Global Focus

무역과 인력이동

이장원(한국노동연구원 국제협력실장)

2005년 1월까지 종결되어야 할 WTO의 도하개발 아젠다 협상의 주요 이슈 중의 하나가 서비스 인력이동이다. 이는 이른바 서비스 분야에서 Mode 4라고 지칭되는 이슈인데 올해 제출된 각국별 1차 양허안에 대한 선진국과 개도국간, 그리고 무역정책 담당자와 이민국(출입국) 당사자 간의 이견이 워낙 커서 협상에 난항을 겪고 있다. 물론 지난 9월 칸쿤회의의 결렬로 전체 협상이 예정 기한을 초과해서 진행될 가능성이 많아졌고, 인력이동 문제도 자연히 조금은 시간을 벌 수 있겠지만 문제의 근본을 해소하지 않고서는 협상이 제대로 진행되기 힘든 상황이다.

이런 차원에서 지난 11월에 제네바에서는 OECD, IOM, World Bank가 공동 주최한 '무역과 이주(Trade and Migration)' 관련 전문가회의가 개최되었는데 여기서도 3일간의 장시간 토론을 끝내고 나온 잠정적인 결론은 Mode 4는 WTO에서 볼 때 노동이동의 문제가 아니라 무역의 문제라는 점이지만, 실제로 각국의 입장에서는 그 둘간의 관계가 쉽게 분리되지 않고 있어, 공동 논의가 더 진행되어야 한다는 것이었다.

2001년 도하에서 시작된 협상의 초점은 개도국의 관심 분야에서 무역자유화의 필요성에 맞추어져 있었다. 서비스 분야의 경우 개도국들의 핵심사항은 서비스를 공급하기 위해 해외로 나가는 사람들(예를 들면 간호나 정보기술 분야)의 단기간 이동에 관한 것들이다. 이러한 것들이 논의되는 한 가지 분명한 이유는 단기간 일을 하기 위해 해외로 인력을 파견하는 많은 개도국들에게 인력이동이 서비스분야에서의 유일한 수출 관심처럼 보여지기 때문이다.

그러나 인력이동은 선진국들에게도 역시 중요한 화두이다. 서비스 분야, 가령 법, 의료, 정보기술, 건설들은 서비스공급자들의 활발해진 이동을 경험하고 있고 핵심 분야에서의 기술 부족을 경험하고 있는 국가들은 하나의 해결책으로 단기간 노동이동에 기대를 걸고 있다. 몇몇 선진국이 현재 주요한 인력송출 국가이고 개도국은 주요한 수용 국가인 것과 같이 새로운 노동이동의 패턴 역시 주요한 이슈로 부상하고 있다. 근본적으로 이것은 더 넓어진 인구통계학적인 이동이다. 몇십년 후 개도국의 7억명의 젊은이들이 노동시장에 진입하는 것과 대조적으로 선진국들은 인구노령화에 직면하고 있을 것이다.

그러나 1차 양허안을 보면 개도국들은 도하개발 아젠다가 개도국의 입장을 배려하도록 출범하였다는 점에서 개도국의 이해가 큰 Mode 4분야에서 선진국들의 양허 확대를 요구하고 있는 반면 선진국들은 고용시장에 대한 영향을 우려하여 기본적으로 소극적인 입장을 견지하고 있고, 특히 미국을 중심으로 9·11 테러 이후 보안 강화 측면에서도 양허 확대를 주저하고 있다는 특징이 나타난다. 즉 장기적으로 Mode 4는 선진국에게도 필요하지만 현실적으로 많은 난관이 버티고 있는 것이다.

WTO가 시인하듯이 인력이동은 자유화에 대한 합의를 보기가 매우 어려운 문제이다. 금융이나 통신 등의 서비스 시장에 진출하기 위해서는 관련된 인력의 이동이 불가피한 경우가 많으나 실제로 대부분의 국가에서는 노동허가제(work permit), 비자제도, 거주허가제도 등에서 이를 저해하는 실정이며 그럼에도 현 단계에서 WTO 서비스 인력이동은 이런 제도들을 무시할 수 없다고 선언하고 있으므로 쉽게 해결될 수 없는 경우가 많다.

잠정적으로 향후 인력이동의 문제는 결국 단순기능인력은 포함되기 힘들고 숙련인력 및 전문인력 중심으로 기존의 이민, 출입국, 노동허가정책과 어느 정도 연계되어 자유화를 이룰 수밖에 없을 것으로 예측된다. 한국의 입장에서는 이 경우 선진국으로의 서비스 기능인력 및 전문인력의 진출이 우리나라로 들어오는 외국 서비스인력 문제만큼이나 중요한 문제가 될 것이다. 따라서 외국인 노동자대책과는 다른 차원에서 Mode 4 문제에 있어서는 송출국과 수용국의 양 입장을 견지해서 협상에 임할 필요가 있다.

호주 생산 기능·기술직의 노동력 부족과 대책

신 준 식
(시드니대 노사관계학 박사과정)

■ 머리말

호주가 전통적인 생산 직종의 기능·기술직 노동력의 부족으로 경쟁력 향상, 소비자 물가 안정, 생산성 향상, 임금정책 등의 문제에 직면해 있다. 지난 12개월간의 조사를 바탕으로 연방 상원은 그동안 대학 입학을 위한 시험성적이 마치 성공의 기준인 양 너무 강조되어져 왔다는 것을 반성하면서 기술부족, 젊은 견습생(apprentice) 훈련과 경제성장에 대한 보고서를 지난 11월에 발표했다. 이 보고서는 더 많은 견습생을 양성하는 기회를 창출하지 못하다면 앞으로 10년 동안 기술부족 현상이 더욱 심각해져 경제성장에 지장을 줄 것이라고 경고하고 있다.[1)]

1991~92년 불경기로 기능·기술직 견습생에 대한 정부 및 산업의 지원이 축소된 이후로 기술부족의 문제에 대해 노동조합과 학계가 지속적으로 문제를 제기해 왔다. 하지만 기술력 향상에 대한 입장 차이와 생산 관련 환경의 변화로 기술 부족 문제에 소홀해 문제는 더욱 심각해지고 있다.

이번 상원의 보고서 발표를 계기로 사회 각계가 생산직 기술 향상에 관심을 갖게 될 것으로 기대되며, 정치권에서도 정부 지원 및 재계의 지원 정책을 개발·실천할 것으로 전망된다. 이런 상황에서 본고는 첫째, 생산직 기술력 향상에 문제가 발생하는 구조적인 문제점을 살펴보고, 둘째 그 극복방안에 대한 각계의 입장을 검토해 보려고 한다.

1) The Senate – Employment, Workplace Relations and Education References Committee (2003/11), 'Bridging the skills divide'

■ 전통적인 생산 직종의 기술력 부족 요인들

이번 상원위원회의 보고서는 기술 부족이 발생하는 일반적인 문화적 요인을 부모, 교사 그리고 상담원들이 생산 기능·기술 직종이 3D업종이라고 여기는 데서 찾고 있다. 이 보고서는 새로운 기계 도입과 생산방식의 변화로 이 직종도 실제로는 이런 일반적인 인식과는 많은 차이가 있는 전문직이라는 점과 견습생 과정을 마치고 기능인 또는 기술자가 되면 사무직에 비해 더 많은 수입을 올릴 수 있다는 점이 잘 홍보되지 않고 있다고 강조하고 있다.[2] 이 보고서는 일반적인 해결방안으로 생산 직종의 가치를 평가절하하는 문화를 바꾸어 나가야 하고, 기술학교(Technical College)인 TAFE (Technical And Further Education)[3]와 대학에서의 생산직 기술 향상을 위한 교육을 강화해야 한다는 점을 들고 있다. 이 글에서는 기술력 부족 현상이 발생하는 중요 요인을 구체적으로 검토하고자 한다.

노동시장 유연화와 기술력 향상을 위한 투자 회피

많은 사람들이 노동시장의 유연화 정책과 기술투자 부족의 관련성 속에서 그 원인을 찾고 있다. 정부나 기업들이 견습생 양성을 위한 직업훈련에 투자하기보다는 필요시에 준비된 국내의 기술자를 고용하거나[4] 세계 노동시장을 통하여 기능·기술직종 이민자 또는 단기 체류 이주 기능인·기술자[5]를 통하여 기술력 부족을 채우는 과정에서 장기적으로 기술 부족 현상이 발생한다는 것이다. 생산 직종의 기능·기술과 견습생 훈련에 관해 많은 연구 성과를 낸 필 토너 박사는 1980년 중반부터 시작된 노동시장의 유연화 정책은 1991~92년의 불경기(1930년 대공항 이후 최대 위기) 이후 더욱 심화되었다고 한다. 이 시기에 기술력 향상을 위한 정부 및 사용자들의 투자가 감소된 이후 정체 또는 퇴보 현상을 보이고 있다는 것이다. 견습생과 기능·기술직 종사자의 비율(견습생 훈련 비율)이 1974~92년의 평균 12.7%(연 평균 148,780명)에서 1993~2001년 사이에는 평균 10.6%(연 평균 126,099명)로 하락했고, 금속산업의 경우 1974년에 20.4%, 1983년 25.4%에서 2001년에는 8.2%로 하락했다고 분석하고 있다.[6]

2) 견습생의 특징은 작업 활동과 훈련에 동시에 참여하는 것으로 고용주와 견습생 사이에 고용계약을 맺고 기술학교(Technical College)에 등록해야 한다. 4년간의 과정을 마치면 자격증을 받고 기능인·기술자로서 직장에 근무하거나 자영업을 할 수 있다. 자영업을 하는 경우 평균적으로 대학 졸업자들 보다 많은 수입을 올려 생활이 안정된다.

3) 호주의 다양한 교육을 하고 있는 TAFE에는 초등학생과 중학생을 제외하고 호주 국민이면 누구나 다 등록하여 기술교육에서부터 취미활동에 이르는 교육을 받을 수 있다.

4) Hampson, I. (2002), 'Training Reform: Back to Square One?', The Economic and Labour Relations Review, 13:1, p 151

5) 2001~2년 기준 기술 이민자는 53,520명 그리고 1996년 실시된 임시 거주 기술 비자를 받은 숫자는 97~98년에 37,300명을 시작으로 지속적으로 늘어 2001~2년에는 43,303명이었다. 일반적으로 노동조합과 호주 기술자 연합 등에서는 이 임시 기술자 고용이 기술 부족을 채우는 대안이 될 수 없다는 입장에서 숫자를 늘이는 것에 반대하고 있다.

6) Toner, P. (2003/7) 'Declining Apprentice Training Rates: Causes, Consequences and Solutions', 이 자료는 지난 7월에 있었던 기능·기술직 관련 이해당사자들, 학자, 언론, 정부관련자 30여명이 참여했던 원탁 회의에서 발표되었다.

경쟁의 심화, 기업규모의 축소 그리고 하청의 확대

80년대와 90년대를 통하여 국내외적으로 경쟁이 심화되어 기업은 규모를 축소하는 감량경영을 시행하고 유연성 있는 정책을 실천하게 된다. 이런 과정에서 기술 향상을 위한 투자가 줄어드는 요인이 발생하게 되었다.

그 요인의 핵심내용은 첫째 사기업의 규모가 축소되었고 소규모 기업이 많이 생겨났다[7]. 소기업들은 재정 능력의 한계로 기능인·기술자 양성을 위한 투자를 하기 어렵다. 특히 각 직종별 자영업들이 많이 늘어났다. 이 경우 기능인·기술자 1인 회사를 운영하거나 부인과 파트너십으로 회사를 운영하는데 이 경우 많은 세금 혜택을 볼 수 있어 실질 소득을 늘릴 수 있다는 점에서 기능인·기술자들에게 기업에 취업하는 것보다 수입 면에서 유리하다.

둘째, 대기업은 중요한 공사수주, 회계, 마케팅 등 중요 업무만 담당하고 직종별 작은 규모의 하청회사들에게 생산을 맡기거나 필요시 용역회사의 인력을 활용하는 사례가 크게 늘어났다. 셋째, 공공부문의 민영화가 많이 이루진 점도 기술력 향상에 부정적인 요인이 되고 있다.

직업 중도포기에 따른 기술력 부족

직업 중도 포기(occupational wastage)란 자격을 갖춘 기능인·기술자가 자격을 인정받은 직종을 중도에 그만두거나 직업훈련을 받던 중 중도에 포기하는 것을 말한다. 이런 경우도 기술 부족의 한 원인이 된다. 예로 건설직종의 경우 중년이 되면 육체적인 노동을 덜하기 위해 업종을 떠나는 경향이 있다. 그리고 미용사는 가족이 생겼을 때 또는 화학약품의 사용이 싫어서 직업을 포기하기도 한다.

'1996년 업종별로 직업 중도포기비율'을 조사한 한 보고서는 15세 이상의 자격증 소지자들의 포기율을 발표한 바 있다. 이 보고서는 직종별로 많은 차이가 있음을 보여주는데, 자동차 관련(43%), 전기(43%) 그리고 전자직종(42%)이 비교적 높고, 반면에 미용(31%)과 원예 직종(26%)은 포기율이 낮은 직종으로 나타났다.[8]

생산기술과 사업장의 변화

기업들이 새로운 시설이나 기계를 도입하여 생산방식이 바뀌어 변화된 기술을 요구할 때 기술 부족 현상이 발생할 수 있다. 특별히 컴퓨터를 많이 사용하는 방식이 도입되면, 이전 기술은 쓸모가 없게 된다. 인쇄업과 자동차정비 부문은 변화되는 기술을 많이 이용하고 있어 기술 부족이 많은 직종이다.

그리고 건설업의 경우는 다양한 작업의 특징과 통상적으로 각 공정에 전문성을 가진 많은 작은 규모의 하청업체를 이용한다. 이

7) 호주는 전 세계에서 기업 설립이 가장 쉽다. 이는 정부의 중소기업 육성책의 성공을 의미하기도 하지만 기술향상을 위한 투자, 산재 보험료 납부의 책임 상호 회피 등의 문제점도 동시에 야기시킨다.

8) Labour Market Policy Group – Department of Employment, Workplace Relations and Small Business (1999/09), 'Skill Shortages in the Trades – An Employment perspective'

런 상황이 청년들의 훈련 기회를 축소시키고 있다. 이런 업종의 작은 규모의 회사들은 기능인·기술자들에게 새로운 기술에 대한 교육을 장기적인 투자라기보다 비용 증가로 인식하기 때문이다.

■ 기술 부족을 위한 대책들

기술 부족을 극복하는 대책에 대한 의견은 각 집단별로 다양하다. 기술교육을 담당하는 기관은 연방정부와 주정부 및 산별 차원의 재정지원을 통한 기술교육의 양적이고 질적인 발전에 대한 대책에 관심을 갖고 있다. 견습생을 포함한 다양한 기술교육을 시키고 있는 기술학교인 TAFE교사들을 포괄하는 호주 교육 노동조합(Australian Education Union: AEU)은 2002년에만 약 40,000명이 TAFE교육에 지원을 했다고 밝혔다. 이 단체는 지원자 수가 2003년에는 더 늘어날 것으로 예측된다면서 연방정부의 재정지원이 필요하다는 것을 강조했다. 이번 상원의 기술 부족에 관한 보고서가 발표될 무렵 야당인 연방노동당은 집권시 TAFE에 자격을 갖춘 기능인·기술자 양성을 위해 매년 20,000명을 더 수용할 수 있도록 지원하겠다고 발표한 바 있다.[9]

한편 사용자 단체들은 기술교육을 위해 본인들의 재정 부담보다는 정부의 재정지원을 요구하고 있고, 동시에 노동시장의 유연성 확대의 한 방편으로 기술이민과 임시 이주 기술자들을 활용하여 기술 양성에 드는 비용을 절감하고 동시에 임금 상승을 억제하는 정책을 펴고 있다.

9) http://www.alp.org.au/media/1103/20006294.html

그리고 연방정부의 교육, 과학 및 훈련부는 20003~04년 20억 호주달러(약 미화 14억5천 달러)를 직업훈련을 위해 투자할 예정으로 있었고, 앞으로 4년간 새로운 견습생 양성을 위해 85억 호주달러를 투자해 4년간 375,000명의 견습생을 양성할 계획을 세우고 있었다.[10] 하지만 이번 상원의 보고서 발표를 전후해 이해 당사자들과 정치권의 로비로 연방정부는 2003~04년에 36억 호주달러를 투자하여 견습생을 양성할 것이라고 상원과 합의하게 이르렀다.[11]

또한 연방정부는 각 주의 노동당 정부와 국가적 차원의 훈련을 위한 협약에 서명할 예정으로 있으며 2004~06년 사이에 각 주에 2억 1800만 호주달러를 제공할 계획인데, 이는 이미 계획하고 있던 11억 호주달러에 추가되는 재정지원이라고 했다. 이번 상원의 보고서 발표 후 연방 및 각 주의 정부의 생산직 기능인·기술자 양성을 위한 정책적 지원이 늘어날 것으로 예상된다.

한편 학계나 노동조합은 근본적이고 장기적인 대책을 위한 기술 부족에 대한 과학적 분석과 대책에 관심을 갖는다. 그들은 정부가 지원확대와 기술훈련을 위해 세금을 거두어 기금을 확보할 것을 바란다. 또한 현실의 경영환경 속에서 기술훈련은 각 기업 차원의 접근이 아닌 산별로 기금을 확보하고 기술을 향상해야 한다는 점을 강조한다.

시드니 대학 부설 노사관계연구소는 기술인력을 공급하는 용역회사를 포함하여 각 산업에 속해 있는 회사들에게 회사의 재정

10) http://www.dest.gov.au/at_a_glance.htm

11) Clery, D. and Longley, G. (2003/11/07), 'Dirty tag blamed for blue-collar jobs crisis, The West Australian

수입에 따라 기술훈련을 위한 세금을 징수하여 국가적인 차원의 기술훈련에 대한 정책을 실현해 나가야 한다고 주장하고 있다.[12)]

전통적으로 기술훈련에 대한 많은 연구와 정부의 정책결정에 참여해 왔던 금속, 자동차, 식품, 엔지니어, 인쇄기술자 등을 포괄하고 있는 호주제조업노동조합(AMWU: Australian Manufacturing Workers Union)은 첫째 견습생을 고용하는 기업에 대한 정부의 지원을 늘려 견습생 고용에 따르는 재정 부담을 줄여 주어야 한다는 점, 둘째 기술훈련과 훈련비용을 연구·정책 개발과 연계시켜야 한다는 점, 셋째 기술훈련을 위해 TAFE, 노동조합 그리고 사용자 단체가 협력하여 파트너십을 구축해야 한다는 점을 강조하고 있다. 그리고 호주건설노동조합은 정책적으로 사기업의 경우 5명 기능인에 1명의 견습생(견습생 비율 20%)을 둘 것과 공기업의 경우 기능인 4명당 1명(견습생 비율 25%)을 둘 것을 대규모 현장의 직종별 단종회사와의 단체협약을 통해 확보해 나가고 있다.

■ 맺음말

위에서 검토한 바와 같이 생산직종의 기능·기술직 노동력이 부족한 요인은 다양하다. 첫째, 정부와 기업들의 기술훈련에 대한 충분한 대책 없이 경제력 향상과 생산비용 절감을 위해 노동시장 유연화 정책을 강화하고 하청에 의한 생산을 확대했다는 것, 그리고 다수의 소규모 기업체의 등장 등을 들 수 있다. 둘째, 생산직종에는 직업 중도포기 및 기술훈련교육 중 포기가 많다는 점에서 기술교육이 기능·기술자 양성과 보존으로 직결되지 않는다는 점에 대한 대책이 부족했다는 점이다.

셋째, 새로운 기계나 장비 도입에 따른 정부 및 기업의 기능인·기술자에 대한 사전 교육이 미비한 상태에서 외부 기술력 활용 또는 세계 노동시장을 통한 기술 이민과 임시 이주노동자의 활용에 비중을 많이 두었다는 것이다. 넷째, 장기적인 차원에서 기술부족의 요인, 부족 직종에 대한 예측, 정책 수립을 위한 독립적인 연구의 부족 그리고 기술교육에 대한 투자 부족과 관리 감독 시스템의 부족 등에 있다.

이런 요인들과 대처방안에 대한 이번 상원 보고서는 여러 가지 측면에서 의미가 있다. 우선 이 보고서를 작성한 주체들이 국가정책을 결정하는 사람들이라는 점이 중요하며, 또한 12개월 동안 각계각층이 제출한 조사·연구한 자료와 수많은 면담조사를 거쳐 보고서가 작성되었다는 점도 의미가 있다.

하지만 기술교육이 실천력을 확보하려면 이번 보고서를 바탕으로 좀더 구체적인 내용에 대해 독립적인 연구자들에 의한 과학적이고 냉철한 연구가 지속되어야 한다. 그리고 정부, TAFE를 포함한 기술교육을 담당하는 교육기관들, 사용자단체와 노동조합이 서로 협력하여 파트너십을 향상시켜 나가야 할 것이다.

12) ACIRRT(Australian Centre for Industrial Relations Research & Teaching) (2000) 'Reviewing the Capacity for Skill Formation: The Challenge for Victorian Manufacturing'

독일의 단체교섭법 수정을 둘러싼 최근의 노동정치

박 명 준
(쾰른대 사회학과 박사과정)

■ 머리말

널리 알려져 있듯이, 소위 독일식 노사관계에서 단체교섭 자율주의(Tarifautonomie)는 비국가적인 이해조직체들에게 노동시장에 대한 자율적인 규제를 위임한 제도로서, 지난 수 십년간 교섭 파트너인 노조와 사용자단체가 사회적으로 책임 있는 주체로 성장하도록 환경을 조성해 주었으며, 악성 노사분규를 차단하면서 기업의 성장과 노동자의 사회적 권리 증진을 동시에, 꾸준히 이루는 데에 큰 밑거름으로 작용하였다.

그러나 지난 90년대를 거치면서 현실에 있어서 단체교섭을 통한 임금타결안의 직접적인 적용은 현장에서 약화되고 있으며, 독일의 기업들은 미국식 양보교섭과 유사하게 기업 내에서 노사간의 고용연대(Bündnis für Arbeit)를 이루어가고 있다는 학계의 연구결과들이 발표되고 있다.[1] 이러한 변화의 배경에는 독일통일 이후 지난 수 년간 독일 경제의 침체가 계속되자, 전통적인 방식을 통해 채결된 소위 광면협약(Flächentarifvertarg)[2]의 적용이 개별 기업들에게 부담으로 작용하며, 기업의 고용 능력을 저하시키는 문제가 있다.

근래에 들어 실업문제의 부담을 안고 있는 독일의 정치인들은 지나치게 경직된 단체교섭제도가 경제침체를 불붙이고 있다며 자율교섭주의에 비판의 화살을 돌리기 시작했다. 비판자들은 이 제도가 세계화 시대에 개별 기업의 신속한 적응력을 저해하고 고용의

1) 지난 9월에 베를린에서 열린 세계노사관계학회에서도 독일 노사관계의 이러한 변동과 관련한 특별세션이 마련된 바 있다.
2) 독일의 대표적인 단체교섭 체계로 섹터와 지역을 결합하여 해당 노조와 사용자단체의 지부가 협상을 벌여 소속 노동자들의 임금을 결정하는 방식이다.

경직성을 유발하며 실업문제의 해결에 악영향을 끼치고 있다고 주장한다. 연초에 사민당 총재인 슈뢰더 총리는 전국 수준의 고용연대(Bündnis für Arbeit)의 최종 결렬 이후 독자적인 노동시장 개혁안을 제출하면서 노사가 주체가 되어 교섭체계에도 손을 댈 필요가 있다고 조심스럽게 언급하였다. 기민당과 기사연(CDU/CSU)을 중심으로 한 야당들은 6월에 아예 사민당의 개혁안에 맞서는 광범위한 노동개혁 법안을 의회에 상정했다. 여기에는 경직된 교섭체계의 수정을 위하여, 기업별 교섭을 의미하는 소위 예외조항(Öffnungsklauseln)의 관행을 아예 단체교섭법상에 명문화하자는 내용이 담겨 있다. 이러한 정치권의 움직임은 독일 노사관계의 개혁과 관련한 심각한 논쟁을 불러일으켰고, 특히 기존의 교섭파트너의 당사자들, 노조와 사용자 단체를 포함한 여타의 이익단체들은 이러한 움직임에 크게 반발하였다. 그 중에서도 야당들과 노조의 반목이 가장 심각하였다.

본고에서는 학계에서 밝혀내고 있는 경험적인 사실들, 단체교섭 자율주의의 수정을 주장하는 야당의 요구와 이에 반발하는 노조의 대응 논리, 그리고 이 주제를 둘러싼 최근의 노동정치의 전개양상을 개관하면서 변화하는 독일 단체교섭제도의 현재와 미래에 대하여 독자들의 이해를 돕도록 하겠다.

■ 기업별 교섭의 활성화

근래에 학계에서는 기존의 광면교섭을 중심으로 한 독일식 노사관계의 약화를 의미하는 기업별 교섭의 활성화가 진행되어 왔음을 지적하는 논의들이 활발하게 나타나고 있다. 대표적으로 쾰른의 막스플랑크 사회연구소는 이러한 현상에 주목하여 '독일 노사관계의 변동'에 관한 프로젝트를 행하였다. 이 프로젝트의 연구자인 슈트렉(Streeck) 교수와 레더(Rehder) 박사는 '광면협약: 위기, 안정성 그리고 변동'[3]이라는 제목의 학술논문을 발표하였다.

이들에 따르면, "개혁이라는 것을 공식적인 법규의 변경으로 정의내린다면, 단체교섭체계에 있어서 독일은 거의 아무런 변화가 없다. 그러나 실제 관행상에서 보면 독일의 기업들은 단체교섭과 관련하여 엄청난 변화의 물결 속에 처해 있다. 기존의 초기업별 교섭시스템의 유지 속에서 노사관계의 행위자들은 기업별 교섭시스템을 발전시키고 있다"는 것이다. 통계자료들을 인용하며 이들은 '소위 예외조항의 적용을 받는 산업의 노동자들의 수는 90년대 이후 꾸준히 증가하여 93년의 약 60만명의 수준에서 99년에는 660만명으로 10배 이상 증가'하였음을 보여주었다.

이들은 이러한 현상을 사회과학의 언어를 빌려 노사관계의 '잡종화(Hybridisierng)'가 진행중에 있는 것으로 파악하며, '이 과정은 천천히 그리고 비체계적으로 진행되고 있다'고 보고 있다. 이러한 잡종화의 핵심적인 특성은 교섭수준의 '기업별화(Verbetrieblichung)' 경향의 강화에 있다. 하지만 "이러한 경향이 기존의 자율교섭에 기초한 광면협약 시스템을 폐지시키는 것은 절대 아니며, 또 그럴 필요도 없다. 현재의 변화는 기존의 제도의 틀 안에 적응해 가면서 새로운 제도를 창출하는 것을 통해 전체적인 시스템을 재구성해 나가

3) Streeck, Wolfgang and Britta Rehder (2003), "Flächentarifvertrag: Krise, Stabilitat und Wandel", MPIfG Working Paper 03/6 http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp03-6/wp03-6.html)

는 과정에 있다"는 것이 이들의 주장이다.

■ 야당의 개혁안과 노조의 대응

지난 봄에 여당이 제출한 '아젠다 2010' 개혁안[4]에 맞서기 위하여 여름에 야당이 제출한 노동법 개혁안에는 간략하지만 그 맨 첫 조항에서부터 단체교섭법의 수정에 관한 두 가지 항목들이 제시되었다. 하나는 실업자 고용시에 기업들은 10%까지는 단체교섭에서 정한 임금수준 이하로 이들을 고용시킬 수 있도록 한다는 것이고, 다른 하나는 고용전망과 관련될 시에는 현재의 예외적인 관행들을 정당화시키도록 단체교섭법을 수정한다는 내용이다. 개정안을 제시하면서 부언한 야당의 근거 가운데 본고의 관심사인 두 번째 내용을 살펴보면 아래와 같다.

"현재 유효한 단체교섭법과 이에 근거한 판결들은 기업과 해당 기업 노동자들의 요구에 더 이상 부합하지 않는다. 그것은 당면한 경영상의 문제의 해법을 위한 충분한 자유공간을 허용하지 않기 때문이다. 이는 무엇보다도 동독 지역에서 기업들과 노동자들이 단체협약 파트너들의 암묵적인 동의하에 단체협약안으로부터 이탈하도록 하는 결과를 낳고 있다. 이에 단체교섭법과 기업법은 유연화를 향한 기업의 요구와 자신의 일자리 수호와 새로운 고용창출을 향한 노동자들의 요구 그리고 현장에서 이미 전개되고 있는 발전들에 적합하도록 바뀌어야 한다. 두 법률에 있어서 고용전망(Beschäftigungsaussichten)의 관점은 특별한 조건하에서 기존의 단체협약으로부터 이탈할 수 있는 타당한 근거로 명문화되어야 한다. 개별교섭을 통하여 기존의 단체협약으로부터 이탈하는 것이 가능하도록 하기 위하여서는 단체교섭법 제4조 제3항에 다음의 내용이 추가되어야 한다: 고용안정과 고용전망은 적절성을 비교함(Günstigkeitsvergleich)[5]에 있어서 고려될 수 있는 요소이며 단체협약에서의 이탈을 정당화할 수 있다. 이는 노동자와 사용자가 이를 함께 원해야 하며, 그 외에 작업장평의회(Betriebsrat)와 종업원평의회(Personalrat)[6]가 각각 2/3의 찬성을 통해 이를 가결한다는 것이 전제가 되어야 한다. 그러한 협정(Abrede)의 유효기간(Laufzeit)은 그것에서부터 이탈하는 단체협약의 유효기간 이내로 제한되어야 한다."('법안개요' 13쪽)

한편, 여당과 야당의 노동법 개혁안에 대하여 독일노동조합연맹(DGB)은 '입장'[7]을 정리하여 공표했다. 특히 야당의 단체교섭제도 개혁안 제출안에 맞서서 노조는 첫번째, 실업자 고용시 훈련기간 동안 단체교섭 수준 이하의 임금을 지급하는 방안과, 두 번째, 적절성의 원칙을 수정하는 방안에 대해서도 분명한 거부 의사를 밝혔다. 우리의 관심사

4) 여기에서는 단체교섭방식의 변화에 관한 내용은 들어 있지 않다.

5) 소위 적절성의 원칙(Günstigkeitsprinzip은 하위법의 적용은 상위법에 적절해야 한다는 원칙으로 지금까지 단체교섭 예외사항들의 적용은 이 원칙에 따라 해당 단체교섭 결과에 근거해서 이루어졌다.

6) 공공부문의 작업장평의회

7) <Stellungnahme des Deutschen Gewerschaftsbundes zum Entwurf eines Gesetzes zu Reformen am Arbeitsmarkt der Bundesregierung sowie zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Arbeitsrechts der CDU/CSU-Bundestagsfraktion>, Berlin 22. August 2003

인 두 번째 의제와 관련한 노조의 근거를 살펴보면 다음과 같다: "야당들이 주장하는 식으로 적절성의 원칙을 축소시키는 것은 단체협약의 계속된 잠식을 가져올 뿐이기 때문에 노조는 그것을 받아들일 수 없다."

"그러한 방식은 교섭자율주의의 두 가지 원칙을 앗아갈 것이다. 하나는 결사의 자유의 원칙이요, 또 다른 하나는 교섭 파트너들이 각각 구성원들에게 규범적인 영향력을 행사하며 단체교섭을 체결할 수 있는 권리이다. 결국 단체교섭은 현실에서 아무런 의미를 지니지 못하게 될 것이며, 아무 때고 경영상의 혹은 노동계약상의 협정에 의해 무력화될 것이다. 노동조합이 헌법으로부터 보호받고 있는, 노동자들의 노동상, 경제상의 조건을 촉진시키는 권리도 심하게 위축될 수밖에 없다. 결국 야당의 제안은 다름 아닌 교섭자율주의에 대한 공격이라고 간주할 수 있으며, 이는 무엇에 의해서도 정당화될 수 없다."

"야당들은 현재의 교섭 파트너들이 기업의 상황을 충분히 고려하고 있지 못한다고 비판하지만 이는 잘못이다. 오히려 교섭 파트너들은 새로운 형태의 법률 기술상의 형태로 증대하는 기업의 유연성 요구를 만족시키면서, 계속해서 단체교섭체계의 기능적 적합성을 증명해 왔다."

"야당의 제안대로 적절성의 원칙을 변화시키면 작업장평의회와 노동자들은 단체협약상의 권한들을 잃어버리게 된다. 작업장 평의회는 파업권도 없고, 사용자들에게 경제상의 압력을 행사할 가능성도 없기 때문에 기업에서의 의결 과정은 순전히 '눈 가리고 아웅'하는 격으로 전락할 것이다."

"야당이 요구하는 적절성의 원칙의 새로운 규정은 사용자에 유리한 규정들, 즉 임금과 고용조건을 노동조합 없이 결정하도록 하는데 기여하는 관문과 같은 역할을 할 것이다. 어떤 규정이 종업원들에게 '보다 적절'한 것일지 객관적인 검토에 대한 필요성은 끊임없이 제기될 것이며, 확실한 것은 언제나 임금을 희생하면서 고용안정을 이루는 쪽으로 '적절성의 비교(Gunstigkeitsvergleich)'가 이루어질 것이라는 점이다."

"모호하고 해석을 필요로 하는 단어인 ,고용관점(Beschäftigungsaussichten)'이라고 하는 개념은 기업 내에서 고용안정이 실제로 위협을 받고 있는지의 문제와 관련하여 격렬한 논쟁을 불러일으킬 것이 뻔하다."

"단체교섭으로부터의 이탈을 종업원의 3분의 2 이상의 찬성을 통해 의결토록 하는 것도 문제다. 단체교섭 규정은 단체교섭 파트너들의 구성원들(노조원들)에게 적용되는 것이다. 이는 결국 제3자인 비조합원들로 하여금 단체교섭을 적용할지 말지를 결정시키게 만드는 격이 될 것이며 비조합원들은 이러한 역할을 행사할 아무런 권한도 지니고 있지 못하다."('입장' 40-43쪽)

■ 최근의 흐름

단체교섭법 개정의 의제는 사회보장제도 축소방안과 함께 지난 몇 달새 계속해서 정치권과 노동계의 초미의 관심사로 부각되어 왔다. 지난 가을에 야당은 여당이 연초에 제안한 '아젠다 2010' 방안에 대해 거부의 입장을 취하면서, 현재 이 의제들은 국회의 중재위원회에 회부된 상태이다. 12월 10일에 열릴 중재위를 앞두고 12월 초 현재 여야와 이해단체들은 중재위에서의 결정과 관련하여 심한 신경전을 벌이고 있다.

무엇보다도 노동조합은 행여라도 정치권이 일부 노동시장 개혁안의 타협을 취하는 가운데 '단체교섭 자율주의'의 원칙을 훼손하는 야당의 개혁안을 수용할 가능성 때문에 예민한 반응을 보이고 있다. 독일노총은 물론이고 금속노조(IG Metall)와 서비스노조(Verdi) 등 대산별 조직들은 연일 독일의 여러 지역들에서 캠페인, 시위, 홍보 등 다채로운 방식으로 단체교섭 자율주의의 원칙의 고수를 위해 분투하고 있다. 지난 11월 4일 보훔의 사민당 전당대회장 앞에서의 시위를 시작으로 각 노조들은 "그만하면 충분하다", "(교섭자율주의에서)손을 떼라"는 등의 직설적인 구호를 동원하며 정치권의 시도에 경고성 집단행동을 조직하고 있으며, 중재위의 결정이 있을 12월 10일까지 투쟁 일정은 빽빽하게 짜여져 있는 상태이다.

또한 작업장평의회 및 종업원평의회의 지역별 연합체들도 노조와 작업장평의회 간의 관계를 경쟁적·갈등적으로 만들 소지가 있는 야당의 단체교섭 개혁안에 대해 거부한다는 의사를 밝히고 나섰다.

한편, 이 주제와 관련하여 자본측의 태도는 다소 분리되어 있다. 경제인연합회인 BDI와 사용자단체연맹인 BDA의 입장이 다소 다르다. BDI 대표인 로고로프스키는 교섭자율주의의 폐지를 주장하고 있고, BDA의 의장인 훈트는 그것의 유지를 고수하자는 입장이다. BDA가 교섭파트너를 이루고 있는 산별 사용자단체들의 연합체임을 감안하면, 야당의 요구가 BDA의 정치적인 이해와도 상충된다는 사실을 쉽게 떠올릴 수 있다.

최근 독일노조의 집단행동이 격화되면서, 야당은 이 문제와 관련하여 다소 누그러진 태도를 보이기 시작했다. CDU의 당수인 메르켈은 중재위에서 굳이 예외조항의 입법화를 고집하지 않겠다고 밝혔다.[8] 그러나 중재위의 개최를 1주일 앞둔 12월 3일 이 문제에 대한 노사 수뇌들간의 회담이 결렬되자 야당의 주요 정치가들은 이 문제의 해결은 중재위에서의 정당들의 결정에 따르도록 해야 한다며, 이익단체들의 뒤늦은 정치적 개입을 차단시키려 하고 있다. 반면, 중국방문 중에 있는 슈뢰더 총리는 이 문제는 노사간의 자율적인 결정에 맡겨야 한다고 계속해서 밝히고 있다.

■ 전 망

이번 중재위에서 단체교섭 자율주의에 대한 수정이 명문화로까지 이어질지는 여전히 불투명하다. 노조의 의견이 묵살될 경우 이는 엄청난 사회적 파장을 낳을 것이며, 즉각 현 집권당의 정치적 위기로 이어질 가능성도 있다. 따라서 사민당은 다른 부분에서 양보를 하더라도, 독일 노사관계의 기초이자 터부의 영역인 단체교섭법에 대해서는 야당의 개입을 원천 봉쇄하는 쪽으로 갈 것으로 보인다.

그러나 학계에서 지적하듯이 지난 10여년간 현실의 광범위한 변화는 계속해서 확산되고 있고, 이는 어떻게 든 새로운 제도적인 틀을 요구하는 쪽으로 발전해 나갈 것이다. 향후 이러한 변화에 대한 이해단체들의 해석방식의 변화, 독일 경제의 전반적인 회복 여부, 이에 대한 정당들의 당략 등을 변수로 하여, 비록 이번 중재위에서의 결정이 아니더라도 향후 독일에서 단체교섭방식의 새로운 제도화에 대한 논의는 계속될 것으로 보여진다.

8) Rheinische Post 12월 1일자

영국 노사관계 최근 이슈에 대한 경총과 노총의 입장차

채 준 호
(워릭대 정치학과 박사과정)

■ 머리말

한국의 전경련에 해당하는 CBI(영국경총: Confederation of British Industry)는 2003년 11월 16~19일까지 연례총회(annual CBI National Conference)를 영국의 제2도시인 버밍험에서 개최했다. 이 총회에서 토론된 다양한 주제들 중 노동과 고용에 관련된 이슈들을 중심으로 몇 가지 쟁점에 대해서 살펴보고자 한다. 또한 지난 9월에 있었던 영국의 노동조합기구인 TUC(영국노총: Trade Union Congress)의 연례총회에서 주장됐던 의견들도 함께 살펴봄으로써 현재 영국의 노동문제와 관련해서 CBI와 TUC의 입장차를 논의하고자 한다.

■ EU의 규제에 관한 입장

CBI는 연례회의의 주요 의제로서 영국 정부의 과도한 세금과 규제가 많은 기업이 사업장을 외국으로 옮기거나 해외조달의 비중을 늘리는 결과를 초래했다는 이유로 정부에 세금인하와 규제완화를 요구했다.[1] 특히 CBI가 MORI 리서치에 의뢰한 조사결과에 따르면 최고경영자 250명 중 78%의 경영진이 아직도 영국이 투자할 만한 가치가 있는 매력적인 시장으로 믿고 있음에도 불구하고, 70%는 5년 전에 비해 상황이 급속히 나빠졌다고 답했고, 60%는 향후 5년간 더욱 악화될 것으로 내다보고 있는 것으로 나타났

1) 이에 대해 TUC는 고용을 위협할 것을 우려해 정부에 기업들이 외국으로 발길을 돌리는 것을 막기 위한 새로운 법률안을 만들어 줄 것을 공식적으로 요청했지만 현재로서는 정부는 요구안을 거부하고 있는 것으로 보인다.

다. CBI는 이러한 결과를 바탕으로 영국의 경쟁력이 훼손되고 있음을 현장에서 감지한 것이며 정부는 이들의 의견에 귀를 기울이고 대책을 간구해야 한다고 주장하며 정부를 압박하고 있다.

CBI는 또한 규제와 관련해서 EU에서 통과된 지침이나 권고안 때문에 영국 정부가 경영에 있어 '불필요하고 때로는 경영에 심각한 타격을 줄 수 있는' 규제와 법률안들을 도입하고 있다는 불만을 표출했다. 특히 현재 유럽위원회(European Commission)에서 논의 중인 '국가간 기업합병시 노동자 경영참여를 위한 새로운 지침(10th Company Law Directive on cross-border mergers)'[2]에 대해 거부감을 보이고 있다. 이 EU지침이 노동자대표들이 회사의 중요정책회의에 참여하고, 기업합병과 같은 경영전략에 효과적으로 거부권을 행사할 수 있게 함으로써 경영에 악영향을 줄 수 있다며 이 논의에 대한 반대의사를 분명히 했다. CBI의 논지는 이러한 EU의 지침이나 권고안들은 기업 경영이 어떻게 이루어지는지 전혀 이해하지 못하고 있으며, 21세기 세계화시대의 추세에 맞지 않음을 강조하고 있다. CBI는 또한 이러한 불필요한 EU지침들을 원천봉쇄하기 위해 정부를 압박할 것이라며, 정부는 새로운 지침을 도입하는 데 반대의사를 표시하는 동시에, 지난 7월 이미 정부와 TUC와의 공동합의를 거쳐 발표된 EU의 노동자경영참여지침(EU Directive on Informing and Consulting Employees)의 법률초안[3] 이행은 인정하되, 국가간 기업인수 합병시 노동자 경영참여 지침을 새롭게 도입하는것에 반대한다는 의사를 분명히 밝혔다.[4] 이러한 CBI의 입장은 또 다른 EU의 지침안으로 인한 이중규제의 부담을 덜고 과도한 노동자 경영참여를 원치 않는다는 것을 의미한다.

EU지침에 대한 TUC의 목소리는 물론 사안별로 다를 것이다. 하지만 최소한 사회정책에 대한 EU차원의 권고안(EU social policy directives)에 대해서는 상당히 긍정적인 평가를 하고 있다. 9월에 있었던 연례회의에서도 TUC는 정부의 EU사회정책 권고안들에 대한 모호한 자세에 대해 비판의 목소를 높였고, 결국 이러한 정부의 입장이 영국내의 노동자들의 권익신장을 저해하고 나아가 EU 전체 노동자들에게 불이익을 가져올 것이라고 비판하고 있다(TUC (2003a), Agenda Congress 2003: 40). 즉 TUC는 CBI와는 상반된 입장에서 EU의 권고안이나 규제들을 판단하고 있으며, 이런 EU권고안들이 노동자의 권리를 보호해 주는 방어막 역할을 해줄 것으로 기대하고 있는 것으로 보인다.

■ 공공부문 개혁

CBI의 연례회의에서 논의된 다른 중요한

2) 현재의 EU의 노동자참여 지침(the EU Directive on Informing and Consulting Employees)은 각 나라별로 시행시기와 방법에 있어 차이가 있음으로 국가간 합병 시 필요한 지침을 별도로 만들고 있다.

3) 지난 7월 7일 발표된 이 법률초안에 따르면 고용에 심각한 영향을 주는 기업합병과 같은 주요 변화시 경영자들은 노동자들에게 그 사실을 통보하고 협의하도록 규정하고 있다. 현재 이 법률안은 2005년 3월부터 50인 이상 근로자가 있는 기업을 시작으로 점진적으로 확대 적용될 계획이다. 더 자세한 내용은 「국제노동브리프」 7·8월호 '국제노동동향-유럽 2'를 참고.

4) CBI, 'CBI Chief Attacks Unnecessary and Damaging EU Legislation', http://www.cbi.org.uk/news/index.html, 2003, 11, 18.

의제는 공공서비스 분야에 관한 것이었다. 연례회의 일주일 전의 CBI 발표에 따르면 영국정부가 2003년 들어 공공서비스 분야의 비효율로 인해 7.5조 파운드를 낭비했다고 주장한다. 너무나 관대한 정부의 공공부문 임금인상안과 생산성 저하가 공공부문에서 정부의 투자를 좀먹고 있다는 것이다. 또한 공공서비스 지출이 전년대비 7.6%가 증가했다는 점을 강조하고 있는데, 즉 공공서비스 부문에서 투자만큼 생산성 증가가 나타나지 않고 있다는 것이다. 임금면에서도 6월말을 기준으로 지난 1년간 공공부문에서 5.1%의 임금상승이 이루어진 반면, 민간부문에서는 3%의 임금상승이 이루어져, 결국 공공지출의 증가를 가져왔다는 것이다. 가장 시급한 정부의 문제를 해결하기 위해서는 공공지출의 효율성을 높이고, 공공부문 투자절감 또는 세금 인상 중 하나를 선택해야만 한다고 주장한다. 하지만 지금까지 각종 세금 인상을 통해 정부가 저과세를 통한 기업경쟁력 강화라는 영국의 기업경영의 특성을 충분히 손상시켰기 때문에 더 이상의 세금 인상은 안된다는 입장을 분명히 하고 있다.[5] 결국 이러한 입장표명은 세금 인상을 원천봉쇄하고 공공부문의 임금인상 등을 막기 위한 수단인 것으로 판단된다.

이와 관련해 CBI는 연례회의에서 많은 경영자들이 공공부문 노동운동의 전투성에 대해 상당히 우려를 표하고 있으며 이러한 전투성이 공공서비스의 발전을 저해했다고 강조했다. MORI보고서에 의하면 대부분의 경영자들이 민간부문의 노사관계가 지난 5년간 향상되거나 최소한 5년 전의 수준을 유지했다고 보는 반면, 공공부문에서의 노사관계에 대해서는 69%의 응답자들이 악화되었다고 답한 것으로 나타났다. 작년 말에 있었던 소방관들의 파업과 올 10월에 있었던 우체국노동조합의 파업이 이 조사결과에 상당부분 영향을 미친 것으로 판단된다. 특히 CBI는 이러한 공공부문 노조의 전투성과 파업이 영국시장에 대한 외국의 이미지에 큰 타격을 주었고 영국의 노동시장 유연성에도 악영향을 줄 가능성이 있다며 우려를 표시하고 있다.

이와 같은 주장에 대해 영국정부는 몇몇 문제에도 불구하고 대다수의 경영진들이 영국경제의 안정성이나 낮은 실업률 등에 상당히 만족하고 있다고 반박하고 있지만, 제1야당인 보수당은 CBI의 의견을 지지하며 노동당 정부 출범 이후 노동조합의 전투성이 강화되고 있고, 결국 경영자와 노동조합간의 균형이 노동조합의 전투성에 굴복한 각료들로 인해 친노동쪽으로 완전히 굳어졌다며 정부를 비판하고 있다.[6]

하지만 이 논쟁에 대해 TUC의 입장은 전혀 다르다. 9월 8~11일까지 열린 TUC의 제135회 연례회의에서 이들은 몇몇 공공부문 개혁에 대해서는 만족스러운 입장을 보였다. 특히 정부의 계속적인 공공부문 투자확대와 이로 인한 공공부문의 고용증대에 대해 상당히 고무적인 반응을 보였다.[7] 구체적인 예로 정부의 국가의료제도(National Health Service)의 임금체계 개선안[8]은 현존하는 상대적 저

5) BBC News, 'CBI Attack Government Waste', http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/3256637.stm, 2003, 11, 10.

6) The Conservative Party, 'Labour Fails British Business', http://www.conservatives.com/news/article.cfm?obj_id=79396, 2003, 11, 17.

7) TUC (2003a), Agenda Congress 2003, p. 21.

임금·불평등 임금의 문제를 해소할 수 것이며, 정부와 교원노조와의 합의[9]는 교원들의 과도한 업무량을 해소하는 데 도움이 될 것으로 전망하고 있다. 하지만 이러한 몇몇 만족스러운 결과에도 불구하고 TUC는 정부가 더욱더 진보적이고 노동자의 복리증대를 위한 공공부문개혁을 위해 노력해야 한다며 정부를 압박했다. 결국 정부와 노조 지도자들이 참가하는 공공서비스 포럼(Public Services Forum)의 창설을 약속받았지만, CBI측이 공공부문의 개혁이 CBI와의 협의 없이 TUC와의 일방적인 협의를 통해 이루어지고 있다며 강하게 반발하고 있어 그 실효성은 분명해 보이지 않는다.[10] 이러한 예에서 보듯이 TUC와 CBI의 대립각은 확실해 보인다. 두 진영 모두 정부를 비판하고 압박하고 있지만 그 방향은 정반대인 것이다. 앞으로의 공공부문 개혁이 어떻게 진행될지 쉽게 예단하기 어렵게 하는 부분이다.

■ 파견근로자에 관한 EU지침

현재 CBI와 TUC가 현격한 입장 차이를 보이고 있는 부분 중 다른 하나는 파견근로자에 관한 EU지침(Temporary Agency Workers Directive)에 대한 것이다. 이 지침은 파견근로자들도 6주 이상 동일한 업무로 고용되는 경우, 정규직과 같은 보수와 근로조건을 보장해 주는 것을 주요 골자로 하고 있다.[11] 특히 이 안은 TUC의 2003 연례회의에서 중요한 사안으로 채택됐고, TUC가 계속해서 EU지침 통과를 위한 캠페인을 벌여왔다는 점에서 더욱 흥미롭다 할 수 있겠다.[12] 하지만 2003년 6월 EU 각료이사회(EU Council of Ministers)에서 이 안에 대한 표결이 실패한 후 계속적으로 주요 이슈로 여겨져 오던 이 EU지침은 결국 끈질긴 CBI의 로비로 의견일치를 보는 데 실패하고 말았다. 크게 논쟁이 되었던 부분은 파견근로자를 정규직과 같이 인정하는 기간의 문제였다. EU지침은 6주 이상 근무시 동일한 대우를 요구한 반면, CBI의 주장을 지지해 온 영국, 독일, 덴마크, 그리고 아일랜드에서는 이 기간을 12개월로 연장할 것을 주장해 왔다. 결국 영국 정부와 CBI의 효과적인 로비로 파견근로자에 관한 EU지침 안이 2003년 12월 1일로 예정된 EU각료이사회의 주요 협의안에서 배제될 가능성이 높아졌다. 다음 의장국인 이탈리아 정부가 다수의 회원국이 원할 경우 다시 주요 의제로 선택할 수도 있지만, 현재 영국 정부를 비롯한 여러 국가들이 12개월 안을 고수할 경우 그 가능성은 희박해 보이며, TUC는 이미 이 안의 통과는 상당히 어려울 것으로 판단하고 있다.[13]

이 안에 대한 CBI의 입장은 단호하다. CBI 사무총장인 Digby Jones에 따르면 CBI

8) 더 자세한 내용은 eironline, 'New Pay System Plaaned in National Health Service', http://www.eiro.eurofound.ie/2003/03/feature/uk0303104f.html 참고.

9) 더 자세한 내용은 eironline, 'Changes in the Pay and Workload in School Teachers', http://www.eiro.eurofound.ie/2003/02/feature/uk0302105f.html 참고.

10) CBI, 'CBI Questions Union-only Forum on Public Sector Reform', http://www.cbi.org.uk/news/index.html, 2003, 9, 2.

11) 이 EU지침의 출현은 단기간의 파견근로일을 선택할 수밖에 없는, 가장 심각하게 착취당하고 있는 파견근로자들을 보호하기 위한 EU의 요구에 기인한다.

12) TUC (2003a), p. 3.

13) TUC (2003b), 'Still Time for UK to Lift Block on Rights for Agency Workers', http://www. tuc.org.uk/work_life/tuc-7332-f0.cfm, 2003, 11, 20.

는 이러한 EU안에 대해 경영진이 단기간 필요한 근로자를 파견업체로부터 고용하고자 할 때, 직접 임금과 근로조건 협상에 참여하는 것 자체가 불필요하며 잘못된 발상이라고 주장한다. 동시에 이러한 문제는 단지 파견업체와 파견근로자만의 문제로만 남아야 하며, 6주후 정규직과 같은 대우를 해야 한다는 EU의 권고안은 경영자들의 요구와 주장을 무시한 공염불일 뿐이라고 강조하고 있다. 수정 없이 이 권고안이 시행 될 경우, 영국 노동시장의 유연성을 크게 훼손하고, 경영자들이 파견근로자를 고용하는 유인이 사라질 것이므로, 결과적으로는 경영자뿐만 아니라 근로자들에게도 돌이킬 수 없는 손해를 초래할 것이라고 경고하고 있다.[14)]

이러한 입장은 영국 정부도 비슷한 것으로 보인다. 영국 정부는 정부가 EU안을 거부했다는 TUC의 주장에 대해서는 부정하면서도, 파견근로 기간에 대해서는 경총의 입장인 12개월(1년)안을 찬성하고 있다. 영국 정부는 그들의 가장 큰 고려사항은 '고용불안 없는' 파견근로자 보호법은 찬성하되, 현재 EU에서 진행 중인 안은 결국은 고용주가 파견근로자의 고용을 거부함으로써 그동안 그들이 담당해 왔던 수많은 직종들을 사장시킬 것이기에 반대한다는 입장이다.[15)]

이러한 영국 정부의 입장에 대해 TUC는 영국 정부가 이 지침이 최종적으로 EU에서 통과되는 것을 막았고 파견근로자를 위한 적절한 조치를 거부하고 있다고 주장하며, 이러한 정부의 조치는 일년 이상 동일한 직장에 고용된 적이 없는 영국의 80만 노동자들에게 불이익을 가져올 것이라고 영국 정부를 비판하고 있다. 또한 TUC는 파견근로자를 차별할 수 있는 어떠한 논리근거도 존재하지 않는다며, 고용자들이 파견근로자를 선호하는 이유는 값싼 노동력을 제공해서가 아니라 노동의 유연성 때문이라며 파견근로자 차별철폐를 주장하고 있다. 또한 TUC는 12월 1일로 예정된 EU 각료회의 주요 협의안에서 파견근로자에 대한 논의가 배제될 가능성이 높음에도 불구하고, 아직도 영국 정부가 12개월 안을 포기할 경우 올해 안에도 EU지침이 통과될 가능성이 있다며 정부를 압박하고 있다.[16)]

영국의 파견근로자 실태를 분석한 한 설문조사(Winter 2002 Labour Force Survey)에 의하면 영국은 유럽에서도 파견근로자 구성비가 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 이들 영국의 파견근로자 중 74%는 1년 이내에, 54%는 6개월 이내에, 27%는 3개월 이내에 그들의 일자리를 옮기거나 그만둔 것으로 조사됐다. 25세 이하의 청년 근로자층의 결과는 더욱 심각하다. 93%의 청년 파견근로자들이 1년 이내에 다른 일자리로 옮겼으며, 73%가 6개월 이내, 32%가 3개월 이내에 다른 곳으로 일자리를 옮겼다. 어떤 식으로든 비정규직 파견근로자들의 보호가 시급한 것은 분명해 보인다.

14) Shout99 (2003), 'Agency Workers Directive off the Agenda', http://www.shout99.com/contractors/showarticle.pl?id=20621&n=, 2003, 11, 21 – *Shout99.com은 영국에서 가장 큰 프리랜서 네트워크임.

15) BBC News, 'UK Delaying Equal Pay for Temps', 2003, 11, 21.

16) TUC (2003b)

단체교섭제도 개혁과 새로운 사회적 합의제도의 도입을 위한 프랑스의 움직임

박 제 성
(낭트대 사회법 박사과정)

■ 머리말

프랑스 대혁명 이후, 국민의 보통선거로 선출된 대표들의 입법권은 결코 포기하거나 양보할 수 없는 민주주의의 가장 본질적인 부분이라는 인식이 프랑스에서는 전통으로 자리잡았다. 입법자의 일차적인 임무는 공익의 실현이며, 따라서 법은 특수계층의 이해를 대변하는 것이 아니라 전체 인민의 일반의사가 표현된 것이라고 본다. 프랑스에서 헌법재판제도가 1958년(1958년 11월 7일 헌법재판소 조직법에 관한 오르도낭스)에 와서야 도입되었다는 사실도 입법의 절대성이라는 전통의 막강함을 웅변한다. 이는 노사관계에서도 예외가 아니다. 사회적 당사자의 위치를 정해 주는 것은 무엇보다 법이다. 노사 자치는 법이 정한 테두리 내에서만 가능하다. 사회적 당사자는 입법자보다 열등한 지위에 놓인다. 이것이 전통적인 인식틀이다. 그러나 이러한 전통은 특히 1980년대부터 일정한 변화를 겪게 된다. 그것은 무엇보다도 법 그 자체의 태도 변화에서 비롯된다. 법은 더 이상 모든 것을 완벽하게 규정하려고 하지 않으며, 많은 경우에 노사간의 협약으로 그 공백을 메울 것을 요청하고 있으며, 나아가 일정한 요건하에서는 법을 위반하는 것을 허용하기도 한다. 그러나 이 모든 것도 결국은 법이 원하는 경우에만 가능하다. 아직까지는 입법자는 자신의 절대권력을 포기하지 않았다.

그런 점에서 1990년대 후반부터 시작된 일련의 흐름은 주목할 만하다. 사용자측에서 먼저 제기된, '노사관계의 재정초(Refondation sociale)'[1]라고 명명된 이 운동은 국가에 입법권을 나누어 갖자고 요구한다. 노사관계에

대한 국가의 개입을 제한하려고 하며, 노사 문제는 노사의 자치에 의하여 해결되어야 한다고 주장한다. 국가가 독점적으로 입법권을 행사하는 영역과 사회적 당사자들이 알아서 처리할 영역을 구분하자고 요구한다. '노사관계의 재정초' 프로그램은 사회적 당사자와 사전 교섭 없이 35시간 근로제를 강행한 정부의 태도에 대한 사용자측의 반발에서 그 기원을 찾을 수 있다. 비록 그 이전까지 노동입법에 있어서 노사의 교섭 결과를 반영하는 이른바 '교섭된 법(loi négociée)'이 하나의 관행으로 자리잡고 있기는 하지만, 어떤 법적 효력도 갖지 않는, 사실상의 관행일 뿐이었기 때문에 조스팽 정부는 과감히 이 관행을 거부하고 정부 주도로 35시간제를 도입하였다. 이에 대해 사용자측은 사전 교섭의 관행을 법적 수준에서 보장받기 위한 일련의 프로그램을 추진하게 된 것이다. 이 프로그램은 21세기에 들어서자마자 노동계의 동의를 얻는 데 성공하였으며, 마치 새로운 세기의 새로운 패러다임으로 자리잡은 듯, 곧이어 국가의 동의까지 얻어 내기에 이르렀다.

■ 노사의 문제 제기

실업보험 개혁의 교훈

사용자측의 노력의 결실은 실업보험제도의 개혁을 둘러싼 정부와 노사의 일련의 공방에서 맺어지게 된다. 노사는 실업보험을 개혁하기 위하여 2000년 6월 14일 '재고용을 촉진하기 위한 방법과 수단에 관한 협약'을 체결한다.[2] 그런데 이 협약은 현행법과 저촉되는 규정들을 포함하고 있었기 때문에, 노사가 협약의 체결을 통하여 입법의 개정을 촉구할 수 있는지가 문제로 되었다. 콩세유데타는 노사는 협약으로 실정법에 저촉되는 규정들을 포함할 수 있으며, 다만 그 효력은 관련 법령의 개정 이후에만 발생하며, 정부는 관련 법령의 개정이 이루어진 후에만 해당 협약을 승인할 수 있다고 하여, 이 문제에 대하여 원칙적으로 긍정적인 답변을 주었다.[3] 실제로는, 총리와 MEDEF(프랑스경제인연합) 회장 사이의 직접적인 교섭과 합의에 이어, 법에 저촉되는 내용을 삭제한 새로운 협약이 체결되고 승인되었다.[4] 그 후 삭제된 원래 협약의 내용을 포함하는 입법의 개정이 이루어졌고,[5] 노사는 다시 삭제되었던 내용을 포함하는 새로운 협약을 체결하였다. 이 일련의 과정은 사회적 당사자들, 특히 사용자측에게 노동입법에 있어서 노사교섭 및 협약의 주도성을 사실상의 관행이 아니라 법적 수준에서 보장받기 위해서는 무엇을 해야 할 것인지에 대한 교훈을 제공해 주었다.

1) 이 프로그램은 1999년 MEDEF(프랑스경제인연합)에 의하여 추진되었는데, '21세기의 도전에 적합하고 효율적인, 현대적 노사관계 시스템을 구축하는 것'을 목적으로 내세우고 있다. <http://www.medef.fr/staging/site/page.php?pag_id=4> 참조.

2) 프랑스의 실업보험제도는 일차적으로 노사의 협약에 기초한다. 국가는 이 협약에 법적 근거를 부여하며, 협약이 규범적 효력을 갖기 위해서는 국가의 승인을 얻어야 한다.

3) 콩세유데타 2001년 7월 4일 판결.

4) 2001년 1월 1일 협약 (http://www.unedic.fr/unijuridis 참조) 및 2000년 12월 4일의 승인결정 (Journal Officie, n°282, 6 décembre 2000, p. 19339).

5) 2001년 7월 17일 법.

2001년 7월 16일의 '공동입장'

2001년 7월 16일, CGT(프랑스노동총동맹)를 제외한 모든 대표적 노동조합과 사용자단체들은 하나의 문서에 합의하였다. '단체교섭 강화의 방식과 수단에 관한 공동입장'[6]이 그것이다. 이 공동입장은 엄격한 의미에서 보면, 법적 효력을 갖는 '단체협약'은 아니다. 그러나 그 내용은 프랑스 노동법 전공자들을 당황스럽게 만들기에 충분할 만큼 사뭇 충격적인 것이었다.[7] 이 문서는 국가, 즉 입법자와 사회적 당사자들간의 상호 권한과 책임의 영역을 명확히 하고 각 영역 사이의 관계를 재규정하고자 한다. 이는 크게 세 부분으로 나누어진다.

첫째, 입법자의 관할에 속하는 영역이다. 노사관계에 적용되는 노동법상의 일반원칙의 확정이 여기에 속한다. 노동법상의 일반원칙은 최저기준으로서 노사의 합의에 의하여 근로자에게 보다 유리한 방향으로 수정할 수 있는 원칙을 말한다.

둘째, 입법자와 사회적 당사자들이 공유하는 영역이다. 법령에 의하여 정해진 일반원칙의 구체적인 적용방식에 관한 단체교섭이 이루어지는 영역이다. 여기에서는 입법자는 단지 단체교섭이 실패로 끝났을 경우에 근로자들에게 법령의 일반원칙이 차질 없이 적용될 수 있도록 하는 부차적인 역할을 담당할 뿐이다.

셋째, 전적으로 사회적 당사자들에게 속하는 영역이다. 법상의 최저기준을 개선하는 것과 법령에서 규정하지 않은 새로운 사항을 정하는 것이 이에 속한다.

이러한 영역 구분에 의하여, 입법자의 역할은 부차적인 것으로 물러나고 노사 당자사들의 단체교섭이 주도적인 위치를 차지하게 된다. "만약 입법자들이 노사관계를 규율하는 사항들을 법령에 의하여 구체적이고 경직된 방식으로 정하는 경우에는, 타협의 필요성은 사라질 것이며 단체교섭은 점진적으로 쇠퇴할 것이다"라고, 공동입장의 서명자들은 입법자들을 향하여 일종의 경고성 메시지를 던지고 있다.

끝으로 이러한 영역 구분을 담보하기 위하여, 협약의 내용이 법상의 최저기준에 위배되지 않는지를 감독하는 임무는 당사자들, 즉 행정권, 입법권 및 사회적 당사자들로부터 독립된 기관에 맡겨야 한다고 주장하고 있다. 또한 협약의 해석과 관련하여 법원은 협약당사자들의 대표로 구성된 위원회의 의견을 사전에 의무적으로 참고해야 한다고 주장하는바, 사건을 판단하고 결정하는 판사의 고유한 권한은 노사 당사자들의 의사에

6) "Position commune du 16 juillet 2001 sur les voies et moyens de l'approfondissement de la n égociation collective", *Droit social*, n°1, janvier 2003, pp. 92-95. 이 명칭은 MEDEF(프랑스경제인연합)의 '노사관계의 재정초' 프로그램의 일환으로 작성된 문서의 명칭을 취한 것이다(<http://www.medef-idf.fr/staging/site/page.php?pag_id=41> 참조). 한 학자는 이 문서에서 구사하고 있는 어휘들은 미디어에서 빌려 온 것으로 법적 개념을 무시하고 있으며, 결과적으로 텍스트를 진흙탕으로 만들었다고 강한 어조로 비판하였다. Gérard Lyon-Caen, «A propos d'une négociation sur la né gociation», *Droit ouvrier*, n°1, janvier 2001, p. 1 이하 참조.

7) 이 문서에 관한 분석글로는 Alain Supiot, "Un faux dilemme : la loi ou le contrat?", *Droit social*, n°1, janvier 2003, p. 59이하; Georges Borenfreund et Marie-Armelle Souriac, "Les rapports de la loi et de la convention collective : une mise en perspective", *ibid.*, p.72 이하; Gilles Bélier, "Des voies nouvelles pour la né gociation collective?", *Semaine sociale Lamy*, 23 juillet 2001, n°1038, p.7 이하 등 참조.

의하여 제한된다.

여기서 우리는 '민주주의와 입법권의 절대성'이라는 프랑스식의 전통적인 관념에 근본적인 변화가 대단히 선명한 방식으로 이루어지고 있음을 목격하게 된다.[8] 민주주의 국가에서 입법자는 '일반 의사'를 대표하며, 이 임무는 '특별 의사'에 종속되거나 양보할 수 없는 것으로 보는 것이 전통적인 프랑스식 민주주의 관념이라고 할 수 있다. 법이 사회적 당사자들의 위치를 정해 준다는 것이 전통적 관점이라면, 공동입장은 오히려 사회적 당사자들이 법의 위치를 정해 주고 있다는 점에서 전통적 관점을 180도 뒤집는 것이다.

■ 국가의 화답

2003년 1월의 '노동문서'

사회적 당사자들의 공동입장에 화답하여, 프랑수아 피용(François Fillon) 노동장관은 사회적 당사자들에게 보내는 '노동문서'를 작성하였다.[9] 동 문서의 첫머리에서 프랑수아 피용은 공동입장에서 밝힌 바와 같이, "사회적 당사자, 입법자의 권한 및 사회적 공서를 존중하고, 세계로 열린 변화된 경제환경에 맞춰, 노사관계 개혁 시스템 속에서 단체교섭에 새로운 도약의 기회를 제공하는 것"은 정부 또한 바라는 바이며, 그에 따라 사회적 합의제도를 보다 강화하기 위한 조치들을 제안하며 이러한 조치들을 포함한 법안을 마련할 것임을 밝히고 있다. 노동문서에서 밝히고 있는 조치들은 크게 네 가지로 구분된다.

단체교섭의 발전

현재 프랑스의 단체교섭법제에 의하면, 대표적 노동조합이기만 하면 아무리 소수 조합일지라도 유효하게 협약을 체결할 수 있으며, 동 협약은 협약적용 범위의 모든 사용자와 조합원과 비조합원을 불문하고 모든 근로자를 구속한다. 그런데 노조조직률이 10% 안팎에 머물고 있는 작금의 프랑스 현실에서, 소수 노조에 의하여 체결된 협약이 전체 근로자를 구속하는 법제의 정당성에 대한 비판이 끊임없이 제기되었다. 이에 노동문서는 협약의 유효성과 관련하여 '과반수제'를 도입하고 있다.

첫째, 산별 협약은 대표적 노동조합들의 과반수의 반대가 없는 경우에만 유효하게 될 것이다. 과반수 여부를 결정하는 방식은 산별 협약으로 정한다. 예컨대, 기업내 종업원대표 선거(종업원대표위원 선거와 기업위원회 선거)에서 획득한 득표수를 계산하기 위한 일정한 기간을 산별 협약으로 정하는 방식 또는 상대적 다수제나 최소 득표율 등을 정하는 방식이다.

둘째, 기업별 협약은 산별 협약에서 정한 기준에 따라 종업원대표 선거에서 과반수를 차지한 노동조합 또는 그러한 노동조합이 없는 경우에는 연합해서 과반수를 차지하는 노동조합들이 서명하거나 또는 그러한 노동조합들이 반대하지 않는 경우에만 유효하게

8) 이에 대해서는 Alain Supiot, *op. cit.*, p.65 참조.

9) «Approfondissement de la négociation collectiv», *Droit social*, n°4, avril 2003, p. 360. 동 문서에 대한 분석글로 Gérard Lyon-Caen, *ibid.* p. 355 이하 ; Antoine Mazeaud, «Sur l'autonomie collective des partenaires sociaux, depuis la Position commune du 16 juillet 2001», *ibid.*, p. 361이하 등 참조.

체결될 것이다. 혹은 기업내 근로자들의 과반수의 동의에 의하여야 할 것이다. 해당 산별 협약이 존재하지 않는 경우에는, 과반수 노동조합들에 의하여 체결된 협약만이 유효하게 될 것이다.

셋째, 다양한 수준의 단체협약간의 상호효력과 관련하여, 산별 협약은 기업별 협약이나 지역별 협약이 산별 협약에서 정한 내용과 다른 내용을 정할 수 있도록 할 수 있으며, 필요한 경우에는 유리의 원칙을 조정할 수 있을 것이다(즉 산별 협약보다 불리한 내용을 기업별 협약에서 정할 수 있도록 할 수 있다는 의미).

교섭기회의 확대

현재는 기업내 조합대표위원(Délégué syndical)이 존재하는 경우에만 기업별 교섭이 가능하다. 그러나 앞으로는 조합대표위원이 없는 기업에서는 선출된 근로자대표 혹은 대표적 노동조합에 의하여 교섭권을 위임받은 근로자가 기업별 교섭을 담당할 수 있을 것이다.

사회적 대화의 강화

첫째, 산별 차원에서나 기업별 차원에서나 사용자단체 혹은 사업주는 일체의 노동조합의 교섭 요구에 대하여 화답해야 할 것이다.

둘째, 군 이하의 단위, 군, 또는 도 단위에서 직업별 노사공동위원회의 설치 및 해당 지역에서의 협약의 체결을 통하여 지역별 사회적 대화의 발전이 강화될 것이다. 이는 산별 협약에서 정하는 내용을 존중하는 속에서, 중소기업 및 각 지역 단위에서 사회적 대화를 용이하게 하기 위함이다.

셋째, 동시에, 이러한 조치들을 통하여 그 지위가 한층 강화될 단체협약을 향유할 수 있는 권리가 강화되어야 할 것이다.

종업원대표기구의 설치 강화

현재는 대표성을 인정받은 노동조합만이 종업원대표위원 선거나 기업위원회 선거 제1차 투표에서 후보자를 출마시킬 수 있다. 그러나 이러한 방식은 근로자들로 하여금 대표적 노동조합에만 가입할 것을 강제한다는 점에서 정당화되기 어렵기 때문에, 투표 횟수를 1회로 줄이고 적법하게 조직된 모든 노동조합들이 후보자를 출마시킬 수 있도록 해야 할 것이다. 이러한 방식은 전국적 차원의 대표적 노동조합에 가입함으로써 대표성이 간주되는 노동조합과 대표성을 입증해야 하는 노동조합 사이에 발생하는 차별취급에 종지부를 찍게 될 것이다. 다만 전국적 차원의 대표적 노동조합에 가입하지 않은 노동조합은 단체교섭 및 단체협약의 체결과 관련하여서는 여전히 자신의 대표성을 입증해야 할 것이다.

2003년 11월의 '평생직업훈련 및 사회적 대화에 관한 법안'

프랑수아 피용이 약속한 바와 같이, 단체교섭제도의 개혁을 위한 정부 법안이 11월 19일 국무회의에 제출되었다. 동 법안은 '평생직업훈련 및 사회적 대화에 관한 법안'이라는 제목으로 되어 있으며, 제1장 제1조부터 제33조까지는 직업훈련제도의 개혁에 관한 것이고, 단체교섭 및 단체협약제도 개선에 관한 사항들은 제2장의 제34조부터 제49조에 규정되어 있다.[10] 동 법안의 주요 내

10) 법안의 원문은 http://www.travail.gouv.fr/pdf/pjfp.

용은 프랑수아 피용의 노동문서에 담긴 내용들을 좀더 체계화시킨 것이지만, 노동문서에서 불명확하게 표현되었던 것들을 좀더 명확한 형태로 표출한 것도 있다. 그러나 노동문서에 포함되었던 기업내 종업원대표 선거제도의 개혁에 관한 사항은 동 법안에는 포함되지 않았다. 한편, 정부는 법안 제출 이유서에서, 앞으로 모든 노동입법에 앞서 전국적 차원의 직업간별 교섭의 결과를 존중할 것이라는 '공식적 약속(engagement solennel)'을 하고 있다. 비록 법안 제출 이유서가 법적인 구속력이 있는 문서는 아니지만, 정부가 — 현대 정당정치에서는 입법의 주도권은 정부로 넘어간 지 오래다 — 노동입법에 있어서 사회적 당사자의 의사를 우선적으로 존중할 것임을 공식적으로 약속하고 있는바, 입법권의 절대성에 스스로 일정한 제한을 가하고 있다는 점에서 주목되는 부분이라 아니할 수 없을 것이다. 그러나 MEDEF(프랑스경제인연합) 회장인 세일리에르(Ernest-Antoine Seillière)는 "우리는 의식을 치르기(solenniser)를 원했던 것은 아니다"라며 이 "새로운 방식에 대한 헌법적·법률적 확인이 결여"되어 있다고 비판하였다.[11] 법안의 주요 내용은 다음과 같다.

단체교섭 및 단체협약 법제의 개혁

법안 제34조는 단체협약의 체결과 관련하여 과반수 대표성의 도입에 관하여 규정하고 있다.

우선 전국적 차원의 직업간별 협약은 대표적 노동조합들의 과반수의 명시적인 거부가 없는 경우에만 유효하게 체결될 수 있다.

직업별 협약 또는 산별 협약은 근로자의 과반수를 대표하는 노동조합(들)에 의하여 체결되어야 하며, 과반수 대표성을 정하는 방식과 기준에 관해서는 산별 협약으로 정하도록 하고 있다. 이 때, 과반수 대표성은 이를 위한 특별한 선거나 일정한 기간 동안의 기업내 종업원대표 선거의 결과를 고려하는 방식으로 정해져야 한다. 여기서 과반수 대표성을 위한 선거는 기업내 종업원대표 선거에 한정되지 않는다는 점에 주의하여야 한다. 즉 노동위원회(Conseil de prud'hommes) 선거의 결과도 고려할 수 있는 가능성이 열려 있다. 이는 산별 협약이 개별 기업 차원을 뛰어넘어 체결된다는 특성을 고려한 것이다. 이는 기업별 협약의 유효 요건으로서의 과반수 대표성이 기업내 종업원대표 선거의 결과를 고려하도록 규정한 것과 대비하면 명확하다. 과반수 대표성에 관한 산별 협약이 체결되지 않은 경우에는, 산별 협약은 대표적 노동조합들의 과반수의 명시적인 거부가 없는 경우에만 유효하게 성립된다. 이는 직업간별 협약의 성립 요건과 동일하다.

기업별 협약의 체결은 산별 협약으로 다음의 두 가지 중 하나의 방식을 채택하여 정하는 바에 따른다. 만약 그러한 산별 협약이 체결되지 않는 경우에는 두 번째 방식이 적용된다.

첫째, 기업별 협약은 기업내 종업원대표 선거에서 과반수를 득표한(협약이 특정한 유권자 그룹에 특수한 사항을 담고 있는 경우에는 그 유권자 그룹에서 과반수를 득표하여야 한다. 이하에서도 마찬가지임.) 노동조합 또는 그러한 노동조합이 없는 경우에는

ds.pd> 참조.

11) 2003년 11월 18일의 기자회견에서. 원문은 <http://www.medef.fr/staging/site/page.php?pag_id=12654> 참조.

합하여 과반수를 득표한 노동조합들에 의하여 체결되어야 한다. 만약 과반수 요건이 충족되지 않는 경우, 즉 단독으로 과반수를 득표한 노동조합이 협약 체결을 거부하거나, 그러한 노동조합이 없는 경우에 협약에 서명하고자 하는 노동조합들이 합해서 과반수 득표를 넘지 못한 경우에는 이들 노동조합들의 요청으로 기업내 근로자들의 과반수의 동의를 얻어 체결될 수 있다.

둘째, 기업별 협약은 기업내 종업원대표 선거에서 과반수를 득표한 노동조합 또는 그러한 노동조합이 없는 경우에는 합하여 과반수를 득표한 노동조합들의 명시적인 거부가 없는 경우에만 유효하게 체결될 수 있다.

어떤 경우든지 단독으로 과반수를 득표한 노동조합의 결정력은 거의 절대적인 것이라고 할 수 있다. 한편, 기업내 단독 과반수 노동조합에게 주어진 이러한 독점적 지위는 산별 차원의 과반수 노동조합에게는 주어지지 않은 것이다. 즉 산별 협약의 체결에서 거부권을 행사할 수 있는 것은 단독으로 과반수를 득표한 노동조합이 아니라, 전체 대표적 노동조합들의 과반수이기 때문이다. 그러므로 가장 거대한 대표적 노동조합이라 하더라도 단독으로 협약의 성립을 저지할 수는 없다. 이러한 구별은 산별 차원에서 하나의 거대 노동조합이 전체 노사관계를 지배하는 상황이 바람직하지 않다고 보는 데서 오는 것 같다. 적어도 기업 차원에서는 거대 노동조합이 반대하더라도 근로자들의 직접 투표에 의한 과반수 동의로 협약을 체결할 수 있는 가능성이 열려 있는 데 반해, 산별 차원에서는 그러한 투표에 의한 근로자 전체의 과반수 동의 제도를 도입하기가 곤란하기 때문에 결과적으로 거대 노동조합의 의사에 따라 협약체결 여부가 결정되고 나머지 소수 노동조합들의 존재가 사실상 무시되기 때문이다. 이는 단체 협약이 조합원들에게만 적용되는 것이 아니라 협약적용 범위의 모든 근로자들에게 적용된다는 프랑스 단체 협약법제의 특수성과도 연관되어 있다.

법안 제36조는 직업간별 협약과 산별 협약간의 유리의 원칙 적용 문제를 다루고 있다. 현재의 규정(노동법전 L. 132-13조)에 따르면, 하위 협약은 상위 협약에서 정한 내용보다 근로자에게 불리한 내용을 포함할 수 없다. 그러나 법안은 상위 협약이 이를 명시적으로 규정하고 있는 경우에만 적용되도록 제한하고 있다. 결과적으로, 직업간별 협약의 내용은 명시적 규정이 있는 경우에만 하위 협약을 구속한다.

법안 제37조와 제38조는 산별 협약과 기업별 협약 사이의 위계와 관련하여 기업별 협약의 자율성을 확장시키고 있다. 현재의 규정(노동법전 L. 132-23조)에 따르면, 기업별 협약은 산별 협약에서 정하지 않은 사항이나 근로자에게 보다 유리한 사항만을 정할 수 있다. 그러나 법안 제37조는 최저임금, 직업분류 및 사회보장법전 제9권 제1장에서 정한 집단적 이익과 노동법전 제9권에서 정한 직업훈련기금을 제외한 나머지 모든 사항에 관해서, 산별 협약으로 달리 정하지 않는 한 기업별 협약으로 산별 협약의 내용과 다르게 정할 수 있도록 하고 있다. 또한 법안 제38조는 법령이 그 적용과 관련하여 산별 협약의 체결을 언급하고 있는 모든 경우에 기업별 협약의 체결도 언급된다고 하여 기업별 협약의 자율성을 보다 강화시키고 있다. 다만 야간근로의 정의(노동법

전 L. 213-2조)와 간주근로시간(노동법전 L. 212-4조)에 관한 것은 예외이다. 전자는 유럽연합의 규정에 종속되고, 후자는 데크레에 종속되기 때문이다.

법안 제40조는 새로운 교섭 단위로서 그룹교섭에 관하여 규정하고 있다. 그룹교섭은 그 동안 판례에 의하여 인정되고 있었는데,[12] 이 번에 입법으로 이를 명시한 것이다. 그룹 협약은 하나의 그룹에 속하는 대표적 노동조합과 그룹의 지배적 기업의 사용자 사이에 체결되며, 기업별 협약의 효력과 관련한 규정들이 적용된다. 그룹 협약은 그룹 구성 기업들이 속하는 부문의 산별 협약의 명시적 규정이 없는 한, 산별 협약의 내용과 다른 내용을 정할 수 없다. 이것이 기업별 협약과 그룹 협약이 다른 점이다. 전자는 원칙적으로 산별 협약과 다르게 정할 수 있는 반면, 후자는 원칙적으로 그것이 허용되지 않는다. 이는 그룹 협약에 대해서도 원칙적으로 산별 협약과 다르게 정할 수 있도록 허용하게 되면, 근로자들에 대한 협약 적용의 불안정성을 초래할 수 있으며 그룹 단위의 노사관계가 불안해질 수 있기 때문이라고 설명된다.

중소기업에 있어서 교섭기회의 확대

법안 제41조는 조합대표위원(Délégué syndical)이 없는 기업[13]에서 교섭 기회의 확대를 위한 규정을 담고 있다.

첫째, 조합대표위원이 없는 기업 또는 상시근로자 50인 미만의 기업에서 조합대표위원의 직을 겸임하는 종업원대표위원(Délégué du personnel)이 없는 기업[14]에서는, 기업위원회 근로자위원[15] 또는 기업위원회가 없는 경우에는 종업원대표위원이 교섭을 진행하고 협약을 체결할 수 있도록 산별 협약에서 정할 수 있다.[16] 다만, 이 협약은 해당 기업이 속한 부문의 산업별 노사위원회의 승인을 얻고, 법에서 정한 절차에 따라 관할 행정관청에 제출된 이후에만 효력을 발생한다.

둘째, 조합대표위원이 없는 기업에 선출직 종업원대표도 존재하지 않는 경우에는 전국적 차원에서 대표성이 인정된 노동조합들에 의하여 교섭권을 위임받은 근로자가 기업별 협약을 체결할 수 있도록 산별 협약에서 정할 수 있다.[17] 이 교섭권 위임은 특정된 교섭에 대해서만 효력이 있으며, 하나의 노동조합은 한 명의 근로자만을 위임할 수 있다. 위임된 근로자가 체결한 협약은 데크레에서

12) Cass. soc., 30 avril 2003, n°01-10.027.

13) 상시사용 근로자 50인 이상의 기업에 조합지부를 설치한 대표적 노동조합은 조합대표위원을 임명할 수 있다.

14) 종업원대표위원은 상시근로자 11인 이상인 기업에 설치되며, 상시근로자 11인 이상 50인 미만의 기업에서는 종업원대표위원을 조합대표위원의 직을 겸하도록 할 수 있다.

15) 기업위원회는 상시근로자 50인 이상의 기업에 설치된다.

16) 이 규정은 사실 1996년 11월 12일 제96-985호 법 제6조의 규정을 그대로 반복한 것에 불과하며, 1996년 법의 규정 또한 1995년 10월 31일의 직업간별 전국 협약의 내용을 옮긴 것이다. 동 법의 원문은 <http://www.legifrance.gouv.fr>에서 검색 가능하다.

17) 이 규정 또한 위의 1996년 법의 규정을 반복한 것이다. 한편 1998년 6월 13일 제98-461호 법(일명 오브리법)에서도 근로시간 단축을 위한 교섭과 관련하여 동일한 규정을 두고 있다. 그러나 1998년 법은 선출직 종업원대표에 의한 협약체결의 가능성은 규정하고 있지 않다. 이 점이 1996년 법 및 프랑수아 피용의 법안과 본질적으로 다른 점이다. 1998년 법의 원문도 http://www.legifrance.gouv.fr에서 검색 가능하다.

정하는 절차에 따라 근로자들의 과반수의 동의를 얻어야 하며, 법에서 정한 절차에 따라 관할 행정관청에 제출된 이후에만 효력이 발생한다. 교섭권을 위임받은 근로자는 노동법전 L. 412-18조에서 정한 보호를 받으며, 위임이 종료한 시점으로부터 12개월 동안에 이루어지는 해고에 대해서는 행정관청의 승인을 얻어야 한다.

선출직 종업원대표 또는 위임된 근로자에 의하여 체결된 협약을 갱신하거나 해지하는 경우에도 역시 위의 규정들이 적용된다.

협약접근권 및 디지털 조합활동의 강화

법안 제43조는 근로자들의 협약접근권을 보장하고 있다. 기업내에 적용되는 협약상의 권리에 대하여 근로자와 선출직 종업원대표에게 정보를 제공하는 것에 관한 구체적 절차는 산별 협약으로 정한다. 그러한 산별 협약이 없는 경우에는, 사용자는 신규 채용되는 근로자에게 해당 기업에 적용되는 산별 협약 또는 기업별 협약의 내용을 공지하여야 한다. 사용자는 협약의 사본을 기업위원회, 종업원대표위원 및 조합대표위원에게 배부해야 하며, 신규 채용되는 근로자에게도 이를 배부하여야 한다. 또한 사용자는 종업원들이 볼 수 있게 작업 장소에 협약 사본을 부착하여야 한다.

법안 제45조는 디지털 시대의 조합활동의 변화에 대하여 규정하고 있다. 노동조합의 전달사항이나 선전문을 기업의 인트라넷상에 설치된 노동조합의 사이트나 기업의 이메일 시스템을 통하여 근로자들에게 배포할 수 있도록 기업별 협약으로 정할 수 있다. 이메일 배포는 기업 전산망의 정상적인 운영을 해치지 않아야 하며, 작업 수행을 방해해서는 아니 된다. 또한 이메일 배포에 관한 구체적인 사항들, 특히 노동조합이 기업의 전산망에 접근할 수 있는 절차와 근로자들이 이메일을 수신하거나 거부할 수 있는 자유를 보장하기 위한 기술적 규정들은 기업별 협약의 대상이 된다.

기 타

법안 제49조에 의하면, 정부는 2007년 12월 31일 이전까지 동 법안의 실시에 관한 보고서를 전국단체교섭위원회의 의견을 들어 의회에 제출하여야 한다.

■ 맺음말

법안은 노사의 교섭 결과를 반영한 것이라고 강조하고 있지만, 피용을 제외하고는 누구도 그다지 만족해하는 것 같지 않다. 사용자측은 기업별 협약의 자율성을 보다 강화해야 한다고 주장하며, 노동조합은 그것은 노동법의 해체라며 거세게 반발하고 있으며, 노동법 전문가들의 의견도 대체로 비판적이다.[18] 다만 바르텔레미(Jacques Barthélémy, 변호사)는 법안에 대체로 우호적인 평가를 내린다: 노동법이 사회적 약자인 근로자를 보호하기 위하여 사용자에게 부과하는 강제사항들이 노사의 합의에 의한 것일 때, 경제논리와 사회논리는 보다 잘 절충될 수 있다. 그런 의미에서 보다 폭넓은 계약화를 지향하는 이 법안은 바람직한 것으로 보인다. 그러나 벨리에(Gilles Bélier, 변호사)는 법안이

18) 프랑스 일간지 르몽드는 이 법안의 중요성을 감안하여 일면 톱기사로 다뤘으며, 한 면 전체를 할애하여 노동조합의 반응과 전문가들의 의견을 소개하고 있다. Le Monde 2003년 11월 19일자 참조.

불완전하며 합의를 이끌어 내기에는 부족하다고 평가한다: 노동입법의 안정성을 위해서는 법과 단체교섭 사이의 상호관계를 설정하는 것이 필수적인 데도 불구하고 법안은 이를 다루지 않는다. 또한 과반수제의 도입은 정치적 민주주의와 사회적 민주주의를 혼동한 것으로서, 오늘날 노동조합측의 냉정한 규율에 대한 시도가 활동가들이 보다 급진적인 단체로 이동하는 결과를 낳는 것을 본다면 그것은 무분별한 짓이다. 그럼바흐(Tiennot Grumbach, 변호사)도 법안이 낡은 도식에 근거하고 있다고 비판한다: 그룹 내의 기업들이 여러 산업 부문에 속하는 경우에 산별 협약, 그룹 협약 및 기업별 협약 사이의 관계에 대해서 법안은 침묵하고 있다. 마치 세계화가 중소기업은 건드리지 않은 것처럼. 법안대로라면 노동조합이 조직되어 있는 대기업 근로자들과 보다 열악한 지위에 있는 중소기업 근로자들 사이의 간격은 더 벌어지게 될 것이다. 한편, 앙투안느 리옹-캥(Antoine Lyon-Caen, 파리 10대학 노동법 교수)은 문제 제기는 적절하지만 그 파장에 대한 인식은 부족하다며 법안의 준비 부족을 비판한다.: 법안은 산별 협약에 커다란 책임을 부여하고 있다. 지금까지 법의 관할 사항이었던 단체교섭의 기틀마련은 산별 협약으로 넘어갔다. 그렇다면 산별 협약에 과반수제를 강제하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 법안은 산별 협약을 거부권 행사 여부와 연결짓고 있다. 또한 선출직 종업원대표나 위임된 근로자에게 교섭권을 부여하는 것은 과반수 원칙을 정면으로 부정하는 것이다. 새로운 놀이 규칙은 놀이판에 참여하는 자들이 그것을 이해하고 받아들일 때만 가능하다. 그런 점에서 법안이 심층적인 합의를 모색하지 않은 것은 유감이다.

동 법안은 12월 11일 하원 제1독회를 시작으로 의회의 심사대에 오르게 된다. 새로운 세기의 새로운 패러다임을 향한 프랑스의 실험이 어떤 성과를 낳을지 주목된다.

2003 미국의 단체교섭 I: 교섭의 이슈와 갈등의 원인

권 순 원
(코넬대 노사관계대학원 박사과정)

■ 배경과 쟁점

간헐적인 부침에도 불구하고 최근의 미국 경제를 평가하는 시각들은 대체로 부정적이다. 시장을 지탱하고 있는 '소비'의 대상은 주로 외국의 수입품들[1]에 집중되고 있으며, 실업률이 예측치 아래에서 유지되는 이면에 '비정규 노동'의 급격한 증가와 노동력의 대규모 '시장이탈'이 내재하고 있다. 제조업 가동률이 1983년 이래 최고 수준이라는 유망한 서베이[2] 결과에도 불구하고 생산자본의 과도한 해외의존 및 무역적자를 이유로 산업 분석가들은 '낙관'을 주저한다. 여기에 관리 능력을 넘어선 정부의 재정적자 또한 우려의 중요한 근거가 되고 있다.

90년대 후반 이래 지속된 이러한 경제적 불안의 '노동시장' 내 반응이 '고용조정'이었으며, '최소 조정'의 대가로 사용자들은 지속적인 노동비용의 삭감을 요구해 왔다. 약 19,000여건의 협약이 갱신된 2003년의 단체교섭은 이러한 조건하에서 진행되었으며, 핵심쟁점은 단연 '노동비용(의료보험료, 연금비용 그리고 임금)'의 감축이었고, 그 가운데에서도 전략적 화두는 '의료보험료의 노사간 분담[3]'이었다.

1) 2003년 상반기 일본의 자동차 제조업체인 도요타는 사상 최초로 디트로이트 자동차 빅쓰리 가운데 부동의 2위를 고수하고 있던 포드를 따돌리고 '넘버투'의 자리를 차지했다.

2) Edmund L. Andrews and Floyd Norris, 'Manufacturing at Highest Level in Two Decades', *New York Times*, Dec. 1. 2003.

3) 최근까지 대부분의 단체협약들은 '의료보험료'의 사용자 전액 부담을 중요한 원칙으로 포함하고 있었다. 그러나 9.11 사태 이후 지급 수요의 폭증에 따른 보험회사들의 경영 악화와 의료비 상승은 보험 프리미엄의 급격한 인상을 초래, 기업의 비용부담을 가중시키는 결과를 초래했다.

본격적인 교섭이 진행되기 전인 2003년 1월, AFL-CIO의 단체교섭 센터장인 릭 뱅크(Rick Bank)는 '의료보험료' 문제를 교섭의 제일의 쟁점으로 제시하면서 "현재 수준의 건강보험을 현행의 사용자 비용부담 원칙 하에서 유지하는 것이 2003년 단체교섭의 제일의 목표이며 이는 임금을 비롯한 여하한 쟁점에 우선한다"는 원칙을 발표했다. 이후 6월에 시작해 3개월여를 지속한 자동차산업의 교섭 과정에서도, 파업 직전에 극적으로 타결된 통신산업의 협약에서도, 남부 캘리포니아 슈퍼마켓 빅쓰리를 대상으로 8주째 지속되고 있는 UFCW의 파업과 사용자측의 직장폐쇄 과정에서도 분쟁의 핵심은 '의료보험료'였다. 아울러 이러한 '의료보험'을 둘러싼 갈등은 대선을 앞둔 정치권의 중요한 논쟁거리가 될 것으로 보인다.

이 글은 2003년에 진행된 미국 주요 산업들의 단체교섭 과정 및 협약 내용을 분석하는 것을 목적으로 한다. 내용은 전체 2부로 구성되며, 그 첫번째인 본 글에서는 올해의 주요한 교섭 부문을 간략하게 개괄하고 2003년 교섭의 마지막에 뜨거운 감자로 부상한 남부 캘리포니아 슈퍼마켓 빅쓰리(Big-three)에서의 노사간 갈등을 살펴볼 것이다. 두 번째 글에서는 2003년에 체결된 '대형' 협약(자동차, 통신, 고무 및 운송)의 전반적인 특징을 개괄하고 각 개별 협약의 '의료보험 비용부담' 원칙을 비교할 것이다. 아울러 2003년의 단체협약을 평가하고 미국 노동운동의 향후 전망을 간략하게 제시하고자 한다.

■ 2003년의 주요 단체협약

2003년 한 해 동안 진행된 단체협약은 그 규모와 포괄 범위의 측면에서 매우 중요한 의미를 내포하고 있다. 새로이 체결된 (혹은 교섭과정에 있는) 19,000여건의 신규 협약과 백만이 넘는 조합원 규모는 향후 수년간의 미국 노사관계를 예측할 수 있는 지표를 제공한다: 직전 협약에서 대부분 유예되었던 공장폐쇄 '조항'들의 조정 결과는 향후 노동조합의 조직력 유지와 관련해 매우 중요하며, 의료보험 및 연금 문제에 관련한 협약은 노동자들의 삶의 질뿐만 아니라 노동조합의 조직력 확대 전망에 관련해 매우 중요한 의미를 갖는다. 의료보험료의 급격한 상승은 의료서비스가 상대적으로 취약한 무노조 기업 노동자들의 노조화 시도를 자극할 개연성이 있기 때문이다.

325,000명의 조합원을 대상으로 4년간의 다년 협약을 체결한 UAW와 디트로이트 자동차 메이커들간 교섭의 과정은 내내 전국적인 이슈가 되었다. 조합원 153,000명의 통신노동조합(CWA) 또한 AT&T, Qwest 그리고 Verizon과 새로운 협약안에 조인했으며 전미철강노련(United Steelworkers of America)은 3만을 포괄하는 3개의 타이어 회사[4]와 새로운 협약안에 합의했다. 화물운송노련인 팀스터(Teamster)는 전미수화물운송연합과 4개 회사[5]의 65,000명을 대상으로 하는 협약에 조인했다. 그 외에도 미국 최대 노동조합 가운데 하나인 서비스노동조합(SEIU)이 전국 각지에서 다양한 규모의 협약을 체결했으며, 유에스 스틸은 철강노련

4) Goodyear Tire & Rubber Co. 9개 공장 20,000명, 8개 Bridgestone/Firestone Inc. 공장 6,000명 그리고 Uniroyal Goodrich 3개 공장 3,600명.

5) ABF Freight System, Roadway Express, USF Holland 그리고 Yellow Transportation.

[표 1] 2003년 체결(예정)된 주요 단체협약

노 조	사용자	노동자(명)
United Auto Workers (UAW)	Big Three (Vestion, Delpie)	325,000
Communications Workers of America (CWA)*	Verizon, Qwest, AT&T	153,000
United Food and Commercial Workers (UFCW)	Vons / Albertsons / Ralph	70,000
International Brotherhood of Teamsters	ABF, Roadway, USF, Yellow Trans.**	65,000
United Steelworkers of America (US)	Goodyear / Bridgestone / Uniroyal.***	30,000
UE and IBEW	General Electric	20,000
US	U.S. Steel / Former National Steel	19,800
Service Employees International Union (SEIU)	California janitors□ employers	16,500
Teamsters	California Processors	15,000
UAW	Deere & Co.	9,000
IBEW and Utility Workers (UW)	Southern Calf. Edison Co.	8,000
US and IBEW	Ingalls Shipbuilding	6,500
Four unions	Detroit Greektown, MGM, MotorCity	6,000
SEIU	Minn. Twin Cities' hospitals	5,000

주: *. Verizon과의 협약은 CWA와 Int'l Brotherhood of Electrical Workers (IBEW)의 두 노동조합에 의해 진행됨.
**. ABF Freight System, Roadway Express, USF Holland, 그리고 Yellow Transportation
***. Goodyear Tire & Robber Co. (20,000), Bridgestone/Firestone Inc. (6,000), Uniroyal Goodrich

(United Steelworkers of America)과 5년의 장기 협약에 합의했고, 미국내 최대의 가전 제조 메이커인 GE는 UE 및 IBEW와 오랜 진통 끝에 새로운 협약 마련에 성공했다. 그러나 남부 캘리포니아에서 진행되고 있는 UFCW(United Food and Commercial Workers)와 슈퍼마켓 빅쓰리간 교섭은 직전 협약의 시효를 넘기면서도 합의에 이르지 못하고 파업과 직장폐쇄 그리고 법정소송의 공방을 지속하고 있다.

위의 [표 1]은 2003년에 협약이 갱신되었거나 교섭 과정에 있는 주요 부문들을 요약하고 있다. 아래에서는 올해 예정되었던 '대형 교섭' 가운데 협약에 이르지 못하고 파업과 직장폐쇄로 맞서고 있는 '슈퍼마켓 교섭'의 진행 과정과 쟁점을 살펴볼 것이다.

■ '슈퍼마켓 교섭'의 이슈

Safeway-Vons의 약 21,000여 UFCW (United Food and Commercial Workers) 조합원들이 지난 10월 11일 사용자측 최종 교섭안을 거의 만장일치(95%)로 부결시키면서 시작한 파업과 '사용자연대 (corporate solidarity)'를 표방하며 파업 직후에 단행된 Albertsons과 Ralphs의 직장 폐쇄로 본격화된 슈퍼마켓 빅쓰리의 노사간 갈등은 8주째 접점을 찾지 못하며 평행하고 있다.[6] 현재

6) 신시내티시에 본부를 두고 있는 Ralphs는 미국의 8대기업이자 미국 최대의 슈퍼마켓 체인을 운영하고 있으며, 아이다호주에 뿌리를 두고 있는 Albertson은 미국의 35대기업이며, 전미 31개 주에 2,305개의 스토어를 소유한 미국 2대 슈퍼마켓 체인이다. 마지막으로 캘리포니아주 Safeway의 Vons and Pavilions은 미국 41대기업이다. 올해 교섭에서 UFCW는 Safeway의 Vons and Pavilions을 교섭

70,000여명의 노동자들이[7] 피켓 라인에 서 있으며 UFCW는 사용자측의 직장폐쇄 60일 전 사전공지 원칙 불이행을 이유로 두 슈퍼마켓을 법원에 고소함으로써 갈등이 법정까지 확대되었다. 3개의 빅쓰리 마켓에서 피켓 라인을 유지하고 있던 UFCW는 파업 역량의 집중을 위해 10월 31일 Ralphs의 피켓 라인을 다른 두 곳에 집중 배치했으며, 슈퍼마켓 사용자들은 파업대체인력을 고용해 업무를 정상적으로 유지하고 있다. 지난 11월 10일 시작된 연방중재위원회(Federal Mediation and Conciliation Service: FMCS)의 중재에도 불구하고 협상은 해결의 실마리를 찾지 못하고 있으며, 더욱이 사용자측이 '수퍼 3사' 간 '상호 재정원조 협약(mutual financial aid pact)'을 체결하고 이를 노동조합이 '반독점법' 위반으로 고발함에 따라 사태는 점점 어려운 국면으로 진입하고 있다.

UFCW 로컬 770이 공개한 사용자측 최종 교섭안의 핵심은 i) 주당 5달러의 건강보험료 노동자 부담(가족건강보험 가입자의 경우 15달러), ii) 검진 및 처방의 노동자 비용분담액 인상, iii) 의료 공제비 인상 등을 포함하고 있다. 연금비용의 노동자 부담액 증가 또한 쟁점이 되고 있으며, 임금지급 구조의 신구간 분리(segmentation between the old and the young)를 통한 신규 입직자에 대한 차등 임금지급 시도(two tires of wages and benefits) 또한 핵심적인 파업의 쟁점이 되고 있다.[8] 하지만, 무엇보다도 건강보험을 둘러싼 쟁점들이 문제의 핵심을 구성하고 있는 것으로 보인다.

대부분 노조화된 대형 슈퍼마켓 노동자의 건강보험료는 현행 단체교섭 직전 협약까지 사용자 전액 부담을 원칙으로 운영되어 왔다. 그러나 사용자측은 최근 수년간 진행된 건강보험료의 급격한 인상을 이유로 노동자들이 보험료의 일부를 분담해야 한다고 주장하고 있다. 최근 2년 사이에 보험료는 많은 경우 40%까지 인상되었으며 이러한 인상의 원인과 해결의 방식을 둘러싸고 노사는 논쟁을 지속해 왔다. 사용자들이 보험료의 분담을 요구하는 또 다른 이유는 무노조 기업의 시장 진입이다. '수퍼 3'는 이를 보험 프리미엄의 인상보다 훨씬 더 큰 잠재적 위협 요인으로 느끼고 있는 듯하다. 이러한 긴장은 월마트의 식료품 소매 사업부인 '월마트 수퍼센터'가 남부 캘리포니아지역의 식료품 소매시장에 진출할 것을 공식적으로 선언하면서 시작되었다. '수퍼 3' 사용자연합(FEC)은 월마트의 프로젝트를 시장 지배력에 대한 위협 요인으로 인식하고 있으며, 이를 노동비용 삭감의 중요한 근거로 제시하고 있다.[9] 하지만 산업 분석가들은 월마트 수퍼센터 40개가 계획대로 시장에 진입한다고 해도 잘해야 1% 정도의 시장을 잠식할

타깃으로 설정하고 집중교섭을 시도했으나 협약체결에 실패하고 말았다.

7) UFCW 로컬, 770, 135, 324, 1036, 1167, 1428 그리고 1442의 7개 로컬 등.

8) UFCW는 '새로운 임금구조하에서 신규 노동자들은 기존 노동자들의 임금수준에 결코 도달하지 못할 것이며 개인의 '정상 임금'에 도달하는 시간도 훨씬 오래 걸릴 것이라'고 예측한다.

9) 사용자연합(Food Employers Council; FEC)은 '슈퍼마켓들이 현재 고참 및 상위 직급의 노동력에게 18~20달러를 시간당 임금으로 지불하고 있으며, 시간당 1달러의 연금 적립금과 3달러 이상의 건강보험 및 각종 복지급여 비용의 적립을 고려 할 때 총 임금 비용이 시간당 평균 20달러를 훨씬 넘을 것'으로 예측한다. 하지만, 노동조합은 스토어 노동자들의 임금이 저임 7.40달러(포장담당)에서 고임 18.19달러(반숙련 정육 노동자) 수준이며 조합원 평균임금은 시간당 12달러 정도에 불과하다고 반박한다.

뿐이라고 예측한다[10] 요컨대, 신규 업체의 위협효과가 그다지 크지 않을 것이란 예측이다.[11] 이상의 두 가지 핵심 외부요인에 더해 산업 내적 원인 또한 중요하게 토론되어야 할 것이다. 일반적으로 타산업에 비해 소매 서비스업은 생산에 투여되는 전체 요소비용 가운데 노동비용의 비중이 매우 큰 특징을 갖는다. 노동비용의 부침에 따라 자본의 수익성이 큰 영향을 받게 되며 이 경우 비용절감의 제일 타깃이 노동비용이 될 가능성이 매우 높은데 이것이 산업 갈등의 중요한 요인이 되고 있다.

이러한 사정을 근거로 다양한 분석과 예상이 제시되었으나, 종합하면 현재까지 "노동조합은 해당 비용을 조합원들에게 부과하기 위한 준비를 하고 있지 않으며, 사용자들은 또한 해당 비용의 전액을 흡수할 의지가 전혀 없어 보인다". 현재 진행되고 있는 파업의 심리적 근원이 바로 여기에 있다. 게다가 노동조합의 입장에서 슈퍼마켓산업은 타 서비스산업에 비해 노동조합 조직률이 상대적으로 높으며, 대학 졸업장이 없고, 특별한 경험이나 훈련된 숙련기술 없이도 자식을 대학에 보내고 집을 살 수 있으며, 나아가 비교적 양질의 의료서비스가 사용자에 의해 제공되는 '희귀한' 산업 부문 가운데 하나이다. UFCW가 워싱턴의 노동조합 빌딩까지 저당을 잡히면서 파업기금을 마련할 정도로 강경한 입장을 보이고 있는 이면의 이유가 여기에 있다.

■ 연대(solidarity)와 전망

이번 캘리포니아 '슈퍼마켓 갈등'은 여러가지 조건으로 인해 전국적 이슈로 부상하고 있다. AFL-CIO는 이번 파업을 점증하고 있는 서비스 '계급'의 중산층 지위 유지를 위한 전략적 보루로 고려하고 있다. 아울러 점차 확대되는 서비스 산업의 비중을 고려할 때 이번 교섭은 노동조합의 조직력 유지 확대를 위한 핵심적 계기이기도 하다. 존 스위니(John Sweeney) AFL-CIO 위원장이 "건강보험료 문제가 지난 18개월 내에 진행된 미국 전역의 단체협약 과정에서 가장 핵심적인 이슈였다"고 주장하면서 피켓 라인에 함께 한 것도 이와 같은 전략적 배경이 중요하게 작용한 것으로 보인다. 피켓 라인에 선 스위니는 노동자들을 향해 "이번 빅쓰리 마켓에서의 파업이 성공할 것을 확신"하면서, "AFL-CIO는 미국 노동자들의 의료보험을 지키기 위해(to hold the line for America's health care)[12] 모든 수단과 방법을 가리지 않을 것"임을 맹세했다. 이어 지난 10월 30일 AFL-CIO는 약 85,000여명[13]의 슈퍼마켓 피켓 라인 노동자들을 지원하기 위해 전국 단위의 파업기금을 모집

10) Mark Husson, 메릴린치 슈퍼마켓 애널리스트.

11) 게다가 그레이 데이비스(Gray Davis) 전 캘리포니아 주지사가 리콜당하기 직전에 서명한 '의료보호 의무 입법안(helth-care mandate)'이 주의회를 통과할 경우 대부분의 사용자들은 노동자들에게 합리적인 수준에서 의료보험을 제공해야 하며, 노동자들에게 전가할 수 있는 비용의 분담액이 법적 제약을 받게 될 것이다. 이러한 가정이 현실화 될 경우(물론 공화당의 주정부 집권으로 의안의 생명이 위태로워지긴 했지만), 월마트 수퍼센터의 노동비용은 증가하게 될 것이며 따라서 노동비용을 둘러싼 기업간 경쟁의 '논리'는 약화될 것이다.

12) BNA, Collective Bargaining, *Daily Labor Report*, Oct.31, 2003.

13) 현재 남부 캘리포니아 빅쓰리 식료품 마켓 이외에, 미주리, 켄터키, 오하이오와 웨스트버지니아주의 UFCW 조합원들 또한 사용자측의 의료보험료 분담 요구에 저항해 파업을 진행하고 있다.

한다고 발표했다. 66개의 가맹 노동조합들 및 50여개의 주 연맹(state federations)과 AFL-CIO 산하 300여개 '중앙노동위원회'가 모금을 위해 동원되었다. UFCW의 위원장 도리티(Doug Dority)의 추계에 따르면 연내에 계획된 기금 모금 총액은 수천만 달러를 넘어설 것으로 보인다.

아울러 수많은 노동조합의 위원장 및 노동운동 지도자들이 이번 파업에 적극적인 지지를 보여주고 있다. 전미기계공연합(International Association of Machinists, IAM)의 버펜바거(Thomas Buffenbarger) 위원장은 IAM 노조원들이 파업중인 마켓 노동자들의 피켓라인을 넘지 않을 것임을 선언했다.[14] 그 외에도 파업 지역에 대규모 조합원을 보유하고 있는 노동조합들이 속속 '피켓 라인'의 고수를 선언하고 있다(Bakery, Confectionery, and Tabacco Workers 등). 아울러 LA지역 노조연합(Los Angeles County Federation of Labor)들 또한 UFCW의 파업 전선에 매우 강력한 연대를 고수하고 있다. 아울러 약 8,000여 배송 노동자들을 조합원으로 거느린 Teamsters 또한 전국적인 연대 사보타지 및 파업을 진행하고 있다. 이러한 사실 때문에 Safeway를 비롯한 슈퍼마켓 빅쓰리는 파업의 영향이 장기화·전국화[15]할 가능성을 우려하고 있다. 하지만 파업이 연내에 조정될 가능성을 없어 보이는데, 이는 양측의 상대적인 교섭력이 파업의 지속에도 불구하고 크게 약화되지 않았기 때문이다.

14) IAM은 캘리포니아주에서만 7만여명, 미주리주 35,500여명 그리고 오하이오주에 25,000여명을 대표하고 있다.

15) 교섭이 진행중이거나 교섭을 예정하고 있는 전국의 사업장에서 UFCW는 연대파업의 가능성을 지속적으로 선전하고 있다. UFCW 위원장인 도리티(Doug Dority)는 '남부 캘리포니아주의 빅쓰리 마켓들이 연내에 또다른 파업에 직면할 것임을 경고'하고 있는데, 애리조나주의 조합원들이 현재 새로운 협약이 체결되지 않은 상태에서 작업을 계속하고 있으며, 인디애나주와 멤피스주의 협약 시효 또한 곧 만료될 것이기 때문이다.

INTERVIEW

전문가 인터뷰

오노 아키라(小野 旭)
(일본노동정책연구연수기구 이사장)

소개
일본의 대표적 노동경제학자로 일본 동경경제대학 경제학부 교수이며, 2001년 일본노동연구기구의 소장으로 취임한 후, 2003년 말 현재 일본노동정책연구연수기구의 이사장으로 있다.

한국의 노사정에게 최신 국제노동정보를 소개하는 국제노동브리프에 일본 노동시장에 대한 이사장님과의 인터뷰를 소개하게 되어 기쁘게 생각합니다.

노동정책연구 • 연수기구의 성격 및 향후 계획

Q 먼저 최근 새로 개편된 노동정책연구연수기구의 이사장으로 취임하신 것을 축하드리며, 기관 소개와 향후 연구계획에 대해 설명을 부탁드립니다.

A 「일본노동연구기구」라는 이름으로 활동해 온 저희 기구는 금년 10월 1일부터 「노동정책연구 · 연수기구」로 명칭을 바꿔 새롭게 출발하게 되었습니다. 기구의 명칭에도 활동 내용이 반영되어 있는데요, 예전부터 해오던 노동에 관한 종합적인 조사 · 연구와 함께 새로이 노동행정기관의 사무담당 직원 등을 대상으로 하는 연수도 실시하게 되었습니다.

조사 연구에 대해 말씀드리자면 지금까지 해오던 것 이상으로 정책에 입각한 연구를 실시하여 노동정책의 입안이나 노동정책의 효과적이고 효율적인 추진에 기여할 것을 목적으로 하고 있습니다. 또 조사 · 연구를 정리할 때는 가능한 한 많은 사람들이 이해하기 쉬운 성과물을 간행하도록 노력할 것입니다.

연수에 대해서는, 후생노동성 직원 및 관계자를 대상으로 연수를 실시하면서 연구원에서 이루어지는 연구성과를 반영시켜 연수 내용을 더욱 충실하게 하고자 합니다. 또 연수의 장을 통해 노동행정 현장에서 발생하는 문제나, 일선에서 활약하고 있는 노동행정 담당자의 문제의식에 귀를 기울여 연구에 활용하고 있습니다.

저희 기관의 연구과제로는, 1년을 연구 기간으로 하는 능동적인 대응이 요구되는 단기연구와 조금 더 장기적인 관점에서 연구할 수 있는 프로젝트 연구가 있습니다. 이 프로젝트 연구는 9가지 중요한 테마로 구성되며 3년 반이라는 기간 동안 모든 연구원들이 참가하게 될 것입니다.

9가지 프로젝트 연구의 주제는 다음과 같습니다.

- 실업의 지역구조 분석에 관한 연구
- 노동조건 결정시스템의 재구축에 관한 연구

오노 아키라(일본노동정책연구연수기구 이사장)

- 일본 고용전략의 바람직한 모습에 관한 연구
- 다양한 근로형태를 가능하게 하는 취업환경 및 사회안전망에 관한 연구
- 기업의 경영전략과 인사처우제도 등의 종합분석에 관한 연구
- 직업능력개발에 관한 노동시장의 기반정비 방향에 관한 연구
- 일과 생활의 조화를 가능케 하는 사회적 시스템 구축에 관한 연구
- 종합적인 직업정보 데이터베이스 개발에 관한 연구
- 사무직 노동자를 중심으로 한 중장년 이직자의 재취직 지원 등에 관한 연구

2003년의 일본 노동시장과 정부의 노동시장정책

Q 최근 일본에서는 실업률이 약간의 호전을 보이는 등 고용·실업상황이 개선되고 있는 것 같은데, 2003년 1년을 돌이켜 보시면서 일본 노동시장의 현황 및 정부의 노동시장정책 전반에 대해서 설명을 부탁드립니다.

A 2003년의 일본 노동시장 동향을 보면 연초 5.5%였던 완전실업률은 서서히 계속 하락하고 있으며 9월의 완전실업률은 5.1%입니다. 9월의 완전실업자 수는 346만명이며 전년 동월대비 4개월 연속 감소한 수치입니다.

한편 취업자의 동향을 보면 최근 수년간의 움직임과는 다른 동향이 관찰되고 있습니다. 최근 수년간 남성과 여성 모두 전년대비 취업자수가 계속 감소하고 있는데, 특이하게 여성의 경우는 2003년 5월 이후 5개월 연속으로 취업자수가 전년대비 증가하고 있습니다. 그렇지만 남성취업자의 감소가 커서, 총 취업자수는 2개월 연속 전년 동월대비 감소했습니다. 남녀를 합한 취업자수는 9월 현재 6,346만명입니다.

그런데 경기 동향을 보면 일본경제는 2002년 초에 경기회복 국면에 들어가 수출 증가에 힘입어 생산이 회복되고 있습니다. 기업수익의 개선, 업황판단의 개선, 설비투자 회복 등 기업부문에서 상황이 개선되고 있고, 이에 따라 신규구인의 증가경향이 나타나는 등 고용관계 개선의 움직임이 나타나고 있습니다.

또 임금 동향을 보면 지금까지 계속 감소하는 추세였지만 이런 감소 추세가 보합세로 돌아서는 변화가 있었습니다. 이는 생산이나 기업 수입에 연동되는 형식으로 잔업수당이 증가하거나 보너스 감소율 저하가 크게 영향을 주고 있는 것으로 생각됩니다.

일본 같은 경우 실업률의 3/4 정도는 구조적 마찰적 실업에 의한 것이라 여겨지며, 따라서 구조적 마찰적 실업 해소가 시급한 과제입니다. 구조적 마찰적 실업이란 구인측과 구직측과의 사이에 기능, 자격, 연령, 지역 등 조건적인 측면이 맞지 않아, 이 고용의 부조화 때문에 실업이 발생하는 경우입니다. 이와 같은 고용의 부조화 해소를 비롯해 정부에서는 다양한 노동시장정책을 펴고 있습니다. 고용정책과 관련

해 주된 정책은 아래와 같습니다.

첫 번째 정책은 「조기재취직을 촉진하기 위한 노동시장의 기반정비」를 목적으로 한 것입니다. 직업소개제도나 근로자파견사업제도를 개선하고 민간 활력의 도입에 의해 노동력수급 조정기능을 강화하고 있습니다. 구인정보에 메일송신 서비스 기능을 추가하거나 구인 기업명 등을 포함한 폭넓은 정보를 제공하는 등의 적극적인 고용관계 정보 제공이 한 예가 됩니다. 또 시행고용제도(trial employment)를 적극 활용하여 취업경험을 축적한 사람들의 조기재취업을 촉진하거나 원활한 노동이동을 지원하기 위해 지원금제도를 시행하는 등 재취업지원 기능을 강화하기 위한 노력을 하고 있습니다.

두 번째 정책은 「양호한 고용기회의 창출 · 확보」를 지향하는 것입니다. 특히 중소기업의 적극적인 고용기회 창출에 주력하고 있으며 중소기업의 경영전략 기획이나 제품, 기술개발 등 인재에 관한 구인정보를 수집해서 제공함은 물론이고, 동시에 중소기업에 있어서의 인재 확보와 육성, 그리고 매력있는 직장 조성을 위한 지원을 하고 있습니다. 또 경기변동 등 경제적인 이유에 의해 사업활동을 축소할 수밖에 없어, 휴업이나 파견근무 등의 조치를 강구해 고용유지를 위해 노력한 사업주에 대해서는 지금까지 고용조정지원금을 지급해 고용유지 확보에 대한 지원을 해왔습니다만 이번에는 그 지급요건을 완화하는 등 특례조치를 강구하고 있습니다.

세 번째로는 「청년취업을 위한 종합적인 고용대책 추진」입니다. 중고생의 직업의식을 계발하기 위해 재학 당시부터 취업체험 기회를 폭넓게 제공하고 동시에 취업을 희망하는 고교 졸업예정자에게 취업활동에 필요한 지식이나 기본적인 실무능력을 부여하기 위한 훈련을 실시하고 있습니다. 또 최근 문제시되고 있는 대졸 미취업자 등 청년실업자에게 실질적인 능력을 습득하도록 하고, 그들을 정규고용으로 이행시킬 목적으로 단기간의 시행고용제도를 실시하는 등 청년고용대책을 추진하고 있습니다.

고령자 고용대책에 대해서는 나중에 말씀드리기로 하고 여기에서는 생략하도록 하겠습니다. 이 외에도 장애자와 외국인 노동자들을 위한 고용대책을 마련하고, 편모가정의 경제적 자립을 위한 취업지원도 실시하고 있습니다.

일본의 고용형태 다양화의 실태와 그 배경

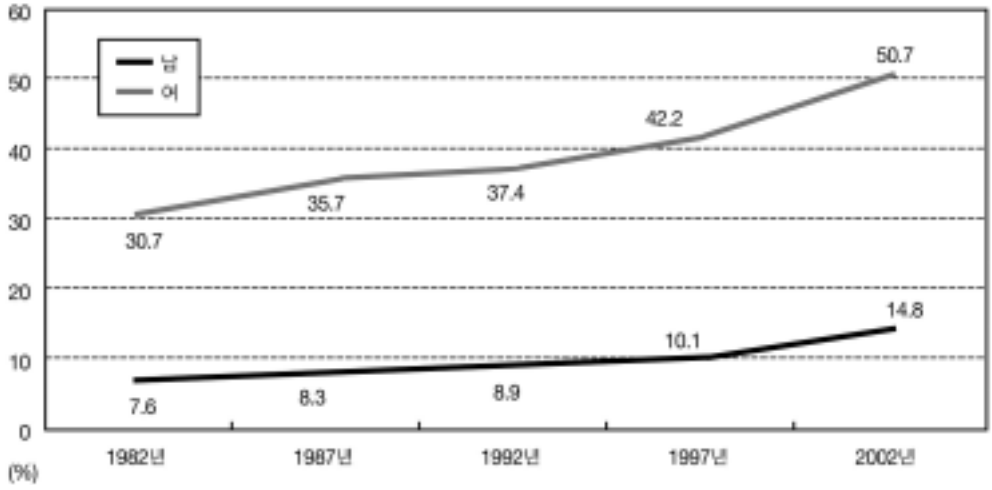
Q 세계적으로 다양한 고용형태가 출현하고 있는데, 일본의 고용형태 다양화의 실현 및 그 배경에 대해서 여쭤보고 싶습니다. 또 최근 한국에서는 비정규직 노동자 문제가 큰 사회 문제로 등장하고 있습니다. 통계에 의하면 일본에서도 비정규직 노동자가 큰 폭으로 증가하고 있는 것으로 보이는데, 그 실태와 정부의 관련 정책이 궁금합니다.

오노 아키라(일본노동정책연구연수기구 이사장)

A 고용형태나 취업형태의 다양화와 전형·비전형고용(정규직·비정규직고용)이라는 개념은 겹치는 부분이 상당히 많습니다.

우선 「취업구조기본통계조사」를 통해 전체 고용자에서 차지하는 비정규고용자(여기에서는 시간제근로자(Part Timer), 아르바이트, 촉탁, 인재파견회사의 파견사원 등을 의미합니다) 비율의 추이를 보면 여성, 남성 모두 최근 20년 동안 그 비율이 크게 증가한 것을 알 수 있습니다. 또 남성의 경우는 1982년 7.6%에서 2002년 14.8%로 7.2%포인트 증가했습니다(그림 1).

[그림 1] 성별 비정규직 비율의 추이



출처: 총무성 「취업구조기본통계조사」 연도별

이번에는 다소 오래된 통계이긴 하지만 비정규고용자의 실태를 파악하기 위해 1999년의 「취업형태의 다양화에 관한 종합실태조사」 결과를 인용하겠습니다. [표 1]은 취업형태별로 근로자의 비율을 나타낸 것입니다. 남녀의 합계를 보면 비정규사원의 비율은 27.5%이며 약 30%가 비정규사원인 것을 알 수 있습니다. 특히 여성의 경우는 비정규사원의 비율이 47.0%로 거의 절반에 가까운 수준입니다. 비정규사원의 내용을 보면 여성의 경우는 단시간 파트타임고용자(정사원보다 1일의 소정근로시간 또는 1주일의 소정근로일수가 짧은 사람)가 28.9%, 기타 파트타임고용자(정사원과 소정근로시간 · 소정근로일수가 거의 같은 사람)가 10.7%로, 파트타임고용자의 비율이 매우 높다는 것을 알 수 있습니다(표 1).

그러면 왜 이처럼 비정규직의 비율이 높은 것일까요. 노동수요측의 견해로서 흔히 거론되는 것은 기업은 인건비를 삭감하기 위해 정규직을 줄이고 파트타임노동자 등의 비정규직을 늘리고 있다는 것입니다.

그러나 여러가지 연구결과를 보면 정규직의 감소가 결코 파트타임노동자의 증가와 직결되는 것은 아

오노 아키라(일본노동정책연구연수기구 이사장)

[표 1] 성별•취업형태별 근로자 비율

	전체	정규직	비정규직	취업형태별 비정규직						
				계약직	임시직	단기파트타임	기타파트타임	출향	파견	기타
전체	100.0	72.5	27.5 (100.0)	2.3 (8.4)	1.8 (6.7)	14.5 (52.9)	5.8 (21.0)	1.3 (4.6)	1.1 (3.9)	0.7 (2.5)
남자	100.0	85.1	14.9	2.1	1.8	5.2	2.6	1.8	0.6	0.8
여자	100.0	53.0	47.0	2.6	2.0	28.9	10.7	0.4	1.8	0.6

주: ( )는 비정규사원 전체를 100으로 했을 때의 비율을 나타냄.
출처: 근로자「취업형태의 다양화에 관한 종합실태조사」, 1999년.

니라는 것을 알 수 있습니다. 즉 개별 사무소나 개별 기업을 보면 정규직과 비정규직의 대체관계가 늘 성립되는 것은 아니며 정규직의 감소와 비정규직의 증가는 별도의 현상으로 발생하고 있다는 것을 알 수 있습니다.

그러나 파트타임노동자의 비율이 50% 이상인 소매업 등의 산업에서는 정규직에서 비정규직으로 종업원의 전환이 활발하게 이루어지고 있는데, 가장 대표적인 예가 대형슈퍼마켓입니다. 대형슈퍼마켓의 경우 4명 가운데 3명이 파트타임노동자인데(75%) 이 비율을 조만간 80% 이상으로 올리려는 움직임이 있습니다.

또 노동공급측의 요인으로서 생각할 수 있는 것은 파트타임노동자의 대부분을 차지하는 여성의 '취향'을 반영한 결과라는 것입니다. 가사 · 육아 · 간호 등의 제약 때문에 비교적 취업시간의 구속이 느슨한 단시간 파트타임직을 선택하는 여성이 적지 않을 것으로 생각됩니다.

비정규직, 특히 파트타임노동자의 고용형태를 살펴보면, 기존의 정규직 노동자의 역할을 담당하는, 소위 조직의 핵심업무에 종사하는 파트타임노동자가 등장했음에도 불구하고 정규직과 파트타임노동자의 처우에는 큰 격차가 있습니다. 특히 여성 정규직과 여성 파트타임노동자 간의 임금격차는 점점 벌어지고 있어 연구 관심분야가 되고 있습니다. 이런 격차에 대해서는 합리적인 설명이 곤란한 경우가 적지 않습니다.

이런 현상을 염두에 두고 일본 정부는 파트타임노동자 지침을 개정하는 절차를 밟고 정규직과 파트타임노동자의 공정한 대우를 실현하려고 합니다.

고령자의 고용확보 진척 상황과 고령자 고용정책

Q 사회의 고령화에 따라 연금 수급연령을 높이려는 공적연금개혁이 곧 진행중인 것으로 알고 있는데, 최근 고령자의 고용 현황은 어떠합니까? 이에 대한 정부의 대책에는 어떤 내용들이 포함되는지 궁금합니다.

오노 아키라(일본노동정책연구연수기구 이사장)

A 일본에서는 공적연금의 수급연령 상향 조정과 더불어 고령자의 고용 확보가 중요한 사회적 과제가 되고 있습니다. 공적연금은 일정액부분인 기초연금과 추가부분인 보수비례부분의 2중구조로 되어 있으며 일정액부분에 대해서는 2001년도부터 2013년에 걸쳐 수급개시연령이 60세에서 65세로 상향 조정됩니다. 또 보수비례부분에 대해서는 2013년부터 2025년에 걸쳐 수급개시연령이 65세로 상향 조정됩니다.

공적연금의 상향 조정에 대응하는 형태로 2000년 4월에는 고령자고용안정법이 일부 개정되며 고령자의 안정된 고용 확보를 목적으로 사업주는 정년 상향 조정이나 지속고용제도의 도입 등을 통해 65세까지의 고용확보 조치를 강구하도록 노력하지 않으면 안 됩니다.

그러나 고령자의 고용확보가 원활하게 이루어지느냐 하면 실상은 그렇지 않습니다. 다소 오래된 데이터이긴 합니다만 2000년 9월에 후생노동성이 실시한 「고령자 취업실태조사」에 의하면 55~69세까지의 인구에서 취업자가 차지하는 비율은 남성 70.9%, 여성 44.2%이며, 1996년에 실시한 조사와 비교해 보면(남성 73.8%, 여성 43.5%) 남성의 경우 2.9%포인트 저하, 여성의 경우 0.7%포인트 상승한 것으로 나타납니다. 이처럼 여성의 경우 약간의 상승이 있었지만 남성의 경우는 취업자의 비율이 줄었습니다.

공적연금 수급개시연령의 상향 조정과 더불어 고용확보가 가장 시급한 60대 전반 연령층의 취업상황에 대해 말씀드리겠습니다. 이 연령층만을 놓고 보더라도 결코 좋은 결과를 얻지는 못하고 있습니다. 앞서 언급한 「고령자 취업실태조사」를 참고로 이 연령층의 취업상황을 보면 2000년 시점에서의 남성 취업비율은 66.5%, 여성의 취업비율은 41.5%이며 1996년 조사와 비교해 남성이 3.5%포인트 감소, 여성은 0.4%포인트 증가한 것으로 되어 있습니다. 이처럼 60대 전반의 고용확보가 진전됐다고 하기는 어려운 상황입니다.

그러나 정부는 고령자의 고용촉진에 상당히 힘을 기울이고 있기 때문에 향후 고령자의 고용촉진이 기대되는 바입니다. 정부의 고령자 고용대책은 크게 3개의 축으로 이루어집니다. 우선 첫번째 축은 60대 전반의 고용을 확보하는 정책입니다. 기업의 정년 상향 조정이나 지속고용제도의 도입 등을 지원하는 등 65세까지의 고용확보를 목표로 합니다. 두번째 축은 중장년층의 재취업을 촉진하는 정책입니다. 중장년층 구직자에 대한 시행고용제도를 통해 정규고용으로의 이행을 도모함으로써 조기재취업을 추진하거나 중장년층 실업자에 대해 취업지원 세미나나 취업상담 등을 실시함으로써 재취업을 지원하는 정책입니다. 3번째 축은 고령자의 다양한 취업이나 사회참여를 촉진하는 정책입니다. 정년퇴직한 고령자들이 삶의 보람을 느끼면서 지역사회에서 생활할 수 있도록 하기 위해 가벼운 취업을 희망하는 고령자에 대해 취업기회나 사회참여의 장을 제공하거나, 중장년층이 공동창업함으로써 스스로 지속적인 고용 · 취업기회를 창출할 경우 지원금을 지급하는 등의 방법으로 지원합니다.

오노 아키라(일본노동정책연구연수기구 이사장)

외국인근로자의 최근 현황과 향후 전망

Q 장기적인 관점에서 볼 때 향후의 일본에서는 노동력 부족이 예상됩니다. 이에 대응하는 중요한 대책으로는 외국인노동자를 활용하는 방법이 있는데 이 또한 최근의 쟁점으로 떠오르고 있는 것으로 알고 있습니다. 일본에 있는 외국인노동자의 현황 및 향후의 전망에 대해서 말씀해 주시기 바랍니다.

A 국제화와 더불어 취업을 목적으로 일본에 입국해 체류하는 외국인은 증가하는 경향에 있습니다. 2001년의 통계를 보면 합법·불법 합쳐서 약 74만명의 외국인노동자가 일본 국내에서 일하고 있는 것으로 추정됩니다. 일본의 노동력인구 중 외국인노동자의 비율은 2001년 시점에서 1.1%입니다(표 2).

그런데 외국인노동자가 일본에서 취업이 가능한 것은 출입국관리 및 난민인정법(통칭 「입관법」)에서 설정한 체류자격의 범위에 해당할 경우에 한해서 입니다. 취업이 가능한지 여부에 착안하면 다음 3가지 패턴으로 나눌 수 있습니다.

우선 첫번째로는 체류자격에 설정된 범위 내에서의 취업이 요구되는 경우이며, 여기에 해당되는 체류자격은 17가지입니다. 외교, 공용, 교수, 예술, 종교, 보도, 투자·경영, 법률·회계업무, 의료, 연구, 교육, 기술, 인문지식·국제업무, 기업내 전근, 흥행, 기술, 특정활동(워킹홀리데이, 기능실습생 등)의 17종류입니다만 일반적인 사무실에서 고용이 많이 발생하는 분야는 기술(컴퓨터기사, 자동차설계기사 등), 인문지식·국제업무(통역, 어학지도, 외환딜러, 디자이너 등), 기업내 전근(기업이 해외 본점 또는 지점에서 기간을 설정해 받아들이는 사원), 기능(중국음식·프랑스요리 요리사 등)의 4종류입니다.

두번째로 취업활동에 제한이 없는 체류자격이 있습니다. 영주권자, 일본인의 배우자, 영주권자의 배우자 등 4종류가 있습니다.

세번째로 원칙적으로 취업이 인정되지 않는 체류자격이 있는데 여기에는 문화활동, 단기간 체류, 유학, 연수, 가족체재 등 6종류가 있습니다.

체류 기간이 지난 후에도 일본에 머무르면서 일하는 불법체류자, 단기 체재나 연수 등 취업이 인정되지 않는 체재 자격을 보유하면서도 취업하는 자, 불법 입국하여 취업한 자 등은 불법취업자라고 합니다. 불법체류자는 2001년 시점에서 22.4만명이며 자격외 취업자나 불법입국자 등은 통계상 파악할 수 없습니다만 상당한 숫자가 될 것으로 생각됩니다(표 2).

1990년부터 2001년까지 외국인노동자 수의 추이를 보면 약 3배 정도까지 노동자수가 증가하고 있으며 향후 이런 경향이 계속될 것으로 충분히 예상할 수 있습니다(표 2). 일본 같은 경우는 향후 더욱 출산율 저하와 고령화가 가속화되어 틀림없이 노동력이 부족해질 것입니다. 현 시점에서는 외국인노동력의 활용에 관한 논의가 활발히 이루어지지 않고 있는 상황이지만 본 노동정책연구연수기구에서는 매년 외

[표 2] 외국인노동자 수 등의 추이

(단위: 만명)

	1990년	1992년	1993년	1994년	1995년	1996년
외국인노동자	26	58	61	62	61	63
불법체류자	10.6	29.2	29.7	28.8	28.5	28.3
외국인노동자비율	0.4%	0.9%	0.9%	0.9%	0.9%	0.9%
	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	
외국인노동자	66	67	67	71	74	
불법체류자	27.7	27.1	25.2	23.2	22.4	
외국인노동자비율	1.0%	1.0%	1.0%	1.1%	1.1%	

출처: 법무성입국관리국

국인노동자의 이동에 관한 국제회의(SOPEMI)를 개최해 외국인근로자의 활용을 포함한 다양한 사항을 적극적으로 논의하고 있습니다. 일본도 장기적인 관점에서 외국인근로자의 활용에 대해 진지하게 논의해야 할 때가 되지 않았나 싶습니다.

한일자유무역협정의 제휴와 양국의 노동력 이동에 관한 견해

Q 지금 한·일간의 자유무역협정 체결에 대한 논의가 진행 중입니다. 이러한 노동력 이동에 대한 이사장님의 견해를 듣고 싶습니다.

A 한일무역협정이 체결되면 양국간에 관세·비관세조치가 제거되며 또 그 이상으로 투자촉진·무역원활화나 양국의 기준인증(기준·규격 및 검사·검정)의 공통화를 포함한 폭넓은 시장통합 효과가 기대됩니다.

가장 큰 효과는 관세·비관세조치 철폐에 의한 무역확대 효과라고 생각합니다. 한 연구기관의 조사에 의하면 한국은 일본에서 비교적 높은 관세가 남아 있는 의류, 잡화, 해산물 등의 분야에서 대일수출이 증가할 것으로, 일본의 경우는 정밀기기나 금속제품 등의 대한수출이 증가할 것으로 예상하고 있습니다.

그러나 한일자유무역협정으로 인해 한일 양국 시장이 하나가 되면 한일 양국 기업간의 경쟁이 더욱 치열해지며 한편으로는 양국 기업간의 전략적 제휴도 이루어질 것으로 예상됩니다. 이러한 과정을 거쳐 기업의 생산성 향상이나 가격인하 등을 통해 경쟁력이 있는 기업이 발전할 것입니다.

이런 메커니즘은 시장경제 메커니즘을 통해 실현되겠지만 한일 양국 시장의 진정한 통합을 실현하기 위해서는 조세조약, 투자협정, 통관절차, 지적재산권 등 폭넓은 분야에서 양국간에 표준화·공통화를 추

진함과 동시에 상품, 서비스, 자금, 그리고 무엇보다도 인적교류를 촉진할 필요가 있습니다. 한일자유무역협정의 체결을 통해 양국간의 노동력 이동이 더욱 활발해질 것으로 예상됩니다.

산업공동화론에 관한 견해

Q 요즘 중국의 경제성장에 의해 많은 일본기업이 생산거점을 중국에 이전하는 경향이 있는데 이에 따른 산업공동화가 재차 쟁점화 될 것 같습니다. 일본에서 이 문제에 대한 논의는 어떻게 진행되고 있으며 이사장님의 견해는 어떠하십니까?

A 중국의 경제성장과 더불어 일본에서도 산업공동화론이 재연되고 있습니다. 일본의 우려는 제조업의 생산거점이 중국으로 이전됨에 따라 일본 국내의 취업기회가 감소하고 있다는 것입니다.

아시아로의 생산거점 이전 구조를 관찰해 보면 공정간 분업에서 제품차별화 분업으로 그 구조가 크게 바뀌고 있습니다. 공정간 분업이란 일본이 자본·기술 집약적인 생산공정을 담당하여 주요 부품이나 중간재를 수출해 해외에서 노동집약적인 조립공정을 담당하는 것입니다. 또 제품차별화 분업이란 동일제품 중에서도 가격이나 품질에 따라 일본과 해외에서 생산을 분담하는 것입니다.

당초 아시아로의 생산이전은 공정간 분업이 중심이었으며 저임금노동력의 활용을 목적으로 한 조립공정 이전이 대부분이었습니다. 그러나 동아시아의 기술수준이 높아지고 경제성장이 가속화되고 동아시아 역내시장이 비약적으로 확대되면서 전기나 정밀기기와 같은 기계산업에서는 공정간 분업에서 제품차별화 분업으로의 급속한 이행이 이루어졌습니다.

그런데 최근 두드러지는 중국의 공업화와 이에 따른 일본으로의 제품수출 급증과 그 영향은 질적으로나 양적으로나 다른 아시아국가의 경우와 크게 다르다고 생각합니다. 풍부한 저임금노동력을 보유한 중국에서의 현지 생산과 일본으로의 제품수출 확대는 자본재 수출에 의한 일본 국내의 생산과 고용확대를 훨씬 웃도는 규모로 진행되고있으며, 이 때문에 제품 이관에 의한 사업장의 축소·폐쇄나 이에 따른 고용 삭감이 진행되고 있습니다. 일본 국내 제조업의 공동화가 급속히 진전되고 있으며 이것이 고용에도 크게 영향을 주었다고 할 수 있습니다.

이런 사례를 보면 국제분업체제의 변화는 일본 국내의 생산이나 고용에 불리한 효과만 있는 것처럼 보입니다. 분명히 현지 생산으로의 전환으로 인해 일본으로부터의 수출은 감소될 것이며 해외로부터 역수입되는 것이 늘어나면서 국내 산업은 더욱더 타격을 입을 것입니다. 그러나 해외로 생산거점을 이전하면 중간재나 자본재의 해외 수출이 증가할 것이기 때문에 이것이 국내 고용에 호재로 작용할 것입니다. 또 일본이 기술개발에 더욱 주력함으로써 더 부가가치가 높은 지식집약적 제품의 생산에 성공한다면 이런 측면에서도 일본 국내의 생산과 고용확대가 기대됩니다. 흔히 듣는 이야기이지만 일본은 거액의 해외

투자를 했지만 이에 비해 해외에서 일본 국내에 직접투자한 사례는 극히 적습니다. 이 불균형을 시정하는 것도 국내 고용의 유지 · 확대를 위해 필요합니다.

2004년 일본 노동시장의 전망

Q 마지막 질문입니다. 2004년 일본 노동시장에 대한 전망을 부탁드립니다.

A 앞서 말씀드렸듯이 2003년은 완만한 경기회복기였고, 여기에 대응하듯이 완전실업률도 줄어들기 시작했습니다. 노동시장도 서서히 호전되는 기미가 보이는 듯 느껴지지만, 2004년의 일본 노동시장의 상황은 상당히 불확실한 요소가 많으며 정확한 예측이 어려울 것으로 생각됩니다.

노동수요는 파생수요이기 때문에 기업의 수익이 우선 개선될 필요가 있습니다. 현재 일본은 완만한 경기회복기에 있으며 기업수지 개선이 이뤄지고 있으나 국내외에 몇가지 리스크가 존재합니다.

우선 외적인 요인으로는 미국경제가 안고 있는 리스크가 있습니다. 미국경제는 개인소비와 설비투자가 호조를 띄고 있어서 실질성장률이 상승할 가능성이 크지 않은가 생각됩니다. 그러나 고용의 증가가 나타나지 않고 이 때문에 소비자 심리의 개선도 미미하며 개인소비 신장이 둔화될 가능성이 있습니다. 또 기대했던 것만큼 경기가 회복되지 않을 경우 다시 디플레이션으로 향할 우려가 있으며 만약 그런 우려가 현실로 나타나면 경기를 악화시키는 확실한 요인이 됩니다.

국내적인 요인으로는 주가와 장기금리 변화에 따른 리스크가 있습니다. 최근 닛케이 평균주가가 1만엔의 고비를 버티지 못하고 1만엔을 밑돌았습니다. 주가 하락은 일본경제를 악화시키는 주요 요인으로 작용합니다. 또 장기금리의 상승이 경기 실태를 반영한 것이라면 괜찮지만 경기 실태와 맞지 않게 상승할 경우는 대출금리나 주택융자금리 등으로 영향을 미쳐 일본경제에 좋지 않은 영향을 줄 우려가 있습니다.

최근 발표된 2003년 3/4분기 GDP 속보를 보면 3/4분기의 실질GDP 성장률은 0.6%로 이는 연평균으로 환산하면 2.2%의 경제성장률을 의미합니다. 현재 경제성장률은 엄청난 기세로 정부 예측을 웃돌고 있으며, 우리에게도 예상밖의 결과였습니다. 그런데 정부나 민간연구소의 예측을 보면 2004년이나 2004년도의 경제성장률은 2003년과 비슷한 수준 혹은 그것보다 낮은 수치를 전망하고 있는 곳이 대부분입니다. 경기는 이미 하향 국면으로 들어가 경제성장 속도가 둔화될 것이라고 예측하는 기관도 많습니다. 이처럼 경기 회복의 속도가 늦어지면 노동시장의 상황도 이에 따라 당연히 악화될 것으로 생각됩니다. 여하간 2004년의 노동시장 예측은 불확실한 요소가 많은 경기동향을 반영해 불확실한 것이 될 수 밖에 없습니다.

일본 외국인노동자 정책: 새로운 전개와 향후 전망

이구치 야스시(井口 泰)
(간사이가쿠인대학 경제학과 교수)

■ 일본의 외국인노동자 문제의 새로운 전개

21세기를 맞이하여 일본의 외국인노동자 문제는 새롭게 전개되고 있다. 이는 첫째로 일본 국내 외국인노동자와 그 가족들의 정착화 경향이 현저해졌다는 점, 둘째로 동아시아 국가들과의 지역경제통합이 일본에게 있어서 중요한 과제가 되고 있다는 점, 셋째로는 일본의 출산율 저하 현상이 한층 더 가속화되고 있다는 점에 의한 것이다.

외국인노동자 수용과 관련해 일본 정부는 1989년 이후 '전문직·기술직 노동자는 가능한 한 받아들인다(현재는 '적극적으로 받아들인다'로 되어 있음). 그러나 '소위 단순노동자' 수용에 대해서는 신중하게 검토한다'라는 기본방침을 견지해 왔다. 일본 정부에 의하면 '소위 단순노동자'란 이들을 받아들임으로써 일본의 사회·경제에 악영향을 줄 우려가 있는 모든 노동자를 의미한다.

1990년대 전반, 거품경제에 따른 노동수요 급증을 배경으로 '소위 단순노동자'를 받아들일지 여부에 관한 논쟁이 일어났다. 이를 필자는 '제1의 논쟁'이라 부른다. 그 후 경기불황과 출생률 저하가 진행됨에 따라 미래에 대한 불안감이 고조되었고 1998년 이후에는 '제2의 논쟁'이 시작되었다. 이는 미래의 인구감소에 대응해 이민자를 수용할지 여부에 관한 논쟁이다(井口. 2001: 40~44).

의외로 이런 논쟁은 일본 정부의 외국인노동자 수용 기본방침에 큰 영향을 주지는 못했다. '제1의 논쟁'이 고조되던 시기에 정부는 외국인연수제도 확충과 규제완화를 추진해 남미를 중심으로 일본계 노동자의 고용대책을 마련했으나 기본방침을 변경할 생각

은 전혀 없었다. 일본의 인구가 2006년을 기점으로 감소될 것이 예측되고 출산율 저하의 대책 마련이나 연금개혁이 정치적으로 중요한 과제가 되어 '제2의 논쟁'이 활발해지더라도, 정부 관계자는 공식적으로는 현행 경제계획 기간인 2010년까지는 기본정책 변경을 전혀 고려하지 않는다고 했다.

그러나 장기적인 경기불황 속에서 '소위 단순노동' 분야에서 일하는 일본계 외국인노동자의 정착이 늘어났고 그 가족들의 생활도 급속히 어려워졌다. 이 때문에 현행 법제도와 외국인노동자의 실정과의 괴리는 더욱 현저해졌다.

또 2003년 12월부터 일본은 ASEAN 또는 한국, 태국, 필리핀 등의 국가들과 자유무역협정(또는 '경제연계협정') 체결에 관한 교섭이 정식으로 시작될 예정이다. 또 정부는 2002년 9월에 '출산율 저하 대책(Plus One)'을 발표했으며 2003년에는 '차세대 건전육성법'이 성립되었음에도 불구하고 일본의 합계특수출생률(연령별 출생률 불변을 가정한 상태에서 15~49세 여성 1인당 출산하는 신생아 수)은 2002년에 1.32로 최저 수준을 기록하는 등 인구감소가 가속화되고 있다.

■ 외국인노동자를 둘러싼 최근 동향

일본에는 2002년말 현재 76만명 이상의 외국인노동자(전체 고용자의 1.3%)가 일하고 있는 것으로 추정되며, 불황임에도 불구하고 이 후에도 계속 증가했다(표 1).

일본 정부가 적극적으로 수용해 왔던 전문직·기술직 노동자는 계속 증가하는 경향이며 17만9천명에 달한다. 단, 이 통계는 필리핀 등에서 입국한 엔터테이너(윤락업 종사자)가 5만8천명 이나 포함된 수치이다. 또 대일직접투자가 급증했던 1999년경부터 일본에 부임해 온 외국기업 경영간부나 관리직이 급증해 체류기간에 관한 규제가 완화됐다. 또 일본 국내 대학을 졸업한 후 '기술'이나 '인문지식·국제업무' 등의 체류자격을 취득해 취직하는 중국 등 아시아국가 출신 유학생은 매년 약 3천명에 달하며 전문직·기술직 노동자의 증가에 기여했다.

브라질 등에서 온 일본계 외국인의 유입은 경기침체의 영향으로 한때 감소했으나 미숙련직종에서 일하는 일본계 외국인노동자는 23만명 정도로 높은 수준에서 소폭 변동하고 있다. 중요한 것은 단기간의 취업을 목적으로 입국한 브라질 등 남미지역 출신의 일본계 외국인의 체류기간이 장기화되고 있다는 점이다. 이들 일본계 노동자의 대부분이 하청업자 또는 파견업자에게 2~3개월의 짧은 계약기간으로 고용되며 최근에는 임금수준도 하락하고 있다. 또 수년간 일한 뒤 귀국을 희망한 일본계 외국인의 대부분은 연금보험이나 건강보험 등 사회보험에도 가입하지 않았다. 이들 가정에는 일에 바쁜 부모가 집을 비우는 사이에 학교에 가지 않는 어린이들이 많으며 미취학률은 지역에 따라서는 40%에도 육박하고 있다. 어린이들은 브라질에 귀국할 것인지 일본에 정착할 것인지 불확실한 상황에서, 진학이나 입시에 필요한 일본어 능력도 갖추지 못하고 있는 경우가 많아, 미래에 대한 불안감이 더 심화되고 있다. 이런 가운데 아이치현의 도시를 중심으로 남미계통 청년들에 의한 범죄가 급증해 위기감이 급속히 고조됐다.

이미 시즈오카현 하마마츠시, 아이치현 도

요타시 등 15개 지방자치단체에 의한 '외국인집중거주도시회의(外国人集住都市会議)'는 외국인의 취업이나 사회보장 문제와 더불어 2003년에는 남미계 청년의 교육과 취업대책에 초점을 맞추어 지자체 사업을 추진하기도 했다(외국인집중거주도시회의(外国人集住都市会議)2001,2002).

또 불법체류자수(不法残留者数)는, 경기침체의 영향으로 계속 감소하는 추세를 보이는데 약 22만명 정도로 추정된다. 불법체류자의 배경에는 매우 복잡한 움직임이 있다. 한편 강제퇴거처분 과정에서 법무장관이 발행한 '특별체류허가'에 의해 합법적 지위를 얻은 외국인은 최근 5~6천명이라는 높은 숫자를 기록하고 있다. 이는 불법체류자 가운데 체류기간이 장기화되고 예를 들어 일본인과 결혼하거나 자녀가 일본에서 태어나거나 일본에서 교육을 받는 등 일본 사회와의 관계가 밀접해진 사람이 늘어난다는 것을 의미한다. 또 한편으로는 불법입국 또는 불법체류하거나 조직범죄 등에 관여한 외국인의 검거건수도 연간 3만5,700건 이상으로 높은 수치를 기록하고 있다. 이런 조직범죄의 증가와 외국인노동자수의 증가 사이에는 직접적인 인과관계는 없다. 그러나 외국인 범죄의 증가는 불법체류자가 범죄를 범할 수밖에 없는 어려운 처지에 있다는 것을 시사하며, 일본 사회에서 외국인에 대한 차별적 견해를 낳을 수도 있다는 점이 우려된다.

이 밖에도 최근 주목할 만한 움직임은 중국을 중심으로 한 일본으로의 유학의 증가가 있다. 이들 유학생의 대부분은 사비유학생이며 학비를 충당하기 위해 아르바이트 등의 형태로 일을 한다. 장학금 제도의 확충이 유학생 증가 속도를 따라가지 못하는 가운데, 유학생이나 일본어를 공부하는 취학생

[표 1] 일본의 외국인노동자 추이(추계)

		1990	1995	1998	1999	2000	2001	2002
취업목적의 체류자격을 갖는 자		67,983	87,996	118,996	125,726	154,748	168,783	179,639
기능실습생[1]		3,260	6,558	12,144	19,634	29,749	37,831	46,455
유학·취학생의 자격 외 활동[2]		10,935	32,366	32,486	38,003	59,435	65,535	83,340
일본계 노동자[3]		71,803	193,748	234,126	220,844	233,187	239,744	233,897
불법 취업자	불법체류자	106,497	284,744	271,048	251,697	232,121	224,047	220,552
	자격 외 활동자[4]	–	–	–	–	–	–	–
전 체[5]		260,000 +α	600,000 +α	660,000 +α	670,000 +α	710,000 +α	740,000 +α	760,000 +α

주: 1) 워킹홀리데이로 입국한 사람이나 외교관 등의 가정에서 일하는 가정부를 포함.
2) 유학생 또는 취학생으로 지방입국관리국에서 자격 외 활동의 허가를 받아 일하는 자.
3) 일본계 노동자는 '일본인 배우자 등' 또는 '정착자(定住者)'와 같은 체류자격을 가지며 일본 국내에서의 활동에 제한이 없고 취업한 것으로 추정되는 자임.
4) 자격 외 활동으로 불법취업하는 자의 총 수는 추정이 어렵다.
5) 위의 수치는 영주권을 가진 외국인을 제외함.

출처: 법무성입국관리국 자료에 입각한 후생노동성 추계

(일본어학원 학생)의 수는 2002년에 모두 8만3천명에 달한다고 한다.

불황임에도 불구하고 지속적으로 증가하고 있는 체류자격 '특정활동'의 대부분을 차지하는 것은 '기능실습생'이다. 기능실습제도는 외국인 연수생이 기능평가를 통해 기능수준을 일정 수준 이상으로 인정받았을 경우 고용관계에 연결되어 체류자격을 '특정활동'으로 변경하여 총 2년(직종에 따라서는 3년)까지 취업할 수 있는 제도다. 불황 속에서도 수산가공, 섬유 등 비교적 저임금 업종으로 기능실습생의 수용이 확대되어 최근 들어서는 어업이나 농업 등 후계자 부족에 부심하는 분야에서도 기능실습생을 받아들이게 되었다.

그러나 '기능실습제도'의 본연의 목적인 기술·기능의 이전이 결코 효과를 발휘하지 못하고 있으며 기능실습생의 임금 중 일부를 지불하지 않는 기업이나 사업협동조합이 적발되기도 하며 베트남이나 중국 출신의 기능실습생이 도주하는 등 제도개혁의 필요성은 한층 더 높아지고 있다.

전체적으로 일본 국내의 외국인 체류기간은 꾸준히 장기화되는 추세다. 일본에서 영주자격을 취득하는 중국인이나 브라질인 등은 연간 2만명에 달한다. 이 사실을 받아들이고 정착을 포함한 법제도의 전환을 검토하지 않으면 안된다.

■ 동아시아의 자유무역협정(FTA)과 외국인노동자

최근 동아시아의 역내무역이나 투자를 촉진하고 통화위기 재연을 회피하며 이 지역의 경제발전 이익을 확보하기 위해 '자유무역협정(FTA)'을 체결해 지역통합을 추진하고자 하는 정치적인 기운이 급속히 고조됐다. 따라서 동아시아 국가의 기술개발력이나 국제경쟁력을 향상시킨다는 측면에서 고급인력의 역내이동 원활화가 중요한 과제 중의 하나이다.

2002년 11월, 일본과 싱가포르 사이에서 'FTA'이 발효되었고 그 후 일본은 태국, 한국, 필리핀 등과 경제동반자관계(EPA)체결을 위한 공동연구나 협상을 추진하고 있다. 또 10년 후를 내다보고 일본과 ASEAN, 중국과 ASEAN간의 자유무역협정체결을 위한 작업이 시작된다.

향후 구체화되는 동아시아의 FTA또는 EPA에서는 서비스 무역에 따른 인력이동뿐 아니라 광범위한 분야에서의 인력이동의 자유화가 과제다. 또 하청·위탁 등 계약베이스의 인력이동이나 전문직종의 상호인증에 입각한 인력이동의 자유화도 협상의 주제가 될 가능성이 높다. 아시아는 전통적으로 서구국가의 인력공급원으로서 기능해 왔지만 지혜를 모아 아시아의 인재를 최종적으로 아시아 발전에 활용할 수 있는 전략이 필요하다(Findley2002, Iguchi2003).

또 동아시아 역내에서는 통화위기 및 IT산업의 불황으로부터의 회복 과정에서 역내 국가간의 경제성장률 격차가 더 커졌다. 이 때문에 미숙련 또는 저숙련 노동자의 이동, 특히 불법 국제이동의 가능성은 더 높아질 것으로 보인다. 특히 필리핀, 인도네시아, 베트남은 최근 잉여노동력의 역내 송출을 증가시키고 있다. 2002년 해외에서 일하는 필리핀 노동자가 약 500만명, 연간 해외로 나가는 노동자는 약 86만명으로 증가했다. 인도네시아도 100만명을 훨씬 넘는 수의 노

동자가 해외에서 일하고 있으며, 해외에서 일하는 베트남인도 30만명에 달한다.

향후 동아시아의 지역경제통합을 실현하는 과정에서 미숙련·반숙련노동자의 무질서한 이동을 억제하고 국제이동 및 노동자 보호에 관한 규칙을 마련할 필요가 있다.

■ 출산율 저화와 외국인노동자 정책

1997년 1월에 공표된 국립사회보장인구문제연구소의 장래인구추계의 중위 추계 결과, 2007년부터 일본의 총인구가 감소할 것이라고 예측했다. 이 장래 인구추계에서는 미래의 장래인구추계와 더불어 청년층에서 나타나는 혼인율 저하를 단순히 '만혼화'로 이해하고 2010년 경까지는 총 특수출생률이 1.61까지 회복된다는 낙관적인 예측을 발표했다.

그러나 이 예측을 발표한 후에도 '만혼화'는 멈추지 않았으며 또 '부부 한 쌍당 자녀수'도 감소 징후가 보이는 등 출생률 저하는 계속되고 있다.

새 추계와 구 추계를 비교해 보면 평생 결혼을 않는 사람들의 비율인 생애미혼율(生涯未婚率)은 13.8%에서 16.8%로 상승해 최종적으로 부부 한 쌍당 자녀수는 1.96명에서 1.72명으로 떨어지는 것으로 수정됐다. 총특수출생률은 2000년 1.36에서 7년 후에 1.31까지 떨어진 후 다시 상승해 1.39 정도에서 안정되는 것으로 예측했다.

여기서 1997년 9월의 경제기획청 경제연구소의 (당시)추계에 의한 2050년까지의 성·연령계층별 경제활동참가율을 사용해 신 인

[표 2] 신구 인구추계(중위추계)에 따른 경제활동인구와 감소폭 추정

(단위: 만명)

	1997년 구 인구 추계	경제활동 인구 추계A	한 해 감소폭	경제활동 인구 추계B	한 해 감소폭	2002년 신인구 추계	경제활동 인구 추계C	한 해 감소폭
2000	126,892	6,616	–	6,616	—	126,926	6,616	–
2010	127,623	6,470	14.6	6,188	42.8	127,473	6,465	24.9
2020	124,133	5,992	47.8	5,668	48.0	124,107	6,078	38.7
2030	117,149	5,593	39.9	5,229	46.1	117,580	5,653	42.4
2040	108,964	5,070	52.3	4,680	45.1	109,338	5,106	54.8
2050	100,496	4,585	48.6	4,250	43.0	100,593	4,552	55.4

주: 경제활동인구 추계 A는 효율화 케이스, 경제활동인구 추계 B는 표준 케이스, 경제활동인구 추계 C는 경제활동인구 추계 A에 사용한 성·연령별 경제활동참가율을 2002년 추계의 성·연령별 인구에 곱해서 필자가 추정. '효율화 케이스'에서는 2001~28년에 걸쳐 후생연금 지급개시 연령이 60세에서 70세로 상향 조정된다는 점과 보육설비가 충분히 늘어날 것, 2020년 여성 고등교육 진학률이 남성의 80%이며 이후 보합세가 될 것을 가정했음. '표준 케이스'에서는 2001~2013년에 걸쳐 후생연금 지급개시 연령을 60세에서 65세로 상향 조정할 것, 60세 이상의 고령자에게 전직임금의 60% 수준의 부분연금을 지불할 것 2020년 여성 고등교육 진학률이 남성의 80%이며 이후 보합세가 될 것으로 가정했음.

자료출처 : 경제활동인구 추계 A 및 B는 경제기획청 경제연구소『경제분석』, 제151호.

구추계 하에서 경제활동에 미치는 영향을 추정해보았다(표 2).

이 추정치를 살펴보면 신추계에서는 총인구는 구추산과 거의 같은 수준에서 유지되지만 장년층의 인구 감소가 급속히 이뤄지기 때문에 경제활동인구의 감소폭은 후생연금지급개시 연령을 70세로 상향 조정하는 등 엄격한 개혁을 실시할 경우에도 연간 50만명 가까이 감소할 가능성이 있다는 것을 알 수 있다. 또 총 특수출생률이 1.1로 상정되는 하위추계의 경우 경제활동인구의 감소는 2030년 이후 더욱 폭이 넓은 연간 60만명 이상이 될 것으로 추정된다.

다음으로 일본의 인구구성을 유지하기 위해 어느 정도의 순수이민 수용이 필요한지를 검토하겠다. [표 3]에서는 수용할 정착이민이 라틴아메리카계(고출생률)인지, 동아시아·동남아시아계(저출생률)인지로 분류하며 ① 생산연령인구(15~64세)를 유지할 경우 ② 고령자비율(65세 이상)을 유지할 경우 ③ 매년 일정 인원을 받아들여 2050년의 고령자인구비율이 25%가 되게 하는 경우로 나누어 필요한 정착이민 순수유입 규모를 추정했다. (이구치, 1999).

이 시뮬레이션에 따르면 생산연령인구를 유지하기 위해 정착이민을 받아들일 경우 순수이민 수용수는 가장 적어지나 고출생률의 경우이더라도 연간 약 50만명에서 100만명의 이민을 받아들여야 한다. 고령인구비율을 유지하거나 또는 정수의 이민을 받아들일 경우는 현재 미국의 연간 이민자 수용인원(80~100만명)을 크게 웃도는 규모의 순수이민 수용이 필요해진다.

이처럼 정착이민자 수용에 의해 장기적으로 인구구성의 문제를 해결하는 것은 지극히 어려운 일이다. 본래 인구감소나 인구구성의 문제를 이민자 수용만으로 해결하려는 정책은 정치적으로나 사회적으로나 실현성이 없을 뿐 아니라 새로운 산업의 고용수요에도 적합하지 않다(OECD, 1991). 미국의 이민 논쟁에서 지적되듯이 대량의 이민 수용은 결코 번영과 직결되는 것은 아니다

[표 3] 일본인구구성을 유지하기 위해 필요한 연간 순수 이민자

(단위: 만명)

기간	생산연령인구 유지형		고령자비율 유지형		정수(定数) 수용형	
	고출생률	저출생률	고출생률	저출생률	고출생률	저출생률
2000~2004	45	45	230	230	126	156
2005~2009	73	73	340	340	126	156
2010~2014	100	100	410	430	126	156
2015~2019	56	56	180	200	126	156
2020~2024	31	32	50	70	126	156
2025~2029	46	48	120	150	126	156
2030~2034	72	77	300	330	126	156
2035~2039	108	114	580	600	126	156
2040~2044	93	100	710	770	126	156
2045~2050	88	95	950	1,020	126	156

출처: 이구치(1999) [표 5](산와종합연구소의 통계)

(Borjas, 1994).

따라서 일과 가정의 양립을 어렵게 하는 고용시스템의 개혁을 중심으로 소자녀화에 대한 대책을 강구해 2025년 이후의 경제활동인구의 감소 속도를 늦춰가면서 2025년까지 어학, 지식·기술, 기능 등의 면에서 높은 수준을 갖춘 외국인을 받아들이는 정책이 중요하다(井口·西村, 2002; 井口·西村·藤野·志甫, 2002).

또 서구국가들처럼 인재를 아시아 국가들로부터 일방적으로 유출해내는 정책이 아니라 일본 스스로가 아시아 지역에서의 인재개발에 적극 공헌하고 이런 인재의 일부가 일본에 돌아와 정착할 것을 촉진할 것('인재개발·환류모델')을 구상할 필요가 있다(이구치, 2001a, 2001b).

■ 향후 정책전망

지금까지의 논의를 종합하면 ① 외국인노동자 정책을 전환해 노동자의 정착화에 대응할 수 있는 수용제도·체제를 정비할 것 ② 지역경제통합에 있어서 고급인력 및 미숙련노동자의 이동과 관련해 일본이 적극적으로 리더십을 발휘할 것 ③ 외국의 인재개발과 인재수용을 촉진하기 위한 새로운 전략을 제기할 것 등이 필요하다.

특히 외국인노동자의 사회적 통합을 위해 법제도를 정비하고 필요한 재원을 확보하고 지방자치단체의 역할을 인지할 필요가 있다. 이와 동시에 출입국 관리와 노동·사회보장과 관련된 행정과 지방자치단체가 연계되어 함께 기능할 수 있는 시스템을 구축해야 한다(이구치, 2003b).

향후 정착화 촉진을 염두에 두고, 외국인노동자정책의 전환 가능성에 대한 일본 정부나 경제계·노동계·지방자치단체 등 관계자의 진지한 논의가 기대된다.

■ 참고문헌

Asian Development Bank(2003), *Asian Development Outlook*, Manila

외국인집중거주도시회의(外国人集住都市会議)(2001)「하마마츠선언 및 제언」, 동(2002)「도쿄선언」

Borjas G. (1994), "The Economics of Immigration", *Journal of Economic Literature,* VolXXXII December 1994, pp.1667~1717

Findlay A.M. (2001), "From Brain Exchange to Brain Gain", Report prepared for International Migration Branch, ILO Geneva

井口 泰(1999),「장기적 노동력 인구 예측과 이민・외국인 노동자 정책의 전망」, 간사이가쿠인대학 경제학연구회,『경제학논구(経済学論究)』, 제53권 제3호, pp.475~508.

___(2001a),「국제적인 인력이동의 동향과 전망—지역통합, 소자녀・고령화와 일본의 선택—」, 국립사회보장・인구문제연구소,『해외사회보장연구』, No.134, pp.51~65.

___(2001b),『외국인노동자 신시대』, 치쿠마 신서.

___(2002c),「가속화되는 소자녀화와 외국인 노동자 정책」,『연금과 경제』2002년 가을호 Vol21, No.2, pp.54~59.

___(2003a), "The Movement of the Highly Skilled in Asia- Present Situation and Future Prospects", in: OECD, *International Migration and theLabor Market in Asia*, Paris

___(2003b),「외국인고용법의 구상」(www.homepage3.nifty.com/iguchi-kwansei/)

井口 泰・西村 智(2002),「국제비교 측면에서 본 고용시스템과 소자녀화 문제」,『소자녀화 사회의 육아지원』, 도쿄대학출판회, pp.137~160.

井口 泰・西村 智・藤野敦子・志甫 啓(2002),「고용측면에서 본 세대간 이해조정」, 히토츠바시대학 경제연구소,『경제연구』, Vol53, No.3, July.

국립사회보장・인구문제연구소(1997, 2002),『일본의 장래추계인구』, (재)후생통계협회.

경제기획청 경제연구소(1997),「고령화의 경제분석」,『경제분석』, 제151호, pp.65~78.

OECD(1991), *Migration- the Demographic Aspects-*, Paris.

___(2002a), *International Migration and the Labor Market in Asia*, Paris.

___(2002b), *Trends in International Migration*, Paris.

대만의 외국인 노동자 정책

란커정(藍科正)
(국립중정대학 노사관계학부 교수)

■ 현 황

2000년 이후, 비숙련 외국인 노동자에 대한 대만의 정책은 급격하게 변화하였다. 외국인 노동자 수는 늘어났고 이를 해결하는 것이 정부의 외국인 노동자 정책의 최대 관건이었다. 두 가지 요인이 이러한 변화를 주도했다. 첫째, 민주진보당(Democratic Progress Party)이 대통령 선거에서 승리하고, 5월에 중앙정부가 새로이 출범하게 되었다. 대통령 선거 기간 동안 민진당은 대만인들의 고용 기회를 유지하기 위해서, 외국인 노동자의 수를 줄이겠다고 밝혔다. 둘째, 전세계적인 경기침체로 인하여, 2000년 하반기에 대만의 실업률은 3%에 달하게 되었다. 이와 같은 현상은 실업률을 감소하기 위한 민진당 행정부의 외국인 노동자 고용 축소정책에 더욱 힘을 실어주었다. 위의 두 가지 요인들로 인하여 대만 정부는 1990년 대에 외국인력의 유입 증가 추세를 역전시키기 위한 조치를 취하게 되었다.

민진당 정부는 매년 5%, 즉 약 1만5천 명에 달하는 외국인 노동자의 수를 줄이기로 목표했다. 따라서, 외국인 노동자 유입에 있어서, 더욱 강력한 기준이 적용되었고, 외국인 노동자의 수가 2000년 말의 326,515 명에서 2001년 말에는 304,605로 줄어들었다. 그러나, 외국인 노동자 축소 정책은 고용주들로부터 많은 반발에 부딪치게 되었고, 결국에는 2001년 말 이후, 외국인 노동자의 총수가 2002년 말 303,684명에서 2003년 9월 말에는 297,489명으로 소폭 감소하였다.

2000년과 2001년 말, 2003년 9월의 몇몇 분야별 외국인력 고용 수치를 살펴보면, 외국인 간호사들의 경우 98,508명, 103,780명

에서 113,689명으로 늘어난 반면에, 제조분야의 경우 181,998명, 157,055명에서 158,984명으로 줄어들었으며, 건설분야의 경우 37,001명, 33,367명에서 16,032명으로 감소하였다.

민진당 행정부는 외국인 노동자 축소뿐만 아니라, 다양한 일련의 정책을 채택하였다. 첫째, 외국인 노동자의 법적 권한에 대한 더욱 많은 관심을 기울이기 위해 노력했다. 예를 들어 정부는 중개수수료를 15만 NTD(신대만달러, 약 4,400$)에서 5만6천 NTD(1,650$)로 줄이는 조치를 취하게 되었다. 이를 위해, 노동위원회(Council of Labor Affairs)는 고용주가 임금을 보류하는 것을 금지했고(외국인 노동자의 임금은 보통 중개회사로 넘어가서 중개수수료를 부담하게 됨), 중개회사를 정기적으로 감독했다. 뿐만 아니라, 노동위원회는 무료 다국어 전화를 설치해 외국인 노동자들이 불편 및 고민을 토로할 수 있도록 했다. 또한 2002년 11월 7일부터 외국인 임산부 노동자들은 본국으로 송환될 필요가 없게 되었다. 더욱이, 사스(SARS) 발병 기간 동안(2003년 4월~5월), 외국인 노동자들은 내국인들과 동일한 대우를 받았다. 사스에 감염된 모든 외국인 노동자들은 동등한 의료 서비스를 받고, 금전적 보상을 지원받았다. 특히, 사스 예방 및 치료에 관한 다국어 안내문들이 외국인들에게 다양한 채널을 통해서 배포되었으며, 전염병에 감염된 외국인 노동자들은 송환된다는 법 조항은 무효하게 되었다. 둘째, 노동위원회는 고용 안정화 비용(ESF)[1]을 2002년 2월에 대폭 인상했다. 고용 안정화 비용이 한 달에 제조분야 노동자들의 경우 1천6백 NTD에서 2천4백 NTD로, 건설부문에서는 1천5백 NTD에서 3천 NTD로, 기관소속 간호사들의 경우에는 1천1백 NTD에서 2천 NTD로, 가정 간호사들의 경우 6백 NTD에서 2천 NTD로, 파출부의 경우 고용주가 내국인일 경우 2천3백에서 5천 NTD로, 고용주가 외국인일 경우에는 1만 NTD로 증가하였다. 동 정책은 두 가지 목표를 위해 마련되었다. 하나는 기업의 외국인 노동자 고용 의지를 억제하기 위해서이고, 다른 하나는 실업 내국인 노동자 지원 프로그램을 지원하기 위한 세금을 확대하기 위해서이다. 하지만, 외국인 노동자를 고용하는 데 드는 비용이 아직도 상대적으로 낮기 때문에 억제 효과는 미미하다.

셋째, 2002년부터 외국인 노동자들은 대만에서 하루 이상 출국해 있으면, 추가로 3년 동안 재고용될 수 있게 되었다. 이 정책은 고용주로 하여금 동일한 외국인을 최대 6년까지 고용할 수 있게 하는 것이며, 이는 고용주에게 노동자의 훈련 및 이전비용을 감소시켜준다.

넷째, 민진당 내각이 들어선 이후, 노동위원회는 지방정부들이 총 115명의 감독관을 고용하여, 법규정을 어기는 외국인 노동자 작업장을 적발하기 위한 감독을 할 수 있도록 보조금을 지급해 왔다. 각 감독관은 한 달에 40개 작업장을 감독하도록 규정되어 있다. 이를 통해서 외국인 노동자들에 대한 학대 사례를 시정할 수 있다. 예를 들어, 외국인 노동자를 원래 지정한 장소 이외에서 일하도록 하는 것, 다른 고용주를 위해 일하게 하는 것, 간호사에게 파출부 일을 하게

1) Employment Stabilization Fee: 외국인 노동자를 고용할 때 고용주가 내는 세금.

하는 것, 불법노동자를 색출하는 것 등의 학대 사례가 있었다. 2003년, 외국인 노동자들의 관리를 개선하기 위하여 1,555명을 임시로 고용하여 이들 중 대부분을 지방정부의 외국인 노동자 작업장 감독작업에 충당하고 있다.

다섯째, 외국인 노동자 정책은 대만의 대동남 아시아 외교정책 전략 중 일부이지만, 대만에 외국인 노동자를 송출하는 국가들의 구성은 상당히 변화하였다. 베트남인의 수는 2000년 말에 7,746명(2.37%)에서 2003년 말에 49,860명(16.76%)으로 상당히 증가하였으나, 기타 국가 출신의 외국인 노동자들의 수와 비율은 줄어들었다. 예를 들어 2000년 말의 수치와 2003년 9월 말의 수치를 비교해 볼 때, 태국의 경우 142,665(43.69%)에서 104,897명(35.26%)으로, 필리핀의 경우 98,161명(30.06%)에서 77,890명(26.18%)으로 줄어들었고, 인도네시아의 경우, 77,830명(23.84%)에서 64,872명(21.81%)으로 감소하였다.

■ 불법노동자 축소 정책

현재 대만에는 본국으로부터 도주한 합법적 외국인 노동자, 합법적 기혼 외국인으로서 고용허가를 받기 전에 일을 하고 있는 노동자들과, 밀입국 노동자 등의 세 부류의 불법노동자들이 체류하고 있다.

첫째, 합법적 외국인 노동자들의 상당 수는 매년 도주한다. 2000년 초부터 도주비율이 증가해 왔다. 2000년에는 1.37%(4,268명), 2001년에는 1.58%(5,089명), 2002년에는 2.31%(7,079명), 2003년 9월까지 2.52%(7,579명)의 외국인 노동자들이 도주했다. 그 중 대부분이 베트남과 인도 출신의 간호사들이다. 대만 정부는 도주비율을 줄이기 위한 일련의 정책을 도입했다. 첫째, 대만 정부는 외국인력 송출 국가 정부들에게 자국 외국인 근로자들에게 도주를 하지 않도록 조언하여, 도주를 막기 위한 효과적인 인센티브를 주도록 요청하였다. 둘째, 대만 정부는 불법외국인 노동자를 고용하는 고용주들에게 부과하는 범칙금을 인상하였다. 단, 최초로 규칙을 어기는 고용주들에 대한 벌금은 없앴다. 셋째, 대만 정부는 불법 외국인 노동자들을 체포하는 경찰이나 신고자들에게 주는 포상금을 인상하였다. 넷째, 115명의 감독관을 고용하여, 규정을 어기는 사람들을 적발하도록 하였으며, 다섯째, 노동위원회가 도주를 막기 위하여 외국인 노동자들을 위한 불편신고제도를 활성화시키기 위해 노력하고 있다.

그러나, 일부 외국 정부들은 대만 정부와의 협력에 충분히 동참하지 않고 있는 경우도 있으며, 규칙을 어기는 일부 고용주들은 벌칙을 항소 및 재항소하여 범칙금이 너무 높아지는 결과를 낳았으며, 일부 경찰관들은 포상금이 별로 좋은 인센티브가 안 된다고 생각한다. 또한, 일부 감독관들은 작업장, 특히 거주 주택으로 진입하는 데 어려움을 겪고 있으며, 일부 외국인 노동자들은 체류기간을 늘리고 더 많은 돈을 벌기 위하여 애초부터 도주를 계획한다. 사실상, 붙잡힌 불법 외국인 노동자들은 벌금을 내도록 법에 명시되어 있음에도 불구하고 보통 법 집행 당국이 관용을 베풀어 벌칙을 받지 않는다. 따라서 합법적 외국인 노동자들이 도주할 수 있도록 하는 인센티브가 항상 존재하는 것이다.

둘째, 불법 외국인 노동자의 내국인과의 합법적 혼인이 대중매체를 통해서 이따금씩 보도된다. 현재, 약 26만명의 외국인들이 내국인들과 혼인상태에 있다. 이들 중 대부분이 혼인 후 일을 하기를 희망하기 때문에 이들 노동자들은 준외국인 근로자로 취급된다. 이들 중 16만명이 중국 본토 출신이며 24만 5천명은 외국인 신부(新婦)들이다. 이들 외국인 신부들의 대다수는 중국 본토 및 동남아시아 국가에서 온 여성들이다. 신부 또는 신랑은 중국 본토에서 온 사람들을 제외하고는 4년간의 혼인기간 후 바로 합법적으로 일을 할 수 있는 신분증을 일반적으로 취득할 수 있다. 그러나 중국 본토 출신들은 8년간의 혼인기간 이후에만 고용신분증의 취득이 가능하다(중국 본토인들에 대해서, 고용신분증 취득을 위한 소요기간을 8년에서 11년으로 늘리는 제안이 2003년 8월에 있었으나 채택되지 않았음).

불법 외국인 노동자들의 내국인과의 결혼을 막기 위하여, 대만 정부는 신고자들과 경찰에게 의지하고 있다. 이 목적으로 경찰에게 성과에 대한 일정 하사금과 행정적 보상이 제공된다. 그러나 경찰은 외국 처녀들의 성 산업 종사 사례를 적발하는 것을 선호한다. 왜냐하면, 이렇게 하는 것이 경찰 성과 평가에 더 큰 도움이 되기 때문이다. 2003년 10월부터 대만 정부는 최초 입국 외국인 신부들에 대한 공항 인터뷰를 시행해 왔다. 취업을 위한 위장결혼을 하려는 신부들은 대만으로 입국할 수 없게 된다.

셋째, 일부 불법노동자들은 배를 타고 밀입국하며, 이들의 대부분은 중국 본토 출신이다. 필자가 2003년 5월 1일에서 11월 19일까지의 기간 동안의 유나이티드 데일리 뉴스(United Daily News)의 자료를 찾아본 결과, 동 기간 동안 357명이 밀입국했으며, 172명의 외국인 노동자들이 도주 중인 것으로 밝혀졌다. 이는 매달 97명의 외국인들이 밀입국되었으며, 이 중 32명은 체포되지 않고 있다는 것을 의미한다. 이 수치에 따르면, 매년 384명이 밀입국하거나 도주 중에 있으며(32명×12개월), 10년 동안 3,840명이 도주상태에 있는 것이다. 밀입국을 막기 위해서 대만 정부는 국경지역 보안을 강화하며 국가안보 강화라는 명목하에 국민의 인식 제고에 심혈을 기울이고 있다.

■ 현 정책의 평가 및 미래 정책 마련을 위한 제안

대만에서는 전반적으로 외국인 노동자들의 근무 태도가 매우 양호하고, 외국인 노동자 고용시 고용주 쪽에서만 최소임금과 고용안정화 비용만을 지불하도록 하고 있어서, 외국인 노동자를 고용하는 것은 내국인을 고용하는 것보다 비용이 더 저렴하다. 그렇기 때문에 외국인력 수요를 줄이는 것은 쉬운 일이 아니다. 현재, 대만 정부는 가정간호 수요를 충당하기 위하여 파트타임 서비스 체계를 구축하려는 계획을 가지고 있다. 가정간호사에 대한 수요가 일정 수준에 도달하면, 외국인 간호사들의 수를 줄이는 것이 효과적일 수 있을 것이다. 2003년 7월에 자유무역항구지역 관리 규정(Management Regulation of Free Trade Port Area)의 제정으로, 항구지역 기업들이 전 직원의 40%까지 외국인 근로자를 고용할 수 있게 되었다. 이를 두고 고용주측의 로비의 승리라고 여길 수도 있을 것이며, 특히 제조업과 서비

스 분야에서 앞으로 외국인 고용을 촉진하게 될 것이다.

만약 대만 정부가 외국인 근로자들이 내국인에 종속되었다기보다는 내국인들을 보완하는 역할을 하도록 하려면, 고용안정화 비용을 훨씬 더 높여서, 외국인력 고용이 인건비가 낮아서라기보다는 순수하게 노동력이 부족하기 때문에 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 그러나 만약 대만의 실업률이 개선되지 않는다면, 외국인 노동자를 고용하고 그들을 일괄적으로(예를 들어, 3만명의 외국인 노동자들 전체) 관리하기 위한 강력한 정책이 마련되어야 할 것이다.

빠르게 증가하는 외국인 신부 및 신랑들은 준외국인 노동자로서 역할을 하고 있다. 따라서, 대만 정부는 더 나은 이민 정책을 마련하여 통합적인 외국인 노동자 정책을 실시해야 할 것이다. 그렇지 않으면 외국인 노동자 축소 효과가 실업률 개선을 위해 도움이 되지 않을 수도 있다.

외국인 노동자 관리의 효율성은 고용주, 중개회사, 외국인력 송출국 정부, 내국인, 외국인 노동자 자신에 의해서 영향을 받기 때문에, 여러 이해당사자들간의 이견을 해소하기 위하여, 커뮤니케이션 채널을 활성화시켜, 정기적으로 이 문제를 사회적으로 논의할 수 있는 장을 마련해야 할 것이다.

싱가포르의 외국인 노동자 정책

팡 엥 퐁(Pang Eng Fong)
(싱가포르대학 경영대학 교수)[1)]

■ 머리말

싱가포르는 외국인 노동력의 바탕 위에 세워진 국가로서, 외국인 숙련 및 비숙련 노동자에 대한 높은 의존도가 싱가포르의 경제발전에 많은 기여를 해왔다. 2002년 12월, 싱가포르 전체 노동인구 중 외국인 노동자가 29%를 차지했다. 동 비율은 노동력을 수입하는 국가들 중 이례적인 경우로서, 취약한 경제 및 고용 성장 때문에 2000년 이후의 싱가포르의 상황은 거의 변하지 않았다. 그러나 이 수치는 1980년 수치의 4배, 1990년 수치의 2배에 달하고 있다. 대부분의 외국인 노동자들은 싱가포르의 제조, 건설, 국내 및 기타서비스 부문에서의 고질적인 노동력 부족을 완화시키기 위하여 이웃 국가들에서 유입된 비숙련 노동자들이다.

■ 정책적 변화

싱가포르의 높은 노동력 수입의존도는 순수하게 시장의 힘이 작용한 결과가 아니라, 경제, 사회, 정치적 목적을 달성하기 위해 30년 이상에 걸쳐 고도로 선별적인 수단으로 발전한 정책의 결과이다. 이 정책은 그 기본 취지는 유지되고 있으며, 숙련 및 전문 외국인력의 수입에 대해서는 진보적인 반면, 비숙련 외국인력의 유입에 대해서는 제한적이다. 고용주들은 싱가포르에서 찾을 수 없는 기술을 보유하고 있는 외국인 노동자들

1) 싱가포르 경영대학교의 경영학 교수이자, 위킴위센터(Wee Kim Wee Centre)의 소장을 역임하고 있다. 미시건대 및 콜럼비아 대학의 교환교수를 역임했고, 한국, 유럽연합 및 영국에서 싱가포르의 대사 및 고등판무관을 맡은 바 있다.

을 수입할 수 있다. 외국인 전문인력을 수입하기 위하여 노동시장에서 어떠한 검증을 받을 필요는 없으나, 몇 가지 고용허가증의 발급을 위하여 노동부가 마련한 자격, 기술, 및 최소 월 임금에 관한 기준에만 부합하면 된다. 예를 들어, 인가 학위, 전문자격 또는 전문기술을 보유하며 전문적, 행정적, 중역 또는 경영자적 직업을 구하는 외국인들이나, 또는 기업가나 기술기업가(technopreneurs)인 외국인들은 만약 자신이 제의받은 기본 월 임금이 7천 싱가포르달러(미화 4천1백달러) 이상일 경우 P1 고용허가증을 얻을 수 있다. Q1 고용허가증은 기본 월 임금이 2천 5백 싱가포르달러(미화 1천4백70달러) 이상이며 인가 학위와 전문자격 또는 기술을 보유하는 외국인의 경우에 발급된다. 위의 기준에 부합하지 않는 외국인들은 예외적인 경우에는 Q2 고용허가증을 발급받을 수 있다. 고용허가증의 유효 기간은 각각 다르며 갱신이 가능하다. 그러나 정부정책은 적절한 문화적·사회적 특징을 가지고 있는 고용허가증 소지자들에게 영주권이나 시민권을 획득하기를 장려한다. 이는 외국인 전문인력이 기술이전과 신규 고용의 창출을 가능하게 하기 때문이다.

이와는 대조적으로, 싱가포르의 정부정책은 다양한 측면에서 한시적 비숙련 외국인 노동자들의 수입을 제한하고 있다. 외국인 노동자들은 특정 부문에만 수입이 허용되고 있으며, 통상적으로 이들이 받는 고용허가증은 2년간만 유효하다. 이러한 부문들의 외국인 노동자 유입량은 1980년대 이후 지속적으로 늘어난 노동인력 부족현상으로 인해 증가하여 왔다. 오늘날, 비숙련 외국인 노동자들은 제조, 건설, 해양, 가공 및 일부 서비스(국내 서비스 부문 포함)부문에서 유입되고 있다. 그러나 분야별, 송출국가별 외국인 노동자들의 분포 현황 수치는 입수가 불가능하나, 총 50만 명의 고용허가증 소지자가 있는 것으로 추산되며, 건설업 부문에 15만 명, 제조업 부문에 15만 명, 비제조업 부문에 10만 명, 국내 서비스 부문에 10만 명의 고용허가증 소지자들이 일하고 있다.

고용주들은 특정 부문에서 특정 국가들에서만(전통적인 송출국과 비전통적인 신규 송출국으로 구분됨), 비숙련 외국인 노동자를 모집할 수 있다. 고용주들은 또한 사내에 고용할 수 있는 외국인 노동자 비율의 상한선을 지켜야 한다. 그뿐 아니라, 고용주들은 분야 및 노동자의 숙련도에 따라 각각 다른 세금을 부담해야 한다. 세금 징수는 1980년대 초기에 처음 시행되었다. 정부는 변화하는 환경과 목표에 따라 세금 징수 비율뿐만이 아니라, 의존도 상한선도 조정하고 있다. 숙련도를 향상시키고, 비숙련 외국인 노동자의 수입을 막기 위하여, 세금 징수 비율이 인가 직업 자격 증명서 또는 자격을 갖춘 숙련노동자들을 고용할 때에는, 훨씬 더 낮은 비율로 세금을 징수한다.

정부의 한시적인 순환 외국인 노동자들에 대한 의존정책에 따라, 싱가포르는 고용허가증 소지자가 가족을 동반할 수 있도록 허용하고 있다. 싱가포르인과의 결혼이 영주권 획득을 보장해 주지는 않는다. 고용허가증 소지자는 노동부의 허락이 있어야만 고용주를 바꿀 수 있고, 특정 상황하에서 체류 연장을 신청할 수 있다. 싱가포르 사회에서의 통합이 쉬운 직업적 또는 전문적 자격을 갖춘 고용허가증을 소지한 외국인 노동자들은 영주권을 신청할 수 있다. 말레이시아 이외

의 국가에서 온 노동자들을 고용하는 고용주들은 송환비용을 부담해야 한다. 고용주들은 적절한 숙소를 제공해야 하며, 5천 싱가포르달러(미화 2천9백40 달러)의 보증금을 담보해야 한다.

국내 서비스산업에 종사하는 노동자들이나 가정부들의 경우에는 고용에 많은 제약이 따른다. 일단 송출가능 국가가 몇몇의 주변국으로 한정되며, 고용주는 이 노동자들이 싱가포르에 머무는 동안 결혼하거나 임신하지 않는다는 것을 보장하기 위해 보증채권에 서명을 하거나 보증담보(은행의 보증 등)를 제공해야만 한다. 또 노동자들은 최저 1만 싱가포르달러(미화 5천8백 달러)의 산재보험에 가입을 해야 하며, 가정부들은 정기적인 의료검진을 받아야 한다.

이러한 제약들이 있다고 해도 고용허가증 소지자들이 싱가포르에서 아무런 권리를 못 갖는 것은 아니다. 법적으로 고용된 외국인 노동자들은 싱가포르 노동자들과 동일한 보호혜택을 받고 있다. 그들의 임금은 정부 명령이 아니라 시장요인들에 의해 결정된다. 외국인 고용허가증 소지자들은 노조에 가입할 수 있고, 노동법에 규정되어 있는 모든 법적 혜택을 받을 권리를 가지고 있다. 이들은 고용주와 종업원간의 관계를 규정하는 고용특별법에 영향을 받으며, 양자간 문제가 발생했을 시에는 싱가포르 국내 노동자들과 똑 같은 방식으로 다뤄진다.

■ 노동인력 채용

법적 비숙련 외국인 노동자들은 통상적으로 싱가포르나 인력송출국가에서의 직업알선기관들의 도움으로 유입되고 있다. 싱가포르의 가정부 알선기관들은 허가를 받은 곳이며, 2만 싱가포르달러(미화 1만1천7백 달러)의 보증금을 지급해야 하며, 그들의 면허가 취소될 경우에 이 보증금은 몰수당한다. 파출부를 비롯한 비숙련 외국인 노동자들을 고용하는 고용주들을 보호하기 위하여, 정부는 알선기관에 다양한 규율을 적용시켜왔다. 예를 들어, 알선기관들이 만약 노동부로부터 사전허가를 받지 않은 상태에서 외국인들을 수입해 올 경우에는 면허를 박탈당하게 된다. 그뿐 아니라, 알선기관들은 공식적인 허가 없이 고용허가증 소지자들을 한 고용주로부터 다른 고용주로 넘길 수 없다. 이러한 규정은 외국인 노동자가 새로운 고용기회를 포착하기 위하여 일자리를 옮길 수 없다는 것을 의미한다. 더욱 심각한 문제는, 외국인 노동자들은 만약 고용주가 이들의 서비스에 만족하지 못하면 본국으로 송환될 수 있다. 다른 노동인력 수입국들에서와 마찬가지로 싱가포르의 외국인 노동자들은 취약계층이며 직업알선기관에 의해 권리를 침해당하거나 속임을 당해 왔다. 싱가포르는 자국의 국제적 이미지를 의식하여 정부가 모든 법적 권리를 동원하여 이민법을 어긴 악덕 알선대리업체들과 노동자들을 사법 처리해 왔다.

■ 불법노동자 단속

다른 노동인력 수입국가들에서처럼 싱가포르도 불법이민 문제로 고심해 왔다. 불법이민문제는 1980년 말에 특히 심각하여, 이때 싱가포르에 1만 명 이상의 외국인들이 불법 고용되거나 불법체류하고 있었다. 1989년, 싱가포르 정부는 외국인 노동자 고용 특별법을 통과시켜 태형을 의무화하는

것을 비롯하여, 불법 노동자와 그들의 고용주들을 강력하게 처벌하였다. 그 당시 동 특별법을 둘러싸고 매우 논란이 많았고, 많은 이들이 불법노동자와 고용주들에게 적용되는 처벌에 있어서 공평하지 못하다고 생각했다. 동 특별법은 불법노동자와 악덕고용주들 모두에게 강력한 경고의 메시지를 주는데 효과적이었다. 불법적 이민은 오늘날 덜 심각하나 완전히 사라진 것은 아니다. 2000년 이후 정기적으로 실시되었던 관계당국의 단속은 수백 명의 불법노동자들의 체포로 이어졌다.

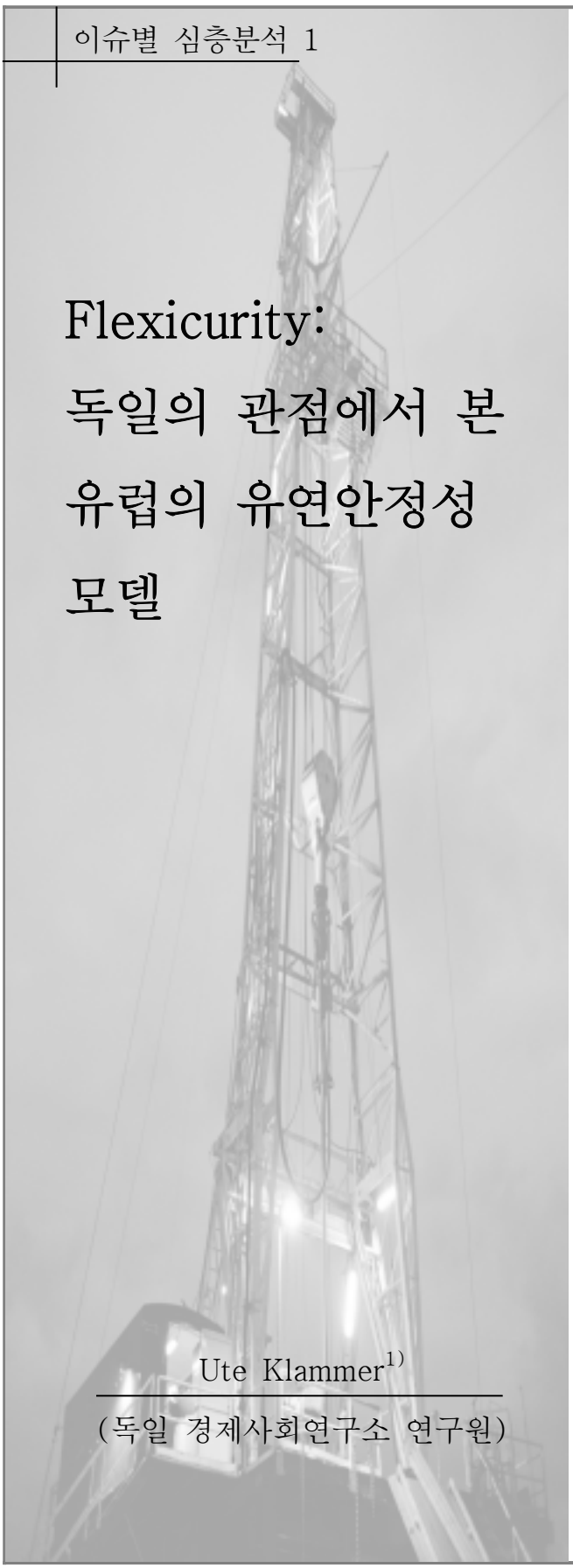
■ 평가와 전망

싱가포르는 비숙련 외국인 인력 유입으로 인하여 상당히 긍정적인 효과를 경험해왔다. 외국인 인력은 싱가포르의 경제성장에 기여해 왔고 비용부담을 낮춰두는 역할을 해왔다. 외국인 노동자들은 또한 싱가포르의 여성 인력의 계속적 활용을 용이하게 해주었다. 하지만, 그렇다고 희생이 없었다는 것은 아니다. 경제적인 측면에서 볼 때, 외국인 노동자에 대한 높은 의존도가 구조조정을 늦추는 역할을 했을 수 있고, 또한 총생산성 증가비율을 제한한 면도 있다. 사회적인 측면으로는 많은 고학력 싱가포르인들의 자녀양육을 엄청난 수의 외국인 파출부에 의존하여 고비용이 유발된 점도 있다. 싱가포르의 높은 외국인 노동자 의존율은 이웃 국가들에게 도움이 되었다. 제한적이긴 하지만 노동인력 송출국가들에서의 고용부담을 줄여주고, 싱가포르에서 이들 국가들로 송금이 이어졌다.

그러나 이러한 이점들은 노동인력을 수입하는 싱가포르의 이해와 노동인력을 송출하는 이웃 국가들의 이해가 같다는 것을 의미하는 것은 아니다. 싱가포르에서 불법노동자들을 1980년대 말에 대거 송환시켰을 때나, 싱가포르의 경제가 1985~86년과 1997~98년 후퇴했던 때처럼 갈등은 불거질 수 있다. 싱가포르의 높은 역내노동 의존도의 한가지 시사점은 경제 및 노동정책이 국내에만 영향을 미치는 것이 아니라는 점이다. 그러한 정책들은 싱가포르의 이웃 국가들과의 관계에 영향을 줄 수 있다. 싱가포르의 외국인력 의존도는 1990년대에 급속히 증가하였으며, 2000년부터는 특히 비숙련 노동자에 관한 한 일부 산업부문들에서 안정세를 유지하거나 약간 하락하였다. 그 이유는 낮은 경제성장률과 고용 성장률에서 찾아볼 수 있다(참고로 싱가포르 경제는 2001년에 후퇴하였고, 2002년에는 겨우 성장을 기록하였음). 저조한 경제성장률과 외국인 노동력, 특히 숙련 노동력의 증가에 대해 우려가 높아감에도 불구하고, 정부는 비숙련 및 숙련 노동력을 수입하는 정책을 유지하고 있다. 비숙련 노동자들의 경우 만성적인 노동인력 부족을 완화시키기 위해서이며, 숙련 노동자들의 경우에는 싱가포르의 고기술 및 기술집약적 산업들에서의 경쟁력 강화 목표 달성을 위해서이다. 정부는 싱가포르 내국인 노동자들을 보호하는 정책이나 기업의 구조조정에 의한 감원이 시행될 때 내국인에게 우선권을 주는 정책 마련에 대한 요구는 지지하지 않았다. 이러한 요구들은 특히 2000년 이후 실업률이 아시아 금융위기 이후 최고치를 기록하면서 증가 하였다. 그러나 정부는 장기간 유지해 오던 정책을 변화시키지 않았다. 정부는 고용주들이 자신들의 최대

이익을 추구할 수 있어야 한다고 믿고 있으며, 그래야만 기업들이 경쟁력을 강화시키고 수익을 창출할 수 있다고 생각한다. 이것이 외국인 노동자를 본국으로 보내기 이전에 우선적으로 생산성이 낮은 싱가포르의 내국인 노동자들을 정리해고 해야 한다는 의미일지라도 정부의 입장은 현 정책을 고수하는 것이었다. 노조대표들 중 많은 수가 싱가포르인들의 국내에서의 일자리를 보호하기 위하여 개선점이 많다고 느끼고 있었으나, 노조들은 정부의 입장을 받아들여 왔다. 수년간에 걸쳐서, 싱가포르 정부는 외국인력의 유입을 규제하기 위하여 일련의 가격 및 비가격적 수단들을 마련해왔다. 싱가포르 정부는 세밀하게 조정된 세금 징수 시스템 및 상한선 적용을 통해서 고용주들에게 업그레이드(upgrade) 및 공장이전에 대한 부담이나 더욱 숙련된 노동자들을 훈련시켜야 되는 부담을 느끼도록 하였다. 또, 강력한 관련법 집행을 통하여 정부는 불법이민에 제동을 걸었다. 싱가포르는 외국인력에 상당히 의존하여 많은 이득을 보아 왔는데, 이는 싱가포르의 관리 메커니즘의 독특한 특징들 때문이 아니라 그러한 메커니즘을 효과적으로 관리하고 상황이 변화할 때 이를 실용적으로 조정할 수 있는 능력을 키워 왔기 때문이다.

대규모 고용창출은 쉽지 않을 것으로 예상되며, 서비스 부문 일자리들이 해외로 이전될 가능성이 있지만, 일시적인 고용 회복의 조짐들이 보이고 있다. 그러나 외국인력 활용의 혜택을 최대화하기 위해서 현재 시행중인 정책들과 프로그램들이 대거 쇄신될 가능성은 거의 없다. 외국인 노동력, 특히 고숙련 노동력에의 높은 의존도와 연관된 상충되는 요구와 목표의 균형을 맞추기 위해서 점진적인 조정 노력이 이루어질 것이다. 싱가포르는 계속해서 외국인력이 노동력 송출국가들의 경제와 사람들뿐만 아니라 자국의 경제와 사람들에게 미치는 영향을 주시해야 할 것이다. 싱가포르는 자연자원이 취약하고 출산율이 낮은 국가로서, 적절한 외국기술을 유치하고 보유할 수 있는 능력이 싱가포르의 경제전망에 영향을 미친다는 것을 인지하고 있다. 이러한 인식은 싱가포르가 변화하는 지역 및 세계경제 환경이 제시하는 도전과제들을 해결하기 위하여 경제구조조정을 하면서도 계속 유지될 것이다.



Flexicurity: 독일의 관점에서 본 유럽의 유연안정성 모델

Ute Klammer[1)]

(독일 경제사회연구소 연구원)

■ 머리말

노동환경은 이전 그 어느 때보다 더 다양성을 띠고 있다. '유연성'은 기업 경영자들의 핵심 요구사항일 뿐만 아니라, 물론 강조하는 내용에서는 차이가 있지만, 노동자의 희망사항 중 하나이기도 하다. 유연성의 장애요소로는 엄격한 법조항이나 단체협약에 근거한 조항들 외에도 암묵적인 규정들이 있다. 독일의 사회보험제도와, 세제 및 임금수준이 바로 유연성의 암묵적인 장애요소에 해당하는데, 이 제도는 여전히 경제주체로서의 남성 가장의 개념(즉 상용근로자로 평생 노동시장에 종속되어 있는 남성)에 기본을 두고 만들어져 유지되고 있기 때문이다.

미래 사회에서의 노동과 생활의 균형, 그리고 그에 따를 노동시장 및 사회정책이 직면하게 될 핵심 도전과제는 유연성과 안정성의 통합이라는 것을 깨닫게 되면서 유연성과 안정성을 통합한 '유연안정성'에 대한 논의가 정점에 달하고 있다. 이 논의는 90년대 네덜란드와 덴마크에서 처음 시작되었으며 최근에는 독일 및 기타 유럽국가들에

1) 독일 뒤셀로드프 소재 노총 산하 연구소인 한스 뵈클러 재단의 경제사회연구소(WSI)의 사회정책 팀장. 저서(독어): Ute Klammer/Katja Tillmann: Flexicurity –Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits–und Lebensverhältnisse, hrsg. vom Ministerium für Arbeit, Soziales, Qualifikation und Technologie NRW, Düsseldorf 2002. (본 원고의 내용 주로 이 연구에서 발췌한 것.) Berndt Keller/ Hartmut Seifert: Flexicurity – Wie lassen sich Flexibilität und soziale Sicherheit vereinbaren?, in: MittAB 1/2002. 2002년, '유연안정성'은 한스 뵈클러 재단의 중기 핵심과제로 선정되었다. 이와 관련하여, 필자는 유럽노조연구소(ETUI)와 협력하에 2004년 영문 저널 'Transfer'에 '유연안정성'에 관한 국제 특집을 출간할 계획이다. 연락처: ute–klammer@boeckler.de.

서도 이러한 논의가 일고 있다. '유연안정성'의 목적은 유연성과 안정성 간에 균형을 유지하여 규제완화 일색인 정책에 대안을 제시하고, 뿐만 아니라 노동법 및 사회정책에서 현재의 엄격한 규제의 지속적 유지에 대한 대안을 제시하는 것이라는 것에 의견을 같이하고 있다. 그러나 아직 '유연안정성'에 대한 표준이 되는 국제적 정의는 만들어지지 않은 것이 사실이다. 예를 들어, 네덜란드에서는 노동시장의 유연성뿐만 아니라 사회보장까지 동시에 증대시키는 정책만이 '유연안정성 정책' 으로 받아들여져야 한다는 것이 지배적인 의견이다. 네덜란드에서 최근 제정된 일부 법령에서 이러한 관점을 찾아볼 수 있는데, 예를 들면 1999년 제정된 '유연성 및 안정성에 관한 법률(Flex-Wet)'은 유연한 고용을 촉진시키는 동시에 유연한 고용계약하에 있는 사람들을 위한 최저 수준의 보호 조치를 제공하는 해고보호, 수습기간 등의 조항을 포함하고 있다. 덴마크에서 '유연안정성'에 대한 논의는 주로 노동시장의 이동에 초점을 맞추고 있는데, 낮은 고용안정성(해고에 대한 보호조치가 거의 없음)과 매우 높은 수준의 실업수당(이전 직장에서의 수입에 따라 많게는 이전 임금의 90%까지 실업수당으로 지급)으로 덴마크의 상황을 설명할 수 있다.

독일의 경우에는 위 두 나라의 '유연안정성'에 대한 정의를 그대로 도입하는 것이 적절하지 않다. 네덜란드의 경우에서처럼 유연성과 안정성의 동시 증대만을 의미하는 정의도 적절하지 않으며, 덴마크의 경우처럼 노동시장 규제에 초점을 맞추고 있는 접근방식도 적절할 것 같지는 않다. 유연성과 안정성의 동시 증대를 논하는 정책을 마련하기 위해서는 먼저 현 상황에 대한 검토와 두 현상간의 상호작용에 대한 검토가 선행되어야 한다. -우리는 어떤 유형의 유연화를 말하고 있는 것인가? 현재 유연성은 어떻게 확보되고 있는가? 그리고 기존의 안정성 구조는 유연화에 어느 정도 장애요소로 작용하는가?- 그 다음으로, 유연안정성 접근방식은 반드시 규제에 관해 많은 의문을 제기하도록 만든다. -어느 정도 유연성을 지원해야 하며 어떤 종류의 유연성을 지지해야 하고 그 규제 수준은 어느 정도이어야 하는가?-

독일의 경우에는, '유연안정성' 에 대한 개념은 제3의 의미로 사용되고 있다고 할 수 있다. 위에서 언급한 기본적인 질문과 관련하여, '유연안정성'에 대한 개념은 첫째, 다양한 수준의 유연화와, 둘째 이러한 유연화를 이루어 낼 방법들과 관련이 있다. 예를 들어, 거시적 차원에서 우리는 '비정규직' 창출과 노동법 및 사회복지법을 통해 비정규직에 대한 보호를 제공하는 방법을 논의하고 있다. 그러나 우리는 이 외에도 좀 더 유연한 고용계약에서 좀 더 안정적인 고용관계로의 이행을 어떻게 뒷받침할 것인가 하는 문제도 다루어야 한다. 기업 차원에서는, '내부 노동시장' 유연화(근로시간, 임금 혹은 노동력의 '고용가능성' 조정) 전략과 이것이 미치는 영향뿐만 아니라 '외부노동시장' 유연화(정리해고, 아웃소싱 등)가 미치는 영향에도 관심을 가져야 한다. 서로 다른 유형의 유연화가 직원과 회사에 미치는 영향은 무엇이며 또 그것들이 적절한 것인가? 노동자들의 입장인 미시적 차원에서 야기되는 중요한 이슈로는 사회보험제도로는 아직 적절한 수준의 보호가 이루어지지 않는 비정규

근로자들의 사회복지 문제와, 소위 '기업가적 노동자'[2]들의 과도한 노동, 혹은 주로 결혼과 같은 '사적 상호부조'의 응집력 약화로 인한 새로운 위험문제와 직장생활과 가정생활의 균형을 유지하려는 서로 다른 지위에 속한 노동자들의 노동시간과 사회보호수당 지원에 관련된 것들이다.

■ 유연성의 유형

유연성 증대에 대한 요구는 종종 모호하게 이루어지고 다양한 유형의 유연성에 대한 구분이 이루어지지 않고 있다. 이 논의에 대한 초점을 좀더 명확하게 하기 위해, 1980년대 OECD가 개발한 유연성 유형 지침서를 다시 한번 검토해 보는 것도 좋은 생각이다. 이 지침서는 외부유연성과 내부유연성을 구별해서 설명하고 있으며, 내부유연성의 경우 추가적으로 내부 수량적 유연성과 내부 기능적 유연성을 구분 짓고 있다:

- 외부 수량적 유연성(external numeric flexibility)

기업이 행하는 인력의 수량적 조정을 기술하기 위해 사용하는 용어이다(정리해고 및 재고용의 가능성, 제한된 고용계약 혹은 파견근로 활용).

- 내부 수량적 유연성(internal numeric flexibility)

고용안정성을 유지하기 위해 근로시간을 조정하는 것을 기본으로 하는 근로시간 단축이나 근로시간계좌제도를 도입하는 것을 의미한다. 이 방법은 독일에서 사용되는데, 예를 들면 자동차 제조회사인 폭스바겐에서는 '주당 28.8 시간 근무제'를 도입하였다. 이 방법은 인력 조정 같은 외부 유연화와 달리, 전체 고용된 노동자의 감소는 없다.

- 내부 기능적 유연성(internal functional flexibility)

기업 조직제도 개편과 직원 자격 조건을 통하여 변화하는 생산 및 서비스 요건에 대응하는 것을 말한다. 이러한 변화 대응 전략은 서로 다른 근무 장소에 직원 파견을 가능케 하여 변화하는 시장 수요를 충족시킬 수 있도록 도입되었다. 그리고 이러한 유형의 유연화는 종종 내부 수량적 유연성이 효율적으로 기능하기 위한 필수 전제조건이 되기도 한다.

유연성에 대한 종합적인 분석을 위한 전제조건 중 하나는 기업의 관점만을 살피는 것이 아니라 생활지향적인 요소를 추가해야 한다는 것이다. 유연성이 개인생활구조 형성에 미치는 영향이 지속적으로 커지고 있는데, 그 한 가지 예가 결혼의 응집력 약화[3]이다. 고용 측면에서의 유연성과 개인적인 생활 측면에서의 유연성간의 상호작용을 살펴보아야 유연안정성 개념 속에서 고용의

2) Entreployee: 주로 고등교육을 받은 노동자들로 고용계약상으로는 고용 노동자이나 전통적으로 기업가들만이 가지는 특징인 위험을 부담을 통한 기회창출을 시도하는 새로운 유형의 노동자를 칭하는 용어로서, 최근 독일을 비롯한 유럽국가에서 사회학적인 논의 대상이다. 이들은 주로 프로젝트 베이스로 일을 하며 노동시간이 아니라 성과에 따라 임금을 지급받기 때문에, 스스로 근로시간을 조정하고 자유롭게 일할 수 있는데, 이들의 노동량이 증가한다는 연구결과가 있다. 주로. 연구전문직 종사자, 저널리스트, 건축가 등이 이 직군에 속한다.

3) 불안정한 고용관계가 결혼이 감소하고 가정을 꾸리는 것을 기피하는 하나의 원인이라고 볼 수 있으며, 실제로 독일에서 결혼하는 3쌍 중 1쌍이 이혼으로 이어지는 등, 이혼율이 증가하고 있는데, 이는 또한 전통적인 남성 가장 중심의 가족모델이 안정성을 상실하고 있다는 것을 의미하는 것으로도 볼 수 있다.

유연성을 적절하게 평가할 수 있고 확보할 수 있다.

■ 유연성 – 허구와 사실

90년대 후반에는 노동시장의 유연성에 대한 대중 논의가 주로 '정상적인 고용관계의 지속적인 잠식'이라는 가설에 초점을 두고 이루어졌고, 좀 더 최근의 연구를 통해 현재 독일에서는 '터보 노동시장[4)]' 이 더 이상 쟁점이 될 수 없다는 것을 확인할 수 있었다. 독일의 직장인 중 약 15%만이 (여전히) 월요일에서 금요일까지 주간 노동시간이 균등하게 분배된 주당 35~40시간의 근로시간의 정규직 상용근로자로 일하고 있지만, 우리가 근무지의 위치와 근로시간의 분배 문제를 잠시 접어둔다면, 전체 노동인구의 약 50% 정도는 아직도 정규직 상용근로자로 일하고 있다고 여길 수 있다. 사회보장분담금 납부 의무가 있는 파트타임 고용관계는 개별 근로자들의 요구가 반영된 것으로 정규직 고용관계만큼 안정되어 있다는 것이 다음과 같이 증명되었다. 파트타임 계약을 맺고 있는 근로자의 비율은 전체 경제활동인구의 11~12%로 수년 동안 거의 일정하게 유지되고 있으며, 평균 근속연수도 놀라울 정도로 안정적인 것으로 나타난다. 서독 남성인 경우에는 지난 15년간 근속연수가 약 11년을 유지하고 있고, 서독 여성인 경우에는 최근 약간 증가해서 2000년 약 8.5년을 기록했다. 이직률은 경기순환에 따라 24~30% 사이를 변동하고 있는데, 70년대 이후 큰 변화는 없었다. 게다가, '사회경제 패널' 데이터의 80년대 중반 이후 자료를 분석해도 개인 지위 변동(노동시장, 교육제도, 가구별 혹은 퇴직으로 인한 변동뿐만 아니라 서로 다른 고용형태 및 관계간 변동)이 현저히 증가했다는 가정을 확인하지는 못했다. 그러나 이러한 전반적인 노동시장에 대한 평가는 청년 노동시장과 저숙련 노동시장에는 적용되지 않는다. 이 두 그룹은 노동시장 유연화에 더 민감하다. 예를 들면, 오늘날 서독 기업에서 제한된 고용계약을 채결한 노동자의 비율을 살펴보면, 청년 노동자의 비율이 퇴직연령에 가까운 고령 노동자보다 약 6배가 높은 것으로 조사된다. 청년층과 저숙련 노동자들의 이직률은 전체 노동시장 평균보다 높고 비자발적으로 이루어지며, 승진의 빈도수는 전체 노동시장 평균보다 낮다. 이러한 그룹들에게 실업의 위험은 지속적으로 증가하고 있는데, 1941~45년에 태어난 서독 남성의 8% 그리고 여성의 4%만이 30세가 되기 전에 최소 1회의 실직을 경험한 반면, 1961~65년에 태어난 동일 집단의 사람들의 절반 이상이 30세 이전에 1회 이상 실직자로 등록이 된 적이 있다. 다시 말해, 실직이 개인 경력의 일부분으로 자리잡아 가고 있다.

■ 유연성과 안정성 통합을 위한 접근 방식

특정 유형의 유연한 고용관계 및 특정 유형의 해고가 어느 정도로 확산되어 있는가에 상관없이, 그리고 어느 그룹이 어느 정도까지 영향을 받는가에 관계없이, 사회적인 관점에서 유연성을 확보하는 방법을 마련하기 위해서는 장기적인 관점을 갖는 것이 중

4) turbo labor market: 노동이동성이 높고, 근로기간이 짧으며 이직률이 높은 노동시장

요하다. 비정규 고용관계나 해고가 당사자들에게 불안정적인지는 다른 무엇보다도 한 개인의 일생에서 이러한 '비정규' 고용관계 혹은 해고의 누적기간 및 진행상황에 달려 있다. 그러므로 노동법 및 사회법에서 유연한 고용관계를 위한 최소한의 조건(비정규 고용계약, 파견근로, '미니잡[5]')을 규정하는 것이 유연안정성 정책의 핵심 요소이며, 특정 그룹이 장기적으로 소외받지 않도록 하기 위해서 해고된 기간 동안 사회보장을 제공하는 것도 또한 중요하다. 독일에서 실효성이 증명된 방법들 중에는 소위 '전직 지원 회사[6]' 및 연계지원[7]이 있다. '인력파견업체(PSA)' 혹은 '자기 회사(Ich-AG)'나 연방주 보조개인창업제도[8]와 같이 실직 기간 동안 실직자들을 도와주는 정책들도 최근에 도입되었으며, 이 정책들의 효과는 시간을 두고 판단해야 할 것이다. 근로생애 단계별 사회보장을 제공하는 개념에는 또한 자발적인 근로시간 단축이나 자발적인 해고에 대한 신뢰할 수 있는 옵션(안식년, 육아휴직, 파트타임 근로를 통한 단계적 퇴직)도 포함되어야 한다. 또한 이와 같은 지원은 자발적 및 비자발적 해고에 따른 재정적 충격완화를 위해 사회적으로 타당하다고 여겨지는 부분(실업수당, 육아수당 및 가족부양 수당)에도 이루어져야 한다.

5) mini-job:한 달 소득이 400유로(한화 약 60만원)이하인 일자리로 미니잡을 가진 사람들에게는 세금과 사회보장분담금을 부담을 줄여주는 특별한 규제들이 존재한다. 대신 사회보장의 혜택도 감소한다.
6) transfer company: 독일의 적극적 노동시장정책의 하나로 해고 위기의 노동자들에게 일자리를 찾아주거나 직업훈련의 기회를 제공한다.
7) bridging assistance: 새로운 일자리로의 전환을 쉽도록 현금으로 지급해 주는 수당
8) 창업을 하고자 하는 개인에게 재정적인 지원을 제공하는 연방주 제도.

그러나 근로생애 단계별 사회보장을 제공하는 개념에는 또한 경영자가 노동자들이 그들의 고용 가능성을 유지하거나(혹은 다시 획득할 수 있도록) 도와줄 수 있는 '권한 부여' 요소도 포함되어야 한다. 평생 교육 개념의 지속적인 발전은 이 부분에서 중요한 역할을 한다. 이 접근방식은 현재 유럽고용전략(EES)의 틀에서 매우 중요한 것으로 간주되고 있다. 노동자에 대한 지속적인 자격검증은 외부노동시장에서 기업내 그리고 기업들간 노동자들의 변화 적응력(기능적 유연성)을 향상시킬 것이다. 지금 일부 산별 단체협약(독일의 화학, 섬유 및 의류산업)에 포함되어 있는 학습시간 계정은 노동자들에게 전체 경력에서 새로운 자격조건이 필요해진 상황에 적응할 수 있는 새로운 기회를 제공한다. 노동자들은 그들의 고용 가능성을 확보하고 향상시키며, 기업은 그들의 적응력을 보강해 준다. 게다가, 권한 부여 전략과 재정적 안전성 조항을 통합해서 각 개인에게 부수적으로 따르는 위험(창업주가 되고자 하는 결정)을 자발적으로 부담하고 책임을 지는 토대를 만들어 준다.

기업 단위에서, 유연안정성을 향상시키는 가장 효과적인 방법은 외부 유연성(즉, 직원의 정리해고)을 근무시간 조정뿐만 아니라 새로운 지식기반의 자격요건을 갖출 수 있도록 도와주기 위한 학습을 통해 내부 유연성으로 대체하는 것이다. 근로시간 계정에 대한 새로운 규제 및 단체협약의 '열린 조항(open clause)'은 독일 기업들의 행동의 자유를 현저히 증대시켜 왔다. 내부 유연성 증대가 기업과 노동자 모두에게 이로울 수 있지만, 유연화를 위한 기존의 많은 옵션은 아직 사용되지 않고 있는 상황이다.[9] 기업이

직원을 정리해고하는 대신 근로시간을 단축한다면(독일 루프트한자 항공이 현재 시행하고 있음) 정리해고 비용과 향후의 재고용 비용을 절감할 수 있다. 게다가 노동자의 숙련 향상에 투자한 비용을 끝까지 되받을 수가 있고, 숙련된 팀의 전문지식을 유지하고 생산성 및 혁신 캠페인에 부정적으로 영향을 미칠 수 있는 사회적 계획에 대한 사내 분쟁을 피할 수 있다. 노동자들은 그들의 일자리를 유지하고 기업에 자신의 '인적자원'에 대한 가치를 요구하며 연공서열에 대한 권리를 행사할 수 있다. 그들은 또한 해고를 면할 수 있다. 그러나 이러한 고용 안정성의 증가에는 대가가 지급되어야 한다. 노동자는 최소한 일시적인 임금 삭감을 감수해야 한다(물론, 더 많은 자유시간을 얻게 된다). 그러나 지금 수년째 광업[10]에 영향을 미치고 있는 이런 종류의 지속적인 구조적인 위기 상황에서는 내부 유연성의 한계는 분명히 나타난다. 이와 같은 산업에서 노동자가 정리해고가 되면, 노동시장 및 사회정책에 난관을 야기하게 된다.

독일의 사회복지제도의 개혁에서 가장 시급한 일 중 하나는 보험 및 사회보장제도에 대한 더 폭 넓은 접근을 가능케 하고 고용계약하에 있는 노동자를 위해 마련된 사회보험제도를 소득이 있는 모든 사람들과 더 나아가 독일 국민 모두에게 개방하는 것이다(즉, 모든 임금노동자에서 확대해서 모든 시민을 위한 보험제도를 신설하기 위한 사회보험제도 개혁). 그밖에 추가적으로 이루어져야 할 핵심적인 개혁으로는 유연한 고용관계에 있는 사람이나, 또는 취업중이나 퇴직 후에도 비정규직 경력을 가지고 있는 사람들의 빈곤을 방지하기 위해서 연방주 차원의 최소사회보장 요소를 강화하는 것을 들 수 있다.

유연안정성 모델은 완성된 개념이기보다는 하나의 잠재적인 접근방식이며, 아직 조사 및 조치를 취해야 할 많은 잠재적인 부분이 많다.

9) 실제로 기업경영 악화를 밝히고 open clause를 통해 일시적으로 근로시간을 단축하거나 임금을 삭감할 수 있으나, 이는 실제로 거의 활용된 예가 없다.

10) 세계화로 독일의 광업은 경쟁력을 상실했고, 많은 탄광이 90년대 폐쇄되었으며, 광부들이 실직했다.

중남미 국가들의 직업훈련제도 개혁

하 성

(세계은행 파견연구원)

■ 머리말

지난 30년 동안의 중남미 국가들의 경제 발전 과정을 돌이켜 볼 때 1970년대에 경제 개발을 추진하는 과정에서 많은 국가들이 지나치게 시장에 개입하거나 과다한 규제를 하는 경향이 있었고 그 부작용으로 경제가 위축되고 국가재정이 적자에서 벗어나지 못하는 사례가 많았다. 그 결과 1980년대 초에는 대외채무로 인한 경제위기 상황에 직면하게 되었던 것이다. 그리하여 1990년대에 들어서는 정부의 지나친 규제나 시장 개입에 대한 반성과 함께 각종 경제 자율화 조치를 취함과 동시에 새로운 성장모델 및 규제 패러다임을 도입하려는 시도가 계속되고 있는 상황이다. 노동시장정책과 관련해서도 과거의 규제 일변도의 정책은 경제발전은 물론이고 근로자의 복지 향상에도 도움이 되지 않는다는 판단하에 제도적인 개선 노력이 계속되고 있다. 이 원고에서는 90년대 이후 중남미 국가들의 직업훈련제도 개혁 방향을 살펴본 다음, 수요자 위주의 프로그램을 도입하여 실시하고 있는 칠레, 아르헨티나, 브라질의 직업훈련 사례를 소개하고자 한다.

■ 중남미 각국의 직업훈련제도의 개혁 방향

90년대 이후 중남미 국가들의 직업훈련제도는 그 이전의 제도에 비해 훨씬 복잡해진 관계로 단일 기준을 통해 구분하거나 일반화하기 어려운 면이 있다. 80년대까지만 해도 중앙정부기관에서 정책을 수립하고 재원을 조달하여 훈련까지 실시하는 경우(콜롬비

아, 코스타리카, 에쿠아도르 등), 몇 개의 공공기관에서 직업훈련을 실시하는 경우(브라질, 멕시코, 페루 등), 정규 교육과정의 일부로 훈련을 실시하는 경우(아르헨티나, 우루과이 등) 등 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있었으나 90년대 들어 나라별로 각각의 경제 및 사회적 여건에 따라 다른 방향으로 발전함에 따라 정책 수립 과정과 실제 훈련 실시 과정을 나누어 이에 대한 책임 소재를 기준으로 다음 세 가지로 분류하기도 한다.

첫번째는 과거와 같이 정책 수립과 훈련 시행, 모두를 하나의 중앙정부기관이 담당하는 형태로 재원도 부담금이나 근로소득세 형태로 조달되는 경우이다. 콜롬비아(Servicio Nacional de Aprendizahe, SENA), 코스타리카(Instituto Nacional de Aprendizahe, INA), 에쿠아도르(Servicio de Capacitacion Profecional, SECAP), 과테말라(Instituto Tecnico de Capacitacion Prefecional, INTECAP) 베네주엘라(Instituto de Cooperacion Educativa, INCE), 페루(Servicio Nacional de Adiestrmiento de Trabajo Industrial, SENATI) 등이 여기에 속한다.

두번째는 정책의 수립 및 감독은 정부기관(대개는 노동부)이 담당하고 훈련은 하나 또는 몇 개의 공공기관에서 시행하는 형태로 브라질(Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial, SENAC, 또는 SENAI), 멕시코(Instituto de Capacitacion de la Industria de la Construccion, ICIC), 우루과이 등이 그 예이다.

세번째는 정책은 노동부 등 정부기관이 수립하나 실제 훈련은 민간기관이 주도적인 역할을 하는 형태로 아르헨티나(Consejo Nacional de Ensenanza Tecnica, CONET)와 칠레 등이 여기에 속한다.

그러나 이와 같은 구분과 상관없이 전체적으로 나타나고 있는 공통적인 변화는 직업훈련의 내용이나 참여자가 과거에 비해 훨씬 다양해졌다는 것이다. 즉 국립기관이 유일한 또는 주요 직업훈련 공급자로서의 역할을 하던 체제에서 벗어나 민간기관과 정부, 사용자 그리고 근로자단체들이 다 같이 참여하고 협력하는 경향이 강해졌다. 이는 과거 중앙정부기관이 정책 수립과 훈련 실시 등 모든 책임을 전담하는 체제에서는 노동시장의 수요 변화에 신속하게 대응하지 못하고 또 훈련 실시 결과에 대한 평가가 소홀했었다는 문제점을 해소하기 위한 자연스러운 발전 방향이라고 할 수 있다.

■ 칠레, 아르헨티나, 브라질의 수요자 위주의 직업훈련 프로그램

과거 경제가 순탄하게 성장하는 상황에서는 정부 주도로 시행하던 직업훈련이 기술인력 양성에 나름대로 기여하였으나 1970년대 들어 경제가 침체하기 시작하여 고용창출이 어려운 상황에서는 막대한 국가 예산을 투입하여 시행하는 직업훈련에 대해 의문이 제기되기 시작하였다. 수요와 상관없이 미리 정해진 분야에 한해 산업 현장에서의 변화에 대한 대응없이 과거부터 반복되던 기술을 훈련하는 것은 의미가 없어졌고, 수요가 있는 기술, 또는 새롭게 수요가 생겨나고 있는 기술을 목표로 훈련을 할 필요성이 생겼던 것이다. 특히 대부분의 국가들이 청년실업 문제 해소를 최우선 과제로 삼고 고용을 창출할 수 있는 방안을 찾기 위해 많

은 노력을 기울였는데 그 중 칠레, 아르헨티나, 그리고 브라질의 직업훈련 프로그램이 특별한 주목을 받았다. 왜냐하면 이들은 기존의 프로그램과는 전혀 다른 수요자 중심의 프로그램이었기 때문이었다.

칠레의 저소득층 청소년 직업훈련사업 (Chile Joven)

이들 세 국가 중 가정 먼저 변화를 시도한 국가는 칠레이다. 칠레는 1992년 Inter-American Development Bank(IDB)의 지원하에 저소득층의 청소년을 대상으로 Chile Joven 프로그램을 실시하였다. 당시 15세에서 24세까지의 청소년 중 약 13%인 20만명이 학교를 떠났거나 실업상태인 것으로 추정되었는데 이들 대부분은 저소득층이었다. 이 중 약 10만명을 대상으로 이 프로그램을 실시하였는데 실제 참가자 수는 당초 목표를 초과한 12만 8천명 수준이었다. 이 프로그램에 따른 훈련과정은 약 200~250시간의 수업과 석달간의 실습으로 짜여졌는데 이에 소요되는 비용은 정부가 부담하고 참가자들에게 교통비, 식사비 그리고 산재보험 등이 지원되었다.

이 프로그램의 골자는 기술 수요 파악, 훈련과정과 교재 준비, 그리고 훈련 실시 등 모든 것을 훈련과정 운영자(Organismos Tecnicos de Ejecucion, OTE)에게 일임하고 정부는 공개경쟁을 통해 이 운영자와 계약을 맺는다. 훈련 운영자 계약에는 공공기관은 물론이고 민간기관도 동등한 자격으로 참여할 수 있다. 훈련 운영자 선정에 있어서는 훈련과정의 내용, 시행능력, 훈련의 질, 훈련비용 등 여러 기준이 고려되나 무엇보다도 훈련 내용이 노동시장 수요에 어느 정도 효과적으로 대응하는가 하는 점이 가장 중요한 기준이 되었다. 훈련과정 운영자는 시장 수요에 대한 대응 정도를 증명하기 위해 민간회사의 인턴 자리를 확보해야만 하는데 민간회사의 참여의사는 특정 기술분야의 수요를 나타내 주는 기준으로서의 역할을 하는 것이다. 실제 훈련은 이와 같이 수요가 있는 분야의 특정 기술을 훈련시킬 수 있는 훈련공급자들에게 아웃소싱을 하게 되는데 인턴 자리를 찾는 작업은 이들 훈련공급자들이 맡게 된다. 따라서 훈련과정 운영자는 훈련에 대한 수요와 공급의 중간 매개체로서, 수요자에 대해서는 다른 분야, 다른 직업에 필요한 훈련을 공급해 주고, 공급자에 대해서는 훈련참가자들에게 고용기회를 보장해주는 것이다. 훈련비용 지원은 훈련참여자들의 훈련과정 이수 정도에 따라 결정되는데 중도탈락자가 있는 경우에는 페널티가 따른다. 이와 같이 자금 운영과 훈련 시행과정이 분리되고 훈련에 대한 평가를 자금 운영자에게 위임함으로써 과거 자금 운영, 훈련시행, 훈련 결과 평가 모두를 정부가 담당함으로써 발생했던 많은 문제점들이 자연스럽게 해결되었다.

이 제도의 도입에 따라 국립직업훈련기관(Instituto Nacional de Capacitacion Profesional, INACAP)도 기존의 공급자 위주의 훈련기관에서 수요자 위주의 기관으로 변신하게 되었다. 즉 정부 보조가 중지됨에 따라 다른 민간 또는 공공기관과 동등한 입장에서 공개경쟁을 통해 재원을 조달하고 있다. 훈련 운영자로서의 역할을 수행하면서 기존에 있던 코스가 공개경쟁에서 선정되지 못할 경우 보조금을 받게 된 다른 기관에

팔기도 하고 또 보조금 지원은 받게 되었으나 적합한 훈련코스가 없을 경우 다른 공급자로부터 사기도 한다. 이러한 과정을 통해 직업훈련시장이 형성되었는데 1998년의 경우 312개 훈련기관 중 60%인 187개가 이 프로그램이 도입된 이후 설립된 기관이었다.

칠레 호벤 프로그램은 많은 면에서 성공적인 것으로 평가받고 있다. 우선 저소득층 청소년을 목표로 하여 초과달성하였고 특히 참여자들이 훈련과정을 이수한 후 55.5%가 취업을 하고 3.9%는 학교로 진학을 한 것으로 나타났다. 비교대상 그룹은 41.3%가 취업을 하고 5.5%가 학교로 진학을 한 것으로 나타났는데 특히 여성의 경우 비교대상 그룹과의 격차가 45.5% 대 27.0%로 명확히 드러났다. 임금도 비교대상그룹보다 상대적으로 인상률이 높은 것으로 나타났고, 특히 선진국에서 시행된 유사한 프로그램에 비해서도 더 효과적인 것으로 나타났다. 이 프로그램에 참여한 기업들의 만족도도 높은 편이었는데 조사대상 기업의 90.9%가 앞으로도 계속 인턴을 받겠다고 대답하였는데 이 프로그램에 참여한 기업 규모는 소기업(직원수 1~9인, 26.7%, 10~49인, 32.0%), 중기업(50~200인, 22.8%)에 비해 대기업(201인 이상, 18.5%)이 상대적으로 저조한 편이었다.

그러나 이와 같이 성공적인 측면이 있는 반면 훈련 내용의 질적 수준이 이 프로그램의 문제점으로 지적받고 있다. 즉 이 제도를 도입하는 과정에서 훈련을 효과적으로 실시하기 위해 필요한 훈련기관의 지식이나 경험, 교재, 실습 기자재 등에 대해 상대적으로 관심을 덜 두게 됨에 따라 기존의 훈련기관에는 당연히 구비되었던 투입요소들이 소홀해지는 결과가 초래된 것이다. 물론 실제 훈련이 실시되기 전, 각 코스에 정부기관의 승인 과정을 거쳤으나 프로그램의 도입목적 자체가 질적인 측면보다는 시장 수요에 초점을 두고 있었기 때문에 질적인 기준은 관대해질 수밖에 없었던 것이다. 또 다른 문제점으로는 훈련 분야에 관한 것이다. 즉 첨단기술이나 장기적인 관점에서 훈련이 필요한 분야에서 지원을 하는 것이 아니라 우선 고용 가능성이 높은 분야를 위주로 지원이 이루어지다 보니 훈련 분야에 관한 한 과거의 제도와 큰 차이가 없는 것이다. 예를 들어 농업, 임업 등 전통 산업이나 전기, 가스, 수자원 등 공공분야에서 훈련을 받은 여성들이 더 높은 취업률을 보였다.

아르헨티나의 청소년 직업훈련사업 (Proyecto Joven)

아르헨티나 역시 1994년에 IDB의 지원하에 칠레 호벤과 비슷한 내용의 Proyecto Joven 프로그램을 실시하였다. 당시 15~24세 까지의 청소년 중 30% 수준인 60만명이 학교를 떠났거나 실업인 상황에서 17만명을 대상으로 직업훈련을 실시한 것이다. 이 프로그램의 장단점은 당연히 칠레의 프로그램과 닮은 꼴이나 칠레의 프로그램이 상당히 성공적으로 운영되는 데 비해 아르헨티나의 경우에는 예상하지 못했던 문제점이 발생하는 등 부작용이 나타나고 있다. 우선 조직과 인력을 갖춘 훈련기관이 시장에서 차지하는 비중이 94년 26%에서 96년에는 8%로 하락하고 개인공급자가 56%를 차지하는 결과가 나타났다. 이들 개인공급자는 원래 훈련기관에 소속되어 있었으나 독립후 기술을

가르칠 수 있는 강사를 고용하거나 훈련시설을 임대한 후 훈련 코스를 기업에 제공하는 브로커로 변신한 것이다. 그 결과 국가의 직업훈련체제가 지속적으로 운영되는 공공기관도 없고 사용자들과 체계적으로 연계되는 메커니즘도 없이 몇몇 공격적이기는 하나 제도 운영 경험은 많지 않은 개별 훈련 공급자들에 맡겨지는 상황이 발생한 것이다.

90년대 교육개혁을 거치면서 기존의 중등기술학교에서 제공되던 직업교육이 일반 중등교육과정(Polymodal level)에 편입되거나 고등교육과정(Trayectos Tecnico Profesionales)으로 상향 조정된 상황에서 일부 직업분야에서는 적절한 교육훈련이 이루어지지 않는 점도 문제를 더 어렵게 만드는 요인이 되고 있다. 즉 전기, 용접, 기계, 선반 등 고등교육을 요구하지는 않으나 단기간의 실습훈련만으로는 숙달되기 어려운 분야를 기술학교에서 교육하였으나 이들에 대한 적절한 대안이 마련되지 않은 상황에서 기술학교들이 일반교육기관으로 편입되면서 이들 분야의 직업에 대해서는 더 이상 체계적인 교육이 이루어지지 않고 있는 것이다.

브라질의 청소년 직업훈련사업 (PLANFOR)

아르헨티나의 경우에는 직업훈련 분야의 국립 또는 공공훈련기관이 없는 데 비해 브라질의 경우에는 오랜 기간 동안 국립직업훈련기관들(SENAI, SENAC, SENAR, SEBRAE, and SENAT)이 임금 총액(payroll)의 1%에 해당하는 부담금을 재원으로 직업훈련 공급에서 주도적인 역할을 해왔다. 또 이들 기관은 민간 기업들과 밀접한 연계를 가지며 기업체들이 요구하는 기술 수요에 적절히 대응해 오고 있다. 문제는 이들 기관이 시행하고 있는 훈련 자체에 있다기보다는 이들이 시행하는 훈련에서 제외된 계층과 관련한 것이다. 이들 기관이 제공하는 직업훈련을 운용하는 데 소요되는 비용이 주로 현대적인 대기업으로 구성되는 공식 부문(formal sector)에서 조달되므로 이들 대기업이 요구하는 훈련을 대기업 인력을 대상으로 제공하는 것이 당연하다고 볼 수도 있다. 그러나 정부로서는 경제의 반 이상을 차지하는 비공식 부문(informal sector)의 기업과 근로자들을 위한 별도의 대책이 요구되었고 1996년 실업 청소년들을 대상으로 하는 PLANFOR 프로그램을 실시하게 된 것이다.

이 프로그램도 훈련을 외부기관으로부터 아웃소싱한다는 점에서는 칠레, 아르헨티나의 두 프로그램과 공통점을 가졌다. 그러나 앞의 제도들이 고용 가능성을 최우선 기준으로 삼았던 데 비해 브라질의 프로그램은 저소득층의 청소년들에게 직업훈련을 실시한다는 보다 일반적인 목표를 가짐으로써 훈련과정 이수후의 취업률은 48%에 불과하다. 그러나 이 수치는 공식 부문에 취업한 경우만을 잡은 것이므로 비공식 부문에 취업한 인원까지 고려할 경우 기존의 제도적인 직업훈련에서 제외되었던 계층에 대한 혜택은 무시할 수 없는 수준이라 할 수 있다. 또 앞의 두 프로그램이 훈련의 질적 수준이 문제되고 있는 데 비해 브라질 경우에는 과거의 풍부한 경험을 바탕으로 양질의 훈련을 제공할 수 있었던 점도 이 프로그램을 성공적으로 운영될 수 있게 하는 요인으로 볼 수 있다.

■ 시사점

우리나라의 경우에도 지난 97년 경제위기가 발생한 이후 98년에 7%까지 올라 갔던 실업률이 2002년에 3.1%로 낮춰지기는 하였으나 15~29세까지의 청년실업률은 6%대의 높은 수준에 머물고 있는 상황이므로 다른 나라의 청년실업 해소를 위한 정책적인 노력을 눈여겨 볼 필요가 있겠다.

15~29세 사이의 실업률 추이

(단위: %)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
전체 실업률	2.6	7	6.3	4.1	3.8	3.1
15-29세	5.7	12.2	10.9	7.6	7.5	6.6

물론 이들 남미 국가들은 경제나 노동시장뿐만 아니라 역사적·문화적 배경에서도 우리나라와는 많은 차이가 있으나 80년대 이후 경기침체 또는 경제위기를 겪으면서 이를 극복하기 위한 노력을 기울이고 있는 과정에서 여러가지 다양한 프로그램을 도입하고 시험하는 과정에서 많은 정책적 경험을 쌓아 왔다는 점에서 이들 제도의 장단점이나 효과에 대해 시사해 주는 바가 많다고 할 수 있다.

그 중의 하나는 직업훈련 자체가 고용을 창출하는가 하는 물음에 대해 그 답은 사업의 목표, 운영과정, 다른 프로그램과의 관계 등 여러 가지 여건에 따라 긍정일 수도 부정일 수도 있다는 것이다. 예를 들어 고용확대를 목표로 하는 경우 기업의 참여를 전제로 하는 직업훈련 프로그램 도입이 하나의 대안이 될 수 있으나 여기에는 민간 기업의 적극적인 참여가 성공의 필수적인 요소이므로 우리나라와 같이 기업, 특히 중소기업은 인력양성에 적극적이지 않은 상황에서는 기업의 참여를 유도하기 위한 정책적 인센티브를 마련할 필요가 있다. 우리는 과거에도 전문대학이 직업교육을 담당하고 민간 기업으로 하여금 실습훈련 기회를 제공하는 독일식 프로그램을 도입 운용한 적이 있으나 결과는 그렇게 성공적이지 못하였는데 그 이유 역시 민간 기업의 미온적인 참여 때문이었던 사례가 있다.

또 칠레나 아르헨티나의 사례에서 보듯이 훈련 내용의 질적 저하를 대가로 치르지 않기 위해서는 훈련과정에 대한 사전 검증과 훈련 실시 이후에도 지속적인 모니터링을 하는 장치도 고려해야 할 것이다.

마지막으로 아르헨티나의 사례에서는 정부와 기업, 민간 훈련기관과 공공 훈련기관, 그리고 중앙정부와 지방정부 사이에도 적절한 역할 분담이 필요하다는 점이 나타난다. 대부분의 선진국에서는 철저히 훈련의 수요자인 기업 위주로 훈련이 실시되지만 정부 역시 중앙정부와 지방정부가 함께 감독 등 일정한 역할을 수행함으로써 훈련의 질적인 수준을 저하시키지 않도록 보장하고 있음을 알 수 있다. 특히 실업자에 대한 훈련은 그 비용을 정부가 부담함으로써 고용을 촉진하는 인센티브로 작용하도록 하고 있는 것이다.

■ 참고문헌

한국노동연구원. 이원덕 편 (2003). 한국의 노동 1987-2002.
한국직업능력개발원. 정택수 외. (2001) 2000년 실업자 직업훈련 성과 분석
_____. 나영선 외 (2000) 근로자 직업훈련체제 발전방안

de Moura Castro, Claudio and Verdisco, Aimee. (2000). The Transition of Youth from School to Work: Issues and Policies. UNESCO. International Institute for Education Planning

_____.(1999). Proyecto Joven: New Solutins and Some Surprises. Inter-American Development Bank. Washington DC

Galasso, Emanuela and et al. (2001). Assisting the Transition from workfare to Work: A randomized Experiment. Washington DC: World Bank

Gill, I. S. et al. (2000). Vocational Education & Training Reform : Matching Skills to Markets and Budgets. Washington DC: World Bank

International Labour Organization/ CINTERFOR. (2001). Mordernization in Vocational Education and Training in the Latin American and the Caribbean Region.

Jalan, Jyostan and Ravallion, Martin. (1999). Income Gains to the Poor from Workfare: Estimates for Argentina's Trabajar Program. Indian Statistical Institute and World Bank

Marshall, Adriana, (1997). State Labour Market Intervention in Argentina, Chile and Uruguay: Common Model, Different Versions

호주 배전부문 구조개편과 노사관계

배 규 식
(한국노동연구원 연구위원)

■ 호주 배전부문 구조개편의 배경

호주에서 공공부문의 개혁은 1983년부터 시작되어 규제완화, 민간부문의 경영기법의 도입, 그리고 민영화 등이 1990년대를 통해 지속되어 왔다. 주 단위로 전력산업에 대한 투자계획, 투자, 생산, 소비가 이루어지다 보니 발전의 경우 발전설비에 대한 과잉투자가 이루어져 전력이 과잉 공급되고 있었다.[1] Victoria주에서는 발전소들의 누적된 적자로 주전력국(SECV – State Electricity Commission of Victoria)이 심각한 부채(약 95억 호주달러)[2]를 분할된 발전회사, 배전회사 매각으로 벌어들인 180억 호주달러 중 170억 호주달러를 주정부 부채 상환에 사용했다(Booth 2003). 이리하여 구조개편은 전력산업에서 미시경제적 개혁을 통해 자원의 효율적 배분, 소재연료에 따른 발전비용의 차이를 새로운 송전망 건설을 통해 활용함으로써 전력산업의 효율성 증대 등을 추구하였다. 1991~92년 연방정부와 주정부는 전력산업을 영국식 모델(전국적인 전력 Pool 창설, 수직, 수평분

1) NSW주는 1990년 약 2000 MW를 넘는 과잉발전설비를 안고 있었다. 독점체제 아래에서의 이러한 과잉발전설비를 전력산업 구조개편을 통해 송전선로를 연결하고 연료의 사용을 바꿈으로써 활용할 수 있도록 했다. 구조개편이 있기 전 호주의 전력가격은 세계에서 가장 높은 나라 가운데 하나였는데 주정부의 재정에 배당을 줄 수 있도록 인위적으로 높게 책정되어 있었다.

2) 재정적 자원의 부족 때문에 Loy Yang B 발전소의 40%를 팔아 발전소건설 프로젝트를 완성하기에 충분한 자금을 제공할 수 밖에 없었다. 부채의 수준이 너무 높았기 때문에 주전력국(SECV)는 기업으로 정상적인 기업의 기준으로 본다면 거의 파산할 정도였고 지불 불능상태였다. 또한 주 재정도 심각한 지경에 이르러 1995년 6월 부채가 325억 호주달러에 달했다.

[표 1] 호주 구조개편 추진일정

	구조개편 추진 내용
1991	산업위원회(The Industry Commission)의 전력산업 구조개편에 관한 보고서 – 수직통합된 전력산업의 구조분할과 경쟁도입 – 효율증대와 전국전력시장 개편 제시
1992	Paul Keating 연방 노동당 정부는 1992년 Fred Hilmer의 보고서에 따라 경쟁을 도입함으로써 전력산업의 구조개편 개혁
1993	Victoria주정부 전력공단(SECV)의 발전, 송전, 배전/판매 회사들로 수직분할
1994	Victoria주의 발전회사가 5개로 수평분할, 도매전력거래시장 설립 SECV의 18개 사업체와 11개 시전력국을 5개 배전회사(3개 도시, 2개 지방)
1995	New South Wales주 발전, 송전 수직분리 및 군단위 지역배전회사들이 6개의 배전회사로 통합되어 공기업화됨, Victoria주에서는 배전회사 민영화 시작
1996	NSW주의 발전회사가 3개로 수평분할되고 도매전력시장 설치, 전국전력시장관리회사(NEMMCO)와 전국전력법규국(NECA)설립, Victoria주에서는 발전회사 민영화 시작
1998	Victoria, NSW, SA, Queensland로 전국전력시장(NEM) 설립와 거래시작
2002	완전소매경쟁체제(Full Retail Contestability)

할을 통한 경쟁의 도입 등)에 따라 개혁하기로 했다.

■ 호주 전력 배전분야 구조개편

전력산업의 수직적(발전, 송전, 배전): 수평적 분할

기본적으로 NSW(뉴사우스웨일즈)주와 Victoria주의 전력산업 구조개편은 발전, 송전, 배전의 수직적 분리와 몇몇 구역에서 배전과 소매의 수직적 분리 혹은 회계분리(ringfencing)로 나타났다.

빅토리아주에서는 1993년 주 전력공단(SECV)을 발전・송전・배전부문으로 수직분리한 뒤 독립법인으로 설립했다. 1994년 발전을 5개 회사(Loy Yang Power, Loy Yang B, Yallourn Energy, Hazelwood Power, Southern Hydro)로 수평분할한 뒤 경쟁을 위한 도매전력거래시장을 창설했다. 배전부문도 지역독점적 5개 배전회사(United Energy, Powercor, Eastern Energy, Solaris, Citipower)로 재조직화했다. 1995년 배전회사의 민영화, 1996년 발전회사의 민영화, 1997년 송전의 민영화를 성공적으로 완료할 수 있었다. NSW주에서는 1995년 송전을 분리하여 TransGrid로 하였고 1996년 NSW주는 발전을 3개 조직(Macquarie Generation과 Delta Electricity)과 Pacific Power (Eraring 발전소, 수력발전소)로 분할했다. 또한 1996년 군 단위 지자체(county councils)의 25개 배전 조직을 주정부 소유의 6개 지역독점적(franchised) 배전 공기업(Energy Australia, Integral Energy, North Power, Advance Energy, Great Southern Energy 및 Australian Inland Energy)으로 통합되었다가 나중에 4개로 합병되었다.[3)]

3) NSW주에서는 원래 6개로 배전회사를 통합했으나 시드니와 뉴카슬 등 큰 도시지역을 자기의 독점지역으로 가진 Energy Australia와 시골지역을 주로 가진 다른 배전회사들 사이에 경쟁이 되지 않자 이들 가운데 3개 회사를 하나로 묶어 Country Energy로 통합함으로써 사실상 3자 경쟁체제를 성립시켰다.

배전부문의 경쟁체제와 규제

판매분야에서는 지역독점적 배전·판매회사로 분할한 뒤, 연간 전력사용량의 규모에 따라 소매경쟁이 아래와 같이 단계적으로 도입되었다. Victoria주의 민간 배전·판매회사들과 NSW주와 Queensland주의 공기업 배전·판매회사들과 경쟁을 하고 있다.

[표 2] Victoria주와 NSW주의 단계적 소매시장 개방

	Victoria	New South Wales
1994.	≥ 5GWh	
1995.	≥ 1GWh	
1996.	≥ 750MWh	≥ 40 GWh
1997		≥4GWh(4월), 750MWh(7월)
1998	≥ 160MWh	≥ 160MWh
2001	≥ 40MHh	≥ 40MWh
2002	모든 고객	모든 고객

출처: ESSA(Electricity Supply Association of Australia)

2002년 초부터 완전 소매경쟁체제(full retail contestability)로 개편되었는데, 완전한 소매경쟁체제는 대용량 전력 사용자로부터 소용량 전력사용자인 가계고객에 이르기까지 고객들에게 전력판매사업자를 선택할 수 있는 자유를 주는 것이다. 소매시장에서 전력 요금은 소매경쟁의 도입에 따라 시장에서 판매사업자들간의 경쟁, 특히 가격경쟁에 따라 결정된다.[4)]

4) 호주의 모든 주에서 평균소매가격은 1994~98년까지 구조적인 변화와 경쟁의 영향으로 약 5.3%만큼 인하되었으나 전국전력시장의 개시된 1998~2003년까지 약 12.4% 인상되었다. 전력산업의 개혁 이후 새로운 발전설비가 대한 투자가 Queensland와 South Australia에서 민간부문에 의해 이루어졌으며, 새로운 주간 송전선로가 Queensland와 NSW 사이에 그리고 Victoria와 South Australia 사이에 건설되었다. 그리고 소매가격에 일정한 하락이 있었다.

배전 구조개편의 두 가지 유형

NSW주와 Victoria주에서 우리는 호주 전력산업의 구조개편의 두 가지 유형을 찾아볼 수 있다. 두 주에서 공통적으로 전력산업을 발전·송전·배전을 수직분리하고 발전·배전을 다시 수평분리하는 구조개편을 단행했으나, 소유구조 면에서는 근본적인 차이를 보이고 있다. Victoria주의 경우 분할된 전력회사들의 민영화를 추진한 반면, NSW주에서는 분할된 전력회사들을 민영화하지 않고 독립적인 공기업화(corporatisation)를 단행했다.[5)] 이와 같이 전력산업 구조개편에서 소유구조의 차이가 나게 된 것은 당시 전력산업 구조개편을 담당했던 주정부의 집권세력의 성격과 관련이 있다.[6)] 이와 같은 Victoria주의 민영화 모델과 NSW주의 공기업화 모델은 소유구조의 차이뿐만 아니라 구조개편 과정에서 경영진의 전략, 기업 구

5) NSW주의 배전회사들은 정부가 독립적인 이사들을 임명하는 공적 소유구조 아래에서 국가 소유의 공기업(State-Owned corporations)으로서 상업적이며 효율적으로 행동할 의무를 가진다. 정부는 지배적 주주로서의 권한을 행사하되 일상적 경영에서 일체 손을 떼고 경영진이 책임을 지고 운영하도록 하고 있으며 경영성과를 감독하여 배당금이 최대화될 수 있게 하고 있다.

6) Victoria주에서는 자유당이 집권한 동안 빠르게 민영화를 추진하여 95년 한해 동안 5개의 배전회사를 매각하였다. 이에 비해 NSW주에서는 당시에 자유당이 집권하고 있었음에도 전력산업 구조개편의 속도가 Victoria주보다 느린데다 민영화에 대한 반발이 거세지면서 사회적 공론화를 거쳐 정치적으로 선거쟁점화되었다. 전력산업의 민영화를 내세운 자유당이 참패하고 민영화를 소극적으로 반대했던 노동당이 승리하면서 전력산업의 민영화 논의는 자취를 감추게 되었다.

조조정의 속도와 정도 그리고 노사관계, 인력감축의 정도 등에 상당한 영향을 주게 된다.

■ 전력 배전분야 구조개편과 노사관계의 변화

배전부문에서의 노사관계 변화

전력산업의 구조개편, 민영화와 공기업화 및 규제완화에 따른 경쟁의 도입은 전력회사들의 사업목적, 방식 그리고 작업조직에 이르기까지 상당한 변화를 가져왔다. Victoria주의 배전회사들은 외국회사들에 매각되면서 민간기업들의 관행이 도입되고 조직체계나 운영방식, 그리고 기업문화에서 상당한 변화를 겪게 된다. NSW주의 배전회사들도 독립 공기업화에 따라 경영진이 높은 경영자율권을 갖고 민간 경영기법들을 도입하면서 점진적이지만 상당한 변화를 겪어 왔다. 완전한 소매경쟁체제로 들어가면서 고객서비스 강조, 일정한 표준의 고객서비스 계약약속이 시장에서 전력 판매회사들의 주요한 성장방식이 되고 있다. 이러한 배전 구조개편은 노동자들의 노동조건과 노사관계에 직간접적으로 영향을 미쳐 왔다.

배전부문에서 노사관계 변화의 정도와 속도는 Victoria주와 NSW주 사이에 일정한 차이가 감지되고 있다. Victoria주가 배전회사들을 민영화했고 자유당 정부가 오래 집권했었기 때문에 노사관계의 변화도 더욱 급격했다. 반면 NSW주 배전부문의 노사관계에서도 상당한 변화를 겪었지만, 민영화를 하지 않은데다 NSW주의 노동당 정부의 노동 포용적인 자세로 변화 속도가 조금 더 완만했다.[7] 그리하여 Victoria주에서는 1996년 16주에 걸친 CitiPower의 파업에서 나타나듯이 노사관계가 대립적이었던 반면, NSW주에서는 비교적 노사협력적인 관계 속에서 구조개편과 노사관계의 변화가 이루어졌다.

고용수준

구조개편 전 호주 전력산업에는 전체적으로 과잉인력이 고용되어 있었다. 따라서 호주 전력산업의 주요한 구조개편 이전부터 내부개혁을 통해 인력을 지속적으로 감소시켜 왔다.

[표 3] 전력산업의 고용 추세

	총고용	NSW주	Victoria주
1985	80,391	28,779	20,693
1989	71,147	24,324	19,224
1995	42,150*		
1998	33,099	12,527	6,285
1999	33,073	11,878	6,246
2000	32,308	11,704	6,230
2001	32,927	11,415	6,299
2002	30,032	11,123	4,166

자료: ESAA. 1988, 2003. Electricity Australia,
* 숫자는 NSW Treasury 자료

배전분야의 인력만을 따진다면, NSW주에서 1990년 6월 15,600명에서 2002. 6월말

7) NSW주의 배전회사들에서는 이사 3~5명 가운데 NSW 노동조합협의회에서 추천하고 회사가 인정하는 노동조합 출신 이사 1명을 포함하도록 되어 있어 전략적 의사결정과정에 참여하도록 함으로써 노동조합의 협조를 유도하고 있다. 그리하여 NSW주의 노동조합들은 전력 민영화에는 반대하지만, 공기업화와 그 속에서 이루어지는 변화에 대해서는 매우 긍정적인 자세로 협력해 왔다.

현재 8,338명으로 줄어들었다. Victoria주의 경우 1994년 배전분야 인력이 6,000여명에서 2002년 2,641명으로 감소했다. 선로 유지보수 및 전선연결작업이 외주화된 결과이다.

전력산업 전체적으로는 2002년 직접 고용인력 규모가 1985년 인력의 38% 수준으로 축소되었다. NSW주의 경우 1985~2002년 사이에 인력수준이 38.6%로 Victoria주의 경우 같은 기간에 20.1%로 감소했다. 특히 발전부문에서 인력감축 규모가 컸고 배전·판매부문에서의 직접고용 인력규모는 NSW주의 경우 1990년과 비교하여 53.4% 수준으로 줄어들었다.[8] 이와 같은 대규모 인력감축은 전력산업 구조개편 이전부터 작용한 효율성 개선의 압력, 신기술의 도입, 경쟁, 합리화와 기능의 합병 등의 복합적 결과로 보인다. 특히 발전분야에서는 기존의 과잉인력 때문에 가장 큰 고용수준의 감소가 이루어졌다. 또한 과거에 정규직이 하던 업무를 파견노동자가 수행하거나 업무의 외주화와 하청도 인력감축의 주요 요인이다. [9]

기업별 협약(Enterprise Agreements)과 개인별 계약

연방노동법 개정 결과 기존에 노사관계위원회를 통한 중재재정(award)에서 노사합의 뒤 법원 신고 후 승인되는 기업별 단체협약의 재정(award)과 법원에 신고하지 않는 기업별 협약 그리고 개인별 계약이 혼재한 상태에서 복잡하게 발전하고 있다. Victoria주의 배전회사에서는 노사관계를 규율하는 기제를 기존의 중재재정된 단체협약에서 개인별 계약으로 전환하도록 다양하게 노력하고 있다. TXU와 같은 배전·판매기업에서는 기존의 기업별 단체협약의 틀이 상당히 허물어지고 개별적 계약으로 바뀌고 있다.[10]

8) NSW나 Victoria 두 주에서 구조개편에 따른 인력감축은 자발적 퇴직 형식으로 이루어졌다. 인력감축에 대해 노동조합은 경영진에 협조를 하는 조건으로 강제감원반대, 자연감소, 자발적 퇴직의 방법으로 감원하며, 자발적 퇴직시 보다 퇴직혜택을 받을 수 있도록 노동조합이 사용자와 협상을 했다. 중요한 노사간의 쟁점인 감원 문제에 대해 자연감원과 유리한 퇴직혜택을 부여한 자발적 퇴직에 의한 감원을 선택함으로써 노사갈등을 줄일 수 있었다.

9) 이러한 인력감축과 업무 프로세스 개선, 자동화 등 다양한 노력으로 전력산업 전체적으로 그리고 배전부문에서도 위의 그림에서 보듯이 1인당 전력생산량이나 1인당 상대하는 고객수에서나 상당한 노동생산성의 개선을 가져왔다. 두 주 사이에 인력감축의 규모에 상당한 차이가 나는 것은 두 주 사이의 전력산업 구조개편의 유형의 차이와 깊은 관계가 있는 것으로 분석된다. 특히 Victoria주의 전력회사들의 이윤확보를 위한 비용감축전략이 매우 철저하게 추구된 나머지 전략적인 기획이나 관리를 제외한 상당수 업무의 광범위한 아웃소싱을 통해 직접 고용인력을 줄인 것이다.
TXU의 고위 관리자에 의하면, 배전회사를 인수해서 들어온 일부 외국회사들이 비용감축을 위해 지나치게 인력감축을 한 결과 Victoria주에서는 상당수 고급지식과 전력산업 특수적 숙련을 가진 유능한 직원들이 회사를 떠났다. 또한 선로의 유지보수, 설계 등을 위해 필요한 엔지니어와 기능인력들도 퇴직을 했다. 이들만이 갖고 있던 다양한 전문적 지식, 맥락적 지식과 지혜 등이 함께 사라지면서 이들 회사들은 계산하기 어려운 손해를 보았을 것이라고 한다.

10) NSW주의 배전회사인 Energy Australia에서는 1997년부터 2003년까지 매년 재정서(award)가 갱신되었는데 소매사업을 위한 추가적인 재정서(award)가 만들어졌다. 재정서에 따른 기업별 단체협약 이외에도 법원에 신고되지 않은 5개의 기업별 협약이 있다. 3,700여명의 직원 가운데 재정서(award)의 기업별 단체협약 적용을 받는 노동자는 3,280명이고, 개별적 계약의 적용을 받는 직원은 364명이며 87명에게는 기업별 협약(enterprise agreement)이 적용된다. 법원에 신고되지 않아 재정서가 아닌 기업별 단체협약의 적용대상은 다음과 같다. △ 전문직, 관리자, 특수직을 위한 기업별 협약: 83명 적용 △ 임원 및 비서들을 위한 기업별 협약: 10~30명 적용, 유연한 작업 촉진, 역

Victoria주의 TUX에서는 재정서로 승인된 기업별 단체협약 보다 개인별 계약이 크게 늘어났다.

[표 4] TXU에서의 단체협약과 개인별 계약

	기업별 단체협약(award)	개인별 계약
판 매	1	89
고객서비스	100	560
거 래	1	64
발 전	140	10
네트워크	50	150

자료: TXU 노사관계관리자 면담[11)]

Victoria주의 CitiPower와 Powercor에서도 개인별 계약제가 주로 고위관리자와 중간관리자를 대상으로 도입되어 360명 가운데 350명이 개인별 계약제의 적용을 받고 있다. 두 회사에서 전체 근로자의 약 33%가 개인적 계약제 아래 일하고 있다.

또한 법원에 신고되지 않은 기업별 협약은 재정(award)과 달리 개별적 계약의 개별화된 유연성과 노조가 관여한 기업별 협약의 집단적 보호가 공존할 수 있음을 보여준다. NSW주의 Energy Australia가 3개 노조와 체결한 전문직, 관리자, 특수직을 위한 기업별 협약의 10조에는 개별적 변화(individual variations)를 허용하고 있다.[12)]

아웃소싱

배전·판매회사들은 경쟁환경 환경에서 이윤극대화를 위해서 직접 고용인력의 감축과 이들의 외주화 혹은 비정규 노동으로의 대체를 통한 공세적인 비용감축전략을 추구해왔다. NSW주의 Energy Australia와 Victoria주의 배전회사인 TXU에서는 과거에 직영으로 이루어지던 도심에서의 케이블 연결과 신규건물의 전선연결 작업이 외부의 하청업자들에게 넘어갔다. 외주화나 하청화는 주로 배전선로의 보전, 정기적·계획적인 절연체 닦아주기, 안전점검, 검침, 배전선로 주변의 나뭇가지 정리, 가로등 교체, 인쇄 등에서 이루어졌다. 빅토리아주에서는 전력산업(발전, 송전, 배전 포함)에서 정규 유지보수인력이 1980년대 말 25,500명에서 1997년 7,000명으로 대폭 줄어들었다. 1996년 CitiPower에서의 16주간에 걸친 파업은 CitiPower가 미국 회사에 매각된 뒤 외주화를 둘러싼 노사간의 대립으로부터 비롯되었다.[13)]

량 평가와 실적발전을 위한 틀

11) 발전부문에 기업별 단체협약의 적용을 받는 노동자들의 수가 많은 것은 이들이 대부분 기능직 노동자들로 고객서비스의 사무직 노동자들보다는 노동조합에 대한 소속감이나 단체교섭을 지키려는 의지가 강하기 때문이다. 이러한 개인별 계약은 단순히 관리자들만이 아니라 일반 근로자들에게도 확대 적용되고 있다.

12) 노조와 체결한 기업별 협약을 기반으로 하되 개별 근로자들의 노동조건의 일정한 개별화 인정하는 것으로 (1) 해당 근로자가 손해를 보지 않는다는 전제 아래 보상과 고용조건을 사용자와의 합의에 변화가능 허용 (2) 해당 근로자들의 요구 – 업무의 개별적 전문화, 기업별 협약의 기준 내에서 일과 생활의 균형 고려 (3) 호주 노총의 '일과 생활의 균형(work-life balance)' 목표에 견주어 사용자와 근로자들에게 적용가능한 메커니즘 (4) '개별적 변화'조항 – 개인적 전문화와 유연성이라는 사용자들의 요구과 노동조합의 집단적 안정성이라는 요구 조화 (5) 근로자와 사용자 사이에 합의된 모든 개별화 내용은 노조에 상업적인 비밀로서 통보 의무 (6) 노동조합의 거부권 행사 불가능 (7) 관습법(common law)의 계약적 관계에 포함된 개인의 비밀과 조합원들에게 아무런 불이익이 없도록 확인·감독해야 하는 노동조합 요구 사이의 균형 (8) 개별화된 고용계약이 단체협약틀 내에 존재가능

13) 이처럼 주로 선로의 유지보전 분야에서 외주화와 하청화가 진행됨에 따라 과거와 같은 직무경계나 숙련의 혼합비율을 둘러싼 노사간의 갈등이나 노

노동자들의 저항과 투쟁

전력산업 구조개편에 대한 노동자들의 저항이나 투쟁은 크게 두 가지 형태로 이루어졌다. 먼저, 구조개편으로 인한 결과가 노동자들의 일자리를 위협하거나 기존 노동조건을 위협하는 경우 여기에 대항하여 투쟁하였다. 1995년 Victoria주의 배전회사인 CitiPower에서 일어난 16주간의 장기파업이 그것이다. 다음으로는 전력산업 구조개편 그 자체와 구조개편의 방향과 내용에 대한 저항이나 투쟁으로 이것은 노동조합이 파업 등의 직접적인 행동보다는 주로 노동당을 통해 정책적인 투쟁으로 이루어졌다. 민영화나 전력산업 구조개편에 대한 노동조합이나 다른 시민사회단체의 저항이나 반응은 노동조합의 파업 등 직접적인 단체행동보다는 주로 노동당을 통해서 이루어졌다. 노동당 당대회에서 전력산업 구조개편, 수직·수평분할 문제와 민영화 문제에 관한 논쟁을 통해 이루어졌다. 14)

■ 호주 배전구조개편과 노사관계 사례의 시사점

호주의 전력산업 구조개편 특히 배전부문의 구조개편 사례는 앵글로색슨 국가인 미국과 영국, 뉴질랜드의 신자유주의적 공공부문 개혁의 일환으로 시작되었다. 또한 호주의 특수한 주 단위 전력산업의 발전, 주정부의 막대한 부채, 정부의 직접 소유하의 공공전력조직의 수익으로부터 주정부의 일부 재원조달, 공공부문의 경영 비효율과 과잉인력 등의 맥락 속에서 출발하였다. 호주 연방정부(노동당 정부에 이어 보수당 정부에 이르기까지 일정한 연속성 유지)는 호주산업의 국제경쟁력 상실과 노사관계의 경직성을 개혁하고자 노동법 개정을 통해서 노사관계를 바꾸고자 했다.

그러나 호주가 연방이라는 특성을 반영하여 이러한 전력산업의 구조개편과 노사관계의 개혁 움직임도 획일적으로 진행된 것이 아니라 주 단위로 주정부 집권당의 성격 및 노동운동의 대응양상에 따라 다른 유형으로 전개되어 왔다. 노동당과 노동조합이 비교적 강했던 NSW주와 자유당이 집권당으

노갈등은 없어졌다. 또한 장기근속을 한 직접고용 노동자들에게 주어야 하는 임금에 비해 비교적 싼 비용으로 선로의 유지보전 업무를 일부 혹은 전부 수행할 수 있었다. 그러나 하청노동자들이나 외주업체의 노동자들은 배전선로를 다루는데 필요한 자격증이나 경험이 없거나 적었으며 따라서 필요로 하는 보전작업, 선로연결 작업을 적절한 방법과 절차에 따라 하지 않고 손쉬운 방법으로 대강해 두는 경향이 있었다. 과거에는 오래된 전신주와 전선들을 예방적으로 유지·보수하기 위한 중앙에서의 선도적인 계획과 이의 이행을 통해 배전선로의 안정성을 확보할 수 있었다. 그러나 민영화 및 공기업화된(corporatised) 이래 비용을 중시하는 경영 때문에 이런 예방적 유지보수가 제대로 이루어지지 못하고 있다.

14) 예를들면 2001년 New South Wales의 노동당 대회에서 전력산업의 민영화계획이 제출되었으나 당시 노동당 소속 NSW 수상과 재무부장관 등 3명을 제외한 모든 당대회 참석자들이 반대하여 결국 민영화 계획은 취소되었다. NSW의 노동당 당원 가운데에는 노동조합 출신이 전체 투표수의 50%를 차지하고 있어 노동조합의 영향력이 막강한 편이다. 1996년 전력산업을 수직과 수평으로 분할할 때 NSW주 노동조합들의 의견이 분열되어 효과적인 대응을 하지 못한 것에 비하면, 2001년 전력산업 민영화에 대해서는 모든 노동조합이 단결하여 조직적인 반대를 했다. 그러나 Victoria주에서는 노동조합이 중심이 되는 민영화를 반대하는 대중적 캠페인을 벌였으나 주 정부에서 강하게 민영화를 추진하자, 노동조합들도 물리력을 동원한 파업 등의 투쟁을 벌이지는 못했다. 노동조합들은 민영화가 가져올 수 있는 부정적 결과를 선전하며 비판했으나 민영화된 전력산업의 현실적인 노사관계, 고용문제에 매달릴 수밖에 없었다.

로 강한 권력을 행사해 온 Victoria주에서는 전력산업 구조개편이 외형적인 수직분할과 수평분리라는 유사성에도 불구하고 Victoria주의 신속하고 전면적인 민영화 정책에 비해, NSW주의 공기업화(corporatization) 정책을 펼침으로써 민영화 문제에서 중요한 차이를 보이고 있다. 이러한 두 주의 민영화의 차이가 구체적으로 전력 가격이나 품질의 차이로 나타나지는 않았고 구조개편이 시장중심적으로 매우 급격하게 이루어졌다는 점에서 근본적으로 큰 차이가 발견되지 않는다.

그렇지만 민영화 여부는 노사관계에서는 상당한 차이를 가져왔다. 민영화를 단행한 Victoria주에서는 공기업화 속에서 유사한 구조개편을 한 NSW주과 비교하여 인력감축 규모가 컸으며, 배전선로의 유지보수의 외주화가 더욱 많이 진행되었고, 사용자들이 기업별 단체협약보다는 개별적 계약을 선호하여 더 많은 노동자들이 개별적 계약의 적용을 받는 결과를 낳았다. Victoria주의 노사관계는 사실상 정부와 사용자가 노조와 관계없이 전력산업 구조개편을 진행하는 방식이었다. 이에 비하여 NSW주 정부의 전력산업 민영화 계획이 노동조합의 민영화 반대 캠페인으로 사회적 공론화를 거쳐 선거 쟁점화되었으나 자유당 정부가 주정부 선거에서 참패함으로써 민영화 논의는 후퇴하게 되었다. 선거 후 등장한 NSW주의 노동당 정부는 배전부문의 구조개편을 단행하되 노동조합과의 긴밀한 협의나 노동조합 간부의 배전회사 이사 임명에서 보는 것과 같은 노동포용적 정책을 취하였다. NSW주의 배전회사들도 자율적인 공기업으로 바뀐 뒤에 민간기업의 경영기법 도입과 조직문화의 혁신 등 많은 변화를 노사 타협적인 방식으로 진행해 왔다. 이런 점에서 호주의 사례는 한 나라의 서로 다른 2개 주를 연구하기 때문에 마치 전력산업 구조개편의 유형이 다른 두 나라의 다른 사례를 연구하는 것과 같은 결과를 낳는다.

중국의 직업능력훈련사업

왕쮼팡(王俊舫)
(중국 노동보장과학연구원 국제협력처 처장)

2002년 전세계 경기는 상승과 하락의 반복을 보였으며 이라크 전쟁 발발로 2003년에도 세계 경제전망이 여전히 불투명한 상태로 미국, 유럽과 일본의 경기 또한 낙관할 수 없다. 중국 경제의 경우 발전은 내수시장을 원동력으로 하고 있고, 2002년에도 중국 경제는 연초 전망치 7%를 크게 상회하여 8%의 경제성장률을 기록했으며, 세계환경 변화에도 불구하고 2003년에도 순조로운 정권 교체로 중국의 집단지도체제 및 개혁·개방정책이 계속되며 경제성장이 지속될 것으로 예상된다. 그러나 실업문제와 소득불균형 사회보장제도 미비 등의 문제가 산재해 있고, 중국 경제의 구조적 문제점들은 단기간 내 해결이 쉽지 않을 것으로 전망된다.

본고에서는 중국 노동시장에 대한 이해를 높이고자 지난 2호부터 5회에 걸쳐 중국의 실업문제, 노사관계, 사회보장제도, 노동정책과 노동법, 직업훈련 및 직업검정을 주제로 관련 전문가들의 기고를 싣는다. 이번 호에는 그 마지막 회로 중국 노동보장과학연구원의 왕쮼팡 처장의 '중국의 직업능력훈련사업'에 대한 글을 소개한다.

중국은 개혁개방정책을 실시한 이후, 직업훈련사업을 크게 발전시켜 사회경제의 발전과 사회주의 시장경제체제의 요구에 부응하기 위해 노력해 왔다. 또한 전통적인 직업훈련제도를 개혁하여 직업훈련사업을 직업능력개발체계를 수립하는 방향으로 발전시키게 되었다. 직업훈련제도의 개혁 방향은 다음과 같다. 첫째, 직업능력개발체계를 과거의 행정명령 위주방식에서 시장수요 지향방식으로 전환시킨다. 향후 노동시장의 수급 신호는 직업기술훈련기관의 활동방향을 조정하고 지도하는 주요 신호가 될 것이다. 둘째, 정부는 직업능력개발에 대한 직접관리방식을 간접관리방식으로 전환시킨다. 앞으로 정부는 더 이상 직업훈련기관을 직접 관리하지 않는 동시에, 직접적인 관리 및 지도방식을 포괄적인 정보서비스와 예측 가능한 지도계획으로 대체할 것이다. 셋째, 재산권은 향후 직업능력개발 활동의 주요한 제약요소가 된다. 인력자원 자체의 재산권을 명확히 하고, 개인인력자원의 소유권을 인정하고 존중해 줄 것을 요구한다. 이는 노동시장을 구축하는 데 관건이 되며, 노동력의 공급 주체를 형성하는 데도 관건이 된다. 그리고 재산권은 명확한 투자수익 관계를 요구한다. 다시 말해서, '누가 이득을 얻고, 누가 투자를 할 것인가'의 원칙을 명확히 하여, 과거 정부가 총괄하던 방식을 바꾸어 직업교육에서 투자가 미흡했던 문제를 근본적으로 해결하는 것을 의미한다. 넷째, 경쟁과 이익의 메커니즘은 직업능력개발에 있어서 중요한 기능을 발휘하게 된다. 직업훈련기관이 사회의 경쟁에 참여하여 사회의 표준 및 선택에 따라 자신의 업무를

평가 받아야만, 비로소 진정한 명문 직업훈련학교와 우수한 자격증을 창출해 낼 수 있고, 실질적으로는 교육의 질을 크게 향상시킬 수 있다. 다섯째, 졸업장과 자격증의 기능을 병행하는 국가자격증제도를 실시한다. 여섯째, 직업능력개발은 단순한 도시서비스와 국가경제서비스 차원을 벗어나 도시와 농촌을 포괄하고, 각종 소유제 경제를 포함하는 종합적인 교육훈련체계로 전환한다.

앞에서 말한 개혁 방향에 근거하여, 1996년 7월 중국 노동부는 「직업능력개발사업발전 "제9차 5개년 계획"과 2010년 장기계획(職業技能開發事業發展"九五"規劃和2010年長遠規劃)」을 발표하였다. 이는 향후 중국의 총체적인 직업능력개발목표를 제시하고 있는데, 노동시장의 수요에 맞추어 노동자의 자질을 향상시켜서 취업 촉진과 경제효과 향상을 목표로 한다. 또 직업분류와 직업능력표준에 근거하여 직업훈련과 직업능력검정업무를 기반으로 직업능력개발체계를 더욱 완비하고, 취업 및 경제발전 수요에 근거하여 도시와 농촌을 포괄하는 직업훈련 네트워크를 형성하고자 한다.

이러한 총체적인 목표를 달성하기 위해, 최근 노동관련 부처는 직업훈련 업무에 대해 일련의 개혁조치를 실시하고 업무 범위를 확대함으로써, 그 업무의 중점을 '직업훈련'에서 '직업능력개발'로 전환시켰고, 전 사회의 노동력을 대상으로 노동자의 직업능력개발 및 향상을 내용으로 하는 직업능력개발체계를 점차 구축해 나가고 있다. 이 체계의 핵심 내용에는 직업능력 수요예측, 직업분류, 직업능력 표준제정, 직업능력훈련, 자격증과 직업능력검정, 직업능력대회, 직업지도와 상담 등이 포함된다.

1. 직업능력개발법률 및 법규 수립

직업능력개발에 대한 입법체계를 강화하는 것은 새로운 시대의 직업능력개발업무에 있어서 절실히 요구되는 부분이다. 1994년 7월 '중화인민공화국노동법(中華人民共和國勞動法)'이 선포되었다. 이 법은 '직업훈련'에 대한 특별규정을 명시하고 있다. 또한 직업능력개발의 입법 과정에서 하나의 이정표가 된다. 이 법의 실시를 위해, 최근 노동부는 직업능력개발에 관한 일련의 정책규정을 제정, 발표하였다. 이 정책규정에는 주로 '직업능력검정규정(職業技能鑑定規定)', '자격증규정(職業資格證書規定)', '취업훈련규정(就業訓練規定)', '직업훈련기관관리규정(職業訓練實體管理規定)', '사회단체학교설립조례(社會力量辦學條例)'등이 있다. 1996년 중국정부가 '직업교육법(職業教育法)'을 선포함으로써, 중국의 직업능력개발에 대한 입법 업무가 한층 더 진전되었다. 전체적으로 직업능력개발에 대한 입법 업무는 큰 성과를 거두게 되었고, 직업능력개발 업무의 법제화를 위한 기초를 다지게 되었다.

2. 직업훈련

직업훈련에는 취업 전 훈련, 전업훈련, 인턴훈련 및 재직 중 훈련이 포함되며, 직업능력 표준에 따라 직업훈련 단계를 초급·중급·고급 직업훈련, 기능사 및 고급기능사훈련, 기타 적응훈련 등으로 나눈다. 직업훈련 업무는 주로 기술학교(技工學校)와 각종 직업훈련기관에서 담당한다.

(1) 기술학교

새로운 시대의 요구에 부응하기 위해, 1996년

11월 노동부는 '기술학교 "제9차 5개년"개혁방침과 발전계획(技工學校"九五"時期改革與發展實施計劃)'을 선포하여, 기술학교 개혁 및 발전의 기본 사상과 주요 조치들을 제시하였다. 최근 몇 년 동안, 기술학교 개혁 및 발전 업무는 주로 다음 몇 가지 분야로 진행되었다.

- 통일된 계획을 세워, 교육자원의 합리적인 이용을 촉진하고, 학교운영 규모 및 효과를 증대시켰다. 여러 지역에서 기술학교에 대한 구조조정을 실시하여, 일부 규모가 작고 운영여건이 열악하며 수준이 높지 않은 학교를 통폐합함으로써 공동으로 학교를 운영하고 기술학교를 개편하여, 교육자원이 우수한 학교로 집중될 수 있게 하였다.
- 기술학교 교육과 노동수요 예측, 직업능력 표준, 직업능력검정, 취업서비스가 서로 긴밀하게 결합된 업무 메커니즘을 수립하였다. 많은 기술학교들이 적극적으로 노동시장의 수요에 부응하여, 노동시장조사를 통해 직업소개기관과 산업부처 간의 상담 및 연계제도를 수립하였다. 직업소개기관의 네트워크와 연계하여 정보를 공유하고, 여러 경로를 통해 노동시장과 교류함으로써, 학생들에게 적극적인 취업서비스를 제공하였다. 이러한 업무를 추진하기 위해, 1996년 노동부는 직업훈련종합기지 건립을 위한 시범업무를 추진하여 10개 도시, 50개 기술학교 및 취업훈련센터를 시범업무대상으로 선정하였다. 이 시범업무는 기본여건을 갖춘 기술학교들을 기간별로 여러 조(組)로 나누어, 직업수요 예측, 직업훈련, 직업능력 검정, 직업지도 및 직업소개 등 다양한 기능을 갖춘 직업훈련종합기지로 만들고, 이를 통해 학생들에게 직업훈련과 취업이 하나로 통합된 서비스를 제공하기 위한 것이었다.
- 기술학교의 학교운영 자주권을 더욱 보장하였다. 1992년부터 기술학교의 학생모집 계획은 명령하달식 계획에서 지도 위주의 계획으로 수정되었다. 이로써 각 기술학교는 현지의 수요에 따라 유동적으로 학생을 모집할 수 있게 되었다. 또한 모집학생의 연령제한을 완화함으로써, 직장인과 일반 성인들도 학생으로 모집할 수 있게 되었고, '입학 완화, 졸업 강화(寬進嚴出)' 방침과 학점제를 실시하였다. 게다가 각 기술학교는 시장 수요에 따라서 전공을 개설하고 조정할 수 있게 되었다. 그 밖에도 교사 임용, 직원 고용, 심사 및 표창, 학교 운영여건 개선, 경비사용 등에 대해서도 자율권을 갖게 되었다. 관련 정부부처는 법에 의거하여 기술학교에 대한 감독, 검사 및 지도 업무를 시행하고 필요한 서비스를 제공하지만, 학교의 구체적인 활동에는 관여하지 않고 있다.
- 기술학교에 대한 평가를 실시하였다. 기술학교의 운영 수준을 더욱 향상시키기 위해, 1994년부터 노동부는 전국의 각 기술학교에 대한 평가업무를 시행하였다. 이 평가업무의 정례화와 제도화를 위해, 1997년 8월 '기술학교교육의 감독 및 평가에 관한 임시규정(技工學校教育監導評價暫行規定)'을 선포하여, 관련사항들을 규정하였다.
- 고급기술학교를 설립하였다. 중국은 고급기술자가 매우 부족하기 때문에, 고급기술을 갖춘 기술자를 많이 육성하는 것은 매우 중요한 임무이다. 이러한 요구에 부응하여, 최근 노동부는 일련의 고급기술학교를 설립하였다.

이러한 노력을 통해, 기술학교 구조와 학교운영 메커니즘이 크게 개선되었으며, 직업능력 육성과

학교운영 수준도 많이 향상되었다. 2002년 현재, 중국의 기술학교는 3,075곳에 달하며, 학생수는 153만명에 이른다. 그 밖에도 직장인, 퇴직자와 실업자들을 대상으로 직업훈련을 실시하고 있다. 게다가 그 범위가 이미 기계, 전자, 항공, 전력, 석유, 야금(제련), 철도 등 30개 분야와 시스템으로 확대되어, 활용 가능한 중·고급 인재를 육성하는 중요 기지가 되었다.

(2) 취업훈련과 직무교육

1994년 12월 노동부는 '직업훈련기관관리규정'을 선포하여, 취업훈련기관과 직무교육기관을 포함한 각 직업훈련기관의 업무행위를 한층 더 규범화하였다. 2002년 현재, 중국의 취업훈련센터는 3,465곳에 달하며, 사회직업훈련기관은 17,350곳에 달하고, 한 해의 취업 및 직업훈련자는 1,071만명에 이른다.

(3) 퇴직자에 대한 직업훈련

최근 중국 각지에서는 효과적인 조치를 통해 퇴직자들에 대한 직업훈련을 더욱 강화하고 있으며, 그들의 재취업을 돕고 있다. 1998년 초, 노동부는 「"3년간 1,000만 명"재취업훈련계획("三年千萬"再就業培訓計劃)」을 수립하여 발표하였다. 이 계획은 1998년부터 2000년까지 1,000만명의 퇴직자들에게 직업훈련을 실시하고, 그 중 600만명에게는 직업능력훈련과 창업능력훈련을 실시하도록 요구하였다. 1998년 한 해 동안, 300만명의 퇴직자에 대한 직업훈련이 이미 실시되었으며, 1999년과 2000년에는 각각 350만명에 대한 직업훈련을 실시할 예정이다.

(4) 노동예비역제도 실시

새로 취업한 사람의 업무능력을 향상시키고 취업부담을 줄여주기 위해, 1996년부터 노동부는 노동예비역제도를 시범 실시하기 시작했다. 상위 1급 미만의 도시 중·고등학교 졸업예정자와 취업을 위해 도시로 진출한 농촌 중·고등학교 졸업예정자들을 대상으로 1~3년간의 취업 전 훈련을 실시하였다. 1996년 전국의 36개 도시를 1차 시범도시로 선정하였다. 그 후 2년 동안, 수십만명의 청년 노동자들이 각종 직업훈련에 참여하였다. 랴오닝성(遼寧省), 후베이성(湖北省), 푸젠성(福建省), 지앙쑤성(江蘇省) 등지에서는 이미 전국적인 노동예비역제도를 실시하고 있다. 1998년 노동부는 시범도시를 전국 200개 도시로 확대하였다. 노동예비역제도는 재취업업무와도 크게 조화를 이루어 새로운 노동력의 직업소양을 함양하는데 도움이 되고 있다.

3. 직업능력검정과 자격증제도

시장경제체제에서 '노동자심사조례(工人考核條例)'의 주요사항을 실현하려면, 단순한 국유기업 내부업무를 사회 전체로 전환하여 노동시장서비스로 전환하고, 이를 통해 사회 전반의 인력자원 개발을 촉진해야 한다. 이러한 새로운 추세는 중국의 기술등급심사제도에 새로운 의미를 부여하고 더욱 높은 요구를 하게 되었다. 그 결과 노동자기술등급심사제도는 국가자격증제도와 직업능력검정제도로 전환되기 시작했다.

최근 몇 년 동안, 노동관련 부처는 직업능력검정 업무체계를 구축하기 위해 많은 관련업무를 추진하였다. 그 주요 사항은 다음과 같다.

1) 직업능력검정을 위한 기술표준과 기술지원 시스템을 구축하였다. 이 기술표준과 기술지원시스템은 직업분류, 직업능력표준, 직업능력검정규범과 시험문제출제(命題) 및 문제은행구축 등을

포함하고 있다.

(1) 직업분류

1992년 중국정부는 제1차 '중화인민공화국업종분류목록(中華人民共和國工種分類目錄)'을 제정하여 발표하였다. 이는 중국이 직업분류업무를 시작한 이후 첫번째로 거둔 중요한 성과이다. 1994년부터 노동부는 국가기술감독국(國家技術監督局), 국가통계국(國家統計局) 및 국무원(國務院)산하 업종관련 위원회(業種部委)와 함께 '중화인민공화국업종분류목록'을 기초로 과학적인 직업분류업무를 시행하였다. 몇 년간의 업무노력을 통해, 1998년 정식으로 '중화인민공화국직업분류대전(中華人民共和國職業分類大典)'이 발표되었다. 이는 향후 중국의 국가직업자격표준과 국가자격증제도의 구축 및 완비에 있어서 커다란 촉매제 역할을 하게 될 것이며, 중국의 노동수요와 계획, 직업훈련, 직업소개, 취업지도 등에 직접적인 영향을 미치게 될 것이다.

(2) 직업능력표준 제정

직업능력표준은 직업분류를 기초로 직업(업종)의 특징, 기술, 설비자재 및 생산방식 등의 요구사항에 근거하여 제시한 노동자의 기술업무지식과 기술조작능력에 대한 종합적인 규정이며, 노동자훈련과 검정심사의 기본근거이다. 1989년 1~2차 직업능력표준개정업무를 토대로, 노동부는 국무원 산하 46개 업종관리부처를 조직하여 제3차 직업능력표준개정업무를 시행하였다. 제3차 개정을 통해, 중국은 더욱 합리적인 기술등급표준을 갖추게 되었다. 2002년 현재, 4,000여 개 업종의 노동자 기술등급표준이 이미 제정되어 사용되고 있으며, 이로써 중국의 노동자 기술등급표준체계가 형성되었다. 이러한 표준들은 국가직업능력표준을 제정하는 데 중요한 기초를 마련하였으므로, 직업능력표준의 원형이라고 할 수 있다. 1993년 국가자격증제도의 수립과 직업능력검정제도의 완비를 위해, 노동부는 관련업종분야와 함께 미용사, 이발사, 중국요리사, 중국면 요리사, 서양면 요리사와 요식업 종업원 및 안마사 등 널리 통용되면서도 국가경제와 국민생활에 직결되는 8개 업종을 선정하여, 국가직업능력표준을 제정하고, 그 시범실시를 선포하였다.

현재 직업능력표준은 아직 시범실시 단계에 머물러 있기 때문에, 대부분의 직업능력검정업무와 검정규범 제정은 여전히 노동자 기술등급표준에 근거하여 추진되고 있다. 그러므로 직업능력표준을 개발하는 것이 매우 시급하다.

(3) 직업능력검정규범의 제정

직업능력검정규범은 특정직업의 특성과 직업능력검정업무의 구체적인 요구에 근거하여, 직업능력표준을 기초로 더욱 세분화하고 정량화하여 제정한 심사요강이다. 이는 검정행위규범, 검정실천지도, 검정업무의 과학성, 정확성, 객관성, 공정성을 보장하는 법률문서이며, 직업능력훈련교재를 편찬하는 데 근간이 되는 지도(指導)문서이고, 국가직업능력검정의 시험문제출제 및 문제은행업무를 추진하는 기술적 근거이다. 1994년부터 노동부와 관계부처의 위원회는 우선 사회수요가 많고 광범위하게 통용되는 50개 직업을 선정하고, 직업능력표준과 직업능력검정업무의 구체적인 요구에 근거하여, '중화인민공화국직업능력검정규범(中華人民共和國職業能力鑒定規範)'을 제정하였다. 이어서 그 범위를 반드시 자격증을 필요로 하는 50개 기술직(앞의 50개 시범직업 중 39개가 중복된다)으로 확대하고, 관련 검정규범을 제정하였다.

(4) 시험문제출제와 문제은행 구축

직업능력검정업무의 질적 수준을 향상시키기 위해서는 검정기술에서부터 시험출제 경향의 통일성 결여, 일정치 않은 표준, 다양한 난이도, 수준 차이 등의 상황을 개선해야 한다. 이를 위해 노동부는 각 분야의 전문가그룹을 조직하여 공동으로 국가문제은행을 개발하고, 국가의 통일된 시험문제 출제를 위해 기술적인 토대를 마련하였다. 몇 년간의 노력을 통해, 1996년 문제은행 관리시스템을 개발하고, 6개 업종의 25,000개에 달하는 시험문제를 출제하여 이를 문제은행에 저장하였다. 1년여간의 시범운영을 통해, 문제은행이 기본적으로 성공을 거두었음이 입증되었다. 이를 기초로 1997년 노동부는 자체적으로 계획, 조직하고 중앙정부, 업계 및 각 지방에서 공동으로 개발하여, 궁극적으로는 노동부의 중앙문제은행과 업계 및 각 지방의 개별문제은행으로 구성된, 그리고 모든 직업능력검정업종를 포괄할 수 있는 국가문제은행 네트워크를 구축할 것을 제시하였다.

2) 직업능력검정업무기관을 설립하고 시험평가원그룹과 전문가그룹을 조직하였다. 1994년 6월 노동부의 직업능력검정센터가 설립되었다. 이를 전후하여 각 지역 및 각 부(部)위원회 산하의 직업능력검정센터들이 연이어 설립되었다. 성(省)과 부 산하에는 이미 직업능력검정지도센터가 설립되어 있으며, 일부 지역과 시(市)에서도 직업능력검정지도센터를 설립하였다. 2002년 전국의 직업능력검정기관은 8,517곳에 달한다.

국가직업분류대전 업무위원회의 전문가위원회가 조직된 후, 노동부로부터 권한을 위임받은 노동부의 직업능력검정센터는 국가직업능력검정 전문가위원회를 조직하여, 표준과 규범의 제정 및 심사, 교재심사 및 선정과 연구, 시험문제 개발, 시험관련 상담 등의 업무에 협력하였다. 현재 국가직업능력 검정전문가위원회는 그 산하에 컴퓨터 등의 설비를 갖춘 전문위원회, 기술지도위원회, 직업윤리지도위원회 등을 두고 있다.

3) 품질보증과 자격증심사시스템을 강화하였다. 품질은 직업능력검정업무의 생명이다. 많은 직업능력검정제도의 수립과 관리업무는 반드시 품질을 중심으로 실시되어야 한다. 이를 위해, 노동부는 시험문제 출제, 시험관련사무, 시험평가원의 자격, 검정시험장의 조건과 증명서심사 및 발급을 총괄하는 '5개 통일(五統一)'의 품질관리원칙을 제시하였다. 1996년 11월 노동부는 '직업능력검정품질관리의 강화에 관한 통지(關于加强職業技能鑒定質量管理的通知)'를 하달하고, 1997년 2월 전국적으로 직업능력검정품질검사업무를 시행하였다. 이 검사업무를 통해, 각 지역의 직업능력검정업무기관과 그 담당자들은 품질의식을 한층 더 강화하게 되었고, 품질관리를 검정기관의 최우선 과제로 삼았다.

4) 직업능력검정업무를 추진하였다. 최근 몇 년 동안, 노동관련 부처는 직업능력검정제도체계를 구축하는 동시에 직업능력검정업무를 대대적으로 시행하였다. 직업능력검정시험평가원은 약 18만 명에 달한다. 한 해에 662만 명이 직업능력검정시험에 응시하여, 그 중 556만 명이 자격증을 취득하였고, 직업능력검정시험의 합격률은 평균 84%이다. 결론적으로 수년간의 노력을 통해 중국은 직업능력검정체계를 구축하게 되었고, 직업능력검정업무도 많은 성과를 거두었다.

ILO 노동 입법 가이드라인 III

<편집자 주>
지난 3호부터 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 제3호에서는 '결사의 자유'와 '단체교섭권에 대한 실효적 승인'에 관련된 노동입법 주요 조항을, 제4호에서는 '노동쟁의의 해결'과 '파업권'을, 이번 제6호에서는 '고용과 직업에 대한 차별 철폐'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.

노동법의 주요 조항: 고용과 직업에 대한 차별 철폐

◈ 직업에서 평등의 중요성

고용과 직업에 대한 차별철폐는 ILO가 가장 관심을 갖는 문제 중의 하나이다.[1] 이 문제에 대한 ILO의 입장은 ILO 헌장에 부속된 필라델피아 선언에 분명하게 나타나 있다.

(a) 모든 인간은 인종, 신조, 성별에 관계없이 자유와 존엄, 경제적 안정, 평등한 기회가 부여된 가운데 물질적인 복지와 정신적인 발전을 추구할 권리가 있다.[...]

1950년, 1960년, 1970년대에 채택된 여러 국제노동기준은 이 기본원칙에 대해 독특한 지위를 부여하였다. 1998년 노동에서의 권리와 기본원칙에 관한 선언(1998 Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)도 고용과 직업에 관한 차별철폐를 ILO 회원국이라는 사실만으로도 모든 회원국이 존중하고, 권장하고 실현해야 할 기본원칙 중의 하나로 꼽았다.

국제적으로 차별금지에 관심을 가진 UN 및 기타 국제기구의 여러 협약이 있는데 특히 1965년 모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약(1965 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination), 1966년 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제인권 규약, 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약, 1979년 모든 형태의 여성차별철폐에 관한 국제협약 등이 그 대표적인 예이다. 위 여러 협약은 직장에서의 평등에 관련된 조항을 담고 있지만 보다 일반적인 성격을 띠고 있다.

ILO 협약 및 권고

고용과 직업에서의 차별철폐와 평등보장은 동

1) 관심 있는 독자는 이 장에서 얻을 수 있는 정보 외에 남성·여성의 고용평등에 관한 ILO 데이터베이스를 참조할 수 있다. 이 데이터베이스는 CD-ROM과 온라인상에서 볼 수 있다(http://www.ilo.org/public/english/ employment/gems/intro/eeo/).

전의 양면과 같다고 인식되고 있다. 차별철폐와 평등보장은 여러 ILO 협약과 권고에 언급되어 있고, 그 중 가장 중요한 것은 다음 두 협약과 이에 관련된 권고이다.[2)]

- 고용 및 직업상 차별대우에 관한 협약 (Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958, No. 111)
- 동일가치 근로에 대한 남녀근로자 동일보수에 관한 협약 (Equal Remuneration Convention, 1951, No. 100).

위 두 협약을 ILO 이사회는 ILO 회원국 모두가 비준해야 하는 8개 핵심적인 협약의 일부로 지정하였다. 그 밖에 여러 ILO 협약과 권고도 차별철폐, 평등보장과 직접적인 관련이 있다.[3)]

---

2) 2001년 2월 1일 현재, 145개 ILO 회원국들이 제111호 협약을 비준하였고, 149개 회원국이 제100호 협약을 비준하였다(Governing Body document GB.280/LILS/7, para. 19 참조).

3) 다음 협약에는 각 협약에 제시된 원칙을 실현할 방법을 제시하는 권고가 붙어 있다.
- 남녀근로자에 대한 기회 및 대우 평등에 관한 협약 (Workers with Family Responsibilities Convention, 1981, No. 156) : 남성·여성 근로자는 직장과 가정생활을 조화시킬 수 있는 시설과 지위를 가져야 한다고 규정되어 있다.
- 단결권 및 단체교섭에 대한 원칙의 적용에 관한 협약 (Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949, No. 98) : 노동조합 회원 또는 노동조합 활동을 이유로 차별해서는 안 된다는 규정.
- 이주노동자의 기회 및 균등대우에 관한 협약(개정판)과 이주노동자에 관한 협약 (추가조항) Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975, No. 143)/ Migration for Employment Convention (Revised), 1949, No. 97 : 이들 협약은 이주노동자를 해당 국가의 근로자와 똑같이 대우하도록 규정하였고, 국가정책이 한 나라의 영토에 합법적으로 거주하고 있는 이주노동자 또는 그들 가족이 고용, 사회보장, 노동조합, 문화적인 권리, 개인적인 또는 집단적인 자유라는 점에서 평등한 기회와 대우를 받을 수 있도록 이를 보장할 것을 요구하고 있다).
- 장애인 직업재활과 고용에 관한 협약(Vocational Re-habilitation and Employ- ment (Disabled Persons) Convention, 1983, No. 159) : 장애가 있는 사람들을 평등하게 대우하고 이들을 수용하는 데 적절한 시설을 갖출 것을 요구하고 있다.
- 토착민과 부족민에 관한 협약(Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989, No. 169) : 원주민, 부족민이 방해 또는 차별을 받지 않고 인권과 기본적인 자유를 완전히 누릴 수 있어야 한다고 기술하였다.
- 단시간근로에 관한 협약(Part-Time Work Convention, 1994, No. 175) : 파트타임으로 일하는 근로자도 특히 고용 및 직업 면에서, 전일근무를 하는 근로자와 똑같은 보호를-방해 또는 차별 없이-받아야 함을 분명히 하였다.
- 가내근로에 관한 협약(Home Work Convention, 1996, No. 177) : 조직 안에서의 권리, 고용 및 보상에서 차별을 받지 않도록 보호받을 것 등 평등 대우에 관한 내용이 구체적으로 나열되어 있다).
- 고용 종료에 관한 협약Termination of Employment Convention, 1982, No. 158) : 해고를 위한 타당한 이유가 되지 않는 근거를 나열하였다. 인종, 성별, 결혼유무, 가족에 대한 책임, 임신, 종교, 정치적인 견해, 출신국가 또는 사회적인 배경.
- 고용정책에 관한 협약(Employment Policy Convention, 1964, No. 122) : 근로자가 인종, 피부색, 성별, 종교, 정치적인 견해, 출신국가 또는 사회적인 배경과 무관하게 자신에게 잘 맞는 완전하고 생산적인 직업을 선택하도록 하는 적극적인 정책을 요구하고 있다.

교육과 관련하여 차별을 금지하는 두 개 기본적인 협약은 다음과 같다.
- 인적자원개발에 관한 협약(Human Resources Development Convention, 1975, No. 142) : 직업 안내, 직업교육정책과 프로그램이 차별 없이 모든 사람의 능력을 개발하고 그 능력을 일을 위해 사용할 수 있도록 할 것을 요구하였다.
- 유급 교육휴가에 관한 협약(Paid Educational Leave Convention, 1974, No. 140) : 인종, 피부색, 성별, 종교, 정치적인 견해, 출신국가 및 사회적인 배경을 이유로 유급 교육휴가를 거절할 수 없음을 분명히 하였다.

그 밖에 비차별을 전반적인 정책 목적으로 명시한 일반적인 협약을 소개하면 다음과 같다.
- 사회정책의 기본 목적 및 기준에 관한 협약(Social Policy (Basic Aims and Standards) Convention, 1962, No. 117) : 경제발전계획의 주요목표는 생활수준 향상에 있으며, 사회정책은 노동법, 협약, 고용, 근로조건, 임금, 교육, 단체협약 협상과 관련하여 근로자 사이에 어떤 차별도 폐지할 것을 목표로 해야 한다고 규정하고 있다.

ILO 이사회 위원회가 채택한 The 1977 Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy에 대해서도 언급할 필요가 있다. 이 선언은 앞에서 소개한 협약과 같은 법적인

또 하나 이 장에서 다루는 주제와 특별한 연관이 있는 국제협약이 1966년 교사의 지위에 관한 ILO/UNESCO 권고(1966 ILO/UNESCO Recommendation Concerning the Status of Teachers)이다. 이 권고는 "교사 고용은 어떤 면에서든 인종, 피부색, 성별, 종교, 정치적인 견해, 국적, 출신 배경, 경제적인 여건을 이유로 행해지는 어떤 형태의 차별로부터도 자유로워야 한다"고 규정하였다.

◈ 고용과 직업에서의 평등과 관련하여 ILO 회원국과 노동입법의 역할

ILO 선언에 따라 모든 회원국은 고용과 직업에서 차별철폐 원칙을 존중하고 장려하며 실현할 책임이 있다. 이 원칙은 제100호, 제111호 협약에 상세히 설명되어 있고, 이를 비준하는 회원국에게 다음 사항을 요구하고 있다.

- 동일가치 노동에 대해 남녀근로자에게 동일임금을 지불하는 원칙을 모든 근로자에게 적용하도록 장려하고 또 이를 보장한다 (Article 2(1) of Convention No. 100).
- 수행해야 할 작업에 대한 평가가 동일임금 원칙을 실행하는 데 도움이 될 경우 그 작업에 대해 객관적인 평가를 하도록 장려한다 (Article 3).
- 고용과 직업에서의 평등 원칙을 실행하고자 하는 사용자 및 근로자 단체와 협력한다.
- 고용과 직업에서 어떤 형태의 차별도 폐지할 것을 목표로, 고용과 직업에서 기회와 대우의 평등을 장려하는 국가정책을 선언하고 이를 추구한다(제111호 협약 제2조).
- 정부의 힘이 닿는 곳에서 정부가 할 수 있는 구체적인 조치를 취한다. 예를 들어 기회평등 정책을 받아들이고 이를 준수하도록 하기 위해 법률을 제정하고 교육프로그램을 마련한다(Article 3(b)). 고용과 직장에서 직·간접적인 차별적 법률 조항을 없애고 행정지시, 관행을 바로잡는다(Article 3(c)). 특히 공공서비스 및 공기업 등 정부기관(Article 3(d)), 정부가 운영하는 직업안내와 직업훈련기관 및 소개서비스에서의 고용(Article 3(e))에 기회평등 정책이 적용되도록 한다.
- 근로자 및 사용자 단체 대표와 협의하여, 평등을 이루는 데 도움이 될 수 있을 경우 고용과 직업에서 전통적으로 차별을 받아오던 그룹의 특별한 요구사항을 만족시킬 수 있는 특별조치를 시행한다(제111호 협약 제5조).

고용과 직업에서 평등이라는 궁극적인 목적을 성취하는 데 노동입법의 역할은 제111호 협약 제3조(b), (c)에 구체적인 언어로 명시되어 있고, 제100호 협약 제2조(2)는 평등 원칙을 수행하는

지위를 갖지 않지만 회원국 사이에 상당히 큰 도덕적인 무게를 가지고 있다. 이 선언은 22-23문에서 다국적기업도 기회와 대우의 평등원칙을 준수할 것을 명시하였다. 기회 및 대우의 평등(Equality of Opportunity and Treatment) : 모든 국가는 고용 면에서 기회 및 대우의 평등을 장려하도록, 즉 인종, 피부색, 성별, 종교, 정치적인 견해, 출신국가 또는 사회적인 배경을 이유로 한 어떤 차별도 없앨 것을 목표로 설계한 정책을 추구해야 한다.
다국적 기업은 제18문이 구상하고 있는 정책 또는 역사적인 차별 행태를 바로잡고자 마련된 정부정책을 손상시키는 일 없이 기회 및 대우의 평등 원칙을 준수해야 한다. 그렇게 함으로써 고용 면에서 기회와 대우의 평등의 질적 확장을 실현하여야 한다. 다국적기업에서는 자격, 기술, 경험이 모집, 직책 부여, 교육, 승진의 근거라야 한다.
정부는 다국적기업에게 제21문에 언급된 이유를 근거로 차별할 것을 요구하거나 장려해서는 안 되며, 적절하다고 생각되는 경우 이러한 차별을 피하도록 지속적으로 지도할 것이 요구된다.

한 가지 방법으로서 국가법과 규칙의 역할을 열거하였다. 평등 원칙은 그 밖에도 임금결정기관, 사회적인 파트너간에 협의된 단체협약, 기타 여러 조치에 의해 수행될 수 있다.

여러 나라에서 평등, 차별철폐 원칙의 실행이 가장 먼저 또는 가장 중요한 원칙으로 헌법에 보장되어 있으며, 모든 시민은 평등한 대우를 받아야 한다는 보편적인 평등 조항이 거의 모든 국가의 헌법에 포함되어 있다. 그리고 현대적인 헌법에는 직장에서의 평등 조항을 담는 경우도 점차 늘고 있다. 더욱이 새로 마련되는 포괄적인 노동법 첫 장에 기본원칙에 관한 내용을 다루고 있으며 고용과 직업에서 기회 및 대우의 평등에 관한 일반적인 진술과 동일임금에 관한 원칙 등 구체적인 조항을 담고 있다. 동시에 베이징에서 개최된 제4차 유엔 여성총회 및 그 후속조치(Beijing +5 Conference, New York, June 2000)가 남녀평등 문제에 진지한 관심을 기울인 데 힘입어 여러 나라들이 남녀평등, 사회·경제 분야에서 성차별을 근절할 목적을 가지고 기본적인 평등법 이외에 여러 가지 규칙을 채택하고 있다.

◈ 국가법에 담긴 차별금지의 기본원칙

다음은 평등원칙을 구체적으로 명시하고자 하는 국가헌법의 예이다.

사례 1 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

일부 노동규약은 제100호, 제111호 ILO 협약 내용을 거의 그대로 옮겨 놓은 정도로 차별금지 원칙의 전체 내용을 담고 있다.

사례 2 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

◈ 차별의 정의

제111호 협약에서 차별은 인종, 피부색, 성별, 종교, 정치적 견해, 국적, 사회적 배경을 이유로 고용과 직업에서 기회와 대우의 평등을 무가치하게 만들거나 손상시키는 결과를 초래하는 구분(distinction), 배제 (exclusion), 선호(preference)라고 정의하였다.

"……을 무효화(nullifying) 또는 약화시키는(impairing) 효과를 갖는다 ……"라는 표현을 사용하는 것은 법안 작성의 한 기술로 직접 또는 간접적인 차별 모두를 겨냥한 것이다. 국가 차원의 입법 기초자도 이 두 가지 형태의 차별을 포괄하는 입법의 중요성에 대해 잘 알고 있어야 한다. 직접 차별이란 불평등 대우의 직접적 원인이 법률, 규칙, 실제 관행 중 어느 하나의 특별한 이유를 근거로 한 노골적 차별에서 유래되는 경우이다. 예를 들어 법률에 여자는 계약에 서명할 수 없다고 규정되어 있다면 이는 직접적인 성차별이다. 간접 차별이란 법률과 규칙, 실제 관행은 중립적인 듯이 보이지만 실제로는 위에 열거한 이유 때문에 고통을 당하는 사람들에게 불이익을 가져오는 경우이다. 신장, 체중 등 일과 무관하며 일부 사람에게만 가능한 자격요건을 내놓는 것도 간접적인 성차별의 예이다. 요컨대, 차별하려는 의도가 있느냐는 별 문제가 되지 않는다. 그 그룹에 속하는 사람들을 직접적으로 차별하지는 않지만 나머지 많은 사람들에게 영향을 끼치는 다른 기준을 언급하는 것, 즉 일정그룹 사람들을 차별적으로 대우하는 조건을 내세우는 것이 가장 흔한 형태의 여성 차별이고, 특히 동일임금 면에서 이러한 차별이 많다. 사회에서 일반적으로 통용되는 역할 분업 때문에 남성보다 여성이 시간제근로자가 많은 것, 특별한 이유 없이 다른 근

로자에게는 지급되는 임금을 시간근로자에게는 주지 않는 것 등이 그 예이다. 이런 형태의 차별은 표면적으로는 관련근로자가 여자이기 때문이 아니라 시간제근로자이기 때문에 적용된다.

자격요건 제한을 '직접', '간접' 차별로 보는 개념을 법률에 포함시키려는 움직임이 여러 나라에서 일기 시작한 것은 여러 국제협약, 선언이 이 문제에 특별한 관심을 기울였기 때문이다. 예를 들어 유럽공동체에 속하는 국가들이 평등에 관해 법률에서 일반적으로 기술하고 있고 구체적인 노동법에도 직접·간접 차별에 관한 내용을 담고 있다. 이는 고용, 직업훈련, 승진, 작업여건 등에서 남녀평등 대우 원칙을 실현하기로 한 유럽공동체 입법지침(EEC Directive)을 따른 것이다.[4] 유럽공동체 입법지침 제2.1조는 "다음 법률 조항에서 평등 대우의 원칙이란 성별을 이유로 특히 결혼 여부 또는 가족관계를 이유로 어떠한 직접·간접 차별도 없음을 뜻한다"고 명시하였다.

차별적인 대우로 여겨질 수 있는 것에 예외가 있다. 제111호 협약은 다음 네 가지를 예외로 인정하였다.

- 제1조(2): 본래 특별한 자격요건을 필요로 하는 일과 관련된 구별, 배제, 우선권을 주는 일은 차별로 간주되지 않는다.
- 제4조: 국가안보에 해가 된다고 판단되는 의심스러운 행동에 대해 취한 조치는 차별로 보지 않는다. 단, 이 경우 문제를 관계 기관에 제소할 수 있다.
- 제5조(1): 국제노동단체가 채택한 협약과 권고에 규정된 보호 또는 지원에 관한 특별조치는 차별로 간주되지 않는다.
- 제5조(2): 어떤 이유, 예를 들어 (성별, 나이, 장애, 가족에 대한 책임, 사회·문화적인 지위) 때문에 적극적인 조치가 필요하다고 일반적으로 인정되는 그룹 또는 개인의 특별한 필요를 만족시키기 위해 취한 특별조치는 차별로 간주되지 않는다.

4) EEC Text of 9 Feb. 1976 (No. 76/207).

특정한 직무에 고유한 자격요건

특정한 일에 고유한 자격요건 제한을 차별로 간주하지 않는 예외 조항과 관련하여 법률 입안자는 이 예외 조항이 특별한 직무, 직책, 지위와 관련하여 진정 필요한 것인지를 조심스럽게 확인해야 한다. 이에 관해 어떤 법률은 특정한 직무에 고유한 자격요건을 설정하는 것을 차별로 보지 않는다는 일반적 진술만을 담고 있다. 그러나 고유한 자격요건에 대한 일반적 진술에서 나아가, 고용차별에 대한 일반적 규정에도 불구하고 진정 어떤 직업이 필요로 하는 자격요건이 허용될 수 있는 구체적 상황에 대해 자세히 언급하고 있는 법률들도 있다. 다음은 그 사례이다.

사례 1☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

위의 사례에서 보듯이 분명한 것은, 법은 구체적인 직업, 기능, 직무 등 특정 직무에 고유한 자격요건에 대해 상당히 세부적인 내용까지 다룰 수 있다. 직무를 수행하는 환경 역시 고유한 자격요건을 요구할 수 있는 예외를 설정하는 데 있어 분명한 역할이 있다. 문화적인 민감성 역시 한 몫을 할 수 있는 분야이다(아래 참조). 위 예는 고용에서의 차별금지라는 전반적 중요성에서 자격요건이 차지하는 비중도 설명하고 있다. 법률 전문을 해석하는 이들은 특정 직무가 법률적으로 자격요건 제한이라는 예외 조항에 해당되는지를 사안별로 검토하는 편을 선호할 것이다. 그

러나 분명한 것은 예외를 지나치게 많이 인정하여, 폭 넓게 표현된 여러 직업 그룹과 직무를 고용에서의 평등을 증진하고자 취한 여러 조치에서 제외시키는 것은 차별철폐에 관한 ILO 선언과 조화를 이루지 못한다는 점이다.

위 예는 성별을 이유로 한 차별을 다룬 것이고, 특히 남녀평등 문제에 관한 여러 법률이 특별한 자격요건에 관하여 특히 관심을 기울이고 있다. 위에서 보았듯이 행위예술 또는 육체적인 친밀성과 관련된 일 등이 가장 일반적인 예이다. 남녀평등 분야에서 일하고 있는 법률 입안자를 향한 일반적인 경고는 명시된 예외 조항이 직무의 고유한 자격요건을 기준으로 한 것인지 아니면 자의적인 차별인지가 객관적인 기준과 개인적인 역량을 고려하여 판단되어야 한다는 것이다.

직무가 필요로 하는 고유한 자격요건을 요구하는 경우는 종교와 정치적인 견해 분야에서도 흔히 볼 수 있다. 정치적인 견해는 일부 제한된 상황, 예를 들어 정부정책 개발 등 특별한 책임과 관련된 고위직 특히 민감한 직책을 맡을 사람들의 경우 진정으로 고유한 자격요건에 해당된다고 볼 수 있다. 그러나 예외 조항이 일정 한계를 넘어서는 안 되며, 예외 조항으로 인정할 수 있는지를 사안별로 판단할 것, 정치적인 이유를 근거로 한 총괄적인 심사이어서는 아니 된다는 점 등은 매우 중요하다. 당시 독일연방공화국이 정치적인 차별을 조사하기 위해 설립한 ILO 조사단은 다음과 같이 지적하였다.

> (.....) 어떤 나라에서 '공식적'인이라는 범주가 제14호 협약의 '특별한 직무' 개념에 해당된다는 논쟁을 받아들이게 되면 일의 성격이나 기능이 아니라 특정한 활동이 공공부문과 연관이 있는가 또한 '공직자'로 고용된 사람들에 맡겨진 일인가에 따라 나라마다 서로 다른 예외를 인정하게 되는 결과를 초래할 것이다. 시장경제를 채택하고 있는 국가에서는 어떤 경제활동이 공공부문에 속하는지, 사적인 부문에 속하는지 그 범위가 매우 다양하다. 또한 이러한 상황은 시간이 지나면서 변화한다. 특정 경제활동은 국유화되기도 하고 민영화되기도 한다. 이렇듯 변화무쌍한 상황에서 직업에 따라 특정 자격요건을 요구해도 된다고 허용한다면 이는 국제적인 기준을 파괴하는 결과를 초래할 것이다.[5]

종교를 근거로 예외를 인정하는 경우는 종교적인 교육기관의 고용에서 흔히 찾아볼 수 있다.

사례 2 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

이러한 조항을 적용하는 데 주요한 어려움 중 하나는 입증책임 (burden of proof)이다. 일반적으로 사용자는 차별적인 기준과 무관한 객관적인 이유이거나 또는 이 기준이 관련 업무를 위해 필수불가결한 또는 진정 합법적인 자격요건임을 증명하여야 한다. 입증책임에 대해서는 다음에 상세하게 다루고자 한다.

고유한 자격요건으로 예외 조항을 적용하는 것이 정당화될 수 있는 작업환경 문제와 관련하여, 재미있는 것은 일부 법률은 인간 존엄 (decency), 사생활 보호(privacy)를 예외 조항의 타당한 기준으로 삼는다는 점이다.

사례 3 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

5) ILO: Official Bulletin, Supplement 1, Vol. LXX, 1987, Series B, para. 535.

이와 마찬가지로, 일부 법률의 본문에는 예외 조항 판단의 기준은 활동이나 직무가 아니라 작업이 수행되는 기관의 성격이라고 분명히 밝힌 경우도 있다.

사례 4 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

일부 지역에서는 고유한 자격요건을 예외 조항으로 허용하되 구체적인 내용은 시행령에서 정하도록 한 경우도 있다.

사례 5 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

국가안보와 관련된 조치

국가안보에 해가 된다고 의심이 되는 행동에 대해 취한 조치는 차별로 간주하지 않는다는 예외 조항(Article 4 of Convention No. 111)과 관련하여, 국제사회는 이 같은 상황에 대한 법률 조항을 매우 엄격히 적용하여 왔음에 주목할 필요가 있다. 이는 제111호 협약 및 여러 법률의 본문이 추구하는 평등과 차별금지를 과도하게 제한하는 일이 없도록 하기 위함이다.

국가안보를 차별금지 원칙의 예외를 인정하는 근거로 사용하고자 하는 법률은 폭 넓은 원칙과 갈등을 일으킬 수 있는 위험을 피할 수 있도록 범위를 좁게 줄여서 기술하여야 한다. 그러한 법률을 기초할 때에는 국가안보 예외를 실제로 적용할 때 그것이 관련자의 일, 직무, 또는 직업에서 실제 업무수행에 끼칠 수 있는 영향을 고려하면 도움을 얻을 수 있다. 제111호 협약을 비준한 국가들이 실제 그들 법률에 협약이 제시한 원칙을 적용하고 있는지를 감독할 책임이 있는 ILO 감독기관들은 제4조에서 반테러리즘에 대해 언급하였다. 예를 들어 ILO 협약 및 권고의 적용에 관한 전문가위원회는 테러리즘을 한 사람 또는 그 이상 사람들이 국가의 성격, 정치적, 법적, 세속적 또는 경제적 질서를 바꾸고자 선동하여 일어난 모든 행위를 포함한다고 정의한 법률을 비판하였다. 전문가위원회는 이 법률이 부여한 폭넓은 권한은 국가안보에 해가 된다고 판단되는 활동에 대해 평등원칙의 예외를 인정한다는 제4조의 범주를 벗어난다고 보았다.

국가안보를 차별원칙의 예외로 인정하는 것과 관련하여 위에서 열거한 여러 가지 중요한 문제 외에도, 국가안보를 위한 예외 조항을 국가제도에 도입하고자 하는 경우 필요한 절차를 존중하는 것이 매우 중요하다. 제4조에 따라 예외 조항 인정에 이의가 있을 경우 국가가 설립한 관계기관에 이의를 제기할 수 있어야 한다. 이의 제기를 할 수 있는 가능성은 예외 조항 인정에 중요하지만 그것만으로는 충분하지 못할 수 있다. 국가 실무에 관한 법률과 절차에 따라 이 문제를 다룰 유능한 '관할권(competent)' 기관이 있어야 한다. 이의 제기 권리를 행사할 수 있기 위해서는 다양한 상소 제도가 있을 수 있다. 사법재판소 또는 행정재판소의 일반적인 절차법에 따라 상소할 수도 있고, 사안에 맞는 특별법에 특별한 절차를 제정하는 경우도 흔히 있다. 타당한 기준은 문제가 되고 있는 사람에게 불리하게 취해진 조치에 대한 이유를 청취할 수 있는 바르게 적용된 권리를 보장하며, 관계기관에게 신속한 처리, 구체적인 상소 내용에 대해 알고 반박할 기회, 대리자 선임 과정, 이유 있는 결정을 보장하도록 요구할 수 있다.[6)]

6) International Labour Conference, 89th Session (2001), Report III(1A), p. 500 (English version 참조).

특별보호 조치

이와 같은 성격의 법률 조항을 담고 있는 대부분의 ILO 협약 및 권고는 여성의 재생산기능(출산)을 보호할 목적으로 여성에게도 적용된다. 이 같은 범주에 속하는 ILO 협약 및 권고는 다음과 같다.

모성보호(maternity protection)

제3호 여성의 산전산후 고용에 관한 협약(1919년)

제103호 모성보호에 관한 협약(1952년 개정) 및 제95호 모성보호에 관한 권고

제183호 모성보호에 관한 협약(2000년 개정) 및 제191호 모성보호에 관한 권고

직업안전과 건강(occupational safety and health)

제4호 납중독에 대한 여성 및 아동보호에 관한 권고(1919년)

제13호 페인트칠에 있어서 백연의 사용에 관한 협약(1921년)

제114호 방사선으로부터 근로자 보호에 관한 권고(1960년)

제127호 근로자 1인이 운반할 수 있는 최고중량에 관한 협약(1967년) 및 제128호 근로자 1인당 허용가능한 최대운반중량에 관한 권고

제136호 벤젠의 유독유해로부터 보호에 관한 협약(1971년) 및 제144호 벤젠에서 발생하는 중독위험으로부터 보호에 관한 권고

제170호 작업장에서의 화학물질 사용상 안전에 관한 협약(1990년) 및 제177호 작업시 화학물질 사용의 안전에 관한 권고

야간근무(Night work)

제89호 공업에 고용되는 여성의 야간근로에 관한 협약(1948년 개정) 및 의정서(1990년)

제171호 야간근로에 관한 협약(1990년) 및 제178호 야간근로에 관한 권고

근로조건(Conditions of work)

제45호 모든 종류의 광산의 갱내작업에 있어서 여성의 고용에 관한 협약(1935년)

제102호 노동자 복지시설에 관한 권고(1956년)

제116호 노동시간 단축에 관한 권고(1962년)

제140호 유급교육휴가에 관한 협약(1974년)

국가노동법에 이 같은 보호조항을 초안하는 일을 돕는 것이 이 가이드라인의 목적은 아니지만, 차별금지에 관한 본장 내용에 비추어 보호조항을 두고 일고 있는 국제적인 논쟁에 대해 언급하는 것은 중요하다. 차별금지에 대한 국제사회의 논쟁은 여성근로자를 특별 대우하는 것이 남자도 누려야 하는 '혜택'에 불이익을 주지 않는가(출산휴가가 한 예일 수 있다. 남자는 임신·출산을 하지 않으므로)보다는 이러한 보호정책이 노동시장에서 여성의 평등을 누리는 데 장애물이 되지 않을까에 그 초점이 주어지고 있다. 사용자가 부가적인 작업여건을 적용해야 하는(임신에 위험할 수 있는 화학물질을 다루는 작업에 여성을 배치하지 않은 일 등) 근로자를 고용하고 그 고용을 유지하기를 꺼릴 수 있기 때문이다. 결국 1990년 야간작업에 관한 협약에서 볼 수 있듯이 최초 ILO 회원국들은 평등에 대해 보다 현대적인 접근방법을 담고 있는 협약 및 권고를 채택하게 되었다 — 예를 들어 남녀 모두에게 적용 가능한 원칙을 담은 — 여성에게 어떤 직업 또는 일을 금지하는 것이 진실로 여성의 임신·출산을 보호할 필요 때문일 경우 위에 언급된 기준에 포함된 규정(norms)을 국가노동법에 포함시킬 것을 권할 수 있다. 그러나 어떤 위험으로부터 건강을 보호하는 일은 성별에 관계없이 모든 근로자에게 적용되어야 한다. 여성에게 혜택을 주는 특별조치

는 임신·출산에 해가 될 가능성이 있다고 판명된 일에 한하며, 이러한 조치는 과학 지식의 진보에 비추어 정기적으로 재검토되어야 한다.

차별철폐 조치

과거 고용 면에서 차별을 받았던 일정 그룹에게 기회의 평등을 보장하기 위해 취한 차별철폐 조치(affirmative action measures)와 관련하여, ILO는 이 분야의 정책 입안자, 정책결정자에게 지침이 될 상당히 많은 자료를 출판하였다.

여러 국가들이 불이익을 당했던 다양한 그룹에 속한 사람들을 위해 차별철폐 조치를 취하도록 명령하는 특별조치를 실행하고 있다. 이러한 특별조치를 법률 조항으로 명시하게 된 것은 법으로 차별을 금지하는 것만으로는 실제 행해지고 있는 차별을 폐지하는 데 불충분하다는 것을 관찰한 데서 비롯되었다. 따라서 이 같은 적극적인 차별철폐 정책은 과거의 불평등을 폐지하고 바로잡기 위해 마련된 조치로 인정될 수 있을 것이다. 그러나 차별철폐 조치는 한시적인 조치이다. 불공정함이 바로잡아지면 정당성을 잃게 되기 때문이다. 그러나 미국의 인종차별 폐지를 위한 차별철폐 명령(affirmative action executive orders)의 예가 증명하듯이 불공정함이 수습되기까지는 수십 년이 걸릴 수도 있다.

최근 여러 나라들이 사기업 또는 공기업 고용에서 차별철폐 문제에 관한 구체적인 법률을 채택했거나 노동법안의 수정안에 차별철폐 조항을 포함시켰다. 차별철폐를 법률에 포함시키는 선택은 철저한 토론을 필요로 하는 정책결정 사항이다. 사용자 중에는 차별철폐 조치를 노동시장에 대한 불필요한 간섭으로 느끼는 사람도 있을 수 있기 때문이다. 일부 국가의 헌법에는 사회적·경제적 행동 전반에 걸쳐 적극적인 차별철폐 조치를 취하도록 요구하거나 허락하는 조항이 들어 있다. 아르헨티나, 피지, 인디아, 말레이시아, 나미비아, 남아프리카공화국 등이 그 예이다. 차별철폐 조치 개념이 그 성격상 논쟁의 여지가 있음을 감안하건대, 여러 나라의 경우 국가기본법에 이 조항을 포함시키는 것이 현명한 일일 수 있다. 차별철폐를 헌법에 포함시키는 접근방법이 차별철폐 개념의 전폭적인 수용을 보장할 수 없지만, 차별철폐 조치의 합법성을 높이는 데 기여한다는 것은 의심할 여지가 없다. 이제 막 고용을 포함하여 사회 전체에 걸쳐 일어나고 있던 제도적인 차별 관행에서 막 벗어나고 있는 나라의 경우(예를 들어 남아프리카공화국의 흑백차별 정책) 과거 잘못을 바로잡기 위해 헌법에 차별철폐의 필요성을 명시하는 것은 새로운 민주주의 전파의 초석이라는 평가를 받을 수 있을 것이다. 이것이 바로 나미비아 헌법의 배경이 되는 생각이다.

사례 1 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

고용 면에서 차별철폐 조치에 관한 법률은 대체로 그 조치로부터 혜택을 받을 구체적인 그룹을 대상으로 하고 있다. 일반적으로 차별철폐의 대상이 되는 그룹은 여성, 소수민족(언어, 인종 등에서), 장애자 등이다. 캐나다 연방정부는 4개 그룹, 즉 여성, 원주민, 장애자, 인종 또는 피부색 때문에 캐나다에서 소수민족 사람들이 경험하는 고용에서의 불이익을 바로잡고자 고용평등법을 채택한 첫번째 국가 중의 하나이다. 비교적 짧은 전문에서 법률 입안자는 고용평등의 원칙을 적용하는 방법에 대해 근로자 대표와 의논할 의무가 사용자에게 있음을 명시하였다. 다음에 예시한 캐나다 법률 초록은 차별철폐 조치의 목적과 그

목적을 이루기 위한 조치를 분명히 밝힌 좋은 예이다.

사례 2 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

여러 유럽공동체 국가들 역시 고용과 관련된, 특히 여성에 대한 차별철폐 조치 법률을 가지고 있다. 위에서 언급한 대로, 이러한 경향은 직업 등 여러 영역에서 남성과 여성 간의 평등에 관한 유럽공동체 입법지침(European directives)과 일치한다. 다음 이탈리아의 예는 차별철폐 입법의 목표가 남성과 여성 간에 실질적인 평등 실현임은 분명하지만, 동시에 차별철폐 조치 역시 가정과 일이라는 책임간에 균형을 이루도록 하는 것이 그 목적임을 분명히 기술하였고, 이를 통해 가족에 대한 책임을 가진 근로자의 평등을 증진하는 보다 폭 넓은 정책 목표를 제시하였다. 다음은 고용에서 차별철폐 조치를 실행하는 데 도움이 될 구체적인 조치, 예를 들어 차별철폐 조치 프로젝트에 유럽공동체 기금을 사용할 수 있도록 허락하고 관계 부처에 비용보상 청구를 할 수 있도록 허락하는 등 내용을 입법한 한 나라의 예이다.

사례 3 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

개발도상국 역시 구체적이고 적극적인 차별철폐 조치를 채택하여 고용에서 차별을 없애고자 하는 정책결정을 행하였다. 나미비아의 차별철폐법(Namibian Affirmative Action (Employment) Act) 서문에서 그 목적을 다음과 같이 서술하였다: "나미비아 헌법 제10조와 제23조에 따라 고용에서의 평등을 이루기 위하여; 고용평등위원단(Employment Equity Commission)을 설립하기 위하여; 적절한 차별철폐 조치를 통해 과거 차별적인 법률과 관행 때문에 차별을 당하던 그룹의 사람들이 경험한 고용에서의 불이익을 해소하기 위하여; 고용에서의 차별철폐에 도움이 될 소송 절차를 제정하기 위하여; 그 밖에 일어날 수 있는 문제에 대비하기 위하여." 위에서 예로 든 캐나다와 이탈리아 법률의 서문보다 장문의 글에서 나미비아법은 '차별철폐 조치'에 대해 정의를 내리고, 차별철폐에 속하는 몇 가지 조치를 소개하고, 어느 그룹이 그 법의 보호를 받는지와 사용자가 법의 요구를 반드시 따라야 하는(규칙을 시행할 때) 복잡한 소송 절차에 대하여 기술하였다.

사례 4 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

나미비아 법률은 고용에서 차별철폐 정책 개념을 실제로 시행하는 데 도움이 되는 구체적인 내용을 담고 있는 좋은 예이다. 나미비아 법률에는 사용자가 어떻게 차별철폐 조치 계획을 세우고 실행하였는가를 설명한 여러 법률 조항이 담겨 있으며, 이 계획을 실현하기 위해 기업 고위직 임원의 헌신이 있어야 함을 강조하고 있다. 이 법은 사적·공적 분야 모두를 위한 것이며, 다음 인용문은 법률 입안자가 공공서비스 분야에서 통용되는 방식을 어떻게 적용할지를 구체적으로 기술하고자 주의를 기울였음을 보여주고 있다. 나미비아법은 또한 사용자가 근로자 대표와 의논하는 것이 중요함을 보여주는 좋은 예이다.

사례 5 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

◈ 고용과 직업에 대한 개념

고용과 직업

제111호 협약 제1조(3)은 '고용과 직업'의 정의

에 직업훈련을 받을 수 있는 권리, 고용 및 특별한 직업에 대한 권리, 고용조건에 대한 권리를 포함시켰다. 협약에 첨부된 제111호 권고 제2문은 차별금지 정책은 법률이라는 방법을 통해 적용되어야 하며(단체협약 및 기타 각국 여건과 현실에 맞게) 다음 내용이 들어 있어야 한다고 기술하였다.

- 직업에 대한 안내 및 직업소개를 받을 수 있는 권리
- 근로자 자신의 선택에 따른 훈련과 고용에 관한 권리. 단, 개인의 능력과 성향이 훈련과 고용에 적합해야 한다.
- 근로자 개인의 성격, 경험, 능력, 근면 정도에 따라 승진할 권리
- 고용기간 보장
- 동일가치 노동에 대한 동일임금
- 근로여건, 근로시간, 휴식기간, 유급과 공휴일, 직장에서의 안전 및 건강에 대한 조치, 사회보장제도, 고용과 관련하여 제공되는 시설 및 혜택
- 정부기관 및 공공기관에의 고용
- 정부기관이 관리하는 직업안내, 훈련, 직업소개 활동

최근 여러 나라에서 채택된 평등에 관한 법률은 고용 전반에 걸쳐 직접 또는 간접적으로 행해지는 차별을 금지하는 상세한 조항을 담고 있다. 다음에 소개하는 남아프리카공화국의 고용평등법은 '고용정책 및 실제'에 대한 폭 넓은 정의를 구체적인 목록을 기준으로 차별을 금지하는 데 연결시키면 그 법률의 대상자인 사람들, 즉 근로자 및 사용자에게 법률의 내용을 분명히 알릴 수 있음을 보여주고 있다.

사례 1 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

다른 나라에서는 법률의 다른 항에서 다른 내용의 보장이 기술되어 있다. 같은 이야기를 반복하는 것이 그리 우아하지는 않지만, 고용에 관한 권리를 다루는 장에서 고용에 관한 원칙을 이야기하는 것은 더욱 중요하다. 예를 들어, 러시아 노동법은 섹션 3에서 기본적인 원칙에 대해 기술하고 이를 고용에 관한 구체적인 내용에 추가시켰다.

사례 2 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

지금까지 살펴본 바와 같이 차별금지 원칙은 직장과 관련된 폭 넓은 문제, 즉 고용, 훈련, 승진, 고용유지, 고용조건 결정 등에서 존중되어야 한다. 이 원칙을 고용의 모든 면에 통합시킬 수 있기를 원하는 입법자는 '고용', '직장'이라는 용어의 정의를 분명히 하여 본래 목적이 좌절되는 일이 없도록 주의해야 한다.

'직업'이라는 용어는 소속하고 있는 경제행위 분야 또는 개인의 전문 분야에서의 지위와 상관없이 상업, 전문 직업, 또는 개인이 수행하는 어떤 형태의 일이라고 정의된다. 이런 범주에 속하는 노동력은 농부, 변호사, 기술자 등 다양하다. 직업이 이렇듯 다양하기 때문에 차별과 관련하여 직업활동과 자격요건에 관한 구체적인 조건도 매우 다양하게 되었다.

이러한 상황에서 평등원칙을 준수하려면 노동법을 넘어서게 될 수도 있다. 가족법, 재산법·상법 등을 재조명할 필요가 있을 수 있다. 적절하다고 생각되는 경우 노동법은 직업활동을 계속하기 위해 필요한 물질과 서비스를 받는 데 또한 개인의 법적인 지위 면에서 차별을 금지하는 조항을 포함시켜야 한다(예를 들어 결혼한 여자가

직업활동을 하려면, 또는 일과 관련된 행사를 위해 여행을 하거나 여권을 받으려면 남편의 동의를 얻어야 한다는 등의 조건을 요구할 수 없다). 직업을 갖는 일, 또는 직장에서 일할 가능성과 관련해 법률 조항이 겉으로는 중립적인 자격요건으로 보이지만 실제로는 위에서 열거한 이유 중의 한 가지를 이유로 간접적인 차별을 허용하는 일이 없도록 주의해야 한다. 독립적인 활동, 자유직업은 국가기관 또는 자치적인 전문기관이 발행한 자격증 또는 직함을 가지고 있는 것이 기본조건인데, 이 때 국가기관 또는 전문기관은 각자의 전문적인 자격을 심사하는 데 완전히 객관적이어야 하고 중립적인 법조항을 평등의 원칙에 준하여 적용해야 한다.

공공기관의 고용

공공기관의 고용과 관련하여 사용자인 국가는 개인 분야에 기대되는 것과 같이 차별금지 원칙을 준수하여야 한다. 1990년대 대규모 직원 감축과 민영화에도 불구하고 대부분 국가의 공무원 규모를 감안하건대, 공공부문은 고용에서 기회 및 평등 대우의 원칙을 증진시키는 국가정책을 실천하는 데 있어 모범적인 사용자로서 매우 중요한 역할을 한다. 공무원법(civil service statutes)에서 가장 흔히 (그리고 대부분의 경우 유일하게 차별금지를 명시한 근거) 볼 수 있는 것이 성차별 금지이다. 그러나 지난 20년간 여러 압제적인 정권이 민주화되어서 정치적인 견해도 차별금지의 이유로 언급되는 경우도 많다. 공무원법은 공무원이 될 권리, 공무원을 직업으로 선택할 권리는 모든 또는 일부 직책의 경우 개인의 우수성, 자격, 소질을 근거로 하며 이는 시험이라는 과정을 통해 판단한다. 시험은 최고의 자격을 가진 사람들의 서비스를 얻고자 하는 정부의 관심과 일치하며 궁극적으로 정부는 공공행정에 필수불가결한 채점제도를 마련해야 한다. 따라서 채점제도가 채 마련되지 않은 경우 특히 시험 및 검증 절차와 관련하여 법률 조항에 비차별 원칙이 모든 직책에 포괄적으로 적용됨을 분명히 명시하는 것이 바람직하다.

ILO 연구에 따르면 국가공무원법이 구체적인 비차별 조항을 담고 있는 경우는 많지 않다.[7)8)] 다음은 최근 공무원법에서 발췌한 것으로 공무원 지원서에 흔히 사용되는 용어를 보여주고 있다. 이는 예전에는 공산주의 블록에 속해 있다가 1990년대에 민주화된 나라에서 전 정부와 관련 있는 사람들을 걸러 내기 위한 노력을 보여주는 예이기도 한다. 이런 '걸러내기' 조항은 정책 입안자에게 매우 어려운 과제이다. 걸러내기가 정치적인 차별이 되어서는 안 되며(제111호 협약 제4조 참조) 모든 직책으로부터 융단배제(blanket exclusion)가 되어서도 안 되기 때문이다(특정 직업이 필요로 하는 진정으로 고유한 자격요건에

7) J. Faundez, "Affirmation action – International perspectives", Geneva, 1984; J. Hodges-Aeberhard and C. Raskin, Affirmative action in the employment of ethnic minorities and persons with disabilities, Geneva, 1994; J. Hodges-Aeberhard, Affirmative action in employment: Recent court approaches to a difficult concept, Geneva, 1997; *International Labour Review*, Vol. 138, No.3, p. 247 (1999); "Equality in Employment and Occupation", Special Survey, International Labour Conference, 83rd Session (1996), Report III(4B), paras. 134-141 참조. 위에 열거한 글에는 'affirmative action'과 'positive action'이 번갈아 사용되고 있다. 두 용어 모두 고용평등의 폭넓은 목표를 이루기 위한 도구이다. 일부 국가에서는 'managing diversity in the workplace'라는 말을 사용하기도 하는데 이는 제111호 협약에서 사용된 용어와는 강조하는 점이 약간 다르다.

8) GLLAD, Working Document Series, A comparative study of the contents of civil service statutes, by J. Hodges-Aeberhard 참조.

관한 위의 논의 참조). 다만, 전 정권과 어떤 관련이 있는 사람이 공무원이 될 자격이 상실하는가를 판단하는 역할은 법원의 것임을 분명히 하는 것이 중요하다.

사례 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

교육 및 운영에 관한 조언

교육에 대한 평등권과 관련하여 평등을 주장하는 사람들은 법률에 비차별적인 교육을 구체적으로 명시하는 것이 매우 중요하다고 보고 있다. 그것이 실제로 직업을 얻을 수 있는 가능성 또는 어떤 특정 직업에 응모할 수 있는 가능성을 결정짓는 기반이기 때문이며, 또한 직업교육의 불평등 때문에 기회와 평등 대우의 원칙이 손상되거나 무효가 되는 경우가 너무도 흔하기 때문이다. 제111호 협약에 나온 '직업교육'이라는 말은 모든 형태의 고용과 직업에 적용된다. 이 말을 법률에서 도제(apprenticeship) 또는 기술교육이라는 좁은 의미로 사용하여서는 아니 된다. 고용을 위해, 또는 직업을 얻기 위해, 또는 특수한 형태의 직업교육을 받기 위해서는 일정한 교육을 마치는 것이 필요하므로 입법 내용에 교육기회에 관한 비차별을 명시할 때 이와 관련하여 일어날 수 있는 문제를 과시해서는 아니 된다. 일부 사람들이 그들의 이해관계에 반하는 차별적인 관행 때문에 일반교육의 혜택을 받을 수 없는 경우 더욱 심각한 문제가 생길 수 있다. 따라서 여러 나라에서는 평등원칙을 문명퇴치를 목표로 한 교육법과 법령에 포함시켰다. 실제로 거의 모든 현대적인 헌법이 그들 영토에 살고 있는 사람들에게 기본교육에 대한 자유롭고 평등한 기회를 보장하고 있다. 위에서 언급한 대로 이 원칙을 어떤 형태의 법률에 명시할 것인가는 정책 입안자의 선택에 달려 있다. 어떤 나라에서는 교육기회의 평등을 특별법을 만들어 명시하기도 하고, 어떤 나라에서는 일반적인 교육법 또는 노동법에 구체적인 비차별 조항을 포함시켜 같은 내용의 보호를 다른 문맥에서 하기도 한다. 때로 평등법에 교육과 직업소개에 관해 차별이 없을 것을 구체적으로 기술한 경우도 있다.

법률을 입안하는 사람들은 어떤 개인이 생도로 학생 또는 피교육자가 되고자 신청할 때(입학자격 요건이 금지된 이유를 근거로 교육 신청자를 간접적으로 배제할 가능성이 있음을 언급할 수도 있다) 또는 교육기간 중(때로 급료를 받으면서 공부하기 위해 근무시간을 할애하는 경우) 또는 야간에 교육을 받는 사람들 또는 집을 떠나 받는 현장실습에 관한 조항 등 교육에 관한 법률 조문에서 일부 부류의 학생 또는 피교육자가 차별을 받는 일이 없도록 주의해야 한다. 야간에 또는 집에서 떨어진 곳에서 교육이 이루어지는 경우, 가족에 대한 책임을 지고 있는 여성의 경우 문제가 생길 수 있다. 연구 결과에 따르면 가정을 돌볼 책임이 있는 여성의 경우 정부가 운영하는 기관의 도움 또는 가족을 지원하는 폭 넓은 비공식 네트워크의 도움이 있어야 어려움을 견디면서 간신히 저녁시간 교육 또는 주말 교육을 받을 수 있는 것으로 나타났다.[9]

다음은 남아프리카공화국 기술개발법의 발췌문으로서 평등법 또는 일반적인 노동법 외에 법률에 구체적인 내용을 명시하여 교육과 직업에 대한 소개를 받을 권리에 관한 차별 문제를 해결할

9) International Labour Conference, 80th Session (1993), Report III(Part 4B), General Survey on the Workers with Family Responsibilities Convention, 1981 (No. 156), and Recommendation (No. 165), 1981, paras. 96-127 참조.

수 있음을 보여주고 있다.

사례 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

비차별 원칙을 직업가이드 본문에 반영하는 데는 특별한 주의가 필요하다. 그렇게 하는 것이 이른바 '여성의 직업'이라는 틀에 박힌 또는 고루한 태도, 특히 여성이 할 수 있고 하기를 원한다고 믿는 신화를 바탕으로 한 편견으로부터 자유로워지고 폭넓은 종류의 직업을 개방하는 데 절대 필요한 역할을 하기 때문이다. 잘 작성된 법안은 이 분야에서 공정한 게임이 이루어질 수 있는 바탕을 마련할 수 있다. 앞에서 이미 언급한 ILO 인적자원개발 기준(ILO Human Resources Development Standards)은 모든 사람을 대상으로 하며 평등한 기준을 바탕으로 어떠한 차별도 없는 직업안내와 직업소개 정책 및 프로그램의 채택과 개발에 관한 내용을 담고 있어, 법안 작성에 좋은 참고가 될 수 있을 것이다.

여러 나라들이 성을 이유로 한 차별 문제를 해결하기 위해 신속하게 법률을 마련하였다. 그러나 역사적·문화적 또는 기타 이유로 직접 또는 간접적으로 직업안내 프로그램에서 제외된 소수인종을 위한 평등 보장도 또한 중요하다. 전통적인 활동을 강조하는 토착민의 필요에 맞고 또한 그들에게 새로운 고용 분야에 대한 기회를 열어 주는 프로그램이 마련되어야 한다. 직업안내, 적절한 시험이라고 정의된 것, 능력, 심적·신체적 성격을 포함한 소질, 기타 직업안내를 받는 젊은이들을 검토하는 방법에 있어서 차별적인 관행이 지속되는 일이 없어야 한다. 소수민족을 위한 프로그램은 사회·문화적 또는 언어 특성에 민감해야 하며, 어떤 특정 직업에 진정으로 필요한 것이 무엇인가를 알아내는 데 특별한 관심을 두어야 한다. 직업안내에 대한 내용은 고용 후보자가 앞으로 하게 될 일, 활동과 관련된 교육간에 타당한 연관성이 있어야 한다.

고용조건

고용조건의 비차별과 관련하여 수많은 노동법이 (i) 고용기간 보장과 해고 (ii) 보상에 관한 평등 문제를 다루었다.

고용기간 보장

1982년 고용 종료에 관한 협약을 비준한 국가는 개인 해고 또는 단체 해고를 진행할 때 차별이 없도록 할 의무가 있다. 근로자의 성을 이유로 해고하는 일뿐 아니라 얼굴, 피부색 등 그 밖에 여러 가지 국제적으로 금지된 차별적인 이유를 근거로 한 해고와 관련하여 최근 수년간 괄목할 만한 진전이 있었다. 일부 국가에서는 차별적인 해고는 자동적으로 부당한 것으로 간주된다. 법률 조항은 이를 '부당한 노동관행'으로 규정하였다. 다음은 남아프리카공화국의 노동법 발췌문으로 해고의 사유로 부당하다고 간주되는 여러 가지 사유와 사용자가 이를 근거로 근로자를 해고했을 경우 그 해고가 무효임을 분명히 하였다. 어떤 일에 필요한 고유한 자격요건에 관한 단서 조항이 있음은 재미있는 일이다(위 참조).

사례 1 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

일부 국가에서는 고용관계와 관련하여 노동법의 여러 장에서 해고 문제를 다루고, 비합법적인 해고에 관한 구체적인 조항은 나중에 근로자에 관한 장에 추가하였다. 다음은 베트남 노동법(Vietnamese Labour Code)의 예이다.

사례 2 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

평등보수의 원칙

남자와 여자의 보수에 관한 원칙은 ILO 헌장뿐 아니라 평등보수에 관한 협약(Equal Remuneration Convention, 1951, No.100)에도 명시되어 있다. 같은 일 또는 같은 값어치의 일에 대해 여자에게 남자보다 적게 보수를 지급하는 것은 오늘날 직장 세계에서 아직도 일어나고 있는 전형적인 차별이다. 제100호 협약의 기초를 이루고 있는 원칙은 남녀평등을 위한 초석을 마련하고 서비스와 제공된 작업에 대한 보상이라는 구체적인 고용평등에 절대 중요한 분야에 대한 지침을 제공함으로써 고용평등을 향상시키는 데 도움이 될 수 있을 것이다. 서로 비교 가능한 자격을 가진 여성과 남성 간에 수입에 차이가 나는 것은 여성이 동등한 가치를 갖지만 보수는 적은 활동과 직업 분야에 고용되는 경우가 많기 때문이다. 또한 여성이 겪는 어려움, 즉 직장과 어머니로서의 역할, 기타 가족에 대한 책임 간의 갈등 해결에 어려움이 있음을 반영하고 있다. 직장에서 행해지고 있는 차별을 종식시키는 일, 이른바 '여성의 일'에 대한 저평가 문제를 해결하는 일, 가족에 대한 책임을 가진 근로자를 위한 평등을 노동법안에 포함시켜 고용에서 평등의 원칙을 최대한 증진할 수 있을 것이다.

여러 나라의 현대적인 헌법에 동일임금 개념이 구체적으로 언급되어 있다. 그러나 동등가치 근로에 대해 남성과 여성 간의 동등임금을 구체적으로 언급한 경우는 많지 않다. 예를 들어 1998 브라질 헌법은 제2장 '사회적 권리(section 7)'에서 성별, 나이, 피부색, 결혼 여부를 이유로 급여 또는 고용에 차별을 두어서는 아니 된다고 선언하였다. 또한 평등임금에 대한 ILO 협약을 비준하지 않은 국가도 그 국가의 헌법 원칙이 평등임금 원칙을 존중하도록 요구하고 있다고 해석될 수 있다. 나미비아의 1990년 헌법 제95조(subsection (d))는 국가는 "특히 다음을 목적으로 한 정책을 채택함으로써 국민의 복지를 증진하고 유지하여야 한다. 즉 국제노동기구의 회원으로서 ILO 국제협약 및 권고를 준수하여야 한다"고 규정하였다. 일부 국가에서는 헌법 조항에서 일반적인 평등을 명시하고 보다 구체적인 법령에서 동일근로 또는 동일가치 근로에 대한 동일임금 개념을 기술한 경우도 있다. 말타의 1978년 헌법 제15조는 국가는 여성근로자가 동일노동에 대해 남성과 이 같은 평등권과 동일임금을 누릴 수 있도록 해야 한다고 규정하였다. 또한 최저 주급에 관한 국가기준령(Minimum Weekly National Standard Order of 1976)은 "어떤 경우라도 동일근로 또는 동일가치 근로에 대해 여성직원에게 남성보다 적은 임금을 주어서는 아니 된다"고 명시하였다.

그러나 일부 국가의 헌법의 경우 동일임금 개념을 '동일노동(equal work)'이라는 좁은 상황에만 적용하도록 분명하게 한정한 경우도 있다. 1949년 코스타리카 헌법(the Costa Rican Constitution of 1949) 제57조는 "모든 근로자는 그들의 안녕과 품위 있는 삶을 제공할 최저임금을 정기적으로 정상 근무한 날에 대해 받을 권리가 있다. 작업 효율이 같은 경우 동일노동에 대해 항상 동일임금을 지급해야 한다"고 규정하였다.

대부분의 국가가 헌법에 있는 평등조항 외에 동일임금 원칙의 일반적인 적용을 위한 법령을 채택하였다. 인디아는 일찍이 1976년에 남녀근로자에게 동일임금을 지급하고 고용 문제에서 성별을 이유로 여성에 대한 차별을 금지하도록 규정한 법령을 제정하였다. 일부 국가는 노동법 중 부당한 차별에 대한 조항에 동일임금 조항을 포

함시킨 경우도 있지만 다른 여러 나라들은 임금에 대한 법률에 동일임금 조항을 두고 있다.

임금에 대한 보다 최근의 법령 중 임금차별로부터의 보호를 기술한 좋은 예가 있다. 에스토니아 임금법(Estonian Wage Act of 26 January 1994), 제5항은 "고용인의 성, 국적, 피부색, 인종, 모국어, 출신 배경 또는 지위, 과거 활동, 종교, 정치적 또는 기타 신념, 병역의무에 관한 입장을 이유로 임금을 올리거나 삭감하는 것을 금지한다"고 규정하였다.

임금에 대해 포괄적인 내용을 담고 있는 여러 나라의 현대적인 노동법은 동등임금에 대해 구체적인 조항을 포함하고 있다.

사례 1 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

위의 예로 볼 때 법률입안자들은 제100호 협약이 요구하는 동일가치노동 동일임금 원칙의 범위를 요약한 법률 본문을 작성하는 데 어려움을 겪는 경우가 많음을 알 수 있다. 국가법에서는 남성의 일과 여성의 일을 '동일노동', '동등한 일' 또는 '같은 질(quality), 성격 또는 지위를 가진 일'로 비교한다. 제100호 ILO 협약은 동등가치(equal value)라는 개념이 국가적인 분규를 일으킬 수 있다고 예견하고, 제3조에서 동등가치 개념의 폭을 넓히는 데 도움이 된다면 수행되어야 할 일과 그 가치를 객관적으로 평가하는 조치를 취할 것을 제안하여 임금을 지급하는 이들이 평등원칙을 준수할 수 있게 할 것을 제안하였다. 법적인 정의 또한 동일가치 개념의 폭을 넓히는 데 도움이 될 수 있다. 예를 들어 여러 나라의 법률은 작업시간, 선임자, 책임의 수준, 환경적인 여건 등 추가적인 요소를 사용하여 동일가치 개념을 정의할 수 있다. 법률 본문을 구체적으로 작성할 것인가 아니면 제100호 협약 제1조에 따라 원칙을 통지하는 정도에서 그칠 것인가는 법률 입안자의 선택에 달려 있다.

동일가치 노동에 대한 원칙을 국가 법률에 반영할 때 또 한 가지 주의해야 할 사항이 '보수'의 정의이다. 제100호 협약 제1조는 '보수'라는 말이 사용자가 근로자에게 현금 또는 물건으로 "직접 또는 간접적으로 지불해야 할 또한 근로자 고용에서 발생되는 통상적 임금 또는 기본급 또는 최저임금 또는 봉급과 추가수당을 포함한다"고 기술하고 있다. 베네주엘라 노동법은 '임금'과 '봉급'을 다음 사례와 같이 정의하였다.

사례 2 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

위 차별에 대한 일반적인 정의에 관한 항목에서 논의한 대로, 유럽연합 회원국가들은 EC 조약의 평등조항(Article 141. exArticle 119)과 관련 법률에 따라 국가법을 제정할 의무를 갖는다. 1983년 7월 법 85635호에 따라 개정된 프랑스의 노동법이 그 한 예이다.

사례 3 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

여러 나라의 국가법이 평등한 보수를 규정할 때 추가 요소를 덧붙인 것에 주목할 필요가 있다: 이들 법률은 사용자가 차별적인 관행을 폐지하기 위해 또는 법을 준수하기 위해 임금 또는 시간당 임금(wage rate)을 삭감해서는 안 되며 '상향 조정하여 평등하게' 만들어야 한다고 규정하고 있다. 예를 들어 프랑스 노동법은 남녀에 대한 평등보수를 존중하는 프랑스 조례(French Act: Act No. 72-1143)를 1972년 12월 22일 채택한 이후 L.140-4(2)항에 이 같은 법률 조항

을 추가하였다.

◈ 차별금지의 근거

고용과 직업에서 발견되는 차별에 관한 ILO의 주요 협약과 권고는 다음 7가지 차별의 근거를 분명하게 언급하고 있다: 인종, 피부색, 성별, 종교, 정치적인 견해, 출생 국가 및 사회적인 배경(제 111호 협약 Article 1, paragraph 1(a)). 이 협약을 비준한 국가는 근로자 단체 및 사용자 단체와 협의를 거쳐 적절하다고 생각되는 차별금지의 근거를 법적인 금지 내용에 추가할 수도 있다고 규정하고 있다. 따라서 이 협약이 채택되었을 1958년 당시에는 가장 흔히 일어나고 있고 또한 평화와 질서를 어지럽히는 차별을 열거하는 것이 바람직하다고 생각되었지만, 위에 열거한 차별이 실제 일어나고 있는 차별을 모두 열거하지 못했을 수도 있다. 위에서 열거한 차별 외에 또 다른 근거를 선언하려면 일에 필요한 자격요건 또는 개인적인 능력과 무관한 요소를 고려하고자 하는 노력에서 비롯된 비합법적인 차별일 경우에만 가능하다. ILO감독기관 및 정책결정기구는 최근 제 111호 협약에 나열된 7가지 차별 이유 외에 나이, 장애, 가족에 대한 책임, 언어, 성적인 취향, 건강[10] 등 다른 요소까지도 포함하도록 확대하는 것이 바람직한가를 검토하였다. 노동에서의 권리와 기본원칙에 관한 ILO 선언의 후속 조치에 따라 여러 국가가 노동조합과 AIDS 등 다양한 이유를 근거로 차별할 수 없음을 법률에 명시하였다.

10) See Special Survey, 1996, op. cit., para. 297, and GB.279/3 of Nov. 2000, para. 15 and appendix, where the adoption of a protocol is discussed.

인종, 피부색, 출생 또는 사회적인 배경

위에서 열거한 이유를 근거로 한 차별은 대체로 한 국가 안에 존재하는 소수민족 또는 공동체와 연관되어 있다. 같은 피부색을 가진 사람들 사이에서 행해지는 인종적인 차별이 아니라면 인종과 피부색이라는 기준은 거의 차이가 없음을 알게 되었다. '인종'이라는 용어에 대해서는 정확한 과학적인 '정의'가 없고, 중요한 점은 이 범주에 속하는 사람들이 자신들의 차이점을 어떻게 인식하는가, 특히 고용과 관련하여 자신에 대한 인식에서 파생되는 타인과의 관계에 대한 태도이다. 언어 또는 출생지 또는 종족(기타 소수민족 또는 문화적으로 다른 배경을 가진 사람들)을 기초로 정의한 그룹의 경우에도 비슷한 문제가 발생한다. 후자의 경우는 1962년 사회정책(기본 목표와 기준)에 관한 협약(Social Policy (Basic Aims and Standards) Convention, 1962, No.117)에 명백하게 기술되어 있다. 모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약(United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)은 인종, 피부색, 혈통, 출생지, 종족에 대해 포괄적으로 언급하고 있다. 사회적인 배경을 근거로 한 차별은 계급 또는 '카스트'라는 비교적 엄격한 구분이 있는 사회에서 일어날 수 있으며, 계층적인 구조를 중시하는 전통, 가족 또는 교육방법을 근거로 한 구분에서도 같은 문제가 발생한다. 인종 또는 민족적인 배경[11]에 상관없이 모든 사람을 평등하게 대우한다는 원칙을 실현하고 있는 유럽공동체 입법지침(European Community Directive)에는 '인종 또는 민족적인 배경'이란 용어를 정의하지 않았다.

남아프리카의 흑백차별 정책과 같은 명백한 차

11) Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000.

별정책 또는 개인적인 편견 이외에 어떤 사회적·인종적 또는 민족 배경을 가진 그룹이 지리적인 이유로 다른 그룹처럼 교육, 경제, 직업적인 발전의 기회를 향유하지 못하여 문제가 생기는 경우가 흔하다. 이러한 문제는 인종차별, 기타 직장에서의 차별을 분명하게 금지하는 법률을 만들어 일부 해결할 수 있다.

ILO 협약 및 권고에 사용된 '출생 국가'라는 용어에 대한 설명이 필요하다. 이 말을 흔히 '국적'으로 잘못 이해하는 경우가 많다. 그러나 '출생 국가'라는 말은 한 국가의 국민에 대해 가능한 구분을 위한 것이지(예를 들어 출신이 외국인 사람 또는 다른 국가의 문화와 인연이 있는 공동체를 구분하기 위해서) 그 국가의 시민과 외국인을 구분하기 위한 것은 아니다. 외국인 근로자의 지위 또한 문제가 되며 이주노동자에 관한 ILO 협약 및 권고에서 특별 조항을 두어 이 문제에 대해 언급하였다(아래 참조).

스위스는 직업과 관련하여 소수민족을 불평등하게 차별하는 데 대해 특별법을 제정한 좋은 예이다.

사례 1 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

기타 법률에 차별없는 고용 평가가 이루어질 수 있도록 특별조치를 요구할 법적인 권한이 있는 다른 인종 또는 소수민족 그룹의 존재를 간접적으로 완곡하게 언급할 수도 있다.

사례 2 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

성별

성별을 근거로 한 차별은 아마도 가장 광범위하게 행해지고 있는 차별일 것이며, 대부분 여성이 차별을 당한다. 이 때문에 ILO는 설립 초기인 1951년에 일찍이 동일가치 노동에 대해 남녀 근로자가 동일한 임금을 받아야 한다는 1951년 협약(제100)을 발표하였고, 제111호 협약에서도 이를 7가지 차별 중 한 가지로 다루었다. 여성의 임신·출산에 관련된 차별은 대부분 모성보호법에서 다루고 있다. 고용기회와 유지 면에서 결혼한 여성의 지위에 관해 특별한 문제가 생겨났고, 일부 지역에서는 성차별은 시민의 지위에 관한 문제이기도 하다고 보고 있다. ILO 감독기관은 결혼을 이유로 여성을 제외시키거나 자격을 박탈하는 것을 성을 근거로 한 차별(차별이 남성이 아닌 여성에게 영향을 미칠 때)로 보았다. 다음에서 볼 수 있듯이, 배우자의 유무 또는 가족 상황에 대해서는 후에 발표된 ILO 협약 및 권고에서 다루었다.

정책 입안자와 구체적 입법 내용을 입안하는 사람들은 Sex와 Gender라는 두 용어 사이의 구분을 주의깊게 살펴볼 필요가 있다. Gender라는 표현이 영어에서 일반적으로 사용되기 시작한 것은 수십년 전 사회관습의 가치에 대한 사회학적 연구 결과 'Sex'라는 용어는 보다 과학적이어서 사회학적으로 사용되기에 적절하지 못함을 인식한 때부터였다. ILO는 Sex와 Gender를 다음과 같이 구별하였다. 남자와 여자 사이에 존재하는 차이는 본질적으로 생물학적 사회적인 차이이다. 'Sex'라는 용어는 생물학적인 차이이고, 'Gender'란 사회적 역할과 성행위에 관한 개념을 포함한 남녀 관계에서의 차이를 뜻한다. Gender 역할은 나이, 계층, 인종, 민족성, 종교, 지리적, 경제적, 정치적 환경에 영향을 받는다.

성희롱

성차별의 특별한 형태의 하나인 이른바 성희롱

에 대해 특별히 관심을 기울일 필요가 있다. 성희롱을 구체적으로 금지한 국제노동협약은 토착민 및 부족민에 관한 협약(제169호)이 유일하다. 이 협약은 특히 원주민과 부족 여성에 대한 성희롱을 금지하였다. 그러나 여러 국제회의와 그리고 조약을 모니터하는 기관들이 동의하듯이 이 주제에 관해 어떤 조치가 필요하다는 생각이 점차 강해지고 있다. 제111호 협약이 제대로 적용되고 있는가를 조사한 1996년 특별조사에서 ILO 협약 및 권고의 적용에 관한 전문가위원회는 남녀 모두에게 적용되는 직장에서 일어나는 성희롱의 여러 가지 예를 구체적으로 열거하였다. 전문가위원회는 다음과 같은 경우를 성희롱이라고 지적하였다: 모욕, 적절하지 못한 말, 농담, 넌지시 빗댐, 옷·신체·나이·가족 상황에 대한 언급, 존엄성을 손상시키는 성적인 암시가 내포된 짐짓 겸손한 척하는 태도 또는 간섭적인 태도, 협박을 동반하거나 협박 없이 은밀히 또는 노골적으로 하는 달갑지 않은 초대 또는 요구, 성적인 관심을 나타내는 호색적인 눈짓 또는 기타 제스처, 만지거나 애무, 꼬집기 또는 폭행 등 불필요한 신체접촉 등.

인권에 관한 세계회의(World Conference on Human Rights)에서 채택된 1993년 비엔나 선언 및 행동계획과 위에서 언급했던 1995년 세계여성총회(베이징)에서 채택된 행동강령은 모두 여성을 성희롱으로부터 보호하는 법적인 조치가 필요하다는 생각을 가지고 있다. 성희롱이 무엇인가를 정의하려는 노력은 여러 곳에서 이루어지고 있지만 거기에는 공통적인 요소가 있다. 예를 들어, 모든 형태의 여성차별철폐에 관한 협약(Convention for the Elimination of All Discrimination Against Women : CEDAW)을 감독하는 위원회의 제12호 일반 권고(1989년)(1989 General Recommendation No.12)는 성희롱은 여성에 대한 폭력이라고 보았다. 그러나 1992년 CEDAW의 제19호 일반 권고(General Recommendation No.19)는 "신체 접촉, 유혹, 성적으로 색깔 있는 말, 포르노그라피를 보여주는 행위, 말 또는 행동으로 하는 성적인 요구 등 달갑지 않은 성적인 행동"도 성희롱에 포함시켰다. "이러한 행위가 상대방에게 모욕감을 느끼게 하고 건강과 안전에 문제를 일으킬 수 있기" 때문이다.[12)]

이러한 형태의 차별로부터 법적 보호를 보장하는 법률을 제정할 때 두 종류의 행동을 포괄적으로 다루는 법률이 되도록 주의해야 한다. 첫째, 성희롱 희생자가 거절한 경우 고용 모집 또는 승진과 관련하여 불이익을 당할 수 있다고 믿을 만한 근거가 있을 경우 성희롱에 해당된다. 둘째, 성희롱이 적대적인 직장환경을 만들 때 성희롱으로 간주된다. 두 가지 특징짓기(characterizations)를 각각 보복이론(quid pro quo theory), 적대적인 직장환경이론(hostile working environment theory)이라고 부른다. 이러한 이론의 발전은 최근 세계 모든 지역의 국가에서 성희롱이란 무엇인가에 대한 토론에 진전이 있음을 보여주는 것이다. 성희롱에 대한 토론은 성희롱을 직장에서의 문제로 인식하였다. 희생자는 심각한 스트레스, 근심, 피로감, 우울 등 생산성, 작업의 질에 직접적인 영향을 주는 신체적·심리적 고통을 당하고 있고, 사용자도 이직률 증가, 생산성 저하, 병가, 건강유지비, 희생자에게 지불하는 배상금 때문에 생기는 금전적인 손실, 소송비용 등으로 고통을 당하게 된다. 오늘날 성희롱에 대한 각국의

12) "Compilation of general comments and general recommendations adopted by human rights treaty bodies", ibid., p. 115.

법적인 발전 단계로 눈을 돌려 보면 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 스위스, 영국, 미국 등 제한적인 숫자의 국가들이 법으로 또는 판결로 성희롱에 대한 보복이론과 적대적 환경이론을 인정하였다. 프랑스는 전통적인 의미에서 '보복'의 정의만 받아들였지만, 고용 분야에서 일어나고 있는 권위의 남용과 성 문제에 관해 법률이 제정된 것 그리고 성희롱을 형사상 범죄로 분류한 것은 유럽에서 가장 중요한 발전이었다.

성희롱은 평등고용기회 및 인권에 관한 법률, 노동법, 불법행위와 태만 등에 관한 민법, 한 개 국가에서는 형법에서 다루고 있다. 라틴아메리카 법률은 성희롱 또는 성희롱에 해당하는 불미스러운 행위에 대해 구체적으로 언급하고 있으며, 위 두 이론을 모두 인정하는 1997년 페루법(1997 Peruvian Law)을 기초로 하고 있고, 특히 부당해고에 초점을 두고 있다. 그 밖에 아르헨티나, 오스트리아, 벨기에, 벨리즈(Belize), 브라질, 칠레, 코스타리카, 도미니카공화국, 핀란드, 독일, 아일랜드, 뉴질랜드, 페루, 필리핀, 스위스 등 여러 나라가 성희롱을 금지된 노동관행으로 선언한 법률을 채택하였다. 카리브해 국가들은 연방사무국(Commonwealth Secretariat)의 도움을 받아 성희롱 금지를 포함하여 여성에 관한 폭력 문제를 다룬 모범적인 법안을 마련하였다.

고용에서 성차별을 금지하고 일부 성희롱 문제도 구체적으로 언급한 평등기회법은 호주, 캐나다. 덴마크, 독일(베를린), 아일랜드, 뉴질랜드, 푸에르토리코, 스웨덴, 영국, 미국 등 여러 나라가 갖고 있는 성희롱에 대한 가장 중요한 보호장치이다. 평등보호법은 성희롱(법에 저촉된다고 판단될 경우) 등 차별로부터 남녀 모두를 보호한다. 미국 연방법원과 영국은 같은 성 사이에서 일어나는 성희롱도 성차별 문제로 다루고 있다(어떤 한 사람이 그가 남자 또는 여자이기 때문에 차별 대상이 되었다면 성차별이 일어났다고 본다).

노동법이 성희롱에 대해 중요한 보호장치이지만(예를 들어 벨기에, 도미니카공화국), 실제로 그 영향력은 보복의 경우에만 한정되는 것이 대부분이다. 다음 짤막한 본문은 필리핀 법률 발췌문으로 희롱 금지의 정의, 희롱이 금지된 직장에서 취할 수 있는 여러 가지 조치를 구체적으로 기술하고, 사용자가 이 같은 조치를 취할 책임이 있음을 분명히 밝히고 있다.

사례 1 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

ILO가 회원국을 위해 마련한 법률안은 다음 사례와 같다.

사례 2 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

정치적 견해와 종교

이 두 가지 종류의 차별은 이들이 모두 지적인 선택이고 고용과 관련하여 양심의 자유 보호와 연결되어 있어 서로 비교가 가능하다고 생각될 수도 있다. 그러나 이 둘은 서로 크게 다른 현상을 포함하기도 한다. 서로 다른 종교를 가진 공동체간의 관계에는 인종 또는 민족적으로 다른 공동체 사이에 있는 것과 비슷한 문제가 일어날 수 있다(위 참조). 이와 달리, 정치적 견해와 종교를 근거로 한 차별은 개인적인 또는 국가측의 불관용의 문제일 수 있다. 국교가 있는 나라 또는 반종교적인 나라 또는 공적인 활동이 한 개 정당 또는 우월한 정당의 명령에 지나치게 종속된 나라 등에서 일어나는 문제가 그 예이다.

일부 평등법은 종교기관의 고용에 관해 예외를 인정하는 것을 넘어 개인적인 분야의 고용에서도 예외를 인정하고 있다. 예를 들어 일의 성격이

종교적으로 민감하여 일반대중을 다루기 위해서는 특정 종교를 가진 사람이라야 하는 경우이다. 2000년 10월에 발표된 트리니다드 토바고 평등기회법(Trinidad and Tobago Equal Opportunity Act, No. 69)이 그 예이다.

사례 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

ILO의 여러 감독기관들은 정치적인 이유를 근거로 한 차별로부터의 보호는 반드시 정치적인 견해의 표현에 적용되어야 한다고 지적하였다. 차별로부터의 보호는 의견에 대해서만 주어지는 것이므로 표현 또는 증명되지 않은 정치적인 견해는 보호의 대상이 될 수 없기 때문이다. 같은 논리가 종교와 종교 행위에도 적용될 수 있다. 그러나 특정 분야의 고용(공무원 또는 종교기관) 또는 국가안보와 관련된 기관(정치 활동의 경우)의 고용처럼 자격요건 제한이 합법적인 것으로 인정되는 경우에도, 위에서 언급된 일정 직업에 고유한 자격요건의 경우 평등 원칙에서 예외를 인정할 때와 마찬가지로 어려움이 생긴다.

기타 이유를 근거로 한 차별

기타 고용에서 일어나는 차별 중 가장 흔한 것이 노동조합 조합원이기 때문에, 또는 노동조합 활동을 하기 때문에 당하는 차별이다. 이 문제는 제2장 결사의 자유 제2조 단결권 및 단체교섭에 관한 협약 1949 (No. 98)에서 자세히 다루었다.

이주노동자 상황

대부분 국가가 외국인 고용에 관해 특별 규정을 두고 있기 때문에 이주노동자에 대한 차별 문제도 외국인 고용에 관한 법률에서 다루어지고 있다. 이주노동자에 관한 협약(Migration for Employment Convention (Revised), 1949, No. 97) (Article 6)은 그 특별 조항에서 노동법 및 사회보장법의 적용에서 평등대우원칙을 천명하였다. 그 후 1975년 이주노동자의 기회 및 균등대우에 관한 협약(추가조항)(Migrant Workers Convention, No. 143)과 1975년 이주노동자에 관한 권고(Migrant Workers Recommendation, No. 151)등 이주노동자에 대한 보다 폭 넓은 보호조항이 채택되었다. 승진 기회 및 일반적인 대우에 관한 이 같은 기준은 1958년에 발표된 협약과 권고의 개념에 그 기초를 두고 있다. 1958년 협약과 권고에는 외국인 노동자의 특징과 필요(언어, 문화, 기타 여러 가지 문제에 관해)를 고려하여 외국인 노동자들이 단순히 형식적인 평등이 아니라 실제적으로 평등을 누릴 수 있도록 보장하는 구체적인 조항도 포함되어 있다. 이주노동자에 관한 법률 조항은 외국인 고용에 관해 일정한 제한을 허용하고 있다(특히 국가 이익과 관련된 직책에 고용되는 경우). 그러나 고용을 선택할 자유를 제한하는 것은 원칙적으로 2년에 한하도록 되어 있다(이런 원칙이 서유럽 국가 등 여러 나라의 법률에 언급되어 있다). 이들 기준에 들어 있는 또 한 가지 중요한 특징은 불규칙적인 고용 상태에 있는 이주노동자도 최소한의 평등권을 누릴 수 있어야 한다고 명시한 점이다(이주노동자에 관한 협약은 이주노동자에 대해 불법적이고 비밀리에 행해지는 억압 문제도 다루고 있다). 협약의 목표가 현재로서는 너무 높아서인지 제143호 이주노동자의 기회 및 균등대우에 관한 협약을 비준한 나라는 많지 않다(13개국). 그러나 제151호 권고와 함께 이 협약은 이주노동자에 관한 일반적인 사고, 요구, 실천에 중대한 영향을 끼쳤다.

나이

나이를 근거로 한 차별은 최근 수십년간 여러 나라에서 점차 큰 근심거리가 되고 있다. 국제노

동회의는 1980년 노인 근로자에 관한 권고(Older Workers Recommendation, 1980, No. 162)에서 이 주제를 다루었다. 이 권고는 같은 문제를 다루었던 1958년 협약을 보충한 것이다. 1980년에 발표된 이 권고는 "나이가 많기 때문에 고용 및 직업 면에서 어려움을 겪기 쉬운 모든 근로자"에게 적용된다. 1958년 협약에서와 마찬가지로 이 권고에서도 직장에서 나이 때문에 작업여건을 조절할 필요성, 정년퇴직 문제 등 특수한 상황에 처한 노인 근로자들에 대한 차별을 방지할 조치를 취해야 한다고 규정하였다. 강제퇴직연령을 정하는 것은 나이를 근거로 한 차별인가? 제162 권고가 이 문제에 대해 조심스럽게 언급한 것은 흥미롭다. 위 권고는 자발적인 퇴직원칙을 적용할 것과 노령수당을 받게 되는 나이는 융통성 있게 정하도록 권고하였다. 이 권고는 또한 일정한 나이가 되면 강제로 퇴직하게 하는 법률 조항은 비차별 원칙에 비추어 검토되어야 한다고 권고하였다.

결혼, 가정형편, 가족에 대한 책임

결혼, 가정형편, 가족에 대한 책임을 근거로 한 차별은 직장에서 여성이 부닥치게 되는 장애와 밀접하게 연결된 문제로 1981년 채택된 가족부양의 의무가 있는 남녀근로자에 관한 제156호 협약과 제165호 권고의 내용이다. 국제노동회의는 일찍이 1965년에 가족부양의 책임을 가진 여성의 고용에 관한 권고를 채택하였다. 여기서 가족부양의 책임을 분담한다는 현대적인 사고방식에 따라 남녀 모두를 대상으로 한다는 새로운 기준을 바탕으로 제165호 권고가 나오게 되었다. 이 새로운 기준에 따라, 남녀 근로자는 가족에 대한 책임 때문에 차별당하는 일 없이, 그리고 가능한 한 최대한 '가족부양의 책임과 고용 간에 갈등 없이' 직장을 가지고 또 일할 수 있는 권리를 행사할 수 있어야 한다. 결혼 여부, 가족상황 또는 가족에 대한 책임을 이유로 교육 및 고용에서 '직접적 또는 간접적인' 차별을 당하는 일이 없도록 하기 위해, 또한 직업여건(근무시간 조정, 육아휴가), 가족수당을 장려하기 위해 다양한 조치가 마련되었다.

1982년 고용 종료에 관한 협약에는 제111호 협약(Article 5, paragraphs (d) and (e))이 언급한 결혼 여부, 가족에 대한 책임, 임신, 출산휴가 동안 결근 외에 고용 종료를 위해 타당한 이유가 되지 못하는 여러 가지 이유를 열거하였다.

장애

신체적 또는 정신적인 핸디캡을 가진 사람들이 그 핸디캡이 일을 적절히 수행하는 데 전혀 지장이 없음에도 차별을 당하는 일이 흔히 있다. 이들 역시 그들의 특별한 상황에 맞추어 직장에서 기회평등 권리를 누릴 수 있도록 특별한 도움이 필요하다. 장애인 직업재활 및 고용에 관한 협약(159호)과 1983년에 발표된 제68호 권고는 장애를 이유로 한 직접적·간접적인 차별에 대해 특별히 언급하고, 성별에 관계없이 이들에게 실제적인 기회평등과 평등한 대우를 보장할 다양한 조치를 제안하였다. 장애자에 대한 교육, 고용, 근로조건 등의 면에서 장애자에게 필요한 지원과 조정을 다루었고, 사용자에게는 평등원칙을 적용하도록 격려하였다. 그러나 사용자에게 장애가 있는 근로자를 고용할 의무를 노골적으로 언급하지 않고 — 일부 국가에서는 장애자 고용을 의무로 규정한 경우도 있고, 이는 성별 또는 출신을 기준으로 일정 비율 고용을 의무화한 제도보다 나은 것으로 보인다 — 다만, "장애근로자와 일반근로자 간에 실제적인 기회평등 및 평등한 대우를 목적으로 한 특별 조치는 일반근로자에 대한 차별로 간주되지 않는다"고 기술하였다.

그 밖에 보다 최근에 발표되었고 고용과 직업에서

평등대우를 위한 일반적인 구조를 세운 유럽공동체 입법지침(European Community Directive establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation)[13]은 남녀 평등에 관한 1976년 입법지침을 상기하면서 특히 제111호 협약 제4항에 대해 구체적으로 언급하였다. 최근 유럽공동체 입법지침은 2000년 6월 29일 발표되었고 인종 또는 민족적 배경과 무관하게 평등한 대우를 실현한 Directive 2000/43/EEC 등 ILO 협약 및 권고가 이미 구체적인 경우를 들어 고용평등을 명시하였음을 상기하면서 "종교 또는 신념, 장애, 나이, 성적인 성향 등을 근거로 한 차별은 EC 조약의 목적을 실현하는데, 특히 고위직 고용, 사회적인 보호, 생활수준 및 삶의 질 향상, 경제·사회적인 응집력, 단결, 개인의 자유로운 이동을 저해할 수도 있다"고 기술하였다. 이 네 가지 종류의 차별을 이미 유럽공동체에서 금지되고 있는 사항에 추가하면서 이를 근거로 한 직·간접적인 차별을 금지하였다. 직접적인 차별이란 위 네 가지 이유를 근거로 한 사람을 다른 사람보다 못하게 대우하는 것, 그런 대우를 받아온 것, 비교 가능한 상황에서 다른 사람보다 못한 대우를 받을 수도 있는 경우라고 정의된다. 한편, 간접적인 차별이란 법률 조항의 내용이 중립적인 경우 기준 또는 관례가 특정 종교를 가진 사람, 장애자, 나이가 많은 사람, 또는 성적인 성향이 보통과 다른 사람들을 합리적인 목적에 의해 그들의 고용의 정당성이 인정되거나, 고용의 이유가 타당하거나, 또는 진정으로 직업적인 자격요건에 따라 고용되지 않는 한(article 2(2)(a), (b)). 일반인에 비해 불리한 대우를 받게 되는 경우를 일컫는다. 적극적인 차별금지 조치(위 참조)의 개념은 입법지침 제7조에 언급되어 있다. 제10조는 입증책임에 대한 유럽공동체 국가의 접근방식을 반영하고 있으며, EC 회원국은 어떤 사람이 평등대우 원칙이 그들에게 적용되지 않아 부당한 취급을 받았다고 생각하여 법원에 또는 기타 관계기관에 직접 또는 간접적인 차별이 있었음을 짐작케 하는 사실을 입증하면, 피고는 그 국가의 사법 제도에 따라 평등대우 원칙을 위반한 사실이 없음을 증명하도록 해야 한다고 명시하였다. 입법지침 제13조는 '사회적인 대화'에 관한 내용으로 본 ILO 가이드라인이 특별히 관심을 기울이는 주제이다. 입법지침 제13조는 ILO 회원국에게 작업장의 관행을 모니터하거나, 단체협약, 규약, 연구 또는 경험의 교환, 선한 실천을 통해 평등 구현을 촉진하겠다는 뜻을 가지고 사회적 파트너간 대화를 증진할 수 있는 적절한 조처를 취할 것을 요구하고 있다.

◈ 집행

입증책임

입증책임은 직접적인 또는 간접적인 차별이 있다는 주장이 있을 경우 이에 대한 정당하고 공정한 결과를 얻는 데 중대한 장애가 될 수 있다. 예를 들어, 고용 초기단계에서 불만을 접수한 사람이 어떤 직책에 지원했으나 차별적인 이유 때문에 거절을 당했다고 주장할 경우이다. 일반적으로 선별기준, 자격, 여러 후보자에 대한 평가는 사용자의 지식 범위 내에 있다. 이는 어떤 직책을 위해 사람을 선정하는 실제 기준이 여러 해를 거쳐 수립된 것이어서 간접적인 차별의 원인이 된 경우 특히 그러하다. 여러 나라에서 입증책임은 불만을 제기한 사람에게 있고 사용자에게는 차별이 없었음을 증명할 의무가 없다. 사용자는 아무 말을 하지 않는 것만으로, 그리고 단순히

13) Council Directive 2000/78/EEC of 27 Nov. 2000.

불만을 제기한 사람의 추론을 부정하는 것만으로 소송사건에서 이길 수도 있다. 실제로, 어떤 사람이 고용 또는 직업에서 차별이 있다고 주장할 경우 생기는 소송 절차상 가장 중요한 문제는, 차별이 있었음을 입증할 책임이 있는 불만 제기자에게 있다는 점이다. 이는 그동안 고통을 당한 사람을 위한 구제책을 마련하는 데 넘을 수 없는 장애가 될 수 있다. 때로 큰 어려움 없이 증거를 모을 수도 있지만(예를 들어 모집광고에 차별이 분명히 드러나는 경우), 대부분은 의심은 가지만 확실한 것은 아니고 또 증명하기도 어려운 차별 행동•행위인 경우가 많고, 특히 간접적 또는 제도적인 차별의 경우 증거 제시가 어렵고, 증거가 될 수 있는 정보와 기록을 차별행위로 고소를 당한 사람이 가지고 있을 때는 사정이 더욱 어렵다.

불만 제기자가, 특히 동일임금을 둘러싼 소송인 경우 데이터를 보기가 어렵다는 점을 감안하여 여러 입법기관과 법원은 불만 제기자가 차별행위가 있던 것으로 추정된다는 사실을 증명하면, 그 다음 차별이 불만 제기자의 성별과 무관하게 객관적인 요소 때문임을 증명하는 일은 피고가 하도록 결정하였다. 각기 다른 법률 제도를 가진 상당수 국가들이 입증책임에 관한 이런 변화를 채택하였다: 핀란드, 프랑스, 독일, 과테말라, 기니, 이탈리아, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 영국, 짐바브웨.

사례 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

일부 국가들은 이 문제에 대해 구체적인 법률 조항을 마련하였다. 예를 들어, 1995년 3월 24일에 발표되었고 남성과 여성 간의 평등을 존중하는 스위스 연방법은 섹션 6에서 "소송을 제기하는 사람의 주장이 그럴 듯하다고 인정되면" 차별이 있었던 것으로 추정한다고 규정하였다. 프랑스, 독일, 이탈리아, 스웨덴, 룩셈부르크 등 여러 나라는 입증책임과 비슷한 제도를 채택하였는데, 이 역시 남녀평등이라는 주제에 관한 최근 유럽연합의 입법 내용을 반영하고 있다.

유럽연합의 예가 유용하므로, 남녀 평등에 관한 유럽연합의 입법지침을 인용하고자 한다:

유럽연합 위원회(Council of the European Union), [...]

(2) 노동자의 기본사회권리에 관한 EU 헌장(Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers)이 성별, 피부색, 인종, 견해, 믿음을 이유로 한 차별을 포함한 모든 형태의 차별과 싸워야 하는 일이 중요함을 인식하기 때문에,

(3) 노동자의 기본사회권리에 관한 EU 헌장(Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers) 중 남녀평등에 관한 제16문이 특히 "고용, 보수, 근무조건, 사회적인 보호, 교육, 직업교육, 승진 등에서 남녀평등의 원칙 실현을 위한 활동을 강화해야 한다."고 규정하였기 때문에,

[...]

(8) 평등대우 원칙이 EU 조약 제119항 및 남녀평등 원칙의 적용에 관한 회원국 법률에 대한 유럽연합 입법지침(Council Directive 75/117/EEC, 1975년 2월 10일에 발표)과 고용, 직업교육, 승진, 근무조건 등과 관련하여 남녀평등 원칙 실현에 관한 유럽연합 입법지침(Council Directive 76/207/EEC, 1976년 2월 9일 발표)에 언급되어 있기 때문에,

[...]

(17) 피고에게 그가 한 일이 차별적이 아니었음을 입증할 책임을 부과하지 않는다면 고소인이 국가법정에서 평등대우의 원칙을 강제할 효

과적인 방법을 빼앗기게 될 수 있기 때문에,
(18) 유럽공동체 재판소가 차별행위가 분명한 사건에 대해 입증 책임 규칙을 조절하도록 규정하였고, 차별이 있었음에 대해 증거가 제시되었을 경우 평등대우 원칙이 효율적으로 적용될 수 있도록 입증책임이 피고에게 돌아가야 한다고 규정하였기 때문에,
(19) 간접적인 차별은 증명하기가 더욱 어렵기 때문에, 따라서 간접적인 차별을 정의하는 것이 중요하기 때문에,
[...]
이 입법지침을 채택하였다:
제1조(목적)
본 입법지침의 목적은 평등대우 원칙을 실현하기 위해 회원국이 취한 조치를 더욱 효율적으로 만들어, 평등대우 원칙이 그들에게 적용되지 않아 부당한 대우를 받고 있다고 생각하는 사람들로 하여금 관계기관에 호소한 뒤 필요하면 다시 사법적인 절차를 통해 자신의 권리를 주장할 수 있도록 보장하는 데 있다.
(제2조) 정의
1. 본 입법지침에서 평등대우의 원칙은 성별을 이유로 직접적 또는 간접적으로 어떠한 차별도 있어서는 아니 됨을 뜻한다.
2. 제1문에 언급된 평등대우 원칙에서 간접적인 차별이란 명백하게 중립적인 조항·기준·관행이지만, 남성 또는 여성 한쪽의 상당수 사람들에게 불이익을 주는 경우를 뜻한다. 중립적인 조항·기준·관행이 적절하며 필요한 것인지 또한 성별과 관계없는 객관적인 요소에 의해 정당한지가 입증되어야 한다.
(제3조) 범위
1. 본 입법지침은 다음 상황에 적용된다.
(a) EU 조약 제119항 및 지침 75/117/EEC, 76/207/EEC에 언급된 상황, 성별을 근거로 한 차별에 관해서는 92/85/EEC와 96/34/ EC;
(b) 자발적인 성격의 법정외 소송(out-of-the court procedure) 또는 국가법이 규정된 경우를 제외하고 (a)에서 언급된 조치와 관련된 국가법에 따라 교정 수단을 제공하는 공공부문 또는 민간부문에 관한 민사 또는 행정소송.
2. 이 입법지침은 회원국이 달리 규정하지 않는 한 형사소송에는 적용되지 않는다.
(제4조) 입증책임
1. 회원국은 평등대우의 원칙이 지켜지지 않아 자신이 부당한 대우를 받고 있다고 생각하는 사람이 법정에서 또는 관계기관 앞에서 직접적 또는 간접적인 차별이 있었다고 추정하게 하는 사실을 제시했을 때 국가사법제도에 따라 필요한 조치를 취해 평등대우 원칙을 불이행한 사실이 없음을 증명할 책임이 피고에게 있도록 해야 한다.
2. 이 입법지침은 회원국이 원고에게 보다 유리한 증거의 규칙을 채택하는 것을 금지해서는 안 된다.
3. 회원국은 제1문을 사건의 사실 확인을 조사하는 법원 또는 관계기관을 위한 소송 절차에는 적용할 필요가 없다.
[...]
[1997년 12월 15일에 발표된 성을 이유로 차별이 있는 경우 입증 책임에 관한 위원회 입법지침(Council Directive No. 97/80/EC)]

유럽공동체 회원이 아닌 국가 역시 불만이 있는 근로자와 비난을 받는 사용자 간의 불균형을 바로잡는 일을 우선과제로 삼았다. 다음의 사례는 노동법(Labour Code)의 '권리 행사와 책임 완수를 위한 기본규칙 사용자의 책임' 중에서 사용자에게 비

폭력을 증명할 책임을 둔 예이다.

사례 2 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

◈ 처벌

제재조치의 효과와 관련하여, 차별행위의 희생자는 적절한 구제방법의 혜택을 받을 수 있어야 하며, 그 구제방법은 차별행위에 가담하려는 사람들의 마음을 돌리는 효과가 있어야 한다. 법적 제재조치를 위한 절차를 시도하는 근로자는 물질적·도덕적 위험을 감수하게 됨을 기억할 필요가 있다. 예를 들어, 보호조항이 포함되어 있어도 실제로는 단지 보상금을 준다는 조건하에 사용자가 차별행위의 희생자인 근로자와의 고용관계를 종료시킬 수 있도록 허락하는 법률은 충분한 보호가 되지 못한다. 차별을 막는 데 유용할 수도 있는 형사적 제재조치 사용을 생각해 볼 수 있지만, 여러 국가에서 형사적 제재조치는 최후의 수단 또는 안전장치이다. 결국 보호조항은 차별을 일으키는 사회적인 상황을 바로잡는 데도 필요하다. 차별의 성격이 변화하고 있으며 점차 간접적인 형태를 띠고 있어 형사 처벌을 사용하여 바로잡기가 더욱 어렵게 되고 있음도 주목할 필요가 있다. 대부분 국가가 폭 넓은 처벌과 제재조치를 사용할 수 있도록 하여 차별행위에 적용하는 것이 가장 효율적이라는 데 동의하고 있다.

핀란드의 경우 차별적인 광고행위는(모집 또는 고용기간 중 성차별) 형법상 처벌을 받도록 되어 있다. 슬로베니아에서는 근로자의 기본권을 침해하는 것은 형사법에 저촉되는 행위이다(Penal Act No. 12/77-5/90, article 86). 같은 법률 제60조는 문제가 된 차별행위가 분명히 금지된 것일 경우 평등권 침해는 형사법에 저촉되는 것으로 규정하고 있다. 이스라엘의 경우 1988년 4월 1일에 발표된 고용법(Employment Law), 평등기회법(Equal Opportunities Law)을 준수하지 않았을 경우 형법상 처벌을 받을 수 있고, 차별을 받은 사람은 민법상 구제조치(징계적 손해배상금도 포함됨)를 청구할 권리가 있다. 스페인의 경우 1991년 개정 형법은 성을 기준으로 고용 분야에서 심각한 차별을 한 사람에게는 형법적인 제재조치를 부과하고 있다. 사회적 침해와 제재에 관한 법(Social Infringements and Sanctions Act, 1988)에는 사용자가 성적인 차별을 내포한 어떤 조치를 취했을 경우 이를 '매우 심각한 침해'라고 표현하였다. 이 같은 침해의 경우 제재조치로 벌금 최소 500,001페세타(peseta)에서 최고 1,500만 페세타를 부과하도록 되어 있다.

차별을 두고 일어난 소송 절차의 효율을 위해 소송에 이긴 피해자에게 지급되는 보상금액의 한도액이 없는 것도 매우 중요하다.

일부 국가의 경우는 여기서 더 나아가 북아메리카에서는 '계약 승낙'이라고 부르는 법률을 제정한 곳도 있다. 평등을 증진하기 위해 법률에 포함시킨 이 같은 보호적인 요소는 차별철폐 조치를 만든 법에서 주로 발견되며, 사용자에게 그들이 평등정책을 존중할 것이며 이를 위반할 때는 정부계약 또는 대출금을 잃을 것임을 선언한 증명서류를 가지고 있을 것을 요구하고 있다.

다음의 사례는 선진국과 개발도상국이 평등이라는 목적을 이루기 위해 고용에 관한 법률(employment law)을 어떻게 사용하고 있는가를 보여주는 두 가지 예이다:

사례 1 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

그러나 상당수의 노동법이 일반적인 처벌 조항

에서 더 나아가 위반행위의 정도를 임원들이 판단하도록 허락하고 있다

사례 2 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

◈ 차별금지를 강제하고 평등을 촉진하기 위한 기관

노동행정기관

노동법에 구체적으로 '평등을 촉진하는 것'이 노동행정기구의 기능임을 제시한 경우는 극히 드물다. 그러나 이들 기관에게 법의 내용을 강제하는 전반적인 책임을 맡기고 있는 것으로 보아 이들 기관의 역할은 매우 중요한 역할을 하고 있다.14)

또한 사회·경제위원회 또는 노동자문위원회에 위임된 사항의 폭이 넓어 평등을 촉진하는 기능도 맡고 있다.

특수한 평등기관

여러 나라에서 일반적인 평등법 또는 심지어 헌법에 따라 연구, 평등 옹호기능뿐 아니라 조사권, 중재·판결 역할도 하는 전문가로 구성된 평등기관(Specialist Equality Bodies)이 설립되었다. 다음은 준사법적인 기관의 기능을 보여주는 예이다.

1994년 9월 1일에 발표된 온타리오의 고용평등법은 고용평등심판위원회를 설립하였다. 이 위원회는 작업장에서 평등 실천과 관련된 분쟁을 해결할 책임이 있으며, 당사자간의 분쟁을 중재하고 문제가 된 사건의 경우 고용평등법이 존중되었는지를 밝히기 위해 청문회를 실시한다. 이러한 청문회는 소송 절차에서의 청문회처럼 공식적이지 않지만 그 결과 얻어진 결론은 당사자 양측에 구속력을 갖는다. 심판위원회는 소송 절차와 청문회 이전에 분쟁을 해결하기 위해 노력해야 하며 따라서 모든 의뢰사항은 중재인에게 일임하도록 되어 있다. 중재가 실패할 경우 분쟁에 대해 청문회를 열고, 증거 및 관련 법률을 검토한 뒤 심판위원회가 의뢰된 사항에 대해 결정을 내린다.

심판위원회의 구성은 위원회의 신뢰성과 효율에 매우 중요하다. 일부 최근에 정해진 법률에는 이 점을 특히 강조하고 있다. 예를 들어, 트리니다드 토바고의 법률에는 전문가 그룹을 두어 평등기회위원단 (Equal Opportunity Commission)을 돕도록 규정되어 있다.

사례 1 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

헌법에 따라 평등기구가 설립된 좋은 예는 남아프리카공화국이다.

사례 2 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

라틴아메리카의 한 국가는 전문적인 평등기구에게 줄 수 있는 권한과 책임의 범위를 법률에 명시한 재미있는 예이다.

사례 3 ☞ (www.kli.re.kr/iloguide 참조)

민원조사관

상당수 국가들이 차별 문제를 다루는 특별한 종류의 지원기구를 가지고 있고, 그 중 가장 흔히 볼 수 있는 것이 옴부즈맨 사무국(Office of

14) See, for example, L. Hantrais, M. Sireau and B. Lust (eds.): "Labour Administration – A powerful agent of a policy of gender equality in employment and occupation", ILO, Labour Administration Document No. 551, 1999; and "Labour Administration", International Labour Conference, 85th Session (1997), Report III(Part IB), para. 181.

the Ombudsman)이다. 헝가리, 스페인, 핀란드, 슬로베니아는 모두 차별 문제를 다룰 권한을 가진 옴부즈맨을 가지고 있다. 그러나 옴부즈맨의 명령과 사법적인 명령의 권위(효율성)는 구별할 필요가 있다.

예를 들어, 노르웨이의 경우 평등 옴부즈맨(Equality Ombudsman)은 평등권과 기회를 촉진하고 평등지위법(Equal Status Act)을 준수하고 있는지 모니터할 행정적인 책임을 가진 상설기관이다. 이 기구는 불만을 접수하고 권고(특별한 경우 '명령'을)를 내보내며, 사건에 대해 명령을 내릴 수 있는 제한적인 권위를 가진(고용 또는 해고에 대해서는 아무 권한이 없다) 평등권위원회(Equal Rights Board)로 보낸다. 옴부즈맨 제도를 사용할 경우 분명히 이로운 점은 전혀 비용이 들지 않는다는 점이다. 핀란드에도 이와 비슷한 제도가 있는데 평등 옴부즈맨의 발의에 따라 평등위원회는 1986년 제609호 평등법을 위반한 차별행위를 중지하도록 입법지침을 내릴 수 있다.

노동법원에 제소

영국의 평등기회위원단(Equal Opportunities Commission)은 세 가지 의무를 가지고 있다: 차별철폐를 위한 노력, 기회평등 촉진, 1970년 평등법(1970 Equality Act) 및 1975년 성차별에 관한 법률(1975 Sex Discrimination Act) 유지. 이 위원단은 조사기능을 가지고 있으며, 차별금지 통지(non-discrimination notice)를 낼 수 있으며, 차별행위가 계속될 경우 고용심판위원회의 명령 또는 선언을 요청할 수 있다. 또한 불만사항 접수자 개인에게 고용심판위원회에 제소한 소송 절차에서, 그 후에는 고용소송법정(Employment Appeals Tribunal)에서 법적인 도움을 제공한다.

이스라엘의 경우 1988년 고용법(평등기회법)에 따라 여성단체는 그들이 소송을 제기하지 않았어도(소송은 개인 또는 노동조합만 할 수 있다) 그들의 입장을 노동법원에 제시할 수 있다. 잠비아의 경우 1993년 산업 및 노동관계법(Industrial and Labour Relations Act of 1993)에 따라 성을 이유로 불이익을 당했거나 처벌을 받았다고 믿을 만한 근거가 있는 고용인은 사건 발생 30일 이내에 노사관계법원(Industrial Relations Court)에 제소할 수 있다. 법원이 고소인의 고소 내용이 이유 있다고 판결할 경우 법원은 각 사건의 경중에 따라 손해배상을 하거나, 고용 상실에 대해 고소인에게 보상을 지급하거나, 재고용 또는 복직을 명령하도록 되어 있다.

누구든 성을 이유로 차별을 당했다고 주장할 경우 고등법원에 문제해결을 요청할 수 있다. 고등법원은 성을 이유로 차별당하는 일로부터 여성을 보호하는 일을 강제하는 데 적절하다고 생각되는 명령을 내리거나, 판결집행 명령장을 발부하거나 지시를 내릴 수 있다. 사건을 고등법원에서 대법원에 상고할 수도 있다.

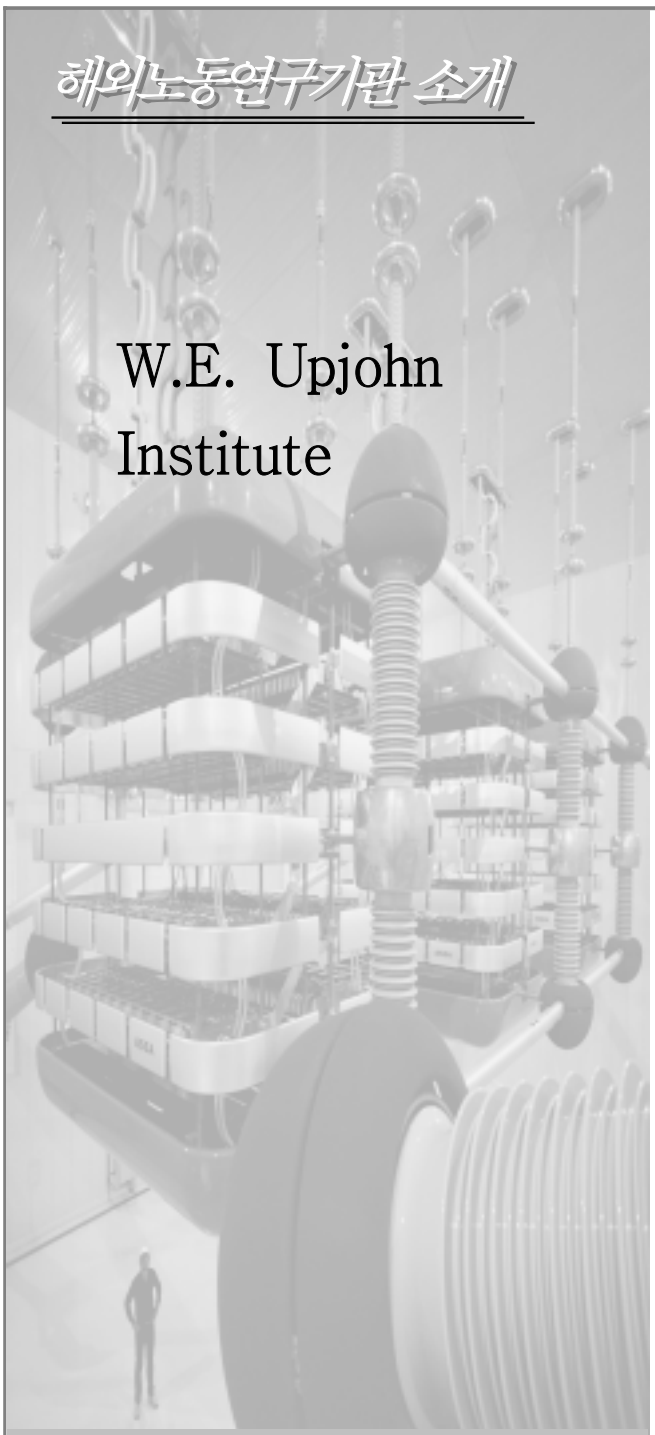
다음 표의 내용은 평등조항을 강제하기 위한 각국의 기구이다(노동부 산하 부서는 여기에 포함되어 있지 않다).

Australia (오스트레일리아)	Human Rights and Equal Opportunities Commission Affirmative Action Agency Office of the Status of Women(국무총리실 산하)
Austria(오스트리아)	Federal Public Service Commission for Equal Treatment
Belgium(벨기에)	Commission for the Employment of Women
Brazil(브라질)	National Commission on the Rights of Women(CNDM)
Cameroon(카메룬)	Commission on Human Rights and Freedoms
Canada(캐나다)	Federal (and provincial) Human Rights Commission Provincial Employment Equity Boards
Czech Republic (체코)	Council for Human Rights Inter-ministerial Commission for Romany Affairs
Cyprus(키프로스)	National Committee for Women
Denmark(덴마크)	Equal Status Board
Finland(핀란드)	Council for Equality between Men and Women Equality Ombudsman
France(프랑스)	National Council for Sex Information
Greece(그리스)	Council for Equality between Men and Women
Iceland(아이스랜드)	Equal Status Council Office of Equal Opportunities Ombudsman
India(인도)	National Human Rights Commission
Ireland(아일랜드)	Council for the Status of Women
Italy(이탈리아)	Office of the Minister for Equal Opportunity Commission for the Realization of Equality between Men and Women(국무총리실 산하) Labour Ministry's Commission on Women Workers' Rights
Liechtenstein (리히텐슈타인)	National Commission for Equality between Men and Women
Lithuania(리투아니아)	Office of Equal Opportunities Ombudsman
Luxembourg (룩셈부르크)	Committee on Women's Employment
Malta(문타)	Secretariat for Equal Status of Women Commission for Advancement of Women
Netherlands(네덜란드)	Equal Treatment Commission
New Zealand(뉴질랜드)	Equal Employment Opportunities Trust Human Rights Commission
Norway(노르웨이)	Equal Rights Board Equality Ombudsman
Pakistan(파키스탄)	Human Rights Commission
Portugal(포르투칼)	Committee for Equality in Work and Employment(CITE) High Commission for Equality and the Family
South Africa (남아프리카공화국)	Human Rights Commission Commission for Gender Equity Employment Equity Commission NEDIAC
Spain(스페인)	Institute for Women's Affairs
Sweden(스웨덴)	Equal Opportunities Commission Equal Opportunities Ombudsman (Jämo)
Switzerland(스위스)	Federal Commission for Matters Relating to Women
United Kingdom (영국)	Equal Opportunities Commission for Sex Discrimination RE Commission for Race Discrimination Industrial tribunals/employment appeal tribunals/House of Lords
United States(미국)	EEOC Federal district courts Supreme Court

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.



W.E. Upjohn Institute

<편집자주>

한국노동연구원 국제협력실은 2004년 6월, 서울에서 개최되는 'IIRA 2003 아시아태평양지역 회의'의 사무국으로 2001년부터 이를 준비해 오고 있다. 회의기간 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 미국의 미시건주에 소재한 W. E. 업존 연구소를 소개한다.

■ 연구소의 목적과 운영

W. E. 업존 연구소[1)]는 노동관련 문제들에 대한 실질적인 해법을 모색할 목적으로 설립된 독립 비영리 연구기관이다. 이 목적을 수행하기 위해 다음 세 가지 목표를 수행한다. ⅰ) 경제학의 최전선에서 공공부문과 민간부문의 취업과 실업정책에 관련된 이슈들을 다룬다. ⅱ) 연구를 바탕으로 한 평가와 실험, 경제통계학적 분석을 실질적인 쟁점들과 연관시켜 가장 효율적인 고용관련 프로그램을 디자인하고, 이행하며 관리할 수 있도록 한다. ⅲ) 신지식과 학문을 효율적으로 다양한 범위의 정책 입안자들과 수행자들, 그리고 연구자들에게 전달한다.

연구소는 35명의 연구진으로 이루어진 연구실과 15명의 직원으로 구성된 고용관리서비스센터[2)], 두 부분으로 이루어진다. W. E 업존 연구소가 연구활동을 고용프로그램 관리기능과 실업자들에게 고용관련 서비스를 제공하는 기능과 결합하는 것은 고용관련 문제에 대한 실질적인 해법을 모색한다는 연구원의 목적을 달성하기 위한 것으로 연구와 현실반영에 기여하는 바가 크다.

■ 연구분야

연구실의 연구활동은 W.E 업존 실업기금

1) W. E. Upjohn은 1995년 Pharmacia에 합병된 제약회사 Upjohn Company의 창업주로 1930년대 미국 경제대공황시기에 노동자 해고와 실업 등의 고용문제에 관심을 갖게 되어, 1932년 W. E. Upjohn 실업 신탁법인을 설립했다. 연구소는 그의 사후 1945년 실업의 인과를 연구할 목적으로 설립되었고, 50여 년간 고용관련 정책을 연구해 오고 있다.

2) Michgan WORKS! (홈페이지 http://www.upjohninst.org/miworks/index.html)

의 지원을 받아 이루어지고 있으며, 이 기금 이외에도 외부의 지원금과 각종 연구계약, 출판활동 등에 의해 마련되는 예산도 있다. 11명의 연구위원들을 주축으로 다양한 고용 관련 이슈들에 대한 연구조사가 이루어지는데, 세부 주제들은 다음과 같다.

1) 실업의 원인과 결과

연구원의 설립 이래 실업의 원인과 그 영향을 분석하고 실업을 해소할 정책을 제안하는 것이 연구의 주목적이었다. 최근 연구원에서는 경제적 지위변화에 따른 노동자 대치(displacement), 저소득층 노동자의 실업에 대한 연구를 진행했고, 또 국제비교연구에도 관심을 가지고 일본과 서유럽, 미국의 실업을 비교연구를 하고, 서유럽의 고용정책에 대해서도 관심을 가지고 연구하고 있다.

2) 사회보험과 소득보장프로그램

1961년부터 실업보험제도의 운영과 영향을 조사하고 있으며, 재고용을 위한 재고용 보너스나 대체근로활용 요구사항 등의 재고용정책을 제안했다. 산재보험에 대한 연구도 시행하고 있는데, 미시건주와 캐나다, 오스트레일리아의 산재보험 구축과 관리에 대한 연구를 시행한 바 있다.

3) 성과배분: 임금과 수당

전체 소득에서 연금이나 의료보험 등의 임금외 수당이 증가하고 있고, 이는 국가적으로 점점 더 중요하게 부각되고 있다. 그래서 최근에는 연금 이동성과 직업 이동성에 미치는 연금의 효과, 연금과 퇴직형태의 관계를 분석하는 선진국의 사적연금제도를 비교하는 연구를 시행했다. 그밖에 사내 성과공유(profit sharing), 부가급여(fringe benefit)에 대한 과세, 사회보험 대상자가 아닌 노동자들에 대한 의료보호, 의료보험료가 고용에 미치는 영향 등에 대한 연구를 시행했다. 최근에는 임금불균형에 대한 연구도 시행하고 있고, 국제적인 노동자 성과배분 비교연구도 진행한다.

4) 경제개발과 지역노동시장

연구원에서는 실업을 비롯한 노동시장의 문제들을 노동수요 측면의 요인에 의한 것으로 파악하고, 더 나은 일자리를 창출하기 위한 경제개발정책에 마련에 관심을 가지고 있다. 대부분의 개발정책이 연방정부나 지역정부에 의해 이루어지고 있어서, 지역 차원의 개발정책의 고용창출 규모나 부문에 대한 연구가 이루어진다. 또 외국인 직접투자의 고용창출효과와 연구원이 위치한 미시건주의 경제개발계획에 대한 분석과 전망을 연구한다.

5) 가정친화적 노동정책

여성의 노동시장참가율과 여성가장의 비율이 높아짐에 따라, 가정친화적 복지정책 마련과 재고용 보조금을 비롯해서 여성의 노동시장 진출을 지원하기 위한 정책들에 관심이 모아지기 시작했다. 연구원은 자녀가 있는 여성에게 지급되는 복지수당과 육아비용의 보합여부 등에 관한 연구를 수행했다.

6) 노사관계

연구원에서는 노사관계가 노동생산성의 증

가와 국가경쟁력을 증진시키는 데 중요한 역할을 한다고 믿고 있으며, 새로운 노사협력 모델을 구축하기 위한 연구에 특히 많은 관심을 가지고 있다. 공장폐쇄에 대한 사전 통지나 노동자 기업인수(buyout), 구조조정이 노조에 미치는 영향 등의 주제에 대한 연구를 했고, 의회의 요구에 따라 노사관계의 미래와 정책 제언을 위해 던롭위원회(Dunlop Commission)[3]의 지역별 보고서를 공동으로 연구한 바 있다.

7) 고용계약

노동시간과 고용관계와 관련된 다양한 정책 쟁점들에 대한 관심을 가지고, 일자리 나누기나 기술변화가 고용과 작업장에 미치는 영향에 관해 여러 연구를 했다. 최근에는 파트타임과 기간제(temporary) 근로, 여러 직업 소유자, 비정형(contingent) 근로 등의 다양한 고용형태의 노동생산성과 이들의 소득에 대한 연구가 이루어지고 있고, 고용계약의 국제비교에도 관심을 가지고 연구를 진행하고 있다.

8) 인적자원개발: 직업교육과 훈련

연구원에서는 노동생산성 증진과 고용안정성 강화를 위한 교육과 훈련의 중요성을 인식하고, 국가 단위나 연방 주단위 또는 지역단위의 직업교육과 훈련 프로그램 개발에 적극적으로 참여하고 있다. 작업장을 기반으로 문맹률 개선, 중등교육 이후의 기술교육, 저소득층을 위한 교육 프로그램 등을 시행해 왔고, 최근에는 헝가리나 폴란드 등 해외의 직업교육 정책 개발에도 참여하고 있다.

3) 1993년 당시 노동부장관을 지낸 Robert Reich가 노사관계의 새로운 제도적 틀을 만들기 위한 구체적인 정책의 입안을 위해 출범시킨 위원회. 이 위원회는 노사관계와 노동법의 현 상태를 연구하고 만일 가능하다면 노사협력과 근로자 참여의 증대를 통해 생산성을 향상시키기 위해 어떤 변화가 필요한 지에 관해서 추천을 해달라는 부탁을 받았다. 커미션의 구성원들은 기업과 노동, 학계의 전문가들로 구성되었고, 위원장에는 하버드대학의 경제학 교수이며 포드 대통령 시절 노동부장관을 역임한 John Dunlop이 선임되었다. 1994년 5월 정부에 공식 보고서를 제출했다.