정책연구	2004-02

경제특구개발과 노동기준 적용에 관한 비교연구

- 국제 및 국내 관점 간의 비교 -

이장원 · 박래영

책머리에 부쳐

2003년에 경제자유구역법이 시행되면서 우리나라 노사관계의 후진적 측면이 글로벌 기업환경에 부응하기 위해서는 한시라도 빨리 혁신되어야 한다는 논의가 더욱 촉발되는 계기가 되었다. 동시에 경제자유구역의 등장은 기존의 노동기준을 약화시키는 결과를 낳을 수도 있다는 우려도 강하게 제기되고 있다.

이와 같이 경제자유구역의 등장이 한편으로는 글로벌 경쟁에서 우위를 점하려는 상향경주(race to the top)의 필요성을 부각시키는 반면에 전세계적으로 기존의 노동기준을 훼손시키고 있는 하향경주(race to the bottom)에 편입되어서는 안 된다는 인식을 촉발시키고 있는 상황에서 본 연구는 국제적으로 경제특구와 노동기준의 연계성에 관한 실태를 점검하고 이와 관련된 국제적인 규범질서가 어떻게 형성되고 있는지를 검토하고 있다.

아울러 우리나라 노사관계를 혁신하는 데 경제자유구역을 어떻게 활용해야 하는지를 대조적 관점에서 검토함으로써 본 연구는 일방적인 관점에서 경제특구에서의 노동기준을 다루기보다는 보다 균형된 시각과 정책지향성을 제시하고 있다.

경제특구개발은 이제 전세계적인 양상으로 전개되고 있다. 가까운 중국이나 멕시코의 경제특구는 물론이고 아일랜드나 싱가포르와 같은 강소국들은 특정지역을 정해서 경제특구를 만들기보다는 나라 전체를 경제특구화하는 사례라고 할 수 있다. 물론 궁극적인 동기는 외자유치와 일자리의 창출이다. 이런 상황은 경쟁적으로 좋은 조건의 경제특구를 제공하기 위해 여러 가지 차별적 인센티브를 부여하거나 기존의 사회적

기준을 할인하는 보편적 결과를 낳고 있어, 국제적으로 이를 규율하려는 국제적 규범질서가 상응해서 강화되고 있다.

반면에 최근 국제경제 현실에서 기업하기 좋은 입지를 선정하는 데 있어서 노동기준이나 노사관계의 특성은 매우 중요한 요소가 된 것도 분명한 현실이므로 우리가 경제자유구역을 운용하는 데 있어서 우리의 노사관계를 혁신하고 불합리한 노동기준을 시정하는 노력을 동시에 기울여야 하는 상황이라고 할 수 있다.

우리는 궁극적으로 국제기준에 비추어 할인된(discounted) 노동기준을 추구해서도 안 되면서 노사관계에서 국제기준 이상으로 할증된 프리미엄도 개선해야 하는 경제사회적 정합성을 추구해야 한다. 이는 매우 어려운 과제임에 분명하며 앞으로 노사정이 더욱 심도 있는 대화를 통해 일정한 공식적 또는 암묵적 사회적 합의를 만들어 가야 한다.

본 연구는 본원 이장원 연구위원과 홍익대학교의 박래영 교수가 공동으로 수행했으며 이장원 연구위원은 글로벌 환경과 관점에서 경제특구와 노동기준의 연계성을 규명한 반면, 박래영 교수는 우리의 경제자유구역 탄생 배경과 노사관계 혁신 필요성의 관점에서 경제자유구역과 노사관계의 발전방향을 제시하고 있다. 따라서 부분적으로는 두 연구자가 서로 다른 관점에서 연구를 진행하였지만 경제특구와 노동기준에 관한 한 아직 국내 논의가 초보적인 단계임을 감안하면 독자들의 이해를 돕는 데는 어설픈 절충보다는 일정한 대조가 유익하리라고 판단한다.

자료정리를 담당한 본원의 김명미 RA와 류경순 연구조원, 출판을 담당한 박찬영 전문위원을 비롯한 출판팀의 노고에 대해서도 감사드린다.

끝으로 본 연구보고서에 수록된 모든 내용은 저자 개인들의 의견이며, 본원의 공식 견해가 아니라는 것을 밝혀 둔다.

2004년 5월

한국노동연구원

원장 이 원 덕

목 차

책머리에 부쳐

요 약 ····· i

제1장 총 론 ····· (이장원) ····· 1

제2장 경제특구의 국제사례와 노동기준 관련 규범동향 ····· (이장원) ····· 5

제1절 경제특구에서의 노동기준 실태와 현황 ····· 5

1. 일반적 실태 ····· 5
2. 노동기준에 관한 정책적 개입과 개선방안 ····· 14

제2절 국제노동기준에 관한 규범적 동향 ····· 20

1. 무역과 노동기준 연계 동향 ····· 20
2. 다국적기업 관련 규범 동향 ····· 28

제3절 경제특구 개발과 노동기준 관련 주요국가 사례 ····· 34

1. 5대 국가사례 ····· 34
2. 특구개발 후의 노동정책과제 ····· 67

제4절 경제특구 개발 및 노동기준 관련 정책방향 ····· 76

제3장 경제자유구역을 통한 노사관계 선진화 방안 ····· (박래영) ····· 79

제1절 서 설 ····· 79

제2절 우리나라 노사관계의 환경 변화 ····· 86

1. 정치·경제환경의 변화 ····· 86
2. 노동시장의 변화 ····· 95

제3절 전국 노사관계의 실태와 국내외의 시각 ····· 101

1. 전국 노사관계의 실태 ····· 101
2. 우리나라 노사관계에 대한 국내외의 평가와 시각 ····· 111

제4절 경제자유구역내의 노사관계 ····· 119

1. 경제자유구역법의 노사관계 조항과 그 실효성 ····· 119
2. 경제자유구역내의 노사관계 전망과 과제 ····· 123

제5절 경제자유구역을 통한 우리나라 노사관계의
선진화 방안 ····· 127

1. 전국노사관계의 선진화 ····· 127
2. 경제자유구역내의 노사관계 선진화 ····· 139

제6절 결론과 제언 ····· 144

참고문헌 ····· 148

표 목 차

<표 2-1> EPZs의 추계 ····· 8
<표 2-2> EPZs에서의 수출이 상당한 국가의 제품 수출추이 ····· 9
<표 2-3> 사회 파트너십 협약 발전 과정 ····· 40
<표 2-4> 중국 : 해외자본의 이용 ····· 52
<표 2-5> 중국 : 국가 혹은 지역별 해외자본의 출처 ····· 53
<표 2-6> 상하이시 외국인투자기업의 각종 복리비용 ····· 59
<표 2-7> 말레이시아의 노조 및 노조원의 변화추이 : 1952~2001 … 66
<표 2-8> 아일랜드의 경제성과 추이 ····· 68

<표 3-1〉 우리 경제의 향후 예상진로 ····· 92
<표 3-2> 인구변동과 노령화 ····· 93
<표 3-3> 주요 지표로 본 노동시장의 변화 ····· 100
<표 3-4> 주요 노사분규 지표 ····· 105
<표 3-5> 노사관계의 국제경쟁력 ····· 112

그림목차

[그림 2-1] 무역-노동 연계에 대한 찬반 입장 및 그 강도 ····· 21
[그림 2-2] 멕시코의 생산성과 실질임금추이 : 1993~2000 ····· 73

[그림 3-1] 국내 외국기업 CEO의 한국노동조합 평가 ····· 114
[그림 3-2] 투자결정 요인별 중요도 순위 ····· 114
[그림 3-3] 일본기업의 대한투자 확대를 위한 제언 ····· 115
[그림 3-4] 노사관계의 협력성 ····· 117
[그림 3-5] 매년 해외로 빠져나가는 국내기업체 수 ····· 118
[그림 3-6] 바람직한 노사관계의 모습 ····· 128

요 약

1. 연구의 필요성 및 목적

우리나라는 지난 2002년 11월 14일에 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」을 의결하고 2003년 8월에는 인천지역 일부를 경제자유구역으로 처음 지정한 바 있다. 그런데 동법이 이미 2002년에 법률안이 만들어질 때 경제자유구역이 아닌 경제특별구역으로 공고된 바 있듯이 우리의 경제자유구역은 결국 일반적 의미의 경제특구로 볼 수 있으며, 우리가 경제특구를 추진하게 된 배경에는 외국인직접투자(FDI)의 저조, 제조업 공동화 우려, 중국 경제의 비약적 발전 등과 같은 위협요인과 함께 동북아경제권의 부상, 동북아 경제허브의 가능성 등 기회요인이 동시에 작용하고 있다.

본 연구는 우리나라의 경제특구 개발에 시사점을 줄 수 있는 경제특구 개발과 노동기준 적용에 관한 국제적 현황과 관련 논의동향을 살펴보고 다른 한편으로는 우리의 노사관계 현실에서 경제특구, 즉 경제자유구역 내에서 추진해야 될 노동기준이 어떤 것이어야 하는지를 천착하는 데 목적이 있다. 전자의 접근방법이 국제적 관점에서 경제특구와 노동기준의 연계성을 규명하는 것이라면, 후자의 경우는 국내적 관점에서 우리 노사관계 현실과 경제자유구역 간의 바람직한 상관관계를 제시하는 데 중점을 두고 있다. 이를 통해 단지 경제특구 개발을 통한 FDI의 유치라는 단기적 목표를 넘어서서 동북아 경제중심으로 발전하는 데 필요한 노동기준의 정립방향을 제시하고자 한다.

경제자유구역을 도입하는 과정에서 시민사회와 노동계의 반대

가 나타났는데, 그 반대 이유로는 우선 경제자유구역은 관료주도의 일방적 계획이자 해외자본, 국내 재벌기업, 지역별 개발이권세력이 결합되어 추진되는 특혜 정책으로 이는 곧 노동, 교육, 장애인, 의료 등 분야에서의 공공성 해체와 특히 노동권의 억압 가능성이 높다는 점을 들고 있다. 이에 대하여 경제자유구역을 추진하는 정부와 지자체 등은 이는 동북아 경제허브 전략의 일환으로 만들어진 경제자유구역에서 월등히 나은 조건을 제시하지 않는 한 현재 경쟁지역에 비해 뒤처진 우리가 외국인 투자를 유치하기는 어렵다는 점을 강조하고 있다.

경제특구에서 전통적으로 전세계가 동의해 왔던 핵심적인 노동기준이 국가간의 발전적 경쟁(race to the top)을 촉진시키지 못하고 밑바닥 경쟁(race to the bottom)의 희생이 되고 있다는 평가가 나오고 있다. 경제특구를 전세계적인 밑바닥 경쟁의 부분적 형태가 아닌 지식중심형, 부가가치 창출형 상향경쟁으로 옮겨가기 위한 발전전략으로 만들어 가기 위해서는 합리적인 제도 설계와 사회적 구성원들간의 합의에 바탕을 둔 제도 구축이 중요하다. 본 연구에서는 현 단계의 세계화 경제에서 발전을 위한 FDI의 유치는 매우 중요한 요인임에 틀림없지만 거의 모든 나라들이 경제특구를 만들고 이를 통해 하향경쟁을 한다면 이 중에서 진정한 경쟁의 승리자는 상향경쟁(race to the top)을 할 수 있는 제도를 구축한 나라일 수밖에 없다는 다소 역설적인 상황에 주목할 필요가 있다.

2. 주요 연구 내용

본 연구에서는 다른 나라의 경제특구 개발 사례를 검토함은 물론 경제특구의 노동기준 적용에 영향을 주는 국제적인 규범과 논의동향을 구체적으로 검토한다. 이를 위해 경제특구 개발의 수요차원에서 멕시코, 말레이시아, 중국, 아일랜드, 싱가포르 등 5개국

사례를 연구하고 이들 국가들의 경제특구 개발 사례의 특징과 한계를 검토한다. 아일랜드, 싱가포르는 국가 자체의 규모가 작으면서도 외국자본에 대한 제도적 인센티브를 전면적으로 정비했다는 점에서 광의의 경제특구로 간주한다. 한편 경제특구 개발의 주요 고객인 선진국과 다국적기업 측면에서 무역과 노동기준의 연계 동향과 다국적기업 행동강령의 추세를 살펴본다.

아울러 우리 노사관계의 현 상태를 분석하고 현 단계에서 우리나라 노사관계가 지니고 있는 문제점을 찾아내며 아울러 우리나라 노사관계에 대한 국제적 시각과 평가를 정리한 뒤, 경제자유구역법이 정하고 있는 개별노사관계의 특혜 조항들과 집단노사관계의 산업평화 조항이 얼마나 실효성을 지니고 있는지를 검토하고 이러한 조항들이 실효를 거두게 되면 이 지역 내에서 노동시장이나 노사관계가 어떤 모양으로 자리잡게 될 것인가를 예측해 본다. 나아가서 경제자유구역의 노사관계가 자리잡아 가는 과정에서 전국의 노사관계와 경제자유구역 내의 노사관계가 어떤 상호관계를 가지게 될 것인가를 예견해 본다.

3. 주요 연구 결과 및 시사점

인천지역을 필두로 경제자유구역을 실시하면서 외국자본으로부터 제도적 장벽으로 지적받는 우리의 노사갈등 문제를 해결해야 한다는 논의가 관련해서 중시되고 있다. 우리나라는 노동시장이 경직적이다는 것과 노사관계가 불안정하다는 것이 FDI 유치에서 걸림돌이 되고 있다. 이제 우리는 노동시장 제도와 노사관계 요인을 망라하는 개념으로 노동기준을 대외적으로 어떻게 설정해야 하는지 강구해야 할 필요가 있다. 이는 단지 국내에서 노사정이 편의적으로 가지고 있는 노동기준의 잣대를 일정 부분 수정해야 된다는 것을 의미한다. 동시에 우리 스스로 경제자유구역을 설치

하고 FDI 유치를 추진하는 마당에 외국인들이 강도 높게 지적하고 있는 노동관련 이슈에 대해 명시적인 개선방안을 설정하지 않을 수 없는 상황에 놓여 있다.

보다 구체적으로 우리는 경제특구와 노동기준 간의 관계에서 다음과 같은 두 가지 목표간의 균형과 조화가 필요하다. 국제적으로 경제특구의 개발이 노동기준을 하락시키는 경향을 볼 때 우리는 보다 지속가능한 경제특구를 개발할 필요가 있다. 즉 노동기준을 포함한 사회적 기반이 뒷받침되면서 세계경쟁에서 상향식 경쟁(race to the top)을 지향하는 경제특구를 만들어 갈 필요가 있다. 이는 다른 경제특구가 걸어온 길을 살펴볼 때 경험적으로도 나타나는 필요성이다. 아울러 경제특구 자체를 비판적으로 보는 사람들은 경제특구의 고안 자체가 바로 노동기준을 하락시키는 것이라고 비판하기도 하지만, 적어도 세계화된 경쟁에서 FDI를 끌어들이기 위한 노력 자체를 등한시해서는 안 된다. 우리의 노동기준 관련 현실을 개선해서 외국투자에 의해 경제자유구역을 발전시킬 필요가 있다. 이 경우 핵심적인 노동기준을 준수한다는 것은 중요한 전제조건이지만 보다 유연한 노동시장과 평화로운 노사관계를 구축하도록 노력할 필요가 있다.

향후 세계화 과정에서 한국이 경험할 가장 중요한 경제환경은 동북아경제권의 대두이고 그 안에서 우리가 차지해야 될 동북아 경제허브로서의 생존전략이 무엇보다 중요하다. 앞으로 중국이나 일본을 포함하여 동북아지역의 자유무역협정(FTA) 추진이 가속화된다면 이는 더욱 전면적으로 우리의 노동기준을 어떻게 설정해야 하는지 논란이 벌어질 것이다. 우리는 동북아에서의 하향경쟁보다는 경제통합과 협력의 이점을 찾는 것이 더 유익하다는 공감대를 마련할 필요가 있고, 특히 중국과의 관계에서는 임금경쟁이 아니라 기술경쟁을 통해 상생의 기반을 마련할 필요가 있다. 아울러 무역과 노동기준의 연계, 다국적기업 가이드라인, 기업의

사회적 책임 등다양한 세계적 규범과 압력을 오히려 충분히 활용해 중국도 우리만큼 국제노동기준을 준수하도록 유인할 필요가 있다.

경제특구의 예외적 노동기준 설정은 장차 다자주의 국제관계만이 아니라 자유무역협정에서도 문제가 될 가능성이 많다. 자유무역협정의 노동기준 관련 조항은 핵심적 노동기준을 준수하고 보편적 노동권을 보장하는 방향으로 설정되는 것이 상례이다. 특히 중국과의 경제협력에 있어서 경제특구의 낮은 노동기준을 가지고서는 자본유치의 결정적 우위도 되지 않고 국제적으로 중국의 낮은 노동기준을 끌어올리는 지렛대로 활용할 수도 없어 문제가 될 것이다.

한편 국내적 상황과 필요성에서 접근해 보면, 노사자율이나 노사정합의에 의하거나, 대통령의 결단에 의하여 우리나라 노사관계를 선진화하는 방안들이 모두 실현되기 어려운 현단계에서는 경제자유구역을 통한 노사관계 선진화의 길을 적극적으로 개척해 가는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

우선 경제자유구역이라는 특별구역에 한정해서 이 구역에 입주하는 외국인투자기업을 대상으로 노동시장의 유연화와 집단노사관계의 선진화를 위한 여러 가지 정책수단을 동원하여 시험적으로 실시해 보는 것이다. 근로자 파견제나 인력관리 서비스 등 노동시장에서의 폭넓은 규제완화와 함께 노사갈등을 보다 신속히 처리할 수 있는 특별노동위원회 등이 그 예이다. 이런 시험적 과정에서 성공적인 노사관계시스템을 찾아 점진적으로 전국에 확산시킬 수 있을 것이다. 시험적 시도의 과정에서 노동자의 노동권 및 생존권에 부담을 주거나 부정적 영향이 크다고 평가되는 정책수단들을 걸러낼 수도 있을 것이다.

제1장
총 론

이 장 원*

경제특구(special economic zone)라는 용어는 1979년에 중국이 대외개방정책의 일환으로 동남부 연해 4개 지역을 개방하면서 유래되었고, 현재는 법적·제도적으로 국내외 다른 지역과 구분하여 생산, 무역, 조세상의 특별한 대우가 주어지는 자유무역지역이나 투자자유지역 등을 총칭하는 개념이다. 경제특구의 유래는 국제무역의 출발과 함께 자유무역지대를 설정한 유럽의 역사에서부터 찾아볼 수 있는데 13세기 북유럽 한자(Hansa)동맹에서 독일 함부르크 등이 자유무역지대로 설정된 것이 효시라고 할 수 있다.

최근에는 개도국들은 경제성장의 목적으로, 선진국은 산업 공동화에 대처하기 위해 경쟁적으로 경제특구 설치를 추진하고 있는 경향이 나타나고 있다. 일본 경제산업성도 현재 오키나와의 특별자유무역지역 형태를 더욱 확대해 세제 감면을 핵심으로 하는 경제특구 설치를 검토 중이고, 인도도 중국을 모방해 구자라트 주와 타밀 주에 경제특구를 설치, 운영하고 향후 이를 확대할 예정이다.

경제특구는 추구하는 기능적 목표에 따라 세 가지 정도로 대별되는데, 무역형은 자유항, 자유무역지대, 면세구역 등으로 불리는 특구들이 해당되며 함부르크항이 대표적이고, 생산·무역 혼합형은 외국으로부터

* 한국노동연구원 국제협력실장, 사회학 박사.

면세 수입된 원료를 임가공하여 수출하는 형태로 수출가공지역, 공업자유지역 등이 해당되며 멕시코의 마킬라도라, 한국의 마산수출자유지역이 이에 해당된다. 마지막으로 종합형은 수출가공지역을 기초로 발전하여 투자진흥과 생산품의 현지판매까지 허용되는 광범위한 특혜조건을 부여하고 있으며 중국, 홍콩, 싱가포르 등이 이에 해당된다. 경제특구의 유형은 현재도 다양하게 존재하나 대체로 무역형-혼합형-종합형의 형태로 발전되어 왔으며, 최근의 경제특구 개발은 종합형의 형태를 추구하고 있다(남덕우 외, 2003; 김종혁・방호경, 2003).

경제특구는 나라별로 그 목적과 형태가 다양하기 때문에 엄밀하게 정의를 내리기 힘든 개념이다. 일반적으로 경제특구는 경제활동에 있어서 다른 지역과 달리 예외적인 조치를 허용해 주는 특별지역을 통칭하는 의미로 사용되며, 보다 구체적으로는 외국자본과 기술을 적극적으로 유치하기 위해 일정 구역을 지정하여 그 안에서 국내의 다른 지역과는 차별화된 인프라의 제공 및 세제, 행정상의 예외조치를 적용하는 형태를 지칭한다. 경제특구의 유형은 매우 다양하기 때문에 그 수를 정확히 파악하기 힘드나 세계은행의 기준에 의하면 현재 전세계에 약 500개 이상의 경제특구가 존재한다(김종혁・방호경, 2003). 본 연구에서는 중국이나 멕시코처럼 명백히 여타 지역과 물리적으로 구분되며 제도적으로 차별화된 경제특구의 유형도 있지만, 싱가포르나 아일랜드처럼 경제규모가 작으면서 국가 전반적인 제도를 외자유치에 맞추어 혁신한 광의의 사례도 포함한다.

우리나라의 경우는 지난 2002년 11월 14일에 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」을 의결하고 2003년 8월에는 인천지역 일부를 경제자유구역으로 처음 지정한 바 있다. 그런데 동법이 이미 2002년에 법률안이 만들어질 때 경제자유구역이 아닌 경제특별구역으로 공고된 바 있듯이, 우리의 경제자유구역은 결국 일반적 의미의 경제특구로 볼 수 있으며 우리가 경제특구를 추진하게 된 배경에는 외국인직접투자(FDI)의 저조, 제조업 공동화 우려, 중국경제의 비약적 발전 등과 같은 위협요인과 함께 동북아경제권의 부상, 동북아 경제허브의 가능성 등 기회요인이 동시에 작용하고 있다(현대경제연구원, 2003).

그러나 경제자유구역을 도입하는 과정에서 시민사회와 노동계의 반대가 나타났는데 그 반대 이유로는 우선 경제자유구역은 관료주도의 일방적 계획이자 해외자본, 국내 재벌기업, 지역별 개발이권세력이 결합되어 추진되는 특혜 정책으로 이는 곧 노동, 교육, 장애인, 의료 등 분야에서의 공공성 해체와 특히 노동권의 억압 가능성이 높다는 점을 들고 있다(송주명, 2003; 민변 노동복지위원회, 2003). 이런 반대의 근거로는 경제자유구역법이 가지고 있는 각종 조세 및 분담금 감면조항 및 소수자 고용의무 면제, 근로기준법, 파견근로자보호등에관한법률의 일부 조항이 적용되지 않는 특혜가 부여된다는 점을 들고 있다. 이는 결국 다른 나라의 경제특구에서 자주 발견되는 노동자의 임금 감소, 노동운동 억제, 고용조건 저하 등으로 연계될 수 있다는 우려를 반영하고 있다고 볼 수 있다.

이에 대하여 경제자유구역을 추진하는 정부와 지자체 등은 이는 동북아 경제허브 전략의 일환으로 만들어진 경제자유구역에서 월등히 나은 조건을 제시하지 않는 한 현재 경쟁지역에 비해 뒤처진 우리가 외국인 투자를 유치하기는 어렵다는 점을 강조하고 있어(양돈선, 2003), 외국인 직접투자(FDI)의 유치는 앞으로 우리가 경제자유구역을 위시한 각종 경제특구를 개발하는 과정에서 가장 핵심적인 논쟁을 불러일으킬 것으로 보인다. 즉 최근 활발해진 경제특구의 개발과 다국적기업의 진출 확산은 동전의 양면과 같은 문제로서 세계화 과정에서 무역과 투자가 사회적 기반에 미치는 영향에 대한 일반적 문제들을 피해 가기 어려운 성격을 가진다.

이렇듯 경제특구를 바라보는 관점은 현재 명시적으로 나뉘어진다. 국제경쟁 차원에서 한 나라의 경제성장을 위해서는 분명한 인센티브가 국제자본에게 제공되어야 하고 여기에는 사회적 차원의 인센티브로 노동기준이 포함되고 있다. 물론 최악의 형태의 노동기준 침해는 경제특구에서도 배제되는 경우가 많으나 여전히 노동기준상의 할인 요구는 직접적 또는 간접적으로 많이 나타나고 있다. 반면에 국제적으로는 이런 노동기준 할인이나 침해 소지에 대응하기 위해 무역과 노동기준 준수 여부를 연계하고, 다국적기업 행위규범을 공동으로 설정하고, 개별적인 국

제협약을 통해 사회권을 보호하려는 움직임이 다양하게 나타나고 있다. 이는 새로운 규범질서를 창출해 하향식 세계경쟁이 아닌 상향식 세계경쟁을 도모하려는 시도이기도 하다.

본 연구는 경제특구 개발과 노동기준 간의 관계에 관한 이같은 복합적인 이슈들을 크게 국제적 관점과 국내적 관점으로 나누어 접근하고자 한다. 아직 이 분야의 국내외 연구가 공동의 정책적 동의를 확보하고 있지 못하고 각축적인 논의가 진행되고 있는 현실에서 본 연구에서는 섣부른 통합적 관점을 제시하기보다는 두 가지 관점에서 경제특구의 노동기준 문제를 접근하는 시도를 그대로 보여주고자 한다. 국제규범과 다자적 동향을 중시하는 국제주의 관점에서 보면 후술하겠지만 경제특구는 본질적으로 이전의 수출가공지역(Export Processing Zones)과 유사하다는 것인 반면, 우리나라의 경제발전 전략으로서 경제자유구역의 도입은 분명 이전의 마산수출자유지역과는 질적으로 다른 정책방향이라고 보는 국내주의 관점을 편의적으로 통합하기보다는, 양자의 입장과 문제의식, 그리고 접근방법상의 주요 이슈를 규명하는 것이 아직 초보적인 논의에 머물고 있는 우리나라의 경제특구 사례를 이해하는 기초가 될 것으로 본다.

먼저 제2장은 국제적 관점에서 경제특구가 확산되는 배경과 이런 추세에 대응하여 노동기준을 준수하려는 국제사회의 규범과 동향을 검토하고 우리가 택해야 할 국제 수준에서의 정책적 지향성을 제시하고자 한다. 반면에 제3장은 우리나라에서 왜 경제자유구역이 필요하고 이를 통해 외국에서 후진적으로 평가하는 노사관계를 어떻게 개선하여 FDI를 견인할 것인가의 관점에서 논거를 제기한다. 이런 쌍방향에서의 접근은 부분적으로는 그 가치나 규범성에서 상충되는 것이 사실이나, 적어도 동북아 중심국가를 지향하기 위해 경제자유구역을 추진한다는 우리나라의 정책 지향에 대해서는 상호 보완적인 정책적 대안을 제시하고 있다. 즉 국제기준을 준수하여 국제사회의 신뢰를 얻는 한편, 우리 내부의 갈등적·소모적 노사관계를 개선하여 국제자본에게 매력적으로 보일 때 비로소 동북아 중심국가의 입지가 마련될 수 있다는 것이다. 이는 동북아 중심국가가 되기 위한 필요충분조건이기도 하면서 지속가능한 발전전략이기도 하다.

제2장
경제특구의 국제사례와 노동기준 관련 규범 동향

이 장 원

제1절 경제특구에서의 노동기준 실태와 현황

1. 일반적 실태

가. 경제특구의 성격

경제특구는 무엇보다도 FDI를 유인하기 위한 장치라고 볼 수 있다. UN에 따르면 2002년도의 FDI의 유입은 2001년에 이어 지속적으로 줄어 195개국 중 108개국에서 투자유입이 줄어들었는데, 여기서 중요한 것은 중국과 같은 나라는 530억 달러를 유치해서 세계에서 가장 많은 FDI 유치를 달성했는 데 비해 남미에서는 전 해에 비해 33%가 감소하는 등 지역간·국가간 격차가 확대되고 있다(UN, 2003). FDI의 불균형적 운동과 FDI를 유치하기 위한 각국의 경쟁은 결과적으로 사회적 차원에서 부정적 영향을 주고 있다는 것이 국제노동기구(ILO)의 장기간 연구에서도 지적되고 있으며(ILO, 2003), 아울러 전세계적으로 동의해 왔던 핵심적인 노동기준이 국가간의 발전적 경쟁(race to the top)을 촉진시키지 못하고 밑바닥 경쟁(race to the bottom)의 희생이 되고 있다는 평가가 나오고 있다(Sengenberger, 2002).

결국 경제특구는 전세계적으로 밑바닥 경쟁의 부분적 형태로 나타나는 것이 대체적 현실이지만 이를 한 국가가 지식중심형, 부가가치 창출형 상향경쟁으로 옮겨가기 위한 발전전략으로 만들어 가기 위해서는 합리적인 제도 설계와 사회적 구성원들간의 합의에 바탕을 둔 제도 구축이 중요하다. 현 단계의 세계화 경제에서 발전을 위한 FDI의 유치는 매우 중요한 요인임에 틀림없지만, 거의 모든 나라들이 경제특구를 만들고 이를 통해 하향경쟁을 한다면 이 중에서 진정한 경쟁의 승리자는 상향경쟁(race to the top)을 할 수 있는 제도를 구축한 나라일 수밖에 없다는 다소 역설적인 논리에 주목하지 않을 수 없다.

본장은 우리나라의 경제특구 개발에 시사점을 줄 수 있는 경제특구 개발과 노동기준 적용에 관한 국제적 현황과 관련 논의동향을 살펴보는데 목적이 있다. 이를 통해 단지 경제특구 개발을 통한 FDI의 유치라는 단기적 목표를 넘어서서 동북아 경제중심으로 발전하는 데 필요한 경제특구 개발과 관련 노동기준의 정립방향을 제시하고자 한다. 이를 위해 다른 나라의 경제특구 개발 사례를 검토함은 물론 경제특구의 노동기준 적용에 영향을 주는 국제적인 규범과 논의동향을 구체적으로 검토한 뒤 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

최근의 국제적인 동향을 보면 경제특구를 개발해서 FDI를 끌어들이려는 입장에서는 각종 제도적 할인이나 인센티브가 제공되고 이는 자주 노동기준을 비롯한 사회적 권리를 억제하는 이른바 사회적 덤핑이 초래되고 있는 반면, 이를 견제하고 시정하기 위한 국제적 규범의 필요성 및 실제 기능도 동시에 강화되고 있다. 무역과 노동기준의 연계라는 전통적인 논의는 물론이고 다국적기업들의 노동기준 준수 여부를 규제하는 자발적·쌍무적 협정이 등장하고 있다.

따라서 향후 우리나라의 경제특구 개발에 있어서는 노동기준과 관련해서 성공적으로 잘 하는 나라의 장점은 배우고 장기적으로 지속가능하지 못한 나라들의 경제특구 모델에 대해서는 비판적 입장에서 이를 검토함은 물론 마지막으로는 현재 진행 중인 관련 국제규범의 성격과 발전 전망에 대해서는 유의할 필요가 있다. 지속가능한 경제특구는 결국 FDI에 대한 노동기준상의 제도적 할인은 줄이면서 국내 노사정 행위주

체들이 가지고 있는 할증되어 있는 특권적 행태는 규제하여, 국제규범에 부응하면서 국내외 주체가 모두 인정하고 따를 수 있는 기준을 확립할 때 가능한 것이라고 할 수 있다.

흔히 경제특구를 경제적 유형 분류상 가장 광의의 개념이라고 보고 여기에 한 세부 유형으로 수출가공지역이 들어간다고 보는 반면에, 노동기준과 관련해서 ILO는 오히려 최근의 경제특구는 전통적으로 존재해 온 수출가공지역의 한 변형으로 보고 있다는 점이 중요한 차이이다. 즉 국제노동기준의 입장에서 볼 때 경제특구는 ILO가 20년 이상 감하고 있는 수출가공지역(EPZs)에 포함되는데 이 기준에 따르면 지역(zones)은 여러 형태를 띠는데, 자유무역지대, 경제특구, 보세창고, 자유항 및 마킬라도라가 포함된다. ILO헌장은 EPZs를 '해외투자를 유치하기 위해 설치된 특별한 인센티브를 제공받는 산업지역으로서, 수입원자재가 일정 정도의 가공을 거쳐 다시 (재)수출되는 지역'이라 정의하고 있다(ILO, 1999). 여기서 가장 중요한 것은 해외투자를 유치하기 위해 특별한 인센티브를 받도록 설계된 지역이라는 것으로, 가공을 거쳐 상품이 전량 수출되거나 내수시장에서 부분적으로 소비되는 정도는 개념상의 큰 차이를 인정하지 않는다는 점이다.

EPZs는 처음의 조립 및 단순가공 활동에서 하이테크 과학지역, 금융, 심지어 관광 휴양지 등까지 진화해 갔다. 이들의 물리적 형태에는 고립된 형태의 지역뿐만 아니라 (태국의 보석 지구나 터키의 가죽 지구와 같은) 단일 산업지역, (짐바브웨의 커피와 같은) 단일상품지역, (인도의 수출 지향적 사업 단위 같은) 단일공장, 혹은 (도미니카공화국 같은) 단일 회사 지역도 있다. 많은 공공기관이 여전히 지역(zones)을 설립하고 있는 한편, 지역의 사적 개발, 특히 외국인에 의한 개발도 두드러진 특징이다. 공공 EPZs는 보통 국내경제에서 이용 가능한 수준보다 훨씬 좋은 인프라를 제공하며, 사적 EPZs는 대개 고부가가치의 투자를 유치한다. EPZs의 수와 EPZs를 운영하는 국가의 수는 모두 빠르게 증가하였다(표 2-1).

〈표 2-1〉 EPZs의 추계

	1975	1986	1995	1997	2002
EPZs를 설치한 국가의 수	24	47	73	93	116
EPZs의 수	79	176	500	845	3000
고용(단위: 백만)	n.a	n.a	n.a	22.5	37
-중국	n.a	n.a	n.a	18	30
-기타 국가들의 이용 가능한 수치	0.8	1.9	n.a	4.5	7.0

주 : EPZs관리청, 국가통계, 웹사이트, 발간기사, ILO조사에 대한 응답 등 여러 출처에 기반하여 ILO가 계산함.
자료 : ILO(2002).

EPZs를 설치하는 목적은 투자를 유치하고, 고용을 증진시키며, 수출과 외화소득을 증대하기 위함이다. EPZs에서의 수출이 자국 외화 수입의 상당부분을 차지하는 국가들이 많으며, 상품 수출의 80%를 차지하는 경우도 있다(중국, 체코슬로바키아, 헝가리, 케냐, 필리핀, 말레이시아, 모리셔스, 멕시코, 세네갈, 튀니지, 베트남). 중국의 경제특구는 투자유치 및 고용창출을 위해서뿐만 아니라, 시장경제에 개방하는 수단으로 삼고 유휴노동력을 흡수할 새로운 수출산업을 개발할 목적으로 고안되었다.

생산제품으로 보았을 때, 전자제품과 의류가 EPZs에서의 주요 수출품이며 이는 해외직접투자의 이해와도 명확하게 연결된다. 현재 말레이시아와 멕시코의 EPZs는 텔레비전 수상기의 주요 생산지이다. 말레이시아에서의 텔레비전 조립은 1995년 23억 달러로 최고치에 달했는바, 이는 세계 수출의 10%에 해당한다(표 2-2). 통신설비의 경우도 마찬가지다. 말레이시아와 필리핀은 합쳐서 세계 트랜지스터와 벨브 시장의 10%를 차지한다. 의류의 경우, 방글라데시의 의류 수출은 10년 만에 두 배로 증가하였으며, 중국의 의류 수출은 1999년에 50억 달러를 넘어섰다.

고용효과로 보았을 때, 일부 국가에서 EPZs는 고용 창출에 효과적이다. 2002년 중국만 해도 2000개 이상의 경제특구, 경제기술개발지구, EPZs, 국경지대 등에서 3000만 명이 고용되었다. 중국 이외 국가들에서 EPZs 고용은 1997년 기준 총 4,500만 명으로 추산되며, 보수주의자들은

〈표 2-2〉 EPZs에서의 수출이 상당한 국가의 제품 수출추이

(단위 : 백만 달러)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<텔레비전수상기(SITC 761)>										
말레이시아	523 (3.10)	717 (4.13)	851 (5.05)	1236 (7.12)	1732 (8.12)	2239 (10.02)	2084 (8.76)	1640 (7.33)	1347 (5.91)	1431 (6.38)
멕시코	1 (0.01)	1 (0.01)	1336 (7.94)	1774 (10.21)	2678 (12.73)	2978 (13.33)	3331 (14.01)	3853 (17.21)	4911 (21.56)	5165 (23.01)
<통신장비(SITC 764)>										
중국	552 (0.90)	697 (1.12)	1350 (1.98)	1755 (2.34)	2937 (3.14)	4044 (3.58)	4688 (3.93)	5630 (4.16)	6253 (4.44)	7960 (5.01)
말레이시아	1164 (2.00)	1495 (2.41)	1735 (2.54	2212 (2.95)	3176 (3.39)	3784 (3.35)	3968 (3.33)	4114 (3.04	3753 (2.67)	4163 (2.62)
멕시코	44 (0.08)	113 (0.18)	1442 (2.11)	1720 (2.29)	2333 (2.49)	3004 (2.66)	3411 (2.86)	4336 (3.20	5370 (3.81)	7094 (4.47)
<트랜지스터벨브>										
말레이시아	4321 (7.32)	4744 (7.19)	5647 (7.56)	7289 (8.14)	9512 (7.79)	13240 (7.67)	14115 (7.95)	14751 (7.51)	13930 (7.32)	17232 (8.18)
필리핀	370 (0.63)	1375 (2.08)	593 (0.79)	806 (0.90)	1073 (0.88)	1527 (0.88)	6127 (3.45)	8755 (4.51)	12925 (6.79)	4000 (1.90)
<여러 형태의 의복>										
방글라데시	128 (1.05)	167 (1.26)	207 (1.30)	261 (1.55)	295 (1.59)	393 (1.93)	443 (2.13)	537 (2.22)	756 (2.96)	586 (2.39)
중국	1626 (9.24)	2091 (10.72)	2939 (13.86	3213 (15.12)	4135 (17.19)	4094 (15.45)	4273 (15.39)	5434 (17.52)	5146 (16.21)	5237 (16.27)
인도네시아	320 (1.92)	427 (2.27)	605 (2.77)	664 (3.05)	600 (2.52)	633 (2.49)	674 (2.50)	547 (1.84)	498 (1.70)	732 (2.53)
멕시코	13 (0.09)	17 (0.10)	160 (0.73)	197 (0.90)	296 (1.19)	496 (1.81)	700 (2.40)	2)060 (3.25)	1259 (3.77)	1484 (4.47)

주 : ( ) 안은 세계시장에서의 비중.

자료 : ILO(2002).

2002년 무렵에는 7000만 명에 이르렀다고 추정한다. 지역은 젊은 여성들이 농업이나 가사일보다 더 나은 임금을 받으며 공식적인 경제활동에 들어갈 수 있는 통로를 제공하였다. 여성 노동자들이 대다수 EPZs에서 절대다수를 차지하며, 90%에 이르는 경우도 있다. EPZs 내에서의 고용

은 1990년대 중반 이래 실질적으로 증가하였다. 필리핀의 경우 1994년 229,650명에서 2001년 716,990명으로 증가했고, 코스타리카의 경우는 1990년 7,000명에서 십 년 후에는 34,000명이 되었다(ILO, 2002).

EPZs는 일정한 주기(life cycle)를 따르는데 투자와 고용 면에서 빠르게 성장하다가 국내 노동의 초과공급이 감소되면 정체되는 것이 일반적이다. 그러나 말레이시아와 모리셔스는 보다 고부가가치 생산으로 옮겨가는 데 EPZs를 이용하여 상당한 고용을 창출하였고, 최근에는 새로운 일자리 수요에 직면하여 이 곳에 모자라는 인력을 대체하기 위해 외국인 노동자를 수입하고 있다. 그러므로 EPZs전략은 노동력이 풍부한 나라는 물론 노동력 부족으로 노동자들의 이주가 필요한 국가에서 모두 추진되고 있다.

나. 국제노동기준의 문제

국제노동기구(ILO)는 EPZs에 대한 지속적인 감시를 해오고 있다. 1998년 ILO 노사정삼자회의의 결론은 장기적인 투자를 유치하고 질적인 성장을 위해서는 노동에 대한 기본적인 원칙과 권리, 국내 및 국제 노동기준을 준수하는 것이 중요하다는 점을 부각시켰다. 동시에 몇몇 EPZs를 운영하는 국가에서의 노조의 권리에 대한 법적인 제한, 노동관계법령을 집행하지 않는 것, 그리고 노동자 대표조직의 부재현상은 EPZs가 기술을 업그레이드하고, 근로조건과 생산성을 개선하여 역동적이고 국제적으로도 경쟁력 있는 생산기지로 변모할 수 있는 능력을 저해하는 요소라고 지적한 바 있다[1].

작업장에서의 기본 원칙과 권리에 관한 ILO선언에 대한 후속조치 하에서 국제자유노조연맹(ICFTU)은 2002년 EPZs에서의 노동에 대해 일부 노동·사회법령이 적용되지 않거나(예를 들어 이란, 말레이시아, 수단) 노동자를 조직하는 데 여러 장애물이 존재한다고(인도, 한국, 모리

1) ILO의 EPZs 국가사례연구 중 일부는 다음과 같다. 아시아 EPZs 사례연구는 Maex(1985), 방글라데시 사례연구는 Bhattacharya(1998), 필리핀 사례연구는 Remedio(1996), 말레이시아 사례연구는 Sivalingam(1994) 등이다.

셔스, 멕시코) 주장하였다. 아울러 후속조치로 이뤄진 개정 보고서는 EPZs에서의 결사의 자유와 단체교섭의 자유, 아동 노동 및 차별에 대한 원칙들의 준수에 대해 의문을 제기한다.

ILO 협약과 권고의 적용에 대한 전문가 위원회(The Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations: CEACR)는 EPZs가 고용을 창출할 수 있는 가능성에 대해 주목하면서도 1998년 이래 EPZs에서의 결사의 자유에 대해 언급하고 있다. CEACR은 노조를 조직할 권리와 노조에 가입할 권리(방글라데시, 도미니카, 나미비아, 나이지리아, 파키스탄, 토고), 파업할 권리(파나마, 터키), 단체교섭권(방글라데시, 도미니카, 파나마, 터키)에 있어서 비준된 협약과 입법 및 관행 간의 괴리를 지적하고 있다. 방글라데시의 경우 EPZs에서 공언된 비재정적 유인이 바로 "무노조·무파업"이다. 스리랑카에 대해서 CEACR은 노조대표가 EPZs 관리에 참여하는 문제에 대해 직접적인 요청을 하였고, 과테말라에 대해서는 분쟁해결 절차에 대해 시정을 요청하였다. 아울러 1998년 이래 ILO의 결사의 자유에 관한 위원회(Committee on Freedom of Association: CFA)는 EPZs를 조사해서, 노조를 조직할 권리의 부정(필리핀 case No.1826), 임의대로 노조에 가입할 권리와 노동자 조직의 불승인(온두라스 case No.2100), 노조 선출과정에의 개입과 가혹행위(필리핀 case No.1826), 단체교섭의 권리 부인(엘살바도르 case No. 1824)에 대해 권고를 한 바 있다(ILO, 2002).

한편 국제자유노련(ICFTU)은 EPZs에 대하여 지속적으로 비판을 가하고 있다. ICFTU에 따르면 멕시코의 마킬라도라, 과테말라의 '제비' 회사[2], 중국의 경제특구 등 수출가공지역(EPZs)을 지칭하는 용어가 19개나 된다. 그러나 용어야 어떠하든 이들의 속성은 전세계적으로 비슷하다. 즉 EPZs는 생산과정의 국제적 분업구조 속에서 국제협약을 개의치 않고, 저비용과 무노조 환경을 보장하는 곳을 찾아 나선다. 아울러 임금이 EPZs에 대한 투자 여부에 있어 결정적인 요소이며, 생산 공정 중 노동집약적인 공정의 경우 특히 그러하다. 그렇기 때문에 ICFTU는 국제무역관계에 사회조항(social clause)을 도입하고자 노력하고 있다

2) EPZs에 들어온 다국적기업들이 쉽게 떠나간다는 점에서 붙여진 명칭이다.

(ICFTU, 2000).

아울러 ICFTU는 다국적기업의 활동에도 주목하고 있다. 국내기업가들이 EPZs에서 활동할 수도 있겠지만, 다국적기업이 없다면 수출가공지역도 존재하지 않았을 것이라고 보기 때문이다. 1986년 기준으로 보면 다국적기업이 EPZs내 150만 명 고용의 3분의 2를 차지했다. 소니나 Sara Lee 혹은 휴렛팩커드와 같은 유명한 다국적기업들이 EPZs 내에서 자주 발견되지만, 중소기업들도 점점 EPZs를 이용하고 있다. 경험이 없는 외국인투자가라도 미지의 땅을 개척할 필요가 없고, 부적절한 인프라 및 종종 매우 복잡한 규정들에 적응해야 할 필요가 없기 때문에 이들에게 제공되는 인센티브들은 마치 소심한 관광객이 패키지 관광을 이용하는 것과 유사하다고 ICFTU는 지적한다.

EPZs내 노동상황에 대한 ICFTU의 보고는 다음과 같다(ICFTU, 2000). 여기서 적절한 비교의 기준이 될 수 있는 것은 국제적으로 인정된 노동자의 권리, 즉 핵심노동기준이라고 ILO가 인정하고 있는 것이다. 이는 결사의 자유, 조직화하여 단체교섭을 할 권리, 모든 형태의 강제노동 금지, 최저 근로연령 설정, 근무시간·안전 및 건강, 최저임금 등 가능한 노동조건의 준수 등을 포함하는 모든 민주주의 사회의 기본적인 원칙이다.

ICFTU에 의하면 노동관계 법령이 준수되는 EPZs도 있고, 법령이 아예 적용되지 않는 EPZs도 있으며, 대개는 이 극단적인 양자의 중간 정도쯤이다. 말레이시아의 경우 Peneng의류노조에 의하면 노동자들이 노조를 결성할 권리와 단체협약을 체결할 권리를 가지고 있고, 파업권도 제한받지 않는다. 그러나 EPZs에 대해 '노사평화'를 보장하기 위한 특별 법령이 제정되어 기업이 '개척자(pioneer)' 지위를 부여받게 되면 분쟁이 노동부 장관 등에 회부되자마자 파업이 제한된다.

EPZs 내에 위치한 산업의 대다수가 현대적이며 국제시장과 관련되어 있다는 점을 생각하면 임금이 상대적으로 높아야 하지만, 실제로 임금은 국내기업들처럼 열악하거나 그보다 더 못한 경우가 많다. 필리핀을 예로 들면, 1995년 마닐라의 최저임금은 하루당 5.27달러이나 EPZs 내에서는 4.9달러이다. ICFTU/APRO의 1995년 연구에 의하면 아시아 여

섯 개 국가의 EPZs내 30% 정도의 노동자들이 최저임금 이하의 임금을 받는다. 그러면서 사회보장 또한 적용되지 않는다. ILO보고서에 의하면 많은 기업들이 사회보장 제도에 납부해야 할 부담금을 내지 않는다. 한편, 파키스탄 노조연합에 따르면 EPZs내 다국적기업의 근무조건이 국내기업의 경우보다는 낫다고 한다.

다국적기업들이 EPZs에 투자하는 이유는 과세 및 관세 면제, 인프라, 저임금을 향유하기 위해서뿐만이 아니라 '무노조' 기업환경을 원하기 때문이다. 노조활동을 억압하는 데 있어서 정부가 주된 행위자이다. 정부는 투자유치를 위해 EPZs의 무노조 환경을 오히려 선전한다. 제2차 수출가공지역에 관한 국제회의(1991년)에서 파나마의 대표는 지역내 노조활동에 부과되는 제약에 초점을 맞춘 안내책자를 배포하였다. 정부가 노조활동 억압에 대한 책임을 져야 함에도 불구하고 오히려 해외 투자유치와 노조의 권리를 교환한다.

일례로 1991년의 AIFLD 문서에 따르면, Westinghouse 회사의 한 대표는 자신의 공장에서 노조를 허용하느니 도미니카를 떠나겠다고 말했다고 한다. 이렇듯 공장을 이전하겠다는 위협은 당연히 EPZs내 조직화 수준이 극히 저조한 결과를 낳을 수밖에 없다. 온두라스를 예로 들면 1995년 5월 EPZs내 103개 공장 45,000명의 노동자 중에 단체협약을 체결할 수 있는 노조는 7개에 불과하다.

파키스탄, 방글라데시, 스리랑카의 경우 노동법령이 EPZs에 적용되지 않는다. 파키스탄의 경우 EPZs에서 노조가 인정되지 않으며, 또한 최저임금 보장, 모성수당, 노동법원에 대한 제소 등에 관해 국내법령으로부터 면제된다. 노동관계 법령이 적용되지 않는 대신 노동지침(labour code)이 제정되어 EPZs 내의 노사관계를 다루고 있다. 노동지침은 비록 근무시간(일일 9시간 이내, 주 48시간 이내)이나 복지혜택을 규정하고 있긴 하나, 노동자 보호에 있어서 매우 미미한 실정이다(Oberai et al., 2001).

방글라데시는 결사의 자유(the right of association)와 단체교섭권(collective bargaining)을 보장하는 ILO협약을 비준하였고, 스리랑카는 단체교섭권에 관한 ILO협약 98호와 결사의 자유와 단결권 보호에 관한

ILO협약 87호를 비준하였는데도 불구하고, EPZs에서의 노동권(trade union rights)에 대한 제한은 협약 위반이라 비난받고 있다. 특히 방글라데시는 미국의 노동계가 공정한 경쟁조건의 보장을 요구하고 있어 GSP 하에서의 미국시장 접근 기회를 잃게 될 우려도 있다. 반면, 한국 등의 국가는 EPZs내에서 결사의 자유가 허용된다면 투자를 철회하겠다고 외국인투자가들이 위협하고 있어 진퇴양난에 빠져 있다.

노조활동이 임금을 향상시키므로 노조가 EPZs 내에서 인정되어서는 안 된다는 투자자들의 주장과 달리 UNCTAD의 한 조사에 의하면, 노동비용은 해외직접투자를 제한하는 요소가 아니며 오히려 투자의 가능성을 높이는 요소이다. 즉 최근 EPZs의 경쟁력을 결정하는 요인은 상당히 변화하였다. 첫째, 값싼 노동력이 더 이상 해외투자의 결정적 기준은 아니다. 노동비용이 1 미국달러에도 못 미치는 북한이나 하이티보다 싱가포르(3 달러)나 멕시코(2.5 달러)가 더 해외투자 유치가 많다는 점은 이를 반영한다. 둘째, 교육체계, 노사 협력, 건전한 사회적 대화, 효율적인 경영이 중요하다. 셋째, 시장접근이 중요하다. 넷째, 정치적 안정과 건전한 노사관계가 중요하며 장기간의 파업이나 불매운동으로 생산이 중단되는 것은 EPZs의 성장에 도움이 되지 못할 것이다.

한편 투자가의 입장에서 보면 다국적기업들은 기업 '이미지'의 중요성을 인식해야 한다. 노동자 착취라는 불명예가 장기적인 관점에서 전혀 이득이 되지 않는다. 국제무역에 대한 사회적 측면에 대한 관심이 증가하여 기업의 사회 정책과 노동 관행은 기업의 경제적 성과와 분리될 수 없게 되었다. 따라서 EPZs의 발전과 노동기준과의 양립은 가능하다고 볼 수 있으며 이를 위해서는 적절한 정책적 노력이 필요하다.

2. 노동기준에 관한 정책적 개입과 개선방안

가. 새로운 환경조성의 필요성

과거에는 투자가들이 주로 노동집약적 산업에 집중하고 있어서 임금이 낮은 국가들을 찾아다녔다. 그러나 세계화에 따라 비용뿐만 아니라

생산의 속도, 효율성, 질이 중시되면서 그러한 요소들이 투자지역을 결정하게 된다. 정책 결정자들은 이제 점차 해외투자 유치를 위한 자국의 비교우위를 최대화하는 데 관심을 기울이며, 값싼 노동이 아니라 생산성있는 노동에 신경을 쓰고 있다. 이러한 인식은 정부와 고용주, 심지어 노조의 인적자원 문제를 보는 시각을 변화시키고 있다. 국가가 경쟁력을 유지하기 위해서는 인적자원의 질을 향상시키고, 안정적인 노사관계를 확립하며, 노동자들의 근무조건 및 생활조건을 개선하여 비용과 질을 모두 개선하여야 한다는 점을 인식하기 시작한 것이다(ILO, 2002).

1) 정부의 대응

투자 유치, 지역 관리, 노사관계의 책임을 맡고 있는 정부기관은 다음과 같은 일을 해야 한다.

- 투자와 노동법령 개정
- 목표가 명확한 인센티브의 개발
- 적절한 인프라를 갖춘 테마 수출가공지역과 틈새 수출가공지역의 설립
- 많은 EPZs에서 문제가 되는 사회문제에 대한 대응
- 인적자원 향상과 안정된 노사관계 보장

많은 개도국의 노동법이 식민지시대의 유산으로 번거롭고, 관리에도 부담이 되며, 법을 잘 실행할 자원도 충분하지 않다. 노동법령의 가장 효율적인 개정 방안은 보다 관리가 덜 요구되며, 간단하고, 사용하기 쉬우며, 변화하는 환경에 쉽게 적응할 수 있는 시스템을 만드는 일이다. 최근의 노동 및 투자법의 개정 예로 파나마를 들 수 있는데, 노동부 내에 특별부를 설치하여 수출가공지역 내의 개별적 및 집단적 분쟁을 다루고, 근로조건의 향상을 도모하도록 하고 있다. 이 특별부 내의 삼자위원회(tripartite commission)가 분쟁이 발생하거나 단체교섭이 교착상태에 빠진 경우 조정을 시도한다.

많은 수출가공지역을 운영하는 국가들은 고부가가치 산업의 투자를 촉진하고, 인적자본 기반을 확충하기 위해 인센티브 구조를 바꾸고 있

다. 예를 들어, 모리셔스는 기술확산계획(Technology Diffusion Scheme)을 도입하여 신기술의 사용을 촉진하며, 정보기술 사용의 증가를 꾀하고 있다. 스리랑카는 교육훈련을 실시하는 투자가를 인센티브 적용대상 투자가의 목록에 포함시켰다. 또한 많은 정부들이 사적으로 소유하고 관리되는 지역의 개발을 허가하여 정부가 관리하는 EPZs에서와 동일한 인센티브를 제공받을 자격을 부여하고 있다. 예를 들어, 방글라데시는 한국 기업이 새로운 지역을 개발하는 것을 허가하였다.

국제경쟁으로 비용뿐만 아니라 속도와 질도 중요해지고 있으므로 정부는 인적자원 개발과 노사관계 전략을 업그레이드할 필요가 있다. 아직도 많은 국가들이 값싼 임금을 인센티브로 내걸고 있는데, 이는 그러한 인센티브가 단지 가장 국제경쟁력이 없는 질 낮은 투자가들만을 끌어들일 것이라는 점을 간과한 것이다.

2) 투자가들의 대응

최근 투자가들의 대응방식은 다음 세 가지로 분류될 수 있다.

▷ 첫 번째 유형: 노동강화(Intensification)

- 기업들은 노동자들을 더욱 열심히 일하게 만듦으로써 경쟁하려 한다. 결국 노동자들은 지쳐 쓰러지거나 회사를 그만둔다. 교대시간이 보통 10시간 정도로 점점 길어지고, 자발적으로 혹은 강제적으로 시간외 근무를 하게 된다. 이러한 유형은 대개 저부가가치·미숙련 생산공정에서 주로 발생한다.
- 작업장은 억압적인 분위기가 되기 쉽다. 작업장을 경비병들이 순찰하는 모습을 쉽게 발견할 수 있으며, 모든 출입문이 잠겨 있다.
- 생산은 비효율적이며, 낭비율이 높고 실수를 저지르기 쉽다.
- 이직률이 높고, 지각과 장기결근이 많다.
- 노동자들과 협의하지 않으며, 노동자의 수요를 인식하지 않는다.
- 노동강도의 강화가 결국 비생산적인 수준에까지 이르러, 생산성이 하락하고 제품의 질이 하락하며 노동 불안이 발생한다.

▷ 두 번째 유형: 동기부여(Motivation)

- 관리자들은 동기부여를 하기로 결정하여, 보다 높은 산출과 정기적 출근 및 장기근무에 대해 금전적 인센티브를 제공한다.
- 지각문제는 지각한 노동자가 정시에 출근한 노동자에게 아침을 제공하도록 하여 해결한다.
- 일부 회사는 장거리를 걸어다녀야 하는 피로를 줄이기 위해 무료 교통편을 제공한다.
- 노동자들의 건강을 위해 의료서비스를 제공한다.
- 다른 지역에서 온 노동자들에게는 주택을 제공한다.
- 공장내 혹은 지역 내에 탁아 시설을 만들어 모유를 주는 엄마들의 걱정을 덜어준다.
- 기업들이 소비자조합(consumer cooperative)을 설립하여 지역내 상점보다 더 질 좋은 식품을 더 싸게 구입할 수 있도록 한다.
- 숙련된 경력 많은 노동자를 유지하기 위해 몇몇 회사들은 십 년이나 십오 년 만기인 저축기금을 도입하여, 노동자들이 목돈을 만들 수 있도록 한다.

▷ 세 번째 유형: 참여(participation)

- 속도-비용-질의 도전에 대응하는 데 있어 관리자가 노동자를 개입시킨다. 이는 참여적 노사관계를 위해서 혹은 관리자 역시 답을 찾을 수 없는 위기상황에 대한 대응으로서, 아니면 노동자의 동의와 지지 없이는 활동할 수 없는 경우에 이러한 접근방식이 구상된다.
- 대표적인 방식은 팀제의 도입, 점진적인 권한 부여, 정보공유의 확대, 참여적 문제해결과 목표설정 등이다.
- 이에 가장 성공적인 회사들은 노사간에 피부로 느껴질 정도의 파트너십을 형성하여 노동자들이 주인이라는 인식을 심어 주었다.
- 그러한 공장들은 전혀 다른 형태의 노사협력 방식을 설정하였다. 즉 관리자들은 교육훈련의 내용을 팀노동자들의 리더십과 정책결정 능력을 배양하도록 바꾸고, 관리자의 역할을 노동자들의 창의적 능력을 지원하고 조정하는 것으로 규정한다.
- 팀작업은 새로운 개념이 아니나 기업들에게서 점차 인기를 얻고 있

으며, 점차 자율적이 되고 있다. 고도의 자본집약적 전자제품 공장에서 주로 이러한 접근방법이 이용되고 있다. 팀제의 효과적인 운영을 위해서는 문제 정의・분석・해결능력 등을 배워야 하고, 지도자의 자질과 평가의 중요성 등에 대한 훈련이 필요하며, 인식측면에서의 전환도 필요하다.

결국 EPZs에는 두 종류의 기업이 남게 될 것이다. 하나는 인적자원 이용과 노사관계에서 혁신을 이루어 성과를 향상시키고 경쟁력을 유지하는 기업과, 다른 하나는 생산 필요조건을 맞추기 위해서 노동자들의 노동강도에 의존하는 기업이다. '더 열심히 일하기(working harder)'보다 '더 똑똑하게 일하기(working smarter)'를 꾀하도록 하기 위한 정책조치들이 필요하다.

3) 노동자 조직의 대응

노조는 새로운 투자와 무역의 국제 환경에 적응하는 데 가장 불리하다. 구조조정, 선진국에서의 경제 및 고용 성장의 둔화로 전통적인 노사관계의 지원기반은 약화되었고, 비정규직 노동자가 점차 증가하고 있다. 개발도상국에서는 종종 노조의 근거지였던 공기업과 국영기업이 규모가 축소되거나 민영화되고 있으며, 비공식적 노동이 고용의 상당부분을 차지한다. 많은 EPZs를 운영하는 국가에서 노조는 복잡하고 어려운 상황에 처해 있는데, 이들은 세계화의 영향을 분석할 수 있는 자료가 부족하며, 세계화의 함의를 알고 있다고 하더라도 적절한 대응방안을 개발할 만한 자원이 부족하다. 대부분의 경우 노조가 EPZs에 접근하는 것조차 쉽지 않음을 고려할 때, EPZs 노동자들에게 필요한 정책과 프로그램을 개발하는 일은 더욱 어렵다.

일부 국제노조연맹과 노동자 지원 네트워크는 연구와 교육프로그램을 통해 문제를 다루고 있으며, 이를 통해 지역의 운영에 대해 비판하고 노동자의 권리에 대한 인식을 향상시켰다. NGO들은 인터넷을 이용한 정보연계망을 만들고, 착취라 여겨지는 노동조건을 공개하였는데 최저임금, 의료 및 안전, 근무시간과 함께 아동노동이 많은 주목을 받았다.

나. 경제특구와 사회적 대화

아직 극히 제한적이긴 하지만, 해외직접투자를 유치하기 위한 적절한 전략과 관련해 국가 수준에서 삼자간 사회적 대화의 예가 있다(모리셔스, 케냐, 남아프리카공화국). 국제적 수준에서는 일부 다국적기업과 세계적인 노조연합 간의 기본합의(framework agreement)가 EPZs의 노동조건을 개선하는 데 중요한 역할을 하고 있다. 국가 수준에서 사회적 대화는 스리랑카의 국가노동자문위원회(National Labour Advisory Council)를 예로 들 수 있다.

EPZs는 종종 사용자와 노동자대표 간의 사회적 대화가 부족하다는 것으로 특징지어졌다. 정보를 공유하고, 협의하며, 교섭하고 분쟁을 해결할 적절한 메커니즘과 절차가 부재한 상태에서 갈등이 적절히 해결되기는 어렵다. 이는 많은 EPZs의 외국 기업의 사용자측이 그 국가의 상황에 대해 잘 알지 못하기 때문에 더욱 심화된다. 그러나 지역(zone) 수준에서 노조의 압력을 받아 사용자 혹은 정부의 주도로 사회적 대화가 일어난 곳은 낮은 노사관계 불안과 이직률에서 성과를 보여주고 있다. 몇몇 EPZs 당국은 위원회에 노조를 포함시켰으며(필리핀, 싱가포르, 트리니다드 토바고), 몇몇 당국은 기업 수준에서 근로조건 등을 다룰 수 있는 노사위원회 운영을 촉진하였다(ILO, 2002).

1998년 노사정삼자회의의 결론에서 ILO는, 특히 EPZs내 사회·노동상태를 개선하고 근본적 권리에 대한 준수를 위해서 EPZs를 운영하는 국가에 자문과 기술적 원조를 제공하도록 요청받았다. ILO는 또한 다국적기업의 노사관계 정책과 관행에 대해서도 그 조사 활동을 확대하였다. 이후 그에 관한 다수의 ILO 차원의 활동이 나타났다.

우선 여러 단위와 현장사무소들이 종종 다른 단위 혹은 현장사무소와 합동으로 활동을 수행하고 있다. 예를 들어, 남아시아 다분야권고팀(South Asia Multidisciplinary Advisory Team: SAAT)은 남아시아 EPZs에서의 사회적 대화와 결사의 자유 촉진에 관한 일련의 국가 혹은 지역 수준의 세미나를 지원하였다(Oberai et al., 2001). 아울러 2002년 10월 EPZs에서의 결사의 존중을 위한 삼자 계획의 시작으로서 엘살바

도르, 과테말라, 온두라스, 멕시코 그리고 니카라과의 EPZs 노동자에 대한 세미나를 개최한 바 있다.

이러한 이니셔티브의 구체적인 영향을 확정하기에는 아직 이르지만, 몇 가지 긍정적인 발전사항이 있었다. 예를 들면 스리랑카 정부 투자청(BOI)은 최근 노동기준과 노동자 관계에 대한 매뉴얼을 발간하였다(2002년 10월). 이 매뉴얼은 EPZs 기업들에게 특히 결사의 자유와 단체교섭권을 존중하고, 협의와 협력을 위한 장치를 도입하며 불만(고충)을 다룰 수 있는 절차를 마련하도록 요구하고 있다.

한편 EPZs에서 노동기준을 확보하기 위한 방편으로 사회적 대화를 강조하는 ILO의 기본입장에 대해 비판적인 견해도 있다. 이 견해는 사회적 대화 이전에 정부와 사용자들의 EPZs에 대한 접근방법을 변화시키고, 고용과 환경에 대한 최소규범(minimum norm)을 고려하도록 강구되어야 한다고 주장한다. 이런 논의는 결국 FDI를 필요로 하는 개별 국가들의 경제특구에서 노동기준을 준수하도록 다양한 정책적 노력을 하는 것 외에, 국제적으로 국가들이나 다국적기업들이 노동기준을 준수하도록 무역과 투자 차원에서 강력한 규범을 만들어야 한다는 입장과 연관되어 있다(Aidt and Tzannatos, 2002 : 1~3).

제2절 국제노동기준에 관한 규범적 동향

1. 무역과 노동기준 연계 동향

가. 최근 동향

국제무역질서에서 또는 보다 넓게는 무역과 투자에서 노동기준 준수 여부를 연계해서 문제삼는다는 동향은 매우 오래되었고 광범위한 것이다. 경제특구의 개발이 개별 국가들 입장에서 FDI를 끌어들이려는 오래된 노력의 표상인 것처럼, 이로 인해 노동기준이 하락되는 것을 방지하

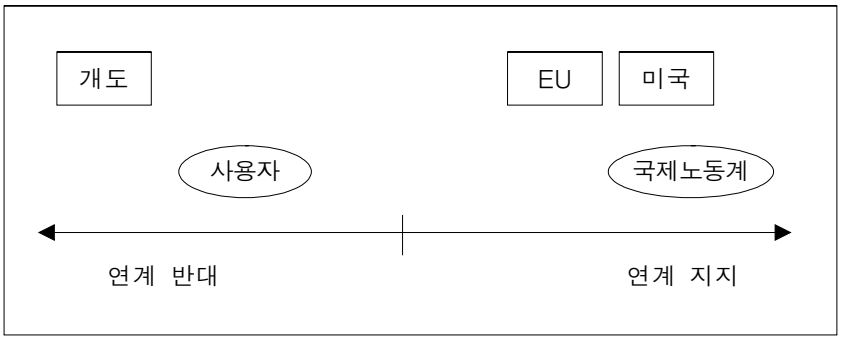
려는 노력은 무역과 노동기준을 연계해서 노동기준을 준수하지 않는 나라에 대해서는 무역상의 제재를 가해야 한다는 것이다(한창훈, 2000). 무역-노동기준의 연계논의에는 크게 네 주체가 관여해 왔는데 선진국-개도국, 노동계-사용자그룹으로 크게 찬반이 갈린다(그림 2-1 참조).

이를 지지하는 그룹에는 주로 미국 등 선진국 노동단체 및 국제노동단체(대표적으로 ICFTU), 미국 및 일부 EU국가 등 선진국 정부 등이 있는 반면, 이에 반대하는 측에는 거의 전 개도국, 다국적기업과 사용자단체, 학계의 주류를 이루고 있는 신고전주의 경제학자들을 중심으로 하는 자유무역주의자 등이 대표적이다.

이는 WTO 뉴라운드에서도 심각하게 다루어져 왔는데, 그간 논의과정에서 절대다수의 개도국들이 이를 선진국의 위장된 보호무역주의라고 노동기준을 WTO에 끌어들이는 데 대해 강하게 반발함에 따라 지난 2001년 도하각료회의 이후 논의가 중단되었다. 이에 따라 미국을 선두로 선진국 노동계와 정부 등은 자유무역협정이나 자국의 무역정책에 노동기준을 반영하는 방식을 확대하고 있는 실정이다[3].

미국은 이미 NAFTA 체결시 노동기준을 반영한 뒤 각종 FTA에서 이를 반영하고 있고, EU는 최근 무역상의 제재가 아닌 차별적 인센티브

〔그림 2-1〕 무역-노동 연계에 대한 찬반 입장 및 그 강도



자료 : 이장원 · 한창훈(2001).

3) 그러나 2001년 중국의 WTO 가입 이후 많은 개도국의 노조들이 점차로 무역과 노동기준을 연계할 필요가 있다는 태도 변화를 보이고 있다(Griffin et al., 2003).

를 통해 교역상대국의 노동기준을 문제시하고 있다. 경제특구는 대부분이 수출 중심의 교역구조에 노출되어 있으므로 직접적인 투자시 외에도 선진국들과의 무역에 있어서 노동기준이 중요해지고 있다고 할 수 있다. 아래에서는 미국과 EU의 최근 동향을 검토하기로 한다.

나. 미국의 입장과 정책현황[4)]

미국은 역사적으로 무역과 노동기준 연계논란을 주도해 온 국가이며, 실제 무역정책에 노동기준을 반영함에 있어서도 가장 앞장서 온 국가이다. 지금까지 WTO의 협정에 노동기준을 포함시키려는 미국의 시도는 성공하지 못하고 있지만, 그간 100년이 넘는 역사를 통해 미국은 다양한 무역정책과 입법을 통해 무역에 노동기준을 연계해 왔으며 그 연계의 강도는 1980년대 무역-노동연계 논의가 본격화된 이후 점점 강해지고 다양화되고 있다.

1980년대 이후 미국의 무역정책이 점진적으로 보호무역주의적 색채를 강하게 띠기 시작하면서 각종 무역 관련 법, 무역협정, 무역정책에서의 노동기준 관련 조항이 강화되어 왔다. 미국은 그간 공정무역기준(Fair Labor Standards) 등 다양하게 규정되었던 노동기준 관련 개념을 1984년 개정 무역법에서 '국제적으로 인정된 노동권(Internationally Recognized Worker Rights)'이라는 개념으로 정리하였는데, 여기에는 ① 결사의 자유, ② 단결권 및 단체교섭권, ③ 모든 형태의 강제노동 금지, ④ 아동노동의 최저연령, ⑤ 최저임금, 노동시간, 산업안전보건과 관련한 수용가능한 근로조건 등이 포함되었다. 아울러 동법 제301조는 정부에 대해 이러한 노동권을 지속적으로 위반하는 행태에 대응하여 무역상 특혜의 정지, 관세부과 또는 무역제한 등의 조치를 취할 수 있도록 하였다(이장원・한창훈, 2001).

이렇게 새로 개념 규정된 노동권에 따라 미국은 1984년 개도국의 특정상품에 대해 무관세나 저율관세의 특혜를 부여하는 GSP를 개정함으

4) 이 부분의 연구는 이장원・한창훈(2001)의 공동연구 중 한창훈의 연구에 의존하고 있음을 밝혀 둔다.

로써 노동권을 준수하지 않거나 이에 필요한 조치를 취하지 않는 개도국은 그 수혜대상에서 제외토록 하였다. GSP에의 노동권 연계는 최근에도 계속되고 있는데, 예컨대 2000년 7월에도 미국 정부는 벨라루스에 대해 국제적으로 인정된 노동권을 준수하지 않았다는 이유로 GSP혜택을 중지하는 조치를 취하면서, 태국에 대해서는 공공부문에서의 노동권이 신장되었음을 이유로 1991년 쿠데타 이후 계속된 GSP 관련 노동권 모니터링조치를 종결한다고 밝힌 바 있다.[5)]

GSP에의 노동권 연계는 적극적 무역제재가 아니라 무역혜택 철회라는 소극적 제재임에도 개도국에게는 큰 부담이었고, 실제 도미니카공화국의 경우 노동조합 설립의 자유와 관련하여 획기적인 노동권 신장을 유도한 것으로 평가된다. 그러나 다른 한편으로 미국의 GSP제도 운영과 관련하여서는 적지 않은 논란과 비판이 제기되어 왔다. 이는 대상국이 노동권 준수를 위해 필요한 조치를 취하고 있느냐 여부에 대한 행정부의 판단이 자의적이고 정치적이라는 점과 관련된 것이다. 즉 니카라과・라이베리아・시리아 등 미국과 적대적인 국가들은 GSP 철회 등의 제재를 받았으나, 이집트・인도네시아・엘살바도르 등 미국과 우호적인 국가들의 경우는 노동권과 관련하여 많은 문제 제기가 있었으나 GSP 검토에서 문제되지 않았다는 점이다.

이러한 GSP제도 등을 통한 소극적 제재는 1988년의 무역・경쟁력 관련 종합법(Omnibus Trade and Competitiveness Act) 제정을 계기로 보다 적극적인 제재로 강화되었는데, 동법 제301조와 수퍼 301조는 국제적으로 인정된 노동권을 체계적으로 부정하는 것을 불공정무역관행으로 지정하여 보복적 제재조치를 취할 수 있도록 규정하고 있다. 현재까지 이 조항이 적용된 사례는 없는데 그 이유 중의 하나는 GSP제도를 통한 조치를 우선 활용하기 때문이다.

다자간 공간인 WTO에 노동기준을 도입하려는 시도가 개도국을 비롯한 대다수 국가들의 반대로 진전이 없는 상황이 계속되는 가운데, 미

5) USTR, “USTR Recommends GSP Suspension of Belarus and Announces Termination of Worker Rights Review of Thailand”.(USTR 웹사이트상의 온라인 자료, www.ustr.gov)

국은 NAFTA의 경험을 토대로 현재 추진 중인 각종 자유무역협정(FTA)에 노동기준을 반영하고자 하는 노력을 강화하고 있다. 대표적으로 2000년 10월 최종 타결된 미국-요르단 자유무역협정에 미국은 노동 관련 조항을 반영하였는데, 여기서는 NAFTA에서보다 노동권에 관한 규정이 보다 강화되어 별도 부속협정이 아니라 본협정 제6조에 노동 관련 규정이 포함되었다.[6)]

이런 미국 정부의 입장은 비교적 민주당에 비해 연계노력에 소극적이라고 볼 수 있는 부시 행정부에서도 유지되고 있는데 부시 대통령의 '2002 Annual Report on the Trade Agreements Program(무역협정 프로그램에 대한 2002 연례보고' 중 무역과 노동기준 연계부분을 보면 잘 나타나 있다.

"미국 정부의 무역정책 목표는 노동자의 권리를 보호하기 위해 노동기준을 개선하는 데 노력함을 포함하고 있어, 부시 행정부는 무역정책과 노동정책이 상호 보완적이며 강화된다는 점을 확실히 하기 위해 다자적·지역적·양자적으로 협력하여 최악의 형태의 아동노동 폐지를 포함하여 핵심노동기준 준수의 촉진을 위해 노력하고 있다".

즉 노동과 관련된 전반적인 미국의 무역교섭 목적은 첫째, ILO의 핵심노동기준과 일치하는 방향으로 노동자와 아동의 권리에 대한 준수를 촉진하는 것이다. 핵심노동기준은 결사의 권리, 조직화할 권리와 단체교섭의 권리, 강제노동의 금지, 고용최저연령, 최저임금·근무시간·직업안전 및 건강과 관련된 근무조건으로 보고 있다. 둘째, 무역협정이 무역을 촉진하기 위한 수단으로 국내 노동법령의 보호 수준을 약화시키지 않을 것임을 확실히 한다. 셋째, 미국이 이미 비준한 아동노동의 최악의 형태 철폐에 관한 ILO 협약 182호를 모든 국가가 비준하고 완전히 이행하도록 촉진한다는 것이다.

이와 동시에 미국은 무역과 노동기준을 연계하는 다자적 노력을 기울이고 있는데, WTO 싱가포르 각료회의(1996)와 시애틀 각료회의(1999)

---

6) The U.S.-Jordan Free Trade Agreement(USTR의 웹사이트상의 온라인 자료, www.ustr.gov), 허재준(2001).

에서 미국은 무역과 노동의 상호 관련을 검토하기 위한 WTO 작업반 설치를 주장하는 국가집단에 속해 있었다. 2001년 도하 WTO 각료회의에서도 미국은 마찬가지로 EU가 제안한 유사한 제안을 지지했으나, 이는 목소리가 큰 개발도상국들의 완강한 반대에 부딪혔다. 그리하여 만장일치로 채택된 도하 각료회의 선언문은 다음만을 규정했을 뿐이다. "우리는 싱가포르 각료회의에서 행해진 국제적으로 인정된 핵심노동기준에 관한 결정을 재확인한다. 우리는 ILO에서 진행 중인 세계화의 사회적 측면에 관한 작업에 주목한다."

위에서 언급한 작업은 ILO 이사회(Governing Body)의 세계화의 사회적 측면에 대한 작업반에서 진행 중이다. ILO는 모든 위원회와 구성기관이 삼자대표(즉, 정부・사용자・노동자 대표)로 구성되어 있으므로, 이 작업반 또한 미국 정부, 미국 국제사업위원회(the U.S. Council for International Business)와 AFL-CLO 대표가 모두 있다. 이 작업의 연장으로서 ILO는 '세계화의 사회적 측면에 관한 세계위원회'를 만들었다.

한편 무역과 노동정책에 관련된 미국 정부의 입장을 확인하는 데 가장 중요한 최근 활동은 칠레 및 싱가포르와의 자유무역협정 교섭에서 있었다. 각 FTA에서 협정 당사국들은 ILO회원국으로서의 의무와, 노동의 근본적인 원칙과 권리에 관한 ILO선언 및 ILO협약 182호 등 핵심노동기준이 확실히 국내법으로도 인정되고 보호되도록 노력할 것을 재확인했다. 이를 달성하는 데는 협력과 협의가 선호되는 수단이나, 분쟁해결 패널이 어느 당사국이 무역에 영향을 주는 방식으로 노동법령을 집행하는 데 실패했다거나 위반국이 시정하지 않을 때에는, 그 위반국은 벌금이 부과되거나 최후의 수단으로 준수를 촉진하기 위한 무역 조치(trade remedies)를 받을 수도 있다.

무역과 노동기준과의 연계에 관한 가장 최근의 사례로 미국과 캄보디아와의 양자간 섬유협정을 들 수 있는데, 협정의 적용을 받는 섬유 및 의류 쿼터가 캄보디아 정부가 국내 노동법령을 효과적으로 집행하고 노동자들의 기본적인 권리를 보호하는 정도에 따라 달라질 수 있다는 것이 주 내용이다. 미국 노동부의 기금을 받아 ILO가 캄보디아 기업의 노동 조건에 대해 감독하고 그에 대해 보고서를 작성했는데, 미국은 그 보

고서와 두 차례의 현장 방문에 기초해 2002년 말 2003년 쿼터를 12% 증가시켰다.

다. EU의 최근 입장과 동향

EU의 최근 무역-노동기준 연계에 대한 입장은 2001년 7월 18일 EC 집행위원회에 제출한 “세계화의 맥락에서 핵심노동기준 촉진 및 사회적 규제 향상”이라는 공식문서에 상세하게 나타난다. 여기서는 핵심노동기준의 보편적용을 위해서 다양한 정책분야를 비롯해 EU와 국제수준에서 실행할 수 있는 구체적 방안과 행동을 제시하고 있고, 또한 핵심노동기준의 보편적용을 촉진하는 데 필요한 기존 수단을 활용, 확장하는 것과 더불어 새로운 방안의 도입도 제안하고 있다(EC, 2001). EU는 노동기준 향상을 위한 구체적인 역내 정책노력을 일반특혜관세제도(GSP)를 통한 무역상의 인센티브를 강화하는 데서 찾고 있는데 이 중 대표적인 조항은 다음과 같다.

- 유럽의 GSP 계획(scheme)은 개도국에게 특혜부여로 시장접근을 제공한다. 특혜부여는 EC에 의해 자율적으로 인정되며, GSP 하에서의 특혜인정방식은 EC 이사회 규정(Council Regulation)상에 명기되어 있다. GSP 계획 하에서의 사회적 유인책(social incentives)은 핵심노동기준 장려를 위한 주요 수단이며, EC는 핵심 노동기준 관련 정책을 강화해야 한다.
- EC 집행위원회(Commission)는 기업 및 민간 차원의 객관적이며, 투명하고 비차별적인 라벨부착 계획에 의한 실행을 장려한다. 그러나 이러한 계획은 EC의 국제의무 및 적합한 경쟁의 룰을 준수하는 것이어야 하며, 핵심노동기준의 촉진을 목적으로 하고, 최소한의 공통기준으로서 ILO의 핵심 협약의 사용을 지지하는 것이어야 한다.

EU에서 이와 같은 공동행보가 가능한 이유는 1957년의 Rome조약,

1989년의 사회헌장의 채택 등 역사적으로 핵심노동기준에 대하여 회원국간에 광범위한 공감대가 형성되어 왔기 때문이다. 유럽통합 과정에서 회원국들간의 실질적인 경제・정치・사회적 통합을 위한 일부분으로서 노동기준의 단일화가 제기되어 왔다. 이는 세계화의 진전으로 인해 무역경쟁이 격화되면서 발생하는 노동기준에 대한 하향압력을 선진국과 개도국이 비용부담을 공유하는 체제를 구축하여 완화하자는 취지인 것이다.

EU가 무역과 핵심노동기준을 연계시키기 시작한 것은 유럽공동체(European Communities)의 1994년 GSP 정책에서부터이다. EU는 현재 일반특혜관세(GSP)의 개정을 검토하고 있다. 개정된 GSP는 2005년에서 2014년까지 적용될 예정이다[7]. 여기서는 개정될 GSP가 어떻게 하면 보다 나은 근로조건과 생활조건 및 노동자의 기본적 권리에 대한 준수를 전세계적으로 달성하는 데 기여할 수 있을지에 대한 노조의 제안을 소개하고자 한다.

노조운동(trade union movement)은 줄곧 GSP가 기본적인 노동자의 권리를 포함할 필요가 있다고 생각해 왔다. 그래야만 GSP의 혜택이 진정으로 노동자의 복지에 관심있는 개발도상국에게 돌아갈 수 있다. 그렇지 않다면 GSP의 결과로 이루어지는 수출이 오히려 노동자 권리의 위반 하에서 생산될 수 있다. 1995년부터 장기적인 노조운동의 결과로서, EU는 ILO의 핵심노동기준들을 GSP에 포함시켜 GSP의 수혜국들이 노동에서의 기본적 원칙과 권리에 관한 ILO선언(ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work)이라 규정되는 ILO협약들을 준수하도록 하고 있다. 이것은 가장 먼저 강제노동을 금지하는 ILO협약 29호와 105호에 적용되었고, 1998년부터는 노조의 권리에 대한 ILO협약 87호와 98호, 아동노동 금지에 관한 ILO협약 138호에 적용되었다. 2002년 이후에는 비차별(non-discrimination)에 관한 ILO협약 100호와 111호 및 아동노동의 최악의 형태를 방지하는 ILO협약 187조에

7) 물론 장기적으로 WTO체제 하에서 GSP가 인센티브로 작동하기에는 매력이 떨어질 수도 있다. 그러나 여전히 양자적 무역관계가 중시되고 있기에 GSP의 장점이 쉽게 소멸될 것으로 보이지는 않는다.

적용되고 있다. 그러므로 현재 모든 핵심노동기준은 EU의 GSP 속에 포함되어 있다고 할 수 있다.

포함 형태는 모든 핵심노동기준을 준수하는 국가에게 관세를 추가적으로 인하하는 유인(incentive : 당근) 형태와 핵심노동기준을 심각하게 체계적으로 위반할 경우 GSP수혜를 취소하는 억제(disincentive : 채찍) 형태가 있다. 노조는 새로 도입될 GSP는 여기서 제안하는 바와 같이 약간의 개선을 통해서 유인과 억제를 모두 강화해야 한다고 본다. 유인조항은 EU시장에로의 보다 많은 접근 기회를 제공함으로써 GSP수혜국이 노동기준을 준수하게 하고, 억제조항은 GSP수혜국이 핵심노동기준을 장기적이며 심각하게 위반했을 시 최후의 수단을 제공함으로써 양자 모두 유용하다.

마지막으로 최근 상당한 정책적 진보가 있었음을 인정하며 다수의 노동기준(184개의 협약과 194개의 권고)이 적절히 이루어졌음을 지적한다. 그러나 단지 8개의 핵심노동기준을 언급하는 것만으로는 충분하지 않고, EU의 개발정책은 '모든' 노동기준을 촉진해야 할 필요가 있다. GSP라는 무역정책은 위에서 언급한 다른 정책들과 분리되어 생각해서는 안 된다. 핵심노동기준 준수와 연계하여 채찍과 당근이 부과될 때, GSP 무역특혜는 고용을 증진시키고 경제사회 발전을 촉진할 가능성이 있다.

2. 다국적기업 관련 규범 동향

가. 다국적기업에 대한 OECD가이드라인[8)]

전세계 FDI 운동의 담당자는 대부분 다국적기업들이다. WTO에서 국제노동기준을 연계하는 움직임이 답보를 보이는 상황에서 다국적기업들의 행위를 규율하는 새로운 규범이 만들어지고 있는데 그 중 대표적인 것이 OECD이다[9)]. 이 가이드라인은 이를 준수하기로 한 국가에

8) TUAC-OECD의 The OECD Guidelines on Multinationals: A User's Guide에 의존하여 정리함.

기반된 기업들에 대한 좋은 기업 행태(good corporate behavior)를 위한 권고이다. 이를 준수하기로 한 국가들은 30개의 OECD회원국과 아르헨티나, 브라질, 칠레이다. 그러나 이 가이드라인은 전세계적인 기업 운영에 적용되며, 점점 많은 국가들이 이를 수락하는 과정에 있다.

가이드라인의 준수를 위해서 정부는 제대로 작동하며 효과적인 국가접촉처(NCP)를 설립하는 등의 책임을 다해야 하며, 노조와 건설적인 협력을 하여야 한다. 또한 가이드라인의 준수를 위해서 OECD '노조자문위원회(Trade Union Advisory Committee: TUAC)'는 적절하다면 해당국가 노조에게 정부가 조건들을 충족하도록 요구할 것을 촉구할 수 있다. TUAC의 이런 역할 뒤에는 국제자유노련(ICFTU)의 다자간 투자에서의 노동기준 준수를 위한 가이드라인 설정을 둘러싼 지속적인 노력이 있었다(ICFTU, 1998).

1980년대 중반에서 1990년대 대부분의 기간 동안 환경문제에 관한 상당히 구속력이 약한 규정을 도입한 것 이외에 가이드라인은 거의 무용지물이 되었다. 정부들은 점차 기업의 행태를 개선하려하기보다는 투자를 유치하기 위해 노력하였다. 그러나 OECD 다자간 투자협정(MAI)의 채택이 실패로 돌아가 OECD와 정부들에 대한 신뢰성이 저하되자 가이드라인의 '부활(re-awakening)' 국면이 전개되었다. OECD는 1998년 가이드라인에 대한 검토를 시작하여, 2000년 6월 30개의 OECD국가들과 이에 추가하여 아르헨티나, 브라질, 칠레는 보다 효과있는 이행절차를 갖춘 새로운 가이드라인을 채택하였다.

이 가이드라인에서는 첫째, 인권문제가 다루어지고 있으며, 노동권을 넘어 모든 핵심적인 노동기준(결사와 단체교섭의 자유, 아동노동과 강제노동의 폐지, 고용평등)이 현재 다루어진다. 둘째, 정보공개, 뇌물 및 환경에 대한 장이 개정되어 가이드라인의 유용성을 향상시켰다. 셋째, 무엇보다도 이행체계의 강화가 가장 중요한 발전이라 할 수 있다. 국가

9) OECD는 이른바 FDI에 대한 CSR(Corporate Social Responsibility) 규범을 발전시키고 있다. 이는 기업에 대한 윤리강령(code of conduct) 규범과도 같은 차원에서 논의되는데 이에 대한 Global Forum을 2001년에 멕시코에서 개최한 바 있다(OECD, 2001).

접촉창구에 대한 새로운 절차적 지도(new Procedural Guidance for National Contact Points)가 국가 수준에서 가이드라인이 준수될 수 있도록 정부에게 무거운 부담을 지운다. 뿐만 아니라 NCP의 성과에 대한 OECD의 이행감독 역할도 제고되었다.

한편 가이드라인이 준수되도록 압력을 넣는 데 있어 정부가 중심적인 역할을 하지만, 다른 수단들, 가령 언론의 역할 등도 중요하다. 다국적 기업들은 노동착취나 부패혐의, 환경오염 등 자신의 브랜드네임을 손상시킬 수 있는 주장들에 매우 취약하기 때문이다.

이 가이드라인은 1976년 다국적기업들이 지나치게 강해지고 있다는 우려가 있은 후 채택되었다. 그 중 특히 우려가 된 점은 개발도상국에 소재한 OECD국가들의 다국적기업의 행태이다. 이에 대한 대응으로 정부들은 유엔에서 다국적기업의 행동강령에 관한 구속력 있는 문서를 위한 교섭을 시작하였다. 한편으로는 국제노동기구(ILO)가 노동부문에 대한 교섭을 시작하였다. 그러나 1980년대 정치적 상황의 변화로 유엔에서 구속력 있는 문서는 채택되지 못하였고, 고용, 훈련, 근로조건, 산업관계를 다루고 있는 ILO의 '다국적기업과 사회정책에 대한 삼자선언(Tripartite Declaration of Principles on Multinational Enterprises and Social Policy)'이 1977년에 채택되어 비구속적인 문서로서 살아남았다. 이와 동시에 OCED는 '다국적기업에 대한 가이드라인(Guidelines for Multinational Enterprises)'에 대해 1976년 합의하였다. 위의 두 문서는 유사하며 상호 보완적이다.

가이드라인을 준수하기로 한 국가는 자국의 행정부 내에 국가접촉처(NCPs)를 설립하여야 한다. 국가접촉처는 홍보활동, 문의에 대한 처리, 문제해결에 기여해야 하는 임무를 맡는다. 국가접촉처의 형태는 단일의 정부기관이든 다자간 기구든 상관없으나, 노동계・재계・기타 관련 이해단체(NGOs)에게 국가접촉처를 이용할 수 있음을 통고해야 하며, 국가접촉처는 이들과의 관계를 유지해야 한다. 절차 지침은 국가접촉처가 '가시성・접근성・투명성 및 책임성'이라는 핵심기준 하에서 운영되어야 한다고 규정하고 있다. 국가접촉처의 책임성을 제고하기 위해서 국회가 관여하도록 하는 방안이 제안되었으며, 국가접촉처는 매년 '국제투

자와 다국적기업에 관한 위원회(Committee on International Investment and Multinational Enterprise:CIME)'에 그의 활동에 대한 보고서를 제출하여야 한다.

어떤 기업이 가이드라인을 위반하고 있다고 믿어지는 경우, 노동조합이나 다른 당사자는 국가접촉처에 소송을 제기할 수 있다. 국가접촉처는 그 문제를 해결해야 할 의무가 있으며, 영향받는 당사자들을 위한 토론의 장을 마련하거나, 조정, 중재 등을 통한 방식으로 문제를 해결한다.

한편 OECD 다국적기업 가이드라인과 유사한 규범으로 '유엔국제협약(the UN Global Compact)'이 있는데, 이는 인권과 환경에 대한 근본적 기준과 핵심노동기준을 포함하는 아홉 개 원칙에 기초하여 사회적 대화를 촉진하는 도구이다. 이 사회적 대화에는 국제적 노동자와 국제적 사용자 간의 대화가 포함된다. 유엔국제협약의 역할은 ILO 삼자선언이나 OECD가이드라인과는 다르지만, 이들과 양립한다.

나. 다국적기업과 노조의 기본협약

최근 다국적기업들은 자발적으로 윤리강령을 제정하고 이를 감시할 수 있는 제도를 선택할 수 있다는 전제 하에 이른바 'Code of Conduct' 운동을 전개하고 있다(IOE, 1999; OECD, 2000). 특히 다국적기업들의 이런 운동에는 국제적으로 브랜드의 신뢰를 높이는 한편, 세계 곳곳에서 마주칠 수밖에 없는 노조와의 관계를 원만히 이끌어가자는 동기가 있다. 최근 국제무역사무국(ITSs)은 다국적기업들과 '기본합의'에 대해 협상하고 있으며, 이러한 합의의 수는 최근 급속히 증가하고 있다. 이러한 합의에는 노조와 기타 노동자의 권리들이 포함되며, 기업과 관련 노조의 갈등이 심화되기 전에 미리 문제를 해결하는 역할을 한다. 한편, 연금기금과 다른 기관투자가들의 자본시장에서의 영향력은 확대되고 있으며, 몇몇 기금은 기업에 상당한 영향을 미친다. 연금을 운영하는 데 있어서 기업의 행태가 점점 문제시되기 때문에 기관투자가들은 전략적으로 나쁜 기업의 행태를 변화시킬 수 있는 잠재력을 지니고 있다. 노조는 이 부문에서 점차 적극적으로 나서 국제적인 수준에서 협력하고 있

으며, ICFTU, ITSs 및 TUAC는 책임있는 기업 행태에 기초한 노후보장 연금을 위한 연합작업반을 만들었다.

국제노조연합(Global Union Federation)은 여러 다국적기업들과 사회적 대화를 계속하고 있으며, 그 결과 폭넓게 공식적 내지 비공식적인 협약 및 양해(Understanding)를 체결하였다. 기본협약은 다국적기업의 국제적인 활동에 관한 다국적기업과 국제노조연합 간의 합의이다. 골격협약의 기본 목적은 다국적기업과 국제노조연합 간의 공식적인 관계를 계속적으로 설립하여 문제를 해결하고 양자의 이해를 위해 노력하는 것이다.

2003년 7월 기준으로 체결된 국제노조연합과 다국적기업 간 협약의 목록은 다음과 같다.

ICEM agreement with STATOIL
ICEM agreement with FREUDENBERG
ICEM agreement with ENDESA
ICEM agreement with NORSKE SKOG
ICEM agreement with ANGLOGOLD
ICEM agreement with ENI

IFBWW agreement with IKEA
IFBWW agreement with FABER-CASTELL
IFBWW agreement with HOCHTIEF
IFBWW agreement with SKANSKA
IFBWW agreement with BALLAST NEDAM

IMF agreement with MERLONI ELETTRODOMESTICI
IMF agreement with VOLKSWAGEN
IMF agreement with DAIMLERCHRYSLER
IMF agreement with LEONI
IMF agreement with GEA

IUF agreement with ACCOR
IUF agreement with DANONE
IUF agreement with CHIQUITA
IUF agreement with FONTERRA

UNI agreement with TELEFONICA
UNI agreement with CARREFOUR
UNI agreement with OTE
UNI agreement with ISS

그 중 International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers′ Association(IUF)와 그의 지부인 NZDWU(뉴질랜드 낙농노조)가 뉴질랜드에 본점을 둔 Fonterra와 체결한 협약을 보면 다음과 같다.

Fonterra는 세계에서 네 번째로 큰 낙농회사이며, 협약은 IUF 사무총장과 뉴질랜드 낙농노조의 사무총장, Fonterra의 CEO 간에 체결되었다. 협약은 Fonterra가 ILO협약 87, 98, 135, 29, 105, 138, 182, 100, 111호와 같은 국제노동기준을 준수할 것과 다음으로는 Fonterra가 고용에 불리한 결과를 가져오는 사업 변화를 고려하고 있을 때, 노동자들을 대표하는 노조에 대한 의무를 규정하고 있다.

Fonterra는 2001년 10월 두 개의 뉴질랜드 낙농협동조합(co-operatives)과 당시 약 100여 국에 자회사를 가지고 있었던 New Zealand Dairy Board의 합병으로 탄생했는데, 협약은 Fonterra는 해외의 합작파트너에게도 협약상 의무를 통지할 것을 규정하고 있다. 검토위원회는 IUF/NZDWU 및 회사 대표로 구성되며, 매년 만나 협약의 적용과 상호 공통이익의 문제를 검토한다. 다국적기업과 국제협약을 체결하는 것이 Danone식품그룹과 선례가 되는 협약체결을 위한 교섭을 시작한 이래, IUF의 주된 정책이 되고 있다. Fonterra와의 협약 체결로 점점 증가하는 다국적기업에서 건전한 노사 관행을 수립할 수 있는 훌륭한 초석을 마련하였다.

1980년대 말, Danone과 IUF는 Danone과 그 노동자의 사회관계(노사

관계)에 영향을 미치는 다섯 개 부분에 대해 국제협약을 체결하였다. 그 중 가장 중요한 점은 세 개의 ILO협약을 명시적으로 언급한 점이다(결사의 자유와 조직화할 권리(87호), 조직화할 권리와 단체교섭 협약(98호), 노동자 대표체 협약(135호)). 또한 가장 혁신적인 부분은 고용과 관련 조정이 있을 때 따라야 할 협의와 교섭 절차를 마련한 점이다. 또한 남녀고용 평등, 직업훈련, 정보접근의 문제를 단체교섭의 틀 안에서 해결되도록 하고 있다. 실례로, 1998년 프랑스에서 공장철수계획이 있었는데, 지역노조가 IUF와 Danone 간에 체결한 국제협약을 원용하였다. 당시 기업으로 하여금 공장폐쇄계획을 재고하게 하여 매각하는 방향으로 계획을 바꾸었고, 이는 폐쇄계획보다는 훨씬 많은 일자리를 남게 하였다(Baker, 2002).

이 사건 이후에도 IUF와 Danone은 계속해서 협력하여 협상 중에 무엇이 발생하였는지를 자세히 조사하였고, 향후 그러한 상황이 발생한다면 국제협약이 초기 단계에서부터 고려되어야 하며, 양 당사자가 수용가능한 해결책이 모색되어야 한다는 점에 합의하였다. 이러한 기본협약은 다국적기업과 국제노조연합 간에 건설적인 관계를 수립할 수 있다. 그러나 여전히 상당수의 기업들이 국제노조연합 및 그와의 협약을 인정하는 데 적대적인 형편이다.

제3절 경제특구 개발과 노동기준 관련 주요국가 사례

1. 5대 국가사례

가. 아일랜드

1) 배경

1922년 영국으로부터 독립한 아일랜드는 전통적 농업국가로서 1958년 '경제확대 5개년 계획'에서 외자유치를 통한 수출전략을 채택하였다.

그러나 과도한 외자의존으로 인해 음식료, 인쇄 등을 제외한 대부분 산업이 외국기업들에 의해 지배당하게 되었고 아일랜드 기업들은 하청생산을 담당하게 되었다.

외국기업 위주 산업구조의 취약성이 80년대 경제위기로 표출되자 아일랜드 정부는 새로운 산업전략을 모색하게 된다. 해외기업과 아일랜드 기업 간 연계강화와 선도기업 육성을 중심으로 그 전략을 폈으나 80년대 말까지 거시적 경제성과는 개선되었지만 산업경쟁력은 답보상태였다. 90년대 들어 외국인투자 정책과 국내산업 육성정책을 분리하고, 틈새 산업으로서 소프트웨어를 육성하기 시작했다. 특히 투자개발청(IDA)이 외국인투자를 담당하고 아일랜드 산업개발청(Enterprise Ireland)이 국내산업 육성을 담당하는 식으로 역할을 분담하여 경제개발을 이끌었다. 그리하여 2001년에는 약 1,300개의 외국기업이 14만 명을 고용하였다(박재룡 외, 2002). IDA는 외국인투자를 적극 유치하기 위하여 토지, 보조금, 전기, 용수 등 인프라 문제까지 일괄적으로 해결해 주는 '원스톱 서비스'를 제공하고 있다.

유럽의 실리콘 밸리로 불리는 아일랜드의 외국자본 투자유치 요인을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 유럽 최저 수준의 법인세를 들 수 있다. 낮은 법인세는 외국기업들이 아일랜드에 진출하는 가장 중요한 이유 가운데 하나로 지적되고 있다. 현재 아일랜드는 수출 기업들에게 유럽 최저 수준인 10%의 법인세율을 적용하고 있으며, OECD의 권고에 따라 2003년부터는 12.5%로 인상할 예정이나 여전히 가장 낮은 수준이다.

2) 근로조건

아일랜드는 고용법이 법적으로 제시되어 있지 않으며 외국인 투자기업의 경우 투자개발청(IDA)의 고용가이드라인에 의거하여 고용계약을 할 수 있다.

고용계약에 대한 전반적인 법적 정의는 내려져 있지 않으나, 「부당해고법(Unfair Dismissals Act 1977)」에서는 다음과 같이 규정하고 있다 : "고용계약이란 용역이나 도제계약을 의미하는데 그것이 명백하게 표현되었든 암시된 경우든 상관이 없으며, 구술에 의한 표현이건 서면

에 의한 표현이건 모두가 해당된다.”

고용계약은 일반적으로 장기적이고 배타적인 관계를 내포하는 것으로 그 관계 내에서 근로자가 합리적인 지시에 복종해야 한다. 일반법(common law) 하에서 고용계약인가의 여부는 근로자에 대한 사용자의 통제 정도가 관건인 것으로 간주되고 있다. 오늘날 고용계약은 일련의 기준들에 의하여 결정되는 것으로 일반적으로 인식되고 있는데, 그 기준들로는 사용자의 임금 및 사회보험 기여금 지급 여부, 통제 정도, 계약관계에 대한 양 당사자의 진정한 의도 등이 있다. 또한 18세 미만의 미성년자들은 계약을 체결하는 자격이 제한된다.

아일랜드는 고용계약의 서면화 의무를 규정하지는 않고 있으나, 계약내용에 대한 설명서를 근로자에게 제공하도록 하는 법적 장치가 마련되어 있다. 이 내용은 최초에는 『최소 통보 및 고용계약법(Minimum Notice and Terms of Employment Act 1977)』에 포함되어 있었고, 현재는 『고용계약법(Terms of Employment Act 1994)』에 의하여 규정된 것으로 ‘사용자는 고용시작 후 두 달 이내에’ 해당 근로자에게 고용계약과 관련된 상세한 내용을 포함한 설명서를 전달하도록 하고 있다.

아일랜드의 고용법에 의하면 근로시간은 하루 9시간, 주 48시간을 초과하지 않아야 한다고 규정되어 있으나 외국인 투자기업에서는 근로시간은 총 노동시간에 유연하게 조정될 수 있다. 최대 근로시간은 일주일에 평균 48시간이며, 이것은 네 달 평균치인데 이 시간 내에서 근로시간을 조정할 수 있다. 이는 고용계약 체결시 서면으로 작성되어야 하며 반드시 계약 당사자들이 동의한 후에 적용할 수 있다.

야간근로는 모든 성인 근로자들에게 허용되며 여성에 대한 기존의 제한은 철폐되었다. 야간근로시간은 엄격히 제한되어 있는데, 외국인 투자기업을 대상으로 한 야간근무 권고사항을 살펴보면 야간근무란 오후 12부터 오전 7시 사이의 근무를 말하며, 24시간 안에 8시간 이상의 야간근무는 금지하고 있다. 이것은 두 달 평균치로 나타낸 것이다. 특히 위험한 분야에 근무하는 종사자들은 하루에 8시간 이상은 야간근무를 하지 못하도록 특별히 규정되어 있다[10].

10) Ireland Employment Legislation, (www.idaireland.com).

아일랜드는 각 업계의 구체적인 최저임금 수준을 '합동노동위원회(Joint Labor Committee)'에서 규정하고 있으며, 합동위원회나 임금위원회를 통하여 일부 업계를 위한 최저임금을 규정한다. 전체 근로자를 위한 최저임금을 정하는 법규정은 없다. 그러나 일부 공업부문 및 서비스업계에서는 이 부문의 모든 근로자들의 최저임금률과 고용조건을 정하는 제도가 존재한다. '합동노동위원회(Joint Labor Committees)'로 불리는 이러한 제도의 법적 근거는 「노사관계법(Industrial Relations Act 1946)」으로, 이 법은 「노사관계법(Industrial Relations Act 1990)」으로 개정되었다.

합동노동위원회는 노동법원에 의하여 설치될 수 있으며, '기업 및 고용장관(Minister of Enterprise and Employment)'에 의하여 임명된 일부 독립적인 위원들을 포함하여 동수의 근로자와 사용자로 구성된다. 위원회의 임무는 관련 업계의 모든 근로자들과 사용자들이 준수해야 하는, 법적 구속력이 있는 최저임금의 조건을 포함하는 '고용규정명령(employment regulation orders)'을 정규적으로 제정하는 것이다.

고용규정명령은 이해당사자들에게 반대의 기회를 부여한 이후에는 노동법원에 의하여 법적 구속력을 가지게 된다. 현재 다양한 제조업과 서비스업을 포함하는 15개의 합동노동위원회가 존재한다. 얼마나 많은 근로자들이 합동노동위원회의 영향을 받는지는 정확히 알 수 없으나 대략 35,000명에서 60,000명으로 추정된다. 「노사관계법(1990)」의 제44~55항에서는 기존의 합동노동위원회의 역할을 강화하며 위원회가 정한 법정 최저임금의 이행을 개선하기 위한 조치들을 규정하고 있다.

3) 노사관계

아일랜드의 노동조합 운동의 기원은 19세기 초반 직능별 노동조합의 설립으로 거슬러 올라간다. 1894년 최초의 상급단체가 설립되고 그 이후 다양한 조직원리를 가진 많은 개별 노동조합들이 생겨났지만 내분은 거의 없었다. 직능별 노조 이외에 다양한 직업과 분야의 조합원으로 구성된 연합노조, 특정산업 분야에 종사하는 노동자들로 구성된 산별노조, 그리고 사무직 노조가 있다.

회사 내에서 노동자들의 이익을 대변하는 가장 중요한 대표자는 직장 노조대표(shop steward)들로서 이들은 해당 노동조합의 규정이나 관례에 따라 임명 또는 선출된다. 기업 수준에서 이들 노조 대표의 임무나 개입범위를 정한 법규는 없으며, 회사 관례나 사용자와의 교섭에 의해 그 권한이 결정된다. 일반적으로 단체협약에 그 권리와 의무가 명시되는데 임금이나 근로조건에 대한 협상이 대표들의 주된 임무라고 할 수 있다. 직장대표들은 또 생산이나 연장근무와 관련된 문제에 대해 노동자들을 대변하는 기능을 할 수 있으며, 고충이나 징계조치 등의 사안에도 노동조합을 대표한다. 회사의 단체협약에는 직장대표의 정보 접근권과 청문권, 또 공동결정권이 통합적으로 규정될 수 있다.

최근 일부 기업에서는 '노동자평의회(work councils)'가 설치되고 있다. 이 평의회는 어떤 법적 근거에 의한 것이 아니라 주로 민간부문 기업에서 회사 관행상 발전되어 온 보조적인 협의기구이며, 그 임무와 권한이 단체협약으로 규정된다. 노동자평의회 멤버가 모두 직장노조대표인 회사에서는 이들이 협의기구인 동시에 단체협상을 위한 교섭기구로서의 기능을 한다.

1980년대 초 아일랜드는 정치적 불안과 경제적 침체 속에서 노사정간의 협의와 신뢰는 실종되었고 노동운동의 확산, 고 인플레, 노사갈등으로 인한 불합리한 임금상승 현상이 지속되었다. 특히 1970~80년대 중반까지 금융기관, 철도, 항만, 교원노조 등이 거센 투쟁으로 일관하여 노사갈등이 심각한 수준에 이르렀었다. 국제적으로 오일쇼크의 영향과 국내적으로 정치적 불안 및 국가부채의 증대로 IMF관리체제 등 국가부도의 위기가 증대되자, 새로운 경제회생의 전략으로 사회적 협약의 필요성이 노동계로부터 제기되었다.

당시 사회적 협의제도 성립을 위한 아일랜드의 사회적 여건은 우선 아일랜드의 노조 조직률이 약 50% 이상이었고, 더욱이 단일 연합노조(Irish Congress of Trade Union : ICTU)가 전국적으로 단일한 노동조합의 목소리를 낼 수 있었기 때문에 다른 유럽국가들에 비하여 대표성이 높은 편이었다. 그리고 의사결정 과정에서 국가 수준에서 협상이 활성화되는 등 민주적인 정책해결의 토대를 가지고 있었다. 노동자와 사

용자의 조직과 리더십은 안정되어 있고 매우 강하기 때문에 노사정 협의과정을 이탈시킬 만한 총파업은 없었다.

아일랜드의 정부・기업・노조・농업단체는 임금상승 억제와 평화적 갈등 해결에 대한 합의를 도출하고 국가경제 발전을 위한 협력적 관계를 형성하는 데 성공하였다. 1970년대와 1980년대 중반까지 금융, 철도, 항만, 우편, 교원노조를 중심으로 심각한 노사갈등이 있었으나 1985년과 1986년경 GDP 대비 129%의 부가 부채, 실업률 17% 등의 심각한 경제불황과 1987년의 재정적자, 과중한 세금부담, 고금리, 고임금의 경제 악순환은 사회 파트너십을 형성하는 동기가 되었다.

국가경제사회위원회(NESC)는 '발전을 위한 전략 1986~1990'을 수립하였고 노조・기업・정부는 이에 합의하였다. 1987년 10월에 형성된 이 사회 파트너십을 통해 정부・업계・노조・농민단체 대표들이 3년에 한 번 토론회를 개최하여 3개월간 경제정책의 기조와 영향, 이익분배, 소득정책(조세・임금・실업지원)에 대해 논의하였고, 투표하여 결정된 사항에 대해서는 그대로 이행하는 모습을 보여주었다. 정부는 재정 긴축과 소득세 삭감, 기업은 노동・임금조건을, 노조는 임금상승 절제와 산업평화의 원칙을 준수하였다. 아일랜드는 3년마다 노사정 합의를 통해 근로자의 임금인상 상한선을 정해놓는 대신, 개인소득세율을 대폭 내려 소득을 보전해 주는 정책을 취했기 때문에 근로자들이 저항 없이 정부정책을 받아들였고 그를 통해 안정적 노사관계를 유지할 수 있었다.

단체협상은 여러 수준에서 이루어진다. 이른바 노・사・정 3자 차원에서는 1971년부터 아일랜드노동조합회의(ICTU)와 사용자총연합(Federated Union of Employers), 그리고 정부측 대표(이를테면 '국가경제회복계획(Programme for National Recovery, 1987~1990)가 모여 임금과 기업구조 정책에 관한 협약을 도출해 왔다. 비록 이러한 국가적 차원에서 이루어지는 포괄협약의 중요성이 날로 증가하고 있기는 하지만, 단체협상의 권한은 역시 개별 노동조합의 것이며 상급단체인 아일랜드노동조합회의는 조정 역할만 한다.

세부적인 교섭은 대개 기업 수준에서 직접 이루어지며, 국가적 차원의 협약은 개별 상황에 맞게 변형되어 각 기업별 협약에 적용되거나 보

〈표 2-3〉 사회·파트너십 협약 발전 과정

1988~1990 제1차 사회 파트너십 협약	Program for national recovery
1991~1993 제2차 사회 파트너십 협약	Program for Economic and Social Progress
1994~1996 제3차 사회 파트너십 협약	Program for Competitiveness and Work
1997~1999 제4차 사회 파트너십 협약	Partnership 2000
2000~2002 제5차 사회 파트너십 협약	Opportunities, Challenges and Capacities for Choice

자료 : 현대경제연구원(2003).

충된다. 일부에서는 산별, 이른바 산업연대회의나 노동연대위원회 차원의 단체협상이 진행되기도 하는데 이러한 단체협상 기구는 건설, 전기, 금융, 제빵 산업에 존재한다. 강제 규정은 없지만 보통 체결된 협약은 노동법원에 등록할 수 있으며 이 경우에는 체결 당사자뿐 아니라 모든 노동자와 사용자들에 대해 유효하다. 고용부에 등록되고 승인된 단체만이 임금과 근로에 관한 교섭을 할 권한이 있는데 대개 고용부의 인가를 받은 노동조합만이 단체협상을 수행하도록 허가되고 있다. 1990년 법에서 일정 숫자에 달하는 조합원을 갖고 고등법원에 최소한의 공탁금을 낸 단체만이 교섭허가장을 받을 수 있도록 규정하고 있다. 등록된 노동조합만이 확실한 권리와 의무를 갖는 것이다.

또 1990년 법에는 파업에 관한 절차를 규정하고 있는데 다음과 같은 조항이 포함되어 있다[11].

- 노동조합은 파업을 선언하기 전에 해당 노동자를 상대로 파업 찬반 투표를 실시해야 하며, 이 투표절차는 조합 정관으로 규정되어 있다.
- 노동조합은 예상하고 있는 파업시기를 사용자에게 통고해야 한다.
- 어떤 것들이 쟁의행위를 구성하는 요건이며 또한 이슈는 무엇인지

11) 독일노동조합총연맹, 『유럽연합 각국의 노동조합과 노사관계』, 프리드리히 에베르트 재단, 2000.

를 자세히 열거해야 한다.

- 파업기간 중의 평화적인 피케팅에 관한 조항 및 규정

나. 싱가포르

1) 배경

1965년 도시국가로 독립한 싱가포르는 내재적 성장의 가능성이 희박하여 일찍부터 다국적기업 및 외국자본을 유치하는 국제화전략을 시행하였다. 협소한 내수시장과 200만에 못 미치는 인구로 독립한 싱가포르에게 자생적인 경제성장은 한국, 대만 등에 비해 어려운 일이었다. 더구나 말레이시아와의 관계 악화로 인해 독립한 상태이고, 인도네시아에는 수카르노의 사회주의 정권이 들어서게 되어 이웃국가들을 통한 경제성장을 바라기도 어려운 상황이었다.

이런 배경으로 싱가포르 정부는 독립 초기부터 선진국의 다국적기업을 직접 유치하는 정책을 선택하게 되었다. 동남아 화교와의 네트워크 구축, 해외투자의 확대, 다국적기업의 장기투자 유도 등을 통해 협소한 국내시장 및 취약한 제조업 기반을 극복한 싱가포르는 고용효과가 큰 제조업과 금융부문의 외국인투자 유치에 주력하고 고용기준과 분쟁절차에 관한 법률을 제정하는 등 투자여건을 개선하는 데 힘썼다(남덕우 외, 2003).

초기의 제조업, 저임금 중심의 산업구조는 1980년대 초반 석유파동을 겪으면서 고부가가치의 지식정보화 산업과 고임금 중심으로 산업구조를 개편하였다. 그리고 원활한 이행을 위한 연구개발 능력과 고급 엔지니어의 확보를 위해 바이오(Bio) 연구에 대한 규제완화와 자금지원을 통해 바이오산업 관련 스타 과학자들을 전략적으로 유치하고 있으며, 싱가포르 과학단지(SSP) 등을 조성함과 동시에 외국대학과 BT 관련 첨단기술업체 등을 유치하여 바이오 클러스트를 조성함으로써 중국, 말레이시아 등으로 빠져나가는 기업유출을 억제하고 있다.

싱가포르의 외국인기업 유치전략을 간단히 살펴보면 외국기업을 우대하는 조치로 다음과 같은 것이 있다.

- 수출 관련 소득세 90% 10년간 면제
- 법인세 5~10년간 100% 감면
- 지역총괄본부·무역·원유 관련 회사에 대한 조세감면

싱가포르는 외국기업에 대한 차별적인 인센티브보다는 비즈니스·사회문화 인프라가 강점으로 작용하고 있다. 그 예를 들어보면 기업규제의 원칙적 폐지, 영어공용화, 원스톱·맞춤형 행정서비스 제공, 금융·물류·통신 등 비즈니스 인프라 완비, 유연한 고용시스템, 26개의 외국인학교 운영, 최저 수준의 개인소득세 등이 있다.

이 같은 외국기업유치 인센티브를 바탕으로 노동부문을 살펴보면 한 가지 흥미로운 사실을 알 수 있다. 2002년 11월 전경련에서 조사한 '경제특구의 실효성에 대한 주한 외국인기업의 인식조사'를 살펴보면 싱가포르는 홍콩, 상해, 한국, 말레이시아에 비해 고용조건을 제외한 모든 부분에서 1위를 기록한 것으로 나타났다. 고용조건은 상해를 100으로 기준 했을 때 싱가포르는 한국의 62.7에 이어 57.6으로 3위를 나타냈다. 이러한 결과는 외국인투자 인센티브에서 근로자의 최저임금을 바탕으로 하는 중국이나 말레이시아와는 달리, 싱가포르는 풍부한 인프라와 우수한 노동인력 중심의 인센티브를 바탕으로 하여 외국인투자를 유치하고 있기 때문이다. 또 정책의 초점을 국내기업을 육성하는 것보다 근로자의 복지를 향상하는 데 둔 것도 작용한다고 볼 수 있을 것이다.

싱가포르는 소규모 도시국가로서 갖고 있는 인재풀(pool)의 약점을 극복하기 위하여 외국 인력의 활용을 적극적으로 추진하였다. 외국의 스타급 과학자들을 유치하고, 대학과 연계된 생명공학단지 건설 등 자연스런 기술이전을 도모하고 첨단분야의 인재를 집중적으로 육성함으로써 우수한 인재풀 조성에 투자를 아끼지 않고 있다. 또한 적극적인 이민정책을 전개하여 1980년대 초 240여만 명에 불과하던 인구를 2000년에는 400만 명 이상으로 증가시켰다. 유효노동력 확보를 위해 특히 외국인 엔지니어, 비즈니스맨, 학자들이 싱가포르 영주권이나 국적을 취득하는 것은 상당히 쉬우며, 필요에 의한 정식 외국인력들의 입·출국절차는 매우 간소하여 신속한 인력수급을 할 수 있는 장점이 있다. 싱가

포르는 영국의 식민지였던 탓에 영어를 구사할 수 있는 인구가 많아 원활한 의사소통의 장점을 가지고 있어, 이는 외국기업을 유치하는 데 유리한 조건이 되었다.

1992년에 비해 2002년에 전문직, 첨단산업의 고용이 증가하고 다른 제조산업 같은 경우 그 고용 수준이 감소하고 있다. 이는 싱가포르가 제조업 중심 산업에서 지식, 고부가가치 산업으로 나아가고 있는 것을 말해주는 단적인 예라 할 수 있겠다.

2) 근로조건

싱가포르의 법정근로시간은 1일 8시간, 1주 44시간을 초과하지 않으며, 연장근로시간은 주당 1일 4시간, 월 72시간 한도 내에서 가능하다. 어느 특정 주에 48시간을 초과하지 않는 한 2주간 88시간의 범위 내에서 근로시간을 탄력적으로 운용하는 것이 가능하다. 주휴일은 1주에 1일 이상으로 무급이며 공휴일은 유급휴일로서 11일이 있으며 주휴일 또는 공휴일 근무시 각각 100%의 할증임금을 지급하게 된다.

연차휴가는 근속이 3개월부터 1년까지는 7일이 부가되고 이후 추가 근속 1년마다 1일의 유급휴가가 부여된다. 이는 최저 7일에서 최고 14일 한도 내에서 부여된다. 연차휴가의 미사용시 별도의 임금보상(수당)은 없으며, 월차휴가는 특별한 규정이 없고 생리휴가도 없다. 14일의 유급병가휴가를 사용할 수 있으며, 입원이 필요한 경우에는 의사의 소견에 따라 60일까지 연장이 가능하다.

임금 및 복리후생을 살펴보면 임금은 노동의 대가로서 근로자에게 지급되는 모든 보수를 일컬으며, 통상임금은 근로에 대한 대가로서 근로자가 지급받을 권리가 있는 보수의 총액을 말한다. 싱가포르의 노동법은 시간외 근로에 대한 할증임금은 연장근로시 50%, 야간근로시 0%(없음), 휴일근로시 100%의 통상임금을 지급하게 되어 있으며, 최저임금에 대한 법적 강제는 없으나 매년 임금가이드라인을 제시하여 적정수준의 임금이 결정되도록 지도하고 있다. 연도별 가이드라인을 제시함으로써 과도한 임금상승에 따른 기업의 경쟁력 저하를 예방하는 정책을 시행하여 임금 수준은 가이드라인을 참고로 하여 노사간 교섭으로 결정된다.

사용자의 귀책사유에 따른 휴업시 휴업수당 지급여부는 특별한 법규정이 없다.

고용계약을 종료하고자 하는 고용주 및 근로자는 일정기간 전에 문서로 상대방에게 통보해야 하며, 통보 없이 종료하고자 하는 경우에는 그 시간만큼의 임금을 상대방에게 지불해야 한다. 근속 26주 미만인 경우 1일 전에 통보를 해야 하며, 근속 26주에서 2년 미만은 1주일 전에 통보해야 하고, 근속연수가 2년에서 5년 미만은 2주 전에 통보하고, 근속 5년 이상은 4주 전에 통보해야 한다.

고용주가 임금지급일로부터 7일 이내에 임금을 지급하지 않거나, 근로자가 정당한 사유없이 무단으로 2일 이상 결근하는 경우는 계약위반이 되어 계약 종료가 가능하다. 퇴직위로금은 5년 이상 근속한 경우에 청구가 가능하나 그 수준에 대해서는 특별한 규정이 없으며 상호 협의하여 결정하게 되어 있다. 고용조정(정리해고)의 경우 근속 3년 이상인 근로자는 고용주에게 위로금의 청구가 가능하나 그 수준은 상호 협의하여 결정하는 것이 가능하다. M&A・사업양도양수・자회사 설립 등의 경우에 고용주는 근로자를 자회사나 관련 회사 혹은 전혀 새로운 타회사에 근로관계를 이전시킬 수 있다. 이 경우 근로자 및 노동조합에 근로관계 이전 및 근로조건에 대해 사전 설명을 실시하여야 하며 기존 근로조건은 유지되고 근속기간도 계속 인정된다. 부당해고의 경우 근로자는 1개월 내에 노동관청에 서면으로 진정하는 것이 가능하다.

여성 근로자의 근로조건에 대해 알아보면 근로시간에 대해서는 근로시간 조정, 야간근로・휴일근로 배제 등 여성을 배려하는 법규정이 없으며 남성 근로자와 동일하다. 출산휴가는 180일 이상 근속하는 경우에만 8주(산후 4주)의 유급휴가(통상임금)를 부여하게 되어 있다. 출산휴가 기간 중에는 해고가 금지되며 생리휴가는 없다(백상호 외, 2003).

3) 노사관계

싱가포르의 이민정책 및 다국적기업 유치가 자유롭기 위해서는 무엇보다도 노동조합의 협조가 필수적이다. 안정적인 노사관계는 어느 나라에서나 원활한 경제성장을 위한 필수전제조건이다. 그런 면에서 싱가포

르의 노사관계는 상당히 특이하다고 할 수 있다.

싱가포르의 집권당인 국민행동당(PAP)은 사회주의적인 성향을 갖고 출발했으며, 정권 출범 초기의 정치적 특수성 때문에 노동조합은 중요한 정치세력으로 남아 있다. 전국노조위원장은 무임소(無任所) 장관으로 각료직을 갖고 있고 유럽식의 산별노조도 존재하고 있으며, 관리직 간부들도 노조에 가입되어 있을 정도로 노조는 광범위하게 조직되어 있어 강성노조의 색채를 띠는 것 같으나, 실질적으로 싱가포르의 노조는 정부의 일부분이 되어 있는 느낌이다. 외국기업들이 사업을 하는 데 있어 노조는 고려의 대상이 되지 않는다. 근로자들의 해고가 자유롭고 기업이 노조를 직접 상대하는 일은 거의 드물기 때문에 기업은 정부와의 협조하에 안정적인 경영을 유지할 수 있다. 싱가포르의 노동정책은 투명한 공공정책과 기업의 경영활동을 바탕으로 노동조합의 불법적인 파업을 엄격히 제한하고 강력히 대처함으로써 사업장에서의 무분규상태를 지속하여 유리한 노동환경을 조성하고 있다. 노사간 자율적인 협의 및 결정을 준수하되, 기업경영에 악영향을 미치는 노동조합의 활동이나 기업의 부정, 부패에 강력한 통제와 처벌로 대응하고 있으며, 사용자의 부당노동행위도 엄격히 규제하여 노사관계에 대하여 엄정히 법집행을 함으로써 안정적인 노사관계를 유지하고 있다.

이러한 관계를 유지할 수 있는 가장 큰 이유는 PAP 정부가 강성노조 세력을 축출하고 근로자의 복지향상을 정책의 초점으로 두었기 때문이다. 내생적 발전의 가능성이 희박하여 외국투자 유치가 필수였던 것을 당연한 것으로 받아들였고, 정부 또한 경제성장 과정에서 나타나는 위화감을 없애기 위하여 국민주택사업을 적극적으로 전개하여 자본주의 국가 중 가장 높은 국민주택 보급률을 가지게 되었다(남덕우 외, 2003).

노동조합 설립시 근로자 7인 이상이 발기하여야 하며, 설립 후 1개월 내에 행정관청에 노동조합 등록신청을 하고, 행정관청은 심사 후 조합으로서 결격 사유가 없을 경우에만 노동조합 등록증을 교부한다. 결격 사유가 있을 경우 보완을 요구하거나 등록을 거부할 수 있으며, 사후적으로 등록을 취소하거나 철회하는 것도 가능하다. 기업별 노동조합이 일반적이다.

노동조합 전임자의 임금은 노동조합 조합비에서 지출하며 노동조합의 정치활동에 대해서는 노동관계법에 명문 규정이 없다. 1980년 이후 정부·정당과 노동조합 간의 목표를 일치시키고 연대를 강화하기 위하여 정부와 국민행동당 및 조합 간에 연락위원회를 설치하고, 정당과 노동조합간의 협력체계를 제도화하기 위하여 인사교류를 실시 중에 있다.

노동조합은 사용자에게 인사 및 경영권에 관한 사항에 대해서는 단체교섭을 요구할 수가 없으며 근로조건(임금, 근로시간 등) 개선 등에 관한 사항에 한하여 교섭요구가 가능하다. 정당하게 체결된 단체협약의 유효기간은 통상 2·3년이며, 쟁의중 사용자의 대체근로 가능 여부에 대해서는 특별한 규정이 없다. 등록된 노동조합은 조합원 다수의 비밀투표에 의한 동의를 얻지 않고는 집단적인 행동(쟁의행위)을 할 수 없으며, 관련 법률에 위배되는 행동을 하는 경우 노동조합뿐만 아니라 참가한 조합원에 대해서도 벌금형을 부과하게 되어 있다.

노동쟁의는 당사자간 교섭, 행정기관에 의한 화해 및 조정, 노동법원에 의한 중재 순으로 해결하고 있다. 노동쟁의가 있는 경우 노사는 1차적으로 협상가(commissioner)로부터 7일의 기간 동안 조언을 받을 수 있으며 합의가 이루어지지 않는 경우 조정절차가 진행되게 된다. 조정에 의해 합의되지 않는 경우 노사는 노동조정법원(Industrial Arbitration Courts)에 중재를 요청하여 그 중재결정으로 최종 합의를 도출하며 노사 각각 10명의 위원(Panel)으로 구성된다(백상호 외, 2003).

다. 멕시코 '마킬라도라'

1) 배경

멕시코인들의 미국 남부지방 취업을 허용하는 멕시코-미국 간 협정이 1964년에 종료되면서 실업문제가 대두되자, 멕시코 정부는 1960년대 중반 외국자본을 유치하여 일자리를 창출하기 위해서 마킬라도라 제도를 시행하였다. 해외기업, 특히 미국기업 유치를 통해 실업문제를 해결하고자 1965년부터 '보세가공지역'을 의미하는 마킬라도라(Maquiladora)를 조성하였다.

마킬라도라는 페소화가 과대평가되고, 아시아에 비해 임금 수준이 높았던 1966~83년간에는 보세가공지역으로서 매력이 낮아 뚜렷한 발전이 없었으나, 1984년 이후 페소화가 실세가치 수준으로 떨어지고 아시아 국가들의 임금이 높아지게 되자 마킬라도라는 비약적으로 발전하였다. 현재 GM, 포드, 모토로라, NEC 등 마킬라도라 입주기업들이 멕시코 총수출의 48%, 총수입의 34%를 차지하고 있다.

마킬라도라는 지역제한을 완화 내지 철폐하고 투자 인센티브를 강화함으로써 외국자본 유치에 치중하였는데, 당초 북부 국경지역 20㎞ 이내로 한정되었던 지역제한이 1971년에는 해안지역으로 확대되었고, 1972년에는 국내 전체로 확장되었다. 1989년 외환위기 타개책으로 전향적인 신(新)마킬라도라법을 제정하여 외국인의 투자지분 상한선을 폐지하고 인센티브 제공을 강화하였다.

1994년 북미자유무역협정(NAFTA) 체결 후에는 역내의 자유무역이 허용되어 각종 특혜가 자동 소멸되었으나 1998년 '신 마킬라도라 제도'를 시행하여 전기・전자・자동차・섬유 등 22개 산업에 대해 저관세 적용 등으로 우대하여 외자유치를 하고 있다(박재룡 외, 2002).

멕시코의 마킬라도라가 외국자본에게 매력적인 이유는 미국이라는 거대한 시장과의 거리적 인접성으로 인한 물류비 절약과 값싼 노동력 때문이다. 그러나 최근에는 중국의 부상으로 인해 임금면에서 경쟁력이 떨어지자 많은 기업들이 중국으로 이전하고 있으며, 이는 대규모의 실업을 가져와 멕시코 마킬라도라 산업의 지속가능성에 대한 우려의 목소리가 커지고 있다. 멕시코 마킬라도라 수출위원회에 따르면 2001~2002년 기간 동안 멕시코 마킬라도라 지역에서 철수한 기업 중 34%가 중국에 자리를 잡은 것으로 조사되었다. 이 같은 생산기지 이전의 주요 원인은 관료적인 복잡한 행정절차, 치안문제, 인프라 부족, 임금문제 등이다. 그 결과 멕시코 마킬라도라 지역이 중국과 같은 경쟁국과 비교해 경쟁력을 점점 상실하고 있는 것으로 평가된다.

멕시코 마킬라도라 산업에 진출한 기업들은 전체 비용 중 40%가 행정규제, 교통 물류비용, 보안문제, 임금 등에 소요되고 있는 데 반해(임금은 10%에 불과), 중국 진출시 이 분야에 소요되는 비용은 17%에 불

과한 실정이다. 멕시코에서 철수한 기업들은 중국뿐만 아니라 중미, 말레이시아, 대만, 필리핀, 체코 등으로 이전한 것으로 조사되고 있으며, 2002년 7월에는 미쓰비시가 멕시칼리에 있는 컴퓨터 모니터 공장을 철수하기로 해 1,200명이 실업 위기에 처해 있다. 마킬라도라의 경우 입주한 외국기업이 대부분 제조업 중심이라 공장의 철수는 대규모 실업과 직결되므로 이러한 연속적인 외국기업의 공장 철수는 멕시코 경제를 위태롭게 하고 있다. 또한 미국 경기침체에 따라 미국으로의 수출 수요가 축소됨에 따라 수출기업들의 해고와 기술적 파업이 증가하였고 기업이 파산하거나 정리되는 경우도 속출하였다. 이들 기업 대부분은 수출 마킬라도라 산업체, 제조업체, 자동차 및 부품업체, 건설업체들이었다 (Centro, 2002a: 112).

멕시코에는 현재 매년 125만 명의 신규 노동인력이 노동시장에 진입한다. 그렇지만 2001년에 새로 창출된 일자리 숫자는 불과 40만 개에 불과했다. 결국 젊은 노동력 85만 명은 국내 노동시장에 흡수되지 못하는 것이다. 게다가 이미 누적된 실업과 불완전 고용인구도 상당한 숫자이다.

2) 근로조건

마킬라도라의 노동시간은 최대 8시간을 초과할 수 없으며 초과근무자는 법적 시급률의 두 배를 보상받아야 한다. 초과 근무시간은 주당 9시간을 넘을 수 없다. 최저임금은 국가와 노사정을 대표하는 Regional Wage Commission에 의해 연간으로 설정되고, 2001년 1월부터 시행되고 있는 일(日) 단위의 최저임금은 각 지구에 의해 구분된다.

A지구에서는 일단위 최저임금이 40.35 달러인데 이 지구에 속하는 도시들은 Baja California와 Baja California Sur에 있는 모든 도시와 Mecxico City 등이다. B지구에서는 37.95 달러이며 이 지구에 속하는 도시들은 Guadalajara, Monterrey, Apodaca 등이 있다. C지구에서는 35.83 달러이며 이 지구에 속하는 도시들로는 Cuernavaca, Chihuahua, Oaxaca, Pachuca 등이 있다.

멕시코는 1982년 이후 실질임금이 크게 하락하였는데 그 이유는 제조

업부문의 취약성과 서비스부문의 증가, 여성 노동자의 증가, 비공식부문의 증가, 비숙련 노동자의 증가 등으로 요약할 수 있다.

사회보장제도는 모든 근로자들이 의무적으로 가입토록 되어 있는데 산업재해수당, 육아보육수당, 의료보험 혜택, 장애인・노령 및 유가족수당 같은 것들을 제공한다. 이러한 네 가지 보상은 사회보장제를 보완해 주며 비용은 종업원과 고용주가 다른 비율로 부담한다[12].

3) 노사관계

멕시코의 노동조직 약화현상은 노동부문에서 국가의 보호약화와 기업의 유연화 공세에 기인한 것으로 100만 명 이상의 노동자가 밀집해 있는 멕시코 마킬라도라의 경우 북미자유무역협정(NAFTA)에 근거한 법률을 적용한다. 이 법에 따르면 미국 자본에 유리한 권한을 부여하고 손해를 입을 경우 멕시코 정부가 배상해야 하므로 멕시코 정부는 노조설립과 임금 인상 억제를 지도해 왔다. 마킬라도라 거주 노동자들의 임금은 하락해서 1995년 제조업 시간당 임금이 1975년과 일치하게 되었다. 1975년의 임금은 그나마 미국 노동자의 1/4이었지만 1995년에는 1/12에 불과하다. 이러한 상황에도 불구하고 멕시코의 노조들은 관변노조의 성격이 강해 적극적으로 기업의 유연화 전략에 맞서지 못하고 있다. 2000년에 출범한 FOX 정부는 기존의 멕시코 노사관계를 개혁하기 위하여 노동법령을 새로 제정하는 등의 방법을 강구하고 있다(이성형, 2001).

라. 중국 상하이시 푸동지구

1) 배경

1978년 이후 지속되어 온 중국의 대외시장 개방정책과 그에 따른 외국인직접투자 증가는 최근의 WTO가입과 함께 더욱 가속화될 전망이다. “중국의 개혁 성공과 러시아의 실패는 경제특구 설치와 운영방식의 차이에서 기인했다” (J.M.Litwack)고 할 정도로 중국은 경제특구를 통

12) Doing Business in Mexico 2001.

해 비약적인 경제발전을 해 왔다. 1979년 외자도입을 위해 선전, 주하이, 산터우, 샤먼에 경제특구를 설치하기 시작하여 1984년 상하이를 개방도시로 지정하고 1991년에는 푸동지구를 경제특구로 지정하는 등 그 범위를 확산시키고 있다.

중국의 경제특구는 다른 나라들의 경제특구와는 상당히 다르다. 경제특구는 알려진 바와 같이 투자를 촉진하기 위해서뿐만 아니라 일정 정도 통제를 하면서 시장경제에 대한 실험을 하고, 바람직한 것으로 보이면 적절한 시기에 이를 다른 지역으로 확대할 목적으로 계획되었다. 투자를 촉진할 목적으로 일정 인센티브를 제공한다는 점에서는 다른 국가의 EPZs와 공통이나, 중국의 경제특구는 산업공단(industrial parks) 이상이다. 즉 주거지, 통신・오락 시설, 교통 인프라, 교육・의료 및 기타 사회적 서비스 등 일상적 생활시설을 모두 갖춘 완전한 도시 혹은 지역이다. 그에 따라 다른 국가의 미비한 EPZs에서 흔히 겪게 되는 사회적 문제들을 피하는 데 유리하다. 도시규모(city-scale)의 특구는 보다 완전하고 통합된 투자를 촉진하고, 통합된 투자활동을 수행하며, 전후방연계를 쉽게 하는 이점이 있다.

현재 중국에는 다음과 같은 일곱 가지 유형의 특구(zones)가 있다.

- 선전(深圳)이나 하이난(海南)과 같은 경제특구로, 종종 자유무역지대나 수출자유지역, 과학단지(high-tech or science parks)를 포함한다.
- 톈진과 같은 경제기술 개발지역
- 최첨단 기술지대
- 연안 개방도시
- 연안 개방경제지구
- 내륙 혹은 국경도시
- 푸동(浦東)지구

해외투자의 형태는 다음과 같다. 각각 특정한 과세 및 투자상의 인센티브를 누리며 다른 조건에서 활동한다.

- 대표 사무소: 시장조사나 상담을 포함하여 준비작업 내지 보조작업만을 수행한다. 정부의 해당 기관을 통하지 않고서 직접적으로 중국의 직원을 모집할 수 없고, 국내 고객으로부터 돈을 받을 수 없다.
- 순수 외국 소유 기업: 대외무역경제합작부의 승인을 얻어야 하며, 일부 산업에는 인정되지 않을 수도 있다. 대개 50년 이하로 수명이 제한적이며, 활동하는 기간 내에 등록된 자본을 줄일 수 없다.
- 주식 상호 합작 회사(equity joint ventures): 대외무역경제합작부의 승인을 얻어야 하며, 외국인의 기여분(contribution)이 적어도 25% 이상이어야 한다(또한 대개 50% 이하여야 한다). 자본 기여분은 합작회사가 활동하는 동안에는 되돌려 받을 수 없다. 이윤공여는 투자에 비례해서 이루어지며, 수명이 제한적이다.
- 협력적 상호 합작 회사(cooperative joint ventures): 적절한 기관의 승인을 얻어야 하며, 특정 계약을 바탕으로 한다. 외국측 파트너는 설비, 현금 등을 제공하고, 중국측 파트너는 토지와 건물을 제공할 수 있다. 파트너들은 별개로 세금을 부담한다.
- 경영 계약: 관광산업 등에서 이용되며, 비교적 단기간의 계약이다. 비우호적인 과세가 부과된다.

점점 많은 기업들이 합작회사 형태보다는 완전 외국소유 기업으로 설립되고 있으며, 1997년 처음으로 완전 외국소유 기업의 수가 합작회사의 수를 넘어섰다. 이는 부분적으로는 점진적인 중국 경제의 개방에 기인하며, 또한 부분적으로 중국측 파트너 없이 '홀로서기(let it alone)'를 할 수 있다는 투자가들의 자신감이 커진 것을 반영한다.

<표 2-4>에는 1979년부터 1997년까지의 중국으로의 해외투자 유입의 흐름이 자세히 나타나 있다. 흥미로운 점은 사업의 수는 감소했으나(1993년 83,437개로 최고치에 이른 후 1997년 21,001개로 감소), 실제 사용된 투자 자본의 양은 계속 증가한 점인데, 이는 자본집약적인 사업이 증가했음을 말해준다. 약속된 해외자본의 총량은 감소했으나(1995년 910억 달러에서 1997년 510억 달러로), 실제 사용된 자본의 양은 계속

〈표 2-4〉 중국 : 해외자본의 이용

	사업수	약속된 해외자본총량 (10억 달러)	실제사용된 해외자본의 총량(10억 달러)
1979~82	920	4.958	1.769
1983	638	1.917	.916
1984	2,166	2.875	1.419
1985	1,037	6.333	1.956
1986	1,498	3.330	2.244
1987	2,233	3.709	2.314
1988	5,945	5.297	3.194
1989	5,779	6.600	3.393
1990	7,273	6.596	3.487
1991	12,978	11.977	4.366
1992	48,764	58.124	11.008
1993	83,437	111.436	27.515
1994	47,549	82.680	33.767
1995	37,011	91.282	37.521
1996	24,556	73.276	41.726
1997	21,001	51.003	45.257
전 체	304,821	520.393	221.852

자료 : ILO, *Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation*, 1999에서 재인용.

증가하였다(1995년 375억 달러에서 1997년 452억 달러로).

<표 2-5>는 비록 홍콩 자본 중 많은 부분이 홍콩이 아닌 다른 곳에서부터 홍콩을 우회하여(통과하여) 온 것일 수 있기는 하나, 상당한 양의 투자가 홍콩(54%)에서부터 왔음을 나타낸다. 홍콩 다음으로는 일본, 대만, 미국, 싱가포르 순이다.

해외투자는 중국의 산업 발전에 있어 매우 중요한 요소이다. 이러한 기업들이 약 1,800만 명을 고용하고 있으며(광둥성만 해도 1,000만 명이다), 1997년에는 749억 달러의 수출을 이뤘으며, 이는 총수출의 41%에 해당한다. 수출품목의 구성이 변화되고 있는데 이는 생산이 점차 고부가가치화되고 있음을 반영한다. 전자제품 수출은 1996년 215억 달러에

서 1997년 250억 달러로 증가하였다. 직물 수출은 1997년 460억 달러, 의류 수출은 320억 달러에 달하였다. 1998년 수출환급세가 11%에서 15%로 증가함에 따라 더욱 증가하고 있다.

중국 정부는 계속해서 개방지역을 확대하고 있어, 이제 그 수는 약 1,500개에 이르며 연안에서 내륙 쪽으로 확대되고 있다. 생산성이 높은 해외투자는 15%의 감소된 법인세를 적용받을 자격이 있다. 해외투자 기업이 10년 이상 영업할 계획이라면, 처음 이윤을 낸 해부터 2년간 법인세가 100% 면제되며, 그 후 3년간은 50% 감면된다. 5년이 지난 이후에도 산출가치의 70% 이상이 수출된다면 10%의 세금이 부과된다.

중국 정부는 계속해서 투자환경을 개선하고 있다. 해외투자에 개방된 산업에 대한 지침(A Guide directive on industries open to foreign investment)이 1998년 초에 발간되어 정부의 지원을 받는 사업에 대한 관세와 수입 관련 부가가치세 면제의 근거를 제공한다. 이러한 인센티브가 적용되는 범위는 다음과 같다.

〈표 2-5〉 중국 : 국가 혹은 지역별 해외자본의 출처

국가/영역	사업수	실제사용된 해외자본의 총량(단위 10억 달러)	전체에서의 비중(%)
중국의 홍콩	171,117	119.926	54.06
일본	16,404	18.512	8.34
중국의 대만	38,047	18.350	8.27
미국	24,436	17.534	7.90
싱가포르	7,431	8.773	3.95
대한민국	9,870	5.759	2.60
영국	2,104	5.365	2.42
마카오	5,900	2.906	1.31
버진아일랜드	914	2.705	1.22
독일	1,724	2.701	1.22
기타	26,874	19.321	8.71
전 체	304,821	221.852	100.00

자료 : ILO, *Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation*, 1999에서 재인용.

- 새로운 농업기술, 농업발전, 에너지, 교통 및 원자재
- 최첨단 기술, 선진기술, 생산성을 향상시키고 에너지를 절약하며 경제적 이윤을 높이며 시장수요를 충족시키는 최신 장비와 도구
- 국제시장 수요를 충족시키거나 새로운 시장을 개척하고 수출을 증가시키는 사업
- 중국 중부 및 내륙 지역의 자원과 노동을 최대한 이용하는 사업

상하이의 푸동지구는 남부 광둥성의 경제특구보다 10여 년 늦게 시작되었지만 중국의 대표적 경제특구로 인식되고 있으며, 태평양 서안의 금융, 무역의 중심지로 육성하겠다는 원대한 구상 속에 추진되어 과거 위탁가공 및 노동집약적 산업 위주의 경제특구와는 차이를 보이고 있다.

총 1억 6천만 평(533㎢)을 특구로 지정하여 국내외 기업을 유치하고 푸동을 집중 육성한 뒤에는 상하이, 나아가 중국 전역으로 확산시킨다는 전략 아래 생산, R&D 및 물류의 허브로 육성하겠다는 계획을 보이고 있다. 외국인투자 유치는 사회간접자본시설 분야의 에너지, 교통, 도시기반시설, 환경개선에 주력하고 있으며, 공업분야의 자동차, 통신설비, 발전 및 플랜트 설비, 석유 및 정밀화학, 가전, 철강 등의 기존 공업분야 외에 컴퓨터, 집적회로, 생명공학, 신소재, 건축자재, 환경보호 설비와 기타 분야로 신기술 영농, 수출상품 제조 등이 포함된다. 이러한 유치분야들은 푸동의 개발구별로 집중되어 유치되는데, 루자쭈이는 금융, 무역, 증권, 보험 등을 유치하여 상하이의 첨단 금융, 무역지역으로 육성되고 있다. 진차오는 하이테크산업을 중심으로 한 수출가공지역으로 육성되고 있으며, 와이가오차오는 국제 자유무역지대로서 황포강을 따라 형성된 부두를 바다로 옮기는 계획을 수립하고 1,000억 위안을 투자할 계획이다. 마지막으로 장강은 하이테크 기술개발지역으로 유전자, 생물의학 등 BT, IT 등의 투자를 유치하고 있다. 중국은 이와 같은 경제특구의 도입으로 외국자본을 유치하여 최첨단 지식산업으로의 경제발전을 도모하고 있다.

중국의 경제특구는 그 수가 매우 많아 유치조건이 다르나, 상하이시

의 푸동지역을 중심으로 설명하자면 중국의 기업소득세, 즉 법인소득세는 30%이나 푸동에 입주하는 기업들에는 다음과 같은 우대조치를 하고 있다. 생산활동에 종사하는 기업에 대해서는 24%의 세율로 기업소득세를 징수하며, 각종 개발구나 푸동지역에 소재하고 생산활동에 종사하는 기업에 대해서는 15%의 세율로 기업소득세를 징수한다. 생산활동 종사 기업으로 경영기간이 10년 이상인 기업에 대해서는 이익발생 1~2차 연도의 소득세를 면제하고 3~5차 연도에는 50%를 감면한다. 첨단기술 기업에 해당할 경우 기본 감면 기간 후 3년간 추가 50% 감면하나 감면 후 세율이 10% 이하일 경우 10%로 납부한다. 중국에 진출한 합작업체가 획득 이윤을 중국 내에 재투자하고 합작 기간이 5년을 초과할 경우 기납부금의 40%를 환급하고, 외국투자기업에 대해 종업원 고용자주권을 보장하여 외지인 모집의 자유를 부여하고 개별적 고용계약을 인정하며 고용계약 해지의 자유도 보장하고 있다.

2) 근로조건

중국은 1992년 이후 사회주의 시장경제를 채택하면서 노동정책도 전통적인 인치(人治)를 지양하고, '법(法)에 의한 지배'의 확립을 적극 추진 중이다. 노동법규 적용을 강화하고 법규정비를 추진 중이며 이는 1995년 1월부터 시행되고 있는 중화인민공화국 노동법이 바탕을 이루고 있다(백상호 외, 2003).

중국 정부는 외국투자기업에 대해 종업원 고용자주권을 보장하고 있다. 외상투자기업 노동관리규정 제5조를 보면 "기업은 국가의 관련법률, 행정법규에 따라 근로자모집 일시, 조건, 방식, 인원수를 자주적으로 결정한다. 기업은 근로자 모집시 기업소재지 노동부문이 확인한 직업소개센터(또는 직업소개소)에서 모집할 수 있고, 현지 노동행정 부서의 동의를 얻어 직접 모집하거나 타지방에서 모집할 수 있으며, 현지 노동부서의 동의를 얻어 직접 모집하거나 타지방에서 모집할 수도 있다. 기업은 근로관계를 해지하지 않은 근로자를 모집하지 못한다. 아동직공의 채용은 금지한다."라고 명시해 놓고 있다. 업종에 따라 일정비율 이상의 중국인 고용을 의무화하는 경우가 일반적이나 최근에는 적극적인 외자유

치를 위해 많은 자율권을 부과하고 있다. 성(省)이나 도시간 인구 이동을 통제하고 있는 나라임에도 불구하고 외국투자기업에 대해서는 외지인 모집의 자유를 부과하는 것은 매우 파격적인 조치이다. 상하이시 인력으로 충당할 수 없을 경우 상하이시 인력의 부족상황, 상하이시 이외의 인력(외지인)을 위한 기숙사 확보 등의 서면 자료를 첨부하여 당해 지역 노동국에 신청하면 외지인 채용이 가능하다.

최근에는 개별적 고용계약을 중시하고 고용계약 해지의 자유도 보장받고 있다. 외상투자기업 노동관리규정 제8조와 제11조를 보면 이를 알 수 있다. 제8조 근로계약은 근로자 개인이 기업과 서면형식으로 체결한다. 노조(노조가 없을 때는 근로자대표를 선출하여야 한다)는 근로자를 대표하여 기업과 근로보수, 근로시간과 휴가, 노동안전보건, 보험복지 등의 사항에 대해 협상을 거쳐 단체계약을 체결할 수 있다. 근로계약, 집단계약의 내용은 국가의 관련법률, 행정법규에 부합하여야 한다. 제11조는 근로계약 해지에 대해 명시하고 있다. 제11조 다음 각 호에 해당하는 사유 중 하나가 있으면 기업 또는 근로자는 근로계약을 해지할 수 있다.

1. 근로계약 당사자가 협상하여 의견이 일치한 경우
2. 시용기간 내에 채용조건이 부합하지 않음이 증명되거나, 근로자가 근로계약을 이행하지 않거나, 작업규율과 기업이 법에 의해 제정한 규칙과 제도를 중대하게 위반하거나 노동교양 또는 형사처벌을 받은 경우
3. 기업이 폭력, 위협, 감금, 또는 인신의 자유를 해치는 행위를 하거나, 기업이 근로계약을 이행하지 않거나 국가의 법률과 행정법규를 위반하여 근로자의 합법적 권익을 침해할 경우

제12조는 다음과 같은 사유 중 하나가 있으면 기업이 노조의 의견을 청취한 후 근로계약을 해지할 수 있음을 규정하고 있다. 단. 해고시에는 30일 전에 서면형식으로 근로자 본인에게 통지해야 한다.

1. 근로자가 질병 또는 업무외적 부상으로 인한 치료기간 만료 후에도 원직종에 종사할 수 없거나 기업이 별도로 배치하는 직종에도 종사할 수 없는 경우

2. 교육을 시켜 직종을 변경한 후에도 근로자가 여전히 업무수행 능력이 없는 경우
3. 근로계약 체결시에 근거로 했던 객관적 상황에 변화가 발생하여 원근로계약을 이행할 수 없게 되고, 근로계약 변경을 위한 쌍방의 협상이 결렬된 경우
4. 기타 법률, 법규에 규정한 상황이 발생한 경우

외국투자기업이 필요로 하는 노동자, 전문 기술자와 경영관리자(고급 관리요원을 포함)는 기업이 사회에서 공개적으로 모집, 초빙하거나 중국측 합작 파트너가 추천하는 사람 중에서 선택할 수 있다. 또한 기업의 인력채용을 상하이 시정부가 지원하기도 한다. 각 기업에서 필요로 하면 직업소개센터에서 정보를 모아서 투자회사에 제공하고 기업이 판단 후 필요한 인력을 채용할 수 있다. 고급 인력의 경우 개인적 사항에 대해 상하이 정부내 인사국에서 회사관계, 가족관계 등을 별도로 관리하고 있어 기업측이 필요한 자격 요건을 제시하면 고급 인력을 추천, 제공받을 수 있다.

특히 고급 인력에 대해서는 철저한 성과급제 적용을 유도하고 인력의 이동에 별다른 제약을 두지 않는 것이 특징이다. 기업이 중국의 국내에서 필요한 인력을 구하지 못할 경우 정부 관료가 직접 기업 관계자와 홍콩까지 가서 필요한 인력을 선발해 오는 일이 있을 정도로 기업의 인력수급지원에 대해 발 벗고 나서고 있다.

중국측 기업과 외국측 합영기업은 수요에 따라 원기업의 종업원을 선발, 채용할 수 있다. 또한 외국투자기업이 계약서와 관련 규정에 따라 종업원을 해고하는 데 대해 어떠한 부문, 단위나 개인도 간섭할 수 없다. 고용계약서를 체결할 시에는 근로자와 회사, 직업소개소 삼자가 고용계약서를 체결하기 때문에 근로자가 계약기간이 끝나기 전에 근로계약을 위반하면 직업소개소가 배상하도록 함으로써 고용계약성의 안정성을 보장해 주고 있다. 이와 같은 푸동의 고용조건은 가장 매력적인 유치 인센티브로 외국투자기업들에게 작용하고 있다.

근로자는 1일 8시간, 1주일 40시간의 근로를 초과할 수 없으며, 설(1월 1일), 노동절(5월 1~3일), 건국기념일(10월 1~3일) 및 법정공휴일은

휴무하여야 한다. 특히 근로자의 고용조건은 기업의 자율에 맞겨져 있는데 근로자의 채용조건, 인원, 방법 등을 자율적으로 채용하여 결정할 수 있으며, 근로자와 노동계약을 체결한다. 기업은 상하이시의 호구를 가진 자를 채용하여야 하며, 근로자는 기본적으로 최저 만 16세 이상이면 가능하나 유독성물질 관련 작업, 과도한 육체노동이 필요한 경우 만 18세 이상이어야 한다. 근로자와 계약체결시 실습기간을 둘 수 있으며, 실습기간은 최장 6개월을 초과하지 못한다(백상호 외, 2003).

근로자의 급여나 상여금 등은 기업이 자율적으로 결정하되, 국가나 상하이시 정부의 최저임금 수준 이상으로 하여야 한다. 실질적으로 중국의 최저임금기준은 중국보다 생활비가 더 적게 드는 베트남, 캄보디아와 비교될 정도로 매우 낮은 수준이며 최저임금 기준이 매우 분산되어 있다. 중국 도시 중에서 가장 높은 최저임금을 가진 스촨지방의 1999년 기준 최저임금은 42달러였다. 그에 비해 경제특구의 최저임금은 상당히 높은 수준에서 책정되었다고 할 수 있다. 2000년 12월을 기준으로 상하이시 월 최저임금은 445위안(54달러)이며 시간제일 경우 시간당 최저임금은 2.66위안(0.3달러)이다(Anita Chan, 2002).

기업은 공회(노조)와 단체로 노동계약을 체결할 수 있으며 이 때 급여, 근로시간, 휴가, 복지 등과 관련된 부분을 함께 명시하게 되어 있다. 기업은 근로자를 해고할 수 있으며 이를 위해서는 반드시 기업 내부규정을 제정하여 이에 근거하도록 하고 있다. 근로자 해고를 위해 내부규정에 포함될 사항으로는 노동규율을 심각하게 위반하거나 기업 관련 규정을 위반할 때, 횡령, 절도 등으로 기업에 심각한 피해를 입혔을 때, 기업이 당초 근거했던 객관적 상황이 크게 변화하여 근로자와의 노동계약을 이행할 수 없을 때 등이다. 노동계약을 해지할 때는 공회의 의견을 구해야 하고 30일 전 당사자에게 통보하여야 한다. 근로자를 해고할 경우 근무연한에 따라 보상금을 지급하여야 하며 근무기간이 1년 미만은 당사자 1/2개월의 실질급여를, 근무기간이 1년 이상이면 만 1년 기준으로 당사자 1개월의 실질급여를 지급하되 최다 1년분의 급여로 한다. 근로자는 1일 8시간, 매주 40시간을 초과할 수 없다. 다만 1시간 이상의 초과 근무를 하지 못하도록 제한하고 있으나 특수한 경우로 근로자의

신체적 지장이 없는 경우 3시간까지 가능하고 매월 36시간 이상 초과근무를 하지 못한다.

2001년 상하이시 외국인투자기업의 평균임금은 290달러로 전년 대비 22.4% 증가하여 동부지역 가운데 가장 높은 임금 증가율을 보였다. 상해시의 임금수준은 외국인투자기업 기준으로 베이징(347달러)에 이어 2위를 나타내고 있다. 근로자의 총 비용을 기준으로 한 각종 복리비용의 비중은 다음과 같다.

〈표 2-6〉 상하이시 외국인투자기업의 각종 복리비용

	급여	의료비	일상 복리비	교육비	주택 기금	노조비	교통비	기타	총계
비용 (%)	58.5	12	5.9	1.2	8.3	1.0	2.5	6.3	100

자료 : 대한상공회의소(2002).

3) 노사관계

경제성장에 따라 중국에서는 노동쟁의가 증가하는 추세에 있다. 정부는 노사관계의 안정화를 위해 기업노동쟁의의 처리조례를 제정하여 기업과 근로자 쌍방의 권익을 보호하고 원만한 노사관계 유지로 정상적인 경영상태가 형성되도록 적극 관여하고 있다.

중국의 노동조합법에는 사회주의적 노동조합관이 반영되어 있으며 근로자들의 근무개선과 권익보호를 위해 단결권과 단체교섭권은 헌법에 명시되어 있지만 단체행동권은 명문화되어 있지 않다. 노동삼권과 관련된 중국의 환경은 대체적으로 외국기업들이 중국 진출을 확대하는데 긍정적인 역할을 해 왔다. 중국에서는 근로자들의 단체행동이 제한되어 있으며, 개별적 노동계약이 보편적이기 때문에 기업경영이 유리하다는 판단의 근거가 되어 왔다. 중국 공회의 역할도 근로자 권익보호와 기업경영활동 지원이라는 데 목표를 두고 있기 때문에 적대적 노사관계의 가능성이 낮다는 점도 매력적인 요소로 작용하고 있다.

그러나 중국의 노동삼권 관련 환경은 최근 들어 많은 변화 양상을 보이고 있다. 중국의 중앙 및 지방정부는 공회가 없는 많은 외자기업들에

게 공회설립을 독려하고 있으며 단체교섭의 실질적인 이행도 강력히 지도하고 있다. 중국 일부에서는 지하노조의 움직임을 보이면서 유보된 단체행동권도 허용할 수 있다는 비공식적 논의가 진행 중이다. 공회의 설립에 대해 외자기업 중에서 노조의 협력적 경영참여 성격이 강한 일본기업들이 자국 내의 경험을 바탕으로 공회설립에 대해 부담감을 적게 갖는 반면, 한국기업을 비롯한 서구기업의 노조는 노사가 대립하는 조직이라는 선입견으로 인해 공회 조직률이 다소 떨어지는 편이다.

노조는 단체행동을 조직하지 않는데 단체행동은 근로자에 의해 자연스럽게 조직된다. 그 이유는 입법상의 문제인데 중국법에는 파업을 금지하는 조항이 없으나 특별히 파업할 권리를 규정한 조항도 없으므로 파업은 법률의 보호를 받지 못한다. 따라서 파업이 발생하면 노조의 역할은 정부와 함께 이를 해소하는 데 있다.

중국은 1995년 공회법을 시행하여 최근 개정하였다. 중국 공회법의 개정된 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1. 공회 설립조건 완화 및 설립지원 강화
2. 공회 전임자 배치근거 마련
3. 공회 간부의 신분보장 강화
4. 공회 회비징수의 강제화
5. 공회와 기업의 평등협상기능 강화
6. 공회 활동에 대한 법적 책임강화

중국의 오랜 전통적인 노동조합 제도 하에서 각급 노동조합은 정치적인 색채를 짙게 띠었으며 기층노동조합은 주로 직원복지 조직으로 기능하였다. 지난 몇 해 동안 노동조합은 제도 개혁을 통해 사회발전의 필요성에 맞추어 변천하여 왔다. 주요 개혁은 근로자의 이익보호 역량을 증가시키는 것이다. 2001년 이후로는 다음과 같은 점에 노동조합이 중점활동을 하고 있다.

1. 노동조합의 결성 가속화와 노동조합 회원수의 증가
2. 노동조합 기능조정 및 근로자의 권익보호
3. 단체교섭 및 단체협약 제도 촉진
4. 지방노동조합 기능강화

노사간의 갈등은 노사문제 중재기구인 노동쟁의중재위원회의 감독 아래 해결하고 있으며 법적 절차에 따른 해결도 가능하다. 2001년 말까지 전국의 현급 이상 노동쟁의중재위원회는 3,192개소, 전임 또는 겸직의 노동중재원은 2만 명에 달한다. 1993년 8월에 '중화인민공화국 기업노동쟁의 처리조례'가 공포된 후 2001년 말까지 전국의 각급 노동쟁의중재위원회는 노동쟁의 안건 68만 8,000건을 접수하였으며 판결률도 90% 이상이다. 그리고 정식 안건화하지 않은 방법으로도 50만 3,000건의 노동쟁의를 처리한 바 있다.

최근에는 국영기업에 불어닥친 구조조정 바람으로 실업자가 급증하고 있고 근로자의 권리의식이 높아짐에 따라 노동쟁의가 증가하고 있다. 노동쟁의의 가장 큰 원인은 임금 및 보수 문제이고 그 다음이 보험, 복지 관련 문제로 외자기업의 경우 특히 임금보수 문제로 인한 노동쟁의 발생비중이 약 60%로 절대적인 비중을 차지한다. 근로조건을 노사간 단체협상으로 결정하는 기업이 이미 40여만 개에 달하고 관련 근로자가 7,000여만 명에 이르고 있으므로 변화하는 노사관계를 실감할 수 있다(백상호 외, 2003).

마. 말레이시아

1) 배경

말레이시아는 초기 성장단계에서 농업부문과 주석, 고무 등 1차 산업의 발전에 치중하였다. 이것이 말레이시아에 부를 가져오기는 했지만, 말레이시아 정부는 제조활동 육성이 그 발전과정을 촉진할 것이라는 점을 곧 인식하고 정보서비스의 제공을 포함한 새로운 서비스 중심의 경제를 지향하게 되었다. '비전 2020'을 세워 그 계획을 구체화하였는데 이 계획에 따르면 2020년 말레이시아는 완전히 선진화되고 성숙한 지식기반사회가 되는 것을 목표로 삼고 있다. 이에 따라 말레이시아는 1996년 정보화특별구역(Multimedia Super Corridor : MSC)의 설립에 착수하여 첨단 멀티미디어 기술을 개발하거나 이용하는 기업을 위한 지역거점으로 육성하고 다양한 인센티브를 통해 대규모 외국인투자 유치를 기

대하고 있다.

MSC는 쿠알라룸푸르의 남쪽에 위치하고 있으며 구역 내에 전자정부인 Putrajaya와 혁신적 멀티미디어 기업을 위한 Cyberjaya라는 두 개의 정보화 도시를 건설 중에 있다. MSC의 4대 중점분야는 ①공항, 도로, 정보단지 등의 실질적 인프라 구축 ②관련 법률, 제도 마련 ③고밀도 용량의 세계적 통신 및 물류 인프라 구축 ④멀티미디어개발공사(Multimedia Development Corporation : MDC)의 설립이다.

진출기업의 현황을 살펴보면 1999년 12월 현재 총 261개의 국내외 기업이 진출해 있는데, 입주기업의 국적별 비중은 외국기업이 36%, 합작기업이 45%, 말레이시아 기업이 19%를 이루고 있다. 입주기업 업종별 비중을 살펴보면 IT제조업이 28%, 전자거래/금융이 20%, 통신 17%, 교육이 13%를 구성하고 있다.

MSC의 인센티브를 살펴보면 첫째로, 최장 10년간 소득세 면제 또는 100% 투자세 공제 및 멀티미디어장비 수입시 무관세 적용 등 재정인센티브를 부여함으로써 해외기업의 실질이윤 상승을 유도하고 있다. 둘째로, 해외 지식노동자의 무제한 고용을 허가함으로써 국내 인재의 부족을 보충시키면서 자연스러운 기술습득을 꾀하고 있다. 셋째로, 해외자본 조달 및 기금차입을 자유롭게 허용하여 외국자본의 투자를 유치하고, 넷째로, 저렴한 통신요율을 제공하고 있다(이형근 외, 2003).

2) 근로조건

MSC의 성공을 위해서는 무엇보다도 인적자원의 유치가 성패를 좌우한다고 할 수 있다. 말레이시아는 인적자원의 부족을 극복하기 위하여 외국 지식노동자(멀티미디어/정보기술 분야에서의 5년 이상 경험자, 모든 대학졸업자. 전문대 졸업 후 멀티미디어/IT 분야에서의 2년 이상 경험자, 석사 이상 학위소지자)의 무제한 진입을 허용하고, 2000년까지 19~22세 청년층의 대학 진학률을 13%에서 20%로 제고하며, 현장실습 강화를 통해 지식노동자의 노동시장내 비중을 20%로 제고하였다. 또 전문기술을 가진 해외의 말레이시아인을 국내로 유인하고 전국 규모의 공급능력을 가진 고등교육기관에 대하여 MSC지위 인센티브를 부여하

였다.

이러한 숙련 노동자들을 유치하는 동시에 비숙련 노동자들의 임금은 지속적인 노조활동에 대한 통제와 외국인 근로자의 존재로 인하여 과도한 상승이 억제되고 있다. 정부는 외국인 노동력을 인력 부족과 임금 상승에 대처하는 효과적인 수단으로 보고 있다. 많은 다국적기업들이 외국인 근로자를 고용하여 노동집약적인 저임금 제조업에 투자하고 있고, 정부는 낮은 노동비용이 외국인투자를 유치하는 데 필요하다고 보고 있다. 외국인력은 말레이시아의 저임금 산업이 유지되는 데 기여를 하고 있다.

말레이시아는 투자촉진법(Promotion of Investment Act)에 의거, 선도산업(pioneer industry)의 경우 고용법에서 정한 최저기준 이상의 근로조건에 대해 협상하는 것이 금지되어 있어 경제특구에서는 최저근로조건이 적용된다. 고용관련 주요 입법으로 1955년 고용법을 시행하고 있다. 고용계약은 구두 혹은 서면으로, 명시적 혹은 묵시적일 수 있으나 계약기간이 한 달을 초과하거나 업무를 완료하는 데 한 달을 초과하는 기간이 소요되는 도급계약 같은 고용계약은 서면으로 작성되어야 한다.

고용계약의 근로조건은 고용법에서 정한 기준 이상이어야 한다. 피고용인이 노동조합에 참여하고 활동할 수 있는 권리를 제한할 수 없으며 피고용인이 임금을 쓰는 장소, 방법 혹은 동료에 대해 제한할 수 없다. 우리나라와는 달리 말레이시아는 해고 등 계약종료에 관한 법적 절차나 기준이 매우 엄격하여 이를 준수하지 않는 경우 배상금을 물어야 하므로 해고 등을 하려는 경우 법에 저촉되지 않도록 해야 한다. 고용계약 기간이나 업무량이 사전에 정해져 있다면 계약기간이 끝나거나 일이 완료되는 시점에서 계약이 종료되며 사전통보를 필요로 하지 않는다.

고용계약시 계약종료의 사전 통보기간을 명시하여야 하며 사전통보 기간은 양측에 동일하게 적용되어야 한다. 고용계약을 사전통보 없이 종료하고자 하는 경우 상대방에게 사전통보를 하지 않은 기간에 해당 피고용인이 받을 수 있었던 급여를 지급하여야 한다.

말레이시아의 정규 근로시간은 1일 8시간 또는 1주 48시간 이하로 명시되어 있으며 유급휴일은 1년당 최소 10일의 정부지정 공휴일과

1951년 휴일법 Section 8에 의해 공휴일로 선포된 날은 모두 유급휴일로 인정하고 있다. 말레이시아의 대부분의 회사에서는 연가, 병가, 출산휴가를 주고 있으며 연가의 가장 일반적인 기준은 근속연수이다. 근로자의 연차 유급휴가는 근속기간 2년 미만이 8일, 근속기간 2년 이상 5년 미만이 12일 , 근속기간 5년 이상이 16일로 지정되어 있다. 고용법에서 정한 유급병가는 근속기간이 2년 미만이면 14일, 근속기간이 2년 이상 5년 미만이면 18일, 근속기간이 5년 이상이면 22일, 입원치료를 요할 경우 최고 60일까지 낼 수 있다. 유급출산휴가는 자녀수에 따라 조정되지만 최저 수준인 60일이 적용되며, 시간외 근무수당은 평일은 통상임금 기간급의 1.5배, 휴일은 통상임금의 2배, 공휴일은 통상임금 시간급의 3배로 정해져 있다.

말레이시아 사회보장기구(Social Security Organisation : SOCSO)는 월 소득 RM2,000(526달러)이하인 근로자를 위해 두 종류의 사회보장제도를 운영하고 있다. 근로자는 일단 가입한 후에는 임금액에 관계없이 계속 보장대상이 된다. 그러나 보험료의 상한은 월 소득 RM2,000 (526달러)을 기준으로 한다. 고용상해보험료는 고용주가 당해 근로자의 월급여의 1.25%를 납부하나 근로자는 납부하지 않는다. 상병연금 적립금의 경우 근로자의 월급여의 1%를 근로자와 고용자가 균등하게 나누어 부담한다.

인적자원개발기금(Human Resources Development Fund : HRDF)은 분담금/보조금체계로 운영된다. 즉 분담금을 납부한 고용주는 말레이시아인 근로자들의 훈련비용을 지급 혹은 보조하기 위한 보조금을 신청할 수 있다. 이 기금을 통해 말레이시아 정부는 외국투자기업으로부터의 기술습득비용을 보조하고 있다[13].

임금체계를 살펴보면 말레이시아에서 기본 임금요율은 지역별, 산업부문별로 다소 차이가 있다. 많은 기업에서 월급여 외에 무료의료치료, 개인상해생명보험, 통근수단 제공 혹은 통근수당 지원, 연차상여금, 퇴직금과 근로자공제기금 분담금 증액 등의 부가급여를 제공하나 그 내용은 회사에 따라 다소 차이가 날 수 있다.

---

13) 말레이시아 대사관(www.malaysia.or.kr).

3) 노사관계

말레이시아의 노사관계는 비교적 자율적인 노사관계가 인정되었던 1965년 이전(싱가포르와의 전쟁 전)과 자율적 제도로부터 강제중재제도로의 전환기인 1965~67년의 시기, 그리고 강제중재제도의 발전시기 등 3단계로 나눌 수 있다. 1965년 이전은 자율적으로 노사분쟁을 해결하도록 되어 있었지만, 1965년 싱가포르와의 전쟁으로 인해 노사관계의 불안정성에 대한 국민적인 우려가 높아져서 보다 안정되고 공평한 노사관계 환경을 확보할 수 있는 법이 제정되었다. 모든 형태의 단체행동이 금지되었으며, 노동부는 민간부문과 정부기구의 모든 산업분규를 해결하는 권한을 가지게 됨에 따라 스스로의 결정에 의해 실제로 발생한 분규뿐만 아니라 분규가 일어날 가능성이 있는 경우에도 조정을 위해 개입을 할 수 있게 되었다.

1967년의 노사관계법의 제정으로 강제중재제도가 도입되면서 노사관계에 있어서 자율성이 개입될 소지는 대폭 축소되었으며, 현재의 말레이시아 노사관계는 정부의 강력한 개입으로, 특히 노조와 단체교섭의 통제 측면에서, 특징지을 수 있다. 노사관계 정책은 외국인투자를 유치하는데 적절한 능력의 양순한 노동력을 공급하는 데 필요한 환경을 조성하는데 그 목표를 두고 있다. 법적으로는 단체교섭을 허용하지만 실제적으로 경영측에 의해 고용조건이 일방적으로 결정되고 있다.

1975년 말레이시아 정부는 산업평화를 위한 행동규약을 도입하였다. 노사간의 분쟁은 생산적인 결과를 지향하여야 하며 정부의 개입이 없이 최소화하도록 노사가 노력한다는 것이 규약의 기본 골격이다. 정부의 지도 하에 말레이시아노동조합총연맹과 말레이시아사용자협회가 서명하였으며 말레이시아 정부는 노사가 행동규약을 준수하여 정부의 개입이 필요 없는 생산적인 노사관계가 정착되기를 희망하고 있다.

2001년 현재 말레이시아에는 578개의 노동조합(14개의 사용자협회 제외)이 있고, 총 노조원수는 784,881명이다. 총 취업자수를 기준으로 하면 노조 조직률은 8%이다.

〈표 2-7〉 말레이시아의 노조 및 노조원의 변화추이 : 1952~2001

(단위 : %)

	노조수의 증감	노조원수의 증감
1952~1960	17	44
1960~1968	-2	63
1968~1976	8	44
1976~1984	5	27
1984~1992	36	16
1995~2000	12	3.6
2000~2001	2.6	6.9

주 : 1992년까지는 말레이시아반도만, 1995년 이후는 말레이시아 전체 기준임.
자료 : 박영범(2003)에서 재인용.

노조의 영향력은 각종 법규로 강력하게 규제되어 있으며 노조는 여러 개의 직종이나 업종의 근로자를 대상으로 조직할 수 없다. 노조의 영향력을 축소하기 위하여 산업들은 세세히 분류되어 있으며, 그 한 예로 외국인투자를 유치하기 위하여 전자노조는 다국적기업이 대다수인 전자산업의 근로자를 조직대상으로 할 수 없도록 조치를 취하였다. 1988년 9월 국내외의 압력으로 전자산업의 노조허용 조치가 발표되었지만 실제로는 현재도 강력히 규제하고 있다. 정보화특별구역(MSC)의 경우 이곳에 입주하는 기업들은 대부분 통신, IT산업 관련 기업들이므로 사실상 MSC에서는 노조를 조직할 수 없다. 이렇게 함으로써 말레이시아 정부는 노사분규 발생을 사전에 근절하여 외국인 투자기업들에게 유리한 노사관계를 제공하고 있다. 1986년의 투자촉진법(Promotion of Investment Act)에 의하면 선도산업(pioneer industry)의 경우 고용법에서 정한 최저기준 이상의 근로조건에 대해 협상하는 것이 금지된다. 즉 이 산업의 근로자들은 노조설립으로 혜택을 볼 수 없으며 다른 산업 노동자들에 비해 열악한 근로조건 속에서 일한다고 할 수 있다.

말레이시아에서는 파업을 하는 것이 어려우며 파업이 일어나는 경우

사용자가 대체고용하거나 직장폐쇄를 단행하는 경우도 있다. 합법적인 파업이 어려운 법적체계로 인하여 많은 노조들은 그들의 주장을 관철시키기 위해 파업이라는 극단적인 방법보다는 보다 온건한 방법에 의존하고 있어 노사관계는 경영측에 유리하다고 볼 수 있다(박영범, 2003).

2. 특구개발 후의 노동정책과제

가. 아일랜드의 과제

1979년에서 1987년 기간에 경제성과는 상당히 좋지 못하여 GDP는 평균 1.7% 증가하였다. 한편, 이 시기에 GNP와 GDP 간의 격차가 벌어졌다. 같은 기간 GNP는 불과 평균 0.8% 증가하였는데, 마이너스 성장을 기록한 해도 있었다. 고용은 매년 평균 0.6% 감소하였으며, ILO자료에 의하면 실업률은 1979년 5.5%에서 1987년 거의 17%까지 증가하였다. 이 기간 중의 성과라고 한다면 인플레이션을 잡았다는 것이다. 인플레이션율은 1982년에 20%가 넘는 최고치에 이르렀다가, 1987년 무렵에는 3.2%까지 하락하였다.

1987년에서 1990년 사이 경기는 강한 회복세를 보여 GNP는 5% 이상 증가하였고, 고용은 평균 1.4% 증가하였으며, ILO 자료에 의하면 실업률은 1990년에 13% 이하로 하락하였다. 정부의 재정상태도 좋아졌다. 한편, 1990년대 초반 여러 OECD국가들이 하강국면을 맞이했으나 아일랜드의 경기침체는 그다지 크지 않았다. 1990년에서 1993년 사이 EU국가들의 GNP는 평균 0.7% 증가했으나, 이에 반해 아일랜드는 2.6% 증가하였는데 이는 수출이 상당히 증가했기 때문이다. 한편, 1990년대 영국 등의 경기침체로 아일랜드 인들의 해외 이민이 중단되어 자연인구의 증가에 따라 실업률은 1993년에 16%로 증가하였다.

1993년에서 2000년 사이 아일랜드는 상당한 경제성장을 보였는데 이 시기는 '켈트 타이거'의 시기로 불린다. 이 시기 평균 GDP는 9.3%, GNP는 8.3% 증가했다. 무엇보다도 고용이 큰 폭으로 증가해서 1993년 115만 명에서 2000년 165만 명으로 무려 50만 명(43%)이나 증가했다.

〈표 2-8〉 아일랜드의 경제성과 추이

(단위 : %)

	GNP	고용	노동자 1명당 GNP	인구	1인당 GNP
1961~73	4.3	0.2	4.1	0.7	3.5
1973~79	3.6	1.2	2.4	1.5	2.0
1979~87	0.8	-0.6	1.4	0.6	0.2
1987~93	3.6	0.9	2.6	0.1	3.4
1993~2000	8.3	4.7	3.4	1.0	7.2

이는 아일랜드 경제에서 유례없는 일이며 같은 기간 OECD국가들 사이에서도 가장 빠른 고용증가율이다.

아일랜드의 지난 15년간 눈부신 경제성장의 배경요인들을 분석해 보면, 다음의 세 가지가 아일랜드가 경쟁력을 유지하고 경제성장을 하는데 핵심적인 역할을 하였다. 첫째, 일관된 정책 기본틀(A Consistent Policy Network)이 유지되었다. 소규모 개방경제일수록 일련의 일관성 있는 거시정책과 소득재분배 정책 및 구조조정 정책이 중요하다. 일관된 거시경제정책은 유러(Euro) 통용을 위한 준비작업의 일환이었는데 이로 인해 환율이, 하루하루 정당간의 다툼과 노사간의 갈등을 떠나 결정되는 것이 가능했다. 한편 임금, 과세, 사회복지에 대한 국가적 합의가 이루어져 노사관계 갈등이 낮은 수준에서 유지되는 것이 가능했다.

둘째, 사회적 파트너십(Social Partnership)이다. 우선 파트너십으로 사업의 수익성이 높아졌다. Lane에 의하면 자본수익률은 1987년 8.6%에서 1996년 15.4%로 거의 두 배로 증가하였다고 한다. 사회적 합의에 의해 임금은 적정 수준에서 유지되고 이윤은 높게 유지되었는데, 이로 인해 고용이 창출되고 투자를 유치했으며, 국내 기업들도 유례없는 성공을 거두었다. 또한 사회적 파트너십은 위에서 언급한 정책일관성을 유지하는 데도 도움이 된다.

셋째, 유연한 발전국가(Flexible Development State)이다. 아일랜드의 경우는 '아시아 네 마리 용의 발전 경로인' 전통적인 발전국가라 할 수 없으나 정부의 역할을 무시해서는 안 된다. 전통적인 발전국가에서

는 정부가 자율성을 가지고 있어 정보를 수집하고 자원을 동원하며 국가발전 목표를 위해 행동을 취할 수 있다. 아일랜드와 같이 소규모 개방 민주주의 국가인 경우에는 유연한 발전국가가 적합하다. 유연한 발전국가란 후기 포디즘적인 생산네트워크와 혁신 및 자본네트워크를 생산해 내고, 국내와 지방을 발전시키기 위해 이들을 연결할 수 있는 능력을 갖춘 국가로 정의될 수 있다.

1993년에서 2000년 사이 아일랜드의 수출은 매년 16% 증가하였고, 수출시장 성장률(수출의 60%가 EU)은 8% 증가하였다. 유럽 경제통합이 심화되면서 아일랜드는 유럽에 투자하려는 기업들을 끌어들였다. 유럽이 하나의 내부시장으로 변모하면서 경쟁이 격화되고, 시장접근의 기회가 확대되었다. 이로 인해 다국적기업의 활동이 증가하였는데, 다국적기업의 투자는 아일랜드 경제에 있어 상당한 의미를 지닌다. 1990년대 미국의 EU에 대한 해외직접투자 중 5%가 아일랜드에 대한 투자이다. 다국적기업의 해외직접투자는 주로 녹음된 매체의 재생, 화학, 컴퓨터, instrument engineering, 전자기계, 설비 분야에서 이루어졌는데, 이 분야의 1995년에서 2000년 사이의 산출증가율은 21.5%이다. 상위 34개의 다국적기업이 아일랜드의 GDP에 기여하는 비중은 1998년 기준 775억 유러에서 127유러이며, 아일랜드 수출의 증가에서도 다국적기업의 역할이 중요하였는데, 1993년에서 1999년 사이 제조업분야의 수출은 약 373억 유러가 증가하였으며 이 중에 364억 유러가 외국소유 기업이 달성한 것이고, 아일랜드 소유 기업의 수출은 10억 유러에도 미치지 못했다.

결국 1990년대 아일랜드의 놀라운 경제성장은 다음의 세 가지 요소에 의해 가능하였다.

- 국가정책과 제도적 기본틀 : 이는 일관되게 유지되었으며 경쟁력과 고용, 혁신과 문제해결에 초점을 맞추고 있었다.
- 수출분야 : 상당히 확대되었으며 점차 고부가가치 고성장분야에 집중되었다.
- 유럽연합 : 단일시장의 창출을 통해서 시장접근을 증가시켰으며, 규제를 감독함으로써 공정한 경쟁조건을 창출하였고, 안정적인 화폐

환경을 제공하였으며 아일랜드의 사회기반적 사회적 발전을 지지하였다.

그러나 아일랜드의 경제사회 발전에 치명적인 결함이 있다(Irish Development Contains Fatal Contradictions)는 견해도 있다. O'Hearn은 아일랜드의 국제경제에의 참여가 신식민주의적 의존과 주변성을 조금도 감소시켜 주지 못했다고 주장하며, 더 나아가 아일랜드의 타이거 경제는 미국의 IT와 제약업체의 몇몇 회사로 요약될 수 있을 뿐이라고 주장하기도 한다. 그는 아일랜드 경제성장의 대부분이 환상이며 컴퓨터, 제약, 소프트웨어 같은 좁게 한정된 분야의 일부 기업의 성장이 과정된 것이며, 국내기업은 진정한 혁신을 거의 이루지 못했음을 암시한다.

아울러 아일랜드의 사회적 합의주의도 노사관계의 분권화 경향에서는 일정한 한계를 가지고 있는데 교섭이 분권화될수록 조정이 어렵고, 더욱이 시장, 조직 및 기술 구조가 변화함에 따라 집권화와 국가적 조정이 어렵다. 즉 생산과 노동시장의 국제화에 따라 기업들은 국민국가의 틀에서 벗어나 자유롭게 해외투자를 하므로, 국민국가는 이제 기업들에게 그 국가의 연합정책을 수락하도록 설득할 수단이 부족하다. 국가의 전체적인 이익이나 사회연대를 위해서 개발된 국가의 임금 정책도 이미 상당히 국제화된 기업들 앞에서는 적실성을 상실할 수밖에 없다. 장기적으로 세계화 심화, 기술 및 조직 혁신, 산업간 합병, 노동시장의 다양성 증가 등으로 분권화의 압력은 앞으로도 계속될 것으로 보인다.

아울러 임금경쟁력에서의 장기전망에서 불안한 측면이 있다. 1987년에서 2001년 사이 1인당 봉급의 실수령은 59.8% 증가하였고, 결혼한 부부의 경우에는 53.3% 증가하였다. 아일랜드의 제조업분야 임금 상승은 1990년대에는 아일랜드의 교역 상대국과 거의 유사하였으나, 최근에는 주택수요 부족, 높은 육아비용 등으로 인플레이션을 맞고 있다. 그러나 최근까지 그로 인한 경쟁력의 약화는 약한 유러에 의해 상쇄되었다. 이는 유러 강세가 나타난다면 아일랜드 경쟁력의 약화가 심화될 수 있음을 나타내며, 교통혼잡, 숙련노동력의 부족 등 다른 비용 측면의 경쟁력 약화도 우려되고 있다.

아일랜드는 소규모 개방경제이므로 경쟁력이 경제성과에 결정적인

영향을 미친다. 이러한 경쟁력과 관련된 여러 요인에도 불구하고, 특히 단기적으로는 임금 비용이 경쟁력과 고용 증가에 결정적인 영향을 미친다. 아일랜드 경제에서 저임금 전략을 채택하는 것이 가능하지도 않고 바람직하지도 않으나, 아일랜드 경제의 고용 증가를 위해서 교역 상대국과의 상대임금은 일관되게 유지하는 것이 중요하다.

제조업분야에서 임금경쟁력을 살펴보면, 1990년대 중에는 아일랜드의 명목임금 증가율은 교역 상대국들의 명목임금 증가율과 비슷하였다. 그러나 1998년부터 아일랜드의 시간당 임금이 교역 상대국들보다 빠르게 증가하여 1998년에서 2002년 사이에 17% 가량 빠르게 증가하였다. 그로 인한 경쟁력 약화는 유러의 달러 내지 파운드에 대한 약세에 의해서 어느 정도 상쇄되고 있긴 하지만, 이는 동시에 유러가 강세로 반전된다면 경쟁력 약화의 문제가 심화될 것을 의미하고 있다.

이런 문제들을 해결할 수 있는 단기적인 묘책이 따로 있지는 않지만, 결과적으로 임금 결정은 일관된 거시경제정책의 일환으로서, 그리고 공급 측면을 개선할 수 있는 프로그램의 일환으로 행해질 때 만족스러운 결과를 얻을 수 있다. 또한 사회적 파트너간에 소득을 포함한 제반 문제에 관해 협상을 통해 합의에 도달하는 것이, 특히 고용에 대한 현재의 압력과 중기적 도전에 대처하는 가장 효과적인 방법일 것이다

나. 멕시코의 과제

북미자유무역협정(NAFTA) 체제하에서 미국과 멕시코 간의 무역은 급격히 증가하였으나, 멕시코는 소비시장으로서가 아니라 수출기지로서 성장하였다. 멕시코의 수출은 NAFTA가 발효된 1993년 790억 달러에서 2000년에는 2,350억 달러로 증가하였다. 자유무역협정의 옹호자들은 이를 근거로 자유무역협정이 무역을 확대시키는 긍정적인 효과를 가져온다고 보며, 미주자유무역협정(FTAA) 등도 지지한다. 반면 미국의 대(對) 멕시코 적자가 확대되었으며, 이것이 1994년 1월 NAFTA의 비준과 함께 더욱 심화되었음을 들어 자유무역협정을 비판하는 사람들도 있다. 그러나 중요한 것은 미국과 멕시코 간의 무역의 성격을 규명하는 일

이다.

미국과 멕시코 간 무역은 한마디로 '회전문 현상(revolving door)'으로 나타낼 수 있다. 즉 수출부품과 원자재들이 조립 내지 한 단계 더 나아가 가공을 위해서 멕시코로 보내지며, 멕시코에서 완성된 제품은 결국 미국시장의 소비자에게 팔리게 된다. 이러한 회전문 수출은 1993년에는 단지 40%였으나 2000년에는 60% 이상으로 증가하였다. 그 결과 왜곡된 무역현상이 나타나고 있으며, 멕시코는 활력있는 소비시장으로서가 아니라 수출기지로서 성장하였다. 이는 국제적 분업하에서 미국의 멕시코로의 수출이 고도로 통합된 북미 생산체인의 일부로서, 멕시코 경제와는 무관하게 이루어지고 있다는 의미이다.

물론 제조 과정의 통합은 NAFTA가 아니었어도 진행되었겠지만, NAFTA가 첫째, 투자를 강하게 보호함으로써 안정적인 기업환경을 제공했으며, 둘째, NAFTA 노동부설협약의 취약한 노동보호조항들이 임금 상승을 억제하였기 때문에 더욱 촉진되었다. 그러나 멕시코가 소비시장이 아닌 수출기지로서 왜곡된 무역관계를 갖게 되는 것은 결국 멕시코 소비자들의 구매력을 감소시키고, 이 나라의 심각한 빈부격차를 더욱 확대할 것으로 보인다.

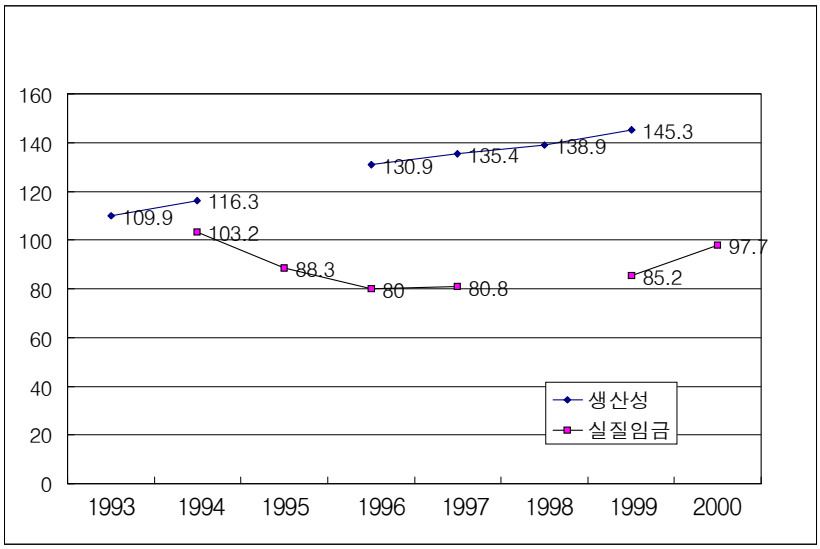
1980년대 초부터 멕시코의 자동차 공장은 수입대체에서 수출지향으로 전환하였다. 멕시코의 자동차 공장에서 나오는 제품들은 세계 수준급이다. 멕시코 공장의 생산성과 품질이 높다는 점을 고려할 때, 멕시코와 미국 간의 큰 임금격차가 문제시된다. 1999년 멕시코 제조업의 달러 표시 시간당 임금(2.12달러)은 미국(19.20달러)의 불과 11%였다. 노조가 있는 미국의 자동차 조립공장의 경우, 시간당 임금은 거의 25달러이나, 멕시코 자동차 조립공장은 2.5달러이다. 2000년 자동차 한 대를 조립하는 데 걸리는 시간이 26.4시간이므로, 총 보수(total compensation)가 시간당 임금의 두 배라고 할 때 자동차 한 대당 노동비용은 미국의 경우에는 1,320달러, 멕시코는 132달러이다. 이렇듯 노동비용을 절약할 수 있는 점은 멕시코에 공장을 위치시키는 것을 유리하게 만들며, 공장을 이전하는 데 있어 강한 인센티브가 된다.

지난 수십 년간 멕시코의 제조업 부문의 생산성은 상당히 증가하였으

나, 이에 반해 실질임금은 오히려 감소하거나 혹은 매우 완만하게 증가하였다. 예를 들어 1980년에서 1993년 사이 제조업의 생산성은 53% 증가하였으나, 페소 표시 실질임금은 30%가 하락하였다. 1993년 이후에도 제조업 생산성은 45% 상승하였으나, 실질임금은 1993년 수준보다도 8%가 하락하였다. 멕시코 정부의 해외투자를 유치하기 위한 정책과 수출 부문에서 노동권이 취약한 것이 임금과 생산성이 괴리되는 결과를 낳았다(그림 2-2).

멕시코 경제에 또 다른 위협요인은 바로 중국의 급부상이다. 세계 500대 기업(Fortune 500) 중 80%가 중국에 투자하고 있을 만큼 중국의 국제 노동시장에서의 역할은 중요하다. 이는 다른 지역 공장의 노동자들이 일자리를 유지하기 위해 중국의 노동자들과 경쟁해야 한다는 의미이며, 특히 멕시코에게 위협이 되고 있다. 멕시코 마킬라도라의 고용은 1990년 446,000명에서 2000년 1,285,000명으로 증가하였다. 그러나 20002년 5월에는 1,086,000명으로 감소하였는데, 이는 중국과의 경쟁이 격화되었기 때문이기도 하다.

〔그림 2-2〕 멕시코의 생산성과 실질임금추이 : 1993~2000



자료 : INEGI, *Banco de Infomacion Economica.*

생산거점의 국제적인 이동(예를 들면, 미국에서 멕시코로, 멕시코에서 중국으로, 혹은 중국에서 베트남으로)은 보이지 않는 손이 아니라 의식적인 기업의 결정에 의해 이루어진다. 다국적기업의 경영진들은 공장의 부지를 선정할 때 여러 요소들을 고려하는데, 예를 들면 시장 접근성, 투자유치국의 정치적 안정성, 공장 세울 때의 인센티브, 과세 구조, 전반적인 노사 분위기, 목표한 질과 생산성을 달성할 필요, 전체적인 전략 등이다. 여기서 낮은 노동비용은, 낮은 노동비용과 높은 생산성과 질의 동시 달성이 가능만 하다면, 여전히 주된 고려사항이다.

생산의 국제적 재배치는 중요한 질문을 제기한다. 멕시코와 같은 국가가 수출기지로서 저렴한 노동과 첨단기술을 결합하여, 이윤을 공유하는 더욱 번영되고 발전된 국가가 될 수 있을 것인가? 멕시코는 낮은 노동비용과 노동기준으로 얻은 많은 기회를 같은 이유로 인해서 중국 등으로 빼앗기고 있다. 앞으로 멕시코는 이전과는 다른 발전전략을 놓고 고민해야 될 필요가 있다.

다. 평가와 정책적 시사점

아일랜드와 멕시코의 사례는 선진국과 개도국의 경제특구개발 사례로서, 구조적인 문제에 봉착해 있는 배경이 약간 다르기는 하지만 공통적으로는 대외의존적인 경제발전의 한계를 보여주고 있다. 물론 아일랜드와 멕시코의 성공이 완전히 실패로 귀결된다는 전망은 불필요한 것이지만, 적어도 이전의 성공을 가능하게 해주었던 요인들이 환경변화에 의해 일정한 한계를 맞이하고 있다는 점은 분명하다.

구체적으로 아일랜드와 멕시코의 경제특구 방식이 성공 가능했던 주요한 이유를 몇 가지 적시한다면 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째는 바로 EU와 미국이라는 단일 거대시장이 존재했기 때문이었고, 둘째는 이들 시장으로의 수출증대에 힘입어 발전한 것은 사실이나 해외로부터의 투자에 상당부분 의존해서 가능했다는 것이고, 마지막으로는 국제적인 임금경쟁력을 확보했다는 점에 있다.

그러나 이들 요인들은 최근에 빠르게 변화하는 환경하에서 한계를 맞

고 있다. 우선 거대시장을 가지고 있다는 장점에서 보면 여전히 이들 시장이 거대시장이기는 하지만, 투자와 무역의 세계화가 더욱 진전됨에 따라 EU는 단지 아일랜드를 경유한 미국과 유럽의 연계를 넘어서서 동구권을 포함한 더욱 넓어진 EU 역내국간의 무역과 투자가 활성화되는 과정에 들어섰고, 미국시장은 멕시코만의 시장이 아니라 전 미주는 물론 중국의 WTO 가입으로 인해 전세계의 시장으로 변모하고 있다.

한편, 아일랜드와 멕시코의 수출부문 성장도 해외시장 경쟁은 더욱 확산된 반면에 내수시장 및 국내 기업의 상대적 미성장으로 인해 한 번 들어온 FDI가 쉽게 다른 곳으로 이동할 수 있다는 점 때문에 지속적인 경제발전에 걸림돌이 되고 있고, 나아가 국내 근로자들의 소득구조가 수출부문과 비수출부문으로 나뉘어 불균형을 이루고 있기 때문에 계층간 갈등이 발생되기 쉬운 상태이다.

마지막으로 양 국가가 가진 국제적인 임금경쟁력도 결국 일정한 한계를 보이고 있는데, 아일랜드는 국내 인플레, 유러화의 강세 등으로 인해 더 이상 높은 경쟁력을 유지하기가 어렵게 되었고, 멕시코는 절대적으로 낮은 임금 수준이기는 하지만 중국 등에 비하면 상대적으로 고임금 수준이기에 후발주자들을 임금경쟁력으로 견제하기 힘든 상황이 되었다.

결국 경제특구의 성공적인 개발만으로 한 나라의 지속적인 성장을 담보하기는 어렵다고 볼 수 있으며, FDI와 국내기업 간, 수출부문과 내수부문 간, 근로자들의 노동기준과 기업생산성 간에 조화를 이루는 방식으로 경제특구를 개발하거나 이와 연관된 거시적 경제사회구조를 만들어 내는 것이 중요하다. 나아가 각 나라별로 경험하고 있는, FDI가 가지는 이동성(mobility)의 폐해를 일정 정도 견제하기 위해서는 개별 국가들간의 밑바닥 경쟁보다는 지속가능한 경쟁을 위한 일정한 공동규범을 통해서 상향식 경쟁으로 유도할 필요가 있다.

제4절 경제특구 개발 및 노동기준 관련 정책방향

IMF 구제금융 사태 이후 우리 경제는 급격한 경제자유화의 길을 가고 있다. 무엇보다도 투자와 무역에서 외국인들도 자유롭게 경제활동을 할 수 있도록 국내의 제도적 장벽을 낮추거나 철폐하는 작업이 지속되고 있고, 이는 개발연대에 FDI는 최소화하고 차관 및 국내자본 조달을 중시하던 관행과는 완전히 다른 실험이라고 볼 수 있다. 특히 새로운 정부의 출범으로 경제자유화는 또 다른 질적 전환을 맞고 있는데, 이전의 경제자유화가 외부의 압력과 조건에 구속된 피동적 프로그램으로 나타났다면, 최근의 자유화 프로그램은 우리가 변화한 외부 환경에 능동적으로 적응하기 위해 논의되고 있다.

경제자유구역(특구)의 설치나 자유무역협정(FTA)의 확대 움직임이 그것이고, 이는 다시 새 정부가 중심과제로 설정하고 있는 동북아경제중심국가의 실현이라는 국가 비전과 결합되어 가시적인 추진단계에 들어섰다. 경제자유구역은 직접적으로 각종 규제의 비적용과 제도상의 할인을 통해 외국자본에 유리한 환경을 제공하겠다는 취지를 담고 있다.

아울러 경제자유구역을 실시하면서 외국의 자본을 끌어오기 위해 제도적 장벽으로 지적받는 노동문제를 해결해야 한다는 논의가 중시되고 있다. 우리나라는 노동시장이 경직적이다는 것과 노사관계가 불안정하다는 것이 FDI 유치에서 걸림돌이 되고 있다(노용진・김동우, 2003). 이제 우리는 노동시장 제도와 노사관계 요인을 망라하는 개념으로 노동기준을 대외적으로 어떻게 설정해야 하는지 강구해야 할 필요가 있다. 이는 단지 국내에서 노사정이 편의적으로 가지고 있는 노동기준의 잣대를 일정 부분 수정해야 된다는 것을 의미한다. 우리 스스로 경제자유구역을 설치하고 FDI 유치를 추진하는 마당에 외국인들이 강도 높게 지적하고 있는 노동 관련 이슈에 대해 명시적인 방안을 설정하지 않을 수 없는 상황에 놓인 것이다.

그러나 국제적으로 경제특구의 개발이 노동기준을 하락시키는 경향

을 볼 때 우리는 보다 지속가능한 경제특구를 개발할 필요가 있다. 즉 노동기준을 포함한 사회적 기반이 뒷받침되면서 세계경쟁에서 상향식 경쟁(race to the top)을 지향하는 경제특구를 만들어 갈 필요가 있다. 경제특구 자체를 비판적으로 보는 사람들은 경제특구의 고안 자체가 바로 노동기준을 하락시키는 것이라고 비판하기도 하지만, 적어도 세계화된 경쟁에서 FDI를 끌어들이기 위한 노력 자체를 등한시해서는 안 된다.

향후 세계화 과정에서 한국이 경험할 가장 중요한 경제환경은 동북아 경제권의 대두와 그 안에서 우리가 차지해야 될 동북아 경제허브로서의 생존전략이다. 앞으로 중국이나 일본을 포함하여 동북아지역의 FTA 추진이 가속화된다면 이는 더욱 전면적으로 우리의 노동기준을 어떻게 설정해야 하는지 논란이 벌어질 것이다. 우리는 동북아에서의 하향경쟁보다는 경제통합과 협력의 이점을 찾는 것이 더 유익하다는 공감대를 마련할 필요가 있고, 특히 중국과의 관계에서는 임금경쟁이 아니라 기술경쟁을 통해 상생의 기반을 마련할 필요가 있다. 아울러 세계적 규범과 압력을 오히려 충분히 활용해 중국보다 유리한 노동기준을 국제시장에 내세울 것이 아니라 중국도 우리만큼 국제노동기준을 준수하도록 유인할 필요가 있다. 최근 World Bank의 연구에서도 국제적으로도 한국은 최근 노동기준이 향상된 대표적 국가인 반면에 중국은 그다지 주목할 만한 향상이 이루어지지 않았다고 평가하고 있다(Maskus, 2003).

경제특구의 예외적 노동기준 설정은 장차 다자주의 국제관계만이 아니라 자유무역협정에서도 문제가 될 가능성이 많다. 자유무역협정의 노동기준 관련 조항은 핵심적 노동기준을 준수하고 보편적 노동권을 보장하는 방향으로 설정되는 것이 상례이다. 특히 중국과의 경제협력에 있어서 경제특구의 낮은 노동기준을 가지고서는 자본유치의 결정적 우위도 되지 않고 국제적으로 중국의 낮은 노동기준을 끌어올리는 지렛대로 활용할 수도 없어 문제가 될 것이다.

장기적으로 한중일간 FTA나 또는 이를 확장해 동아시아 경제공동체까지 갈 것을 염두에 두고 우선 이 지역의 주요국가들인 중국, 일본 등과 공동의 노동기준을 설정하고 이에 맞추어 가는 노력을 해야 할 필요

가 있다. EU는 경제적 통합만이 아니라 사회적 통합을 위해 이런 작업을 지속적으로 진행해 왔으며 각국의 노동기준을 EU 차원에서 합의된 사회조항에 맞추고 있다. 이는 바로 EU경제의 지속가능한 발전을 위해서는 미국이나 다른 권역의 국가들과 하향경주를 하기보다는 EU 내에서 상향경주를 하는 것이 궁극적으로 EU의 국제경쟁력 제고에 이바지할 것이라는 전략적 선택으로 볼 수 있다.

우리도 세계 몇 천 개의 경제특구를 고려하고 이웃 중국을 고려했을 때 하향경주보다는 상향경주를 이웃나라로부터 끌어내야 하고, 이는 적어도 중국과는 노동기준을 놓고 밑바닥경주(race to the bottom)를 하는 것은 피하고, 우리의 후진적 노사관계의 문제는 경제특구를 통한 선진적 실험과 함께 정면으로 노동시장의 유연화와 노사관계의 안정을 위한 혁신방안을 찾는 노력이 병행되어야 한다.

아울러 우리는 경제특구라는 것으로 시사되는 우리 경제의 새로운 성장전략에 대한 사회적 공감대와 협의를 이끌어내야 한다. 1998년 2월 노사정 대타협은 우리 경제위기 극복과정에서 중요한 역할을 수행한 바 있는데, 이제 적극적 개방과 시장 확대를 위한 제2의 노사정 대타협을 통해 제2의 발전계기를 마련할 필요가 있다. 켈틱 타이거(Celtic Tiger)로 부상한 아일랜드의 경우도 사회협약이 원동력이 된 것처럼 우리가 지속가능한 개방경제를 구축하기 위해서는 사회적 합의가 중요하다.

제3장
경제자유구역을 통한 노사관계 선진화 방안

박 래 영*

제1절 서 설

우리나라가 본격적으로 산업화과정에 진입한 지 40년이 지났다. 빈곤의 악순환으로 불리던 저개발균형에서 탈출하기 위하여 외국자본을 도입하고 무제한으로 공급되던 값싼 노동력으로 제품을 생산하여 해외로 수출하는 이른바 개발 초기에는 마산 등지에 수출자유구역을 설정하기도 하였다. 이들 수출자유구역에 입주하는 외국인투자기업에 대해서는 공장부지를 값싸게 공급하였을 뿐 아니라 조세, 금융 등에서 특혜를 부여한 것이다. 경제개발이 진행되면서 노동운동이 고개를 들고 노사분규가 발생하기 시작하자, 1970년에 『외국인투자기업의 노동조합 및 노동쟁의조정에 관한 임시특례법』을 제정하여 외국인투자기업에서는 노동조합의 결성과 활동을 사실상 하지 못하도록 억압하였다.

그 동안 국내외의 경제환경은 끊임없이 바뀌어 왔지만 우리 경제는 변화하는 경제환경에 비교적 잘 적응하면서 성장과 발전을 거듭해 온 셈이다. 그러나 20세기 말에 가까워지면서 국내외의 경제환경은 급변하였다. 국내적으로는 1980년대 후반에 이르러 민주화의 욕구가 분출하면

* 홍익대학교 교수.

서 노동자의 대저항을 겪게 되었다. 국제적으로는 1980년대 말에 냉전체제가 붕괴되면서 탈이념화, 세계화, 지식정보화로 특징지어지는 이른바 문명사적 대변화를 맞게 된 것이다. 이러한 대대적이고 급격한 변화에 직면한 우리 경제는 혼란에 빠져들기도 하였으며, 일시적인 적응의 실패로 인하여 급기야 1997년에는 외환위기를 맞아 IMF의 구제금융을 받기도 하였다. 외환위기는 힘들게 극복하였지만 우리나라 기업 및 국가의 경쟁력은 약화된 상태에서 크게 벗어나지 못하고 있다.

외환위기 이후 급증하였던 외국인투자는 3년째 계속 급격한 감소 추세를 보이고 있으며, 오히려 국내기업의 해외도피로 인한 자본유출이 급증하고 있어서 성장잠재력의 저하가 우려되고 있는 것이다. 이러한 상태에서 벗어나기 위하여 21세기에 접어들면서 정부는 경제발전 전략을 크게 바꾸어 '동북아 경제 중심국가 건설'을 지향하고 있으며 그 전략의 하나로 경제자유구역의 설정을 추진해 온 것이다.

정부는 세계화(globalization)와 지역화(regionalization)가 동시에 진행되는 국제경제환경의 변화에 대응하여 장기적으로 동북아지역 경제권의 형성을 지향하는 새로운 경제발전 전략을 모색하고 있다. 한국, 중국, 일본 등으로 구성되는 동북아경제권의 경쟁력 향상과 지속적인 성장을 이룩하는 것이 필요하다고 보고 그 과정에서 우리나라의 지리경제적 이점을 극대화하고 중국이나 일본 등 주변국가보다 적극적인 대외개방 정책을 추진하여 이 지역의 경제중심국가로 자리잡고자 하는 의지를 정책으로 구체화한 것이 동북아 경제 중심국가 건설의 전략이다. 그러한 전략은 문명사적 대변화라는 세계경제환경의 커다란 전환과정에서 적응의 실패(failure of adaptation)로 겪은 전례없는 경제위기를 극복하고 선진경제로 진입하기 위하여 마련한 한국경제의 새로운 패러다임이라는 점에서 시의적절한 정책구상으로 볼 수 있다.

그러나 한국경제의 발전단계로 보거나 이 경제권역의 주요국가인 한, 중, 일 세 나라의 경제실태를 비교해 볼 때 일본에 비하여 기술력이 뒤지고 중국에 비하여 투자여건이 불리하여 전국을 동시에 개방적인 경제체제로 전환하기에는 너무나 큰 부담을 안고 있는 것이 사실이다. 동북아지역 경제의 중심이 되기 위하여 필요한 인적, 물적 여건이 아직 형성

되지 못한 상태에서 전국적인 개방을 무리하게 추진할 경우에, 기반이 취약한 서비스부문과 농업 등의 몰락과 함께 이들 취약부문과 취약산업에 종사하는 사회계층의 엄청난 저항에 직면하게 될 수도 있다. 그렇게 되면 오히려 부문과 산업 간의 격차가 커지고 계층간의 충돌이 빈발하는 등 사회적 혼란이 가중될 위험이 크다. 그러므로 전국을 일괄적이고 동시에 개방한다는 것은 어렵다고 판단하여 한편으로는 국가간에 자유무역협정(FTA)을 체결하면서 점진적인 개방을 추진하고, 다른 한편으로는 일부 지역을 특별구역으로 설정해서 우선적이며 집중적으로 개발하고 개방하여 외국인투자기업을 유치하자는 것이다.

경제위기의 극복과정에서 당초에는 동북아 물류 중심국가를 지향하는 전략으로부터 출발하였다. 남북한 사이에 단절된 철도와 도로를 연결하여 중국과 시베리아를 거쳐 유럽으로 이어지도록 하면서 국내 주요 항만과 공항을 동북아지역의 물류 중심지로 구축하고자 하였다. 남북한의 철도와 도로를 연결하기 위하여 북한을 위시하여 중국과 러시아 등 관련 국가와의 외교에 역점을 두면서 항만의 개방을 위하여 관세자유지역을 지정하였다. 동북아지역의 물류 허브항을 구축하기 위하여 1999년 12월에 관세자유지역법을 제정하고 이 법에 의거하여 2002년 1월에 부산항과 광양항을, 같은 해 2월에는 인천공항을, 그리고 2003년 1월에는 인천항을 관세자유지역으로 지정한 것이다.

이러한 정책은 21세기로 넘어오면서 비단 물류에 국한되지 아니하고 그 폭을 넓혀서 금융, 정보통신, 연구・개발 등의 산업과 부문을 포함하는 동북아 비즈니스 거점화의 전략으로 확대되었으며 급기야 동북아 경제 중심국가 건설의 웅장한 구상으로 발전된 것이다.

이러한 전략과 정책을 구체화하기 위하여 산업연구원을 위시한 많은 국책연구기관들이 다각적으로 연구에 참여하였으며, 이들 연구를 바탕으로 하여 2002년 초 대통령은 연두기자회견에서 우리나라를 동북아 비즈니스 중심국가로 만들겠다는 기본구상을 발표하기에 이른다. 뒤이어 같은 해 4월에 국민경제자문회의 및 경제정책조정회의에서 동북아 비즈니스 중심국가 실현을 위한 기본계획이 확정되고 7월에는 이를 실현하기 위한 세부실행계획인 '동북아 비즈니스 중심국가 실현방안'이 정부시

안으로 수립되었다. 정부는 8월에 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률안」에 대한 입법예고를 하였으며, 정부 부처간의 이견과 국내업계 및 노동계의 강한 반발이 있었으나 이 법안은 같은 해 11월 국회에서 통과되어 12월에 공포되었다.

동북아경제 중심국가의 건설이라는 우리 경제의 새로운 패러다임은 노무현 대통령의 신정부에서 국정과제로 채택되면서 더욱 힘을 얻어 추진되고 있다. 물론 신정부가 출범하기 직전에 인수위에서 다소 혼란스러운 방안이 제기되기도 하였으나 다시 정리되어 예정대로 2003년 7월 1일부터 시행되기에 이르렀으며 우선 인천의 송도지역이 경제자유구역으로 지정되었다. 뒤이어 2003년 10월 24일 부산·진해와 광양만의 2개 지역을 경제자유구역으로 추가 지정하여 인천과 함께 모두 3개 경제자유구역이 지정된 것이다. 인천은 국제공항을 중심으로 하여 수도권 지역에서 금융을 위시한 첨단산업과 국제비지니스 및 물류 등의 단지로 조성하고 부산·진해는 동남권의 물류 및 산업단지로, 그리고 광양만은 서남권의 물류 및 산업단지로 육성한다는 것이다.

이 법이 시행되기 훨씬 전부터 준비해 온 인천시에서는 송도정보화신도시, 영종·용유·무의지역, 서북부(김포) 매립지역 등을 경제자유구역으로 지정하여 개발하고 이 지역에 물류, 비즈니스, 지식정보기반 소프트웨어 산업 등에 집중하여 다국적기업의 아태지역본부와 IT, BT 등 첨단기술의 국제기업들을 유치할 계획을 세운 바 있다. 경제자유구역 개발계획은 단지를 조성하고 공항과 항만, 국제비지니스센터 등 경제활동을 위한 산업인프라를 형성하는 경영환경의 조성에 국한되지 아니하고 배후도시를 조성하여 주거, 교육, 의료, 위락 등 생활환경 면에서도 경쟁력을 확보할 수 있도록 하고 있다.

부산·진해에는 항만물류에 초점을 맞춘 신항만지역을 위시하여 산업 및 주택지역으로 명지지역과 지사지역, 생활중심지로 두동지역, 그리고 여가 및 휴양중심지로 웅동지역 등 모두 5개 지역이 개발될 계획이다. 광양만 역시 항만물류의 광양항을 위시하여 산업단지로 율촌지구와 하동지구, 그리고 생활 및 관광·휴양단지로 신덕지구와 화양지구의 5개 지역이 개발될 예정이다.

이들 경제자유구역에서는 물류나 산업 등을 위한 물적 설비(하드 인프라)를 국제수준으로 갖출 뿐 아니라 조세, 금융을 위시하여 노동, 교육, 의료 등 경영활동과 생활환경에 대한 각종 법과 제도 및 행정지원 등 비(非)물적 기반(소프트 인프라)에서도 다른 지역과 달리 국제수준에 맞추어 이 구역에 입주하는 외국인투자기업에 대하여 다양한 부문에 걸쳐 큰 폭의 유인수단을 마련하겠다는 것이다.

이러한 취지에서 2003년 7월에 발효된 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법」은 이 구역에 입주하는 외국인투자기업에 대하여 노동시장과 노사관계의 부문에서도 여러 가지 유인적 특혜를 제공하는 규정을 두고 있다. 노동시장 부문에서는 노동관계법 등에서 정하고 있는 근로기준이나 노동공급에 관한 몇 가지 기업의 의무적 제약을 없애거나 완화하였다. 집단노사관계부문에서는 우리나라의 투쟁적 노사관계를 의식하여 선언적이기는 하지만 산업평화(industrial peace)의 유지에 관한 의무조항을 정하고 있다.

경제자유구역법이 이처럼 전국에 보편적으로 적용되고 있는 노동관계법의 일부에 대하여 적용을 제외시키면서 입주기업에게 특혜를 부여하거나 특례를 인정하도록 규정한 것은 우리나라 노동시장의 경직성과 노사관계의 투쟁성향이 경제자유구역의 조성과, 특히 외국인투자기업의 유치에 대하여 커다란 걸림돌이 된다는 판단에 바탕을 두고 있는 것이다.

경제자유구역법이 발효되고 이를 바탕으로 하여 경제자유구역이 지정되었을 뿐 아니라 그 개발을 위하여 여러 가지 부문에서 화려한 장밋빛 추진계획이 실천단계로 접어들고 있다. 그러나 우리나라의 노동시장과 노사관계의 실태는 국제수준에 크게 미달되고 있으며, 지나치게 많은 규제와 잦은 노사분규 때문에 노동관계법의 일부 조항을 적용 제외시키거나 선언적인 산업평화조항을 설정한다고 해서 경제자유구역에 외국인의 직접투자가 쉽게 이루어질 것 같지는 않다.

실제 우리나라 노동시장의 유연화 정도는 국제수준이나 경쟁국가의 수준에 비하여 크게 뒤처진 상태이다. 비교적 우수한 인력을 지니고 있음에도 불구하고 노동공급 기능이나 해고 등의 면에서 여러 가지 제약

이 있을 뿐 아니라 임금 수준도 매우 높은 편이어서 외국인투자기업에게는 별다른 매력이 없다. 특히 우리나라의 집단노사관계는 구미 선진국가들과 주변의 경쟁국가들에 비하여 매우 전투적이며 노사분규가 빈발하고 있다. 더구나 1987년 여름에 시작된 노동자 대저항 이후 5년여의 기간에 우리나라는 노사분규가 폭발적으로 증대된 바 있으며, 그 후 상당한 수준으로 진정되어 오다가 최근 몇 년 사이에 노사분규가 다시 증가함으로써 지난 15년간 세계에서 가장 노사관계가 불안정한 국가로 평가되어 왔다. 그럼에도 불구하고 아직도 노사관계는 안정의 길을 찾지 못하고 있을 뿐 아니라 금년 초에 출범한 신정부의 혼란스러운 자세로 지난 9개월 동안에는 더 많고 격렬한 노사분규가 발생하였다. 이러한 현상을 두고 국제적으로 저명한 외국의 언론에서는 우리나라를 노동국가(labor state)라고 표현하기도 하는데 이는 파업국가라는 의미로 해석되기도 한다. 그 결과 경제위기의 과정에서 급증하던 외국인투자는 지난 3년 동안 지속적으로 감소하고 있으며 오히려 우리 기업의 해외도피현상이 급증하고 있는 실정이다.

이러한 상태에서 특정 지역을 경제자유구역으로 설정하여 물적 기반시설을 건설하고 조세, 금융 등에서 특혜를 부여하거나 교육, 의료 등 생활환경을 좋게 마련한다고 해서 이 구역에서 경제활동을 할 외국인투자기업들이 유치되기를 기대하기는 어려운 일이 아닐 수 없다.

이처럼 전국의 노사관계가 불안정한 상태에서 경제자유구역이라는 특정 지역에 한하여 일부 특혜나 특례를 인정한다고 해서 외국인투자기업들이 노사관계의 불안을 느끼지 않을 것인지는 심히 의문스러운 일이다. 더구나 이 법이 정하고 있는 산업평화조항은 단순한 선언적 조항에 불과하여 아무런 보장이 없으며 실제로 경제자유구역이라고 해서 노동기본권을 제한할 방안이 있는 것도 아니다. 이미 이 법의 제정 과정에서 노동시장과 노사관계에 대한 특혜나 특례의 대부분이 노동자에게 불리하거나 노동자의 권리를 일부 제약할 우려가 있다는 점을 지적하면서 한국노총과 민주노총은 여러 차례 총파업과 대규모 시위를 하는 등 강력하게 저항한 바 있다.

결국 전국의 노사관계가 안정되지 못한다면 경제자유구역을 중심으

로 하여 동북아경제 중심국가를 건설하고자 하는 한국경제 발전의 새로운 패러다임을 실현하기는 어려운 일이다. 이러한 시점에서 경제자유구역법이 정하고 있는 노동시장과 노사관계에 관한 몇 가지 규정이 외국인투자기업을 유치하는 데 어느 정도 효과가 있을 것이며, 반면에 이들 규정이 노동자의 권익을 얼마나 제약할 것인지에 관한 검토가 있어야 할 것으로 보인다. 나아가서 이러한 규정의 설정이 앞으로 경제자유구역 내에서 어떠한 모양으로 노동시장과 노사관계를 형성해 갈 것인지도 궁금하다. 더 나아가서 경제자유구역에서 형성될 선도적 노동시장 및 노사관계의 변화가 우리나라 전체 노동시장 및 노사관계의 변화와 어떤 형태로 상호작용을 할 것인지에 관한 분석과 예측이 필요하다.

바로 이러한 문제의식에서 출발하여 먼저 제2절에서 우리나라 노사관계의 환경변화를 검토한다. 노사관계는 정치·경제·사회·문화 등 외적 환경에 의하여 크게 영향을 받는다. 이들 환경의 변화는 전국의 노사관계는 물론 경제자유구역의 노사관계를 분석하는 기초가 되기 때문이다. 제3절에서는 전국 노사관계의 현 상태를 분석하고 현 단계에서 우리나라 노사관계가 지니고 있는 문제점을 찾아내며 아울러 우리나라 노사관계에 대한 국제적 시각과 평가를 정리하고자 한다. 이어서 제4절에서 경제자유구역의 노사관계를 다룬다. 이제 겨우 경제자유구역법이 발효되어 경제자유구역의 개발에 착수하는 상태여서 경제자유구역법이 정하고 있는 개별노사관계의 특혜조항들과 집단노사관계의 산업평화조항이 얼마나 실효성을 지니고 있는지를 검토하고, 이러한 조항들이 실효를 거두게 되면 이 지역 내에서 노동시장이나 노사관계가 어떤 모양으로 자리잡게 될 것인가를 예측해 본다. 나아가서 경제자유구역의 노사관계가 자리잡아가는 과정에서 전국의 노사관계와 경제자유구역 내의 노사관계가 어떤 상호관계를 가지게 될 것인가를 예견해 본다. 이러한 분석과 검토를 바탕으로 하여 제5절에서는 경제자유구역의 노사관계를 통하여 전국 노사관계의 선진화를 이룩하는 방안을 모색하여 제시하고자 한다.

제2절 우리나라 노사관계의 환경 변화

1. 정치 · 경제환경의 변화

가. 노동자 대저항

1987년 여름부터 시작된 노동자 대저항(worker's protest)은 우리나라의 현대사에 하나의 획을 긋는 엄청난 사건이었다. 6·29 민주화 선언을 계기로 하여 정치적 민주화의 바람이 거세게 불었다. 민주화의 바람 속에서 불붙기 시작한 노사분규는 단시일에 각 사업장으로 번졌고 급기야 전국이 노사분규의 화염에 휩싸인 듯하였다.

그 해 7월 울산지역에서 시작한 혼란스러운 노사분규의 불길은 부산, 창원지역의 제조업으로 번졌고 강원지역의 탄광업과 주요 도시의 운수업에 옮아 붙으면서 전국의 모든 지역과 모든 산업의 사업장에 확산되었다. 기업의 규모에 관계없이, 노동조합의 유무와도 상관없이 거의 모든 사업장에서는 블루칼라와 화이트칼라를 구분하지 아니하고 농성과 파업과 작업거부 등이 혼합된 형태의 노사분규가 발생하였다. 노사분규는 사업장 안에서 그치지 아니하고 가두시위로 이어졌으며 합법과 불법을 가릴 수 없는 초법적 혼란 그 자체였다. 노동자의 가족은 물론 일부 시민과 학생들이 합세하였고 인도주의를 표방하는 종교인, 득표를 노리는 정치인, 감정적 사회운동가 등 노사관계와 직접적인 관련이 없는 다양한 사람들이 끼어들어 전국이 대혼란에 빠져들었다. 적지 않은 사람들이 다쳤고 심지어 죽은 사람도 있었다. 이 해 8월과 9월 초의 5주간에 있었던 노사분규의 발생건수는 무려 3천 건에 달하였다. 한 해 동안의 총 발생건수는 평소의 30~40배에 달하는 3,749건이었으며 참가인원은 6백만 명을 넘어섰다.

이 커다란 사건은 우리나라가 본격적으로 산업화 과정에 접어든 1960년대 초 이래 지속되었던 군사독재에 종지부를 찍는 민주화의 저항이기

도 하였지만, 경제제일주의를 표방하면서 고도경제성장을 이끌어 왔던 군사정부의 비호 아래 25년간 지속되었던 사용자 우위의 수직적 노사관계를 무너뜨리는 노동자의 대저항이기도 하였다. 노동자 대저항의 과정이 너무나 혼란스럽고 요란하여 가히 혁명이라고 부를 만한 것이었다.

큰 불길은 5년 정도 이어진 후 가라앉았지만 그 여진은 15년이 지난 지금까지도 살아남아 있다. 오랫동안 고착되었던 수직적 노사관계의 틀이 무너지고 산업사회의 전형적인 수평적 노사관계로 재편되었다는 것은 노동자 대저항의 긍정적 성과다. 그러나 노사대등의 수평적 노사관계로 전환하는 과정에서 엄청난 사회적 비용을 치렀을 뿐 아니라 급격한 임금인상 등으로 그 후 우리 경제가 고비용·저효율의 함정에 빠져들게 되었다는 부정적 측면도 결코 적은 것은 아니었다. 또한 권위적이고 가부장적이던 수직적 노사관계가 무너진 대신에 자리잡은 수평적 노사관계가 대립적이고 투쟁적인 양상을 띠게 되었고 당시에 생성되기 시작한 노동조합의 투쟁적인 행태가 크게 바뀌지 않고 있기 때문에, 지금도 우리나라의 노사관계가 세계에서 가장 전투적(militant)이라는 평가를 받고 있는 것도 큰 부담이 아닐 수 없다.

나. 문명사적 대변화

노동자의 대저항이 일어난 후 2년여가 지난 1989년 말경 고르바초프의 놀라운 선언이 있었고 이를 계기로 하여 국제정치경제질서는 크게 바뀌어 왔다. 이 선언이 있은 후 소련이 분해되고 동유럽 등 사회주의 국가들이 시장경제로 변하면서 오랫동안 냉전체제로 양분되었던 세계는 탈이념의 개방화로 급진전하였다.

냉전체제 아래에서 동서 양 진영이 서로 자기의 이념과 체제의 우월성을 부각하기 위하여 체제 내의 선후진국 사이에 차별적으로 운영되던 교역질서가 무너지고, 하나의 세계 속에 모든 국가에게 무제한적이며 무차별적인 경쟁을 강요하는 새로운 교역질서로 바뀌었다. 국경 없는 무제한 경쟁의 지구촌경제(global economy)로 이행하면서 국가는 물론 기업과 개인 등 모든 경제주체에게 근본적인 행동 변화를 강요하고 있

다. 경쟁력 있는 경제주체는 생존하고 번영할 수 있지만 그렇지 못한 경제주체는 발전은커녕 생존 자체조차 위협받게 된다. 개별국가의 노사관계는 국가경쟁력의 주요 결정요인이 되고 있다. 기업은 경쟁력을 높이기 위하여 노사관계의 변화를 갈망하고 있다. 또한 사회주의의 몰락은 산업사회에서 통용되던 이분법적이고 대결적인 노사관계의 본질과 노동운동의 이념적 바탕을 흔들어 놓고 있다.

거의 같은 시기에 지식정보화의 물결이 몰려오면서 세계경제는 지식기반경제(knowledge based economy)로 급격하게 이행하고 있다. 정보통신기술이 획기적으로 발전하고, 특히 개인용 컴퓨터가 보편화됨에 따라 종래의 과학기술이 지녔던 한정성과 고립성이 와해되고 있다. 과학기술의 분야별 장벽이 무너지고 나아가서 과학기술과 정치, 경제, 사회, 문화 등 다른 영역의 지식들 사이에 제한 없는 교류가 이루어지게 되어 실용적인 합성지식이 만들어지고 있다. 지식을 창출하는 지식산업의 비중이 급증하고 있으며 모든 산업에서 지식요소의 투입이 급격하게 커지고 있다. 산업사회에서 주축을 이루어 오던 중공업들의 중량품 생산이 상대적으로 위축되는 대신에 무형재나 초경량의 유형재와 같은 지식산출산업 또는 지식투입산업의 생산이 커지고 있다. 이 전환 과정에서 노동의 성격과 형태가 달라지고 노동자의 역할과 기능도 달라지므로 노사관계 역시 산업사회의 그것과는 상당한 차이를 보이게 된다.

탈이념과 무국경의 경쟁적인 지구촌경제로의 이행과 함께 합성지식을 실용화하는 지식기반경제로의 이행이 동시에 이루어짐으로써 세계는 산업사회로부터 탈산업사회로 급격하게 전환되는 문명사적 대변화를 맞고 있는 것이다. 이 거대한 문명사적 변화가 노사관계에도 커다란 변화를 요구하고 있다. 대부분의 경쟁국가들이 이러한 시대적 요구에 따라 새로운 노사관계의 체계를 모색하고 있으나, 우리나라는 대립과 대결의 노사관계로부터 벗어나지 못한 상태에서 방황하고 있는 것이다.

다. 적응의 실패와 경제위기

1980년대 후반에 우리나라는 노동자 대저항과 문명사적 대변화라는

대내외의 두 가지 커다란 변화를 동시에 맞게 되었으나, 이들 변화에 적절하게 대응하지 못함으로써 1990년대 후반에는 적응의 실패로 인한 경제위기를 겪게 된 것이다.

노동자 대저항이 진행되는 과정에서 격렬한 노사분규로 인하여 엄청난 사회비용이 발생했을 뿐 아니라 고비용·저효율의 경제구조를 초래함으로써 국제경쟁력이 크게 약화되고 있었다. 미처 노동자 대저항의 소용돌이에서 벗어나기도 전에 세계화와 지식정보화가 병행되는 문명사적 대변화를 맞게 된 것이다. 상품시장과 자본시장을 중심으로 거센 개방의 압력이 몰려왔으며 급격한 산업구조의 전환이 강요되었다. 이러한 동시적인 부담 속에서 허우적거리던 우리 경제는 외환위기를 맞아 IMF의 구제금융을 받는 상태가 된 것이다. 그것은 노동자 대저항으로 누적된 고비용·저효율이라는 경제구조의 취약성이 급격한 개방화 과정에서 국제금융질서에 대한 적응능력 부족으로 초래된 일시적인 유동성 위기에 의하여 표출된 결과였다.

당시에 겪었던 경제위기는 우리 경제가 이전에 경험하지 못한 엄청난 충격이었다. 외환위기로 시작되어 경제순환을 거의 마비시킨 당시의 경제위기는 산업생산을 위축시키고 국민소득을 급감시켜 가계와 기업과 정부 등 모든 경제주체를 곤궁으로 몰아간 것이다. 기업은 줄줄이 도산하였고 실업은 산업화 전 기간을 통틀어 최고 수준이었다. 정부는 서둘러 응급진화에 나섰으며 뒤이어 금융, 대기업, 공공부문 및 노사관계를 4대 개혁과제로 정하고 대대적인 구조조정을 단행하였다.

금융위기를 맞아 종금사를 위시하여 문을 닫은 금융기관이 속출하였고, 정부의 구조조정에 의하여 외국자본에 매각되거나 통폐합된 부실금융기관도 적지 아니하였다. 분식회계 등으로 은폐되었던 재벌과 대기업의 부실도 노출되었으며, 이들 대기업에 대한 구조조정도 다각적으로 이루어졌다. 계열기업의 정리, 합병, 매각 등으로 재벌의 판도가 달라졌으며, 대기업들은 외주하청(outsourcing)과 규모 축소(downsizing)로 기업의 경쟁력을 높이는 데 주력하였다. 일부 공공부문에서도 구조조정이 이루어졌다.

모든 부문에서 추진되었던 구조조정은 기구와 조직의 재편성에 그치

지 아니하고 곧바로 고용조정으로 이어졌다. 그 결과 구조조정을 행하는 금융기관과 대기업 등에서는 노동자와 노동조합의 강력한 저항을 불러왔다. 이러한 현상을 우려하여 경제위기의 초기 단계에서 노사정위원회를 만들고 정리해고와 근로자 파견제도의 도입을 위하여 사회적 합의를 도출하기도 하였다. 그럼에도 불구하고 IMF의 구제금융에서 벗어날 때까지는 물론 그 이후에도 구조조정을 둘러싸고 노사간의 마찰과 갈등은 끊이지 않았으며 노사관계의 불안은 오히려 증폭되었다.

라. 노사관계에 대한 정부 자세의 난맥상

군사독재가 종식된 후 세 번째 민간정부를 맞게 되었다. 문민정부라는 이름으로 출발한 첫 번째 민간정부에서는 한편으로 신노사관계를 도입하면서, 다른 한편으로 노사관계개혁위원회를 설치하여 제도개선을 추진하는 등 노동자 대저항의 혼란을 수습하는 데 주력하였다. 그 결과 1990년대 초까지 격렬하게 빈발하였던 노사분규는 어느 정도 진정되기도 하였다. 노사분규의 발생건수는 보통 때의 수준인 연 100건 내외로 가라앉았으며, 1997년 2월과 1998년 3월의 노동관계법 개정을 통하여 노동시장의 유연화와 노사관계의 안정을 위한 제도적 장치도 어느 정도 마련된 것이다.

1998년 초에 출범한 국민의 정부는 노사관계를 4대 개혁과제로 설정할 정도로 노사관계 안정의 중요성을 표방하였다. 국민의 정부는 경제위기가 발발한 직후에 출범하였기 때문에 전 기간을 통하여 위기극복에 주력하지 않을 수 없는 입장이었다. 출범 초기에 구조조정을 추진하기 위하여 정리해고와 근로자 파견제도의 도입이 불가피하다고 인식하고 이들을 도입하기 위한 노사정의 사회적 합의를 이끌어낸 것은 대단한 성과가 아닐 수 없다. 그러나 그 두 가지 제도 도입을 위하여 90여 개에 달하는 노동자의 요구에도 합의함으로써 그 후 이들 요구의 이행 문제로 당시 법외노조이던 민주노총이 노사정위원회를 탈퇴하는 사태가 벌어졌고, 그 결과 노사정위원회는 물론 우리나라 노사관계가 파행적인 길을 걷게 되었다. 이 정부가 추진한 남북관계의 이완 분위기와 때마침

강도 높게 추진되던 구조조정 과정에서 나타난 대규모 고용조정에 대한 노동자의 저항 등이 가세하여 노사분규 발생건수는 다시 많아져서 연평균 230건에 달하였다. 국민의 정부 말기에 민주노총 위원장을 포함하여 다수의 노조간부를 구속하는 강경한 자세로 돌아섰으나 노동시간 단축과 주5일 근무제, 공무원노조 인정 요구 등 노동자의 새로운 요구로 노사관계의 불안은 증폭되기만 하였으며 2002년 노사분규 발생건수는 321건에 이르렀다.

노사관계에 대한 정부 자세의 가장 큰 난맥상은 2003년에 출범한 참여정부의 초기 행태였다. 새 정부 출범 과정에서 온건하고 타협적인 한국노총을 소홀히 대하면서 강경하고 투쟁적인 민주노총에 친근한 자세를 보였을 뿐 아니라, 개혁이라는 명분으로 민주노총의 간부를 포함하여 친노동 인사들을 중요한 자리에 대거 기용하였으며 기회 있을 때마다 친노동의 발언을 함으로써 노동자의 기대를 부풀게 하였던 것도 사실이다. 근로자의 분신자살을 계기로 장기간 지속해 오던 두산중공업의 파업과 시위를 수습하기 위하여 새 정부가 직접 개입하여 사용자로 하여금 노동자의 요구를 무리하게 수용하도록 한 것은, 그 동안 어느 정도 안정의 기틀을 잡아가던 기업내 노사관계에 커다란 동요를 초래한 것이다. 뒤이어 발생한 화물연대의 운송거부, 철도청 파업 등에 대한 자세도 난맥상을 보였다. 노사관계에 대한 신정부 초기의 이러한 자세와 태도로 인하여 2003년 봄과 여름에는 노사관계가 매우 불안하였고 대규모의 파업과 시위가 끊이지 않았으며, 국내외에서 우리나라를 노동국가 또는 파업하기 좋은 나라라고 부르기도 하였다. 물론 국내외에서 신랄한 비판이 쏟아지고 여론이 좋지 않게 되자, 이 해 후반에 이르러서야 친노동적인 정부의 자세로써는 노사관계의 안정을 기대하기 힘들다는 사실을 인식하고 정부도 자세를 바꾸려고 하는 듯하였다. 그러나 노사관계에 대하여 신정부가 자세와 정책을 바꿀 것인지의 여부와, 바꾼다면 어떤 방향으로 바꿀 것인지는 좀더 두고 보아야 알 수 있을 것이다.

정권이 바뀔 때마다 노사관계에 대한 자세와 정책이 일관성을 상실하고 난맥상을 보였던 것은 우리나라 노사관계가 노동자 대저항을 겪은 후 무려 15년이 지난 지금까지 안정의 틀을 찾지 못하게 한 하나의 중

〈표 3-1〉 우리 경제의 향후 예상진로

<향후과제를 성공적으로 달성할 경우 10년간 경제전망>

	2002	2003	2005	2007	2009	2012	2003~2012 평균
GDP성장률(%)	6.2	5.7	5.6	5.6	5.6	5.4	5.6
소비자물가 상승률(%)	2.7	3.4	3.3	2.9	2.6	2.1	2.8
경상수지/ GDP비율(%)	1.51	0.90	0.95	1.00	1.05	1.13	1.02
GDP규모(억 달러)	4,640	-	-	-	-	13,845 (세계9위)	-
일인당GNI(달러)	9,800	-	-	-	-	27,000 (세계25위)	-

<향후과제를 제대로 달성하지 못할 경우 10년간 경제전망>

	2002	2003	2005	2007	2009	2012	2003~2012 평균
GDP성장률(%)	6.2	5.5	4.5	3.3	3.0	2.5	3.5
소비자물가 상승률(%)	2.7	3.5	3.9	4.8	5.1	5.2	4.6
경상수지/ GDP비율(%)	1.53	0.90	-0.40	-1.27	-2.13	-3.00	-1.40
GDP규모(억 달러)	4,640	-	-	-	-	6,160 (세계14위)	-
일인당GNI(달러)	9,800	-	-	-	-	12,300 (세계58위)	-

자료 : 한국은행 조사국, 『우리경제의 중장기 발전과제』, 2003.

요한 환경요인이 아닐 수 없다.

마. 경제의 노쇠화와 장기침체의 우려

최근 통계청과 한국은행이 각각 내놓은 두 개의 보고서는 장기적으로

〈표 3-2〉 인구변동과 노령화

	총인구 (천명)	증가율 (%)	밀도 (명)	성비 (%)	0~14세/ 총인구 (%)	65세 이상/ 총인구 (%)	0~14세/ 15~64세 (%)	65세 이상/ 15~64세 (%)
1970	31,435	2.20	320	100.8	41.1	3.3	77.2	5.7
1980	37,407	1.57	378	100.5	33.8	3.9	54.3	6.2
1990	43,390	0.99	437	100.7	32.8	5.0	52.8	8.0
2000	47,006	0.80	470	100.7	21.1	7.2	29.4	10.0
2002	47,640	0.71	476	101.4	20.6	7.9	28.7	11.1
2010	49,594	0.54	496	101.1	17.2	10.6	23.9	14.8
2020	50,650	0.21	507	100.4	13.9	15.1	19.6	21.3
2030	50,296	-0.07	503	99.2	12.4	23.1	19.1	35.7
2040	48,204	-0.42	482	97.8	11.5	30.2	19.6	51.6
2050	44,337	-0.84	443	96.3	10.5	44.3	19.0	62.5

자료 : 통계청.

볼 때 향후 우리 경제의 성장잠재력이 약화되고 자칫 장기침체에 빠질지 모른다는 우려를 갖게 한다.

한국은행에서는 신정부가 출범한 직후인 2003년 3월에 『우리 경제의 중장기 발전과제』라는 보고서를 발표한 바 있다. 이 보고서는 우리 경제사회의 우월성과 취약성을 지적하고 향후의 국내외 여건을 고려하여 중장기 경제발전의 과제와 전략을 모색하고 있다. 양질의 인적자원, 고성장 실현에 적합한 국민성, 거대 잠재시장에의 근접, IT부문의 비교우위, 건실한 제조업 기반 등을 우월성으로 지적하고 있는 반면에, 대외의존적 경제구조, 낮은 기술수준, 국제기준에 못 미치는 경제사회시스템, 경제주체들의 단견주의, 북한을 둘러싼 불확실성 등을 취약성으로 지적하고 있다. 물론 노동시장과 노사관계 부문은 양질의 인적자원이라는 우월성을 지니고 있음에도 불구하고 국제수준에 못 미치는 경제사회시스템의 하나이어서 더 큰 취약성을 지니고 있는 것으로 보고 있는 것이다.

이 보고서는 우리 경제의 중장기 전망에 대해서 이례적으로 두 개의

상이한 진로를 예상하고 있다. 하나는 경제발전의 여러 가지 과제들을 잘 풀어가고 좋은 전략을 짜서 실천할 경우의 낙관적 전망이고, 다른 하나는 수많은 과제들이 잘 풀리지 않고 적절한 전략을 모색하지 못하거나 실행하지 못할 경우의 비관적 전망이다. 신정부는 낙관적 전망에 바탕을 두고 향후 10년 이내에 1인당 국민소득 2만 달러의 시대에 도달할 것이라고 말하고 있다. 그러나 비관적 전망은 앞으로 10년이 지나도 1인당 국민소득이 현재의 1만 달러 수준에서 맴돌 것으로 보고 있다. 자칫 잘못 하면 우리 경제도 지난 10여 년 이상 일본경제가 보여준 바 있는 장기침체에 빠지지 않을까 하는 우려를 금할 수 없다.

이러한 우려를 더욱 조장하는 자료가 2001년에 통계청이 발표한 「우리나라 장래 인구추계」이다. 이 자료에서는 우리나라의 출산력은 세계에서 가장 낮은 수준에 도달하였으며 인구의 고령화 역시 세계에서 가장 빠른 속도로 진행되고 있다는 사실을 보여주고 있다.

1970년에 총인구 가운데 65세 이상의 노령인구가 차지하는 비중이 3.3%에 불과하였으나, 2000년에는 7.2%로 이미 고령화 과정에 진입하였으며 2020년에는 15%를 넘어서게 되어 노령사회에 이른다는 것이다. 그 이후 고령화 현상은 더욱 심화되어 2050년에는 그 비중이 무려 44.3%로 높아져서 OECD국가 중에서 일본 다음으로 노령인구의 비중이 큰 나라가 될 것이라는 추계이다.

이와 같은 급격한 고령화 현상으로 노령사회에 이르게 되면 일반적으로 생산과 소비의 양면에서 경제성장의 잠재력이 약화되고 경제의 활력이 떨어지면서 경제는 노쇠하게 마련이다. 이미 유럽의 많은 국가에서 인구의 고령화로 인한 저성장·고실업과 같은 경제의 노쇠현상이 지속되고 있으며, 일본 또한 최근에 그러한 징후를 뚜렷이 보이고 있다. 이들 노령국가들의 경험에 비추어 볼 때 우리나라도 앞으로 멀지 않은 장래에 경제의 노쇠현상에 직면하지 않을까 하는 우려를 금할 수 없다.

최근에 발표된 이러한 두 가지 자료만 보더라도 향후 15~20년 사이에 우리 경제의 성장잠재력과 활력을 최대한 활용하여 경제성장을 이룩하지 않으면 높은 소득의 선진국으로 진입하기가 무척 어려워질 것으로

보인다.

2. 노동시장의 변화

가. 노동시장의 유연화

세계화와 지식정보화는 빠른 속도로 다양하게 노동 및 노동시장의 유연화를 초래하고 있다. 세계화는 노동시장 유연화의 경제적 요인이며 지식·정보화는 노동시장 유연화의 기술적 요인이 된다.

경쟁력 있는 기업은 생존하고 경쟁력 없는 기업은 도태될 수밖에 없는 냉엄한 세계경제질서는 기업의 조직혁명을 불러오고 있다. 기업은 더 이상 대규모 피라미드 조직을 유지할 수 없게 된다. 생산과 관리의 상당부분을 외주하청(outsourcing)에 맡길 뿐 아니라 핵심조직도 최소화(downsizing)를 강요받게 된다. 그 결과 주변노동은 수량적으로 유연화하고 핵심노동은 기능적으로 유연화하게 된다.

지식정보산업과 지식집약산업들에서는 지식노동자를 주축으로 하게 되며 지식노동자들은 기술적으로 근로장소와 근로시간의 제약에서 벗어날 여지가 크다. 육체노동, 단순노동, 정형화된 반복노동의 대부분은 지식체화적 기기들에 의하여 대체되고 필요한 경우에도 평생고용보다는 기간을 정하는 임시직을 선호한다. 이렇게 하여 산업사회에서 일반화되었던 정형(normal)·정규(formal)의 노동형태가 무너지고 비정형·비정규의 노동형태가 급증하게 된다. 한편으로는 근로장소와 근로시간의 제약에서 벗어난 재택근로자와 탄력시간 근로자 등 비정형 근로자가 증가하고, 다른 한편으로는 기간을 정하여 고용계약을 하는 계약직, 임시직 노동자와 일시적 근로를 제공하는 부분시간 노동자(part timer)나 파견근로자 등 비정규 근로자가 증가한다. 외주하청이나 내부하청 등의 확대로 용역계약자, 자유계약자(free-lancer), 소사장과 같은 독립사업자가 늘어나며 보험설계사, 학습지교사, 지입운전사, 골프장의 캐디 등 노동자인지 독립사업자인지를 구분하기 어려운 특수고용자도 증대된다. 여러 명이 함께 투자하고 함께 노동하는 모험적 벤처기업에서처럼 주주

이면서 근로자이기도 하여 노동자와 사용자의 경계가 불분명한 기업의 구성원도 급증하고 있다.

나. 고용형태와 행태의 변화

급격하게 진전되고 있는 세계화와 지식정보화에 따라 경제 전반에 걸쳐서 산업구조와 직업구조가 바뀌고 기업 내에서는 노동의 유연화가 이루어지기 때문에 고용의 형태와 행태가 변화한다.

산업사회에서는 대규모의 설비투자를 바탕으로 하여 대형의 유형재를 대량 생산하는 제조업을 주축으로 하는 산업구조를 지녔다. 그러나 지식기반경제로 이행함에 따라 무형재와 극소형, 초경량의 유형재를 생산하고 저장하며 유통하는 지식산업 또는 지식기반산업의 비중이 증대되는 대신에 제조업 등 산업사회의 주축산업 비중이 감소하게 되어 산업의 서비스화 현상이 뚜렷해진다. 직업구조 면에서는 지식과 정보 등을 취급하는 지식노동자(knowledge worker) 등 전문기술직의 비중이 급증하는 대신에 종래의 생산직 비중은 크게 감소한다. 생산직 역시 육체노동에 의하기보다 기기나 계기의 조종자로 바뀌게 된다. 지식의 특성상 고도의 지식을 습득하거나 창의적 능력을 갖춘 숙련노동일수록 고부가가치를 창출하므로 숙련의 고도화가 이루어진다.

지식노동은 끊임없는 능력개발을 요구하지만 종전처럼 기업내 훈련을 통하여 능력을 개발하기가 쉽지 않다. 개인적 능력에 의하여 크게 영향을 받는 지식노동은 타이밍과 속도에 의하여 경쟁력이 좌우되는 경향을 지니고 있기 때문에 기업은 시간적 여유를 가지고 지식노동자를 양성하거나 숙련을 향상시키려고 하지 않는다. 기업은 필요한 시기에 지식노동자를 즉시 고용하고 개인의 능력이 한계에 도달하거나 진부화되면 고용관계를 단절하려고 한다. 이러한 성향 때문에 지식노동자의 노동시장은 스폿시장(spot market)의 성격이 짙고 지식노동자의 이동은 매우 높다. 그러므로 평생직장의 의식은 사라지고 평생직업이 보편화된다고 말한다.

그러다 보니 노동자들은 스스로 자기능력의 개발에 나서고 있다. 지

식숙련 노동자가 되기 위하여 양질의 높은 교육과 훈련을 받아야 하며 더 좋은 일자리를 구하고 보다 높은 보수를 받기 위하여 지속적으로 숙련향상과 경력관리를 해야 한다. 스스로 직업과 관련된 여러 가지 정보를 확보해야 할 뿐 아니라 위험 부담도 스스로 감수해야 한다. 그렇기 때문에 지식기반사회의 지식숙련 노동자는 산업화 초기의 수공업자들처럼 자신의 능력과 책임에 의존하는 자율적 운명의 담당자가 된다고 말하는 사람도 있다. 경쟁력을 향상시키고자 지나치게 높은 교육을 받으려고 함에 따라 사회적으로는 과잉교육(over education)의 비효율을 낳거나 고학력 실업문제를 야기하게 된다.

다. 고용 없는 성장과 실업의 고원화

산업의 서비스화, 직업의 소프트화 및 숙련의 고도화가 서로 연관되어 진전되면서 상승작용을 하게 됨으로써 고용구조도 급격하게 바뀌게 되며 이에 따라 노동시장의 수급불균형이 심화된다. 한편으로는 지식산업 등에서 숙련된 지식노동자의 부족이 발생하면서, 다른 한편으로는 전통적 산업으로부터 배출되는 노동력은 대량의 산업전환실업(transitional unemployment)을 형성하게 된다. 물론 부가가치가 낮은 한계적 전통산업에 대한 취업기피 현상으로 중소제조업 등 한계기업에서도 인력부족이 심화된다.

지식을 산출하는 지식산업과 지식을 집약적으로 투입하는 지식집약산업은 전통적 산업과는 달리 수확체증의 성격을 지니게 되므로 산출의 증가에도 불구하고 고용량은 별로 증가하지 않는 결과를 초래할 수 있다. 이러한 현상 역시 기술적 실업(technological unemployment)을 불러오게 된다.

물론 이러한 고용구조의 변화가 국민경제의 고용량을 감소시키고 실업을 증대시키는가에 관해서는 상당한 논란의 여지가 있는 것이 사실이다. 컴퓨터가 도입된 경우 컴퓨터가 도입되지 않은 경우에 비하여 8~12%의 고용이 감소되었다는 연구 결과 등을 내세우면서 지식기반경제로의 이행 과정에서 나타나는 미시적 고용구조의 변화가 경제 전체의

고용량을 현저하게 감소시킨다는 주장도 있다. 이에 반하여 지식정보화가 급격하게 진전된 1990년대의 미국의 경우 실업률이 크게 저하하였다는 사실을 지적하면서, 지식기반경제로의 이행 과정에서 전통적 산업 또는 직업 분야에서 퇴출되는 노동력이 적지 않지만 새로운 산업과 직업 분야에서 지식노동자 등의 고용창출이 그것보다 더 많기 때문에 거시적으로는 고용량이 증대된다는 주장도 있다.

미국과 같이 세계화와 지식정보화를 주도하고 있는 초일류 국가에서는 새로운 산업의 확장효과가 대체효과를 능가하여 거시적으로 고용량을 증대시키고 실업을 감소시킬 수도 있을지 모른다. 그러나 그렇지 못한 대부분의 국가에서는 신산업의 확장효과가 대체효과보다 크기를 기대하기가 어려운 일이다. 이들 대부분의 국가에서는 경제성장이 둔화되거나 경제 전반에 걸쳐서 고용의 증가를 동반하지 않는 성장(jobless growth)이 이루어질 수도 있으며, 그 결과 실업의 증대 또는 실업의 고원화 현상이 지속될 여지가 매우 크다고 보아야 할 것이다. 1990년대에 미국이 고성장·저실업을 구가하였음에 반하여, 대부분의 유럽국가들과 일본 등의 경제는 장기침체의 늪에 빠져 있었고 실업은 고원상태(plateau)를 지속하였던 사실이 이를 뒷받침하고 있다.

우리나라 역시 세계화와 지식정보화를 주도하는 위치에 있지 못하기 때문에 유럽 국가나 일본과 유사하게 저성장·고실업의 경제사회 형태로 전개될 가능성이 크다고 보아야 할 것이다. 이미 이러한 징후가 여러 부문에서 나타나고 있다. 경제위기를 겪으면서 성장률의 심한 기복을 보인 우리 경제는 성장잠재력의 약화와 함께 성장의 둔화현상을 보이고 있으며, 실업률 역시 심한 기복을 보인 후에 다소 높은 수준을 지속하고 있다. 실업계층도 외환위기 이후에는 중고령자와 여성 등 주변노동에 집중되었으나, 최근에는 각급 학교를 졸업한 자의 청년실업도 급증하고 있으며 점차 핵심노동인 장년층으로도 확산되고 있다.

라. 노동시장의 양극화

노동시장의 유연화와 함께 나타나는 커다란 변화는 노동시장의 양극

화이다. 노동시장의 양극화 현상은 여러 가지 측면에서 나타나고 있지만 가장 두드러진 것이 고임금 부문과 저임금 부문의 격차확대이다.

임금격차는 성별, 연령별, 교육수준별 등 노동력 공급자의 개인변수에 의하여 발생하기도 하지만 기업규모별, 산업별, 직종별 등 노동수요자의 특성에 의하여 발생하기도 한다. 종래에도 대기업과 중소기업, 장치산업과 노동집약산업, 전문직과 단순노무직 등에 따라 임금격차는 있어 왔다. 그러나 지식기반경제로의 이행과 함께 경제위기 이후 기업의 조직변화에 따른 하청이 급증하였으며, 구조조정에 의한 실업이 증대되고 노동시장의 유연화가 급격히 확대되면서 노동수요측 요인에 의한 임금격차는 더욱 심화되고 있는 것이다.

물론 비정규 노동자의 비중증대는 청년, 여성 및 중장년층 등의 취업을 늘려 경제위기 이후에 심각한 수준에 이르렀던 실업률을 단기간에 저하시키는 작용을 한 것도 사실이다. 그러나 장치산업과 대기업의 노동자나 전문직 종사자 등 고임금 부문과 노동집약적 중소기업의 노동자나 단순노무직 등 저임금 부문의 임금격차를 더욱 심화시킬 뿐 아니라 고임금 부문의 축소와 저임금 부문의 확산을 초래하고 있다.

최근에 이르러 대기업에서는 정규직과 비정규직 사이에, 그리고 모기업과 하청기업 근로자 사이에도 임금과 근로조건의 차이가 심화되고 있다. 대기업의 노동조합은 핵심적 정규노동자로 조직되어 있어서 비정규노동자를 가입시키지도 않을 뿐 아니라 이들의 권익을 외면하고 있다. 경우에 따라서는 불경기 때의 고용조정 과정에서 정규직의 직장안정을 위한 완충지대(bumper)로 생산의 외주와 사업장 내의 비정규직 노동자들을 수용하기도 한다.

여기에 가세하는 것이 디지털 격차이다. 지식기반경제로의 이행속도가 빨라지면서 저임금 근로계층을 포함하는 저소득계층과 여성, 중고령자 등 소외계층의 디지털화가 어려워지게 되어 고임금 부문으로의 접근을 더욱 힘들게 한다는 데 문제의 심각성이 있다. 이러한 현상이 지속되면 사회계층의 양극화현상이 더욱 심화될 것이기 때문이다.

고임금 부문과 저임금 부문의 양극화현상이 심화됨에도 불구하고 중소제조업 등 이른바 3D 업종에 대한 취업기피 성향이 오히려 심화되기

〈표 3-3〉 주요 지표로 본 노동시장의 변화

	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
15세이상인구(천명)	33,659	34,851	35,347	35,757	36,186	36,579	30,963
증가율(%)	1.9	1.7	1.4	1.2	1.2	1.1	1.0
경제활동인구(천명)	20,845	21,782	21,428	21,666	22,069	22,417	22,877
증가율(%)	2.4	2.3	-1.6	1.1	1.9	1.6	2.1
경제활동참가율(%)	61.9	62.5	60.6	60.6	61.0	61.3	61.9
남자	76.4	76.1	75.1	74.4	74.2	74.2	64.8
여자	48.4	49.8	47.1	47.6	48.6	49.2	49.7
취업자(천명)	20,414	21.214	19,938	20,291	21,156	21,772	22,169
증가율(%)	2.9	1.7	-6.0	1.8	4.3	2.0	2.8
취업근로자 구성(%)	58.1	55.8	53.1	48.4	47.9	49.2	48.4
임시·일용직근로자 /임금근로자	41.9	44.2	46.9	51.6	42.1	50.8	51.6
실업자(천명)	430	568	1,490	1,374	913	845	708
실업률(%)	2.1	2.6	7.0	6.3	4.1	3.8	3.1
15~29세	4.6	5.7	12.2	10.9	7.6	7.5	6.6
월평균근로시간(시간)	207.0	203.0	199.2	206.6	204.8	202.4	199.6
명목임금상승률(%)	11.2	7.0	-2.5	12.1	8.0	5.6	8.1
도시근로자가구 지니계수	0.284	0.283	0.316	0.320	0.317	0.319	-

자료 : 통계청; 노동부.

때문에 노동시장은 '과잉 속의 부족'에서 벗어나지 못하고 있어서 외국인 노동자의 수는 증가하고 있으며 이들에 대한 정책적 부담을 가중시키고 있다.

제3절 전국 노사관계의 실태와 국내외의 시각

1. 전국 노사관계의 실태

가. 노사관계의 주체

1) 주체의 분화

던롭의 노사관계 시스템에 관한 이론이 정립된 이래 노사관계의 주체를 노동자와 노동조합, 사용자와 그 단체 그리고 정부의 셋으로 보아야 한다는 데 별다른 이론이 없다.

오늘날 우리나라 노사관계의 세 주체는 각각 상당히 복잡하게 분화되어 있다. 노동자의 경우 조직노동자와 비조직노동자가 이해관계를 달리하고 있으며, 조직노동자들도 여러 가지 형태로 분화되어 노사관계에 대한 입장과 자세를 달리하고 있다. 전국조직의 노동조합은 한국노총과 민주노총의 양 노총으로 갈라져 있다. 사용자 역시 산업별, 지역별, 기업규모별 등에 따라 이해관계와 입장 및 자세가 모두 다르다. 사용자 단체도 한국경영자총협회를 위시하여 전국경제인연합회, 중소기업협동조합중앙회, 상공회의소, 무역협회 등으로 분화되어 있다. 정부 역시 외형상으로는 하나이지만 노동부와 산업자원부 등 경제부처, 경찰과 검찰 등 공안부서 사이에는 노동문제나 노사관계를 보는 시각이 다르고 대처하는 자세도 달라서 사실상 분화되어 있는 셈이다. 이들 부처간의 입장과 자세의 차이를 조정하는 기능이 대통령에 집중되어 있으나, 대통령 역시 노동문제나 노사관계에 대하여 정확하게 인식하고 단호하게 대응하려는 의지를 가지지 못하여 부처간의 이견조정이 잘 이루어지지 못하고 있을 뿐 아니라 노동문제와 노사관계에 대한 정부의 일관성이 유지되지 못하고 있다.

노동자 대저항을 거치는 과정에서 생성된 여러 가지 형태의 강성노조는 노사관계의 구질서를 무너뜨리고 노동자들의 지지를 얻기 위하여 사

용자의 전제적 자세를 비난하고, 정부의 노동정책을 비판할 뿐 아니라 기존의 한국노총을 어용으로 몰아갔다. 이들 강성노조들이 몇 차례의 이합집산을 거듭한 끝에 민주노총이라는 법외의 전국조직을 갖추게 되었고 1999년에 이르러 설립인준을 받음으로써 합법적인 노동조합의 내셔널 센터(national center)가 된다. 이미 법외노조로서의 민주노총이 전국조직을 갖추기 시작하면서 실질적으로 양 노총 시대가 열리게 된 것이다.

초기에는 강성노조가 한국노총과 차별화하기 위하여 이념적 차이를 분명히 하면서 학생운동이나 민주화운동과 연대하여 매우 과격한 교섭자세와 파업·시위의 행태를 보이면서 조직경쟁을 치열히 전개하였다. 사회주의 국가들이 분열되거나 변질되어 시장경제로 전환하는 세계적 대변화를 겪으면서 민주노총의 이념, 자세 및 행태 면에서 과격성은 다소 완화되고 있다. 반면 한국노총은 조직경쟁상의 손실을 줄이기 위하여 총파업 등 다소 강경한 자세와 행동을 보일 뿐 아니라 산업별 노조체계를 강화하고 있어서 양 노총의 성향, 자세 및 행동 양태가 서로 접근해 가는 면도 없지 않다.

노사관계의 제도개선이나 정부 노동정책의 전환을 목적으로 하는 경우에는 양 노총이 자주 연대하거나 제휴하는 때도 있지만 양 노총의 입장이나 이해관계 때문에 주장이나 자세가 다른 경우가 적지 않다. 노사정위원회에 대한 태도와 노동시간 단축에 대한 이견 등이 대표적인 예이다.

양 노총이 노조의 형태를 종래의 기업별 단위에서 산업별·업종별 단위로 전환하면서 교섭단위 역시 산업별, 지역별로 갖추어 나가려고 한다. 그러나 그 상대가 되는 사용자 단체는 산업별, 지역별 교섭시 발생할 수 있는 파업이나 시위 규모가 커질 것을 우려하여 산업별, 지역별 교섭 요구를 외면하면서 교섭기구의 정비에 나서지 않고 있는 형편이다.

사용자 단체 역시 분화되어 있어서 사안에 따라 이견이 노출되는 경우가 적지 않다. 다섯 개의 대표적 사용자 단체는 노동자 대저항 전에도 있었기 때문에 외견상으로는 별다른 변화가 없다고 볼 수 있다. 여러 가

지 노사관계의 현안문제를 두고 종래에는 한국경총이 노총들과 대응하는 대표적인 사용자 단체로서의 역할을 할 수 있었으나, 최근에는 이들 단체간의 이견이 노출되는 경우가 많아 문제해결에 어려움을 주는 사례가 적지 않다.

정부 내에서 노동부와 다른 부처 간에 노동문제에 대한 시각 차이를 보인 것은 이미 오래 전부터 있어 왔다. 노동부가 노사관계를 보다 잘 이해하고 노사의 이견을 조정하려고 하지만, 경제 부처들은 노사관계의 특성을 이해하기보다는 경제논리에 집착하는 경향이 있었던 것도 사실이다. 노사관계의 안정을 위하여 엄격하게 법을 집행해야 할 공안 부처에서는 오히려 노사관계에 대해서 지나치게 방관하거나 외면하는 소극성을 보이고 있다.

2) 리더십의 부족

각 주체 내의 이견조정을 이끌지 못하는 것은 분화된 주체의 구조적 측면에도 그 원인이 있지만, 이견조정에 적극적으로 나서지 못하는 리더십의 부족도 중요한 원인이 아닐 수 없다.

사용자 단체들 사이의 이견은 산업구조나 노동시장의 이중구조가 심화되면서 대기업과 중소기업, 내수산업과 수출산업 등 사이의 이해관계가 달라진 데 크게 연유된다고 볼 수 있다. 그러나 대기업 사용자 단체인 전국경제인연합회가 노사관계나 노사분규에 능동적으로 대응하지 못하는 것은, 이 단체를 구성하는 재벌 등 대기업 소유자나 경영자들이 정경유착이나 소유 및 지배구조의 왜곡 등으로 도덕성을 상실하고 있는 데에도 그 원인이 있다고 할 것이다. 그러다 보니 노사관계의 제반 문제를 한국경영자총협회가 전담하고 있는 실정인데, 한국경영자총협회로서는 대기업과 중소기업 등 이해관계가 다른 모든 계층의 사용자를 대변해야하므로 노사관계의 실무적인 부분에 집착하게 되고, 양 노총을 상대로 하여 대타협을 이끌어내는 등 대승적으로 대응하는 리더십을 발휘하기는 매우 어려운 위치에 놓여 있는 것이다.

전국단위의 노동조합에서 나타나는 리더십 부족 현상은 더욱 심각한 상태이다. 리더가 독선적 특성을 지닌 경우 변화를 외면할 수도 있다.

민주노총의 경우 노동자 대저항의 과정을 거치면서 이념적으로 편향되었을 뿐 아니라 저항을 바탕으로 하여 커 온 조직이므로 집행부의 지도자들도 강성의 독선적 성향을 지니고 있는 것이 사실이다. 그러므로 스스로 변화를 외면하는 경향이 없지 않다. 한국노총의 경우에는 노동자 대저항의 과정에서 강성노조들로부터 어용이라는 공격을 받아 왔고 그 때문에 그 이후 조직경쟁에서도 상당한 손실을 입었다. 그 결과 집행부를 이끄는 지도자들이 민주노총과 다른 차별적 자세를 보이기 어려운 실정이다.

조합내 민주주의를 생명으로 하는 것이 노동조합이므로 설사 변화를 제대로 인식하더라도 표를 의식하여 소신 있는 지도력을 발휘하지 못하는 경우도 없지 않다. 조직내 의사결정과정에서 대의기구와 집행부 사이의 의견충돌을 조정하지 못하거나 소신 없이 이끌려 다니면서 국민경제 전체의 대승적 이익보다는 조합원의 소승적 이익에 집착하는 경우가 많다. 지나치게 조직을 의식하여 대세를 잘못 보는 경우도 없지 않다.

정부를 이끄는 대통령이 노사관계를 제대로 인식하지 못하고 노사관계에 대한 확고한 정책의지를 갖지 못한 것이 가장 큰 리더십의 부족이다.

나. 단체교섭과 노동쟁의

1) 단체교섭

노동자 대저항이 일어난 후 상당 기간 동안에는 주로 노사 쌍방이 노사관계의 원리와 제도 등을 잘 알지 못하거나 경험이 부족하여 분쟁도 많이 발생하였고 불법적인 행동을 자행하는 경우가 많았다.

그 이후 기업과 노조에서는 종업원과 조합원에게 노사관계에 대한 교육을 강화하였고 그 사이에 단체교섭이나 단체행동에 대한 경험도 축적되었다. 물론 기업과 노조 교육이 조화롭게 이루어진 경우도 많지만 서로 다른 시각에서 달리 이루어진 경우도 적지 않았다.

최근의 노사분규는 임금인상 교섭이 결렬되었을 때 주로 발생한다.

①정부의 임금인상 가이드라인이 없는 상태이며 ②노총과 경총이 내려보내는 임금인상지침은 너무 거리가 멀고 ③산업별, 지역별 교섭이 이루어지지 않는다. 그 결과 작업장 단위의 임금교섭이 거의 독자적으로 이루어져야 하는 형편이다. 작업장 단위의 노사는 임금인상에 대한 논리의 전개나 자료의 활용 등이 어려워 임금교섭에 상당한 부담을 느끼게 될 뿐만 아니라 그 때문에 많은 분쟁이 발생하고 교섭이 난항에 빠지는 경우도 많다. 그럼에도 불구하고 정부는 자율교섭을 내세우면서 방관만 할 뿐 임금교섭상의 분쟁예방을 위한 방안을 찾지 못하고 있다.

단체협약 교섭도 마찬가지이다. 노사는 서로 노동권과 경영권을 자의적으로 주장하게 되고, 그 결과 노동권과 경영권이 자주 충돌한다. 사용자는 노동자에 대한 징계권을 남용하기도 한다. 경우에 따라서는 교묘한 방법으로 단체교섭을 지연시키고 노동조합 활동에 지배·개입하거

〈표 3-4〉 주요 노사분규 지표

	발생건수(건수)	분규참가자수(명)	노동손실일수(일)
1988	1,873	293,455	5,400,837
1989	1,616	409,134	6,351,443
1990	322	133,916	4,487,151
1991	234	175,089	3,271,334
1992	235	105,034	1,527,612
1993	144	108,577	1,308,326
1994	121	104,339	1,484,368
1995	88	49,717	392,581
1996	85	79,495	892,987
1997	78	43,991	444,720
1998	129	146,065	1,452,096
1999	198	92,026	1,366,281
2000	250	177,969	1,893,563
2001	235	88,548	1,083,079
2002	321	93,709	1,579,678

자료 : 노동부.

나 조합원에게 불이익처분을 하는 등 부당노동행위를 자행한다. 물론 중소기업에서는 아직도 노사관계 제도에 대한 무지와 경험 부족, 그리고 전제적 사고방식으로 경영권을 남용하고 부당노동행위를 자행하는 경우가 적지 않다.

2) 노동쟁의

권리는 강하게 주장하고 의무를 소홀히 하는 노사의 의식변화로 인하여 사소한 문제를 두고 노사간의 분쟁이 빈발하고 있으며, 노동부나 노동위원회 및 법원 등에 진정, 구제신청, 고소, 고발하는 사례가 급증하고 있다.

최근 수년 사이에는 내셔널 센터의 무리한 총파업으로 인하여 작업장 단위에서 불법파업이 촉발되고 이에 대응하는 사용자의 대량해고 조치가 따르면서 법적 분쟁으로 이어지는 경우가 많았다. 노총의 총파업 일정에 맞추어 조정기간 중 파업에 들어감으로써 불법파업이 되고 과격행동을 주도한 조합의 중간간부 수십 명이 해고되는 경우도 많다. 대량해고가 예상됨에도 불구하고 해고자에 대한 아무런 대책도 없이 총파업에 무리하게 동원한, 참으로 무책임한 행위가 아닐 수 없다.

사용자의 경우 불법파업에 대응하여 민형사의 고소, 고발 등으로 대응하는 경향이 뚜렷해졌다. 형사고발과 병행하여 손해배상청구, 가압류, 가처분신청 등이 격증하고 있다. 이러한 사용자의 대응사례가 많아지고 남용되는 경우도 없지 않아서 최근에 민주노총에서는 사용자의 손배소, 가압류 등에 대하여 정부가 특단의 조치를 해주기를 요구하면서 화염병 시위를 한 바 있다.

이러한 여러 가지 요인에 의하여 최근 몇 년 사이에 노사분규의 발생건수는 다시 증가되고 법적 분쟁도 폭증하고 있다.

다. 의식과 관행

1) 이념적 괴리

노동자 대저항이 진행되는 과정에서 급진적 이념의 노동운동가들이

노동운동에 나섰으며 이들에 의하여 강성노조가 출현하거나 기존노조가 강성노조로 바뀌기도 하였다. 이들에게 이념적, 이론적 지원을 하는 신규 노동전문가와 노동운동의 서적들이 범람하였다. 전통적 성향과 진보적 성향의 노동운동이 분리되고 그들을 교육하고 지원하는 전문가들도 분리되었다. 유사한 이념과 성향의 노동운동가와 전문가들이 동종교배식 관계를 십수 년 지속하면서 이념적 괴리현상이 생기게 된 것이다.

지난 정부에 의하여 남북관계가 재편되고 진보적 인사들이 대거 참여하면서 이념의 차단벽이 크게 허물어지기도 하였지만 노사관계에 있어서는 꼭 그러한 것 같지는 않다. 물론 노동계 안에서도 중도적 이념을 표방하는 제3의 길이 모색되어 노동운동의 변화를 모색하는 새로운 시도가 있기는 하나 아직은 예측이 어렵다.

사용자 역시 동종교배식 이념에서 벗어나지 못하고 있다. 세계화의 물결 속에서 시장친화적(pro-market) 전문가의 주장에만 귀를 기울이고 이들이 제시하는 경영기법만을 배우려고 한다. 신자유주의의 논리에 지나치게 집착하여 노동시장의 양극화와 이로 인한 사회계층의 분화 등 그 부작용을 외면하려고 한다.

동종교배가 지속되면 이념의 격차는 더 벌어지고 서로 상대방의 입장이나 국민경제의 장래를 고려하지 않으려는 경향이 짙어진다. 이념은 의식을 낳고 의식이 행동을 좌우하게 되어 노사간에는 의식과 행동의 차이가 심화되고 결국 갈등을 더욱 증폭시키게 된다. 노사간에도 그러하지만 노노간에도 그러하다.

2) 권위적 의식과 민주적 의식의 충돌

인구구조의 급격한 변화, 경제발전에 의한 소득수준 및 교육수준의 향상, 기업의 젊은 노동력 선호, 그리고 최근에 겪었던 외환위기 등 수급 양면에서 여러 가지 요인에 의하여 우리나라의 노동력 구성은 크게 바뀌고 있다.

우선 성별 구성 면에서 여성 노동자의 비중이 현저하게 커지고 연령면에서는 30대와 40대가 주축을 이루고 있다. 공급 측면에서는 소득수준향상과 높은 교육열의 결과 교육기간이 길어져서 노동시장에 신규로

진입하는 연령이 높아진 반면, 수요 측면에서는 구조조정과 노동시장 유연화로 퇴출연령은 낮아져서 노동시장의 저연령층과 고연령층의 비중이 격감하였다.

개발연대의 노동자들은 노동시장의 과잉공급 속에서 강한 빈곤탈출 의식(hungry spirit)을 지니고 있었기 때문에 당시 사용자의 권위주의적인 기업경영방식에 순응하거나 인내하면서 근면 성실하게 일하였다. 그러나 오늘날의 젊은 근로자들은 소득수준이 향상된 과정에서 한두 명의 귀한 자녀로 자란 사람들이 대부분을 이루고 있을 뿐 아니라 높은 교육수준에 민주적인 교육을 받았다. 그들 중 적지 않은 사람들이 유학이나 연수 등으로 선진문화에 접촉을 한 사람들이다. 그러므로 종래의 수직적인 권위주의에 순종하거나 인내하려고 하지 않고 권리의식이 매우 강하다. 투명한 경영과 인격적인 상호존중 등 민주적 노사관계를 요구하며 능동적인 자기계발과 함께 경영에의 적극적인 참여를 원하고 있다. 더구나 이들은 디지털 문화 속에서 성장하거나 디지털 문화에 많이 익숙해져서 인터넷을 통한 세대적 동류의식을 바탕으로 쉽게 집단적 의식을 공유하기도 한다.

그럼에도 불구하고 적지 않은 사용자들은 개발연대의 권위주의적 사고방식을 털어 버리지 못하고 있다. 그 시대의 일사불란한 명령과 복종에 관한 미련을 가지고 여전히 불투명한 경영방식, 일방적인 의사결정, 밀어붙이기식 추진방법을 택하려고 한다.

이처럼 사용자의 권위주의적 의식과 노동자의 민주적 의식이 조화를 찾지 못함으로써 작업장에서는 물론 전국단위에서도 노사는 대화와 타협의 길을 찾지 못하며 양보 없는 교섭을 되풀이하다가 결국 극한적 단계에 도달하기도 한다.

3) 사용자의 부당노동행위와 노동자의 파업・시위행동

사용자와 노동자의 이념적 괴리와 의식의 충돌이 지속됨에 따라 노사의 행동 역시 후진성을 벗어나지 못하고 있다.

사용자의 권위주의적 의식은 노동조합을 인정하지 않거나 기회만 있으면 노동조합을 약화시키려는 행동으로 나타나기도 한다. 노조의 설립

을 방해하거나 설립된 노조를 와해하려는 경우도 있다. 노조의 조합원에게 불이익을 주거나 조합간부를 조종하여 지배 개입하려는 경우도 허다하다. 단체교섭을 의도적으로 지연시키기도 한다. 이러한 사용자의 부당노동행위가 노조법에 의하여 엄격히 금지되어 있는 사실을 알게 되면서 일부 사용자들은 징계권을 남용하거나 기타 교묘한 방법으로 법을 피하면서 부당노동행위의 목적을 달성하고자 하는 경우도 있다. 물론 사용자가 노동조합을 기피하려고 하는 경향은 노동조합에게도 책임이 없는 것은 아니다. 노동조합의 지나친 투쟁성향과 과격한 행동이 사용자에게는 매우 큰 위협이 아닐 수 없었기 때문이다.

아직도 파업이나 시위의 노사분규 현장에서는 '결사투쟁'이라는 극한적 문구가 적힌 '붉은 머리띠'를 이마에 두르거나 '조끼'를 입은 조합원들이 요란한 색깔의 깃발들을 흔든다. '북과 꽹과리'를 치거나 요란한 구호를 외치면서 연좌시위를 하거나 행진하는 노동자의 파업 현장도 쉽게 볼 수 있다. 작업장의 곳곳에 울긋불긋한 현수막을 걸거나 스프레이로 각양각색의 낙서를 하면서 작업장을 점거하고 화형식을 하기도 한다. 심한 경우에는 휘발성 물질로 방화, 분신 등을 하기도 한다. 투석, 폭행, 폭언, 위협, 난동 등이 행해질 경우도 있다. 2003년에 들어와서 두산중공업 노조간부의 분신자살을 위시하여 이미 5건의 자살이 있었으며 이를 계기로 민주노총의 투쟁 강도는 더욱 높아지고 있다.

'결사투쟁' 등의 극한적 언어는 일제시대 때부터 사용되었으며 '붉은 띠'를 매거나 깃발을 흔드는 것은 일본의 춘투에서 자주 보던 것들이다. 분신 또는 투신 등의 자해행위는 일제시대나 군사독재시대와 같이 불만을 표출할 다른 방법이 없던 시대에 나타났던 방법이다. 북과 꽹과리를 치면서 투석, 폭행, 난동 등 과격행동을 하는 것은 혁명에 버금가는 노동자 대저항의 과정에서나 있을 수 있는 일이다. 요즈음과 같은 평상시에도 이러한 과격행동이 파업과 시위의 현장에서 자행되고 있다는 것은 이해하기가 힘들다. 이처럼 요란한 복장과 과격한 행동은 노사분규나 파업현장에서만 볼 수 있는 것은 아니다. 학생운동, 농민운동은 물론이고 의사들이나 정치인들의 시위현장에까지 전파되어 이제 파업과 시위의 문화로 정착되는 느낌이다.

실제로 그러한 형태의 요란하고 과격한 파업이나 시위는 그 동안 너무나 남용되어 왔기 때문에 조직원에 대한 단결효과(solidarity effect)나 상대방에 대한 위협효과(threat effect)도 크게 떨어진 형편이다. 국민들에게는 오히려 혐오와 지탄의 대상이 된 상태이다.

한국 이외의 어디에서도 이렇게 요란하고 과격한 파업과 시위의 행태를 보이는 곳은 찾아보기 힘들다. 물론 구미국가들에서도 노동자 대저항 과정에서는 파업과 시위의 행태가 과격하고 요란했던 것이 사실이지만 100년 또는 수십 년 전에 있었던 일이며 지금은 모두 잊혀졌거나 박물관에서나 볼 수 있는 일이다.

우리나라의 파업이나 시위현장에서 일어나고 있는 요란하고 과격한 집단행동은 지체없이 TV나 신문 등 매체를 통하여 전세계에 알려진다. 이러한 행태를 본 외국인들은 우리나라의 노사관계를 실제보다 훨씬 더 투쟁적이라고 평가할 수밖에 없다.

4) 노사관계의 제도

지난 15년의 짧은 기간에 노동자 대저항과 문명사적 대변화라는 두 가지 큰 변화를 거의 동시에 겪으면서 노사가 일진일퇴의 양상을 보임에 따라 노동자와 사용자의 상반된 의식과 행동 및 제도적 개편 요구가 함께 표출되어 혼재하고 있다. 물론 그 사이에 다소 정리된 것도 있지만 아직도 정리되지 못한 채 이슈로 남아 있는 것이 엄청나게 많은 것이 현실이다.

노동자와 노동조합들이 제기한 이슈는 크게 세 가지 유형으로 집약된다. 국제기준에 미달되는 노동기본권의 보완, 노동조합의 조직과 활동의 강화 및 노동자의 삶의 질 향상이 그것이다.

국제기준에 미달되는 노동기본권 보완의 요구는 ① 공무원노조의 인정, ② 공공부문 조직화와 쟁의행위 허용, ③ 복수노조 지연문제(5년 유예), ④ 노조전임자 임금지급 금지문제(5년 유예), ⑤ 필수공익사업의 범위축소 등 주로 ILO 등 국제기구의 개정 권고를 바탕으로 한 제도개편 사항들이다. 노조조직 및 활동강화의 요구는 ① 산업별, 지역별 교섭체제, ② 부당노동행위의 철저한 규제, ③ 파업시의 대체근로 및 파업기

간 중의 임금, ④ 업무방해나 손해배상청구 등의 남용 등 주로 사용자의 행동변화를 촉구하는 것들이다. 노동자의 삶의 질 향상과 관련되는 요구는 ① 산업재해 방지대책, ② 사회보험의 안정적 운용, ③ 비정규직 문제 등 크고 작은 것들이 많다.

사용자와 사용자 단체가 제기한 이슈들 역시 경영권 보장, 법질서의 확립, 변화의 수용과 같은 세 가지로 유형화할 수 있다. 경영권 보장의 요구에 속하는 것으로는 ① 단체교섭의 대상과 범위, ② 복수노조 허용과 관련된 교섭창구 단일화, ③ 노조전임자 임금지급 금지 등이다. 법질서 확립의 요구는 주로 ① 파업·시위행동의 과격성과 집단적 탈법 ② 공권력의 신속한 법집행 등에 집중되고 있다. 변화의 수용에 대한 요구는 ① 노동시장 유연화에 대한 법제도상의 허용 ② 참여·협력적 노사관계의 확립 등이 그 대표적인 것들이다.

벤처기업의 현실을 제도적으로 반영하는 등의 문제에 대해서는 아직 적극적으로 관심을 두지 않고 있지만 이들 문제 역시 사회적으로 보아 방치할 수 없는 과제임에 틀림없다.

2. 우리나라 노사관계에 대한 국내외의 평가와 시각

가. 국제평가기구의 노사관계 경쟁력 평가

스위스의 국제경영개발원(IMD)은 1979년 이래 매년도 「세계경쟁력 연감」을 통하여 주요국의 국가경쟁력을 분석하여 발표하고 있다. 이 연감은 국내 경제력, 국제화, 정부, 금융, 사회간접자본, 과학기술, 기업경영, 인적자원의 8개 부문에 걸쳐서 각 부문별로 다시 세분화된 항목을 정하고 전세계의 수많은 전문가들의 응답을 바탕으로 하여 각국의 부문별 경쟁력을 평가하고 이를 종합하여 국가경쟁력의 순위를 정하고 있다.

2003년의 경우 세계 각국의 2,500명의 전문가들이 총 2,544개 항목에 대하여 응답한 자료를 기초로 하고 있다. 8개 부문 가운데 인적자원 부문이 노동 및 노사관계에 관한 부문이다. 인적자원 부문은 다시 교육체

제, 인적자원개발, 두뇌유출, 숙련근로자, 근로자 훈련, 근로시간, 대학교육, 노사관계의 8개 분야로 나누어져서 평가되고 있다. 2003년도 경쟁력 보고서에 의하면 우리나라의 인적자원 부문 경쟁력 순위는 매우 낮은 편이다. 근로시간의 경우 조사대상 59개 국가 가운데 16위로 비교적 높은 경쟁력을 지니고 있으며 인적자원개발이 30위로 다소 높은 순위에 있지만, 나머지 6개 분야는 40위 이후로 경쟁력이 매우 낮게 평가되고 있는 것이다.

2003년 우리나라 노사관계의 경쟁력은 조사대상 59개국 가운데 가장 낮은 59위로 평가되고 있다. 이렇게 낮은 평가는 이 해에 한정된 것은 아니다. <표 13>에서 보는바와 같이 이미 1997년에도 당시 조사대상 46개국 가운데 41위로 우리나라 노사관계의 경쟁력은 매우 낮은 편이었다. 그 이후 약간의 기복은 있으나 계속 악화되어 2001년에는 49개국 중 46위, 2002년에는 47위에 놓여 있었으나 2003년에 이르러서는 조사대상 국가 가운데 최하위로 자리잡게 된 것이다. 이 분야의 낮은 경쟁력은 종합적인 국가경쟁력의 평가에도 반영되어 우리나라의 국가경쟁력 순위까지 낮추게 되는 것이다.

물론 조사항목이 노사관계의 경쟁력을 제대로 반영하고 있는지, 또는 우리나라 노사관계에 대한 평가의 기초자료에 응답하는 전문가가 다소 편향적인 성향을 지닐 수도 있다는 등 평가기준이나 방법에도 비판의 여지가 전혀 없는 것은 아니다. 그러나 근본적으로는 우리나라 노사관

〈표 3-5〉 노사관계의 국제경쟁력

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
일 본	4	10	3	8	5	10	5
대 만	20	15	17	16	15	16	14
싱가포르	6	4	1	1	1	1	1
말레이시아	7	16	12	13	19	7	12
한 국	41	43	46	44	46	47	59
조사대상국	46	46	47	47	49	49	59

자료 : IMD, 『세계경쟁력연감』, 각년도.

계가 세계에서 가장 전투적(militant)이라는 지적을 부인하기 어렵다. 실제 우리나라의 노사관계가 가장 전투적이거나 또는 적어도 가장 전투적으로 보여지고 있다는 사실은 인정할 수밖에 없는 것이다.

나. 외국인이 보는 시각

외국인이 우리나라 노사관계를 보는 시각은 여러 가지 측면에서 관찰될 수 있다. 1987년 노동자 대저항 이후 외국의 학자들이 각종 논문이나 세미나 발표문을 통하여 우리나라 노사관계의 성격을 분석하는 경우도 적지 않다. 국제적인 노동 및 경제기구가 국제비교 등 자체의 목적으로, 또는 우리나라 노동조합이나 시민단체 등의 시위나 진정을 계기로 우리나라 노사관계를 분석하고 구체적인 개선방향을 우리 정부에 권고한 경우도 있다. 국내에서 대규모 노사분규나 사건이 발생할 때에는 외국의 신문이나 방송 등 언론에서도 우리나라 노사관계에 대한 시각이 발표되기도 한다. 우리나라 노사관계에 가장 관심이 크고 뚜렷한 입장을 자주 밝히는 외국인은 우리나라에 이미 투자하고 있거나 투자를 고려하는 외국인투자기업 또는 다국적기업들이다.

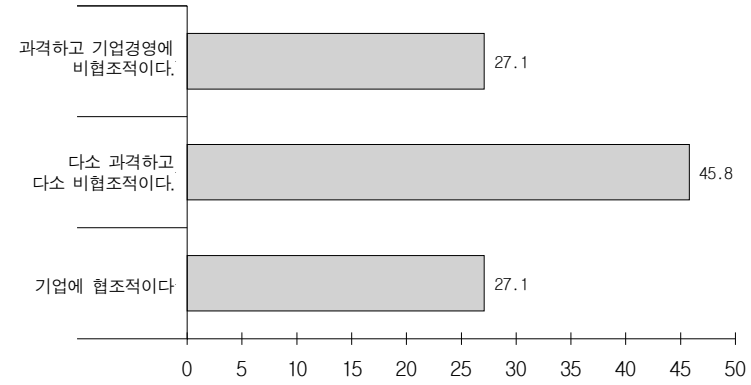
지난 15년간 일일이 거론하기 힘들 정도로 많은 외국의 전문가들이 우리나라의 노사관계가 대립적이며 투쟁적인 성격을 띠고 있다는 사실을 분석하여 지적한 바 있다. 2003년 초반에 두산중공업의 분신자살사건과 화물연대에 의한 물류대란, 철도파업 등 노사분규가 연이어 발생하고 이에 대하여 신정부가 편향적으로 대응하였을 때 세계의 주요 언론에서는 우리나라의 노사관계가 지나치게 투쟁적이고 혼란스럽다고 보도한 바도 있다. 2003년 7월 3일자 《International Herald Tribune》지는 당시 우리나라의 철도파업을 보도하면서 노동국가(labor state)의 이미지라는 표현을 쓰고 있다.

최근 우리나라 노사관계에 대한 외국인투자기업의 우려가 매우 커지고 있으며 이들의 시각을 조사한 자료도 적지 않다.

무역협회의 무역연구소 무역전략팀에서 2003년 2월 20일부터 3월 3일까지의 기간에 국내 외국기업 67개사를 대상으로 국내 외국기업

〔그림 3-1〕 국내 외국기업 CEO의 한국노동조합 평가

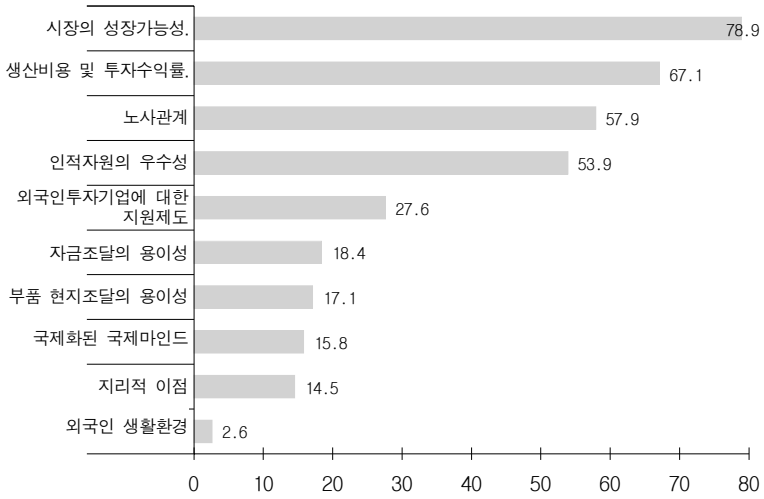
(단위 : %)



자료 : 무역협, 무역연구소 무역전략팀(2003).

〔그림 3-2〕 투자결정 요인별 중요도 순위

(단위 : %)



자료 : 전국경제인연합회(2003).

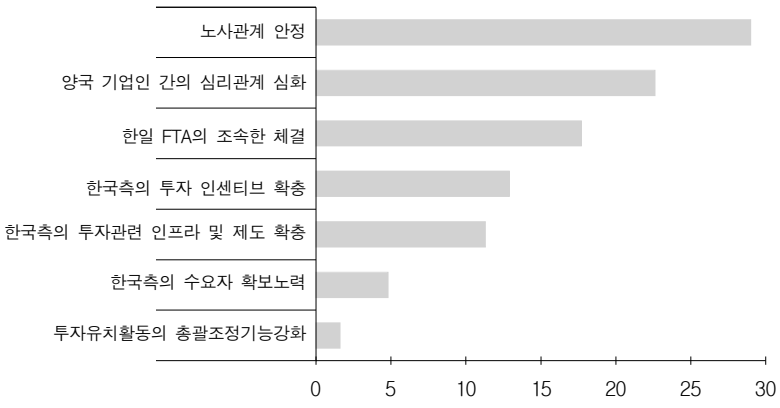
CEO가 평가한 「한국 노동인력·노동시장」 설문조사를 실시하였다. 기존 연구에서 밝혀진 것과 같이 이 조사 결과에서도 한국의 노동시장 여

건이 외국기업의 대한(對韓) 투자결정에 매우 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 노사관계가 외국인투자에 '결정적으로 영향을 미친다'는 응답이 40.3%, '영향을 미친다'는 응답이 43.3%에 이르고 있다. 국내 외국기업의 CEO들은 한국의 노동인력과 노동생산성에 대해서는 IMD의 평가와는 달리 대체로 긍정적인 평가를 하고 있으나, 노동시장의 유연성 부족과 노동조합의 과격성에 관해서는 상당히 부정적인 시각을 보이고 있다. 노동조합이 과격하고 기업경영에 비협조적이라는 응답이 73%에 이르고 있다.

2003년 5월에 전국경제인연합회가 76개 외국인투자기업을 대상으로 실시한 『주한 외국인투자기업이 바라는 투자환경 개선방안』설문조사에서도 유사한 반응을 보이고 있다. 우리나라에 대한 투자결정시 외국인투자기업들이 가장 중요하게 고려하는 요인은 시장의 성장가능성(78.9%)과 생산비용 및 투자수익률(67.1%), 다음으로 노사관계(57.9%)를 꼽고 있다. 일반적으로 시장의 성장가능성과 생산비용 및 투자수익률은 투자결정의 기본요인인 점을 감안한다면, 외국인의 대한 투자결정에 있어서 이들 기본요인 이외에 가장 중요하게 고려하는 요인이 노사관계라는 사실을 알 수 있다.

〔그림 3-3〕 일본기업의 대한투자 확대를 위한 제언

(단위 : %)



자료 : 산업연구원, 『KIET 실태조사』, 2002.

산업연구원이 2002년 11월에 발표한 『한일투자협정 발효로 인한 일본의 대한투자진흥 효과분석·대응방안』이라는 보고서에서도 일본기업의 대한 투자확대를 위해서는 노사관계의 안정이 가장 필요하다는 사실이 밝혀지고 있다. 이미 한국에 진출한 기업과 아직 투자하고 있지 않으나 투자 유망한 기업들을 대상으로 한 이 조사에서는 ① 과격한 노동운동의 폐해로 인하여 일본인투자기업의 채산성이 악화되고 있으며, ② 불법파업 등 불법 노동쟁의에 대해서는 엄격한 공권력의 집행이 필요하며, ③ 외국인투자기업의 분쟁에 대한 실질적이고 신속한 해결이 이루어지도록 분쟁해결기구의 역할이 강화되어야 한다는 점이 강하게 부각되었다.

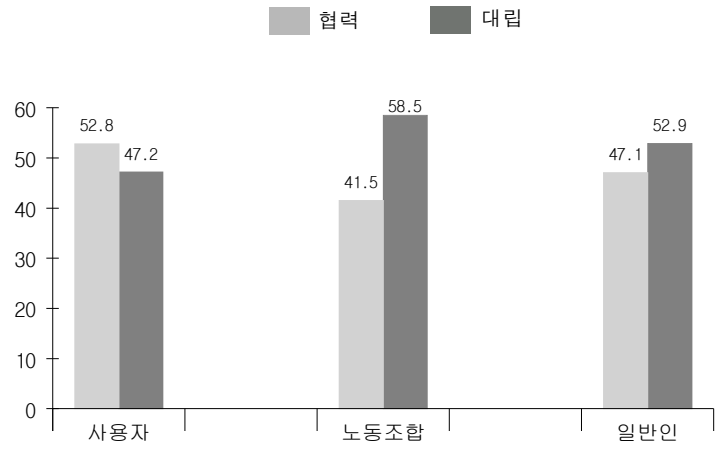
다. 내국인이 보는 시각

우리나라 노사관계에 대한 내국인의 시각은 다양하다. 학자들 사이에도 견해의 차이가 매우 크며 노사간의 시각차이는 말할 것도 없거니와 노노간, 사용자간, 정부 부처간에도 우리나라 노사관계를 보는 견해와 대응자세에 상당한 차이를 보이고 있는 것이 사실이다. 그러나 우리나라 노사관계가 1987년 노동자 대저항 이후 지나치게 과격한 양태를 보여 왔고, 특히 최근 수년 사이에 노사분규가 다소 증가할 뿐 아니라 불안의 정도가 더욱 심화되어 경제의 어려움을 가중시키고 있다고 보는 시각이 지배적이다. 2003년에 이르러 신정부의 초기에 불황이 짙어지는 가운데 노사관계의 혼란이 가중되자, 신문과 방송 등 언론매체에서 우리나라 노사관계를 이대로 두어서는 안 된다는 소리가 높아지고 있는 실정이다.

노동부는 2002년 12월에 『노사관계 행위규범 정립을 위한 노사관계 관행 실태조사』라는 보고서를 발표하였다. 이 보고서는 한국노사관계학회가 전국 소재 1,076개 사업장 및 노동조합을 주된 조사대상으로 하고 600명의 일반국민을 보조 조사대상으로 하여 실태조사를 하고 그 조사결과를 분석하여 연구한 것이다.

〔그림 3-4〕 노사관계의 협력성

(단위 : %)



자료 : 노동부(한국노사관계학회 조사)(2002).

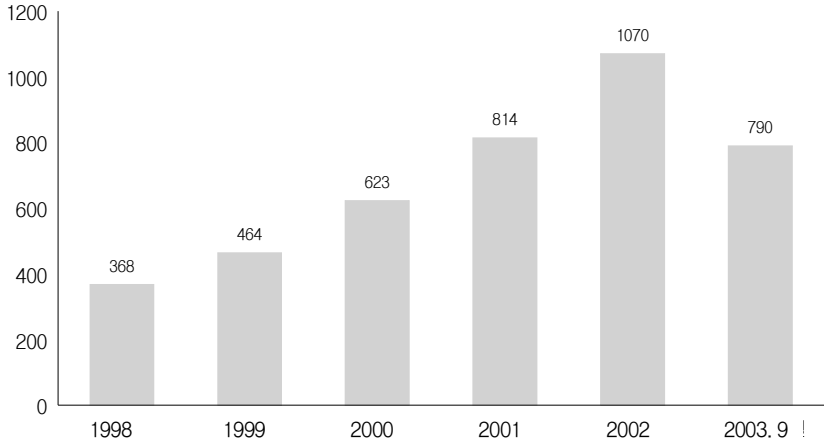
이 조사에서 나타난 노사관계의 성격과 노사간의 힘 관계에 대한 노동조합 간부, 사업장의 인사담당자 및 일반국민의 응답을 보면 내국인들 역시 우리나라 노사관계를 매우 대립적이며 노사의 힘이 거의 대등한 상태에 있다고 보고 있음을 알 수 있다.

노사관계의 성격이 대립적이라고 보는 응답은 노동조합 간부의 58.5%, 사업장 인사담당자의 47.2%, 그리고 일반국민의 52.9%에 이른다. 그러니까 과반수의 사람들이 우리나라 노사관계를 대립적으로 보고 있는 것이다. 노사간 힘의 관계에 대해서는 노동조합의 51.4%, 인사담당자의 48.3%, 그리고 일반국민의 27.7%가 노사의 대등성을 인정하고 있다.

안정적 노사관계의 저해요인으로는, 노동조합측 요인으로 노사 모두는 상급노조 및 외부 강성노조의 영향력과 파급력을 첫째로 지적하고 있으며, 사용자측 요인으로 노조에서는 노조활동 탄압 및 반노조 정서를, 사용자는 권위주의적인 기업문화를 첫째로 지적하고 있다. 일반국민의 63.1%가 과격한 파업 등으로 인하여 외국인투자가 위축된다고 보고 있다.

〔그림 3-5〕 매년 해외로 빠져나가는 국내기업체 수

(단위 : 개)



자료 : 관세청.

이러한 설문조사의 결과는 조사대상의 선정, 조사시점의 차이 등에 따라 상당한 차이를 보이게 마련이다. 위의 조사결과는 노사분규가 거의 없는 11월에서 12월 사이를 조사기간으로 하였기 때문에 우리나라 노사관계의 성격이 전투적이라는 인식이 다소 낮게 나타난 것으로 볼 수 있다. 조사기간을 노사분규가 진행 중인 6,7월로 하면 그 인식이 더 강하게 나타날 수 있을 것이다.

1987년에 있었던 노동자 대저항 이후 우리 기업의 임금이 급증하고 투쟁적 노사관계가 장기간 지속되면서 우리 기업의 해외이전이 크게 늘어났다. 특히 경제위기를 겪으면서 우리 기업의 해외이전은 연 평균 30%씩 증가하고 있는 것이다. 2003년 10월 관세청이 발표한 자료에 의하면 1998년에 368개이던 우리 기업의 해외이전이 2002년에는 1,070개로 거의 3배 가까이 늘었고, 2003년 9월까지 해외로 이전한 우리 기업의 수도 790개에 달한다는 것이다. 이 자료에서는 우리 기업이 해외로 빠져나가는 주된 이유가 높은 임금, 잦은 파업 및 각종 규제 등을 피하기 위해서라고 지적하면서, 이들 현물투자기업 외에 현금투자기업을 합하면 해외로 이전하는 우리 기업의 수는 이보다 훨씬 많을 것으로 분석하

고 있다.

제4절 경제자유구역내의 노사관계

1. 경제자유구역법의 노사관계 조항과 그 실효성

가. 경제자유구역법의 노사관계 조항

동북아경제 중심국가의 형성이라는 새로운 패러다임을 구축하고 그 실현을 위하여 우선 경제자유구역을 설정하여 외국인투자기업을 유치하고자 정부는 2002년 8월에 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」에 대한 입법예고를 하였다.

그 후 이 법안에 대한 공청회를 거치면서 특히 노사관계의 조항들을 둘러싼 한국노총과 민주노총의 총파업 등 노조들의 강력한 저항에 부딪혔다. 그럼에도 불구하고 이 법안은 같은 해 11월 국회를 통과하고 12월 30일에 공포되었다. 2003년 7월 1일 시행을 앞두고 5월 29일 일부 조항을 삭제하거나 변경하는 법개정이 있었으며 6월 30일에는 시행령이 제정되었다.

이 법은 모두 8개장 35개조로 구성되어 있으며 그 가운데 노동시장 및 노사관계에 관한 것은 제4장 외국인투자기업의 경영활동지원에 속하는 제17조와 제19조의 2개조에 담겨 있다.

제17조는 다른 법률의 적용배제 등을 규정하고 있는데 그 가운데 1, 4, 5호가 고용에 관한 것들이며 이를 정리하면 다음 몇 가지로 요약된다.

① 경제자유구역에 입주하는 외국인투자기업에 대하여는 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 제31조의 규정(국가유공자를 3~8% 의무고용하도록 정하고 있음)을 적용하지 않는다.

② 장애인 고용촉진 및 직업재활법 제24조의 규정(장애인을 5% 범위

안에서 의무고용 하도록 정하고 있음)을 적용하지 않는다.

③ 고령자 고용촉진법 제12조의 규정(고령자를 기준고용률 이상 고용하도록 노력하여야 한다고 정하고 있음)을 적용하지 않는다.

④ 근로기준법 제54조(1주일에 평균 1회 이상의 유급휴가를 주어야 한다고 정하고 있음) 및 제71조(여성 근로자에게 월 1일의 유급 생리휴가를 주도록 정하고 있었음)의 규정에 불구하고 주휴 또는 생리휴가를 무급으로 할 수 있다. 또한 근로기준법 제57조의 규정(월 1일의 월차유급휴가를 주도록 규정하고 있었음)을 적용하지 않는다.

⑤ 노동부 장관은 파견근로자 보호 등에 관한 법률 제5조(근로자파견사업의 업무: 제조업의 직접생산공정업무, 건설공사장에서 이루어지는 업무 등 근로자파견사업을 할 수 없는 업무를 규정하고 있음) 및 제6조(파견기간: 근로자파견의 기간은 1년을 초과하지 못하며 2년을 초과하여 계속 사용하는 경우 직접 고용한 것으로 간주한다고 규정하고 있음)에도 불구하고 경제자유구역위원회의 심의·의결을 거친 전문업종에 한하여 파견대상업무를 확대하거나 파견기간을 연장할 수 있다.

이 법 제17조 1,4,5호에서는 경제자유구역에 입주하는 외국인투자기업에 대하여 국제적 수준에 비하여 우리나라에서 다소 엄격하게 정하고 있는 각종 의무고용의 부담에 관한 법률의 적용을 제외시키고, 유급의 월차 및 생리휴가를 무급으로 할 수 있게 하며, 근로자파견의 업종 및 기간제한을 없애는 등 주로 고용에 관련되는 특례를 정하고 있다.

이와 별도로 이 법 제19조는 집단노사관계에 관하여 경제자유구역 안에 입주하는 기업의 사용주와 근로자는 노동쟁의에 관한 법률상의 절차를 엄격히 준수함으로써 산업평화를 유지하도록 노력하여야 한다고 규정하여 입주업체 노사에게 산업평화의 노력을 촉구하고 있다.

2003년 5월 29일의 법 개정과정에서 고용 및 노사관계와 관련되는 부분은 전혀 달라진 것이 없으며, 6월 30일에 제정된 이 법의 시행령에서도 제17조와 제19조의 고용 및 노사관계와 관련되는 부분에 대해서는 아무런 조항도 마련되지 않았다.

나. 경제자유구역법 노사관계 조항의 실효성

경제자유구역법이 정부에 의하여 입법이 예고되어 국회를 통과할 때까지 고용 및 노사관계 관련 조항을 두고 노사간에 찬반 양론이 갈리는 등 심한 격론이 벌어지기도 하였으며, 한국노총과 민주노총이 총파업을 벌이면서 입법을 저지하려고도 하였다.

당시로서는 이들 고용에 관한 몇 가지 조항이 경제자유지역에 입주하는 외국인투자기업에 대하여 근로기준법이나 다른 노동 관련 법률의 적용을 배제하거나 특례를 인정하는 것이었기 때문에 노동조건의 저하를 우려하여 노동조합은 적극적으로 저지하려고 한 것이다. 반면에 사용자단체에서는 일반 노동관련 법률에서 국제수준에 비하여 지나치게 엄격하거나 기업에 부담을 주는 주휴, 월차휴가, 생리휴가 등의 유급제도를 폐지하거나 무급으로 전환할 것을 강력하게 주장하던 터이어서 우선 경제자유구역 내에서만이라도 이를 실현할 수 있기를 바라면서 이 법의 고용 및 노사관계 조항을 적극 지지한 것이다. 그러니까 당시로서는 노사 모두 이 조항들의 실효성이 매우 클 것으로 보았으며 그러할 가능성이 다소 컸던 것도 사실이었다.

그러나 이 법이 발효된 직후인 2003년 9월 15일에 주 44시간이던 법정근로시간을 주 40시간으로 단축하는 근로기준법의 개정안이 국회에서 통과됨으로써 이 법에서 정한 고용관련 조항의 핵심부분이 그 의미를 크게 상실하게 되었다. 근로기준법의 개정이 근로시간 단축과 함께 종래의 월차유급휴가를 완전히 없애고 유급생리휴가를 무급으로 바꾼 것이다. 그 결과 경제자유구역법 제17조 4호에서 정한 무급생리휴가의 허용과 월차유급휴가의 적용제외 부분은 근로기준법 제71조(생리휴가)의 개정과 이 법 제57조(월차유급휴가)의 삭제로 사문화된 것이다.

물론 경제자유구역법의 다른 노동관련 조항들은 그대로 남아 있다. 그러나 남아 있는 다른 관련 조항들은 처음부터 그 실효성이 클 것으로 예상되지 않던 것들이다.

첫째, 제17조 제1호에서 적용을 제외시키고 있는 국가유공자나 장애인 및 고령자에 대한 의무고용은 기업에게 다소 부담스러울 수 있지만

그 비율이 크게 높은 것도 아니다. 이들이 맡는 업무가 기업의 핵심영역이 아닌 주변영역일 가능성이 매우 크다. 또한 잘 선발하면 국가유공자, 장애인 및 고령자 가운데 기업이 필요로 하는 능력을 갖춘 자를 채용할 수도 있기 때문에 큰 부담이 되지 않을 수 있는 것이다.

둘째, 제17조 제4호 중 유급주휴를 무급으로 할 수 있게 한 부분은 다소 그 실효성이 있을 것으로 보인다. 그러나 국제적으로 주휴를 유급으로 하는 국가가 적지 아니하며 그나마 무급으로 할 수 있다고 규정한 것이어서 경제자유구역에 입주하는 외국인투자기업의 대부분이 무리하게 주휴까지 무급으로 하려고 하지 않을 것으로 예상된다. 개발 초기처럼 저임금을 목적으로 경제자유구역에 입주하는 외국인투자기업이 많지 않을 것이기 때문이다.

셋째, 제17조 제5호에서 정한 근로자파견 대상업무를 확대하거나 파견기간을 연장하는 부분은 상당한 실효성이 있을 것으로 예상된다. 우리나라의 파견근로자 보호 등에 관한 법률은 그 법의 명칭에서 보여주듯 파견근로자의 보호에 초점을 맞추었기 때문에 근로자파견제도를 매우 한정된 업무에 국한하여 허용하고 있으며 파견기간도 1년을 초과하지 않는 것을 원칙으로 하고 있다. 그 법은 국제수준에 비하여 지나치게 엄격하여 근로자파견제도를 통한 노동시장의 유연화에 대하여 기업으로 하여금 소극적인 자세를 취하도록 하는 경향이 있었다. 경제자유구역법에서 근로자파견 대상업무를 확대하고 파견기간을 연장할 수 있게 허용하고 있으므로 이 구역 내의 근로자파견사업은 상당히 활기를 띠게 될 것으로 예상된다. 그러나 대상업무의 확대가 무제한 허용되는 것이 아니라 경제자유구역위원회의 심의·의결을 거친 전문업종으로 한정하고 있어서 그 실효성이 제한된다고 말할 수 있다.

넷째, 제19조에서 정한 산업평화조항의 실효성도 심히 의심스럽다. 이 조항 자체가 “경제자유구역 안에 입주하는 기업의 사용주와 근로자는 노동쟁의에 관한 관계법률상의 절차를 엄격히 준수함으로써 산업평화를 유지하도록 노력하여야 한다”고 되어 있어서 단순한 선언적 조항에 불과하거나 또는 입주기업의 노사에 대한 권고의 성격을 지니고 있다. 아무런 강제성이 없을 뿐 아니라 의무를 정한 것도 없다. 시행령에

서도 노사 양측에 아무런 강제나 의무를 구체적으로 정한 바 없으며, 특히 정부가 이 구역 내의 산업평화를 위하여 어떤 정책을 마련해야 하며 어떤 서비스를 제공해야 하는지에 관해서 일체 규정한 바도 없다. 실제 아무리 경제자유구역이라는 특별구역 내라고 하더라도 헌법이 정하고 있는 노동자의 단결권, 단체교섭권, 단체행동권과 같은 노동기본권을 근본적으로 제한할 수는 없는 터이어서 산업평화의 유지에 관한 선언적인 권고조항이 어떤 실효성이 있을지 의문스럽다.

이처럼 경제자유구역법이 정하고 있는 노동 및 노사관계 관련 조항들을 치밀하게 따져볼 때 ①주휴의 무급화 가능성을 허용함으로써 기대되는 미미한 효과와 ②근로자파견업 대상업무의 범위확대와 파견기간의 연장을 허용함으로써 기대되는 상당한 효과를 제외하고는 별다른 실효성을 기대하기 힘들 것으로 보인다.

2. 경제자유구역내의 노사관계 전망과 과제

가. 경제자유구역내의 노사관계 전망

경제자유구역의 형성은 오랜 기간에 걸쳐 이루어질 것이다. 그러나 그 바탕이 되는 경제자유구역법과 그 시행령이 제정된 후 이제 겨우 몇 개월이 지났을 뿐이다.

물론 법의 제정을 예상하여 인천시와 경기도 등 일부 지방자치단체에서는 법 제정 이전부터 단지의 조성계획 등 착실한 준비를 행하여 왔으며 법 제정과 함께 빠른 속도로 단지조성을 추진하고 있는 것이 사실이다. 그러나 단지가 조성되는 데에도 몇 년이 소요될 것이며 이 구역에 외국인투자기업을 유치하고 이들 기업들이 상당히 입주하여 단지가 사실상의 제 기능을 발휘할 수 있기까지는 또 몇 년이 더 걸리게 될 것이다.

경제자유구역법상에서 노동 및 노사관계에 관한 특혜나 특례를 규정하는 것은 경제자유구역 형성의 초기과정에서 이 구역에 입주할 외국인투자기업을 단기간에 많이 유치하자는 데 목적이 있을 것이다. 그러나

위에서 검토한 바와 같이 경제자유구역법에서 정한 몇 개의 관련조항 가운데 이미 상당한 부분이 사문화되었고 남아 있는 나머지 조항들도 실효성이 크지 않다. 더구나 주변의 싱가포르나 홍콩 등의 거점도시들이나 일본과 비교하여 노동시장의 유연성이나 노사관계의 안정성 등에서 특별히 유리한 것도 아니며 상하이 등 중국 및 동남아지역과 비교했을 때에도 임금수준, 노동시장, 노사관계 등에서 열위에 놓여 있기 때문에 입주할 외국인투자기업의 유치가 쉽지 않을 것으로 예상된다.

상당한 기간이 지나면서 이러한 여건에도 불구하고 지정된 경제자유구역 내에 외국인투자기업체가 어느 정도 입주하여 경제활동을 할 수 있게 되었을 때 구역내 노사관계는 어떤 모습을 보이게 될 것인지를 전망하는 것은 쉽지 않다.

우선 전국 노사관계의 제도나 의식 및 행태 등에 변화가 없이 현 상태를 유지하거나 더 불안한 상태가 된다고 가정해 볼 수 있다. 그럴 경우 경제자유구역 내의 노사관계는 구역내 입주기업의 사용자와 노동자의 자세에 따라 다소 달라지겠지만, 구역 외의 외국인투자기업에서 이루어지는 노사관계와 별다른 차이를 보일 것 같지는 않다. 다만 구역 내에서는 고용 면에서 구역외 기업에서 보다 훨씬 다양한 업무에서 장기간의 근로자파견이 이루어질 것은 명백하다. 그러나 그 이외에 노동시장의 유연성이나 집단노사관계 면에서는 거의 차이가 없을 것으로 보인다.

만약 이 구역에 대한 외국인투자기업의 유치를 촉진하거나 구역내 노사관계를 구역 바깥보다 안정시키자면 두 가지 면에서 획기적인 조치를 취하지 않으면 안 될 것이다. 그 하나는 전국적으로 노동시장의 유연화와 집단노사관계의 안정을 이룰 수 있는 조치이고, 다른 하나는 경제자유구역법을 개정하여 구역내 노동시장의 유연화를 위한 노동관계법 등의 적용제외를 더욱 폭넓게 허용하고 집단노사관계의 산업평화조항을 크게 보완하는 것이다. 전국의 노동시장이 국제수준을 능가할 정도로 유연화될 수 있고 집단노사관계가 노동국가라는 국제적 오명을 벗어 던지고 적어도 주변의 경쟁국가보다 나쁘지 않은 수준에 도달할 수만 있다면 굳이 구역 내외에 차이가 없다고 하더라도 구역 내에 외국인투자

기업의 유치를 촉진할 수 있을 것이기 때문이다. 그러나 전국적으로 노동시장의 유연화와 집단노사관계의 안정화가 이루어지지 않는다면 구역 내외의 차별성을 뚜렷이 하는 제도의 개편이 없이는 입주기업의 유치는 힘들 것이며 오히려 입주한 기업의 퇴출도 막기 힘들 것이다.

나. 경제자유구역내의 노사관계 과제

1) 노동시장 유연화를 위한 다양한 유인의 제공

동북아경제 중심국가를 이룩하려는 새로운 경제발전 패러다임에 바탕을 둔 경제자유구역의 건설이 성공하려면 이 구역의 건설에 소요되는 막대한 건설자금을 마련하고 이 구역에 입주할 외국인투자기업을 계획대로 유치하는 것이 무엇보다 중요하다.

이 구역에 입주할 수 있는 외국인투자기업은 다국적기업 또는 외국의 거대기업들이 주종을 이루게 될 것으로 전망된다. 이들 외국인투자기업들은 개발 초기에 양질의 저임금노동을 활용하여 싼 제품을 생산하고자 하던 기업들과는 달리, 금융이나 서비스 등 우리나라의 시장을 겨냥하거나 중국 등 주변국의 시장진출을 위한 교두보를 마련하려는 기업들이 주종을 이루게 될 것이다. 이들 입주예상 기업들은 사소한 노동비용의 직접적인 경감보다는 능력 있는 근로자의 채용이 용이하고 아울러 능력 없는 근로자의 해고도 용이한 유연한 노동시장을 기대할 것으로 보인다.

2) 집단노사관계 안정을 보장하는 장치의 마련

위에서 지적한 바와 같이 경제자유구역법에서는 집단노사관계에 대하여 산업평화조항을 두고 있다. 그러나 이 조항은 단순한 선언적 또는 권고적 조항에 불과하므로 외국인투자기업으로서는 산업평화에 대한 아무런 보장이 없다고 느껴질 것이며 입주를 주저하게 될 것이다. 따라서 어떤 형태로든 노사분규를 예방하고 노사분규가 발생하면 신속하게 해결할 수 있는 제도적 장치를 마련해 줄 필요가 있다.

노사분규의 예방을 위해서 외국인투자기업들이 가장 바라는 것은 노

동조합이 없는 무노조전략이다. 그러나 아무리 특구의 성격을 지닌 경제자유구역이라고 하더라도 헌법에서 보장하고 있는 노동자의 기본권을 막을 수는 없다. 그러므로 산업화 초기처럼 노동자의 기본권을 제한하거나 정지하지 아니하고 노사분규를 예방하는 정책수단을 찾을 수밖에 없는데 그러한 수단을 찾기는 매우 힘든 일이 아닐 수 없다. 노사관계에 관한 교육이나 행정지도 등의 수단이 있을 수 있지만 그 효과를 크게 기대하기는 어렵다. 우리나라의 노조법에서는 사용자의 부당노동행위는 인정하지만 노동조합의 부당노동행위는 인정하지 않고 있어서 노동조합에 의한 노사분규를 사전에 예방하는 장치가 거의 없는 실정이다.

결국 노동조합의 합법적인 결성과 활동은 보장하되 불법적인 결성과 활동에 대해서는 정부가 즉각적이고 강력하게 막아주거나 피해에 대해서 보상을 보장하는 장치를 마련하는 길 이외에는 별다른 정책수단이 있을 수 없을 것이다. 일반적인 경우 노동자나 노동조합 또는 사용자의 불법행동에 대해서 정부는 매우 소극적으로 대응하고 있다. 노동관계법에서는 노동쟁의가 발생하면 조정전치주의에 따라 노동위원회에 조정을 신청하고 법에서 정한 조정기간 동안 파업 등 쟁의행위를 할 수 없도록 하고 있으며, 노사간에 부당노동행위나 부당해고 등 법적 분쟁이 발생하면 노동위원회에 구제신청을 하고 판정을 받을 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 조정전치주의는 강제조정제도라는 비판을 받고 있으며 노동위원회의 판정 또한 빠르게 이루어지지 못한다는 불평이 많다.

제5절 경제자유구역을 통한 우리나라 노사관계의 선진화 방안

1. 전국노사관계의 선진화

가. 바람직한 노사관계의 모습

21세기 초 상당 기간 동안 세계화와 지식정보화의 물결은 더욱 빨라지고 거세질 것이다. 이 거대한 변화의 물결은 초일류 거대국가들에 의하여 주도되고 있다. 그러므로 우리가 원하든 원하지 않든 간에 거역할 수 없는 세계적 대세가 되고 있다.

우리나라는 이 세계적 대세를 주도하거나 변경할 수 있는 능동적 위치에 있지 않다. 그러므로 우리 경제도 세계적인 큰 흐름이 지니는 긍정적 측면을 극대화하고 부정적 측면을 극소화하면서 이 변화에 편승하는 것밖에 다른 길을 찾기가 힘들 것이다. 지난 10여 년도 그러했고 앞으로도 이러한 우리나라 경제정책기조에는 큰 변함이 없을 것이다.

대외로는 국경 없는 무제한 경쟁 속에서 지식기반경제로 급격히 이행하면서 일본의 기술적 우위와 중국경제의 급부상을 활용하여 동북아 중심국가를 건설해야 한다. 대내로는 과학기술의 진보에 역점을 두어 성장잠재력을 배양하고 수출신장과 시장기능의 활성화를 통하여 현실성장을 높여서 지속적인 소득증대를 이룩해야 한다. 그러자면 국가와 기업의 경쟁력 향상에 걸림돌이 되고 있는 고비용・저효율의 우리나라 노사관계를 경쟁력 있는 '생산적 노사관계'로 개편하지 않으면 안 된다.

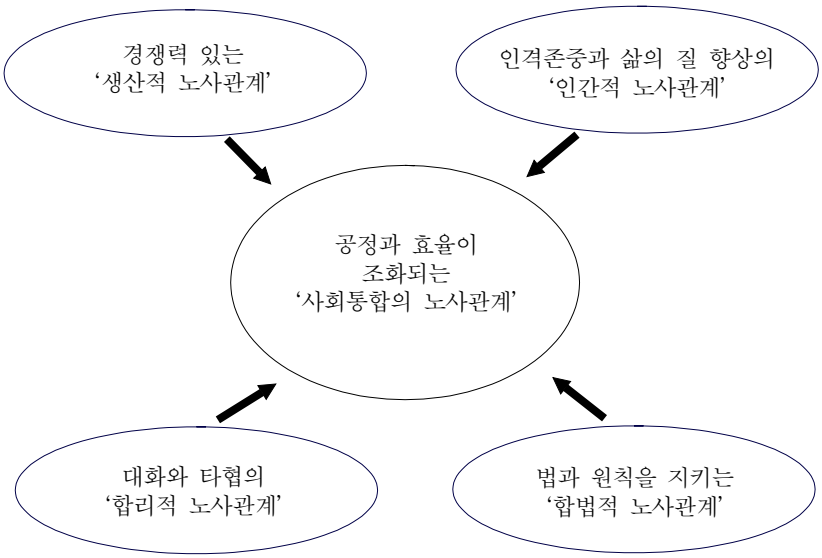
신자유주의적인 대세에 편승하는 과정에서 날로 심화되고 있는 사회계층 사이의 격차와 차별 등 부정적 측면을 최소화해 나가야 한다. 그러자면 경쟁력의 강화를 추구하는 효율(效率)에만 치우치지 않고 사회계층간의 격차와 차별을 완화하는 공정(公正)의 증진에도 보다 큰 정책비

중을 두어야 할 것이다. 그러므로 노동시장의 양극화, 주체의 분화, 이념의 괴리 등으로 불신과 갈등을 되풀이하고 있는 노사관계 역시 인격존중과 삶의 질 향상을 추구하는 '인간적 노사관계'로 바꾸지 않으면 안된다.

이러한 당위를 실현시키기 위해서는 대화와 타협을 바탕으로 하는 '합리적 노사관계'와 법과 원칙이 지켜지는 '합법적 노사관계'의 기반이 구축되어야 할 것이다. 생산적, 인간적 노사관계는 목표적 성격이 큰 편임에 비하여 합리적, 합법적 노사관계는 수단적 성격을 더 많이 지니고 있다고 말할 수 있다.

한편으로 기업과 국가의 경쟁력을 강화하면서 다른 한편으로 사회계층간의 격차와 차별을 완화하는 효율(efficiency)과 공정(fairness)의 조화가 21세기 우리 경제의 소망스러운 모습이라면 우리나라 노사관계 역시 효율과 공정의 조화가 이루어지는 '사회통합의 노사관계'가 되지

[그림 3-6] 바람직한 노사관계의 모습



않으면 안 된다.

이러한 노사관계의 구도는 비단 새 정부의 기간만이 아니라 21세기 초 상당한 기간까지 지속되어야 할 우리나라의 바람직한 노사관계 모습이기도 할 것이다.

나. 개편방향

1) 경쟁력 있는 생산적 노사관계

국경 없는 무제한 경쟁 속에서 노사관계의 경쟁력을 높이는 것이 현 단계에서는 가장 시급하고 중요한 과제임에 틀림없다. 구미 선진국에 비하여 산업화 과정에 진입하는 데 수세기 늦었던 우리나라로서는 탈산업화 과정에서도 지체되면 노사는 물론 국가의 생존에도 위협을 받게 될 것이다. 그러므로 노사관계 역시 생산적인 방향으로 나아가지 않을 수 없는 것이다.

우선, 노동자에 대한 사용자의 신뢰회복 노력이 그 어느 때보다 시급하고 중요하다. 경제 위기를 거치면서 기업의 불투명성, 비도덕성, 비사회성이 수없이 노출되어 사용자에 대한 신뢰는 더욱 떨어진 바 있다. 구조조정 등의 과정에서 이러한 비리들이 상당히 많이 개선된 것도 사실이지만 사용자의 신뢰회복에 대한 노력이 더욱 농도 짙게 지속되어야 할 것이다.

세계의 선진국들이 대립·대결의 노사관계를 벗어 던지고 참여·협력의 신노사관계로 전환하고 있음에 유념하여 우리나라에서도 이러한 전환을 거쳐 기업을 고성능생산조직(high performance organization)으로 바꾸고 조합원을 포함한 모든 구성원에 대한 인적자원개발(human resource development)에 주력해 온 미국기업의 신노사관계를 벤치마킹해야 할 것이다. 정부는 수년 전부터 신노사관계 또는 신노사문화의 도입과 정착에 나섰고 이미 상당한 수준에 이른바 있지만 노동조합의 보다 적극적인 참여와 협력이 필요한 것도 사실이다. 그러기 위하여 장기적으로 양 노총이 통합의 길을 모색하는 것도 바람직하다.

정부는 생산적 노사관계를 위하여 임금인상이나 단체협약 갱신 등 단

체교섭 과정에서 발생해 왔던 분쟁을 예방할 수 있도록 하는 방안을 연구하고 개발하여 정착시키는 노력을 강화해야 할 것이다. 구미국가와 달리 우리나라의 임금교섭은 대부분 작업장단위의 노사에게 거의 모든 부담을 지우고 있는 형편이다. 전국단위의 임금교섭을 기반으로 산업별, 지역별 특성을 고려하고 이를 바탕으로 기업단위의 교섭이 이루어지도록 하여 기업별 교섭에서 발생하는 갈등과 비용을 줄여야 할 것이다.

2) 인격존중과 삶의 질 향상의 인간적 노사관계

경쟁력 향상에 편향되면 자칫 노동자의 인격을 소홀히 할 수도 있으며 효율의 가치 속에 공정의 가치가 매몰될 수도 있다. 오늘날의 민주적 인간존중 사회에서는 노동자와 사용자가 단지 역할의 분담자일 뿐이며 인격적 상하관계를 허용하지 않는다. 더구나 인간파괴나 인간소외가 방치되는 것을 용납하지 않는다.

현재 급격히 진행되는 세계화는 기본적으로 신자유주의의 논리에 바탕을 두고 있다. 신자유주의는 세계경제의 활성화라는 긍정적 측면도 있지만 국가간 또는 사회계층간의 격차를 심화시키는 부정적 측면도 지니고 있다. 우리 스스로 세계화의 대세를 변경시킬 수 없는 입장이고 보면 긍정적 측면을 극대화하면서 노동시장의 양극화 등 부정적 측면을 극소화해야 한다.

개별 노동자의 인격을 존중하고 상존하는 각종 차별을 제거하는 노력이 있어야 할 것이며 나아가서 인간파괴나 인간소외를 철저히 방지해야 할 것이다. 기업 내에 산업재해의 최소화를 위하여 노동조합과 사용자의 공동위원회를 만들어서 산재의 원인을 철저히 제거해야 할 것이다. 인격존중과 인간파괴의 방지는 자국 노동자에 국한되지 아니하고 외국인 근로자에게도 똑같이 적용되어야 한다.

노동시장 유연화로 인하여 급증하고 있는 비정형, 비정규 근로자에 대하여 그 발생을 최소화하되, 이들의 보호방안을 모색하는 데 노사가 머리를 맞대고 노력해야 한다. 비정규 근로자의 보호와 함께 실업상태에 빠졌거나 비경제활동인구로 은폐된 여성, 중고령자 및 장애인의 활용에도 적극성을 보여야 한다.

아울러 노사는 기업 내에서 삶의 질 향상을 위한 다양한 프로그램을 개발하고 기업이 부담하기 힘든 과제는 사회의 부담으로 돌려야 한다.

3) 대화와 타협의 합리적 노사관계

동서고금을 막론하고 많은 사람이 모여 사는 사회의 구성원 사이에는 항상 갈등이 존재하였다.

우리나라 노사관계에 있어서도 노사, 노노, 노정 등의 사이에 사고방식이나 이념 등에 차이를 보이는 것은 당연하며 이에 따른 주장이나 행동이 다른 것도 지극히 당연하다. 수직적 노사관계 시대에는 우위에 있는 정부나 사용자의 주장이 일방적으로 받아들여졌지만, 수평적 노사관계가 이루어진 오늘날에는 상호간의 협의나 교섭 또는 정부 등에 의한 조정에 의하여 '합리적인 공존의 길'을 찾을 수밖에 없다.

합리적 공존의 길은 신뢰에서 출발하여 상대방을 존중하면서 분쟁을 예방하고 조정하며 그래도 어쩔 수 없이 분쟁이 표출될 때에는 상대방의 주장에 귀 기울이면서 대화와 타협 등 합리적 방법으로 풀어가거나 법에 의존하여 풀어가야 할 것이다.

우선, 노사간에 합리적 공존을 위한 새로운 약속(code of conduct)만이라도 이끌어 내는 일이 시급하다. 그것은 세계에서 가장 투쟁적으로 비추어지는 전근대적인 부당노동행위와 과격행동만은 하지 말자는 '신사협정'이면 족하다. 아울러 사용자는 부당노동행위를 스스로 근절하겠다는 자세를 내놓고, 노동자는 파업 및 시위의 과격한 행동을 스스로 철폐하겠다는 자세를 보여야 한다. 그러한 내용의 신사협정만으로도 우리나라 노사관계에 대한 국제적 평가는 크게 좋아질 것이며 경쟁력도 제고될 것이다.

노동자 대저항 과정에서 만들어진 이념의 괴리현상을 극복하는 공동노력도 필요하다. 이념은 특정 그룹에서 통용되는 격벽사고이므로 이념간에 세워진 벽을 허물고 서로 상대방의 사고나 이념에 대하여 귀를 기울여 보자는 것이다. 상이한 사고나 이념을 서로 인정하면서 공존하기 위하여 동종교배에서 벗어나서 이종교배를 하자는 것이지 결코 상이한 사고나 이념을 굳이 하나로 통일하자는 것은 아니다. 이념적 괴리는 교

육과 토론의 과정을 거쳐 해소되어야 한다. 서로 다른 사고나 이념이 통용되는 단체나 조직의 최상층 리더로부터 시작하여 의사결정 참여자와 일반조직원들에게까지 점진적으로 확산되는 것이 효과적일 것이다.

대화와 협의의 장(場)을 조속히 복원하여 상호의 주장을 공식적 기구에서 개진하고 논의할 수 있도록 해야 한다. 파행적 노사정위원회를 정상화하기 위하여 민주노총은 노사정위원회의 합리적 개편방안을 구체적으로 제시하면서 조속히 노사정위원회에 참여하는 것이 바람직하다. 더 이상 불참과 탈퇴 등으로 대화와 협의를 포기하지 말아야 할 것이다. 노조가 산업별, 지역별 교섭체제를 일방적으로 요구하는 것은 무리이다. 사용자의 불안을 없애기 위한 노조의 노력이 선행되어야 한다. 그러기 위하여 산업별, 지역별 협의체제를 만들어 가는 것이 소망스럽다.

4) 질서있는 합법적 노사관계

우선, 집단노사관계나 개별노사관계에 있어서 철저한 준법자세가 필요하다. 현행 집단노사관계법이 모든 주체들에게 불완전하거나 불충분한 것은 사실이지만 대등노사관계의 핵이라고 할 수 있는 노동기본권과 경영권의 범위 및 한계, 단체교섭과 단체행동에 대한 절차 등에 관해서는 상당한 정도를 체계적으로 정하고 있다. 개별노사관계법 역시 변화를 충분히 수용하고 있지는 않으며 고쳐야 될 부분이 많기도 하지만 근로자의 인권보장과 기본적인 근로조건의 확립에는 크게 무리가 없도록 되어 있다. 그러므로 노사 쌍방은 일단 현행 노사관계법을 지키려는 자세를 가져야 할 것이다.

노사 쌍방이 철저한 준법자세를 갖추도록 하기 위해서도 노사 모두 법질서를 지키지 않을 경우 역설적이긴 하지만 보다 엄격하게 법적 대응을 할 필요가 있다. 물론 이 경우에는 자기의 권리를 과대 평가하면서도 의무를 과소 평가하는 편향적 사고가 문제될 수 있으며 노동위원회나 법정의 사건이 더욱 폭증할 우려도 없지 않으나 이러한 과정을 거치면서 준법자세가 차츰 자리를 잡게 될 것이기 때문이다.

정부 역시 노사관계에 있어서의 법질서 유지를 위하여 적극적이고 능동적으로 대응하여야 한다. 정치적 이유로 어느 때는 느슨하게 다루다

가 어느 때 갑자기 엄격하게 다루는 비일관적 자세는 정부에 대한 불신만 초래하게 된다. 최근에 노사분규현장에 접근하기를 기피하거나 지연하려는 경찰과 검찰 등의 소극적 자세는 노사의 준법자세를 이완시키는 한 원인이 되기도 한다.

현행 노사관계법이 대등한 노사관계를 위한 국제기준(global standard)에 미달되는 경우, 근로자의 권익보호와 근로조건이 국제수준에 크게 떨어지는 경우, 법제도가 현실과 동떨어진 경우, 환경변화를 수용할 절실한 필요가 있을 경우 등 보완과 개정이 요구될 때에는 적극적인 자세로 제도를 연구하고 개발하도록 하고 공식, 비공식 기구를 통하여 충분한 대화와 협의를 거친 후 빠른 시일 안에 법질서의 개정에 나서야 할 것이다. 이 경우 법규정은 대등노사관계의 틀을 갖추면서 아울러 변화를 동시에 수용해야 하므로 모두에게 적용될 수 있도록 기본사항만을 포괄적으로 정하고 구체적인 사항은 시행령이나 단체교섭 또는 사규에서 정하도록 위임하는 것이 소망스럽다.

다. 노사관계 선진화의 몇 가지 추진방안

우리나라의 노사관계는 위에서 진단한 바와 같이 산업사회에서 세계화와 지식정보화를 주축으로 하는 탈산업사회로 이행하는 급격한 국내외의 환경변화에 비하여 주체는 심하게 분화되어 있고, 주체간 또는 주체 내의 이념은 서로 달라 이념적 충돌이 심화되고 있는 상태이며, 제도면에서도 국제수준에 미달되거나 환경변화를 수용하지 못하고 있는 실정이다.

그 결과 국제적인 경쟁력 평가기관에서는 세계에서 가장 투쟁적 노사관계를 지닌 경쟁력 최하위의 노사관계 국가로 평가하고 있으며, 다국적기업을 위시하여 외국기업들은 우리나라에 대한 직접투자를 주저하거나 기피하고 있다. 이미 국내에 투자하였던 외국기업들조차 다른 나라로 기업을 이전하기도 하며 심지어 국내기업들도 생산시설을 중국 등 해외로 이전하는 경향을 보이고 있다.

이처럼 외국인의 직접투자가 감소하고 국내기업의 해외이전이 증가

하게 됨으로써 우리 경제의 성장잠재력이 약화되어 경제성장이 둔화되고 있는 실정이다. 성장잠재력과 현실성장률의 둔화로 1차 노동시장에서 청장년의 핵심노동력에 대한 고용이 감소되어 이들 청장년의 실업이 증가하고 있으며, 2차 노동시장에서는 비정규 노동이 급증하여 여성, 중고령자, 장애인 등 취약근로자의 임금수준을 저하시킬 뿐 아니라 고용기회를 감소시키고 있다. 이러한 현상이 지속되면 당대는 물론 후대에도 영향을 미쳐 경제의 피폐와 소득의 감퇴를 면하기 어려운 상태에 도달할 수도 있는 것이다.

마치 1950년대에서 1970년대까지 영국에서 보였던 소위 영국병과 매우 흡사한 형태를 보이고 있는 것이다. 당시 영국은 전투적 노동운동으로 인한 급격한 임금인상에 의하여 경제성장이 둔화되고 고용과 실질소득 수준이 감소되는 악순환을 거듭하고 있어서 2차대전 전의 영광을 거의 상실하고 유럽의 빈국으로 전락할 위험에 직면하고 있었다. 이러한 현상을 두고 영국인 스스로는 물론 국제적으로 널리 영국병이라고 불렀다. 최근 우리나라에서 나타나고 있는 비슷한 현상을 두고 이제 한국병이라고 불러야 할 지경에 이른 것이다.

이러한 한국병을 치유하기 위하여 접근할 수 있는 추진방안은 다음 몇 가지로 요약할 수 있을 것이다.

첫째, 정부가 지금까지 해온 것처럼 노사관계의 직접적인 당사자인 노동자와 사용자의 자각과 성숙을 지원하면서 노사자율에 의하여 점진적으로 노사관계가 선진화되도록 하는 방안이다. 정부는 노사관계에 직접 개입하지 아니하고 한편으로는 노사 쌍방을 대상으로 노동교육을 강화하거나 지원하여 신노사문화가 확산되고 정착되도록 하면서, 다른 한편으로는 노동관계의 법과 제도도 노사합의를 바탕으로 하여 부분적으로 개정해 가는 길이다. 이 방안은 노사자율이라는 면에서 볼 때 가장 바람직한 방안일 수 있다. 그러나 이 방안이 성공하기 위해서는 노사 쌍방의 주체가 통합되고 각각의 이익에 앞서서 국민경제의 이익을 먼저 생각하는 대승적 의식이 확립되어야 한다. 그러기 위해서 구성원의 의식이 바뀌거나 강력한 리더십이 형성되어야 한다. 또한 이 방안은 질병 자체가 비교적 경증일 때 효과를 발휘할 수 있으며 오랜 시간과 많은

투자를 필요로 한다. 우리나라가 겪고 있는 한국병은 이미 중증에 이르렀으며 단기간에 주체들의 각성과 성숙을 기대하기도 어려운 형편이어서 이 방안에 의한 치유는 적절하지 않다고 판단된다.

둘째, 경제·사회의 발전방향과 현안문제에 대한 노사정 사이의 이견을 좁히고 노사관계의 선진화 방안에 대한 사회적 합의를 도출하는 방법이 있을 수 있다. 이미 20세기 후반기에 유럽의 여러 나라에서 노사정간의 사회적 합의를 도출하려는 시도가 여러 번 있었다. 영국에서는 일찍이 도노반위원회를 통한 사회적 합의의 시도가 있었으나 별다른 성과를 보지 못하였다. 사회적 합의가 가장 성공적으로 이루어진 사례는 네덜란드, 아일랜드, 말레이시아의 합의 등을 들 수 있다. 1970년대 후반에 높은 임금인상과 과중한 공공비용 등으로 기업의 도산과 대량실업에 허덕이던 네덜란드가 1982년 바세나르 합의를 이끌어냄으로써 네덜란드병을 치유하였던 것은 널리 알려진 사례이다. 우리나라에서도 외환위기를 맞아 1998년에 노사정위원회에서 정리해고와 근로자파견제도의 도입을 위한 노사정합의를 이끌어낸 경험이 있으나 그 후 민주노총이 이 위원회를 탈퇴함으로써 노사정위원회가 파행적으로 운영되고 있는 실정이다. 새 정부가 들어선 후 네덜란드가 이룩한 이른바 폴더모형(polder model)이 자주 거론되고 있으나, 오랫동안 대화와 타협의 기반이 형성되었던 네덜란드와 대립·대결의 자세를 버리지 못한 우리나라 노사관계의 풍토가 다를 뿐 아니라 이 방안 역시 노사정 모든 주체들의 각성과 성숙을 전제로 하는 것이어서 현단계의 우리 풍토에서는 크게 기대하기가 어렵다.

셋째, 노사자율이나 노사정합의에 의한 노사관계의 선진화를 이룩하기 어려운 경우 정부 주도로 강력한 노사관계 개혁을 추진하는 방안이 있을 수 있다. 영국에서 1970대 말부터 데처의 보수당 정부가 행한 바 있는 이른바 데처식 처방이라고 말할 수 있다. 이 경우 우선 정부가 우리 경제가 앓고 있는 한국병의 심각성을 제대로 인식하고 매우 강한 의지로 치유의 계기를 마련하는 결단을 내릴 필요가 있으며, 노사관계의 선진화에 대한 뚜렷한 정책을 세워 정부의 강력한 리더십으로 일관성 있게 장기간 정책을 추진해 나가야 할 것이다. 진보적 성향이 매우 짙은 현 정부가 취약한 정치기반으로는 선택하기 어려운 방안으로 보인다.

그렇지만 재신임을 물은 후 정치기반이 확보되면 이러한 개혁적인 노사관계의 선진화 방안을 모색하는 것은 전혀 불가능한 일이 아니다. 거대보수야당에서는 데처방식의 접근에 의해서라도 노사관계의 선진화를 이룩하고 날로 심화되고 있는 한국병의 치유를 희망하고 있으므로 오히려 이 방안은 여야화합을 바탕으로 강력히 추진될 수도 있을 것이다.

넷째, 노사자율이나 노사정합의 등 단계적이고 온건한 방안도, 데처방식에 의한 강경한 방안도 선택할 수 없다면 경제자유구역이라는 특별구역 내에서 외국인투자기업만을 대상으로 하여 선진화된 노사관계를 먼저 구축하고 그 경험을 바탕으로 하여 전국노사관계를 점차 선진화하는 중도적 방안도 있을 수 있다. 이미 제정되어 시행단계에 들어간 경제자유구역법의 노동관계 조항을 보강하거나 구체화하여 노동시장의 유연화와 집단노사관계의 선진화를 위한 갖가지 제도를 도입하여 실행해 보고 그 성과가 좋게 나타나면 이 제도를 전국에 확대하는 방안이다. 물론 이미 경험한 바와 같이 이 법을 보강하거나 구체화하는 과정에서 노동조합 등의 반대와 저항이 있을 수 있겠지만, 경제자유구역에 입주하는 외국인투자기업만을 대상으로 한정되는 것이어서 입법과 시행에 대한 반대와 저항은 그렇게 크지 않을 것이다. 경제자유구역에 한하여 적용되기는 하지만 법과 제도의 도입이나 보강과정에서 노사정의 합의를 도출하는 노력이 보태진다면 더욱 그러할 것이다.

이러한 몇 가지 접근방법 가운데 한 가지 방법을 택할 수도 있지만 몇 가지 방법을 병행하여 노사관계의 선진화를 추진할 수도 있다. 우리나라의 경우 현 단계에서는 노사관계에 대하여 국제적으로 경쟁력 최하위의 노동국가라는 평가를 받고 있으며, 국내로도 더 이상 대립과 대결의 노사관계가 지속되어서는 안 된다는 것이 국민의 여망이기 때문에 노사관계 선진화를 위한 계기를 마련하는 일이 시급하다. 그러므로 먼저 정부의 강력한 의지와 결단이 필요하다.

라. 정부의 노사관계 개혁방향

신정부는 정권인수 직후 두산중공업의 분신사건, 화물연대 파업, 철

도청 파업 등 연이은 대형 노사분규에 휘말려 노사관계에 대한 대응에 난조를 보였던 것이 사실이다. 두산중공업 사건과 관련하여 민간기업의 노사분규에 정부가 지나치게 깊이 개입했다는 비판과 함께, 노사관계로 보기 힘든 화물연대의 운송거부에 대해서는 소극적 대응으로 물류대란을 초래하였다는 비난을 받기도 하였다.

이에 노동부는 서둘러 노사관계제도선진화연구위원회를 발족시켰으며 이 위원회가 제출한 중간보고를 바탕으로 하여 2003년 9월 초에 「노사관계 개혁방안」을 발표하였다.

이 개혁방안에서는 노사의 의식과 행동의 후진성을 지적하면서 "정부도 노사자율 및 노사협력 문화 정착을 위한 근본적인 제도개선·정책보다는 목전의 분규해결에 치중"해 왔다고 자성하고 있다. 또한 "그 결과 우리 경제는 독과점 경영과 힘있는 노조 간의 과도한 노사갈등에 발목이 잡혀 있고 그 와중에서 취약근로자의 삶은 더욱 열악해지는 격차의 문제도 심화되고 있는 상황"이라고 진단하고 있다. 더 나아가서 "이러한 문제를 바로잡지 않고는 우리가 지향하는 동북아경제중심, 소득 2만불 시대의 실현은 불가능하다는 국민적 공감대가 형성"되어 있다고 판단하고 있다.

이러한 문제의식에서 출발하여 ① 투명한 경영과 건강한 노동이 대등한 위치에서, ② 상대를 극복과 배제의 대상이 아닌 동반자로 인식하면서, ③ 자발적 참여를 통해 서로 협력하되, ④ 국민경제와 어려운 계층을 함께 배려하는 '사회통합적 노사관계'를 추구하겠다는 기본방향을 설정하고 있다. 아울러 노사관계 개혁의 목표를 ① 노사갈등으로 인한 사회적 비용의 최소화, ② 노동의 유연성 제고와 노동시장의 안정성 보강, ③ 근로계층간 격차의 완화의 세 가지로 하고 각 목표를 다시 세 가지씩 세분화하여 모두 9개 과제를 설정하고 있으며 이들 과제를 풀어가기 위하여 여러 가지 정책수단을 제시하고 있다.

2003년 9월에 발표한 신정부의 「노사관계 개혁방향」은 우리나라 노사관계의 실태에 관한 진단이나 개혁의 필요성 등의 문제의식은 대체로 현실을 잘 반영한 것으로 평가할 수 있다. 개혁의 목표와 과제의 설정도 크게 무리한 것이 아니며 수단 역시 일부를 제외하고는 문제될 것이 별

로 없다고 말할 수 있다.

다만 우리나라가 앓고 있는 한국병이 정부의 강력한 의지나 결단에 의하여 외과적 수술이 필요할 정도의 중증이 아니고, 법과 제도나 정책의 부분적 개선 등으로 치유할 수 있는 정도의 경증으로 진단한 것은 너무 안이한 진단이 아닐까 하는 생각이다. 1987년 여름의 노동자 대저항 이후 무려 15년에 걸쳐 여러 차례 법과 제도를 개선 한 바 있으며, 의식과 관행을 바꾸기 위하여 신노사관계의 도입을 통한 신노사문화의 정착을 시도한 바 있다. 정권이 바뀔 때마다 노사관계 개혁방안을 마련하여 다양한 정책수단을 동원하였지만 우리나라의 노사관계 풍토는 근본적으로 바뀌지 않았다. 대립과 대결의 의식과 관행은 주변여건에 따라 다소 기복을 보일 뿐이었고 최근에 이르러서는 오히려 새로운 이슈들이 부각되면서 노사간의 갈등이 더욱 심하게 표출되는 듯하다. 더 이상 법과 제도나 정책의 개선과 같은 약물처방으로는 근본적인 노사관계 개혁이 이루어질 수 없을 정도로 한국병이 중증이라는 인식이 선행되어야 한다.

노사자율에 의하여 우리나라 노사관계를 개혁할 가능성은 현 단계에서는 극히 희박하다. 노사정 사이의 사회적 합의나 정부에 의한 대처식 처방으로 계기를 마련하지 않고는 노사관계 개혁은 기대하기 힘들다. 분화된 주체 내의 의사를 통합하고 주체간의 상이한 의사를 하나의 통합된 사회적 합의로 이끌기 위해서는 정부의 강력한 의지와 추진력이 필요하며 고도의 정치력이 요구될 것이다. 먼저 민주노총을 합법적인 대화기구인 노사정위원회에 복귀시켜 파행적 대화기구를 정상화시켜야 한다. 이러한 노력이 성공하지 못하면 결국 대처방식의 접근이 불가피하다. 대처식 해법은 정부의 강력한 의지와 결단과 지구력이 필요하기 때문에 국민적 공감대를 바탕으로 하는 더욱 높은 정치력이 요구된다.

그럼에도 불구하고 정부는 안이한 진단에서 출발하여 강력한 의지나 결단을 보이지 아니하고 노사관계의 법과 제도 및 정책의 부분적 개선만을 제시하고 있다. 그나마 현안에 집착하여 정책의 목표와 수단이 상반되는 경우가 없지 아니하다. 예컨대 법과 원칙의 확립을 강조하면서 불법파업에 대응하여 사용자에게 직장폐쇄의 대항권을 인정하거나 시

민법을 바꾸어 손해배상과 가압류 등을 제한하겠다는 것은 정부 스스로가 불법파업을 막지 않겠다는 뜻으로 해석될 수 있다.

물론 발표된 개혁안은 아직은 잠정적인 것이어서 구체적인 사항은 노사관계제도선진화연구위원회와 노동시장선진화기획단의 후속 연구가 있은 후에 노사정위원회에서 충분한 토론을 거쳐서 결정될 것이어서 좀 더 두고 보아야 할 것이다.

2. 경제자유구역내의 노사관계 선진화

가. 경제자유구역법의 보완

이미 여러 가지 분석을 통하여 알려진 바와 같이 우리나라는 노동시장에 관련되는 제도나 관행이 매우 경직된 국가이다. 그럼에도 불구하고 경제자유구역법에서는 국제수준에 비하여 노동비용의 부담이 무거운 의무고용의 적용제외와 주휴나 생리휴가의 무급화 등에 관해서 비교적 많은 규정을 두고 있다. 물론 근로자파견업의 대상업무확대와 기간연장은 입주기업의 채용을 유연화하는 데 상당한 도움이 될 것으로 보인다. 정작 이들 입주예상 기업들이 가장 중요시하는 해고의 유연화를 위해서는 아무런 규정을 두고 있지 않다.

우리나라의 직업안정법에서는 항운노조에 한하여 노동공급사업을 할 수 있도록 허용하고 있다. 물론 파견근로자보호 등에 관한 법률에 의하여 제한적이지만 근로자파견 없이 허용되어 있으며 현실적으로는 각종 용역의 형태로 유사노동공급사업이 성행하고 있는 것이 사실이다.

경제자유구역법에서 근로자파견의 대상업무 범위를 확대하고 파견기간의 제한을 없앴기 때문에 국내외 기업이 이 구역 내에서 위에서 지적한 바의 다양한 직업안정업을 하는 데 크게 지장을 받지는 않을 것으로 보인다. 그러나 입주기업이 근로자의 채용을 보다 유연하게 할 수 있도록 ①노동공급사업을 극도로 제한하고 있는 직업안정법의 조항을 위시하여 노동력의 공급과 관련된 각종 규제 조항을 아예 삭제하거나 적용 제외시키는 것이 바람직하다. 또한 ②경제자유구역의 설정 및 운영

에 관한 법률 제17조 5호에서 경제자유구역위원회에서 결정한 전문업종에 한하여 허용하고 근로자파견의 대상업무에 관한 제한을 완전히 없애는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

경제자유구역에 입주하는 기업에 대한 채용의 유연화도 중요하지만 외국인투자기업들이 더 크게 원하는 것은 해고의 유연화이다. 우리나라는 국제적으로 해고에 대한 법적, 제도적, 문화적 제약이 가장 많은 국가의 하나로 알려져 왔다. 그러나 외환위기를 맞아 극적인 노사정합의가 있었고 이를 바탕으로 하여 1998년 2월에 정리해고제를 도입하는 법개정과 근로자파견제에 대한 법제정이 이루어졌다. 또한 외환위기를 극복하는 과정에서 금융과 기업부문에서 대대적인 구조조정이 이루어졌다. 그 결과 종래 매우 경직적이었던 해고도 상당히 유연화된 것이 사실이다.

그러나 노동자 보호에 초점을 두고 있는 근로기준법에서는 해고에 대한 경직적 규정들이 남아 있으며, 개정된 근로기준법에 의하여 허용된 정리해고의 경우에도 매우 까다로운 요건을 정하고 있어서 아직도 외국인투자기업으로서는 해고가 매우 경직적이라고 느껴질 수 있을 것이다. 또한 해고와 관련하여 이들 외국인투자기업은 우리나라의 퇴직금제도를 상당히 부담스럽게 느끼는 같다. 오늘날 퇴직금제도를 가지고 있는 나라는 극히 드물기 때문이다. 따라서 경제자유구역에 더 많은 외국인투자기업들을 유치하기 위해서는 채용과 해고를 위시한 노동시장 유연화에 걸림돌이 되는 노동관련법의 조항들에 대한 더욱 폭넓은 적용제외를 인정하거나 규제완화 등의 유인을 제공할 필요가 있을 것이다. ① 경제자유구역 내에서는 근로기준법에서 정한 경영상 이유에 의한 해고, 즉 정리해고의 요건을 대폭 완화할 필요가 있다. ② 이미 정부가 추진하고 있는 퇴직연금법을 조속히 제정하거나 여의치 못할 경우 경제자유구역 내에서만이라도 퇴직연금제가 가능하도록 해야 한다.

현행 집단노사관계의 제도가 바뀌지 않는다면 경제자유구역 내에서만이라도 법을 개정하거나 시행령에 관련조항을 두어 ① 노동조합의 부당노동행위를 인정하고, ② 불법파업 등에 대해서 공권력의 즉각적 대응이 가능하도록 하며, ③ 불법파업에 의한 입주기업의 손해에 대해서는

국가 또는 지방자치단체가 손해의 전액 또는 상당액을 먼저 보상하고 추후 구상권을 행사하도록 하며, ④ 노동위원회의 조정 및 판정이 적극적이고 신속하게 이루어지도록 할 필요가 있을 것이다. 그렇게 함으로써 한편으로는 이 구역의 산업평화를 보장하여 더 많은 외국인투자기업을 유치하고, 다른 한편으로는 전국노사관계의 발전을 선도할 수도 있을 것이다.

나. 노사관계 관련 민간기업의 육성

각종 규제법규를 개정하거나 규제조항을 삭제하거나 또는 적용제외시키는 제도정비와 함께 경제자유구역 내에서 각종 직업안정사업을 할 민간기업들을 육성하는 정책도 필요하다. 각 업무분야별로 전문화된 기업이거나 취업알선 및 채용만이 아니라 인사노무관리, 노동분쟁과 관련된 조정 및 법적 처리 등 폭넓은 노동관련 업무를 수행할 수 있는 대규모 종합 노무법인이라도 좋다. 이 분야의 내국인 대규모 기업을 서둘러 육성하지 않으면 세계적인 지점망을 갖춘 대규모의 다국적기업들에게 시장이 선점될 우려가 크기 때문이기도 하다.

채용의 유연화를 위해서도 근로자파견업의 대상업무 확대와 기간연장만으로 충분하다고 보기는 어렵다. 이미 선진국에서는 기업의 노동력 공급을 원활하게 하기 위하여 다양한 직업안정기구가 개발되어 활용되고 있다. ILO도 1997년 민간직업안정에 관한 협약(No.181)과 권고(No.188)를 제정하면서 20세기 초 이래 직업안정기구에 대하여 고집스럽게 견지해 오던 국가독점 및 국가통제라는 대원칙을 거의 포기하거나 대폭 완화하는 자세로 전환하여 다양한 민간직업안정기구를 허용하기에 이르렀다.

ILO가 이들 협약과 권고를 제정하기 전인 1994년에 출간한 『노동시장에서 활동하는 민간직업안정기구의 역할』이라는 보고서에 의하면 선진국에서 급격하게 확대되고 있는 민간직업안정기구의 유형은 5개 부문의 16가지에 이르는데 이를 소개하면 다음과 같다.

① 구인·구직소개의 중계자

- 유료직업소개소(free-charging employment agencies)
- 해외취업소개소(overseas employment agencies)
- 외국인근로자취업소개소(agencies for recruitment and placement of foreign workers)

② 삼각계약에 의한 근로공급자
- 근로자파견업(temporary work agencies: TWAs)
- 계약노동공급업(contract labor agencies)
- 인력대여업(staff leasing agencies)

③ 인재 및 직업탐색업자
- 인재탐색업(executive search agencies)
- 인재재활용업(out-placement agencies)
- 직업탐색자문업(job-search consultancies)
- 인사관리자문업(personnel management consultancies)

④ 겸업자
- 직업훈련 및 소개기관(training and placement institutions)
- 협업기관(job shops or cooperations)
- 취업광고업(employment advertising agencies)
- 전산직업알선업(computerized job database agencies)

⑤ 기타
- 경력관리업(career management agencies)
- 위탁고용업 또는 단체(employment enterprises or intermediary associations)

이처럼 다양한 민간직업안정기구 가운데 특히 삼각계약에 의한 근로공급자와 인재 및 직업탐색업자 등이 크게 성행하고 있다. 근로자파견업과 같은 분야에서는 몇 개의 대규모 다국적기업들이 국제적으로 폭넓은 지점망을 형성하고 있으며 그 가운데 일부 기업이 이미 우리나라에도 진출해 있다.

이 구역에 입주하는 외국인투자기업에게는 직업훈련의 부담을 경감시키는 것도 중요하다. 이미 지적한 바와 같이 지식기반경제의 노동시장은 스폿시장의 성격을 띠게 되므로 기업은 이미 상당한 정도로 숙련

된 지식노동자인 경력자를 선호할 가능성이 크며 기업내 직업훈련에 대해서는 부담스럽게 생각할 가능성이 크다. 그러므로 이 구역 내에 공공 및 민간 직업훈련기관의 설립과 운영을 지원하여 입주 외국인투자기업의 훈련부담을 가볍게 할 필요가 있다. 이미 미국을 위시한 많은 선진국에서는 외국인투자기업의 유치를 위하여 지방정부가 훈련비용을 크게 부담하거나 지원하는 경향이 있다.

이러한 국제적 변화에 대응하여 직업안정과 직업훈련에 관한 법제를 전반적으로 개정하는 것이 바람직하지만 그렇지 못할 경우에는 경제자유구역에 한해서라도 다양한 형태의 직업안정 및 직업훈련을 담당할 민간기구 또는 민간기업의 설립이 가능하도록 하는 것이 필요하다.

집단노사관계와 관련해서도 민간기업이 담당할 업무가 적지 아니하다. 구역내 기업의 단체교섭 과정에서 노사간에 분쟁의 가능성이 있을 때 알선이나 임의조정 또는 임의중재를 활용하여 분쟁을 사전에 예방할 수 있다. 현행 노조법에서는 알선제도가 없으며 임의중재제도는 있으나 거의 활용되지 않고 있다. 부당해고나 부당노동행위 등 개인적 또는 집단적 분쟁이 발생하면 노동위원회에 구제신청을 하게 되는데 이를 대행하는 공인노무사 또는 변호사 등의 민간기업이 필요하기도 하다.

직업안정이나 직업훈련과 같은 노동시장기능을 담당하거나 임의중재나 노동분쟁의 대행을 담당하는 부문별로 전문화된 민간기업은 경제자유구역이 형성되고 외국인투자기업이 많아지면 저절로 만들어지기도 할 것이지만, 입주기업의 편의를 위하여 노동시장기능과 분쟁조정 및 대행기능을 함께 할 수 있는 대형 노무법인이 조기에 만들어지도록 할 필요가 있는 것이다.

다. 정부의 지원기관 설치와 서비스 강화

다른 지역에 비하여 경제자유구역 내의 노동시장 유연화를 촉진하고 집단노사관계를 안정시키기 위해서는 이 구역 내에 따로 정부의 노동관련기관을 설치하고 정부의 서비스를 특별히 강화할 필요가 있다.

장기적으로는 현재 서울과 도 단위로 설치되어 있는 지방노동청과 별

도로 인천, 부산・진해, 광양만의 3개 경제자유구역에 각각 특별지역노동청을 설치하는 것도 고려할 수 있다. 물론 입주기업이 많지 않은 개발초기에는 노동청의 규모가 될 필요는 없을 것이므로 특별노동사무소로 시작해도 충분할 것이다.

이들 구역에 특별노동청 또는 특별노동사무소를 두어야 하는 것은 직업안정업무, 직업훈련업무, 산업안전업무, 집단노사관계에 대한 행정지도 등 노동문제 전반에 걸친 정부서비스를 다른 지역에 비하여 훨씬 좋게 할 필요가 있기 때문이기도 하다. 경제자유구역 내에서는 다른 지역과 달리 우리말과 영어를 함께 공용어로 사용할 계획이라면 이 구역 내에서 근무하는 노동 관련 공무원들은 업무능력 면에서나 영어구사 능력 면에서 또는 서비스 면에서 뛰어나야 한다는 것도 다른 하나의 이유가 될 수 있다. 특히 서비스 면에서는 원스톱 서비스가 가능하여 신속하면서 아울러 공정하게 처리될 수 있어야 할 것이다.

집단노사관계의 면에서 분쟁을 예방하고 분쟁 발생시에 신속하게 대응하기 위하여 이 구역에 특별노동위원회를 설치하는 것도 하나의 방안이 될 것이다. 이 구역이 속한 기존의 지방노동위원회를 이용할 수도 있겠지만 분쟁예방과 분쟁조정 및 판정 등이 신속하게 처리되기 어렵기 때문이다. 특히 우리말과 영어를 함께 공용어로 할 경우 기존의 지방노동위원회에서는 이를 감당하기가 어려울 것이다.

제6절 결론과 제언

세계화와 지역화가 동시에 진행되는 국제경제 환경의 변화에 적절하게 대응하기 위하여 정부는 동북아지역 경제권의 형성을 지향하면서 '동북아경제 중심국가'로 자리잡겠다는 장기경제발전 전략을 세우고 있다.

그 전략의 일환으로 경제자유구역법을 제정하고 이 법에 따라 인천, 부산・진해, 광양만의 3개 경제자유구역이 지정되고 건설단계에 들어갔

다. 경제자유구역법은 구역내 기업의 경영활동과 생활여건을 위한 하드 인프라의 구축과 함께 조세, 금융, 노동은 물론 교육, 의료 등 다양한 부문에서 큰 폭의 제도적 유인 및 지원방안을 제시하고 있다

노동부문에서는 노동시장의 유연화를 위하여 특례와 특혜를 부여하고 있으며 아울러 집단노사관계의 안정을 위하여 산업평화조항을 두고 있다. 그러나 현재의 경제자유구역법은 근로자파견업의 업무범위 확대와 파견기간의 연장 등 일부 조항을 제외하고는 외국인투자기업의 유치에 별다른 실효성을 기대하기 힘들다.

실제로 우리나라의 노동시장은 비교적 경직된 상태이며 집단노사관계는 세계에서 가장 투쟁적인 것으로 평가되고 있는 터이어서, 지난 3년간 외국인직접투자는 매년 30%씩 감소하고 있으며 오히려 매년 1천여개의 우리 기업들이 설비를 해외로 이전하고 있는 실정이다.

이제 노동시장의 경직성과 노사관계의 투쟁성은 높은 임금수준과 함께 경제발전에 가장 큰 걸림돌이 되고 있다. 이미 청년실업을 위시하여 실업의 고원화 현상이 나타나고 있다. 더구나 우리나라의 인구구조가 세계에서 가장 빠르게 고령화되고 멀지 않아 경제의 노쇠화로 인하여 우리 경제의 활력과 역동성마저 상실될 전망이다. 이러한 현상은 매우 심각한 상태에 이르고 있어서 종래 영국병이나 네덜란드병에 버금가는 한국병으로 불리어질 지경이다. 현재 나타나고 있는 한국병은 결코 가벼운 증상이 아니라 매우 심각한 중증이라는 데 문제의 심각성이 있다.

빠른 시일 안에 우리나라 노사관계가 선진화되지 않으면 우리 경제의 국제경쟁력은 더욱 약화될 것이며 경제자유구역에 대한 외국인투자기업의 유치도 기대하기 힘들게 될 것이다. 나아가서 동북아경제 중심국가를 지향하는 경제발전의 패러다임 전환도 물거품이 될 것이다.

전국 노사관계의 선진화에 이르는 길은 노사자율에 의한 방안, 노사정합의에 의한 방안, 정부의 결단에 의한 방안 등이 있다. 지난 15년여에 걸쳐 정부는 노사자율에 의한 노사관계 선진화를 추구해 왔지만 우리나라 노사관계의 풍토는 여전히 대립과 대결의 구도를 벗어나지 못하고 있다. 물론 노동자와 사용자의 의식과 행동을 바꾸어 나갈 노동정책과 노동교육도 중요하다. 국제수준에 미달되는 집단노사관계 제도와 국

제수준에 비하여 지나치게 과중한 개별노사관계 제도를 부분적으로 고쳐서 노사관계 시스템을 선진화하는 것도 중요하다. 그러나 대립·대결의 노사관계 풍토 아래서는 의식과 행동 및 제도의 개선마저 큰 진전을 기대하기 어렵다.

날로 심화되고 있는 한국병을 치유하기 위해서는 투쟁적이고 탈법적인 우리나라 노사관계의 풍토를 합리적이고 합법적인 풍토로 전환하는 계기를 마련하는 일이다. 이러한 전환의 계기는 노사자율에 맡겨서는 만들어지지 않는다. 더 이상 미루지 말고 정부가 강한 의지로 결단을 내리고 고도의 정치력을 발휘하여 전환의 계기를 만들어야 한다.

우선, 민주노총을 복귀시켜 공식적인 대화기구인 노사정위원회를 정상화시켜야 한다. 노사정위원회가 정상화되면 당대는 물론 후대의 '일자리 창출'을 위한 사회적 합의를 도출하는 대타협을 이루어 내야 한다. 그 후에 노사관계 제도의 선진화를 위한 대화와 타협이 지속적으로 이루어져야 한다.

노사정합의에 의한 전국노사관계의 선진화기 실현되기 어렵다면 영국병에 대응하였던 대처방식의 접근이 불가피하다. 대처방식의 접근은 정치인과 사용자들의 도덕성을 바탕으로 하여 대통령의 강한 의지와 결단이 있어야 한다. 대선자금을 둘러싸고 정치인과 재벌 등 도덕성 문제가 크게 표출되고 있는 현 상태로는 대처방식의 노사관계 선진화도 기대하기 힘든 형편이다. 물론 빠른 시일 내에 정치개혁과 재벌개혁이 이루어져서 정치인과 사용자의 도덕성이 회복된다면, 강성노조의 불법파업 등 전투적 노동운동에 대한 정치적 결단도 전혀 불가능한 것은 아닐 것이다.

노사자율에 의하거나, 노사정합의에 의하거나, 대통령의 결단에 의하여 우리나라 노사관계를 선진화하는 방안들이 모두 실현되기 어려운 현 단계에서는 경제자유구역을 통한 노사관계 선진화의 길을 적극적으로 개척해 가는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

우선 경제자유구역이라는 특별구역에 한정해서 이 구역에 입주하는 외국인투자기업을 대상으로 노동시장의 유연화와 집단노사관계의 선진화를 위해 여러 가지 정책수단을 동원하여 시험적으로 실시해 보는 것

이다. 이 시험적 과정에서 성공적인 노사관계 시스템을 찾아 점진적으로 전국에 확산시킬 수 있을 것이다. 시험적 시도의 과정에서 노동자의 노동권 및 생존권에 부담을 주거나 부정적 영향이 크다고 평가되는 정책수단들을 걸러낼 수도 있을 것이다.

아무쪼록 경제자유구역 내의 시험적 시도가 우리나라 노사관계의 선진화를 선도해서 외국인투자기업을 성공적으로 유치하고, 나아가서 경제발전과 고용증대에 성공적으로 기여함으로써 한국병을 조속히 치유할 수 있기를 바라는 마음 간절하다.

참고문헌

◆제1~2장

권율(2001),『싱가포르 개방경제체제의 평가와 전망』, 대외경제정책연구원.

김종혁・방호경(2003),『인천 경제자유구역의 개발계획 내용과 추진방향』,『세계경제』, 9월호, 대외경제정책연구원.

남덕우 외(2003),『한국경제 생존프로젝트 경제특구』, 삼성경제연구소.

노용진・김동우(2003),『외국인투자기업의 노사관계에 관한 연구』, 한국노동연구원.

대한상공회의소(2002), 『외상투자기업노동관리규정』,www.korea-china.korcham.net.

독일노동조합총연맹(2000),『유럽연합 각국의 노동조합과 노사관계』, 프리드리히 에베르트재단.

무역연구소 무역전략팀(2003),『주요 국가들의 21세기 국가경쟁력 강화 전략』, 한국무역협회.

민변 노동복지위원회(2003),『경제자유구역법의 법률적 검토』,『경제자유구역 계획, 무엇이 문제인가? 대토론회 자료집』.

박영범(2003),『말레이시아의 노동관계 법・제도』, 한국노동연구원.

박재룡 외(2002),『경제특구의 성공적 추진방안』, 삼성경제연구소.

백상호 외(2003),『주요 국가의 외국인투자유치제도』, 외국인투자지원센터 종합행정실.

송주명(2003),『경제자유구역의 문제점과 대응』,『경제자유구역 계획, 무엇이 문제인가? 대토론회 자료집』.

양돈선(2003),『경제자유구역 추진 현황과 향후 추진방향』,『세계경제』, 9월호, 대외경제정책연구원.

오승구 외(2003),『유럽식 경제모델의 성과와 한계』, 삼성경제연구소.

이성형(2001),『멕시코 노사관계의 현황: 폭스 정부(2000-2006) 출범 이후』, 세종연구소.

이장원 외(2002),『중국진출 한국기업의 노사관계 및 인적자원관리』, 한국노동연구원.

이장원・한창훈(2001),『무역과 노동 관련 논의 및 대응』,『신통상의제 관련 주요국 정책현황과 WTO 뉴라운드 협상에의 시사점』, 대외경제정책연구원.

이형근 외(2003),『국제자유도시 추진사례집』, 제주국제자유도시계획단.

전국경제인연합회(2002),『경제특구의 실효성에 대한 주한 외국기업인 인식조사』.

한창훈(2000),『무역과 국제노동기준』, 한국노동연구원.

허재준(2002),『자유무역협정과 노동기준 및 노동시장』, 응용경제학회 정책세미나 발표원고.

한국노동연구원(2002),『아일랜드의 사회적 파트너십』.

현대경제연구원(2001),『동북아 경제허브를 위한 성공적 경제특구 추진전략』, VIP Report.

_____(2003),『허브 한반도』.

Aidt, Toke and Zafiris Tzannatos(2002), *Unions and Collective Bargaining*, The World Bank.

Baker, Jim(2002), “Social Responsibilities of Business”, ICFTU.

Bhattacharya, Debapriya(1998), “Export Processing Zones in the Bangladesh: Economic Impact and Social Issues”, ILO, Geneva.

Chan, Anita(2002), “Globalization and China's Race of the Bottom in Labour Standards”, Australian National University.

Forfas(2002), *Forfas Annual Report 2001.*

Griffin, Nyland, O'Rourke(2003), “Trade Unions and the Social Clause: A North-South Union Divide?”, *Track 3: Industrial*

Relations and Global Labor Standards, IIRA 13th World Congress.

ICFTU(2003), "Behind the Wire: Anti-Union Repression in the Export Processing Zones", www.icftu.org.

ILO(2002), "Employment and Social Policy in Respect of Export Processing Zones(EPZs)", *ESP.*

IOE(1999), "Code of Conduct", IOE General Council.

Krumm, Kathie and Homi Kharas(2003), "East Asia Integrates: A Trade Polocy Agenda for Shared Growth", The World Bank.

Maex, Rudy(1985), "Employment and Multinationals in Asian Export Processing Zones", ILO, Geneva.

National Economic and Social Council(2003), *An Investment in Quality: Services, Inclusion and Enterprise.*

Oberai A. S., A. Sivananthiran and C. S. Venkata Ratnam(2001), *Labour Issues in Export Processing Zones in South Asia: Role of Social Dialogue*, ILO, 2001.

OECD(2001), *New Horizons for Foreign Direct Investment,* France.

Peetz, David and Trish Todd(2000), "Globalization and Industrial Relations in Malaysia", ILO.

Remedio, Elizabeth M.(1996), "Export Processing Zones in the Philippines: A Review of Employment, Working Conditions and Labour Relations", ILO.

Sengenberger, Werner, *Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards*, Friedrich Ebert Stiftung.

Shaiken and Harley(2002), "Mexico and the United States: Mapping the Issues, Redefining the Agenda", U.S-Mexico Futures Forum.

_____(2001), "The New Global Economy: Trade and Production under NAFTA", *Journal für Entwicklungspolitik,* XVII4.

Sivalingam(1994), "The Economic and Social Impact of Export

Processing Zones: The Case of Malaysia", ILO, Geneva.
Stephen W. K. Chiu and J. Frenkel Stephen(2000), "Globalization and Industrial Relations in China", ILO.
TUAC, *A Users' Guide for Trade Unionists to the OECD Guidelines to Multinational Enterprises,* TUAC-OECD.
UN(2003), *World Investment Report*, New York and Geneva.
말레이시아 대사관, (www.malaysia.or.kr).
싱가포르 경제개발청, (www.sedb.com).
싱가포르 인력부, (www.mom.gov.sg).
Doing Business in Mexico 2001, (www.edd.state.um.us).
Ireland Employment Legislation, (www.idaireland.com).

◆ 제3장

경제사회연구회(2003),『동북아중심국가 건설연구』, 워크숍결과보고서.
김진용・이정진(2000), 『외국인직접투자가 국내경제에 미치는 영향』, 『조사통계월보』, 한국은행.
김형기(1997),『한국노사관계의 정치경제학』, 한울아카데미.
_____(2003),『21세기 노사관계 발전방향』, 21세기 노사관계발전위원회(노사정위원회).
노용진・김동우(2002),『외국인투자기업의 노사관계에 관한 연구』, 한국노동연구원.
무역연구소(2003),『국내 외국기업 CEO가 평가한 한국노동인력・노동시장 설문조사결과』, 무역협회.
박래영 외(1991),『선진국의 노사관계 정착경험』, 한국노동연구원.
박래영(1990),『한국의 노사분규』, 대한상공회의소.
_____(2002), 『지식기반경제의 노사관계』, 『경제연구』 제17집, 홍익대 경제연구소.
박영범(1996),『OECD국가의 고용보호규제 정책과 한국의 과제』, 한국노동연구원.

배무기(1996), 『한국노사관계의 개혁-대립에서 협력으로의 전환』, 경문사.

산업연구원(2002), 『한일투자협정 발효로 인한 일본의 대한투자진흥 효과분석·대응방안』.

어수봉(1997), 『노동시장의 유연성 제고』, 한국노동연구원.

이병남(1995), 『대전환 노사파트너십』, 명진출판.

이원덕 외(2003), 『노사관계와 국가경쟁력』, 나남출판사.

이원덕 편(1998), 『21세기 한국의 노동』, 한국노동연구원.

이원덕(1997), 『노사개혁 : 미래를 위한 선택』, 한국노동연구원.

이장원, 『세계화와 노동부분 개혁』, 윤영관 편, 『글로벌 스탠더드의 한국적 수용』, 미래전략연구원.

전국경제인연합회(2003), 『주한 외국인 투자기업이 바라는 투자환경개선』.

조우현(1992), 『노사관계개혁론』, 창작과 비평사.

최형기 외(2003), 『노사관계 모델에 관한 국제비교』, 한국노동연구원.

한국노사관계학회(2002), 『노사관계 행위규범 정립을 위한 노사관계 관행 실태조사』, 노동부.

한국은행 조사국(2003), 『우리 경제의 중장기 발전과제』, 한은조사연구 2003-2, 한국은행.

한국은행(2000), 『외국인 투자가 국내경제에 미치는 영향』, 『조사통계월보』.

Bamber, G. J., and R. D. Lansbury(1998), *International and Comparative Employment Relations*, Sage.

Boekema, F., K. Morgan, S. Bakkers and R. Rutten(eds.)(2000), *Knowledge, Innovation and Economic Growth*, Edward Elgar, UK.

Brunhes, B.(1989), *Labor Market Flexibility : Trends in Enterprise*, OECD.

Cappelli, P. et al.(1997), *Change at Work*, Oxford University Press.

Child, J., D. Faulkner and R. Pitkethlt(2000), "Foreign Direct Investment in the UK 1985~1994: The Impact on Domestic

Management Practice", *Journal of Management,* 37(1) : 141~166.

Cooke, W. N., and D. S. Noble(1998), "Industrial Relations Systems and US Foreign Direct Investment Abroad", *British Journal of Industrial Relations* 36 (4) : 581~609.

Dove, R(1998), "The Knowledge Worker", *Automotive Manufacturing and Production*, Cincinnati, Jun.

Dunning, J. H.(1993), *Multinational Enterprises and the Global Economy*, New York : Addison-Wesley.

Frenkel, S. and C. Royal(1999), "Worker, Unions and Change in the Global Corporation : Contemporary Experience and Future Possibilities", in J. Waddignton(ed.), *Globalization and Patterns of Labour Resistance*, NY : Mansell Pub.

Julius, K.(1990), *Global Companies and Public Policy,* London: RIIA, Printer.

Kochan, Thomas A.(2000), "Employment Practices and Institutions for a Knowledge Based Economy: Lessons from U. S. Experiences," *Conference on Industrial Relations in the 21st Century,* Korea Labor Institute.

Kochan, T., H. Katz and R. McKersie(1986), *The Transformation of American Industrial Relations*, New York: Basic Books.

Porta, P. L., R. Scazzieri and A. Skinner (ed.)(2001), *Knowledge, Social Institutions and the Division of Labour*, Edward Elgar, UK.

Ramsay, H.(1999), "In Search of International Union Theory", in J. Waddington(ed), *Globalization and Patterns of Labour Resistance,* NY : Mansell Pub.

Sisson, K.(1987), *The Management of Collective Bargaining: An International Comparison*, Blackwell.

Visser, J. and Anton, Hemerijck(1997), *'A Dutch Miracle' : Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*,

Amsterdam: Amsterdam University Press.

ILO(1994), *The Role of Private Employment Agencies in the Functioning of Labour Markets.*

OECD(1986), *Labour Market Flexibility.*

_____(1986), *Flexibility in Labour Market.*

_____(1994), *The OECD Jobs Study.*

Subcommittee on Oversight and Investigations of the Committee on Education and the Workforce, U.S. House of Representatives (1999), *American Worker Project : Securing the Future of America's Working Families.*