

노동정책연구

연구논문

2004. 제4권 제2호 pp. 1~23

© 한국노동연구원

Determinants of Intra-Regional Migration and Effects of Economic Partnership Agreements in East Asia

**Yasushi
Iguchi***

The author tries to identify determinants of intra-regional movement of different types of persons in East Asia by combining Japanese immigration statistics with statistics in East Asian countries. Main findings are: 1) intra-corporate transferees, which occupy the largest share of intra-regional movement of the highly skilled, does not necessarily grow since the 1990s, but are reallocated within and between regions. 2) movement of persons except travelers and entertainers cannot be explained mainly by purely economic factors, 3) students migration is mostly influenced by improvement of income level in the home country, while trainees migration is connected with low-wage sectors in the host country. It is recommended that the Economic Partnership Agreement of "ASEAN+3" should incorporate such measures as to 1) facilitate intra-corporate transfer and strengthen intra-regional networks, 2) encourage return migration of the highly skilled from outside the region and strengthen measures to human resources development within the region and 3) encourage bilateral agreements to protect low skilled workers etc. Encouraging innovation and reducing intra-regional income gaps may lead to long-term solution of the problems of international migration

Key words : Economic Partnership Agreement (EPA), the highly skilled, intracorporate transferee, student migration, reverse brain-drain, R&D center, bilateral labor agreement, irregular migration

투고일: 2004년 2월 1일, 심사의뢰일: 5월 17일, 심사완료일: 5월 25일

* Professor, School of Economics, Kwansei Gakuin University(iguchi@kwansei.ac.jp)

I. Introduction

This paper based on economic analysis aims to identify determinants of intra-regional migration of highly skilled workers, unskilled workers, students, trainees as well as business travelers in East Asia by combining Japanese statistics with those in the other East Asian countries and to draw policy implications in establishing formal regional economic integration in ASEAN+3 (namely Japan, Korea and China).

During the process of recovery from the monetary crisis and from the recession after IT boom, intra-regional differentials of GDP growth and unemployment among East Asian economies have been clearly widened (See Table 1 and 2) . This may lead to growing potential of irregular unskilled labor migration, especially illegal migration and trafficking. However, there is no country which takes initiative of reducing such potentials.

Furthermore, since the middle of 1990s, global competition for the highly skilled, especially that of science and technology workers emerged. The developed countries in North America and Europe have deregulated their immigration regulations for the highly skilled as well as students. According to the ILO, more than half of the additional demand for the highly skilled in these countries has been filled by those from Asia. As the fertility ratio in these countries declines, more demands may be targeted to human resources in Asia(ILO, 2001).

Since November 2002, Japan, Korea, China and ASEAN countries have begun with the process for establishing free trade agreement based on WTO agreements or “Economic Partnership Agreement”. Japan has been conducting several negotiations with Thailand and Malaysia in 2003. However, in most cases, diplomats and officials are interested only in “requests and offers” as they did in the Uruguay Round. They have no immediate needs for considering regional system of international migration in East Asia(Iguchi, 2003).

Therefore, now is the time to ask ourselves whether international migration is

Table 1. Real GDP Growth in East Asia

(unit : %)

	1998	1999	2000	200 1	2002	2003(estd)	2004(proj)
Japan	-1.1	0.7	2.6	-0.3	0.3	2.0	1.4
Korea	-6.7	10.9	9.3	3.1	6.3	2.5	4.7
China	7.1	7.8	8.0	7.3	7.4	7.5	7.5
Hong Kong, China	-5.0	3.4	10.2	0.6	2.3	1.5	2.8
Chinese Taipei	4.6	5.4	5.9	-2.2	3.5	2.7	3.8
Singapore	-0.9	6.4	9.4	-2.4	2.2	0.5	4.2
Malaysia	-7.4	6.1	8.3	0.4	4.2	4.2	5.3
Thailand	-10.5	4.4	4.6	1.9	5.2	5.0	5.1
Indonesia	-13.1	0.8	4.9	3.4	3.7	3.5	4.0
Philippines	5.8	3.4	6.0	3.0	4.4	4.0	4.0
Vietnam	5.8	4.8	6.8	6.9	7.0	6.0	7.0

Source : Asian Development Bank (2003); Estimates/projections: IMF (September 2003)

Table 2. Unemployment in East Asia

(unit : %)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Japan	3.4	4.1	4.7	4.7	5.0	5.4
Korea	2.6	6.8	6.3	4.1	3.7	3.1
China	3.1	3.1	3.1	3.1	3.6	4.0
Hong Kong, China	2.2	4.7	6.3	4.9	5.1	7.3
Chinese Taipei	2.7	2.7	2.9	3.0	4.6	5.2
Singapore	1.8	3.2	3.5	3.1	3.3	4.3
Malaysia	2.4	3.2	3.4	3.1	3.6	3.5
Thailand	1.5	4.4	4.2	3.6	3.4	1.8
Indonesia	4.7	5.5	6.4	6.1	8.1	9.1
Philippines	8.7	10.1	9.8	11.2	11.1	10.2
Vietnam	6.4	6.9	7.4	6.4	6.3	6.0

Source : Asian Development Bank (2002); APEC (2002) and national data.

Note : The data of China and Vietnam relate to urban areas.

manageable under the regional economic integration in East Asia. To answer to this question, we should identify the determinants of international migration and then to discuss how to manage or control international migration under the free trade agreement or Economic partnership Agreement” in East Asia.

II. Determinants of International Migration within the Region

Before entering into detailed discussion, it is important to draw attention to the mechanism why intra-regional income disparities could not be reduced, irrespective of high economic growth and improvement of income in East Asia. If you look at the table 3, you will see the fluctuation of foreign exchange market, especially after

Table 3. Changes in GDP per Capita in National and Foreign Currencies
During the 1990s

	GDP per capita in local currencies		Change in exchange rate against US Dollar		GDP per capita in US Dollar		Income differences in Dollar	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Japan (1,000Yen)	3,582	3,992	144.88	107.79	24,724	37,034	100	100
Korea (1,000Won)	5,001	11,104	707.76	1,130.96	7,066	9,818	29	27
China (Yuan)	1,829	7,084	5.3234	8.2785	344	856	1	2
HongKong China (HK\$)	103,010	193,299	7.771	7.791	13,256	24,811	54	67
ChineseTaipei (1,000\$)	235	437	27.108	31.395	8,669	7,184	35	20
Singapore (S\$)	23,794	39,251	1.7276	1.7240	13,773	26,954	56	73
Malaysia (Ringit)	7,285	14,563	2.7501	3.8000	2,649	3,833	11	10
Thailand (Baht)	39,104	75,026	25.517	40.112	1,532	1,870	6	5
Indonesia (Rupia)	1,175,534	6,132,505	1950.3	8421.8	603	728	2	2
Philippines (Peso)	19,595	43,687	27.479	44.192	713	989	3	3
Vietnam (Don)	1,140,760	5,688,749	10,037	15,280	114	373	0.5	1

Source : Asia Development Bank, IMF and Japan.

the financial crisis, has almost offset the efforts of reducing intra-regional income gaps.

Even with the recovery of East Asian developing economies from the financial crisis and recession from IT boom, the intra-regional income differential has remain almost unchanged for Vietnam, the Philippines and Indonesia, which are potentially very large labor exporting countries.

Taking into consideration of such region-wide development, we try to identify determinants of intra-regional migration of highly skilled workers, unskilled workers, students, trainees as well as business travelers in East Asia by combining Japanese statistics with those in the other East Asian countries.

Table 4. International Migration in East Asia in 2001

(thousand)

		Labor force	Flow		Stock	
			Inflow of foreigners	Outflow of nationals	Foreigners working inland	Nationals working abroad
Japan		67,420	142(130)	(55)	740(710)	(61)
Korea		21,417	(37)	251	325(285)	[56]
China	Mainland	753,600	-	475(426)	65(63)	-
	Hong Kong	3,430	(20)	-	235(217)	[50]
	Taipei	9,832	-	-	293(321)	[120]
Singapore		2,129	-	-	612(530)	[15]
Malaysia		9,892	259(231)	-	(880)	[200]
Thailand		34,482	93(103)	160(191)	1103(1090)	[550]
Indonesia		98,812	20(15)	339(435)	33(35)	[1,600]
Philippines		33,354	[6]	867(841)	[29]	(4,940)
Vietnam		40,800	-	(32)	-	(300)

Source : By the author in reliance upon national data and estimates.

Notes : () stands for 2000. [] stands for a year other than 2001 and 2000. Foreign workers in Japan include illegal residents and exclude foreigners with permanent resident status. Foreign workers in Korea include illegal residents and trainees. The outflow from China means those who are in the official project-tied labor exports. The nationals working outside Hong Kong China stands for those in 1990. Foreign workers in Malaysia include only unskilled and semi-skilled workers. Foreign workers in Thailand means registered illegal foreign workers.

As classification of determinants concerning international migration, would raise the following: 1) Pull factors in host country, especially of labor demand or its alternatives. 2) Push factors in home country, especially of labor supply. 3) Gaps between home and host countries, such as income, employment and living conditions, 4) Intermediaries or networks, which may enable people to move across the border, 5) legal, institutional or policy framework, which facilitates, restrains or prohibits the flow of people.

Naturally, 1) and 2) are based on traditional economic theories, while 3) presumes there is imperfect information in the labor market. 4) is a sociological aspect and of practical importance for migrants and 5) is institutional background or condition of international migration.

In the following, we are going to identify some of the determinants of international migration as much as possible.

First, we will compare the movement of intra-corporate transferee from Japan to Asia, Europe and North America. By doing so, we would be able to identify factors which influences such movement

1. Inter-regional comparison of the intra-corporate transfer

Intra-corporate transfer is the most popular form of the highly skilled migration in East Asia (Iguchi, 2002). Intra-corporate transfer play an important role within East Asia to realize transfer of technology not only for manufacturing sector but also for service sector.

In 2002, the employment created by Japanese companies in Asia amounts to 2,224 thousand and intra-corporate transferees from Japan is over 26 thousand. To strengthen intra-regional production and service networks, there has been growing cases of reorganization and rearrangement within East Asia. Foreign direct investment to China has been rapidly growing for the past several years. However, foreign direct investment to NIES and ASEAN has also been maintained.

The creation of employment and technology transfer through foreign direct investment plays an important role of substituting labor importation to host countries. Therefore, foreign direct investment has much relevance to functioning of migration

Table 5. Employees in Japanese Affiliated Companies

	Oct. 1998	Oct. 1999	Oct. 2000	Oct. 2001	Oct. 2002
Total	1,880,492 (26,648)	1,962,572 (26,560)	2,064,795 (25,461)	2,220,483 (25,455)	2,224,931 (26,231)
Korea	79,963 (485)	79,365 (478)	79,974 (524)	77,181 (643)	72,437 (871)
China Mainland	466,979 (5,043)	530,705 (5,612)	566,728 (5,224)	639,100 (5,587)	683,914 (6,678)
Hong Kong China	139,010 (3,525)	136,526 (3,298)	144,259 (3,077)	109,648 (3,052)	111,344 (3,066)
Taipei China	121,550 (2,030)	115,435 (2,093)	107,912 (2,040)	111,925 (1,951)	102,756 (1,846)
Malaysia	219,254 (2,574)	212,630 (2,495)	226,431 (2,327)	258,280 (2,268)	229,776 (2,239)
Thailand	337,540 (4,917)	337,034 (4,682)	344,918 (4,451)	381,560 (4,380)	388,357 (4,322)
Indonesia	221,339 (2,284)	230,299 (2,251)	253,474 (2,335)	274,003 (2,191)	268,942 (2,105)
Singapore	79,450 (3,960)	76,634 (3,669)	78,315 (3,530)	83,246 (3,344)	77,508 (3,145)
Philippines	121,113 (1,188)	134,913 (1,261)	147,083 (1,235)	140,400 (1,315)	160,011 (1,231)
Vietnam	19,747 (323)	24,687 (329)	34,009 (348)	38,690 (339)	46,465 (359)

Source : *Toyokeizai Shinpo Sha*.

Note : () stands for Japanese employees dispatched from Japan.

policies in East Asian region.

We should be careful that the intra-corporate transferees are costly and they should be combined with business travelers who are sometimes specialists, engineers and managers. The relationship between business travelers and intra-corporate transfer can be complementary or substitutable. Multinationals try to localize managers and engineers in affiliated companies while needs for technology transfer leads to growing number of intra-corporate transferees. It depends on competitive situation of the affiliated company and also on cultural and organizational circumstances.

On this issue, there has been discussions undertaken by researchers (Findley, 1993;

Salt, 1996; Iguchi, 1997)

The author tried to ascertain characteristics of intra-company transferees in East Asia. Therefore, the statistics on flows and stocks of intra-corporate transferees should have to be analyzed in relation to business travelers, according to the regions. The following is the result of econometric analysis on intra-corporate transferees from Japan to three regions of the world.

Table 6. Determinants of Corporate Transfer and Relation to Business Traveler

	Intra-regional movement		To Europe		To North America	
	Coefficient	T-value	Coefficient	T-value	Coefficient	T-value
FDI flows	0.03139	0.344	0.03687	5.100***	-198.092	-0.583
Exchange rate	-1.82286	-1.843*	-1.4990	-0.813	-0.05946	-4.494***
Employees in affiliates	-0.005094	-5.830***	0.002806	1.938*	-0.003610	-1.979**
Transferees in affiliates	0.007677	9.631***				
Business travelers	0.973	17.025***	0.009672	6.530***	0.01812	10.912***
Constant	-300.875	-1.663	-1.550	-0.700	-198.092	-0.583
Adjusted R	0.851		0.977		0.989	
D.W.	0.946		1.974		1.150	
Sample	100		50		30	

Source : By the author using the pool of Japanese statistics from 1991 to 2000.

Note : * is statistically significant with 10% level, ** is 5% level and *** is 1% level.

As explanatory variables, the author chose FDI inflows to the region (based upon statistics by Ministry of Finance), exchange rate (foreign currencies in relation to Yen), number of employees in affiliated companies abroad, number of transferees already present in the affiliated companies and number of business travelers (Table 5).

The table gives us information on the recent characteristics of intra-regional movement of intra-corporate transferees in Japanese multinationals. Especially important is the relationship of intra-corporate transferees to the employees in the

affiliated companies. Before 1997, as the monetary crisis occurred in Thailand, there was positive correlation between the number of intra-company transferees and that of employees in the affiliated companies in Asia(Iguchi, 1997).

Therefore, it should be clearly said that number of intra-company transferees does not always grow in Asia, but they will be reallocated to the other affiliated companies within the same region or to the other regions.

It is also interesting that those intra-company transferees who has good experience in managing local commercial presence in Asia or North America are also dispatched to Europe, where the European Union is about to enlarge itself to additional 10 member countries in Central and East Europe(Iguchi, 2000).

The negative correlation between the number of intra-corporate transferees and that of local employees in Europe seemed to have turned to positive relation after 1997.

Another important issue is the factor exchange rate. Evaluation of Yen may lead to more intra-company transfer as it is less costly to finance those people. By the way, the cost of intra-company transfer has been three-times as expensive as normal employees in local companies in Japan or Great Britain in the middle of 1990s, however, this ratio seemed to be squeezed in multinationals(Iguchi, 1997).

The relation with foreign direct investment is difficult to interpret. However, this may stem from the characteristics of the statistics. The statistics on foreign direct investment does not always reflect reinvestment of profits earned in affiliated companies abroad. In Asia and North America, reinvestment plays an important role, while foreign direct investment to Europe in recent years shows growing investment flows from outside. This may also explain the contrasting result between regions.

The relation with business travelers is also surprising. In every region, there are complementary relation between intra-corporate transferees and business travelers, while it was not the case until 1995.

In recent years, multinationals establish R&D centers in developing countries in East Asia. In such cases, there will be also intra-corporate transfer between R&D centers within the same region. This Phenomenon is relatively new and this is of great importance to realize competitive regional economic integration in East Asia.

2. Economic/institutional factors determining different types of migration

Then we should identify determinants of international migration in East Asia by pooling enormous data especially from Japanese immigration statistics and several kinds of data from East Asian countries.

The author tried to find statistical evidence of pull factors, push factors, gaps between sending and receiving countries and some institutional factors. The main question were whether the international movement of persons are determined mainly by economic factors and how these movement is affected by institutional factors.

Therefore, the author tried to analyze the inflow data of Japanese immigration bureau according to status of residence by several push and pull factors, gaps between Japan and East Asian countries and the like. After having made numerous tests, the author have found that only the movement of “Entertainer” and “Tourists” can be well explained by economic factors as follows(Table 6) .

In the case of status of residence “Skilled labor”, “Engineer”, “Humanity and International Service”, there are push and pull factors can be identified. However, only 20% or less of the changes can be explained by such factors.

Therefore, one interpretation is that international migration cannot mainly be explained by economic push and pull factors. There are many kinds of regulations and interventions of administration. In the case of status of residence “Entertainer” and “Tourist”, there are more free rooms for foreigners to behave himself or herself according to economic calculation.

Please remind that intra-corporate transfer is excluded from this analysis. Movement of intra-corporate transferee can be explained mainly by economic factors, as we already saw in the last section.

According to the results, the lower the GDP capita is and/or the higher the unemployment in home country is, the more entertainers (and tourists) come to Japan. However, the interpretation of exchange rate is a little bit difficult. Naturally, for entertainers, evaluation of Yen is more desirable as their income in Japan can be converted to higher amount of foreign currency. In the case of tourists, it is not

understandable that they welcome higher cost of tour in Japan. When these tourists work illegally in Japan, the negative coefficient means higher income and this estimate is totally understandable. But, it is too ironical for us to insist on this interpretation.

Table 6. Determinants of migration from East Asia to Japan

	Entertainer		Tourist	
Per capita GDP in home countries	-107.14	-2.330**	-0.141	-1.403
Unemployment in home country	4362.93	11.000***	4648.345	11.106***
Exchange rate	-4420.43	- 3.021**	-883.131	-3.367**
GDP Growth in host country	3336,652	1.388	4156.376	1.267
Constant	436.293	1.0851	-9240.343	-2.034**
Adjusted R	0.588		0.569	
D.W.	0.511		0.817	
Sample	90		90	

Source : By the author using the pool of statistics from 1991 to 2000.

Note : * is statistically significant with 10% level, ** is 5% level and *** is 1% level.

3. Detailed analysis on movement of natural persons

When we think about push and pull factors, there is an assumption that market mechanism is functioning. However, in the case of foreign trainees and students, it is not possible to think that market mechanism is dominant. In addition, institutional background is very important to understand the phenomenon.

The following is an attempt to identify determinants of foreign trainees' inflow into Japan. The trainees are not homogeneous: 1) acceptance of trainees by companies, 2) organization of small and medium sized companies and 3) governmental/semi-governmental institutions.

Sho Kou (2004) try to identify the factors affecting acceptance of foreign trainees, by combining trade, industrial and immigration statistics.

Table 7. Determinants of trainees inflow from Asia to Japan

	Coefficient	t-value
Import penetration rate	- 68.071	-2.625**
Employees of Japanese affiliated companies in Asia	0.0959	5.0466***
Productivity per employee	-0.0416	-0.5836
Employees within Japan	-0.001	-3.054***
Changes in deflator	92.124	2.8669***
Wage per employee	-5.705	-2.2191**
Constant	-2376.42	-0.5877
Adjusted R	0.422	
	63	

Source : Sho Kou (2004) Mimeo.

Table 8. Determinants of students inflow from China to Japan

	Coefficient	t-value
GDP per capita	2.216	2.758***
Exchange rate	4.455	2.202***
Unemployment in urban area	- 23.356	-0.680
Returned students	0.136	1.677
Dummy of "One Child Policy"	-30.675	-1.811
Adjusted R	0.624	
D.W.	1.403	
Sample	93	

Source : Iguchi and Sho Kou (2003).

According to the result, deflation is suppressing acceptance of trainees, while sectors with lower wage level are more willing to accept them. The growing presence of foreign imported goods may be damaging acceptance of foreign trainees. This kind

of analysis is important to formulate reforms of such programs.(Table 7).

In table 8, the growing students migration from China to Japan has been analyzed both from political views and economic views. The human capital theory has been applied to students. When GDP per capita increases, the parents of students can invest more for education, while returned Chinese gives stimulus to students who have aspirations to study abroad. Whether labor market situation in China or Japan is affecting student mobility is still unknown(Iguchi and Sho Kou 2003). These detailed analyses are very fruitful for implementing reform and establishing regional economic integration.

III. Possibility of Economic Partnership Agreement for East Asian Migration

Based on the results and insights acquired in the last Chapter, the following questions concerning regional economic integration should be answered.

1) Can industrial relocation/rearrangement within the region be facilitated through intra-regional migration? 2) How can East Asian countries cope with global competition for the highly skilled? 3) How can East Asian countries cope with further liberalization of the Mode 4 of GATS? 4) How can East Asian countries regulate and coordinate unskilled and semi-skilled labor migration under the framework of regional integration? 5) Does mutual recognition of qualification facilitates movement of skilled workers? 6) Does social security agreements facilitates labor migration within the region? 7) How can East Asian countries reduce irregular migration in the long run? 8) How can East Asian countries facilitate business travelers and tourists? 9) How can East Asian countries balance between growing security / health concerns and facilitating migration?

By responding to questions, we will be able to consider possibilities to create new schemes for regional economic integration.

1. Can industrial rearrangement be facilitated through migration?

ASEAN Free Trade Area (AFTA) has been already established to promote horizontal division of labor, strengthen competitiveness and encourage inward foreign direct investment. The CEPT scheme under AFTA stipulates that internal tax should be reduced to less than 5% from January 2003 in ASEAN countries with some exceptions for Vietnam, Laos, Myanmar and Cambodia.

Because of tariff reductions, multinational enterprises are now started to rearrange their production networking in ASEAN.

In accompany with rearrangement of production sites, movement of personnel from one country to another should have to be facilitated.

As we observed the movement of intra-corporate transferees, movement of the highly skilled persons are necessary when industrial location should be reallocated within the region.

In addition, workers should have to be trained or transferred from one country to another within the regional integration, so as to adapt themselves to new products and production processes.

It is desirable to prescribe new measures to facilitate movement of trainees and transfer of skilled workers when EPA among ASEAN +three should be established.

2. How can we cope with global competition for the Highly Skilled?

Since the late 1990s, competition for the highly skilled workers, especially those with information and communication technologies and those who are engaged in research and development (R&D) of new technologies has been intensified. The industrialized countries have deregulated entry and stay as well as adjustment of status for highly skilled foreign workers.

According to the ILO studies, more than half of the additional demands for the highly skilled workers were have been recruited from Asia (Findley, 2002).

Therefore, it is of strategic importance for Asian countries to investigate 1) how can we develop human resources within the region and utilize them for development

of Asia itself, 2) how can we encourage those who are studying and working in North America and Europe to return to Asia.

According to the study on highly skilled migration in Asia, important findings are the following: 1) Intra-company transferees are still dominant in highly skilled migration in many Asian countries, while movement of specialist and professionals are small in number. 2) intra-regional movement of researchers may be small in number, probably for the lack of good R&D facilities, 3) the majority of the highly skilled workers with H1-B visa in the United States are of Asian origin, 4) the rate of foreign students are relatively low in Asian countries than in the US and Europe, which are attracting many Asian students, 5) the rate of returned students are still small in many of East Asian countries (From US back to China only 14%) irrespective of the policies to encourage them back home (Iguchi, 2002).

To achieve objectives, comprehensive measures including science and technology, industrial policy and labor market policy should be taken. It is also hoped that Japan should take an initiative to reform student programs or traineeship programs, develop human resources and let them migrate within the region.

3. How can we cope with further liberalization of Mode 4 of GATS?

As the commitment on the movement of natural persons based on GATS are almost limited to corporate transferees, there are requests for further liberalization. Especially movement of natural persons (Mode Four) on a contract basis (like sub-contracting , dispatching etc.) has been gathering attention.

According to studies, it is almost impossible to grasp present situation of such movement of persons. It also means that controlling or enforcement of regulations are very difficult (Iguchi, 2001).

Theoretically speaking, economic effects of movement of natural persons on a contract basis can be very great, if there are big wage differentials between a host country and a home country. In the case of EU, those employees who are dispatched from low income country to high-income country by a service provider located in the low-income country should have to get the same amount of wages as are paid in high-income country. Otherwise, the effect of providing service on a contract basis

Table 9. Policy Alternatives according to the Types of Highly Skilled

Types	Classification	Industrialised countries	Developing countries
A: Core highly skilled as temporary migrants	Intra-corporate Transferee	Improving transparency, simplifying procedure, if possible, lifting upper limit of stay.	Widening scope of acceptance and improving transparency / lifting of labour test, quota and localisation clauses
	Researcher	Facilitating acceptance by simplifying procedure/ cedure in foreigners Strengthening Centre of Excellences/improving infrastructure for research	Encouraging MNE to establish R&D centres/ inviting Centre of excellence / encouraging researchers to return
	Specialist	Simplifying procedure for foreigner at least with bachelor's degree / effective control of recruiters	Improving / expanding university education to absorb and retain national students
	Professional	Mutual recognition of qualification (in line with regional integration) / effective control of recruiters	Establishing professional qualification system which is internationally compatible
B: Additional channels of highly skilled	Business traveller including service provider on a contract basis	Flexibility in visa procedure/ limiting length of stay or assuring equal payment and conditions as nationals to avoid negative effect on domestic labour market	Encouraging on-shore services by assuring equal payment and conditions of service providers in the case of service on contract basis
	Student	Expanding suitable courses / exams for foreign students / facilitating adjustment of status after graduation / assistance for working	Encouraging national students abroad to return by acknowledging foreign degree (restricting study abroad is not rational)
C: Highly skilled as per-manent settler	Employment-based immigration or point system	Facilitating adjustment from temporary to permanent status	Adjustment from temporary to permanent status should be examined as a future task

Source : By the author.

high-income country. Otherwise, the effect of providing service on a contract basis may be destructive against working conditions as well as employment opportunity in the host country.

Therefore, as a commitment, providing services on a contract basis may be realistic

with limited duration of stay or with addition labor regulations. Even with these limitations, there remain concerns that the government authorities cannot control foreign service suppliers and enforcement of laws and regulations cannot be guaranteed. In addition, we need more transparency in implementing every commitment.

4. How can we regulate and coordinate unskilled labor migration?

There is no country where acceptance of unskilled labor is encouraged. In many countries, unskilled labor migration is strictly controlled.

However, more than half of the accepted foreign workers are engaged in unskilled jobs in Japan, Korea and Thailand. The stock figure in Hong Kong China only stands for foreign maids and that in Chinese Taipei production workers, construction workers and care-givers. In Singapore, unskilled or low skilled workers are subject to maximum rate of employment in enterprises. In Malaysia, illegal foreign workers

Table 10. Number of Foreign Workers in East Asia

(in Thousand)

	1996	1997	1998	1999	2000	200 1
Japan	610.0	630.0	660.0	670.0	710.0	740.0
Korea	210.5	245.4	157.7	217.4	285.5	330.2
China	80.0	82.0	83.0	85.0	-	60.0
Hong Kong China	164.3	171.0	180.6	193.7	213.1	235.2
Chinese Taipei	-	245.7	255.6	278.9	320.8	293.9
Singapore	-	-	-	530.0	612.2	590.0
Malaysia	745.2	1471.6	1127.7	818.7	799.7	805.6
Thailand	1033.9	1125.8	1103.5	1089.7	1102.0	1055.3
Indonesia	48.7	35.2	33.3	21.3	14.8	20.0
Philippines	4.3	6.1	5.3	6.0	5.6	6.1

Source : By the author in reliance upon national statistics and estimates.

Note : Number of Japan includes overstayers. The number in Korea includes overstayers and Trainees. HK China stands only for house maids.

are expelled, many of them come back again as legal foreign workers and are working in manufacturing, construction and plantation (Table 9).

The acceptance of unskilled workers are normally based upon relationship with specific countries. It seems almost impossible to generalize such acceptance as commitment on movement of natural persons on MFN basis.

The Economic Partnership Agreement should have to allow member countries to conclude specific labor agreements with a specific country on acceptance of unskilled labor. However, it is not excluded that these agreements may affect competitive conditions of such a country.

5. Does mutual recognition of qualification facilitate movement of skilled workers?

In WTO, mutual recognition of qualifications related to professional services has been a very important topic. Especially realistic is the mutual recognition of public accountant.

However, **we cannot generally say that mutual recognition of qualification of skilled workers may facilitate movement of those workers.** Important thing is whether the qualification is essential for the professional activity and whether the qualification is widely used in the industry.

In the case of European Union, information on the curriculum of occupational qualifications are provided. But, it is employers that evaluate the occupational skill, linguistic skill and knowledge of the certain foreign workers.

Mutual recognition of qualification may be very important, when recognized qualification is acknowledged by immigration regulations. In fact, such cases are very limited in number.

6. Do social security agreements facilitate movement of workers?

Social security agreement can facilitate cross-border movement of workers, especially when the eligibility of old-age pension can be guaranteed with relatively short duration of stay in each country. The workers would be willing to go abroad

when there are no anxieties after retirement.

Avoiding double imposition of social security contributions are also beneficial for foreign companies, when they dispatch their staffs from home country to host country. This may directly affect competitive conditions of foreign enterprises invested in foreign countries.

Therefore, social security agreements should be an integral part of economic integration. It is recommendable for the Economic Partnership Agreement to incorporate general social security provisions. Precise provisions should be prescribed in another diplomatic arrangements.

7. How can we reduce irregular movement of unskilled Labor in the long-run?

In recent years, economic development in East Asia is accompanied by large geographical discrepancies. Even within Thailand, the Philippines or China, the income gap between high-income regions and low income regions are more than ten to one (see Table 1 again).

Irregular migration takes place very often when they are induced by large income gaps. In almost every case, intermediaries are collecting high commissions, and the workers should have to pay for them through illegal working in host countries.

Alleviation of illegal working seems to be made through crack down of intermediaries and indictment of workers. However, it cannot reduce potentials of irregular movement of unskilled workers. Excess labor problems cannot be solved by crack-downs either.

Therefore, it is desirable to take more effective measures to reduce incentives to emigrate irregularly. Such a policy is indispensable too, for maintaining regional economic integration.

8. How can we facilitate movement of business travelers?

Although the movement of business travelers has been facilitated , requirements of visa still remains an obstacle of movement of such people. Therefore, Australia

proposed introduction of APEC Business Travel Card (ABTC) which is valid for three years.

This scheme has been in operation for eight economies and six economies are preparing. Therefore, the Economic Partnership Agreement may be able to recognize ABTC as an instrument to facilitate movement of business travelers.

9. How can we balance between security /health concerns and facilitating migration?

After the terrorist attack on 11. September 2001 in the US, security concerns have been growing and additional procedures are implemented. In addition, the New Pneumonia, called as SARS, gives challenges for movement of natural persons across the borders.

There should be more advanced technologies which may balance between additional burdens for checking security and health and facilitation of movement of people. More innovation is required for the Economic Partnership Agreement to be effective enough to realize more exchange of people.

IV. Concluding Remarks

Human resources development and movement of natural persons are an essential element for the Economic partnership Agreement among ASEAN+3. The agreement should cover the other elements than Free Trade Agreement.

In East Asia, networking of multinational enterprises should have to be reorganized because of regional economic integration. The movement of persons, especially those of intra-corporate transferees, trainees and business travelers should be facilitated multilaterally within the East Asian economic integration. Transfer of technology especially relocation of R&D functions to developing countries should be supported by economic integration. Encouraging the highly skilled from North America and

Europe would be more successful than at present, when the East Asian economic integration is realized.

In addition to that, the East Asian economic integration should pay more attention to skilled workers and unskilled/semiskilled workers. Before accepting skilled workers, it is important to promote human resource development within the region. Without doing so, the level of human resources will not be improved.

Although Free Trade Agreement or Economic Partnership Agreement should guarantee equal treatment for all nationals within the region, the author would like to propose that bilateral labor agreement to facilitate movement of skilled and semi-skilled workers should be allowed within the region, because mobility of skilled and semi-skilled workers is almost impossible to liberalize. With large economic discrepancies, bilateral labor agreement should be institutionalized and minimum requirements should be guaranteed to protect workers who move within the region. In addition to that, social security agreement should be concluded to realize common standard of East Asian integration.

Coming back to the reason why we need regional economic integration, the currency instability should have to be overcome. This may lead to narrowing income gaps within the region and to reduction of sending pressures within the region.

In addition to currency stability, East Asia should realize more autonomous economic growth without too much reliance upon American market as well as more effective regional innovation system. Human resource development and the movement of the highly skilled should be the common platform for East Asian integration.

References

- Aoki K. *AFTA : Present Situation of Economic Integration of ASEAN*. JETRO, (2001).
- Findray A.M. "New Technology, High-Level Labor Movements and the Concept of the Brain Drain." in OECD *The Changing Course of International Migration*. Paris, (1993).

- _____. “From Brain Exchange to Brain Gain: Policy Implication for the UK of Recent Trends in Skilled Migration from Developing Countries, Report prepared for International Migration Branch.” ILO, Geneva, (2001).
- Iguchi Y. “The Movement of the Highly Skilled in Asia-Present Situation and Future Prospects-.” paper presented to the *Workshop on International Migration and Labor Market in Asia*. on 5. and 6. February (2002).
- _____. “International Migration of the Highly Skilled and Migration Policy—Initiatives from Japan and Asia—.” paper presented to the *Seminar “International Mobility of Highly Skilled Workers from Statistical Analysis to Formulation of Policies.”* organised by the OECD (DSTI/DEELSA), Paris, 11-12 June (2001).
- _____. *International Migration and Labor Market*. Japan Institute of Labor, (1997).
- _____. “The Movement of the Highly Skilled in the Asian-Pacific Region.” a paper presented to the *Workshop International Migration and Labor Market in Asia*. on 30. and 31. January 1996, Japan Institute of Labor, Tokyo, (1996).
- Iguchi Y and Sho Kou. “Determinants of the Movement of the Highly Skilled- An Analysis on Student Migration from China to Japan-.” in *Quarterly Journal of Economics in Kwansei Gakuin University*. 57 (3), December (2003).
- IOM. *World Migration*. Geneva, (2003).
- OECD. *Employment Outlook*. Paris, (Chapter 5, The Employment of Foreigners: Outlook and issues in OECD countries), (2001a).
- _____. *Trends in International Migration*. Paris, (2000a), (2001b).
- _____. *OECD Science, Technology and Industry Score board- Towards a Knowledge-Based Economy*. Paris, (2001c).
- Salt J. “The Movement of the Highly Skilled.” OECD Working Paper, Paris, (1997).
- Sho Kou. “Determinants of Foreign Trainees’ Inflow to Japan Under the Recession in the 1990s.” Mimeo, (2004).

abstract

역내 이주의 결정요인과 동아시아 경제파트너십 협정의 효과

Yasushi Iguchi

본 연구는 동아시아 지역내 이주를 결정하는 요인이 무엇인지 파악하기 위해 일본 및 동아시아 국가들의 이주 관련 통계를 살펴보았다. 그 결과는 다음과 같다: 1) 고숙련 근로자의 지역내 이주 중 가장 큰 부분을 차지하는 기업내 전근자들의 수는 1990년 이래 그다지 증가하지는 않았지만 지역내 및 지역간 분포에서 변화를 보이는 것으로 나타났다. 2) 여행자 및 엔터테이너(entertainers)를 제외한 나머지 사람들의 이동은 순수 경제적 요인만으로는 설명할 수는 없다. 3) 학생들의 이주는 주로 자국의 소득수준 향상 정도에 연동되는 반면, 연수생 이주는 자국의 저임금 부문과 연관이 있는 것으로 나타났다.

따라서 “ASEAN+3” 경제파트너십협정은 1) 기업내 이동을 용이하게 하고 지역내 네트워크를 강화하며, 2) 동아시아 지역 밖의 고숙련자들의 회귀이주(return migration)를 장려하는 한편 지역내 인력자원개발을 강화하며, 3) 저숙련 근로자들을 보호하기 위한 양자협정을 장려해야 할 것이다. 혁신(innovation)을 장려하고 지역내 소득격차를 줄이는 것은 국제이주로 인한 문제를 해결하는 장기적인 방법이 될 수 있을 것이다.

핵심 용어: 경제파트너십협정(EPA), 고숙련, 기업내 전근자, 학생이주, 역두뇌유출(reverse brain-drain), R&D 센터, 양자노동협정, 비정규 이주(irregular migration).

노동정책연구

연구논문

2004. 제4권 제2호 pp. 25~44

© 한국노동연구원

Globalization, Logics of Action, International Labor Standards and National Government Roles

Sarosh Kuruvilla*

Anil Verma**

In an earlier article, (Frenkel and Kuruvilla, 2002) we argued that the interplay between three different logics of action, i.e., the logic of competition, the logic of industrial peace, and the logic of employment-income protection determines the employment relations pattern in any given nation. We demonstrated the operation of this logic of action framework in selected Asian countries. We also demonstrated that changes in one logic to another underlie changes and transformations in industrial relations systems, with evidence from Asian countries.

In this article, we examine how the logics underlying industrial relations systems play out in terms of the international labor standards debate, in and of itself a force for convergence in industrial relations. We briefly describe the different approaches to the regulation of international labor standards, and then argue for a new role for national governments. We argue that this new role shows potential for significantly enhancing progress in international labor standards, since it enables governments to balance between the demands of two competing logics. Of course, this approach is not without its own problems, but in the context of numerous imperfect approaches to the international labor standards issue, we feel that it is appropriate to revisit the role of national governments.

Key words : international labor standards, logics of action, industrial relations, soft law, codes of conduct, ILO, WTO, certification, reporting, core labor, standards, labor standards and trade.

투고일 : 2004년 2월 23일, 심사의뢰일 : 5월 17일, 심사완료일 : 5월 28일

* Professor, Cornell University (sck4@cornell.edu)

** Professor, Rotman School of Management, University of Toronto (verma@rotman.utoronto.ca)

I. Introduction

In an earlier article, (Frenkel and Kuruvilla, 2002) we argued that the interplay between three different logics of action, i.e., the logic of competition, the logic of industrial peace, and the logic of employment-income protection determines the employment relations pattern in any given nation. We demonstrated the operation of this logic of action framework in selected Asian countries. We also demonstrated that changes in one logic to another underlie changes and transformations in industrial relations systems, with evidence from Asian countries (Kuruvilla and Erickson, 2002).

In this article, we examine how the logics underlying industrial relations systems play out in terms of the international labor standards debate, in and of itself a force for convergence in industrial relations. The first part of our paper briefly explains the logic of action framework. In the second part of the paper, we examine the implications of the framework when applied to the international labor standards debate, focusing specifically on the role of national governments in that debate.

1. The logics of action framework

A more detailed explication of the framework can be found in Frenkel and Kuruvilla (2002) and Kuruvilla and Erickson (2002). However, it is briefly reviewed here. Drawing from institutional theory, we see logics of action as underlying constructs driving important decisions. Barley and Tolbert (1997), for example, refer to logics as sensemaking constructs that embody conventionalized understandings about what is appropriate and reasonable, thereby shaping actors' strategies. Actors in ER (government officials, employers, and workers) take action and justify their decisions with reference to an underlying logic. An understanding of the strength of different logics in action, we argue, is necessary to understand why certain patterns of employment relations exist, and helps explain future changes in these patterns. The basic idea is that each logic results in the development of rules and institutions about

employment relations. When new logics are introduced, the new logic leads to new rules and changes in institutional arrangements, although the old system is rarely completely replaced. More often, old institutions are reformed in terms of the new logic. A crucial aspect of our argument is that the relative strength of the logics tend to vary over time within and across nations, and that the different combinations of these logics account for similarities and differences in ER patterns and tendencies to converge or diverge. In Frenkel and Kuruvilla (2002) we have applied this framework in China, India, Malaysia and the Philippines to explain the varying patterns of industrial relations in those countries.

2. Logics

We start with the logic of industrial peace since it features prominently in the emergence of employment relations systems (Kuruvilla and Mundell, 1999). Following struggles for independence, ex-colonial countries (e.g. India and Malaysia) recognized trade unions and established tripartite and bipartite bargaining and arbitration bodies. Centralized wage determination was an attempt to take wages out of competition. Restrictions on the right to strike were introduced, and in some cases, the subjects of bargaining were restricted (DeSouza, 1999; Hiers and Arudsothy, 1999). Thus, the focus of ER policy was to limit industrial conflict in the interest of economic development. In many of these countries, governments adopted economic developments strategies based on the import substitution industrialization (ISI) model. This curbed internal and external competition through licensing regulations and protectionist tariffs to assist local industry, and helped sustain industrial peace in many countries (Kuruvilla, 1996). In other cases like Singapore, the government emphasized industrial peace as an incentive for foreign investors. A tripartite ER system was created in order to ensure this objective was attained (Chiang, 1988). This was a common "binding constraint" at the time of the inception of ER systems in many developing countries (Kuruvilla and Erickson, 2001) and with subsequent industrialization meant that legislation and public policy aimed at preventing and resolving industrial conflict continued to be relevant.

The pursuit of economic development based on export-oriented industrialization (EOI) including increased foreign direct investment and market liberalization policies in many Asian countries (e.g. as in India and China) has led to the ascendancy of the logic of competition. This became most transparent in the 1980s and 1990s as globalization gathered pace (Kuruville and Erickson, 2001). The rationale of ER under this logic is the facilitation of enterprise efficiency, both in terms of labor market flexibility and labor productivity. A range of policies and practices are typically associated with this logic. For example, competition fosters decentralized decision-making aimed at tailoring wage levels to the particular economic environment of firms, rather than industries, hence decentralized wage determination. With an emphasis on cost containment, many managers come to see trade unions as unnecessary impediments to efficiency, hence the adoption of practices designed to marginalize or eliminate these organizations. Export processing zones that are exempt from national labor legislation are often established in developing nations to achieve these goals (e.g., Philippines and Sri Lanka). Governments may also use selective immigration as a means of ensuring an adequate and flexible supply of labor (e.g., Singapore and Malaysia). Where competition is based on quality and innovation rather than solely on cost, employers and governments are likely to stress the importance of training in order to improve workers' competencies, particularly where labor shortages occur.

Rapid industrialization is often accompanied by disruption of extended family support systems, increasing dependence on industrial work, and later, demands for participation in the political system. Increasing competition, and the unrestrained, and often unpredictable, movement of capital, lead to rising job insecurity and unemployment. The employment policies of multinationals and their suppliers contrast with those in smaller, local firms who cannot afford the higher incomes and welfare provisions provided by their new competitors. These developments most often occur against the backdrop of very limited state social welfare provision (e.g., India). Thus, in developing countries most exposed to globalization, there is often rapidly growing support for the logic of employment-income protection. This is manifested in demands for increased worker protection against lay-offs, long working hours, poor health and safety conditions, discrimination, and protection against arbitrary

management power.¹⁾ There are also demands for a living wage, unemployment pay and pensions. This logic, promoted by employees and trade unions, and by human rights groups and Non-Government Organizations intent on ensuring that large multinational firms act in a more socially responsible manner (Klein, 2001). Wider political demands also occur, usually when industrialization has created a coherent working class. Threats to prevailing standards of living, such as the 1997-98 Asian Financial crisis, can provoke political action. Thus, a more democratic and responsive state has emerged in countries like Indonesia, Thailand and South Korea in recent years. This logic has also been used by governments to take pre-emptive action to limit potential political instability and maintain working class support. This is especially evident where the class-consciousness and power of urban workers has increased (Malaysia) or is growing rapidly (China).

Thus, the logic of Employment-income protection represents workers' responses to employment instability and employer control. It aims to alleviate labor market and management-imposed hardship on workers through rules limiting labor market flexibility and employer discretion, or through the provision of social safety nets via unemployment insurance, funds for retraining, and social security. Typical protections include tripartite or bipartite agreements that promote the role of unions in collective bargaining, and regulation of substantive issues.

3. Factors Influencing Logic Strength

The strength of the above three logics vary over time within each nation. We use our four cases to identify critical factors affecting logic strength. We find that five factors appear to influence the strength of the three logics. These are economic development strategies, globalization intensity, government responsiveness to workers' expectations, the state of the labor market, and union strength. We briefly discuss

1) This logic underpins both defensive and offensive actions. It includes employer resistance against employee norms and attempts to improve employment stability, rewards and career opportunities. In the context of developing countries facing increasing competition in traditional product markets, this logic is conceived mainly as a defence against the downside of market movements.

each factor in turn. Before doing so however, it is worth noting that these five factors may be supported or counteracted by industry or firm-specific factors. For example, the employment relations policies of American multinationals in the athletic footwear industry in China has a strong E-I logic, mainly in response to the influence of human rights campaigners (Frenkel, 2001). Another example is the Philippines refrigerator industry, where ER practices reflect a strong competitive logic, encouraged by the Montreal protocol on limiting chlorofluorocarbons in refrigerator production. Also note that although each factor exerts independent effects on logic strength, they can work together as well.

Where a government pursues an economic development strategy based on ISI, the logic of industrial peace is likely to be strong. The aim is to produce locally instead of importing to conserve foreign exchange, thus increasing local employment and stimulating local investment. However, the success of ISI depends on shielding infant industries from foreign competition, through tariffs. Protection from competition sustains highly protective labor legislation. In contrast, the adoption of an export oriented industrialization strategy, or a less comprehensive policy of opening the economy to foreign investment and trade, will be associated with a strong logic of competition. This arises from an increase in competition -- local employers will now have to compete with foreign multinationals in the domestic economy and in international export markets.

The strength of different logics is also influenced by the intensity of globalization, a term that refers to a country's length and depth of exposure to foreign trade and investment.

Other things being equal, the logic of competition is likely to be stronger in countries that have been exposed to globalization for longer over a wider range of sectors. As an illustration of cross-country variance in the intensity of globalization, using four indicators, Table 1 shows that Malaysia and the Philippines are more intensely globalized than China and India.²⁾ Note also that Malaysia and the Philippines have had a much longer exposure to the international economy, having adopted EOI strategies in the 1970s compared with China and India which started on this course more recently -- China in the late 1970s and India in the early 1990s. China currently receives more foreign direct investment than any other developing

country and is fast approaching Malaysia in the contribution of foreign investment to the country's economy.

Motivated by the logic of competition, intense globalization encourages large-scale industrial restructuring that causes employment insecurity, unemployment and sometimes political instability. In this way globalization may serve to increase the strength of the logic of employment-income protection and if conflict prevails, this may encourage major reforms of ER institutions underpinned by the logic of industrial peace. South Korea is a case in point. Thus, the impact of globalization is likely to be complex and contingent, and changing over time.

A third factor that influences the strength of different logics is government responsiveness to workers' expectations. Where governments are more responsive to the demands of capital, we can expect the logic of competition to be strong. This is especially evident in Singapore and Philippines, where government employer coalitions are strong. Where governments are also dependent on industrial workers to

2) Table 1 : Foreign trade, foreign direct investment and annual GDP growth, India, China,

Country	Exports as a% of GDP		Imports as a% of GDP		Inward FDI as % of Gross Fixed Capital Formation		Outward FDI as a % of Gross Fixed Capital Formation	
	1980-89	1990-97	1980-89	1990-97	1980-89	1990-97	1980-89	1990-97
India	6.4	9.4	8.5	10.	n.a.	1.9	n.a.	0.2
China	10.1	18.8	11.6	17.2	2.0	11.1	n.a.	1.1
Philippines	24.7	34.7	26.3	41.6	3.9	8.0	n.a.	0.2
Malaysia	58.1	86.0	55.6	86.4	10.3	17.6	n.a.	n.a

Malaysia and the Philippines, 1980-97.

Country	Exports as a % of GDP		Imports as a % of GDP		Inward FDI as % of gross fixed capital formation		Outward FDI as a % of gross fixed capital formation	
	1980-89	1990-97	1980-89	1990-97	1980-89	1990-97	1980-89	1990-97
India	6.4	9.4 ¹⁾	8.5	10.0 ¹⁾	n.a.	1.9 ²⁾	n.a.	0.2 ³⁾
China	10.1	18.8	11.6	17.2	2.0	11.1	n.a.	1.1
Philippines	24.7	34.7	26.3	41.6	3.9	8.0	n.a.	0.2 ⁴⁾
Malaysia	58.1	86.0	55.6	86.4	10.3	17.6	n.a.	n.a.

Source : IMF(1999); ILO(2000).

Note: 1) 1990-95, 2) 1991-97, 3) 1994-97, 4) 1993-97.

remain in office—as in India, and Malaysia, we can expect concessions based on the logic of Employment-income protection. Efforts to prevent industrial instability also occur through the development of ER frameworks that permit worker representation through independent unions. On the other hand, where governments are based on a single party that monopolizes power—as in China or Vietnam—responsiveness to workers' interests is likely to be lower, despite rhetoric to the contrary, and so we anticipate a weaker logic of Employment-income protection in this case.

A fourth factor that affects the strengths of different logics concerns the state of the labor market. Tight labor markets, for example, encourage governments to pursue human resource development strategies placing more emphasis on skill upgrading and functional flexibility within firms, as Kuruvilla and Chua (1999) show in their study of Singapore. This arises because it becomes more difficult to compete on the basis of low cost, low skilled labor where labor markets are tight. Government policy can also encourage employers to adopt more advanced human resource policies in order to more effectively motivate and retain skilled workers who have a propensity to move between firms in search of improved pay and conditions. Thus, tight labor market conditions tend to increase the strength of the logic of Employment-income protection. Although China, India, and the Philippines have surplus labor in most, but not all occupational categories, Malaysia has experienced more widespread, chronic labor shortages, and a relatively stronger logic of employment-income protection. So has India's software sector, where there is a focus on functional flexibility and favorable pay and conditions i.e. a relatively strong logic of employment-income protection.

The fifth and final factor that affects the strength of different logics--- union strength. Is also related to the state of the labor market. Where labor markets are tight, unions may form and bargain more easily³⁾. This will result in a stronger logic of Employment-income protection compared to industries or countries where labor markets are characterized by labor surpluses. In general, where the state is more sympathetic to unions, enabling them to engage in bargaining and political activity,

3) Note that other factors, such as protective legislation, political linkages, also influence union strength.

we expect a stronger logic of Employment-income protection. In this regard, India, particularly prior to economic liberalization, was comparatively strongly unionized. This was due to the close link between unions and political parties. Our three other countries lacked one or more of these conditions. For example, in Malaysia, unions are relatively constrained by legislation, however, workers' interests are taken seriously by the government. In the Philippines, unions are relatively free (although very weak given excessive fragmentation) and the government appears much less concerned with workers' interests. In China, independent unions are not permitted and despite the government taking some interest in workers' welfare, these government policies are not rigorously enforced. Thus, other things equal, strong unions will be associated with a strong Employment-income protection logic.

Relationship between Logics. The three logics discussed above rarely operate alone. At least two of the three logics tend to be present in varying degrees of strength in all industrializing societies, depending mainly on the impact of the factors discussed earlier. The relations between logics may be contradictory or reinforcing. For example, the logic of industrial peace may contradict the logic of competition, if union strength, facilitated by a collective bargaining framework, is used to limit innovation and organizational change. On the other hand, these two logics may reinforce one another, if, by maintaining industrial stability, union strength leads to additional investment and earnings growth. Similarly, the logic of Employment-income protection is likely to support the logic of industrial peace since workers with better wages and conditions are less likely to engage in disruptive collective action. On the other hand, this logic may contradict the logic of competition if employment stability limits numerical flexibility and sustains higher labor costs. However, the logic of employment-income may reinforce the logic of competition by promoting functional flexibility in firms competing on quality and innovation. In short, the impact of the interactions between various logics cannot be understood apart from the context in which those logics operate.

II. International Labor Standards

The debate around international labor standards appears to be stymied by the lack of progress on several key fronts. The failure of the last WTO round and the lack of consensus on social dimensions of the Free Trade of the Americas Agreement (FTAA) have further signaled the need for making progress on the question of improving labor standards internationally.

Basically, the debate regarding international labor standards stems from the fundamental failure of national governments to enforce their own labor laws. The failure of national governments in this key regulatory role has resulted in a number of international approaches to the regulation of national labor standards. Unfortunately, ALL of these different approaches have significant limitations, as we shall discuss below.

The ILO: By establishing and promoting core labor standards (and a host of other standards as well) the ILO has set a process in motion that could, by degrees, lead to better labor standards globally. However the ILO's effective reach ends with adoption of these labor conventions. The implementation of these conventions is left up to each national government. Failure to implement can result in a complaint to the ILO. However, the ILO does not have any punitive power and must rely on moral suasion. History is replete with examples of countries adopting ILO conventions and not implementing or enforcing labor laws. Further, at the global level, the ILO does not have the resources to monitor and enforce standards.

Regionalization Initiatives: The most developed regionalization initiatives, i.e., the EU and NAFTA also have agreements on labor conditions. While the EU follows the principle of upward harmonization of all relevant labor legislation, NAFTA's approach is to condition each member country to respect each other's labor laws, and to force countries (through a complicated complaint process) to enforce their own labor laws. While the EU's approach clearly has the capacity to create uniform labor conditions in the region, NAFTA's approach does not. Rather, in the various cases under NAFTA that have been investigated, we have seen very little in terms of NAFTA's ability to create uniform labor standards in The US, Canada, and Mexico. (For a detailed investigation into NAFTA's labor side agreement, please see Compa, 1999). Critics point to its narrow scope and limited powers to argue that this approach, while useful in educating the parties and publicizing the violations, is

unlikely to make an appreciable impact on a large scale (EPI, 2001; Compa, 1999). Other recently emerging regionalization initiatives, such as MERCOSUR and ASEAN have not yet developed detailed agreements on the labor issue, although MERCOSUR has made a start and appears to be following the EC model. ASEAN has not discussed labor side issues as yet.

1. Reporting Initiatives

Another multilateral initiative to improve international labor standards are various reporting systems. The essential element of a reporting system is that it requires those corporations who agree to participate in the system to report on the enforcement of such standards in their own firms. The best examples of these are the GRI (Global Reporting Initiative) and the UN Global Compact. The key problems with this approach is a) they are voluntary and not all multinational corporations participate, b) there is no monitoring, i.e. no one is going to inspect to see if corporations are following the standards. The hope is that the transparency inherent in participation in reporting systems (and the danger that someone might actually check if the corporation is following core labor standards) will be sufficient to ensure that labor rights are expected all over the world.

2. Codes of Conduct and Certification Systems

Private initiatives such as Corporate Codes of conduct have made some progress in improving labor standards but their reach is limited and it is unclear if they can make a significant impact without the help of national governments. These efforts are likely to benefit only a small segment of the target workforce (OECD, 2000a, 2000b; Scherrer and Greven, 2001). Corporate Codes have made some progress within the niche of internationally-traded consumer goods. Codes were first established in consumer goods sectors such as toys, clothing, shoes and rugs. The success of corporate codes is premised on a robust consumer preference in high-income countries for “ethically-made” goods. They will succeed as long as consumers are willing to pay a premium to ensure that goods they buy are not made in sweatshops (Blank and Freeman, 1994; Freeman, 1994, 1998), or if they are unwilling to buy brands that do not follow basic labor standards. Thus, the impact of corporate codes may be ascribed at least in part to the presence of two factors: consumer goods and consumer preference. In the absence of these constraints, there would be little or no pressure to improve labor standards. It is this pressure that can be argued to form

the basis for most corporate code movements such as the FLA, the CCC and the ETI. It is not clear what will happen if this consumer preference diminishes or disappears over time. What we do know is that corporate codes have diffused much more slowly in industry sectors whose goods are not sold directly to the consuming public. We also know about several problems with the code. For example, workers often do not know the code, monitoring by accounting companies suspect, codes are often a public opinion management gimmick, limited focus on consumer goods industries, many codes have no penalties for violation, and most codes say nothing about the right to organize freely. In addition, the monitoring of compliance is a big problem, with relatively few neutral monitors who have the sufficient skills and resources to monitor effectively.

There are other approaches as well. The bilateral trade agreements that the US has signed with several countries (Jordan, Singapore) , or the Caribbean basin initiative for example link trade to the following labor standards. In the Jordan case however, a core labor standard, gender equality has been left out!

The point that is important about these various initiatives is that while they attempt to improve labor standards, there are numerous issues that limit their ability to do so effectively, and the overall reach of these efforts is limited. Thus, there are several multi-lateral tools for the job, but none of them are very effective.

3. Logics and International Labor Standards

Both logics of competition and employment-income protection are important in understanding international labor standards. On the one hand, the logic of employment-income protection is the basis on which NGOs and consumers in the advanced countries ask for good labor standards in developing countries. The argument here is that core labor standards is a universal right that must be shared by everyone on the planet. This logic is also the basis on which third world workers and unions, and NGOs also ask for enforcement of labor laws. The demands of labor unions in the advanced countries for implementation of core labor standards in developing countries can be traced to a limited conception of the logic of employment-income protection…… they would like to protect the employment and

incomes of their own workers, hence they would like developing countries to raise labor standards so that capital from their own countries will not move to these developing nations. Protectionism relies heavily on the logic of employment and income protection.

The logic of competition is the basis on which those who support unrestricted free trade argue for delinking trade and labor standards. Some third world governments also oppose linking trade and labor standards, on the basis of the argument that it undercuts their competitive advantage, thus here, the logic of competition is the basis for this argument. Yet, at the same time, governments have to be responsive to increased demands for protection from parts of their workforces as globalization's impact (particularly in terms of casualization and informalization of third world workers) is concerned. At the same time, governments have a responsibility to act under the logic of competition to allow its employers to capitalize on their national sources of comparative advantage. Frenkel and Kuruvilla (2002) demonstrate several instances in India and China where the government's try to balance policies based on both logics. In India for example, the government acts on the basis of the logic of competition to call for debates regarding labor law reform, but does not carry out reforms because it is responsive to workers demands for employment and income protection (which India's labor laws provide). Similarly in China, on the basis of the logic of employment and income protection, the Chinese government enacts strong labor legislation, but at the local level, China's municipal officers, to attract foreign investment do not enforce these protective labor laws (the logic of competition is operative here).

My central argument in this paper is that national governments (the same national governments whose failure to enforce their own labor laws started the debate for core labor standards internationally) have a key role to play in balancing the demands of the two logics of competition and employment-income protection. The central problems in the current approaches to labor standards regulation require, in our view, a new conceptualization of the role of national governments. In this paper, we ask specifically, What role, beyond the traditional role of governance and enforcement, could or should national governments play in international attempts to improve labor standards? We need to keep in mind that to begin with, the debate on labor standards

started because of the failure of national governments to fulfill their traditional roles. Hence, it is appropriate to ask what else can national governments do to achieve better labor standards?

Consider that labor standards and its enforcement nationally have to balance the logics of competition and employment-income protection. New regulations need to be seen as being friendly to the interests of both developing and industrialized countries. Currently, there is a north-south divide here...the drive for labor standards comes from the “north” most often. To accomplish this, the movement for better labor standards will have to shed its profile as an initiative originating in high-wage countries and being exported to low-wage countries. As long as new regulations are seen as “external” initiatives, there will be resistance within developing countries to adopting them. What is needed is a process that will bring the issue of better labor standards into the internal debates within each country. In order for that to happen national governments need to be engaged and their engagement needs to go beyond their traditional roles.

In the search for solutions, it has been suggested that we blend “hard” regulation (i.e. the system of laws, monitoring and enforcement) with “soft” regulation (i.e. through education, awareness and moral suasion), with the intention of reshaping market forces and embedding them into a regulatory framework that protects core labor rights (Stone, 1999). We argue that while governments need to keep pushing in the area of better legislation and enforcement, this formal “hard law” approach alone will not be enough to make progress in the near term. To improve labor standards, national governments can develop an activist program to engage employers, unions and community groups in a dialogue over labor standards. This will develop a momentum around private initiatives and help create the climate for more rapid social and political change. While such a “soft law” approach has not always attracted support from all advocates of labor standards, we view this role of national governments as the missing link between the current private initiatives on the one hand and the future “hard law” regimes that are expected to take shape globally, on the other hand.

Moreover, to bridge the North-South divide, it is vitally important to internalize the labor standards debate at the national level within each country. This approach would

address some of the key problems of making progress in the past. In many ways, the UN's *Global Compact*⁴⁾ is a similar idea at the international level. This process begun at the global level could cut across all industry sectors. The hope behind *Global Compact* is that the largest corporations' voluntary compliance would lead to a snowball effect in which other companies, including suppliers, would follow. This expectation is not entirely unrealistic if the largest 500 firms were to comply. These firms would become eager, in turn, to see that the others comply with similar standards. It would be in their self-interest as well others' to see the standards extended as far and wide as possible.

In our view, at the national level, each government would initiate a process similar to *Global Compact* at the national level⁵⁾. The process could be initiated by at a meeting of business, labor and government leaders at the national level. The parties would be charged with developing a set of standards for firms for both their domestic and international operations. These standards would establish a "floor" below which the signatories would undertake not to operate. Given that most of the participating firms may already be above the "floor", it would not be costly for them to agree to a minimum standard below. If the experience of other industry groups is indicative, it would be possible to arrive at a set of standards to which that the largest 500 firms could agree.

The national pattern can be replicated in within various industry sectors. Initially, we see the process involving the largest businesses because they would have the resources to commit to this process. However, over time it can be gradually extended in stages to their own suppliers and other smaller firms that did not participate at the initial stages.

There are several advantages of repeating this process at the national level. A

4) Of the nine principles, two concern human rights, four address labor issues and the remaining three relate to environmental issues. The four labor principles are drawn from the ILO's Fundamental Principles of Rights at Work. They are: right to freedom of association, elimination of forced labor, child labor and discrimination in employment. The Secretary-General, Mr. Kofi Annan, challenged world business leaders to voluntarily sign the UN's *Global Compact*, which requires signatories to comply with nine principles including four concerning labor (Ruggie, 2000; Courchene, 2001).

5) This discussion builds on an earlier articulation of this issue in Verma(2004).

national-level adoption of core labor standards through a voluntary effort would cover a much larger segment of the domestic formal sector than under any other private initiative. The international private efforts can continue because they would have synergy with the transnational movement. Together, they would expand greatly the reach of corporate codes of conduct as we now know them today.

Further, the activist role of national governments could help move attention away from the North-South controversies. The unproductive divide between rich and poor nations will likely abate because *all* governments would submit to it, not just the rich or just the poor ones. When the labor standards debate becomes more prominent domestically, it is less likely to be seen as an external imposition by developing countries. If the process is still debatable, it would be debated by labor, management and government within the country. Our proposition is that if more countries, both rich and poor, adopted an activist government role, the process would appear more equitable to everyone.

The activist process could begin with any of the three actors. However, its best advocate is the government. By urging for better labor standards, Governments can appear to be leading the way. National governments can lead the way for businesses and labor to follow. As more national governments sign on to this process it will be easier for additional governments to persuade their firms and unions to join in the process.

This approach suggested here is not without its problems. A few key issues need to be addressed here. First, what is necessary to prod national governments (which have not been too effective at implementing protective labor legislation) to take on this new activist role? Second, what mechanism or incentives can the national government use (beyond moral suasion) to encourage large employers to adopt the kinds of standards and practices that we are suggesting? Third, what mechanisms will be there to ensure that large employers who agree to adopt these standards are actually practicing them? Finally, this paper is essentially suggesting a trickle down effect from large employers to smaller and medium size employers. There are obvious obstacles to such trickle down processes. Is there a way for governments to encourage smaller employers as well to adopt these practices?

One option, for a government wanting to be seen as more “activist”, is perhaps

to provide a tax incentive, say, a percentage reduction of business or corporate taxes for those firms who adopt and comply with such practices. This is likely to increase adoption, as the cost of adopting core labor standards may not be as high as the reduction in taxes.

III. Conclusion

In sum, in this paper, we argue for a new conceptualization of the role of national governments in the international labor standards debate. In conceptualizing this new role, We are sensitive to the needs of governments to balance the need to be competitive (responding to the logic of competition) with the need to improve labor standards (responding to the need for employment-and income protection). Our argument realizes that we are coming around full circle to the original starting point, i.e., to the national government. However, given the failure of national governments at the “hard” approach, our new role for governments is now based on a “soft” approach that enables the governments to better attain a balance between the demands of two competing logics.

References

- Barley, Stephen R., and Tolbert, Pamela S. “Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution.” In *Organization Studies* 18. (1997) pp. 93-117.
- Blank, R. M. and R. B. Freeman. *Evaluating the Connection Between Social Protection and Economic Flexibility*, Chicago, University of Chicago Press, (1994) pp. 21-39.
- Barranco-Fernando, Nenita. “Globalization and its Impact on the Philippine Labor Market.” In *Philippine Journal of Labor and Industrial Relations* 16 (1)(2).

(1996) pp. 69-98.

Campbell, Duncan and Werner Sengenberger. "Labor Standards, Economic Efficiency and Development: Lessons from Experience with Industrial Restructuring." *International Institute for Labor Studies*. Geneva, (1994) pp. 421-439.

Compa, Lance. "NAFTA's Labor Side Agreement Five Years on: Progress and Prospects for the NAALC." *Canadian Labor and Employment Law Journal*. 7(1) (1999) pp. 1-30.

Courchene, J. Thomas. *Social Dimensions of the New Global Order*. Paper prepared for Roundtable on Trade and Labor, Canadian Workplace Research Network, Ottawa, (2001).

EPI (Economic Policy Institute). "NAFTA at Seven: Its impact on workers in all three countries." Washington D.C.: Economic Policy Institute, (2001).

Freeman, Richard B. "A Hard-Headed Look at Labor Standards." *International Institute for Labor Studies*. Geneva, (1994) pp. 79-92.

Freeman, Richard B. "What Role for Labor Standards in the Global Economy." Draft for Discussion, Harvard University and NBER, *Centre for Economic Performance*. LSE, UK, (1998).

Frenkel, Stephen. "Globalization, Athletic Footwear Commodity Chains and Employment Relations in Southern China." In *Organization Studies*. 22 (4) (2001) pp. not available yet.

Frenkel, Stephen and David Peetz. "Globalization and Industrial Relation in East Asia: A Three-Country Comparison." In *Industrial Relations*. 37 (3). (1998) pp. 282-310.

ILO. "Decent work: Report of the Director-General: International Labor Conference." International Labor Office, Geneva, (1999) p. 80.

Klein, Naomi. *No Logo*. London: Flamingo. (2001).

Kuruvilla, Sarosh. "The Relationship Between Economic Development Strategies and Industrial Relations: India, Malaysia, Singapore and the Philippines." In *Industrial and Labor Relations Review*. 49 (4). (1996) pp. 635-657.

OECD. "Working Party of the Trade Committee: Codes of Corporate Conduct: An Inventory." Paris: OECD, (2000a).

_____. "Working Party of the Trade Committee: Codes of Corporate Conduct: An

- Expanded View of their Contents.” Paris: OECD, (2000b).
- Raynauld, A. and J. P. Vidal. *Labor Standards and International Competitiveness: A Comparative Analysis of Developing and Industrialized Countries*. Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing Ltd., (1998).
- Ruggie, R. *Globalization and Global Community: The Role of the United Nations*. The J. Douglas Gibson Lecture. Kingston, ON: School of Policy Studies, Queen’s University, (2000).
- Sen, Amartya. “Global Doubts as Global Solutions.” Alfred Deakin Lectures, Radio National, Melbourne Australia, downloaded from www.abc.net.au/rn/deakin/stories/s296978.htm, speech delivered on May 15, 2001.
- Scherrer, C. and T. Greven. “Global Rules for Trade, Codes of Conduct, Social Labeling, Workers’ Rights Clauses.” Westfälisches Dampfboot, Munster, (2001).
- Stone, Katherine V.W. “To the Yukon and Beyond: Local Laborers in a Global Labor Market.” *Journal of Small and Emerging Business Law*. 1, (1999) pp. 93-130.
- Verma, Anil. Forthcoming. “Global Labour Standards: Can we get from here to there?” *International Comparative Journal of Labour Law and Industrial Relations*.

abstract

세계화, 작동의 논리, 국제노동기준, 그리고 정부의 역할

Saroch Kuruvilla & Anil Verma

우리는 이전 논문(Frenkel and Kuruvilla, 2002)에서 한 국가의 고용관계는 세 개의 서로 다른 작동의 논리(logics of action), 즉 경쟁의 논리, 노사평화의 논리, 그리고 고용-소득 보호의 논리 간의 상호작용에 의한다고 주장한 바 있다. 또한 이러한 작용 논리들의 실제 움직임을 몇몇 아시아 국가에서 찾아보았으며, 노사관계 시스템의 변화는 결국 어느 한 논리로부터 다른 논리로의 변화에 기인한다는 것을 보여주었다.

이번 논문에서는 노사관계 시스템의 배경이 되는 이러한 논리들이 국제노동기준 및 노사관계의 수렴(convergence)과 관련해 어떻게 작동하는지 살펴본다. 우선, 국제노동기준에 대한 여러 접근방법들을 간단히 살펴보고, 각국 정부들의 새로운 역할에 관하여 논한다. 우리는 이러한 새로운 역할이 각국 정부들로 하여금 서로 경쟁적인 두 개의 서로 다른 논리에 대한 수요들 사이에 적절한 균형을 찾게 해줌으로써 국제노동기준을 강화하는 데 큰 역할을 할 것이라고 주장한다. 물론, 이러한 접근방법에 문제가 없는 것은 아니지만, 국제노동기준에 관한 수많은 불완전한 접근방법들 중에 그래도 각국 정부의 새로운 역할을 규명하는 데 가장 적절하다고 믿는다.

핵심 용어 : 국제노동기준, 작동의 논리(logics of action), 노사관계, 연성법(soft law), 행동강령(codes of conduct), 국제노동기구(ILO), 세계무역기구(WTO), 인증(certification), 보고(reporting), 핵심노동기준, 노동기준과 무역.

노동정책연구

연구논문

2004. 제4권 제2호 pp. 45~68

© 한국노동연구원

Globalisation and Changing Patterns of Employment Relations: International and Comparative Frameworks*

Greg J. Bamber**

Russell D.

Lansbury***

Nick Wailes****

This paper examines the impact of globalisation on national employment-relations (ER) systems. It reviews conceptual frameworks in international and comparative employment relations literature that can be used to examine the relationship between globalisation and national patterns of employment relations. It then identifies three approaches to globalisation and ER in the existing literature, which draw on these conceptual frameworks. First, a simple globalisation approach argues that economic changes associated with globalisation are likely to produce pressures for convergence of national employment relations. Second, an institutionalist approach predicts continued diversity and divergence in national employment relations systems because of

투고일: 2004년 2월 25일, 심사의뢰일: 5월 17일, 심사완료일: 5월 24일

* Paper presented to 5th IIRA Asian Regional Congress, Seoul, June 23-26 2004, Track 2: Globalisation, IT Revolution and Changes in Employment Relations. Greg Bamber is at the Graduate School of Management, Griffith University, Australia. Russell Lansbury and Nick Wailes are from Work and Organisational Studies in the School of Business, The University of Sydney, Australia.

** Professor, Graduate School of Management Griffith University, Brisbane, Queensland. Australia(g.bamber@griffith.edu.au)

*** Professor, Work and Organizational Studies, Sydney University, Sydney, New South Wales, Australia(r.lansbury@econ.usyd.edu.au)

**** Work and Organizational Studies, Sydney University, Sydney, New South Wales, Australia(n.wailes@econ.usyd.edu.au)

the role that different national-level institutions play in mediating common economic pressures, which may result from globalisation. Third, an integrated approach focuses on both market and institutional variables and seeks to explain similarities and differences between countries. The paper suggests that interaction between economic factors, national and institutional-level arrangements, along with the strategic decisions made by employers, state officials and unions all help to shape ER outcomes. Drawing on a recent study of employment relations changes in ten developed market economies, the paper argues that an integrated approach provides the most promising framework for understanding and explaining changes in employment relations.

Key words : Globalisation, Employment Relations, Industrial Relations, Conceptual Frameworks, human resources, political economy

I. Introduction

While there is widespread agreement that recent changes in the international economy, normally referred to as *globalisation*, have significant consequences for national employment relations (ER) practices, there is less agreement about the exact nature of these effects for different countries. The aim of this paper is to outline the main approaches to globalisation and ER in the international and comparative employment relations literature. The first section briefly defines globalisation. The second section outlines the conceptual frameworks in the international and comparative literature which have informed the analysis of globalisation and ER. Section three identifies three approaches to globalisation and employment relations in the existing literature, which draws on these conceptual frameworks. Drawing on evidence from recent studies of employment relations in 10 developed market economies, it argues that while there is little evidence to support the simple globalisation or institutionalist approaches, an integrated approach, which draws on a critical political economy perspective, appears to be more promising.

II. Globalisation: A Brief Introduction

There are many definitions of “globalisation”. These range from narrow technical definitions associated with the structure of international trade to those that define globalisation as a fundamental change in the ideological principles underpinning the international, social, political and cultural order. However as Wade (1996) notes, globalisation usually refers to changes in the international economy which are associated with increases in international trade in goods and services, greater flows of foreign direct investment (FDI) and the growth of international financial transactions. These changes imply higher levels of “interconnectedness” in international economic activity.

The extent to which globalisation represents a new phenomenon is widely contested. Some have suggested that the changes in the international economy associated with globalisation have strong similarities to the structure of internal trade and investment that existed prior to World War One (see, for example, Thompson 1997). Indeed, as Isaac (2003) notes, the international economy was more integrated prior to World War One in some respects, most notably labour mobility. Several authors, including Hirst and Thompson (1996) as well as Wade (1996), suggest that national economies have become more “internationalised” rather than “globalised”, and that the pressures associated with globalisation are not as strong as globalisation theorists claim.

However, there are contemporary changes in the international economy, which can be usefully summarised by the term ‘globalisation’ and which suggest that the contemporary of the international economy differs in important respects from previous periods. These include changes in the extent and intensity of international trade, international financial flows and in the operations of multi-national enterprises (MNEs). On the basis of this evidence Perraton *et al* (1997:274) argue that while: ‘the world does fall short of perfect globalised markets.... this misses the significance of global processes. Global economic activity is significantly greater relative to

domestically based economic activity than in previous historical periods and impinges directly or indirectly on a greater proportion of national economic activity than ever before.’

III. Conceptual Frameworks

How does globalisation affect national patterns of employment relations? It is possible to identify a number of conceptual frameworks in the international and comparative literature which could inform the analysis of globalisation and ER. This section focuses on debates about convergence and divergence from a liberal pluralist perspective and concepts associated with a critical political economy tradition.

1. Convergence

One of the most cited concepts for examining the impact of globalisation on national patterns of ER is that associated with notions of convergence. Debates about convergence have a long history in comparative ER and precede more recent discussions about globalisation and ER. In the comparative ER literature, the original *convergence* thesis was developed in Kerr *et al.* (1960). The core proposition is that there is a global tendency for technological and market forces associated with industrialisation to push national industrial relations systems towards ‘uniformity’ or ‘convergence’. This proposition is based on the view that there is a *logic of industrialism*, that as more societies adopt industrial forms of production and organisation this logic would create ‘common characteristics and imperatives’ across these societies. To accommodate these imperatives, Kerr *et al.* (1960) argue that industrial societies develop a means of ensuring a consensus and industrial relations systems, which embodies the ‘principles of pluralistic industrialism’, play a central role in establishing this consensus.

2. Modified convergence

The convergence hypothesis based on the logic of industrialism has been widely contested, with many authors arguing that the theory had neither foundation in fact nor explanatory value and should therefore be discredited. Inspired by the influential book by Kerr *et al* (1960), a range of empirical studies have sought to test the extent of convergence in industrial relations systems. While some studies claimed to show evidence of convergence, most of the empirical data showed persistent differences in national industrial relations systems. As Katz and Darbishire (2000: 8) note:

The thrust of ... much of the comparative industrial relations literature ... was that there was wide and persistent variation in industrial relations across countries in part due to the influence of nationally specific institutional factors.

There are two main strands to the theoretical criticisms of the industrialism thesis. First, several authors argue that what Kerr *et al* refer to as industrialism is a normative concept. Thus many writers criticise the 'liberal-pluralist' approach of Kerr *et al*. For example, Chamberlain (1961) sees their book as:

... long on categories and classifications and impressionistic observations, but ... short on analysis. It is perhaps best described as a latter-day descendant of the 19th century German school of economic history, whose hallmark was a literary exposition of the transition from one idealised state of economic development to another.

According to Bendix (1970:273), 'seldom has social change been interpreted in so *magisterial* a fashion, while all contingencies of action are treated as mere historical variations which cannot alter the logic of industrialism'. Arguably, Kerr *et al*. were too concerned with maintaining the *status quo*, controlling conflict, defending the existing institutions and imposing an ethnocentric, American, perspective on the rest of the world. It is relevant to note that they were writing against the background of the cold war.

Other critics question the assumption that industrialism is likely to produce

convergence. Even though there may be strong pressures associated with industrialism, this does not necessarily imply that there would be convergence on a single set of societal institutions, much less on a single set of institutions that resembled those that had developed in the USA (see Berger 1996: 2-4). Cochrane, for example, rejects the 'deterministic view of the future' represented by industrialisation as an 'invincible process' (Cochrane 1976). Doeringer (1981) is less critical, but argues that convergence should be seen in a different form compared with that envisaged by Kerr *et al.* Doeringer argues that countries develop alternative solutions to common industrial relations problems; thus all industrialised countries show a tendency to institutionalise their arrangements for rule-making about employment, even though their particular approaches vary. Differences between countries, therefore, are by no means random, but are rooted in their responses to industrialisation. He analyses convergence using a three-part framework: first, as the result of responses to problems common to all industrial relations systems; second, as the process by which gaps in areas in the institutional industrial relations arrangements are filled; and third, as the realisation that, over time, the key decision makers in industrial relations systems selectively aim for multiple and often incompatible goals. Hence, what may appear as differences between systems may be due simply to differences in the goals which are being pursued at a particular point in time.

Piore (1981) also doubts that the convergence thesis is a general theory of comparative employment relations. He observes that certain aspects of industrial societies tend to converge while others diverge, depending upon time and circumstances. An alternative approach suggested by Piore is to focus on the role of regulatory institutions in the industrial relations of different societies. He argues that capitalist economies pass through a distinct series of regulatory systems in the course of their historical development. As technology and industry change, they outgrow the regulatory structures initially adopted and the system is decreasingly likely to remain in some kind of balance. The result is an economic and social crisis which is settled only by the development of a new set of institutions.

Dore (1973), comparing Britain and Japan, argued that while there may be a tendency towards convergence in national patterns of ER, the tendency is toward

convergence on Japan and not the USA (the implicit model in Kerr *et al*'s analysis). Dore places less emphasis on technology than Kerr and highlights the importance of other factors: the emergence of giant corporations and the spread of democratic ideals of egalitarianism. A 'late-comer' effect is identified by Dore. Since Japan began to industrialise relatively late (a century after Britain), it was able to learn from the experience of countries which had already been through that process. He argues that late-developers had been able to adopt organisational forms and institutions, which were more suited to industrialisation than those of countries which industrialised relatively early.

Later Kerr modified his views, to address some critics. Kerr (1983) argues that convergence is a *tendency* that is not likely to precipitate identical systems among industrialised countries. He also notes that while developed market economies (DMEs) at the macro-level might appear to be similar, differences at the micro-level could be quite profound. Further, industrialisation on a world scale is never likely to be total, because the barriers to it in many less-developed economies (LDEs) are insurmountable. Nevertheless, Kerr (1983) still holds the central assumptions of the original study; namely that the basic tensions inherent in the process of industrialisation had been overcome by modern industrial societies and that there would be a growing consensus around liberal-democratic institutions and the pluralist mixed economy.

3. Divergence

During the 1980s a series of authors refuelled the earlier convergence debates and predicted divergence and dualism in national patterns of employment relations. Goldthorpe (1984) argues that in confronting macro-economic problems, far from converging, DMEs since the late 1970s have followed divergent paths. On the one hand, there are countries like Norway, Austria, Germany and Sweden where inequalities between capital and labour were mitigated by corporatist state policies; these seek to balance, to an extent, the interests of employers, unions and the state. By contrast, in countries like Britain and the USA, traditional labour market institutions (e.g. collective bargaining) have been undermined by market forces that

have operated to overcome perceived rigidities. This has resulted in a tendency towards dualism in which the workforce is separated into core and peripheral employees. The former may remain unionised within the collective bargaining framework, albeit in a more decentralised mode, while the latter are employed under more individualistic work arrangements characterised by contractual forms of control.

Goldthorpe is pessimistic about the long-term likelihood that such corporatist and dualist structures could continue to coexist within the same society, if the logical and political implications of each approach were so dramatically opposed to the other. This would lead to increasing tension between them, resulting in the ultimate dominance by one of another. In other words, any compromise would be unstable and ineffective in resolving macro-economic problems. Either the corporatist system would triumph or the more market-based, dualistic industrial relations system would become the norm. However, different societies find their own solutions depending upon social, economic and political pressures.

Similarly, Streeck (1986) and Poole (1988) identify several factors which operate in most DMEs to induce structural change, but hold that these are leading to diverse outcomes or 'divergent evolutionary trajectories'. Streeck likens this situation to the growing variety in the use of technology and the structure of work organisation whose present trend has been described as an 'explosion'; with different strands of development moving away from each other in different directions; as opposed to 'implosive' convergence towards one central 'best practice'.

Freeman (1989) identifies evidence of divergent trends in union membership and density across DMEs. He argues that 'far from converging to some modal type, trade unionism, traditionally the principal worker institution under capitalism, developed remarkably differently among Western countries in the 1970s and 1980s' (Freeman 1989). Since the 1980s union density rose or at least was maintained at high levels in the Scandinavian countries but declined significantly in the UK, Australia and the USA. This divergence in density occurred despite such common factors as increasing trade, technological transfer and capital flows between countries, which might have been expected to exert pressures for similarities.

4. Convergence and divergence reconsidered: strategic choice and converging divergences

Questions of convergence and divergence in national patterns of employment relations were reconsidered in the 1990s by researchers associated with the strategic choice approach at MIT as well as by critical political economists. The MIT project aimed to test the international generalisability of arguments made about changes in US ER and production systems. Kochan, *et al.* (1984) was one of its main precursors, arguing that changes in US ER since the late 1970s amounted to a *transformation* and that at the heart of this transformation was a fundamental change in the strategic choices made by US managers about firm-level ER practices. They suggest that to conceptualise this change it was necessary to add a *strategic choice* dimension to Dunlop's (1958) classic notion of an industrial relations system. Accordingly, Kochan *et al.* proposed a framework that differentiated between three levels of decision-making (macro, industrial relations system and the workplace) and three parties (employers, unions and governments), and which identified the relatively independent effects of the levels on ER.

The findings of the MIT project suggest at least four emerging trends in ER. First, the enterprise emerges as an increasingly important locus for strategy and decision making on ER. Management is generally the driving force for change, albeit at times in collaboration with unions or works councils. Second, decentralisation of firm-level structures is accompanied by the search for greater flexibility in work organisation and the deployment of labour. Third, many firms and governments appear to increase their investment in training and skill development, which is often associated with a trend towards skill-related pay systems. Fourth, unions are experiencing major challenges in most countries as the pace of restructuring intensifies and workplaces become more diverse.

While the MIT project identifies some common sets of changes across countries and within industries, in line with the transformation hypothesis, it also reports evidence of continued diversity in employment relations practices across countries. As Locke and Kochan (1996: 365) put it:

It appears that a general process of change or transformation of employment relations is indeed taking place throughout the advanced industrial world. Yet common trends can sometimes be deceiving... The point is that employers' 'search for flexibility' may be a common phenomenon emanating from international pressures that are common to all advanced economies, different institutional arrangements filter those common pressures differently so that the valence of particular issues and changes in practices are quite varied across national contexts.

Building on the MIT project, Katz and Darbishire (2000) examine six countries and they conclude there is increased diversity of employment patterns within each of these countries. They call this 'converging on divergence' and argue that it was characterised by the spread of four employment patterns: low wage, HRM, Japanese-oriented, and joint team based. However, they also highlight differences in the distribution of these patterns at the national level as well as in the extent of variation within countries. Variations are attributed to differences in national institutions. In particular, they argue that differences in employment patterns reflected the variable impact of national-level institutions on the degree of centralisation of bargaining, the extent of commonality of processes at a decentralised level and the degree of effective coordination between decentralised bargaining structures.

There are criticisms of the converging divergences concept. Some authors suggest that the empirical evidence does not support the claim that four employment patterns are spreading across all six countries (Hancke 2001:306 1). It is further suggested that these employment patterns are not mutually exclusive (de la Graza 2001). For example, the convergence criteria that Katz and Darbishire establish are so broad that it would be possible to conclude that the USA and Sweden have experienced similar changes in ER during the 1980s and 1990s! The consequence is that important differences between such varied countries can be obscured.

It may be argued that in the international and comparative employment relations literature too little attention has been devoted to exactly what is convergence and how it can be measured. As Seerlinger (1996: 287) notes:

Considering the convergence hypothesis' increasing prominence in the literature, it is surprising that much more space and thought have been devoted to the presentation of 'results'

than to the rigorous conceptualisation of hypotheses, the design of appropriate research strategies, and the discussion of its potential to advance our general understanding of comparative public policy.... Advancement of convergence research has been hampered by the vagueness of its underlying concepts, particularly the concept of similarity....’.

Whether comparative analysis produces evidence of convergence or divergence may be most dramatically affected by the choice of dependent variables. Studies that focus on measures like wage inequality may find evidence of convergence, while studies which consider participation rights between countries may support divergence. At the very least this suggests that there is a need to be explicit about what constitutes convergence or divergence. It may also suggest that the concepts of convergence and divergence are too limited to capture all the nuances of the relationship between globalisation and national patterns of ER.

5. Political Economy Perspectives

These controversies surrounding convergence also suggest there may be limitations to examining the impact of globalisation on national patterns of ER in a ‘liberal-pluralist’ framework. Critics of liberal pluralism argue that it is parochial and generally ignores the world outside a narrow definition of industrial relations. They hold that, at most, the wider society is included in the pluralists’ models only through narrowly circumscribed channels of adjustment and feedback (Hyman 1980).

Giles (2000) suggests that, because of this liberal-pluralist perspective, most ER scholars have tended to treat globalisation as external to ER in two senses. First, he suggests that because liberal-pluralists tend to ‘draw a thick line around industrial relations’, globalisation is treated as an external shock on otherwise stable national patterns of ER. Second, he posits that globalisation is treated as external to ER, because comparative ER focuses overwhelmingly on the national sphere and largely ignores the impact of the international dimension. For this reason it can be argued that mainstream ER scholarship has been largely trapped in attempting to assess the relative convergence or divergence of aspects of ER patterns produced by globalisation.

There is another intellectual tradition, which can potentially overcome these limitations and provide the basis for greater insight into the factors that mediate the relationship between international economic change and national patterns of ER. Giles and Murray (1997:81) summarise the contributions of the critical political economy tradition to ER. These include the definition of the field as the study of the ‘social relations in production’. They adopt a view of the employment relationship as one of ‘structured antagonism’ and regard ‘mechanisms such as collective bargaining... as institutionalized compromises between workers and employers’ which may be affected by changes in the balance of power between them. They also argue that a key difference between the liberal-pluralist tradition and critical political economy is the way in which issues like globalisation are conceptualised:

where mainstream researchers see a series of exogenous changes, political economists see the patterns rooted in the dynamics of international and national social structures of production and accumulation; where the mainstream sees such changes as having an ‘impact on’ industrial relations, political economy sees changing workplace relations as a central part of these patterns (Giles and Murray 1997:85).

This suggests that changes in the international economy, associated with globalisation, need to be integrated into the analysis of national patterns of ER. The critical political economy tradition offers a range of concepts, which would potentially provide insight into the relationship between globalisation and national patterns of ER. By working with critical political economy concepts, it is possible to go beyond establishing whether the dominant trend in national patterns of ER is convergence or divergence. Rather, a critical political economy perspective makes it possible to specify a range of factors, including both international economic change and historical and institutional traditions, which are likely to shape national patterns of ER.

IV. How Does Globalisation Influence National Patterns of Employment Relations?

These differing conceptual frameworks have informed much of the contemporary international and comparative literature on globalisation and national ER. We classify various perspectives on this issue in the literature into three categories: a *simple globalisation* approach, an *institutionalist* approach and an *integrated* approach.

1. Simple globalisation approach

This approach assumes that international economic activity has become so interconnected and that the pressures associated with globalisation are so overwhelming that they leave little scope for national differences in patterns of ER. This is essentially a convergence argument. In many ways, it is this perspective which has dominated popular debate about the effects of contemporary changes in the international economy on working conditions and the relations between workers and their employers. In an extreme form, this approach predicts a ‘race to the bottom’ in terms of wages and other labour standards across most economies and the erosion of nationally-specific labour market regimes, including those which may provide for union security or encourage the pursuit of equity as well as efficiency.

Tilly (1995) contends that globalisation threatens established labour rights because it undermines the capacity of the nation state to guarantee these rights. The whole range of workers’ rights which have developed over the past century have been heavily dependent on the state’s capacity and propensity to discipline capital. Tilly argues that the re-establishment of labour rights depends on unions’ ability to develop trans-national strategies to counter the effects of globalisation, but doubts the likelihood of such a development.

Similarly, Campbell (1996) notes that increased economic interconnectedness may

erode the market power of organised labour because of the increased ability of firms to move production from one country to another. Campbell refers to this as a ‘shallow’ effect of globalisation, which is related to increases in trade openness. By contrast, ‘deep’ effects on ER are associated with the interplay between the increased potential mobility of productive capital and the hyper-mobility of short run speculative capital. The interaction of these factors may place limits on the ability of the nation state to pursue, or even maintain, nationally-specific ER policies because they reduce the power of nation states over capital and make the state more dependent on private economic activity for macro economic performance. This may have significant implications for the diversity of ER institutions and outcomes across national economies, irrespective of the relative market power of organised labour. Campbell’s broad conclusion is that, because of these pressures, there is likely to be a convergence of national labour standards due to the loss of national policy autonomy associated with such globalisation effects.

The view that globalisation has eroded national policy autonomy, and created the conditions for policy convergence, has been widely criticised. Garrett (1998), for example, argues that the fact that national governments are faced with similar economic pressures does not necessarily mean that they have no choice over how to respond to these pressures. He supports this argument by showing that there is considerable diversity in monetary and fiscal policy settings across countries. There is also diversity in national patterns of ER. In line with arguments put forward by Evans (1997) and Weiss (1998), Garrett notes that the pressures associated with globalisation may increase the role the nation state aims to play in some areas, including the labour market, to ensure the maintenance of international competitiveness.

2. Institutional approach

Criticisms of the simple globalisation approach and evidence of continued diversity in national patterns of ER have contributed to the development of an *institutionalist approach* to the impact of globalisation on ER. This approach draws on the concept of divergence. Thus the institutionalist approach suggests that, despite common

economic pressures associated with globalisation, differences in national institutions are likely to produce differences in national patterns of ER. As Locke and Thelen (1995) put it, ‘international trends are not in fact translated into common pressures in all national economies but rather are mediated by national institutional arrangements and refracted into divergent struggles over particular national practices’ (1995:338). Because differences in national level institutions are relatively enduring, this approach suggests that globalisation is unlikely to lead to a general convergence in national patterns of ER (Locke *et al.* 1995). Rather, it predicts continuity and even increased divergence between national patterns of ER. This approach draws on arguments from several disciplines about the independent role of institutions in shaping economic and political outcomes.

From an institutionalist approach it is argued that the ‘dual system’ of industrial relations in Germany has enabled German unions to withstand the pressures of globalisation better than their counterparts in the USA and Sweden. Turner (1991) compares the involvement of unions in industrial restructuring in Germany and the USA and emphasizes the role that differences in institutional arrangements have played in determining the reaction of employers and workers to international economic pressures. Similarly, according to Thelen (1993), the German system, with national and industry level bargaining, plus separate legally enriched rights for workers at the workplace level, has allowed pressures for decentralised bargaining to be accommodated within the existing institutional configuration. In Sweden, by contrast, the absence of institutionalised rights for workers at the workplace, and the divisions created between blue collar and white collar workers by the centralised bargaining system, has meant pressures for decentralised bargaining could not so easily be accommodated within the existing structure of bargaining.

The re-emergence of ‘societal corporatism’ in some European economies during the 1990s is evidence that ‘states possess a key role in the reconfiguration of the relations between social regulation and markets (including labour markets)’ (Ferner & Hyman 1998: xxi). These authors also develop the notion that some forms of labour market institutions can adapt to international economic changes better than others. Further support for the institutionalist perspective on globalisation and ER is provided by Traxler *et al.* (2001) who argue divergence is likely because ‘market pressures affect

labour relations institutions indirectly, in that they are processed and filtered by institutions' (2001:289).

The institutionalist approach represents a useful corrective to the simple globalisation model. The focus on the mediating role of institutions helps to explain patterns of persistent national differences and demonstrates that the relationship between globalisation and national ER is neither simple nor deterministic. It also points to key variables that play a decisive role in determining distinctive national patterns of industrial relations. In particular, it suggests that to understand the impact of globalisation on ER in different countries, it is important to have a working knowledge of their specific context.

However, while the institutionalist approach provides a correction to the convergence logic of the simple globalisation thesis, it has difficulty explaining similarities between countries. As a result, assessments of the impact of globalisation on ER still get caught in establishing the extent to which there is *convergence* or *divergence* in national patterns of ER.

3. Integrated approach

A third perspective, less developed than the other two approaches, draws on the insights provided by both the globalisation and institutionalist views and offers the possibility of explaining similarities and differences in national patterns of ER within the same analytical framework. This approach is drawn from the critical political economy tradition and stresses the importance of the interaction between interests and institutions in the context of international economic change.

Wailes *et al* (2003) compare the impact of changes in the international economy on ER policy in Australia and New Zealand. They argue that comparisons of policy developments in the two countries, which focus entirely on the importance of institutional differences between the cases, tend to ignore small but important historical differences between them; exaggerate the differences in policy outcomes in the two countries and are largely unable to explain recent developments in the two countries. While acknowledging that institutional factors are important, it is necessary to take into account the similarities and differences between the countries and to

examine the coalition of interests (consisting of elements of capital and labour) that underpin the institutional arrangements in the labour markets of countries.

These coalitions of interest are shaped, but not determined, by a number of factors including changes in the international economy associated with globalisation. To understand how interests are impacted by changes in the international economy, it is necessary to understand how countries are integrated into the international economy and what differential impact common changes in the international economy may present different groups of workers and employers (see Wailes 2000). In addition an explanation of the links between globalisation and national patterns of ER needs to take into account, not just the independent role that institutional factors may play in shaping political and economic decisions, but also the role that the nation states play in shaping relationship between employers, unions and employees in seeking to ensure economic growth and development.

4. Discussion

On the basis of evidence reported in a recent study of employment relations in ten developed market economies, we contend that there appears to be limited evidence to support the more extreme version of the simple globalisation approach.¹⁾ We can identify common developments in ER across the countries analysed - including a decline of unionism and a tendency for bargaining to become more decentralised. Nevertheless, important and enduring differences between the countries remain. While there have been reductions in union power in Australia and Canada, the scale of the decline of unionisation has been more acute in Australia than in Canada. Similarly, while there has been pressure for a decentralisation of bargaining both in Sweden and Germany, the extent of this decentralisation has been more pronounced in Sweden than in Germany. Such developments suggest that changes in ER in the DMEs have by no means been uniform.

In spite of widespread change, there is considerable evidence of continuity in

1) The ten countries are the UK, US, Canada, Australia, Sweden, Italy, France, Germany, Japan and Korea. This section draws on Bamber *et al* 2004.

national patterns of ER in ways not predicted by the simple globalisation approach. This is illustrated by the Australian case. Despite dramatic changes in Australian ER since the early 1980s, there are aspects of the Australian institutional heritage that remain in place - including industrial tribunals and award regulation - and these continue to have significant consequences for the determination of ER outcomes. For example, the particular character of non-standard employment in Australia, with high levels of casualisation, can be attributed largely to the continued impact of award regulation on employment status. Rather than Australia converging towards a US-style deregulated labour market, the current Australian ER system has become a hybrid with multiple streams of bargaining - centralised and decentralised, regulated and deregulated. To this extent, Australian evidence supports the view that the simple globalisation approach pays inadequate attention to the role of institutions and the range of policy choices governments and other parties have in their responses to globalisation (Weiss, 1998).

However, while there is little evidence to support the simple globalisation approach, we suggest that the evidence also raises doubts about the ability of the institutionalist approach to account for the contemporary patterns of change in national ER. While we argue that 'institutions matter', we also suggest that institutions are not the only factors that influence the relationship between international economic change and national patterns of ER. There are similar developments in some aspects of national patterns of ER, despite differences in key institutional arrangements. There has been a significant growth of non-standard employment across countries despite differences in bargaining systems. There is also evidence of considerable change in institutional arrangements themselves across DMEs, ranging from fundamental reform of bargaining structures (as in Australia and Sweden) to dramatic reorganisation of unions (Italy) and employer groups (France). It is not easy to explain these developments fully using the institutionalist approach.

The inability of the institutional approach to explain change as well as continuity in national patterns of ER suggests the need for further theoretical development. In its current form, the debate about the relationship between international economic change and national ER patterns revolves around establishing the relative importance of international economic and domestic institutional factors. Evidence of convergence

between countries is taken as support for the explanatory significance of international economic change and the relative unimportance of domestic institutional factors. By contrast, continued diversity between countries is taken as evidence of the explanatory significance of institutions and the relative lack of importance of economic factors. However, this clash of arguments can be regarded as a consequence of the way in which globalisation has been conceptualised in the current debate. Globalisation theorists and institutionalists generally accept that globalisation creates similar economic pressures across all countries. There is, however, disagreement about the extent to which such similar pressures are determinant.

A third, integrated, approach represents an attempt to advance beyond the crude dichotomy of convergence and divergence. One of the key features of this approach is that it questions the extent to which globalisation creates similar economic imperatives across all countries. By highlighting the roles of and differences in interests across countries, an integrated approach suggests that pressures associated with globalisation are likely to be felt differently across countries and sectors. Thus, for example, it suggests that a relatively small country heavily dependent on exports (such as Sweden) is likely to experience globalisation differently from a large economy with a huge domestic market (like the USA).

V. Conclusion

While there is widespread agreement that recent changes in the international economy have implications for national patterns of employment relations, there is less agreement about the precise nature of these changes. This paper has reviewed conceptual frameworks in the international and comparative employment relations literature which has informed debates about globalisation and ER. These are a simple globalisation approach, which predicts convergence; an institutionalist approach, which draws on concepts of divergence; and an integrated approach which draws on concepts from critical political economy.

Recent studies reveal that national patterns of ER are characterised by a complex

pattern of continuity and change. An integrated approach, which focuses on the interaction between interests and institutions in the context of changes in the international political economy, provides a promising framework for understanding and explaining these patterns. Nonetheless, this approach still needs further development. A challenge for students of international and comparative ER is to develop a more sophisticated set of arguments about the various interactions between factors that shape national patterns of ER and to include into the analysis more aspects of the international dimension. While there are difficulties associated with undertaking internationally comparative ER research, an integrated approach provides a suitable framework within which to analyse the linkages between globalisation and national patterns of ER.

References

- Bamber, G., Lansbury, R. & Wailes, N (eds). *International and Comparative Industrial Relations: Globalisation and the Development Market Economies*. 4th ed. Sydney/ London: Allen and Unwin/ Sage, (2004).
- Bendix, R. *Embattled Reason* New York: Oxford University Press, (1970).
- Berger, S. "Introduction." in S. Berger & R. Dore eds. *National Diversity and Global Capitalism* Ithaca, NY: Cornell University Press, (1996).
- Campbell, D. "How have OECD trade unions fared in an interdependent world economy? Some evidence and some speculation." *Mimeo* Geneva: International Labour Organisation, (1996).
- Chamberlain, N.W. 'Book review of Kerr *et al.*' (1960) *American Economic Review* 51 (3). (1961) pp. 475-480.
- Cochrane, J.L. "Industrialism and industrial man in retrospect: A preliminary analysis." in J.L. Stern & B.D. Dennis eds (1977). *Proceedings of the Twenty-ninth Annual Winter Meetings, Industrial Relations Research Association Series* Madison: IRRA, (1976) pp. 274-287.
- de la Graza, M. "Converging divergences or converging through four patterns?"

- Industrial and Labor Relations Review* 54 (3). (2001) pp. 694-697.
- Doeringer, P.B. "Industrial relations research in international perspective." in P.B. Doeringer *et al.* eds *Industrial Relations in International Perspective: Essays on Research and Policy*. London: Macmillan, (1981).
- Dore, R. *British Factory, Japanese Factory: The Origins of National Diversity in Industrial Relations* London: Allen & Unwin, (1973).
- Dunlop, J.T. *Industrial Relations Systems* New York: Holt, Rinehart & Winston, (1958).
- Evans, P. "The eclipse of the state? Reflections on stateness in an era of globalisation." *World Politics* 50 (1). (1997) pp. 62-87.
- Ferner, A. & Hyman, R. "Introduction: Towards European industrial relations?" in A. Ferner & R. Hyman eds *Changing Industrial Relations in Europe*. 2nd edn London: Blackwell, (1998).
- Freeman, R.B. "On the divergence in unionism among developed countries." Discussion Paper No. 2817, National Bureau of Economic Research, (1989).
- Garrett, G. "Global markets and national policies: collision course of virtuous circle?" *International Organisation* 52 (4). (1998) pp. 787-824.
- Goldthorpe, J.H. "The end of convergence: Corporatist and dualist tendencies in modern western societies." in J.H. Goldthorpe ed. *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of Western European Nations*. Oxford: Clarendon, (1984).
- Giles, A. & Murray, G. "Industrial relations theory and critical political economy." in J. Barbash and N. Meltz eds *Theorising in Industrial Relations: Approaches and Applications*. Sydney: Australian Centre for Industrial Relations Research and Training, (1997).
- Giles, A. "Globalisation and industrial relations theory." *Journal of Industrial Relations*. 42 (2). (2000) pp. 173-194.
- Hancke, B. "Review of Katz and Darbshire *Converging Divergences*." *British Journal of Industrial Relations*. 39 (2). (2001) pp. 305-307.
- Hirst, P. & Thompson, G. *Globalisation in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*. Cambridge: Polity Press, (1996).
- Hyman, R. "Theory in industrial relations: Towards a materialist analysis." in

- P.Boreham & G. Dow eds. *Work and Inequality Vol 2: Ideology and Control in the Labour Process*. Melbourne: Macmillan, (1980).
- Isaac, J.E. "Intercultural and other forces in the transfer of human resource management and industrial relations practices in globalization." *Working Paper*. p.1: Austrian Institute of Economic Research, Vienna, (2003).
- Katz, H.C. & Darbishire, O. *Converging Divergence: Worldwide Changes in Employment Systems*. Ithaca, NY: Cornell University Press, (2000).
- Kerr, C., Dunlop, J.T., Harbison, F.H. & Myers, C.A. *Industrialism and Industrial Man: The Problems of Labour and Management in Economic Growth*. London: Penguin, (1960).
- Kerr, C. *The Future of Industrial Societies: Convergence or Continuing Diversity?* Cambridge, MA: Harvard University Press, (1983).
- Kochan, T., Katz, H. & McKersie, B. *The Transformation of American Industrial Relations*. New York: Basic Books, (1984).
- Locke, R and Kochan, T. "Conclusion." in Locke, R.M., Kochan, T.A. & Piore, M. eds *Employment Relations in a Changing World Economy*. Cambridge, Mass: MIT Press, (1995).
- Locke, R. & Thelen, K. "Apples and oranges compared: Contextualized comparisons and the study of comparative politics." *Politics and Society*. 23 (3). (1995) pp. 337-367.
- Locke, R.M., Piore, M., & Kochan, T.A. "Reconceptualising comparative industrial relations: Lessons from international research." *International Labour Review* 134 (2). (1995) pp. 139-161.
- Perraton, J. Held, D., McGrew, A., and Goldblatt, D. "The globalisation of economic activity." *New Political Economy* 2 (2). (1997) pp. 257-277.
- Piore, M.J. "Convergence in industrial relations? The case of France and the United States." *Working Paper*. No. 286 Department of Economics, Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, (1981).
- Poole, M. *Industrial Relations: Origins and Patterns of National Diversity*. London: Routledge, (1986).
- Seelinger, R. "Conceptualizing and researching policy convergence." *Policy Studies Journal* 24 (2). (1996) pp. 287-306.

- Streeck, W. "The uncertainty of management in the management of uncertainty: employers, labour relations and industrial adjustments in the 1980s." *Work, Employment and Society* 1 (3). (1987) pp. 281-308.
- Thelen, K. "Western European labour in transition: Sweden and German compared." *World Politics* 46 (1). (1993) pp. 15-27.
- Thompson, H. "The Nation-State and International Capital Flows in Historical Perspective." *Government and Opposition*. 32(Winter) (1997) pp. 84-113.
- Tilly, C. "Globalisation threatens labour's rights." *International Labour and Working Class History* 47 (1). (1995) pp. 1-23.
- Traxler, F., Blaschke, S. & Kittel, B. *National Labour Relations in Internationalised Markets: A Comparative Study of Institutions, Change and Performance*. Oxford: Oxford University Press, (2001).
- Turner, L. *Democracy at Work: Changing World Markets and the Future of Labour Unions*. Ithaca, NY: Cornell University Press, (1991).
- Wade, R. "Globalisation and its limits: Reports of the death of the national economy are greatly exaggerated." in S. Berger & R. Dore eds. *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press, (1996).
- Wailes, N. "Economic change and domestic industrial relations institutions: Towards a theoretical model." *Journal of Industrial Relations* 42 (2). (2000) pp. 214-233.
- Wailes, N., Ramia, G. & Lansbury, R. D. "Integrating Interests and Institutions: The case of industrial relations reform in Australia and New Zealand." *British Journal of Industrial Relations* 41 (4). (2003) pp. 617-637.
- Weiss, L. *The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in a Global Era*. Polity Press: Cambridge, (1998).

세계화와 변화하는 고용관계: 국제비교의 틀

Greg J. Bamber, Russell D. Lansbury, Nick Wailes

본 논문은 세계화가 각국의 고용관계 시스템에 미치는 영향에 관해 논하고 있다. 우선 국제비교 고용관계에 관한 개념적인 틀(conceptual frameworks)을 검토하고, 기존의 문헌에서 살펴볼 수 있는 세 가지 접근방법을 살펴보도록 한다. 첫째, 단순세계화접근방법(simple globalisation approach)은 세계화로 인한 경제적 변화가 각국 고용관계간의 수렴(convergence)으로의 압력을 행사하게 될 것이라고 주장한다. 둘째, 제도적 접근방법(institutionalist approach)은 각 국가 차원의 제도가 세계화로 인한 경제적 압력을 중재하는 데 있어 서로 다르게 작용하기 때문에 각국의 고용관계 시스템은 여전히 다양한 형태로 남을 것으로 예견한다. 셋째, 통합 접근방법(integrated approach)은 시장 및 제도적 요인 양측 모두에 무게를 두고 각국간의 유사점과 차이를 설명하고자 한다. 즉 경제적 요인들과 각국의 제도적 차원의 대응 간의 상호작용은 사용자와 정부 관료, 그리고 노조가 만드는 전략적인 결정들과 더불어 새로운 고용관계를 형성하는 데 도움을 준다고 주장한다. 우리는 선진 시장경제 열 개 나라를 대상으로 한 고용관계 변화에 관한 최근 연구에 근거하여, 세 번째의 통합 접근방법이 고용관계의 변화를 이해하고 설명하는 데 가장 유용한 분석의 틀을 제공한다고 믿는다.

핵심 용어 : 세계화, 고용관계, 노사관계, 개념적 틀(conceptual frameworks), 인적자원, 정치경제

노동정책연구

연구논문

2004. 제4권 제2호 pp. 69~94

© 한국노동연구원

골프장 경기보조원의 노동법적 지위에 관한 고찰

— 판례와 행정해석 분석 및 입법적 해결을 위한 제언 —

장의성*

골프장 경기보조원(이하에서는 편의상 ‘캐디’라 함)에 관한 가장 큰 문제는 “대법원 판례가 캐디의 노동조합및노동관계조정법이하 ‘노동조합법’이라고 함)상의 근로자성을 인정하지만 근로기준법상 근로자로 인정하지 않는다”는 이유로 현장에서는 골프장측이 근로자 대우를 하지 않으려는 경향이 있다는 점이다.

상기와 같은 대법원의 태도에 비해 종전 노동부(2003년 6월13일 이전)는 캐디의 근로기준법상 근로자성 여부를 판단함에 있어 개별 사안별로 사용종속관계의 정도, 즉 인적 종속성의 정도에 따라 인적 종속성의 비중이 크면 근로기준법상 근로자로 보았다.

이와 같은 행정해석을 노동부가 견지해 온 이유는 “대법원이 근로기준법상 근로자인지 여부를 직업군(群)으로 판단하는 것이 아니라 사업장별로 사용자와 노동제공자의 사용종속관계의 정도에 따라 판단하고 있다”는 전제를 기초로 하고 있었던 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 대법원이 인적 종속성이 강한 캐디에 대해서도 일관성 있게 근로기준법상 근로자로서의 지위를 부정(대판2002도601, 2002.6.28)하자, 노동부도 2003년 6월에 “캐디는 대법원을 비롯 법원에서 근로기준법상 근로자성을 일관되게 부인하므로, 근로기준법상 사용종속관계의 판단지표를 고려할 것도 없이, 근로기준법상 근로자가 아니다”라고 행정해석을 변경하였다.

필자는 이와 같은 상황에서 캐디에 대해 해석론이나 판례로 앞으로도 계속해서 근로기준법상 근로자인지 아닌지를 판단한다는 것은 의미없는 일이라고 보고 입법적 해결의 필요성을 주장한다. 왜냐하면 대법원의 입장은 “캐디에 관한 한 직업군 전체가 근로기준법상 근로자가 아니다”라고 밝히고 있어 사용종속관계 기준에 입각한, 더 이상의 개별 사안별 판단을 기대하지 못하기 때문이다.

투고일: 2004년 3월 29일, 심사의뢰일: 5월 17일, 심사완료일: 6월 7일

* 노동부 부이사관 고려대학교 법과대학 박사과정(dam408@hanmail.net)

이에 반해 필자는 캐디의 경우 노무제공 내용의 본질상 근로기준법상 근로자에 가깝다고 생각한다. 따라서 필자는 캐디의 경우 근로기준법상 제61조 대상업종 근로자로 신규로 규정하되 동 조항의 적용을 소급하지 않고 개정법 시행 시기로 하는 것이 바람직한 입법적 해결방안이라고 주장한다.

핵심용어 : 골프장 경기보조원(캐디), 노동법적 지위, 근로기준법상 근로자, 노동조합및 노동관계조정법상 근로자, 사용종속관계

I. 들어가며

최근 들어 고용형태가 다양화되면서 특수형태근로종사자의 노동법적 지위, 특히 근로기준법상의 근로자성과 집단적 노사관계법상의 지위가 크게 논란이 되고 있다. 이들 특수형태근로종사자는 한편으로는 회사와의 사용종속관계가 일반 근로자와는 다르다는 점, 특히 계약 체결의 내용이 성과에 따른 보수를 지급받는 등 자영인으로서의 요소를 가짐과 동시에 전형적인 자영인과는 달리 어느 정도의 사용종속관계를 인정할 수 있는 요소들도 있어 이들이 근로자인지 자영인인지가 다투어지고 있다.

이와 같이 이해관계 당사자들이 근로자성 여부를 두고 첨예하게 다투고 있는 이유는 근로자성이 인정된다면 노동법의 전면적 보호를 받게 되고, 그렇지 않은 경우는 자영인으로서 노동법의 보호 밖에서 일반 사법상의 지위를 갖게 될 뿐이기 때문이다.

따라서 특수형태근로종사자들은 근로자성을 인정받아 각종 노동법의 보호를 받으려고 하는 반면, 제공노무 이용자로서의 사용자는 근로자성 인정으로 소요될 비용 부담과 집단적 행동의 우려 때문에 근로자성을 인정하지 않으려 한다.

법적으로 볼 때 이와 같은 갈등의 주원인은 현행 법체계가 노동법 적용의 전제조건으로서 근로자일 것을 요구한다는 점, 즉 근로자성 여부가 노동법 적용의 선결 문제가 된다는 데 있다.²⁾

1) 강문대, 『골프장 캐디에 대한 행정법원 판결에 대한 검토』, 워킹보이스인터넷판 1면, 2004에서는 “최근 이 문제가 첨예한 대립의 양상을 띠면서 제기되는 것은 이 문제의 이해당사자의 입장에서 볼 때 이 싸움에서 승리하느냐 그렇지 못 하느냐에 따라 얻는 것과 잃는 것이 너무나 많이 차이가 나기 때문이다. 근로자 입장에서 볼 때 이 싸움에서 승리한다면, 고용의 안정을 확보할 수 있을 뿐만 아니라 각종 수당 및 퇴직금 수령의 혜택을 볼 수 있고, 최소한 노조를 조직하여 사용자와 대등한 입장에서 교섭할 수 있게 된다. 만약 이 싸움에서 패한다면 이와 같은 것들을 전혀 보장받을 수 없게 된다. 그것은 사용자의 입장에서조차 정반대의 위치에서 마찬가지이다”라고 견해를 피력하고 있다.

현재 우리나라에서 논란이 일고 있는 특수형태근로종사자의 유형으로는 보험설계사, 학습지 상담교육교사, 레미콘 차주 겸 운송기사와 골프장 경기보조원(이하에서는 편의상 ‘캐디’라 함) 등이 있다.

그러나 이들 유형은 노동조합과 같은 조직화된 그룹이고, 이들 조직을 통해 요구사항을 관철하기 위하여 집단적 행동을 보여 사회적으로 이슈화되어 있기 때문에 문제가 될 뿐 조직화되어 있지 않은 특수형태근로종사자도 상당수 존재하며 앞으로도 계속해서 발생할 것이다.

이하에서는 우리 사회에서 문제되고 있는 특수형태근로종사자 중 캐디의 노동법상 문제점을 집중적으로 살펴보고자 한다.

즉 캐디의 경우는 ① 사업장마다 지휘감독이 다르고 관리규정의 작성과 적용이 상이하여 캐디의 근로자성에 대한 통일적 처리가 어렵다는 점, ② 노동조합이 있는 경우에도 출장정지 등의 제재조치 등 부당해고나 부당노동행위의 소지가 있는 사업장이 존재한다는 점, ③ 캐디의 근로기준법상의 근로자성을 부인하는 판례와 행정해석은 어느 정도 일관성을 유지하고 있으면서도, 노동조합및노동관계조정법(이하 ‘노동조합법’이라 함)상의 근로자성에 대해서는 법 적용상의 일관성이 없기 때문에 사용자측은 ‘사용종속관계는 집단법이나 개별법에서 동일하게 판단되어야 한다는 점’에서 노동조합법상의 근로자성마저 부인하려고 한다는 점, ④ 노동조합이 있는 경우 캐디에 대한 지휘통제, 감독이 완화된다는 점, ⑤ 진정자영인과 위장자영인의 영역이 혼재되어 있고 일부 사업장의 경우 형식은 진정자영인을 취하면서 실질은 지휘감독권을 행사하는 경우가 있다는 점, ⑥ 캐디의 경우는 골프장이나 내장객과의 어떤 계약서도 체결하지 않으며, 내장객으로부터 캐디피를 받는다는 점이 골프장과의 근로관계를 부인하는 주된 논거로 사용된다는 점, ⑦ 캐디의 존재가 골프장의 수입에 직결되어 노캐디 시스템은 골프장 사업이 독과점의 형태를 취하는 한 일부 회사 및 내장객의 의견(캐디는 있어도 그만, 없어도 그만이며, 근로자성이 인정되면 노캐디로 전환할 것이고 이로 인해 실직자가 늘어날 것)이 될 수 있으나 대부분 회사의 입장이 아니라는 점, ⑧ 회원 제도의 경우 회원과 캐디의 관계 설정이 불분명하다³⁾는 점, ⑨ 노동조합이 없는 경우 캐디에 대한 대우를 잘해주고 대신 노조나 집단활동을 인정 안 하는 골프장도 있다는 점, ⑩ 핵심적 요구사항(성희롱을 포

2) 정인수·김영문, 『4개 직종 검토보고서』, 노사정위원회특수형태근로종사자특별위원회, 2004.3, 107쪽 참조.

3) 정인수·김영문, 앞의 논문 110쪽 중 “유성CC의 경우 운영위원회에 의해 단체협약 무효확인 소송이 제기되어 있다는 것은 회원·골프장·캐디 간의 관계가 불분명하다는 것을 의미하는 것”이라고 주장한다.

함한 경기과 직원, 고객 등에 의한 비인격적 대우, 과도한 징계권, 정년제의 보장, 산재 내지 직업병의 보호, 4대 사회보험의 적용, 노동조합의 인정, 단체교섭의 수용, 무보수 노력 동원, 고용안정 내지 해고보호, 캐디의 카트 사고시의 손해배상, 퇴직금 등)이 지역 별로, 노조가 있는 경우와 그렇지 않는 경우가 다르다는 점이 문제점이라고 할 수 있다.

그러나 캐디에 관한 가장 큰 문제는 대법원 판례가 캐디의 노동조합법상의 근로자성을 인정한 바가 있음에도 근로기준법상 근로자로 인정하지는 않았다는 이유로 현장에서 폴프장측이 근로자 대우를 하지 않으려는 경향이 있다는 점이다.

따라서 이를 토대로 노동조합을 조직하여 활동하고 있는 사업장의 경우는 집단법상의 근로자성 인정 문제를 떠나, 근로기준법상 근로자가 아니기 때문에, 즉 자영인에 준하는 관계로 근로자 대우를 하지 않아도 노동법적으로 문제가 되지 않는지, 노동조합이 없는 사업장의 경우는 종래 제공하는 노무급부 형태는 변하지 않았는데 법률 적용 실무에서 근로기준법상 근로자성을 부정하기 때문에 노동조합이 설립되기 전까지는 근로자 대우를 부정해도 되는지가 현안 문제로 대두되고 있다.

이하에서는 폴프장 캐디의 근로자성 판단 문제에 대한 법원과 노동부의 견해를 살펴본 다음, 이 문제가 왜 입법론적 해결이 바람직한가를 생각해 보고자 한다.

II. 대법원 판례에 대한 분석

지금까지 캐디의 근로자성 판단에 관해서는 대법원의 대표적인 두 가지 판례⁴⁾가 있다. 하나는 노동조합법상 근로자로 인정한 유성CC사건⁵⁾ (이하 ‘①판례’이라 함)이고, 또 다른 하나는 근로기준법상 근로자를 부인한 양주CC사건⁶⁾ (이하 ‘②판례’라고 함)이다. 두 판례의 논거를 상호 비교해 보면 대법원의 캐디에 대한 관점이 어떻게 변모했는지도 알 수 있다.

필자의 이와 같은 비교분석 방법에 대해 이의를 제기할 수도 있다. 즉 캐디가 노동조합법상 근로자라는 것과, 근로기준법상 근로자가 아니라는 것은 집단적 근로관계적 보호냐, 개별적 근로관계적 보호냐 하는 법익 자체가 다르고, 양 법상 근로자성을 판단하

4) 이 밖에도 대판 2002도601, 2002. 6.28이 있으나 동 판례는 부산지법 2001노2542, 2002.1.15 판결(폴프장 캐디는 근로기준법상 근로자로 볼 수 없다는 판결)의 확정판결일 뿐이다.

5) 대판 90누1731, 1993.5.25.

6) 대판 95누13432, 1996.7.30.

는 기준 자체가 다르기 때문에 직접적인 논거의 비교분석은 적절치 않다는 지적이다.

그러나 캐디의 노무제공 형태나 사용자의 지휘·감독 형태의 변천이 거의 없는 상태에서 동일한 노무 형태에 대해 ‘사용종속관계’라는 하나의 기준을 가지고 결론에 있어 달리 판단하였기 때문에 이와 같은 비교도 의의가 있다고 본다.

이하에서는 ①판례와 ②판례의 논거의 비교를 통해 대법원 재판부 시각을 정밀하게 분석해 보기로 하자.

1. 근로계약(고용계약관계) 존재 여부

①판례에서는 “캐디가 소외회사에 의하여 소외회사의 골프장 캐디로 선발·채용될 때에는 캐디와 소외회사 사이에 캐디는 소외회사가 임의로 지정하는 내장객에게 노무제공을 하기로 하고 그 대가로 소외회사로부터 캐디피로서 1경기당 일정한 금원인 금 5,000원을 지급받기로 하는 묵시적인 약정이 있는 것으로 엿보이고, 이와 같은 약정은 고용계약관계에 근사하다고 보이므로”라고 하여 고용계약관계의 존재를 인정하였다.

그러나 ②판례에서는 “캐디는 골프장 시설운영자인 참가인과 사이에 근로계약·고용계약 등의 노무공급계약을 전혀 체결하고 있지 아니하고 있고”라고 하여 ‘노무공급계약의 부존재’를 근로자 불인정 요소의 하나로 지적하였다.

여기서 간과해서는 안 될 점은 두 판례 모두 원론적인 면에서는 “계약의 형식에는 관계없이 그 실질에 있어 사용종속관계가 인정되면 근로자로 볼 수 있다”고 전제로 하고 있다는 것이다.

그런데 ①판례에서는 “타인과 사용종속관계가 있는 한 당해 노무공급계약의 형태가 고용, 도급, 위임, 무명계약 등 어느 형태이든 상관없다”고 하여 노무공급의 형식상 요건이 중요하지 않다는 점을 분명히 천명하고 있다. 심지어는 ‘위임, 무명계약’이란 표현까지 써 가면서 폭넓은 노무공급 형태를 인정하고 있다.

그러나 ②판례에서는 “그 계약이 민법상의 고용계약이든 또는 도급계약이든 그 계약의 형식에 관계없이 그 실질에 있어”라고 하여, 형식을 따지지 않는 듯하면서도 노무공급계약 형태를 ‘근로계약, 고용계약, 도급계약 등’으로 제한하는 듯한 인상을 주면서, 각론에서는 앞서 설명한 바와 같이 형식상 서면에 의한 ‘노무공급계약의 부존재’를 적시하고 있다.

2. 캐디피의 임금성 여부

①판례에서는 “캐디피를 노동조합법 제4조 소정의 ‘기타 이에 준하는 수입’으로 못 볼 바도 아니라고 보여지는 점”이라고 하여 캐디를 노동조합법상 근로자로 보는 데 문제가 없음을 밝히고 있다.

②판례에서는 “내장객으로부터 직접 캐디피라는 명목으로 봉사료만을 수령하고 있을 뿐 참가인과 같은 골프장 시설운영자로부터는 어떠한 금품도 받지 아니하고”라고 하면서 “캐디가 내장객으로부터 자신의 용역 제공의 대가인 캐디피를 받지 못한 경우에도 골프장측에 캐디피의 지급을 청구할 수 있는 것은 아니라 할 것이다”라는 해석으로 캐디피의 임금성을 부인하고 있다.

아이러니컬하게도 캐디피는 원래 내장객이 그린피를 낼 때 함께 입금시킨 캐디피를 골프장측에서 캐디에게 전달하였었다. 그러나 ①판례의 사건이 법원에 제기된 이후 캐디피는 내장객이 직접 캐디에게 지급하는 방식으로 전환되었다는 사실이다.

다만 ①판례의 판결문에서도 “캐디피의 지급방법을 내장객이 캐디에게 직접 지급하는 방법으로 변경하였다고 해도 캐디피의 지급 의무가 있는 것으로 보이는 소외회사가 소외회사의 골프장에서 경기에 임하려면 어차피 캐디피를 지불해야만 할 입장에 있는 내장객으로부터 캐디피를 수령한 것으로 하고 그 대신 내장객에게 캐디에 대한 캐디피의 지급을 위임한 것으로 보아야 할 것이므로 지급방법 변경으로 캐디피의 지급 주체가 달라진다고 볼 수는 없을 것이다”라고 판시한 바 있다.

그럼에도 불구하고 ②판례에 와서는 “내장객으로부터 캐디피를 직접 수령한다는 이유”로 캐디피의 임금성을 부인하고 있다.

3. 전속성 여부

①판례에서는 “캐디의 업무의 성질이나 소외회사에 의하여 근무시간 등이 정해져 있고, 매일 출근하여야 하는 관계상 다른 회사에의 취업이 사실상 곤란하여 캐디들은 소외회사에 거의 전속되어 있다고 보여지는 점”이라고 하여 캐디와 골프장측 사이에 종속적 노동관계를 인정한 바 있다.

②판례에서는 “캐디의 경우 순번의 정함은 있으나 근로시간의 정함이 없어 자신의 용역 제공을 마친 후에는 골프장 시설에서 곧바로 이탈할 수 있고”라고 하면서, “근로시간의 정함이 없는 까닭에 캐디가 자신의 용역 제공을 마치는 시간은 오로지 내장객의 경기

속도에 좌우될 수밖에 없다”고 판시하여 전속성을 부인하고 있다.

4. 제재의 법적 성격

①판례에서는 골프장측이 “캐디마스터 등 소외회사측의 업무 지시나 결정에 위반하거나, 무단결근 등의 경우에는 벌칙으로서 캐디들의 수입에 결정적인 타격을 주는 일정기간 근무 정지나 배치 거부 등의 제재를 가하고 있고, 소외회사측에 의하여 지명된 캐디 조장에 의하여 캐디를 통제하고 있는 점” 등을 들어 캐디에 대해 제재·통제를 가하고 있다고 본다.

②판례에서는 “캐디를 관리하는 참가인의 직원인 캐디마스터의 지휘·감독은 캐디의 업무 내용이나 업무 수행방법에 관한 구체적이고 직접적인 지휘·감독이 아니고 그 시설을 이용하여 용역을 제공하는 캐디를 관리하기 위하여 경기수칙을 교육하고 내장객에 대한 예절 등을 준수하도록 독려하는 것에 불과”하다고 하면서, “캐디가 내장객에 대한 경기보조 업무 수행을 해태하여도 그 용역을 제공하는 순번이 맨 끝으로 배정되는 등의 사실상 불이익을 받고 있을 뿐”이며, “이와 같은 불이익은 캐디의 용역 제공을 알선하는 골프장측의 입장에서는 불가피한 조치”라고 하면서 사용종속관계를 부인하고 있다.

즉 현실적으로 일어나고 있는 제재를 ‘사실상 불이익’이라 하면서 제재로서의 성격을 인정하지 않고 있다.

5. 휴업수당 지급, 근로소득세 원천징수 여부

①판례에서는 근로기준법상 휴업수당 지급 여부나 근로소득세 납부 또는 원천징수 여부 등에 관해 언급이 없었다⁷⁾.

그러나 ②판례에서는 “캐디가 내장객의 감소 등으로 인하여 예정된 순번에 자신의 귀책사유 없이 용역 제공을 할 수 없게 되더라도 참가인이 캐디피에 상응하는 금품이나 근로기준법 소정의 휴업수당을 전혀 지급하고 있지 아니하며”라고 하면서, “캐디는 근로소득세를 납부하고 있지 않고, 참가인도 캐디가 받는 캐디피에 대하여 근로소득세를 원천징수하고 있지 않으며”라고 하여 ‘휴업수당 미지급, 근로소득세 미납부, 근로소득세 원천징수하지 않음’ 등을 근로기준법상 근로자가 아닌 증거로 보고 있다.

7) ①판례의 하급심판결(서울고법 89구9762, 1990.2.1)에서는 노동조합법상 근로자가 아니라는 논거의 하나로서 “갑근세 원천징수도 하지 않음”을 들었다.

6. 종합 평가

상기 두 판례를 종합적으로 평가해 보면 다음과 같다.

우선 노무공급계약이 존재하느냐의 문제이다. 과연 골프장측과 캐디 사이에 아무런 계약관계가 없는 것인가, 서면에 의한 노무공급계약이 없다고 해서 노무공급계약이 없는 것인가, 노무공급계약이 없다면 누구나 골프장에 와서 캐디일을 할 수 있는 것인가 등을 반문해 볼 때 ②판례는 수긍할 수가 없다.

캐디피를 지급받는 사람이 캐디라는 사실을 가지고 캐디피의 임금성을 부인하는 것도 받아들이기가 곤란하다. 왜냐하면 캐디피 액수 및 수준의 결정에 있어 골프장측이 직·간접적으로 규제하고 있고, 캐디피를 초과하는 금품 수령시 제재를 가하는 등 통제를 감안 할 때, 근로의 대가로서 임금성이 인정된다고 보아야 할 것이다.

캐디의 전속성 문제도 마찬가지로의 문제를 제기할 수 있다. 현실에 있어 골프장이란 것이 한 지역에 모여 있는 것이 아니고, 인근 지역에 있다고 하여도 이동시간 등을 고려할 때 오전 라운딩은 A골프장, 오후 라운딩은 B골프장에서 경기보조를 할 수 없음은 자명한 사실이다.

제재의 경우에 있어서도 캐디마스터가 캐디에 대한 교육을 시키고 캐디가 잘못을 했을 경우 불이익 취급을 하는 것은 직접적인 지휘·감독이라고 보아야 한다. 즉 이때의 캐디마스터의 역할은 일반 회사에서 부서장을 통해 지휘·감독을 하는 것과 다름이 없는 것이다.

또한 근로기준법상 근로자로서 휴업수당 지급은 근로기준법상 사용자와 근로자 사이에 사용종속관계가 있으면 당연히 사용자가 지켜야 할 법상 의무의 문제이지, 이를 통해 사용종속관계가 있거나 또는 없음을 반증하는 증거가 아니라는 점이다. 특히 휴업수당 지급 여부 결정이나 실제 지급에 있어 사용자에게 주도권이 있고, 사용자가 이를 이행하지 않음을 사용종속관계의 존재 증거로 거론한다는 것은 본말이 전도된 것이다.

‘근로소득세 납부 또는 원천징수’의 문제도 비록 세법상의 문제이기는 하지만 근로자로 인정되면 당연히 납부하는 것인데, 근로자로 인정하기 싫어 원천징수를 하지 않는 사용자 책임이 더 큰 것이라고 생각한다. 즉 근로소득세에 관한 사용자의 부작위가 근로기준법상 근로자로서의 성립을 부인하는 논거가 된다면 이 또한 원인과 결과가 뒤바뀐 것이라고밖에 볼 수 없다.

이와 같은 내용을 종합적으로 볼 때, 캐디의 근로기준법상 근로자성을 부인하고 있는 대법원의 태도가 최근 급변하고 있는 노동시장의 실태를 제대로 반영하고 있는지에 대

해서 회의적으로 보는 시각이 많다. 즉 대법원의 견해는 근로기준법상 근로자 개념을 지나치게 형식적으로 판단하여 근로자의 범위를 지나치게 협소하게 인정하고 있는 결과, 최근 속출하고 있는 새로운 형태의 근로관계를 포괄하기에는 한계가 많다고 보는 시각⁸⁾이 그것이다.

이러한 비판적 시각도 충분히 경청할 만한 가치가 있다고 생각한다.

필자는 골프장측에서 캐디의 근로자성을 인정하지 않기 위해, 즉 노동법적 보호를 회피하기 위해 골프장측이 외형적으로 취하는 행동들, 예를 들면 ① 노무관리 대리인(캐디 마스터 등 활용)을 내세우거나 ② 명시적인 고용계약을 꺼려 하거나 ③ 캐디피를 손님으로 하여금 직접 지급하도록 하는 조치(근로의 대상을 간접적으로 지급) ④ 갑근세를 납부하지 않음 등에 대해 ②의 판례가 너무 관대한 모습을 보이고 있지 않는가 하는 점을 지적하고자 한다.

다시 말하면 ②판례는 캐디의 입장에서 불리한 점을 부각시켜 판결을 내렸고, 오히려 캐디에게 유리한 요소 ① 업무의 내용이 골프장측에 의해 정해진다는 점, ② 골프장측에 의하여 근무장소가 지정되고 이에 구속을 받는다는 점, ③ 근로자 스스로가 제 3자를 고용하여 업무를 대행하게 할 수 없다는 점, ④ 비품이나 작업도구 등이 골프장측의 소유였다는 점, ⑤ 근무시간이 골프장측에 의해 일정한 방식으로 지정된다는 점, ⑥ 캐디들이 스스로 거래처를 개발하거나 고객 유치를 위해 노력하지 않는 점은 전혀 없는 점 등의 요소는 간과하거나 중요한 요소로 고려하지 않았다는 점이다.

결론적으로, 유성CC사건을 판시한 대법원 재판부는 골프장과 캐디 사이의 사용종속 관계를 분명히 인정하고 있다.

반면, 그로부터 3년여 뒤인 양주CC사건을 판시한 대법원 재판부는 골프장과 캐디 사이의 사용종속관계를 분명히 부인하고 있다.

그런데 두 가지 판례 모두가 사용종속관계를 기준으로 구체적 판단 지표를 가지고 판단하면서 그 판단 지표들이 어떠한 비중을 갖고 있는지, 그들 상호간의 관계는 어떠한지를 가리지 않고 그때그때마다 비중을 달리하는 방식으로 판단하였다는 것이다.

특히 아쉬운 점은 ②판례는 그동안 근로기준법상 근로자성 판단에 있어 구체적 지표로 잘 사용하지 않던 지표, 예를 들면 근로소득세 납부와 원천징수 여부, 근로기준법상

8) 강문대, 앞의 논문, 3쪽 참조. 이러한 관점에서 볼 때 대법원의 견해는 다음과 같은 문제를 제기한다고 한다. ① 전통적인 지휘명령성 내지 사용종속성의 요소를 지나치게 많이 고려함으로써 근로자성을 결정할 때 중요하게 고려되어야 하는 반대의 측면, 즉 노무공급자의 사용자성에 대한 고려가 상대적으로 적다는 점 ② 지휘명령성의 요소를 고려함에 있어서는 고전적·전통적 의미에서 파악하고 있다는 점 ③ 실질적 징표와 형식적 징표를 구별하지 않아 그 중요성 판단이 제대로 되지 않는 점을 들고 있다.

휴업수당 지급 여부 등을 활용해서 근로자성을 부인하는 논거로 활용하고 있다는 점이다.

필자의 생각으로는 양주CC사건을 판시한 대법원 재판부는 근로기준법상 근로자로 판결할 경우 전국의 모든 골프장에서 제기될 퇴직금청구소송 및 법정수당청구소송 등을 염려한 것이 아닌가 생각된다.

이로 인해 골프장이 전부 망할지도 모른다는 현실적 고려가 사용종속관계 불인정 논거의 저변에 깔려 있는 것이 아닌가 생각된다.

Ⅲ. 노동부 행정해석에 대한 분석

1. 근로기준법상 근로자성에 대한 노동부 견해⁹⁾

가. 종전 행정해석의 입장

사용종속관계와 근로의 대가로서 임금을 지급받고 있는지 여부를 가지고 개별 사례별로 판단하여 일부 캐디에 대하여 근로기준법상 근로자로 인정하였다. 구체적인 인정 사례¹⁰⁾로서는 PSCC사건(근기 68207-2077, 1999. 8.24), ○○○사건(근기 68207-1451, 2000. 5.13), BCC사건(근기 68207-1448, 2000. 5.13) 등을 들 수 있다.

노동부는 캐디의 근로기준법상 근로자 여부를 행정해석함에 있어 사용종속관계 측면에서는 근무규정(일명 ‘자율수칙’)을 취업규칙으로 보고 불성실 근무에 대해 회사가 제재하는지 등에 중점을 두어 판단하였으며, 캐디피의 임금성 여부는 회사가 캐디피의 수준을 직접 결정하거나 규정된 캐디피 초과시 제재를 가하는 등 직·간접적 관여 여부를 중점적으로 보았다고 설명하고 있다.

나. 노동부의 행정해석 변경 이유

상기와 같이 구체적인 사실관계를 토대로 캐디의 근로기준법상 근로자성을 판단하던 노동부는 2003년 4월과 6월 두 차례에 걸쳐 입장정리 행정해석을 하게 된다. 즉, 캐디를

9) 장의성·조재정, 『최신근로기준법 노동부 행정해석모음』, (주)중앙경제, 115~117쪽에서 인용.

10) 또한 노동부는 캐디를 근로기준법상 근로자로서 인정하지 않은 사례도 있는데, 구체적인 불인정 사례로서는 HHCC사건(근기 68207-1450, 2000.5.13), HYCC사건(근기 68207-1449, 2000.5.13) 등을 들 수 있다.

근로기준법상 근로자로서 인정하지 않는다는 것이다.

그렇게 변경하게 된 이유로서는 캐디에 대해 법원에서 일관되게 근로기준법상 근로자성을 부정함으로써 더 이상 노동부의 해석과 판단 기준을 유지하기 어렵게 되었다는 것이다.

최근 행정법원에서도 근로자성 여부가 다투어지고 있으나 당사자 사이에 질서유지를 비롯한 기타의 사유로 다소간의 제약이 가해지는 관계가 있는 점을 인정하면서도 캐디가 사용종속관계에서 임금을 목적으로 근로를 제공하는 근로기준법상의 근로자로 볼 수 없다고 일관되게 부인¹¹⁾하는 점도 고려되었다고 한다.

특히 그동안 행정해석에서 캐디에 대해 근로자로 인정한 사업장 중 가장 사용종속성이 높다고 보여지는 PSCC사건¹²⁾조차 대법원이 근로기준법상 근로자성을 부정한 점도 노동부 행정해석 변경의 아주 주요한 이유라고 할 수 있다.

〈표 1〉 PSCC의 사례

경기보조원 모집	○ 회사측이 모집광고(서류 및 면접)→20일 교육 실시
자율수칙 제정, 내용, 위반시 제재 여부	○ 캐디의 업무준칙은 회사에서 제정 <ul style="list-style-type: none"> - 소정교육 이수 의무 - 회사 주관 점호 참석 의무 - 규정복장 착용 의무 - 근무태만, 무단결근, 규정 봉사료 초과요구 등 불성실 근무시 제재사항 규정 <ul style="list-style-type: none"> · 경미한 사항→경기고 · 중대한 사항→이사장에게 보고 후 처리
캐디피의 결정 및 고정급여 유무	○ 캐디피 : 주변 골프장 및 협회의 권장에 의거 결정(추가 캐디피 요구시 제재 가함) ○ 고정급여 : 없음
관리감독 유무	○ 회사측이 제정한 업무준칙에 의거 제재 및 교육 등의 의무가 부여됨.

11) 캐디에 대해 최근 행정법원의 근로기준법상 근로자성을 부인한 사례로는 G컨트리클럽사건(서울행법 2002구30598, 2001.8.21.), HY컨트리클럽사건(서울행법 2001구20079, 2001.11.2 및 2001구19932), D관광개발사건(서울행법 2001구33013, 2002.2.7)

12) 근기 68207-2077, 1999.8.24.

다. 노동부의 현재 입장

노동부는 캐디에 대해 개별 사안별로 근로기준법상 근로자인지 여부를 판단하는 것 자체를 포기한 듯하다. 즉 ○○골프장 캐디사건¹³⁾에서 앞 부분에 근로기준법 근로자로서 사용종속관계를 판단하는 일반적인 지표를 나열한 다음, 해당 사례의 사실관계가 그 지표에 해당되는지를 판단하지 않았다. 그 대신 “구체적인 사실관계는 불분명하나 근로 형태 등에 있어 동 사업장과 유사한 캐디에 대하여 법원에서 일관되게 근로자성을 부정하고 있는 점에 비추어 볼 때 근로기준법상 근로자로 인정하기 어렵다”는 해석을 하고 있다.

이는 캐디에 관한 한, 구체적인 사실관계에 입각하여 사용종속관계의 구체적 지표에 해당되는지 여부를 따질 필요 없이, 법원의 입장을 무조건 수용한다고 밝힌 것이다.

이와 같이 노동부는 캐디에 관한 한 법해석으로 근로기준법상 근로자로 인정하기는 곤란하다고 인지¹⁴⁾한 듯하다.

2. 노동조합법상 근로자성에 대한 노동부 견해

가. 종전의 행정해석 입장

노동부는 1993년도 대법원 판결의 입장을 수용, 캐디와 사용자 사이에 종속적 근로관계가 인정되는 경우 노동조합법상의 근로자성을 인정하여 왔다.

그 논거로는 “캐디의 채용·근로제공 및 근태관리 등이 사용자에 의하여 결정되는 등 캐디와 사용자와의 사이에 종속적인 근로관계가 있고 근로제공의 대가로 사용자가 임의로 정한 봉사료를 내장객으로부터 제공받기로 묵시적인 약정이 있는 경우라면 캐디를 노조법상 근로자로 보는 것이 타당¹⁵⁾”하다는 것이다.

이와 같은 행정해석에 따라 노동조합이 설립되었는데 유성컨트리클럽노조(1999.6.25, 대전유성구청), 대둔산컨트리클럽노조(1999.12.20, 금산군청) 등이 그 대표적인 예이다.

나. 최근의 입장

2003년 12월 노동부는 종래의 근무방식 및 대법원 입장이 변경되지 않은 점을 감안하

13) 근기 68207-418, 2003.4.8.

14) 이와 같은 견지에서 보면 캐디에 대해 근로기준법상 근로자로서의 보호를 하려면 입법적으로 구체적인 명문규정을 두어 해결하지 않으면 안 된다는 주장을 할 수 있게 된다.

15) 노조 01254-354, 1998.6.10.

여, 노조법상의 근로자성을 인정하였다.

즉 최근 행정해석¹⁶⁾을 통해 “현재까지 캐디를 노조법상 근로자로 인정한 1993년도 대법원 판결이 변경된 바도 없으므로 PCC캐디에 대하여도 달리 볼 사정이 없는 한 이와 같은 기준에 따라 노조법상의 근로자로 인정할 수 있을 것으로 사료된다”고 한 바 있다.

3. 종합 평가

노동부는 골프장 캐디에 대해 근로기준법상으로 근로자로 볼 수 없으나, 노동조합법상 근로자로는 볼 수 있다는 것이 2004년 현재의 입장인 것으로 판단된다.

그러나 여기서 근로기준법상 근로자성 여부에 관해 노동부 행정해석에 대한 재평가를 해보아야 한다고 생각한다.

종전 노동부(2003년 6월 13일 이전)는 골프장 캐디의 근로기준법상 근로자성 여부를 판단함에 있어 사용종속관계의 정도, 즉 인적 종속성의 정도에 따라 인적 종속성의 비중이 크면 클수록 근로기준법상 근로자로 보았다.

그러나 상대적으로 인적 종속성은 옅되, 경제적 종속성이 강한 경우에는 근로기준법상 근로자로 볼 수 없다고 해석하고 있었다.

이는 대법원 판례와 정면으로 배치되는 것 같지만, 반드시 그렇다고 볼 수 없다. 왜냐하면 대법원은 근로기준법상 근로자에 해당되는지 여부는 ① 계약의 형식 불문 ② 실질적인 사용종속관계 ③ 임금을 목적으로 하였는지 여부 등을 사용종속관계의 일반적인 판단 지표, 즉 ㉠ 업무내용의 사용자 지정성 여부 ㉡ 취업규칙·복무규정·인사규정 등의 적용을 받는지 여부 ㉢ 업무수행 과정에서 사용자의 구체적·직접적 지휘감독성 여부 ㉣ 사용자에 의한 근무시간과 장소의 구속성 여부 ㉤ 제3자 업무대체성 여부 ㉥ 비품·원자재·작업도구 등 소유관계 ㉦ 보수에 관한 사항(보수가 근로 자체의 대상적 성격을 갖고 있는지 여부, 기본급·고정급이 정하여져 있는지 여부 및 근로소득세의 원천징수 여부) ㉧ 근로제공관계 계속성과 사용자의 전속성 유무와 정도 ㉨ 사회보장제도에 관한 법령 등 다른 법령에 의하여 근로자로서의 지위를 인정받는지 여부 ㉩ 양 당사자의 경제·사회적 조건 등을 종합적으로 고려해야 한다고 판시하고 있다.

다시 말하면, 대법원은 근로기준법상 근로자인지 여부를 직업군(群)으로 판단하는 것이 아니라 사업장별로 사용자와 노무제공자의 사용종속관계의 정도에 따라 판단할 수 있음을 밝힌 것이라고 말할 수 있다. 따라서 대법원의 판단 시각을 토대로 노동부의 행

16) 노조 68107-654(2003.12.23).

정해석도 인적 종속성이 강한 경우는 근로기준법상 근로자로, 인적 종속성이 상대적으로 옅거나 경제적 종속성보다 약한 경우는 근로기준법상 근로자가 아닌 것으로 해석하고 있었다.

그럼에도 불구하고 대법원이 골프장 캐디에 대해 예외없이 일관성 있게 근로기준법상 근로자로서의 지위를 부정하자, 노동부도 인적 종속성의 강도와는 무관하게 “골프장 캐디는 대법원을 비롯 법원에서 근로기준법상 근로자성을 일관되게 부인하므로, 근로기준법상 사용종속관계 판단 지표를 고려할 것도 없이, 근로기준법상 근로자가 아니다”라고 해석할 수밖에 없음을 시인하고 있다.

여기서 캐디 문제를 입법적으로 해결할 수밖에 없다고 판단하는 중요한 이유를 필자는 발견하게 된다. 즉 법원이 법해석의 원칙을 사전에 정해 놓았다고 하더라도, 실제 구체적인 사례 적용에 있어서는 그때그때마다 달리 적용하거나, 판단 지표의 비중을 달리 한다면, 추후에는 그러한 여지가 없도록 명문의 규정을 두어 해결하는 것이 바람직하다는 의미이다.

IV. 종합적 고찰과 입법적 제언

지금까지 특수형태근로종사자 중 캐디에 대한 법원과 노동부의 근로자성 판단에 대해 알아보았다.

캐디의 근무 실태에 비추어 간과해서는 안 될 사항은 거의 동일한 형태의 일을 하면서도 사업장마다 ① 인적 종속성이 강한 경우 ② 인적 종속성은 약하면서 경제적 종속성이 강한 경우 ③ 인적 종속성과 경제적 종속성의 강도가 분산되어 판단이 모호한 경우 등 다양한 형태의 스펙트럼이 존재한다는 사실이다.

그럼에도 불구하고 이는 현행 노동법상 근로자성 판단이 근로자로서의 혜택을 All or Nothing의 방식으로 선택케 함으로써 사실상 근로자에 가까운 캐디들조차도 노동법상 보호를 받지 못하게 되는 것이 현실이다.

1. 캐디의 근로기준법상 근로자 인정 여부

우리나라의 경우 판례가 개별적 효력설을 취한다고는 하나 일단 어떤 직업군 중 하나의 사례가 근로자로 판명되면 쏠림현상에 의해 같은 직업군 전체를 근로자로 보는 경향

이 있다.

예를 들어, 대법원이 어떤 캐디에 대하여 근로기준법상 근로자로 볼 경우, 근로자로 인정된 당해 캐디들은 당연히 3년치를 소급해서 근로기준법상 법정 금품(퇴직금, 연장·야간·휴일근로수당 또는 유급주휴수당, 휴업지불 등) 또는 법정 근로조건(산전후휴가, 생리휴가, 연차유급휴가 등)을 요구할 것이다. 이에 덧붙여 다른 골프장 캐디들도 유사한 소송을 제기할 것이고, 전국 골프장이 이른바 캐디 소송 열풍에 휩싸일 것이다.

사실 필자가 확인해 본 결과 우리나라의 경우에도 골프장 캐디들에 대해 근로기준법상 근로자로 운용하던 골프장도 있었다.

예를 들면 곤지암컨트리클럽(경기도 광주군 소재)의 경우 1993년 12월 개장하면서 캐디 65명(캐디 포함 당시 총 종사자수 92명)이 회사소속 신분으로서 근로자로 인정받아 왔다. 그러나 다른 골프장에서 특수형태근로종사자처럼 캐디들에 대해 인사노무관리를 하자, 곤지암컨트리클럽도 캐디들에 대해 1996년 9월 15일 전원 퇴직처리하고 퇴직금을 지급하였으며 이때부터 자유직업인(특수형태근로종사자형태)으로 일하고 있다고 한다.

또한 앞서 예를 들었던 양주컨트리클럽사건에서도 서울고법에서는 근로기준법상 근로자로 판시한 경우가 있었으나, 대법원의 판결로 근로기준법상 근로자성이 부인되었다.

그리고 노동부도 1994년(근기 68207-906, 1994.6.2)¹⁷⁾ 1999년, 2000년에 일부 골프장 캐디가 근로기준법상 근로자로 볼 수 있다는 행정해석을 한 바가 있으나, 최근 ‘2003년 캐디에 대한 노동부 입장정리 행정해석’에서 보듯이, “대법원 판례가 지속적으로 골프장 캐디에 대해 근로기준법상 근로자의 지위를 부인하고 있기 때문에 행정해석을 ‘캐디는 근로기준법상 근로자로 볼 수 없다’로 변경”하였다. 따라서, 캐디들은 더 이상 판례나 행정해석을 통해 근로기준법상 근로자로서 인정받을 수 있는 여지가 없어져 버린 셈이다.

17) 동 행정해석에서 캐디의 사용종속관계를 인정한 요소를 요약하면 ① 회사측의 모집공고에 의거하여 서류심사 및 면접을 통하여 선발하고 소정교육 후 캐디로서 자격을 인정함 ② 회사측이 제정한 캐디의 업무준칙이 있고, 특히 근무태만·무단결근·봉사료 초과요구 등에 대한 엄격한 제재를 규정하고 있음 ③ 회사측에서 캐디피에 대하여 사실상 일정액을 받도록 직·간접적으로 규제하고 있으며, 캐디피는 캐디의 노무제공 대가를 내장객의 봉사료의 명목으로 지급하도록 관행화된 것이라고 볼 수 있으므로 사실상 임금으로서의 성격으로 볼 수 있음 ④ 캐디의 업무준칙 위반시 회사측에서 배치중지 명령을 내릴 수 있도록 업무준칙에 규정되어 있음 등이다.

2. 법원이 캐디의 노동조합법상 근로자성을 인정한 이유

골프장 캐디의 노동조합 인정과 관련해서 대법원은 ‘근로기준법상 근로자인정’과는 다른 태도를 보이고 있다. 대법원은 다른 특수형태근로종사자는 별론으로 하더라도, 골프장 캐디만큼은 노동조합법상 근로자로 인정하고 있고, 노동부 행정해석의 경우도 대법원과 같은 입장¹⁸⁾을 취하고 있다.

그리고 우리가 간과해서는 아니 되는 사실은 학설이나 판례 모두 근로기준법상 근로자와 노동조합법상 근로자는 명백히 구분된다는 점을 모두 인정하고 있다는 점이다. 그러나 현실에서는 골프장측이 “극심한 분규 탓으로 인해 근로자도 아닌 자들의 집단압력으로 불가피하게 노조를 수용하게 되었다”고 항변하거나 “설혹 단체협약을 체결하더라도 노조의 법상 지위는 인정하지 않는다”고 주장¹⁹⁾한다. 우리나라 사회보장제도²⁰⁾가 근로기준법상 근로자 개념과 연계되어 있어 골프장측이 사회보험 미적용을 근거로 근로기준법상 근로자가 아님을 주장²¹⁾하는 근거로 사용하기도 했었다. 이러한 골프장측의 주장에 있어서 가장 핵심적인 의미는 근로기준법상 근로자가 아니기 때문에 노동법상 근로자로서의 대우를 받아서는 안 된다는 것으로 추측된다.

필자는 캐디에 대해 대법원이 근로기준법상 근로자로 볼 수 없지만, 노동조합법상 근로자로는 볼 수 있다는 견해를 다음과 같이 해석하고 있다.

캐디는 근로기준법상 근로자로서 가질 수 있는 법정 근로조건 또는 사회보장 혜택 등을 강행적 또는 당연히 누릴 수는 없지만, 단체교섭을 통해 근로기준법 내용과는 다른 단체협약 내용으로서 근로조건(예 : 1년 1주 휴가 등)은 향유할 수 있도록 한 취지가 아

18) 그러나 최근 서울행정법원 판례(서울행법 2001구6783, 2001.9.4)는 캐디의 노동조합법상 근로자성도 부인하고 있어 “하급심 법원이 노조법상 근로자성마저 포기하는 것 아닌가” 하는 인상을 주고 있다.

19) 이호근, 『특수형태근로종사자 실태조사결과』, 『특수형태근로종사자관련논의자료집』, 노사정위원회, 2003.9, 290쪽에서는 이런 현실을 두고 “노조의 합법적인 인정이 유보되고 있는 실정”이라고 표현한다.

20) 산업재해보상보험법 제4조제2호, 고용보험법 제2조제1호에서도 산재보험과 고용보험의 피보험자 개념으로 근로기준법상 근로자로 하고 있고, 2003년 12월 31일 새로 제정되어 2005년 1월 1일부터 시행하게 될 『고용보험및산업재해보상보험의보험료징수등에관한법률』 제2조에서도 피보험자를 근로기준법상 근로자임을 명백히 규정하고 있다.

21) 이호근, 위의 책, 292쪽에 의하면 아이러니컬하게도 캐디의 경우 실태조사시 골프장측에서 “근로기준법·노동조합법상 근로자성 문제를 유발하지 않는다면 산재보험에 가입하도록 정책이 만들어져도 괜찮다”는 입장을 피력한 경우도 있었다는 점이다. 즉 이는 캐디의 경우 산재보험을 우선 적용하는 방안에 대해 골프장측은 그 비용보다는 그것이 근로자성 인정 문제로 연계될 가능성에 대해 우선적으로 관심이 있음을 보여주는 사례라 하겠다.

닌가 생각한다. 즉 골프장측이 근로기준법 준수 의무가 없어 설혹 근로기준법에 위반되어도 처벌 문제가 발생되지 않는다. 그러나 단체협약 체결로 그 골프장 고유의 협약상 근로조건이 형성된다면 골프장측이 이를 위반하였을 경우 노동조합법 제92조제1호에 의거하여 1,000만 이하의 벌금형에는 처할 수 있다고 본다.²²⁾

3. 입법적 해결의 필요성

캐디에 대해 해석론이나 판례로 앞으로도 계속해서 근로기준법상 근로자인지 아닌지를 판단한다는 것은 의미없는 일이라고 보아야 한다.

그동안 대법원의 입장은 캐디에 대해 현행 근로기준법상 근로자 개념 체계를 유지하는 한, “캐디는 근로기준법상 근로자가 아니다”라고 밝히고 있기 때문이다.

필자가 “현행 근로기준법상 근로자개념을 그대로 두고, 단지 해석론이나 판례 등을 통해 골프장 캐디를 사안별로 근로자 여부를 판단하는 것은 이미 소용 없는 일이라고 주장하는 이유”는 다음과 같다.

지금 와서 대법원이 판례를 변경한다면 3년 소급 금품 및 법정 근로조건 문제가 현실적으로 부딪치게 된다. 그럴 경우 퇴직금 및 법정 수당, 주휴수당, 연차유급휴가 등을 감당할 수 있는 골프장은 거의 없다고 본다.

따라서 법적 안정성과 현실적 타당성 등을 고려해 볼 때 캐디의 문제는 다른 특수형태 근로종사자와 같이 소급형 판례를 통해서가 아니라 미래형 입법을 통해 해결하는 것이 맞는 해법이라고 본다. 미래형 입법 내용으로서는 ① 골프장 캐디가 특수형태근로종사자라는 점을 인정하고 준근로자 개념을 도입하여 앞으로 근로기준법상 일부 규정의 부분적 보호를 하겠다는 입법 방식(이하 ‘제1방안’이라 함)²³⁾과 ② 근로기준법상 제61조의 근로시간·휴게·휴일규정 적용제외 업종근로자로서 신규로 규정하는 입법 방식(이하 ‘제2방안’이라 함)이 있을 수 있다.

제1방안은 근로기준법상 준근로자 개념을 규정하고, 노동부 내 각계 전문가들이 참여

22) 이와 같은 주장과는 다르게, 최근 서울행정법원 판례(서울행법 2001구6783, 2001.9.4)에서는 근로법상 근로자와 노조법상 근로자는 ‘단지 근로자보호를 위한 방법론적 차이’에 불과한 것이라고 하여, “사용종속성이나 근로의 대상성에 관한 판단에 있어 양법사이에 어떤 차이가 있다고 할 수 없다”고 판시하면서, 캐디의 노조법상 근로자성을 부인하고 있다.

23) 제1방안은 노동부가 2000년 10월 4일 경제장관회의에 상정한 안과 입법정책적 관점이 유사하다. 당시 노동부는 비정규직 보호대책의 일환으로 근로기준법상 준근로자 개념을 도입하고 임금지불, 해고제한, 재해보상 등의 규정만을 적용하는 방안을 제시하였으나 경제부처의 반대로 입법화되지는 못하였다. 그러나 당시 노동부안에는 ‘근로자진단위원회’ 규정 등은 없었다.

하는 『근로자진단위원회』를 법적 기구로 만든 다음, 개별 사안별로 민원 제기(주로 행정 해석 의뢰방식 등)를 통해 ① 근로기준법상 근로자인지 ② 준근로자인지 ③ 자영업자인지를 판단하도록 하는 것이다. 이 방안은 우선 근로기준법 제14조2(준근로자의 정의 및 적용범위)를 신설하여 제1항에서 “준근로자란 제14조의 근로자와 달리 노무공급에 있어 제3의 노동력을 이용하지 않으면서도 작업이 특정한 자나 사업장과의 연관성이 있고 수입의 상당 부분이 특정한 자나 사업장에 의해 지급되는 업무에 종사하는 자를 말한다.”고 규정하고, 제2항에서 “제1항의 준근로자에 대해서는 대통령령이 정하는 바에 따라 이 법의 일부 규정을 적용할 수 있다”고 규정하며, 대통령령에서 ‘해고제한·재해보상·임금지불’ 등 근로기준법상 일부 조항만 적용하도록 하는 것이다. 아울러 근로기준법 제14조3(근로자진단위원회 구성 및 운영)을 신설하여 “① 노무제공자가 근로자, 준근로자 또는 사용자인지를 판단하기 위하여 근로자진단위원회를 노동부에 둔다. ② 근로자진단위원회는 노동부 장관이 추천하는 3인, 노사정위원회 위원장이 추천하는 3인, 중앙노동위원회 위원장이 추천하는 3인, 간사위원 1인 등 총 10인으로 구성하되 위원장은 위원들이 호선한다. ③ 근로자진단위원회 간사위원은 노동부 근로기준국장이 담당한다. ④ 근로자진단위원회의 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정한다” 등을 규정한다. 이렇게 하여 캐디도 근로자진단위원회의 결정에 따라 ‘근로자’ 또는 ‘준근로자’로서 보호를 받게 하는 방법이다.

제2방안은 현행 근로기준법 제61조제4호를 제5호로 하고 제4호에다가 ‘골프장에서 경기보조에 종사하는 자’를 신설하거나, 근로기준법시행령 제30조에 ‘골프장에서 경기를 보조하는 업무’를 규정하는 방법이다. 이와 같은 입법 방식을 택한 이유는 현행 근로기준법상 업종별 또는 종사업무별 근로자에 대해 부분 적용을 규정하는 조항이 제61조뿐이라는 데 있다. 물론 제2방안으로 입법할 경우 캐디에 대해 퇴직금·휴업수당 규정 등은 적용된다.

제1방안과 제2방안은 입법정책적으로 커다란 차이점이 있다. 제1방안은 종전 근로자와 사용자의 이원적 분류방식에서 근로자·준근로자·사용자 등 삼원적 분류방식으로의 전환을 의미하고, 제2방안은 종전 이원적 분류방식을 유지하면서도 캐디가 근로기준법상 근로자임을 명백히 규정하는 방법이라 할 수 있다.

결론적으로 필자는 캐디의 경우 근로기준법상 근로자에 가깝다고 생각한다²⁴⁾.

24) 同旨, 노사정위원회의 특수형태근로종사자특별위원회 국외실태조사팀이 2003년 12월 11일 독일 베를린 사용자단체(BDA) 방문시 BDA내 노동법담당전문변호사(Dr.Sven-Frederik Balders)가 『우리나라 골프장 캐디 질문서』에 대한 답변을 통해 “인적 종속성이 있는 일종의 소득이 높지 않은 취업자에 해당하는 근로자로 볼 수 있으며, 해고제한규정 역시 이들 캐디에게도 적용된다고 본다. 또한 1인 사업주(Ich-AG)형이라 하더라도 질문서에 언급된 전제를 제시하면

그러나 지금까지 대법원이 근기법상 근로자로 보지 못한 사유가, 3년소급금품 및 근로조건 문제라고 보고 있고 이렇게 될 경우 골프장업계 자체 붕괴²⁵⁾로 이어질수 있다는 우려에서 나온 것이라고 생각한다.

따라서 필자의 견해로는 제2방안 즉, 캐디의 경우 근로기준법상 제61조 대상업종근로자로 신규로 규정²⁶⁾하되 동조항의 적용을 소급하지 않고 개정법시행시기²⁷⁾로 하는 것이 바람직한 입법태도²⁸⁾라고 생각한다.

이렇게 하는 것이 캐디에 대한 노동법적 지위를 옳게 평가하고, 제자리를 찾아주는 것이라고 생각한다.

근로자라 할 수 있다”고 답변.(노사정위원회특수형태근로종사자특별위원회, 『특수형태근로종사자관련외국의법제도, 대책방안및논의현황<ILO, 프랑스, 독일>』, 2004.3, 59쪽)

- 25) 필자가 2000년 노동부 근로기준과장 시절 골프장협회 고위간부가 사무실로 찾아와, “골프장 캐디를 앞으로 근로기준법상 근로자로 보겠다고 하고, 지나간 과거는 묻지 않겠다는 정책이면 모르겠지만, 무조건 근로기준법상 근로자라 하고 과거 3년간의 각종 미지급 금품을 모두 소급해서 지불하라는 정책을 펴나간다면 그에 따를 수도 없고, 만약 그렇게 되면 전국의 골프장 대부분이 문을 닫아야 할 것”이라는 취지로 발언을 한 바 있다.
- 26) 필자가 캐디를 근로기준법상 제61조 대상업종근로자로 신규로 규정하자고 주장한다고 해서 다른 특수형태근로종사자도 비슷한 해결책을 모색하자고 주장하는 것은 아니라는 점을 분명히 하고자 한다. 필자는 특수형태근로종사자로 지칭되는 직업군 중 ‘캐디’에 관한 한, ‘근로기준법상 근로자’에 가깝다고 생각하기 때문에 이와 같은 입법적 해결책을 제시한 것이다.
- 27) 소급효를 두지 않는 중요한 이유는, 근로기준법 제61조 대상근로자라고 하더라도, 기왕의 노무제공으로 인한 근로조건까지 소급한다면 골프장측이 퇴직금·휴업수당 등 소요금품 부담은 엄청난 금액이 될 것이기 때문이다. 또한 미래형으로 적용하게 되면 캐디피도 캐디가 아닌 골프장측이 수령하게 될 것이고, 갑근세 납부, 사회보험료 납부, 퇴직금 적립 등 근로자로서 관련된 일련의 조치가 이루어질 것으로 예상되므로, 골프장이 캐디로 인해 부도가 나는 경우는 발생하지 않을 것이다.
- 28) 임종률 교수는 필자의 주장과 같이 규정할 경우 “캐디는 지금까지 근로기준법상 근로자로서 동법이 전면적으로 모두 적용되었으나 개정법 제61조에 의해 부분적으로 적용되는 것”으로 해석될 수 있다고 한다. 따라서 임 교수는 필자의 주장과 같은 효력을 내고자 한다면 근로기준법 제10조(적용범위)에 “캐디는 근로기준법 제61조 대상근로자로 한다”는 별도의 규정을 신설해야 가능하다고 보고 있다.

첨 부

골프장 캐디 실태조사 보고서에 나타난 특징

지금까지 캐디의 근로자성 판단을 위한 실태조사 보고는 ① 노사정위원회의 과거 비정규특위의 자체 조사와 ② 1999년도 노동부의 『근로자로 보기 어려운 여성취업자의 실태 및 개선방안』, 그리고 ③ 노사정위원회 특수형태근로종사자 특별위원회 『골프장 경기보조원 전문소위』의 심층면접 조사 등이 대표적인 것으로 파악되고 있다.

이하에서는 골프장 캐디 실태조사 보고서에 나타난 특징을 살펴보기로 한다.

1. 노사정위원회 비정규특위의 조사

먼저 2002년 10월부터 11월 사이에 실시된 조사 결과²⁹⁾에 따르면, “노무제공 및 급부 관계에 대한 논쟁이 중요한 초점이 된 부문으로서 그간 사회적 주목과 함께 일부 캐디의 경우 노조설립필증을 교부받아 합법적인 노동조합 활동을 전개하고 있으나, 여전히 대다수 사업장의 경우 경기보조원의 근로자성 문제를 두고 다툼이 지속되고 있으며, 노조의 합법적인 인정이 유보되고 있는 실정”이라는 지적을 하고 있다.

근로형태를 형식적으로 결정하는 계약서와 관련하여 “근무와 관련하여 입사시 별도의 계약서 등이 존재하지 않고 이력서가 유일한 증빙서류인 경우가 일반적”이라고 한다.

캐디 업종의 장래 전망과 관련하여 “일본의 경우 고객들에 의한 셀프 운영방식이 일반적이고, 부득이하게 필요한 경우 경비보조원을 사용하며 대개 50세가 넘는 프로 경비보조원들이 다수 존재한다. 우리나라에서는 현재 경기보조원들이 반드시 동행하고 있지만, 향후 일본·미국 등의 경우와 같이 골프가 대중화 추세와 더불어 멀지 않은 장래에 셀프 운영방식이 일반화될 것으로 예상하고 있다”고 한다.

사업장 내 상해 및 산재와 관련하여서는 회사측에서 여러 종류의 보험상품을 소개해 주고, 캐디들이 선택하여 가입하면 회사측에서 대략 20~30% 정도를 보조해 주고 있다고 한다.

29) 노사정위원회, 『특수형태근로종사자관련논의자료집』, 2003. 9. 3, 285쪽 이하 참조.

그런데 캐디를 위한 산재보험 적용과 관련하여 가장 특기할 만한 사항이 있다. 회사측은 근기법·노조법상 근로자성 문제를 유발하지 아니한다면 산재보험에 가입하도록 정책이 만들어져도 괜찮다는 입장을 피력하였다고 한다. 즉 캐디에 산재보험을 우선 적용하는 방안에 대해 사업주들은 그 비용보다는 그것이 근로자성 인정 문제로 연계될 가능성에 대해서 우선적으로 관심이 있다는 것이다.

동 조사보고서는 근로자성 인정을 위한 사실관계의 확인을 위하여 캐디들의 근무실태를 항목별로 객관적으로 기술하고 있다. 그러나 이러한 조사로부터 근로자성이 인정되어야 하는지에 대해서는 구체적으로 언급하지 않고 있다.

2. 1999년도 노동부 용역에 의한 조사³⁰⁾

이 조사는 특수형태근로종사자를 유형화하여 골프장 경기보조원, 방문지도교사, 보험대리인, 서적판매사원, 화장품판매사원, 식품판매사원, 자동차판매사원 등 7개 직군을 대상으로 사업체 100개와 취업자 100명을 조사하였다.

이 중 캐디와 관련해서는 20개 사업체를 조사대상으로 하여 12개 업체에서 조사를 완료하였고, 조사대상 캐디는 조사된 사업체에서 임의로 5개사를 추출하고 회사별로 조사대상 캐디 20명을 임의 추출하여 조사하였다.

조사 결과 사용종속관계의 판단에 있어서 가장 중요한 판단 지표인 업무수행에 대한 지시·감독 여부에 대해서는 캐디의 75%가 주당 1회에서 12회 이상 업무지시를 받고 25%는 업무지시를 전혀 받지 않는 것으로 나타났다. 업무지시는 정규직 관리자(66.7%)와 비정규직 관리자인 캐디마스터(33.3%)가 하고 있는 것으로 나타나, 조직 내에 노무제 공자를 관리할 수 있는 관리자를 상설적으로 배치하고 있는 사실은 사용종속관계가 있음을 정황하는 증거로 보고 있다.

징계와 관련해서는 캐디들이 업무지시를 위반한 경우 55.6%가 경고를 하고 있고, 44.4%는 계약을 해지하는 것으로 조사되고 있다. 골프장이 캐디들에 대해 징계를 한다는 것은 사용종속관계가 존재한다는 것을 보여준다고 본다.

교육훈련과 관련해서는 94.7%가 기초교육훈련을, 70.5%가 전문교육을 실시하고 있으며, 교육시 금전 보상은 거의 하지 않는 것으로 보고 있는바, 캐디를 채용한 후 회사의 주관하에 직무 등에 필요한 교육을 시키는 경우 사용종속관계를 인정할 수 있는 하위의 기준이 충족된 것으로 보고 있다.

30) 김소영·김태홍, 『근로자로 보기 어려운 여성취업자의 실태 및 개선방안』(노동부 용역연구), 1999 참조.

그러나 무엇보다 중요한 것은 캐디들의 노무수행 내용이 골프장 운영상 불가결한가 하는 점이다. 만일 노무수행 내용이 골프장에 불가결하지 않다면 골프장은 구태여 캐디들을 활용하지 않고 다른 계약방식으로 처리하든지, 캐디 없는 골프장을 운영하게 될 것이고, 결과적으로 캐디들의 근로자성도 문제되지 않을 것이다. 그런데 골프장측은 75%가 캐디의 업무를 핵심적인 업무라고 응답하여 캐디의 경기보조업무가 골프장 운영상의 불가결한 요소라고 보았다.

임금지급 형태에 있어서도 91.7%는 본인이 직접 내장객으로부터 수익을 확보하고 있고, 8.3%만이 골프장 측으로부터 급여를 받는 것으로 나타났다.

이와 같은 점을 보면, 캐디피를 사용자가 지급하지 않지만 내장객이 지급하는 캐디피가 개별적 텃처럼 불규칙한 것이 아니라 정액이며, 캐디피와 사용자가 계약을 할 당시 캐디피의 금액에 대해서도 언급한다는 점을 감안하면 지급 방법이나 지급 주체에 관계 없이 사용자가 지급하는 것이라고 본다. 말하자면 회사측에서 캐디피에 대하여 사실상 일정액을 받도록 직·간접적으로 규제하고 있으며, 캐디피는 캐디의 노무제공 대가를 내장객이 봉사료의 명목으로 지급하도록 관행화된 것으로 볼 수 있으므로 사실상 노무의 대상으로서 임금이라고 본다.

계약관계 및 계약의 형태에 있어서는 골프장들의 75%가 캐디들과 체결한 계약은 근로계약, 위탁계약 등 어느 것에도 포함되지 않는다고 응답하고 있고, 8.3%만이 근로계약을 체결하였다고 응답한 것으로 조사되었다. 그러나 근로자성은 계약의 명칭이나 형식보다는 노무제공의 실질에 따라 판단해야 한다는 판례의 원칙을 확인하고 있다.

이상과 같이 캐디들이 골프장과 사용종속관계에 있는지를 조사하기 위하여 하위 판단기준의 충족 여부를 실사한 결과 동 보고서는 캐디들의 근로자성은 부인하기 어렵다는 결론을 내리고 있다. 다만, 캐디들의 근로상태가 일률적이지 않고 근로자성에 부합하는 실태의 격차가 커서 근로자로서 성격이 강한 경우가 있는 반면에, 근로자성이 약하거나 부인되는 사례도 있을 수 있기 때문에 각 골프장의 근로실태에 따라 개별적이고 구체적으로 근로자성을 인정해야 한다고 보고 있다.

3. 노사정위원회 특수형태근로종사자특별위원회 「골프장경기보조원전문소위」의 심층면접조사

이 조사는 노사정위원회 특수형태근로종사자특별위원회가 2003년 11월 20일부터 2003년 12월 24일까지 『골프장경기보조원전문소위』를 구성하여 사업장별 노사에 대해 심층면접조사를 한 것이다.

다른 조사에 비해 특기할 만한 사항이 있다면 ① 노조 인정에 대한 회사태도 ② 노캐디 시스템에 대해 노사 반응 ③ 고용안정 문제에 대한 견해 ④ 법제도 개선시 희망사항 등을 조사해 봄으로써 종전 조사와는 달리 노사의 속마음을 비교적 알 수 있었다는 점이다.

가. 회사측이 면담 거부한 분규사업장 사례

대체로 노조 자체는 인정하나 법적 지위는 인정하지 않겠다는 것이 회사의 입장이다.

회사는 캐디가 필수라고 인정하는데 그 이유는 사고 감소와 원활한 경기 진행을 위한 것이라고 답하였다.

카트 사고와 함께 캐디들을 연장자 순으로 해고한다는 회사 방침이 노조결성의 동기가 되었다.

노동조합 탄압이 심각하므로 이에 대한 보호가 필요하며 출산시 업무복귀가 보장되어야 한다고 노조측은 주장하고 있다.

나. 노조결성 사업장 사례

캐디가 독립된 자영인임에도 불구하고 극심한 분규 탓으로 회사가 불가피하게 노조를 인정하였다.

회사측은 노캐디 시스템으로 전환 의사가 있다고 하지만 노조측은 노캐디 시스템에 대해 회사도 반대하고 고객도 대체로 반대하는 것으로 파악한다.

노조측은 근로자성 인정과 4대 사회보험 적용, 퇴직금 등을 법제도 개선시 희망한다. 회사측은 근로자성을 인정하든 부정하든 지위를 명확히 해달라는 주장을 하였다.

다. 노조결성 사업장이면서 회사측과 소송진행중인 사업장 사례

노조가 문제되면서 회사측이 형식만 근로자성 인정 소지를 없애려고 한다고 주장한다. 즉 직무내용 변동이 없는데도 사용자가 노조의 실체를 인정하지 않으려 한다는 것이다.

회사측은 캐디가 있어도 그만, 없어도 그만이라고 하면서, 다만 근로자성이 인정되면 노캐디로 전환이 가능하다고 주장한다.

법제도 개선시 노조측은 노조활동 및 근로자성 인정과 함께 고용안정과 정년보장, 산재보험 등이 필요하다고 주장한다.

라. 노조없는 사업장 사례

회사측은 1일 2끼 식사 제공 등 대우를 잘해주고 대신 노조나 집단활동을 인정 안하는 정책을 사용하고 있다고 답변한다. 또한 일부 캐디 선동으로 불법파업시 캐디 자율규정으로 퇴사조치하겠다는 견해를 밝히고 있다.

노캐디 시스템에 대해서는 회사의 입장도 “캐디들은 회사에 수익을 주는 자이므로 노캐디를 원치 않는다”는 주장이다.

법제도 개선시 희망사항으로는 타구 사고에 대한 불안감이 많으므로 산재 등 실질적인 도움을 주는 것이 필요하며 퇴직금 보장을 주장한다.

마. 캐디관리 위탁사업장 사례

회사측은 과거의 아픈 상처³¹⁾ 때문에 무노조 정책을 하고 있지만 가능한 한 캐디의 이익을 위해 노력한다고 주장한다. 특히 근무통제 강화가 집단행동의 원인이라고 판단되어 의사소통에 각별히 유의한다고 한다.

회사는 노캐디 도입 의사가 있으나 캐디들은 반대하고 있다. 캐디들은 캐디제가 골프장 수익에 절대적으로 필요하며, 노캐디 시스템으로 완전경쟁체제가 되지 않는 한, 회사도 노캐디에 반대하는 것이 진의일 것이라고 주장한다.

참고 문헌

- 강문대. 『골프장 캐디에 대한 행정법원 판결에 대한 검토』. 위킹보이스인터넷판 (2004).
- 강희원·김영문. 『근로자개념과 계약의 자유: 자영인과 근로자의 구별을 중심으로』. 중앙경제사, (2001.6.20).
- 김상호·권혜자·최영진. 『비정규근로자의 법적보호방안』. 국회환경노동위원회 2003.1.
- 김형배·박지순. 『근로자개념의 변천과 관련법의 적용(유사근로자에 관한 비교법적 고찰)』. 한국노동연구원 (2004).
- 노사정위원회. 『특수형태근로종사자관련논의자료집』, (2003. 9).

31) 전 경영주 시절 회사가 노조를 억압하고, 장기간 파업으로 인한 손실과 회사의 부도로 타인에게 인수되었으며, 이 과정에서 회사가 무노조를 설득하고 캐디들이 노조를 탈퇴한 바 있다.

- 노사정위원회 특수형태근로종사자특별위원회. 『4개직종검토보고서(보험설계사, 골프장 경기보조원, 학습지 교사, 레미콘 기사)』. 노사정위원회, (2004.3).
- _____. 『특수형태근로종사자 관련 외국의 법제도, 대책방안 및 논의 현황(ILO, 프랑스, 독일)』, 노사정위원회, 2004. 3.
- 박종희. 『근로기준법상 근로자개념(근로기준법의 적용확대와 산별적용과 관련하여)』. 『노동법학』 제16호(2003년 6월호), 한국노동법학회
- 박지순. 『독일의 노동시장 및 노동법개혁(노동법과 사회법에서의 새로운 패러다임의 모색)』. 고려대학교대학원 2004년 1학기 『노동법특수문제 연구』 강의자료
- _____. 『텔레아르바이트 종사자의 법적 지위』. 『제38회 안암법학회 2004년춘계학술 발표회』. 안암법학회.
- 윤조덕 외 8인. 『비정규직 근로자 산재보험 적용실태와 특수형태근로종사자에 대한 적용확대』. 한국노동연구원 (2004).
- 조용만. 『특수고용관계종사자의 근로자성 인정 여부에 관한 노동법적 접근』. 한국노동연구원, (2003. 4. 30).
- 장의성. 『최신근로기준법 노동부행정해석모음』. (주)중앙경제, (2001. 7).
- 장의성 · 조재정. 『최신근로기준법노동부행정해석모음』. 중앙경제사, (2004. 1).
- 특수형태근로종사자특별위원회. 『특수형태근로종사자국내외보호대책』. 노사정위원회, (2003. 9.27).
- “‘Economically Dependent Workers’. Employment Law and Industrial Relations.”
In *European Industrial Relations Observatory On-line*(www.eiro.eurofound.
ie), (May 2002).
- ILO. *The Scope of the Employment Relationship*. (2003).

Employment Status of Golf Caddies in Korean Labor Laws

Jang Eui-Sung

This paper proposes that the issue of employment status of golf caddies who are treated as atypical workers in the Korean labor market should be addressed legislatively.

As the legislative solution, the paper suggests the amendment of Article 61 of the Labor Standards Act.

At present, the courts do not regard golf caddies as workers prescribed by the Labor Standards Act.

The paper asserts that the courts' unfavorable interpretation of employment status of golf caddies has continued regardless of the intention of the legislative organizations, and that new interpretation is still unlikely to come in the near future.

Key words : employment status, golf caddies, legislative solution, amendment, Labor Standards Act

노동정책연구

연구논문

2004. 제4권 제2호pp. 95~126

© 한국노동연구원

자동차운수업 근로자의 근로시간 개념 및 그 개선에 관한 연구 - 방안 모색의 기초

이 상 희*
배 규 식**
조 준 모***

본 연구는 자동차운수업에서 ILO, EU, 일본의 노동시간 기준을 검토하면서 한국 자동차운수업(택시와 버스)에서 노동시간 측정모형을 세워 이에 따라 택시와 버스기사들의 노동시간을 조사·분석하였다. 문헌연구를 통해서 일본의 노동시간 측정이 업무의 시작과 끝 시간을 이용함으로써 단순하다는 장점이 있을 뿐 아니라 그에 따른 노동시간 규제가 버스와 택시업의 이질성을 유연하게 반영하고 있음을 알 수 있었다. 또한 유럽연합 규제는 노동시간을 대기시간과 구분하고 있다. 일본과 유럽연합의 노동시간 규제는 한국 자동차운수업 노동시간의 측정과 규제에서 벤치마킹될 수 있는 점들이 있다. 우리는 노동시간의 다양한 구성요소를 뽑아 내어 버스업과 택시업의 맥락에 적합한 노동시간 측정모형을 개발했다. 연구의 경험적 결과는 자동차운수업에서 지나친 장시간노동이 버스업의 복격일제, 택시업의 1인 1차제로부터 비롯됨을 제시하고 있다. 이런 결과들은 자동차운수업을 근로기준법 제58조제1항에서 제외함으로써 장시간노동 문제를 해소하는 노동정책이 필요함을 말해주고 있다. 마지막으로 본 연구는 단체협약에서 시급의

투고일: 2004년 2월 6일, 심사의뢰일: 2월 17일, 심사완료일: 3월 28일

* 법학박사, 산업자원부 장관 자문관(2038lsh@hanmail.net)

** 한국노동연구원 연구위원(baekiusik@kli.re.kr)

*** 숭실대 경제학과 교수(jmcho@ssu.ac.kr)

※ 이 연구는 노사정위원회 운수사업근로조건분과위원회 및 그 후속 노사정위원회 운수정책협의회의에 공익위원 및 전문위원으로 각각 참여한 필자들이 그간 우리나라 운수업의 장시간 근로실태와 제도 개선 논의가 정치(精緻)하게 공론화되지 못하였고, 노사정위원회 논의 과정에서도 제도개선에 필요한 경제적·법적 환경과 조건의 복잡성으로 논의가 난항에 부딪치는 등의 상황에서 향후 이 부분의 제도개선 논의가 학계간 연계를 통하여 발전적으로 전개되도록 하는 계기를 마련하자는 취지에 공감하여 작성되었음을 밝혀둔다.

계산을 위한 노동시간의 측정이 공공복지를 위한 노동규제에서 이용되는 위한 노동시간의 측정과 반드시 연계될 필요는 없음을 제시하고 있다.

핵심용어 : 근로시간, 근로기준법 제58조의 특례 규정, 운수업의 근로시간 개념 및 규제, 구속시간, 대기시간

I. 문제의 제기

자동차운수업은 산업화 과정에서 양적 팽창을 해왔으나 면허사업이라는 특성에 따른 경쟁의 부재 혹은 불완전 경쟁, 합리화를 강제하는 내외적 압력의 부재로 인해 산업의 규모와 구조가 현대화되지 못하고 과거의 경영 관행이 상당부분 그대로 잔존하고 있다. 과거부터 존재해 온 구시대적 관행의 일부가 장시간노동과 낙후된 임금제도 및 서비스 관리의 부재 등이다. 이런 상황에서 자동차운수업은 국민의 생명과 재산에 직결된 서비스 및 사회인프라적 서비스를 제공해 왔다. 앞으로 장시간근로와 낙후된 임금제도 등으로 이를 방지할 경우 근로자 보호는 물론 공공의 안전, 운수산업의 퇴행과 후퇴로 국민 경제와 생활에 커다란 영향을 미칠 수 있다.

노사정위원회에서는 2002년 1월부터 운수산업 근로조건 개선에 관한 협의체로서 운수사업근로조건분과위원회¹⁾를 두어 논의해 왔으나, 운수업 근로시간 개선의 전제가 되는 근로시간 개념의 차이로 노사가 주장하는 근로시간의 길이가 달라 협의의 진전이 난관에 봉착해 있다. 근로시간 개념을 두고 노동계는 대기시간, 휴게시간 등을 근로시간에 포함할 수 있도록 하는 개념 정의가 필요하다고 주장하고, 경영계는 운수업의 특성상 휴게 및 식사시간 등이 불규칙적이므로 근로시간을 획일적으로 정의하기 어렵다는 주장이 대립하고 있다. 또 근로기준법 제58조는 운수업에 대하여 근로자대표와 서면합의로 법정 연장근로 및 휴게시간 기준을 달리 정할 수 있는 특례규정을 두고 있다. 노동계는 이 규정을 삭제하여 장시간근로 조장을 막아야 한다고 하고, 경영계는 운수업 특성상 획일적인 근로는 국민의 교통권 보호가 어렵고, 규정 준수가 교통여건 등으로 현실적

1) 운수사업근로조건분과위원회는 2002년 1월 법정 근로시간 단축입법의 추진 등 근로시간 단축이 현실화 되고 있음에도 운수업 등에 대한 근로시간제도의 적용 배제를 정한 근로기준법 제58조 근로시간 및 휴게시간의 특례규정으로 장시간근로의 개선 노력이 없다는 노동계의 지적을 계기로 설치한 것이다. 2003년 8월 현재 난황에 처한 상황을 벗어나기 위하여 노사정위원회 운수정책협의회를 구성 운영중이다.

로 불가능하여 법 위반에 따른 범법자만 양산하게 될 것이라는 주장이 대립하고 있다.²⁾

운수업 근로조건을 둘러싼 문제 제기와 논의의 급진전에도 불구하고 정작 운수업종에 관한 국제적 보편적 근로시간 기준과 근로시간 실태의 객관적 분석에 대한 심도 있는 연구는 진행되지 못하였다. 특정 영역임에도 복잡한 실태를 보이고 있고, 운수업종 근로조건 개선에는 운수산업의 경영구조상 특징과 맞물려 있는 까닭으로 연구자들의 의욕이 미치지 못하는 것이다. 이 연구는 현행법상 근로시간 개념과 과제, 운수업 근로시간 규제에 관한 국제사회의 보편적 기준의 특질을 살펴보고, 우리나라 운수업의 근로시간에 관한 실증분석을 봄으로써 우리 현실에 부합하는 운수업의 근로시간 개념 및 규제방안 모색의 기반을 제공하고자 한다.

II. 자동차운수업의 근로시간 개념과 과제

1. 현행법상 근로시간의 규율

가. 근로시간의 정의

근로시간의 계산은 근로자의 임금산정은 물론 강제적 효력을 담보로 근로시간의 기준을 시행하는 것과 관련하여 대단히 중요한 의미를 가진다. 현행 근로기준법(이하 근기법)은 휴게시간이 근로시간에서 제외된다는 것만을 규정(근기법 제53조)한다. 휴게시간이 근로시간으로 산정되지 않음을 분명히 하고 있으므로 근로시간은 현실적으로 노동을 하는 실근로시간을 의미하게 된다.³⁾ 그러나 휴게시간 이외의 대기시간 등 어떠한 부분을 실근로시간으로 볼 것인가에 대하여는 더 이상 구체적인 명문 규정이 없으므로 해석에 맡겨지고 있으며 현실에서는 업종마다, 사업장마다 다양한 휴게시간, 대기시간을 노사간에 임금산정 근로시간에 포함하는지 여부에 적지 않은 차이를 보이고 있다.⁴⁾

2) 노사정위원회, 『운수사업근로조건분과위원회 활동보고서』(이하 운수업활동보고서라 함), 2003년 8월 541쪽 이하 참조

3) 근로기준법이 규제의 대상으로 하고 있는 근로시간은 실근로시간을 말하고(근기법 제49조 참조), 실근로시간과 휴게시간을 합한 시간을 사용자의 구속하에 놓인다는 의미에서 구속시간이라 하기도 한다. 그러나 구속시간은 근로기준법이 규제의 대상으로 하지 않는 내용이다.

4) 유럽연합에서도 전산업에 적용되는 『노동시간에 관한 지침(Working Time Directive)』을 도로운송업에 확대 적용하는 문제를 둘러싸고 유럽운수노조연맹(European Transport Workers' Federation)과 국제도로운수사용자연맹(International Road Transport Union)이 1998년 합의를 시도했으나 1998년 9월 말 협상이 결렬되었는데 주요한 쟁점의 하나가 근로시간에 관한 정의였다.

일반적으로 근로시간이라 함은 근로자의 노동력을 사용자의 지휘감독하에 두고 있는 시간, 나아가 그 업무에 종사하는 시간이라고 정의되고 있다.⁵⁾ 지휘감독을 받고 있는 시간이 아니더라도 해당 활동에 업무성이 있는지에 따라 근로시간으로 볼 수 있다는 것이다. 근로시간은 근로계약상의 근로에 현실적으로 종사하고 있는 것을 필수적인 요건으로 하는 것은 아니다. 해석상 현실적으로 작업에 종사한 취업시간 외의 업무와 관련한 기타 활동시간과 대기시간 등도 근로시간에 포함된다고 판단하는 것도 이 때문이다. 한편 근로기준법은 근로시간 제한규정에 따른 벌칙(예컨대 근기법 제49조와 제52조에 대한 근기법 제113조) 및 각종 가산임금 등을 동반하기도 한다. 이상의 점을 감안한다면 근로시간의 개념은 확실히 근로계약 당사자의 의사와 무관하게 객관적으로 이루어져야 할 필요성이 있다.

나. 근로시간계산의 원칙

사용자와 근로자가 법정기준 내(근기법 제49조, 제67조 본문, 산안법 제46조)에서 약정한 근로시간을 소정근로시간이라 한다(근기법 제20조). 근로시간은 대체로 소정근로시간과 일치하는 예가 많으나, 이것이 당사자간의 약정에 따라 좌우되는 것이 아니라 객관적으로 정하여지는 것이므로 소정근로시간을 전후하여 업무와 관련한 활동시간을 근로시간으로 보아야 하는 경우도 발생한다. 따라서 소정근로시간이 시작한다고 예정된 사업시작 전의 활동이라도 작업 인수·준비 등 그것이 업무와 관련한 경우에는 근로시간으로 보아야 하고, 예정된 종업시각 후의 작업 인계·정리 등 업무와 관련된 활동도 근로시간으로 보아야 한다.⁶⁾ 지하작업에서 입·출갱 시간도 그 취업실태상 업무위험성이 농후하므로 근로시간으로 보아야 한다.⁷⁾ 이 밖에 조회·회의 등은 사용자의 지휘감독

이에 따라 유럽연합집행위원회(European Commission)가 유럽연합 노동시간 지침을 확대하기 위한 방안의 하나로 1998년 11월 30일 제안서를 냈다.

- 5) 가령 金亨培, 『勞勤法』(第13版), 博英社, 2003, 317~318쪽에서는 지휘감독성이 그간의 통설 및 판례라 하고, 임종률, 『노동법』(제3판), 박영사, 2002, 410쪽 이하에서는 업무보충성을 강조하나, 전자의 입장이 후자의 견해를 부정하는 것은 아니므로 커다란 차이가 없어 보이고, 실제 해석 내용도 차이가 없다.
- 6) 대판 1993.3.9, 92다22770은 지하갱내 위험작업의 근로시간 계산에서 갱내에서 식사 및 휴식시간과 입출갱 소요시간은 제외되나, 교대근무 시작시간 전의 작업도구 준비시간과 교대근무 종료시간 후 작업정리시간에 필요한 1시간은 근로시간으로 산정하고, 대판 1994.3.8, 93다32408은 갱내 위험작업 중 작업장 배치, 보안교육 등 작업지시 시간은 근로시간으로 산정한다고 한다(입출갱 시간을 근로시간에서 제외하는 것은 후술하는 내용과 다른 입장으로 보여질 수 있으나, 이들 사례는 입출갱시간을 근로시간으로 포함하지 않았던 1990년 1월 13일 근로기준법 개정 이전의 규정 취지를 판단하는 내용이기 때문이다).
- 7) 1990년 근기법 및 산안법 개정시 위험유해작업에 지하작업을 포함한 구근기법 제43조를 산안

독하에 의무적으로 행해진다면 근로시간으로 보아야 하고, 특히 소정근로시간 외라도 회사 외의 교육활동, 회사 행사에 참가활동 등도 그 참가가 의무적이고 업무성이 강하다면 근로시간으로 보아야 한다.⁸⁾

근로자가 작업을 위한 대기시간이 근로시간에 포함된다는 것에 대하여는 이론이 없다.⁹⁾ 이러한 대기시간은 때때로 사용자로부터 자유로운 상태에 있는 휴게시간과 유사하여 그것을 근로시간으로 보아야 하는지를 구별하기가 어렵다. 다만 일반적으로 이를 구별하는 결정적인 차이는 그 시간을 근로자가 자유로이 이용할 수 있는지의 여부로 판단되어야 한다. 따라서 명목이 휴게시간이라도 근로자의 자유로운 이용권이 삭감되고 있다면(접대·전화 당번 등) 이미 대기시간으로서 근로시간으로 계산되어야 한다. 일·숙직 근무는 특수한 근무로서 노동강도가 약하여 감시·단속적 근로의 성격을 가지고 있다. 따라서 일·숙직 시간은 그 근무의 방법이나 내용 등이 통상적인 근로와 같은 정도의 것이어야 근로시간으로 인정될 것이다.¹⁰⁾

2. 자동차운수업에서 근로시간 개념 및 규율 특례

가. 자동차운수업의 근로시간 개념

운수근로자의 경우 작업 도중, 배차 및 운행시간 전 대기시간, 휴게시간이나 수면시간이 잦다. 또 실운행시간 이외의 것이 그 자유로운 이용의 보장이 없다면 근로시간에 포함된다고 할 수 있으나, 실제 자유로운 이용의 보장이라는 판단이 쉽지 않은 영역이 많다. 이 때문에 현행법상 근로시간 개념 규정으로는 운수업의 특수한 근로형태를 규율하기가 어렵다. 판례도 운수업의 근로시간에 관하여 자유로운 이용인지 여부를 기준으로 판단할 수 있다는 추상적인 기준만을 제시할 뿐 구체적인 기준을 제시한 사례는 발견하

법 제46조로 규정하면서 지하작업을 위험유해작업에서 제외하고, 구근기법 시행령 제27조제2항의 입·출갱 시간은 근로시간에 포함되지 않는다는 규정이 삭제되었기 때문에, 더 이상 입·출갱 시간을 근로시간 산정에서 제외할 필요가 없다. 대판 1994.12.23, 93다53276도 단체협약에서 1일 6시간으로 규정한 것은 구근기법 시행령 제27조제2항의 취지인 지하 입·출갱 시간이 제외된 것을 전제한 것으로 보아, 입·출갱 시간의 근로시간성을 제외한 것(협약)으로 판단하여 입·출갱 시간도 근로시간으로 보고 있음을 명확히 하고 있다.

8) 1988.9.28, 근기 01254-14835 등.

9) 근로기준법은 대기시간이 특히 많은 근로를 ‘단속적 근로’로 특별히 취급하고자 한다(근기법 제61조 제3호).

10) 대판 1990.12.26, 90다카13465는 약사의 숙·일직 근무시 조제업무를 업무에 종사한 시간으로, 대판 1995.1.20, 93다46254는 운송회사의 총무부장이 일·숙직 근무시 노선지도 근무는 업무에 종사한 시간으로 보고 있다.

기 어렵다.¹¹⁾ 행정해석도 배차대기시간, 출발시각 전 대기시간, 전세관광버스의 출발시각까지 대기시간, 운행 전 차량점검 및 요금통 설치시간, 작업종료 후 차고지 입고 전 연료충전시간 등의 근로시간 포함 여부를 묻는 질의에 대하여, 대기시간은 사용자의 지배관리에서 벗어나 근로자의 자유로운 이용권이 있다면 휴게시간에 해당하고, 작업준비시간은 근로시간에 해당하며, (관광버스를 염두에 둔 것을 판단되는데) 출장 등 사업장 밖 근로시간의 산정은 근기법 제56조에 의한다¹²⁾고 하는 원칙적이고 추상적인 기준만을 회시하는 데 그치고 있다.¹³⁾

나. 자동차운수업의 근로시간 규정 배제 특례

한편 근로기준법은 공중의 편의 또는 업무의 특성상 운수업 등에 대하여 근로자대표(근기법 제31조제3항 참조)와 서면합의를 한 때에는 연장근로의 제한(근기법 제52조제1항)을 초과하거나 휴게시간(법 제53조)을 변경할 수 있음(근기법 제58조제1항)을 규정한다. 이 규정으로 운수업 종사자는 근로자대표와 서면합의로 연장근로의 한도가 결정되고, 이것이 장시간근로의 원인 중 하나로 된다는 주장이 제기되고 있다.

노동부와 노사정위원회의 운수분과위원회에서 주40시간제 도입에 발맞추어 운수업에 대한 근로기준법 제58조제1항의 연장근로 및 휴게시간 특례규정을 전향적으로 정비하기 위해 노사정 사이의 의사를 조율해 왔으나, 이해관계의 차이와 운수업계의 악화되어 가는 현실 속에서 구체적인 규율 방안을 찾기가 어려운 실정이다. 운수업 종사자에 대한 근로기준법 제58조제1항의 개정이 전제되더라도 구체적으로 운수업 종사자에 대한 근로시간 규제를 어떻게 할 것인지를 모색해야 할 단계에 와 있다.

11) 대판 1993.5.27, 92다24509는 운전기사가 현실로 작업에 종사하지 않은 대기시간이나 수면시간이라도 그것이 휴게시간으로서 근로자에게 자유로운 이용이 보장된 것이 아니고 실질적으로 사용자의 지휘·감독하에 있다면 당연히 근로시간에 포함되므로, 우편물 운송차량의 운전기사가 격일제 근무시간의 중도에 수면이나 식사를 하는 시간은 출근과 퇴근시간 사이에 노무제공을 위하여 대기상태에서 틈틈이 이루어지는 것이므로 근로시간이라 한다. 대판 1992.4.14, 91다20548은 버스운전사의 승차시간 사이의 배차를 기다리는 배차대기시간을 휴게시간이 아닌 대기시간으로 볼 여지가 있음에도 이를 판단하지 않고 결론을 내리는 것은 심리미진으로서 판결에 영향을 미치는 위법에 해당한다고 한다.

12) 근기 68207-3345, 2002.12.12.

13) 운수업 종사 근로자들의 다양한 활동에 대한 근로시간 산정 여부를 둘러싼 입장 차이로 인하여 노사정위원회 노사관계소위원회 운수사업근로조건분과위원회에서는 운수업의 장시간근로, 근로시간에 대한 임금의 산정을 둘러싼 분쟁과 개선방안의 논의에서 소모전이 발생하기도 하였다. 구체적으로 운수근로자의 근로시간 개념이 합의되지 않은 상태에서 노사 당사자가 산정하는 근로시간은 차이가 발생하고 이것으로 2004년 3월 현재 논의 진전이 난항에 빠져 있다.

3. 과제

운수노동자의 근로시간 규제 방안은 어느 정도의 기준을 설정할 것인가의 문제이기도 하지만, 운수업 특유의 실근로시간, 대기과 작업 준비와 종료시간, 휴게시간 등에 대하여 명확하게 구분하여 다른 산업에서의 근로시간과 같이 규율하는 것은 어렵다. 운수업의 경우 전체 소요시간에서 실운전시간, 대기시간, 작업 준비와 종료시간, 휴게시간 그리고 그 중간에 있는 애매한 시간 등에 대하여 별도로 개념화 내지 구체화하는 작업이 필요하다. 이것을 두고 ILO에서는 실운행시간과 근로시간의 차이를 인정하면서 차별적으로 규제하는 내용을 보이고 있다. EU나 일본과 같은 사례에서는 (실)근로시간이 아닌 대기시간, 구속시간 개념을 설정, 별도의 규율을 하고자 하는 내용을 보이고 있다. 이에 운수업의 근로시간에 관한 규정을 마련하고 있는 ILO 및 EU와 일본의 최근의 규율 방안을 소개, 시사를 받고자 한다.

Ⅲ. ILO, EU, 일본에서 도로운수업의 근로시간 기준

1. ILO¹⁴⁾

가. 개요

ILO에서는 운수노동자에 대한 근로시간을 별도로 규율하는 『도로운송에서의근로시간및휴식시간에관한협약』을 채택하였다(1979. 6.27, 협약 제153호). 이 협약은 1939년 채택된 『도로운송에서근로시간및휴식시간에관한협약』 제68호의 개정 협약이다. 또한 이와 더불어 도로운송에서 근로시간 및 휴식시간에 관한 권고 제162호를 채택했다(1979. 8.27). 이 협약의 적용 범위는 임금을 목적으로 하는 운전자로서 승객이나 화물을 운송하는 모든 자에 적용한다(협약 제1조제1항). 다만 특수한 차량 및 특수한 운전업무, 운전시간이나 휴게시간 및 대기시간에 관한 특별한 규율이 어려운 운송업무 등은 적용을 배제하고, 특히 이러한 이유로 택시를 적용배제에 포함한다(협약 제2조제1항 각호).

14) <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl/C153>; /convde.plR/161.; /convde.pl/C067을 참조.

나. 근로시간 개념 및 기준

이 협약에서 ‘근로시간(hours of work)’이란 “차량의 주행시간 중(during the running time) 운행(driving)” 및 “기타 업무(other work)에 종사하는 시간”, “차량 및 승객이나 수하물 등 운송수단과 관련한 부수적 업무(subsidiary work)에 종사하는 시간”을 말한다(협약 제4조제1항). 그 밖의 운송수단이나 장소에서 “단순한 대기시간(mere attendance or stand-by),” “운전자가 자유로이 처분할 수 없는(not free to dispose) 시간”에 대하여는 각국의 입법, 단체협약, 다른 관행 등에 따라 근로시간으로 간주할 수 있다(협약 제4조제2항). 다만 규제의 대상이 되는 근로시간에 포함되더라도 실제 규제의 단위가 되는 시간은 각 규정에서 달리 정하고 있다. 구체적으로 실운행시간, 근로시간, 휴식시간에 대한 규제를 가하고 있다.

먼저 어떤 운전자도 휴게시간 없이 계속 4시간을 초과하여 운전할 수 없다(협약 제5조제1항). 다만 각국의 해당 기구는 특수한 국내 조건을 고려하여 1시간을 초과할 수 있고(협약 제5조제2항), 운전자가 정해진 시간 또는 업무의 단속적 성격으로 충분한 휴게시간을 가질 수 있는 경우에는 실운전시간 제한 규정을 적용하지 않도록 정할 수도 있다(협약 제5조제4항). 또 초과근로를 포함한 주당 최대 실운행시간(maximum total driving time)은 평균하여 주 48시간, 1일 9시간을 넘지 못하도록 한다(협약 제6조제1항).¹⁵⁾ 다음으로 ‘근로시간’과 관련하여 운행중 업무나 부수적 업무를 포함한 근로시간으로서 최대연속 근로시간(hours of work)이 5시간을 넘지 못하도록 규정한다(협약 제7조제1항). ‘휴식시간’과 관련하여 1일 휴식시간으로 24시간 중 연속 10시간 이상을 부여하도록 한다(협약 제8조제1항).¹⁶⁾ 다만 각국의 권한 있는 행정관청은 2인의 운전자가 차량과 페리선박, 기차를 이용할 경우 휴게시간 규정에 대한 예외규정을 둘 수 있다(협약 제8조제4항).¹⁷⁾

15) ILO권고 제161호(1979. 6. 27)에서는 (점진적 단계적으로) 주당 40시간으로, 1일 8시간을 규정한다. 운전자에 대한 종전 ILO협약 제67호(1939년)에서는 실운행시간, 보조적 업무, 대기시간 등을 포괄하는 근로시간(hours of work)을 기준으로 주 최대근로시간을 58시간으로 규정하였다(제67호 협약 제5조제1항).

16) ILO권고 제161호에서는 (점진적 단계적으로) 연속하는 휴식시간 11시간을 규정한다.

17) 근로시간에서 흔히 혼동하기 쉬운 개념이 휴게시간과 휴식시간이다. 법률상 휴게시간(breaks)은 근로시간 도중에 부여되어야 하는 것으로서(근로기준법 제53조 제2항) 근로자가 사용자의 지시나 감독을 받음이 없이 자유롭게 쉴 수 있는 비교적 짧은 시간으로 식사, 화장실, 차 마시기 등을 위해 사용된다. 이에 대하여 휴식시간은 근로시간이 끝나고 집이나 잠을 잘 수 있는 곳에서 장기적으로 쉬는 시간으로 다음 근로시간까지의 시간을 말하고, 현행법은 1일 근로시간의 한도를 규제하여 이 시간이 확보되고 있으므로 휴식시간에 대한 특별한 개념이나 규정을 두지 않고 있다.

그러나 도로 운송이 수행되는 국내 또는 지역적 조건이 위와 같은 협약 상 근로시간, 휴게시간을 준수하기에 적합하지 않는 경우 권한 있는 행정관청은 협약규정상의 근로시간과 연장근로시간을 연장하거나 1일 휴게시간을 단축할 수 있다(협약 제9조제2항 1문). 이 경우 협약비준국은 협약비준 시 첨부되는 선언서에 국내 또는 지역적 조건을 기술하여야 한다(협약 제9조제2항 2문).

2. EU

가. 개요

대부분의 유럽연합 국가도 운수근로자의 근로시간 규정을 별도로 규율하고 있다. 유럽경제공동체(EEC)가 그 이전까지의 규제를 통합하여 도로운송에서 운전시간과 휴식시간에 관한 규제에 관한 ‘도로운송에 관련된 일정한 사회적 법제의 조화에 관한 유럽경제공동체 위원회 규정(EEC Council Regulation) No 3820/85(1985. 12. 20)’와 ‘운행기록장비의 구비 의무에 관한 EEC Council Regulation No. 3821(1985. 12. 20)’를 만들고 그 후 이에 관한 회원국들의 이행을 지속적으로 점검해 왔다.¹⁸⁾ 이어서 유럽공동체(EC)는 노동자들의 건강과 안전에 관련된 ‘노동시간의 조직의 일정 측면에 관한 위원회 지침(Council Directive) 93/104/EC (1993. 11.23)’을 개정하여 도로운수업 등에도 수평적으로 제한적으로 확대적용하기로 한 개정 위원회 지침(Amended Council Directive) 2000/34/EC을 2000. 6. 23일 채택하였다.¹⁹⁾ 그리고 이를 각 회원국들은 2003. 8.1.까지 법제화를 완료할 것을 의무로 규정하고 있다.

유럽연합은 도로운수업에서의 노동시간에 관한 별도의 규제로서 2002년 3월 11일 「육상자동차운수업종사자들의노동시간에대한유럽연합의지침(Road Transport Direc-

18) EU, Employment Rights & Work Organization: Road Transport, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10406.htm> 여기에서는 하루 최대 운전시간 9시간, 주 최대 6일의 운전시간 사이에 휴게시간 부여, 24시간 동안 최소 평균 11시간의 연속휴식 부여, 그리고 주당 최소 9시간 연속휴식을 부여하는 날이 3일을 넘지 말아야 하며, 매주 45시간의 연속휴식시간 부여 의무, 4시간 반의 운전 후 45분의 휴게시간 부여를 규정하고 있으며, 2년마다 이 규정의 이행에 관한 보고서 발행 의무를 부과하고 있다.

19) EU, Employment Rights & Work Organization: Health, Hygiene and Safety at Work, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10405.htm> 여기에서는 24시간 동안의 기간에 최소한 매일 11시간의 연속휴식시간의 부여, 1주일에 부여되는 매일의 휴식시간 직후에 최소 평균 1일의 휴일 부여, 6시간을 초과하는 작업시간에 대해서 단체협약이나 사회적 파트너 혹은 각국 법에 규정된 휴게시간 부여, 각국의 법이나 관행에 관계없이 1년에 4주 이상 유급휴가 부여, 1주에 연장근로를 포함하여 최대 평균노동시간 48시간 등의 규정을 포함하고 있다. 물론 일정한 조건 하에 이러한 규정에서 저하시키는 것을 허용하고 있다.

tives; 이하 지침이라 함)』²⁰⁾을 발하여 운수근로자의 근로시간을 규제하고 있다. 이 지침은 위원회 지침인 93/104/EC의 적용 범위를 모든 도로운송으로 확대하기 위해 고안된 것이다. 이 지침의 이행은 2002년 3월 23일부터 시작되며, 유럽연합의 회원국들은 늦어도 2005년 3월 23일까지 이행하고 있어야 한다. 이 지침의 적용 범위는 사업체에 고용된 자동차 운전자이고, 특히 2009년 3월 23일부터 자영운전자들에게도 적용한다(지침 제2조제1호).²¹⁾

나. 근로시간 개념

자동차운전자의 경우 근로시간은 “작업의 시작부터 끝까지의 시간으로, 그 시간 동안 자동차운전자가 작업 공간에 머물며 사용자의 처분에 맡겨진 시간이며, 기능이나 활동을 행하는 시간”을 말한다(지침 제3조제(a)항 제1호 본문). 이 시간은 운송활동에 소요되는 시간은 물론 그밖에 운송활동을 위한 부수시간도 포함한다. 운송활동에 소요되는 시간은 ① 실운전시간, ② 화물의 탑재와 하역시간, ③ 승객의 하차시간, ④ 청소와 기술적 유지보수, ⑤ 자동차, 화물 및 승객의 안전성을 확보하거나 탑재 하역의 감독이나 경찰과 세관, 이민국 등의 공식적 행정관리를 포함하여 특수한 운송작업과 직접 연관되어 법적·규제적 의무를 충족하기 위한 목적의 기타 모든 종류의 노동을 포함하는 것으로 열거한다(지침 제3조제(a)항제1호 각목). 그밖에 근로시간에 해당하는 시간은 근로자가 자기 시간처럼 임의로 사용할 수 없는 시간이자 작업 공간에 머물러야 하는 시간이어야 하며,²²⁾ 근로의무와 연계된 일정 업무에 대해 정상적 작업을 할 준비가 되어 있는, 특히 승하차나 화물 탑재와 하역 등 얼마나 걸릴지 미리 정확하게 알 수 없는 시간을 말하므로 문제가 되는 실제 운행의 시작 바로 전이나 후를 말하는 것이다(지침 제3조제(a)항 제1호 후문).

다만 “휴게시간(break times, 지침 제5조)”, “휴식시간(rest times, 지침 제6조)”, “운전자가 (이용가능한) 대기시간(the period of availability, 지침 제3조제(a)항제2호 후문)”은 근로시간에서 제외한다. 여기서 말하는 (이용가능한) 대기시간이란 휴게 및 휴식시간과 다르고, 호출에 따라 운전이나 다른 작업의 시작, 재개를 할 수 있는 시간을 말한다. 특히 운전자의 국경 통과를 위한 대기, 교통차단 조치로 인한 대기, 페리선이나 기차로 운

20) http://www.db.europarl.eu.int/oeil/oeil_View_DNL.procedureView?lang=2&procid=3437의 Final Act.

21) 다만 자영운전자들은 1993년 11월 23일 채택된 유럽공동체 93/104 지침의 적절한 휴식, 주당 최대평균근로시간, 야간근로, 연차휴가와 건강검진 등에 대한 기본적 규정의 적용을 받는다(지침 제2조제2호).

22) 작업 공간(workstations)이란 운수와 관련되는 활동이 수행되는 기타 모든 공간을 말한다(지침 제3조제(c)항).

반되는 차량에 수행하는 시간, 한 팀으로 운행하는 경우 동승자의 시간을 포함하며, 이들 대기시간과 그 대기시간이 얼마나 걸릴지를 운전자가 미리 알 수 있는 것이다(지침 제3조제(b)항). 따라서 휴게 및 휴식시간 이외의 시간도 (이용가능한) 대기시간에 포함되면 근로시간으로 보지 않게 된다.

다. 근로시간 기준

이 지침에서 근로시간의 규제는 평균 주당 근로시간을 48시간으로 하되, 주당 최대 근로시간은 4개월간 평균하여 48시간을 넘지 않는 범위에서 60시간까지 연장이 가능하다(지침 제4조제(a)항). 이 경우 다른 사용자를 위해 행한 근로시간도 합산하며, 사용자는 관련 근로자에게 이 사실의 유무를 물어야 하고, 근로자는 이 정보를 제공해야 한다(지침 제4조제(b)항). 어떤 경우에도 휴게시간 없이 연속 6시간 이상 근로하지 않도록 보장해야 하되, 근로시간이 6시간에서 9시간 사이라면 최소 30분의 휴게시간 없이 지속될 수 없고, 근로시간이 9시간 이상이라면 최소 45분의 휴게시간이 보장되어야 한다(지침 제5조 제1호). 야간근로의 규제로서 야간근로 수행시 1일 근로시간은 24시간 중 10시간을 초과할 수 없고, 야간근로에 대한 보상은 각국의 법규, 단체협약이나 관행에 따라 지급되어야 한다(지침 제7조제1호). 야간근로시간이란 0시부터 7시 사이의 시간으로 각국의 법률로 정하되, 최소한 4시간을 말한다(지침 제3조제(h)항, 제(i)항). 이 지침에서 정한 조건을 확보하기 위하여 회원국에게 규정 위반에 따른 처벌 제도를 마련하도록 하여야 한다(지침 제11조).

3. 일본에서 자동차운수업의 근로시간 기준²³⁾

가. 근로시간 기준의 제정과 적용범위

일본노동기준법 제40조는 근로시간 및 휴게시간 규제를 후생노동성령에 의할 수 있다는 특례규정을 두고 있으며(우리의 근기법의 제58조와 같은 취지의 규정) 여기에 자동차운송업무(별표 제1의 4호)도 포함하여 자동차운전자에 대한 근로시간 기준의 처리가 문제로 된다. 일본에서는 1979년 『자동차운전자의노동시간등의개선기준에대하여』라는 개선 기준을 마련한 뒤 1986년 중앙노동기준심의회에서 노사가 트럭, 버스 및 택시 등 3개 업종에 대해 노동시간 등의 규제 문제를 논의하여 1989년 『자동차운전자의노동시간등의개선을위한기준(이하 기준이라 함)』을 고시한 이래, 수차례 개정을 경유하여 오늘에

23) 이하는 <http://www.hourei.mhlw.go.jp>(일본노동성 告示 및 通達)을 참조.

이르고 있다. 그리하여 도로운수업의 규제 대상은 일반승용여객자동차(택시등), 화물자동차(트럭), 여객자동차(버스등)로 유형화하여 각각에 대한 기준을 설정하고 있다. 일본에서는 도로운수업에서의 노동시간을 구분하는 개념으로 구속시간이라는 독특한 개념을 도입하고 있다.²⁴⁾

이 기준은 자동차운전자²⁵⁾에 대하여 적용한다(기준 제1조제1문 참조). 노동관계 당사자는 이 기준을 이유로 하여 자동차운전자의 근로조건을 저하시킬 수 없고 그 향상에 노력하여야 한다(기준 제1조제2문). 특히 이 기준 위반에 대하여는 노동기준법상 벌칙의 적용이 예정되어 있다(노동기준법 제119조제3호).²⁶⁾

나. 일반승용여객자동차운수업(택시 포함) 운전자의 근로시간

일본에서는 자동차운수업에서 근로시간과 관련하여 구속시간과 휴식기간으로 구분하고, 규제의 대상은 ① 구속시간, ② 휴식기간으로 하되, ③ 트럭과 버스의 경우 운전시간도 별도로 규제한다. 구속시간이란 ① 노동시간, ② 휴게시간(가면시간 포함) ③ 기타 사용자에게 구속되고 있는 시간을 말하고, 휴식기간이란 사용자의 구속을 받지 않는 기간을 말한다(기준 제2조제1항 본문).

1개월에 대한 구속시간은 299시간(13시간×23일)을 넘지 못한다.²⁷⁾ 다만 고객의 수요에 응하기 위하여 차고지 등에서 대기하는(이하 ‘차고지등’이라 함) 운전자에 대하여는 노조나 근로자대표자와 서면에 의한 협정(이하 노사협정이라 함)이 있는 경우에는 322시간(14시간×23일)을 넘지 못한다(기준 제2조제1항제1호). 1일 중 구속시간은 13시간을 넘지 못하고, 당해 구속시간을 연장하더라도 1일에 대하여 최대 구속시간은 16시간으로 하여 8시간의 휴식시간을 확보하도록 했다. 또한 근무 종료후 계속 8시간 이상의 휴식시간을 부여하여야 한다. 일반승용여객자동차운수사업의 운전자에 대하여 1일을 넘는 일정한 기간에 대한 연장근로협정(노동기준법 제36조제1항)을 체결할 경우 당해 일정기간

24) 사용자에게 구속되고 있는 시간이란 시업시각부터 종업시각까지 사용자의 구속하에 있는 모든 시간을 확실히 포함하기 위한 취지로 규정한 것이다(『자동차운전자의노동시간등의개선을 위한기준의일부개정등에대하여』 1997. 3. 11, 기발 제143호; 이하 기발 제143호라 함). 여기에는 노동시간, 휴게시간, 기타 사용자에게 구속되어 있는 시간을 포함하는 폭넓은 개념이다.

25) 이 기준에서 말하는 운전자는 당연히 노동기준법 제9조에 규정하는 노동기준법 적용 대상인 노동자로서 운전자를 말한다.

26) 일본 노동기준법 제40조의 규정(근로시간 및 휴게시간의 특례)에 기하여 발하는 후생노동성령에 위반한 자는 6개월 이하의 징역 또는 30만엔 이하의 벌금에 처한다(노동기준법 제119조제3호).

27) 299시간은 (1일 기준구속시간) 13시간×23일로 계산이 될 수 있으나, 당해 월의 근로일수와 직접적인 관련은 없고, 1개월에 대한 총 구속시간의 한계를 말한다(기발 제143호).

은 1개월로 한다.²⁸⁾ 이 산업에 종사하는 운전자의 휴일근로는 2주간에 대하여 1회를 넘지 못하고, 당해 휴일근로로 인하여 월 구속시간 및 1일 최대 구속시간의 한도를 넘지 못한다. 운전자가 격일근무를 할 경우 구속시간을 기준으로 1회에 연속 최대 21시간(1일 평균 10.5시간), 1개월에 262시간을 넘지 못한다. 다만 지역적 사정 기타 특별한 사정이 있고 노사협정이 있는 경우에는 1년 내에 6개월까지는 해당 월 구속시간을 270시간까지 연장할 수 있다. 격일근무로서 차고지 등의 자동차운전자에 대한 1회 구속시간은 야간 4시간 이상의 가면시간을 부여하는 것을 전제로 1개월을 단위로 노사협정으로 정하는 횟수에 한하여 24시간까지 연장할 수 있다. 이 경우 1개월에 대한 구속시간은 격일제 근무자에 대한 기준시간인 262시간 또는 270시간에 각각 20시간을 더한 시간을 넘을 수 없다. 격일제 근무자에 대하여는 근무 종료후 계속 20시간 이상의 휴식기간을 부여하여야 한다(기준 제2조제2항 제2호). 전세(ハイヤ)²⁹⁾에 승무하는 운전자에 대해서는 일반 승용여객자동차운송사업의 기준 규정(구속시간, 휴식기간 등)이 적용되지 않는다(기준 제2조제5항). 전세승무 운전자의 연장근로협정은 1개월 또는 3개월 및 1년으로 하고(기준 제3조제1호), 일정기간에 대한 연장시간은 1개월 50시간, 3개월 140시간, 1년간 450시간으로 한다(제3조제2호; 법정연장시간이라 함).

다. 버스여객자동차운송사업 운전자의 노동시간

여객운송사업에 종사하는 운전자(버스운전자 등), 여객 및 화물자동차운송사업 이외의 사업에 종사하는 운전자(기타 고객수송)로서 주로 사람을 운송하는 것을 목적으로 하는 자동차운전업무에 종사하는 것에 대하여 적용(기준 제5조제1항 본문, 버스운전자 등이라 함)한다. 이들의 구속시간은 4주간을 단위로 1주 평균 65시간을 넘지 않도록 한다(기준 제5조제1항제1호 전단).³⁰⁾ 단, 대절버스의 운전자에 대해서는 노사협정이 있는 경우 52주간 내에 16주간까지는 4주간을 단위로 1주 평균 71.5시간까지 연장할 수 있다(기준 제5조제1항제1호 단서). 1일 구속시간은 13시간을 넘지 못하고, 당해 구속시간을

28) 노동기준법 제36조제1항의 사용자 및 근로자의 과반수로서 조직하는 노동조합 또는 근로자의 과반수를 대표하는 자가 체결하는 협정을 말한다.

29) 전세(ハイヤ)란 택시업무의적정화임시조치법(1970년) 제2조제2항의 규정을 참고한 것으로서 구체적으로는 지방운수국장으로부터 전세 운임의 인가를 받은 자동차를 말한다(택시업무의적정화임시조치법 제2조제2항에서 전세란 일반승용여객자동차운송사업(도로운송법 제3조제1항 다목)을 경영하는 자가 그 사업에 이용하기 위한 자동차로서 당해 자동차에 의한 운송의 인수가 영업소에서만 행해지는 것을 말한다고 규정).

30) 4주간을 단위로 1주 평균 65시간을 넘지 못한다는 것은 총 구속시간은 가능한 각 노동일 또는 각주의 구속시간을 평균화하는 것이 바람직하다는 의미이고, 65시간은 13시간×20일÷4라는 계산에 의한 것이다(기발 제143호).

연장하는 경우라도 최대 구속시간은 16시간으로 한다(기준 제5조제1항제2호). 이 경우 1일에 대하여 구속시간이 15시간을 넘는 횟수는 1주간에 대하여 2회 이내로 제한한다.

근무 종료후 계속 8시간 이상의 휴식기간을 부여하여야 하고(기준 제5조제1항제3호), 사용자는 버스운전자 등의 휴식기간에 대해서는 당해 버스운전자 등의 주소지에 따르는 휴식기간이 그 이외의 장소에서 휴식기간보다 길게 되도록 노력하여야 한다(기준 제5조제2항). 운전시간은 2일간 1일 평균 9시간, 4주간을 단위로 1주 평균 40시간을 넘지 않는 것으로 한다(기준 제5조제1항제4호 전단). 연속 운전시간은 4시간을 넘지 않는 것으로 한다(기준 제5조제1항제5호). 대절버스를 운행하는 영업소에서 운전업무에 종사하는 자, 대절버스에 승무하는 자 및 특정 운전자에 대해서는 노사협정으로 52주간에 대한 운전시간이 2,080시간을 넘지 않는 범위 내에서, 52주간 중 16주간까지는 4주 단위로 1주 평균 44시간까지 연장할 수 있다(기준 제5조제1항제4호 단서).³¹⁾ 총 구속시간기준(기준 제5조제1항) 규정에도 불구하고 일정한 경우에는 구속시간 및 휴식시간에 대하여 따로 정할 수 있다. 연장근로협정에서 버스운전자 등에 속하는 일정 기간의 연장 시간에 대한 협정을 하는 경우에는 당해 일정 기간은 2주간 및 1개월 이내의 일정 기간으로 한다(기준 제5조제4항). 버스운전자 등에 대한 노동기준법 제35조의 휴일근로는 2주간에 1회를 넘지 않도록 하고, 당해 휴일근로로 인하여 제5조제1항에서 정한 구속시간 및 최대 구속시간의 한도를 넘지 않도록 한다(기준 제5조제5항).

라. 화물자동차운송업 운전자의 노동시간

구속시간은 1개월에 대하여 293시간을 넘지 못한다. 다만 노사협정이 있는 경우 1년간 구속시간이 3,516시간을 넘지 않은 범위 내에서 1년 내에 6개월까지는 320시간까지 연장할 수 있다(기준 제4조제1항제1호).³²⁾ 1일의 구속시간은 13시간을 넘지 않는 것으로 하고, 당해 구속시간을 연장하는 경우에도 최대 구속시간은 16시간으로 한다. 1일의 구속시간이 15시간을 넘을 수 있는 횟수는 1주간 2회 이내로 한다. 근무 종료 후 계속 8시간 이상의 휴식기간을 부여하여야 한다(기준 제4조제1항제3호). 특히 화물자동차운송사업에 종사하는 자동차운전자의 휴식기간에 대하여 당해 자동차 운전자의 주소지에서 휴식기간이 그 이외의 장소에서 휴식기간보다 길도록 노력하여야 한다.

31) 52주간에 대한 2,080시간이라는 제한으로 구분 단위 중 4주간 평균 1주당 40시간을 넘는 단위가 있으면, 당연히 1주간당 40시간을 하회하는 단위도 있게 된다.

32) 수송체계의 변화, 고객 수요의 다양화 등 화물자동차운송업의 제조건을 고려하면서 총 근로시간 단축을 위한 조치로 인정한 것이다(기발 제143호). 또 당해 연장을 노사협정에 따르도록 한 것은 구속시간의 한도에 대하여 미리 근로자에게 주지함으로써 적정 또는 명확한 구속시간의 관리를 기하기 위한 것이다(기발 제143호).

운전시간은 2일(시업시각부터 시작하여 48시간)을 평균하여 1일당 9시간, 2주 평균 주당 44시간을 넘지 않는 것으로 한다(기준 제4조제1항제4호). 연속 운전시간(1회 연속 10분 이상, 또 합계 30분 이상 운전의 중단 없이 연속하여 운전하는 시간)은 4시간을 넘지 못한다(기준 제4조제1항제5호). 시간외 근로협정에서 화물자동차운송업의 운전자에 속하는 일정 기간에 대하여 연장시간 협정을 하는 경우 당해 일정 기간은 2주간 및 1개월 이상 3개월 이내의 일정 기간으로 한다(기준 제4조제4항). 화물자동차운송업의 운전자에 대한 노동기준법 제35조의 휴일근로는 2주간 1회를 넘지 못하고, 당해 휴일근로로 인하여 제4조제1항에 정한 구속시간 및 최대 구속시간의 한도를 넘지 못한다(기준 제4조제5항). 위의 각 규정은 여객 및 화물자동차운송사업 이외의 사업에 종사하는 자동차운전자(주로 사람을 운송하는 것을 목적으로 하는 자동차 운전업무에 종사하는 자 제외)에 대하여도 준용한다(기준 제4조제6항).

4. 특징

ILO에서는 실은행시간 및 근로시간 개념을 별도로 두어 규제하나, 대기시간 등을 포괄하는 개념을 명확하게 하지 않고, 그 운용에 대한 구체적인 기준의 설정도 없다. 실은행시간 이외의 것을 근로시간으로 정의하는 규정을 두어 운행과 관련한 보조적 업무는 명문으로 근로시간에 포섭하나, 그밖에 대기시간 등 자유로운 처분이 허용되지 않는 시간에 대하여는 해당국의 관행이나 법령 및 노사협정에 위임하고 있다(협약 제4조제2항). 다만 규정의 적용 범위와 관련하여 택시는 대기시간이나 휴게, 유사의 시간이 많음을 특별히 감안, 적용 배제토록 하는 것이 주목된다.

이에 비해 유럽연합에서는 운수 근로시간을 근로자가 자유로이 처분할 수 대기시간을 포함하여 근로시간 규제의 대상으로 하되, 반대로 자유로운 처분이 가능한 대기시간을 구체화하여 근로시간에서 배제하여 규제 기준의 대상에서 제외하고 있다. 이러한 규제 방법은 ILO의 근로시간 개념보다 조금 넓은 차이가 있고, 후술하는 일본의 구속시간 설정 기준에 가까우면서 일본보다 조금 좁다. 다만 유럽연합은 운수업 일반에 대하여 단일 기준을 정하여 규제하나, 일본은 구속시간을 기준으로 규율하되 운수업의 업종별로 규제한다는 점에서 다르다.

일본은 EU와 달리 구속시간 개념을 이용하여 노동시간, 휴게시간 및 휴식시간에 관한 규제를 하고 있다. EU에서는 이용가능한 대기시간(period of availability)이라는 별도의 개념을 이용하여 노동시간과 구분하고 있다. 그러나 일본에서 말하는 구속시간은 유럽연합에서 말하는 근로시간, 대기시간, 휴게시간을 포함하는 범주가 넓은 개념이며, 규제

의 대상인 운수업을 택시, 트럭, 버스 등으로 보다 개별화하여 각각의 기준을 설정하고 있다. 특히 실운전시간을 기준으로 하는 규제대상은 트럭 및 버스에 한정하고, 택시에 대하여는 구속시간 및 휴식시간만으로 규제하고 있다. 이것은 확일적으로 규제하는 EU와 다르고, 택시를 규제의 대상에서 적용배제하고 있는 ILO와 가까운 면이 있다. 일본의 도로운수업 근로시간제도는 법제의 형태에 비추면 운수업에 대한 적용배제 규정을 두고 있는 우리나라와 유사한 모양을 보이고 있다. 그러나 일본 노동기준법에서는 근로시간 및 휴게시간의 특례 규정에 근거하되, 일본 노동성의 구체적 지침을 통하여 근로시간을 규율하고 있으나, 우리의 경우 별도의 기준이 없다.

IV. 우리나라 운수업 근로시간 실증분석³³⁾

1. 실증분석의 전제로서 근로시간 측정 모형

가. 선진 사례의 시사

운수업 근로시간을 조사·분석한 기존의 여러 결과는 이것을 인용하는 노사간에 상당한 편차를 보이고 있다. 가령 노동계는 버스의 경우 2002년 현재 1일 평균 11.7시간, 월평균 280.0시간(24일 만근), 주평균 64.7시간을 주장하고,³⁴⁾ 택시의 경우 2002년 현재 1일 평균 10.26시간, 주평균 62시간, 월평균 271.3시간(26일 만근)으로 주장하고 있다.³⁵⁾ 그러나 경영계는 버스의 경우 월평균 248시간을, 택시의 경우 조사통계에 대한 신뢰를 부여할 수 없다고 주장한다.³⁶⁾ 운수업의 근로시간을 측정하는 기준 등을 둘러싸고 노사간에 시각 차가 매우 크다는 것을 보여주고 있다.

33) 이하의 실증분석은 2003년 10월 노사정위원회 운수정책협의회에서 실시한 것이다. 운수정책협의회에서는 운수업 근로시간의 길이 및 근로시간 개념과 관련한 논의가 난항에 빠지고, 운수근로시간 개선에는 실태조사에 대한 노사간의 공감대 결실이 절실히 필요하게 되었다. 이에 버스 및 택시운수업의 근로시간 조사의 규모, 측정방법 등에 대한 노사의 합의를 경유하여 2003년 10~12월간에 실시한 것이다. 종전의 다양한 실태조사에 비하여 객관성을 높였다는 평가와 운수업 근로조건 개선에 필요한 실태조사를 노사간 합의로 실시하였다는 의의가 있다. 자세한 내용은 조준모 외, 『운수업 근로실태 개선방안』, 노동부, 2003. 12.

34) 앞의 노사정위원회, 『운수업활동보고서』, 137쪽(전국자동차노동조합연맹의 분석을 인용)

35) 앞의 노사정위원회, 『운수업활동보고서』, 255-256쪽(1일 평균 시간은 생산성본부, 서울시립대 도시과학연구소의 분석을 인용, 월평균 시간은 노동부 『매월노동통계보고서』의 분석을 인용)

36) 앞의 노사정위원회, 『운수업활동보고서』, 519쪽 이하.

ILO, EU, 일본 등의 경우 도로운수업의 근로시간 개념 및 규제를 일반사업과 달리하고 있다. 그러나 운수업의 업무상 특수성과 그에 따른 다양한 근로형태, 임금수준 등의 차이로 국제적으로 보편적이거나 통일적인 규칙을 발견하기는 어렵다. 가령 ILO는 운전자의 근로시간 개념을 운행 중 업무 및 보조적 업무도 포괄하여 정의하나, 규제 기준은 실운행시간 및 부수되는 활동시간으로 하고, 대기시간 등은 각국의 사정에 맡기고 있다. 이에 대하여 EU에서는 도로운수업의 근로시간 개념을 실운전시간과 근로자가 이용가능성이 없거나 임의로 사용할 수 없는 시간으로 정의하고, 이것을 규제기준으로 한다. 일본에서는 운수업의 근로시간 개념을 작업의 처음부터 끝까지 일체를 포함하는 것으로 정의하는 구속시간(portal-to-portal hours) 제도를 설정, 이것을 규제의 기준으로 한다. 요컨대 운수업의 근로형태에서 각국의 사정에 따라 예외적인 운용의 길을 터고 있는 ILO나 EU 및 일본과 같이 일반 근로와 달리 구속시간 기준을 설정하는 방안은 유용한 시사점을 주고 있다. 한편 운수업에 대한 대기시간제 구속시간을 각각 설정하고 있는 EU와 일본은 상당한 제도적 차이를 보이고 있다. 다양한 시간을 포괄하는 대기시간을 EU는 모든 운수업에 대하여 획일적으로 규율하나, 일본은 특성이 다른 운수업별로 구속시간을 따로 규율하고 있어 EU보다 매우 복잡하다. 또 EU의 근로시간은 휴게시간을 제외하나, 일본의 구속시간은 휴게시간도 구속시간에 포함하고 있으므로 양자간의 규제 대상으로 되는 근로시간의 개념에도 차이가 있다. 결국 택시·버스 등을 구분하지 않고 획일적으로 규제하는 EU와 일본과 같이 따로 유형화하여 규제하는 것의 차이는 운수산업의 실태 등과 관련한다고 보이므로 구체적인 실태를 보지 않고는 정확한 비교가 어렵다. 이 밖에 ILO에서는 택시운수업을 운전시간, 휴게시간 및 대기시간에 관한 특별한 규율이 어려운 것으로 보아, 협약상 근로시간 규정의 적용을 배제하는 것도 발견된다.

이하에서는 우리나라 운수업의 근로시간 실증분석을 기존의 통계분석과는 달리 선진 사례와 같은 근로시간 개념과 유사한 근로시간 측정 모형을 전제로 시도해 보고자 한다. 우리나라는 도로운수업을 버스 및 택시, 화물 등 업종별로 구분하고 있으므로 일본의 사례를 벤치마킹할 수도 있을 것이다. 대략적인 골격은 자동차운수업의 특질을 잘 반영하는 근로시간을 정의하되, 규제의 기준은 버스·택시 등 각 운수업에 따라 합리적 기준으로 설정하자는 것이다. 다만 이것이 우리나라 운수업의 근로시간 개념의 정의 방안을 단정짓고자 하는 것은 아니다. 단순히 운수업 근로시간의 길이를 보다 면밀히 분석하기 위한 측정 모형에 불과하다. 실증분석의 영역은 우선 버스 및 택시 산업에 한정하였다. 이들 산업에서 대부분의 운전자는 노동법상 근로자 영역에 포함되고, 이들 산업이 일반 공중에 미치는 영향이 크기 때문이다. 다만 임단협과 같은 사적 영역에서는, 선진사례에서도 운수업 중 버스운수업과 택시운수업의 경우 근로시간을 동일한 기준으로 측정하기

곤란한 사정을 보이는 바와 같이, 우리나라에서도 이들 운수업의 특성상 별도의 기준이 검토될 필요가 있다.

나. 버스업의 근로시간 측정 모형

버스업에서의 근무시간은 운전에만 필요한 소요시간 및 대기시간 중 어디까지를 근로시간으로 인정할 것인가가 문제가 된다. 이 경우 배차기록표 혹은 운행일지를 분석하여 근로시간을 산정하는 것이 비교적 객관적이라 판단하였다. 우선 운전자가 배차된 차가 차고지를 나오는 시간부터(출고) 마지막 배차된 차가 영업소에 입고되기까지의 시간(입고)으로서 ‘입출고시간(일본식으로는 구속시간)’을 산정하였다. 다음 출고 및 입고시간에는 첫차 출발시 운행에 필요한 안전점검, 배차, 입금통 준비 등에 필요한 시간과 운행이 끝나고 입고에 필요한 시간과 입금액 반납 등에 필요한 시간을 ‘입출고 소요시간’으로 산정하였다. 입출고 소요시간에는 첫차 출발시 차고지에서 영업소까지 이동시간 및 막차 입고시 영업소에서 차고지까지의 이동시간과 가스차의 경우 주유시간을 합산하였다.

이상의 시간을 도식화하면 ① 입출고 시간(입출고 소요시간 포함), 입출고 시간 중 ② 실운전시간, ③ 식사 및 휴게시간, ④ 대기시간으로 구분할 수 있다. 이를 정리하면, 버스업의 근로시간은 입출고 소요시간과 실운전시간 및 대기시간을 ① ‘근로시간’, 여기에 1시간의 식사 및 휴게시간을 포함한 시간을 ② ‘구속시간’으로 구분하여 실증조사를 하였다.

다. 택시업의 근로시간 측정 모형

택시의 근로시간을 측정하기는 더욱 어렵다. 일단 택시가 출고하면 회사의 통제를 벗어나기 때문이다. 따라서 출고에서 입고까지의 운행 형태를 알 수 있는 유일한 자료인 타코메타 분석을 기초로 근로시간 및 구속시간을 측정하는 것이 비교적 객관적이라 판단하였다. 타코메타로부터 입출고 소요시간, 실운전시간, 운행 정지시간의 기록을 알 수

〈표 1〉 버스운수업의 근로시간 및 구속시간

	운행시간		식사, 휴게시간	입출고 소요시간	대기시간	
	영업시간	차고지에서 영업소 이동시간			배차 대기시간	터미널 및 회차지 소요시간
구속시간	0	0	0	0	0	0
근로시간	0	0	X	0	0	0

있기 때문이다. 타코메타 기록상 명확한 것은 ‘입출고시간’ 및 ‘실운전시간’, 그리고 ‘운전 정지시간’이다. 다만 입출고 소요시간에는 출근하여 배차를 받거나 안전점검 등에 필요한 운행 준비시간, 회사에 입고하고 난 후 세차·입금 등에 소요되는 시간을 포함하였다. 이들 시간은 운행에 필요한 부수적인 행위로 간주될 수 있기 때문이다. 또 실운전시간은 엔진 가동시간으로 보았고, 운전 정지시간은 식사 및 휴게시간으로 간주하였다. 법인택시의 특성상 대기하는 시간이 그리 길지 않으며, 대기시간에도 시동을 끄지 않는다는 점을 감안한다는 것이다.

이상을 도식화하면 ① 입출고 소요시간, ② 실운전시간(엔진 가동시간으로서 대기시간 포함), ③ 운전 정지(식사 및 휴게)시간으로 구분될 수 있다. 따라서 택시업에서 근로시간은 입출고 소요시간 및 실운전시간을 ① ‘근로시간’으로, 여기에 운전 정지시간을 포함한 시간을 ② ‘구속시간’으로 보아 실증조사를 하였다.

〈표 2〉 택시운수업의 근로시간 및 구속시간

	운행시간	운행 정지시간	입출고 소요시간
구속시간	0	0	0
근로시간	0	X	0

2. 우리나라 운수업 근로시간 실증분석

가. 근로시간의 길이

위의 근로시간 측정 모형을 전제로 실태조사를 실시하여 우리나라 버스 및 택시업에 한정된 근로시간의 길이를 조사하였다. 실태조사는 전국 버스 및 택시회사 중 노사정위원회 합의에 기초하여 택시 11개, 버스 21개 등 총 32개 업체를 대상으로 하였다. 조사 수행은 면담조사, 자료조사, 설문조사를 행하였으나 신뢰성이 비교적 강한 자료조사를 근거로 하였다. 버스는 배차기록표 또는 운행 일지상의 기록을, 택시는 타코메타 상의 기록이 주요 근거로 되었다.³⁷⁾

37) 다만 택시업의 경우 자료조사의 근거인 타코메타 분석에서 2개 회사의 타코메타 판독 불능으로 9개 회사만 수행하였다.

〈표 3〉 시내버스 운전자의 주 근로시간과 월 근로시간

		⑧ 1일 근로시간	⑨ 1주 근로시간	⑩ 1월 만근 근로시간	⑪ 1월 실근로시간	⑫ 1월 총구속시간
			⑧ × 1주 만근일수	⑧ × 1월 만근일수	⑧ × 실근로일수	⑦ × 실근로일수
대도시	A업체	16:53	50:39	219:29	208:00	220:19
	B업체	17:25	52:15	226:25	228:09	241:15
	C업체	17:57	53:51	233:21	252:17	266:20
	D업체	16:32	49:36	214:56	214:21	227:19
	E업체	18:18	54:54	237:54	245:46	259:11
	F업체	17:03	51:09	221:39	200:40	212:26
	G업체	18:44	56:12	243:32	248:46	262:03
	평 균	17:33	52:39	228:10	228:17	241:16
중소 도시	H업체	17:48	57:19	249:12	272:31	287:49
	I업체	15:11	45:33	197:23	201:24	214:40
	J업체	12:55	56:27	245:25	254:04	312:25
	평 균	16:56	52:46	228:51	239:40	271:38
전 체 평 균		17:14	52:43	228:31	233:58	256:27

〈표 4〉 시내버스(근무형태별)*

업종	도시규모	근무형태	월	1일	1주	1월	1월
			실근로일수	근로시간	근로시간	근로시간	총구속시간
시내 버스	대도시	1일2교대	26.64	9.39	56.34	249.87	263.71
	중소도시	1일2교대	26.3	9.79	58.74	254.44	271.34
		격일제	14.18	17.44	52.32	248.00	266.63
		복격일제**등	18.45	14.83	62.94	290.07	318.44
		평균			58.00	264.17	285.47

주: * 설문조사에 근거한 것임.

** 복격일제란 2일 연속 근무 후 3일째 쉬는 형태.

앞서 정의한 근로시간 측정 모형을 기준으로 버스업의 노동시간을 입출고 소요시간과 실운전시간 및 대기시간을 합한 것으로 하여 조사·분석한 결과를 각 소업종별로 구분해 보면 아래 <표 3>~<표 8>과 같다. <표 3>에서 대도시 시내버스에서 ⑧ 1일 근로시간이 16시간 53분~18시간 44분까지 되어 있는데 <표 4>에서 대도시 1일 2교대제로 되어

있어 서로 모순되는 통계 숫자로 보이는 것은 <표 3>의 1일 근로시간수가 1일 2교대제로 2명의 운전기사가 일한 노동시간의 합을 의미하는 것이기 때문이다.

〈표 5〉 시외버스

업체명	배차기록상의 근로시간				
	⑧ 1일 근로시간	⑨ 1주 근로시간	⑩ 1월 만근 근로시간	⑪ 1월 실근로시간	⑫ 1월 총구속시간
			⑧ × 1월 만근일수	⑧ × 실근로일수	
A 업체	9:51	47:34	206:51	206:20	250:30
B 업체	10:30	53:08	231:00	238:21	302:17
C 업체	11:10	56:30	245:40	253:08	296:35
D 업체	10:17	47:18	205:40	241:20	297:40
평 균	10:27	51:08	222:17	234:54	286:46

〈표 6〉 고속버스 근로시간

업체명	배차기록상 근로시간				
	⑧ 1일 근로시간	⑨ 1주 근로시간	⑩ 1월 만근 근로시간	⑪ 1월 실근로시간	⑫ 1월 총구속시간
		⑧ × 1주 만근일수	⑧ × 1월 만근일수	⑧ × 실근로일수	
A	12:01	55:17	240:20	247:54	284:00
B	11:40	53:40	233:20	245:14	300:14
평 균	11:50	54:28	236:50	246:38	292:07

〈표 7〉 농어촌버스

	실근무일수	⑧ 1일 근로시간	⑨ 1주 근로시간	⑩ 1월 만근 근로시간	⑪ 1월 실근로시간	⑫ 1월 총구속시간
			⑧ × 1주 만근일수	⑧ × 1월 만근일수	⑧ × 실근로일수	
A 업체	22.55	11:51	57:14	248:51	267:13	317:34
B 업체	25	10:40	58:53	256:00	266:40	331:40
C 업체	19.11	14:10	58:39	255:00	270:43	315:38
평 균	22.22	12:13	58:15	253:17	268:36	321:37

〈표 8〉 마을버스

	⑧ 1일 근로시간	⑨ 1주 근로시간 ⑧ × 1주 만근일수	⑩ 1월 만근 근로시간 ⑧ × 1월 만근일수	⑪ 1월 실근로시간 ⑧ × 실근로일수	⑫ 1월 총구속시간
A업체	16:50	50:30	218:50	240:43	255:01
B업체	17:29	52:27	227:17	218:32	231:02
평 균	17:09	51:28	223:03	229:50	243:01

앞서 정의한 근로시간 측정 모형을 기준으로 택시업의 노동시간을 입출고 소요시간 및 실운전시간으로 하여 조사·분석한 결과는 아래 <표 9>~<표 10>과 같다.

〈표 9〉 2교대 및 격일제

		타코메타를 기초한 근로시간				
지역 및 업체		⑥ 1일 근로시간	⑦ 1주 근로시간	⑧ 1월 만근 근로시간	⑨ 1월 실근로시간	⑩ 1월 총구속시간
			⑥ × 6일	⑥ × 만근일수	⑥ × 실근로일수	1일 구속시간 × 실근로일수
대도시	A업체	8:47	52:42	228:22	208:52	275:27
	B업체	9:03	54:18	235:18	208:52	271:57
	C업체	8:58	53:48	233:08	220:45	286:00
	D업체	9:17	55:42	241:22	239:02	304:42
	평 균	9:01	54:07	234:32	219:23	284:31
중소 도시	E업체	10:07	59:20	257:58	224:05	254:21
	F업체	8:15	49:30	214:30	195:26	264:32
	G업체	8:35	49:21	214:35	207:12	288:52
	H업체	17:34	52:42	228:22	224:09	276:02
	I업체	9:09	50:30	219:36	220:25	283:27
	평 균	10:44	52:17	227:00	214:15	273:27
전 체 평 균		9:52	53:12	230:46	216:49	278:59

위의 실태조사 결과 버스에서 장시간근로는 시내버스의 경우 중소도시의 이른바 복격 일제 근무 형태와 농어촌 버스에서 두드러지게 나타나고 있다. 택시의 경우 이른바 1인 1차제 근무 형태에서 두드러진 장시간근로를 보이고 있다. 이들 근로시간은 현행법상 법정 기준근로시간 주 44시간에 주 연장근로 한도 12시간을 더한 주 56시간 내지 월 243시간을 상회하고 있음을 알 수 있다. 이러한 실태조사 결과는 앞서 인용한 운수

〈표 10〉 1인 1차제 *

업체명	타코메타상의 근로시간			⑨ 1월 실근로시간	⑩ 1월 총구속시간
	⑥ 1일 근로시간	⑦ 1주 근로시간	⑧ 1월 만근 근로시간		
	② + ④	⑥ × 6일	⑥ × 만근일수	⑥ × 실근로일수	⑤ × 실근로일수
D업체	14:39	84:25	351:36	366:58	552:21
G업체	12:01	69:06	300:25	290:04	528:15
평균	13:20	76:45	326:00	328:31	540:18

주: * 택시운수 종사자의 부족으로 인해 발생하기 시작한 제도로서 1일 임금액이 2교대의 경우 보다 약간 높게 책정되는 것이 많음

업 근로시간을 분석한 기존의 노동계 결과 중 버스 월평균 280.0시간, 주평균 64.7시간, 택시 주평균 62시간, 월평균 271.3시간과 크게 차이를 보여주고 있다. 그러나 이러한 실태조사가 노동계의 인용시간과 엄밀히 대비하는 것은 위험하다. 실태조사는 측정기준이 되는 근로시간 모형을 전제로 한 것이고, 노동계의 인용 지수는 노동조합이 운전기사들에 대한 노동시간 설문조사를 토대로 한 측정기준으로 하였기 때문이다. 노동계의 조사는 운전기사들이 노동시간에 대한 인식을 기초로 한 것이다. 그렇다 하더라도 버스에서 중소도시의 복격일제 및 농어촌 부문, 택시에서 1인 1차제에서는 노동시간이 장시간으로 개선의 필요가 있음을 보다 확실히 알 수 있다.

위의 실태조사 결과 버스에서 장시간근로는 시내버스의 경우 중소도시의 이른바 복격일제 근무 형태와 농어촌 버스에서 두드러지게 나타나고 있다. 택시의 경우 이른바 1인 1차제 근무 형태에서 두드러진 장시간근로를 보이고 있다. 이들 근로시간은 현행법상 법정 기준근로시간 주 44시간에 주 연장근로 한도 12시간을 더한 주 56시간 내지 월 243시간을 상회하고 있음을 알 수 있다. 이러한 실태조사 결과는 앞서 인용한 운수업 근로시간을 분석한 기존의 노동계 결과 중 버스 월평균 280.0시간, 주평균 64.7시간, 택시 주평균 62시간, 월평균 271.3시간과 크게 차이를 보여주고 있다. 그러나 이러한 실태조사가 노동계의 인용 시간과 엄밀히 대비하는 것은 위험하다. 실태조사는 측정기준이 되는 근로시간 모형을 전제로 한 것이고, 노동계의 인용 지수는 노동조합이 운전기사들에 대한 노동시간 설문조사를 토대로 한 측정기준으로 하였기 때문이다. 노동계의 조사는 운전기사들이 노동시간에 대한 인식을 기초로 한 것이다. 그렇다 하더라도 버스에서 중소도시의 복격일제 및 농어촌 부문, 택시에서 1인 1차제에서는 노동시간이 장시간으로 개선의 필요가 있음을 보다 확실히 알 수 있다.

나. 근로시간 결정요인

한편 운수업의 근로시간 실태를 규정짓는 요인을 분석해 볼 필요가 있다. 우리나라 운수업 근로시간을 규정짓는 요인은 단순히 근로시간을 단축하는 방안이 아니라 운수업 근로조건 개선의 근본적인 해결책을 제시할 수 있는 방안에 유용하다. 우선 <표 11>에서는 버스와 택시의 근무 형태별 주당 근로시간의 평균 길이를 알 수 있다. 이에 의하면 버스의 복격일제와 택시의 1인 1차제는 평균치가 각각 64.34시간과 79.69시간으로 여타 근무제도를 취하는 경우와 압도적으로 주당 근로시간이 높은 것으로 나타났다. 이는 운수업의 장시간근로가 복격일제나 1인 1차제와 같은 근무제도와 연관성이 높다는 것을 추측해 볼 수 있다.

<표 11> 근무제도별 주당근로시간

	근무제도	표본수	평 균	표준편차	최 소	최 대
버스	1일 2교대	347	57.79	7.81	35.19	79.18
	격일제	130	56.70	6.71	24.23	75.29
	복격일제(기타)	378	64.34	13.68	31.73	117.69
택시	1일 2교대	417	58.68	8.20	29.05	71.39
	격일제	36	55.34	10.10	28.85	75.29
	1인 1차제	69	79.69	10.64	54.43	104.39

다음 버스의 근로시간 길이를 결정하는 다양한 요인들을 식별하기 위해 OLS (Ordinary Least Square) 분석을 하였다. OLS 분석의 종속변수는 근로시간이며, 설명변수는 크게 네 가지 군으로 구성된다. 첫째 군은 전형적인 임금 및 근로조건 추정식인 Mincer 추정식에서 사용된 근로자의 연령, 근속연수, 운전연수 및 학력의 변수로서³⁸⁾ 근로자의 생산적 특징을 반영한다. 여기서 근속연수는 사업장 특수인적자본을, 운전연수는 운수산업 특수인적자본을 반영한다. 두 번째 군의 설명변수는 근로자의 재정제약 정도를 반영하며 여기에는 자가(自家) 여부를 반영하는 주거변수와 부양가족수를 포함한다. 세 번째 군의 변수는 사업장 노사관계를 반영하는 변수로서 노조가입 변수, 노사관계의 대립성 혹은 협력성에 대한 평가변수, 경영진의 권위주의적 혹은 민주적 태도변수를 포함한다. 마지막으로 네 번째 군의 설명변수는 격일제와 복격일제와 같은 근로계약

38) 통상적인 Mincer 추정식에서 근속연수의 좌승치를 변수로 포함하여 근속연수가 근로시간에 미치는 비선형적 효과를 포착하지만 본고의 실증분석 결과 비유의적인 것으로 나타나서 OLS 분석의 설명변수로 포함하지 않았다.

〈표 12〉 버스의 근로시간 결정요인에 관한 OLS 추정 결과

	전 체	1일2교대	격일제	복격일제(기타)
상수항	65.0110*** (4.8501)	58.1401*** (4.9561)	51.5217*** (11.1730)	81.6498*** (9.4190)
격일제 더미	-1.9270 (1.4429)	n/a	n/a	n/a
복격일제 더미	6.0945*** (0.8817)	n/a	n/a	n/a
노사관계	0.3886 (0.4747)	0.2437 (0.5034)	1.8589* (1.0434)	0.1957 (0.8951)
경영진의태도	-1.8262*** (0.4730)	-1.1539** (0.5113)	-1.4548 (0.9550)	-2.8890*** (0.8960)
연 령	-0.8769 (0.6076)	-1.0353* (0.6015)	-0.2171 (1.2199)	-0.9264 (1.3337)
근속연수	-0.8793** (0.3761)	-0.5918 (0.4178)	-1.1653 (0.7942)	-1.4291** (0.6994)
운전연수	0.8099* (0.4458)	0.6252 (0.4849)	-0.0308 (0.7400)	1.9901** (0.9405)
주 거	-0.1894 (0.4678)	-0.8076 (0.5045)	0.7904 (1.1830)	-0.0756 (0.8471)
학 력	0.6771 (0.6472)	2.4081*** (0.6815)	1.0657 (1.9048)	-0.9877 (1.1764)
부양가족수	-0.2106 (0.4192)	-0.0282 (0.4325)	0.6490 (0.9373)	-0.4951 (0.8214)
노조가입	-0.9431 (1.5395)	1.2310 (1.4583)	0.2522 (3.1710)	-6.6336* (3.8535)
F	9.74***	4.27***	1.3	2.79***
R ²	0.1317	0.1123	0.1631	0.072
표본의 수	718	314	70	334

주: 1) () 안의 숫자는 표준오차.

2) ***, **, *은 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서 유의함을 의미.

3) 노사관계는 5점 scale에서 극히 대립적이면 5, 극히 협조적이면 1로서 수치화 됨.

4) 경영진의 태도는 극히 권위주의적이면 1, 극히 민주적이면 5로서 수치화 됨.

의 형태 변수를 포함한다. 네 번째 군의 설명변수는 근로자의 초기 근로계약 형태가 근로시간 길이에 큰 영향을 미칠 것이라는 본고의 문제 의식을 반영한다.

OLS 분석 결과에 의하면, 버스나 택시 공히 근무제도의 형태 및 경영진의 태도는 근로

〈표 13〉 택시의 근로시간 결정요인에 관한 OLS 추정 결과

변 수	전 체	1일 2교대	격일제	1인1차제
상수항	55.1677*** (3.9094)	58.7242*** (4.0743)	67.9811** (26.5690)	68.2438*** (16.5672)
격일제 더미	-3.2596** (1.5734)	n/a	n/a	n/a
1인1차제 더미	21.3814*** (1.2692)	n/a	n/a	n/a
노사관계	-0.0765 (0.4385)	-0.2163 (0.4297)	-0.7017 (2.8523)	0.0727 (2.4990)
경영진의태도	-1.2845*** (0.4394)	-1.5421*** (0.4492)	-3.6663 (2.9654)	0.6951 (1.7370)
연 령	1.0101* (0.5257)	1.1588** (0.5588)	2.0938 (2.2159)	-0.0336 (1.9026)
근속연수	-0.2280 (0.5034)	-0.4683 (0.5112)	-9.0150** (4.0858)	2.0937 (1.9563)
운전연수	-0.2653 (0.4916)	-0.4154 (0.5036)	8.2546** (3.9885)	-0.4602 (1.8137)
주 거	0.0828 (0.3318)	-0.1415 (0.3333)	1.2271 (1.7100)	0.3370 (1.6123)
학 력	0.3186 (0.4871)	0.1079 (0.5208)	-2.9703 (2.9522)	0.9750 (1.7552)
부양가족수	0.4703 (0.3694)	0.6276* (0.3757)	-3.3550 (2.3738)	-0.0971 (1.4584)
노조가입	1.2794 (1.6404)	0.0388 (1.9325)	7.1998 (6.2814)	2.9769 (4.9095)
F	32.45***	2.74***	1.18	0.38
R ²	0.4322	0.0608	0.3165	0.0673
표본의 수	481	391	33	57

주: 1) () 안의 숫자는 표준오차.

2) ***, **, *은 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서 유의함을 의미.

3) 노사관계는 5점 scale에서 극히 대립적이면 5, 극히 협조적이면 1로서 수치화됨.

4) 경영진의 태도는 극히 권위주의적이면 1, 극히 민주적인면 5로서 수치화됨.

로시간의 길이에 유의적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 보다 구체적으로 버스의 복 격일제를 택한 사업장의 경우 그렇지 않은 사업장에 비하여 근로시간 길이가 늘어나는 것으로 나타났으며, 경영진의 태도가 민주적일수록 근로시간의 길이는 감소하는 것

〈표 14〉 버스의 근기법 제58조 56시간 초과 여부에 관한 Logistic 회귀 추정 결과

변 수	전 체	1일2교대	격일제	복격일제(기타)
상수항	-0.7553 (0.9155)	-0.5155 (1.3531)	0.7413 (2.7102)	-2.1376 (1.4914)
격일제 더미	0.2721 (0.2557)	n/a	n/a	n/a
복격일제 더미	-0.6844*** (0.1717)	n/a	n/a	n/a
노사관계	-0.1122 (0.0908)	-0.0756 (0.1354)	-0.2459 (0.2923)	-0.1188 (0.1480)
경영진의 태도	0.2725*** (0.0898)	0.2106 (0.1351)	0.3359 (0.2641)	0.4317*** (0.1494)
연 령	0.2038* (0.1161)	0.2777* (0.1651)	0.3077 (0.3160)	0.1057 (0.2137)
근속연수	0.0806 (0.0721)	0.1408 (0.1133)	0.0578 (0.2167)	0.1308 (0.1186)
운전연수	-0.1081 (0.0855)	-0.1043 (0.1330)	-0.0876 (0.2023)	-0.3006** (0.1524)
주 거	-0.0103 (0.0922)	0.3016** (0.1425)	-0.6785** (0.3340)	-0.1035 (0.1415)
학 력	-0.2056* (0.1229)	-0.5496*** (0.1950)	-0.2189 (0.4667)	0.1004 (0.1910)
부양가족수	0.0315 (0.0803)	0.0430 (0.1194)	0.0534 (0.2380)	-0.0136 (0.1320)
노조가입	-0.0196 (0.2907)	-0.6195 (0.4102)	0.1615 (0.7427)	1.0511* (0.5805)
-2로그가능도비	55.5365***	31.3829***	9.4675	24.2417***
표본의 수	769	328	83	358

주: 1) () 안의 숫자는 표준오차.

2) ***, **, *은 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서 유의함을 의미.

3) 종속변수는 근기법 제58조의 주당 56시간 규제 만족 여부, 즉 주당근로시간이 56시간을 초과하면 1, 그렇지 않으면 0.

4) 노사관계는 5점 scale에서 극히 대립적이면 5, 극히 협조적이면 1로서 수치화됨.

5) 경영진의 태도는 극히 권위주의적이면 1, 극히 민주적인면 5로서 수치화됨.

으로 나타났다. 특히 택시의 경우 1인 1차제가 근로시간의 길이를 늘리는 매우 큰 역할을 하고 있음을 알 수 있다.

마지막으로 버스와 택시 사업장을 근로기준법 제58조의 적용배제 영역으로 할 필

〈표 15〉 택시의 근기법 제58조 56시간 초과여부에 관한 Logistic 회귀추정 결과

	전체	1일2교대	격일제	1인1차제
상수항	-0.2722 (1.0580)	-0.7548 (1.1749)	4.5816 (5.6585)	10.9002 (223.1)
격일제 더미	1.1395*** (0.3638)	n/a	n/a	n/a
1인1차제 더미	-0.8600** (0.3792)	n/a	n/a	n/a
노사관계	0.0280 (0.1184)	0.0484 (0.1283)	-0.6855 (0.6120)	0.1884 (0.4870)
경영진의 태도	0.4637*** (0.1194)	0.5343*** (0.1319)	0.1446 (0.6298)	-0.1528 (0.4214)
연 령	-0.3111** (0.1405)	-0.3306** (0.1625)	-0.5702 (0.4656)	-0.2551 (0.4482)
근속연수	-0.0311 (0.1290)	-0.0670 (0.1419)	0.7148 (0.6981)	0.2045 (0.4510)
운전연수	0.1434 (0.1277)	0.2040 (0.1405)	-0.8415 (0.6890)	0.0486 (0.4320)
주 거	0.0368 (0.0860)	0.0697 (0.0930)	-0.3800 (0.4215)	-0.0547 (0.3754)
학 력	-0.1376 (0.1324)	-0.1826 (0.1533)	0.4010 (0.6224)	0.1841 (0.4426)
부양가족수	-0.0401 (0.0965)	-0.0701 (0.1065)	0.7477 (0.5055)	-0.2044 (0.3380)
노조가입	-0.3933 (0.4679)	-0.0236 (0.5360)	-2.5904* (1.5436)	-11.8911 (223.1)
-2로그가능도비	45.9670***	30.1962***	9.0474	4.5392
표본의 수	487	387	38	62

주: 1) () 안의 숫자는 표준오차.

2) ***, **, *은 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서 유의함을 의미.

3) 종속변수는 근기법 58조의 주당 56시간 규제 만족 여부, 즉 주당근로시간이 56시간을 초과하면 1, 그렇지 않으면 0.

4) 노사관계는 5점 scale에서 극히 대립적이면 5, 극히 협조적이면 1로서 수치화됨.

5) 경영진의 태도는 극히 권위주의적이면 1, 극히 민주적이면 5로서 수치화됨.

요가 있는지 여부를 분석할 필요가 있다. 자동차운수업의 근로시간 규정적용 예외특례는 운수업 근로조건 개선의 걸림돌로 되고 있는 만큼 이것을 한 번 볼 필요가 있다. 분석 결과는 주 44시간 및 주 연장근로 한도 12시간을 더한 주 56시간 만족 여부에 관한

Logit 분석이다. 종속변수로서 주당 근로시간이 56시간을 초과하면 1, 그렇지 않으면 0으로 설정하여, 근로기준법 제58조의 특례 조항에서 제외하는 데 있어 애로요인을 식별한다. 분석 결과 버스 및 택시에서 일치된 결과를 보이며, 근로기준법 제56조의 특례조항에서 운수업을 제외하기 위해서는 점진적으로 버스의 복격일제와 택시의 1인 1차제를 규제해 가는 정책방향이 필요함을 시사한다.

V. 정책 제언 및 과제

자동차운수업의 근로시간을 실운행시간 이외에 운수근로자의 자유로운 처분 가능성 여부를 기준으로 파악하는 데는 한계가 있다. 판례가 보이고 있는 기준으로서의 운행과 관련한 작업준비 및 정리시간 등 입출고 소요시간, 차량으로부터 벗어나지 못하는 대기 시간 등은 자유로운 처분 가능성도 없고, 구속력의 정도가 강하므로 근로시간으로 파악하기 쉬우나, 그 밖의 휴게시간과 대기시간의 성격상 근로시간인지 우열을 가리기 힘든 시간에 대하여 임금이나 강행 규정이 적용되는 근로시간으로 판단하기에는 많은 어려움이 예상된다. 자동차운수업의 근로시간을 실운전시간과 구속시간으로 구분하거나, 사업별로 별도의 근로시간 규제를 가하는 ILO 및 EU, 그리고 일본 등의 선진 사례도 이러한 고민을 반영하고 있다.

우리나라는 버스 및 택시, 화물 등 독자적인 성질의 운수업으로 구분하고 있으므로 일본의 사례를 벤치마킹할 수도 있으나 우리의 특성에 맞는 기준을 개발할 필요가 있다. 대략적인 골격은 운수업의 특질을 잘 반영하는 근로시간 개념을 일본의 구속시간개념을 참고로 하되, 규제의 기준은 버스·택시 등 각 운수업에 따라 설정하여 입출고 소요시간, 실운전시간, 대기시간 등을 포함하는 것으로 정의하는 것이 합리적임을 앞에서 이미 밝힌 바 있다. 그러나 이것이 법적·관행적 구속력을 갖기 위해서는 근로시간에 포함되는 이러한 각 시간들의 정의와 포함의 적정성 여부에 대해 노사정간의 논의와 동의가 필요하다는 과제를 남기고 있다.

운수업 근로시간 측정기준 모형을 설정하여 근로시간 실증분석을 한 결과 우리나라 운수업에서 근로시간을 늘리는 요인은 근무 형태와 관계가 있는 것으로 나타났다. 버스의 복격일제와 택시의 1인 1차제는 근로시간을 연장하는 근무제도인 것으로 나타났다. 특히 택시의 1인 1차제는 근로시간을 연장하는 매우 중요한 요인임을 실증분석 결과는 시사한다. 향후 근로기준법 제58조제1항의 특례조항에서 자동차운수업을 제외하기 위해

서는 점진적으로 복격일제와 1인 1차제를 규제해 가는 정책방향이 필요하다는 것이다. 이러한 분석 결과는 노동시간이 전반적으로 단축되는 가운데 우리 자동차운수업의 일각(버스 및 택시업)에서 지나치게 장시간근로가 발견되고 이를 이용하는 시민의 안전을 위협할 수 있음을 보이고 있다. 따라서 자동차운수 근로시간 개념 설정과 근로시간에 대한 규제를 노사간의 사적 역할(단체교섭이나 노사협의)에 맡길 수도 있으나, 공적 영역(노동법적 규제)에서 근로기준법 제58조제1항에서 자동차운수업을 제외하는 등 개선의 필요가 있다. 그러나 사적 영역에서 노사가 단체교섭을 통해 시급 산정을 위한 노동시간 측정방법을 채택하는 것이 반드시 공적 영역에서의 노동시간 기준을 반영하거나 따를 필요는 없다.

어느 선진 사례에서도 우리의 포괄역산제와 같이 일정한 임금과 차량 운행에 필요한 시간을 정해 놓고 역으로 시급을 계산해 가는 방식의 임금과 근로시간 연계를 찾기는 어렵다. 특히 우리나라 자동차운수업은 과거 압축적 산업화 시기 인구의 도시 집중에 따라 교통수요의 급증에 힘입어 상업적 성공을 했으나 자가용과 지하철의 보급으로 그 기반이 점차 무너져 가고 있다. 자동차운수업은 점차 경영 여건이 열악해지고 있으며 그에 따라 운수노동자들의 임금수준과 노동조건도 상대적으로 저하되어 3D업종으로 인식되면서 운수노동자들의 공급에 어려움이 따르고 있다. 현재 시내버스, 시외버스, 농어촌버스 회사 가운데 적지 않은 수가 경영의 어려움을 겪고 있어 법적인 규제를 강화하는 방안이 현실적으로 우리가 따를 수 있기 때문에 단기적으로는 적어도 선진 사례에서 보이는 바와 같이 연속 일정 길이의 휴식시간을 부여하는 방안(가령 1일 10시간 이상)과 월간 평균 총 노동시간을 규제하는 방안 등을 검토할 필요가 있다. 좀 더 나아가서 기존의 자동차운수제도의 문제점을 재검토하면서 대승객 서비스를 제고하고 승객과 운전자의 안전을 고려할 수 있는 정책이 함께 논의되는 가운데 자동차운수업에서의 노동시간 단축을 위해 법적 규제 문제도 풀어나가는 것이 합리적이라고 생각되며, 노사정위원회 운수분과위원회나 운수정책협의회에서의 논의도 이러한 사정을 반영하여 진행되어 왔다.

Exploring the Concepts of Working Hours in Korean Road Transportaion Business: A Comparative Analysis of International Standards and Korean Reality

Sang Hee Lee, Kiu Sik Bae, Jun Mo Cho

This study examines the ILO, EU and Japanese labor standards of working hours in the road transport sector, and empirically probes on the actual working hours of Korean bus and taxi drivers. The literature survey in this study suggests that the Japanese-style measurements of working hours does not only merit the simplicity by exploiting portal-to-portal hours but the accompanied regulations for working hours flexibly also reflect the heterogeneity of the taxi and bus industry. The EU regulation defines working time separately from the period of availability. The Japanese and EU's regulation may be benchmarked in measurement and regulation of working hours in the Korean road transport sector. We develops working time measurement appropriate to the context of the bus and taxi industry by coming up with a number of factor elements constituent of working time. Our empirical results suggest that the excessively long working hours are attributed to work practice of the third-day off after two consecutive working days in the bus sector and to work practice such as 'one driver (instead of two) responsible for one taxi' in the taxi sector. This empirical results imply that a labor policy are necessary to address the long working hours in the road transport sector by getting rid of the road transport from the Exceptions for Article 58th ① of Korean Labor Standard Law. Finally, this study proposes that the measurements of working hours for the calculation of hourly rate in collective bargaining do not need to be tied with the ones of working hours the regulations for the public welfare.

Key words : hours of working, exceptions for article 58th of Korean Labor Standards Law, measurements and regulations for working hours in Korean road transportation business, portal-to-portal hours, stand-by time

노동정책연구

연구논문

2004. 제4권 제2호 pp.127~148

© 한국노동연구원

WHO의 새로운 국제장애분류(ICF)에 대한 이해와 기능적 장애 개념의 필요성

황수경*

이 글의 목적은 증대되는 장애인 관련 사회정책, 특히 고용정책의 관점에서 장애(disability)의 개념을 어떻게 구축하고 활용해야 하는지에 관한 논거를 제시하는 데 있다. 장애의 정의는 다양한 측면에서 사회정책과 밀접하게 연관되어 있다. 통상 장애의 정의가 문제가 되는 것은, 차별금지법, 고용정책 및 사회보장제도의 영역에서 법적·제도적 활동이나 규제를 위해 누가 장애인인가를 판별해야 할 필요에서 비롯되기 때문이다.

세계보건기구(WHO)가 2001년에 새로 도입한 ICF체계는 사회정책의 문맥에서 장애 개념을 재정립하고자 한 시도의 산물이다. 이 글에서는 세계보건기구의 새로운 장애 개념인 ICF 체계를 중심으로 장애에 대한 전 세계적 인식의 변화, 사회정책과의 연관성 등을 논의한다. 우리나라에서 장애 범주가 점차 확대되고 있으나 정작 고용정책의 목표와 정책대상 간에 나타나는 불일치가 확대되고 있음을 고려할 때, 이를 극복하는 단초는 고용정책의 관점에서 기능적 장애 개념을 도입하는 것으로부터 찾을 수 있음을 보이고자 하였다. 두 가지 장애 개념, 즉 의학적 정의와 기능적 정의에 대한 정보를 모두 갖고 있는 『노동패널』 자료를 이용해 실증분석한 결과, 고용에 보다 큰 영향을 미치는 장애 개념은 의학적 장애라기보다 기능적 장애임이 확인되고 있다.

핵심용어 : IDICH, ICF, 장애의 의학적 정의, 사회적 정의, 기능적 정의

I. 들어가는 말

장애(disability)가 단순히 개인이 안고 있는 신체적 제약이라는 시각에서 본다면 장애

투고일 : 2004년 5월 7일, 심사의뢰일 : 5월 17일, 심사완료일 : 5월 28일

* 한국노동연구원 연구위원(skhwang@kli.re.kr)

는 의학적 정의(**medical definition**)만으로 가장 명료하게 포착될 수 있다. 시각장애를 갖고 있는 사람이라면 시각장애에 관한 의학적 판단에 기초해 부분적인 시력 회복을 위해 치료를 받거나 안구이식수술을 받는 것이 가장 적합할 것이다. 시신경에 손상을 입어 별다른 치료 가능성이 없다면 어쩔 수 없이 평생을 시각장애인으로 살아가는 것이 운명지어진다. 양쪽 다리가 절단된 장애인이라면 추가손상 가능성에 대한 진단을 받고 의학적 소견에 기초해 의족이나 휠체어에 의존하여 살아가게 된다.

그러나 장애는 한 사람의 신체적 제약의 문제로 이해될 수 없다. 개인은 끊임없는 활동 속에서 사회와 소통하며 살게 마련이기 때문이다. 시각장애인도 교육을 받을 권리가 있고 일반인들과 마찬가지로 자신이 할 수 있는 일을 하며 생활을 영위하여야 하는데, 통상의 교과서나 서적을 이용해야 하고 일반인들이 사용하는 도로와 대중교통수단을 이용해 움직여야 한다면 시각장애인들에게는 원천적으로 이동권과 교육권 등 인간에게 부여되는 기본권을 박탈당하는 것이 된다. 한 사회 내에서 인간으로서의 존엄성과 생존 기반 자체를 위협받는 셈이다.

장애인들이 비장애인들과 마찬가지로 끊임없이 사회와 접하면서 일정한 관계를 형성하며 살아갈 수 있도록 하는 구조적 토대를 마련해 주는 것은 사회 정의이자 사회적 책무이기도 하다. 여기에 복지, 차별금지, 고용촉진 등 사회정책이 개입하여야 할 필요성이 존재하며, 장애의 정의 역시 사회정책의 문맥(**social policy perspective**) 속에서 재검토되어야 할 필요성이 발생한다.

장애의 정의는 다양한 측면에서 사회정책과 밀접하게 연관되어 있다. 통상 장애의 정의가 관심의 대상이 되는 것은, 차별금지법, 고용정책 및 사회보장제도의 영역에서 법적·제도적 활동이나 규제를 위해 누가 장애인인가를 판별해야 할 필요에서 비롯되기 때문이다. Mashaw & Reno(1996)는 장애의 정의와 사회정책과의 연결고리에 대해서 다음과 같은 예를 들고 있다.

- 공적서비스제도의 하나인 ADLs(**Activities of daily living**)¹⁾의 지원을 받기 위한 장애의 정의는 개인이 일상생활에서 얼마만큼의 도움을 필요로 하는가에 의해 결정되는 것이 적합하다.
- 공공직업재활서비스(VR)를 이용할 자격을 얻기 위한 장애의 정의는 직업서비스의 필요를 느끼는지, 그리고 어떤 종류의 서비스가 적합한지를 기준으로 결정되어야 한다.

1) 혼자서는 일상활동이 어려운 개인에 대해 일상생활 영위를 보조하는 공적서비스제도.

- 시민권 보호(civil rights protection)에 의해 고려되어야 할 대상을 결정함에 있어서는 고용상 또는 공공예의 접근성에서 얼마나 차별에 노출되기 쉬운지에 따른 장애의 정의를 사용하는 것이 타당하다.
- 정부 또는 민간 차원의 소득지원제도에 적합한지를 결정할 때에는 소득능력의 상실에 따른 장애의 정의를 이용하는 것이 바람직하다.

이처럼 사회정책의 문맥에 따라 장애의 정의는 단일하지 않을 수 있다. 현실에서도 국가마다 그 나라의 정치, 경제, 사회적 제반 여건과 복지 수준에 따라 상이한 장애 기준을 갖고 있는데, 구미 선진국의 경우 대체로 그 범위가 넓고 동남아 지역은 그 범위가 대체로 좁게 나타나고 있다. 심지어는 한 국가 내에서도 정책수단과 목표에 따라 다양한 기준을 제시하고 있는 경우가 보다 일반적이라고 할 수 있다.

우리나라의 경우 모든 정책적 고려에서 장애의 기준은 『장애인복지법』에 따른 정의에 의존하고 있다. 장애인복지법에서 장애인은 포괄적으로는 “신체적·정신적 장애로 인하여 장기간에 걸쳐 일상생활 또는 사회생활에 상당한 제약을 받는 자(제2조 제1항)”로 정의되며, 구체적으로는 1989년 제정 당시에는 주로 신체·정신상의 1차적 장애에 국한하여 인정하다가 최근 들어서는 신장, 심장, 간질환 등 내부기관 장애와 중증 간질장애, 안면기형 등을 추가하여 사회적 활동에서의 장애까지를 포함하는 개념으로 점차 장애 범주를 확대해 오고 있다. 이러한 장애 기준은 사회복지정책은 물론 고용정책을 망라하여 우리나라의 거의 모든 장애인정책에 동일하게 적용되고 있다.

문제는 장애의 기준이 얼마나 협소한가, 관대한가에 있다기보다는 어떠한 정책적 지향하에서 장애를 정의하고 있으며 장애의 기준이 얼마만큼 그 정책적 목표에 충실한가 하는 데 달려 있다고 할 것이다. 우리 사회에서 점차 장애인의 범주가 확대됨에 따라 중증장애인의 정책적 수혜 기회가 줄어드는 것에 대한 불만이 제기되고 있는 점, 이와 맞물려 적극적 고용촉진정책의 대상을 둘러싸고 ‘직업적 장애’의 개념 논쟁이 전개되고 있는 점, 또한 장애인을 대상으로 하는 사회정책이 점차 다원화되고 있는 가운데 각각의 정책 대상과 정책 목표가 불분명하다는 비판이 제기되고 있는 점 등은 우리 사회가 장애의 개념을 보다 합리적으로 그리고 체계적으로 재구성할 필요성을 제기한다. 필자는 세계보건기구(WHO)가 2001년에 새로 도입한 장애의 개념(ICF)이 이러한 논의에 중요한 준거가 될 수 있을 것으로 판단한다.

이 글의 목적은 증대되는 장애인 관련 사회정책, 특히 고용정책의 관점에서 장애의 개념을 어떻게 구축하고 활용해야 하는지에 관한 논거를 제시하는 데 있다. 이 글은 다음과 같이 구성된다. 제Ⅱ장에서는 WHO의 새로운 장애 개념을 제시하고 있는 ICF 체

계를 중심으로 전 세계적으로 장애에 대한 인식이 어떻게 변화하고 있는지, 그리고 사회 정책과의 연관성이 어떻게 고려되고 있는지를 살펴보고자 한다. 제Ⅲ장에서는 우리나라에서의 장애 개념의 변천 과정과 이와 동시에 발생하고 있는 고용정책과의 괴리 현상을 분석한다. 제Ⅳ장에서는 한국노동연구원의 『노동패널』 자료를 이용하여 ICF의 개념 규정과 비교적 유사한 기능적 정의(functional definition)를 토대로 우리나라 장애 인구의 규모를 추정하고, 장애의 두 가지 정의—의학적 정의와 기능적 정의—의 고용정책적 유용성을 실증적으로 검토한다. 마지막으로 제Ⅴ장에서는 장애인 고용정책의 새로운 비전 하에서 이에 부합하는 장애 개념에 관한 정책적 함의를 모색할 것이다.

Ⅱ. ICF의 장애 개념과 주요 특징

1. ICF의 개발 배경과 장애 개념의 변화

국제사회에서 오랫동안 세계보건기구의 ICIDH(International Classification of Impairment, Disability and Handicap)가 장애의 보편적인 정의와 기준을 제시해 왔다. ICIDH는 1970년대에 걸쳐 개발되어 1980년에 처음으로 WHO에 의해 공인되었는데, 그동안 장애를 질병이나 신체 이상과 같이 의학적 관점에서만 바라보던 것에서, 그로 인한 기능적·구조적 손상(impairment), 신체의 기능적·구조적 손상의 결과로 발생하는 활동이나 행동 패턴의 제약(disability), 활동의 제약으로 인해 야기되는 사회적 불이익(handicap)에 이르기까지 사회적 관점에서 장애를 총체적으로 이해하고자 하는 의도를 반영하였다.

ICIDH는 장애의 판정이 사회적 서비스의 수혜자격을 부여하기 위한 판단에서 이루어지는 것이라는 점을 분명히 한 것으로, 대부분의 국가에서 장애의 판단체계에 결정적인 영향을 미치게 되었다. 이때 사회적 서비스의 주요 내용은 기능적·구조적 손상으로 인한 소득상실을 복지시스템에 의해 보조하거나 핸디캡으로 인한 불평등을 해소하기 위해 차별금지 수단의 지원을 받는 것이다.

[그림 1] 1980년의 ICIDH의 장애 개념의 구조



1990년대 들어 장애인정책의 기조는 크게 변화를 겪게 된다. 전반적인 복지정책의 기조 변화와 맞물리면서 장애인정책도 과거 소득보조를 위주로 한 정책을 대신해, 소득능력의 회복 및 고용을 통한 복지를 추구하려는 지향성이 분명해졌다(OECD, 2003). 장애인정책이 보호 차원의 시혜적 복지정책에서 장애인의 사회적 통합을 목표로 하는 생산적 복지 혹은 정상화(normalization) 정책으로 방향을 전환한 것이다. 생산적 복지와 정상화 정책의 핵심은 고용기회의 제공이다. 현대사회에서 직업활동은 소득의 원천일 뿐만 아니라 가장 기본적인 사회참가의 한 형태이기 때문에 장애인 고용정책은 소득보장이라는 측면과 아울러 장애인의 사회적 통합이라는 관점에서도 그 중요성이 대단히 높다고 할 수 있다. 일할 능력이 있는 장애인에게는 비장애인과 동등하게 취업기회를 보장받을 수 있게 하고, 일할 능력이 부족한 장애인에게는 일할 능력을 향상시키거나 부족한 능력 수준에서라도 일할 수 있는 환경을 마련해 줌으로써 일반적인 생활환경 속에서 일생활을 영위할 수 있도록 하는 것이 장애인정책의 새로운 정책 목표로 제시되었다.

장애인정책이 참여(participation)와 활성화(activation)를 주된 과제로 할 때, ICIDH의 장애판단 체계만으로는 사회정책적 관점에서 유용한 기준을 제시하지 못한다는 문제 의식이 제기되었다(European Commission, 2002). 크게 다음과 같은 세 가지 문제 의식으로 집약될 수 있겠다.

첫째, 장애는 장애 그 자체가 문제인 것이 아니라 장애로 인한 인간의 기능적 제약이 근본적인 문제라는 시각이 요구된다. 그리고 기능적 제약은 장애에서 비롯될 수도 있지만 좀더 포괄적으로는 건강상의 제반 문제에서 비롯될 수도 있다.

둘째, 장애가 무능력을 의미하며 보호를 필요로 하는 것으로 이해되는 부정적 이미지를 벗어나야 한다는 것이다. 장애는 지원과 관리를 전제로 사회적인 의미에서 극복될 수 있으며 따라서 좀더 적극적인 측면에서 장애를 바라볼 필요가 있다.

셋째, 장애의 문제를 특정한 소수자 그룹에 국한되는 문제로 보는 시각에서 벗어나 누구에게나 발생할 수 있는 보편적인 문제의 하나로 볼 필요가 있다. 장애를 특정 그룹에 한정된 소수자 문제로 이해하는 것은 궁극적으로 소수자의 사회적 통합에 저해요소가 될 수 있기 때문이다.

이러한 문제 의식들로부터, 장애의 개념은 신체적 장애에서 기능적 장애(Functional disability)로 무게 중심을 이동하였고, 장애인은 장애를 가진 사람이 아니라 다양한 형태로 정책적 도움을 필요로 하는 사람으로 구체화되었다. 장애 개념을 이해하는 방식도 특수한 문제가 아니라 건강의 축에서 바라보는 보편적인 문제로 전환되었다.

2001년의 ICF(International Classification of Functioning, Disability and Health)는 이러한 문제 의식들이 반영된 결과로 만들어졌다. ICF에서는 1980년의 ICIDH와는 달리

〔그림 2〕 ICF와 ICIDH의 구조

ICF		ICIDH
신체의 기능과 구조 (Body Functions / Body Structures)	↔	기능/구조적 손상 (Impairments)
활동 (Activities)	↔	활동의 제약 (=1980 Disability)
참여 (Participation)	↔	사회적 불이익 (Handicap)

장애의 독립적인 정의와 기준이 제시되지 않는다. 그 대신 1) 신체 기능 및 구조(Body Functions/ Body Structures), 2) 활동(activities), 3) 참여(participation)라는 세 가지 측면에 의해 장애의 전체적인 그림이 포착되는 보다 포괄적인 개념으로 변화되었다. 즉 장애의 기준은 ‘질병의 결과’에서 비롯된 상태 구분에 의해서라기보다는 ‘건강의 구성요소’의 상태 구분에 의해 이루어지게 되었으며, 구체적으로는 신체기능의 손상, 활동의 제한, 참여의 제약 등 다양한 형태를 포괄하는 개념으로 나타나게 된다.

2. ICF의 구조와 장애 모형

ICF는 두 개의 부분과 네 개의 구성요소로 이루어져 있다. 두 개의 부분 중 첫 번째 부분은 긍정적 측면에서의 기능(functioning)과 부정적 측면에서의 장애(disability)를 포괄하는 요소들로 구성되고, 두 번째 부분은 기능과 장애에 영향을 미치는 문맥적 요소(contextual factors)들로 구성된다. 다시 네 개의 구성요소로 쪼개 보면 기능과 장애에는 신체기능 및 구조의 측면과 활동과 참여의 측면이 포함되고, 문맥적 요소에는 환경적 요소와 개인적 요소가 포함된다. 이 중 활동과 참여의 측면은 현실에서 종종 구분되기 어려운 형태로 결합되어 나타나기 때문에 하나의 구성요소로 표현되고 있다. ICF의 전체적인 윤곽은 <표 1>에 정리되어 있다.

이 가운데 기본적으로 장애를 구성하는 것은 신체기능의 손상, 활동의 제한, 참여의 제약 등 기능과 장애에 있어서 포착되는 부정적 측면이라 할 것이다. 긍정적·부정적 측면은 각 요소별 구성 지표에 의해 판정되는데, 특히 활동과 참여 영역에서의 지표는 현재 상태에서와 표준적인 상태에서의 지표를 구분하여 측정함으로써 객관적인 비교기준을 제시하고 있다.

그러나 장애가 개인의 기능과 장애 부분에서 단독으로 결정되지 않는다. 환경적·개

〈표 1〉 ICF의 구조 개관

	부분 1: 기능과 장애		부분 2: 문맥적 요소	
구성요소	신체 기능과 구조	활동과 참여	환경적 요소	개인적 요소
분 야	- 신체 기능 - 신체 구조	- 생활 분야 (작업과 활동)	- 기능과 장애에 영향을 미치는 외부적 요인	- 기능과 장애에 영향을 미치는 내부적 요인
구 성 및 지표	- 신체 기능의 변화(생리학적) - 신체 구조의 변화(해부학적)	- 표준적 환경에서 과업을 수행할 수 있는 능력 (capacity) - 현재의 환경에서 과업의 수행능력 (performance)	- 육체적, 사회적, 행태적 특징을 촉진하거나 억제 하는 효과	- 개인의 행태에 미치는 효과
긍정적 측 면	기능적·구조적 정상 상태	활동 / 참여	촉진제	-
	기능(Functioning)			
부정적 측 면	신체/기능의 손상	활동의 제한 참여의 제약	억제제	-
	장애(Disability)			

출처: WHO, *ICF Introduction*, p. 11.

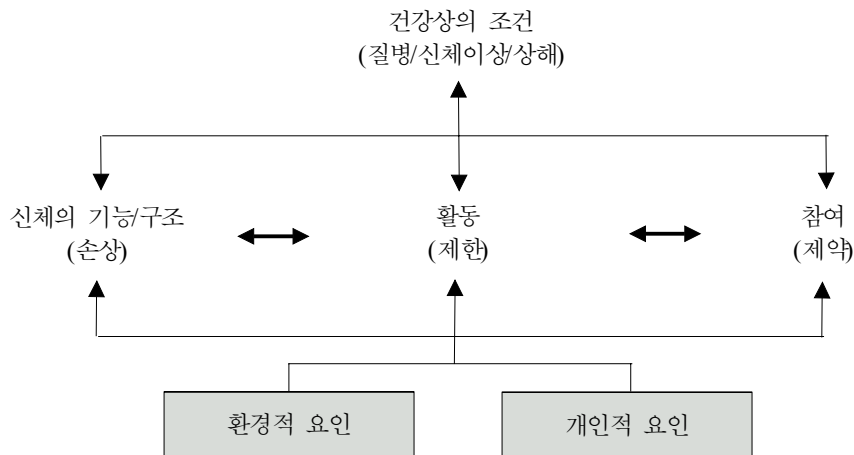
인적 요소와 같은 문맥적 요소들이 개인이 갖고 있는 기능과 장애의 측면에 영향을 줄 수 있기 때문이다. ICF가 제시하는 문맥적 요소의 측정은 정책적 개입의 유용성을 높이기 위한 의미 있는 정보를 제공한다. 이에 대해서는 다음 절에서 다시 논의하기로 한다. 이상에서 살펴본 장애 모형을 요약하면 [그림 3]과 같다.

3. 정책수단으로서의 ICF

앞서 살펴본 바와 같이 ICF는 신체적 장애의 측면보다는 기능적 장애의 측면을 강조하고 보편적인 시각에서 접근하여 장애 그 자체보다는 그로 인한 건강과 활동 수준에 역점을 두도록 설계되었다. 그러나 ICF의 가장 중요한 측면은 사회정책적 관점을 강조하여 건강관리시스템, 사회보장제도, 직업재활 및 고용촉진정책, 기본권 보장 등 다양한 목적으로 활용할 수 있도록 구체적인 측정방법과 지표를 제시하고 있다는 것이다.

병리학적 진단 자체로는 필요한 서비스의 내용과 필요 정도를 예측하기 어렵다. 질병

〔그림 3〕 ICF에서의 장애 모형의 개념도



출처: WHO, *Toward a Common Language for Functioning, Disability and Health*, 2002, p. 9.

이나 신체 이상의 존재가 장애급여 수급자, 직무수행 능력, 취업 가능성에 관한 정확한 판단기준을 제공할 수 없기 때문이다. 정책적 목적하에서는 진단 이외에 개인의 기능과 장애의 정도에 관한 구체적인 정보가 필요하다. 또한 다양한 형태의 정책적 개입의 효과를 분석할 수 있는 정보도 필요하다.

이를 위해 ICF는 개인의 신체기능, 활동과 참여의 제약이라는 측면에서 분류기준을 제시함과 아울러 문맥적 요소에 대해서도 비중 있게 다루고 있다. 문맥적 요소는 사회적 태도, 법적·사회적 구조 등의 환경적 요소와 성, 연령, 교육수준, 사회적 배경 등 개인적 요소를 포함하며, ‘장애’가 개인에게 어떻게 받아들여질 수 있는지를 추적함으로써 개인의 수요를 파악하는 기준을 함께 제시하고 있는 것이다. 한 마디로 ICF는 사회정책의 측면에서 장애의 개념이 적절하게 활용될 수 있도록, 정책적 유용성을 극대화하기 위한 목적에서 짜여진 분류체계라는 것을 알 수 있다.

Ⅲ. 우리나라의 장애 개념과 장애 범주 확대

1. 우리나라의 장애 개념 - 의학적 정의

우리나라의 경우 장애인의 기준은 기본적으로 『장애인복지법』에서 정의된다. 『장애인

고용촉진및직업재활법』²⁾의 장애인 규정도 『장애인복지법』의 규정과 기본적으로 동일하며, 여타 법에서의 ‘장애인’ 개념은 양대 법의 정의 규정을 준용하도록 하고 있다.

현재 『장애인복지법』에 따르면, 장애인은 “신체적·정신적 장애로 인하여 장기간에 걸쳐 일상생활 또는 사회생활에 상당한 제약을 받는 자(제2조제1항)”로 정의된다. 이러한 정의는 1989년 법 제정 당시부터 기본 골격이 유지돼 온 것으로³⁾ 포괄적인 의미에서 보면 WHO의 ICIDH나 ICF의 기능적 정의와 상당히 유사한 개념이다.

그러나 좀더 들여다 보면, 위에서 정의된 장애인의 개념은 단지 선언적 의미만을 갖고 있음을 확인하게 된다. 제2조제2항에서는 “이 법의 적용을 받는 장애인은 다음 각호의 1에 해당하는 장애를 가진 자”로 규정하고 장애유형을 각호로 제시함으로써 일차적으로 장애 유형에 따라 장애인 인정 여부를 결정하도록 하고 있으며, 구체적으로는 대통령령에서 인정되는 장애의 종류 및 기준을 제시하도록 하고 있다. 즉 특정 장애 종류에 해당되지 않으면 일상생활 또는 사회생활에 심대한 제약이 있다 하더라도 장애인에 대한 법적 보호는 받을 수 없는 것이다. 마찬가지로 『장애인고용촉진및직업재활법』상 장애 인정 범위도 ‘직업활동’의 제약과는 직접적인 연관없이 정해진다. 구체적인 장애등급 산정 기준을 보면 전형적인 의학적 정의로서의 장애 개념을 채택하고 있음을 확인할 수 있다.⁴⁾

1989년 『장애인복지법』 제정 당시에는 지체장애, 시각장애, 청각장애, 언어장애, 정신지체장애 등 다섯 가지 장애 유형만이 법적 장애인으로 인정되었으나, 1998년에 ‘장애인복지발전 5개년계획’이 수립되면서 장애인 범주의 단계적 확대가 논의되었다.⁵⁾ 이에 따라 1999년에 1단계 장애 범주 확대를 통해 뇌병변장애, 정신장애, 발달장애(자폐), 신장장애, 심장장애가 추가되었으며, 이때 상대적으로 경증장애인이 다수 포함되어 있는 『국가유공자예우및지원에관한법률』상 상이군경, 『산업재해보상법』상 산재장애자도 장애인 범주에 포함시켰다. 2003년에 다시 2단계 장애 범주 확대가 이루어져 호흡기장애(약

2) 1990년에 『장애인고용촉진등에관한법률』로 제정되어 2000년에 개정되면서 현재의 명칭으로 바뀌었다. 여기에서 장애인은 “신체 또는 정신상의 장애로 인하여 장기간에 걸쳐 직업생활에 상당한 제약을 받는 자”로 규정되고 있다.

3) 1989년 제정된 『장애인복지법』에서는 장애인은 “지체장애, 시각장애, 청각장애, 언어장애 또는 정신지체 등 정신적 결함으로 인하여 장기간에 걸쳐 일상생활 또는 사회생활에 상당한 제약을 받는 자”로 정의되어 있었으며, 장애인의 범주가 확대된 1999년에 현재의 규정과 같이 바뀌었다.

4) 구체적인 장애등급 산정기준에 대해서는 안태희(2001) 참조.

5) 선진국에서는 정서장애, 학습장애, 알콜중독 등으로 인해 사회활동에 어려움을 겪는 자를 장애인의 범주에 포함시키는 것이 일반적이며, 스웨덴의 경우에는 의사소통이 어려운 이민자도 일정 기간 사회활동에 곤란을 겪는 것으로 보아 장애인에 포함시켜 보호하고 있다(권선진, 1998).

20천명), 간질환장애(약 21천명), 장루 및 요루장애(약 15천명에서 30천명), 중증 간질장애(약 27천명), 안면기형(약 20천명) 등의 장애가 추가되게 되었다(보건복지부 내부자료, 2003).

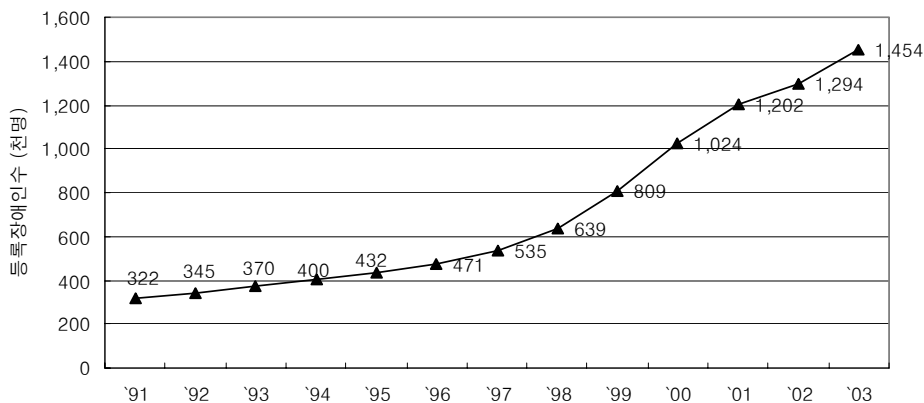
아울러 정부는 향후 3단계 장애 범주 확대를 통해 소화기장애, 중증 피부질환, 기질성 뇌증후군, 발달장애, 기타 신체적·정신적 장애 중 중증장애를 중심으로 장애 인정 범위를 점차 확대할 계획임을 밝히고 있다.

총괄하면, 1989년 제정 당시에는 주로 신체·정신상의 1차적 장애에 국한하여 인정하다가 최근 들어서는 신장, 심장, 간질환 등 내부기관 장애와 중증 간질장애, 안면기형 등 사회적 장애의 일부를 추가하여 사회적 활동에서의 장애까지를 포함하는 개념으로 장애 범주를 점차 확대해 오고 있다. 그러나 기본적으로는 여전히 의학적 정의에 의한 장애의 판단이 근간을 이룬다고 할 수 있다.

2. 장애 범주 확대에 따른 장애인 규모 확대

법정 장애인의 규모는 일차적으로 등록장애인수에 의해 파악될 수 있다. 1991년 당시 등록장애인은 32만명에 불과하였으나 매년 꾸준히 증가하여, 특히 장애 인정 범위가 넓어지고 장애인에 대한 복지혜택이 확대되기 시작한 1999년 이후 등록장애인수가 가파른 증가세를 보여, 2003년 현재 등록장애인수는 145만명에 이르는 것으로 파악되고 있다(그림 4).

[그림 4] 등록장애인의 규모 추이(1991~2003)



자료: 보건복지부, 『장애인등록현황』, 각년도

그러나 등록장애인수가 우리나라의 전체 장애인 규모를 보여주는 데는 한계가 있다. 법정 장애인 중 미등록장애인의 규모도 무시할 수 없으며⁶⁾, 법적으로는 장애를 인정받지 못하고 있는 실체적 의미의 장애인도 존재하기 때문이다. 이 때문에 일반적으로 전체 장애인의 규모를 파악하기 위해서 별도 표본조사를 이용, 모수를 추정하는 방식을 사용하게 된다.

장애인복지법에서는 우리나라 장애인구와 장애인의 생활실태 및 복지욕구를 파악하고 장·단기 장애인복지정책 수립 및 시행에 기여하는 것을 목적으로 매 5년마다 실태조사를 실시하도록 규정하고 있다(제28조, 시행령 제14-15조). 이에 근거하여 보건사회연구원원은 1980년부터 5년 주기로 『장애인실태조사』를 실시해 오고 있는데, 현재까지 모두 5회의 조사가 이루어졌으며, 2000년에 실시된 실태조사가 가장 최근의 정보를 제공하고 있다.

가장 최근 조사인 『2000년 장애인실태조사』⁷⁾는 1999년 장애 범주를 신체·정신장애 중심의 5개에서 내부기관 장애를 포함한 10개로 확대한 이후 처음 조사된 것으로, 우리나라의 법적 장애 인정기준에 따른 장애인구 규모를 추정하도록 설계되었다. 따라서 장애 유형은 지체장애, 뇌병변장애, 시각장애, 청각장애, 언어장애, 정신지체장애, 발달장애, 정신장애, 신장장애, 심장장애로 구분되고, 각 유형별로 신체적·정신적 손상 정도에 따라 구체적인 장애 정도를 파악하도록 되어 있다.

조사 결과에 따르면 2000년 시점에서 우리나라 장애인구는 145만명으로 추정되고 장애인구 비율은 3.09%로, 1995년(2.35%)에 비해 0.7%포인트 이상 증가한 것으로 나타난다. 장애 유형별로는 지체장애가 가장 많아 전체 장애인의 41.7%를 차지하고 있다. 지난해 5개 장애 범주가 포함됨으로써 약 12만명의 법정 장애인이 새로 늘었고 여기에 조사 시점으로부터의 자연증가율을 감안하면 법정 장애인 규모는 2003년 현재 173만명 정도이며 장애인구 비율은 3.6% 수준인 것으로 추정되고 있다(보건복지부 내부자료, 2003).

그러나 『장애인실태조사』는 장애인복지법에 기반을 두고 조사가 이루어지기 때문에 법정 장애 개념, 즉 의학적 정의에 입각하여 장애 여부를 판단하고 있음이 유의될 필요가 있다. 따라서 이 조사에 기반하여 추정된 장애인구 규모는 법정 장애인의 규모를 의미하는 것으로 비법정장애인에 대해서는 아무런 정보도 제공하지 못하고 있다.

6) 장애인에 대한 인식이 개선되고 복지수혜가 늘어남에 따라 최근 장애인등록률은 80%를 넘어 서고 있는 것으로 추정되고 있다(보건복지부 내부자료, 2003).

7) 『2000년 장애인실태조사』는 1995년 인구주택총조사 조사구를 모집단으로 하여 200개 지역에서 총 44,000개 가구를 층화추출하여 표본조사하였으며 이와 함께 875개 사회복지시설 거주자에 대해서도 전수조사를 실시하였다.

〈표 2〉 1995년·2000년 장애인실태조사에 의한 장애인구 추정

	장애인 구비율 (%)	장애인수 (명)	장애유형별 구성비(%)									
			지체 장애	뇌병변 장애	시각 장애	청각 장애	언어 장애	정신 지체	발달 장애	정신 장애	신장 장애	심장 장애
1995	2.35	1,053,000	58.3	-	5.5	10.7	2.2	3.8	19.5	-	-	-
2000	3.09	1,449,496	41.7	15.4	12.5	10.3	1.9	7.5	0.9	5.0	1.7	3.1

자료: 보건복지부, 『1995년·2000년도 장애인 실태조사 결과』, 2001.

3. 장애 범주 확대와 고용정책

장애 범주의 확대는 그동안 복지서비스를 전혀 제공받지 못하고 사각지대에 놓여 있던 많은 장애인에게 복지혜택을 받을 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 큰 의의를 가진다는 데 이견이 있을 수 없다. 그러나 동일한 장애 기준이 사회복지정책은 물론 교육⁸⁾ 및 고용정책을 망라하여 우리나라의 거의 모든 장애인정책에 동일하게 적용되고 있다는 데 다분히 문제의 소지가 있다.

예를 들면, 장애인 고용정책의 근간을 이루는 의무고용제의 관점에서 볼 때 제도의 수혜 범위가 늘어남에 따라 경증장애인에 의해 중증장애인의 고용기회가 구축될 위험성을 내포하고 있다. 장애 범주가 확대됨에 따라 장애인의 내부 구성이 다양화되고 경증장애인의 비중이 점차 증가할 것인 데 반해, 현재의 의무고용제가 그대로 유지될 경우 이윤을 추구하는 기업은 가장 능력 손실이 적은 경증의 장애인부터 고용할 것이므로 중증장애인이 고용될 가능성은 상대적으로 더욱 위축될 것이기 때문이다.

이런 관점에서 볼 때, 1, 2차에 걸쳐 추진된 장애 범주 확대는 정책대상 확대 및 다원화에 수반되는 문제점들을 충분히 검토하고 예상되는 변화에 대처할 수 있는 방안을 강구하는 등의 선행작업 없이 범위를 확대하는 데 급급하여 고용정책의 관점에서는 오히려 본래적 의미와 실효성을 더욱 떨어뜨리는 결과를 초래할 수 있다는 비판으로부터 자유롭지 못하다.

그러나 근본적인 문제는 장애의 범주 확대 자체에 있다기보다는 우리의 장애 기준이 복지, 교육, 고용 분야 등 다양한 정책적 목표에 충실하게 부합되지 못하고 획일화되어 있다는 데서 비롯되는 것으로 판단된다. 고용 분야에 한정하면, 그동안 장애인 고용정책이 의무고용제라는 할당-부과금제도(quota-levy system)를 주축으로 이루어져 왔기 때문

8) 교육부의 경우 학습장애가 추가된다.

에 일정 정도 장애인에 대한 획일적 기준이 용인되는 여건에 있었다는 점이 이해될 수는 있겠다. 그러나 향후 고용정책의 목표가 정상화와 고용을 통한 복지에 두어지고 있고 장애인 내부 구성이 다양화되고 있는 추세를 반영하여 타깃그룹별로 장애인의 직업능력 개발 및 취업지원 서비스와 같은 다양한 고용정책 수단을 강구할 필요성이 제기되고 있어, 장애 또는 장애인에 대한 개념도 일반적인 의학적 판단에만 의존하기보다는 고용정책적 관점에서 재구성되고 다원화되어야 할 당위성이 제기된다. 특히 직업활동이라는 영역에서 구체적인 기준을 마련하여 장애의 유형과 정도를 측정함으로써 정책 개입과 지원에 있어서의 장애 기준의 활용도를 높이는 것이 요구되는 시점이 아닐 수 없다. 이와 관련해 ICF의 개념과 기준은 좋은 본보기가 될 수 있을 것이다.

IV. 『노동패널조사』에서 파악된 장애의 구조

1. 『노동패널조사』에서의 두 가지 장애 기준

한국노동연구원의 『노동패널』은 매년 실시되는 가구패널조사로서⁹⁾ 장애인을 주대상으로 설계된 조사는 아니다. 그러나 4차년도 조사(2001)에서 ‘건강과 은퇴’라는 부가조사를 통해 법정 장애 여부에 대한 정보를 확보하였고, 6차년도 조사(2003)부터는 본 설문에서 ICF의 기능적 장애(functional disability) 개념을 도입하여 장애 여부를 조사하고 있어 장애인 관련 연구에 활용할 수 있는 기반을 마련하였다. 비록 『노동패널』이 표본이 충분하지 못하다는 제약이 있기는 하지만, 장애인과 비장애인에 대해서 동일한 기준으로 정보를 구축하고 있을 뿐만 아니라 기본적으로 개인들에 대한 추적조사이기 때문에 동일한 사람이 각각의 장애 기준에 응답한 패턴을 통해 두 가지 장애 기준에서 나타나는 차이와 구조적 관련성을 분석할 수 있는 매우 유용한 자료로 평가된다.

우선 『노동패널』이 사용하고 있는 두 가지 장애 판단기준에 대해서 살펴보자. 『노동패널』 4차 부가조사에서는 지체, 시각, 청각언어, 정신, 기타 법정 장애 등 5개 분류를 사용하여 장애 또는 장애 여부를 파악하도록 설계되어 있다(표 3). 조사 결과 유효 응답자

9) 『노동패널』은 비농촌 지역에 거주하는 한국의 가구와 가구원을 대표하는 5,000가구를 대상으로 1년에 1회 가구와 개인의 경제활동 및 사회생활 등에 관하여 추적조사하는 종단면 조사(longitudinal survey)로서 1998년에 1차 조사가 이루어져 현재 6차 조사(2003년)까지 완료된 상태이다.

11,043명 가운데 368명이 장애인으로 판별되어 장애인 비율은 3.3%를 차지한다. 가중치를 사용할 경우 15세 이상 인구 중 약 104만명(장애인 출현율 3.3%)이 장애인인 것으로 추정되고 있다. 조사 연도에 1년의 시차가 있고 표본의 대상 범위가 다소 다르긴 하지만,¹⁰⁾ 『2000년 장애인실태조사』에서 추정된 장애인 출현율 3.1%와 매우 유사한 수치를 보인다.

한편 『노동패널』 6차 조사에서는 의학적 정의에 의한 통상의 판단기준 대신 신체적·정신적 손상으로 인한 활동상의 제약에 초점을 맞추는 방식으로 기능적 장애 여부를 판단하고 있다. 장애 상태를 6개의 질문, 즉 감각기관의 제약, 육체적 제약 및 네 가지 유형의 활동상의 제약이 있는지를 물어 하나라도 제약이 있다고 응답하면 기능적 장애가 있는 것으로 파악하는 방식이다(표 4). 질문 항목별로 감각기관 장애(sensory disability), 육체적 장애(physical disability), 정신적 장애(mental disability), 자기유지 장애(self-care disability), 이동 장애(mobility disability), 직업활동 장애(employment disability) 등 여섯 가지 기능적 장애 유형을 구성한다. 이는 ICF의 장애 개념에 기초한 접근법으로서 2000년 미국 센서스에서 조사한 방식과 완전히 동일하다. 고령으로 인한 신체적 쇠약 가능성을 배제하기 위해 15~64세 연령 인구에 대해서 기능적 장애인 비율을 살펴보면, 유효 응답자 10,133명 가운데 765명(7.5%)이 기능적 장애인으로 판별되었고, 가중치를 고려한 결과 우리나라 15~64세 인구 중 약 219만명(7.6%)이 기능적 장애인인 것으로 추정되었다.

미국의 경우 16~64세 인구 중 18.6%가 동일한 기준에 의한 기능적 장애인구로 파악된 것에 비하면(2000년 센서스) 우리의 경우 기능적 장애인이 상대적으로 적은 규모로 나타나고 있는 것으로 보인다.

기능적 장애 출현율에 관한 『노동패널』 6차년도 조사 결과를 몇 가지 더 살펴보자.

<표 5>는 장애 유형별로 기능적 장애 출현율을 보여주고 있다. 유형별로 보면 직업활동 장애의 빈도가 가장 높은 것으로 나타나며 다음이 육체적 장애의 순이다. 한편 높은 비율을 차지할 것으로 예상되는 이동 장애의 경우 그 비율이 육체적 장애 비율의 절반 이하에 머물러 다소 의외의 결과를 보여주고 있는데, 이는 이동 장애를 느끼는 인구 비율이 육체적 장애 비율과 유사한 정도로 나타나는 미국의 경우와도 비교되는 결과이다. 한편 성별로는 전체적으로 남성보다는 여성의 경우가 기능적 장애를 가진 사람이 더 많은 것으로 나타나고 있다. 연령대별로 살펴보면(표 6), 연령이 증가 할수록 기능적 장애

10) 『장애인실태조사』는 전 지역, 전 연령대의 인구를 대상으로 한 추정치이지만 『노동패널』은 비농가 가구에 한정되며 15세 이상자 중에서의 장애인구 비율이다.

〈표 3〉 『노동패널』 4차년도 부가조사 - 법정 장애(의학적 정의)의 판단

문 1 현재 _____님은 혹시 심신상의 장애 또는 장애를 겪고 계십니까?

↓

(1) 예
(2) 아니오

문 2 현재 겪고 계시는 장애의 종류와 정도는 어떻습니까? 동시에 두 가지 이상의 장애 또는 장애를 가지고 계시다면 아래의 표에 모두 응답해 주십시오.
※ 지체 / 시각 / 청각언어 / 정신 / 기타 장애 등 5개 분류 사용

문 3 현재 겪고 계시는 장애에 대해 장애 또는 장애 판정을 받으셨습니까?

↓

(1) 받았다
(2) 받지 않았다

(문 3-1) 그렇다면 언제 판정을 받으셨습니까? _____년 _____월
(문 3-2) 그렇다면 장애 또는 장애의 급수는 무엇입니까?

〈표 4〉 『노동패널』 6차년도 조사 - 기능적 장애의 판단

문 1 _____님께서는 다음과 같은 장기간 지속되는 장애나 육체적 제약이 있습니까?

	예	아니오
(1) 시각, 청각, 언어장애 등 감각기관의 장애가 있다	①	②
(2) 걷기, 계단오르기, 물건을 들거나 운반하기 등의 육체적 활동에 상당한 제약이 있다.	①	②

문 2 _____님께서는 육체적, 정신적, 감정적 조건의 제약으로 인하여 다음과 같은 활동에 지속적으로(약 6개월 이상) 어려움을 느끼십니까?

	예	아니오
(1) 배우기, 기억하기, 집중하기에 어려움을 느낀다	①	②
(2) 옷입기, 목욕하기 등 집안 돌아다니는 데에 어려움을 느낀다.	①	②
(3) 쇼핑하기, 병원가기 등 집밖 돌아다니는 데에 어려움을 느낀다.	①	②
(4) 직업활동을 하는 데(일하는 데) 어려움을 느낀다.	①	②

〈표 5〉 한국과 미국의 기능적 장애인의 유형별 출현율

(단위 : %)

	한국(2003 노동패널)			미국(2000 센서스)		
	전체	남자	여자	전체	남자	여자
15-64세 인구*	100	100	100	100	100	100
기능적 장애인구	7.6	6.8	8.4	18.6	19.6	17.6
감각기관 장애	1.5	2.1	1.0	2.3	2.7	1.9
육체적 장애	5.0	4.4	5.7	6.2	6.0	6.4
정신적 장애	2.0	1.9	2.0	3.8	3.9	3.7
자기유지 장애	1.1	1.2	1.0	1.8	1.7	1.9
이동 장애	2.0	1.9	2.1	6.4	6.4	6.4
직업활동 장애	5.3	4.8	5.9	11.9	13.0	10.9

주: * 미국은 16~64세. 복수 응답이 있어 소계가 일치하지 않음.

자료: 미국 센서스국, “Disability Status: 2000 - Census 2000 Brief,” 2003.

한국노동연구원 『노동패널』 6차년도 원자료

〈표 6〉 연령대별 기능적 장애인 출현율

(단위 : %)

연령 범주	15~19	20~24	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59	60~64
기능적 장애인 출현율	1.4	2.1	2.3	2.6	3.6	5.5	9.5	13.6	20.7	29.8

자료: 한국노동연구원 『노동패널』 6차년도 원자료

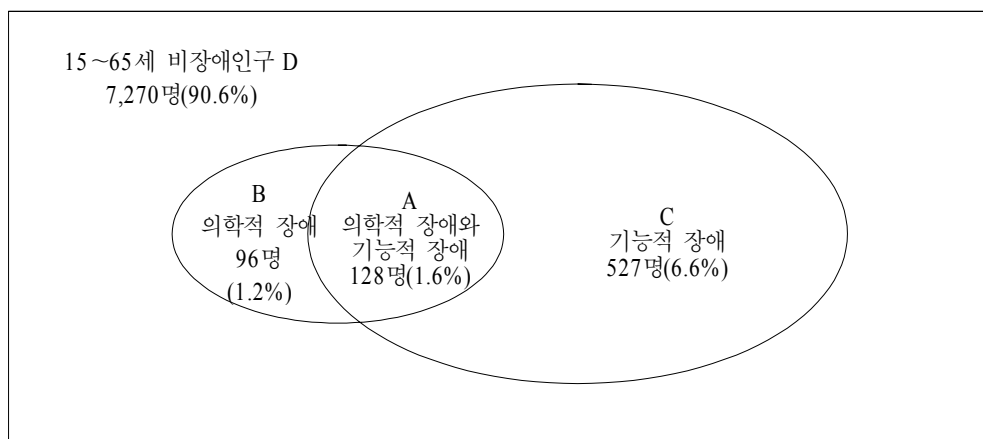
출현율이 증가하는데, 특히 40대 후반을 기점으로 급격하게 늘어나는 구조를 보이고 있다. 연령과 기능적 장애의 밀접한 연관성을 보여준다.

2. 의학적 장애(법정 장애)와 기능적 장애의 관계

두 가지 서로 다른 기준에 의해 판단되는 의학적 장애와 기능적 장애는 어느 정도 일치하고 또 어느 정도 불일치하는가? 어느 구분이 장애인의 고용상황을 더 잘 반영하는가? 여기에서는 『노동패널』 4차년도 부가조사와 6차년도 조사 모두에 응답한 사람을 대상으로 이러한 문제들에 대한 실증적 테스트를 실시하고자 한다.

조사 시점간에 2년의 시차가 있지만 법적 장애 상태는 불변이라고 가정하여 두 정보를 결합하였다.¹¹⁾ 15~64세로서 두 해의 장애 정보가 모두 있는 개인은 8,021명이었다. 두 가지 장애 기준에 대한 응답 구조는 [그림 5]와 같다. 이에 따르면 의학적 장애와 기능적 장애가 동시에 있는 장애인은 128명으로 전체의 1.6%를 차지한다. 반면에 의학적 장애는 있지만 기능적 장애는 없다고 응답한 개인도 96명(1.2%)에 이른다. 의학적 정의에서 보면 장애인이라 하더라도 기능적 정의에서는 비장애인과 마찬가지로 사람이 전체 의학적 장애인의 43%나 된다. 반면에 의학적 기준으로는 비장애인이지만 기능적으로는 장애가 있는 것으로 파악되는 사람은 527명으로 6.6%를 차지한다. 장애인 정책의 관점에서 보면 이들은 정책 대상에 포함되지 않는 부류에 해당하며 어떠한 정책적 지원으로부터도 배제되어 있을 가능성이 높다.

[그림 5] 두 가지 장애 기준에 대한 응답 구조



<표 7>은 의학적 장애와 기능적 장애에 대한 응답 구조에 기초해 개인들을 네 그룹으로 나누고 각 유형별로 취업자 비율을 살펴본 것이다. 예상대로 의학적 장애인인 동시에 기능적 장애인인 경우(A 그룹) 취업 비율이 가장 낮아 31.3% 수준에 머물고 있다. 한편 의학적 장애만 있고 기능적 장애는 없는 경우(B 그룹) 취업 비율은 68.8%로 비장애인보다도 오히려 높은 수치를 기록하고 있다. 반면에 의학적 장애인은 아니지만

11) 4차년도에 법정 장애가 있다고 응답한 개인은 6차년도에도 장애 상태가 유지되었지만 장애 범주가 확대되고 2년 사이에 재난을 당해 새로 장애가 발생한 경우에는 장애 상태가 바뀌어야 한다. 분석에서는 이 효과는 고려하지 않지만 법정 장애 상태가 다소 과소평가되었을 것임을 예측할 수 있다.

〈표 7〉 응답 유형별 취업자 비율

(단위 : %)

	전 체	남 자	여 자
A. 의학적 장애와 기능적 장애	31.3	37.5	17.5
B. 의학적(법정) 장애만	68.8	78.8	46.7
C. 기능적 장애만	36.2	46.8	30.3
D. 둘 다 해당 없음(비장애인)	64.7	79.1	51.3

기능적 장애를 갖고 있는 경우(C 그룹) 취업 비율은 36.2%로 의학적 장애인인 동시에 기능적 장애인인 A그룹과 큰 차이를 보이지 않는다. 고용과 관련해서 기능적 장애 여부가 더 결정적인 영향을 미치고 있음을 시사하는 것이다.

취업 여부에 영향을 미칠 수 있는 다른 요인의 효과를 통제하기 위해 로짓모형으로 취업 여부를 추정하였다. 종속변수는 취업자=1, 미취업자=0이다.¹²⁾ 추정 결과는 <표 8>에 수록되었다. 첫 번째 모형은 응답 유형을 더미변수로 포함시켰으며, 두 번째 모형에서는 응답 유형 대신 기능적 장애 유형을 포함시켰다. 설명변수로써 학력 더미(국졸 이하 기준), 연령, 연령제곱, 여성더미가 사용되었다.

우선 모형 1의 추정 결과를 살펴보면, 기본적으로 단순 분포에서 확인된 결과와 일치함을 알 수 있다. 의학적 장애와 기능적 장애를 모두 가지고 있는 장애인이 취업에서 가장 불리한 처지에 놓여 있고, 다음이 기능적 장애만 있는 경우이다. 성, 연령, 학력 등의 요인을 통제하고도 의학적 장애만 있는 경우가 비장애인과 비교하여 가장 덜 불리한 것으로 나타나고 있다.

모형 2는 각 기능적 장애 유형이 취업 여부에 미치는 효과를 살펴보았다. 기능적 장애 유형별로는 자기유지 장애 → 직업활동 장애 → 육체적 장애의 순으로 취업에 부정적 효과를 미치는 것으로 나타났다. 감각기관 장애나 이동 장애가 있는 경우에도 취업에 부정적인 영향을 주지만 통계적으로는 유의하지 않다.

이상에서 살펴본 바와 같이 고용에 보다 밀접하게 연관되어 있는 장애 개념은 의학적 장애이기보다는 기능적 장애라고 할 것이다. 기능적 장애는 직업재활, 고용지원 등 장애인을 대상으로 하는 적극적인 노동시장정책에 있어 의학적 기준에 기초한 장애보다 훨씬 유용한 지표로 작동할 수 있을 것으로 보인다.

12) 취업의 유형에도 상당한 차이가 있을 것으로 예상되지만, KLIPS에서 장애인의 관측치가 충분치 않아 취업 유형과 같은 세부 정보를 분석에 도입하지 못하였다.

〈표 8〉 취업 여부 로짓모형 추정 결과(종속변수는 취업자=1, 미취업자=0)

모형 1			모형 2		
변 수	추정치	(표준오차)	변 수	추정치	(표준오차)
상수항	-3.2771	(0.1543)**	상수항	-3.2639	(0.1549)**
중졸	-0.3012	(0.0593)**	중졸	-0.3231	(0.0599)**
고졸	-0.2681	(0.0568)**	고졸	-0.2835	(0.0575)**
대졸 이상	0.0698	(0.0633)	대졸 이상	0.0552	(0.0639)
연령	0.2151	(0.0080)**	연령	0.2152	(0.0081)**
연령제곱	-0.0024	(0.0001)**	연령제곱	-0.0024	(0.0001)**
여성	-0.8082	(0.0323)**	여성	-0.8118	(0.0323)**
A 그룹	-1.2808	(0.1254)**	감각기관 장애	-0.2627	(0.1405)
B 그룹	-0.2710	(0.1408)*	육체적 장애	-0.4179	(0.1011)**
C 그룹	-0.7774	(0.0640)**	정신적 장애	-0.2869	(0.1325)*
			자기유지 장애	-0.6774	(0.2463)**
			이동 장애	-0.1756	(0.1750)
			직업활동 장애	-0.5668	(0.1006)**
			법정 장애인만	-0.2736	(0.1408)*
N	8,021		N	8,021	
-2 Log L	8679.5		-2 Log L	8601.7	

주: ()안은 표준오차, ** p<0.01, * p<0.05

V. 맺음말

우리 사회에 장애인, 고령자, 비정규직 등 사회적 약자에 대한 관심이 전에 없이 높아졌다. 장애인에 대한 정책적 관심이 급증한 것도 이러한 맥락 속에 있는 것으로 보인다. 특히 지난 1~2년 사이에는 과거 수 십 년 동안 제출된 정책 제안(proposal)보다 더 많은 정책 제안이 제출되었을 정도로 장애인을 대상으로 하는 수많은 정책들이 쏟아져 나왔다. 그러나 우리 사회의 장애인 복지정책 및 고용정책의 기본적인 토대가 취약한 만큼 화려한 프로그램이 새롭게 백화점식으로 나열된다고 해서 쉽게 근본적인 문제가 해결될 것 같지 않다.

우리 사회에 정말 필요한 것은 장애인정책의 근간을 이루는 토대의 변화이고 시스템

의 변화이다. 장애인 고용을 바라보는 시각에서부터 제도의 운영방식에 이르기까지 소프트웨어적인 변화가 있어야만 법에만 있는 유명무실한 제도는 말할 것도 없고 제도의 구성요소들간에 아귀가 맞지 않아 효율성을 떨어뜨리는 현행 제도의 문제점도 바로잡을 수 있을 것이다. 다양한 프로그램이 존재하는 가운데 점점 더 다양화되는 장애인들의 정책 수요에 대해서 어떻게 하면 가장 필요로 하는 지원이 효율적으로 이루어지도록 할 수 있을지에 대해 꼼꼼하게 점검해 볼 필요가 있다.

이 글은 올바른 장애 개념의 정립에서 변화의 단초를 찾고 있다. ICF의 확립 배경에서도 알 수 있듯이 장애의 정의와 기준은 장애인 고용정책을 바라보는 시각의 변화를 필요로 함은 물론 정책의 대상과 과제를 연계시키는 연결고리의 역할을 할 것으로 기대되기 때문이다. 그러나 이러한 변화가 가능하기 위해서는 다양한 관련 분야에서 지속적이고 보다 심도 있는 연구가 이루어져야 할 것이다. 장애의 개념 정립과 장애인의 고용 현실에 대한 정확한 이해를 위해 보건의학, 재활·복지, 심리학, 사회학, 경제학 분야 등 다학제간 연구가 시급히 요구되는 시점이다.

참고문헌

- 권선진. 『장애범주 확대와 복지서비스 지원방안』. 재활복지, 장애인재활연구소, 1998.
- 변용찬 외. 『2000년 장애인 실태조사를 위한 기초연구』. 한국보건사회연구원, 1999.
- 보건복지부. 『법정 장애인 등록범위 확대』. 2003.
- 안주엽 · 황수경 · 박찬임. 『사회적 통합을 위한 장애인 고용정책』. 2002.
- 안태희. 『장애관련 제기준의 비교 분석』. 한국장애인고용촉진공단, 2001.
- 황수경 · 안주엽 · 이인재. 『장애인 의무고용제의 합리적 운용방안』. 2003.
- 황수경. 『장애인 의무고용제도의 재설계를 위한 제언』. 『매월노동동향』 통권 28호, 2003.
- Brown, Cara L. *Estimating the Impact of disability on Employment*. Brown Economic Assessments Inc., (2001).
- European Commission, *Definition of Disability in Europe: A Comparative Analysis*. (2003).
- Mashaw, J. and Reno, V.(eds). *Disability Policy Panel Interim Report: Balancing Security and Opportunity: The Challenge of Disability Income Policy*.

Washington, D.C.: National Academy of Social Insurance, (1996).

OECD. *Transforming Disability into Ability: Policies to Promote Work and Income Security for Disabled People*. (2003).

WHO. *ICF Introduction*. (2003).

_____. *Toward a Common Language for Functioning, Disability and Health*. (2002).

Understanding the New International Classification of Disability and Introduction of the Concept of Functional Disability

Hwang, Soo Kyeong

The aim of this paper is to provide evidences how to construct and to use the concept of disability responding to the needs for various social policies, especially the employment policy for the disabled. The definition of disability is directly connected with social policies in many ways. It is because the definition of disability ordinarily becomes a key factor when we have to distinguish who are the beneficiaries of anti-discrimination act, employment support and any other social support. The ICF (International Classification of Functioning, Disability and Health) system, which WHO introduced in 2001, is the outcome of rebuilding up the concept of disability in social policy perspective.

This paper deals with the world-wide changes in perception of disability and the relationship between the concept of disability and social policies, centering around the ICF system. In Korea, the discrepancy between the target of employment policies and those beneficiaries has increased as the legal category of (medical) disability expanded. This paper suggests that an introduction of the concept of functional disability in employment policy perspective could be a clue to solve this problem. The empirical results using the KLIPS (Korean labor and Income Panel Study) dataset which contains both of two concepts of disability, ie. medical definition and functional definition, show that the latter type of disability has more significant effects on employment status.

Key words : IDICH, ICF, the medical definition of disability, the social definition of disability, the functional definition of disability