

노동정책연구

연구논문

2004. 제4권 제3호 pp.1 ~26

© 한국노동연구원

Labor Relations and Protection of Labor Rights under Globalization: Core Labor Standards in China

Chang Kai*

Under the circumstances of globalization, WTO plays a positive role in propelling the realization of "market economy and free trade" all over the world. However, aiming at capital expansion, this kind of propel formed the suppressing and exploitation towards labor and the extremely imbalance between capital and labor. The protection of labor rights has become a social problem as important as economic development in every country. Along with China's entry into WTO, the impact of globalization on labor issues and labor relations of China should be taken into consideration. The advance of social clauses and international labor standards aimed at promote the protection of labor rights as well as aiming at the self-regard protectionism. Therefore, China should make her policies on the basis of understanding the situation and response actively. In order to adjust labor law system after her entry into WTO, it's urgent to improve labor law legislation in a market economy in China by referencing core labor standards specified in international labor conventions and by basing on the principles of law and the local situation in China.

Keywords : WTO, labor relations, labor standards, labor rights and benefits, labor legislation, trade union movement

투고일 : 2004년 2월 12일, 심사의뢰일 : 8월 19일, 심사완료일 : 9월 1일

* Professor, School of Labor and Human Resources, Renmin University of China
(changkai@hotmail.com)

China's entry into World Trade Organization (WTO) symbolized the integration of China into the world economy and it has become a structural part of globalization. However, China is still at the phase of transition into market economy. The entry into WTO will inevitably cause the collision between WTO rules and the current economic and law systems. Although the entry into WTO is the logical choice of China's reform of market economy, it will sharpen the conflicts in economy, society and law in the process of reform. The protection of labor rights and legislation of labor standards will become one of the most important issues.

I. WTO and the Restructuring of Labor Relations

WTO was founded on the basis of GATT in 1995. Its basic principles and object is to standardize the trade legislation and implementation in each member state in order to strengthen the liberalization of trade in the world. The appearance of WTO claimed the new economic structure of globalization has come into being.

The formation of new economic structure is in the context of the splitting and disappearing of the former socialistic camp since 1980s. Before 1980s, when the two camps were closed and confronting each other, it was a basic principle and truth that socialism features planned-economy and capitalism features market-economy though there was contradictions and conflicts inside each camp. Along with the former socialistic states gave up planned-economy and made choice of market-economy, some resumed capitalistic market-economy and some explored socialistic market-economy, market-economy, this capital-centered operational system has become a global choice. Capitalism has gained the rights of speaking and disposing in the world economy. There has formed a worldwide common market, it is the so-called economic globalization. If you want to enter this market, you must abide by the rules which has been formed and accepted for hundreds of years in market-economic countries. Globalization actually means the capitalistic economic system and rules have been conquering and unifying the world.

WTO came onto stage at this historical moment. Compared with GATT, WTO expended from tariff to the whole trade or market behavior in content, it not only enacts rules but also charges in the judgment and implementation of the rules. It

incorporates the three functions of international legislation, judgment and implementation in itself, especially its general supervision power has the final restriction rights to the member states, and the member states have the obligations to punish the one who don't obey the arbitrage. There is only one basic judging spirit: no discrimination in treatments in capitalistic free trade and no disturbance in market. WTO has actually become a world government or global government of capital.¹⁾

WTO has undeniable positive meaning to enhance the realization of worldwide 'market economy and free trade'. However, this kind of enhancement aims at capital expansion and also uses it as a tool and, capital expansion directly requests the suppression and exploitation of labor. Under the background of globalization, the labor relations and the situations of the strength balance of labor movement has changed greatly since 1990s.

Firstly, the primary condition of world economic integration is capital internationalization, but the development of the boundlessness of capital especially multinationals has promoted the capital union and cooperation all over the world which has become self-consciousness and actions of the capitalists. Despite the competition and conflict between capitals are always cruel, "the world union of capitalists" has really come into being in the sense of labor relations under the support of states. While the status of capital has been kept on ascending, the one of labor is dropping down increasingly. Due to the interests of state and the limits of politics, the slogan of "unite all the proletarians in the world" is still only a slogan, though the proletarians have struggled for it for 150 years. Labor unions are in more inferior positions confronting capital. Except isolated cases, the labor movement in many countries is in quite difficult position.

Secondly, the labor relations take on two totally different trends in deferent countries in the globalizing world. One is the capital-controlled cooperation in labor relations with the promotion of government, which is mainly in some developing countries and previous socialistic countries. The other is severe conflict which mainly exists in some traditional developed capitalistic countries. The failure of mine workers' strike of the

1) Qin Tong, globalization and world trade, *China vs. World*, March 2000,
<http://www.chinabulletin.com>

UK in 1984 had been anticipated as the epilogue of labor-capital conflict in the 20th century. But since 1990s, the tide of strike continually hit Western Europe and North America such as UK, France and Canada after the silence of only a few years. The coexistence of cooperation and conflict is another feature of labor relations in the globalizing world.

Thirdly, taking economic developing as their first priority, the states follow a rational line to favour and support capital and the governments lose their justice. They collusions between government and capital prevailed in many countries and regions. To pursue economic development at the expense of labor rights has been a tacit starting point of policymaking. The main method of implementing this kind of policies is to limit the rights of labor and labor unions through labor legislation or revising labor laws. Such practice has intensified labor-capital conflicts and the instability of society in many countries and regions.²⁾

The strengthening of capital power and the infringement upon labor rights broke the relative balanced situation of international labor relations which has been formed for more than 30 years since the end of the World War II. Especially the disappearing of socialistic camp symbolized in the flag of worker class made the resist against capital lost in an extremely adverse situation without backup. Therefore, striking against globalization and moreover against WTO have become important issues of current labor movement in the world. When the Seattle Session was going on in December 1999, a demonstration organized by labor union exploded, which involves tens of thousands of people including worker representatives from all over the world. This demonstration called on 'protect the labor rights', 'oppose unfair competition' and claimed to dissolve the WTO. The parades protest angrily, 'we protest against that the profits of enterprises and the stipend of chief administrators increased continually whereas the income of majority dropped and, the quality of health care and education aggravated sharply. We do not protest against globalization, but query what kind of globalization we need, who is in charge, and who will benefit from it?' The demonstration was suppressed by US government. Rubble bullets and tear bombs were discharged and several thousands of people were arrested.³⁾ From

2) Chang Kai, The World Economic Integration and The Labor Legislation in China, *Paper Collection of International Seminar on Labor and Social Security*, Oct. 1998, Hong Kong

then on the anti-globalization campaign which mainly consists of labor campaign actively carried out globally.⁴⁾ Though these anti-globalization campaigns were commented entirely different based on different points of view, but the conflicts centring on globalization proved that the international conflicts between labor and capital has come to be very severe.

The process of China's striving to enter WTO is also the process of getting herself involved in globalization. The impact of this process on labor relations in China embodies in two aspects:

On the one hand, it promoted market-oriented transition and internationalization of labor relations in China.

Firstly, international investment is swamping into China. According to the state statistics, till 2003, China has authorized 465,277 foreign invested enterprises, agreement funds 943.130 billion USD, actual input 501.471 billion USD. The employees in foreign invested enterprises surpassed 30 millions. And it was noticeable that the proportions of multinationals and international syndicates have been going up increasingly. Till now more than half of the top 500 corporations has set up enterprises or agencies in China.

Secondly, the system of ownership in China has changed greatly. Especially the 15th CPC Congress speeded up the privatization of state-owned and collective-owned enterprises and let the private-owned enterprises to get a great momentum of development. Which Congress put forward that the public ownership could have different forms and encouraged the development of non-public ownership. By the end of 2003, the number of private-owned enterprises of China had already reached 3.01 million, employees 42.99 million, registered capital 3,530.5 billion RMB yuan. The non-public economy is becoming the leading economic form.

Thirdly, China has furthered its transition from planned economy to market economy by fixing on the market-orientation and introducing general operational mechanism of market economy which includes not only the property right relations and managerial rights relations but also the adjustment and handling of labor relations.⁵⁾

3) Sounds from Seattle, *Globalization Monitor*, Hong Kong, 3rd issue, January 2000

4) Xiao Tong, What does the Anti-globalization Mean?, *Beijing Youth Daily*, 12th August 2001.

On the other hand, the process speeded up the reconstruction of labor relations as well as pricked up the labor conflicts in China.

Firstly, there is coming forth new type of labor relations, especially the non-public labor relations in foreign invested or local private enterprises. This kind of market-oriented labor relations is relations of economy and interest. Which means the employers aim at the maximum profit and the employees pursue the maximum salary.

Secondly, the labor relations in public sectors has been transforming from planned economy to market economy. In the sense of state economic system, China's labor relations are changing from very political and administrative and same-interest labor relations into the interests-based and market-oriented ones. This transformation will recover the nature of labor relations based on interests.

Thirdly, the social problems in labor relations have become more and more serious and the labor conflicts are growing up. Due to the emergence of the class of proprietors and managers and, the polarity between rich and poor, many social labor problems such as employment, distribution, social security, occupational safety and health have become increasingly serious.

Globalization has intensified the labor problems in the world at the same time of promoting economic development and growth. What the Labor problems reflect is not the underdevelopment of economy or insufficiency of wealth but the unfair distribution of social wealth and rights.⁶⁾ In essence, labor problems in China are the problems of protecting labor rights in labor relations. China's entry into WTO will sharpen the labor problems, the first of which is employment. One of the prevailing forecasts is: the entry into WTO will bring up 2.94% in GDP and, each percent brought means 4 million jobs creation, so the entry into WTO should increase 11.76 million jobs. It was said that the forecast was from the UNCTAD (UN Conference on Trade and Development) and the Bank of Asia. But another opinion from US well-known economists regards that according to China's concession on the

5) Chen Guang Fu, Enhance the Work of Organizing Labor Unions, Promote the Healthy Development of Non-public Enterprises, December 2000.

6) Hans Peter Martin & H. Schumann, *Trap of Globalization*, pp.12, Central Translation and Edition Publishing Company, Beijing, October 1998. Originally published under the title DIE GLOBALISIERUNGSFALLE, Rowohlt Verlag GmbH Reinbek bei Hambrug, 1996.

agricultural and industrial products, the unemployment workers will increase 11 million.⁷⁾ The former forecast is an armchair strategy that has not concerned actual situation in China and, the actual situation could be more serious than the latter forecast. The reason is there is another important factor, that is, the unemployed workers from State-owned enterprises bankrupt because of the competitive new foreign invested enterprises. Unemployment will make the problems of wage, social security and vocational safety and health more serious. Under the circumstances of labor supply exceeds demand and of capital dominance, it will be more difficult to protect labor rights. Mr. WEI Jian-xing, the former member of Standing Committee of the Political Bureau of CPC and the former Chairman of Chinese Worker Union criticized some enterprises, especially non-state-owned enterprises, for infringement on labor rights occurred repeatedly, withholding workers' wages, arbitrarily insulting workers, poor working conditions and so on.⁸⁾ With China's entry into WTO, the current strain in labor relations is exacerbating and the workers are in a more disadvantageous position.

II. Labor Standards: a Problem of Law needing Solution

Social clauses and labor standards have become a problem of law that can't be avoided to give solution. Social clauses are the clauses relating to social rights which mainly consist of labor rights, environmental protection and human rights, etc. Among them, labor rights are the most fundamental and core contents. That is to say the social clauses can be viewed as labor standards problem in some degree. The shaping of this problem is because the presenters intent to directly link the social clauses to international trade, that is to say that the violator should suffer economic punishment.

The first presenter was US. In 1953, the State Department of US informally put forward the clause of inhibiting unfair labor in GATT. But it haven't come into an

7) Han De Qiang, *Collision: Trap of Globalization and the Realistic Choice of China*, pp20-21, Economy and Management Publishing Company, Beijing, 2000.

8) Wei Jian Xing, the Speech on the National Conference on Labor Union Organizing Work in Newly-built Enterprises, November 12th 2000

agreement without common understanding about the definitions of unfair labor with other countries. And it had been put forward several times in the Tokyo bout talks in 1978 and other occasion but had been strongly opposed by developing countries.⁹⁾ In 1993, US declared this proposal again at the 13th World Conference on Vocational Safety and Health representing the Western countries. Thereafter at the meeting of foreign ministers of ASEAN and EU, on behalf of EU, the foreign minister of Germany Ginkel proposed clearly that human rights, environmental protection and working conditions should be taken into international trade and, should directly link labor rights and vocational safety and health with economic issues. What he had suggested is the well-known so-called *Social Clauses*. ILO is also an active advocator of social clauses. The director of ILO also proposed social clauses in his report on the International Labor Congress in 1994, suggesting that connect basic labor standards with international trade regulations and punish those violators or who can't meet the standards. The participating countries were divided on totally opposite sides confronting it.

After WTO was founded in 1995, the problem of social clauses came into agenda again. At the 1st Ministerial Meeting of WTO in Dec. 1996 in Singapore, *Core Labor Standards* were listed as a very important new issue in the final declaration formed through fury debate. The declaration claimed: 'we renew our commitment to the observance of internationally recognized core labor standards. The ILO is the competent body to set and deal with these standards, and we affirm our support for its work in promoting them. We believe that economic growth and development fostered by increased trade and further trade liberalization contribute to the promotion of these standards. We reject the use of labor standards for protectionist purposes, and agree that the comparative advantage of countries, particularly low-wage developing countries, must in no way be put into question'.¹⁰⁾ This Declaration actually indicates that developing countries have admitted labor standards as a 'problem' and promised to find out solutions. However, the debate about the directly link between social clauses and international trade haven't conclusion yet and it is also a big obstacle in

9) Jiao Xing Kai, *Labor Law and Protection of Labor Rights*, pp. 453-454, Yuedan Publishing House, Taiwan, 1995.

10) <http://www>wto>org/english/newe e/pres96 e/wtodec.htm>.

the negotiating process of China's entry into WTO.

As a reflection of social and economic issues, the cropping up problem of social clauses has two reasons:

Firstly, along with their integration into globalization of developing countries, especially Southeast Asian countries, their export boomed with comparative advantage of low price of labor and simple products. This situation impacted on the market and employment in developed countries. The developed countries tried to directly link the social clauses with international trade to impair the comparative advantage of developing countries so as to realizing protectionism and non-tariff barrier. The representative opinion is as follows: due to the different levels of wage, working hours, working environment, situation of vocational safety and health in different countries, the countries with low labor standards can lower their production cost and have comparative advantages in international trade and, there certainly will work out 'social dumping' to the countries with high labor standards. Therefore, uniform international labor standards should be made in trade agreement to limit the trade of the violating countries at the same time of promoting free trade. The holders of this opinion are the US-led western countries.

Secondly, with the rapid development of globalization and free trade, social problems and labor conflicts have become more and more strain. The rich benefited much from the globalization while the unemployed workers increasing rapidly, social security getting inadequate, working conditions getting worse and lots of workers in poverty-stricken. These problems not only generally exist in developing countries but also spread into developed countries.¹¹⁾ The intensifying of labor conflicts and the descending of labor status made the ILO be an active propagator of the direct link between social clauses and international trade.

Although both developed countries and labor organizations demand a direct link between social clauses and international trade, their focuses and purposes are different. The developed countries aimed at seeking for trade protection and non-tariff barrier by social clauses, while the labor unions hope to protect labor interests. For example, AFL-CIO stressed that in the globalising world, workers are exploited in

11) Hans Peter Martin & H. Schumann, 1996.

market of the world because WTO has not forced to implement the minimum labor standard. The most effective way to protect labor rights is to award a prize to or punish a certain product by global trade system. The ILO Declaration on Fundamental Rights at Work adopted by the International Labor Conference in 1998 put forward that, 'labour standards should not be used for protectionism trade purposes, and that nothing in this Declaration and its follow-up shall be invoked or otherwise used for such purposes; in addition, the comparative advantage of any country should in no way be called into question by this Declaration and its follow-up.'¹²⁾

Although neither the focus nor the purpose of developed countries and labor organizations is the same, but their direct claiming is the same. Therefore, they actually support and cite each other. In the case of Seattle Conference in 1999, the government of US got support from AFL-CIO and President Clinton not only tabled a proposal that labor standards should be included in WTO agreements, but also ratified ILO convention No.182 which calls for immediate action to ban the worst forms of child labor. The direct purpose of the labor unions in developed countries is to protect the workers' interests in their countries. For this purpose, they even definitely oppose China's entry into WTO. However, we could not confuse the countries, governments and labor unions because of it is a more complicated problem which includes not only the competition between different countries in international trade, but also the competition between different classes and social strengths in labor relations.

Certainly, both labor unions and governments of developed countries have definite political purpose putting forward the problem of labor standards. They hope to influence the concept and framework of law in developing countries according to western values. However, we shall not simply say NO to it because firstly, the process of international trade can not but relate to labor standards. To promote social development at the same time of economic development is an inevitable demand. Secondly, up to now, the frame of multilateral trade regulations of WTO mainly set down by developed countries and, governments and labor unions in these countries

12) <http://www.ilo.org/public/english/standards/decl/declaration/text/>

are energetically promoters for labor standards. Besides, employers also accept this. The proposal of labor standards also has been taken in by the international organizations such as UN, ILO. Therefore, in a long run, to connect labor standards with international trade is an inexorable trend. At the 1st Ministerial Meeting of WTO in Dec. 1996 in Singapore, the final declaration reflected that most member countries, including developing countries, are acquiescent to this trend. What is still not sure may be only when and how to put in practice.

Therefore, China's entry into the WTO could not avoid to resolve the law problem of labor standards. What we should do is to take a more positive and practical attitude. We must persevere in our opinions in negotiation and association, namely we oppose the direct link between labor standards and international trade, especially using trade punishment as a solution of problem of labor standards because it is neither fair nor good for protecting workers' rights. However, we must adjust our strategy. We should not deny the relations between labor standards and international trade. We should speed up and better the legislation of labor standards in China, and gradually meet with international labor standards to take precautions of future risk.

With China's entry into WTO, China is not only a typical developing country, but also is a socialist country. Under the circumstance of globalization, China has become a rare survival socialism country in the world. In the Constitution of China, to insist on socialism direction and representing the interests of working class is the fundamental demand.¹³⁾ To insist on and to better labor standards is an important legal measure to represent and protect the interests of working class. We oppose to link the labor standards with international trade directly because this direct link could not directly protect workers' interests. However, labor standards plays an important role in international trade. In the legal system of market economy, economic rights can not be completely separated from social rights and political rights. China can not leave an impression in the international community that we only care for economic growth, but not workers' rights and interests. Under the circumstance of globalization, the conflict between labor and capital is still one of the essential conflicts in the

13) 'The People's Republic of China is a socialist state under the people's democratic dictatorship led by the working class and based on the alliance of workers and peasants', Article 1, Chapter 1, Constitution of PRC, 1993

world. Workers all over the world share the same interests and demands. The Marxism slogan ‘Proletarians of All Countries, Unite!’ still should be the principle which China’s government and labor union movement endeavor to follow.

China has ratified the International Convention On Economic, Social And Cultural Rights, which means that the convention will have the authentic of domestic law and become one of the law origins of China labor law. This convention has contained the elementary content of core labor conventions.¹⁴⁾ To implement the obligation indicated by the convention is accordant with ratifying and implementing international labor standards.

The labor problems and labor conflicts caused by globalization are international which China’s problems are a part of it.¹⁵⁾ China’s entry into the WTO makes labor problems in China more internationalized. Market economy is an integrated legal system so that entering WTO needs linkage labor law of China with international labor standards gradually. This trend is also the internal demand of labor relations and protecting labor rights and interests in China. Certainly, labor standards legislation in China is not to copy the international labor standards, but to take China’s situation and law environment into consideration, which we must insist on and indicate.

III. International Labor Standards and China’s Labor Legislation

Generally speaking, International labor standards, or named international working standards are conventions and recommendations ratified by ILO conferences, and other principles or rules which got international agreement and have complete system on labor relations and other related issues. The aim and tenet of ILO conventions is to define and to protect labor rights in the world.¹⁶⁾

Labor standards mentioned in social clauses are so-called Core Labor Standards or

14) See, International Convention on Economic, Social And Cultural Rights, Article 6-15, International Convention on Civil Rights and Politic Rights, Article 22.

15) Little Global Encyclopaedia of Poverty and Rich, *Globalization Monitor*, Hong Kong, 3rd issue, January 2000.

16) Wang Jia-chong, *Outline of ILO Convention*, pp15-17, China Labor Publishing House, 1991.

Fundamental Rights at Work, which is firstly put forward in Summit Conference on Social Development Issues in 1995.¹⁷⁾ The ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work adopted by the International Labor Conference in 1998 indicates these fundamental principles are as follows. Freedom of association and the effective recognition of the right to bargain collectively, the elimination of all forms of forced or compulsory labor, the effective abolition of child labor, and the elimination of discrimination in respect of employment and occupation.¹⁸⁾ The four principles are mainly embodied in eight International Labor Conventions.¹⁹⁾ By the end of Feb. 2000, 80% of ILO member states have ratified at least one of the eight labor conventions. More than 50 countries, including Germany, France, Italy, Cuba have ratified seven in all. UK, Australia and some other countries have ratified six of them, and Canada, Japan have ratified four. US only ratified ILO convention No.105 and until now, China has only ratified No.100 and No.138.

According to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, all Members, even if they have not ratified the Conventions in question, have an obligation arising from the very fact of membership in the Organization to respect, to promote and to realize, in good faith and in accordance with the Constitution, the principles concerning the fundamental rights which are the subject of those Conventions.²⁰⁾ However, as the rules dealing with labor relations in each member country, international labor standards have the nature of general international law. It means, these rules can have direct legal authentic only when the ratifying states have taken necessary measures in accordance with domestic legal system and practice. These necessary measures may be domestic legislation, or directly implementing

17) introduction, <http://www.ilo.org/public/english/standards/decl/declaration/text/>

18) article 2, <http://www.ilo.org/public/english/standards/decl/declaration/text/>

19) See: Convention No.87, Convention Concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize; Convention No. 98, Convention Concerning the Application of the Principles of the Right to Organize and to Bargain Collectively; Convention No. 29, Convention Concerning Forced or Compulsory Labor; Convention No. 105, Convention, Convention Concerning the Abolition of Forced labor; Convention No.100, Convention Concerning Equal Remuneration; Convention No.111, Convention Concerning Discrimination (Employment and Occupation); Convention No.138, Convention Concerning Minimum Age; Convention No.182, Convention Concerning Worst Forms Child Labor.

20) ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 1998, Article 2.

ratified conventions, or give tacit consent to the binding force of international labor conventions to domestic laws.²¹⁾

As the member country of ILO, China has the responsibility and obligation to the observance of the fundamental principles and rights at work as well as ratifying more ILO labor conventions, especially core labor conventions under proper circumstances. Until now, the total number of ILO Conventions that China has ratified is 23, including 14 ratified by the former government of China before 1949. The 23 ratified Conventions are only 12.5% of 184 ILO Conventions and are less than 1/3 of average number ratified by all member countries.²²⁾ This situation is extremely unfit for our position and function as one of the founders of ILO and a socialist country. The entry into WTO brought more pressure to China. In the context of the demand for labor legislation and legal circumstances in China, to strengthen and better legislation on labor standards is one of the most important approaches to protect labor rights and interests and harmonize labor relations. Furthermore, the legal circumstances of ratifying core labor conventions are basically matured.

The rights of workers in industrial relations are set out in the labor law of the People's Republic of China, promulgated in 1994, together with regulations issued later. It should be noted that China has begun to introduce a market-oriented labor law system.²³⁾ It is fair to say that except some differences with international labor standards on freedom of association and forced and compulsory labor, China's labor standard legislation can basically meet with the demand of international community in content, especially some of labor standards such as working time which is even above the general international labor standards. With entry into WTO, China should meet with international labor standards gradually. Here I provide a brief summary of the right of association and the right to bargain collectively as stipulated by law and as translated into practice in China.

As the collective right of workers, the right to freedom of association and

21) Wong Jia-chong, *the Outline of ILO Conventions*, pp16-17, China Labor Publishing House, 1991.

22) All-China Federation of Trade Unions, *Selections of Foreign Labor Law and Regulations*, pp. 1179-1200, 1997.

23) Chang Kai, Economic Integration of the World and Labor Legislation in China, *Paper Collection of International Conference on Labor and Social Securities*, Hong Kong, 1998.

collective bargaining is the most fundamental and important right. The character of collective labor rights is the organization of labor. Collective rights are not exercised by individual worker but by labor union. Workers use the right to counterwork with employers collectively so as to balance and adjust labor relations. Collective is the main character of contemporary labor relations system. Besides, collective labor right is also the major content of contemporary labor law system.²⁴⁾ In a narrow sense, the right of association is the right of workers to organize and join in labor union and to guarantee the independent operation of unions. In a broad sense, the right of association is the right of workers to use the power of organization against employers in order to protect their own interests. The right contains three aspects. Firstly, the right to freely organize and join in labor union; Secondly, the right to bargain collectively, namely labor unions represent workers to sign collective agreement through collective bargaining with employers; thirdly, the rights to collective dispute or collective action which mainly means the right to strike.²⁵⁾ The three rights are always called ‘three labor rights’ in the circle of labor law. In Japan, they are also named ‘basic labor rights’.²⁶⁾

In terms of legal provision, Chinese workers have the right to organize trade unions: China's Constitution provides for the right of association. According to the Constitution of the People's Republic of China: “citizens enjoy freedom of speech, of the press, of assembly, of association, of procession and of demonstration”.²⁷⁾ According to the Trade Union Law of PRC, workers have the right to organize and join trade unions according to law.²⁸⁾ Of course, the trade unions which workers “have the right to organize and join according to law” means the trade unions of the All-China Federation of Trade Unions (ACFTU), the unified national workers' organization (Article 10, 11). Such provisions clearly differ from the concept of “freedom of association” as defined by the ILO.²⁹⁾ However, ILO Convention No. 87

24) Changkai: labor rights standard: the basic point and core of establishing labor law system??and several basic theoretic issues about labor law system, labor law communication, the second issue in 1997, P38-40.

25) [Japan]竹内昭夫 New Law Lexicon, p. 950.

26) [Japan] 沼田稔次郎 Basic labor right, p. 30, 1969.

27) PRC Constitution, the thirty-fifth item, the second chapter.

28) PRC union law, the third item, the first chapter.

does not *require* constituents to introduce a plural trade union system. It merely requires constituents to allow for the existence of plural trade unions, namely, to provide for the possibility of a plural trade union system.³⁰⁾ ILO Convention No. 87 does not restrict the trade union movement to a plural system, but requires the possibility of plural trade unions. The avoidance of a plural system should aim at promoting labor rights, and a unified system should be based on a common understanding. It should not be forcibly imposed by legislation.³¹⁾ The monopoly status of the ACFTU is a result of the history of Chinese trade union development and of the centralization of the planned economy.

However, now that China has become a member of WTO, the workers' right to freedom of association needs to be strengthened. This is also required by globalization and market-oriented industrial relations.³²⁾ In contrast to the situation of the labor unions, the employer associations in China, including national associations, are not organized as a single unified body. The national employer associations include the Association of Foreign Invested Enterprises, the Association of Public Ownership Enterprises, China's Entrepreneur Association and many others. There is no restriction on organizing local employer associations, which only need to observe the general regulations governing mass organizations. This situation has resulted in unequal rights in industrial relations. To resolve the problem, China needs to strengthen the workers' right to freedom of association.

In fact, comparing plural system with unified system of trade union, the two both have some advantages and disadvantages.³³⁾ What is critical is to choose the system meeting the case of situations in the very country, and to make the choice by workers or labor unions themselves and, their decision must be legal under the very political

29) Convention No. 87 notes: "workers and employers, without distinction whatsoever, shall have the right to establish and, subject only to the rules of the organization concerned, to join organizations of their own choosing without previous authorization" (Article 2).

30) WANG Jia-chong, 1991, *An Outline of the Conventions of ILO*, China Labour Press, p. 48.

31) HUANG Yue-qin, 1994, *On Labour Law*, Labour Research Institute of Political University of Taiwan, p. 286.

32) See CHANG Kai, "Globalization and China's Labour Legislation", in *Asian Labour*, Sep.-Dec.1998.

33) Chang Kai, Zhang De-rong, *General Theory of Trade Union Law*, pp. 220-221, 1993.

and legal circumstance. The ILO Convention No. 87 also stipulates that: ‘In exercising the rights provided for in this Convention workers and employers and their respective organizations, like other persons or organized collectives, shall respect the law of the land.’³⁴⁾ Workers or labor unions can campaign only in this legal circumstance or they will offence the law.³⁵⁾

In the declaration ratifying the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) in March 2001, the Standing Committee of the National People’s Congress of China announced that “the PRC will interpret the first item of the first paragraph of Article Eight according to the Constitution of PRC, the trade union law of PRC, the labour law of PRC and other relevant provisions”.³⁶⁾ Article 8 of this Covenant ensures: “the right of everyone to form trade unions and join the trade union of his choice ... for the promotion and protection of his economic and social interests. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those prescribed by law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public order or for the protection of the rights and freedoms of others.”³⁷⁾

Concerning the ratifying declaration, the spokesman of the fourth session of the ninth National People's Congress commented: “The first item of the first paragraph of Article 8 deals with the workers’ right to form and join a trade union. The Constitution, trade union law, labor law and other laws of the PRC effectively provide China's workers with the right to participate in political, economic, social and cultural life, including the right to form and join trade unions. Since the establishment of the PRC, the workers of China have formed and joined trade unions according to

34) ILO: “the covenant of tong freedom and protection of organization rights(No.87)” June.1948, the eighth item.

35) About this viewpoint, the author ever repeated in several overseas lectures, namely, movements of worker sand labor unions have to operate in the legal bound. Even though there are some limitations in law, they should not offence law. Which is a common sense in democratic countries, but some people abroad who are interested in labor problems in China seemed to neglect it. For example, they place great hope on workers’ organizations outside the ACFTU. In fact, these organizations are illegal in China.

36) The Decision on Ratifying ICESCR by the Standing Committee of the National People’s Congress of China, *People’s Daily*, 1 March, 2001.

37) UN, ICESCR, 1966, first item, Article 8.

these laws. Ratification of the ICESCR indicates that China's government will continue to protect the workers' right to form and join trade unions according to the Constitution, trade union law, labor law and other laws of the PRC.”³⁸⁾ In the declaration, China's government did not evaluate the Article directly, simply clarifying its position. This is a mild approach, but it clearly means that the Government is insisting on the principle of national legislation and the unified system of trade union organization.

A more realistic approach is to organize the workers into the existing trade unions, and to prevent the employers from controlling those unions. By the end of 1998, trade union density in private enterprises was 7.3 per cent, covering 11.5 per cent of workers, while union density in public sector enterprises was only 4 per cent.³⁹⁾ However, in many privately owned enterprises without trade unions, the workers' status is very disadvantaged. The ACFTU has selected the unionization of privately owned enterprises as its priority task and has already made considerable progress. A total of 610,000 trade unions had been established in privately owned enterprises with a membership of 20 million workers by the end of 2000.⁴⁰⁾ The ACFTU plans to raise the number of trade unions in the private sector to 1 million and their membership to 36 million by the end of 2002.⁴¹⁾

To protect the workers' right to organize, it is necessary to guarantee the independence of trade unions and to prevent the rise of “company unions”. Although the ACFTU has made great efforts to organize workers, most trade unions in privately owned enterprises are still controlled by employers. Furthermore, some unions were set up by the employers or on their behalf. Some union presidents are even the wife of the employer or the second owner of the plant.⁴²⁾ ILO Convention

38) SHEN Lu-tao, “China will protect laborers’ right of trade union according to the law”, *People's Daily*, 5 March, 2001.

39) Office of FIEs' Work and Office of POE's Work of the ACFTU, “Pushing the organizing work into a new phase”, (unpublished), October 1999.

40) Chinese Trade Unions Statistics Yearbook (2000), Chinese Statistic Press, Beijing, 2001, p. 36.

41) WEI Jian-xing; Speech at the National Conference on Establishing Trade Unions in Newly-built Enterprises, 12 Nov 2000. See, Chinese Trade Union Yearbook (2001), p.11.

42) This problem causes concern in trade unions and legal circles presently. Many experts have expressed their worry and put forward suggestions related to employer control over

No. 98 stipulated that national law should forbid employers from discriminating against unions or union members; the Convention also prohibited the creation of company unions or company-dominated trade unions. These are an important problem in China, demanding urgent legislation against unfair labour practices.⁴³⁾ The revised Trade Union Law of PRC imposes restrictions on employer-dominated trade unions.⁴⁴⁾ However, because workers in POEs are in a weak bargaining position, the ACFTU still has a long way to go to remove employers' influence on trade unions.

About the right to bargain collectively, China's labour law lays down that: "The staff and workers of an enterprise as one party may conclude a collective contract with the enterprise on matters relating to remuneration, working hours, rest and vacations, occupational safety and health, insurance and welfare", and: "a collective contract with the enterprise shall be concluded by the trade union on behalf of the staff and workers"(Article 33). In 1996, a joint circular mandating the gradual implementation of a collective consultation and contract system was issued by the Ministry of Labour and Social Security, ACFTU, the State Commission of Economics and Trade and the China Entrepreneurs' Association. In this circular the four governmental or quasi-governmental organs required their own subordinates at all levels to participate in implementing the system. Furthermore the work of establishing and implementing collective contracting system was emphasized as the pivot of "establishing a effective system to protect economic and political rights of workers and staff" at the 13th National Congress of the ACFTU in October 1998.⁴⁵⁾ On 8 Nov, 2000, the Ministry of Labour and Social Security issued its *Trial measures on settling wages through collective bargaining*.

In spite of the support of departments of government in implementing collective

trade unions, and "boss's trade union" and "yellow union" in the column of "the laws should back up our trade unions" on the Workers' Daily. See, Workers' Daily, Beijing, 1/3/2000, 10/3/2000, 20/4/2000.

43) See, CHANG Kai, "Legislation with regard to unfair labour practices", in *Chinese Social Sciences*, May 2000, pp. 71-82.

44) It is clearly stipulated that "the close relatives of major managerial staff can't be the candidates of members of trade union committee in enterprises." See the Trade Union Law of PRC (2001), Article 9.

45) Zhang Ding Hua: "the report on the 13th national convention of Chinese labor unions" October 29th 1998.

contract system, trade unions in China encountered the rejection of the employers, especially in POEs and foreign-invested enterprises (FIEs). The management usually adopts one of two strategies for rejecting collective bargaining: it simply rejects the request to bargain collectively, or it controls the bargaining.⁴⁶⁾

One important way of perfecting the system of collective bargaining in China is to give it legal recognition, especially to enact a national law on collective contract and to specify the mode of implementation. In China's Labor Law, it stipulated that "The staff and workers of an enterprise as one party may conclude a collective contract with the enterprise on matters relating to remuneration, working hours, rest and vacations, occupational safety and health, insurance and welfare".⁴⁷⁾ In terms of law, the system of collective bargaining and collective contract amounts to the self-regulation of labour and capital. A necessary condition for such a system is that trade unions should be independent of the employer and should enjoy the right to collective action. However, the organizational strength of workers in China, especially in POEs and FIEs is rather weak and they lack any definite guarantee of the right to strike. Therefore, there are two kinds of possible result of a collective contract system; one is difficult to implement in POEs and FIEs, the other is only a matter of form in SOEs.⁴⁸⁾ It is important to strengthen trade unions' right to collective bargaining by prohibiting unfair labour practices and by legal assistance. At the same time, it is necessary to speed up reform of the trade union system in order to make unions truly independent from employers. The trade union right to collective action should also be guaranteed. Through these measures, the system of collective contract in China can be given full play in a market economy.⁴⁹⁾

Some maintain that the Chinese Government prohibits strikes. Strictly speaking,

46) Trade unions of China pay more attention to the number of collective contracts thus the management's strategy of "rejecting the request of bargaining" was often referred to in the documents of ACFTU. However, the situation of management's controlling over collective bargaining has never been mentioned formally. In fact, the second case is more prevalent.

47) Labor Law of the PRC, 1994, Article 33.

48) See Li Qi, "On the collective consultation system in SOEs", *Researches on Trade Union Theory*, 1/1999, pp. 15-18.

49) See, Chang Kai: "Legislation with regard to unfair labour practices", *Chinese Social Sciences*, 5 /2000, pp. 71-82.

Chinese law neither allows nor bans strikes. In brief: “the existing law system generally evades the problem of strike.”⁵⁰⁾ Of course, this situation cannot respond to the need to establish a legal framework for industrial relations in a market economy. At present, labour law experts in China agree that legislation should be adopted when the opportunity arises so as to guarantee workers’ right to strike.⁵¹⁾ We have already mentioned that the Standing Committee of the National People’s Congress of China ratified the ICESCR in February 2001. Article 8 of this Covenant provides that: “workers enjoy the right to strike, but should exercise the right according to the laws of each nation.” In the declaration ratifying this Covenant, China has not made any special comment on the Article, which indicates that it has the same effect as domestic laws in China. This means that Article 8 of the ICESCR could serve as the legal basis of strike legislation in China. The phrase: “should exercise the right according to the laws of each nation” also demands concrete legal provisions on the right to strike in China.

About equal remuneration and eliminating discrimination in respect of employment and occupation, the equal treatment of men and women in the workplace has been a continuing priority of the Government of the PRC and China has ratified the Equal Remuneration Convention (No. 100). The Labor Law of the PRC stipulates: “Workers, regardless of their ethnic group, race, sex, or religious belief, shall not be discriminated against in employment.”⁵²⁾ According to the ILO Convention No. 111, the term [discrimination] mainly includes “any distinction, exclusion or preference made on the basis of race, color sex, religion, political opinion, national extraction

50) See, Chang Kai, Zhang De-rong, (1993), *General theory of trade union law*, Publishing House of Cadre School of Central Committee of CCP, pp. 319, 327.

51) I proposed that the working class should be given the right to strike in 1988. See, Chang Kai, (1988), “A survey of strike movement”, in *Collected Papers on Contemporary Trade Unions*, Vol. 1, Workers' Press, Beijing, pp.51,58; also see, Shi Tan-jing, (1999), “Discussion on situation of labour disputes and strike legislation in China”, *Law Research*, Vol.6, 1999, pp. 54,56. Besides, many scholars put forward the same opinion at many legislation seminars in mainland China. The clauses about strike were placed on the agenda of drafting the “Collective Contract Law” many times. However, the academy and organs concerned have not reached an agreement on the proper time for legislation on strike.

52) Labour Law of the PRC, Article 12.

or social origin, which has the effect of nullifying or impairing equality of opportunity or treatment in employment or occupation” .⁵³⁾ From a legal perspective, there are few differences between the ILO Convention and Chinese Labor Law in defining employment discrimination. In practice, some forms of discrimination continue to occur, including gender discrimination, mainly because of inadequate legislation and problems of enforcement. The area of registered residence (hukou) discrimination refers to restrictions on rural workers employed in urban areas. This type of discrimination is caused by the separation between the urban and rural labor markets. Improving the labor market system requires a unified market and social security provisions. Therefore, gradually eliminating discrimination between the urban and rural labour force represents progress in developing and perfecting the labor market in China.

For a long time, the Chinese government has been attempting to prohibit child labor strictly. There have not the problem of child labor in SOEs. In order to stop the tendency of recruiting child laborers in some POEs and FIEs, in November 1988, the national Ministry of Labor, the National Educational Committee, the Ministry of Agriculture and the ACFTU jointly issued the “Circular of Prohibition of Child Labor” . In April, 1991, the State Council issued a “Law of Protection of Minor” , which stipulates that “state organizations, social organizations, enterprises and institutions, as well as individual industrial and commercial households, rural households and urban inhabitants, are prohibited from employing child labor” .⁵⁴⁾ Chinese Labor Law also prohibits employers to recruit juveniles under the age of 16.⁵⁵⁾

We should say that China’s regulations of prohibition of child labor are accordance with the ILO Covention No. 138. However, some evidences show that, in recent years, some non-public enterprises employ more and more child laborers in order to decrease their production costs. This problem is more serious in some remote areas. Although there are few accounts and statistics relating to the problem, the cases that are reported by media are shocking.⁵⁶⁾ The cause of this problem may be a lack

53) ILO Convention No. 111, Article 1.

54) Law of Protection of Minor of PRC, 1991, Article 28.

55) Labor Law of PRC, 1994, Article 15.

56) e.g. “54 Children Nearly Become Indentured Laborers” 21st April, 2000, Workers’ Daily;

of adequate supervision and effective punishment. It's important to complete the legislation of prohibition of child labor and to promote the implementation of laws and regulations.

About forced labor, for the purposes of ILO Conventions, the term "forced or compulsory labor" shall mean all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily.⁵⁷⁾ In fact, forced labor is the restriction and infringement of personal freedom. It is a issue relating to basic human rights. In China, there are two aspects in abolition of forced labor: one is the employers in enterprises force ordinary laborers to working, the other is the departments concerned of government force criminals to working.

China's law strictly prohibits forced labor and protects workers employed in routine enterprises from forced labor. But this kind of regulations is mainly embodied in criminal law and civil law aiming at protection of human rights and personal freedom.

With the rapid developing non-public sectors, the problem of forced labor has been becoming more and more serious, especially in POEs and FIEs. Some employers disregard the law, arbitrarily extending working hours, forced workers to work in very abominable working conditions, even employ musclemen to prevent workers from escaping, and seeking profits at the expense of workers' lives. In some worst cases, the forced workers have to "work for 12 to 20 hours everyday in burning hot, can't go out without permission of supervisors, often are punished with punches and kicks even with whips" .⁵⁸⁾ Such worst cases have offended criminal law. However, many cases of forced labor do not reach personal injury and can't be punished by criminal law while civil law is also limited to prohibit these cases. Therefore, in order to abolition forced labor, we should strengthen and better the regulations concerned in labor law referring to international labor standards, prohibit forced labor through punishment.

"No Time to Delay the Prohibition of Child Labor" , 25th July, 2000, etc.

57) ILO Convention No. 29, Convention Concerning Forced or Compulsory Labor, Article 2.

58) Lu Jin-bao, "Why the Infringements are more and more Serious?", 26th June, 2001, Workers' Daily.

Strictly speaking, the concept of “reform of criminals through labor” is beyond the field of ordinary labor law because its subjects are not workers and management in the usual sense of these terms. What is related to this issue is with prison system. China’s system of reforming of criminals through labor does have shortages and limitations, which has been discussed deeply in the law circle. The reform of the system is still on the way. However, the subject of China’s prison system is beyond the scope of this paper.

Generally, China entry WTO makes protecting laborers' interests an urgent social and legal issue. To provide more protection for Chinese laborers, the Chinese government has to take the international labor standards as reference and complete the domestic labor law system. It is undoubted that there are still gaps between the Chinese labor standards and the international core labor standards. Moreover, as we have noted, there will be a great need for the arbitration system and the courts to play a role in actual implementation of these laws. We anticipate the development of new legal mechanisms to ensure the upholding of laws. However, these gaps also mean a great room for China to develop its labor law system.

References

- Bill Taylor, Chang Kai and Li Qi. *Industrial Relations in China*. Britain Edward Elgar Publishing Corporation (2003).
- Asia Monitor Resource Center(AMRC) LTD. *We In The Zone: Women Workers In Asia's Export Processing Zones*. (1998).
- Han Deqiang. *Collision: the Trap of Globalization and the Realistic Choice of China*. Economic Management Press (2000).
- Li Yingming. *Thoughts of the Post Colonization in Globalization*. Shengzhi Culture Corporation in Taiwan (2003).
- Chang Kai. “Theories on Labor Rights: Research on the Legal Adjustment of Labor Relations in Modern China.” *China Labor and Social Security*. Publishing House (2004).

- Chang Kai and Qiao Jian. *WTO and Protection of Labor Rights*. Worker's Publishing House of China (2001).
- Chang Kai, Zheng Yushuo and etc. *Labor Relations and Labor Policies in the Context of Globalization*. Worker's Publishing House of China (2003).
- Jiao Xingkai. *Labor Law and Protection of Labor Rights*, Yuedan Publishing Corporation in Taiwan (1995).
- Wang Jiachong. *Outlines of International Labor Conventions*. China Labor and Social Security Publishing House (1991).
- Huang Yueqin. *Theories on Labor Law*. Institute for Labor Research at Taiwan National Chengzhi University (1994).
- Numata inejiro. *Basic Labor Rights*. Japanese edition, Keiso Shobo (1969).
- Hans Peter Martin and Harsld Schumann. *Global Capitalism*. Central Compilation and Translation Press (1998).
- Li Qi. "Reflection on the Promotion of Collective Negotiation in State-owned Enterprises." *Theoretical Research on Trade Unions* 1. (1999).
- Chang Kai. "Theories on the Legislation of Unfair Labor Practice." *China Social Science* 5. (2000).
- Qin Tong. "Globalization and World Trades." *China and World* 3. (2002).

세계화하에서의 노동관계와 노동기본권 보호: 중국의 핵심노동기준

Chang Kai

WTO는 세계화라는 조건하에서, 전 세계에 걸친 ‘시장경제와 자유무역’의 실현을 추진하는 데 긍정적 역할을 한다. 그러나 자본의 팽창만을 목적으로 한다면, 이러한 세계화 추진은 노동에 대한 억압과 착취, 그리고 자본과 노동 사이의 극도의 불균형을 형성하게 된다. 노동권의 보호는 모든 국가에서 경제발전만큼 중요한 사회적 문제가 되었다. 중국이 WTO에 가입함과 더불어, 세계화가 중국의 노동 문제 및 노사관계에 미친 충격이 고려되어야 했다. 사회적 조화와 국제노동기준의 진전은 노동권의 보호를 촉진시키는 것뿐 아니라 자애적 보호무역주의(self-regard protectionism)를 목적으로 한다. 따라서 중국은 이러한 상황을 이해하는 기반 위에 정책을 결정해야 하고 능동적으로 대응해야 한다. WTO에 가입한 후 노동법 체계를 조정하기 위해서는 국제노동협약에 의해 구체화된 핵심노동기준을 참조하고, 법률의 원칙과 중국의 지역상황에 기초함을 통해, 중국 시장경제의 노동입법을 개선하는 것이 시급하다.

핵심용어 : WTO, 노사관계, 노동기준, 노동권과 수익, 노동입법, 노동조합운동

노동정책연구

연구논문

2004. 제4권 제3호 pp. 27~42

© 한국노동연구원

The Changing Labor Market, Industrial Relations and Labor Policy

Tadashi
Hanami*

Since the collapse of the bubble economy, the once world-acclaimed Japanese-style management tends to be either discarded or ignored. However, more recently the system is being reevaluated, especially by some of the business leaders who successfully revamped their companies amidst the general persistent serious economic stagnation. According to them many Japanese companies failed not because they were under Japanese style management but they failed to continue the process of self-reform and deal with global challenge.

In spite of such reevaluation of Japanese style, some of the significant features of most successful cases of spectacular recovery of once seriously troubled companies are: 1. Leaders coming from the outside introduced drastic innovations, 2. implanted the spirit of competition, 3. promotion and employment from outside, 4. bold restructuring, 5. leaders are distinguished by their ability to communicate. All these features seem to be incompatible with traditional employment practices, most of them being features of flexibilization of the labor market.

Regardless of the outcome of the debate on the merit of life-time employment, there is probably no need to mention that the practice is declining both in terms of the number of workers covered by this system and the role that plays within the contemporary Japanese labor market. The number and percentage of non-regular workers such as part-time workers, temporary

투고일 : 2004년 2월 24일, 심사의뢰일 : 8월 19일, 심사완료일 : 9월 3일

* Professor Emeritus, Sophia University, Former President, IIRA, Japan(hanami@mknet.jp)

workers among the total number of employed persons have been growing constantly and steadily within these recent decades.

Japanese-style lifetime employment has two serious defects. First, it has created a distinctly discriminatory employment structure against women, minorities, foreigners, handicapped and aged persons. Secondly, it created a unique type of trade union known as enterprise unions, which in turn accepted and buttressed this discriminatory system. Unions in Japan organize only privileged regular employees covered by lifetime employment and exclude non-regular workers. As a result they have suffered from declining unionization rate in recent decades and have only started to try to organize non-regulars but in vain.

The most significant feature of the postwar labor policy-making system is tripartite committees established at the Labor Ministry (present Ministry of Welfare, Labor and Health) which approve major labor policies including introduction and amendment of labor legislations. Labor leaders from big enterprise unions represented in these committees have been effectively controlling the policy-making process promoting the interests of privileged regular employees of big enterprises. They have successfully defended and promoted restrictive legislations on management prerogatives for flexible HRM methods such as flexible working hour system, employment adjustment measures including dismissals, short-term employment contract, agency labor supply etc. The most recent example of this kind is the last year amendment of the Labor Standards Law to introduce a provision requiring just cause to dismiss workers. This amendment accelerated the recent development of managements' preference of non-regular employment and avoidance of regular employment. The result is that the vested interests of privileged already-employed workers are well protected while reducing opportunities of regular employment for most of the job seekers and thus promoting under-privileged employment in general.

Keywords : Japanese-style management, enterprise unionism, flexibilization of labor market, globalization of HRM, life-time employment, seniority wages, traditional Japanese corporate value

I. Pros and Cons of the Japanese Model

The merits of Japanese-style management have become a subject of debate recently as the Japanese economy continues to suffer under persistent difficulties.

Particularly since the collapse of the bubble economy, the once world-acclaimed Japanese model tends to be either discarded or ignored, being regarded as inefficient and incompatible with reform. More recently, the system is being reevaluated, especially by business leaders who successfully revamped their companies amidst the general persistent serious stagnation that Japanese business has entered into.

Fujio Mitarai is president of Canon Inc., which is doing remarkably well internationally in the information technology industry. He, advocates that the value of genuine corporate loyalty be fostered, which would thereby increase patriotism and lead to the expansion of Japanese high-added-value products in the global market. At the same time, Mr. Mitarai warns that although corporate loyalty flourishes under the traditional lifetime employment system, it could also result in inertia among employees who consider themselves protected because they work for a large company. To avoid such stagnation he believes that companies should reward those who achieved results through their own ingenuity.¹⁾ Citing this article, economist Yukio Suzuki notes that the main problem Japanese companies are facing today is how to link performance evaluation to employee motivation. Japanese employees are known world-wide for their diligence, loyalty, intelligence and teamwork. The question is how best to make use of these qualities. Suzuki concludes that ultimately the question boils down to the leadership demonstrated by top management and employee trust in management.²⁾

The most typical case of excellent top leadership and employee trust is the revival of Nissan Motor Co. As president and CEO, Carlos Ghosn has dramatically revitalized the once seriously troubled company in the past five years. In his recent writings³⁾ he expresses his high regard for the Japanese management model which contains “three valuable characteristics: seniority wages, lifetime employment and (relative) concentration of power in middle-class management.” In his opinion, the old Nissan failed not because it was under Japanese-style management but because it was

1) F. Mitarai, “Aikokusin naki keizaikaikaku wa sippaisuru” (Reform without patriotism will fail), *Bungei Shunju*, July 2003.

2) Y. Suzuki, Japanese-style Management Deserves Updated Appraisal,” *Japan Times*, July 21, 2003.

3) C. Ghosn, “Waga nihonteki keiei no sinzui wo kataro”(Talking about the gists of my Japanese-style management), *Bungei Shunju*, August 2003.

constrained by old customs and failed to adjust. He emphasizes that competitive Japanese companies have reaped high profits by retaining the strengths of Japanese-style management while adopting features of international management throughout their global operations. According to Mr. Ghosn, the companies that proved to be successful were the ones which managed to continue the process of self-reform and to deal with global challenges by introducing performance-based evaluation. Seniority-based wages and lifetime employment will produce good results when they are combined with performance-based evaluation. Ghosn highly appreciates the lifetime employment policy, but only competitive companies with high profits can adopt it. Thus, he concludes that “lifetime employment is a target, not a rule.”

II. Are Lifetime Employment as a Target and Revitalization of the Japanese Economy Compatible?

Media attention has recently been focused on two sensational cases where enterprises that were thought to be impossible to revive made spectacular recoveries: Nissan Motor Co. and the Hanshin Tigers, a Professional baseball team. Nissan, once one of the most successful automobile giants, was suffering a serious business decline in 1999. The number of cars sold dropped to about half that of Toyota. Plants were running at only slightly over 50 percent capacity. For seven out of eight years the company was in the red. The accumulated deficit at that time reached over 2 trillion yen. In the spring of 1999, Carlos Ghosn from Renault took over as CEO. Under his leadership the company recorded a profit of 4.75 percent in 2000, 7.9 percent in 2001 and 10.5 percent in the first half of FY2002. It is now planning to increase sales by one million cars in the year 2004.

The Hanshin Tigers, had been struggling in recent years, always ending the season toward the bottom of the league, if not at the very bottom. After Senichi Hoshino, a successful former manager of the Chunichi Dragons, was appointed skipper in 2002, the team was dramatically revitalized under his leadership and captured the pennant during the 2003 season, 18 years after its last championship in 1985. The team mobilized 3.3 million fans to watch their games in one year, and it is estimated

to have generated spending worth several hundreds million dollars in the Kansai area, home of the team, including sales of Hanshin-brand goods, drinking and eating by jubilant fans, etc.

Shortly after Hanshin captured the Central League championship in September, the *Nikkei*, the leading economic newspaper, published a long article on Ghosn' s Nissan and Hoshino' s Hanshin Tigers, praising them as “the new business models that will lead to a rebirth of enterprises.” The *Nikkei*, the Japanese version of the *Wall Street Journal*, used these two cases as typical examples of how “innovation by outsiders” could turn failing enterprises into success stories. The paper stressed five common features as the main points.

① Both leaders, coming from the outside, introduced drastic innovations: Ghosn from Renault and Hoshino from Chunichi.

② The implanted the spirit of competition: Nissan introduced a pay system based on results and Hanshin made players compete against each other for field position.

③ Promotion and employment from outside: Nissan recruited employees from Toyota and Honda, and transferred workers to different departments while Hoshino hired coaching staff as well as players from other teams.

④ Bold restructuring: closing five Nissan factories in Japan and laying off 20 thousand workers, including in overseas facilities, and in the case of Hanshin, one-thirds of the players were replaced by outsiders.

⑤ Both leaders are distinguished by their ability of to communication; Ghosn shares common goals and emphasize dialogue with employees and Hoshino encourages players for their positive contributions with by delicate concern and attention.

All these five features seem to be incompatible with Japanese-style management and traditional employment practices. Instead ①, ③ and ④ are features of the flexibilization of the labor market. ② is a revision of the traditional notion of teamwork that is embedded in Japanese management and tends to place priority on individual initiative over the interests of the organization, an essential part of traditional Japanese corporate values. ① and ⑤ are signs of the globalization of human resource management. Bringing in top leaders from the outside (①) is a contradiction to the traditional principle of promotion from within. Promotion and

employment from other companies, particularly recruitment for high-ranking managerial and professional positions (③) would be regarded as very unusual steps in traditional personnel management systems. Bold restructuring (④) is certainly a strange practice under traditional lifetime employment where labor force reduction is regarded as the last resort for enterprises faced with economic difficulties.⁴⁾

These two cases of innovative revival of once troubled ventures can be used to judge the future of traditional Japanese-style management. It seems pretty obvious that traditional Japanese-style management will be not able to survive without revising, and in some cases rejecting, some of its basic premises. In this respect, it is interesting to observe recent developments by some of major companies such as Hitachi Manufacturing Co., Canon Ltd., and others that point to a trend of abolishing the traditional seniority-based wage system and introducing payment-by-result and ability-based grade systems. Hitachi's case is most unique in that it entirely abolishes the traditional seniority-based wage system whereas most companies that have introduced ability-based wages have also continued with seniority-based wages at least for the younger generation. Hitachi decided to apply its rather through-going evaluation system that had originally been introduced only for higher-ranking employees to cover its 30,000 regular employees. Under the new system at Hitachi, wages could be not increased or even reduced based on the degree of negative evaluation.⁵⁾ This is noteworthy particularly because many companies several decades ago introduced pay-by-result wage systems which modify but do not entirely abolish the traditional seniority-based wage system. It has been reported that other leading companies—including Toyota Automobile Co., Mitsubishi Motor Co., Chubu Electric Power Co. and Takeda Chemical Co.—are following suit.⁶⁾ Such a trend that departs from the traditional Japanese wage system appears to be heading in the direction of seriously modifying if not entirely doing away with the Japanese employment system all together.

4) Reduction of the labor force to improve corporate finances, the so-called “active” rather than “defensive” actions to avoid bankruptcy, can still be regarded as violations of the legal principle of abuse of the right to dismiss, and therefore illegal and void under Japanese case law.

5) *Nikkei Shinbun*, Nov. 5, 2003.

6) *Asahi Shinbun*, Nov. 6, 2003.

III. Lifetime Employment and the Reality of the Labor Market

Regardless of the outcome of the debate on the merit of lifetime employment, there is probably no need to mention that the practice of declining both in terms of the number of workers covered by this system and the role that it plays within the contemporary Japanese labor market.

According to the *Labor Force Survey*, the number of those employed for a fixed-term increased from around 910 thousand in 1992 to more than two million in 2001 (an increase of some 1.4 million). In 2001, there were 12 million part-time workers (those who worked less than 35 hours per week). The percentage of such part-time workers among the total number of employed workers has steadily increased, from 10 percent in 1980 to 22.8 percent in 2001. Although the percentage of part-time employees among male employees has constantly increased, from 5.2 percent to 12 percent during the same period, the increase in the percentage of part-time employees among female workers is much more significant, being 19.3 percent in 1980 to 39.1 percent in 2001.⁷⁾ As a matter of fact, part time work is concentrated mostly among middle-aged married women⁸⁾ and partly shared by aged and young male workers.

The number of temporary workers sent from manpower agencies (called “dispatched workers” in Japan) has tripled in the past decade (from 503 thousand in 1992 to around 1.45 million in 2001 according to the number of those registered).⁹⁾

This means that the number of non-regular employees in 2001 reaching to 13.8 million, comprising 26 percent of the total number of employed people, excluding executives, while the number of regular employees has dropped by 2.1 million(10.4

7) Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications, *Report on the Labor Force Survey*.

8) Percentage of female part-time employees among the total number of female employees was already as high as 31.1 percent in 1987 and increased to as high as 42.9 percent in 2001 (Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications, *Report on the Special Survey of the Labor Force Survey*). The proportion of women in part-time employment has consistently been around 70 percent since 1990 (OECD, *Labor Force Statistics*).

9) Japan Institute of Labour, *Japanese Working Life Profile*, 2003, p.41.

million males and 10.5 million female) since 1992. Thus, non-regular employment now accounts for about one- thirds the total number of employed people.¹⁰⁾

The October 28 issue of the *Nikkei* headlined a report of a survey on future employment strategies of the top 1,000 companies. According to the survey, Japanese companies plan to reduce employment of new graduates by 7 percent while increasing employment of outsiders by 9.3 percent. This trend is most conspicuous in the electronics industries where employment from the outside will be increased by 24.1 percent while the number of new graduates hired will be reduced by 12.1 percent. This much-heralded report by a major economic newspaper symbolizes the general changes that are taking place in employment practices in Japanese industries.

Thus, the reality of the labor market suggests that in spite of differing opinions on the merit of lifetime employment, both the scope of its coverage and its role is definitely declining and policy makers should face this reality regardless of whether they agree or not.

IV. Negative Legacy of Lifetime Employment

As a serious decline of the Japanese model is noticeable, we have to evaluate its legacy in Japanese industrial relations. Japanese style lifetime employment has two serious defects. First, it has created a distinctly discriminatory employment structure. Traditionally, the privileges associated with lifetime employment, such as ensured job security and better working conditions, were given only to male workers employed directly from school. Women, minorities, foreigners and those who failed in education or in their first job were excluded from such privileges. Various non-regular workers have always been effectively used as shock-absorbers during business fluctuations and were sacrificed for the employment security of regular workers. Thus, the discriminatory employment structure in postwar Japan is an integral part of the Japanese-style employment system.

Because of the inadequate anti-discrimination laws¹¹⁾ and the negative role of trade

10) Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications, *Basic Survey on Employment Structure and Report on Labor Force Survey*.

11) About the inadequate nature of anti-discrimination laws in Japan, particularly that of Equal

unions in the effort to change such discriminatory employment structure, this discriminatory nature of the Japanese labor market has not been overcome throughout the postwar history of Japanese industrial relations.

As already described, women workers are concentrated in part-time employment. In addition, women, minorities and foreigners (especially undocumented ones) dominate other types of non-regular employment, such as temporary or dispatched employment. Such non-regular employment provides less job security and lower wages without the fringe benefits enjoyed by regular workers. The wage gap between full-time and part-time workers has grown in recent years. The hourly income level of part-time workers dropped to as low as 66.4 percent that of full-time workers for female workers in 2001, from 70.9 percent in 1989 and 50.7 percent from 55.7 percent during the same period for male workers.¹²⁾

Secondly, Japanese-style employment created a unique type of trade union known as enterprise unions which in turn accepted and buttressed this discriminatory system. In principle, enterprise unions have organized only privileged regular employees covered by lifetime employment, mostly in larger enterprises. In recent decades, these unions have suffered from a declining unionization rate and have only started to try to organize non-regular workers, mostly in vain. It is reported that less than 3 percent of part-time workers are organized.¹³⁾

Facing a serious drop in the unionization rate (from 28.9% in 1985 to 20.7% in 2001), and the role and influence of trade unions in general, Rengo (Japanese Trade Union Confederation), the nation's top labor federation, established an Evaluation Committee composed outside experts to evaluate its activities and comment on and make recommendations to the union movement. The Committee's report, published in September 2002, bluntly admitted that the organization faced serious difficulties, such as losing ties between leaders and rank-and-file union members, as well as

Employment Opportunity Act, see Tadashi Hanami, "Equal Employment Opportunity in Japan - the Crossroad of Japanese Corporate and Legal Culture," C. Engels & M. Weiss (ed.), *Labour Law and Industrial Relations at the Turn of the Century*, 1998; Kluwer, the Hague, "Equal Employment Revisited," *Japan Labor Bulletin*, Vol. 39 No.1.

12) Ministry of Health, Labor and Welfare, *Final Report of Study Committee on Part-time Work*, Table 20, July 2002.

13) *Ibid.*

ethical problems as a series of scandals rocked some unions, such as the All Japan Municipal Workers' Union, one of the most powerful unions affiliated with Rengo. The report said that Rengo seems to only be concerned with the interests of privileged male workers who have job security at large corporations and is neglecting the disadvantaged who badly need help.

As a matter of fact, people without job security and those suffering from poor working conditions including part-time and temporary workers, not to mention the unemployed, are all left unprotected and outside this powerful union organization. As has been frequently pointed out, union organization in Japan is concentrated heavily in larger companies and the public sector. The unionization rate at companies with less than 100 employees is only 1.3 percent in contrast to a rate of some 20 percent for all industries. As already mentioned, less than 3 percent of over 10 million part-time workers are organized. At a major supermarket chain where part-timers account for more than 80 percent, only 1 percent of the workers are organized.

Rengo's annual convention in the fall of 2003 symbolized the sense of crisis that the Japanese trade union movement is facing. Kiyoshi Sasamori was re-elected chairman, beating Tsuyoshi Takagi, leader of the Japanese Federation of Textile, Garment, Chemical, Mercantile, Food and Allied Workers Union. *Japan Times* columnist Kiroku Hanai, wrote "Takagi should have been elected its leader. Sasamori's re-election shows that Rengo's member unions have become complacent about the leadership of big-company unions."¹⁴⁾ Hanai pointed out that Rengo neglects the interests of women who should take part in union activities to help reinvigorate unions.

V. Changing Labor Market and Inadequate Labor Policies

An amendment to the Labour Standards Law adopted in late June 2003 concerned a provision requiring a just cause to dismiss workers. This amendment restricts the employers' right to dismiss workers more than previous case law, which actually required just cause for dismissal by the legal principle of the abuse of the right to

14) K. Hanai, Resuscitating Japanese Labor," *Japan Times*, Oct. 27, 2003.

dismiss. It is generally acknowledged that this amendment is definitely more restrictive than previous policy. Although the actual effect of such a statutory provision is disputed, the amendment could work more or less to restrict employers' freedom to terminate workers. If this turns out to be the case, such an amendment may provide additional protection for those who already enjoy the status of being employed and may damage opportunities for those who are seeking employment. Particularly with fewer new job opportunities amidst a serious economic depression, such legislation may inhibit employers from hiring workers for regular job and may encourage them to refrain from hiring altogether, or to hire only part-time or temporary workers for unsteady jobs. It may turn out that this legislation will damage job opportunities in general or reduce the number of better opportunities by discouraging employers from committing to stable employment.

For several decades, the government has been encouraging employers to re-evaluate their retirement age programs. In 1994, legislation was introduced which set the age of 60 as a compulsory retirement age. Soon after the successful introduction of the restrictive provision on the right to dismissal in the summer of 2003, the Welfare, Labour and Health minister expressed his intention to raise this retirement age to 65.¹⁵⁾ Apparently government policy is headed toward offering more protection for already employed aged workers with privileges. A leading economist, Naohiro Yashiro, notes that the present strict regulation on dismissal (by case law) discourages employers from hiring and restricts job creation and closes employment opportunities for non-regular and aged workers.¹⁶⁾

Another amendments introduced in 2003 includes the extension of maximum periods for several kinds of short-term employment contracts and the periods for various kinds of dispatch work, and loosens requirements for the flexible working hour system.¹⁷⁾ There was an attempt to introduce most of these amendments in 1998

15) *Nikkei*, Oct. 30, 2003.

16) N. Yashiro, *Koyoh Kaikaku no Zidai* (Era of Employment Reform), 1999, Chuoh Kohron Co.

17) Such amendments are (1) the maximum period of for employment contracts was extended from one to 3 years (from 3 to 5 years for professional jobs and for people older than 60), (2) the discretionary- work system for working at headquarters was extended to include working outside of the headquarters, (3) the maximum period that one can be

when other major amendments were introduced, but they were dropped due to strong opposition from unions. Their main argument was that longer periods of short-term employment would negatively affect regular employees. Union leaders are so concerned with the vested interests of privileged workers that they do not care much about job opportunities for those badly in need of any kind of job, whether it be for a longer or shorter period. They do not understand the rather simple premise that strict regulations on employment periods and strict restrictions on flexible working systems may discourage flexible arrangements that innovative businesses come up with and thus damage the venture spirit of ambitious entrepreneurship.

As long as unions only represent the interests of secure workers and male employees at larger corporations and they are complacent about labor-management cooperation, as Hanai pointed out,¹⁸⁾ it is only natural that they will defend labor policy which provides more protection for privileged workers who make up their membership and ignore the interests of underprivileged non-members. Here we have to take into consideration the legislative mechanism of postwar Japanese industrial relations. Under the present administrative system, labor policy decision-making, including proposals and drafts of legislation and major labor policies, takes place at trilateral committees established by the Ministry of Health, Labour and Welfare. These committees consist of representatives from labor and the employers and also public (neutral) individuals with knowledge and experience. Both labor and employer representatives are appointed by the Ministry based on recommendations by the most representative organizations on each side. Labor members are mostly recommendations from Rengo or its affiliated unions. The result has been a complacent “good” relationship among the members of the commission in recent years.

Thus it is only natural that labor policies approved by such a body tend to give priority to the interests of union members who have rather comfortable jobs while

dispatched was extended from 1 to 3 years, (4) the types of jobs workers could be dispatched to was broadened to cover manufacturing industries, previously prohibited, (5) the 3 years maximum period for dispatching in 24 different professional jobs was abolished, (6) employers are obliged to employ dispatched workers continuously if the latter wish to stay when the dispatching period is over.

18) Hanai, op. cit.

ignoring unorganized workers who really need help from the government. And it can hardly be expected to introduce any drastic measures which would change the status quo. For instance, what is needed most is legislation that effectively prohibits all kinds of discrimination in hiring, job assignment, promotion because of race, nationality or family origin, sex, age, disability, etc. It would be more preferable to introduce concrete statutory provisions prohibiting such discriminatory treatment than introducing not very effective abstract prohibitions against of dismissal without just cause.

The author of this article has been trying to attract attention for such legislation inside and outside such committees in vain. For decades, simply no one has been interested. Of course, such legislation also might discourage job opportunities for disadvantaged groups if it were introduced directly without careful consideration about the effects. But, at the same time, the Japanese approach of “soft law” which relies on administrative guidance instead of direct enforcement through court order or penalty is not very effective, as shown by the miserable history of the government efforts to enforce the Equal Employment Opportunity Law since its introduction in 1985.¹⁹⁾ In the past 10 years, we have experienced almost the same failure in terms of governmental effort to improve the working conditions of part-time workers through administrative guidance. As already mentioned, the wage gap between part-timers and regular workers not only has not been narrowed, it has expanded. Thus, an adequate policy is not very easy to find. However, in the recent history of policymaking in Japan, no serious effort has been undertaken to arrive at such a policy with strong determination based on the lofty idea of equality.

The question is, who could promote such efforts? Public individuals, including scholars and government officials, could provided the unions join them in such efforts or at least do not resist such attempts. For the desperately needed labor policies for disadvantaged groups whose interests have been so unreasonably ignored for so many decades to materialize, unions must change or they should be replaced by something else.

19) See, T. Hanami, “Equal Employment Opportunity...,” *op. cit.* and “Equal Employment Revisited,” *op. cit.*

References

- Ghosn, Carlos. "Waga Nihonteki Keiei no Shinzui wo Kataru"(Talking about the gists of my Japanese-style Management). *Bungei Shunju*. (August 2003).
- Hanai, Kiroku. "Resuscitating Japanese Labor." *Japan Times* 27. (October 2003).
- Hanami, Tadashi. "Equal Employment Opportunity in Japan : The Crossroad of Japanese Corporate Culture and Legal Culture," in Engles, C. & Weiss, M.(ed.). *Labour Law and Industrial Relations at the Turn of the Century*. Hague:Kluwer, (1988).
- _____. "Equal Employment Revisited." *Japan Labor Bulletin* 39 (1). (2000).
- Japan Institute of Labour. *Japanese Working Life Profile*. (2003).
- Minsitry of Health. Labour & Welfare. *Paht Taimu Kenkyuukai Saishuh Houkokusyo*(Final Report of Study Committee on Part-time Work). (July 2002).
- Ministry of Public Management. "Home Affairs, Posts and Telecommunications." *Report on the Labour Force Survey*. (2002).
- _____. *Report on the Special Survey of the Labour Force Survey*. (2002).
- _____. *Basic Survey on Employment Structure*. (2002).
- Mitarai, Fujio. "Aikokusin Naki Keizaikaikaku wa Shippaisuru"(Reform without patriorism will fall). *Bungei Shunju*. (July 2003).
- Yashiro, Naohiro. *Koyoh Kaikaku no Jidai*(Era of Employment Reform). Tokyo: Chuoh Kohron Co. (1999).
- Suzuki, Yukio. "Japanese-style Management Deserves Updated Appraisal." *Japan Times* 21. (July 2003).

abstract

변화하는 노동시장, 노사관계 그리고 노동정책

Tadashi Hanami

거품경제가 붕괴한 이래, 한때 세계적으로 칭송받던 일본식 경영은 폐기되거나 무시되는 경향이 있었다. 그러나 최근 들어 일본식 경영시스템은 특히 지속적인 심각한 경제 침체 속에서 성공적으로 기업을 개조시킨 경영자들 일부로부터 재평가받고 있다. 그들에 따르면 많은 일본 기업의 실패는 일본식 경영 때문이 아니라 자기개혁의 과정을 지속시키고 세계적 도전에 대응하는 데 실패했기 때문이다.

이러한 일본식 경영에 대한 재평가에도 불구하고, 한때 심각한 어려움을 겪었던 기업이 놀랄 만큼 회복된 가장 성공적 사례들에서 나타나는 중요한 특징들은 다음과 같다. 외부로부터 영입된 리더들은 첫째, 철저한 혁신을 도입했다. 둘째, 경쟁심을 불어넣었다. 셋째, 외부로부터의 승진과 채용을 도입했다. 넷째, 과감한 구조조정을 실시했다. 다섯째, 리더들 스스로는 의사소통하는 능력으로 평가되었다. 이러한 모든 특징들은 전통적인 고용관행과는 모순된 것으로, 이 특징들 대부분은 노동시장의 유연화라는 특징을 갖고 있다.

종신고용의 장점에 관한 논쟁의 결론과는 무관하게, 이 시스템에 의해 포괄되는 노동자들의 숫자와 현재 일본 노동시장에서 차지하고 있는 그들의 역할 모두가 축소되고 있다는 사실을 언급할 필요는 아마도 없을 것이다. 최근 수십 년간 전체 피고용자 중 파트타임 근로자, 임시직 근로자와 같은 비정규직 근로자들의 수와 비중이 꾸준히 지속적으로 증가해 왔다.

일본식 종신고용은 두 가지 심각한 결점을 갖고 있다. 우선, 이 체제는 여성, 소수자, 외국인, 장애인, 노령자에 대해 명확하게 차별적인 고용구조를 창출시켰다. 둘째, 이 체제는 기업별 노조로 알려진 독특한 형태의 노동조합 유형을 만들어냈는데, 이 노조는 결국 이런 차별적 체제를 수용하고 지지했다. 일본에서 노조는 종신고용을 보장받는 특권적 정규직 종업원들에게서만 조직되었고 비정규직 노동자들은 배제되었다. 그 결과 최근 수십 년간 일본의 노동조합은 노조조직률의 하락 때문에 고통받아 왔고 비정규직

노동자들의 조직화를 시도했으나 별 성과를 얻지 못했다.

전후 노동정책 결정 시스템의 가장 중요한 특징은 (복지, 노동, 건강 부분을 대표하는 부서인) 노동성에 의해 확립된 노사정 3자위원회(tripartite committees)인데, 이 위원회는 노동 관련 법안의 도입과 개정을 포함하여 주요 노동정책을 승인하는 역할을 한다. 대규모 기업 노조의 지도자들은 이 위원회에서 대규모 기업의 특권적 정규직의 이해를 진전시킴을 통해 정책결정 과정을 효과적으로 통제해 왔다. 그들은 유연적 노동시간제, 해고를 포함하는 고용조정 수단, 단기 고용계약, 파견노동공급 등 유연적 인적자원관리 방법에 대한 경영전권(management prerogatives)적 공격을 성공적으로 방어했고, 이러한 경영전권을 제한하는 법률을 촉진시켰다. 이러한 종류의 최근 사례는 작년에 개정된 노동기본법인데, 이 법안은 노동자를 해고할 때 정당한 사유의 요건을 도입하는 것이었다. 이 법 개정은 경영층의 비정규 고용 선호와 정규직 고용 기피라는 최근의 경향을 더욱 가속화시켰다. 그 결과 이미 고용된 특권적 (정규직)노동자들의 기득권은 잘 보호된 반면, 대부분의 구직자들에게 정규직 고용의 기회는 감소하였고, 따라서 특권 없는 (비정규직) 고용이 더 늘어나게 되었다.

핵심용어 : 일본식 경영, 기업별노조주의, 노동시장 유연화, 인적자원관리의 세계화, 종신고용, 연공임금, 일본의 전통적 기업 가치

고용촉진훈련의 성과에 관한 연구*

남재량**

고용촉진훈련은 취약계층을 대상으로 정부가 지원하는 직업훈련이다. 본 연구는 이 훈련 성과를 보다 객관적으로 평가하고 훈련 성과에 중요한 역할을 하는 변수들에 대해 분석하고 있다. 분석에 필요한 기초 자료의 한계를 극복하기 위해 본 연구는 HRD-Net과 고용보험 DB를 결합하는 새로운 자료의 구축을 시도하여 성공하였고 이를 분석에 사용하고 있다. 분석 결과에 따르면 고용보험이 적용되는 상대적으로 양질의 일자리에 취업한 경우로 제한할 경우 고용촉진훈련의 성과는 매우 저조해진다. 저조한 훈련 성과를 제고하려면 정책당국은 실직 기간이 길어지기 전에 훈련 서비스를 제공하고 또 전직을 가진 경우 이와 다른 직종의 훈련을 피하도록 하는 등의 노력을 기울여야 한다.

핵심용어 : 고용촉진훈련, 취약계층, 취업, 해자드, HRD-Net, 고용보험 DB

I. 서론

고용촉진훈련이란 취약계층, 특히 저소득 취약계층을 대상으로 실시하는 정부지원 직업훈련이다. 여기에서 취약하다는 것은 고용 또는 취업상태로 옮겨가거나 그러한 상태를 계속 유지하기가 어렵다는 의미로 해석할 수 있다. 이처럼 고용촉진훈련은 고용 취약

투고일: 2004년 7월 21일, 심사의뢰일: 8월 20일, 심사완료일: 9월 6일

* 익명의 두 심사자에게 감사드린다.

** 한국노동연구원 연구위원(jnam@kli.re.kr)

계층을 대상으로 하는 훈련이다 보니 다른 훈련들에 비해 그 성과가 저조할 수밖에 없다. 그러나 취약계층을 대상으로 하는 훈련이니만큼 훈련의 결과가 곧바로 취업으로 연결되고 또 그러한 상태가 오랫동안 계속됨으로써 취약 또는 저소득 상태에서 벗어날 수 있어야 한다는 당위성 또한 크다.

최근 우리는 정보화의 급속한 진전을 경험하는 한편, 외환위기라는 엄청난 충격을 겪은 바 있다. 이러한 과정을 거치면서 그동안 상대적으로 소홀하게 취급받았던 주체들인 소득격차, 취약계층 등의 문제들이 우리 사회의 주요 이슈로 부각되었다. 이에 따라 우리 사회는 저소득계층 또는 취약계층에 대해 그 어느때보다 높은 관심을 가지고 있다. 그러나 이들을 대상으로 하는 훈련인 고용촉진훈련에 대한 연구들은 아직 미흡하다. 이러한 필요성을 반영하여 본 연구는 고용촉진훈련의 성과를 분석함으로써 취약계층에 대한 직업훈련이 과연 이들의 취업에 기여하고 있는지, 그리고 기여하고 있다면 구체적으로 어떤 요인들이 중요한 역할을 하는지를 분석하고자 한다.

고용촉진훈련에 대한 연구들이 활발하게 이루어지지 못한 가장 큰 이유는 훈련의 대상이 매우 다양할 뿐만 아니라 분석에 필요한 기초 자료를 확보하기가 매우 어렵기 때문이다. 본 연구는 이러한 기초 자료상의 한계를 극복하기 위해 행정적인 과정을 통해 수집되는 자료들을 활용하는 데에 초점을 맞추고 있다. 구체적으로 본 연구는 훈련생에 대한 많은 정보를 담고 있는 HRD-Net상의 자료와 고용보험 가입 사업장에 종사 여부를 알 수 있는 고용보험 DB상의 자료를 결합하여 분석에 사용하고 있다. 이러한 시도는 본 연구에서 최초로 시도된 것이며 결과는 매우 성공적이다. 분석 결과에 따르면 상대적으로 양질의 일자리라고 볼 수 있는 고용보험 적용사업장에 취업한 경우로 제한할 경우 고용촉진훈련의 성과는 크게 떨어진다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 제Ⅱ장은 고용촉진훈련의 연혁을 살펴 오늘날과 같은 취약계층을 대상으로 훈련을 하게 된 과정을 알아보고 훈련의 실시 현황을 살핀다. 제Ⅲ장은 고용촉진훈련에 대한 기존 연구들을 살펴보고 이들의 기초 자료상의 한계를 극복하기 위해 새로운 자료를 구축하는 과정을 설명한다. 구체적으로 HRD-Net과 고용보험 DB상의 자료 및 이들 두 자료의 결합 과정에 대해 살펴본다. 제Ⅳ장은 구축된 자료를 사용하여 고용촉진훈련의 성과를 여타의 직업훈련 성과와 비교하여 분석한다. 이를 통해 훈련의 성과를 보다 객관적인 자료에 입각하여 엄밀하게 평가할 수 있다. 제Ⅴ장은 훈련 성과를 결정하는 데에 중요한 역할을 하는 변수들에 대해 분석한다. 제Ⅵ장은 이상의 분석을 정리하고 연구를 마무리한다.

Ⅱ. 고용촉진훈련의 훈련대상과 훈련실시 현황

1. 훈련대상 및 연혁

‘고용촉진훈련’이라고 하면 명칭에서 먼저 떠오르는 것은 취업상태에 있지는 않지만 일하려 하는 사람들, 즉 실업자의 고용을 촉진하기 위해 실시하는 훈련이라는 느낌이다. 그러나 현재 실시되고 있는 고용촉진훈련은 취약계층을 대상으로 하는 훈련이며 실업자의 대부분은 고용촉진훈련이 아닌 ‘실업자재취직훈련’의 훈련대상이다. 그렇다면 도대체 왜 취약계층을 대상으로 하는 훈련에 고용촉진훈련이라는 명칭이 붙게 되었을까? 이는 단지 명칭의 문제에 그치지 않는다. 고용촉진훈련이 누구를 대상으로 하는 무슨 훈련인지에 대해 일반인은 고사하고라도 관련 분야에 종사하는 사람들조차 제대로 알지 못하는 상황에서 이 훈련의 활성화는 요원할 것이다.

현재 실업대책훈련 가운데 재취업훈련의 하나로 분류되어 취약계층을 대상으로 실시하는 고용촉진훈련은 1986년부터 실시된 ‘실업자전업촉진훈련(失業者轉業促進訓練)’을 기원으로 한다. 이 훈련은 실업자를 훈련의 대상으로 하고 있다는 점에서 당시의 기존 직업훈련과 맥락을 달리한다.

우리나라에서 직업훈련이 제도적으로 실시된 것은 1967년 『직업훈련법』이 제정·공포되면서부터이다. 이는 제1차 경제개발 5개년 계획이 성공적으로 마무리되면서 산업 현장에 요구되는 인력을 양성할 필요성이 크게 높아졌기 때문이다. 이후에도 잇단 경제개발 5개년 계획의 성공으로 더욱 많은 산업인력이 직업훈련에 의해 양성되고 향상되었다. 따라서 당시의 직업훈련도 양성훈련·향상훈련·전직훈련·재훈련으로 구성되어 있었다.

이후 경제개발계획이 계속 추진됨에 따라 ‘산업구조가 개편되고 기술혁신에 따른 산업의 기계화로 마찰적 실업이 발생’하게 되었다. 고용촉진훈련의 모태가 된 1986년의 실업자전업촉진훈련은 ‘이와 같이 발생한 실업자에게 단기간의 전업촉진훈련과정을 이수’하게 하고 ‘훈련기간 중 생계비의 일부를 지원’하여 줌으로써 이들의 재취업을 촉진하기 위한 직업훈련이다.¹⁾²⁾

1) 노동부, 『노동백서』, 1987, 230~231쪽.

2) 이처럼 이 훈련은 단기간의 전업촉진훈련이므로 훈련기간을 6개월 미만으로 하고 있다.

결국 고용촉진훈련은 기존의 양성·향상·전직·재훈련 중심의 직업훈련과 달리 실업자의 재취업을 목적으로 하고 있다는 점에서 기존의 직업훈련과 구분된다. 『노동백서』(1987, 231쪽)에 따르면 고용촉진훈련의 대상은 “과거에 직업을 가졌던 자로서 현재 실직 중인 자를 대상으로 하되 휴·폐업 등으로 인한 실직자를 우선 지원한다”라고 구체화되어 있다. 따라서 고용촉진훈련은 우리나라에서 법적·제도적 기반 위에서 실시된 최초의 실업자 훈련 또는 실업대책 훈련이다.

이처럼 초기의 고용촉진훈련은 취약계층을 대상으로 하는 현재의 고용촉진훈련과 훈련대상에서 큰 차이를 보인다. 그러나 이듬해에 이 훈련의 명칭이 ‘실업자전업촉진훈련’에서 ‘실업자고용촉진훈련’으로 바뀔 뿐 아니라 훈련대상에도 약간의 변화가 생긴다. 즉 훈련대상이 “경기변동 등에 의한 휴·폐업 및 산업구조 조정으로 인한 실직자, 해외취업 귀국자로서 실직상태에 있는 자, 신체장애자, 기타 생활이 곤궁한 자 등”이며 “그 중 휴·폐업 및 산업구조 조정으로 인한 실직자를 우선 선발한다”라고 되어 있다.³⁾ 이는 실직자를 주된 훈련대상으로 하되 이들 뿐 아니라 신체장애자와 생활 곤궁자까지 훈련 대상에 포함시킨다는 것으로서 이때부터 고용촉진훈련은 취약계층 및 저소득계층에 대한 훈련으로의 성격을 일부나마 아울러 지니게 되었다.

현재의 명칭과 동일한 ‘고용촉진훈련’이라는 이름이 처음 등장한 시기는 1993년으로서 이때 훈련대상에 큰 변화가 있게 된다. 당시까지는 실업자고용촉진훈련 외에도 생활보호대상자, 영세농어민 등 저소득계층을 대상으로 하는 훈련이 정부 산하 6개 부처에서 분산 실시되고 있었다. 이러한 저소득계층을 대상으로 한 6개 부처의 각종 직업훈련이 1993년부터 통폐합되어 노동부 주관하에 훈련계획이 수립되고 각 시·도, 즉 지방자치단체에서 훈련을 실시하게 되었다. 당시 내무부에서 실시하던 생활보호대상자에 대한 훈련, 보건사회부의 의료보호대상자에 대한 훈련, 노동부의 실업자에 대한 훈련, 교육부의 비진학청소년에 대한 훈련, 체육청소년부의 무직 청소년에 대한 훈련, 농림수산부의 영세농어민 등에 대한 훈련이 고용촉진훈련이라는 이름 아래 하나로 통합되게 되었다. 고용촉진훈련의 훈련대상이 현재와 같이 다양하고 이질적이게 된 이유가 여기에 있다.

각종 훈련들을 통폐합하여 새로이 ‘고용촉진훈련’이 실시됨에 따라 훈련의 목적에도 약간 변화가 있었다. 『노동백서』(1994, 149쪽)에 따르면 고용촉진훈련은 “실업자, 생활보호대상자, 영세농어민, 비진학청소년 등 고용취약계층에게 직업능력개발과 고용촉진 및 소득향상을 위한 훈련기회를 제공함으로써 취업을 통한 자활기반의 확충과 인력수급의 원활화에 기여”하는 것을 목적으로 한다. 이에 따라 훈련대상자도 생활보호대상자로

3) 노동부, 『노동백서』, 1998, 200쪽.

만 14세 이상인 자, 영세농어민, 실업자, 비진학 중·고 3학년 재학생으로서 학교장이 추천한 자, 장애인, 갱생보호자, 전역예정장병, 기타 훈련이 필요하다고 노동부 장관이 인정한 자 등으로 다양하게 되었다.

이후 1997년의 고용촉진훈련시행규정 개정(12. 29)으로 훈련대상자가 생활보호대상자, 모자보호대상자, 영세농어민, 실업자, 저소득층 주부, 장애인, 갱생보호자, 전역예정장병, 기타 훈련이 필요하다고 노동부 장관이 인정하는 자 등으로 변경되었다. 즉 기존의 재학생(비진학 중·고 3학년 재학생으로서 학교장이 추천한 자)은 훈련대상에서 제외되었다(1997 『노동백서』, 163쪽).

고용촉진훈련의 훈련대상은 1995년 7월 1일부터 실시된 고용보험제도로 인해 다시 한번 변화를 겪는다. 우리나라의 고용보험제도는 적극적 노동시장정책의 일환으로 직업능력개발사업을 제도 내에 포함하고 있으며 고용보험 적용사업장에서 이직한 근로자를 대상으로 실업자재취직훈련을 실시할 수 있도록 되어 있다. 즉 고용보험제도는 “재취업에 필요한 기능·기술의 습득이 필요한 실직근로자에게 직업훈련 또는 교육훈련의 기회를 제공함으로써 실업자의 재취직 촉진과 생활안정을 도모하기 위하여 실업자재취직 훈련을 실시하고 그 훈련비용과 훈련수당을 지원한다”라고 규정하고 있다. 따라서 고용보험이 적용되는 사업장에 근무하다가 실직한 근로자는 더 이상 고용촉진훈련 대상이 아니며 고용보험제도의하의 실업자재취직훈련 대상이게 되었다. 결국 고용촉진훈련의 훈련대상이 되는 실업자는 고용보험이 적용되지 않는 실업자로 한정된다. 그런데 고용보험제도가 확대 실시됨으로 인해 많은 근로자들이 고용보험 적용대상자로 되었다. 따라서 고용보험 미적용 실업자란 사회안전망의 보호조차 받지 못하는 취약한 상태에 있는 사람들로 파악할 수 있다.

이러한 변화를 거쳐 고용촉진훈련은 오늘날과 같이 고용취약계층 또는 저소득 고용취약계층에 대한 직업훈련으로 역할을 하게 되었다. 취약계층에 대한 직업훈련이 ‘고용촉진’훈련이라는 명칭으로 불리게 된 것은 이상과 같은 역사적 변천의 흔적이다.

2. 실시 현황

앞장에서 살펴본 바와 같이 고용촉진훈련은 많은 변화를 경험해 왔다. 이제 이러한 훈련의 과거 및 최근 실적과 현황을 살펴보고자 하자. 이 절에서 우리가 분석에 사용할 자료는 노동부에서 집계한 자료로서 고용촉진훈련에 대한 공식 통계이다.

먼저 1986년 이후 현재까지 실시되고 있는 고용촉진훈련에 참가한 훈련생의 수와 수료자 수 및 취업자 수 등에 대해 살펴보자. <표 1>은 이를 나타낸 것이다. 표에서 보듯이

고용촉진훈련은 1986년 4,355명을 훈련 위탁한 후 1990년에 12,067명을 위탁하기까지 훈련규모가 꾸준히 증가하여 왔다. 1993년에는 훈련 위탁생 수가 7만명에 이를 정도로 많아졌는데 이는 6개 정부부처에 흩어져 있던 훈련들이 통폐합되어 노동부로 이관됨에 따른 것으로 보인다. 이후 1997년의 26,339명에 이르기까지 훈련 위탁생 수는 지속적으로 감소하였다가 외환위기 발생과 함께 급증하여 1998년에 10만명을 넘고 있으며 이후 다시 지속적인 감소세를 보인다.

훈련 성과를 보면 훈련 초창기의 취업률은 70%가 넘는 정도로 매우 높았으나 각종 훈련들이 통폐합된 1993년부터 취업률이 하락하기 시작하여 1997년에 이르면 41.4%로 낮아진다. 1998년에는 외환위기로 인해 취업률이 19.3%까지 하락하게 되었다. 이후 취업률은 다시 상승세를 보여 2002년에 이르면 취업률(A)은 39.2%에 달한다.

〈표 1〉 연도별 고용촉진훈련 실시 현황

(단위: 명, %)

	목표 인원	위탁 인원	수료자 수	취업자 수	취업률 A	취업률 B
1986	3,800	4,355	3,815	2,389	62.6	62.6
1987	4,500	5,845	5,177	3,675	71.0	71.0
1988	10,000	11,575	9,868	7,091	71.9	71.9
1989	10,000	10,963	9,761	7,057	72.3	72.3
1990	12,000	12,067	10,113	7,294	72.1	72.1
1991	11,000	9,875	7,280	4,686	66.9	66.9
1992	9,000	10,198	8,091	5,825	72.0	72.0
1993	46,500	69,727	43,221	22,922	53.0	53.0
1994	38,662	57,654	38,940	18,114	46.5	46.5
1995	39,319	46,668	32,064	14,152	44.1	44.1
1996	33,994	37,536	25,082	11,477	45.8	45.8
1997	24,600	26,339	17,684	7,321	41.4	41.4
1998	110,000	101,709	37,465	7,218	19.3	19.3
1999	55,000	69,466	21,534	7,299	33.9	28.6
2000	37,200	47,057	18,516	5,681	30.7	26.8
2001	30,000	37,623	20,348	7,469	36.7	33.1
2002	23,600	25,153	18,723	7,335	39.2	36.3

주: 단, 취업률 A=(취업자 수/수료자 수)×100이며, 취업률 B는 『노동백서』상에 제시된 취업률임.⁴⁾
 자료: 노동부, 『노동백서』, 1997, 2000, 2003.

4) 취업률 B는 1998년까지는 취업률 A와 일치하나 1999년부터는 다르다. 특별한 언급이 없이 취업률에 차이가 있으므로 공식 발표된 취업률인 취업률 B 외에 취업률 A를 별도로 계산하여 제시하였다.

<표 2>는 2001년과 2002년 고용촉진훈련 참가자들의 인적 특성을 정리한 것이다. 표에서 눈에 띄는 것은 훈련 참가자 가운데 여성의 비율이 높다는 사실이다. 2001년과 2002년의 여성 비율은 각각 61.3%와 65.0% 이다. 실업자재취직훈련의 경우에도 2002년 훈련 참가자 중 여성 비율이 59.5%로 높지만 고용촉진훈련의 경우는 65%로 더욱 높다. 이처럼 여성 구성비가 높은 것은 고용촉진훈련 프로그램 가운데 여성만 대상으로 하는 경우들이 있기 때문이다. 저소득층 주부와 모자보호대상자가 바로 그러한 훈련대상들이다. 이 중에서도 특히 주부의 경우는 훈련 참가자 전체의 20%에 육박할 정도로 그 비중도 높아 훈련 참가자의 여성 비율을 높이는 데에 결정적인 기여를 하고 있다.

훈련 참가자들을 연령별로 구분하여 보면 20~24세 연령집단의 비율이 21.1%로 가장 높지만 20세 미만 연령집단의 비율도 19.6%로서 매우 높다는 사실이 눈에 띈다. 실업자재취직훈련에서 20세 미만 연령자의 비율은 단 2.3%에 불과하다. 두 훈련에서 20세 미만 저연령자 비율의 이 같은 엄청난 차이는 25~29세 연령자 비율의 큰 차이로 대체된다. 고용촉진훈련에서 25~29세 연령자의 구성비는 14.1%에 불과하나 실업자재취직훈련의 경우 35.1%로서 매우 높다. 나머지 연령대의 구성 비율은 두 훈련간에 크게 다르지 않다. 결국 고용촉진훈련은 20세 미만인 저연령자의 훈련 참여 비율이 매우 높은 훈련이라고

〈표 2〉 훈련 참가자 인적현황

(단위: 명, %)

		2001		2002	
		참가자 수	비율	참가자 수	비율
성별	남 자	14,582	38.7	8,794	35.0 (40.5)
	여 자	23,075	61.3	16,359	65.0 (59.5)
연령별	20세 미만	6,422	17.1	4,930	19.6 (2.3)
	20~24세	8,133	21.6	5,315	21.1 (20.7)
	25~29세	6,842	18.2	3,536	14.1 (35.1)
	30~34세	6,598	17.5	4,216	16.8 (30.0)
	35~39세	4,783	12.7	3,326	13.2 (27.3)
	40~49세	3,632	9.6	2,887	11.5 (9.8)
	50~59세	1,029	2.7	799	3.2 (4.2)
	60세 이상	218	0.6	144	0.6 (0.6)
학력별	고졸 이하	24,578	65.3	18,330	72.9 (62.4)
	2년 대졸	8,099	21.5	3,724	14.8 (18.2)
	4년 대졸 이상	4,980	13.2	3,099	12.3 (19.4)
전 체		37,657	100.0	25,153	100.0

주: () 안의 값은 실업자재취직훈련 참가자의 구성비를 나타냄.

정리할 수 있겠다.

이제 고용촉진훈련 참가자의 학력 구성을 보자. 표에서 보듯이 고졸 이하의 학력을 가진 사람들의 비중이 2002년에 72.9%로서 매우 높다. 이는 2001년의 65.3%에서 크게 높아진 것이며 2002년의 실업자재취직훈련에서 고졸 이하 비중 62.4%에 비해서도 매우 높다. 2년제 대학과 4년제 대학 졸업자의 비중은 실업자재취직훈련에서 모두 더 높다. 즉 고용촉진훈련 참가자들은 실업자재취직훈련 참가자에 비해 저학력자의 비중이 높다.

결국 훈련 참가자들을 인적 특성별로 구분하여 살펴본 결과 고용촉진훈련은 상대적으로 여성, 저연령, 저학력자의 비중이 높은 것으로 요약할 수 있다. 이는 훈련 참가자의 인적 구성을 통해 고용촉진훈련이 취약계층을 대상으로 하는 훈련임을 알려주는 결과이다.

한편 고용촉진훈련에 참가하는 사람들이 선택하는 훈련직종을 살펴보면 <표 3>과 같다. 표에서 보듯이 가장 많은 사람들이 선택하는 직종은 서비스 직종이다. 2002년에 서비스 직종 선택자의 비중은 무려 32.8%이며 2001년에도 이 비중은 29.4%로 높았다. 다

<표 3> 고용촉진훈련 참가자 직종별 현황

(단위: 명, %)

훈련직종	2001		2002	
	훈련위탁인원	비율	훈련위탁인원	비율
농업·어업·광업	9	0.0	5	0.0
섬유	1,305	3.5	940	3.7
화학·요업	86	0.2	15	0.1
금속	96	0.3	69	0.3
기계·장비	4,272	11.3	2,744	10.9
건설	576	1.5	531	2.1
전기	493	1.3	409	1.6
전자	965	2.6	581	2.3
정보·통신	9,415	25.0	6,129	24.4
운송·장비제조	34	0.1	21	0.1
산업·용역	1,375	3.7	611	2.4
공예	249	0.7	173	0.7
서비스	11,152	29.6	8,254	32.8
사무·관리	5,575	14.8	3,066	12.2
금융·보험	49	0.1	0	0.0
의료	1,993	5.3	1,595	6.3
환경	13	0.0	10	0.0
전체	37,657	100.0	25,153	100.0

주: () 안의 값은 실업자재취직훈련 참가자의 구성비를 나타냄.

음으로 많은 사람들이 선택하는 직종은 정보·통신이다. 2002년에 정보·통신 직종의 비율은 24.4%이며 2001년에도 이 비율은 25.0%로 높았다. 그 다음이 사무관리로서 12.2%를 차지하고 있으며 기계장비, 의료 등이 뒤를 잇고 있다.

이러한 훈련 직종 구성은 실업자재취직훈련의 경우와 그리 다르지 않다. 실업자재취직훈련의 경우에도 서비스, 정보·통신, 사무관리, 기계·장비의 순으로 직종 구성비가 높을 뿐 아니라, 표에서 보듯이 각 훈련 직종의 구체적인 구성 비율도 고용촉진훈련의 경우와 매우 유사하다. 이는 고용촉진훈련 참가자들의 인적 구성이 실업자재취직훈련의 경우와 상당히 다름에도 불구하고 두 훈련 참가자들이 선택하는 직종에는 별 차이가 없음을 알려준다.

앞에서 보았듯이 고용촉진훈련은 그 대상이 매우 다양하므로 각 훈련대상 집단들의 구성을 살펴보자. <표 4>는 이를 정리한 것이다. 표에서 보듯이 2001년, 2002년 할 것 없이 가장 큰 비중을 차지하는 훈련대상은 실업자, 즉 고용보험 적용대상이 아닌 실업자 집단이다. 2002년에 이 집단이 고용촉진훈련 참가자 전체에서 차지하는 비중은 무려 48.1%이다. 2001년에도 이 비율은 46.9%로 높았다. 즉 실직한 사람들 가운데에서 고용보험 적용대상이 아니어서⁵⁾ 더욱 어려운 상태에 처해 있을 것으로 파악되는 사람들이 고용촉진훈련 참가자의 거의 절반을 차지한다.

〈표 4〉 고용촉진훈련 참가자의 훈련대상별 현황

(단위: 명, %)

	2001		2002	
	참가자 수	비율	참가자 수	비율
실업자	17,656	46.9	12,107	48.1
주부	7,344	19.5	4,626	18.4
비진학청소년	4,260	11.3	2,763	11.0
국민기초생활보호대상자	4,245	11.3	2,534	10.1
농업인 등	2,100	5.6	1,580	6.3
전역예정장병 등	694	1.8	586	2.3
장애인	538	1.4	405	1.6
모자보호대상자	583	1.5	382	1.5
취업보호대상자	191	0.5	145	0.6
갱생보호자	46	0.1	25	0.1
전 체	37,657	100.0	25,153	100.0

5) 따라서 실업자재취직훈련 대상이 아니다.

실업자 집단 다음으로 큰 비중을 차지하는 집단이 주부 집단이다. 2002년에 이 집단의 비중은 18.4%이며 2001년에는 19.5%였다. 훈련 참가 신청자들 가운데 가구의 소득 수준이 낮은 주부들이 우선적으로 선정된다. 비진학청소년의 비중도 11.0%를 차지하며 국민기초생활보호대상자 비중도 10%를 넘는다. 이외에 농업인 등의 비중이 그 다음으로 크다. 전역예정장병, 장애인, 모자보호대상자, 취업보호대상자, 갱생보호자 등의 구성비는 미미한 정도에 불과하며 이들 모두의 비중이 6.1%에 불과하다.

Ⅲ. 기존의 연구와 새로운 자료(data)

1. 기존의 연구

저소득계층에 대한 직업훈련의 성과를 평가하고 있는 연구들은 주로 미국을 비롯한 선진국들을 대상으로 한 것이며, 다양하고 풍부한 연구들이 축적되어 있다. 그러나 연구 결과들이 한 가지 방향으로 모이지는 않고 있다. 저소득계층에 대한 직업훈련이 이들의 소득향상에 기여하고 있다는 인적자본이론을 지지하는 연구 결과들 뿐만 아니라 소득향상에 전혀 기여하지 못한다는 연구 결과들도 존재한다.⁶⁾

우리나라는 저소득계층을 대상으로 직업훈련을 실시한 역사가 오래되지 않아 관련 연구들도 적다. 이상오(1996), 정원오(1997), 오영훈 외(1999), 강순희 외(1999), 이병희(2000), 이숙진(2001) 등의 연구가 고용촉진훈련과 관련된 연구의 대부분이다. 이상오(1996)는 고용보험제도를 실시함에 따라 기존의 고용촉진훈련과 고용보험제도 내에서의 실업자재취직훈련의 관계를 설정하고 고용촉진훈련의 내실화를 위한 방안을 도출하고 있다. 오영훈 외(1999)는 고용촉진훈련 참가자와 훈련기관 관리자에 대한 설문조사와 훈련 유관기관(노동부, 지방자치단체, 훈련기관) 및 훈련생에 대한 면담조사 결과를 바탕으로 실증 분석을 통해 고용촉진훈련의 활성화를 위한 방안을 도출하고 있다. 이숙진(2001)은 인천 지역을 대상으로 오영훈 외(1999)의 연구와 유사한 훈련생 실태조사 및 훈련기관 담당자 의견조사를 통해 인천 지역의 고용촉진훈련 실태를 파악하고 훈련생의 중도 탈락을 줄이기 위한 방안을 연구하였다. 그러나 이들 연구들은 중요한 기여에도 불구하고 특정 지역만을 대상으로 하고 있다는 점과 분석에 사용하고 있는 자료의 대표

6) 이들 연구 결과들은 정원오(1997)에 잘 정리되어 있다.

성이라는 측면에서 한계를 가지는 것도 사실이다. 강순희 외(1999)와 이병희(2000)는 실업자재취직훈련을 비롯한 몇 가지 훈련 가운데 하나로서 고용촉진훈련을 다루고 있다.

정원오(1997)의 연구는 이제까지 우리나라에서 고용촉진훈련의 효과를 평가한 가장 대표적인 연구로 평가할 수 있다. 그는 저소득계층 또는 빈곤계층의 직업훈련 효과를 훈련참가자들의 생산성 변화, 취업 가능성의 변화, 소득의 변화라는 세 가지 측면으로 구분하여 분석하였다. 훈련의 효과를 결정하는 중요한 요인들을 훈련 내적 요인과 훈련 외적 요인으로 구분한 다음 이들이 세 가지 훈련 효과에 어떠한 영향력을 행사하고 있는지를 알아보고 있다. 그는 자신의 분석 결과를 바탕으로 훈련 참가자의 생산성, 취업 가능성 및 소득수준의 향상이라는 세 가지 훈련 효과의 결정메커니즘이 서로 다르며 고용촉진훈련에 의한 생산성 향상이 소득향상으로 연결되지 못함을 주장하고 있다.

그러나 그의 연구는 서울의 일부 지역만을 대상으로 실시한 조사 결과를 바탕으로 한 것이어서 전국에 걸쳐 실시되고 있는 고용촉진훈련 효과의 결정요인을 구명하고 있는 것으로 보기 어렵다. 취업률로 평가한 고용촉진훈련 효과는 지역별로 매우 큰 차이를 보인다. 뿐만 아니라 그의 연구는 외환위기 발생 전인 1995년 6월부터 1996년 6월까지 고용촉진훈련을 받은 사람들을 대상으로 한 것이다. 위기 발생을 전후하여 훈련 효과 결정요인에 상당한 변화가 있었을 가능성도 있다. 과연 그의 발견들이 전국에 걸쳐서 그리고 외환위기를 경험한 최근에도 여전히 유효한지를 알아보아야 한다.

결국 이제까지 이루어진 고용촉진훈련에 대한 몇 안 되는 연구들은 대표성이 의문시 되는 자료들에 의존하고 있거나 특정 지역만을 대상으로 한 연구이거나 아니면 오래 전에 이루어진 경험 연구이다. 따라서 이들 기존 연구 결과를 현재 실시되고 있는 고용촉진훈련에 그대로 적용하기는 어렵다. 이제라도 경제 전체를 대표할 수 있는 최근의 자료들을 수집하고 이에 근거하여 고용촉진훈련의 성과를 경험적으로 보다 엄밀하게 평가하는 노력을 기울여야 한다.

2. 자료의 구축

고용촉진훈련의 성과를 평가하는 데에 사용할 수 있는 대표적인 자료는 앞에서 살펴본 취업률을 비롯한 수료율, 자격취득률 등과 같은 집계 자료들이다. 그러나 이들 집계 자료만으로는 훈련의 성과에 영향을 미칠 수 있는 다양한 요인들을 적절히 통제할 수 없고 따라서 훈련의 순효과를 측정하기 어렵다. 훈련의 성과를 보다 구체적이고 더욱 엄밀하게 평가하기 위해서는 먼저 분석에 사용할 수 있는 추가적인 자료(data)들이 존재하는지 알아보아야 한다.

생각해 볼 수 있는 한 가지 자료는 각 시·군·구에 서류로 보관되어 있는 훈련생 개인들과 훈련 성과에 대한 정보이다. 고용촉진훈련은 행정적으로 각 시·군·구를 거처도록 되어 있으므로 훈련에 참가한 개인들의 인적 특성과 훈련대상, 훈련직종, 취업 여부 등을 비롯한 풍부하지는 않지만 중요한 몇 가지 정보들이 각 시·군·구에 보관되어 있다. 그러나 이러한 자료를 분석에 사용할 수 있기 위해서는 전국의 시·군·구에 보관되어 있는 서류들을 수거하여 입력하는 과정이 필수적인데 이는 사실상 불가능하다.

한편 직업훈련에 대한 행정적인 지원을 위해 구축된 행정정보망상의 자료도 존재한다. 2001년 5월부터 서비스를 시작한 인적자원개발종합정보망(HRD-Net, Human Resource Development Network)에 기록된 정보가 바로 그것이다. 구체적으로 HRD-Net은 노동부와 훈련기관 및 훈련생을 인터넷으로 연결하여 직업훈련 정보와 행정지원 서비스를 제공하는 정보망이다. 이는 기존의 직업훈련정보망인 JT-NET을 HRD-Net으로 명칭을 변경하고 실업자직업훈련 위주의 기존 시스템을 재직자훈련 등을 포함한 종합적인 인적자원개발 정보 시스템으로 전환한 것이다. 이 HRD-Net상의 정보들 대부분은 훈련기관들이 훈련기관과 개별 훈련생, 훈련 과정, 훈련 교사, 훈련 매체 등에 관한 훈련 정보들을 입력함으로써 생성된다. 이 정보망은 자격 및 검정 일정, 직업관련 동향, 훈련기관 및 훈련 과정 평가 결과 등에 대한 정보들도 갖추고 있다.

그러나 HRD-Net은 운영된 지 오래되지 않은 관계로 일선 훈련기관, 특히 영세한 규모의 훈련기관들에서 자료 입력과 관련하여 적지않은 문제점을 드러내고 있다. 이로 인해 HRD-Net상에 수록된 자료들 가운데 일부는 아직 활용하기에 충분할 정도의 품질을 갖추지 못한 경우들도 있다. 앞으로 시간이 흘러 이 정보망이 정착된다면 이러한 문제점의 많은 부분이 해결될 수 있을 것이다. 그러나 현재에도 활용할 수 있는 정보들이 존재하므로 우리는 가용한 자료들을 최대한 활용하는 방향으로 이 정보망의 자료들을 사용하고자 한다.

실제로 본 연구는 2002년 고용촉진훈련 참가자 25,153명 가운데 90%에 가까운 22,389명에 대한 정보가 HRD-Net상에 수록되어 있음을 확인하였다. 이는 정보망 운영기간 등을 고려할 때 기대 이상의 실적이다. 그러나 이들 90%의 개인들이 고용촉진훈련 참가자 전체를 대표하지 못할 수도 있다. 왜냐하면 누락된 나머지 10%의 훈련 참가자들은 영세한 규모의 훈련기관에서 훈련받은 사람일 가능성이 높고 이러한 훈련기관들은 특정 지역, 예를 들어 대도시가 아닌 지역에 위치할 가능성이 크기 때문이다. 이로 인해 기록된 90%의 훈련 참가자에 대한 정보를 처리하여 얻은 결과들은 편의를 가질 수 있다. 그러나 잠시 후에 보겠지만 노동부에서 집계한 자료와 HRD-Net상의 자료를 처리하여 얻은 결과를 서로 비교하여 보면 인적 특성이 매우 유사함을 알 수 있다. 즉

HRD-Net상의 자료는 분석에 사용하기에 충분한 것으로 판단된다.

HRD-Net상의 자료를 사용할 경우 한 가지 어려움은 이들의 이후 노동시장 성과에 대한 객관적인 정보가 부족하다는 점이다. HRD-Net상에 이와 관련된 상당한 정보들이 기록되고 있긴 하나 분석에 사용할 수 있을 정도의 품질을 갖추고 있지 못하다. 본 연구는 이러한 문제를 고용보험 DB 자료로 극복하고자 한다.

우리나라는 1995년 7월 1일부터 고용보험제도를 실시하고 있다. 이 제도의 원활하고 효율적인 운영과 관리를 위해 정부는 고용보험 전산관리 시스템을 운용하게 되었다. 이에 따라 고용보험 대상사업장과 개별 근로자에 대한 정보들이 지속적으로 수집되어 축적되고 있다. 이들 정보들을 사용하여 고용보험의 현황에 대한 각종 자료들이 생산되고 있으며 아울러 축적된 자료들의 일부를 직접 추출하거나 이들을 가공함으로써 각종 정책 자료나 연구에 필요한 기초 자료로 활용되고 있다.

고용보험 DB상의 자료들은 고용보험제도를 운용하는 과정에서 각종 행정적인 신고를 통해 입력됨으로써 생성된다. 행정 신고의 대부분은 사업주가 하도록 되어 있어서 피보험자의 인적사항, 피보험 자격의 취득 및 상실, 임금, 사업장 관련 정보 등이 사업주에 의해 작성된다. 다만, 보험금 지급금액, 지급인원, 지급기간 등 지급과 관련된 정보들은 담당 상담원 및 일선 담당자에 의해 작성된다.

만약 정부가 지원하는 직업훈련을 받아 HRD-Net에 기록된 개인들이 고용보험에 가입되어 있는 사업체에 취업한다면 이들의 정보는 고용보험 DB에 남게 된다. 뿐만 아니라 한 개인이 두 정보망에 모두 기록되어 있을 경우 두 DB는 동일인임을 식별할 수 있도록 되어 있다. 따라서 본 연구는 HRD-Net상의 자료와 이를 고용보험 DB상의 자료와 결합한 자료를 사용하여 훈련의 성과를 비교하여 평가해 보기로 한다.⁷⁾ 다만, 고용보험 DB 상의 자료는 2003년 3월까지 자료에 국한된다. 이는 행정적인 절차를 통해 자료를 얻어 분석에 사용할 수 있을 정도로 가공하는 과정에서 소요되는 시간으로 인해 발생하는 제약이다.

3. 기초 통계

먼저 HRD-Net상에서 훈련생에 대한 기록이 존재하는 사람은 <표 5>에서 보듯이 모두 146,051명이다. 이들 가운데 고용촉진훈련을 받은 사람의 수는 22,389명으로 전체의 15.3%를 차지하며, 나머지 84.7%인 123,662명은 고용촉진훈련이 아닌 타훈련을 받은

7) 두 자료에 대한 간략한 소개는 정진호·남재량(2003)에서 찾아볼 수 있다.

사람들이다. 이들 가운데 개인식별번호(ID)로 기록된 정보가 납득하기 어려워 추가적인 정보를 얻을 수 없는 경우들을 제외하면 고용촉진훈련 참가자는 22,178명, 타훈련 참가자는 116,915명이다. 따라서 우리는 이들 두 집단을 합친 139,193명의 유효 관측치에 대한 기록을 바탕으로 분석을 진행하기로 한다.

〈표 5〉 HRD-Net 상의 훈련 참가자 현황 및 고용보험DB 자료와의 결합

(단위: 명, %)

	고용촉진훈련	타훈련	전 체
유효 관측치	22,389 (15.3)	123,662 (84.7)	146,051 (100.0)
훈련 참가자	22,178 (16.0)	116,915 (84.0)	139,193 (100.0)

〈표 6〉 고용촉진훈련 참가자의 인적 특성: 노동부 자료와 HRD-Net 자료의 비교

(단위: 명, %)

		노동부		HRD-Net	
		참가자 수	비 율	참가자 수	비 율
성별	남 자	8,794	35.0	7,947	35.7
	여 자	16,359	65.0	14,331	64.3
연령별	20세 미만	4,930	19.6	4,627	20.8
	20~24세	5,315	21.1	4,621	20.7
	25~29세	3,536	14.1	2,703	12.1
	30~34세	4,216	16.8	3,666	16.5
	35~39세	3,326	13.2	2,974	13.3
	40~49세	2,887	11.5	2,738	12.3
	50~59세	799	3.2	808	3.6
	60세 이상	144	0.6	141	0.6
전 체		25,153	100.0	22,280	100.0

이제 HRD-Net상에 기록된 개인들의 성과 연령 분포를 노동부의 집계 자료와 비교하여 보자. <표 6>에서 보는 바와 같이 고용촉진훈련 참가자에 대한 노동부의 기록과 HRD-Net상의 자료를 처리한 결과는 매우 유사하다. 성비를 보면 여성의 비율이 64.3%인데 이는 노동부에서 집계한 여성 비율 65.0%에 매우 근접한 것이다. 이러한 유사성은 연령으로 구분한 경우에도 마찬가지로 나타난다. 20세 미만 자의 비율이 20.8%로서 노동부에서 집계한 19.6%와 비슷하며 20~24세의 비율도 20.7%와 21.1%로 유사하다.

25~29세의 비율에서는 두 자료간에 12.1%와 14.1%로 2.0포인트의 차이가 발생하나 그 이상의 연령 집단에서 연령 비율에 거의 차이가 없다. 60세 이상의 경우 0.6%로 정확히 일치한다.

따라서 본 연구는 가장 기본적인 중요한 인적 특성인 성과 연령의 분포를 비교하여 평가한 결과를 근거로 HRD-Net상에 기록되어 있는 정보들이 대표성을 가지는 것으로 판단하고자 한다.

IV. 훈련 성과의 비교 분석

1. 실증분석 방향

이미 잘 알려진 바와 같이 훈련의 성과를 실증적으로 평가하는 데에는 상당한 어려움이 따른다. 훈련에 참가한 사람들의 노동시장 성과, 즉 고용 가능성이나 임금수준이 훈련으로 인해 향상되었는가를 평가하기 위해서는 훈련에 참가하였을 경우와 그렇지 않았을 경우의 노동시장 성과를 비교하여야 한다. 그러나 동일한 개인에 있어 훈련을 받는 상태와 받지 않는 상태는 서로 배타적(mutually exclusive)이다. 훈련에 참가한 개인의 노동시장 성과에 대한 평가는 만약 이 개인이 훈련에 참가하지 않았더라면 달성하였을 가상의 노동시장 성과와 비교함으로써 가능하다. 그러나 이러한 가상의 경우의 노동시장 성과를 관찰할 수 없다는 데에서 문제가 발생한다. 뿐만 아니라 훈련 참가자의 관찰되지 못한 특징들이 훈련의 성과에도 영향을 미칠 수 있으나 이를 통제하지 못할 수 있으며 이 경우 추정에 편의(bias)가 발생한다. 이를 표본선택편의(selection bias)라고 하는데 이 문제를 해결하기 위한 노력은 크게 두 가지 방향으로 전개되었다. 하나는 실험적인 평가 방법이고 다른 하나는 비실험적인 평가 방법이다.

본고의 접근처럼 비실험적 분석에서 사용하는 대표적인 방법은 훈련 참가자와 미참가자의 노동시장 성과를 통계적 기법을 사용하여 분석하는 것이다. 가장 널리 사용되는 기법은 Heckman의 2단계 추정법이다. 그러나 우리는 현재 훈련 미참가자에 대한 정보를 가지고 있지 못하다. 고용촉진훈련은 훈련대상이 다양할 뿐 아니라 훈련에 지원하기 직전까지 구직활동을 하지 않던 비경제활동인구도 상당한 정도로 포함하고 있다. 이러한 상황에서 이들을 대신할 수 있을 정도로 적절한 비교 집단을 구성하는 것은 매우 어렵다. 따라서 여기서 실증분석은 고용촉진훈련과 타훈련의 성과를 비교하는 방향으로

진행하고자 한다.⁸⁾ HRD-Net에는 원칙적으로 고용촉진훈련뿐 아니라 정부의 지원을 받는 모든 훈련들에 대한 정보들이 기록되도록 되어 있다.

이미 언급한 바와 같이 훈련생들이 2002년 1월에서 12월까지의 특정 기간 동안 훈련을 받은 후 고용보험 가입사업장에 고용될 경우 고용보험 DB상에 기록이 남는다. 따라서 고용보험 DB상의 자료를 사용할 경우 훈련 참가자들이 훈련 후 취업하였는지 여부는 고용보험 가입사업장에 취업 여부로 한정된다. 고용보험에 가입된 사업장들은 그렇지 못한 사업장들에 비해 근로조건이 나은 사업장들로 볼 수 있다. 따라서 본 연구가 여기에서 ‘취업’으로 평가하는 훈련의 성과는 훈련 후 상대적으로 근로여건이 우수한 사업체에 취업한 성과로 제한된다. 제Ⅲ장에서 제시한 노동부의 집계 자료가 주로 양(quantity)적인 측면에 초점을 맞춘 것이라면 여기서 본 연구가 제시하는 결과들은 양뿐만 아니라 질(quality)적인 측면도 반영하는 것으로 생각할 수 있다.

2. 훈련의 전반적인 성과 비교분석

<표 7>은 훈련의 성과를 훈련 후 고용보험 가입사업장에 취업하였는지 여부로 평가한 것이다. 표에서 보듯이 훈련에 참가한 총 139,193명 가운데 26,409명이 고용보험 사업장에 고용됨으로써 19.0%가 취업을 경험하고 있으며 나머지 81.0%인 112,784명은 그러한 경험을 하지 못하고 있다.

이 가운데 고용촉진훈련에 참가한 사람들의 경우 취업 경험자는 13.4%에 불과하다. 이는 고용촉진훈련이 아닌 타훈련 참가자의 취업경험률 20.0%에 크게 미치지 못할 뿐 아니라 제Ⅱ장에서 본 취업 성과의 절반에도 훨씬 미치지 못하는 수치이다. 고용보험 가입사업장으로 제한하지 않을 경우 고용촉진훈련의 취업률은 36.3%였다. 이는 고용보험 가입사업장에 취업 여부로 평가할 경우 고용촉진훈련의 성과는 매우 낮아진다는 사실을

<표 7> 고용촉진훈련과 타훈련의 취업 성과 비교

(단위: 명, %)

	취업상태	비취업상태	전 체
고용촉진훈련 참가자	2,980(13.4)	19,288(86.6)	22,278(100.0)
타훈련 참가자	23,419(20.0)	93,496(80.0)	116,915(100.0)
전 체	26,409(19.0)	112,784(81.0)	139,193(100.0)

8) 따라서 본 연구의 훈련 성과에 대한 분석 결과는 신중하게 해석되어야 한다.

알려주는 중요한 결과이다. 고용촉진훈련이 고용에 취약한 계층을 대상으로 하는 훈련임을 감안하더라도 상대적으로 양질의 일자리에 취업한 경우로 제한할 경우 훈련 성과가 절반 훨씬 아래로 떨어지는 것은 훈련 성과에 매우 회의적인 결과이다.

이제 위의 결과를 보다 구체적으로 살펴보자. 위에서는 훈련 참가자를 취업자와 비취업자로, 그리고 훈련을 고용촉진훈련과 타훈련으로만 구분하여 그 결과를 보고 있다. 이제 타훈련을 보다 세분하고 취업률을 새롭게 정의하여 각 훈련들의 성과를 평가해 보자. <표 8>은 이를 정리한 것이다.

표에서 보듯이 훈련 참가자 가운데 취업자로 정의하든 아니면 수료자 가운데 수료 후 취업자로 정의하든 고용촉진훈련의 취업률은 ‘타훈련’에서 ‘고용보험 적용자’에 비해 크게 낮다. 전자로 취업률을 정의한 ‘취업률 1’의 경우 고용촉진훈련의 취업률 13.4%는 ‘고용보험 적용자’의 취업률 21.6%에 크게 미치지 못하며 후자로 정의한 ‘취업률 2’의 경우에도 마찬가지이다. 뿐만 아니라 고용촉진훈련의 취업률은 고용보험 미적용자의 취업률 13.4%보다도 더 낮다. 다만, 자활 훈련자나 북한 이탈자의 경우보다는 취업률이 높다.

고용촉진훈련의 훈련 성과를 평가할 경우 가장 흔히 비교되는 훈련이 실업자재취직훈련인데 표에 제시된 ‘고용보험 적용자’가 이에 가장 근접한 집단이다. 그런데 고용촉진훈련은 ‘고용보험 적용자’에 비해 그 성과가 크게 저조할 뿐 아니라 ‘고용보험 미적용자’ 집단의 성과에도 미치지 못하는 것이다.

제Ⅱ장에서 본 바와 같이 2002년 고용촉진훈련의 공식 취업률은 36.3%로서 실업자재취직훈련의 취업률 39.0%보다 낮은 하지만 양자의 차이는 2.7% 포인트에 불과하다. 그러나 고용보험이 적용되는 사업체에 고용되어 상대적으로 양질의 일자리를 구한 경우로 제한한다면 고용촉진훈련의 취업률은 실업자재취직훈련(타훈련 가운데 고용보험 적용자)의 성과에 크게 미치지 못한다. 이는 취업한 일자리의 질(quality)을 고려할 경우 고용

〈표 8〉 고용촉진훈련과 타훈련의 취업 성과 비교

(단위: 명, %)

		참가자	수료자	취업자	수료자 중 취업자	취업률 1	취업률 2
고용촉진훈련		22,278	12,718	2,990	1,439	13.4	11.3
타 훈 련	고용보험 적용자	94,870	58,496	20,493	10,500	21.6	17.9
	고용보험 미적용자	17,092	10,767	2,590	1,441	15.2	13.4
	자활 훈련자	4,892	3,304	332	202	6.8	6.1
	북한 이탈자	61	38	4	1	6.6	2.6

주: 단, 취업률 1=(취업자/참가자)×100, 취업률 2=(수료자 중 취업자/수료자)×100.

촉진훈련의 성과가 절대적으로 뿐만 아니라 다른 훈련의 성과에 비해 상대적으로도 매우 저조함을 알려주는 결과이다.

3. 세부 집단별 훈련 성과 비교분석

고용촉진훈련은 훈련대상이 다양하여 이질성이 매우 크므로 고용촉진훈련의 전체적인 성과가 크게 저조한 것은 특정 집단에 의한 것일 수 있다. 따라서 본 연구는 고용촉진훈련 참가자들을 인적 특성과 훈련대상 등으로 구분하여 각 집단들의 훈련 성과를 살펴볼 필요가 있다. 만약 특정 훈련대상 집단이나 인적 특성 집단에 의해 고용촉진훈련의 성과가 낮아진 것이라면 이들의 성과를 높이는 데에 정책의 초점이 맞추어져야 할 것이다.⁹⁾

먼저 인적 특성으로 구분한 세부 집단들의 훈련 성과를 비교하여 보자. 부록에 제시되어 있는 [그림 A-1]부터 [그림 A-3]은 성과 연령 및 학력으로 구분한 세부 집단들의 훈련 성과를 그림으로 그린 것이다. 먼저 [그림 A-1]을 보면 모든 훈련에서 여성의 취업률이 남성의 경우에 미치지 못하고 있다. 그리고 고용촉진훈련에서 훈련 성과의 성별 격차가 다른 훈련에 비해 더욱 큰 것도 아니다. ‘고용보험 적용’에서 취업률의 성별 격차가 가장 크며 ‘고용보험 미적용’이 그 다음이며 ‘자활훈련’의 경우는 매우 작다. 요컨대 남성에 비해 여성의 훈련 성과가 낮은 것은 분명하지만 타훈련에 비해 고용촉진훈련에서 여성의 훈련 성과가 더욱 저조한 것으로 보기는 어렵다.

연령으로 구분하더라도 세부 집단들의 훈련 성과의 분포는 대체로 유사하다. [그림 A-2]에서 보듯이 고용촉진훈련에서 어떤 특정 연령층의 훈련 성과가 타훈련에 비해 두드러지게 더 나쁘다고 보기 어렵다. 고용촉진훈련에서 30~34세의 취업률이 가장 낮은데 이는 다른 훈련들에서도 마찬가지이다. 복잡함을 피하기 위해 그림에서는 생략하였으나 35~39세, 40~49세, 50세 이상 연령집단들의 훈련 성과 분포는 30~34세 연령층의 경우와 그리 다르지 않다. 이러한 결과는 고용촉진훈련의 성과가 어떤 특정 연령층에서 극히 나빠 훈련 전체의 성과가 저조한 것으로 보기는 어려움을 알려준다.

이제 학력별로 세분할 경우 고용촉진훈련의 성과를 살펴보자. [그림 A-3]은 이를 그린 것이다. 그림을 보면 학력별 취업률 격차가 ‘고용보험 적용’ 훈련과 ‘자활훈련’¹⁰⁾에서 매우 작으며 ‘고용보험 미적용’ 훈련에서 가장 크고¹¹⁾ 고용촉진훈련의 경우 평균적인 수준

9) 여기의 논의는 타훈련 가운데 북한 이탈자의 경우를 제외하고 있다. 북한 이탈자의 경우 표본이 작아 이를 세분할 경우 해당되는 대상이 없는 경우가 대부분이기 때문이다.

10) 자활훈련의 경우 학력뿐 아니라 성과 연령 집단들에서도 취업률의 편차가 매우 작다.

이다. 따라서 학력별 집단에서도 특정 학력 집단의 훈련 성과가 다른 학력 집단에 비해 특히 저조하여 고용촉진훈련의 성과가 저조한 것으로 보기는 어렵다.

결국 성, 연령, 학력이라는 인적 특성별로 세분하더라도 어떤 특정 세부 집단의 취업률이 다른 세부 집단들에 비해 극히 낮은 경우는 찾기 어렵다. 이는 고용촉진훈련의 성과가 저조한 것은 어떤 특정 인적 특성 집단에 의해서 초래된 결과라기보다는 고용촉진훈련 전반에 걸친 문제임을 알려준다.

이제 고용촉진훈련 내부에서 훈련대상별로 구분하여 훈련의 성과를 살펴보자. <표 9>는 이를 정리한 것이다. 표에서 가장 눈에 띄는 것은 주부 집단의 취업률이 7.2%로서 매우 낮다는 사실이다. 이는 모자보호대상자를 제외할 경우 가장 낮은 수준으로서 장애인이나 취업보호대상자의 취업률보다도 더 저조하다.

주부의 이 같은 저조한 훈련 성과를 제Ⅱ장에서 보았던 성과와 비교해 보자. <표 9>에서 ‘취업률(노동부)’은 <표 1>에서 보았던 취업률을 비교를 위해 다시 제시한 것이다. 표에

<표 9> 훈련대상별 취업률

(단위: 명, %)

	참가자	수료자	취업자	수료자 중 취업자	취업률 1	취업률 2	취업률 (노동부)
실업자	10,955	6,331	1,518	796	13.9	12.6	34.9
비진학청소년	2,208	905	373	105	16.9	11.6	49.3
전역예정장병 등	597	334	123	64	20.6	19.2	27.9
국민기초생활 보장수급자	2,241	1,228	331	146	14.8	11.9	33.0
모자보호대상자	325	210	26	12	8.0	5.7	31.5
취업보호대상자	129	77	12	6	9.3	7.8	32.4
농업인등	1,318	708	257	99	19.5	14.0	53.6
주부	4,113	2,698	312	193	7.6	7.2	29.8
장애인	368	217	34	17	9.2	7.8	30.4
갱생보호자	23	10	4	1	17.4	10.0	20.0
전 체	22,277	12,717	2,990	1,439	13.4	11.3	36.3

주: 단, 취업률 1=(취업자/참가자)×100, 취업률 2=(수료자 중 취업자/수료자)×100.

- 11) 타훈련 가운데 고용보험 미적용자에서 대출 이상자의 취업률이 크게 높다. 이는 연령별에서도 고용보험 미적용자에서 25~29세의 취업률이 고용촉진훈련에 비해 크게 높은 데에서도 나타난다. 이는 고용촉진훈련 역시 고용보험 미적용자를 대상으로 한 훈련이지만 신규 대출자들은 주로 고용촉진훈련이 아닌 다른 명칭을 가진 훈련을 받고 이들의 훈련 성과가 높기 때문에 타훈련에서 ‘고용보험 미적용’의 취업률이 고용촉진훈련의 취업률보다 더 높게 나타나는 것으로 보여진다.

서 보듯이 노동부에서 집계한 취업률은 ‘농업인 등’과 ‘비진학청소년’에서 각각 53.6%와 49.3%로 매우 높고, 갱생보호자의 취업률이 매우 낮으며, 나머지 훈련대상의 취업률들은 크게 다르지 않다. 예컨대 주부 집단의 취업률은 29.8%이다. 그런데 고용보험 가입사업장에 취업한 경우로 제한한다면 주부(및 모자보호대상자)의 취업률은 매우 저조해진다. 주부의 취업률(취업률 2)은 7.2%에 불과하다. 이는 고용촉진훈련을 받는 주부가 훈련을 마친 후 취업을 한다고 하더라도 고용보험 적용사업장이 아닌 상대적으로 열악한 곳에서 일하게 됨을 알려주는 결과이다. 고용촉진훈련 참가자 가운데 주부의 비중을 생각할 때 주부의 저조한 훈련 성과는 고용촉진훈련 전체의 성과를 낮추는 데에 상당한 역할을 하는 것으로 판단된다.

V. 훈련 성과에 대한 해자드 분석

1. 실증모형

훈련에 참가하여 이를 수료한 것이 과연 얼마나 신속하게 취업으로 탈출하게 하는가의 문제는 훈련의 성과를 측정할 수 있는 또 다른 한 가지 방법이다. 만약 일정 기간 동안 구직활동을 계속하던 상태에서 추가적인 구직활동의 결과 취업으로 옮겨가게 될 가능성은 해자드 모형(hazard model)이라고 알려진 모형을 통해 추정할 수 있다. 더구나 이 모형의 추정량은 아직 취업하지 못하여 취업상태에 이르기까지의 기간을 관찰할 수 없는 우측 잘림(right censoring)이 있는 경우에도 일치성을 가지는 것으로 알려져 있다.

위험함수 등으로 불리기도 하는 해자드 함수 $h(t)$ 는 잘 알려진 바와 같이 어떤 사건이 어떤 특정 시점 t 까지 발생하지 않다가 t 시점에 이르는 순간 발생하게 될 확률로서 조건부 순간탈출확률을 나타낸다. 예컨대 훈련을 마친 후 한 달 동안 취업하지 못한 상태에서 한 달이 되는 순간에 취업하게 될 확률이 취업 해자드이며, 다음과 같은 수식으로 표현할 수 있다.

$$h(t) = \lim_{\Delta t \rightarrow 0} \frac{\Pr(t \leq T \leq t + \Delta t \mid T \geq t)}{\Delta t} .$$

Cox의 비례 해자드 모형(proportional hazard model)에 따르면 해자드 함수 $h_i(t)$ 는 일반적으로 다음과 같이 쓰여진다. 아래 식에서 $\lambda_0(t)$ 는 기본 해자드(baseline hazard)이다.

$$h_i(t) = \lambda_0(t) \cdot \exp \{ \alpha + X_i \beta + \gamma T_i \}.$$

우리는 이 식의 모수들을 추정함으로써 훈련이 취업으로 탈출에 미치는 효과를 측정할 수 있다. 즉 해자드 분석은 훈련에 참가하여 수료한 사람들을 대상으로 이들이 훈련 후 취업까지 소요되는 기간을 바탕으로 성공적인 취업을 가져오는 요인들을 밝혀내고 훈련 성과를 평가하는 데에 유용하게 활용될 수 있다.

취업 해자드 분석을 사용하여 훈련 성과를 평가하고 있는 기존의 국내 연구로 이병희(2001)를 들 수 있다. 그는 훈련에 참여하지 않은 실직자들을 비교 집단으로 설정하여 실업자재취직훈련의 취업 해자드 추정을 시도하였다. 구체적으로 그는 실직 기간별로 동기(cohort)를 설정하고 훈련 전 실직 기간과 훈련 후 미취업 기간을 합산하여 종속변수로 삼아 모형을 추정하고 있다.

본 연구는 이와 달리 비교 집단으로 훈련 미참가자가 아니라 고용촉진훈련이 아닌 타 훈련 참가자를 설정하고 있다. 분석대상이 이처럼 서로 다른 훈련에 참가하는 사람들로 구성되어 있다면 기존의 연구처럼 훈련 후 미취업 기간에 훈련 전 실직 기간을 더하여 분석할 필요는 없다. 훈련에 참가하지 않은 사람들을 비교 집단으로 구성하였기 때문에 비교 평가를 위해 처리 집단의 경우도 훈련 전후의 실업기간을 함께 고려하여야 한다. 그러나 처리 집단과 비교 집단이 모두 훈련을 받은 상태에서는 훈련 수료 후부터 취업까지 걸린 기간을 종속변수로 하는 한편, 훈련 전 실직 기간은 독립변수로 처리하여 취업 해자드 분석을 실시할 수 있다.

구체적으로 본 연구는 훈련을 수료한 사람들을 대상으로 2003년 3월 31일까지 취업 여부를 파악하고 취업에 성공한 경우에는 취업까지 소요된 기간을 7일을 단위로 계산하여 종속변수로 삼았다. 독립변수들은 크게 인적 특성을 나타내는 변수들, 훈련 전 실업 기간, 훈련 관련 변수들, 훈련대상을 나타내는 변수들로 구성되어 있다.

다만, 한 가지 아쉬운 점은 훈련의 내용과 관련된 정보들이 충분치 못하여 이들 요인들을 충분히 정도로 통제하지 못하고 있다는 것이다. 이는 HRD-Net이 정착되고 난 뒤에야 가능할 것으로 판단된다. 그렇지만 본 연구의 추정에서도 훈련 기간, 전 직종과 훈련 직종의 관련성, 훈련 전 실직 기간 등 훈련 내용과 관련된 많은 중요한 요인들을 통제하고 있다.

2. 해자드 분석 결과

<표 10>은 Cox 비례 해자드 모형의 추정에 사용될 변수들에 대한 기초 통계를 정리

〈표 10〉 해자드 분석에 사용된 변수들의 기초통계

	고용촉진훈련		타 훈 련							
			고용보험적용자		고용보험미적용자		자활훈련		북한 이탈자	
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차
훈련수료후 미취업기간(주)	24.3	10.4	17.3	13.9	17.8	13.6	20.7	12.9	12.0	8.8
성별 더미	0.3	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5	0.3	0.5	0.5	0.5
연령	30.5	10.1	31.1	9.4	30.5	9.4	34.7	11.7	32.1	11.0
고졸 더미	0.6	0.5	0.5	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5	0.6	0.5
전문대졸 더미	0.1	0.3	0.2	0.4	0.2	0.4	0.0	0.2	0.0	0.0
대졸이상 더미	0.1	0.3	0.2	0.4	0.3	0.5	0.0	0.2	0.0	0.2
고용보험 적용자 더미	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
고용보험 미적용자 더미	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
자활훈련 더미	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0
북한이탈자 더미	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0
훈련전실직기간더미(1~3개월미만)	0.1	0.2	0.4	0.5	0.3	0.5	0.3	0.5	0.0	0.2
훈련전실직기간더미(3~6개월미만)	0.0	0.2	0.1	0.3	0.0	0.2	0.0	0.1	0.0	0.0
훈련전실직기간더미(6~12개월미만)	0.0	0.1	0.1	0.3	0.0	0.1	0.0	0.2	0.0	0.0
훈련전실직기간더미(12개월 이상)	0.0	0.2	0.3	0.4	0.1	0.3	0.2	0.4	0.0	0.2
훈련기간(주)	23.8	7.4	24.1	10.4	21.0	7.8	18.9	6.9	18.2	3.1
전직더미(관련직종)	0.0	0.1	0.1	0.3	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0
전직더미(다른직종)	0.1	0.3	0.6	0.5	0.1	0.3	0.1	0.3	0.0	0.0
전직더미(전직없음)	0.9	0.3	0.1	0.3	0.8	0.4	0.6	0.5	1.0	0.0
관측수	12,363		48,331		8,770		2,954		31	

한 것이다. 표에서 보듯이 훈련 수료후 미취업 기간은 고용촉진훈련의 경우가 24.3주로서 다른 훈련에 비해 가장 길다. 고용촉진훈련이 아닌 타훈련에서 ‘고용보험 적용자’인 경우 미취업 기간은 17.3주에 불과하고, ‘고용보험 미적용자’인 경우에도 17.8주이며, 자활훈련의 경우도 20.7주에 머물고 있다.

해자드 모형의 추정 결과는 <표 11>에 제시하였다. 이 결과는 취업으로의 탈출에 영향을 미치는 주요 변수들을 통제한 상태에서 직업훈련의 취업으로 탈출 성과를 비교하여 알려준다.

<표 11>에서 보듯이 많은 변수들이 통계적으로 유의하며 이론에서 예상하는 바와 동일한 부호를 가지고 있다. 구체적으로 남성의 취업 확률이 여성의 경우에 비해 높으며 연령이 높을수록 취업 확률은 하락한다. 학력 더미변수들의 계수 추정치들을 보면 기준 집단인 중졸 이하 학력 집단에 비해 고졸, 전문대졸, 대졸 이상의 순으로 취업 확률이

높고 모두 유의하여 학력이 높을수록 취업 확률 역시 높음을 알 수 있다.

훈련 전 실직 기간이 0인 집단을 기준으로 할 경우 훈련 전 실직 기간 1~3개월 더미 변수의 계수 추정치가 유의하지 않다는 점을 제외하고는 훈련 전 실직 기간이 길수록 취업 확률이 유의하게 낮아진다. 아울러 훈련 기간은 유의하지는 않지만 계수 추정치가 양(+)의 값을 가져 훈련 기간이 길수록 취업 확률이 높아지는 것으로 나타난다. 다만, 추정된 계수 값이 0.0002로 매우 작다. 그리고 훈련 전 직종과 훈련받는 직종이 일치하는 집단을 기준으로 하면 전 직종과 다를 경우 취업 확률에 유의한 음(-)의 효과를 가지지만 전직이 없는 경우는 오히려 유의하게 취업 확률을 높이는 것으로 나타난다.

이제 고용촉진훈련이 취업 가능성에 미치는 성과를 타훈련의 경우와 비교하여 평가해보자. 표에서 보듯이 다른 요인들을 모두 통제한 상태에서 고용촉진훈련 수료자를 기준으로 할 경우 타훈련을 받은 고용보험 적용자 집단의 계수 추정치(표에서 ‘타훈련 더미(고용보험 적용자 더미)’의 계수 추정치)는 크게 유의하며 추정된 계수의 값도 1.500으로 매우 높다. 이 때 해자드 비율이 4.483이어서 고용보험 적용자의 훈련 참가는 고용촉

〈표 11〉 해자드 모형 추정 결과

변 수	계수추정치	표준오차	p-값	해자드 비율
성별 더미	0.542***	0.018	<0.0001	1.719
연령	-0.034***	0.001	<0.0001	0.967
고졸 더미	0.135***	0.031	<0.0001	1.144
전문대졸 더미	0.214***	0.035	<0.0001	1.238
대졸이상 더미	0.261***	0.034	<0.0001	1.299
훈련전실직기간더미(1~3개월 미만)	0.035	0.035	0.3078	1.036
훈련전실직기간더미(3~6개월 미만)	-0.079*	0.045	0.0765	0.924
훈련전실직기간더미(6~12개월 미만)	-0.175***	0.046	0.0008	0.840
훈련전실직기간더미(12개월 이상)	-0.309***	0.040	0.0001	0.734
훈련기간(주)	0.0002	0.001	0.2334	1.000
전직더미(관련 직종)	0.050	0.037	0.1680	1.052
전직더미(다른 직종)	-0.170***	0.028	<0.0001	0.843
전직더미(전직 없음)	0.311***	0.041	<0.0001	1.365
타훈련 더미(고용보험 적용자 더미)	1.500***	0.043	<0.0001	4.483
타훈련 더미(고용보험 미적용자 더미)	0.713***	0.042	<0.0001	2.041
타훈련 더미(자활훈련 더미)	0.074	0.080	0.3528	1.077
타훈련 더미(북한 이탈자 더미)	-0.689	0.995	0.4887	0.502
-2 LOG L	275,835			
Chi-Square	5,090			
관측수	72,449			

주: 단, ***는 1%, *는 10%에서 통계적으로 유의함을 나타냄.

진훈련에 비해 취업 가능성을 4.483배 높임을 알려준다. 타훈련을 받은 고용보험 미적용자 집단의 경우에도 추정된 계수는 0.713으로 양(+)의 값을 가지며 아주 유의하다. 이 경우 해자드 비율 역시 2.041로 높다. 고용촉진훈련은 다른 요인들을 통제한 상태에서 본다면 통계적으로 유의하지는 않으나 심지어 자활훈련의 경우에 비해서도 취업 확률이 더 낮다.

VI. 결 론

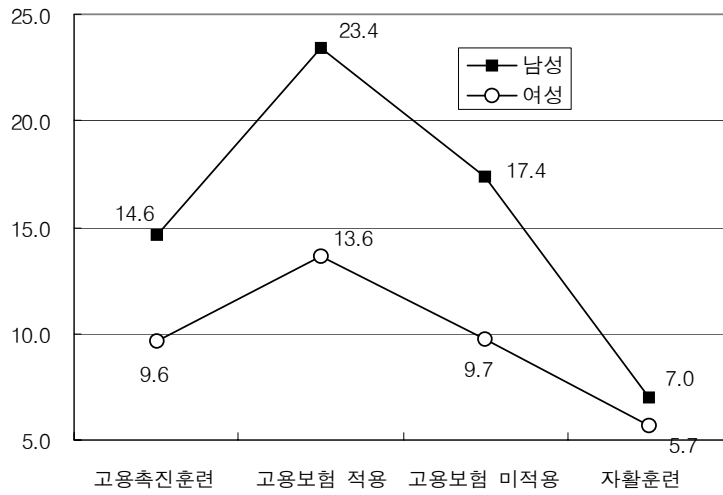
본 연구는 고용촉진훈련의 성과를 보다 객관적으로 측정하는 한편, 훈련 성과에 중요한 역할을 하는 변수들에 대해 알아보고 있다. 이를 위해 본고는 기존 연구들이 가지는 기초 자료상의 한계를 극복하는 데에 많은 노력을 기울였다. 행정정보망인 HRD-Net과 고용보험 DB상의 자료들을 성공적으로 결합함으로써 훈련 참가자들의 노동시장의 성과를 평가할 수 있는 기초 자료를 확보하였다. 이 자료는 앞으로도 계속 활용할 수 있다는 점에서 그 가치가 매우 높으므로 자료로서 품질을 높이기 위한 노력들이 요구된다.

이렇게 구축한 자료를 사용해서 고용촉진훈련의 성과를 평가한 결과 취업 가능성으로 평가한 고용촉진훈련의 성과는 매우 저조함을 알 수 있었다. 고용촉진훈련을 받은 후 고용보험이 적용되는, 상대적으로 양질의 일자리에 취업한 경우로 제한한다면 고용촉진훈련의 성과는 그렇지 않은 경우의 절반 이하로 떨어진다. 이는 고용촉진훈련을 받은 취약계층이 취업하는 일자리의 질이 매우 열악함을 의미한다. 이러한 저조한 훈련 성과는 고용촉진훈련 참가자 가운데 높은 비중을 차지하는 주부 집단의 훈련 성과가 낮은 데에 상당 부분 의존한다. 훈련에 지원하는 주부들이 과연 진정으로 취업할 의사를 가지고 있는지를 보다 엄밀하게 확인하여야 할 것이다. 아울러 고용촉진훈련은 저소득 취약계층을 대상으로 하므로 당장의 생계가 어려워 어쩔 수 없이 열악한 일자리에 취업하게 되는 경우도 생각해 볼 수 있다. 만약 이러한 경우라면 정부가 이들의 생계보조를 현실화시키는 노력이 필요하다. 보다 구체적인 원인에 대해서는 추가적인 연구가 필요하다.

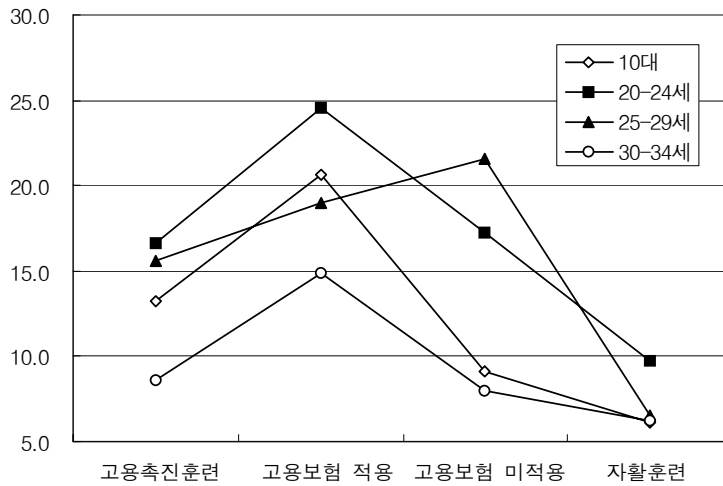
아울러 정책당국이 통제할 수 있는 변수들에 대한 추정 결과를 바탕으로 할 경우 해자드 분석을 통해 우리는 다음과 같은 사실들도 알 수 있었다. 첫째, 훈련 직전까지 실직기간이 길수록 취업 확률이 낮아지므로 실직자들에 대한 훈련 서비스 제공 시기를 앞당길 필요가 있다. 둘째, 전직을 가진 경우 가급적 전직과 다른 직종의 훈련을 실시하지 않는 것이 좋다. 셋째, 훈련 기간을 좀 더 길게 하는 것도 취업 확률을 높일 수 있다.

〈부 록〉

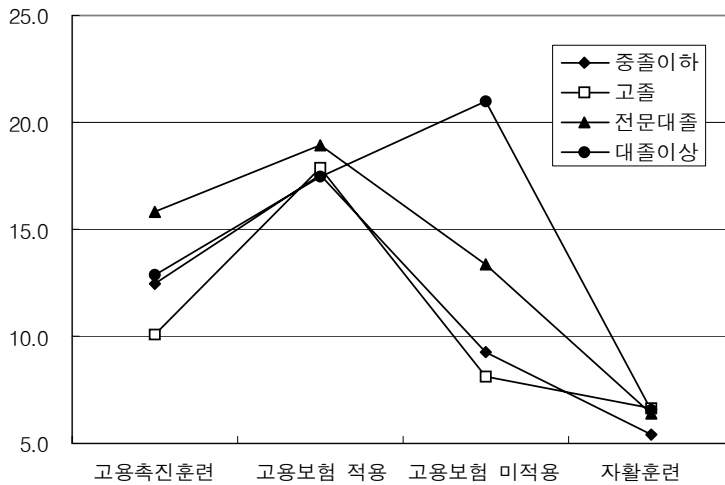
〔그림 A-1〕 성별 훈련별 취업률



〔그림 A-2〕 연령별 훈련별 취업률



[그림 A-3] 학력별 훈련별 취업률



참고문헌

◆ 국내 문헌

- 강순희·노홍성. 『직업훈련의 취업 및 임금효과』. 『노동경제논집』 23권 2호, (2001. 9).
- 강순희·이병희·김미란. 『직업능력개발사업의 성과분석』. 한국노동연구원 (1999).
- 김안국. 『교육훈련의 경제적 효과 - 임금근로자를 중심으로 -』. 『노동경제논집』 25권 1호, (2002. 3) pp.131~160.
- 오영훈·주인중·홍선이. 『고용촉진훈련 활성화 방안 연구』, 한국직업능력개발원, 기본연구(1999).
- 이병희. 『실업자재취업훈련의 재취업 성과에 관한 준실험적 평가』. 『노동경제논집』 제 23권 2호, (2001. 9).
- 이상오. 『고용보험제 시행에 따른 고용촉진훈련 내실화 방안』. 한국노동연구원 (1996).
- 이상일. 『미국 직업교육훈련제도의 새로운 변화』. 한국노동연구원 고용보험센터, (1998).
- 이숙진. 『인천 고용촉진훈련 실태 및 중도탈락 감소방안 연구』. 인천발전연구원, 연구보고서 2001-04 (2001).

정원오. 『저소득층 직업훈련효과 결정요인』. 서울대학교 박사학위논문, (1997. 8).

정진호·남재량. 『노동통계개선시리즈 4, 기타 노동통계의 활용방안』. 『매월노동동향』.
한국노동연구원 (2003. 7).

◆ 외국 문헌

Heckman, James J. “Sample Selection Bias as a Specification Error.”
Econometrica 47 (1). (1979).

A Study on the Employment Performance of Employment Promotion Training Program

Nam, Jaeryang

This paper evaluates the employment performance of the ‘Employment Promotion Training Program’ which is a government-funded vocational training program for the disadvantaged groups and examines the determinants of the training performance. This study constructs new data set which can overcome a existing data-limitation. Results of the analysis says that the performance of the training program is poor if we confine the employment with a relatively good quality job. To enhance the prospects of the training we should provide the training service as soon as possible and should avoid the training program with the different kind of jobs in case of trainee who experienced a previous job.

Keywords : employment promotion training program, disadvantaged groups, employment, hazard, HRD-Net, employment insurance database

노동정책연구

연구논문

2004. 제4권 제3호 pp. 71~102

© 한국노동연구원

우리나라 특수형태근로종사자의 산재보험 적용방안에 관한 입법정책적 연구

장의성*

우리나라 특수형태근로종사자는 현행 산업재해보상보험법(이하 ‘산재보험법’이라 한다)상 당연적용대상이 되지 못한다. 왜냐하면 우리나라 산재보험법상 당연적용대상이 되려면 근로기준법상 근로자이어야 하는데, 대법원은 특수형태근로종사자에 대해 일관성 있게 근로기준법상 근로자로서 인정하지 않고 있기 때문이다.

이와 같은 현실적 상황 인식 속에서도 노·사·정은 노사정위원회를 통해 2002년 5월 6일 “특수형태근로종사자에 대해 산재보험 적용방안을 강구한다”고 합의한 바 있다. 따라서 노사정 합의 정신에 걸맞는 ‘특수형태근로종사자에 대한 산재보험적용방안’이 마련되어야 한다.

구체적 방안으로서는 ① 산재보험법상 피보험자 개념 규정을 신설하여 근로기준법상 근로자 개념과 병렬적인 개념으로서 특수형태근로종사자도 피보험자 범주에 포함시켜 산재보험을 당연적용시키고, ② 산재보험료는 사업주 전액 부담 방식으로 하되, ③ 매월 갑근세 방식으로 징수하여 피보험자 관리도 하면서, ④ 정액보험료제와 정액보상제를 도입하여, 사업주 부담의 적정화 및 특수형태근로종사자에 대한 산재보험 혜택을 부여하는 것이다.

핵심용어 : 특수형태근로종사자, 산업재해보상보험법상 적용대상, 근로기준법상 근로자, 피보험자 개념 규정 신설, 정액보험료제와 정액보상제.

투고일 : 2004년 7월 29일, 심사의뢰일 : 8월 23일, 심사완료일 : 9월 6일

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

I. 서론

최근 들어 고용형태가 다양화되면서 ‘특수형태근로종사자’라는 영역이 존재하고 현실적으로 늘어나고 있어 이들의 법적 지위 문제가 논란이 되고 있다.

이들 특수형태근로종사자는 한편으로는 회사와의 계약에 있어 성과에 따른 보수를 지급받는 등 자영인으로서의 요소를 가짐과 동시에, 전형적인 자영인과는 달리 어느 정도의 사용종속관계를 인정할 수 있는 요소들도 있어, 이들의 법적 지위를 원칙적으로 근로자로 볼 것인가, 유사근로자로 볼 것인가, 자영인으로 볼 것인가가 다투어지고 있는 것이다.

최근 이 문제가 첨예한 대립의 양상을 띠면서 제기되는 것은 이 문제의 이해당사자의 입장에서 볼 때 이 싸움에서 승리하느냐 그렇지 못하느냐에 따라 얻는 것과 잃는 것이 너무나 많이 차이가 나기 때문이다.¹⁾ 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.²⁾

특수형태근로종사자와 사용자 간의 갈등이 계속되는 가운데 지금까지 우리나라 대법원판례의 태도는 특수형태근로종사자의 근로기준법상 근로자성을 일관성 있게 부인³⁾하고 있다. 다만 일부 특수형태근로종사자의 경우 노동조합법상 근로자로 인정⁴⁾하고 있을

1) 강문대, 『골프장캐디에 대한 행정법원 판결에 대한 검토』, 워킹보이스인터넷판 1면, 2004에서는 “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.

2) 정인수·김영문, 『골프장 경기보조원』, 『4개 직종 검토보고서(보험설계사·골프장 경기보조원·학습지교사·레미콘기사)』, 노사정위원회 특수형태근로종사자특별위원회, 2004.3, 107면

3) 대법원 1977.10.11, 77다972 판결; 대법원 1990.5.22, 88다카28112 판결; 대법원 2000.1.28, 98두9219판결(보험모집인의 근기법상 근로자성 부인), 대법원 1996.4.26, 95다20348 판결(학습지교사의 근기법상 근로자성 부인), 대법원 1996.7.30, 95누13432 판결, 대법원 2002.6.28, 2002도601 판결(골프장 경기보조원의 근기법상 근로자성 부인), 대법원 1995.6.30, 94도2122 판결; 대법원 1996.11.29, 96누11181 판결; 대법원 1997.11.28, 97다7998 판결; 대법원 1997.2.14, 96누1795 판결(레미콘 기사의 근기법상 근로자성 부인)

4) 대법원 1993.5.25, 90누1731 판결(골프장 경기보조원의 노조법상 근로자성 인정).

뿐이다.

노동부 행정해석⁵⁾도 2004년 현재 대법원의 견해를 따르고 있다.

특수형태근로종사자에 대해 이와 같이 소송을 통해 대법원 판결까지 가야만 하는 것 등의 주원인은 현행 법체계가 노동법 적용의 전제조건으로서 근로자일 것을 요구하고 있다는 점에 있다. 더군다나 사회보험법이라고 할 수 있는 산업재해보상보험법에 있어서도 적용대상 요건으로서 근로기준법상 근로자임을 전제로 하고 있어 결국 현행 법체계상 노동법상 근로자⁶⁾가 아니면 산재보험 혜택도 받지 못하는 결과를 초래하게 되는 것이다.

이에 노·사·정은 노사정위원회를 통해 2002년 5월 6일 “특수형태근로종사자에 대해 산재보험 적용방안을 강구한다”고 합의를 한 바 있고, 노동부도 2003년 3월 19일 대통령업무보고를 통하여 2005년 1월 1일부터 특수형태근로종사자에 대해 산재보험 확대 실시 예정임을 밝힌 바 있다. 따라서 정부는 노·사·정 합의 정신에 입각하여, 특수형태근로종사자의 노동법상 근로자성 여부를 따지는 문제는 별론으로 하더라도, 산재보험 적용방안을 모색하여야 한다.

이하에서는 우리나라 특수형태근로종사자가 사(私)보험을 어느 정도 가입하여 보호받고 있는가를 살펴보고, EU 주요 국가⁷⁾는 특수형태근로종사자에 대해 산재보험을 어떻게 적용하고 있는지를 알아본 다음, 우리나라의 경우 특수형태근로종사자에 대해 산재보험을 적용한다면 어떻게 하면 좋을지를 모색해 보기로 한다.

5) 노동부도 일부 골프장 경기보조원에 대해 1994년(근기 68207-906, 1994.6.2), 1999년(근기 68207-2077, 1999.8.24), 2000년(근기 68207-1451, 2000.5.13, 근기 68207-1448, 2000.5.13)에 근로기준법상 근로자성을 인정하는 행정해석을 한 바 있으나, 2003년에 골프장 경기보조원에 대한 노동부 입장정리 행정해석(근기 68207-703, 2003.6.13)을 통해 “개별 사안별로 근로자성을 인정한 행정해석은 법원에서 일관되게 부정되어 무효화됨으로써 더 이상 노동부의 해석과 판단기준을 유지하기 어려워 근기법상 근로자성을 인정하였던 당초의 해석을 변경”한다고 분명히 밝히고 있다. 따라서 노동부는 2003년 6월 13일 이후 골프장 경기보조원 등의 특수형태근로종사자에 대해 근기법상 근로자성을 인정하지 않고 있다. 다만 골프장경기보조원의 노조법상 근로자성은 노동부도 계속 인정(노조 68107-654, 2003.12.23)한다고 밝히면서, 그 이유로 “현재까지 캐디를 노조법상 근로자로 인정한 1993년 대법원 판결이 변경된 바 없음”을 이유로 들고 있다.

6) 정확히 말하면 근로기준법상 근로자를 의미한다.

7) 일본 노재보험은 그 적용대상을 근로자와 사업주로 구분하는 2분법 체계이면서, 특수형태근로종사자의 경우 노동기준법상 근로자로 인정되지 않으면 특별가입제도를 통하여 임의가입을 하게 하는 형태이고, 또한 임의가입시 개별가입이 불가능하며 동업 단체(특별가입하고자 하는 자가 구성원이 되는 단체)를 결성하여 그 단체가 고용주의 역할을 하면서 가입하도록 되어 있어, 비교법적 고찰에서 제외하였다.

Ⅱ. 우리나라 특수형태근로종사자의 사(私)보험 가입 실태

우리나라 특수형태근로종사자에 대해 상해보험 등 사(私)보험 가입 실태를 종합적으로 파악한 자료는 없다. 그러나 우리나라의 대표적인 특수형태근로종사자라고 할 수 있는 골프장 경기보조원, 보험설계사, 학습지교사, 레미콘기사 등 4개 직종에 대해서는 설문조사 형태로 조사⁸⁾된 것이 있으므로, 이를 토대로 간접적으로나마 사보험 가입 실태 등을 분석해 보고자 한다.

1. 골프장 경기보조원⁹⁾

골프장 경기보조원(이하 ‘캐디’로 한다) 업무수행 중에 사고(상해)의 위험을 인지하는 정도는, 매우 위험하다고 느끼는 경우가 75%, 위험한 편이라고 느끼는 경우가 20%로 나타나, 전체 응답자¹⁰⁾의 95%가 업무가 위험하다고 인지하고 있었다. 작업중 사고가 발생한 경우 처리방법은 자비 부담이 71%로 제일 많았으며, 사고를 낸 손님이 부담하는 경우가 24%, 건강보험 및 민간상해보험이 각각 2%로 나타났다. 조사 시점 현재 민간보험 가입여부는 46.5%가 가입하고 있었고, 95.9%가 산재보험 적용시 가입을 희망하고 있었으며, 산재보험료를 회사가 전액 부담해야 할 때만 산재보험 가입을 원한다는 견해가 88.6%로 가장 많았다.

설문조사 결과를 종합적으로 분석해 보면, 캐디의 재해 위험에 대해 회사측에서 상해보험을 강제적으로 들게 하는 곳도 있지만, 주로 캐디 자신들이 재해 위험을 느끼거나, 재해 경험을 직접 겪거나 간접적으로 겪은 후, 보험 가입의 필요성을 절실히 느끼고 개인보험을 드는 경우가 많았다. 사고가 발생하거나 질환이 생기면, 주로 본인 부담으로 치료하고 있으며 골프장 내 재해임에도 불구하고 회사에서는 모두 캐디 본인 책임으로 돌리고 있었다.

8) 『특수형태직업종사자 산재보험 적용방안에 관한 토론회』, 한국노동연구원, 2003. 7.11

9) 윤조덕·권영준·이지은·안종순, 『골프장 경기보조원 업무상 재해·질병위험(설문조사)』, 한국노동연구원 앞의 토론회 자료, 61~93쪽 참조, 설문조사는 2003년 6~7월에 이루어졌다.

10) 캐디 전체 응답자는 202명이었으며, 모두 여성이었다.

2. 보험설계사¹¹⁾

보험설계사가 업무수행 중에 사고(상해)의 위험을 인지하는 정도는, 매우 위험하다고 느끼는 경우가 1%, 위험한 편이라고 느끼는 경우가 14%로 나타나, 전체 응답자¹²⁾의 15%가 업무가 위험하다고 인지하고 있었다. 작업중 사고가 발생한 경우 처리방법은 자비 부담이 45%로 제일 많았으며, 자동차보험 36%, 회사 부담 9%, 사고를 낸 고객 부담 5%로 나타났다. 조사 시점 현재 민간보험 가입 여부는 96.2%가 가입하고 있었고, 88.2%가 산재보험 적용시 가입을 희망하고 있었으며, 산재보험료를 회사가 전액 부담할 때에만 산재보험 가입을 원한다는 견해가 66.8%¹³⁾로 가장 많았다.

종합 분석하면, 보험설계사들은 업무수행 중 교통사고가 발생하거나 질환이 발생하는 경우 주로 개인이 실적 유지를 위해 해당 보험회사에 든 보험에서 치료비 등이 나오거나 자비로 추가 부담을 하고 있었다. 회사의 보험설계사를 위한 보험 혜택은 거의 전무하였으며, 있다고 하더라도 이는 명목상에 지나지 않았다.

3. 학습지교사¹⁴⁾

학습지교사가 업무수행 중에 사고(상해)의 위험을 인지하는 정도는, 매우 위험하다고 느끼는 경우가 2%, 위험한 편이라고 느끼는 경우가 25%로 나타나, 전체 응답자¹⁵⁾의 27%가 업무가 위험하다고 인지하고 있었다. 작업중 사고가 발생한 경우 처리방법은 자비 부담이 80%로 제일 많았으며, 자동차보험 9%, 사고를 낸 손님이 부담하는 경우가 6%, 민간상해보험 4%로 나타났다. 조사 시점 현재 민간보험 가입 여부는 44.7%가 가입하고 있었고, 93.2%가 산재보험 적용시 가입을 희망하고 있었으며, 산재보험료를 회사가 전액 부담 할 때만 산재보험 가입을 원한다는 견해가 66.5%로 가장 많았고 공동 부담이라도 원하는 견해는 25.7%였다.

11) 윤조덕·권영준·이지은·안종순, 『보험설계사 업무상 재해·질병위험(설문조사)』, 한국노동연구원, 앞의 토론회 자료, 126~158쪽 참조.

12) 보험설계사 전체 응답자는 262명이었으며, 여자가 76.3%(200명), 남자가 23.7%(62명)를 차지했다.

13) 회사와 본인이 공동 부담하더라도 원하는 비율은 18.4%였다.

14) 윤조덕·권영준·이지은·안종순, 『학습지교사 업무상 재해·질병위험(설문조사)』, 한국노동연구원, 앞의 토론회 자료, 94~125쪽 참조, 설문조사는 2003년 6~7월에 이루어졌다.

15) 학습지교사 전체 응답자는 206명이었으며, 이 중 여자가 89.3%(184명)·남자가 10.7%(22명)를 차지했다.

설문조사를 전반적으로 분석해 보면, 학습지교사의 재해는 주로 업무과중으로 인한 생리불순 및 유산이 많았다. 학습지교사 대부분이 여성이며 이 중 절반 이상이 기혼자로서 이러한 재해 위험에 상당히 노출되어 있으나 그러한 재해 경험을 수치스럽게 여기는 사회적 문화로 인해 더욱 세상에 알려지지 않는 악순환이 계속되고 있다고 할 수 있다. 사고가 발생하거나 질환이 생기면, 주로 본인 부담으로 치료하고 있었다.

4. 레미콘기사¹⁶⁾

레미콘기사가 업무수행 중에 사고(상해)의 위험을 인지하는 정도는, 매우 위험하다고 느끼는 경우가 51%, 위험한 편이라고 느끼는 경우가 42%로 나타나 전체 응답자¹⁷⁾의 93%가 업무가 위험하다고 인지하고 있었다. 작업중 사고가 발생한 경우 처리방법은 자비 부담이 90%로 제일 많았으며, 자동차보험 3%, 건강보험 3%, 민간상해보험 2% 순으로 나타났다. 조사 시점 현재 민간보험 가입 여부는 80.2%였으며, 99.6%가 산재보험 적용시 가입을 희망했으며, 산재보험료를 회사가 전액 부담할 때만 산재보험 가입을 원하는 견해가 88.9%로 가장 많았다.

종합 분석하면 레미콘기사의 경우 사고처리 및 상해치료 등은 주로 자비 부담으로 하였고, 지입차주제라 하여 회사에서는 전혀 보상지원이 이루어지고 있지 않았다.

레미콘기사들은 아파서 일을 못하게 되면 쉬게 되는 만큼 손해를 볼 수밖에 없는 그런 상황에 있으며, 어떤 레미콘 업체에서는 결국하면 불리한 제재조치를 취하는 곳도 있었다. 재해 위험에 대해서는 본인이 스스로 책임져야 하며, 재해보상을 개인보험으로 해결해야 하는 실정이다.

5. 소 결

지금까지는 대표적인 특수형태근로종사자라고 볼 수 있는 4개 직종에 대한 상해보험 등 사보험 실태에 대해 알아보았다.

즉 사보험 가입 현황은 ① 골프장 경기보조원이 46.5%, ② 보험설계사가 96.2%, ③ 학습지교사가 44.7%, ④ 레미콘기사가 80.2% 정도였다. 산재적용시 가입 희망(산재가입시 산재보험료는 회사 전액 부담 희망비율)은 각각 ① 골프장 경기보조원 95.9%(88.6%),

16) 윤조덕·권영준·이지은·안종순, 『레미콘 운송종사자 업무상 재해·질병위험』, 한국노동연구원, 앞의 토론회 자료, 31~60쪽, 설문조사는 2003년 6~7월에 이루어졌다.

17) 레미콘기사의 전체 응답자는 252명이었으며, 모두 남자였다.

② 보험설계사 88.2%(66.8%), ③ 학습지교사 93.2%(66.5%) ④ 레미콘기사 99.6%(88.9%)이었다. 따라서 4개 직종 특수형태근로종사자는 압도적으로 산재적용시 가입을 희망하고 있었으며, 산재보험료 또한 회사 전액 부담을 원하였다는 것을 알 수 있다.

이러한 특수형태근로종사자들의 희망과 바람이 있는 반면에, 이들에게 현행 산재보험 법상 보험 체계를 그대로 적용할 경우 산재보험료 부담이 엄청난 액수라는 분석도 있다.

산재보험료만 계산할 때 보험설계사의 경우 198억원¹⁸⁾, 학습지교사 101억원¹⁹⁾, 레미콘기사 97억원²⁰⁾²¹⁾정도로 추정되어 골프장 경기보조원을 제외²²⁾한다고 하더라도 연간 총 396억원이 소요된다고 한다.

그러나 ① 상기와 같은 내용의 보고 자료도 현행 산재보험 체계 내에서 소득수준에 따라 보험료를 비례적으로 많이 낸다는 전제하에 계산되어 부담 수준이 다소 과장된 부분이 있다는 점, ② 사업주들도 산재보험 적용이 노동법상 근로자성 연계만 되지 않는다면 특수형태근로종사자를 재해로부터의 보호한다는 차원에서 전향적으로 검토할 뜻이 있음이 곳곳에서 발견된다는 점²³⁾, 사업주가 산재보험료를 부담할 경우에도 불성실신고를 걱정하지 않고 사업주의 부담 액수의 적정화를 기할 수 있는 정액납부제 등 제도적 장치를 마련한다면 사업주도 산재보험만큼은 그 필요성을 느끼고 있다는 점²⁴⁾ 등을 종합해 본다면, 특수형태근로종사자에 대한 산재보험 적용에 있어, 비용 부담 주체를 누구

18) 한국경영자총협회, 『특수형태업무종사자의 정규직 전환시 경제·사회적 영향분석』, 2001.3, 12쪽에서는 ‘생명보험사 부담 보험설계사 산재보험료 161억원’에다가 ‘손해보험사 부담 보험설계사 산재보험료 37억원’을 합해 총 198억원 정도가 소요된다는 산출 내역이 보고되었다.

19) 한국경영자총협회, 앞의 책, 12쪽 및 16쪽에서는 “보험설계사 및 학습지교사의 산재보험료만 계산해도 총 299억원이 소요되며, 이들의 정규직 전환시 기업 부담은 연간 총 1조5천억원이 넘는다”고 하였다.

20) 이강성, 『레미콘 운송차주의 근로자성 인정시 경제·사회적 영향분석』, 한국경영자총협회, 2001.10, 17쪽 및 76쪽 참조.

21) 이강성, 앞의 책, 87쪽에서는 레미콘기사의 근로자성 인정에 따른 업계의 부담분을 분석해 보면 연간 약 770억원에 이르는 것으로 추산된다고 주장한다.

22) 골프장 경기보조원의 경우 현행 산재보험법 체계하에서 산재보험료 추정을 한 보고서가 없다.

23) 이호근, 『특수형태근로종사자 실태조사 결과』, 『특수형태근로종사자관련논의자료집』, 2003. 9, 노사정위원회, 292쪽에서는 “흥미로운 것은 동 조사에 의한 사업장의 경우 경기보조원을 산재보험에 가입하도록 하는 방안에 대해, 회사측은 근기법·노조법상 근로자성을 문제를 유발하지 아니한다면 산재보험에 가입하도록 정책이 만들어져도 괜찮다는 입장을 피력하였다는 점이다. 즉 골프장 경기보조원에 산재보험을 우선 적용하는 방안에 대해 사업주들은 그 비용보다는 그것이 근로자성 인정 문제로 연계될 가능성에 대해서 우선적으로 관심이 있음을 보여주고 있음”이라고 설명한다.

24) 특수형태근로종사자에 대해 산재보험 적용방안을 강구한다.”는 노사정위원회의 2002. 5.6 노사정 합의도 이런 맥락에서 해석되어야 한다고 생각한다.

로 할 것인가 하는 것은 문제 해결의 걸림돌이 될 수 없다고 본다.

Ⅲ. 주요 국가의 특수형태근로종사자 산재보험 적용방법

특수형태근로종사자에 대해 독일, 오스트리아, 프랑스, 스위스에서는 어떠한 법적 지위를 부여하면서, 산재보험을 적용하고 있는지에 대해 알아보기로 한다.

1. 독일

가. 법적 지위

독일의 경우 종래 노동법과 사회법의 일원주의, 즉 노동법상 근로자 개념을 사회보험법에서도 그대로 수용하는 태도를 취해 왔었다. 그러나 점차 노동법과 사회법의 이원주의, 즉 노동법상 근로자 개념과는 다른 ‘취업관계(Beschäftigungsverhältnis)’ 개념을 사용하여 보험 보호의 인적 범위를 노동법의 보호 범위와 달리 구성한다는 점이다.²⁵⁾

독일 노동법은 근로자, 유사근로자, 자영인으로 나누어 유사근로자에게는 노동법의 일부를 적용하는 삼분체계를 취하고 있다. 그러나 산재보험에 있어서는 실질적으로 ‘취업자(Beschäftigte)²⁶⁾인가 자영인인가 하는 이분체계로 구성되어 있는 것이다.

독일의 모든 사회보험에 통일적으로 적용되는 사회법전 제4권 제7조제1항은 “취업관계라 함은 독립성이 없이 노무를 제공하는 것으로서 특히 근로관계를 말한다. 취업관계의 성립 여부는 지시권의 행사에 따른 노무제공 여부 및 노무제공자가 지시권자의 작업조직에의 편입을 고려하여 판단한다”고 규정하고 있다.²⁷⁾ 따라서 취업자에 해당하면 일반 근로자와 차별없이 강제보험으로 산재보험 보호를 받게 된다.

종합하면 독일에서 우리나라의 산재보험에 해당하는 사회법전 제7권(산재보험법) 제2조제1항1호는 노동법상 근로자 개념을 사용하는 것이 아니라 취업자 개념을 사용한다. 이 취업자는 동조에 의해 강제적으로 산재보험에 가입하게 된다.²⁸⁾ 또한 명시적으로 취

25) 김영문, 『독일의 특수형태근로종사자 산재보험 보호제도』, 윤조덕 외 8인, 『비정규직근로자 산재보험 적용실태와 특수형태근로종사자에 대한 적용확대』, 한국노동연구원, 2003.10, 372쪽에
서는 “독일의 이러한 입법 태도는 우리나라 특수형태근로종사자의 산재보험 문제를 해결하
는데 좋은 단초를 제공할 수 있다”고 하였다.

26) 독일 사회법전은 근로자라는 개념을 사용하지 않고 취업자라는 개념을 사용하고 있다.

27) 김영문, 앞의 논문, 윤조덕외 8인, 앞의 책, 342쪽 참조.

업관계가 존재하지는 않지만, 종속관계 없이 활동하는 자들도 산재보험에 가입하도록 하기 위하여, 독일 사회법전 제7권 제2조제2항1문은 ‘취업자처럼 활동하는 자²⁹⁾’도 강제 보험 대상³⁰⁾으로 규정하고 있다.

나. 적용방법

특수형태근로종사자들의 취업관계가 인정되면 보험료는 사업주가 전액 부담³¹⁾하도록 되어 있다. 또한 보상급여에 있어서도 특수형태근로종사자의 취업관계가 인정되는 한 일반근로자와 차이가 없이 동등하게 보장³²⁾된다.

특수형태근로종사자의 경우에 대해 보험료의 부과 기준과 보험료율의 결정에 대해 특별 규정을 두고 있지 않다. 다만, 세법상 자영업자로 취급되지만 취업관계가 인정되는 자는 사회법전 제4권 제14조제4항에 따라 평균소득월액을 기준으로 보험료를 산정한 다.³³⁾

다. 시사점

독일법 사회법전 제4권 제7조의 취업관계는 노동법상 근로자 개념과 구별하여 독자적인 구성요건을 취함으로써 특수형태근로종사자의 산재보험 보호가 가능하다는 점이다.

2. 오스트리아

가. 법적 지위

우리나라의 특수형태근로종사자에 해당하는 것이 오스트리아는 유사근로자라고 볼

28) 김영문, 앞의 논문, 윤조덕 외 8인, 앞의 책, 366쪽 참조.

29) 김영문, 앞의 논문, 윤조덕 외 8인, 앞의 책, 360쪽에서 “동 규정이 ‘취업자처럼 활동하는 자’라는 포괄적 개념을 사용한 것은 판례가 특수형태근로처럼 노동력 제공의 특수성을 간과해서는 안 되는 모든 개별 사례를 고려할 수 있는 가능성을 부여한 것이다”라고 주장한다.

30) 김영문, 앞의 논문, 윤조덕 외 8인, 앞의 책, 367쪽을 참고하면 독일의 가내근로자는 사회법전 제4권제12조제2항에 따라 취업자로서 간주되며, 사회법전 제7권 제2조제1항에 따라 강제로 보험에 가입하게 된다. 소호, 중간마이스터, 연안선박운송업자, 연안어부 등은 원래 유사근로자가 아니라 자영업인의 지위에 있지만 사회법전 제7권 제2조제1항 제6호와 제7호에 의거 예외적으로 강제보험에 가입하게 된다.

31) 독일 사회법전 제4권 제28조e와 사회법전 제7권 제150조 규정에 따라 사용자가 전액 부담하는 것이다.

32) 김영문, 앞의 논문, 윤조덕 외 8인, 앞의 책, 369쪽 참조.

33) 김영문, 앞의 논문, 윤조덕 외 8인, 앞의 책, 370쪽 참조.

수 있다. 노동법에서는 유사근로자를 법률 용어³⁴⁾로 사용하고 있고, 사회법에서는 법률 용어로 사용되지 않지만 학설과 실무상 일반화된 개념이다.

그런데 오스트리아 사회법상 유사근로자 개념은 노동법상 유사근로자 개념과 부분적으로 겹치기는 하지만 반드시 일치하지는 않는다. 따라서 노동법상 유사근로자에 해당한다 하더라도 이것이 사회보험법의 적용에 직접 관련되지는 않는다.

이와 같이 오스트리아 사회법에서 ‘유사근로자’ 개념을 학설과 실무상 사용하는 이유는 법 적용을 위하여 유사근로자가 갖는 매개적 기능, 즉 일반적 근로자로 분류될 수 없는 경제활동종사자도 사회보험법의 적용 범위에 포함시키는 기능을 갖기 때문이다.³⁵⁾

나. 사회보험법상 유사근로자의 종류

1) 일반사회보험법상 피용자(Dienstnehmer)

일반사회보험법(Allgemeines Sozialversicherungsgesetz : ASVG) 제4조제2항의 피용자는 ‘인적·경제적 종속관계에서 임금을 목적으로 취업하는 자’(전형적인 형태의 근로자)이며, 여기에는 ‘취업시 경제활동의 자주적 실행이라는 표지(자영자성 표지)와 비교하여 인적·경제적 종속성의 표지(근로자성 표지)가 압도적인 자’(유사근로자성을 갖는 피용자)도 포함된다.³⁶⁾

2) 일반사회보험법상 유사피용자

일반사회보험법(ASVG) 제4조제4항에서는 “① 자유로운 고용계약에 기초하여 특정의 또는 불특정의 시간에 노무급부를 제공할 의무가 있는 자로서, 특히 농사일을 위하여 이웃을 돕는 경우를 제외하고 판매업, 일반영업, 기타 직업에 종사하거나 또는 사단법인과 같은 단체에 소속되어서 그 사용인을 위해서, 지방자치단체나 기타 공공부문의 법인

34) 오스트리아 노동법에서 ‘유사근로자’라는 법률 용어가 등장하는 법은 『1965년 피용자책임법』, 『1975년 외국인취업법』, 『1988년 노동력파견법』 등이다. 유의해야 할 점은 오스트리아는 노동법상 유사근로자에 대해 상기 법률 외에 그 밖의 노동법에서 확대적용하는 것에 대해 소극적인 입장이라는 점이다. 또한 오스트리아 노동법은 『1999년 언론인법』과 같이 유사근로자성(동 법률에서는 유사근로자라는 표현을 사용하지 않고 ‘상시적 프리랜서’라는 표현을 사용)이 인정되는 특정직업군(예 : 언론 분야에 종사하는 상시적 프리랜서)에 대하여 단체협약의 체결을 제한적으로 승인(상시적 프리랜서의 보수규정이나 비용 보상에 관한 재정적 근로조건에 한정)하긴 하지만, 전체 유사근로자를 협약 자율의 체계로 포괄하지 않는다.

35) 김형배·박지순, 『근로자 개념의 변천과 관련법의 적용(유사근로자에 관한 비교법적 고찰)』, 한국노동연구원, 2004. 7, 69쪽 참조.

36) 김형배·박지순, 앞의 책, 69쪽에서는 오스트리아 일반사회보험법 제4조제2항의 규정이 최근 삭제된 “독일 사회법전 제4권 제7조제4항의 구 조문(취업자 추정규정)의 그것과 유사한 맥락을 보여준다”고 피력하고 있다.

및 행정기관 등을 위해서, 그리고 ⑤ 이 노무제공자가 보수를 목적으로 노무를 제공하고, ⑥ 해당 노무를 본질적으로 일신전속적으로 제공하며, ⑦ 실질적으로 자신의 고유한 사업수단을 가지고 있지 아니한 경우에는 이 법률상의 피용자와 동등한 지위에 있다. ⑧ 다만, 이 노무제공자는 그와 같은 업무수행을 이유로 영업인사회보험법, 자유직업인보험법 또는 공무원보험법에 가입되지 않아야 한다”고 규정하고 있다.³⁷⁾

상기와 같은 요건을 충족하면 해당 사업주는 이른바 유사피용자에 대한 일반사회보험법상 보험 의무(의료, 재해 및 연금보험)를 부담³⁸⁾하게 된다.

3) 영업인사회보험법상 새로운 자영업자군(Neue Selbständige)

오스트리아의 영업인사회보험법은 독립적인 자영업자를 위한 사회보장법이다. 영업인사회보험법 제2조제1항에 의하면 “사업상의 활동을 기초로 소득세법상의 수입을 목적으로 하는 자영업종사자”³⁹⁾와는 달리 사회보험이 적용되지 아니하는 한 이 법상의 의료보험과 연금보험에 의무가입하게 된다.

따라서 새로운 자영업자군은 법상 사업주로 분류되기 때문에 재해보험(우리나라의 산재보험에 해당)의 가입대상에서 제외된다.

다. 적용방법

산재보험의 경우 오스트리아는 모든 가입 근로자에 대하여 일원화된 보험료율⁴⁰⁾을 적

37) 즉 유사피용자는 우선 노무제공의 법률관계의 성질상 ① 자유고용계약관계에 있어야 한다. 다음으로 ② 노무제공의 유상성 ③ 본질적 일신전속성을 지니고 있어야 하며 ④ 실질적으로 사업수단을 소유하지 않아야 한다(적극적 요건). 그리고 ⑤ 동일한 노무제공을 이유로 다른 사회보험법에 편입되지 않아야 한다(소극적요건).

38) 김형배·박지순, 앞의 책, 69~70쪽에서는 유사피용자의 사회보험 적용에 대해, “근로자가 아닌 노무제공자가 증가한다는 것은 근로자군이 감소됨을 의미하고 따라서 필연적으로 사회보험 제정의 결손을 야기하기 때문에 유럽연합의 사회복지국가에 있어서 노동시장의 유연화를 통하여 발생하는 ‘사회보험법으로부터의 도피’를 막는 일은 매우 중요한 정책과제에 속한다. 오스트리아의 입법자도 독일과 마찬가지로 이와 같은 과제를 입법적 수단을 통하여 해결하고자 하였다”고 피력하고 있다. 이것은 우리나라의 경우 특수형태근로종사자 문제가 ‘사회보장법보다는 노동법으로부터의 도피’를 막는 데 초점이 있는 반면, EU국가는 ‘노동법 부분적용보다는 사회보장법으로부터의 도피’를 막는 데 주안점이 있음을 시사한다.

39) 이와 같은 직업군을 오스트리아에서는 ‘새로운 자영업자(Neue Selbständige)’라고 부르는데, 이들은 유사피용자와는 달리 고용이 아닌 다른 계약관계(예컨대 도급)에 기초하여 노무를 제공하는 자로서 실질적인 사업수단(장소, 자본, 조직 등)을 소유하고 있다는 점이 특징이다.

40) 오스트리아의 산재보험료는 유사근로자를 포함하여 가입 근로자 소득의 1.4%(2003년 현재)를 사용자가 보험료로 부담하고 있다. 반면 오스트리아 의료보험료는 일원화된 요율체계가 아니며, 유사근로자의 경우 사무직근로자·생산직근로자·농업종사근로자 등에 비해 가장 낮은 보험료율을 적용받고 있다.

용하는 형태를 취하고 있다.⁴¹⁾ 즉 모든 직종이 단일하게 일원화된 보험요율을 적용받고 보험료는 소득에 따라 정확하게 비례하기 때문에 보험급여 산정에는 일반근로자와 유사근로자의 차이가 없는 것이다. 다만, 오스트리아의 경우 일정 수준의 소득 이하의 경우⁴²⁾⁴³⁾ 전체 사회보험(의료보험·연금보험·산재보험·실업보험) 당연가입에서 제외하고 있다. 이 경우에도 산재보험의 경우에는 당연적용하도록 규정하고 있는데, 이때 보험료는 소득비례가 아니라 정액보험료이며 사업주가 부담한다. 그런데 중요한 것은 보상급여는 소득에 비례하여 지급한다는 점이다. 즉 유사근로자가 소득이 적어 해당 사업주가 정액보험료를 납부하였다고 하더라도 유사근로자에 대하여 신고된 소득에 따라 산재보상이 이루어진다는 것이다.⁴⁴⁾

라. 사회보험법상 유사근로자의 범위에 대한 입법 방식의 변천

오스트리아 사회보험법상 유사근로자의 범위에 대한 입법 방식은 특별하다. 한 마디로 유사근로자에 대해 처음에는 열거주의 방식⁴⁵⁾을 취하다가 나중에는 일반규정 방식으로 전환하였다는 점이다.

가장 먼저 법에 의하여 유사근로자 규정을 마련하는 과정에서 초기에는 정확하게 구체적인 직업의 종류를 법에 명시함으로써 유사근로자를 근로자로서 사회보험에 가입하

41) 김진수, 『오스트리아 특수형태근로종사자에 대한 적용사례』, 윤조덕 외 8인, 앞의 책, 387쪽.

42) 오스트리아에서는 사회보험 의무가입 최저소득 하한선이 있는데 2003년 현재 309.38유로이다.

43) 김진수, 앞의 논문, 윤조덕 외 8인, 앞의 책, 384~385쪽에서는 “오스트리아의 유사근로자 소득은 일반근로자에 비하여 상당히 낮은 것으로 나타나고 있다. 먼저 전체 근로자의 소득 중앙값과 유사근로자의 소득을 비교한 결과 유사근로자의 소득은 일반근로자의 약 40% 수준에 머물고 있는 것으로 나타나고 있으며, 여성 일반근로자에 비하여도 절반 수준에 미치는 것으로 나타났다. 더구나 사무직근로자와 비교할 때 더욱 낮아져서 전체 사무직근로자의 3분의 1 수준에 이르는 것으로 나타났다. 가장 소득이 낮은 노동직 여성근로자에 비하여 3분의 2 수준인 것으로 나타났다”고 하여, 사회보험 의무가입 최저소득 하한선 이하에 유사근로자가 많이 있을 수 있음을 피력하고 있다.

44) 김진수, 앞의 논문, 윤조덕 외 8인, 앞의 책, 390쪽 참조.

45) 오스트리아 일반사회보험법 제4조제3항에서는 유사근로자에 포함되는 경우로서 “a 산과 b 간병인 c 가정교사 d 나무수지에서 역청을 뽑는 사람 e 시장일꾼 f 수화물운반인 g 산악안내인 또는 관광안내인 h 행정관리인 i 포도 따는 사람 j 회사 임원으로 주식회사·예금금고 등의 종사자 k 의사·수의사” 등을 규정하고 있었다. 이들의 공통적 특징은 ① 자영업 형태의 경제활동을 하고 있고, ② 어떠한 경우에도 직원을 채용하는 경우에는 자영자가 되며(법에 명문규정으로 있었음), ③ 경제적인 종속이 이루어지게 되는 상대방이 있다는 것이다. 상기의 동 법 동 조항은 1999년 법개정시 폐지되었고, 대신 ① 일반사회보험법 제4조제2항의 ‘유사근로자성을 갖는 피용자’ ② 일반사회보험법 제4조제4항의 ‘유사피용자’ ③ 영업인사회보험법상 ‘새로운 자영자군’ 등으로 일반규정화되었으며, ① ②는 산재보험 강제가입을 인정하고 ③은 자영인으로 분류하여 산재보험 가입대상에서 제외하였다.

는 과정에서 법해석상 발생할 수 있는 소지를 최소화하고, 단계적으로 유사근로자의 종류를 늘려감으로써 유사근로자에 대한 명확한 법률적 해석이 가능하도록 한 점이다.

이러한 단계별 정의 방법은 또 다른 장점을 가지고 있는데, 유사근로자의 범위를 단계적으로 확대하면서 유사근로자 자신은 물론이고, 사용자와 근로자에 대하여 유사근로자의 정의 및 이에 대한 사회보험의 적용 및 운영방식을 인식시킴으로써, 유사근로자에 대한 사회보험의 관리운영체제를 일반화할 수 있도록 하는 시간적 적응이 가능하도록 한다는 것이다.

이로써 법의 마지막 단계에서는 기존의 유사근로자 집단에 대한 구체적인 규정에서 벗어나 오히려 추상적이고 일반적인 범위를 규정하도록 법을 개정한다는 것이다. 이로써 기존의 유사근로자는 당연히 적용받게 되는 것은 물론이고, 향후 노동시장의 변화에 따라 나타날 수 있는 새로운 유사근로자에 대해서도 유연한 태도로 법의 적용이 가능하도록 한다는 것이다.⁴⁶⁾

마. 시사점

오스트리아의 유사근로자 산재보험 적용에서는 정액보험료제도가 눈에 띈다. 우리나라의 경우 특수형태근로종사자에 대한 소득 파악의 한계가 있는 것이 사실이다. 또한 이를 정확히 아는 사업주도 산재보험료 성격상 사업주만 부담하는 제도이어서 보험료 부담을 줄이기 위한 노력을 하게 된다. 예를 들면 특수형태근로종사자의 소득을 과소신고한다든지 또는 소득 중 일부 금액을 산재보험료 산정기초가 되는 임금총액의 범위에서 누락시킨다든지 하는 등의 활동을 말한다. 따라서 우리나라의 경우 제도 도입시 정액보험료제도 도입을 검토할 필요가 있다고 생각한다.

사회보험법상 유사근로자의 범위에 대한 입법 방식의 변천(열거주의→일반규정)도 고용형태의 다양화에 따라 특수형태근로종사자가 계속 늘고 있는 우리의 현실에 비추어 볼 때 많은 참고가 될 수 있을 것으로 본다.

3. 프랑스

가. 법적 지위

프랑스의 경우는 근로자 또는 근로계약의 개념을 입법적으로 규정하고 있는 바가 없다. 근로자에 해당하는가의 여부는 노무를 제공하는 자와 수행하는 자 사이의 계약이

46) 김진수, 앞의 논문, 윤조덕 외 8인, 앞의 책, 377쪽.

근로계약에 해당하는가에 관한 판단의 문제로 보고 있다. 근로계약에 해당하면 근로자로서 인정되는 것이다.⁴⁷⁾ 그리고 근로계약 해당 여부의 판단은 기본적으로 노동법 및 사회보장법의 적용 대상자를 결정하기 위하여 이루어졌고, 오랜 기간 축적된 판례법리⁴⁸⁾에 의해 그 판단기준이 확립되었다.⁴⁹⁾

근로계약 해당 여부를 판단함에 있어서 가장 중요한 기준이 되는 것이 종속관계 인정 여부이다. 이러한 종속관계를 프랑스에서는 ‘법적 종속(subordination juridique)’이라고 부른다. ‘법적 종속’은 ‘경제적 종속(subordination économique)’과는 구별되는 개념이고, 판례는 근로계약에 해당하는가 여부를 판단하기 위한 기준으로 경제적 종속이라는 개념을 채택하고 있지 않다.⁵⁰⁾

그렇지만 근로자와 자영업자의 중간 영역에 해당하는 자의 경제적 종속성⁵¹⁾을 고려하여 노동법의 적용 대상으로 삼기 위한 입법적 개입이 이루어졌다. 이른바 특수형태근로종사자 유형별로 법이 일정 요건을 규정하고, 그러한 법정 요건이 충족되면 법령이 정하는 일정한 보호(근로조건 등에 관한 특칙 적용, 노동3권 보장)가 이루어진다. 노동법전(code du travail) 제7권은 특수형태근로종사자의 유형으로 외무원·대리인·외판원(VRP), 재택근무자, 연예인·예술가, 모델, 공동주택의 수위·고용원, 가사사용인 등을 규정하고 있다.⁵²⁾⁵³⁾

요컨대, 프랑스의 경우 근로자 여부를 판단하기 위한 판례법상의 기준이 확립되어 있

47) 조용만, 『특수고용관계종사자의 근로자성 인정 여부에 관한 노동법적 접근』, 한국노동연구원, 2003.4, 21쪽

48) 프랑스 파기원 사회부는 1991년 4월 17일 판결(Scarline사건)에서 “근로계약의 존부는 계약당사자들의 의사 또는 계약 형식(즉 계약 명칭)에 의해 좌우되는 것이 아니라 노무제공이 이루어지는 사실상의 조건에 의해 결정된다”고 하였다.

49) 조용만, 『프랑스의 근로자 판단기준과 특수형태근로종사자의 법적 지위』, 『특수형태근로종사자 보호대책 관련 각국사례』, 노사정위원회, 2003. 10.21, 221쪽.

50) 조용만, 앞의 책, 21쪽.

51) 김형배·박지순, 앞의 책, 83쪽에서는 “경제적 종속성은 대체로 두 가지 개별 표지를 갖는데, 그 하나는 노무제공자가 자신 및 가족의 생계를 전적으로 또는 주로 그 노무의 제공으로부터 획득한다는 점, 즉 해당 노무관계가 생계의 기초(Existenzgrundlage)를 이룬다는 점과 다른 하나는 사업주, 즉 계약 상대방에 대하여 노무제공의 전속성을 지니고 있다는 점이다”라고 하고 있다.

52) 조용만, 앞의 논문, 221쪽.

53) 조용만, 앞의 책, 21~22쪽에서는 프랑스의 경우 “엄밀하게 법적 종속관계가 인정되지 않지만 경제적 종속관계가 인정될 수 있는 특수고용관계를 맺고 있는 노동공급자에 대하여 입법적으로 근로자성을 인정하거나 근로자성을 추정함으로써 일정한 보호를 행하고 있다. 그리고 특수고용관계에 해당하는 자의 근로조건 등에 관한 특칙을 규정하고 있다. 이러한 특칙은 일반 근로자들에게 인정되는 근로조건을 일부 변형하여 적용하거나 그 적용을 배제하는 것을 주된 내용으로 한다”고 한다.

지만, 근로자와 유사한 지위를 갖는 자(이른바 ‘유사근로자’ 또는 ‘준근로자’)에 대한 통일적인 개념 정의를 판례 또는 입법상으로 정하고 있지 않으며, 다만 입법을 통해 특수형태근로종사자 유형별로 필요한 보호와 규제를 가하는 접근법을 취하고 있다고 평가할 수 있다⁵⁴⁾.

나. 특수형태근로종사자의 종류

프랑스의 특수형태근로종사자는 크게 두 가지⁵⁵⁾⁵⁶⁾로 나누어 볼 수 있다. 첫째 유형은, 법적인 종속관계가 인정될 수 없는 특수고용관계에 맺고 있는 자들(VRP, 재택근무자, 연예인·예술가, 모델)에 대해 그 경제적 종속성을 고려하여 입법적으로 근로자성을 인정(VRP, 재택근무자)하거나 추정(연예인·예술가, 모델)하는 형태이다. 이 경우 형태별로 특칙을 마련하고 있다. 둘째 유형은, 근로자의 지위는 당연히 인정되지만 사용자 또는 업무의 특수성 등으로 인해 일반근로자와 달리 취급하여야 할 직업 유형(공동주택의 수위·고용원, 가사사용인)을 설정하여 노동법상 일부 규정(주로 근로시간 및 정리해고 관련 규정)의 적용을 배제하거나 해당 직업 유형에 고유한 규율의 내용을 별도로 정하는 형태이다.

다. 적용방법

노동법전 제7권의 특별 규정에 의하여 근로자성이 부여된 프랑스의 특수형태근로종사자 직군 유형은 사회보장체계의 일반체제에 편입되어 산재보험에 대한 당연적용대상이 되어 있다⁵⁷⁾.

산재보험료 부담 주체는 사업주이고, 보험료는 임금총액을 기준으로 하며, 보험료를

54) 조용만, 앞의 논문, 222쪽.

55) 조용만, 『프랑스의 근로자개념과 특수고용관계법제(비정규특위 제2분과위 12차 회의자료)』, 『특수형태근로종사자 관련 논의자료집』, 노사정위원회, 2003. 9.3, 120~128쪽 참조.

56) 김형배·박지순, 앞의 책, 84~86쪽에서는 프랑스의 특수형태근로종사자에 있어 첫째 유형과 둘째 유형 외에도 “법률관계의 성격에 관계없이 노동법의 적용을 확대하는” 형태가 있다고 한다. 즉 가내근로자 또는 유한회사 등의 사원이 아닌 이사 등에 대해서는 첫째 유형과 둘째 유형과는 달리 이들의 법률관계가 근로관계가 아님을 명백히 하면서도 노동법의 일부 규정을 적용하는 이른바 전형적인 유사근로자 형태에 관한 규정을 두고 있다고 한다. 따라서 첫째와 둘째 유형은 오히려 한계 영역에 있는 직업군에 대한 근로자 개념의 확대를 시도한 것이며, “법률관계의 성격에 관계없이 노동법의 적용을 확대하는” 형태가 유사근로자에 대한 노동법의 확대적용의 전형적 방법이라고 주장한다.

57) 최기춘, 『프랑스 특수형태근로종사자 산재보험제도(외무원·대리인·외판원을 중심으로)』, 윤조덕 외 8인, 앞의 책, 423쪽 참조.

은 직업군마다 매년 별도로 정한다.

산재보험 급여의 종류와 수준도 일반근로자와 동일하다.

그런데 여기서 간과해서는 안 될 것은 특수형태근로종사자의 경우 일반근로자에 비해 직무수행 방식과 내용에 따른 직종별 특수성이 고려되어야 하는 경우가 많다. 이러한 문제는 직업군에 따른 별도의 전국 차원의 단체협약을 통하여 해결⁵⁸⁾하고 있다는 점이다.

라. 시사점

프랑스의 경우 특수형태근로종사자에 대해 단결권이 보장되어 있고, 노·사 대표 및 노사중재위원 등이 참석하여 체결하는 전국적 단체협약을 통해 산재보험 적용과 관련된 세부적인 사항을 결정할 수 있다는 점이다.

이는 프랑스의 산재보험제도가 무과실책임주의에 입각한 보험 방식이면서도 사용자의 민사상 손해보상책임의 면제를 특징으로 하는 ‘민사책임배제의 원칙’을 취하고 있어, 일반근로자와 마찬가지로 특수형태근로종사자 직업군별 단체협약을 통해 이를 보완하는 것으로 생각된다.

4. 스위스

가. 법적 지위

스위스의 채무법 및 노동법도 법률에서 직접 근로자 개념을 정의하고 있지 않지만, 학설과 판례는 기본적으로 인적 종속성에서 출발하고 있다.

학설과 판례는 사법상의 계약을 기초로 타인의 노동 조직에 편입되어 그를 통해서 타인 결정적으로 노무를 제공하는 자를 근로자로 본다⁵⁹⁾. 스위스 연방법원은 근로자성의 판단에 있어서 법적 종속성을 결정적인 표지로 삼는데, 이 법적 종속성은 조직적 구속성을 통한 인적 종속성을 달리 표현하는 것이다⁶⁰⁾.

그에 비하여 사법상의 계약을 기초로 일신적으로 노무를 제공하긴 하지만 타인의 노

58) VRP의 경우를 예로 들면 전국적 단체협약으로 “2년 이상 고용되어 있는 VRP가 30일 이상 근로중단 상태에 있게 되면, 일반 산재보험급여에 더하여 단체협약에 정한 기준에 따라 추가적인 급여가 지급”된다.

59) 대표적으로 Rehinder, Schweizerisches Arbeitsrecht 15. Aufl, 2002, Rn 23.; 김형배·박지순, 앞의 책, 71쪽에서 재인용.

60) 김형배·박지순, 앞의 책, 71쪽에서 “법적 종속성”의 표현은 프랑스 노동법의 표현을 따른 것으로 보인다”고 하고 있다.

동 조직에 편입되지 않고 따라서 인적 종속성이 없지만 계약상대방에 대하여 상당한 정도로 경제적 종속관계에 있는 자로서, 예컨대 방송 등 언론사의 프리랜서, 학원 등의 독립적 강사, 한 회사에 전속된 대리상, 프랜차이즈 가맹계약자 또는 주유소 운영자 등은 유사근로자 또는 외관자영사업자로 표현하여 그들의 특수한 지위를 법적으로 보호하고자 한다⁶¹⁾.

스위스의 경우 유사근로자는 원칙적으로 노동법이 적용되지 않고, 경제법이 적용 대상이지만, 산재보험의 경우에는 근로자로 취급되어 당연적용 대상⁶²⁾이 된다.

스위스의 채무법은 근로자에 대해서만 통일적으로 규정된 노동입법인 근로계약편의 규정이 적용⁶³⁾되며, 자유직업종사자, 즉 우리나라에서 특수고용형태로 분류되는 자영업업군에 대해서는 도급 또는 위임에 관한 규정이 적용된다⁶⁴⁾. 즉 스위스에서 유사근로자⁶⁵⁾의 법률관계는 경제법의 적용 대상으로 머물러 있다는 점이다⁶⁶⁾. 그러나 근로자와 자영사업자의 중간에 위치하는 유사근로자를 이와 같이 전적으로 노동법의 적용으로부터 배제하는 데 대해서는 그들이 갖는 경제적 종속관계 및 일신적 노무급부성에 비추어 바람직하지 않다는 견해가 일반적이다⁶⁷⁾.

연방법원은 정당한 사유가 명백하지 아니하는 한 일반적인 유사근로자를 가내근로자와 다르게 취급하는 것은 자의적인 것이라는 입장을 취하면서 노동법의 강행규정들은 유사근로자에게도 유추적용될 수 있다고 보고 있다⁶⁸⁾⁶⁹⁾.

61) Rehbindner, a.a.O., Rn.25.; 김형배·박지순, 앞의 책, 71쪽에서 재인용.

62) 『스위스 특수형태근로종사자 관련 규정』, 윤조덕 외 8인, 앞의 책, 578쪽에서는 “스위스의 재해보험법은 특수형태근로종사자에 대한 정의를 규정하는 것보다는 당연적용에서 제외되는 자영자계층에 대한 규정을 명확히 함으로써 자영자가 아닌 경우에는 일단 근로자계층으로 분류함으로써 재해보험의 당연적용 대상으로 본다는 접근을 하고 있다”고 하면서, 동 법에서 자영자에 대한 범위는 “자신의 이름 아래 그리고 자신의 회계에 의해, 즉 자신의 경영상의 위험 아래 일을 수행하며, 전반적으로 사용자로부터 어떠한 명령에 복종하에 있지 않는 상태가 되어야 한다”고 규정하고 있음을 밝히고 있다.

63) 가내근로자도 1971년 법개정시 스위스 채무법 근로계약편 제351조 이하에 편입시켜 근로계약의 일반규정을 적용시키고 있다.

64) 김형배·박지순, 앞의 책, 72쪽.

65) 스위스 유사근로자에는 채무법상 근로계약편 적용을 받는 가내근로자는 입법적으로 제외한 셈이다. 그렇다고 가내근로자가 유사근로자의 전형적인 범주에 속한다는 점이 부인된 것은 아니다.

66) Künzi, Soziale Sicherung frieier Berufsjournalisten, 1998, S. 142 ff., 김형배·박지순, 앞의 책, 73쪽에서 재인용.

67) 대표적으로 Rehbindner, a.a.O., Rn 25.; 김형배·박지순, 앞의 책, 73쪽에서 재인용.

68) BGE 118 II 157 ; Rehbindner, a.a.O.; 김형배·박지순, 앞의 책, 73쪽에서 재인용하였으며, 그 예로서 “연방법원은 연간 100매 이상의 사진을 동일한 출판사에 제공하는 프리랜서 사진기사는 그 출판사에 대하여 경제적으로 종속관계에 서 있으며 따라서 강행노동법규가 유추적용된다

나. 적용방법

유사근로자도 재해보험의 당연적용되므로 일반근로자와 동일하게 취급된다. 따라서 사업주가 부담해야 하는 보험료도 임금총액⁷⁰⁾이 기초가 되고, 재해보험급여도 일반근로자와 마찬가지로이다.

사용자는 유사근로자를 포함한 모든 근로자에 지급된 임금이나 임금이 준하는 모든 급여에 대하여 소위 임금리스트(Lohnlisten)를 작성하여야 하고, 스위스 재해보험관리공단(Schweizerische Unfallversicherungsanstalt : SUVA) 등은 연말에 임금을 정확하게 확인하고 이를 통한 보험료를 정산하도록 하고 있다⁷¹⁾.

다. 시사점

스위스 유사근로자에 대한 재해보험의 적용체제는 처음부터 유사근로자의 범위를 정하지 않고 이분법적인 분류, 즉 근로자이거나 자영자로 구분하도록 한다는 것이다. 이는 유사근로자 개념을 도입하여 사회보험법 적용시 이를 근거로 근로자와 동일시하는 국가들과 비교할 때 차이가 나는 점이다.

스위스 사례는 근로자 개념 확장 방식을 통해 사회보험법상 근로자 개념을 설정할 수 있는 형태를 제시하였다는 점에 의의⁷²⁾가 있다.

5. 소결

특수형태근로종사자에 대해 독일, 오스트리아, 프랑스, 스위스 등에서는 어떠한 법적 지위를 부여하면서, 산재보험을 적용하고 있는지를 알아보았다.

즉 독일은 노동법상 근로자 개념과 구별되는 사회법상 취업자 개념을 통해 특수형태

고 판시(BGer.v.8.6.1993, JAR 1994, S.272.)한 바 있다”고 하였다.

- 69) 김형배·박지순, 앞의 책, 73쪽에서 “학설은 더 나아가 스위스 노동법의 규범구조상 근로관계에 대해서만 적용되는 단체협약의 규범적 규정은 유사근로자에게 적용될 수 없으나, 연방법원의 입장과 같은 이유에서 그 적용을 확대할 수 있다고 본다(Stöckli, Berner Kommentar, Art. 356 OR Rn. 64.)”는 것이다. 이와 같이 스위스의 연방법원과 학설의 입장은 유사근로자에 대해 어떻게든 노동법적 보호를 하려는 입장을 취하고 있는 듯하다.
- 70) 스위스의 경우 유사근로자를 포함한 모든 근로자에 대한 재해보험료 납부 대상 소득은 재해보험에서 별도로 산정하는 것이 아니라, 공적연금(AHV)에서 산정된 보험료 납부 대상 소득에 기준하여 납부하도록 하고 있다.
- 71) 『스위스 특수형태근로종사자 관련 규정』, 윤조덕 외 8인, 앞의 책, 586쪽 참조.
- 72) 또한 스위스 사례는 노동법상 근로자 개념과 사회보험법상 근로자 개념이 다를 수 있다는 것을 보여주고 있다.

근로종사자의 산재보험 문제를 해결하고 있고, 오스트리아는 노동법상 유사근로자와는 구분되는 사회법상 유사근로자의 개념을 상정하면서 유사근로자 종류별로 개별법률에서 일반규정⁷³⁾으로 적용하고 있다. 또한 프랑스는 특수형태근로종사자를 노동법에 의해 열거규정으로 근로자성을 부여하고 사회법체계상 산재보험을 당연적용하고 있으며, 스위스는 노동법상 유사근로자는 원칙적으로 노동법이 적용되지 않지만, 사회법상 근로자 개념 확장을 통해 유사근로자도 근로자 개념에 포함시켜 산재보험을 적용하고 있다.

상기 4개국을 비교 분석해 보면 각 나라마다 특수형태근로종사자에 대한 개념 설정과 적용법리는 조금씩 다르지만, 이들에 대해 산재보험을 당연적용하고 있으며, 산재보험료의 부담 주체는 사업주가 전액 부담하고 있다는 공통점이 있다.

이와 같은 비교법적 고찰을 참고로 하여, 우리나라 산재보험 현실에 걸맞는 특수형태 근로종사자의 산재보험 적용방안을 다음 장에서 모색해 보기로 한다.

IV. 우리나라 특수형태근로종사자 산재보험 적용방안 : 입법정책적 제언

우리나라의 특수형태근로종사자의 대표적 직업군으로는 골프장 경기보조원, 학습지교사, 레미콘기사, 보험모집인 등을 들고 있다. 이들에 대해 법원은 근로기준법상 근로자로 인정하지 않음으로써, 노동부는 이러한 특수형태근로종사자를 산재보험 당연적용 대상에서 전부 제외시켜 왔다.

이하에서는 지금까지 산재보험 적용이 배제되어 왔던 특수형태근로종사자에 대해 2002년 5월 6일 노사정 합의 정신에 따라 산재보험을 적용하는 방법은 무엇일까를 구체적으로 검토해 보기로 한다.

그 핵심은 노동법상 근로자성과는 별도로, 산재보험법상 특수형태근로종사자를 포괄하는 피보험자 개념 모색이 필요하다는 것이다. 또한 산재보험료 전액을 사업주가 부담하되, 사업주 및 특수형태근로종사자가 함께 받아들일 수 있는 산재보험의 적용·징수·보상 시스템을 새로이 설계해야 할 것이다.

73) 일반사회보험법상 피용자 개념에 유사근로자성을 갖는 피용자도 포함시키고 있고, 일반사회보험법상 유사피용자 개념에 자유고용계약자를 포괄하여(재해보험을 포함한) 사회보험을 적용시키고 있다. 또한 영업인사회보험법은 새로운 자영자군을 자영자로서의 사회보험(재해보험을 제외한)을 적용한다.

1. 산재보험법상 피보험자 개념

현행 우리나라 노동법 체계는 근로기준법상 근로자성이 인정되면 근로자로서의 혜택을 전부 받게 되어 당연히 산재보험 수혜를 누리게 되고, 그렇지 않을 경우 산재보험과는 무관해지는, 이른바 All or Nothing의 방식인 셈이다.

따라서 근로기준법상 근로자 개념과 산재보험법상 피보험자 개념을 분리·독립하여 규정하지 않으면 특수형태근로종사자의 산재보험 적용 문제는 해결책을 찾기가 힘들게 된다. 그 이유는 사용자측 입장에서는 특수형태근로종사자에 대해 자영인적 지위를 인정하려 하고, 근로자측 입장에서는 이들에 대해 근로자적 지위를 부여하고 싶어 하기 때문이다. 그러나 이러한 노사 양측의 바람과는 달리 이들의 속성이 자영인적 요소와 근로자적 요소를 동시에 갖고 있어, 근로기준법상 법적 지위와는 관계없이 산재보험법에 규정하고 보호하는 것이 적절한 해결방안이라고 본다.

또한 이와 같은 방식이 “특수형태근로종사자에 대해 산재보험 적용방안을 강구한다”는 노사정 합의 정신⁷⁴⁾을 실천하는 길이라고 본다.

따라서 필자는 산재보험법에 당연적용 대상 피보험자 규정을 신설하여 “① 근로기준법상 근로자 ② 골프장 경기보조업무종사자로서 노동부 장관에게 신고한 자 ③ 보험설계사로서 보험업법 제84조제1항에 의해 금융감독위원회에 등록된 자 ④ 건설기계관리법 제3조에 의해 등록된 콘크리트믹스트럭을 운전하는 자로서 노동부 장관에게 신고한 자 ⑤ 학습지 교육상담교사로서 노동부장관에게 신고한 자 ⑥ 기타 제공하는 노무가 특수한 형태인 자로서 노동부 산하 ‘근로자진단위원회’에서 특수형태근로종사자로서 인정 받은 자” 등으로 규정하는 것이 바람직하다고 생각한다.

2. 강제적용 여부

특수형태근로종사자로 인정되어 신고나 등록이 되면 산재보험에 강제적용을 하도록 한다. 다시 말하면 ‘신고나 등록에 의한 강제가입’이라고 할 수 있다. 이 경우 사업주가

74) 2002년 5월 6일 노사정합의는 ‘특수형태근로종사자’에 대해 ‘근로자’ 또는 ‘자영자’인지를 합의한 것이 아니고, 이들이 추후 어떠한 노동법적 지위를 갖든지 관계없이 산재보험의 혜택이 필요하다는 점을 합의하였다고 봐야 한다. 왜냐하면 ‘특수형태근로종사자’를 ‘근로기준법상 근로자’로 본다는 전제라면 사측에서 합의하지 않았을 것이고, ‘자영자’로 본다는 전제라면 노측에서 합의하지 않았을 것이기 때문이다.

특수형태근로종사자의 신고나 등록을 해태한다면 특수형태근로종사자 본인이 근로복지공단에 직접 신고할 수 있도록 한다.

여기서 의문을 가질 수 있는 사항으로서 ‘신고나 등록에 의해서만 강제가입이 된다면 임의가입 제도와는 무엇이 다른가’ 하는 점이다. 우선 현행 산재보험법상으로 보면 특수형태근로종사자가 임의가입도 어렵게 되어 있다. 임의가입을 허용하는 것은 1인에서 50인 미만의 근로자를 고용하는 중소기업장의 사업주이다. 그런데 한 사람도 고용하지 않은 1인 자영업인의 경우 산재보험의 임의가입 대상도 아닌 것이다. 즉 특수형태근로종사자는 본인 스스로가 제3자를 고용하여 업무를 대행하지 않는다는 점을 고려할 때 만일 자영업인 범주에 포함시킨다면 ‘1인 자영업인’의 성격을 갖는다. 따라서 현행 산재보험법상 임의가입 대상도 해당되지 않는다.

다음으로 특수형태근로종사자로 인정되면 무조건 산재보험을 당연적용하는 것도 문제가 있다. 왜냐하면 사업주가 ‘특수형태근로종사자’인지를 인정도 받지 않고 종전의 근로기준법상 근로자를 특수형태근로종사자라고 주장⁷⁵⁾할 경우에는 당연히 근로기준법상 근로자로서 산재보험이 소급 적용되고 산재보험료 연체료까지 추징되어야 마땅하기 때문이다.

즉 사업주가 자신에 대한 노무제공자를 특수형태근로종사자라고 주장하려면 ‘입법적으로 규정된 직업군(상기에서와 같이 골프장 경기보조원 등 4개 직업군)’이거나 ‘정부기관으로부터 인정된 특수형태근로종사자(노동부 산하 ‘근로자진단위원회’의 인정)’로서 신고 또는 등록이 되어야 한다.

이와 같이 ‘신고나 등록에 의한 강제가입’을 원칙으로 하고, 사업주의 신고·등록 해태시 특수형태근로종사자의 개별적 신고·등록을 할 수 있도록 해야, 사업주의 산재보험 기피를 막을 수 있고, 특수형태근로종사자 자신의 권익을 보호⁷⁶⁾할 수 있다.

3. 산재보험료 부담주체

특수형태근로종사자와 관련 산재보험료의 부담 주체를 어떻게 할 것인가에 대해 4가지 조합이 가능하다는 견해⁷⁷⁾가 있다. 즉 ① 임의적용시키고 보험료 부담을 사업주가 할 경우, ② 임의적용시키고 보험료 부담을 특수형태근로종사자 개인이 할 경우, ③ 강

75) 물론 이 경우에도 사업주는 특수형태근로종사자인 것으로 가장하기 위해 기존의 노무관리 형태를 바꿀 것으로 예상된다

76) 특수형태근로종사자도 사업주가 산재보험 가입의무를 수행했는지를 확인하도록 하여 ‘권리 위에 잠자는 자’가 되지 않도록 하는 것이다.

77) 박찬임, 『산재보험 적용확대 방안 연구(자영업자, 특수고용관계종사자를 중심으로)』, 한국노동연구원, 2002. 4., 60쪽 참조.

제적용시키고 보험료 부담을 사업주가 할 경우, ④ 강제적용시키고 보험료 부담을 특수형태근로종사자 개인이 할 경우 등이다.

그러나 ①, ②의 경우는 보장의 실효성이 의문시되고, ④의 경우는 선진국 대부분이 산재보험은 사업주가 부담을 하고 있다는 점에서 적절치 않은 것으로 판단된다. 따라서 보험료 부담은 사업주가 하는 것이 적절하고 타당하다고 본다.

이에 대해 사업주의 실제 부담의 증가와 반발을 지적하는 견해⁷⁸⁾가 있다. 그러나 이 견해를 가진 학자도 ① 현재 보험사와 학습지회사 중 상당수의 사업주는 사업주 부담으로 특수형태근로종사자를 위한 상해보험에 가입해 놓은 상태⁷⁹⁾이며 ② 골프장의 경우도 실제 경기보조원의 재해가 발생할 경우 사업주도 일정 정도의 부담을 감수하고 있는 것이 현실⁸⁰⁾이라고 주장하면서, “그럼에도 불구하고 특수형태근로종사자들의 산재보험 적용에 대해서 회사들이 부정적인 입장을 보이는 것은 산재보험 적용이 근로자성 인정과의 관련성 때문일 것”이라고 보고 있다.

또 다른 학자의 실태조사 결과⁸¹⁾도 골프장의 경우 “회사측은 근기법·노조법상 근로자성 문제를 유발하지 아니한다면 산재보험에 가입하도록 정책이 만들어져도 괜찮다는 입장을 피력하였다는 점이다. 즉 골프장 경기보조원에 산재보험을 우선 적용하는 방안에 대해 사업주들은 그 비용보다는 그것이 근로자성 인정 문제로 연계될 가능성에 대해서 우선적으로 관심이 있음을 보여주고 있다”라고 설명하면서, 현재 골프장 사업주의 입장을 알려주고 있다.

종합적으로 정리하자면, 우리나라 특수형태근로종사자의 사업주는 근로기준법상 근로자성과 연계만 없다면 산재보험에 대한 보험료 부담을 할 용의가 충분히 있는 것으로 보인다.

4. 산재보험료 납부액과 보상액

독일, 프랑스, 스위스 등과 같이 일반근로자와 마찬가지로 소득에 비례하여 보험료를

78) 박찬임, 앞의 책, 61쪽 참조.

79) 박찬임, 앞의 책, 49쪽 <표 3-22>에서도 사업주 부담 상해보험 가입비율이 상당함을 알 수 있다.

80) 박찬임, 앞의 책, 62쪽에서는 “골프장에서 실제 재해가 발생할 경우 상해보험을 통해서 해결한다고 답한 경우가 31.5%, 정도에 따라 회사가 보상한다고 답한 경우가 27.4%로 나타나고 있으며, 아무런 조치도 하지 않는다고 답한 곳은 28.8%에 불과하다”고 하면서 실제 재해발생 시 사업주가 일정 정도의 부담을 하고 있다고 설명한다.

81) 이호근, 『특수형태근로종사자 실태조사 결과』, 『특수형태근로종사자 관련논의자료집』, 노사정위원회, 2003. 9.3., 292쪽.

징수하고 보상하는 방식은 우리의 현 실정과 맞지 않는다고 생각한다. 따라서 우리나라의 경우 특수형태근로종사자 직업군별로 개인별 소득수준에 관계없이 정액산재보험료 납부와 정액보상제가 도입되어야 한다.

일본의 경우 노동기준법상 근로자성이 인정되지 않으면 특별가입제도에 의해 임의가입의 형태로 산재보험을 적용하고 있다. 이때 특별가입자에 대해서는 근로자와 같이 급부기초일액(우리나라의 평균임금에 해당)이 없어 특별가입자가 희망하는 금액(20,000엔부터 3,500엔까지 13가지)에 근거하여 도도부현 노동기준국장이 결정하게 된다. 이에 따라 특별가입자의 보험료는 보험료 산정기초액(급부기초일액에 365를 곱한 것)에 각각의 사업이 정해진 보험료율을 곱한 것이 된다.⁸²⁾

오스트리아의 경우는 사회보험 가입을 배제하고 있는 최저소득(2003년 : 월 309.38유로) 이하의 저소득자의 산재보험료를 정액(2002년 : 연간 42.54유로)으로 하고 있다.⁸³⁾

우리나라의 경우에도 상시근로자수 5인 미만의 사업 중 사업주가 신청한 경우, 사업의 폐업·도산 등으로 임금을 산정·확인하기 곤란한 경우 등에 노동부 장관이 정하여 고시하는 금액을 기준임금⁸⁴⁾으로 하고 있으며, 이에 따라 보험료도 정액으로 납부토록 하고 보상도 정액으로 하고 있다.

앞서 기술한 외국의 제도를 참고하고 우리나라의 현실이 ① 특수형태근로종사자 개인별 소득 파악이 어렵다는 점, ② 개인별 소득 편차가 심할 수 있다는 점, ③ 취업자로서 산재보험 혜택을 받을 만한 사회적 보호의 필요성이 인정된다는 점 등을 고려할 때, 해당 직업군별로 정액산재보험료(정액보험료×사람수) 부과와 정액보상체제(정액보험료의 기준인 기준임금에 따른 보상)를 구축하는 것이 타당하다고 본다. 이렇게 되면, 동일 직업군의 특수형태근로종사자간 산재보험 혜택의 형평성도 유지할 수 있다고 생각한다.

다만, 특수형태근로종사자의 경우에도 연소득이 5천5백만원 이상 고액 소득자⁸⁵⁾는 사회적 보호의 필요성은 미약하다고 판단되므로 이들에 대한 산재보험료는 부과도 보상도 하지 않는 것이 바람직하다고 본다.

남아프리카공화국의 경우 피고용인 신분 가정지표(우리나라의 근로자 개념과 유사함)

82) 이흥무, 『일본 노재보험의 특별가입제도』, 윤조덕 외 8인, 앞의 책, 437~520쪽을 참조.

83) 김진수, 『오스트리아 특수형태근로종사자에 대한 적용사례』, 윤조덕 외 8인, 앞의 책, 387쪽.

84) 산업재해보상보험법 제4조의2 및 동법시행령 제2조의2 참조.

85) 고액 소득자의 기준은 5천5백만원으로 산정한 것은 산재보험법 제38조제6항에 의한 최고 보상기준금액이 151,249원(2004년 9월~2005년 8월 기준)이므로 이를 연봉으로 환산하면 55,205,885원(151,249원×365일)이 된다. 따라서 특수형태근로종사자 중 1일 평균소득이 최고 보상기준 금액을 초과하는 평균임금을 가진 일반근로자보다 높은 경우에는 사회적 보호의 필요성이 미약하다고 본 것이다.

에 해당되더라도 연소득 89,445rand(약 US 10,000에 해당) 이상인 경우는 피고용인으로서는 갖는 혜택(우리나라의 근로자로서 노동법 및 사회보장법적 혜택 등과 유사)를 제외시키고 있는 점을 참고할 필요가 있다고 본다⁸⁶⁾.

5. 보험료율

보험료율은 해당 직업군에 대해 매년 노동부 장관이 별도로 산정·고시한다. 여기서 중요한 것은 특수형태근로종사자의 직업군별 보험료율 고시 내용은 업종별로 보험료율이 산정·고시되는 일반근로자와는 별도의 보험료율이 책정되어야 한다는 것이다.

예를 들면, 학습지 회사에 근무하는 일반근로자의 산재보험료율은 ‘학습지 회사 해당 업종 보험료율’을 적용받고, 학습지상담교사는 특수형태근로종사자 직업군 중 ‘학습지 교사 직업군 보험료율’을 적용받도록 하는 것이다.

6. 보험료 징수방식

일반근로자의 산재보험은 해당 업종 일반산재보험료 부과·징수·보상방식에 따라 연4회로 나뉘어 개산보험료로 부과·징수되고, 보상도 실제의 산재근로자의 평균임금에 따라 급여가 지급된다. 반면에 특수형태근로종사자는 해당 직업군의 정액보험료 부과·징수·보상방식에 따라 매월 갑근세 방식으로 부과·징수되고, 보상도 실제 소득과는 관계없이 정액이 이루어지도록 한다는 것이다.

여기서 매월 산재보험료를 납부할 때 특수형태근로종사자의 인적사항 변동 상황을 함께 보고토록 하여, 피보험자 개인별 인적사항 관리가 가능하도록 한다.

이에 대해, “현실적으로 현재 산재보험제도는 인별 관리체계가 구축되어 있지 않은 실정이어서, 만일 이들에 대해서 인별 관리를 할 경우 단시간 내에 효율적인 인별 관리체계를 도입할 수 있는가가 의문시되는 것이 사실이다. 또한 이들 업종은 대부분 이직률이 상대적으로 높은 직종으로서, 인별 관리체제를 도입한다 하더라도 현실적인 관리의 어려움이 클 것이라는 것을 예상할 수 있다. 특수형태근로종사자들의 재직기간을 보면 1년 미만의 경우가 보험설계사 41%, 학습지교사 52%, 골프장 경기보조원 36.7%로 나타나고 있어서 이직률이 상당히 높고, 이는 이들에 대한 인별 관리가 결코 단순한 일이 아닐 것이라는 예측을 가능하게 한다”⁸⁷⁾고 주장하면서, 개인별 인적사항 관리에 회의적

86) 노사정위원회 특수형태근로종사자특별위원회, 『특수형태근로형태종사자 관련 외국의 법제도, 대책방안 및 논의현황(ILO, 프랑스, 독일)』, 2004. 3., 10쪽 참조.

견해가 있다.

그러나 이와 같은 견해는 현행 산재보험법상 개산보험료 방식과 연 4회 분할납부 방식을 특수형태근로종사자에 대해서도 그대로 적용한다는 전제하에서의 문제점이라고 할 수 있다. 따라서 매월 정액보험료 형태의 갑근세 방식을 채택할 경우 이직률이 높음에 따른 문제점을 해소하고, 특수형태근로종사자 개인별 인적사항 관리가 정확하게 될 수 있다고 본다.

7. 직업군별 업무상 재해 및 질병 인정기준 마련 여부

특수형태근로종사자 직업군별로 업무상 재해 및 질병 인정기준을 마련해야 한다는 논의가 있을 수 있다. 그러나 특수형태근로종사자 직업군별로 별도의 업무상 재해 및 질병 인정기준을 마련하는 나라는 일본⁸⁸⁾을 제외하고는 찾아보기 힘들다⁸⁹⁾.

따라서 시행 초기에는 근로복지공단 해당 지사 차원에서 일반적인 업무상 재해 및 질병 인정기준에 따라 산업재해 여부를 판정하고, 사안별로 해당 특수형태근로종사자 직업군 고유의 재해 및 질병이 발견될 경우 산업재해보상보험심사위원회⁹⁰⁾ 의결 또는 법원의 판례 등을 통해 사례를 축적한 다음, 산재보험법 시행규칙으로 입법화하는 절차가 필요하다고 생각한다. 왜냐하면, 이에 대한 별도의 연구 기간이 필요함을 이유로 적용 시기가 지체된다면 정작 빨리 보호를 받아야 할 특수형태근로종사자가 산재보험 혜택을 받지 못하는 경우가 발생할 수 있기 때문이다.

87) 박찬임, 앞의 책, 63쪽 참조.

88) 이흥무, 『일본 노재보험의 특별가입제도』, 윤조덕 외 8인, 앞의 책, 457~463쪽

89) 김진수, 『오스트리아 특수형태근로종사자에 대한 적용사례』, 윤조덕 외 8인, 앞의 책, 389쪽에 서는 “오스트리아 유사근로자의 경우 일반근로자와 달리 산재 여부를 판단함에 있어서 관리상의 어려움에도 불구하고 별도의 서식이나 절차를 규정하지 않고 있다. 다만, 특수성을 감안하여 개별적인 산재에 대한 판단에 좀더 관심을 갖고 판단하는 차이를 보일 뿐이다. 이렇게 유사근로자를 일반근로자와 동일하게 관리운영하는 이유는 우선 그 규모가 매우 작아서 전체 산재에서 차지하는 비중이 매우 낮고, 또한 업무상 종속관계가 일반근로자에 비하여 약하여 사용자로부터 별도의 정보를 제공받는 데 한계가 있기 때문인 것으로 추정해 볼 수 있다”고 한다.

90) 산업재해보상보험심사위원회는 산업재해보상보험법 제91조에 근거한 재심사청구기관을 말한다.

V. 결 론

지금까지 특수형태근로종사자의 사보험 가입 실태를 알아보고, 독일, 오스트리아, 프랑스, 스위스 등은 이들에 대해 어떻게 산재보험을 적용하고 있는가를 살펴본 다음, 우리나라 실정에 걸맞는 산재보험 적용방안을 모색해 보았다.

즉 특수형태근로종사자에 대해 근로기준법상 근로자 개념과 독립하여 산재보험법에 피보험자로 규정하고, 사업주 전액 부담 방식으로 강제적용하되, 갑근세 방식으로 징수하여 피보험자 관리도 하면서 정액보험료제도와 정액보상제를 도입하여, 사업주 부담의 적정화 및 특수형태근로종사자에 대한 산재보험 혜택을 부여하는 방안이다.

이렇게 할 경우 어떠한 장점이 있을 것인가 생각해 보았다.

첫째, 특수형태근로종사자의 법적 지위를 둘러싼 노사단체의 갈등(근로기준법상 근로자성 여부 등)과는 별개의 차원에서 특수형태근로종사자의 산재보험 혜택 부여라는 노사공동지향적 효과를 달성할 수 있다. 즉 특수형태근로종사자에 대해 근로기준법상 근로자 개념과는 별개의 입장에서 병렬적으로 산재보험을 적용한다면, 현재 진행중인 『노사정위원회 특수형태근로종사자특별위원회』 논의 결과와 관계없이 산재보험 혜택 부여가 가능하다는 것이다.

둘째, 미신고자는 특수형태근로종사자로서의 산재보험 적용 혜택을 부여하지 않음으로써 사용자의 악용 사례를 방지한다는 것이다. 즉 ① 사업주가 자기 사업장에서 노무를 제공하는 특수형태근로종사자 중의 일부를 신고하지 않고 ‘또다른 자영인화’를 추진하여 산재보험 적용을 기피하는 것을 방지하고자 함이다. 또 ② 신고제가 아예 없을 경우에는 사업주의 사업장에서 기존에 근무해 왔던 근로기준법상 근로자를 특수형태근로종사자라고 주장하면서 ‘산재보험료는 적게 내고 산재 발생시 보상은 과다하게 청구’하는 사례(1)를 미연에 예방하려는 것이다. 또 다른 이유는 ③ 특수형태근로종사자에 대한 산재보험 적용방식을 전술한 바와 같이 ‘매월 산재보험료를 사업주로부터 개인별로 징수하고, 피보험자 관리도 개인별로’ 하기 위함이다. 이렇게 해야만 특수형태근로종사자를 사

91) 예를 들면 골프장에서 근무하는 음식료 매장 종업원을 경기보조원직군에 포함시켜 일반산재보험료보다 상대적으로 싼 특수형태근로종사자 산재보험료(정액)만 내다가, 산재 사고가 났을 경우에는 일반 산재보상체계(개산보험료방식에 의한 상시근로자 개념으로 피보험자의 개별 관리가 되어 있지 않음)에 의해 보상을 청구하여 상대적으로 고액인 산재보상(소득비례)을 요구할 수가 있다.

용하는 사업주에 대해 책임(철저한 신고책임)도 부과하고, 혜택(산재보험료 정액징수)도 부여하는 셈이 된다. 특수형태근로종사자의 입장에서라도 자신이 산재보험에 가입되어 있는지를 확인하고 미가입시는 자기가 직접 나서서 특수형태근로종사자임을 신고할 수 있도록 해, 자신의 권익을 보호하도록 하는 것이다.

셋째, 정액보험료 및 정액보상제 도입으로 사업주 부담 적정화 및 특수형태근로종사자의 산재보험 혜택 부여라는 두 가지 목표를 동시에 달성하자는 것이다.

특수형태근로종사자의 경우 개인별 소득 파악이 어렵고, 이를 정확히 하는 사업주의 경우도 현행 산재보험법 징수체계(임금총액에 비례한 개산보험료 방식)하에서는 보험료 납부금액을 줄이기 위해 소득을 줄일 수 있는 개연성이 있을 수 있다. 따라서 특수형태근로종사자에 대한 정액보험료제도가 도입되면 개인 소득 파악 및 불성실 신고를 걱정할 필요가 없으며, 사업주도 사람 수만 파악하여 사람 수만큼의 정액보험료를 신고하고 납부하면 되는 간편함이 있다. 또한 정액보상제 도입으로 상대적 저소득자와 상대적 고소득자 간 재해보상의 형평성 유지가 가능하다는 장점⁹²⁾이 있다.

넷째, 연5천5백만원 이상 고액소득자 적용제외로 소득계층간 사회보험으로서 형평성 확보한다는 것이다.

연 5천5백만원 이상 고액소득자(예를 들면 보험모집인 중 일부)는 산재보험 등 사회보험제도의 편입을 원치 않는다는 것이다. 사업주의 입장에서라도 산재보험은 사업주만 보험료를 부담하는 것이기 때문에 정액보험료라고 해도 사회적 보호의 필요성이 미약한 고액소득자의 보험료까지 부담할 필요는 없다고 생각할 수 있다.

사회 형평성 차원에서도 “‘ㄱ근로자, ㄴ자영인’ 중 진정자영인에 가까운 고소득자가 보험료부담도 없이 산재보험 혜택은 받는다”는 불공평 논란을 방지할 수 있다.

필자가 생각하는 ‘특수형태근로종사자의 산재보험 적용방안’은 소득비례 보험료 징수 및 보상이라는 산재보험 본래 취지와는 다르다는 비난이 있을 수 있다. 또한 일반근로자와 차이가 나지 않는가 하는 이른바 형평성 논란도 있을 수 있다.

그럼에도 불구하고 ① 특수형태근로종사자의 소득 파악 곤란 ② 본래 소득에 비해 저소득으로 위장하여 신고할 가능성 ③ 근로자로서의 성격도 있지만 자영업적 성격도 있음 등을 고려할 때 일반근로자와 동일하게 두터운 보호는 하지 못하지만, 자영업인에 비해서는 상당한 수준의 보호가 이루어질 수 있게 하는 방안이 바람직하다고 생각한다.

이와 같은 입장은 EU 주요 국가도 마찬가지인 것 같다. 즉 특수형태근로종사자에 대

92) 이에 비해, 오스트리아는 ‘사회보험 가입 배제 최저소득 이하의 저소득자’의 산재보험료를 정액으로 하고 사업주가 납부토록 하고 있지만, 보상시는 이러한 저소득자(유사근로자 포함)에 대하여도 신고된 소득에 따라 산재보상이 이루어져 보상 액수가 너무 적다는 문제가 있다.

해 EU 주요 국가는 ‘중간적 보호’ 입장을 취하고 있는 경향이 뚜렷하기 때문이다.

그러나 특수형태근로종사자에 대해 이러한 ‘중간적 보호’ 입장을 취하는 이유가, EU 국가에서는 ㉠ 사회보장 부담 경감 및 ㉡ 실업 문제에 연관성이 있다면, 우리나라의 경우는 ① 근로기준법 근로자성과 연계 또는 ② 사업주의 근로기준법상 근로조건 수급자로서 부담 및 ③ 노동조합법상 근로자로 인정될 경우 사업주의 집단적 노무관리 부담 등과 연관되어 있다는 점이 다르다고 할 수 있다.

따라서 우리나라의 경우 이른바 노동법상 근로자성만 연계시키지 않는다면 산재보험 부담 주체를 사용자로 해도 수용할 수 있다는 사용자측의 입장을 참고한다면, 산재보험료 부담 액수의 문제도 사용자측이 받아들일 만한 수준에서 출발하는 것이 제도를 정착시키는 데 바람직한 방안이라고 본다.

특수형태근로종사자 입장에서도 무(無)보험 또는 사(私)보험 형태에서 산재보험이라는 공(公)보험 형태로 전환하면서 최소한의 보상을 공(公)적으로 받을 수 있기 때문에 수용 가능한 방안이라고 생각한다.

더더욱 피보험자 개인별 관리가 되고 갑근세 방식으로 보험료가 징수되기 때문에, 사업주와 특수형태근로종사자 그리고 근로복지공단의 3자관계에서 투명성을 가질 수 있어 ‘개산보험료 방식에서 오는 일부 소득의 임금총액 포함 여부 등으로 인한 다툼’, 즉 ‘소득 수준과 연계된 보험료 징수액수 및 보상액수와 관련된 논란’ 등도 사전에 방지할 수 있을 것으로 사료된다.

참고 문헌

- 강문대. 『골프장캐디에 대한 행정법원 판결에 대한 검토』. 워킹보이스인터넷판, (2004)
- 강희원·김영문. 『근로자 개념과 계약의 자유(자영인과 근로자의 구별을 중심으로)』. (주)중앙경제, (2001. 6)
- 김영문. 『독일의 특수형태근로종사자 산재보험보호제도』. 윤조덕 외 8인, 『비정규직근로자 산재보험 적용실태와 특수형태근로종사자에 대한 적용확대』. 한국노동연구원, (2003.10)
- 김진수. 『오스트리아 특수형태근로종사자에 대한 적용사례』. 윤조덕 외 8인, 『비정규직근로자 산재보험 적용실태와 특수형태근로종사자에 대한 적용확대』. 한국노동연구원, (2003.10)

- 김형배·박지순. 『근로자 개념의 변천과 관련법의 적용(유사근로자에 관한 비교법적 고찰)』. 한국노동연구원 (2004. 7)
- 노사정위원회 특수형태근로종사자특별위원회. 『특수형태근로종사자 관련 외국의 법제도, 대책방안 및 논의현황(ILO, 프랑스, 독일)』. (2004. 3)
- 박종희. 『근로기준법상 근로자 개념(근로기준법의 적용확대와 산별적용 관련하여)』. 『노동법학』 16호, 한국노동법학회 (2003. 6)
- 박찬임. 『산재보험 적용확대방안 연구(자영업자, 특수고용관계종사자를 중심으로)』. 한국노동연구원 (2002. 4)
- 박찬임·이정우·원종학. 『주요국의 산재보험 적용·징수체계』. 한국노동연구원 (2003. 4)
- 이철수. 『특수업무종사자의 노동법적 지위』(경제사회소위 연구용역, 2001.2). 『특수형태근로종사자 관련 논의자료집』. 노사정위원회, (2003.9)
- 이호근. 『특수형태근로종사자 실태조사 결과』. 『특수형태근로종사자 관련 논의자료집』. 노사정위원회, (2003.9.3)
- 이흥무. 『일본 노재보험의 특별가입제도』. 윤조덕 외 8인, 『비정규직근로자 산재보험 적용실태와 특수형태근로종사자에 대한 적용확대』. 한국노동연구원 (2003.10)
- 장의성. 『골프장 경기보조원의 노동법적 지위에 관한 고찰(관례와 행정해석 분석 및 입법적 해결을 위한 제언)』. 『노동정책연구』 4권 2호, 한국노동연구원 (2004)
- 장의성·조재정. 『최신근로기준법 노동부 행정해석모음』. (주)중앙경제, (2004.1)
- 정인수·김영문. 『골프장 경기보조원』. 『4개 직종 검토보고서(보험설계사·골프장 경기보조원·학습지교사·레미콘기사)』. 노사정위원회 특수형태근로종사자특별위원회, (2004.3)
- 조용만. 『특수고용관계종사자의 근로자성 인정 여부에 관한 노동법적 접근』. 한국노동연구원, (2003.4)
- _____. 『프랑스의 근로자 개념과 특수고용관계법제(비정규특위 제2분과위 12차 회의자료)』. 『특수형태근로종사자 관련 논의자료집』. 노사정위원회, (2003.9.3)
- _____. 『프랑스의 근로자 판단기준과 특수형태근로종사자의 법적 지위』. 『특수형태근로종사자 보호대책 관련 각국사례』. 노사정위원회, (2003.10.21)
- 최기춘. 『프랑스 특수형태근로종사자 산재보험제도(외무원·대리인·외판원을 중심으로)』. 윤조덕 외 8인, 『비정규직근로자 산재보험 적용실태와 특수형태근로종사자에 대한 적용확대』. 한국노동연구원 (2003.10)
- 하경효. 『근로자유사종사자에 대한 집단법적 보호가능성』(비정규직특위 공익위원 간담

회 자료, 2002. 9.30), 『특수형태근로종사자 관련 논의자료집』, 노사정위원회, (2003.9)

“‘Economically Development Workers’, Employment Law and Industrial Relations.”
In *European Industrial Relations Observatory On-line*(www.eiro.eurofound.ie), (May 2002)

A Study of Legislative Policies for Application of Industrial Accident Compensation Insurance to Workers in Special Employment in Korea

Jang, Eui-Sung

Workers in special employment in Korea are not considered workers automatically entitled to insurance coverage under the current Industrial Accident Compensation Insurance Act.

To become workers automatically entitled to the coverage of industrial accident compensation insurance in Korea, they should be recognized as those defined as workers by the Labor Standards Act, but the Supreme Court does not recognize workers in special employment as those defined as workers by the Labor Standards Act.

Given such realities, labor, management and the government agreed on May 6, 2002 at the Tripartite Commission to devise ways to apply industrial accident compensation insurance to workers in special employment.

Following the spirit of the tripartite agreement, 'measures to apply industrial accident compensation insurance to workers in special employment' need to be come up with.

The specific measures would include 1) newly establishing provisions on the definition of the insured in the Industrial Accident Compensation Insurance Act to allow workers in special employment in parallel with those defined as workers by the Labor Standards Act to be included in the scope of the insured and thus automatically covered by industrial accident compensation insurance; 2) making employers fully responsible for paying insurance premiums; 3) collecting premiums every month in the same way that the Grade A income taxes are collected; and 4)

introducing both a fixed premium system and fixed compensation system. All this will optimize employers' burdens and give the benefit of industrial accident compensation insurance to workers in special employment.

Keywords : workers in special employment, workers entitled to insurance coverage under the Industrial Accident Compensation Insurance Act, those defined as workers by the Labor Standards Act, newly establishing provisions on the definition of the insured, fixed premium system and fixed compensation system