

International Labor Brief 국제노동브리프

I N T E R N A T I O N A L L A B O R B R I E F

2008 1월 January

Vol. 6, No. 1 / www.kli.re.kr

01 글로벌 포커스

- 유럽의 단체교섭 변화와 우리의 선택

03 기획특집 : 유럽의 단체교섭

- 유럽의 단체교섭제도 : 단체교섭 수준, 적용범위 및 효력확장구조
- 유럽 국가들의 산별교섭의 성립조건과 교훈

40 이슈별 심층분석

- 호주 총선 후 노사관계 및 임금제도의 변화와 전망
- 해외 사례를 통해 본 지역 인적자원개발의 시사점

57 국제노동동향

- 독일 내 최저임금을 둘러싼 최근의 논의
- 영국 노사분쟁조정법 간소화 방안
- 일본 파트타임근로자 근로실태와 그 변화
- 프랑스 고용서비스제도 개혁안 : 국립고용청(ANPE)과 상공업 고용조합(Unedic/Assedic)의 통합

97 해외연구동향

- 경영에 대한 국가와 조직의 상대적 영향력

102 세계노동소식

- 세계 노사정 소식

»»_글로벌 포커스

유럽의 단체교섭 변화와 우리의 선택 • 01

박제성 (한국노동연구원 연구위원)

»»_기획특집 : 유럽의 단체교섭

유럽의 단체교섭제도 : 단체교섭 수준, 적용범위 및 효력확장구조 • 03

Franz Traxler (오스트리아 비엔나대학교 산업사회학과 교수)

유럽 국가들의 산별교섭의 성립조건과 교훈 • 13

배규식 (한국노동연구원 노사관계본부장)

»»_이슈별 심층분석

호주 총선 후 노사관계 및 임금제도의 변화와 전망 • 40

신준식 (호주 시드니대학 노사관계 박사과정)

해외 사례를 통해 본 지역 인적자원개발의 시사점 • 47

김승택 (한국노동연구원 선임연구위원), 김재원 (한영외국어고등학교)

»»_국제노동동향

독일 내 최저임금을 둘러싼 최근의 논의 • 57

김기선 (라이프치히대학교 법과대학 노동법 박사과정)

영국 노사분쟁조정법 간소화 방안 • 67

하세정 (LSE 경제지리학 박사과정)

일본 파트타임근로자 근로실태와 그 변화 • 75

오학수 (일본노동정책연구연수기구 연구원)

프랑스 고용서비스제도 개혁안 : 국립고용청(ANPE)과 상공업 고용조합(Unedic/Assedic)의 통합 • 89

손영우 (파리8대학교 정치학 박사과정)

»»_해외연구동향

경영에 대한 국가와 조직의 상대적 영향력 • 97

오계택 (한국노동연구원 연구위원)

»»_세계노동소식

세계 노사정 소식 • 102

유럽의 단체교섭 변화와 우리의 선택

박제성 (한국노동연구원 연구위원)

유럽에서 단체교섭은 지난 20여 년 동안 노동법과 노사관계에서 가장 중요하고 의미있는 변화를 겪은 그리고 겪고 있는 분야들 중의 하나이다. 이 변화는 크게 두 가지 내용을 갖는다.

첫째, 단체교섭의 기능이 변하고 있다. 단체교섭의 기능 변화는 다시 두 가지 내용으로 구분할 수 있다. 한편으로는, 근로조건 개선 기능에서 ‘근로조건 유연화 기능’으로 변화이다. 단체교섭은 전통적으로 근로자의 근로조건 또는 경제적·사회적 지위를 개선시키는 기능을 담당하였다. 이는 ‘국가법-단체협약-근로계약’으로 이어지는 위계적 규범질서 속에서 근로자에게 가장 유리한 조건이 적용된다는 이른바 ‘유리성 원칙(favourability principle)’으로 나타났다. 하지만 단체교섭은 더 이상 전통적 기능에 머물지 않고, 그와 더불어 ‘유연화’ 문제를 처리하기 위한 절차로서의 기능이 점점 강화되고 있다. 이른바 ‘영광의 30년’이 지나고 난 뒤, 단체교섭의 근로조건 개선 기능 뒤에서 근로조건 유연화 기능이 떠오르고 있는 현상은 유럽의 많은 나라에서 공통적으로 목격되는 바이다(프랑스의 불이익변경협약, 독일의 개방조항, 영국의 조정협약 등). 이 유연화 기능은 국가법과 산업별협약 사이에서도 나타나고 있으며, 나아가 산업별협약과 기업별협약 사이에서도 전개되고 있다. 즉 ‘유리성 원칙’을 완화하여 하위 규범의 자율성을 높이는 방식이다(이는 단체교섭 수준에서 분권화를 야기한다).

다른 한편, 단체교섭의 ‘입법적 기능’이 발견된다. 노동관계를 규율하는 규범의 작성은 각국의

노사관계 전통에 따라 국가의 입법권이 주도권을 쥐기도 하고 노사의 협약자치가 우선시되기도 한다. 그런데 특히 전자의 전통에 서 있는 국가(예컨대 프랑스)에서 노동규범의 작성 과정에 단체교섭이 결합하는 현상이 목격된다. 기존의 법을 개선하거나 기업 현실에 맞게 조정하는 수준에서 벗어나 법을 만드는 과정에 이미 노사가 개입하는 것이다. 이때, 입법권의 역할은 노사가 합의한 내용을 입법으로 확인하는 정도의 수준으로 물러나게 된다. 이러한 의미의 단체교섭은 유럽연합이 노동 관련 규범을 만들 때 적극적으로 활용하고 있는 것이기도 하다. 이는 사회적 문제를 조정하고 갈등을 해결하면서 새로운 규범을 만드는 데 있어서 단체교섭의 역할이 점점 중요해지고 있음을 의미하는 것이다.

둘째, 단체교섭의 수준(레벨)이 변하고 있다. 단체교섭의 수준 변화도 역시 두 가지 내용으로 구분할 수 있다. 한편으로는, 단체교섭의 분권화 경향이다. 유럽의 많은 나라들에서는 종래 단체교섭이 산업별 수준에서 진행되는 것이 전통이었다. 그러나 지난 20여 년 동안 노동조합의 영향력 약화와 근로자들의 이질화 및 기업의 경쟁력과 유연성 강화의 요구가 맞물려, 각 기업의 구체적 조건에 상응하는 내용의 협약을 체결하기 위한 기업별교섭이 발전해 왔다. 이와 발맞추어 새로운 유형의 단체교섭 담당자가 등장하고 있다(종업원위원회 등).

다른 한편으로는, 단체교섭의 집중화 현상이다. 기업의 분열(분사, 사내하도급 등)과 그 결과로서 집단화 현상이 가속화하면서 중요한 경영상의 결정이 개별 기업이 아니라 기업집단을 지배하는 기업에서 이루어지는 경우가 많다. 이에 조응하여 노사의 교섭 수준도 개별 기업에서 기업집단 수준으로 확대되는 모습이 보이고 있다(프랑스의 ‘그룹교섭’, 영국의 ‘결합된 사용자’ 개념, 독일에서 유사근로자의 콘체른 교섭 등).

이러한 변화는 단체교섭이 전리품을 획득하기 위한 ‘투쟁’ 개념에서 기업 경영상의 제문제를 처리하기 위한 ‘관리’ 개념으로 전환하고 있음을 의미한다. 관리 개념으로 전환하기 위해서는 기업 활동의 각 층위에 상응하는 교섭 시스템이 마련되어야 한다. 그리고 그 각 층위에서 교섭의 파트너가 있어야 하고, 없으면 만들어 내는 것이 필요하게 된다. 유럽의 여러 나라에서 새로운 교섭 수준, 새로운 교섭 담당자 등은 바로 이 필요를 충족시키기 위한 것이다. 전투에서는 ‘적’을 제거해야 하지만, 관리에서는 ‘파트너’를 구해야 한다. 우리의 선택은? **KLI**

유럽의 단체교섭제도 : 단체교섭 수준, 적용범위 및 효력확장구조

Franz Traxler (오스트리아 비엔나대학교 산업사회학과 교수)

■ 머리말

본고에서는 유럽의 단체교섭제도에 대해 단체교섭 수준, 효력확장, 적용범위 등 단체교섭의 3대 요소를 하나하나 설명하고자 한다. 최근에야 회원국이 된 불가리아와 루마니아를 제외한 유럽연합(이하 EU)의 회원국에 초점을 두고자 한다. EU는 단일시장과 유럽통화연맹(EMU)의 결성으로 높은 수준의 경제 통합을 이루었으나 노사관계에 관한 핵심 사항은 여전히 개별 회원국의 문제로 남아 있다. 즉 각국별 단체교섭제도는 단체교섭 수준, 적용범위, 효력확장구조 등에 있어서 현저한 차이를 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 유럽 노동시장제도에서 대별되는 두 가지 주요 단체교섭 양식이 존재한다. 다수사용자교섭(MEB), 포괄적인 교섭 적용범위, 효력확장의 침투성 등을 토대로 한 포괄적 교섭제도를 운영하는 국가 집단이 있는가 하면, 단일사용자교섭(SEB), 제한적 적용범위, 효력확장 관행 부재가 특징적인 두 번째 국가 집단도 있다. 다음 장에서는 단체교섭의 3요소에 대해 각각 살펴보고, 마지막 장에서는 이러한 3요소가 어떻게 상호작용하는지를 설명할 것이다. 본 주제에 대해 보다 세부적인 분석이 필요하거나 OECD회원국 등을 포함하는 더 많은 국가의 경우가 궁금하다면 Traxler et al. (2001)를 참조하면 된다.

■ 단체교섭의 수준

단체교섭의 수준이라 하면 단체협약이 공식적으로 타결된 수준을 가리키며, 단일사용자교섭과

다수사용자교섭 등 둘로 나뉜다. 단일사용자교섭은 개별 사업장에서 이루어진다. 상황에 따라 사업장 전체에 적용될 것인지, 개별 기관이나 기관 내 하위집단에 적용될 것인지 범위는 달라질 수 있다. 다수사용자교섭은 그 권한에 따라 소수의 사업장 또는 다수의 사업장에 적용된다. 산별교섭, 산업간교섭 등으로 나뉠 수 있다. 산별교섭에서는 특정 산업 또는 부문을 대상으로 한다. 산업간교섭은 교섭의 권한에 포함되지 않는 부문이 있기도 하나 대체로는 경제 전체를 대상으로 한다. 주로 이는 공공 부문에 적용된다. 그러나 몇몇 국가에서 농업, 금융 섹터 등과 같은 민간 부문은 별도로 교섭을 한다. 다수사용자교섭은 다차원교섭(multi-level bargaining)을 의미하기도 한다. 이는 다수사용자교섭이 대기업에서의 지역별교섭으로 보완되기 때문이다. 다차원교섭은 두 가지의 주요 형태로 이루어진다. 2차원 제도(two-level system)는 산별교섭을 기초로 하여 지역별교섭으로 보완되며 오스트리아, 독일, 스웨덴이 대표적인 예이다. 3차원 제도(three-level system)는 산업간교섭, 산별교섭, 기업별교섭으로 이루어지는데 벨기에, 핀란드, 네덜란드 등의 국가에서 이를 시행하고 있다. 아일랜드는 예외적인 경우로 산업간협약과 기업별교섭으로 운영된다. 다수사용자교섭의 다차원적 특성을 생각한다면 각각의 차원이 어떻게 상호 연관되게 되는지 의구심이 생기게 된다. 언급한 바와 같이 일반적으로 다수사용자 차원을 보완해 주는 것이 지역별교섭이다. 상당 수의 국가에서 평화유지의무를 지역별교섭에 부과한다. 지역 노조대표가 이러한 상황에서는 파업을 요구할 수 없다는 점에서 지역별협약은 다수사용자협약을 수정할 수는 있으나 이에 도전할 수는 없다. 산업간협약이 도출된 경우라면 지역별협약은 하급 차원의 교섭당사자를 위한 구속력이 없는 권고안일 뿐이다. 산업간교섭은 다소 불안정한 것으로 드러났다. 핀란드처럼 산업간교섭의 관행이 잘 정착되어 있는 곳에서조차 산업간교섭이 종종 결렬된다. 이탈리아, 스페인, 포르투갈과 같은 국가에서 산업간협약은 매우 가끔씩만 주로 미해결 문제에 대해 체결된다. 이를 모두 고려한 결과 다수사용자교섭의 전통이 확립된 모든 국가에서는 산별교섭이 우세하다. 아일랜드가 예외적 경우이다.

단일사용자교섭과 다수사용자교섭은 범위뿐만 아니라 어떠한 종류의 행위자가 개입되는지에서도 차이가 있다. 차이점은 특히 사용자측에 있다. 원칙적으로 다수사용자교섭을 위해 사용자측에서는 공식적으로 결성된 사용자단체가 참여한다. 바꾸어 말하면 다수사용자교섭 대신 단일사용자교섭이 존재하는 주요 이유는 사용자단체가 존재하지 않기 때문이다. 이러한 점에서 헝가리는 이와는 다소 거리가 멀다. 전체적으로 헝가리에서는 단일사용자교섭이 우세하지만 사용자단체가 아

나라 기업이 공동으로 체결하는 다수사용자협약도 존재한다. 노조의 경우, 단일사용자교섭이나 다수사용자교섭이냐에 따라 교섭당사자가 달라지지는 않는다. 유럽에서 표준적인 노동단체는 다수사용자노조이다. 원칙적으로는 이러한 형태의 노조가 단일사용자교섭과 다수사용자교섭 모두의 교섭당사자이다. 기업별노조는 중요도가 낮은 편이다. 기업별노조는 몇몇 국가에서만 존재하며, 이들 국가에서도 특정 부문에 대해서만 교섭을 한다. 영국의 은행 부문이 좋은 예라 할 수 있으며, 영국 은행 부문의 기업별노조는 일부 대기업에서 운영되고 있다. 이들 기업별노조는 다수사용자노조와 공존한다.

<표 1>에서는 EU 회원국의 지배적 교섭수준, 노조조직률, 효력확장, 적용범위 등을 보여주고 있다. 단체교섭 수준에 관한 한 다수사용자교섭이 EU에서는 지배적인 것으로 나타났다. 다수사용자교섭은 17개 회원국에서 가장 중요한 교섭의 형태인 반면, 단일사용자교섭은 9개국에서만 일반적인 형태로 나타났다. 단일사용자교섭과 다수사용자교섭을 가르는 것은 옛날 철의 장막으로 쳐진 분계선(사회주의 국가)으로 볼 수 있다. 서유럽의 기존 유럽연합 회원국에서는 다수사용자교섭이 보다 일반적인 반면, 단일사용자교섭은 동유럽의 신생회원국에서 특징적으로 나타나고 있다. 물론 이런 지형적인 구분에 부합하지 않는 국가도 있다. 구회원국으로는 영국, 신생회원국으로는 슬로바키아와 슬로베니아가 그 예이다.

<표 1> 유럽연합의 노조조직률과 단체교섭 수준 및 적용범위(2000~2001)

	단체교섭 적용범위	주요 단체교섭 체결 수준	노조조직률	확장관행 ⁴⁾
오스트리아	98	다수사용자교섭	35.7	2
벨기에	96	다수사용자교섭	55.8	2
덴마크	83	다수사용자교섭	73.8	0
핀란드	81 ¹⁾	다수사용자교섭	71.2	2
프랑스	90~95	다수사용자교섭	9.7	2
독일	71	다수사용자교섭	23.5	1
그리스	n.a.	다수사용자교섭	26.7 ²⁾	2
아일랜드	n.a.	다수사용자교섭	35.9	0
이탈리아	n.a.	다수사용자교섭	34.8	2
룩셈부르크	59	다수사용자교섭	33.5	1
네덜란드	88	다수사용자교섭	22.5	2
포르투갈	87	다수사용자교섭	24.0	2

	단체교섭 적용범위	주요 단체교섭 체결 수준	노조조직률	확장관행 ⁴⁾
스페인	86	다수사용자교섭	14.9 ²⁾	2
스웨덴	91~94	다수사용자교섭	78.0	0
영국	38	단일사용자교섭	30.7	0
EU-15 ³⁾	80.5	다수사용자교섭	38.1	-
체코	25~30	단일사용자교섭	27.0	0
에스토니아	14	단일사용자교섭	16.6	0
헝가리	35	단일사용자교섭	19.9	0
라트비아	< 20	단일사용자교섭	20.0	0
리투아니아	10~15	단일사용자교섭	16.0	0
폴란드	1~15	단일사용자교섭	14.7	0
슬로바키아	49.5	다수사용자교섭	35.4	1
슬로베니아	100	다수사용자교섭	41.0	2
EU-8 ³⁾	33.3	단일사용자교섭	23.8	-
키프로스	65~70	다수사용자교섭	70.0	n.a.
몰타	n.a.	단일사용자교섭	63.0	0
EU-2 ³⁾	-	-	66.5	-
EU 전체 ³⁾	61.9	다수사용자교섭	35.8	-

주 : 1) 1996년

2) 1999년

3) 자료 수집이 가능한 국가에 한해서 산술평균을 구한 것임

4) 0=단체교섭의 기능적 증가분을 포함해서 효력확장 관행 존재하지 않음, 1 = 제한적임, 2 = 널리 사용됨 ; n.a. = 알 수 없음, 조직률과 적용범위에 관한 자료는 EU 15개국에 한해서 표준화된 자료임. 포르투갈을 제외하고 실업자, 자영업자, 퇴직자, 학생 조합원은 포함되지 않았음, 교섭권이 없는 노동자들은 조정된 수치임.

출처 : Marginson and Traxler (2005) ; Traxler et al. (2001), 저자가 직접 업데이트.

■ 효력확장구조

효력확장은 단체협약의 구속력을 위해 고안되었다. 보다 구체적으로 말하면 효력확장은 노동자와 사용자가 교섭당사자에 가입되어 있지 않거나, 애초에 어떠한 형태의 교섭도 존재하지 않아서 단체협약의 직접적인 적용대상이 아닌 노동자, 사용자를 대상으로 한다.

원칙상 교섭당사자는 해당 조직에 가입한 회원인 노동자나 사용자를 대신해서만 단체교섭을 체

결할 수 있다. 단체교섭은 일반적으로 자발적 결사체에 의해 수행되며, 따라서 가입하지 않고 있는 잠재적인 회원이 많이 존재할 수 있다. 이러한 상황에서는 하나의 산업 내에서도 단체협약의 적용 대상인 기업과 적용대상인 노동자, 적용대상이 아닌 기업과 적용대상이 아닌 노동자가 공존할 수 있다. 단체협약이 적용되는 기업에서 노동기준이 보다 높을 것이므로 이러한 상황은 상품시장과 노동시장에서 경쟁을 왜곡할 수 있다. 이는 사용자에게 노동조합이 가지는 교섭권을 취소하고 단체교섭을 파괴하고자 하는 유인이 되며 결과적으로 노동기준의 악화 압력으로 작용하게 된다. 적용범위가 완벽하지 않을 경우 단체협약에서 정한 노동기준에 대한 효력이 약화되는 경향이 있으므로 효력확장의 목표는 시장의 경쟁이 불완전한 단체교섭의 적용범위로 인해 왜곡되지 않도록 하는 것이다. 정부만이 단체협약의 구속력을 부여할 수 있기 때문에 효력확장에서는 제3자로 정부를 개입시킨다.

불완전한 적용범위로 인한 사회경제적 영향은 노사 양당사자에게 다르게 나타난다. 따라서 노동자에 대한 효력확장 법칙과 사용자도 포함된 효력확장 법칙은 다르다. 국제노동기구 권고안(No. 91 of 1951)에 따라 다수의 국가에서 비조합원에게도 단체협약의 효력을 자동 확장하는 법 조항을 마련하였다(Cordova 1982). 이러한 조항이 없다 하더라도 사용자는 비조합원에게도 자발적으로 단체협약의 범위를 확장할 것이다. 그렇지 않을 경우 비조합원도 노조를 결성하게 하는 의도하지 않은 동기를 부여하게 된다. 따라서 단체협약의 적용대상일 경우 사용자는 노동자에 대해 완벽한 적용에 관심을 두게 된다. 사용자에 대해서도 완벽한 적용이 이루어지도록 하는 이에 비근할 만한 이해관계는 존재하지 않는다. 오히려 사용자에게는 인건비를 줄이기 위해 단체교섭을 회피하고자 하는 유인이 존재한다. 이와 같은 맥락에서 사용자는 사용자단체를 결성하는 것조차 피하고자 할 수도 있다. 이럴 경우 노조는 다수사용자교섭에서 상대를 찾을 수 없게 된다. 이러한 이유로 효력확장의 주목표 대상은 사용자이다.

사용자의 불완전하게 적용되는 상황을 개선하고자 하는 효력확장의 법칙은 항상 다수사용자교섭 상황에서 발생한다는 점을 기억할 필요가 있다. 사용자가 회원으로 가입되어 있지 않다는 것은 다시 말해 다수사용자교섭의 당사자인 사용자단체가 존재한다는 의미를 내포하고 있기 때문이다. 불완전 적용의 상황에 따라 두 가지 형태의 효력확장 법칙이 존재한다.

- 단체교섭에 임하는 노동조합과 사용자단체는 각자의 회원 영역에 속해 있는 모든 노동자와 사용자를 회원으로 확보하지 못한 경우가 종종 발생한다. 따라서 효력확장은 이러한 단체협

약 당사자의 회원이 아닌 모든 노동자와 사용자를 명시적으로 구속함으로써 단체협약의 권한 내에서 일반적으로 구속력을 갖도록 고안될 수 있다. 이는 협의의 효력확장이다.

- 특정 노동시장 분야에는 단체교섭이 가능한 노동조합 또는 사용자단체가 전혀 존재하지 않아 단체협약이 완전히 부재한 경우도 있다. 따라서 효력확장은 교섭당사자와 단체협약이 부재한 특정 지리적, 산별로 다수사용자협약의 진정한 권한 밖에 존재하는 이러한 부문에도 다수사용자협약이 구속력을 갖도록 고안될 수 있다. 원칙상 이러한 효력확장은 단체협약의 적용을 받지 않는 산업이 효력확장 고려 중인 다수사용자협약의 적용을 받는 산업과 경제적으로 유사한 성격을 가지는 경우에만 가능하다. 이는 광의의 효력확장이다.

법적 효력확장 법칙이 가동되는 방식도 나라마다 차이가 있다. (벨기에, 스페인과 같은) 몇몇 국가에서는 교섭권을 가진 단체로 공식적으로 인정되는 노동조합과 사용자단체가 체결한 경우 다수사용자협약의 효력이 자동적으로 확장된다. 가장 일반적인 것은 책임당국(일반적으로 노동부)이 간혹 업계 쌍방의 산업간 연합으로 구성된 협동조합위원회와 합동으로 산별 수준의 교섭 쌍방 또는 어느 일방의 요구에 따라 협약의 일반적 구속력을 선언한다. (오스트리아, 핀란드, 독일, 그리스, 네덜란드와 같은) 몇몇 국가에서는 교섭당사자가 단체협약의 공식적인 권한 내에 있는 노동자의 50%를 초과하여 조직된 것으로 추정되는 경우에만 단체협약의 효력이 확장될 수 있다.

(오스트리아, 이탈리아, 슬로베니아 등) 몇몇 국가에서는 효력확장 대신 또는 이에 더하여 기능적으로 동등한 법이 존재하며, 다수사용자협약이 일반적으로 구속력을 갖게 하는 등 효력확장과 동일한 기능을 수행한다. 오스트리아와 슬로베니아에서는 상공회의소 의무회원제가 이런 역할을 한다. 각 상공회의소 영역에 속하는 모든 기업은 법으로 회원에 가입할 것을 명시해 두었다. 오스트리아와 슬로베니아의 상공회의소는 기업을 대신하여 다수사용자교섭을 실시하여 의무회원제를 통해 완벽하게 교섭을 적용시킨다. 이탈리아에서도 법으로 효력확장을 가능하게 하고 있다. 이탈리아 헌법에 따르면 고용의 최소 조건은 모든 노동자에게 적용되어야 한다. 노동법원의 판결은 이러한 원칙을 다수사용자협약에도 연결하여 다수사용자협약이 일반적으로 구속력이 있는 것으로 간주한다.

<표 1>에서는 기능상 등가에 기초한 효력확장을 포함하여 효력확장 관행에 대해서도 요약하였다. 다수사용자교섭이 존재하여 효력확장 법칙이 적용가능한 대부분의 국가에서 효력확장 법칙의 침투성이 두드러지게 나타나는 것을 확인할 수 있다. 이는 단체협약의 일반적 구속성을 선포하는 것이 대체로 노동조합과 사용자단체의 이해에 모두 부합함을 시사한다. 효력확장의 침투적 관행

에 예외가 있다면 독일과 룩셈부르크로 이들 국가에서는 효력확장이 거의 활용되지 않았다. 다수 사용자교섭을 하는 국가 중에서 아일랜드, 덴마크, 스웨덴은 효력확장 관련 조항이 제정되지 않았다는 점에서 특별한 경우라 할 수 있다.

■ 단체교섭의 적용범위

단체교섭의 적용범위는 일반적으로 전체 노동자수 대비 단체협약하의 노동자수의 비율로 측정한다. 적용범위는 순수하게 개인적인 근로계약과 비교하여 단체교섭과의 관련성을 시사한다.

노동자는 주로 다음과 같은 세 가지 이유로 단체교섭의 적용을 받지 않을 수 있다. 첫째, 단체교섭 당사자가 너무 약하여 공식적으로 분계되어 있는 행동 영역에 속하는 노동자들을 모두 포괄하지 못하기도 한다. 둘째, 교섭당사자가 (시간제근로자 등) 특정 노동자집단을 그들의 단체협약의 권한에서 제외시킬 수 있다. 셋째, 특정 노동자의 범주는 단체교섭권에서 법적으로 제외될 수도 있다. 이는 고용조건이 정부에 의해 일방적으로 규제되는 공공부문 노동자 또는 (경찰, 군대 등) 일정 집단에 적용될 수 있다. 공공부문 노동자가 단체교섭에 제외되는 정도는 국가마다 차이가 있다. 대부분의 국가에서 공공부문 전체가 교섭제도에 통합되어 있다. 그러나 많은 경우에 노동조합의 사용자대표 간의 교섭의 결과가 효력을 갖기 위해서는 법령으로 승인을 득해야 하기 때문에 교섭의 결과는 구속력이 없다. 이에서 가장 크게 벗어나는 국가가 오스트리아와 독일이다. 오스트리아에서는 공공부문 전체가 공식적으로는 단체교섭에서 제외된다. 그러나 실제로는 공공부문 노동조합과 당국 간의 사실상의 교섭이 이루어지며 이후 이는 의회의 비준을 받게 된다. 독일에서는 공공부문 고용의 절반을 차지하는 공무원 하위집단이 제외된다. 고용조건이 규정은 일반적으로 공공부문의 여타 노동자들을 위해 정해진 단체협약을 준용한다. 또한 이러한 양극단의 중간에 위치하는 국가도 있다. 그 대표적인 예가 영국이다. 영국에서는 공공부문 노동자들을 위해 임금심사기구가 결성되어 있다. 이러한 기구는 자문을 하는 역할을 한다. 노동조합, 사용자, 정부부처에서 권고안을 제출하되 임금관련 의사결정은 정부에게 최종 권한이 있다.

교섭권이 공공부문의 모든 노동자단체에게 적용되지 않으므로 법적으로 교섭권에서 배제된 노동자단체에 대해 조정할 것인지 여부에 따라 2개의 단체교섭 적용의 두 가지 척도를 차별하는 것이 합리적일 것이다.

- 교섭의 조정전 적용률은 (특정집단이 교섭에서 배제되었는지 여부와는 무관하게) 전체 노동자 대비 단체협약에 의해 적용을 받는 노동자의 수이다.
- 교섭의 조정후 적용률은 단체협약을 적용받는 노동자수를 교섭권을 가진 노동자수(예 : 전체 노동자수에서 교섭권에서 배제된 노동자수를 차감)로 나눈 것이다.

조정 전 적용률은 특정 국가에서 규제제도로서 단체협약의 상대적 중요성을 보여준다. 조정 후 적용률은 자체 영역 내 단체협약의 중요성을 의미한다.

<표 1>에서 볼 수 있듯이 교섭적용률은 구회원국(EU 15)의 경우 조정 후 적용률이다. 자료의 성격상 다른 회원국의 경우 적용률을 조정하는 것은 불가능하다. 이렇듯 적용률 자료의 일관성이 떨어진다고는 하나, 전술한 사유로 조정 후 적용률과 조정 전 적용률이 가장 크게 차이가 나는 국가(오스트리아, 독일)에서 조정 후 적용률이 존재했기 때문에 국가간 비교를 심각한 수준으로 해치지 않는 않았다.

관련 자료가 존재하는 21개국 중 13개국에서는 노동자의 대부분이 단체협약의 적용을 받는다. 이러한 경우(예 : 10개국) 적용률은 노동자의 80% 이상으로 매우 높다. 소수의 노동자만이 단체협약의 적용을 받는 나머지 8개국에서는 적용률이 매우 낮은 경향이 있다. 특히 5개국에서는 1/3도 안 되는 노동자만이 단체협약의 적용을 받았다. 이는 단체협약의 적용 관련 유럽의 양극화 현상을 그대로 드러낸다. 적용률이 매우 높은 국가의 숫자가 더 많고 적용률이 매우 낮은 국가는 숫적으로 적다. 교섭수준에서와 마찬가지로 이러한 양극화 현상은 구회원국과 동유럽 신생회원국의 간극을 반영한다. EU 15의 적용률의 산술평균을 구하였더니 80.5%였던 반면, 동유럽 신생회원국은 33.3%였다. 여기에서도 영국과 슬로베니아는 예외적이다.

교섭수준과 적용률 관련 관찰된 양식이 한 곳으로 수렴한다는 사실은 단체교섭의 이들 차원이 조직적으로 상호 연관되어 있다는 점을 시사한다. 본고의 마지막 장에서는 이러한 관계에 대해서 고찰해 보고자 한다.

■ 포괄적 교섭제도와 배타적 교섭제도

<표 1>의 수치를 통해 얻을 수 있는 주요 결론은 국가들이 포괄적 교섭제도와 배타적 교섭제도에 군집하여 있다는 점이다. 배타적 교섭제도는 단일사용자교섭, 효력확장 관행 부재, 낮은 교섭

적용률 등으로 특징지을 수 있다. <표 1>에서 보는 바와 같이 단일사용자교섭은 많아야 노동자의 1/3, 적은 경우 1/5 정도에게 적용될 뿐이다. 이렇듯 적용률이 낮은 이유는 단일사용자교섭이 노동조합의 입지가 강할 때만이 기업에서 이루어질 수 있기 때문이다. 이러한 상황에서는 적용률이 노조조직률과 대체로 비슷하다(표 1). 노동조합 설립이 회사의 규모에 비례하기 때문에 단일사업장 교섭은 규모가 큰 기업에서나 가능하다. 유럽의 대다수 노동자들이 비교적 소규모 사업장에서 근무한다는 점을 감안할 때 이런 상황에서는 단체교섭이 시작되는 것이 거의 불가능하다. 일례로 EU 15의 2003년 대기업(예 : 종업원수가 250명 이상인 기업) 고용은 전체 고용의 30%를 넘지 않았다(Traxler and Huemer, 2007). 정적인 관점에서 볼 때 단일사업장교섭은 적용률이 매우 낮다는 특징이 있는 반면 동적인 측면에서는 자멸적인 경향이 있다. 이는 단일사업장교섭이 고용규제 관련 시장의 세분화를 낳기 때문이다. 단체협약을 적용받는 기업은 단체협약의 적용을 받지 않는 기업과 공존하며 경쟁해야 한다. 앞에서 언급했다시피 이는 경쟁을 왜곡하게 되고 단체협약을 적용받는 기업이 노동조합의 교섭권을 취소하고 단체교섭을 무너뜨리게 하는 인센티브가 된다. 이런 점에서 1980년대 초반 다수사용자교섭에서 단일사용자교섭으로 변경한 후 1980년대 70%에 이르던 적용률이 2000년대 38%로 하락한 영국의 상황은 시사하는 바가 크다.

배타적 교섭제도의 이러한 특징은 포괄적 제도와 현저하게 다르다. 다수사용자교섭을 하게 됨으로써 포괄적 제도는 대부분의 노동자에게 적용된다. 다수사용자교섭은 침투적 효력확장 관행 또는 매우 높은 노조조직률 등 두 가지 조건 중 하나와 맞물릴 때 단체교섭의 적용률을 높이는 것으로 나타났다(Traxler et al. 2001). 높은 노조조직률과 결합되는 경우는 덴마크와 스웨덴에서만 나타나는 등 예외적이다. 동적인 관점에서 침투적 효력확장과 함께 할 경우 다수사용자교섭은 자기강화적인 경향이 있다. 이는 침투적 세력확장이 어떤 상황이 되었건 간에 교섭의 결과가 기업을 구속하게 되기 때문에 기업으로서는 교섭 과정에 영향을 미칠 수 있도록 하기 위해 기업이 사용자단체에 가입하도록 하는 유인을 제공하기 때문이다(Traxler and Huemer, 2007). 더불어 교섭의 적용률이 높기 때문에 이들 교섭당사자는 정부에게도 중요한 파트너이기 때문에 다수사용자교섭은 노동조합과 사용자단체가 보다 폭넓은 공공정책 분야에 정기적으로 참여할 수 있도록 한다.

이러한 인과관계는 유럽 내 포괄적 제도와 배타적 제도 간의 간극을 이해하는 데 도움이 된다. 한편, 통계자료에서도 보여주듯이 OECD에서도 이러한 인과관계가 적용된다는 점에 주목할 필요가 있다(Traxler et al., 2001). **◀▶**

참고문헌

- Cordova, E. (1982), “Collective Bargaining,” in R. Blanpain and F. Millard (eds.), *Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Deventer : Kluwer.
- Marginson, P, and Traxler, F. (2005), “After Enlargement : Preconditions and Prospects for Bargaining Coordination,” *Transfer* 11, pp. 423–438.
- Traxler, F. and Huemer, G. (2007), *Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance. A Comparative Analytical Approach*, London and New York : Routledge.
- Traxler, F., Blaschke, S., and Kittel, B. (2001), *National Labour Relations in Internationalized Markets*, Oxford : Oxford University Press.

유럽 국가들의 산별교섭의 성립조건과 교훈

배규식 (한국노동연구원 노사관계본부장)

■ 머리말

이 글은 유럽에서의 산별교섭의 역사적 경험을 정리하면서 산별교섭이 무엇을 목적으로 어떤 조건 위에서 성립했으며 그 교훈은 무엇인가 그리고 최근 단체교섭의 분권화가 산별교섭을 근본적으로 뒤흔들 정도인가를 살펴봄으로써 산별교섭의 현황에 대해서도 알아보기로 한다.

■ 유럽의 산업별 단체교섭 시스템

산별교섭의 성립과 발전은 나라별로 상당히 다르지만 노동자들이 지역별·직업별·업종별·산업별로 단결하여 노동조합을 결성하여 노동력 공급을 통제하면서 발전하기 시작했다고 할 수 있다. 이처럼 직업별 노조, 업종·산업별 노조가 단결하여 개별 사용자들을 압박하면서 개별 기업 내부의 노동력 활용 등에 대한 규제를 하며, 노조가 요구하는 임금인상을 수용할 것을 요구하자 위기를 느낀 개별 사용자들이 노조의 압박에 대응하기 위해 단결의 필요성을 느끼기 시작했다. 결국 사용자들은 사용자 조직을 중심으로 조직화되어 노조에 대응하면서 노사갈등이 빚어지는 가운데 단체교섭이 제도화되는 과정을 밟은 것이다.

산별교섭의 성립

서유럽에서 단체교섭은 이익과 불이익을 저울질하는 개별 사용자들과 점진적이거나 임기응변적 방식으로 발전한 것이 아니다. 나라별로 산업화의 초기라는 특수한 환경에서 노사 간의 역사적 타협 속에 형성되었다.¹⁾ 영국과 스웨덴에서는 각각 1898년과 1905년 앞선 산업이었던 기계산업에서 노사분규를 해결하는 과정에서 역사적 타협이 자발적으로 이루어졌으나, 프랑스, 이탈리아, 독일에서는 훨씬 광범위한 규모의 노사분규를 겪는 과정에서 정부가 강제적 규칙을 보증함으로써 역사적 타협이 이루어졌다(Sisson, 1987 : 11). 결국 그때까지 노조를 인정하기를 거부했던 사용자들과 정부가 노사갈등을 제도화하기 위해 고용규칙을 만들고 관리하는 과정에 노동조합이 참여하는 것을 동의한 것이다. 정부는 경제적·사회적 위기로까지 발전한 노사갈등의 제도화가 목적이었다면, 사용자들은 경영자의 통제 유지라는 목적을 위한 수단으로 역사적 타협, 즉 산업별 단체교섭을 택했던 것이다.

사용자단체를 구성하여 단체교섭에 응할 때 사용자, 특히 대기업 사용자들의 선호도와 의지가 단체교섭의 수준과 구조를 형성하는 데 매우 중요했다. 생산물시장과 노동시장의 여건, 노동조합들의 분열상태, 국가정책 및 사회주의 운동과 연관도나 노동자들의 이데올로기(계급연대, 계급의식이라는 점에서 산업별 교섭 선호)가 초기의 단체교섭 패턴 형성에서 중요한 역할을 했다(OECD, 1994). 영국에서는 고용조건을 일방적으로 강제할 수 있는 숙련공 노동조합들의 도전에 직면한 사용자들이 숙련공 노동조합을 인정하되 이들 조직의 활동을 통제할 수 있는 가장 효과적인 방법으로 절차적 규칙을 정하고, 노동조합들의 복잡한 지부규칙들을 인정함으로써 다사용자(multi-employer) 교섭이 시작되었다. 낮은 산업 집중도와 생산물시장에서의 경쟁, 주요 산업의 지리적 집중, 특수 직종의 일정한 조건 보장 요구는 산업별·업종별 교섭의 성립을 도와주는 조건이 되었다.

노동자들은 노조 조직 초기부터 기업별노조가 아니라 직업별노조, 직종별노조, 업종 혹은 산업

1) 영국의 경우, 노조와 역사적 타협에 근거한 단체교섭이 성립한 것은 기계산업에서는 1898년, 다른 많은 산업에서는 1917~19년, 스웨덴에서는 기계산업에서는 1905년, 다른 산업에서는 1906년, 프랑스, 이탈리아, 독일에서는 제1차 세계대전 직후의 시기가 중요했고, 제2차 세계대전 직후의 시기도 중요했다. 산별교섭은 아니지만 미국과 일본에서도 단체교섭이 성립된 것은 각각 1933~37년, 1945~48년의 일이었다(Sisson, 1987 : 11).

별노조로 조직되어 있었기 때문에 기업 외부 노동시장에서 임금과 근로조건을 통제하고자 했다. 노조들은 조합원이 없고 단체교섭에 응하지 않은 무노조 사업장에서 유지하는 저임금이 조합원들이 많고 단체교섭에 응하는 유노조 사업장에 비해 가격경쟁력을 갖지 않도록 지역, 산업, 업종 수준에서 임금과 노동조건을 표준화하는데 목적이 있었다. 이를 통해 같은 직업, 직종, 업종이나 산업의 노동자들이 사용자들이 주도하는 노동자간의 경쟁에서 벗어나 연대를 할 수 있었다.

그러면 사용자들이 산별교섭을 통해 성취하고자 했던 것은 무엇일까?

- 1) 임금과 노동조건을 표준화함으로써 사용자들의 상호 경쟁을 배제하고 사용자들간에 카르텔화하고자 했다.
- 2) 작업장에 대한 사용자들의 통제를 유지할 수 있도록 작업장에서 노조의 영향력을 배제하고 작업장을 중립화하고자 했다.

중앙교섭 혹은 조정은 주로 노르딕 국가, 네덜란드, 벨기에, 아일랜드 등에서 이루어졌는데 노사 대표 조직에서 중요한 영향력을 갖는 소수의 사용자나 노조의 선도적 역할, 노동비용 절감과 저축 증진을 위한 정부의 역할, 소수의 전략산업을 가진 작은 나라, 국제무역에 민감한 경제구조라는 조건을 배경으로 하여 전국 수준의 중앙교섭과 조정이 성립되었다(OECD, 1994).

산업별교섭은 노사관계의 주체들의 이해표출방식(mode of interest articulation)에 따라 형성되고 유지·변화되어 왔다. 노동조합 구조의 3개 측면인 중앙조직과 작업장 조직 간의 힘의 균형, 개별 노조들의 형식적 구조, 노조 상호간의 협력과 대항관계가 단체교섭의 수준과 관련된 노동자들의 주요 선호도와 관련되어 있다(Korczyński, 1997). 산별교섭은 사용자 조직이 개별 사용자에 대한 통제와 조정의 능력에 달려 있는데 영국의 사용자 조직은 개별 사용자들에 대한 통제와 조정의 능력이 약한 제도적 틀 속에 있어 단체협약의 분권화를 막기 어려웠다(Ruyssveldt et al., 1995). 즉 영국의 사용자 조직은 회원 기업들 사이의 원심력을 막아내고 이를 바로잡을 제도적 역량이 부족했다. 또한 사용자단체는 원심력을 상쇄하기 위해 필요한 노동조합이나 정부와 같은 강한 대화 상대의 지지가 없었다(Streeck, 1987). 마찬가지로 산별교섭이 작업장에서 실질적인 임금과 고용조건을 결정하지 못하고 비공식적 또는 매우 과편화된 작업장 교섭 때문이 실제로 크고 작은 고용조건을 결정했기 때문에 작업장을 노조의 영향력으로부터 중립화시킬 수 없었다.

국가의 정책도 산별교섭의 형성과 유지에 중요한 역할을 해왔다. 단순히 노조 조직이나 사용자 조직뿐만 아니라 국가도 산별 단체협약의 확장 적용, 직장평의회제도 등의 제도를 통해 산별교섭

의 확산에 상당한 기여를 할 수 있거나, 혹은 역으로 산별교섭의 틀을 약화시키는 데 중요한 역할을 할 수도 있다.

- 1) 제1차 세계대전 동안 영국 정부가 도입한 강제중재제도가 많은 산업에서 전국적 임금교섭의 수립에 중요한 계기가 되었다.
- 2) 1980년대 보수당 정부는 산업·업종별 교섭을 없애는 방향으로 정책을 전환하여 최저임금제, 공정임금결정제 1946 등 단체협약의 확장 메커니즘 및 산업·업종별 사용자들의 협력이 필요한 직업훈련이나 국가경제개발위원회 등을 없앴다.
- 3) 한 산업에서 체결된 단체협약을 단체교섭의 합의 당사자가 아닌 사업장에게까지 법적으로 강제로 확장 적용하는 메커니즘의 도입(프랑스, 독일)
- 4) 다른 업종이나 산업에서 체결된 단체협약을 단체교섭을 할 수 있는 노조나 사용자 조직이 없는 부문이나 영역에 확대하는 것
- 5) 어느 산업에서 적용되는 특정한 단체협약을 준수할 것을 정부 조달 참가의 법적 조건으로 하거나 혹은 단체교섭을 하는 노조나 사용자단체의 의무적 가입을 요구함으로써 단체협약 확장과 기능적 등가물을 부여하는 것
- 6) 여러 유형의 다사용자 협력의 유도 등을 통해서 산별교섭의 확산에 직·간접적으로 지대한 영향을 미칠 수 있거나, 혹은 영국의 대처 정부나 호주의 하워드 정부처럼 법적인 지지정책을 없애거나 간접적으로 산별교섭의 분권화를 고무할 수도 있다.

이런 점에 비추어 노동계의 '산별교섭의 법제화' 요구는 무리한 측면이 있으며, 다만 부당노동행위 이외에도 사용자들간의 협력 유도, 사용자단체를 통한 각종 의사나 정책결정 과정에의 참여 혜택 및 단체교섭을 장려하거나 의무화하는 다양한 장치를 도입할 수는 있다.

산별교섭의 유지와 확장

산별교섭 및 업종별교섭을 설립할 수 있는 조건은 노조가 산업이나 업종의 노동자들을 상당한 정도(critical mass)로 조직화하여 노동시장을 규율할 수 있는 능력을 일정하게 갖추며, 이에 대응하는 사용자 조직이 일정한 비율을 사용자들을 조직하여 구성되어 있을 것을 조건으로 한다. 노사가 각각 산업별 수준에서 노동시장을 규율할 수 있는 단체교섭 시스템의 구축을 하려고 하기 때문에

각각 산업별 조직을 강화하는 것에 공동의 이해관계를 갖고 있었다. 프랑스, 독일 등 서유럽 국가의 산별협약은, 영국의 산별협약이 법적인 강제력을 갖지 않은 신사협정이었던 것과 달리, 처음부터 법적으로 강제할 수 있는 계약이고 법이었다. 따라서 일단 사용자단체나 노조에 가입한 개별 사용자들이나 근로자들의 개별적 행동과 기회주의가 용납되지 않았다. 또한 무임승차자(free riders) 문제를 해결하기 위해 산별교섭의 결과인 산별협약을 노조가 없는 동일 산업이나 업종의 기업들에게까지 확장하는 제도를 갖고 있으면 산별교섭의 효력은 산업이나 업종 전반으로 확장된다.

보다 구체적으로 살펴보면

- 1) 노사관계의 제도적 요인, 즉 사용자 조직과 노조의 중앙집중성과 하부 조직에 대한 강제력 등이 강하면 강할수록 산별교섭으로부터 개별 사용자나 근로자 혹은 노조의 이탈을 방지할 수 있다.
- 2) 산별교섭에 참여하지 않은 사용자들에게 산별 단체협약을 확장 조항이나 제도에 의해 확장 적용함으로써 동일 산업이나 업종의 미조직된 노동자들과 미가입 사용자들에게도 단체협약을 확대 적용하는 경우, 산별협약은 산업이나 업종을 규율하는 핵심적 제도로 굳건해진다.
- 3) 직장평의회(works councils)나 근로자대표 기구가 노동조합에 의한 산별교섭을 보완한다면 산별노조와의 긴밀한 연계 속에 기업이나 작업장 내부에서 발생하는 노사관계 이슈들을 다루어 주는 보완적인 역할을 함으로써 산별교섭 체제를 안정하게 한다.
- 4) 노동조합이나 사용자 조직의 조직률이나 구조적 특성 또한 산별교섭이나 확장 조항에 영향을 미치는데 노동집약적인 소기업들이 다수인 산업에서는 소수의 힘이 센 대기업들이 지배하는 산업에서 보다 산별노조의 강한 교섭력에 대한 두려움 때문에 사용자 조직에 가입할 가능성이 더 높고 산별교섭은 잘 유지된다.

이와 같은 산별로 조직화 노사단체, 산별 단체협약의 법적 강제성, 산별 단체협약의 확장을 가능하게 한 제도적 장치로 인해 산별교섭은 유지될 뿐 아니라 산업별 노동시장을 규율하는 제도화된 틀로서 사용자 조직에 참가하지 않은 사용자, 노조가 없는 무노조 사업장에까지 확장 적용되어 왔다.

■ 산별교섭과 기업별교섭의 단점과 장점

산별교섭과 기업별교섭의 장단점에 대해 비교해 보자. 나라별로 맥락에 따라 산별교섭과 기업별

교섭의 장단점이 다르게 나타날 수 있으나, 단순화의 위험을 무릅쓰고 산별교섭과 기업별교섭의 구조적 특징으로부터 기인되는 장단점을 살펴보기로 하자.

산별교섭은 앞에서 산별교섭이 어떻게 시작되었는지에서 살펴보았지만, 노사가 심각하게 대립 하던 시기 특히 제1차 세계대전, 제2차 세계대전 직후의 새로운 제도의 형성기에 사회적 위기 속에서 산별교섭은 성립되었다. 만약 산별교섭이 노사 어느 한쪽에게만 이익이 되었다면, 노사의 역학관계가 바뀌는 계기를 맞아 재생산되고 유지될 수 없었을 것이다. 산별교섭이 노사에게 주는 일정한 이익과 장점이 있었기 때문에 적게는 50년, 길게는 90년 이상을 유지해 온 것이다.

- 1) 많은 기업, 특히 작은 기업의 사용자들은 임금과 노동조건 등 단체교섭을 할 전문적 지식도, 시간적 여유도 없는 데 비해 산별교섭에서 사용자단체가 이를 할 경우 상대적으로 효율적이고 교섭비용도 감소
- 2) 산별교섭에 따른 전국적인 분쟁처리 절차를 세워 기업별 분쟁소지를 처리 과정에서 해결함으로써 유용한 안전장치 역할
- 3) 최저조건을 정하고 각 지역·회사별로 적용할 상당한 여지를 둬으로써 인플레이션을 유발하지도 경직적이지도 않음.
- 4) 숙련노동자들의 공급 확보나 적절한 직업훈련이라는 집단재 제공 - 강력한 사용자 조직이 각 소속 기업들이 직업훈련을 하도록 동등으로 노력할 경우 공동의 이익 가능

산별교섭은 기업별교섭과 비교하여 앞서 사용자들에게 ‘사업장을 노동조합의 영향력을 배제하여 중립화하고’, ‘임금을 경쟁에서 배제하는’ 일반적인 이익을 가져다주는 것을 언급했다. 즉 산별교섭에서는 사용자들의 교섭력을 강화함으로써 교섭력이 강한 산별노조가 개별 사용자들을 상대로 임금 누적적(leapfrogging) 교섭을 함으로써 사용자로 하여금 임금인상의 경쟁에 빠지게 하는 것을 막고 높은 임금인상하는 것을 억제할 수 있는 이익이 있다. 산별교섭은 기업별교섭과 비교하여 노동조합에게 특정한 기업을 벗어난 노동자들에게 단체협약의 적용범위를 넓혀 임금과 노동조건을 표준화를 함으로써 임금격차와 불평등 확대를 방지하는 방식으로 노동자들 간의 실질적인 연대를 이룰 수 있는 장점이 있다. 이러한 산별교섭의 장점은 기업별교섭의 약점과 상통하고 있다.

사업장을 노사 대결로부터 중립화함으로써 작업장을 혁신이 가능한 공간으로 변화시키고 생산성, 혁신, 품질 등에 집중할 수 있게 하고 있다. 결국 산업별 수준에서 노사갈등을 야기하는 경향이 있는 분배적 교섭 이슈들을 다룸으로써 기업 내부에서는 통합적 교섭이나 협의의 이슈들을 다룸

수 있게 된다. 산별교섭은 개별 기업 경영진은 생산성, 품질, 혁신, 생산 등의 전략적인 선택에 집중할 수 있게 해 주고 있다(Kilkauer, 2005).²⁾

다음으로 산별교섭의 단점이자 기업별교섭의 장점으로는 사용자에게 실업률이 높은 지역에서 일자리를 늘리기 위해 필요한 임금의 하향유연성(downward flexibility)를 제한하는 경직성을 갖는다. 외부환경의 변화에 따라 요구되는 임금체계, 작업관행 혹은 훈련에서 유연하고 즉각적인 변화를 하기 어렵고 느리게 움직이는 경직성을 갖고 있다. 또한 임금과 고용조건이 개별 기업의 수익성과 실적 및 숙련의 차이, 각 지역의 노동시장 조건에 긴밀한 연계를 시키기 어렵고 산별노조 등이 임금억제에 동의하지 않는 경우 인플레이션을 유발할 수 있다. 노동조합들로 하여금 상대적으로 제한된 자원을 산별교섭을 위해 동원할 수 있게 함으로써 노조에 지나친 권한을 부여한다는 비판도 있다(Sisson and Storey, 2000 : 198~199). 노사 간의 타협적 해결이 곤란할 경우 대규모 분규 유발 가능성이 상존한다.

앞에서 논의되지 않은 기업별교섭의 단점으로는 우리나라와 같이 임금인상과 관련된 왜곡되게 조정된 시스템(perversely coordinated system)의 작용으로 고수익 회사에서 높은 임금인상 ⇒ 같은 산업의 저수익 기업들의 임금인상 압력 ⇒ 산업 전체적으로 평균적으로 높은 임금인상이라는 결과를 가져올 수 있다. 대기업 혹은 전략 사업장에서 기업별노조 혹은 지역노조들의 힘이 셀수록 분권화된 교섭구조에서 임금인상 수준이 높아질 수 있다.³⁾ 그뿐 아니라 기업별교섭을 하는 과정에서 노사 간의 갈등이 기업 내부화되어 노조의 현장 권력화, 기업 내부노동규제 강화로 인한 노동력 사용에서의 유연성 부재, 획일적 내부노동시장의 발전 등의 부정적 결과를 가져올 수 있다. 또한 노조 입장에서도 기업간의 임금격차와 기업복지 격차의 심화, 단체협약의 적용 대상의 협소화 등 노동시장 규율에서 매우 제한됨으로써 노동조합의 연대에 거스르는 결과를 낳고 있다.

2) Kilkauer(2005)는 독일 자동차산업을 예로 들어 산별교섭이 분배적 이슈를 다룸으로써 노사갈등을 기업 외부화하여 기업 내부에서는 경영진이 생산성, 품질, 혁신의 문제에 집중할 수 있게 함으로써 독일의 자동차산업을 경쟁력을 가질 수 있는 시스템을 갖추도록 했음을 밝히고 있다.

3) 물론 분권화된 교섭 시스템에서 기업별노조나 지역노조가 힘이 약할수록 임금인상 수준은 낮아질 수 있다. 더구나 노동자들에 대한 인센티브 구조(고용안정, 신뢰, 장기적 관점)에 따라 임금결정 과정에서 노동자들의 행동 패턴이 달라질 수 있다. 고용안정이 상대적으로 보장되어 있고, 신뢰가 있어 임금교섭에서 장기적 시각을 가질 수 있을 경우 노동자들의 기회주의적 행동이 적어져 물리력에 의한 단기적 임금인상 효과를 노릴 가능성이 적어지게 된다.

■ 단체교섭의 집중화와 분권화

교섭구조 변화의 배경

서유럽 여러 나라에서 단체교섭 구조는 높은 실업률, 시장 수요의 변화, 시장 경쟁의 격화, 생산체제의 변화, 기술혁신 속에서 변화해 왔는데, 그 변화의 방향은 기존의 산별 단체교섭 구조의 틀을 근본적으로 허물지 않으면서도 기업 수준의 교섭의 여지를 넓히는 분권화였다. 우선 서유럽 국가들의 높은 실업률, 낮은 성장률 등은 노사관계의 경직성에서 오는 것으로 비판을 받으면서 노동시장의 유연성을 수용하는 노사관계와 단체교섭구조의 개편이 요구되었다. 또한 시장개방으로 생산과 판매망의 국제화, 세계적인 규모의 경쟁, 동아시아 신흥공업국의 빠른 성장, 동유럽 국가의 유럽연합 가입에 따른 대량생산제품의 등장, 가격경쟁력 치열 등 생산물시장의 급격한 변화도 단체교섭 구조의 변화를 촉진하는 요인이 되었다. 수요 변화에 따라 중앙집중적 위계와 단순반복작업 중심의 소품종 대량생산체제에서 유연한 다품종 소량생산체제로 전환되어 포드주의적 대량생산체제에서 포스트-포드주의적 유연생산체제로 급속히 전환하게 되었다.⁴⁾ 빠른 기술혁신, 특히 자동화기술과 정보통신기술의 혁명에 따른 시·공간의 단축과 축소와 전 지구적인 신속하고 개별화된 의사소통과 정보교환이 가능하게 되었다. 시장 수요의 질적 변화로 표준화된 상품에 대한 수요가 점차 차별화된, 때로 맞춤형을 요구하는 수요로 변화하였다.

이와 같이 변화한 외부환경 혹은 끊임없이 변화하는 환경에 노사관계가 유연하게 적응하지 못하면서 다양한 노동시장 문제가 등장하기 시작하자 1980년대 초 영국, 미국 등에서 등장한 신자유주의가 점차 그 이데올로기적인 영향력을 키우면서 노조와 중앙집권적 교섭구조를 시장 기능을 왜곡하는 주요 요인으로 지목하게 되었다.⁵⁾ 이에 따라 정부와 사용자측이 노조의 약화, 고용조건

4) 생산패러다임 변화의 속도와 깊이를 짐작할 수 있는 사례를 몇 가지만 언급하면 다음과 같다 : 금속, 화학, 섬유 등 소재별로 구분되었던 산업생산구조의 퇴조 ; 프로젝트 회사 같은 새로운 회사 형태 전자상거래 등 신규 업종, 텔레노동, 재택근무 등 새로운 업무형태의 등장 ; PC, 정보통신 등 신매체의 노동 과정에 도입과 그로 인한 영향(작업 및 산업간 구별이 불분명해지고 제조업 내에도 전문직, 서비스 및 관리직이 증대하며, 노동조건이 변화하고, 교육훈련의 필요성이 강화되며, 조직 및 협상 관할권도 변경됨) 등.

5) 교섭 수준이 임금 수준, 물가, 실업 등 거시경제적인 성과에 어떤 영향을 미치는지에 대한 실증연구들은 교섭 수준과 경제적 성과라는 두 변수 사이에 통계적으로 유의미한 상관관계가 존재하지 않는다는 결과를 제시하고 있다(OECD, 1997 ; Traxler et al., 2001).

에 대한 사용자 통제의 강화와 기업 단위 의사결정의 촉진 및 유연성 제고 방식의 하나로 교섭구조의 분권화를 추진하게 된다.

여기에 그동안 순기능을 발휘해 왔던 중앙집권적 교섭 장점이 점진적으로 침식되어 왔다(Traxler, 2003 : 19). 이는 경제적 국제화로 인해 사용자들간에 임금경쟁을 배제하는 것이 제약받게 되었고 노동조합이 사업장 내에 조직적 기반을 갖지 못하게 함으로써 지켜온 사업장의 중립화가 전 유럽에 걸쳐 근로자 작업장대표들에게 권리를 더 줌으로써 약화되고 왔다. 더구나 유럽 국가에서도 노조가 전반적으로 약화되고 있어 노조가 각 회사를 경쟁시켜 이익을 누리는 전술이 덜 위협적이 되고 있었다.

또한 거시경제적 조율의 필요성, 새로운 고용관계 이슈 때문에 유럽 수준의 단체교섭, 국가 수준의 사회적 대화, 산별 수준의 단체교섭, 기업별 수준의 단체교섭이 동시에 존재하는 중층화된 교섭구조가 여전히 존재하고 있다. 단체교섭의 일정한 분권화에도 불구하고 거시경제적 조율, 전국적으로 노사정간의 타협을 필요로 하는 주요 고용관계 이슈 필요성 때문에⁶⁾ 전국 수준, 산업별 수준의 사회적 대화나 사회적 파트너십은 과거에 그러한 대화들이 존재했던 나라에서는 1990년대 말 이래 지속되거나 강화되어 왔다.⁷⁾ 유럽 각국의 경우 산별 수준의 교섭이 지배적이기는 하지만, 유일한 교섭 수준은 아니며 대부분 유럽 수준, 국가 수준, 산업 수준, 기업 수준의 다차원의 중층적 교섭구조를 가지며 이들 상이한 교섭 수준 사이에 수직적인 조율이 존재하고 있다(European Commission, 2002 : 27). 특히 유럽연합 수준에서 각국의 노사대표자들을 포괄하는 사용자대표들과 노조대표자들이 참여하는 가운데 고용관련 지침에 대한 논의와 합의, 가상의 산별교섭(virtual

6) 유럽 전체에 걸쳐서 새롭게 제기되며 때로 혁신에서 앞선 나라에서 다른 나라로 확산되는 고용관계의 여러 이슈들, 즉 평생학습, 균등처우와 차별금지, 작업장에서의 보건과 안전, 유연성과 노동-삶의 균형, 사회적 대화와 노동자들의 참여 등을 다루기 위해 전국적인 수준에서 혹은 산업별 수준에서 노사 혹은 노사정 사이의 사회적 대화, 협의를 통해 일정한 협약을 체결함으로써 노사갈등적 이슈에 대해 타협적인 해결책을 찾아내거나, 시장실패를 보완해 왔다(EIRO, 2002c).

7) 벨기에, 핀란드, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인에서는 고용, 소득, 노사관계 문제를 규율하는 노사정. 노사 간의 전국적 협약을 체결한 바 있고, 오스트리아, 덴마크, 룩셈부르크에서는 본래 사회적 파트너십과 협의 형성이 확고하게 자리잡고 있다. 독일에서는 실패하기는 했으나 일자리를 위한 노사정 동맹, 프랑스의 유럽과 국제적 문제에 관한 사회적 대화위원회 그리고 2001년 말 스페인 최초 사회적 파트너들 사이의 임금안정화 협약 체결 등이 그것이다(EIRO, 2002c).

bargaining)을 벌이는 등 새로운 단체교섭의 수준의 비중이 점차 커지고 있다.

사용자의 분권화 전략과 노조의 산별교섭의 유지 및 조율 능력의 강화전략

사용자의 교섭구조 분권화 전략은 유연화 전략의 일환으로 다음과 같다.

- 1) 성과연봉제하에서의 성과연봉의 교섭 등 근로자 개인별 교섭을 제외할 경우 단체교섭이 분권화된 형태는 기업별 혹은 사업장별 교섭 등 분권화된 교섭으로 기업의 실적과 개인의 실적을 연계하는 기업별교섭의 논리가 작용한다.
- 2) 제품시장이 완전경쟁이라는 조건에서 개별 기업의 임금상승은 가격경쟁력의 약화를 가져올 수 있고 이것은 다시 수요의 감소로 이어져 해당 기업의 고용불안을 가져올 수 있기 때문에 기업별교섭에서 노사는 임금안정 노력을 하게 되고 많은 기업들이 이런 식의 노력을 통해 거시경제의 안정성에 기여할 수 있다는 논리가 된다.
- 3) 기업별로 놓여 있는 환경이 매우 다르고 기업별로 외부환경의 변화에 유연하게 대응할 필요가 있기 때문에 유연성 확보를 위해서는 경직적인 산별교섭보다는 기업별교섭이 유리하다는 것이다. 결국 개별 기업에서 임금유연성 확보 및 양보교섭으로 이어지게 된다.

그뿐 아니라 과거와 달리 노조의 조직률 감소, 교섭구조의 분권화 그리고 노동운동에 불리한 외부환경으로 인해 노사간의 역학관계가 사용자측에 유리하게 전개되면서 사용자측이 단체교섭을 포함한 노사관계의 분권화를 추진하게 되었다. 20개 OECD 회원국의 단체교섭 관련자료(1970~96)를 실증분석해 보면, 교섭구조가 분권화되면서 단체협약의 적용률이 감소되는 가운데 사용자의 고용관계에 대한 통제력이 강화되는 것을 볼 수 있다(Traxler, 2003 : 19).

그러나 사용자들은 언제나 분권화 전략을 선호하는 것이 아니라 나라별 조건, 노사 간의 역학관계, 고용관계 이슈 등에 따라 일방적인 분권화가 아니라 조율된 교섭을 통해 교섭의 성과 및 과정에 영향을 미치려 노력하고 있다.⁸⁾ 사용자들은 산별교섭 제도와 관행의 현대화를 통해 중복, 제도적 경쟁성 및 지나친 형식적 절차 등을 피하면서 직업훈련, 연구 및 좋은 노사관계 분위기 조성이

8) 이와 관련해, 교섭의 결과물에 대한 조율에 참여하는 것은 노동조합보다는 오히려 사용자가 적극적이라는 연구 결과도 있다(Sisson and Margison, 2000 : 9).

라는 집단적 재화를 제공하도록 노력하고 있다.

사용자의 교섭구조 탈중앙화 공세에 대해 노동조합은 강력한 저항을 하면서 가능하면 중앙에 집중된 산별교섭을 유지하는 전략을 펴고 분권화가 불가피한 경우 노사에 의한 조율을 강화함으로써 일방적 분권화를 막아왔다. 노동조합의 산별 중앙교섭의 유지전략은 중앙집중적 산별교섭에서는 임금인상의 부담을 다른 곳으로 외부화하는 것이 더 이상 불가능하기 때문에 임금 안정성, 물가 안정 및 고용 증대에 기여하는 등 거시경제에 긍정적인 효과가 있다는 주장에 바탕을 두고 있다. 또한 노동조합들은 산별 중앙교섭의 사회적 기능을 강조하여 기업별교섭이 야기할 동일 산업 내에서 기업의 규모 및 시장지배력 차이에 따른 분배의 왜곡과 이를 둘러싼 사회적 비용의 증대를 예방할 수 있다는 점을 들었다 (OECD, 1997 : 64).

노동조합은 내부적으로 조율 능력을 강화함으로써 사용자측의 분권화 전략에 대응해 왔다. ‘조율(co-ordination)’은 불리한 조건에서 진행되는 교섭에서도 노조의 입장에서 동일하거나 또는 유사한 성과를 달성하기 위한 각종 시도(Sisson/Margison, 2000 : 6)로 나타났다. 조율된 교섭(coordinated bargaining)은 동일한 교섭 수준에 있지만 상호 독자적인 교섭 단위 사이에 진행되는 수평적 조율(개별 기업간, 업종 및 산업간 조율)과 단체교섭을 상급 수준에서 제시한 원칙이나 가이드라인에 맞게 조율하는 것으로서 수준을 달리하는 단위 간의 수직적 조율로 나뉘어 진행되었다. 단체교섭에서 수직적인 조율은 중층적 교섭구조를 전제로 하며 전국 수준의 조율이 진행된 결과(가이드라인)를 기준으로 산별교섭이 진행되는 유럽의 임금협상이 전형적이며, 전국 수준에서의 조율의 결과를 중심으로 특정 업종의 대표적인 기업에서 교섭을 진행하는 일본의 단체교섭도 광의의 조율 구조를 갖추고 있다고 하겠다. 조율된 교섭의 노동자측 주체는 국가별로 전국적 노조 조직, 산별노조 혹은 산별노조와 기업별로 조직된 노동자 조직(예 : 노사협의회)으로 상호 유기적인 관련을 맺고 있으나 조율의 조직체는 전국 노조조직 혹은 산별노조 조직이 된다. 이런 조율된 교섭의 노조측 조건은 노동조합이 적어도 산별노조 조직이나 전국적인 노조 조직을 통해 노조 내부의 기업별조직 간에 조율 능력을 갖추고 있어야 한다.

단체교섭의 수준

유럽 전체적으로 지난 30년 사이에 단체교섭이 일정하게 분권화되고 있다. 스웨덴, 덴마크, 영국

과 같이 과거 전국 수준의 임금교섭이 중심을 이루던 곳에서 산별교섭으로 분권화되는 경향을 보이는가 하면, 프랑스에서와 같이 국가의 정책으로 기업별교섭을 장려하여 기존의 산별교섭에서 기업별교섭으로 분권화되는 경향을 보이고 있는 곳도 있어 나라 별로 분권화되는 모습이 매우 다르다.

〈표 1〉 OECD국가들의 임금교섭제도(1970~2000)

	집중화(Centralization) 정도			조정(Coordination) 정도		
	1970~74	1985~89	1995~2000	1970~74	1985~89	1995~2000
캐나다	1	1	1	1	1	1
덴마크	5	3	2	5	4	4
프랑스	2	2	2	2	2	2
독 일	3	3	3	4	4	4
이탈리아	2	2	2	2	2	4
일 본	1	1	1	4	4	4
한 국	1	1	1	1	1	1
네덜란드	3	3	3	3	4	4
스페인	5	3.5	3	5	3.5	3
스웨덴	5	3	3	4	3	3
영 국	2	1	1	3	1	1
미 국	1	1	1	1	1	1

주 : 집중화 정도의 지표

- 1) 기업 혹은 공장교섭이 지배적임
- 2) 산별과 기업별/공장별 수준 교섭이 결합된 형태로 기업별 교섭에 의해 적용을 받는 근로자의 비중이 높음.
- 3) 산별수준의 단체교섭이 지배적임.
- 4) 주로 산별교섭이지만 또한 거듭되는 전국 중앙수준의 협약
- 5) 전국 중앙수준의 협약의 압도적 중요성

조정 정도의 지표

- 1) 파편화된 기업 혹은 공장교섭으로 상위수준의 조직에 의한 조율의 부재
- 2) 유형별 교섭(pattern setting)이 없는 파편화된 산별과 기업별 교섭
- 3) 주요 교섭주체간 부정기적 유형별 교섭과 낮은 수준의 조정이 있는 산별수준의 교섭
- 4) 전국 중앙조직에 의한 산별, 기업별 교섭의 비공식 조정, 전국 중앙조직에 의한 조정된 교섭(정부 지원 협상 - 노사정합의, 사회적 합의, 정부의 임금 스케줄 강제 등을 포함), 대기업에 의한 교섭의 조정과 높은 노조 집중도와 결합된 정례화된 유형교섭, 정부의 임금중재
- 5) 대표성을 갖는 전국노조에 의한 산별교섭의 비공식적 조정, 전국조직 혹은 정부의 임금동결 강제에 의한 조정된 교섭

자료 : OECD, Employment Outlook 2004, p.151를 약간 수정한 것임.

위의 <표 1>에서 보는 바와 같이 임금교섭의 분권화는 스웨덴, 덴마크, 영국, 스페인 등에서는 이루어졌으나, 다른 나라들은 대체로 기존과 같은 수준에 머무르고 있다. 그러나 임금교섭의 조율 정도를 나타내는 지표에서는 조정이 약화된 곳이 많으나 이탈리아, 네덜란드처럼 강화된 곳도 있다.

또한 2000년대 들어서서는 독일을 포함한 유럽의 주요 국가들의 산별교섭에서는 1990년대와는 다른 중요한 변화가 감지되고 있다. 기존의 산별교섭과 직장평의회 이원적 시스템에서 근본적인 변화가 일어나고 있는 것은 아닌가 하는 문제 제기가 이루어지고 있다(Doellgast and Greer, 2007 ; Raess and Burgoon, 2006). 위의 표에서 보는 바와 같이 부분적인 분권화 경향 속에서도 이탈리아, 스페인, 네덜란드, 아일랜드와 같은 여러 나라에서 실업률 저하와 고용촉진, 물가통제, 유럽통화연합 가입 등을 포함한 거시경제적 목적 달성을 위해 전국 수준의 단체협약이나 사회적 합의가 1990년대는 물론 2000년대에 들어와서도 그리고 좌파정부는 물론 우파정부 아래에서도 지속적으로 이루어지고 있다. 이와 같이 실업률 저하와 고용촉진을 위한 전국적인 낮은 수준의 임금 합의, 유연화와 관련된 노동법 개정과 기타 다른 조건에 관한 노사합의 혹은 노사정 사이의 사회적 합의는 단체교섭의 일방적인 분권화 경향과는 반대되는 경향으로서 매우 중앙집권적으로 이루어지고 있으며, 단체교섭의 전국적인 수준의 강력한 조율기제로 작용하고 있다.

<표 2> 1990년 이래 각국별 단체교섭 시스템의 발전

	각 단체교섭의 수준의 중요성의 변화	단체협약 적용률의 변화
오스트리아	단체교섭에 근본적 변화는 없으나 새로운 산별협약(예 : IT산업), 단체교섭의 조직적인 분권화 경향이 있음. 산별교섭의 당사자들은 일부로 교섭과제(특히 노동시간 관련)를 기업수준으로 위임함(산별협약의 개방조항의 도입으로).	안정적
벨기에	단체교섭에 근본적 변화는 없으나 1996년 이래 법에 의해 벨기에의 3대 무역당사국인 프랑스, 네덜란드, 독일에서 일어나는 것의 함수로서 매 2년마다 임금인상을 가장 큰 폭을 고정시키고 있다. 매 2년마다 협상을 하는 전국적 협약은 노사 양자의 중앙경제위원회의 기술보고서에 기반하여 최대한 임금인상폭 결정.	안정적
체코	기업별협약과 기업별협약 적용 근로자수가 감소되어 왔음. 산별협약은 1990년 이래 증가.	감소함
덴마크	산별교섭이 가장 중요한 수준이지만 단체교섭의 상당한 분권화 경향이 존재함. 기업수준에서 직장평의회 유형의 노사공동기구인 협력위원회에서 교섭의 중요성이 커졌음. 어떤 산업에서는 산별협약은 오직 최저임금만을 결정하고 실질임금은 기업 수준에서 결정.	안정적

	각 단체교섭의 수준의 중요성의 변화	단체협약 적용률의 변화
프랑스	단체교섭에 근본적 변화는 없으나 임금(법적인 최저임금의 증가)와 노동시간의 결정에 관한 국가의 개입이 더욱 중요해짐. 그러나 1998년 주 35시간 법은 단체교섭의 강화 특히 기업별협약 수의 급격한 증가를 낳았음.	안정적
독 일	산별교섭이 가장 중요한 수준이나 기업별교섭도 증가함. 산별협약 내의 개방조항의 광범위한 합의를 통해 기업수준의 부가적 교섭을 허용하는 단체교섭의 분권화 경향이 강함.	감소함
아일랜드	단체교섭 시스템의 발전이 일정한 정도로 역설적임. 한편으로 1987년 이래 전국수준의 노사정합의가 안정적으로 유지되어 옴. 다른 한편으로 기업수준으로 단체교섭의 분권화 추세가 있으며 산별교섭은 현저하게 감소함.	정보 부재
이탈리아	산업과 기업수준의 단체교섭이 안정적이나 기업별교섭과 지구(local)별교섭의 중요성이 증가추세에 있음. 이런 경향은 전국수준에서 기본협약을 더욱 많이 사용함으로써 이루어지는데, 분권화된 수준에서 지구의 상황을 반드시 고려하여 이행되어야 함.	안정적
네덜란드	산별교섭이 가장 중요한 수준이지만 기업별교섭의 수가 증가, 은행과 재무에서 산별교섭에서 기업별교섭으로의 전환이 있었음. 산별 혹은 기업별협약의 적용을 받는 비율은 상대적으로 안정적임. 산별협약에 보통 노동시간제도를 다루는 개방조항을 포함시키는 상당한 경향이 있음.	안정적
폴란드	주요 단체교섭의 수준인 기업별협약의 수가 1990년대 중반 이래 현저하게 감소. 2003년 약간 회복.	감소함
스페인	단체교섭 시스템은 집중화와 분권화의 경향에 의해 영향을 받음. 과거에 매우 파편화되어 있는 산업에서는 교섭구조의 집중화가 전국적 혹은 지역적 산별협약수의 증가에 의해 이루어졌음. 더구나 2002년 이래 연례적 전국적 협약은 낮은 수준의 교섭을 위한 가이드 라인 제시. 또한 기업의 상황에 적응하며 교섭의 내용에서 분권화 과정이 있었음.	증가함
스웨덴	1990년대 초 전국적 교섭의 붕괴 이래 산별교섭과 부가적인 기업별교섭의 안정적으로 존재함. 새로운 기본협약의 합의를 통해 산별협약의 재강화 경향이 있음. 그러나 기업별교섭의 중요성이 커지고 있음.	안정적
영 국	1980년대 진전된 산별교섭의 붕괴는 1990년대 계속됨.	감소함

자료 : EIRO. 2005. Changes in National Collective Bargaining.

〈표 2〉에서 나타난 바와 같이 대부분의 나라들에서 단체교섭 구조에 큰 변화는 없는 가운데 기업 수준의 단체교섭의 중요성이 증가하는 분권화 경향이 관찰되고 있다. 그러나 대부분에서 산별 교섭이 여전히 중심적 위치를 차지하고 있으며 단체협약 적용률은 일부 국가에서는 감소하고 있으나 스페인의 경우 증가하고 다른 나라들은 비교적 안정적으로 유지되고 있다.

〈표 3〉 지배적인 교섭의 수준과 단체협약의 적용률

	교섭수준의 중요성			단체교섭의 적용률	노사정협의의 영향력
	전국수준 혹은 다산업수준	산업/업종 수준	기업수준		
전국 혹은 다산업수준의 교섭 지배력					
벨기에	XXX	X	X	> 90%	Yes
핀란드	XXX	X	X	+/- 90%	Yes
아일랜드**	XXX	X	X	> 44%	Yes
산별교섭이 지배적					
오스트리아	.	XXX	X	98%-99%	No
덴마크***	X	XXX	X	+/- 77%	No
독일(서독)****	.	XXX	X	+/- 70%	No
이탈리아	.	XXX	X	+/- 90%	Yes
네덜란드	X	XXX	X	+/- 80%	Yes
스웨덴	.	XXX	X	> 90%	No
어떤 수준의 교섭도 명확히 지배적이지 않음					
프랑스	X	XX	XX	+/- 90%	No
기업별 교섭이 지배적					
체코	.	X	XXX	25%-30%	Yes
헝가리	(XXX)	X	XXX	+/- 40%	Yes
폴란드	.	X	XXX	+/- 40%	Yes
영국	.	X	XXX	< 40%	No

주 : X=기존 임금교섭 수준 ; XX = 중요하나 지배적이지 않은 임금교섭 수준 ; XXX=임금교섭의 지배적 수준
 ** 아일랜드의 단체협약 적용률에 관한 데이터는 없으나 단체협약 적용률은 노조 조직률인 44.5%를 초과함. 왜냐하면 모든 조합원들은 전국적 협약의 자동적 적용을 받고 있으며, 반면 많은 비조합원들은 사실상 전국적으로 합의된 임금인상액만을 받음.
 *** 덴마크에는 모든 제조업을 포괄하는 1개의 전국협약이 있음. 단체협약 적용률은 오직 민간 부문만을 나타냄(공공부문의 단체협약 적용률은 100%임).
 **** 동독에서는 단체협약의 적용률이 54% 수준임.

자료 : EIRO, European Commission, *Industrial Relations in Europe*, 2004.

위 <표 3>에서 보는 바와 같이 구(舊) 동유럽 국가와 영국을 제외하고는 모든 서유럽 국가들에서 산별교섭이나 전국적(다산업) 수준의 단체교섭이 지배적인 교섭 수준임을 드러내고 있다. 1990년대에 진행된 단체교섭의 분권화 경향에도 불구하고 산업별 교섭 혹은 전국적 수준의 교섭이 지배적인 것으로 나타나고 있다. 또한 단체협약의 적용률도 아일랜드, 영국, 동유럽 국가들을 제외하면 단체협약의 적용률은 70% 이상이였다. 단체협약의 적용률이 아일랜드도 44% 이상, 헝가리, 폴란드도 40% 내외, 영국은 40% 미만, 체코가 25~30%로 나타나고 있다. 전반적으로 유럽 국가들에서는 단체교섭이 여전히 임금과 근로조건을 규율하는 핵심적 제도적 기제로 작용하고 있음을 볼 수 있다.

단체교섭 시스템의 주요 특징과 각 수준 간의 관계

유럽 여러 나라에서 서로 상호작용을 하는 기업, 지역, 산업, 전국 수준의 단체교섭이 서로 어울려서 하나의 통합적인 효과를 발휘하는 단체교섭 시스템을 갖고 있다. 과거에는 기업별 혹은 사업장별 교섭은 교섭 주체가 노조가 아닌 직장평의회(works councils)나 노조 내부 기구로 독립성이 없거나 약한 상태에서 주로 단체협약의 이행, 적용, 해석을 둘러싼 행정적(administrative)인 갈등이나 이견을 조정하는 것이었다. 이런 중층적 단체교섭 시스템은 전국교섭 혹은 산별교섭이 지배적인 역할을 하는 가운데 각 수준 간의 단체교섭이 상호작용을 하면서 기업 수준에서는 보완적인 단체교섭을 하는 식이었다(Sisson, 1987 : 41). 대부분의 경우에는 이러한 여러 교섭 수준 간에 명확한 위계가 있는데 일종의 ‘유리성 원칙(favourability principle)’이 있어 높은 수준에서 체결된 협약은 낮은 수준에서 개선될 수는 있어도 개악될 수는 없다.

과거 보다 기업별 교섭에서 단순히 행정적인 문제의 해결을 하기보다 보다 실제적인 내용을 갖고 교섭을 하고 있는 것으로 보인다. 그러나 대부분의 나라에서 전국 혹은 산별협약은 기업 수준의 부가적인 교섭을 위한 여지와 의제들을 정하여 그 범위 안에서 이루어지도록 함으로써 전국 혹은 산별협약의 근본 틀이 흔들림이 없도록 하고 있다. 많은 나라에서 산별협약 혹은 전국협약에 다양한 형태의 개방조항, 곤경(hardship)조항, 지불능력 부재조항 등을 두고 있다. 이들 조항은 산별협약 혹은 전국협약이 특정한 조건 아래에 있는 어려운 기업들에게는 산별협약에서 합의된 기준 이하로 적용할 것을 허용하는 것이다. 또한 벨기에, 핀란드, 아일랜드에서는 전국적 협약은

기준을 초과 지불하기를 원하는 회사들을 위한 가이드라인과 함께 최대 임금인상 규정을 포함하고 있다.

〈표 4〉 각국의 단체교섭시스템 - 각 수준간의 관계

	주요 특징	전국, 산업수준의 교섭과 기업별 교섭간의 관계
오스트리아	산별교섭 지배적 : 기업별 교섭은 매우 큰 소수의 기업에 한정됨.	산별 단체협약은 기업수준에서 교섭을 위한 개방조항 혹은 위임항의를 제공
벨기에	노사양측의 전국협약의 지배 속 기업, 산업, 전국 등 세 수준의 교섭시스템이 존재하며 기업수준의 협약이 전국 혹은 산별협약의 보완	전국협약은 최대임금인상을 위한 틀 제공. 보통 최대 임금인상은 전국협약에 쓰여진 특별한 이유가 아니면 기업이나 산업수준에서 초과할 수 없음.
체코	기업별교섭이 지배적. 몇몇 산업부문에서는 산별교섭이 있으나 기업수준의 보완적 교섭과 결합되어 있음.	몇몇 산별협약은 기업수준에서 협약을 위한 여지를 정해놓고 있음.
덴마크	산별교섭이 지배적이며 기업별교섭이 보완적인 교섭을 하는 다층 수준의 교섭체계	몇몇 산별협약은 기업수준에서 교섭할 이슈에 대해 다른 이슈보다 더 개방적. 가령 몇몇 최저 임금협약은 기업수준에서만 임금교섭을 규정하고 있으나 보통 산업수준과 기업수준에서 이루어짐. 반면 일반 임금협약은 전국 산별수준에서만 임금교섭 가능 규정
프랑스	산별교섭과 기업별교섭이 어느쪽도 지배적임이 없이 병존. 어떤 특별 이슈에 대해서는 전국적 협약 존재	산업과 기업수준에서 체결된 협약은 예외적 상황에서만 고위수준(산별, 전국 혹은 법령)에서 정해진 혜택을 약화시킬 수 있음.
독일	산별교섭이 지배적이며 일정한 산업과 기업에 기업별협약 존재	대부분의 산별협약이 곤경('hardship')조항과 개방조항을 갖고 있어 산별협약을 일정한 조건 아래서 그리고 일정 이슈에 대해서 산별협약 기준을 하회하는 것을 인정함.
아일랜드	노사정 교섭의 지배적 지위와 산업과 기업수준의 보완적 교섭 속 세 수준의 교섭시스템	전국노사정협약은 최고·최저 임금인상의 가이드라인 설정. 전국협약은 전국 규범회사(산업)에서 기준을 초과하는 임금인상 그리고 지불능력 없는 곳에서는 기업별협약에서 전국수준에서 합의된 것보다 낮은 임금인상 허용 조항 포함
이탈리아	산별교섭이 지배적인 가운데 기업과 지역수준의 보완적 교섭이라는 두 수준의 교섭체계	임금관련 산업과 기업수준은 전국 소득정책합의(incomes policy agreement)와 산별교섭이 기업별교섭의 범위를 정하는 기본틀에 관한 규칙을 정하기 때문에 기업별교섭에 대한 산별교섭의 우위에 의해 본질적으로 조정됨. 제한된 수의 산별협약은 기업구조조정이 진행중일 때 개방조항을 포함하나 이런 조항들은 임금에는 적용되지 않음.

	주요 특징	전국, 산업수준의 교섭과 기업별 교섭간의 관계
네덜란드	산별교섭이 지배적인 가운데 특히 대기업에서 기업별교섭이 병존	산업별협약은 기업수준에서 사용자와 직장평의회가 특정 이슈들에 대해 협상할 수 있도록 허용하는 조항 포함 가능
폴란드	기업별교섭이 지배적인 가운데 매우 소수의 산업에서 산별교섭 존재	교섭당사자들은 기업이 어려운 경우 협약의 전부 혹은 일부의 중지에 합의가능. 2002년 노동법령의 개정으로 사용자들은 재정적 곤란 속에서 단체협약의 적용 중단 가능
스페인	여러 수준의 단체교섭(작업장/기업/ 지구/지방/지역/지역간/전국) 존재. 대부분 노동자들은 지역협약과 이를 수용한 전국산별협약의 적용을 받고 있음.	원칙상 낮은 수준의 협약은 높은 수준에서 합의된 기준을 완화 혹은 악화시킬 수 있음. 많은 산별협약들이 기업별교섭을 위한 개방 조항을 포함하고 있음.
스웨덴	산별교섭이 지배적인 가운데 기업수준의 보완적 협약이 있는 두 가지 수준의 교섭시스템	산별협약은 기업별협약의 범위를 정하며, 원칙적으로 기업별협약은 산업수준과 비교하여 표준을 악화시킬 수 있으나 실제로는 매우 드뭄.
영국	기업별 교섭이 지배적인 가운데 매우 소수의 산업(건축과 지방정부, 공공서비스)에서 산별교섭 잔존	산별협약의 경우 보통 기업수준의 보완적 협약이 있음.

자료 : EIRO, National Collective Bargaining Systems – levels and relationships between them (EIRO 2005 Changes in National Collective Bargaining system에서 재인용)

<표 4>에서는 나라별로 산업협약, 전국협약이 어떤 식으로 지배적이며, 기업별협약과 서로 어떤 관계를 맺고 있는지를 정리하였다. 또한 개방조항이 산별협약의 유연성을 부여하기 위해 허용되고 적용되면서도 산별협약의 근간을 흔들지 않도록 그 적용범위를 제한하고 있거나 최대 임금인상의 한계를 정하는 점도 드러나고 있다. 산별협약의 기본틀을 유지하되 기업별 특성이나 사정에 따라 일정한 유연성을 부여하고 있는 것이다.

아래 <표 5>에서와 같이 단체교섭 구조와 관련하여 대부분의 노사나 정치적 주체들이 큰 변화를 요구하고 있지 않다. 그러나 사용자나 야당에서 분권화의 요구가 상대적으로 강한 반면, 중앙집중화의 요구는 일부의 노조에서 요구하고 있을 뿐 분권화만큼 강하지 못하다.

그러나 여기에서 분석된 것보다 2000년대 들어서 진행되고 있는 단체교섭의 분권화는 좀더 질적인 변화를 담고 있는 것으로 보인다. 무엇보다도 외부환경의 변화(개방화, 경쟁, 동유럽의 유럽연합 가입, 경제적 통합성과 상호의존성 강화, 불확실성의 증대), 기업의 수직적 분할에 따른 생산망으로 기업 조직의 경계와 구조 변화 등으로 이들 외부환경과 기존의 단체교섭을 비롯한 노사관

〈표 5〉 사회적 파트너와 정치적 주체들의 단체교섭 발전에 대한 견해

	큰 변화 없음	분권화 요구	집중화 요구
오스트리아	사용자, 노동조합 관련 정치적 주체	노동시간과 관련하여 몇몇 사용자들 요구	
벨기에	사용자, 노동조합 관련 정치적 주체	지역수준의 몇몇 정치인들과 사용자	
체코		사용자	노동조합
덴마크	사용자, 노동조합 관련 정치적 주체		
프랑스	노동조합, 정부	몇몇 사용자	몇몇 사용자
독일	노동조합, 정부	사용자, 야당 지도자	
아일랜드	사용자, 노동조합 관련 정치적 주체		
이탈리아	몇몇 노동조합	사용자, 정부, 몇몇 노조	
네덜란드	다수의 사용자, 노조 관련 정치적 주체	몇몇 사용자	
폴란드	사용자, 노조 관련 정치적 주체		
스페인	몇몇 사용자, 몇몇 노동조합, 정부	몇몇 사용자, 스페인은행, 지도적 야당	몇몇 사용자, 몇몇 노동조합
스웨덴	대부분의 사용자, 노조 관련 정치적 주체		
영국	사용자, 노조, 정부	지도적 야당	매우 소수의 노조

자료 : EIRO, Social Partners' and Political Actors' Demands for Changes in the Importance of Bargaining Levels.

계 시스템간의 정합성이 약화되면서 노사관계 시스템의 변화가 촉진되고 있다. 독일의 경우 외부 환경 변화로 인한 유연성 압력, 가격경쟁 가속화, 서비스업의 확대 그리고 노사의 역학관계 변화, 직장평의회 역할 강화, 그리고 HRM 등으로 독일의 단체교섭제도의 변화가 요구되어 왔다. 스웨덴에서는 스웨덴노총인 LO의 연대임금정책이 고물가와 경제위기 및 임금비용 상승을 초래했다. 또한 연대임금정책은 임금격차가 축소되어 사용자의 고기술 노동력의 확보 곤란으로 이어졌다. 결국 스웨덴에서는 1990년 사용자단체인 SAF가 전국교섭의 틀을 해체함으로써 산별교섭으로 분권화되었다.

단체협약의 적용률

위의 <표 2>에서 본 바와 같이 이 산별교섭, 전국교섭의 결과, 즉 단체협약을 산별교섭, 전국교섭에 참여하지 않은 사용자들에게 여러 가지 법령이나 제도에 의해 확장 적용함으로써 동일 산업이나 업종의 미조직 노동자들과 미가입 사용자들에게도 단체협약을 확대 적용한다. 따라서 대부

〈표 6〉 단체협약의 적용률(민간부문과 공공부문의 비교)

나 라	적용률(Coverage rate %)	
	민간부문	공공부문
오스트리아	98	0
덴마크	71	100
서 독	70 ¹⁾	nd
동 독	55 ¹⁾	nd
헝가리	31	31
네덜란드	86	100
노르웨이	63 ²⁾	100 ²⁾
스웨덴	>90	100
영 국	22	73

주 : 1) = 2000 ; 2) = 1998 ; 다른 나라의 데이터는 없음.

자료 : Traxler, Franz and M. Behren(2002), *Collective Bargaining Coverage and Extension Procedures*, EIRO.

본의 국가에서 보통 노조 조직률보다 단체협약의 적용률이 훨씬 높다. 산별협약이 산업 전반에 적용됨으로써 동일 산업에 있는 기업들끼리 임금경쟁을 억제하고 무임승차자(free riders)를 없애며, 산업 전체를 균형되게 규율함으로써 산업 노동시장 내부에서 커질 수 있는 편차나 양극화를 막는 효과를 발휘할 수 있다.

〈표 2〉에서 본 바와 같이 단체협약의 적용률과 관련하여 두 가지 국가 유형이 구분된다. 기업별 교섭 시스템을 갖고 있는 영국, 체코, 헝가리, 폴란드의 단체협약 적용률은 낮은 편이며, 단체협약의 확장 조항이 적용되지 않는다. 산별교섭을 지배적 교섭 수준으로 갖고 있는 나라의 단체협약 적용률은 대부분 70% 이상이 되며 단체협약의 확장 적용이 가능하다. 그러나 위의 표에서는 단체협약의 적용 범위를 말할 뿐 단체협약이 규율하는 이슈나 깊이에 대해서는 알 수가 없다. 단체협약의 깊이는 같은 산별교섭을 하는 경우라고 하더라도 나라에 따라 상당한 차이가 있다.

대체로 공공부문의 단체협약 적용률이 민간부문의 적용률보다 높은 것으로 나타나고 있다. 이것은 공공부문의 노조 조직률이 높은 것과도 관련이 있으며, 공공부문에서 단체협약의 확정 적용을 하기가 민간부문 보다 상대적으로 용이하기 때문으로 보인다.

단체협약 적용률을 산업별로 보면 〈표 7〉과 같다. 영국과 헝가리는 기업별교섭 국가로서 전반적으로 단체협약 적용률이 낮은 편이다. 산업별로는 공공·행정·국방, 전기·가스·수도, 제조업

〈표 7〉 단체협약의 산업별 적용률(2000년)

	산업 부문								
	제조업	전기 가수 수도	건설	도매 소매	호텔 식당	운수 창고 통신	금융중개 부동산/ 임대/사업 서비스 ³⁾	공공 행정/ 국방	교육/보건 사회보장 사회 및 개인서비스 ³⁾
오스트리아	100	100	-	100	100	-	-	-	-
덴마크	76	80	75	57	50	78	-	100	100
서독	-	-	84	69	-	73	-	95	-
동독	-	-	51	42	-	58	-	98	-
헝가리	40	97	9	16	23	64	27	10	40
네덜란드 ¹⁾	c.90	-	98	81	99	90	49	100	96
노르웨이 ²⁾	77	98	62	54	70	77	55	100	94
스웨덴	99	33	71	94	96	61	93	20	40
영국	31	64	24	18	9	48	-	78	-

주 : 1) 확장조항에 의해 적용받는 근로자들은 제외됨 NACE 분류법은 네덜란드에서는 온전히 사용되지 않음.

2) 1998년.

3) 해당 산업의 일부만을 반영함.

자료 : Traxler, Franz and M. Behren(2002), *Collective Bargaining Coverage and Extension Procedures*, EIRO.

등에서 단체협약 적용률이 높은 편이며, 건설, 호텔·식당업, 도소매 등에서 단체협약적용률이 낮은 편이다.

독일의 경우는 단체협약 적용 비율을 보면, 산별협약 적용, 기업별협약 적용이 서독과 동독에 따라 매우 다르게 나타나고 있다. 서독에서는 산별협약 적용 비율이 동독보다 훨씬 높게 나타나고 있으나 기업별협약은 동독이 서독보다 높다. 그리하여 산별협약과 기업별협약의 적용 비율은 2003년 현재 서독의 경우에는 70%, 동독은 54%에 이르고 있다. 그런데 5년 전과 비교하여 단체협약의 적용을 받는 노동자 비율은 서독은 6%, 동독은 9%가 낮아졌다.

단체협약의 확장적용제도

유럽 각국에서 단체교섭이 단순히 노동조합원이 있는 곳만이 아니라 조합원이 없거나 매우 적은 곳까지 미치도록 함으로써 기업 수준을 넘어서는 지역, 업종, 산업 수준의 노동시장을 규율하

는 유력한 메커니즘으로 정착되게 하는 데 중요한 역할을 한 것이 단체협약의 확장적용제도이다. 유럽의 여러 나라에서 단체협약을 협약 서명의 당사자가 아닌 사업장에까지 확장하는 단체협약의 확장메커니즘은 임금, 노동시간 그리고 노동조건이 결정되는 절차와 관행에 영향을 미치는 매우 중요한 요소로 단체협약의 적용을 확대로 직접 연결된다. 다만 단체협약의 확장메커니즘은 기업 별 교섭이 아닌 산업별·업종별 교섭 혹은 지역 단위 교섭 등 여러 사용자와 노동조합이 교섭하는 경우에만 효과적으로 적용된다. 단체협약의 적용률이 높을수록 임금격차가 적으며, 사용자들의 단체 가입률에 강한 영향을 주게 된다. 왜냐하면 사용자단체에 가입하지 않더라도 사용자단체가 체결한 단체협약의 적용을 받게 되기 때문에 단체교섭에 무언가 발언을 하기 위해서는 사용자단체에 가입하는 것이 필요하다고 느끼기 때문이다.

단체협약의 확장적용제도에는 크게 세 가지 주요 유형이 있다. 하나가 보편적(Erga Omnes) 확장 제도로 단체협약을 단체협약 당사자가 아닌 일정한 범위(보통 산업부문) 내의 모든 근로자와 사용자들에게 명시적으로 구속력 있게 만듦으로써 보편적으로 적용되도록 하는 것이다. 서유럽에서는 일반화된 제도로 이탈리아, 노르웨이, 영국, 스웨덴을 제외한 모든 나라에서 적용되고 있다. 보편

〈표 8〉 단체협약의 확장적용제도의 존재 유무

	좁은 의미의 확장제도(extension)	단체협약 확대제도(Enlargement)	확장제도의 기능적 등가물
오스트리아	+	+	+
벨기에	+	-	-
덴마크	+	-	-
핀란드	+	-	+
프랑스	+	-	-
독 일	+	-	+
그리스	+	-	-
헝가리	+	-	-
아일랜드	+	-	+
이탈리아	-	-	+
네덜란드	+	-	-
노르웨이	-	-	-
폴란드	+	-	-
포르투갈	+	+	-
스페인	+	+	-
스웨덴	-	-	-
영 국	-	-	-

주 : + 표시는 단체협약의 확장메커니즘이 있음을 말함.

자료 : Traxler, Franz and M. Behren(2002), *Collective Bargaining Coverage and Extension Procedures*, EIRO.

적 확장제도는 확장 관련 법의 존재를 통해 반(半)자동적으로 적용되기도 하지만 단체교섭의 어느 당사자의 신청에 의해 적용되는데, 이때 프랑스, 그리스, 포르투갈 등과 같은 나라에서는 노동부와 같은 정부 당국이 단체협약의 확장에서 중요한 역할을 한다.

단체협약이 확장 적용되는 대부분의 나라에서는 단체협약의 모든 규정이 확장되지만, 아일랜드, 덴마크, 벨기에에서는 모든 규정이 확장되지 않고 서로 다른 규정만이 확장 적용된다. 덴마크에서는 확장조항은 유럽연합 지침(EU Directives)의 내용들을 자국의 법령으로 전환하는 경우에만 적용된다. 아일랜드에서는 최저임금과 노동조건에 관한 규정만이 확장 적용된다. 벨기에에서는 오직 제한된 일련의 이슈들에 대해서만 단체협약이 확장 적용된다. 독일과 헝가리의 경우에는 법이 선택된 단체협약의 규정의 확장을 허용하고 있어 특히 독일에서는 선택된 단체협약 규정의 부분적 확장을 낳고 있다. 압도적인 대부분의 경우에 단체협약의 확장은 일종의 공공적 행위, 즉 노동 문제를 담당하고 있는 정부 당국이 발표한 결정, 포고나 명령에 의해 공식적으로 적용된다. 독일, 그리스, 헝가리, 핀란드, 아일랜드, 네덜란드, 스페인에서는 단체협약의 확장 적용에 앞서 관련 단체협약의 최소 적용률을 정한다.

다음으로 단체협약의 확대(enlargement)제도로 다른 산업이나 부문에서 체결된 단체협약이 단체교섭을 할 수 있는 무노조 혹은 사용자단체가 존재하지 않는 산업이나 부문에 적용하는 것을 규정한다. 단체교섭의 당사자가 없거나 혹은 있더라도 단체교섭을 할 능력이 없는 경우에 적용되며 오스트리아와 스페인, 포르투갈에서 시행되고 있다.

세 번째는 단체협약의 확장제도와 같은 기능, 즉 단체협약의 확장 적용이라는 기능을 하지만 확장제도와는 다른 제도를 말한다. 단체교섭 당사자 조직에 의무적인 가입을 하게 한다든지 혹은 사용자들에게 정부 조달에서 해당 산업이나 부문의 단체협약을 준수할 것을 요구하는 법적인 규정을 부과한다. 이러한 기능적 확장제도는 공식적인 확장제도가 아니라 사실상 더 많은 구성원들에게 단체협약의 적용을 확대할 수 있게 하는 것으로 오스트리아, 독일, 핀란드, 아일랜드, 이탈리아에서 활용되고 있다.

<표 9>에서와 같이 단체협약 확장제도 대신 다른 제도를 통해 단체협약의 사실상 확장을 유도하는 것으로 기능적 등가물이 있는데, 나라별로 그 내용과 메커니즘이 매우 다르다. 오스트리아와 슬로베니아와 같은 나라에서 사용하고 있는 사용자단체에 강제적으로 가입하도록 하는 제도를 통해 단체협약을 확장하도록 하는 제도는 단체협약 적용률에 큰 영향을 미치고 있다.

〈표 9〉 단체협약 확장조항의 기능적 등가물

국 가	기능적 확장제도
오스트리아	기업들이 경제회의소의 회원이 되도록 강제함으로써 단체협약이 거의 모든 기업에 적용되게 함.
핀란드	핀란드정부 관료들에 관련 단체협약에 들어 있는 규정을 준수하도록 요구됨.
독 일	몇 명 연방주들은 공공조달법에 건설과 운수부문의 도급업자들에게 관련 단체협약에 정해진 규정을 준수할 것을 요구하고 있으며, 이런 법을 전국적으로 적용하려는 시도가 있었으나 성공하지 못함.
아일랜드	노동법원은 고용규정명령에 의해 특정 부문에서 최저 임금률 및 고용조건을 정하도록 공동노동위원회(Joint Labour Committees)를 만들 수 있고 공동노동위원회는 노사대표자로 구성되며 정부 대표가 의장을 맡음.
이탈리아	법원은 임금과 월급이 공정한 임금을 위한 헌법규정에 합치되는가를 따지기 위해 단체협약의 최저 임금수준을 준거점으로 사용함. 더구나 노사 합의된 임금수준은 아주 낮은 입찰이 아닌가를 판별하기 위해 공공발주계약할 때 고려되어야 함.

자료 : Txaler, Franz and M. Behren(2002), *Collective Bargaining Coverage and Extension Procedures*. EIRO.

이리하여 아무런 확장제도가 없는 나라는 영국, 스웨덴, 노르웨이 세 나라인데, 스웨덴과 노르웨이는 노조 조직률이 매우 높아 단체협약의 확장제도가 없어도 대다수의 근로자들이 단체협약의 적용을 받고 있다. 그러나 영국은 앵글로색슨 국가의 전통과 자유주의적 사상적 기반 때문에 과거부터 단체협약의 확장 조항은 없었다.

1990년대 이래 단체협약의 확장, 확대, 기능적 등가물에 의한 단체협약의 확장에 관한 규정은 유럽의 7개국에서는 전혀 변화가 없었고, 덴마크와 그리스는 새로운 절차가 도입되었으며, 다른 8개국은 각 나라별로 일정한 변화가 있었다. 그러나 단체협약의 확장제도는 규제완화를 위한 요구와 간헐적인 비판에도 불구하고 놀라울 정도로 매우 높은 안정성을 갖고 있다(Traxler and Behrens, 2002).

■ 요약 및 시사점

자본주의 산업화 초기에 역사적 타협으로서 성립된 유럽의 산별교섭은 각국의 산업화와 발전 경로, 정치사회적 세력관계, 노동시장의 발전, 제도적·역사적 유산 등을 일정하게 반영한 것으로 볼 수 있다. 산별교섭의 성립은 양차 세계대전 직후 등 노동운동이 고양되고 사회적 위기의식이 강

하던 시절에 노사 자발적으로 혹은 정부의 강제적인 중재에 의해 역사적 타협으로 성립되었다.

산별교섭은 노사간의 이해갈등을 산업별 수준에서 자본과 노동의 상호타협으로 제도적으로 해결함으로써 ① 노조는 임금과 근로조건의 표준화를 통해 임금 및 근로조건에 관한 개별 노동자간의 경쟁을 배제하고 이익대변 창구를 일원화해 노동자 간의 연대를 실현하고 ② 사용자는 사업장을 노조의 영향력으로부터 중립화하여 작업장 혁신과 노동력의 유연한 활용을 위한 공간을 확보하고, 노조의 압력에 밀려 사용자간의 임금의 경쟁적 인상을 막아 협약 유효기간 동안 노사간 평화와 안정을 확보하였다.

산업별·업종별 교섭과 기업별 교섭이 갖는 각각의 장단점들은 각국의 산업화 유형, 산업구조적 특성, 제도적·역사적 맥락에 따라 다르게 나타날 수 있기 때문에 단체교섭의 분권화도 각 나라별로 그 정도나 내용이 다르게 나타나고 있다.

산업별 교섭은 조직물의 감소, 부분적인 분권화의 경향 속에서 경직성, 경제적 비효율의 원인 등 많은 비판의 대상이 되어 왔음에도 불구하고 임금교섭에서는 여전히 유럽에서는 지배적인 교섭수준 혹은 기업별 교섭을 중요하게 매개하고 조율하는 기제로 남아 있어 나라별로 다르기는 하지만, 유럽 각국에서는 단체교섭의 분권화 경향도 점진적이며 조직화된 분권화(organized decentralisation) 과정을 밟아왔다고 볼 수 있다. 영국, 미국, 호주, 뉴질랜드와 같은 앵글로색슨 국가들에서 1970~80년대 이후 산별·업종별 교섭이 급격히 기업별·사업장별 교섭으로 분권화 과정을 밟아왔다는 점에서 다른 모습을 보이고 있다. 하지만 아일랜드, 네덜란드, 이탈리아, 스페인 등 일부 국가에서는 부분적인 분권화가 진행되는 가운데에서도 1990년대 들어 다시 전국교섭을 통한 사회협약의 체결을 통해 중앙집중적 교섭이 동시에 진행되는 현상이 나타나기도 하여 일방적인 분권화 경향이라고 하기 어렵다. 더구나 전국적인 사회협약의 체결은 반드시 사회당 혹은 사회민주당 정부 아래에서만 아니라 보수당이나 자유주의 정당의 집권 아래에서도 일관되게 유지되고 있다는 점에서 사회적 협의주의 혹은 노사정 3자합의주의(corporatism)는 경쟁력 사회적 협의주의(competitive corporatism)(Rhodes, 1999)라는 성격을 갖는 것으로 존속되고 있다.

단체교섭의 조율된 분권화는 중앙집권화를 수호하려는 노동조합의 전략뿐만 아니라 사용자의 역할, 특히 일부 국가의 사용자단체가 단체교섭에서 다양한 수준간의 조율(덴마크, 프랑스, 이탈리아, 스페인, 스웨덴에서 발견되는 전국 단위 사용자단체)과 다양한 대화채널을 통해 단체교섭에 대한 방향성을 제시하는 협약 체결(오스트리아, 독일, 네덜란드)을 통해서도 유지되고 있다.

이렇게 볼 때 서구의 산별교섭의 경험으로부터 도출되는 한국의 산별교섭에 던져 주는 시사점은 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

첫째, 유럽 여러 나라에서는 단체교섭 구조의 점진적이고 조율된 분권화(coordinated decentralisation)가 지배적인 추세인 반면, 한국의 노조는 산별노조 전환 및 산별교섭 시도로 반대로 전략적 집중화를 시도하고 있다. 한국의 경우 산별교섭 전환의 의미는 기업별로 분권화된 단체교섭 구조에서 조율되지 않은 노사관계 집중화를 통해 조율된 구조로의 발전을 도모할 수 있는 가능성을 열어준다고 하겠다. 그러나 지역 단위 혹은 산별로 기업외 노동시장이 발달되지 않은 상태에서 산별교섭의 시도가 자칫 기업별교섭을 대체하지 못하고 기업별교섭에 추가되는 형태가 되는 경우에는 교섭비용의 부담 증가와 노사관계의 기업 외부화 효과가 없게 되어 사용자들이 강하게 저항할 것이고 중장기적으로 정착되기 어렵다.

둘째, 유럽에서의 교섭 구조의 분권화는 기업별교섭 구조로의 전환 혹은 교섭 구조의 파편화(fragmentation)와는 다른 의미로 전국 수준에서 산업 수준으로, 그리고 산별 수준에서 기업별 수준의 중요성이 높아지지만, 산별교섭의 기본틀 자체가 없어지거나 결정적으로 약화되는 것으로는 볼 수 없다. 동시에 중앙교섭, 산별교섭, 기업/사업장별 교섭이 중층적으로 존재하는 가운데 각 교섭 수준의 상대적 비중이 일정하게 바뀌는 경향 속에서 기업별교섭이나 사업장별교섭의 경우에도 산별노조가 교섭에 당사자로 참가하거나 여전히 전국 내지는 산별 수준의 단체협약이 기업별 교섭에 막대한 영향을 미치고 있다. 여전히 산별교섭의 틀은 기업 수준을 조율하고 산업별 노동시장을 일정하게 규율하는 기제로서 역할하고 있다.

셋째, 유럽의 노동조합들은 조율된 분권화와 함께 조직 통합을 통한 대형화, 일반노조화로 외부환경의 근본적 변화에 대응하고 있는 반면, 한국의 노조들은 기업별노조에서 산별노조로 조직 전환을 통해 노조 전임자 임금지급 금지와 사업장별 복수노조 허용, 기업 내 노조의 물리력 약화, 새로운 질적 이슈 등 당면한 위기를 극복하고자 하고 있다. 그러나 산별로 전환한 노조들이 생존을 위해 그리고 작업조직 재편, 신기술 도입, 구조조정, 비정규직의 증가 등 새로운 질적인 이슈에 대해 교섭이나 협의 의제를 개발하고 전략적으로 대응할 수 있을지는 지켜봐야 할 것이다.

넷째, 유럽 사용자단체가 조율된 분권화 과정에서 수행한 독립적인 기업 간의 적극적인 조율 역할을 수행하고 있거나 혹은 국가의 적극적인 개입이나 지원이 없는 가운데에서도 전국의 노동조합들과 사회적 협약을 체결하는 데 주도적인 역할을 함으로써 경제위기와 실업위기의 극복, 유럽

통화연합 가입의 성사를 이끌어내는 것은, 사회적 협의에 소극적이고 국가의 개입에 의존하는 바가 크며, 재벌 대기업들이 나서지 않는 한국의 사용자단체들의 조율능력 부족 혹은 비조직화된 모습과 매우 대조적이다. **KLI**

호주 총선 후 노사관계 및 임금제도의 변화와 전망

신준식 (호주 시드니대학 노사관계 박사과정)

■ 머리말

2007년 11월 24일, 연방 총선에서 노동당은 하원 150석 중 83석(2004년 60석)을 얻어 65석(2004년 86석)을 얻은 보수적인 자유국민연합(자유당 55석과 국민당 10석)을 크게 이겨 연방정부를 구성했다.¹⁾

각종 언론매체는 이번 보수 자유국민연합의 총선 패인을 두 가지로 요약한다. 첫째는 ‘WorkChoices’라고 널리 알려진 ‘사업장관계 개정법 2005 (Workplace Relations Amendment Act 2005)’에 의한 과도한 노사관계 개혁 단행에 대한 유권자들의 강한 반발이다. 둘째는 존 하워드 당시 수상의 후계구도 지연이다. 이처럼 이번 총선의 최대 쟁점 중 하나가 노사관계 개혁이었다.

2004년 10월 9일 연방 총선을 통해 연방 국회의 상하원을 장악한 자유국민연합은 새로운 상원이 개원한 2005년 7월 1일부터 강력한 노사관계 개혁을 실시했다. 그들이 ‘WorkChoices’를 통해 추진한 노사관계 개혁은 크게 두 방향으로 진행되었다.

하나는 노사관계의 연방화이다. 대법원은 보수 자유국민연합 정부가 연방 헌법의 연방 의회의 권력부분(Powers of the Parliament)에 포함되어 있는 ‘연방의 제한 범위에서 설립된 외국 법인회

1) 호주는 의원내각제를 채택하고 있어, 총선에서 하원 과반수를 얻은 당(또는 연합)이 정부를 구성한다.

사들과 거래 또는 금융 법인 회사들(Commonwealth Constitution 51 (20))'을 유권해석해서 노사관계법을 연방으로 수립시키려는 시도를 인정했다.²⁾ 이 부분은 연방노동당도 찬성하고 있다.

문제는 그들이 1997년부터 실행된 '개별협약'을 2005년부터 강력한 추진한 점, 개별협약 체결을 위한 조건 완화, 100인 이하 사업장의 부당해고 면제 등을 통한 노사관계 개혁 정책이었다. 이 정책들의 피해자라고 할 수 있는 대부분의 노동자들, 특히 젊은 층 유권자들의 강한 반발로 지난 11월 24일 연방 총선에서 보수 자유국민연합은 참패를 하게 된다.

이런 유권자들의 이해를 즉각 반영하기 위해서, 이번 총선에서 압승한 노동당은 2008년 2월 국회가 열리면 제일 먼저 노사관계법을 정비한다. 이번 노사관계 개혁은 자유국민연합이 추진해 왔던 과도한 노동시장 유연화정책을 재검비하여 공정성과 유연성이 조화를 이루는 방향으로 진행할 것으로 예상된다. 특히, 논란이 많았던 호주 직장협약(Australian Workplace Agreements : AWAs)³⁾⁴⁾이라 불리는 개별협약(Individual Contact)을 폐지하고 기업별 단체협약(Enterprise Bargaining Agreements : EBAs)을 장려하는 등 노사관계 개혁을 단행할 것이다.

이렇게 노사관계 개혁은 호주의 핵심적인 정부 정책이 되었다. 그래서 이 글에서는 현 노동당 정부의 노사관계 및 임금결정 제도에 대한 개혁 방향을 검토하려고 한다. 이를 위해 첫째, 호주의 노사관계 및 임금제도의 변화를 살펴본다. 둘째, 보수당 정부의 총선 참패를 가져온 노사관계 개혁의 내용을 검토한다. 셋째, 임금을 결정하는 제도를 검토하고 그 분포를 살핀다. 넷째, 결론 부분에서 노사관계 및 임금결정에 대한 노동당의 개혁을 전망해 본다.

2) Riley, J. and Sarina, T. (2006), "Industrial Legislation in 2005," *Journal of Industrial Relations* 48(3), pp. 342-343.

3) 이 직장협약은 판례상 개별협약과 다르지만 본질적으로 같다.

4) Wailes, N. and Lansbury, R. (1997), "Flexibility vs Collective Bargaining? Patterns of Australian Industrial Relations During the 1980s and 1990s" ACIRRT Working Paper No. 49, Sydney, University of Sydney, p. 59

■ 노사관계 및 임금제도의 변화

호주의 전통적인 노사관계의 특징은 직종 또는 산별 협약에 의해 임금 및 노동조건이 결정되었다. 이 특징에 따라 직종 및 산별로 비교적 동일노동 동일임금이 잘 지켜져 왔었다. 이런 전통적인 노사관계 및 임금결정 제도가 1983년 이래로 몇 차례의 변화를 가져왔다.

첫째, 1983년 노동조합과 긴밀한 협력을 통해 정권을 잡은 연방노동당 정부에 의해 추진된, 경제 위기를 극복하기 위한 한 방편으로 단행된 노사관계 개혁이다. 당시 노동당 정부는 경제위기의 본질을 물가상승과 실업으로 진단하고, 이를 극복하기 위한 방안으로 중앙집중적 노사관계를 추진했다. 이 정부는 물가상승 억제, 임금상승 억제와 사회적 임금 지급, 실업감소 및 세제개혁 등 노사관계를 포함하여 경제 전반에 대한 개혁을 강력히 추진했다.

둘째, 1991년 연방노동당의 실권을 인계받은 폴 키팅 수상이 실행한 노사관계 분권화이다. 이를 통해 임금 및 노동조건이 결정에 있어서 전통적인 직종 또는 산별 협약보다는 기업별 단체협약에 중점을 둔 노사관계 개혁을 추진했다. 이런 개혁으로 직종 또는 산별 협약은 최저임금, 노동조건을 위한 안전망 역할을 하게 되었고, 기업별 협약은 법으로 장려하게 되었다.

이런 노동시장 유연화 정책에 많은 노동조합들은 반대했다. 하지만, 비교적 큰 사업장에서 일했던 노동자들은 상대적으로 강한 교섭력을 가지고 있었다고 믿었기 때문에 기업별 단체협약의 도입에 암묵적으로 찬성하게 된다.

셋째, 연방 자유국민연합은 1996년 집권에 성공하자, 사업장 관계법 1996 (Workplace Relations Act 1996)을 제정하여 노동시장 유연화정책을 강하게 추진했다. 이 법에 의해 크게 4가지 임금 및 노동조건을 결정하는 제도가 성립되었다. 첫째, 기업별 단체협약, 둘째, 같은 직종 및 산별에 적용되는 최저임금을 정해 놓은 직종 및 산별 협약, 셋째, 노동조합이 배제된 기업별 단체협약과 직장 협약이라고 알려진 개별협약의 도입이었다.

■ 보수당 정부의 노사관계 개혁과 선거 참패

자유국민연합이 유권자들에게 흑독한 대가를 받은 것은 일명 'WorkChoices' 이라고 잘 알려진 '사업장관계 개정법 2005'에 의한 노사관계 개혁이다. 상원과 하원에서 과반수 이상의 의석을 차지한 당시 보수연합 정부는 이 법을 앞세워 과도한 노동시장 유연화를 단행하기 시작했다.

그들은 개별협약을 강력하게 추진했고, 둘째, 기존에 개별협약을 맺는 조건을 완화시켰다. 개별협약을 위해서는 해당 노동자가 속해 있는 직종 또는 산별 협약의 임금 및 고용조건과 같거나 더 좋은 조건임을 증명하는 무손실 테스트(no disadvantage test)를 통과해야 했다. 즉 개별협약을 체결하기 위해서는 직종 또는 산별협약의 최저 조건인 20개 항목을 만족시켜야 했다.⁵⁾

보수연합 정부는 이를 5개 항목의 공정성 테스트(fairness test)로 축소했다. 첫째, 직종 또는 산별협약이 없는 업종의 최저임금인 시간당 12.75 호주달러 또는 일주일에 484.00 호주달러 이상을 지급해야 한다. 둘째, 4주의 유급휴가 (공휴일 포함하지 않고, 월~금요일 사이 20일) 제공해야 한다. 셋째, 본인 및 가족을 위한 유급병가 10일을 제공하고, 추가로 무급병가 2일을 제공한다. 넷째, 출산 및 입양 후 52주 무급출산 또는 입양휴가를 제공한다. 다섯째, 일주일 평균 법정 노동시간이 38 시간이라는 것을 명시해야 한다.⁶⁾

하지만, 기존에 있었던 초과근로에 대한 수당, 작업시간 변환 수당, 수당들, 보너스, 공휴일, 유급연가에 지급되는 수당 (통상 임금의 17.5%), 식사시간 등은 절대 항목에서 빠져서 협상 항목이 되었다.⁷⁾ 또한, 연방보수당은 직종 또는 산별협약의 최저 조건을 20개에서 16개로 줄였다. 그리고, 100인 이하의 사업장에 대한 부당해고를 면제해 주었다.

이렇게 보수 자유국민연합 정부가 강력하게 단행했던 노사관계 개혁으로 인해 불안감을 느낀 노동자들, 젊은 층과 지식층 유권자들은 크게 반발했다. 보수연합은 2004년 10월 9일 하원 150석 중 86석을 차지했으나, 약 3년 뒤인 2007년 11월 24일 선거에서 총 21석을 잃은 65석을 얻어, 83

5) The Australian (04/11/2005), Michael Costello : The industrial relations bill is a declaration of class war

6) <http://www.actu.asn.au/cgi-bin/printpage.printpage.p1>

7) <http://theaustralian.news.com.au/printpage/0,5942,18612258.00html>

석을 얻은 노동당에 참패하게 되었다. 특히, 당시 존 하워드 수상도 노동당 후보에게 패배하게 된다. 이런 혹독한 평가를 받은 자유당의 벨슨 새 당수를 비롯해 대부분의 국회의원들은 노동당이 추진하는 노사관계 개혁에 찬성할 수밖에 없는 상황이다.⁸⁾

■ 임금결정제도와 분포

2006년 6월 현재 호주의 임금을 결정하는 제도로는 '등록된 단체협약(registered collective agreement)', 판례에 따른 개별협약인 미등록 개별협약(unregistered individual arrangement), 직종 및 산별협약(award only), 직장협약으로 알려진 등록된 개별협약(registered individual agreement) 과 미등록 단체협약(unregistered collective agreement)이 있다.

각각 분포율을 보면, 등록된 단체협약에 의해 임금이 결정되는 노동자들이 전체의 38.1%로 제일 많다. 그 다음으로 판례에 따른 미등록 개별협약이 31.7%를 차지하고, 직종 및 산별협약에 제약을 받는 노동자들이 19.0%이다. 논란이 많았던 등록된 개별협약을 맺은 노동자들은 전체의 3.1%로 그리 많은 편은 아니었다. 미등록 단체협약에 의해 임금 및 근로조건이 정해지는 노동자들 역시 3.0%로 적은 편이다. 나머지 5.1%가 크고 작은 법인 회사를 소유자들이다.

민간부문에서 판례에 따른 미등록 개별협약이 전체의 39.0%로 가장 높게 임금을 규정하는 제도인 반면, 공공부문에서는 등록된 단체협약이 92.9%을 차지해 대부분 공공부문 노동자들의 임금을 결정하는 제도로 자리잡고 있다. 정규직과 고정계약직 노동자들의 43.7%는 단체협약에 의해서, 임시직의 43.5%는 직종 및 산별협약에 의한 임금결정이 가장 높았다.

직종 및 산별협약에 의한 임금결정이 가장 높은 업종은 숙박과 요식업으로 57.2%이었고, 단체협약이 가장 높은 비율을 차지한 직종은 공무원과 국방부 근무요원으로 91.8%이었다. 미등록 또는 등록 개별협약이 가장 많은 업종은 도매업으로 71.1%을 차지했다.⁹⁾

8) Coorey, P. (20/12/2007), 'Life extinct : Nelson pronounces Work Choices dead', Sydney Morning Herald

9) ABS (2007), 'Employee Earnings and Hours, Australia, May 2006', no. 6306, February

■ 결 론

2008년 2월 국회가 개원하면 노동당 정부는 노사관계법을 개정해서 직장협약(AWAs)이라고 잘 알려진 개별협약을 폐지하는 절차를 밟을 것이다. 새로운 상원이 개원하는 2008년 7월 1일 이전까지는 상원의 과반수 이상을 자유국민연합이 차지하지만, 유권자들의 혹독한 평가를 받았기 때문에 그들도 개별협약의 폐지에 반대하지 않을 것으로 보인다. 그러나, 2008년 2월로 예정되는 노사관계법 개정 전 까지 체결된 개별협약은 길게는 5년간 효력이 있기 때문에 2013년에 이르러서야 개별협약이 완전히 없어지게 된다.

그러나 직장 내의 공정성과 유연성의 조화를 노사관계 정책 기조로 삼고 있는 연방노동당 정부는 십만 호주달러 이상 연봉을 받는 고소득층을 위한 유연성 정책의 한 방편으로 판례에 의한 개별협약은 폐지하지 않고 존속시킨다.¹⁰⁾ 개별협약은 고소득의 전문직 관리직들과 고소득의 광산 노동자들에 의해 선호되고 있다. 이런 이해관계를 반영은 하지만, 십만 호주달러의 연간 수입을 올리는 관리직들을 위해서 판례(Common Law)에 따라 임금을 협상하고 결정하는 개별협약만 지속될 전망이다.

또한, 연방노동당 정부의 직장 내 공정성 확보를 위한 정책의 일환으로 당시 자유국민연합 정부가 개별협약을 위한 도입했던 공정성 테스트를 없애고, 직종 또는 산별협약과 기업별 단체협약에 공정성 담보를 위해 무손실 테스트(no-disadvantage test)를 재도입할 것이다.¹¹⁾

결과적으로, 임금을 결정하는 제도는 크게 변화하지 않을 전망이다. 다만, 2006년 6월 현재, 전체 노동자들의 3.1% (현재는 약 5% 정도)을 차지했던 등록된 개별협약은 차차 줄어 2013년에는 완전 사라지는 반면, 임금결정제도로서 가장 높은 38.1%을 차지하고 있는 등록된 기업별 단체협약은 조금씩 늘어날 전망이다. 또한 판례에 의한 미등록 개별협약도 그 분포가 줄어들어 일부 고소득층을 제외한 노동자들이 직종 및 산별협약으로 옮겨갈 것으로 보인다.

10) Rudd, K. and Gillard, J. (2007), Forward with Fairness – Policy Implementation Plan, August, Australian Labor Party, p.1.

11) The Age (17/12/2007), ‘Rudd dismantles WorkChoices’.

또한, 근본적인 노사관계 지형의 변화를 가져올 노사관계제도가 연방정부의 관할로 수렴될 것으로 보인다.¹²⁾ 이는 보수당인 자유국민연합 정부가 강력히 추진해 왔던 ‘WorkChoices’의 핵심 사항이기도 한다. 현재 연방노동당 정부도 이 정책은 그대로 이어받을 것이다.¹³⁾ 노동당 정부는 노사관계의 연방화를 통해 현재 연방과 주정부 관할로 산재해 있는 약 4,300개의 직종 또는 산별 협약을 줄여나갈 것으로 전망된다. 또한 이 협약에 포함되는 16개의 기본 조건을 10개로 줄여 간소화 정책을 펴 나갈 전망이다.¹⁴⁾ 이런 정책들을 그들은 공정성과 유연성이 조화된 것이라고 주장한다. **KLI**

12) Riley, J. and Sarina, T. (2006), “앞의 논문”, pp. 342–343.

13) Greenall, T. (20/12/2007), “Work Choices Still here in New Guise,” *Australian Financial Review*, p. 47.

14) Rudd, K. and Gillard, J. (2007), Forward with Fairness – Policy Implementation Plan, August, Australian Labor Party, p.1, p.16 and p.17.

해외 사례를 통해 본 지역 인적자원개발의 시사점

김승택 (한국노동연구원 선임연구위원), 김재원 (한영외국어고등학교)

■ 지역 인적자원개발 정책의 필요성

선진국들은 오래된 지방분권의 역사를 바탕으로 각 지역의 균형 있는 경제발전을 위한 지역 인적자원개발 정책을 적극적으로 추진하고 있다. 이는 지역 격차를 완화하여 사회적 갈등요인을 없애고, 해당 지역 특유의 경제 및 지리적 환경, 교육과 훈련인프라를 고려하여 관련 정책을 추진해야 하는 것이 효과적이라는 논리에 근거한 것이다.

국가경제에 있어 인적자원개발(Human Resource Development : HRD) 정책은 인력수요자의 요구에 맞는 질과 양을 가진 노동력을 양성하여 인력수급을 원활화하고 노동시장의 효율성을 증진시켜 경제가 성장해 나가는 데 최적의 노동시장을 만들어가는 데 그 목적이 있다. 이 목적을 달성하기 위해 인력수급의 원활화와 노동시장의 효율성을 최우선으로 고려할 때 이론적 측면에서는 지역간의 인력이동이 완전하게 보장하면 노동시장을 최적화하는 조건을 달성할 수 있고, 이를 위해서는 완전한 정보와 이동을 촉진시키는 유연성의 극대화가 정책적으로 바람직하다. 그러나 이러한 정책을 추진한다면 기존에 존재하는 지역간의 격차는 확대되고, 저개발 지역은 숙련노동력을 점진적으로 잃고 사양 지역으로, 나아가서는 회생 불가능한 낙후 지역으로 전락하게 되는 한편, 집중 지역은 환경파괴와 혼잡비용의 증가가 나타나게 되면서, 궁극적으로는 지역간의 갈등이라는 사회적 비용이 발생할 가능성이 있다.

이를 방지하기 위해서는 효율성을 어느 정도 희생하더라도 지역간의 격차가 확대되는 것을 방

지하고 사회적 결속을 이루기 위한 정책 추진이 필요하고, 선진국의 경우 그 핵심 요소로 지적되는 것 중 하나가 지역 인적자원개발(지역 HRD) 정책이다.

산업화가 진전되는 과정에서 특정 지역에 산업 집중이 발생하고, 특히 수도권으로 인력이 이동하는 추세는 어느 나라나 마찬가지로 나타난다. 문제는 산업화가 안정된 구조로 진입하고 경제발전의 실익을 배분하는 과정에서 그 격차가 더욱 확대되기 시작하면 앞에서 지적한 폐해들 또한 확대된다. 특히 인력유출이 심각한 지역에서는 일자리에 대한 수요가 있더라도 해당 지역에서 우수한 인력을 구하기가 어렵기 때문에 산업 또한 다른 지역으로 이동하려는 움직임을 보이게 되고 궁극적으로는 경쟁력 있는 산업의 공동화 현상까지 이어진다. 따라서 이를 방지하고 해당 지역의 인력수요 상황에 적절한 인력공급을 달성하기 위해서도 지역 HRD는 매우 중요하다. 더 나아가서 우수한 인재의 양성은 기술진보와 해당 지역의 기업 경쟁력 향상을 도모함으로써 지역간의 격차를 완화할 수 있는 능동적인 역할까지 담당할 수 있다.

■ 미국¹⁾

미국은 연방헌법에 교육과 훈련이 원칙적으로 주정부의 소관 사항으로 규정되어 있으며, 지방분권과 시장원리를 중시하는 전통으로 말미암아 지역 HRD를 중요시한다. 또한 미국의 지역 HRD는 장기적인 관점에서 미래의 지역 발전을 위한 산업 및 경제발전을 위해 고용, 복지뿐 아니라 투자, 세수 등 경제를 구성하고 있는 모든 요소들의 균형있는 발전을 추구하면서 그 부분적 전략으로 지역 HRD가 추진되고 있다. 특히 첨단산업의 육성과 기술개발을 중요시하는 미국의 경우 지역의 경제성장을 위해서 그리고 변화에 뒤떨어지지 않기 위해서는 유연한 인적자원개발이 필수적이기 때문에 연방정부와 지방정부가 모두 많은 노력을 기울이고 있다.

미국은 연방정부의 차원에서 국가인적자원개발(National Human Resource Development : NHRD) 관련 정책에 교육부, 노동부, 통상부 등을 포함한 다양한 정부기관들이 각자 맡은 업무를

1) 이상일(2001), 한국직업능력개발원(2002), 서원석(2002), Ebert(2005) 참조.

수행하면서 분권화된 구조로 추진하고 있다. 연방정부는 상위 기관으로 지방정부의 HRD에 간여하게 되는데, 지역 HRD를 추진하는 ‘국가교육목표위원회’와 ‘국가교육기준개선평의회’는 지방정부의 직업훈련정책을 검토함으로써 NHRD와 지역 HRD를 연계하는 역할을 담당한다.²⁾

지역 HRD의 주체는 지역내 기업과 교육훈련기관 등 다양한 단체들로 각 지역의 특성에 알맞은 창의적인 개발프로그램들을 추진하는데, 지역 정부는 자체에서 프로그램들을 실시하기보다는 이렇게 관련 기관과 단체들에 위탁 운영하는 형식을 취한다. 기업은 자체내 교육프로그램을 자사 사원뿐 아니라 외부에까지 공개하여 직업훈련을 실시하며, 대학은 지역 특성화 대학의 성격을 가지고 지역 밀착형 인적자원의 배출을 위해 노력하고, 또한 NGO 등의 민간단체들도 학습센터 등을 통해 지역 HRD에 적극적인 참여를 하고 있다. 이러한 과정에서 지역 HRD 프로그램들은 양적으로나 질적으로 매우 크고 다양한 모습을 띄게 되었으나, 중복 투자와 연계성 부족이라는 문제를 발생시키기도 한다. 따라서 이들에 대한 조정이 주정부의 주요 지역 HRD 정책의 일부분으로 자리 잡고 있다.

1998년 제정된 미국의 인력투자법(Workforce Investment Act : WIA)은 이러한 HRD정책을 지지하는 중심축을 구성하고 있다. 이 법안은 상위 정부와 하위 정부와의 책임 및 재원 연계, 정부와 민간단체와의 협력, 산학협동, 직업정보 제공, 지역사회 주체들의 사회적 파트너십의 강화 등에 대한 근간으로 작용하면서 지역 HRD 정책의 법적 근거로 작용한다. WIA의 내용은 시스템 통합과 서비스 조율, 구인 및 구직자의 보편적 접근성 향상, 효율성 제고, 훈련수요자 선택권과 권한 강화, 성과 측정 방법 및 신뢰도 향상 등으로 구성되어 있다.³⁾

한편 미국의 지역 HRD는 지방자치단체의 자율성에 기초하여 진행되기 때문에 수많은 지방자치단체의 존재는 중복적이고 소모적인 지역 HRD 정책을 추진한다는 비판도 존재한다. 또한 이러한

2) 직업교육 측면에서는 주정부 소관인 ‘주교육위원회(State Council of Education)’ 또는 ‘주직업교육위원회(State Council of Vocational Education)’에서 관련 정책의 개발과 프로그램 기준 개발, 승인, 감독, 평가 등의 포괄적인 업무를 담당한다.

3) WIA의 7대 운영원칙 : ① 간소화된 서비스 ② 개인의 역량 강화 ③ 서비스에 대한 보편적 접근 ④ 성과지표 모니터링의 신뢰도 증대 ⑤ 지역 인력투자위원회(Workforce Investment Boards, 이하 WIB) 및 민간부문의 역할 강화 ⑥ 주 및 지자체의 유연성 강화 ⑦ 청년 프로그램 강화

방식의 지역 HRD 추진은 경제적·정치적 갈등을 야기하고 지역의 균형 있는 HRD에 장애가 된다는 지적도 있다.

성공 사례로 뉴욕 주를 살펴보면, 뉴욕 주 인력투자위원회(New York State Workforce Investment Board)⁴⁾는 기술부족평가 프로젝트(Skills Shortage Assessment Project), 하이테크 훈련기금(High-tech Training Grants), 제조업 훈련기금(Manufacturing Training Grants), 전략적 훈련 결연프로그램(Strategic Training Alliance Program), 보건인력 훈련프로그램(Health Worker Training Program) 등 다양한 인적자원개발 프로그램의 개발하고 추진하였고, 원스톱 경력개발센터(One Stop Career Center)를 통해 원스톱 서비스 시스템을 구축하려고 노력하였다.

뉴욕 주 지역 인력개발시스템의 중심에는 주 인력개발위원회(State Workforce Development Commission)의 역할이 중요하게 작용했는데, 그 구성은 고용주, 사업자 대표와 노동자 대표, 정규 교육기관 및 훈련기관 대표, 지방자치 단체 및 관련 단체가 모두 포함되었으며, 그 역할은 인력개발 계획 설계 및 발표, 인력개발시스템의 척도 마련, 기술수준과 고객만족도 점검, 정기적으로 고용주와 구직자의 요구 평가, 인력개발전략의 개발 및 권고(주지사 대상), 인력개발 서비스 개발, 피드백 및 정책결정 권고안 작성, 인력개발시스템 개선 및 관리, 세부 지역에 인센티브 제공, 경제개발과 인력개발 연구를 수행하기 위한 예산 확보 등을 포괄하였다. 위원회의 중점 운영과제는 경제적·기술적 변화에 대한 대응, 교육 및 훈련시스템 구축, 인력수요에 부응하는 인력개발이었다.

■ 영국⁵⁾

영국은 오랜 기간 동안 경제적 관점에서 지역개발계획을 세우는 한 부분으로 지역 HRD에 대한 정책적인 고려를 해왔으며, 고려의 범위를 소외계층에 대한 사회적 통합정책이라는 개념으로 확

4) 뉴욕 주 인력투자위원회(New York State Workforce Investment Board ; 잠재적 근로자, 현직 근로자, 과도기적 근로자, 지역 인력투자위원회의 4개 소위원회로 구성)는 민간 및 공공 부문의 구성원으로 구성되었으며, 인적자원개발 정책 지침의 기획 및 조정, 필요기금 마련, 이슈 발굴 등의 업무를 수행 하면서 지역 HRD 프로젝트를 추진하는 주체로 활동했다.

5) 한국직업능력개발원(2002), 김정홍(2002), Smith(2005) 참조.

대하면서 이에 대한 중요성이 더욱 커졌다.

영국은 지역발전의 핵심 요소를 학습, 교육, 훈련, 기술개발 등이라고 밝히고, 1990년부터는 평생교육이라는 주제로 지역경제개발과 평생학습도시 만들기의 정책을 중점적으로 추진하였다. 이 과정에서 1999년 지역개발원(Regional Development Agency : RDA)을 설립했고, 지역개발원은 지역의 경제적·사회적 발전과 재개발을 조정하면서 지역의 경쟁력을 향상시키기 위한 역할을 담당했다. 또한 RDA는 지역경제 및 사회적 발전과 재개발을 조정하며 해당 지역의 경쟁력을 향상시키는 것을 목적으로 하여 지역혁신계획을 포함한 지역경제전략을 수립하여 시행하고, 이를 위해 인적자원개발을 어떻게 연결할 것인지를 고려했다.⁶⁾

2001년 7월에 장기적 경제성장과 경쟁력 확보를 목표로 생산성 문제를 해결해야 하는 필요가 대두되면서 영국 정부는 「고용 및 기술향상을 위한 행동틀(Frameworks for Employment and Skills Action : FRESA)」을 추진하였다. FRESA의 개발은 영국 여러 지역에서 활동하는 기관들과의 새로운 파트너십과 다자간 협조체계를 마련하는 계기가 되었으나, “필요한 수준의 긴밀한 공조를 이루기에는 통합을 이루는 메커니즘이 지역 및 지방 단위에서 강하지 못하다”는 비판에 직면했다. 이에 따라 2003년 7월 중앙정부는 기술전략 백서(Skills Strategy White Paper)를 통해 새로운 지역 단위의 기술파트너십(RSPs : Regional Skills Partnerships)을 도입했고, 주요 대책으로 기술향상을 위한 자금 조달의 지역화를 추진하는 한편, 능력개발 대책을 마련하고 시행하는 역할도 지역 파트너십 기관들에게 위임하는 내용을 발표했다. 또한 그 내용에는 주요 산업 부문에서 사용자가 생산성 향상을

6) 그 외 영국의 지역 HRD와 관련된 기관

- 2001년에 설립된 학습기술원(Leaming and Skills Council)은 학습기술법에 의해 설립되어 고등교육을 제외한 16세 이후 교육훈련에 대해 책임을 지고 지원을 총괄
- 직통학습센터(Leamingdirect)는 산업체와 개인의 평생교육에 대한 수요를 창출하는 역할을 하고 양질의 학습기회를 제공하는 것을 목적으로 하며, 개인의 선택을 극대화하는 학습자 중심의 서비스를 제공
- 그외 훈련과 관련된 지원을 담당하는 기관으로 고용주들이 참여하여 그들의 관련 분야에 대한 정보제공과 지역사회에 필요한 기술과 훈련을 판단하는 등 역할을 하는 국가훈련기관(National Training Organization)과 중소기업 근로자의 훈련과 창업을 지원하는 소기업지원처(Small Business Service)

위해 필요로 하는 기술수요 정보를 업계, 비즈니스 부문을 대표하거나 전략적 중요성이 있는 사용자들로 구성된 지역기술협의회(Sector Skills Councils : SSC)에서 파악하고, 숙련격차 및 부족 해소, 생산성, 비즈니스 및 공공서비스의 성과 향상, 평등기회를 포함하여 해당 부문 인력 내의 모든 사람들의 능력과 생산성을 높일 수 있는 기회 증대, 견습연수, 고등교육 및 국가직무기준(national occupational standards)을 포함한 학습기회 제공의 개선을 위해 노력하는 것이 포함되었다.

영국은 경제발전의 중요 요소는 인적자원개발이고, 지역발전의 핵심 요소가 학습이라고 인식하면서 교육, 기술 및 훈련을 강조하고 평생학습사회를 추구하는 지원체계를 구축하여 직장훈련, 지역학습본부, 지역사회 간의 연계망을 구축했고, 기업, 대학, 공공기금 등을 활용하여 다양한 교육 훈련 프로그램을 실시하고 있다. 또한 사회적 통합을 포함하는 지역발전을 위해 소외계층에 대한 다양한 학습기회를 제공하는 데 그 예로 가족학습센터 운영, 그 지역의 학교시설을 방과 후 교육활동, 성인교육 등을 들 수 있다.

한편 영국은 유럽연합(EU)의 구조기금(Structural Fund)을 통한 지역균형개발에 참여하면서 낙후한 지역의 경제개발과 인적자원개발을 동시에 추진하고 있다. 즉 영국의 지역 HRD 정책은 경제적 관점에서 지역개발계획을 수립하는 것을 기초로 하지만, 동시에 소외계층에 대한 통합정책을 포함시켜 지속적인 지역발전을 추진한다는데 특징이 있다. 이는 구조기금을 활용하여 지역간 격차를 완화시키려는 대부분의 유럽연합 국가에도 또한 상응하는 논리다.

구조기금을 이용한 영국의 지역인적자원개발 사례로 요크셔(Yorkshire)와 험버(Humber) 지역을 살펴보자. 1990년 중반 요크셔와 험버 지역은 첨단기술 분야에 대한 고용 수준이 영국 전역의 절반에 불과하고, 고용창출 잠재력이 낮은 제조업 중심의 산업구조를 가지고 있으며, 제조업의 생산성도 낮은 상황이었다. 1994~99년 EU의 지역혁신사업을 위한 구조기금에서 5천만 유로를 지원받아 지역혁신체제(Regional Innovation System : RIS)를 추진했는데,⁷⁾ 기술혁신을 통한 지역 경쟁력

7) 이 RIS 사업은 해당 지역의 업계, 영국 정부, EU집행위원회가 RDA와 협력하여 추진했는데, 구체적으로는 주요 기업 지원기관, 민간 지원업체, 11개 산업부문별 대표자, 연구소와 학계 등에서 14명으로 구성된 기술혁신위원회(Innovation Board)에 의해 주도되었다. 기술혁신위원회는 주로 RIS의 전략적 가이드, 사업계획에 대한 감독, 파트너 지역에 대한 대표 기능, 효율적 실행, 산업부문별 네트워크 개발 등을 담당했다.

향상을 목표로 선정했고, 성장에 크게 기여할 잠재력이 큰 산업 부문에 대해 파악하고 11개의 특성화 산업을 선정(자동차, 화학, 전자, 환경, 기계금속, 금융서비스, 음식, 의료, 언론출판, 인쇄, 섬유유의류)한 후, 기금을 주로 신상품 개발, 신시장 개척, 공급체계 개선, 연구간 연계성 강화 등을 지원했다.

이 RIS 사업에서 추진한 주요 지역 HRD 정책은 우선 연구용역을 통해 인력수요를 위한 조사를 실시하고 그 결과에 따라 위원회에서 어떤 지역에 어떤 지원이 이루어질지를 결정하고, 각 산업별로 기업과 훈련기관이 참여하는 기술혁신을 위한 교육훈련과정을 만든 후, 필요한 훈련수요를 직종 또는 직무별로 구분하여 구체적인 교육훈련이 이루어졌다. 화학산업의 예를 보면, 화학공정자, 화학관리자, 기계관련 엔지니어, 대학생 등 실습자를 위한 교육과정이 개별적으로 개설되었다. 또한 지역 대학협회를 설립하여 대학과의 연계를 추진하는 체계를 만들고 대학을 중심으로 한 위탁교육의 실시되었다.

■ 일본⁸⁾

일본에서 추진되는 교육개혁의 배경에는 산업구조의 고도화, 인구구조의 노령화, 정보화의 가속화, 행정 및 교육체계에서 나타나는 비효율성 등의 문제가 존재한다. 따라서 일본의 교육개혁은 교육 부문을 넘어서서 국가의 전반적, 그리고 지방자치단체를 포괄한 전반적인 인적자원개발과 관련이 있으며, 평생학습추진정책으로 그 내용이 집약되고 있다.

1980년대 말 ‘지역활성화’가 지역 차원에서 거론되기 시작하면서 1987년에 지역고용개발촉진법이 제정되었고, 지역이 주체가 되어 도도부현(都道府縣) 단위로 고용개발계획을 책정해야 한다는 논의가 등장했다. 1990년대 들어와 버블이 붕괴되고 지역경제가 침체의 늪에 빠져들면서 고용 문제는 다시 주된 정책과제로 등장했고 실업의 심각화에 대처하기 위해 전국 각지에서 실시된 긴급고용대책은 지방자치단체를 지역고용정책의 주체로 설정하는 계기를 가져왔다. 2000년 지방분

8) 김태준 외(2001), 우종원(2006), 한국직업능력개발원(2002) 참조.

권일괄법이 제정되고, 2001년에는 고용대책법이 개정되었다. 개정법은 지방공공단체에 대해 당해 지역의 실정에 따라 고용에 관해 필요한 시책을 강구하도록 노력하지 않으면 안 된다는 노력의무를 부과했다.

한편 일본은 1990년 ‘평생학습진흥법’을 제정하여 민관의 평생학습을 위한 적극적인 참여를 촉진하기 시작했다. ‘평생학습진흥법’의 내용은 평생교육 수요자의 요구 조사 및 지역 실정에 따른 학습방법의 개발사업 등을 민관협력체제에서 추진하고, 지역사회와 평생학습공간 제공의 민간의 참여를 유도하는 한편, 문부성과 통산성 장관의 승인하에 지방자치단체의 평생교육계획을 지원하고 민간사업자에게 세제상의 혜택을 주는 내용으로 구성되었다.

이렇게 일본은 인적자원개발을 포함한 교육개발의 목표를 평생학습체계로의 전환으로 잡고 평생교육의 통합화, 평생교육 지원체제 구축, 평생학습체계 이행, 평생학습체계 진흥, 평생학습체제의 제도화 단계로 이동해 가는 것을 추진했다. 중앙정부에서 평생학습사업을 추진하고, 지방자치단체가 평생학습 추진 조직을 구축하는 방식으로 체계를 구성하는 데 따라, 일본 각 지역에 ‘평생학습추진센터’를 설치하여 지역주민에게 실질적인 학습정보의 제공과 상담, 학습수요의 파악, 학습프로그램 개발 등을 추진하고, 이와 동시에 인텔리전트화와 네트워크화를 통해 지역 상황에 맞게 지역학습기반을 정비했다. 또한 각 지역마다 ‘평생학습도시’ 만들기, ‘학습 축제’ 등을 통해 지역주민들의 참여를 촉진했다.

각 도도부현(都道府縣)에 평생학습진흥을 담당하는 부·국(部局)을 설치하고, 평생학습추진위원회가 설립되어 행정 및 민간기관과의 연계와 협력을 담당하고 있으며, 평생학습센터를 설치하여 지역의 학습정보 제공과 상담, 학습수요 조사, 프로그램 개발 기능을 수행한다.

■ 시사점

위에서 살펴본 지역인적자원개발을 둘러싼 해외 사례에서 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

우선 성공적으로 지역 HRD를 추진한 사례는 대부분 실질적인 정책주도권이 지역의 집행기관에 맡겨져 있으며, 추진 주체와 구직자 및 구인기업 등 이해 당사자와 중앙정부를 포함한 관련 공공기

관 간의 협조적인 연계체계가 구축되어 있다. 한편, 정책 주도권과 함께 관련된 의무와 권한이 같이 이양되어야 하는 것은 사실이지만, 재정적으로는 중앙정부의 지원이 필요한 경우가 많으며, 지역의 집행기관의 경우 자율적인 기획과 실행이 가능한 유연성과 함께 이를 추진할 수 있는 전문성이 필요하다.

또한 성공적인 지역 HRD의 추진을 위해서는 지방정부가 구체적인 계획을 준비하고 확고한 지도력을 발휘해야 하며, 또한 해당 지역의 사업체, 교육훈련기관, NGO, 그리고 지역주민의 적극적인 참여가 필요하다.

지역 HRD의 정책 추진은 노동과 교육훈련정책의 연계에서 그치는 것이 아니라, 해당 지역의 산업 및 경제정책과도 밀접한 연관관계에서 수행될 때 그 효과가 극대화된다. 미국의 경우 정부 외에 지역내 NGO, 기업, 대학을 비롯한 교육훈련기관이 주축이 되어 지역 HRD에 적극 참여하여 좋은 성과를 거둔 것으로 나타난다.

한편 지방 HRD를 추진하는 데 있어 발생하는 책임소재의 불분명성, 중복된 사업 실시에 따른 효율성의 상실, 중앙정부와의 갈등 등 부작용에 대해서는 예방적인 조치들이 도입될 필요가 있다.

KLI

참고문헌

- 김정홍(2002), 「지역특성화 산업의 인력개발체제 개선방안」, 산업연구원.
- 김태준(2001) 외, 「경기도 교육청 차원의 지역인적자원개발 전략수립을 위한 기초연구」, 한국교육개발원.
- 서원석(2002), 「지역 인적자원개발 추진 체계」, 『지역인적자원개발 정책 및 추진 전략』, 정책토론회 자료, 한국직업능력개발원.
- 우종원(2006), 「일본에서의 지역고용정책」, mimeo.
- 이상일(2001), 「인적자원개발 지역정보체계에 관한 연구」, 『지방교육경영』 6 (1).
- 한국직업능력개발원(2002), 「지역인적자원개발 정책 및 추진전략」.

- Laura Smith(2005), “Employment, Learning and Skills : The UK Skills Strategy and Regional Skills Partnerships,” 한국노동연구원, 「사회통합과 지역경쟁력을 위한 지역고용·능력개발 전략에 관한 국제회의」, 국제세미나 자료.
- Randall Eberts(2005), “Regional Labor Market Policies in the US : Job Training under the Workforce Investment Act”, 한국노동연구원, 「사회통합과 지역경쟁력을 위한 지역 고용·능력개발 전략에 관한 국제회의」, 국제세미나 자료.

독일 내 최저임금을 둘러싼 최근의 논의

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 독일

김기선 (라이프치히대학교 법과대학 노동법 박사과정)

■ 최저임금 논의의 사회적 배경

독일에서는 최저임금(Mindestlohn)을 둘러싼 논의가 한창이다. 최저임금제도를 모든 근로자에게 국가가 법률로 정한 최저 수준의 임금을 보장하는 제도로 이해한다면, 현재까지 독일 내에는 이러한 제도적 장치가 마련되어 있지 않다. 물론 모든 근로자에 대한 최저임금제는 아니지만, 일부 산업의 근로자에 대해서는 최저임금이 보장되고 있다. 현재 독일에서 진행되고 있는 최저임금에 관한 논의는, 최저임금이 적용되는 산업을 현행보다 확대할 것인지, 확대한다면 어떠한 방법에 의할 것인지에 그 핵심이 있다. 한 걸음 더 나아가, 모든 근로자에게 최저임금을 보장하는 것도 고려될 수 있는가도 논의의 대상이다. 최저임금을 둘러싼 의견 대립 또한 만만치 않다. 기민·기사연합(CDU/CSU)과 사민당(SPD)의 공동 정부인 대연정(Große Koalition)에서조차 의견 대립이 있을 뿐만 아니라, 노동계와 경영계도 그 입장에 따라 각기 다른 시각에서 최저임금 문제를 바라보고 있다.

독일 내 최저임금에 대한 논의의 사회적 배경으로는, 독일 내 상당수의 근로자가 저임금에 시달리고 있다는 점을 지적할 수 있을 것이다. 1990년대 중반 이후 독일 내 저임금 분야가 지속적으로 확대되고 있다고 한다. 저임금 분야를 어떻게 정의하는가에 따라 다르기는 하지만, 대략 800만~900만 명 정도의 근로자가 저임금을 받고 있고, 그 중 300만~400만 명은 전일근로자(Vollzeitarbeitnehmer)인 것으로 파악되고 있다.¹⁾ 시간당 3~5유로 내외의 임금이 지급되는 산업도 적지 않은 것으로 알려

1) 한스-뵉클러재단 홈페이지, “Niedriglohnsektor breitet sich aus”, <http://www.box2.boeckler-boxen.de/cps/rde/xchg/SID-3D0AB75D-349F42B2/boxen/hs.xml/3035.htm>.

지고 있다. 저임금 분야의 확산으로 인해 근로자가 임금으로 생계비조차 충당하지 못하는 사태가 발생하고 있다. 실제 100만 명 이상의 근로자가 매우 낮은 소득을 보이고 있기 때문에, 이들은 국가로부터 추가적으로 사회부조(ALG II)를 받고 있는 실정이다.²⁾ 때문에 독일에서는 이러한 사회적 실태에 근거하여 2004년 중반 이후 최저임금에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다.

이 글은, 최근 독일 내 최저임금에 대한 논의 상황을 소개하는 데 그 주목적 있다. 이를 위해서는, 독일 내 단체협약이 지니는 최저임금 보호기능에 대한 이해가 전제되어야 할 것이다. 우선 이에 관해 살펴본 이후에 최저임금에 대한 논의 상황을 정리해 보기로 한다.

■ 최저임금으로서 단체협약의 기능

앞에서 말한 바와 같이, 독일에는 모든 근로자에게 일률적으로 적용되는 최저임금은 존재하지 않는다. 그동안 독일 내에서 최저임금에 대한 논의가 부진했던 이유로는, 국가가 근로자의 임금을 정할 수 없으며, 이는 노사당사자의 협약자치(Tarifautonomie)에 맡겨질 문제라는 관념이 지배적이었던 점을 꼽을 수 있을 것이다.³⁾ 협약자치를 존중하는 독일의 집단적 노동법 체계에서는 국가에 의한 최저임금 설정이 개입할 여지가 없었던 셈이다. 그렇다고 해서 독일에서 최저임금이 전혀 보장되지 않는다고 말할 수는 없다. 독일에서는 개별 산업별로 단체협약을 통한 최저임금 수준의 보호가 행해지고 있다. 협약에 의한 근로자에 대한 최저임금은 3가지의 형태로 보장될 수 있고, 각각의 방법에 따라 그 효력을 달리한다. 이하에서는, 독일 내 최저임금 보호시스템에 대해 살펴본다.

2) 한스-뵉클러재단 홈페이지, “Niedriglohnsektor breitet sich aus”, <http://www.box2.boeckler-boxen.de/cps/rde/xchg/SID-3D0AB75D-349F42B2/boxen/hs.xml/3035.htm>. 독일노동조합총연맹(DGB)에 따르면, 대략 250만 명 정도의 근로자가 평균소득의 50%에 못 미치는 소위 ‘기근임금(Armutslohn)’에서 일하고 있다고 한다. 이에 관해서는 독일노동조합총연맹 홈페이지, “Mindestlöhne”, http://www.dgb.de/themen/themen_a_z/abisz_doks/m/mindestloehne.htm/.

3) 그간 독일노동조합총연맹이 최저임금에 대해 회의적인 시각으로 일관했던 주된 이유가 여기에 있다고 할 수 있다. 독일노동조합총연맹 홈페이지, http://www.dgb.de/themen/themen_a_z/abisz_doks/m/mindestloehne.htm/

산업별 단체협약

장기간 독일 내 산업별 단체협약은 그 산업 분야의 최저임금으로서의 기능을 수행해 왔다. 산업별 단체협약에서 정한 임금은 최저 수준으로서 이를 하회하는 것은 허용될 수 없다. 당연한 이론적 귀결이겠지만, 산업별 단체협약은 노동조합에 가입된 조합원 및 사용자단체에 가입한 사용자에 대해서만 적용된다. 조합원이 아닌 근로자나 사용자단체에 가입하지 않은 사용자의 기업에는 협약상의 임금이 적용될 수 없다. 그런데 최근에는 최저임금으로서의 산업별 단체협약의 기능이 점점 약화되는 양상을 보이고 있다.⁴⁾ 이는, 한편으로 노동조합의 조합원 감소에 의한 조직률 약화에서 그 원인을 찾을 수도 있고, 다른 한편으로는 사용자단체에 가입하지 않은 사용자가 적지 않다는 점에서도 기인한다.⁵⁾ 어찌됐건 결론적으로, 최저임금으로서 독일 내 산업별 단체협약의 기능에 다소간의 변화가 있다는 점은 인정할 수 있을 것이다.

단체협약의 일반적 효력선언(Allgemeinverbindlicherklärung)

단체협약법에 따른 단체협약의 일반적 효력

독일 단체협약법(Tarifvertragsgesetz : TVG)은 기존 단체협약의 적용을 받지 않던 자, 즉 다시 말하면 조합원이 아닌 근로자나 사용자단체에 가입하지 않은 사용자에 대하여 단체협약의 효력을 확장하는 제도를 두고 있다(일반적 효력선언, 단체협약법 제5조). 이는, 동일 산업 분야 내 조합원 및 비조합원에 대하여 동일한 근로조건을 마련함으로써, 비조합원에게 최저 생계수준의 확보라는 의미에서 적정 수준의 임금 및 최저 근로조건을 보장하는 데 그 목적이 있다.⁶⁾

단체협약의 일반적 효력은, 이에 대한 각 노사당사자, 즉 사용자단체 또는 노동조합의 신청이 있

4) 이에 관해서는 김기선, 「독일 단체협약시스템의 변화양상」, 『국제노동브리프』, 2007년 5월, 한국노동연구원, p. 51 이하 참조.

5) 독일노동조합총연맹 홈페이지, http://www.dgb.de/themen/themen_a_z/abisz_doks/m/mindestloehne.htm/.

6) Wank, in : Wiedemann, Tarifvertragsgesetz, 7. Auflage, C. H. Beck, 2007, § 5 Rn. 2.

는 경우에 연방노동·사회부 장관(또는 주노동부 장관)이 근로자와 사용자의 최상급 단체를 대표하는 각 3인으로 구성된 위원회(소위 단체협약위원회)의 동의를 얻어 이를 선언함으로써 이루어진다.⁷⁾ 물론 모든 단체협약이 신청만으로 일반적 효력을 갖게 되는 것은 아니다. 단체협약이 일반적 효력을 갖기 위해서는, 첫째, 단체협약의 적용을 받고 있는 사용자가 최소한 단체협약의 적용범위 내에 있는 근로자를 최소 50% 이상 고용하고 있을 것, 둘째, 단체협약의 일반적 효력선언이 공공의 이익에 의해 요구되는 것일 것이 우선적으로 전제되어야 한다(단체협약법 제5조 제1항).

연방노동·사회부는 매분기마다 일반적 효력이 선언된 단체협약 목록을 발표하고 있다.⁹⁾ 이에

[그림 1] 단체협약법(TVG) 제5조에 따른 단체협약의 일반적 효력선언의 절차⁸⁾

50% 이상의 단체협약이 적용되는 협약당사자



7) 근로자와 사용자의 최상급 단체를 대표하는 각 3인으로 구성된 단체협약위원회(Tarifausschuss)의 동의 결의가 없는 한 단체협약의 일반적 효력이 선언될 수는 없다. 연방·노동사회부 홈페이지, http://www.bmas.de/coremedia/generator/3188/property=pdf/arbeitsrecht__verzeichnis__allgemeinverbindlicher__tarifvertraege__01__10__2007.pdf

8) 한스-뵘클러재단 홈페이지, “Der Weg zur Allgemeinverbindlicherklärung,” <http://www.box2.boeckler-boxen.de/cps/rde/xchg/SID-3D0AB75D-349F42B2/boxen/hs.xml/2778.htm>를 토대로 작성한 것이다.

9) 2007년 10월 연방노동·사회부가 발표한 일반적 효력이 선언된 단체협약의 목록에 관해 자세한 내용은, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Verzeichnis der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge (Stand : 1. Oktober 2007), S. 7 ff.

따르면, 2006년 현재 단체협약 명부에 등재된 대략 6만 7,300여 개의 단체협약 중 일반적 효력이 선언된 단체협약의 수는 448개에 불과하다. 이 기간 중 일반적 효력이 만료된 단체협약의 수가 54개였던 것에 비하여, 새로 일반적 효력이 선언된 단체협약은 16개이다. 또한 일반적 효력이 선언된 단체협약의 상당수는 고령단시간근로, 직업훈련, 휴가청구권 등을 대상으로 하는 것이어서, 단체협약상의 임금에 대해 일반적 효력이 선언된 분야는 실제 일부에 불과하다.¹⁰⁾ 미용업무, 경비·시설안전업무, 건물청소업무에 대하여 단체협약상의 임금에 일반적 효력이 인정되어 있다.

강행근로조건법에 따른 단체협약의 일반적 효력

근로자에게 최저임금을 보장하는 또 다른 방법으로는 월경성노무급부에있어강행적근로조건에 관한법률(이하, 강행근로조건법(AEntG)이라 함)¹¹⁾에 따라 단체협약에 일반적 효력을 선언하는 방법이 있다. 이 법률은 특정 산업 분야에 대해 그 산업 내에 종사하는 모든 근로자가 단체협약상의 근로조건을 적용받을 수 있도록 하고자 한다. 따라서 이 법률에 포함된 산업에서는, 그 사용자가 독일 또는 외국에 소재하는지는 물론 근로자가 독일인인지 외국인인지에 상관없이 그 산업 내에 종사하는 모든 근로자에 대해 협약상의 근로조건이 보장된다. 뿐만 아니라 사용자업주가 해당 분야에 파견근로자를 사용하고 있는 경우에는 파견사업주와 파견근로자에 대해서도 이 법률이 적용된다(강행근로조건법 제1조 제2항).

2007년 6월 19일 대연정 정부는 강행근로조건법의 적용확대 및 최저근로조건외확정에관한법률(이하, 최저근로조건법이라 함)¹²⁾의 개정에 합의하였다. 단체협약이 없거나 그 적용이 소수에 불과한 분야에 대해서는 1952년 제정된 최저근로조건법의 개정을 통해 대응하기로 하고, 단체협약이 최소 50% 이상 적용되고 있는 해당 분야의 사용자단체와 노동조합이 공동으로 2008년 3월 31

10) 한스-보클러재단 홈페이지, “Mindestlöhne durch Tarifvertrag : Auf dem Rückzug,” <http://www.boeckler-boxen.de/cps/rde/xchg/SID-3D0AB75D-8ABEC13F/boxen/hs.xml/2767.htm>

11) Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen, BGBl. I 1996 S. 227.

12) 1952년 제정된 이 법률의 정식 명칭은 Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen 이다.

일까지 해당 산업 분야를 강행근로조건법에 포함시켜 줄 것을 신청하면 이 분야를 강행근로조건법에 포함시키기로 합의하였다. 신청이 있는 분야에 대해서는 신청이 마감되는 2008년 3월 31일 이후 입법절차가 진행될 예정이다.¹³⁾ 입법절차 이후에, 사용자단체 또는 노동조합이 일반적 효력을 신청하면 연방노동·사회부 장관이 단체협약 당사자의 의견을 들은 후 단체협약의 일반적 효력을 선언하게 된다.

[그림 2] 강행근로조건법(AEntG)에 따른 단체협약의 일반적 효력선언의 절차¹⁴⁾

[1단계]

50% 이상의 단체협약이 적용되는 협약당사자

사용자단체

및

노동조합

강행근로조건법이 적용되는 분야로 지정해 줄 것을 신청

입법절차

연방노동·사회부 장관의 제안

연방정부의 결의

연방의회의 의결(강행근로조건법이 적용되는 분야로 포함)

[2단계]

사용자단체

또는

노동조합

일반적 효력 신청

명령절차

연방노동·사회부 장관

단체협약당사자

선언

의견 표명

일반적 효력

13) 그렇지만 이 기간 이후에도 다른 산업 분야가 강행근로조건법의 적용대상에 포함될 수 있는 가능성이 배제되는 것은 아니다.

14) Böckler Impuls 14/2007, "Lösungsweg Entsendegesetz," http://www.boeckler.de/pdf/impuls_2007_14_2.pdf를 바탕으로 작성되었다.

현재 강행근로조건법은 건설업 및 건설부수업무에 대해 적용되고 있다. 구체적으로는, 건설, 도장, 철거, 지붕공사, 건물청소, 전기공사가 이에 해당한다. 특히 건설청소업무는 2007년 7월 1일부터 이 법률의 적용대상에 포함되었다.¹⁵⁾ 뿐만 아니라 최근 수개월에 걸친 다툼 끝에 2007년 12월 14일 연방하원이 결의한 우편서비스업무에 대한 강행근로조건법의 확대를 2007년 12월 20일 연방상원이 가결함으로써, 우편서비스산업은 2008년부터 건설 및 건설부수업무 이외에 이 법률의 적용을 받는 세 번째 산업이 될 예정이다.¹⁶⁾ 한편, 이 밖에 강행근로조건법의 포함 대상으로 고려되고 있는 분야로는 근로자파견 분야가 있다.¹⁷⁾

■ 최저임금에 대한 시각

최저임금에 관한 문제는 독일에서 수년간 지속적으로 논의되고 있는 사안이다. 앞서 언급한 바와 같이, 최근 우편서비스업무를 강행근로조건법에 포함하기로 함에 따라 우편서비스업무에 대해 최저임금이 시행될 수 있는 길이 열렸다. 이 문제를 계기로 최저임금 문제가 독일 내 핵심 쟁점으로 대두될 조짐마저 보이고 있다. 현재 독일에서는 최저임금 문제에 관해서는 기본적 찬반 양론이 팽팽한 대립각을 유지하고 있다.

정치권의 경우, 각 정당은 최저임금에 대한 각자 나름의 해법들을 내놓고 있다. 뿐만 아니라 대연정 정부의 공동 여당조차 최저임금을 바라보는 시각은 엇갈리고 있다. 기독교사회연합(CDU)은 산업 전반에 최저임금을 도입하는 것에 관해서는 부정적인 입장을 표하고 있다.¹⁸⁾ 최저임금에 의해 상당한 수의 일자리가 감소할 것이라는 것이다. 반대로 사회민주당(SPD)은, 이번 우편서비스업무

15) 연방노동·사회부 홈페이지, 2007년 6월 29일 보도, “Mindestlohn für Gebäudereiniger tritt zum 1. Juli 2007 in Kraft,” http://www.bmas.de/coremedia/generator/9424/2007__06__29__entsendegesetz__gebaudereiniger.html.

16) 프랑크푸르트 알게마이네 짜이퉁, 2007년 12월 20일 보도, “Bundesrat beschließt Post-Mindestlohn,” <http://www.faz.net/s/Rub61EAD5BEA1EE41CF8EC898B14B05D8D6/Doc~E5DF0DAACFD44C91A36FCD4026F19EE6~ATpl~Ecommon~Scontent.html>.

17) 각 산업 분야의 단체협약상 최저임금에 관해서는 <http://www.box2.boeckler-boxen.de/cps/rde/xchg/SID-3D0AB75D-349F42B2/boxen/hs.xsl/3035.htm>를 참조.

18) 기독교사회연합 홈페이지, 2007년 6월 19일, “CDU hat Tarifautonomie in Deutschland gestärkt,” http://www.cdu.de/archiv/2370_20032.htm.

에 대한 최저임금 시행을 계기로 협약적용률이 50%를 넘는 다른 산업 분야도 강행근로조건법에 포함시킬 것을 요구하고 있다.¹⁹⁾ 새로 연방노동·사회부 장관에 임명된 올라프 솔츠(Olaf Scholz, SPD)도 모든 분야에서 최저임금이 시행되어야 한다는 입장을 견지하고 있다.²⁰⁾ 그는 단체협약이 없거나 적용률이 낮은 분야에 대해서는 최저근로조건법의 개정을 통해 최저임금을 마련할 것을 주문하고 있다. 이 밖에도 자유민주당(FDP)은 법률에 의한 최저임금에 대해 강한 반대 입장을 보이고 있고,²¹⁾ 한편 사회주의연합(Die Linke)은 법률상 시간당 최저 8유로의 최저임금을 도입할 것을 주장하고 있다.²²⁾

노동계와 경영계 또한 최저임금을 바라보는 시각에 차이가 있음은 마찬가지이다. 독일노동조합총연맹(DGB)은 최초 최저임금에 대해 회의적인 입장이었지만, 현재에는 단체협약에 의한 해결을 우선시하면서, 보충적으로 법률상 시간당 최저 7.5유로의 최저임금을 도입할 것을 주장하고 있다.²³⁾ 그 내용을 보면, 우선 강행근로조건법을 전 산업 분야로 확대하고, 협약당사자가 산업별 최저임금을 합의하지 못한 산업 분야에 대해서는 적어도 협약상 가장 낮은 수준의 임금이 근로자에게 적용토록 하며, 끝으로 법률로 최소 7.5유로를 시간당 최저임금으로 규정할 것을 요구한다. 금속산업노동조합(IG Metall)도 독일노동조합총연맹과 마찬가지로 최소 7.5유로의 법률상 최저임금의 도입을 요구하고 있다.²⁴⁾ 서비스노동조합(ver. di)도 법률상 최저임금에 동의하지만, 시간당 최저임금을 점차적으로 9유로까지 인상할 것을 주장한다.²⁵⁾ 산업 분야별 해결방식을 고수하는 광

19) 사회민주당 홈페이지, 2007년 12월 17일, “Post-Mindestlohn beschlossen SPD setzt sich durch,” http://www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs_dok/0,,42871,00.html.

20) 사회민주당 홈페이지, 2007년 12월 17일, “Mindestlohn für alle Branchen,” <http://www.spd.de/menu/1735477/>.

21) 자유민주당 홈페이지, “FDP lehnt gesetzliche Mindestlöhne ab,” <http://www.fdp-fraktion.de/files/540/06-04-03-3-Mindestlohn.pdf>.

22) 사회주의연합 홈페이지, “Mindestlohn,” http://die-linke.de/politik/themen/positionen_a_z/mindestlohn/.

23) 독일노동조합총연맹 홈페이지, “Mindestlöhne,” http://www.dgb.de/themen/themen_a_z/abisz_doks/m/mindestloehne.htm/.

24) 금속산업노동조합 홈페이지, “Mindestlohn,” http://www.igmetall.de/cps/rde/xchg/SID-0A456501-E3779BDF/intemet/style.xml/view_13534.htm

25) 서비스노동조합 홈페이지, “Initiative Mindestlohn,” http://mindestlohn.verdi.de/initiative_mindestlohn.

산·화학·에너지산업노동조합(IG BCE)을 제외하면, 독일노동조합총연맹 산하 8개 노동조합 중 7개가 최소 7.5유로의 시간당 최저임금을 결의한 바 있다.²⁶⁾ 이들이 요구하는 시간당 최저 7.5유로의 임금은 경제적이 비슷한 유럽연합 내 다른 국가의 최저임금 수준을 반영한 것이라고 한다.²⁷⁾ 반면 독일사용자단체연합(BDA)은 최저임금 도입에 강력한 반대의 입장을 표시하고 있다.²⁸⁾ 독일사용자단체연합의 의장인 디이터 훈트(Dieter Hundt)는 최근, 연방상원이 우편서비스업무에 대한 강행근로조건법의 확대에 대해 동의를 하지 말 것을 요구하기도 하였다.²⁹⁾ 또한 연방사용자단체는, 최저임금을 도입하게 되면 170만여 개의 일자리가 위협받게 될 것이라고 한다.³⁰⁾

■ 맺음말

노동에는 여러 가지 사회적 의미가 부여된다. 진부한 얘기일지도 모르지만, 노동은 인격 실현의 수단이며 생활의 터전이 된다. 특히 자신의 노동으로 살아야 하는 대다수의 사람에게 노동은 없어서는 안 될 생존적 기반이다. 수년간 독일에서는 노동을 함에도 불구하고 자신의 생계를 책임지지 못하는(Arm trotz Arbeit) 사람의 수가 증가하고 있다. 실업자와 같이 생존적 터전을 갖지 못한 자가 많다는 것 못지않게 일을 하는데도 불구하고 생계를 유지하지 못하는 자가 많다는 것 또한 사회적으로 바람직스럽지 못하기는 마찬가지일 것이다. 사회민주주의국가에서라면 쉽게 묵과될 수 없는 문제들이 사회 여러곳에서 빈발하고 있는 것이다. 최근 독일 내 최저임금에 관한 논의는 이러한 맥

27) 유럽연합 내 각국의 최저임금에 관해서는 http://www.mindestlohn.de/meldung/mindestlohn_anderswo/ 및 <http://www.boeckler-boxen.de/cps/rde/xchg/SID-3D0AB75D-E94C2BFA/boxen/hs.xsl/2775.htm> 참조.

28) 독일사용자단체연합 홈페이지, BDA Newsletter Nr. 13 “Hundt : Kein Bedarf für einen gesetzlichen Mindestlohn,” [http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/C669DBC3D23778C6C12572D70038B38C/\\$file/BDA_Newsletter_Nr.13.pdf](http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/C669DBC3D23778C6C12572D70038B38C/$file/BDA_Newsletter_Nr.13.pdf)

29) 독일사용자단체연합 홈페이지, 2007년 12월 19일 보도, “Arbeitgeberpräsident Dr. Dieter Hundt zur Mindestlohn-Debatte,” [http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/F823141B06184D4FC12573B600376922/\\$file/DHMindestlohn191207.pdf](http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/F823141B06184D4FC12573B600376922/$file/DHMindestlohn191207.pdf)

30) 독일사용자단체연합 홈페이지, BDA Newsletter Nr. 13 “Hundt : Kein Bedarf für einen gesetzlichen Mindestlohn,” [http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/C669DBC3D23778C6C12572D70038B38C/\\$file/BDA_Newsletter_Nr.13.pdf](http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/C669DBC3D23778C6C12572D70038B38C/$file/BDA_Newsletter_Nr.13.pdf)

락에서 전개되고 있다. 그러나 해법은 여전히 미궁이다. 최저임금에 관한 논의는 이제야 비로소 시작 단계에 있다고 해야 할지도 모른다. 최저임금을 현행보다 넓게 다른 산업에도 확대할 것인지, 더 나아가 모든 산업 분야에 최저임금이 실시될 수 있도록 할 것인지는 앞으로도 격렬한 논쟁을 거쳐야 할 문제이다. 또한 최저임금을 도입한다면 어느 정도의 금액을 시간당 최저임금을 할 것인지도 중요한 문제가 될 것이다. 협약자치의 전통이 뿌리 깊게 자리하고 있는 독일 노동법에 국가가 이에 적극적으로 개입함으로써 최저임금을 설정하는 방식을 택할 것인지 계속해서 흥미롭게 지켜볼 일이다. **KLI**

영국 노사분쟁조정법 간소화 방안

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 영국

하세정 (LSE 경제지리학 박사과정)

■ 머리말

영국 의회는 2007년 12월 발표한 노동법 간소화 법안(Employment Simplification Bill)을 통해, 노동분쟁조정시스템을 간단명료하게 정비하고, 세부 노동법들에 대해서도 간소화, 명확화, 집행력 강화를 추진하고 있다¹⁾. 법안의 주요 내용으로는 첫째, 노동분쟁 심판 과정의 간소화, 둘째, 최저임금제 시행의 집행력 강화, 셋째, 파견근로 사업주들에 대한 감독 강화, 넷째, 자원봉사 근로자에 대한 최저임금제의 명확한 적용 기준 확립 등이다. 간소화 법안에 세부 노동법들의 개정이 필요한 이유는 노사분쟁의 조정 과정이 매끄럽지 못한 원인이 적용하기 어렵거나 강제성이 떨어지는 노동법에 있다는 전문가와 관계자들의 여론이 높았기 때문이다. 따라서, 노동법 간소화 법안이 가장 우선시 하는 목적은 노동분쟁시스템을 효율적으로 재정비하는 것이라 할 수 있다. 본 법안의 배경에는 현행 노사분쟁 심판제도를 검토해 문제점을 지적하고, 개정 방향을 제시한 ‘노사분쟁 해결제도 검토보고서(A review of employment dispute resolution in Great Britain)’가 있다²⁾. 보고서 생산을 담당한 위원회의 위원장 이름을 본따, 기본스 보고서라고도 불리는 이 보고서를 중심으로 노동분쟁조정시스템의 간소화 방향이 어떻게 계획되어 있는지 살펴보기로 한다.

1) 법안에 대한 초안은 <http://www.cabinetoffice.gov.uk/reports/governance.aspx>에서 열람이 가능하다.

2) 보고서는 <http://www.dti.gov.uk/files/file38516.pdf>에서 내려받기가 가능하다.

■ 현행 노동분쟁해결제도 개요³⁾

현행 노동분쟁조정시스템은 3단계로 이뤄져 있다. 첫 번째 단계는 사내 해결 시도 단계로 노사간의 분쟁이 발생할 경우 먼저 회사 내규로 정해진 분쟁해결절차에 따라 해결을 시도해야 한다. 2004년 도입된 분쟁해결규정(Dispute Resolution Regulation 2004)이 정한 법정최소준수절차(Minimum Statutory Procedure)를 따라야 하며, 노사분쟁해결을 지원하는 정부 조정중재기구 ACAS(Advisory Conciliation and Arbitration Service)에서 제시하는 가이드라인을 내부지침으로 삼을 수 있다⁴⁾. 법정최소준수절차는 서면통보, 분쟁 당사자 미팅, 이의제기의 3단계로 구성된다. 분쟁을 제기하는 측이 다른 쪽에 분쟁 내용을 서면으로 통보하고, 양측이 모두 문제를 인식했을 경우, 사측이 분쟁해결을 모색하는 자리를 마련한 다음, 논의 끝에 내린 사측의 결정을 근로자에게 통보한다. 근로자가 사측의 결정에 만족하지 못할 경우, 이의를 제기할 수 있고 추가적인 협상을 가질 수 있다. 두 번째 단계는 분규 당사자 간의 자율합의가 실패할 경우에 취하는 단계로 노사는 중재심판(Employment Tribunal)을 요청할 수 있다. 하지만, 본격적인 중재심판에 앞서 ACAS의 도움을 받아 다시 한번 양측 간의 자발적인 합의를 시도할 수 있는 조정 과정을 먼저 거쳐야 한다. 마지막으로 ACAS의 조정(conciliation) 시도가 실패했을 경우, ACAS의 법적 구속력이 있는 중재(arbitration)를 따를 수도 있지만, 대개 심판관 1인과 근로자측과 사측이 각각 추천하는 일반심판위원 1인씩이 참여하는 심판의 결과에 따라 분쟁이 해결된다.

■ 노사분쟁해결제도의 문제점과 추천 해결안

기본스 보고서의 목적은 현행 심판제도의 효율성을 전 단계에 걸쳐 점검하고 보완해야 할 부분에 대해서 개정안을 내놓는 것이다. 따라서, 보고서에는 각 단계별로 현황을 개요하고, 관련 당사자들로부터 접수된 문제점을 분석한 후 적절한 처방을 내놓고 있다.

3) 자세한 내용은 『국제노동브리프』 2006년 7월호의 ‘영국의 노사분쟁조정시스템’ 참고.

4) ACAS는 노사분쟁 조정 의무를 담당하는 정부기관으로 분쟁해결절차를 제공할 뿐만 아니라, 화해권고와 강제중재에도 관여할 수 있다. ACAS의 분쟁해결에 관한 가이드라인 <http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=914>에서 찾을 수 있다.

사내 해결 시도 단계

2004년에 법정최소준수절차를 통해 사내 해결 시도를 법적으로 의무화시킨 목적은 노사분쟁을 초기에 해결하여, 정식 심판에 대한 의존도를 낮춤으로써 분쟁 당사자들의 원만한 관계 회복뿐만 아니라 정부의 자원이 불필요하게 낭비되는 것을 막는 데에 있었다. 하지만, 기본스 보고서는 절차 준수의 법정화가 분쟁의 초기 해결에 대한 의지를 제공하기보다는 절차만 맹목적으로 따르게 유도함으로써 주객을 전도시켰다고 주장했다. 법적 절차를 제대로 따르지 않을 경우, 중재 심판에서 자동으로 패소하거나, 심판 신청 자체가 거부되는 것이 우선 법적 절차에 충실해야 한다는 압박감을 주는 원인이 되고 있다.

이러한 의무감에 형식적이고, 복잡한 제도가 법률서비스를 찾는 계기가 되고, 이는 분쟁해결 과정 전반에 걸쳐 법적인 해결책에 기대게 하는 결과를 낳고 있다. 분쟁 발생시 구두보다 공식적인 서면으로 상대방에게 분쟁의 내용을 고지토록 함으로써 첫 단계부터 법률적 자문을 구하도록 유도하고 있으며, 결국 중재심판이라는 법률적 해결에 기대게 하는 빌미를 제공하고 있다. 결과적으로 상당수의 회사에서 정식으로 소가 제기된 분쟁이 증가했다고 밝혔다. 또한, 법에 의한 강제집행은 개별 사안의 예외성을 인정하지 않기 때문에 불필요한 비용을 낳고, 다양하고 탈형식적인 해결방안을 허락치 않음으로써, 규정 제정 의도에 어긋나는 결과들을 양산하고 있다. 이러한 문제에 대해서 중소기업들이 더 큰 부담을 느끼고 있는 것으로 나타났다. 규모가 작을수록 비공식적으로 사내의 문제를 해결하는 문화가 지배적이고, 서면통보와 같은 공식적인 형식을 통하는 것이 유기적인 노사의 관계를 더욱 악화시킬 가능성이 크기 때문이다.

가정분쟁 중재를 직업적 배경으로 하는 기본스 위원장은 분쟁의 내용, 이유, 진행 상태가 경우마다 다르기 때문에 모든 분쟁을 일괄적으로 해결할 수 있는 간단한 시스템이 존재하기는 불가능함을 잘 인식하고, 예외없는 적용을 강제하는 노동분쟁 법정해결절차 폐지를 가장 먼저 주장했다. 대신 가급적 심판에 의한 해결을 피하고, 분쟁 초기에 노사간의 화해를 추구하는 현 제도의 정신은 살리면서, ACAS가 제공하는 분쟁해결 지침을 기본으로 단순명료하고 탈관습적인 가이드라인을 세울 것을 제안했다. 새로운 가이드라인의 주요 내용으로 초기 해결 유도 방안, 중소기업의 필요에 부응, 노사관계가 파기된 후의 분쟁해결방안 등을 포함할 것을 주장했다.

보고서는 분쟁조정절차에서 법적 강제력을 제거하는 대신, 당사자들로 하여금 절차를 따르게 할

유인책을 부여할 필요가 있다고 설명했다. 기본스는 초기 해결 의지 및 이행 노력에 따라 중재심판관이 신청인의 비용 또는 보상을 가감할 수 있도록 권한을 강화하여 분쟁 당사자들의 초기 해결 의지를 고취시킬 것을 제시했다. 이외에도 교육, 홍보 및 행정지도 등을 통해 당사자들이 자발적으로 대안적이고 초기에 적용할 수 있는 방법들을 택하도록 유도해야 한다고 주장했다. 상당수의 회사들이 분쟁해결절차를 두고 있거나 필요성을 느끼고 있지만, 실질적으로 절차를 수행하는 인력들을 유지하지 않고, 회계사나 변호사 등 외부 전문인력에 의존하고 있다. 더욱이 법률적 해결 외에 조정(conciliation), 중재(arbitration)와 같은 대안적 방법의 장점에 대해서 인식이 낮은 편이다. 기본스 보고서는 정부가 분쟁 관련 노사로 하여금 대안적 방법에 대해 조사하고, 상호 수용가능한 방법을 찾도록 유도해야 한다고 촉구했다.

ACAS 조정 시도 단계

노사 당사자들 간에 해결되지 못하고, 중재심판 요청이 이뤄졌을 경우에도 마지막 절차인 정식 심판보다는 대부분 ACAS를 통해 해결하고 있다. 2006년 중재심판 신청을 한 건수 중 48%가 정식 재판 전에 ACAS의 조정으로 해결됐고, 25%는 ACAS의 영향으로 소를 취하하거나, 양자 간에 사적 합의가 이뤄진 경우였다. ACAS의 조정서비스 덕택으로 중재재판을 요청한 사례 중에서, 공청회(hearing)를 동반하는 정식 심판은 26%로 높은 편은 아니지만, 여전히 많은 경우에 그 전 단계에서 해결될 수 있었던 것으로 조사됐다. 이러한 사례들이 초기에 해결되지 못한 이유 중 하나는 심판에 대한 잘못된 인식 때문이다. 심판 요청을 한 사례 중 적지 않은 경우가 공청회 직전에 해결됐는데, 이는 심판 요청자의 상당수가 정식 심판이 주는 물질적·정신적 부담을 심판 전에는 잘 느끼지 못하기 때문인 것으로 생각된다. 또한, 단순한 사안에 대해서는 정식 심판이 불필요하거나 부적절하다는 인식이 약하다. 임금관련 분쟁의 경우, 책임과 권리의 소재가 상대적으로 명확한 경우가 많음에도 불구하고, 정식 심판까지 올라오는 경우가 많았다.

다른 이유로는 심판 요청자들이 ACAS의 중재서비스를 충분히 이용하지 못하기 때문이다. ACAS의 중재서비스는 심판 요청이 접수된 후에 제공되는 경우가 다반사다. 사전에 분쟁을 파악하는 것이 쉽지 않고, ACAS 서비스의 잠재 수요자들 역시 심판 요청 전에도 조정서비스를 이용할 수 있음을 잘 알지 못하기 때문이다. 둘째, ACAS는 주로 중재심판 요청을 받은 후에도 노사 모두

가 ACAS의 조정서비스를 원할 경우에만 조정 시도가 가능하다. 분쟁 당사자 중 어느 한쪽이라도 ACAS를 외면한다면, 조정 시도 단계를 거치지 않고 정식 심판에 직행하게 된다. 셋째, 현행 규정 하에서는 ACAS가 조정을 알선할 수 있는 시간이 짧게 설정돼 있다. 2004년에 도입된 조정 시도 기간에 대한 제한은 본래 짧은 시간 안에 당사자들이 합의에 이를 수 있도록 압박하는 장치로 고안됐으나, 의도와는 다르게 실제로 당사자들이 화해에 걸리는 시간은 제한 시간을 넘어서기 일쑤였고, 결과적으로 조정 시간이 충분히 주어졌다면 심판없이도 해결 가능했던 사례들이 중재심판으로 넘어가게 되는 상황을 초래했다.

기본스 보고서는 앞의 문제점들에 대처할 몇 가지 추천안을 내놓았다. 첫째, 상대적으로 책임 소재가 분명한 금전적 이유에 의한 분쟁일 경우, 공청회보다는 임금 채무·채권 관계에 대한 전문가의 법률적 판단에 맡기고, 이를 집행할 법적인 강제수단을 강구하는 것이 당사자들에게는 간단하고 효율적인 해결방안이 될 수 있다. 뿐만 아니라 중재심판도 좀더 복잡한 사례에 집중될 수 있어서, 사회적 자원 낭비도 막을 수 있는 효과도 얻을 수 있다. 둘째, 정부는 잠재적인 심판 요청자들에게도 중재심판의 정확한 과정과 금전적·정신적 부담감을 홍보하고, 대안적인 해결책들과 그 장점을 홍보하는 방식으로 분쟁해결 관련 조언서비스를 제공할 것을 추천했다. 셋째, 중재심판 신청 과정의 접수창구를 일원화시켜, 중재심판 신청 전에 잠재 요청자들이 우선 상담 등을 통해 대안적 해결책을 찾을 수 있도록 유도할 것을 주문했다. 넷째, 대안적인 분쟁해결 방식에 대한 홍보를 강화하고, 중재심판 요청 전에 시도하도록 유도하는 대신, 그 비용을 정부가 부담할 것을 건의했다. 다섯째, 중재심판원의 자율권을 강화하여 초기 분쟁해결 의지와 노력에 대해서 최종 판결시 적절한 보상 또는 벌칙성 비용을 부과하여 초기 해결 노력을 유도할 것을 제안했다. 여섯째, ACAS가 조정 서비스를 제공할 수 있는 기한을 철폐하여, 심판이 이뤄지기 전까지 지속적인 조정 시도를 해야 한다고 주장했다.

중재심판 단계

현행 노동분쟁심판제도가 기초하고 있는 2004년 노동분쟁해결규정(Dispute Resolution Act 2004)은 중재심판 역시 매우 복잡하게 만들었다. 우선 노동분쟁 심판요청 절차가 한층 까다로워졌다. 한 예로 2004년 규정이 도입되기 전에는 심판 요청서의 길이가 2쪽이었으나, 현 규정은 8쪽을

요구하고 있기 때문에, 행정상의 비용이 증가하고 심판 진행의 지체가 빈번해지고 있다. 서류의 내용 또한 법률적 지식이 없는 일반인이 이해하고 작성하기엔 복잡하다는 의견이 많고, 해당 분쟁 사항에 표시(box-ticking)하는 방식은 신청자로 하여금 작은 연관성만 가지고도 분쟁의 가짓수를 쉽게 늘리게 함으로써 심판의 비용과 기간을 불필요하게 증가시키고 있다.

중재심판을 신청할 수 있는 시간 제한 규정 역시 신청자들의 혼란을 가중시키고 있다. 현 규정은 각기 다른 분쟁 사항에 대해서 다른 시간제한을 적용하고 있다. 대부분의 경우 심판 요청의 원인이 된 사건이 발생한 지 3개월 내로 심판 요청을 해야 한다. 다만 심판위원회의 재량으로 시간을 늘릴 수는 있다. 하지만 문제는 복합적인 사안으로 소가 제기되었을 경우인데, 각 소마다 적용될 시간 제한이 다르기 때문에 어떤 사안들이 심판에서 다뤄지고 거부될지에 대한 불확실성이 늘어나게 되어 심판 요청자들의 혼란을 가중시키고 있다.

현 제도하에서는 복수의 근로자들이 동일 사안, 동일 고용주에 대해 소를 제기하는 복수심판 요청자(multi-claimant)가 관련된 사건이 단일요청자의 사례를 약 6대 4의 비율로 앞지르고 있다. 규정은 거의 대부분의 경우 이들의 사례를 개별적으로 처리하기를 고용주에 요구하고 있어, 상당한 행정 비용이 낭비되고 있다. 다만, 현재 시범적으로 관련자들의 협조하에 하나의 소송으로서 제출될 수 있을 경우에는 단수심판 요청처럼 취급될 수 있으나, 이마저도 제출 시의 편의를 도모할 뿐, 실질적으로 결정된 사항을 이행하거나 소가 취하될 경우에는 다시 소송자 한 명 한 명을 개별적 사례처럼 대응해야 한다. 전반적으로 심판위원회가 동일 또는 유사 사안을 한꺼번에 처리할 수 있는 권한이 부족한 상태이다.

중재심판제도가 또 다른 심각한 문제점은 판결 내용의 일관성이 떨어진다는 것이다. 사례간의 일관성이 떨어지는 판결은 당사자들로 하여금 자신들의 판결 결과에 대한 불확실성을 높여 혼란을 가중시키게 된다. 물론 심판의 독립성을 보장하는 것도 중요하지만, 정확하고 일관성 있는 심판 결과가 성공적인 제도 정착의 열쇠임은 자명하다. 특히 고용심판소의 결정이 최종적인 판결임을 고려하면, 일관성 없는 판결 결과는 노동분쟁해결제도 전체의 신뢰와 권위를 무너뜨릴 수 있다.

현재 중재심판에는 심판관인 의장 1명과 일반심판위원 2인이 참석하도록 되어 있다. 약 2,300여 명의 심판위원이 활동 중에 있으며, 실질적으로 70세까지 임기가 보장되어 있다. 일반심판위원과 관련된 문제점은 첫째, 위원 개개인의 사정을 다 고려하여 참석시키기 위해 심판 일정이 미뤄지는 경우가 많으며, 둘째, 70세까지의 임기 보장 때문에 상당수 위원들이 근로현장에서 물러난 상태로

최근 노사관계의 분위기 등에 대한 인식이 충분치 못하다는 점이다.

보고서가 마지막으로 지적한 심판의 문제점은 심판 제기의 근거가 부족하고, 심판을 남용하려는 의도가 강한 사례들이 제도의 맹점을 이용해 나타난다는 점이다. 물론 현재도 심판위원회가 이러한 사안들에 대해 거부할 수 있는 권한을 가지고 있다. 공청회를 열기 전의 서류심사 단계에서 승소 확률이 매우 낮은 측에 대해 공탁금(deposit) 유치를 명령할 수 있고, 판결 후 남용 여부에 따라 심판 관련자들에게 벌금 성격의 비용을 부과할 수 있는 권한도 가진다. 하지만, 심판관들이 권한 행사에 소극적이고 일관성있는 적용을 하지 못하고 있다는 외부 의견이 팽배하다.

기본스 보고서는 첫째, 전반적으로 노동법을 명료화시키는 작업이 필요하다고 주장했다. 둘째, 중재심판 관련 서류를 간소화하고, 법적인 절차만을 위해 존재하는 불필요한 세부사항 제출 요구를 철폐하고, 분쟁 사안 보고서 해당 칸에 단순 표기하는 방식을 탈피하여, 심판 신청자들이 간결한 고소장을 작성하거나 피해가 있을 경우 피해액에 대해 산정할 것을 제안했다. 고소인이 피해액을 산정할 경우, 상대방에서 소송의 규모를 짐작할 수 있어서 정식 심판에 회부되지 않고도 양측의 합의가 이뤄질 공산이 크다고 주장했다. 셋째, 심판 신청에 요구되는 시간 제한을 통일하고, 신청 시간 연장을 위한 이유들을 간소화시켜, 신청인들의 혼란을 줄여야 한다. 넷째, 심판위원의 권한을 강화시켜 복수신청자 사건의 경우에도 대표성 있는 판결(test case)을 다른 신청자들에게도 동일하게 적용시킬 수 있도록 권고했다. 이를 통해 비용 절약뿐만 아니라 판결의 일관성 부재 문제도 동시에 해결할 수 있을 것으로 보인다. 다섯째, 심판관들이 분쟁의 초기 해결에도 관여할 필요가 있다. 구체적으로, 심판관의 감독하에 법적으로 자격을 갖춘 조정관을 두어, 신속히 처리될 수 있는 사안들을 선별하여 처리함으로써, 심판관들의 역량이 복잡한 사안에 집중될 수 있도록 한다. 여섯째, 심판위원의 배석이 심판 과정의 지체와 비효율성을 불러일으킬 수도 있는 만큼 심판관 1인이 심판을 진행할 수 있는지에 대해 검토할 것을 추천했다. 일곱째, 근거가 빈약하거나, 심판을 남용하려는 의도가 다분한 경우에 대비하기 위해, 심판관에게 주어진 권한을 충분히 사용토록 독려하고, 권한이 더 강화될 필요가 있는지에 대해 검토할 것을 제안했다.

■ 맺음말

기본스 보고서가 궁극적으로 추구하는 목표는 현행 제도가 지나치게 법률에 의해 간섭받고, 경

직되어 있어서, 분쟁의 초기 해결이라는 의도와는 다르게 비효율적으로 변질됐기 때문에 탈형식적·탈법률적인 방향으로 개혁하여, 사적, 공적 자원의 낭비를 막고, 매끄러운 노사분쟁 해소 문화를 정착시키는 데에 있다. 이러한 접근방식이 제시된 이유는 법에 의한 해결이 실패했으니, 법에 대한 의존도를 낮추자는 상황 인식에서 출발했기 때문인 것으로 보인다. 특히, 추천안의 상당수가 중재심판이라는 법률 의존도가 가장 심한 단계를 되도록이면 피할 수 있도록 제안했다는 점에서 이를 확실히 느낄 수 있다. 대부분의 분쟁을 초기 단계에서 탈형식적인 방법들로 해결하여 정식적이지만 당사자들에게는 낯익고, 대가가 비싼 절차에까지 이르지 않게 하려는 개혁방향은 가정 내 불화를 다뤄 온 마이클 기본스 의장의 경험에서 온 것임을 짐작할 수 있다. 하지만, 가족구성원들간 관계의 성격과는 전혀 다른 노사의 관계에서 무리하게 법의 강제성이나 집행력을 가급적 배제한 채, 비공식적이고 유화적인 방법으로 분쟁을 앙금없이 해결할 수 있을지는 아직 의문스럽다. 특히, 법률화를 탈피하게 됨에 따라 대개 약자의 입장에서 서 있는 근로자들의 권익이 제대로 보호받을 수 있을지 불확실해 보이기 때문에, 새로운 법안이 가져올 효과에 대해서 정치권과 노동계, 재계가 모두 예의주시할 필요가 있는 상황이다. **KL**

참고문헌

- ACAS (2003), *Disciplinary and Grievance Procedures*, London.
- Gibbons, M. (2006), *A Review of Employment Dispute Resolution in Great Britain*, London.
- Office of the Leader of the House of Commons (2007), *The Governance of Britain – The Government’s Draft Legislative Programme*, London.



일본 파트타임근로자 근로실태와 그 변화

오학수 (일본노동정책연구연수기구 연구원)

■ 머리말

일본에서는 1990년대 이후 고용형태의 다양화에 따라 비정규직이 크게 증가하였다. 일본의 경우, 비정규직의 대부분은 파트타임근로자이다. 후생노동성은 파트타임근로자의 근로실태에 관하여 2006년 조사(「파트타임노동자종합실태조사」)를 실시하였는데, 그 결과를 중심으로 일본의 상황을 소개하기로 한다. 그와 함께 2001년에 실시된 동 조사의 결과와 비교하여 최근 5년간의 변화를 살펴보기로 한다. 본고가 일본의 비정규직의 근로실태에 대한 이해를 높이고 우리나라의 비정규직 문제 해결에 조금이나마 기여하길 기대한다.

■ 파트타임근로자의 근로실태와 그 변화

후생노동성은 「파트타임노동자종합실태조사」에서 사업체와 근로자 개인을 대상으로 각각 조사를 실시하였는데 조사별로 살펴보기로 한다. 먼저, 조사 개요를 보면, 동 조사는 2006년 10월에 실시되었는데, 사업체 조사는 일본 후생노동성이 조사표를 우편으로 발송하고, 회수는 후생노동성의 통계조사원이 실시하였다. 조사대상 사업체수는 9,133개사였고 유효응답표는 6,653표로 유효회수율은 72.8%였다. 한편, 근로자 개인에 대한 조사는 사업체 조사 대상 사업체에 근로자 조사표를 발송하여 근로자에게 배포하도록 의뢰, 회수는 근로자가 직접 조사표를 후생노동성에 발송하는 형태로 진행되었는데, 조사대상자는 24,459명으로 유효회답수 13,426명, 유효회답률은 54.9%

였다.

후생노동성의 동 조사에서는 근로자의 고용형태를 3가지로 나누고 있다. 첫째, 정규직(정사원)으로 풀타임근로자로 고용기간의 정함이 없는 사원인데, 1주간의 소정근로시간이 35시간 미만인 자도 포함된다. 둘째, 단시간파트로서 1주간의 소정근로시간이 정규직보다 짧은 자로서, 파트타임 근로자, 아르바이트, 준사원, 촉탁, 임시사원 등의 명칭은 고려하지 않는다. 셋째, 장시간파트(조사에서는 '기타'로 분류되어 있음)로 상기 정규직이나 단시간파트 이외의 근로자인데, 1주간의 소정근로시간이 정규직과 같거나 긴 근로자이다. 본고에서 단시간파트와 장시간파트 양자를 총칭할 경우 '파트타임근로자'로 한다.

사업체 조사

파트타임근로자 고용 추이

파트타임근로자를 고용하고 있는 기업 비율을 보면, 1995년 54.4%, 2001년 62.1%, 그리고 2006년 66.3%로 지속적으로 증가하고 있다. 단시간파트와 장시간파트로 나누어 보면, 전자의 경우 고용기업 비율이 1995년 47.9%, 2001년 56.6%, 그리고 2006년 61.0%이었고(이하 3조사를 같은 조사년으로 칭한다.), 후자의 경우 그 비율은 같은 조사년 12.6%, 15.3%, 그리고 17.3%로 양자 모두 증가하였다.

파트타임근로자가 전체 근로자에 차지하는 비율을 보면, 같은 조사년 17.8%(단시간파트 14.9%, 장시간파트 2.9%, 이하 같음), 26.5%(22.8%, 3.7%), 그리고 30.7%(25.6%, 5.2%)로 크게 증가하였다. 성별로 보면, 남자의 경우 전체 근로자에 차지하는 비율은 같은 조사년 7.6(5.6%, 2.1%), 12.1%(9.1%, 2.9%), 그리고 15.5%(11.2%, 4.3%)로 크게 증가하였다. 여성의 경우, 동 비율은 같은 조사년 34.0%(29.8%, 4.2%), 46.8%(42.0%, 4.8%), 그리고 52.4%(46.1%, 6.3%)로 크게 증가하였다. 주목해야 할 것 중 하나는 1주간 소정근로시간이 정규직과 같거나 긴 장시간파트가 남성에서 크게 증가하였다는 것이다. 즉 그 비율은 1995년 2.1%에서 2006년 4.3%로 2배 이상 증가하였다.

파트타임근로자 고용 이유

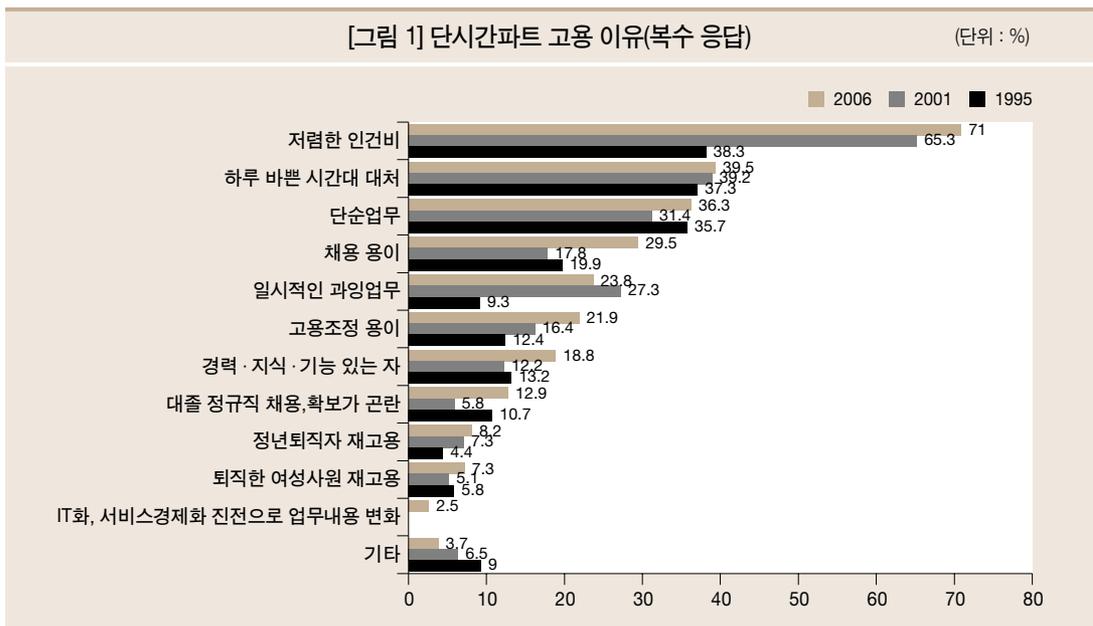
단시간파트는 1990년대 이후 크게 증가하였는데 그 배경은 무엇인가. 먼저, 기업측의 고용 이유를 중심으로 살펴보도록 한다.

[그림 1]에서 볼 수 있는 것과 같이 기업의 단시간파트에 대한 수요가 높아져 왔다. 즉 단시간파트 고용 이유의 응답(복수응답) 비율의 총계가 1995년 196, 2001년 234.3, 그리고 2006년 275.4로 크게 증가하여, 기업이 다양한 이유로 파트타임근로자를 채용하고 있다는 것을 보여주고 있다.

구체적으로 단시간파트의 고용 이유를 보면, 2006년 기준으로 가장 많은 것은 ‘저렴한 인건비’로 71%에 이르렀다. 즉 단시간파트를 고용하는 대부분의 기업은 인건비 절약을 위해 단시간파트를 활용하고 있다고 할 수 있다. 이어 많은 응답 비율로 ‘하루 바쁜 시간대 대처’ 39.5%로 점심이나 저녁 등 하루 중 특정 시간대에 발생하는 과잉업무에 대응하기 위하여 단시간파트를 고용하고 있다. 다음으로 ‘단순업무’ 36.3%, ‘채용 용이’ 29.5%, ‘일시적인 과잉업무’ 23.8%, ‘고용조정 용이’ 21.9%, ‘경력·지식·기능 있는 자 채용’ 18.8%, ‘대졸 정규직 채용·확보가 곤란’ 12.9%, ‘정년퇴직자 재고용’ 8.2%, ‘퇴직한 여성사원 재고용’ 7.3%, 그리고 ‘IT화, 서비스경제화 진전으로 업무내용 변화’가 2.5%였다.

3개 조사년을 비교하면 다음과 같은 단시간파트 고용 이유의 변화를 엿볼 수 있다. 첫째 1995년과 2001년을 비교하면, 단시간파트 고용 이유의 큰 변화로서, ‘저렴한 인건비’가 38.3%에서 65.3%로 약 2배 증가하였다. 또한, ‘일시적인 과잉업무’도 9.3%에서 27.3%로 약 3배 증가하였다. 1990년대 후반 비정규직의 대다수를 차지하는 단시간파트가 증가한 이유는 기업이 인건비 절약과 일시적인 과잉업무에 대처하기 위하여 단시간파트를 고용한 것이 주된 것임을 알 수 있다. 둘째, 2001년과 2006년을 비교하여 최근 5년간의 변화를 보면, ‘저렴한 인건비’가 여전히 증가한 것 외에, ‘채용 용이’가 17.8%에서 29.5%로 크게 증가하였고, 또한, 대졸 정규직 채용, 확보가 곤란이 5.8%에서 12.9%로, 경력·지식·기능 있는 자 채용이 12.2%에서 18.8%로 증가하였다는 점이다. 이 같은 고용 이유의 변화는 다음과 같은 해석이 가능하다. 즉 2002년 이후 경기가 호전됨으로 인해 중소기업을 중심으로 대졸자를 정규직으로 채용, 확보하기가 곤란하여 단시간파트를 고용하고, 근로자 중 경력·지식·기능이 있는 자 중 정규직으로 일하는 것에 개인적으로 여러 제약(시간적 제약이 주된 것으로 보이지만)이 있는 경우 이들에게 단시간 근로할 수 있

는 형태로 고용한 결과 ‘채용 용이’의 증가로 이어졌다고 보여진다. 셋째, 1995년, 2001년, 그리고 2006년 3개 조사 기간을 비교해 보면, ‘하루 바쁜 시간대 대처’와 ‘단순업무’는 여전히 기업의 단시간파트의 중요한 고용 이유가 되고 있고, ‘고용조정 용이’와 ‘정년퇴직자 재고용’은 지속적으로 증가하고 있는데, 전자는 기업환경 변화에 대응하기 위해 비정규직을 활용하는 기업이 고용조정이 비교적 어려운 정규직보다 단시간파트를 선호하고 있는 경향이 강해지고 있고, 후자는 연금수령 연령이 60세에서 65세로 연장되는 과정에서 종업원의 고용계속 희망이라는 노동력 공급측의 욕구와 구조적인 노동력 감소 경향하에서 높은 경력·지식·기능이 있는 고령자를 계속 활용하고 싶다는 기업의 재고용 수요가 일치한 결과 지속적으로 증가하고 있다고 보여진다. 정년 퇴직자 재고용 이유는 ‘퇴직한 여성사원 재고용’ 증가에서도 어느 정도 적용되고 있다. 경력·지식·기능이 있는 여성사원이 결혼·출산·육아 등으로 퇴직하는 경향은 크게 변화하지 않는 가운데, 기업이 퇴직한 여성사원을 재활용하기 위하여 그들이 일하기 쉬운 환경, 즉 파트타임근로환경을 준비하는 경향이 증가하고 있음을 엿볼 수 있다.



자료 : 후생노동성, 「파트타임노동자종합실태조사」, 1995, 2001, 2006.

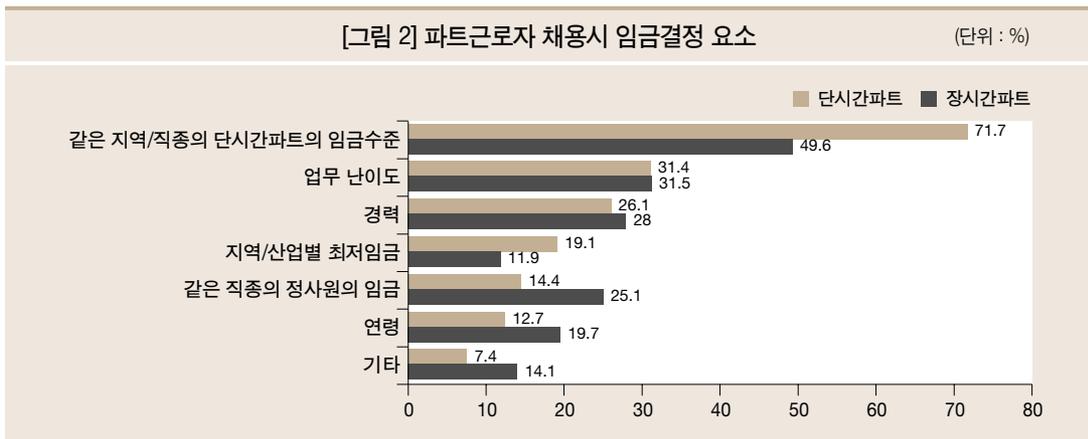
파트타임근로자 근로조건 결정

채용시 파트타임근로자 임금결정 고려 요소

기업이 단시간파트를 채용할 때 어떠한 것을 고려하여 임금을 결정하고 있는지 보기로 하자. 2006년 조사의 경우, 가장 많은 고려 요소(복수 응답)는 '같은 지역/직종의 단시간파트의 임금수준'으로 71.1%의 기업이 고려하고 있다고 응답하였다. 이어, '업무 난이도' 31.4%, '경력' 26.1%, '지역/산업별 최저임금' 19.1%, '같은 직종의 정사원의 임금' 14.4%, 그리고 '연령'이 12.7%였다. 2001년과 비교하면 모든 고려 요소의 응답률이 높아졌다. 그만큼, 기업이 단시간파트를 채용할 때 다양한 요소를 고려하게 되었다고 볼 수 있다.

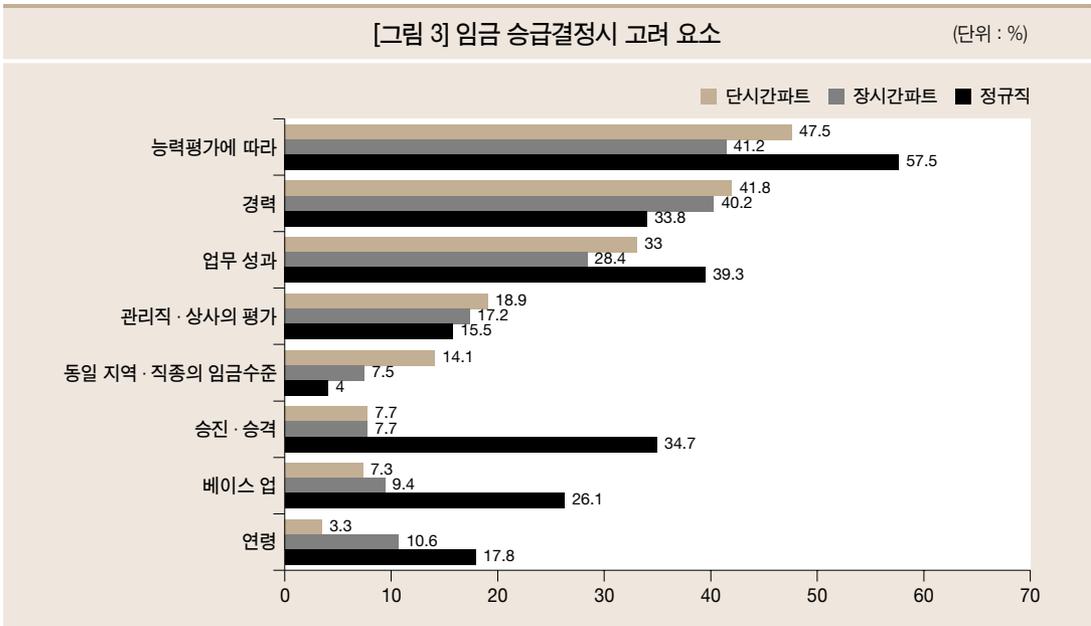
한편, 정규직과 거의 다름없는 근로시간으로 근로하고 있는 장시간파트를 보면, 가장 많이 응답한 고려 요소는 단시간파트와 마찬가지로 '같은 지역/직종의 단시간파트의 임금수준'으로 응답률은 49.6%였다. 이어, '업무 난이도' 31.5%, '경력' 28.0%, '같은 직종의 정사원의 임금' 25.1%, '연령' 19.5%, 그리고 '지역/산업별 최저임금' 11.9%였다.

기업이 파트타임근로자를 채용할 때 임금을 결정하는 요소 중 근로시간이 정규직보다 적은 단시간파트에 비해 같거나 긴 장시간파트가 많은 비율을 나타낸 것은 '같은 직종의 정사원 임금'과 '연령'으로 그 차는 각각 10.7%포인트와 7.0%포인트였다. 그외 '업무 난이도'와 '경력'도 있지만 그 차는 매우 적다. 기업은 근로시간이 정규직과 같은 장시간파트를 채용할 때 같은 직종의 정사원 임금을 많이 고려하여 그들의 임금을 결정하고 있음을 알 수 있다.



임금 승급결정시 고려 요소

기업은 종업원의 임금 승급결정시 어떠한 것을 고려하고 있는지 보기로 한다. 단시간파트와 장시간파트의 고려 요소에 대한 기업의 응답 비율(복수 응답) 경향은 큰 차이가 없다(그림 3 참조). 즉 기업이 가장 많이 고려하는 요소는 '능력평가'로 단시간파트의 경우 47.5%(장시간파트 41.2%, 이하 같음)에 달하였다. 이어, '경력' 41.8%(40.2%), '업무 성과' 33%(28.1%), '관리직·상사의 평가' 18.9%(17.2%), '동일 지역·직종의 임금수준' 14.1%(7.5%), '승진·승격' 7.7%(7.7%), '베이스 업(기본급 인상)' 7.3%(9.4%), '연령' 3.3%(10.6%)이었다. 기업은 '승진·승격', '베이스 업', 그리고 '연령'을 제외한 모든 요소를 임금 승급결정시 장시간파트보다 단시간파트를 더 고려하고 있는 것으로 나타났다. 참고로 정규직의 경우, 상대적으로 '경력', '관리직·상사의 평가', '동일 지역·직종의 임금수준'은 별로 고려하지 않고, '능력평가', '업무 성과', '승진·승격', '베이스 업', 그리고 '연령'을 크게 고려하여 승급을 결정하고 있다.



주 : 2006년 임금 승급을 한 기업이 대상. 승급한 기업 비율은 고용형태별로 단시간파트 55.5%, 장시간파트 50.9%, 정규직 72.9%임.

자료 : 후생노동성, 「파트타임노동자종합실태조사」, 2006.

정규직과 직무의 동일성과 임금격차

파트타임근로자가 하는 직무가 정규직과 어느 정도 같은지를 보기로 하자. 직무가 정규직과 거의 같은 단시간파트가 있다고 응답한 기업 비율은 51.9%, 장시간파트가 있다고 응답한 기업 비율은 65.2%로 장시간파트의 비율이 더 높아 장시간파트가 정규직과 거의 같은 직무를 수행하는 경향이 높다는 것을 알 수 있다. 이같은 비율은 2001년의 비율(단시간파트 40.7%, 장시간파트 53.7%)보다 각각 10% 이상 증가하였다. 기업 규모별로 정규직과 거의 같은 직무를 수행한다고 응답한 기업 비율을 보면, 100~299인의 중소기업이 가장 많았다. 즉 그 비율은 단시간파트 62.0%, 장시간파트 75.4%였다. 100~299인의 기준으로 기업규모가 크거나 작을수록 그 비율은 낮다. 즉, 100~299인의 중소기업에서 파트타임근로자의 정규직 대체가 가장 널리 행해지고 있다고 말할 수 있다.

직무가 정규직과 거의 같은 파트타임근로자가 단시간파트 전체 또는 장시간파트 전체에서 차지하는 비율은 어느 정도인지 살펴보기로 하자. 먼저, 첫째, 80% 이상이라고 응답한 비율은 단시간파트가 26.7%에 비해 장시간파트는 50.0%로 장시간파트는 거의 대부분이 정규직과 거의 같은 직

〈표 1〉 파트타임근로자의 정규직과 직무동일성

구 분		직무가 정규직과 거의 같은 파트타임근로자 있는 기업비율	직무가 정규직과 거의 같은 자가 단시간파트 전체나 장시간파트 전체에서 차지하는 비율					직무가 정규직과 거의 같은 파트타임근로자 없음
			10% 미만	10~30%	30~50%	50~80%	80% 이상	
단시간파트	전 체	51.9	32.2	18.6	14.1	8.4	26.7	47.1
	1,000인 이상	50.1	46.7	11.4	9.4	15.9	16.7	49.5
	300~999인	58.1	41.1	14.4	11.7	11.3	21.5	41.0
	100~299인	52.0	32.8	18.8	12.5	12.6	23.3	36.8
	30~99인	58.5	40.0	23.0	10.9	8.0	18.1	40.5
	5~29인	50.2	30.4	17.6	15.0	8.2	28.8	48.5
장시간파트	전 체	65.2	20.2	11.7	7.2	10.9	50.0	29.7
	1,000인 이상	63.5	26.5	10.4	12.0	15.9	35.3	29.9
	300~999인	74.2	22.9	13.7	14.5	14.0	34.9	21.8
	100~299인	75.4	21.1	12.9	9.3	15.1	41.7	21.4
	30~99인	73.2	21.5	14.9	10.6	13.6	39.5	21.6
	5~29인	61.3	19.4	10.1	5.4	9.3	55.7	33.4

자료 : 후생노동성, 「파트타임노동자종합실태조사」, 2006.

무를 수행하고 있는 것이라고 해도 과언이 아니다. 둘째, 기업규모별로 보면 정규직과 거의 같은 직무를 수행하는 단시간파트나 장시간파트가 각각의 고용형태에 접하는 비율이 가장 높은 것은 5~29인의 영세기업이다. 즉 단시간파트의 경우 28.8%, 장시간파트의 경우 55.7%로 평균보다 많다. 반면, 1할 미만의 경우, 단시간파트가 30.4%, 장시간파트가 19.4%로 평균보다 낮다.

이와 같이 최근 5년간 정규직과 거의 같은 직무를 수행하는 파트타임근로자가 증가하였는데, 그들이 널리 근무하고 있는 기업규모는 100~299인의 중소기업, 파트타임근로자 전체의 80% 이상을 접하는 비율이 가장 많은 기업규모는 5~29인의 영세기업이었다.

이처럼 정규직과 거의 같은 직무를 수행하는 파트타임근로자가 증가하였는데, 그들의 임금은 정규직과 어느 정도 격차가 있는가? 시간당 임금격차가 있다고 응답한 기업 비율은 단시간파트에 대해서는 81.7%, 장시간파트에 대해서는 71.3%로 단시간파트에 대해서 더 많은 기업이 임금격차를 두고 있다. 임금격차를 두고 있는 기업 중, 단시간파트의 임금이 정규직보다 낮은 기업 비율은 77.2%(장시간파트 68.4%), 높은 기업 비율은 5.1%(4.0%)였는데, 기업규모별로 보면 기업규모가 클수록 낮은 기업 비율이 많았다. 즉 기업규모가 작을수록 정규직과 파트타임근로자의 시간당 임금격차가 없거나 낮은 비율이 대체적으로 적었다.

정규직과 직무가 거의 같은 일을 하는 단시간파트에 대해서 낮은 임금을 지불하는 이유를 보면, ‘근무시간의 자유도가 다르므로’가 72.7%(장시간파트 41.7%, 이하 같음)로 가장 많았고, 이어 ‘기업 공헌도가 정규직에서 더욱 기대되니까’ 32.9%(31.4%), ‘초과근무 시간, 횡수가 다르므로’ 31.1%(28.8%), ‘정규직에게는 주거이전을 동반한 전근이 있으니까’ 14.5%(14.2%), ‘정규직의 임금을 낮출 수 없어서’ 8.4%(9.9%), 그리고 ‘인사이동 폭이나 빈도가 다르므로’가 8.3%(12.1%)였다. 단시간파트가 정규직과 거의 같은 직무를 수행하더라도 주로 근무시간의 자유도가 있기 때문에 임금의 격차를 받고 있다. 장시간파트의 경우도 근무시간의 자유도가 있는 것이 정규직과의 임금격차의 가장 주된 요인이지만 상대적으로 그 비율이 적고, 기업 공헌도나 초과근무 시간, 횡수가 정규직에 비해 낮거나 적어서 임금격차를 받고 있는 것으로 나타났다.

고용형태 전환제도

파트타임근로자에서 정규직으로 고용형태를 전환할 수 있는 제도는 어느 정도 도입되어 있는지 보기로 하자. 단시간파트가 정규직으로 전환할 수 있는 제도를 도입하고 있는 기업은 45.8%로

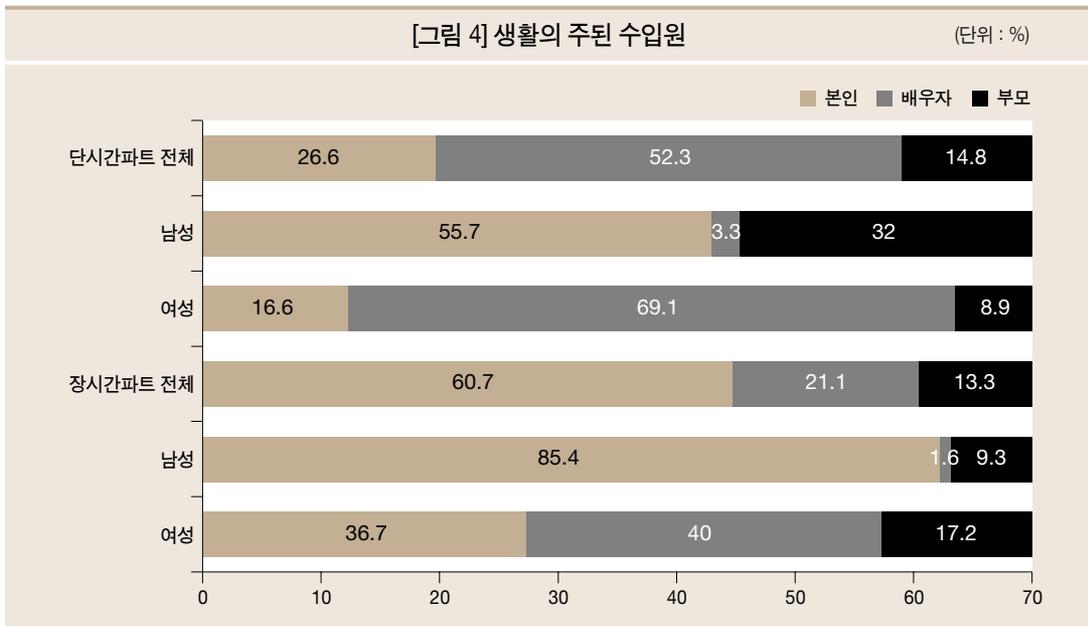
2001년의 46.4%에 비해 약간 감소한 반면, 장시간파트의 경우는 48.4%로 2001년의 40.8%보다 7.6%포인트 증가하였다. 최근 일본 기업은 장시간파트가 정규직으로 전환할 수 있는 길을 넓히고 있다고 보여진다.

한편, 위와 같은 파트타임근로자의 급여 및 인사관리를 실시하는 기업에 근무하고 있는 파트타임근로자들은 어떠한 상황에 처해 있는지 살펴보자.

개인 조사

근로자의 배우자 유무와 수입원

배우자 유무를 보면, 단시간파트의 경우 배우자가 있다고 응답한 비율은 67.6%인데, 남성은 42.4%, 여성은 76.3%로 여성 단시간파트에게 배우자가 있는 비율이 높았다. 2001년과 비교하면, 남성은 4.6%, 여성은 3.7%로 배우자가 있다고 응답한 비율이 증가하였다. 한편, 1주간의 근로시간



주 : '주요 자녀의 수입' 도 설문에 있었으나 응답 비율이 단시간파트 0.5%, 장시간파트 0.2%로 매우 낮아 그림에서는 생략하였음.

자료 : 후생노동성, 「파트타임노동자종합실태조사」, 2006.

이 정규직과 같거나 긴 장시간파트의 경우, 배우자가 있다고 응답한 비율은 54.6%로 단시간파트보다 낮았다. 성별로 보면, 남성은 59.0%, 여성은 50.3%가 배우자가 있다고 응답하여 장시간파트의 경우 여성보다 남성에게 배우자가 있는 비율이 높았다. 2001년과 비교하면 배우자가 있는 비율은 남성이 2.6%포인트, 여성이 0.7%포인트 소폭 증가하였다.

생활의 주된 수입원을 보면, 단시간파트의 경우 '주로 본인의 수입'이 26.6%(남성 55.7%, 여성 16.6% 이하 같음), '배우자의 수입'이 52.3%(3.3%, 69.1%), '부모의 수입'이 14.8%(32.0%, 8.9%)였다. 2001년과 비교하면 '주로 본인의 수입'이 -1.1%, '배우자의 수입'이 -1.5%포인트 줄어든 반면 '부모의 수입'은 1.8% 증가하여 부모의 수입에 생활에 주된 수입원을 의지하는 단시간파트가 약간 증가하였다. 한편, 장시간파트의 경우 '주로 본인의 수입'이 60.7%(85.4%, 36.7%)로 가장 많았고, 이어 '주로 배우자의 수입'이 21.1%(1.6%, 40.0%), '주로 부모의 수입'이 13.3%(9.3%, 17.2%)였는데, 2001년과 비교하면, '주로 본인의 수입'이 4.6% 증가하였으나 '배우자의 수입'은 -3.9% 감소하였고, '주로 부모의 수입'은 -1.0% 감소하였다.

정규직과 임금비교 의식

파트타임근로자와 같은 일을 하고 있는 정규직이 있는 경우, 그들과 비교하여 파트타임근로자들은 임금 등 처우에 관하여 어떠한 의식을 갖고 있는지 보기로 하자. '정규직과 동등 또는 그 이상 받고 있다'고 느끼고 있는 자는 단시간파트가 6.0%, 장시간파트가 7.9%였고, '정규직보다 낮지만 납득할 수 있다'가 각각 40.0%, 39.3%, '정규직보다 낮아 납득할 수 없다'가 각각 20.3%, 31.8%였다¹⁾.

현재 고용형태 선택 이유

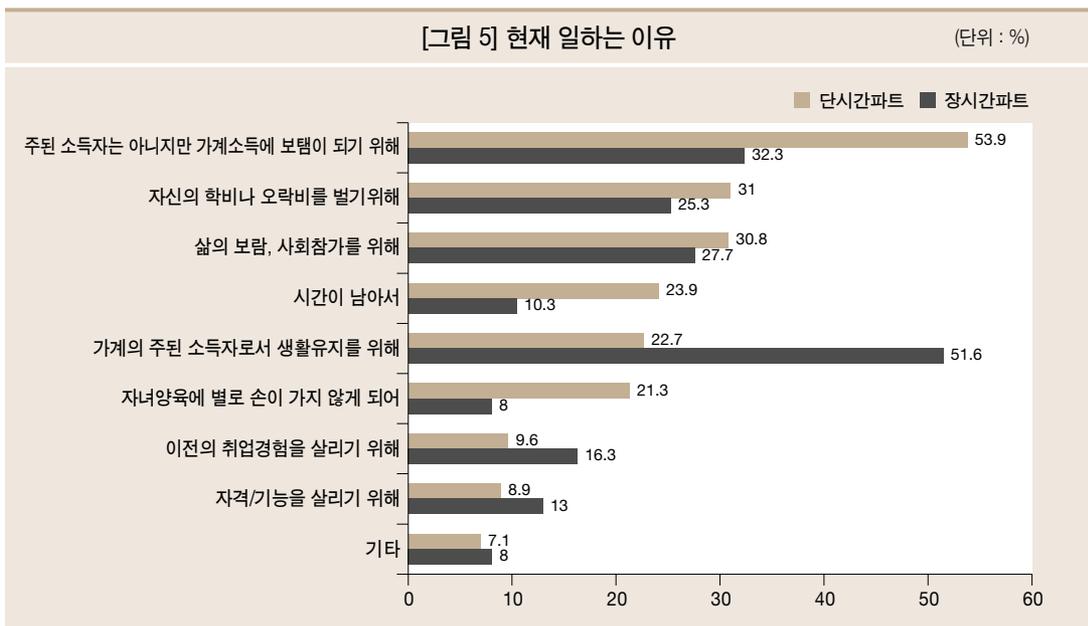
한편, 단시간파트가 현재의 고용형태를 선택한 이유를 보면, 자발적인 이유로서 '자신의 사정에 좋은 시간에 일할 수 있어서' 50.3%(장시간파트 17.0%, 이하 같음), '근무시간/일수가 짧아서' 38.1%(7.5%), '부담없이 일할 수 있을 것 같아서' 21.7%(14.2%), '근로시간 조정이 가능해서' 17.4%(5.2%), '바로 그만둘 수 있어서' 4.8%(5.1%)였다. 비자발적인 이유로 보여지는 항목으로

1) 나머지 단시간파트(33.7%), 장시간파트(21.1%)는 모르거나 생각해 본 적이 없다고 응답하였다.

가장 비율이 많은 것은 ‘정사원으로 일할 수 있는 회사가 없어서’ 23.8%(44.2%), ‘가사/육아로 정사원으로 일할수 없어서’ 15.5%(4.5%), ‘정사원으로 일하는 것이 체력/정신적으로 어렵기 때문’ 11.2%(5.9%), 그리고 ‘간병으로 정사원으로 일할 수 없어서’ 2.5%(1.7%)였다. 그 외에 ‘친구나 지인이 파트타임근로자로 일하고 있기 때문’이 단시간파트 6.4%, 장시간파트 2.9%였다.

현재 일하고 있는 이유

파트타임근로자가 현재 일하고 있는 이유는 무엇일까. 단시간파트의 경우 가장 많이 응답을 한 것은 ‘주된 소득자는 아니지만 가계소득에 보탬이 되기 위해’로 53.9%에 달하였다. 이어, ‘자신의 학비나 오락비를 벌기 위해’ 31.0%, ‘삶의 보람, 사회참가를 위해’ 30.8%, ‘시간이 남아서’ 23.9%, ‘가계의 주된 소득자로서 생활유지를 위해’ 22.7%, ‘자녀양육에 별로 손이 가지 않게 되어’ 등의 순이었다. 장시간파트는 ‘가계의 주된 소득자로서 생활유지를 위해’가 51.6%로 가장 많고 그 이외는 단시간파트와 거의 비슷한 응답 비율을 나타내고 있지만, 단시간파트가 적은 비율을 나타낸 ‘이전의 취업경험을 살리기 위해’와 ‘자격/기능을 살리기 위해’에서 단시간파트보다 더 많은 비율을 보였다.

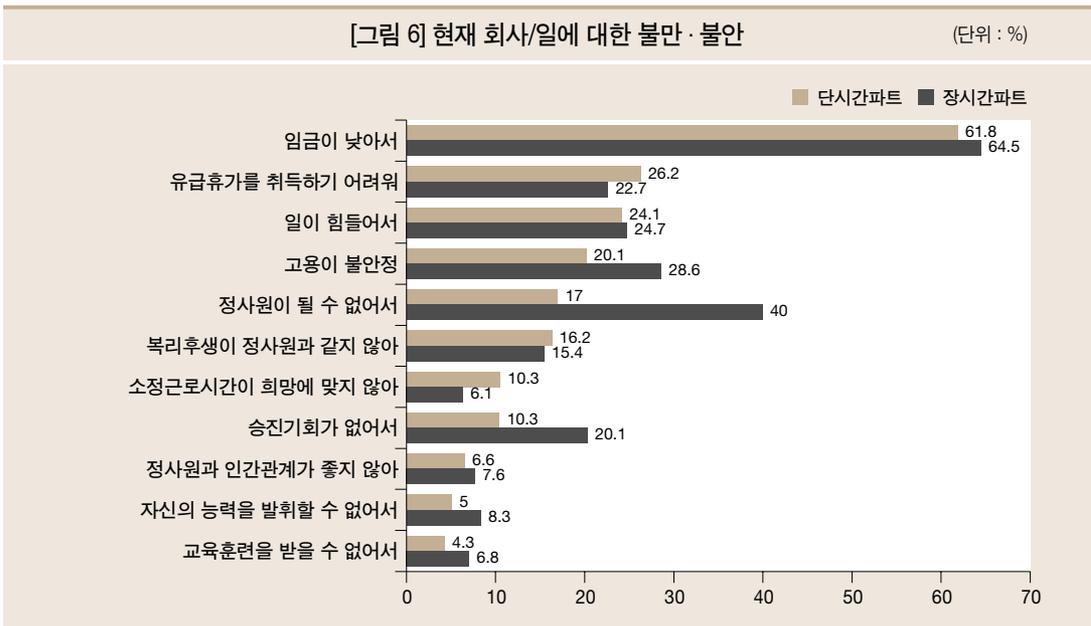


자료 : 후생노동성, 「파트타임노동자종합실태조사」, 2006.

회사나 일에 대한 불만·불안

파트타임근로자는 현재의 회사나 일에 대해 어떤 불만·불안이 있는지 단시간파트를 중심으로 본다. 먼저, 불만·불안이 있다고 응답한 비율은 63.9%로 5년 전보다 9.6%포인트 증가하였다. 불만·불안 내용을 보면 가장 많은 것은 ‘임금이 낮아서’로 61.8%에 이르렀고, 이어 ‘유급휴가를 취득하기 어려워’ 26.2%, ‘일이 힘들어서’ 24.1%였는데, 이러한 내용은 5년 전보다 크게 증가하였다. 증가폭은 ‘임금이 낮아서’는 10.7%, ‘유급휴가를 취득하기 어려워’ 7.0%, 그리고 ‘일이 힘들어서’가 9.2%포인트였다. 이외에 불만·불안 내용이 많은 것으로서는 ‘고용이 불안정’ 20.1%, ‘정사원이 될 수 없어서’ 17.0%, ‘복리후생이 정사원과 같지 않아’ 17.0%, ‘소정근로시간이 희망에 맞지 않아’ 11.0%, ‘소정근로시간이 많아’ 10.3%, 그리고 ‘승진기회가 없어서’가 10.3%로 10% 이상이었다. 불만·불안 내용이 극히 적은 것은 ‘정사원과 인간관계가 좋지 않아’ 6.6%, ‘자신의 능력을 발휘할 수 없어서’ 5.0%, 그리고 ‘교육훈련을 받을 수 없어서’가 4.3%였다.

장시간파트도 단시간파트와 거의 비슷한 비율을 나타내고 있지만, 현저히 다른 불만·불안은 ‘정사원이 될 수 없어서’, ‘승진기회가 없어서’, ‘고용이 불안정’, 그리고 ‘자신의 능력을 발휘할 수 없어서’였다.



자료 : 후생노동성, 「파트타임노동자종합실태조사」, 2006.

앞으로의 취업희망

파트타임근로자가 위와 같은 근로환경하에서 앞으로 어떠한 취업형태를 희망하고 있는지 보기로 하자. 먼저 현재와 같이 파트근로자로 계속 취업하고 싶다는 비율은 단시간파트가 68.4%였는데 현재의 회사에서 계속 근무하고 싶다는 자는 91.8%로 대부분이었다. 정사원이 되고 싶다는 응답은 18.4%에 그쳤다. 반면, 장시간파트의 경우 파트근로자로 계속 취업하고 싶다는 비율이 43.4%, 정사원이 되고 싶다는 41.2%로 거의 대등한 비율을 보였다. 파트근로자로 계속 일하고 싶다는 자는 91.8%가 현재의 회사에서 일하기를 원하고 있는 반면, 정사원이 되고 싶어하는 자는 64.4%가 현재 회사에서, 나머지 35.6%는 다른 회사에서 근무하기를 원하고 있다. 2001년과 비교하면 정사원이 되고 싶어하는 응답 비율은 단시간파트가 2.8%, 장시간파트가 10.4% 증가하여 정사원 지향이 높아졌다.

■ 맺음말

이상과 같이 일본의 파트타임근로자는 1990년대 이후 계속 증가하고 있다. 파트타임근로자를 채용하는 기업이 증가함과 동시에 근로자수도 증가하고 있고, 또한, 같은 기업내 전체 근로자 중 파트타임근로자가 점하는 비율도 증가하였다.

파트타임근로자의 고용 이유는 무엇보다도 인건비 절약인데 1995년부터 2001년에 걸쳐 인건비 절약을 위해 파트타임근로자를 고용한 기업이 크게 증가하였다. 2001~2006년에 걸쳐서는 인건비 절약 외에 정규직 채용이 힘든 기업이 파트타임근로자를 채용하는 경향이 증가한 결과 파트타임근로자가 증가하였다. 한편, 파트타임근로자가 현재의 고용형태를 선택한 이유를 보면, 단시간파트는 '자신의 사정에 좋은 시간/날에 일할 수 있어서'가 50.3%로 가장 많았지만, 장시간파트의 경우는 '정사원으로 일할 수 있는 회사가 없어서'가 44.2%로 가장 많았다. 기본적으로 비정규직의 증가는 위와 같은 기업과 근로자의 수급이 맞은 결과이지만, '정사원으로 일할 수 있는 회사가 없어서'라는 비자발적인 이유로 파트타임근로를 선택한 자에게 정규직으로 전환할 수 있는 길을 만들어 주는 것이 비정규직 문제의 큰 과제 중 하나인데, 전환 제도를 도입하고 있는 기업은 단시간파트의 경우 45.8%, 장시간파트의 경우 48.4%로 아직 50%를 밑돌고 있다.

파트타임근로자 채용시 임금을 결정할 때 고려하는 주된 요소는 '같은 지역/직종 파트타임근로

자 임금수준'인데, 파트타임근로자가 현재의 회사/일에 대한 불만이 가장 많은 것이 '임금이 낮아서'라는 사실을 보면, 어떤 형태로 기업측의 인건비 절감의 수요와 낮은 임금수준에 대한 파트타임근로자의 공급측 불만을 해소할 것인가가 큰 과제이다. 이 같은 문제를 해결하기 위하여 후생노동성은 파트타임노동법을 개정하여 같은 일을 수행하고 전근 등 인재육성방법이 같고 실질적으로 고용이 계속되는 파트타임근로자에 대해서는 정규직과 균등한 처우를 하도록 하고 있는데, 2008년 4월 동법이 시행되면 위와 같은 문제가 어느 정도 해소될지 주목된다.

일본에서 파트타임근로자 문제는 비자발적으로 파트타임근로를 선택한 근로자에게 정규직의 길을 열어주고, 낮은 임금에 대한 불만을 어떻게 해소할 것인가가 주된 과제인데, 비정규직 문제를 해소하기 위해서 2007년 시행된 우리나라의 비정규직 보호법의 영향에 큰 관심을 보이고 있다. **KLI**

참고문헌

- 후생노동성 홈페이지 : <http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/koyou/keitai/06/index.html>



프랑스 고용서비스제도 개혁안 : 국립고용청(ANPE)과 상공업 고용조합(Unedic/Assedic)의 통합

International Labor Trends
국제노동동향 ④ - 프랑스

손영우 (파리8대학교 정치학 박사과정)

■ 머리말

2007년 12월 크리스틴 라가르드(Christine Lagarde) 경제·재무·고용부 장관은 정부 고용서비스기관인 국립고용청(ANPE)과 민간 실업보험기금관리기구인 상공업고용조합(Unedic/Assedic)의 업무통합을 통한 고용창구 단일화를 핵심 내용으로 하는 「고용서비스 개혁관련 계획안(projet de loi relatif à la réforme du service public de l'emploi)」¹⁾을 국회에 제출하였다.

이번 계획은 고용과 관련하여 고용제공 서비스와 실업보상으로 이원화되어 있는 기관의 업무를 통합함으로써 고용관련 공공서비스 과정을 더욱 단순화하고 용이하게 하는 목적을 지니고 있다. 또한 구직활동과 실업보상을 연계함으로써 실업자들의 구직활동을 강제하고, 더욱 직접적이면서

- 편의를 위해 본 글에서 사용되는 단체의 약어 이름을 정리하면, 다음과 같다. 이하 약어로 서술.

	약어	명칭
국립고용청	ANPE	Agence nationale pour l'emploi
지역고용사무소	ALE	Agence locale pour l'emploi
전국상공업고용조합	Unedic	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
지역상공업고용협회	Assedic	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
국립성인직업훈련연합	AFPA	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
관리자고용협회	APEC	Association pour l'emploi des cadres

1) 본 법안의 내용은 <http://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl0487.asp>에서 볼 수 있음.

신속한 구직-보상관계를 형성한다는 계획을 가지고 있기도 하다. 그 결과로 정부는 임기가 끝나 는 2012년까지 실업률을 5% 이하로 낮추는 것을 목표로 하고 있다.

두 기관 간의 업무 통합은 이미 여러 보고서²⁾에서 지적되었고, 지난 2005년 1월 18일 사회통합 법(loi de cohésion sociale)에서 두 기관 간의 ‘접근(rapprochement)’을 시작한 이래, 이번에 가칭 ‘프랑스코용센터(France emploi)’³⁾라고 통용되는 새로운 통합기구로 제안된 것이다. 이에 본 글에 서는 프랑스의 고용서비스제도의 특징을 중심으로 이번 개혁 법안의 내용과 이를 둘러싼 논의를 살펴해보도록 한다.

프랑스 고용서비스제도의 특징

프랑스에서 고용서비스제도는 크게 세 가지 특징으로 구분할 수 있다. 먼저, 노조와 기업인단체 가 관리 운영하는 ‘실업보험’ 기구(Unedic/Assedic)와 정부가 관리 운영하는 ‘고용’ (연대)기구 (ANPE)가 결합된 이중구조의 특성을 지닌다. 이는 프랑스의 실업보험제도가 19세기 말 국가와는 독립적으로 근로자들의 자발적인 노력하에 시작되었고, 이후 정부가 이미 형성된 실업보험제도를 지원하고 고용제도를 설립하였다는 역사적 상황을 반영한다.⁴⁾

다음, 고용정책을 추진하는 주체가 전국 단위로 지역 단위로 구분되어 발전되어 왔다.⁵⁾ 이는 국 가차원에서도 중앙정부와 지자체로, 민간 차원에서도 전국과 지역으로 구분되어 진행되어 왔다. 특히 지역 단위에서는 행정수준에 따라 지방(région), 도(département), 시(ville) 차원으로 다원화되

2) 대표적인 보고서로 Jean Marimbert, *Le rapprochement des services de l'emploi*, Rapport au Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, Paris : La documentation française, Janvier 2004 ; Pierre Cahuc et Francis Kramarz, *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, Rapport aux ministres de l' Economie, des Finances et de l' Industrie et de l' Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, Paris : La documentation française, 2005 등이 있다.

3) 본 명칭은 정부법안 내에는 존재하지 않지만, 언론과 정부 관계자들이 사용하는 가칭으로, 본 글에선 편의상 이 가칭을 사용한다.

4) Anne Eydoux, 황준욱 감수, 『프랑스 실업보상체계와 노동시장정책』, 한국노동연구원, 2004, p.2 참조.

5) 자세한 설명은 Jean Marimbert, *Le rapprochement des services de l'emploi*, Janvier 2004의 “1.4 Le mouvement de territorialisation des politiques de l'emploi”를 참조.

어 있다. 예를 들면, 2005년 1월 사회통합법에 의한 ‘고용의 집(maison d’emploi)’은 지역 차원에서 지자체와 고용단체가 지역특수성에 맞는 고용창출에 중점을 둔 대표적인 사례이다. 이 고용의 집은 시, 도 혹은 경우에 따라 지방정부와 함께, 그 지역의 상황에 따라 그 구성을 달리하여 형성되어 왔다.

여기에 첨가하여 고용서비스단체들이 고용 대상을 특수화하여 전문화되어 있는 모습을 볼 수 있다. 간부사원 고용을 위해 특화된 관리자고용협회(APEC), 청년고용을 위한 지역사업단/진로정보안내사무소(missions locales/PAIO), 장애인 고용을 전문으로 하는 CAP-EMPLOI/장애인직업적응기금관리협회(AGEFIPH) 등을 들 수 있다.⁶⁾ 이들 재정의 대부분은 정부, 지방단체, 실업보험기금, 유럽연합의 지원금으로 운영된다.

이번에 제기된 개혁안과 관련된 고용서비스기관에 한정하여 정리하면, 구조적으로 노사대표들로 구성된 실업보험분담금 및 실업보상금 제정 등 전반적인 실업기금을 관리하는 전국기관인 ‘전국상공업고용조합(Unedic)’과 분담금과 보상금을 수급하는 지방 네트워크인 ‘지방상공업고용협회(Assedic)’이라는 민간단체를 한 축으로 하고, 실업자들의 고용을 담당하는 정부단체인 ‘국립고용청(ANPE)’을 다른 한 축으로 하는 이중적 구조를 갖는다. 하지만 Assedic의 민간 네트워크는 노사가 분담하는 실업기금 관리뿐만 아니라, 정부에서 시행하는 여러 고용연대제도의 수당 혹은 급여를 지급하는 역할을 위임받아 집행함에 따라,⁷⁾ 단지 실업보험의 관리는 노사대표의 민간기관이, 고용 담당은 정부기관이라는 이분법을 뛰어넘어, 실업기금 조성, 취업, 실업수당 지급과 중단이라는 전체과정이 공공기관과 민간기관에 의해 공동관리되고 있는 모습을 띠고 있다.

〈표 1〉 민/관, 중앙/지방으로 구분한 대표적 고용서비스기관

	공공기관	민간기관
중앙기관	ANPE	Unedic
지방기관	Maison d’emploi	Assedic

6) PAIO : Permanence d’accueil, d’information et d’orientation, AGEFIPH : Association de gestion du fonds pour l’insertion professionnelle des personnes handicapées.

7) 정부의 위임을 받아 Assedic이 집행하는 연대제도는 주로 실업보험을 받지 못하는 사람들을 대상으로 한 것으로 특별연대수당(ASS), 편입수당(AI), 퇴직동등수당(AER) 등이 이에 해당한다. 이에 대한 자세한 설명은 Anne Eydoux, 앞의 책, IV을 참조.

그런데 이렇게 나뉜 각각의 고용서비스기관들이 2005년 1월 사회통합법 이후, 이전 ANPE가 ‘명목상’ 독점하고 있던 직업소개 업무가 민간 직업소개기관의 활성화를 통해 그곳으로 점차 이 전되면서⁸⁾ ANPE의 업무 중심이 다른 지역 고용협력단체(co-traitant)와 협력하여 전문화된 직업 교육 및 고용 동반에 집중되는 경향을 갖는다. 또한 2006년 5월 5일 정부, ANPE, Unedic 간의 협약을 통해, 지역 차원에서 필요에 따라 ANPE와 Assedic이 공동으로 운영하는 단일창구(guichet unique)를 두기로 시작하면서 서로의 기능들이 협력 혹은 통합되어 온 추세이다.⁹⁾

고용관련 공공서비스 개혁에 대한 계획안

개혁의 내용

법안의 내용은 현재 주요한 고용서비스 수행자인 ANPE와 Unedic/Assedic의 일부를 통합하여 접수(accueil), 취직(placement), 보상(indemnisation), 직업교육동반(accompagnement)을 담당하는 민간 기구 형태의 ‘단일한 고용서비스기관’을 설치한다는 것이다. 실질적으로는 ANPE가 실업수당 지급 창구역할을 하였던 Assedic을 흡수하면서 민영화되는 형태로 볼 수 있다. 본 법안에서는 새로운 기관의 업무를 크게 네 가지로 ① 노동시장 전망과 기업의 구인접수, ② 구직자의 진로상담, 직업교육 동반, 취직, ③ 구직등록, 분류, 구직활동 점검, ④ 실업보험 및 연대수당의 지급으로 규정하고 있다.

또한 Assedic이 지니고 있던 노사협의적 성격은 새로운 기구에서도 보존되어, 본 법안에서는 기관의 중요한 진로와 예산을 결정하고, 집행을 감독하는 기구로 행정위원회(Conseil d’administration)를 제안하고, 이 위원회에 노사대표들을 다수로 참여시킴으로써 노사협의적 성격을 유지한다는 방침이다.¹⁰⁾ 더불어 집행을 위해 정부는 사무총장(directeur général)을 행정위원회의 의견을 수렴한 뒤 임명하고, 이 사무총장이 기관의 업무를 총괄하며, 지역 수준에도 유사한 형태의

8) 이전에도 많은 무료 혹은 유료 직업소개소가 존재하였지만, 명목상으로는 단기용역고용(interim)을 제외한 모든 고용은 ANPE를 통한 것을 의무화하고 있었다.

9) ANPE, *Rapport d’activité* 2006 참고. 이러한 단일창구는 2006년에만 180개가 개설되었다고 한다 (Ibid., p.10).

10) 이 위원회에서는 정부대표 5명, 기업주대표 5명, 노조대표 5명, 전문가 3명이 참가하고, 그 중 내부에서 1인을 대표로 선출한다.

지역기구를 둘 예정이다.

한편, 현재 Unedic에 의해 관리되고 있는 실업보험체제는 여전히 노사공동관리체제로 유지되며, 노동법전 L.351-8에 규정된 대로, Unedic은 분담금과 보상기준 책정과 그 집행관리, 실업보험 체제의 재정운영의 역할을 수행하게 된다.

특히 분담금 징수와 관련하여, 계획안에서는 통합 이행기간 동안 임시적으로 실업보험분담금 징수업무를 의료보험·가족수당분담금징수조합(Urssaf¹¹)에 의뢰하고 늦어도 2012월 1월 1일 이전에는 새로운 서비스기관이 징수업무를 담당할 것을 제시하고 있으며, 징수와 관련한 모든 기록을 Unedic에 제공할 것을 명시하고 있다. 이 개혁이 기업활동의 단순화와 합리화를 목적으로 하고 있는 바, 양분되어 징수되던 의료보험분담금과 실업보험분담금의 징수를 단일한 중계자를 통해 수행할 것을 제시하고 있다.

이 모든 이행과정을 감독·지휘하는 정부기구로 전국고용위원회(conseil national de l'emploi)를 두고, 이 구성으로 고용담당 장관이 책임을 맡고 노사대표, 지방, 도, 시 등 지자체대표, 정부대표, 고용서비스기구대표, 전문가들이 참여하게 된다. 위원회는 실업보험협정 인준에 대한 자문과 국가, 새로운 기관, Unedic 간의 삼자협정에 대한 입장을 표명하게 된다.

〈표 2〉 고용관련 공공서비스 업무의 변화 전망

ANPE	Unedic/Assedic	France emploi	Unedic
구직알선 구직상담 구직자 분류 구직활동 점검	<u>Unedic</u> 기금관리 분담금 책정 수당지급조건 책정 <u>Assedic</u> 실업수당 지급 연대수당 지급 구직자 등록 ¹² 분담금 징수	구직알선 구직상담 구직자 분류 구직활동 점검 실업수당 및 연대수당지급 구직자 등록 (분담금 징수)	기금관리 분담금 책정 수당지급조건 책정

11) Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales.

12) 1996년 이후 ANPE에서 업무를 '위임' 받아 실업자 등록을 해오고 있다.

목적

법안에 의하면, 이 개혁은 두 가지 주요 목적을 갖는데 첫째, 구직·구인 업무를 총괄하는 단일한 다기능 창구를 통해 기업과 구직자 등 사용자의 편의를 향상할 것을 목적으로 한다. 나아가 이 개혁은 노동시장 요구에 대한 분석능력을 증가시키고, 기업에서 필요로 하는 노동공급을 파악하는데 기여하여, 고용의 기회를 다양하게 하고, 노동시장 기능을 향상시킬 것으로 보고 있다.

둘째, 두 기관을 통합함으로써 불필요한 기관 종사자들의 수를 줄이고, 현장에 더욱 많은 상담원을 배치하여 구직자가 신속히 노동시장에 진입할 수 있도록 한다는 것이다. 결국 이를 통해 2012년까지 실업률을 5% 이하로 낮추는 것을 목적으로 한다. 또한 고용관련 다른 전문화된 연결망(APEC, missions locales, Cap-emploi, maison d'emploi, AFPA 등)과의 관계를 더욱 밀접하게 할 것으로 전망하고 있다.

법안을 둘러싼 논쟁

이원화되어 있던 서비스 창구를 단일화하여 절차를 간소화하는 것에 대해서 노사 모두가 동의하는 듯하지만, 동시에 노사 양측에서 우려들이 제기되고 있다. 대표적인 문제 제기를 다음과 같이 정리할 수 있다.

고용서비스의 민간화에 서비스의 축소

정부기관인 ANPE를 민간기관인 Assedic과 통합하여 새로운 민간기구를 창설함으로써, 결국 정부의 고용에 대한 투자는 줄어 고용서비스의 하락으로 이어질 것에 대한 우려가 제기되고 있다. 대표적 사례로 현재 전국적으로 존재하는 ANPE의 지역사무소 900개와 Assedic의 사무소 650개가 통합되면서 고용서비스기관이 축소되면, 이것은 서비스의 하락으로 이어진다는 것이다.

또한 이번 고용서비스기관의 통합 제기와 함께, 지역에서 지자체의 관리하에 ANPE와 Assedic의 참여로 진행되던 '고용의 집' 사업 확장이 정지되면서 이러한 우려가 현실화되기도 하였는데, 이에 대해 정부는 "고용의 집과 새로운 수행기관의 적합한 접목을 고려하기 위한 임시적 동결일 뿐, 이후

새로운 전망에서 사업을 지속할 것”¹³⁾이라고 해명하였고, 고용서비스지점 축소에 대해서는 “물론 지점의 수가 확대되지는 않을 것이지만, 전국에 고른 분포가 될 수 있도록 할 것”¹⁴⁾이라고 발표하였다.

본 계획안에서 새로운 고용서비스기관에 대한 성격 규정으로 “민간인의 납부에 의한 재정자립”의 기관이라고 명시하고 있기는 하지만, 아직 정부 재정규모가 축소에 대한 언급은 없으며, 또한 정부 재정규모의 축소가 고용서비스의 하락으로 이어질지는 아직 알 수 없다.

실업자에 대한 압력 증가

또 다른 한편으로 정부의 고용지원 업무는 축소하고 고용서비스기관을 실업자 통제기관을 만들겠다는 의도가 아니냐는 우려가 제기되고 있다. 단일노조연합(FSU)은 “이 계획의 목적은 무엇보다도 기업가들이 실업보상비용을 줄이기 위해 실업자들을 근로조건과 무관하게 고용으로 복귀하도록 압력을 행사하고 그렇지 않을 시, 처벌하는 것에 맞추어져 있다”¹⁵⁾고 발표한 성명서에 잘 나타나 있다. 또한 지난 대선 당시 TV토론에 나왔던 사르코지 현 대통령이 고용서비스기관의 통합과 관련한 대화에서 “공화국 개념에는 권리와 의무가 동시에 주어지므로, 실업자가 자신이 살고 있는 지방에, 자신의 능력에 적합한 일자리를 두 번 연속해서 거부할 수 없다”고 주장해, 실업자들에 대한 통제를 강화하려는 의지를 피력한 바 있다.

하지만 여기에서 중요한 것은 ‘자신이 살고 있는 지방, 능력에 합당한 일자리’라는 개념의 추상성이다. 이른바 고용서비스기관에서 구직자에게 제안하는 ‘유효고용제공(OVE, offre valable d’emploi)’이라는 개념은 다른 유럽국가에서는 예를 들면, 자신의 거주지에서 50km 내 혹은 이전 임금의 75% 이상 등으로 분명한 정의가 있는 반면, 프랑스 노동법전에서는 이 개념이 매우 추상적으로 다루어졌을 뿐만 아니라,¹⁶⁾ 2005년 이를 위한 노사협정에서도 합의에 도달하지 못한 바 있다.

13) “‘Fusion ANPE-ASSEDIC’ Question-Réponse”, 6 décembre 2007, p.7 정부는 이러한 문제제기에 대해 지난 12월 6일 질의응답 형식의 안내서를 발간하기도 하였다.

14) Ibid.

15) FSU, “NON à la fusion ANPE-UNEDIC”, Communiqué de presse FSU, 27 novembre 2007.

16) 프랑스 노동법전 L.311-5 (L. n° 2005-32 du 18 janv. 2005, act. 11)에 의하면, 노동계약의 기간에 관계없이, 구직자의 전문성과 교육수준에 적합하고, 가족과 개인상황을 고려한 지리적 이동성에 합당한 일자리를 거부하는 구직자에 한해, ANPE는 구직자 명단에서 제외할 수 있도록 명시되어 있다.

특히 본 법안의 해설에서 서비스기관의 통합을 통해, 현재 기관상담원당 담당하는 실업자수를 평균 120명에서 30명으로 줄이겠다고 밝히면서,¹⁷⁾ 이러한 방안이 높은 질의 고용유도 서비스를 제공할지, 아니면 통제의 성격이 강화될지는 아직 미지수이다.

기관근로자의 지위

지난 11월 27일 ANPE 근무자들이 통합 이후 공공기관 근무원으로서의 지위가 상실될 것을 우려하여 하루 동안 파업을 진행하기도 하였는데, 일단 계획안은 새로운 기관에서 기존 근무자들에 한해 이전 지위를 선택할 수 있도록 하고 있다.¹⁸⁾ 계획안 L.311-7-8에서는 “‘국가가 인정하는 단체협약’을 통해 기관종사자들의 새로운 지위가 결정될 예정이며, 현재 이행기간 동안 ANPE와 실업보험기관 종사자들의 지위는 특별보장한다”고 명시하였다. 이에 대해 이행이 마감되는 2012년 이후에는 강제적으로 민간근로자의 지위를 의무화하는 것이 아니냐는 우려가 제기되기도 한다.

■ 맺음말

일단 정부는 새로운 고용서비스기관을 내년 하반기에 설립하는 것을 목표로 이 계획안을 1월 중 의회에서 토론하여 2월 초까지는 확정하겠다는 입장을 발표하고 있다. 하지만 위의 문제 제기에서 보듯이 본안이 의회를 통과하더라도 많은 세밀한 사항을 노사정 협의에 남겨놓고 있다. 더욱이 ANPE와 Unedic/Assedic 근로자들은 이미 11월부터 중요한 시점마다 파업을 진행하여 왔고, 실업단체들과 노동단체들이 동참하고 있다. 결국 이 법안은 아직 형식적인 통합에 대한 밑그림이며 실제적으로 ‘서비스 축소-실업자 규제강화’와 ‘서비스 개선-실업교육의 다양화’라는 대립되는 성격은 이후 노사정 협의 속에서 더욱 분명해질 전망이다. **KLI**

17) “‘Fusion ANPE-ASSEDIC’ Question-Réponse”, 6 décembre 2007.

18) 현재 두 기관의 근로자들은 ANPE 3만 명, Unedic/Assedic 1만 4,000명에 달한다고 한다.

경영에 대한 국가와 조직의 상대적 영향력

오계택 (한국노동연구원 연구위원)

세계화의 물결 속에 기업의 직접·간접적인 해외투자와 해외진출이 활발해지면서 기업의 경영에 대해 미치는 국가와 조직의 영향력에 대한 관심이 증대되기 시작하였다. 국제비교 학자들은 국가의 영향력이 매우 크기 때문에 특정 국가에 진출한 회사들은 그 국가의 영향력에 영향을 받을 수밖에 없다는 점을 강조하여 왔다. 하지만 조직 이론가들은 회사의 자체적인 의사결정 재량권도 무시할 수 없기 때문에 조직의 영향력도 만만치 않을 것이라는 의견을 피력하였다. 하지만 어떠한 연구자들도 국가와 조직의 영향력을 동시에 심각하게 고려하여 보지는 않은 것으로 알려져 있다. 따라서 국제적 환경에서 운영되는 회사에 대한 국가와 조직의 영향력을 동시에 고려하는 연구적 관심이 필요하다 하겠다.

환경적 접근을 취하는 학자들, 특히 문화적 접근을 하는 학자들은 개별 기업을 외부적 환경에 순응해야만 하는 수동적인 존재로 인식하였다. 조직은 더 넓은 문화적 맥락(국가 문화)에 포함되어 있기 때문에 조직은 이 맥락적 환경의 영향을 받을 수밖에 없고 따라서 그 영향력은 클 수밖에 없다는 논리



이다. 이러한 논리하에서 문화는 특정 국가에서 조직(회사)들이 사용할 수 있는 전략적 대안들의 폭을 제한하는 것으로 이해되고 있다. 제도학과 이론가들도 조직들이 순응해야만 하는 환경의 압력을 강조하여 왔다. 환경의 제약하에서 조직들은 정당성 확보를 위해 이러한 환경의 영향력 내에서 선택을 할 수밖에 없다는 것이다. 이러한 논리에 따르면 경영제도에서 나타나는 국가내 변량은 국가간 변량만큼 크지 않을 것으로 예측할 수 있다. 경영제도에서 나타나는 다양성의 원천은 주로 국가간 차이에서 오는 것이고, 국가내에서 나타날 수 있는 다양성의 원천은 상당히 제한적일 수 있다는 것이다.

이러한 견해에 대해 Schollhammer라는 학자는 상당히 비판적인 견해를 피력하였다. 그는 환경적 접근이 생태학적이며 따라서 조직을 외부적 제약의 수동적 피조물로 파악하는 경향이 있다고 비판하였다. 그는 또한 “결과적으로, 환경적 적응에 대한 필요성이 과도하게 강조되고 있으며, 외부적 제약하에서도 조직(회사)들이 자체적인 의사결정을 내릴 수 있다는 사실에 대해서는 많은 관심을 기울이지 않고 있다”고 주장하였다. 또한 국가간으로 비교할 때 조직적 특성은 점점 특정 문화의 특이성으로부터 자유로워지고 있는 추세에 있다는 것이다. 조직과 의사결정자(관리자) 모두 조직의 목표를 달성하기 위하여 환경과 상호작용을 하며 단순히 환경으로부터 영향을 받기만 하는 것이 아니라 환경을 조성하기 위해 노력한다는 점도 강조되어야 할 것이다. 따라서, 회사의 철학 혹은 전략은 경영 방식과 인적자원관리 제도들의 시행과 운영에 많은 영향을 미칠 수 있다.

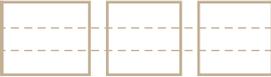
이러한 견해와 비슷하게 맥락주의자들도 조직은 때때로 사회적 규범으로부터 이탈하기도 한다는 점을 강조하며 따라서 적응주의자들뿐만 아니라 비적응주의자들도 관찰될 수 있다고 주장한다. 그들은 또한 사회 구조의 다원주의적 특성과 사회적 행위자들이 이러한 구조를 선택적으로 그리고 창조적으로 이용할 수 있는 능력을 인식하는 것이 중요하다고 지적한다. Barney와 같은 자원기반 관점(resource-based view of the firm) 입장에 있는 학자들은 전략 연구에서 조직의 중요성을 재강조하고 있다. 이들은 조직들이 지속가능한 경쟁우위를 창출하기 위하여 어떻게 자신들을 차별화시키는지를 강조하고 있다.

비록 경영에 대한 국가 문화의 중요성이 비교 경영 분야에서의 일종의 하나의 교의처럼 받아들여지고 있지만 이에 반해 국가 문화 효과에 대한 경험적인 지지는 아직까지는 상당히 미약한 편에 속한다고 할 수 있다. 몇몇 연구자들은 경영에 있어서의 단순한 문화적 설명은 설명력이 약하다는 측면에서 비판을 면하기 어렵다고 지적하였다. 예를 들어, Haire 연구팀의 1966년의 연구는 관리자의 국적이 경

영에 있어서의 변량의 28% 정도를 설명한다고 보고였으며 이를 관리자 태도에 대한 국가 문화의 중요한 영향력으로 해석하였다. 하지만 나머지 72%는 관리자의 국적에 의해 설명되지 못하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 국가내의 차이가 나머지 72%를 설명하고 있다는 의미이다. 다시 말하면, 국가내의 차이도 국가간 차이 못지 않게 크며 따라서 무시할 수 있는 차이가 아니라는 것이다. 미국, 일본, 한국의 근로자들의 조직헌신을 측정하여 비교한 한 연구는 국가에 의해 설명되는 조직헌신의 변량은 단지 7%에 불과하였다고 보고하였다. 또 다른 연구는 네덜란드의 소수민족의 직무만족을 측정하였는데 이 연구는 비록 네덜란드인들이 소수인종에 비해 좀더 높은 직무만족을 나타냈지만 설명된 변량의 측면에서의 차이는 크지 않았다고 보고하고 있다. 가장 큰 변량이 3.2%에 불과하였다. 또 다른 연구는 조직헌신 변수의 단지 2.7%만이 권력 거리, 불확실성 회피, 개인주의, 남성성 등의 문화적 가치에 의해 설명되었다고 보고하고 있다. 어떤 연구는 문화적 가치 지향은 타이완 근로자들의 인적자원관리 정책이나 제도에 대한 선호에 있어 약 5~10%의 설명력만을 보인다고 지적하였다. 이러한 연구들을 종합하여 볼 때 경영에 있어 국가 문화가 설명할 수 있는 부분은 기존의 이론가들이 주장하였던 것보다는 상당히 제한적이라고 할 수 있을 것이다.

더욱이 국가 문화의 영향력을 지지하는 연구들이 사용하였던 방법론에 대하여 특별한 주의를 기울일 필요가 있다. 국가 문화의 중요성은 상당한 국가내 변량의 존재라는 측면에서 의문시될 수 있다. 국가 문화의 중요성을 부각시켰던 몇몇 연구들은 *distribution-free multiple comparisons* 혹은 *Kruskal-Wallis rank sum* 방법에 기초한 일방변량분석(one-way analysis of variance)의 방법을 사용하여 국가 문화의 중요성을 분석하였다. 이들은 관리자 태도를 올바르게 순서지을 수 있는 능력에 기초하여 그들의 연구 결과가 국가 문화의 존재를 지지한다고 주장하였다. 비록 이들의 연구 방법론이 국가 문화 효과(국가간 변량)의 존재를 찾아내는 데 성공하였다는 점은 인정하더라도 국가내 변량의 존재를 인식하는 데에는 많은 한계를 가진다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 다시 말하면 이들의 방법론은 국가간 변량과 국가내 변량을 비교하기 어렵다는 것이다. 비록 국가 문화 효과가 존재한다고 하더라도 국가내 변량이 상당히 크다면 종속변수가 단지 국가 문화에 의해 설명될 수 있다고 주장하기에는 무리가 따르기 때문이다.

최근 들어 국가 문화의 역할이 과장되어 왔다는 주장이 제기되고 있다. 한 연구는 국가 문화 연구의 바이블과도 같은 역할을 하고 있는 Hofstede의 연구를 재분석함으로써 이러한 주장의 근거를 삼고 있



다. 이 연구는 국가에 의해 설명될 수 있는 개인적 문화적 가치의 변량은 2.2%에 불과하였다고 밝히고 있다. 더군다나 이 연구는 Hofstede의 연구는 이들의 연구 결과의 정반대를 지지하고 있다고 주장하였다. 좀더 자세히 살펴보면, 문화적 가치에 있어서의 조직적 차이가 국가적 차이보다 더 크다는 것을 발견하였다는 것이다. 이 연구는 문화에 있어 국가와 조직의 효과를 둘 다 고려해야 한다는 것과 각각의 상대적인 크기를 측정할 필요가 있다는 점을 강조하였다. 또 다른 연구도 직무와 관련된 태도의 어느 정도가 문화적 측면과 관련이 있고 어느 정도가 개인적 인성이나 다른 환경적 변인들과 관련이 있는지 연구하는 것이 중요함을 강조하였다.

몇몇 연구자들은 국가 문화를 분석의 틀로 삼는 것의 문제와 한계를 인식하고 조직 문화를 그 대안으로 제시하기도 하였다. 예를 들어, Marchese는 문화를 광범위한 행위적 측면을 가지고 정의하는 것은 문제가 있을 수 있다고 지적하고 있다. 이러한 접근은 국가간 차이를 적절하게 파악하기 어렵기 때문이다. 그는 조직 수준이 더 넓은 사회적 수준보다 지역적 조직 문화를 파악하는데 더 유리한 측면이 많다고 보았다. Schneider 또한 다국적 기업들이 해외 자회사들의 통제, 조정, 통합 등을 위해 회사 문화를 점점 더 강조하는 경향이 있다는 점을 강조하였다. Katz & Darbshire의 수렴적 발산(converging divergences)의 논의처럼 몇몇 연구자들은 하나의 모형이 아니라 몇몇 서로 경합하는 경영 혹은 고용 제도들로의 경향을 발견할 수 있다고 주장하고 있다. 즉, 회사는 단지 하나의 최고가 아니라 몇 개의 최적 제도들이나 적절한 경영 기법들을 추구할 수 있는 기회와 여력을 가지고 있다는 것이다.

이러한 논의들과 일관되게 경험적 연구들도 상당한 국가내 변량 특히 조직간 변량이 존재함을 밝히고 있다. 어떤 연구들은 특정 국가내에서도 인적자원관리 제도들에 있어 상당한 다양성이 존재함을 발견하였고, 몇몇 연구들은 국가 문화내에서도 가치나 행위에 있어 상당한 변량이 존재함을 밝히고 있다. 네덜란드, 영국, 유고슬라비아를 비교한 한 연구는 의사결정에 있어 국가내 변량이 국가간 변량만큼이나 컸다는 사실을 관찰하였다. 결국, 비록 경영 제도들이 문화에 제한되는 측면이 있기는 하지만 주어진 국가내에서도 회사가 유연성을 발휘할 수 있는 여지는 여전히 충분히 있다는 것이다. 이러한 국가내 경영의 변량은 문화적 압력에도 불구하고 회사들이 독특한 방식으로 행위할 수 있게 해주는 경영철학이나 경영전략에 의해 설명될 수 있을 것이다.

이렇듯 국가와 조직의 효과 모두가 무시하지 못할 만큼 상당히 크고 중요함에도 불구하고 이 두 효과 모두를 동시에 측정하고 비교한 경험적 연구들은 거의 없다고 할 수 있다. 최근의 한 연구는 가치에

의해 측정된 문화의 변량 중 국가에 의해 설명되는 부분은 23% 정도이며 조직에 의해 설명되는 부분은 28% 정도라고 밝히고 있다. 또한 제도에 의해 측정하였을 때에는 국가가 27.5% 정도를 설명하고 조직이 21.7% 정도를 설명하였다고 보고하였다.

이제는 단순히 국가 문화가 존재하는지 혹은 조직의 영향력이 존재하는지를 논할 시기는 지난 것 같다. 이제는 두 종류의 영향력이 어느 정도의 상대적 설명력을 가지고 경영 현상을 설명하고 있는지를 분석하고 비교 연구할 시기가 도래하고 있다고 할 수 있을 것이다. 이러한 연구들은 국제적 환경에서 여러 국가에 걸쳐 경영을 해야만 하는 다국적 기업들의 경영에 커다란 경영적 함축을 줄 수 있을 것이다. 또한 기업들로 하여금 기업이 자신들의 경영전략을 통해 자신의 재량권을 어떻게 인식하고 이용할 수 있을 것인가에 대해서도 많은 도움을 줄 수 있을 것이다. 다국적 기업들은 국가의 효과를 따를 것인가 혹은 조직의 영향을 따를 것인가를 고민할 것이 아니라 두 가지 영향을 어떻게 적절하게 조합하여 조직의 환경과 체질에 맞는 황금배율의 혼합물을 창출해 낼 것인가를 고민해야 할 것이다. 그리고 이러한 황금배율을 가장 효율적으로 맞추어 나갈 수 있는 기업이야말로 세계화 시대에 글로벌 기업으로 우뚝 설 수 있는 초우량 기업의 자질을 갖추고 있다고 할 수 있을 것이다. **KLI**



세계 노사정 소식

유럽

네덜란드 : 고용보호법 개정 무기한 연기

논란이 많았던 네덜란드의 고용보호법 개혁이 무기한 연기된 것으로 발표되었다. 이는 11월 22일 상원에서의 기독교민주당(CDA), 노동당(PvdA) 그리고 기독교연합당(Christen Unie) 협동 정당의 합의에 의해 이루어진 결정이다. 고용보호법 개정 논의는 수년간 이루어졌으나, 노조의 거센 반대와 현재 연합으로 여당을 이루고 있는 노동당, 기독교연합당과 기독교민주당 3당이 합의에 이르지 못하였기 때문에 당분간은 논의 대상에서 제외시키기로 결정한 것이다. 노동당의 대변인은 현 노동당에서 아직 고용

보호개혁은 금기와 같은 논의 대상이라고 발표하였다. 이 대신 내각은 실업자의 구직 과정을 어떻게 개선시킬 수 있는지에 대한 정책을 2008년 6월 1일 까지 발표하기로 하였다. 이에 대해서 야당은 현 정부의 지도능력 부족의 증거라고 비난하였다.

- 출처 : Volkkrant, 2007년 11월 23일 자, 'Conflict over ontslagrecht niet van tafel', http://www.volkskrant.nl/binnenland/article480972.ece/Conflict_over_ontslagrecht_niet_van_tafel

네덜란드 : 일자리 증가 지난 7년 중 최고 기록

네덜란드의 중앙통계청(Centraal Bureau voor de Statistiek : CBS)에 의하면 2007년 2/4분기의 네덜란드의 일자리수가 20만 개 증가하여 기록적인 수치인 780만 개의 일자리를 기록하였다(네덜란드의 총인구는 1,600만 명이며, 노동가능인구(15~65세 인구)는 1,100만 명이다). 일자리의 증가

율은 2.7%으로 지난 7년 중 가장 높은 증가율을 보였다. 여기에는 파트타임과 풀타임 이주근로자들을 포함한 숫자이다.

이와 같은 일자리수 증가는 실업자의 재취업, 여성의 노동시장 참여의 지속적인 증가, 그리고 고령 근로자들의 노동시장의 지속적인 참여 등의 영향

도 있었다. 이에 따라 일자리를 구하는 근로자의 수도 7만 명에서 33만 명으로 증가한 것으로 나타났다. 또한 네덜란드의 이와 같은 취업과 구직에 취업알선, 파견업체 등(네덜란드의 파견업체 uitzendbureau는 파견업체 역할뿐만 아니라 취업알선업체의 역할을 담당한다)이 큰 역할을 하고 있는 것으로 나타났다. 통계청에 의하면 새로운 일자리 중 1/3이 파견 혹은 취업업체에 의해서 중계된

것으로 나타났다. 이와 같은 노동시장의 호황에도 불구하고 임금인상은 1.7%로 전년도에 비해 낮은 수치를 보였다.

- 출처 : Volkskrant, 2007년 11월 30일자, 'Aantal banen naar record', http://www.volkskrant.nl/economie/article482862.ece/Aantal_banen_naar_record

네덜란드 : 여성 대학 진학, 남성 추월

네덜란드 통계청의 보도에 의하면 보다 많은 사람들이 대학 수준에 준하는 교육에 참가하는 것으로 나타났다. 즉 25~64세 사이의 남성의 65%, 여성의 59% 가량이 대학 수준에 준하는 교육을 받은 것으로 보도되었는데, 이 숫자는 짧은 총일수록 증가되는 것으로 보였다. 네덜란드의 교육 체계는 우리나라의 것과 많이 다른데, 고등학교 이후 중간 직업군 교육인 MBO(기술 및 훈련 중심 교육체계, 우리나라의 전문대와 비슷한 2~4년제 교육), 상위 직업군 교육인 HBO(전문 기술 중심 교육, 우리나라의 전문대 및 일반 대학교와 비슷한 역할을 하는 3년제 교육), 학문 교육인 WO(학술 중심 기술, 석사 졸업에 준하는 4~5년제 교육) 등으로 나누어져 있다.

특히 연령층으로 나누어서 교육 수준을 비교하면 여성의 경우 고등교육의 증가가 두드러지는 것으로 나타났다. 즉 MBO 이상의 교육을 받은 자의

비율을 비교하면 45~64세 사이의 여성의 경우 50% 이상인 것으로 나타나, 같은 연령층의 남성의 64%와 크게 비교된다. 그러나 25~44세 이하의 연령층의 경우 MBO 수준 이상의 교육을 받은 자들의 비중이 여성의 68%인 것에 비해 남성의 경우 그 비중이 66%에 그쳤다. 더 높은 교육수준인 HBO, WO의 숫자만을 비교했을 때에도 같은 결과를 보여 25~44세 이하의 연령층의 경우 여성의 경우 31%가 이 수준 이상의 교육을 받은 것에 비해 남성은 29%만이 비슷한 수준의 교육을 받은 것으로 나타났다.

이처럼 여성의 고등교육 참가율이 증가하는 추세에도 불구하고, 실제 교육받는 분야의 경우 큰 변화가 없는 것으로 나타났다. 여전히 전체 교육 수준의 통계를 볼 때 남성의 경우 과학기술 및 공학이 가장 높은 비중을 차지하였고, 여성의 경우 사회복지, 보건, 간호학 등의 분야에 더 많은 참여



를 하는 것으로 나타났다. HBO 이상 교육수준의 경우를 보면 남성의 경우 과학기술, 공학뿐만 아니라 경제 및 경영학을, 여성의 경우 사회복지, 보건, 간호학뿐만 아니라 인문학과 경제 및 경영학을 많이 선택하는 것으로 나타났다. 특히 경제 및 경영학을 선택하는 자들의 수가 남녀 모두 증가하는 경향을 보였다.

- 출처 : 네덜란드 중앙 통계청(CBS), 2007년 12월 10일자, 'Jonge vrouwen vaker vakspecifiek opgeleid', <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/onderwijs/publicaties/artikelen/archief/2007/2007-2343-wm.htm>

독일 : 근로자의 초과근로시간 작년보다 증가

경기회복에 힘입어 독일 내 초과근로시간도 다시 증가하는 것으로 나타났다. 연방노동사무소(Bundesagentur für Arbeit : BA) 산하의 노동시장·직업조사연구소(Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung : IAB)의 조사에 따르면, 2006년 14억 1,000만 시간이었던 유급 초과근로가 2007년에는 14억 7,000만 시간으로 증가한 것으로 나타났다. 이 연구소는 2008년에는 초과근로시간이 15억 1,000만 시간으로 증가할 것으로 예상하고 있다. 그러나 이는 초과근로시간이 최대였던 2001년에는 여전히 못 미치는 수준이다.

통계적으로 보면, 올해 독일 내 근로자 1인당 41.8 시간을 초과근로한 셈이다. 전문가의 평가에 따르면, 유급 초과근로 1시간당 무급 또는 통계에 포착되지 않는 1시간의 초과근로가 더 있다고 한다. 특히 서비스산업의 경우에는 제조업과는 상반되게 초과근로가 종종 산정되지 않고, 많은 경우에 초과근로수당이 지급되지 않는다. 탄력적 근로시

간제나 근로시간구좌제의 경우에도 초과근로는 일반적으로 산정에 포함되지 않는다. 따라서 실제 근로자의 초과근로시간은 통계치의 2배에 해당하게 될 것이라 한다.

노동시장·직업조사연구소의 대변인에 따르면, 초과근로시간은 경기를 반영하는 중요한 지표로 볼 수 있다고 한다. 상당수의 기업이 경기상황이 좋은 경우에 근로자를 신규 채용하지 않고 기존의 인력으로 하여금 더 근로하게 한다는 것이다. 최근 10년간 초과근로시간이 가장 많았던 해는 2001년이었고, 그 해 17억 1,000만 시간의 유급 초과근로를 기록하였다. 초과근로가 가장 적었던 해는 2005년으로, 13억 9,000만 시간의 유급 초과근로가 있었다.

- 출처 : <프랑크푸르터 알게마이네 자이퉁>, 2007년 11월 12일자, 'Eine Stunde mehr in der Woche', <http://www.faz.net/s/RubC43EEA6BF57E4A09925C1D80278>

5495A/Doc~E70C038B27A874791A75
A15B93043339A~ATpl~Ecommon~

Scontent.html

독일 : 15년 만에 최저 실업자수 기록

독일의 실업자수가 15년 만에 최저치로 떨어졌다. 2007년 11월을 기준으로 실업자수는 338만 명, 실업률은 8.1%를 기록하였다. 해당 실업자수는 전월 대비 5만 5,000명, 2006년 동월 대비 약 62만 명이나 줄어든 것이다. 대부분의 독일 기업은 2008년 1/4분기까지의 모든 계약을 이미 체결하였기 때문에 경기가 하강하더라도 다음 분기까지는 인력수요의 증가가 예견되고 있다. 이와 같은 근거를 바탕으로 연방노동청은 2008년에도 노동시장의 긍정적인 흐름이 전반적으로 지속될 것으로 전망하였다.

독일 정부의 집계에 따르면, 2007년 연평균 실업자수는 380만 명을 기록하였으며 2008년에는 350만 정도의 수준으로 더욱 줄어들 것으로 관측되었다. 11월 현재 연방노동청에 등록된 구인의뢰는 57만 7,000건이며, 이 가운데 90%는 즉시 신규채용을 원하는 인력수요이다. 등록된 전체 인력수요는 전년도와 비교하여 약간 낮은 수준이지만 이 가운데 2/3에 해당하는 36만 개의 일자리는 사회보험 의무가입이 필수적인 정규직이라는 점에서 긍정적인 평가가 내려지고 있다. 정규직 수요는 2006년 대비 1만 건이나 늘어난 것이며, 정부의 지원이 추

가적으로 요구되는 인력수요가 줄어들었다는 긍정적인 의미를 담고 있다. 연방노동청에 공식적으로 등록되어 있는 일자리 수요와 더불어 인터넷과 민간 인력공급 업체까지 포함하여 집계할 경우 전체 일자리는 94만 2,000여 건에 달하며, 이는 2006년 대비 약 14만 개가 늘어난 것이다. 일자리의 증가는 장기실업률에도 영향을 주어 2007년 1년 동안 장기실업자가 2006년 대비 23%나 줄어들었다.

독일상공회의소는 최근 무역부문에서 인력부족이 두드러지게 나타나고 있으며, 또한 기계 및 의약 분야에서 신규인력이 즉시 총원되지 않을 경우 심각한 문제가 발생할 것이라며 우려의 목소리를 높이고 있다. 언론의 발표에 따르면, 인력난으로 인해 현재 독일 기업 40만 개의 일자리가 공석으로 남아 있으며, 이와 같은 결과로 2007년에만 230억 유로(한화 약 31조 1,638억 원)의 손실이 발생한 것으로 알려졌다.

- 출처 : <프랑크푸르터 알게마이네 자이퉁>, 2007년 11월 30일자, 'Niedrigste Arbeitslosenzahl seit 15 Jahren'



독일 : 경영자의 보수 상한선 설정에 대한 논의

최근 독일 정계에서는 “기업 경영자 보수 최고액의 법적 제한”이라는 주제를 놓고 찬반 논의가 엇갈리는 가운데, 제도 도입의 가능성을 판단하기 위한 연구조직이 사민당(SPD)측에 의해 설치되었다. 해당 논의는 최근 앙겔라 메르켈 총리가 몇몇 경영자의 보수가 지나치게 인상된 것을 비판한 데에서 시작되었다. 이어 쿠르트 벡(Kurt Beck) 사민당 당수가 경영자의 간접적 보수로 간주되는 보너스와 스톡옵션 지급의 불투명성을 언급하면서 논란이 구체화되었다.

경영자의 보수 상한제 도입을 찬성하는 측에서는 해당 제도를 통해 보수의 형평성을 실현할 수 있다는 데에 초점을 맞추고 있다. 이들의 주장에 따르면, 100명 이상의 보수에 해당하는 액수가 경영자 한 사람을 위해 지급될 경우 비용의 과다 발생으로 인해 일자리가 줄어들 수 있으며 결국 보수의 형평성이 침해된다고 주장한다. 사민당은 해당 제도 도입에 찬성하는 입장을 밝히며, 퇴직상여금에 대한 면세 범위를 제한하는 방향으로 주요 정책 대안이 설정되어야 할 것임을 강조하였다. 최근 발표된 조사결과에 따르면 독일인의 65%는 경영자의 보수 상한선 설정에 찬성하는 것으로 나타나 사

민당의 주장에 힘을 더해주고 있다.

한편, 연립여당은 해당 제도 도입에 대한 반대 의사를 분명히 하였다. 연방경제부 장관 미카엘 그로스(Michael Gros)는 경영자의 보수 상한선을 설정하는 대신에 경영자 스스로 책임을 강조할 수 있는 대안 탐색에 무게를 두고 있으며, 연방내무부 장관은 경영자 보수의 공개와 투명성을 강조함으로써 문제의 해결 방향을 찾는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다. 독일 상공회의소(DIHK)도 경영자의 보수 상한선을 법적으로 설정하는 것은 터무니 없는 논의이며, 해당 사안이 정치적 협상의 대상이 될 수 없음을 분명히 하였다. 독일 경제연구소(Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung) 역시 이 같은 정치권의 움직임은 포퓰리즘에 바탕을 둔 움직임이라는 비판적 입장을 표명하였다.

- 출처 1 : <타게스 자이퉁>, 2007년 12월 10일자, ‘Manager-Gehälter beschäftigen Politiker’
- 2 : <한델스블라트>, 2007년 12월 10일자, ‘SPD setzt Arbeitsgruppe zu Manager-Gehältem ein’

독일 : 2008년 고용전망

2007년보다 경기가 하강할 것이 예상되에도 불구하고, 2008년에도 기업들의 신규고용이 예상되

고 있다. 약 1,000명의 담당자를 대상으로 인력공급 회사인 맨파워(Manpower)가 조사한 노동시장 척도

의 결과에 따르면, 15% 정도가 인력충원을 계획하고 있고, 반대로 8% 정도는 인원감축을 고려하는 것으로 나타났고, 그 외 약 80% 정도는 현재의 인력상태를 그대로 유지할 것이라고 한다. 이 조사에 따르면, 순수고용전망은 +7에 해당하고, 이는 작년보다 5점이 높다. 2008년 1/4분기의 예상치는 2007년 4/4분기보다 낮은 수준이기는 하지만 전년 1/4분기보다는 확실히 높은 수준이다. 이는 최근 5년간 1/4분기의 수치로는 가장 좋은 수준에 해당한다.

전문인력에 대한 기업들의 수요는 여전히 높을 것이고, 기업들도 지속적으로 전문인력을 채용한다고 한다. 특히 독일 맨파워의 경영자 토마스 라이츠(Thomas Reitz)에 따르면, 파견근로자가 기업에 직접 고용되는 비율을 지칭하는 소위 '연결효과(Klebefaktor)'가 맨파워의 경우에 30%에서 약 40%로 상승하였다고 한다. 근로자파견 분야는 향후 노동시장의 전망을 보여주는 지표로 활용된다. 보험, 금융 및 부동산서비스에서의 고용전망은 상대적으로 가장 좋은 반면에, 건설, 에너지 및 공급, 그리고 제조업의 경우에는 그다지 전망이 밝지 않다.

지역적으로 본다면, 뮌헨의 고용전망이 +18로

가장 좋은 반면, 프랑크푸르트의 경우에는 -2가 예상되며, 더욱이 약간의 인력감축마저 예측되고 있다. 전반적인 전망에 있어서는 독일 남부와 서부가 북부와 동부에 비해서 고용전망이 좋을 것으로 예상되고 있다. 유럽과 비교하면, 독일은 7점으로 중간 정도에 머물 것으로 예측되고 있다. 순수고용전망이 21점인 노르웨이나 10점인 네덜란드에서 신규고용이 가장 많은 것으로 예상되고, 반면 오스트리아, 이탈리아 및 아일랜드(각 4점)에서 신규고용이 가장 적을 것으로 예측되고 있다. 계속된 경기호황에 힘입어 신규고용이 많았던 아일랜드의 경우에는 작년보다 17점이 낮은 수치를 기록할 것으로 예상되고 있다.

- 출처 : <프랑크푸르터 알게마이네 자이퉁>, 2007년 12월 14일자 보도, 'Unternehmen wollen auch 2008 Jobs schaffen', <http://www.faz.net/s/RubC43EEA6BF57E4A09925C1D802785495A/Doc~EA3DAC584805C43DF97126AF765D21711~ATpl~Ecommon~Scontent.html>

영국 : 영국노총 최저임금 시간당 6파운드 요구

영국노총(TUC)은 저임금위원회(Low Pay Commission : LPC)에 내년도 최저임금을 시간당 6파운드(한화 약 11,240원) 이상으로 책정해 줄 것을 요구했다. 현재의 최저임금은 22세 이상의 경

우 시간당 5.35파운드(한화 약 10,000원), 18~21세 사이는 시간당 4.45파운드(한화 약 8,340원), 의무교육을 마친 18세 이하는 3.30파운드(한화 약 6,200원)로 정해져 있다. TUC는 또한 최저임금의



인상과 함께 현재 18세에서 21세까지 구별된 최저 임금제도를 18세 이상은 모두 기존 22세 이상의 성인 기준 임금을 적용할 것을 요구하고, 의무교육을 마친 16~17세의 청소년 근로자들의 인상폭은 성인보다 커야 한다고 주장하고 있다.

TUC의 브렌든 바버(Brendan Barber) 사무총장은 세계에서 4번째인 영국의 경제 규모와 지난 10년간 경제성장을 이룩해 온 점을 강조하며 일부 기업주들, 특히 중소기업인들이 최저임금의 인상이 기업의 재정 악화와 경쟁력 약화로 이어질 수 있다고 우려하고 있지만, 1999년 이후 매년 최저임금이 인상되었음에도 영국경제에 어떠한 악영향도 미치지 않았음을 강조하였다. 그는 또한 일부 경제 전문가들이 영국경제의 2008년 전망에 대해 불안해 하고 있지만 최근 기록적인 고용률 상승과 기업수의 증가, 지속적인 경제성장과 17만 5,000개의 새로운 일자리 창출이 예상되는 등 시간당 6파운

드의 최저임금 인상은 영국경제가 충분히 감당할 수 있는 수준이라고 주장했다.

최저임금은 저임금근로자들의 삶에 실질적인 도움이 되고 있으며, 최근에는 최저임금제를 지키지 않는 악덕 기업주에 대한 강력한 재제가 주어져야 한다는 주장이 제기되고 있다. TUC는 현재 최저임금제를 어길 시 적용되는 최대 5,000파운드(한화 약 1,000만 원)의 범칙금을 크게 인상해야 한다고 주장하고 있다.

- 출처 1 : TUC, 2007년 11월 22일, 'Time for £6 national minimum wage, TUC tells Low Pay Commission', <http://www.tuc.org.uk/economy/tuc-13997-f0.cfm>
- 2 : Sky News, 2007년 11월 23일, 'Unions In Call For Higher Minimum Wage'

영국 : 교도관노동조합(POA)의 파업 가능성

2007년 8월 무과업 협약을 어기고 24시간 파업을 추진한 교도관노동조합인 POA(Prison Officers Association)¹⁾가 또다시 파업에 돌입할 수 있다고

경고하고 나섰다. 2007년 8월 68년 만의 최초의 전국단위 파업에는 잉글랜드와 웨일스의 129개 교도소의 2만 8,000명의 조합원이 파업에 동참했다.

1) 현재 POA는 전체 교도관의 96%가 가입되어 있다. 노동조합 가입에는 특별한 규제가 존재하지 않으며 교도관뿐만 아니라 형사사건 피의자, 정신치료 병원의 담당자나 간호사까지 가입되어 있다. 1975년 2만 명 조합원이 1995년 2만 7,000명으로 증가한 이후 2005년 현재 POA에 가입된 조합원은 3만 4,000명 정도이며 조합원은 계속해서 증가하고 있다. 특히 최근 민영화된 교도소 증가 등의 영향으로 민간부문의 조합원이 1,200명에 달하고 있다.



문제의 POA 배지

있다. 다른 아닌 8월 당시 파업을 기념하는 내용이 포함된 노동조합 배지(badge) 착용이 문제가 되고 있다. 자선사업 기부금을 마련하기 위해 노동조합이 조합원들에게 1파운드(한화 약 1,870원)에 이 배지를 판매하며 문제가 되기 시작했다. 교도당국은 배지를 착용한 조합원에게 징계조치를 검토하고 있으며, POA는 징계가 있을 경우 파업에 돌입하겠다고 맞서고 있다. 당국의 주장은 배지가 8월의 불법파업을 기념하고 배지 착용은 교도관의 역할을 고려해 부적합하다는 것이다. 이에 대해 노동조합의 생각은 차이가 있어 보인다. POA의 사무

당시 파업의 원인은 물가상승률보다 낮은 수준의 2단계에 걸친 2.5%의 임금인상안이 었다. 하지만 3개월이나 지난 현재 당시의 파업이 또 다른 파업의 빌미를 제공하고

총장인 브라이언 케이튼(Brian Caton)은 교도당국이 이번 사태를 계기로 노사분쟁을 야기해 결국 사법부가 POA를 구속하기를 원하는 것이라며 일종의 음모론을 제기하고 있다. 또한 교도업무가 총체적 위기에 직면해 있고, 교도관들의 사기저하가 심각한 이때 이와 같은 당국의 태도는 문제가 있다고 지적했다. 하지만 당국의 태도 또한 완강하다. 교도당국의 대변인은 법률자문을 의뢰한 결과 배지의 착용은 경영자율권에 해당되며, 당국은 조합원에게 근무시간 중 배지 착용을 금지할 수 있는 권한을 가지고 있다고 주장했으며, 각 교도소장에게 배지 착용 금지를 명했다고 밝혔다. 어찌 보면 사소해 보이는 문제로 불거진 이번 사태는 노사간 힘겨루기 양상으로 발전하며 심각한 노사분쟁의 단초가 될 전망이다.

- 출처 : BBC, 2007년 11월 28일, 'Prison staff threaten new strike', http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/7117574.stm

영국 : 파견근로자에 대한 EU 지침을 둘러싼 논란

12월 5일 열릴 예정인 유럽연합 사회문제 관계 부처 장관회의에서 다뤄질 파견근로자 처우 문제와 관련하여, 영국노총(TUC)은 파견근로자에게 정규직 근로자와 동일한 처우를 제공하는 취지를 가진 EU 지침 통과에 더 이상 반대하지말라고 영국 정부에 경고했다. 노조들은 계속 반대할 경우 정치

적인 대가를 치뤄야 할 것이라고 위협했다. 이번 장관회의에서는 파견근로자들에게도 근무 시작일 부터 정규직과 동일한 권리를 부여하는 계획을 상의할 예정이다. 2002년부터 끌어온 이 논의는 27개 회원국 중 영국, 아일랜드, 독일, 덴마크 등 소수 회원국의 반대로 인해 아직 결말을 보지 못하고 있



다. 하지만, 이번 회의에서는 포르투갈이 주당 근무시간의 상한선을 제한하는 또 다른 지침과 함께 다수결에 부칠 태세여서 표결에 의해 통과될 것으로 보이며, 영국 또한 지침에 순응해야 할 것으로 예상된다. 이 지침이 통과되면 영국의 민간부문에서는 25만 개의 일자리가 영향을 받을 것으로 예측된다.

영국의 유력 일간지 <더 타임스>는 노동연금부장관 존 허튼(John Hutton)의 측근과의 인터뷰를 통해 파견근로자에 대한 지침이 국내 고용에 부정적인 영향을 끼칠 것이고, 영국의 이익에 반해 너무 서둘러 도입하려 한다고 우려하며 정부의 불편한 심기를 전했다. 야당에서도 반대의 뜻을 밝혔다. 재야내각의 기업담당 장관인 알란 던컨(Alan Duncan)은 이번 지침은 각국의 사정을 무시하고, 천편일률적인 해결안을 강제하려는 EU의 또 다른 시도라고 비난했다. 재계를 대표하는 영국경총(CBI)은 지금까지 정부가 법안에 대해서 굳건히 반대해 왔다며 정부를 지지했다.

지침 통과를 막기 위해 결성된 4개국의 연합에 대항해서 영국노총은 아일랜드, 스코틀랜드, 웨일스 노동총연맹과 동조하여, 아일랜드와 영국 정부

에 EU 지침에 대한 반대를 철회할 것을 요구했다. 영국노총의 브렌든 바버(Brendan Barber) 의장은 최근 자체 조사한 보고서의 내용을 인용해 파견근로 회사가 이주근로자들을 착취하고 있다고 주장하면서, 고든 브라운(Gordon Brown) 총리가 EU 지침에 동의할 것을 촉구했다. 바버 의장은 파견근로 회사들이 단기적인 노동수요와 공급을 짝짓기 해줌으로써 노동시장의 운영에 충분히 합법적인 기여를 할 수 있는 여지가 있음에도 불구하고, 현실적으로는 파견근로제도가 정규직을 갈아치우는 데 악용되고 있다고 지적했다.

- 출처 1 : TUC, 2007년 12월 3일, 'TUC urges Government to agree new deal for agency workers', <http://www.tuc.org.uk/welfare/tuc-14032-f0.cfm>
- 2 : Yahoo UK news, 2007년 12월 3일, 'Unions warn ministers on EU workers deal', <http://uk.news.yahoo.com/epolitix/20071203/tpl-unions-warn-ministers-on-eu-workers-0a1c1a1.html>

영국 : 여성근로자들의 불평등 여전

여성근로자들의 작업장에서의 불평등이 지난 20년간 큰 변화 없이 지속되고 있는 것으로 나타났다. 케임브리지대학의 'EU국가들의 성(性)과 근로조건

(Gender and working conditions in the European Union)' 이라는 보고서에 따르면, 여성근로자들은 여전히 가사를 책임지고 있기 때문에 남성에 비해 장

시간근로를 하는 것으로 나타났다. 또한 이 같은 문제로 여성들은 대부분 시간제 근로를 할 수밖에 없고, 결국 장기적인 커리어관리도 어렵게 만들고 있다고 주장하고 있다. 특히 임금차별은 여전히 존재하고, 여성근로자가 전체 근로자의 절반 가량을 차지하고 있지만 상위관리자 역할(senior management roles)을 하는 여성은 전체의 1/6에도 못 미치는 것으로 나타났다. 이 보고서는 27개 EU 회원국의 30,000명의 근로자를 대상으로 한 설문조사를 기초로 이루어졌는데, 특히 군, 숙련육체노동(skilled manual work), 상위관리 업무 등에는 여성근로자가 매우 소수인 것으로 나타났다. 또한 가사노동에 대한 남녀 분담에 있어 차이는 여전히 상존하며, 변화가 감지되고 있기는 하지만 그 속도는 매우 느린 것으로 나타났다. 이번 조사에 책임연구자였던 브랜든 버첼(Brendan Burchell)은 남녀간 불평등, 특히 근로조건에서의 차별이 1991년 이후로 별다른 변화가 없다는 사실이 놀라웠다고 한다. 이번 조사에서 영국의 시간제 근로자수가 네덜란드 다음으로 많았는데, 이는 한편으로는 가사 부담을 줄여 여성의 노동시장 참여율을 높여주지만 다른 한편으로는 시간제 근로에 묶여 더 좋은 일자리를 얻기 어렵게 하는 측면이 있음을 기억해야 한다고 주장했다.

같은 시기 영국의 일반노조인 GMB의 연구조사 또한 이러한 남녀간의 불평등을 뒷받침해주고 있다. GMB가 인사업무(인사, 훈련, 노사관계)를 담당하는 관리자(manager)와 직원(officer)을 상대로 남녀 임금

차를 조사했는데 그 차이는 예상보다 심각했다. 남성 인사업무 관리자의 경우 영국 평균임금인 2만 9,999파운드(한화 약 5,648만 원)의 208%에 해당하는 6만 2,461파운드(한화 약 1억 1,759만 원)의 임금을 받는 것으로 나타났다. 반면 여성 인사업무 관리자의 경우 평균임금의 150%에 해당하는 4만 5,029파운드(한화 약 8,477만 원)의 임금을 받아 남녀의 임금차이는 1만 7,432파운드(한화 약 3,282만 원)로 남성의 경우 여성에 비해 58% 높은 임금을 받는 것으로 나타났다. 인사업무 직원을 대상으로 한 조사에서는 남성 직원의 경우 영국 평균임금의 117%에 해당하는 3만 5,028파운드(한화 약 6,594만 원)의 임금을 받는 것으로 나타났다. 반면 여성 직원의 평균임금의 84%에 해당하는 2만 5,183파운드(한화 약 4,741만 원)의 임금을 받아 남녀의 임금차이는 9,845파운드(한화 약 1,853만 원)로 남성의 경우 여성에 비해 33% 높은 임금을 받는 것으로 나타났다.

- 출처 1 : Scotsman, 2007년 12월 6일, 'Women still face workplace inequality' <http://news.scotsman.com/latest.cfm?id=1903582007>
- 2 : GMB, 2007년 12월 6일, 'New GMB study of HR managers shows men earn 58% more than women, while for HR officers men earn 33% more than women' <http://www.gmb.org.uk/Templates/Intenal.asp?NodeID=96392>



영국 : 경찰, 임금인상률 적용 시기 놓고 정부와 대립, 파업권 요구

12월 6일 정부가 발표한 경찰 임금인상안이 경찰관들의 분노를 촉발시켰다. 금년도 인상률을 독립적으로 검토한 경찰 중재재판소(Police Arbitration Tribunal)의 추천 인상률 연 2.5%를 정부가 받아들이는 했으나, 원래 기대했던 대로 9월 1일부터 소급적용되는 것이 아니라, 12월 1일부터 적용시키기로 했다. 경찰관들의 모임인 경찰연합(Police Federation)에 따르면, 연 2.5%의 인상률을 12월부터 적용할 경우, 실질적인 인상률은 1.9%밖에 안된다고 주장했다. 올해 영국의 물가인상률은 소비자지수의 경우 2.1%, 대부분의 임금인상률의 기초가 되는 소매물가지수는 4.2% 오른 것으로 조사됐다. 하지만, 스코틀랜드의 경우 2.5%를 9월 1일부터 소급적용하기로 결정해, 영국의 나머지 지역(잉글랜드, 웨일스, 북아일랜드)의 경찰관들은 형평성에 어긋난다고 불만을 토로했다.

인상률의 12월 적용을 주도한 자퀴 스미스(Jacqui Smith) 내무부 장관은 이번 결정이 정부의 인플레이션 억제책의 일환이라고 밝히고, 총리에 게도 이같은 제안을 올려 정부의 공식적인 지지를 얻어냈다. 고든 브라운(Gordon Brown) 총리도 인상률을 100% 보전해 주고 싶지만, (그러한 결과로) 인플레이션이 심각해져서 인상률이 전혀 효과가 없을 수도 있다면서 인상률의 제한을 정부의 물가안정정책의 일부로 이해해 달라는 주문을 했다. 경찰 장관인 토니 맥널티(Tony McNulty) 장관도

지난 10년간 경찰 조직의 명목임금인상률이 39%, 실질임금인상률은 10%로 공무원 조직 내에서도 특별한 대우에 해당한다고 주장했다. 하지만, 정치권 내에서도 이번 조치는 경찰들의 사기를 저하시키는 것이라는 비난이 일고 있다. 여당인 노동당 국회의원인 케이스 베즈(Keith Vaz)의 주도로 78명의 국회의원이 재고를 요청하는 서명을 했다.

경찰연합은 12월 12일 긴급회의를 열어 현 정부안 철회를 요구하고, 9월부터 소급적용을 주장했다. 경찰연합은 경찰 조직에 대한 부당한 대우가 가능한 이유가 공무원 조직 내에서 유일하게 파업권이 없기 때문이라고 주장하면서, 정부가 이를 수용하지 않을 경우, 다음주 내로 투표를 통해 파업권 취득을 위한 활동을 벌일 것이라고 정부를 압박했다. 현재 법적으로 경찰관들에게는 파업권이 주어지지 않는다. 고위직 경찰연합과 같은 고위 경찰관 조직들도 이들의 움직임에 지지를 보내고 있다. 한 경찰관은 엑수면에서는 계급에 따라 연간 40만~80만 원 정도의 금액을 털 받는 것뿐이지만, 독립중재기관의 추천안인 2.5%를 받아들이는 시늉은 하면서, 실질적으로는 적용 기간을 줄임으로써 경찰 조직을 기만하고 사기를 저하시켰다면서 정부의 이중적인 태도를 비난했다.

- 출처 : BBC, 2007년 12월 12일, 'Police to vote on right to strike', <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/7141081.stm>

아시아

일본 : 최저임금법 개정으로 기업의 부담 증가 예상

28일 참의원 본회의에서 지역별 최저 임금인상을 지향하는 개정최저임금법과 노사간의 고용조건을 명문화하는 노동계약법이 가결, 확정되었다. 이에 따라 근로자에 대한 보호가 한층 강화된 반면, 기업의 부담은 증가할 것으로 보인다. 개정최저임금법은 최저임금이 생활보호의 급부수준을 밑도는 것을 방지하는 것을 목적으로 하고 있다. 파견근로자에게는 파견 지역에서의 최저임금 적용이 의무화되도록 하여 보다 투명한 급부체계가 마련되었다. 후생노동성은 전국의 최저임금 평균이 현재의 687엔(한화 약 5,700원)에서 800엔(한화 약 6,700원)으로 인상될 경우, 기업 부담은 약 7천억 엔(한화 약 5조 8,293억 원) 증가할 것으로 내다보았다.

새로운 노동계약법에서는, 전적이나 고용조건

등 고용규칙의 명문화를 요구하고 있다. 노동계약 원칙에 ‘균형고려’를 규정하여, 정규사원과 비정규사원의 대우 격차 시정도 촉구하였다. 민주당을 통해 정부안의 일부 수정을 요구한 일본 노동조합총연합회(연합)는, 고가 노부아키 사무국장명으로 코멘트를 발표해, 개정최저임금법에 대해서는 “최저임금 수준을 보장하고 안전망을 한층 강화했다는 점에서는 일부 진전이 있는 것으로 판단된다”고 평가하였으며, 노동계약법에 대해서는 “불충분한 점도 있지만, 이번 국회에서의 확정을 긍정적으로 평가한다”고 견해를 밝혔다.

• 출처 : 日経産業新聞, 2007년 11월 29일 25페이지, ‘改正最低賃金法など成立、企業、負担増の可能性’

일본 : 일본근로자의 초임 격차 비교

일본 후생노동성은 매년 「임금구조기본통계조사」를 실시하고 있는데, 2007년 조사에서 나타난 초임의 실태와 초임의 격차를 살펴보기로 한다.

먼저, 학력별로 평균초임을 보면, 대학원 석사과정 졸업자 22만 5,000엔(한화 약 187만 3,000원, 전년 대비 0.1% 증가, 이하 같음), 대학졸업자 19만

5,800엔(한화 약 163만 원, -0.3%), 단대·전문대졸업자 16만 8,500엔(한화 약 140만 원, 0.0%), 그리고 고졸자 15만 5,700엔(한화 약 129만 원, 0.8%)으로 대졸자만 전년에 비해 초임이 감소하였다.

이하 대졸자를 중심으로 최근 초임의 추이, 남녀, 기업규모, 산업간 초임 격차를 보기로 한다. 대졸자



의 초임은 최근 전년도에 비해 증가와 감소를 반복하는 경향을 보이고 있다. 즉 전년대비 증감을 보면, 2003년 1.5%, 2004년 -1.6%, 2005년 -0.6%, 2006년 1.2%, 그리고 2007년 0.3%로 최근 5년간 2년간 증가, 3년간 감소하였다. 이 같은 증감 경향은 남녀 공통이었으나, 2007년만 다른 경향을 나타내고 있다. 즉 남자는 -0.5%로 감소하였으나, 여자는 0.3%로 증가하여 남녀가 다른 경향을 나타내었다.

올해 대졸자 남녀의 임금은 남자 19만 8,800엔(한화 약 165만 원)이고 여자는 19만 1,400엔(한화 약 159만 원)으로, 여자의 초임이 남자의 96.3%에 달하였다.

기업규모별로 보면, 대졸자 평균초임은 종업원 1,000인 이상 대기업 19만 7,000엔(한화 약 164만 원), 100~999인 중기업 19만 6,300엔(한화 약 163만 원), 10~99인 소기업 19만 200엔(한화 약 158만 원)으로 대기업을 100으로 할 경우, 중기업 99.7, 소기업 96.6으로 대기업에 비해 중기업의 격차는 0.3%로 거의 없으나 소기업은 3.4%의 격차를 보이고 있다.

산업별 격차를 보면, 대졸 평균초임이 19만 5,800엔에 비해 금융·보험업이 18만 5,100엔(한화 약 154만 원)으로 가장 낮고, 이어 건설업 19만

6,000엔(한화 약 163만 원), 소도매업 19만 7,300엔(한화 약 164만 원), 제조업 19만 9,100엔(한화 약 165만 원), 서비스업 19만 9,800엔(한화 약 166만 원), 그리고 정보통신업 20만 5,000엔(한화 약 170만 원) 등의 순이었다. 산업 중 가장 낮은 금융업은 전체 평균에 비해 94.5%이고 가장 높은 정보통신업은 104.7%였다. 산업간 격차는 약 평균±5%에 그치고 있다.

대졸초임의 분포를 10천엔 단위로 보면, 평균치(19만 5,800엔)의 ±10%의 범위에 들어있는 기업의 비율이 약 83.3%였다. 구체적으로 비율을 보면, 17만~17만 9,900 엔 14.7%, 18만~18만 9,900 엔 11.5%, 19만~19만 9,900 엔 17.3%, 20만~21만 9,900 엔 31.7%, 그리고 21만~21만 9,900 엔 8.1%였다. 10분위 분산계수*로 보면 0.12인데 이것은 5년 전인 2002년의 0.14보다 0.02 낮아, 최근 대졸초임의 격차가 줄어들었음을 나타내 주고 있다.

*10분위 분산계수의 산식은 제9분위수-제1분위수/2×중위수로 계수가 작으면 작을수록 분포가 작은 것을 의미함.

• 출처 : 후생노동성홈페이지, <http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/chingin/kouzou/07/index.html>

일본 : 유명 대학의 높은 교원자급률

대학교원의 출신대학은 이전보다 다양화되었지만, 유명 대학의 교원자급률은 도쿄대와 교토대가

70%를 넘는 등 여전히 높은 것으로 나타났다(구라시키사요대학 야마이 교수 등의 연구조사). 야마이

교수 등 연구팀은 전국 대학에 근무하고 있는 강사 이상의 전임교원 11만 명의 출신대학을 전국대학직원록 등을 사용해 분석하였는데, 특히 학술연구에서 중심적인 역할을 하고 있는 11개 국립대학(도쿄대, 교토대, 오사카대, 도쿄공대, 큐슈대, 도호쿠대, 홋카이도대, 나고야대, 츠크바대, 히로시마대, 히도츠바시대)과 사립 2개 대학(게이오대, 와세다대)을 연구대학으로 규정하고, 전국의 대학교원 중에서 모교 출신자의 비율(점거율)과 각 대학의 교원 전체에서 모교 출신자가 차지하는 비율(자급률)을 조사하였다.

조사결과에 의하면 13개 대학의 점거율은 도쿄대가 1961년의 24.8%에서 2001년에는 11.4%로 크게 낮아지는 등 연구대학의 비율이 감소하였고 출신교도 다양화되었다. 또한, 각 대학의 자급률은 도쿄대가 1954년의 98%에서 2003년에는 78%로, 교토대가 86.6%에서 72.3%로 낮아진 반면, 오사

카대와 나고야대는 각각 42%와 21.6%에서 59.6%와 44.4%로 높아졌으며, 타 연구대학에서도 40% 이상의 비율을 차지하고 있었다. 한편 13개 대학의 교원 1만 5,000명 중에서 13개 대학 이외의 출신자는 15% 정도에 불과했다. 이번 조사 결과에 대해 야마이 교수는 미국의 연구대학이 내부규정으로 모교 출신자의 비율을 20% 정도로 규제하고 있는 대학이 많은 점 등을 예로 들면서, 일본 대학의 자급률 70%는 세계 주요대학의 상황과 크게 상이하며, 이는 제2차 세계대전 이전에 확립된 학벌이 뿌리 깊게 남아 있기 때문으로 본다고 설명하였다. 또한 일본 대학에 남아 있는 낮은 교원의 유동성과 이질성은 뛰어난 연구와 교육의 생성을 어렵게 하는 원인으로 주장하며, 자급률 30%를 목표로 교육인사제도를 근본적으로 수정할 것을 주장하였다.

• 출처 : 読売新聞, 2007년 12월 11일자 16페이지, '有力大学高い教員自給率'

중국 : 공무원, 고소득 직장인보다 인기

현재 중국에서는 일반 대학생들뿐만 아니라, 한 달 소득이 1만 위엔(한화 약 125만 원)을 넘는 직장인과 부자집 자제들도 공무원시험에 도전하고 있다. 2007년 국가공무원시험에는 100만 명이 넘는 지원자가 몰려 한때 시스템이 마비되기까지 했고, 중앙반공청서기국의 5개 직위에 3,881명이 지원하였다. 이런 경쟁률을 보면 대입시험과 사법고시 모두 비교가 되지 못할 정도이니, 공무원시험은 이

미 중국 제일의 시험이라고 해도 손색이 없다.

어느 학자의 지적과 같이, 공무원이 고소득 직장인보다 인기가 좋은 현상은 국민이 취업시장에 공포와 불신을 품고 있음을 의미한다. 공무원은 수입의 안정성과 완벽한 사회보장제도를 향유하는 데서 오는 안정감을 갖게 할 뿐만 아니라, 사회적 지위, 체면은 물론 일부 공무원들은 심지어 부수입도 얻을 수 있고, 국가의 지원으로 외국연수의 기회도



얻을 수 있기 때문에 공무원이 고소득 직장인보다 훨씬 인기를 끌고 있다고 해석한 이 학자의 판단이 정확하다고 할 수 있다.

자유롭게 직업을 선택할 수 있게 된 지금 많은 사람들이 자신의 욕구를 최대한 만족시키며 동시에 최고의 근로 대가를 얻을 수 있는 직업을 선택하기 마련이다. 이러한 선택은 현실에 매우 부합하지만, 많은 우수한 젊은이들이 창업을 통해 부를 창조하는 직장인에서 부를 분배하는 공무원으로 몰리고 있는 현상이 과연 중국의 발전에 어떤 의미가 있을까?

니담(Joseph Needham)이 제기한 유명한 의문을 생각해 보자. 니담은 '고대에 높은 과학기술수준으로 전 세계를 선도했던 중국에서 왜 근대 기술혁명이 일어나지 않았는가'라는 물음에 대해, 중국의 지식 엘리트들은 모두 팔고문(명나라 시대 과거 제도에서 규정하는 특수 문체)에만 파고들어 오로지 과거시험 합격에만 몰두하다 보니 중국의 기술 발전이 희생되고 만 것이라고 결론지었다. 그는 과거제도가 빚어낸 부적절한 인력자원 배치문제가 바로 중국이 근대 이후 서방세계에 비해 낙후될 수

밖에 없었던 상당히 큰 원인이라고 주장했다.

이러한 판단과 연결지어 보면, 직장인보다 공무원의 인기가 높은 현상이 장기적으로 사회에 가져올 결과에 대해 결코 낙관적일 수 없다. 이러한 현상이 다시 한번 부적절한 인력자원의 배치와 같은 문제들을 양산하여, 중화민족의 발전에 불필요한 문제를 배가하지는 않을까?

이러한 문제들의 발생을 막는 유일한 효과적인 방법은 일련의 법률정책 조정을 통해 공무원과 직장인 사이의 현격한 차이를 좁히고 이들 모두가 비슷한 경제사회적 지위를 누릴 수 있도록 하는 것이다. 이를 위해 직장인들의 수입과 안정감을 높여, 공무원들의 수준과 비슷하도록 만들어야 한다. 만일 이 부분이 해결된다면 공무원의 '황금밥그릇(金饭碗)'은 고소득 직장인들의 눈에 지금처럼 환하게 빛나는 무한의 매력 덩어리로만 보이지는 않을 것이다.

- 출처 : 中国人力资源开发网, 2007년 10월 26일, '公务员为啥比高薪白领吃香?', http://www.chinahrd.net/zhi_sk/jt_page.asp?articleid=133538

중국 : 법정공휴일 조정 예정

중국 국무원 법제반은 11월 5일 「근로자유급휴가규정(职工带薪年休假规定)」 초안의 전문을 신화사를 통해 공표하고, 15일에는 초안과 관련한 「국가법정공휴일조정방안(国家法定节假日调整方案)

에 관한 여론조사」를 5개 인터넷 사이트에서 진행했다. 16일 0시까지 약 155만 명의 네티즌이 여론조사에 참여하였으며, 응답자의 80% 이상이 법정공휴일의 조정에 찬성한 반면, 5월 1일 노동절 황

금연휴의 존폐 및 노동절 연휴를 하루 줄이고 청명, 단오, 추석의 전통 명절 중 하루를 법정공휴일로 지정하는 문제에 대해서는 이견이 분분하다. 일부 매체들이 진행한 다른 여론 조사의 결과를 보면, 60% 이상의 응답자가 노동절 연휴 폐지에 반대하고 있으며, 이와 관련해 전국 21개 언론매체가 공동으로 「근로자의 휴가권 확보와 노동절 황금연휴보류에 관한 건의」를 이미 국무원 법제반에 제출한 상태이다.

국무원에서 공표한 「근로자유급휴가규정」에 따르면, 각 기관, 사회단체, 기업, 민영비영리단체, 종업원을 둔 자영업체 등에서 1년 이상 근무한 모든 근로자들은 유급휴가를 누릴 수 있게 된다. 이 규정은 연차일수에 대한 조항을 두어, 1년에서 10년 미만의 근무한 근로자의 경우 5일, 10년 이상 20년 미만의 경우 10일, 20년 이상 근무한 근로자의 경우 15일의 유급휴가를 보장하고 있다. 법정공휴일과 일요일은 연차휴가 기간에 포함되지 않는다.

이 규정에서는 연차와 여름휴가, 겨울휴가, 친척방문휴가 등과 관계에 대해서도 설명을 두어, “근로자는 법에 의거하여 여름휴가 혹은 겨울휴가와 친척방문휴가를 누릴 수 있으며, 연차휴가기와 위의 휴가들은 서로 상쇄가 가능하다”고 정하고 있다. 또한 이 규정에 따르면, 사용자가 근무상의 필

요로 규정에 따라 근로자에게 연차를 제공하지 못할 경우, 근로자에게 정상 임금과 복지대우를 제공하는 이외에도 근로자의 일일 임금에 따라 보상을 해야 한다.

국가개발위원회의 한 담당자는 여론조사 응답자의 의견을 정리한 후 국무원에 제출할 것이며, 국무원은 논의를 거쳐 법정공휴일 조정에 관한 최종 방안을 연내에 공표할 예정이라고 밝혔다. 이에 대해 전문가들은 법정공휴일의 조정과 전통 명절의 일부가 법정공휴일이 될 수 있을 것이라는 전망에 대해 만족을 표시하면서도, 유급휴가제도의 실현에 대한 국민들의 우려를 해소하기 위해서는 정부 노동부문이 유급휴가제도 실행을 엄격히 관리 감독하여, 근로자들이 유급휴가라는 당연한 권리를 행사할 수 있도록 보장해야 한다고 강조하고 있다.

- 출처 1 : 중화전국총공회, 2007년 11월 6일, ‘职工带薪年休假开门纳谏’, <http://www.acftu.org/template/10004/file.jsp?cid=21&aid=65583>
- 2 : 중국노동보장신문망, 2007년 11월 16일, ‘节假日调整的最终方案年内将公布’, <http://www.labournews.com.cn/ldbzb/xwzx/ztd/34508.shtml>



북미

미국 : 기업 내에서는 오직 영어만 사용?

미국내 직장에서 영어를 못하거나 영어가 아닌 다른 언어를 사용한다는 이유로 해고된다면 합당한 것일까?

연방법은 최근 30년 동안 직장 내에서 오직 영어만을 구사해야 한다는 규정(English-Only Rules)을 금지해 왔다. 그럼에도 불구하고 종교단체인 구세군(Salvation Army)은 1990년대 초부터 자체 고용 규정에 “직원들은 반드시 영어를 배워야 하고 직장에선 영어 사용을 원칙으로 한다”는 조항을 명시하고, 이에 부합하지 않은 직원들을 해고한 바 있다. 일례로 올해 3월엔 메사추세츠의 한 구세군 매장에서 옷을 정리하고 있던 2명의 직원이 스페인어로 잡담을 했다는 것이 이유였다.

해고된 직원들은 지역 평등고용위원회(EEOC)를 통해 항의하는 동시에, 곧바로 부당해고를 이유로 소송을 제기했다. 평등고용위원회도 연방법을 근거로 구세군의 이런 고용 규정을 문제 삼아 부당해고 철회 소송을 제기한 상태다.

소송의 핵심은 영어가 주된 언어로 사용되는 직장에서 다른 언어의 사용이 업무방해의 일종이라고 볼 수 있는가, 아니면 사회의 주된 언어가 무엇이든 타 언어의 사용은 개인의 고유한 자유이자 권

리인가이다.

그런데 최근 대선을 앞두고 공화당과 민주당이 이러한 비영어 구사자 해고 문제와 고용규정을 이민자 이슈의 하나로 인식하고 첨예한 입장 대립을 보이고 있어 논란이 커질 전망이다. 공화당은 업계의 목소리를 대변하여 구세군의 고용규정을 지지하고 있는 반면, 민주당은 자유와 평등에 기초한 미국 고용법을 근거로 소수 민족계 피고용인들의 보호에 심혈을 기울이고 있다.

이러한 견해차는 물론 각 당을 지지하고 있는 표심에서 연유하는 것으로서 대선이 지나고 나면 이 문제 자체에 대한 관심은 상대적으로 줄어들 가능성이 크다. 하지만 진정 큰 문제는 최근의 반(反)이민정서의 확산으로 지금까지 다민족으로 구성된 미국경제의 불안요소를 잘 지탱해 오던 고용법의 평등조항들이 하나씩 도전받기 시작했다는 점이다.

- 출처 : Associated Press, 2007년 11월 15일자, 'Congress in Tiff Over English-Only Rules', http://ap.google.com/article/ALeqM5iuCyvt9_27D_uJUNbU9M7oedAvcgD8SUCTSO0

미국 : 이민자들 뉴욕주 경제에 적지않은 공헌

부시 행정부가 들어선 이후 미국사회에 반이민 (Anti-immigration)정서가-이민자들의 대부분은 낮은 학력을 보유하고 저임금 미숙련 직업에 종사하며 그들이 경제에 기여하기보다 정부로부터 지원을 받아 살기 때문에, 미국경제에 큰 부담으로 작용하고 있다-끊임없이 지속되어 온 가운데, 이와는 반대로 이민자들이 지역경제에 적지않은 공헌을 하고 있다는 연구가 최근 보고되어 주목을 끌고 있다.

민간연구기관인 재정정책연구원(Fiscal Policy Institute)이 11월 26일 공개한 보고서에 따르면, 뉴욕주에 거주하는 불법이민자를 포함한 전체 이민자들의 경제산출액은 2천 290억 달러(한화 약 211조 5,960억 원)로서, 뉴욕주 국내총생산의 22%를 차지했다. 이민자 수가 뉴욕주 인구의 21%를 차지한다는 점을 감안하더라도 이민자의 경제활동이 원주민 못지않게 활발하다는 사실이 입증된 셈이다.

더 나아가 재정정책연구원은 이민자들이 주로 임금이 낮은 육체노동에 종사한다는 사회통념은 최근 이민사회의 변화를 반영하지 못하고 있는 것이라고 지적하고 있다. 택시운전사나 가정부, 요리사로 생계를 이어가는 이민자도 많지만 교수, 의사, 변호사, 회사 간부와 같은 고임금·고숙련 직종

에서 일하는 이민자도 적지 않다는 것이다.

보고서에 따르면 뉴욕시 북동쪽 근교에 거주하는 의사와 교수 가운데 각각 40%와 25%가 이민자이다. 이러한 통계치는 이민자들이 단지 5%만 거주하고 있는 뉴욕주 외곽의 전역을 고려했을 경우에도 큰 변화가 없는 것으로 나타났는데, 의사의 33% 그리고 교수의 20%가 외국 출신이다.

결국 이 보고서는 “적어도 뉴욕주에서만큼은 적지않은 이민자들이 의료와 교육 분야와 같은 좋은 직종에 종사하면서 경제성장에 중추적인 역할을 담당하고 있다”고 말하고 있는 것이다.

흥미로운 점은 지난 9월 불법 이민자 양성화의 일환으로 불법 이민자에 대한 운전면허증 발급 계획을 발표했지만 여론의 역풍 때문에 중도 포기한 바 있는 곳이 바로 뉴욕주라는 것이다.

- 출처 : New York Times, 2007년 11월 26일자, 'Immigrants Pull Weight in Economy, Study Finds', http://www.nytimes.com/2007/11/26/nyregion/26report.html?_r=1&n=Top/Reference/Times%20Topics/Subjects/I/Immigration%20and%20Refugees&oref=slogin



미국 : 온라인 쇼핑물과 인사관리의 결합

미국에서는 회사가 직원들을 격려하고 성과를 높이기 위해 포인트 제도를 사용하는 예가 많다. 회사가 원하는 형태의 행동과 태도, 그리고 성과를 보여준 이들에게 점수를 부과하고, 이후에 이 포인트를 다양하게 사용할 수 있도록 하는 것이다. 미국에는 이러한 형태의 인센티브 제도를 전문적으로 관리해 주는 US Motivation 등의 인센티브 관리 회사가 성업중이다.

점차 널리 인기를 얻어가는 이 인사관리 프로그램은 온라인 쇼핑물들에게 새로운 기회를 열어주고 있다. 예를 들어 대표적인 온라인 쇼핑물인 아마존(amazon.com)은 주요 인센티브 관리회사들과 계약을 맺고 사람들이 자기 사용자로부터 얻은 인센티브 포인트를 선물로 교환할 때에 아마존을 통

해 구매할 수 있도록 하고 있다. 아마존은 이 서비스를 이용하게 되는 이들에게 비록 높은 할인율을 적용해 주고 있고, 포인트를 사용하는 직원들은 아마존의 서비스를 이용하고 있다는 사실을 모른 채 회사로부터 선물을 받게 되는 것으로 알지만, 결국 집에 도착하는 물건은 아마존사의 포장에 담겨 전달되는 것이다. 이는 기존에 전자 상거래를 이용해 보지 않았던 이들을 인터넷 쇼핑으로 끌어오는 효과까지 있어 여러 모로 온라인 쇼핑물에 도움이 되는 것으로 나타나고 있다.

- 출처 : New York Times, 2007년 12월 10일자, 'Web Retailers Get Into Employee Gifts', http://www.nytimes.com/2007/12/10/technology/10ecom.html?_r=1&oref=slogin

독자의견 수렴

‘국제노동브리프’ 독자분들께,

한국노동연구원에서는 국제노동관련 정보를 체계적으로 수집 제공하기 위해 ‘국제노동브리프’를 발행하고 있습니다. 보다 나은 정보를 제공하고자 이번 호에 대한 독자 여러분의 평가의견을 듣고 싶습니다. 이번 호에서 다루어진 기사 중에서 흥미로운 것이 있다면, 또는 지적하고 싶은 점이 있다면 알려주십시오. 그 밖에 앞으로 다루었으면 하는 주제를 제안해 주셔도 좋고, 내용 이외에 형식면으로 개선되었으면 하는 점에 대해서도 말씀해 주십시오.

아래 팩스나 이메일로 의견 부탁드립니다.

Fax : 02-782-3308

e-mail : soohyang@kli.re.kr

보내주신 의견은 앞으로 더 풍부한 읽을거리를 제공하는 데 많은 도움이 될 것입니다. 감사합니다.



I N T E R N A T I O N A L L A B O R B R I E F



150-740 서울특별시 영등포구 은행길 35
TEL : 02-782-3832 FAX : 02-782-3308 <http://www.kli.re.kr>