

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 **3월** March

Vol. 6, No. 3 / www.kli.re.kr

01 글로벌 포커스

- 유연안정성을 향한 도전

03 기획특집 : 노동시장 유연안정성

- 덴마크식 유연안정성 : 노동시장 개혁의 새로운 모델인가?
- 네덜란드식 유연안정성
- 덴마크와 네덜란드의 유연안정성 모델 비교

37 이슈별 심층분석

- 미국의 공연예술산업 노동시장 및 노사관계
- 신규채용계약(CNE)에 대한 프랑스 법원의 제재

56 국제노동동향

- 독일 근로계약법 토론 초안의 진행상황
- 영국 뉴딜정책 시행 10년 : 평가와 전망
- 프랑스 사회적 대화 관련 논의 흐름과 노사단체의 대표성 개혁의 주요 쟁점
- 전미작가노조(WGA) 파업 : 뉴미디어 시대 창작물을 어떻게 볼 것인가에 대한 의견 불일치

89 해외연구동향

- 미국의 의료개혁 : 보건경제학의 관점에서

96 세계노동소식

- 국제기구 소식
- 세계 노사정 소식

»»_글로벌 포커스

유연안정성을 향한 도전 • 01

황수경 (한국노동연구원 연구위원)

»»_기획특집 : 노동시장 유연안정성

덴마크식 유연안정성 : 노동시장 개혁의 새로운 모델인가? • 03

Per Kongshøj Madsen (덴마크 알보리대학교 노동시장연구센터 소장)

네덜란드식 유연안정성 • 13

Ton Wilthagen (네덜란드 틸버그대학교 교수, 유연안정성 연구프로그램 팀장),

Frank Tros (네덜란드 암스테르담대학교 휴고신츠하이머연구소 연구원)

덴마크와 네덜란드의 유연안정성 모델 비교 • 23

정희정 (네덜란드 유연안정성 연구팀 박사과정/연구원)

»»_이슈별 심층분석

미국의 공연예술산업 노동시장 및 노사관계 • 37

용호성 (문화체육관광부 서기관, 컬럼비아대학교 객원연구원)

신규채용계약(CNE)에 대한 프랑스 법원의 제재 • 46

박제성 (한국노동연구원 연구위원)

»»_국제노동동향

독일 근로계약법 토론 초안의 진행상황 • 56

김기선 (독일 라이프치히대학교 법과대학 노동법 박사과정)

영국 뉴딜정책 시행 10년 : 평가와 전망 • 68

하세정 (영국 LSE 경제지리학 박사과정)

프랑스 사회적 대화 관련 논의 흐름과 노사단체의 대표성 개혁의 주요 쟁점 • 74

손영우 (프랑스 파리8대학교 정치학 박사과정)

전미작가노조(WGA) 파업 : 뉴미디어 시대 창작물을 어떻게 볼 것인가에 대한

의견 불일치 • 83

정선욱 (미국 코넬대학교 국제노사관계학 박사과정)

»»_해외연구동향

미국의 의료개혁 : 보건경제학의 관점에서 • 89

김주영 (한국노동연구원 연구위원)

»»_세계노동소식

국제기구 소식 • 96

세계 노사정 소식 • 98

유연안정성을 향한 도전

황수경 (한국노동연구원 연구위원)

노동시장 ‘유연성(flexibility)’은 노동시장의 환경 변화 및 수요 변화에 대응하여 신속하게 고용, 임금, 근로시간을 탄력적으로 조정할 수 있는 노동시장의 능력을 지칭한다. 노동시장의 ‘안정성(security)’은 고용안정, 실업시 소득대체수단의 확보, 고용가능성 제고를 통해 근로자의 소득 안정성을 보장하는 특성을 일컫는다. 외양상 상치될 것 같은 두 특성이 결합되어 ‘유연안정성(flexicurity)’이라는 신조어가 탄생되었다.

유연안정성에 관한 논의는 1990년대 이후 EU 국가들을 중심으로 이루어졌으며, 널리 알려진 바와 같이 그 모태는 유연한 노동시장-광범위한 사회보장-적극적 노동시장정책의 결합으로 대표되는 덴마크의 성공 사례이다. 덴마크는 다른 유럽국가들과는 달리 매우 유연하고 동적인 노동시장 구조를 갖고 있다. 미국·영국에 버금갈 정도로 해고가 자유롭고 노동이동도 빈번하다. 그러나 고용보호법제가 느슨한 국가들에서 해고 및 실업비용 대부분을 근로자 개인이 부담하게 되는 것과는 달리 덴마크는 해고 및 실업비용을 전적으로 국가가 부담하는 시스템을 취하고 있다. 여기에 적극적인 활성화프로그램으로 실업 기간을 줄임으로써 노동시장에 생기를 불어넣는 데 성공하였다. 덴마크의 유연안정성 모형은 노동시장의 유연성과 안정성이 서로 상충되는 것이 아니라 상호 보완적일 수 있음을 보여준 대표적인 사례이다.

그러나 이제 유연안정성은 덴마크 모형만을 일컫는 고유명사에 머물지 않는다. 노동시장의 유연

성을 제고하고 이와 동시에 유연화에 수반하는 노동시장의 불안정성과 불확실성을 완화할 안정화 기제를 확충하는 것은, 글로벌 경제하에서 생존을 담보하는 필요조건이 되었기 때문이다. 경쟁의 한복판에 있는 국가들은 저마다의 방법으로 유연화 시대에 걸맞은 새로운 형태의 사회보장시스템과 노동시장정책을 모색하지 않으면 안 되게 되었다.

유연안정성의 모색에서 덴마크의 모형은 분명 매력적이다. 그러나 간과해선 안 될 점은, 덴마크의 경우 전통적으로 복지국가형 사회보장시스템을 갖고 있었고 노동시장은 기본적으로 동질적이어서 고용보호 수준을 높일 필요성을 절실하게 느끼지 않았다는 것이다. 시스템 내부에 존재하는 이러한 안정성과 유연성의 토대로부터 커다란 사회적 저항 없이 유연안정성 시스템으로 '진화'할 수 있었던 셈이다. 게다가 임금근로자의 약 90%를 조직하고 있는 노동조합과 근시안적이지 않은 노·사·정 협의구조의 전통도 이러한 변화의 순항에 큰 몫을 하였다.

그러나 덴마크의 유연안정성 모형을 벤치마킹하는 다른 국가들은 덴마크가 갖고 있던 토양과는 전혀 다른 토양에서 출발해야 한다. 우리나라의 경우만 해도 정규직의 경직성과 비정규직의 유연성이 극명하게 대비된다는 점, 적극적 노동시장정책 및 사회보장의 전통이 미약하다는 점, 노·사·정 간 중장기적 협의체제가 확립되어 있지 않다는 점 등 덴마크식 유연안정성 모형을 바로 도입시키에는 넘어야 할 장애물이 적지 않다.

모든 사회시스템이 그렇듯이, 유연안정성을 확보하기 위한 특별한 알고리즘은 존재하지 않는다. 덴마크 모형에 국한하지 않고 유연성과 안정성의 조화를 모색하기 위해 시도된 다양한 노력들을 종합적으로 검토하고 우리의 토양에 맞는 변화의 동력을 발견하는 것이 중요하다. 이런 점에서 네덜란드와 같이 '계획적'으로 유연안정성을 도모하고 나름대로 성과를 거두었다고 평가되는 사례를 검토하는 것은 우리에게 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다. **KLI**

덴마크식 유연안정성 : 노동시장 개혁의 새로운 모델인가?

Per Kongshøj Madsen (덴마크 알보리대학교 노동시장연구센터 소장)

■ 유연안정성의 개념

유연안정성 개념의 출발은 유연성과 안정성이 상충하는 개념이 아니라 많은 상황에서 상호 보완적일 수 있다는 생각에서이다. 또한 안정성이 고용인의 전유물이 아니듯이 유연성은 사용자의 전유물이 아니다. 지금의 노동시장에서 많은 사용자들은 고용관계 안정, 충성도가 높고 역량이 뛰어난 고용인을 유지하는 것이 사용자 자신에게도 득이 된다는 것을 깨달았다. 고용인은 일과 가정의 균형을 이루는 등 자신의 업무를 개인의 성향에 맞추어 조정할 수 있으려면 업무 구성방식이 보다 유연해야 함을 깨닫게 되었다. 따라서 과거에는 이해가 상충된다고 믿었던 상황에서 윈-윈의 결과를 얻기 위한 유연성과 안정성 간의 새로운 상호작용을 위한 토대는 이미 존재하는 셈이다.

■ 유연안정성의 형태

유연성과 안정성은 모두 다차원적인 개념으로 다양한 형태로 존재한다. 먼저 Atkinson의 유연기업(flexible enterprise) 모델을 차용하면 수량적 유연성, 근무시간 유연성, 기능적 유연성, 임금 유연성 등 4가지의 유연성 형태로 나누어 보는 것이 가능하다(Atkinson, 1984).

유연안정성 개념의 획기적인 면은 이러한 유연성의 4가지 형태를 안정성의 4가지 형태에 대입시킨 점이다(Wilthagen, 1998 ; Wilthagen & Tros, 2004). 첫째, 동일한 일자리를 유지할 수 있는 안

정성을 의미하는 직업안정성이 있으며 이는 고용보호, 동일 사용자와의 재직 기간 등으로 표현될 수 있다. 둘째는 동일한 일자리는 아니더라도 고용을 지속할 수 있는 안정성을 의미하는 고용안정성이며, 이럴 경우 일반적인 고용상황, 활발한 노동시장, 훈련 및 교육정책이 중요한 역할을 수행하게 된다. 셋째, 실업, 건강악화, 사고 등의 상황에서도 안정된 급여를 확보하는 것과 관련이 있는 임금안정성은 실업급여, 현금급여 제도 등과 같은 공적 이전임금 제도 등으로 이해할 수 있다. 마지막은 조합 안정성으로 퇴직 제도, 출산휴가, 자원봉사 부문의 무급근로 등을 통해 일과 개인의 삶을 조합해 갈 수 있는 가능성을 가리킨다.

아래 <표 1>에서 설명하고 있듯이 유연성과 안정성을 16가지로 조합하는 것이 가능하다. 이와 같은 표는 자기발견적 틀로서 다양한 유연안정성정책을 묘사하거나 특정 제도 내의 유연성과 안정성 조합을 기술하는 경우, 각국의 노동시장 체제에서 유연성과 안정성 간의 양식화된 관계를 설명하는 데 적용할 수 있다.

<표 1>의 조합 중 몇몇에서는 예를 들어 높은 수준의 직업안정성의 경우 수량적 유연성은 떨어지는 것을 의미하거나 그 반대의 경우가 되는 등 상충관계(trade-off)를 나타낸다. 그 외 대부분의 경우 다양한 유연성과 안정성의 상호작용은 이보다 복잡하다. 따라서 아래 표의 해석을 두고 논란이 있는 것도 사실이다. 어떤 때는 안정성과 유연성 간의 각기 다른 상충(trade-off)을 보여주는 것으로 비추어지기도 하는데 이때 상충(trade-off)라는 용어는 어떤 것을 다른 것으로 맞바꿈한다는 것을 의미한다. 따라서 수량적 유연성이 높은 경우 이를 대신하여 높은 임금안정성 등 일정 형태의 안정성을 제공하여 균형을 잡을 수 있다. 그러나 유연성-안정성 관계는 상호 지원적이거나 보완적인 관계를 반영하는 것일 수도 있다. 다음은 이러한 상호관계의 사례이다.

- 조합안정성(출산휴가 및 육아)의 증가는 노동시장 탈퇴와 참여의 전환기에 여성에게 수량적 유연성을 확대하는 결과를 낳을 수 있다.

<표 1> 유연성과 안정성의 구성

	직업안정성	고용안정성	임금안정성	조합안정성
수량적 유연성				
근무시간 유연성				
기능적 유연성				
임금유연성				

- 직업안정성은 고용인의 사용자에 대한 충성심을 유발하고 특정 인적자원에 대한 투자를 유도함으로써 사내의 기능적 유연성을 확대한다.
- 임금안정성 확대는 고용인의 이직·전직에 따른 위험을 줄임으로써 수량적 유연성을 진작시킬 수 있다.
- 수량적 유연성 증가는 구조 변화를 활성화하여 일자리 증가에 기여하고 이는 일자리 기회 확대로 이어져 고용안정성을 증가시킨다.

반대로 상기의 축이 악순환으로 이어질 수도 있다. 일례로 수량적 유연성의 확대로 사용자는 고용인 훈련의 투자를 줄이게 될 수도 있고 이로 인해 해당 고용인의 고용안정성을 축소될 수 있다. 또한 일자리 불안의 확대는 전반적인 불안정으로 이어져 인적자원에 대한 투자 감소, 장기적으로는 출산을 감소라는 결과를 초래할 수도 있다. 따라서 안정성과 유연성의 상호작용의 정확한 결과는 특정 상황에 따라 달라질 수 있다.

■ 덴마크의 사례

유연안정성 논문에서 잘 기능하고 있는 유연안정성 제도를 갖춘 노동시장의 주요 사례로 덴마크 고용 제도가 종종 인용되곤 하며 “덴마크 모델”과 “유연안정성”이 거의 동일한 것으로 보는 경우도 왕왕 있다. 이러한 명성을 경이로운 통계 수치가 뒷받침하고 있다. 77.4%라는 덴마크의 고용률(2006년)은 27개 EU 회원국 중 가장 높은 수준이다. 2006년 실업률은 3.9%였고 2007년과 이후 연도에도 지속적으로 감소하여 3% 수준이 될 것으로 예상된다. 거시경제지표는 일반적으로 견실하다.

덴마크의 유연안정성에 대해 논할 때는 유연안정성에 관한 일반의 인식에 대해 유연안정성이 단순히 단일한 국가 모델이 아니라 그 이상의 무엇이라는 것을 상기해야 한다. 다만 덴마크의 노동시장과 복지 수준 간의 특정 관계는 높은 수량적 유연성(자유로운 채용 및 해고 규정)이라는 특징을 가진 유연한 자유시장 복지국가와 높은 수준의 사회보장(상대적으로 높은 보장급여 수준)을 제공하는 스칸디나비아 국가의 복지체제 간의 경이로운 “혼합”으로 해석할 수 있다. 따라서 덴마크는 논문¹⁾에서 자주 언급되는 우수한 사례이다.

1) 덴마크 고용 제도와 그 교훈에 대한 보다 구체적인 설명은 Madsen(2006, 2007)과 Bredgaard et al. (2005, 2006)의 논문을 참조하기 바란다.

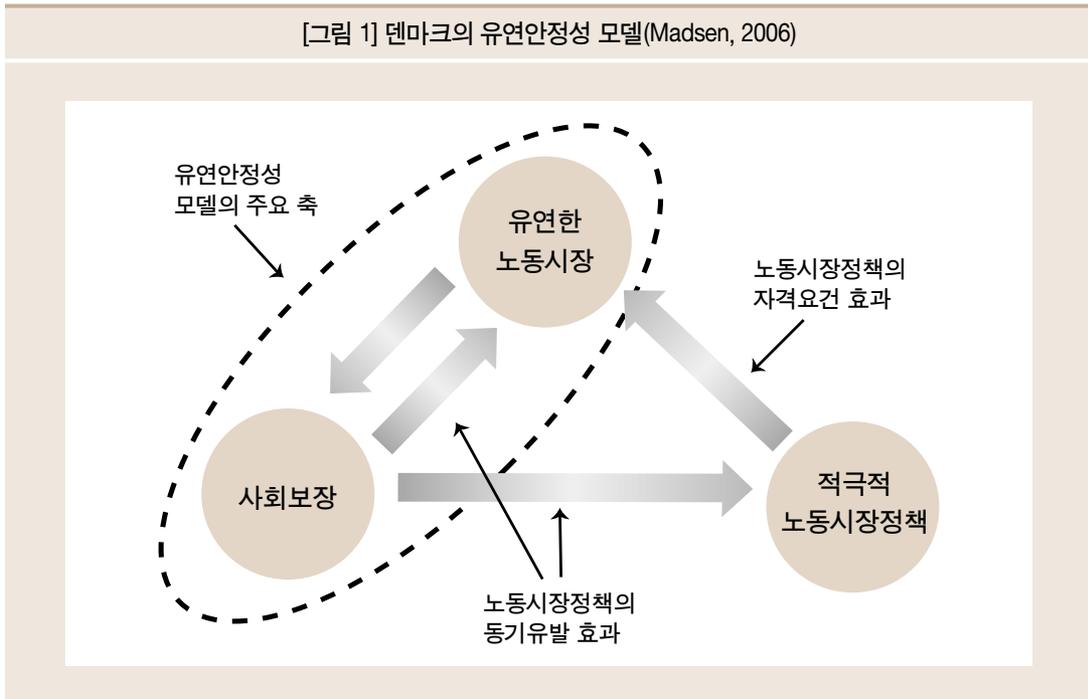
덴마크 노동시장 모델은 종종 유연안정성의 “황금의 사각지대”로 표현된다(표 2 참조). 덴마크 노동시장 모델은 높은 일자리간 이동성과 실업자를 위한 종합적인 사회안전망, 적극적인 노동시장 정책 등을 혼합한 것이다. 사실 덴마크의 이동성(일자리 이동성, 일자리 창출, 일자리 파괴, 평균 재직 기간 등으로 측정)이 매우 높다는 사실은 국제적 비교를 통해 분명히 드러난다(Madsen, 2006). 노동자의 일자리간 이동성이 높다는 것은 덴마크 노동시장의 일자리 보호가 상대적으로 높지 않은 수준이라는 점과 직결된다. 또한 덴마크가 종합적인 사회안전망을 갖추고 있고 사회보장에 대해 스티그마(stigma) 효과가 낮기 때문에 노동자의 위험감수 의사가 높기 때문이기도 하다.

OECD 국가 중 일자리 보호가 가장 낮은 수준(OECD, 2004b, Chapter 2)임에도 불구하고 덴마크 노동자는 노동자의 모든 하위 집단에서 일자리 보장 수준이 높다는 생각을 갖고 있다(Auer and Cazes, 2003). 또한 최근 유로바로미터(Eurobarometer, EU 여론조사기관)의 발표에 따르면 70% 이상 덴마크인이 몇 년에 한 번씩 일자리를 바꾸는 것은 좋은 일이라고 대답했다. 오스트리아, 독일, 폴란드 등의 국가에서는 30%미만만이 그렇다고 응답하여 커다란 차이를 보여주었다(Eurobarometer, 2006 : 6).

삼각형 꼭지 사이의 화살표는 사람의 흐름을 보여준다. 국제적으로 비교할 때 실업률이 낮다고는 하지만 덴마크는 실업률에서 유럽 내 타의추종을 불허한다. 고용률은 해마다 실업률에 영향을 받으며 실직급여 또는 사회지원(약 20%)을 받는다. 그러나 이러한 실업인 대부분이 스스로 새로운 일자리를 찾는 데 성공하고 있다. 일례로 2004년 덴마크 전체 실업에서 장기실업(6개월 이상, 12개월 이상)이 차지하는 비중은 각각 45%와 22.6%였던 반면 EU 15개국은 60.4%, 42.4%였다. 장기실업자들은 재취업을 돕는 적극적 노동시장정책의 목표 집단이 된다. <표 2>의 모델은 이렇게 함으로써 얻게 되는 2가지의 가장 중요한 효과에 대해 설명하고 있다. 적극적 조치의 결과로 다양한 프로그램(일자리 훈련 및 교육)에 참여하고 있는 실업자는 업그레이드될 수 있으며 이를 통해 취업의 기회가 높아진다. 이것이 바로 적극적 노동시장정책(ALMP)에서 표방하는 “자격요건 효과”이다.

반면 적극적 조치는 적극적 조치의 대상이 되는 시기가 다가오게 되면 적극적 조치를 부정적으로 보는 실업자의 경우 구직 노력을 배가하게 된다는 점에서 동기유발(또는 위협) 효과도 가질 수 있다. 따라서 노동시장정책의 효과는 적극적 조치의 직접 대상자가 아닌 실업자에게까지 실업급여에서 일자리로의 흐름에 영향을 주고자 함일 것이다. 사실 한 계량경제학 연구에서는 이러한 동기유발 효과가 덴마크 적극적 노동시장정책의 거시효과 상당 부분을 차지한다는 결론을 내리기

[그림 1] 덴마크의 유연안정성 모델(Madsen, 2006)



도 했다(Rosholm & Svarer, 2004).

마지막으로 덴마크의 “유연안정성 모델”은 처음부터 제대로 정립된 거대한 계획의 결과가 아니라 경로의존성(path dependency)의 요소가 강한 오랫동안의 역사적인 노력의 결과라는 점을 상기해야 한다.

따라서 낮은 수준의 고용보호와 함께 높은 수준의 노동자 이동성은 1899년 총파업의 결과로 사회 파트너간 체결관 일반협정에서 시작된 덴마크 노동시장의 오래된 특징이다. 이와 유사하게 임금안정성과 관련해서는 실업자를 위한 현대판 경제지원 제도는 실업급여 제도의 대대적 개혁으로 가장 최근이라고 할 수 있는 1970년 실업 증가로 초래된 실업급여 비용의 재정 총담 책임을 정부가 부담했던 것으로 거슬러 올라갈 수 있다(“한계” 공적지원 원칙).

삼각지대의 3번째 요소인 적극적 노동시장정책 또한 노동시장 기능에 대해 개입을 해오던 오랜 전통의 결과이다. 덴마크의 노동시장정책은 1950년대 중반이 되어서야 뚜렷한 정책 영역으로 발전하였음에도 불구하고 오랜 정치적 유산을 가지고 있다. 또한 1990년대 실시되었던 노동시장정책 개혁도 1990년대 초반 특별 3자 위원회에서 체결된 타협의 결과이다. 따라서 협동조합주의적

구조가 덴마크식 “유연안정성”의 발전과 견고함을 설명하는 데 있어 중요한 역할을 한다 (Jørgensen, 2002).

국제적으로뿐만 아니라 덴마크 내에서도 지난 10년간의 성공은 앞서 언급한 유연안정성 모델의 결과라며 성급하게 결론을 내는 경향이 있다. 그러나 1990년대 초반 이후 덴마크 노동시장에서 찾아볼 수 있는 긍정적 발전은 단순히 덴마크의 유연안정성 모델의 덕분으로만 돌릴 수는 없다는 점을 지적해야 한다. 거시경제정책과 세계의 경기 주기의 균형을 잡는 데 성공하지 못했다면 고용 성장과 실업 감소는 가능하지 못했을 것이다.

물가상승 하락과 실업률이 절반으로 하락한 것 등은 임금상승을 적정 수준으로 유지하여 낮은 물가상승률이라는 국제적 경향에서 크게 벗어나지 않도록 하며, 노동시장이 높은 실업률에서 완전고용으로의 이전에 적응하는 데 큰 도움이 된 단체협상과 임금형성의 새로운 의제의 부산물이라고 할 수 있다. 이러한 의제는 1980년대를 거치면서 서서히 형성되어 1987년 사회파트너의 공동 선언을 통해 구체화되었다. 공동선언에서 사회파트너는 임금협상 때 덴마크 경제의 국제경쟁력과 거시경제의 균형을 고려하겠다고 명시하였다.

■ 이웃에게 배운다?

유연안정성이 고용 제도의 일반적인 형태인 국가에서 유연안정성을 국가의 전략과 성취물로 삼는 것이 정치적으로 매우 매력적이라는 점을 생각해 볼 때 보다 성공적으로 유연안정성을 운영하는 국가에게 배우고자 하는 열기가 뜨거운 것은 놀라울 일도 아니다. 그러나 상당수의 유연안정성 제도가 매우 복잡하고 또한 역사·사회·정치적 특수성이 존재하기 때문에 제도나 정책의 단순한 이전은 가능성이 희박하다.

정책 이전과 유럽화에 관한 논문에서는 개별 국가로부터 직접 또는 EU 등과 같은 초국적 기관이 주장하는 정책을 통해 정책 교환을 얻는 방법과 함께 장애물을 함께 설명하고 있다. Schmidt(2002)에 따르면 수용 국가로의 정책이전 가능성을 결정하는 변인은 여러 가지가 있을 수 있다. 이 중에는 경제위기의 발발 또는 부재 등으로 표현되는 경제적 취약성(economic vulnerability)과 변화를 추진하거나 협상하는 주요 정책 관련자의 역량에 내재되어 있는 정치제도 역량(political institutional capacity)도 있다. 이 밖에도 중요한 변인에는 잠재적 정책의 적합성을 장기 존속 정책 및 기구, 현존

하는 성향 등에 비추어 판단하는 정책 유산과 성향(policy legacies and preferences)이 있다. 또한 후자와 관련되어 예를 들어 경제적 취약성과 정책 유산에 대한 인식에 변화를 기함으로써 성향을 변화시킬 수 있는지를 결정하는 국가 정책 담론의 유연성과 견고함 등도 들 수 있다

유연안정성 정책의 이전 가능성에 대해 직접적으로 언급하면서 Wiltthagen(2005 : 265)은 또한 유연안정성 정책 개발에 있어 사회파트너와 정부의 상호 신뢰라는 측면에서 정책제도 역량의 중요성을 강조하였다. 조율, 협의, 협상을 위한 적정한 중앙집권적, 분산화된 기반과 통로도 매우 중요하다.

여기에서 중요한 것은 유연안정성 개념의 핵심과 관련이 있다. 일정 수준에 있는 유연성과 안정성을 버리고 다른 수준으로 옮겨간다는 것은 관련 당사자 중 일방(일반적으로 고용인)이 근무여건에서 일정 형태의 유연성 확대(따라서 불확실성)를 수용하고 사용자나 정부가 제공하는 개선된 안정성 제도라는 보상을 받는 것을 뜻한다. 고용인에게 이는 다시 말해 유연성 확대를 수용하였으나 안정성 확대라는 보상을 얻지 못할 수 있는 위험을 의미한다. 협상 과정에서의 과거 경험을 통해 축적되고 또 어떤 경우에는 정부 보증이라는 형태로 지원되는 신뢰가 필수불가결하다.

또한 특정 제도적 기반이 존재한다면 특정 유연안정성 제도를 활성화한다는 점도 지적할 수 있다. 당연히 들리겠지만 각기 다른 차원의 사회파트너간, 사회파트너와 정부 간 정립된 협상의 틀이 존재하는 정비된 노사관계 제도는 유연안정성 제도를 만들고 유지하는 데 중요한 협상과 타협을 활성화할 것이다.

또한 공공부문이 지원하는 제도도 중요할 수 있다. 예를 들어 성인 교육과 훈련을 위한 종합적인 공공 제도가 존재한다면 실질 노동자나 실직 위험에 놓인 노동자의 기술을 제고하는 고용안정성과 관련 있는 유연안정성 제도를 개발하는 것이 용이할 것이다. 또한 잘 갖추어진 보육 제도는 맞벌이 부부를 위한 안정성을 확보함으로써 노동시장에 젊은 여성 노동력의 유연한 공급을 위해 반드시 필요하다.

하지만 본고의 목적은 특정 국가의 유연안정성 정책 추진방법에 대해 구체적인 설명을 하고자 함이 아니다. 이는 복잡하고 어려운 일이라 해당 국가의 분석가 및 정책 입안가가 보다 잘 수행해 낼 수 있을 것이다. 덴마크를 포함하여 다른 국가의 유연안정성 정책에 관한 모범사례를 보다 잘 이해할 경우 영감을 얻게 될 수도 있고, 국가적 담론 변화의 토대가 되어 시간이 경과할 경우 “국가의 미세한 변화”로 이어질 수도 있다(Jacobsson, 2004). 이런 점에서 덴마크는 유럽국가로서 특정

형태의 유연안정성을 포괄적으로 추진했다는 남다른 점이 있다는 점에서 고찰해 볼 만한 가치가 있다. 또한 수백 마디의 이론적 설명보다 실생활의 구체적인 사례 하나에서 보다 많은 것을 배울 수 있다는 것은 두 말할 가치가 없을 것이다.

■ 맺음말 : 덴마크에게 배운다?

본고를 통해 전하고자 하는 메시지는 최근 수년간 덴마크에 쏟아진 국제적인 관심은 사실 당연하다고 할 수 있다. 여러 가지 방법으로 측정해 보았을 때 덴마크 노동시장은 실제로 높은 수준의 유연성을 보여주고 있다. 무엇보다도 일자리 이동성이 높은 반면, 일자리 안정성은 낮고 실업급여가 높은 편인 덴마크만의 특징은 세간의 주목을 받을 수밖에 없었고 덴마크 노동시장 모델을 유연안정성 중에서도 특별한 예로 해석하는 것이 가능했다. 여기에 더해 실업노동자와 고용노동자의 노동시장 역량 강화를 통해 고용안정성이라는 요소를 첨가한 잘 정비된 적극적노동시장정책-선진적인 (평생)교육제도-도 빼놓을 수 없다.

이러한 유연안정성 모델을 살펴본다면 사회파트너와 정치적 의사결정자에게 요구되는 사항이 있다는 점을 깨달아야 한다. 노동조합은 일자리 안정성이 아니라 고용안정성을 수용해야 한다. 이는 말처럼 쉽지 않으며, 일제로 일자리의 역외 아웃소싱(offshoring)으로 인해 고용불안정이 증폭되는 시기라면 더욱 더 어려울 수밖에 없다. 이런 상황에서 최선의 대응은 일자리 보호를 확보하는 것이 아니라 성인의 직업교육 및 훈련 등을 통해 취약집단의 고용안정성을 개선하는 것이다.

사용자는 낮은 수준의 일자리 보호가 고용불안 증가로 귀착되지 않도록 하는 전제조건은 다소 비용이 많이 들어가더라도 제 기능을 다하는 실업 및 사회지원 제도라는 사실을 받아들여야 한다. 이의 연장선상에서 정치적 의사결정자는 유연안정성 삼각지대의 한 꼭지에 상당한 변화를 주면서 다른 꼭지에는 심각한 영향을 주지 않는 것은 불가능하다는 것을 깨달아야 한다. 노동시장에 대한 정치적 개입은 따라서 전체론적 이해를 바탕으로 해야 한다.

이와 같은 교훈은 유연하고 안정된 노동시장을 보존하는 데 있어 매우 중요하다. 그와 동시에 덴마크의 모델을 다른 유럽국가로 수출하기가 얼마나 어려운지를 보여주기도 한다. 다만 한 가지 이 전가능한 교훈은 복지국가와 역동적이고 제대로 기능하는 노동시장의 양립이 불가능한 것은 아니라는 점이다. 이러한 교훈은 약한 일자리 보호, 높은 실업급여, 적극적인 노동시장정책 간의 상관

관계를 뛰어넘어 확대될 수 있다.

덴마크 노동시장에서 찾아볼 수 있는 높은 수준의 유연성은 성인 직업훈련교육을 포함한 종합적인 교육 제도, 선진적인 보육 제도, (비교적) 제 기능을 다하는 공적 지원으로 운영되는 의료보험 등 복지국가 서비스를 통해 보다 간접적으로 지원되고 있다. 노동시장의 시각에서는 이러한 복지제도는 비용이라기보다는 제 기능을 수행하는 구조에 대한 투자로 볼 수 있다. 바로 덴마크의 이러한 점이 유럽 또는 세계 각국의 사회모델 개발에 도움이 되는 영감으로 작용할 수 있을 것이다. **KLI**

참고문헌

- Auer, P., and S. Cazes (2003), “Employment Stability in an Age of Flexibility,” *Evidence from Industrialized Countries*, Geneva : International Labour Organization.
- Atkinson, J. (1984), *Flexibility, Uncertainty and Manpower Management*, IMS Report No. 89, Brighton : Institute of Manpower Studies
- Bredgaard, T., Larsen, F. & P. K. Madsen (2005), *The Flexible Danish Labour Market— A Review*, CARMA Research Papers 1 : 2005. Aalborg University, CARMA.
- Bredgaard, T., Larsen, F., & P. K. Madsen (2006), “Opportunities and Challenges for Flexicurity—the Danish Example,” *Transfer, European Review of Labour and Research* 12 (1), pp. 61–68.
- Eurobarometer (2006), *Survey on Europeans and Mobility*, Luxembourg.
- European Commission (2007), *Employment in Europe 2007*, Luxembourg.
- Jacobsson, K. (2004), “Soft Regulation and the Subtle Transformation of States : the Case of EU Employment Policy,” *Journal of European Social Policy* 14 (4), pp. 355–370.
- Jørgensen, H. (2002), *Consensus, Cooperation and Conflict—The Policy-making Process in Denmark*, Cheltenham : Edward Elgar.
- Madsen, Per Kongshøj (2006), “How Can It Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State,” in John A. Campbell, John A. Hall and Ove K. Pedersen (eds.), *National Identity and the Varieties of Capitalism : the Danish Experience*, McGill–Queen’s University Press, Montreal, pp. 321–355.

-
- Madsen Per Kongshøj (2007), “Distribution of Responsibility for Social Security and Labour Market Policy, Country Report : Denmark,” AIAS working paper 2007–51. Amsterdam : AMSTERDAM INSTITUTE FOR ADVANCED LABOUR STUDIES, University of Amsterdam.
 - Rosholm, Michael and Michael Svarer (2004), “Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes,” *IZA Discussion Paper No. 1300*.
 - Schmid, G. & B. Gazier (2002), *The Dynamics of Full Employment : Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Cheltenham : Edward Elgar.
 - Schmidt, Vivien (2002), “Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment,” *Journal of European Public Policy* 9 (6), pp. 894–912.
 - Wilthagen, T (1998), *Flexicurity—A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?*, Berlin : WZB Discussion Paper, FSI, 98–202.
 - Wilthagen, T. & F. Tros (2004), “The Concept of ‘Flexicurity’ : A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets,” *Transfer—European Review of Labour and Research* 10 (2), pp. 166–187.
 - Wilhagen, T. (2005), “Striking a Balance? Flexibility and Security in European Labour Markets,” in Thomas Bredgaard and Flemming Larsen(eds.), *Employment Policy from Different Angles*, DJØF Publishing Copenhagen, pp. 253–267.

네덜란드식 유연안정성

Ton Wilthagen (네덜란드 틸버그대학교 교수, 유연안정성 연구프로그램 팀장),
Frank Tros (네덜란드 암스테르담대학교 휴고신초하이머연구소 연구원)

■ 머리말

개인과 회사의 변화에 대한 적응력과 능력을 활성화하고 제고하는 노동시장의 새로운 (역동적인) 평형 상태를 찾고자 하는 노력을 ‘유연안정성’이라 부른다. 유연안정성은 노동시장, 업무조직, 고용관계 등의 유연성과 고용안정 및 사회안정 등 안정성을 동시에 또 계획적으로 제고하기 위한 정책전략이라고 할 수 있다.¹⁾ 따라서 유연안정성의 목적은 고용 및 임금안정성을 노동시장, 업무조직, 노동관계의 유연성과 통합하는 것이다. 이러한 접근법은, 유연성은 사용자의 배타적 관심사이고, 안정성은 노동자의 관심사이며, 이 두 가지를 단순히 맞교환하는 것 이상의 의미를 갖는다. 유연안정성 전략을 뒷받침하는 주요 원칙은 유연성의 반대편에 안정성이 있는 것으로 보지 않고, 유연성과 안정성을 상보적(相補的)으로 만들 수 있다는 것이다. 유연안정성 전략은 ‘윈-윈’하자는 데에서 출발해야 한다.

유연안정성 개념은 2007년 12월 5일 유럽연합이사회의 유연안정성에 관한 공동원칙 채택²⁾, 2007년 11월 29일 유연안정성에 관한 유럽연합의회 보고서와 결의문³⁾, 2007년 10월 18일 유럽의

1) Wilthagen, T. and F. Tros (2004), “The Concept of ‘Flexicurity’ : a New approach to regulating employment and labour markets,” *Transfer* 10(2), pp. 166–186.

2) 16201/07, SOC 523 ECOFIN 503

3) 2007/2209(INI)

사회파트너가 발표한 노동시장과 유연안정성에 관한 공동 분석⁴⁾, 2007년 6월 27일자 유럽이사회
의 유연안정성 관련 커뮤니케이션⁵⁾, 2006년 11월 22일자 노동법 현대화에 관한 녹서⁶⁾ 등에 잘 나
타나 있듯이 유럽고용전략(EES)의 주요 정책 개념이 되면서 찬사와 비난을 동시에 받았다.

유럽연합 정책의 기본 틀은 이미 수립되었다고 할 수 있으며, 이제는 유연안정성이 순조롭고 건
설적으로 운영될 수 있도록 해야 할 때이다. 이는 즉 각국 정부 및 사회파트너가 모두 이에 참여해
야 한다는 의미이기도 하다. 이제 해결해야 할 문제는 각각 출발점이 다른 EU 회원국이 어떻게 유
연안정성을 향해 나아갈 수 있으며 어떻게 동일하게 발전할 수 있을까이다. 서로 배우고 벤치마킹
을 통해 이에 대한 답이 제공될 수 있을 것이다. 따라서 일반적으로 ‘유연안정성 국가’로 간주되는
국가의 발달 정도와 특수성에 대해 보다 자세히 알아보는 것이 중요하다. 네덜란드도 ‘유연안정성
국가’ 중 하나이다. 덴마크가 계획하지는 않았으나 유연안정성 시스템으로 진화하였고 또 무엇보다도
안정성 양보 없이 전형(정상) 근로를 유연화한 대표적인 사례라면 네덜란드의 유연안정성 정
책은 다소 계획적으로 발전되었으며, 노동시장의 유연성을 보존하면서 비전형 근로를 정상화한
것으로 평가할 수 있다. 본고에서는 시간제 근로, 기간제 근로, 파견 근로, 생애주기정책의 규정에
대해 살펴봄으로써 네덜란드식 유연안정성에 대해 보다 자세히 고찰하고자 한다. 먼저 네덜란드
노동시장의 성적표에 대해 간략히 평가해 보자.

■ 노동시장의 성적표

덴마크의 노동시장과 마찬가지로 네덜란드의 노동시장은 나머지 EU 회원국과 비교해 보았을
때 고용률은 높고 실업률은 낮게 유지되는 등 매우 우수한 성적을 보이고 있다. 일반적으로 네덜란
드의 고용은 시간제 고용이 매우 많은 것이 특징이다.

유럽연합통계청의 발표에 따르면 네덜란드의 순고용률은 증가 추세에 있다. 2002년에는 노동력
의 74.5%가 고용되어 있는 등 정점에 이르렀다. 당시 고용 증가는 여성고용의 증가가 주원인이었
다. 2002년 이후 다소 하락하여 2006년에는 74.3%의 고용률을 보이고 있다.

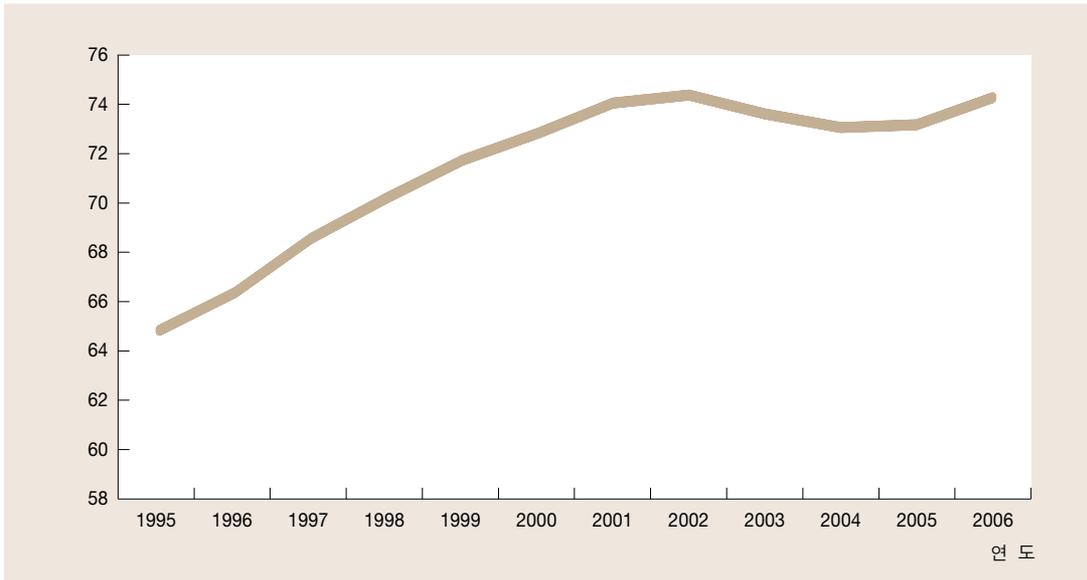
4) Available at <http://www.etuc.org/a/4119>.

5) COM(2007)0359.

6) COM(2006) 708 final.

[그림 1] 고용률 : 1995~2006

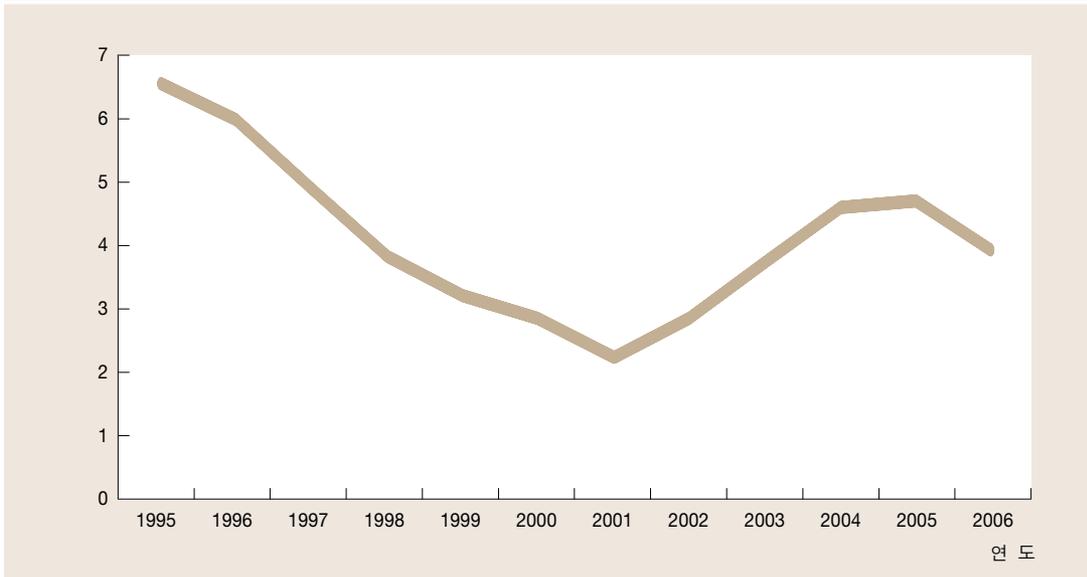
(단위 : %)



출처 : 유럽연합통계청, 유럽공동체 통계청, 룩셈부르크

[그림 2] 실업률 : 1995~2006

(단위 : %)



출처 : 유럽연합통계청, 유럽공동체 통계청, 룩셈부르크

실업률은 1995년 이후 급격히 하락하여 2001년 중반에는 2.2%로 최저치를 기록하였다. 이후 2004년 중반까지는 실업률이 증가 추세를 보였다. 2006년 이후의 상황을 살펴보면 전체 노동력 중 실직인구의 비율은 다시 하락하여 2005년 4.7%이던 실업률은 2006년 중반에는 3.9%로 떨어졌다. 2007년 이후 통계수치(상기 그림에는 포함되어 있지 않음)를 살펴보면 상황은 보다 개선되었다.

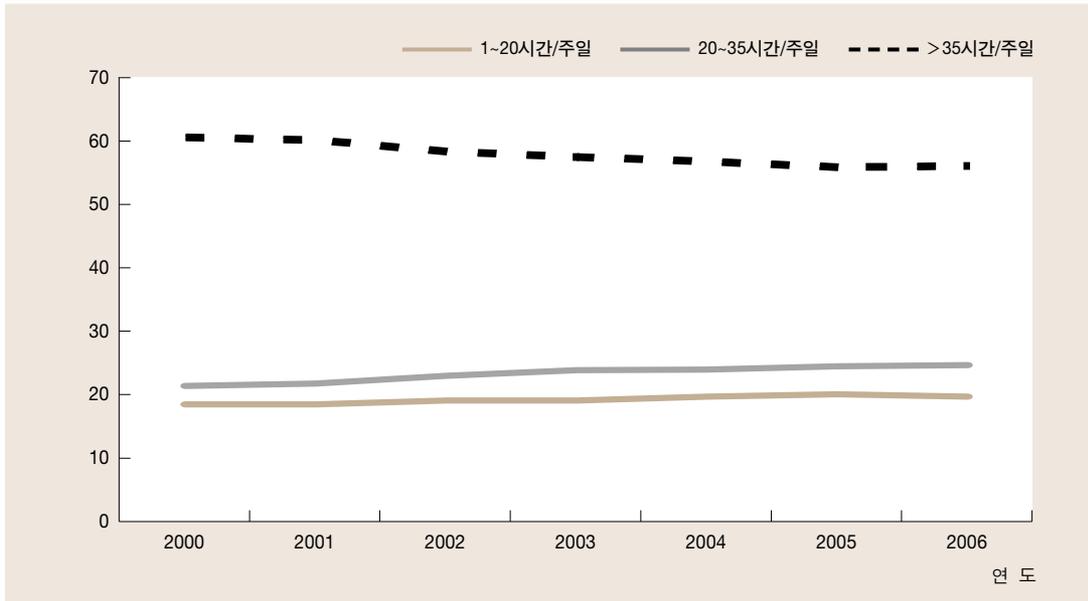
■ 기간제 및 시간제 근로

네덜란드법에서는 시간제 근로자에게 기간비례원칙(pro rata temporis-principle)이 엄격하게 적용된다. 이는 민법하의 노동자의 지위뿐 아니라 사회보장법이나 권리에게도 마찬가지이다. 1990년대 후반 시간제 근로에 대한 네덜란드의 규정은 다른 유럽 국가보다 법적인 발달에 있어 앞서 있었다. 따라서 시간제 근로에 관한 EU지침 등 유럽의 법률이나 정책, 유럽법원의 판결 등으로 인해 네덜란드법에 대대적인 변화가 초래되지는 않았다. 법적으로 기간제 근로자나 시간제 근로자는 개방형 계약이나 전일제 계약 근로자와 동일한 처우를 받았다. 기간제 계약의 경우 지난 9년간 그 숫자가 꾸준히 증가해 왔으나 차이점이라고 할 수 있는 것은 계약이 일정 기간이 경과한 이후 법에 의해 종료된다는 점뿐이다. 이를 제외한다면 기간제 근로자는 상용 근로자와 동일한 권리를 가지고 있다. 시간제 고용은 잘 알려져 있는 바와 같이 네덜란드에서 일반적인 고용의 형태이다. 네덜란드는 EU에서 시간제 고용의 비율이 가장 높다. 또한 EU 회원국 중 자발적으로 이러한 형태의 고용을 선택했다고 응답한 시간제 근로자가 가장 많은 곳도 네덜란드이다.

시간제 일자리를 가지고 있는 고용직 노동력의 비율은 1995년 28%에서 2006년 37%로 증가하였다. 주요 요인은 시간제 계약을 한 여성근로자의 수가 증가했기 때문이다. 또한 지속적인 경제성장과 노동시장 상황 호전 등도 근로자가 시간제로 일할 수 있는 기반을 마련함으로써 시간제 근로의 증가에 기여한 것으로 나타났다. 사용자뿐 아니라 노동자에게도 시간제 근로는 일반적인 것으로 간주될 뿐 아니라 심지어는 바람직한 근로의 형태로 간주되기도 한다. 특히 여성은 시간제 근로를 선호한다. 시간제 근로자 중 20~35시간까지 근로시간이 비교적 긴 근로자가 수적으로 보다 많았다. 다만 이렇게 근로시간이 긴 시간제 일자리와 20시간 미만의 비교적 짧은 시간제 근로 모두가 꾸준히 증가세를 보이고 있으며, 고용직 노동력의 약 20%가 주중 근로시간이 20시간 미만이다.

[그림 3] 노동시장에서 전일제 및 시간제 계약 : 2000~2006.

(단위 : %)



출처 : 네덜란드 통계청, Voorburg/Heerlen.

기간제 근로자와 시간제 근로자 관련법으로는 근로시간에 의한 차별금지법(Wet Verbod onderscheid arbeidsduur : WVOA)과 근로시간조정법(Wet Aanpassing Arbeidsduur : WAA) 등 두 가지가 있다. 근로시간에 의한 차별금지법은 1996년 11월 1일 발효되었다. 차별금지법 발효 이후 네덜란드 민법에 7:648조가 추가되었다. 7:648조에서는 사용인이 차별에 대한 객관적이고 정당한 사유가 존재하지 않는 한 근로시간의 차이로 노동자의 고용계약을 체결, 연장, 해지할 때 차별을 하지 못하도록 금지하고 있다. 이에 상충되는 조항은 무효이다. 사용인이 상기 금지이고 조항에 위배되는 계약을 해지하거나 또는 노동자가 상기 금지 조항에 호소했기 때문에 계약을 해지한 경우 계약 해지는 실효성을 잃는다. 동일한 효력을 가진 조항이 중앙정부 및 지방정부 인사법 제125g조에도 추가됨에 따라 이제 상기 금지 조항은 정부측에게도 적용된다.

인종, 성별 등을 이유로 한 차별 문제를 담당하고 있는 균등대우위원회가 근로시간을 이유로 한 차별금지 준수에 대한 감독 책임도 맡게 되었다.

2000년 6월 1일 발효된 근로시간조정법도 이와 상응하는 중요성을 갖고 있다. 근로시간조정법은 9년간의 정치 협상의 결과물이다. 근로시간조정법은 특정 조건하에서 노동자에게 기존 고용계

약의 조건을 일방적으로 변경할 수 있는 권리를 허용하고 있다. 시간제 근로에 대한 법정권리 확립은 1993년 6월 이후 의회에서 열띤 공방을 이어갔다. 이는 정부가 하원에게 법안을 제출한 1998년 12월 23일까지 지속되었으며 마침내 근로시간조정법이 2000년 6월 1일 발효되었다.

근로시간조정법은 2001년 12월 1일 발효된 ‘일과 가정 양립법’의 일부이다. 일과 가정의 의무를 양립하여 균형을 이루어 간다는 것은 지난(至難)한 과제라는 것은 모두 익히 알고 있다. 새로운 근로시간조정법은 근로시간 조정권을 담고 있으며 이는 단순한 시간제 근로권보다 범위가 넓다. 이는 민법 7:610조에서 정한 고용계약으로 고용되어 있는 노동자뿐 아니라 공법에 따라 임명되는 행정기구의 노동자에게도 적용된다(근로시간조정법 제1조). 이러한 규정의 핵심은 노동자이 근로시간 조정을 요청할 경우 상충되는 업무 또는 부서간 이해관계가 없는 한 이러한 요청을 수락해야 한다는 것이다.

이미 세계에서 시간제 근로의 비율이 가장 높은 국가에서 일방적인 근로시간조정권을 법적으로 보장한 이유에 대해 궁금할 수도 있을 것이다. 이는 무엇보다도 네덜란드 남성의 경우 근로시간 단축을 원하고 있음에도 불구하고 남성의 시간제 근로 비율이 여성보다 크게 낮으며 이러한 불균형이 여성의 일과 가정 양립, 커리어 개발, 성평등 제고에 큰 제약으로 작용하고 있기 때문이다. 또한 대개 법규정은, 말하자면 ‘낙오 방지’를 하는 것으로 단체협약 등으로 이러한 권리를 이미 확보하지 못하고 있는 집단에게 권리를 부여하게 된다. 상사와 근로시간 단축 협상을 하는 남성 근로자의 입장을 강화하게 되면 결국 가정에서 협상을 하는 여성을 도와주는 것이라고 믿는다.

■ 임시파견근로

다른 나라에서와 마찬가지로 네덜란드에서도 노동유연성과 비정규 고용관계에 관한 논란은 노동시장 유연화의 필요성과 한계에 집중되어 있다. 네덜란드에서는 특히 해고에 관한 법과 규정 등에 대한 논의가 끊이지 않고 있다. 네덜란드에서는 즉 ‘예방적’ 성격의 해고법인 ‘이중제도’가 존재한다. 사용자는 고용계약 해지 통보를 하기 전에 노동임금국(CWI, 일종의 지역 고용안정센터)의 승인을 먼저 얻거나, 하급법원에게 ‘심각한 사유’로 인한 고용계약 청산을 요청하는 청원서를 제출해야 한다. 1980년대 이후 해고승인제도는 기업의 부담으로 작용하고 노동시장 경직의 원인이 된다고 비판받아 왔다. 그러나 이러한 비판을 뒷받침할 만한 경험적 연구는 아직까지 없다. 네덜란

드의 사회고용부가 ‘유연성과 안정성’ 각서를 통해 유연성과 사회안정성 간의 균형을 시도했던 1995년 말 노동시장 유연성과 안정성에 대한 새로운 접근법이 채택되었다. ‘유연성과 안정성’ 각서에는 표준고용관계에서 노동자이 누렸던 해고 보호를 완화하고, 직업알선 행위 관련 임시근로자 파견업체의 허가제도를 폐지하고, 원칙상 임시근로자 파견업체와의 관계가 표준고용계약으로 간주되는 임시파견근로자의 법적 지위를 강화하기 위한 제안과 출발점이 담겨 있다.

당시 네덜란드 연립내각(노동당, 자유당, 사회자유당)에서는 유연성과 안정성 법안에 대한 어떠한 합의도 이루지 못했다. 이후 이에 대해 노동재단에 자문을 구하였다. 노동재단은 제2차 세계대전 이후 설립된 중앙 차원의 협의 및 자문기구이다. 노동재단은 최대 규모의 사용자와 근로자 단체 연맹이다. 사회경제이사회와는 달리 노동재단은 정부측 대표자가 없다. 또한 네덜란드의 협의경제 또는 플더모델(Polder Model)에서 매우 핵심적인 역할을 하고 있다. ‘윈윈’ 협상전략으로 유명한 기관이기도 하다. 노동자와 사용자 모두의 입장에서 윈-윈 전략을 추구하고 그 결과를 구하는 것이 노동재단의 주된 역할이다.

노동재단 산하에서 사용자와 노동자 연맹은 1996년 4월 3일 유연성과 안정성에 관한 세부적인 합의를 도출해 냈다. 또한 사용자단체, 노동조합, 비영리 고용알선센터인 스타트(START)는 새로운 법이 발효된 이후 임시파견근로자의 법적 지위를 규제하기로 합의한다. 이후 5년간 유효하게 되는 단체협약에도 합의한다. 1997년 3월 7일 ‘유연성과 안정성법안’은 임시근로자 파견업체 허가제를 폐지하는 ‘중개인을 통한 근로자 배분법안’과 함께 네덜란드 하원에 제출되었다. 이후 새로운 법안은 신속하게 처리되어 1999년 1월 1일 발효되기에 이른다.

이로 인해 임시근로자 파견업체의 허가제도가 폐지되었다. 핵심 근로자를 위한 권리는 소폭 줄어든 반면, 유연성 있는 노동력에게는 보다 많은 권리가 부여되었다. 반면 기간제 계약(의 연장)의 여지가 보다 많이 생겼다. 1999~2003년, 2004~2009년에 해당하는 임시근로자 파견업체의 단체노동협약이 주요 역할을 수행했다. 임시파견근로자는 재직 기간에 따라 파견업체와 기간제 또는 상용계약을 체결할 수 있는 권리와 연수(개인 예산) 및 연금을 받을 수 있는 권리를 갖는다. 동일 기업에서 26주 이상 근무한 경우 임시파견근로자도 해당 기업의 직원과 동일한 임금을 받을 권한을 갖는다. 채용 기업은 채용과 해고에 드는 비용은 절감할 수 있지만 자체 직원보다도 임시근로자에게 지급하는 비용이 더욱 높게 된다(파견업체 비용이 파견근로자의 임금 외에 추가로 발생한다). 일반적으로 파견근로자의 30%가 1년 내에 상용 일자리를 구하게 되며 그 외 파견근로자(특히 학

생)는 상용 일자리를 원하지 않는다.

지면의 한계로 본 법안의 효과에 대한 경험적 증거에 대해서는 언급하지 않기로 한다(현재까지 세 차례의 평가가 수행되었다). 지금으로서는 이러한 유연안정성 정책의 사례에 외부의 수적 유연성 증가(표준고용관계에서 해고보호장치 감축, 임시근로자 파견시장의 폭넓은 자유화) 등 유연성 형태와 고용증가, 임시파견근로자와 기타 호출근로자 등 비정규직 근로자를 위한 고용 및 고용가능성 안정성의 증가 등 취약집단을 위한 안정성 형태와의 명시적인 맞교환이 들어 있다는 점이 중요하다. 또한 개혁은 효과적이고 긍정적인 결과를 낳은 것으로 간주되고 있는데 이러한 개혁은 중앙(노동재단)과 섹터(임시근로자파견업의 단체협약)에서 사회파트너의 공동 노력이 없었더라면 시작되지도 실행되지도 못했을 것이다.

■ 생애주기 정책

유연안정성은 하나의 '현상'으로만 간주할 수 없다. 유연안정성과 안정성에 대한 니즈가 생애주 기나 경제주기에 따라 다를 수 있기 때문에 장기적으로 파악되어야 할 것이다.

네덜란드는 2006년 '생애주기제도'라는 제하에 법적 제도를 도입했던 첫 번째 국가이다. 새로운 제도에서는 휴가 또는 노동시장 불참 시기를 재정적으로 활성화하고자 하는 목적으로 재정지원이 되는 적립제도를 제시하고 있다.

2001년 네덜란드 정부는 소위 '휴가적립제도'를 도입하여 일과 가정의 양립을 최적화하기 위해 개별적으로 또한 단체로 휴가를 적립할 수 있도록 했다. 이를 통해 최대 1년까지 휴가를 얻을 수 있다. 그러나 적립제도는 기업간 이동이 불가능하였고 극소수의 직원만이 적립제도를 선택하였다. 2004년 특히 조기퇴직제도 폐지에 관한 열띤 논쟁이 있던 후 정부와 사회파트너는 새로운 사회적 합의를 도출해 내었다. 2006년 1월 발효된 현재의 생애주기제도도 이러한 사회적 합의의 일부로 다음과 같은 주요 조항을 담고 있다.

- 직원은 육아휴가, 안식휴가, 임종간호, 자녀양육휴가 등 무급 휴가기간 동안의 재정적 지원과 조기퇴직을 위해 최대 연간 총소득의 12%를 최대 연간 총소득의 210%까지 적립할 수 있다. 이를 사용한 경우 다시 210%까지 보충할 수 있다. 직원은 18개월까지는 사회보험의 적용을 받는다. 급여의 70% 정도면 충분하다고 결정한 경우 최대 3년의 휴가를 적립할 수 있다. 그러

나 18개월 이후에는 사회보장 혜택이 소멸하게 된다. 급여의 100%를 원하는 직원은 최대 2.1년의 휴가를 얻을 수 있다.

- 돈은 생애주기적립제도에 예금되거나 (민간 보험회사, 연금기금 등) 생애주기보험의 보험료 납부를 위해 사용될 수 있다. 사용자와의 합의를 통해 시간외근무 등 적립된 시간을 평가하여 계좌에 적립할 수 있다.

사실 기존 권리 외에 새로운 휴가권이 도입되지 않았다. 단체협상의 당사자는 단체협약에 생애주기제도를 포함시켜 활성화해야 한다.

네덜란드의 생애주기제도에 대해 모두가 찬성하는 것은 아니다. 물론 네덜란드에서 생애주기제도의 일반적 개념에 대해서는 폭넓게 지지하고 있다. 그러나 현재의 제도는 적용 범위가 지나치게 제한적이고 보수가 낮은 직원의 경우 접근이 불가능하다는 비판을 받고 있다. 논평가 중에는 현재의 제도와 과거의 임금저축(spaarloon)⁷⁾ 제도를 하나로 묶어 새로운 생애주기제도를 만들자고 주장하기도 한다. 교육과 훈련으로 그 범위와 적용을 확대하고 업무 이동의 경우 적립액을 사용할 수 있도록 허용하자는 주장도 있다. 노조는 현재의 제도에 대해 반대하고 있지는 않으나 개혁이 개별화되고, 사적이며, 재정에 기반한 사회보장제도로 가지는 않을까 하는 우려의 목소리를 내고 있다. 이러한 논쟁에도 불구하고 네덜란드의 생애주기제도는 현재로서는 일관된 생애주기정책을 위한 법적 틀을 구성하는 가장 총체적인 노력으로 평가된다.

■ 맺음말

본고에서는 네덜란드식 유연안정성 정책은 노동시장의 유연성을 보존하면서 비전형 근로를 정상화하는 과정으로 파악할 수 있다는 주장을 펼쳤다. 네덜란드 노동시장은 2001~2003년 사이 잠깐 하락기를 겪은 것을 제외한다면 고용률 상승, 실업률 하락 등 우수한 성과를 내고 있다. 네덜란

7) 임금저축(spaarloon) : 임금(loon)을 저축(spaar)하는 제도로, 매년 임금의 일정 부분을 저축한 후 일정 기간(최소한 4년) 이후 주택 구입비나 사업 자금 등을 포함하는 특정 사유를 위해 일시금으로 받을 수 있는 제도이다. 노동자는 해당 금액에 대한 소득세를 면제받으며, 사용자는 세금을 75% 정도 감면 받는다. 그 구체적인 사항은 각 산별단체협약에 따라서 적용되는데, 2006/2007년의 경우 최대 저축 가능한 금액은 약 613유로이다.

드 경제는 대다수의 근로자가 시간제 근로를 하고 있는 시간제 경제라고 할 수 있을 것이다. 네덜란드의 ‘유연안정성 틀’의 법규정과 제도화에서 중앙과 탈중앙 차원의 사회파트너는 중요한 역할을 수행해 왔다. 이는 EU가 건설적이고 생산적인 사회적 대화, 탄탄한 노사관계, 신뢰의 분위기가 유연안정성에 있어 필수사항이라고 했던 것과 일맥상통한다 할 수 있다.

그렇다면 향후 우리는 무엇을 기대할 수 있을까? 네덜란드의 “정상화 프로그램이 다른 비전형적 고용형태에도 적용될 것인가? 그렇다면 어떠한 고용형태가 남아 있는가?” 다음 주자는 자영업, 아니면 적어도 유사자영업이 될 것이다. 1998년과 2004년 사이 네덜란드에서는 장애에 대비해 자영업자를 위한 보험제도에 관한 법이 존재했다. 그러나 보험제도의 의무규정과 보험 비용에 대해 자영업자의 비판의 목소리가 거세어지면서 해당 법은 폐지되었다. 이후 새로이 시행되는 제도로 2008년 7월 1일부로 여성 자영업자가 출산휴가급여를 받을 수 있게 된다. 또한 고정 노령연금 등 수많은 규정이 이미 자영업자에게도 적용되고 있다. 이외에도 이들의 지위를 지원하고 활성화하기 위한 다른 계획도 존재한다. 그러나 현재 상황을 살펴보면 정부나 자영업자, 자영업 대표 모두가 한 목소리로 자영업의 ‘기업가적’ 성격을 강조하고 있는 상황이라 이러한 노력이 비슷한 형태의 정상화라는 결과를 초래하지는 않을 것이다.

그렇다 해도 앞으로 남아 있는 과제가 없다는 의미는 아니다. 덴마크와 마찬가지로 네덜란드도 유연안정성의 지상낙원은 아니다. ‘모두를 위한 유연안정성’을 완벽하게 성취하지는 못했으며 아직도 많은 도전 과제가 남아 있다. 먼저 네덜란드나 덴마크 모두 노동시장에 진입하고, 노동시장 내에서 발전하는 데 있어 어려움을 겪고 있는 소수인종 등 노동시장의 특정 집단의 지위를 보다 강화해야 한다. 고령근로자도 취약집단에 속한다. 네덜란드의 경우 그 다음으로 시급한 과제는 여성의 커리어 기회에 관한 것이다. 시간제 근로가 대부분의 사람들이 희망하는 고용형태이고, 노령화 사회에서 사회안정성 제도의 지속가능성을 위해 장시간 근무가 필요한 나라에서 이러한 기회가 시간제 근로와 연관되어 있다는 사실 자체가 네덜란드 유연안정성 제도의 본질적인 도전과제이다. **KLI**

덴마크와 네덜란드의 유연안정성 모델 비교

정희정 (네덜란드 유연안정성 연구팀 박사과정/연구원)

■ 왜 유연안정성인가?

유연안정성은 의도적이고 동시에 노동시장의 유연성과 안정성을 도달하려는 정책방안으로 정의내릴 수 있겠다(Wilthagen and Tros, 2004). 이 정책 방안은 현재 유럽연합에서 새로운 사회경제 페러다임이자 정책 모델로 채택되는 것뿐만 아니라, 한국을 포함한 세계 많은 국가에서 주목을 받고 있다. 노무현 정권의 경우 역시 2006년도 고용안정성과 유연성을 동시에 달성하는 목적으로 덴마크의 유연안정성 모델의 다른 국가으로의 도입 가능성을 분석 검토하였다. 이와 같이 유연안정성이 주목을 받고 있는 이유 중 하나는 영미식의 신자유주의 경제구조조정에 반하는 새로운 대안책으로 받아들여지기 때문이다. 신자유주의 경제정책은 지구화와 이에 따른 세계경쟁 체제에 맞춰 경제와 노동시장의 탈규제와 함께 사회보장구조의 탈규제를 요구한다. 이는 노동자들의 일자리 불안정성 증가와 함께 사회보장 제도의 완화, 즉 지출 삭감 등을 포함하고 있으며, 이는 노동자들이 노동시장과 사회보장 구조 양쪽에서 보호받지 못하는 결과를 초래하여 빈곤 증가와 사회이중화 등의 문제를 초래하는 것으로 나타났다. 이런 신자유주의 구조조정은 자본의 요구에 대응하나 노동자들의 상대적인 위치를 악화시켜 노자 관계에서의 불균형을 야기시키는 정책 개혁으로 평가되는 경우가 많다. 이와는 달리 유연안정성 모델은 노자관계의 균형을 깨지 않으며 유연성의 요구와 안정성의 요구에 동시에 대응하는 개혁 정책으로 볼 수 있겠다. 우선, 노동시장의 유연성은 일방적인 탈규제가 아니며, 굳이 노동자들의 노동시장의 위치에 대한 불안정성만 증가시키는 방

면으로 발달되는 것이 아니라, 노동자들의 요구에 응하는 노동시간의 유연적 사용과 같은 유연성의 개발 역시 포함하고 있다. 이와 함께 사회안전망은 적절하게 개발하면 경제개발이나 경쟁력 향상에 방해가 되기보다는 오히려 시장 인프라 구축에 긍정적인 효과를 가져 오는 것으로 보고 있다. 이와 함께 안정성은 노동자들만이 요구하는 것이 아니라 기업측에서도 지속적인 기술향상과 안정적인 인력관리를 위해 역시 필요한 도구로 보고 있다. 이런 유연안정성 모델은 신자유주의 모델의 구조조정 개혁과는 달리 경제와 노동시장의 긍정적인 성과와 함께 노동자와 사용자 간의 긴밀한 협력을 통한 사회통합(social cohesion)과 사회안정을 목적으로 두고 있다.

현재 유럽에서 유연안정성 모델의 모범 국가로 주목받고 있는 두 국가가 바로 덴마크와 네덜란드이다. 이 두 국가는 각기 다른 방식의 유연 보장을 가지고 있는 국가이지만, 최근에 유럽 내에서 좋은 노동시장 성적을 보이면서, 미국 등에서 경험하는 사회적 문제와 불평등을 예방한 좋은 사례로 비추어지고 있다. 본 글에서는 이 두 국가의 유연안정성 모델의 차이점과 공통점을 살펴보겠다. 그리고 이를 통해 유연안정성 정책의 다른 국가로의 도입 가능성을 살펴보고자 하겠다.

■ 덴마크와 네덜란드의 유연안정성 모델의 차이점

역사적인 산물 vs. 의도적인 정책 개혁

네덜란드의 덴마크 유연안정성의 가장 중요한 차이점은, 덴마크의 유연안정성은 역사적인 제도 구조의 경로의존성(path dependency)에 의해서 만들어진 모델인 데 비해, 네덜란드의 경우 의도적이고 자발적으로 선택한 정책 개혁의 모델이라는 점이다. 즉 덴마크의 모델은 한 시점에 특정 경제나 노동시장의 문제를 해결하기 위해 제안된 정책에 의해서 유연안정성 모델이 설립된 것이 아니다. 덴마크의 유연안정성 모델을 이루는 세 요소인 유연한 노동시장, 관대한 사회보장 그리고 적극적인 노동시장정책을 통한 지속적인 노동자들의 숙련도 향상은 각기 다른 시대에 개별적인 개혁과 협의를 통해 이루어졌다. 즉 앞에 덴마크 사례의 글에서도 나타난 서술된 바와 같이, 덴마크의 노동시장의 유연성을 대표하는 고용보호 제도의 완화는 19세기에 이루어졌으며, 역사적으로 덴마크의 사회보장 제도는 관대하였으나, 구체적으로 실업급여 제도를 관대하게 만든 것은 1970년대에 와서 이루어진 것에 비해, 적극적 노동시장정책의 노력 역시 1950년대부터 시작하였다. 즉 유

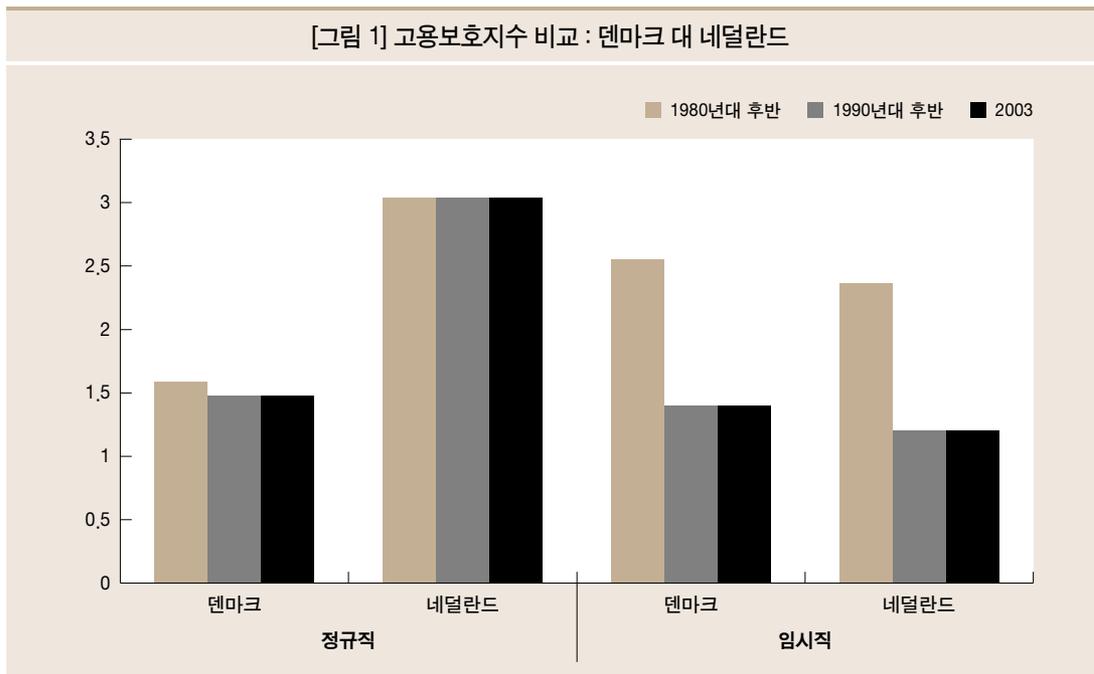
연안정성의 세 요소들은 동시에 개발한 것이 아니라 순차적으로 개발되었다. 1990년대가 되서야 이 세 요소들을 당시 시대 요구에 따라 제도 개혁을 위해 동시에 포괄해서 바라봐야 할 필요가 생겼으며, 이에 따라 덴마크의 골든 트라이앵글이라는 모델이 등장하게 된 것이다. 이와는 달리 네덜란드의 유연안정성 모델은 노사가 의도적으로 1970년대와 1980년대 초반의 상승하는 실업률, 높은 노동시장 비참여율 정부의 사회보장지출의 막대한 부담 등의 문제를 해결하기 위해 1982년도 바체나르 협약을 기점으로 의도적으로 사회보장제도, 노동법과 임금 등의 내용을 동시에 개혁한 모델이다. 네덜란드 노사는 노동시장의 유연성 증가와 함께 이에 따라 초래할 수 있는 제반 문제들을 해결하기 위한 안정성을 제도 개혁 내용에 함께 도입시켰으며 이는 당시 노사가 정부의 지지에 기반하여 유연성과 안정성의 교환한 사례로 볼 수 있겠다. 이와 함께, 네덜란드 노사정은 유연안정성 개혁 모델을 일회적으로 도입시킨 것이 아니며 이후 지속적으로 제도 개혁의 모델로 사용하였으며, 현재 제도 개혁의 기초로도 사용하고 있다.

정규직의 탈규제화 vs. 비정규직의 보호

이와 같은 덴마크와 네덜란드의 유연안정성 모델 도입 계기의 차이점은 그 내용의 차이 역시 가져오게 되었다. 이 두 국가의 차이점은 바로 노동시장이 유연화된 방향이며, 이에 따라 사용된 안정성의 발달 방식이다. 즉 덴마크의 경우 유연성은 정규직 고용의 탈규제화, 즉 역사적으로 완화된 고용보호법에 근거한 영구 계약을 맺은 노동자들을 보다 수월하게 해고하며, 이 해고된 노동자들이 보다 원활하게 다른 직장으로 옮겨갈 수 있게 만들며, 그 사이 나타날 수 있는 소득 상실을 사회보장제도를 통해 대응하는 방식으로 이루어졌다. 이와는 달리 역사적으로 높은 수준의 고용보호 수준을 가지고 있었던 네덜란드는 영구 계약직의 해고에 관한 노동법 개정을 하지 않고, 오히려 임시직의 사용을 보다 원활하게 하는 대신에 이들의 보호를 강화시키는 방향으로 제도 개혁을 시도하였다. 즉 네덜란드는 사용자가 생산/상품 시장 주기 변화에 대응할 수 있는 방안으로 근로자수의 변경을 임시직 사용을 통해서 달성할 수 있게 하는 반면에 이런 임시직 근로자들의 계약의 성격에서 나타날 수 있는 제반 불안정 요소들과 단점들을 노동법과 사회보장법 개혁을 통해 대응한 것이다(앞 Wilthagen 참조). 이와 같은 제도 개혁이 덴마크에서는 필요하지 않은 이유는 덴마크의 경우 대부분의 근로자들이 정규직이었기 때문에 비정규직 보호의 필요성

이 없었던 것이다. 즉, 네덜란드는 비정규직 지위의 안정성을 증가시키고 비정규직 노동자들의 지위를 정규화시킴으로 노동시장의 이중화를 방지한 사례로 볼 수 있으며, 덴마크의 경우 모든 근로자들이 보다 수월하게 정규 계약으로 고용될 수 있는 조건을 만들므로 노동시장의 이중화를 방지한 것이다. 이와 같은 노동시장 이중화 방지 전략의 차이는, 두 국가의 유연안정성 개발 방식에 근거한다. 즉 덴마크와는 달리 높은 수준의 고용보호를 가지고 있었던 네덜란드는 사실상 수차례 정규직 해고 완화를 위한 제도 개혁을 시도하였으나, 노조와 노동당 등의 반대에 부딪혀 달성할 수 없었던 것이다. 이 때문에 정규직의 유연화 전략을 채택할 수 없었던 것이며, 이로 인하여 다른 유형의 유연안정성 모델이 개발된 것이다. 이런 차이는 두 국가의 고용보호지수를 살펴 보면 보다 명확해진다.

[그림 1]에서 볼 수 있듯이 덴마크의 정규직 해고와 관련된 고용보호는 2003년 기준 영국과 함



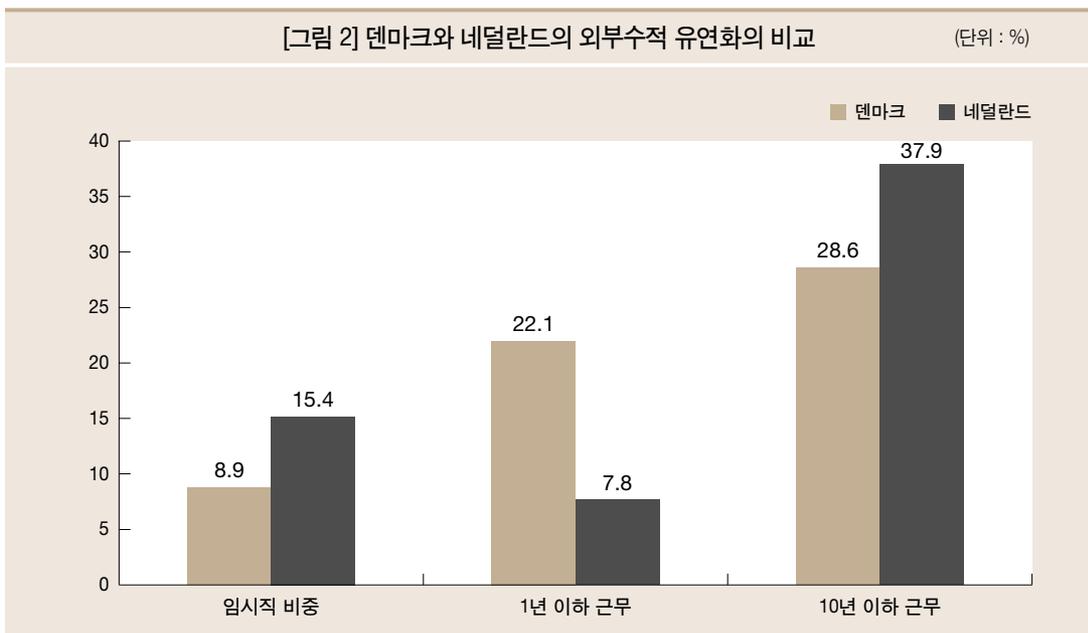
참고 : 고용보호지수(Employment Protection Index)는 정규직의 해고와 비정규직의 고용과 관련된 노동법의 엄격성 정도를 나타내주는 지표임. 정규직의 해고지수는 해고 과정의 복잡한 정도, 정당한 해고의 정의와 범위, 해고수당 등을 포함하고, 비정규직의 고용지수는 비정규직 계약을 맺을 수 있는職種 범위, 재계약이 가능한 횟수, 최장 계약 가능 기간 등의 내용을 포함함.

자료 : OECD, <http://stats.oecd.org/whos>

계 유럽 국가 중 가장 낮은 수준(1.5)을 나타내며 1980년대부터 적지만 감소추이를 보였다. 네덜란드의 경우 유럽 국가 중 가장 높은 정규직을 위한 고용보호 수준을 나타내며(3.1) 비록 작은 개혁들이 있기는 하였으나 그 수준으로 보았을 때 1980년대 이후 변화가 없었던 것으로 보인다. 이에 비해 임시직 사용과 관련된 고용보호는 1980년대 이루어진 유연안정성 개혁에 의해 절반 수준으로 떨어졌으며 이로써 유럽 국가와 비교해 평균 이하로 임시직을 위한 고용보호가 낮은 국가 중의 하나로 포함된다. 덴마크 역시 1980년대에서 1990년대 사이 임시직 고용보호가 하락된 것으로 나타났으나, 이는 네덜란드보다 높은 수준으로 나타났다.

외부 수적 유연화(external numerical flexibility) vs. 내부 수적 유연화(internal numerical flexibility)

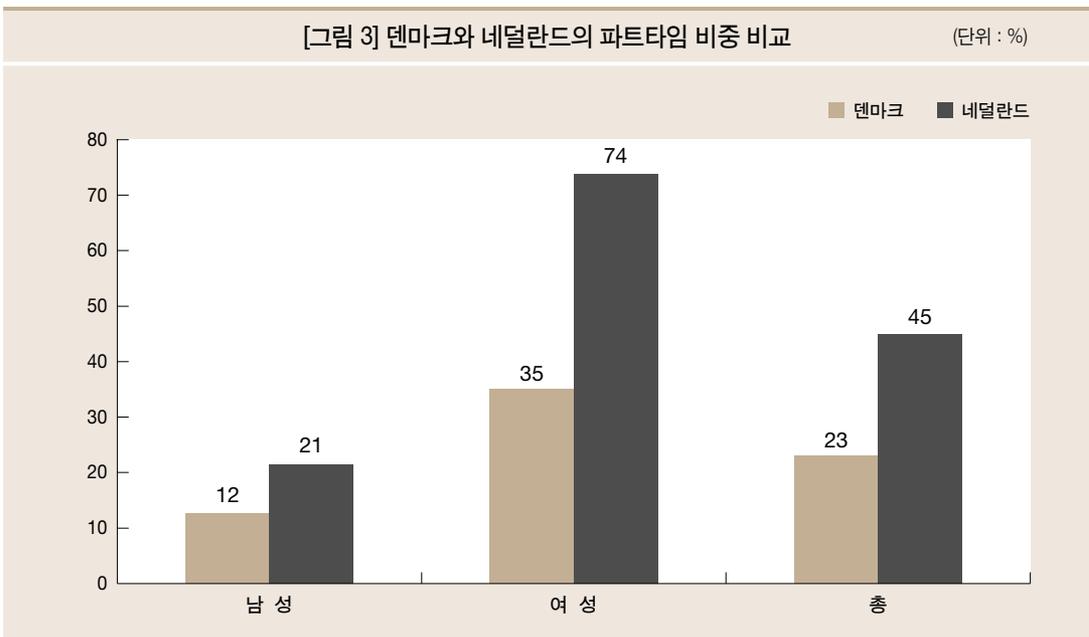
이런 덴마크와 네덜란드의 유연안정성은 유연성이 나타나는 방식에 차이가 나타나게 되는데, 덴마크의 경우 정규직의 외부적 수적 유연화(노동자의 고용 해고를 보다 원활하게 함으로서 달성되



참고 : 임시직 비중 자료는 EUROSTAT 2006년도 기준이며, 근속연수는 OECD 2005년도 자료임.

는 노동시장 유연성)를 통한 유연성 증가와, 네덜란드는 임시직 사용과 내부 수직 유연화(노동 시간의 변화를 통해 달성하는 노동시장 유연성)를 통해 유연성 달성을 하게 된다. 이는 노동시장 관련 수치를 살펴보면 보다 확실한 차이가 보인다.

[그림 2]에서 볼 수 있듯이 덴마크와 네덜란드는 같은 유연안정성 국가라고 하더라도, 둘 사이의 외부 수직 유연화 수치에 현저한 차이를 보인다. 우선 두 국가의 임시직 사용 추이를 보면, 비교적 정규직을 수월하게 해고할 수 있는 덴마크의 경우 임시직 계약을 굳이 사용할 필요가 없어 임시직 비중은 약 9%에 그친다. 이에 비해 영구직 해고 보호가 강한 네덜란드의 경우, 임시직 사용을 통해 유연성을 증가시키는 전략을 사용하여, 그 사용 비중이 약 15%에 이른다. 그러나 실제 같은 일자리에 1년 이하 단기 근속 노동자들의 비중을 비교하면 덴마크의 경우 22%에 달하는 반면, 네덜란드는 정규직의 비중보다도 적은 8%에 그친다. 이를 보면 덴마크의 사용자들은 변화하는 경제 주기와 생산 주기를 따라 근로자들을 해고하는 방식으로 경쟁력을 강화시키는 것으로 볼 수 있으며, 네덜란드의 경우 이런 유연성 전략이 어느 정도 존재하나 덴마크와 비교해서는 훨씬 적게 사용되는 것으로 볼 수 있다. 덴마크의 외부 수직 유연화 전략은 10년 이상 장기근로자들의 비중을 통

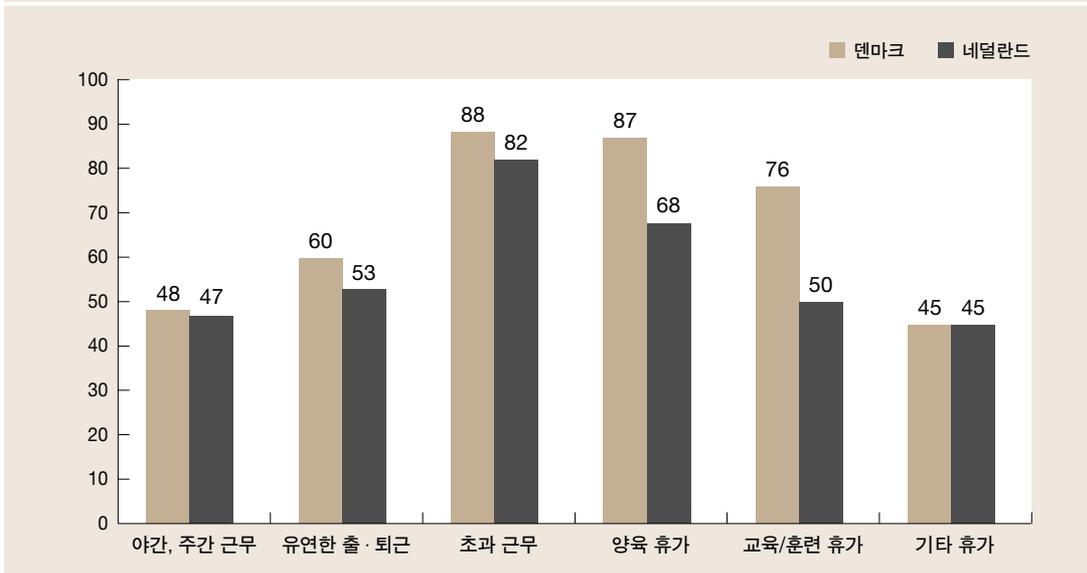


자료 : 2006년도 기준 EUROSTAT

해서도 나타난다. 즉 네덜란드의 경우 같은 일자리에 10년 이상 근로한 노동자들이 전체 근로자들의 38% 가량이나, 덴마크의 경우는 이보다 약 10% 낮은 29%에 그친다.

네덜란드는 이와 같은 노동력 숫자 변화를 통한 유연성을 적게 사용하는 반면에, 노동시간의 유연한 사용을 통한 유연성 증가를 도모하였다. 네덜란드는 파트타임 근로의 대표적인 국가로 불리어 지는데, 전체 노동자들의 절반 가량이 파트타임 근로(37시간 이하)를 하며, 여성의 경우 전체 노동자 중 3/4가 파트타임 근로를 하는 것으로 나타났다. 이에 비해 덴마크는 이 수치에 절반 정도에 그쳐 총 노동자의 약 1/4만이 파트타임 근로를 하는 것으로 조사되었다. 이와 같은 네덜란드의 파트타임 비중은 여러 가지 요인에 기인한다. 우선 1982년 바세나르 협약의 임금 동결과 노동시간 단축의 교환이라는 전략이 네덜란드의 전반적인 노동시간 감소와 파트타임 근로를 규범화시키는 계기를 제공하였다. 1996년에 제정된 차별금지조항 등에 의해서 파트타임은 보다 매력적인 근로 형태로 부각되었으며 2000년도의 노동시간 단축요구법 제정 등에 의해서 파트타임 형태의 근로를 선택하는 근로자들의 수가 증가하였다. 1970년대까지 노동시장 참여가 저조하였던 여성들이 노동시장의 참여를 대부분 파트타임으로 하였던 것뿐만 아니라, 남성의 파트타임 비중 역시 계속

[그림 4] 노동시간 유연성 전략을 사용하는 기업의 수(근로자 수에 따라 기업 비중이 계산됨)



자료 : European Establishment Survey on Working Time 2004/2005.

적으로 증가하는 추세를 보이고 있으며¹⁾, 노동시간 단축을 원하는 근로자들의 수가 높은 것으로 나타나²⁾ 지속적으로 파트타임 비중이 증가될 것으로 예상된다.

그러나 사실 파트타임이 아닌 기타 다른 노동시간의 유연성과 관련된 제반 제도들의 사용하는 기업의 수를 비교해 보면, 덴마크와 네덜란드 사이에 사실상 큰 차이가 없거나 오히려 덴마크의 기업들이 네덜란드 기업들보다 노동시간 유연성 전략을 보다 더 많이 사용하는 것으로 보인다. 이를 보면 사실상 네덜란드의 노동시간 유연성을 노동시간 단축이라는 측면에서만 강조된 반면, 노동시간 유연성을 보다 광범위하게 보았을 때 네덜란드와 덴마크의 노동시간 유연성에 큰 차이가 없는 것으로 평가할 수도 있겠다.

■ 네덜란드와 덴마크의 유연안정성 모델의 공통점

관대한 소득보장 제도, 높은 수준의 사회보장지출

그렇다면 덴마크와 네덜란드의 공통점은 무엇인가? 우선 유연안정성 모델로 보았을 때 비록 유연화 전략에는 차이를 보였을지 모르지만 안정성 측면에서 비슷한 점이 보인다. 보다 구체적으로 실업자 보호를 위한 사회보장제도가 다른 유럽 국가들에 비교하여 관대한 편에 속하며, 두 국가 모두 실업에 따른 소득 상실에 대해 노동자들을 보호할 수 있는 소득보장의 인프라를 갖춘 국가라 볼 수 있겠다. 실업시 받을 수 있는 실업급여의 순소득대체율을 보면 덴마크는 74%, 네덜란드는 70%로 큰 차이가 없는 것으로 보이며, 장기 실업의 경우 그 차이가 보다 확실하게 나타나나 그래도 다른 유럽 국가들과 비교했을 때 두 국가 모두 높은 수준의 소득대체율을 보여 관대한 급여수준을 나타낸다.

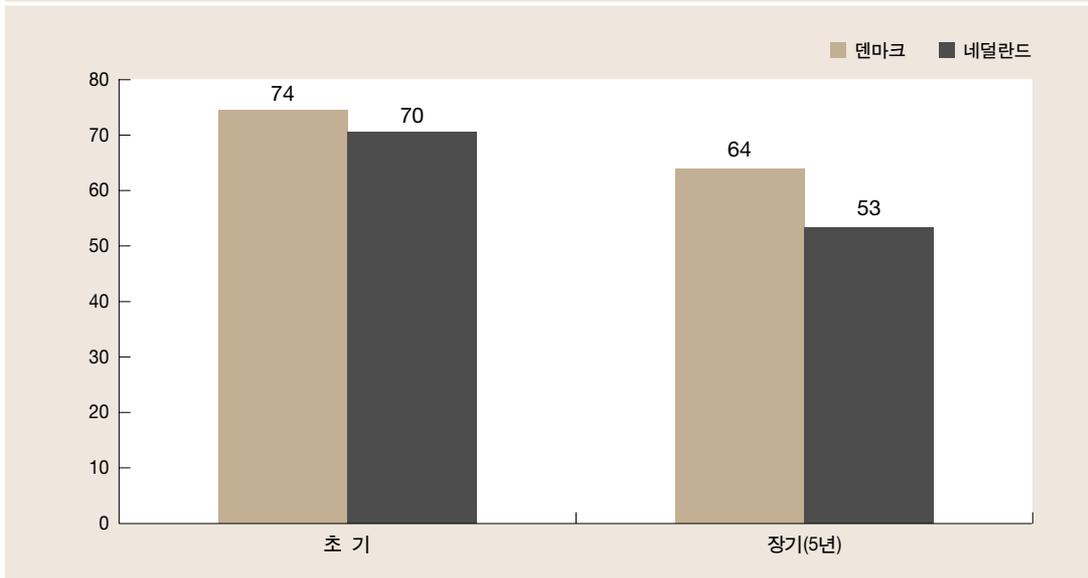
이는 역시 소극적인 노동시장정책에 사용하는 정부지출에서도 나타나는데, 비록 지출 역시 덴마크가 네덜란드에 비해 높은 것으로 나타나, 소극적 노동시장정책 지출, 즉 실업자의 소득 보장을 위한 제도를 위한 정부지출을 보면 2005년도 기준 덴마크가 유럽 27개국 중 1위이며 네덜란드가

1) 네덜란드 남성 파트타임은 1980년대에 비해 약 2배 증가하였다.

2) 네덜란드 노동자 절반 가량이 32시간 미만 일하고 싶다고 발표되었다. (Volkskrant 2008년 2월 7일자)

[그림 5] 장 · 단기 실업급여(실업부조포함) 순소득대체율

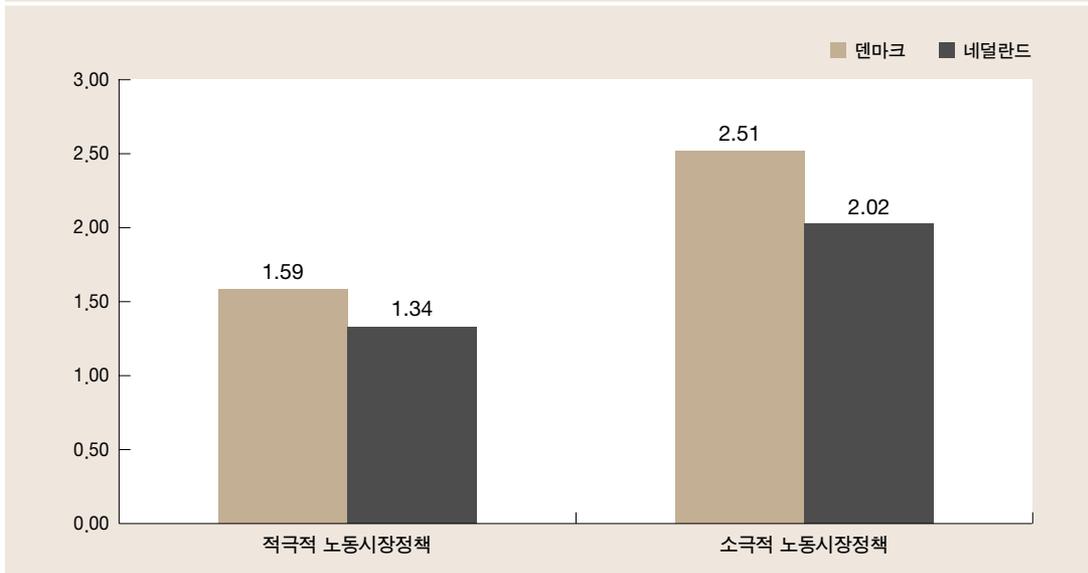
(단위 : %)



자료 : OECD Benefits and Wages, 2005년.

[그림 6] 적극적 · 소득적 노동시장정책 정부지출

(GDP 대비 %)



자료 : EUROSTAT, 2005년도 자료.

2위를 차지하였다. 적극적 노동시장정책 지출을 보았을 때도 두 나라 모두 높은 지출 수준을 보이는데, 덴마크의 경우 GDP의 약 2.5%로 역시 유럽에서 지출 1위 국가이며, 네덜란드는 이에 약간 모자라는 4위이지만 역시 27개국과 비교해 보았을 때 상당 부분을 지출하는 국가로 볼 수 있다.

각 나라의 빈곤율을 살펴보았을 때 이와 같은 관대한 사회보장의 성과를 살펴볼 수 있는데, 사회 보장급여 전달 이후 빈곤 위험에 있는 인구의 비중은 덴마크의 경우 12%, 네덜란드의 경우 10%에 불과한데, 이 수치는 유럽 25개국 평균 16%이며, 보다 신자유주의 성향을 가진 영국의 경우 19%에 이른다. 즉 네덜란드, 덴마크 모두 비록 그 수준의 차이가 있을 수 있겠지만, 두 국가 모두 노동자들의 소득보장을 위한 하부구조를 갖춘 나라로 볼 수 있다.

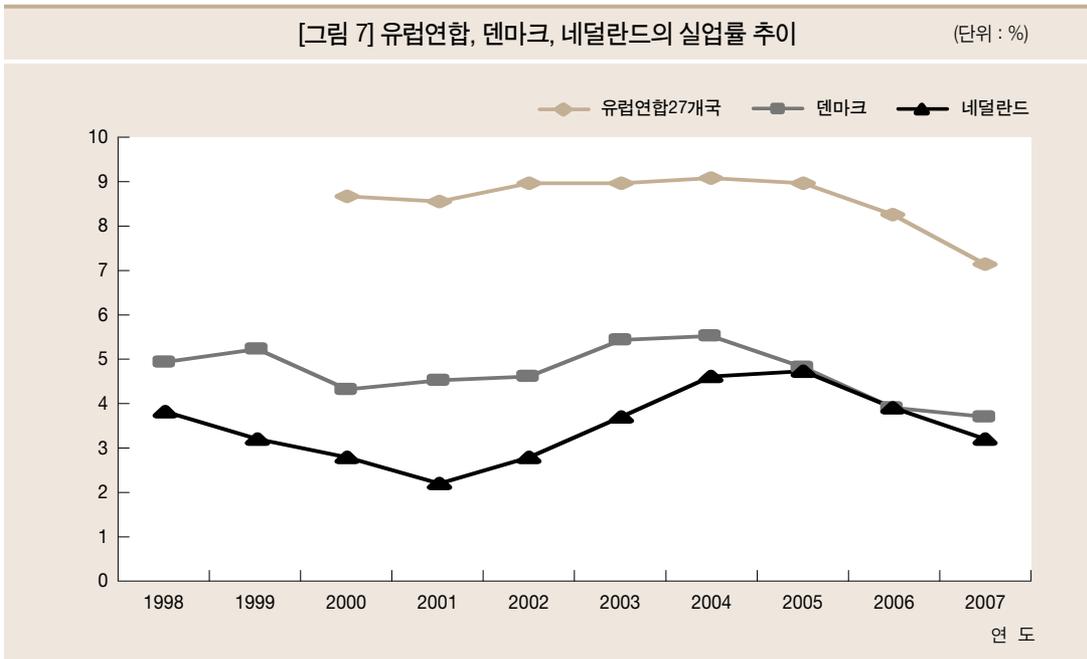
노사간의 합의 역사

그러나 이보다도 중요한 요인은 아마도 이 두 국가의 노사간 합의 역사일 것이다. 즉 덴마크와 네덜란드의 유연안정성 모델을 소개하는 글에서도 제차 강조된 부분이 바로 유연안정성은 노사간의 강한 합의 구조에 근거하여 나타났다는 점이다. 덴마크와 네덜란드 모두 작은 국가들이며 (덴마크 인구 550만, 네덜란드 인구 1650만) 일찍부터 세계경제에 개방된 국가들이다. 이와 같은 조건에 대응전략으로 두 국가 모두 오래 전부터 노사 합의에 강한 조합주의적 형태의 사회구조를 개발시켰다. 즉 네덜란드와 덴마크 모두 역사적으로 강한 노조와 사용자 단체가 존재하였고 이 두 집단이 제도에 관한 협의를 할 수 있도록 노사 합의가 중앙수준에서 구조화·제도화되어 있었으며, 정부가 아닌 노사의 주도에 의한 정책 제정과 개혁이 이루어진 역사가 깊은 나라이다. 즉 두 국가 모두 노사간의 합의를 통한 사회문제 해결의 선례에 의해 쌓인 노사간 신뢰와 앞으로의 문제 해결을 위한 강한 의지가 바로 이 국가들이 유연안정성 모델을 개발할 수 있게 한 근거가 되었다. 여기에서 알 수 있듯이 유연안정성은 두 나라 모두 정부의 주도에 의해 노사에게 정책을 내리는 방식으로 이루어지는 것이 아닌 노사의 주도에 의해서 이루어졌으며, 이와 같은 주도가 유연 안정성이 성공적으로 이루어지는 핵심적인 역할을 하였던 것이다.

■ 유연안정성 모델의 성과

아마도 네덜란드와 덴마크의 사례가 부각된 가장 중요한 이유는 이 두 나라의 노동시장과 경제 성과일 것이다. 가장 부각된 것은 덴마크와 네덜란드의 낮은 실업률이다. 덴마크, 네덜란드 모두 1990년대 후반부터 지금까지 유럽연합 평균 실업률이 10%에 달할 때 그 절반 수준으로 실업률을 낮게 유지시켰으며 2007년도 현재 실업률이 4% 미만으로 오히려 인력난을 경험하고 있다.

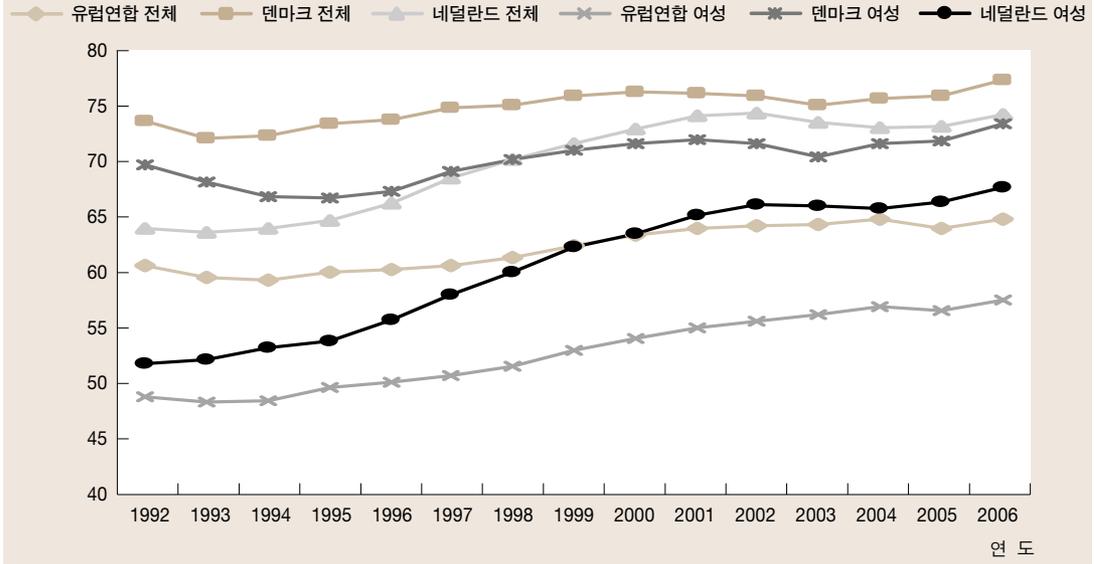
이와 함께 덴마크와 네덜란드는 모두 고용률이 높은 대표적인 국가들이며, 덴마크는 특히 높은 여성 고용률을 보이는데 이는 최근에 나타나는 결과이기보다는 역사적으로 존재하였던 현상이다. 반면에 네덜란드의 경우 여성 고용률이 1980년대 이후로 급증한 경우인데, 1990년대 초반만 해도 50%에 달한 여성 고용률은 현재 근 70%에 이를 정도로 급상승하였다. 이는 특히 1990년대 초반 비슷한 50% 수준이었지만 아직 58% 가량인 유럽연합의 여성 고용률의 성장과 비교해 보았을 때 상당한 성과로 평가할 수 있겠다. 네덜란드는 특히 여성뿐만 아니라, 고령노동자 등의 노동시장 참



자료 : EUROSTAT.

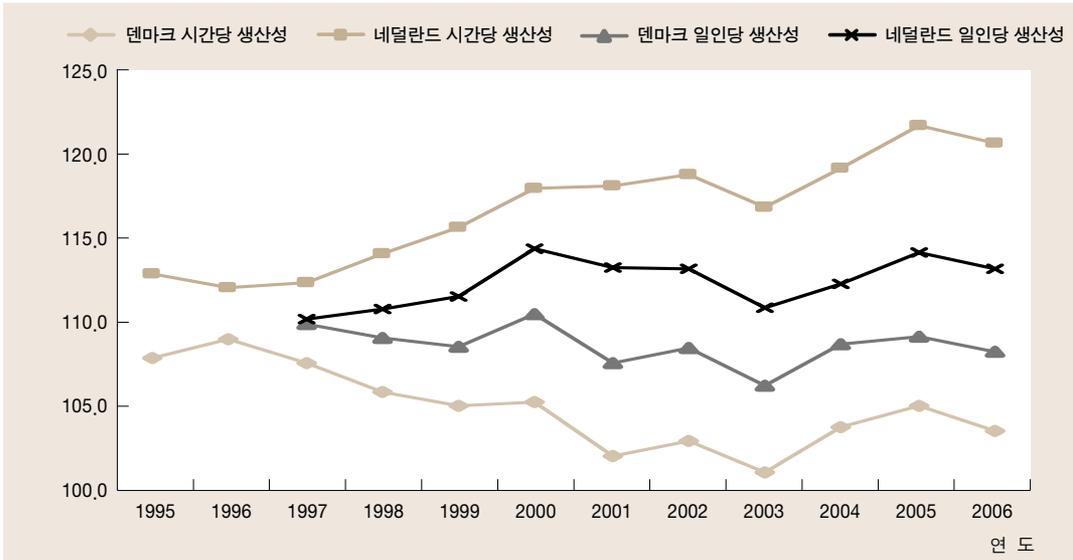
[그림 8] 유럽연합, 덴마크, 네덜란드의 고용률 추이

(단위 : %)



자료 : EUROSTAT.

[그림 9] 덴마크, 네덜란드의 생산성 추이



자료 : EUROSTAT.

참조 : 시간당 생산성 EU15=100, 일인당 생산성 EU25=100.

여의 증가로 인하여 1990년대 이후 상당한 고용률의 증가를 보였다.

덴마크와 네덜란드는 생산성 차원에서 살펴보았을 때에도 유럽 평균과 비교해 보았을 때 높은 수준이다. 네덜란드의 경우 특히 시간당 생산성이 높게 나타나는데 (유럽연합 15개국 평균보다 약 20% 높음), 이로 인하여 1인당 주당 노동시간이 낮은데에도 불과하고 네덜란드의 1인당 생산성은 유럽 25개국 평균보다 약 15% 높은 것으로 나타난다. 덴마크의 경우 네덜란드만큼은 아니지만 유럽 평균보다 높은 생산성을 보인다(1인당 생산성이 유럽연합 25개국 평균보다 약 10% 높음). 덴마크가 네덜란드만큼 높은 생산성을 보이지 않은 이유 중 하나는 바로 높은 고용률 때문이다. 즉 높은 고용률은 생산성이 떨어지는 노동자들 역시 노동시장에 고용되어 있다는 것을 의미하며, 국가 평균 생산성이 떨어지게 되기 마련이다.

■ 유연안정성 모델의 도입 가능성

그렇다면 이와 같이 유연안정성 모델이 다른 국가들에게도 도입가능한가, 그리고 만약 가능하면 어떠한 모델이 도입가능한 것인가? 이제 도입될 유연안정성 정책들은 당연히 의도적인 정책들로 유연성과 안정성을 동시에 도달하는 방식으로 사용될 것이라는 점이다. 이와 같은 의도적인 유연안정성 정책이 이루어지기 위해서는 기본적인 사회적인 인프라가 필요한데, 이는 크게 두 가지로 볼 수 있겠다. 첫째, 유연화에 의해서 나타날 수 있는 불안정성에 대응하기 위해 사회적인 안전망을 구축해야 한다. 우리 나라를 포함한 사회안전망이 유연안정성을 시행한 북부 유럽국가들에 비교하여 턱 없이 낮은 많은 국가들이 유연안정성 모델을 손쉽게 실행하기 어려운 중요한 이유 중 하나가 바로 이와 같은 사회적 안전망의 미비이다. 사회안전망 구축이 보다 어려운 이유는 이에 따른 비용이 높기 때문이기도 하다. 노동시장의 유연성 증가를 고용주들이 해고를 수월하게 하거나 임시직 사용을 보다 원활하게 하는 방식으로 선택한다면 비록 노조의 반대가 있을지라도, 제도와 노동법 개혁을 통해서 손쉽게 달성할 수 있으며, 빈곤 등의 사회적 비용이 나타날 수 있지만 단기 재정에는 크게 영향을 미치지 않을 수 있다. 그러나, 이로 인한 실업의 위험이 높아진 실업자들의 소득보장대체율을 높이고, 실업자들의 교육훈련을 증가하며, 비정규직 노동자들의 사회보장제도 편입, 동일 임금, 훈련 제공 등의 변화를 함께 도입시킨다면 이런 제도들이 존재하지 않는 국가들에게는 높은 비용을 요구하게 된다.

이에 대한 대안책은 노동시장의 유연화를 보다 노동자와 사용자 양쪽 모두 혜택이 돌아갈 수 있는 방식으로 개발하는 것이다. 노동시간을 보다 적절히 유연하게 사용하는 방식이 이에 해당된다. 다른 또 하나의 대안으로는 노사가 합의하에 사용자들이 원하는 유연화를 제공하는 대신에 이에 따른 불안정성에서 나타나는 비용을 (실업시 소득보장을 받지 못하는) 노동자 개인 내지 (높은 사회보장지출로 인해) 국가가 일방적으로 지불하는 것이 아닌 가장 큰 이득을 보는 집단인 사용자들이 직접 지불하는 방식이 있다. 이 후자의 경우가 바로 프랑스의 최근 유연안정성 모델 방식이라고 볼 수 있다 (국제노동브리프, 2008년 2월호 참조).

이와 함께 유연안정성 모델을 도입시키기 위한 기본적인 전제조건으로 필요한 것은 노사 합의를 통한 문제 해결의 욕구이다. 즉 어떠한 모델인가에 상관없이 유연안정성은 노사 사이에 합의를 통한 일정한 교환을 그 기본으로 두고 있는데, 이때 양쪽 모두 협의를 통해 문제를 해결하려는 의지와 서로에 대한 신뢰가 없으면 유연안정성은 달성할 수 없다. 유연안정성은 기본적으로 노사 주도 내지 최소한 합의에 의해서 이루어져야 하며 이 역할을 국가가 대신할 수 없다. 정부의 역할은 두 집단이 합의할 수 있는 중립적인 자리를 만드는 중개자 역할과 노사 합의에서 나오는 정책 결과의 적절하게 실행하는 역할을 맡는 것이다. 국가가 일방적으로 유연안정성 정책을 노사에게 전달하는 방식은 실패하기 쉽다.

이 부분 역시 우리나라의 노사관계의 실태를 비추어볼 때 유연안정성을 도입하기 이전에 해결해야 할 큰 관문이다. 즉 유연안정성 모델은 특정한 정책 도입만을 의미하는 것이 아니라, 문제 해결의 접근 방식³⁾이며 만약 그 정책 내용만을 도입시키려고 한다면 이의 성공적인 개혁을 이루기 어려울 것이다⁴⁾. **KLI**

3) 여기서 접근방법이란 ① 노사의 합의를 통한 정책 형성, ② 유연안정성을 포함한 노동시장, 경제 그리고 사회보장을 통합적으로 바라보는 접근 등을 포함한다.

4) 이는 이미 유럽연합위원회(European Comission)의 유연안정성 모델에서 찾아볼 수 있는데, 유럽연합위원회는 유연안정성은 일정한 정책 구조를 이야기하는 것이 아니며, 각 회원 국가들이 스스로 적절한 개별적인 모델을 구축해야 한다는 것을 강조하였다.

미국의 공연예술산업 노동시장 및 노사관계

용호성 (문화체육관광부 서기관, 컬럼비아대학교 객원연구원)

■ 머리말

“무슨 일을 하시나요?”, “배우입니다.” “아 그러시군요. 그럼 어느 레스토랑에서 일하세요?” 이는 미국의 공연계에서 많이 회자되는 유머이다. 다른 한편에서 미국 공연예술 인력의 직업적 현실을 직설적으로 보여주는 말이기도 하다. 미국의 경우 일찍이 공연예술산업에 대한 노동시장적 접근이 이루어져 이에 관한 다양한 이론적·현실적 경험이 축적되어 왔다. 하지만 그렇다고 해서 미국의 공연예술산업 노동자들 모두가 한국보다 월등한 처우조건 아래서 편한 삶을 누리는 것은 아니다. 오히려 한국의 시장보다 더욱 치열한 자본주의적 경쟁 아래서 혹독한 삶을 누리는 경우도 많이 발견된다. 하지만 그럼에도 불구하고 노동시장에 대한 접근 자체에서 아직은 미성숙한 상태에 있는 우리 공연예술산업의 실정을 고려하면 몇 가지 참고할 만한 점이 발견되기도 한다.

여기서 공연예술산업이라고 하면 가장 쉽게는 최근 각광받고 있는 뮤지컬과 함께 전통적인 예술 장르인 연극과 무용을 떠올릴 수 있다. 하지만 넓은 의미로 보면 여기에 클래식 및 팝 음악과 서커스, 아이스댄싱, 카바레 쇼 등, 이른바 무대를 기반으로 이루어지는 모든 예술 장르가 포함될 수 있으며, 무대 뒤에서 일하는 조명, 음향, 세트디자인 등의 스태프 인력 및 기획, 경영, 마케팅 인력도 모두 포함될 수 있다.

국내에서는 이러한 공연예술산업에 대해 노동시장 관점의 접근이 크게 부족한 것이 현실이다. 우선 학문 분야에서 이에 대한 체계적인 연구가 미흡했고, 정책 분야에서는 주로 단위 공연에 대한

창작 및 발표 지원에 치중함으로써 이 분야에 종사하는 인력의 양성과 취업, 급여와 처우 등 복지, 직종전환, 재교육, 은퇴 후 대책 등 다양한 형태의 노동 관련 이슈들에 대해서는 상대적으로 소홀히 해왔기 때문이다. 또 다른 측면으로 지난 해 한국노동연구원의 연구 성과에서도 밝혀졌듯이 공연예술산업계 내에서도 그 종사자들이 스스로에 대해 노동자보다는 예술가로 인식하는 경우가 더 많았으며, 공연예술 분야를 '산업'의 관점에서 접근하는 것에 대한 심정적 거부감이 심했다는 점도 이러한 현상이 초래된 요인들로 볼 수 있을 것이다.

따라서 이 글에서는 미국의 공연예술산업, 특히 그 중에서도 대표적인 장르라고 할 수 있는 무용과 연극을 중심으로 하여 그 노동시장의 현황과 노사관계에 대해 살펴봄으로써 향후 국내 관련 정책 및 산업 발전을 위한 시사점을 발견하고자 한다.¹⁾

■ 미국의 공연예술산업 현황

미국의 공연예술산업이 국내의 그것과 가장 크게 다른 점은 스스로를 하나의 산업 분야로 명확히 인식하고 있다는 점이다. 이에 따라 산업 전반의 현황을 정확히 파악하고 진단하여 이에 체계적으로 접근하려는 노력들이 다각적으로 이루어지고 있다. 여기에는 국립예술기금(National Endowment for the Arts : NEA) 등 정부기관에 의한 노력도 있지만 그 밖에 관련 분야 단체들도 자체적으로 꾸준한 노력을 기울여 오고 있다. 이러한 단체로는 연극 분야의 TCG(Theatre Communications Group), 무용 분야의 Dance/USA 등이 대표적이다. 또한 미국예술연합(Americans for the Arts : AFTA)에서는 2005년 <창조산업 2005 의회보고서>(Creative Industries 2005 : The Congressional Report)를 통해 예술 관련 분야를 창조산업으로 규정하면서 본격적인 분석을 시도한 바 있다. AFTA는 이 보고서²⁾에서 창조산업을 '예술의 창작 혹은 배포와 관련된 영리

1) 이 글은 한국노동연구원에서 2007년 12월 발간된 「공연예술 전문인력 구조와 정책 지원」 보고서에 부록으로 실린 줄고(拙稿) “미국의 공연예술 인력 구조와 정책 지원”을 발췌 요약한 내용을 바탕으로 작성된 것임을 밝혀둔다.

2) Americans for the Arts, Creative Industries 2005 : The Congressional Report (Americans for the Arts, 2005)

혹은 비영리 산업'이라고 정의하였으며, 공연예술(Performing Arts)을 그 여섯 가지 분야 가운데 하나로 포함시킨 바 있다. 동 보고서에서는 미국의 공연예술산업 분야에서 총 101,828개 단체, 482,489명의 종사자들이 활동하고 있는 것으로 파악하였다. 이는 창조산업 전체 사업체 중 17.6%, 종사자 중 16.3%에 해당하는 비율이다.

이 중 무용산업은 20세기 후반에 와서 본격적으로 발전하였다. 실제로 1965년 무렵만 하더라도 미국 내에 전문 무용단체는 37개밖에 없었다고 한다. 하지만 무용 분야는 1960년대 중반에서 1980년대 중반까지 20여 년간 다른 공연예술 분야와 함께 하나의 붐을 이루며, 공연 단체, 공연 수, 관객 규모 등 여러 가지 측면에서 큰 성장을 이루었다. 이러한 성장의 배경에는 NEA를 비롯한 공공 부문에서의 지원이 큰 역할을 했다. 또한 동 기간에 미국의 주요 재단들이 형성되어 그 지원을 크게 확대한 점도 하나의 요인이 되었다. 하지만 1980년대 중반 이후에는 NEA의 지원사업 자체가 축소되고 동시에 관객들의 라이프스타일과 취향이 바뀌면서 이러한 오랜 성장이 위기에 봉착하게 되었다.³⁾ 이러한 과정을 거치며 성장해 온 미국의 무용산업의 규모를 보면 2000년을 기준으로⁴⁾ 675개의 비영리 전문 무용단체가 활동하고 있는 것으로 파악되고 있다. Dance/USA의 2006년 조사 자료에 따르면 이 중 연 예산 1백만 달러 이상의 무용단은 총 76개인 것으로 나타났다.⁵⁾ 특징적인 것은 이러한 대규모 무용단들이 미국 전역 51개 도시에 기반을 두고 활동하고 있다는 점이다. 즉 연 예산 1백만 달러 이상의 무용단이 2개 이상인 도시는 전국적으로 6개뿐이며, 나머지 45개 도시에서 각각 1개씩의 대규모 무용단이 활동하고 있는 것이다. 하지만 소규모 무용단의 경우에는 주로 뉴욕을 중심으로 활동하고 있다.

연극산업은 크게 연극과 뮤지컬로 구분된다. 기본적으로 브로드웨이로 대표되는 상업적인 뮤지컬들이 영리 부문에서 제작되는 반면에 대부분의 연극은 비영리 부문에서 제작되고 있기 때문이다. 하지만 그렇다고 해서 두 부문이 전혀 별개로 움직이는 것은 아니다. 몇몇 대형 제작자에 의해

3) Smith, T.(2003), Raising the Barre : The Geographic, Financial, and Economic Trends of Nonprofit Dance Companies, Washington, D.C. : National Endowment for the Arts, pp. 17-21

4) Dance/USA, Dance in America : Snapfacts 2000 (Sep.2000).

5) Dance/USA Homepage.

처음부터 브로드웨이 극장용 작품으로 기획된 것들이 있는 반면에, 오프 브로드웨이나 뉴욕 이외의 지역에서 시장 검증을 거쳐 상품성이 확인된 작품들이 브로드웨이 작품으로 재제작되는 경우가 많기 때문이다. 이에 따라 배우나 스태프들의 경우 영리와 비영리 부문을 오가며 작업을 하는 경우가 많다. NEA의 조사 자료에 따르면 2002년을 기준으로 미국 내에서 3,222개의 극단이 활동하고 있는 것으로 나타났다. TCG에서 이 중 1,890개 비영리 전문 극단을 조사한 자료⁶⁾에 따르면, 2005~06 시즌의 경우 14,000개의 작품이 172,000회 공연되었고, 여기에 3,050만 명의 관객이 참여한 것으로 추정되었다.

이러한 비영리 연극 분야와는 별도로 미국의 공연산업에서는 브로드웨이 공연이 하나의 산업 분야를 형성하고 있다. 이러한 브로드웨이 공연은 비단 맨해튼 지역 내의 극장의 무대에만 오르는 것이 아니며, 미국 내 전역에 대한 순회 공연을 통해 그 자체로 거대한 산업이 되고 있다. 이러한 브로드웨이 공연은 기본적으로 영리적인 목적, 즉 상업성에 기반을 두고 제작이 이루어지고 있다. 따라서 그 제작 단체 역시 세법 501(c)(3)에 해당하는 비영리 단체가 아닌 일반 기업 성격을 갖고 있으며 영리 부문으로 분류되고 있다. 따라서 이 같은 공연에 대해서는 국립예술기금(NEA)이나 주 및 지역 예술진흥원 혹은 민간 재단으로부터의 지원이 이루어지지 않으며, 오히려 다양한 금융 기관이나 펀드 혹은 개인 자산가로부터 수익을 얻기 위한 투자자금이 투입되는 경우가 많다. 관련 조사 자료⁷⁾에 따르면, 2006~07 시즌 동안 브로드웨이 극장에서는 총 12,311,745매의 티켓을 판매하여 9억 3,854만 달러의 수입을 기록했으며, 이를 통해 45,000개의 일자리를 만들어내고 있다.⁸⁾

이러한 연극산업 분야에서 연극 단체별 평균 풀타임/파트타임 단원의 수는 2002~03년에는 8명이었으며, 이후 7명으로 유지되고 있다. 그리고 TCG에서 201개 극단들을 대상으로 조사한 결과 각 단체의 예산 가운데 54%가 인건비성 급여로 지출되고 있는 것으로 나타났다. 이는 연극산업의 노동집약적 특성을 보여준다.

6) Voss, Zannie and Glenn B. Voss, Theatre Facts 2006 (Theatre Communications Group, 2006)

7) The League of American Theatres and Producers, Broadway Season Statistics at a Glance, 2007

8) The League of American Theatres and Producers, Broadway's Economic Contribution to New York City : 2004~2005 Season

■ 미국의 공연예술산업 노동인력 형성과 고용 현황

무용인력의 교육은 미국의 경우도 대학이 주요 역할을 하고 있다. 하지만 한국의 여건에 비할 때 대학에서의 정규 교육과정보다는 전문기관이나 단체를 중심으로 한 교육이 상당한 비중을 차지하고 있다. 발레 분야의 경우 유명 발레단에서 부설로 운영하고 있는 발레 스쿨을 통해 발레단에 입단하는 경우도 많은 편이다. 무용 분야에서 활동하고 있는 무용인력의 규모는, Dance/USA의 조사⁹⁾에 따르면 총 11,000명 정도로 나타났다. 하지만 이들 가운데 이러한 비영리 무용단체에서의 활동만으로 생활비를 충당하는 무용수들은 2,000~3,000명 정도로 추정된다. 문제는 대부분의 무용단들이 연 단위 고용을 하지 않는다는 점이다. 상위 70~80개 단체의 경우에도 무용수들과 평균 연간 30~35주 단위로 고용계약을 하고 있다. 연 예산 5백만 달러가 넘는 대규모 무용단의 경우 무용수들이 받는 급여는 주당 600~1,400달러 정도이다. 이 바로 아래 수준의 70여개 대규모 무용단의 경우 무용수들은 계약기간 동안 주당 400~600달러 정도를 받고 있다. 이 같은 대규모 무용단과는 달리 중소규모 무용단의 무용수들은 대부분 작품당 계약되는 것이 현실이다. 이 경우 당연히 4대 보험 등이 포함되는 비급여 혜택(benefits)을 거의 받지 못하게 된다. 이에 따라 무용수들은 대부분 무용단으로부터 받는 급여 외에 세라피, 공연 기획 및 경영, 요가, 필라테스, 퍼스널 트레이너, 무대조명, 의상 등의 다른 형태의 파트타임 일자리를 통해 생계를 조달하는 경우가 많다. 또한 무용인력의 경우 30대 중반 무렵에 전문 무용수로서의 활동이 중단되는 경우가 대부분이기 때문에 미국에서는 무용수커리어전환센터(Career Transition For Dancers : CTFD)가 설립되어 현재 혹은 과거의 무용수들에게 광범위한 커리어 전환 프로그램과 서비스를 무료로 제공하고 있다. 또한 이와 더불어 DTW 등 개별적인 공연장이나 단체에서도 무용수들에 대해 마케팅, 채용 조성, 중장기 기획 등 무용단체를 운영하는 데 필요한 다양한 실무지식을 익히도록 도와줌으로써 안무가나 무용수들은 시장에서 스스로 살아남을 수 있는 실용적인 지식들을 익히도록 돕고 있다.

한편, 연극산업 분야 인력의 경우 대학에서 관련 전공과정을 거쳐 일하는 비율이 대단히 낮다는

9) Dance/USA, Dance in American : Snapfacts 2000 (Sep. 2000)

점이 특징이다. 컬럼비아대학교 예술문화연구센터(The Research Center for Arts and Culture)의 조사 자료¹⁰⁾에 따르면, 연극인력의 커리어 형성 과정에서 중요한 계기는 고등학교 시절의 학교연극 활동이었다. 그리고 40%가 전문적인 콘서바토리나 전문학교를 졸업한 것으로 나타났다. 그 밖에 63%가 연기학교(학원)를 다닌 경험이 있으며, 60%가 연기 관련 개인지도를 받은 경험이 있는 것으로 나타났다. TCG의 조사 자료에 따르면 연극산업에 종사하는 인력의 수는 총 113,000명이며, 이 중 예술인력이 70,500명(62%), 예술경영인력이 14,500명(13%), 무대기술인력이 28,000명(25%)으로 추정되었다.

이 같은 공연예술산업에서 고용되는 인력규모는 다른 분야에 비해 성장이 두드러진 편이다. NEA의 조사 자료¹¹⁾에 따르면, 1990년의 경우 예술가의 수가 1980년에 비해 54%, 1970년에 비해 127% 증가한 것으로 나타났다. 이는 전체 노동인구의 증가율 55%보다도 역시 훨씬 높은 것이었다. 한편 2005년을 기준으로 전체 예술계 실업률은 4.4%로서 2004년의 5.1%에 비해 상당히 낮아졌다. 하지만 이에 비해 연극 분야 실업률은 25.5%, 무용분야 실업률은 10.4%로 훨씬 높은 비율을 기록하고 있다. 또한 풀타임 종사 비율이 연극 분야는 45.6%인 데 반해 무용 분야는 17%로서 훨씬 낮은 수준이었다. 아울러 연극과 무용인력의 소득수준을 조사한 결과 2004년을 기준으로 연극 배우의 중위(median) 연 소득은 23,460달러, 연극 프로듀서 및 연출가는 52,840달러, 무용수는 17,760달러, 안무가는 33,670달러인 것으로 나타났다. 여기서 연극배우나 무용수의 소득수준은 예술계의 다른 분야 인력에 비할 때 가장 낮은 수준에 해당한다. 이와 연계하여 예술인력들은 복수 직업을 갖고 있는 비율이 1970~97년 사이의 조사 결과 7~14%에 달하는 것으로 나타났다.¹²⁾ 이는 다른 분야 인력들에 비해 평균 40% 이상 높은 수치였다. 좀더 최근의 조사 자료¹³⁾를 보면 2005년

10) Jeffri, Joan, Robert Greenblatt, Catherine Sessions(1992), *The Artists Training and Career Project : Actors*. (The Research Center for Arts and Culture, Columbia University). pp. 8-9.

11) Ellis, Diane C. and John C. Beresford(1994), *Trends in Artist Occupations : 1970~1990* (NEA) p. 8.

12) Alper, Neil O. and Gregory H. Wassall(2000), *Once in a Blue Moon : Multiple Jobholdings by American Artists*, NEA Research Division Report #40.(NEA). pp. 4-11.

13) Nichols, Bonnie(2006), *Artist Employment*, 2005 (NEA) p. 3.

을 기준으로 할 경우 복수 직업을 갖고 있는 예술가의 비율은 12.8%로 전체 직업활동 인력의 5.3%에 비해 두 배 이상 높은 것으로 나타나고 있다.

■ 미국의 공연예술산업에서의 노사관계

공연예술산업 인력은 이른바 ‘아름다움’을 창조하는 분야에 종사함으로써 스스로를 노동자보다는 예술가로 파악하는 경향이 있다. 하지만 그렇다고 해서 그 노동자적 성격이 사라지는 것은 아니다. 게다가 공연예술산업은 공연의 성격과 내용 그리고 공연장의 특성과 투입되는 자원 등 여러 가지 요소들이 매 공연마다 달라지는 특성으로 인해 종사인력들이 그 고용주로부터의 경제적 착취에 취약한 편이라고 할 수 있다. 이처럼 상대적으로 열악한 환경에 놓여 있는 공연예술산업 인력들의 노동자로서의 권리 주장은 중세를 거치며 길드라는 형태로 표출되어 왔다. 미국의 공연예술산업에서는 이러한 길드가 산별노동조합 형태로 발전하여 자리잡고 있다. 하지만 이러한 조합 형태의 단체들이 지나치게 막강한 영향력을 행사함에 따라 이것이 오히려 극장 운영자나 제작자들에게 커다란 경제적인 부담을 주고 아울러 자유로운 제작 환경을 제약하는 장치로 작용함으로써, 오히려 효율적이고 창의적인 작품 제작을 저해한다는 비판도 제기되고 있다. 아울러 이러한 노동조합의 역할은 주로 연극 분야와 대규모 단체 중심이어서 무용 분야나 소규모 단체 종사자들의 노동조합 활동은 거의 미미하다고 할 수 있다. 특히 브로드웨이 뮤지컬, 발레 등 일정한 관객층을 기반으로 한 전통적인 예술 분야에 비해 컨템포러리 무용 등 좀더 실험적인 창작이 활발한 분야에서는 노동조합의 활동이 이루어지기 어려운 상황이다.

무용산업 인력들은 주로 미국음악예술인조합(American Guild of Musical Artists : AGMA)을 통해 활동하고 있다. AGMA는 1930년대 노동운동을 배경으로 설립되었으며, 오페라, 콘서트, 무용 분야 예술가들을 대표하는 단체이다.¹⁴⁾ 여기에는 무용수, 안무가, 무대기술자, 무대감독 등이 가입하고 있다. AGMA에서는 이들을 대표하여 집단협상 과정을 통해 그 조합원들에게 급여수준 보장, 연

14) AGMA(2007), Information for New and Prospective Members (AGMA)

습시간과 초과 활동시간에 대한 급여, 연습 등 활동시간 통제, 휴가 및 병가, 저렴한 의료보험 혜택, 고용주와의 갈등 해결, 법적 및 계약에 따른 권리 보호 등을 해주고 있다. 문제는 AGMA의 조합원으로 활동하는 대상이 미국에서 최상위급의 오페라단과 발레단 등 72개의 대규모 공연예술단체로 한정되어 있다는 점이다. 이에 따라 이러한 중소기업 단체에서 활동하는 공연예술 인력들의 경우 뮤지컬이나 연극에서와 같은 연습수당, 비급여 혜택 등 노동자로서 누릴 수 있는 이익을 누리기가 매우 힘든 실정이다.

한편 연극 분야는 이에 비하면 훨씬 더 탄탄한 조합이 운영되고 있다. 연극배우조합(Actor's Equity Association : AEA)은 1913년에 설립된 노동조합으로서 미국에서 활동하는 45,000여 명의 연극배우와 무대 매니저를 대표하고 있다. AEA 조합원은 다양한 혜택을 누리게 된다. 첫째, AEA가 조합원을 대표하여 고용주와 근로협약을 한다. 여기에는 기본적인 급여와 작업조건에 관한 내용이 포함된다. AEA가 진행하는 협약은 브로드웨이와 오프브로드웨이 극장들을 비롯하여 각 지역별 공연장, 카바레 극장, 대학 공연장 등을 모두 포괄하여 영향을 미치게 된다. 둘째, AEA는 이러한 기본적인 권리 보호와 더불어 최소 급여수준을 보장받을 수 있게 해주고, 일정한 작업규칙에 따라 일을 할 수 있도록 해준다. 셋째, 표준 양식에 따라 고용계약서가 작성될 수 있도록 한다. 넷째, 고용주들은 공연에 앞서 AEA에 대해 일정한 금액(bond)을 예탁해야 한다. 이 예탁금은 공연의 성공 여부에 상관없이 조합원들이 최소한의 급여 등을 받을 수 있도록 보장하기 위한 것이다. 다섯째, AEA는 조합원들을 위해 의료보험(health plan)과 연금(pension plan) 서비스를 하고 있다. 이를 위해 AEA는 연금 및 의료기금(Pension and Health Trust Funds)을 별도로 설치하여 운영하고 있다. 여섯째, 장애나 실업의 상황에 처하는 조합원을 지원하는 역할을 한다. 일곱째, 조합원에 대해서는 별도의 오디션 받을 수 있도록 하는 등 그 밖에 다양한 부가적인 혜택을 제공한다.

이러한 조합 활동에 대응하여 공연 제작자 및 극장주들은 자신들의 이익을 보호하기 위한 연합체를 구성하고 있다. 그것이 바로 미국극장/제작자연맹(이하 연맹 : League of American Theatres and Producers)이다. 이 연맹의 600여 구성원은 극장주에서부터 극장 운영자, 공연 제작자, 공연 기획자, 극장 총감독 등 광범위한 영역을 포괄하고 있다. 여기에는 극장산업과 관련된 상품과 서비스 공급자까지 포함되고 있다. 이 밖에 연극작가들을 위한 조직으로 DGA(Dramatist Guild of America

: DGA)와 ND(New Dramatist : ND) 등도 활동하고 있으며, 또한 모든 배우들이 노동조합에 소속하여 활동하는 것은 아닌 점을 감안하여 비조합원을 위한 서비스 조직인 스트로 햇(Straw Hats) 같은 단체도 운영되고 있다.

■ 한국 공연예술산업에 대한 시사점

미국의 공연산업은 우리나라에 비해 그 역사가 깊고 각 역할 주체의 권한 행사가 보다 적극적인 편이다. 아울러 정부의 역할보다는 관련 협회나 조합 등 공공성을 가진 민간 기관의 역할이 훨씬 큰 편이다. 이러한 차이에도 불구하고 미국의 공연산업은 우리 공연산업에 대해 몇 가지 시사점을 준다.

첫째, 체계적인 인력정책 수립의 필요성이다. 이제는 가급적 직접적이고 단기적인 지원정책에서 탈피하여 중장기적 관점에서 예술가와 예술단체들이 자생적으로 발전해갈 수 있도록 전문인력 양성 기반을 마련하는 방향으로 정책방향이 전환될 필요가 있다.

둘째, 기초현황 조사연구의 강화이다. 공연예술산업에서 어떠한 인력이 어떠한 양성되어 어떻게 인력시장에 진입하고 또 어떤 조건에서 활동해 나가는가에 대한 좀더 정교한 파악이 있어야 할 것으로 보인다. 그리고 이를 위해서는 공공부문과 민간부문 양측의 적극적인 협력이 필요할 것으로 생각된다.

셋째, 분야별 단체의 역할 강화이다. 우선은 분야별 단체들이 관련 현황 파악과 연구 등에 좀 더 노력을 기울일 필요가 있으며, 해당 분야 노동인력의 이익 증진을 위해서도 주도적인 역할을 해낼 필요가 있다.

넷째, 전문 예술인력의 시장 생존능력 습득과 커리어 발전을 위한 교육 프로그램 개발이다. 그동안 국내 공연예술산업은 시장과 관객보다는 공공부문의 지원에만 과도하게 의존해 온 측면이 있다. 이를 탈피하기 위해서는 예술가 스스로가 시장에서 생존할 수 있도록 근본적인 생존능력을 갖추게 해줄 필요가 있다. **KLI**

신규채용계약(CNE)에 대한 프랑스 법원의 제재

박제성 (한국노동연구원 연구위원)

■ 머리말

프랑스의 입법자는 중소기업의 고용 창출을 위하여 2005년에 신규채용계약(CNE)이라는 새로운 근로계약 제도를 도입하였다. 이를 본따 청년층의 실업 해소를 위하여 2006년에 다시 최초채용계약(CPE)이라는 또 하나의 새로운 근로계약 제도를 도입하려고 하였다. 그러나 이 두 제도는 고용의 불안정을 심화시킬 뿐이라는 비판을 받았고, 특히 최초채용계약은 학생들과 노동자들의 격렬한 시위에 직면하여 법률의 공포와 함께 폐지되는 운명을 맞이하였다. 이 두 계약의 구체적인 내용과 경과 과정에 대해서는 이미 다른 글에서 자세하게 다룬 바 있다.¹⁾

이 글에서는 이전의 글이 발표되고 난 다음에 발생한 사건들을 중심으로 다루고자 한다. 한 연구에 의하면²⁾, 2005년 10월부터 2007년 3월까지 신규채용계약의 해지와 관련하여 노동법원에 접수된 소송은 모두 867건인 것으로 조사되었다. 이 사건들이 모두 같은 맥락에 놓여져 있는 것은 아니다. 그러나 이 중에서도 결정적인 지위를 차지하고 있는 것이 2006년 4월 28일 퐁쥐모 노동법원의 판결 대상이 된 사건이다. 왜냐하면 이 사건은 신규채용계약의 존재 자체를 문제삼고 있기 때문이

1) 박제성, 「프랑스의 근로계약 법제 변화 : 신규채용계약(CNE)과 최초채용계약(CPE)」, 『노동정책연구』, 2006년 제2호.

2) Frédéric Guiomard et Evelyne Serverin, “Le contrat nouvelles embauches á l’épreuve du contentieux prud’homal”, *RDT*, septembre 2007, p. 502.

다. 이 사건은 항소심을 거쳐 프랑스 파기원의 최종 판단을 기다리고 있다. 이하에서는 이 사건의 재판 과정을 쫓아가면서 무엇이 쟁점인지를 알아보기로 한다.

■ 2005년 10월 19일 행정최고위원회의 판결

신규채용계약을 허용한 2005년 8월 2일 법에 대해서 노동조합들은 이 법이 평등의 원칙을 정하고 있는 헌법과 해고에 관한 근로자의 권리를 정하고 있는 국제노동기구(ILO) 제158호 협약과 유럽사회헌장 및 관련 유럽지침을 위반하였다는 이유로, 행정최고위원회에 이 법의 취소를 구하는 소송을 제기하였다.

그러나 행정최고위원회(Conseil d'Etat)는 ILO 제158호 협약이 회원국에게 합리적인 기간을 정한 경우에는 소정의 근속 연수를 채우지 못한 근로자에 대해서는 동 협약의 규정을 배제할 수 있는 가능성을 부여하고 있음을 지적하면서, 기간을 정하지 않는 계약으로 체결되는 신규채용계약이 예정하는 2년의 기간은 합리적인 기간으로 볼 수 있다는 이유로 신규채용계약법이 유효하다는 결정을 내렸다: “신규채용계약은 해고가 법원에서 다투어질 수 있음을 배제하지 않는다. 법원은 계약의 해지가 남용적 성격을 갖고 있지는 않은지, 징계 절차에 관한 규정들을 무시한 채 이루어진 것은 아닌지, 차별적 조치를 금지하고 있는 규정들을 위반하여 이루어진 것은 아닌지 여부를 심사할 수 있다. (...) 신규채용계약의 해지에 관한 규정들은 ILO 제158호 협약 제8-1조, 제9조 및 제10조의 규정을 위반하지 않는다.”

※ 제158호 협약 제8-1조는 “부당하게 해고되었다고 생각하는 근로자는 그 해고에 대하여 법원, 노동법원, 중재위원회 또는 중재인 등 중립 기관에 제소할 수 있는 권리를 가진다”라고 규정하고 있다.

※ 제9조는 위 제8조에서 언급한 기관들이 해고의 사유 및 사안과 관련한 기타 상황에 대한 조사권과 해고의 정당성에 대한 결정권을 갖는다고 규정하고 있다.

※ 제10조는 “위에서 언급한 기관들이 해고가 정당하지 아니하다는 결론에 이르렀지만, 국내법

및 관행에 비추어 해고를 무효라고 판정하거나 복직을 명령 또는 제안할 권한이 없거나 가능하지 않은 경우에는, 적절한 보상의 지급을 명하거나 기타 적절한 구제를 명령할 권한이 위기관들에 부여되어야 한다”라고 규정하고 있다.

■ 2006년 4월 28일 롱쥐모 노동법원의 판결

사실관계

근로자 A는 기간제 근로계약(CDD)으로 일하고 있다가 그 기간이 종료할 무렵에 (기간제 근로계약이 종료함과 동시에 효력을 발휘하는) 신규채용계약을 체결하였다. 사용자는 신규채용계약이 발효한 후 한 달이 지나자마자 계약을 해지하였다. A는 노동법원에 신규채용계약은 기간제 근로계약의 제한 규정을 위반하여 체결된 것이므로 무효이고 기간의 정함이 없는 근로계약(CDI)으로 전환되었다고 주장하는 한편, 신규채용계약은 ILO 제158호 협약에 반하여 무효이기 때문에 역시 기간의 정함이 없는 근로계약으로 전환되었다고 주장하면서, 사용자의 일방적인 계약 해지는 정당한 이유 없는 해고로서 부당하다고 소송을 제기하였다.

판시사항

롱쥐모(Longjumeau) 노동법원(conseil de prud'hommes)은 A의 주장을 모두 인정하였다.³⁾ 곧 첫째, 기간제 근로계약 도중에 신규채용계약을 체결한 것은 기간제 근로계약을 연장하려는 탈법적 의도에 의한 것이므로 기간의 정함이 없는 근로계약으로 간주된다고 인정하였다. 둘째, 신규채용계약은 ILO 제158호 협약에 반하여 무효이기 때문에 기간의 정함이 없는 근로계약으로 간주된다

3) Emmanuel Dockés, “Du CNE au CPE, après le jugement du Conseil de prud'hommes de Longjumeau”, *Droit social*, avril 2006, p. 356.

고 인정하였다. 두 번째 내용을 좀더 자세히 살펴보기로 하자.

첫째, 제158호 협약은 제4조에서 “근로자는 자신의 업무 능력이나 행태와 관련되거나 사업이나 사업장 또는 업무의 운영상 필요에 근거하는 등 해고의 정당한 이유 없이는 해고되어서는 아니 된다”라고 규정하고 있으며, 제9조에서는 “(법원은) 해고의 사유 및 사안과 관련한 기타 상황에 대한 조사권과 해고의 정당성에 대한 결정권을 갖는다”라고 규정하고 있는데, 신규채용계약은 (해고 이유의 서면 명시를 규정한) 노동법전 L. 122-14-2조의 적용을 배제함으로써 사용자가 해고 이유의 명시 없이 해고할 수 있도록 허용하고 있기 때문에 (해고 이유 및 해고의 정당성에 대한) 법원의 실질적인 심사권을 침해한다.

둘째, 협약 제7조는 “근로자가 자신의 행태 또는 업무 수행과 관련된 이유로 해고되는 경우, 해고 이유에 맞서 자신을 방어할 수 있는 기회가 사전에 해당 근로자에게 제공되어야 한다”라고 규정하고 있는데, 신규채용계약은 (해고시 사전 청문 절차를 규정한) 노동법전 L. 122-14조의 적용을 배제함으로써 사용자가 아무런 사전 변호 기회를 부여하지 않고 해고할 수 있도록 허용하고 있다.

셋째, 협약 제2-2-b조는 “회원국은 시용 기간이나 근속 연수가 사전에 정해지고 합리적인 경우에는 그 시용 기간 중에 있거나 그 근속 연수를 충족하지 못한 근로자에 대해서는 이 협약 규정의 전부 또는 일부의 적용을 제외할 수 있다”라고 규정하고 있다. 그러므로 신규채용계약에서 규정하고 있는 2년의 ‘고용강화 기간’이 협약에서 요구하고 있는 “합리적인 기간”인지 여부를 판단할 필요가 있다. 프랑스보다 더 유연하고 경쟁적인 노동시장을 갖고 있는 영국에서도 최근 시용 기간의 한도를 6개월에서 1년으로 연장한 점과 (근로자의 업무 적격성을 최종 판단하는 사용자가 합의한) 국내의 단체협약들이 대부분 시용 기간을 1개월에서 6개월로 정하고 있는 점을 볼 때, 각 고용마다 고유한 상황과 조건에 조응하지 못하고 일률적으로 정해진 2년이라는 기간은 합리적이지 못하다.

넷째, 프랑스 헌법 제55조에 따르면, 비준된 국제 조약은 법률보다 상위의 효력을 갖는다. 따라서 ILO 협약 제158조는 신규채용계약을 허용한 2005년 8월 2일 법보다 상위의 효력을 가지며, 제158호 협약을 위반한 2005년 8월 2일 법은 법적 효력을 상실한다.

요컨대, 신규채용계약은 유효하지 못한 텍스트에 근거한 계약으로서 기간의 정함이 없는 근로계

약으로 간주되고 따라서 노동법전의 제규정의 적용을 받는다.

사용자는 이에 파리 항소법원에 항소를 제기하였다.

■ 관할권 분쟁

2006년 7월 19일 에손느(Essonne) 군수는 이 사건에 대해서 민사 법원의 관할권이 없음을 주장하는 이의 신청을 제기하였다.⁴⁾ 관할권 분쟁이 발생하게 된 것은 신규채용계약을 도입한 2005년 8월 2일 법이 일종의 행정입법인 오르도낭스(ordonnance)⁵⁾였기 때문이다. 프랑스 헌법위원회와 행정 최고위원회의 일관된 입장에 따르면, 오르도낭스는 의회의 비준을 받기 전까지는 행정명령의 성격을 갖는다. 따라서 그 합법성 판단은 행정 법원의 관할이 된다.

그러나 2006년 10월 20일 파리 항소법원은 에손느 군수가 제기한 관할권 위반 이의 신청을 기각하였다.⁶⁾ 그 이유는 다음과 같다. 2005년 8월 2일 오르도낭스가 의회의 비준을 얻지 못한 상태에서 행정명령인 것은 맞지만 그것이 국제 조약에 합치하는지 여부를 (그 국제 조약을 적용해야 할 의무가 있는) 민사 법원이 심사하는 것은 권력 분립의 원칙에 어긋나지 않는다.

이에 2006년 10월 31일 에손느 군수는 관할권에 관한 분쟁이 발생하였음을 이유로 관할분쟁법원에 제소하였다. 에손느 군수의 주장은 다음과 같다. 어떤 행정명령이 국내 법률을 위반하는지 여부를 심사하는 것(법률합치성 심사)은 행정 법원의 관할이며, 그 행정명령이 국제 조약에 합치하는지 여부를 심사하는 것(협약합치성 심사)은 민사 법원의 관할이라고 판단한 파리 항소법원의 결정은 관할권 배분에 관해서 관할분쟁법원이 1923년 6월 16일에 확립한 기본 원칙에 반하며 권력 분립의 원칙에도 반한다.

4) 관할권을 둘러싼 논쟁의 흐름에 대해서는 Dominique Guirimand, “Contrat nouvelles embauches : suite. A propos de la décision du Tribunal des conflits du 19 mars 2007”, *RDT*, juin 2007, p. 369.

5) 의회의 수권에 따라 정해진 범위 내에서 법률의 효력을 갖는 행정명령으로서 정해진 기간 안에 의회의 비준을 받지 못하면 효력을 상실한다.

6) Pierre Lyon-Caen, “Comment sauver le CNE?”, *Droit social*, décembre 2006, p. 1088.

이에 대해서 노동부 장관은 행정 법원에 관할권이 있다는 입장을 표명하였다. 노동조합들은 반대로 민사 법원에 관할권이 있다는 입장에 의견을 같이하였다. 노동조합의 의견은 크게 두 가지로 정리된다. 첫째, 법률적 효력을 갖는 문서의 국제 조약 합치성 심사는 행정 법원이나 민사 법원이 아니라 둘 다 관할권을 갖는 것이지, 둘 중의 어느 하나만 관할권을 배타적으로 갖는 것은 아니다. 둘째, 2005년 8월 2일 오르도낭스는 (신규채용계약의 존재를 전제한 뒤 그 이행과 관련된 제도들 및 그에 필요한 예산에 관한 내용을 규정한) 후속 법률들에 의하여 ‘묵시적으로’ 비준되었기 때문에 더 이상 단순한 행정명령이 아니라 법률적 효력을 취득하였다.

2007년 3월 19일 관할분쟁법원(Tribunal des conflits)은 노동조합이 제기한 ‘묵시적 비준론’을 받아들여 민사 법원의 관할이라고 결정하였다.⁷⁾ 곧 이 사건의 항소심은 파리 항소법원이고 따라서 그 최종심은 파기원(Cour de cassation)이라고 결정한 것이다.

관할 문제가 중요하게 제기된 것은 행정최고위원회가 이미 2005년 10월 19일에 신규채용계약이 ILO 제158호 협약에 합치된다고 인정한 바 있기 때문이다. 곧 이 사건이 민사 법원의 관할이 아니라 행정 법원의 관할로 인정되면 그 최종심이 행정최고위원회가 되기 때문에 신규채용계약의 유효성을 담보할 수 있게 될 것이기 때문이다. 그러므로 에손느 군수는 신규채용계약의 유효성 심판을 행정최고위원회가 최종적으로 판단해 줄 것을 기대하면서 관할권 문제를 제기한 것이다. 물론 관할분쟁법원이 민사 법원의 관할로 결정했다고 해서 파리 항소법원이나 파기원이 반드시 신규채용계약을 무효로 판단할 것이라는 보장은 없다. 파기원이 행정최고위원회와 같은 입장을 취할 가능성도 완전히 배제할 수는 없다. 하지만 신규채용계약을 보존하고자 하는 입장에서 보면, 100%의 보장이 50%로 줄어든 만큼 신규채용계약의 미래가 불안해진 것이다.

※ 민사 사건과 행정 사건을 모두 대법원에서 관할하는 우리나라와는 달리 프랑스에서는 민사 사건의 최종심은 파기원이지만 행정 사건의 최종심은 행정최고위원회이다.

7) François Dumont, “Le CNE en perspectives”, *La Semaine Juridique-Social*, 2007. 1370.

■ 2007년 7월 6일 파리 항소법원의 판결

2006년 4월 28일 통쥬모 노동법원 판결에 대한 항소심 판결은 관할분쟁법원이 파리 항소법원의 관할권을 인정하는 결정을 내리고 난 다음인 2007년 7월 6일에야 나오게 되었다.⁸⁾

파리 항소법원(Coud d'appel)은 먼저 신규채용계약이 기간제 근로계약의 제한 규정을 위반하였기 때문에 기간의 정함이 없는 근로계약으로 전환되었다는 주장을 배척하였다. 이렇게 하여 신규채용계약이 국제 조약에 위반하는지 여부를 심사함으로써 신규채용계약을 둘러싼 논점을 보다 명확히 한 셈이다.

파리 항소법원에 따르면 신규채용계약은 ILO 제158호 협약의 세 조항에 반한다. 첫째, 제4조에 반한다. 제4조에 따르면, 근로자는 정당한 이유 없이 해고될 수 없다. 둘째, 제7조에 반한다. 제7조에 따르면, 근로자는 사전에 항변할 수 있는 절차를 거치지 않고는 해고될 수 없다. 셋째, 제9조에 반한다. 제9조에 따르면, 판사는 해고의 정당성을 판단하기 위하여 해고의 이유를 심사할 수 있어야 한다.

그러나 한편 협약 제2조는 시용 기간 중에 있는 근로자나 일정한 근속 연수를 충족하지 못한 근로자는 (이러한 기간이 사전에 정해지고 합리적인 기간으로 되어 있다는 조건으로) 위 세 조항의 적용으로부터 제외될 수 있다고 규정하고 있다. 따라서 신규채용계약에서 정하고 있는 2년의 기간이 제2조에서 규정하고 있는 바의 (해고에 관한 규정을 배제하기 위한) “합리적인 기간”에 해당되는지 여부를 판단할 필요가 있다. 파리 항소법원은 여기서 비례성 심사를 하였다. 곧 신규채용계약을 통해서 달성하고자 하는 목적이 정당한가 그리고 그 목적을 달성하기 위한 수단이 적절하고 비례적인가를 묻은 것이다. 먼저 목적과 관련해서 파리 항소법원은 근로자파견이나 기간제 근로계약 대신 장기간 지속되는 고용을 촉진하고자 하는 것은 정당한 목적을 구성한다고 인정하였다. 그러나 그러한 목적에 도달하기 위하여 사용한 수단은 과도하였다고 판단하였다. 곧 근로자는 2년

8) Patrick Morvan, “Une période de consolidation de 2 ans n’est pas conforme aux exigences de la convention OIT n° 158. A propos de CA Paris, 6 juill. 2007”, *La Semaine Juridique-Social*, 2007, 1565.

동안 해고와 관련하여 자신의 권리의 핵심적인 부분을 박탈당하게 되는데, 이는 판례에 의하여 도출되고 법률에 의하여 인정되는 노동법의 기본 원칙들에 반하는 것이라고 결론지었다.

결국 파리 항소법원은 룡쥐모 노동법원과 거의 동일한 입장을 취한 것이다. 곧 신규채용계약은 국제 조약을 위반하여 효력이 없는 법에 근거한 계약으로서 무효이고 기간의 정함이 없는 근로계약으로 간주된다는 것이다.

■ 유사한 판결

룡쥐모 노동법원과 파리 항소법원의 입장은 고립된 것이 아니다. 예컨대 2006년 11월 9일의 뤼네빌(Lunéville) 노동법원 판결이나 2006년 12월 22일의 디종(Dijon) 노동법원 판결도 같은 입장을 취하였다. 곧 신규채용계약은 ILO 제158호 협약에 반하며, 신규채용계약은 유효하지 아니한 규정에 근거하여 체결된 것으로서 기간의 정함이 없는 근로계약으로 간주된다고 한 것이다.⁹⁾

■ ILO 집행위원회의 결정

프랑스 국내 법원의 재판 진행과는 별개로, 프랑스의 대표적 노동조합들 중의 하나인 CGT-FO는 신규채용계약을 ILO에 제소한 바 있다. 이에 ILO는 다음과 같은 두 가지 주된 이유로 신규채용계약이 제158호 협약에 반한다고 결정하였다.¹⁰⁾

첫째, 제도의 목적과 프랑스 국내의 관행 등에 비추어 볼 때, 2년이라는 장기간의 고용강화 기간이 협약 제2조에서 말하는 합리적인 기간이라고는 할 수 없으며, 이 기간 동안 근로자를 협약이 보장하는 권리로부터 배제하는 것을 정당화시킬 수 있는 충분한 근거가 존재하지 않는다.

둘째, 신규채용계약이 협약 제2조에서 규정하고 있는 예외에 해당하지 않기 때문에 협약에서 규

9) Frédéric Guiomard et Evelyne Serverin, *op. cit.*, p. 505.

10) 2007년 11월 6일 제소심의위원회 결정, GB.300/20/6(2007. 11. 14). ILO 이사회에 의하여 승인 (2007. 11. 16).

정하고 있는 해고 관련 조항들 전체의 적용을 피할 수 없는데, 특히 정당한 이유 없이 근로자를 해고할 수 없다는 제4조와 해고시 사전 항변 기간을 부여하여야 한다는 제7조를 위반하였다.

■ 법적 안정성 문제

파기원의 최종 판결이 남아 있기 때문에 사건의 결론을 선불리 내리기에는 이르다. 그러나 이 사건이 상징적으로 보여주는 것은 신규채용계약이 내포하고 있는 '법적 위험성'이 생각보다 크다는 점이다. 다시 말하면, 2년 안에는 자유롭게 해고할 수 있도록 법이 규정하고 있다고 해서 사용자가 법적 분쟁으로부터 완전히 자유로운 상태에서 해고할 수 있는 것은 아니라는 당연한 사실을 이 사건은 보여주고 있다. 그리고 그 분쟁의 대가기간의 정함이 없는 근로계약으로 간주)는 그리 가볍지만은 않다는 점도 보여주고 있다.

신규채용계약을 둘러싼 분쟁이 확산될수록 신규채용계약을 체결하는 경우가 줄어들고 있는 현상은 사용자들이 신규채용계약에서 법적 안정감을 느끼지 못하고 있다는 것을 반증한다. 이는 사용자들이 근로자를 신규로 채용할 때 신규채용계약보다는 오히려 기간의 정함이 없는 근로계약을 더 선호한다는 사실에서도 드러난다.¹¹⁾ 이러한 언급은 통계에 의해서도 뒷받침되고 있다.

프랑스 노동부의 노동통계 조사연구기관인 DARES에서 펴낸 자료에 의하면, 신규채용계약을 통하여 근로자를 새로 채용한 사용자들에게 “신규채용계약이 없었더라면 어떻게 했을 것이냐?”를 물었더니, 다른 형식의 계약을 통하여 채용했을 것이라고 응답한 사용자는 2005년 10월의 69%에서 2006년 5월에는 73%로 증가했으며, 아무도 채용하지 않았을 것이라고 응답한 사용자는 2005년 10월의 9%에서 2006년 5월의 8%로 줄어든 것으로 나타났다.¹²⁾

프랑스의 의료보험료 징수 기관인 AcoSS는 보다 최근의 추세를 보여주는 자료를 제공하고 있다.

11) 2007년 10월 12일 리옹(Lyon) 노동법원 부의장인 베르나르 오지에(Bernard Augier) 씨와의 면담에서 들은 말이다.

12) DARES, “Le contrat nouvelles embauches un an après”, *Premières synthèses Premières informations*, mars 2007, N° 09-1.

Acoss가 2007년 10월에 발표한 통계 자료에 의하면,¹³⁾ 2007년 3사분기 동안 신규채용계약 체결 현황은 모두 8만 8천 건으로 2006년 3사분기와 비교할 때 17.3%가 줄어든 것으로 나타났다. 이는 전체 신규 채용 중에서 신규채용계약이 차지하는 비율이 1.7%에 지나지 않으며, 신규채용계약이 허용되는 20인 이하의 중소기업만 놓고 보더라도 4.6%에 지나지 않음을 의미한다. 한편, 이 기간 동안 기간의 정함이 없는 근로계약의 체결 건수는 2006년도 같은 기간에 비해 12.9% 증가한 것으로 나타났다.

이는 굉장히 역설적인 상황이다. 왜냐하면 신규채용계약을 도입하게 된 중요한 이유 중의 하나가 사용자가 신규 채용을 할 때 느끼는 (마음대로 해고를 하다가는 비정규직이 정규직으로 간주되는 결과를 초래할 수 있다는) 법적 불안정성을 제거함으로써 고용을 창출하는 데 기여한다는 것이었기 때문이다.

신규채용계약에 대한 프랑스 법원의 제재에 대해서는 서로 다른 관점에서의 분석이 가능하다. 한편에서는 근로자가 사용자의 해고로부터 스스로를 방어할 수 있는 권리의 가치를 재확인한 것이라는 평가가 가능하다. 다른 관점에서는 기업의 신규 채용 의지를 꺾어 결국 일자리를 갖지 못한 근로자의 미래를 더욱 힘들게 할 것이라는 비판도 가능하다. 프랑스 법원의 태도는 우리에게 무엇을 시사하는가? 그것은 노동시장의 요청에 따라 새로운 입법적 변화를 꾀하더라도 국내외적으로 승인된 노동법의 기본 원칙을 존중하지 않으면 안 된다는 것이다. **KLI**

13) Acoss, “Les intentions d’embauche hors intérim au troisième trimestre 2007”, Acoss stat n° 56- Octobre 2007.



독일 근로계약법 토론 초안의 진행상황

김기선 (독일 라이프치히대학교 법과대학 노동법 박사과정)

■ 머리말

널리 알려진 바와 같이, 다른 나라와는 달리 현재까지 독일에는 통일적인 근로계약법(Arbeitsvertragsgesetz)이 존재하지 않는다. 근로관계와 관련된 규정들은 민법 및 기타의 단행 법률에 산재해 있다. 예컨대, 해고와 관련한 규정은 해고제한법(Kündigungsschutzgesetz), 근로시간과 관련된 규정은 근로시간법(Arbeitszeitgesetz), 휴가에 관한 사항은 연방휴가법(Bundesurlaubsgesetz)에 규정되어 있다. 개별 근로관계에 관한 중요 법률들만 해도 대략 30여 개에 이른다. 그렇기 때문에 독일 노동법의 체계를 한 눈에 파악하기란 무척 힘들 뿐만 아니라 실제 사건에 있어 중요한 법률 규정을 찾는 것 또한 상당히 어렵다는 지적이 계속 제기되어 왔다. 뿐만 아니라 근로관계에 관한 규정이 개별 법률에 흩어져 있는 까닭에 법률의 통일성을 기하기 어렵거니와 군데군데 근로관계에 관한 중요 규정에 대한 법적 흠결이 있다는 비판이 있었다. 물론 판례에 의해 일정 부분 이러한 법률적 흠결이 보완되어 왔지만, 사용자나 근로자 개인이 하루에만도 몇 개씩 쏟아지는 연방노동법원의 판례를 파악하고 이를 평가하기란 어려운 일임에 틀림없다. 법률의 규정을 한 눈에 일목요연하게 파악하기도 어렵고 방대하게 축적된 판례를 일일이 분석하기도 힘들기 때문에, 실제 어떠한 문제가 발생하면 법률서비스에 의존하는 방법밖에 없게 된다. 이는 종종 근로자뿐만 아니라 소규모 사업을 운영하는 사용자 모두에게 적지않은 부담으로 작용하게 된다.

이러한 현행 독일 노동법이 지닌 문제점들을 해결하기 위한 노력이 현재 독일에서 진행 중에 있다. 쾰른대학(Universität zu Köln)의 노동법 교수인 마르틴 헨슬러(Martin Henssler)와 울리히 프라이

스(Ulrich Preis) 교수가 베르텔스만 재단(Bertelsmann Stiftung)의 위탁을 받고 2005년 여름부터 마련하고 있는 근로계약법 토론 초안(Diskussionsentwurf eines Arbeitsvertragsgesetzes)이 바로 그것이다. 이 글에서는, 현재까지 진행된 근로계약법 토론 초안에 대해 소개하고자 한다.¹⁾ 주지하는 바와 같이, 독일에서는 이번 근로계약법 토론 초안 이전에도 통일적인 근로계약법을 마련하기 위한 수차례의 시도가 있었다. 그렇기 때문에 근로계약법의 성립을 위한 노력의 역사에 관해 간략하게나마 살펴볼 필요가 있다. 이러한 연 후에, 금번 근로계약법 토론 초안의 내용 및 이에 대한 각계의 평가를 소개하고자 한다.

■ 근로계약법 입안의 역사

이미 말한 바와 같이, 통일적인 근로계약법을 마련하기 위한 시도는 이번이 처음이 아니다. 그 기원은 19세기 후반으로 거슬러 올라간다. 1896년 독일 민법전(BGB) 제611조 내지 제630조에서 노무급부 계약을 규정하면서, 제국의회(Reichtag)는 1896년 12월 11일, “임금을 받기로 하고 가사 공동체, 다른 경제적 또는 영업적 기업을 위하여 정신적·육체적 노동력을 제공할 의무를 부담하는 계약은 제국법률에 의해 규율되어야 할 것이다”라고 결의하였지만, 이 일은 실제로 이루어지지 못했다.²⁾

20세기에 들어서도 통일적인 근로계약법의 편찬을 위한 노력은 여러 차례 시도되었다. 1919년 바이마르헌법(Weimarer Verfassung)에서는 제157조에서 “제국은 통일적인 노동법을 마련한다.”라고 규정하였다. 이를 위해 제국노동부는 위원회를 구성하였고, 그 위원회는 1923년 총 196개항과 상세한 입법 이유서로 이루어진 일반적인 근로계약법 초안(Entwurf eines Allgemeinen Arbeitsvertragsgesetzes)을 마련하여 제출하였다. 그러나 이 또한 법률에 이르지 못했다.³⁾

1) 2007년 11월 현재까지 진행된 근로계약법 토론 초안의 내용에 관해서는, Henssler/Preis, “Diskussionsentwurf eines Arbeitsvertragsgesetzes(ArbVG) – Stand : November 2007,” NZA 2007 Beilage zu Heft 21, S. 6 ff.

2) Neumann, “Die unendliche Geschichte des Arbeitsvertragsrechts,” DB 2008, S. 60.

3) 근로계약법 토론 초안의 인터넷포럼, Geschichte des Arbeitsvertragsrechts, http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F14-A255D1A8/bst/hs.xml/52988_53023.htm.

나치시대에도 근로계약법을 위한 노력은 계속되었다. 독일법학술원(Akademie für Deutsches Recht)이 두 번에 걸쳐 근로관계의 규율을 위한 초안(Entwurf zur Regelung des Arbeitsverhältnisses)을 마련하였다. 1938년에 총 128개조로 이루어진 초안이, 그리고 제2차 세계대전 중인 1942년 216개로 이루어진 초안이 제출되었지만, 정부가 이를 채택하지 않았다.⁴⁾

제2차 세계대전에 의한 동·서독 분단 이후, 동독 지역에서는 1950년에 통일적인 노동법전이 만들어진 것에 반해, 서독에서는 한동안 근로계약법 편찬을 위한 시도가 이루어지지 못했다. 1969년 빌리 브란트가 국정연설에서 “체계를 알 수 없게 된 노동관련 법률을 하나의 노동법전으로 묶을 것”을 천명함으로써, 1970년 학자, 노동조합 및 사용자단체의 대표, 법관, 행정부처로 구성된 위원회⁵⁾가 구성되었다. 이 위원회는 1976년 총 130개조로 이루어진 일반계약법(Allgemeines Vertragsrecht)을 제출하였다. 이 초안의 상당 부분의 내용에 관해 사회 전반의 합의가 지배적이었음에도 불구하고 법률로 성립되지 못한 채, 1977년 위원회가 해산됨으로써 막을 내렸다.⁶⁾

동·서독의 통일 이후 통일적인 근로계약법은 시급한 문제가 되었다. 때문에 통일조약(Einigungsvertrag) 제30조 제1항에서는, 입법자에게 가능한 한 조속한 시일 내에 통일적인 근로계약법전을 편찬하여야 할 임무를 부과하였다. 그럼에도 불구하고 이는 현재까지도 이행되지 못하고 있다.⁷⁾

1992년에는 동·서독의 교수로 구성된 팀이 제59차 독일법률가회의(Deutscher Juristentag)에 근로계약법을 위한 초안(Entwurf eines Arbeitsvertragsgesetzes)을 제출하였다.⁸⁾ 이후 1995년에 작센주정부의 주도로 연방 상원에 법률 초안(Sächsischer Gesetzentwurf)이 제출되었고, 그 다음 해인 1996년에는 브란덴부르크 주에 의해 상당히 유사한 내용의 법률 초안(Brandenburgischer Gesetzentwurf)이 제출된 바 있었다.⁹⁾ 그러나 이마저 모두 허사로 끝나고 말았다.

4) Neumann, “Die unendliche Geschichte des Arbeitsvertragsrechts,” DB 2008, S. 60.

5) 이 위원회는 노동부의 3국장이었던 빌헬름 헤르셸(Wilhelm Herschel)의 이름을 따서 헤르셸위원회(Herschel-Kommission)라고 불렸다.

6) 근로계약법 토론 초안의 인터넷포럼, Geschichte des Arbeitsvertragsrechts, http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F14-A255D1A8/bst/hs.xml/52988_53023.htm.

7) Neumann, “Die unendliche Geschichte des Arbeitsvertragsrechts,” DB 2008, S. 61.

8) Preis, “Arbeitsvertragsgesetz—jetzt oder nie?,” DB 2008, S. 61.

9) Preis, “Arbeitsvertragsgesetz—jetzt oder nie?,” DB 2008, S. 62.

■ 근로계약법 토론 초안의 취지

개별 규정이나 그 체계에 있어서, 독일 노동법은 명확치 않을 뿐더러 상호 모순적이라는 비판이 지배적이다. 때문에 사회 각 분야에서 개정이 필요성을 인정하고 있었을 뿐만 아니라 통일적인 노동법전 편찬이 필요하다는 의견이 꾸준히 제기되어 왔다. 독일사회에서 노동법이 가지는 중요성에도 불구하고, 앞서 말한 바와 같이 노동법적 규정이 하나의 법률로 집약된 형태는 존재한 바 없다. 개별 규정이 다양한 개별 법률에 흩어져 있음으로 말미암아 근로자나 사용자도 그 권리행사에 있어 지장을 받는다는 의견도 있어왔다.

이러한 까닭에서 2005년 여름 베르텔스만 재단이 쾰른대학의 마르틴 헨슬러 교수와 울리히 프라이스 교수로 하여금 독일 근로계약법이 가진 불명확성과 상호모순을 제거하고 근로자와 사용자의 이익을 적절히 고려한 근로계약 초안을 마련하도록 하였다. 이들이 밝히고 있는 바와 같이, 현재 진행 중인 근로계약법 토론 초안은 확정적인 법안으로의 성격을 가지는 것은 아니고, 이후의 보완작업이나 토론의 기초로 활용되게 된다.¹⁰⁾

2007년 11월에 발표된 근로계약법 토론 초안은 총 7장 149개의 조문으로 구성되어 있다.¹¹⁾ 이 초안은 법률의 전체 체계나 구성에 있어서 1992년에 독일법률가회의에 제출되었던 초안, 1995년 작센주 법률 초안 및 1996년 브란덴부르크주 법률 초안의 형태를 따르고 있다.¹²⁾ 또한 그 내용에 있어서는, 엄격한 의미에서 볼 때 근로계약에 해당하는 사항을 현행 법률과 판례에 근거하여 집약·체계화하고, 법률 해석 및 적용상의 문제점을 분석하고, 이전에 제기된 바 있는 개정 제안들을 평가하는 방식에 의하였다. 또한 법정책상 논란의 소지가 있는 문제에 관해서는 관련 전문가들이 보다 상세한 논의를 할 수 있도록 여러 가지 대안을 제시하는 방식을 취하고 있다. 뿐만 아니라 근로자의 보호와 기업의 필요성 내지 유연화 요구라는 상충되는 이해관계를 적절히 고려함으로써 균형성을 확보하기 위해, 근로계약법 토론 초안은 여러 차례에 걸쳐 행해진 각 사회집단과의 의견

10) Henssler/Preis, "Diskussionsentwurf eines Arbeitsvertragsgesetzes (ArbVG) – Stand : November 2007," NZA 2007 Beilage zu Heft 21, S. 4.

11) 2006년 8월에 발표된 바 있는 근로계약법 토론 초안에 관해서는 NZA 2006 Beilage zu Heft 23 참조.

12) 근로계약법 토론 초안의 인터넷포럼, Zielsetzung des Diskussionsentwurfs, http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F14-A255D1A8/bst/hs.xsl/52988_53023.htm.

수립 과정을 통해 진행되었다.¹³⁾

근로계약법 토론 초안의 작성에 있어서 중점이 되었던 사항으로는, ① 중요 법률 규정을 하나의 법률로 통합, ② 판례에 의해 형성된 법원칙을 법률로 성문화, ③ 일반 조항의 구체화, ④ 헌법상 중요한 법원칙은 입법자에 규율되어야 한다는 헌법상의 요구 이행, ⑤ 유럽연합지침의 이행, 특히 차별금지원칙, ⑥ 헌법상 위반되거나 시대에 맞지 않는 규정의 삭제, ⑦ 체계의 명확성 및 이해하기 쉬운 법률 용어의 사용, ⑧ 근로관계 존속에 있어서 근로계약 내용의 유연화, ⑨ 사회적 보호에 흠결이 있는 사항을 보완, ⑩ 절차의 간소화 및 기간의 통일화, ⑪ 중복 소송의 방지, ⑫ 근로자수 산정의 통일화, ⑬ 법률규정의 명확화를 통해 노동분쟁의 회피, ⑭ 근로시간, 임금유연화 및 해고제한에 있어서 노사 당사자가 합의에 의해 이를 정할 수 있도록 상당한 여지를 마련할 것 등이다.¹⁴⁾

■ 근로계약법 토론 초안의 체계와 내용

근로계약법 토론 초안에 담긴 내용은 상당히 방대하기 때문에 여기에서 각 개별 규정의 구체적인 사항을 낱낱이 살피기는 어려운 일이다. 그러므로 개별 규정의 중요 내용에 관해서는 다음 기회를 기약하면서, 여기에서는 근로계약법 토론 초안의 전체 구조를 중심으로 각 개별 규정의 체계를 소개하는 데 그친다.¹⁵⁾

총 칙

근로계약법 토론 초안 제1장은 총칙규정으로 전체 10개의 조문으로 구성되어 있다. 제1조에서는 근로계약, 제2조는 노동법상의 기본 개념이라고 할 수 있는 근로자, 사용자, 사업 및 기업의 개

13) 특히 근로계약법 토론 초안에 대해서는 슈투트가르트에서 행해진 66차 독일법률가회의에서 광범위한 논의가 이루어진 바 있다. 뿐만 아니라 근로계약법 토론 초안의 인터넷포럼 www.arbvg.de을 통해 이에 대한 의견개진 및 수정 등을 제안할 수 있다.

14) 근로계약법 토론 초안의 인터넷포럼, Zielsetzung des Diskussionsentwurfs, http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F14-A255D1A8/bst/hs.xsl/52988_53023.htm.

15) 다른 언급이 없는 한, 이하의 조문은 근로계약법 토론 초안의 조문을 의미한다.

범 정의를 담고 있다. 제3조는 근로자 유사한 자, 제4조는 평등대우, 제5조는 차별금지, 제6조는 특별 정당사유, 제7조는 괴롭힘으로부터의 보호, 제8조는 근로자의 고충처리 신청권, 제9조는 권리 행사를 이유로 한 불이익 금지, 제10조는 경향기업 및 종교단체에 관한 규정이다.

근로관계의 성립

근로관계의 성립에 관해서는 제2장에서 규정하고 있다. 제1절에서는 구인공고 및 계약체결 이전의 단계에 대해 규율하고 있다. 제11조에서는 구인공고, 제12조에서는 사용자의 질문권, 제13조에서는 취업지원자의 통지의무, 제14조에서는 적성검사, 제15조에서는 지원서류의 반환, 제16조에서는 면접 비용에 관해 규정하고 있다.

제2절은 근로계약의 체결과 관련된 규정으로 구성되어 있다. 제17조에서는 근로계약의 형태에 관해, 제18조에서는 약관 근로계약 규정의 내용 통제, 제19조에서는 근로계약의 취소, 제20조에서는 근로계약의 무효, 제21조에서는 개별 근로계약 규정의 무효에 관해 규정하고 있다.

끝으로, 제2장 제3절은 근로관계의 기간에 관한 규정이다. 제22조는 근로관계의 기간, 제23조는 시용 기간, 제24조는 (근로관계의) 묵시적 연장에 관련된 규정이다.

근로관계의 내용

전체 7개의 절로 구성된 제3장은 근로관계의 내용에 관한 규정이다. 제1절 근로제공에서는 일신 전속적 근로제공의무와 권한(제25조), 노무제공청구권(제26조), 근로제공의 내용(제27조), 지시권의 내용과 한계(제28조), 경영상의 이유에 의한 초과근로 내지 단축근로(제29조), 호출근로(제30조), 근로시간의 변경에 대한 청구권(제31조), 근로자의 근로제공 거절권 및 유치권(제33조)에 관해 규정한다.¹⁶⁾

제2절은 임금에 관한 규정으로, 총칙인 제1관에서는 임금의 액수(제34조), 임금의 형태와 산정(제35조), 임금의 지급, 임금명세표(제36조), 임금의 반환(제37조)에 관해 규정한다. 특별급여에 관

16) 현재 근로계약법 토론 초안 제32조에는 규정된 사항이 없다.

한 제2관에서는 특별급여, 기업관행의 개념(제38조), 일부 청구권 및 청구권의 축소(제39조), 특별급여의 반환(제40조)에 관해 규정한다.

제3절은 근로제공 없는 임금지급에 관한 규정이다. 제1관은 휴가 및 휴일에 관련된 규정이다. 제41조에서는 휴일의 임금지급, 제42조에서는 연차휴가청구권, 제43조에서는 중증장애인의 휴가청구권, 제44조에서는 근로관계의 기간에 따른 휴가보장 및 휴가청구권의 축소, 제45조에서는 근로무능력, 제46조에서는 휴가의 시기, 제47조에서는 연차휴가의 연기, 제48조에서는 연차휴가 중의 근로, 제49조에서는 휴가보상 및 휴가금의 반환, 제50조에서는 단체협약에 의한 규율에 관해 규정한다. 제2관은 질병 및 의학적 예방조치 또는 재활과 관련된 규정으로, 근로무능력에 있어서 임금지급(제51조), (근로자의) 신고 및 증명 의무(제52조), 제3자에게 책임이 있는 경우에 청구권의 이전(제53조), 사용자의 임금지급거절권(제54조), 의학적 예방조치 및 재활(제55조)에 관해 규정한다.¹⁷⁾ 제3관은 근로제공이 없더라도 임금이 지급되어야 하는 기타의 경우로서, 사용자의 수령지체(경영위험, 제57조), 개인적 사유로 인한 근로제공의 일시적 장애(제58조), 양육 및 가족의 간병(제59조), 모성보호법에 의한 근로제공금지 및 수유시간 내지 검사를 위한 근로면제(제60조), 병역의무로 인한 근로면제(제61조), 기타 사유에 의한 근로면제에 있어 임금지급(제62조), 근로계약 또는 단체협약에 의한 다른 합의(제63조)에 관해 규정한다. 제4관에서는 지급될 임금액의 산정(제64조)에 관해 규정하고 있다.

제4절은 근로계약 당사자의 기타 권리와 의무에 관한 사항으로, 제1관 사용자의 의무에서는 근로자의 보호(제65조), 사용자의 조치와 의무(제66조), 사용자의 정보제공의무 및 논의의무(제67조), 인사기록(제68조), 개인정보보호(제69조), 인사평가 및 중간증명서(제70조), 근로자의 비용 등에 대한 변상(제71조)에 대해 규정되어 있다. 한편 제2관 근로자의 의무에서는 계속적 직업훈련(제72조), 장애 및 위험발생시 근로자의 통지의무, 장비 및 사업시설의 취급(제73조), 건강진단(제74조), 보호장구(제75조), 근로제공 중 발생한 이익의 반환(제76조), 비밀유지의무(제77조), 위협적 손해 및 법률위반에 있어 사용자에게 대한 구호요청(제78조), 근로관계 이외의 다른 업무의 수행(제79조), 근로관계 중의 경업제한(제80조), 근로관계 종료 이후 경업제한(제81조), 조건부 경업금지(제82조), 경업금지로 인해 근로자에게 발생한 손해의 보상(제83조), 경업금지의 포기(제84조), 사용자에게 의

17) 근로계약법 토론 초안 제56조에도 현재까지는 내용이 없는 상황이다.

한 해고에 있어 경업금지의 해제(제85조), 근로자의 사직에 있어 경업금지의 해제(제86조), 정보제공의무(제87조)에 관해 규정한다.

제5절은 근로자가 근로를 제공하지 않거나 불완전하게 근로제공한 경우를 규율한다. 제88조는 근로제공을 하지 않은 경우에 관해, 제89조에서는 불완전한 근로제공 및 부수의무위반에 있어 근로자의 책임에 관해, 제90조에서는 계약별 및 일괄손해배상에 관해 규정한다.

제6절은 근로자파견에 관한 규정으로서, 제91조에서는 근로자파견의 개념 및 형태, 제92조에서는 근로자와 파견사업주 간의 법률관계, 제93조에서는 파견근로자와 파견사업주 간에 체결된 합의의 무효, 제94조에서는 사용자업주의 권리와 의무, 제95조에서는 사용자업주와의 근로관계의 제에 관해 규정하고 있다.

마지막으로 제7절은 근로조건의 변경에 관련된 규정들로 채워져 있다. 근로조건의 변경 유보 및 이와 유사한 합의(제96조), 변경해약 고지(제97조), 근로계약의 묵시적 변경(제98조)에 관한 규정 이 이에 포함된다.

근로관계의 휴지(休止)

제4장에서는 근로관계의 휴지에 관해 규정한다. 제1절 총칙에서는 합의 또는 법률에 의한 근로관계의 휴지(제99조), 휴지된 근로관계의 근로계약상의 의무(제100조)에 관해 규정한다.

제2절은 양육휴가에 관한 규정으로, 제101조는 양육휴가청구권, 제102조는 양육휴가의 행사에 관한 규정이다.

제3절은 병역 및 민간대체복무로 인한 근로관계의 휴지에 관한 규정으로서, 병역 및 민간대체복무(제103조), 병역 및 민간대체복무 시 숙소 및 현물급여(제104조), 근로관계의 계속, 근로관계의 개시 전 복무기간의 산입(제105조)에 관해 규정한다.

제4절은 기타 근로관계의 휴지(休止)사유로서 적법한 쟁의행위(제106조) 및 자발적 군인선발을 위한 훈련(제107조)을 규정한다.

근로관계의 종료 및 승계

제5장은 근로관계의 종료 및 승계에 관해 규정한다. 제1절은 해고에 관련된 규정으로 제1관 총칙에서는 사용자 또는 근로자에 의한 근로관계의 종료(제108조), 서면형식(제109조), 해고예고기간(제111조), 비상해고(제112조), 비상해고 시에 임금 및 손해배상(제113조), 해고사유의 통지(제114조)에 관한 규정을 두고 있다.¹⁸⁾ 제2관은 사용자에 의한 해고의 요건에 관해 상세히 규정하고 있다. 해고사유에 관해서는 제115조에서, 균형(비례)의 원칙에 관해서는 제116조에서, 경영상의 이유에 의한 해고에 있어서 해고 대상의 선정에 대해서는 제117조에서, 해고 규정의 적용범위에 관해서는 제118조에서, 법원의 판결에 의한 근로관계의 해지, 근로자의 보상금에 관해서는 제119조에서, 보상금의 액수에 관해서는 제120조에서 규정한다. 제3관은 특별해고제한 규정 및 대량해고에 관한 규정이다. 해고가 금지되는 경우(제121조), 동의절차(제122조), 사용자에 의한 소제기(제123조), 대량해고에 있어 노동사무소에 대한 신고(제124조), 신고 절차(제125조), 신고 후 해고제한기간(제126조), 단축근로의 허용(제127조)이 이에 해당한다.

제2절은 기간의 정함이 있는 근로계약에 관해 규정하고 있다. 제128조는 기간의 정함이 있는 근로계약의 개념 및 형태에 관해, 제129조는 기간의 정함이 허용되는 경우에 관해, 제130조는 정년에 관해, 제131조는 기간의 정함이 있는 근로계약의 종료에 관해, 제132조는 기간의 정함이 있는 근로계약의 해지에 관해, 제133조는 무효인 기간 정함의 효과에 관해 규정하고 있다.

제3절 제134조에서는 사용자와 근로자의 합의에 의한 근로관계의 종료(합의해지계약)에 관해 규정하고 있다.

제4절은 근로관계 종료에 있어 법적 보호와 관련된 규정으로 제135조에서는 소제기 기간에 관해, 제136조에서는 실기한 소의 허용에 관해, 제137조에서는 해고소송 중의 계속고용청구권에 관해, 제138조에서는 근로자의 새로운 근로관계, 구근로관계의 해지에 관해, 제139조에서는 경영상의 이유에 의한 해고에 있어 보상금청구권에 관해, 139조a에서는 해고무효 주장의 포기에 관해 각각 규정하고 있다.

기업 양도 또는 기업의 일부 양도와 관련해서는 제5절 제140조에서 이를 규정하고 있다.

18) 2007년 11월 발표된 근로계약법 토론 초안에 의하면 제110조도 현재에는 규정이 없다.

끝으로, 제6절은 근로관계의 청산에 관련된 규정으로서, 구직을 위한 근로면제(제141조), 근로증명서의 교부(제142조), 경력증명서(제143조), 부정확한 정보 또는 증명에 있어서 책임(제144조), 보상금에 대한 합의(제145조)가 이에 포함되어 있다.

실효와 제척 기간

제6장은 실효와 제척 기간에 관한 규정으로, 제146조에서는 해고분쟁 중 발생한 청구권의 실효에 관해, 제147조에서는 근로계약에 의한 제척 기간 및 실효 기간에 관해 규정하고 있다.

종결 규정

제7장 종결 규정에서는 법률과 다른 규정이 적용될 수 있는 경우(제148조)와 행정기관에 대한 근로계약법의 적용, 근로자대표와의 합의, 직업훈련법과의 관계(제149조)에 대한 규정을 두고 있다.

■ 근로계약법 토론 초안에 대한 평가

금번 근로계약법 토론 초안에 대해서는 대체로 호의적인 평가가 이어지고 있다고 할 수 있다. 우선 법조계에서는, 현재 진행되고 있는 근로계약법 토론 초안에 대해 상당수 공감하는 분위기이다. 연방변호사협회(Bundesrechtsanwaltskammer, BRAK) 및 독일변호사단체(Deutscher Anwaltverein, DAV)는 원칙적으로 근로계약법 토론 초안에 따른 근로계약법의 편찬을 반기고 있다.¹⁹⁾ 독일 판사연합(Deutscher Richterbund) 또한 근로계약법의 통일에 대해 찬성하면서 이번 근로계약법 토론 초안에 대해 환영의 의사를 표명하고 있다.²⁰⁾ 연방노동법원 판사인 프리드리히 하우크(Friedrich Hauck)는, “통일조약 제30조에 규정된 의무이행을 위해서뿐만 아니라, 약관규제, 가정과 직업의

19) 근로계약법 토론 초안의 인터넷포럼, Stimmen aus der Praxis, http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F14-3A15889F/bst/hs.xsl/52988_53037.htm.

20) 근로계약법 토론 초안의 인터넷포럼, Stimmen aus der Praxis, http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F14-3A15889F/bst/hs.xsl/52988_53037.htm.

조화가 가지는 중요성, 고령근로자의 취업촉진과 같은 현재의 법적 상황을 고려할 때 단일 근로계약법의 제정이 필요하다”라고 강조하고 있다. 노동법학계에서는 예전부터 단일 근로계약법의 필요성을 강조한 바 있고, 근로계약과 관련된 현재의 법적 상황이 비판의 대상이 되어 왔다.²¹⁾ 예컨대, 만프레드 뢰비쉬교수(Manfred Löwisch)는 현행 근로계약법의 문제점을 지적하면서 근로계약법 통일화의 필요성을 얘기한다. 또한 페터 하나우(Peter Hanau) 교수에 의하면, 단일 근로계약법의 제정은 시급히 필요한 문제이다. 그는 “근로계약법 토론 초안이 산재해 있는 현행 법률을 한데 묶고, 판례에 의해 형성된 원칙을 간명하면서도 상세히 정리하고 있다”라고 평가한다.²²⁾

한편, 그간 근로계약법 토론 초안 작업이 진행되는 과정 중에 노사 당사자로부터도 긍정적인 반응이 나오고 있다. 독일연방사용단체연합은 이번 작업이 전체적으로 부정적이지 않더라는 입장을 표시하였고, 노동조합은 상세한 입장을 보이지는 않았지만 이번 토론 초안이 근로자측에 불리한 것이 아니라면 이번 토론 초안을 검토할 수 있는 입장이라 할 수 있다.²³⁾

단일 근로계약법의 제정은 정치권에서는 오래된 테마임에도 불구하고, 최근 단일 근로계약법의 제정에 찬성하는 목소리가 점점 힘을 얻어가고 있다. 대연정의 공동여당 중 하나인 기독교민주당(CDU)은 근로계약법전의 제정에 찬성을 표명한바 있다.²⁴⁾ 기독교민주당의 사무총장인 로날드 포팔라(Ronald Pofalla)는 기독교민주당과 베르텔스만 재단이 개최한 회의에서 통일 근로계약법의 제정에 적극적인 지지의 의사를 나타낸 바 있다.²⁵⁾

21) 근로계약법 토론 초안의 인터넷포럼, Stimmen aus der Praxis, http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F14-3A15889F/bst/hs.xml/52988_53037.htm.

22) 이 밖에도 Dieterman, “Arbeitsvertragsgesetz-Initiative ohne Chance?,” ZRP 2007, S. 98 ff. ; Fischer, “Rechtsfort- oder Rückschritt durch Rechtsstillstand-Das Arbeitsvertragsgesetz : Fata Morgana oder wenn nicht jetzt, wann dann?,” NZA 2006, S. 1395 ; Greiner, “Erstes wissenschaftliches Kolloquium der Vereinigung der Arbeitsrechtslehrer,” RdA 2007, S. 60 ; Hromadka, “Arbeitnehmer, Arbeitnehmergruppen und Arbeitnehmerähnliche im Entwurf eines Arbeitsvertragsgesetzes,” NZA 2007, S. 838 ff.

23) Preis, “Arbeitsvertragsgesetz-jetzt oder nie?,” DB 2008, S. 62.

24) 근로계약법 토론 초안의 인터넷포럼, Stimmen aus der Politik, http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F14-3A15889F/bst/hs.xml/52988_53036.htm

25) 기독교민주당 홈페이지, “Pofalla unterstützt Forderung nach Arbeitsvertragsgesetzbuch,” http://www.cdu.de/archiv/2370_20816.htm

■ 맺음말

금번 근로계약법 토론 초안은 현행 법률과 판례에 의해 인정되어 오던 중요 법원칙을 한 법률에 묶는 데 역점을 두고 진행되고 있다. 실제 근로시간이나 해고와 관련된 몇몇 규정을 제외하면, 기타의 규정들은 그간의 노동법이론에 바탕을 두고 있다. 프라이스 교수에 의하면, 2008년 초반에 즈음하여 법조문은 마무리가 되며, 현재에는 개별 조문의 입법 이유에 대한 작업이 진행되고 있다고 한다.²⁶⁾

토론 초안의 작성자가 밝히고 있는 바와 같이, 근로계약법의 제정에 있어서는 노사와 같은 각계의 합의가 필수적으로 요구된다. 초안에 대한 작업이 마무리가 되면, 이후 법조계의 합의와 노사를 비롯한 정치권의 합의를 도출해 내는 일이 필요하게 될 것이다. 합의를 이끌어내는 데 있어서는, 이번 초안이 근로자나 사용자 모두에게 유리하거나 불리하지 않는 균형을 갖추고 있는가가 관건이 될 것으로 보인다. 초안 작성자는 이번 초안이 근로자나 사용자 모두에게 불편부당하지 않으며, 근로자와 사용자 모두에게 윈-윈(Win-Win)을 의미하는 것이라고 자평한다.²⁷⁾ 실제 노사 당사자도 이와 같이 평가할 수 있을지 또한 향후 이 초안이 노사 모두의 지지를 이끌어 낼 수 있을지는 아직 미지수이다. 사용자단체측은 이번 초안이 기업의 유연화 요구를 충분히 충족하지 못하고 있다고 하고, 노동조합측은 초안이 결코 근로자에게 불리하게 작용해서는 안 된다는 점을 강조한다.

이번 초안이 실제 입법이 되기까지는 아직 험난한 여정이 많이 남아 있다. 근로계약법의 입법이 실현된다면 현행 7개의 법률 총 183개의 조문은 역사 속으로 사라지게 된다.²⁸⁾ 이는 단순히 7개의 법률이 폐지된다는 것 이외에 독일이 사상 최초로 시대에 부합하는 근로계약법을 갖게 된다는 역사적 사건을 의미한다. 어떠한 선택이 이루어질지 관심을 갖고 지켜 볼 일이다. **KLI**

26) Preis, "Arbeitsvertragsgesetz—jetzt oder nie?," DB 2008, S. 62.

27) 근로계약법 토론 초안의 인터넷포럼, Stimmen aus der Praxis, http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F14-3A15889F/bst/hs.xsl/52988_53037.htm.

28) 기독교민주당 홈페이지, "Pofalla unterstützt Forderung nach Arbeitsvertragsgesetzbuch," http://www.cdu.de/archiv/2370_20816.htm



영국 뉴딜정책 시행 10년 : 평가와 전망

하세정 (영국 LSE 경제지리학 박사과정)

■ 머리말

지난 1월 영국 노동당 노동복지정책의 핵심을 이루는 뉴딜(New Deal)계획 시행의 10주년을 맞아, 고든 브라운 총리가 그 성공을 자축하는 평가를 내놓았다. 노동당 집권과 거의 동시에 시행되어 우여곡절을 겪으면서도 10년간 꾸준히 시행되어 온 정책으로서 당시 경제정책의 수장이었던 고든 브라운에게는 정책에 대한 남다른 자신감과 애정이 담긴 평가로 보인다. 브라운 총리의 주장대로 영국 노동시장이 10년간 고용이 늘어나고 실업이 줄어들어, 외적으로 성장한 것은 틀림없어 보인다. 하지만, 뉴딜계획을 반대하는 그룹들의 주장은 노동자들의 기술력 향상 및 근로의욕 고취 등 질적인 면에서 뉴딜계획의 개선효과가 없다고 비판하고 있다. 본문에서는 뉴딜계획의 내용을 간략히 소개하고, 10년이 지난 시점에서 다방면의 평가를 들어보고, 정부가 가지고 있는 뉴딜의 미래를 살펴보고자 한다.

■ 뉴딜계획 도입 배경 및 목적

경제적으로 암울했던 1980, 90년대 초를 거치며, 적체된 실업인구 때문에 노동당이 집권을 시작한 1997년 당시, 1979년과 비교하여 실업급여 신청자가 2배를 넘어선 550만명에 달했고, 경제적 지원을 받는 편부모(lone parents)의 수도 70만명 이상 증가했다. 1997년까지 경제상황이 조금씩 개선되면서, 실업자수가 4년간 줄어들었음에도 불구하고, 1년 이상 장기 실업급여 신청자가 50만

명을 상회했고, 특히 장기 청년실업자가 8만 5천명으로 청년층이 총인구에서 차지하는 비중을 크게 넘어섰다. 심각한 실업난은 국민들의 경제수준에도 고스란히 반영되어, 저소득 계층이 소득면에서 큰 타격을 입었고, 빈곤 아동도 1979년과 비교할 때 두 배 이상 늘어났다.

실업자 복지에 대한 국가의 부담은 늘어나고, 이에 반해 장기 실업자들의 노동시장 성적은 기대치를 맴도는 상황에서 노동당은 ‘근로연계복지(welfare-to-work)’라는 슬로건을 내걸고, 장기 실업자들을 노동시장에 복귀시켜 복지에 대한 정부부담 경감과 노동력 확보라는 두 마리 토끼를 동시에 잡는 근로복지정책을 도입했다. 뉴딜계획은 이 정책의 핵심 프로그램으로서 퍼주기식 실업급여 지급을 지양하고, 실업자들에게 실업급여에 대한 반대급부로 직업교육과 훈련 참석을 의무화하여, 경제적 자립심을 길러준다는 복안이었다.

■ 뉴딜계획 세부 프로그램

1998년 특히 심각했던 청년실업을 타파할 목적으로 청년실업자를 위한 뉴딜계획이 시범적으로 운영됐고, 이를 모태로 청·중년층(25세 이상), 장년층(50세 이상) 등 연령대별 프로그램과 편부모, 장애인 등 구조적 불이익이 더 심각한 계층들을 위한 프로그램이 순차적으로 도입됐다. <표 1>에서 보는 것과 같이, 뉴딜계획은 프로그램을 세분화시켜 각 그룹의 특성과 필요에 부응하는 근로 복귀 방안을 제공하고 있다.

<표 1> 뉴딜계획 주요 세부 프로그램

프로그램명	프로그램 내용
New Deal for Young People	18~24세 사이의 청년층 장기 실업자에게 적용. 6개월 이상 실업급여를 받았을 경우, 지속적인 지급 신청을 위해서는 직업교육 등의 적극적인 구직활동 여부를 증명해야 함.
New Deal 25 plus	25세 이상의 장기 실업자에게 적용. 최근 21개월 중 18개월 이상 실업급여 신청자는 지속적인 지급신청을 위해 적극적인 구직활동 여부를 증명해야 함.
New Deal 50 plus	50세 이상의 노령 장기 실업자들을 위해 특화된 프로그램. 6개월 이상 특정 실업급여 신청자에게 적용.
New Deal for Lone Parents	편부모의 구직활동을 돕기 위해 특화된 프로그램. 구직활동을 강제하기보다는 육아 등의 편부모와 관련된 구직 애로사항을 돕기 위해 마련됨.
New Deal for Disabled People	장애를 가진 구직자를 위해 특화된 프로그램. 정부 조직보다는 대체로 자원봉사 단체 등에서 관련 프로그램 제공.

다양한 세부 프로그램이 존재하나 뉴딜계획의 일반적인 적용 절차는 비슷하다. 우선 뉴딜계획에 등록이 되면 개인 상담원과 연결이 되어 취업이 불가한 원인과 이유, 조건 등에 대한 상담을 받게 된다. 초기 단계의 상담에서는 구직 인터뷰 기술 부족이나 간단한 업무능력 부족 등 단기간에 해결할 수 있는 문제점들이 있는지 확인하고, 이 문제점들이 해결될 경우 취업가능성이 높아지는지를 점검하여 해결책을 제시한다. 청년실업을 위한 프로그램(NDYP)의 경우, 약 3분의 2 정도가 이 단계에서 구직에 성공한 것으로 보고되고 있다. 초기 인터뷰를 통해 구직문제가 해소되지 못할 경우, '18~24세' 및 '25세 이상' 프로그램 해당자는 실업급여 연장 신청을 위해서는 의무적인 직업교육이나 정부의 임금보조를 받는 직장 등에 취직해서 근로복귀를 위한 훈련을 받아야 한다.

뉴딜계획은 무엇보다도 현장 경험이 장기 또는 영구적인 노동시장으로 복귀에 필수적이라 보고, 프로그램 참가자들이 원하는 현장에서 근무할 수 있는 기회를 갖도록 독려하고 있다. 이를 위해서는 고용주측의 적극적인 참여를 성공의 열쇠로 보고 있다. 기업들의 참여를 독려하기 위해 뉴딜계획하에서 고용주들은 주당 30시간 이상 근무하는 전일제 근로자 한 명당 약 60~75파운드의 임금을 보조해 주고 있으며, 교육비로 750파운드까지 지원하고 있다. 이에 대한 반대급부로 고용주는 최소 26주 이상 근로기간을 보장하도록 되어 있다.

■ 뉴딜계획의 성과와 문제점 및 개선안

브라운 총리가 뉴딜계획의 성공을 주장하는 가장 큰 근거는 1997년 이래로 호전된 영국의 노동 시장 상황이다. 지난 10년간 뉴딜계획의 도움을 받아 근로자로 복귀한 실업자의 수가 약 185만명에 달한다. 동 기간 취업자는 280만명 증가했으며, 취업률은 사상 최고 기록을 이어갔고, 실업급여 신청자는 100만명 이상 감소하여, 2007년 실업급여 신청자는 지난 30년 중 최저치를 기록했다.

1년 이상 장기 실업급여 신청자수도 50만명 이상 줄어 현재 12만 5천명 수준으로 떨어졌고, 정부가 뉴딜계획에서 가장 공을 들인 18~24세의 장기 청년실업자는 1997년의 8만 5,000명 수준의 10분의 1이 채 안 되는 7,000여명 수준으로 급감했다. 임금 보조를 받는 편부모의 수도 25만명 이상 줄어들었고, 취업률 역시 12.5%가 증가했다. 장애인 특화 프로그램도 15만명을 취업시킨 것으로 나타났다. 근로불능급여(Incapacity Benefit) 수급자의 급격한 성장세도 멈추면서, 수십년 만에 처음으로 감소세로 돌아섰다. 근로불능급여 신규 신청건수도 3분의 1 이상 줄어들고, 총 수급자수

도 8년 만에 최저치를 기록했다. 동시에 장애인 취업률이 눈에 띄게 성장해, 1998년 봄부터 2007년 여름분기까지 9%의 성장세를 보였다.

노동시장의 활황이 어느 정도 뉴딜계획에 의존함을 짐작할 수 있지만, 모든 결과를 그 공으로 돌리기는 어려워 보인다. 보다 직접적인 연구들이 뉴딜계획의 성과를 다양한 측면에서 증명하고 있다. 재정연구소(Institute of Fiscal Studies)의 한 연구는 뉴딜 프로그램 참여가 구직 확률을 20% 정도 높인다는 결론을 내놓았다. 하지만, 연구 대상 기간이 뉴딜 시행 직후인 1999년이라 장기적인 성과로 받아들이기에는 무리가 있어 보인다. 국립경제사회과학연구소(National Institute of Economic and Social Research)는 2000년에 발표한 보고서에서 '뉴딜 18~24(NDYP)' 프로그램이 경제에 기여하는 가치가 5억 파운드(한화 9,000억원)에 달한다고 보고했다. 사회정책연구센터(Centre for Research in Social Policy)는 뉴딜 장애인 프로그램에 투입되는 매 1파운드마다 4~5파운드에 달하는 사회적 순이익이 발생한다고 추정했다.

고든 브라운 총리의 회견에서 알 수 있듯이, 뉴딜계획의 성과는 대부분 실업상태를 탈피하여 구직에 성공한 근로자수로 평가받고 있다. 하지만, 뉴딜계획은 사후적인 직장 유지를 지원해 주는 기능이 빈약하다는 문제점을 안고 있다. 한 해 약 240만여 건의 실업급여 신청이 발생하는데, 이 중 약 3분의 2는 상습적인 신청으로 파악되고 있다. 구직에 성공한 근로자들의 40%는 6개월 이내에 다시 실업급여 신청을 하는 것으로 조사됐다. 직업을 유지하지 못하고, 다시 실업급여를 신청하는 패턴이 새로운 것은 아니다. 1980년, 90년대를 비교할 경우, 2001~2006년 사이의 상습 신청자의 수가 늘어나지 않았고, 위에서 본 바와 같이 실업급여 신청자수는 급격히 줄고, 실업급여에 의존하는 기간 역시 짧아졌다. 다만, 현재 낮은 실업률 성취를 위해 지나치게 취업 시점에만 프로그램의 관심과 자원이 집중되어 있는데, 이를 적절히 직장유지를 보살피는 데에도 사용해야 한다는 주장이 나오고 있다.

뉴딜계획의 반대론자들이 지적하는 다른 문제점은 뉴딜계획의 강조점이 직업교육보다는 지원을 불모로 직장 경험이나 직업 교육을 강제하는 데에 있다고 주장한다. 이로 인해 참여자는 참여자대로 진로에 대한 고민할 시간 없이 반강제적인 결정을 하며 구직 스트레스에 시달리고, 프로그램 참여 고용주들은 의욕없는 구직인을 임금이 보조되는 의무기간 이상으로 고용하지 않으려하고, 정부는 구직 후 얼마 지나지 않아 다시 실업급여를 신청하는 참여자들을 맞아야 하는 악순환이 반복되고 있다는 것이다. 뉴딜계획의 가장 두드러진 특징 중 하나가 정부가 실업급여 지급을 거부할

수 있다는 점이라는 것을 생각하면, 이들의 주장이 일리가 있어 보인다. 게다가, 연일 쏟아져 나오는 기술력 부재 위기에 대한 목소리는 교육과 훈련이 영국에서 전반적으로 잘 이뤄지고 있지 않음을 말해주고 있고, 이는 뉴딜계획 참여자들 역시 제대로 된 교육훈련을 받기 어려우리라는 점을 암시하고 있다. 전반적으로 뉴딜계획의 근본적인 취지는 취업률을 높이기보다는 실업률을 낮추려는 시도에 있다고 볼 수 있다. 이런 취지는 뉴딜계획이 처음 도입됐던 1997년의 고실업률, 고복지 비용이라는 경제상황 때문에 노동시장정책이 실업률을 낮추는 데 맞춰질 수밖에 없었기 때문으로 짐작된다.

■ 뉴딜계획의 미래

2007년 11월 영국 경협(CBI)에서 한 연설에서, 고든 브라운 총리는 구시대에 노동시장의 고민은 실업(unemployment)이었지만, 새시대엔 취업가능성(employability)이 될 것이고, 과거엔 일자리 부족 해소가 가장 우선시 됐지만, 현재에는 기술력 부족 해소가 될 것이라고 주장했다. 작아 보이는 차이이기는 하지만, 실업을 낮추고 일자리를 창출하는, 상대적으로 소극적인 노동정책에서 구직자들의 기술력을 향상시켜 개인들의 취업가능성을 높여 취업률을 높이는 적극적인 정책으로 옮겨가겠다는 의지를 표출한 것으로 보인다. 이는 취업률이 약 74~76%대로 OECD국가들 중에서도 상위권에 랭크되어 있음에도 불구하고, 완전고용이라 믿어지는 80%대 진입이라는 현 목표 달성을 위해서는 단순히 취업에만 전력투구하는 것만으로는 부족하다는 인식 때문인 것으로 보인다.

이에 따라 2007년 가을에는 구직뿐만 아니라 직장유지 및 직장 내에서 성취 역시 뉴딜계획의 핵심적인 목표로 간주하겠다는 영국 정부의 발표가 있었다. 뉴딜계획의 창시자이자 옹호자인 현 정부도 뉴딜계획이 직장 유지면에서 취약함을 드러내고 있음을 인정하고 있는 셈이다. 앞서 적시한 목표를 이루고, 뉴딜계획을 이에 적합하게 개혁하기 위해, 영국 정부는 5개의 핵심 개혁원리를 발표했다. 첫째, 현재 실업급여 신청의 권리와 적극적 구직활동 의무 간의 교환관계를 강화시켜 급여 신청자를 소극적인 수혜자에서 적극적인 구직자로 변모시킨다. 둘째, 개인상담자들의 권한을 강화시키고, 구직도우미 서비스 제공자들의 자유재량을 강화시켜 구직자들의 개별적 필요에 더 빨리 대응토록 한다. 셋째, 공공, 민간 및 제 3섹터 참여자들의 동반자적인 관계를 구축해 혁신을 추구하여, 개인들의 구직에 대해 최상의 결과를 내놓도록 한다. 넷째, 유지가능한 고용이 지역 재개

발 및 발전의 핵심임을 인식하고, 지역의 노동시장 문제를 지역 고유의 방식으로 해결토록 한다. 중앙정부는 향후 3년간 빈곤이 가장 심한 지역에 15억 파운드를 지원할 방침이다. 다섯째, 단순히 일자리로의 이동이 아닌, 충분한 보수와 전망을 제시할 수 있는 일자리로의 이동을 지원한다.

■ 맺음말

뉴딜계획은 근본적으로 국가의 복지 부담을 줄이고, 구직자들에게는 자립할 수 있는 힘을 길러 주겠다는 목표를 이루기 위한 핵심 정책으로 고안됐다. 노동시장 활황이라는 긍정적인 효과를 냈고, 거시경제에도 도움이 됐다고 볼 수 있다. 하지만, 개인 구직자에 대한 배려가 아쉬워 보인다. 지금까지는 복지급여 신청을 줄이고, 취업으로 유도하는 데에 전력투구해 왔기 때문에, 직장유지와 직장내 발전이라는 사후적 관리에는 취약함을 드러냈다. 또한, 직업 교육과 훈련을 통해 적극적인 취업의욕과 자신감을 고취시키기보다는 지원을 끊음으로써 준비되지 않은 상황에서도 일단 취업으로 내몰리는 부작용이 보고되고 있다. 이러한 시점에서 정부는 노동정책의 방향을 실업률 억제보다는 취업을 고취라는 적극적인 목표로 돌리고 있고, 뉴딜계획 또한 새로운 개혁의 시기를 맞이하고 있다. 앞으로 뉴딜계획에 어떤 실질적인 변화가 있을 것인지, 이 변화가 노동시장 및 복지정책에 어떤 영향을 끼칠 것인지 지켜 볼 일이다. **KLI**

참고문헌

- 보고서

Department for Work and Pensions (2008), *Transforming Britain's labour market : Ten years of the New Deal*, London.

National Audit Office (2007), *Sustainable Employment : supporting people to stay in work and advance*, London.

- 신문기사

Personneltoday.com, 1월 3일, 'Prime minister Gordon Brown marks 10-year success of New Deal getting jobless into work'



프랑스 사회적 대화 관련 논의 흐름과 노사단체의 대표성 개혁의 주요 쟁점

손영우 (프랑스 파리8대학교 정치학 박사과정)

■ 머리말

2008년 1월 11일 작성된 노동시장 현대화와 관련한 노사협약¹⁾에 대해 노동총연맹(CGT)을 제외한 모든 대표노동조합과 대표사용자단체가 합의함에 따라, 지난 2006년 단체교섭이 실패하고, 정부가 일방적으로 도입하려던 최초채용계약(CPE)이 근로자들의 저항에 의해 좌절되고, 신규채용계약(CNE)이 국제협정 위반 판결로 효력을 상실하는²⁾ 등 지금까지 노동시장 또는 근로계약에 대한 노사협이나 개혁은 불가능하다는 회의론에 균열이 생기기 시작하였다. 언론에서 이 노사협약은 그 내용보다 형식이 가져다주는 의미가 더욱 크다고 지적하는 것은 이러한 의미로 이해할 수 있다.³⁾

뿐만 아니라, 2007년 11월 공기업 퇴직연금 제도와 관련한 정부의 개혁안 도입 시도가 철도·지하철노조의 파업에 의해 난항을 겪던 중 '해당 기업 내 교섭'이라는 새로운 중재안을 통해 해결책을 모색하게 되는 등 사회적 대화에 대한 중요성이 날로 더해가고 있다.

1) Accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail, 협약의 구체적인 내용은 이정원, 「프랑스 노동시장 현대화를 위한 노사협약」, 『국제노동브리프』, vol.6, n° 2, 2008, p. 75 이하를 참조.

2) 지난 2008년 2월 27일 정부는 공식적으로 신규채용계약(CNE)의 폐지를 선언하였다(르몽드, 2008년 2월 28일자). 구체적인 내용은 본호 박제성, 「신규채용계약(CNE)에 대한 프랑스 법원의 제재」 참조.

3) Rémi Barroux, "Un accord au secours du dialogue", 르몽드 2008년 1월 16일, 2면.

사실 ‘사회적 대화’ 보다는 ‘법에 의한 국가 개입’으로 널리 알려진 프랑스의 노사관계에서 사회적 대화가 중시됨에 따라, 기존의 사회적 합의 제도에 대한 변경 요구가 높게 제기되고 있다. 지난 1월 노동시장 관련 협약이 끝나자마자 대표노사단체들은 사회적 대화 주체의 대표성을 주제로 한 단체교섭에 들어갔다. 이에 본 글에서는 현재 프랑스에서 노사단체의 대표성을 중심으로 제기되고 있는 사회적 합의 제도 변경에 대한 논의들을 정리하고자 한다.

■ 프랑스 사회적 합의 제도에 대한 논의 배경

프랑스 사회적 합의 제도에서 핵심적인 부분은 먼저, 특정 노사단체에 대표성을 부여하고 특혜를 제공하고 있다는 점이다.⁴⁾ 그런데 이 대표성은 시기나 상황에 따라 변하지 않는 ‘이의를 제기할 수 없는(iréfragable)’ 성격을 지니고 있다. 이것은 여러 다른 유럽국가들과 다르게 유난히 노조가입률이 낮고 동시에 노조가 다양하게 분열되어 있다는 상황에서 교섭구조의 안정성을 제공하여 왔다. 그리하여 1966년 이래로 5개의 노동조합이 대표노조로 규정되어 전국, 산별, 기업교섭 참가를 보장받고 재정적인 혜택을 받아왔다.

하지만 1960년대에 20%였던 노조가입률이 지난 1980년대를 거치면서 절반으로 줄고 2000년대 들어 10% 밑으로 떨어지고, Solidaires(혹은 SUD)나 UNSA 같은 비대표노조들이 상대적으로 성장함에 따라 두 가지 문제가 제기되었다. 하나는 5개 대표노조가 노조교섭권을 지속적으로 독점하고 있는 것이 정당인가에 대한 회의와, 또 하나는 2004년 이전 5개 대표노조 중 하나의 노조라도 동의하면 그 협약은 인정된 것으로 보는 노사협약의 인정성에 대한 회의였다. 또한 사회적 교섭구조의 낮은 정당성이 사회적 교섭 자체를 가로막기도 하였다.

한편, 사회적 대화의 중요성이 날로 더해갔다. 그 배경에는 특히 우파 정부의 노동시장 혹은 사회보장 제도 개혁이 의회가 아닌, 거리에서 노동조합을 중심으로 한 사회운동의 반대로 잇달아 좌

4) 전국적 혹은 직업간 차원에서, 단체교섭의 참가를 보장받고, 실업보험 체제 및 사회보장 제도, 보충적 퇴직 제도 및 직업훈련재정마련기관(organismes collecteurs de la formation professionnelle)의 결정 및 운영에 참여하며, 노조대표 교육을 위한 지역단체 및 국가의 재정 보조를 받을 수 있는 권한을 갖는다. 산별 차원에서, 단체교섭에 참가할 권한을 갖고, 기업 차원에서, 노조 대표위원(délégué syndical)을 임명할 수 있는 권한을 갖는다.

절되는 경험에 있다. 1995년 쥐페 정부의 개혁, 2003년 라파랭 정부의 보험 제도 개혁의 실패, 2006년 빌팽 정부의 최초채용계약(CPE) 도입의 좌절은 우파 정부로 하여금 개혁추진을 위해 사회적 합의기제로서의 노사협의의 중요성을 깨닫게 했다. 결국 우파 정부의 정책결정 과정의 정당성 확보를 위해 사회적 대화의 중요성이 증대되는 것이다.⁵⁾

사회적 대화의 중요성이 더해 갈수록 의사대변구조가 더욱 민주적일 것이 요구되고 있다. 프랑스의 사회적 합의 제도가 크게 변하기 시작한 것은 2004년 5월 4일 단체교섭법 개정부터라고 할

〈표 1〉 프랑스 주요 노동조합과 사용자단체

노동조합	대표 단체	CGT (Confédération Générale du Travail, 노동총연맹) CFDT (Confédération Française Démocratique du Travail, 프랑스민주노동연맹) CGT-FO (Confédération Générale du Travail - Force Ouvrière, 노동자의 힘) CFTC (Confédération Française des Travailleurs Chrétiens, 프랑스기독교근로자연맹) CGC-CFE (Confédération Générale des Cadre - Confédération Française de l'Encadrement, 간부직원연맹)
	그 외 단체	UNSA (Union nationale des syndicats autonomes, 프랑스자율노조연합) FSU (Fédération Syndicale Unitaire, 단일노조연합) Solidaires (Union syndicale Solidaires, SUD포함, 연대노조연합)
사용자 단체	대표 단체	MEDEF (Mouvement des entreprises de France, 프랑스기업운동) CGPME (Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises, 중소기업총연맹) UPA (Union Professionnelle Artisanale, 수공업자연합)
	그 외 단체	AEES (association des employeurs de l'économie sociale, 사회적경제 기업인연합) FNSEA (Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, 전국농업조합연합) CFPI (Confédération française du patronat indépendant, 프랑스독립기업연맹) UNPL (Union nationale des professions libérales, 전국자유직연합) Synhorcat (Syndicat national des hoteliers, restaurateurs, cafetiers, traiteurs, 전국호텔·레스토랑·카페·트레퇴르조합)

5) 공공부문 중심의 조직되고 이념적으로 급진적인 노조, 비교적 보장된 행동권, 사회운동에 우호적인 여론은 노조가 낮은 조직률에도 불구하고 우파 정부 개혁을 가로막는 강력한 반발을 형성할 수 있었던 배경으로 설명할 수 있다.

수 있다.⁶⁾ 이 법안은 단체협약의 체결과 관련하여 최소 1개의 대표노조가 서명하면 인정되던 종전의 방식을 버리고, 명시적이건 묵시적이건 다수의 노조가 인정하여야 한다는 다수대표협약(accord majoritaire)의 원리를 도입하기 시작했다. 더불어 정부의 노동 관련 개혁시 노사와의 사전교섭을 의무화하는 2007년 1월 31일 법안이 추가되었다. 결국 사회적 대화를 확대하기 위해 노사단체들의 대표성을 정비하는 문제가 더 이상 미룰 수 없는 과제가 되었다.

■ 사회적 협의구조에 대한 쟁점과 논의 흐름

노동조합의 대표성

지금까지 노동조합의 대표성이 ‘이의를 제기할 수 없는(iméfragable)’ 것이 아니라 ‘반론의 여지가 없는(incontestable)’ 것이 되어야 한다는 원칙에는 이견이 없는 듯하다. 즉 법으로 보장되는 것이 아니라, 근로자의 지지 정도에 의해 제공되어야 한다는 것이다. 하지만 노조에 대한 근로자의 지지 정도를 측정하는 것은 그리 쉬운 문제가 아니다.

현재 제기되고 있는 방안으로는 근로자가 참여하는 선거 결과를 통해 그 지지 정도를 측정하는 것인데, 문제는 어떤 선거를 기준으로 할 것인가이다. 현재 정기적으로 진행되는 선거는 종업원대표 혹은 기업위원회 근로자대표를 선출하는 직업선거(élections professionnelles, 일반적으로 4년마다)와 분쟁조정위원회선거(élections prud'homales, 5년마다)인데, 먼저 직업선거는 상대적으로 높은 투표참여율을 보이고, 각각의 기업에서 치루어지는 선거 결과에 의해 전국 대표성을 부여한다는 측면에서 정당성을 획득하지만, 선거 제도상 이미 대표노조에게 특혜가 주어져 있다는 불평등이 노정되어 있고,⁷⁾ 더불어 10인 이하의 많은 중소기업에서는 직업선거가 치러지지 않아, 중소기업

6) 이 법의 정식 명칭은 ‘평생직업훈련과 사회적 대화에 관한 2004년 5월 4일 제 2004-391호 법(loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social)’으로, 이에 대한 구체적인 설명은 박제성, 「사회적 대화에 관한 2004년 5월 4일 법과 프랑스 단체교섭법제의 변화」, 『국제노동브리프』, vol.3 n°2, 2005, 한국노동연구원을 참조.

7) 1차 선거에는 이미 대표성을 부여받은 노조만이 후보자 명단을 등록할 수 있고, 비대표 노조는 1차 선거에서 과반수를 획득한 노동조합이 없을 경우에만, 2차 선거에 후보자 명단을 제출할 수 있다

〈표 2〉 노동조합별 주요 선거 결과

	프랑스철도(SNCF) 직업선거(2003) ⁸⁾	전국기업위원회선거 2004년 (65.7% 참가) ⁹⁾	분쟁조정위원회선거 2002 (32.7% 참가) ¹⁰⁾
CGT	47.1	24.5	32.13
CFDT	7.5	20.0	25.23
FO	6.6	12.6	18.28
CFTC	5.9	6.1	9.65
CFE-CGC	0.8	6.1	7.01
UNSA(FEN)	14.0		4.99
FSU	-		0.15
Solidaires(SUD)	14.8		1.51
기 타	3.3	8.3	1.04
노조비가입	-	22.4	-
전 체	100.0	100.0	100.0

업의 근로자들을 체계적으로 배제하게 된다는 약점을 지니고 있다. 이에 반해, 분쟁조정위원회는 선거제도상의 불평등이 없고, 중소기업을 포함한 모든 근로자가 투표의 대상이라는 점에서 정당성을 획득하지만, 기업 외부에서 이루어지고, 투표참여율이 매년 30% 내외 정도밖에 되지 않는다. 그렇다고 대표성을 부여하기 위한 별도의 새로운 선거를 치르는 것은 비용을 이유로 사용자 단체에서 반대하고 있다.

게다가 <표 2>에서 보듯이 노조들의 지지율은 각각의 선거마다 차이를 보이고 있어, 이후 어떤 선거가 기준으로 채택되는가의 여부에 따라, 노조의 영향력이 다르게 평가될 수 있어 그 복잡함을 더하고 있다.¹¹⁾

8) CGT 철도 사이트에서 인용. http://www.cheminotcgt.fr/new_site/accueil_essentiel_actu.html

9) DARES, “Les élections aux comités d’entreprise en 2004”, *Premières informations Synthèses*, Février 2006, N° 08.3. 기타에 UNSA, FSU, SUD 모두가 포함된다.

10) <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/elections-prudhomales/elections2002.shtml>

11) 예를 들면, 직업선거를 기준으로 한다면, 1차선거에서 현재 대표노조가 특혜를 보장받고 있으므로, 비대표노조인 SUD, UNSA는 이를 반대한다. (Raphaël Hadas-Lebel, *Pour un dialogue social efficace et légitime : Représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales*, 2006, p. 90.)

또한 선거 종류뿐만 아니라, 대표성을 위한 득표 기준을 얼마로 하느냐에 따라 대표성을 인정받는 노조의 수가 달라지기 때문에 이 역시 민감한 사안이 아닐 수 없다. 만약 5%로 한다면, 대표적 노동조합이 7개 이상으로 확대될 가능성이 있고, 10%로 한다면 현재로서는 3개 이하로 줄어들 수도 있다. 더욱이 CGT가 프랑상공산당과 직접적인 관계를 끊고 독립성을 유지함에 따라,¹²⁾ 공산당의 친소 노선이 문제가 되어 CGT로부터 분리했던 FO의 원인이 상당히 둔화되고, CFDT 역시 CFTC가 종교 중립의 공화주의 원리를 수용함에 따라 분리 사유가 무색하게 되었다. 이에 논의가 진행됨에 따라 대표성 획득을 둘러싼 노동조합간의 재편 역시 조심스럽게 제기되고 있다.¹³⁾

다른 한편으로 전국적 수준뿐만 아니라, 산별 혹은 기업별 수준의 대표성이 각각 달라질 수 있다. 현재 대표성을 인정받은 노조는 전국 혹은 직업 간 수준뿐만 아니라, 산별 그리고 기업 교섭 수준까지 동시에 그 대표성을 인정받는데, 이것이 차별화되어야 한다는 지적이다. CFDT가 위의 SNCF 선거의 경우에서 보듯이, 해당 기업에서 조합원이 많지 않고 영향력이 취약함에도 불구하고, 2007년 가을 특별퇴직연금제도 개혁을 위한 논의에 교섭상 중요한 위치를 점했던 경우를 예로 들 수 있다. 그 이유는 CFDT가 CGT와 전국 각종 선거에서 1위를 다투고 있다는 영향력에서만뿐만 아니라 3개 이상의 대표노조의 동의를 요구되는 교섭구조에서 전략적으로 주요한 위치해 있다는 상황에 근거하고 있다.¹⁴⁾ 결국 CGT에서 전국 교섭 정국을 UNSA와 SUD가 예외적으로 대표성을 인정받고 있는 해당 기업내 교섭으로 전환하자고 제안을 하게 된 것도 이러한 모순을 배경으로 하고 있다.

이에 아탈리 보고서에서는 관련 도표에서 보듯이 기업, 산별, 전국 차원에서 각각 차별화된 기준을 제시한 바 있다. 더불어 2005년 5월 4일 법안을 통해, 재규정된 협약인정 방식 역시 노조의 대표성 논의에 따라 영향을 받을 전망이다.

12) 대표적인 사례로 공산당(PCF)이 반대투표운동을 전개한 유럽헌법 도입 국민투표에서 CGT 전국비서 베르나르 티보(Bernard Thibault)는 찬성 입장을 발표한 바 있다.

13) Raymond SOUBIE, "L'emploi et le dialogue social, enjeux majeurs de l'après-élection", *Droit social*, Avril 2007, p. 385.

14) 논리적 비약을 감수하고 이해를 위해 단순화한다면, CFTC와 CGC가 많은 전국협약 서명에 적극적이었던 반면, 반대로 CGT는 우파 정부하에서 협약에 서명하는 것이 금기시되어 왔다. 결국, CFDT와 FO가 시기별 혹은 주제별 차이 속에서 중요한 위치를 점하고 있는 상황이라고 할 수 있다.

사용자단체의 대표성

이번 노사단체 대표성 관련 논의에 대해 로랑스 파리조(Laurence Parisot) MEDEF 대표는 현재 까지 사용자단체의 대표성 문제는 논란이 되지 않았기 때문에 이번 논의는 노동조합에 한정된다고 못박았다. 하지만 CGT는 사용자단체를 대표하여 MEDEF를 비롯해 중소기업을 대표하는 CGPME, 수공업자, 특히 10인 미만의 기업을 대표하는 UPA가 참여하고 있지만, 공기업, 사회적 경제, 자유직 분야에서 사용자단체의 대표성이 취약하다고 지적하였다.¹⁵⁾

한편, 사회적 경제분야 사용자단체(AEES)의 중요성이 인식되고 있다. 지난 2002년 12월 분쟁조정위원회 사용자측 선거에서 최초로 독자 출마한 이 단체는 전국적으로 11.32%라는 놀라운 득표를 보였다. 실제 CNE에 대한 국제협정 위반 판결을 내린 롱주모(Longjumeau) 시의 분쟁조정위원회 사용자단체 대표의 결정은 널리 회자되었으며, ‘노사동수주의’라는 ‘식상한’ 개념에 대해 제고하도록 하였다. 더욱이 사회적 경제기업의 확산과 함께 75만 명에 달하는 기업주를 갖고 있는 이 단체가, 2008년 12월에 선거에서 더욱 높은 득표가 예견되고 있는 상황에서, 사용자단체의 대표성 논란과 더불어 사회적 대화의 새로운 변수가 될 전망이다.¹⁶⁾

대중노동조합운동(syndicalisme de masse)을 위한 노력

지난 대선 당시 사회당 후보였던 세골렌느 루아얄은 프랑스에서 조합가입률이 낮은 이유에 대해 노조가입이 근로자에게 제공되는 직접적인 혜택이 부재한 것에 원인을 두고, 이를 확대하는

15) “Négociation sur la réforme de la représentativité syndicale, Etat des lieux et proposition de la CGT”, www.cgt.fr 사용자단체의 대표성이 논란이 된 사례로 지난 2001년 35시간 노동시간단축제도 도입과 관련하여 사용자단체 중 UPA만이 대표노조와 협약을 체결한 후 MEDEF에서 그 협약 인정에 대해 소송을 제기한 적이 있다. 또한, 지난 2005년 3월 16일 파기원은 프랑스로부터 MEDEF이 모든 산별을 대변할 정당성을 부인한 적이 있다. 결국 전국협약의 확대는 전국협약에 서명한 대표사용자단체에 가입된 산별에 한정된다고 판결한 바 있다. Jean-Pascal HIGELE, “Représentativité syndicale et accords interprofessionnels nationaux : les enjeux d’une réforme”, *Droit social*, Mars 2007, p. 302 참조.

16) Jean-Emmanuel RAY, “Quel droit pour la négociation collective de demain? : Avant-propos”, *Droit Social*, n° 1, Janvier 2008, p. 6 참조.

대중노동조합운동을 제기하였다. 우파 정부하에서 근로자들의 노동조합 가입을 확대하는 데 기여할 제도가 도입된다는 것이 어찌면 모순일 수도 있겠으나, 최근 아탈리(Jacques Attali) 보고서에서 재확인된 노조수표제도(système de chèque syndical)나,¹⁷⁾ 일각에서 제기되는 서명된 협약의 보편적 확대적용원리(erga omnes)에 대한 개선 논의¹⁸⁾처럼 대중노동조합주의를 위한 방안이 논의되고 있다.

노조가 없거나 취약한 중소기업을 위해, 10인 이하의 기업에서도 근로자대표기관을 둘 수 있도록 하는 방안이나, 노조가 부재한 기업에서 교섭이 이루어질 수 있도록 특정 근로자에게 교섭 권한을 위임하는 위임 제도(mandatement)의 확대와 소규모 사업장에 노사협의회에 교섭 특권을 제공하는 단일대표제(représentation unique) 도입¹⁹⁾ 등이 논의되고 있다.

협약과 법, 노사와 정부와의 관계

현재 프랑스의 교섭은 관련법의 수정을 요구하는 협약 내용임에도 불구하고 정부가 빠진 상황에서 노사간의 전국적 자율교섭 형태로 진행되고 있다. 이에 현재 정당성이 의문되는 대표노사단체가 노사단체의 정당성을 논의하는 것이 정당성을 가질 수 있는가에 대한 지적이 제기되고 있다. 먼저, 압력단체들이 공적기금의 분배 권한을 포함한 미래의 자신들의 법적 지위를 결정할 수 있는가? 그리고 사용자단체가 이후 자신과 교섭시 근로자의 이름으로 반대편에 착석할 노동조합의 대표성을 결정하는 위치에 존재할 수 있는가에 대한 근본적인 문제 제기이다. 결국, 대표노사단체는 자신들에게 제공되는 보장과 특혜를 제한하는 논의부터 진지하게 진행해야 하며, 그렇지 않은 경

17) 기업이 근로자에게 수표를 발행하여 근로자가 지지하는 노조에게 조합원 회비로 납부하도록 하는 노조 재정운영의 투명화 정책임과 동시에 근로자의 노조가입 기여책이다. Rapport de la Commission de la libéralisation de la croissance française, p. 108.

18) Jean-Marie Pemot, Syndicats : lendemains de crise?, Paris : Gallimard, 2005, p. 125. 협약의 확대 적용률이 90% 이상으로 현재 OECD 국가 중 최고인 프랑스 상황을 점차 조합원을 중심으로 그 적용범위를 축소시키자는 제안이다. 이에 CGC, CFTC, UNSA는 적극적인 반면, CGT, CFDT, FO, SUD는 소극적이다 (르 피가로 2008년 2월 14일자, “Comment la CGC veut inciter les salariés à se syndiquer?” 참조)

19) Rapport de la Commission de la libéralisation de la croissance française, p. 108.

우, 정작 자신들은 무대에서 보이지 않으면서, 노동조합이라는 그림자를 통해 관객인 근로자들을 웃고 울리는 사용자단체의 ‘그림자 연극’이 될 것이라고 경고하기도 한다.²⁰⁾ 실제로 ‘대표적인’ 비대표노조인 Solidaires에서는 대표성 논의를 비대표노조들에게도 개방하고, 직업선거에서 대표 노조에게 제공되는 특혜 자체를 폐지할 것을 요구하고 있다.²¹⁾

그럼에도 불구하고, 현재 진행되는 노사간의 논의 수준은 노조간의 그것을 넘어, 사용자단체의 대표성 논의뿐만 아니라, 중소기업내 교섭 제도, 즉 10인 이하 기업에도 직업선거를 치러 근로자대표기관을 구성할 수 있어야 한다는 것까지 확대되고 있다.²²⁾

여하튼, 이후 3월 말로 예정되어 있는 노사대표단체의 대표성 논의의 결과에 따라 프랑스의 단체교섭 구조에 커다란 변화를 가져올 전망이다. 더불어 이번 단체교섭의 정당성 자체에 대한 문제제기와 함께 노사협약이 입법화되는 과정에서 많은 논란을 불러일으킬 여지도 숨어 있다.

한편, 이러한 제 과정의 논의 여하에 따라, 2008년 12월 3일로 예정되어 있는 분쟁조정위원회 선거 역시 지난 5년간의 사회적 대화를 주도한 주체들에 대한 평가의 측면뿐만 아니라, 대표성 논의와 단체교섭 제도 자체에 지대한 영향을 미칠 첫 번째 관문이 된다는 측면에서 중요한 의미를 갖게 될 전망이다. **KLI**

20) Dominique Andolfatto, Dominique Labbé, “Représentativité, théâtre d’ombres,” 르몽드, 2008년 2월 26일, 20면 참조.

21) Solidaires 2008년 1월 23일 성명서, “Représentativité syndicale : Pas de manoeuvres, mais la démocratie!” 참조.

22) “Négociation sur la réforme de la représentativité syndicale, Comptes-rendus,” www.cgt.fr

전미작가노조(WGA) 파업 뉴미디어 시대 창작물을 어떻게 볼 것인가에 대한 의견 불일치



International Labor Trends

국제노동동향 ④ - 미국

정선욱 (미국 코넬대학교 국제노사관계학 박사과정)

■ 머리말

전통산업에서의 노동운동이 점점 동력을 잃어가는 미국에서 최근의 전미작가노조 파업은 그 의미가 남다르다. 이번 파업은 지난 3달 동안 미국인들 사이에서 대통령 선거 다음가는 화두가 되었다. 특히 1월 초 골든글러브상 시상식 행사의 취소는 전미작가노조 파업의 여파를 전 세계에 알린 대표적인 계기였다. 전미작가노조는 배우노조와 연대하여 시상이 유력시되는 배우들의 불참 결정을 이끌어냄으로써 취소 결정을 이끌어냈다. 한편, 몇 주 만에 방송이 재개된 최고 인기 시사 토크쇼 ‘데일리 쇼’와 ‘콜베르 리포트’에는 박빙의 승부를 달리는 대통령 선거와 관련된 초대손님 대신, 노조의 역할 (What do unions do?)이라는 책으로 유명한 리차드 프리만(하버드 경제학) 교수와 협상 전문가인 론 시버(코넬 노사관계대학원) 부학장이 출연해 전미작가노조 파업을 옹호하는 주장을 펼치며, 파업 전개 상황을 소개하기도 하였다.¹⁾

‘프리랜서노동조합’과 ‘영상산업에서의 신기술에 따른 생산방식의 변화’ 등은 단순히 이번 파업에 국한된 것이 아니라 향후 여느 나라에서도 일어날 변화 양상들이라는 점에서, 이 글에서는 파업의 경과, 양쪽의 대응전략 및 이번 파업의 의미에 대해 살펴보기로 한다.

1) 물론, 노동계 진영에서는 두 사람의 출연에 대해 대다수가 비판적이었다. 좋은 취지에도 불구하고 결국은 전미작가노조의 교섭상대인 미디어 재벌을 도와주는 행동이라는 이유에서다.

■ 파업의 주체 및 파업 전개 과정

이번 파업의 주체인 전미전미작가노조(Writers' Guild of America)는 미국에서 활동하는 필름, TV, 라디오 작가들로 구성되어 있으며 1만 1,000명 이상이 조합원으로 가입되어 있고 서부지부(7,000명)와 동부지부(4,000명)로 이뤄져 있다. 일반인에게 알려진 것과는 달리 이들 작가들은 소수의 억만장자 작가를 제외하고는 대부분이 미국 직장인 평균 이하의 수입으로 부정기적인 일을 하는 프리랜서들이다. 매 3년마다 전미작가노조는 사용자단체인 영화방송제작자연합(AMPTP)와 계약을 갱신하는데, 이것을 기본협약(MBA : Minimum Basic Agreement)이라고 한다. 현 전미작가노조의 계약은 2007년 10월 31일로 종료되었고, 11월 4일 마지막 달이 실패한 후, 11월 5일 파업에 돌입하였고 3달여 만인 2월 13일 최종 타결되었다.

■ 파업의 쟁점

이번 파업의 쟁점은 크게 3가지로, 뉴미디어 저작권료, DVD 저작권료, 애니메이션과 리얼리티 작가의 관할권이다. 이 글에서는 가장 중요한 뉴미디어 저작권료부터 차례로 짚어보기로 한다. 이번 협상의 가장 큰 쟁점은 뉴미디어 저작권료에 대한 것이다. 전미작가노조측의 주장은 한 마디로 “뉴미디어 매출의 2.5%를 저작권료로 지불하라”는 것이고, 이에 반해 사용자측은 “뉴미디어 시장이 아직 시장조사가 덜 된 불확실한 분야이니 수익배분 문제는 시간 여유를 가지고 좀더 조사해보자”는 것이다.

좀더 자세히 살펴보면, 콘텐츠가 뉴미디어로 유통되는 방식은 크게 두 가지다. 하나는, 인터넷 방식으로 소비자가 온라인으로 구입해서 다운로드 받는 형식으로 아이튠이나 아마존 Unbox같은 유형이다. 그리고 또 하나는 스트리밍 비디오 방식으로, 소비자가 온라인상으로 실시간으로 시청 하되 저장은 안 되는 광고지원 방식의 TV프로그램 방식이다. 예를 들면, NBC, ABC, FOX 홈페이지에서 유행하는 드라마를 삽입된 광고를 보는 형식으로 시청하는 것이다. 전문가들은 언젠가는 이 방식들이 DVD나 TV전송 방식을 대체할 것으로 전망하고 있다. 전미작가노조측은 “20년 전 VHS방식이 아직 검증되지 않았다고 주장했듯이 사용자측이 이번에도 유아무야 넘어가려고 한다”며 “이번 협상에서 이 문제를 매듭지어야 한다”고 강조한다. 이에 반해, 영화방송제작자연합측

은 “인터넷 매체의 이익이 실제보다 과장되어 있다”며 “특히 스트리밍과 관련된 프로모션 판매는 수수료를 줄 필요가 없다”고 주장한다.

두번째 쟁점은, DVD 수수료 인상문제이다. 1988년 VHS시장에 대한 협상 당시 전미작가노조측은 사용자측의 ‘시장불확실성’ 주장을 받아들여 0.2~0.3% 지분 배분율을 받아들였고, 이후 이 배분율이 DVD 판매에도 그대로 적용되어, 작가들은 현재 DVD 판매당 4센트 정도를 저작권료로 받고 있다. 전미작가노조측은 이를 두 배인 8센트로 올려줄 것을 요구하고 있다. 이에 반해, 사용자측은 DVD 시장은 상승하는 생산비용과 마케팅 비용을 고려할 필요가 있다며 약간의 인상만 받아들일 수 있다고 대응하였다.

세번째 쟁점은, 리얼리티 쇼와 애니메이션 작가에 대한 관할권의 문제이다. 1980년대의 ‘Real People’ 같은 프로그램의 작가는 전미작가노조 협약의 적용을 받았는데, 최근의 히트작인 ‘Survivor’이나 ‘America’s Next Top Model’ 같은 프로의 작가들은 전미작가노조 협약의 적용을 받지 못하고 있다. 제작자에 따르면, 대개 이러한 프로그램들은 대본이 없기 때문에 작가가 존재에 대해 부정한다. 하지만, 전미작가노조측은 리얼리티쇼의 경우, 프로그램을 만드는 세부 과정에 작가의 손길이 뻗치지 않는 곳이 없다면서 이들 프로그램의 작가들도 전미작가노조의 관할권을 적용받아야 하며 이들에게도 ‘Story Producer’의 크레딧이 주어져야 한다고 주장한다. 이러한 논리 하에, 전미작가노조는 2006년 ‘America’s Next Top Model’ 프로그램의 작가들의 노조화를 권유했고 작가들도 투표를 통해 전미작가노조 가입을 결정하였으나 회사측은 이들을 해고하였다. 애니메이션 부분은 사용자측뿐만 아니라 다른 노조와의 논쟁에 둘러싸여 있다. 애니메이션 작가들은 IATSE노조에 소속되어 있는데, 최근 들어 대부분의 스튜디오에서 스크린 작가를 고용하기 시작하였다. 전미작가노조에 따르면, 모든 애니메이션 작업에는 적어도 한 사람의 전미작가노조 멤버가 포함되어 있다며 이들은 전미작가노조 관할에 속해야 한다고 주장한다. 이 주장은 IATSE와도 여전히 대치 중이다.

■ 사용자(거대 네트워크 미디어 회사) 전략

할리우드 제작자 연합회사들의 특이한 점은 분절된 구조이다. 여타 산업 사용자 그룹의 집중도에 비해 이 스튜디오들은 작은 회사뿐만 아니라 뉴스 코퍼레이션(News Corporation) 같은 큰 미디

어 재벌들이 같이 속해 있어서 그들의 이해관계가 다양하다.

지난 가을 파업이 길어질 수 있다고 판단한 거대 미디어들은 현재 진행중인 인기 작품의 제작 속도를 독려하는 한편, 작가 비중이 크지 않은 리얼리티 프로그램의 편성을 준비하였다. 이러한 기본 대응전략에 더해 흥미로운 사실 3가지는 다음과 같다. 첫째, 외국작가에게 대본 아웃소싱 시도 ; 제작사들은 미국 작가 없이도 작품이 진행될 수 있도록 영국의 작가들, 예를 들면 유명한 시나리오 작가인 Paul Comell 등을 접촉하였다.²⁾ 둘째, 분리 전략 ; 사용자측은 빅3(전미작가노조, 배우노조, 감독노조)가 계속 연대할 경우 파업의 여파가 커진다는 것을 인식하고, 상대하기가 비교적 쉽다고 생각한 감독노조와 12월 초에 비공식적 협상을 시작하였다. 이 결과, 1월 18일 사용자측은 감독노조와 잠정적 협의안을 도출했는데, DVD 저작권료를 두 배로 올리고 뉴미디어 저작권료는 네트워크 프리임타임에 방송되는 드라마 에피소드당 600달러를 새로 배분하기로 합의하였다. 단, 뉴미디어에 대한 이번 합의는 향후 계약에서 선례로 적용되지 않는다는 것도 합의하였다. 사용자측은 이 합의를 근거로 전미작가노조와 배우노조에도 계속 압박을 가하였다.³⁾

셋째, 우호 여론 조성 전략 ; 사용자측은 전미작가노조측에 유리하게 형성되는 대중 여론을 돌리기 위해, 빌 클린턴과 존 케리 선거전략을 담당했던 Chris Lehane과 Mark Fabiani, 아놀드 슈왈츠제네거 주지사 선거 캠페인 매니저였던 Steve Schmidt를 그들 단체의 미디어 컨설턴트로 고용하였다. 이들은 제작자연합측의 이미지를 좀더 온건하게, 전미작가노조를 좀더 과격하게 표현하는 데 노력했으며, 사용자측의 제안을 ‘새 경제 파트너십(New Economic Partnership)’으로 좋게 포장하여 우호 여론 형성 프레임(framing) 전략을 펼쳤다. 또, 이들은 전미작가노조 내분을 과장하고 부채질하는 뉴스를 미디어에 흘리며 전미작가노조에 대한 부정적인 이미지 형성에 노력하였다.

■ 전미작가노조 전략

이번 파업이 예상외로 큰 힘을 발휘하면서 일반 대중의 지지(12월 USA Today 조사시 60% 지

2) Paul Comell은 블로그에 올린 글에서, 미국 제작자의 제의를 받은 적이 있으나 거절했으며 전미작가노조 파업에 동참한다고 밝혔다.

3) 이러한 결과를 예측이라도 했듯이, 사용자측과 감독노조와의 협상 시작 발표 이후 전미작가노조와 배우노조는 그들의 바람과는 달리 감독노조가 협상을 시작한 것에 대해 암묵적인 불만을 표시하며, 감독노조의 협상 내용이 불만족스러울 경우 이를 무시하겠다고 발표한 바 있다.

지)를 얻고 있는 데에는 전미작가노조의 전략이 성공한 데에 따른 것이라는 평가가 많다. 첫째, 전미작가노조는 할리우드의 여러 노조들과 충분한 커뮤니케이션을 통해 이번 파업이 정당하며 이 파업을 통해 그들도 여러 혜택을 받을 수 있음을 설득시키는 데 성공하였다. 우선, 전미작가노조 베론 위원장은 배우노조 로젠버그 위원장의 확실한 지지를 확보함으로써 배우노조 회원들이 시상식을 보이콧하는 데 성공하였다. 또한, 전미작가노조는 할리우드 내 전미화물운송노동자연맹 (Teamsters)이나 국제무대기술노동자연맹(IATSE) 등에게도 건강보험이나 연금 등에서의 공동 이익을 창출할 수 있다고 설득하여 이들이 파업에 적극 나서게 하는 데 성공하였다.

둘째, 분리계약 전략이다. 이번 파업에서 협상이 진전되지 않자, 전미작가노조는 사용자측과의 일괄 타결하는 것을 목표로 하는 대신 독립 제작사와의 개별 협상을 벌였다. 데이비드 레터만 쇼로 유명한 Worldwide Pants사와 톰 크루즈가 이끄는 United Artists 등과 독립 계약을 체결함으로써 현재 이들 프로그램이 정상적으로 방송되고 있다. 이 전략은 내·외부적으로 세 가지 효과가 있는데, 내부적으로는 조합원들에게 상황이 진전되고 있음을 알리고, 외부적으로는 일반 대중들에게 전미작가노조가 내건 협상안이 거대 제작사들이 주장하는 것처럼 터무니없는 것이 아니라는 것을 보여주며, 파업 상대자인 거대 제작사들에겐 경쟁프로그램이 정상적으로 방송됨으로써 이들로 하여금 상황 인식에 대한 변화를 촉구하고 있다. 이에 대해 단 콘필드(밴더빌트대학) 교수는 “전미작가노조의 분리협상 전략은 미국자동차노조의 패턴 협상과 비슷하며, 전미작가노조의 객관적 힘이 사용자연합에 비해 약한 상황에서 이러한 전략은 효과적일 수 있다”고 평가하였다.⁴⁾ 하지만, 이 분리 협상에 대한 우려도 함께 나타나고 있다. 론 시버(코넬대학) 교수는 “이 전략은 전미작가노조가 다른 협상에서도 똑 같은 안전을 관철시키지 못하고 예외사항을 많이 들수록 위험해질 수 있다”며 “상황이 지체될수록 일하는 조합원과 그렇지 못한 조합원들 사이에 반목이 형성되어 전미작가노조 내 단결을 해할 수 있다”고 우려하였다.

한편, 이번 파업은 할리우드 작가조합에게 약간 뒤늦은 감이 있는 새로운 기회를 제공하고 있다. 전미작가노조 조합원들이 직접 투자자를 모아 제작한 뒤 기존 거대 미디어가 아닌 인터넷을 통해 유통시키려 하고 있다. 이번 파업 중 전미작가노조는 “월 스트리트가 아무리 돈이 많아도 우리가 안 만든다면 안 만드는 것”이라며 강한 자부심을 보였는데, 이 참에 직접 나서 제작과 유통까지 담

4) 포브스 인터뷰

당한다는 것이다. 이들은 파업지지 배우들의 동영상(speechlesswithoutwriters.com) 이 일반 대중들 사이에 큰 관심을 불러일으키고 전미작가노조 파업에 대한 동영상이 유튜브 등에서 강한 호응을 받는 것을 보고 '직접생산-직접유통'의 성공 가능성을 높이 보고 있다.

■ 협상 타결 및 평가

100여 일 동안 지속된 이번 협상은 2월 13일 극적으로 타결되었다. 인터넷 스트리밍에 대해 첫 2년 동안 해당 프로그램당 최대 1,200달러, 3년째부터는 총 수입의 2%를 받는 조건으로 양측이 합의를 보았다. 이외 사항에 대해서는 3년 뒤 협상에서 재논의하기로 하였다. 이번 파업의 핵심은 '신기술의 발전이 기존 노사관계를 어떻게 변화시키는가'로 요약될 수 있다. 좀더 구체적으로 말하면, '신기술로 대변되는 뉴미디어 시대에 어떻게 창작물을 제공하는 작가가 보상받을 것인가?'에 대해 양쪽 진영의 의견이 불일치한다는 것이다. 신기술의 변화로 인해 협상의 필요성은 이전부터 제기되어 왔었는데, 이번에는 전미작가노조측이 예전보다 훨씬 강하게 의견을 제기하였다. 하지만, 기본적으로 양측의 신뢰관계가 형성되어 있지 않아서 상황이 악화되었다. 가령, 사용자측은 전미작가노조를 헐리우드 여러 노조 중 가장 대화가 안 통하는(out of control and unreasonable) 교섭상대로 여겼고, 전미작가노조측은 사용자측이 내세우는 논리, 즉 '시장이 검증되지 않았고 실제로 뉴미디어로 버는 돈은 많지 않다'는 주장은 지난 20년 전 자신들을 불합리하게 옹아매었던 VHS협상때 했던 발언들과 똑같다며 사용자단체 주장의 진정성을 의심하였다. 이 상황에서 사용자연합측은 수십 년 동안 그래왔듯이, 금전적인 타격에 약한 전미작가노조 조합원들이 머지않아 항복할 것이라고 앞잡아보면서 빅3 노조 중 가장 만만하다고 생각되는 감독노조와 먼저 협상을 타결지음으로써 노조들간의 연대를 막으려고 하였다. 이에 반해, 전미작가노조측은 그들과 이해관계가 거의 맞아떨어지는 배우노조 및 기타 헐리우드 내 노조들과 강력히 연대함으로써 사용자측의 예상이 빗나갈 만큼의 강력한 힘을 발휘하였다.

이번 협상은 신기술(New Technology)은 윈-윈(win-win) 관계를 만들 수도 있지만, 신뢰가 형성되지 못한 노사관계의 경우에는 대립적 관계를 악화시킨다는 점을 재확인 시켜주고 있다. 덧붙여, 전미작가노조의 인터넷 대중 여론 전략이 사용자측의 대응전략에 압승한 것을 볼 때 노동조합의 좀더 활발한 인터넷 활용전략이 필요함을 보여주고 있다. **KLI**

미국의 의료개혁 : 보건경제학의 관점에서

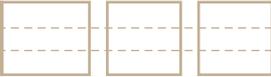
김주영 (한국노동연구원 연구위원)

■ 머리말

보건경제학(health economics)은 응용경제학의 하나로서 경제학적 개념과 방법론을 의료와 건강관련 현상과 문제들에 적용하는 학문으로 경제학과 다른 관련 학문들의 경계를 넘나드는 학제간 연구의 성격이 강한 분야이다. 의료 제도, 제약산업 및 의료기술, 질병 및 장애, 건강관련 보험의 제문제들, 의료서비스의 수요와 공급, 프로그램이나 치료의 평가 등 상당히 광범위하고 다양한 주제들을 다루고 있다.

보건경제학이 다루는 범위가 광범위한 만큼 그와 관련된 주요한 문제점과 이슈들도 많은 것은 어쩌면 자연스러운 모습일 것이다. 그러나 제한된 지면에 맞추기 위해 필자는 관련 학자들이 대체로 동의할 수 있다고 생각하는 몇 가지 문제에 초점을 맞추려 한다. 의료보험 혜택을 받지 못하는 인구의 문제와 천문학적으로 늘어나는 의료비용의 문제가 그것이고 또한 의료개혁에 있





어서 의료시장의 정부 개입에 대한 논쟁도 첨가해 보고자 한다. 관점에 따라 어떤 문제가 더 중요하고 덜 중요한지의 차이는 있겠지만 이런 문제들이 현재 미국이 안고 있는 중요하고 핵심적인 이슈 중에 속하리라는 데는 별 이견이 없을 것이다. 그럼 이런 문제들과 관련된 미국의 제도나 현상에 대해서 간략히 소개를 하고 그런 문제에 접근하는 보건경제학의 최근 연구 동향을 살펴해보도록 하자.

■ 무보험 인구의 문제

미국의 의료보험체계는 고용주가 제공하는 사적 보험과 정부가 제공하는 공적 보험인 Medicare 및 Medicaid로 크게 나누어 볼 수 있다. Medicare와 Medicaid는 각각 65세 이상의 노인들과 빈곤층을 위해서 의료서비스를 제공하는 프로그램이다. 2006년 CPS 데이터에 따르면 이런 사적 또는 공적 의료 보험 서비스 혜택을 받지 못하는 무보험자들이 4,500만 명 이상에 이른다고 한다. 이는 미국 인구의 15.7%에 해당하는 비중이고, 정부의 노력에도 불구하고 이런 높은 비중은 1987년 12.9%에서 20년이 지난 후 오히려 더 상승하였다.

이런 무보험자들에게 의료서비스 혜택을 제공하기 위해서 정부는 공공 의료보험의 적용 범위를 점진적으로 확대해 왔다. 예를 들어 Medicaid 적용대상을 지금까지 Medicaid를 적용받기에는 소득이 상대적으로 높고 사적인 보험을 들기에는 소득이 낮은 차상위 빈곤계층으로까지 Medicaid의 수혜 범위를 점진적으로 확대한 것 등을 들 수 있다.

그런데 1996년 Cutler & Gruber는 1980년대와 1990년대에 걸친 Medicaid 적용 대상의 확대효과를 추정해 본 결과 무보험자를 줄이는 효과가 어느 정도 있었지만 또한 사적 의료보험을 구축(crowding-out)시키는 효과가 50% 정도 된다는 것을 실증적으로 보였다. 즉 Medicaid 가입자의 두 명 중 한 명은 민간의료보험을 탈퇴하고 Medicaid에 가입했다는 것이다. 따라서 정부가 의도한 전체 의료보험 가입자수의 증대 효과는 크지 않고 세금의 많은 부분이 의도하지 않은 사람들에게로 지출된 것이다. 그 후로 이런 구축 효과에 대한 새로운 인식과 실증적인 추정을 하는 문헌들이 많이 나오게 된다. 최근 Gruber & Simon(2007)은 1997년부터 실행되기 시작한 차상위 빈곤계층의 어린이들을 위한 Medicaid 확장 프로그램인 SCHIP 프로그램의 효과를 측정하면서 이런 구축효과를 재확인하였다. 이러한 구축효과의 최소화가 미국 공공의료보험 프로그램의 설계와 집행에서 중요한 고려사항이 되었음은 두 말할 필요가 없다.

그렇다면 이런 문제에 대한 차기 정부의 대안은 어떠한 것일까? 이번 예비선거에서 나타난 양당의 의료개혁안을 보면 부유층 및 중산층의 기반이 두터운 공화당은 이렇다 할 새로운 의료개혁안을 아직 제시하지 않고 있는 반면에, 저소득층과 흑인 및 히스패닉의 지지가 상대적으로 높은 민주당 예비선거는 의료개혁이 주요한 이슈로 나타나고 있는데, 지금 경합을 벌이고 있는 오바마와 클린턴 두 후보의 의료개혁안의 차이를 간략히 살펴보면 다음과 같다.

클린턴 의료개혁안의 골자는 전 국민이 의료보험에 들도록 강제(mandate)하는 데 있다. 반면에 오바마는 모든 아동들이 반드시 의료보험 혜택을 받도록 하는 것을 제외하고는 강제조항이 없다. 즉 오바마의 의료개혁안은 국민을 모두 의료보험에 들도록 강제하는 대신 보험료를 낮추고 빈곤층의 지원을 늘리는 등으로 좀더 그들이 자발적으로 보험에 가입할 수 있는 여건을 확대함으로써 전 국민의 가입을 유도하자는 것이다.

Gruber(2008)는 마이크로 시뮬레이션을 통하여 강제조항이 없는 플랜의 경우 무보험인구 중 2,300만 명을 매년 1천억 달러 정도의 비용으로 커버하게 될 것으로 추정한 반면에 강제조항이 있는 플랜의 경우 1,240억 정도의 비용으로 현재 전체 무보험 인구에 맞먹는 4,500만 명을 커버할 것으로 추정하였다. 그리고 이것은 새롭게 보험에 가입하는 1인당 비용으로 따지면 각각 4,400달러와 2,700달러에 해당한다. 이는 클린턴의 의료개혁안에 손을 들어주는 결과라 하지 않을 수 없다. 하지만 여전히 강제조항을 집행하는 데 있어서 어떻게 할지 (매사추세츠 주에서 시범적으로 시행하듯이 IRS를 통해서 비가입자들에게 벌금을 물리는 방식을 그대로 따를지) 여부와 이로 인해 지출되는 정부의 추가적 집행비용에 관해서 포함되어 있지 않다. 또한 현실에 있어서 최근 유사한 시도를 한 캘리포니아 주의 의료개혁 실패와 매사추세츠 주의 예산을 넘어서는 의료비 상승으로 인한 재정적 어려움도 깊이 고려해볼 사항이다.

■ 의료보험시장의 정부 개입

의료개혁 논의는 근본적으로 국가가 의료 영역에 개입해야 하는지, 한다면 얼마나 적극적으로 해야 하는지에 대한 질문으로까지 이어져 공공 의료프로그램의 질적인 효과에 대한 논쟁으로 확대된다. Currie & Gruber(1996)는 1984~94년까지의 데이터를 이용해서 Medicaid의 확장이 저소득층 아동들

의 건강에 어떤 영향을 미쳤는지 조사한 결과 15세 미만의 아동 사망률을 상당히 감소시켰다는 결과를 보여주었고, Cutler(2005)는 국가의 의료에 대한 지출로 인하여 국민의 전반적인 건강의 증진이 있었다고 주장하여 국가의 이런 의료부분 개입의 정당화에 힘을 실어주었다. 반면에 Finkelstein & McKnight(2005)은 Medicare 도입 이전의 민간보험 가입률의 지역간 차이를 이용하여 Medicare 도입이 노인들의 사망률에 전혀 영향을 주지 않는다는 결론을 내렸고, Skinner, Staiger & Fisher(2006)는 특정 치료의 시계열 자료 분석을 통해서 1996년 이후 Medicare의 관련 지출이 병의 치료에 실질적인 효과가 없었다고 주장하며 Medicare가 의료의 질적인 향상과 무관하게 확장되었다고 비판하였다.

공공 의료프로그램의 일차적인 목적이 의료서비스의 제공을 통한 건강의 증진에 있지만 그렇다고 이것이 유일한 편익이라고 할 수는 없다. Medicaid 프로그램은 그 목적 자체가 빈곤층을 위한 공공 의료프로그램이므로 소득재분배적 효과가 명백히 드러나 있지만 Medicare와 같은 경우에는 그렇게 명백하지 않는데 Bhattacharya & Lakdawalla(2006)는 생애주기 모델을 통하여 Medicare 프로그램의 누적세적인 성격을 보임으로써 소득재분배 효과를 보여줬다. McClellan & Skinner(2006)는 Bhattacharya & Lakdawalla(2006) 모델에서 영구 소득(permanent income)에 대한 도구변수로서의 교육변수의 문제점과 개인의 현재소득 사용시의 노이즈를 지적하며 다른 방법으로 생애주기 모델을 사용한 결과 Medicare가 소득분배적 성격에서 중립적임을 보임으로써 반박하였다.

공공 의료프로그램의 또 다른 편익으로서 Gertler & Gruber(2002) 및 Finkelstein & McKnight(2005)은 특정한 사건에 대해서나 혹은 어떠한 특성의 개인에 대한 의료보험 시장 실패를 커버하기 위한 pooling의 역할과 그로 인한 가입자들의 위험의 분산효과를 강조하였다.

■ 급증하는 의료비의 문제

미국 상무부 경제분석국(Bureau of Economic Analysis)에 따르면 의료비가 개인의 소비지출에 있어서 차지하는 비중이 1970년대에는 10% 미만이던 것이 1990년대 초반을 넘어서면서 식료품이나 주거비 등 주요한 개인소비항목들을 제치고 최고의 비중을 차지하였고, 이러한 추세는 그 후로 계속 이어져서 2007년 자료에 따르면 의료비가 17% 이상의 비중을 차지하고 있어서 13%인 식료품이나 15%인 주거비를 앞서고 있다. Centers for Medicare & Medicaid Services의 통계에 따르면 거시적으로

도 민간과 공공부문을 합친 의료비용이 1970년대 GDP의 7%에서 꾸준히 상승하여 2006년 16%를 기록하고 있다. OECD의 통계에 따르면 2004년 미국의 1인당 평균의료비 수준은 세계 최고 수준으로 같은 해 한국의 5배가 넘는다. 이러한 의료비용의 빠른 증가세와 높은 비용은 가계와 정부의 가중되는 부담으로 주어지고 있는데 이와 관련하여 보건경제학자들은 많은 연구를 해왔다. 의료비가 다른 항목의 지출과 비교해 봤을 때 왜 이렇게 빠르게 상승하는가 하는 질문에 Newhouse(1992)는 의료기술발달로 인한 의료서비스의 향상을 가장 중요한 원인으로 봐야 한다고 주장하였다. 과거에는 엑스레이로 증상을 판독하다가 이제는 CT나 MRI 촬영을 통해서 판독할 수 있는 것이 좋은 예일 것이다. 이러한 의료기술발전에 따른 의료비용 증가 주장은 의료보험의 체계나 진료시스템이 서로 다른 국가들에서도 유사한 증가가 나타남을 통해서 힘을 얻고 있다. 그는 2001년 오히려 이러한 기술의 발달이 다양한 건강상태 달성을 위한 비용을 감소시켰다고 주장하였고, Cutler & McClellan(2001)은 다섯 분야의 의료기술발달을 가지고 연구하였는데 그 가운데 네 분야에서 의료기술발달로 인한 편익이 그 비용을 초과한다는 결과를 얻었다. 따라서 보건의료비의 증가가 의료시장의 비효율성이나 시장의 실패를 반드시 의미하는 것은 아니라는 것이다.

Enthoven(1993)은 HMO¹⁾에 대한 수요가 여러 가지 조건들로 인하여 비탄력적임을 설명하며 이러한 비탄력적 수요에서는 HMO들 간에 경쟁이 있더라도 비용과 가격을 인하하는 인센티브로 작동하지 않을 것이라고 설명하며 정부의 개입과 수요자들의 변화로 탄력적인 수요를 만들 수 있고 의료의 질의 저하 없이 경쟁을 통한 가격하락이 가능하다고 주장하였다. Enthoven & Talbott(2004)는 기존의 Enthoven의 주장에 바탕을 둔 스탠포드 대학의 “관리경쟁(managed competition)” 모델 도입을 통해 부분적으로 긍정적인 결과를 얻었음을 보였는데, 최근 네덜란드에서는 이런 모델과 유사한 형태가 의료개혁 모델로 도입되었다.

Glied(2003)는 의료비용의 증가를 단기와 중기 그리고 장기로 나누어 분석을 하였는데 그의 주장을 소개하면 다음과 같다.

1) Health Maintenance Organization의 줄임말로써 개별 HMO는 다수의 병원, 개별 의사 혹은 다른 의료서비스 제공자들과 계약을 맺어 그 HMO와 계약을 맺은 공급자들의 의료서비스를 보험 계약자들에게 제공한다. 대부분의 경우 소비자는 정액의 보험료를 지불하고 등록된 HMO 네트워크 내의 의료서비스를 이용할 수 있다.

그는 장기적인 추세로 볼 때는 Newhouse의 주장처럼 의료기술발달이 의료비 증가에 가장 중요한 원인이지만 단기적으로나 중기적으로 보면 다른 면들이 중요하다고 강조한다.

단기적으로 볼 때는 다양한 수준에서의 계약의 구조가 의료비용의 수준에 영향을 미친다고 하였다. RAND 의료보험 실험에서 나온 결과처럼 보험에서의 개인의 직접 부담(Out-of-Pocket Payment)이 크면 의료시설 이용이 감소함으로 건강에 특별한 변화가 없다면 총 의료비용이 감소할 수 있다. 최근 본인 직접 부담의 꾸준한 감소와 총 의료비용의 증가의 상관관계도 이런 식으로 상당히 설명될 수 있다. 그럼 비용에 영향을 미치는 다른 수준의 계약은 어떤 것이 있을까? 의료시장의 소비는 반드시 소비자에 의해서 결정되는 것이 아닌 특징이 있다. 즉, 의료서비스 시장은 소비자가 전체 의료비를 내지 않는 상황에서 의료에 대한 전문 지식이 부족하므로 의사들의 처방을 따르는 의사에 의해 유도되는 소비(physician-induced consumption)가 강하게 나타난다. 따라서 의료비용의 변화는 의사들의 인센티브에 많은 영향을 받게 된다. 의사와 보험회사와의 계약에서 의료서비스에 대해서 비용 전부를 환급받는 행위별 수가체계(fee-for-service)로부터 비용과 가격의 통제가 가능한 비용관리-서비스 공급체계(managed care)로 바뀔 경우 의사들에게 의료비용을 절약하게 만드는 인센티브가 증가한다. 그리고 미국의 다양한 의료서비스 시장에서 의료서비스 공급자와 보험사 간의 가격협상이나 탐색능력 혹은 시장의 경쟁도와 공공의료서비스의 개입도에 따라서도 의료비용의 차이가 발생한다고 하였다.

그는 중기적으로 볼 때 보험사의 이익 변화의 사이클은 총 의료비용 변화 그래프의 경기순환적 모습을 설명하는 데 있어서 매우 중요하다고 주장한다. 특히 보건경제학자들의 공금증을 자아낸 1993~99년까지 총 의료비용의 비중 하강 국면이 보험회사들의 의료보험 가입의 변동 및 이익 변화 추이와 시기적으로 일치함을 보이고 이로 인한 Medicaid와 Medicare로의 전이효과(spillover effect)를 함께 고려하면 총 의료비용의 경기순환적 변동에 대한 설명력은 더욱 커진다고 하였다.

■ 맺음말

미국의 의료체계는 최고 수준의 의료서비스와 다양한 선택의 기회를 제공하지만, 정부의 지속적인 개입에도 불구하고 여전히 인구의 15% 이상이 무보험자로 남아 있는 등 명암이 뚜렷하다. 이런 현상을 시장의 실패로 볼지 정부의 실패로 볼지에 대한 논쟁은 팽팽히 지속되어 가고 있다. **KLI**

참고문헌

- Bhattacharya, Jay and Darius Lakdawalla (2006), “Does Medicare Benefit the Poor?,” *Journal of Public Economics*, 90, pp. 277–292.
- Currie, Janet and Jonathan Gruber (1996), “Health Insurance Eligibility, Utilization of Medical Care, and Child Health,” *Quarterly Journal of Economics* 111(2), pp. 431–466.
- Cutler, David and Jonathan Gruber (1996), “Does Public Insurance Crowd Out Private Insurance,” *Quarterly Journal of Economics* 111(2), pp. 391–430.
- Cutler, David (2005), *Your Money or Your Life : Strong Medicine for America's Health Care System*, USA : Oxford University.
- Cutler, David and Mark McClellan (2001), “Is Technological Change In Medicine Worth It?,” *Health Affairs* 20(5), pp. 11–29.
- Enthoven, Alain C. (1993), “Why Managed Care Has Failed to Contain Health Costs,” *Health Affairs* 12(3), pp. 27–43.
- Enthoven, Alain C. and Brian Talbott (2004), “Stanford University's Experience with Managed Competition,” *Health Affairs* 23(6), pp. 136–140.
- Finkelstein, Amy and Robin McKnight (2005), “What did Medicare Do (And Was It Worth It)?,” NBER Working Paper No.11609.
- Gertler, Paul and Jonathan Gruber (2002), “Insuring Consumption against Illness,” *American Economic Review* 92(1), pp. 51–70.
- Glied, Sherry (2003), “Health Care Costs : On the Rise Again,” *Journal of Economic Perspective* 17(2), pp. 125–148.
- Gruber, Jonathan (2008), “Covering the Uninsured in the U.S.,” NBER Working Paper No.13758.
- Gruber, Jonathan and Kosali Simon (2007), “Crowd-Out Ten Years Later : Have Recent Public Insurance Expansions Crowded Out Private Health Insurance?,” NBER Working Paper No.12858.
- McClellan, Mark and Jonathan Skinner (2006), “The Incidence of Medicare,” *Journal of Public Economics* 90, pp. 257–276.
- Newhouse, Joseph (1992), “Medical Care : How Much Welfare Loss?,” *Journal of Economic Perspective* 6(3), pp. 3–21.
- Newhouse, Joseph (2001), “Medical Care Price Indices : Problems and Opportunities ; The Chung-Hua Lectures,” NBER Working Paper No.8168.
- Rosen, Harvey (2007), *Public Finance*, 8th edition, Singapore : McGraw-Hill Education.
- Skinner, Jonathan, Douglas Staiger, and Elliott Fisher (2006), “Is Technological Change in Medicine Always Worth It? The Case of Acute Myocardial Infarction,” *Health Affairs* 25(2), pp. 34–47.



국제기구 소식

OECD : 네덜란드 여성 대부분 파트타임으로 일해

네덜란드에서는 여성 3명 중 2명이 파트타임으로 일하고 있으며, 이로 인해 네덜란드는 OECD 회원국 중 평균 근로시간이 가장 짧다. 다른 나라에 비해 여성의 근로시간이 짧은 것은 개인적인 취향보다는 세금과 육아제도의 영향이 크다. 가정의 2차 수입원에 대한 높은 한계유효세(marginal effective tax)가 네덜란드 여성의 경제활동참여를 방해하고 있는 것이다.

네덜란드의 세제는 결혼 여부에 상관없이 동등한 세금 징수를 위해 각각의 수입원에 대해 세금을 매기고 있지만, 이는 사실상 미숙련 여성 근로자를 노동시장 밖으로 내모는 것에 일조하고 있다. 여성의 경제활동 참여를 제고를 위해서 정부는 여성들이 집에서 가사와 육아를 담당해서 얻는 이익보다 직업을 가져서 얻는 소득이 더 커질 때까지 2차 수입원에 대한 한계유효세

를 줄여나가야 한다. 또한 다른 OECD국가들처럼 일한 시간에 따라 세금 공제를 해주는 것도 좋은 방법이다.

정부는 최근 탁아서비스를 제공하여 부모들이 장시간근로를 할 수 있게 했다. 그러나 이것으로 모든 탁아 문제가 해결된 것은 아니다. 정부는 탁아시설 설립을 필수조건으로 법제화해야 한다. 학교가 학부모의 근로시간 전후로 학교 병설 탁아소 운영 혹은 외부 탁아서비스의 중개 등을 통하여 탁아서비스를 제공하는 것이 필요하다.

- 출처 : OECD 홈페이지, 2008년 1월 31일자, 'Economic Survey of the Netherlands 2008: Increasing working hours : Helping reconcile work and family', http://www.oecd.org/document/5/0,3343,en_2649_37457_39997701_1_1_1_37457,00.html

ILO : 인신매매 근절을 위한 '비엔나 포럼' 2월 13일~15일 열려

지난 2월 13일~15일 열린 '비엔나 포럼'은 인신매매 근절을 위한 사상 최대의 국제회의로서, 현대판 노예제에 맞설 전 세계적인 연합을 구성할 가능성을 보여주고 왔다. 최소 240만 명의 사람들이 강

제노동으로 이어지는 인신매매의 피해자이며, 인신매매 사업은 전 세계적으로 대략 320억 미국달러(한화 약 302조 원)의 연간 수익을 내고 있다.

인신매매에 관한 '비엔나 포럼'에 제출한 새

ILO 보고서에 따르면, 인신매매된 44%의 사람들 (대부분이 여성이며, 남자와 어린이들도 포함됨)이 성적 착취에 이용되며, 32%는 노동착취를 위해 인신매매되었고, 25%는 성적착취와 노동착취 모두에 이용되고 있다. 또한 ILO는 인신매매 피해자의 절반이 18세 이하의 미성년자라고 밝혔다.

‘비엔나 포럼’은 UN GIFT(UN Global Initiative to Fight Human Trafficking)가 주최하고, 국제노동기구, UN마약범죄사무국, 국제이주기구, 유니세프, UN인권고등판무관(the Office of the United

Nations High Commissioner for Human Rights), 유럽안보협력기구 등이 주관한다.

- 출처 : ILO 홈페이지, 2008년 2월 20일자, “Vienna Forum to Fight Human Trafficking, 13~15 February 2008—Passport wanted : combating human trafficking and forced labour,” [http:// www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Feature_stories/lang--en/WCMS_090351/index.htm](http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Feature_stories/lang--en/WCMS_090351/index.htm)

ILO : 아랍노동기구와 국제노동기구, 아랍지역의 고용률 제고를 위한 협정 갱신

아랍노동기구(ALO)와 국제노동기구(ILO)는 지난 2월 20일 아랍지역의 고용률 제고를 위한 협정을 갱신하는 양해각서를 체결했다.

이 양해각서의 목적은 국제노동기구와 아랍노동기구 간의 협력을 강화하고 용이하게 하기 위한 것이다. 이는 사회정의를 구현하고 좋은 일자리(decent work)를 증대하려는 양 기관의 공동 관심사에 기반하고 있다. 또한, 양 기관이 정부, 고용인, 근로자 단체를 지원하여 ‘좋은 일 계획(the Decent Work Agenda)’ 증진과 ‘좋은 일 국가 프로그램(Decent Work Country Programmes)’ 도입에 효율적으로 참여하는 것을 목적으로 하고 있다.

아랍노동기구 아마드 모하마드 루크만(Ahmad Mohammad Luqman) 사무총장은 세계화와 아시아·아프리카·유럽의 교차 지점으로서의 지역적

중요성으로 인한 아랍세계 근로형태의 근본적인 변화를 언급하며, 국제노동기구와의 협력이 교육 받은 청년과 여성의 실업률을 감소시키고 국내 및 이주근로자의 사회적 보호를 확대하며 근로행정을 강화하여 건설적인 사회적 대화의 틀 안에서 노사관계를 증진하는 데에 중요한 역할을 할 것이라고 말했다.

두 기관의 양해각서는 아랍지역의 사회경제적 진보에 관한 공동의 목표를 강화할 2개년 계획을 통해 실행될 예정이다.

- 출처 : ILO 홈페이지, 2008년 2월 20일자, [http:// www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang--en/WCMS_087413/index.htm](http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang--en/WCMS_087413/index.htm)



세계 노사정 소식

유럽

네덜란드 : 55세 이상 고령근로자들의 구직난

네덜란드의 좋은 노동시장 성과와 노동공급 부족난에도 불구하고 55세 이상 고령근로자들이 구직에 상당한 어려움을 경험하는 것으로 나타났다. 네덜란드 실업급여기금(UVW)과 TNO설문조사기관이 발표한 바에 의하면 55세 이상 일자리를 구하는 근로자 중 1년 동안 실제 구직을 한 근로자의 비중은 겨우 3%에 불과한 것으로 나타났다.

또한 이와 같은 노동시장 분위기 때문에 고령근로자들은 노동시장에서 환영 받지 못한다는 느낌을 받아 적극적인 구직활동을 하지 않는 것으로 나타났다.

경영자들 역시 고령근로자들을 고용하는 것을

꺼리는 것으로 나타났다. 네덜란드에서는 현재 인구 고령화와 노동공급 부족이 함께 나타나고 있다. 이에 네덜란드 고령근로자들의 원활한 재취업을 위한 제반 교육이나 훈련프로그램 등과 같이 노동공급과 수요를 연결할 수 있는 제도적인 기반 확충이 시급한 실정이다.

- 출처 : Volkskrant, 2008년 1월 18일자, 'Nauwelijs banen voor werkloze 55-plusser', http://www.volkskrant.nl/binnenland/article496306.ece/Nauwelijs_banen_voor_werkloze_55-plusser

독일 : 2008년 산업별 단체교섭 전망

2008년 각 산업별 단체교섭이 시작되었다. 상당수의 산업에서 첫 번째 단체교섭이 마무리되었다. 올해 단체교섭에서 눈에 띄는 것은 각 산업별 노동조합이 요구하는 임금인상률에 상당한 차이가 있

다는 점이다. 노동조합의 요구안은 4.5% 인상안(의료·기호품 및 요식업)부터 8.5%(금속산업·공서비스분야) 인상안까지 다양하다.

농업산업에는 독일연방 수준에서 협약당사자간

의 합의가 이루어진 바 있다. 그 합의에 따르면 각 주의 단체에 대해 2008년에는 3.8%, 2009년에는 3.3%의 인상을 권고하고 있다. 올해 각 산업별 단체교섭 가운데 중요하다고 할 수 있는 것은 금속산업, 화학산업 및 공공서비스부문의 단체교섭이 꼽히고 있다. 서독지역의 금속산업의 경우에는 이미 2차례의 단체교섭이 합의가 도출되지 못한 채 무위로 그친 바 있다. 또한 공공서비스부문에서는 2월 11일과 12일에 걸쳐 세 번째 단체교섭이 진행될 예정이다. 여기에서 향후 단체교섭 일정이 정해지게 된다. 한편, 화학산업의 경우에는 2월 26일에 각 지부협상이 개시되며 첫 번째 전국적인 협상은 4월 1일로 계획되어 있다.

몇몇 산업분야에서는 2007년에 타결된 단체협약에서 이미 2008년의 임금인상률을 정한 까닭에 이러한 산업분야에서는 이미 2008년 임금인상안이 적용되고 있다. 예컨대 독일철도(Deutsche Bahn AG)에 근무하는 근로자의 경우에는 2008년 1월부터 4.5%가 인상된 임금을 받고 있다. 전기공급회사인 엘베에-콘체른(RWE-Konzern)의 경우

에는 3.9%가 인상된 임금이 적용되고 있다. 또한 보험업에 종사하는 근로자는 3%가 인상된 임금이 적용되고 있다.

각 산업별 노동조합의 2008년 임금인상안

- 화학산업 : 6.5~7%
- 농업산업 : 5.5%
- 식료·기호품 및 요식업 : 4.5~6.0%
- 공공서비스(중앙정부, 지방자치단체) : 8% (최소 200 유로(한화 약 275만 2,000원))
- 금속산업 : 8%
- 섬유 및 의류산업 (서독) : 5.5%

- 출처 1 : 한스-뵘클러재단 홈페이지, 2008년 1월 31일자, 'Tarifrunde 2008 nimmt Fahrt auf-Forderungen zwischen 4, 5 und 8 Prozent', http://www.boeckler.de/cps/rde/xchg/SID-3D0AB75D-FADCB369/hbs/hs.xml/320_90071.html
- 2 : http://www.boeckler.de/pdf/pm_ta_2008_01_31.pdf

독일 : 근로자파견 협약당사자, 최저임금 시행 신청

근로자파견 분야에 대한 단체협약 당사자, 다시 말해 노동조합측인 독일노동조합총연맹 파견근로 단체협약공동체(DGB-Tarifgemeinschaft Zeitarbeit)와 사용자측인 독일연방근로자파견사용자단체(Bundesverband Zeitarbeit : BZA) 및 독일

파견회사연맹(Interessenverband Deutscher Zeitarbeitunternehmnen)이 2008년 2월 11일 이들이 맺은 단체협약을 근로자파견 분야에 대한 최저임금으로 인정해 줄 것을 연방노동사회부에 신청하였다.



이 세 단체는 2006년 5월 30일 근로자파견 분야에 대한 단체협약을 체결하였고, 연방정부는 2007년 여름에 이미 2008년 3월 31일까지 최저임금제 시행을 원하는 분야의 신청을 받기로 결정한 바 있다. 근로자파견 분야에 대한 최저임금제 시행을 신청한 독일노동조합총연맹의 클라우스 마테키(Claus Matecki) 씨는 근로자파견 분야의 단체협약을 최저임금으로 적용함으로써 파견근로에 종사하는 자가 공정한 조건에서 근로할 수 있게 되어 임금의 압박으로부터 벗어날 수 있게 될 것이라고 밝혔다. 뿐만 아니라 노동시장의 분열을 막기 위해서도 근로자파견에 대한 최저임금제는 시급히 필요하다고 강조하였다. 이번 신청이 받아들여지게 되면 근로자파견 분야에 대해서는 파견근로에 종사하는 독일인 근로자뿐만 아니라 외국인 근로자도 단체협약상의 임금을 최저임금으로 보장받을 수 있게 된다.

반면, 독일사용자단체연합체(Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände)의 의장인 디터 훈트(Dieter Hund) 씨는 근로자파견 분야에 대해 최저임금을 시행하는 것에 대해 강력한 반대 입장을 피력하였다. 현행 근로자파견법에 의해 모든

근로자가 이미 단체협약상의 임금을 적용 받고 있기 때문에 현재로서는 파견근로에 대해 최저임금제를 시행하는 것은 협약자치에 대한 중대한 침해가 될 것이라는 것이다. 또한, 새로 유럽연합에 가입한 중·동유럽 회원국의 근로자들에게 전면적인 이주의 자유가 도입되고, 이에 따라 최저임금제 시행이 필요하게 될 때 근로자파견 분야에 대해 최저임금제 시행을 고려해 볼 수 있을 것이라고 밝혔다.

• 출처 1 : 독일노동조합총연맹(DGB) 홈페이지, 2008년 2월 11일자, 'Aufnahme der Zeitarbeit ins Entsendegesetz unerlässlich', http://www.dgb.de/presse/pressemeldungen/pmdb/pressemeldung_single?pmid=3141

2 : 독일사용자단체연합체(BDA) 홈페이지, 2008년 2월 11일자, 'Arbeitgeberpräsident Dr. Dieter Hundt zum Aufnahmeantrag Zeitarbeit in das Entsendegesetz', <http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/EA5DCC0C42CB139CC12573EC00498DBE?Open&ccm=400085&L=DE&markedcolor=>

스웨덴 : 장기실업자 중 청년들 수 증가

최근 스웨덴 노동시장위원회가 발표한 자료에 의하면 실업자 감소 추세가 중단된 사실이 뚜렷함을 알 수 있다. 실제로 스웨덴의 노동시장은 아직

도 활발하기는 하지만 경기의 정점은 지난 것이 분명해 보인다. 2008년 1월 통계와 2007년 1월 통계를 비교할 때 실업률이 1%(4만 5,000명) 정도 줄

어 들었고, 2008년 1월 말 국립직업알선소에 등록된 실업자의 수는 전체 노동인구의 3.5%인 16만 5,000명을 기록하고 있다.

하지만 국립직업알선소에 새로이 등록된 구인수는 7만 3,000명인데 이는 지난해 같은 기간에 비해 2,000명이 줄어든 숫자이다. 2007년은 고용이 전국 각지에서 골고루 늘어나 노동시장에 있어 역사상 최고의 해를 기록하였는데 2008년에는 이러한 경향이 계속되지 않으리라는 전망이다.

노동시장위원회의 전망에 의하면 2008년 전반 기에는 실업률이 약간 줄어들 것이지만 연말에 이르르면 또 다시 증가할 것이라고 한다. 특히 고졸 미

만의 직장 경력이 없는 젊은이들이 노동시장에서 고전하게 될 것인데, 이런 점을 감안하면 노동시장 상황이 어려워질 때 교육수준과 직장 경력이 새로운 직업을 찾는 데 더욱 중요한 역할을 할 것이다.

또한, 젊은이들이 노동시장에 진입할 확률이 높은 분야인 건설업과 특수 제조업 분야의 노동수요는 점차 감소하고 있으나, 의사, 전문 간호사, 유치원 교사, 컴퓨터 전문가들에 대한 수요는 계속될 것이라고 한다.

- 출처 : Svenska Dagbladet, 2008년 2월 12일자, 'Fler ungdomar är långtidsarbetslösa'

스웨덴 : 실업보험 탈퇴하는 지방자치정부 소속 근로자

스웨덴의 실업보험 가입자들의 수가 계속 줄어 들고 있다. 근래 실업보험을 탈퇴하는 인원이 월 평균 약 2만 명을 기록하고 있다. 스웨덴 실업보험 감독위원회의 발표에 의하면 2008년 1월 중 실업보험을 탈퇴한 인원은 1만 7,000명에 달하며 이러한 추세가 계속 지속되고 있다. 실업보험 탈퇴자들의 소속을 살펴보면, 지방자치정부 소속 근로자들의 수가 가장 많다. 지난 1월 동안 지방자치정부 소속 근로자들의 실업보험 가입자 수는 약 2,500명 감소하여 현재 가입자 수는 52만 9,000명이다.

예전에는 경력이 짧은 근로자들의 탈퇴가 가장 많았는데 최근에는 경력의 장단(長短)에 상관없이

많은 근로자들의 실업보험을 탈퇴하고 있다.

지방자치정부 소속 근로자들은 실업보험만을 탈퇴한 것이 아니라 노동조합 자체도 탈퇴하고 있다. 금속노조의 조합원 수는 2008년 1월 약 2,200명 감소하였고, 전문 고학력 노조의 조합원 수는 약 2,100명 감소하였다. 2008년 1월 31일 현재 전체 실업보험 가입자 수는 약 340만 명이다.

- 출처 : LO-tidningen, 2008년 2월 25일자, 'Kommunal hårt drabbat av avhoppen', http://www.lotidningen.se/?id_site=8&id_item=14505



영국 : 고급 숙련근로자에 대한 이민제도 점수제로 변경

영국은 80여 개에 달하는 이민 또는 장기 입국 루트를 이민 목적, 노동숙련도, 국내 노동수요에 따라 5개의 방식으로 단순화시키는 작업을 진행 중이다. 이 작업의 첫 번째 단계로 고급 숙련근로자에 대해 호주식 점수제 시스템을 2008년 2월 29일부터 적용하기로 했다. 점수 부여의 근거로는 각종 자격증, 수입, 나이, 영국 거주 경험과 공인된 사용자의 보증이 거론되고 있다. 기존의 제도와 또 다른 점은 이 제도를 통해 입국한 경우라도 영구적인 체류를 보장받을 수 없다는 것이다. 이민국에서는 일단 점수제를 통해서 입국한 근로자에 대해서도 사후의 근로상태에 대한 평가가 달라져 점수가 낮아질 경우, 고급 인력으로서의 지위를 박탈당하거나 출국당할 수 있다고 경고했다.

새로운 점수제는 2008년 4월부터 우선 인도 출신의 고급 인력에게 적용되고, 여름부터 나머지 국가들로부터 지원하는 근로자들에게 적용될 예정이다. 이민관련 주무장관인 리암 바이런(Liam Byrne)씨는 이민자를 받아들이는 목적은 자국의 이익을 위한 것이며, 단순명쾌하고 시행하기 쉬운 호주식 점수제를 통해 영국의 이익에 기여할 수 있는 이민자만 선별할 수 있는 제도라고 설명했다.

하지만, 새로운 제도가 벌써부터 이해관계자들의 반발을 사고 있다. 영국 정부는 이 제도를 통해 영국에 입국하려는 신규 이민자는 물론 기존의 외

국인 근로자들에게도 소급 적용시켜, 체류를 위해서 충분한 점수를 획득했음을 증명토록 할 계획이며, 이는 4만 명에 달하는 기존의 고급 인력에게 영향을 미칠 것으로 보인다. 현재 제도의 위법성과 관련하여 재판이 진행 중인데 고급 숙련이민제도 포럼(HSMP Forum)의 카파디아 의장은 영국이 따르고자 하는 호주식 제도도 호주에서는 소급 적용되지 않았다고 주장했다.

한편 영국 입국 외국인 근로자는 200만 명을 넘어서고 있다. 최신 노동력 조사에 따르면 2004년 이후 유럽연합에 가입한 기존 동유럽 8개국에서 70만 명의 이민근로자들이 유입됨으로써 영국 내 외국인 근로자 수는 2001년 86만 명에서 현재 200만 명을 넘어섰고, 이는 근로자 14명 중 1명이 외국인 근로자인 셈이다. 이에 반해 영국 출신 근로자는 2001년 대비 50만 명이 줄어들었다. 영국 노동시장에서 외국인 근로자의 비중이 커져가는 시점에서 엄격해진 이민제도의 효과가 주목되고 있다.

- 출처 : Personneltoday.com, 2008년 2월 7일자, 'UK-based skilled migrants face points-based visa scrutiny from end of month', <http://www.personneltoday.com/articles/2008/02/07/44307/uk-based-skilled-migrants-face-points-based-visa-scrutiny-from-end-of.html>

영국 : 노동조합연합과 미국 철강노조원들의 합병 계획

영국과 미국의 최대 노동조합이 세계화 시장에서 근로자들의 권리를 옹호해 줄 수 있는 미국과 유럽을 잇는(대서양횡단의) 초대형 노동조합 창립을 올 여름 발표할 계획이다. 약 200만 조합원들을 가진 영국의 노동조합(Unite)과 미국, 캐나다, 캐리비안의 약 100만 명의 조합원들을 가진 철강노조원연합(USW)은 세계화 추세에 노동시장에 직면한 여러 과제들을 해결할 수 있는 열쇠가 국제노동조합 창설이라고 밝혔다.

영국 노동조합의 대표인 데렉 심슨(Derek Simpson) 씨는 “한 국가 내에서 구성된 노동조합은 다국적기업의 고용과 관련하여 성공적으로 대응할 수 있는 위치에 있지 않다. 우리가 전혀 통제할 수 없거나 영향력을 미칠 수 없는 요소들이 많이 존재하며, 영향이 있어도 매우 적어서 거의 없는 것과 마찬가지로 것들이 많다” 고 말했다. 그러나 다국적기업은 강한 노조 영향력을 피하기 위해 생산시설을 인접 국가로 옮길 수 있음을 인정했다. “한 국가 내의 노동조합은 자국 내 기업들만 상대해 왔다. 다국적 기업들을 다루기 위해서는 국제적인 노동조합이 필요하다”고 언급했다. 하지만 어떻게 하나의 다국적인 노동연합체를 만드는가 하는 것은 어려운 문제라고 밝히며, “이는 일반 기업간 합병과 같지 않아서 다른 노조들을 인수하기 위해 엄청난 재원을 사용할 수 있는 문제가 아니다”라고 덧붙였다.

그는 또한 영국의 노동조합과 미국의 철강노조원연합은 매우 상이한 역사를 가지고 있지만 또한

중요한 비슷한 점도 가지고 있다고 말했다. 예를 들어, 두 조합 모두 출판이나 미디어 분야의 지역 합병으로 시작했고, 사회적 연대를 강조하는 프랑스나 독일, 이탈리아와 같은 나라들에 비하여 비교적 규제가 약한 국가에서 발달했다는 것이 그것이다.

이 계획에는 사용자가 일자리를 (출범할) 국제연합노동조합에 속한 국가간에 이동시키는 것을 어떻게 다룰 것인지와 같은 문제들이 있다. 데렉 심슨 씨는 “사실 영국이 손해를 보고 폴란드가 이득을 얻는 것 같아 보이던 것이 다국적기업이 다시 이동을 함에 따라, 폴란드가 손해를 보고 제3의 다른 국가가 이득을 보는 현상으로 나타날 수도 있는 것이다”라고 말했다. 그는 국제연합노동조합의 일은 폴란드에서나 영국에서나 어디서든지 근로자들을 보호하고 근로자들의 환경을 개선시키는 것이 될 것이라며, “바로 근본적 개념의 변화가 필요하다”라고 역설했다.

또한, 영국 노동조합연합과 미국 철강노조원연합이 각각 자국 내 문제들을 다루면서도 국가의 영역을 초월하는 이슈에 대해 함께 일할 수 있는 구조를 만들어야 할 것이라고 밝혔다.

- 출처 1 : <가디언>, 2008년 2월 11일자, ‘British union plans merger with American steelworkers’, <http://www.guardian.co.uk/politics/2008/feb/11/tradeunions>
- 2 : <빌딩>, 2008년 2월 12일자, ‘Unite to form international super-union’,



<http://www.building.co.uk/story.asp?sectioncode=284&storycode=>

3106082&c=0

영국 : 임시직 근로자 평등대우법 2차 국회 낭독회 통과

영국 노동계의 오랜 숙원인 임시직 근로자에 대한 평등대우법이 2차 국회 낭독회(parliamentary reading)를 통과했다. 법안의 기본적인 내용은 임시직과 정규직 사이의 동일업무 수행시, 임금, 연금, 직업훈련 등에 있어서 차별을 폐지하는 내용이다. 다만, 그 시점에 대해서는 노동계와 재계가 첨예하게 맞서고 있어 아직 이에 대한 구체적인 언급은 없다. 현재 노동계는 근무 1일차부터 동일 대우를, 재계는 1년차부터 동일대우를 주장하고 있다. 발의자인 앤드류 밀러(Andrew Miller) 의원은 언론과의 인터뷰에서 6주차 정도가 적당하다는 의견을 밝힌 바 있다.

낭독회는 의원들에게 법안을 설명하고 토론하는 입법 절차의 한 과정으로 토론 끝에는 투표를 통해 낭독회 통과 여부를 가린다. 참석 의원 147명 중 찬성 136표를 얻어 통과된 이 법안은 현재 위원회 심의 단계에 있다.

이 법안은 정부의 장관직을 겸하지 않은 평의원(backbench member)에 의해 발의된 법안으로서 '평의원 발의 법안(Private Member's Bill : PMB)'이라 불린다. 평의원에 의해 법안이 발의되는 경우는 매우 드물며 2007년 한 해 동안 총 3건이 발의됐다. 이 중 2건이 임시직 평등대우법에 관한 내

용이어서, 의원들 사이에 이 법안에 대한 심리적 공감대가 형성되어 있음을 알 수 있다.

이번 법안 이전에도 역시 평의원이었던 폴 패렐리(Paul Farrelly) 의원이 2006년에 동일한 내용의 법안을 발의했으나 2007년 3월과 10월의 두 차례에 걸친 낭독회 끝에 법안통과 과정에서 부진한 결과를 보였다. 이는 정부와 노동당 의원들 사이의 공감대 형성 실패가 주요 원인이었으며, 이번 법안 역시 정부의 반대에 부딪힐 것이 자명해 보였다. 그러나 이번 낭독회 통과는 최소한 의원들 사이에서는 동의를 얻어내었다는 것을 암시하며, 이는 본법안 통과 또한 가능할 것이라는 예상을 낳고 있다.

재계 및 산업계를 대표하는 영국산업연맹(CBI)에서는 이번 평등대우법안에 대해 꾸준히 반대해 왔다. CBI는 상당수의 임시직 근로자들이 임시직을 자발적으로 선택했으며 이를 통해 정규직 진입, 탄력적인 근무시간 선택 등의 혜택을 누리고 있다고 주장한다. 또한, 현재 존재하는 임시직 보호법만으로도 충분한 보호장치를 제공할 수 있으며, 일부 착취당하는 임시직 근로자들에게는 복잡한 새 법안이 아니라 현존하는 보호법을 준수하는 것이라고 밝혔다.

영국 노동당 정부 역시 오랜 기간 자국의 임시직

평등법안 통과를 반대해 온 것은 물론, 2002년부터 유럽연합 차원에서 준비해 온 임시직 평등대우에 관한 지시사항 통과를 막아온 소수 회원국들의 대표 주자이기도 하다. 2007년 12월에 열린 유럽연합 차원의 회의에서 역시 지시사항 통과를 저지한 바 있다.

그러나 이러한 정부를 비롯한 강력한 반대 세력의 움직임에도 불구하고 이번 계기를 통해 임시직 평등대우에 관한 법률적 보장은 한층 가까워져 보

인다.

- 출처 : Personneltoday.com, 2008년 2월 22일자, 'Agency workers equal rights Bill passes second reading in Parliament', <http://www.personneltoday.com/articles/2008/02/22/44561/agency-workers-equal-rights-bill-passes-second-reading-in-parliament.html>

오스트리아 : 프리랜서도 사회보장 혜택 받아

2008년 1월 1일부터 오스트리아의 6만 5,000여 명에 달하는 프리랜서 근로자들은 새 사회보장법에 따라 일반근로자와 같은 사회보장 혜택을 받게 되었다.

일반적으로 프리랜서들은 피고용인과 자영업자의 중간적 성격을 띤다. 유사 사용자에게 경제적으로 의존적이며, 정해진 기간 동안 지속적으로 노무를 제공한다는 점에서는 피고용인에 가깝지만, 근로시간이나 실행에 대한 사용자의 통제가 낮은 점에서는 자영업자에 가깝다. 프리랜서는 지금까지 사회보장 적용문제에 있어서는 피고용인으로, 세금문제에 있어서는 자영업자로 분류되어 왔다.

2007년까지 프리랜서들은 다른 일반근로자들과 같이 사회보장법에 의해 건강보험, 산재보험, 연금보험의 적용을 받아왔다. 하지만 2008년부터 프리랜서의 사회보장 혜택은 다음과 같이 개선된다.

- 프리랜서의 의무적인 실업보험 가입-사용자와 프리랜서가 각각 프리랜서 계약금의 연봉 3%를 실업급여재단에 납부
 - 사용자의 파산 시에도 프리랜서 임금 지급 보장
 - 프리랜서 퇴직금 지급
 - 병가휴가, 임신·육아휴가 등의 혜택 보장
- 최근까지 특수형태근로종사자(Economically dependent workers)는 장기간의 투병이나 실업의 위협에서 보호받지 못했다. 그러나 이번 정부의 결정으로 특수형태근로종사자 중 최소한 프리랜서에 한해서는 사회보장 측면에서 일반근로자와의 차이를 줄일 수 있게 되었다. 한편, 이와 같은 입법안의 내용은 고용 비용을 상당히 증가시킬 수 있어, 이번 법안이 프리랜서보다 정규직 채용을 촉진하게 될지는 지켜볼 일이다.

- 출처 : EIRO, 2008년 2월 4일자, 'Freelance



contractors to get social security cover',
<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/>

2007/12/articles/at0712029i.htm

프랑스 : 자크 아탈리의 프랑스 성장촉진보고서

자크 아탈리(Jacques Attali) 프랑스 성장촉진위원회 위원장은 2008년 1월 23일 프랑스 성장을 위한 제안을 담은 보고서('Rapport de la Commission pour la libéralisation de la croissance française')를 발표하였다. 이 위원회는 대통령 요청에 따라 지난 2007년 8월 30일에 설치되었고, 분야별 전문가들과 함께 약 5개월간의 연구와 토론의 결과를 이번에 보고서로 제출하였다. <아탈리 보고서>라 불리는 이 보고서는 교육, 경제, 노동 등 사회전반에 걸쳐 프랑스 성장을 위한 호조건을 만들기 위한 제안을 담고 있는 것으로 20개 주제를 축으로 하여 총 316개의 개혁정책을 제시하고 있다.

그 중 노동과 관련한 대표적인 제안을 살펴보면 다음과 같다.

- 기업의 사회분담금 일부는 부가가치세(TVA)와 사회보장세(CSG)로 전환시켜 모든 기업의 인건비를 절감한다.
- 근로를 위한 연령제한을 폐지하고 고용 중 퇴직수당을 받는 것에 대한 제한을 줄여, 모든 근로자들이 퇴직연금의 비례상승 혜택과 함께 지속적인 직업활동을 할 수 있도록 한다.
- 증진계약(contrat d'évolution)을 신설하여 직업교육을 받고 있는 모든 구직자에게 임금을

지급한다.

- 외국인 근로인력을 확대하기 위해, 능력과 분야에 따라 외국인 학생과 근로자 비자 발급에 대한 규제를 완화한다.

그 결과 2012년에는 성장률을 현재보다 1% 높이고, 실업률을 현재 7.9%에서 5%, 청년실업은 현재의 1/3 수준으로 줄인다고 한다. 또한 빈곤층을 현재 7백만 명에서 3천만 명으로 줄이고, 빈곤층의 생활수준을 향상시켜 빈곤층과 부유층 간의 수명 차이를 1년 이상 감축시킨다는 목표를 제시하였다.

이 보고서의 성격에 대해 <르몽드>지의 사설에서는 전반적으로 '자유주의적(libéral)'이라고 규정하였지만, 지난 대선 때 사회당의 세골렌느 루아얄(Segolene Royal) 후보를 지지한 바 있는 아탈리는 "만약 세골렌느 루아얄이 당선되어 나에게 같은 보고서를 의뢰해 왔다고 해도 같은 방식의 보고서를 제출하였을 것"이라고 밝혔다. 사르코지 대통령은 행정 구분인 '데파르트망(département)' 폐지 제안과 같은 문제에서 약간의 의견 불일치가 있었지만, 전반적으로는 동의한다고 밝혔다.

한편, 가장 먼저 사회적 도마 위에 오른 주제는 '택시면허 증설안'이다. 보고서는 수요에 따라 4만 8,000개의 택시면허를 증설해야 한다고 제안하였

으나 1월 31일 파리 택시운전자 시위가 있는 후, 정부는 보고서의 제안을 수용할 계획이 없다고 발표하였다.

- 출처 1 : <르몽드>, 2008년 1월 8일자, 'Le rapport Attali fédère contre lui tous les mécontentements', http://www.lemonde.fr/archives/article/2008/01/29/le-rapport-attali-federe-contre-lui-tous-les-mecontentements_1004930_0.html

2 : <르몽드>, 2008년 1월 19일자, 'Le rapport Attali veut accélérer la mutation de la France', <http://www.lemonde.fr/web/article/0,1-0@2-823448,36-1001290,0.html>

3 : Jacques Attali, 2008년 1월 23일자, *Rapport de la Commission pour la libéralisation de la croissance française*, <http://www.liberationdelacroissance.fr/files/rapports/rapportCLCF.pdf>

프랑스 : 신문사 매각이 편집권 독립에 관한 관심 불러일으켜

2007년 11월, 프랑스의 일간경제신문 레 제코 (Les Echos)가 프랑스 명품 그룹, 루이뷔통 모에 헤네시(LVMH)에 매각됨에 따라 소속 기자들은 그에 반대하는 파업을 실시하였다. 이에 따라 11월 6일자 레 제코 인쇄판이 발간되지 않았으며 그 전날부터 홈페이지도 업데이트되지 않았다. 그들은 신문 매각이 고용에 미칠 영향과 편집의 거대 자본으로부터의 독립성에 관한 우려를 표명하고 있다.

파이낸셜타임즈 등을 소유한 영국 언론 그룹인 피어슨(Pearson)은 2007년 6월 프랑스 신문 레 제코를 매각 결정했다. 레 제코는 500개의 일자리를 제공하고 있고, 2006년 기준 총 매출액은 1억 2,600만 유로(한화 약 1,771억 원)에 이른다. 일일 출간부수는 11만 6,762부로, 프랑스의 신문산업의 상황이 좋지 않은 것을 감안할 때 이례적인 부수이다.

2007년 6월 피어슨은 가죽제품 루이뷔통, 패션 디자인 디오르, 화장품 겐조, 향수 켈랑, 샴페인 모에 헤네시 등의 자회사를 운영하는 루이뷔통 모에 헤네시 그룹의 소유자인 버나르 아르노와 매각에 관한 단독 협상을 갖기로 했다. 아르노는 레 제코를 2억 4,000만 유로(한화 약 3,368억원)에 매입하는 동시에 소유하고 있던 라 트리뷴(La Tribune)을 매각하기로 하였다. 레 제코 신문기자들은 이에 반발하여 루이뷔통 모에 헤네시의 입찰보다 더 높은 가격을 제시할 입찰자인 금융기업 피말락(Fimalac)을 찾았지만 신문의 원 소유주 피어슨은 이것이 배타적인 협상으로 진행된 것이기 때문에 받아들일 수 없다며 노조측의 제안을 일축하였다.

신문이 매각된 11월 5일, 유럽기자연합은 이 날을 '기자들의 권리를 위한 유럽인 행동의 날'로 정



하고 프랑스 국회의사당 앞에서 기자조합위원회 차원의 시위를 진행했다. 기자조합이 단결된 행동을 보여준 것은 15년 만에 처음 있는 일이다. 기자조합은 윤리가 표류하고 매체의 매입이 횡행하며, 정직한 보도, 독립적인 보도, 신뢰성 있는 보도에 압력이 난무하는 시대에 편집의 독립성을 보장하는 법안을 제안했다.

- 출처 1 : EIRO, 2008년 2월 4일자, 'Sale of news-paper raises concern over editorial

independence', <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2007/12/articles/fr0712019i.htm>

- 2 : <가디언>, 2008년 2월 13일자, 'Les Echos staff go on strike', <http://www.guardian.co.uk/media/2008/feb/13/pressandpublishing?gusrc=rss&feed=worldnews>

아시아

인도 : 인도 노동조합, 장기투쟁 준비

전인도노동조합(AITUC)을 비롯한 중앙노동조합(CTU)이 인도 정부의 친기업, 반노조 성향의 정책에 대한 반대를 주요 목적으로 장기 투쟁을 준비 중이다. 노동조합 대표들은 2007년 1월 23일, 수도 뉴델리(New Delhi)에서 만나 구체적인 사항을 계획할 예정인 것으로 알려졌다.

전인도은행원협회(AIBEA)에 가입된 은행 직원들은 1월 25일과 2월 25, 26일에 파업할 것이라고 밝혔다. 이들은 은행 합병 반대와 임금 개정, 그리고 연금 수급에 대한 추가 사항을 요구하고 있다. 인도국영은행(State Bank of India)은 인도 최대의 상업적 업무를 담당하는 공기업으로 사우라슈트라 국영은행(State Bank of Saurashtra)을 비롯하여 각 지역에 지부를 두고 있는데, 이들 지부들을 인도국영은행(SBI)으로 합병 추진 중이다. 이 합병에 대한 반대가 전인도은행원협회(AIBEA) 은행원들이 파업하게 된 직접적인 원인이 되었다. 이들은 이러한 요구가 받아들여지지 않을 경우, 2008년 3월 이후 무기한 파업을 할 예정이라고 한다.

전인도노동조합 구루다스 다스굽타(Gurudas Dasgupta) 위원장은 인도 일간지 <The Hindu>와의 인터뷰에서 인도국영보험공단(general insurance) 근로자들과 광산 근로자들이 정부의 '반노조 정책'에 반대하여 연속적인 파업을 일으킬 것이라고 밝

혔다.

또한, 다스굽타 위원장은 정부 발표를 인용하여 근로자들의 노동조합 가입이 급속히 늘어나고 있고 이러한 현상은 농업부문과 비조직화되었던 부문에서 뚜렷이 나타나고 있다고 말했다. 근로자들의 조직화가 늘어나는 것은 긍정적인 추세이지만, 정부의 '친기업형' 경제정책과 싸우기 위해서 노동조합의 단일화가 필요한 이때에 조합의 다양화는 오히려 약점이 될 수 있다고 덧붙이며, "대규모의 근로계약 형태의 변화가 있었다. 이에 따라 정규직 근로자들은 계약직 근로자로 대체되어 왔고, 생산직 근로자들은 꾸준히 늘었지만 그들의 급여는 계속 줄었으며, 근로법 위반이나 법정 임금을 지급하지 않는 일이 자주 일어났다. 이것은 '국가기관의 지원하에서 발전하는 무자비한 자본가'가 있기 때문이다"라고 밝혔다. 덧붙여, 이 같은 은행간 합병은 이익만 추구하는 은행산업을 만들 수 있을 것이라며 분명히 잘못된 것이고, 지역은행을 포함한 은행지점 수를 줄이는 것은 '금융통합'이라는 정부의 목적에 어긋나게 되는 것이라고 말했다.

- 출처 1 : The Hindu, 2008년 1월 20일자, 'Trade Unions getting ready for long struggle', <http://www.hindu.com/2008/01/20/stories/2008012058080500.htm>



2: The Financial express, 2008년 1월 23일자, 'Trade unions oppose PSU bank mergers', www.financialexpress.com/news/Trade-unions-oppose-PSU-bank-mergers/259655

com/news/Trade-unions-oppose-PSU-bank-mergers/259655

인도 : 기회평등위원회 설립 추진

만모한 싱(Manmohan Singh) 정부는 곧 기회평등위원회(Equal Opportunities Commission : EOC)를 설립할 것으로 보인다. 이것은 국가인권위원회 차원에서 설립되는 것이다. 기회평등위원회는 차별이 있는 집단에 대해 경고할 수 있는데, 차별 관련 사항은 교육·정책·고용 등에 관해 광범위하게 다루어질 것이며, 전문가위원단(패널)을 중심으로 운영될 계획이다.

기회평등위원회는 민간기업과 공기업 모두로부터 차별에 관한 정보를 수집하고 조사를 진행할 수 있는 권리를 가지게 될 것이며, '평등'에 대한 감사는 '기회에 대해 정책적으로 동등함을 장려하는가'가 기준이 될 것이다. 단체 차원에서만 접수가능하며, 어떤 집단이든 차별을 받았다고 생각되면 기회평등위원회에 접수할 수 있다. 접수를 원하는 단체는 그 단체가 차별을 받았다는 증거를 함께 제출해야 한다.

기회평등위원회의 설립은 사차르위원회(The Sachar Committee)의 권고로 진행되었다. 이 위원회는 2005년 3월 9일 인도 사회에서 소수이며 소외계층인 무슬림에 대한 차별에 대해 조사하는 기관으로 설립되었고, '학대 받는 집단'을 위한 제1

심 상소 법원으로서 EOC의 설립을 구상했다. 이 위원회는 '기회평등법안(Equal Opportunity Bill)'의 초안을 국회에서 발표할 예정이며 2008년 2월 29일 그 운영 기한이 끝난다.

그러나 기회평등위원회가 '시민의 법정'으로 소환과 조사를 할 수 있는 권리를 가진다 하더라도, 판결에 대해 법적 처벌을 내릴 수 있는 권한이 없어, '권고나 선도 단체'에 머무를 수 있다는 한계가 있다. 또한 각 분쟁에 대한 지침을 위해 보건·교육·고용 등과 같은 각기 다른 사회적 범주에서 '차별에 대한 지표(deprivation index)'를 마련해야 한다는 과제가 남아 있다.

• 출처 1 : The Times of India, 2008년 2월 18일자, 'Govt may set up equal opportunities commission', http://timesofindia.indiatimes.com/India/Govt_may_set_up_equal_opportunities_commission/rssarticleshow/2790670.cms

2 : The Chennai on line, 2008년 2월 19일자, 'Equal Opportunities Commission on way to become reality.', <http://www.chennaionline.com/colnews/new>

sitem.asp?NEWSID={C942DB33-C56D-4969-BCD9-2B942193AE94}&CATEGORYNAME=NATL3 : Deccan Herald, 2008년 2월 19일자, 'Equal Opportunities Commission to

become reality soon.', <http://www.deccanherald.com/Content/Feb192008/national2008021953115.asp?section=updatenews>

인도 : 임금인상률 아시아 14개국 중 최고

2008년 2월 20일, 미국계 글로벌 인사컨설팅 회사 휴잇(Hewitt Associates)은 '12차 아시아 태평양 임금인상에 관한 연례 조사' 보고서에서 2007년 인도 근로자의 평균 임금상승률이 아시아·태평양 14개국 가운데 가장 높은 것으로 나타났다고 발표했다. 이 보고서에 따르면 인도는 2006년 임금인상률 14.5%에서 2007년 0.6% 증가한 15.1%의 임금인상률을 기록했다. 이와 같은 추세는 올해에도 계속되어 2008년 평균 임금인상률은 약 15.2%에 이를 전망이다. 이에 따라 인도 근로자의 평균 임금인상률은 5년 연속 두 자리 숫자를 기록할 것으로 예상된다.

2008년 대리급에 해당하는 하급 관리자(junior manager)의 임금인상률은 15.5%를 기록할 것으로 보인다. 관리자 수준에서 봤을 때 지난 8년 동안 하급 관리자의 임금인상률이 가장 높게 나타나고 있다. 이에 반해 생산직 근로자의 임금인상률은 여전히 낮은 것으로 나타났다.

분야별로는 2008년에 부동산 업계 임금인상률이 25%로, 통신업계의 임금인상 예상치 17.6%를

제치고 1위를 기록할 것으로 보인다. 2007년 조사 결과에서도 부동산 업계는 25.2%의 높은 임금인상률을 기록했다. 이에 비해 2008년 정보통신 관련 서비스(Information technology-enabled Service) 업계의 임금상승률은 14%로 비교적 낮은 것으로 기대된다. 이것은 2007년 임금상승률 14.1%에서 소폭 감소한 것이다. 정보통신 관련 서비스업계의 경우 2002~2004년까지 가장 높은 임금인상률을 기록했었다. 인도 기술업계(technology)와 아웃소싱업계의 임금인상률은 2004년 이후부터 13~14% 사이에서 안정세를 보이고 있는데, 휴잇사는 이러한 현상의 근본적인 이유가 이들 업계들이 임금 책정에 있어서 '공정한 경쟁'을 하고 있기 때문이라고 전했다. 그럼에도 불구하고 이들 업계의 임금인상률은 아시아·태평양 국가 중에서 가장 높다.

인도의 평균임금인상률은 점차 둔화되어 2012년에는 9~10%대에서 안정될 것으로 보인다. 휴잇사의 이번 조사는 19개 산업 분야에 걸쳐 550개 회사를 대상으로 시행되었다.

• 출처 1 : Business Standard, 2008년 2월 20일자,



‘Indian employees receive highest pay hike in 2007 : Survey’, http://www.business-standard.com/common/news_article.php?tab=r&autono=314349&subLeft=1&leftnm=3

2 : India Express, 2008년 2월 20일자, ‘India retains top spot in salary growth’, <http://www.indianexpress.com/story/274742.html>

<http://www.indianexpress.com/story/274742.html>

3 : The Economic Times, 2008년 2월 20일자, ‘India shines with highest average pay hike’, http://economic-times.indiatimes.com/News/News_By_Industry/Jobs/India_shines_with_highest_average_pay_hike/articleshow/2796815.cms

일본 : 맥도널드 관리직 잔업수당 미지급, 불법으로 판결

도쿄지방법판소는 2008년 1월 28일 햄버거 판매 최대 기업인 맥도널드사에 대해 점장이 관리직이라는 이유로 잔업수당을 지급하지 않은 것은 불법이며, 이에 잔업수당으로 755만엔(한화 약 6천 599만 4,000원)을 지급하라는 판결을 내렸다.

판결 취지는 다음 세 가지이다.

첫째, 점장은 아르바이트 채용권한은 있으나 승진이 가능한 정규사원을 채용할 권한이 없다.

둘째, 일부 점장들의 연봉은 그 부하 직원들보다 적은 경우가 있다.

셋째, 근로시간의 자유가 없다.

추가로 경영에 관련된 결정에는 관여하고 있지 않아 경영자와 일체적인 입장이라고 보기 어렵기 때문에 점장은 관리직이 아니며, 점장들에게 잔업수당을 지급하지 않은 것은 불법으로 판결하였다.

소송을 제기했던 타카노 점장은 1987년 맥도널드에 입사하고 1999년 점장으로 승격하였다. 2004

년 성과주의 임금이 도입된 후 점장의 잔업시간이 증가하여 많은 달은 100시간 이상이었다고 한다. 타카노 점장은 과로로 인해 2005년 4월 손이 제대로 움직이지 않을 정도였는데, 병원 진단 결과 과로로 인한 가벼운 뇌경색으로 나타났다. 타카노 점장은 이러한 과로와 잔업수당 미지급에 문제의식을 느껴 같은 해 소송을 제기했다.

과거의 판례에 따르면, 관리직으로 인정되는 기준에 대한 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 업무상 지휘명령권과 인사권이 있고, 둘째, 근로시간 등에서 엄격한 구속을 받지 않고, 셋째, 관리직에 걸맞은 급여·처우를 받는 것이다.

이러한 판결에 대해 맥도널드사는 고등재판소에 공소할 계획으로 알려지고 있어 최종 판결에 대한 궁금증을 자아내고 있다. 일본노총(렌고)은 회사가 공소하지 말 것을 요구하고 있다. 또한 일본의 최대 경영자 단체인 일본경단련의 구사카리 부회장

은 “이름만 관리직이고 낮은 급여 등 관리직으로 대우하지 않는 것은 도덕적 문제”라며 맥도널드사를 비판하였다.

이번 도쿄지방법재판소의 판결은 앞으로 유통업

계, 외식업계 등에 큰 영향을 미칠 것으로 보인다.

- 출처 1 : 일본경제신문, 2008년 1월 28일~29일자
- 2 : 아사히신문, 2008년 1월 28일~29일자

일본 : 비정규근로자 비율, 10년간 10% 증가

일본의 실업률이 개선되고 있는 반면, 비정규직 근로자의 비율은 계속해서 증가하고 있다. 최근 경기회복과 더불어 2007년의 실업률은 10년 만에 3%대(2002년 5.4%, 2007년 3.9%)로 감소한 데 비해, 파트타임근로자나 계약사원, 파견사원 등 비정규직 근로자의 비율은 급상승하고 있다. 과거 10년간 전체 고용자에서 차지하는 비정규직 근로자의 비율을 살펴보면 1997년 23.2%에서 2007년에는 33.3%로 약 10% 가량 상승한 것으로 나타났다. 경기회복과 함께 현재 정규 및 비정규직 근로자의

고용이 모두 증가하고 있는데, 이 중에서 파트타임 근로자의 고용신장률이 정사원의 고용신장률보다 높은 것으로 밝혀졌다. 비정규직 근로자 비율은 남녀 모두 성별에 관계없이 증가하고 있으며, 2007년 남성 비정규직 근로자의 비율은 18.1%로 1997년보다 두 배 이상 증가하였다. 참고로 2007년 여성 비정규직 근로자의 비율은 53.4%였다.

- 출처 : 일본경제신문, 2008년 2월 13일자, ‘なるほどビジネスTime-非正規雇用、10年で10ポイント増’

일본 : 낫산자동차 불임치료에도 유급휴가 적용, 휴가제도를 확대

낫산자동차는 2008년 2월 13일, 근로자의 육아나 병간호 등을 지원하는 ‘가족지원휴가’ 제도를 4월부터 도입한다고 발표했다. 이로 인해 육아나 병간호, 결혼, 배우자의 출산, 불임치료 등을 목적으로 연간 유급 5일, 무급 7일의 휴가 사용이 가능하게 되었다. 일본에서는 불임치료를 유급휴가의 대상으로 하는 기업은 극히 드문데, 낫산의 경우

자사 근로자를 대상으로 한 수요조사 결과 유급휴가 제도를 보다 손쉽게 사용할 수 있도록 하기 위해 유급휴가 적용범위를 불임치료까지 확대했다고 한다(종래 결혼과 배우자 출산은 유급 5일, 육아와 병간호는 무급 10일로 한정된 데다가 적용기준이 상이하였음). 낫산은 동 제도의 도입과 함께 육아휴가나 단축근무, 재택근무 등 육아지원제도의



이용 기간을 현행의 초등학교 3학년까지에서 6학년 연도 말까지로 확장하였다.

• 출처 : 일본경제신문, 2008년 2월 14일자, ‘不妊治療も有給、休暇制度を拡充’

일본 : 비정규직의 정규직화 지원제도 창설

일본 후생노동성은 2008년 4월부터 300인 이하의 중소기업을 대상으로 ‘중소기업고용안정화 장려금’을 창설하여 비정규직의 정규직화를 촉진하기로 하였다. 종업원 300인 이하의 중소기업이 파트타임근로자와 계약사원 등의 비정규직 근로자를 정규직으로 전환하는 제도를 취업규칙에 설정하고 실제 정규직화하게 되면, ‘중소기업고용안정화 장려금’으로 35만엔(한화 약 308만 3,000원)을 지급한다. 또한, 정규직화되는 종업원수가 3인 이상인 경우 10명을 한도로 1명당 10만엔(한화 약 88만원)을 기업에 지원하기로 했는데 동 장려금을 위해 5억엔(한화 약 44억 485만원)을 예산에 책정하였다. 이외에도 후생노동성은 2008년 2월 14일

‘비정규직 처우개선 연구회’를 발족시켰는데, 동 연구회에서는 비정규직의 고용보험 가입, 교육훈련 기회의 제공, 정규직으로의 등용 제도와 관련하여 기업이 참고해야 할 지침을 만들 예정인 것으로 알려지고 있다. 최근 비정규직의 정규직화를 실시하는 대기업은 많아지고 있지만, 중소기업의 경우 비용 증가 등의 이유로 이를 꺼려하는 경우가 많은 것으로 보이는데, 이번 지원 제도의 창설이 중소기업의 비정규직의 정규직화를 어느 정도 진전시킬지 주목되고 있다.

• 출처 : 일본경제신문, 2008년 2월 15일자, ‘パートや契約・派遣社員’

일본 : 캐논, 생산 현장의 파견 및 하청근로자 5,000명을 직접고용

캐논은 2008년 2월 20일, 2008년 중에 캐논그룹 내 기업 19개 사업소의 생산 현장에서 근무하는 파견 및 하청근로자를 정규직으로 전환하여 약 5,000명의 직접고용을 단행한다고 밝혔다. 이는 지난 해 책정한 5,000명의 고용계획을 1년 앞당겨 실시하는 것으로 이로 인해 정규직 비율은 더욱 높

아질 전망이다. 캐논은 하청근로자를 발주처 기업의 지휘하에 파견사원처럼 근무케 하는 위장하청이 발각되어 노동국으로부터 시정명령을 받은 바 있으며, 이에 대한 개선책으로 생산부문 요원의 구조개혁을 전면적으로 착수하게 되었다. 캐논은 2007년 3월에 2008년 말까지 2년간 5,000명의 직

접고용을 실시하고, 이 중 1,000명의 파견 및 하청 근로자의 형태로 간접 고용하고 있는 종업원을 정규직화하고, 2,500명을 계약기간 3년 미만의 기간제 근로자로 채용한다고 하는 계획을 세웠었다. 이러한 캐논의 계획은 예정보다 크게 앞당겨져, 2007년 12월에 이미 직접고용자가 5,400명에 달하였다. 이는 디지털카메라와 프린터의 증산에 대한 대응으로 기간제 근로자의 채용을 당초 계획보

다 많은 약 4,600명(2007년 3월말 약 840명)까지 늘린 것이 주된 원인이라고 할 수 있다. 2008년에는 5,000명의 직접고용 계획 중에서 파견사원 등으로부터의 정규직 전환은 1,300명 정도(2007년은 130명 정도)로 급증할 전망이다.

- 출처 : 일간공업신문 News 웹21, 2008년 2월 21일자, ‘キャノン、生産現場の派遣・請負5000人を直接雇用’

중국 : 이우(义乌)시 노조, 농민공 체불임금 선지불 후, 기업에 대신 요구하기로

이우시 공사 현장에서 반년을 힘들게 일하고도 쥐꼬리만한 생활비를 제외하고 거의 10만 위엔(한화 약 1,335만 4,000원)에 달하는 임금을 떼인 지양 구어송(江国松)과 동료 15명은 다행히 이우시 노조가 대신 지불한 체불임금을 받아 들고 귀향할 수 있었다.

이는 이우시 노조가 제정한 체불임금 요구권을 노조가 위임한다는 제도에 기초한다. 이 규정에 따르면, 근로자의 임금이 체불된 사실과 체불금액이 정확하고, 해당 근로자가 경제적 곤란이나 특수상황에 직면한 경우, 노조가 근로자의 신청을 접수하고 조사를 거쳐 조건에 부합하는 근로자의 체불임금을 대신 지불하고, 이후 이우시 노조 근로자법률보호센터가 채권자의 명의로 협상 혹은 법적인 경로를 통해 기업에 주도적으로 체불임금 환급을 요구하도록 한다.

이우시노조 주석 천여우더(陈有德)에 따르면, 이

러한 조치를 취하게 된 데는 필연적 환경이 존재한다. 이우시 총인구가 70만 명에 불과한 데 비해, 전체 농민공수는 저장(浙江)성에서 항저우(杭州), Ningbo(宁波), 원저우(温州) 다음으로 많은 80~90만 명에 이른다. 천여우더 주석은 “매년 노사분쟁 중 농민공 관련 사건이 수만 건에 이르고, 안웨이딩위엔(安徽定远帮 : 안웨이성딩위엔현) 모임, 장시위산(江西玉山帮 : 장시성 위산현) 모임 등 자발적 농민공 조직들도 이미 이우시 중소기업에서 활발히 활동하고 있다”고 밝히며, 이들의 민생 문제뿐 아니라 전체 사회의 조화와 안정을 위해서 농민공이 근로자관리범주 내에 포함되어야 한다고 주장했다.

이는 노조가 주도적으로 농민공 이익의 대변자이자 보호자로 변화하고 있다는 것을 뜻한다. 저장 대학 공공관리대학원 한푸구어(韩福国) 교수는 새롭게 변화하는 중국 사회에서, 노조, 공산당청년단, 여성연합 등의 사회 단체들은 스스로 어떻게



변모해야 하는지에 대한 뚜렷한 방향성을 찾지 못하고 있다고 지적한다. 이러한 상황에서 이우시 노조의 사회화와 농민공 권익보호 모델은 단순한 모델 개발이 아닌 사고의 혁신으로 그 중요한 의미가 있다. 이우시식의 모델은 정치개혁, 행정개혁, 공공서비스개혁 세 분야의 혁신과 연계되어 있어, 중국공산당중앙당학교 세계정당비교연구소와 베이

징대 중국정부혁신연구소 등이 공동 발기하는 제4회 “중국지방정부혁신상”을 수상했다.

- 출처 : 杭州网-都市快报, 中国人力资源开发网, 2008년 1월 25일자, ‘义乌规定工会先向农民工支付欠薪再向企业讨债’, http://www.chinahrd.net/zhi_sk/jt_page.asp?articleid=137317

북미

미국 : 대도시 남녀 소득 역전

미국 일부 주요 도시의 20대 여성이 동일한 집단의 남성에 비하여 임금수준이 높다는 최근 보도로 인하여 인구통계학자, 경제학자 및 도시계획자 간에 이러한 현상이 전국적인 추세의 시작을 알리는 신호인지 아닌지에 대한 논쟁이 일고 있다. 일부 지역에서의 여성임금 우위현상은 특정 전문집단의 성비에 영향을 줄 수 있고, 남성과 여성 근로자의 일과 생활의 균형(work/life balance)에 대한 요구를 증가시킬 수 있다. 또한 여성임금 우위현상은 전 세대보다 고임금에 대해 협상할 수 있는 차세대 여성인력들에게 유리하게 작용할 수 있다.

이러한 여성임금 우위현상은 미국 인구조사국(Census Bureau)의 데이터를 통해 파악되었다. 데이터 분석 결과에 따르면 뉴욕, 댈러스, 보스턴, 시카고, 미니애폴리스, 로스앤젤레스와 같은 대도시에서 거주하는 20세에서 30세 사이의 여성의 평균임금은 남성보다 높은 것으로 나타났다. 예를 들면, 뉴욕에 있는 여성은 남성과 비교할 때 117%의 임금을 받고 있으며, 댈러스의 경우에는 120%의 임금을 받고 있는 것으로 나타났다.

그러나 이러한 여성임금 우위현상은 미국 전역에서 나타나고 있는 것은 아닌 것으로 보인다. 즉 동일한 연령대에서 여성의 임금을 남성과 비교할 때, 89%로 여전히 낮은 상황이다. 전반적으로 여성과 남성 간

의 임금격차는 과거보다 좁혀지고 있으나, 20대 연령층에서는 대학교육을 받은 남성과 여성 간의 임금격차는 더욱 커지고 있다.

대도시에서의 젊은 여성의 임금 우위현상의 이유는 교육의 영향이 큰 것으로 분석되고 있다. 동일한 연령 집단의 남성에 비하여 도시에 거주하는 여성들은 대학 학위나 전문 학위를 소지할 확률이 높으므로 고급 교육을 받은 여성들의 수가 남성보다 많아, 남성과 비교할 때 소득이 높은 것으로 보여진다. 또한 대도시의 젊은 여성들은 타지역의 20대 여성과 비교할 때 상대적으로 아이를 가진 여성들의 수가 적기 때문에 동일한 연령대의 남성보다 수입이 많다고 할 수 있다.

그러나 대도시에서의 20대 여성의 임금 우위현상은 여성들이 30대로 진입하게 되면 상황이 역전되어 남성의 소득이 여성보다 높아지는 것으로 밝혀졌다. 실제로 현재 젊은 여성들의 수입이 남성보다 많은 도시에서조차도 30대 남성들의 소득은 동일한 연령대의 여성 소득보다 높은 것으로 나타나고 있다.

이러한 성별 임금 현상에 비추어 볼 때, 20대 도시 여성이 남성보다 지속적으로 고임금을 받게 된다면 결국에는 임금격차의 간격을 줄일 수 있을 것으로 예상된다.

- 출처 : HR Magazine, 2007년 10월 1일자, 'Wage Gap Reversals.'



미국 : 월마트의 새 의료보험 패키지로 가입자 증가

미국 내 가장 큰 사업체인 월마트는 창업 46년 역사상 처음으로 미국 내 자사 근로자의 반 이상이 회사의 의료보험에 등록하였다고 발표하였다. 그동안 반(反)월마트 단체들이 “월마트가 직원들이 감당할 수 없는 의료보험을 제공한다”고 비판한 것을 감안할 때 이번 발표는 하나의 진전으로 볼 수 있다. 월마트는 2007년 가을에 새 의료보험 패키지를 도입한 이후로 의료보험에 가입한 근로자가 69만 명에 달해 전체 근로자의 50.2%를 기록하였다. 5년 전 45.5%에서 50%로 상승한 사실은 그동안 끊임없이 제기되어 온 월마트의 의료보험 패키지에 대한 비판을 조금은 수그러들게 할 수 있을 것으로 보인다.

월마트는 자사에 쏠린 수많은 비난을 의식하여 지난 수년간 의료보험 패키지에 대해 고민해 왔으며, 근로자에게 호의적인 의료보험 패키지를 제공하는 스타벅스나 마이크로소프트사를 본보기로 삼아 이 회사들의 경영자들에게 많은 자문을 구하였다. 2008년 새로 시작한 의료보험 패키지는 몇 가지 부분에서 예전과 다른 면이 있다. 가령, 이번 제도는 개인당 350달러(한화 약 330,000원)에서 2000달러(한화 약 188만 9,000원)까지 공제 대상이 되며, 일반적인 치료에 대해서는 근로자들이 필요에 따라 선택적으로 혜택사항을 결정할 수 있다. 또한, 2,400여 가지의 일반 처방약을 건당 4달러(한화 약 3만7,000원)에 받을 수 있는 의료보험을 선택할 수도 있다. 또한, 월마트는 배우자 보험에 부과되었던

매월 150달러(한화 약 14만 1,000원)의 비용을 없애고, 입원 시 부과되었던 추가비용 1,000달러(한화 약 94만 4,000원) 항목도 없앴다.

월마트 의료보험 패키지의 책임자인 린다 딜만 씨는 “우리가 제시한 새 의료보험 패키지가 근로자와 가족들에게 환영 받을 것으로 믿는다”고 밝혔다.

하지만, 비판론자들은 여전히 월마트 의료보험 패키지는 근로자에게 많은 부담이 되고 있다고 평가하였다. 비판론자들은 월마트 근로자들의 평균 임금의 10%에 해당하는 개인당 2,000달러(한화 약 188만 9,000원)의 공제 대상은 여전히 과하다고 지적하였다. 한편, 월마트의 새 의료보험 패키지에 3만 명의 새 가입자가 생긴 이유는 새 의료보험이 근로자에게 훨씬 유리해졌기 때문이라기보다는, 월마트가 파트타임 근로자의 의료보험 가입을 위한 대기 기간을 2년에서 1년으로 낮췄기 때문이라는 분석이 설득력이 있다는 것이다.

월마트는 현재 자사 근로자의 92.7%가 자사의 의료보험 혹은 기타 다른 의료보험에 가입하였고, 7% 정도(10만여 명)가 의료 사각지대에 놓여 있다고 한다. 월마트측은 이 어떤 의료보험에도 가입되지 않은 10만여 명에 대해 의료보험 미가입의 유인을 분석해 해결책을 제시하겠다고 밝혔다.

- 출처 1 : <뉴욕타임스>, 2008년 1월23일자, ‘Wal-Mart Says More Than Half Its Workers Have Its Health Insurance’,

<http://www.nytimes.com/2008/01/23/business/23walmart.html>

2 : <워싱턴포스트>, 2008년 1월 23일자, 'Wal-Mart Health Plan Gains', <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/01/22/AR200>

8012203069.html

3 : <메디컬뉴스 투데이>, 2008년 1월24일자, 'Half Of Wal-Mart Employees Enrolled In Company Health Plan, Retailer Says', <http://www.medicalnewstoday.com/articles/94947.php>

미국 : 외국인 취업비자 근로자들의 저임금 문제

취업비자 소지자의 저임금 지급 문제와 관련하여 최근 미국에서는 취업비자(H1-B) 소지 근로자가 기업주를 상대로 법정에 고소를 제기하는 사건이 발생하였다. 이는 취업비자 소지 근로자들을 고용하고 있는 기업이 이들 근로자들에게 임금을 충분히 지급하지 않았거나 이들 근로자들을 혹사시킨 데에서 비롯되었다. 이처럼 현재 미국에서는 'H1-B'* 형태의 취업비자 문제가 정치적 이슈가 되고 있다.

비살 고엘(Vishal Goel) 씨가 바로 이 고소 사건의 주인공인데, 컴퓨터 프로그래머인 고엘 씨는 몇 년 전에 부푼 꿈을 안고 모국인 인도에서 미국으로 건너왔다. 고엘 씨는 많은 미국 기업에게 기술서비스를 제공하는 정보통신 서비스 업체인 파트니 컴퓨터 시스템즈(Patni Computer Systems)로부터 취업비자 발급을 지원받았고, 2004년까지 일리노이주 블루밍턴에서 미국에서 가장 큰 자동차 보험회사인 스테이트 팜 보험사(State Farm Mutual Auto-mobile Insurance)에서 파트니를 위해 일하

였다. 그러나 현실은 그의 꿈과는 달랐다. 고엘 씨의 임금은 23,310달러(한화 약 2,213만원)으로 이는 비자 신청 단계에서 파트니가 지급하기로 했던 금액인 44,000달러(한화 약 4,177만원)의 약 절반에 해당하는 보수이다. 이에 고엘 씨는 2005년 파트니를 떠났고 2007년 11월에 일리노이주 연방법원에 회사를 상대로 소송을 제기하였다.

현재 이와 같이 본인이 받아야 할 임금보다 낮은 보수를 받고 있는 사례는 고엘 씨에 국한되어 있지 않다. 고엘 사건에서 전문가로서 증인이 될 로체스터 공과대학 공공정책학과의 론 히라 교수는 “이러한 고용형태는 기술 아웃소싱 기업에서 보편적으로 이루어지고 있다”라고 언급하였다. 현재 많은 미국 내 기업들이 기술서비스와 지원을 위해 아웃소싱을 활용하고 있는 상황에서 고엘 사건은 미국의 외국인 인력에 대한 취업비자 프로그램을 재진단하는 계기를 제공하고 있다.

* H1-B는 모국이 미국이 아닌 외국인 근로자들에게 부여되는 비자이다.



- 출처 : <비즈니스 위크>, 2008년 2월 11일자,
'Are H1-B workers getting bilked?',
<http://www.businessweek.com/magazine/>

[content/08_06/b4070057782750_page_2.htm](http://www.businessweek.com/magazine/content/08_06/b4070057782750_page_2.htm)

미국 : 미국기업들 직원 스트레스 관리 노력 부족

왓슨 와이어트(Watson Wyatt)가 최근 발표한 보고서에 따르면, 미국기업들이 직원 스트레스 관리에 적은 노력을 쏟고 있는 것으로 나타났다. 미국 기업들은 48% 가량이 장기근무시간으로 인해 직원들이 스트레스 받는다는 것을 인지하고 있지만 겨우 5%만이 이에 대한 대책을 강구한 것으로 나타났다. 이 중 29%는 과도한 기술사용, 즉 휴대폰, 개인디지털기기 등의 사용으로 직원들이 스트레스를 많이 받아 기업 성과에 영향을 준다는 것을 알고 있지만, 이 중 6%의 기업들만이 이에 대해 새로운 대책을 내놓았다. 왓슨 와이어트의 셸리 윌프 본부장은 “과다한 업무량, 적은 업무 융통성이 직원들을 병들게 하고 의료관련 비용을 늘리며 결국 회사의 기본 바탕을 위협하고 있지만 기업들은 애써 모른 척 하고 있다”고 주장하였다.

스트레스는 직원들로 하여금 회사를 그만두게 하는 가장 큰 세 가지 이유 중 하나이지만 기업 측면에서 볼 때 시급히 다뤄야 할 사안은 아니다. 대신 기업측은 임금인상, 경력개발, 상하관계 개선만을 주요 문제로 다루고 있다.

왓슨 와이어트는 “임금은 직원을 붙들어 댈 수 있는 필요충분 조건이 아니다”라며 기업들은 경쟁우위를 유지하기 위해서는 무엇이 직원들을 힘들게 하며 이들을 떠나게 하는지 깨달아야 한다고 밝혔다. 즉 금전적인 면과 비금전적인 면의 통합적인 고려를 통해 회사와 직원 간의 좀더 효과적인 관계를 형성해야 할 필요가 있다는 것이다.

- 출처 : 왓슨 와이어트 홈페이지, 2008년 2월 15일자, <http://www.watsonwyatt.com/research/reports.asp>

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>