



2014 임금직무센터 연구시리즈

# 격차축소를 위한 임금정책 : 노사정 연대임금정책 국제비교

이장원 · 전명숙 · 조강윤

[www.kli.re.kr](http://www.kli.re.kr)



# 목 차

요 약 .....	i
제1장 서 론 .....	1
제2장 한국의 임금격차와 노사정 정책동향 .....	6
제1절 임금소득 격차추세와 노사정의 입장 .....	6
제2절 정규직 · 비정규직 임금격차 .....	13
제3절 대기업 · 중소기업 임금격차 .....	23
제4절 남성 · 여성 임금격차 .....	32
제5절 대졸자 · 비대졸자 임금격차 .....	41
제6절 소 결 .....	48
제3장 주요국의 사례연구 .....	54
제1절 노조중심 : 스웨덴의 연대임금정책 .....	54
1. 스웨덴 연대임금정책의 변천 과정 .....	57
2. 스웨덴 연대임금제도에 대한 평가 .....	62
3. 임노동자기금 논쟁과 스웨덴의 변화 .....	65
제2절 노사중심 : 독일의 임금교섭 체계 .....	69
1. 독일의 임금결정 체계 .....	71
2. 독일의 단체교섭 변천 과정 .....	72
3. 독일 금속 · 전기 산업과 화학 산업 부문의 임금구조 개혁 ...	76
4. 독일의 최근 동향 .....	79

제3절 협약중심 : 네덜란드의 사회적 협약 .....	81
1. 바세나르 협약(Wassenaar Agreement)과 신노선 (New Course) 협약 .....	82
2. 네덜란드 최근 동향 .....	88
제4절 정부중심 : 미국의 적정임금제도 .....	92
1. 적정임금제도 .....	92
2. 적정임금 관련 논의동향 .....	95
제5절 소 결 .....	98
 제4장 임금조정을 위한 국제수준 연대와 지역수준 연대 .....	104
제1절 국제적 임금연대 사례 .....	104
1. 범산업 수준 .....	105
2. 산별 수준 .....	110
3. 소 결 .....	114
제2절 지역수준 임금연대 사례 .....	116
1. 서 론 .....	116
2. 사례연구 .....	117
3. 소 결 .....	138
 제5장 결론 : 공정한 시장임금과 노사정의 과제 .....	141
 참고문헌 .....	145

## 표 목 차

<표 2- 1> 시장소득 및 처분가능소득 기준 소득 5분위배율 .....	7
<표 2- 2> 전국가구 소득 5분위별 소득 .....	8
<표 2- 3> 전국가구 소득 5분위별 소득점유율 .....	9
<표 2- 4> 소득분위별 1인당 근로소득 추이 .....	10
<표 2- 5> 소득분위별 1인당 가구소득 추이 .....	11
<표 2- 6> 고용형태별 임금수준 .....	14
<표 2- 7> 정규직과 비정규직 근로자의 시간당 임금총액 .....	15
<표 2- 8> 임금근로자의 근로조건별 특성 : 월평균임금, 퇴직금/ 상여금/시간외수당 수혜율 .....	16
<표 2- 9> 대기업 대비 중소기업의 상용근로자 임금수준 .....	24
<표 2-10> 사업체규모별 상용근로자의 임금총액 추이 .....	25
<표 2-11> 중소제조업 월평균 전체임금 .....	26
<표 2-12> 기업규모별 현금급여(총계) .....	30
<표 2-13> 남성대비 여성 임금비율 .....	33
<표 2-14> 주요 OECD 회원국의 남녀 임금격차 .....	34
<표 2-15> 학력별 임금 추이(월급여총액 기준) .....	42
<표 2-16> 학력별 임금지수 .....	44
<표 2-17> 학력별 임금격차 국제 간 비교 .....	44
<표 3- 1> 단체협약의 적용을 받는 근로자들 .....	90
<표 3- 2> 적정임금과 노조임금 비교 .....	95
<표 4- 1> Center of Excellence 실적(2006) .....	125

## 그림목차

[그림 2- 1] 처분가능소득 기준 소득 5분위배율 추이 .....	7
[그림 2- 2] 전국가구 소득 5분위별 소득점유율 추이 .....	9
[그림 2- 3] 정규직과 비정규직의 시간당 임금총액 .....	15
[그림 2- 4] 임금근로자의 월평균 임금 .....	17
[그림 2- 5] 대기업 대비 중소기업의 상용근로자 임금수준 .....	24
[그림 2- 6] 사업체규모별 상용근로자의 임금총액 추이 .....	26
[그림 2- 7] 한국·일본·미국의 기업규모별 임금격차(제조업) .....	28
[그림 2- 8] 남성대비 여성 임금비율 .....	33
[그림 2- 9] OECD 주요국 남녀 임금격차(2011년 기준) .....	35
[그림 2-10] OECD 주요국 남녀 임금격차 추이(2000~11년) .....	36
[그림 2-11] 학력별 임금 추이(월급여총액 기준) .....	43
 [그림 4- 1] 향토고용재생특별기금사업의 추진체계 .....	133

## 요 약

한국의 임금근로자 간 임금소득 격차가 상당히 심각한 상황이다. 구조적인 이중 경제 및 분단 노동시장 모델의 함정으로만 치부되는 임금격차의 문제를 해결할 수 있는 노사정의 노력이나 합리적인 정책들이 적극적으로 요구되고 있다.

기업규모간(원하청 관계를 포함해서) 임금격차만이 아니라 성별 간, 고용형태별로 임금격차가 큰 우리나라와 같은 사회에서 광범위한 영향력을 행사할 수 있는 임금격차 조정 내지 연대임금 추진 정책은 어떤 것이 있을 수 있을까?

사실 남성과 여성 간, 정규직과 비정규직 간의 갈등은 하는 일은 비슷한데 임금 차이는 크게 벌어지는 문제이다. 결국 동일가치노동에 대한 동일임금이란 원칙이 지켜지지 않는 데 있다. 최초의 임금수준 설정도 그렇지만 여성들의 경우는 결혼, 출산, 육아, 가사 등으로 노동시장 퇴장 및 복귀가 빈번한 데서 오는 경력단절의 문제, 그리고 비정규직의 경우는 호봉상승의 혜택이 없는 단순 직무급 내지 무임금체계를 적용받고 정규직은 대부분 호봉상승에 의한 지속적인 임금상승이 보장되는 이중적 기준이 문제가 된다.

본 연구에서는 임금격차의 현황과 임금격차 축소를 위한 노사정의 정책적 노력들을 제2장에서 먼저 살펴보고 주요국가들의 사례와 정책동향을 적극 벤치마킹해서 우리가 각 수준에서 각 주체들이 지향해야 될 광의의 연대임금정책 방향을 제시하고자 한다. 본 연구에서는 직접적인 연대임금정책이라 지칭되는 것만이 아니라 결과적으로 임금격차를 조정할 수 있는 정책들을 모두 연대임금정책이라 규정한다.

그런 연대임금정책은 전통적으로 노조들의 연대임금정책이나 임금차별철폐운동에서 구현되어 온 경험이 있지만, 아울러 노사간 교

섭 구조에서도 임금격차의 축소를 지향하는 단체협약을 지향하는 경험도 중요했고, 나아가서는 노사정 모두가 임금조정과 관련된 임금협약을 만드는 경우도 있다. 아울러 비록 노사의 분명한 개입이나 역할이 부족한 경우라도, 정부 임금정책이 무분별한 시장임금 격차의 축소를 지향하는 경우도 있다.

이런 경험들을 자세히 살피고자 본 연구에서는 제3장에서 스웨덴 노조, 독일 노사, 네덜란드 사회협약, 미국의 정부주도 모델 간의 연대적 임금정책 경험을 살펴본다. 여기서는 연대적 임금을 목표로 한 직접적인 정책들과 공정시장을 위한 제도적 노력의 결과로 나타난 임금격차의 조정 등을 모두 포함해서 광의의 연대임금정책으로 비교했다.

아울러 제4장에서는 국가별 모델에서 제대로 파악되지 않는 국제적(international) 차원 및 국내적(intranational) 수준의 임금연대 노력들을 소개한다. 전자는 유럽의 노조중심으로 나타난 통합적 임금조정 노력들이라고 한다면, 후자는 비유럽 산업국가인 미국과 일본의 업종 및 지역수준의 분권적 경험들인데 이들을 소개하면서 상호 비교하고자 한다. 특히 이런 비교는 임금조정 방법에서 직접적인 임금가이드라인이나 협약의 제정을 통한 상대적으로 통합적인 임금조정 노력과 더불어 생활임금, 숙련임금, 지역거버넌스에 기반을 둔 적정임금 등 상대적으로 간접적이거나 연성적 임금조정방안들이 운용되어 온 경험들을 비교하자는 의미도 있다.

마지막 제5장에서는 이상의 논의들과 사례연구들을 정리하고 공통적이거나 차별화된 정책적 노선들 간의 특징과 여건을 비교한 뒤, 우리 현실에서 채택 가능한 노사정의 임금격차 축소를 위한 임금조정 정책들을 제안하고 있다.

먼저 제2장에서 우리나라 임금소득 및 일반적 소득불평등 현황과 노사정의 입장을 진단 및 평가했다. 우리나라의 소득불평등 정도는 여전히 높은 편이지만 다소 감소하는 추세를 보이고 있는 것으로 나타났다. 2013년 전체가구 처분가능소득 5분위배율은 5.43배로, 지난



2006년의 5.38배 이후 가장 낮은 모습을 보였다. 소득 5분위별 소득 점유율 역시 2003년 조사 이후 큰 변화 없이 2013년 각각 1분위 6.6%, 2분위 13.5%, 3분위 18.2%, 4분위 24.0%, 5분위 37.7%로 조사 되었으며, 이는 소득불평등 정도가 일정 수준에서 고착화되었음을 보여준다. 이에 대해 노동계는 1인당 명목 가구소득과 근로소득의 격차가 확대되고 있으며 이로 인해 양극화와 근로빈곤이 심화되었다고 주장하고 있다. 따라서 저소득 계층의 소득 증가가 무엇보다도 중요하다라는 입장이다. 최저임금의 현실화와 비정규직 사용 제한, 저임금 일자리를 대신할 수 있는 양질의 일자리 확대, 견실한 사회안전망의 구축 등이 시급하다고 보고 정부의 제도적 규제와 지원 정책을 적극 요구하고 있다.

사용자 측이 바라보는 소득불평등 개선 방법은 노동계 측과는 상이하다. 소득불평등이 완화된기 위해서는 결국 경제성장이 중요하다고 보고 있다. 경제성장이 이루어지면 저소득층의 소득 증가가 고소득층에 비해 상대적으로 크다는 설명이다. 그리고 우리나라의 경제성장이 활발하게 이루어지던 시기에 분배 역시 개선되었다는 점을 근거로 경제성장을 촉진할 수 있는 정책 지원과 규제 완화가 시급하다는 입장이다.

정부는 우리나라의 소득불평등 정도가 점차 개선이 되어 가는 것으로 보고 있다. 소득 5분위배율 등의 통계 지표를 통해 소득분배가 개선되고 있다는 판단 아래, 소득 분위별 격차 해소를 위한 노력보다는 전체 가구소득을 증가시키는 데 정책의 초점을 두고 있다. 경제활성화가 가장 시급하다고 보고 가계소득을 증가시키기 위한 가계소득 증대세제 3대 패키지 등의 정책을 추진하고 있다.

그러나 전체 소득격차 추세의 진정 기미와는 별개로 근로자들의 임금소득 격차는 문제가 심각해지고 있다. 정규직 근로자와 비정규직 임금격차는 우리 사회의 중요한 이슈이다. 2013년 『고용형태별근로실태조사』 결과는 비정규직 근로자의 월급여가 정규직 근로자 월급여의 53.3%에 지나지 않는 것으로 나타났다. 비정규직 근로자의

시간당 정액급여는 정규직 근로자의 73.5% 수준에 머물렀다. 이러한 정규직·비정규직 근로자 임금격차가 지속되면서 우리 사회에 많은 부담을 지우고 있다. 정규직·비정규직 간 격차는 임금뿐만이 아니라 퇴직금 수혜율, 상여금 수혜율, 시간외수당 수혜율에서도 큰 차이를 보이며 정규직 근로자와 비정규직 근로자의 차별이 상당한 수준인 것으로 나타났다.

그동안 노동계는 동일가치노동 동일임금의 원칙을 계속 강조해 왔다. 사회 양극화의 주요한 원인 중 하나로 정규직·비정규직 근로자 간 임금격차를 지목하고 있으며, 매년 정규직·비정규직 근로자 간 임금격차 관련 내용이 포함된 임금인상요구율을 제시하고 있다. 하지만 사용자 측은 노동계의 이러한 주장에 난색을 표명하고 있다. 정규직·비정규직 근로자 간 임금격차 해소를 위한 동일노동가치 동일임금 원칙을 선불리 적용하는 것은 기업들의 인건비 부담을 가중시키고 고용유연성을 저해하여 결국 기업경쟁력을 약화시킨다는 것이다. 정부는 정규직·비정규직 근로자 간 임금격차가 사회통합을 심각하게 저해하고 있다고 보고, 임금격차 해소와 비정규직 근로자들의 처우 개선에 중점을 둔 정책 추진 방향을 여러 차례 밝혀 왔다. 정규직·비정규직 근로자 간 임금격차 완화를 위해서 유노조 사업장의 정규직 근로자들의 과도한 보호를 줄이는 대신 비정규직 근로자에게 정당한 대우가 필요하다고 보고 있으며, 비정규직 근로자들에 대한 차별 행위에 대해서는 적극 대처한다는 방침이다.

여러 가지 임금격차 중 특히 대기업·중소기업 간 임금격차는 좀처럼 개선되지 않고 있다. 2012년 중소기업 근로자의 임금수준은 대기업 근로자의 64.1%에 머물렀다. 고용노동부의 「사업체노동력조사」 결과는 사업체규모가 클수록 임금총액이 높으며, 임금총액의 증감액도 높다는 점을 보여주었다. 우리나라의 주요한 산업 분야인 제조업 분야에서도 대기업과 중소기업의 임금격차가 확대되고 있는 것으로 나타났다. 대기업 대비 중소 제조업체의 월평균 전체임금 비율은 2013년 52.9% 수준으로 기업규모에 따른 임금격차가 상당한 수준이

다. 특히 우리나라와 미국, 일본과 비교한 대기업·중소기업 간 임금격차에 관한 연구는 우리나라의 기업규모에 따른 임금격차가 상당하며 격차가 오히려 확대되고 있음을 지적하고 있다.

노동계는 대기업·중소기업 간 임금격차의 원인 중 하나로 불공정한 원하청 관계를 지목하고 있다. 공정하지 못한 원하청 관계 속에서 대기업·중소기업 간 임금격차는 확대되고 있다고 보고 있다. 특히 사용자 측과 정부의 임금체계 개편 논의, 즉 임금피크제 도입, 직무급 도입, 성과주의 강조 등이 일방적일 뿐만 아니라 기업규모에 따른 임금격차를 심화시킬 것이라는 우려를 나타내고 있다. 노동계는 대기업·중소기업 간 임금격차를 해소하기 위해서는 불공정한 원하청 관계의 정상화, 산별 최저임금협약 등이 이루어져야 한다고 주장하고 있다.

사용자 측은 대기업·중소기업 간 임금격차는 인적자본과 생산성의 차이 등에 의해 발생할 수밖에 없는 것으로 본다. 다만 그동안 대기업 정규직 근로자 중심으로 노동계의 활동이 전개되면서 대기업 정규직 근로자들의 임금인상이 지나치게 높게 이루어짐에 따라서 기업규모에 따른 임금격차가 확대된 측면이 있다는 설명이다. 따라서 상대적으로 높은 대기업의 임금인상의 자제가 필요하다는 입장이다.

정부는 대기업·중소기업 간 임금격차가 지속·악화되고 있으며 이로 인해 사회 전체적으로 인력 미스매치 문제가 심각한 것으로 판단하고 있다. 따라서 대기업의 임금인상 자제, 대기업과 협력업체의 성과공유가 필요하다고 보고 이에 대한 정책 지원을 한다는 계획이다. 정부는 인센티브를 활용해 대기업·중소기업 간 협력과 상생을 유도함과 동시에 중소기업의 경쟁력 확보에 초점을 두고 있다.

제3장에서는 임금격차의 문제에 대해 선진국들은 어떻게 대응해 왔는지를 국가별로 소개하고 있다. 유럽에서는 연대임금정책 내지 임금격차 조정을 위한 연대적 성격의 정책들이 다양하게 나타났지만, 가장 대표적으로는 스웨덴의 연대임금정책을 들 수 있다. 1951년 LO의 총회에서 렌(Gösta Rehn)과 마이드너(Rudolf Meidner)가 제

안한 노조운동과 완전고용에 관한 보고서가 채택되었다. 이 보고서에서 연대임금정책을 실시하고 정부정책을 통해 물가안정과 완전고용의 목표를 달성할 수 있다는 주장이 제기되었다. 그리고 사회민주당(Social Democratic Party : SAP) 정부는 1957년부터 본격적으로 연대임금정책을 실시하였다. 그 결과로 저임금 산업 부문에서는 임금인상의 압박이 생겨나 생산성을 증대시키거나 근로자를 해고해야 하는 상황이, 고임금 산업 부문에서는 임금억제 효과가 발생하여 과다이익의 축적이 가능한 상황이 각각 나타났다. 정부는 연대임금제도와 적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policy : ALMP)을 연계하여 사양 산업에 종사했던 실직자들을 새로운 성장 산업으로 이동시켜 고용창출의 효과와 산업구조 개편을 시도하였다.

스웨덴에서 연대임금정책은 제2차 세계대전 이전에 근로자들의 임금인상, 저임금근로자 임금수준 개선, 남녀 임금격차 개선을 위한 노조의 다양한 요구사항 중 하나로서 제기되었다. 연대임금정책은 내용상으로 동일노동 동일임금을 요구하는 것이지만, 구체적으로 보면 직능별 동일임금을 주장하는 것이 아니라 기업 규모와 산업에 따라 발생하고 있는 저임금근로자 문제를 해결하기 위한 것이었다. 연대임금정책의 논의 초기에는 남녀 간 임금격차의 해결이 중대한 문제로 인식되었다. 따라서 균등한 임금수준이라는 목표를 달성하기 위해 LO는 주관적이고 비과학적인 직무평가를 보다 체계화·정교화하는 일에 주력하였다. 그렇지만 이러한 직무평가제도 도입은 연대임금정책이 모든 임금격차 문제를 해결하려는 것이 아닌, 합리적인 임금구조 구축이라는 의미가 크다고 볼 수 있다. 여하튼 연대임금정책은 직무평가를 적극 추진하였으며 직무급 제도를 받아들였다. 하지만 직무평가 체계화의 어려움, 즉 동일노동에 대한 객관적인 평가의 어려움으로 인해 LO는 사실상 중위임금(mean wage)을 기반으로 하는 연대임금정책으로 임금격차를 해소하고자 하였다.

스웨덴의 연대임금정책은 1960년대부터 1970년대 초까지 내수 산업 내 임금격차를 줄이는 데 상당한 역할을 했지만 이후 강력한 저

항에 직면하였다. 내수중심 산업과 수출중심 산업 간 수익성 격차 심화가 임금부상을 발생시키며 연대임금정책을 위협하게 됨에 따라, 연대임금정책의 원칙과 상충하는 임노동자기금을 제안하여 임금인상 억제를 감내하는 고수익 사무직 및 생산직 근로자들의 불만을 해결하려고 하였다.

독일과 스웨덴 두 나라의 금속노조는 공통적으로 연대임금을 제시하여, 산업 내 기업들의 임금지불여력과 무관하게 근로자들이 동일 수준의 임금을 받을 수 있도록 하였다. 하지만 연대임금의 정착 과정에서 두 나라의 노조는 각각 상이한 교섭전략을 전개하였다. 스웨덴 금속노조는 연대임금정책을 따를 수 없는 기업들의 도산과 이로 인하여 해당 기업 근로자들의 실업이 증가할 수 있음에도 불구하고 일정 수준 이상의 연대임금을 요구한 반면, 독일 금속노조는 근로자의 고용유지를 중요하게 고려하여 전반적으로 낮은 수준에서의 임금인상에 합의하는 모습을 보여주었다.

특히 독일의 산별중심 노조운동은 과거 숙련근로자 중심의 특권적인 노조에서 벗어나 모든 근로자들을 대상으로 하는 근로자 정치운동의 과정 속에서 나타났다. 이를 통해 독일 노조는 수익성과 생산성이 높은 대기업 중심의 노조운동이 아닌, 중소기업과 여성 등 취약계층 근로자들을 포함한 전체 근로자들을 대표할 수 있는 조직으로 발전하여 왔다. 여기에는 개별 근로자의 문제를 집단의 문제로 대체하여 사회적 차원에서 접근하여 해결하고자 하는 연대정신이 자리 잡고 있다.

독일식 제도의 장점은 산별 교섭체계를 구축하여 노동시장의 약자의 보호가 가능하다는 점이다. 산별 교섭으로의 집중과 단체협약의 효력이 확장 가능한 체계이기 때문에 가능하다. 그리고 산업 내 공통의 직무 분류, 직무등급 분류 제도를 통해 동일노동 동일임금의 확보에 유리한 측면이 있다. 개별적인 기업별 교섭의 경우 여성과 비정규직과 같은 사회적 약자에게 불리한 경우가 많다. 하지만 산별 교섭체계에 약자인 특정 대상이 포함되지 않을 수 있다.

1990년대 이후 산별 단체교섭 중심의 독일식 체제의 지배력이 약화되고 기업별 교섭이라는 분권화 경향이 두드러지고 있다. 기업 개별 협약 비중 확대, 개방조항(open clause) 증가, 단체협약 적용대상 감소, 고용보장과 임금·근로조건 트레이드오프 등이 나타나고 있다.

그러나 분권화의 경향과 더불어 연대적 협약의 강화도 동시에 나타나고 있다. 독일의 금속·전기 산업 부문과 화학 산업 부문에서는 임금구조의 개혁과 이를 바탕으로 하는 단체협약의 변화가 나타났다. 임금체제 협약의 개혁이 요구되었던 까닭은 첫째, 기존의 임금체제가 30년 이상의 오래된 것이어서 오늘날의 사업장에 그대로 적용하는 것이 거의 불가능하였다. 직무요건과 직무평가 등이 단체협약 내용과 큰 차이를 보였으며, 급여체제의 현실성이 지나치게 낮아지면서 사업장 내 단체교섭 협약이 지켜지기 어려웠다. 둘째, 사무직 근로자와 생산직 근로자 간 차별적인 대우에 따른 역효과의 발생과 급여격차 문제가 부상하였다. 근로자 간 임금격차가 상당해지면서 상호 협력을 방해하는 요인으로 작용하였다.

한편 사회협약에 의한 연대 정신의 국가적 구현은 네덜란드 사례에서 나타난다. 연대 임금의 정신이 간접적으로 비록 근로시간 단축과 실업자들에 대한 새로운 근로시간 부여로 임금소득기회의 재분배로 나타났지만 주목할 만한 사례이다. 네덜란드에서는 위기 상황마다 노조와 사용자, 정부의 합의를 바탕으로 근로시간의 단축, 시간제 일자리 확대를 통한 일자리 창출 등의 성과를 이루어 왔다.

1960년대 초반까지 네덜란드는 국가가 주도하는 임금결정체계를 유지하였다. 하지만 1960년대 초반 이후 노동시장에서 노동력 부족 현상이 나타나 근로자들의 임금이 상승하면서 정부가 제시하는 임금 가이드라인이 지켜지지 않게 되었다. 이에 1963년 정부가 임금가이드라인을 철회하였고, 기업들은 생산성 향상을 넘어서는 노동비용을 지불하는 상황이 이어졌다. 그리고 1980년대 초반 네덜란드는 1981년, 1982년 연속으로 마이너스 성장, 연평균 물가상승률 6.25%, GDP의 60%를 넘는 공공지출을 기록했고, 1979년 5.5%였던 실업률은 1982

년 11.6% 수준까지 상승하였다. 이 같은 위기의 상황에서 네덜란드의 사회적 합의 전통이 살아나면서 노사는 바세나르 협약을 체결하였다.

협약의 주요 내용은 노사는 물가연동 임금인상 제도를 폐지하고 자발적으로 임금인상을 자제하는 것을 비롯, 근로시간 단축, 시간제 일자리의 확대 등을 담고 있다. 임금인상을 자제하는 대신 근로시간을 종전 주당 40시간에서 주당 38시간으로 줄이고, 고용창출과 세금 감면 등의 논의가 이루어졌다. 특히 여성의 고용 촉진을 위해 시간제 일자리를 대폭 확대하였다. 그 결과, 네덜란드의 전체 고용 대비 시간제 고용 비율은 2004년 기준 35%가 넘는 등 OECD 국가 중에서 가장 높으며, 시간제 고용의 형태로 일하는 여성근로자 비율은 1983년 44.7%에서 2004년 기준 60.2%로 증가하여 이 역시 OECD 국가 중에서 가장 높은 수준을 보이고 있다. 또한 임금의 물가연동제를 포기함에 따라 근로자들의 실질임금이 9% 하락하였다.

네덜란드 경제 상황이 좋지 못한 상황에서 1993년 12월 노사는 신노선(New Course) 협약을 체결하였다. 1982년 당시와 마찬가지로 노조는 근로시간을 단축하는 대신 임금인상 억제를 받아들였다. 따라서 주당 근로시간이 기존 38시간에서 36시간으로 더욱 단축되었다. 노조는 협약에서 임금인상을 최대 2.5% 이내로 제시하기로 하였으며 사측은 근로자 훈련에 대한 투자를 확대하고 일자리 창출을 위해 최대한 노력하기로 하였다. 또한 사측에서 근로자들의 경영참여와 고용 등의 문제에 대해 일정한 양보를 한다면 노조 역시 임금인상의 정도를 낮추는 데 동의하였다. 임금체계에 대해서는 유연성을 강화하는 한편 이익분배제도를 확대하기로 하는 등의 내용 역시 포함되었다. 그리고 사용자는 물론 정부도 비정규직 근로자들을 보호하는 다양한 제도적 장치들을 도입하기로 하였다. 정부는 근로자들의 임금인상 억제에 대한 보상으로 근로소득세를 인하하였다.

미국과 같은 자유시장경제는 유럽의 조정시장경제보다 임금격차 조정을 위한 정책이 간접적이다. 임금격차의 조정이라는 연대적 관점에서 보면 미국에서는 최저임금이나 생활임금보다 적정임금제도

가 더욱 중요하다.

미국에서는 지난 1931년 제정된 「데이비스-베이컨법(Davis-Bacon Act, 이하 DBA)」이 적정임금을 규정하고 있으며, 노동부에 의해 그 수준이 정해지는 적정임금은 대체적으로 최저임금을 상회하고 있다. 적정임금을 규정하고 있는 DBA는 지난 1931년 제정된 이후 1935년, 1964년에 각각 개정되었으며, 2002년 의회에서 실질적인 변경 없이 수정 및 성문화되는 과정을 거쳐 유지되어 왔다(미국노동부, 2010). DBA는 연방정부와 주정부 등이 관여하는 2,000달러 이상의 공공부문 공사에 적용이 된다.

적정임금제의 운영은 공사입찰 사업자가 공법개선 등의 방법을 통해서 공사에 투입되는 근로자의 수를 줄일 수는 있으나 근로자 개인의 임금을 낮출 수는 없도록 하고 있다. 지급되는 임금은 도제·기능인력·팀장 등 숙련별 3단계로 구분하고 지급하도록 하고 있다. 그리고 제도의 적용을 받는 공사 현장에는 적정임금 관련 내용을 게시하도록 하고 있으며, 근로자들에게 관련 내용 교육을 실시토록 하고 있다. 또한 적정임금의 이행이 잘 이루어지고 있는지 철저한 감독을 하고 있다. 근로자들의 감시와 신고, 원수급자에게 임금지급 내역서 제출 의무부과, 무작위 추출에 의한 세부 감사 등을 통해 제도 이행 여부를 감독하고 있다. 제도를 위반하는 사례에 대해서는 당해 공사의 공사대금 지불을 중단함과 동시에 이후 건설업자의 공공공사 입찰을 일정 기간 동안 제한하도록 하고 있다.

적정임금은 또한 근로자뿐만이 아니라 사업주들에게도 긍정적 효과를 미친다. 하수급자는 법적으로 적정 수준의 노무비를 확보할 수 있게 되며, 한 지역의 건설업체들은 임금경쟁을 시도할 수도 있는 다른 지역 업체로부터 보호를 받을 수 있다. 충분한 공사비 책정이 가능해지고, 숙련근로자를 보유할 수 있는 여력이 만들어지며, 근로자 훈련 등을 통해 산업재해 역시 감소하는 효과를 가져온다.

이상에서 살펴본 스웨덴, 독일, 네덜란드, 미국 등 한 국가 차원에서 대표적으로 작동하는 연대임금정책의 직접적, 간접적 사례들을



비교하면서 다음과 같은 시사점들을 정리해 볼 수 있다.

첫째, 연대임금정책은 우선 주체의 입장에서 노조, 사용자, 정부 등의 다양한 주도권하에서 다양하게 제기되거나 추진될 수 있으며, 이것이 확산되고 소기의 성과를 거두는 과정에서는 노사, 노사정, 지역과 중앙 등 협력관계의 거버넌스 구축이 뒤따라야 작동이 가능하다는 점이다.

둘째, 연대임금정책은 초기의 원칙과 성공기준이 이후 환경 변화를 겪으면서 수정되거나 변화될 수밖에 없는 현실이라는 점이다. 특히 이런 환경 변화가 일국 내 이해당사자 중심이 아닌 글로벌 환경하에서의 협력관계를 중시하는 방향으로 변화하면서 국제화되거나 또는 업종별, 지역별로 더욱 세분화되는 경향을 보여준다. 따라서 국제 표준을 중시하면서도 업종이나 지역의 특성을 감안한 연대임금정책의 필요성이 더 요청되고 있다.

셋째, 보다 구체적인 수준에서 공통점을 찾아보면 노조중심의 스웨덴, 노사관계의 독일, 노사정 협약의 네덜란드가 서로 구성과 특징은 상이하지만 연대적 정책 방향의 제시와 추진에 있어서 가장 기본적인 것은 노조의 동의와 양보, 그리고 희생이 있었다는 점이다. 사용자와 정부는 주로 보완적인 차원에서 노조에게 상응한 정책들을 제공하거나 동의해 주었다. 미국의 경우는 노조의 역할이 취약한 가운데 정부가 엄격한 심판자의 역할을 맡아서 공정한 임금정책을 강화한 경우라고 할 수 있다. 노조의 평등지향성과 정부의 공정지향성은 부분적으로는 대체관계이지만 또 부분적으로는 보완관계이다. 연대임금은 평등한 수평적 조정과 공정한 시장 질서를 필요로 한다.

제4장에서는 국가별 수준이 아닌 국제적 수준 및 지역적 수준의 특징적인 연대임금정책들을 살펴보고 있다. 먼저 국제적 연대의 사례로 유럽의 동향을 소개하고 있는데, 유럽에서 나타난 국제적인 연대를 통한 임금설정 및 임금연대 전략은 몇 가지 특징이 있다.

첫째, 가이드라인이나 규범의 설정을 통한 통합적 접근이 사실 상대적으로 느슨하거나 간헐적인 성공만을 가져왔지, 전일적인 통합추

진 성과를 내지는 못했다는 점이다. 이는 국제적인 연대가 어려울 수 밖에 없는 전통적인 문제를 반영하는 것이기도 하다.

둘째, 그럼에도 불구하고 격화되고 있는 국경 없는 자본이동과 금융 및 경제통합은 노조의 임금전략에서 국제적인 연대 및 협력의 필요성을 강화하고 있다는 점이다. 이는 자칫 특정국가에서 사회적 덤핑을 통한 경쟁을 부추겨 전체적인 임금하락을 불러올 수 있기 때문이다.

셋째, 임금연대의 국제적 가이드라인은 대개 각국의 인플레이션을 감당할 만한 최저의 임금인상과 업종이나 각국의 생산성 향상 분을 반영하는 상한선의 설정으로 정리될 수 있다. 이를 통해 생산성 이상의 임금인상을 통한 타국과의 임금격차 확대를 방지하는 효과를 지향하고 있다.

이런 노력은 그것이 전체 경제수준에서의 적절한 임금수준 연계와 각 산업수준에서 특정한 임금협약의 관철을 위한 노력으로 국제적인 활동이 나뉘고, 내용에서도 임금만을 직접적으로 다루는 데 그치지 않고 정성적으로 임금을 올릴 수 있는 근거가 되는 생산성 향상을 위해 교육훈련을 강화하는 문제와 남녀 간의 임금차별을 방지하는 장치들까지 보완하는 노력으로 발전하였다.

이런 통합적 활동과 정책적 노력들이 우리에게 시사하는 점을 크게 세 가지로 나누어 보면 다음과 같다.

첫째, 다양한 임금근로자 집단과 그들의 산업 및 직종별 차이점을 감안하면서도 임금격차가 커지지 않고 나아가 조정될 수 있도록 하기 위해서 필요한 정책적 또는 규범적 기준으로 우선 물가인상률을 상회하는 수준의 최저 인상기준과 생산성의 차이를 반영하는 적정 인상기준이 동시에 고려될 필요가 있다는 점이다. 자기 생산성보다 더 많이 가져가는 임금수준이나, 물가보다 낮게 가져가는 임금 덤핑이나 모두 연대정책에서는 일차적인 교정대상이 되어야 한다.

둘째, 전산업 수준에서 임금조정이나 임금협약의 추진은 구성원들의 다양성과 더불어 노조가 사용자 연합체의 호응을 필요로 하는 반

면에, 특정 업종중심의 연대임금 전략은 일단 개별 사업장이나 단위 노조들의 이해를 넘어서 단결만 이루어진다면 사용자들의 단결이나 연합이 없더라도 규범이나 협약의 마련이 가능할 수 있다는 점이다. 다국적기업들에 대한 노조들의 국제적인 협약추진이 그런 예에 해당 되고 이는 일국 내에서도 유효한 전략이기도 하다. 먼저 노조들이 연 대하면 기업 간 차이를 넘어서 조정이 이루어지는 임금연대 협약이 가능할 수 있다는 점이다.

마지막으로, 자본과 노동분배 간의 기준으로도, 그리고 근로자 집 단 간 임금조정의 기준으로도 생산성 향상에 따른 이익증대는 매우 중요한 기준이다. 이런 의미에서 우리도 근로자 집단의 교육훈련에 대한 인식전환과 기업의 투자증대가 매우 절실한 과제이다. 향후 장 기적인 임금연대는 결국 생산성 중심의 평준화 전략을 담아야 한다.

본 연구에서는 아울러 기업규모와 고용형태에 따라 심화되고 있는 노동자 내부의 임금격차 문제를 개선하기 위해 지역 및 업종별로 전 개되고 있는 다양한 노사정 협력사례들을 살펴보았다. 이를 위해, 미 국의 경우에는 의류산업의 생활임금운동(Living Wage)과 위스콘신주 밀워키 지역의 건설산업 숙련고용훈련(Building Industry Group Skilled Trades Employment: BIG STEP), 그리고 일본의 경우에는 자동차 산업집적지인 아이치현의 지역노사정파트너십모델과 함께 지바현 노 다시의 공계약조례제정 사례를 살펴보았다.

미국 의류산업의 생활임금운동은 대학교 라이선스제품을 생산하 는 민간 제조업자나 대형 판매업자를 대상으로 하여 전개된 운동이 다. 학생활동가들, 노동조합, 그리고 인권단체들은 대학교 로고가 들 어간 제품을 생산하는 기업들에게 노동자들의 생활임금과 근로조건 보장을 요구하며 이를 확인하기 위해 감시기구를 설립하여 활동을 전개하고 있다. 이처럼 미국 의류산업의 생활임금운동은 현재 각 국 가에서 비교적 움직임이 활발한 지자체조례를 통한 생활임금운동뿐 만 아니라 민간부문에서도 생활임금운동이 확산될 수 있는 가능성을 보여준다.

위스콘신주 밀워키 지역의 건설산업 숙련고용훈련모델은 건설노동자들의 저임금 문제를 개선하기 위해 노사정이 공동으로 채택한 고용 및 숙련전략을 보여준다. 즉 위스콘신주 밀워키 지역의 노사정은 저임금 노동자들이나 실직자들에게 노사가 공동으로 구성한 훈련 프로그램을 제공함으로써 결과적으로 노동자들에게 일자리 기회와 함께 저임금 문제를 개선할 수 있도록 지원한다. 이러한 미국 건설산업의 숙련고용훈련모델은 우리나라에서도 논의가 활발한 공공조달계약과의 연계를 통한 건설산업 노동자들의 임금보호방안뿐만 아니라 교육훈련을 통한 저임금 개선방안을 제시해 준다.

한편 일본 아이치현과 지바현 노다시의 공계약조례는 심화되고 있는 노동자 내부의 임금격차와 고용문제를 개선하기 위해 노사정 주체들이 적극적으로 개선방안을 모색한 지역사례이다. 우선 아이치현의 경우 고용조정으로 인해 일자리를 잃은 비정규직 노동자들이나 구직자들이 고용안정을 확보할 수 있도록 노사정이 지원해 주는 사례를 보여준다. 특히 이러한 노사정 협력은 노사정 대표가 법으로 정해진 지역고용거버넌스에 공식적으로 참여하거나 또는 지역에 위임된 중앙정부의 지역고용사업에 노사가 공동으로 참여함으로써 이루어진다. 한편 지바현 노다시의 공계약조례는 공공조달계약과 저임금 근로자들의 생활임금보장을 연계함으로써 결과적으로 노동자 내부의 임금격차를 해소하기 위한 사회 정책적 접근이다.

본 연구에서 살펴본 다양한 임금격차 축소를 위한 지역별, 업종별 사례는 이해당사자들의 적극적 개입과 협력을 보여주었다. 결론적으로, 지역수준의 다양한 활동은 지역 노사정 주체의 집합적 노력을 필요로 하며 이를 조율할 수 있는 거버넌스의 구축이 중요함을 알 수 있다.

우리나라에서도 2000년대 중반 이후부터 지역고용 분권화의 흐름 속에서 지역고용사업이 활발하게 전개되고 있다. 이와 함께 지역고용심의회, 지역노사민정협의회, 그리고 최근에는 지역인적자원개발위원회 등 지역 노사정이 참여하는 고용거버넌스 구축도 이루어지고

있다. 물론 아직까지 지역주체들의 역량문제와 조직적 제도적 문제 등으로 인해 지역수준의 노사정파트너십이 우리나라에서 활성화되고 있다고 보기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 이러한 제도적 자원을 활용함으로써 노사정은 지역의 고용문제와 저임금근로자들의 보호 방안을 함께 모색할 필요가 있다고 본다. 결국 고용형태와 기업규모에 따라 초래되는 임금격차 문제는 상당부분 노사정의 합의를 필요로 하는 사항이며, 실효성 높은 방안 역시 노사정 주체들의 의견조율과 조정과정을 통해서 도출될 수 있기 때문이다.

제5장은 이런 국제적 사례들이 우리에게 주는 시사점을 결론적으로 정리하고 있다. 연대임금정책은 자기 것을 양보해야 하니 근로자들 편에서 쉽게 우군을 만나지도 못하고, 자칫하면 시장경제를 부정하는 듯한 인상을 주는 쉽지 않은 정책 개념이다. 그런 점에서 본 연구는 조심스럽지만 그 중간지대의 정책적 선택이 존재할 수 있다는 전제하에 공정한 시장경제 임금질서를 만들어내는 것이 연대임금정책의 글로벌 환경적 지향점이라는 것을 밝혀둔다. 과거에는 한 나라 안에서 이해당사자들 간의 타협과 협력만 가지고서도 연대임금정책을 추진할 수 있었다면, 지금은 세계화된 시장경제를 배경으로 하면서도 그 안에서 수평적으로 임금격차를 조정하자는 취지이다. 임금의 조정은 정치적인 성격을 가지는 것이 분명하지만 과거 어느 때보다도 글로벌 시장경제 확산의 영향을 받고 있다는 점을 감안할 때, 시장경제 밖이 아닌 안에서의 정치적 조정을 통한 해법을 추구할 필요가 있다.

물론 이런 기준으로 보면 스웨덴에서 노조와 사민당이 중심이 되어 추진한 연대임금정책은 오늘날의 기준에서 보면 독일 노사의 산별 임금교섭과 달리 시장경제 밖에서 추진된 보다 정치적인 조정방법일 수 있다. 그러나 산업 구조조정과 생산성 향상이라는 구체적인 목표가 같이 내재해 있었다는 점에서 스웨덴 연대임금정책도 부분적으로는 시장경제의 구조개편 전략과 일맥상통하는 정책이라고 할 수 있다. 한편 앞서 살펴본 국가 중 가장 시장경제 중시적인 미국의 경

우를 보면 적정임금이나 생활임금정책이 일부 기업들에게는 부당한 규제로 인식될 수 있지만, 그런 규제의 목적이 더 많은 기업들이 자유롭게 경쟁하고 번성할 수 있는 공정한 시장 질서를 구현하는 데 있었다는 점에서 공정한 시장임금을 지향한다고 할 수 있다. 결국 연대임금정책은 대부분 공정한 시장경제 질서 안에서 이해되고 권장될 수 있는 제도라고 보아야 한다.

보다 구체적으로 공정 시장경제 원칙과 조화를 이루는 연대임금정책의 수단으로 등장한 것은 ‘동일가치노동, 동일임금 원칙’이다. 이는 연대임금이 부자 근로자가 빈곤한 근로자에게 베푸는 시혜적인 성격이 아니라 노동시장의 공정성에 기초하고 있다는 점을 보여준다. 앞서 스웨덴의 경우는 노조가 중심이 되어 생산성이나 지불능력의 차이가 날 수밖에 없는 기업이나 업종의 차이를 넘어서 직무나 직종별로 유사한 수준의 임금을 받는다는 연대임금정책을 주도했고, 독일의 산별교섭은 직종별 직무급을 넘어서 최근에는 전통적인 화이트칼라와 블루칼라 직종 간의 차이도 극복해서 통합적인 직무급 임금결정 시스템을 노사가 주도하고 있다.

물론 우리와 이들 유럽국가는 상이한 점이 많다. 우리는 산별노조도 약하고 직종별 노동시장이 발전하지 못하고 주로 학교교육에 의한 일반적 노동시장 진입이 주종을 이루고 있다. 임금격차를 근본적으로 예방할 수 있는 직무능력이나 직종자격 중심의 노동시장이 취약한 것이다.

그러나 이런 상이점과 취약점에도 불구하고 동일가치노동에 대한 동일임금의 원칙이 사회적 정의로 보나 노동운동의 대의로 보나 분명히 실천해야 될 가치라고 한다면, 이를 위해 노력할 필요가 있다. 스웨덴이나 독일의 노사정 주체들도 그들의 직무, 직종중심의 임금격차 조정이 처음부터 우호적인 환경에서 시작된 것이 아니기 때문이다. 다만 연대의 필요성이 노조에게 있었고, 노동비용을 둘러싼 경쟁보다는 고부가가치 생산체제 구축이 장기적으로 기업들에게 필요했기에 이것이 수용되었다고 할 수 있을 것이다.

기업중심의 임금결정과 인상방식은 생산성과 연동되기는 쉽지만 현실에서는 기업의 독과점적 지위에 의해 임금인상이 보장되는 방식이다. 실적이나 생산성 향상과는 크게 관계없이 대기업들의 임금이 상승되어 왔고, 같은 공헌을 해온 하청기업의 근로자들은 생산성 향상분도 제대로 보장받지 못하는 경우가 많았다.

생산성과 연동한 기업 간 임금수준의 조정이 가능하기 위해서는 미국 위스콘신주 사례에서처럼 인적자원개발에 대한 업종단위의 지역적 거버넌스가 구축되어서 중소기업 및 비정규직근로자들에 대한 인적자본개발이 추진되면서 이에 합당한 생산성 반영 임금인상이 이루어질 필요가 있다.

앞으로 우리가 노동시장에서 동일가치노동에 대한 동일임금이란 연대성의 제일 원칙을 관철하기 위해선 분절적 노동시장을 넘어서 하는 일의 가치를 중심으로 임금이 결정되는 방식으로 바뀌어야 하고, 이는 기업단위는 아니지만 적어도 경쟁적 시장에서 인정하고 구분되는 직무나 직종별로 공정 임금기준과 정보가 확산되어야 한다.

청년들에게 그 공부를 마치면 가질 자신이 원하는 직무와 직업에서 임금이 어떻게 형성되어 있는지 객관적인 정보를 제공할 필요가 있다. 공공부문만이라도 먼저 영국의 Pay Review Body와 같이 적용하는 것을 실시할 수도 있고, 그 경험을 바탕으로 민간에도 확대하는 방안을 강구할 필요가 있다.

아울러 산별노조나 업종별 협의체 운영 경험이 취약한 우리나라에서 시장기반 직무급이 발전하기 위해선 정부(중앙정부 및 지방정부 모두)의 역할이 중요하다. 미국 건설산업에서 노사의 적극적 개입 없이도 정부주도로 공정한 노동시장 구축을 위해 실시하고 있는 적정 임금(prevaling wages) 제도를 원용해서, 직종별, 직무별 평균시장 임금을 조사해서 이를 노동시장의 표준임금으로 보고 업종별로 임금 격차의 조정방안을 마련하도록 업종별 협의체(sector council)를 운영할 필요가 있다.

그런 업종별 협의체가 실질적으로 운용되기 위해선 활동과 실적을

모니터링하고 개선할 수 있는 장치가 필요하며, 이런 점에서 최상위의 정책 도구로 노사정이 참여한 임금협약과 사회적 대화가 노사정 위원회를 중심으로 작동되어야 한다.

앞서 살펴본 대표적인 국제 사례들을 보면 우리는 주체적 입장에 노조(스웨덴), 노사(독일), 노사정(네덜란드), 정부(미국) 주도의 차이 점이 있을 수 있다는 것을 알 수 있다. 아울러 내용적으로 연대 정책은 산별 내지 사회적 협약으로 직접적인 임금격차 축소를 지향할 수도 있고, 업종별, 지역별 연성규범으로 자율적인 추진을 추진할 수 있다는 것을 파악했다.

우리는 위에서 기술했듯이 사실 어느 하나의 모델만으로 임금격차를 축소하기 어려운 상황이기에 다양한 정책적 조합과 모든 주체들의 노력이 수반되어야 한다. 다만 기업별 노조중심이고, 약한 산업별 협의 내지 조정 경험을 생각한다면 정부와 사회적 협의체의 역할이 더욱 중요하다고 판단된다.

공정한 임금을 위한 정부의 역할은 적정임금, 생활임금, 최저임금 제도의 강화와 개선을 통해 나타나야 한다. 정부의 이런 역할은 공공적인 목적하에 법이나 경성적인 정책과 제도를 통해 의무적으로 모든 시장 주체들이 준수하도록 하는 것이 특징이라면, 사회적 협의체는 포괄적인 임금정의실현 협약의 채택과 더불어 지역, 업종별 협의 기능을 활성화하고 임금격차의 조정을 전체적으로 조율하고 모니터링해서 관련 보고서를 발간하고 시정을 촉구하는 역할을 중시해야 한다.

물론 정부와 사회적 협의체를 통한 이런 노력이 필요하다고 해서 노사 당사자들의 역할에 대한 기대감이 축소되는 것은 아니다. 공공 부문, 금융부문, 주요수출부문(자동차, 조선, 전자, 화학 등)을 중심으로 노사가 자율적인 임금체계 개선과 임금격차 조정에 착수해야 한다. 사내하도급 갈등, 비정규직 내지 간접고용 갈등 등 최근 진행되는 문제들을 관통하는 ‘이중 임금 정책’의 문제점과 한계를 인정하고 노사들이 모여서 ‘공정 임금 정책’에 대해 선언을 하고 행동강령을 채택하는 노력부터 경주해야 한다.



## 제 1 장 서 론

한국의 임금근로자 간 임금소득 격차가 상당히 심각한 상황이다. 구조적인 이중 경제 및 분단 노동시장 모델의 함정으로만 치부되는 임금격차의 문제를 해결할 수 있는 노사정의 노력이나 합리적인 정책들이 적극적으로 요구되고 있다. 합리적인 격차 수준을 넘어선 과도한 불평등의 해소 문제는 이미 전 세계적 관심사이다.

최근 자본주의 사회의 불평등에 관해 피케티 교수의 열풍이 불고 있다. 당연히 자본주의는 불평등한 구조라는 것이다. 그런데 부와 소득의 불평등은 어떻게 결정되는가? 이는 경제적 결정과정이 아니라 매우 정치적인 과정에서 결정된다. 선진국에서 불평등이 줄어든 대표적인 시기인 1910년부터 1950년까지는 전쟁과 전쟁의 충격을 정치적으로 처리하는 과정이라 할 수 있다. 유사하게 1980년대 이후 이들 선진국에서 나타난 불평등의 심화과정은 그 이전 몇십 년의 노선에 대한 정치적 전환을 의미했고, 특히 세제와 금융을 통해서 이루어졌다. 여기에 더해 불평등을 줄이는 다른 한 가지는 지식과 기술의 전이와 학습에 의해서 이루어졌다고 할 수 있다. 빈곤한 나라가 일어서는 데는 이것이 중요하다. 중국의 경우가 대표적이다. 그러나 자본을 통한 소득 증가가 노동을 통한 소득 증가보다 더 빠른 속도로 늘어났기에 불평등은 확산되었다(Piketty, 2014).

이런 불평등에 대응하기 위한 소득정책으로 근본적으로는 기본소득을 누구나에게 제공하는 방안이 제시되기도 한다. 바로 기본소득제도이다. 기본소득(basic income)은 개인단위로 누구에게나 지급되는 무조건적인

소득을 지칭한다. 특히 가구단위가 아닌 개인단위로 이는 지급되어야 한다. 일부에서는 이것을 근로장려세제와 유사한 것으로 취급하지만 이는 엄연히 일을 하든 안 하든 관계없이, 그리고 가구단위가 아닌 개인단위로 지급된다는 점에서 구분된다. 이런 점에서 일하는 경우에만 혜택을 보는 최저임금 제도와도 구분된다. 이는 인권 중에서도 경제적 권리(economic rights)의 보장에 관련된 것이고, 보다 평등한 방식으로 인간의 자유를 신장시켜 주는 성격을 가진다(Standig, 2005).

그러나 기본소득정책은 임금정책이 아니다. 이는 기본적으로 소득재분배 정책이고, 시장경제과정의 소득분배와 관련해서 우리는 임금격차를 줄일 수 있는 직접적인 정책들을 강구해야 한다.

그런데 임금정책으로 가장 많이 논의되는 것이 최저임금제도의 강화이다. 그러나 최저임금제도는 전반적인 소득분배의 개선에 별 영향을 주고 있지 못하다. 주로 저임금, 저수익 부문에서만 통용되기에 전체 노동력의 임금인상에는 한계가 있다. 이를 단체교섭을 통해서 보완해야 하는데 이 또한 기업들이 가격경쟁을 통해서 하청기업들에게 일거리를 외주화하고 있어서 어려움이 많다.

노동소득분배율은 지속적으로 하락하고 있는데, 특히 노조조직률의 하락도 어느 정도 영향이 있지만 최근에는 하청기업들을 해외에서 찾는 글로벌 소싱이 가장 중요한 원인이라고 할 수 있다(Elsby et al., 2013). 특히 원하청기업 간 공생관계의 약화 내지 실종은 근로자 집단 간 임금격차의 확대에 직접적인 영향을 미치고 있다. 원청기업의 수익이 자사의 근로자들에게 돌아가는 비중은 어느 정도 되겠지만, 이것이 하청기업의 근로자들에게 혜택이 돌아오기 어려운 구조이기 때문이다. 지속가능한 방식의 아웃소싱을 하도록 원청기업들을 사회적 책임으로 규율해야 하는데, 소비자들의 직접적인 상품선택이 이루어지는 업종이나 부문에서는 평판관리를 위해서 기업들이 긍정적으로 반응할 수 있다(Wright and Brown, 2013).

단지 해외로부터의 글로벌 소싱만이 아니라 국내적으로도 하청 및 외주는 매우 보편적인 경영전략이 되고 있다. 한국은 임금 불평등도가 OECD 24개국 중 멕시코, 미국 다음으로 셋째로 높은 나라이다. 저임금

계층 비율도 미국 다음으로 높아 자칫 한국이 미국식 노동시장 유형이다 또는 신자유주의적 노동시장이다라는 지적을 하고는 하지만, 임금불평등도가 높다고 해서 반드시 신자유주의적이라고 볼 수는 없고, 오히려 내부자와 외부자 간에 불평등도가 심한 분절적 노동시장의 특성이 강하다고 본다. 고용안정성 격차나 임금불평등도에서 한국은 분절 노동시장의 특징을 뚜렷이 가지고 있다(정이환, 2013: 80~87).

따라서 해외 및 국내를 가리지 않고 분절성을 넘어서 대기업들이 하청이나 외주업체 근로자들의 임금수준을 관리해 주는 책임을 질 필요가 있는데, 이는 이미 업종별 및 공공계약 시의 생활임금 보장운동으로도 어느 정도 효과를 보고 있다. 여기서는 생계비 수준 이상이거나 생계비의 인플레이션을 감당할 만한 수준의 임금을 보장한다는 점이 강조된다.

우리의 경우도 현재 지방정부 일부에서 생활임금 도입이 추진되고 있지만 이를 공공계약 일반에서도 적용할 필요가 있고, 300인 이상 대기업의 일정금액 이상의 외주계약에서도 하청 및 외주사 사업장에서 일하는 근로자들의 생계비 수준을 감당할 만한 생활임금 보장을 사전에 심사하고 사후에도 감독하도록 의무화할 필요가 있다.

그런데 사실 원청과 하청 사이의 특별한 관계에서는 생활임금의 보장만이 아니라 격차의 실질적인 축소를 위한 보다 직접적인 임금수준 연계 논리가 필요하다.

이는 이미 유럽의 노조들이 국경을 넘어서 업종 내에서 임금수준 조정 및 연대를 위해 추진해 온 노력들을 통해 시사점을 이끌어 낼 수 있다. 바로 생산성을 중심으로 적정 임금인상의 동조화를 이끌어 내는 것이다. 업종 평균 생산성, 기업별 생산성(원청과 하청의 개별 생산성 및 평균 생산성)을 감안한 임금조정(여기에는 인상 및 상대적 자제 방식이 모두 포함) 방안을 검토할 수 있다.

이런 임금조정 방식은 기업규모 간 임금격차를 조정하는 데 일정부분 효과를 기대할 수 있을 것이다. 그런데 기업규모간(원하청 관계를 포함해서) 임금격차만이 아니라 성별 간, 고용형태별로 임금격차가 큰 우리나라와 같은 사회에서 광범위한 영향력을 행사할 수 있는 임금격차 조정 내지 연대임금 추진 정책은 어떤 것이 있을 수 있을까?

사실 남성과 여성 간, 정규직과 비정규직 간의 갈등은 하는 일은 비슷한데 임금 차이는 크게 벌어지는 문제이다. 결국 동일가치노동에 대한 동일임금이란 원칙이 지켜지지 않는 데 있다. 최초의 임금수준 설정도 그렇지만 여성들의 경우는 결혼, 출산, 육아, 가사 등으로 노동시장 퇴장 및 복귀가 빈번한 데서 오는 경력단절의 문제가 있고, 그리고 비정규직의 경우는 호봉상승의 혜택이 없는 단순 직무급 내지 무임금체계를 적용받고 정규직은 대부분 호봉상승에 의한 지속적인 임금상승이 보장되는 이중적 기준이 문제가 된다.

본 연구에서는 임금격차의 현황과 임금격차 축소를 위한 노사정의 정책적 노력들을 제2장에서 먼저 살펴보고 주요국가들 사례와 정책동향을 적극 벤치마킹해서 우리가 각 수준에서 각 주체들이 지향해야 될 광의의 연대임금정책 방향을 제시하고자 한다. 본 연구에서는 직접적인 연대임금정책이라 지칭되는 것만이 아니라 결과적으로 임금격차를 조정할 수 있는 정책들을 모두 연대임금정책이라 규정한다.

그런 연대임금정책은 전통적으로 노조들의 연대임금정책이나 임금차별철폐운동에서 구현되어 온 경험이 있지만, 아울러 노사간 교섭구조에서도 임금격차의 축소를 지향하는 단체협약을 지향하는 경험도 중요했고, 나아가서는 노사정 모두가 임금조정과 관련된 임금협약을 만드는 경우도 있다. 아울러 비록 노사의 분명한 개입이나 역할이 부족한 경우라도, 정부 임금정책이 무분별한 시장임금 격차의 축소를 지향하는 경우도 있다.

이런 경험들을 자세히 살피고자 본 연구에서는 제3장에서 스웨덴 노조, 독일 노사, 네덜란드 사회협약, 미국의 정부주도 모델 간의 연대적 임금정책 경험을 살펴본다. 여기서는 연대적 임금을 목표로 한 직접적인 정책들과 공정시장을 위한 제도적 노력의 결과로 나타난 임금격차의 조정 등을 모두 포함해서 광의의 연대임금정책으로 비교했다.

아울러 제4장에서는 국가별 모델에서 제대로 파악되지 않는 국제적(international) 차원 및 국내적(intranational) 수준의 임금연대 노력들을 소개한다. 전자는 유럽의 노조중심으로 나타난 통합적 임금조정 노력들이라고 한다면, 후자는 비유럽 산업국가인 미국과 일본의 업종 및 지역수준의 분권적 경험들을 소개하면서 상호 비교하고자 한다. 특히 이런 비교

는 임금조정 방법에서 직접적인 임금가이드라인이나 협약의 제정을 통한 상대적으로 통합적인 임금조정 노력과 더불어 생활임금, 숙련임금, 지역 거버넌스에 기반한 적정임금 등 상대적으로 간접적이거나 연성적 임금조정방안들이 운용되어 온 경험들을 비교하자는 의미도 있다.

마지막 제5장에서는 이상의 논의들과 사례연구들을 정리하고 공통적이거나 차별화된 정책적 노선들 간의 특징과 여건을 비교한 뒤, 우리 현실에서 채택 가능한 노사정들의 임금격차 축소를 위한 임금조정 정책들을 제안하고자 한다.

## 제 2 장

### 한국의 임금격차와 노사정 정책동향

#### 제1절 임금소득 격차추세와 노사정의 입장

일반적으로 한 사회의 소득불평등을 살펴보기 위해 5분위배율 또는 10분위배율, 지니계수 등의 지표를 측정하여 확인한다. 이 중 5분위배율은 모든 가구를 소득 순서에 따라 5개 집단으로 등분한 다음, 소득수준이 가장 높은 5분위(상위 20%)의 평균소득을 소득이 가장 낮은 1분위(하위 20%)의 평균소득으로 나눈 비율이다. 이때 그 값이 클수록 소득 분배가 불평등하다는 것을 의미한다. 즉 완전 평등한 사회는 그 값이 1이다.

2013년 우리나라의 전체가구에 대한 소득 5분위배율은 5.43배로 2012년의 5.54배에 비해 0.11배 감소한 것으로 나타났다. 전국가구<sup>1)</sup> 기준 소득 5분위배율도 4.55배로 2012년과 비교하면 0.14배 감소한 결과이다(통계청, 2014). 전체가구에 대한 소득 5분위배율은 지난 2006년 5.38배 이후 2009년 5.75배를 정점으로 점차 감소하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 2006년의 5.38배보다는 여전히 높은 소득 5분위배율을 보이고 있다. 전국가구 기준 소득 5분위배율은 지난 2005년 4.75배보다 0.20배 낮아졌다. 이는 2008년 4.98배를 정점으로 점차 감소하고 있는 상황이다.<sup>2)</sup>

1) 2인 이상 비농가.

2) 균등화 처분가능소득 기준.

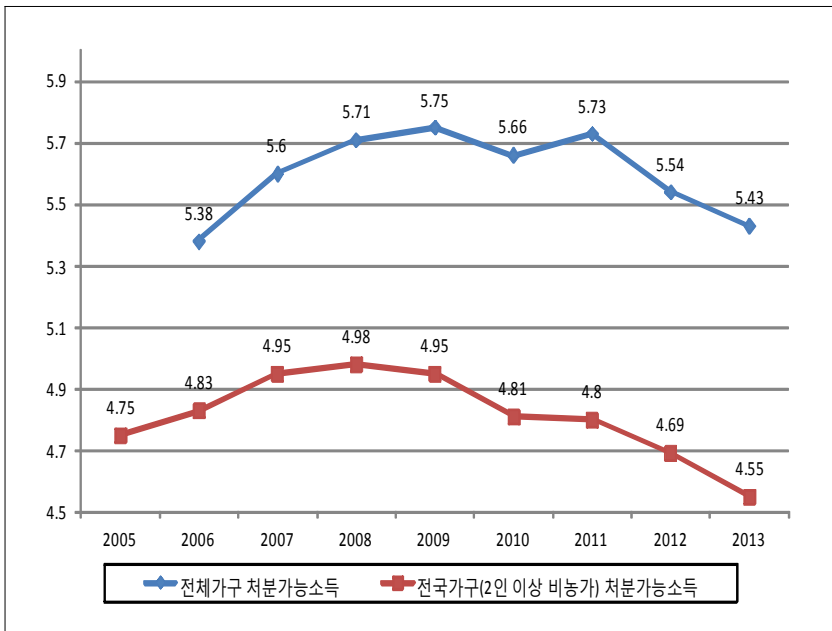
〈표 2-1〉 시장소득 및 처분가능소득 기준 소득 5분위배율

(단위 : 배)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
전체가구	시장소득	-	6.65	7.09	7.38	7.70	7.74	7.86	7.51	7.60
	처분가능소득	-	5.38	5.60	5.71	5.75	5.66	5.73	5.54	5.43
전국가구(2인 이상 비농가)	시장소득	5.53	5.74	6.05	6.16	6.14	6.03	6.00	5.79	5.72
	처분가능소득	4.75	4.83	4.95	4.98	4.95	4.81	4.80	4.69	4.55

- 주: 1) 전체가구: 가계동향조사, 농가경제조사 자료를 이용하였으며, 1인 가구를 포함한 전체 인구 기준임.  
 2) 2인 이상 비농가: 가계동향조사 자료를 이용하였으며, 농가를 제외한 전국 2인 이상 가구에 포함되는 인구 기준임.  
 3) 시장소득(세전소득)=근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득.  
 4) 처분가능소득=시장소득+공적이전소득-공적비소비지출.  
 자료: 통계청, 「가계동향조사」.<sup>3)</sup>

〔그림 2-1〕 처분가능소득 기준 소득 5분위배율 추이



자료: 통계청, 「가계동향조사」.

3) 국가통계포털 홈페이지(국내통계 > 물가·가계 > 가계 > 가계소득지출 > 소득분 배지표).

〈표 2-2〉 전국가구 소득 5분위별 소득

(단위 : 원, %)

	전체 평균	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
2003	2,630,568	926,735	1,762,907	2,400,812	3,144,141	4,917,067
2004	2,788,461 (6.0)	969,613 (4.6)	1,820,740 (3.3)	2,513,373 (4.7)	3,346,588 (6.4)	5,290,249 (7.6)
2005	2,898,284 (3.9)	962,363 (-0.7)	1,877,815 (3.1)	2,614,734 (4.0)	3,476,596 (3.9)	5,558,888 (5.1)
2006	3,038,307 (4.8)	997,060 (3.6)	1,942,218 (3.4)	2,722,957 (4.1)	3,680,482 (5.9)	5,845,291 (5.2)
2007	3,200,005 (5.3)	1,018,628 (2.2)	2,038,811 (5.0)	2,856,736 (4.9)	3,847,200 (4.5)	6,235,748 (6.7)
2008	3,390,738 (6.0)	1,080,273 (6.1)	2,146,622 (5.3)	3,016,232 (5.6)	4,060,975 (5.6)	6,646,779 (6.6)
2009	3,432,021 (1.2)	1,097,827 (1.6)	2,205,264 (2.7)	3,096,445 (2.7)	4,136,344 (1.9)	6,621,194 (-0.4)
2010	3,631,713 (5.8)	1,191,107 (8.5)	2,399,893 (8.8)	3,294,378 (6.4)	4,358,248 (5.4)	6,913,149 (4.4)
2011	3,841,586 (5.8)	1,254,913 (5.4)	2,550,619 (6.3)	3,505,276 (6.4)	4,591,021 (5.3)	7,303,126 (5.6)
2012	4,076,876 (6.1)	1,352,073 (7.7)	2,713,871 (6.4)	3,696,992 (5.5)	4,873,068 (6.1)	7,746,812 (6.1)
2013	4,161,833 (2.1)	1,382,632 (2.3)	2,803,754 (3.3)	3,780,828 (2.3)	4,993,435 (2.5)	7,846,514 (1.3)

주 : 1) 전국가구 2인 이상.

2) 괄호 안은 전년 대비 증가율.

자료 : 통계청, 「가계동향조사」.

전국가구 소득 5분위별 소득을 살펴보면, 2013년 1분위 소득은 1,382,632 원, 2분위 2,803,754원, 3분위 3,780,828, 4분위 4,993,435원, 5분위 소득은 7,846,514원으로 조사되었다. 1분위 소득은 2012년에 비해 2.3% 증가한 반면, 상대적으로 5분위 소득은 전년도에 비해 1.3% 증가하는 데 그쳤다. 1분위 소득 증가율이 5분위 소득 증가율보다 높은 경향은 2011년을 제외 하고, 지난 2009년 이후 계속되어 왔다.

한편 소득 5분위별 소득점유율은 2013년에 1분위 6.6%, 2분위 13.5%, 3분위 18.2%, 4분위 24.0%, 5분위 37.7%로 나타났으며, 2003년 조사 이후



〈표 2-3〉 전국가구 소득 5분위별 소득점유율

(단위 : %)

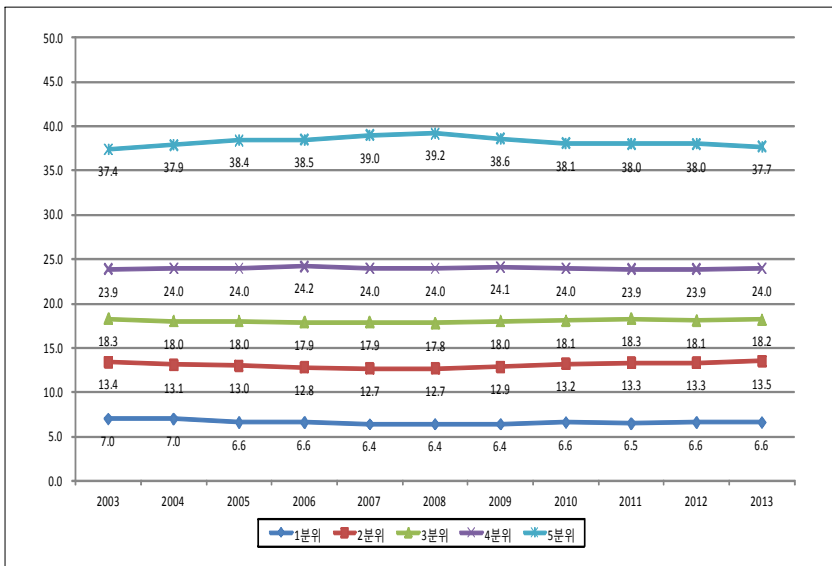
	전체	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
2003	100.0	7.0	13.4	18.3	23.9	37.4
2004	100.0	7.0	13.1	18.0	24.0	37.9
2005	100.0	6.6	13.0	18.0	24.0	38.4
2006	100.0	6.6	12.8	17.9	24.2	38.5
2007	100.0	6.4	12.7	17.9	24.0	39.0
2008	100.0	6.4	12.7	17.8	24.0	39.2
2009	100.0	6.4	12.9	18.0	24.1	38.6
2010	100.0	6.6	13.2	18.1	24.0	38.1
2011	100.0	6.5	13.3	18.3	23.9	38.0
2012	100.0	6.6	13.3	18.1	23.9	38.0
2013	100.0	6.6	13.5	18.2	24.0	37.7

주: 전국가구 2인 이상.

자료: 통계청(2014), 『2014년 2/4분기 가계동향』.

(그림 2-2) 전국가구 소득 5분위별 소득점유율 추이

(단위 : %)



자료: 통계청(2014), 『2014년 2/4분기 가계동향』.

주목할 만한 변화가 나타나고 있지는 않다. 오히려 2003년 1분위 소득점유율은 7.0%였으나 2005년 이후 6%대에서 머물러 있다. 5분위 소득점유율은 2003년 37.4%에서 2008년 39.2%까지 증가했다가 점차 감소하는 추세를 보이고 있다. 서민층이라고 할 수 있는 1분위와 2분위 소득점유율은 2003년 20.4%로 가장 컸으며 2013년에는 20.1%로 소득점유율은 일정 정도 고착화되었다고 볼 수 있다.

그런데 민주노총은 지난 2012년 한국노동사회연구소에 의뢰한 「통계청 가계동향조사 분석 결과」를 바탕으로 저소득층을 중심으로 근로빈곤이 심화되고 있다고 지적하였다. 이 자료는 민주노총이 가계동향조사(통계청 작성) 자료 중 도시 2인 이상 노동자가구의 분위별 명목 가계소득 및 가계지출 각 항목별 금액을 해당 가구의 가구원 수로 나눈 '1인당 소득 및 1인당 지출'로 환산하여 계산한 것이다. 2011년 가구의 1인당 근로소득은 전체 평균 1,089,056원이며, 1분위가구의 1인당 근로소득은 492,134원, 2분위는 737,685원, 3분위는 968,045원, 4분위는 1,208,172원, 5분위는 1,853,075원으로 조사되었다. 2001년 이후 1분위가구의 1인당 가구소득이 2001년부

〈표 2-4〉 소득분위별 1인당 근로소득 추이

(단위 : 원)

	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	전 체
2001	308,040	440,360	551,096	707,607	1,030,464	625,382
2002	346,157	480,930	606,458	769,626	1,149,288	689,344
2003	340,223	536,109	665,815	805,682	1,170,968	724,956
2004	350,569	546,076	703,819	882,410	1,284,890	777,954
2005	365,594	566,603	724,061	925,038	1,367,431	813,209
2006	390,243	597,968	778,318	1,006,534	1,461,236	872,575
2007	401,507	635,391	815,117	1,068,581	1,613,790	935,757
2008	420,867	652,536	863,164	1,134,307	1,692,207	983,460
2009	415,500	657,607	867,101	1,129,048	1,648,288	974,244
2010	450,809	704,259	904,279	1,119,343	1,768,594	1,023,296
2011	492,134	737,685	968,045	1,208,172	1,853,075	1,089,056

자료 : 민주노총(2012), 「통계청 가계동향조사 분석 결과」.

〈표 2-5〉 소득분위별 1인당 가구소득 추이

(단위 : 원)

	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	전 체
2001	308,040	440,360	551,096	707,607	1,030,464	625,382
2002	346,157	480,930	606,458	769,626	1,149,288	689,344
2003	340,223	536,109	665,815	805,682	1,170,968	724,956
2004	350,569	546,076	703,819	882,410	1,284,890	777,954
2005	365,594	566,603	724,061	925,038	1,367,431	813,209
2006	390,243	597,968	778,318	1,006,534	1,461,236	872,575
2007	401,507	635,391	815,117	1,068,581	1,613,790	935,757
2008	420,867	652,536	863,164	1,134,307	1,692,207	983,460
2009	415,500	657,607	867,101	1,129,048	1,648,288	974,244
2010	450,809	704,259	904,279	1,119,343	1,768,594	1,023,296
2011	492,134	737,685	968,045	1,208,172	1,853,075	1,089,056

자료 : 민주노총(2012), 「통계청 가계동향조사 분석 결과」.

터 2011년까지 246,376원(66.2%) 증가한 반면, 5분위가구의 가구소득은 825,462원(63.2%) 증가하였고, 5분위와 1분위의 1인당 가구소득 격차는 2001년 934,072원, 2011년 1,513,158원으로 분위별 1인당 명목 가구소득 격차는 꾸준히 확대되고 있다는 지적이다.

또한 1분위가구의 1인당 근로소득이 2001년부터 2011년까지 184,094원 증가한 반면, 5분위가구의 근로소득은 822,611원 증가하였다. 5분위와 1분위의 1인당 근로소득 격차는 2001년 722,424원, 2011년 1,360,941원으로 분위별 1인당 명목 근로소득 격차 또한 확대되고 있다는 주장이다.

위의 분석 결과 등을 통해 민주노총은 무엇보다 근로소득 격차의 지속적 확대에 따른 양극화와 근로빈곤 심화의 문제를 제기하였다. 소득분위별 근로소득 격차가 지속적으로 확대되고 있고, 1분위가구의 경우 가구소득 중 근로소득이 차지하는 비율이 지속적으로 하락하는 추세임을 강조하였다. 이것은 소득수준이 낮은 노동자 가구의 경우 노동시장을 통한 소득 확보가 점차 어려워지고 있다는 것을 의미하며, 저소득계층을 중심으로 근로빈곤이 심화되고 있다는 설명이다. 사회양극화 문제를 해결하기 위해서는 기본적으로 저소득가구의 가구소득 증가율이 고소득가구에 비

해 상대적으로 높아야 하는데, 최근 10년 동안 가구소득 증가율은 큰 차이를 보이지 않고 있기 때문에 이를 위한 다양한 제도적, 정책적 대안들이 마련되어야 한다는 입장이다. 양질의 일자리 창출 및 사회안전망 확충, 생활임금에 맞는 최저임금의 현실화, 비정규직 사용을 규제하는 방향의 정책들이 필요하다는 주장이다(민주노총, 2012).

사용자 측은 소득불평등을 개선하기 위해서는 무엇보다 경제성장이 중요하다는 입장이다. 『경제성장이 소득분배구조 개선에 미치는 영향과 정책방향』 보고서에 따르면 경제성장이 소득분배에 미치는 효과가 분배의 성장축진 효과보다 더 크며, 경제성장을 통해 저소득층 소득이 고소득층에 비해 상대적으로 크게 증가하여 소득불평등을 개선하는 연구 결과를 제시하고 있다. 보고서에 따르면 실질GDP 1%가 증가하면 소득2분위 계층의 소득은 0.72%, 소득 3분위 계층은 0.67%, 소득1분위 계층은 0.66%, 소득4분위 계층은 0.62%, 소득5분위 계층은 0.47%가 증가하는 것으로 분석되었다. 그 결과, 소득1분위 계층의 소득증가율이 소득5분위 계층의 증가율의 1.4배인 것으로 나타났다. 실질GDP가 증가하면 일자리 증가 효과와 고용의 질 개선 등으로 고소득층의 소득증가율보다 저소득층의 소득증가율이 높아 소득분배가 개선되는 것으로 나타났다. 1992년 이전 우리나라 경제가 급속히 성장하던 시기에는 성장과 함께 분배도 개선되어 왔지만, 1990년 전후부터 경제성장률이 점차 낮아지면서 소득의 분배 역시 수치적으로 악화되었다는 주장이다. 따라서 우리 사회의 양극화 문제를 해결하기 위해서 무엇보다 경제성장이 선행되어야 한다는 것으로, 경제성장을 통한 새로운 일자리를 만드는 것이 필요하다고 보고 있다. 이를 위해서 정부와 사회의 대폭의 규제완화, 적극적 노동시장정책을 시행함으로써 성장과 분배라는 선순환의 연결고리를 만들어 가는 것이 중요하다는 설명이다(오정근, 2013).

정부는 최근 들어 우리나라의 소득분배가 다소 개선되는 추이를 보이고 있다는 설명이다. 기획재정부는 「2014년 1/4분기 가계동향 및 2013년 소득분배 분석」을 통해 우리나라 소득분배지표들이 전체적으로 개선되고 있다고 평가하였다(기획재정부, 2014a). 그 근거로서 지니계수, 상대적 빈곤율 등의 지표를 제시하고 있으며, 특히 소득 5분위배율의 경우 지난

2012년 5.54배에서 2013년 5.43배로 하락한 부분(전체가구 기준)을 강조하는 등 최근 소득분배 개선 흐름이 유지되고 있다는 판단이다(기획재정부, 2014b). 전국가구 기준 2013년 처분가능소득 5분위배율은 4.55배로 지난 2005년 4.75배 이후 가장 낮은 수준을 기록하는 등 소득분배 개선 흐름이 유지되고 있는 상황이라는 설명이다. 소득 역시 전 분위에서 증가하는 상황이며, 특히 2~3분위 소득이 상대적으로 빠르게 증가하고 있는 등 전 소득분위에 걸쳐 전체적으로 소득 및 가계수지가 개선되고 있다는 분석이다(기획재정부, 2014a). 정부는 국내 경기 회복을 위한 다양한 정책 패키지를 추진하는 가운데 가계소득 증대세제 3대 패키지(근로소득 증대세제, 배당소득 증대세제, 기업소득 환류세제), 기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편(2014년 10월 예정) 등 가계소득 증대를 위한 정책을 추진한다는 계획이다. 정부는 소득분배 개선의 추세가 지속된다는 판단하에 정책의 목표가 소득분배 개선보다는 경제활성화를 위한 전체 가구소득 증대에 보다 초점을 두고 있는 것으로 보인다(기획재정부, 2014b).

그러나 일반적인 소득격차의 정체 내지 미세한 개선 이면에는 자산격차가 여전히 크고, 근로소득자 집단 간의 임금소득 격차는 여전히 개선 기미가 보이지 않는다는 특징을 보여준다. 자산격차에 대한 논증은 별도의 데이터를 통한 방대한 작업이라 여기서는 논외로 하고 아래에서는 근로자 집단 간의 임금소득 격차를 중점적으로 살펴본다.

## 제2절 정규직 · 비정규직 임금격차

정규직 근로자와 비정규직 근로자 간 임금격차는 우리나라에서 여전히 크게 나타나고 있다. 고용노동부의 「2013 고용형태별근로실태조사」의 고용형태별 임금수준을 조사한 결과를 살펴보면 전체 근로자의 월급여<sup>4)</sup>는 2,288,000원으로 조사되었다(2013년 6월 기준). 그 중 정규직 근로자의 월

4) 월급여는 2013년 6월 급여 계산기간을 기준으로 산정 지급된 월급여를 말하며, 정액급여와 초과급여로 구성되어 있다.

〈표 2-6〉 고용형태별 임금수준

(단위: 천 원, 원, %)

	월급여	정액급여		초과급여	연간 특별급여	시간당 정액급여
		평균	중위수			
전 체	2,288	2,140	1,734	149	3,942	14,075
정규직 근로자	2,566	2,390	1,951	176	5,022	15,001
비정규직 근로자	1,372 (53.5)	1,312 (54.9)	1,100 (56.4)	60 (34.0)	380 (7.6)	11,019 (73.5)

주: 1) 연간특별급여는 '2012년 1년간' 기준임.

2) 시간당 정액급여=정액급여/소정 실근로시간.

3) ( )는 정규직 대비 비정규직 근로자의 급여부분 비율.

자료: 고용노동부(2013a), 「2013 고용형태별근로실태조사」.

급여는 2,566,000원, 비정규직 근로자의 월급여는 1,372,000원이며 이는 정규직 대비 53.5% 수준에 머무른다. 정액급여<sup>5)</sup>를 살펴보면 전체 근로자 평균은 2,140,000원인 가운데 정규직 근로자는 2,390,000원, 비정규직 근로자는 1,312,000원으로 이 역시 정규직 근로자 대비 54.9% 수준에 지나지 않는다. 초과급여<sup>6)</sup>는 전체 근로자는 149,000원, 정규직 근로자 176,000원, 비정규직 근로자 60,000원으로 정규직 대비 34.0%에 그쳤다. 연간특별급여는 전체 근로자는 3,942,000원이었으며, 정규직 근로자는 5,022,000원인 반면 비정규직 근로자는 380,000원으로 나타났다. 비정규직 근로자의 연간 특별급여는 정규직의 7.6% 수준이다. 시간당 정액급여는 정규직 근로자가 15,001원, 비정규직 근로자가 11,019원이며 이는 정규직 대비 73.5% 수준인 것으로 조사되었다.

정규직·비정규직 근로자의 시간당 임금총액을 비교하면 그 격차는 전반적으로 감소하는 추세이긴 하지만 일정 수준 이상의 임금격차는 계속 나타나고 있다. 정규직 근로자의 시간당 임금총액은 2008년 14,283원, 2009년 13,828원, 2010년 14,388원, 2011년 15,289원, 2012년 16,403원으로

5) 정액급여는 통상임금과 그 외 임금으로 볼 수 있는 수당이다. 연장근로수당, 야간 근로수당, 휴일근로수당은 제외.

6) 초과급여는 근로기준법상의 소정실근로시간을 초과하는 근로로 인하여 추가로 지급되는 급여이다.

조사되었다. 이와 비교하여 비정규직 근로자의 시간당 임금총액은 2008년 7,932원에서 2009년 7,785원, 2010년 8,236원, 2011년 9,372원, 2012년 10,437원으로 상승하였다. 정규직 근로자와 비정규직 근로자의 시간당 임금총액의 격차는 2008년 13.0%에서 2012년 8.4%로 다소 감소한 것으로 조사되었다.

〈표 2-7〉 정규직과 비정규직 근로자의 시간당 임금총액

(단위: 원, %)

	2008	2009	2010	2011	2012
정규직 근로자	14,283	13,828	14,388	15,289	16,403
비정규직 근로자	7,932	7,785	8,236	9,372	10,437
임금격차	13.0	15.7	12.6	9.1	8.4

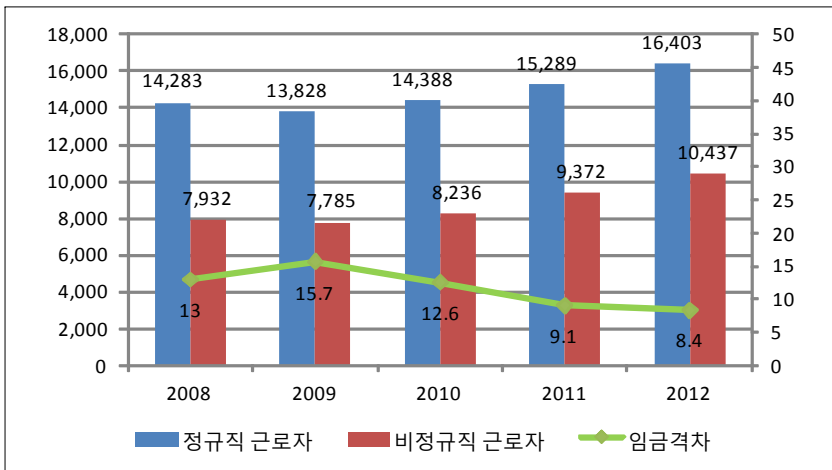
주: 1) 임금격차는 동일 사업체 내 정규직과 비정규직 간 성·연령·학력·경력·근속연수 등이 같다고 가정하여 분석한 결과임.

2) 조사기준월: 6월(연 1회 실시).

자료: e-나라지표.<sup>7)</sup>

〔그림 2-3〕 정규직과 비정규직의 시간당 임금총액

(단위: 원, %)



자료: e-나라지표.<sup>8)</sup>

7) e-나라지표 홈페이지(부문별지표>사회>노동>고용>정규직과 비정규직의 시간당 임금총액).

정규직 근로자와 비정규직 근로자 간 월평균 임금은 물론 퇴직금 수혜율, 상여금 수혜율, 시간외수당 수혜율에서도 격차가 큰 것으로 조사되었다. 통계청의 「2013년 8월 근로형태별 부가조사」 결과에 따르면, 우리나라 정규직 근로자의 월평균 임금이 254.6만 원인 반면 비정규직 근로자 월평균 임금은 142.8만 원에 그쳤다(2013년 기준). 눈여겨볼 부분은 2004년 정규직 근로자의 월평균 임금이 177.1만 원에서 2013년 254.6만 원으로 77.5만 원 상승한 것에 비해, 비정규직 근로자의 월평균 임금은 2004년 115.2만 원에서 2013년 142.8만 원으로 27.6만 원 상승에 그쳤다는 점이다. 월평균 임금뿐만이 아니라 정규직 근로자와 비정규직 근로자의 퇴직금·상여금·시간외수당 수혜율에서도 큰 차이가 있는 것으로 나타났다. 정규직 근로자의 퇴직금 수혜율이 81.8%, 상여금 수혜율 83.6%, 시간외수당 수혜율 58.4%인 것으로 조사되었지만, 반면에 비정규직 근로자의 퇴직금

〈표 2-8〉 임금근로자의 근로조건별 특성 : 월평균임금, 퇴직금/상여금/시간외수당 수혜율

(단위 : 만 원, %)

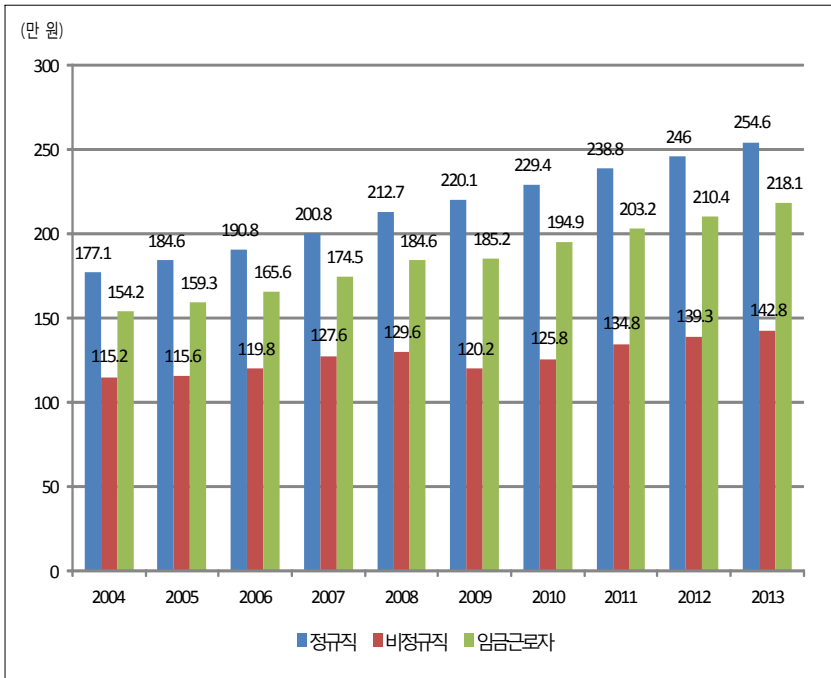
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
월평균 임금	정규직	177.1	184.6	190.8	200.8	212.7	220.1	229.4	238.8	246.0	254.6
	비정규직	115.2	115.6	119.8	127.6	129.6	120.2	125.8	134.8	139.3	142.8
	임금근로자	154.2	159.3	165.6	174.5	184.6	185.2	194.9	203.2	210.4	218.1
퇴직금 수혜율	정규직	67.4	68.6	67.9	70.3	74.5	76.9	76.6	78.4	80.2	81.8
	비정규직	31.3	28.8	30.3	34.8	35.6	32.7	35.9	38.4	39.6	39.9
	임금근로자	54.0	54.1	54.6	57.5	61.4	61.5	63.1	64.7	66.7	68.2
상여금 수혜율	정규직	65.8	67.4	67.5	69.8	71.2	77.7	79.3	80.4	81.8	83.6
	비정규직	27.5	25.5	27.7	31.1	27.9	29.8	35.5	35.5	36.4	40.2
	임금근로자	51.6	52.1	53.3	55.9	56.6	61.0	64.7	65.0	66.6	69.5
시간외 수당 수혜율	정규직	55.8	56.6	53.9	54.2	53.5	55.5	55.4	55.0	56.2	58.4
	비정규직	22.2	21.1	21.5	23.8	20.7	20.4	22.5	22.0	23.2	24.9
	임금근로자	43.4	43.6	42.4	43.3	42.4	43.3	44.4	43.7	45.2	47.5

자료 : 통계청(2013), 「2013년 8월 근로형태별 부가조사」.

8) e-나라지표 홈페이지(부문별지표>사회>노동>고용>정규직과 비정규직의 시간당 임금총액).



(그림 2-4) 임금근로자의 월평균 임금



자료: 통계청(2013), 「2013년 8월 근로형태별 부가조사」.

수혜율은 39.9%, 상여금 수혜율 40.2%, 시간외수당 수혜율은 24.9%에 그쳤다(2013년 기준). 특히 정규직 근로자의 각 항목별 수혜율은 비정규직 근로자의 수혜율 대비 2배 이상 높은 것으로 나타났으며, 지난 10년간 정규직 근로자와 비정규직 근로자의 퇴직금·상여금·시간외수당 수혜율의 차이가 별다른 개선 없이 유지되고 있는 것으로 나타났다.

노동계는 그동안 동일가치노동 동일임금 원칙의 명문화와 고용형태에 따른 차별행위에 대한 처벌의 법제화를 주장해 왔다. 그리고 객관적으로 그 필요성이 인정되는 불가피한 경우를 제외하고는 임시고용을 허용할 수 없다는 입장을 지속적으로 피력해 왔다. 그리고 정부의 비정규직 보호를 위한 다양한 입법 활동에도 불구하고, 비정규직을 차별하는 사업주에 대한 법적처벌 등이 수반되지 않는 것은 의미가 없다는 입장이다. 노동계는 사회 양극화의 주요한 원인 중 하나로 정규직·비정규직 임금격차를 인식하고 있으며, 정부와 사용자 측이 여러 통계 지표를 통해 고용형태에

따른 임금격차가 점차 감소하고 있다는 주장에 대해 오히려 정규직·비정규직 임금격차가 확대되고 있다고 맞서고 있다.

비정규직에 대한 차별적 대우에 기인한 열악한 근로계층의 소득 증대가 반드시 필요하다는 주장이 노동계에서 제기되는 가운데, 정규직·비정규직 임금격차 완화를 위해서 한국노동조합총연맹(이하 한국노총)은 2014년 임금인상요구율을 8.1%로 결정·발표하면서 비정규직 임금인상요구율은 17.8%를 제시하였다. 비정규직 근로자의 임금인상요구율이 높은 까닭은 정규직 근로자와의 임금격차를 줄이기 위한 것으로, 17.8%는 정규직 임금인상 요구액 251,505원을 비정규직 임금인상액으로 동일하게 반영한 수치이다. 한국노총은 비정규직 임금인상요구율을 더 높이 요구하는 점에 대해 비정규직 근로자의 임금수준이 정규직 근로자의 49.7%에 불과한 현실을 감안한 것이라고 설명하고 있다(2013년 8월 근로형태별부가조사 기준). 한국노총은 지난 2005년부터 정규직·비정규직 임금격차를 줄이기 위한 방안으로 정규직 월임금총액 인상요구액과 동일한 비정규직의 임금인상요구율을 요구하여 왔다(한국노총, 2014).

전국민주노동조합총연맹(이하 민주노총)은 「2014년 민주노총 임금요구」를 통해 임금 불평등 해소와 소득분배구조 개선 등을 위한 전체 근로자 연대임금 요구안으로 정규직·비정규직 동일 금액인 월 225,000원(정액급여 기준)을 임금인상 하한선으로 제시하였다. 민주노총 임금 요구안의 핵심 사항 중 하나는 정규직·비정규직·저임금근로자를 아우르는 전체 근로자 연대임금 원칙이라는 점이다. 민주노총은 지난 2005년부터 2012년까지는 정규직·비정규직 근로자 간 차등적인 임금인상요구율을 주장해 왔다. 실제로 2012년의 경우, 민주노총의 정규직 근로자 임금요구율은 9.3%였지만 비정규직 근로자의 임금요구율은 이보다 2배 이상 높은 19.1%였다. 하지만 2013년부터 전체 근로자 임금요구안으로 동일 금액 임금 인상안을 요구하였다(2013년: 219,170원, 2014년: 225,000원). 이와 같은 임금인상요구안의 변화에 대해 민주노총은 정규직·비정규직의 상이한 임금인상 기준금액으로 인한 임금인상액 격차를 축소하여 이들의 임금격차를 줄이고, 연대임금의 취지를 보다 분명하게 제시하는 등 동일 가치노동 동일임금의 원칙을 반영하기 위해서라고 설명하고 있다. 2014

년 민주노총이 하한선으로 제시한 정액 225,000원 임금인상요구안은 2014년도 물가상승률과 경제성장률 전망치를 합한 6.1%, 노동소득분배율 개선치 2.7%<sup>9)</sup>를 합산한 8.8%의 임금인상률 기준을 근거로 산출된 금액<sup>10)</sup>이다(민주노총, 2014a).

사용자 측은 기업들에게 많은 부담을 지울 수 있는 동일가치노동 동일임금 원칙 실현과 차별금지법 도입에 대해 대체로 부정적이다. 근로자와 사용자 사이의 근로계약의 체결은 기본적으로 각 개인의 자유로운 의사에 의해 이루어지는 것이므로 이를 법으로 제한하는 것은 적절하지 않다는 입장이다. 먼저, 정규직·비정규직 근로자의 생산성 차이를 무시한 단순 동일노동가치 동일임금의 적용은 불합리한 측면이 있다고 본다. 비정규직 근로자의 역량, 직무 범위, 책임의 정도 등에서 정규직 근로자와의 차이가 있음에도 불구하고, 단순히 같은 사업장에서 일을 하는 이유만으로 정규직 근로자와 동등한 근로조건을 제공하는 것은 과도한 인건비 부담 증대와 고용상의 유연성 저하를 야기하여 기업 경영을 어렵게 만든다는 주장이다. 또한 근로형태에 따른 기업의 자율적인 임금결정 과정에 법이 개입하는 것은 과도한 제한이며, 따라서 지나친 규제는 기업의 활동을 위축시키고 동시에 기업들의 신규고용을 기피하게 만든다는 설명이다. 그리고 무엇보다 정규직·비정규직 임금격차를 완화기 위해서는 정규직의 지나치게 높은 임금의 자체가 선행되어야 한다는 입장이다(한국경영자총협회, 2004)<sup>11)</sup>.

최근에는 노조가 있는 사업체의 남성 정규직·비정규직 근로자 간 임금격차가 27.9%, 노조가 없는 사업체에서는 4.9%의 임금격차가 존재한다는 주장이 제기되었다<sup>12)</sup>. 유노조 사업체에 비해 무노조 사업체의 임금격차가 더 낮은 이유로 노조는 정규직 근로자의 고용안정과 임금상승에 집중하며 사용자 측은 이에 대응하기 위해 비정규직 고용을 늘려 고용유연

9) 민주노총 노동소득분배율 개선 목표는 70% 수준이다(민주노총, 2014a).

10) 5인 이상 사업장 상용직근로자 정액급여 평균과 민주 조합원 표준생계비 충족률을 감안해 책정하였다(민주노총, 2014a).

11) 한국경영자총협회 홈페이지(인사노무관리 > 고용관리 > 비정규직).

12) 박기성(2013), 『정규-비정규근로자 임금격차, 무엇이 문제인가?』, 발표자료, 『최근 고용 및 노동 관련 현안과 쟁점』 정책세미나, 한국경제연구원(2013. 5. 27).

성 확보와 비용절감의 노력을 시도한다는 설명이다(연합뉴스, 2013).

또한 한창 논의가 이루어지고 있는 통상임금과 관련, 통상임금 범위 확대가 정규직·비정규직 근로자의 임금격차를 확대시킬 수 있다는 의견이 제기되었다. 지난 2013년 12월 대법원 전원합의체는 정기성·일률성·고정성을 모두 갖는 소정근로의 대가로서의 임금은 통상임금에 해당한다고 판시하였다. 고용노동부도 해당 판결을 근거로 2014년 1월 「통상임금 노사지도 지침」을 발표하였다(고용노동부, 2014c). 하지만 통상임금의 주요 사항 해석과 요건에 대한 노사간 갈등이 증폭되고 있으며, 관련된 다양한 입법 논의가 이루어지고 있는 상황이다. 한국경제연구원은 「통상임금 범위 확대와 임금격차」 보고서를 통해 통상임금 범위 확대가 정규직·비정규직 간, 기업규모별, 업종 간 임금격차에 미치는 영향을 분석하였다. 보고서는 통상임금 범위 확대가, 500인 이상 사업장 정규직을 기준으로 비교할 경우, 사업장 규모와 무관하게 정규직·비정규직 근로자 간 임금격차를 확대시킨다는 결과를 제시하였다. 제조업의 경우는 정규직·비정규직 근로자의 연간 임금총액 격차가 1,866만 원에서 1,954만 원으로 88만 원 증가하고, 500인 이상 사업장에서는 정규직·비정규직 근로자 간 임금격차가 최대 384만 원까지 확대될 수 있다는 결과이다. 이는 정규직 근로자는 임금총액 비중에서 고정상여 비중이 높아 임금 상승의 폭이 비정규직 근로자에 비해 크기 때문이라고 설명하고 있다. 따라서 통상임금 범위 확대에 의한 혜택은 주로 대기업의 정규직 근로자에게 집중된다는 주장이다. 결국 통상임금 범위 확대에 비정규직 근로자의 상대적 임금은 오히려 낮아지기 때문에 정규직·비정규직 근로자의 임금격차가 확대될 수 있다는 우려를 제기하고 있다(변양규·우광호, 2014).

그동안 정부는 경제의 지속적 성장을 위해 정규직·비정규직 임금격차 해소와 비정규직의 처우를 개선하겠다는 정책방향을 여러 차례 밝혀 왔다. 비정규직에 대한 차별적인 대우가 근로자들의 근로의욕을 저하시키고 노동시장의 안정과 사회통합을 저해하고 있다는 인식이다. 노동시장의 갈등을 줄여서 사회 전체적으로 일자리를 확대하겠다는 계획이다. 그 바탕에는 협상력이 강한 정규직·유노조 근로자들은 비정규직·무노조 근로자들에 비해서 급여와 고용안정성 등에서 과도한 보호를 받고 있다

는 인식이 자리 잡고 있다. 따라서 노동시장 이중구조의 개선을 위해서는 노동시장의 유연안정성 확보와 정규직·비정규직 근로자 간 격차 완화가 필요하다고 본다. 노동시장 유연안정성 확보를 위해서 대기업·정규직·제조업 중심의 현행 노동보호법제 등을 변화된 비즈니스 환경과 노동시장에 적합하도록 개편한다는 방침이다. 또한 정규직·비정규직 근로자 간 격차 완화를 위해서 단기적으로는 차별시정 신청제도의 실효성을 높여 간다는 계획이다. 근로자 간 차별을 줄이기 위해 시행하고 있는 차별시정 제도가 근로자들의 재계약 거부 우려 등의 이유로 제도적 활용이 잘 이루어지지 않고 있는 까닭이다. 실질적으로 활용되는 차별시정 신청제도가 될 수 있도록 노조 등 제3자의 차별시정 신청, 대표신청시정제도 등의 도입을 적극 검토한다는 설명이다. 그리고 중장기적으로는 정규직 근로자들에 대한 과도한 보호를 줄여 나가는 대신 비정규직 근로자의 임금과 근로조건 등 처우개선을 통해서 근로자 간 격차를 완화한다는 입장이 다(기획재정부, 2012).

하지만 정부는 기본적으로 상시적이고 지속적인 업무를 맡는 비정규직 근로자들의 불합리한 고용관행의 개선이 필요하다고 보고 있으며, 특히 공공부문의 선도적인 역할의 필요성을 인식하고 있다. 즉 정규직·비정규직 근로자 간 임금격차 문제를 해소하기 위해서는 비정규직 근로자들의 처우를 개선, 지나친 비정규직 활용 관행을 줄여나가는 노력이 필요하며, 이를 위해 공공부문이 민간부문을 선도하기 위한 정책적 노력을 시도하고 있다. 이에 따라 정부는 그동안 지속적으로 공공부문 비정규직 근로자들의 고용개선을 위한 대책을 마련해 왔다. 상시적·지속적 업무에 정규직 근로자의 고용, 고용개선 컨설팅 및 차별시정 점검 강화 등으로 합리적 고용관행을 정착, 상여금과 사내근로복지기금 등의 복지확충과 처우개선, 외주근로자의 근로조건 보호, 고용구조 공시제 등을 통해 개선상황을 관리하고 평가하려는 노력을 기울여 왔다. 상시적·지속적 업무를 하는 비정규직 근로자의 정규직 전환은 현 정부의 국정과제로 선정되어 추진되고 있는 일이다(고용노동부, 2011).

실제로 지난 2012년 공공부문에서 비정규직 근로자 22,000명이 무기계약직으로 전환되었다. 총 799개 기관으로 각각 중앙행정기관 46곳, 자치

단체 246곳, 공공기관 430곳, 교육기관 77곳 등에서 이러한 비정규직 근로자들의 무기계약직 전환이 이루어졌다(고용노동부, 2013b). 2013년에는 공공부문 정규직 전환 비정규직 근로자 수는 31,782명으로 집계되었다(고용노동부, 2014a). 이와 같은 실적을 바탕으로 정부는 공공부문에서 비정규직 근로자들의 무기계약직 전환이 비교적 정상적으로 추진되고 있다고 판단하고 있다. 그리고 비정규직 근로자들에 대한 격차해소와 정규직 전환 노력, 고용안정성 확보, 무기계약직 근로자의 임금체계 정비 등을 지속적으로 추진해나간다는 방침이다. 그리고 이러한 비정규직 처우개선 대책을 마련하는 과정에서 노조 등 현장의 의견을 적극적으로 반영한다는 계획이다.

지난 2014년 7월 기획재정부가 발표한 「새 경제팀의 경제정책방향」 중에는 정규직·비정규직 격차 완화를 통해 노동시장 이중구조를 개선하겠다는 내용 등이 포함되었다. 주로 비정규직 근로자의 정규직 전환 가이드라인 제정, 정규직 전환 유도 및 비정규직 사용규제를 합리화, 비정규직 근로자의 처우개선에 초점을 두고 있다. 이는 정규직·비정규직 임금격차 문제를 해소하기 위해서는 무엇보다 비정규직의 신분안정과 처우개선이 시급하다는 판단에 따른 것으로 보인다. 특히 노동시장 이중구조 문제를 해결하기 위해서 정규직 전환지원금 등 재정지원 제도를 도입하기로 하였다. 구체적으로는 중견·중소기업의 파견근로자를 정규직으로 전환 시, 기간제인 시간제근로자를 4대 보험 가입과 최저임금 110~130% 이상의 정규직(무기계약직 포함)으로 전환 시, 중소기업 비정규직 안전·보건 관리자의 정규직 전환 시 정부가 이들의 임금의 일부를 지원한다는 내용이다. 또한 가계소득 증대 방안의 일환으로 ‘근로소득 증대세제<sup>13)</sup>’를 계획하고 있는데, 이는 임금을 늘린 기업에 대해 임금상승분의 10%를 기업이 납부해야 하는 세금에서 감면해 주는 제도로, 기업소득이 가계소득으로 이전될 수 있도록 마련된 제도이다. 3년간 한시적으로 적용될 예정으로 상대적으로 임금수준이 낮은 가계의 소득이 증가할 수 있도록 대기업의 세액공제율은 5%, 중소기업은 10%의 공제율이 적용되며, 소득격차

13) 당해 연도 평균임금이 최근 3년 평균 상승률 이상 증가한 기업에 대해 3년 평균 임금상승률 초과분의 10%(대기업은 5%)를 세액에서 공제해 준다.

확대 등 부작용 방지를 위해 모든 임원 및 고액연봉자(중소기업 포함)는 제외할 계획이라고 밝혔다(기획재정부, 2014d).

정부는 정규직·비정규직 근로자 간 임금격차의 문제를 중장기적 정책 과제 중의 하나로 보고 있다. 중위소득 50% 미만 비율이 OECD 평균은 11.1%인 반면 우리나라는 15.2%(2011년 기준)로 조사되는 등 정규직·비정규직 등의 사회적·경제적 격차로 인하여 계층 간 이동성이 둔화되었다는 판단이다. 따라서 정규직 근로자와 비정규직 근로자의 차별이 없는 사회 분위기와 제도적 뒷받침이 무엇보다도 중요하다는 입장이다(기획재정부, 2012). 최근 기획재정부는 「경제혁신 3개년 계획」에서 정규직·비정규직 근로자 간 격차 완화를 통한 노동시장 이중구조 개선을 재차 강조하였다. 이를 위해, 비정규직 근로자에 대한 차별을 해소하기 위해서 공공 부문 내 비정규직 근로자의 단계적 축소, 민간부문 내 정규직 전환 촉진, 반복적이고 의도적인 비정규직 차별에 대한 처벌 강화 등을 내세우고 있다. 고용형태별 고용공시제도 등의 제도를 통해 정규직 전환을 유도하며, 원하청 근로자 간 격차를 완화할 수 있는 방안을 마련한다는 것이다. 정부는 비정규직 근로자의 근로조건을 보호 및 강화하는 동시에 정규직 근로자의 보호 수준을 합리화해 나가겠다는 방침이다. 정규직·비정규직 근로자 간 격차에 따른 경제적인 비용과 사회적 갈등에 대한 실태를 파악한 후 개선방안을 마련한다는 계획이다. 그리고 근로자들의 임금과 생산성 간 연계강화를 추진하고, 한편으로는 기업들이 경영상의 유연성 확보와 동시에 합리적인 노사교섭의 관행이 정착될 수 있도록 노력한다는 계획이다(기획재정부, 2014c).

### 제3절 대기업·중소기업 임금격차

대기업과 중소기업 간 임금격차가 좀처럼 개선되지 않고 있다. 고용노동부의 「사업체노동력조사」(2013) 조사 결과를 살펴보면 대기업 대비 중소기업의 상용근로자 임금수준<sup>14)</sup>은 2012년 64.1%로 나타났다. 2012년의

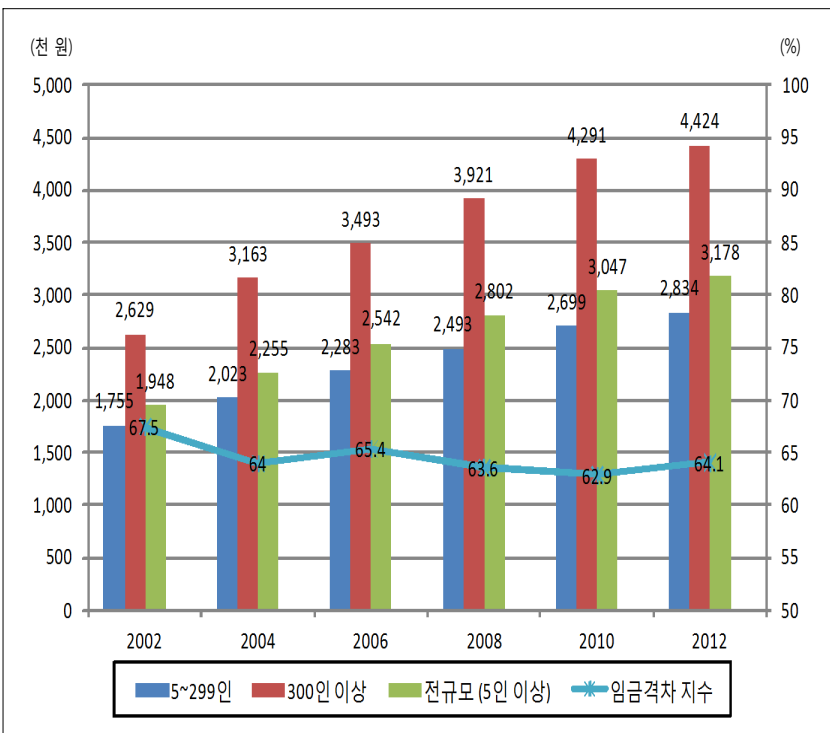
〈표 2-9〉 대기업 대비 중소기업의 상용근로자 임금수준

(단위 : 천 원, %)

	2002		2004		2006		2008		2010		2012	
	임금	지수	임금	지수	임금	지수	임금	지수	임금	지수	임금	지수
5~299인	1,755	67.5	2,023	64.0	2,283	65.4	2,493	63.6	2,699	62.9	2,834	64.1
300인 이상	2,629	100.0	3,163	100.0	3,493	100.0	3,921	100.0	4,291	100.0	4,424	100.0
전 규모 (5인 이상)	1,948	74.1	2,255	71.3	2,542	72.8	2,802	71.5	3,047	71.9	3,178	71.8

주 : 지수는 300인 이상 규모의 사업체 근로자 임금을 100으로 했을 때의 임금지수임.  
 상용 5인 이상 사업체의 상용근로자 임금 기준.  
 자료 : 고용노동부(2014b), 『알기 쉬운 임금정보』 제32호.

(그림 2-5) 대기업 대비 중소기업의 상용근로자 임금수준



자료 : 고용노동부(2014b), 『알기 쉬운 임금정보』 제32호.

- 14) 5~299인 규모 사업체의 상용근로자 임금/300인 이상 규모 사업체의 상용근로자 임금.



임금격차 수준은 2002년 67.5% 비해 오히려 3.4% 확대된 것이다. 우리나라의 대기업 대비 중소기업 상용근로자 임금수준은 2002년 67.5%, 2004년 64.0%, 2006년 65.4%, 2008년 63.6%, 2010년 62.9%, 2012년 64.1%로 조사되었다.

사업체규모별 근로자들의 임금총액을 살펴보면 규모별로 일정 수준의 임금격차가 존재하는 것으로 나타났다. 고용노동부의 『사업체노동력조사』 결과를 살펴보면 2013년도 300인 이상 사업장 근로자의 임금총액은 4,583천 원으로 조사되었다. 이는 100~299인 사업장 근로자 임금총액 3,484천 원, 30~99인 사업장 3,145천 원, 10~29인 사업장 2,815천 원, 5~9인 사업장 2,389천 원에 비해 상당히 높은 수준이며, 사업체규모가 클수록 근로자 임금총액이 높다는 것을 보여준다. 그리고 2001년 대비 2013년 임금총액 증감액을 살펴보면 5~9인 사업체 1,045천 원, 10~29인 사업체 1,209천 원, 30~99인 사업체 1,465천 원, 100~299인 사업체 1,699천 원, 300인 이상 사업체에서는 2,448천 원이 증가하였다. 사업체규모가 클수록 실제 임금총액의 증감액도 크게 나타났다.<sup>15)</sup>

〈표 2-10〉 사업체규모별 상용근로자의 임금총액 추이

(단위: 천 원)

	1999	2001	2003	2005	2007	2009 <sup>16)</sup>	2011	2013
전 규모	1,544	1,752	2,127	2,404	2,716	2,863	3,019	3,299
5~9인	1,192	1,344	1,543	1,783	1,911	2,115	2,186	2,389
10~29인	1,376	1,606	1,808	2,081	2,189	2,442	2,562	2,815
30~99인	1,439	1,680	2,005	2,259	2,394	2,682	2,864	3,145
100~299인	1,561	1,785	2,230	2,517	2,628	2,957	3,113	3,484
300인 이상	1,794	2,135	2,474	2,822	3,276	3,934	4,273	4,583

주: 1) 임금총액=정액급여+초과급여+특별급여.

2) 상용근로자 5인 이상 사업체에 종사하는 상용근로자에 대한 분석결과임.

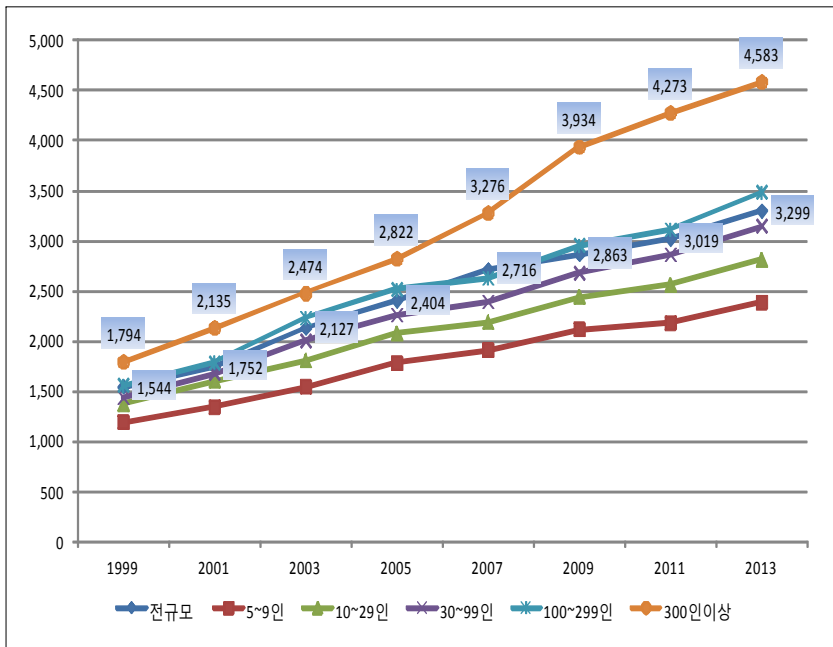
자료: e-나라지표.<sup>17)</sup>

15) e-나라지표 홈페이지(부문별지표 > 사회 > 노동 > 사업체 > 월평균 근로일수, 근로시간, 임금총액).

16) 추정방법 변경 및 산업분류 개편(KSIC-9차 개정)에 따라 시계열 연계를 위해 재산출.

[그림 2-6] 사업체규모별 상용근로자의 임금총액 추이

(단위 : 천 원)



자료 : e-나라지표.<sup>18)</sup>

<표 2-11> 중소기업 월평균 전체임금

(단위 : 원, %)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013-08
전체 임금	중소기업	2,232,337	2,321,320	2,492,489	2,466,159	2,620,491	2,738,788	506,451
	대기업	4,027,929	4,031,703	4,546,940	4,663,782	4,923,384	5,178,326	1,150,397
	대·중소기업	1,795,592	1,710,383	2,054,451	2,197,623	2,302,893	2,439,538	n/a
	격차	(55.4)	(57.6)	(54.8)	(52.9)	(53.2)	(52.9)	

주 : 대·중소기업 격차의 괄호 안은 중소기업 월평균 전체임금/대기업 월평균 전체임금 비율임.

자료 : 중소기업연구원(2014), 「최근 중소기업 주요 위상지표 변화 원인 및 시사점 : OECD 국가패널 자료를 활용」.

17) e-나라지표 홈페이지(부문별지표 > 사회 > 노동 > 사업체 > 월평균 근로일수, 근로시간, 임금총액).

18) e-나라지표 홈페이지(부문별지표 > 사회 > 노동 > 사업체 > 월평균 근로일수, 근로시간, 임금총액).

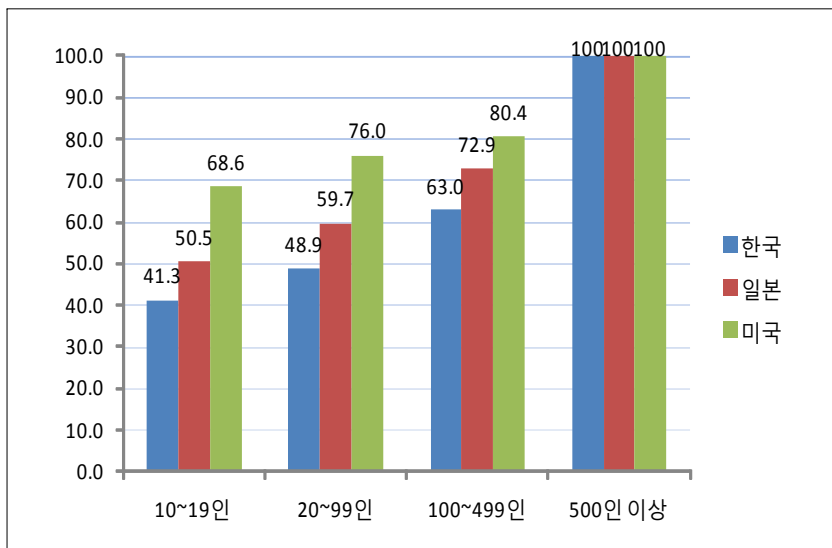
중소제조업의 경우, 월평균 전체임금 변화를 살펴보면 중소기업 연평균 임금은 대기업 임금과의 격차가 확대되고 있는 것으로 나타났다. 대기업과 중소기업의 연평균 전체임금의 차액(대기업-중소기업)은 2008년 1,795,592원에서 2013년 2,439,538원으로 증가되었다. 이를 비율로 살펴보면 대기업 대비 중소기업의 월평균 임금은 55.4%에서 52.9%로 격차가 확대된 결과이다(중소기업연구원, 2014). 대기업 대비 중소기업의 월평균 전체임금 비율은 2008년 55.4%에서 2009년 57.6%, 2010년 54.8%, 2011년 52.9%, 2012년 53.2%, 2013년 52.9% 수준으로 조사되었으며, 기업규모에 따른 임금격차 문제가 개선되지 않고 있다.

우리나라와 미국, 일본과의 국제비교에서도 우리나라의 대기업·중소기업 간 임금격차는 격차의 폭이 매우 크고 지속적으로 확대되고 있다. 미국과 일본의 경우, 제조업 부문 근로자 수 500인 이상 대비 10~19인 규모 기업의 평균 임금은 각각 50.5% 및 68.6%로 우리나라의 41.3%에 비해서 높은 편이다. 이는 일본과 미국의 제조업의 경우에 비해 우리나라 제조업은 대기업과 중소기업 간 임금격차가 더 크다는 것을 의미한다(조덕희, 2012). 500인 이상 기업 대비 20~99인 규모에서는 미국이 76.0%, 일본이 59.7%, 100~499인 기업 규모에서는 미국 80.4%, 일본 72.9% 수준인 반면, 우리나라는 각각 48.9%, 63.0%에 그치는 것으로 나타나 대기업·중소기업 임금격차 문제가 상당한 수준임을 보여주고 있다.

임금격차에 대한 현실 인식과 향후 개선 방향에 대해 노사정 간에 큰 차이가 자리 잡고 있다. 노동계는 대기업·중소기업 임금격차의 원인 중 하나로 공정하지 못한 원하청 관계를 지목하고 있다. 외환위기 이후 많은 기업들이 제품을 직접 생산하기보다는 외부로부터의 조달이 선호되고 있다. 기업 스스로 생산하는 것보다 비용을 절감하고 고용유연성을 확보할 수 있기 때문이다. 그 결과, 하청기업들은 수익성 압박을 경험하면서 기업 내부적인 비용절감을 시도하게 된다. 그 과정에서 특히 중소 및 영세기업 근로자들의 근로조건이 저하되면서 기업 간 임금격차가 커지게 되었다고 노동계는 지적하고 있다. 더욱이 대기업과 중소영세기업 간 임금격차는 좀처럼 개선되지 않고 있으며, 심지어 악화되고 있다는 인식을 가지고 있다.

(그림 2-7) 한국·일본·미국의 기업규모별 임금격차(제조업)

(단위: %)



주: 일본의 경우 5~29인, 30~99인 기준.

자료: 조덕희(2012), 『중소기업 고용 변화의 세 가지 논점과 향후 정책과제』.

민주노총은 「2013년 임금요구안」에서 대기업·중소기업 임금격차 금액이 2003년 99만 원에서 2012년 159만 원으로 확대되었다고 발표하였다. 또한 300인 미만 사업체(중소규모)와 300인 이상(대기업) 사업체 근로자들의 임금격차도 커지고 있다고 지적하고 있다. 대기업 근로자 임금이 2003년 290만 원에서 2012년 441만 원으로 증가(151만 원 인상)한 반면, 같은 기간 중소기업 근로자 임금은 191만 원에서 282만 원으로 증가(91만 원 인상)하는 것에 그쳤다는 것이다. 또한 노동계는 사용자 측이 그 필요성을 강조하고 있는 직무급제도, 임금피크제 등 성과주의 임금체계의 확산이 오히려 대기업·중소기업 임금격차를 더욱 키울 것으로 우려하고 있다. 일반적으로 기업규모에 따른 임금격차는 제수당과 특별급여 등의 차이에서 비롯되는데, 동일노동가치 동일임금 원칙이 정립되어 있지 않은 우리나라의 현실을 감안했을 때 성과주의 임금체계의 확산은 기업 간 임금격차를 보다 확대할 것이라는 주장이다. 직무급은 서구 사회처럼 동일노동가치 동일임금의 원리가 지켜지지 않고 있는 우리나라 현실에서는

단지 기업별 직무성과급에 불과하다고 보고 있다. 무엇보다 직무에 대한 평가 기준의 중립성, 객관적인 직무별 분류체계의 미비로 직무급 적용에 필요한 기본적인 여건조차 마련되어 있지 않다는 입장이다. 따라서 노동계는 기업별 직무성과급 도입에 대해 적극 반대하고 있는 상황이다. 노동계는 기업규모에 따른 임금격차를 해소하기 위해서 무엇보다 동일노동에 대한 표준적인 임금체계를 만드는 일이 선행되어야 한다고 보고 있다. 그리고 대기업·중소기업 임금격차를 해소하기 위한 방안으로 산업별 최저임금협약 체결, 원하청 간 불공정한 거래 금지, 하청업체 근로자들을 포함한 포괄적인 임금교섭을 요구하고 있다(민주노총, 2004; 2014a). 임금체계 개선과 산별임금체계 형성을 위한 노력의 일환으로 민주노총은 가맹·산하조직에 임금교섭 과정에서 새로운 수당 신설이나 확대 대신 각종 수당을 기본급화할 것을 권고하고 있다. 산업별 임금체계 형성을 위해서 임금체계의 단순화가 먼저 이루어져야 한다고 보고 있는 것이다(민주노총, 2013).

또한 노동계는 임금격차를 해소하기 위한 방안으로 법제도 측면에서는 초기업단위 노조의 지위와 역할을 강화해야 한다고 주장하고 있다. 오늘날 임금수준 결정 과정에서 사회적 합의가 요구되는 부분이 점차 확대되고 있으며 노조, 사용자, 정부의 대화가 조정의 과정에 절실히 요구되고 있다. 따라서 여러 초기업단위 노조들이 실질적인 권한을 가지고 임금결정에 참여할 수 있는 제도적 환경이 조성되어야 한다는 설명이다. 이를 통해 개별 노조의 이익에 함몰되어 개별 기업 안에서의 임금인상만을 목표로 하는 현실을 개선하여 대기업·중소기업 임금격차 문제에 비로소 제대로 접근할 수 있다고 본다(황선자 외, 2013).

사용자 측은 기본적으로 대기업·중소기업 임금격차가 발생하는 이유를 대기업과 중소기업에 각각 고용된 근로자의 교육, 성별, 근속연수 등 이들의 인적자본 차이에서 발생하는 것으로 보고 있다. 또 대기업·중소기업 간 생산방식이나 생산성의 차이에 의해서 기업규모에 따른 임금격차가 나타날 수 있다는 입장이다. 실제로 대기업·중소기업 근로자 간 학력과 근속연수 등의 차이가 기업규모별 임금격차를 설명하는 중요한 요인 중 하나라는 것이 일반적인 시각이다(조덕희, 2012). 한국경영자총협

회는 「기업규모간 임금격차 확대의 현황과 과제」 보고서를 통해 대기업 정규직 위주의 임금인상이 기업규모별 임금격차 심화의 주요 원인이라고 주장하였다. 외환위기 이후 노조가 형식적으로는 동일노동가치 동일임금 원칙 등을 요구했지만, 대기업 정규직 근로자 위주 노동운동이 진행되면서 실제로는 소수 노조들만의 이익을 추구했다는 비판이다. 게다가 기업 규모별 임금격차가 확대되면서 인력수급 미스매치, 즉 청년층의 일자리가 부족함에도 불구하고 중소기업들은 근로자들을 구하기 어려운 현상이 나타나고 있다는 점을 지적하고 있다. 따라서 노조운동이 임금수준 향상이라는 목표에서 벗어나 나라 전체의 고용안정성 확보와 일자리 증대에 관심을 기울여야 한다는 주장이다(한국경영자총협회, 2005). 또한 기업규모에 따른 임금격차를 해소하기 위해서는 대기업 근로자들의 임금인상을 자제하고, 그 대신 중소기업 근로자들의 근로조건과 임금수준을 높일 수 있는 사회적 분위기의 중요성을 강조하고 있다.

정부는 대기업과 중소기업 간의 격차 문제의 심각성을 인식하고 있다. 고용노동부의 「기업체노동비용조사」의 2008~13년 기간 동안 기업규모별 현금급여총계를 살펴보면 2010년 이후 기업규모에 따른 임금의 격차가 확대되었다.

제조업의 경우, 대기업 대비 중소기업 1인당 월평균 임금은 2005년 57.6%,

〈표 2-12〉 기업규모별 현금급여(총계)

(단위: 천 원, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
전 규모	3,003.0	3,013.8	3,165.5	3,331.6	3,475.9	3,585.0
중소규모	2,368.5	2,371.2	2,510.0	2,698.8	2,846.8	2,935.9
대규모	3,783.1	3,775.6	4,001.1	4,156.0	4,266.2	4,395.3
격차	62.6	62.8	62.7	64.9	66.7	66.8

주: 1) 격차는 (중소규모/대규모)\*100.

2) 기업규모는 중소기업(상용근로자 10~299인), 대규모(상용근로자 300인 이상), 전 규모(상용근로자 10인 이상).

3) 산업분류는 전체산업.

자료: 고용노동부, 「기업체노동비용조사」.<sup>19)</sup>

19) 고용노동통계 홈페이지(통계DB>조사별>기업체노동비용조사).

2006년 59.9%, 2007년 58.4%, 2008년 54.6%, 2009년 56.7%, 2010년 53.8%, 2011년 52.6%, 2012년 50.2%에 그치는 등 기업규모별 임금격차는 심화·지속되고 있는 상태이다(중소기업중앙회, 2012; e-나라지표<sup>20)</sup>).

정부는 대기업·중소기업 임금격차가 확대되면 구직자들의 중소기업 기피 현상과 우리 사회의 양극화가 심화되어 국가 성장잠재력이 저하되는 결과를 가져올 것으로 우려하고 있다. 정부는 대기업·중소기업 임금격차의 원인 중 하나로 대기업들이 글로벌 경기침체에 대응하기 위한 대규모 인력조정과 사업구조조정, R&D 투자 확대 과정에서의 환율변동, 원자재 가격 상승 등의 리스크를 중소기업에 그대로 전가한 점을 지적하고 있다. 또 장기화된 글로벌 경기침체로 대기업들이 내수시장에서의 사업확장을 추진하며 중소기업의 지불능력 저하를 야기한 측면이 일부 있다고 보고 있다. 특히 임금격차는 물론 대기업과 중소기업 간 생산성, 수익성 등의 격차가 지속되는 점을 우려하고 있다. 대다수 중소기업들은 설비와 R&D 투자 여력 등이 부족하여 낮은 생산성에서 벗어나지 못하고 있고, 대기업과의 임금격차로 인해 구직자는 많지만 중소기업들은 인력난을 겪는 인력 미스매치 문제와 우수 인력들이 중소기업을 기피하는 악순환이 이어지고 있다는 판단이다(기획재정부, 2014c).

기업규모에 따른 임금격차 문제를 개선하기 위해서 정부는 대기업은 과도한 임금인상을 자제함과 동시에 대기업과 협력업체들이 서로 성과를 공유하는 전 사회적인 여건 조성이 필요하다고 보고 있다(고용노동부, 2013c). 장기적으로 정부는 기업규모별 임금격차를 줄이기 위해 대기업·중소기업 상생의 협력기반 조성과 공정거래 및 경쟁 질서 확립을 지속적으로 추진해나간다는 계획이다. 따라서 대기업·중소기업 상생 협력을 촉진하기 위해서 대기업·중소기업이 직업능력개발을 매개로 생산성 향상과 이익을 공유하기 위해서 협력적 인력양성 플랫폼을 구축한다는 계획이다. 협력기업과 대기업의 기술력·생산성의 격차 해소를 목표로 하는 협약을 체결하고 협력기업 생산성 향상에 따른 이익 상호공유 유도, R&D 자금우선 지원 등 인센티브를 대폭 강화한다는 계획을 발표하였다.

20) e-나라지표 홈페이지(부문별 지표 > 경제 > 산업동향 > 산업일반동향 > 대중소기업 상생협력 현황).

또한 기업 간 적극적인 협력 활동을 통한 성과를 사전계약에 따라 분배하는 제도인 성과공유제를 도입하고 우수 사례를 확산할 방침이다. 그리고 대기업·중소기업의 상호 협력을 통한 중소기업 생산성 향상운동을 전개할 계획을 발표하였다<sup>21)</sup>. 대기업과 중소기업 간 근로자들의 임금격차를 줄이기 위해서 동반성장투자재원으로 협력사 근로자의 복리후생자금 출연 시 동반성장지수 평가에 가점을 부여하여 중소기업의 복리후생 수준을 높인다는 계획도 추진되었다(지식경제부, 2012). 이러한 일련의 정책과 인센티브를 바탕으로 대기업·중소기업 임금격차를 해소하기 위한 여건 마련에 집중한다는 입장이다.

#### 제4절 남성·여성 임금격차

우리나라 여성 근로자의 월급여액은 1,705,000원인 반면 남성 근로자의 월급여액은 2,664,000원인 것으로 조사되었다(2013년 기준). 남성 대비 여성 근로자의 임금비율이 64.0%에 그치는 것으로, 이는 남성 근로자의 임금을 100으로 볼 때 여성 근로자의 임금이 차지하는 비율을 의미한다. 여성 근로자 월급여액의 변동 추이를 살펴보면, 지난 2006년 이후 여성 근로자의 남성 대비 임금비율은 전체적으로 높아지고는 있으나 개선의 속도는 상당히 느리다고 할 수 있다. 2006년 61.5%에서 2012년 64.4%로 2.9%p 상승한 수준에 머물렀다. 게다가 2013년은 64.0%로 전년도의 64.4%에서 0.4%p 감소하는 등 남성과 여성의 임금격차는 상당한 수준으로 지속되고 있다고 할 수 있다.

우리나라의 성별 임금격차 문제는 국가 간 비교를 통해 살펴보면 그 문제의 심각성이 더욱 드러난다. 2012년 기준으로 주요 OECD 회원국 중 우리나라 남녀 임금격차는 37.4%로 조사되었으며 이는 OECD 회원국 가운데서 가장 큰 것으로 조사되었다. OECD 평균은 14.8%(2011년 기준)로

21) 고용률 70% 로드맵 홈페이지([www.employment70.go.kr](http://www.employment70.go.kr)), 『고용률 70% 로드맵』(2013) 참조.



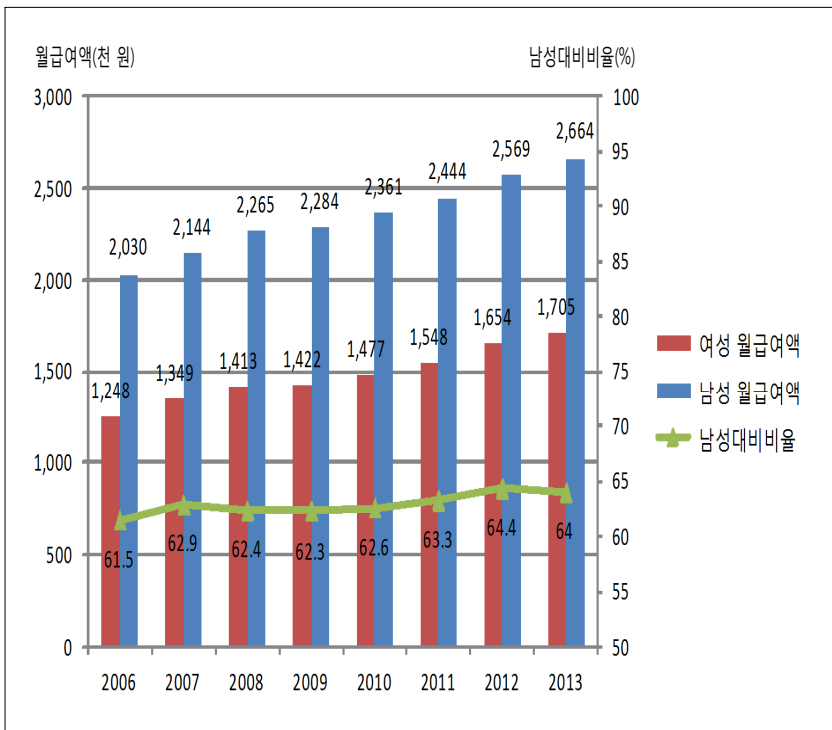
〈표 2-13〉 남성대비 여성 임금비율

(단위 : 천 원, %)

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
남성	월급여액	2,030	2,144	2,265	2,284	2,361	2,444	2,569	2,664
여성	월급여액	1,248	1,349	1,413	1,422	1,477	1,548	1,654	1,705
	남성대비비율	61.5	62.9	62.4	62.3	62.6	63.3	64.4	64.0

주 : 1) 월급여액 : 정액급여+초과급여(상여금과 특별급여는 제외).  
 2) 1인 이상 기준.  
 자료 : e-나라지표.<sup>22)</sup>

(그림 2-8) 남성대비 여성 임금비율



자료 : e-나라지표.<sup>23)</sup>

22) e-나라지표 홈페이지(부문별지표 > 사회 > 여성/가족 > 여성일반 > 남성대비 여성 임금비율).

23) e-나라지표 홈페이지(부문별지표 > 사회 > 여성/가족 > 여성일반 > 남성대비 여성 임금비율).

〈표 2-14〉 주요 OECD 회원국의 남녀 임금격차

(단위 : %)

	2000	2005	2010	2011	2012
한국	40.4	38.3	39.0	37.5	37.4
일본	33.9	32.8	28.7	27.4	26.5
미국	23.1	19.0	18.8	17.8	19.1
캐나다	23.9	21.3	18.8	19.2	18.8
영국	26.3	22.1	19.2	18.2	17.8
호주	17.2	15.8	14.0	16.0	13.8
노르웨이	10.2	9.4	8.1	7.8	6.4
뉴질랜드	7.1	9.6	6.8	4.2	6.2
OECD평균	19.2	16.7	15.4	14.8	-
스웨덴	15.5	14.4	14.3	15.9	-
스페인	..	12.5	6.1	10.6	-
아일랜드	19.7	13.8	10.7	3.5	-
그리스	-	16.7	12.2	10.4	-
독일	20.6	17.3	16.8	16.5	-
프랑스	14.6	14.4	14.1	-	-
핀란드	20.4	18.9	18.9	18.6	-
덴마크	12.6	10.7	9.5	8.8	-
오스트리아	23.1	22.0	19.2	18.6	-

주 : 각국 남성 전일제근로자 임금 중위값을 100으로 볼 때, 남녀 전일제근로자 임금 중위값 격차.

자료 : OECD Statistics.<sup>24)</sup>

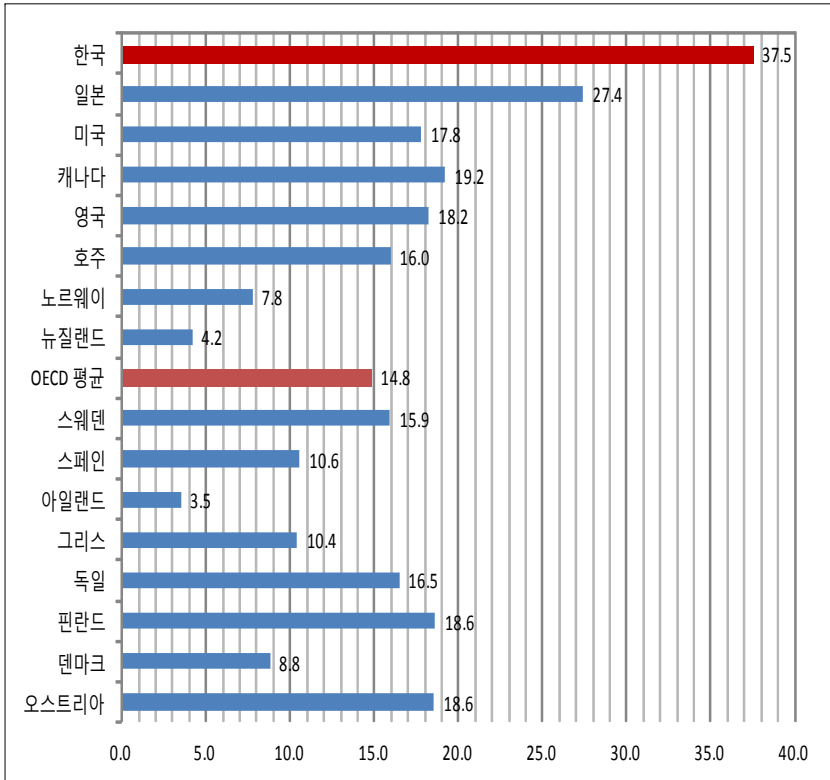
나타났다. 우리나라 외에 임금격차가 큰 국가는 일본 26.5%, 미국 19.1%, 캐나다 18.8% 등으로, 이들 국가와 비교하면 우리나라의 남녀 임금격차가 상당히 높은 수준임을 알 수 있다.

OECD 통계 자료를 이용한 남녀 임금격차 추이(2000~12년)를 살펴보면, 우리나라의 성별에 따른 임금격차는 조금씩 줄어드는 추세이긴 하지만 다른 국가에 비해 가장 큰 임금격차가 존재한다. 다만 남녀 임금격차는 우리나라를 포함, 전 세계적으로 점차 감소하는 추세이다.

24) <http://stats.oecd.org>.

[그림 2-9] OECD 주요국 남녀 임금격차(2011년 기준)

(단위: %)

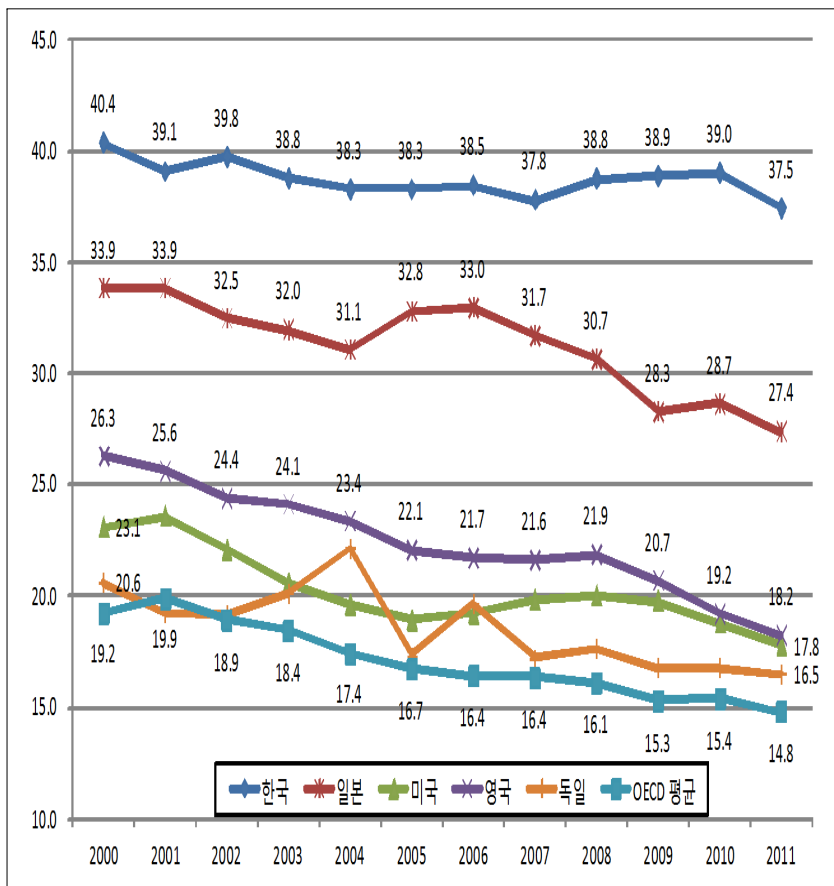
자료: OECD Statistics.<sup>25)</sup>

한국노총은 지난 2013년에 「여성의 경력단절방지 및 양질의 일자리 확대에 관한 정책건의」를 고용노동부에 제출하였다. 이 정책건의는 일-생활의 균형 지원정책 강화와 실효성 제고, 여성비정규직 축소 방안, 적극적 고용개선조치제도 강화, 여성고용개선 및 고용서비스 전달체계 강화 등에 관한 내용들이다. 한국노총이 정책건의서를 제출한 배경 중 하나는 우리나라의 성별 임금격차에 대한 문제제기가 지속적으로 이루어지고 있음에도 불구하고 오히려 남성과 여성의 임금격차를 확대시킬 수도 있는 불안정한 여성일자리가 증가하고 있고, 주로 여성을 대상으로 한 시간제 일

25) <http://stats.oecd.org>.

[그림 2-10] OECD 주요국 남녀 임금격차 추이(2000~11년)

(단위 : %)



주: 각국 남성 전일제근로자 임금 중위값을 100으로 볼 때, 남녀 전일제근로자 임금 중위값 격차.

자료: OECD Statistics.<sup>26)</sup>

자리가 확산되고 있다는 불안감 때문이다. 우리나라의 성별에 따른 임금 격차는 OCED 평균 14.8%보다 훨씬 높은 37.5%로 여성들에 대한 임금차 별이 심각한 수준이다(2011년 기준). 우리나라의 성별 임금격차가 심각한 이유로는 출산과 육아로 인한 여성들의 경력단절, 그리고 단절 이후 노동 시장에 재진입하는 여성들이 불안정하고 임금수준이 낮은 일자리에 집중

26) <http://stats.oecd.org>.

되는 악순환이 반복되는 상황이 지적되고 있다. 특히 여성의 경력단절 문제는 남성과 여성의 임금격차 문제, 여성 근로자의 비정규직화와 저임금 직종 집중의 문제를 심화시키는 중대한 요인으로 받아들여지고 있다. 이에 정부의 정책은 ‘고용률 70% 달성 로드맵’ 발표를 하는 등 다양한 정책 시도를 하고 있으나 대체적으로 저임금, 낮은 고용안정성 일자리 위주의 단기적인 일자리가 창출되는 정도에 머무르고 있다. 따라서 노동계는 정부의 시간제근로 확대 정책은 여성고용의 질을 더욱 악화시킴에 따라 성별 임금격차 문제를 해소할 수 없을 뿐만 아니라 오히려 문제를 악화시킬 수도 있다는 점을 피력하고 있다. 남성과 여성의 임금격차 문제 해결을 위한 정부의 역할은 상대적으로 근로조건이 열악한 비정규직 여성 근로자를 축소하기 위한 방안을 강구하는 것이며, 그 시작은 공공부문의 비정규직 여성 근로자의 정규직 전환과 이들의 임금 및 근로조건 개선이라고 주장하고 있다(한국노총, 2013).

노동계는 최근 정부가 적극 추진하고 있는 시간제 일자리에 강한 불신감을 드러내고 있다. 과거 정부가 ‘단시간 근로’, ‘퍼플 잡’과 같은 질 낮은 일자리를 만들어낸 정부 정책의 연장에 불과하다는 것이다. 시간제 일자리의 문제점으로 고용불안정성뿐만 아니라 저임금근로자 양산을 지적하고 있다. 특히 시간제 일자리를 통해 취업한 여성 근로자들의 시간당 임금이 정규직 남성 임금의 47%에 그친다며 결국 여성에 대한 차별이 심해질 것이라는 주장이다. 또한 여성들에 대한 시간제 일자리의 제공은 자녀양육의 책임을 여성에게 전가하는 것이기에 시간제 일자리는 여성들의 사회참여 확대와 차별의 감소를 기대할 수 있는 제도가 아니라는 것이 노동계의 입장이다.<sup>27)</sup>

사용자 측은 노동시장에서 여성 근로자의 지위와 대우가 꾸준히 개선되고 있다고 인식하고 있다. 그리고 현재까지 제시되고 있는 여러 통계자료의 남성과 여성 간 임금격차는 성별에 따른 비합리적인 차별이 아니라 근로자의 근속연수와 경력 등의 개인 인적특성에 기인한 측면이 강하

27) 민주노총(2014b), ‘106주년 세계여성의 날 맞이 3·8여성노동자대회’ 기자회견문, [http://nodong.org/index.php?mid=statement&search\\_target=title&search\\_keyword=%EC%97%AC%EC%84%B1&document\\_srl=6861264](http://nodong.org/index.php?mid=statement&search_target=title&search_keyword=%EC%97%AC%EC%84%B1&document_srl=6861264)

다는 주장이다. 단순히 여성 근로자의 임금 평균이 남성에 비해 낮은 수준이라고 해서 단순히 여성 근로자의 임금수준을 남성 근로자의 임금수준에 맞추는 식의 접근은 기업의 과도한 인건비 부담을 가중시킨다는 점을 지적하고 있다. 따라서 남녀 성별에 따른 임금격차가 발생하는 이유가 무엇인지 보다 면밀하게 검토할 필요가 있으며, 무엇보다 생산성에 기반한 임금체계의 정착이 필요하다는 입장이다. 즉 성과와 직무가치를 반영한 합리적인 임금체계 도입을 통해 구조적인 임금격차 문제를 해결하자는 주장이다. 그리고 노동시장 진입 이후 남성과 여성 근로자의 중대한 차이를 가져오는 것으로 여겨지는 여성의 경력단절 문제를 해결하기 위해서는 기업 스스로의 노력도 필요하지만 그보다도 문제 인식의 확산과 전 사회적인 지원이 필요하다고 보고 있다(류기정, 2013).

정부는 남성과 여성의 임금격차 문제의 개선 속도가 더디며, 임금격차의 수준이 다른 나라들에 비해 상당히 높다는 사실을 심각하게 받아들이고 있다. 따라서 여성에 대한 차별 해소와 사회적 진출 확대를 위해서 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 등의 시행과 남녀차별을 금지하는 법제도적 장치를 마련해 왔다. 이와 같은 제도의 구축과 사회적 인식 개선 등을 통해 과거에 비해 임금수준을 포함한 남녀 간 차별은 일정 수준 감소하였다는 평가이다. 하지만 최근의 남녀 임금격차는 과거 개인 인적자본 차이에 의한 격차와는 다른 요인들에 의한 영향으로 발생하고 있다는 설명이 가능하다(윤자영, 2013). 최근의 남성·여성 임금격차는 여성 근로자의 저임금 업종 집중, 고용이 불안정한 고용형태, 상대적으로 작은 사업장 규모 근로(10인 미만 사업장에 전체 여성 근로자 35.7% 근로), 결혼·출산·육아로 인한 경력단절과 재취업 시 종사상 지위 저하로 인해 발생하고 있다는 점이 지적되고 있다(조주은, 2013). 특히 연공급 임금체계가 지배적인 우리나라의 현실에서 경력단절을 경험한 여성들의 짧은 근속연수는 임금격차를 확대시키는 요인으로 지적되고 있다. 실제로도 여성의 경력단절이 임금수준에 영향을 미치는 것으로 조사되었다. 여성가족부는 전국 25~59세의 결혼·임신이나 출산경험이 있는 여성 5,854명을 대상으로 조사한 「경력단절여성 등의 경제활동 실태조사」를 통해, 경력단절 경험이 있는 취업여성의 임금은 월 149.6만 원인 반면

경력단절 경험이 없는 여성의 임금은 204.4만 원으로 이들 사이에는 월 54.8만 원의 임금 차이가 난다는 결과를 발표하였다. 조사에서는 조사대상 총 5,854명 중 취업경험이 있는 여성이 5,493명이었으며, 취업경험 있는 여성 중 경력단절을 경험한 여성은 3,185명(58%)으로 나타났다. 경력단절을 경험한 여성 중 2,112명(66.3%)은 재취업 경험이 있으며, 경력단절 이후 한번도 취업한 적이 없는 여성은 1,073명(33.7%)이었다. 주목할 만한 점은 경력단절을 경험한 여성의 임금은 경력단절이 없는 여성 임금의 73.2%에 그친다는 점이다. 또한 경력단절 이후 재취업 시 이들의 월평균 임금은 121.9만 원으로 경력단절 당시의 144만 원보다 월 평균임금이 22만 원 낮아졌으며 이는 과거 임금수준의 84.7%에 그치는 것으로 조사되었다. 경력단절을 경험한 여성들의 재취업 현황을 살펴보면, 먼저 직종별로는 경력단절 당시보다 경력단절 이후 사무직은 39.4%에서 16.4%로 감소한 반면, 서비스판매직은 14.9%에서 37.0%로 크게 증가하였다. 업종별로는 제조업 부문 취업비율은 33.9%에서 16.8%로 크게 감소한 반면, 도소매업은 17.0%에서 20.9%로 증가하였으며, 숙박 및 음식점업은 2.8%에서 10.7%로 약 3.8배 증가한 것으로 나타났다. 그리고 4인 이하 영세사업장에 취업한 비율은 20%에서 42.9%로 높아졌으며, 상용근로자 비율은 87.2%에서 58.6%로 현저하게 낮아진 점이 특징적이다(여성가족부, 2014).

정부는 성별 임금격차를 가능하게 만드는 우리 사회의 구조적인 환경과 제도를 개선하지 않는다면 남성과 여성의 불합리한 임금격차가 지속될 것이라고 보고 있다. 여성들의 근속연수 증가, 고용형태 안정화 등의 노력이 필요한 까닭은 근속기간이 1년 증가하면 근로자 임금개선효과는 3.2%, 상용직화하면 10.6%이며, 금융보험, 교육서비스, 보건 및 사회복지 분야에서 임금개선효과가 높이 나타나기 때문이다(여성가족부, 2010). 따라서 정부는 여성의 경력단절을 예방하고 고용의 질을 개선하기 위한 제도 마련에 집중하고 있다. 여성인력개발종합계획(2011~15년)을 추진하여 여성인력의 경제활동 참여를 촉진하고, 경력단절 여성 등의 경제활동 촉진 기본계획을 수립·추진하며(2009년), 기업문화 개선에 앞장서기로 하였다<sup>28)</sup>. 성별에 따른 임금격차를 해소하기 위해서 여성 경력단절 문제

28) e-나라지표 홈페이지(부문별지표>사회>여성/가족>여성일반>남성대비 여성

가 시급히 해결해야 하는 과제로 등장함에 따라 여성의 경력개발에 대한 꾸준한 지원, 근속연수 감소 없이 일을 할 수 있는 제도적 뒷받침을 위한 지원이 요구되는 상황에서, 정부는 여성들의 경력단절에서 기인하는 소득손실, 소득격차 문제를 해결하기 위해 경력단절 예방과 재취업 지원 측면에서 정책적 접근을 시도하고 있다. 먼저 여성들의 경력단절 예방을 위해서 ‘생애주기별 맞춤형 일·가정 양립 정보 제공’, ‘아이돌봄서비스 확대 및 취업모, 저소득 한부모 등 우선 지원’, 일·가정 양립문화 확산, 기업의 가족친화인증제도 개선 및 인센티브 지원을 강화한다는 계획이다. 그리고 경력단절 여성들의 재취업을 지원하기 위해서 새일 센터 역량 강화 및 유형별 새일 센터 시범운영(10개소), 전문기술훈련 및 기업맞춤형 훈련 확대, 경력단절 단계별 온라인 교육·상담 지원, 시간선택제 일자리 적합직종 개발과 취업 후 고용유지 지원을 강화한다는 것이다. 경력단절 여성들의 연령·전공·경력 등을 고려한 맞춤형 취업지원과 여성들의 생애주기별 경력단절 위험 예방에 정책의 초점을 맞춘다는 계획이다(여성가족부, 2014).

정부는 성별에 따른 임금격차를 해소하기 위해서는 궁극적으로 여성 근로자들이 고용의 질 자체를 향상시켜야 한다고 보고 고용개선 제도를 시행하고 있다. 지난 2006년 도입된 적극적 고용개선조치 제도는 여성들이 주로 영세한 규모의 기업과 상대적으로 열악한 업종에 비정규직 근로자로 고용되는 현실을 개선하기 위해 도입되었다. 해당기관의 여성 관리자 및 근로자 비율이 산업별·규모별 여성고용기준에 미달되는 경우 개선계획을 제출하여 이를 이행토록 하는 제도로, 2015년부터는 적극적 고용개선조치 의무 부과 기준이 되는 여성 관리자 비율 및 여성근로자 비율을 동종업종 평균의 60% 미달에서 70% 미달로 강화하기로 하였다. 또한 2014년부터 여성 관리자 및 근로자 비율을 높이는 실제적인 노력을 하지 않은 기관을 공개하는 명단공표제도 역시 도입한다고 밝혔다. 대기업과 중견기업, 공공기관을 포함해서 500명 이상 민간기업과 공공기관에서 제도가 실시되면서 여성 관리자와 근로자 비율은 지속적으로 증가하였으나, 남성은 물론 OECD 등 선진국과 비교하면 여전히 낮은 수준에 머물렀기



때문이다. 우리나라의 지난 2012년 고용률은 각각 남성 74.9%, 여성 53.5%였다. 2011년 고용률은 미국 62.0%, 독일 67.7%, 그리고 OECD 평균 56.8%인 반면에 우리나라는 53.1%에 그쳤다. 정부는 제도의 개선과 함께 적극적 고용개선조치 대상 기관을 대상으로 양성평등컨설팅사업을 보다 강화하기로 하였다. 또한 적극적 고용개선조치 우수기업에 정부조달물품 계약 적격심사 과정에서 부여되는 신인도 가점을 0.5점에서 1점으로 확대하기로 하였다. 이와 같은 보다 강력한 적극적 고용개선조치 제도의 실행은 성별에 따른 차별이 여전하다는 점을 역설적으로 보여주고 있다고 할 수 있다(고용노동부, 2013d).

## 제5절 대졸자·비대졸자 임금격차

학력에 따른 임금격차 문제 역시 제기되고 있다. 고용노동부의 「고용형태별근로실태조사」 결과를 살펴보면, 2012년을 기준으로 고졸 근로자의 월급여총액이 2,112,050원에 그친 반면, 대졸 이상 근로자의 월급여총액은 3,264,439원으로 학력에 따른 상당한 임금격차가 나타난다. 중졸 이하 근로자의 월급여총액은 1,741,020원, 전문대졸 근로자의 월급여총액은 2,290,695원으로 조사되었다(2012년 기준). 특히 1993년부터 2012년 사이 고졸 근로자의 월급여총액은 대졸 이상 근로자 월급여총액의 60~70% 수준에 머무르는 등 학력에 따른 임금격차가 해소되지 않고 있다.

OECD의 2013년 「Education at a Glance」 조사 결과에서는 우리나라의 최근 학력별 임금격차가 심화되고 있는 것으로 나타났다. 2011년의 경우, 고졸자 임금을 100으로 보았을 때 각 학력별 임금수준이 중졸 이하 71%, 전문대졸 116%, 대졸 이상 164% 수준으로, 학력이 높을수록 임금수준 역시 높은 것으로 나타났다. 특히 대졸 이상 임금지수가 1998년 147%, 2003년 156%, 2007년 177%, 2011년 164%로 나타나 전반적으로 대졸·고졸의 임금격차가 확대된 것으로 조사되었다.

하지만 우리나라의 학력별 임금격차는 선진국에 비하여 낮은 수준으로

〈표 2-15〉 학력별 임금 추이(월급여총액 기준)

(단위 : 원)

	진 학력	중졸 이하	고졸	전문대졸	대졸 이상
1993	757,007	643,934	700,926	763,837	1,073,426
1994	827,625	700,927	774,175	836,354	1,148,671
1995	927,891	782,099	860,868	935,979	1,263,681
1996	1,049,895	865,268	967,386	1,041,896	1,424,315
1997	1,131,621	923,910	1,044,314	1,107,406	1,519,873
1998	1,148,122	910,466	1,040,208	1,108,744	1,550,242
1999	1,210,838	967,356	1,088,550	1,126,218	1,650,922
2000	1,313,910	1,041,664	1,185,870	1,226,448	1,789,179
2001	1,393,059	1,086,595	1,243,649	1,288,937	1,893,873
2002	1,532,750	1,159,521	1,362,881	1,385,666	2,035,761
2003	1,651,100	1,225,664	1,455,716	1,489,264	2,208,440
2004	1,750,421	1,257,875	1,541,551	1,578,311	2,347,257
2005	1,887,507	1,383,553	1,618,091	1,675,027	2,505,661
2006	2,014,265	1,463,484	1,731,274	1,764,391	2,635,732
2007	2,127,430	1,584,477	1,779,570	1,843,273	2,806,885
2008	2,258,684	1,614,183	1,894,338	1,981,312	2,950,365
2009	2,270,303	1,606,816	1,894,846	2,001,235	2,923,995
2010	2,360,466	1,674,394	1,946,577	2,069,576	3,005,691
2011	2,454,269	1,691,614	2,033,919	2,203,631	3,131,925
2012	2,566,585	1,741,020	2,112,050	2,290,695	3,264,439

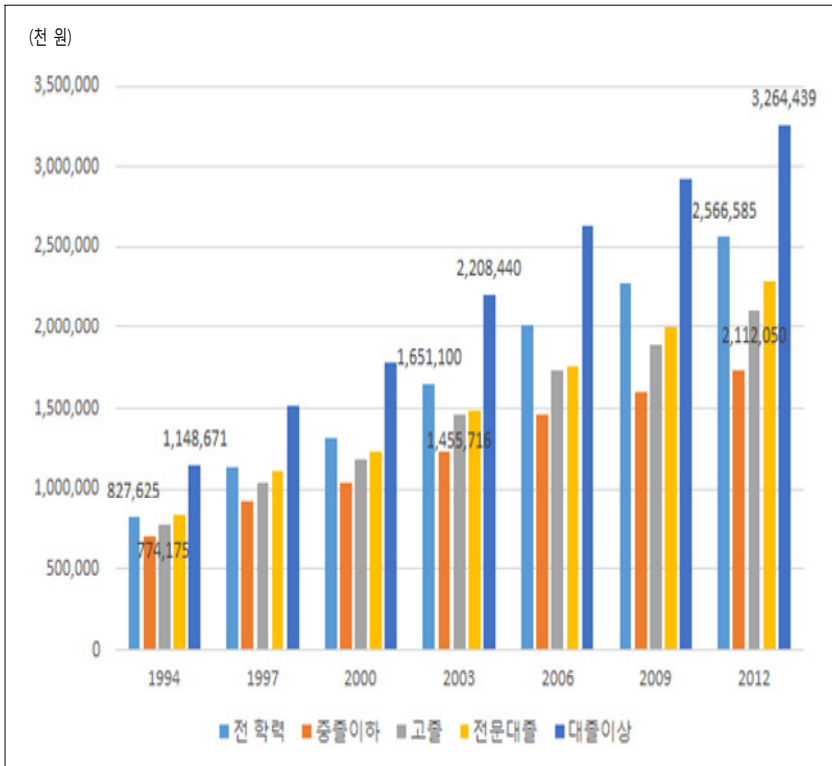
주: 상용근로자 5인 이상 사업체 기준.  
 자료: 국가통계포털.<sup>29)</sup>

볼 수 있다. 학력별 임금격차의 국제 간 비교에서 우리나라의 대졸 이상 임금지수는 147%로, 독일(164%), 미국(177%), 영국(157%) 등에 비해 다소 낮은 것으로 조사되었다.

학력에 따른 임금격차, 특히 대졸 이상 근로자와 고졸 이하 근로자 간

29) 국가통계포털 홈페이지(고용·노동·임금 > 고용 > 고용형태별근로실태조사((구) 임금구조기본통계조사 포함) > 사업체규모, 학력별 통계).

(그림 2-11) 학력별 임금 추이(월급여총액 기준)



자료 : 국가통계포털.<sup>30)</sup>

임금격차에 대해서는 우리나라뿐만이 아니라 많은 나라에서 관심을 가져 온 문제이다. 학력별 임금격차는 근로자 간 소득 불평등이 교육수준에서 비롯되는 것으로, 이와 관련된 많은 연구들이 진행되어 왔다. 노동계는 기본적으로 대졸자와 고졸자 간 임금 차이와 같은 학력에 따른 지나친 임금격차가 소득양극화의 원인 중 하나라고 지적하고 있다. 하지만 이 문제를 해결하기 위해 상대적으로 임금수준이 높은 대졸 근로자 임금수준을 낮추거나 동결하는 방식으로 접근하는 것은 곤란하다는 입장이다. 특히 대졸 신입사원의 초임 수준이 일본 등에 비해 지나치게 높다는 사용자 측의 주장은 근거가 타당하지 않다고 맞서고 있다. 지난 2009년 전국경제

30) 국가통계포털 홈페이지(고용·노동·임금 > 고용 > 고용형태별근로실태조사(구 임금구조기본통계조사 포함) > 사업체규모, 학력별 통계).

〈표 2-16〉 학력별 임금지수

(단위 : %)

	중학교 이하	고등학교	전문대학	대학
1998	78	100	106	147
2003	67	100	111	156
2007	69	100	118	177
2008	69	100	103	143
2010	69	100	115	167
2011	71	100	116	164

주 : 학력별 임금지수는 고등학교 졸업자 평균임금을 100으로 하여 환산한 상대적 임금지수(25~64세 성인인구).

자료 : e-나라지표 홈페이지.<sup>31)</sup>

〈표 2-17〉 학력별 임금격차 국제 간 비교

(단위 : %)

	한국	독일	미국	영국	프랑스	핀란드
중학교 이하	71	86	64	69	79	93
대졸 이상	147	164	177	157	147	149

주 : 1) 한국, 독일, 미국, 영국은 2011년, 프랑스와 핀란드는 2008년 기준임.

2) 대졸 이상은 전문대, 대학을 포함한 전체 고등교육기관을 의미함.

3) 고등학교 졸업자의 임금을 100으로 할 때의 상대적 임금임.

자료 : e-나라지표.<sup>32)</sup>

인연합회가 대졸자 초임 삭감방침을 발표하면서 우리나라 대졸초임이 일본보다 높다고 주장한 데 대해 적극 반박하였다. 당시 한국경영자총협회가 조사한 대졸초임과 전국경제인연합회가 제시한 대졸초임 삭감기준은 상여금을 포함한 월임금총액 기준인 반면, 일본경제단체연합회와 후생노동성이 조사한 대졸초임은 정액급여 기준이라는 지적이다. 그런 사실을 알고도 전국경제인연합회는 일본의 대졸초임 정액급여 2,600만 원을 월 임금총액 2,600만 원으로 바꾸어 발표했다는 것이다. 노동계는 실제 한국과 일본의 대졸초임(정액급여)을 비교하면 우리나라의 대졸초임은 일본

31) e-나라지표 홈페이지(부문별지표 > 사회 > 교육 > 교육경쟁력 > 학력별 임금격차).

32) e-나라지표 홈페이지(부문별지표 > 사회 > 교육 > 교육경쟁력 > 학력별 임금격차).

보다 낮을 뿐만 아니라 임금격차 또한 확대되고 있다고 주장한다. 즉 한국경영자총협회의 대출초임은 2008년 142만 원, 일본경제단체연합회의 대출초임은 2008년 223만 원이라고 제시하고 있다(김유선, 2009). 노동계의 주장은 대출 이상 근로자의 임금수준은 우리나라의 경제규모를 감안했을 때 결코 높은 수준이 아니며, 학력별 임금격차를 해소하기 위해서는 고졸 이하 근로자의 임금수준을 상대적으로 더 많이 높여야 한다는 것으로 정리할 수 있다.

일반적으로 대출자·비대출자 간 임금격차는 산업구조가 변화하면서 대출자에 대한 상대수요 팽창으로 인해 확대되었다는 주장이 널리 받아들여지고 있다(고은미, 2011). 이는 숙련노동을 요구하는 숙련 편향적 기술진보로 인하여 학력 수준이 높은 고숙련노동자에 대한 수요는 상대적으로 증가한 반면, 저숙련근로자에 대한 상대수요가 감소했기 때문이라는 주장이다(최강식·조윤애, 2013). 임금격차를 확인할 수 있는 방법 중 한 가지는 학력별 초임을 추정할 수 있는 경력 1년 미만 근로자의 임금을 이용하는 것이다. 한국경영자총협회가 562개 기업을 대상으로 실시한 「2013년 임금조정 실태조사」결과에 따르면 4년제 대학 졸업자 신입사원의 초임금<sup>33)</sup>은 2012년의 255만 4천 원보다 4.1% 상승한 월 265만 9천 원으로 조사되었다(2013년 기준). 이를 기업규모별로 살펴보면 100~299인 기업 233만 9천 원, 300~499인 기업 257만 원, 500~999인 기업 268만 2천 원으로 조사되었으며, 특히 1,000인 이상 기업은 300만 1천 원으로 조사되었다. 우리나라 대기업 신입사원의 학력이 주로 대출 이상인 점, 기업 임금체계의 연공제적 성격을 고려해 보면 기업규모에 따른 신입사원의 임금격차는 결국 신입사원 학력 간 임금격차로 볼 수 있으며, 이러한 임금격차가 확대 및 지속될 수도 있다는 추정이 가능하다.

또한 사용자 측은 대출 근로자의 임금 프리미엄을 학력에 따른 임금격차로 보는 시각에 대해 대출 임금 프리미엄은 차별에 의한 것이 아니라 학력에 따른 근로자들의 생산성 차이나 혹은 시장의 평가에 의해서 결정되는 측면이 강하다는 입장이다. 학력별 임금격차의 국제 간 비교 결과는 우리나라의 대출 근로자의 상대적 임금수준이 OECD 주요 국가보다 오

33) 상여금 월할분 포함.

히려 낮다는 설명이다. 학벌을 중시하는 우리나라의 사회적 분위기를 고려하면 다른 선진국에 비해 대졸 이상의 근로자의 상대적 임금이 훨씬 높게 나타나야 하지만 그렇지 않다는 것이다. 따라서 우리나라에서 학력은 노동시장 내 임금격차를 결정하는 주요한 요인이 아니라는 입장이다. 그리고 대졸 근로자의 임금 프리미엄이 학력에 따른 차별이 아니라 생산성에 기반한 것으로 노동수요와 공급의 시장원리에 의한 것이라면 이에 대해 정부의 정책적 개입은 불필요하다는 지적이다(윤정열, 2012).

정부는 대졸자·비대졸자 간 지나친 임금격차는 사회 불평등과 양극화를 심화시키는 요인으로 작용할 수 있다는 우려를 나타내고 있다. 물론 임금격차를 발생시키는 요인에는 학력뿐만이 아니라 다양한 요인들이 존재한다. 그럼에도 불구하고 근로자 간 임금격차를 설명하는 주요한 변수 중 하나는 학력이라고 할 수 있다. 무엇보다 현재 우리나라의 대졸 근로자와 고졸 근로자 간 임금격차는 학력에 의한 합리적인 격차를 넘어서고 있다는 점이 문제이다. 한국조세연구원의 『공공기관 고졸채용의 현황과 과제』를 통해 한국전력공사, 발전자회사 5개사(서부, 남동, 남부, 동서, 중부)의 고졸인력 노동생산성을 비교한 결과, 고졸의 인력비율이 가장 높은 한국서부발전의 노동생산성은 4.339로 6개사 중 셋째, 고졸 인력비율이 둘째로 높은 한국남동발전의 노동생산성은 5.225로 가장 높은 것으로 나타났다. 한국전력공사의 고졸 인력비율은 6개사 중 다섯째(26.20%)로 낮았지만 노동생산성은 1.194로 가장 낮은 것으로 나타났다. 이와 같은 연구 결과는 고졸자의 생산성이 대졸자의 생산성보다 낮을 것이라는 일반적인 인식과는 대조적인 것으로, 대졸 근로자와 고졸 근로자 간 생산성의 차이가 존재한다는 근거가 빈약함에도 불구하고 학력에 따른 임금격차가 존재한다는 점을 보여주고 있다(동아일보, 2012). 또한 대졸 근로자와 고졸 근로자의 생애 최초 일자리 형태에서도 차이가 발생하고 있다. 첫 일자리가 정규직인 경우는 고졸 55.2%, 대졸 66.9%로 나타났으며, 상용직은 고졸 64.7%, 대졸 74.4%인 것으로 조사되었다(기획재정부, 2014e). 이는 상대적으로 근로조건이 양호한 정규직 또는 상용직으로 노동시장에 진입하는 근로자들의 학력에 따른 차이가 있음을 보여주고 있으며, 결과적으로 근로자 간 학력에 따른 임금이나 다른 근로조건 등의 격차가 발생하는

시발점이라고 볼 수 있다.

일반적으로 고졸 근로자는 대졸 근로자만큼 안정적인 일자리에 일하기 어려운 측면이 있어서 보다 낮은 임금을 받아들이는 부분이 있다. 즉 고졸 구직자들에게 안정적인 일자리를 제공함으로써 대졸 근로자와의 임금 격차를 줄일 필요가 있다고 보고 정부는 고졸 이하의 학력을 가진 근로자들의 채용 확대를 위한 제도적 여건 마련에 나서고 있다(김수현, 2011), 대졸자와 고졸자의 지나친 임금격차를 막기 위해 정부는 학력중심 사회에서 능력중심의 인사관리 문화로의 변화를 위한 제도 마련에 적극적이다. 2011년부터 공공기관 고졸채용 목표제를 도입하여 운영 중에 있다. 특히 정부의 이러한 정책적 시도에 공공기관의 적극적인 참여를 유도하고 있으며, 선도적인 민간 기업들에게는 우수기업 포상제도 등을 도입하여 개선된 고용 문화를 정착시킨다는 방침이다(문화체육관광부, 2012). 그리고 연령 증가에 따른 학력별 임금격차의 축소를 위해 고졸 이하 학력의 근로자들에 대한 평생 직업능력개발 지원을 검토하는 등 학력별 임금격차 문제 해소를 위한 실효성 있는 정책을 강구하고 있다(이승희, 2011). 정부는 중장기적 고용목표와 고용구조 개선방안으로 노동시장의 효율화를 위한 유연근로제도, 단시간근로 등 근로형태 다양화, 임금피크제 및 직무·성과급 확산 등 임금유연화 역시 추진하고 있다. 기업들이 체감하는 고용에 대한 부담을 덜어줌으로써 고용을 촉진하기 위해서 임금과 고용에 대한 유연성 확보를 추진하는 것이다. 그리고 근로자들이 실직 후 생활안정과 재취업이 용이하도록 고용안정성 확보를 위한 정책 추진을 하고 있으며, 이와 관련해 중장기적으로 정규직과 비정규직, 그리고 근로자들의 학력에 따른 임금격차가 완화될 수 있도록 보상시스템을 개선하기 위한 정책 검토 및 적용을 추진해 오고 있다(기획재정부, 2010).

그리고 정부는 학력에 따른 임금격차를 개선하기 위한 방안 중 하나로 노동공급의 질을 높인다는 계획이다. 산업계 수요에 부합하는 맞춤형 교육과정 운영을 목적으로 하는 마이스터고 활성화 등 전체 전문계고를 분야별로 특화된 직업교육기관으로 개편하여 고졸 이하 근로자들이 보다 높은 임금수준을 받을 수 있도록 하는 방향이다. 기업들에게도 과거처럼 단순히 학력에 의한 임금격차를 두는 방식이 아닌, 근로자들의 생산성과

숙련도에 따라 임금을 제공할 수 있는 임금체계 개편으로 발전할 수 있도록 적극 지원한다는 방침이다(교육과학기술부, 2011). 정부는 학력에 따른 임금격차로 인한 사회적 비용이 크다고 판단, 현실 개선을 위한 다양한 정책과제를 상정하고 있다. 그리고 그 중심에는 능력중심 인사관리 정착이라는 목표가 자리 잡고 있다. 이를 위해 공공부문에서는 공정경쟁 조성에 적합한 인사, 보수제도 개편방안 마련(2012년 말), 과도한 임금격차 방지와 승진장벽 해소 등 공정경쟁 여건 조성, 후진학 지원 및 다양한 성장경로 보장 등을 제도적으로 지원한다는 계획이다. 민간부문에서는 기업들의 자율적 참여를 전제로 업종별로 임금·직무 개선 모델을 보급하고 컨설팅 서비스를 제공하며, 우수기업에 대한 포상제도를 도입하여 우수 기업들을 행정적·재정적으로 지원할 수 있는 제도를 마련한다는 계획이다. 기초적인 인프라 구축을 위한 임금·직무 개선 관련(일터혁신) 컨설팅 기능 강화 등을 위한 지원체계 구축을 시도하고 있다(교육과학기술부, 2012). 정부는 그동안 학력에 따른 채용과 임금격차 개선을 위한 사회적 요구를 받아 왔다. 따라서 대졸자·비대졸자 간 임금격차를 해소하기 위한 지속적인 노력과 함께 다양한 경로를 통한 고졸 취업문화 정착, 사회 인식 개선을 통해서 우리 사회의 학력차별 인식을 점차 줄여나간다는 계획이다.

## 제6절 소 결

우리나라의 소득불평등 정도는 여전히 높은 편이지만 다소 감소하는 추세를 보이고 있는 것으로 나타났다. 2013년 전체가구 처분가능소득 5분 위배율은 5.43배로, 지난 2006년의 5.38배 이후 가장 낮은 모습을 보였다. 소득 5분위별 소득점유율 역시 2003년 조사 이후 큰 변화 없이 2013년 각각 1분위 6.6%, 2분위 13.5%, 3분위 18.2%, 4분위 24.0%, 5분위 37.7%로 조사되었으며, 이는 소득불평등 정도가 일정 수준에서 고착화되었음을 보여준다. 이에 대해 노동계는 1인당 명목 가구소득과 근로소득의 격차가



확대되고 있으며 이로 인해 양극화와 근로빈곤이 심화되었다고 주장하고 있다. 따라서 저소득 계층의 소득 증가가 무엇보다도 중요하다는 입장이다. 최저임금의 현실화와 비정규직 사용 제한, 저임금 일자리를 대신할 수 있는 양질의 일자리 확대, 건실한 사회안전망의 구축 등이 시급하다고 보고 정부의 제도적 규제와 지원 정책을 적극 요구하고 있다.

사용자 측이 바라보는 소득불평등의 개선 방법은 노동계 측과는 상이하다. 소득불평등이 완화되기 위해서는 결국 경제성장이 중요하다고 보고 있다. 경제성장이 이루어지면 저소득층의 소득 증가가 고소득층에 비해 상대적으로 크다는 설명이다. 그리고 우리나라의 경제성장이 활발하게 이루어지던 시기에 분배 역시 개선되었다는 점을 근거로 경제성장을 촉진할 수 있는 정책 지원과 규제 완화가 시급하다는 입장이다.

정부는 우리나라의 소득불평등 정도가 점차 개선이 되어 가는 것으로 보고 있다. 소득 5분위배율 등의 통계 지표를 통해 소득분배가 개선되고 있다는 판단 아래, 소득 분위별 격차 해소를 위한 노력보다는 전체 가구 소득을 증가시키는 데 정책의 초점을 두고 있다. 경제활성화가 가장 시급하다고 보고 가계소득을 증가시키기 위한 가계소득 증대세제 3대 패키지 등의 정책을 추진하고 있다.

그러나 전체 소득격차 추세의 진정 기미와는 별개로 근로자들의 임금 소득 격차는 문제가 심각해지고 있다. 정규직 근로자와 비정규직 임금격차는 우리 사회의 중요한 이슈이다. 2013년 『고용형태별근로실태조사』결과는 비정규직 근로자의 월급여가 정규직 근로자 월급여의 53.3%에 지나지 않는 것으로 나타났다. 비정규직 근로자의 시간당 정액급여는 정규직 근로자의 73.5% 수준에 머물렀다. 이러한 정규직·비정규직 근로자 임금격차가 지속되면서 우리 사회에 많은 부담을 지우고 있다. 정규직·비정규직 간 격차는 임금뿐만이 아니라 퇴직금 수혜율, 상여금 수혜율, 시간외수당 수혜율에서도 큰 차이를 보이며 정규직 근로자와 비정규직 근로자의 차별이 상당한 수준인 것으로 나타났다. 그동안 노동계는 동일가치 노동 동일임금의 원칙을 계속 강조해 왔다. 사회 양극화의 주요한 원인 중 하나로 정규직·비정규직 근로자 간 임금격차를 지목하고 있으며, 매년 정규직·비정규직 근로자 간 임금격차 관련 내용이 포함된 임금인상

요구율을 제시하고 있다. 특히 민주노총은 연대임금 취지의 임금요구인 상안을 2014년 3월에 제시하였다. 하지만 사용자 측은 노동계의 이러한 주장에 난색을 표명하고 있다. 정규직·비정규직 근로자 간 임금격차 해소를 위한 동일노동가치 동일임금 원칙을 선불리 적용하는 것은 기업들의 인건비 부담을 가중시키고 고용유연성을 저해하여 결국 기업경쟁력을 약화시킨다는 것이다. 또한 최근 이슈가 되고 있는 통상임금 범위 확대가 정규직·비정규직 근로자 간 임금격차를 키울 수 있다고 지적하고 있다. 대기업의 정규직 근로자들에게 통상임금의 범위 확대 혜택이 집중되어 정규직·비정규직 근로자 간 임금격차를 오히려 키울 수도 있다는 것이다. 따라서 무엇보다 정규직 근로자들의 임금인상 자체가 필요하다는 주장이다.

정부는 정규직·비정규직 근로자 간 임금격차가 사회통합을 심각하게 저해하고 있다고 보고 임금격차 해소와 비정규직 근로자들의 처우개선에 중점을 둔 정책 추진 방향을 여러 차례 밝혀 왔다. 정규직·비정규직 근로자 간 임금격차 완화를 위해서 유노조 사업장의 정규직 근로자들의 과도한 보호를 줄이는 대신 비정규직 근로자에게 정당한 대우가 필요하다고 보고 있으며, 비정규직 근로자들에 대한 차별 행위에 대해서는 적극 대처한다는 방침이다. 또한 정규직·비정규직 차별 문제에 대한 공공부문의 선도적인 역할이 필요하다고 보고, 공공부문 비정규직 근로자들의 정규직(무기계약직 포함) 전환 등의 시도를 통해 비정규직 근로자들의 처우개선 등의 노력을 시도하고 있다.

대기업·중소기업 간 임금격차는 좀처럼 개선되지 않고 있다. 2012년 중소기업 근로자의 임금수준은 대기업 근로자의 64.1%에 머물렀다. 고용노동부의 「사업체노동력조사」 결과는 사업체규모가 클수록 임금총액이 높으며, 임금총액의 증감액도 높다는 점을 보여주었다. 우리나라의 주요한 산업 분야인 제조업 분야에서도 대기업과 중소기업의 임금격차가 확대되고 있는 것으로 나타났다. 대기업 대비 중소 제조업체의 월평균 전체 임금 비율은 2013년 52.9% 수준으로 기업규모에 따른 임금격차가 상당한 수준이다. 특히 우리나라와 미국, 일본과 비교한 대기업·중소기업 간 임금격차에 관한 연구는 우리나라의 기업규모에 따른 임금격차가 상당하며

격차가 오히려 확대되고 있음을 지적하고 있다.

노동계는 대기업·중소기업 간 임금격차의 원인 중 하나로 불공정한 원하청 관계를 지목하고 있다. 공정하지 못한 원하청 관계 속에서 대기업·중소기업 간 임금격차는 확대되고 있다고 보고 있다. 특히 사용자 측과 정부의 임금체계 개편 논의, 즉 임금피크제 도입, 직무급 도입, 성과주의 강조 등이 일방적일 뿐만 아니라 기업규모에 따른 임금격차를 심화시킬 것이라는 우려를 나타내고 있다. 노동계는 대기업·중소기업 간 임금격차를 해소하기 위해서는 불공정한 원하청 관계의 정상화, 산별 최저임금협약 등이 이루어져야 한다고 주장하고 있다. 사용자 측은 대기업·중소기업 간 임금격차는 인적자본과 생산성의 차이 등에 의해 발생할 수밖에 없는 것으로 본다. 다만 그동안 대기업 정규직 근로자 중심으로 노동계의 활동이 전개되면서 대기업 정규직 근로자들의 임금인상이 지나치게 높게 이루어짐에 따라서 기업규모에 따른 임금격차가 확대된 측면이 있다는 설명이다. 따라서 상대적으로 높은 대기업의 임금인상의 자제가 필요하다라는 입장이다.

정부는 대기업·중소기업 간 임금격차가 지속·악화되고 있으며 이로 인해 사회 전체적으로 인력 미스매치 문제가 심각한 것으로 판단하고 있다. 따라서 대기업의 임금인상 자제, 대기업과 협력업체의 성과공유가 필요하다고 보고 이에 대한 정책 지원을 한다는 계획이다. 정부는 인센티브를 활용해 대기업·중소기업 간 협력과 상생을 유도함과 동시에 중소기업의 경쟁력 확보에 초점을 두고 있다.

우리나라 남성·여성 간 임금격차는 OECD 회원국 중 가장 높은 것으로 나타났다. 우리나라의 남녀 임금격차는 2012년 37.4%로 OECD 국가 중 가장 높으며, 2000년 이후 계속해서 성별에 따른 임금격차가 가장 큰 국가인 것으로 나타났다. 남녀 임금격차가 심각한 다른 국가는 일본으로 2012년 26.5%로 조사되었다. 하지만 일본은 지난 2000년 33.9%에 비해 격차가 일부 완화가 된 반면, 우리나라의 격차는 지난 2000년 40.4%와 비교해서 최근까지 뚜렷한 개선의 흐름이 나타나지 않고 있다. 그동안 노동계는 남녀 임금격차 문제를 지속적으로 제기하여 왔다. 그리고 최근에는 정부의 시간제 일자리 확대 움직임에 큰 우려를 나타내고 있다. 시간제

일자리는 주로 여성을 대상으로 하는 일자리지만 상대적으로 임금수준이 낮고 고용안정성이 낮아서 남성·여성 간 임금격차를 오히려 확대시킬 수 있다는 주장이다. 따라서 성별에 따른 임금격차를 완화하기 위해서는 여성들이 집중되어 있는 저임금·비정규직 일자리를 줄이고, 임금격차를 초래하는 경력단절을 줄이기 위한 일과 가정의 균형을 위한 국가적 지원이 필요하다는 입장이다.

반면 사용자 측은 남성·여성 간 임금격차는 점차 감소하는 추세이며, 남성과 여성의 임금수준의 차이는 근로자 개인의 근속연수와 경력 등 주로 개인적인 요인에 기인한다고 보고 있다. 그리고 만약 성별에 따른 임금격차가 발생하고 있다면 그 원인이 무엇인지 보다 면밀한 검토가 선행되어야 한다는 입장이다. 또한 기본적으로 임금체계를 개편하여, 생산성을 반영하는 임금체제로 전환하여 현재 나타나고 있는 다양한 문제들을 해결해야 한다고 보고 있다. 정부는 우리나라의 남성·여성 임금격차가 다른 나라에 비해 상당히 심각하며 사회 발전을 저해하는 주요한 원인 중 하나로 인식하고 있다. 따라서 그동안 임금과 고용 등에서 남녀 차별을 줄이기 위해 많은 제도와 정책을 도입하였으며 실제로 어느 정도 효과를 거두었다는 평가이다. 최근에는 남성·여성 간 임금격차의 원인으로 지적되고 있는 여성의 결혼과 출산, 자녀 양육에 따른 경력단절에 많은 관심을 가지고 여성들의 일과 가정생활의 양립이 가능하도록 지원을 하고 있다. 그리고 경력단절 예방, 재취업 지원, 저임금 일자리 집중 문제 해결 등을 위해 적극 나서고 있다.

우리나라의 학력에 따른 임금격차, 즉 대졸자·고졸자 간 임금격차는 점차 완화되는 추세 속에서 최근에 일부 확대되는 등 임금격차 문제가 해결되지 않고 있다. 학력별 임금격차는 우리나라만의 문제가 아닐 뿐더러 미국이나 독일 등 다른 선진국에 비해서 높지 않다는 연구 결과가 제시되기도 하였다. 그럼에도 불구하고 대졸 이상 근로자들의 임금수준이 그렇지 않은 근로자들에 비해 상당히 높게 나타나고 있는 것은 사실이며, 노동계는 소득양극화의 주요 요인으로 학력별 임금격차에 주목하고 있다. 하지만 사용자 측의 주장과는 달리 우리나라 대졸 초임 수준은 일본 등 다른 나라들과 비교하여 높은 수준이 아니고, 따라서 일부에서 제기되고

있는 대졸자·고졸자 간 임금격차 해결 방법이 대졸 근로자의 임금수준을 낮추는 식이어서는 곤란하다는 입장이다. 오히려 고졸 이하 근로자의 임금수준을 더 높이는 식으로 학력에 따른 임금격차를 완화해야 한다고 설명하고 있다. 사용자 측은 대졸 근로자들의 임금수준이 높은 이유는 근로자들의 생산성의 차이에 기인한 것이며 따라서 시장의 자율적인 평가에 의한 것이라는 입장이다. 우리나라의 학력에 따른 임금격차는 다른 국가들과 비교해도 심각한 수준은 아니라는 설명이다. 정부는 현재의 대졸자·고졸자 간 임금격차가 합리적인 수준을 다소 벗어났다고 보고 있다. 또 근로자 개인의 생산성이 반영하는 임금체계가 정착되지 못하고 단순히 근로자의 학력에 근거한 근로자 간 임금격차가 발생하는 측면이 있다고 보고 있다. 정부가 주목하는 또 다른 부분은 고졸 이하의 근로자들이 노동시장에 진입할 때 상대적으로 임금 등의 근로조건이 좋지 못한 일자리에 집중되고 있다는 점이다. 따라서 정부는 임금격차 감소를 위해서 능력 중심의 인사관리 정착 지원, 공공부문에서 후진학 및 공정경쟁 조성에 적합한 인사 및 보수 체계로의 개편, 기업들에 임금·직무개선 모델 보급 및 컨설팅 지원 등을 한다는 방침이다. 또한 고졸 구직자들의 채용 확대를 적극 추진하고 있으며, 마이스터고 육성 등을 통해서 기업들이 원하는 노동공급이 이루어지도록 한다는 계획이다. 정부는 학력보다는 직무 또는 개인의 능력, 생산성 등과 연계한 임금체계로의 개편이 중요하다고 보고 임금체계에 대한 다양한 논의에 적극 참여하고 있다.

## 제 3 장

### 주요국의 사례연구<sup>34)</sup>

#### 제1절 노조중심 : 스웨덴의 연대임금정책

연대임금정책(solidaristic wage policy)은 근로자가 고용되어 있는 산업 또는 기업의 임금지불능력이나 수익성과 무관하게 동일노동에 대하여 동일임금 지급을 목적으로 하는 제도이다(Erixon, 2000). 따라서 상대적으로 수익성이 높은 기업 또는 산업 부문 근로자들의 희생과 양보가 전제되어 있는 제도라고 할 수 있다(신정완, 2010). 연대임금정책은 근로자 간 임금격차를 줄이기 위한 노동시장 측면에서의 연대로서 공평성이 강조되고, 대량생산체제와 부합하는 정책이라고 할 수 있다. 스웨덴의 연대임금정책은 근로자들의 연대에 기반한 노동정책의 대표적인 사례로, 1951년 렌-마이드너(Rehn-Meidner) 모델이 채택되면서 1952년에 중앙 단체교섭과 함께 정책이 도입되었다. 당시 스웨덴에서 연대임금정책을 도입한 배경에는 근로자들 사이에서 발생하는 상당한 임금격차를 감소시키고, 수익성이 높은 기업의 지나친 임금인상을 억제하면서 저임금근로자의 임금수준을 높이려는 데 있었다(김애경, 2006).

34) 제3장의 내용은 2014년 4월 25일 경제사회발전노사정위원회 주최 ‘공정노동시장 구축을 위한 간접고용 해법’ 토론회에서 연구책임자인 이장원이 발표한 「노동시장의 공정성이란 무엇인가」의 내용을 포함하고 있다.

먼저 산별 중심의 노동조합으로 이루어져 있는 스웨덴의 역사적 배경을 살펴보면, 스웨덴 노동조합연맹(The Swedish Trade Union Confederation: LO)이 직종별노조의 형태로 1898년 시작되었다. 20세기 초반까지 스웨덴 노사관계는 갈등과 반목의 정도가 상당한 수준이었다. 전국적인 규모의 노조 파업에 대응하여 사용자 측의 직장 폐쇄도 빈번하게 일어났으며, 때로는 물리적인 충돌 사태가 발생하기도 하였다. 특히 노총은 1909년 총파업을 실시하였으나 사용자와 정부의 대응에 밀려 실패로 돌아가고 말았다. 그리고 이듬해 노조의 조합원 수가 절반 수준으로 감소하는 상황에 이르렀다. 위기에 직면한 노조들은 직종별노조에서 산별노조로 전환하기로 결정을 내렸으며, 오늘날 스웨덴 산별노조 중심 체제는 여전히 유효하다. 이렇게 형성된 스웨덴 산별노조는 1950년대부터 1980년대까지 사용자연맹(The Swedish Employers' Confederation: SAF)과의 중앙 단체교섭을 체결하여 산별노조들의 임금격차를 줄이는 전략을 유지하였다. 한편 1990년대에 들어서면서 산별노조들의 통합 움직임이 나타났다. 2006년에는 스웨덴 화학노조와 금속노조가 통합하여 조합원 수가 40만 명이 넘는 대규모 조직으로 발전하였다. 급속한 경제 환경의 변화와 사용자 측의 대응에 맞서 근로자들의 연대를 강화하는 전통적인 스웨덴 노조 작동원리를 바탕으로 산별노조 간 통합을 도모하는 현상으로 이어지고 있는 것이다(인수범, 2012).

오늘날 스웨덴이 협력과 타협을 바탕으로 안정적인 노사관계를 구축하는 데 성공하고 높은 경제성장과 완전고용, 물가안정이라는 다양한 경제적 성과를 얻을 수 있었던 배경에는 1938년 LO와 SAF가 체결한 살트세바덴 협약(Saltzjöbaden Agreement)과 렌-마이드너 모델의 채택을 들 수 있다. 살트세바덴 협약을 통해 근로자 측과 사용자 측의 지난한 대립에서 벗어나 협력적 관계로 발전할 수 있었으며, 국가의 개입과 지시에서 벗어나 노동시장의 문제를 노사가 자율적으로 해결하는 토대가 마련되었다. 임금협상 체계가 각각 노조와 사용자의 대표 단체라고 할 수 있는 LO와 SAF, 이 두 조직을 중심으로 하는 집중화에 대한 합의가 이루어졌다(이코노미저널, 2012). 살트세바덴 협약의 구체적인 내용을 살펴보면, SAF와 LO에서 각각 3명의 대표들이 참여하는 노동시장위원회를 만들어서, 기업

과 산업 수준에서 노사간 대화를 통해 해결하지 못하는 문제들을 위원회에서 다룰 수 있도록 하였다. 그리고 노동쟁의 절차의 제도화를 추진하는 대신 직장폐쇄, 노조파업을 실행하기 어렵게 만들었다. 이처럼 노사간 대립을 줄이려는 살트세바덴 협약은 LO와 SAF가 노사간 분쟁을 보다 적극적으로 조정할 수 있게 만들었다(이상훈, 2011). 이로써 1909년 총파업 이후 빈번한 근로자와 사용자의 대립을 지양하고 협력적인 새로운 관계를 모색하고자 하였다(안재홍, 2013).

1951년 LO의 총회에서는 렌(Gösta Rehn)과 마이드너(Rudolf Meidner)가 제안한 노조운동과 완전고용에 관한 보고서가 채택되었다. 이 보고서에서 연대임금정책을 실시하고 정부정책을 통해 물가안정과 완전고용의 목표를 달성할 수 있다는 주장이 제기되었다. 그리고 사회민주당(Social Democratic Party : SAP) 정부는 1957년부터 본격적으로 연대임금정책을 실시하였다. 그 결과로 저임금 산업 부문에서는 임금인상의 압박이 생겨나 생산성을 증대시키거나 근로자를 해고해야 하는 상황으로, 고임금 산업 부문에서는 임금억제 효과가 발생하여 과다이익의 축적이 가능한 상황이 나타났다. 정부는 연대임금제도와 적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policy : ALMP)을 연계하여, 사양 산업에 종사했던 실직자들을 새로운 성장 산업으로 이동시켜 고용창출의 효과와 산업구조 개편을 시도하였다(안재홍, 2011).

이러한 일련의 과정 속에는 스웨덴 특유의 중앙집중적 교섭체계가 자리 잡고 있다. 사실 스웨덴에서 중앙교섭을 먼저 요구한 측은 SAF였다. 당시 SAF는 근로자들의 임금인상을 억제하는 데 중앙집중적 교섭이 개별 교섭보다 효율적일 것이라고 판단하였기 때문이다. 하지만 LO는 수많은 산하 조직들의 상황과 요구가 상당히 상이했기 때문에 SAF의 제안을 받아들이기가 쉽지 않았다. 그렇지만 1950년대 스웨덴에서 인플레이션 문제가 심각해지면서 경제 상황이 악화됨에 따라 사민당은 LO에 임금동결의 요구를 수차례 제시하였고, LO는 물가가 상승하여 인상된 생계비 수준만큼의 임금인상을 요청하였다. 이 같은 협상 과정을 거치면서 노사간 중앙단체 협상의 결과를 기업 또는 산별 교섭에서 가이드라인으로 설정하는 중앙집중적 교섭 체계가 자리를 잡았다(이상훈, 2011).



스웨덴에서는 사민당이 집권하면서부터 노사관계 구조에 많은 변화가 나타났다. 두 번의 보수연립정권 시기를 제외하고는 LO를 기반으로 하는 사민당이 상당 기간 동안 집권해 왔으며, 노사는 중앙집중적 조직을 각각 형성하여 이곳에서의 합의에 의한 임금협약을 체결하였다. 이러한 스웨덴 노사관계의 주요한 특징은 첫째, 사민당이 장기적으로 집권함으로써 노조가 스웨덴 정치활동의 과정에 적극적인 참여를 할 수 있었다. 둘째, 스웨덴에서는 지난 1980년대까지 노사간 중앙 단체교섭을 실시하였다. 중앙 단체교섭을 통한 연대임금정책의 시행은 근로자 간 연대를 바탕으로 사회적 평등과 정의를 추구하는 하나의 모델로서 인식되어 왔다. 하지만 오늘날 세계화와 더불어 경제적 환경 변화, 스웨덴 경제 주체들의 다양한 목소리가 내부에서 나오기 시작하면서 연대임금정책은 물론 노사관계에 많은 변화가 나타났다(문태식, 2004).

## 1. 스웨덴 연대임금정책의 변천 과정

제1차 세계대전 이전의 스웨덴에서는 동일 산별노조, 직종별노조 내 숙련·미숙련 노동자들의 임금격차 문제를 해결하는 데에 대한 관심이 높았었다. 하지만 제1차 세계대전 이후에는 산별노조 간 임금격차 문제를 해결하는 것으로 관심이 집중되었다. 1920년대 전 세계적으로 경기침체가 진행되면서 스웨덴 수출 기업들이 많은 어려움을 겪으며 근로자들의 임금인상이 어렵게 되었다. 반면 내수 기업들은 상대적으로 높은 임금을 받을 수 있게 되면서 수출·내수 산업 간 임금격차 문제가 커지게 되었다. 내수 중심의 건설·식품 산업의 임금인상은 타 부문 근로자들의 실질 임금을 감소시키는 효과로 이어졌다. 금속노조 중심의 수출부문 노조들은 상대적으로 많은 저임금근로자들로 구성되어 있었기 때문에 LO가 임금격차를 줄이는 데 앞장서야 한다고 주장하였다. 금속노조는 1936년 LO 총회에서 저임금근로자들을 더욱 배려하는 연대가 강조된 임금정책을 적극 주장하였다. 그리고 1941년 LO 총회에서 15인 위원회는 중앙집중적인 노조운동을 계획한 『노동운동과 민간경제』라는 연구보고서를 제출하였다. 연구보고서의 주요한 내용은 과거의 노조운동은 단일 산업 내 임금격

차를 줄이는 데에는 부분적으로 성공하였지만, 산업 간 임금격차를 완화시키지는 못했음을 지적하였다. 또한 낮은 임금을 받는 근로자들의 임금수준을 개선하는 일은 노조만의 노력으로는 어렵기 때문에 LO가 조직 차원에서 스웨덴 사회의 다양한 주체들과 협력하여 정책적 지원을 제공해야 함을 주장하였다. 그리고 LO가 산하 노조들의 임금협상에 직접적으로 관여할 수 있는 권리를 확보해야 한다는 것이었다. 이 연구보고서는 임금수준이 상대적으로 높은 근로자들로 구성되어 있는 노조의 반대에도 불구하고 원안의 일부 내용만 수정되어 LO 총회에서 통과되었다. 이로써 노조 측에서는 산업 간 임금격차 문제를 해결하기 위한 LO 조직의 기틀이 어느 정도 구축이 되었다(신정완, 2010).

스웨덴에서 연대임금정책은 제2차 세계대전 이전에 근로자들의 임금인상, 저임금근로자 임금수준 개선, 남녀 임금격차 개선을 위한 노조의 다양한 요구사항 중 하나로서 제기되었다. 연대임금정책은 내용상으로 동일노동 동일임금을 요구하는 것이지만, 구체적으로 보면 직능별 동일임금을 주장하는 것이 아니라 기업 규모와 산업에 따라 발생하고 있는 저임금근로자 문제를 해결하기 위한 것이었다. 연대임금정책의 논의 초기에는 남녀 간 임금격차의 해결이 중대한 문제로 인식되었다. 따라서 균등한 임금수준이라는 목표를 달성하기 위해 LO는 주관적이고 비과학적인 직무평가를 보다 체계화·정교화하는 일에 주력하였다. 그렇지만 이러한 직무평가제도 도입은 연대임금정책이 모든 임금격차 문제를 해결하려는 것이 아닌 합리적인 임금구조 구축이라는 의미가 크다고 볼 수 있다. 여하튼 연대임금정책은 직무평가를 적극 추진하였으며 직무급 제도를 받아들였다. 하지만 직무평가 체계화의 어려움, 즉 동일노동에 대한 객관적인 평가의 어려움으로 인해 LO는 사실상 중위임금(mean wage)을 기반으로 하는 연대임금정책으로 임금격차를 해소하고자 하였다(구용희, 1995).

제2차 세계대전 이후에는 연대임금정책의 논의가 스웨덴의 거시경제안정화 측면에서 주로 이루어졌다. 제2차 세계대전 이후 국내 경기가 좋아지면서 인플레이션이 발생하였다. 전후의 경기 호황은 즉시 노동력 부족을 야기하였으며, 이는 스웨덴 산별 협상을 통해 근로자의 생산성을 상회하는 임금인상으로 이어졌다(Meidner, 1993). 이에 1951년 LO 총회에

서는 산업별 임금결정권을 LO가 행사하여 임금조정자 역할을 하도록 결정되면서 임금인상을 자제해야 한다고 주장하였다. 이 총회에서 렌과 마이드너는 계획된 임금정책을 바탕으로 스웨덴의 경제안정과 성장, 완전고용을 목표로 하는 전략을 제시하였다. 이들이 주창한 렌-마이드너 모델의 주요 내용은 정부의 긴축 재정정책과 실업문제 해결을 위한 적극적인 노동시장정책, 그리고 바로 연대임금정책의 시행이다. 연대임금정책을 통해 근로자 간 임금격차가 감소하게 되면 산별노조들의 임금인상 요구 역시 줄어들면서 임금인상이 억제되고, 거시적으로 인플레이션 역시 억제될 것이라고 주장하였다. 또한 연대임금정책은 개별 기업들의 경영합리화를 압박하여 스웨덴 산업 전체의 효율성을 증대하는 효과가 있을 것으로 보았다(신정완, 2010). 노조 측에서 계획된 임금정책과 연대임금은 1936~41년, 1946년 LO 총회에서 논의된 적은 있었지만, 1951년이 되어서야 비로소 공식적인 정책으로 중앙집중적 임금협약과 함께 연대임금이 결의되었다. LO는 당시 많은 논란에도 불구하고 임금수준이 낮은 근로자들의 소득증대를 위해서 단체협상 의제로 연대임금정책을 제시하고, 연대임금정책의 구체적인 수준을 산업 평균으로 결정하였다. 특히 스웨덴에서는 SAF가 LO에 중앙단체 임금교섭을 먼저 제시하는 등 중앙집중적 임금협약의 체계를 구축하는 과정에서 상당히 중요한 역할을 담당하였다. 여기에서 말하는 중앙집중적 임금협약 체계는 전국수준의 노조와 사용자 단체가 임금을 포함한 고용조건에 대하여 포괄적인 협약을 먼저 체결하고, 이 노사 중앙단체 간 협약을 바탕으로 산별 교섭이 진행되는 교섭 형태를 의미한다. 이처럼 전국적인 규모의 사용자 단체, 그리고 노조의 역할이 분명하게 형성되면서 스웨덴의 코포라티즘 시스템이 구축되었다(한국경영자총협회, 2011).

1950년대와 1960년대 시기는 스웨덴에서 연대임금제도가 제도적으로 자리를 잡은 시기로 볼 수 있다. 1955년부터 임금 문제에 대한 중앙단체 교섭이 진행되었으며, LO는 연대임금정책을 결국 관철시켰다. 동일노동 동일임금을 위한 원칙적인 연대임금정책의 실행을 위해서는 철저하고 과학적인 직무분석을 통한 임금수준의 결정이 필요했지만 현실적으로 어려웠기 때문에, LO는 기업의 수익성과 임금지불능력과는 상관없이 임금격

차를 최대한 줄이려는 목표의 연대임금정책을 추진하기 시작하였다(신정완, 2010). LO가 연대임금정책을 제시한 배경에는 수출부문 산업과 내수부문 산업 사이의 임금격차가 스웨덴의 수출경쟁력을 약화시킨다는 판단이 자리 잡고 있으며, 이는 장기적인 측면에서 노조 간 연대를 약화시킬 수 있다는 우려 때문이었다. SAF 역시 연대임금정책을 반대하지 않았다. SAF는 중앙노조와의 교섭을 통해 산별노조 간의 임금경쟁을 지양하고 지나친 임금인상을 제한하는 데 연대임금정책이 유리하다고 판단하였다. 이처럼 노사 모두의 이해관계가 맞아떨어지면서 연대임금정책은 스웨덴의 지배적인 임금정책으로 자리를 잡게 되었다(한국경영자총협회, 2011). 연대임금정책이 본격적으로 시행되면서 스웨덴에서는 1960년대 이후 상당 부분의 임금격차를 성공적으로 해소하였다. 특히 저임금 일자리와 산업 부문에서 일하는 여성들이 연대임금정책의 최대 수혜자였다. 하지만 1960년대 중반부터 1980년대 초반까지 스웨덴은 임금구조에 있어서 급격한 변화를 경험하게 된다(Edin & Holmlund, 1993).

1970년대 후반 이후에는 그동안 연대를 가능하게 했던 조건들이 변화하는 등 연대임금정책 와해가 본격적으로 진행되었다. 기존의 중앙 단체 교섭 체계에서 벗어나 개별적인 교섭을 진행하는 경향이 나타났으며, 수익성이 높은 기업의 근로자들의 불만이 더욱 고조되었다. 이들의 불만은 사실 연대임금제도의 시행 직후부터 제기되어 왔던 문제였다. 연대임금정책이 장기간 시행되면서, 제2차 세계대전 이후에 산업의 수익성이 높아진 금속노조는 연대임금정책에 대한 불만이 생겨났다. 하지만 과거 연대임금정책을 강력하게 주장했던 금속노조였기 때문에 연대임금정책의 폐기가 아닌 특별한 정책으로 기업들이 얻은 초과이윤을 근로자들이 얻을 수 있도록 해야 한다고 주장하였다. 이것이 LO의 임노동자기금안(Wage Earner Fund)이 등장한 배경이 되었다(신정완, 2010). 연대임금정책의 영향력은 점차 감소가 되었으며 1980년대 들어서면서 사실상 유명무실해졌다. 연대임금정책은 스웨덴이 달성한 높은 경제적 성취와 함께 성공적인 하나의 모델로서 인식되었지만, 1970년대 중반 이후 스웨덴 노사관계에 있어서 근본적인 변화가 나타나며 제도의 위상 역시 하락하게 되었다. 1980년대 급격한 세계경제 상황의 변화, 즉 노동력의 기능적 유연성과 이

동성을 강조하는 포스트포드주의 등장 등 스웨덴을 둘러싼 극심한 환경 변화 속에서, 평등한 분배를 위한 연대를 바탕으로 실시되었던 연대임금 정책은 결국 무너지게 되었다(김애경, 2006). 한국경영자총협회(2011)는 스웨덴 연대임금제도의 쇠퇴 원인으로 복지에 대한 부담 증가, 스웨덴 거대 기업들의 글로벌화와 유럽통합, 그리고 노동의 분화와 LO 세력의 약화 등을 제시하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 먼저 스웨덴은 경제성장과 함께 복지국가로의 이행으로 인해 다양한 문제들이 나타나기 시작하였다. 복지정책들이 확대되었지만 생산성 향상이 복지에 대한 지출을 따라잡지 못하는 상황에 직면하게 되었다. 그리고 1980년대 이후 경기침체가 지속되면서, 중앙단체 수준의 합의와 복지제도에 대한 부정적 평가가 나오면서 근로자들을 포함하여 스웨덴 국민들의 기존 정책에 대한 지지가 급격히 감소하였다. 둘째, 스웨덴의 많은 다국적기업들은 주로 해외 생산과 수출에 주력하였다. 이러한 경향 때문에 대기업들이 스웨덴 국내에서보다 국외에서 근로자들을 더 많이 고용하는 일이 벌어지면서, 스웨덴 자국 내 고용비율이 상대적으로 감소하는 결과로 이어졌다. 실제로 스웨덴 다국적기업의 국내 근로자 고용 비율이 1963년에는 30%였지만 1992년에는 18% 수준에 지나지 않았다. 다국적기업이 스웨덴 경제에서 차지하는 비중이 커짐에 따라 완전고용을 추구하던 스웨덴의 노동시장정책은 퇴색하였으며, 대기업들은 내수시장 중심 정책에 대해 불만과 함께 복지제도에 대해 비판적인 입장으로 선회하였다. 이처럼 다국적기업들의 영향력 증대와 스웨덴 경제의 글로벌화에 따라서 노사간 중앙집중적 교섭체계의 위상이 급격히 하락하였다. 셋째, LO의 영향력이 감소하였다. 노사 중앙 단체협약의 대상이 아닌 공공부문 근로자들의 증가와 사무직 근로자들의 증가는 중앙집중적 교섭에서 LO와 SAF의 역할을 약화시키는 결과로 나타났다. 또한 1980년대 LO와 사무직노조연맹(TCO) 소속 노조는 높은 임금인상을 주장하여 LO 전체의 임금인상 요구 수준을 끌어올리는 효과를 야기하며 노사간 갈등을 촉발시켰다. 이러한 일련의 사건들로 인해 LO의 영향력은 급속하게 감소되었으며, 전국적으로 생산직근로자 중심의 LO, 민간부문 사무직근로자 중심의 사무직노동자연합(PTK), TCO의 공공부문 노조·LO로 노조의 분화가 급격하게 진행되었다. 일부

노조들이 임금인상을 강력하게 주장하기 시작하면서 LO의 임금상승 요구 수준이 높아지게 되었고, 이것이 연대임금정책을 와해시키는 결과로 이어진 것이다. 결국 1983년 LO와 SAF의 중앙 단체교섭 시스템은 무너졌고, 시대적 상황의 변화는 연대임금 대신 산별 또는 기업별로 진행되는 개별 임금교섭의 확산으로 나타났다. 1983년 이후 사용자들은 경영상의 유연성 확보를 위해 중앙교섭 체계에서 벗어나려는 분권화를 시도하기 시작하였다. 그리하여 지속되는 경기침체와 스웨덴 노사관계의 변화로 인해 중앙 집중적 교섭을 통한 임금협상은 이제 일반적인 임금수준을 제시하는 것에 지나지 않게 되었다. 임금수준의 결정이라는 의미가 사라진 것이다.

한편 당시 개별 임금협상에서는 중앙수준에서의 임금협상을 바탕으로 추가적인 임금부상(wage drift)이 나타나기도 하였다(한국경영자총협회, 2011). 임금부상의 발생 요인은 다양하지만, 우수한 인력을 확보하기 위해 수익성이 높은 기업들은 중앙단체가 협약한 임금보다 더 많은 임금을 지급하는 경우가 많았다. 이로 인해 산업 간 임금격차가 커지게 되었고 노조들 사이에서 불만과 갈등이 많이 나타났다. 이를 해결하기 위해 임금부상의 뭉뚱샤를 협약임금에 포함시키는 관행이 생겨났으며, 결국 연대임금정책은 스웨덴의 전반적인 임금상승을 유발하는 요인으로 작용하였다. 1983년 이후에 중앙집중적 교섭 체계가 무너지기 시작하였고, 1990년에 SAF가 중앙 단체교섭 체제로부터의 탈퇴를 선언하면서 중앙 단체교섭이 중단되었고 연대임금정책의 실질적 영향력 역시 사라졌다(신정완, 2010). 정부가 중앙집중적 교섭 체계를 회복시키기 위한 개입에 나서면서 세금 인센티브를 활용하는 노력 등이 있었지만 이내 실패로 돌아갔다(Baccaro & Richard, 1998).

## 2. 스웨덴 연대임금제도에 대한 평가

연대임금제도는 근로자들의 균등한 임금수준과 평등한 분배를 목표로 스웨덴 사민당과 LO의 적극적 협력을 통해 동일노동 동일임금을 추구한 연대의 사례로 중요한 의미를 갖는다(김애경, 2006). 1950년대부터 시작하여 사실상 1980년대 초반까지 유효한 영향력을 지녔던 연대임금정책은

그 의미와 성과에 대해서 대체적으로 긍정적인 평가를 주로 받아 왔다 (Meidner, 1993). LO와 SAF라는 중앙단체들의 임금교섭을 통해 생산직 근로자들의 산업 간·기업규모 간·성별 간 임금격차를 감소시켰다. 그리고 노동운동의 계급적 응집력을 강화시켰으며, 근로자들의 정치적 기반을 확보할 수 있도록 만들었다(김영용, 1996). 연대임금정책은 1950년대 당시 임금수준과 기업의 이윤 수준의 연관성을 제한시켜 노사간 분배에 대한 갈등을 감소시키는 결과를 가져왔다. 노조의 지나친 임금인상이 자제되었으며, 임금수준이 낮은 부문의 임금수준 상승을 촉진하였기 때문에 산업 내·산업 간 임금격차가 축소되었다. 연대임금정책은 실질적으로 정부의 소득정책과 비슷한 효과를 가져왔는데, 노사간 분배의 문제를 국가 복지제도에 포함시켜 스웨덴 사회의 재분배 문제로 전환시키는 효과를 가져왔다(한국경영자총협회, 2011). 연대임금정책의 장점을 신정완(2000)은 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 합리적이지 않은 근로자들의 임금격차를 줄임으로써 임금인상 경쟁이 벌어지지 않는 사회적 분위기를 조성하였다. 둘째, 기업의 수익성이 높고 낮음과 상관없이 근로자들의 과도한 임금인상을 제한하여 스웨덴의 물가안정을 가져왔다. 셋째, 저임금 문제를 해결함으로써 임금수준이 낮은 부문에서 일하는 근로자들의 임금조건을 개선할 수 있었다.

신정완(2010)은 스웨덴에서 연대임금정책이 실행될 수 있었던 배경으로 세 가지를 언급하였다. 첫째, 연대임금정책까지의 지난한 과정이다. LO에서 연대임금정책에 대한 합의를 이루는 데 50여 년이라는 시간이 소요되었으며, 긴 시간 동안 꾸준한 토론 과정을 거쳤다. 거기에 당시 인플레이션을 억제해야 한다는 시대적 과제가 있었기 때문에 비로소 정책이 시행될 수 있었다. 둘째, 산별노조들의 격렬한 대립과 주도권 확보를 위한 투쟁이 있었다. 이는 연대임금정책이 근로자들과 노조의 철저한 연대정신에서 비롯된 것만은 아니라는 점을 의미한다. 그리고 당시 급속노조가 저임금근로자들을 포함하는 조직이었다는 점, 사민당의 장기 집권에 따라 우호적인 정치 기반이 구축되었던 점, 샬트세바덴 협약으로 협력적인 노사관계가 형성되고 노사 중앙 단체교섭 체계가 구축되었던 점이 연대임금정책의 실시에 있어서 유리한 점으로 작용하였다. 셋째, SAF가 중

양 단체교섭을 통한 노사협상 전략을 활용한 점이 연대임금정책의 도입에 유리하게 작용하였다. 넷째, 스웨덴은 역사적으로 20세기 초에 이미 숙련 정도가 다르고, 직종과 기업이 서로 다른 근로자들의 임금격차를 해소하기 위한 노력의 경험이 축적되어 있었다. 따라서 산업 간 임금격차를 감소시켜야 한다는 급속노조의 논리에 상대적으로 임금수준이 높은 기업의 노조들도 반대하기 어려웠던 상황 등 연대임금을 위한 요소가 이미 스웨덴 사회에 내재되어 있었다.

하지만 연대임금정책에 대한 비판 역시 분명 제기되고 있다. 시장의 요구를 맞추기 위해 사용자들은 운영상 대응능력을 억제하였고, 개별 기업들의 임금지불능력이 고려되지 않았기 때문에 대기업보다는 상당수 중소기업들에 어려움을 안겨준 것으로 평가되고 있다(한국경영자총협회, 2011). 또한 연대임금정책에서 주장하고 있는 동일노동 동일임금 원칙과 관련하여 사실상 동일노동이라는 것을 과학적으로 측정하는 것은 불가능하다는 점이다. 게다가 개별 기업에서 나타나는 임금부상으로 인해 연대임금이 목표로 하는 최저임금 근로자의 임금증가를 어렵게 만들었다. 연대임금 정책은 수익성이 좋은 기업의 초과이윤의 발생과 이윤의 분배 문제 역시 야기하였다. 이윤이 높은 기업의 근로자들이 받을 수 있는 임금상승분을 연대임금정책에 근거하여 포기하더라도, 저임금근로자들이 직접적으로 혜택을 받는 것이 아니라 사용자들의 이익으로 돌아가는 경우가 발생한 것이다. 그리고 연대임금정책을 따를 수 없을 정도로 생산성이 낮은 기업들이 시장에서 퇴출되는 일이 많아짐에 따라 구조적인 실업이 발생하는 문제점이 나타났다(신정완, 2000).

스웨덴의 연대임금정책은 체계적인 직무조사에 근거하지 못한 상태에서 실시가 되었다. 임금격차의 원인, 즉 기업 수익성 수준, 일의 위험성이나 난이도 등에 대한 철저한 분석이 이루어지지 않은 채 전반적인 근로자들의 균등한 임금수준을 추구한 것이다. 전체 근로자들의 임금상승률을 고임금 근로자들의 임금상승률보다 높게 책정하는 방식으로 연대임금정책을 추진한 한계를 분명히 가지고 있는 것이다(이상훈, 2011). 또한 연대임금정책의 긍정적인 성과와 관련하여 당시 연대임금정책을 실시하지 않았던 국가들도 산업 간 임금격차가 감소 추세였다는 점, 역시 임금연대정



책의 대상이 아니었던 스웨덴 사무직 근로자들의 임금격차도 당시 감소한 것은 생산직 근로자의 임금격차 완화가 단지 연대임금정책의 결과만으로 연관을 짓기는 어렵다는 것을 보여준다. 또한 연대임금정책의 실시 원형으로 여겨지는 이 스웨덴 모델은 사실 1950년대와 1960년대의 북유럽은 물론 거의 모든 서유럽의 나라들에서도 볼 수 있었으며 이와 유사한 협약들이 존재하였다. 즉 연대임금정책이 스웨덴에서만 논의되고 실행된 연대의 현실화가 아니라는 점이다(Schulten, 2002).

연대임금정책은 숙련 근로자와 비숙련 근로자의 임금격차, 장년 근로자와 청년 근로자의 임금격차가 감소하도록 만든다. 이는 최저임금제도를 시행한 것과 동일한 효과로, 문제는 청년 근로자의 대체탄력성이 매우 커서 연대임금정책으로 상대적 임금이 상승한 청년 근로자의 실업과 비자발적 임시직 근로자의 수가 증가하게 된다는 점이다. 이러한 문제는 근로자 개인 커리어 초기의 OJT 기회를 감소시켜 숙련 근로자로의 성장을 지체시키고 기업들이 원하는 인적자원의 양성이 어려워지는 결과로 이어질 수 있다(김영용, 1996).

한편에서는 스웨덴이 경제적 성취를 얻을 수 있었던 까닭은 사회민주주의나 거대 복지시스템에 의한 것이 아니라, 19세기부터 20세기 초 시기에 경제적으로 자유시장 지향 정책들을 도입했기 때문이라는 주장이 제기되었다. 즉 사회적 연대를 통한 스웨덴 고유의 성공적인 경제적 모델의 성립보다는 자유시장적 정책들이 스웨덴 고유의 문화 규범과 훌륭한 근로 윤리, 높은 신뢰 수준 등과 결합하여 긍정적인 결과로 이어졌다는 주장이다(CNBC, 2012). 그리고 연대임금정책 시행과 성과에도 불구하고 스웨덴에서 남녀 간 임금격차 문제는 여전히 남아 있다. 남녀 간 임금격차는 과거에 비해 분명 감소되었음에도 불구하고, 전체적으로 여성들의 임금수준이나 노동력에 대한 평가에 대해서는 아직도 개선의 여지가 있는 것으로 평가되고 있다(구용희, 1995).

### 3. 임노동자기금 논쟁과 스웨덴의 변화

연대임금정책은 산업 내 임금 억제의 방향에서 점점 산업 간 임금 억

제에 초점을 맞추게 되었고, 수익성 높은 기업 근로자들의 불만은 커져만 갔다. 중앙집중적 교섭은 LO 지도부에 대한 근로자 개인들의 불만을 키우며 와일드캣 파업(wildcat strike)이 곳곳에서 일어났다. 이와 같은 상황에서 LO는 임노동자기금안을 제시하였다(이상훈, 2011). 이 집단적인 투자기금 소유 개념은 스웨덴에서 새롭거나 특이한 것이 아니다. 마이드너의 이러한 계획은 1960년대 독일 경제학자인 브루노 글라이츠(Bruno Gleitze)가 제안했던 집단적 이익공유제에서 기인한 것이다(Pontusson & Kuruvilla, 1992). 1976년 마이드너 보고서가 LO 총회에 제출되면서 임노동자기금 논의가 촉발되었다. 스웨덴 노동운동이 집단적 이익공유와 지분소유권을 들고 나온 배경은 다음과 같다. 첫째, 원래 마이드너 계획의 가장 중요한 목표는 연대임금정책의 원활한 실행이었다. 스웨덴의 연대임금정책은 1960년대부터 1970년대 초까지 내수 산업 내 임금격차를 줄이는 데 상당한 역할을 했지만, 이후 강력한 저항에 직면하였다. 내수중심 산업과 수출중심 산업 간 수익성 격차 심화가 임금부상을 발생시키며 연대임금정책을 위협하게 됨에 따라, 연대임금정책의 원칙과 상응하는 임노동자기금을 제안하여 임금인상 억제를 감내하는 고수익 사무직 및 생산직 근로자들의 불만을 해결하려고 하였다. 둘째, 불평등한 부의 분배를 감소시키기 위해서였다. 당시 스웨덴은 서독, 영국, 미국 등 다른 나라들보다 부의 불평등 수준이 상대적으로 더 낮았음에도 불구하고 이익분배에 대한 문제의식을 가지고 있었다. 셋째, 부와 권력의 집중화에 대응하기 위해 산업 및 경제 민주주의를 강화하고자 하였다. LO는 집단적 지분소유권을 법률에 기반한 공동결정권리를 보완할 수 있는 기제로 보았으며, 소유권의 집단화는 기업 의사결정 과정에서 근로자들의 영향력을 확대할 것이라는 기대감이 존재하였다. 넷째, 임노동자기금을 통해 스웨덴 경제에 투자자본의 공급을 촉진시키고자 하였다. 이는 기금의 자금이 해당 지역이나 국가의 성장을 위해 사용될 것이라는 사고에 근거하였다. 마지막으로 LO와 SAP는 임노동자기금의 투자 이익 일부를 보충연금 비용으로 사용한다는 내용을 명시하였기 때문이다. 제출된 보고서에서는 근로자 수 50인 또는 100인 이상의 기업들은 연간수익 중 20%를 신주로 발행하여 기금에 적립하는 내용 등을 주장하였다. 따라서 기업의 수익성

이 좋아질수록 집단의 소유권 비중 확대로 이루어지도록 하는 것이다(김인춘, 2007). 이러한 임노동자기금의 운영 목표는 첫째, 분배의 갈등을 감소시켜 기업의 임금비용 인상 없이 더 높은 수익을 달성하는 것, 둘째, 더 많은 투자·성장·고용을 자극하기 위해서 위험자본(risk capital)의 공급을 증가시키는 것, 셋째, 생산에 대한 근로자의 영향력을 증대시키는 것, 넷째, 과도한 집중을 줄이기 위한 권력과 소유의 재분배를 위한 것이었다(Whyman, 2004).

1975년부터 임노동자기금에 대한 8년에 걸친 지루한 논의는 사용자들의 결집, 사민당과 LO의 분열 양상 속에서 진행되었다. 결국 1983년 12월 의회에서 최종적으로 통과한 사민당의 임노동자기금 법안은 본래 취지였던 불평등한 소득 개선의 목표 대신 스웨덴 경제위기 타개를 위한 수단으로 활용하는 데에 관심이 모아졌다. 하지만 우파연합정부는 1992년 이를 폐지하여 임노동자기금에 대한 논쟁은 종결되었다. 임노동자기금의 제도적 실패 원인으로는 먼저, 사용자 측은 강한 결속력을 바탕으로 여론을 형성한 반면에 LO와 사민당의 분열은 물론 민간부문 노조와 공공부문 노조의 의견 차이 등 노동운동 내부의 분열이 나타났다. 둘째, 임노동자기금에 대한 일반 국민들의 지지가 미약했으며, 지지 확산을 위한 노력 역시 노조 내부의 논의 수준에 머물렀다. 셋째, LO는 임노동자기금을 제안한 주체로서의 일관된 태도를 견지하지 못했을 뿐더러 논쟁 과정 중 적극적인 태도를 취하지 못하였다(이상훈, 2011). 임노동자기금은 기금사회주의(Fund Socialism) 논쟁을 촉발시켰지만 기금 설립 당시 스웨덴 경기는 우호적이지 않았다. 석유파동으로 인해 임금상승과 인플레이션이 발생하는 등 국내외 경제 상황이 좋지 못했다. 정치적으로는 사민당을 대신하여 우파연합정부가 구성되면서 사회적 연대를 강조하는 정책 실시에 어려움이 생겼다. 이 과정에서 임노동자기금은 원안에서 상당 부분 수정이 되었고, 그러면서 기금에 대한 근로자들의 지지는 더욱 줄어들었다(김인춘, 2007).

임노동자기금 실행 이후, 스웨덴 노사 관계의 중요한 요소였던 중앙 단체교섭의 체계가 무너지면서 LO의 영향력은 줄어들었다. LO는 늘 신자유주의 정책에 반대하여 왔지만 별다른 성과를 얻지 못했으며, 오히려 시간

이 지날수록 새로운 환경 변화를 받아들이는 모습이 나타났다. SAF는 임노동자기금안 입법안에 강하게 반대하다가 1979년 총선을 기점으로 살트셰바덴 협약 이래 지속되어 오던 정치적 중립에서 벗어나 기금안에 반대하는 정치활동을 전개하였다. 1980년대에는 엔지니어링협회(VF)의 산별 임금협상을 용인하는 등 중앙수준의 임금협상 체계를 무너뜨렸으며, 1990년대에는 렌-마이드너 정책에 의한 노사정 협의의 코포라티즘을 와해시키는 단계로 발전하였다(안재홍, 2013). 한편 사민당은 ‘제3의 길’을 표방하며 1980년대부터 보다 적극적인 시장주의적 정책들을 채택해나갔다. 하지만 이 역시 인플레이션과 부동산 문제, 금융위기로 인해 성공으로 이어지진 못하였다.

스웨덴 모델은 한때 시장 친화적인 경제정책과 함께 평등주의적인 분배정책을 실시하는 데 성공하였다. 그 가운데 연대임금정책은 국제경쟁력을 갖춘 대기업 중심의 구조조정 정책과 결합하여, 동일노동에 대한 동일임금을 지불할 능력을 갖추지 못한 기업들을 구조조정을 통해 시장에서 퇴출하도록 촉진했다. 그동안의 성과에도 불구하고 연대임금정책과 적극적 노동시장정책을 바탕으로 하는 기존의 스웨덴 사민주의 복지 모델이 한계에 도달했다는 평가를 받고 있다. 스웨덴은 유연성이 충분하지 못하고 변화하는 시장에 거의 적응을 하지 못한다는 비판이 쏟아졌다(Magnusson, 2006). 근래의 스웨덴은 다른 EU 소속 나라들과 큰 차이가 나타나지 않는 신자유주의 체제에 순응한 것으로 평가되고 있다(이상훈, 2011). 그 배경에는 세계화와 함께 스웨덴의 급속한 인구고령화 문제 등이 있다. 스웨덴 기업들의 생산성 하락과 근로자들의 실업 문제가 확대 및 장기화되면서 경제를 위협하였다. OECD는 2005년 스웨덴 경제보고서에서 스웨덴이 복지국가 모델을 지속적으로 유지하기 위해서는 기업 투자의 적극적인 유인과 근로의욕을 고취시키는 근로환경 개선이 필요하다고 지적하였다. 이를 위해서 추가적인 인센티브 도입을 권고하면서 임금 격차 확대에 의한 근로자들의 근로의욕 고취 및 생산성 향상의 필요성을 제안하였다(주OECD 대표부, 2005). 한편 2000년대 중반 이후 스웨덴의 실업급여 수준이 낮아졌으며, 저소득 근로자들의 근로 유인을 위해 근로장려세제(Earned Income Tax Credit: EITC)가 도입되었다. 최근에는 특

히 저숙련 근로자들에 대한 세금을 인하했다. 2005년에 상속세와 증여세, 2007년에는 부유세를 폐지하여 경제성장을 적극 추구한 반면, 노조 회비를 세금감면 항목에서 제외하는 등의 변화가 시도되었다. 하지만 이러한 개혁이 스웨덴 고유의 노사합의 시스템을 훼손하고 근로자들의 연대성을 저해하며 이들의 노조가입을 줄일 수 있다는 우려가 제기되고 있는 상황이다(The Economist, 2012).

스웨덴 모델 발전 과정에서 노조는 상당한 역할을 하였다. 연대임금정책을 제안하여 시행하도록 하였으며, 사민당과의 협력을 통해 복지국가의 제도적 기틀을 마련하는 데 일조하였다. 특히 산별노조는 단체교섭의 역할뿐만이 아니라 사회정책 부분에 있어서도 비중 있는 활동을 전개하였다. 2000년대 들어서면서 스웨덴의 산별노조는 신자유주의의 영향 아래 국가와 기업 간 경쟁이 심해지면서, 느슨해진 근로자들의 연대 강화를 다시 강조하며 나서고 있다. 이를 위해 중앙 단체교섭을 통한 노조의 활동 확대를 위한 노력을 기울이고 있다. 무엇보다 근로자들의 고용안정성 확보와 연대임금정책을 위한 정책을 추구하고 있다. 이는 새로운 변화의 과정 속에서도 여전히 스웨덴 산별노조의 전통을 이어가려는 이들의 노력으로 평가되고 있다(인수범, 2012).

## 제2절 노사중심 : 독일의 임금교섭 체계

독일과 스웨덴 두 나라의 금속노조는 공통적으로 연대임금을 제시하여 산업 내 기업들의 임금지불여력과 무관하게 근로자들이 동일 수준의 임금을 받을 수 있도록 하였다. 하지만 연대임금의 정착 과정에서 두 나라의 노조는 각각 상이한 교섭전략을 전개하였다. 스웨덴 금속노조는 연대임금정책을 따를 수 없는 기업들의 도산과 이로 인하여 해당 기업 근로자들의 실업이 증가할 수 있음에도 불구하고 일정 수준 이상의 연대임금을 요구한 반면, 독일 금속노조는 근로자의 고용유지를 중요하게 고려하여 전반적으로 낮은 수준에서의 임금인상에 합의하는 모습을 보여주었다(임

상훈, 2012).

특히 독일의 산별중심 노조운동은 과거 숙련근로자 중심의 특권적인 노조에서 벗어나 모든 근로자들을 대상으로 하는 근로자 정치운동의 과정 속에서 나타났다. 이를 통해 독일 노조는 수익성과 생산성이 높은 대기업 중심의 노조운동이 아닌, 중소기업과 여성 등 취약계층 근로자들을 포함한 전체 근로자들을 대표할 수 있는 조직으로 발전하여 왔다. 여기에는 개별 근로자의 문제를 집단의 문제로 대체하여 사회적 차원에서 접근하여 해결하고자 하는 연대정신이 자리 잡고 있다. 따라서 독일 산별중심 노조들의 제도와 조직 특징뿐만이 아니라 노조운동 과정에 있어서의 연대에 관심을 가질 필요가 있다. 먼저 독일 산별노조의 특징을 살펴보면 첫째, 노동자들이 노조를 통한 조직적인 연대를 하여 사회민주화와 경제민주화를 추구하는 노력들이 시도되어 왔다. 이는 산별노조가 전체 근로자들의 입장을 정치적으로 대변하고 있음을 뜻한다. 둘째, 산별노조의 정치적 활동이 전개되면서 독일 사회민주화를 위한 노력이 모든 근로자들을 위한 복지 혜택 확대로 이어졌다. 취약 계층에 대한 지원은 물론 근로자들의 노동시장 진입 이전부터 은퇴 이후에 이르기까지 모든 근로자들의 사회적 안녕을 위한 노력을 기울여 왔으며, 그 바탕에는 사회적 연대가 자리 잡고 있다. 셋째, 산별중심 노조운동은 독일의 경제민주화에도 기여하였다. 독일 산별노조는 1950년대 이후 꾸준히 근로자들이 경영에 참여할 수 있는 체계를 구축하기 위해 노력해 왔다. 산별노조 운동가들은 의사결정에 있어서 영향력을 행사할 수 있도록 기업 운영 과정에 직접 참여하여 근로자들의 의견과 요구를 경영진에게 제시할 수 있다. 독일에서 근로자들이 경영활동에 참여하는 유형은 전략적 의사결정 과정 참여와 현장근로자의 경영 참여로 구분할 수 있는데, 특히 산별노조 운동가들은 기업 내 전략적 의사결정기구 구성원 중 1/2 또는 1/3 비율로 참여하여 구조조정이나 인수합병 등 근로자에게 큰 영향을 미치는 기업전략 결정 과정에 적극적으로 참여하고 있다. 현장에서는 근로자의 배치전환, 교육과 훈련, 해고 등에 대한 공동결정권을 근로자대표가 보유하여 실제 권리를 행사하고 있다. 넷째, 연대임금에 대한 논의를 산별교섭을 통해 진행한다. 연대임금정책은 임금지불여력이 없는 기업을 시장에서 퇴출시

키는 효과를 유발하기 때문에 양질의 일자리를 창출하는 데 기여할 수 있으며, 많은 기업들이 도산하는 과정에서 발생하는 실업 문제를 해결할 수 있는 사회보장 체계가 구축되어 있어야 한다. 독일 산별노조는 연대를 바탕으로 이러한 문제들을 어느 정도 해결해나가고 있는 것이다(이승협, 2012).

## 1. 독일의 임금결정 체계<sup>35)</sup>

독일은 산별 수준에서 사용자단체와 노조가 체결하는 협약에 따라 임금이 결정되는 초기업적 임금협약의 구조를 갖추고 있다. 임금교섭 체계는 산별교섭과 사업장 개별교섭으로 각각 이루어진다. 하지만 각각의 교섭이 분리되어 진행되는 것이 아니다. 연속적인 교섭이자 공동교섭이다. 산별교섭을 먼저 진행하여 산별 기준(가이드라인)을 정하고 이를 기준으로 하여 개별 사업장에서 추가적인 개별교섭을 통해 최종적으로 각 사업장의 임금수준이 정해지는 구조이다. 따라서 독일의 임금결정 체계 가운데 중요한 요소는 산별교섭, 그리고 산별 임금체계의 통합이다.

임금과 관련된 산별 협약에는 임금 기본협약(Entgeltrahmentarifvertrag)과 임금협약(Entgeltvertrag)이 있다. 임금 기본협약은 직무의 등급구분과 각 등급에 따라 임금등급을 결정하는 방법 등을 규정하는 것으로, 3년에서 5년 단위로 교섭하여 결정한다. 임금협약은 구체적인 임금수준을 결정하는 것으로 해마다 교섭을 진행한다. 이러한 산별협약을 바탕으로 개별 사업장의 임금은 해당 사업장 근로자 대표와 사용자가 체결하는 협약으로 결정이 된다. 산별교섭, 협약 내용이 사실상 임금수준의 하한선을 규정하고 있기 때문에 개별 사업장의 협약과 근로자 개별 계약에서는 산별교섭 협약 이상의 임금수준만이 허용된다고 볼 수 있다.

2006년 기준 독일 노조조직률은 25% 수준에 머물지만 단체협약의 적용률은 65%에 이른다. 이와 같은 차이가 발생하는 까닭은 산별 단체협약이 체결되면 협약 대상이 아닌 일반 사용자와 근로자들에게도 동일한 효력이 확장되도록 하는 제도가 존재하기 때문이다. 노조가 활동하는 기업

35) 윤진호 외(2009)의 내용을 중심으로 정리하였다.

에서는 단체협약의 효력이 비노조원에게까지 자동적으로 적용되고, 노조가 없는 기업에서는 일정 조건이 충족되면 단체협약의 유효성이 사용자와 근로자들에게까지 확대된다. 특히 공식적으로 단체협약 효력 확장이 이루어지지 않더라도 대부분의 독일 무노조 기업들 역시 단체협약의 임금조건과 근로조건을 존중하는 관행이 정착되어 있어서 사회 전체적으로 산별 단체협약을 통해 임금조건과 근로조건이 규정된다고 볼 수 있다.

## 2. 독일의 단체교섭 변천 과정<sup>36)</sup>

독일의 단체교섭 체계는 정부 주도하에 제정된 1949년의 단체협약법에 근거하여 형성되었다. 당시 영국과 미국이 주도한 이 단체협약법은 노동조합이 모든 노사관계 문제와 관련하여 직접적인 체결권을 행사하도록 하는 친노조적 요소와 함께, 정부가 노사관계 조정에서의 최고 지위를 갖도록 하는 내용들을 포함하였다. 단체교섭 입법화 과정에서 사용자 측은 기본적으로 교섭의 자율성을 주장하였다. 즉 그동안 정부에 의해 강제되었던 단체협약과 사업장협약을 노사가 대화와 협상을 통해 자유롭게 체결할 수 있어야 하며, 협약의 지나친 분권화는 임금인상 경쟁 등의 문제를 유발할 수 있기 때문에 넓은 범위에서의 단체협약이 이루어져야 함을 주장하였다. 당시 사용자 측은 노조와의 합의가 매우 중요함을 인식하고 있었으며 따라서 단체협약법에 대한 노조의 의견을 상당 부분 수용하는 입장이었다. 상대적으로 당시 노조는 단체교섭안에 대한 관심이 적었기에 노조들의 상급단체인 독일노총을 중심으로 하여 이 문제에 대한 대응을 시작하였다.

1950년대 이전까지 노조는 교섭정책에 대해 상대적으로 관심이 적었지만, 1954년 빅터 아가르츠(Viktor Agartz)가 제기한 확대 임금정책(Expansive Lohnpolitik) 논쟁을 거치면서 적극적인 정책으로의 전환이 이루어졌다. 이 논쟁은 교섭정책을 단지 분배정책으로만 여기지 않고 적극적인 생산 정책으로 간주한다는 주장에 관한 것이었다. 확대 임금정책에 따르면 임

36) 강신준(2001)의 내용을 중심으로 요약 및 정리하였다.



금은 근로자에 의한 생산성향상분을 포함시켜야 한다. 즉 임금인상을 통한 생산성향상이라는 결과를 이끌어내기 위해서는 임금인상분에 물가상승분과 함께 노동생산성의 요소가 포함되어야 한다는 것이다. 일부 비판에도 불구하고 근로자들과 사용자들의 견해와 일치하며 초기 독일 교섭체계에서의 주요 정책으로 등장하였다. 그리고 확대 임금정책은 금속노조의 적극적 교섭정책(Aktive Tarifpolitik)의 개념으로 발전하였다. 여기에는 교섭정책이 공정한 소득분배를 위한 기능을 수행해야 하고, 근로자들의 임금인상 요구는 이들의 성과에 대한 사회적인 인정을 요구하는 것이며, 이것은 사회 전체의 통합을 요구하는 것이라는 개념이 자리 잡고 있다. 확대 임금정책과 적극적 교섭정책은 오늘날까지 유효하여 독일 노조 교섭정책의 기본적인 요소로 남아 있다.

위의 개념을 근간으로 1955년 독일노총이 실천강령으로 결의한 근로자 소득 증대, 근로시간 단축, 질병 및 노후 보험, 산업안전 강화 등의 요구는 당시 경기 호황과 함께 1970년대 중반까지 성공적으로 적용되었다. 물론 초기에는 사용자 측은 생산성향상을 위한 근로자 참여에 배타적이었으며, 정부는 노사간 교섭 자율성을 존중하기보다는 갈등 발생 시 적극적으로 개입하기도 하였다. 하지만 점차 적극적 교섭정책이 자리를 잡았으며 산별교섭 체계도 안정되어 갔다. 특히 노조의 교섭정책은 소득정책의 일환으로 자리를 잡았으며, 노조 임금요구의 근거로서 소득분배율, 생산성향상분, 물가상승률 등의 지표가 주로 활용되었다.

1966년부터 1967년 사이 경기가 침체되면서 이를 극복하기 위해 정부는 일종의 노사정위원회(Konzertierte Aktion)를 구성하였다. 위원회는 노사간 교섭의 자율성을 인정하면서 경제성장에 초점을 두고 인플레이션의 억제와 실업을 줄이기 위한 목표를 삼았다. 노조는 노사정위원회 참여에 대한 격렬한 내부 논쟁을 겪었지만 결국 참여를 결정하였다. 노사정위원회는 비교적 성공적인 시작을 할 수 있었지만, 독일 경제가 침체를 벗어난 이후 임금인상의 약속과 적극적인 공동결정권 논의 약속이 지켜지지 않으면서 결국 1977년에 노조가 탈퇴를 선언함으로써 노사정위원회도 해체되었다. 그럼에도 불구하고 노사정위원회라는 역사적 경험은 독일 교섭체계에 있어서 합의주의적 특징을 갖추는 데 일정한 기여를 한 것

으로 평가받고 있다(이진모, 2000).

1970년대에 들어서면서 초기 목표를 어느 정도 달성한 독일 노조는 이제 근로자 개인 삶의 질 개선에 초점을 맞추는 것으로 목표를 전환하였다. 노조의 이와 같은 목표는 ‘노동의 인간화’를 중시한 것이었지만, 당시 석유파동에 따른 경기 침체를 겪으면서 노조의 목표는 달성되지 못하였다. 그리고 1980년대 후반까지도 경기 침체가 지속되면서 기존 교섭체계에 대한 변화 요구가 나타나게 되었다. 1980년대의 독일 노조의 교섭정책은 고용안정성 약화에 대응하기 위한 수단으로 근로시간 단축정책에 초점이 모아졌다. 하지만 이와 동시에 1970년대 후반부터 근로자들의 실질소득 증가율이 낮아지는 경향 또한 나타났다. 특히 이 시기는 신자유주의적 특징이라고 할 수 있는 금융자본의 지배구조가 확립되고 주주자본주의가 형성되었다. 이러한 과정 속에서 당시 노조는 변화에 대한 준비가 미흡하였으며 따라서 사용자 측과 연구자들로부터 많은 공격을 받기 시작하였다.

독일의 교섭체계는 전후 안정적으로 발전해 왔지만 1980년대 중반 이후 위기에 직면하였다. 먼저 많은 사용자들이 협약에 가입을 하지 않거나 탈퇴하는 경향이 생겨나면서 협약의 구속력이 상당히 저하되었다(Werner & Paul, 2009). 특히 금속산업 분야에서의 문제가 심각했다. 그리고 근로시간과 임금 규정에 대한 협약을 위반하는 사례가 많이 나타났다. 독일의 단체교섭은 산별·지역별 교섭을 바탕으로 하는 종합협약(Flächentarifverträge)이 특징인데, 산업과 지역에 따라서 단체협약상 임금과 근로조건의 편차가 커지는 문제가 나타났다. 또한 단체협약이 이중임금 노동시장(two-tier labor market)을 추구하고, 산별 또는 지역별 단체협약에 포함되지 않은 개별적인 협약 역시 상당히 증가하였다(박덕재, 2003). 이는 기존 협약체계의 와해와 분권화를 의미하는 것으로, 그 배경으로는 다음과 같은 내용들이 주로 언급되고 있다. 첫째, 전후 경제적 호황기에 근거한 사회 전반적인 여건들이 변화함에 따라 기존의 케인즈주의적 교섭정책의 유효성이 상실되었다. 둘째, 통일이 되면서 구 동독지역에서 협약 내용이 실제로 적용되기 어려운 문제가 발생하였다. 경기침체의 시기와 맞물리면서 구 동독지역에서의 이러한 문제는 독일 전체의 교섭체계의

근간을 위협하였다. 셋째, 세계 경제의 글로벌화에 따라 기존의 독일 교섭체계에 변화의 필요성이 제기되었다. 신자유주의 체제 속에서 기업 간 경쟁이 본격화되면서 기업수준에서의 양보교섭과 같은 미시적인 협의체계가 주로 구축되었다.

따라서 지난 2003년 독일에서는 하르츠(Hartz) 개혁을 통해 대대적인 노동시장 개혁이 이루어졌다. 이러한 개혁을 통해 미니 잡이라는 시간제 일자리가 대거 만들어지면서 독일 경제의 고질적인 높은 실업률이 감소하였다. 당시 실업률이 5% 수준까지 줄어드는 등 노동시장의 유연성 확보를 통해 독일 경제의 전환점이 된 것으로 하르츠 개혁은 대체로 긍정적인 평가를 받아 왔다. 하지만 일부에서는 독일 경제 회복의 주요한 원인은 하르츠 개혁과 같은 정치적인 협회에 의해서가 아니라 단체교섭에서 벗어난 임금협상의 분산화라고 지적하였다. 기업수준에서 개별적인 임금협약을 통해 기업들의 노동비용이 낮아지면서 독일 기업들의 경쟁력이 회복되었다는 분석이다. 특히 산별교섭의 협약 내용을 적용받는 근로자의 비중은 1995년에 75%였지만 2008년에는 56% 수준으로까지 낮아졌다(Dustmann et al., 2014).

전통적 독일 교섭체계에 대한 변화된 시대적 상황은 사용자 측으로 하여금 기존의 합의주의 교섭의 틀을 해체하게 하는 유인으로 작용하였다. 하지만 사용자 측의 교섭정책은 사용자 단체 간의 이견으로 그다지 효과적이지 못했다. 독일연방산업단체(Bundesverband der Deutschen Industrie : BDI)와 독일연방사용자단체(Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände : BDA)는 기존 교섭체계를 대신하여 기업별 협약으로 전환해야 한다는 입장과 기존 협약체계를 유지하면서 일부 수정만을 주장하는 입장으로 각각 나누어졌다.

한편 독일 노조들은 변화된 상황에 대응하기 위해 기존 교섭체계를 근간으로 적극적으로 대응해나가기 시작했다. 노사간 교섭의 자율성, 합의주의, 적극적 교섭정책이라는 전통을 유지하고 글로벌화에 따른 여러 문제들에 대응하기 위해 유럽단위의 초국가적 협약체계를 구축하려는 시도가 나타났다. 즉 국가라는 울타리에서 벗어나 노조 차원에서 국제적 연대를 통해 변화된 시대의 도전에 대응하고자 한 것이다.

### 3. 독일 금속·전기 산업과 화학 산업 부문의 임금구조 개혁<sup>37)</sup>

독일의 금속·전기 산업 부문과 화학 산업 부문에서는 임금구조의 개혁과 이를 바탕으로 하는 단체협약의 변화가 나타났다. 임금체계 협약의 개혁이 요구되었던 까닭은 첫째, 기존의 임금체계가 30년 이상의 오래된 것이어서 오늘날의 사업장에 그대로 적용하는 것이 거의 불가능하였다. 직무요건과 직무평가 등이 단체협약 내용과 큰 차이를 보였으며, 급여체계의 현실성이 지나치게 낮아지면서 사업장 내 단체교섭 협약이 지켜지기 어려웠다. 둘째, 사무직 근로자와 생산직 근로자 간 차별적인 대우에 따른 역효과의 발생과 급여격차 문제가 부상하였다. 근로자 간 임금격차가 상당해지면서 상호 협력을 방해하는 요인으로 작용하였다.

따라서 임금체계 개혁 목표는 일부 내용상의 차이가 나타나지만 전체적인 목표는 크게 다음과 같다. 첫째 목표는 생산직과 판매직, 기술직과 마이스터직에 대한 통합된 직무평가 방식을 적용하는 것이다. 둘째, 사무직 근로자와 생산직 근로자 간의 불평등한 기준을 제거하여 ‘동일노동 동일임금’ 원칙을 실현하고자 하였다. 셋째, 단순직무근로자와 일부 전문공들의 상대적인 가치상승을 추구하고 유사한 직무요건을 가진 기술직근로자와의 동등한 대우를 제공하고자 하였다. 넷째, 직업교육훈련제도(Dual System) 과정을 이수한 숙련된 전문근로자들에게 전문대학 졸업자 등과 비교하여 상대적으로 유리한 발전 기회를 제공하고자 하였다. 다섯째, 임금투명성을 확보하여 근로자들의 성과와 근로의욕의 동기부여를 제공하고자 하였다. 마지막으로 임금체계의 간소화와 함께 제도 도입 및 관리상의 비용을 낮추고자 하는 목표를 가지고 임금체계 개혁을 추구하였다. 금속·전기 산업 부문은 포괄단체협약의 안정화(Flächentarifvertrag)라는 상위 목표를 설정하였고, 단체협약이 결국 신임금구조협약(Entgelt-rahmenabkommen : ERA)으로까지 발전되었다.

하지만 이러한 임금체계 개혁은 근로자와 사용자 모두에게 부정적인 결과를 가져올 수도 있는 변화였다. 근로자들은 자신의 임금등급이 기존

37) Bahnmüller, Reinhard(2014)의 『독일의 임금구조개혁: 원인, 목표 그리고 효과』 발제문을 요약 및 정리하였다.

보다 더 낮게 책정되어 임금과 사회적 인지도가 하락할 수도 있는 위험이 존재하였다. 이러한 문제를 해결하기 위해 교섭 당사자들은 개혁 이후에도 근로자들의 임금 실수령액을 보장하고 향후 5년간 기존의 수당들도 보장하도록 조치하였다. 이에 반해 사용자들은 인건비 증가를 부담스러워하였다. 따라서 인건비 증가액을 충당하기 위해서 근로자 임금인상분을 총 3회에 걸쳐 근로자에게 지급하는 대신 운영기금(betriebliche Fond)으로 적립할 수 있도록 조치하였다. 이와 같은 방법들을 통해서 근로자들은 기존 임금수준을 보장 받았으며, 사용자들은 개혁으로 인하여 비용 부담이 증가하는 문제에 대비하여 비용을 미리 확보하였으며, 다른 항목의 비용을 줄여서 인건비 증가액을 충당할 수 있는 권리를 확보하였다.

임금체계 개혁으로 인해 직무평가 시스템에 다음과 같은 변화가 나타났다. 첫째는 사무직과 생산직 근로자 간 구분을 제거하였다. 그리고 사무직 그룹 내의 판매직, 기술직, 마이스터 직군 간 경계를 제거하였다. 이를 통해 과업 평가가 통일된 직무평가 방법을 바탕으로 이루어졌으며 동일노동에 대한 동일임금의 원칙이 지켜지게 되었다. 직무평가 방식에서 임금지급 기준은 직무요건 중심으로 개편되었다. 이는 평가대상은 개인이 아니라 직무의 내용이라는 것을 의미한다. 또한 숙련자격에 따른 임금지급, 근로자의 연령에 따른 임금지급 방식 역시 점차 없어지는 추세가 이어지고 있다.

독일의 기존 분석적 직무평가 방식에서는 작업부하가 상당히 중요한 것이었다. 하지만 작업부하 수당은 각 임금그룹에 따라 차등 책정·지급되었으며 사무직 근로자들은 적용 대상에서 제외되어 왔었다. 하지만 새로운 임금체계는 작업부하를 직무평가와 구분하여 수당체계에 포함시켰고, 지급률이 기준임금 그룹의 10%(현행 약 260유로)로 제한되었으며, 매우 높은 작업부하의 경우에만 보상을 해주고 그 외에는 기본급여로 상쇄하도록 변화되었다. 또한 능률급도 중요한 개혁 주제로 다루어졌다. 비록 화학 산업에서는 이와 관련된 변화가 없었지만 기존 금속·전기 산업 부문에서는 직군별로 능률급 체계가 상이하였던 것을 평균 15%대로 평준화시켰다. 과거 생산직 근로자는 약 30%, 시간제 근로자는 16%, 사무직 근로자는 10%의 격차를 해소하고, 능률급 책정 방식에 목표합의(Zielverein-

barung) 방식이 추가되는 변화가 나타났다.

이러한 단체임금 개혁의 영향은 직무평가 부분에서는 비숙련공과 반숙련공들과 비교하여 숙련된 단순직무 근로자들의 가치를 높이고, 유사한 숙련 자격을 가진 기술직과 동등한 대우를 받을 수 있게 만들었다. 실제로 바덴뷔르템베르크에서 실시된 금속·전기 산업 부문의 설문조사 결과를 살펴보면, 대다수 사업장에서 생산직과 그 주변의 단순노동직의 가치가 상승한 것으로 조사되었다. 또한 사업자평의회 중 절반은 해당 사업장의 생산노동직의 직무내용이 기존보다 약 40% 더 높은 평가를 받고 있는 것으로 응답하였다. 하지만 이와는 반대로 총무 업무, 비서 업무, 단순 판매직 등의 직군은 가치의 평가절하를 경험하게 되었다. 하나 눈여겨볼 만한 점은 임금개혁 이후 대다수의 근로자들은 자신들의 직무내용이 평가절하 되었다는 점이다. 기존 임금이 포괄적으로 보장되었기 때문에 실질적인 금전 손실이 나타나지 않았을 뿐, 해당 직군에 대한 노동시장 내 위상이 저하되었다. 임금구조개혁은 기존 직무평가에 대한 변화를 추구하였기 때문에 근로자와 근로자 대표들로부터 긍정적인 반응을 얻을 수는 없었다. 또한 기존에 비교적 혜택이 많았던 생산직 근로자들의 비판도 많았다.

독일의 금속·전기 산업과 화학 산업 부문의 임금구조 개혁을 요약하면 다음과 같다. 개혁의 목표는 사무직과 생산직 근로자 간 통합된 임금체계의 도입, 단순노동직 가치의 평가절상, 판매직과 기술직에 준하는 근로자들의 임금 개선 등이었다. 개혁 이후 사무직과 생산직 근로자들의 차별은 제거되었으며, 숙련된 노동직의 자기계발 및 진급의 기회가 보다 많이 주어졌다. 단순노동직, 기술직, 일부 판매직의 숙련공들은 과거보다 임금그룹이 상향 조정되어 임금인상과 직업적 발전 기회가 제공되었다. 하지만 임금개혁은 숙련공 가치의 평가절상과 함께 전문숙련공에 대한 기준이 낮아졌다는 점, 임금그룹의 상향 이동의 속도가 늦춰졌다는 점, 기존 직원들의 임금은 보장되었지만 이는 후임 조합원들에게 떠넘겨졌다는 비판도 존재한다.

#### 4. 독일의 최근 동향

제2차 대전 이후 독일은 기민당, 사민당, 자민당의 3당 체제였으나, 1980년대 이후 녹색당과 좌파당이 등장하면서 5당 체제가 현재 유지되고 있다. 하지만 노조는 이러한 정치적 변화의 상황에 제대로 적응하지 못하면서 단순한 로비 집단으로의 위상 하락이 나타났다. 금속노조(IG Metall), 통합서비스노조(Ver.di)는 사회운동과 협력적 관계를 중요하게 여기고 있지만, 광산·화학·에너지노조(IG BCE)는 사민당과의 관계를 중심으로 하는 활동이 주된 비중을 차지하고 있다(조성복, 2013). 변화된 정치 환경에 적응하여 노조 자신의 주장을 효과적으로 피력할 수 있는 교섭상 관계의 구축이 중요한 상황이다.

독일식 제도의 장점은 산별 교섭체계를 구축하여 노동시장의 약자의 보호가 가능하다는 점이다. 산별 교섭으로의 집중과 단체협약의 효력이 확장 가능한 체계이기 때문에 가능하다. 그리고 산업 내 공통의 직무 분류, 직무등급 분류 제도를 통해 동일노동 동일임금의 확보에 유리한 측면이 있다. 개별적인 기업별 교섭의 경우 여성이나 비정규직과 같은 사회적 약자에게 불리한 경우가 많다. 하지만 산별 교섭체계에 약자인 특정 대상이 포함되지 않을 수 있다. 단체협약의 효력이 미치지 않는 부문 근로자는 상대적으로 좋지 못한 대우를 받을 수 있는 가능성은 여전히 존재하는 것이다(윤진호 외, 2009).

그러한 가운데 독일노총과 사용자 측은 단일단체교섭을 보장하는 제도와 법을 강력하게 주장하기 시작하였다. 그동안 복수노조가 허용된 독일이었지만 산별노조를 중심으로 하나의 사업장에서는 하나의 단체협약만이 적용되는 관행이 2010년 초반까지 유지되어 왔다. 하지만 최근 연방노동법원이 단일단체교섭에 대한 새로운 해석을 내리면서 상황이 변모하였다(박명준, 2012).

1990년대 이후 산별 단체교섭 중심의 독일식 체제의 지배력이 약화되고 기업별 교섭이라는 분권화 경향이 두드러지고 있다. 기업 개별 협약 비중 확대, 개방조항(open clause) 증가, 단체협약 적용대상 감소, 고용보장과 임금·근로조건 트레이드오프 등이 나타나고 있는 것이다(윤진호

외, 2009). 산별교섭 체제 속에서 대부분의 노조들이 연대하여 운동을 전개하던 과거와는 다르게 국영 철도기관사 노조, 의사노조, 조종사 노조 등이 이미 독자적인 파업을 통해 자신들만의 요구사항을 주장하는 경우가 많이 나타나고 있다. 특히 일부 특수전문직군의 노조가 산별교섭 체제에서 벗어나기 시작했다. 이들은 단체교섭으로 합의한 자신들의 임금수준에 불만이 커지게 되어 독자적인 활동을 전개코자 하였고, 그것은 노조 간의 경쟁을 촉발시키는 것이었다(박명준, 2012). 이는 과거 사용자 측과 산별노조가 서로 대립을 하면서도 합의주의를 기반하여 합리적으로 이해관계를 조정하던 것과 크게 달라진 모습이다. 이러한 상황에 대해, 연대의식과 대규모 산별노조가 지배적이었던 독일식 단체교섭 체제가 끝났다는 평가와 함께 노조 간의 분열과 연대의식에 기반한 평등주의 약화를 우려하는 목소리가 나오고 있다. 실제로 8개의 산별노조 연합인 독일노총(Deutscher Gewerkschaftsbund : DGB)은 그 영향력을 점차 잃어가고 있다. 하지만 독일 교섭체계의 변화 과정이 여전히 진행 중이므로 향후 체제가 어떻게 형성될지는 아직은 판단할 수 없다는 주장이 제기되고 있다. 1990년대 이후 독일에서는 본격적인 분권화가 나타나고 있지만 아직 산별교섭 체제가 무너진 것은 아니며, 기본적으로 산별교섭 체제 내에서 유연성을 확보하려는 조정된 분권화로 보는 시각이다(한겨레, 2007). 이는 중앙수준 집중이 강조되었던 기존 산별교섭 체제가 새로운 환경에 적응하는 과정에서 나타나는 현상으로 기존 교섭체계의 근간은 지속될 것이라는 주장이다(장석인, 2010). 최근 독일 산별노조들이 기본적으로 전통적인 교섭체계를 유지하면서 틀 안에서 유연성을 확보하는 식으로 경제위기에 대응하는 모습이 두드러지고 있다. 실업률이 높은 상황에서 양보교섭과 예외규정을 허용하여 고용안정성을 확보하기 위한 전략을 펼쳐나가고 있다(이승협, 2012).

1990년대 이후 독일에서 임금불평등은 급격히 증가하고 있으며, 임금불평등의 사회적 결과, 빈곤과 공정성에 미치는 영향에 대해 많은 논쟁이 일어났다. 예를 들면, 최근 사용자와 노조의 협상에서는 향후 임금협상에서 지난 10년 동안 근로자들의 실질임금 감소를 보충하기 위한 노력들이 제안되었다. 이 같은 제안은 근로와 임금 규정에 대한 법제화로 실현될



가능성이 높다. 일례로 독일의 새로운 연립정권은 전국적으로 최저임금법을 도입할 예정이다. 그러므로 독일은 경쟁력을 향상시키기 위해 분권화된 노사관계 체제로 변화되지 않을 것이다. 만약 분권화가 촉진된다면 독일의 약점으로 작용할 것이며, 경쟁력 확보를 위해서는 임금인상을 훨씬 상회하는 생산성향상이 요구된다(Dustmann et al., 2014).

### 제3절 협약중심 : 네덜란드의 사회적 협약

네덜란드에서는 위기 상황마다 노조와 사용자, 정부의 합의를 바탕으로 근로시간의 단축, 시간제 일자리 확대를 통한 일자리 창출 등의 성과를 이루어 왔다. 네덜란드의 사회적 합의제도는 그동안 우리나라뿐만이 아니라 전 세계적으로 주목을 받아 왔다. 특히 실업문제의 해결, 노사간 합의와 협력체계에 대해 학계와 각국 정부기관들의 많은 관심을 받아 왔다.

역사적으로 사회적 합의의 전통이 잘 형성되어 있는 네덜란드에서는 1919년 노사정 자문기구라고 할 수 있는 최고노동위원회가 발족하였다. 이를 계기로 네덜란드에서 노동조합은 정치·경제·사회 각 분야의 파트너로서 인정을 받게 되었다. 그리고 제2차 세계대전 직후 협력적 노사관계 구축의 필요성이 제기됨에 따라 네덜란드에서 노동재단(Foundation of Labor: FOL)과 사회경제위원회(Social and Economic Council: SER)가 별도로 설립되었다. 노동재단은 민법에 근거하여 노사 대표 각각 10명씩으로 구성된 민간조직으로, 임금과 고용 문제에 대한 자문기구 역할과 함께 네덜란드 경제 및 사회 정책 수립 과정에 참여를 하였다. 사회경제위원회는 당시 노사 대표 30명, 왕립위원 15명으로 구성된 협의기구로 산업조직법에 근거하여 발족하였다. 위원회는 정부와 의회의 자문기구 역할을 했으며, 장기적인 관점에서 네덜란드 사회정책과 경제정책 수립에 관여했다(주OECD 대표부, 2006). 노동재단과 사회경제위원회의 설립으로 사용자와 노조, 정부가 정기적으로 임금 관련 문제를 다루는 협의체제가 구축되었으며, 협력적 관계의 토대 위에서 사회 전반적으로 파업은 자

제가 되었다(Marian, 2005). 네덜란드는 중앙집권적인 정치구조를 가지고 있지만 권력의 분산이 제도화되어 있으며, 그 속에서 사회적 협의 시스템이 잘 자리 잡고 있다. 매년 두 차례 정기적으로 이루어지는 노동재단에서의 노사정 3자 협상이 이를 잘 보여주고 있다.

1960년대 초반까지 네덜란드는 국가가 주도하는 임금결정체계를 유지하였다. 하지만 1960년대 초반 이후 노동시장에서의 노동력 부족 현상이 나타나 근로자들의 임금이 상승하면서 정부가 제시하는 임금가이드라인이 지켜지지 않게 되었다. 이에 1963년 정부가 임금가이드라인을 철회하였고, 기업들은 생산성 향상을 넘어서는 노동비용을 지불하는 상황이 이어졌다. 그리고 1980년대 초반 네덜란드는 1981년, 1982년 연속으로 마이너스 성장, 연평균 물가상승률 6.25%, GDP의 60%를 넘어서는 공공지출 등을 기록했으며, 1979년 5.5%였던 실업률은 1982년 11.6% 수준까지 상승하였다. 이 같은 위기의 상황에서 네덜란드의 사회적 협의 전통이 살아나면서 노사는 바세나르 협약을 체결하였다(주OECD 대표부, 2006). 바세나르 협약 체결은 특히 네덜란드의 사회적 파트너십 부활을 의미하는 것이었다. 1982년 협약 이후에 되살아난 네덜란드의 사회적 협의의 전통은 이후 여러 차례 경제 위기를 극복한 네덜란드의 주요한 특징으로 평가되고 있다. 오늘날 네덜란드에서 협동조합주의(Corporatist)의 전통이 일부 사라지긴 하였지만 여전히 합의적 민주주의에 의한 의사결정이 실행되고 있다고 할 수 있다.

### 1. 바세나르 협약(Wassenaar Agreement)과 신노선(New Course) 협약<sup>38)</sup>

1979년 석유파동의 여파로 네덜란드 경제는 큰 타격을 받았다. 당시 네덜란드 위기의 원인 중 하나는 관대한 공적부조 제도로 인해 높은 수준의 임금이 지속되고 석유파동으로 인하여 유럽의 수요가 감소된 상황에 대응하는 데 어려움이 있었다는 점이다. 네덜란드 입장에서 석유파동 부문

38) McMahon(2000)와 주OECD 대표부(2006)의 내용을 중심으로 정리하였다.

에서 얻는 이득은 당시 높은 에너지 가격에도 불구하고 일종의 저주였다. 석유화학 부문의 이득은 네덜란드의 문제 있는 프로그램(perverse programmes)들이 지속되도록 하는 자금의 원천이 되었기 때문이다. 천연가스를 통한 막대한 이득에도 불구하고 네덜란드는 실업률이 상승하고, 빈번한 GDP 마이너스 성장과 재정적자를 기록했다. 제2차 세계대전 이후에 착실한 경제성장을 이룩해 온 네덜란드는 이른바 ‘네덜란드 병’이라고 불리는 저성장·고실업·근로 없는 복지로 대표되는 고비용 저효율의 경제위기 상황에 직면하게 된 것이다. 특히 물가임금 연동제도, 민관임금 연동제도, 복지급여임금 연동제도 등의 제도는 위기에 대한 탄력적 대응을 어렵게 만들었다(최영기, 2001).

당시 네덜란드 경제는 장기간의 경기침체 소용돌이로 빠져드는 것으로 보였다. 하지만 네덜란드는 위기를 경험하면서 장기적이고 보다 큰 국가적 이익을 위해서 노조, 사용자, 정부가 어려운 결정을 하기 위한 의지를 가지고 서로 타협하는 등 필사적인 방법들을 모색하였다. 전국적인 임금 가이드라인을 다시 정하기 위한 수차례의 시도는 매번 실패하였다. 하지만 이때 모두를 놀라게 한 바세나르 협약이 1982년 체결되었다. 이 협약의 초점은 주로 근로자들의 지나친 임금인상 억제와 민간부문의 수익 향상에 관한 것이었다. 당시 민간부문의 수익성은 투자를 위한 자금이 거의 바닥이 났을 정도로 악화되었고, 투자 인센티브마저 거의 없을 정도로 상황이 심각하였다. 자본의 소득점유율은 1970년의 19%에서 1983년 7% 수준으로 하락하였다.

협약의 주요 내용은 노사는 물가연동 임금인상 제도를 폐지하고 자발적으로 임금인상을 자제할 것과, 근로시간 단축, 시간제 일자리의 확대 등이다. 임금인상을 자제하는 대신 근로시간을 종전의 주당 40시간에서 주당 38시간으로 줄이고, 고용창출과 세금감면 등의 논의가 이루어졌다. 특히 여성의 고용 촉진을 위해 시간제 일자리를 대폭 확대하였다. 그 결과 네덜란드의 전체 고용 대비 시간제 고용 비율은 2004년 기준 35%가 넘는 등 OECD 국가 중에서 가장 높으며, 시간제 고용의 형태로 일하는 여성근로자 비율은 1983년 44.7%에서 2004년 기준 60.2%로 증가하여 이 역시 OECD 국가 중에서 가장 높은 수준을 보이고 있다. 또한 임금의 물

가연동제를 포기함에 따라 근로자들의 실질임금이 9% 하락하였다. 그리고 법정최저임금을 동결함으로써 평균임금과 대비하여 약 20%의 실질임금 감소효과가 1996년까지 이어졌다.

한편 다음과 같은 요인들이 당시 네덜란드 사회에 현실성을 지각하게 해주었고 위기에서 벗어나기 위한 방법을 강구하도록 자극하였다. 첫째, 1980년대 초반의 네덜란드는 상당한 재정적자가 발생하고, 실업이 급증하였으며, 전통적인 네덜란드 수익 창출 부문이 사라질 위기에 처했지만 이를 개선하기 위한 통제가 사실상 어려운 상황이었다. 둘째, 네덜란드 경제의 개방성은 다른 유럽 국가들보다 더 국제경쟁의 살벌함을 실감하도록 해주었다. 셋째, 변화를 위한 네덜란드 협의경제(Consultative Economy)의 역량이다. 네덜란드의 노사관계는 사용자 측과 노조의 공식적 또는 비공식적 협의과정이 상당히 중요한 역할을 하였으며 협의문화가 역사적으로 누적되고 발전되어 왔다.

하지만 당시 바세나르 협정에 대한 기대치는 높지 않았다. 바세나르 협약은 내용의 구체성과 구속력이 상당히 낮은 수준의 것이었기 때문이다. 협약은 근로시간의 단축과 근로자들의 적정임금을 추구한다는 대원칙을 발표한 것으로, 사실상 노사의 중앙교섭단체가 개별 사업장 노사에게 협약 내용을 권고하는 형식에 지나지 않았기 때문이다. 하지만 협약의 낮은 구속력에도 불구하고 네덜란드 사회에서 갖는 의미와 영향력은 상당히 중요하다. 이 협약은 사회적 합의라는 네덜란드의 전통을 되살리며 사회통합적인 개혁을 시도한 것이다. 이 협약 이후로도 2년 내지 3년 단위로 사회적 협약을 꾸준히 체결하여 고용창출과 임금수준 안정을 도모하고, 이를 바탕으로 방만한 복지제도 개혁과 안정적인 노동시장 구축의 토대가 마련되었다. 실제로 단위당 인건비 상승률이 1970~79년 사이에는 8%였지만 1983년 0.5%, 1984년 2.85% 수준으로 낮아졌다. 기업의 투자수익률 역시 1982년 5%에서 1995년 17%까지 높아졌다. 이러한 측면에서 네덜란드에 대해 사회적 통합과 협력에 기반하여 경제적 성과를 달성하였다는 긍정적인 평가가 이어졌다(최영기, 2001).

모든 부문에서 전반적으로 임금인상 억제를 요구하는 전국적 협약 대신, 바세나르 협약은 사용자와 근로자 당사자 사이에서 임금인상 억제 협

상이 이루어지는 지역 수준의 협상을 발전시켰다. 바세나르 협약과 차후 국가적 협약이 폭넓은 가이드라인을 제시하는 동안, 구체적인 임금협약은 산업 수준에서 체결되었다. 모든 단체협약 중 2/3 이상이 2년 동안 새로 체결되었다. 임금상승의 주요 원인이었던 생계비 완전보장 조항은 전체 근로계약 중 약 10%에서만 남아 있고 모두 삭제되었으며, 평균실질임금은 9% 감소하였다. 임금인상 억제에 대한 반대급부로 노조는 일자리 나누기를 위한 주당 근로시간 단축에 합의하거나 사용자로부터 조업일수 단축에 대한 동의를 받았다. 1998년 OECD 보고서에서는 바세나르 협약의 ‘일자리를 위한 임금인상 억제’는 네덜란드 모델에 있어서 가장 중요한 요소라고 평가하였다. 협약을 통해 네덜란드에서는 노동비용 감소와 사회 안정, 임금인상 억제, 파업일수 감소 등이 나타났으며, 이는 다시 높은 국제경쟁력, 높은 수익률, 적극적 투자와 급격한 고용창출, 가계신뢰지수·자산가격·개인소비에 대한 피드백의 선순환 구조를 만들어 냈다. 또한 정부의 세금감면 조치는 개인들의 가처분소득을 증가시키고 임금억제를 받아들이도록 유인하였으며, 비임금비용을 감소시켰다.

1982년 루드 로버스(Ruud Lubbers) 정부는 집권 즉시 공무원 급여, 사회적 급여(social benefits), 최저임금을 동결시켰고, 1983년에는 이마저도 각각 3.5% 삭감하였다. 이에 항의하여 공공부문 노조는 전후 네덜란드에서 규모가 가장 큰 파업을 일으켰으나 대중적 지지를 받지 못한 채 결국 3% 임금삭감과 주당 38시간의 근로시간 단축에 1986년 합의하였다. 1984년부터 1986년 사이에 이루어진 정부의 이러한 노력들은 비용절감 측면에서 성공적이었다. 1983년 GDP 대비 정부지출이 57.8%에서 1990년에는 51.7%로 감소한 것이다.

부분적으로는 경기침체가 원인이기도 하였지만 1990년부터 1993년 사이 정부 지출은 다시 서서히 증가하였다. 노동부문에서도 문제가 나타났는데 고용창출과 근로시간 단축 합의가 무너진 것이다. 근로자 임금에 대한 보상이 다시 증가하기 시작했으며 일자리 창출은 미진했다. 네덜란드의 둔화된 GDP 성장 속에서, 1988년부터 1991년 사이의 세계경기 호황은 노조의 임금상승 요구를 촉발시켰다. 이러한 모습들은 네덜란드 조합주의 모델(corporatist model)의 해체를 보여주는 것이었다.

1992년 네덜란드 경제는 다시 침체기에 접어들었다. 대기업들을 포함한 네덜란드 기업들이 위기에 직면하였다. 1992년부터 1994년 사이에는 당시 네덜란드 생산직 일자리 백만 개 중에서 1/10이 사라졌다. 노조들은 다시 임금인상 억제에 동참하려고 하였으나 정부는 1992년, 1993년에 오히려 임금동결을 제시하는 등 노사 모두에게 임금하락의 압박을 계속 요구하였다. 1993년 중반 정부는 차기연도 임금동결을 위한 법안을 준비하였는데, 이는 임금협약 구조의 근본적 개혁을 위한 것이었다. 특히 1937년의 법안, 즉 한 부문에서 노사가 체결한 협약은 협상에 참여하지 않은 해당 부문 노사에게도 역시 효력이 적용되는 법안의 핵심 조항들을 검토하였다. 정부 관계자는 노동시장의 유연성을 확대할 수 있도록 이 연장조항의 삭제를 주장하는 등 개혁을 위한 조치들을 시도하였다.

또다시 네덜란드 경제 상황이 좋지 못한 상황에서 네덜란드 사회의 자율적인 협약 전통이 부활하여, 1993년 12월 노사는 신노선(New Course) 협약을 체결하였다. 지난 1982년 바세나르 협약 체결 과정과 유사하게, 정부가 주도하는 가운데 노동재단에서 노사간 자율적인 단체협약을 체결한 것이다. 협약의 주요 내용은, 비록 정부의 초기 제안과는 달리 연장조항은 유지되었지만, 임금협상을 더욱 분권화하여 노사간 협의수준을 지역 또는 부문 수준으로 하향화하기로 한 것이다. 1982년 당시와 마찬가지로 노조는 근로시간을 단축하는 대신 임금인상 억제를 받아들였다. 따라서 주당 근로시간이 기존 38시간에서 36시간으로 더욱 단축되었다. 노조는 협약에서 임금인상을 최대 2.5% 이내로 제시하기로 하였으며, 사측은 근로자 훈련에 대한 투자를 확대하고 일자리 창출을 위해 최대한 노력하기로 하였다. 또한 사측에서 근로자들의 경영참여와 고용 등의 문제에 대해 일정한 양보를 한다면 노조 역시 임금인상의 정도를 낮추는 데 동의하였다. 임금체계에 대해서는 유연성을 강화하는 한편 이익분배제도를 확대하기로 하는 등의 내용 역시 포함되었다. 그리고 사용자는 물론 정부도 비정규직 근로자들을 보호하는 다양한 제도적 장치들을 도입하기로 하였다. 정부는 근로자들의 임금인상 억제에 대한 보상으로 근로소득세를 인하하였다. 신노선 협약의 효과는 즉시 나타났으며, 특히 임금인상 억제는 경제에 긍정적으로 작용하였다.

바세나르 협약과 신노선 협약 이후, 네덜란드의 노사관계는 중앙집중적 구조에서 분권화가 나타났고 노동시장의 유연성이 확대되었다. 이러한 변화 속에서 근로시간과 임금 중심의 논의에서 벗어나, 사용자는 계약과 노동법의 유연성이 확대되어야 함을 주장하는 반면, 노조는 비정규직 근로자들의 법적지위가 향상되어야 함을 주장하였다. 1995년 정부의 제안 이후, 노동시장에서 유연성을 확보하는 동시에 비정규직 근로자들의 법적지위를 확고히 하는 유연안정성 협약(Flexibility and Security Agreement)이 1996년에 체결되었다. 협약의 내용은 비정규직 근로자의 최저임금 보장, 기간제 고용에 대한 규제 완화, 파견근로자의 법적지위 보장 등이며 노동시장 및 사회보장제도의 유연성을 확대하는 대신 근로자의 사회적 안정성을 확보하기 위한 것이었다. 특히 1982년 바세나르 협약 이후 창출된 신규 일자리는 대부분 시간제 일자리였으며 그 비중이 날이 갈수록 커져 가는 상황에서 이 유연안정성 협약은 중요한 의미를 갖는다(Wilthagen & Tros, 2003).

여러 번의 사회적 협약을 바탕으로 1990년대 중반 이후 비교적 양호한 경제성장을 하고 있던 네덜란드는, 2000년대 초반 실업률이 상승하고 경제성장률이 마이너스를 기록하는 등 경제상황이 다시 악화되었다. 그리고 노동비용이 다시 증가한 반면 생산성의 저하가 나타나며 기업 경쟁력이 약화되었다. 또한 근로자들의 조기퇴직 관행, 전체 노동력의 약 9%인 100만 명에 해당하는 근로자들의 질병휴가 남용, 경쟁 국가들에 비해 상대적으로 적어진 근로시간 등의 문제가 네덜란드 경제를 위협하였다. 따라서 경쟁력 회복을 위해서 정부는 과거와는 달리 독자적인 개혁을 시도하였다. 하지만 노조의 즉각적인 반대에 직면하였으며, 정부에 대한 대규모 노조시위와 부문별 시위가 계속 일어났다. 이에 정부는 전통적인 사회적 협의 방식으로 개혁의 방향을 선회하여, 노조, 사용자 측과 대화를 통해 2004년 11월 새로운 사회협약인 가을 협약(Autumn agreement)을 체결하였다. 이 협약은 근로자 임금인상 억제, 생애주기 휴가제(life-span leave), 근로자 조기퇴직 관행, 산업재해보험, 실업보험 개선 등에 관한 내용들을 담고 있다. 결국 네덜란드 정부의 전통적 사회적 협의체계를 대신한 독자적인 개혁 시도가 불발되고, 사회적 동반자들과의 대화를 다시 재

개하여 협약을 체결하였다. 이 가을 협약은 기존 협약들과 달리 정부 - 노조의 갈등과 대립이 심각한 상황 속에서 체결된 것으로, 근로자의 생애주기 휴가제의 확대, 실업보험법 개정 연기, 장애기준 완화, 연장조항(협약의 확대 적용)의 유지 등 노사정이 동의한 협약내용은 정부가 애초 추진한 개혁안에 비해 상당히 완화된 것이었다.

## 2. 네덜란드 최근 동향<sup>39)</sup>

세계화의 영향 속에서 네덜란드에서는 노동자원의 재배치가 용이해지는 등 노동시장 유연성은 최근 더욱 확대되었다. 사실 네덜란드 노동시장은 최근 십수 년 동안 세계화 과정 속에서 혜택을 받아 왔다. 그럼에도 불구하고 네덜란드 노동시장의 유연성은 여전히 부족하다고 여겨진다. 그동안 노동력 재배치를 가로막은 것은 주로 엄격한 고용보호법(employment protection legislation : EPL)이었다. 근로자들의 퇴직금 등과 관련이 있는 고용보호법은 정규직 근로자들의 노동이동률, 생산성 강화를 위한 노동자원의 재배치를 상당히 제한한다. 따라서 고용보호법을 완화하는 것은 고용과 실업의 자유로운 진입 및 퇴출, 장기실업률의 감소, 일자리 창출과 축소, 직업 간 원활한 이동 등을 촉진하여 정규직 근로자들의 보다 나은 노동력 재배치를 할 수 있다는 주장이 제기되고 있는 것이다.

또한 네덜란드의 55~59세 사이의 남성 근로자들은 25~29세 근로자들보다 소득이 약 160% 정도 높다. 고령 근로자의 직업 전환을 어렵게 만들고 일부 소득이 낮은 직업만을 갖도록 하는 근속연수에 기반한 임금체계 역시 엄격한 고용보호법의 영향으로 일부 설명할 수 있다. 유연성 문제 해결을 위해 최근 네덜란드에서는 근속연수에 기반한 임금 대신 개인 성과에 바탕을 둔 임금체계로의 전환 시도가 이루어졌다. 이러한 변화를 시도한 기업에서는 노동이동성에 대한 긍정적인 결과가 나타나기도 하였다. 그럼에도 불구하고 네덜란드 전체 단체협약 중 약 70% 정도는 해마다 임금이 자동적으로 상승하도록 되어 있다. 따라서 고령 근로자들의 노동력 재배치와 일자리 확충 문제는 근속연수에 기반한 임금체계를 변화

39) OECD(2013), 한국보건사회연구원(2009) 내용을 주로 정리하였다.



시켜야만 해결이 가능하다는 주장들이 제기되고 있는 것이다.

다른 EU 국가들과 비교하여 네덜란드 노동자들의 영향력은 사회적으로 더 크다고 할 수 있다. 그 이유는 20% 수준의 낮은 노조조직률에도 불구하고 단체협약이 존재하기 때문이다. 상대적으로 사용자 단체의 높은 등록률과 사용자 단체 회원이 아닌 사용자의 산업부문까지 단체협약의 범위에 포함시키도록 하는 정부의 제도적 보조로 협약의 적용 대상이 넓으며, 네덜란드 전체 노동인구의 약 80%가 단체협약 적용 대상자이다. 협약은 주로 산업부문 수준(근로자의 약 90% 해당)에서 이루어지고 기업수준에서 나머지 협약이 체결되는데, 낮은 수준에서의 협약은 중앙단체 교섭에서의 조정을 수반한다. 일정 시기 동안 사용자 측과 노조는 중앙수준에서의 공통임금 권고안을 결정하지 않았다. 노조는 경제 상황을 근거로 임금인상을 최대한 주장하는 경향이 나타났기 때문이다. 이러한 제시안은 노조연맹 구성원들이 산업수준에서나 기업수준에서의 협상 시 임금 가이드라인으로 활용되기도 하였다.

최근에는 네덜란드에서 협약의 분권화와 임금차별이 가속화되고 있다. 예를 들면, 성과기반의 임금합의(이익공유제, 개인별 성과금, 성과 기반 임금인상 등)나 탄력적인 임금합의(성과와 무관한 일시불)가 상당수 단체협약 속에 포함되고 있다. 산업부문 수준에서의 대부분 단체협약에는 실제로는 거의 사용되지 않는 오프아웃(opt-out) 조항이라든가 특정 조건하에서는 해당 기업이 지점협정(branch agreement)의 불응을 허용하는 내용들이 포함되었다. 임금분포 상의 하단에서는 실제 법정최저임금이 감소하고 있는 것으로 나타났으며, 단체협약에서의 성인최저임금은 최저임금 수준에 근접하였다. 따라서 네덜란드에서는 기업들의 경쟁력을 유지하고, 부족한 노동자원의 적절한 배치를 위해 임금을 생산성 향상에 맞추는 일의 중요성이 더욱 커질 것으로 예상되고 있다. 1982년 바세나르 협약은 더욱 분산화된 임금협정이라는 목표를 포함하고 있으며, 1993년 협정에서 이 목표는 더욱 강화되었다. 협약의 분권화 추진과 기업수준 단체협약에서 상세한 규칙 및 조항의 축소, 성과기반 임금과 거시경제 정책의 공조를 강화하는 경향이 일부 나타나기 시작하였다. 협약의 분권화는 성과기반 임금의 확대와 오프아웃 조항의 실질 유효성 확대를 포함하고

〈표 3-1〉 단체협약의 적용을 받는 근로자들

	단체협약	적용 근로자	적용 근로자 비율	
			산업 수준	기업 수준
	전체 수	근로자 수(100만)	적용근로자(%)	
2003	712	5.8	88.7	11.3
2004	759	6.1	88.2	11.8
2005	748	6.2	86.1	13.9
2006	538	4.8	81.4	18.6
2007	715	5.8	89.9	10.1
2008	716	5.9	90.7	9.3
2009	748	6.1	90.3	9.7
2010	709	6.4	91.0	9.0
2011	688	6.1	91.3	8.7

자료 : OECD(2013).

있다.

네덜란드 정부는 과거 단체협약 적용 대상 범위를 축소하기 위한 정책 도입을 시도하는 등 노동시장 유연성 확보를 위해 노력해 왔다. 하지만 산업부문 수준에서의 임금협약은 여전히 지배적이고 심지어 증가하고 있다. <표 3-1>은 네덜란드의 단체협약과 적용 근로자들을 2003년부터 2011년까지 정리한 것이다.

한편 2008년의 전 세계적인 금융위기는 네덜란드에 큰 영향을 미쳤다. 네덜란드 정부는 당시 위기에 대응하기 위하여 경기부양 패키지를 발표하였다. 주요 내용은 정부의 추가 지출, 사회보험 관련 예산 감축, 연금 손실 대책, 공공연금 개시연령 상승 등에 관한 것이었다. 또한 임금인상 억제, 공공연금, 직업연금 등과 관련하여 정부는 사회적 파트너들과의 개별적 협상을 통해 합의점을 도출하였다. 구체적인 위기 대응 조치로는 2008년 후반기에 작성하는 다음연도 예산에 고용률 유지를 위한 대책을 포함시켰으며, 노사정은 노동력 공급 증가를 위해서 고령자, 여성, 이민자들의 근로시간과 근로일수를 확대하기로 합의하였다. 정부도 대화 파트너들의 요구에 따라 부가가치세 인상안과 실업보험료 인하 계획의 실시를 연기

하였다. 또한 인적자원개발을 위한 재원확충과 신규 노동시장 촉진 대책을 실시하기로 하였다. 특히 근로시간 단축에 따른 지원을 위한 고용촉진 센터(mobility center)를 운영하였으며, 시간제 일자리 실업보험을 도입하였다. 정부는 일련의 정책들을 파트너들과의 협의를 통해 안전을 제출하였다.

그리고 경기부양 패키지는 네덜란드 사회의 연대를 유지하는 데 중요한 역할을 한다. 네덜란드의 주요 정당은 물론 노조와 사용자단체들은 사회적 연대를 상당히 중요하게 생각하고 있으며 의사결정 과정에서도 우선순위에 두고 있다. 여유 예산이 발생하면 우선적으로 실업보험과 청년 실업 관련 정책에 투입하도록 한 네덜란드의 결정은 사회적 협의주의에 기반하고 있는 네덜란드의 파트너들이 협의를 통해 사회적 안정성을 저해하는 요소들을 차단하는 모습을 보여주고 있다.

경기부양 패키지의 합의 과정을 살펴보면 네덜란드 사회적 협약 전통의 특징이 잘 드러난다. 네덜란드 정부는 일반적으로 연립정권이기 때문에 경기부양 패키지를 채택하기 위해서는 기존 연립협정의 검토와 개정이 필요하며 그 과정에 상당한 시간이 소요되었다. 이후 정당들이 노동계단 소속의 노조와 사용자 측과 접촉하여 새로운 연립협정과 임금인상 억제에 대한 지지를 호소하였다. 이 협상은 사용자와 실직자·집단과 시장·세대 간이라는 각각의 연대에 기반한 것으로, 정부 예산을 소득지원보다는 인적자본개발에 집중하여 고용을 늘리기 위한 목표를 가지고 있었다. 정부는 기업 경쟁력 확보와 고용창출을 위해서 임금인상 억제가 필요함을 주장하면서 경기부양 패키지를 통해 실업문제를 해결할 것을 약속하였다. 하지만 네덜란드 노총은 퇴직연금 개시연령 상승에 반대하여 사회경제위원회가 이의 해결책을 찾는 동안 의사결정 자체가 연기되는 등 사회적 협약의 전통 속에서 대화와 설득의 과정들이 충실하게 이행되었다.

네덜란드에서 사회적 파트너 간 대화와 협상의 과정과 타협점이 항상 최선의 결과로 이어진 것은 아니었다. 그렇지만 정부 정책의 입안과 실행에 있어서 노사정 모두의 대화와 협의를 통한 협의적 결론의 도출은, 바세나르 협약 이후 되살아난 네덜란드 사회적 협약의 특징이 여전히 유효하다는 사실을 보여주는 것으로 평가되고 있다.

## 제4절 정부중심 : 미국의 적정임금제도

### 1. 적정임금제도

적정임금(prevaling wage)은 공공부문 건설 공사에 참여하는 근로자들에게 지급되는 지역별·직종별 최저임금이다. 정부가 발주한 건설 프로젝트에 고용된 근로자들의 일정 수준 이상의 임금을 보장하는 것으로, 공사의 계약자는 근로자들에게 공사가 시행되는 지역의 일반 건설공사 근로자들이 받는 임금 이상을 지불하도록 하고 있다(Kessler & Katz, 2001). 이는 일반적이고 광범위한 범위를 갖는 최저임금과는 별도로 건설 근로자들에게 적정한 임금수준을 보장하는 조치로, 공공공사에 참여하는 모든 근로자들을 보호하는 데 그 목적이 있다고 할 수 있다. 적정임금 제도는 현재 미국, 독일 등의 국가에서 시행되고 있다. 적정임금과 유사한 제도로 미국에서는 최저임금과 생활임금이 있기도 하다.

미국에서 최저임금제도는 1938년 Fair Labor Standards Act의 제정과 같이 도입되었다. 처음에는 매우 제한적이지만 지금은 대부분의 주들이 연방 최저임금보다 높은 수준의 최저임금을 정하고 있다. 이에 비하면 생활임금제도는 최근에 도입되었다. 1994년 볼티모어시에서 처음 법제화되었는데 여기에는 크게 세 가지 특징이 나타났다. 첫째는 연방이나 주별 최저임금보다 훨씬 높은 수준의 임금기준이 제시된다. 둘째는 빈곤선을 넘어서는 것을 목표로 가장이 풀타임으로 일해 가족을 부양할 수 있는 선을 제시한다. 셋째는 관공서의 공무원 및 거래하는 기업들 등 매우 제한적인 대상들에 한해 생활임금이 적용되고 있다(Neumark, 2004). 그러나 임금격차의 조정이라는 연대적 관점에서 보면 최저임금이나 생활임금보다 미국의 경우 적정임금제도가 더욱 중요하다.

미국에서는 지난 1931년 제정된 「데이비스-베이컨법(Davis-Bacon Act, 이하 DBA)」이 적정임금을 규정하고 있으며, 노동부에 의해 그 수준이 정해지는 적정임금은 대체적으로 최저임금을 상회하고 있다. 적정임금을 규

정하고 있는 DBA는 지난 1931년 제정된 이후 1935년, 1964년에 각각 개정되었으며, 2002년 의회에서 실질적인 변경 없이 수정 및 성문화되는 과정을 거쳐 유지되어 왔다(미국노동부, 2010). DBA는 연방정부와 주정부 등이 관여하는 2,000달러 이상의 공공부문 공사에 적용이 된다. 이 법은 공사발주자는 공사의 입찰·낙찰 과정에서 적정임금을 공사원가에 반영하도록 하며, 사업주는 공사 시행과정에 참여하는 근로자들에게 적정임금이 지급되도록 하고 있다. 또한 노동부장관이 지역별 적정임금률을 정하도록 규정하고 있다.

적정임금제의 운영은 공사입찰 사업자가 공법개선 등의 방법을 통해서 공사에 투입되는 근로자의 수를 줄일 수는 있으나 근로자 개인의 임금을 낮출 수는 없도록 하고 있다. 지급되는 임금은 도제·기능인력·팀장 등 숙련별 3단계로 구분하여 지급하도록 하고 있다. 그리고 제도의 적용을 받는 공사 현장에는 적정임금 관련 내용을 게시하도록 하고 있으며, 근로자들에게 관련 내용 교육을 실시토록 하고 있다. 또한 적정임금의 이행이 잘 이루어지고 있는지 철저한 감독을 하고 있다. 근로자들의 감시와 신고, 원수급자에게 임금지급 내역서 제출 의무 부과, 무작위 추출에 의한 세무 감사 등을 통해 제도 이행 여부를 감독하고 있다. 제도를 위반하는 사례에 대해서는 당해 공사의 공사대금 지불을 중단함과 동시에 이후 건설업자의 공공공사 입찰을 일정 기간 동안 제한하도록 하고 있다. 예를 들면, 적정임금 제도가 시행되고 있는 미국 뉴욕주에서는 6년 동안 2회 이상 적정임금 지급 규정을 위반하는 경우 5년 동안 사업자의 자격을 박탈하도록 되어 있다. 그리고 건설업 이외에 적정임금이 적용되는 업종은 연방정부에 조달하는 제조업과 서비스업 등이 있다(권오인, 2013).

다음으로 DBA 도입 목적<sup>40)</sup>에 대해 살펴보면, 미국 연방 차원에서의 DBA는 1931년 법이 상원에서 통과된 이후, 1973년 미네소타주까지 33개의 주의회에서 적정임금법(Prevailing wage laws)이 통과되었다. 적정임금을 도입한 주는 한때 41개 주까지 늘어났다가 1979년 플로리다주를 시작으로 1988년에는 루이지애나주까지 9개의 주에서 제도를 폐지하는 등

40) DBA 도입 목적, 적정임금 설정과 적용에 관한 내용은 주로 Azari-Rad, Philips, & Prus(2005)와 한국건설산업연구원(2011)의 내용을 요약 및 재정리하였다.

적정임금에 대한 인식과 필요성에 격차가 나타났다. 특히 적정임금을 중단한 주들은 콜로라도주, 뉴햄프셔주, 캔자스주와 같이 주로 미국 남부지역과 고원 산악지대에 위치한 주들에 집중되었다. 2014년 현재 미국에서는 애리조나주, 플로리다주, 조지아주, 유타주, 버지니아주 등 18개 주를 제외한 나머지 32개 주에서 적정임금제가 시행되고 있다<sup>41)</sup>.

DBA가 도입된 배경을 살펴보면, 건설업체들의 지나친 공사수주 경쟁에서 비롯되는 근로자들의 임금 삭감 등의 문제들은 DBA 제정 이전부터 관행처럼 지속된 것으로, 1890년대 후반부터 이미 적정임금 도입의 필요성에 관한 논의가 이루어져 왔다. 그리고 지난 1931년의 미국은 경제가 상당히 침체되어 있던 시기였다. 당시 건설공사가 진행되는 지역의 임금 수준 이하로 건설공사에 입찰을 하는 타 지역 건설업체로부터 지역사회와 근로자들을 보호하기 위한 목적으로 법이 제정되었다. 이후 각 주별로 발주하는 공사를 대상으로 하는 주정부 차원의 적정임금제가 도입되었다(Little Davis-Bacon Act). 이는 연방 차원의 DBA와 그 원칙이 동일하며, 개별적인 시 차원에서도 유사한 시스템이 운영되는 경우도 있다. 일반적으로 시 차원에서의 적정임금은 보다 강화된 내용으로 규정되는 것이 특징적이다.

현재 DBA의 주요 골자는 1935년에 수정된 내용인데, 연방 차원의 적정임금률을 결정하는 원칙이 이때 설정되었다. 적정임금은 만약 다수가 받는 임금이 존재한다면 바로 그 임금이 적정임금이며, 만약 다수가 받는 임금이 존재하지 않는다면 30% 규칙을 적용하도록 하고 있다. 30% 규칙은 한 지역에서 특정 건설 직종 내 근로자 30%가 동일하게 받는 임금이 있다면 그것이 바로 해당 지역 적정임금률이 되는 것이다. 만약 30%에 해당하는 근로자들이 동일한 임금을 받지 못해서 이 규칙을 적용할 수 없는 경우에는 동일한 직무를 수행하는 근로자들의 평균임금을 지불하도록 하고 있다. 그리고 50년 동안 유지되어 오던 이러한 적정임금 설정 방식은 1985년에 50% 규칙이 새로 만들어지면서 변화되었다. 새롭게 등장한 50% 규칙은 지역 노동시장에서 특정 직종 내 50% 이상이 동일하게 받는 임금이 존재하고 있다면 그 임금이 적정임금이 된다는 것이다. 하지만 특

41) 미국노동부 홈페이지(<http://www.dol.gov/whd/state/dollar.htm>).

〈표 3-2〉 적정임금과 노조임금 비교

	임금 결정 주체	임금 적용 범위	임금 수준
적정임금	정부 주도하에 노사 참여	2,000달러 이상 공공발주 건설사업 참여 근로자	직종별·지역별 최저임금
노조임금	노사 주도	단체협약 체결 사업장 조 합원	노조가 강한 지역에서는 적정임금과 동일

자료: 한국건설산업연구원(2011).

정 직종에서 50% 이상이 받는 임금이 존재하지 않는다면 직종의 평균임금을 적정임금으로 본다. 참고로, 30% 규칙은 종종 지역 내 노조임금(union wage)으로 귀결되기도 하였다. 하지만 적정임금과는 임금 결정 주체, 적용 범위, 임금수준 등에서 다소 차이가 있었다.

적정임금은 기본적으로 연방정부의 채용이 투입·지원되는 공공건물과 공공공사 중 2,000달러를 넘는 수리·개조·건설 계약을 수행하는 원청업체 및 해당 하수급업체 모두에게 적용된다. 임금 적용 대상자는 업체에 의해 공사에 투입된 건설공사 현장의 모든 건설근로자이며 훈련생, 보조공, 견습생들 역시 여기에 포함된다. 이는 적정임금을 받는 근로자 범위에는 숙련 근로자는 물론 비숙련 근로자 역시 포함이 되는 것을 의미한다. 다만, 공사의 관리직 근로자, 설계사, 감리사, 엔지니어 등은 적정임금 적용 대상에서 제외된다.

## 2. 적정임금 관련 논의동향

적정임금의 효과에 대한 다양한 실증 연구와 사회적 논의가 이전부터 전개되어 왔다. 일반적으로 제시되고 있는 적정임금의 긍정적 효과는 다음과 같다. 먼저 공사 입찰과정에서 임금경쟁을 방지함으로써 근로자들에게 적절한 임금수준을 보장하여 이들이 안정적인 생활을 유지할 수 있도록 하는 것이다. 일반적으로 건설산업에서는 다른 투입 요소에 대한 비용을 줄이는 일이 쉽지 않기 때문에 상대적으로 조정이 용이한 노동의 가격, 즉 근로자 임금에 대해서는 하향 압력이 늘 존재하고 있다. 따라서 이로부터 근로자들의 임금을 보호할 수 있는 수단이 바로 적정임금이다. 그

리고 임금 지급 상황을 철저히 감독하여 임금체불을 방지한다. 적정임금은 또한 근로자뿐만이 아니라 사업주들에게도 긍정적 효과를 미친다. 하수급자는 법적으로 적정 수준의 노무비를 확보할 수 있게 되며, 한 지역의 건설업체들은 임금경쟁을 시도할 수도 있는 다른 지역 업체로부터 보호를 받을 수 있다. 충분한 공사비 책정이 가능해지고, 숙련근로자를 보유할 수 있는 여력이 만들어지며, 근로자 훈련 등을 통해 산업재해 역시 감소하는 효과를 가져온다. 또한 사전에 등록된 견습생 제도는 합법적으로 적정임금 이하의 임금을 지불할 수 있는 예외 중 하나로서 견습생 제도를 활성화하는 순기능을 적정임금제는 가지고 있다. 하지만 적정임금 관련 행정 절차가 다소 복잡하다는 점과 법의 허점을 이용할 수 있는 여지가 있어서 상당한 감독비용을 필요로 한다는 점, 직종 분류가 체계적이지 못하다는 점이 문제점으로 지적되고 있다(한국건설산업연구원, 2011).

적정임금과 관련한 여러 논의 주제는 다음 몇 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 적정임금 제도는 과연 공공공사의 비용을 증가시키는가? 둘째, 적정임금 제도는 근로자들의 훈련 기회, 근무 경험, 작업환경 수준과 안전성을 과연 증가시키는가? 셋째, 적정임금 제도는 과연 건강보험과 연금 지급을 촉진하고, 또 적정임금 제도가 폐지되는 경우에 이러한 혜택 역시 사라지는가? 등에 관한 것이다. 특히 대표적으로 논의되는 내용이 바로 적정임금이 공공공사의 비용을 증가시키는가에 관한 것이다. 적정임금이 건설공사 비용에 미치는 영향은 생산성 증대 효과(productivity effect)가 임금인상의 효과를 얼마나 상쇄하는지에 달려 있다(O'Grady, Armstrong, & Chaykowski, 2006). 그래서 적정임금 제도를 긍정적으로 보는 입장에서는 적정임금 때문에 공사비용이 현저히 증가한다는 주장을 부정하고 있다(Azari-Rad, Philips & Prus, 2005). 적정임금 제도의 시행을 통해서 건설근로자들의 훈련을 촉진시키고 이들에게 더 나은 작업환경을 제공함으로써 오히려 생산성을 증가시키는 등의 긍정적 효과를 얻는다고 보는 것이다. 하지만 일부에서는 적정임금이 정부 공사비용을 증가시키는 주요한 원인으로 지적하기도 한다. 미국에서 DBA가 제정된 이후 그동안 다양한 연구들은 적정임금이 건설공사(노동)비용에 미치는 영향을 실증적으로 검토하였다. 그리고 초기의 많은 연구들은 결과의 범위가 다소 넓



기는 하지만 대체적으로 제도가 노동비용을 증가시킨다는 연구 결과를 제시하기도 하였다. 그렇지만 최근 일련의 횡단적 연구들은 적정임금제가 정부 공사비용을 증가시키지는 않는다는 연구 결과들을 발표하고 있다(Mahalia, 2008).

또 다른 적정임금에 대한 강력한 비판 중 하나는 이 제도가 시장원리를 침해한다는 것이다. 적정임금은 민간부문에서는 적용되지 않고 공공부문만 규제를 하고 있는데, 이 과정에서 경제 주체들의 자유로운 경제활동을 가로막고 있다는 지적이 나오고 있다. 정부의 인위적이고 지나친 시장개입으로 인해 사업자 입장에서는 경쟁을 제한하고 비용 증가를 초래한다는 비판이다. 그럼에도 미국의 많은 주들은 적정임금 제도를 유지하고 있는데, 여기에는 제도가 공정한 경쟁을 위한 제도적 보완이자 장기적으로는 지역 내 사회와 시장을 보호하는 조치라는 인식이 깔려 있다고 볼 수 있다.

적정임금이 근로자 훈련에 미치는 영향과 관련해서는 많은 연구들이 적정임금 폐지와 건설산업 내 견습생 제도 감소 관계를 강력하게 지지하고 있다. 또한 무노조 사업체들은 주로 더 적은 견습생 제도를 이용하고 있으며, 적절한 자격을 갖춘 숙련 기술자를 대신하여 반숙련 기술자와 보조공들을 더 많이 활용한다는 점을 여러 연구 결과들은 보여주고 있다. 그리고 작업장 안전과 관련된 연구들은 적정임금을 폐지한 이후 보고된 부상이 상당히 증가하였다는 사실과 적정임금 제도가 없는 미국 주들의 건설산업 산재가 더 높다는 사실을 보고하였다. 특히 생산성과 관련해서는 적정임금이 일반적으로 상당한 생산성 증대 효과를 가지고 있다는 점을 연구 결과들은 보여주고 있다 이는 보다 높은 임금이 숙련 근로자를 유인하는 요인으로 작용한다는 것으로도 볼 수 있다.

미국에서 DBA에 대한 정치적·경제적 논쟁은 지금도 계속되고 있다. 최근 뉴욕 주에서는 뉴욕 시의회가 전년도에 통과시킨 적정임금법을 무효화하는 판결이 나왔다. 뉴욕 주정부는 적정임금을 건설직종 외에도 청소와 경비 등의 용역직종에서도 적용토록 하고 있는데, 이들에 대한 임금 인상안이 거부된 것이다. 이 과정에서 법안 통과를 놓고 정치적으로도 치열한 논쟁이 전개되었다. 근로자들에게 일정 수준의 생활을 보장할 수 있

는 적절한 임금이 지급되어야 한다는 주장과 이로 인해 노동비용이 증가하여 지역 내 일자리와 투자 감소를 우려하는 주장이 맞서는 등 적정임금을 둘러싼 미국 내 사회적 논의는 여전히 진행 중이다(The New York Times, 2013).

## 제5절 소 결

유럽에서는 연대임금정책 내지 임금격차 조정을 위한 연대적 성격의 정책들이 다양하게 나타났지만 가장 대표적으로는 스웨덴의 연대임금정책을 들 수 있다. 1951년 LO의 총회에서 렌(Gösta Rehn)과 마이드너(Rudolf Meidner)가 제안한 노조운동과 완전고용에 관한 보고서가 채택되었다. 이 보고서에서 연대임금정책을 실시하고 정부정책을 통해 물가안정과 완전고용의 목표를 달성할 수 있다는 주장이 제기되었다. 그리고 사회민주당(Social Democratic Party : SDP) 정부는 1957년부터 본격적으로 연대임금정책을 실시하였다. 그 결과로 저임금 산업 부문에서는 임금인상의 압박이 생겨나 생산성을 증대시키거나 근로자를 해고해야 하는 상황으로, 고임금 산업 부문에서는 임금억제 효과가 발생하여 과다이익의 축적이 가능한 상황이 나타났다. 정부는 연대임금제도와 적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policy : ALMP)을 연계하여 사양 산업에 종사했던 실직자들을 새로운 성장 산업으로 이동시켜 고용창출의 효과와 산업구조 개편을 시도하였다.

스웨덴에서 연대임금정책은 제2차 세계대전 이전에 근로자들의 임금인상, 저임금근로자 임금수준 개선, 남녀 임금격차 개선을 위한 노조의 다양한 요구사항 중 하나로서 제기되었다. 연대임금정책은 내용상으로 동일노동 동일임금을 요구하는 것이지만 구체적으로 보면 직능별 동일임금을 주장하는 것이 아니라 기업 규모와 산업에 따라 발생하고 있는 저임금 근로자 문제를 해결하기 위한 것이었다. 연대임금정책의 논의 초기에는 남녀 간 임금격차의 해결이 중대한 문제로 인식되었다. 따라서 균등한 임

금수준이라는 목표를 달성하기 위해 LO는 주관적이고 비과학적인 직무평가를 보다 체계화·정교화하는 일에 주력하였다. 그렇지만 이러한 직무평가제도 도입은 연대임금정책이 모든 임금격차 문제를 해결하려는 것이 아닌 합리적인 임금구조 구축이라는 의미가 크다고 볼 수 있다. 여하튼 연대임금정책은 직무평가를 적극 추진하였으며 직무급 제도를 받아들였다. 하지만 직무평가 체계화의 어려움, 즉 동일노동에 대한 객관적인 평가의 어려움으로 인해 LO는 사실상 중위임금(mean wage)을 기반으로 하는 연대임금정책으로 임금격차를 해소하고자 하였다.

스웨덴의 연대임금정책은 1960년대부터 1970년대 초까지 내수 산업 내 임금격차를 줄이는 데 상당한 역할을 했지만 이후 강력한 저항에 직면하였다. 내수중심 산업과 수출중심 산업 간 수익성 격차 심화가 임금부상을 발생시키며 연대임금정책을 위협하게 됨에 따라, 연대임금정책의 원칙과 상충하는 임노동자기금을 제안하여 임금인상 억제를 감내하는 고수익 사무직 및 생산직 근로자들의 불만을 해결하려고 하였다.

독일과 스웨덴 두 나라의 금속노조는 공통적으로 연대임금을 제시하여 산업 내 기업들의 임금지불여력과 무관하게 근로자들이 동일 수준의 임금을 받을 수 있도록 하였다. 하지만 연대임금의 정착 과정에서 두 나라의 노조는 각각 상이한 교섭전략을 전개하였다. 스웨덴 금속노조는 연대임금정책을 따를 수 없는 기업들의 도산과 이로 인하여 해당 기업 근로자들의 실업이 증가할 수 있음에도 불구하고 일정 수준 이상의 연대임금을 요구한 반면, 독일 금속노조는 근로자의 고용유지를 중요하게 고려하여 전반적으로 낮은 수준에서의 임금인상에 합의하는 모습을 보여주었다.

특히 독일의 산별중심 노조운동은 과거 숙련근로자 중심의 특권적인 노조에서 벗어나 모든 근로자들을 대상으로 하는 근로자 정치운동의 과정 속에서 나타났다. 이를 통해 독일 노조는 수익성과 생산성이 높은 대기업 중심의 노조운동이 아닌, 중소기업과 여성 등 취약계층 근로자들을 포함한 전체 근로자들을 대표할 수 있는 조직으로 발전하여 왔다. 여기에는 개별 근로자의 문제를 집단의 문제로 대체하여 사회적 차원에서 접근하여 해결하고자 하는 연대정신이 자리 잡고 있다.

독일식 제도의 장점은 산별 교섭체계를 구축하여 노동시장의 약자의

보호가 가능하다는 점이다. 산별 교섭으로의 집중과 단체협약의 효력이 확장 가능한 체계이기 때문에 가능하다. 그리고 산업 내 공통의 직무 분류, 직무등급 분류 제도를 통해 동일노동 동일임금의 확보에 유리한 측면이 있다. 개별적인 기업별 교섭의 경우 여성이나 비정규직과 같은 사회적 약자에게 불리한 경우가 많다. 하지만 산별 교섭체계에는 약자인 특정 대상이 포함되지 않을 수 있다.

1990년대 이후 산별 단체교섭 중심의 독일식 체제의 지배력이 약화되고 기업별 교섭이라는 분권화 경향이 두드러지고 있다. 기업 개별 협약 비중 확대, 개방조항(open clause) 증가, 단체협약 적용대상 감소, 고용보장과 임금·근로조건 트레이드오프 등이 나타나고 있다.

그러나 분권화의 경향과 더불어 연대적 협약의 강화도 동시에 나타나고 있다. 독일의 금속·전기 산업 부문과 화학 산업 부문에서는 임금구조의 개혁과 이를 바탕으로 하는 단체협약의 변화가 나타났다. 임금체계 협약의 개혁이 요구되었던 까닭은 첫째, 기존의 임금체계가 30년 이상의 오래된 것이어서 오늘날의 사업장에 그대로 적용하는 것이 거의 불가능하였다. 직무요건과 직무평가 등이 단체협약 내용과 큰 차이를 보였으며, 급여체계의 현실성이 지나치게 낮아지면서 사업장 내 단체교섭 협약이 지켜지기 어려웠다. 둘째, 사무직 근로자와 생산직 근로자 간 차별적인 대우에 따른 역효과의 발생과 급여격차 문제가 부상하였다. 근로자 간 임금격차가 상당해지면서 상호 협력을 방해하는 요인으로 작용하였다.

한편 사회협약에 의한 연대 정신의 국가적 구현은 네덜란드 사례에서 나타난다. 연대 임금의 정신이 간접적으로 비록 근로시간 단축과 실업자들에 대한 새로운 근로시간 부여로 임금소득기회의 재분배로 나타났지만 주목할 만한 사례이다. 네덜란드에서는 위기 상황마다 노조와 사용자, 정부의 합의를 바탕으로 근로시간의 단축, 시간제 일자리 확대를 통한 일자리 창출 등의 성과를 이루어 왔다.

1960년대 초반까지 네덜란드는 국가가 주도하는 임금결정체계를 유지하였다. 하지만 1960년대 초반 이후 노동시장에서 노동력 부족 현상이 나타나 근로자들의 임금이 상승하면서 정부가 제시하는 임금가이드라인이 지켜지지 않게 되었다. 이에 1963년 정부가 임금가이드라인을 철회하였

고, 기업들은 생산성 향상을 넘어서는 노동비용을 지불하는 상황이 이어졌다. 그리고 1980년대 초반 네덜란드는 1981년, 1982년 연속으로 마이너스 성장, 연평균 물가상승률 6.25%, GDP의 60%를 넘어선 공공지출 등을 기록했으며, 1979년 5.5%였던 실업률은 1982년 11.6% 수준까지 상승하였다. 이 같은 위기의 상황에서 네덜란드의 사회적 협의 전통이 살아나면서 노사는 바세나르 협약을 체결하였다.

협약의 주요 내용은 노사는 물가연동 임금인상 제도를 폐지하고 자발적으로 임금인상을 자제할 것과, 근로시간 단축, 시간제 일자리의 확대 등이다. 임금인상을 자제하는 대신 근로시간을 종전의 주당 40시간에서 주당 38시간으로 줄이고, 고용창출과 세금감면 등의 논의가 이루어졌다. 특히 여성의 고용 촉진을 위해 시간제 일자리를 대폭 확대하였다. 그 결과 네덜란드의 전체 고용 대비 시간제 고용 비율은 2004년 기준 35%가 넘는 등 OECD 국가 중에서 가장 높으며, 시간제 고용의 형태로 일하는 여성근로자 비율은 1983년 44.7%에서 2004년 기준 60.2%로 증가하여 이 역시 OECD 국가 중에서 가장 높은 수준을 보이고 있다. 또한 임금의 물가연동제를 포기함에 따라 근로자들의 실질임금이 9% 하락하였다.

네덜란드 경제 상황이 좋지 못한 상황에서 1993년 12월 노사는 신노선(New Course) 협약을 체결하였다. 1982년 당시와 마찬가지로 노조는 근로시간을 단축하는 대신 임금인상 억제를 받아들였다. 따라서 주당 근로시간이 기존 38시간에서 36시간으로 더욱 단축되었다. 노조는 협약에서 임금인상을 최대 2.5% 이내로 제시하기로 하였으며, 사측은 근로자 훈련에 대한 투자를 확대하고 일자리 창출을 위해 최대한 노력하기로 하였다. 또한 사측에서 근로자들의 경영참여와 고용 등의 문제에 대해 일정한 양보를 한다면 노조 역시 임금인상의 정도를 낮추는 데 동의하였다. 임금체계에 대해서는 유연성을 강화하는 한편 이익분배제도를 확대하기로 하는 등의 내용 역시 포함되었다. 그리고 사용자는 물론 정부도 비정규직 근로자들을 보호하는 다양한 제도적 장치들을 도입하기로 하였다. 정부는 근로자들의 임금인상 억제에 대한 보상으로 근로소득세를 인하하였다.

미국과 같은 자유시장경제는 유럽의 조정시장경제보다 임금격차 조정을 위한 정책이 간접적이다. 임금격차의 조정이라는 연대적 관점에서

보면 미국에서는 최저임금이나 생활임금보다 적정임금제도가 더욱 중요하다.

미국에서는 지난 1931년 제정된 『데이비스-베이컨법(Davis-Bacon Act, 이하 DBA)』이 적정임금을 규정하고 있으며, 노동부에 의해 그 수준이 정해지는 적정임금은 대체적으로 최저임금을 상회하고 있다. 적정임금을 규정하고 있는 DBA는 지난 1931년 제정된 이후 1935년, 1964년에 각각 개정되었으며, 2002년 의회에서 실질적인 변경 없이 수정 및 성문화되는 과정을 거쳐 유지되어 왔다(미국노동부, 2010). DBA는 연방정부와 주정부 등이 관여하는 2,000달러 이상의 공공부문 공사에 적용이 된다.

적정임금제의 운영은 공사입찰 사업자가 공법개선 등의 방법을 통해서 공사에 투입되는 근로자의 수를 줄일 수는 있으나 근로자 개인의 임금을 낮출 수는 없도록 하고 있다. 지급되는 임금은 도제·기능인력·팀장 등 숙련별 3단계로 구분하여 지급하도록 하고 있다. 그리고 제도의 적용을 받는 공사 현장에는 적정임금 관련 내용을 게시하도록 하고 있으며, 근로자들에게 관련 내용 교육을 실시토록 하고 있다. 또한 적정임금의 이행이 잘 이루어지고 있는지 철저한 감독을 하고 있다. 근로자들의 감시와 신고, 원수급자에게 임금지급 내역서 제출 의무 부과, 무작위 추출에 의한 세부 감사 등을 통해 제도 이행 여부를 감독하고 있다. 제도를 위반하는 사례에 대해서는 당해 공사의 공사대금 지불을 중단함과 동시에 이후 건설업자의 공공공사 입찰을 일정 기간 동안 제한하도록 하고 있다.

적정임금은 또한 근로자뿐만이 아니라 사업주들에게도 긍정적 효과를 미친다. 하수급자는 법적으로 적정 수준의 노무비를 확보할 수 있게 되며, 한 지역의 건설업체들은 임금경쟁을 시도할 수도 있는 다른 지역 업체로부터 보호를 받을 수 있다. 충분한 공사비 책정이 가능해지고, 숙련근로자를 보유할 수 있는 여력이 만들어지며, 근로자 훈련 등을 통해 산업재해 역시 감소하는 효과를 가져온다.

이상에서 살펴본 스웨덴, 독일, 네덜란드, 미국 등의 사례에서 한 국가 차원에서 대표적으로 작동하는 연대임금정책의 직접적, 간접적 사례들을 비교하면서 다음과 같은 시사점들을 정리해 볼 수 있다.

첫째, 연대임금정책은 우선 주체의 입장에서 노조, 사용자, 정부 등의

다양한 주도권하에서 다양하게 제기되거나 추진될 수 있으며, 이것이 확산되고 소기의 성과를 거두는 과정에서는 노사, 노사정, 지역과 중앙 등 협력관계의 거버넌스 구축이 뒤따라야 작동이 가능하다는 점이다.

둘째, 연대임금정책은 초기의 원칙과 성공기준이 이후 환경 변화를 겪으면서 수정되거나 변화될 수밖에 없는 현실이라는 점이다. 특히 이런 환경 변화가 일국 내 이해당사자 중심이 아닌, 글로벌 환경하에서의 협력관계를 중시하는 방향으로 변화하면서 국제화되거나 또는 업종별, 지역별로 더욱 세분화되는 경향을 보여준다는 점이다. 따라서 국제 표준을 중시하면서도 업종이나 지역의 특성을 감안한 연대임금정책의 필요성이 더 요청되고 있다,

셋째, 보다 구체적인 수준에서 공통점을 찾아보면, 노조중심의 스웨덴, 노사관계의 독일, 노사정 협약의 네덜란드가 서로 구성과 특징은 상이하지만 연대적 정책 방향의 제시와 추진에 있어서 가장 기본적인 것은 노조의 동의와 양보, 그리고 희생이 있었다는 점이다. 사용자와 정부는 주로 보완적인 차원에서 노조에게 상응한 정책들을 제공하거나 동의해 주었다. 미국의 경우는 노조의 역할이 취약한 가운데 정부가 엄격한 심판자의 역할을 맡아서 공정한 임금정책을 강화한 경우라고 할 수 있다. 노조의 평등지향성과 정부의 공정지향성은 부분적으로는 대체관계이지만 또 부분적으로는 보완관계이다. 연대임금은 평등한 수평적 조정과 공정한 시장 질서를 필요로 한다.

## 제 4 장

## 임금조정을 위한 국제수준 연대와 지역수준 연대

제1절 국제적 임금연대 사례<sup>42)</sup>

앞서 글로벌 환경에서 일국 내에서 전일적으로 작동되던 연대임금정책도 국경을 넘어서거나 보다 업종별, 지역별로 특화된다는 경향성을 주목했다. 이 장에서는 이런 사례들을 더 구체적으로 살펴본다. 유럽에서는 국경을 넘어서는 광의의 임금연대정책을 추진해 온 경험이 다양하다. 먼저 범산업 수준(cross-industry level)에서는 4개 국가로 구성된 둔 그룹(Doom group) 형성 이후부터 각 협력 전략들이 발전해 왔다. 산업 수준(sectoral level)에서는 독일의 금속노조(IG Metall) 중심의 초국적 지역 협력이 대표적인 사례이기도 하다.

1990년대 초반, 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)의 발효와 경제 및 통화 동맹(Economic and Monetary Union)의 조직 결정 과정은 수많은 노조들에게 단체협약 협력을 추구하게 만드는 원동력이 되었다. 1993년 유럽금속노련(European Metalworkers' Federation : EMF)은 “단체협약 협력에 관한 원칙 성명서(statement of principle on the coordination of collective bargaining)”를 처음으로 발표하였다. 유럽노동조합연맹(Euro-

42) Dufresne(2002)의 ‘Wage Coordination in Europe: Roots and Routes’를 요약 및 정리하였다.



pean Trade Union Confederation : ETUC)은 이를 “유럽 경제 및 통화 동맹과 관련된 경제의 국제화는 개별 국가, 유럽의 역할과 사회적 파트너들의 책임과 의무에 변화를 가져올 것이다”라고 설명하였다. 이후 1999년 유로화의 도입에 따른 환율의 손실은 임금에 대한 압박을 강화시킴에 따라 노조들은 협약 정책에 대한 향후 협력에 관심을 가지게 되었다.

## 1. 범산업 수준

### 가. 둔 이니셔티브(The Doorn Regional Initiative)

벨기에 정부가 1996년 “경쟁력에 관한 법(law on competitiveness)”을 채택한 이후, 벨기에의 기독교노조연합(CSC)과 노동총연맹(FGTB) 노조에 계는 그들의 임금성과를 주요 무역 파트너 국가인 독일, 프랑스, 네덜란드의 임금성과와 체계적으로 비교하는 의무가 주어졌다. 따라서 1997년 여름 이 두 연맹은 독일, 프랑스, 네덜란드 관계자들을 벨기에의 라로슈로 초청, 여기에 모인 협력자들과 함께 매년 정기적인 회동과 연락그룹을 만들기로 합의하였다. 1998년 최초 참가자들은 네덜란드 둔(Doorn)에서 두 번째 모임을 갖게 되었다. 이곳에서 이들의 만남은 미디어의 많은 관심을 이끌어냈으며, 이를 통해 둔 그룹(Doorn group)이라는 명칭을 얻게 되었다.

1998년 9월 5일 둔 선언 이후, 이 모임은 벨기에의 아르텐에서 다양한 노조 지도자들 간의 첫 번째 의견교환을 시작으로 이내 정보교환과 일반적 기준을 결정하기 위한 전문가 집단으로 변모하였다. 처음으로 EU 회원국들의 연합은 공동임금전략을 고안해 냈다. 이들의 분석 출발점은 “노동생산성 증가는 일방적으로 자본의 이익만을 위하였다. 국민소득의 노동분배율은 하락하였다(Doorn Initiative, 1998)”는 것이다. 따라서 유럽 내 단체협약 시스템 간 경쟁을 위한 근본적인 기류를 차단하기 위해서 이들은 국경을 넘어서는 “트렌드의 변화, 근로자들의 이익을 위함”을 주창하였다.

### 1) 임금인상

베네룩스 3국과 독일의 노조들은 참여국 간 공동으로 사용자들에 의해 추진되는 협약임금 하향경쟁을 방지하도록 계획된 협력 전략에 동의하였다. 따라서 둔 선언의 첫째 강조점은 자연스럽게 임금인상과 관련되어 있다. 즉 노조는 인플레이션의 총계와 생산성 향상에 상응하는 협상 기준에 관하여 자신들의 주장에 근거하도록 하는 일에 착수하였다. 이러한 약속에 따라 1999년, 2000년, 2001년에 열렸던 연례회의는 객관적 평가에 대해 임금인상 측면에서 각 나라의 결과물들을 제시할 수 있는 기회가 되었다. 1999년 독일 할테른에서 열린 세 번째 모임에서는 모든 참가국에서 목표 세트(약 3%) 충족이 이루어짐에 따라 그동안의 효과적인 협력에 대한 일정한 성과를 이루어냈다.

이에 대해 언론에서는 이들의 협력이 결실을 맺어 임금비용 경쟁을 막아내고 있음을 언급하였지만, 협력의 실제 효과성에 의구심을 보이기도 한다. 그러나 협력의 시도가 갖는 분명한 이점은 임금인상을 요구하는 서로 다른 국가별 방식에 대한 공동 논의를 촉진할 수 있다는 점이다. 실제 독일에서 독일 금속노조(IG Metall)는 1999년 5.5% 이상의 임금인상 계획에서 단지 3% 인상을 받아들이는 사실이 있다. 이와 유사하게 네덜란드에서는 도입된 기준(인플레이션+생산성)의 적절성에 대하여 모니터링 그룹과 협의하는 한편, 보다 명확하게 만들 것을 요구하였다.

둔 그룹은 2000년 룩셈부르크에서 열린 네 번째 모임에서는 다소 주춤한 모습을 보였다. 당시 회의에서 새로운 제안은 실제로 하나도 없었으며, 4개국의 노조 대표들은 각자의 단체협약에 관한 평범한 발제만 하였으며, 이미 그 가치가 증명된 협약정책의 제휴를 다시 확인했을 뿐이었다. 다만 일부가 공동으로 합의한 원칙이 준수되지 않았다고 생각했기 때문에, 회의에서 독일 노조의 임금정책에 대한 설명을 요구하였다. 2001년 벨기에 호팔리제의 모임에서 노조들은 임금덤핑 경쟁을 피하기 위해 기본 목표 이외에도 모든 형태의 비간접적인 임금경쟁에 대한 반대와 기여 세금이나 사회보장기여금의 감소에 반대하는 것을 협상 기준에 포함시켰다. 이러한 이들의 요구는 지난 1998년 선언을 뛰어넘는 것으로, 이들의 권고는 어쩌면 임금근로자의 부담을 줄이기 위해 유럽의 세금 체계를 변경하고

자 하는 것이었을 수도 있다. 한편 관계자들은 모임 때마다 협력은 계속 추구되어야 하고, 협조는 강화되어야 한다는 점을 늘 강조하였다.

## 2) 정성적 측면

1998년의 둔 선언은 “노조는 대중구매력과 고용창출 대책 강화 달성을 목표로 한다”고 명시하였다. 노조 간 정기적인 정보교환 역시 바람직하지 않은 방식의 노동유연화를 방지하기 위해서 근로조건에 대한 정책의 개발 과정이 포함되어 있었다. 둔 선언의 둘째 특징은 고용·훈련·근로환경을 다루었다는 점이다. 그러나 지난 2000년까지 기존 임금 이슈 외에 근로시간이나 훈련 등 정성적 요소들의 증진을 위한 합의 도달이라는 다음 단계 목표로 나아가기 위한 어떠한 논의도 이루어지지 않았다.

그러던 중 2001년 새로운 기류가 형성되기 시작하였다. 조직들은 단체협약의 정성적 측면도 포함하는 협력 확대를 약속하고, 이러한 잠재적 요구들을 더욱 확고하게 만드는 것에 영향을 미쳤다. 근로자들의 평생학습이 이루어질 수 있도록 공통 협상 의제에 포함시키도록 하고, 다음 모임(2002년)에서 달성 결과를 서로 평가하기로 하였다. 이들의 관점에서는 훈련은 반드시 모든 근로자들의 권리가 되어야 하며, 이에 대한 사용자들의 노력은 단지 확인할 수 있는 수준에 그치는 것이 아니라 투자로 간주할 수 있는 수준까지 요구되었다. 또한 기술그룹은 이들의 공통 정책이 이 분야에서 향후 추진될 수 있도록 근로시간을 조사하는 임무를 맡았다.

첫 번째 둔 회의 이후 ETUC는 이들과 함께하며 활발하게 논의를 넓혀나갔다. 당시 ETUC 사무총장 Emilio Gabaglio는 노조들의 이러한 다자간 이니셔티브를 적극 지지하였으며, ETUC의 내부 논의를 촉진시키고자 하였다. 따라서 1998년 7월과 8월에 그는 EIF(European Industry Federations)와 함께 단체협약 관련 세미나를 개최하여 EMU와 유로의 사용은 국가들 간 단체협약 협력을 효율적으로 만들 수 있다고 보았다.

## 나. 유럽 노동조합연맹(European Trade Union Confederation)

1990년대 초반 ETUC의 전 노사관계위원회, EIF와 함께 개최한 세미

나는 서로 협력하는 전략이 필요함을 이미 인식하고 있었다. 일부 문서(ETUC의 1993년, 1996년 문서)에서는 이미 협상을 위한 가이드라인을 설정하는 것을 목표로 하는 초안이 작성되었다. 하지만 1999년 헬싱키에서 열린 “노사관계의 유럽 체제를 향하여”라는 주제의 아홉 번째 회의에서 비로소 단체협약협력위원회(Collective Bargaining Co-ordinating Committee: CBC)의 설립을 제안하는 결의안이 채택되었다.

1999년 11월, 단체협약협력위원회의 첫 번째 모임에서는 협력의 내용보다는 조직 구조에 보다 초점을 맞추었다. 멤버를 어떻게 구성해야 하는지에 대한 고민은 위원회의 정치적 역할에 직접적인 영향을 미치기 때문에 이들에게 상당히 중요한 사항이었다.

#### 1) 협력 목표를 위협하는 EMU의 사회적 위험

1999년 둔 이니셔티브가 임금협력을 도모한 주된 이유는 사회적 덤핑을 막아야 할 필요가 제기되었기 때문이다. 이 같은 목표는 2000년과 2001년 사이에도 중요하게 유지되었다. 왜냐하면 유럽 내 사회적 풍토를 저하시켜 회원국들의 사회적 융합을 저해할 수 있는 소셜 덤핑·임금 덤핑·임금격차를 방지해야 했기 때문이다. 이러한 관점에서 2000년도에는 “생활수준의 상향 수렴”이 언급된 반면, 2001년도에는 “상향 수렴을 통한 생활과 근로조건의 균형”이 목표로 설정되었다.

ETUC는 전 세계 수요가 예상보다 감소하여 경제성장과 고용에 악영향을 미치는 거시경제적 위험을 인식하였다. 그리고 이때 제시된 해결책은 성장과 고용 정책에 기여해 온 지난 몇 년간의 노동소득분배율의 감소 추세를 반전시키는 것이었다. 이와 같은 목표를 추구하여 ETUC는 유럽 고용전략(European Employment Strategy: EES), 특히 거시경제적 대화 부분에서 적극 기여하였다.

1999년 일련의 협력은 거시경제적 대화를 위한 단체협약 정책에 관한 공동 제안을 촉진하였다. 2000년 11월, 협력규범은 위원회(Broad Economic Policy Guidelines)가 제시한 현재의 가이드라인에 대응하기 위해서 유럽 수준의 노조에서 제안한 임금협약의 일반 사항을 반드시 포함해야 한다는 것이 공인되었다. 2001년 2월, ECB(유럽중앙은행)-ETUC의 양자 회

담 결과, 단체협약협력위원회는 특히 거시경제적 대화에 초점을 맞추기 시작하였다. 일반적으로 회의는 은행과 위원회의 공동 전략의 수립에 관심을 별로 갖지 않은 반면에 규범 그 자체를 논의하는 것에 집중하는 경향이 있었다.

## 2) 가이드라인의 정교화

단체협약협력위원회는 효율적인 협력을 위한 가이드라인을 작성하기 위해 광범위한 논의에 참여하였다. 가이드라인은 임금규범과 관련되어 있고, 접근이 지나치게 구속력 있어 보이는 것을 피하기 위해서 의도적으로 애매모호한 여지를 남겨 놓았다. 게다가 첫 번째 결의가 채택된 2000년 이전의 시기였기 때문에 일부 국가의 조직들은 이러한 계획이 지나치게 야심적이라는 고민을 해결해야 했기 때문이다. ETUC에 의한 초기 원칙은 각 나라별로 상이한 노조 환경의 현실을 반영하여 내용적 수준이 완화되었다.

2000년 결의안에 추가된 첫 연례 보고서는 순수 경제이론에서는 총임금비용은 반드시 인플레이션의 함(근로자들의 구매력을 보존하기 위함)과 노동생산성(근로자 생산성 증가에 대한 지불을 보장하기 위함)에 비례하여 증가해야 한다는 지적을 언급하고 있다. 첨부된 결의안에는 필요에 따라 다른 계량적 요인이 있다면 두 가지 기본 요인을 넘어 이처럼 국가의 경제 상황이 고려된 유연한 방식이 포함되었다. 2000년의 규범, 2001년의 각 나라별 평가를 살펴보면 지침에 의해 규정된 첫 전제 조건은 명목임금 상승은 적어도 물가상승률을 초과해야 한다는 것이었다. 2001년 결의안에 따르면 글로벌·거시경제적 관점에서 임금은 거의 모든 국가에서 인플레이션 이상으로 증가하고 있다고 제시되어 있다. 둘째 전제조건은 일정한 구매력으로, 즉 초기 가이드라인은 이윤과 임금 사이의 더 나은 균형을 확보하기 위해서 총임금 상승에서 생산성 비율의 최대화를 모색한다는 것이었다.

## 3) 정성적 측면

유럽의 단체협약 정책은 반드시 정성적 측면으로까지 그 적용범위가

확대되어야 한다고 1999년 헬싱키 회의에서 강조되었다. 이와 관련해서 흥미로운 점은 이후로 이와 관련된 내용이 계속 발전해 왔다는 것이다. 정성적 측면은 ETUC 내에서도 둔 그룹과 같은 일정에 따라 서서히 표면화 되었다. ETUC는 2000년에 단체협약의 주요한 요소로 훈련과 양성평등이 포함되기를 희망한다고 발표하였고, 2001년에 이에 대한 진전이 있었다. 훈련은 새로운 과학기술, 지식사회와 관련된 도전에 초점을 맞춘 것이다. 이는 먼저 일자리 질에 대한 투자로, 여기에서의 목표는 모든 근로자들이 훈련과 평생학습을 이용할 수 있는 권리로 발전시키는 것이다. 이 권리는 반드시 단체협약과 통합되어야 하고, 특히 여성과 저임금근로자들이 포함되어야 했다. ETUC는 유럽 차원에서 사용자들과 함께 훈련·평생학습·기술향상에 관한 유럽기본협약 체결의 가능성에 대한 논의를 이어갔다.

정성적 측면의 둘째 관심사항으로, 지난 2000년 협력 과정의 초점이 저임금 방지와 동일노동 동일가치를 위한 남녀 동등임금 보장으로 향하였다. 이 주제는 특히 ETUC 캠페인과 2001년 8월에 열린 ETUC-EIF 연례회의의 결과로 결정된 것이었다. 같은 해 ETUC는 재분배 이슈에 대해 보다 효과적으로 대응하기 위해 제휴 조직들에게 남녀 임금격차 감소를 목표로 하는 단체협약 이니셔티브에 대한 핵심 목표를 설정하는 다개년 프로그램을 채택하도록 요청하였다.

## 2. 산별 수준

앞서 범산업 수준에서 진행 중인 일련의 과정들을 살펴보았다. 이를 통해 협력을 위해 ETUC가 중요한 역할을 맡고 있는 점을 확인하였으며, 연합 조직들 간의 논의 이슈들을 검토하였다. 하지만 산별 수준에서 유럽의 협력이라는 목표를 달성하기 위한 시도는 완전히 다른 문제이다. EU 회원국 사이에서 업종은 가장 널리 사용되는 교섭 수준이라고 할 수 있다. 이 부분에서는 범영역 수준과 마찬가지로 단체협약의 유럽화의 두 형태를 살펴본다. 하나는 노조 이니셔티브가 국제적인 것(노조 간), 다른 하나는 EIF 내부의 단체들이다.

### 가. 각 지역 산별 국제 이니셔티브

초국가적 산별 협력에 있어서 노조는 스스로 협력을 강화했으며, 그들을 대표하는 EIF와 일정 관련을 맺어 왔다. 지역별 단체협약 협력협정은 주로 독일에서 유래된 것이다. 사실 독일 노조들이 이처럼 서로 다른 이니셔티브에 놓여 있는 상황은 놀라운 일이 아니지만, 유럽 노동조합주의에 대한 독일의 리더십에 대한 의구심은 늘 존재하였다.

독일 주요 노조인 금속노조는 유럽금속노련에 대한 협력적 접근의 일부로서 단체교섭에 외국 노조의 대표들을 초청한 첫 노조였다. 독일에서 지역·산별 수준 모두에서 협약이 이루어지는 점을 고려하면 협력 전략의 추구는 산별 활동가들의 지역적 네트워킹을 고려하면 자연스러운 일이었다. 네트워크는 기존에 이미 존재하고 있거나 형성 중이었다.

벨기에와 네덜란드의 경우, 노르트라인베스트팔렌에서 국가당 1명의 대표자가 사용자들과 함께 협상에 참여하였으며, 독일 관계자가 이들 두 국가의 협상을 감시하기 위해 초청되었다. 독일로부터 영향을 받은 다른 다수의 협정들이 1997년 이후 다른 산업 분야에서도 체결되었다. 화학산업에서는 1997년 3월에 독일 화학노조(IG Chemie-Papier-Keramik: IG-CPK)와 영국 전국도시일반노동조합(General, Municipal and Boilermakers: GMB), 1999년 4월에는 독일 광업, 화학 및 에너지산업노조(IG Bergbau-Chemie-Energie: IG-BCE)와 프랑스 화학 및 에너지 연맹(federation Chimie-Energie-CFDT)이 각각 합의에 도달하였다. 이와 유사하게 독일과 오스트리아의 호텔/레스토랑/카페 부문 노조들도 2000년 8월 협정을 체결하였다. 이러한 모든 사업은 최소한의 기준으로 노조 지위를 상호 인정하였다. 건설산업에서는 독일 건설-농업-환경노조(IG Bauen-Agrar-Umwelt: IG-BAU)는 이탈리아(1998년 3월), 스위스와 오스트리아(1999년 3월), 폴란드(1999년 10월)와 협정을 체결하였다. 게다가 2000년 6월에는 독일, 네덜란드, 벨기에는 협력을 더 강화하기로 계획을 입안하였다. 그리고 한 발 더 나아가 노조들은 역사적으로 매우 강력한 유대관계를 맺고 있기 때문에 결국 단일 단체협약까지도 고려하였다. 건설부문에서는 삼자 간 산별 협약이 이 분야의 EIF와 협력을 통해 체결되었다(EFBWW). 이 협약

은 모든 15개 국가를 포함하는 유럽화를 진전시키고자 하는 것이었다.

비록 협력이 모든 경우에서 같은 의미를 갖는 것은 아니지만, 이러한 모든 협력의 공통분모는 협상 기간 동안 관찰자의 교류, 정보의 교환을 통한 상호 보완이다. 당시 휴가와 근로시간 등의 근로조건과 관련된 주제들이 다루어졌다. 하지만 임금규범과의 관련은 없었기 때문에 이를 명확하게 정성적 측면의 것이라고는 할 수 없다. 따라서 이러한 모든 이니셔티브는 단체협약에 영향을 주지 않았기 때문에 둔 이니셔티브에 비해 상당히 의욕적이지 않았다. 그렇지만 역설적으로 구체적인 행동을 이끄는 부분에서는 이점이 있었다. 예를 들면, 상호 노조의 승인을 통해 외국인 근로자들이 조력을 받을 수 있는 권리를 부여하는 것은 노사관계가 유럽 차원의 국가적 조직의 현실화를 향한 중요한 전진이라고 평가할 수 있다.

#### 나. 유럽 산별 연맹

양자간 또는 다자간 국제 이니셔티브 외에도, 지역 수준(Community level)에서의 산업별 이니셔티브 또한 존재한다. 노조 간 합병이 증가함에 따라 현재 지역 수준(심지어 국가 수준)에서의 산별 지형이 변모하였다. 많은 유럽산별연맹(EIF)은 1996년 화학과 광업 산업 부문을 시작으로 이러한 세력에 합류하였다. 1999년 민간부문에서는 은행/보험, 무역, 세탁, 우편, 경호경비, 대인서비스, 전기통신, 그래픽 분야를 포함하는 거대 UNI 유럽지부(UNI-Europa)를 형성하였다. 이후 농업, 식품과 관광 분야도 여기에 합류하였다. 이와 같은 집중의 결과로 현재는 단지 11개 유럽산별연맹만이 존재하고 있으며, 향후 추가적인 합병도 배제할 수 없는 상황이다.

1990년대 초반 이후, 유럽금속노련의 선구적인 이니셔티브에 따라 다른 유럽산별연맹들은 산업 내 협력적 단체협약을 위한 기구를 구성하려는 노력들이 나타났다. 더욱이 1999년 헬싱키에서 ETUC는 이러한 노력들을 더욱 촉구하면서 산업별로 협력에 대해 더 큰 관심을 가질 것을 요구하였다.

이와 같은 과정은 산업별로 상당히 차이가 있긴 하지만 일반적으로 비공식적인 정보교환 증진과 관련 산업의 국가별 단체협약 체계를 비교하



는 것에서부터 시작한다. 그리고 협력을 수립할 필요가 존재할 때 조직 구조의 이슈가 부상한다. 산업에 따라 연맹 내부의 협력 조직-실무진, 협력위원회(ETUC), 특별위원회-은 역량에 따라 정치적 추진력을 제공하게 된다. 4개의 산별연맹은 이미 자신들의 단체협약협력위원회를 설립하였다: 금속가공(1993년), 그래픽(1995년), 광업/화학/에너지 산업(1996년), 직물/의류/가죽(1997년). 그리고 건축/목공, 공공서비스의 산별연맹은 실무진(일반적으로 위원회 설립 이전 조직)을 구성하였다. 다른 조직들은 이 문제에 대한 논의를 이제 막 시작하는 등 산업별로 서로 다른 구상을 하는 것으로 보이고는 있지만, 이 분야에서 금속산업의 개척자적 역할은 상당히 중요하였다.

금속가공 부문에서는 역사적으로 ECSC가 산업연맹의 유럽에 대한 투자를 강화해 왔다. 유럽금속노련은 또한 가장 큰 연맹 중 하나로 56개 노조지부의 600만 조합원들을 대표하는 조직이다. 그렇기 때문에 유럽 노동조합의 전략과 정책에 미치는 영향은 매우 특이하다. 협력(다른 연맹들에게 모델 제공)에 대한 접근방식은 국가 산별연맹의 협력이다. 연맹 내부적으로는, 이 같은 협력방식은 사용자 측의 불참에도 불구하고 사회적 대화의 외부 진척 수단이었다.

한편 규범의 내용과 관련하여, 산별연맹들의 생각은 임금수준과 인상률의 수렴을 위한 공동의 목표를 갖는 임금구조를 추구하는 것이었다. 이 규범에서 중요한 임금 결정요인은 물가인상률과 노동생산성 증가율이다.

산별 협력위원회를 주도적으로 이끈 나라를 살펴보면, 앵글로색슨 계통(영국, 아일랜드)에서는 자신들만의 집단을 형성하였고, 유럽 남부지방(프랑스, 이탈리아, 스페인, 포르투갈)은 대체로 스칸디나비아 계통이나 대륙계 계통(베네룩스 3국, 오스트리아, 독일과 그 주변국들)의 나라들과 경쟁하였다. 스칸디나비아 계통과 대륙계 계통의 나라들은 주로 구상 중에 있는 협력의 특성을 설명하고 있는 EIF 위원회를 주도하면서, 노조 전문가(스칸디나비아 계통)들에 의한 다각적 감시제도 속에서 대표적인 협력 규범(독일 금속노조 유형)을 만들었다. 그럼에도 불구하고 모든 협력의 노력 속에서 정성적 측면의 중요성이 커지는 것은 다른 노조 문화(벨기에, 프랑스)의 영향력이 축적되고 있음을 보여준다.

한편으로 ETUF-TCL(유럽노조연맹-직물, 의류, 가죽)은 임금참조 기준을 정의하는 일을 의욕적으로 추진해 왔다. 계획의 첫 단계는 2001년까지 전국 교섭 협정에서 논의할 목표를 도입하여, 2003년의 유럽 산별 임금 협정의 협상을 준비하고자 하였다. 이를 위해 연맹은 협약 일정이 동시에 진행되도록 하고, 협상 기간 동안 감독관들을 서로 교환하여 파견하는 일을 독려하였다.

이 산업 부문에서 고안된 규범의 독창성은 공통 규범(인플레이션+생산성)의 한계에 대한 비판적 분석에서 비롯되었다. 실무진들의 심층적인 분석과 고민을 통해서 협력 규칙은 다음과 같이 정해졌다: 국가의 인플레이션 수준은 어떤 경우에도 규범에 대한 최소한의 기준점이다. 게다가 생산성은 다음의 방식을 따른다. 즉 생산성 이익은 반드시 노동과 자본이 반씩 나눈다. 그러나 만약 국가의 생산성과 산업의 생산성이 격차가 현저하게 존재한다면 후자의 방식은 임금인상 요구를 상하로 미세하게 조정하는 데 사용되어야 한다. 마지막으로 생산성 이익의 분배는 다음 요인에 따라 달라질 수 있다: 실업, 경제성장, 경쟁력, 수익성이다.

### 3. 소 결

유럽에서 나타난 국제적인 연대를 통한 임금설정 및 임금연대 전략은 몇 가지 특징이 있다.

첫째, 가이드라인이나 규범의 설정을 통한 통합적 접근이 사실 상대적으로 느슨하거나 간헐적인 성공만을 가져왔지, 전일적인 통합추진 성과를 내지는 못했다는 점이다. 이는 국제적인 연대가 어려울 수밖에 없는 전통적인 문제를 반영하는 것이기도 하다.

둘째, 그럼에도 불구하고 격화되고 있는 국경 없는 자본이동과 금융 및 경제통합은 노조의 임금전략에서 국제적인 연대 및 협력의 필요성을 강화하게 하고 있다는 점이다. 이는 자칫 특정국가에서 사회적 덩핑을 통한 경쟁을 부추겨 전체적인 임금하락을 불러올 수 있기 때문이다.

셋째, 임금연대의 국제적 가이드라인은 대개 각국의 인플레이션을 감당할 만한 최저의 임금인상과 업종이나 각국의 생산성향상분을 반영하는

상한선의 설정으로 정리될 수 있다. 이를 통해 생산성 이상의 임금인상을 통한 타국과의 임금격차 확대를 방지하는 효과를 지향하고 있다.

이런 노력은 그것이 전체 경제수준에서의 적정한 임금수준 연계와 각 산업수준에서 특정한 임금협약의 관철을 위한 노력으로 국제적인 활동이 나뉘고, 내용에서도 임금만을 직접적으로 다루는 데 그치지 않고 정성적으로 임금을 올릴 수 있는 근거가 되는 생산성 향상을 위해 교육훈련을 강화하는 문제와 남녀 간의 임금차별을 방지하는 장치들까지 보완하는 노력으로 발전하였다.

이런 통합적 활동과 정책적 노력들이 우리에게 시사하는 점을 크게 세 가지로 나누어 보면 다음과 같다.

첫째, 다양한 임금근로자 집단과 그들의 산업 및 직종별 차이점을 감안하면서도 임금격차가 커지지 않고 나아가 조정될 수 있도록 하기 위해서 필요한 정책적 또는 규범적 기준으로 우선 물가인상률을 상회하는 수준의 최저 인상기준과 생산성의 차이를 반영하는 적정 인상기준이 동시에 고려될 필요가 있다는 점이다. 자기 생산성보다 더 많이 가져가는 임금수준이나 물가보다 낮게 가져가는 임금 덤핑이나 모두 연대정책에서는 일차적인 교정대상이 되어야 한다.

둘째, 전산업 수준에서 임금조정이나 임금협약의 추진은 구성원들의 다양성과 더불어 노조가 사용자 연합체의 호응을 필요로 하는 반면에, 특정 업종중심의 연대임금 전략은 일단 개별 사업장이나 단위 노조들의 이해를 넘어서 단결만 이루어진다면 사용자들의 단결이나 연합이 없더라도 규범이나 협약의 마련이 가능할 수 있다는 점이다. 다국적기업들에 대한 노조들의 국제적인 협약 추진이 그런 예에 해당되고 이는 일국 내에서도 유효한 전략이기도 하다. 먼저 노조들이 연대하면 기업 간 차이를 넘어서 조정이 이루어지는 임금연대 협약이 가능할 수 있다는 점이다.

마지막으로, 자본과 노동분배 간의 기준으로도, 그리고 근로자 집단 간 임금조정의 기준으로도 생산성 향상에 따른 이익증대는 매우 중요한 기준이다. 이런 의미에서 우리도 근로자 집단의 교육훈련에 대한 인식전환과 기업의 투자증대가 매우 절실한 과제이다. 향후 장기적인 임금연대는 결국 생산성 중심의 평준화 전략을 담아야 한다.

## 제2절 지역수준 임금연대 사례

### 1. 서론

본 연구의 목적은 최근 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직 등 기업 규모별, 고용형태별로 노동자 내부에서 심화되고 있는 임금격차를 축소하기 위해 다양한 노사정 간 협력사례를 검토하고 이를 통해 우리나라에 적용할 수 있는 정책방안을 모색하는 데 있다. 이를 위해 본 연구에서는 지역별, 업종별 수준에서 전개되고 있는 각 국가의 노사정 공동대응사례를 검토함으로써 메조(meso) 수준에서 어떻게 노사정 간 정책적 개입이 이루어지고 제도적 장치가 마련되는지 그 과정을 분석하고자 한다.

본 연구에서는 특히 미국과 일본의 사례들을 살펴볼 것이다. 우선 미국의 경우에는 1990년대 후반부터 미국 대학을 중심으로 전개된 의류산업의 생활임금운동(Living Wage)과 위스콘신주 밀워키 지역의 건설산업 숙련고용훈련(Building Industry Group Skilled Trades Employment : BIG STEP) 사례를 분석할 것이다. 일본의 경우에는 대표적인 자동차산업집적지인 아이치현의 지역노사정파트너십모델과 함께 지바현 노다시의 공계약조례제정 사례를 살펴볼 것이다. 본 연구에서는 사례분석을 통해 저임금근로자의 임금과 근로조건을 개선하고 지역 및 산업 내 노동자들 간의 임금격차를 개선하기 위한 다양한 정책적 접근을 제시하고자 한다.

본 연구의 주요 사례 업종인 의류산업이나 건설산업의 경우 구체적인 산업적 특성은 다르나 근로자들이 기업(특히 모기업과 하청업체)에 따라 임금 및 근로조건에서 큰 차이가 난다는 점, 사용자에 대해 전반적으로 노동자들이 취약한 교섭력을 갖고 있다는 점에서 공통점을 찾을 수 있다. 이에 따라 의류 및 건설산업에서는 저임금근로자를 보호하기 위해 기업의 사회적 책임을 요구하는 제도적 장치나 사회운동을 통한 개입이 다양한 방식으로 전개되고 있다. 한편 일본의 자동차산업집적지인 아이치현

사례에서도 나타나듯 자본기술집약적인 자동차산업에서도 증가하고 있는 정규직과 비정규직, 그리고 대기업과 중소기업체 노동자들 간의 임금 격차를 해소하기 위한 지역수준의 노사정 공동대응이 나타나고 있다.

이상의 사례연구를 통해 본 연구는 임금격차 축소를 위한 전국수준에서의 노사정 연대임금정책뿐만 아니라 지역과 업종 수준에서 활용할 수 있는 다양한 제도적 개입 및 정책방안에 대한 시사점을 찾고자 한다.

## 2. 사례연구

본 사례연구에서는 미국 의류산업의 생활임금운동과 건설산업의 숙련향상을 위한 교육훈련, 그리고 일본 자동차산업집적지인 아이치현의 지역노사정 파트너십모델과 지바현 노다시의 공계약조례제정을 중심으로 살펴볼 것이다. 이러한 지역 및 업종별 사례는 저임금노동자들의 임금과 근로조건을 개선함으로써 결과적으로 노동자들 간 임금격차를 완화할 수 있는 메조수준에서의 다양한 방안들을 보여준다.

의류산업의 생활임금운동과 건설산업의 교육훈련은 노동자들의 임금수준을 최저임금보다는 높은 수준으로 끌어올리기 위한 노사정 간 집합적 노력이라는 점에서 그 유사점을 찾을 수 있다. 반면 전자가 다양한 사회적 연대와 운동을 통해 기업의 사회적 책임을 강화시키는 방안이라면, 후자는 지역의 주체들이 건설노동자들에게 훈련과 숙련향상의 기회를 제공함으로써 노동자들에게 임금향상의 효과가 있는 사례라고 볼 수 있다. 한편 자동차산업집적지인 아이치현은 지역의 경제 위기에 직면한 노사정이 파트너십에 기반하여 고용사업을 전개하며 지역고용거버넌스를 구축하는 사례를 보여준다. 이와 함께 일본 최초로 공계약조례를 제정한 지바현 노다시 사례는 원하청기업 근로자들의 임금격차를 해소하기 위한 지방정부 및 지역 주체들의 정책적 노력을 보여준다.

## 가. 미국 사례

### 1) 의류산업 생활임금운동

#### 가) 개 요

생활임금은 우리나라에서도 이미 몇몇 지자체(예컨대 부천시, 성북구, 노원구)를 중심으로 소개되고 있으며, 시민단체를 중심으로 하여 전국적인 확대방안이 모색되고 있다. 비록 생활임금의 개념 및 결정방식, 그리고 적용방안 등에서 여전히 명확하지는 않지만, 일단 생활임금이란 ‘노동자와 그 가족에게 양질의 생활을 보장할 수 있는 임금’으로 정의할 수 있으며 최저임금보다는 높은 수준의 임금을 의미한다. 현재 우리나라에서 소개되고 있는 생활임금제도는 각 국가에서 전개되었던 생활임금조례운동을 벤치마킹하여 주로 지방자치단체나 그 산하기관의 저임금노동자들을 대상으로 하여 논의가 이루어지고 있다.

그러나 비록 여러 제약요인이 있으나<sup>43)</sup> 본 연구에서는 노동자들의 임금격차 축소를 통해 저임금 문제를 개선하기 위해서는 지방자치단체(이하 지자체) 중심의 생활임금조례제정 운동뿐 아니라 민간기업으로 확대할 수 있는 방안도 함께 모색할 필요가 있다고 본다. 이를 위해 본 연구에서는 미국 의류산업 사례를 통해 의류업체 하청공장 노동자들의 임금과 근로조건을 개선하기 위해 전개된 생활임금운동을 살펴보고자 한다.<sup>44)</sup>

#### 나) 배 경<sup>45)</sup>

미국 의류산업의 생활임금운동 배경은 노동 및 인권단체, 그리고 학생 활동가들을 중심으로 한 스웨트숍 반대운동에서 찾을 수 있다. 스웨트숍

43) 현실적으로 지자체를 중심으로 전개되는 생활임금운동도 많은 어려움에 놓여 있다. 즉 총액임금제에 묶여 있는 지방자치단체의 경우에 그 적용이 대단히 어려우며 제한적인 상황이다. 예컨대, 저임금 일자리의 임금인상을 위해서는 다른 직종의 임금조정까지 수반해야 하며 그 경우 노동자그룹 내의 합의까지 요구되기 때문이다.

44) 뒤에 보게 될 일본 사례(지바현 노다시)를 통해서도 우리나라에서도 전개되고 있는 지자체중심의 생활임금조례제정운동을 분석할 것이다.

45) 전명숙(2006), 『새로운 글로벌 액티비즘: 행동수칙(Code of Conduct) 수립과 다국적기업 감시』를 수정·보완하였다.

반대운동은 전 세계적으로 생산시스템을 구축하고 있는 의류산업을 대상으로 1990년대부터 본격적으로 전개되었다.

의류산업의 최근 생산방식은 제조와 디자인, 그리고 판매의 분리로 특징지을 수 있다. ‘판매자 주도적인 모델(buyer-driven model)’로서 의류산업은 자본을 보유하고 있는 다국적기업의 경우 디자인 개발과 마케팅에 집중하면서, 제조는 인건비가 싼 해외의 하청공장에서 수행하도록 역할 분리를 하는 경향이 있다(Gereffi, 1994). 이에 따라 저개발국가의 의류 하청공장에 근무하는 노동자들은 다국적기업인 의류제조업체와는 법적 근로계약관계를 맺고 있지 않으며, 일반적으로 저임금과 열악한 근로조건 상황하에서 작업을 수행해 왔다.

그동안 미국의 의류산업 노조나 인권단체들은 의류산업의 변화된 생산 방식이 미국 내의 이민여성노동자나 저개발국가의 노동자들(주로 여성노동자)로 하여금 스웨트숍 상황에 놓이게 할 수 있음에 주목해 왔다. 요컨대, 전 세계에 위치한 의류 하청공장들은 다국적기업과 맺은 계약조건(예컨대, 납기일과 단가 등)에 맞추기 위해 결과적으로 하청공장 노동자들을 착취하게 되었던 것이다.

1990년대에 활발하게 전개되었던 스웨트숍 반대운동은 클린턴 행정부에 이르러 마침내 미국정부의 제도적 참여를 이끌어내게 되었다. 미국 행정당국은 의류 하청공장 노동자들의 저임금과 열악한 근로환경을 개선하기 위해 ‘의류산업 파트너십(Apparel Industrial Partnership: AIP)’을 조직하였다.

AIP는 의류업체, 노동운동 및 인권단체, 그리고 행정당국의 대표자 등 노사정 대표자들로 구성되었다. AIP는 스웨트숍을 방지하고 근로조건을 개선하기 위해 다양한 행동수칙(Code of Conduct)을 제정하였는데, 적절한 임금과 근로시간, 그리고 아동노동 금지 등에 대한 내용을 담고 있었다. 특히 AIP는 1998년에 행동수칙의 실효성을 위해 이를 감시하고 집행을 요구하는 공정노동협회(Fair Labor Association: FLA)를 조직하였다.

한편 스웨트숍 반대운동의 또 다른 주요 흐름은 대학교를 중심으로 이루어졌다. 미국의 많은 대학교에서는 대학교 로고가 들어간 티셔츠나 다양한 기념품 등을 판매하고 있었는데 시장 규모는 25억 달러가 넘는 수준

이었다. 스웨트숍에 반대하는 학생들은 대학당국이 학교 로고가 들어간 제품들이 어떤 작업조건과 임금수준하에서 제조되는지 보다 더 관심을 기울일 것을 요구했다. 즉 대부분의 대학교는 제조업체로부터 학교 로고를 사용하는 대가로 사용료를 받고 있을 뿐, 모든 작업조건이나 임금 등과 같은 문제는 제조업체에 일임하고 있는 상황이었다.

1998년 30여 개 대학교의 학생들은 대학당국이 학교 로고를 부착한 제품을 생산하는 제조업체에 대해 보다 엄격한 행동수칙을 요구해야 한다고 주장하였다. 특히 학생들의 요구에서 주목할 만한 부분은 노동자들의 생활임금(living wage)을 보장해 주어야 한다는 것이었다. 이러한 주장을 관철시키기 위해 몇몇 대학교에서는 학생들이 총장실을 점거하는 등 과격한 시위도 전개하였다. 그 결과 듀크, 브라운, 프린스턴, 위스콘신, 매디슨, 미시간 등 많은 대학교에서는 대학당국이 학생들의 요구를 상당부분 수용하게 되었다.

각 대학교에서 전개되고 있는 스웨트숍 반대운동 간의 조율 및 연대를 위해 1998년 후반에 이르러서는 ‘스웨트숍에 반대하는 학생연대(United Students Against Sweatshops: USAS)’가 구성되었다. 이와 함께 2000년에는 FLA와는 독립된 행동수칙 감시기구인 노동자권리연합(Worker Rights Consortium: WRC)을 조직하였다<sup>46)</sup>. 그동안 인권단체, 노동조합, 학생활동가조직은 기존의 FLA 행동강령이 지나치게 약하고 실효성이 부족하다고 비판하면서 대안적인 조직의 필요성을 강조하였다.

현재 FLA에 가담하고 있는 대학교는 2009년 현재 208개에 이르며, 2,000여 개의 대학교 라이선스 제품이 FLA의 행동수칙 적용을 받는다. 한편 WRC도 점차 그 수를 증가시키고 있는데, 2008년 현재 180여 개의 미국 대학뿐 아니라 영국, 캐나다 등의 대학들도 참여를 하고 있다.

#### 다) 생활임금과 관련한 쟁점

미국의 경우 비록 1938년 최저임금법을 제정하였으나 그동안 최저임금은 물가상승을 반영하지 못할 뿐 아니라 실질가치의 지속적인 하락으로

46) 이에 대한 내용은 생활임금과 관련한 쟁점부분에서 보다 더 구체적으로 다루어지고 있다.



인해 저임금근로자들을 보호하는 데 한계가 있다는 비판을 받아 왔다. 따라서 생활임금운동은 최저임금의 하한율을 높이는 추가적 전략으로도 활용되고 있다(한국고용노사관계학회, 2013).

생활임금과 관련한 핵심적인 쟁점 중 하나는 생활임금을 어떤 방식으로 산정하는가이다. 생활임금은 최저임금과는 다른 개념으로, 국제노동기구(International Labour Organization : ILO)에 따르면 생활임금은 노동자와 그 가족이 양질의 생활을 할 수 있는 수준의 임금으로 규정된다. 따라서 생활임금은 학술적으로 엄밀하게 산정방식이 확정된 것이 아니라 사회적, 경제적으로 구성되는 개념이라고 볼 수 있다.

연구에 따르면 생활임금을 산정하는 방식은 절대적 방식과 상대적 방식이 있다. 우선 절대적인 방식의 경우는 생계비 산정을 통해서이다(한국고용노사관계학회, 2013).<sup>47)</sup> 생계비는 “노동력 재생산비용으로 가계가 일정한 소비수준을 유지하는 데 드는 비용”이다. 반면 상대적 방식은 “정부의 소득척도에 기초하여 일정한 비율을 달성하는 방식으로 계산”할 수 있다. 예컨대, 전체 근로자의 평균임금(mean wage)이나 중위임금(median wage)의 일정 비율을 달성하는 방식으로 생활임금 수준을 산정할 수 있다. 따라서 생활임금을 산정하는 방식은 한 가지로 통일되어 있다기보다는 어떠한 산정방식을 택하느냐에 따라 다를 뿐 아니라 지역과 업종에 따라 차이를 보이게 된다.

미국 의류산업에서 전개된 생활임금운동 역시 단일한 산정방식을 채택하고 있다기보다는 각 국가 또는 지역의 상황에 따른 생활임금을 제안하고 있다. 예컨대, 생활임금은 음식, 주택, 건강보험, 교통, 기타 노동자들의 필요를 충족시킬 수 있는 수준의 임금인 만큼 생산공장이 위치하고 있는 지역의 빈곤선과 구매력 등에 대한 지역연구가 필요함을 강조한다

47) 절대적인 방식의 대표적인 수단은 생계비 계측에 의한 방법으로, 이는 생계비 산정방법에 따라 다시 이론생계비와 실태생계비로 구분할 수 있다고 한다. 이론생계비는 열량 필요량 등의 과학적 기준에 따라 표준 가계의 생활모형을 설정하고 그 생활의 유지에 필요한 품목의 종류와 수량을 결정하여 여기에 필요한 비용을 계산한 것이다. 실태생계비는 일정한 생활조건하에 있는 가계를 실제로 조사하여 얻은 생계비의 최빈값 또는 평균값을 기초로 계산한 실제 소비지출액이다(한국고용노사관계학회, 2013).

(Institute of Public Affairs, 2000).

따라서 보다 더 중요한 쟁점 중 하나는 비록 생활임금 수준이 결정되고 합의가 이루어졌다고 하더라도 과연 이를 어떤 방식으로 감독(monitoring)할 수 있는가의 문제이다. 의류산업의 경우 생산하청공장이 미국뿐만 아니라 전 세계적으로 위치해 있기 때문에 생활임금을 포함한 다양한 행동수칙 준수 여부를 감독하는 것은 대단히 어려울 수 있다. 결국 미국 의류산업 생활임금운동에서 이러한 문제는 감시기구의 설립과 관련한 논쟁으로 요약할 수 있다.

앞에서도 언급했지만 원래 의류산업 노동자들의 임금 및 근로조건을 감독하기 위한 기구는 클린턴 행정부 당시 구성된 FLA를 통해서였다. 그러나 많은 노조와 인권단체들은 FLA 행동수칙이 지나치게 약할 뿐 아니라, 감시 프로그램 역시 독립적이지도 투명하지도 않다고 비판하였다. 특히 FLA 행동수칙은 생활임금에 대한 기준이 없다는 점, 이와 함께 다국적 의류업체가 감시받는 하청공장과 감시 주체를 고를 수 있게 한 점 등 주요 문제점이 지적되었다(Bonacich & Appelbaum, 2000).

스웨트숍에 반대하는 학생활동가들과 대학 교수들 역시 FLA 행동수칙과 감시방식에 대한 문제제기에 공감하였다. 주요 이유는 FLA에서 제정하고 있는 행동수칙의 실효성이 미흡하다는 데 있었다. 특히 FLA는 생활임금 규정이 없으며, 감시조항에 많은 문제점이 있다는 것이었다. 예컨대, FLA는 의류업체가 감시주체를 선택할 여지를 두고 있으며, 감시비용을 지불할 수 있도록 허용한 점 등은 FLA의 취약한 감시능력을 보여준다는 문제제기였다. 이에 따라 FLA의 감시방식은 잘못 적용되면 실제로는 스웨트숍이면서 오히려 스웨트숍이 아니라는 것을 공식조직이 인정해 줄 수 있게 된다는 것이었다(Bonacich & Appelbaum, 2000). 이후 ‘스웨트숍에 반대하는 학생연대’ USAS와 노동운동은 FLA와는 별개 조직인 WRC를 조직하였다.

이에 따라 현재는 두 개의 행동수칙 감시기구가 있으나 두 조직 모두 활발하게 활동을 전개하고 있는 것으로 보인다. FLA의 경우 2009년 현재 미국, 캐나다, 유럽, 중동, 아프리카, 동남아시아 등 전 세계에 위치한 공장들에 대해 행동수칙에 대한 감시를 하고 있으며 4,500개의 공장이 그

대상이 되고 있다. WRC 역시 미국의 대학뿐 아니라 영국, 캐나다 등의 대학에서도 참여가 있으며 고등학교에서도 참여가 이루어지고 있다.

현재 두 기구의 행동수칙이 적용되는 분야는 의류산업뿐만 아니라 신발산업, 장비, 액세서리 제조 등을 포함한다. 결국 1990년대 후반 의류산업 하청공장의 저임금 노동자들에 대한 생활임금보장과 근로조건을 개선하기 위한 노력으로 시작되었던 운동이, 이제는 다양한 분야의 글로벌 기업에 대해서까지 영향력을 행사할 수 있게 된 것이다.

물론 현재로서는 FLA와 WRC에 참여하는 조직이 증가하고 있다는 수치로 의류산업 대기업과 하청공장의 경영관행이 바뀌고 생활임금운동이 확산될 수 있다고 낙관하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 노동조직과 인권단체가 결합한 스웨트숍 반대운동은 일정 정도 다국적기업으로 하여금 국제적인 행동수칙을 준수하도록 영향력을 행사할 수 있다고 본다.

기업의 사회적 책임과 기업 윤리를 강조하는 움직임은 이제 기업생존에 필수적인 외부환경이 되었다. 노동과 인권단체들은 이러한 전 세계적인 흐름을 활용하여 글로벌 기업으로 하여금 전향적인 노동, 인권, 그리고 환경 정책을 채택하도록 압력을 가할 수 있다. 민간 기업을 대상으로 한 생활임금운동 역시 이러한 맥락에서 확산시킬 수 있는 여지가 있다고 본다.

## 2) 위스콘신주 건설산업 BIG STEP 모델

### 가) 개 요

건설산업의 경우 각 국가에서는 다양한 제도적 장치를 통해 건설노동자들의 임금을 일정 수준 보호하고 있다. 우리나라에 소개된 많은 사례들은 주로 정부의 공공조달계약과 연계를 통한 하도급업체 노동자들의 임금보호나 직종별 최저임금기준안 마련과 관련된 연구가 중심이다(한국건설산업연구원, 2011; 김기선 외, 2013).

건설산업에서 이러한 보호방안이 강조되는 이유는 건설분야에서 가격경쟁이 규제되지 않을 경우 지나친 공사비 삭감으로 인해 인건비 삭감 경쟁이 초래될 수 있기 때문이다. 결과적으로 과도하게 낮은 수준의 낙찰은 전반적으로 산업안전에 대한 위협을 초래하게 되며, 공공서비스의 질을

저하시키게 된다. 지방자치단체가 발주하는 공사나 기타 도급계약에 대한 정부 개입을 통해 저임금근로자들을 보호하는 방안은 뒤에 보게 될 일본의 치바현 노다시 사례를 통해 보다 자세하게 분석될 것이다.

이하에서 살펴볼 미국의 BIG STEP 사례는 기존 연구들에서는 크게 강조되지 않았던 건설노동자에 대한 교육훈련 프로그램에 대한 내용이다. 즉 건설노동자들의 숙련향상을 위해 노사공동으로 구성된 훈련센터가 다양한 프로그램을 제공함으로써 결과적으로 건설노동자들의 저임금을 해소하고자 하는 방안이다.

#### 나) 배경

미국 위스콘신주 건설산업의 숙련고용센터(BIG STEP)는 1976년에 형성되었다. 2002년 BIG STEP은 위스콘신지역훈련파트너십 WRTP(Wisconsin Regional Training Partnership) 프로그램과 긴밀히 협력하기 시작하였으며, 2014년 현재 WRTP/BIG STEP이라는 명칭을 사용하고 있다. 그러나 BIG STEP과 WRTP의 운영위원회는 현재 별개로 운영된다.

BIG STEP이 형성된 배경에는, 건설업은 숙련근로자 수요가 높고 이에 따라 상대적으로 높은 수준의 임금이 가능한 분야라는 판단에 기반하여, 교육훈련을 통해 지역의 취약계층에게 보다 좋은 일자리 기회를 제공하겠다는 의도가 깔려 있었다. 이에 따라 교육훈련 대상으로 여성과 마이너리티 그룹에 집중하였다.

그러나 BIG STEP은 비록 오래된 역사와 높은 인지도에도 불구하고 재정적 어려움을 겪게 되었으며, 그 결과 WRTP로부터 자금지원을 받게 되었다. 1992년도에 설립된 WRTP는 노사정의 참여로 이루어진 비영리 기구이며 지역의 인적자원개발과 숙련향상에 초점을 두고 있다.

2002년부터 WRTP와 조직적으로 보다 긴밀하게 연계된 BIG STEP은 공익설비건설, 도로건설, 목공, 벽돌공, 상하수도 관련 ‘구직자 훈련 프로그램’을 개발하였다. 2005년 WRTP/BIG STEP은 ‘Center for Excellence’를 설립하였고 이를 통해 구직자에게 건설, 제조 및 기타 산업에 대한 기술교육을 제공하였다.

첫 두 해 동안 센터는 시간당 평균임금 15달러에 총 773명을 기술직에

〈표 4-1〉 Center of Excellence 실적<sup>1)</sup>(2006)

프로그램	졸업생	배치	시간당 평균임금
BIG STEP 인턴준비	161	144	\$13.84
도로건설	46	76 <sup>2)</sup>	\$16.22
건설관리	25	23	\$17.55
건설용접	10	10	\$17.94
지하건설	13	12	\$18.85

주: 1) 실적은 일부 프로그램에 대한 것임.

2) 이전 해의 졸업생이 포함된 수치임.

배치하였다. <표 4-1>은 2006년 ‘Center of Excellence’에서 제공한 건설 관련 프로그램과 실적을 요약한 것이다.

한편 센터가 문을 열었을 때 위스콘신 밀워키 지역 인근에 위치한 하청업체 475곳의 백인 대 흑인 및 라틴계 근로자의 비율은 각각 11:1, 14:1이었다(Dresang, 2007). 하지만 WRTP/BIG STEP이 각 산업의 다양성 증대에 관심을 기울인 지 2년 만에 새로 시작한 건설업종 근로자의 24.3%가 여성이나 흑인, 라틴계 인종 등 지역의 소수인종 및 집단으로 구성되어 있었다.

BIG STEP이 WRTP와 연계하여 제공하는 프로그램은 다음과 같다. WRTP/BIG STEP은 여성, 소수인종 및 청년 구직자들의 교육훈련을 위해 사내훈련 공간을 확보하고 있다. 그러나 직업훈련은 사내훈련공간뿐 아니라 지역 전문대학이나 또는 다른 훈련기관 등이 함께 활용된다. WRTP/BIG STEP의 주요 역할은 회사, 노조, 구직자 및 지역사회 기관과의 연계 및 조정을 담당하며, 산업특정적인 프로그램 개발에 참여하고 있다.

비록 건설산업 인력 훈련을 주요 목적으로 하는 BIG STEP이지만, 프로그램을 개발하고 제공하는 큰 틀은 WRTP/BIG STEP 내 다른 산업의 교육훈련과 큰 차이가 없다. 현재 WRTP/BIG STEP은 건설업, 보건업, 제조업, 서비스업 인력에 대한 교육훈련을 제공하고 있는데, 크게 재직자 훈련프로그램, 산업특정적 훈련프로그램, 하도급업체 업그레이딩, 그리고 신규노동력에 대한 훈련을 주요 사업으로 하고 있다.

우선 WRTP/BIG STEP에서 제공하는 재직자 훈련프로그램의 경우 노

사공동으로 구성된 위원회에서 재직자를 대상으로 하는 현장훈련프로그램을 개발한다. 대부분의 지역공동훈련기관의 경우와 같이 WRTP/BIG STEP에서도 기업특정적 훈련보다는 산업특정적 훈련을 강조하고 있다. 산업특정적 훈련은 기업에 대해서는 훈련비용절감의 효과를 가져다주며 노동자들에게는 전직한다 하더라도 불이익이 없다는 이점을 준다. WRTP/BIG STEP에서 제공하는 산업특정적 훈련프로그램은 관련 산업에서 요구하는 기본적인 기술과 함께 공정기술 및 고도의 난이도 높은 기술로 이루어져 있다.

다음으로 WRTP/BIG STEP에서는 하청업체에 대한 기술지원과 훈련 프로그램을 제공하고 있다. 산업이 전반적으로 업그레이딩되기 위해서는 모기업뿐만 아니라 하청업체 근로자들의 숙련향상이 중요하기 때문이다. 이러한 기술지원과 훈련을 통해 모기업과 하청업체 간의 생산성과 임금에 있어서의 광범위한 격차를 해소하는 데 그 목적을 두고 있다.

일반적으로 하청업체에 대한 지원은 주로 하청업체지원센터 설립을 통해 이루어졌는데, WRTP/BIG STEP 지원센터는 건설산업을 포함하여 각 산업의 수요에 맞는 시스템 구축을 위해 별도의 실무위원회를 구성하고 있다.

마지막으로 WRTP/BIG STEP은 구직자에 대한 훈련시스템을 구축하고 있다. WRTP/BIG STEP에서 제공하는 훈련시스템은 인력수요에 대한 사전 수요확인을 거친 후 훈련을 제공한다는 점에서 기존의 훈련방식과는 차이점을 보인다. <표 4-1>에서도 나타나듯이 건설업체에 대한 사전 수요확인을 거쳐 맞춤형 훈련을 이수한 대부분의 졸업생들은 높은 비율로 취업을 하게 된다.

특히 WRTP/BIG STEP의 훈련시스템은 기업뿐만 아니라 사회적 형평성을 실현하는 데 기여하는 것으로 나타났다. 고용취약계층의 경우 훈련과 고용이 직접적으로 연계된 프로그램을 이수함으로써 고임금 직종에 취업할 수 있는 기회를 보다 많이 갖게 된 것이다. 결과적으로 WRTP/BIG STEP은 저임금, 저숙련 집단에게 훈련을 받을 수 있는 기회를 우선적으로 부여함으로써 숙련향상을 통한 임금격차 해소에 일정 정도 기여를 해왔다고 볼 수 있다.

## 다) 성공요인들

미국의 WRTP/BIG STEP 사례는 지역의 노사정이 건설산업을 포함한 주요 산업의 인력에 대해 교육 및 훈련프로그램을 제공함으로써 결과적으로 지역 내 임금격차를 완화하는 데 기여하고 있음을 보여준다. 그러나 WRTP/BIG STEP처럼 노사가 함께 훈련과 고용에 대해 공유된 인식을 갖고 사업을 공동으로 수행하는 것은 대단히 어려운 과제이다. 미국의 사례 역시 이러한 협력적 모델이 단순히 주어진 것이 아니라 지역주체의 파트너십이 형성되기까지 몇 가지 중요한 역사적 배경이 있었음을 보여준다(전명숙, 2010).

첫째, 위스콘신 지역의 노사정은 공동훈련을 실시하기 이전부터 이미 다양한 사업을 통해 협력적 관계에 들어간 경험이 있었다. 우선 해직노동자에 대한 전직지원프로그램을 통해 위스콘신 노사정은 파트너십을 구축했던 경험이 있다. 미국의 연방정부 정책에 따라 대규모 해고나 구조조정이 발생하면 각 지역정부는 해직노동자들을 즉각적으로 지원할 수 있는 프로그램을 마련해야 했다. 1980년대 중반 위스콘신주에서 대규모 해고가 발생함에 따라 위스콘신주 노조는 해직노동자를 지원하기 위해 전직지원센터를 설립하게 되었다. 특히 위스콘신주 노조는 전직지원센터를 운영하는 과정에서 기업체와 정부의 대표자들과 함께 프로그램을 구성하고 시행하였으며, 이러한 협력적 활동을 통해 이후 다른 형태의 파트너십 프로그램에도 집합적 노력을 기울일 수 있었다.

다음으로는, 재직자 훈련을 통한 노사정파트너십이 이미 위스콘신주에서는 구축된 바가 있었다. 1980년대 중반 위스콘신주 금속노조와 지역의 기업들이 공동으로 훈련센터를 운영하였다. 노사공동위원회를 조직하여 교육프로그램을 설계하였으며, 지역의 전문대학이나 훈련기관 등은 직접적인 훈련서비스를 제공하는 역할을 하였다. 이후 연방정부의 지원으로 다양한 노사공동훈련센터가 설립되었으며, 1980년대 후반부터는 100개가 넘는 훈련센터를 통해 많은 수의 노동자들이 훈련을 받게 되었다.

셋째, 이러한 협력적 경험에 더하여 지역주체들의 적극적인 노력을 들 수 있다. WRTP/BIG STEP 형성을 위해 지식인 집단의 적극적 지원<sup>48)</sup>

48) 특히 위스콘신 주립대학 연구소인 COWS(The Center on Wisconsin Strategy)는

뿐만 아니라 노사 모두 지도자들의 역할이 중요하였다. 노동운동과 경영계의 협력을 도출하기 위하여 노사 양측 모두 지역에서 존경을 받는 인사들이 적극적인 역할을 수행하였다. 노동운동 측에서는<sup>49)</sup> 지역의 경제위기를 극복하고 노조 조직률의 하락을 막기 위해서는 노사정 파트너십에 기반한 숙련향상 프로그램이 매우 중요함을 강조하였다. 이와 함께 기업 측에서도 대규모 사업장을 중심으로 지역의 숙련향상을 통한 ‘하이로드전략(high-road strategy)’에 적극적으로 참여하였다.

이러한 위스콘신의 WRTP/BIG STEP 사례가 주는 시사점은 결국 노사간의 상호 협력과 신뢰는 노사가 공동사업을 하기 위한 전제조건이 아니라는 것이다(Sabel & Zeitlin, 1997). 오히려 사업을 수행하는 과정에서 신뢰가 구축된다는 점에서 신뢰는 공동사업의 결과라고 볼 수 있다. 특히 지역주체들의 전략적인 개입을 통한 집합적인 노력은 노사간의 신뢰를 쌓아 가는 데 핵심 요소임을 알 수 있다.

결국 WRTP/BIG STEP 사례는 지역의 저임금근로자와 중소기업의 기업체 근로자, 그리고 구직자들에게 숙련 향상의 기회를 제공함으로써 지역산업의 전반적인 업그레이딩과 함께 사회적 형평성을 제고하는 효과를 보여준다. 이러한 의미에서 최근 우리나라에서도 활발하게 전개되고 있는 지역고용 및 인적자원개발사업에 대해 노사의 보다 적극적인 참여가 요구된다.

이미 우리나라에서도 2006년부터 플랜트건설업종을 중심으로 노사공동훈련이 진행되었다. 따라서 건설산업의 관련 주체들은 이러한 훈련사업 수행의 경험과 인적네트워크를 활용해서 보다 체계적으로 건설산업 종사자들의 저임금구조와 임금격차 문제를 해결하는 방안을 모색할 수 있으리라고 본다.

한편 이하에서 보게 될 일본의 아이치현 노사정모델 역시 지역의 고용사업을 통한 노사정 협력과 임금 및 근로조건 격차를 해소하기 위한 지역

---

작업장 변화와 훈련에 관련된 연구발표를 하고 노사정을 연결시키기 위해 적극적인 중개역할을 수행하였다.

49) 특히 필 뉴엔펠트(Phil Neuenfeldt) Wisconsin AFL-CIO 사무국장의 역할이 매우 중요했다.



수준의 또 다른 시도를 보여준다.

## 나. 일본 사례

### 1) 일본 아이치현 지역노사정 모델

#### 가) 개 요

이하에서는 아이치현 자동차산업지역 사례를 통해 일본의 지역주체들이 2000년대 말 리먼쇼크로 불리는 고용위기 이후 심화된 임금격차문제를 해결하기 위해 지역노사정 공동사업과 지역고용거버넌스를 어떻게 활용하고 있는지를 보여주고자 한다.

#### 나) 배 경

2008년 미국 금융가에서 시작된 경제위기는 일본을 포함한 많은 국가들에게 심각한 경제위기를 초래하였다. 특히 2008년 경제위기는 비정규직 노동자의 임금과 근로환경에 대해 더욱 부정적인 영향력을 행사하였다. 1990년대 후반 경제위기 이후 일본에서는 정규직의 고용 비중은 점차 줄어들고 있었으며, 비정규직은 계속적으로 증가하고 있는 상황이었다. 2000년대 말 또다시 초래된 경제위기는 그동안 증가하였던 비정규직에 대해 더욱 심각한 고용위기를 안겨주었는데, 예컨대 경제위기에 따른 고용조정은 파견근로자 및 기간제 종업원 등이 우선적으로 적용대상이 되었던 것이었다.

경제위기에 직면하여 일본의 노사정은 다각적인 고용 개선대책을 수립하였다. 우선 일본 정부는 ‘3단계 경제위기 대책’을 수립하였으며, 총액 75조 엔의 사업비를 편성하였다(박인화 외, 2009). ‘3단계 경제위기 대책’의 주요 내용은 ‘경제위기 극복을 위한 긴급종합대책,’ ‘생활대책,’ ‘생활안정을 위한 긴급대책’ 등을 포함했는데 각각의 대책은 모두 생활지원, 중소기업 지원, 그리고 지방 활성화 대책을 포함하고 있었다.

생활지원을 위해 고령자의 의료비 부담경감, 실직자대상 주택과 생활지원, 출산육아 일시금 증액, 비정규직 노동자에 대한 고용보험 적용, 고용보험료 인하, 그리고 주택감세 등의 대책이 이루어졌다. 중소기업지원

대책으로는 긴급보증, 긴급대출, 그리고 중소기업에 대한 세율인하대책 등이 실시되었으며, 지방 활성화를 위해 재해 복구, 고용창출을 위한 교부세 증액, 그리고 지역활력기반창조교부금 등을 시행하였다.

한편 중앙수준의 노동단체와 사용자 조직은 고용문제를 개선하기 위하여 다양한 지역수준의 지원방안을 구축하였다. 특히 일본노총(랭고)은 더욱 적극적으로 지역수준의 고용문제 해결에 관심을 보였으며, 중앙정부에 대해 강력한 지원 대책을 요구하였다.

일본노총이 지역에서 전개되고 있는 고용문제에 대해 집중적인 관심을 쏟게 된 계기는 랭고의 조직개편과 관련이 있었다(전명숙 외, 2011). 랭고는 지속적인 조합원 감소와 노동조합의 실질적인 영향력 저하라는 조직 문제에 더하여 비정규직의 증가와 근로환경의 악화라는 큰 도전 과제에 직면하고 있었다. 이러한 문제들에 대응하기 위해 랭고는 2000년대 중반부터 지역지부에 대한 통폐합을 시도하였으며 기존의 정규직 중심의 활동에서 벗어나 비조합원과 비정규직 노동자에 대한 서비스도 강화하였다. 즉 새롭게 통폐합된 지역지부는 대기업 노조뿐만 아니라 중소기업 노조나 비정규직 노동자들도 조직 활동의 중요한 대상으로 보았다. 이러한 과정에서 지역지부는 더욱 지역사회에 기반한 활동을 전개하게 되었으며, 지방정부와 고용사업을 위한 정책연대도 강화하게 되었다.

한편 2010년 춘투에서 랭고와 일본의 경제단체는 비정규직과 청년층의 고용문제를 비중 있게 논의했고 이후 ‘청년층 고용안정에 대한 공동성명’을 발표하였다. 공동성명을 통해 중앙수준의 노사단체는 기업들이 청년 고용의 확대를 위해 보다 더 적극적인 노력을 해야 함을 강조하였으며, 특히 지역수준에서의 노사정 협력네트워크를 촉구하였다. 아이치현 사례를 통해 보다 더 자세하게 보겠지만 이러한 중앙 노사단체의 입장은 이후 지역수준의 노사단체가 지역고용거버넌스에 적극적인 참여를 함으로써 보다 구체화되었다.

이하에서는 자동차산업집적지이자 도요타 쇼크의 진원지인 아이치현을 중심으로 지역수준에서 노사정이 어떻게 고용위기와 임금격차 해소를 위해 집합적으로 대응하였는지를 중심으로 살펴보겠다.

#### 다) 지역의 시도들

2008년 리먼쇼크는 아이치현의 경제와 고용에도 큰 영향을 미쳤다. 특히 아이치현은 도요타자동차가 리먼쇼크를 심화시킨 직접적인 이해당사자여서 경제와 고용의 악화 현상은 타 지역보다 더욱 극명하게 나타났다. 경제위기의 영향으로 도요타자동차는 마이너스 실적을 기록했으며, 2009년의 경우 자동차산업의 침체는 아이치현 정부의 재정 수입에도 부정적인 영향을 미쳤다.

경제위기와 자동차산업의 침체는 아이치현의 실업을 확대시켰으며, 무엇보다 파견근로자 및 기간제 근로자 등 비정규직에 대한 고용불안을 가중시켰다. 고용조정 우선순위는 이들 파견근로자 및 기간제 근로자인 것으로 나타났다(김명중, 2009). 도요타자동차 아이치현 공장의 경우 비정규직 5,800명을 구조조정 하는 방안을 발표하였다.

이러한 지역의 경제위기에 직면하여 아이치현의 노사정은 고용위기를 극복하기 위해 공동의 대응전략을 모색하게 되었다(전명숙 외, 2011). 이에 대한 대응은 크게 두 가지 수준으로 볼 수 있다. 첫째는 지역의 노사정이 다양한 고용노동정책의 수립과정에 참여하는 것이고, 둘째는 정부의 고용사업에 노사정이 함께 참여하여 기관을 선정하고 사업을 수행하며 평가하는 등 공동의 의사결정을 하는 것이다.

우선 지역의 노사정이 지역의 고용노동정책수립과정에 참여하는 방식이다. 아이치현 정부의 고용노동정책 결정과정에 노사가 참여하는 유형을 살펴보면, 대표적으로 법에 근거한 지역노동심의회에 참여하는 것이다. 지역노동심의회에는 노사정 대표와 공익을 대표하는 전문가들이 참여하여 지방노동국의 고용정책을 논의한다. 이와 함께 아이치현 지방노동국은 지역의 노사단체와 정례간담회를 개최하고 있는데 이러한 간담회를 통해 다양한 고용시책에 대한 의견교환이 이루어진다.

2000년대 말 경제위기 이후 아이치현의 지역노동심의회나 정례간담회 등을 통해 가장 중요하게 논의된 사항들은 아이치현의 고용악화와 이에 대한 대응방안이었다. 전국대비 지역의 높은 실업률과 수출형 제조업의 생산성 감소, 비정규직의 불안정한 생활기반 등이 중요 의제로 토의되었다.

아이치현이 시도한 해결방안은 비정규직과 실업자를 중심으로 한 다양

한 생활지원사업과, 특히 비정규직 중심의 고용조정을 제한하는 것이었다. 이와 함께 고용조정관련 예산을 대기업과 중소기업이 함께 활용하는 방안을 모색하였다. 이처럼 지역의 고용위기는 노사정이 각종 심의회나 협의체를 통해 본격적으로 사회적 협의를 할 수 있는 계기를 마련하였다. 이러한 공동의 노력은 다음에서 보게 될 정부사업에의 노사참여를 통해 보다 구체화된다.

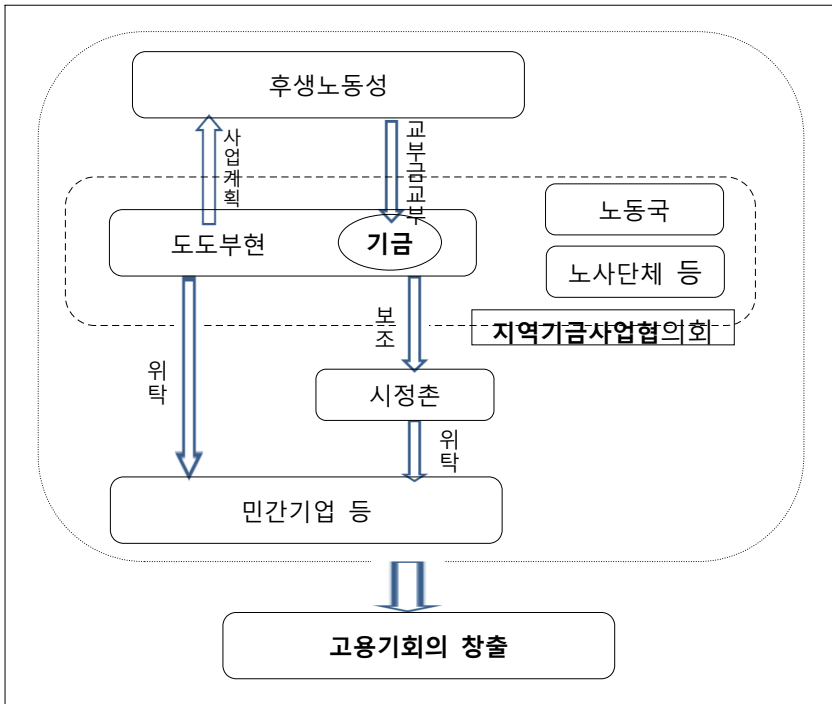
아이치현에서 본격적으로 지역고용사업에 노사가 공동으로 참여하게 된 계기는, 경제위기 이후 중앙정부가 수립한 긴급고용대책사업과 관련이 있다. 후생노동성 차원에서 마련한 긴급대책은 긴급고용창출사업과 향토고용재생특별기금사업이 있다. 긴급고용창출사업의 경우에는 사업기관 선정권한은 도도부현이나 시정촌 등 지방정부가 갖지만, 향토고용재생특별기금사업의 경우에는 지역의 노사정 주체가 사업기관을 선정하는데 참여한다.

우선 아이치현에서 긴급고용창출사업은 지역에서 가장 고용지원의 필요성이 높은 비정규직 노동자와 실업자를 대상으로 이루어졌다. 주요 사업내용은 이직이 불가피한 이들에게 새로운 일자리를 마련해 주는 것인데, 보통 6개월에서 1년 이내의 단기간 고용을 제공해 주는 데 있다. 2009년부터 2011년까지 3년 동안 지원된 전체금액은 289억 9천만 엔으로, 사업은 민간기업이나 비영리 법인 등에서 위탁받아 실시할 수도 있고, 정부가 직접 실시하기도 하였다. 주요 사업 분야는 간병, 복지, 육아, 의료, 지역산업, 교육, 문화 등 주로 사회서비스 부문에 집중되어 있다는 특징이 있다.

한편 향토고용재생특별기금사업의 경우에는 사업의 선정과정에 노사정이 공동으로 참여한다는 특징을 보인다. 사업기관선정과 예산이 집행되는 과정을 보면 다음과 같다. 우선 후생노동성은 지역별로 예산을 배정하고, 예산을 받은 지방정부는 지역경제 상황에 맞는 사업을 제안한 기관을 선정할 수 있는 권한을 갖는다. 즉 지방정부는 지역사업에 응모한 기관을 심사하고 선정하는 방식을 취한다. 특히 사업기관 선정과정에 노사정이 함께 참여하여 심사함으로써 지역의 고용사업에 대한 노사정협력이 구체화될 수 있다.

아래의 [그림 4-1]은 이러한 과정을 구체적으로 보여준다. 먼저, 후생

〔그림 4-1〕 향토고용재생특별기금사업의 추진체계



자료: 일본후생노동성(2011), 『향토고용재생특별기금사업』(임상훈·박용철(2011), 재인용).

노동성은 각 지방정부별로 책정된 예산을 지방정부(도도부현)에 교부한다. 다음으로, 지방정부와 지방노동국은 지역기금사업협의회(노사 대표자 등이 참여)를 구성하여 사업기관을 선정한다. 선정된 사업기관은 지역의 인력을 고용하여 사업을 실시하는 경우 필요한 경비를 지급받게 된다.

아이치현의 경우 2009년부터 2011년까지 3년 동안 수행된 향토고용재생특별기금사업예산은 52억 6천만 엔이다. 아이치현에서는 지역경제의 특성이 반영된 고용사업이 실시되었고, 그 결과 총 45개 사업에서 195명이 고용되었다. 사업유형은 취약계층을 대상으로 하는 사회서비스사업과 육아보육서비스사업, 청년고용지원관련사업 등 다양하며, 그 외에도 지역에 특화된 제조업지원사업이나 중소기업지원사업, 그리고 농림어업지원사업 등이 포함되어 있다.

특히 향토고용재생특별기금사업은 사업요건으로 1년 이상의 장기 고용

을 통해 정규직으로의 직접채용을 제시하고 있다는 점에서 그 특징을 찾을 수 있다. 사업요건에 따르면 사업실시는 민간 기업에서만 할 수 있으며(지방자치단체 직접 실시는 불가), 사업비에서 차지하는 신규고용의 인건비 비율은 위탁비의 1/2 이상이어야 하며, 노동자와 1년의 고용계약을 체결한다. 또한 사업운영을 위해 신규로 채용한 노동자를 정규직원으로 고용하는 기업에 대하여는 교부금을 일시금으로 지급한다는 것이다(박인화 외, 2009).

결국 향토고용재생특별기금사업의 주요 목적은 비정규직 문제를 개선하기 위한 정부의 고용지원사업이라는 것이다. 즉 실직자나 이직을 하게 된 비정규직 근로자들이 새롭게 일을 구한 곳에서 고용안정을 확보할 수 있도록 지원하며, 설혹 사업 기간이 종료된다 하더라도 정규직으로 채용될 가능성을 높게 하는 것이다. 이러한 가능성을 높이는 것은 사업기관 선정단계에서부터 지역의 노사단체를 참여시키고 있다는 점이다. 즉 기업에 대한 정부의 압력만으로는 정규직화를 끌어내기 어려운 현실에서 노사합의가 무엇보다 중요하며, 결국 사업을 선정하는 과정에서부터 노사가 참여함으로써 이러한 합의를 제고할 수 있다는 것이다(임상훈·박용철, 2011).

이처럼 일본의 사례는 지역노사정이 지역의 전반적인 고용위기에 직면하여 전개한 공동의 대응전략을 보여준다. 그 과정에서 지역의 주체들은 비정규직과 실직자를 포함한 고용취약계층의 임금과 근로조건을 개선하기 위해 다양한 고용사업을 실시하였다. 특히 지역의 고용거버넌스는 이러한 논의가 협력적으로 조율될 수 있도록 제도적 장치가 되었다.

## 2) 지바현 노다시(野田市) 공계약조례

### 가) 개 요

이하에서는 지바현 노다시 사례를 통해 공공조달계약과 생활임금운동을 연계시킨 지방정부의 정책적 시도를 살펴보겠다.

지바현 노다시의 공계약조례는 저임금근로자들에 대한 생활임금 보장을 통해 증가하고 있는 근로자들 내의 임금격차 문제를 개선하고자 하는 정책적 접근이다. 미국사례에서도 보았지만 생활임금운동은 노동자들에

게 양질의 생활이 가능한 임금을 부여함으로써 근로빈곤층의 문제를 개선하고자 한다는 점에서 사회정책적인 성격을 함께 갖는다.

지바현 노다시는 2009년에 일본 최초로 지자체 수준에서 공계약조례를 제정함으로써 전국적인 관심을 받았으며, 이후 많은 지역들의 공계약조례운동에 영향을 미쳤다. 공계약조례운동의 핵심은 지자체가 발주하는 공사나 기타 도급계약에 입찰하는 일반기업들에 대해 공계약조례에서 정하고 있는 일정 수준 이상의 임금액을 요구함으로써 결과적으로 근로자들의 저임금 문제를 해결하고자 하는 시도이다.

이하에서는 보다 구체적으로 공계약조례운동이 제기된 사회경제적 배경과 조례 내용을 살펴보겠다.

#### 나) 배경

지바현 노다시에서 공계약조례가 제정된 사회경제적 배경은 아이치현 사례에서 살펴보았듯이 지역의 노사정파트너십이 전개된 배경과 같은 맥락이라고 볼 수 있다.

일본은 1990년대 후반 발생한 경제위기로 인해 2000년대 초반까지 경기침체와 고용위기를 경험하였다. 비록 2000년대 중반 경제가 회복된 시기가 있었으나 곧 이어 2000년대 후반 미국발 경제위기로 인해 일본 경제는 또다시 큰 어려움에 직면했다.

이 과정에서 일본은 비정규직과 근로빈곤층의 증가로 인해 “격차사회”의 심화가 중요한 사회적 쟁점으로 대두되었다. 정규직과 비정규직 근로자들 간의 임금격차, 대기업과 중소기업 간의 임금격차 등 심화되는 사회양극화 문제의 원인분석과 해법을 둘러싸고 노사정 주체들은 다각적인 해소방안을 모색하였다.

이러한 사회경제적 맥락에서, 본 연구에서는 아이치현 사례를 통해 지역의 노사정 주체들이 고용사업에 대한 협력적 참여를 통해 제반 고용 및 임금 문제들을 개선하고자 하는 노력을 살펴보았다. 지바현 노다시 공계약조례 역시 증가하고 있는 임금격차 문제를 개선하기 위해 지자체가 공공조달계약을 활용하여 근로자들로 하여금 일정 수준의 임금을 확보하게 하는 시도라고 볼 수 있다.

사실 공공조달계약을 활용하여 근로자들의 임금과 근로조건을 개선시키려는 시도는 이미 세계 각 국가에서 이루어지고 있다. ILO는 ‘공계약에 있어서 노동조항에 관한 협약’(제94호)을 통해 각국 정부가 공공계약과 노동조건을 연계하여 근로자들을 보호하도록 규정하고 있다.

2014년 현재 일본에서 공계약조례를 통해 근로자들의 생활임금과 연계시킨 곳은 지바현 노다시를 비롯해 총 19곳이다(도모오카, 2014). 2009년 9월에 지바현 노다시는 일본에서 최초로 공계약조례를 제정하였으며, 그런 만큼 자체적으로 생활임금 산정방식을 개발해서 시행하는 등 가장 앞선 모습을 보여주고 있다. 이하에서는 지바현 노다시의 공계약조례의 구체적인 내용을 살펴보겠다.

#### 다) 공계약조례내용

노다시에서 밝히고 있는 공계약조례의 배경은 “공평하고 적절한 입찰을 통하여 풍요로운 지역사회의 실현과 근로자의 적절한 근로조건을 확보하는 것”이다(정영훈, 2011). 특히 공계약조례 전문을 통해 노다시에서 강조하고 있는 부분은 공공조달계약을 통해 근로자의 임금과 근로조건을 개선하기 위해서는 무엇보다 중앙정부의 법정비가 필요한 사항인 만큼 이를 촉구하기 위해 노다시에서 선도적으로 이 문제에 대처하였다는 것이다. 이에 따라 노다시는 2009년 공공서비스기본법을 근거로 공계약조례를 제정한 후 전국의 지자체에 공계약조례안을 발송하여 중앙정부의 공계약 법정비를 촉구하는 데 함께 참여해 줄 것을 요청하였다.

노다시 공계약조례가 근거를 두고 있는 공공서비스기본법은 원래 “국가 및 지방자치단체가 공공서비스를 위탁하는 경우 수탁자와의 역할분담과 책임의 소재를 명확히 하면서 공공서비스에 종사하는 근로자의 근로환경의 정비에 노력하고 양질의 공공서비스 제공을 보장”하기 위해 제정되었다(배인연 외, 2013). 따라서 이러한 기본법에 근거를 두고 있는 노다시의 공계약조례에서 적용되는 공계약은 “시가 발주하는 공사 또는 제조 그리고 기타의 도급계약(조례 제2조 제1호) 중 일반경쟁입찰, 지정경쟁입찰, 수의계약의 방법에 의해서 체결되는 계약”으로 규정된다. 이와 함께 “예정가격의 1억 엔 이상의 공사 또는 제조도급 계약과 예정가격이 1,000



만 엔 이상의 공사 또는 제조 이외의 도급계약”으로 자세한 내용은 시장이 별도로 지정한다고 밝히고 있다(정영훈, 2011).

조례의 적용을 받는 근로자의 범위는 일본 근로기준법에 근거를 두고 있는데, 우선 공계약을 수주한 기업에 고용되어 공계약에 관한 업무에 종사하는 자를 의미한다. 여기에 더하여 공계약을 수주한 기업으로부터 다시 도급을 받은 업체가 그 업무를 수행하기 위하여 고용한 근로자까지 포함된다.

한편 공계약조례에서 중요한 부분은 근로자에 대해서 시장이 별도로 정하는 일정금액 이상의 임금을 지불하도록 규정함으로써 생활임금조항을 두고 있다는 것이다. 구체적인 생활임금 산정방식은 조례 제6조 제2항과 조례규칙을 통해서 이루어지고 있는데, 직종·직능·근속연수 등을 종합적으로 고려해 생활임금이 책정된다. 예컨대, 일반 업무를 맡은 노동자는 시급 1,330엔, 특수기능공은 시급 1,500~1,900엔을 받는데, 이는 지방현 최저임금 777엔보다 약 2배가량 높은 수준이다. 이러한 적용은 노다시와 직접 계약을 맺은 1차 하청업체뿐 아니라 2차, 3차 하청업체 소속 노동자에게도 적용된다(도모오카, 2014).

특히 노다시의 공계약조례에서는 실효성을 확보하기 위한 방안들을 함께 제시하고 있다. 만일 하도급업자나 파견회사가 근로자에게 지불할 임금액이 조례에서 정한 최저임금보다 낮을 경우 수주자는 그 차액분의 임금에 관하여 하도급업자 및 근로자파견업자와 연대하여 납부할 의무를 진다고 명시하고 있는 것이다(국가인권위원회, 2012). 또한 만일 수주자들이 이러한 시정명령을 이행하지 않을 경우에는 공계약을 해지할 수 있으며, 이러한 이유로 계약을 해지한 경우에 수주자는 계약의 해지에 의해서 발생한 손해를 시에 배상해야 한다고 되어 있다.

이상 살펴본 노다시의 공계약조례는 근로자들의 생활임금을 보장하기 위한 조례규정과 산정방식, 그리고 실효성을 확보하기 위한 조치들까지 포함하고 있으며, 다른 지자체들도 이를 벤치마킹하여 조례제정을 시도하고 있다. 그러나 현재 일본에서 공계약조례를 통한 생활임금보장이 확산되기 위해서는 넘어야 할 과제가 많은 것으로 보인다.

이러한 도전과제들은 지자체의 비용 부담 증가에 대한 우려뿐만 아니

라 법적쟁점들도 포함하고 있다. 예컨대, 공계약조례에 대해 반대하는 입장에서는 공계약조례가 헌법을 위반할 소지가 있다고 문제제기를 하였다. 즉 공계약조례는 공계약의 당사자가 최저임금법에서 규정하고 있는 임금보다 높은 수준의 임금지불을 요구하고 있는데, 이는 실질적으로 조례가 고용계약의 내용에 개입하는 것이므로 조례와 법률 간의 경합문제가 발생할 수 있다는 것이다(정영훈, 2011). 그 외에도 생활임금에 대한 노동자 집단 내부의 동의를 확보하는 문제, 생활임금 준수를 위한 감독기구의 설립, 계약관련 정보의 수집 및 공개 등 일본에서 생활임금운동이 확산되기 위해서는 많은 과제들이 있다. 결국 이러한 문제들을 해결하는 과정에서 일본이 보여주는 다양한 경험들은 우리나라에서 지자체를 대상으로 하는 생활임금조례운동의 확산에 직접적인 시사점을 주리라고 본다.

### 3. 소 결

이상 본 연구에서는 기업규모와 고용형태에 따라 심화되고 있는 노동자 내부의 임금격차 문제를 개선하기 위해 지역 및 업종별로 전개되고 있는 다양한 노사정 협력사례들을 살펴보았다. 이를 위해 미국의 경우에는 의류산업의 생활임금운동(Living Wage)과 위스콘신주 밀워키 지역의 건설산업 숙련고용훈련(Building Industry Group Skilled Trades Employment: BIG STEP), 그리고 일본의 경우에는 자동차산업집적지인 아이치현의 지역노사정 파트너십모델과 함께 지바현 노다시의 공계약조례제정 사례를 살펴보았다.

미국 의류산업의 생활임금운동은 대학교 라이선스제품을 생산하는 민간 제조업자나 대형 판매업자를 대상으로 하여 전개된 운동이다. 학생활동가들, 노동조합, 그리고 인권단체들은 대학교 로고가 들어간 제품을 생산하는 기업들에게 노동자들의 생활임금과 근로조건 보장을 요구하며 이를 확인하기 위해 감시기구를 설립하여 활동을 전개하고 있다. 이처럼 미국 의류산업의 생활임금운동은 현재 각 국가에서 비교적 움직임이 활발한 지자체조례를 통한 생활임금운동뿐만 아니라 민간부문에서도 생활임금운동이 확산될 수 있는 가능성을 보여준다.

위스콘신주 밀워키 지역의 건설산업 숙련고용훈련모델은 건설노동자들의 저임금 문제를 개선하기 위해 노사정이 공동으로 채택한 고용 및 숙련 전략을 보여준다. 즉 위스콘신주 밀워키 지역의 노사정은 저임금노동자나 실직자들에게 노사가 공동으로 구성한 훈련프로그램을 제공함으로써 결과적으로 노동자들에게 일자리 기회와 함께 저임금 문제를 개선할 수 있도록 지원한다. 이러한 미국 건설산업의 숙련고용훈련모델은 우리나라에서도 논의가 활발한 공공조달계약과 연계를 통한 건설산업 노동자들의 임금보호방안뿐만 아니라 교육훈련을 통한 저임금 개선방안을 제시해 준다.

한편 일본 아이치현과 지바현 노다시의 공계약조례는 심화되고 있는 노동자 내부의 임금격차와 고용문제를 개선하기 위해 노사정 주체들이 적극적으로 개선방안을 모색한 지역사례이다. 우선 아이치현의 경우 고용조정으로 인해 일자리를 잃은 비정규직 노동자나 구직자들이 고용안정을 확보할 수 있도록 노사정이 지원해 주는 사례를 보여준다. 특히 이러한 노사정 협력은 노사정 대표가 법으로 정해진 지역고용거버넌스에 공식적으로 참여하거나 또는 지역에 위임된 중앙정부의 지역고용사업에 노사가 공동으로 참여함으로써 이루어진다. 한편 지바현 노다시의 공계약조례는 공공조달계약과 저임금근로자들의 생활임금보장을 연계함으로써 결과적으로 노동자 내부의 임금격차를 해소하기 위한 사회 정책적 접근이다.

본 연구에서 살펴본 다양한 임금격차 축소를 위한 지역별, 업종별 사례는 이해당사자들의 적극적 개입과 협력을 보여주었다. 결론적으로 지역수준의 다양한 활동은 지역 노사정 주체의 집합적 노력을 필요로 하며, 이를 조율할 수 있는 거버넌스의 구축이 중요함을 알 수 있다.

우리나라에서도 2000년대 중반 이후부터 지역고용 분권화의 흐름 속에서 지역고용사업이 활발하게 전개되고 있다. 이와 함께 지역고용심의회, 지역노사민정협의회, 그리고 최근에는 지역인적자원개발위원회 등 지역 노사정이 참여하는 고용거버넌스 구축도 이루어지고 있다. 물론 아직까지 지역주체들의 역량문제와 다양한 조직적, 제도적 문제 등으로 인해 지역수준의 노사정파트너십이 우리나라에서 활성화되어 있다고 보기는 어

럽다. 그럼에도 불구하고 이러한 제도적 자원을 활용함으로써 노사정은 지역의 고용문제와 저임금근로자들의 보호방안을 함께 모색할 필요가 있다고 본다. 결국 고용형태와 기업규모에 따라 초래되는 임금격차 문제는 상당부분 노사정의 합의를 필요로 하는 사항이며, 실효성 높은 방안 역시 노사정 주체들의 의견조율과 조정과정을 통해서 도출될 수 있기 때문이다.

## 제 5 장

### 결론 : 공정한 시장임금과 노사정의 과제

연대임금의 반대는 무엇인가? 우리는 보고서의 서두에 연대임금정책의 필요성을 임금격차의 축소를 위해서라고 접근했다. 임금격차는 왜 합리적 수준을 넘어서 벌어질까? 일부는 시장경제에 맡겨둔 탓에 임금근로자 간 격차가 벌어지고 있다고 지적하고, 다른 한편으로는 이를 교정하기 위한 연대임금정책은 반대로 시장경제에 대한 간섭이라고 비판한다. 전자의 경우가 이른바 진보적 노동학자라면, 후자는 기업 편에 서 있는 시장경제론자들이라고 할 수 있다.

따라서 연대임금정책은 자기 것을 양보해야 하니 근로자들 편에서 쉽게 우군을 만나지도 못하고, 자칫하면 시장경제를 부정하는 듯한 인상을 주는 쉽지 않은 정책 개념이다. 그런 점에서 본 연구는 조심스럽지만 그 중간지대의 정책적 선택이 존재할 수 있다는 전제하에 공정한 시장경제 임금질서를 만들어내는 것이 연대임금정책의 글로벌 환경적 지향점이라는 것을 밝혀둔다. 과거 한 나라 안에서 이해당사자들 간의 타협과 협력만 가지고서도 연대임금정책을 추진할 수 있었다면, 지금은 세계화된 시장경제를 배경으로 하면서도 그 안에서 수평적으로 임금격차를 조정하자는 취지이다. 임금의 조정은 정치적인 성격을 가지는 것이 분명하지만, 과거 어느 때보다도 글로벌 시장경제 확산의 영향을 받고 있다는 점을 감안할 때 시장경제 밖이 아닌 안에서의 정치적 조정을 통한 해법을 추구할 필요가 있다.

물론 이런 기준으로 보면 스웨덴에서 노조와 사민당이 중심이 되어 추

진한 연대임금정책은 오늘날의 기준에서 보면 독일 노사의 산별 임금교섭과 달리 시장경제 밖에서 추진된 보다 정치적인 조정방법일 수 있다. 그러나 산업 구조조정과 생산성 향상이라는 구체적인 목표가 같이 내재해 있었다는 점에서, 스웨덴 연대임금정책도 부분적으로는 시장경제의 구조개편 전략과 일맥상통하는 정책이라고 할 수 있다. 한편 앞서 살펴본 국가 중 가장 시장경제 중시적인 미국의 경우를 보면 적정임금이나 생활임금정책이 일부 기업들에게는 부당한 규제로 인식될 수 있지만, 그런 규제의 목적이 더 많은 기업들이 자유롭게 경쟁하고 번성할 수 있는 공정한 시장 질서를 구현하는 데 있었다는 점에서 공정한 시장 임금을 지향한다고 할 수 있다. 결국 연대임금정책은 대부분 공정한 시장경제 질서 안에서 이해되고 권장될 수 있는 제도라고 보아야 한다.

보다 구체적으로 공정 시장경제 원칙과 조화를 이루는 연대임금정책의 수단으로 등장한 것은 ‘동일가치노동, 동일임금 원칙’이다. 이는 연대임금이 부자 근로자가 빈곤한 근로자에게 베푸는 시혜적인 성격이 아니라 노동시장의 공정성에 기초하고 있다는 점을 보여준다. 앞서 스웨덴의 경우는 노조가 중심이 되어 생산성이나 지불능력의 차이가 날 수밖에 없는 기업이나 업종의 차이를 넘어서 직무나 직종별로 유사한 수준의 임금을 받는다는 연대임금정책을 주도했고, 독일의 산별교섭은 직종별 직무급을 넘어서 최근에는 전통적인 화이트칼라와 블루칼라 직종 간의 차이도 극복해서 통합적인 직무급 임금결정 시스템을 노사가 주도하고 있다.

물론 우리와 이들 유럽국가는 상이한 점이 많다. 우리는 산별노조도 약하고 직종별 노동시장이 발전하지도 못하고, 주로 학교교육에 의한 일반적 노동시장 진입이 주종을 이루고 있다. 임금격차를 근본적으로 예방할 수 있는 직무능력이나 직종자격 중심의 노동시장이 취약한 것이다.

그러나 이런 상이점과 취약점에도 불구하고 동일가치노동에 대한 동일임금의 원칙이 사회적 정의로 보나 노동운동의 대의로 보나 분명히 실천해야 될 가치라고 한다면, 이를 위해 노력할 필요가 있다. 스웨덴이나 독일의 노사정 주체들도 그들의 직무, 직종중심의 임금격차 조정이 처음부터 우호적인 환경에서 시작된 것이 아니기 때문이다. 다만 연대의 필요성이 노조에게 있었고, 노동비용을 둘러싼 경쟁보다는 고부가가치 생산체

제 구축이 장기적으로 기업들에게 필요했기에 이것이 수용되었다고 할 수 있을 것이다.

기업중심의 임금결정과 인상방식은 생산성과 연동되기는 쉽지만 현실에서는 기업의 독과점적 지위에 의해 임금인상이 보장되는 방식이다. 실적이거나 생산성 향상과는 크게 관계없이 대기업들의 임금이 상승되어 왔고, 같은 공헌을 해온 하청기업의 근로자들은 생산성 향상분도 제대로 보장받지 못하는 경우가 많았다.

생산성과 연동한 기업 간 임금수준의 조정이 가능하기 위해서는 미국 위스콘신주 사례에서처럼 인적자원개발에 대한 업종단위의 지역적 거버넌스가 구축되어서 중소기업 및 비정규직 근로자들에 대한 인적자본 개발이 추진되면서 이에 합당한 생산성 반영 임금인상이 이루어질 필요가 있다.

앞으로 우리가 노동시장에서 동일가치노동에 대한 동일임금이란 연대성의 제일 원칙을 관철하기 위해선 분절적 노동시장을 넘어서 하는 일의 가치를 중심으로 임금이 결정되는 방식으로 바뀌어야 하고, 이는 기업단위는 아니지만 적어도 경쟁적 시장에서 인정하고 구분되는 직무나 직종별로 공정 임금기준과 정보가 확산되어야 한다.

청년들에게 그 공부를 마치면 가질 자신이 원하는 직무와 직업에서 임금이 어떻게 형성되어 있는지 객관적인 정보를 제공할 필요가 있다. 공공부문만이라도 먼저 영국의 Pay Review Body와 같이 적용하는 것을 실시할 수도 있고, 그 경험을 바탕으로 민간에게도 확대하는 방안을 강구할 필요가 있다.

아울러 산별노조나 업종별 협의체 운영 경험이 취약한 우리나라에서 시장기반 직무급이 발전하기 위해선 정부(중앙정부 및 지방정부 모두)의 역할이 중요하다. 미국 건설산업에서 노사의 적극적 개입 없이도 정부주도로 공정한 노동시장 구축을 위해 실시하고 있는 적정임금(prevaling wages) 제도를 원용해서, 직종별, 직무별 평균시장임금을 조사해서 이를 노동시장의 표준임금으로 보고 업종별로 임금격차의 조정방안을 마련하도록 업종별 협의체(sector council)를 운영할 필요가 있다.

그런 업종별 협의체가 실질적으로 운용되기 위해선 활동과 실적이 모

니터링되고 개선될 수 있는 장치가 필요하며, 이런 점에서 최상위의 정책 도구로 노사정이 참여한 임금협약과 사회적 대화가 노사정위원회를 중심으로 작동되어야 한다.

앞서 살펴본 대표적인 국제 사례들을 보면 우리는 주체적 입장에 노조(스웨덴), 노사(독일), 노사정(네덜란드), 정부(미국) 주도의 차이점이 있을 수 있다는 것을 알 수 있다. 아울러 내용적으로 연대정책은 산별 내지 사회적 협약으로 직접적인 임금격차 축소를 지향할 수도 있고, 업종, 지역별 연성규범으로 자율적인 추진을 할 수 있다는 것을 파악했다.

우리에게는 위에서 기술했듯이 사실 어느 하나의 모델만으로 임금격차를 축소하기 어려운 상황이기 때문에 다양한 정책적 조합과 모든 주체들의 노력이 수반되어야 한다. 다만 기업별 노조중심이고 약한 산업별 협의 내지 조정 경험을 생각한다면 정부와 사회적 협의체의 역할이 더욱 중요하다고 판단된다.

공정한 임금을 위한 정부의 역할은 적정임금, 생활임금, 최저임금 제도의 강화와 개선을 통해 나타나야 한다. 정부의 이런 역할은 공공적인 목적하에 법이나 경성적인 정책과 제도를 통해 의무적으로 모든 시장 주체들이 준수하도록 하는 것이 특징이라면, 사회적 협의체는 포괄적인 임금 정의실현 협약의 채택과 더불어 지역, 업종별 협의 기능을 활성화하고 임금격차의 조정을 전체적으로 조율하고 모니터링해서 관련 보고서를 발간하고 시정을 촉구하는 역할을 중시해야 한다.

물론 정부와 사회적 협의체를 통한 이런 노력이 필요하다고 해서 노사 당사자들의 역할에 대한 기대감이 축소되는 것은 아니다. 공공부문, 금융부문, 주요수출부문(자동차, 조선, 전자, 화학 등)을 중심으로 노사가 자율적인 임금체계 개선과 임금격차 조정에 착수해야 한다. 사내하도급 갈등, 비정규직 내지 간접고용 갈등 등 최근 진행되는 문제들을 관통하는 ‘이중 임금 정책’의 문제점과 한계를 인정하고 노사들이 모여서 ‘공정 임금 정책’에 대해 선언을 하고 행동강령을 채택하는 노력부터 경주해야 한다.



## 참고문헌

- 강신준(2001), 「독일 교섭체계의 발전과정과 신자유주의의 도전」, 한국산업노동학회, 『산업노동연구』 7, pp.31~58.
- 고용노동부(2011), 「공공부문 비정규직 고용개선 대책」.
- \_\_\_\_\_ (2013a), 「2013 고용형태별근로실태조사」.
- \_\_\_\_\_ (2013b), 「공공부문 비정규직 고용개선 대책」, 정책브리핑.
- \_\_\_\_\_ (2013c), 「알기 쉬운 임금정보」 제20호.
- \_\_\_\_\_ (2013d), 「적극적 고용개선조치 제도 강화」, 보도자료.
- \_\_\_\_\_ (2014a), 「2013년 공공부문 비정규직 정규직 전환실적 발표」, 정책브리핑.
- \_\_\_\_\_ (2014b), 「알기 쉬운 임금정보」 제32호.
- \_\_\_\_\_ (2014c), 「통상임금 노사지도 지침」.
- \_\_\_\_\_, 「기업체노동비용조사」 고용노동통계 홈페이지(<http://laborstat.molab.go.kr/>) (통계DB>조사별>기업체노동비용조사).
- 고은미(2011), 「1999~2008년 한국에서 대졸자 간 임금격차의 변화」, 한국노동경제학회, 『노동경제논집』 34(1), pp.103~138.
- 교육과학기술부(2011), 「특성화고 마이스터고 권역별 설명회」, 참고자료.
- \_\_\_\_\_ (2012), 「고졸시대 정착을 위한 선취업 후진학 및 열린 고용 강화 방안」.
- 구용희(1995), 「각국의 노동조합 임금정책; ‘스웨덴 모델’에서의 자본과 노동-LO의 연대임금정책 평가를 둘러싸고」, 한국노동사회연구소, 『노동사회』 통권 제1호, pp.59~78.
- 국가인권위원회(2012), 『공공부문 청사관리용역 고용차별실태조사』.
- 권오인(2013), 「‘공공 건설공사 분할·분리 발주’ 제도화를 위한 국가계약법 개정 토론회 자료집」.
- 기획재정부(2010), 「현 고용상황 평가 및 향후 고용정책방향」, 정책브리핑.

- \_\_\_\_\_ (2012), 『대한민국 중장기 정책과제』.
- \_\_\_\_\_ (2014a), 『2014년 1/4분기 가계동향 및 2013년 소득분배 분석』, 보도자료.
- \_\_\_\_\_ (2014b), 『2014년 2/4분기 가계동향 분석』, 보도자료.
- \_\_\_\_\_ (2014c), 『경제혁신 3개년 계획』, 정책브리핑.
- \_\_\_\_\_ (2014d), 『새 경제팀의 경제정책방향』.
- \_\_\_\_\_ (2014e), 『학교에서 직장까지: 일자리 단계별 청년고용 대책』.
- 김기선 외(2013), 『공공조달과 노동정책의 연계』, 한국노동연구원.
- 김명중(2009), 『파견근로자에 대한 고용조정 등을 중심으로』, 한국노동연구원, 『국제노동브리프』 7 (2), pp.44~61.
- 김수현(2011), 『심화되는 임금격차: 고졸 임금근로자와 대졸 임금근로자』, 새로운사회를여는연구원, 『월간 고용시장 모니터』 8월호.
- 김애경(2006), 『노동시장 양극화 해소를 위한 연대숙련정책 연구』, 한국사회경제학회, 『사회경제평론』 27, pp.7~39.
- 김영웅(1996), 『노동자간 연대정책에 관한 연구』, 한국노동사회연구소, 『노동사회』 8, pp.125~145.
- 김유선(2009), 『한국과 일본의 대졸초임 비교 - 전경련의 황당한 대졸초임 삭감근거』, 한국노동사회연구소, 『노동사회』 제142호, pp.86~92.
- 김인춘(2007), 『스웨덴 모델 독점자본과 복지국가의 공존』, 삼성경제연구소.
- 동아일보(2012), 『고졸-대졸, 능력차 작는데 임금격차 심해』, <http://news.donga.com/rel/3/all/20121202/51261139/1>
- 류기정(2013), 『노사정이 함께 만드는 여성의 좋은 일자리, 여성의 좋은 일자리 제도 방안』, 한국노총 여성정책토론회 토론회.
- 문태식(2004), 『스웨덴의 단체교섭과 연대임금정책』, 한국국제노동재단, 『World Labor』 2004년 6월호(제15권), pp.22~26.
- 문화체육관광부(2012), 『학벌주의 깨고 '신 고졸시대' 열린 한 해』, <http://www.korea.kr/policy/societyView.do?newsId=148753944>
- 민주노총(2004), 『임금격차 더 키우는 경총 임금지침』, 민주노총 성명서.
- \_\_\_\_\_ (2012), 『통계청 가계동향조사 분석 결과』.

- \_\_\_\_\_ (2013), 「2013년 임금요구안」.
- \_\_\_\_\_ (2014a), 「2014년 민주노총 임금요구」.
- \_\_\_\_\_ (2014b), 「106주년 세계여성의 날 맞이 3·8여성노동자대회」 기자회견문, [http://nodong.org/index.php?mid=statement&search\\_target=title&search\\_keyword=%EC%97%AC%EC%84%B1&document\\_srl=6861264](http://nodong.org/index.php?mid=statement&search_target=title&search_keyword=%EC%97%AC%EC%84%B1&document_srl=6861264)
- 박기성(2013), 「정규-비정규근로자 임금격차, 무엇이 문제인가?」, 발표자료, '최근 고용 및 노동 관련 현안과 쟁점' 정책세미나, 한국경제연구원(2013. 5. 27).
- 박덕재(2003), 「신경제의 노사관계에 대한 영향 - 독일의 경우를 중심으로」, 한국고용노사관계학회, 『산업관계연구』 13 (1), pp.107~127.
- 박명준(2012), 「복수노조와 통합교섭: 근래 독일에서의 논쟁」, 한국노동연구원, 『국제노동브리프』 10(2), pp.72~81.
- 박인화 외(2009), 『일본의 지역중심고용대책사례와 시사점』, 국회 예산정책처.
- 배인연 외(2013), 『공공부문 고용실태 진단 및 개선방안』, 고용노동부.
- 변양규 · 우광호(2014), 「통상임금 범위 확대와 임금격차」, 한국경제연구원, 『KERI Brief』 14-05, pp.1~12.
- 신정완(2000), 「임노동자기금 논쟁과 스웨덴 사회민주주의」, 여강.
- \_\_\_\_\_ (2010), 「스웨덴 연대임금정책의 정착과정과 한국에서 노동자 연대 강화의 길」, 참여사회연구소, 『시민과세계』 18, pp.59~74.
- 안재홍(2011), 「스웨덴 사민주의 복지국가의 과거와 현재: 동아시아 정치경제에 주는 함의」, 성균관대학교 동아시아학술원, 『동아시아브리프』 6(1), pp.84~86.
- \_\_\_\_\_ (2013), 「스웨덴 사민주의의 복지자본주의와 조세의 정치경제」, 세종연구소, 『국가전략』 19(4), pp.113~142.
- 여성가족부(2010), 「제2차 여성인력개발종합계획」.
- \_\_\_\_\_ (2014), 「경력단절여성 등 경제활동 실태조사」, 보도자료.
- 연합뉴스(2013), 「정규직-비정규직 임금격차 해소에 연 22조 원 소요」, <http://www.yonhapnews.co.kr/economy/2013/05/27/0301000000>

AKR20130527058200003.HTML

- 오정근(2013), 「경제성장이 소득분배구조 개선에 미치는 영향과 정책방향」, 전국경제인연합회 연구용역 보고서.
- 윤자영(2013), 「성별임금격차의 새로운 경향과 오래된 과제」, 한국노동연구원, 『국제노동브리프』 11(6), pp.1~3.
- 윤정열(2012), 「우리나라의 학력별 임금격차에 대한 소고」, 경총노동경제연구원, 『임금연구』 20(4), pp.28~40.
- 윤진호 · 이시균 · 윤정향(2009), 「직무(능)급 임금체계 전환을 위한 직무 가치 평가에 관한 연구」, 한국노동연구원.
- 이상훈(2011), 「스웨덴 모델의 역사와 신자유주의화」, 사회진보연대, 『사회운동』, pp.139~155.
- 이승협(2012), 「독일 산별노조는 노동운동과 세상을 어떻게 바꾸었나」, 매일노동뉴스, <http://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=112209>
- 이승희(2011), 「산학협력을 통한 대학생 취업역량 강화 및 일자리 창출을 위한 정책방향 모색 연구」, 교육과학기술부 연구용역과제.
- 이진모(2000), 「'Konzertierte Aktion'(1966~77년)에 대한 독일 노동조합의 참여 배경, 성과, 한계」, 호서사학회, 『호서사학』 29, pp.171~193.
- 이코노미저널(2012), 「스웨덴 노동시장, 또 다른 모델 될 것인가」, <http://www.econojo.com/news/articleView.html?idxno=754>
- 인수범(2012), 「스웨덴 산별노조는 강한 노조와 복지국가 만들었다」, 매일노동뉴스, <http://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=113698>
- 임상훈(2012), 「산별교섭 연대임금 패러다임과 다양한 교섭전략 채택을 제언하며」, 매일노동뉴스, <http://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=111915>
- 임상훈 · 박용철(2011), 「한국과 일본의 지역고용사업 비교연구」, 한국지역고용학회, 『지역고용연구』 3(1), pp.91~116.
- 장석인(2010), 「유럽 국가들의 산업별 단체교섭에 관한 비교연구: 프랑스

- 독일 · 스웨덴을 중심으로』, 공주대학교 KNU 경영컨설팅 연구소, 『경영컨설팅리뷰』 1(1), pp.105~129.
- 전명숙(2006), 「새로운 글로벌 액티비즘: 행동수칙(Code of Conduct) 수립과 다국적기업 감시」, 한국노동연구원, 『국제노동브리프』 4(9), pp.22~28.
- \_\_\_\_\_(2010), 「미국의 지역 인적자원개발과 지역 노사정파트너십 연구」, 한국외국어대 국제지역연구센터, 『국제지역연구』 14(2), pp.3~20.
- 전명숙 외(2011), 『지역고용 노사정파트너십 현황과 발전방안』, 한국노동연구원.
- 정영훈(2011), 「공계약 조례를 통한 생활임금 확보에 관한 연구 - 일본의 공계약조례 제정운동을 중심으로」, 한국비교노동법학회, 『비교노동법논총』 22, pp.255~293.
- 정이환(2013), 『한국 고용체제론』, 후마니타스.
- 조덕희(2012), 「중소기업 고용 변화의 세 가지 논점과 향후 정책과제」, ISSUE PAPER IP 2012-292, 산업연구원.
- 조성복(2013), 「다당제로 변화한 독일의 다양한 노동정책, 한국은?」, 프레시안, <http://www.pressian.com/news/article.html?no=110024>
- 조주은(2013), 「남녀 임금격차 현황과 개선과제」, 국회입법조사처, 『이슈와 논점』 제589호.
- 주OECD 대표부(2005), 「스웨덴 복지국가모델과 시사점」, 보고서.
- \_\_\_\_\_(2006), 「네덜란드 폴더모델과 노동사회개혁 추진의 시사점」, 보고서.
- 중소기업연구원(2014), 「최근 중소기업 주요 위상지표 변화 원인 및 시사점: OECD 국가패널 자료를 활용」, 『포커스』 제14-10호.
- 중소기업중앙회(2012), 「중소기업위상지표」.
- 지식경제부(2012), 「일자리와 내수라는 양대 숙제, 지경부도 해결에 나선다」, 정책브리핑.
- 최강식 · 조윤애(2013), 「숙련편향적 기술진보와 고용」, 산업연구원.
- 최영기(2001), 「네덜란드의 사회통합적 구조조정과 시사점」, 21세기 일류

- 국가로 가는 길 심포지엄 발표문.
- 통계청(2013), 『2013년 8월 근로형태별 부가조사』.
- \_\_\_\_\_(2014), 『2014년 2/4분기 가계동향』.
- \_\_\_\_\_, 『가계동향조사』, 국가통계포털 홈페이지([www.kosis.kr](http://www.kosis.kr)) (국내통계>물가·가계>가계>가계소득지출>소득분배지표).
- 한겨레(2007), 『독일노조 ‘각개약진’ 산별체제 깨지나』, <http://www.hani.co.kr/arti/international/europe/259379.html>
- 한국건설산업연구원(2011), 『건설근로자 적정임금 확보 지원 등 임금보호 강화방안』, 고용노동부.
- 한국경영자총협회(2004), 『비정규직 관련 입법안에 대한 경영계 의견』.
- \_\_\_\_\_(2005), 『기업규모간 임금격차 확대의 현황과 과제』.
- \_\_\_\_\_(2011), 『스웨덴 『연대임금제』의 생성과 몰락』.
- 한국경영자총협회 홈페이지([www.kef.or.kr](http://www.kef.or.kr)) (인사노무관리 > 고용관리 > 비정규직).
- 한국고용노사관계학회(2013), 『생활임금(Living Wage) 활성화 및 확산전략에 대한 연구』.
- 한국노총(2013), 『여성의 경력단절방지 및 양질의 일자리 확대에 관한 정책건의』.
- \_\_\_\_\_(2014), 『한국노총 2014년도 임금인상 요구안』.
- 한국보건사회연구원(2009), 『경제위기와 사회통합에 관한 외국사례 비교를 통한 사회정책 추진방향에 관한 연구』, 보건복지부 정책보고서.
- 황선자·김유선·김미영(2013), 『임금체계의 실태와 정책과제: 공정성과 노조의 역할을 중심으로』, 한국노총중앙연구원.
- 도모오카 유키(2014), 『생활임금 시행하는 일본』, 『시사인』(2014. 9. 24).
- 미국노동부 홈페이지, <http://www.dol.gov/whd/state/dollar.htm>
- 미국노동부(2010), 『Prevailing Wage Resource Book 2010』.
- Bahnmüller, Reinhard(2014), 『독일의 임금구조개혁: 원인, 목표 그리고 효과』, 『외국의 임금체계 비교를 통한 국내 임금체계 개편 방향』 국제심포지엄, 노사발전재단.
- Marian, S.(2005), 『네덜란드 노동시장 개혁 및 노사관계, 1982~2005년』,

- 한국노동연구원, 『국제노동브리핑』 3(2), pp.54~61.
- 국가통계포털 홈페이지([www.kosis.kr](http://www.kosis.kr)) (고용·노동·임금 > 고용 > 고용 형태별근로실태조사((구) 임금구조기본통계조사 포함) > 사업체 규모, 학력별 통계).
- 고용률 70% 로드맵 홈페이지([www.employment70.go.kr](http://www.employment70.go.kr)), 『고용률 70% 로드맵』 (2013).
- e-나라지표 홈페이지([www.index.go.kr](http://www.index.go.kr)) (부문별 지표 > 경제 > 산업동향 > 산업일반동향 > 대중소기업 상생협력 현황).
- \_\_\_\_\_ (부문별지표 > 사회 > 교육 > 교육경쟁력 > 학력별 임금격차).
- \_\_\_\_\_ (부문별지표 > 사회 > 노동 > 고용 > 정규직과 비정규직의 시간당 임금총액).
- \_\_\_\_\_ (부문별지표 > 사회 > 노동 > 사업체 > 월평균 근로일수, 근로시간, 임금총액).
- \_\_\_\_\_ (부문별지표 > 사회 > 여성/가족 > 여성일반 > 남성대비 여성 임금 비율).
- Azari-Rad, H., P. Philips, and M. J. Prus(2005), *The Economics of Prevailing Wage Laws*, Aldershot, United Kingdom: Ashgate.
- Baccaro, L. and M. L. Richard(1998), "The End of Solidarity?: The Decline of Egalitarian Wage Policies in Italy and Sweden," *European Journal of Industrial Relations* 4(3), pp.283~308.
- Bonacich, Edna and Richard Appelbaum(2000), *Behind the Label*, University of California Press.
- CNBC(2012), The Swedish Model: Free Markets and Economic Liberty?, CNBC. com, <http://www.cnbc.com/id/48893339>
- Doorn Initiative(1998), The Doorn Declaration, Joint Declaration adopted by the Belgian, Dutch, German and Luxembourg trade unions, Doorn, 5 September 1998.
- Dresang, Joel(2007), "Diversity Efforts Are Making Gains," *Milwaukee Journal Sentinel*, April 16.

- Dufresne, A.(2002), “Wage Coordination in Europe : Roots and Routes,” in P. Pochet(ed.), *Wage Policy in the Eurozone*, Brussels : PIE-Peter Lang, pp.79~110.
- Dustmann, C. et al.(2014), “From Sick Man of Europe to Economic Superstar : Germany’s Resurgent Economy,” *Journal of Economic Perspectives* 28(1), pp.167~188.
- Edin, P-A. & B. Holmlund(1993), “The Swedish Wage Structure : The Rise and Fall of Solidarity Wage Policy?,” NBER Working Paper No.4257.
- Elsby, M., B. Hobin, and A. Sahin(2013), “The Decline of the US Labor Share,” Brookings Papers on Economic Activity.
- Erixon, L.(2000), “The ‘Third Way’ Revisited. A Revaluation of the Swedish Model in the Light of Modern Economics,” FIEF Working Paper Series 2000, No.159.
- Gereffi, Gary(1994), “The Organization of Buyer-Driven Global  
Institute of Public Affairs(2000), “Report on the Living Wage Symposium,” University of Wisconsin-Madison.
- Kessler, D. P. and L. F. Katz(2001), “Prevailing Wage Laws and Construction Labor Markets,” *Industrial and Labor Relations Review* 54(2), pp.259~274.
- Magnusson, L.(2006), “The Swedish Model in Historical Context,” *Kobe University Economic Review* 52, pp.1~8.
- Mahalia, N.(2008), “Prevailing Wages and Government Contracting Costs : A Review of the Research,” Briefing Paper #215, Economic Policy Institute.
- McMahon, F.(2000), “Road to Growth : How Lagging Economies Become Prosperous,” Atlantic Institute for Market Studies, Halifax, NS, Canada.
- Meidner, R.(1993), “Why Did the Swedish Model Fail?,” *Socialist Register* 29, pp.211~228.



- Neumark, David(2004), "Minimum Wages and Living Wages : Raising Incomes by Mandating Wage Floors," in Deborah M. Figart(ed.), *Living Wage Movements : Global Perspectives*, Routledge : London, pp.171~187.
- OECD(2013), "The Dutch Labour Market : Preparing for the Future," Economics Department Working Papers No.1012.
- OECD Statistics, <http://stats.oecd.org>.
- O'Grady, J., T. E. Armstrong, and R. P. Chaykowski(2006), "Impact of Fair Wage Policies on the Construction Industry," Ontario Construction Secretariat.
- Piketty, Thomas(2014), *Capital in the Twenty-first Century*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Pontusson, J. and S. Kuruville(1992), "Swedish Wage-Earner Funds: An Experiment in Economic Democracy," *Industrial and Labor Relations Review* 45(4), pp.779~791.
- Sabel, Charles and Jonathan Zeitlin(1997), "Stories, Strategies, Structures : Rethinking Historical Alternatives to Mass Production," in Charles Sabel and Jonathan Zeitlin(eds.), *World of Possibilities : Flexibility and Mass Production in Western Industrialization*, Cambridge : Cambridge University Press, pp.1~34.
- Schulten, T.(2002), "A European Solidaristic Wage Policy? Conceptual Reflections on a Europeanisation of Trade Union Wage Policy," *European Journal of Industrial Relations* 8(2), pp.173~196.
- Standing, Guy(2005), "About Time: Basic Income Security As a Right," in Guy Standing(ed.), *Promoting Income Security As a Right*, Anthem Press, New York, pp.1~58.
- The Economist(2012), Sweden : The new model, <http://www.economist.com/node/21564412>
- The New York Times(2013), Court Strikes Down New York City's 'Prevailing Wage' Law, <http://www.nytimes.com/2013/08/06/>

nyregion/court-strikes-down-new-york-citys-prevailing-wage-law.html?\_r=0

Werner, E. and M. Paul(2009), “Reforming German Labor Market Institutions : A Dual Path to Flexibility,” *Journal of European Social Policy* 21(1), pp.73~87.

Whyman, P.(2004), “An Analysis of Wage-Earner funds in Sweden: Distinguishing Myth from Reality,” *Economic and Industrial Democracy* 25(3), pp.411~445.

Wilthagen, T. and F. Tros(2003), Dealing with the “Flexibility-Security -Nexus” : Institutions, Strategies, Opportunities and Barriers, Elektronische Ressource.

Wright, C. and W. Brown(2013), “The Emergence of Socially Sustainable Sourcing,” in N. Countouris and M. Freedland(eds.), *Resocialising Europe in a Time of Crisis*, Cambridge University Press.

◆ 執筆陣

- 이장원(한국노동연구원 임금직무센터 소장)
- 전명숙(전남대 경영학과 교수)
- 조강윤(한국노동연구원 위촉연구원)

격차축소를 위한 임금정책 : 노사정 연대임금정책  
국제비교

- |           |  |
|-----------|--|
| ▪ 발행연월일   | 2014년 12월 24일 인쇄<br>2014년 12월 30일 발행   |
| ▪ 발 행 인   | 이 인 재  |
| ▪ 발 행 처   | <b>한국노동연구원</b><br>☎ 339-007 세종특별자치시 시청대로 370<br>세종국책연구단지 경제정책동<br>☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089 |
| ▪ 조판 · 인쇄 | 거목정보산업(주) (044) 863-6566   |
| ▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일   |
| ▪ 등 록 번 호 | 제13-155호   |

© 한국노동연구원 2014      정가 7,000원

ISBN 978-89-7356-074-5