

2001 국정감사
정책자료집 I

국민의 정부 노동정책 평가와 과제

2001. 9

국회의원 박인상

정책자료집을 발간하며

16대 국회 두 번째 국정감사를 맞이하며 어느덧 ‘국민의 정부’ 집권 후반기에 접어들었습니다. 이제 새로운 정책을 시작하기보다는 정리와 평가의 시점에 와 있다고 할 것입니다. 평소 상임위에서 여러 가지 제약으로 다루지 못한 국정을 집중적으로 점검하는 국정감사는 평가의 장이며 개선의 출발점입니다.

지난 몇 년간을 되돌아보건대, 우리나라 노동정책의 많은 변화를 발견할 수 있습니다. 그것은 역사라는 큰 수레바퀴의 회전에 의해 진보한 측면이 적지 않으며, ‘국민의 정부’의 노동정책은 시대적 조건 속에서 진퇴를 거듭하는 모습을 보여주고 있습니다.

과거 어느 정부보다도 친노동자적 정책과 비전을 갖고 출발한 ‘국민의 정부’가 IMF와 경제환경의 변화 속에서 노동정책이 어떻게 전개되었는지를 되돌아보는 것은 임기후반을 지나고 있는 현시점에서 꼭 필요한 작업이라 생각합니다. 이러한 평가를 통하여 우리는 국민의정부가 과거보다 나은 정책을 수행하고 노동기본권 확대에 기여했음에도 불구하고 세계적 노동유연화 추세와 신자유주의 물결로부터 결코 자유롭지 못했음을 확인할 수 있었습니다.

2년여를 끌어온 노동시간 단축이 막바지를 향해 달리고 있으나 그 결과를 장담하기 어렵고 현 정부 최대의 노동문제로 부각된 비정규직 노동자보호를 위한 구체적 청사진이 아직도 마련되지 못하고 있는 실정입니다. 노동정책과 노사관계는 끝이 없는 여정과 같습니다. 우리보다 한 세기 이상 앞선 자본주의 역사를 가진 선진국에서도 노사문제가 발생하고 있는 현실이 이를 증명한다고 하겠습니다.

오늘 여기 내놓는 정책자료집은 이 안타까운 부분의 기원이 무엇인가, 그

렇다면 대안은 있는가 라는 질문에 대한 검토라 할 것입니다. 또한 평가는 개선을 위한 초석으로서 의미를 갖는다 할 것입니다.

아무쪼록 저의 이 작은 출발이 ‘국민의 정부’ 노동정책에 대한 문제의식을 촉발시켜, 향후 노동정책의 플랜을 마련하는 데 일조할 수 있기를 진심으로 바라며, 이 어렵고 힘든 작업의 시작에서 끝까지 아낌없는 수고를 해주셨던 한국노동사회연구소 김금수 이사장님, 이원보 소장님을 비롯한 관계 연구자분들께 감사의 말씀을 올립니다.
감사합니다.

2001. 9

국회의원 박인상

제목차례

<연구내용 요약>	1
제1장. 머리말	9
제2장. 노동정책이란 무엇인가?	11
제1절. 노동정책의 개념과 영역	11
제2절. 노동정책의 환경과 유형	14
제3장. 국민의 정부 이전의 노동정책	19
제1절. 87년 이전의 권위주의적 노동정책	19
제2절. 87년 이후 민주화 이행기의 노동정책	21
제4장. ‘국민의 정부’ 노동정책 공약과 환경	28
제1절. 김대중 정부의 노동관련 선거 공약	28
1. 노사관계 정책	28
2. 노동시장정책 및 노동복지정책	31
3. 총괄적 평가	34
제2절 김대중 정부가 직면한 노동정책의 환경	35
제5장. 국민의 정부 노동정책 평가	38
제1절. 노사관계 정책 평가	38
1. 노사정위원회, 그 경과와 성과	38
2. 노사정위원회의 위상과 역할	50
3. 신노사문화 캠페인	56
4. 국민의 정부에서의 노동기본권 정책	60
제2절. 노동시장정책	77
1. 고용	77
2. 임금정책	86

3. 노동시간정책	104
제3절. 노동복지정책	108
1. 생산적 복지에 대해	108
2. 실업대책	114
3. 고용보험제도	126
4. 국민기초생활보장제도	129
5. 산업안전보건 및 산재보험	132
6. 노동자 경영참가	136
제6장. 노동정책의 대안	140
제1절 노사관계 정책의 대안	140
제2절. 노동시장정책	143
제3절. 노동복지정책	145
참고문헌	148

【표 차례】

<표 2-1> 노동정책의 3영역	13
<표 2-2> 노동정책의 유형분류 기준 및 유형	17
<표 3-1> 97년 노동법개정의 주요 내용	25
<표 5-1> 2기 노사정위원회의 구조조정 관련 결과	44
<표 5-2> 2기 노사정위원회 합의 및 결정사항	45
<표 5-3> 사회적 합의유형	52
<표 5-4> 구속 노동자 수	74
<표 5-5> 부당노동행위 및 부당해고 신청건수	75
<표 5-6> 공공부문 인력감축 현황	79
<표 5-7> 비정규직 규모	83
<표 5-8> 남녀별 비정규직 규모	84
<표 5-9> 월평균임금·주당노동시간·시간당임금	85
<표 5-10> 사회보험 및 노동조건 적용비율	86
<표 5-11> 노사정의 각년도 임금인상요구율과 실제 임금인상률 추이	87
<표 5-12> 공공부문 임금가이드라인 및 타부문의 평균임금 인상률	88
<표 5-13> 민간부문과 공공부문간의 퇴직금누진율 비교(단위: 개월)	90
<표 5-14> 가구소득 계층별 소득점유율 추이 (단위: %)	91
<표 5-15> 연도별 규모별 임금지수추이	94
<표 5-16> 유형별 연봉제 실시비율	97
<표 5-17> 1988-2001년 평균임금 대비 최저임금 추이	101
<표 5-18> 2000년의 각 단체의 요구에 따른 최저임금 영향률	102
<표 5-19> 노동시간 단축의 노사간 쟁점	106
<표 5-20> 연도별 실업대책 추진실적 (1998-2000년)	115
<표 5-21> 고용보험제도 3사업의 확대적용 추이	116
<표 5-22> 임금채권보장 현황(1999-2000년)	118
<표 5-23> 공공직업안정기관 현황(1997-2000년)	119
<표 5-24> 주요국의 실업자를 위한 사회보장제도의 포괄범위	122
<표 5-25> 실업대책 직업훈련 현황(1998-2000년) (단위: 명)	124
<표 5-26> 공공근로사업 단계별 시행기간	125
<표 5-27> 고용보험제도의 적용범위	127

<표 5-28> 고용보험 적용대상자와 피보험자 현황	127
<표 5-29> 국민기초생활보장법과 생활보호법 선정기준 대비표	131
<표 5-30> 가구규모별 최저생계비(2001년)	131
<표 5-31> 사업장 안전보건관리자 감소 현황	134
<표 5-32> '95년부터 99년 8월까지 자살 산재노동자 현황*	134
<표 5-33> 최근 2년 간 산업재해 발생현황	135
<표 5-34> 최근 2년간 작업관련성 질병자 발생현황	135
<표 5-35> 이주노동자 산재발생 현황*	136

【그림 차례】

<그림 5-1> 제1기 노사정위원회 조직표	40
<그림 5-2> 제3기 노사정위원회 조직표	49
<그림 5-3> 노사관계 개혁의 단계적 추진계획	57
<그림 5-4> 고용형태별 취업자 비중 추이 (단위: %)	80
<그림 5-5> 임금노동자 중 임시·일용직의 비중 (단위: %)	81
<그림 5-6> 36시간미만 단시간 근로자의 비중	82
<그림 5-7> 고용형태별 비정규직 현황(단위: 천명)	83
<그림 5-8> 경제성장률과 실업률 추이 (단위: %)	90
<그림 5-9> 1990년 이후 노동소득분배율 추이	92
<그림 5-10> 비농전산업의 성별, 학력별 임금격차	93
<그림 5-11> 남녀, 혼인, 학력별 순임금격차 (단위: %)	95
<그림 5-12> 임금노동자의 고용형태별 월평균 임금수준	95
<그림 5-13> 연봉제 및 성과배분제 실시사업장 추이	97
<그림 5-14> 현행 임금체계	98
<그림 5-15> 바람직한 임금체계	100
<그림 5-16> 최저임금 영향률 국제 비교 (단위: %)	103
<그림 5-17> 외국과의 연간노동시간 비교(1997년)	104
<그림 5-18> 한국의 노동시간 추이(비농전산업)	105
<그림 5-19> 국정철학과 생산적 복지	108
<그림 5-20> 노동시장정책이 GDP에서 차지하는 비중과 소극적 정책 비중	120

<연구내용 요약>

노동정책이란 “전체 사회의 생산과 분배과정에서 일어날 수 있는 노동문제에 대한 정부의 사전·사후적 조정 활동”이며 크게 노동조합·단체교섭 및 노동법 규정을 다루는 노사관계 정책, 고용·임금·노동시간을 다루는 노동시장 정책, 그리고 산재보험·노동복지 등을 다루는 노동복지정책의 3영역으로 나누어진다. 노동정책은 경제구조의 구조적 제약, 국가기구 내부의 전략적 선택, 노·사·정간의 사회적 역관계 등의 다중적인 요인에 의해 중첩 결정된다고 할 수 있다.

각 국가의 노동정책은 크게 보수주의·자유주의·사회민주주의 정책으로 나누어 볼 수 있으며 한편으로는 노사관계 정책에서 참여와 배제, 노동시장 정책에서 제도적 접근을 위주로 하느냐 시장위주의 접근을 하느냐에 따라서 다양한 유형을 구분할 수 있다. 예를 들어 서구의 사회적 조합주의 유형은 노사관계 영역에서는 노동자의 적극적 참여를 보장하는 한편으로 노동시장 정책에서는 사회적 규제를 위주로 하는 유형이며, 과거의 우리나라 개발독재 체제하에서는 노사관계에서는 노동자에 대해서 강력한 억압과 배제, 노동시장 측면에서는 국가가 강력한 개입을 위주로 하는 1배제적 국가권위주의 정책을 펴왔다고 할 수 있겠다. 한편으로 80년대를 풍미한 영·미의 대처와 레이건 시대의 신자유주의는 노사관계에서는 노동자에 대한 적극적 배제와 노동시장 측면에서는 시장주의적 접근을 취하고 있다고 할 수 있겠다.

국민의 정부 이전의 우리나라 노동정책을 간단히 개괄하면 다음과 같다.

87년 이전의 개발 독재하에서는 노동정책의 최우선은 경제성장 정책에 종속적·하위적이었으며 노사분쟁이 치안대책의 차원에서 다루어지고 노동기본권은 실종된 상황이었다. 국가는 강력하게 저임금 정책을 전개하였으며 양질의 저임 노동력을 양성하기 위해 직업훈련과 직업안정화 정책을 추진하였다. 한마디로 노동배제적인 국가권위주의 노동정책을 전개하여왔던 것이다.

2 '국민의 정부' 노동정책의 평가와 과제

87년 이후 민주화의 진전과 노동운동의 폭발적 고양은 이러한 노동정책의 변화를 가져온 이행기로 규정할 수 있겠다. 과거의 물리적 통제의 비중이 상대적으로 감소하고 법적·행정적 수단과 이데올로기 수단을 통한 통제의 비중이 증가하는 특징을 보여왔다. 그럼에도 복수노조 금지, 제3자 개입 금지, 공무원·교사의 단결권 금지 등 노동배제적 기조는 그대로 유지됨으로써 성장하는 노동운동과 격돌하고 노사관계는 불안정할 수밖에 없었다. 더구나 기존의 임금억제 정책이 통하지 않게 되자 노-경총 합의 등 자율적 합의의 형식을 띤 임금정책을 전개하였으나 이 역시 국가의 개입을 벗어난 것은 아니었다. 한편으로 사용자측은 기존의 노무관리 방식이 통하지 않자 신경영전략이라는 이름 하에 노동시장의 유연화를 추구하게 되었다. 이는 낡은 개발독재 하의 노사관계를 새롭게 사용자 중심으로 재편하려는 방향이기도 하였다. 김영삼 정부의 노사관계 개혁은 이러한 이중의 모순적 요구, 즉 노사관계에서 노동기본권의 확보와 민주화를 추구하는 노동의 요구와 노동시장에서 유연화를 추구하는 자본의 요구를 사회적 협상의 정치를 통해 절충하고자 하는 시도였다. 그러나 이 시도는 정부가 날치기 노동법 통과라는 과거의 노동배제적 기조를 다시 확인하는 순간 파탄이 될 수밖에 없었다. 노동계는 총파업으로 이에 맞섰고 국민적 지지와 함께 정부는 여야 합의 형태로 노동법을 재개정할 수밖에 없었다. 개정된 노동법은 노동시장의 유연화와 노사관계의 일정한 전진을 가져옴으로써 일정한 절충이 된 것이었지만 노동계로서는 총파업까지 돌입했음에도 여전히 교사·공무원의 단결권은 금지되는 등 미흡한 절충이었다.

'국민의 정부'는 선거 공약을 통해 노사관계에서는 국제적 수준의 노동기본권 확보라는 기조로 일정한 친노동적 입장을 표현하였다. 그러나 전임자 임금억제 금지와 정치활동 금지는 분명한 공약으로 제시된 데 비해 교사·공무원의 단결권 보장에 대해서는 명확한 언급이 없었다. 한편으로 과거의 임금억제 정책에서 노사자율에 맡기겠다는 입장을 보이고 산별노조로의 전환을 지원하겠다는 입장을 밝혔다. 노동시장 정책에 있어서는 정리해고 요건의 강화, 실업급여의 상향 조정 등 고용불안의 해소라는 관점에서 지금의 기조와 달리 노동시장에서 사회적 약자인 노동자를 보호하는 입장에서 있었다.

한편으로 직업능력개발 체계를 수요자 위주로 정비하겠다는 등 적극적 노동 시장 정책으로의 전환을 추구하는 모습을 보였다.

노동복지 정책에 있어서는 과거의 정부 정책과 그리 큰 차이는 보이지 않았으며 모성보호제도의 확대를 제시하였으며 우리사주제도를 확대하고 한국형 경영참여 제도의 모형을 만들겠다는 정책을 제시한 것이 눈에 띈다. 산업 안전보건에서는 예방중심의 산업안전보건 정책으로의 전환을 추진하고 한편으로는 산재보험 적용범위의 확대와 재활사업의 확대와 체계화 등을 제시하기도 하였다. 정책의 전반적 기조는 친노동적 입장에서 있었다고 할 수 있으나 구체적 정책을 제시하지 못한 점, 재원의 확보가 필요한데 이에 대한 분명한 언급이 없는 점등이 한계로 느껴진다.

국민의 정부는 IMF 경제위기의 극복이 최우선 과제로 등장한 상황에서 IMF가 요구하는 여러 가지 구제금융의 조건부 정책들을 수용할 수밖에 없는 한계, 보수자민련과의 연합 소수정권이 가지는 한계, 그리고 기존의 권위주의 정책이 파탄난 특수한 환경 하에서 정책을 전개할 수밖에 없었다.

국민의 정부 노동정책을 구체적으로 평가해보면 다음과 같다.

우선 노사관계 정책에 있어서는 노사정위원회를 설치·운영함으로써 노동계를 정부정책에 일정하게 참여시키는 통로로서의 역할을 하였고, 교원노조의 설립이나 민주노총의 합법화 등 노동기본권의 일정한 신장이 이루어졌다. 그러나 한편 노동시장의 유연화와 일방적·노동배제적 구조조정의 과정에서 노사정위원회는 경제정책의 종속물로서 역할을 하였다. 따라서 노사정위원회는 적극적 참여의 기체로서 역할을 하지 못하고 소극적 배제나 소극적 포섭을 나타내는 기체로서의 역할을 했다고 할 수 있다.

신노사문화 정책은 참여협력의 신노사문화를 전개하겠다는 의지와 달리 새마을 운동 방식으로 의식개혁에 치중하고 한편으로는 위기 시에 발생하고 있는 노사대립을 회피하는 이데올로기로서 역할을 함으로써 실질적으로 성과있는 추진이 되지 못하고 있는 상황이다. 한편으로 노동기본권의 측면에서

4 '국민의 정부' 노동정책의 평가와 과제

는 교원노조 설립, 민주노총의 합법화, 노조의 정치활동 보장, 전임자 임금지급 금지 조항의 5년 유예 등 진전이 있었다. 그러나 국제수준에 미달하는 공무원 노조 금지조항, 기업별 복수노조 유예, 직권중재 제도 등의 법적 제약과 더불어 구조조정에 대한 단체행동의 불법시, 노동위원회의 행정지도를 통한 불법파업 지침, 예산배정권을 통한 기획예산처의 단체교섭 개입 등의 행정적 개입, 경찰력 투입과 노동자 구속 수배의 확대 등으로 인해 여전히 노동기본권에 대한 제약은 상당한 수준이다.

노동시장 정책에 있어서는 공약과 달리 노동시장의 유연화를 적극 추진하는 방향으로 선회하였다. 정리해고와 근로자파견제가 입법화되었으며 이로 인해 비정규직 노동자가 집권기간동안 무려 10%이상 늘었으며 전체 노동자의 58%가 비정규직이 차지하고 이들은 임금 등의 노동조건·사회보험 적용 등에서 정규직에 비해 많은 불이익을 받고 있는 실정이다. 그러나 정부는 비정규직 보호를 주장하고 있지만 구체적 정책의 추진은 사회보험의 확대이외에는 지지부진한 실정이다. 임금 정책에서는 과거의 임금가이드라인제도는 없어졌지만 공공부문의 임금가이드라인을 통해 민간부문에 영향을 미치는 방향으로 추진되었고 연봉제·성과급제 등 임금체계의 유연화가 대대적으로 도입되었다. OECD가맹국중 최장의 노동시간을 개선하기 위해 주40시간·주5일제 근무를 도입하기 위해 현재 노사정위원회에서 논의중이나 아직 합의에 이르지 못한 상황이다. 최저임금제는 최근 의미있는 폭으로 증가하였으나 여전히 도입당시의 최저임금 수준에 묶여 있어서 한계가 존재하며 점진적 인상과 영향률 확대가 과제로 등장하고 있다.

노동복지 정책을 보면, 국민의 기초적인 생활을 보장하고 생산에 기여하는 자립형 복지정책이라는 “생산적 복지정책”이 정책지표로서 99년부터 제시되었다. 이러한 복지정책에 따라 고용보험과 산재보험의 전사업장 적용, 임금채권보장제도의 도입, 국민기초생활보장법의 제정, 근로자복지기본법의 제정 등 사회복지제도의 측면에서만 보게되면, 상당한 수준의 개혁이 추진되었다. 전반적인 경제정책 기조가 개인의 책임을 강조하는 시장강화로 짜여진 경제체제하에서 유독 사회복지제도에서만은 국가책임을 강조하는 방향으로 변

화의 노선이 정해졌다는 점에서 그 독특한 의미를 파악할 수 있다.

그러나 현정부의 복지정책의 이러한 성과에도 불구하고 ‘생산적’ 복지는 고도로 발달된 서구의 사회복지제도하에서 시장주의 논리인 노동연계 복지의 개념을 사회복지의 수준이 낙후한 우리나라에 적용할 수 없는 신자유주의 논리에 오염된 정책이 아니냐는 비판이 제기되고 있다. 아울러 국민기초생활보장법이 통과되었음에도 구체적 예산의 뒷받침이 없고 2000년의 생활보장예산이 1999년보다 축소되는 등 정치적 상징 수사에 불과하다는 비판을 받아왔다.

구체적으로 실업대책을 살펴보면 정부는 고용보험의 단기간내의 확대적용, 국민기초생활보장법의 제정 등의 제도개선과 고용인프라의 구축 등에서 진전을 가져왔고 경제의 안정과 더불어 실업률도 낮아짐으로써 일정한 성과를 거두었다고 할 수 있다. 그러나 생산적 복지는 한국의 복지수준이 복지체계의 경험이 50년 이상 되는 국가들에 비해서 매우 낮은 수준임에도 불구하고, 정부는 실업자의 생활보장을 위한 소극적 정책을 확대하기보다는 시장논리에 기반한 노동연계적인 적극적 정책에 치중함으로써 실업대책의 기본인 복지논리를 저버렸다.

우리나라의 총실업자대비 실업급여 수급자 비율은 11%에 불과해 프랑스의 98%, 독일의 89%나 미국의 34%와 일본의 39%에 비교해도 1/3 수준 정도에 불과한 실정이다. 아울러 적용대상 870만중 646만 명밖에 가입되어 있지 않아 피보험자비율이 74.2%로 행정이 제도개선을 뒤따라가지 못하고 있다. 즉 고용보험이 실제로 사회적 안전망으로서의 역할을 하고 있지 못하다고 할 수 있다. 직업훈련은 양적으로 급격히 확대되었으나 질적인 측면에서는 실업자나 노동시장 상황에 맞는 프로그램이 제대로 개발되지 못하는 등의 한계를 가져왔다. 공공근로는 노동과 연계된 한국형 한시적 실업부조정책으로 실업자에 대해 노동의욕과 생활안정이라는 보완적 사회안전망의 역할을 하였다. 그러나 정보교환의 부족, 사후관리의 미흡, 평가체계의 미흡 등의 한계를 가지고 있었다. 국민기초생활보장제도는 과거의 생활보호제도와 달리

인구학적 기준을 철폐하고 자산조사기준에서도 합리적 기준을 설정하고 모든 국민에게 기초생활을 보장한다는 취지로 제도의 혁신적인 개혁이 있었다고 보여진다. 그러나 보건복지부와 노동부 등 행정적 연계의 미흡, 전세계에 유례를 볼 수 없는 주거면적 기준 등 급여수준이나 대상자 선정에서의 불합리함, 예산의 미비 등으로 인해 질름발이 제도개선에 머무르고 있는 실정이다.

산업안전보건은 원래의 공약과 달리 규제개혁이라는 미명하에 산업안전보건관리자의 축소, 산재예방기금의 폐지 등의 후퇴가 이루어졌으며 이로 인해 중대재해율은 더욱 증가하였다. 산재보상보험법이 1인 이상 사업장으로 적용 범위가 확대되었으며 업무상 재해기준의 확대 등이 이루어졌으나 개정내용은 종전의 불합리한 과다급여의 시정에만 초점을 맞추고 있다(최고보상한도 도입, 급여지급기준 조정, 고령자 휴업급여 조정 등).

경영참가와 관련해서는 노사정위원회 논의와 근로자복지기본법의 제정을 통해 비상장법인으로의 제도 확대, 우리사주운영위의 설치 등 운영의 민주화, 종업원인수제도의 근거 마련, 조세지원 규정의 마련 등의 제도개선이 이루어졌으나 대통령 선거공약에서 제시된 한국형 경영참가제도 모형의 개발·보급은 이루어지지 못한 상황이다.

그 동안의 국민의 정부 정책에 대한 평가에 기초해서 향후의 노동정책의 대안을 제시해보면 다음과 같다.

우선 노사관계 정책에 있어서는 과거의 노동배제적이고 권위주의적 노사관계 정책을 민주적 참여적 노사관계정책으로 전환하여야 한다. 민주적·참여적 노사관계의 핵심은 공무원 단결권 보장 등 국제적 노동기준을 준수하고 노사자율을 보장하는 민주적 노사관계를 수립하고 노동조합의 경영 및 각종 의사결정기구의 참여를 확대하는 것이다. 첫째로는 공무원의 노동기본권 보장, 직권중재제도의 개선 등 노동기본권을 보장하여야 한다. 둘째로는 노동행정을 민주화시키고 공권력의 부당하고 편파적 개입은 자제되고 노사

자율을 존중하여야 한다. 이러한 토대 위에서 셋째로는 경영참가법의 도입 등 노동조합의 경영 및 각종 의사결정기구의 참여를 확대함으로써 참여적 노사관계를 형성하여야 한다.

노동시장 정책에 있어서는 우선적으로 구조조정의 방향에 있어서 인력감축 위주가 아닌 일자리 나누기 등 사회통합적 방향으로 전개되어야 하며 더 이상의 유연화가 아닌 유연화에 희생된 비정규직을 정규직화하고 제한하는 등 노동자 보호에 앞장서야 할 것이다. 임금격차 해소와 최저임금제의 점진적 확대, 자율적 임금교섭의 확대와 공공부문에서의 공정한 합의구조의 마련 등이 시급하다. 노동시간의 단축을 통한 일자리나누기와 삶의 질 확대가 요구되고 있다.

복지정책에 있어서는 보편주의적 복지라는 관점에서 실업급여의 현실화, 수요자 중심의 직업훈련체계, 사회보험의 비정규직 적용 등 사회안전망을 확대하여야 할 것이다. 산업안전과 관련해서 예방적 차원에서 산업재해율을 낮출 수 있도록 관련 법률을 정비하고 산재보상 범위의 확대, 재활사업의 확대와 체계화를 시도하여야 할 것이다.

제1장. 머리말

이 연구의 목적은 ‘국민의 정부’의 노동정책을 분석·평가하고 이에 대한 대안을 제시하는 데에 있다. 그 동안 ‘국민의 정부’는 정권교체를 이룩한 야당으로서 IMF 경제위기를 극복하고 고실업 상태를 저실업상태로 되돌려놓는 등 여러 가지 성과를 거두었다는 평가를 스스로 내려왔다. 그러나 제2의 국란이라는 위기 속에서 개방형 시장주도 경제로 전환하기 위한 사상 유례없는 구조조정이 시행되는 과정에서 많은 노동자들이 정리해고 등 인력감축과 임금 삭감 등 고통을 받아야 했다. 급작스레 닥친 고실업 속에서 사회적 안전망이 미비한 채로 던져진 실업자들은 실업자대로, 살아남은 자들은 남은 자대로 많은 고통을 받아왔던 것이다. 과거의 개발독재 체제는 해체되었으나 그 체제하에서 가장 고통받았던 노동자들이 역으로 가장 많은 희생을 강요당한 것이었다.

김대중 정부는 집권이후 이러한 노동 상황에서 노사정위원회, 생산적 복지, 신노사문화 등 새로운 패러다임을 내걸고 노동정책에 임해왔으며 이에 대한 평가는 다양한 시각에서 제시되고 있다.

이러한 과정 속에서 정부의 노동정책을 전반적으로 분석·평가하고 대안을 고민해보는 것은 중요한 의미를 지닌다. 과연 선거에 임할 때의 선거공약은 어떠했는지, 이것이 어떻게 얼마나 관철되었는지, 나아가 새로운 상황에 맞닥뜨려서 정부는 어떠한 대안을 제출하고 실행했는지를 평가하는 작업은 정부정책의 검증과정과 더불어 문제점을 비판적으로 극복하고 앞으로 정부가 담당해야 할 과제를 제출하는 것이기도 하다. 이 글의 내용을 간략히 소개하면 다음과 같다.

첫째로는 노동정책이 무엇인가에 대한 간략한 소개와 더불어 노동정책에 미치는 환경요인, 그리고 노동정책의 유형모델을 제시하였다.

둘째로는 김대중 정부 이전의 노동정책에 대한 개괄로서 이는 김대중 정부가 직면한 노동정책의 전사(前史)를 이루는 부분이다.

셋째로 김대중 정부의 노동정책에 대한 평가 부분이다. 이 부분은 집권과 더불어

10 '국민의 정부' 노동정책의 평가와 과제

어 맞이한 노동정책의 환경, 선거과정에서 제시한 공약의 내용을 소개함으로써 평가의 바탕을 먼저 서술하였다. 그리고 구체적인 정책 평가와 관련해서는 노사 관계, 노동시장, 노동복지 정책으로 3가지 영역으로 나누어 평가하였다.

마지막으로 대안의 제시 부분이다. 이 부분은 평가에 기초해서 앞으로의 노동 정책이 나아가야 할 방향을 설정해본 부분이다.

제2장. 노동정책이란 무엇인가?

제1절. 노동정책의 개념과 영역

노동정책(labor policy)은 일반적으로 “전체 사회의 생산과 분배과정에서 일어날 수 있는 노동문제에 대해 정부가 사전적 또는 사후적으로 조정하는 활동”이라고 생각할 수 있다. 여기서 ‘노동문제’라고 하는 것은 단순히 노동자의 임금과 근로조건 상의 문제만을 가리키는 것이 아니라, 사회적으로 이루어지는 생산과 분배과정 상에서 일어나는 다양한 차원의 문제들을 포함하는 개념이다. 따라서 노동정책에는 임금 및 근로시간, 고용문제를 다루는 ‘노동시장정책’과 함께 전반적인 노사간의 규칙과 제도를 다루는 ‘노사관계정책’, 노동자의 기본적인 삶의 질을 보장하기 위한 ‘노동복지정책’¹⁾ 등이 포함된다고 할 수 있다.

나아가 제반 국가정책의 영역들 중에서 노동정책은 그것이 자본주의 사회를 구성하는 가장 기본적인 사회계급인 노동계급을 대상으로 한다는 점에서 ‘직접적 계급정책’이라는 특징을 갖는다(Valenzuela, 1968 ; Offe, 1985)

영미에서는 노동정책을 주로 노동조합, 단체협약의 체결 및 관리, 노동이념 등 노사관계정책으로 제한하는 경향이 있다. 토마스 코칸(Thomas Kochan)도 정부의 노동정책기능을 노사간의 경제적 세력균형을 유지하는 규제자, 정치사회적 규범의 해설 및 전달자, 노사의 상호대립되는 목적의 중재자, 사회체제 내의 직접적 서비스행위자의 4가지로 설정하고 있다(김영중, 1992: 20). 즉 영미적 전통에서는

1) 대부분의 나라에서 ‘노동복지정책’은 별개의 정책으로 추진되기보다는 보편적인 ‘사회복지정책’의 한 부분으로 다루어지는 경우가 일반적이다. 사회복지정책 중에서 노동정책의 관점에서 볼 때 직접 노동자에게 영향을 미치는 실업보험정책, 직업훈련정책, 최저임금정책, 산업안전정책 등이 ‘노동복지정책’에 속한다고 할 수 있다.

노동정책은 기본적으로 노동조합과의 집단적 노사관계를 다루는 정책, 즉 '집단적 노사관계정책'이 핵심이 되고 있는 것이다.

이에 비해 사회복지체계가 높은 수준으로 발전되어 있는 유럽대륙국가들의 노동정책은 전체 사회의 생산과 분배의 문제를 포괄하는 사회적 수준의 정책으로 이해되고 있다. 유럽에서는 노동정책이라는 말보다는 사회정책(social policy)이라는 말을 주로 사용한다. 그 이유는 노동문제라는 것이 단지 노동정책만의 문제가 아니라 사회복지정책과 깊게 관련되어 있는 문제라는 인식을 강하게 반영하는 것이다. 이렇게 사회정책이라고 할 때는 그 영역 안에 노동문제뿐만 아니라 다양한 사회문제도 포괄하는 개념이기 때문에, 이 글의 관심인 노동정책의 대상을 넘어서는 문제가 있기는 하다.

한국에서는 노동정책에 대한 본격적인 논의를 한 연구를 보기가 매우 힘든 상황이다. 김영중(1992)은 노동정책을 크게 4가지 영역으로 분류하고 있다. 즉 인력개발과 직업안정제도를 다루는 '고용정책', 임금·근로시간·작업환경을 다루는 '노동조건정책', 노조설립 및 단체교섭 등을 다루는 '노사관계정책', 복지제도운영 및 분배정책을 다루는 '근로복지정책'이 그것이다. 정연택(2001)은 본격적으로 노동정책론을 다루지는 않았지만, 노동정책을 크게 2가지 영역으로 구분하고 있다. 사용자에 비해 사회적 약자로 구분될 수 있는 노동자의 권리를 보장해주는 '복지제도'와 '노동시장정책'으로 나누고 있다. 정연택처럼 노동시장정책을 노사관계정책을 포함하는 개념으로 사용하는 경우는 선진국가의 경우에 많이 찾아볼 수 있지만, 그렇게 보게 되면 노동시장정책이 너무나 많은 내용을 포괄하게 되고 실제로 노동정책을 분류하는 데는 너무나 광범위한 개념분류라고 할 수 있다.

노동부(2001c)에서는 체계적인 노동정책에 대한 정의 없이, 노동정책을 노사관계, 실업대책, 고용보험, 직업능력개발, 근로조건 및 근로복지, 산업재해예방 및 산업재해근로자 보호, 여성고용안정 및 취업촉진, 국제협력 증진 등의 영역으로 세분화하고 있다. 이렇게 세분화된 이유는 뚜렷한 이론적 구분기분 없이 정책과 제별로 노동정책 영역을 열거하다보니 생긴 현상이라 볼 수 있다.

이처럼 노동정책의 개념정의에 대한 다양한 논의 속에서, 가장 합리적인 노동정책의 개념은 "영미식의 '집단적 노사관계정책'을 뛰어넘으면서 임금 및 고용 문제를 다루는 '노동시장정책'과 노동문제와 관련된 '사회복지정책', 즉 '노동복지정책'의 3가지 영역의 노동문제를 해결하려는 정부의 정책"으로 보는 것이 가장 타

당할 것이다. 이 3가지 영역은 <표 2-1>과 같다. 최저임금제나 실업보험 등은 노동시장정책이나 노동복지정책에 걸치는 영역이기 때문에 분류하기가 쉽지 않은 점은 있으나, 최저임금제는 노동시간정책 내의 임금정책에 실업보험은 노동복지정책의 실업보험정책 속에 포함시키는 것이 적절할 것이다.

<표 2-1> 노동정책의 3영역

정책영역	정책내용
노사관계정책	노동조합, 단체교섭, 활동방식, 노동법 규정 등
노동시장정책	임금, 근로시간, 고용 문제 등
노동복지정책	직업훈련, 실업보험, 산재보험 등

노동정책이 “사회에서 일어날 수 있는 노동문제를 해결하는 정부의 정책”이라고 한다면, 노동정책의 목표는 무엇이 되어야 하는가? 노동정책의 목표에 대해서는 논자에 따라서 다를 수가 있지만 공통적으로 적용될 수 있는 목표들이 있다. 첫째, 정부는 사용자와의 관계에 있어서 ‘사회적 약자’인 노동자를 보호하고, 인간적인 생활을 위해 삶의 질을 향상시키고 사회적 위험으로부터 보호해야 한다. 노동정책은 사회정책이나 경제정책과 깊은 관련이 있지만, 단순한 경제논리나 시장논리만으로 노동문제를 다루는 것은 적절하지 못하다. 노동정책의 목표에는 시장의 논리와 함께 노동의 논리 즉 사회적 약자인 노동자를 보호하고 노동자생활과 관련한 민주주의의 적용과 발전이 포함되어 있는 것이다.

둘째, 정부는 기본적으로 대립적인 성격을 지니는 노사관계에 대해 ‘사회통합적’ 가치에 근거하여 민주적이고 합리적인 정책을 수립하고 실행하여야 한다. 사회통합을 위해 노사간 부의 재분배를 공정하게 하고, 극한적 대립을 물고 올 노사갈등이 일어나지 않도록 조정자의 역할을 해야 하는 것이다. 정부는 특정계층의 이해만을 대변하는 역할을 하는 것이 아니라, 전사회적인 가치를 근거로 사회의 민주주의와 발전의 가치 속에서 정책을 수립하고 실행해야 한다.

제2절. 노동정책의 환경과 유형

노동정책이 구체적으로 실현되는 모습은 나라마다 다양한 양상으로 나타나는데, 그 이유는 각국이 처한 정치·경제적 환경, 노사정 역학관계, 이데올로기 등에서 많은 차이가 있기 때문이다. 즉, 국가의 노동정책은 경제구조의 구조적 제약, 계급역학관계 및 계급투쟁을 매개로 한 선택의 기제, 국가기구 내부의 전략적 선택성 등의 다중적인 요인이 중첩 결정된 것으로 파악할 수 있다(손호철, 1993)

첫째, 노동정책은 경제구조의 영향을 많이 받는다. 전후의 서구의 사회복지의 확대나 노·사·정간의 사회적 합의주의가 가능했던 것은 포드주의와 케인즈주의에 기초한 사회경제 구조가 토대를 이루고 있었다. 그러나 70년대 이후 스태그플레이션과 생산성의 저하는 금융자본을 중심으로 한 지구화(Globalization)와 시장 개방의 시대로 전환하면서 노동시장의 유연화를 중심으로 한 신자유주의 경제정책으로 전환하게 된다. 영·미를 중심으로 한 노동시장의 유연화, 노동조합 운동에 대한 공격, 사회복지 축소 등은 이러한 거시적 경제구조의 전환이 토대에 놓여 있는 것이다. 한국을 중심으로 한 아시아의 수출지향적 자본주의화는 노동정책으로서 저임금·장시간 노동과 노동운동에 대한 억압을 요구하고 있는 것이다. 자본주의 사회에서 그 경제구조의 토대가 근원적으로 노동정책에 가장 많은 영향을 미치는 것은 사실이다.

둘째, 국가기구 내부의 전략적 선택, 또는 집권당의 전략적 기조와 방향이 많은 영향을 미치게 되어 있다. 경제구조가 일방적으로 노사관계나 사회적 정책에 그대로 투영되거나 반영되지는 않는다. 동일한 경제적 상황에 직면하여서도 주체의 전략적 선택에 따라 다른 정책을 가져올 수 있는 것이고 이는 정부 정책이 가지는 특성이기도 하다. 유럽이 사회복지국가로 된 것은 많은 의미에서 노동운동과 결합한 사회민주당의 집권과 밀접한 연관이 있는 것이다. 이에 비해 대처정권하의 영국사회가 노동조합 운동에 대해 매우 공격적인 정책을 펼치게 된 것은 보수주의 정권의 대노동조합관이나 전략적 기조에 따른 것이다. 그 동안 노동조합운동에 호의적이었던 뉴질랜드가 가장 급진적인 형태의 구조조정을 노동조합을 배제하고 추진하였던 것도 보수정당의 집권과 매우 밀접한 관계에 있는 것이다. 그러나 동일한 경제적 침체나 위기에 직면하여서도 덴마크의 사민주의 정권은 사회적 합의를 통한 노동시장의 유연화와 노동자 보호를 같이 결합하는 형태로 추진하였던 것이다. 그런 측면에서 경제구조의 변화와 더불어 국가와 집권정당의 전

략적 선택이 노동정책에 있어서 많은 영향을 미칠 수밖에 없는 것이다.

셋째, 노동정책은 노사정의 역학관계에 의해서도 크게 영향을 받으며, 각 경제 주체가 갖고 있는 이데올로기에 의해서는 상이한 정책결정으로 이어진다. 노동자 세력(노동조합 또는 노동자정당)의 힘이 약한 곳에서는 사용자가 주장하는 생산성과 효율성을 함축한 정책들이 많이 시행될 가능성이 높고, 노동자세력의 힘이 강한 곳에서는 그 가능성이 훨씬 감소하는 경향이 있다. 대처정권하의 영국이 매우 신자유주의적 시장지향적 노동정책을 펼쳤음에도 불구하고 국민의료보장체제를 건드리지 못한 것이나 유럽의 사회보장체제가 보수정당이 집권함에도 불구하고 여전히 주요하게 작동하고 있는 것은 노사정의 역관계, 또는 국민적 삶 속에 뿌리박은 사회보장제도를 무너뜨리기가 매우 어려웠기 때문이다. 정치문화가 민주주의보다는 효율성에 더 가치를 두는 나라에서는 사회복지가 발달하지 못하고, 노동자복지는 기업차원의 복지로 충당되거나 노사자율로 이루어지는 경향이 있다. 또 민주주의가 발전한 나라에서는 노사간 이해대립이 생길 경우 합의를 통해 해결하려는 제도화 기구들이 다양하게 발전되는 데 비해, 개발도상국에서는 정부가 강한 권한을 가지고 노동정책을 일방적으로 규정하게 되는 경향이 있다. 또한 이 과정에서 사용자조직이나 노동자조직이 지니고 있는 이데올로기의 성격에 따라서도 노동정책의 구체적 내용은 다르게 나타날 수밖에 없다.

다양한 주·객관적 요인에 의해 노동정책은 그 양상이 달라지는 데, 크게 보수주의, 자유주의, 사회민주주의 유형으로 구분하는 것이 일반적이다.²⁾ 노동정책의 3영역인 노사관계정책, 노동시장정책, 노동복지정책에서 신자유주의적 정책 또는 사회민주주의적 정책을 활용하느냐에 따라 그 유형이 규정된다. 다시 말해 노동정책 영역에서 유연화전략을 추구하면 보수주의 유형이라고 할 수 있고, 비유연화전략을 추구하면 사회민주주의 유형이라고 할 수 있다. 자유주의 유형은 그 중간 형태라고 할 수 있다.

‘보수주의 유형’은 영미형의 전략으로 노동시장과 노사관계제도를 유연화하고 노동복지제도를 후퇴시키는 유형을 말하며 영국과 미국 등이 포함된다. ‘사회민주주의 유형’은 북유럽국가들의 전략으로 세계화의 영향을 받기는 하지만 기본적으로

2) 김영범(2000)은 선진국의 사회정책을 완전고용, 소득평등, 건전재정 등의 후퇴 또는 감소 등을 기준으로, 자유주의, 보수주의, 사회민주주의 사회정책으로 분류하기도 한다.

로 노동정책의 유연화가 별로 추진되지 않는 유형을 가리킨다. '자유주의 유형'은 독일처럼 '보수주의 유형'과 '사회민주주의 유형'의 중간 정도에 속하는 노동정책 유형을 말한다. 그러나 이러한 일반적 분류는 매우 추상적 분류로서 다양한 국가의 노동정책을 분류하는 데에 효용성을 가지기 어렵다. 예를 들어 80년 이전의 군사정권 하의 노동정책을 이 틀에 기초하면 보수주의라고 할 수밖에 없는데 단순히 보수주의 유형이라고 하기에는 영·미의 보수주의 정권의 노동정책과 다른 차이점이 부각되지 않는다. 그런 한편 당시의 노동정책이 노동복지제도의 후퇴라는 측면에서는 맞을 지 몰라도 노동시장의 유연화를 목적의식적으로 추진한 상황이라고 할 수도 없기 때문에 보수주의 유형으로 분류하기도 마땅하지 않다. 그러므로 여러 나라의 노동정책의 유형을 분류할 수 있는 새로운 지표가 필요하다 하겠다.

따라서 여기에서는 노사관계 정책과 노동시장 정책을 기준으로 해서 모형을 제시해보고자 한다. 노동복지정책은 노사관계와 노동시장 정책의 유형에 따라서 변하기 때문에 나의 기준으로 설정하기에는 종속적이기 때문이다.

우선 노사관계 정책은 노동자의 참여가 어느 정도 이루어지느냐에 따라서 참여적 유형과 배제적 유형으로 나누어질 수 있다. 물론 여기에서도 각각 적극적 참여와 소극적 포섭, 또는 적극적 배제와 소극적 배제를 나누어 볼 수 있다. 소극적 포섭이란 정부의 정책결정과정에서 조직노동에 대한 배제가 있었다 하더라도 정책집행과정에서의 참여를 허용하는 경우를 말하며 적극적 참여란 정책결정과정과 정책집행과정에서의 참여가 모두 허용되는 경우이다. 적극적 배제와 소극적 배제는 정책결정과정과 정책집행과정에서 참여가 배제되는 경우라고 설명하고 있다. 단, 소극적 배제는 물리력과 강압의 측면보다는 이데올로기적 법제도적 측면에서의 배제를 의미한다. (이종선, 2001p 218 참조)

노동시장은 제도적으로 규제되는가 아니면 시장논리에 내맡겨지는가에 따라 규제적 혹은 제도적 형태와 시장적 형태로 구분된다. 이는 임금과 고용조건의 결정, 그리고 해고 등이 시장외적 힘의 개입이 없이 시장의 논리에 따라 결정되는가 아니면 노동조합 혹은 국가의 제도적 장치에 의해 규제되는가의 문제이다. 노동운동이 강력하고 집중적으로 조직되어 있거나 국가의 개입이 강할수록 노동시장은 규제적 형태를 띠게 되고 반대로 노동운동이 취약하고 분산되어 있거나 국가가 방임적 정책을 취할 경우 노동시장은 시장논리에 따라 작동할 가능성이 커진다.

노동시장에 대한 사회적 규제가 커질수록 노동시장의 유연성은 적어진다. 이러한 기준에 따라서 노동정책을 분류해볼 때 다음과 같이 크게 8가지의 이념형적 유형으로 나뉘어질 수 있을 것이다.³⁾

I 유형인 사회적 조합주의 유형은 노동자들이 강력한 정치적 조직적 기반을 토대로 높은 수준의 정책결정과정까지 참여가 보장되고 노동시장에 대해서도 강력한 사회적 규제력을 행사한다. 정부의 정책은 국가와 자본, 노동간의 조정과 협의의 거쳐 결정된다. 이 유형에는 스웨덴 등 사민주의적 전통이 강한 국가들이 속한다.

II 유형은 사회조합주의적 노동정책이 근간이 되면서도 노자간의 계급타협과 사회적 조정 과정을 거쳐 유연성을 높이는 방향으로 전환되는 체제를 말한다. 최근의 네덜란드와 덴마크가 여기에 속한다고 할 수 있겠다. 네덜란드는 노동시장의 유연화를 적극 추진하면서도 노사정 합의 방식으로 추진하고 한편으로는 이러한 유연화로 인한 노동자의 보호를 병행하고 있다. 이런 점에서 구조조정 과정에서

<표 2-2> 노동정책의 유형분류 기준 및 유형

노사관계 정책		노동시장 정책	노동정책 유형
참여	적극적 참여	제도적	I (사회적 조합주의)
		시장적	II(참여적 시장자유주의)
	소극적 참여	제도적	III(국가조합주의)
		시장적	IV
배제	소극적 배제	제도적	V
		시장적	VI
	적극적 배제	제도적	VII(배제적 국가권위주의)
		시장적	VIII(배제적 신자유주의)

3) 이 노동정책의 분류방식은 필자가 노동체제의 분류를 시도한 장흥근(1999)과 참여와 배제의 4가지유형을 분류한 이종선(2001)을 참고하여 정리해본 것이다. 이들은 노동정책을 분류한 것이 아니지만 필자는 이를 참고하여 노동정책의 유형으로 정리한 것이다.

노동자의 참여를 배제하는 영·미식의 신자유주의 방식과 다른 모델을 제시하고 있다.

Ⅲ 유형은 노동운동을 국가가 노동운동을 포섭하되 정부는 노동운동에 대해서 국가정책 결정의 참여가 아닌 집행과정의 하위 차원의 보상을 하는 수준이다. 노동시장은 시장논리보다는 국가에 의한 제도적 규제에 의해 작동되는 경향이 강하다. 남미의 제도혁명당하의 멕시코나 페론 통치하의 아르헨티나 등 국가조합주의 나라들이 이에 속한다.

Ⅶ의 유형은 노동운동에 대해서 적극적 배제와 억압정책을 취하면서 노동시장에 대해 국가가 강력하게 개입하는 유형으로서 우리나라의 군부독재 정권과 남미의 권위주의 정권이 이에 속한다. 이 유형은 노동운동의 취약함과 민주주의의 후퇴, 국가의 강력한 힘이 전제될 때 나름대로 유지 존속이 가능하지만 이러한 조건이 변화할 때는 구조적 위기에 봉착할 수밖에 없다.

Ⅷ 유형은 노사관계에 있어서도 노동자의 참여가 배제되는 가운데 노동시장에 대해서도 사회적 규제가 약하고 자유방임적인 형태를 띠는 유형이다. 노사관계는 대립적이고 정부 스스로가 노동자의 참여를 배제하고 있으며 노동시장의 유연성이 높아지는 경향이 강하다. 80년대 이해 보수당 집권 시기의 영국과 미국이 이에 속한다.

Ⅳ-Ⅵ의 유형은 구체적으로 명명하기에는 어렵기 때문에 숫자로만 표기하였다. 그러나 예를 들어 민주화 이행기의 한국정부의 노동정책 소극적 배제와 더불어 시장지향적 노동시장 정책을 취하여왔다는 것을 이해한다면, 노태우 정부의 노동정책은 헤게모니적 법적 배제와 노동시장에 대한 가이드라인 등의 제도적 개입을 주로 사용하였기 때문에 Ⅴ의 유형, 노사관계개혁위원회 시기의 김영삼 정부의 노사관계에서 일정한 집행과정의 포섭을 추진하면서 노동시장의 유연화를 결합한 형태이기 때문에 Ⅳ의 유형 등으로 표현할 수 있다 하겠다.

제3장. 국민의 정부 이전의 노동정책

제1절. 87년 이전의 권위주의적 노동정책

87년 이전 군사독재정권하의 노동정책은 “정책의 최우선은 경제성장에 두어졌으며 노동정책은 성장정책에 종속적·하위적이었다. 노동정책은 노동행정전문가에 의해서가 아니라 성장정책 담당자에 의해 좌우되기도 했으며 노사분쟁이 치안대책의 차원에서 내용책이 마련되어 노동정책이 실종되기도 하였다.”⁴⁾

노사관계 정책을 살펴본다면 노동기본권이 극도로 억압되어 민주노조를 결성하기가 매우 어려울 뿐만 아니라 합법적인 쟁의가 거의 불가능할 정도로 법적 제도적 제약이 존재하였다. 공무원·교사의 단결권은 금지되었으며 복수노조 금지로 유일 노조 체제를 강제함으로써 자주적 노동조합운동의 성장을 가로막았으며 제3자 개입 금지법으로 노동자의 자주적 연대를 가로막았다. 노동조합 설립은 실질적으로 허가제로 운영되었으며 일반 사업장의 쟁의에 대해서도 직권중재가 가능하도록 하여 합법적 쟁의가 거의 불가능하도록 만들었다.

그뿐만 아니라 노동대책회의 등을 통해서 공안 차원의 강력한 개입이 존재하였으며 유일노조체계하에서 국가조합주의적 통제를 받았다. 70년대의 노정협의회는 80년대 들어와 국무총리 훈령으로 국가차원의 노사분규 해결을 위한 최고 결정기관으로서 중앙 및 각 시·도, 시·군·구 단위까지 결성되었다. 이러한 노동대책회의는 검찰과 경찰은 물론이고 국가정보기구인 안전기획부 및 보안사령부의 요원들이 참여하여 핵심적 역할을 수행하였다. 이 시기의 노동정책은 노동정책 담당부서인 노동부를 제치고 국가안보나 공안부서가 핵심적 역할을 담당하고 결정해왔던 것이다.

노동시장 정책으로 본다면 국가의 주요한 역할은 저임금의 양질의 노동력을 안

4) 이원덕 “노사관계의 회고와 21세기를 향한 구상” 배무기·조우현 편, 『한국의 노동경제』, 경문사. 1999. p562.

정적으로 공급·양성하는데 주어졌으며 이를 위해 국가가 노동시장에 강력한 개입을 하였다. 개발독재, 혹은 권위주의적 체제하에서 대외의존적 수출주도형 산업화를 위해서 가장 우선적으로 필요한 것은 저임금의 풍부한 노동력을 안정적으로 공급하는 것이었다. 노동력을 지속적으로 창출하기 위해 농촌으로부터 대규모로 노동력을 이전시켜야만 했다. 이를 위해서는 저농산물정책을 통해 농업부문의 유희 노동력을 도시의 저임금 노동자로 탈농화시키는 데 초점이 두어졌다. 매년 수십만의 농민들이 도시로 몰려들었으며 이는 풍부한 저임금 노동자를 양산하는 주요한 계기가 되었다.

또한 산업화에 필요한 기능인력을 양성시키기 위해서는 직업훈련과 직업안정화 정책이 추진되었다. 정부는 67년에 직업훈련법을 제정하여 공공직업훈련과 사업내 직업훈련을 구분하고 70년대 중화학공업 추진과정에서는 정부는 직업훈련관리공단법을 제정하여 국가가 직접 기능인력을 양성하고 검증하는 기능을 체계화하였다. 아울러 76년에는 기업에게 훈련의무를 강제하고 이를 충족시키지 못할 경우 분담금을 징수하는 「직업훈련의무제도」를 도입하여 기업으로 하여금 필요인력을 직접 양성토록 유도하였다. 이러한 사업들은 산업화에 필요한 인력을 양성하기 위해 국가가 강력한 개입정책을 펼 것이었다.

또한 저임금을 유지시키기 위해서는 임금정책에 있어서도 임금가이드라인 등을 통해 강력하게 개입하고 자율적 교섭이나 시장에 맡겨두지 않는 국가권위주의 정책을 추진하였다. 국가경쟁력과 물가안정의 유지, 임금격차의 해소 등을 명분으로 한 임금억제 노력은 여러 가지 방식으로 실시되었다. 금융기관 대출 규제 등을 무기로 한 기업에 대한 압박, 근로감독관을 통한 임금조정 간섭, 단체교섭에 대한 중재 등을 통해 정부의 의지를 관철시켜왔다(박덕제 1985:172). 임금가이드라인이 본격적으로 추진된 것은 1977년 경제기획원이 발표한 것을 시발로 하여 1980년부터 본격적으로 실시되었다. 정부는 공무원 임금인상률을 낮게 책정함으로써 민간부문의 임금을 억제하도록 유도하였으며 금융기관을 통한 여신 규제 등의 방법으로 임금인상업체에 대해서 규제를 하기도 하였다.

그러나 이러한 노동정책은 이를 뒷받침하는 강력한 개발국가, 민주주의의 압살, 노동운동에 대한 억압을 기초로 한 체제였으며 민주주의의 진전과 노동운동의 성장이라는 87년 상황을 맞이하여 해체될 수밖에 없었다.

제2절. 87년 이후 민주화 이행기의 노동정책

87년 6월의 민주항쟁과 7·8·9 노동자대투쟁은 이러한 과거의 억압적 배제 정책이 더 이상 통할 수 없다는 것을 단적으로 보여주었으며 이로 인해 국가의 노동정책은 일정한 변화를 겪어왔다. 민주주의 이행의 과정에서 폭발한 노동운동의 고양은 새로운 민주노조 진영을 구성하였으며 대규모 임금인상과 더불어 기존의 사용자 우위의 노사관계를 해체시켰다. 이런 의미에서 87년 이후 정부의 노동정책은 과거의 낡은 권위주의적 노동정책이 해체되면서도 새로운 노동정책이 형성되지 않는 이행기로 분류할 수 있겠다.

노태우 정부와 김영삼 정부 시절까지의 변화를 보면 물리적 강제수단의 비중이 상대적으로 감소하고 법적 행정적 수단과 이데올로기적 수단을 통한 통제가 증가하는 특징을 보였다. 그러나 87년말 일정한 법개정을 통해 노동조합 결성과 단체행동권이 가능해졌음에도 87년 이후의 노동정책 역시 기본적으로 노동배제적 성격을 탈각한 것은 아니었다. 이는 우선 복수노조 금지를 통해 유일 노조체제를 그대로 인정하였을 뿐만 아니라 더욱 강화하였으며 제3자 개입 금지 등을 통해 노동자의 자주적 연대활동을 차단하였으며 공무원, 교사의 단결권을 인정하지 않음으로써 노동기본권의 제약은 여전하였다. 더구나 민주노조운동에 대한 탄압 등으로 자주적 노동운동을 억제하였으며 임금인상 가이드라인 등 노동시장에 대한 개입 역시 여전하였다. 그러나 민주노조운동은 국가의 탄압과 배제에도 불구하고 성장하였으며 이러한 노동배제적 정책은 실효성을 잃어갈 수밖에 없었다.

노태우 정부하의 노동정책은 1) 노사자율에 맡겨진 노동운동의 고양과 파업투쟁의 활성화시기(87-89) 2) 새로운 노사관계의 제도화를 지향한 90년 이후 시기로 나누어볼 수 있다. 우선 87-88년은 민주화의 이행과정과 여소야대 국면의 전개로 인해 국가기구가 과거의 권위주의적 탄압을 관철할 수 없는 상황이었다. 이로 인해 노사자율원칙을 강조하면서 국가는 노사관계의 직접적 개입을 자제하게 되고 노동운동은 폭발적 고양기를 거치고 있었다. 그러나 정부는 무노동무임금 등 새로운 제도적 장치를 마련하기 시작한 시기이기도 하였다. 89년 이후는 노동운동에 대한 공격이 시작되면서 민주노조 진영에 대한 탄압과 더불어 새로운 형태의 노사관계를 수립하고자 하였다.

89년 하반기 이후 노태우 정부의 노동정책의 기조는 크게 바뀌었다. 당시 노동

정책을 둘러싼 정치경제적 환경의 변화가 두드러졌다. 3저호황의 종료에 따라 경제위기 의식이 퍼지면서 자본의 총연합단체로서 경단련이 결성되었으며 또 3당 합의로 여소야대 국면이 여대야소 국면으로 바뀌었다. 정부는 90.1 전노협 발족에 따른 노동계의 연대 및 탄압, 노조 업무조사권 발동, 무노동무임금 규제 등 강경하고 물리적 억압을 위주로 하는 정책이 진행되었다. 이와 함께 90-91년 한 자릿수 임금정책, 92년의 총액임금제 등 임금 가이드라인 정책이 시행되는 시기이기도 하였다. 노동정책의 기조는 다시금 배제적 기조를 강력하게 띠었던 시기였다.

그러나 이러한 탄압과 배제, 그리고 강력한 임금억제 정책은 과거와 달리 실질적 실효성을 거두지 못하다는 것이 점점 정부에게도 인식될 수밖에 없었다. 탄압에 의해 전노협의 규모는 축소되었으나 전체 민주노조진영은 점점 확대되어 ILO 공대위 - 전국노동조합대표자회의 - 민주노총으로 조직적 발전을 거듭하면서 전국적 총연합단체의 결성으로까지 이어졌으며 이들은 주요 대공장과 사무전문직을 포함하면서 노동시장에서 강력한 힘을 발휘하고 있었다. 임금억제 정책은 명목상의 협약타결률은 낮출 수 있었지만 실질임금타결률은 임금가이드라인의 규제를 훨씬 초과했다. 아울러 UN 및 ILO가입, OECD 가입 등의 과정에서 한국의 권위주의적 노동관련법 체계를 국제적 노동기본권 수준에 맞추어 개정하라는 요구가 지속적 압력으로 작용하였다. 이러한 압력은 기존의 권위주의적 노사관계를 민주적으로 재편하라는 압력이었다.

둘째로는 경기의 하강과 더불어 경제구조상의 어려움과 더불어 자본으로부터 새로운 노동시장의 재편 압력이 가해져왔다. 한국경제는 90년대로 접어들면서 과거의 저임금 - 장시간 노동에 기초한 재벌위주의 성장경제 체제의 어려움이 가중되면서 고능력·고기술·고임금에 기반한 새로운 경제구조로의 전환이 요구되었다. 그러나 자본의 입장에서는 단위사업장 노동조합의 전투성 속에서 기존의 작업장 통제력이 취약하여지자 이에 대한 대응으로서 기존의 권위주의적 틀을 유지하면서도 신경영전략을 통해 보완하고자 하였다. 노동시장에서 성과급제의 도입, 비정규직 확대, 새로운 팀제의 도입 등 “노동시장의 유연화”를 지향함으로써 새로운 노동운동의 성장에 대응하고자 한 것이었다. .

정부는 이러한 이중의 압력을 받으면서 한편으로는 새롭게 성장한 노동운동을 일정하게 포섭하면서 새롭게 노동시장의 유연화를 받아들이는 방향으로의 전환을 꾀하지 않을 수 없었다. 김영삼 정부의 노사관계 개혁의 발상은 이러한 모순된

요구를 노사정간의 거래를 통해 조화시키려는 시도였다고 할 수 있겠다.

고양된 노동운동에 대해 과거와 같은 일방적 배제나 억압만으로는 해결할 수 없었다는 것을 인식한 정부는 점차 노동에 대한 일정한 참여, 혹은 사회적 합의의 형태를 취함으로써 이러한 문제를 해결해나가고자 하였다. 김영삼 정부가 1993년 6월 발표한 [신경제5개년 계획의 노사관계 재정립 부문]을 보면 경제개방과 산업구조 변화에 능동적으로 대응하고 지속적 경제발전을 위해 ‘근로자들의 자발적 참여’와 ‘자율과 책임이 공존하는 생산적, 협조적 노사관계’의 정립을 과제로 제시하면서 새로운 노사관계 제도와 관행의 정착을 과제로 내걸고 있다. 김영삼 정권하에서의 노-경총 합의가 바로 그러한 성격을 가진 것이었다. 이는 종래의 임금가이드라인 정책이 구체적 실효성도 가지지 못하면서 노사의 자율적 교섭에 정부가 개입한다는 비판을 면하기 위한 것이었다. 그러나 이러한 노-경총 합의는 합의로부터 배제된 민주노조 진영뿐만 아니라 한국노총 산하 노조로부터도 거센 반발에 직면하였으며 한국노총 탈퇴운동이 벌어짐으로써 한국노총은 조직적 손실을 감수할 수밖에 없었다. 즉, 노사간의 합의 형식을 띄고 있었다 하더라도 실질적으로는 정부의 강력한 영향력 하에 이루어진 합의이며 노동자에게 임금 인상 자제의 구체적 제도정책적 유인책이 거의 없었기 때문에 실질적으로는 사회적 합의라고 볼 수 없다는 평가가 지배적이다. 또한 합의의 주요 주체여야 할 민주노조 진영은 복수노조 금지와 교사, 공무원단결권 금지 조항으로 묶어놓고 아예 제도적 주체로서 인정하지 않은 채 노동계 대표로 한국노총만 인정한 데서부터 정부의 노동정책의 기조는 배제의 기본틀을 벗어난 것이 아니었던 것이다.

결국 정부로서는 민주노조 진영까지 포함한 광범위한 사회적 합의의 틀을 이룰 수밖에 없었고 이를 제도개선으로 연결시킨 것이 바로 노사관계개혁위원회로 드러난 것이었다. 1996년 4월 청와대에서 김영삼 대통령은 ①노사공동선의 극대화 ②열린 경영을 통한 참여와 협력 ③ 노사간의 자율과 책임 ④ 인적 투자와 삶의 질 향상을 위한 교육 중시와 인간 존중 ⑤ 제도와 의식의 세계화 등의 5대 원칙을 제시하며 ‘신노사관계 구상’을 발표하였다. 그리고 한 달 뒤인 5월 노, 사, 공익으로 구성된 노사관계개혁위원회가 발족하였다. 노사관계개혁을 통해서 정부는 민주노총까지 포함한 민주적 계급타협, 혹은 참여적 노사관계를 수립할 것을 의도하였으며 한편으로는 세계화에 맞추어 노동시장의 유연성을 제고하고자 하였고 할 수 있겠다. 이는 진념 노동부장관이 “근로자가 삶의 질을 높이는데 기업이

경쟁력을 높이는데 관심을 갖고 있으나 이를 뒷받침할 의식과 제도·관행은 여전히 전근대적이었다”고 주장하고 이러한 맥락에서 현행 노동법은 “근로기준법이 선진국보다 높은 수준의 근로조건을 보장하고(연차휴가의 경우 우리나라는 상한선이 없는 반면 선진국은 물론 대만 등 경쟁국에는 상한선이 있다) 있는 반면, 단체행동권은 지나치게 제약되고 있다. 따라서 복수노조 허용, 제3자 개입금지조항 철폐, 등을 긍정적으로 검토하되, 과견근로자제도, 변형근로시간제, 정리해고제 등을 다시 추진할 계획”(중앙일보 1996.4.14)이라고 언급한데서도 드러난다.

그런 측면에서 노사관계개혁위원회는 민주노총까지 포함한 노사를 대표하는 제 세력이 최초로 한자리에 모여 노동체제 개혁의 방향과 내용을 심도 깊게 논의한 역사적인 장이었다. 나아가 노사관계개혁위원회라는 시도는 정부 노동정책 차원에서 이전의 배제적 노동정책에서 참여적, 혹은 포섭적 노동정책으로의 전환을 위한 한 시도라고 할 수 있겠다. 한편으로 기존의 통제와 배제를 중심으로 하던 노동정책에서 벗어나 사회적 논의와 쟁점, 협상의 정치가 열려지게 되었다는 측면에서 큰 의미를 가진다.

그러나 노개위 국면의 이러한 시도는 기존의 정부 노동정책의 배제적 기조와는 충돌하고 모순하는 것으로서 대타협이라는 실질적 효과를 검증하지 못할 때에는 언제든지 뒤집어질 수 있는 불안정한 시도였다. 이 노개위 국면에서 정부는 직접 논의의 당사자로 뛰어들지 않고 공익위원을 앞장세우는 모습을 취함으로써 직접적 협상의 주체라는 인식이 부족하였다. 더구나 8.8 개각으로 경제팀이 개각되면서 정부의 노동정책은 재계편향의 경제팀과 사회적 합의를 추진하려는 사회복지수석간의 알력과 갈등이 증폭되었다. 재계에서는 결코 복수노조 금지를 풀 수 없다는 입장을 고수하였으며 경제부처는 노개위와는 별도로 임금 한자리수 억제와 변형근로제, 정리해고제를 도입해야 된다는 입장을 강력히 표명하였다. 결국 노개위를 통한 정부의 참여적 노사관계로의 전환이라는 기도는 정부 일각의 시각에 불과하고 정부 전체의 일관된 방침이 아니라는 것이 판명되고 말았다. 결국 노개위의 역사적 타협이 이루어지지 않자, 정부의 입법안은 노사합의안도 무시하고 공익안보다도 훨씬 후퇴한 자본에 편향적이고 노동에 불리한 법안으로 제출되고 말았다.

정부의 입법안의 내용을 보면, 노동계가 지속적으로 요구해온 노동기본권과 관련해서는 초기업 단위의 복수노조 허용 외에는 제3자 개입금지나 교사, 공무원의

단결권 문제에 대해서는 아무런 전향적 조치가 이루어지지 않았으며 더구나 이마저도 날치기 과정에서 유예되고 만다. 이에 반해서 전임자 임금지급 금지, 정리해고제 도입, 변형근로제 도입, 쟁의행위의 제한 등 자본이 요구하는 제도개선은 오히려 더욱 유리하게 도입된 것이었다. 이나마도 당정협의과정에서 또 굴절된 채 12월 25일 여당 단독의 날치기 통과를 강행함으로써 노동계의 총파업과 국민적

<표 3-1> 97년 노동법 개정의 주요 내용

법	개정 내용
노동조합 및 노동관계조정법	<ul style="list-style-type: none"> - 복수노조 허용(상급단체 즉시, 단위노조 2002년부터 허용) - 노조 정치활동 금지 삭제 - 제 3자 개입금지 규정 삭제 - 노조 업무조사권 삭제 - 노조 전임자 임금 지급 2002년부터 금지 - 쟁의기간중 임금지급 금지 - 파업기간 중 대체근로 범위 확대 - 노동조합비 상한규정 삭제 - 직권중재 대상(필수공익사업장) 범위 축소 - 조정전치주의 제도 도입
근로기준법	<ul style="list-style-type: none"> - 정리해고제(경영상 이유에 의한 해고) 도입 및 시행유예 - 1개월 단위 변형근로시간제(탄력적 근로시간제) 도입 - 선택적 근로시간제 및 간주근로시간제 도입 - 단시간 근로자의 개념 및 근로조건 결정 규정
근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> - 노사협의회 의결사항 신설 - 근로자 위원 선출방식 변경
노동위원회법	<ul style="list-style-type: none"> - 노동위원회의 위상 강화 - 노동위원회의 전문성 강화

저항에 직면하지 않을 수 없었다.

그러나 이러한 배제적 정책은 87년 이전 상황과 달리 성장한 노동운동과 충돌할 수밖에 없었고 이것을 역설적으로 보여주는 것이 노동계의 총파업과 노동법

재개정의 과정이었다. 기존의 배제적 정책의 한계, 민주노조 운동의 성장은 결국 정부의 일방적 노동정책을 변경시킬 정도에 이른 것이었다. 그러나 노동계의 총파업에 굴복된 형태의 노동법 재개정 논의는 결코 노동계에게 유리한 형태로만 진전되지 않았다. 국회내 여야 의원들의 정치적 타협 과정에서 노동계는 자신에게 유리한 입법안을 관철시킬 제도적 통로는 매우 제한되어 있었다.

결과적으로 아래의 표에서와 같이 여야간에 합의된 개정내용은 집단적 노사관계의 일정한 민주화에도 불구하고 자본측에서 요구하는 노동시장의 유연화 조항, 그리고 집단적 노사관계에서도 일정한 제약이 공존하는 형태로 정리된 형태였다. 재개정된 주요한 내용을 설명하면 다음과 같다. 우선 노동기본권의 신장과 노동행정의 합리성 제고의 영역이다. 상급단위 복수노조가 허용됨으로써 민주노조 진영의 상급단체와 민주노총의 합법화의 길이 열림으로써 민주노조 진영의 제도화의 길이 열려졌다. 제3자 개입 금지 조항이 실질적으로 폐지됨으로써 노동운동의 연대를 차단하는 주요한 통제장치가 사라지게 되었다. 아울러 노조 업무조사권 삭제, 직권중재 대상의 축소, 조정 전치주의의 도입 등으로 노동기본권이 일정하게 신장되었다. 노동위원회의 위상이 강화되고 노사의 참여가 확대되었으며 임시총회 소집권자 지명도 의무화되었다. 노동조합의 정치활동 금지 조항도 삭제됨으로써 노동운동의 정치세력화의 길이 열리게 되었다.

그러나 한편으로 노동시장의 유연화 제도가 대폭적으로 도입되었다. 정리해고 조항이 비록 여야 합의과정에서 2년 유예되었으나 법제화되었으며 변형근로제도 1개월 단위까지 도입되었다. 선택적 근로시간제, 간주 근로시간제 등 다양한 유연한 근로형태도 아울러 도입되었다.

아울러 노조 활동 및 쟁의권에 대한 새로운 제약이 도입되었다. 노조 전임자 임금 지급 금지 조항이 5년후 시행이라는 꼬리표가 달긴 했지만 한국노사관계에서 처음으로 도입되었으며 무노동무임금도 법제화되었다. 그뿐만 아니라 파업기간중 대체근로 범위가 확대되고 쟁의행위시 생산시설 점거 금지 등 집단적 노사관계에서 새로운 제약이 부과된 것이다. 전체적으로 법개정의 내용은 노동계의 요구와 재계의 요구가 절충된 형태로 타협이 된 것이다. 그러나 한편으로 교사·공무원의 단결권은 여전히 금지되는 등 노동계의 요구에는 미흡한 형태의 타협이었다.

전반적으로 87년 이후 정부의 노동정책은 과거 군사정권하에 권위주의적이고 노동배제적인 노동정책과 달리 87년 민주화대투쟁과 그에 뒤이은 노동자대투쟁으로 고양된 노동운동의 진전과 함께 “억압적 배제전략에서 헤게모니적 배제전략으로(노중기, 1995)”, 또는 “배제적 국가권위주의에서 배제적 시장권위주의로(장홍근, 1999)” 점차 이전해왔다. 이러한 분석들은 87년 이후 국가의 노동정책이 노동배제적인 기조에서는 과거와 같이 일치하지만 과거와 같은 물리력 위주의 억압적 통제정책에서 점차 법적 이데올로기적 대응을 위주로 하는 헤게모니적 정책으로 이전해왔으며 노동시장 정책에 있어서는 국가의 규제보다는 노동시장의 유연화 중심으로 이전해왔다는 것을 의미한다. 앞의 노동정책의 분류 기준에 따르면 노사관계에 있어서는 물리적 억압보다는 법적 이데올로기적 배제를 중심으로 한 소극적 배제 정책을 위주로 해왔으며 노동시장 정책은 기존의 제도적 개입으로부터 점차 노동시장의 유연화를 중심으로 한 시장지향적 정책으로 전환해온 것이다.

노사관계개혁위원회와 노동계의 총파업, 그리고 노동법 재개정으로 이어지는 과정은 전반적으로 정부의 노동정책이 과거의 전반적 배제전략으로는 유지가 불가능하다는 것을 보여주었다. 정부 일각의 참여, 혹은 노동계를 포섭하고자 하는 기조도 결과적으로는 배제되는 형태로 날치기 노동법 통과가 이루어졌지만 과거와 달리 조직적 노동의 총파업 전술은 정부의 후퇴를 낳을 수밖에 없었다. 그런 한편 노동시장의 측면에서는 노동계의 요구와 달리 재계가 요구하는 노동시장의 유연화를 중심으로 하는 새로운 제도가 마련됨으로써 과거의 제도적 개입과는 다른 틀이 점차 형성되어 가는 것을 반영하였다. 김대중 정부의 집권은 이러한 87년 이후의 노동정책의 총체적 전환 국면에서 이루어진 것이었다.

제4장. '국민의 정부' 노동정책 공약과 환경

제1절. 김대중 정부의 노동관련 선거 공약

김대중 대통령의 노동관련 선거공약은 “참여·협력의 신노사관계 확립과 적극적인 고용안정 대책의 수립”이라는 제목 하에 다음과 같은 7가지 공약을 제시하고 있다.

1. (직업훈련) 직업능력개발체계를 수요자 위주로 정비
2. (고용안정) 고용불안 해소와 신규 고용창출
3. (고용보험) 실업급여 상향 조정
4. (국제수준의 노동조건) 노조의 정치활동 보장과 노사자치주의의 실현
5. (협력적 노사관계) 경영의 투명성 확보와 협력적 노사관계의 확립
6. (노동복지) 임금 채권 보장과 모성보호제도의 확대
- 7(작업환경) 예방·보상·사후관리의 효율화와 산업전문간호사제 도입

이러한 공약은 크게 노사관계 정책과 노동시장 정책, 그리고 노동복지 정책으로 나누어보면 다음과 같다.

1. 노사관계 정책

선거 공약에서 나타난 노사관계 정책의 기조는 △국제수준의 노동기본권 보장과 △ 참여와 협력의 노사관계 확립, 산업평화 정착이라는 두 가지 방향이다.

- 1) 국제수준의 노동조건 (노동관계 수준의 국제화와 노사자치주의 실현)
 - 노조 정치활동 보장. 노조 전임자 임금 노사자율 결정
 - 노동기본권의 국제 수준 개정 보완. ILO협약 단계적 비준
 - 산업별 노조 전환 지원 노사자치주의 구현
- 2) 참여와 협력의 노사관계 확립, 산업평화 정착
 - 노사협상자료에 대한 신뢰성을 제고하여 참여와 협력의 노사관계 확립
 - 한국형 경영 참가 모형 개발·보급 등 경영참가제도의 보완과 중업원지주제 확산으로 경영참가 확대
 - 인사징계위의 공정성을 확보하고 사회 이사·감사제 등을 확대하여 경영의 투명성 제고
 - 임금의 자율협상 정착과 산업업종별 교섭 유도

노동기본권 문제와 관련해서 김대중 대통령은 공무원, 교사의 노동기본권 등 구체적 내용은 언급하지 않았지만 국제수준의 개정 보완, ILO 협약 단계적 비준이라는 표현으로 노사관계의 민주화를 이루어가겠다는 의지를 표현한 것으로 보인다. 아울러 노조 정치활동 보장, 노조 전임자 임금 노사자율 결정 등 당시 정책연합을 결정한 한국노총의 주요 현안 요구를 수용한 것으로 보인다. 특히 노조전임자 임금지급 처벌조항은 1) 전임자에 대한 임금지급은 노조의 자주성을 침해할 가능성이 높고 2) 무노동 무임금 원칙에 어긋난다는 이유에서 현행 「노동조합 및 노동관계조정법」에 삽입되었다. 그러나 노조측은 이상의 2가지 이유가 근거가 불충분하며 ILO도 노조전임자 임금지급 금지를 입법화한 것은 잘못이라고 지적한 점을 들어 이 조항의 삭제를 요구하고 있었으며 특히 당시 정책연합을 결정한 한국노총에서 강력히 주장한 과제이기도 하였다.

단체교섭과 관련해서는 과거 정권의 임금가이드라인 등의 임금억제 정책이 아니라 노사자치에 맡기겠다는 입장을 밝힌 것이며 이는 2항에서 구체적으로 임금의 자율협상 정착이라는 내용과 연계되는 것이기도 하다. 앞에서 밝혔듯이 과거 역대 정권이 그 동안 임금억제 정책을 펴오던 것에서 벗어나 노사자율에 맡기겠다는 입장을 분명히 밝힌 것이다.

또한 노동조합의 산별노조 추진과 관련해서 산업별 노조 전환을 지원하겠다는 친노동적인 입장을 표현하였다고 볼 수 있겠다. 이 역시 2항의 산업·업종별 교

섭 유도라는 공약과 관련되어 산별 노조 전환 지원만이 아니라 산업·업종별 교섭을 정부가 적극 지원하겠다는 입장을 밝히고 있는 것이다. 즉, 노동기본권의 보장과 더불어 노동조합에서 강력히 요구하고 있는 산별 노조 전환과 정치세력화 문제와 관련해서 긍정적이고 적극적인 입장을 개진한 것이라고 이해된다.

둘째로 참여와 협력의 노사관계 확립이라는 담론은 사실 전임 김영삼 정권의 노사관계 개혁 추진의 핵심 담론을 그대로 인용한 것이다. 이 점에서는 김대중 대통령도 기존의 대립적 노사관계를 참여·협력적 노사관계로 전환하겠다는 기존 김영삼 정부내 개혁파의 입장과 맥을 같이 하는 시각을 가지고 있다고 하겠다. 그런데 사실 여기에서 제시된 참여·협력적 노사관계의 구체적 내용은 매우 빈약한 것으로 보인다. 즉, 노사협상 자료에 대한 신뢰성 제고, 인사 징계위의 공정성 확보, 사외 이사·감사제 확대 등의 경영투명성 제고라는 내용이 그것이다. 경영의 투명성과 사외 이사·감사제 확대는 선진자본주의 국가의 가장 기본적인 정상적 자본주의 모델의 수준이다. 과연 이로 인해 과연 기존의 대립적 노사관계가 참여·협력적 노사관계로 전환하고 산업평화가 정착될 것이냐는 매우 의문으로 보여진다.

이 가운데에서 그나마 진전된 공약은 한국형 경영참가 모형을 개발·보급하고 종업원지주제의 확대를 확대하겠다는 부분이다. 그러나 종업원지주제는 종업원 복지라는 측면과 경영참가적 기능이 중복된 제도로서 IMF시기에 한편으로는 노동자의 경영참가 수단으로 요구되기도 하고, 한편으로는 주식값의 폭락으로 인해 노동자의 삶의 위기를 맡게 되거나 의무보유기간이 지난 후 주식의 대폭 처분으로 어려움에 처해지는 등 매우 복합적 성격을 가지고 있다. 한편으로는 한국형 경영참가 모형의 개발·보급이라는 공약은 경영참가의 확대를 기조로 가지고 있지만 한국형의 경영참가 모델이 어떤 형태가 되어야 할 지에 대해서는 구체적 방침을 가지고 있는 상황은 아니었다는 것을 알 수 있다. 그러나 이 공약에서 우리는 경영의 투명성 확대, 경영참가의 확대 등으로 기존의 대립·갈등적 노사관계로부터 참여·협력적 노사관계로의 전환이 이루어질 수 있다는 관점을 김대중 대통령과 민주당이 가지고 있었다는 것을 확인할 수 있다.

2. 노동시장정책 및 노동복지정책

- 1) 직업안정망 구축
 - 직업훈련프로그램 개발과 교육훈련 양성기관 육성
 - 직업능력개발체계 개선
 - 교육훈련휴가 유급화와 다기능기술인의 처우 개선
 - 직업안정업무의 과학화, 정보망의 광역화
 - 민간직업알선기관의 전문화와 대형화
 - 공공직업안정망 구축과 직업소개 기능 확대
 - 취업알선센터의 기능 활성화
 - 보육시설 확충
- 2) 고용불안 해소와 고용기회 창출
 - 노·사·정 공익대표가 참여하는 '고용안정특별위원회' 설치운영
 - 정보산업과 중소기업 육성 및 창업교육 확대
 - 정리해고 요건 엄격화와 정년 상향조정
 - 중소기업과 3D 업종의 작업환경 개선을 통한 취업 유인
 - 비정규직 근로자의 노동법 적용 및 사회보험 가입을 위한 보호제도 마련
 - 퇴직고급인력 재고용장려금의 지급 확대
 - 고령자고용촉진장려금의 지급기준 완화
 - 장애인 의무고용 대상사업장 범위 확대
- 3) 고용보험과 산재보험제도 정비
 - 고용보험과 산재보험의 통합운용
 - 고용보험 적용대상 확대와 실업급여 수준 상향조정
 - 고용안정사업 투자 확대와 공공직업소개 기능의 확대
 - 산재 및 직업병 인정기준 확대
 - 산재근로자 공원묘역 조성 및 위령탑 건립
 - 근로기준법과 산업재해보상보험법 정비
 - 각종 사회보험 운영기구에 노사대표 참여 확대

공약에 나타난 노동시장정책은 1. 직업능력개발체계를 수요자 위주로 정비 2. 고용불안 해소와 신규 고용창출 3. 실업급여 상향 조정의 3대 방향으로 되어 있다.

제시된 공약은 첫째로 노동시장의 유연화를 추진하는 지금의 상황과는 달리 고용불안 해소라는 관점에서는 매우 적극적으로 노동자 보호를 제기하고 있다는 점이 눈에 띈다. 예를 들어 정리해고의 요건을 엄격화하고 정년을 상향조정하겠다는 공약이 바로 그것이다. 노동시장의 유연화를 추진하면서 정리해고의 요건을

완화하여야 한다는 사용자 입장에 반대하고 노동계 측의 의견에 동조하고 있는 것이다. 아울러 노·사·정 공익대표가 참여하는 '고용안정특별위원회'를 설치운영하겠다는 주장은 사회통합적 방향에서 고용안정을 모색하겠다는 입장으로 풀이된다. 또한 노동자를 보호하기 위해서 실업급여의 상향조정과 고용보험 적용확대를 주장하고 있다. 아울러 비정규직의 노동법 및 사회보험 가입, 고령자 및 장애인에 대한 고용 확대를 추진하려는 공약도 제시되어 있다. 이 부분은 비정규직이나 장애인 등 노동자계층 내에서도 소외된 부분에 대하여 적극적 고용확대와 보호를 추진하겠다는 의지로 보여진다.

둘째로 공약에서는 실업급여의 수준의 상향조정이나 적용확대 항목 등 소위 소극적 노동시장 정책보다 적극적 노동시장 정책의 비중이 매우 높다. 우선 직업안정망 구축 자체가 하나의 커다란 공약으로 제시되어 있고 직업능력개발체계 개선, 유급교육훈련 휴가의 도입, 공공직업안정망 구축과 적극적 노동시장 정책 등 많은 공약을 제시하고 있으며 민간직업알선기관의 전문화, 대형화도 제시함으로써 공공직업안정망과 민간의 조화를 노리고 있다고 할 수 있겠다. 21세기에는 개개인에 대한 평생학습을 통한 '능력개발'없이 경제발전을 기대하기 어렵다. 동시에 비정규직의 범람과 고용불안 등으로 인해 근로자는 재취업을 위해 끊임없이 교육·훈련을 받아야 한다. 따라서 정부는 효율적인 평생교육체제를 제공하고 교육·훈련에 요구되는 시간적·금전적 비용을 분담하는 제도를 정착시켜야만 한다. 이를 위해서는 유급교육휴가제, 안식년제 보장과 같은 제도의 도입이 요구된다. 그런데 여기에서 제시된 유급교육휴가제의 도입을 위해서는 막대한 비용이 요구되는데 근로자 자신이나 사용자에게 부담이 전가되어서는 사실상 시행되기 어렵기 때문에 사회적 차원에서 국고지원이 요구되나 이를 위한 구체적인 비용의 마련에 대해서 언급이 없다.

셋째로 정보산업 및 중소기업 육성, 중소기업과 3D업종의 작업환경 개선, 고용안정사업 투자 확대 등의 공약은 고용의 창출·유지를 통해 고용불안을 해소하겠다는 관점을 가지고 있다고 보여진다.

4) 노동자의 삶의 질 제고

- 종합적인 노동통계조사인 노동센서스 실시
- 중소기업근로자를 위한 근로복지진흥기금 확충
- 퇴직금 중간정산제, 퇴직연금보험제도 개선과 임금채권보장기금 제도 도입
- 채용과 승진에서 차별 철폐
- 임신한 여성근로자의 정기검진휴가제, 가족간호휴가제 제도화 및 산전산후휴가 12주로 확대
- 근로자종합복지타운 건립과 시도별 '노사정협의회' 구성
- 근로자 주택마련 기회와 자금지원 확대 및 근로자복지재단 설립
- 일용근로자수첩제 도입
- 근로기준법·산재보험법·최저임금법의 적용을 점진적으로 4인 이하 사업장까지 확대
- 남녀고용평등법·장애인고용촉진법·고령자고용촉진법 등 고용 관련 법집행 강화와 적용범위 확대

5) 작업환경 개선

- 재활사업의 확대 및 체계화와 운영에 노조 참여 보장
- 중소기업의 산재보험료에 대한 국가지원 확대
- 산업안전보건위원회의 기능 활성화
- 작업장 안전보건관련 시설투자에 세제와 재정지원 확대
- 산업전문간호사제 도입
- 산재예방·보상·사후관리사업 업무의 효율화

다음으로 노동복지 정책의 공약을 살펴보자. 노동자의 삶의 질 제고와 작업환경 개선이라는 2대 공약하에 다양한 정책방안을 제시하고 있다. 그러나 대부분의 내용은 노동부에서 추진하고자하는 방향과 사실상 큰 차이가 보이지는 않고 있다. 중소기업 노동자를 위해서 근로복지진흥기금 확충이라든가, 퇴직금 중간정산제 및 퇴직연금보험제도 개선과 임금채권보장기금제도 도입, 근로자종합복지타운 건립, 근로자 주택 자금 지원 확대, 일용 근로자 수첩제 도입 및 4인 이하 근기법 및 최저임금법 점진적 확대, 산전산후 휴가 12주 확대 등이 그러하다. 조금 특이한 항목으로는 종합적 노동통계조사 실시와 임신 여성 근로자를 위한 정기검진휴가제나 가족간호휴가제의 도입 등이라고 할 수 있겠다. 이 부분은 여성계의 요구를 받아들인 것으로 보인다.

산업안전과 관련해서는 작업환경의 개선이라는 공약하에 재활사업의 확대 및 체계화와 중소기업 산재보험료 국가 지원, 작업장 안전보건 관련시설투자에

세제와 재정지원 확대 및 산업전문간호사제 도입, 산재예방 보상 사후관리업무의 효율화를 제시하고 있다. 우리 나라의 산업재해에 따른 사망자비율은 세계에서 가장 높은 수준이다. 1997년 현재 한국의 재해율은 미국, 일본, 영국 등 선진국에 비해 10배 이상 높으며 태국이나 멕시코보다도 2-3배가 높다.

산업재해 문제를 해결하는 정책대안은 1) 산업안전관리를 철저히 하여 산재발생을 예방하는 방법 2) 산재 발생 후 산재보험의 적용 등을 통해 재해근로자의 생활안정과 재활능력을 배양하는 방법으로 대별될 수 있다. 전자의 대안은 산업재해 발생예방이라는 차원에서 가장 적극적이고 바람직한 방법이고 공약에서는 작업환경 개선 등 예방 중심의 산업재해 해결의 의지를 보였다고 할 수 있겠다. 앞에서 산재 및 직업병 인정기준 확대를 들고 있는 것은 그 동안 산재기준이 통근시의 재해도 인정하지 않는 등 외국에 비해서 매우 좁다는 노동계의 요구를 수용한 것이라고 하겠다. 아울러 재활사업의 확대 및 체계화와 사후관리 업무의 효율화 등 산재 노동자의 생활안정과 재활능력 배양을 위한 사업도 제시하고 있는데 이 역시 소요되는 재원을 어떻게 확보할 수 있을가가 문제가 될 수 있다.

3. 총괄적 평가

전반적으로 김대중 대통령의 선거공약은 노동기본권의 확보라는 측면에서 매우 적극적으로 친노동적인 입장을 보여주었다고 볼 수 있겠다. 그러나 노조전임자 임금지급 문제와 노조 정치활동 보장이라는 부분은 구체적으로 언급되어 있는 반면 교사·공무원의 단결권 보장이라는 매우 첨예한 주제는 분명한 언급을 회피하고 있다는 측면에서 당선 이후 이를 어떻게 구현해나갈 것인지를 지켜보아야 하는 상황이라고 할 수 있겠다. 교섭과 관련해서도 노사자치주의를 주장하여 지금까지의 임금억제 정책을 전환하겠다는 분명한 선언을 한 셈이다. 그리고 노동자의 경영 참가에 호의적 입장을 보이면서 한편으로는 협력적 노사관계로의 전환이라는 전 정권의 화두를 그대로 이어받고 있다.

노동시장 정책과 관련해서는 정리하고 요건의 엄격화 등 지금 추진하고 있는 노동시장의 유연화와 달리 노동자 보호에 치중한 느낌을 주고 있다. 아울러 직업안정망 등 적극적 노동시장 정책에 많은 비중을 두고 있다. 노동복지 정책 일반은 평이한 수준으로 노동부의 입장을 많이 수용한 것으로 보인다. 아울러 산업안

전보건과 관련해서는 보다 예방적 입장에서 산업재해를 줄여가겠다는 입장의 전환을 강조하고 있는 셈이다. 한편으로 사회보장 관련해서 노사 단체의 참여를 통해 기존의 관료주도의 사회보험 관리·운영을 민주화시키겠다는 관점을 가진 것으로 보인다.

한편으로 유급교육훈련 휴가제의 도입, 산재 범위의 확대, 재활사업의 확대 등 재원이 필요한 주요 공약들을 제시하고 있는데 이러한 공약들을 시행하기 위해 어떻게 소요 재원을 조달할 것인가의 과제도 제시되고 있다고 하겠다.

제2절 김대중 정부가 직면한 노동정책의 환경

1장에서 얘기하였듯이 노동정책은 이를 둘러싼 경제구조와 정부의 전략적 선택, 노사정의 역관계 등 환경에 많은 영향을 받게 되어 있다. 그런 측면에서 '국민의 정부'를 자처한 김대중 정부가 집권하면서 맞이하게 된 환경은 매우 독특하며 한국의 정치사상 유례가 없는 것이었다.

우선 경제구조의 여건이 과거의 개발독재 모델이 외환위기로 인한 국가금융파산 상태와 IMF 관리사태와 맞물린 상황에서 집권이 이루어졌다. 한국경제가 IMF의 관리통제 하에 놓이게 된 상황은 해방 이후의 분단과 전쟁에 이은 제2의 국난이라고까지 얘기될 정도로 우리에게 심대한 고통과 변화를 요구하게 된 것이다. 국가정책의 최우선 순위는 경제위기의 극복이 될 수밖에 없는 상황이었으며 노동정책의 과제도 여기에 관련되어 제시되어야 하는 상황이었다. “민주주의와 시장경제의 병행발전”을 얘기하며 과거의 권위주의적 경제발전의 틀을 벗어나 새로운 민주주의 하의 국정운영 방안을 얘기하던 김대중 정부로서는 이러한 과제에 어떻게 부응하고 새로운 정책을 제시해나갈 것인가가 과제로 대두되었다.

특히 경제위기는 대량실업과 노동조건의 후퇴를 가져올 수밖에 없고 사회적 안전망이 부실한 한국적 상황에서 실업대책을 포함한 사회적 안전망의 구축은 최대의 과제로 떠오르게 되었다. 노사관계의 핵심적 쟁점도 과거와 달리 고용안정이 최우선으로 떠오르게 된 것이었다. 이러한 문제에 어떻게 부응할 것인가가 김대중 정부 노동정책의 최우선 과제가 될 수밖에 없었다.

아울러 IMF경제관리체제라는 표현에서도 드러나듯이 IMF는 구제금융의 대가

로 일련의 구제금융조건을 요구하였다. 경제위기 과정에서 IMF가 요구하는 이러한 정책은 최우선적으로 정부정책의 자율성을 침해하는 것이면서 정책의 방향을 미리 조건지우는 것이기도 하였다.

당선 직후 김대중 대통령의 다음과 같은 발언들은 IMF관리 체제하의 정부 정책의 방향을 드러내고 있다. “새 정부는 철저한 경제개혁으로 IMF 구제금융이 하루 빨리 필요 없게 되는 희망찬 앞날을 열 것입니다. 다시 한번 밝히지만 우리는 IMF와 적극적으로 협력해 나갈 것입니다. IMF와 현 정부가 협의한 사항은 충실히 지킬 것입니다. 이를 위해 관계법안을 조속히 국회에서 통과되도록 노력할 것입니다.” “경제분야에 있어서 저는 IMF와 협의한 사항을 성실히 이행하겠다는 것을 다시 한번 강조하고자 합니다. 고통이 따르지 않는 개혁은 불가능합니다. 그러나 이같은 개혁을 통해 우리 경제의 체질을 강화하는 전회위복의 계기로 삼겠습니다.”

그러나 IMF의 구제금융조건은 거시경제적 조정, 금융개혁, 재벌개혁 등이 주요 요구였지만 그 가운데는 노동시장의 유연성 요구도 들어 있었으며 특히 정리해고제 및 근로자 파견제의 도입을 명시적으로 요구하였다.⁵⁾ 이러한 상황은 정부 정책의 방향을 신자유주의적 노동시장의 유연성을 제고하는 방향으로 결정짓게 하였던 것이다.

둘째로, 김대중 정부의 집권은 소수 연립정부라는 상황에서 가능한 것이었다. 극도로 보수적인 자민련과의 공동연립정부로서의 지역연합에 기초한 김대중 정부는 자신이 표방한 개혁주의 정책을 그대로 시행하기에 매우 어려운 조건 하에서 출발할 수밖에 없었다. 대표적으로 초기에 노동과 복지 분야 장관은 자민련의 몫으로 결정되었던 부분에서처럼 노동관련 정책의 개혁성이 드러나기 매우 어려운 조건이었다.

셋째로는 권위주의적 노동배제정책의 파탄이 완전히 드러난 상황에서 집권하게 되었다. 앞에서 설명하였듯이 김영삼 정부는 집권 후반기에 노사관계개혁위원회를 구성하여 일정하게 기존의 권위주의적 노동배제 정책과 다른 참여, 혹은 포섭적 노동정책을 추진하면서 노동시장의 유연화를 정치적 타협으로 이루어내고자

5) 한국에서의 코포라티즘의 가능성- 노사정위원회의 경험과 그 평가, 윤진호 99.11 한국 사회경제학회, 한국사회과학연구소 공동학술대회 자료집중에서

하였다. 그러나 합의에 이루지 못하자 정부는 과거의 권위주의적 노동배제 정책을 유지한 기초 위에서 노동시장의 유연화를 전면적으로 추진하려다 노동계의 총파업과 노동법 재개정이라는 정책적 파탄을 드러낼 수밖에 없었다. 여야간의 합의로 재개정된 노동법은 일정한 노동기본권의 신장이라는 측면과 노동시장의 유연화가 결합된 것이었다. 김대중 정부로서는 노동계의 저항과 그 결과를 바라보면서 '국민의 정부'라는 상황에서 어떻게 새롭게 노동정책의 기초를 잡아갈 것인가가 과제로 등장한 것이다.

제5장. 국민의 정부 노동정책 평가

제1절. 노사관계 정책 평가

노사관계 정책이 주로 다루고 있는 영역은 노동조합, 단체교섭, 활동방식, 노동법 규정 등이다. 이 중에서 김대중 정부의 노사관계 정책에 있어서 가장 큰 변화를 의미하는 것은 노사정위원회일 것이다. 과거의 노-경총 합의나 노사관계개혁위원회의 시도와 달리 김대중 정부는 노사정위원회를 범제화하면서까지 노사관계 정책의 핵심으로 자리매김하였다. 그런 측면에서 노사정위원회는 어떤 의미를 가지고 있는지, 과연 노·사·정 타협구도에 기반한 서구의 사회적 합의주의와 같은 성격을 가지는 것인지, 아니면 경제위기라는 국면에서 위기 극복을 위한 한시적 기구인 것인지, 또는 노동자를 소극적으로 또는 허구적으로 포섭하기 위한 기구인 것인지를 둘러싼 논쟁이 전개되고 있다. 이 글에서는 우선적으로 노사정위원회의 경과와 그 성격에 대한 평가를 정리해보고자 한다. 그리고 나아가 김대중 정부의 노동 기본권 관련 제도 및 행정 정책을 살펴보고자 한다.

1. 노사정위원회, 그 경과와 성과

1) 제1기 노사정위원회(98.1월-2월)

김대중 정권의 노사관계 정책 중에서 가장 특징적이면서도 찬사와 비난을 동시에 받는 존재가 노사정위원회일 것이다. 한편에서는 정치적 교환에 의해 노동의 동의를 이끌어낸 최초의 역사적 실험인 동시에 일종의 ‘코포라티즘적’ 성격을 갖는 새로운 실험(최장집, 1988; 강명세, 1999)이나 ‘대한민국 건국 이후 최초의 사회적 합의’(노동부 2000노동백서)로 평가받는 반면, 다른 극단에서는 노동자계급을

허구적으로 포섭하기 위한 ‘신자유주의적 코포라티즘’((김세균,1988; 김성구, 1988) 이거나 단순히 새로운 통제수단에 불과한 것(노중기 1988)으로 비난받고 있는 상황인 것이다.

IMF경제위기가 발생한 상황 하에서 집권하게 된 김대중 정부는 원래 대통령 선거 공약에 노사정위원회에 대한 구상을 가지고 있었던 것은 아니었으며 목적의 식적으로 추진한 것도 아니었다. 그러나 IMF 경제위기가 이 모든 상황을 뒤바꾸어 놓았다.

정부의 입장에서 볼 때 노사정위원회의 출범의 가장 큰 요인은 IMF경제위기 상황이었다. “경제위기를 극복하기 위해 사회계급간의 사회적 합의가 필요하다는 것은 명백한 일이었다. 그러한 계급간의 합의가 없을 경우 구조조정 과정에서 사회계급간 대립과 갈등을 불가피하게 발생하게 될 것이며 이는 다시 경제위기로부터의 회복을 어렵게 만들 것이기 때문이다.”⁶⁾ 특히 전반적 경제위기는 실업과 노동조건의 후퇴를 야기하고 이로 인해 노동계의 강력한 저항은 충분히 예견할 수 밖에 없는 상황이었다. 김영삼 정권말기 노동계의 총파업과 노동법 재개정 과정을 지켜본 김대중 정권에게 이는 국민의 정부를 붕괴시킬 수도 있는 시나리오였다. “특히 그들은 노동세력에 대한 권위주의적 통제가 이미 엄청난 비용을 필요로 한다는 점을 파악하고 있었기 때문에 노동세력을 끌어안는데 특별한 주의를 기울였다”⁷⁾

둘째로 야당으로서 자민련과의 정치연합으로 근소한 차로 집권한 정권으로서 는 의회의 저항을 극복하기 위해서는 일정하게 사회적 합의의 틀을 통해 압박할 필요성이 존재하였다. 노사간의 대립이 심한 노동정책의 제도변경을 소수파 여당이 국회를 설득하는 데에는 노사의 합의가 매우 중요하였다.

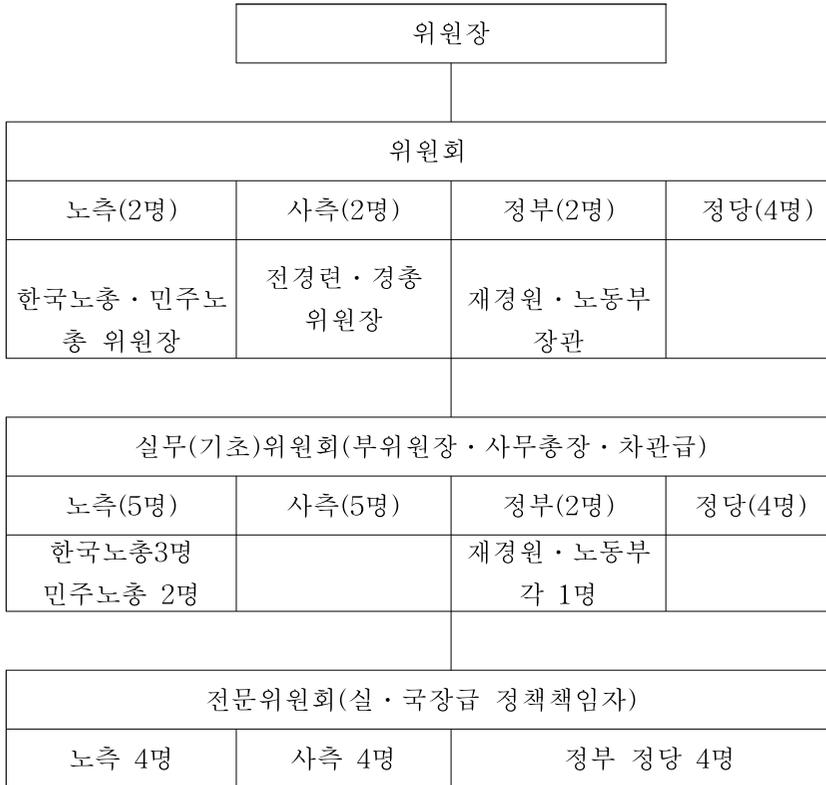
셋째로는 “민주주의와 시장경제의 병행”을 정책기조로 잡은 김대중 정권의 일정한 개혁마인드도 여기에 일조를 했다고 볼 수 있다. 초기 정부 정책기획위원회 위원장을 지낸 최장집 교수는 대표적인 사회적 조합주의자이며 김대중 대통령 스스로도 친노동계임을 자처한 터라 일정하게 민주화 담론의 기초 하에서 사회적 합의의 틀을 수용할 수 있었을 것이다. 그러나 이 기조는 IMF가 요구하는 노동

6) 윤진호 김대중 정부의 노동정책 평가와 과제 2001.

7) 이종선, “한국의 신자유주의적 구조개혁과 노동시장제도 변화” 『산업노동연구』 제7권 제1호.2001 p202.

을 배제하고 일방적인 신자유주의적 구조조정의 원칙과는 모순적으로 결합된 것으로서 이후의 과정에서 계속적인 지그재그를 반복하게 되었다.

<그림 5-1> 제1기 노사정위원회 조직표



자료 : 매일 노동뉴스 98.1.15자

아울러 앞에서 서술하였듯이 IMF는 구제금융의 대가로 일련의 구제금융조건을

요구하였다. 거시경제적 조정, 금융개혁, 재벌개혁 등이 주요 요구였지만 그 가운데는 노동시장의 유연성 요구도 들어 있었으며 특히 정리해고제 및 근로자 파견제의 도입을 명시적으로 요구하였다.

노사정위원회 구성을 먼저 제기한 것은 노동측이었지만 김대중 당선자가 12월 26일 「IMF극복을 위한 노사정협의회」를 제안함으로써 위원회는 출발하게 되었으며 따라서 1기 노사정위원회는 사실상 위기극복을 위한 한시적 사회적 합의의 성

격을 강하게 띠고 있었다. 이러한 배경을 거쳐 1998년 초 탄생한 1기 노사정위원회는 98년 2월 사상 최초의 노사정 대타협안을 도출해냄으로써 한국의 노사관계에 새로운 전기를 마련하였다. 2.6 사회협약은 노동시장, 노사관계에 관한 의제에 국한되지 않고 거시경제정책, 물가안정, 기업경영, 사회보장제도 확충 등 국가경제 전반에 걸친 폭넓은 의제에 관한 합의를 담고 있다는 점에서 노사정간 정치적 교환의 성격을 띠고 있었다. 그러나 협약 내용의 핵심은 정리해고와 근로자과건제 즉, 노동시장의 유연성 제고와 교원노조 허용, 노조 정치활동 보장, 실업자 조합원 자격 허용 등 노동기본권 보장, 그리고 실업대책 등 사회보장 제도 확대가 핵심적인 교환사항이었다. 결국 정부로서는 IMF가 요구하는 정리해고 허용 등 노동시장의 유연성 확보를 얻어내는 데 성공한 것이다. 그런 측면에서 김대중 정부 초대 정책기획위원장이었던 최장집의 표현에 의하면 “1기 노사정위원회는 실제 내용에 있어서는 IMF개혁의 최대 현안이었던 노동자들에 대한 해고의 허용을 받아내어 이른바 ‘노동시장의 유연성을 확보하는 데에 초점이 놓여 있었다. 만약 3자협의기구가 이러한 기능만으로 끝난다면 그것은 진정한 의미에서 코포라티즘적인 협의기구라기보다는 지난날 권위주의 시기에 있어 그와 유사한 노사공익 3자기구와 같은 수준을 넘어서지 못할 것이다.”⁸⁾ 즉 1기 노사정위원회는 경제위기라는 위기 상황에서 정부로 하여금 위기 극복을 위한 단기적 기구로서의 성격을 강하게 가지고 있다고 말할 수 있겠다.

그러나 이 1기 노사정위원회의 합의에도 불구하고 노사정위원회의 장래에 대해서 두 가지 방향에서의 문제 제기가 근본적으로 존재하게 된다. 그 하나는 합의의 당사자인 노동쪽으로부터의 문제 제기이다. 즉, 노사정 합의는 그 합의의 형식에도 불구하고 근본적으로 정리해고 허용 등 당시 최대의 현안으로 제기되고 있는 고용불안 문제를 해결하기보다는 어렵게 만들었으며 이는 교원 노조 허용 등 긍정적 효과에도 불구하고 상쇄될 수 없다는 평가이다. 경제위기가 본격화되면서 조합원들이 느끼는 고용불안에 대한 우려는 어떠한 합의내용에도 불구하고 정리해고를 허용한 지도부를 신임할 수 없었다. 이로 인해 노동의 한 축이었던 민주노총은 대의원대회에서 지도부가 불신임이 되고 조직내부의 분열이 증폭되었다.

8) 최장집, “한국정치경제의 위기와 대안모색”, 한국정치학회 편, 『한국정치경제의 위기와 대응』 2001. p256

두 번째로는 앞으로의 구조조정과 관련해서 신자유주의적 기조를 가지고 있는 재계와 경제 관료, 학계 측으로부터의 문제 제기이다. 영미식 신자유주의 기조를 따르고 있는 이들의 입장에서 볼 때 노사정위원회는 시장의 자율적 조정에 대한 제도적 개입이므로 하루 빨리 해체되어야 할 조직으로 비춰졌다. 따라서 이들은 노사정위원회는 구조조정을 지연·왜곡시키는 조직이므로 개방적 시장 경제체제와 배치되는 것이고, 해체할 수 없다면 그 기능으로 구조조정과 관련해서 주된 협상의 대상으로 자리잡아서는 안 되는 것이라고 주장하였다.

이와 관련해서 김대중 정부의 경제정책의 기조인 “민주주의와 시장경제의 병행 발전”이 다양하게 해석될 수 있는 조합일 수밖에 없는 한계를 가지고 있다고 볼 수 있겠다. 시장경제를 중심으로 생각하는 관점에서는 노사정위원회나 사회적 합의란 어차피 시장경제에 대한 개입이며 이는 시장경제를 제약하는 것으로 해석될 수밖에 없었다. 그러나 민주주의라는 관점에서 볼 때 그 동안 실질적 민주주의에서 소외된 노동의 정책 참여와 협상 주체로의 승인은 당연한 귀결이다. 이 모순되는 것에 어디에 중점을 둘 것이냐에 따라 노사정위원회의 위상과 관련된 선택의 기로에 설 수밖에 없는 것이다. 불행하게도 김대중 정부의 집권은 IMF위기와 IMF가 부과한 이행조건에 강력히 제한되었으며, 또 한편으로 김대중 정부 스스로가 IMF가 부과한 시장경제로의 구조조정을 금과옥조처럼 따르겠다는 기조를 가지고 있었고 신자유주의적 구조조정과 민주주의가 상치되는 점을 무의식적·의식적으로 무시하였던 것이다.

2) 제2기 노사정위원회(98.6월 -12월)

1기의 합의내용에서도 노사정위원회의 법적 상설기구화 내용이 포함되어 있었으며 1기의 사회협약을 성공시킨 김대중 정부로서는 지속적으로 노사정위원회의 운영을 시도하게 되었다. 정부의 입장에서는 노사정합의로 인해 관련 법령의 개정이 국회 내에서 순조롭게 이루어지고, 노사정 합의라는 방식이 대외신인도의 제고에도 높은 평가를 받음으로써 노사정위원회를 지속적으로 가동시킬 필요성이 존재하였다. 아울러 이때부터 본격적으로 전개되기 시작한 경제위기하의 구조조정으로 인한 인력감축과 이에 대한 노동의 저항은 어떤 식으로든 대결적 구도로 가기보다는 협의의 틀 속에서 완화시킬 필요성이 존재하였다.

이로 인해 대통령 공약에는 없었지만 98. 2.12 대통령직인수위원회가 작성한 「국민의 정부 100대 국정과제」에는 ‘노사정이 함께 협력하는 사회’라는 타이틀 하에 노사정 동반관계의 구축과 생산적 노동문화의 정착이라는 항목으로 노사정위원회는 100대 과제의 하나로서 자리잡게 된다. 인수위원회는 “경제위기 극복과 지속적 발전을 위해서는 노사정이 상호신뢰하고 협력하는 새로운 틀이 필요. 이를 위해 주요현안에 대한 노사정간 협의를 활성화하고, 노동기본권의 신장과 함께 노사자치주의를 확립”이라고 그 필요성을 설명하면서 “노사정위원회 및 지역단위의 노사정협의회를 발전시켜 경제위기 극복과 국민대통합의 협력기구로 상설화”한다고 그 추진계획을 설명하고 있다. 즉, 1기의 한시적 성격이 아니라 ‘국민의 정부’하에서 지속적으로 노사정위원회를 추진할 것을 방침으로 제시한 것이었다. 김대중 대통령도 98.2.25 ‘국민의 정부 출범식’에서 취임사를 통해 ‘시장경제와 민주주의의 병행 발전’이라는 국정철학을 천명하면서 노사정위원회를 강조하였다.

그런 점에서 2기 노사정위원회는 1기 노사정위원회 합의의 이행이라는 과제와 두 번 째로는 새롭게 등장한 구조조정의 회오리바람 속에서 사회적 합의라는 기조를 지켜나갈 것이냐가 과제로 등장하게 된다.

이렇게 해서 98.3.28 대통령령으로서 노사정위원회령이 제정되었으나 민주노총의 복귀 문제로 상당한 진통을 겪으면서 6.3 공식 출범하기에 이른다. 2기 노사정은 고용안정 및 실업대책, 노조 정치활동 보장을 위한 정치자금법 개정, 우리사주조합의 활성화, 교원노조 결성, 국민연금법 개정, 의료보험 통합 및 4대 사회보험 통합 등에 합의하였다. 이러한 2기 노사정위원회의 활동은 금융, 공기업, 현대자동차 등 구조조정 관련 대규모 쟁의를 수습하는데 기여한 것으로 평가된다. 특히 대규모 정리해고 과정에서 발생한 현대자동차 파업을 중재함으로써 파국적 상황을 모면한 것은 큰 성과라고 평가되었다.

그러나 전반적으로 2기 노사정위원회의 가장 큰 문제의 첫째는 구조조정과 관련된 것이었다. 구조조정이 핵심 현안으로 등장하면서 노·사·정간에 격렬한 논쟁이 제기되었으며 노사정위원회는 불안정하게 유지되었다. 특히 현대자동차 사태 이후 사회적 합의 정신보다는 구조조정이 우선적으로 추진되고 노동조합과의 사전합의는 구조조정에 배치되지 않는 범위 내에서만 인정되는 한계를 보이게 됨으로써 더욱 노사정위원회의 위상이 흔들리게 되었다.

구조조정 문제와 관련해서 2기 노사정위원회 실질적 1차 회의인 6월 18일 금융

감독위원회는 55개 퇴출 기업을 발표하였다. 또 6월 29일과 7월 3일 각기 퇴출 대상 5개 시중은행과 11개 공기업의 민영화 계획을 발표하였다. 이러한 과정에서 노동계의 항의로 공공부문과 금융부문 특위가 노사정위원회에 구성되었으나 실제로 특위에서의 논의는 노동부 장관의 고용유지 방침과도 어긋나는 일방적 구조조정을 통보 받는 것으로서 끝나게 된다. 특위에서 공익성, 투명성, 고용안정, 공정성, 자율경영, 경제력집중배제(민영화 관련) 등의 원칙을 정하고 충분한 협의를 거쳐 추진키로 했으나 해고회피 노력이나 경영구조 등에 대한 개선 없이 일방적

<표 5-1> 2기 노사정위원회 구조조정 관련 결과

특위 명	합의사항	권고·건의·기타 활동	본 회의 합의사항
공공부문 특위 -8개 의제	비연구 정부출연기관 경영혁신 계획(민주노동 총 제외) - 지방공기업법 개정 안	- 공공부문 구조조정 건의문 - 공공부문 구조조정 성명서 - 2차 공기업 민영화 건의문 - 정부 출연연구기관 건의문 - 투자기관관리법 개정 건의 - 서울지하철 구조조정 건의	-
금융산업 특위	-	- 은행구조조정 현안건의문 - 5대정리은행 지원권고문 - 제2금융 구조조정권고문 - 금융자회사구조조정 권고 - 은행경영개선관련 권고문	

자료: 노사정위원회『노사정위원회 활동현황』1998.12

인 인원감축 위주의 구조조정, 단체협약을 무시한 근로조건에 대한 지침 등 일방적 구조조정이 진행되었을 뿐이다. 특히 현대자동차 중재가 끝나고 보수언론에서 구조조정의 원칙을 무시한 것이라는 비난이 거세지자 정부는 일방적 구조조정을 강행하는 모습을 보였다. 만도기계 정리하고 반대 파업에 대해 대규모 공권력을 투입한 것을 시발로 정부는 구조조정의 사후 수습이 아닌 구조조정 자체에 대한 협의를 인정하지 않는 방향으로 흘러갔다. 2기 노사정위원회 전체 결과를 보면, 구조조정과 관련된 공공·금융특위에서 구조조정과 관련된 합의는 건의문, 권고

문 이상의 활동은 전혀 이루어지지 않았다. 대통령 스스로도 9월 28일 기자회견에서 “기업을 살린 이후에 노사가 있을 수 있다”면서 “선 구조조정 후 실업노동 대책”이라는 입장을 계속 고수하였다.

<표 5-2> 제2기 노사정위원회 합의 및 결정사항(구조조정 관련 제외)

소위·특위명칭	합의사항	권고·건의·기타	본회의 합의사항
경제개혁소위 -9개 의제	- 공정거래법 개정 - 우리사주조합활성화 - 노동자인수기업 지원	-	-경제청문회 개최 -우리사주 활성화
고용실업소위 -12개 의제	-고용실업대책 (실업대책기획단 설치)	-	-
노사관계소위 -10대 과제	-교원노조 일부 합의 -공무원직장협의회 시행령 - 정치자금법 개정	-교원노조토론 - 근로시간단축 공개토론	- 교원노조 결성 - 실업자 노조 가입 - 정치자금법 개정
사회보장 소위 -8대과제	-공자법 개정 -의료보험통합 일원화 - 국민연금법 개정 -4대보험통합추진기획단 -산재정책노사참여 확대	-산업안전보건 에 관한 노사정 특별선언문	-공공자금관리기금 법 개정 -국민연금법 개정 -의보 통합일원화 -4대보험통합기획 단
부당노동특위	- 총89개 사업장 부당노동행위 심사 -중재조사단 파견 27개, 권고안 발송 34개, 관계기관 협조 처리 6개 -1998.12.8현재 48개 사업장 부당노동행위 심의 종결처리		

자료 : 노사정위원회 『노사정위원회 활동현황』 1998.12

둘째로 문제가 제기된 것은 합의의 이행과 관련된 것이었다. 1기 합의사항의 핵심인 교원 노조 합법화 문제도 정부 부처 내 이견이 조율되지 않고 표류하다가 입법화가 된 것은 99년 1월이었다. 이는 정리해고와 파견제의 신속한 입법화(98.2)에 비교해서 편향적이라는 인식을 노동자에게 주었다.

실업자 초기업단위 노조 가입 자격 문제는 1기 합의에 따라 98년 2월 임시국회에서 처리하기로 합의되었음에도 불구하고 국회가 이를 백지화시켰으며 이어 2기 노사정위원회에서 98.9 만장일치로 합의된 바 있다. 그러나 법무부와 대검의 공안 논리에 입각한 완강한 반대에 밀려 결국은 정부안으로 상정조차 되지 못하고 말았다. 이 과정에서 공안기관들은 “순수실업자 노조”가 정치세력화하고 치안을 불안하게 만든다는 극우적 입장을 제시함으로써 최소한의 노동기본권에 대한 이해조차 보이지 않았으며, 재계가 합의한 내용마저 수용할 수 없다는 극단적 논리를 동원하였다. 정부기구들간의 대립 속에서 입법화는 표류되고 결국 무산되고 말았다.

셋째로는 구속자 석방·사면복권 및 부당노동행위 근절 문제이다. 구속자 석방·사면복권은 1기 노사정위원회와 7·23 노정합의로 최소화하기로 합의한 바 있으나 98년 한해동안 구속수배 노동자 수는 김영삼 정부 때(97년)의 6배에 달하였다. 98. 8.15 특사시 단병호 위원장과 2인만 사면되었을 뿐이며 노사정 합의의 대표적 사례로 정부가 선전한 현대사태 해결의 주역인 김광식 위원장 등도 여전히 구속·수배상태에서 해제되지 않았다. 대통령이 나서 합의한 삼미특수강 노동자의 포철 계열사 등 취업합의도 지켜지지 않았다. 만도기계, 아남반도체, 인천제철 등 경찰력의 투입은 계속 이루어졌다.

또 98년 6.5노정합의시, 2000년부터 법정노동시간을 주 40시간으로 단축하는 방안을 논의하고, 6.25일은 99년중 관련법안을 마련하기로 합의했음에도 불구하고 전혀 이행하지 않고 있었다. 현재의 노사정위원회가 노동시간 단축 논의를 핵심적으로 진행하고 있으며 정부도 주 40시간 노동제를 본격적으로 시행하겠다는 의지를 표명하고 있지만 2기 노사정위원회 시기에 정부의 분명한 입법화 의지는 표명되지 않았다.

기타 노사관계와 직접 관련은 없지만 1기, 2기 합의사항인 부패방지법의 제정과 정치자금법 개정이 당시의 상황에서 전혀 이루어지지 않았다.

결국 이러한 구조조정의 일방적 강행과 합의의 불성실한 이행으로 말미암아 어

렵게 민주노총까지 참여한 2기 노사정위원회는 표류하게 되고 98.12.31 민주노총은 노사정위 탈퇴를 결의하게 되고 노사정위원회는 가동중단 상태에 빠지면서 2기의 막을 내리게 된다. 그런 측면에서 2기 노사정위원회는 협약의 이행을 제대로 담보하지도 못하고 구조조정에 노동자의 참여를 허용하지도 못한 어정쩡한 상태에서 사회적 협약기구로서의 위상의 한계를 노정한 시기였다고 할 수 있겠다.

3) 제 3기 노사정위원회 (99.9- 현재)

3기는 노동계의 반발을 무마하기 위해 새롭게 「노사정위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」을 99.5.24일 제정하고 이 규정에 따라 99.9.1 민주노총이 제외된 채 출범하게 되었다. 노사정위원회는 법제화, 상설기구화됨으로써 위상이 더욱 강화되었다. 현안과 관련한 공무원의 출석과 자료 제출은 물론 합의사항에 대한 정부의 이행을 의무화해 1·2기보다 법적·제도적 위상이 높아진 것이다. 그러나 3기 노사정위원회는 원천적으로 합의의 한 주체인 민주노총이 탈퇴하고 한국노총도 불참한 채 출범함으로써 질름발이 신세를 면할 수 없었다. 따라서 정부의 노력은 일단 한국노총의 참여를 설득하는 데 초점이 두어지게 된다. 결국 노동시간 단축 문제나 전임자 임금지급 문제를 노사정위 틀 내에서 논의하겠다는 약속과 더불어 한국노총의 요구와 논의를 바탕으로 제 3기 노사정위원회가 8월말까지 구성 완료함으로써 출범하게 된 것이다.

그러나 99.11.15 한국노총이 전임자 임금 지급 금지와 관련한 노사정위 논의에 불만을 품고 활동중단을 선언함으로써 정상적인 운영을 할 수 없게 된다. 3기 노사정위원회가 정상화된 것은 그나마 한국노총이 2000.3.28 산별대표자회의를 통해 제도개선 목표 달성을 위해 노사정위원회 논의가 필요하다는 판단아래 복귀를 선언함으로써 가능해졌다.

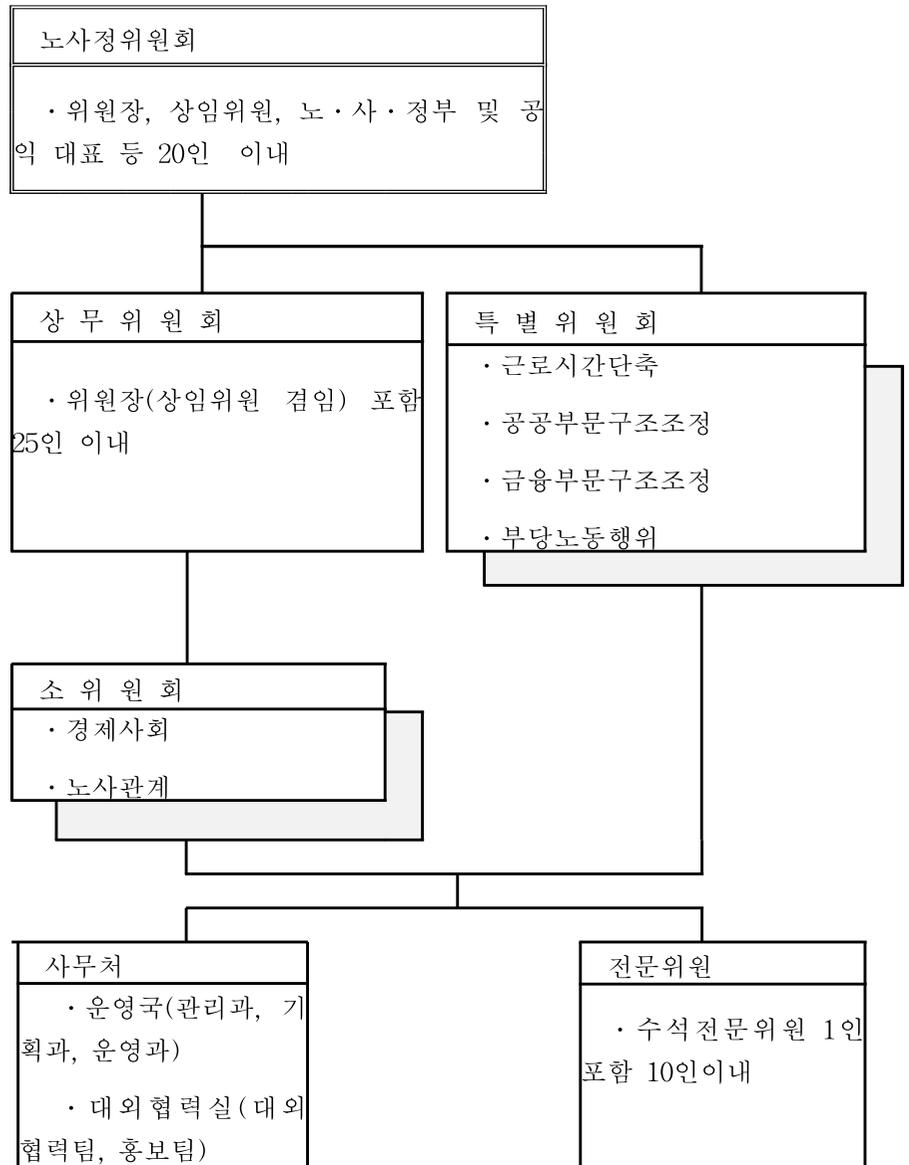
3기 노사정위원회는 제도개선 사항과 구조조정 문제를 핵심 안건으로 삼아 진행되고 있는 상황이지만 사회적 파트너의 한 축인 민주노총이 배제, 혹은 소외된 상황에서 일정한 한계를 노정할 수밖에 없는 실정이다. 3기의 주요 쟁점과제로 부각된 의제는 노조 전임자 임금지급 관련 사항, 복수노조 교섭창구 단일화 관련 사항, 단체협약 실효성 확보등 집단적 노동관계법 제도개선, 근로시간 단축 제도개선, 비정규 노동자 보호, 그리고 정부의 4대부문 개혁추진 과정에서 파생되는

공공, 금융부문 구조조정 문제였다.

이 중 단체협약 실효성 확보방안 문제는 공익위원안을 중심으로 합의가 이루어졌다. 그리고 복수노조 교섭창구 단일화와 노조 전임자 임금지급 금지와 관련해서는 민주노총이 배제된 가운데 노총-경총간에 양 제도를 모두 5년 유예하는 방안으로 합의가 이루어졌다. 이 문제와 관련해서 특히 비정규직 노동자와 삼성 등 기존 유령노조로 인해 노동조합 결성의 권리가 박탈된 노동자들의 항의와 더불어 기득권의 야합이 아니냐는 비판이 있었다. 2001년 하반기에 접어든 노사정위원회의 핵심적 논의사항은 제도개선 관련 안건이다. 노동시간 단축이 정부의 확실한 법개정 의사와 더불어 9월까지의 논의 마감 시한을 앞두고 활발한 논의가 진행중이며 공무원 노동기본권 문제, 비정규직 노동자 보호 문제가 노사관계소위의 핵심 안건으로 논의 중에 있다.

구조조정과 관련하여서는 정부의 제2차 금융부문 구조조정과 관련하여 노동계가 총파업에 돌입한 상황에서 노사정위원회가 금융구조조정에 관한 실질적인 정책협의를 할 수 있도록 협의체 구성을 제안하여 이 협의체를 통해 여러 차례 노정간 의견절충을 시도하였고 그 결과 7.12 『금융산업 발전과 금융개혁 추진방향』에 대한 세부적인 합의를 하기에 이르렀다. 금융대타협이 이루어진 날 노사정위원회는 제11차 본회의를 열어 노정합의사항을 보고 받고 합의내용을 노사정간 만장일치로 확정했다. 그러나 이후 정부가 금융관련 노사정합의를 일방적으로 파기하고 일방적 합병을 강행함으로써 한국노총은 노사정위를 불참하게 되고 금융노조의 2차 총파업이 발생하고 만다. 한국노총은 산하 전력, 철도 등 공공부문 노조들이 주요 쟁점사안에 대한 노사합의에 이르게 되어 구조조정 관련 문제가 어느 정도 해결되자 제도개선 논의 재개의 필요성을 절감하고 12.3 노사정위원회 복귀를 선언하였다. 한국노총의 노사정위 복귀이후 금융특위는 은행간 강제 합병 사실 여부, 금융지주회사 기능재편을 통한 P&A 추구 여부 등의 문제를 놓고 장시간 격론 끝에 가까스로 금융지주회사 및 합병에 관한 합의를 도출하였지만 국민은행과 주택은행 합병조치에 따른 파업은 결국 막지 못하였다.

<그림 5-2> 제3기 노사정위원회 조직표



이외에도 노사정위원회는 주요 현안 과제에 대한 합의문, 건의문, 결의문을 채택하였다 『세계개편 방안 합의문』, 임금총액에서 시간외근로수당 등을 제외한 과

세대상 근로소득을 기준으로 의료보험료를 산정토록 하는 취지의 『국민건강보험법시행령개정안』에 대한 대정부 건의문, 정부가 생활보호대상자의 실질소득이 줄어들지 않도록 필요한 조치를 취할 것 등을 촉구하는 내용의 『국민기초생활보장법 관련』 건의문 채택, 외국인 근로자 인권보호를 위한 대책 건의, 전력산업 구조개편과 관련 건의문, 부패방지법 등 제정촉구 결의문 등이 이 시기에 채택된 내용이다.

3기 노사정위원회를 전반적으로 평가해보면, 민주노총이 배제된 가운데 당면한 제도개선의 현안과 구조조정 사후 처리에 대한 소극적·현실적 합의에 치중하였다고 할 수 있겠다. 금융부문의 구조조정도 2차에 걸친 총파업에도 불구하고 정부의 구조조정 방침을 변경시킬 수 없었다. 철도·전력·체신 등의 구조조정 관련 합의는 정부의 방침을 인정한 위에서 인력감축의 수를 축소하는 것으로 귀결되었다. 제도개선 현안도 전임자 임금지급 금지와 복수노조 금지를 5년 유예하는 방식으로 맞교환하는 등 전반적으로 원칙에 치중하기보다 상호의 집단적 이익을 보호하는 방향으로 축소되었다. 노동시간 단축도 민주노총의 총파업으로 인해 정부의 법개정 의지가 밝혀지고 노사정위의 논의도 정부의 확고한 법개정 의지표명 이후에야 시작되는 등 현안을 주도하기보다는 뒤따라가는 모습을 보였다.

2. 노사정위원회의 위상과 역할

그런데 김대중 정부하에서 출범하여 제도적으로 정비된 이 노사정위원회를 어떻게 볼 것인가? 우선 노사정위원회를 일부 논자들이 주장하는 바대로 서구의 코포라티즘, 즉 사회적 합의주의와 같은 맥락에서 볼 수 있을 것인가가 일차적 쟁점이 될 수 있을 것이다.

코포라티즘(Corporatism)이란 “국가·자본·노동 사이에 호혜적 타협과 양보, 이익의 교환이 제도화된 정치적·사회적 체제를 가르치는 것”⁹⁾이라고 할 수 있다. 그리고 유럽의 국가들은 계급의식이 발전되고 대중동원력이 있는 노동조합 운동이 존재하며 노동운동과 사민주의적 정당간에 긴밀한 연계관계를 가지면서

9) 최영기, 김준, 노중기, 유범상, 『한국의 노사관계와 노동정치(I)』 pp13-14

노사정간의 정책협의를 통해 정치사회 체제를 안정시켜왔다.

그런데 코포라티즘의 정의보다도 중요한 것은 서구의 상황과 다른 한국적 상황에서 과연 이러한 코포라티즘이 성공할 수 있는가이며, 그러한 성공의 조건이 무엇이나 하는 점이다. 이런 점에서 코포라티즘이 성공하기 위해서는 몇 가지 전제 조건들이 지적되고 있다.(Meier, 1984; Cameron, 1984; Rowthorn, 1992)

첫째, 좌익정당, 또는 사회민주당 등 친노동계 정당이 정부내에서 맡고 있는 역할 여부이다. 이들이 집권하고 있거나 의회내에서 노동조합을 지지하는 세력으로 존재함으로써 정치적 제도적 교환이 가능하도록 지원할 수 있다.

둘째로는 노·사 대표들이 중앙집중적이고 통일적인 조직으로 대표성을 가지고 있을 경우 사회적 합의가 성공적이고 안정적으로 유지될 가능성이 커진다. 만일 노동조합이 분산적이고 포괄범위가 작을 경우 노사간 합의가 이루어지더라도 중앙조직의 결정에 반발할 가능성이 크기 때문에 그 실효성은 크지 않게 될 것이다.

셋째로는 국가의 경제정책 결정에 있어서의 자율성 여부이다. 즉, 노동조합이 투쟁을 위해 얻을 수 있는 이익보다 정치적 교환을 통해 얻을 수 있는 잠재적 이익이 더 클 수 있도록 정부가 소득재분배 정책, 사회보장정책, 재정·금융 정책 등을 통해 사회적 임금과 각종의 공공재 등을 제공할 수 있어야 한다.

이러한 서구적 조건에 비해 한국의 상황은 코포라티즘을 가능케 하는 사회적 조건이 결여되어 있다. 첫째로는 기존 정당들은 모두 보수정당으로서 친노동자 정당이 없다. 둘째, 노동조합은 기업별로 구성되어 있으므로 총연합단체라 하더라도 대기업의 현장의 분위기에 매우 민감하게 반응할 수밖에 없는 극도의 분산적 상황에 처해있다. 셋째로는 정부의 경제정책은 IMF에 의해 조건지워진 구조조정의 방향에 의해 자율성이 극도로 취약한 상황이다.

이러한 측면에서 한국적 상황에서 코포라티즘적 합의를 이루기 위한 사회적 전제조건들이 매우 취약한 상황이다. 이러한 전제조건이 결여되어 있기 때문에 일각에서는 한국에서는 사회적 합의주의가 불가능할 뿐만 아니라 허구적이라고 주장하는 것 또한 일부의 진실을 담고 있는 것이다. 따라서 코포라티즘이나 사회적 합의주의라는 논란은 서구와 다른 한국적 상황에서는 하나의 이념형으로서 논란의 여부는 존재할 수 있지만 현재의 노사정위원회와 관련해서 이를 코포라티즘으로 직결시키기에는 무리라는 것이 전반적 인식이다.

이런 관점에서 볼 때 최근 일부 논자들은 노사정위원회를 서구의 사회적조합주의, 또는 코포라티즘이라는 사회정치체제와 직결시키는 것이 아니라 넓은 의미의 사회적 합의, 또는 사회협약으로서 정의할 수 있는 것이 아니냐는 지적을 제기하고 있다. 이런 의미에서 사회적 합의는 “정부의 경제·사회정책의 형성 및 집행에 대해서 그 영향을 받게 되는 사회적 파트너, 즉 노동자 및 경영 측이 함께 참여하여 협의하고 경우에 따라서는 함께 결정하는 것”¹⁰⁾을 지칭하는 것으로 바라보고 있다. 이런 관점에서 이들은 사회적 합의를 사회적 합의주의 유형을 포함한 4가지 유형으로 분류하면서 한국의 유형은 사회협약적 유형과 비슷한 것으로 이해하고 이탈리아의 사례를 타산지석으로 제기하고 있는 것이다. 즉, 이탈리아의 경우 파업도 빈발하고 노노 갈등이 심했던 나라이지만 1990년대에 사회적 협약을 통해 사회안정을 이루고 경제구조조정을 성공적으로 쟁취한 사례로서 제기하는 것이다. 이런 관점에서 사회적 합의를 제기하면 코포라티즘이라는 특정의 사회정치 체제와 결합시켜서 이념형적으로 제기하지 않으면서 사회적 합의 문제를 제기할 수 있는 장점이 있다고 보여진다.

<표 5-3> 사회적 합의 유형

	대표적 사례
사회적 조합주의 유형	스칸디나비아3국, 오스트리아, 네델란드
사회협약 유형	호주, 이탈리아, 스페인, 멕시코
비공식 간담회 유형	일본, 영국
3자 협의 유형	프랑스, 독일

자료: 『한국의 노사관계와 노동정치』, p.285에서 인용

이러한 사회적 합의의 관점에서 일부 논자는 사회적 합의주의처럼 엄격하지 않게 다음의 네 가지 조건을 충족시킬 때 사회적 합의의 이름에 값하는 것으로 본다. “①사회적 파트너들의 참여가 자발적이어야 한다. ②사회적 파트너들이 자신의 집단에 대한 진정한 대표성을 가지고 있어야 한다. ③국가·자본·노동 사이

10) 위의 책 p14.

의 교환이 공정한 것이어야 한다. ④협약의 적용범위가 협약에 참가한 사회적 주체들의 직접적 이익의 범위를 넘어서야 한다”라는 조건이 그것이다. 즉, 많은 학자들이 얘기하는 코포라티즘의 조건, 즉 노동의 높은 조직률, 정치세력화 또는 우호적 정당의 존재, 계급갈등을 완화시킬 수 있는 노동 및 생활조건이라는 요소는 사회적 합의의 필요요건이라기보다는 성립가능성을 높이는 요소라고 보는 것이다.(김준, 위의 책 pp14-15)

노사정위원회를 ‘사회협약의 정치’¹¹⁾ 즉 “노동조합, 기업 등 사회내의 주요 이익조직들이 경제위기 등 국가경제의 필수적 요청에 따라 정부 정책 결정에 참여하고 협력하는 게임의 방식, 즉 노사정 3자협력체제”로 보는 시각도 이와 비슷한 관점이라고 할 수 있다.

따라서 노사정위원회를 코포라티즘이라는 특정한 정치사회체제의 유형의 관점에서가 아니라 정부의 정책 결정에 노·사 등의 사회적 파트너를 참여·협력시키는 사회적 합의, 또는 사회협약의 제도적 틀로서 어떤 역할을 하였는가를 평가하는 것이 정당한 관점이라고 할 수 있을 것이다.

그런데 이런 관점에 선다 했을 때 과연 노사정위원회가 사회적 합의, 또는 사회협약의 틀로서 제대로 역할과 기능을 하였는가?

노사정위원회의 성과적 측면을 바라본다면 우선 그 동안 정부가 일방적으로 추진해온 정책에서 일정하게 노동계가 참여할 수 있는 제도적 참여의 통로로서의 역할을 하였다. 정부의 관료가 보고와 출석의 의무를 가져야 했으며 주요한 제도 개선과 관련해서도 노·사의 의견이 반영되는 통로로서의 역할을 하였다. 이로 인해 과거의 권위주의적 노사관계의 민주화에도 일정하게 기여하였다. 구조조정, 제도개선과 관련해서 일정한 협의와 조정이 이루어짐으로써 노사관계의 안정화에도 기여하였다.

또한 노동기본권의 일정한 신장과 법제도 개선이 이루어졌다. 교원노조의 결성이 인정되어 89년 이후 10년간 탄압을 받아왔던 전교조가 공식적 합법성을 얻게 되었으며 교원의 단결권과 단체교섭권이 확보되었다. 공무원의 단결권 확대를 위

11) 박동, “한국에서 ‘사회협약 정치’의 출현과 그 불안정성 요인 분석”, 『한국정치학회보』 제 34집 4호, 서울, 한국정치학회. 참조

해 공무원직장협의회가 공무원 노조의 전단계로서 인정되었다. 87년 이후 지속적으로 배제되어 제도바깥에 존재하던 민주노조 진영이 민주노총의 합법화와 함께 제도권 내로 들어올 수 있게 되었다.

정치자금법이 개정됨으로써 초기업단위 노조의 정치기금 모금과 기부가 허용되는 등 노동조합의 정치활동을 가로막는 실질적 장애물들이 제거되어 노동조합의 정치활동이 활성화되는 계기를 이루었다.

그러나 노동기본권의 신장과 정책 참가의 통로라는 긍정적 역할은 전체적으로 노동시장의 유연화와 신자유주의 구조조정으로 인한 노동자의 피해에 비하면 빛이 바랄 수밖에 없다. IMF위기로 인해 정리해고 등 인력감축, 임금 삭감이나 동결 등 노동조건 후퇴, 비정규직의 확대 등 가장 많은 피해를 노동자들이 겪어질 수밖에 없었다. 고통의 분담을 요구하던 정부는 이러한 구조조정 과정의 피해를 최소화하고 노동자들의 참여를 확대함으로써 사회적 합의의 정신을 살려나갔어야 했다. 그러나 정부는 구조조정을 추진하는 데 있어서 노동자의 의견은 참고나 절차적 형식으로써밖에 인정하지 않았으며 최선의 경우에도 사후의 일정한 구제에 국한되었다. 2기 노사정위원회가 어렵스레 재가동되었지만 파탄이 날 수 밖에 없었으며 3기 노사정위원회도 민주노총이 불참한 채 출발한 가운데서도 한국노총의 참여-불참여 오락가락한 이유도 여기에 있다. 경과에서 살펴보았듯이 구조조정과 관련된 합의는 건의문 정도의 수준에서밖에 거의 이루어지지 않았으며 금융과업에서 드러났듯이 정부는 합의조차도 제대로 이행하지 않았으며 철도, 전력, 통신 등의 사후적 일부 구제에 국한되었다. 또한 정부는 한편으로 노사정위원회를 통한 사회적 합의의 틀을 추진하면서도 권력이나 물리력을 통한 노동통제를 적절히 활용하고 있는 상황이었다. 정부가 2000년 12월 대통령과 경제부처 장관이 모인 경제정책조정회의에서 보고한 4대부문 12대 핵심개혁과제에서 노동부문 개혁의 목표를 “생산적 노사협력관계 정립을 통해 타 부문 구조개혁을 뒷받침하고 노동관련제도 합리적 개선추진” 라고 하여 신자유주의적 구조조정에 종속된 노동정책의 목표를 분명히 하고 있다. 구체적으로 노동개혁의 첫 번째 목표인 ‘생산적 노사협력체제 구축’의 핵심으로는 “1) 법과 질서의 준수 원칙 확립 바탕 위에서 참여와 협력의 신노사문화 정착 2) 경영성과에 대한 합리적 배분원칙 정착 지원 3) 불법행위에 대해 노사를 막론하고 엄정 대처”를 꼽고 있다. 따라서 정부의 원칙적 노동정책의 기조는 사회적 합의의 기조보다는 구조조정을 지원하는 것이며,

이를 위배하는 노동계 투쟁에 대하여 법과 질서의 준수 원칙이라는 관점에서 탄압하겠다는 노동배제적, 혹은 소극적 포섭의 기조를 분명히 하고 있다고 할 수 있다.

즉, 이러한 정부의 기조로 인해 정부가 신자유주의적 구조조정 정책을 본격적으로 추진하면서 노동정책이 경제정책의 종속물로서 존재하고 사회적 합의나 협약의 정치는 부수적·하위적·장식물 개념으로 변해갈 수밖에 없었던 것이다.

그런 점에서 노사정위원회는 적극적 참여의 기제라기보다는 소극적 포섭 내지는 소극적 배제를 나타내는 기제로서의 성격을 나타내었다고 할 수 있겠다. 특히 최근에 들어서는 노사정위원회에 불참하고 있는 민주노총에 대한 대대적 탄압은 그렇지 않은 한국노총과 대비해서 볼 때 노동계 분할 통치전략이라고 하는 시비를 자아낼 우려조차 보여진다.

김대중 정부가 초기의 “민주주의와 시장경제의 병행발전”을 주장하며 적극적 참여를 주장하던 것에서 이렇게 후퇴하게 된 배경은 무엇인가?

가장 우선적으로 얘기할 수 있는 것은 IMF의 구조조정 조건들로 인해 정부정책의 자율성이 매우 제한되어 있었다는 점이다. 정리해고제 도입, 구조조정의 강행 등 IMF가 강요한 구제금융협약은 김대중 정부의 정책 결정능력의 자율성을 매우 제한하였으며 이로 인해 노동참여적 결정방식이 아니라 노동배제적인 신자유주의 구조조정을 주로 추진하는 방식으로 추진될 수밖에 없었던 한계가 구조적으로 자리잡고 있는 것이다.

둘째로는 구조적 한계에 더해서 정부내의 전략적 선택의 방향의 문제이다. 정부가 IMF 구조조정의 방식을 그대로 추수할 것인가, 아니면 IMF식 구조조정의 문제점을 인식하고 보완하거나 적극적 대안을 만들어갈 것인가는 전략적 선택의 문제이기도 하다. 그런 점에서 김대중 정권의 구조조정 정책의 핵심부처인 경제부처의 관료들은 기본적으로 구조조정은 대처식으로 일방적이고 급진적으로 시행하여야 하며 노동계는 어차피 반발할 수밖에 없다는 시각을 가지고 있었다. 구조조정과 관련해서 “사전에 충실히 협의할 것”을 약속하였음에도 불구하고 공공부문과 금융부문의 구조조정이 일방적으로 발표되었고 노사정위원회의 논의는 없었으며 있었다 하더라도 발표를 위한 형식적 절차에 불과하였다. 이에 비해 사회적 합의나 협약의 정치를 추진하는 정부내 개혁적 인사나 주체들은 매우 불충분하였다. 노사정위원회에 수석전문위원으로 참가한 최영기는 이에 대해서 “대통령은

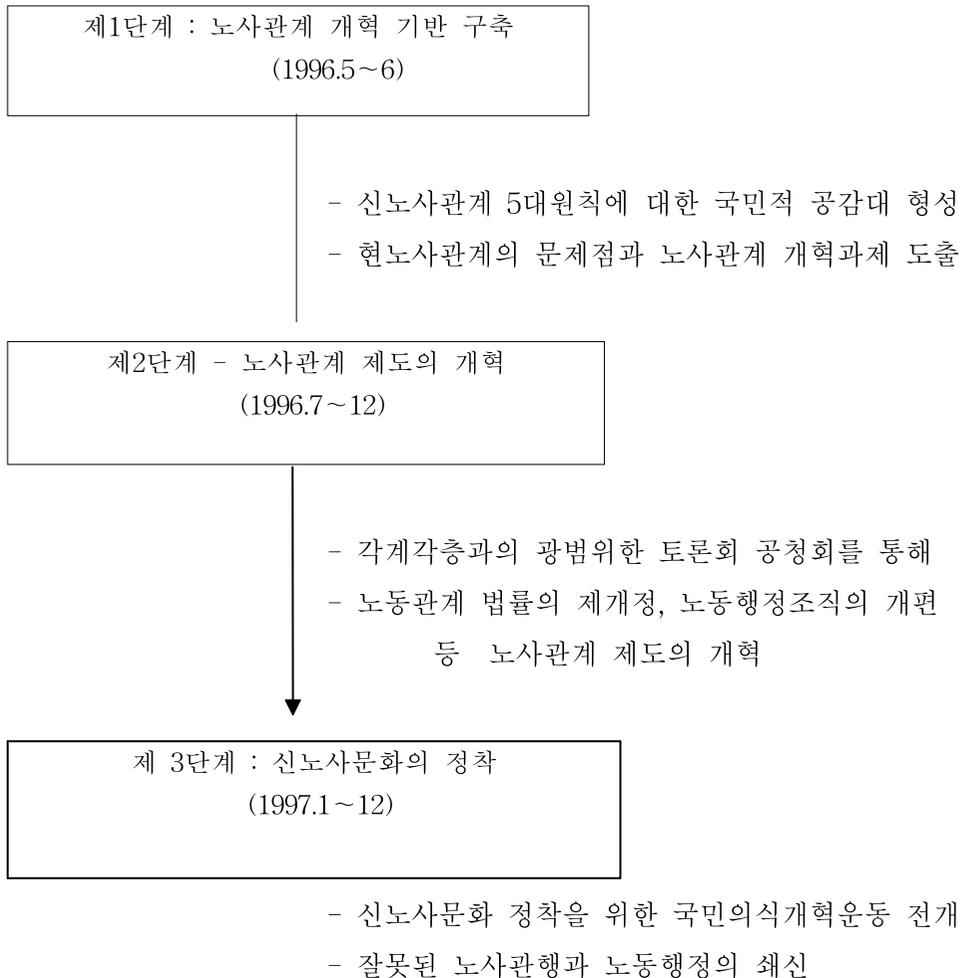
적어도 유럽형의 참여민주주의, 노사정파트너쉽, 즉 노동자를 완전히 배제하기보다 파트너로 인식하고 같이 협의하는 기구로서의 노사정위원회를 상정하고 있었다고 생각한다. 그런데 실제 집행과정에서 그것을 해석하여 현실적인 한계와 주어진 행위자들의 처지들을 잘 감안하면서 조정해주는 그런 중간고리가 없었다. 노동부장관이나 사회복지수석, 그리고 노사정위원장 등의 주요 행위자들 누구도 주도성을 발휘하여 대통령의 약간은 희미한 비전을 구체화시켜 실현시켜 나가려는 적극적 노력을 기울이지 않았다”고 평가한다(최영기 등 위 의 책 p356) 대통령 개인의 의중이야 어쨌든 구조적으로 정부의 노동정책의 기초는 구조조정 정책의 종속물로 변해간 것이다. 노사정위원회에 참가하고 있는 사람들 중에서도 실업자 초기업단위 노조 가입 문제 등 합의사항을 이행하지 않고 기업퇴출 조치 등 노사정위원회의 협의를 거치지 않고 일방적으로 발표함으로써 정부가 노사정위원회의 위상을 실추시켜왔다는 비판을 제기하기까지에 이르게 된 것이다.(선한승, 2000)

3. 신노사문화 캠페인

김대중 대통령은 대통령 선거 공약에서 “참여·협력의 신노사관계 확립”이라는 기초를 들고 나왔으나 집권 중반기인 99년 8.15 경축사에서 신노사문화라는 새로운 화두를 들고 나왔으며 이는 내무부 출신의 이상룡 노동부 장관이 등장한 이후 지속적으로 ‘신노사문화의 창출’을 주된 과제로 삼고 사업을 대대적으로 전개하였다. 이러한 캠페인에 대해서 어떻게 보아야 할 것인가?

사실은 신노사문화 캠페인 자체는 새로운 것이 아니라 김영삼 정권하에 노사관계 개혁을 추진한 박세일 수석의 노사관계 개혁 프로그램의 일환이었다는 것에 주목하여야 한다. 원래 노사관계개혁위원회의 개혁의 프로그램은 그림과 같다.

<그림 5-3> 노사관계 개혁의 단계적 추진계획



자료 : 이원덕 1997.

그런데 노사관계 개혁의 프로그램으로 제도개혁이 이루어진 후의 마지막 단계로서 제시된 “신노사문화”가 원래의 의도대로 노사관계 개혁이 이루어지지 않고 날치기 처리와 재개정이라는 역사적 사건을 거침으로써 물 건너갔음에도 불구하고 새롭게 김대중 정권하에서 제기되는 역설에 직면하게 된다.

김대중 정부의 신노사문화 캠페인의 주 내용은 다음과 같다.

“세계화, 지식기반, 정보화로 인해 국경없는 무한경쟁 시대에 접어들고 있는데, 우리나라의 현행 노사문화는 개발독재 시대의 ① 대립과 갈등관계 ② 지나친 분배중심 등으로 인해 다분규, 고손실로 노사관계의 국제경쟁력은 95년 48개국중 25위에서 99년 47개국중 46위로 추락하였다.

따라서 세계화에 따른 무한경쟁과 노사공동운명관계의 형성, 지식사회화에 따른 인적자원으로 경쟁력 핵심원천의 변화, 신근로계층의 등장 등과 같은 환경 요인을 고려하여 ① 상호신뢰와 존중의 문화 ② 참여와 협력의 문화 ③ 자율과 책임의 문화로 신노사문화를 창출하여 21세기 일류국가로 도약위한 기반을 구축하고 삶의 질 향상과 국가경쟁력을 제고시켜 노사관계의 경쟁력을 세계 상위권으로 진입시켜야 한다.

이를 추진하기 위한 정책방향으로는

- ①노사정 및 일반 국민의 참여하에 범정부적으로 추진한다.
- ②의식, 관행 개선의 필요성에 대한 교육, 홍보를 부단히 전개함으로써 그릇된 의식, 관행을 개선시킨다.
- ③지식기반 정보화사회를 대비한 인적 자원관리 체제를 구축한다
- ④노사 참여협력활동을 촉진시키기 위해 구체적 프로그램을 개발하여 노동관련 제도를 개선한다.
- ⑤우수사업장을 발굴,포상하고 행,재정적 지원을 집중함으로써 참여협력분위기를 확산시킨다.

이를 추진하는 단계는 다음과 같다.

- 99년 7,8월에 1단계로 기반조성
- 9-12월은 제2단계로 점화, 확산단계
- 2000년부터는 제3단계로 발전 정착단계”

그런데 신노사문화 캠페인은 원래 의도했던 의식개혁운동으로서의 성과를 가지지도 못하고 노동계로부터 냉담한 반응을 얻고 결국은 장관이 바뀌면서 캠페인운동으로서의 실내용은 슬그머니 실종되고 만다. 그 이유는 무엇이었을까?

우선 신노사문화는 과거와 현행의 노사관계가 대립과 갈등관계, 지나친 분배중심관계였으며 이는 극복되어야 하므로 향후 신노사문화의 기본적인 방향은 협력적 관계여야만 한다는 것을 전제하고 있다. 그러나 자본주의 사회에서 노사관계는 모순, 대립, 갈등을 그 본질로 하고 있으며 노사간의 대립과 갈등은 정상적인 현

상인 것이다. 특히 김대중 정권하에서 구조조정 과정에서 정리해고, 임금삭감을 둘러싸고 노사간의 투쟁은 생존권의 문제와 직결되어 있으므로 격화되어왔으며 이는 경제위기 과정에서 지극히 정상적인 것이다. 문제는 오히려 이 갈등을 어떻게 노사대등의 원칙하에서 자율적으로 해결해나갈 것이냐는 것이다. 이 관계를 부정할 때에는 정상적인 갈등조차 부정하는 우를 범하는 것이 된다.

또한 “세계화, 지식기반, 정보화로 무한경쟁시대가 돌입했으며 노사공동운명 관계가 형성되었다”고 주장하는 것에 대해서도 경쟁력을 위해서 노동자는 희생하여야 하고 임금도 억제되어야 한다라는 김영삼 정권시대의 세계화·국제경쟁력 논리의 연장선으로 이해되었다. 그러나 노동자들이 느끼는 생활은 IMF시대에 접어들어 고용이 불안정해지고 노동조건이 열악해지는 등 더욱 어려움에 직면해있으며 기존의 평생직장의 개념이 붕괴하고 있는데 노사공동운명체 운운하는 것은 너무나 삶의 현실을 무시한 것으로 비춰지게 되었다. 노동계에서는 신노사문화의 기조에서 과거의 권위주의 정권하에서의 노사협조주의나 노사공동운명체 운운하는 이데올로기적 냄새를 맡았기 때문에 지극히 냉담하게 되었다.

아울러 여러 차례 법개정이 있었으나 노동기본권이 아직도 완전하게 보장되지 않은 상태에서 제도의 개혁 없이 의식 개혁과 범국민운동을 강조하는 것은 과거 군사정권하에서의 새마을 운동과 유사한 관료적 발상으로 느껴질 수밖에 없었다. 정부는 신노사문화와 신노사관계의 차이를 노사관계는 제도-관행-의식인데 비해 노사문화는 의식-관행-제도로 제도보다 의식을 중시하는 것이 노사문화라고 하였다. 즉, 신노사문화는 제도에 비해 의식과 관행의 개혁을 주로 지향하는 것이라고 했다. 그런 까닭에 아직도 노동기본권의 보장이나 제도개선을 요구하는 노동계에서는 더욱 먹혀 들어가기에 어려웠고 냉소적 반응을 얻게 된 것이다. 특히 이를 추진한 이상룡 장관이 새마을 운동을 추진했던 당시 내무부 관료 출신이라는 것이 더욱 이를 부채질했으며 구체적 사업에서도 범국민운동이니 교육선전이니 시상식이니 하는 모양은 더욱 그러한 느낌을 확신으로 만들었다.

결국 장관이 바뀌고 정권 후반기에 올수록 신노사문화 캠페인은 하나의 추상적 구호에 지나지 않게 되고 구체적 각론 중심으로 접근하고 있으며 이는 알맹이 없는 신노사문화에 대한 비판을 의식한 것으로 보인다.

4. 국민의 정부에서의 노동기본권 정책

노동기본권 중 가장 근원적인 것은 자주적 단결권 보장이라 할 수 있다. 이는 헌법에 보장된 기본권으로 노동조합 결성을 통하여 노사간 실질적 평등을 확보함으로써 노동조건을 유지·개선하고 노동자의 사회적·경제적 지위의 향상을 도모할 수 있게 하는 것이다. 참여와 협력을 중시하는 신노사문화의 관점에 비추어보아도 참여를 위해서는 사회적 약자인 노동자의 노동기본권에 대한 보장을 해야 할 것이다. 김대중대통령은 대통령 선거 과정에서 “노동관계 제도를 국제수준화하고 노사자치주의를 실현”하겠다고 약속을 제시한 바 있다. 이 약속의 구체적 내용으로서 “선거법, 정치자금법을 개정하여 노동조합의 실질적인 정치활동을 보장하고, 노동기본권을 국제수준으로 개정 보완” “ILO 협약의 단계적 비준” “노조 전임자 임금은 노사가 자율적으로 결정” 등을 제시한 바 있다. 또 2001년도 내외신 연두기자회견에서 “지금은 과거 어느 때보다 노동자의 권익이 확대되었” 으며 “노동3권이 완전 보장되고 있습니다”라고 자평하였다. 그러나 유감스럽게도 교원노조 인정, 공무원 직장협회의 결성 등 일정한 진전에도 불구하고 현장의 노동자들이 느끼는 노동기본권은 아직 전 정권 하에서보다 신장되었다는 느낌을 가지지 않고 있다. 특히 구조조정을 빌미로 해서 노동3권에 대한 정부의 직간접적 개입이나 제약을 매우 심각한 수준으로 느끼는 상황에 직면해있다. 이로 인해 한국은 국제사회에서 지속적인 법개정의 권고를 받고 있는 상황이다.

1) 노동기본권의 진전

김대중 정부하에서 노동기본권은 과거 김영삼 정부하의 노사관계개혁위원회가 해결하지 못한 몇 가지 진전을 노사정위원회의 논의를 통해 이루어왔다.

첫째로 교원노조의 설립과 관련하여 제1기 노사정위원회 합의와 2기 노사정위원회 논의를 거쳐 광역시·도 또는 전국단위의 노조가 허용되어 전국적 교섭이 인정되고 단결권과 단체교섭권이 보장되는 형태로 98년 10월 31일 노사정위원회 전원 합의가 이루어졌다. 이로 인해 1999년 1월 29일 ‘교원의노동조합설립및운영등에관한법률’이 제정됨으로써 89년 이후 10년간 탄압을 받아왔던 전교조가 공식적 합법성을 얻게 되었으며 교원의 단결권과 단체교섭권이 확보되었다.

둘째로 공무원의 단결권 확대를 위해 “99년 1월부터 공무원직장협의회 설치를 위한 관련 법안을 98년 2월 임시국회에 제출, 노동조합 결성권 보장방안은 국민적 여론 수렴과 관련법규의 정비 등을 고려하여 추진”키로 1기 노사정위원회에서 합의됨에 따라 공무원직장협의회법이 98년 2월 제정되었다. 즉, 공무원직장협의회가 공무원 노조의 전단계로서 인정되었으며 2단계로 공무원 노조 결성을 위한 방안을 추진하기로 한 것이다. 현재 3기 노사정위원회는 공무원 노조 결성 문제를 의제로 삼고서 논의중에 있는 상황이다.

셋째로 산하 연맹의 합법성 문제가 모두 해결됨에 따라 민주노총이 합법화되었다. 물론 97년 노동법 개정으로 연합단체의 복수노조 문제가 해결되었으나 산하조직인 전교조의 불법성 시비로 지속적으로 민주노총의 합법성 인정은 지연되어 왔던 것이다. 민주노총의 합법화는 87년 이후 배제되어왔던 민주노조 진영의 제도내 진입이라는 역사적 의의를 지니는 것이기도 하다.

넷째로 정치자금법이 개정됨으로써 초기업단위 노조의 정치자금 모금과 기부가 허용되는 등 노동조합의 정치활동을 가로막는 실질적 장애물들이 제거되어 노동조합의 정치활동이 활성화되는 계기를 이루었다. 실제로 신법 이후의 4.13 총선에서는 민주노총은 민주노동당을 지지하고 한국노총은 노총 출신 노동계 대표를 지지하고 정치자금을 모금하는 활동들을 전개하기도 하였다.

다섯째로 또한 전임자 임금지급 금지 조항이 기업단위 복수노조 금지와 맞바뀌는 형태를 취하기는 하였지만 5년 유예됨으로써 노동계의 일정한 우려가 해소되었다. 사실 전임자 임금 지급 금지를 법제화하고 있는 나라는 세계 어디에도 없고 ILO 등 국제기구로부터 불합리한 법개정의 압력을 지속적으로 받아왔던 부분이기도 하였다. 앞서서도 얘기하였듯이 대통령 공약에서 노사전임자 임금은 노사가 자율적으로 결정하겠다는 공약을 제시한 바도 있었다.

2) 노동기본권에 대한 법적 제약

그러나 노동기본권의 이러한 진전에도 불구하고 김대중 대통령이 “노동기본권을 국제 수준으로 개정 보완”하겠다는 공약과 ILO 공약의 단계적 비준이라는 공약은 완전한 형태로 실현된 것은 아니었다. 정부는 1기 노사정위원회의 합의와 국제사회의 수차례에 걸친 권고에도 여전히 공무원노조 결성을 법제화하고 있지

않은 상황이며 결성된 교원노조 역시 단체협약의 효력이 제한되고 단체행동권이 없는 상황이기도 하다. 또한 2002년부터 시행하기로 되어 있던 기업별 복수노조 허용도 5년 유예함에 따라 비정규직 노동자 등 자주적 단결권 쟁취를 위해 싸워 온 노동자들의 노력을 무위로 돌리고 있다.

① 복수노조 금지조항

복수노조 금지조항은 노동자의 단결권을 부정하는 대표적인 독소조항이자 유일 노조를 강제하는 것으로서 기존의 노총체계를 벗어난 민주노조 진영의 연합단체 및 독자적 총연합단체 결성을 가로막고 일부 기업에서 신규노조 결성을 가로막는 근거 조항의 역할을 해 왔다. 노사관계개혁위원회 출범, 날치기 법 통과와 총과업, 재개정 과정을 겪으면서 1997년 3월 복수노조 금지조항은 삭제되었으나 노동조합및노동관계조정법 부칙 제5조 1항에 “하나의 사업 또는 사업장에 노동조합이 조직되어 있는 경우 2001년 12월 31일까지는 그 노동조합과 조직대상을 같이 하는 새로운 노동조합을 설립할 수 없다”라 하여, 과도적으로 2001년 말까지 사업 또는 사업장 단위 복수노조 설립을 금지하였다. 그러나 노사정위원회에서 전임자 임금지급 금지와 복수노조 금지 조항이 정치적으로 교환됨에 따라 2001년 2월 임시국회에서 또다시 복수노조 설립을 5년간 유예하는 법개정이 이루어짐으로써 자주적 단결권이 또다시 유보되는 상황이 발생하였다. 전임자 임금지급 금지에 대해서는 법적 제한이 있는 국가가 없다는 점에서 법보다는 관행의 개선으로 처리되어야 될 사항임에도 불구하고 이를 복수노조 금지조항과 맞바꾸기 했다는 점에서 많은 비판이 제기되었다. 특히 최근에는 우리나라의 특수한 기업별 노조 때문에 58%를 차지하는 비정규 노동자들의 경우 기존 정규직 노조가 비정규직 노동자를 조합원으로 받아들이지도 않고 비정규 노동조합을 결성할 수 있도록 규약 개정을 해주지도 않는 상황 때문에 노조 결성 권리를 침해하고 있다는 비판이 제기되고 있는 실정이다.

더 나아가, 최근 현실에서 발생하는 심각한 문제는 현 복수노조 금지규정인 노조법 부칙 제5조에 대한 노동부의 경직된 행정해석 때문에 오히려 복수노조 금지규정이 완화되기 전보다 더 단결권이 침해되고 있는 결과를 낳고 있다는 점이다. 특히 지역, 직종, 산별 등 초기업단위노조 설립이 활발해지면서 문제의 심각성은

더해지고 있다. 노동부는 "특정 사업 또는 사업장에 기업별 노동조합뿐만 아니라, 지역별·직종별·산업별 단위노조의 조직이 있는 경우와 더 나아가 그 사업장 소속 노동자 중 1명이라도 지역별, 직종별, 산업별 노조에 가입하고 있는 경우는 그 노동조합과 조직대상을 같이 하는 노동조합을 새로 설립하거나 당해 사업 또는 사업 소속 근로자들이 다른 노동조합에 가입하는 것은 허용되지 않는다"고 하면서 이에 따라 노조설립허용 여부를 결정하고 있다. 이에 따라 1997. 3. 13. 노동법 개정이전보다 더 넓게 복수노조를 금지하는 결과를 가져오고 있다. 예를 들어 하나의 지역, 직종, 산업별 노조를 만든 후 각 사업장에 한 명씩이라도 선점하면 남아 있는 다른 노동자들(예를 들어 그 사업장의 노동자가 1,000명이라고 할 때 나머지 999명의 다른 노동자들)은 기업별 노조를 만들거나, 다른 지역·직종·산업별 노조에 가입할 수 없는 매우 부당한 결과를 발생시키고 있다.

이로 인해 올해 3월 ILO 이사회는 복수노조 금지 유예와 관련하여 다음과 같은 결정을 한 바도 있다.

"1) ILO가 2002년까지 복수노조 허용을 유보한 데 대해 유감을 표명한 바 있는데, 추가를 2007년까지 또 5년 연기한 일은 대단히 유감스러운 일로 가장 빠른 시간 안에 결사의 자유 원칙에 걸 맞는 조치를 취하고 그 결과를 보고해 줄 것을 요구한다. 이와 관련 민주노총이 2001년 2월에 제출한 서한(복수노조 금지 조항 때문에 결사의 자유가 침해되는 사례)에 대한 정부의 견해를 제출해달라.

.....

6) 한국 노사정위원회가 노동시간 단축, 비정규노동자와 이주노동자 보호, 공공부문 구조조정과 조세개혁 등에 대해 실제 진전을 이루지 못하면서, 복수노조 허용을 5년 유보한 것은 심각한 퇴보로 크게 우려한다. 노사정위원회는 이 모든 사안에 대해 결사의 자유 원칙에 맞게 신속히 처리해야 하며, 한국정부는 그 결과를 보고해주기 바란다."¹²⁾

② 국제기준에도 맞지 않는 공무원노조 금지

98년 2월 1기 노사정위원회는 공무원 노조 문제와 관련하여 "공무원의 노동기본권을 단계적으로 보장하기로 하고 99년부터 직장협의회를 우선 허용하고 공무

12) ILO이사회의 2001.3 결정

원노조는 관련법 개정 등의 절차를 거쳐 빠른 시일내에 허용"하기로 합의한 바 있다. 하지만 공무원 단결권의 단계적 보장방안으로 마련된 직장협의회가 법률적 한계와 제한 규정으로 인하여 실질적인 대다수 하위직 공무원들의 단결체로 활동하고 있지 못한 실정이다. 98년 말 제정된 공무원직장협의회는 단체교섭권이나 단체행동권이 없을 뿐만 아니라 가입 범위마저 매우 제약이 많은 상황이다. 더구나 단위기관을 넘어서는 연합단체를 결성하지 못하도록 금지되어 있는 등 원래 합의된 노동조합의 전단계로서의 성격을 가지고 있지 않다. 이로 인해 2000년말 현재 2,500여개 직장협의회 설립대상기관중 전국 약91개 기관만이 설립(3.6%)되는 등 결성대상기관중에서 결성기관수가 매우 적으며 결성된 직장협의회조차 기관장의 소극적인 자세와 견제로 인해 활동에 커다란 제약을 받고 있다. 더구나 현재 공무원 노동조합 결성 문제가 노사정위원회에서 논의중이지만 임기내 공무원 노조 합법화의 기조는 전혀 정해져 있지 않은 것으로 알려져 있다. 이로 인해 전국공무원직장협의회연합이라는 연합단체를 결성한 대표들은 파면조치를 당하고 형사재판에 계류중인 상태이다.

우리나라는 이미 90-91년사이에 국제노동기준을 제시하고 있는 주요 국제기구 ILO와 국제인권규약에 모두 가입하였다. 또한 노동기준과 관련하여 ILO에 버금가는 위상을 가지고 영향력을 행사하는 기구인 경제협력개발기구(OECD)에도 가입하였다. 그런 측면에서 수 차례에 걸친 ILO의 권고는 분명히 공무원의 노동기본권을 보장할 것을 촉구하고 있으며 더 이상 후진적 자의적 노동기준으로는 국제사회에서 버티기 어려운 상황이 되었으며 인권대통령으로서의 위상과도 관련이 되는 문제이기도 하다.

1991.12.9.가입한 ILO는 다른 조약들은 모두 비준을 하여야 국내법적 효력을 갖는 것으로 되어 있는데 반해 현장과 단결권 관련 조약(조약87호, 98호, 151호, 154호)은 비준을 하지 않더라도 가입국이 지킬 것을 의무화하고 있으며 이를 위배하면 결사의 자유위원회나 이사회에서 시정 권고조치를 발동한다. 단결권 기본 조약의 주요 내용은 '모든 근로자의 자주적 노조결성권보장, 그 조직의 운영활동에 관한 단결자치·노사자치권 보장, 그 실효를 위한 제도적 장치 특히 부당노동행위금지의 명시, 단체교섭촉진' 등으로 요약 될 수 있다. 동조약에 의하면, 공무원이라고 하여 일반근로자와 다르지 않으며, 다만 군대와 경찰·고급관리직 공무원과 고도의 기밀담당직원만 달리 취급할 수 있도록 규정하고 있으며, 이 경우도

반드시 권리보장을 배제해야 한다는 취지는 아니고 다만 자국의 선택에 맡기고 있는 것뿐이다.

또한 우리나라는 90년에 이미 국제인권규약(A규약‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약’, B규약 ‘시민적·정치적 권리에 관한 국제규약’)을 비준·공포하였다(조약 제1006호). ‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 규약’(사회권조약)은 공무원·교원의 단결활동권의 완전한 보장규정을 포함하고 있다. 조약 제 8조는 가입국에게 “모든 사람은 자신의 경제적 사회적 이익을 증진시키고 보호하기 위해 누구든지 노동조합을 조직할 수 있고 또 해당 노동조합의 규칙에만 따르는 가운데 자신이 선택하는 노동조합에 가입할 수 있는 권리. 그러한 권리의 행사에 대하여는 법률로 정해진 바, 국가의 안전이나 공공질서를 위해서 또는 타인의 권리와 자유를 보장하기 위해서 민주사회에 필요한 제한 이외의 어떠한 제한도 가할 수 없다”는 의무를 지우고 있다. 그리고 군인과 경찰을 제외하고는 규제를 할 수 없게 되어있다. 이를 비준한 이상 우리나라는 현행헌법상 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”(제6조①항). 그러므로 해석상 이미 신법우선의 원칙에 따라 공무원·교사의 단결권을 부정한 각종 법규는 그 효력자체가 의문시된다고도 하겠다.

한국의 노동관계를 규율하는 법제도가 국제노동기준에 크게 위배되고 있다는 사실은 이미 ILO와 UN을 통해 여러차례 공식적으로 확인된 바와 같다. 공공부문은 물론이거니와 민간부문도 심각한 문제를 가지고 있는 것으로 ‘ILO결사의자유위원회’로부터 수차례 걸쳐 권고안이 채택되었고(1993.3.; 1994.6.; 1995.3.) 유엔 경제사회문화권위원회에서도 그 시정을 촉구하는 권고문이 채택(1995.5.)되었다.¹³⁾ 특히 ILO는 1993년이래 매년 계속해서 공무원·교사의 단결권 보장을 촉구하고 있다. 또 OECD의 ‘고용·노동·사회문제위원회’(ELSA)에서도 같은 내용의 촉구를 하였다. 그러나 한국정부는 아직까지 그 권고에 상응하는 아무런 시정조치를 마련하지 않고 있다. 그리하여 이제 한국은 국제사회로부터 단결권침해국으로서 ‘가장 중요한 감시대상국’의 하나로 낙인 찍혀 있다.

13) 이 규약중 ‘시민·정치적 권리에 관한 국제규약’(B규약) 선택의정서는 국내에서의 동 규약위반사실에 대해 피해 당사자가 직접 유엔인권위원회에 제소할 수 있도록 규정하고 있다.

한편 1996.12.12.가입한 OECD의 노동조합자문위원회(TUAC)에서도 한국의 노동시장 정책과 노사관계에 관한 OECD 교육·고용·노동·사회위원회(ELSA)의 심의에 부치는 의견서에 공무원·교사의 단결권을 보장하지 않으면 OECD가입이 불가능하다는 강력한 입장을 표명하였다. 그후 OECD는 한국정부로부터 그 시정 촉구를 받아들인다는 약속을 받고 한국의 가입을 일단 인정하면서 '한국 법개정 상설감시기구'를 설치해 두었다. 현재 OECD에 가입한 모든 나라가 적어도 공무원·교사의 단결권과 단체교섭권을 인정하고 있다.

특히 지난 97년의 노동법개정 직후에도 ILO와 OECD는 공무원·교원의 단결활동권 보장을 다시 한번 촉구하였다. ILO는 제네바에서 제268차 이사회(1997.3.25-27)를 열고 한국이 현재 금지하고 있는 "공무원·교원의 노조결성권을 인정하도록 잠정권고"를 하였고, OECD산하 ELSA는 1997.3.26. 정례회의를 갖고 "지난 13일 국회에서 채택된 개정노동법에도 여전히 교사·공무원의 결사의 자유가 허용되지 않고 있다"고 지적하고 "한국의 노동법개혁의 진전을 계속 지켜볼 것"이라고 밝혔다.

세계적으로도 공무원·교사의 단결권을 박탈하고 있는 나라는 거의 없으며 이 같은 입법정책은 노동기본권은 물론 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권(헌법 제10조)와 평등권을 보장한 헌법과 국제법(ILO헌장 및 기본조약, UN의 사회권조약) 등에 정면 충돌되는 것이다.

공무원 단결권과 관련된 ILO이사회의 최근 결정문을 소개하면 다음과 같다.

"공무원 단결권과 관련해 한국정부는 공무원직장협의회 활동이 공무원 단결권의 사전 단계라고 말하고 있지만 2,400개 사업장 중 209개 사업장에만 구성돼 있고, 전체 공무원 93만 명 중 33만8천명에게만 가입 자격을 주고 있다. 한국 정부에게 빠른 시일 안에 공무원에게 결사의 자유를 누릴 수 있는 권리를 늘릴 조치를 단행할 것을 요구한다."¹⁴⁾

③ 교원의 노동3권에 대한 제한

제1기 노사정위원회 합의와 2기 노사정위원회 논의를 거쳐 1년이 지난 1999년 1월 29일 '교원의노동조합설립및운영등에관한법률'이 제정되었다. 이로 인해 노동

14) ILO이사회 2001.3 결정내용중에서

기본권에 대한 중대한 제약이자 전국교직원노조의 10년간에 걸친 불법화 문제가 해결되었다. 그러나 교원노조법은 특별법으로 제정되어 단체교섭의 효력과 단체행동권이 제한되고 있다. 이에 따라 단체협약의 내용 중 법령·조례·예산에 의하여 규정되는 내용과 법령·조례에 의한 위임을 받아 규정되는 내용은 단체협약으로서의 효력이 부인된다. 실제로 교육부와 교원노조가 교섭이 개시된 지 1년이 지나서 체결된 단체협약은 기획예산처 등 예산관련 부처에서 임금 및 처우개선에 관한 예산 부족 등의 이유로 협약안을 제대로 반영되지 않아 사실상 단체교섭권이 형해화되는 위기에 처하게 되었다.

나아가 교수는 가입이 금지되어 별도의 교수노조가 결성되었으나 정부에서는 불법시하고 있으므로 이 또한 논란의 대상이 되고 있다.

또한 교원노조는 파업·태업 기타 업무의 정상적인 운영을 저해하는 일체의 쟁의행위가 금지되어 있다. 이에 따라 단체교섭이 결렬되는 경우에도 자신의 주장을 관철할 수단을 갖고 있지 못하다. 이에 대해 ILO 결사의 자유위원회 제 272차 보고서(1994.6)는 “사립 및 공립 교사들의 단체행동권에 대하여, 본 위원회는 파업권은 노동자와 그들 단체의 기본적인 권리 중 하나이자 그들이 자신들의 직업적 이해를 증진·옹호할 수 있는 필수적인 수단중의 하나이며 따라서 공공서비스(공공당국 대리인으로서 행동하는 자인 공공의 피용인)와 엄격한 의미에서의 필수서비스의 경우에만 제한 또는 금지할 수 있음을 상기한다”라고 하여 교원에게도 노동3권이 차별없이 보장되어야 한다는 입장을 표명하고 있다.

④ 실업자의 노동조합 가입 권리

노동조합법상의 노동자는 취업, 실업상태를 불문하고 임금으로 생활하는 자를 의미하는 것으로서 모든 임금노동자는 조합원 자격을 가진다는 것은 당연하다. 아울러 선진국에서는 산업별 노조로 구성되어 있으므로 당연히 이는 노동조합의 규약상의 문제이지 입법론적으로 개입할 문제가 아니다. 이에 대해서 중소기업 단위의 노동조합 가입을 허용하는 것으로 노사정 합의가 이루어진 바 있다. 그럼에도 불구하고 정부내 논의과정에서 법무부 등 공안 논리를 주장하는 부처에 의해 부처간 합의가 이루어지지 않았다는 핑계로 입법화가 되지 못함으로써 노동계에서 노사정위원회의 편파성을 강력히 규탄하는 근거로 작용하기도 하였다. 문제가

더욱 심각한 것은 서울지역여성노조와 관련된 법원의 최근 판례는 당연히 현행법으로도 초기업 단위의 노동조합의 경우 실업자도 가입할 수 있다는 것을 인정하였다는 데에 있다. 노동문제가 노동기본권의 문제가 아니라 공안 차원의 문제로 다루어지고 있다는 반증으로서 이 실업자의 노조 가입 권리 문제가 제기되고 있는 것이다.

⑤ 직권중재를 통한 단체행동권의 제약

97년 법개정으로 인해 필수공익사업의 범위가 축소되었으나 필수공익사업장에 대한 직권중재를 통한 단체행동권의 제약은 여전하다.

아울러 현재 강제중재회부결정 여부, 중재위원회의 중재재정 여부 문제는 전혀 노동자측에서 관여할 수 없고 완전한 행정재량에 맡겨져 있다. 결국 현행 직권중재제도하에서 노동자들의 단체행동권은 완전히 행정재량에 맡겨져 있다. 그러나 행정관청인 노동위원회 판단여하에 따라 단체행동권이 허용되거나 금지되는 것은 헌법이 보장한 단체행동권에 대한 중대한 침해이다. 더욱이 임금인상, 그 외 단체협약 체결을 둘러싼 주장의 대립, 즉 이익분쟁을 강제중재로 처리하는 것은 이익분쟁을 재판에 회부하는 것과 다를 바 없다. 이익분쟁은 당사자간 의견일치가 있어야 해결이 가능하며 제3자가 결정할 수 없다는 점에서 직권중재는 노사자치주의에 위배되며 위헌의 소지가 있다.

또 필수공익사업장에서 조정을 신청하면 거의 100% 특별조정위원회를 거쳐 중재에 회부되고 있다. 결국 조정기간 15일, 중재기간 15일 동안 쟁의행위가 금지될 뿐만 아니라 중재재정이 내려지면 그 이후에는 아예 쟁의행위가 금지되는 바, 이는 단체행동권이 일정하게 제한되는 것이 아니라 아예 박탈되어 노동3권의 핵심적 권리인 단체행동권의 본질적 내용이 침해되고 있는 것이 현실이다.

아울러 롯데호텔의 경우와 같이 과거시대 유산으로 일방중재 신청협약이 단체협약에 포함되어 있는 경우, 노동조합의 지속적인 개정요구에도 사용자들이 개정을 반대하면 별다른 방법이 없는데다가 마찬가지로 강제 중재에 회부되므로 노동조합은 단체행동을 무기로 교섭을 진행시킬 수 없기 때문에 단체행동권 자체가 사실상 박탈되는 결과를 초래하고 있다.

3) 노동행정 및 공권력을 통한 노동기본권의 제약

노사정위원회를 통한 사회적 합의의 틀을 추진하면서도 김대중 정부는 공권력이나 물리력을 통한 노동통제를 적절히 활용하고 있다. 정부가 2000년 12월 대통령과 경제부처 장관이 모인 경제정책조정회의에서 보고한 4대부문 12대 핵심개혁 과제에서 노동부문 개혁의 목표를 “생산적 노사협력관계 정립을 통해 타 부문 구조개혁을 뒷받침하고 노동관련제도 합리적 개선추진” 라고 하여 신자유주의적 구조조정을 뒷받침하는 노동정책의 목표를 분명히 하고 있다. 구체적으로 노동개혁의 2대 목표의 첫 번째인 생산적 노사협력체제 구축의 핵심으로는 “1) 법과 질서의 준수 원칙 확립 바탕 위에서 참여와 협력의 신노사문화 정착 2) 경영성과에 대한 합리적 배분원칙 정착 지원 3) 불법행위에 대해 노사를 막론하고 엄정 대처”를 꼽고 있다. 따라서 정부의 원칙적 노동정책의 기조는 분명히 구조조정을 지원하는 것이며, 이를 위배하는 노동계 투쟁에 대하여 법과 질서의 준수 원칙이라는 관점에서 탄압하겠다는 노동배제적 기조를 분명히 하고 있다고 할 수 있다.

그런데 문제는 불법의 기준과 객관성 문제라고 할 수 있겠다.

① 정리해고와 구조조정을 이유로 한 파업의 불법

우선적으로 노동부와 검찰은 구조조정을 이유로 한 파업은 경영권에 대한 침해이며 불법이라는 기조를 98년 8월 발생한 만도기계 파업에서부터 일관되게 적용해오고 있다. 당시 약 2,600명이 농성을 전개하는 만도기계 전국 7개 사업장에 1만 6천여명의 경찰병력을 투입하여 2,600명연행, 41명 구속, 7명 수배, 300명 불구속 입건, 600백여명에 대한 즉결심판 회부라는 군사정권 시대의 노동운동 탄압과 비교하더라도 그 예를 찾을 수 없는 탄압을 자행하였다. 그런데 사실 구조조정은 노동자의 생존권을 박탈하는 정리해고와 인력감축을 가져오는 것으로 당연히 노동법상 “노동자의 노동조건에 밀접히 관련된 것”으로서 교섭과 투쟁의 목적이 될 수밖에 없으며 이를 이유로 한 파업은 자연스럽게 발생할 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 정부는 구조조정을 이유로 한, 또는 정리해고를 반대하는 파업은 불법 파업인 것으로 행정적으로 판단을 내리고 공권력 투입이나 물리적 탄압을 자행한

것이다. 이 사건에 대해 만도기계 문막지부가 속해있는 춘천지법은 다음과 같이 판결을 내리고 있다.

“정리해고 등 고용안정에 관한 노사분쟁이 정의행위의 대상이 되는지 여부에 관하여 살펴보면, 노조법 제2조 5호에서는 ‘해고 등 근로조건의 결정에 관한 주장의 불일치’를 노동쟁의의 정의로 규정하고 있고 근로기준법이 규정하고 있는 해고에는 경영상의 이유에 의한 해고도 포함되는 점, 경영상의 이유에 의한 해고에 있어 긴박한 경영상의 필요성 유무는 사용자가 우선 판단할 사항이나 경영사항이라도 근로자의 근로조건과 경제적·사회적 지위향상과 밀접한 관련이 있는 사항은 단체협약의 대상사항이 되는바(대법원 1992. 5. 12. 선고 91다34523 판결 참조), 사용자와 근로관계를 맺고 있는 종업원인 근로자에 비하여 실업자인 근로자의 경제적·사회적 지위가 열악하다 할 것이어서 경영상의 이유에 의한 해고에 관한 사항은 단체협약의 대상이 되는 점, 등을 종합적으로 고려하면 정리해고에 관한 노사분쟁은 노조법상 정의행위의 대상이 된다 할 것이다.
.....

정리해고 철폐는 정당한 정의행위의 목적이 된다 할 것이고, 해고회피노력의 강화·해고기준 및 대상자 선정 등 기타 경영상의 이유에 의한 해고에 관한 사항은 위에서 살펴본 바와 같이 근로자의 근로조건의 유지·개선 및 경제적·사회적 지위향상과 밀접한 관련이 있으므로 이 또한 정당한 정의행위의 목적이 된다 할 것이어서, 결국 정리해고 등 고용안정은 정당한 정의행위의 목적이 된다 할 것이다.....”¹⁵⁾

즉, 정리해고나 구조조정으로 인한 인력감축 등은 당연히 근로자의 근로조건과 밀접한 관련을 맺는 것으로서 정의행위의 목적이 될 수밖에 없다는 것이다. 법원의 이러한 판결을 기초로 할 때 정부가 대규모 구속사태를 발생시킨 현대자동차, 만도기계, 금융노조, 대우자동차 등의 파업은 지극히 정당한 것으로서 공권력 투입의 전제가 충족되지 않는 것이다. 특히 IMF 초기에 만도기계, 한국중공업, 서울지하철, 부산지하철, 조폐공사 등에서 정권은 예외 없이 공권력 투입을 자행하였다.

한편으로 검찰의 조폐공사 파업유도 공안탄압 사건은 과거의 권위주의 정권의 관계기관대책회의가 다시금 부활한 의혹을 갖게 하였다. 결과적으로 공안대책협

15) 춘천지법 99.10.7선고. 98노 1147판결문 중에서.

의회를 해체하고 파업 유도를 한 사업주가 구속되었지만 정권의 탄압유도 공안조작은 조폐공사 하나만의 사건이 아닐 것이다.

② 행정지도를 이유로 한 불법파업 지침

두 번째로는 노동위원회 행정지도를 빌미로 한 불법 파업 시비이다. 97년 법개정으로 조정전치주의가 도입되었는데 정부는 여전히 과거의 권위주의 시대처럼 노동위원회가 행정지도를 함으로써 조정을 하지 않았을 경우에는 이를 불법으로 규정하고 공권력 투입이나 구속을 자행하였다. 노동위원회가 조정을 하지 못하고 더 교섭을 하라는 행정지도를 하는 것은 대부분 당사자간의 실질적 교섭이 이루어지지 않았다는 것이지 이것이 쟁의행위의 합법성 여부에 대한 판단을 할 수 있는 것은 아니다. 행정지도가 있더라도 불법파업이 되지 않는다는 것은 노동법학계의 일치된 견해였고 법원은 수 차례에 걸쳐 이를 확인한 바 있음에도(대전지방법원 2001. 5. 16. 선고 99가합5341, 판결춘천지법 1999. 10. 7. 선고 98노1147판결, 청주지방법원 2000. 6. 9. 선고99노534 판결 등 다수) 검찰과 노동부는 지금까지 계속 위와 같이 일방적인 논리를 내세우며 불법으로 규정하고 경찰력 투입을 해왔다. 설사 법원에서 파업의 정당성을 확인 받더라도(업무방해죄 부분은 무죄) 경찰력 투입과정에서 벌어지는 충돌로 인한 '폭력행위등처벌에관한법률위반(5년 또는 3년이상 징역형), 특수공무집행방해치상(3년이상 징역형)죄'를 면할 수 없게 된다. 대한항공의 경우에 노동위원회의 행정지도가 있었다는 이유로 대검 공안부는 불법파업으로 규정하였고 코오롱, 코람프라스틱, 두산기계, 금속노조 마창지회, 한국중공업 등에 행정지도가 내려졌고 역시 불법파업으로 매도되었다. 나아가 이것을 빌미로 정부는 민주노총의 시기집중 공동파업 전체를 불법으로 몰아세웠다.

그러나 노동위원회의 행정지도에 대한 이 논란은 조정전치주의 제도하에 최초의 대법원 판례가 지난 2001. 6.26에 나오으로써 종식된 것이나 마찬가지이다.

“쟁의행위가 형법상 정당행위로 되기 위하여는 그 목적이 근로조건의 유지·개선을 위한 노사간의 자치적 교섭을 조성하는 데에 있어야 하고 그 절차에 있어 특별한 사정이 없는 한 노동위원회의 조정절차를 거쳐야 하는바, 쟁의행위에서 추구되는 목적이 여러가지이고 그 중 일부가 정당하지 못한 경우에는 주된 목적 내지 진정한 목적의 당부에 의

하여 그 쟁의행위 목적의 당부를 판단하여야 하므로 부당한 요구사항을 뺏더라도 쟁의행위를 하지 않을 것이라고 인정되는 경우에만 그 쟁의행위 전체가 정당성을 가지지 못하고(대법원 1992.1.21. 선고 91누5204 판결 참조). 한편 노동조합이 노동위원회에 노동쟁의조정신청을 하여 조정절차를 마치거나 조정이 종료되지 아니한 채 조정기간이 끝나면 노동조합은 쟁의행위를 할 수 있는 것으로 노동위원회가 반드시 조정결정을 한 뒤에 쟁의행위를 하여야지 그 절차가 정당한 것은 아니다.”¹⁶⁾

그러나 노동부는 이 판례가 나온 다음에도 ‘사용자측이 교섭을 거절한 경우’에만 한정하여 판결한 것이라며 판결의 의미를 축소하고 같은 행정지도 사건임에도 모 사업장의 경우는 이 판결과는 다르다며 판례의 의의를 인정하지 않는 문건자료를 만들어 배포하는 등의 시비를 건 바 있으며 검찰에서도 이를 이유로 공권력 투입이나 구속을 하지 않겠다는 입장을 밝히지 않고 있으므로 이로 인한 제약은 여전히 자행되고 있다고 하겠다.

③ 예산배정권을 무기로 한 기획예산처의 단체교섭 개입

기획예산처는 예산 배정 유보를 무기로 하여 공공부문 개혁을 내걸고 민영화와 강제퇴직, 퇴직금누진제 폐지, 연월차휴가 보상폐지, 유급휴가제도 개악, 대학생자녀 학자금지원 중단, 계약제·연봉제 확대 등을 추진하였다. 기획예산처는 2001년 1월 5일 보도자료를 통해 ‘경영혁신방침’의 이행을 독려한다는 이유로 2001년 예산지원과 관련, 경영혁신과제 미완료 기관에 대해 국회가 의결한 예산 배정을 유보하고, 해당 경영혁신과제 이행 여부에 따라 유보 예산 배정을 추진하겠다고 발표하였다. 이에 따라 46개 기관에 대해 예산배정을 유보하고 2월 시한을 넘어서도 정부가 요구하는 지침을 수용하지 않으면 이행완료시까지 예산배정을 계속 유보하고 있어 일부 사업장의 경우 임금이 체불되는 사태까지 벌어졌다.

기획예산처는 이른바 개혁완료시점인 2월28일까지 ‘개혁 관련 수시배정 대상기관 경영혁신 추진상황(2/27)’을 점검하면서 “주택자금·자녀학자금, 연월차 휴가보상, 노조 전임자 과다운영 등”은 “대부분 노조와의 합의가 필요한 사항”이라고 스

16) 대법원 제1부 판결 사건 2000도2871 업무방해

스로 인정하면서도 지침을 이행완료할 때까지는 예산배정을 계속 유보할 방침임을 분명하게 밝히고 있다.

ILO 제98호 협약과 제154호 협약은 노사간에 자율적인 교섭의 개발과 이용을 장려하고 촉진할 의무를 부과하고 있다. 또한 단체교섭권 행사는 헌법상 보장되어 있는 권리 행사이므로 국가가 이에 부당하게 방해하거나 간섭을 가하는 것이 허용되지 않는다. 따라서 기획예산처 지침은 노동조건 결정과 관련한 부당한 개입이라는 혐의를 지울 수 없다.

④ 법원에 의한 법정관리회사에서의 단체협약 효력 부인

IMF 경제위기 이후 부도가 급증하여 현재 많은 회사들이 법정관리상태에 놓여 있다. 현재 서울지방법원에만 70여개 회사가 법정관리 사업장으로 되어 있다. 이들 회사는 부도 이후 상여금이 많게는 전액, 적게는 300-400% 삭감되어 해당 회사 노동자의 최저생존권마저 위협받고 있는 실정이다. 법원은 이 과정에서 임금의 대폭적인 삭감과 노동자들의 정당한 단체교섭 권리를 무력화시키고 있다. 기존 단체협약의 일방적 불이행과 유효기간내 재교섭요구, 노사가 합의한 단체협약 불인정, 법정관리관할 전사업장에 대해 연봉제 실시요구 등 법원이 실질적인 사용자로서 법정관리사 노사관계에 관여하고 있는 실정이다.

헌법이 보장하고 있는 노동3권은 인간으로서 누려야할 가장 기본적인 권리에 해당하는 것으로서 법정관리회사라 하여 이를 일방적으로 제한하거나 부정할 수는 없다. 하지만 이상의 사례에서 본 것처럼 법원이 과도하게 노사관계에 개입하여 단체교섭권을 제한하는 것은 헌법과 노조법이 보장하고 있는 노동3권을 제약하는 것이다.

⑤ 형법을 통한 기소·구속과 구속·수배의 확대

다음으로는 노동쟁의에 대해 각종의 불법시비뿐만 아니라 합법적 쟁의에 대해서도 사소한 노사간의 다툼 등을 빌미로 형법상의 업무방해와 폭력행위죄 등으로 구속, 연행, 수배를 하는 것이다. 단체행동이 “업무의 정상적 운영을 저해하는 것”임에도 노동기본권으로 확보되었다는 점에 비추어볼 때 이러한 형법의 적용은 명

백히 노동기본권을 제약하는 것이다.

이러한 노동기본권에 대한 제약으로 인해 김대중 정권하에서 구속 노동자수는 전임정권에 비해 더욱 확대될 수밖에 없었다. 김영삼 정부(1993년~1997년) 시절 5년 동안 구속 노동자 총 507명으로 1년에 100명 꼴인데 반해 김대중 정부(1998년~2001.6) 시절 3년6개월 동안 구속 노동자는 총 597명으로 1년에 170명 꼴로 거의 1.7배에 달하는 실정이다(<표 5-4> 참조). 이들 중의 약 80%가 노동법위반이 아닌 형법상의 범죄로 기소·구속되었다. 이는 구조조정으로 인한 노동쟁의가 늘어났다는 것을 인정하더라도 인권대통령이라는 구호에 비해 매우 심각한 실정이라 할 수 있겠다.

<표 5-4> 구속노동자 수 (1993-2001)

연도	김영삼 정부						김대중정부					
	1993	1994	1995	1996	1997	계(5년)	1998	1999	2000	2001	계	
구속노동자수	79	602	482	95	35	507	217	116	106	158	.6 (3.5년)	597

자료: 민주노총

김대중 정부 집권기간 동안 IMF 경제위기로 인해 사용자의 부당해고와 부당노동행위는 급증했다. 김대중 정부 1998-2000년까지 3년간의 부당해고 신청건수는 12,314건, 부당노동행위신청건수는 3,022건으로 김영삼 정부 집권 5년간의 8,312건과 2767건에 비해 기간은 60%에 지나지 않음에도 불구하고 148%, 109%로 엄청난 증가를 보였다. 이렇게 IMF기간 동안 엄청나게 증가한 사용자의 부당해고와 부당노동행위에 대한 구속·수배는 노동자의 대량 구속·수배에 비해 손을 꼽을 정도이며 노동부에서 구속 품신을 하여도 검찰에서 이를 반대하는 등 노사간의 심각한 형평성의 문제가 발생했다는 점에서도 더욱 문제가 심각하다.

김대중 대통령은 노동자의 대량 구속·수배가 진행중인 2001년 6월 27일 “사용자의 부당노동행위 등 불법행위는 법과 원칙에 따라 엄정 조치할 것”이라고 밝혔고, 7월1일에도 ‘법을 안 지키는 폭력과 불법에 대해선 반드시 상응하는 조치가 있어야 한다’면서 ‘불법 폭력 노동운동에 대해선 엄정하게 대처해야 하며 부당노동행위를 한 기업주에 대해서도 법과 원칙을 엄격하게 적용하라’고 지시했으며 김호진 노동장관도 지난 22일 기자회견까지 열어 “최근 노조측의 불법행동 못지

않게 사용자측의 노조활동 방해나 불성실고집 등 부당 노동행위도 적지 않다” 며 “불법 행위에 관한 한 형평성 있게 법을 적용한다는 차원에서 사용자의 부당 노동행위에 대해서 엄정 조치하겠다” 고 밝혔다. 그러나 실제로 이 지시에 따라 부당노동행위를 자행한 사용자의 구속은 손꼽을 정도이며 국가적 부도를 야기한 재벌그룹총수의 구속수사는 거의 없는 데서도 보듯이 노사간에 형평성에 근본적 문제가 있다.

<표 5-5> 부당노동행위 및 부당해고 신청건수 (1993-2000)

연도	김영삼 정부						김대중 정부			
	1993	1994	1995	1996	1997	계(5년)	1998	1999	2000	계(3년)
부당해고 신청건수	1,608	1,566	1,578	1,632	1,928	8,312	3,670	3,801	4,843	12,314
부당노동행 위신청건수	619	548	566	539	495	2,767	787	950	1,285	3,022

자료: 중앙노동위원회, 『2000년 연보』

이에 대해서는 다음과 같이 ILO나 UN인권위원회의 각종 권고나 견해는 여전히 김대중 정부하의 노동인권 탄압을 우려하고 있다.

“405> A1997-98년 사건에서 많은 전국금속산업노동조합연맹 간부와 조합원의 구속 근거가 된 형법 314조의 업무 방해에 관하여 본 위원회는 이 조항의 법적 정의가 너무나 광범위하여 실제적으로 모든 파업 관련 활동을 포괄하고 있음을 확인하였다. 이 조항이 매우 무거운 형벌(최고 5년 구금 또는 1500만원의 벌금)을 따름을 재확인하며 이와 관련한 이전의 의견[320차 보고서 524호, 526호 문단 참조]을 재확인하며 이는 안정적이고 조화로운 노사관계체제에 기여하지 못함을 강조하고 형법 314조를 대법원의 협의의 해석과 결사의 자유 원칙에 따라 개정할 것을 요청한다.

412> 형법 314조의 개정 필요성에 대한 본 위원회의 견해와 관련하여 본 위원회는 정부는 앞으로 노조원들의 연행과 구속을 최소화하기 위해 1999년 4월에 채택한 4단계 대응 계획을 실효성 있게 이행할 것과 앞으로 노조원들이 정당한 노동조합 활동과 관련하여 연행, 구속, 기소되지 않도록 노동쟁의에 대한 경찰의 개입은 법질서가 심각하게 위협을 받을 때로 엄격하게 제한되어야 함을 촉구한다.“ 17)

17) ILO결사의 자유위원회 2001.

“3) 한국 형법 제314조의 ‘업무방해’ 조항이 너무나 폭넓게 돼 있어 파업과 관련된 모든 내용을 포괄하고 있으며, 무거운 형벌(최고 5년 징역 또는 1,500만원 벌금)을 규정하고 있어 노사관계에 악영향을 미치고 있다. 한국정부에게 형법 314조를 대법원의 협의의 해석과 결사의 자유 원칙에 따라 개정할 것을 요구한다.”

4) 아울러 한국정부는 1999년 4월에 노조원들의 연행, 구속을 최소화하기 위해 채택한 4단계 계획을 실제로 이행하고, 노동쟁의에 대한 경찰의 개입을 엄격하게 제한할 것을 촉구하며, 노사대립을 범죄시 하는 정책을 재검토하는 공론화 과정을 조직할 것을 촉구한다. 노조법 40조2항(허용된 자 외의 3자 개입 금지)을 결사의 자유 원칙에 맞게 폐기할 것을 요구한다. ”18)

“20> 위원회는 파업(industrial actions)을 관장하는 법률이 투명하지 않고 파업의 합법성을 판단하는 데 있어 관련기관에 과도한 재량이 부여되고 있는 것을 우려한다. 이 점에 있어서, 파업행위를 범죄시하는 정부의 접근방식은 ‘전적으로 수용될 수 없는 것’이라고 위원회는 판단한다. 또한, 위원회는 대량해고에 의해 유발된 최근의 노동 관련 시위에서 과도한 경찰력이 사용된 것에 대해 깊은 유감을 표한다. 이러한 상황들의 종합적인 효과는 규약 8조에서 보장하고 있는 권리들의 명백한 부정이라고 위원회는 생각한다.....”

39> 위원회는 8조의 규정들이 모든 사람들이 자유로이 노동조합을 결성하고 참여할 권리, 자신들의 경제적 및 사회적 이해를 증진하고 보호하기 위해 노동조합을 통해 단체교섭을 행할 권리, 뿐만 아니라 파업권을 보장하고 있다는 점을 한국정부에 상기시킨다. 위원회는 파업권을 행사하는 노동조합에 대한 형사소추를 중지할 것을 한국정부에 촉구한다. 또한 위원회는 공공질서 유지에 절대적으로 필요한 수준 이상의 공권력 사용을 자제할 것을 한국정부에 촉구한다. “19)

18) ILO이사회 2001.3 결정

19) 2001년 5월 11일 유엔 '경제사회문화적권리위원회(약칭 사회권위원회)가 한국정부 제2차 보고서에 대한 심의를 마친 후 발표한 최종견해

제2절. 노동시장정책

1. 고용- 고용의 유연화와 비정규직의 확대

한국의 경우는 실업률 자체만을 놓고 보면 1990년대 중반, 아니 1997년 말에 외환위기가 닥치기 전까지만 해도 2-3% 정도의 낮은 실업률을 유지하고 있었기 때문에 경제학적으로 거의 완전고용에 가까운 상태에 있었다. 이는 1980년대 이후 세계적으로 고용 문제가 매우 심각하고 중요한 문제로 대두한 것과 매우 대비되는 상황이었다. 경기침체 상황이 지속되면서 완전고용 목표는 달성하기 힘든 조건이 되었고 실업률은 2자리 숫자를 안정적으로 유지하는 상태를 보였기 때문에, 실업률을 최대한 낮추는 방법에 대한 모색이 여러 방향에서 이루어졌다.²⁰⁾

이런 상황은 1998년 IMF체제 이후 대규모의 정리해고와 인력감축 등으로 인해 급속한 실업률 증가로 변화되었고, 정부의 노동정책의 핵심도 고용정책에 맞추어지는 모습을 보여 왔다.

그러나 정부의 고용정책의 핵심은 고용의 안정보다는 IMF가 요구하는 노동시장의 유연화로 변모하게 된다.

정부는 지난 15대 대통령 선거에서 당시의 경제위기 상황을 반영하여 “고용불안을 해소하고 새로운 고용기회를 창출하여, 근로의욕 고취와 생산성 향상을 도모”하겠다고 공약했고, 심지어 대선 시기 중에 터진 IMF위기에 대해 ‘1년간 정리해고 유예’라는 공약을 제시하기도 하였다. 이러한 고용안정의 강조는 그러나 IMF가 노동시장의 유연화를 요구하자, 180%로 전환하면서 정리해고와 근로자파견제 도입을 요구하게 된다. 이로 인해 노동시장의 유연화로 오랫동안 제계가 요구하고 노동계가 반대하였던 정리해고제와 근로자파견제는 IMF위기라는 상황에서 국민의 정부 하에서 시행되기에 이르게 된 것이다. 정리해고는 1998년 2월 20일부터 시행되고 근로자파견제는 1998년 7월 1일부터 시행되기에 이른다.

이러한 기조의 변화와 더불어 ‘국민의 정부’ 집권 기간 내내 노동시장의 유연화

20) 대부분의 선진자본주의국가들의 경우에는 1980년대 이후에는 완전고용이라는 노동정책 목표는 줄어들고 물가안정을 통한 경제성장과 실업률 감소를 중요한 노동정책의 목표로 설정하고 있다.

를 정책방향으로 삼기에 이르렀다. 예를 들어 집권을 대비하던 시기인 대통령직 인수위원회의 100대 정책과제중 노동시장의 유연성제고관련 항목은 다음과 같다.

<노동시장의 유연성 제고>

□ 필요성

- 노동시장의 자율적 조정기능을 제약하는 경직적인 제도로 인해 인적자원이 효율적으로 배분·활용되지 못하고 있는 실정
- 노동시장에의 자유로운 입출, 다양한 고용형태, 유연한 임금체계 등
- 노동시장의 기능을 활성화하여 궁극적으로 활발한 고용창출을 도모할 필요

□ 추진계획

- 경영상 이유에 의한 고용조정 법제 정비
 - 사업의 양도·인수·합병 등 긴박한 경영상의 필요, 해고회피노력, 합리적이고 공정한 기준에 의한 대상자 선정 등 해고의 요건과 절차 규정 산업구조변화에 신속적으로 대응하기 위한 근로자 공급체계를 마련
 - 근로자파견제도를 도입
 - 시간제 및 재택근무 등 다양한 고용형태를 수용할 수 있는 여건 조성
- 임금, 근로시간 및 휴가제도의 개선을 추진
 - 연공서열형 임금체계를 능력과 성과에 부합되는 임금체도로 개편을 유도하고, 임금체계도 단순화 추진
 - 퇴직금제도는 국민연금·고용보험 등 다른 사회보장제도의 확충과 연계하여 개선방안 검토
 - 연월차 휴가제도는 휴식과 재충전이라는 본래의 취지에 맞게 운영하되, 장기적으로는 근로시간 단축과 연계하여 개선을 검토²¹⁾

즉, 기본적으로 노동시장의 조절기능을 경직적인 제도가 가로막고 있기 때문에 정리해고를 보다 자유롭게 하고 근로자파견제 등 다양한 근로형태를 도입하고 연봉제, 성과급 등 모든 형태의 노동시장 유연화를 적극 추진하겠다는 것으로 정책의 기조가 바뀌게 된 것이다. 따라서 공약에서 노동시장 정책과제로서 내세운 ‘적

21) 대통령직인수위원회, 국민의 정부 품질혁신 100대과제

극적인 고용안정대책의 수립'의 관점보다 신자유주의적인 '노동시장의 유연화'가 더욱 큰 정책과제로 등장하게 된 것이다. 정부는 이러한 관점에서 노동개혁의 과제중 노동시장 정책의 과제를 “노동시장의 유연성을 제고함으로써 노동환경 변화에 능동적으로 대응하고 산업간 인력이동에 따른 인력수급 불일치를 해소”²²⁾하는 데에 두게 되었던 것이다.

이러한 방침에 따라 정부는 외환위기 상황에 직면하여 '노동시장 유연화'라는 노동개혁 목표를 가지고 정리해고와 인원감축에 들어갔다. 공공부문을 보면, 공기업(정부투자기관, 출자기관, 자회사)의 1, 2차 민영화계획 및 경영혁신 계획과 지방공기업, 출연기관, 위탁기관, 보조기관 그리고 중앙·지방정부 등 공공부문에서 1998년부터 2000년 12월까지 13만 1천명의 인원(전체의 18%)이 감축되었고 10개 민영화대상 공기업 중 포철 등 6개 공기업이 민영화되었으며 올해도 1만 2,800명이 추가로 감축될 예정이다(<표 5-6> 참고).

<표 5-6> 공공부문 인력감축 현황 (단위 : 천명)

	인원 (97년말)	'98~'01 계획(A)	'98~'00년			진도율 (C/A,%)	인 력 감 축비율	'01년 계획
			계획(B)	실적(C)	(C/B,%)			
계	727	142.6	130.3	131.1	101	92	18.3%	12.8
중앙부처	162	26.0	21.9	21.41	98	82	13.2%	4.6
지 자 체	298	56.6	49.5	49.5	100	87	16.6%	7.1
공 기 업	166	41.2	41.2	41.72	101	101	25.1%	-
산하기관	101	18.8	17.7	18.53	105	98	18.3%	1.1

주: 1) 항만공사법지연에 따라 502명은 '01년으로 이월

2) 조폐공사 260명, 농업기반공사 174명 등 초과감축

3) 건강보험공단 1,080명, 우정산업진흥회 63명 초과감축

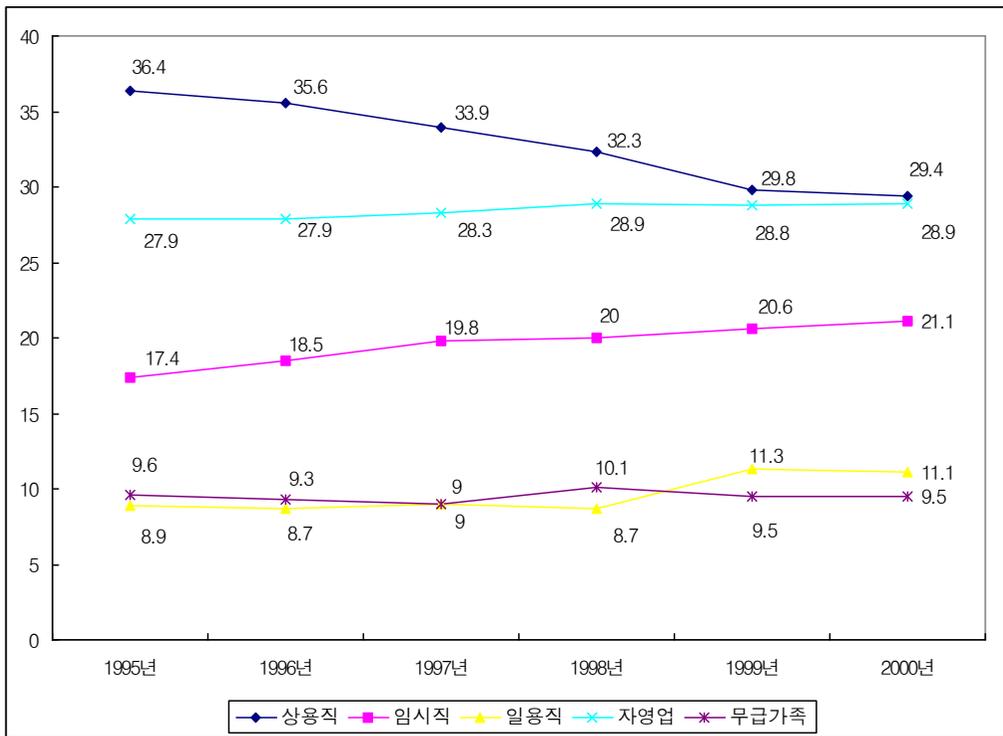
자료: 김태현(2001)

또 금융부문의 경우 2000년 10월말까지 498개 금융기관이 정리되었고, 1997년 말 총 27만 6천명의 금융노동자들의 경우 1998년 한 해 동안에 6만 8천명(24.8%)이 감축되었다. 민간기업의 경우도 1998년 55개 기업 퇴출, 6대 이하 재벌 구조조

22) 재경부 등, 「4대부문 12대 핵심 개혁- 추진계획과 비전」 - 2000.10.4

정, 재벌들의 8개 사업구조조정, 대우처리, 2000년 11월의 29개 기업 퇴출이 있었다. 1997년 금융감독원 지정 30대 주 채무그룹 중 대우 등 14개 그룹이 법정관리, 워크아웃 등의 상태에 있으며, 이 과정에서 수많은 노동자들이 해고되었다. 당장 지난 해 11월의 29개 기업 퇴출과 대우자동차 부도로 인해 해당 기업 및 협력업체 1만여 사업장에서 약 50여만 명의 노동자들이 구조조정에 휘말리게 되었다(민주노동당, 2001: 260-261).

<그림 5-4> 고용형태별 취업자 비중 추이 (단위: %)



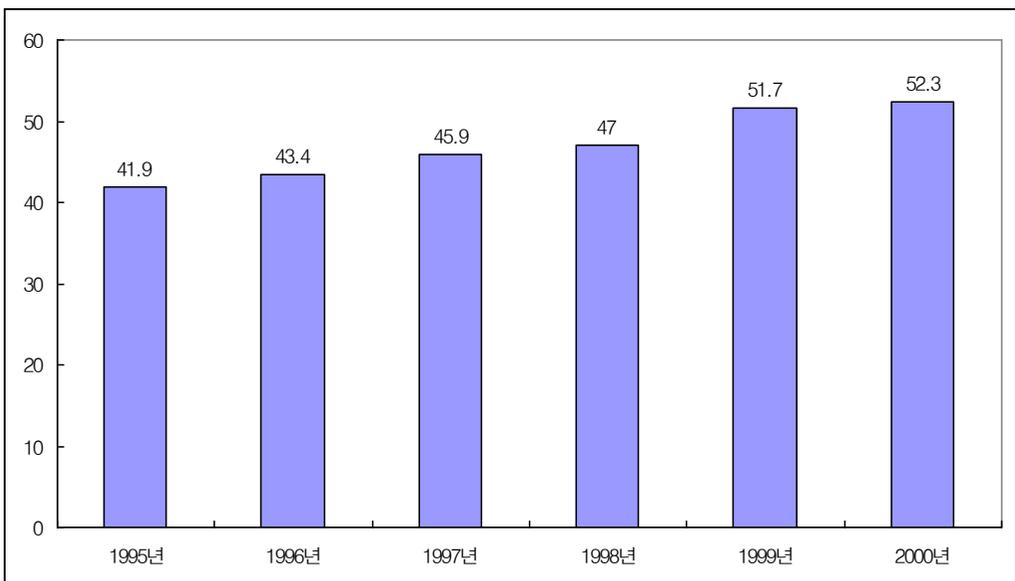
자료: 통계청, 『경제활동인구연보』, 각년도

정부의 이러한 노동시장 유연화 정책에 의해 불행하게도 한국의 노동시장은 그렇지 않아도 불안정한 비정규직 노동자가 세계적 수준으로까지 확대되었다. <그림 5-4>를 보면, 임시직의 비중은 1995년의 17.4%에서 1998년에는 20%, 1999년과 2000년에는 각각 20.6%와 21.1%를 기록하고 있다. 경제가 회복되고 있는 최근

1-2년 사이에도 임시직은 줄어들지 않고 계속해서 증가하고 있는 것이다. 또 일용직의 경우는 1997년의 9.0%에서 1998년 경제위기로 8.7%로 감소하였다가 경제가 살아나면서 1999년에 11.3%, 2000년에 11.1로 증가하고 있다. 즉 비정규직인 임시직과 일용직은 최근에 지속적으로 증가하는 모습을 보이고 있다. 반면 상용직의 비중은 1997년의 33.9%에서 1998년 이후 32.3%, 29.8%, 29.4%로 계속 감소하는 추세이다. 한편 자영업과 무급가족의 경우는 정체상태에 있는 편이다.

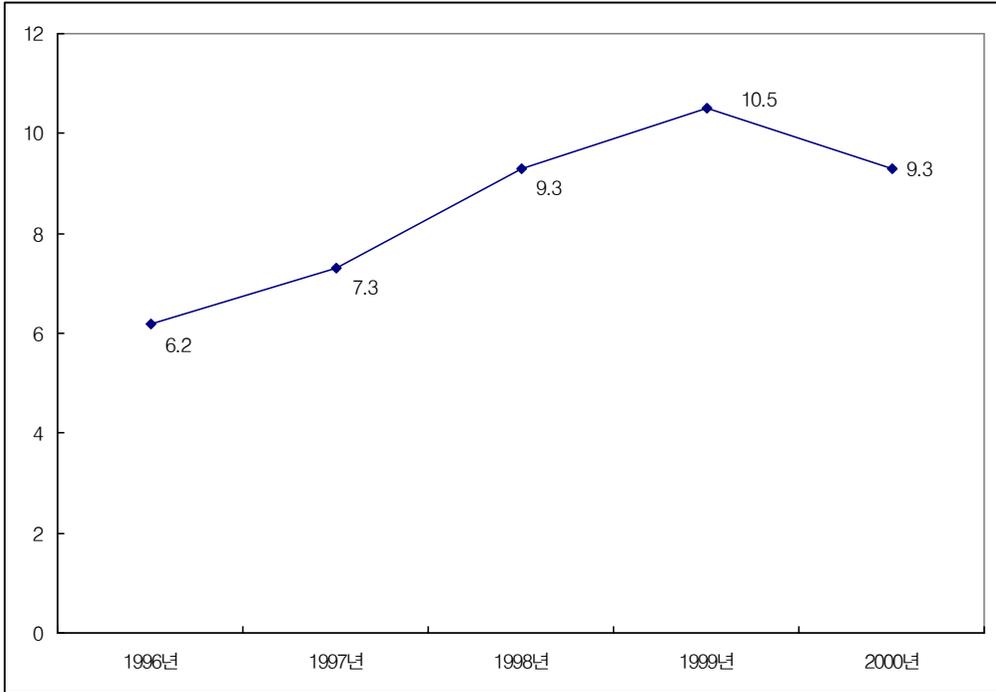
이러한 비정규직의 증가는 <그림 5-5>에서 볼 수 있는 것처럼, 임금노동자 중 임시직과 일용직의 비중이 1995년에 41.9%였던 것이 2000년에는 52.3%로 10% 이상 증가하였다. 비정규직의 증가는 외환위기 이후 더욱 커지고 있다는 점에서 큰 문제가 있다. 외환위기 이전인 1997년에 45.9%였던 임시·일용직의 비중이 1998년엔 47%로 늘고, 1999년엔 50%를 넘어선 51.7%, 2000년엔 52.3%로 크게 증가하였다. 36시간 미만 단시간근로자의 비중도 많이 증가하여, 1996년에 6.2%였던 것이 1999년엔 10.5%까지 증가하였다(<그림 5-6> 참고).

<그림 5-5> 임금노동자 중 임시·일용직의 비중 (단위: %)



자료: 통계청, 『경제활동인구연보』, 각년도

<그림 5-6> 36시간미만 단시간 근로자의 비중



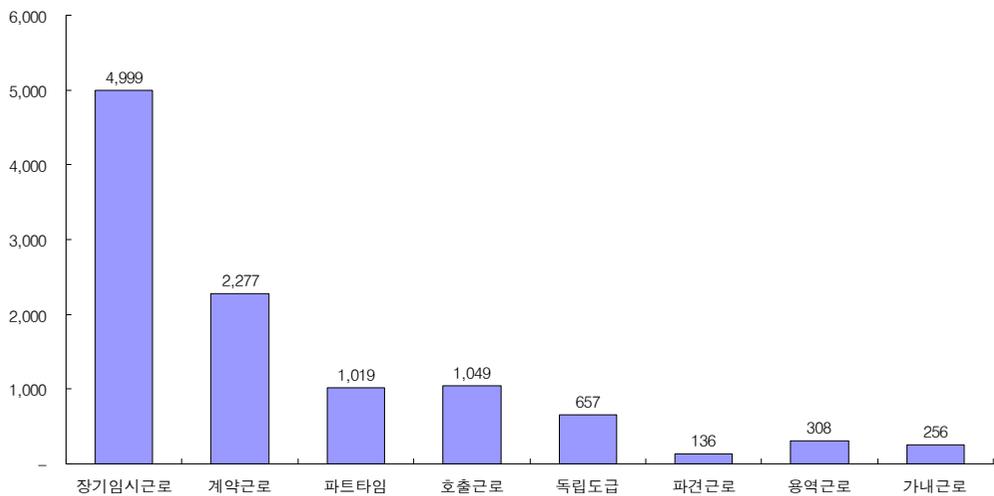
자료: 유길상 외(2001), p.14

또 금융부문의 경우 2000년 10월말까지 498개 금융기관이 정리되었고, 1997년 말 총 27만 6천명의 금융노동자들의 경우 1998년 한 해 동안에 6만 8천명(24.8%)가 감축되었다. 민간기업의 경우도 1998년 55개 기업 퇴출, 6대 이하 재벌 구조조정, 재벌들의 8개 사업구조조정, 대우처리, 2000년 11월의 29개 기업 퇴출이 있었다. 1997년 금융감독원 지정 30대 주 채무그룹 중 대우 등 14개 그룹이 법정관리, 워크아웃 등의 상태에 있으며, 이 과정에서 수많은 노동자들이 해고되었다. 당장 지난 해 11월의 29개 기업 퇴출과 대우자동차 부도로 인해 해당 기업 및 협력업체 1만여 사업장에서 약 50여만 명의 노동자들이 구조조정의 광풍에 휘말리게 되었다(민주노동당, 2001: 260-261).

최근 통계청의 부가조사 원자료가 부분적으로 공개되어 이를 분석한 결과에 따르면, 우리나라 비정규직은 2000년 8월 758만명(임금노동자의 58.4%)이고, 정규직은 539만명(임금노동자의 41.6%)이다. 10명중 6명이 비정규직인 것이다. 특히 우

리나라 비정규직은 96%(758만명 가운데 728만명)가 임시근로 내지 임시근로를 겸하고 있다는 점에서, 다른 나라에서는 찾아보기 힘든 특징을 보이고 있다.(<표 5-7>과 <그림 5-7> 참조)

<그림 5-7> 고용형태별 비정규직 현황(단위: 천명)



<표 5-7> 비정규직 규모 (단위:천명,%)

	종사상지위			전체	비중	
	상용	임시	일용			
임금노동자(1)	6,230	4,439	2,306	12,975	100.0	
정규직 (2=1-3)	5,393			5,393	41.6	
비정규직 (3=①+--+⑦, 중복제외)	837	4,439	2,306	7,582	58.4	
고용계약	임시근로 ①	532	4,439	2,305	7,276	56.1
	(장기임시근로)		3,889	1,110	4,999	38.5
	(계약근로)	532	550	1,195	2,277	17.5
근로시간	파트타임 ②	45	372	602	1,019	7.9
근로제공 방식	호출근로 ③	55	136	858	1,049	8.1
	독립도급 ④	141	364	152	657	5.1
	파견근로 ⑤	48	55	33	136	1.0
	용역근로 ⑥	86	141	81	308	2.4
	가내근로 ⑦	2	72	182	256	2.0

자료: 경제활동인구조사 부가조사(2000.8) 원자료

한편 남자는 정규직이 401만명(51.5%), 비정규직이 377만명(48.5%)으로 정규직이 조금 많은데 비해 여자는 정규직이 139만명(26.7%), 비정규직이 382만명(73.3%)으로, 비정규직이 3배 가량 많다. 여성 노동자 4명중 3명이 비정규직인 것이다. 즉 비정규직 문제는 한편으로 우리 사회 여성의 문제이기도 한 것이다. 이러한 남녀간에 차이는 주로 장기임시근로와 파트타임에서 비롯되고 있다. 즉 장기임시근로는 남자가 28.6%, 여자가 53.4%이고, 파트타임은 남자가 4.1%, 여자가 13.5%로 남녀간 격차가 매우 크다. 그러나 그렇다고 해서 남성 비정규직이 적은 것도 아니다. 절대 수에서 비정규직은 남녀 각 380만명으로 규모가 엇비슷하다. (<표 5-8> 참조)

<표 5-8> 남녀별 비정규직 규모 (단위: 천명, %)

		수		비중1		비중2	
		남자	여자	남자	여자	남자	여자
임금노동자(1)		7,772	5,203	100.0	100.0	59.9	40.1
정규직 (2=1-3)		4,006	1,387	51.5	26.7	74.3	25.7
비정규직 (3=①---⑦, 중복제외)		3,766	3,816	48.5	73.3	49.7	50.3
고용계약	임시근로 ①	3,544	3,733	45.6	71.7	48.7	51.3
	(장기임시근로)	2,219	2,780	28.6	53.4	44.4	55.6
	(계약근로)	1,325	953	17.0	18.3	58.2	41.8
근로시간	파트타임 ②	316	702	4.1	13.5	31.0	69.0
근로제공 방식	호출근로 ③	610	440	7.8	8.5	58.1	41.9
	독립도급 ④	266	391	3.4	7.5	40.5	59.5
	파견근로 ⑤	66	70	0.8	1.3	48.5	51.5
	용역근로 ⑥	193	116	2.5	2.2	62.5	37.5
	가내근로 ⑦	17	239	0.2	4.6	6.6	93.4

자료: 경제활동인구조사 부가조사(2000.8) 원자료

게다가 이들 비정규직의 지난 3개월간 월평균 임금총액은 84만원으로, 정규직(157만원)의 절반(53.7%)밖에 안 된다. 특히 가내근로자는 월평균 임금총액이 30만원으로 정규직의 19.2%밖에 안 되고, 파트타임은 52만원으로 32.9%밖에 안 된다. 주당 노동시간은 비정규직이 47.5시간으로 정규직(47.1시간)보다 조금 길다. 특히 용역근로는 52.8시간, 파견근로는 48.4시간으로 가장 긴 편에 속한다. 비정규직의 시간당 임금은 4,427원으로 정규직 8,401원의 52.7%밖에 안 된다. 비정규직이 정규직보다 노동시간이 조금 길기 때문에 월평균임금보다 격차가 조금 확대된 것이다. 특히 현행 법상 최저임금 적용대상에서 제외된 가내근로자는 시간당 임

금이 2,092원으로, 정규직의 1/4밖에 안된다. (<표 5-9> 참조)

또한 사회보험(국민연금·직장의보·고용보험) 가입률은 정규직은 74~91%인데, 비정규직은 22~25%밖에 안 된다. 정규직은 퇴직금·시간외수당·유급휴가연월차와 상여금을 73~90% 적용받지만, 비정규직은 16~23%만 적용받고 있다. 유급출산휴가는 정규직 여자는 56% 적용받는데, 비정규직 여자는 5%만 적용받을 뿐이다. ‘근속기간에 비례한 임금승급’은 정규직은 76% 적용받는데, 비정규직은 5%만 적용받고 있다. 특히 파트타임과 호출근로 및 가내근로는 사회보험 가입 및 노동조건 적용률이 모두 한 자리수로 사회보험 및 근로기준법의 사각지대에 방치되어 있다.

<표 5-9> 월평균임금·주당노동시간·시간당임금

	월평균임금		주당 노동시간	시간당임금		
	금액 (만원)	비율 (정규직= 100)		금액 (원)	비율 (정규직= 100)	
임금노동자	115	73.0	47.3	6,057	72.1	
정규직	157	100.0	47.1	8,401	100.0	
비정규직	84	53.7	47.5	4,427	52.7	
고용계약	임시근로	83	52.8	47.4	4,352	51.8
	(장기임시근로)	83	52.7	48.8	4,227	50.3
	(계약근로)	83	52.8	44.5	4,629	55.1
근로시간	파트타임	52	32.9	32.6	4,373	52.1
근로제공 방식	호출근로	68	43.1	41.9	4,050	48.2
	독립도급	96	61.2	43.5	5,571	66.3
	파견근로	84	53.8	48.4	4,159	49.5
	용역근로	76	48.4	52.8	3,596	42.8
	가내근로	30	19.2	39.7	2,092	24.9

자료: 경제활동인구조사 부가조사(2000.8) 원자료

<표 5-10> 사회보험 및 노동조건 적용비율 (단위:%)

		국민 연금	직장 의보	고용 보험	퇴직 금	시간외 수당	유급휴가 연월차	유급출 산휴가	상여 금	근속비례 임금승급
임금노동자		49.5	52.1	44.1	50.2	40.0	40.5	18.9	50.7	40.3
정규직		88.0	90.7	74.2	90.0	73.1	75.5	56.2	89.5	75.6
비정규직		22.1	24.6	22.6	21.9	16.5	15.6	5.3	23.0	5.2
고용계약	임시근로	20.0	22.4	20.6	19.8	15.3	14.1	4.8	21.1	13.8
	(장기임시 근로)	17.9	20.6	19.7	18.1	13.2	11.7	3.7	20.5	12.2
	(계약근로)	24.4	26.3	22.4	23.4	20.0	19.1	8.1	22.5	17.5
근로시간	파트타임	4.9	5.6	5.0	4.7	6.1	3.0	1.1	4.5	2.9
근로제공 방식	호출근로	5.4	6.5	5.5	5.0	5.9	4.3	1.8	5.0	4.1
	독립도급	22.2	23.6	22.4	19.0	12.6	14.8	4.6	21.2	12.5
	과건근로	36.8	41.2	36.8	36.0	26.5	25.0	11.4	33.8	19.9
	용역근로	43.8	51.3	44.2	40.3	17.5	20.8	1.7	35.1	15.6
	가내근로	1.6	1.6	2.0	1.6	0.4	0.8	0.0	0.8	1.2

자료: 경제활동인구조사 부가조사(2000.8) 원자료

주: 유급출산휴가는 여자만을 대상으로 하여 계산했음.

2. 임금정책

임금정책은 크게 보면 임금수준, 임금격차, 임금체계정책으로 구분될 수 있다. 임금수준은 정부의 물가관리정책과 같은 거시적 경제정책과의 연관성이 높은 것으로 인정되어 왔기 때문에 전통적으로 정부는 노사간에 합리적인 임금수준 결정이 이루어지도록 유도하는 전략을 폈었다. 경제상황이 침체상태이거나 높은 인플레이션이 커다란 사회문제가 되고 있는 특수한 상황에서는 정부는 임금억제정책을 시행하기도 한다.

이에 비해 임금격차 문제는 노동자간의 임금수준의 격차를 조정하는 정책이다. 대부분의 나라에서는 기업규모가 클수록, 정규직일수록, 남성일수록 임금이 상대적으로 높다. 이 격차를 사회적 통합과 민주주의를 위해 합리적인 수준으로 줄여나가는 역할이 정부가 해야 하는 역할 중의 하나이다. 또 임금체계는 '임금결정기준'을 말하는 것으로 임금체계를 어떻게 바꾸느냐에 따라 임금수준과 임금격차에 많은 영향을 미친다. 정부의 임금정책은 임금수준, 임금격차, 임금체계에 대해 총체적으로 접근할 때 올바른 정책입안과 시행이 이루어질 수 있는 것이다.

1) 임금수준

- 임금억제정책의 유지와 노동소득분배율의 악화

임금수준은 기본적으로 매년 노사간의 임금교섭에 의해 결정된다. 임금수준의 변동은 거시적인 경제정책의 주요 변수 중의 하나인 물가와 일정한 관계에 놓여 있기 때문에 정부도 그 동안 많은 관심을 보여왔다. 또 노사 모두 임금인상 요구율을 결정할 때 물가인상률과 생산성증가율을 중요한 기준으로 삼고 있다. 정부는 권위주의정부 시기에 매년 임금가이드라인을 발표하여 임금인상을 억제하는 정책을 시행해왔다.

<표 5-11> 노사정의 각년도 임금인상요구율과 실제 임금인상률 추이(단위:%)

연도	요구율				경제성장 률+물가 상승률	임금인상률		
	한국노총	민주노총	한국경총	정부		정액 급여	총액 임금	임금 총액
1990	17.3-20.5	23.3	7.0	임금억제 7.0	18.0	18.4	19.1	18.8
1991	17.5	22.2	7.0	임금억제 5.0	18.4	17.6	18.2	17.5
1992	15.0	25.4	4.7-6.7	총액임금제 5.0	11.4	14.3	15.7	15.2
1993	12.5	18.0	4.7-8.9	노경총합의 6.8	10.6	12.3	13.0	12.2
1994	10.8	16.4	5.0-8.7	노경총합의 6.9	14.8	11.4	13.1	12.7
1995	12.4	14.8	4.4-6.4	임금연구회 7.1	13.4	10.9	11.0	11.2
1996	12.2	14.8	4.8	임금연구회 6.6	12.0	11.7	12.6	11.9
1997	11.2	10.6	0.0		9.5	9.4	7.6	7.0
1998	4.7	5.1-9.2	-20.0		0.8	3.7	-1.5	-2.5
1999	5.5	7.7	0.0		11.5	6.1	10.7	12.1
2000	13.2	15.2	5.4		11.6	7.4	8.2	6.3

주: 1) 2000년 임금인상률은 전년 동기 대비 1-9월 인상률임.

2) 1990-1994년 민주노총 요구율은 전노협 요구율임.

자료: 김유선(2001), 「임금정책」, 한국노총 산별정책담당자워크숍 발표문

정부의 임금가이드라인정책은 1996년까지만 이루어졌고, 국민의 정부가 들어선 이후 임금가이드라인이 공식적으로 발표된 적은 없다. 1996년까지 정부는 다양한 방식으로 임금억제정책을 펴왔는데, 1990-92년에는 직접 정부가 임금억제수준을

결정·발표하였고, 1993-94년에는 한국노총과 경총의 합의안을 유도하여 합의안을 가이드라인으로, 1995-96년에는 임금연구회를 통해 임금가이드라인을 제시하였다(<표 5-11> 참고).

그러나 정부의 임금가이드라인정책은 임금인상률을 결정하는 데 있어서, 민주노총·한국노총·경총이 제시하는 기준보다 더 합리적이었다고 할 수 없다. 대부분의 경우에 경총이 주장했던 임금인상요구율과 유사하고, 경제성장률과 물가상승률을 합친 수치에 훨씬 못 미치는 수준이었다. 즉 정부의 임금가이드라인은 노사간의 의견갈등을 해소하는 차원에서 이루어지기보다는 노동조합의 임금인상 요구를 억제하기 위한 수단으로 작용하였다.

공공부문의 경우에 대해서 정부는 임금가이드라인 뿐만 아니라, 단체교섭권이나 단체행동권에 대한 제약, 예산안 통제 등을 통해 임금억제정책을 폈었다. 이로 인해 공무원과 공기업의 임금인상률은 민간부문에 비해 매우 낮은 수준에 머물러 있는 실정이다(<표 5-12> 참고).

<표 5-12> 공공부문 임금가이드라인 및 타부문의 평균임금 인상률 비교(%)

연도	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
공무원 임금인상률	12.7	9.8	3.0	6.2	6.8	9.0	5.0	(삭감)	-4.5	6.7+7.5
정투 가이드라인	5.0	5.0	3.0	5.4	5.0	8.0	5.0	-4.1	-4.5	5.5
비농전산업	17.5	15.2	12.2	12.7	11.2	11.9	7.0	-2.5	12.1	

주: 정부투자기관 임금가이드라인은 1995년까지는 기본급기준이고, 1996년부터는 총액기준임.

자료: 강충호(2000), 「공공부문 단체교섭의 실태조사」에서 재인용.

이러한 정부의 임금가이드라인은 임금인상이 원칙적으로 노사자율교섭에 의해 이루어져야 한다는 점과 가이드라인 자체가 사용자 편향적이라는 점에서 커다란 문제점을 지닌 것으로 평가되어왔다. 성과적인 측면에서도 정부의 임금가이드라인은 노동운동과의 갈등이라는 쟁점을 부각시켰을 뿐, 실제 임금인상률과는 거리가 멀었다. 실제 임금인상률은 가이드라인보다 훨씬 높게 나타나, 거의 매년마다 임금가이드라인의 2배 정도가 되었고, 어느 해에는 3배 가량이나 되는 경우도 있었다. 이런 현상들은 정부의 임금가이드라인이 합리적인 기준에 의해서가 아니라, 노동자의 임금인상 억제정책으로부터 나왔다는 것을 반증해주는 것이다.

국민의 정부가 들어서면서부터는 특별한 상황이 나타났다. 1997년 말에 IMF 경제위기 상황으로 진입하면서 기업별로 임금 동결 및 삭감이 진행되고, 임금보다는 고용안정이 중요한 문제로 대두하면서 정부가 앞장서서 임금가이드라인을 제시할 필요가 없어진 것이다. 1997년부터 정부가 임금가이드라인을 정하지 않았는데, 이것이 국민의 정부 들어서면서 더욱더 필요성이 없어졌다. 게다가 경제위기 상황에서 경총은 임금인상률 0% 또는 삭감(-20%)을 제시함으로써, 정부가 굳이 임금관리정책으로 나아갈 여지를 남기지 않았다. 오히려 정부의 임금수준정책은 IMF체제로 인해 생긴 노동자의 임금소득 감소분을 어떡하면 빠른 시일 안에 복원하느냐는 과제를 안게 되었다.

그러나 정부는 공공부문의 임금억제정책을 통해 실질적으로 민간부문에 영향을 미침으로써 실질적으로는 임금억제정책을 유지해온 것으로 평가된다. 1998년에는 정부의 임금삭감지침에 따라, 노동자의 임금총액이 4.1% 삭감되어 비농전산업의 임금인상률이 -2.5%인 것에 비하면 1.6%나 더 임금이 감소된 것이다. 정부의 임금억제정책은 1999년에도 이어져 기획예산위는 공기업의 임금을 4.1% 삭감할 것을 지침으로 하달하였다. 2000년 들어서도 정부는 「2000년 정부투자기관 예산편성지침」을 통하여 정부투자기관의 인건비 상승을 5.5% 이내로 한정하는 가이드라인을 발표하였다. 이와 함께 퇴직금누진제와 같은 기업복지 부분에 대해서도 대폭적인 축소를 추진하였다. 정부는 공기업의 퇴직금누진제를 폐지하여 1년당 1개월분으로 할 것을 추진하였고, 명예퇴직제도에 대해서도 그 자격기준을 근무년수가 5년 이상이던 것을 20년 이상인 자로 강화하였다(오건호, 2001). 이러한 정부의 기업복지 축소정책은 상당히 효과를 거두어 2001년 6월 현재 265개 대상조직 중에서 257개 조직에서 퇴직금누진제가 폐지되었다. 공기업의 퇴직금누진율은 현재는 민간부문 평균보다 낮은 수준이 되었다(<표 5-13> 참고).

1998년에는 경제성장률이 -6.7%로 급작스럽게 떨어지고 실업률이 6.8%에 이르는 등 역사상 없었던 경제위기 상황을 맞아 노동자의 임금수준도 1998년에 -2.5%를 기록하였다(<그림 5-8> 참고). 이것은 1999년 하반기부터 경제가 살아나면서 경제성장률이 1999년에 10.9%, 2000년에 8.8%로 회복되면서 임금수준도 회복되는 추세에 있다. 1999년에는 임금인상률이 12.1%로 증가했고, 2000년에는 8.0% 증가하였고 2001년에도 6-7%의 임금인상이 전망되고 있다.

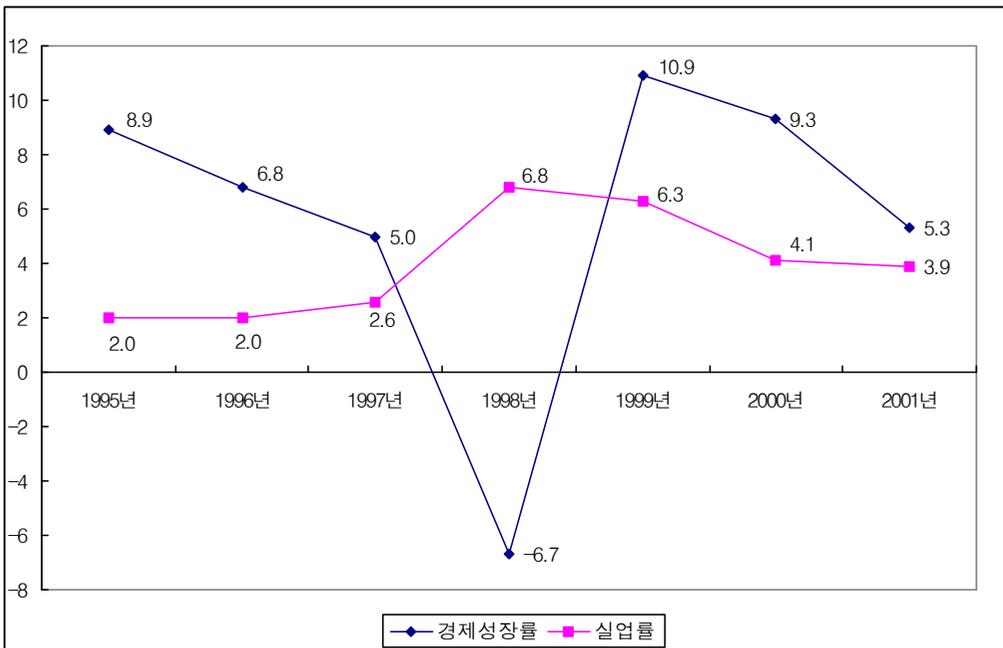
<표 5-13> 민간부문과 공공부문간의 퇴직금누진율 비교(단위: 개월)

구분		10년	15년	20년	25년	30년
공기업	종전	13.1	20.7	41.7	51.8	-
	현행	10.0	15.0	20.0	25.0	30.0
민간기업 평균		11.5	18.5	25.7	32.5	-
국립대병원		15.5	24.0	33.0	42.5	52.5

자료: 기획예산처, 2001.6

1997년부터 실질임금수준을 보면, 1997년에 133만 5천원이었던 것이 1998년에는 121만 1천원으로 크게 감소하였고 1999년에는 134만 6천원으로 회복되어 IMF 경제위기 전 상황으로 복원되었으며 2000년에는 142만 2천원으로 다시 증가하였다(노동부, 2001d). 임금수준은 외형적인 측면에서 보면 지난 3년간 경제위기 상황을 극복하고 조금씩 개선되어 나가고 있는 것으로 나타났다.

<그림 5-8> 경제성장률과 실업률 추이 (단위: %)



주: 1) 2000-2001년 경제성장률은 한국은행, 2001년 실업률은 노동연구원 전망치
 자료: 한국노동연구원(2001b), p.3, 김유선(2001)

이에 비해 노동소득분배율²³⁾ 추이를 보면, 1997년에 62.8%였던 노동의 몫이 1998년에는 61.6%, 1999년에는 59.7%로 계속해서 감소하는 현상을 보이고 있다 (한국노동연구원, 2001b). 이것은 지난 3년간의 임금인상률이 물가인상률을 감안한 실질임금에선 증가하였지만, 여기에 경제성장률을 물가상승률과 함께 고려하면 임금인상률이 상대적으로 낮았다는 것을 반영하는 것이다. 임금인상률을 ‘경제성장률+물가상승률’과 비교해보면, 1997년에는 임금인상률이 6.1%가 작고 1999년에는 10.5%가 작은 것으로 나타났다.

<표 5-14> 가구소득 계층별 소득점유별 추이 (단위: %)

	1/5분위	2/5분위	3/5분위	4/5분위	5/5분위	저소득층	중산층	고소득층
1990	8.3	13.2	17.1	22.5	38.9	8.3	52.8	38.9
1991	8.4	13.4	17.3	22.7	38.2	8.4	53.3	38.2
1992	8.5	13.5	17.5	22.8	37.7	8.5	53.8	37.7
1993	8.6	13.6	17.5	22.8	37.5	8.6	53.9	37.5
1994	8.5	13.4	17.4	22.9	37.8	8.5	53.7	37.8
1995	8.5	13.4	17.5	23.0	37.6	8.5	53.9	37.6
1996	8.2	13.2	17.5	23.1	38.0	8.2	53.8	38.0
1997	8.3	13.5	17.7	23.2	37.3	8.3	54.5	37.3
1998	7.3	12.8	17.1	22.9	39.9	7.3	52.8	39.9
1999	7.3	12.6	16.9	22.8	40.3	7.3	52.4	40.3
2000	7.5	12.7	17.0	22.7	40.2	7.5	52.3	40.2

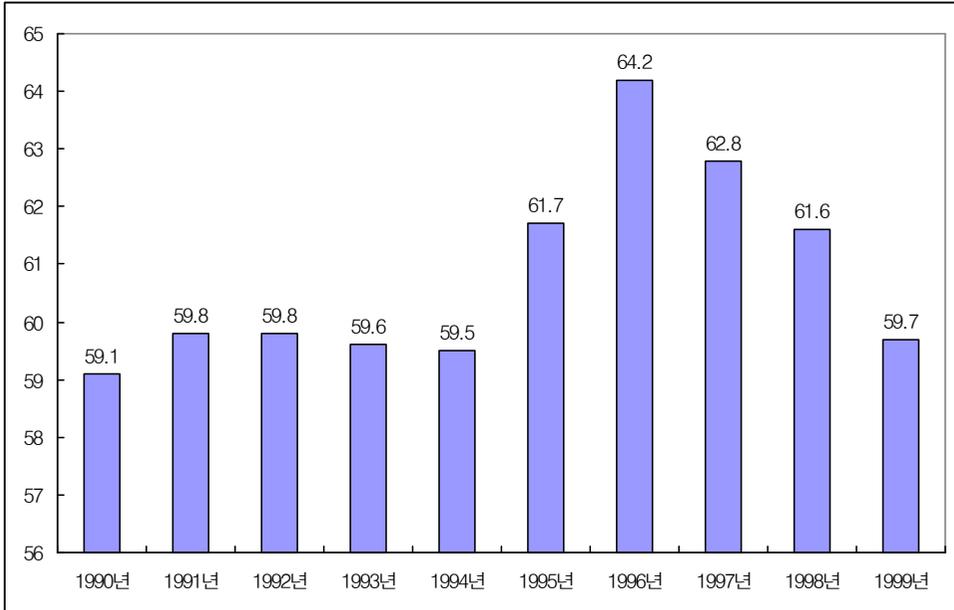
자료: 정진호(2001), p.5

<표 5-14>에서 볼 수 있는 것처럼, 소득계층별 소득점유율에서도 저소득층이 1/5분위는 1997년에 소득점유율이 8.3%였는데, 1998년에 7.3%로 급감하였다. 반면 고소득층인 5/5분위의 소득점유율은 1997년의 37.3%에서 1998년엔 39.9%, 1999년엔 40.3%로 증가하였다. 중산층이라 할 수 있는 2/5분위~4/5분위의 소득점유율도 1997년의 54.5%에서 1998년에 52.8%로 감소하여, 최근 3년간 소득점유율이 증가한 계층은 고소득층이라는 것을 알 수 있다. 대표적인 소득불평등도를 측정하는 지표인 지니계수는 1993년에 0.282로 가장 낮다가 1997년엔 0.284였는

23) 노동소득분배율이란 국민소득 중에서 노동소득이 차지하는 정도를 나타내는 지표로서, 타요소소득에 비해 노동소득분배분의 상대적 크기를 측정하는 데 주로 사용됨.

데, 1998년에는 0.316으로 급격하게 높아졌고 이것은 경제가 좀 나아졌다고 하는 1999년과 2000년에 각각 0.321과 0.317로 여전히 줄어들지 않고 있다.

<그림 5-9> 1990년 이후 노동소득분배율 추이



자료: 한국노동연구원(2001b), p.6

2) 임금격차

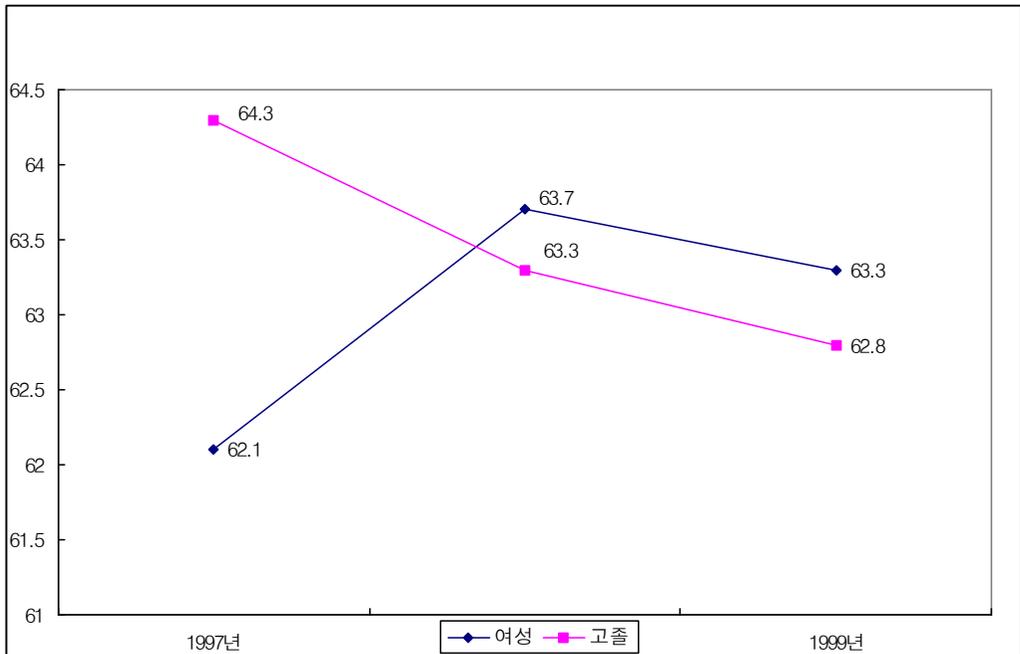
- 기업규모별 임금격차와 고용형태별 임금격차의 확대

임금격차의 해소는 줄곧 노동정책의 중요한 과제 중의 하나였다. 1980년대 후반 이후에는 성별·학력별 임금격차 해소도 중요하지만, 기업규모별 임금격차를 해결하는 것이 매우 시급한 과제로 생각되었다. 이것의 중요한 원칙은 '동일한 일을 하는데도 규모가 다른 기업에 있다고 해서 다른 임금'을 받는다는 것은 공정하지 못하기 때문이기도 하고, 중소기업의 임금이 대기업에 비해 상대적으로 낮은 수준이기 때문이기도 하다. 기업규모의 차이 뿐 아니라, 성·학력과 같은 인적속성에 따른 임금격차도 해소되어야 할 과제이다.

그러나 정부는 임금정책과 관련해서는 연봉제, 성과급 등 임금체계의 유연화를 중심으로 추진해왔기 때문에 임금 격차의 해소는 전혀 이루어지지 않았다고 할 수 있겠다.

비농전산업의 성별 임금격차를 지수를 통해 보면, 남성의 임금을 100으로 했을 때 여성의 임금은 1997년에 62.1, 1998년엔 63.7, 1999년에는 63.3, 2000년에는 63.2로 조금씩 나아지고 있다. 하지만 여전히 성별 임금격차는 커다란 차이로 남아 있다는 것을 알 수 있다. 학력별 임금격차도 비농전산업의 경우, 대졸자의 임금을 100으로 했을 때 고졸의 임금은 1997년에 64.3, 1998년에 63.3, 1999년에 62.8로 나타났다(<그림 5-10> 참고). 대체로 1980년대 이후 성별·학력별 임금격차가 감소하는 추세를 보이다가 최근에는 정체하는 상황에 있는 것으로 보인다. 최근 3년간에는 임금격차 해소에 거의 이루어지지 않고 있다.

<그림 5-10> 비농전산업의 성별, 학력별 임금격차



주: 남성임금과 대졸자임금을 100으로 했을 경우의 수치임.

자료: 한국노동연구원(2001b)

기업규모간 임금격차는 훨씬 더 커져서 중요한 해결과제로 대두하고 있다. 5-9

인의 노동자를 고용하고 있는 영세사업장의 임금을 100.0이라고 할 때, 1999년에는 500인 이상의 대기업은 169.4나 되었고 2000년에는 그 격차가 더욱 커져서 172.3이 되고 있다(<표 5-15> 참고). 이 현상은 당분간 지속적으로 나타날 것으로 보이는 데, 그 이유는 임금수준을 결정하는 노사 임금교섭이 기업별수준에서 이루어지기 때문에 임금지불능력이 높은 대기업의 임금수준이 높을 수밖에 없다. 또 기업규모가 커질수록 이른바 기업복지라고 부르는 준임금도 많고, 임금체계도 대부분 연공급체계이기 때문에 임금격차가 더욱 커질 개연성이 상존한다.

<표 5-15> 연도별 규모별 임금지수추이

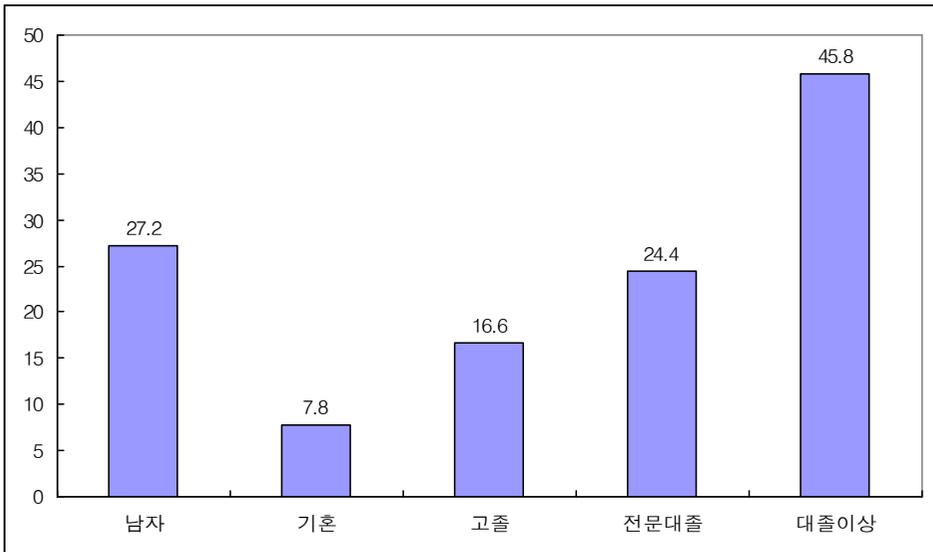
구분	1999년	2000년
5-9인	100.0	100.0
10-29인	115.4	117.5
30-99인	120.7	123.0
100-299인	131.0	134.5
300-499인	150.5	154.9
500인 이상	169.4	172.3

자료: 노동부(2001c), p.14

성별, 학력별 임금격차 문제에서 많은 경우 임금격차의 원인이 인적속성에 따라 생기는 임금차이라는 주장에 대해 다른 조건이 동일하게 놓고 분석한 김유선(2000)의 성별, 학력별 순임금격차 결과는 <그림 5-11>과 같다. 즉 다른 조건이 동일한 경우 남자가 여자보다 27.2% 임금이 높고, 기혼자가 미혼자보다 7.8% 높으며, 고졸자는 국졸이하보다 16.6%, 전문대졸은 24.4%, 대졸은 45.8% 높게 임금을 받는 것으로 나타났다. 이 결과는 한국사회에서는 여전히 성별, 학력별 임금격차가 크다는 것을 보여주는 것이다.

또 비정규직이 급속히 늘어나면서 정규직과 비정규직의 임금격차도 확대되고 있다(<그림 5-12> 참고). 월평균임금이 100만원이 안 되는 정규직은 113만명(21%)에 불과한 데 비해, 비정규직은 514만명(67.9%)이나 된다. 또 최저임금 미만의 임금을 받는 노동자는 정규직의 경우 1만명(0.2%)에 불과하지만, 비정규직은 84만명으로 11.2%에 달한다.

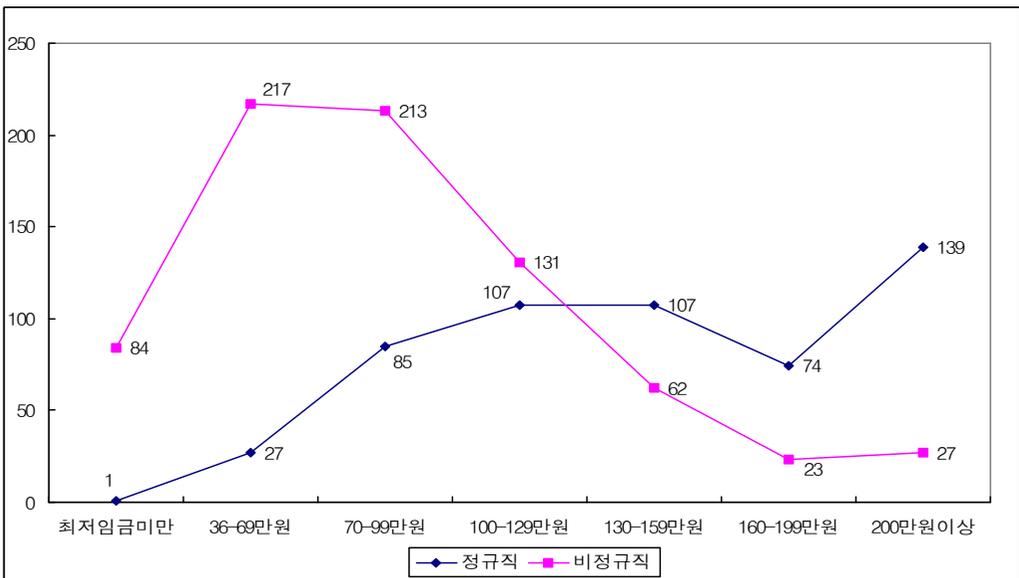
<그림 5-11> 남녀, 혼인, 학력별 순임금격차 (단위: %)



자료: 김유선(2000), p.23

<그림 5-12> 임금노동자의 고용형태별 월평균 임금수준

(단위: 만 명, 2000년 현재)



자료: 한국비정규노동센터(2001), p.20

정부는 임금격차 해소에 많은 노력을 기울여야 했음에도 불구하고 경제위기 상황에서 노동시장 유연화 정책으로 일관하여 오히려 기업규모별, 고용형태별 임금격차는 더욱 커져버리는 상황을 초래하였다. 노동시장 유연화 정책은 정규직의 고용불안정화와 비정규직의 확대를 낳았고, 비정규직의 임금과 노동조건은 더욱 나빠지는 상황을 초래한 것이다.

3) 임금체계

- 연봉제와 성과배분제의 확대

국민의 정부가 들어서면서 임금체계의 유연화 시도들이 급속히 증가하고 있다. IMF 경제위기 상황에서 정부는 대통령직인수위의 노동시장의 유연화 정책과제에서 “연공서열형 임금체계를 능력과 성과에 부합되는 임금제도로 개편을 유도하고, 임금체계도 단순화 추진”한다는 정책에 따라 능력주의적 임금체계인 연봉제와 성과배분제를 적극 도입하였다. 더구나 정부는 임금정책에서와 마찬가지로 공공부문에서 보다 적극적으로 도입함으로써 민간에 영향을 미치는 식으로 추진하였다. 공공부문 구조조정에서 정부는 “연공서열식 보수체계에서 성과중심의 보수체계로, 계약제의 도입” 등의 목표를 가지고 추진하였으며 출연기관 연봉계약제 도입은 61개 도입으로 100% 목표를 달성하였다. 또한 “인사, 경영 관련 유연성 제고”라는 목표아래 “이사회제도의 개선, 시장공채제도, 경영계약제도의 도입, 개방형 인사제도 도입 등”의 형태로 공공부문에서의 인사 및 임금체계의 개편을 시도하였던 것이다. 이 결과는 노동부의 실태조사결과에서도 그대로 나타난다. 2001년 1월 현재 연봉제를 실시하고 있는 비율을 부문별로 보면, 민간부문은 연봉제를 25.6%의 기업에서 도입한 반면에 공공부문은 72.4%의 사업장에서 연봉제를 도입하고 있는 것으로 나타났다. 기업규모별로도 차이가 있어서 5,000인이상의 기업에서는 71.8%가 연봉제를 실시하고 있다고 응답하고 있다. 즉 연봉제나 차등성과급 등의 능력주의적 임금체계가 정부주도로 공공부문에서 진행되면서 민간부문에서 급속하게 확산되는 양상을 보였다고 할 수 있다.

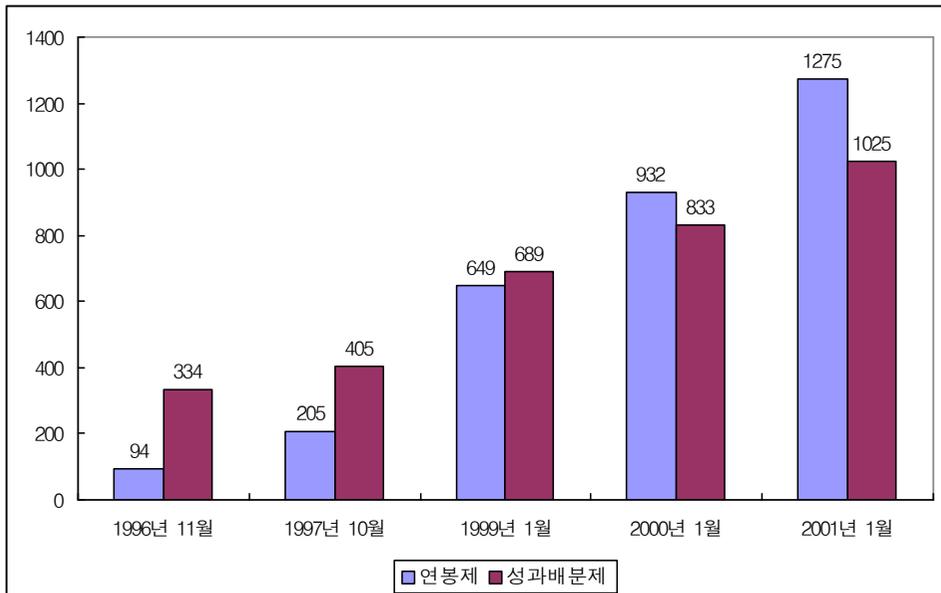
<표 5-16> 유형별 연봉제 실시비율

		조사업체(개소)	도입업체(개소)	비율(%)
그룹구분	30대그룹사	297	184	62.0
	기타	4,400	1,091	24.8
공공/민간	공공부문	152	110	72.4
	민간부문	4,545	1,165	25.6

자료: 노동부(2001d)

이러한 정부의 임금체계의 유연화 정책에 따라 연봉제와 성과배분제는 경제위기 상황이라는 특수한 국면과 세계화의 흐름 속에서 급속하게 확산되었다. <그림 5-13>에서 볼 수 있는 것처럼, 2001년 1월 현재 조사응답업체 4,697개 중 연봉제와 성과배분제를 도입한 업체는 각각 1,275개소(27.1%), 1,025개소(21.8%)로 나타났다. 연봉제의 경우는 1996년에 1.6%(94개)의 업체에서 도입되었던 것이 2001년에는 27.1%(1,275개)로 무려 25.5%나 증가하였고, 성과배분제의 경우는 1996년에 5.7%(334개)에서 2001년에는 21.8%(1,025개)로 증가하였다.

<그림 5-13> 연봉제 및 성과배분제 실시사업장 추이

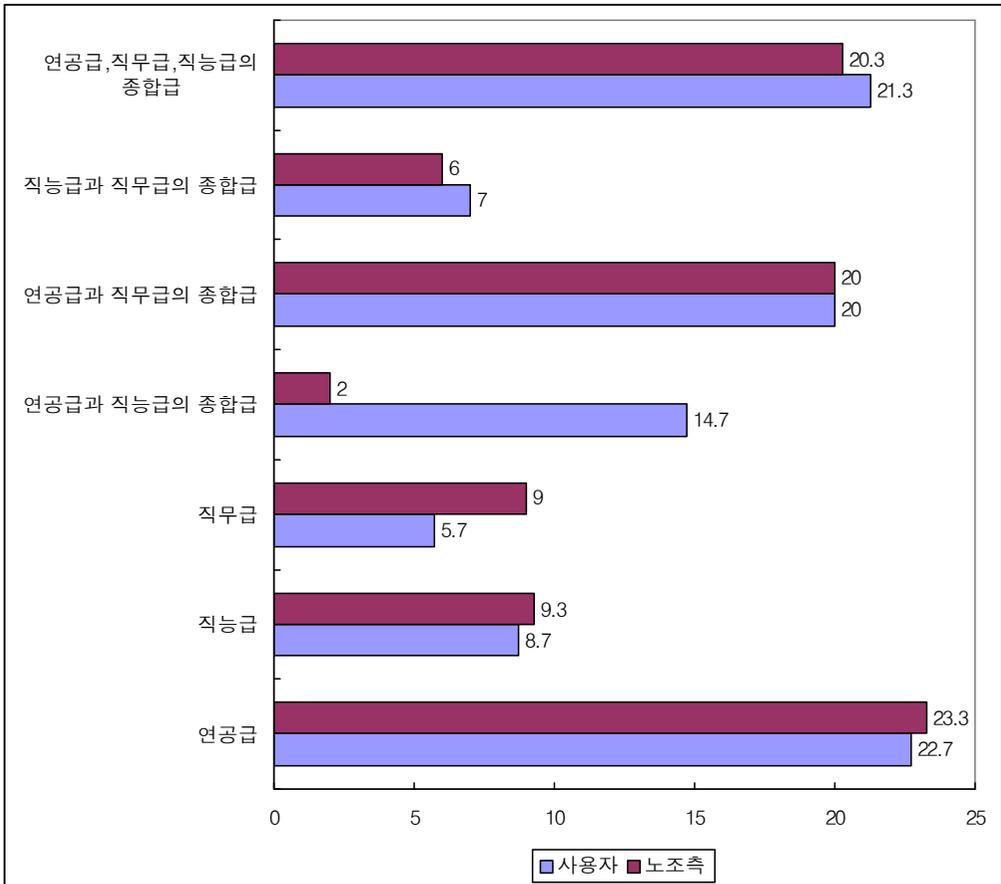


자료: 노동부(2001d), p.20

임금체계는 노동의 가치와 노동자의 임금수준을 규정하는 중요한 변수로 작용

하기 때문에 임금체계의 변화는 직무분석과 평가체계에 대한 사전적 논의와 함께 현재의 임금체계의 문제점에 대한 종합적인 분석 속에서 이루어져야 한다. 정부가 추진하였던 연봉제나 성과배분제는 이러한 과정을 사상한 채, IMF 위기국면에서 구조조정과 효율성이라는 측면을 강조한 사용자의 입장에 가까웠다고 할 수 있다. 우리나라의 연공급 임금체계는 현실적으로 역사가 길고 사회적 성격도 담고 있는 것이기 때문에 단번에 연공급에서 연봉제로 변화시키는 것은 불합리한 것이다.

<그림 5-14> 현행 임금체계



자료: 한국노동교육원(2001), p.33

현실의 임금체계는 직종이나 산업별로 다양한 차이를 보이고 있고, 해당사업장의 여건과 특성에 따라 같은 연공급체계라고 하더라도 매우 다양한 양상을 띠고 있기 때문에, 일률적으로 능력주의적 임금체계로 개편하는 것은 사전에 많은 준비작업과 시행착오가 필연적이다. 또 현행 임금체계는 단순히 연공급, 직능급, 직무급으로 명확하게 구분되는 것이 아니라, 여러 가지 성격의 임금결정기준이 혼합되어 있는 경우도 많이 찾아볼 수 있다.

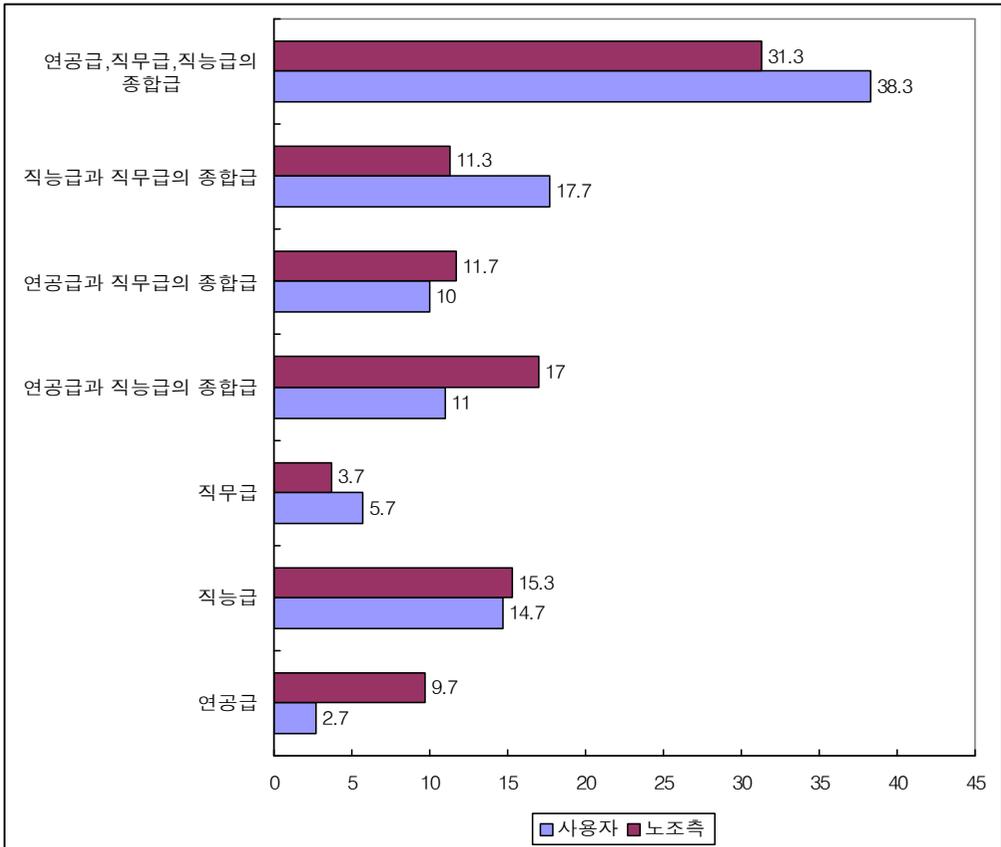
<그림 5-14>에서 볼 수 있는 것처럼, 연공급의 비중이 20%대로 많은 비중을 차지하고 있지만, ‘연공급과 직능급의 종합급’·‘연공급과 직무급의 종합급’·‘직능급과 직무급의 종합급’·‘연공급·직무급·직능급의 종합급’의 혼합적 임금체계를 갖고 있는 곳이 60%를 훨씬 넘는다. 물론 이렇게 종합급이 많은 것은 임금체계가 복잡하고 임금구성과 계산에 혼란함을 가져올 수 있기 때문에, 좀더 단순하고 명료한 임금체계로 개편하는 작업은 앞으로 있어야 할 것이다. 하지만 이렇듯 복잡한 임금체계를 경제침체 시기를 맞이하여 성과주의위주의 임금체계인 연봉제와 성과급제 도입으로 나아가라고 강조하는 것은 무리가 있는 임금체계정책이다.

바람직한 임금체계에 대해서도 현행의 임금체계가 연공급이 주류를 이루고, 여기에 직능급과 직무급이 혼합된 종합급이 다수를 이루고 있는 상황을 반영하고 있다. <그림 5-15>의 응답결과는 현행 임금체계 중 연공급의 비중을 가능한 한 많이 줄이고 연공급·직능급·직무급이 혼합된 종합급을 가장 선호하고 있음을 보여준다. 임금체계는 크게 현실적인 ‘노동의 가치’를 제대로 평가하는 것이 되어야 하고 ‘노동자의 생활’을 보장해줄 수 있는 체계로 설계되어야 하는 것이다. 따라서 연공적 성격을 전혀 무시한 임금체계도 있을 수 없고, ‘노동의 가치’ 즉 직무가치와 업무성과에 대한 일정한 평가 및 보상이 없는 임금체계도 바람직하지 않다.

그러나 능력주의 임금체계가 양적으로 확산되는 것은 별 의미가 없다. 형식만 연봉제의 형태를 띠고 있다고 진정한 의미의 연봉제와는 차이가 있는 것이다. 종전의 월급제를 단지 1년 단위로 계산하는 연봉제로 바꾸고, 실제적으로 임금결정기준은 현행처럼 연공급으로 설계하게 된다면 임금체계적 의미로는 별 가치가 없는 것이다. 실제로 연봉제로 바꾸면서 업무능력과 성과에 대한 평가 방안도 마련하지 않고, 그에 따른 노동자의 인적자원관리 교육프로그램에 대한 방안 없이 단지 현행의 평가체계를 가지고 상여금에 약간의 차이를 두는 방식으로 연봉제를

운영하는 곳이 많다.

<그림 5-15> 바람직한 임금체계



자료: 한국노동교육원(2001), p.34

올바른 임금체계정책은 우선 '노동의 가치'에 대한 평가와 '노동자의 생활임금'에 대한 논의를 통한 합의가 이루어진 기반 위에서 구체적으로 합리적인 임금체계를 설계하는 것이 중요하다. 또 그 과정에서는 직무분석과 평가와도 관련되지만, 노동자에 대한 인사평가제도가 객관적이고 공정한 평가체계를 통해 측정되어야 하며, 그 평가제도가 제대로 운영되기 위한 제반 조건들, 즉 기업조직의 변화, 교육프로그램체계의 확립 등이 갖추어져야 할 것이다.

4) 최저임금제- 점진적 인상과 영향률 확대의 과제

최저임금제는 저소득노동자의 최소한의 임금수준을 확보해주기 위해 마련한 제도이다. 노동정책의 한 영역은 노사 당사자에 의해 해결되기 어려운 문제에 대해 노동법이나 사회복지정책을 통해 그 어려움을 해결하는 것이다. 장애인노동자, 여성노동자, 비정규노동자 등에 대한 정부차원의 보호정책이 그런 것들인데, 최저임금은 사회적으로 모든 노동자들에 영향을 미친다는 점에서 커다란 의의가 있다.

<표 5-17> 1988-2001년 평균임금 대비 최저임금 추이 (단위 : 원, %, 명)

연도	적용기간	최저임금		평균임금		최저임금/평균임금	
		시간급	월환산액	정액급여	임금총액	정액급여	임금총액
88	88.1-88.12	475	114,000	316,047	446,370	36.1	25.5
89	89.1-89.12	600	144,000	374,969	540,611	38.4	26.6
90	90.1-90.12	690	165,600	443,829	642,309	37.3	25.8
91	91.1-91.12	820	192,700	521,992	755,000	36.9	25.5
92	92.1-92.12	925	209,050	596,586	869,284	35.0	24.0
93	93.1-93.12	1,005	227,130	670,093	975,125	33.9	23.3
94	94.1-94.8	1,085	245,210	730,849	1,053,044	33.6	23.3
95	94.9-95.8	1,170	264,420	797,777	1,183,521	33.1	22.3
96	95.9-96.8	1,275	288,150	892,965	1,314,555	32.3	21.9
97	96.9-97.8	1,400	316,400	995,068	1,451,513	31.8	21.8
98	97.9-98.8	1,485	335,610	1,044,370	1,445,967	32.1	23.2
99	98.9-99.8	1,525	344,650	1,085,130	1,511,082	31.8	22.8
2000	99.9-00.8	1,600	361,600	1,152,677	1,636,190	31.4	22.1
2001	00.9-01.8	1,865	421,490	1,213,543	1,763,725	34.7	23.9

주 : 1) 평균임금은 적용기간 평균임. 단 2001년은 2000.9-12월 평균임.

자료: 민주노총(2001), 『2001년 최저임금교섭투쟁보고서』

우리나라에서는 최저임금제가 1988년부터 시행되어왔다. <표 5-17>에서 보는 것처럼 최저임금은 1988년에 11만 4천원에서 2001년에는 42만 1490원으로 되었다. 최저임금 수준은 평균임금과 비교할 때, 임금총액기준으로 1988년에는 25.5%였다가 2001년에는 23.9%로 더 감소하는 양상을 보이고 있다. 1988년부터 2001년까지 그 비중이 가장 높았던 해는 1989년으로 26.6%였다. 김대중 정부가 들어선 1998년 이후에는 조금씩 감소하다가 2001년에 좀더 상승했다는 것을 알 수 있다. 즉 1997년(1997년 9월-1998년 8월)에 평균임금 대비 최저임금의 비중이 23.2%였다가 1998년에는 22.8% 1999년에는 22.1% 2000년에는 23.9%이었다.

2001년 9월부터 적용되는 올해 최저임금액은 정액급여 대비 37.0% 수준인 474,600원으로 결정되었다. 즉 IMF 이후 1998년과 1999년에 감소하다가 2000년과 2001년에 의미있는 폭으로 증가한 것을 알 수 있다. 그러나 최저임금은 여전히 1988년 최저임금제가 도입될 당시의 최저임금수준에 묶여 있어서 한계가 여전히 존재한다. 올해 최저임금결정 시에 노동계(민주노총과 한국노총)이 제시한 요구인 '정액급여 50%, 시급 2,837원' 주장은 여전히 받아들여지지 않은 채로 있는 것이다. 여전히 정부와 사용자들은 최저임금은 그 해의 임금인상률과 경제성장률 등을 중요한 기준으로 삼고 있는 것이다. 그동안 최저임금의 문제점으로 지적된 최저임금수준이 너무 낮고 수혜대상자가 제한적이라는 것은 김대중 정부 들어와서도 여전히 풀리지 않고 남아 있는 셈이다.

<표 5-18> 2000년의 각 단체의 요구 또는 제시액에 따른 최저임금 영향률
(단위: 원, %)

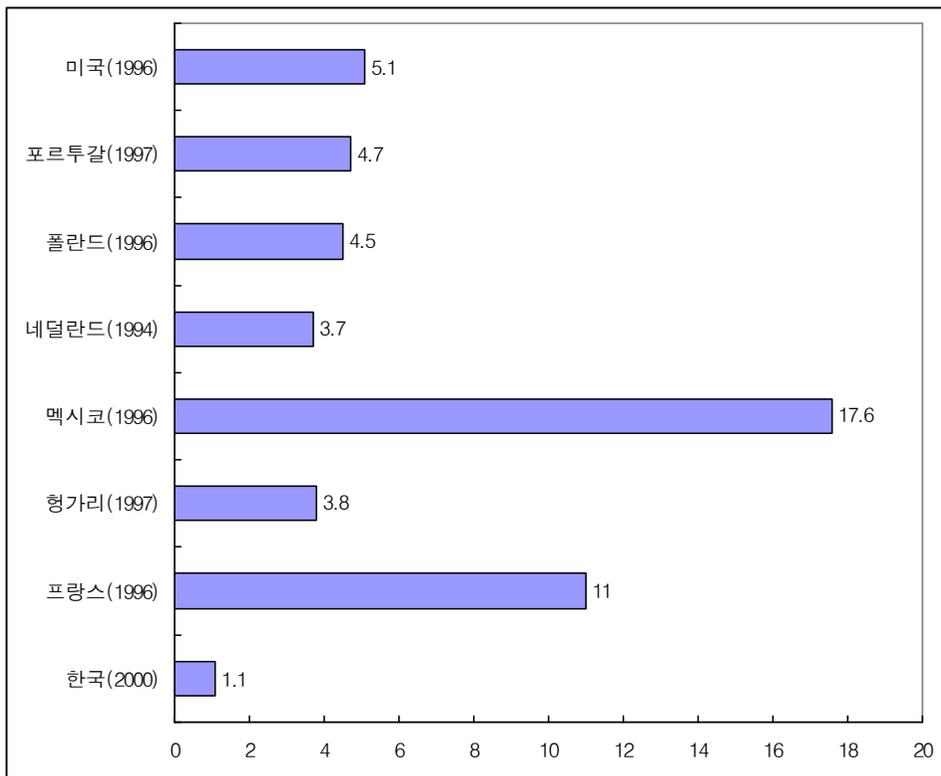
	요구 또는 제시액	전규모	1~4인	5인이상
최저임금심의위원회	1,990	3.1	3.9	3.0
한국노동연구원	1,984	3.1	3.8	2.9
노동측 공동	2,706	14.2	18.8	13.0
한국경총	-	-	-	-
1999년 최저임금	1,600	-	-	1.1
2000년 최저임금	1,865	2.1	3.3	1.8

자료: 김종한(2000), p.83

2001년 최저임금인 시급 2,100원은 공공근로사업의 시급이 2,375원이고 1998년에 최저임금심의위원회가 조사한 29세 미만 단신근로자 실태생계비가 시급 2,428원(월급 548,704원)이었던 것과 비교해보아도 잘 알 수 있다. 이렇듯 임금수준도 낮은 데다가 <표 5-18>에서 보는 것처럼 최저임금의 영향률도 매우 낮은 수준이다. 2000년의 최저임금은 영향률이 2.1%에 불과하다. 노동측 요구안이 약 14.2% 정도의 영향률이 있는 것이다. 국제적으로도 최저임금 영향률은 낮은 데, <그림 5-16>에서 볼 수 있는 것처럼, 한국의 최저임금 영향률은 매우 낮은 편에 속한다.

최저임금 인상과 영향률 확대 이외에도, 최저임금제의 적용을 받는 대상을 좀 더 확대할 필요가 있다. 우선 장애인, 수습자, 직업훈련생에 대한 최저임금제 적용제의 규정을 바꾸어서 최저임금이 적용되도록 해야 한다. 또 6개월 경과하지 않은 18세미만 노동자에 대한 감액지급(10% 감액)도 규정을 바꾸는 것을 고려해야 할 것이다.

<그림 5-16> 최저임금 영향률 국제 비교 (단위: %)



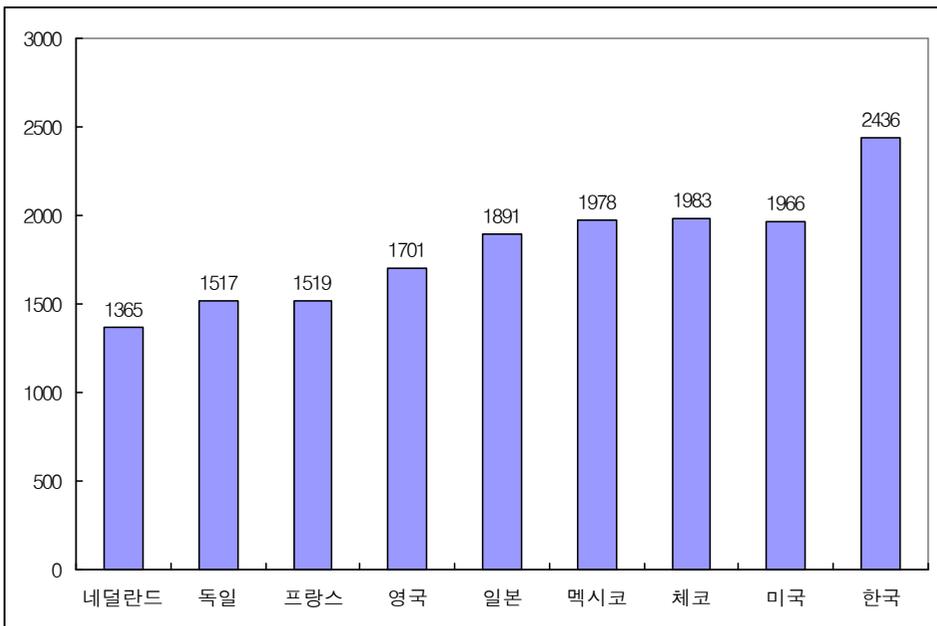
자료: OECD(1998), Employment Outlook 1998

3. 노동시간정책

－ 노사간 논란 속에 지연되는 노동시간단축

한국의 노동시간은 세계적으로도 대표적인 최장 노동시간을 기록하고 있다. 노동정책 차원에서도 노동시간 단축문제는 언제나 제기될 수밖에 없는 문제였다. 경제개발협력기구(OECD)에 속한 나라들은 주 35-40노동시간제를 실시하고 있기 때문에 노동시간 단축의 문제는 노동자의 삶의 질 향상을 위해 시급히 실행해야 할 정책과제이다(<그림 5-17> 참고). 게다가 1998년 이후 노동자의 고용불안정이 커지면서 노동운동 측에서는 ‘노동시간 단축을 통한 일자리 확대’ 주장을 펼치게 되면서 노동시간 단축에 대한 관심이 어느 때보다도 높았다.

<그림 5-17> 외국과의 연간노동시간 비교(1997년)



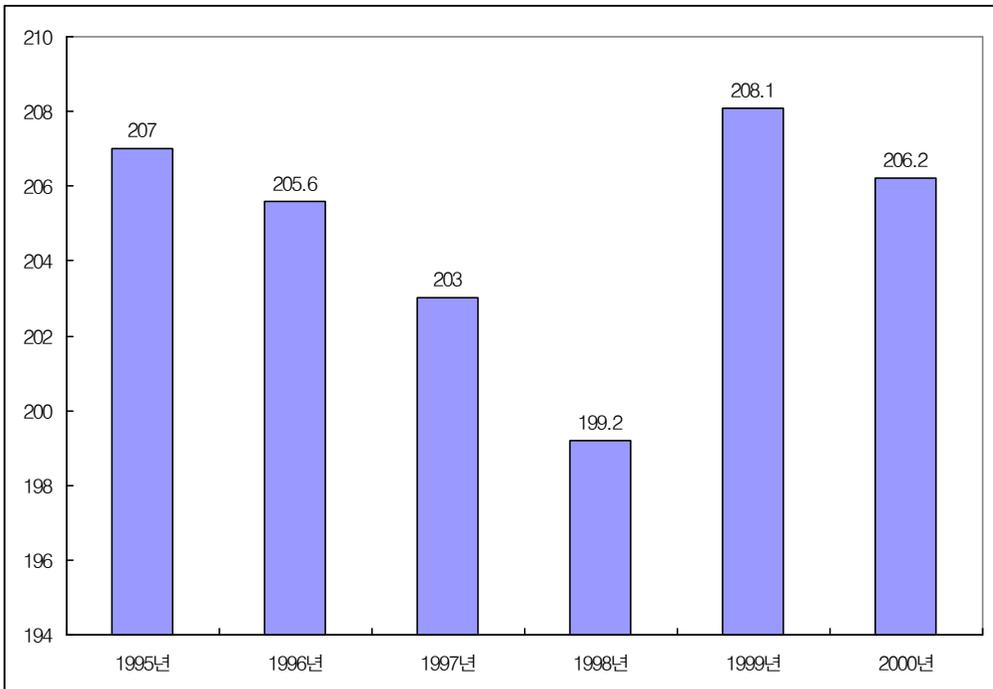
자료: OECD(1999), Employment Outlook

주 노동시간이 48시간제에서 44시간제로 바뀐 것이 1989년이어서 벌써 10년이 지났고 노동자들의 생활양식도 지나치게 긴 노동시간보다는 여가시간을 확보할 수 있는 노동시간을 선호하고 있다. 사회전체적 측면에서도 장기간 노동에 시달리는 노동자의 상황을 개선할 필요가 있으며, 양적 경쟁력보다는 질적 경쟁력을

높여야 하는 현 상황에서 노동시간 단축을 통한 사회구조의 변화를 추구하는 것은 역사발전사적으로도 당연한 일일 것이다.

한국의 노동시간의 추이를 보면, 비농전산업 월간 노동시간이 1996년에 205.6시간, 1997년에 203.0시간이던 것이 국민의 정부 이후인 1998년에는 199.2시간으로 급격히 줄어들었지만 1999년에는 208.1시간, 2000년에는 206.2시간으로 IMF 이전보다도 더 노동시간이 긴 상태이다(<그림 5-18>참고). 제조업의 경우에도 1997년에 월간 노동시간이 207.6시간이었는데 1999년에는 217.3시간, 2000년에 214.3시간으로 국민의 정부 들어선 이후에 더 증가하였다는 것을 알 수 있다. 정부가 노사정위원회에서 주40시간제로의 노동시간 단축을 논의하고 있지만 현실에서는 노동시간 단축이 이루어지지 않고 있는 것이다. 이것은 노동시간 단축의 가장 합리적인 수단은 기준노동시간 단축이라는 것을 함의하는 것이기도 하다.

<그림 5-18> 한국의 노동시간 추이(비농전산업) (단위: 시간/월)



자료: 한국노동연구원(2001b)

<표 5-19> 노동시간 단축의 노사간 쟁점

쟁점	노동계	경영계
법정근로시간	- 주당 법정근로시간을 44시간에서 40시간으로 단축	- 휴일 및 휴가제도 등 7개 항목을 조정하고 근로시간을 단축
근로시간 단축의 일정	- 즉시 시행(또는 짧은 기간 내 단계별 시행)	- 상당한 유예기간을 전제로 단계별 시행
임금보전	- 임금보전 원칙을 법률에 명문화	- 임금보전에는 동의하지만 법률에 명문화하는 것은 전례가 없음
주휴제	- 현행 유급 주휴일제 유지, 무급화시 임금보전	- 유급 주휴일제의 무급화
생리휴가	- 현행 유급생리휴가제도의 존속	- 제도의 폐지 또는 무급화
탄력적 근로시간제도	- 일·주·월 단위 근로시간의 상한선의 엄격한 규정 및 탄력적 근로시간제 확대 반대	- 탄력적 근로시간제를 1년 단위로 확대
근로시간제도의 적용범위	- 적용제의 범위와 특례대상의 확대 반대	- 적용제의 범위를 확대(관리사무직, 전문직, 연봉제 근로자 등)
초과근로시간	- 일·월 단위 초과근로 한도를 설정하고 주단위 초과근로 한도를 1주 10시간으로 축소 - 시간외 근로수당 할증율 인상(누진할증율 도입) 또는 현행 유지	- 주당 초과근로 상한선을 15시간으로 확대 - 시간외 근로수당 할증율을 25%로 인하

자료: 김승택 외(2001), p.4

정부는 1998년 2월 8일 “「근로시간 위원회」를 98년 상반기중에 구성, 근로시간 단축을 통한 고용안정 방안을 강구”하기로 노사정위원회에서 합의한 바 있으며 98년 노정합의에서도 이를 합의한 바 있다. 그러나 실제 노사정위원회에서 노동시간 단축에 대한 적극적인 의지는 보이지 않았다. 99년 민주노총의 상반기 총파업 과정에서 대통령이 직접 나서서 근로시간 단축 입법화 추진을 밝히기에 이르렀다.

이에 기초하여 노동시간 단축을 2000년 4월 28일에 「근로시간단축특별위원회」를 설치하여 2000년 10월 23일에 ‘근로시간 단축관련 합의문’을 채택하였다. 하지

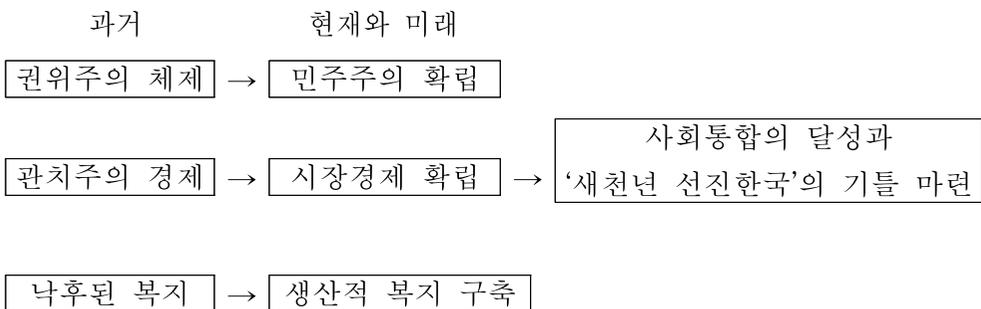
만 휴일휴가를 조정하는 문제와 노동시간 단축 시 임금보전 문제 등의 쟁점사항들이 아직 해결되지 않은 채로 남아 있다. 노사의 주장이 팽팽하게 맞서고 있는 것이 난제이다. 사용자측은 노동시간 단축에 대해 시기를 연기하거나 노동측의 근로조건 양보를 주장하고 있고, 노동측은 근로조건 후퇴없는 노동시간단축을 주장하고 있기 때문에 노사정위 공익안에 대한 노사간의 힘겨루기가 어떻게 결말이 나는가에 따라 노동시간 단축의 시기와 내용이 결정되는 상황에 놓여 있다(<표 5-19> 참고).

제3절. 노동복지정책 - 외형적 확대와 내용적 한계

1. 생산적 복지에 대해

사회복지 정책에 대해서 대통령직인수위원회 시절까지만 하더라도 “삶의질을 높이는 복지행정 개선” 라는 제목하에 복지 확대를 목표하였던 정부는 김대중 대통령이 1999년 신년사에서 “고통도 같이 나누고 성공도 같이 나누면서 나름대로 사회발전에 최선을 다할 수 있는 생산적 복지제도가 필요하다”라고 말하고 이어 6월의 현충일 기념사에서 국정운영 철학의 2축인 민주주의와 시장경제에 더해서 ‘생산적 복지’라는 새로운 패러다임을 제기하였다. 생산적 복지란 “인권과 기본권의 실현에서 출발하여, ‘노동을 통한 복지’를 중심으로 완성된다(삶의질향상기획단, 1999). 즉 국민의 정부에서 규정한 생산적 복지는 사회적 약자를 보호하기 위한 복지정책과 일할 능력이 있는 노동자에게 일자리를 적극적으로 창출하는 노동 연계복지(workfare)정책을 함께 고려하는 정책이다.

<그림 5-19> 국정철학과 생산적 복지



자료: 삶의질향상기획단(1999), p.32

이 점에서 생산적 복지는 정부가 사회경제정책으로 주장했던 ‘민주주의와 시장경제의 동시 발전’과 비슷한 논리를 가지고 있다고 볼 수 있다. ‘민주주의’와 ‘시장경제’를 함께 발전시킨다는 사회경제정책을 주장한 것처럼, 생산적 복지도 ‘전

통적 복지'와 '생산적 복지'를 결합시킨 것이기 때문이다. 더 나아가서 생산적 복지는 민주주의와 시장경제를 완성시킬 수 있는 정책과제로서 설정되고 있다(<그림 5-19> 참고).

정부가 설정한 '생산적 복지'는 선진자본주의국가의 '복지국가'(welfare state)의 최근의 발전과정 속에서 나타나고 있는 문제점과 변화양상을 고려한 것이다. 서구에서는 2차대전 이후 1950년대와 1960년대에 고성장과 완전고용의 배경 하에서 급속히 발전한 사회복지체제가 1970년대 중반 이후 나타난 경기침체(stagnation) 현상을 경험하면서 사회복지체계에 대한 비판이 대두하였다(정연택, 2001: 73).

전통적인 사회복지체계에 대한 비판은 기존 사회복지체계의 비효율성의 개선과 사회복지의 노동과의 연계라는 새로운 사회복지체계(new welfare system)라는 대안으로 나아갔다. 즉 사회복지의 노동연계복지(workfare)로의 전환이 중요한 쟁점으로 부각하고 있고, 최근에 논의되고 있는 '제3의 길'이 추구하는 사회복지체제도 이러한 노동연계복지 또는 생산적 복지이다. 생산적 복지 주장은 세계의 사회복지의 역사적 흐름을 따라가고 있다고 할 수 있으며, 정작 중요한 문제는 생산적 복지를 어떻게 실천하느냐가 중요한 과제이다. 또 한국의 사회복지 수준은 선진국에 비해볼 때, 상대적으로 많이 낮은 수준이기 때문에 생산적 복지 논리가 어떻게 한국현실에 적용되는 것이 바람직한가에 대한 성찰이 요구된다고 하겠다.

생산적 복지는 이처럼 우리의 관심주제인 노동복지 뿐만 아니라, 거시적인 사회정책을 포괄하는 광범위한 내용을 갖고 있다(<참고 1> 참고). 생산적 복지는 △ 국민기본생활을 보장하는 복지 △ 생산과정에서의 참여를 통한 복지 △ 취약계층의 자활을 지원하는 복지 △ 삶의 질 향상을 위한 기반 조성 △ 복지재정의 확충과 조세정의의 실현 △ 참여와 협력의 공동체 구현 등의 포괄적인 내용을 포함하고 있다.

<참고 1> 생산적 복지의 정책적 개념

1. "삶의 질 향상위원회"의 개념

국가로부터 제공되는 복지혜택이 인간개발을 통하여 능력을 향상시킴으로써 높은 소득기회를 제공하고자 하는 근로연계적이고 생산기여적 복지를 의미한다. 종래의 사회복지가 시혜적 혜택이었다면, 생산적 복지는 인간개발을 위한 직업교육과 평생교육을 통하여 기능을 향상시킴으로써 취업을 쉽게하고 높은 소득기회를 넓혀서 자활을 돕고 생산성을 높게 하는 생산기여적 복지이다.

생산적 복지는 세 가지 내용으로 구성된다.

- ① 공정한 시장질서 확립을 통한 분배: 공정한 시장경쟁과 중산층 육성정책
 - 생산과정에서의 참여를 통한 복지: 일자리 창출과 인간개발, 근로복지기반의 확충, 노동참여복지와 산업민주주의
- ② 국가에 의한 재분배 복지: 국민기초생활보장, 사회보험 확충
 - 국민기초생활을 보장하는 복지: 국민기초생활보장, 사회보험제도의 내실화, 사회복지서비스의 확대
- ③ 자활을 위한 사회적 투자: 취약계층 인간개발, 경제활동 기회확대
 - 취약계층의 자활을 지원하는 복지: 사회적 연대에 바탕한 취약계층 보호, 제3섹터형 자활사업 확산, 지역사회 중심의 민관협력 강화

“생산적 복지는 모든 국민이 인간적 존엄성과 자긍심을 유지할 수 있도록 기초적인 생활을 보장함과 동시에 자립적이고 주체적으로 경제·사회활동에 참여할 수 있는 기회를 확대하고 분배의 형평성을 제고함으로써 삶의 질을 향상시키고 사회 발전을 추구하는 국정이념이다.”

2. 대통령 자문 정책위원회

- 생산적 복지의 3대 원칙: 기초생활 충족의 원칙, 자립·자조·자활 지원의 원칙, 복지제도의 민주적, 효율적 운영의 원칙

- 생산적 복지의 6대 추진방향:

- ① 국민기초생활의 지속적이고 체계적인 지원
- ② 일을 통한 복지
- ③ 인간 개발을 통한 복지
- ④ 서민의 중산층화 지원 및 중산층 강화
- ⑤ 민주적, 참여적 복지
- ⑥ 복지제도 운영의 효율화

3. 재정경제부 (99.7.21)

생산적 복지란 첫째, 사회의 가장 불우한 위치에 있는 사람(노약자, 아동, 장애인, 저소득여성가구주, 병자 및 실업자)에게 최소한의 기초생활을 충족시켜 이들이 공동체내에서 삶의 의의를 확인하고 자발적으로 참여하게 하며, 둘째, 고용 및 인간개발에 의한 복지체계를 통해 복지수혜자가 자립, 자조, 자활하도록 지원하여 개인의 개성과 창의성을 발휘하게 함으로써 국가생산성과 국민복지를 동시에 향상시키는 생산기여적 사회복지제도를 의미함.

핵심사업:

- ① 안정적 일자리 확대
- ② 일할 능력 개발
- ③ 국민기초생활보장법 도입
- ④ 4대 사회보험의 확대
- ⑤ 소득분배개선을 위한 세제개혁
- ⑥ 수도권 중심 산업의 지방이전 촉진
- ⑦ 취약계층을 위한 특별 프로그램 마련
- ⑧ 문화적 삶의 실현을 위한 기반마련

자료: 송호근(2000), pp.88-89

이러한 정부의 복지정책에 따라 사회복지제도의 측면에서만 보게되면, 상당한 수준의 개혁이 추진되었다. 먼저 사회보험의 측면에서 살펴보면, 의료보험제도 도입 초기인 1977년 이후 20여년 넘게 지루하게 끌여온 조합주의/통합주의 논쟁이 통합주의방식으로 결정되었으며, 의료공급자의 집요한 반발에도 불구하고 의약분업이 성사되어, 금년 7월 1일 제도시행을 목전에 두고 있다. 또한 국민연금제도가 피용자뿐만 아니라 자영자를 포함한 지역가입자로 확대되어 전국민 연금시대를 열었으며, 특히 고용보험제도와 산업재해보상보험제도도 1인 이상의 사업장으로 확대됨으로써 적어도 외형상으로는 사회보험제도는 복지국가의 핵심적인 제도로서의 면모를 갖추고 있다.

그리고 무엇보다도 지난해 8월 제정된 국민기초생활보장법은 시민의 '사회적 권리'라는 측면에서 기존의 생활보호법과는 한 차원 발전한 매우 개혁적인 법안이라고 평가할 수 있다. 특히 법률용어에서도, 기존의 시혜적 성격이 강하게 남아 있는 보호대상자, 피보호자, 보호기관 등에서, 수급자, 수급권자 그리고 보장기관 등으로 권리성 급여로서의 면모를 갖추고 있다. 또한 제도의 내용 면에서도, 1943년 일제의 조선구호령 이후 계속 유지되어 왔던 인구학적 구분의 철폐(현행 자활보호대상자에게 생계급여 가능), 소득인정액의 도입, 자활프로그램의 강화, 주거급여의 신설 등을 통해서 제도를 합리화함으로써 한 차원 높은 수준의 공공부조제도로 발전하였다. 또한 지난 10여년 이상 사회복지계의 큰 관심사였던 사회복지 전문요원의 일반직화와 충원을 이루어짐으로써 제도운영의 원활화를 기할 수 있게 되었다.(문진영, 2000)

노동복지 차원에서 본다면 우선 고용보험법(1998.10.1, 263만명), 산재보험법(2000.7.1, 374만명), 산업안전보건법(2000.8.5, 188만명), 최저임금법(2000.11.24, 133만명) 등 노동관계법의 적용을 모든 사업장으로 확대적용하여 소외된 근로자의 기본적 권익 및 복지를 향상시켰다. 또한 임금채권보장제도를 도입하여(1998.7.1) 도산한 기업근로자 31,481명에게 체불임금과 퇴직금 1,008억원을 대 지급함으로써 일정하게 노동복지의 진전을 이루었다. 또한 최근 통과된 근로자복지기본법에 따라 2002년부터 노동자들은 정부의 대부사업 자금을 무보증으로 지원 받는 길이 열리게 된다. 정부가 근로복지공단의 근로복지진흥기금을 재원으로 노동자와 실업자, 산재노동자의 임금체불생계비나 대학학자금 등 정부의 대부사업 자금에 대해 신용보증을 서는 것이다. 이 신용보증은 신용불량자가 아닌 사람에 대해 1인

당 500만원에서 1000만원한도 내에서 이뤄진다.

지금까지 살펴본 사회복지제도의 변화는 다른 정권의 개혁이나 다른 분야의 개혁과 비교하여 뚜렷한 차이를 보이고 있다(김연명, 2000). 우선 제도변화의 폭과 수준이 우리 나라 사회복지정책의 근본적인 변화를 가져올 수 있을 만큼 획기적이라는 것이다. 특히 전반적인 경제정책 기조가 개인의 책임을 강조하는 시장강화로 짜여진 경제체제하에서 유독 사회복지제도에서만만큼은 국가책임을 강조하는 방향으로 변화의 노선이 정해졌다는 점에서 그 독특한 의미를 파악할 수 있다.

그러나 현정부의 복지정책의 이러한 성과에도 불구하고 생산적 복지에 대한 비판은 그 이념성과 구체적 현실 양측면에서 제기되고 있다.

우선 이념적 비판을 제기한 사람들은 다음과 같이 말하고 있다. 애초에 복지(welfare)라는 말 앞에 ‘생산적’이라는 말을 덧붙인 이유는 영미를 중심으로 최근에 제기된 복지제도에 노동유인적 내용을 결합시키려는 ‘시장’(market)주의 논리, 즉 노동연계복지(workfare) 논리를 받아들인 것이라 할 수 있다. 그런 측면에서 생산적 복지는 복지를 약화시킬 가능성이 높다는 비판을 받아왔으며(정연택1999) 나아가 생산적 복지는 과거 ‘문민정부’의 ‘삶의 질의 세계화’라는 복지구상에서 처음으로 제시된 것으로 전혀 새로울 것이 없는 정치적인 수사에 불과한 개념으로 보고 있다. 즉 생산적 복지란 고도로 발전한 복지국가에서 기존의 사회복지의 틀을 어떻게 발전시킬 것인가 하는 고민에서 고안된 것으로, 우리 나라와 같이 사회복지의 수준이 낙후되어 있는 사회에서 이를 여과 없이 사용할 경우 신자유주의와 선택적 친화관계를 형성하여 오히려 복지발전을 저해할 위험성이 크다는 것이다(문진영 1999). 한국 사회는 워낙 복지제도의 수준이 낙후되어 있어서 기본적으로 노동자와 국민의 기본생존권을 보장하는 복지가 우선적으로 확대되어야 하고, 그 기반 위에서 복지와 노동연계적 제도의 결합에 대한 체계적 모색이 이루어져야 하는 상황에 놓여 있는 것이다.

복지정책에 ‘생산적’이라는 논리가 가미되면서 정부의 복지정책은 애초부터 일정한 한계를 지닌 것이었다. 기본적으로 복지정책보다는 시장논리인 ‘구조조정’에 초점을 두면서 실업의 양산은 불가피한 것으로 간주하고, 이른바 ‘사회통합적 구조조정’이라는 목표로 보조적으로 ‘사회적 안전망’ 구축으로 나아가는 방향을 취하였다.

또한 생산적 복지 정책의 구체적 현실은 정책이 제시하는 주장을 뒷받침하지 못하기 때문에 수사적 의미를 극복하지 못했다는 근본적 비판에 직면하고 있다. 정책에서 제시된 '최소한의 기초생계'보장을 위해 국민기초생활보장법이 통과되었음에도, 그에 상응하는 정부의 예산 편성이 없기 때문에 대량실업 상황에서 사각지대가 생길 수밖에 없었다. 시민사회단체들은 2000년도 보건복지부 소관 세입.세출예산안을 보고 원래 보건복지부가 99년 1조9천4백억원보다 16% 증액된 2조 2천6백억원 수준을 요청했음에도 기획예산처에서는 오히려 99년보다 9%나 준 1조 7천7백억원으로 축소 조정된 것을 보고 경악할 수 밖에 없었다. 직업훈련과 직업안정을 위한 적극적 노동시장 정책을 시행하기 위해서는 이를 위한 고용인프라가 구축되어야 함에도 정부는 이러한 부분에 대한 투자에는 매우 인색했다. 고용안정기관의 경우도 실업자가 기관을 방문하고 정보를 수집해야 하기 때문에, 접근성에 어려움이 있고 직업훈련 프로그램도 대상자의 특성과 요구를 정확하게 파악한 훈련이라기보다는 즉자적인 기획에 의한 사업이 많았다. 즉 정부의 사회복지 책임성이 중요함에도 불구하고 시장주의적 논리로 나아감으로써 복지대상자들에게 실질적이고 충분한 서비스를 제공하지 못하였다. 이 같은 현실을 볼 때 생산적 복지는 신자유주의 길이 아니며, 영국식의 제3의 길과도 다르다는 주장은 정치적 상징 이데올로기에 지나지 않는다는 비판을 면할 수 없을 것이다.(백종만, 1999)

2. 실업대책

1) 실업대책의 추진상황

정부는 IMF 체제 이후 급속히 증가한 실업문제에 대해 커다란 중요성을 부여하고 대책을 세워나갔다. 우선 '실업대책위원회'를 만들어서 국무총리가 위원장이 되고 각 부처 장관이 참여하여 실업대책을 담당하게 하였고, 국무조정실장을 위원장으로 하고 각 부처 차관이 참여하는 '실업대책실무위원회'를 통해 실업대책의 세부적인 사업 및 추진지침을 결정하였다. 실업대책에서 노동부의 역할은 실업대책 주관부처로서 사업계획 및 지침과 관련된 안을 마련하고 각 부처별로 진행되

고 있는 실업대책의 추진현황을 정리점검하는 일이었다. 각 광역지자체에서도 실업대책위원회가 구성되어 지역차원의 실업대책을 마련하고 추진하였다.

민간차원에서도 ‘실업극복범국민운동본부’가 구성되어 국민의 성금을 기초로 실업자들의 생활안정에 초점을 둔 다양한 사업을 추진하였으며, 각 지역에는 실업자들을 지원하기 위한 다양한 시민단체들이 결성되어 활발하게 활동하였다. ‘실업극복범국민운동본부’의 기본 목표는 ‘일하고 싶은 사람이 일할 수 있는 사회’였다. 3대 추진방향으로는 ‘범국민운동’, ‘정부대책과 연계된 운동’, ‘투명성과 신뢰성을 갖춘 깨끗한 운동’이었으며, 5대 사업과제로 ‘국민의식개혁’, ‘실업기금모금’, ‘실업자구호 및 자활지원’, ‘민관협력 사회안전망 구축’, ‘21세기 사회보장틀 마련’이었다. 실업자와 고통을 분담한다는 사회 분위기 속에서 국민들의 자발적 성금 및 노동자들의 임금삭감분, 기업의 수익금 일정부분이 실업기금으로 모여 656개 단체와 개인 147만명이 참여해 1,114억원 가량의 성금이 모이기도 하였다.

<표 5-20> 연도별 실업대책 추진실적 (1998-2000년)

(단위: 억원, %, 천명)

구분	1998			1999			2000		
	예산	집행	인원	예산	집행	인원	예산	집행	인원
전체	56,672	53,263	4,274	92,400	74,536	5,744	59,407	50,237	3,616
고용안정사업	1,224	1,125	781	4,832	2,028	667	3,663	1,327	445
단기일자리 제공	10,444	9,252	438	26,218	23,272	1,525	13,207	15,288	886
직업훈련과 취업알선	9,011	7,765	386	6,868	6,260	399	4,305	4,403	222
실업자 생활안정	35,993	35,121	2,669	54,482	42,976	3,153	38,232	29,219	2,063

자료: 노동부(2001), 『실업대책 백서』

정부의 실업대책 추진실적은 <표 5-20>과 같다. 실업대책 예산은 1998년에는 5조 6,672억원에서 1999년에는 9조 2,400억원으로 크게 증가하였다가 실업률이 감소한 2000년에는 다시 5억 9,407억으로 감소하였다. 실제 집행액을 예산대비 비율로 보면, 1998년에는 94.0%로 비교적 예산에 근접한 것에 비해 1999년과 2000년에는 각각 80.7%와 84.6%로 실제 집행액이 예산에 비해 매우 낮아졌다. 이것은 경제가 예상보다 빨리 회복된 점이 일정하게 반영된 것으로 보인다.

실업대책 내역별로 보면 ‘소극적 노동시장정책’이라고 볼 수 있는 ‘실업자 생활

안정'의 규모가 가장 커서 1998년에는 65.9%, 1999년에는 57.7%, 2000년에는 58.2%를 차지하고 있다. 실업자 생활안정에는 실업급여 지급, 실업자 대부, 기존 생활보호, 저소득자 양곡구입지원 등, 귀농·귀어 창업지원, 실직자 중고생 자녀 학비지원, 학생 중식지원, 일용근로자대책, 임금채권보장이 포함되어 있다. 적극적 노동시장정책이라고 볼 수 있는 '고용안정사업', '단기일자리 제공', '직업훈련과 취업알선'에서는 공공근로사업과 실업자직업훈련의 비중이 높은 편이다.

정부는 위의 실업대책 외에도 본원적 일자리 창출 및 고용유지를 위해 중소·벤처기업, 정보통신, 문화관광산업의 육성, 공공건설투자 확충 및 주택경기 활성화, 외국인 투자유치 및 기업규제 개혁의 사업도 추진하였다.

2) 실업자 사회안전망(social safety net)의 확충

정부는 대량실업 사태에 직면하여 기존의 고용보험제도와 생활보호제도 및 공공직업안정기관 등을 확충하여 실업대책을 추진하여 나갔다. 우선 정부는 1995년 7월에 도입된 고용보험제도의 적용범위를 확대하는 방향으로 제도개선을 추진하였다.

<표 5-21> 고용보험제도 3사업의 확대적용 추이

시기	실업급여사업	고용안정사업, 직업능력개발사업
1995.7.1	30인이상	70인이상(건설공사는 40억원이상)
1998.1.1	10인이상	50인이상(건설공사는 34억원이상)
1998.3.1	5인이상	50인이상(건설공사는 34억원이상)
1998.7.1	5인이상	5인이상(건설공사는 3억 4천만원이상)
1998.10.1	1인이상	1인이상(건설공사는 3억 4천만원이상)

<표 5-21>은 고용보험제도의 확대적용 추이를 보여준다. 1998년 한 해 동안 실업급여사업의 적용범위는 상시근로자 30인 이상 사업체에서 상시근로자 1인 이상의 모든 사업체로, 고용안정사업 및 직업능력개발사업은 상시근로자 70인 이상 사업체에서 모든 사업체로 빠르게 확대되었다. 또한 1998년 10월 1일부터는 월

80시간 미만 근로하는 불완전취업층을 제외한 단시간노동자 및 동일사업체에서 1개월 미만 일하는 일용노동자를 제외한 모든 단시간노동자 및 임시직노동자에게도 실업급여사업이 확대·적용되었다.

이러한 적용범위 확대와 함께 실업급여의 수급자격요건과 수급자의 소정급여일수, 급여수준에 변화가 있었다. 실업급여의 수급자격요건은 일정기간 동안의 보험료 기여와 이직사유에 의해 판정된다. 보험료 기여와 관련된 기준기간과 피보험단위시간의 경우 경제위기에 따라 실업자의 급증이 예상되면서 일시적으로 요건이 완화되었다. 1998년 2월 20일 고용보험법 개정을 통해 1998년 3월 1일부터 기존의 기준기간 18개월과 피보험단위시간 12개월을 각각 12개월과 6개월로 2000년 6월 30일까지 한시적으로 완화한 것이다. 또한 1998년 10월 1일부터 고용범위의 적용범위가 모든 사업장과 임시·시간제 노동자에게도 확대되면서 다시 기준기간과 피보험기간을 조정할 필요가 생겼다. 이에 따라 1999년 12월 31일 고용보험법 개정에서 기준기간과 피보험기간이 각각 18개월과 180일로 완화되었다. 실업급여 수준에서도 1998년 9월 17일 고용보험법 개정을 통해 하한이 최저임금일액의 70%로 신설되었다가 1999년 12월 31일에 다시 90%로 상향조정되었다.

고용안정사업의 경우도 새로운 제도를 도입하고 수혜기준을 완화하며 수혜수준을 높이는 방향으로 제도가 개선되었다. ‘중업원기업인수지원제도’가 도입되었고, 여러 가지 임금보조제도가 도입되었다. 또한 고용조정으로 이직한 자를 대상으로 하는 ‘재고용장려금’ 제도와 부양가족이 있는 여성실업자 채용을 지원하는 ‘여성실업가장채용장려금’ 제도도 도입되었다. 채용장려금이나 고령자신규고용촉진장려금의 경우 월 1인 이상 채용의 경우에도 지원받을 수 있도록 요건이 완화되었고, 지원수준을 제도에 따라 다르지만 임금보조금과 관련된 지원에서는 지원금이 대기업은 월임금의 1/3, 중소기업 1/2, 고용유지지원과 관련해서는 대기업 1/2, 중소기업 2/3으로 상향조정되었다.

한편 빈곤계층에 대해서 정부는 공적부조인 생활보호제도를 일시적으로 확대하여 한시적 생활보호제도를 도입하였다. 한시적 생활보호제도는 생활보호제에 비해 선정기준이 되는 재산요건을 가구당 2,900만원에서 4,400만원으로 완화하고, 부양의무자가 있더라도 수혜자가 될 수 있도록 함으로써 저소득실직자를 보호하고자 하였다. 1999년 8월에는 「국민기초생활보장법」이 제정되어 2000년 10월부터 시행되기 시작하였다. 기초생활보장제도는 과거와 달리 노동능력이 있는 미취업

수혜자는 조건부 수급자로 규정하여 구직노력 및 자활사업에 대한 참여를 조건으로 생계급여를 제공하기 때문에 이 제도를 통해 현금급여를 받을 수 있게 되었고, 공공근로의 일부는 기초생활보장제도의 자활공공근로로 일부 흡수되었다.

또한 정부는 실업자 대부사업을 통해 실업자들의 생계를 지원하며, 생·영업자금의 대부를 통하여 적극적 고용창출정책을 추진하였다. 즉 단기실업자에 대해서는 생활안정자금(생계비, 의료비, 혼례비 등)을 지원하고 재취업이 아닌 자영업을 희망하는 자들에 대하여는 생·영업자금을 지원하는 사업을 1998년 4월 15일부터 1999년 4월 14일까지 한시적으로 시행하였다. 1999년 12월 31일 현재 189,308명에게 11,983억원이 지원되었다.

임금채권보장은 “기업이 도산하는 경우 도산기업에서 퇴직한 노동자가 임금 등을 지급받지 못한 경우 일정범위의 임금 등(최종 3월분의 임금 또는 휴업수당, 최종 3년간의 퇴직금)에 대해 임금채권보장기금에서 사업주를 대신하여 지급”함으로써 퇴직노동자의 기본적인 생활안정을 도모하기 위해 1998년 7월 1일부터 시행되고 있다. 임금채권보장기금은 현재 산재보험이 적용되는 모든 사업체에 적용되고 있으며 사업주로부터 징수하는 임금총액의 0.2% 범위 내 부담금을 통해 재원을 조달하고 있다.

<표 5-22> 임금채권보장 현황(1999-2000년)

(단위: 명, 개소, 억원)

	1999년	2000년
지급금액	388	458
사업장수	360	363
수혜인원	12,588	14,254

자료: 노동부

실업대책 전달체계를 구성하는 고용안정 인프라도 확충되었다. <표 5-23>에서 볼 수 있는 것처럼, 1997년에 53개에 불과하던 공공직업안정기관이 2000년 12월 현재 149개로 약 3배 가량 증가하였다. 이 가운데 다수를 이루는 고용안정센터는 실업급여를 포함한 고용보험의 사업들뿐만 아니라 구직등록 및 취업알선어부를 담당하는 one-stop 서비스센터로서 기능하고 있고, 인력은행은 전문직종을 중심

으로 한 전문적 직업안정기관의 역할을 수행하고 있다.

<표 5-23> 공공직업안정기관 현황(1997-2000년)

	1997년	1998년	1999년	2000년
공공직업안정기관 수	53	134	157	149

자료: 노동부

3) 실업대책 평가

(1) 전체적 평가

① 소극적 정책의 낮은 비중

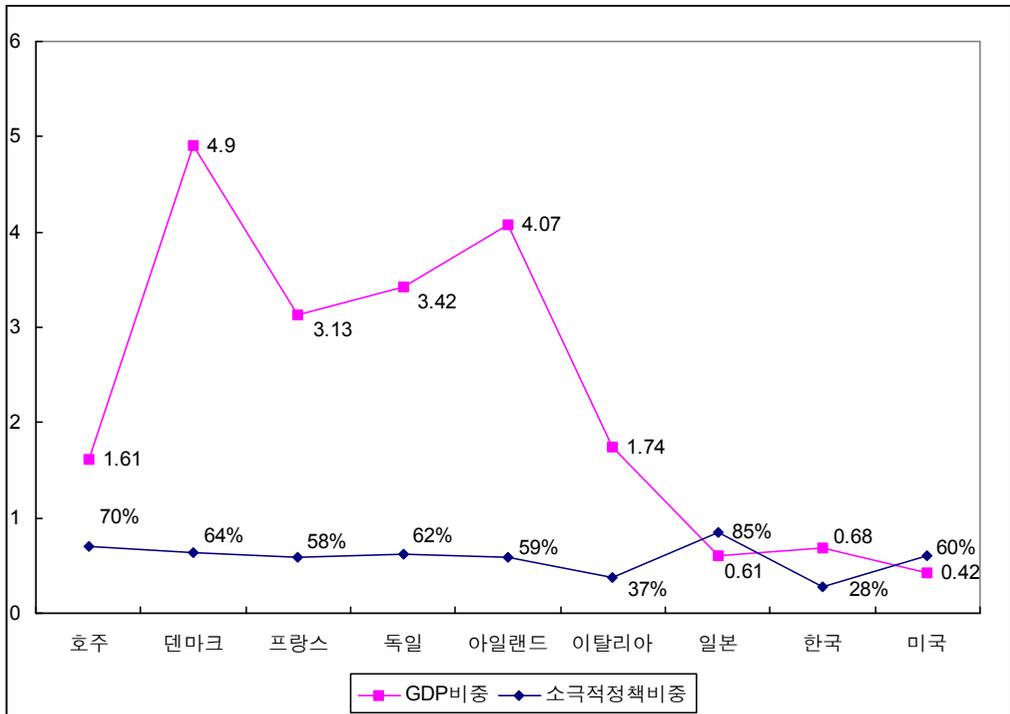
정부는 실업대책의 목표로 내세운 것은 ‘고용유지 지원’, ‘새로운 일자리 창출’, ‘직업훈련 및 취업알선’, ‘실업자 생활안정 지원’의 4가지였다. 4가지 목표를 달성하기 위한 정책수단으로는 각각 다음과 같은 것을 제시하였다. ‘고용유지지원’에 대해서는 고용조정지원, 고용촉진장려금, 건설노동자 공제부금, 직장보육시설 지원, 고용정보 제공을, ‘새로운 일자리 창출’에 대해서는 정부지원 인턴제, 중소기업 인적자원, 숲가꾸기 사업, 공공부문 DB구축, 사회복지도우미를, ‘직업훈련 및 취업알선’에 대해서는 실업자 재취업훈련, 여성가장 실업자훈련, 직업안정기관 확충운영, 일하는 여성의 집 설치를, ‘실업자 생활안정지원’에 대해서는 실업급여 지급, 실업자 대부사업, 임금채권보장 등의 정책수단을 마련하였다.

그런데 이러한 실업대책들의 중요성이나 정책방향이 ‘실업자들의 생계보호’ 측면보다는 ‘노동연계적’ 실업대책에 두어져 있다는 데 문제가 있다. 실업대책은 시장논리보다는 복지논리에 의해 다루어져야 함에도 불구하고 충분한 소득보존 수단이 마련되지 않은 상태에서 적극적 실업정책을 강조하는 본말이 전도된 실업정책의 모습을 보였다. 이 결과 <그림 5-20>에서 볼 수 있는 것처럼, 한국의 실업정책은 GDP에서 차지하는 비중도 낮지만, 그 중에서 실업자의 생계보호를 위한

소극적 실업정책은 28%에 불과하다. 대부분의 국가들에서 소극적 실업정책의 비중이 50%를 넘어서고 70%이상인 곳도 있는 것과 견주어 보면, 한국의 실업정책의 내용 중에서 실업자들의 생계보호라는 복지논리가 상대적으로 많이 결여되어 있다는 것을 알 수 있다.

한국의 사회복지지는 복지체계의 경험이 50년 이상 되는 국가들에 비해서 매우 낮은 수준임에도 불구하고, 정부는 실업자의 생활보장을 위한 소극적 정책을 확대하기보다는 시장논리에 기반한 노동연계적인 적극적 정책에 치중함으로써 실업대책의 기본인 복지논리를 저버렸다. 즉 '시장'과 '복지' 논리 속에서 보편적 복지보다는 경쟁적 시장원리 속에서 실업대책을 추진하여 실업자에 대한 불충분한 생활보장을 결과하였다.

<그림 5-20> 노동시장정책이 GDP에서 차지하는 비중과 소극적 정책 비중
(단위: %)



자료: OECD(2000), Employment Outlook

② 일자리 창출 정책방향

실업문제에 직면해서 가장 먼저 관심을 가지는 문제는 일자리를 증가시키는 문제이다. 정부의 일자리 창출정책을 보면, 공공근로를 제외한 본원적 일자리 창출 정책은 SOC투자확대와 벤처기업 및 중소기업 창업지원, 귀농·귀어지원 등으로 이루어져 있어서 주로 민간부문에서 일자리를 창출하는 데 집중하고 있다. 특히 벤처기업에 대한 창업지원은 대규모로 이루어졌고 일정한 성과를 거두기도 하였다.

하지만 외국의 경우에 실업률을 낮추는 과정에서 가장 중요한 일자리 창출 부문이었던 것은 서비스부문이었다. 1990년대에 미국은 일자리 창출 중 서비스업이 88.2%를 차지했고, 영국은 서비스업이 83.3%를, 독일은 92.7%, 네덜란드는 79.3%를 차지하였다. 이와 비교해보면 한국의 산업별 취업구조나 노동시장구조, 고용창출 여력 등을 감안할 때 사회적 서비스부문에서의 일자리 창출 가능성은 매우 높은 편이다.

한국에서 교육·사회·개인서비스업으로 묶어서 살펴본 사회적 서비스부문의 비중은 13.0%로 다른 국가의 30-50% 정도 수준이다. 그 중에서 특히 낮은 것은 보건·사회복지서비스업으로 1.8%에 불과하여 외국 수준의 10-20% 수준에 불과하다. 외국의 경우는 보건·사회복지서비스업이 대부분 공공부문으로 조직되어 있고 중요한 서비스업의 지위를 차지하고 있는 것을 반영하는 것이다. 따라서 정부는 공공부문이나 사회복지서비스 부문에서의 일자리 창출에 대해 많은 관심을 두어야 한다.

특히, 서비스산업 중에서 일자리창출 효과가 큰 정보통신 및 교육인력개발 부문, 문화 및 보건의료부문, 관광 및 유통부문과 같은 신서비스산업에서 일자리 창출에 관심을 기울여야 할 것이다.

(2) 개별 프로그램 평가

실업대책 프로그램에는 여러 가지가 있으나 핵심적인 프로그램은 실업자에 대한 생활보장인 실업급여와 실업자의 취업능력 제고와 재취업을 위한 직업훈련 그리고 단기일자리 제공 프로그램인 공공근로의 세 가지라고 할 수 있다.

① 실업급여

실업급여는 실업자에게 직접 현금급여를 제공하는 제도로써 실업대책의 가장 1차적인 프로그램이다. 실업급여의 목적은 실직을 하게 된 실업자의 생활안정을 위한 제도로써 무엇보다도 중요한 것은 실업급여가 충분히 주어졌느냐 하는 것이다. 앞에서 살펴본 것처럼, 고용보험의 적용범위가 1998년에 비교적 빠른 속도로 확대되었다는 점은 실업급여의 이런 측면에 기인한 것이라고 할 수 있다. 또 실업급여의 기준기간과 피보험단위기간을 단축하여 실업급여의 수혜기준을 완화하고 특별연장급여를 실시하거나 소정급여일수를 연장함으로써 수혜기간을 높인 정책도 적절한 것이었다. 하지만 여전히 한국의 실업급여에 의한 실업자 보호수준은 외국에 비해 매우 낮은 것으로 나타났다(<표 5-24> 참고).

<표 5-24> 주요국의 실업자를 위한 사회보장제도의 포괄범위

(단위: %)

	국가(해당년도)	사회보장 급여종류	총실업자대비 급여수급자 비율
1유형	캐나다(1990)	UI,GI	129
	프랑스(1991)	UI,UA,GI	98
	독일(1990)	UI,UA	89
	포르투갈(1991)	UI,UA	41
	영국(1990)	UI,GI	71
	핀란드(1991)	UI,GI	112
	스웨덴(1988)	UI,UA	93
	스페인(1992)	UI,UA	59
	호주(1991)	GI	82
	뉴질랜드(1991)	GI	92
2유형	그리스(1991)	UI	30
	미국(1990)	UI	34
	일본(1997)	UI	39
	한국(1999)	UI	11

주: 1) UI는 고용보험, UA는 실업부조, GI는 공적부조임.

2) 1유형은 실업부조가 있는 나라이고, 2유형은 실업부조가 없는 나라임.

자료: OECD(1994), The OECD Job Study

한국의 총실업자대비 급여수급자 비율은 11%에 불과해 프랑스의 98%, 독일의 89%에 비하면 매우 낮은 수준이고, 미국의 34%와 일본의 39%에 비교해도 1/3 수준 정도에 불과하다.

이렇게 실업급여 수혜율이 낮은 이유는 실업보험이 적용되는 실업자의 비중이 낮은 것도 큰 요인 중의 하나이다. 한국의 경우 1999년에 실업자 대비 실업급여 수혜자의 비율은 12.8%인데 비해, 독일은 43.5%이고 미국은 36.0%, 일본은 27.8%로 우리에게 비해 상대적으로 높은 편이다. 또 우리나라는 고용보험 적용범위가 확대되어 1998년 1월에 적용대상자 수가 567만명이던 것이 1999년에는 860만명으로 많이 늘어났지만, 실제 고용보험 가입자비율은 1996년 7월에는 99.8%였던 데 비해 1999년에는 69.8%에 불과하여 보험가입자 비율은 90%이상으로 높이는 게 중요한 과제로 남아 있다.

실업급여의 수급자격기준에서는 보험 기준기간 및 피보험기간은 1999년말의 법 개정으로 통해 개선되었지만, 이직사유의 ‘정당한 사유가 없는 이직자’(자발적 이직자)에 대해서는 실업급여의 수급자격을 완전히 박탈하고 있는 문제가 있다. 외국의 경우에는 자발적 이직자의 경우에도 완전히 실업급여 자격을 완전히 박탈하는 것이 아니라 일정한 유예기간을 두고 실업급여 수급자격을 인정하고 있기 때문이다.

② 직업훈련

실업대책의 하나로서 직업훈련은 재취업훈련과 인력개발훈련으로 나뉘어 실시되었다. 1998년에는 직업훈련이 33만 1천명에 대해 실시되었고, 1999년에는 35만 8천명, 2000년에는 21만 6천명에 대해 이루어졌다. 대량실업 이후에도 직업훈련을 효율적으로 이끌어 나갈 수 있는 직업안정망이 극히 취약한 여건에도 불구하고 실업자 직업훈련이 양적으로 확장된 것은 실업안정과 사회적 안정에 일정한 기여를 했다고 평가할 수 있다.

하지만 실업자 직업훈련에는 계층화 현상이 나타났다. 고학력·저연령을 위한 직업훈련에 치중하여 저학력·고연령 실업자들의 직업훈련 참가율이 저조한 편이다. 또 직업훈련 수요분석과 훈련과정의 지정·인정 및 사후평가가 제대로 이루어지지 않아 과정에 따라서는 중복투자 또는 과소공급되는 정보부족 문제가 발생

하였다. 실업자 재취직훈련과정은 사무관리, 서비스, 정보통신, 기계장비의 4개 분야에 83%가 개설되어 있어 실업자의 요구를 제대로 반영하지 못하고 있다.

<표 5-25> 실업대책 직업훈련 현황(1998-2000년) (단위: 명)

구분	1998년	1999년	2000년
총계	330,644	358,351	216,317
재취업훈련	301,244	324,623	188,864
인력개발훈련	29,400	33,728	27,453

자료: 노동부(2001e)

직업훈련 참가자들의 취업률은 2000년 10월말 현재 32.5%에 불과하여 상대적으로 낮은 수준에 머물러 있다. 취업률이 이렇게 낮은 이유는 우선 지난 3년간 노동수요가 급격히 감소된 반면에 직업훈련 규모는 양적으로 급속하게 확대되었기 때문이라고 생각할 수 있다. 두 번째는 직업훈련 규모는 양적으로 확대된 반면 질적인 측면에서는 실업자의 요구나 노동시장 상황에 맞는 프로그램 발전이 이루어지지 못했다는 점을 들 수 있다. 세 번째는 노동수요에 부합하는 훈련을 실시할 수 있는 정보가 부족해서 수요와 공급사이의 불일치 현상이 발생했다고 볼 수 있다.

직업훈련이 충분한 성과를 거두지 못하고 있기는 하지만, 직업훈련이 실업자들을 노동시장에 지속적으로 참여시키는 효과를 거두었을 뿐만 아니라 직업훈련기간을 실직기간에서 제외할 경우 재취업에 소요되는 기간은 직업훈련 이수자들이 더 짧다. 이는 실업자 직업훈련이 노동시장에서 긍정적인 효과를 지니고 있는 것으로 평가할 수 있는 근거가 될 수 있다.

③ 공공근로

공공근로사업은 실업자들에게 일할 기회를 제공하여 노동시장에서 필요한 새기술 습득 및 구직의욕을 유지시켜 주는 적극적 노동시장정책이다. 공공근로사업은 경제 구조조정이 일시적으로 수반하는 실업 증가 및 경기순환 상의 변동이 가져오는 나쁜 영향을 완화시켜 주는데 적합한 한시적 사업으로서 1차적인 의미가 있

다.

하지만 실업대책을 수행해 본 적이 없는 한국적 상황에서 평균 30-40만명에 이르는 공공근로사업을 단기간에 개발해서 고유한 목표를 달성하기를 기대하기는 어려웠던 측면이 있다. 그렇지만 공공근로사업은 실업자에 대한 생활안정 대책으로서 임시적인 한국형 실업부조사업으로서 이해하는 것이 타당할 것이다. 실업급여를 제외하고는 대규모로 실직자의 생활안정에 기여한 유일한 사업이기 때문이다. 실제로 수혜대상자를 선정할 때 많은 사업에서 선정기준으로 저소득층을 우선적으로 선발하는 요건을 가지고 있었다.

<표 5-26> 공공근로사업 단계별 시행기간

구분	1단계	2단계	3단계	4단계
1998년	5.1~8.14	8.17~12.30		
1999년	1.11~3.31	4.6~6.30	7.12~9.30	10.11~12.31
2000년	1.10~3.31	4.10~6.30	7.10~9.30	10.9~12.30

자료: 노동부(2001e)

공공근로사업은 1998년에는 1단계기간에 7만 9천명, 2단계기간에 35만 9천명을 투입하였으며, 1999년에는 1단계에 42만 7천명, 2단계에 41만명, 3단계에 33만 3천명, 4단계에 34만 5천명을 2000년에는 1단계에 34만 7천명, 2단계에 24만 8천명, 3단계에 14만 9천명, 4단계에 14만 2천명을 투입하였다. 공공근로사업은 실업자들에게는 노동의욕을 유지하고 생활안정을 도모하였고, 사회적 입장에서는 취약계층에 대한 소득보존으로 보완적 사회복지의 역할을 수행하였다.

시행과정에서 몇 가지 문제점도 나타났다 첫째로 공공근로사업은 중앙정부 각 부처와 지자체별로 개별적으로 추진되면서 정보교환이 잘 이루어지지 않아 생산성과 고용효과가 높은 사업개발의 시너지 효과가 낮게 되고, 도시지역은 사업개발, 소도시 및 농촌지역은 전문인력의 부족으로 추진상의 애로점이 있었다. 둘째, 공공근로사업장에 대해 사후관리방안을 마련하지 않고 공공근로사업을 종료하게 되는 경우에는 지자체의 인력 및 자원 부족으로 사후관리가 미흡하게 되는 경우가 생길 수 있다. 셋째 공공근로사업에 대한 평가체계가 갖추어지지 않아서 각 단계별 사업장별 사업추진 성과가 공유되지 않음으로써, 중요한 정보들이 사장될

가능성도 있다. 즉 각 단계별 또는 사업종료시 사업 추진에 대한 평가를 실시할 필요가 있다.

3. 고용보험제도

– 양적인 확대와 체계의 비합리성 표출

1997년 말의 경제위기에 직면하면서 가장 중요한 노동복지 과제가 된 것은 고용위험을 받는 노동자들에게 최소한의 생활의 안정을 가져다 줄 수 있는 고용보험제도의 확립이었다. 고용보험은 이미 1995년에 도입되어 실시되고 있었지만 그 적용대상에 제한이 있고, 실업급여를 받을 수 있는 자격제한도 엄격한 편이어서 대중적으로 노동자들에게 안정적인 제도로 인정받지 못한 상태였다. 정부는 갑자기 밀어닥친 IMF 위기 상황에서 기업의 구조조정이 일정 정도로 이루어질 수밖에 없었고, 그에 따른 고용불안정과 실업에 대한 사회적 안전망(social safety net)으로서 기존의 고용보험제도가 올바르게 작동하여야만 하는 상황이었다.

고용보험제도의 목적은 「고용보험법」 제1조에서 밝히고 있는 것처럼, “실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자의 직업능력의 개발·향상을 도모하고, 국가의 직업지도·직업소개 기능을 강화하며, 근로자가 실업한 경우에 생활에 필요한 급여를 실시함으로써, 근로자의 생활의 안정과 구직활동을 촉진하여 경제·사회발전에 이바지함을 목적으로” 한다. 이러한 목적을 수행하기 위해 고용보험제도는 크게 2가지 요소로 구성되어 있다. 즉 고용안정사업과 직업능력개발사업을 통한 적극적인 노동시장정책과 실업급여를 통한 실직자 생계보호를 동시에 추진하는 종합적인 고용·실업정책 프로그램으로 시행되고 있다(류진석, 2000: 181-2).

1998년 들어 실직자 문제가 커다란 사회적 문제가 되기 시작하자, 고용보험제는 사회안전망의 확충의 중요한 수단으로서 확대되는 과정을 밟는다. 실업급여대상자 자격이 1995년의 30인 이상에서 1998년 1월에는 10인이상으로 확대되었고, 영세규모사업장과 비정규직(임시·일용직) 노동자에 대한 적용확대 실시 주장이 확산되면서 1998년 10월 1일부터 모든 사업장의 노동자에까지 고용보험이 적용되게 되었다(<표 5-27> 참고).

<표 5-27> 고용보험제도의 적용범위

보험사업별	시기별 적용대상 사업장 규모				
	1995.7.1	1998.1.1	1998.3.1	1998.7.1	1998.10.1
실업급여사업	30인이상	10인이상	5인이상	5인이상	1인이상
고용안정사업· 직업능력개발사업	70인이상	50인이상	50인이상	5인이상	1인이상

이렇듯 급속하게 1998년 들어 4차례의 고용보험제의 수정보완이 이루어짐으로써 고용보험 적용대상이 빠른 속도로 확대되었다는 성과가 있었음에도 불구하고 앞으로 풀어가야 할 과제로서 문제점도 등장하였다. 첫째는 고용보험의 적용확대가 매우 급속히 이루어짐으로써 이를 실행하기 위해 필요한 하부구조가 만들어지지 못한 채 제도가 시행되는 문제가 발생하였다. 즉 고용보험사업을 제대로 수행하기 위해 필요한 인원이나 제도 정비가 이루어지지 않은 상태에서 고용보험제가 실시되면서 사업의 효율성을 상실하거나 애초의 목적을 달성하지 못하는 결과를 낳았다.

두 번째는 고용보험의 적용범위가 확대되면서 실제 고용보험제의 피보험자수의 비중이 1995년에 비해 훨씬 낮아졌다. 1995년에는 적용대상자 431만명 중에서 피보험자가 430만명으로 ‘적용대상자 대비 피보험자 비율’이 99.8%였던 데 비해, 1998년 10월에는 적용대상자가 850만명으로 늘어났지만 실제 피보험자 비율은 57.6%에 불과하였고, 1999년에는 69.8% 2000년에는 74.2%로 조금씩 증가하고 있는 추세이다. 이렇게 피보험자비율이 점점 증가하고 있는 것은 노동자들의 고용보험제에 대한 인식수준이 높아지고 있음을 보여주는 것이다.

<표 5-28> 고용보험 적용대상자와 피보험자 현황

(단위: 만명)

구분	1995. 7	1998. 1	1998. 3	1998. 10	1999	2000
적용범위	30인이상	10인이상	5인이상	전사업장	전사업장	전사업장
적용대상(A)	431	567	611	850	860	870
피보험자 수(B)	430	430	469	490	600	646
B/A(%)	99.8	75.8	76.8	57.6	69.8	74.2

자료: 노동부(2001e)

고용보험 적용대상 범위의 확대와 함께 실업급여 수급요건을 완화해 나갔다. 현행 우리나라의 고용보험은 실직 전 고용보험적용사업장에서 18개월(기준기간) 중에 180일(피보험단위기간)의 보험료 납부기록을 갖고 있어야 한다. 기존 고용보험법에서 구직급여는 이직 전 기준기간 18개월 중 피보험단위기간 12개월 이상을 충족할 경우에 지급하도록 명시하였으나, 실업률이 급증함에 따라 잠정조치로 2000년 6월까지 기준기간을 18개월에서 12개월로, 피보험단위기간 12개월에서 6개월로 완화하여 시행하고 있다. 그러나 고용보험법의 개정으로(1999.12.31), 기준기간은 18개월로 그대로 유지하고 피보험단위기간을 180일로 변경하여 수급요건을 완화하였다. 기준기간을 18개월로 유지한 것은 일용직, 단시간노동자 등의 요건 충족을 용이하게 하기 위함이며, 피보험단위기간을 월 단위에서 일 단위로 변경한 것은 산정방식의 복잡성을 피하기 위해서였다(류진석, 2000: 206-7).

전체적으로 고용보험제도는 크게 3가지 사업으로 체계화되어 있다. 고용안정사업, 직업능력개발사업, 실업급여사업으로 구성되어 있다. 고용안정사업은 △ 고용조정지원 △ 잠재인력고용촉진 △ 건설노동자 퇴직공제부금 지원으로 되어 있다. 고용안정사업 중에서 사업비 지원비중 면에서 고용조정지원사업 중에서는 고용유지지원금, 고용촉진지원사업에서는 고령자고용촉진장려금의 비중이 상대적으로 높았다. 또 활용도의 면에서 특정산업, 예를 들어 제조업이나 금융·보험업이 높았고, 기업규모가 클수록 고용안정사업의 활용도가 높게 나타났다. 이것은 고용유지에 따른 비용부담 능력, 지원업무의 부담 등에 기인한 결과라고 할 수 있다.

직업능력개발사업은 △ 사업주지원사업(직업능력개발훈련 지원, 유급휴가훈련 지원, 직업능력훈련시설·장비자금대부와 지원) △ 노동자지원사업(실업자재취직 훈련 지원, 수강장려금 지원, 근로자 학자금 대부) △ 건설노동자 직업능력개발 지원으로 구성되어 있다. 이 사업은 기본적으로 제대로 활성화되어 있지 않다는 점이 커다란 문제점이다. 적용사업장의 10%도 안 되는 곳에서만 직업능력개발사업이 추진되었기 때문이다. 기업규모가 작을수록 참여율이 낮다는 점은 고용안정사업과 같은 양상을 띠었다. 또 운영과정에서 직업능력개발사업의 효과성과 내실화를 높여야 하는 과제가 남아 있다.

실업급여사업은 △ 구직급여(구직급여, 상병급여, 연장급여) △ 취직촉진수당(조기재취직수당, 직업능력개발수당, 광역구직활동비, 이주비)으로 구성되어 있다.

실업급여에 대한 적용대상 확대와 수급요건 완화에도 불구하고 실업급여를 받은 실업자의 비중이 아직 낮은 수준에 머물러 있으며, 실업급여 수급자들이 재취업할 수 있도록 하는 프로그램이 아직 미미한 상태에 머물러 있다.

전체적으로 고용보험제도는 기본적인 실업자 사회안전망으로서의 역할을 어느 정도 수행하였다고 할 수 있지만, 여전히 많은 문제점을 드러내었다. 첫째는 실업자 사회안전망으로서 가장 중요한 고용보험 적용비율이 1998년에 84.0%에서 1999년에는 65.5%, 2000년에는 69.5%로 2000년 현재 약 30%의 고용보험 대상노동자들이 고용보험의 보호를 못 받고 있다. 또 실제 실업급여 수급자 수의 비중은 약 10% 정도밖에 되지 않아서 실질적인 실업자 보호제도의 역할을 하지 못하고 있다.

둘째 고용보험제도의 수혜의 형평성 문제가 있다. 특히 직업능력개발사업에서 50인 이상 사업에 비해 50인 미만 소규모사업이 납부한 보험료 총액에 비해 사업주가 지원받은 금액의 비율이 훨씬 낮게 나타나, 기업규모에 따른 역진의 문제점이 있었다.

셋째, 고용보험사업을 효율적으로 추진하기 위해 필요한 노동시장인프라의 구축이 여전히 과제로 남아 있다. 즉 효율적인 직업안정기관의 구축과 전문인력의 확보, 양적으로 풍부하고 질적으로 우수한 노동시장 정보체계의 구축, 공공직업안정기관의 활용가능한 다양한 구직활동 지원프로그램의 개발 등이 개선되어야 한다. 공공직업안정기관 종사자들의 전문성이 향상될 수 있는 여건을 마련하여야 하며, 노동시장 정보시스템인 Work-Net도 정보내용이 좀더 풍부해져야 할 것이다.

4. 국민기초생활보장제도

－ 가구소득 파악과 노동연계사업의 비체계성

한국사회의 빈곤계층 지원을 위한 공적부조제도로 1961년에 제정된 생활보호법은 사회가 제공하는 최후의 사회적 안전망의 역할을 제대로 하지 못하였다. 특히 국민의 정부가 들어서면서 심각한 문제가 되었던 빈곤계층의 기본적인 생활을 보장해주기 위한 제도적 노력이 필요하다는 것이 사회적으로 공감대를 형성하였다. 이를 반영하여 시민사회운동단체에서는 「국민기초생활보장법제정추진 연대회의」

를 결성하여 생활보호법의 전면적인 개정을 요구하기에 이르렀다. 사회적 요구와 사회적 안전망 구축을 위해 정부는 1999년에 「국민기초생활보장법」을 제정하였고, 2000년 10월부터 시행하고 있다(<표 5-29> 참고).

기본적으로 국민기초생활보장제도는 생활보호제도와 마찬가지로 빈곤계층에게 의식주 및 의료와 교육 등 기본적인 수준의 생활을 보장해주는 제도이다. 이전의 공적부조인 생활보호제도에서는 인구학적인 기준에 따라 근로능력이 있는 18세 이상 65세 미만의 가구원이 있는 가구는 자활보호대상자로 지정하여 생계비를 지원하지 않았지만 기초생활보장제도에서는 이들에게도 생계급여를 지원한다는 점에 기본적인 차이가 있다. 이외에도 기초생활보장제도는 이전의 생활보호제도에 비해 몇 가지 진일보한 내용을 담고 있다. 우선 빈곤여부를 판정하는 자산조사 기준이 소득과 재산에서 소득인정액으로 단일화되어 대상자 선정이 합리적으로 이루어지도록 바뀌었다. 또한 부양의무자 관련기준을 완화하여 부양의무자가 있더라도 부양능력을 조사하여 부양능력이 없는 경우에는 대상자로 선정되도록 하였다(황덕순, 2001: 39).

「국민기초생활보호법」은 이전의 「생활보호법」에 있던 '생활유지 능력이 없거나'라는 문구를 삭제함으로써, 명실공히 근로능력에 관계없이 생활이 어려운(즉 빈곤계층에 속하는) 모든 국민들의 기초생활수준을 보장하도록 한 것에 중요한 의미가 있다. 또 기초생활보장 대상자 기준으로 부양의무자 기준(부양의무자가 없거나 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자)을 충족하고 소득인정액이 최저생계비 이하인 경우에 해당하는 국민은 누구나 대상이 될 수 있다. 2000년도에 「국민기초생활보호법」에 따라 중앙생활보호위원회의 심의를 거쳐 보건복지부장관이 발표하였다. 2001년도의 생계비는 2000년도의 생계비에 물가상승률 3%를 감안해서 조정하였다(<표 5-30> 참고).

<표 5-29> 국민기초생활보장법과 생활보호법 선정기준 대비표

선정기준		국민기초생활보장법	생활보호법	
법적 기준	부양의무 자 기준	부양의무자가 없거나 있 어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자	부양의무자가 없거나 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자	
	인구학적 기준	해당사항 없음	거택 <ul style="list-style-type: none"> 다음 각호의 1에 해당하는 자 ①65세이상 노쇠자 ②18세미만 아동(단 중·고등학생 일 경우 20세까지) ③임산부(출산 전후 1개월 이내) ④질병, 사고, 장애 등으로 인하여 근로능력이 없는 자(질병, 사고는 6 개월 이상의 가료를 요하는 경우, 장애는 1,2,3,4급의 장애를 원칙으로 함) ⑤이들과 50세 이상 부녀자로만 구 성된 세대 ⑥제1호 내지 제4호 해당자와 생계 를 같이 하는 자로서 이들의 부양, 교육, 간병 등으로 인하여 생활이 어려운 자 	
			시설	주거에서 보호를 행할 수가 없는 거택보호 제1호에서 제4호 해당자
자산기준	최저생계비	소득	소속	보건복지부장관이 매년 정하는 기 준('99년의 경우 1인당 23만원)
			재산	보건복지부장관이 매년 정하는 기 준('99년의 경우 가구당 2,900만원, 한시생보 4,400만원)
		자활	기타 생활이 어려운 자	

<표 5-30> 가구규모별 최저생계비(2001년)

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
금액(월)	333,731원	552,712원	760,218원	956,250원	1,087,256원	1,226,868원

자료: 방하남·황덕순(2001), p.14

국민기초생활보장법이 제대로 운영되기 위해서는 제도 운영을 위한 복지인프라와 기존 노동복지제도와 연계가 원활하게 이루어져야 할 것이다. 현재의 문제점은 가장 중요한 정확하고 지속적인 개인 및 가구소득의 파악인데, 현재는 1차적

인 정보의 파악이 정확하지 않을 뿐만 아니라 기관간의 정보의 제공과 공유가 조직적으로 보장되지 못하고 있다. 이와 함께 보건복지부 조직과 노동부 조직간의 행정적 연계가 체계적으로 이루어지지 못하는 점은 국민기초생활보장법이 고용보험제도나 취업알선기관과의 유기적 연계 발전에 어려움으로 작용할 수 있다.

「국민기초생활보장법」은 급여수준이나 대상자 선정에서 문제점을 갖고 있다고 지적되고 있다(정연택, 2001)는 즉 종전처럼 예산에 맞추어 대상자를 선정하고 예산에 맞추어 급여를 제공하려는 모습이 나타나고 있으며, 어떤 선정기준은 오히려 후퇴하였다. 강화된 수급자 선정기준은 첫째, 재산기준은 생활보호제도 보다 대폭 되었다. 예를 들어 소득이 전혀 없고, 중증 장애인인 아들과 같이 살고 있는 노부부가 3,500만원 짜리 반지하 주택을 소유하고 있다고 한다면, 이 가구는 재산기준을 초과한다는 이유 때문에 수급자로 선정될 수 없게 되었다. 둘째 부양의무자의 부양능력 판별기준이 너무나 심하다. 어떤 노부부에게 부양의무자인 아들이 1명 있는데, 그 아들 가구(4인 가구)가 소득이 전혀 없어도 재산만 7,300만원이 넘으면 부양능력이 있는 것으로 인정되어 그 부모는 수급자가 될 수 없게 되었다.

셋째, 전세가에 유례를 찾아볼 수 없는 주거면적 기준이 마련되었다. 소득이 전혀 없고, 노동능력이 전혀 없는 가구라고 하더라도 15평이 넘는 자기 집에서 살고 있으면 수급자로 선정될 수 없게 되었다. 그 집에 식구가 많고 주택의 가격이 1,000만원도 안된다고 하더라도 마찬가지이다.

5. 산업안전보건 및 산재보험

산업안전 및 보건의 노동자의 생명과 직결된 것으로서 노동복지의 가장 기초를 이루는 것이다. 이로 인해 대통령직인수위원회 시절만 하더라도 “산업재해 감소를 위해 선진적인 안전보건체제를 구축”이라는 큰 주제하에 다음과 같은 사업계획이 제시되었다.

산업안전 제도를 강화

- 최근 기계의 안전성을 무역과 연계하려는 선진국의 움직임에 적극

대응하기 위해 안전인증("S"마크)제도를 정착시키고 해외인증마크("CE"마크 등)의 취득을 지원

- 폭발 등 대형사고 위험이 있는 화학공장 등 위험설비에 대한 종합적 위험관리체제를 구축
- 산업발달과 의학발전에 대응, 신종직업병을 신속히 검진할 수 있도록 특수건강진단체도를 개선하고 사후관리를 강화
- 재해예방, 작업환경측정 및 근로자 건강진단 등 산업안전 보건사업에 근로자 대표의 참여를 확대

산재보험과 고용보험의 징수업무 등 관리체계를 통합

- 사회보험운영에 노사대표의 참여를 확대하고 장기적으로 4대 사회보험의 급여 및 관리체계를 통합하는 방안 강구

즉 핵심적 목표로서 산업안전 제도를 강화하고 산재보험에 노사대표의 참여를 확대하는 방향이 제시된 것이었다. 97년 말부터 본격화된 IMF 경제위기는 노동자 건강의 직접적인 위협 요인으로 작용하고 있으며 이에 따라 산업안전 보건은 더욱 강화되는 방향으로 전개되어야 했다. 그러나 정부는 역으로 규제 철폐라는 명목으로 산업안전보건을 더욱 후퇴시키는 방향으로 정책을 전개하였다.

정부는 기업규제를 완화한다는 명목으로 산업안전보건법상의 안전관리자·보건관리자 선임 의무사항을 완화하였다. 심지어 재해를 당한 노동자들의 치료비를 줄이겠다는 소위 'IMF 체제 극복을 위한 고통분담대책'을 마련하기에 이르렀다. 주요내용은 요양중이거나 요양이 필요한 재해노동자에 대한 치료를 제한하여 532억원의 보험료 지급을 줄이겠다는 것이다.

더욱이 2000년 들어서는 산재예방기금을 폐지해버렸다. 원래 산업재해예방기금은 국가차원에서 예방사업을 집행하기 위한 목적으로 조성되었음에도 국가 일반회계에서 충당되지 않고, 사업주 각출금으로 조성된 산재보상보험기금으로 충당되고 있는데 그나마도 주식투자를 위해 다른 기금과 통폐합해버린 것이다.

이로 인해 현장에서의 노동현장에서 안전관리자와 보건관리자가 각각 41.3%, 15.2%가 축소되었으며(<표 5-31> 참조), 요양불승인, 추가상병불승인, 장애등급 결정 따위에서 광범위하게 산재노동자의 권리가 무시되고 자살하는 노동자들이 늘어가는 상황에까지 이르렀다.

134 '국민의 정부' 노동정책의 평가와 과제

<표 5-31> 사업장 안전보건관리자 감소 현황

	'98. 6. 30	'96. 12. 31	감소율(%)
안전관리자	15,284명	26,027명	△ 41.3
보건관리자	9,472명	11,175명	△ 15.2

자료: 노동부, IMF위기극복을 위한 사업장 자율적 안전관리 제고방안(98. 9)

<표 5-32> '95년부터 99년 8월까지 자살 산재노동자 현황*

년도	'95	'96	'97	'98	'99. 8
자살자	1	1	3	7	11

자료: '99년 국정감사 자료에서 인용.

결국 이러한 산업안전보건의 후퇴는 중대재해의 증가라는 결과를 가져왔다. 노동부 통계를 보더라도 중대재해가 증가하고 있다. 통계에 잡히지 않는 산재은폐 건수를 합친다면 증가폭은 더욱 커질 것이다. 산재사망자 수는 1990년에 2,236명이던 것이 1999년에는 2,291명으로 오히려 늘어났고, 중대재해율도 1990년에는 22.6%였던 것이 1999년에는 39.0%로 크게 증가하였다. 즉 전체적으로 산업재해 발생건수는 감소하였지만 중대재해는 오히려 증가한 것이다. 2000년 사망자수는 '99년 대비 237명이 증가했고, 특히 뇌·심혈관계질환(일명 과로사)으로 사망한 노동자수는 전년 대비 124명이 증가한 것을 알 수 있다. 노동부도 지적하듯이, 기업구조 조정과 노동강도 강화 그리고 업무에 의한 스트레스 증가가 직접적인 원인은 부인할 수 없는 사실이다. 여기에 빠질 수 없는 근본적인 원인은 세계적인 장시간 노동이다. 자동차업종을 비롯한 제조업일반에서는 반복작업에 의한 근골격계 손상으로 인한 직업병자가 매우 증가하고 있다.

다음으로 신체부담작업으로 인한 근골격계질환의 경우는 무려 100% 이상 증가한 것을 알 수 있다. 과거 컴퓨터작업자 등 특정 업종에서만 발생하는 것으로 알려졌던 근골격계질환은 사실 제조업일반에서 광범위하게 발생하고 있다. 그 동안 노조단위에서 실시했던 실태조사 결과, 설문과 검진대상자의 약 10-25%정도는 직업병자로 추정할 수 있고 증상 호소율은 무려 40-50%에 달하고 있다. 외국의 경우에도 근골격계질환은 매우 심각한 상황이어서 미국 같은 경우에는 전체 직업병의 64.2%를 차지하고 있다.

<표 5-33> 최근 2년 간 산업재해 발생현황

	대상 노동자수	전체 재해자수	재 해 자			사 망 자			
			사고	업무상 질병	기타, 분류 불 능	소계	사고	업무상 질병	기타, 분류 불 능
'99	7,441,160	55,405	50,976	2,732	1,697	2,291	1,136	835	320
'00	9,485,557	68,976	63,208	3,414	2,354	2,528	1,284	955	289

자료: 노동부 보도자료, 2000년도 산업재해발생현황. 2001. 4.

<표 5-34> 최근 2년간 작업관련성 질병자 발생현황

		신체부담작업 **	뇌·심혈관계질 환	요통
'99	계	1,558	161	1,214
	요양자	1,137	160	794
	사망자	421	1	420
'00	계	2,481	394	1,666
	요양자	1,936	393	1,122
	사망자	545	1	544

주: 1) 신체부담작업 : 작업자세 및 작업강도 등에 의하여 신체에 과도한 부담을 주어서 발생하는 질병(예 : 근골격계질환 등)

자료 : 노동부 보도자료, 2000년도 산업재해발생현황. 2001. 4.

한편, 이주노동자의 산재발생도 매우 심각한 수준이다. 대략 25만 정도로 추정하고 있는 이주노동자들은 대부분 3D업종에 저임금으로 취업하고 있다. 산재다발업종인 가구, 금속기계, 플라스틱, 의류제조업체에서 하루 12시간이상 휴일도 없이 일하고 있다. 절단사고 같은 재래형 산재가 다발하고 있지만, 통계에는 잡히지 않는 부분이 훨씬 많다. 산재를 당하고도 산재처리를 요구할 수 없는 억압적 고용구조가 이주노동자의 산재문제를 더욱 심각하게 만들고 있다.

<표 5-35> 이주노동자 산재발생 현황*

	'98				'99				'00. 5				
	소계	연수	불법	합법	소계	연수	불법	합법	소계	연수	불법	합법	해외
산재	637	430	195	12	749	524	217	8	341	219	105	12	5
사망	27	5	21	1	21	8	13	-	2	2	-	-	-
장애	287				310				34				

자료: 2000년도 노동부 국정감사 자료

정부는 기존 산재보험제도의 문제점을 어느 정도 해결하기 위해 1999년 12월에 「산업재해보상보험법」을 개정하고 2000년 이에 따른 후속조치로 동법 시행령 및 시행규칙을 개정·시행(2000년 7월)하여 산재보험적용범위 및 업무상 재해기준을 확대하고, 소득재분배기능 및 재해노동자와 유족의 생활안정가능을 강화하였다(노동부, 2001c).

우선 산재보험 적용범위를 전사업장으로 확대하여 전에 제외되었던 5인미만 사업장도 적용받게 되었다. 이와 함께 업무상 재해 인정기준의 확대, 간병급여 지급 기준 마련, 최고보상한도 기준 설정, 일용노동자 등의 급여지급기준 조정, 고령자 휴업급여 조정, 장의비 지급기준 개선 등의 개선을 하였다. 그런데 이번 개정내용은 종전의 불합리한 과다급여의 시정에만 초점을 맞추고 있다(최고보상한도 도입, 급여지급기준 조정, 고령자 휴업급여 조정 등).

이와 함께 불합리하게 산재적용에 있어 불이익을 받는 노동자들에게 대한 보완책이 시급히 마련되어야 한다. 적용대상의 문제는 2000년 7월부터 전사업장으로 확대되었기 때문에 해결되었지만, 노동자들의 산재보험 접근가능성을 높이기 위한 방안이 강구되어야 할 것이다. 또한 산재보험 재활서비스의 강도도 시급히 실행해가야 할 과제로 남아 있다.

6. 노동자 경영참가

－ 미완의 노동자 경영참가제도

정부는 노동자 경영참가에 대해 대선 공약에서 “경영의 투명성을 확보하고 참여와 협력의 노사관계를 확립하고 산업평화를 정착시킨다”고 하면서, △ 기술혁

신과 생산성향상을 위하여 노사협상 자료에 대한 신뢰성을 제고하여 참여와 협력의 노사관계를 확립하고 △ 한국형 경영참가 모형을 개발·보급하는 등 경영참가 제도를 보완하여 종업원지주제 등의 확산을 통해 노동자의 경영참가를 확대하며 △ 인사·징계위원회의 공정성을 확보하고, 사외이사·감사제 등을 확대하여 경영의 투명성을 높이겠다고 하였다. 그러나 한국형 경영참가 모형을 개발하는 사업은 전개되지 못하고 우리사주제의 일정한 개선에 머무르고 말았다.

노동자 경영참가의 요구와 필요성은 1987년 이후 비교적 안정된 체계를 갖추게 노동조합운동에 의해 제기되어 왔다. 사무전문직노동자는 잘못된 인사·경영의 문제로 인한 고통과 폐해를 받아 왔고, 조직과 업무의 특성상 경영상의 문제가 중요한 관심사였다. 특히 언론사노조에서는 ‘노사동수의 공정방송위원회 또는 공정언론위원회’, ‘편집의 독립성 및 국장 직선제’ 등 다양한 형태로 단체협약에 규정하였다. 또 연구기관에서는 연구의 자율성 보장, 데이콤 같은 대표적 통신업체에서는 우리사주조합의 민주화 및 경영간담회 구성 등을 규정하였다. 생산직 차원에서도 작업조직과 노동조건과 관련된 규정에 대한 노동자의 참가 등이 이루어져 왔다.

1997년 말의 IMF 경제위기 상황은 노동자 경영참가를 본격적으로 고민하고 실천하는 계기로 작용하였다. 대규모 구조조정이 추진되는 상황에서 경영참가는 일방적 구조조정을 저지하고 그 부정적 영향을 최소화할 수 있는 생존권 보호 차원에서도 제기되었고, 재벌의 문어발식 경영, 차입위주의 경영으로 대규모 부도로 인해 노동조합의 경영참가가 필요하다는 인식이 노동자와 노조 내에서도 높아졌다. 이 결과 ‘우리사주 권리찾기운동 또는 노동자 소유경영참가운동’이 많은 기업에서 진행되었고, 단체협약에 인사징계 문제, 고용안정, 임금체계 및 직제개편, 신기술 도입문제, 산업안전 등에 관해 단체협약이나 노사공동위원회를 통한 경영참가가 대폭 늘어났다.

이로 인해 2기 노사정위원회에서도 노동조합의 요구에 따라 경영참가법의 제정이나 종업원 지주제의 확대와 우리사주제도의 민주화가 의제로 올랐으나 합의된 부분은 우리사주제도의 개선에 한정되었다. 98년 10월 31일 합의된 사항은 다음과 같다.

“ 노사정위원회는 근로자의 복지 증진 및 경제적 지위향상을 위해 우리사주조합이 활성

138 '국민의 정부' 노동정책의 평가와 과제

화되어야 한다는데 합의하며, 이에 필요한 다음 조치들을 취할 것을 정부에 권고한다.

○ 우리사주조합의 정의 관련

증권거래법 제2조 18항을 '이 법에서 우리사주조합이라 함은 법인의 종업원이 당해 법인의 주식을 취득·관리함으로써 종업원의 복지 증진 및 경제적 지위 향상을 도모하기 위해 대통령령이 정하는 요건을 갖추어 조직한 단체를 말한다.'로 개정

○ 우리사주조합 운영의 자주성 민주성 보장 관련

임원(또는 대의원)의 선거·해임에 대해서는 직접·비밀·무기명 투표를 의무화하고, 조합원의 신청에 의해 주무부 장관이 규약의 시정을 명할 수 있도록 하자는 노동계의 제안을 이견없이 수용. 관련 규정의 신설·개정

○ 주식의 양도제한 규정 관련

의무보유 기간을 단축하는 대신 장기보유를 유도할 수 있는 인센티브장치를 강화하는 방향으로 관련규정을 개정토록 정부에 권고

○ 비상장기업의 우리사주조합 활성화 관련

비상장기업의 우리사주조합이 활성화될 수 있도록 제반 지원제도를 강구

이러한 합의를 토대로 일정한 제도개선이 이루어지고 정부는 우리사주제도의 활성화를 위해서 1999년 12월 「근로자기본복지법」을 국회에 상정하였고, 최종적으로 2001년 7월에 「근로자복지기본법」을 국회에 통과시켜 2002년부터 시행하기로 되어 있다. 국회를 통과한 '근로자복지기본법'중에서 우리사주제도 관련 주요 개선내용은 다음과 같다.

「근로자기본복지법」은 △ 비상장법인의 우리사주조합에 대한 제도적 근거가 된다는 점 △ 사업주와 우리사주조합을 대표하는 동수의 위원으로 우리사주운영위원회를 설치할 수 있게 하여 기업 지원내용, 지원조건 등을 협의할 수 있게 했다는 점 △ 불법·부당한 행위에 대해 지도감독 등의 규정을 두어 시정조치를 할 수 있게 했다는 점 △ 가장 효과적인 실업대책일 뿐만 아니라 적극적인 회사구제 수단인 종업원 기업인수에 대해 한국사회에서는 최초로 근거 규정을 두었다는 점

△ 「조세특례제한법」 등 조세에 관한 법률에 따라 세제상의 지원을 할 수 있다는 근거규정을 두어 제도활성화를 위해 필요한 조세지원 규정을 급진전시킬 수 있는 토대를 마련했다는 점 △ 담당주무부서를 노동부로 하여 제도의 성격을 적절히 반영하게 했다는 점 등의 진전된 측면이 있다(송태경, 2001).

한편으로 의결권 방식에서 조합이라는 취지에 걸맞지 않게 집단적 결정방식을 채택하지 않음으로 인해 개인주의적 경향을 드러내고 있으며, 가장 근본적으로는 경영 참여 규정이 없다는 점이 한계로 지적되고 있다. 그 동안 노동계에서는 소유참가의 한 형태인 우리사주제도의 개선뿐만 아니라 국민연금에도 기금운영위를 민주화해야 한다는 주장을 해왔으며, 기업차원의 전략적 의사결정과정에 노동측이 참가해야 한다는 주장을 하였다. 즉 노동자대표가 기업의 이어나 감사에 임명되어야 하고, 단체교섭 내용에서도 인사경영사항에 대해 교섭권을 보장할 것을 요구해 왔는데, 이런 요구들에 의한다면 앞으로 노동자 경영참가운동에 더 많은 진전이 있어야 할 것이다.

제6장. 노동정책의 대안

제1절 노사관계 정책의 대안

- 노사관계의 민주화 : 민주적·참여적 노사관계

전반적으로 김대중 정부의 노동정책은 노동기본권의 신장과 더불어 정책 참가에 있어서 노동자의 참여가 확대되었다는 성과가 있었지만 전반적 노사관계의 민주화는 이루어지지 못했다. 노사정위원회라는 사회적 협약의 틀은 존재하였으나 구조조정의 기조 하에서 종속물, 혹은 하위적 개념으로 존재함으로써 노동을 적극적으로 참여시키는 기제라기보다는 소극적 배제 정도의 위상밖에 가지지 못한 것이다. 아울러 노동기본권에 있어서도 공무원 단결권 등 아직도 해결되지 못한 영역이 존재하는 것이 사실이다. 또한 공안적 탄압도 여전히 존재함으로써 노동계는 전반적으로 “국민의 정부”하에서 민주적 노사관계로의 전환을 향유하지 못하고 있는 실정이다.

따라서 향후의 노사관계 정책의 기조는 과거의 권위주의 시대의 배제적 노사관계 정책과 결별하고 민주적 노사관계를 뿌리내리는 것이 과제라고 할 수 있겠다. 이는 김대중 대통령이 선거 공약에서 언급한 대로 “노동관계 제도를 국제수준화하고 노사자치주의를 실현” “노동기본권을 국제수준으로 개정 보완” “임금 교섭 등에 정부의 개입을 자제하고 노사자치주의를 실현”하는 초발심으로 돌아가는 것이기도 하다.

민주적 노사관계의 핵심은 공무원 단결권 보장 등 국제적 노동기준을 준수하고 노사자율을 보장하는 민주적 노사관계를 수립하고 노동조합의 경영 및 각종 의사결정기구의 참여를 확대하는 것이다.

우선적으로 국민의 정부는 공무원 노조 인정 등 노동기본권을 국제적 수준에 맞추어 개정하여야 한다. 기본권의 향유는 민주주의 국가의 기본적 토대이며, 사

회권으로서 노동기본권은 ILO와 UN인권 규약 등에서 표현된 대로 국제적 기준이 존재하고 있는 실정이다. 자본주의 사회에서 가장 소외된 노동자의 기본권을 보장하는 것은 실질적 민주주의로 가는 핵심이기도 한 것이다.

공무원 노조의 결성을 계속 금지하는 것은 원래의 노사정 합의 정신에도 맞지 않고 국제적으로도 여러 차례 개정 권고가 발동한 바 있는 대표적 악법조항이므로 공무원의 노동기본권을 보장하여야 할 것이다. 더구나 이미 교원노조도 합법화된 만큼 더 이상 공무원노조를 금지할 이유도 명분도 없을 뿐만 아니라 직장협의회는 노동관계법상 노사협의회에 준하는 성격을 갖고 있으므로 이를 이유로 노조설립을 금지하는 것은 논리에도 맞지 않는다고 하겠다.

교원의 단체교섭권과 단체행동권도 온전한 형태로 보장되어야 제대로 노동기본권을 보장받는 주체로서 활동할 수 있을 것이다.

실업자의 초기업단위 노조 가입은 이미 법원에서도 판례로서 인정된 것으로서 노사정 합의에 따라 즉각 인정되도록 법개정이 이루어져야 할 것이다.

현재 필수공익사업 대부분이 대중교통, 병원, 방송통신, 그 외 주로 사기업체들에 의해 경쟁적으로 제공되는 공익적 서비스나 자유롭게 이용할 수 있는 대체재가 존재하기 때문에 일반 공익사업과 별다른 차이가 없다. 따라서 필수 공익사업 대부분은 일반공익사업 범위로 포함시키는 것이 바람직하다. 필수공익사업을 공익사업범위에 포함시키는 경우, 공익사업에 대해서는 긴급조정권발동에 의한 강제중재가 가능하므로 별도의 직권중재제도가 필요 없다. 특히 직권중재제도는 노동3권을 사실상 박탈하고 있어 위헌소지가 크다는 것은 헌법재판소의 다수의견(5:4)으로 확인된 바 있다.(1996. 12. 26. 선고 93헌바17)

직권중재 폐지와 함께 긴급조정 요건과 절차를 강화할 필요가 있다. 즉 공익사업의 쟁의행위에 대해서는 긴급조정을 활용토록 하되, 미국 경우처럼 대통령이 중노위 동의를 얻어 긴급조정권 발동여부를 결정토록 하고, 현행법은 긴급조정 발동요건이 지나치게 광범위하기 때문에 이를 보다 엄격하게 제한하여야 할 것이다.

아울러 단체협약에 의한 일방적 중재신청은 과거 군사독재시절 노동쟁의조정법에 의해 합법적 단체행동 기회가 전면적으로 박탈당했던 상황에서 그나마 3자에 의한 중재라도 받아 노동조건을 개선해야만 했던 암울한 역사를 배경으로 하고 있는 만큼 즉각 개정되어야 할 것이다.

둘째로는 노동행정을 민주화시키고 공권력의 부당하고 편파적 개입은 자제되고 노사자율을 존중하여야 한다. 노동위원회 운영, 근로감독관의 활동 등이 공정한 조정자로서의 역할에 충실하고 사용자 편향적인 활동을 전개해서는 안 된다. 21세기에 접어든 지금 아직도 노동자를 공안적 탄압의 대상으로 삼아 대량 구속·수배를 자행하는 것은 인권대통령과 어울리지 않으며 국제적 규탄의 대상이 되어 있기도 하다. 법원의 판례와도 어긋나는 노동위원회의 행정지도를 빌미로 한 불법파업 시비나 복수노조에 대한 엄격한 금지 등의 편파적 노동행정은 상식과 법원리에 맞게 운영되어야 할 것이다. 모범적 사용자여야 할 정부가 기획예산처의 지침을 통해 단체교섭권을 무력화시키는 것은 노사자치주의의 침해이다. 노동관계법은 노동조건은 단체협약, 취업규칙, 근로기준법으로 정한다는 점을 명확히 하고 있다. 특히, 노사간 자율교섭의 결과인 단체협약에 의한 노동조건 결정은 단체협약 효력이 미치는 범위 내에서 법률이나 행정지침 등에 우선한다는 점을 명확히 하고 있으며, 이와 같은 단체협약 효력 보호는 노사자치주의의 구현과 노사관계 민주화를 위해 필수적 요건이다.

이러한 토대 위에서 셋째로는 노동조합의 경영 및 각종 의사결정기구의 참여를 확대함으로써 참여적 노사관계를 형성하여야 한다. 각종 국정에 노동자의 실질적 내용적 참여를 보장하고 형식적, 부분적 참여를 규정하고 있는 각종 법규나 운영규칙은 개폐되어야 한다. 특히 4대 사회보험의 운영에 있어서 실질적 참여가 인정되어야 한다.

노사정위원회는 정부가 구조조정 정책을 추진하는 과정에서 사회통합적 방향이 아니라 노동을 배제하는 신자유주의적 방식을 추진하고 노사정위원회를 종속물로 취급한데서 근본적 문제가 발생하였다. 민주노총은 노사정위원회를 탈퇴하였지만 사안별 노정, 노사정 협상의 틀을 부정하는 것은 아니다. 중앙총연합단체로서 교섭의 틀은 필연적으로 요구되는 것이다. 따라서 IMF 차관을 모두 갚음으로써 IMF관리체제를 완전히 벗어난 지금의 상황에서 국가 정책의 자율성을 회복하고 사회통합적 노동 참여적 노사관계를 운영하여야 할 것이다. 정부가 노사정위원회를 실질적인 사회적 협상의 장으로서 운영하겠다면 IMF 관리체제를 벗어난 지금이야말로 구조조정의 방향이나 국정의 운영과 관련해서 노동과 대화와 협상을 기조로 하겠다는 분명한 방침을 표명하고 이를 실행하여야 할 것이다. 그러한 기조와 정책방향이 실행된다면, 노사관계의 정상화와 민주화가 실행될 것이다.

특히 노동조합의 참여와 관련해서 기업경영의 투명성이나 정보공유 차원을 벗어나 기업의 주요 의사결정에 이르기까지 노조 대표의 참가를 보장하는 방향에서 경영참가법을 제정해야 한다. 각종 국정에 노동자의 실질적 내용적 참여를 보장하고 형식적, 부분적 참여를 규정하고 있는 각종 법규나 운영규칙은 개폐되어야 한다. 대통령의 선거공약에서는 “한국형 경영 참가모형을 개발, 보급하는 등 경영참가 제도를 보완하고 종업원 지주제 등의 확산을 통해 근로자의 경영 참가를 확대” 등 참여적 노사관계의 기초를 분명히 표현한 바 있다. 따라서 사외이사, 감사제의 확대를 넘어 노동자 대표의 이사·감사회 참여 등 실질적 공동결정이 이루어져야 한다.

한국의 노사관계는 또한 한편으로 지극히 분산적이고 정규직을 중심으로 하는 기업별 노사관계에 집중되어 있다. 한국의 노동조합은 이를 극복하기 위해 산업별 노조로의 전환을 추진중이며 이미 상당수 노동조합이 산별 노조로의 전환을 시행 중에 있다. 그러나 산업별 노사관계는 우리 사회에서 아직 정착되어 있지 못한 상황이며 늘어나는 비정규직 노동자를 보호할 수 있는 제도적 틀이 되어 있지 못한 상황이다. 따라서 산업·업종별 간담회에서부터 시작하여 산업업종별 협의와 교섭을 제도화할 수 있도록 정부의 정책적 방향이 이루어져야 한다.

제2절. 노동시장정책

－ 유연화에 희생된 노동자 보호

정부는 임금정책에 무리하게 개입하고 임금 및 노동시장의 유연화를 추진함으로써 노동정책이 견지해야 할 임금격차 해소와 노동자 고용안정에 대한 책임을 저버리고 말았다. 오히려 정부주도의 일방적인 임금삭감과 인원감축을 통해 노동자의 고용불안을 심화시켰고, 능력주의적 임금체계와 다양한 고용형태를 양산하였다. 노동시장정책은 정부와 기업의 구조조정과정에 의해 규정되는 주변적인 위치를 차지한 것이다.

따라서 구조조정은 사람 자르기식의 해결이 아니라 노동시간을 단축하여 일자리를 나누는 방식으로 전개되고 노·사가 모두 참여하는 사회통합적 방향으로 진

개되어야 한다. 일자리는 인간 생활의 기본적인 토대이다. 노동자들에게 일자리는 목숨과 같은 것이므로 이를 잃게 되면 여타의 사회안전망이 제대로 확보되어 있지 않은 상태에서 생계의 원천이 없어질 뿐만이 아니라 인간으로서의 존재가치마저 잃게 된다. 헌법에도 보장한 노동의 권리를 국가는 책임 있게 보장해야 한다. 또한 현재 비정규 노동자들은 고용불안, 저임금과 차별, 노동강도의 심화, 사회보험 및 기업복지로부터의 배제 등 열악하고 비인간적인 대우를 감내해야 하는 실정에 놓여 있다. 비정규 노동자는 노동자 중에서도 차별받는 취약계층이라고 할 수 있으며, 사회보장제도마저 미흡한 상태에서 항상 고용불안 속에서 근무하기 때문에 인간다운 삶의 보장과는 거리가 멀다.

정부와 자본은 고용유연화(고용불안정화) 정책보다는 정규직을 중심으로 한 일자리 창출로 방향을 전환해야 한다. 즉 비정규 노동자 확산을 제한하고 나아가 이를 축소시켜야 한다. 이를 위한 제도개선 과제를 살펴보면, ① 우선 우리 사회에 가장 많은 임시직을 외국처럼 임시적이고 한시적 사유로만 제한하고 이를 위배하는 경우에는 정규직으로 간주하도록 하여야 한다. ② 그리고 비정규직과 정규직간에 임금 등 노동조건에서 불합리한 차별이 있을 수 없도록 차별대우 금지를 입법화하여야 할 것이다. ③ 비정규직에게도 각종 사회보험이 전면적으로 적용되어 최소한의 사회안전망이 이들에게 적용되어야 한다.

임금정책에 대해서 정부는 기본적으로 노사자율교섭의 원칙을 견지하고 노동자에 대한 임금통제정책에서 한 걸음 물러나서 전체 사회적 입장을 가져야 한다. 노사 임금교섭이 민주적이고 합리적으로 이루어질 수 있는 노사문화가 실질적으로 형성되도록 노력해야 할 것이다. 공공부문의 경우에는 노동 측과 사회적인 합의구조를 통해서 합리적 임금수준과 임금체계를 만들어 가는 것이 필요하다.

임금체계에 대해서는 신중한 접근을 해야 한다. 전체적으로 볼 때, 바람직한 임금체계는 순수한 연공급도 순수한 연봉제가 아니라 여러 요소가 혼합되어 있는 종합급적 임금체계이다. 합리적 임금체계가 만들어지려면 그에 적합한 인사평가 제도가 확립되어야 하며, 각 업무에 대한 분석이 구체적으로 이루어져야 할 것이다. 아울러 노동자들이 맡은 업무에 따르는 교육훈련 프로그램이 개발되어 체계화되는 것이 필요하다. 물론 이 과정에서는 노사간의 공동위원회와 같은 기구를 통해 합의를 이끌어내는 과정이 요구된다.

정부는 임금격차 해소를 위한 여러 가지 노력을 해야 한다. 노동자들의 저임금

문제를 해소하기 위해서 우선적으로 정부는 최저임금제를 대폭적으로 현실화하고 영향률을 제고해야 한다. OECD각국처럼 저임금의 기준을 상용직 풀타임 중위임금의 2/3수준을 목표로 우선 50%부터 출발하여 단계적으로 현실화하여야 할 것이다. 저임금노동자의 임금수준을 높이기 위해서 최저임금의 인상이나 비정규 노동자의 사회적 보호장치들을 마련해야 함은 물론이고, 기업규모별 임금격차를 줄이기 위해 산업별 또는 업종별 교섭구조를 만드는 데 법률적·제도적 노력을 기울여야 한다. 또한 기업내부에서 성별 또는 학력별 차이에 따른 임금격차가 생기지 않도록 하고, 인사제도 내에 차별적 요소를 없애는 방법을 강구하는 것이 필요하다.

노동시간 단축 문제는 노동자의 삶의 질 향상을 위해 시급히 시행해야 할 정책 과제이다. 무엇보다도 세계적인 장시간 노동을 해소하기 위해 주40시간제(주5일제)를 가능한 빠른 시일 안에 도입하여 노동자가 최소한의 인간다운 삶을 누릴 수 있도록 해야 할 것이다. 노동시간 단축은 일자리 확대에서 일정한 역할을 할 수 있을 것으로 전망되기 때문에 고용안정 측면에서도 강하게 추진되어야 한다.

제3절. 노동복지정책

- 보편주의적 복지 지향

‘생산적’ 복지는 1980년대 이후 선진국가의 사회복지체계가 노동연계복지(workfare)로 변화하고 있는 현실과 한국의 낙후된 노동복지에 대한 확대를 함께 추구한다는 원칙적인 면에서는 균형잡힌 시각이라고 할 수 있지만, 그것의 구체적인 현실적용 과정에서 ‘복지’(welfare) 보다는 ‘생산’(free market)을 보다 강조하게 됨으로써 여러 가지 한계를 보여주었다. 노동자의 최저한의 삶을 보장해주는 노동복지정책이 중심이 되어야 하는데, 시장논리를 담고 있는 노동연계적 복지를 과도하게 강조함으로써 진정한 의미의 노동복지정책이 실현되지 못하고 있다.

우선 노동복지에서 사회복지의 본래적 가치인 보편주의적 복지를 지향해야 할 것이다. 그 바탕 위에서 노동연계적 복지를 합리적으로 추진하는 것이 바람직한 노동복지제도의 모습이다. 즉 노동복지정책의 기본 목표는 노동자들 자신과 가족

이 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 하는 것이기 때문에, 모든 노동자들에 대한 최소한의 생활보장이 이루어지지 않은 채 노동연계복지를 추진하는 것은 사회복지의 정신에 어긋나는 것이다. 정부는 노동복지정책 추진과정에서 시장논리보다는 복지논리를 강조하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

정부는 무엇보다도 노동자의 생존권을 위협하는 실업문제에 대한 사회안전망 또는 노동복지체계를 하루빨리 완비하여야 한다. 실업기간 동안의 소득보전을 위한 실업급여의 현실화, 재취업의 촉진을 위한 공공취업서비스의 강화, 장기실업자에 대한 재훈련프로그램의 체계화, 실업의 예방 및 취약계층에 대한 고용보장을 위한 적극적인 고용안정사업의 확대가 제도적으로 보장되도록 해야 한다. 특히 1999년 현재 60%대에 머물고 있는 고용보험 실질적용률을 90% 이상으로 높여야 한다. 이를 위해서 영세사업장 및 임시·계약직 노동자의 가입을 촉진하고 임시, 일용, 계약직 등 비정규 노동자에 대한 고용관리 및 임금관리체계를 개선하여 고용보험에 가입하는 것을 촉진시켜야 할 것이다.

빈곤노동자와 취업불안정 노동자에 대해서는 사회보장 및 고용안정서비스를 강화하여 인간적인 최소한의 삶을 누릴 수 있도록 제도화해야 한다. 일용노동자 등 고용불안정 계층에 적합한 고용관리체계를 마련하여 고용보험 등의 사회보험 및 사회부조제도에 의한 고용 및 생계보장이 강화되어야 한다. 영세사업장 노동자들에 대해서는 고용 및 임금관리를 의무화하여 사회보험이 실질적으로 적용될 수 있게 하고, 근로기준의 강화를 통해 노동기본권 보호를 강화해야 한다. 저소득노동자에 대해서는 「국민기초생활보장법」을 내실화하여 최저생계비 보장과 취업알선의 강화가 체계적으로 이루어지도록 해야 한다. 이를 위해서는 노동시장정보와 공공고용안정서비스 등의 기반구조를 확립하여야 할 것이다.

산업재해에 대해서는 산재보험제도를 확대하고 산업재해 예방책을 강구해야 한다. 증가하는 산업재해는 노동자의 건강과 생명을 위협하는 것으로 무엇보다 우선적으로 예방하고 축소해야 할 것이다. 이를 위해서는 산업재해 등 생명과 건강을 위한 규제는 철폐되거나 축소될 것이 아니라 오히려 강화되어야 할 것이다. 정부는 산업안전관리자 축소 등 불합리한 산업안전 규제 완화가 아니라 규제 강화를 위해 노력하여야 하며, 이를 위한 예방활동에 만전을 기해야 한다. 또한 산재보험의 범위와 대상을 확대하여 좀더 많은 사람들이 대상이 되도록 하여야 할 것이다. 이와 함께 산재노동자가 조속한 노동력 회복이 이루어지도록 하고 산재

노동자의 재활사업을 확장하는 것이 바람직하다. 예방적 측면에서도 산업재해율을 선진국수준으로 낮출 수 있도록 노사가 자율적이고 민주적으로 산업안전 활동을 할 수 있도록 관련 법률과 제도를 정비하고, 영세사업장에 대해서는 산재예방 관리에 특별히 노력해야 할 것이다.

참고문헌

- 김승택 외(2001), 「근로시간 단축이 국민경제와 사회에 미치는 영향」
- 김연명. 2000. 「거대한 실험과 불확실한 미래」, 신동아 12월호.
- 김영범(2000), 「경제위기 이후 사회정책의 변화」, 2000년도 BK21 용역보고서
- 김영중(1992), 『노동정책론』, 형설
- 김유선(2000), 「임금정책」, 한국노총 산별정책담당자 워크숍 발표문
- 김중환(2000), 「최저임금 결정방식의 개선방안에 관한 연구」, 『생산적 복지를 위한 노동정책연구』, 한국노동연구원
- 김진구(2000), 「한국 산재보험의 현황과 쟁점」, 『한국 사회복지의 현황과 쟁점』, 인간과 복지
- 노동부(2001a), 「‘국민의 정부’ 출범 이후 3년간-노동개혁의 성과와 향후과제」
- 노동부(2001b), 「연봉제·성과배분제 실태조사결과」
- 노동부(2001c), 『노동백서』
- 노동부(2001d), 「우리나라의 임금」
- 노동부(2001e), 『2000년 종합실업대책』
- 노사정위원회(1998), 노사정위원회 활동현황(1998).
- 노사정위원회(2000), 노사정위원회 활동현황(1999)
- 노중기(1995), 「국가의 노동통제전략에 관한 연구 : 1987-1992」, 서울대학교 사회학과 박사학위논문
- 대통령직인수위원회(1998), 「국민의 정부품질혁신을 위한 100대 국정과제」
- 대한상공회의소 노동인력위원회(2001), 「최근 노동현안과 정책방향」
- 류진석(2000), 「고용보험제도의 성과와 과제」, 한국사회과학연구소 사회복지연구실 편, 『한국사회복지의 현황과 쟁점』, 인간과 복지
- 문진영(1999), “‘생산적 복지와 기초생활보장제도,’ 월간복지동향, 제11호, 나남, 1999.8.
- 문진영(2000), 「사회복지정책」, 『4.13총선과 김대중정부중간평가토론회』, 민교협 등
- 민주노동당(2001), 『김대중정부 3년 평가와 대안』, 이후

- 민주노총(2001), 『2001년 최저임금교섭투쟁보고서』
- 민주당(2001), 「국민의 정부 출범3주년 성과자료」
- 민중연대(2001), 『김대중정권 실정규탄 시국대토론회』
- 박우성·노용진(2001), 『경제위기 이후 인적자원관리 및 노사관계 변화』,
한국노동연구원
- 박동, 「한국에서 ‘사회협약 정치’의 출현과 그 불안정성 요인 분석」, 『한국정치학
회보』 제 34집 4호, 서울, 한국정치학회.
- 방하남·황덕순(2001), 「노동과 복지: 제도현황과 쟁점과제-국민기초생활보장제도를
중심으로」, 세미나발표문
- 삶의질향상기획단(1999), 『새천년을 향한 생산적 복지의 길』
- 송태경(2001), 「근로자복지기본법 해설」
- 송호근(2000), 「생산적 복지: 한국적 WORKFARE와 노동시장정책」,
민주당정책토론회자료집
- 오건호(2001), 「IMF 금융위기시기 공공부문 구조조정의 비판적 평가와 과제」,
전력노조토론회발표문
- 유길상 외(2000), 『고용보험제도의 평가와 발전방향』, 한국노동연구원
- 윤진호(1999), 「한국에서의 코포라티즘의 가능성- 노사정위원회의 경험과 그 평
가」, 『구조조정의 정치경제학과 21세기 한국경제』 한국사회경제학회·
한국사회과학연구소
- 윤진호(2001), 「김대중정부의 노동정책: 평가와 과제」, 고대노동자아카데미
- 이원덕(1999), 「노사관계의 회고와 21세기를 향한 구상」, 『한국의 노동경제』,
배무기·조우현 편, 경문사
- 이인재(2000), 「국민기초생활보장법의 특성과 과제」, 『한국사회복지의 현황과 쟁
점』, 인간과 복지
- 이종선(2001) 「한국의 신자유주의적 구조개혁과 노동시장제도 변화」, 『산업노
동연구 제7권 제1호 2001년』, 한국산업노동학회
- 이주희(2001a), 「구조조정기 노사관계 성격변화와 관련요인」,
한국사회학회 하기사학회대회발표문
- 이주희(2001b), 「2001년 노사관계 평가와 전망」, 『노동정책연구』, 창간호,
한국노동연구원

- 장흥근(1999), 「한국노동체제의 전환과정에 관한 연구(1987-1997)」, 서울대학교 사회학과 박사학위 논문
- 정대화(2001), 「김대중정부의 개혁: 평가·과제·전망」, 『김대중정부의 개혁과 시민운동의 역할』, 민주사회정책연구원
- 정연택(1999), “생산성의 잣대에서 벗어나야 한다,” 월간리포트, 제8호, YMCA 고용지원센터, 1999.8.
- 정연택(2001), 「한국 사회복지의 현황과 대안적 복지 모델」, 『경제와 사회』여름호
- 정진호(2001), 「최근의 소득불평등도 변화와 소득원천별 분해」, 『노동정책연구』, 창간호, 한국노동연구원
- 조희연(2001), 「김대중정부의 개혁과 시민·사회운동의 역할」, 『김대중정부의 개혁과 시민운동의 역할』, 민주사회정책연구원
- 최영기·김준·노중기·유범상(1999) 한국의 노사관계와 노동정치(I), 한국노동연구원
- 최장집(2001), 「한국정치경제의 위기와 대안모색」, 『한국정치경제의 위기와 대응』 한국정치학회 편
- 중앙노동위원회(2001), 2000년도 노동위원회 연보
- 한국노동교육원(2001), 『2001년 임금교섭의 쟁점과 과제』, 토론회자료집
- 한국노동연구원(2001a), 『분기별 노동동향분석』, 1/4분기
- 한국노동연구원(2001b), 『KLI노동통계』
- 한국노동이론정책연구소(1999), 경제위기, 신자유주의, 그리고 노동운동
- 한국비정규노동센터(2001), 『비정규노동』, 8월호
- 황덕순(2001), 「국민기초생활보장제도 도입에 따른 사회안전망의 정비방안」, 『분기별 노동동향분석』, 1/4분기, 한국노동연구원
- 황덕순 편(2000), 『생산적 복지를 위한 노동정책 연구』, 한국노동연구원
- 홍덕률(1999), 「김대중정부의 개혁 1년을 평가한다」, 『동향과 전망』, 신년호(40호), 한울