

노동조합운동과 사회복지제도

홍 경 준

(한국사회복지학연구회 노동복지부 연구원)

1. 들어가면서

이 글은 노동조합운동과 사회복지제도의 관련성에 대해 살펴볼 것이다. 최근 들어 노동조합운동 내에서 사회개혁투쟁의 일환으로 사회복지제도의 발전을 요구하는 움직임이 생겨나고 있지만, 왜 노동조합이 사회복지제도, 특히 공공복지제도의 발전을 요구하는 운동을 해야 하는지에 대해서는 아주 일반적인 차원에서 말고는 논의가 이루어진 적이 없다.

사실 공공복지제도의 개선을 요구하는 투쟁은 사회복지제도의 발전이 말 그대로 사회개혁의 한 부분이기 때문에, 사회 전반적인 개혁과 관련된 노동조합운동의 대의와 관련해서 고려되고 있음을 부인할 수는 없다. 하지만 역사적으로 보면 사회복지제도는 노동조합운동의 강화 혹은 약화에 대해 매우 강력한 영향력을 미쳐왔다. 한 사회에서 운영되고 있는 사회복지제도의 특성은 노동조합운동의 역량에 직접적으로 영향을 미친다. 따라서 노동조합운동이 사회복지제도를 고려해야 하는 이유는 그것이 노동조합운동의 발전에 대해 막대한 영향을 미치기 때문임을 인식할 필요가 있다.

2. 노동자 연대의 현실적 어려움과 그에 대한 노동조합의 대응양식

시장경제가 가지는 가장 중요한 특성 중의 하나는 인간의 노동력이 상품으로 사고 팔 수 있는 노동력 상품으로 노동시장에서 거래된다는 사실이다. 그런데 노동력 상품의 거래는 다른 상품들을 사고 파는 것과는 좀 다른 면을 가지는데, 흔히 그것을 '노동력 상품의 특수성' 이라고 한다.

'노동력 상품의 특수성'이란 다음과 같은 것을 말한다. 첫째, 노동력 상품과 그 노동을 제공하는 노동자는 절대로 분리될 수 없다. 일반적인 상품교환에서 통용되는 상품에 대한 사용과는 달리 노동과정에서 노동력 상품을 사용한다는 것은 그것에 결부된 판매자로서의 노동자를 노동과정에 투입시킴을 뜻한다. 둘째, 노동력 상품의 사용은 집합적으로 이루어진다. 즉 자본주의적 생산방식의 특성상, 노동자들이 한 장소에 모여서 생산활동을 수행하는 것이 훨씬 더 효율적이라는 것이다.

우선 노동력 상품과 그것을 판 노동자가 분리될 수 없기 때문에, 노동력 상품은 다른 상품처럼 그것을 산 사람 마음대로 할 수 없다. 즉 노동력 상품은 생산에 투입되는 다른 상품, 예컨대 기계처럼 취급될 수 없다는 것이다. 왜냐하면 인간은 기계가 아니기 때문이다. 그러나 이런 뻔한 사실이 받아들여져서 노동력 상품을 남용 혹은 오용하려는 자본의 논리를 규제하려는 일련의 장치들이 마련되기까지는 많은 노력이 필요했다. 한편 노동력 상품이 노동자와 분리될 수 없다는 점은 기업의 입장에서든 매우 큰 문제가 된다. 왜냐하면, 다른 상품과는 달리 노동력 상품을 사용하는 과정에서 노동자의 의지나 행태는 무시될 수 없기 때문이다. 즉 노동력 상품을 효율적으로 사용하기 위해서는 노동자가 열심히 일하도록 기업이 유인책을 제공해야 한다는 것이다. 물론 이 유인책은 매우 억압적인 것에서부터 매우 포섭적인 것에 이르기까지 다양하다.

그런데 노동력 상품의 사용이 집합적으로 이루어진다는 것은 노동

자들의 집합적 행동을 가능케 하는 중요한 조건이 된다. 즉 노동자들이 한 지붕 아래에서 같이 일하고 있다는 사실은 노동조합을 결성하는데 매우 중요한 계기가 되었다는 것이다.

그러나 노동자들이 노동조합을 결성하여 집합적 행동을 한다는 것이 쉬운 일은 아니다. 흔히 우리는 노동자들은 경제적 조건 면에서 같은 처지에 있기 때문에, 노동조합을 결성하는 일이 별로 어렵지 않을 것이라고 생각한다. 즉 노동자들은 생산수단을 소유하지 않는다는 공통의 특성을 가진 계급이기 때문에, 당연히 노동조합을 통해 스스로의 연대성을 확보하고, 공통의 이익을 위해 헌신적으로 활동할 수 있다고 생각한다. 하지만 이러한 생각은 너무도 안이한 생각이다. 역사를 보면, 또는 우리 현실을 돌아보면 노동조합을 결성하는 일이, 또 특정한 과제에 대해 연대해서 투쟁한다는 일이 얼마나 어려운 일인가를 잘 알게 된다. 왜 그럴까? 그에 대한 답은 사실 매우 상식적인 차원의 것인데, 생산수단을 소유하지 못하며, 노동력을 판매한다는 객관적인 조건만으로 개별 노동자들이 노동조합을 결성해서 연대할 수 있는 것은 아니기 때문이다. 노동조합이 결성되고, 노동자들이 연대하는 데에는 '우리는 비슷한 면이 많다' 라는 느낌과 그에 기반한 행동이 매우 중요하기 때문이다. 그렇다면 노동자들이 '우리는 비슷한 면이 많다' 라는 느낌을 가지고, 그에 기반해서 행동하기까지의 과정에서 중요한 것은 무엇일까? 이에 대해서는 여러 가지 말들이 많지만, 공통의 생활경험, 지역적 정체성, 사회 문화적 조건들의 일치정도와 생산현장의 경험과 같은 경험의 공유, 생활과 관련된 다양한 욕구를 해결하는 방식 등이 중요하다고 한다. 이 중에서 생활과 관련된 다양한 욕구를 해결하는 방식은 사회복지제도와 매우 밀접한 관련을 가진다. 요컨대, 어떤 형태의 사회복지에 노동자들이 익숙해져 있느냐에 따라 복지 욕구를 해결하는 방식은 달라지며, 그것은 다시 집합적 행동에 대한 노동자들의 태도와 행위에 영향을 미친다.

여기에 대해 좀더 자세히 살펴보자. 노동자 개개인의 관점에서 볼 때, 집합적 행동이나 연대를 위해 노동조합을 결성하는 일은 여러 가

지의 손해를 감수하는 일이다. 노동조합에 가입하게 되면, 조합활동에 필요한 조합비를 내야하며, 피케팅이나 파업에도 참여해야 한다. 또한 그 과정에서 기업의 적잖은 위협에도 시달릴 수 있다. 물론 노동조합을 통해 노동자들이 얻게 되는 이익은 매우 많다. 우선 임금을 인상시킬 수 있으며, 고용의 안정성을 획득할 수도 있으며, 노동조건을 개선할 수도 있다. 예컨대, 한국의 금속산업을 대상으로 한 최근의 한 연구에 따르면, 노동조합이 조직되어 있는 기업은 노동조합이 조직되어 있지 않은 기업보다 임금 불평등도가 적다고 한다(구인회, 1996). 즉 노동조합이 조직화되어 있는 기업에서는 개별 노동자들간의 임금 불평등 정도가 낮다는 것이다.

따라서 노동조합을 결성해서 노동자들이 연대하게 되면, 손해보다는 이익이 확실히 더 크다고 할 수 있다. 하지만, 여기에서 그 손해와 이익의 성격이 전혀 다르다는 점이 매우 중요하다. 즉 노동조합 활동에서 날 수 있는 손해는 주로 조합원에게만 부과되는데 비해, 노동조합 활동을 통해 얻게 되는 다양한 이익은 결코 그 조합원에게만 돌아가지 않는다. 예를 들어, 노동조합의 조합원으로 활동하는 영철 氏와 노동조합의 조합원이 아닌 순길 氏가 있다고 가정해보자. 영철 氏는 노동조합의 임금인상 투쟁에 열심히 참여하기 때문에 집에도 잘 못 들어갔고, 그 과정에서 회사에 찍히기도 했다. 반면에 순길 氏는 파업기간중에 집에서 프로야구 TV 중계만 열심히 보고 있었다. 임금인상 투쟁이 우여곡절 끝에 성공해서 임금이 15% 인상되었다. 그런데 이 15%의 임금인상은 임금인상 투쟁에 열심히 참여한 영철 氏에게만 적용되는 것은 아니다. 순길 氏 역시 15% 임금인상의 이익을 얻게 된다. 물론 여기에서 든 예가 극단적일 수는 있지만, 우리 주위에서 일어날 수 있는 일임에는 틀림없다.

만일에 모든 노동자들이 노동조합 활동의 이익과 손해의 이런 특성을 계산하고, 그 계산의 결과에 따라 행동한다면, 결코 노동조합 활동은 이루어질 수 없다. 왜냐하면 이익과 손실의 크기를 계산해보면, 최선의 선택방안은 노동조합 활동에 참여하지 않으면서, 그로부터 얻게

되는 이익을 가지는 것이기 때문이다. 이런 딜레마 때문에 사실 노동조합을 결성하고, 노동자들이 연대하는 것은 매우 어렵다. 이런 딜레마를 극복하고 노동자들이 노동조합을 결성하여 연대할 수 있는 이유는 대략 세 가지 정도이다.

첫 번째의 이유는 사회적 규범이다. 우리 모두는 순길 氏의 행동이 결코 옳은 것이 아님을 잘 알고 있다. 순길 氏는 자신의 행동에 대해 양심의 가책을 느끼고, 노동조합에 가입해서, 영철 氏처럼 열심히 조합 활동에 참여할 수도 있다.

두 번째의 이유는 노동조합 활동이 계속 진행되면서, 노동자들이 순길 氏와 같은 행동이 처음 몇 번은 자신에게 유리할 수 있지만, 궁극적으로는 손해가 됨을 알게 되기 때문이다. 즉 처음 몇 번은 순길 氏는 다른 노동자 덕분에 임금인상의 이익을 얻게 되지만, 점차로 많은 사람들이 자기처럼 행동하게 된 결과로 임금인상 투쟁 자체가 불가능해지기 때문이다. 따라서 순길 氏는 자신의 행동이 결코 자신의 이익을 위한 행동이 아님을 알게 되고, 그에 따라 노동조합 활동에 참여하게 된다.

세 번째의 방법은 노동조합에 가입하지 않는 노동자와 노동조합에 가입한 노동자를 차별하는 것이다. 이 차별은 소극적인 것이 있는가 하면 적극적인 있다. 소극적인 차별은 유니온 슈이나 클로즈드 슈과 같이 노동조합의 가입을 의무화하는 것이다. 이런 제도는 기업과의 협상을 전제로 하기 때문에 소극적인 것으로 분류될 수 있다. 적극적인 차별은 노동자들에게 주는 이익의 크기를 다르게 하는 것이다. 즉 영철 氏가 얻게 되는 이익이 순길 氏가 얻게 되는 이익보다 더 많게 하는 것이다. 물론 임금인상과 같은 것은 그런 종류의 이익이 될 수는 없다.

3. 사회복지와 노동자의 연대

역사적으로 보면, 노동조합은 노동자들의 연대를 확고히 하기 위해 적극적인 차별의 방법을 모색해 왔다. 그리고 사회복지는 그러한 적극적인 차별의 대표적인 방법이었다. 노동조합이 노동자들의 연대를 확고히 하기 위해 사회복지를 사용하는 전략을 ‘상호보험의 전략(the method of Mutual Insurance)’이라고 한다(Webb & Webb, 1920). 노동조합 역사의 초기에 노동조합은 조합원의 질병, 재해, 노령, 실업 등에 대해 급여를 제공하는 각종의 복지 프로그램을 조직화했다. 노동조합의 발전과정을 보면, 노동조합이 자기 스스로를 우애조합(Friendly Society), 상호부조협회(Mutual Association) 등으로 칭한 경우를 많이 발견할 수 있는데, 이러한 점이 바로 노동조합과 사회복지의 밀접한 관련성을 말해주는 것이다. 노동조합에 의해 조직화된 이런 복지프로그램은 크게 보아 두 가지의 기능을 수행했는데, 그것은 다음과 같다.

첫째는 노동자들의 생계유지 기능이다. 노동력이 상품으로 사고 팔리게 됨에 따라, 발생한 많은 문제들 중의 하나는 노동력이 상품으로 팔릴 수 없는 상황에서 노동자들은 생계유지를 제대로 할 수 없었다는 점이다. 노동력이 상품으로 팔릴 수 없는 대표적인 상황은 노령, 산업 재해, 질병 그리고 실업이다. 노동조합은 이런 상황에 처한 조합원이 생계를 당분간 유지할 수 있도록 각종의 사회복지 급여를 제공했다.

두 번째는 노동조합 활동의 활성화 기능이다. 노동조합들은 파업기간 중에 임금을 받지 못하는 조합원에게 급여를 제공하기도 했으며, 노동조합이 설정한 표준 임금율에 미달하는 임금을 제공하는 경영주에 대한 조합원 철수전략을 사용하면서 급여를 제공했다.

바로 이러한 안전판을 마련함으로써 노동조합원들은 노동조합의 활동에 좀더 적극적으로 참여할 수 있었고, 비조합원과 조합원이 가지게 되는 이익의 크기는 달랐던 것이다.

이렇게 노동조합에 의해 조직화된 사회복지를 보통 ‘자주복지’라고 부른다. 이 ‘자주복지’는 노동조합의 활동을 가능케 함과 동시에 노동자들의 연대를 증진시킨다는 점에서 매우 중요한 제도였다. 그러나 자주복지제도는 두 가지 면에서 중요한 결함을 가진다. 첫 번째의 문제

는 노동조합에 의해 조직된 자주복지의 불안정성이다. 즉 노동조합에서 제공하는 복지급여는 노동자들이 평소에 내는 돈-이것을 '기여'라고 한다-만으로 충당되어야 했는데, 그날 그날의 생계를 꾸려나가기도 벅찬 노동자들에 의해 만들어진 재정이 튼튼할 수는 없었기 때문이다. 또한 내는 돈과 나가는 돈-이것을 '급여'라 한다-이 적절하게 균형을 갖도록 살림하는 일도 쉬운 일은 아니었다. 그 결과로 자주복지의 재정은 매우 불안정했기 때문에, 자주복지 프로그램을 장기간 유지하는 것은 매우 어려운 일이었다.

두 번째의 문제는 자주복지 프로그램을 조직할 수 있었던 노동조합은 상대적으로 힘이 강하고, 특성의 산업영역에서 거의 배타적인 지배권을 확립할 수 있었던 노동조합이다. 즉 이런 노동조합은 상대적으로 소수였으며, 그런 노동조합에 가입할 수 없었던 노동자들은 노동조합이 제공하는 이런 복지혜택에서 소외될 수밖에 없었다. 노동조합의 활동영역이 더 커지고, 보다 많은 산업과 직종의 노동자들을 조직원으로 조직해야 하는 상황에서 이런 문제는 오히려 노동조합의 활동과 노동자들의 연대에 부정적인 영향을 미치게 되었던 것이다.

그래서 등장한 것이 '공공복지'이다. '공공복지'는 국가에 의해 실시되는 사회복지를 말한다. 보통 다음과 같은 두 가지 측면을 충족할 때 국가에 의해 실시되는 공공복지라고 할 수 있다. 첫 번째는 사회복지의 재정적 측면으로, 국가가 재정적인 책임을 지는 복지제도를 공공복지라고 한다. 여기에서 국가가 지는 재정적인 책임이란 특정 제도의 운영과 관련해서 국민들로 하여금 재정적 부담을 하도록 강제화 한다는 것이다. 우리나라의 경우 사회보험제도와 같은 경우에는 기여금의 납부가 의무화되어 있으며, 공적부조제도나 기타의 사회복지서비스는 국민들이 의무적으로 내는 세금으로 충당된다. 두 번째는 관리운영의 측면으로, 국가 책임 하에 관리 운영하는 복지제도를 또한 '공공복지'라고 부른다. 어떤 '공공복지'는 재정적 측면과 관리운영의 측면에서 모두 국가가 책임을 맡을 수도 있고, 어떤 '공공복지'는 둘 중의 하나만을 국가책임으로 하는 경우도 있다.

이 '공공복지'는 물론 오랜 옛날부터 존재해왔었지만, 복지급여가 '시혜'가 아닌 '권리'로 인정받게 되기까지는 매우 많은 시간이 필요했었다. 이런 측면에서 보면, '공공복지'가 현재의 모습을 갖추어서 많은 나라들에서 확대된 것은 대체로 2차세계대전 이후의 일이라고 할 수 있다.

그런데, 이러한 '공공복지'가 발전하게 된 배경은 좀 복잡하다. 나라마다 '공공복지'를 등장케 하고, 발전하게 한 요인은 다 다르다고 보는 것이 옳을 것이다. 하지만, 노동조합의 활동과 노동자들의 연대가 '공공복지'를 발전시키는데 아주 중요한 역할을 했다는 것은 대부분의 나라에서 공통되는 사실이다. 물론 '공공복지'의 발전에 대해 모든 노동조합이 찬성했던 것은 아니다. 노동조합은 앞에서 말한 '자주복지'의 기능 때문에, 공공복지가 발전하는 것에 대해 탐탁지 않게 생각했기 때문이다. 하지만 '공공복지'는 잘만 운영되면, 여러 가지 면에서 '자주복지'가 가지는 한계들을 극복할 수 있다. 그 이유는 '공공복지'가 다음과 같은 장점을 가지기 때문이다.

첫째, 공공복지는 노동력이 상품으로 팔릴 수 없는 대표적인 상황인 노령, 산업재해, 질병 그리고 실업-이를 보통 '사회적 위험' 이라고 한다-에 대해 급여를 제공함으로써, 시장경제의 폭력으로부터 노동자를 보호한다. 보다 자세히 말하자면, 노령에 대해서는 연금보험이, 산업재해에 대해서는 산재보험이, 질병에 대해서는 의료보험이, 실업에 대해서는 실업(고용)보험이 급여를 제공한다.

둘째, 공공복지는 물론 정도의 차이는 있지만, 그 대상범위의 측면에서 '자주복지'의 적용대상보다 훨씬 광범위하다. 즉 공공복지는 많은 사람들에게 급여를 제공함으로써, 보편주의적 연대의 틀을 가능케 한다.

셋째, 자주복지에 비하면 공공복지는 훨씬 안정적이다. 각각의 사회보험은 국가, 혹은 국가가 위임한 공단에 의해 운영됨으로써, 국가가 그 급여의 책임을 떠맡는다. 국가가 급여의 책임을 떠맡는다는 것은 급여의 요건이 충족되는 한 모든 사람은 급여를 받을 권리를 가진다는

것이다. 또한 '자주복지'와는 달리 공공복지에 대해서는 자본 역시 일정한 액수의 돈을 내야 한다.

물론 공공복지라고 해서 무조건 노동조합의 활동과 노동자의 연대에 긍정적인 것은 아니다. 공공복지가 어떤 방식으로 만들어져 있는가에 따라 노동자의 연대에 대해 미치는 영향은 매우 다르다. 공공복지가 가능한 한 모든 사람을 적용대상으로 하는 보편주의적 방식으로 만들어질 경우에 노동자의 연대에 대해 그것은 긍정적인 영향을 미친다. 반대로 공공복지가 매우 가난한 사람만을 대상으로 하고, 나머지 노동자들의 복지욕구는 '자주복지'나 '기업복지'를 통해 충족되는 식으로 만들어진 경우 노동자의 연대는 상대적으로 약해진다. 즉 공공복지에 대해 대부분의 노동자들이 같은 이해관계를 가지도록 만드는 것이 매우 중요하다.

공공복지가 노동조합의 활동과 노동자의 연대에 대해 아주 긍정적인 역할을 하는 예를 우리는 '스웨덴'에서 찾을 수 있다. 스웨덴은 노동조합 조직률이 70%를 상회하며, 노동조합이 매우 강력한 역할을 수행하는 나라인데, 그렇게 된 한 이유가 바로 '공공복지' 때문이라는 주장이 있다. 하나의 예로 들 수 있는 것이 실업보험이다. 스웨덴의 실업보험은 재정부담은 국가와 기업이 하지만, 운영은 노동조합에 의해 이루어진다는 특징을 가진다. 따라서 실업보험의 가입대상은 노동조합에 가입한 노동자에게만 국한된다. 여기에서 실업보험제도는 노동자들이 노동조합에 가입하도록 하는 중요한 적극적 차별의 기제가 된다. 그 결과 스웨덴은 높은 노동조합 가입률과 함께, 노동자의 집합적 행동의 역량이 다른 국가들보다 우월하게 되었다는 것이다.

즉 '공공복지'는 잘 만들면 모든 노동자에게 복지를 보편적으로 제공함으로써 단결의 규칙을 어기는 것을 막을 수 있을 뿐더러, 시장의 폭력으로부터 노동자를 보호할 수 있다.

앞에서 자주복지가 가지는 몇 가지의 문제점 때문에, 공공복지가 등장했다고 했다. 그런데, 자주복지를 대신해서 발전한 또 다른 복지제도가 있다. 그것은 '기업복지'이다. '기업복지'는 기업이 자신의 기업에

고용되어 있는 노동자와 그의 가족에게 임의로 제공하는 복지를 말한다.

4. 우리나라의 사회복지제도: 문제점과 노동조합운동의 역할

최근 들어 우리나라에서는 ‘기업복지’가 크게 발전하고 있다. 특히 대기업을 중심으로 공식적, 비공식적으로 설정된 임금 가이드 라인에 대응하여 임금인상 대신에 ‘기업복지’를 확대하는 관행이 몇 년 동안 계속되고 있다. 노동조합 역시 그러한 기업의 전략에 대해 문제제기를 하는 대신에, ‘기업복지’의 확대에 대해 호응하고 있기 때문에, 앞으로도 우리나라의 ‘기업복지’는 계속 발전할 것으로 보여진다. 그러나 ‘기업복지’는 노동조합의 활동과 노동자의 연대에 대해 부정적인 영향을 미칠 가능성이 매우 높다. 그 이유는 대략 다음과 같다.

첫째, 물론 ‘기업복지’ 역시 매우 다양한 원인에 의해 제도화된다. 그 원인 중의 하나는 ‘기업복지’는 그 실시의 주체가 기업이기 때문에 기업이 직면하는 문제에 대한 대응수단으로 발전한다는 것이다. 예컨대, 기업복지는 노동력 상품을 효율적으로 사용하기 위해, 혹은 노동조합과 같은 노동자의 집합적 행동을 예방하기 위해 사용되는 포섭적인 유인수단으로 발전한다.

둘째, ‘기업복지’는 특정기업에 고용된다는 자격조건 하에서만 제공되기 때문에 특정기업에 소속한 노동자와 그들이 부양하는 가족에게만 제공된다. 그렇기 때문에 아주 선별적인 공공복지보다도 더 선별적인 것이 ‘기업복지’이다. 이런 선별적인 사회복지제도를 통해 노동자들이 복지욕구를 충족하게 되면, 점차로 노동자들과의 연대보다는 기업과의 연대에 더 많은 이해를 가지게 된다.

셋째로, 기업복지는 상대적으로 시장에서 우월한 지위에 있는 기업에 의해 더 많이 제공되기 때문에 빈익빈, 부익부의 결과를 가져와서 개별 노동자들 사이에 존재하는 임금이나 여타의 노동조건과 관련된

불평등을 확대시킨다. 이러한 점은 우리나라에서도 마찬가지로, 300인 미만의 중소기업에서 제공하는 복지수준은 300인 이상 대기업에서 제공하는 복지수준의 약 2/3정도이다. 한편 최근에는 중소기업들이 대기업의 '기업복지' 확대에 대해 자제를 촉구하는 일도 있었다. <표 1>은 기업복지의 수혜에 있어 나타나는 차별을 잘 보여준다. 1993년의 경우 30-299인 규모의 기업체는 300인 이상 규모 기업체의 62.6%만큼 기업복지급여를 제공했다. 즉 300인 이상 규모 기업체에서 100만원 어치의 기업복지급여를 제공했다면, 30-299인 규모의 기업체는 약 63만원 어치의 기업복지급여를 제공했다는 것이다. 이러한 차이는 임금격차의 정도보다 훨씬 큰 것이다.

<표 1> 기업규모별 1인당 월평균 법정외 복지비

(단위 : 천원)

	1989	1990	1991	1992	1993
300인 이상(a)	26,710	36,549	50,249	76,449	128,404
30-299인 (b)	23,180	26,606	36,090	61,730	80,336
격차(b/a) (%)	86.8	72.8	71.8	80.7	62.6

* 주 : 일반적으로 법정외복지와 현물급여를 기업복지라고 할 수 있다.
 법정외복지비란 근로자 주거안정, 보건의료, 식사, 문화, 체육, 오락, 보험료지원, 경조비용, 금융 및 재형저축, 학비보조, 보육비 지원, 근로자 휴양시설, 종업원 지주제 및 기타 프로그램에 소요된 비용을 말한다.

** 자료 : 노동부, 「기업체노동비용조사보고서」, 각년도, 한국노동연구원, 「근로복지공사의 공단화에 따른 기존사업 및 산재보험업무의 효율적 추진방안 연구」, 1995에서 재인용.

결국 '기업복지'의 발전은 노동자들의 복지욕구를 기업복지를 통해 해소하게 함으로써, '자주복지'나 '공공복지'의 발전을 저해한다. 왜냐하면, 개개 노동자의 입장에서는 자주복지나 공공복지, 혹은 기업복지는 모두 복지욕구를 해소하는 비슷한 것들로 여겨지기 때문에, 굳이 '기업복지' 대신 '공공복지'를 좋아할 이유가 없기 때문이다. 1994년에 필자가 참여했던 노동자 의식조사에서도, 기업복지를

선호하는 노동자는 노동조합의 활동이나 노동자의 연대에 대해 부정적인 태도를 가지고 있음을 확인할 수 있었다(홍경준, 1995).

그러므로 '기업복지'가 발전하고, '기업복지'를 통해 복지욕구를 해결하는 데 개별 노동자들이 익숙해지면, 노동자들의 연대 가능성과 노동조합의 활동 폭은 줄어들고, 그 결과로 공공복지 역시 정체하게 된다. 이것이 단순히 머리 속의 생각만은 아니다. 실제로 기업복지가 발전하는 국가는 다음과 같은 특징을 지닌다는 주장이 있다(Esping-Andersen, 1992). 즉 노동자들이 공공복지보다 기업복지에 더 익숙해져 있는 국가들은 ① 노동시장이 분절되고 ② 직종에 기초하여 탈중앙화된 노동조합운동과 노사관계가 지배적이며 ③ 사무직 노동자와 중간계층 집단이 생산직 노동자의 노동조합과 현격하게 분리되고 ④ 노동시장이 차별화된 사회라는 것이다.

물론 '기업복지' 역시 잘만 만들어지면, 노동조합의 활동과 노동자의 연대에 대해 부정적인 영향을 미치지 않을 수 있다. 예컨대, 기업수준보다 상위의 협상 테이블, 즉 산업수준에서의 단체협상이나 중앙수준에서의 단체협상을 통해 기업복지 확대가 이루어진다면, 기업복지의 기업간 격차를 축소할 수 있을 것이다. 물론 이러한 일은 현재와 같은 기업별 노동조합 체제하에는 불가능하지만.

그렇다면 다른 복지제도, 즉 자주복지와 공공복지는 어떠한가? 여러 가지 면에서 우리나라의 사회복지지는 개선되어야 할 점이 많다.

먼저 자주복지부터 보자. 사실 기업별 노동조합체제 하에서 단위노동자들이 자주복지 프로그램을 조직화하기는 매우 어렵다. 이는 대규모 사업장에서조차 변변한 자주복지 프로그램이 없다는 사실을 통해서도 입증된다. 현재 노동조합에서 조직하고 있는 자주복지 프로그램은 '경조비' 정도이다. '자주복지'의 열악함은 노총에서도 마찬가지이다. 노총에서 운영하고 있는 자주복지 프로그램은 유통센터, 혼수품 센터, 소비조합 등의 소비사업, 평화은행과 신용협동조합 운영과 같은 신용사업, 공제사업 등이 있지만, 소비조합이나 신용사업의 경우 '기업복지'에 흡수되어 가는 실정이며, 평화은행 역시 실질적인 통제력을 노총이 가지

고 있지 못하다. 따라서 대부분의 복지 프로그램들은 노총의 수익사업으로 전락하고 있다. 물론 직접적인 비교의 상대로 적합하진 않지만, 1994년에 발행된 스웨덴 LO의 자주복지 프로그램에 의하면 보험급여(trade union insurance)에만 한정을 해도, 5개 프로그램(실업, 질병, 은퇴, 재해, 사망)을 통해 다양한 급여를 제공한다.

한편 공공복지 역시 많은 문제를 가진다. 불충분한 급여수준, 국가의 책임회피, 관리기구의 관료주의, 매우 선별적인 체계 등등. 우리나라의 공공복지 역시 시장의 폭력으로부터 노동자를 보호하는 역할은 거의 수행하지 못하며, 노동조합의 활동과 노동자의 연대를 강화시키기에는 거리가 있다. <표 2>는 우리나라와 비슷한 경제발전 수준에 있는 몇몇 나라들과 우리나라의 국내총생산(GDP)대비 사회보장비 지출비율을 비교한 것이다. 우리나라의 경우는 1992년이지만, 다른 나라들은 1986년의 통계치이다. 표를 보면, 우리나라가 사회보장 지출에 있어서 가장 하위임을 알 수 있다.

<표 2> 국내총생산 대비 사회보장비

	한국 (1992)	싱가폴 (1986)	멕시코 (1986)	브라질 (1986)	그리스 (1985)
총액(100만)	3,342.8	5,601	2,115,574	184,815	898,814
GDP대비(%)	1.7	14.7	2.7	5.0	19.5

주 : 총액은 각국의 화폐단위를 기준으로 함.

자료 : 통계청, 『통계로 본 세계와 한국』, 1995.

이런 상황에서 '기업복지'의 상대적 약진이 눈에 띈다. 사실 우리나라의 노동자 1인당 노동비용 중 기업복지비의 구성비율은 다른 어느 나라보다 높다. 이러한 사실은 <표 3>을 보면 알 수 있다. <표 3>을 보면, 기업이 지출하는 노동자 1인당 노동비용 중에서 사회보험제도에 대한 기여를 나타내는 법정복지비의 지출비율은 4.6%로 가장 낮지만, 법정외복지비의 지출비율은 6개국 중 가장 높다.

그러나 앞서 말한바와 같이 기업별 노동조합 체제 하에서의 '기업복

지' 발전은 여러 가지 면에서 노동조합의 활동과 노동자의 연대를 지해하게 된다. 따라서 사회복지제도가 가지는 두가지의 중요한 기능, 즉 적절한 생계수준의 유지기능과 노동자들의 집합적 행동의 활성화 기능을 확대하기 위해서는 다음과 같은 측면의 활동이 필요하다.

<표 3> 각국의 노동자 1인당 노동비용에 대한 기업복지비의 구성
(단위 : %)

	영국	오스트리아	독일	벨기에	일본	한국
법정복지	14.3 (84.6)	20.5 (71.7)	20.4 (88.7)	23.4 (92.8)	7.9 (73.8)	4.6 (33.1)
기업복지	2.6 (15.4)	8.1 (28.3)	2.6 (11.3)	1.8 (7.2)	2.8 (26.2)	9.3 (66.9)

주 : ()안의 수치는 복지비 중에서 각 항목이 차지하는 비중임.

유럽국가들은 1984년, 일본은 1988년, 한국은 1993년임.

자료 : 한국노동연구원, 『근로복지공사의 공단화에 따른 기존사업 및 산재보험업무의 효율적 추진방안 연구』, 1995.

첫째는 공공복지제도의 개선을 요구하는 활동이다. 이미 이 활동은 민주노총에 의해 5대 사회개혁 프로그램이라는 이름으로 시작되었다. 그러나 여기에 제시된 사회개혁은 각 개별 사업장 단위에서 사용자와의 단체협상을 통해 이루어질 수 있는 성질의 것은 아니다. 5대 사회개혁 프로그램이 실질적인 내용을 확보하기 위해서는 역시 좀더 상위 단위에서의 결집된 노력이 필요하며, 그 의의에 대한 보다 심도 있는 고민이 요구된다.

둘째는, 기업복지의 기업간 격차를 줄이는 활동이다. 이러한 활동은 기업복지가 가지는 생활보장적 측면을 유지함과 동시에 기업복지의 단점을 최소화하기 위한 노력이라고 할 수 있다. 즉 기업복지를 단체협상을 통해 결정함과 동시에, 기업간 격차를 줄이기 위해 산업별, 혹은 전국차원의 단체협상에서 다룰 수 있는 안전으로 상정하자는 것이다. 마지막으로 자주복지의 조직화이다. 이것은 사업을 운영하는 데 필요한 재정과 관리기구 때문에 단위노조 차원에서 수행하기가 매우 어

럽다.

결국 한국에서의 사회복지 개선은 중앙단위의 조직체 건설을 통해서만 실질적으로 가능할 것이다. 그리고, 그러한 사회복지의 개선은 노동자들의 연대와 노동조합의 활동을 강화하는 실질적인 힘이 될 것이다.

참고문헌

- 구인회, “노동조합이 임금불평등도에 미치는 영향에 관한 연구; 1993 금속산업을 중심으로,” 서울대 사회복지학과 석사학위논문, 1996.
- 통계청, 『통계로 본 세계와 한국』, 1995.
- 홍경준, “기업복지제도와 노동자의 연대,” 동향과 전망, 통권 제 26호, 1995.
- 한국노동연구원, 『근로복지공사의 공단화에 따른 기존사업 및 산재보험 업무의 효율적 추진방안 연구』, 1995.
- Esping-Andersen, G., “The Emerging Realignment Between Labour Movements and Welfare States, M. Regini, eds., *The Future of Labour Movements*, SAGE Publications, 1992.
- Webb, S., & B. Webb., *Industrial Democracy*, Longmans, 1920.