

한국의 고용상황과 노동조합

김 영 두(한국노동사회연구소 연구위원)

들어가는 말

자신의 적성에 맞고 노동조건이 좋은 일자리를 구하고자 하는 것은 모든 노동자의 소망이지만, 현실적으로 자본주의사회에서 고용문제의 열쇠를 있는 것은 자본가들이다. 노동자들의 일자리는 구체적으로 자본가들이 어떤 산업에 얼마 만큼의 자본을 투자하려 하며, 어떤 기술과 설비, 또 어떤 성격의 노동력을 어느 만큼 고용하려고 하느냐에 따라 그 규모과 성격, 형태가 달리 나타나게 된다.

1980년대 중반 이후 한국에서는 거시적인 고용구조가 크게 변화하고, 노동자들의 조직적 역량도 비약적으로 증대하여 왔다. 노동자들은 60대와 70년대를 통해 구축된 저임금과 열악한 근로조건 및 그를 온존케하는 구조를 크게 개선시켰고, 대기업 정규직 노동자들을 중심으로 한 일부 노동자들은 그들의 고용에 대한 보장을 얻어내기도 하였다. 그러나 1990년대에 들어와 새로이 국제경쟁력을 확보하려는 자본측의 파상적인 공세가 노동자들에 대한 통제 강화 시도로 나타나면서 노동자들을 둘러싼 고용환경에는 그 이전과는 다른 여러 특징들이 나타나고 있다. 우리는 그 특징의 핵심을 정부의 고용정책과 자본측의 고용관리전략의 변화에 따른 고용 불안정성의 심화로 정리한다.

이 글은 1990년대 이후 두드러지게 나타나고 있는 새로운 고용상황의 문제점과 이에 대한 노동조합의 대응방향을 점검해 보기 위한 것이다.

I. 고용문제를 어떻게 파악할 것인가? - 실업과 취업

고용문제에 있어서 실업은 중요한 현상이다. 고용되어야 자신의 생활을 영위할 수

있는 노동자들에게 실업만큼 고통스러운 일은 없기 때문이다. 그런 면에서 한국은 세계에서 모범적인 고용상태를 유지하는 듯이 보인다. 그 동안의 높은 경제성장으로 한국의 실업률은 거의 완전 고용에 가깝다는 2% 대를 계속 유지하고 있기 때문이다. 하지만 통계상의 실업규모만 가지고 고용문제를 재단하려 할 때 커다란 오류를 범할 수 있다는 인식도 이제 하나의 상식이 되었다. 예를 들어 한국의 실업률은 1994년 말 현재 2.4%인데, 대표적인 노동자복지국가로 일컬어지는 스웨덴의 1994년도 실업률은 8%에 이르고 있다(<표 1> 참조).

<표 1> OECD 국가의 실업률비교

국 별	실업률(%)			국 별	실업률(%)		
	1992	1993	1994		1992	1993	1994
미 국	7.3	6.7	6.0	스웨덴	4.8	8.2	8.0
일 본	2.2	2.5	2.9	스위스	2.9	3.7	3.8
프랑스	10.3	11.7	12.5	영 국	9.9	10.3	9.5
독 일	4.6	6.1	6.9	이태리	10.5	10.2	-
스페인	18.1	22.4	23.8	한 국	2.4	2.8	2.4

자료: 통계청, 『OECD 국가의 주요통계지표』, 1995년

그러나 이런 통계수치를 놓고 한국 노동자들의 고용상태가 스웨덴 노동자들보다 양호하다고 주장하기는 힘들다. 잘 아시다시피 실업률 산정방식에는 스웨덴을 비롯한 선진 자본주의국가에서 채택하는 직업안정소 신고방식과 ILO에서 채택하고 있는 노동력 접근 방식이 있다. ILO방식은 1) 현재 비취업 상태이고, 2) 적극적으로 구직활동 중인 실업자들을 표본조사하여 산정하는, 매우 엄격한 방식인데 반해, 선진자본주의 국가들의 실업통계는 대체로 실업보험금을 타기 위해 직업안정소에 매주 출두하여 실업상태를 계속 보고하고 구직등록이 된 사람을 실업자로 인정한다. 따라서 실업보험제도가 잘 발달되어 있는 선진자본주의국가들의 경우 완전 실업자뿐만 아니라, 반실업상태, 단기 고용상태에 있는 노동자들도 실업자로 간주된다. 사회복지제도가 잘 발달되어 있는 선진자본주의 국가들의 실업률이 후진자본주의국가들 보다 높게 나타나는 이유가 여기에 있다.

한국의 실업률 통계도 ILO방식을 채택하고 있기 때문에 선진자본주의 국가들과 비교할 때 실업률은 저평가되어 나타나게 된다. 하지만 우리나라의 경우 낮은 노동복지 수준과 실업에 대한 보호의 결여로 인해 노동시장에 신규로 진출할 연령층, 그리고 실직한 인구 중의 상당 수가 다시 일자리를 찾아 보기 위해 계속 노동시장에 머물기 보

다는 실망하여 비경제활동인구화¹⁾ 되거나, 상당수가 무급가족종사자로 가계를 보조하면서 취업자로 등록되고 있다. 또한 많은 수의 노동자들이 36시간 이하의 단시간 고용이나 불규칙한 취업상태에 놓여 있으면서도 실업통계 기준에 미달됨으로써 실업통계를 피해 나가고 있다.²⁾ 한국의 실업문제는 통계상의 실업률만으로는 파악하기가 곤란하다.

실업과 함께 중요하게 부각되는 고용문제는 불안정 취업형태이다. 특히 한국과 같이 노동인구의 반 수 가까이가 불안정한 취업상태에 놓여 있는 경우에는 그 중요성이 훨씬 부각된다. 이들은 공식 실업통계에는 잡히지 않지만 그 일부는 사실상 실업상태에 놓여 있으며, 또 다른 일부는 불규칙하고 열악한 고용상태에 놓여 있다. 더우기 유의해야 될 점은 이들이 실업과 취업상태를 넘나들며 자본의 고용관리전략의 희생양으로 활용된다는 점이다.

자본의 고용관리전략은 이러한 불안정한 취업상태에 있는 노동자들의 존재와 긴밀히 관련되어 있다. 불안정 취업상태에 있는 노동자들은 자본에게 있어서는 정규직으로 채용하기에는 쓸모가 적은, 따라서 경기 변동이나 경영상태의 변동시에 임시로 사용되는 일종의 파임노동력이다. 그러나, 이들은 자본이 늘 채용하고 있지는 않지만, 자본의 순조로운 축적에 없어서는 안될 필수적인 존재들이다. 왜냐하면 이러한 파임노동력의 존재로 인해 자신들이 직접 고용한 정규직노동자들의 임금인상압력을 무력화시킬 수 있고, 정규직노동자들의 교섭력을 떨어뜨릴 수 있으며, 열악한 생활조건으로 인해 낮은 임금과 노동조건을 수용할 수밖에 없는 이들 파임인구층을 고용함으로써 임금비용을 줄일 수 있기 때문이다. 즉, 저임금에 바탕한 고율의 이윤획득과 노동자들에 대한 분할 지배를 할 수 있는 기초적인 조건이 바로 이들 불안정한 고용상태의 노동자들의 확보와 이용에 있는 것이다.

노동운동이 지속적으로 발전하고 산업구조가 변화해 감에 따라서 자본의 고용관리 전략도 형태를 달리 하여 나타나지만, 파임노동력의 끊임없는 창출을 통하여 순조로운 자본축적과 노동자통제를 꾀하고자 하는 자본의 노력은 변함이 없다. 자본측은 노동자들의 고용보장투쟁에 직면하여 정규직노동자들에 대해서는 상대적 고용안정을 약속하

1) 1992년 이들의 규모는 약 74만 명으로 경제활동인구 가운데 4.1%의 비중을 점한다.

2) 윤진호교수(1994, 77쪽)에 의하면, 상용노동자를 제외한 임시직(고용계약기간이 1개월 이상-1년 이내인 피용자), 일용직(고용계약기간이 1개월 이내인 피용자), 영세자영업자 및 무급가족종사자 등 고용상태가 불안정하고, 저소득인 취업층의 규모는 1991년 현재 약 800만 명으로 총 취업자의 43.1% 이다. 한편 실망실업자와 통계상의 완전실업자를 합치면 실질실업률은 6-7%(1992년 6.66%)로 추산된다.

고, 실업 및 불안정취업상태의 저소득 노동자들에 대해서는 공적부조(각종의 소득지원 및 실업부조 등)를 취하기도 한다. 하지만, 한편으로는 자본축적을 통해 소진되어 가는 과잉인구의 저수지를 유지하기 위해 직업을 원하는 여성, 고령, 외국인 노동력 등을 새로이 노동시장에 끌어들이며 값싸게 활용한다. 자본은 또 이들을 다양한 형태로 정규직 노동자층의 주변에 배치, 정규직노동자들의 임금 및 근로조건 개선 요구를 무력화시키면서, 경영합리화를 통한 정규직 감원이 필요한 시기에는 정규직의 대체인력으로 활용되기도 한다.

한국의 경우도 이와 크게 다르지 않다. 산업화 초기에 이농인구로부터 형성된 광범위한 불안정 취업 노동자층의 퇴적과 함께 최근 들어와서는 파견, 파트타임, 각종의 하청노동 등 새로운 형태의 불안정한 고용형태가 자본에 의해 널리 이용되면서, 이들의 저임금과 무권리상태가 널리 알려지고 있다. 또한 경영합리화과정을 통해 정규직에게는 노동자 상호간의 노력경쟁을 유발시키는 능력주의적 관리를 강화하면서, 동시에 이들 불안정취업 노동자들의 활용을 통해 정규직 고용을 축소하거나 노동조합의 힘을 약화시키려는 시도들이 확대되고 있다. 그리고 그 결과는 고용형태와 근로조건에 차이에 따른 노동자들 간 이질성의 심화로 나타나고 있다

그런데, 한국에서 이러한 불안정 고용형태의 확산은 노동자들에게 서구에서보다 훨씬 파괴적인 영향을 주게 된다. 왜냐하면, 한국 노동자들의 경우, 서구 노동자들과 같은 노동시장에서의 조직적 힘이나, 정치적 힘이 부족하고, 노동복지제도 또한 훨씬 미흡한 수준이기 때문이며, 또 노동자들의 초보적인 권리마저도 부정하는 정치권력과 자본에 대항하여 자신들의 고용상태를 개선하기 위한 투쟁을 힘겹게 벌여야 하기 때문이다.

II. 정부와 자본의 새로운 고용관리

이 장에서는 위와 같은 상황인식을 가지고 자본축이 불안정 취업층을 적극 활용하려는 고용관리전략을 펼치는 배경과 그 내용을 간략히 검토한다. 특히 자본축의 고용관리전략의 순조로운 실행을 지원하기 위한 정부의 고용정책에 대해 보다 상세히 검토한다. 그러나 현재 나타나고 있는 고용불안의 실태=불안정 고용형태의 확산 실태에 대해서는 별도로 다루지는 않고 그 대표적인 사례로서 파견근로에 대해서 파견근로법을 다루는 항에서 간략히 다루기로 한다.

1. 자본의 고용관리전략의 변화

자본과 정부의 고용관리전략, 혹은 고용정책의 변화내용에 대한 기술에 앞서 자본과 정부의 고용관리전략(고용정책)의 변화를 추동했던 환경에 대해 간략히 정리할 필요가 있다. 자본과 정부가 고용문제에 대한 현재와 같은 대응책을 추진하고 있는 배경은 산업구조 및 취업구조의 변화, 87년 노동자대투쟁 이후 노사관계의 변화³⁾, 경제개방의 가속화⁴⁾, 세계적 규모의 새로운 생산체계 확산⁵⁾, 그리고 1980년대 후반부터 추진되어 온 산업구조조정활동을 들 수 있다. 이들 요인들은 서로 밀접하게 관련되어서 정부와 기업

3) 87년 노동자대투쟁으로 촉발된 노사관계의 변화는 크게 두 가지 측면의 변화 내용을 가지고 있다. 그 하나는 임금비용의 급상승이다. 이는 저임금을 기반으로 한 기존의 축적방식에 결정적인 한계를 부여한 것으로 평가된다. 다른 하나는 현장에서의 노사 간 역관계의 변화이다. 이는 노동과정에서 과거와 같은 기업의 병영적 통제가 불가능해 짐을 의미한다. 기업들은 이러한 임금비용 및 노동과정에 대한 통제 상의 어려움에 직면하면서, 고용관리

에 있어서도 정규직의 소수정예화와 불안정, 비정규고용형태의 활용에 눈을 돌리게 되었다. 4) UR의 타결은 그 정점을 이루는데 그 동안 정부의 특혜와 보호정책 속에서 성장해 왔던 한국의 기업들에게는 커다란 환경변화가 아닐 수 없다. 국제시장은 물론 국내시장에서도 해외의 초국적 자본과 동일 조건하에서 경쟁해야 하는 상황의 도래는 기업들로 하여금 경영, 관리, 생산, 판매 등 조직 전반에 걸친 총체적 조직혁신을 강제하게 되었다.

5) 보통 유연생산체제라 불리는 새로운 생산 방식의 세계적 확산의 주류는 일본적 생산, 경영체제이다. 한국에서도 일본식 생산, 경영방식의 도입이 수년동안 급속히 도입되어 왔다. 새로운 생산, 경영방식의 도입은 1980년대 말에서 1990년 대 초까지 계속된 경기침체 및 수출부진 속에서 자본 측이 새로운 생산, 경영체제로 무장된 초국적자본들의 위력을 실감하고 위기감 속에서 도입을 본격화하게 되었다. 특히 일본식 생산, 경영체제가 지닌 효율적 노동력 이용방식이 자본측의 매력을 끌게 되었는데, 이후 한국 기업에서 나타나는 고용관리방식의 변화는 대체로 일본의 그것과 아주 흡사하다.

6) 1980년대 후반부터 본격화된 산업구조조정과정의 주된 내용은 자동차, 조선, 철강, 화학 등 국제경쟁력을 지닌 중화학공업의 고부가가치화를 주된 축으로 하여, 첨단산업의 육성 및 사양산업의 자본을 퇴출시킨다는 것이다. 그 핵심내용은 따라서 기존 성장산업의 내포적 합리화를 통한 국제경쟁력의 강화라고 볼 수 있다. 정부와 자본은 이에 따라, 첨단산업에 대한 투자 확대, 성장산업의 합리화를 위한 하청관계의 강화 및 하청부품 중소기업 육성 등 산업조직정책, 기술개발 및 기술도입을 지원하는 산업육성정책, 사양산업의 업종전환 및 해외이전, 전체 산업의 자동화 및 생산·경영합리화 등을 강력히 추진해 나갔다. 전체 산업 및 개별 자본 차원에서의 이러한 산업 및 사업구조 합리화는 노동자들에게 고용상태의 악화라는 현실로 귀결되고 있다.

축의 고용관리전략을 변화시키는 데 영향을 미치고 있다.

새로운 시장환경의 도래는 개별 기업들에게 경쟁력 저하에 대한 위기감을 부채질하게 되었는데, 이에 대한 대응은 곧 유연한 경영·생산체제의 도입과 강화로 나타나게 되었다. 변화의 초기에 그 주된 내용은 자동화와 공정합리화(사무혁신)였고 이는 노동력의 절약(고용의 정체 혹은 축소)으로 귀결되었다. 기업측의 경영합리화가 노무관리제도의 변경=능력주의적 인사·임금제도로의 개편으로 발전하면서 정규직의 축소는 계속 가속화되고 있다. 정규직 고용의 축소와 함께 나타난 가장 두드러진 경향은 정규직 형태 이외의 다양한 비정규직 고용⁷⁾을 확대하고 있다는 점과 사외하청, 사내 하청, 소사장제 등 생산의 외부화를 확대하고 있다는 점이다.

2. 정부의 고용정책

정부의 고용정책은 여성노동자, 고령노동자, 외국인노동자, 장애인 등의 주변적 노동력을 공급하기 위한 제도적 지원, 산업구조의 고도화에 대응하기 위한 노동력의 교육 및 훈련, 구조조정과 합리화 과정을 원활히 추진하기 위한 실업관행의 변화 유도 및 실업노동력에 대한 재훈련과 관리 등, 산업구조조정 및 기업의 경영합리화를 지원하기 위한 고용조정정책이 위주가 되고 있다. 여기서는 종합적인 고용조정정책수단으로 입안되어 시행에 들어간 고용보험제도와 비정규노동력을 원활히 공급하기 위한 의도를 가진 파견근로제도의 도입 시도를 중심으로 살펴본다.

1) 고용보험제의 노동시장적 의미

정부의 고용정책과 관련하여 가장 주목의 대상이 되었던 것은 고용관련 법제의 정비(1993)와 고용보험제도의 실시(1995.7.1)일 것이다.

애초에 노동부로부터 고용보험의 모델 작성을 용역받아 연구 및 조사를 행했던 「고용보험연구기획단」에서는 고용보험제의 도입 필요성에 관하여, “고용조정, 원활화와 경제의 효율성 제고, 직업안정기능의 활성화와 인력수급의 원활화, 직업훈련의 활성화와 경쟁력 강화, 실직 근로자의 생활 안정과 재취업의 촉진” 등으로 정리한 바 있다.

7) 그 형태는 매우 다양한데, 계약, 촉탁, 아르바이트 등의 임시직, 파트타임이라 불리우는 시간제 노동, 파견근로 등이다. 앞의 두 가지 유형이 노동력 사용기업에 노동자가 직접 채용된 경우라면, 뒤의 파견근로는 사용자와 고용주가 분리되는 경우이다.

또한 기획단측은 노동시장구조 측면에서 고용보험제도의 도입을 검토하면서, “향후 경제의 국제경쟁력 확보를 위해서는 기술개발 특히 생산공정에서의 기술개발이 필요하며 특히 생산현장에서 이를 구현할 기술인력의 개발이 핵심적 정책과제”(어수봉; 1993)이고, 이를 위해서 “교육, 훈련의 강화, 고용안정 및 노동시장의 효율성 제고를 목표로 한” 고용보험의 도입이 시급하다고 역설한 바 있다.

고용보험제의 주된 사업은 직업안정사업, 직업능력개발사업, 실업급여지급사업 등 3개 사업으로 정립되었고, 직업능력개발과 탄력적 고용조정이라는 정부와 자본의 대응방안을 제도 속에 구현하고 있다.

한편 사회보장적 성격의 실업보험제가 고용보험제적 성격으로 변화해 갔던 서구와 달리 우리나라의 경우 고용보험제도가 처음으로 도입되는 까닭에 이를 둘러싼 노동과 자본 간의 대립이 크게 노정되었다. 노동측은 산업구조조정과 기업측의 새로운 고용관리관행에 따른 고용불안 문제가 이미 팽배해 노정되어 있어서 고용보험제의 조기 도입을 요구했던 반면, 자본측에게 고용보험제는 새로운 비용의 지출을 의미했기 때문에, 적용범위⁸⁾와 보험요율⁹⁾ 등 비용과 관련된 사안들을 둘러싸고 노사 간, 중소기업과 정부 간, 정부부처 간의 줄다리기가 계속되었다. 이러한 줄다리기 속에서 1994년 말 시행령이 확정되었고, 1995년 7월 고용보험제가 시행되게 되었다.

시행에 들어간 고용보험제는 일반적인 고용보험제도의 특징을 법제상으로 갖추고 있지만 다른 나라의 고용보험제와는 다른 특징도 지니고 있다. 그것은 앞서 언급한 대립과 관련되어 있다. 먼저 가장 두드러진 부분은 실업에 대한 사회보장적 측면이 매우 취약하다는 점이다. 실업급여에 있어서 급여지급 기준이 엄격한 것은 일반적인 현상이

8) 적용범위를 둘러싸고 노동부, 경제기획원, 경총, 노동계의 입장이 첨예하게 대립하였는데, 노동부는 애초에 10인 이상 사업체에 적용한다는 시행령 제정안을 마련하려 했으나, 경제기획원은 150인 이상을 주장하고 나섰고, 노총과 경총은 노-경총 합의를 둘러싸고 10인-->30인, 70인-->50인 등으로 맞서다가, 결국 30인 이상으로 합의를 보았다. 적용범위 및 보험요율과 관련해 중소기업연합회측의 적용범위 축소 주장이 강력하게 제기되었고, 이들의 주장은 시행령의 제정에 상당한 영향력을 행사하였다. 그러나 이러한 이해대립은 정부가 재정부담을 지지 않으려 함으로써 증폭된 것이다. 고용보험법에 국가 일반재정의 지원이 강제되어 있지 않음 뿐만 아니라, 오히려 고용보험 관리운영 비용(예컨대, 담당공무원 인건비, 고용전산망 구축비용 등)까지 고용보험 기금에서 처리하도록 하고 있다.

9) 보험요율은 정부 부처 및 정부-자본측 간의 줄다리기 끝에 70인 미만 사업장(98.1부터 50인 미만)은 급여의 0.3%, 70-150인 미만 사업장(98.1부터 50-150인 미만)은 0.6%, 150인 이상 중소기업은 0.8%, 대기업(1000인 이상)은 1.0%씩 부담하는 것으로 최종 낙착되었다.

지만, 한국의 실업급여는 특히 그렇다(<표 2>참조).

<표 2> 한·일 간의 고용보험상 실업급여 지급기준 비교

	한 국	일 본
지급범위	30인 이상 사업체의 상용근로자	1인 이상 사업체의 상용근로자
지급수준	실직전 급여의 50%	실직전 급여의 60-80%
지급기간	30일-210일	30일-300일
자격기준	실직전 18개월동안 12개월이상 보험료 납부자	실직전 12개월동안 6개월이상 보험료 납부자

시행초기이고, 고용보험제도의 특성상 실업급여에 대한 제 규정들이 다소 엄격한 것은 논외로 하더라도, 저소득 실직자들에 대한 별도의 실업부조제도가 잘 발달되어 있는 서구와는 달리 별다른 실업부조제도가 없는 상태에서 이러한 지급기준은 지나치게 엄격한 것이다. 또한 과반수의 실업이 30인 이하의 영세소기업에서 발생하고¹⁰⁾, 영세소기업 노동자들의 임금수준이나 근속년수가 매우 낮으며, 기업규모가 적을수록 실업급여지급대상에서 제외되는 비정규직노동자들의 비중이 높다는 걸 감안하면¹¹⁾, 실업급여는 그 주된 지급필요 대상들을 비껴가고 있는 꼴이다. 그런데 이는 실업에 대한 생활보장 측면 외에 직업안정기능이라는 측면에서도 커다란 제약을 만들어 낼 수밖에 없다. 왜냐하면, 직업안정사업의 핵심적인 수단은 고용보험전산망을 통한 체계적인 직업소개이고, 이러한 직업소개는 실업노동자들의 자진 신고에 의해서만 기능을 발휘할 수 있는데, 실업급여 지급대상에서 제외되는, 실업노동자들 중 약 60%를 차지하는 이들이 자진해서 신고를 할 리가 없기 때문이다.

10) 1992년 「고용구조 조사보고서」에 의하면, 전직실업자 26만8천명 중, 10인 미만 사업체 근무자의 비중이 42.9%, 10인-50인 미만이 26.5%, 50인 이상이 30.2%이다.

11) 예를 들어 시간제근로자의 기업규모별 분포를 보면 다음과 같다.

	10인 미만	10-50인 미만	50인 이상	전체
시간제의 비중	66.9%	19.5%	13.6%	100%

자료: 통계청, 『고용구조조사보고서』, 1993(김태홍; 1994 재인용)

한편 능력개발사업 역시 우여곡절을 겪어야 했다. 적용범위 축소는 단순히 실업급여에만 영향을 미친 것은 아니었다. 확정된 고용보협제 시행령이 직업능력개발사업 적용범위를 70인 이상으로 한정함으로써 약 60-70%의 노동자들이 직업능력개발사업의 수혜대상에서 제외되었으며, 더우기 1,000인 이상업체를 적용대상에서 제외시킴으로써, 대기업의 직업능력개발사업을 강제하는 수단을 잃게 됨은 물론이고 재정능력이 큰 이들 업체들을 제외시킴으로써 직업능력개발사업을 시행할 재정의 상당 부분이 유실되게 된 것이다.

이렇게 고용보협제의 적극적 측면들은 애초의 취지에서 후퇴하는 대신, 자본측의 고용관리전략과 부합되는 파견근로법¹²⁾ 제정이나, 정리해고를 기업합리화 차원에서도 실시할 수 있게 하는 정리해고 요건의 완화 방침 등이 강력히 추진되고 있어서 전체적 조건으로 보아 고용보협제는 기업들이 추구하는 수량적 유연성 위주의 고용관리전략의 보완책역할 밖에는 수행하지 못할 기로에 서 있다.

2) 파견근로법 제정 시도

파견근로란 한 기업에서 고용하고 있는 노동자를 다른 기업에 파견하여 그 지휘 명령을 받아 근로하게 하는 제도로서 종래의 업무도급이나 임시근로와는 전혀 다른 새로운 고용형태이다. 파견근로형태는 과거에도 통역이나 번역, 혹은 청소용역과 경비 업무 등에 이용되어 왔으나 최근에 들어와 정규직 노동자들의 업무를 대체하여 파견노동자들을 이용하는 현상이 두드러지면서 노동현장에 고용불안을 일으키는 근로형태 증가로서 간주되어 오고 있다.

근로자파견제도는 법적으로는 불법임에도 불구하고, 그동안 폭발적으로 확산되어 왔으나, 근로자파견업체나 파견근로자의 규모¹³⁾, 사용업체의 규모조차 제대로 파악이 안

12) 파견근로법을 비롯하여 여성노동력 및 고령 노동력, 외국인 노동력, 장애인 노동력의 고용을 지원하기 위한 정부의 각종 지침이 난무하고 있는데, 그 의도는 20-30대의 잘 훈련된 정규노동력의 주변에 이들을 배치함으로써 낮은 임금비용과 용이한 노무관리를 앞세워 정규노동력의 교섭력을 떨어뜨리고 정규노동력을 보충, 대체해 가는 역할을 담당하도록 하는 것이다. 1960-70년대에 이런 역할은 농촌의 이농에 의해 수행되었는데, 농촌노동력의 도시 유입이 완료되어 가는 시점에 이르자, 위와 같은 새로운 파임인구의 창출을 도모하게 된 것이다. 파견근로법이란 한 마디로 위의 비정규직 노동력의 배분을 담당할 기구로서 파견업체의 역할을 인정하겠다는 것이다.

13) 파견업체의 수나 파견근로자의 규모에 대한 파악은 천차만별이다. 1991년에 발간된 경

되고 있는 실정이며, 노동현장에서 본격적으로 고용불안을 야기하고, 정부에서 근로자 파견제도를 합법화하려고 시도했던 1992년 경부터 실태조사 및 연구가 진행되어 오면서 그 규모 및 실태가 부분적으로 알려지게 되었다.

1993년 근로자파견제의 합법화를 거당한 정부의 근로자파견법 제정 시도를 전후로 해서 파견근로문제는 노동측과 자본측 간에 일대 논쟁거리가 되었으며, 당시 정부와 자본측은 대략 다음과 같은 이유를 들어 근로자파견법 제정을 주장했다.

첫째, 노동력의 수급조절을 원활히 할 수 있는 방안이다.

둘째, 전문기능이나 특별한 기술분야의 인력 이용을 용이하게 하며, 일시적 노동수요에 대한 탄력적 이용으로 노동비용을 감소시킨다.

셋째, 미숙련근로자들의 현장훈련 기회를 제공할 수 있다.

넷째, 유휴인력에 취업기회를 제공하여 고용기회를 창출한다.

다섯째, 파견근로는 일시적 필요시에 채용되며, 불황시 우선 해고되므로 정규직근로자들의 고용안정에 기여하며, 파견근로업무 자체도 단순 보조업무에 국한되므로 정규직과 상호보완적이다.

그러나, 노동조합측은 이러한 자본측의 견해에 강력히 반발하였는데, 노동조합측의 주요한 주장은 다음과 같은 것이었다.

먼저, 근로자파견제도가 노동력의 원활한 수급조절 방안이라는 견해는 앞뒤가 전도되어 있다. 노동력의 원활한 수급조절이 필요하다면 공공 직업안정망 및 직업능력개발기능의 확충이 먼저 이루어 져야 하며, 낮은 수준에 머물고 있는 공공 직업소개 이용률¹⁴⁾을 급속히 높여내는 일이 급선무이다.

둘째, 전문직 및 특별 기술직에 대한 일시적 수요 충당을 위해 필요하다는 견해도 실태와 부합하지 않는데, 조사에 의하면 파견근로자 중 전문, 기술직 종사자는 소수에 지나지 않으며, 단순사무직 종사자와 생산 및 기능직 종사자가 압도적인 다수를 차지하고 있다.¹⁵⁾

셋째, 미숙련 근로자들에 대한 현장 훈련 기회를 제공한다는 말도 사실에 부합되지 않는다. 현실적으로 대부분의 파견노동자들은 단순, 보조업무만 수행하고 있어서 기술

계기획원 『총사업체통계조사보고서』에 의하면 1991년 파견업체 수는 1,363개이며, 파견업체 종업원 수는 27,072명이다. 1993년에 작성된 보고서들에 의하면, 파견근로자 수는 30-40만 명(조순경, 1993), 혹은 업계 추산 40-50만 명(정인수, 윤진호, 1993)이다.

14) 3년 미만 취업자 및 실업자의 구직경로상으로 직업소개소 이용률은 각각 1.5% 및 2.0%에 불과하다(통계청, 『1992 고용구조 조사보고서』, 1993).

15) 직종별 파견근로자 수

습득이 이루어지고 있지 않으며, 파견기간이 경력으로 인정되지도 않는다.

넷째, 근로자파견제가 고용기회를 확대한다고 주장하나, 실체는 파견노동자들의 불안정 고용과 저임금을 확대하고 유지시킬 뿐이며, 정규직노동자들의 대체효과로 인해 안정적인 고용 자체를 위협하는 수단으로 활용되고 있다.

다섯째, 정규직과 상호보완적이고, 정규직의 고용안정에 기여하는 것이 아니라 정규직을 대체하고 있다. 파견직 담당업무가 날로 확대되고 있으며, 파견직의 파견기간이 대부분 1년 이상¹⁶⁾이라는 사실이 이것을 반증하고 있다.

한편 이러한 비판은 1993년 정부의 근로자파견법 제정 움직임에 대한 대응으로 연결되었다. 당시는 이미 근로자파견제를 비롯한 비정규 고용형태의 도입이 사무, 기술직은 물론이고 제조업에까지 확산되고 고용불안 및 노동조합탄압에 이용되고 있는 실정¹⁷⁾이어서 노동조합측은 이를 근거로 근로자파견법 제정을 강력히 반대하였다. 결국 정부는 근로자파견법 제정을 유보할 수 밖에 없었다.

그러나 1995년 들어와 근로자 파견법 제정은 다시 검토되고 있다. 2년이 지난 현재 근로자파견법의 제정 반대의 근거가 되었던 부정적 현실은 변화하였는가?

파견법 반대의 핵심논지 중의 하나는 기업측의 능력주의 관리와 정규직 축소가 점차 확산되어 가고 있는 시점에서 파견법의 합법화는 고용관계의 안정성을 크게 교란시킬 것이라는 점이었다. 그러면 과연 상황은 변화하였는가? 노동연구원 이 사용근로자 30인 이상 사업장 1,275개소를 대상으로 한 고용조정에 관련한 조사¹⁸⁾에 의하면, 고용조정의 필요성을 느끼고 있는 업체의 비율이 1993년(13.3%)보다 경기가 완전히 회복세로 돌아선 1994년(21.6%)에 크게 늘어났는데, 특히 고용조정의 방법에 대해서는 인력

	사무직	전문, 기술직	기능공,보일러, 전기기술자	노무직	운수,통신직	판매직	서비스직	무용담	전체
인원수	202명	44명	130명	47명	36명	8명	26명	38명	531명
비율	38.1%	8.3%	24.6%	8.8%	6.7%	1.5%	4.9%	7.2%	100%

자료: 정인수, 윤진호, 『근로자파견업의 현황과 정책과제』, 한국노동연구원, 1993

16) 정인수, 윤진호의 조사에 의하면, 파견기간이 1년 이상인 파견노동자의 비율은 전체 파견노동자의 85.5%에 달한다(정인수, 윤진호, 『근로자파견업의 현황과 정책과제』, 한국노동연구원, 1993).

17) 전국노동조합협의회 등의 공동토론회 자료집 『무권리, 이중착취·영역노동의 시대와 대응』, 1993 을 보라.

18) 한국노동연구원, 『우리나라 기업의 고용조정 및 직업훈련 실태와 정책과제』, 1994.11

재배치의 방법(35.4%)과 함께 정리해고, 조기퇴직 등의 근로자 수 증감을 통한 고용조정(31.1%)을 하겠다는 업체가 많다. 한편, 금융노련의 조사에 의하면, 5대 시중은행 경영층은 95년의 인원절감목표를 91년 인원 대비 7.5% 감축으로 잡고 정규직 채용을 계속 줄여나가고 있다¹⁹⁾. 그리고 그 빈 자리는 파트타임노동자나 파견노동자에 의해 채워지고 있는 실정이다. 활황의 최고조에 다달아 있는 1995년을 지나 경기가 안정기조로 변하게 되면 이러한 고용조정 시도는 더욱 거세어질 것이다. 즉, 상황은 보다 악화되고 있다. 결론적으로, 파견근로의 합법화가 기존 고용관계의 안정성을 파괴하고, 파견노동자 자신의 고용불안정과 저임금 및 근로조건 열악을 가져오며, 노동운동역업의 합법적 수단으로 이용될 우려가 있다는 지적은 시간이 지날수록 더욱 절실해 지는 것이다.

III. 결론: 노동시장의 변화와 노동조합의 대응

현재 노동자들을 둘러싸고 있는 고용환경은 결코 노동자들에게 호의적이지 않다. 자본측의 새로운 고용관리전략은 고용불안을 일상화시킬 가능성도 충분히 가지고 있다.

현재 나타나는 새로운 고용관리전략이 한국에만 특수한 것은 아니지만, 앞서 지적했듯이 우려스러운 것은 한국의 노동조합들이 노동시장에서든, 정치적이든 그 힘이 취약한 실정이어서 적절하게 대응할 제도적, 물리적 수단들을 가지지 못했다는 점이다. 노동조합들은 단체협약을 통한 고용안정 보장, 입법청원, 입법반대활동 등 외에는 동원할 수단이 없는 실정이다. 그럼 노동조합은 이에 어떻게 대응할 것인가?

전통적으로 노동조합은 완전고용을 추구한다. 그리고 주, 객관적 조건이 노동조합의 고용정책에 영향을 미친다. 앞서 말한 동원가능한 힘의 문제가 주체적 요인이라면, 지속적으로 변화하는 경제환경과 이에 대응하는 국가, 자본의 전략이 객관적 요인을 구성한다. 현재는 과거의 성장방식이 그 유효성을 잃어 가고, 이에 대응하는 산업구조조정이 가속화되고 있는 시기이다. 또한 경제의 개방화에 따른 자본간 경쟁이 격화되고 있기도 하다. 고용흡수력의 저하에서 나타나는 것처럼, 현재의 구조조정에 따른 고용조정과정은 노동조합의 개입이 없으면 실업의 증가 및 고용불안정의 만성화로 귀결될 가능성이 충분히 존재한다. 따라서 노동조합이 고용문제에 대한 사안별 처방이 아닌 거시적인 대안적 프로그램을 준비할 필요는 날로 절실해져 갈 것이다.

이와 관련하여, 상대적으로 모범적인 외국 노동조합들의 고용정책들을 검토할 필요

19) 전국금융노동조합연맹, 『고용안정을 위한 인사제도 분석 및 연구보고서』, 1995.1

가 있다. 그런데 노사관계의 구조나 협관계에서 차이가 있는 외국 노동조합들의 경험에서 우리가 검토해야 될 점은 그 구체적 내용이나 조건과 더불어 정책방향이다. 중국 국가차원에서 제도화가 갖는 위력에 눈을 돌리는 것, 고용정책을 경제(산업)구조조정과 연계하려는 노력 등은 매우 중요해 보인다.

한편, '적극적 노동시장정책'의 개념을 선점하고 나선 정부의 고용입법체제가 가진 '적극적이지 못한' 점들에 대한 개선 요구, 그리고 제도 운용에 대한 개입²⁰⁾에 눈을 둘 필요가 있다. 여러가지 제한성에도 불구하고 고용보험제를 비롯한 고용입법체계들은 활용가능하고, 이후 거시적 고용관리에 커다란 영향을 미칠 것이기 때문이다.

셋째로, 노동시장에서의 영향력과 관련되어서 조직률을 높이는 문제가 있는데, 이는 노동시장의 이중구조와 연관되어 있다. 그 동안 이에 대한 대안의 하나로 산별노조 건설이 제기되어 왔는데, 그러나 이는 장기적 과제이고, 산별노조 건설이 자동적으로 조직률 제고로 이어지는 것도 아니다. 그와는 다른 구체적인 조직화 대안²¹⁾ 또한 필요해 보인다.

넷째로, 고용문제의 파악과 관련하여, 조사없이 국제적 추세나 자본측의 전략에 의지하여 현재의 고용문제를 파악하려는 경향이 있는 듯하다. 그러나 선행되어야 할 것은 노동조합측이 중심이 된 실태 파악이 아닐까 한다. 근거없이 문제를 과장하여 그릇된 대응책을 내놓을 수도 있기 때문이다.

어려운 조건들이 산적해 있지만, 또 그렇지 않은 측면도 있다. 예를 들어 정부의 종합적 고용관리정책은 이제 그 시행 초기이다. 노력 여하에 따라서 고용문제가 보다 심각해 지기 이전에 제도상의 개입을 통해 문제를 완화시킬 가능성은 충분하다. □

20) 예를 들어 제도개선을 전제로 현재 노동부가 주관하고 있는 고용보험기금의 관리 및 운용에 노동조합의 참여를 검토해 볼 수 있다.

21) 예를 들어 일본이나 이태리에서 비정규직노동자들에 대한 조직화 방식으로 나타나고 있는 지역공동체노조(COMMUNITY UNION)를 들 수 있다. 이들 노조들은 일용직이나 여타의 비정규직노동자들을 조직대상으로 설정하고, 직업정보의 제공, 비정규직에 대한 보호 활동, 나아가 일부는 노동자공급사업까지 담당하고 있다. 여러가지 한계가 있지만 지금의 조건에서는 산별노조로의 전환만을 비정규직 조직화의 대안으로 여기는 방식보다는 적극적일 수 있다.

◆ 참고문헌 ◆

- 통계청, 『경제활동인구연보』, 1995.5
 『1963-1993 지난 30년 간 고용사정의 변화』, 1994.12
 『고용구조조사보고서』, 1993
 『OECD 국가의 주요통계지표』, 1995.5
 『1995년 1/4분기 고용동향』, 1995.5
- 노동부, 『노동통계연감』, 1994.9
- 윤진호, 『한국의 불안정 노동자』, 인하대학교 출판부, 1994
- 김소영, 『고용형태의 변화에 따른 노동법적 대응』, 한국노동연구원, 1995
- 한국경영자총협회, 『고용조정 이론과 실제』, 1994
- 한국노동연구원, 『우리나라 기업의 고용조정 및 직업훈련 실태와 정책과제』, 1994
- 고용보험연구기획단, 『고용보험제도 실시방안 연구』, 1993.10
- 한국사회복지학연구회 노동복지연구부, 『고용보험제도연구』, 1994.9
- 노동부, 『고용보험법시행령 제정안』, 1994.10
- 정인수·윤진호, 『근로자파견업의 현황과 정책과제』, 한국노동연구원, 1993
- 전노협 등, 『무권리, 이중착취·용역노동의 실태와 대응』, 1993.3
- 한국경영자총협회, 『한·미·일 파견근로실태』, 1995.2
- 김태홍, 『시간제 및 임시직 고용현황과 정책과제』, 한국여성개발원, 1994
- 경제단체협의회, 『파트타임고용 실태조사』, 1993.3
- 오문환, 『시간제근로자의 법적 지위에 관한 연구』, 서울대 대학원, 1994
- 윤우현, 『외국인노동자 보호대책과 노동조합의 과제』, 외국인력정책과 인권보호대책 마련을 위한 정책토론회, 1995.4
- 박석운, 『외국인노동자 정책과 노동운동의 대응』, 1995
- 서울노동운동연구소, 『소사장제와 노동조합의 대응』, 1992
- 전국금융노동조합연맹, 『고용안정을 위한 인사제도분석 및 연구보고서』, 1995.1
 『회원조합 단체협약집』, 1994
- 전국노동조합협의회 조사통계국, 『지역·업종별 단체협약비교자료집』, 1994.11
- 전국노동조합협의회, 『1994년 임금지침』, 1994
- 전국민주노동조합총연맹준비위, 『1995년도 임·단투와 사회개혁투쟁지침』, 1995.2
- 한국노동조합총연맹, 『1995년 임금인상활동지침』, 1995