

연구보고서 2001-14

노동관련 개혁의 평가와 대안

- 현안과제를 중심으로 -

박성준

노동관련 개혁의 평가와 대안

- 현안과제를 중심으로 -

1판1쇄 인쇄/2001년 9월 10일

1판1쇄 발행/2001년 9월 13일

발행처 · 한국경제연구원

발행인 · 좌승희

편집인 · 좌승희

등록번호 · 제13-53

(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관
전화(대표)3771-0001 (직통)3771-0057 팩시밀리 785-0270~1

<http://www.keri.org/>

© 한국경제연구원, 2001

한국경제연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 3771-0057

ISBN 89-8031-207-5

3,000원

발간사

국민의 정부의 노동개혁 방향은 경제위기 이후 구조조정을 원활히 하기 위해 노동시장의 유연성을 제고하는 한편 이로 인해 발생하는 부작용을 최소화하기 위해 사회안전망 확충에 주력한다는 것이다. 사실 노동시장의 유연성 제고와 사회안전망은 동전의 양면 관계로 이 중 하나라도 제대로 작동하지 않는다면 노동개혁은 실패할 수밖에 없다. 따라서 본 연구는 현 정부가 노동시장을 과연 유연화시켰는지, 그리고 사회안전망은 제대로 운영하였는지에 대해 평가하고 그 개선방안을 모색하고자 하였다.

먼저, 현 정부는 출범과 동시에 노사정위원회를 통해 정리해고와 근로자파견제 및 임시직에 대한 규제를 완화하였다. 그러나 정리해고는 그 요건과 절차가 까다로워 시행 초부터 기업은 정리해고보다는 오히려 명예퇴직을 선택하였고, 실제 많은 실직자들은 기업의 정리해고보다는 기업의 도산 등으로 양산되었다. 또한 근로자파견제도도 그 업무의 영역과 기간 등의 제한으로 활성화되지 못하고 있는 실정이다. 문제는 실업이 양산된 만큼 그만큼 이들이 재취업할 수 있는 일자리가 있다면 노동시장의 유연화정책은 성공이라고 볼 수 있다. 물론 경제위기 이후 2000년도에 한때 실업률이 떨어졌다. 그러나 이러한 실업률의 하락은 적극적인 노동시장정책에 기인하였다기보다는 정부의 경기부양책에 기인한 것이었다. 그러나 정부의 이러한 경기부양정책은 비록 어느 정도 실업을 완화하였을지는 몰라도 이에 못지 않게 부작용도 커 결국 기업의 구조조정을 지연시켰으며, 기업의 부실로 금융부실을 가속화시키고 이에 따라 정부의 공적자금 투입증대로 정부의 재정부실을 초래하였다고 볼 수 있다.

이러한 가운데, 노조는 노조대로 노사정위원회를 자신의 정치세력화 및 요구를 관철시키는 하나의 장으로 이용하고 있다. 지난해부터 야기된 노동부문에서 최대 현안문제는 법정근로시간 단축, 비정규직의 정규화문제와 노조전임자 급여지급 금지 및 복수노조 허용이었다. 그러나 이러한 현안문제의 해결을 위해서는 무엇보다도 근본적으로 노동법을 바라보는 시각의 전환이 있어야 한다. 즉 이제 우리 노동법은 정규근로자 보호중심의 불공정한 체제에서 벗어나 노동시장을 조망하는 관점에서 정규근로자와 그렇지 않은 자(실업자, 신규 노동시장 진입자, 비정규근로자)의 이해관계를 공정하게 반영하는 노동법, 시장경제원리(경쟁의 원리)와 조화되는 노동법으로 변화시켜야 한다.

다른 한편 국민의 정부는 구조조정 과정에서 불가피하게 발생하는 대량실업 및 소외계층 및 취약가구의 보호를 위해 사회안전망을 확충하였다. 먼저 국민기초생활보장제도를 도입하였고 국민연금의 단일화, 의약분업 및 의료보험의 통합화 시도 및 고용보험제의 확대 등이 있다. 기실 이들 제도 하나 하나가 커다란 과제이나 본 보고서에서는 간결하게 이들 제도의 문제점과 개선방안을 정리하여 보았다.

생산적 복지차원에서 실시된 국민기초생활보장제도는 저소득자의 소득과약이 어려우므로 이 제도의 보호를 받을 수 있는 자들에 대한 판정의 공정성의 문제는 둘째치고 이 제도의 현금급여 방식 및 근로로 인한 빈곤선의 차상위계층에 대한 배려의 결여 등으로 이 제도의 수혜자들은 자연 복지함정에 빠져 생산적 복지의 생산적이라는 용어가 무색해지고 있다. 따라서 이 제도는 현금급여 방식을 EITC로 전환함과 동시에 근로로 인한 차상위계층도 기존의 혜택을 지속시켜야 할 것이다.

국민연금은 자영업자의 소득이 정확히 파악되지 않는 이상 일원화는 국민연금의 부실화만 가속시킬 뿐이다. 따라서 국민연금을 이원화하여 조세형 기초연금으로 연금의 사각지대 및 자영업자 소득

과약문제를 완화하는 한편 보험수리 원칙에 입각하여 완전자립형 소득비례연금을 분리 운영하여 국민연금의 재정건실화를 기해야 할 것이다.

의료보험은 의료보험통합으로 재정적자가 누적되고 있는 가운데 의약분업으로 그 동안 끓었던 부실화가 터졌다고 보아야 한다. 따라서 의보재정의 건전화를 위해서는 보험 서비스체계를 바꾸는 한편 의료저축예금제도(Medical saving account)를 도입하는 방안을 모색할 필요가 있다.

끝으로 고용보험의 경우 비록 경제위기 이후 적용범위의 확대, 보험가입기간의 단축 및 실업급여 인상 등 실업자 구제에 일익을 담당하였다고 볼 수 있으나 아직까지 고용보험의 사각지대가 상당부분 남아 있고 또한 실업급여의 수혜자도 전체 실업자의 10%에 불과한 실정이다. 따라서 고용보험이 제 기능을 제대로 하기 위해서는 고용보험 혜택의 사각지대를 없애야 한다. 한편 고용안정사업은 단기적으로 실업을 예방할 수 있지만 장기적으로는 고용의 변화에 별 영향을 미치지 못하기 때문에 폐지되어야 한다. 다른 한편 직업능력개발사업은 자율화하여 개별기업이 각자 필요한 인력수요와 직업훈련수요를 노동시장과 직업훈련시장에서 해결할 수 있게 해야 한다. 따라서 이 두 사업에 대한 보험료 징수는 폐지되어야 한다.

끝으로 본 보고서의 작성에 심혈을 기울여 주신 본원의 박성준 선임연구위원에게 감사의 말씀을 전한다. 또한 이 보고서의 작성에 도움을 준 박현숙씨에게도 심심한 감사의 뜻을 표한다. 아울러 본 보고서의 내용은 필자의 견해이며 본원의 공식견해와 무관함을 밝혀둔다.

2001년 9월
한국경제연구원
원장 좌승희

차 례

제1장 서론 / 11

제2장 노동시장 유연성 제고 / 15

1. 노동시장 유연성이란 무엇인가 / 17
2. 노동시장 유연화의 필요성 / 17
3. 우리의 노동시장 구조개혁의 평가 / 19
 - (1) 정리해고제 도입 / 19
 - (2) 임시직 규제완화 / 22
4. 실업대책에 대한 평가 / 24

제3장 근로시간 단축 / 27

1. 근로시간 단축일정 / 29
2. 노동계의 입장 / 29
3. 경영계의 입장 / 31
4. 쟁점별 국제비교 / 33
 - (1) 초과근로시간에 대한 할증률 / 33
 - (2) 근로시간제도 탄력화 / 36
 - (3) 근로시간에 따른 임금 / 36
 - (4) 주휴제 / 37
 - (5) 유급 생리휴가 / 37
 - (6) 연·월차 유급휴가제도 / 38
 - (7) 근로시간 단축일정 / 39

- 5. 근로시간 단축에 따른 경제적 파급효과에 대한 분석 / 39
 - (1) 노동비용 / 40
 - (2) 고용창출 / 41
 - (3) 성장률 / 42

제4장 비정규(비정형)근로 문제 / 45

제5장 노사관계 / 51

- 1. 노조전임자 급여지급 / 53
 - (1) 노조전임자 급여지급의 제문제 / 54
 - 1) 노조전임자 과다 / 54
 - 2) 노사관계의 악화 / 55
 - (2) 노조전임자 급여지급에 대한 외국의 사례 / 55
- 2. 복수노조 / 56
 - (1) 교섭창구 단일화 방안에 대한 각계의 입장 / 56
 - (2) 외국의 입법사례 / 57

제6장 사회안전망 / 61

- 1. 국민기초생활보장제도 / 64
- 2. 국민연금 / 66
- 3. 의료보험 / 68
 - (1) 의료보험제도의 통합 / 69
 - (2) 의약분업 / 70
 - (3) 개선방안 / 70
- 4. 고용보험 / 72

제7장 요약 및 결론 / 75

참고문헌 / 81

영문초록 / 83

표 차례

- <표 2-1> OECD 국가들의 실업률 / 18
- <표 2-2> 일반해고 및 정리해고 규제의 국제비교 / 21
- <표 2-3> 임시직 규제의 국제비교 / 23
- <표 2-4> 실업자 보호 및 사회안전망 예산 추이 / 24
- <표 3-1> 국가별 근로자 연간 실근로시간 / 30
- <표 3-2> 국가별 법정근로시간 / 30
- <표 3-3> 국가별 제조업 생산직의 연간 초과근로시간 / 30
- <표 3-4> 각국의 휴일·휴가제도 및 휴가사용일수 / 31
- <표 3-5> 법정 주당 40시간제 도입과 국민소득 / 32
- <표 3-6> 주요 쟁점별 노사 입장 / 34
- <표 3-7> 초과근로 관련제도의 국제비교 / 35
- <표 3-8> 탄력적 근로시간제의 국제비교 / 36
- <표 3-9> 연간 주휴일의 국제비교 / 37
- <표 3-10> 생리휴가의 국제비교 / 38
- <표 3-11> 연차휴가제도 및 연차휴가일수의 국제비교 / 38
- <표 3-12> 초과근로의 추가 노동비용 부담 / 41
- <표 4-1> 법정 사회보험요율 / 48
- <표 5-1> 전임자 관련 노사분규 현황 / 55
- <표 5-2> 각 단일화 방안 비교 / 58

- <표 6-1> 사회보험의 적용범위 / 63
- <표 6-2> 2000년도 기초생활보장 현금급여 / 64
- <표 6-3> 평균소득월액 현황(2000년 12월 기준) / 67
- <표 6-4> 국민연금 가입자 현황(2000년 12월 기준) / 67
- <표 6-5> 의료보험 가입자별 재정수지 현황 / 69
- <표 6-6> 고용보험제도 3대 사업 재정전망 / 73

제1장 서론

우리 경제는 1997년말 사상 초유의 위기를 맞았다. 이를 극복하기 위해 정부는 강도 높게 전반적인 경제 구조조정을 추진하였다. 이러한 가운데 노동시장에도 커다란 변화가 있었다. 먼저 원활한 구조조정을 위한 노동시장의 유연성 제고를 위해 1998년초 노사정위원회의 출범과 동시에 정리해고제를 전격적으로 실시하는 한편 근로자 파견법(이하 파견제)의 제정, 직업소개업에 대한 규제완화 등 제도적 변화가 있었다. 그리고 이와 동시에 구조조정 과정에서 불가피하게 발생하는 대량실업을 최소화하기 위해 고용보험제도의 확대 및 공공근로사업을 실시하는 한편 국민기초생활보장제도의 도입 등 변화가 있었다.

그러나 노사정위원회를 둘러싸고 노조는 점차 정치 세력화하면서 노동법 개정을 요구하고 있다. 노조의 요구를 살펴보면 법정근로시간의 단축, 노조전임자 급여지급, 복수노조 교섭창구 및 비정규직의 정규직 전환 등 기업의 경쟁력을 강화하기보다는 오히려 구조조정을 가로막는 내용들로 이들 중 상당부분이 검토되고 있다.

본 연구는 경제위기 이후 노동시장 유연성 제고 및 실업대책을 위해 실시해 온 정부정책을 평가한 후 아직 개선의 여지가 있는 법·제도를 중심으로 그의 현황을 살펴보는 한편 이들 제도의 국제적 추이를 살펴봄으로써 그 개선방안을 찾아보고자 한다. 그러나 본고에서 이들 법·제도를 모두 다루기보다는 위에서 언급한 노사간의 쟁점이 되고 있는 법·제도들에 초점을 맞추어 체계적으로 연구하고자 한다. 또한 본 연구는 구조조정 가운데 실질한 근로자 및 소외·취약계층을 위해 실시해 온 사회안전망에 대한 연구도 가능한 한 곁들이고자 한다. 경제위기 이후 사회안전망 구축에 상당한 비용을 쏟아 부었음에도 불구하고 비용은 비용대로 들면서 그 효과는 말할 것도 없거니와 부작용마저 발생하고 있다는 비판이 대두되고 있다. 이는 사회안전망의 운영체계에 문제가 있기 때문이라고 볼 수 있다. 따라서 본 연구는 사회안전망 운영의 바람직한 방향을 다루어 보았다.

연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 노동시장의 유연성에 대한 설명과 더불어 우리 경제상황하에서의 필요성 및 1998년초 당시 단행한 노동시장의 구조개혁에 대해 평가한다. 제3장에서는 최근 핫 이슈화되고 있는 법정근로시간의 단축과 이와 관련된 제 제도를 심도 있게 다루고자 한다. 제4장에서는 최근 사회적 문제로 대두되고 있는 비정규 근로직에 대해 언급하고, 제5장에서는 노사관계와 관련된 제도로 최근 노사간의 합의(?)로 그 시행을 5년간 유예하기로 한 노조전임자 급여 및 복수노조 교섭창구 등의 문제를 다루었다. 제6장에서는 사회안전망 운영의 바람직한 방향을 모색하기로 한다. 그리고 마지막 장은 요약과 결론으로 끝내기로 한다.

제2장 노동시장 유연성 제고

1. 노동시장 유연성이란 무엇인가	17
2. 노동시장 유연화의 필요성	17
3. 우리의 노동시장 구조개혁의 평가 ...	19
4. 실업대책에 대한 평가	24

1. 노동시장 유연성이란 무엇인가

노동시장은 일반적인 상품시장과는 달리 고유의 특수성으로 인한 제도, 관행, 노사관계 및 규제 등으로 자연 경직성을 띠게 된다. 따라서 노동시장의 유연성 제고란 이러한 경직화된 노동시장에 경쟁 원리를 도입하여 노동을 효율적으로 사용하여 생산과 고용을 극대화시킴으로써 실업을 해소하고 궁극적으로는 경쟁력을 강화하는 것이라고 볼 수 있다.¹⁾

2. 노동시장 유연화의 필요성

서유럽국가들은 1980년대초 제2차 Oil Shock 이후 고실업을 경험하였고 이러한 고실업의 상당부분이 경직적인 노동시장에 기인한다는 반성이 일어났다. 특히 <표 2-1>에서 보듯이 1970년대 미국은 다른 OECD 국가보다 높은 실업률을 보였으나 1990년대에 들어서면서 상황이 반전되어 미국은 상대적으로 실업률이 낮은 국가가 되었다. 미국은 인구가 유럽보다는 적지만, 1975년과 1995년 사이에 2000만개의 새로운 직장을 만들었다. 반면에 유럽의 OECD 국가들은 이 기간에 고작 200만개의 직장을 만들었을 뿐이다(Freeman, 1994). 1990년대말 미국의 실업률은 4%로 거의 자연실업률에 육박하고 있는 데 비해, 유럽의 실업률은 평균 9% 이상의 높은 수준에 머무르고 있다. 높은 직업창출과 상대적으로 낮은 실업률의 미국과 느린 직업성장 그리고 지속적인 고실업의 유럽은 극명한 대조를 보였다. 적어도 OECD 국가들은 교육수준, 정부형태, 생활수준 그리고

1) 박동운, '노동시장의 유연성', 자유기업센터, 1997, pp.61-62.

<표 2-1> OECD 국가들의 실업률

(단위 : %)

	1973	1991	1998
오스트리아	1.1	3.8	4.3
벨기에	2.7	14.0	9.4
덴마크	1.7	8.5	10.0
핀란드	2.3	6.1	17.1
프랑스	2.6	9.7	11.6
독일(W)	0.7	8.5	6.7
아일랜드	5.7	15.5	12.9
이탈리아	6.2	10.2	12.2
네덜란드	2.2	14.0	6.5
노르웨이	1.5	3.0	4.9
스페인	2.5	20.1	22.7
스웨덴	2.8	3.1	9.2
스위스	0.4	1.1	3.3
영국	3.0	13.0	8.7
오스트레일리아	1.3	8.9	8.5
캐나다	5.5	11.2	9.5
일본	1.3	2.7	3.1
뉴질랜드	0.2	5.7	6.3
미국 외 국가들의 평균(비가중치)	2.4	8.8	9.3
US	4.8	7.4	5.5

자료 : Compiled from Freeman(1988), p.70, Nickel(1996), p.13, OECD(1983), p.23, OECD (1996), p.198

경제발전 등 많은 면에서 상당히 앞섰는데도 불구하고 이와 같이 노동시장의 성과performance가 달리 나타나는 이유는 분명 노동시장의 유연성에 기인한다고 볼 수 있다. 미국은 고용과 임금이, 즉 노동시장이 경기와 실적에 따라 유연하게 변동하는 반면 프랑스를 위시한 남유럽 국가들의 노동시장은 매우 경직적이다. 이는 결국 경쟁력의 약화로 이어져 신규 고용창출의 부진과 이에 따른 높은 실업을 야기시키고 있다.²⁾

3. 우리의 노동시장 구조개혁의 평가

우리의 경우도 노동시장의 유연화가 기업은 물론 국가경쟁력 제고에 필수조건임을 인식하고 1997년초 노동법을 개정하였다. 또한 경제위기 이후 원활한 구조조정을 위해 1998년초 정리해고제의 전격적인 시행 그리고 근로자파견법의 제정 및 직업소개소의 규제완화 등의 조치를 취한 바 있다. 따라서 본 절에서는 경제위기 이후 취해진 이들 조치에 대해 평가하기로 한다.

(1) 정리해고제 도입

과거 우리 노동법의 해고에 대한 규정은 주로 정규근로자의 고용보호 차원에서 이루어져왔다. 과거 근로기준법 27조에 의하면 사용자(근로자)에 대하여 ‘정당한 이유’가 없는 한 해고를 하지 못하게 되어 있었다. 따라서 정당한 이유에 대한 논란이 많았으며 설혹 정

2) 박성준, ‘노동제도의 국제비교와 한국에의 시사점’, 한국의 제도개혁 과제와 방향, 한국경제연구원, 2001, pp.203-204

당한 이유가 있어 해고하고자 할지라도 법원의 판례³⁾에 따라 그 절차가 매우 복잡하여 실제 해고가 용이하지 않았다. <표 2-2>에 나타났듯이 우리 법이 얼마나 정규근로자에 대한 보호가 엄격한지⁴⁾를 잘 보여주고 있다.

그러나 경제위기 이후 지난 1997년초 노동법 개정 당시 2년간의 유예기간을 갖기로 했던 정리해고제가 전격적으로 실시되었다. 지난 1997년초에 개정된 근로기준법은 정규근로자의 고용보호는 그대로 둔 채 기업 구조조정의 원활화를 위해 제31조에 ‘경영상 이유에 의한 해고’를 신설하여 정리해고의 길이 열렸다. 즉 기업 경영자들은 기업실적의 악화시 고용조정을 통해 경영상의 리스크를 감소시킬 수 있는 여지를 확보하였다고 볼 수 있다.

따라서 이 법의 개정으로 최소한 우리나라는 정리해고에 관한 한 <표 2-2>에서 보다시피 가장 수월한 나라 중의 하나로 평가되고 있다. 그러나 OECD에서 우리나라를 정리해고가 가장 수월한 나라 중 하나로 보는 것은 단지 1998년 2월의 법개정의 결과를 반영한 것일 뿐 정리해고시 요건·절차⁵⁾는 물론 노사관계 등을 고려한다면 우리나라는 결코 정리해고가 용이한 나라로 보기 힘들다.

-
- 3) 해고회피 노력을 해야 하고 해고기준 및 대상자를 선정 후 노조 또는 근로자 대표와의 협의를 거쳐야 하며 해고시 30일 전에 사전통보할 것 등으로 되어 있음.
 - 4) 이 표는 OECD에서 해고사유, 해고회피 노력, 해고기준 및 대상자 선정 그리고 근로자 대표와의 협의, 해고시의 사전통보 및 해고 위로금 등의 절차뿐만 아니라 정부의 해당부처에 사전통보 등을 종합하여 일반해고의 어려움을 점수화한 후 국가별 순위를 매긴 것이다.
 - 5) 정리해고를 하기 위해서는 첫째, 긴박한 경영상의 필요가 있고, 둘째, 해고회피 노력을 다하고, 셋째, 합리적이고 공정한 기준에 따라 해고 대상자를 선정하고, 넷째, 근로자 대표와 성실하게 협의를 해야 한다. 뿐만 아니라 정리해고시 정리 대상자의 수에 따라 노동부에 신고해야 하는 행정상의 규제도 무시할 수 없을 정도로 엄격하다.

<표 2-2> 일반해고 및 정리해고 규제 의 국제비교

	일반해고		정리해고
	1980년대말	1990년대말	
중서부 유럽			
오스트리아	26 (12)	26 (17)	3.3 (16)
벨기에	1.5 (6)	1.5 (6)	4.1 (24)
프랑스	23 (9)	23 (14)	2.1 (4)
독일	27 (13)	28 (21)	3.1 (13)
아일랜드	1.6 (8)	1.6 (8)	2.1 (4)
네덜란드	31 (18)	31 (25)	2.8 (9)
스위스	1.2 (5)	1.2 (5)	3.9 (22)
영국	0.8 (2)	0.8 (2)	2.9 (11)
남부 유럽			
그리스	25 (11)	24 (16)	3.3 (16)
이탈리	28 (16)	28 (23)	4.1 (24)
포르투갈	4.8 (20)	4.3 (27)	3.6 (20)
스페인	3.9 (19)	2.6 (18)	3.1 (13)
터키	..	2.6 (19)	2.4 (6)
북구			
덴마크	1.6 (7)	1.6 (7)	3.1 (13)
핀란드	2.7 (14)	2.1 (11)	2.4 (6)
노르웨이	2.4 (10)	2.4 (15)	2.8 (9)
스웨덴	2.8 (17)	2.8 (22)	4.5 (27)
체제 변화국			
체코	..	2.8 (24)	4.3 (26)
헝가리	..	2.1 (10)	3.4 (18)
폴란드	..	2.2 (12)	3.9 (22)
북미			
캐나다	0.9 (3)	0.9 (3)	3.4 (18)
멕시코	..	2.3 (13)	3.8 (21)
미국	0.2 (1)	0.2 (1)	2.9 (11)
아시아와 오세아니아			
오스트레일리아	1.0 (4)	1.0 (4)	2.6 (8)
일본	2.7 (15)	2.7 (20)	1.5 (2)
한국	..	3.2 (26)	1.9 (3)
뉴질랜드	..	1.7 (9)	0.4 (1)

* 점수가 높을수록 규제정도가 강함.

** ()는 국가별 순위

*** 1990년대

자료 : OECD Employment outlook, OECD, 1999.

(2) 임시직 규제완화

1993년 정부에서 입법화를 시도하다가 노동조합의 반대로 여러 번 실패한 후 경제위기의 힘을 입고 뒤늦게 1998년에 파견법이 제정되어 파견근로제는 합법화의 길을 걷게 되었다. 비록 합법화되기는 하였으나 <표 2-3>에서 보듯이 전체 27개국 중 16위로 규제가 심한 국가 중의 하나로 규정되어 있다. 이와 같이 우리나라가 규제가 강한 국가로 분류되는 데에는 우선 파견직종이 26개 직종으로 제한되어 있고 파견기간이 최장 2년으로 되어 있기 때문이다. 여기서 흥미로운 것은 일본이 우리보다 규제가 더 심한 국가로 나와 있는데 이는 일본이 1999년 12월에 파견법을 개정할 점을 고려하지 않았기 때문이다. 참고로 일본은 지난 법개정시 직종제한을 포지티브(positive) 방식에서 네거티브(negative) 방식으로 바꾸었다.

다른 한편 계약직의 경우 OECD에서는 계약직을 사용하는 목적에 대한 규제, 계약을 계속할 수 있는 회수 및 최대계약기간 등으로 분류한 후 이를 점수화하여 국가별 순위를 매겼다. <표 2-3>에서 보는 바와 같이 우리나라는 총 27개국 중 13위에 머무르고 있다.

아무튼 최근 OECD(2000년)에서 평가하는 인력조정의 유연성을 보면 정규직과 비정규직에 대한 고용보호 정도를 포함한 전체순위는 27개국 중 17위로 아직까지 상당히 경직적이라고 볼 수 있다.

6) 여기서 포지티브방식이란 어떤 업종만 가능하게 하는 방식을 의미하고 네거티브방식이란 어떠한 업종을 제외하고 모든 업종을 허용하는 방식을 의미한다.

<표 2-3> 임시직 규제에의 국제비교

	계 약 직		파 견 직		규제의 강도	
	1980년대말	1990년대말	1980년대말	1990년대말	1980년대말	1990년대말
중서부 유럽						
오스트리아	1.8 (10)	1.8 (15)	1.8 (8)	1.8 (15)	1.8 (7)	1.8 (14)
벨기에	5.3 (18)	2.0 (18)	4.0 (12)	3.5 (22)	4.6 (17)	2.8 (19)
프랑스	3.5 (15)	4.0 (24)	2.6 (9)	3.3 (20)	3.1 (11)	3.6 (23)
독일	3.5 (15)	1.8 (15)	4.0 (12)	2.8 (18)	3.8 (15)	2.3 (18)
아일랜드	0.0 (1)	0.0 (1)	0.5 (1)	0.5 (1)	0.3 (1)	0.3 (1)
네덜란드	1.5 (8)	0.8 (7)	3.3 (10)	1.6 (14)	2.4 (9)	1.2 (12)
스위스	1.3 (5)	1.3 (10)	0.5 (1)	0.5 (1)	0.9 (5)	0.9 (8)
영국	0.0 (1)	0.0 (1)	0.5 (1)	0.5 (1)	0.3 (1)	0.3 (1)
남부 유럽						
그리스	4.0 (17)	4.0 (24)	5.5 (16)	5.5 (25)	4.8 (18)	4.8 (25)
이탈리아	5.3 (18)	4.3 (26)	5.5 (16)	3.3 (20)	5.4 (19)	3.8 (24)
포르투갈	2.3 (11)	2.3 (19)	4.5 (15)	3.8 (23)	3.4 (12)	3.0 (21)
스페인	1.5 (8)	3.0 (21)	5.5 (16)	4.0 (24)	3.5 (13)	3.5 (22)
터키	..	4.3 (26)	5.5 (16)	5.5 (25)	..	4.9 (26)
북구						
덴마크	1.3 (5)	1.3 (10)	4.0 (12)	0.5 (1)	2.6 (10)	0.9 (8)
핀란드	3.3 (13)	3.3 (22)	0.5 (1)	0.5 (1)	1.9 (8)	1.9 (15)
노르웨이	3.3 (13)	3.3 (22)	3.8 (11)	2.3 (16)	3.5 (14)	2.8 (19)
스웨덴	2.7 (12)	1.8 (15)	5.5 (16)	1.5 (13)	4.1 (16)	1.6 (13)
체제 변화국						
체코	..	0.5 (6)	5.5 (16)	0.5 (1)	..	0.5 (6)
헝가리	..	0.8 (7)	5.5 (16)	0.5 (1)	..	0.6 (7)
폴란드	..	1.0 (9)	5.5 (16)	1.0 (12)	..	1.0 (11)
북미						
캐나다	0.0 (1)	0.0 (1)	0.5 (1)	0.5 (1)	0.3 (1)	0.3 (1)
멕시코	..	2.5 (20)
미국	0.0 (1)	0.0 (1)	0.5 (1)	0.5 (1)	0.3 (1)	0.3 (1)
아시아와 오세아니아						
오스트레일리아	1.3 (5)	1.3 (10)	0.5 (1)	0.5 (1)	0.9 (5)	0.9 (8)
일본	..	1.5 (13)	..	2.8 (18)	..	2.1 (17)
한국	..	1.5 (13)	5.5 (16)	2.6 (17)	..	2.1 (16)
뉴질랜드	..	0.3 (5)	..	0.5 (1)	..	0.4 (5)

*점수가 낮을수록 규제가 없음.

자료 : OECD Employment outlook, OECD, 1999.

4. 실업대책에 대한 평가)

경제위기 이후 실업률이 급증함에 따라 <표 2-4>에서 보는 바와 같이 정부는 한시적으로 생활보호대상자를 확대함과 동시에 국가의 직접 지출을 특징으로 하는 실업대책을 추진하였다. 그 결과 1997년 실업대책비는 GDP의 0.2%에 불과하던 것이 1998년과 1999년에는 GDP대비 각각 2.2%, 3.2%로 급증하였다. 최근 OECD 보고서(2000)에서는 이러한 실업대책비 급증의 주요 요인은 주로 적극적 노동시

<표 2-4> 실업자 보호 및 사회안전망 예산 추이

(단위 : 억원)

구 분	1998	1999	2000
· 단기 일자리 제공	10,444	25,218	13,207
· 고용안정지원	1,224	4,832	3,663
· 직업훈련과 취업알선 등	9,011	6,868	4,305
실업자 직업훈련 등	7,377	5,452	3,416
여성실직자 훈련	164	140	93
구인·구직 연계체제 확충	660	1,036	796
· 실업자 생활안정	46,437	55,482	38,232
실업급여 지급	8,500	15,012	10,109
실직자 대부	7,500	11,382	2,761
실직자 중고생자녀 학비지원	1,000	2,000	-
결식아동 중식지원	74	816	1,139
자활보호자 생계비지원	398	2,340	-
한시적 생활보호	2,160	6,276	6,046
기존생활보호	13,791	14,531	18,177
합 계	56,672	92,400	59,407

자료 : 노동부

7) 본 절은 조우현(2001)에서 일부 발췌하였다.

장정책(active labor market policy)에 기인한 것으로 그 결과 실업률이 2000년에 크게 하락하였다고 보고 정부의 정책을 높이 평가하였다.

그러나 실질적으로 2000년 1/4분기 이후 실업률의 급락은 정부의 적극적 노동시장정책에 기인하기보다는 1999년 총선을 의식한 정부의 경기부양책에 있었다고 볼 수 있다. 즉 정부는 한편으로는 통화량을 증가시켜 이자율을 낮추고 이에 따른 주식시장의 활성화로 기업투자를 촉진하고자 하였다. 또한 정부는 SOC 등 정부지출 증대로 고용촉진정책을 실시한 결과라고 볼 수 있다.

그러나 정부의 이러한 경기부양정책은 비록 어느 정도 실업을 완화하였을지는 몰라도 이에 못지 않게 부작용도 커 결국 기업의 구조조정을 지연시켰으며, 기업의 부실로 금융부실을 가속화시키고 이에 따라 정부의 공적자금 투입증대로 정부의 재정부실을 초래하였다고 볼 수 있다.

제3장 근로시간 단축

1. 근로시간 단축일정	29
2. 노동계의 입장	29
3. 경영계의 입장	31
4. 쟁점별 국제비교	33
5. 근로시간 단축에 따른 경제적 파급 효과에 대한 분석	39

1. 근로시간 단축일정

우리나라의 법정근로시간은 1953년 근로기준법에서 1일 8시간, 1주 48시간으로 약 40년간 유지되어 오다가 1989년 법개정으로 1일 8시간, 1주 44시간으로 단축되어 왔다. 이후 문민정부가 들어서면서 근로시간 단축문제가 재개되었다. 당시 노동계는 노동자의 산업재해, 직업병의 예방 및 노동자의 사회·경제적 지위향상과 문화생활 확보, 즉 한마디로 삶의 질 향상차원에서 노동시간 단축을 요구하여 왔다. 그러던 중 경제위기로 구조조정하는 가운데 대량 실업 사태가 나자 노동계는 다시 실업예방의 일환으로 일감 나누기 work-sharing 차원에서 근로시간 단축을 요구하였고 최근에는 경제가 어느 정도 회복되자 다시 삶의 질 향상을 그 명분으로 내세워 마침내 2000년 10월 노사정위원회에서 법정근로시간을 주 40시간, 주 5일 근무제로 기본합의를 보았다.

2. 노동계의 입장

실제 노동계의 요구가 지나치다고 볼 수 없다. 우리나라의 연간 총근로시간은 2,497시간으로 <표 3-1>에서 보는 바와 같이 주요 OECD국가는 물론 대만, 싱가포르보다 긴 실정이다. 노동계에서는 이와 같이 실근로시간이 긴 원인으로 <표 3-2>에서 보는 바와 같이 주당 법정근로시간이 OECD국가들에 비해 길고 또한 초과근로시간도 긴 반면(<표 3-3> 참조), 휴가·휴일의 사용일수는 적기 때문인 것(<표 3-4> 참조)으로 보고 따라서 실근로시간을 줄이기 위해서는 법정근로시간을 줄여야 한다는 것이다.

<표 3-1> 국가별 근로자 연간 실근로시간

(단위 : 시간)

한 국	미 국	일 본	영 국	독 일	프 랑 스	대 만	싱 가 포 르
2,497 (1999)	1,957 (1998)	1,868 (1998)	1,737 (1998)	1,580 (1998)	1,634 (1997)	2,285 (1999)	2,445 (1999)

자료 : 1) OECD Employment Outlook 1999(전체 취업자 기준)
 2) 대만 통계청(2000. 6)
 3) 싱가포르 고용부(2000. 6)

<표 3-2> 국가별 법정근로시간

한 국	미 국	일 본	영 국	독 일	프 랑 스	이태리 스페인	대 만	싱 가 포 르
1주 44시간	1주 40시간	1주 40시간	규정 없음	1일 8시간	1주 35시간 (2002.1부터)	1주 40시간	2주 84시간	1주 44시간

주 : 대만은 2000. 6. 16. 노동기준법을 개정하여 2주 84시간제를 도입하고, 2001. 1. 1부터 2주 84시간제 시행 예정
 자료 : 1) OECD Employment Outlook 1999(전체 취업자 기준)
 2) 대만 통계청(2000. 6)
 3) 싱가포르 고용부(2000. 6)

<표 3-3> 국가별 제조업 생산직의 연간 초과근로시간

한 국	미 국	일 본	영 국	독 일	대 만
352시간 (14.5%)	250시간 (12.5%)	179시간 (9.0%)	187시간 (9.7%)	68시간 (4.5%)	196시간 (8.8%)

주 : 1) () 안은 총근로시간 중 초과근로시간의 비중
 2) 대만은 1996년 통계, 그 이외의 국가는 1997년 통계임.
 자료 : 『노동시간핸드북』, 일본 전국노동기준관계단체연합회, 1999. 5

<표 3-4> 각국의 휴일 · 휴가제도 및 휴가사용일수

(단위 : 일수)

구 분	공휴일	주휴일	연월차휴가일	연간총휴가	실제사용일
한 국	17	52	22~32	92~102	78(1998)
일 본	15	104	10~20	129~139	132(1997)
미 국	10	104	보통 4주	142	126(1995)
영 국	8	104	20~25	132~137	136(1996)
독 일	12	104	24	140	144(1996)
프 랑스	11	104	30	145	139(1992)
이 태 리	12	104	25	141	
대 만	22	78	7~30	107~130	
싱가포르	11	52	7~14	70~77	

자료 : 1) 『데이터북 국제노동비교』, 일본노동연구원기구, 1999.

2) 『근로시간제 현황과 운용실태』, 한국노동연구원, 2000. 6.

3. 경영계의 입장

경영계에서도 근로시간의 단축에 반대하지는 않고 있다. 단지 이를 시행하기 앞서 먼저 선결해야 할 문제가 있다는 것이다. 일단 현 주당 실 근로시간하에서 법정근로시간을 44시간에서 40시간으로 줄이기만 해도 임금이 약 14.7% 가량 올라 기업경영에 악영향을 미친다는 것이다. 따라서 전경련이 주장하듯이⁸⁾ 현 법정근로시간 44시간에서 만약 우리나라 근로자들이 외국과 같이 모든 휴가일수를 다 사용한다면 의무근로시간은 37.8시간에 불과하고 근속연수에 따라 연차 가산일을 포함할 경우 37.1시간, 여성의 경우 36시간에 불과한

8) CEO report(1999), '근로시간 단축, 고용 효과 있는가', 전국경제인연합회, pp.13-14.

데 이에 법정근로시간을 40시간으로 줄이면 의무근로시간은 33.8시간으로 줄어들게 되고 기존대로 초과근로에 따른 할증률을 50%로 유지하고 휴가를 유급으로 유지하게 되면 이미 <표 3-4>에서 보았듯이 근로자의 휴가사용 기피현상 등으로 인건비 부담은 더욱 가중된다는 것이다. 따라서 초과근로에 따른 인건비 부담을 줄이기 위해서 할증률 인하, 탄력적 근로시간제의 확대 및 주휴일 무급화 등이 선행되어야 한다는 것이다. 또한 <표 3-5>의 국제비교에서도 보듯

<표 3-5> 법정 주당 40시간제 도입과 국민소득

(단위 : 연도, US\$)

국기명	법정 주 40시간 도입년도	당시 1인당 국내총생산(GDP)
일 본	1987*	19,813
미 국	1938	6,429(1996년 화폐가치 기준)
프랑스	1936(1946부터 시행)	약 12,984(89,200프랑)
스페인	1994	12,232
스웨덴	1982	11,556
핀란드	1996	24,407
노르웨이	1977	9,999
오스트리아	1994	24,400
포르투갈	1997	10,569
이탈리아	1997	20,207
그리스	1997	11,442

※ UN 통계국의 2000년도 on-line 통계자료 인용(www.un.org/Depts/unsd; 미국, 프랑스는 대사관을 통해 자료입수)

※ UN 등 국제통계는 1인당 GDP(per capita Gross Domestic Product)를 기준으로 작성되어 있어 1인당 GDP를 비교적으로 함(1인당 GDP와 1인당 GNP는 근사치를 보임).

※ 프랑스의 경우는 1인당 GNP, 프랑스 프랑 기준임(미국달러 환산은 2000. 6. 9 현재의 환율을 기준으로 함).

* 법으로는 1987년에 도입되었으나 실제 시행되기는 약 10년 후인 1997년임.

자료 : 노동부, 다른 나라의 근로시간, 공급합니다, 2000.

일본 노동성, 노동백서, 1998

이 법정 주 40시간을 시행한 국가들은 최소한 국민소득(GDP)이 1만불 이상이 된 시기인 점을 감안한다면 현 우리 국민소득하에서 전격적으로 법정근로시간을 주 40시간으로 감축하는 데에는 무리가 따르기 때문에 어느 정도 경제가 보다 성숙한 후 단계적으로 실시하는 것이다.

4. 쟁점별 국제비교

연간 총 실근로시간을 2000시간 이내로 줄이기 위해 법정근로시간을 주당 40시간으로 단축하여 주 5일 근무제로 하는 합의문이 지난 2000년 10월에 발표되었다. 그러나 합의문의 내용을 살펴보면 법정근로시간의 주당 40시간으로의 단축과 함께 이와 관련된 임금, 휴일·휴가제도의 개선, 그리고 업종과 규모를 감안해서 실시하기로 되어 있다. 따라서 본 절에서는 법정근로시간의 주당 40시간으로의 단축에 따른 주요 쟁점에 대해 외국의 사례를 검토함으로써 우리나라에 대한 시사점을 구하고자 한다.

이에 앞서 주요 쟁점별 노사의 주장을 정리하면 <표 3-6>과 같다.

(1) 초과근로시간에 대한 할증률

이미 앞에서 본 바와 같이 우리나라의 초과근로시간이 매우 길고 또한 총근로시간에서 차지하는 비중도 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 이에 노동계에서는 현재 주당 초과근로가 12시간으로 된 것을 10시간으로 축소하는 한편 시간외 근로수당의 할증률을 높이자고 주장하고 있다. 반면에 경영계는 근로시간이 축소됨에 따라 임금이 증가하기 때문에 할증률을 25%로 줄이자는 것이고 또 다른 대안으

<표 3-6> 주요 쟁점별 노사 입장

구분	노동계	경영계
법정근로시간단축	○주당 법정근로시간을 44시간에서 40시간으로 단축	○휴일·휴가제도 등 7개 항목 개정과 함께 법정근로시간 단축 논의 가능
초과근로축소	○일, 주, 월 단위 초과근로 한도설정 및 축소(예, 주 10시간) ○시간의 근로수당 할증률 인상(누진 할증률 도입 등)	○시간의 근로수당 할증률 인하(50% → 25%) ○선택적 보상휴가제 - 1년단위 탄력적 근로시간제 미채택 시 휴가보상비율은 100%로 설정
근로시간제도탄력화	○현재 여건에서 탄력적 근로시간제 확대 반대 ○재량근로제 확대 반대	○탄력적 근로시간제 확대(2주, 1월 단위→1년 단위) ○재량근로제 적용대상 확대
근로시간단축에 따른 임금	○임금삭감 반대 - 시간단축의 실효성 위해 임금보전 필요	○단축된 시간만큼 임금삭감 - '무노동 무임금' 원칙
유급휴제	○현행(유급) 유지	○무급으로 전환
유급생리휴가	○현행(유급) 유지 - 자유사용 보장	○유급 생리휴가제도 폐지
연·월차유급휴가제도	○월차유급휴가제도 존치 ○연차유급휴가제도 - 부여조건 완화, 시기변경권 폐지, 대체규정 폐지, 상한선 설정 반대	○월차유급휴가제도 폐지 ○연차유급휴가 상한선 설정(20일) ○사용자의 적극적인 사용 권유에도 휴가 미사용시 수당지급 면제
근로시간단축일정	○2001년부터 전면 시행 - 유해위험업종에 대해 일반단축에 비례하는 단축	○상당한 유예기간을 두고 규모별·업종별로 단계적 시행 - 특히 중소기업에의 배려 필요
공공부문의 역할	○정부 및 공공부문의 선도 및 솔선수범	○민간·정부부문 등 모든 부문 종합적 검토 필요
근로시간제도적용범위	○적용제외 확대 반대 ○운수업종 근로시간 특례대상 제외	○적용제외 범위 확대 - 관리사무직, 전문직 및 연봉제 근로자는 제외에 포함

자료 : 한국노동연구원, 근로시간 단축의 쟁점과 과제, 2000.

로 선택적 보상휴가제⁹⁾를 도입하자는 것이다. 결국 논의의 초점은 초과근로에 따른 할증률에 있음을 알 수 있다. 기실 할증률에 대한 논의는 근로시간 탄력제, 연·월차 유급휴가 및 근로시간 단축에 따른 임금 등과 맞물려 논의되는 것이 합리적이라 볼 수 있다. 그러나 논의의 단순화를 위해 할증률에 대해서만 살피기로 한다.

<표 3-7>에서 보면 알다시피 싱가포르를 제외하고는 대부분의 국가가 우리보다 낮음을 알 수 있다.

<표 3-7> 초과근로 관련제도의 국제비교

국 가 명	초과근로한도	할증률 (휴일할증률)	보상휴가제도
한 국	1주 12시간	50%	×
일 본	1주 15시간, 1월 45시간, 1년 360시간(행정지도)	25%(35%)	×
대 만	◦남성 1일 3시간, 1월 46시간 ◦여성 1일 2시간, 1월 24시간	2시간까지 1/3 그 후 2/3	×
싱가포르	1월 72시간	50%	×
프 랑 스	연간 130시간	최초 8시간 25%, 그 후는 50%	○
독 일	1일 2시간 한도 (단협으로 정한 경우)	25%(단협)	○
미 국	×	50%(50%~100%, 단협으로 지급)	연방공무원에 대한 규정 있음

주 : ○ : 제도 있음, × : 제도(규정) 없음.

자료 : 유럽의 노사관계(EIRR), 1997. 3, 1997. 6, 1999. 1, 각국 노동관계법

9) 초과근로에 대한 보상으로 할증률과 같은 금전보상이 있는 한편 초과근로시간에 따른 근로를 면제시켜 주는 시간보상(compensatory time off)이 있다. 시간보상을 실시하는 국가는 독일, 프랑스 등 유럽과 미국에서 실시하고 있다.

(2) 근로시간제도 탄력화

<표 3-8>에서 보듯이 우리나라는 탄력적 근로시간을 2주 단위 또는 1개월 단위로 규정하고 있으나 법정근로시간을 주 40시간으로 하고 있는 나라들의 대부분은 탄력적 시간제를 1년 단위로 하고 있다.

<표 3-8> 탄력적 근로시간제의 국제비교

한 국	<ul style="list-style-type: none"> • 2주 단위 : 1주 평균 44시간 이내(1주 48시간 한도) • 1개월 단위 : 1주 평균 44시간 이내(1일 12시간, 1주 56시간 한도)
미 국	<ul style="list-style-type: none"> • 26주당 1,040시간 또는 52주당 2,080시간 이내에서 변형 가능(1일 12시간, 1주 56시간 한도) • 병원, 간호시설 등 : 14일당 80시간 변형 가능
일 본	<ul style="list-style-type: none"> • 1개월 단위 : 1주 평균 40시간 이내 • 1년 단위 : 1주 평균 40시간 이내(1일 10시간 1주 52시간 한도)
영 국	<ul style="list-style-type: none"> • 법령상 규정 없음 • 협약에 의해 1년 단위 도입 등 근로시간의 탄력화 진행
독 일	<ul style="list-style-type: none"> • 6월 또는 24주 단위 : 1일 평균 8시간 이내(1일 10시간 한도)
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> • 1년 단위 : 1주 평균 35시간 이내(2002.1부터)

자료 : 일본노동연구원, 『Data Book 국제노동비교』, 1999.

(3) 근로시간에 따른 임금

법정근로시간 단축과 관련된 가장 민감한 문제로 노사간의 분쟁의 소지가 가장 많은 부분이 임금일 것이다. 노동계에서는 근로시간이 단축되더라도 임금의 삭감은 있을 수 없다는 입장이고 경영계에서는 no work no pay의 원칙에 따라 근로를 덜하는 만큼 임금이 삭감되어야 한다는 원칙을 고수하고 있다.

ILO의 제47호 협약(근로시간의 1주 40시간 단축에 관한 협약)에 의하면 생활수준의 저하를 초래하지 않는 방법으로 such a manner that

the standard of living is not reduced in consequence 주 40시간제를 적용하도록 하고 있다. 그러나 선진국 대부분의 국가들은 근로시간을 단축하면서 임금보전을 법적으로 명문화하기보다는 노사간이 자율적으로 협의하여 결정하도록 하고 있다.

(4) 주휴제

법정근로시간 주 40시간, 주 5일 근무제의 도입은 하루의 휴일을 ILO의 제47조 협약에 따른 기존 임금보전 차원에서 유급으로 할 것인지 아니면 no work no pay의 원칙에 따라 무급으로 할 것인지에 대한 논란이 예상된다. 그러나 이를 유급으로 하는 나라는 대만과 태국 정도이고 미국, 일본을 위시한 대부분의 국가들은 주휴의 유급화를 강제하지 않고 있다.

<표 3-9> 연간 주휴일의 국제비교

한 국	일 본	프랑스	미 국	독 일	영 국
52(유급)	매주 적어도 1일(무급)	104 (단협, 무급)	104 (단협, 무급)	104 (단협, 무급)	104 (단협, 무급)

자료 : 일본노동연구기구, 『Data Book 국제노동비교』, 1999.
노동부, 『근로시간, 휴일·휴가제도 실태조사』, 1999.

(5) 유급 생리휴가

유급 생리휴가는 우리나라 특유의 제도로 여성의 보호차원에서 존치하고 있다. 그러나 이 제도는 전근대적 여성의 과잉보호제도로 이로 인해 오히려 여성의 취업을 제한할 수도 있고 또한 실제로 본래의 취지대로 운용되고 있지도 않은 현실을 감안할 때 이를 무급으로 전환하고 본인의 신청이 있을 경우에 한하여 휴가를 주는 것이 보다 바람직하다.

<표 3-10> 생리휴가의 국제비교

한 국	미 국	독 일	영 국	프랑스	일 본
1월 1회	규정 없음	규정 없음	규정 없음	규정 없음	규정 없음

자료 : 노동부

(6) 연·월차 유급휴가제도

월차휴가는 주 6일 근무의 전제하에 생긴 제도로 향후 주 2휴일 제하에서는 의미가 없으며 이 제도는 국제적으로도 입법화된 예가 없으므로 폐지되어야 한다.

다른 한편 연차휴가의 경우 휴가제도의 본래의 취지에 맞게 사용하도록 유도하는 것이 바람직하다. 기실 우리나라는 <표 3-11>에서 보는 바와 같이 연차휴가가 짧음에도 불구하고 이나마도 제대로 사용하지 못하고 있는 폐단이 있다.¹⁰⁾ 따라서 연차휴가의 취득 향상을 위하여 연차 유급휴가 발생요건 및 연차휴가 가산제도를 다소 완화할 필요가 있다. 휴가 대신 수당을 받는 관행을 불식시키기 위해 사용자는 휴가사용을 권고하고 그럼에도 불구하고 근로자가 사용하지 않을 경우 대체수당을 지급하지 않는 방안을 모색해야 할 것이다.

<표 3-11> 연차휴가제도 및 연차휴가일수의 국제비교

	제 도	일 수
한 국	1년 개근시 10일, 9할 이상 출근시 8일(그 후 1년마다 1일 가산)	10~20
일 본	6개월 근속시 10일, (8할 이상 출근), 최대 20일 부여	10~20
프랑스	1개월 이상 근속시 30일	30
미 국	규정 없음	단협(보통4주)
독 일	6개월 이상 근속시 24일 부여	24
영 국	1년 근속시 4주 부여	단협(20~25)

자료 : 노동부

10) 연차휴가 소화율이 약 40%밖에 안됨.

(7) 근로시간 단축일정

장기적으로는 전업종·규모에 걸쳐 주 40시간제를 실시해야 하겠지만 노사정위원회의 합의문에 밝힌 대로 업종별·규모별 특수성을 반영하여 단계적으로 시행해야 한다. 기실 동일 규모라도 업종에 따라 실근로시간 상태가 상이할 것이고, 동일 업종이라도 규모에 따라 상이할 것이다. 따라서 이를 무시하고 노동계의 주장대로 주 40시간제를 즉시 실시할 경우 법정근로시간 위반사태가 속출하는 부작용이 발생할 소지가 많다. 따라서 주 40시간 근무제의 일정은 업종별·규모별로 근로시간 실태를 연구한 후 단계적으로 실시하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

한 예로 일본의 경우¹¹⁾ 1987년 주당 40시간제를 입법화하였으나, 1988년부터 1999년까지 11년에 걸쳐 장기적 관점에서 규모별·업종별로 3년씩 유예기간을 두고, 사업장 실태에 맞게 주당 48 → 46 → 44시간제를 거쳐 주 40시간제로 단계적으로 적용범위를 확대하였다.

5. 근로시간 단축에 따른 경제적 파급효과에 대한 분석

근로시간 단축에 대한 노동계와 경영계의 첨예한 대립은 결국 근로시간 단축에 따른 경제·사회적 파급효과에 있다고 볼 수 있다. 노동계에서는 근로시간 단축은 근로자의 삶의 질을 높여 결과적으로 생산성 향상으로 이어지고 또한 고용유지 및 고용창출로 오늘날과 같은 고실업을 극복할 수 있다는 입장이다. 반면 경영계에서는 노동비용이 상승하여 장기적으로 우리 경제의 성장률을 저하시켜 오히려 실업률이 높아질 가능성이 농후하다는 입장이다.

본 절에서는 노동계와 경영계가 주장하는 경제적 파급효과를 다루기로 한다.

11) 한국노동연구원, ‘근로시간 단축의 쟁점과 과제’ p.9에서 인용함.

(1) 노동비용

법정근로시간이 주 44시간에서 40시간으로 줄어들에 따라 노동비용에 어떠한 변화가 일어나는지를 논리적으로 설명하기로 한다.

먼저 현 법정근로시간인 주 44시간에서 근로자가 W 의 임금소득을 받는다고 하자. 그러면 근로자의 시간당 임금은 $\frac{W}{44}$ 인 w 가 된다. 그리고 초과근로에 적용되는 시간당 임금은 w 의 1.5배가 된다. 실제 근로자가 46시간을 일을 하게 되면 그의 근로소득(노동비용)¹²⁾은 $44w + 1.5w*2 = 47w$ 가 된다.

이제 노조에서 주장하듯이 임금소득의 변화없이 단지 법정근로시간을 주 44시간에서 40시간으로 단축하면 근로자의 시간당 임금은 $\frac{W}{40}$ 인 w' 로 이는 기존의 시간당 임금 w 의 1.1배가 된다. 뿐만 아니라 실근로시간이 종전과 같이 46시간이면 초과근로시간은 6시간으로 높아져 이 근로자의 근로소득(노동비용)은 $40w' + 1.5w'*6 = 40*1.1w + 1.5*1.1w*6 = 53.9w$ 로 무려 기존에 비해 약 14.7%가 증가하게 된다. 그러면 경영계에서 주장하듯이 법정근로시간의 단축에 비례해서 임금이 감소할 경우를 생각해 보자. 이 경우, 시간당 임금은 기존과 마찬가지로 w 일 것이고 초과근로 임금은 $1.5*w*6$ 으로 총근로소득(노동비용) $49w$ 로 기존에 비해 약 4.3% 가량의 증가가 발생한다. 따라서 법정근로시간의 주당 40시간으로의 단축은 기업의 노동비용만 상승시키게 된다. 실제 우리 산업전반에 기업의 노동비용이 얼마나 증가하는지 추정된 결과 약 연간 86,646억으로 추정되고 있다(<표 3-12> 참조).

12) 노동비용으로는 임금소득뿐만 아니라 소위 준고정비(quasi-fixed cost)인 채용비용, 훈련비용 등이 내포되나, 본 연구에서는 단지 근로시간과의 관계를 보는 까닭에, 즉 근로자의 채용과 관련된 준고정비를 고려할 필요가 없다. 따라서 근로자의 입장에서는 근로소득이지만 기업의 입장에서는 결국 노동비용이 된다.

<표 3-12> 초과근로의 추가 노동비용 부담

	시간당 임금 (원)	고용 규모 (천명)	초과근로 증가
			기업의 추가비용 (억원년)
전산업	5,454	5,093	86,646
광업	6,176	21	408
제조업	4,826	2,342	35,261
전기·가스 및 수도사업	6,581	45	930
건설업	6,556	286	5,857
도소매 및 소비자용품 수리업	5,522	432	7,444
숙박 및 음식점업	4,631	78	1,122
운수·창고 및 통신업	5,004	517	8,072
금융 및 보험업	7,274	371	8,425
부동산·임대 및 사업서비스업	5,541	507	8,774
교육서비스업	8,063	182	4,576
보건 및 사회복지사업	5,604	190	3,324
기타 공공·사회 및 개인서비스업	6,618	119	2,462

주 : 상용근로자 10인 이상 기업 기준임.

기업의 연간 추가비용규모 = 근로자 1인당 추가 초과근로에 따른 할증임금액×고용규모

근로자 1인당 추가 초과근로에 따른 할증임금액 = (시간당 임금×1.5×4시간×52주)

자료 : 노동부, 기업체 노동비용 조사보고서, 매월 노동통계 조사보고서, 각호에서 시산함.

(2) 고용창출

노동계에서는 근로시간 단축을 통한 일자리 유지 및 고용창출을
 실업문제 해결의 방안으로 주장하여 왔다. 이러한 노동계 주장의 근
 거는 다음과 같다. 기업의 입장에서는 일정규모의 생산을 하기 위해

서는 일정량의 노동투입(=근로시간 × 근로자수)이 있어야 하는데 근로시간을 단축하면 자연 근로자의 수가 증가한다는 논리이다.

그러나 이미 본 바와 같이 법정근로시간 단축은 노동비용 또는 시간당 임금상승을 의미하는 것이다. 노동계의 주장은 결국 임금상승이 고용을 창출한다는 이치에 맞지 않는 논리인 것이다. 또한 법정근로시간의 감축은 고용이 창출되는 것이 아니라 오히려 실근로시간의 증가를 초래하게 된다. 이는 고용에는 준고정적 노동비용 quasi-fixed labor cost—채용비용, 훈련비용, 해고비용 및 fringe benefit 등—이 근로시간과 관계없이 추가되므로 오히려 근로시간을 늘려 초과근로수당을 지불하는 것이 생산비용을 절감하기 때문이다. 그리고 비록 초과근로수당이 준고정노동비용과 맞먹는다 하더라도 근로시간 단축은 노동생산성¹³⁾을 떨어뜨려 생산이 감소하게 된다. 이는 숙련 근로자의 근로시간을 줄이고 대신 그 자리를 미숙련 실업자로 채울 경우 과연 동일한 생산량이 나오겠느냐는 논리이다. 끝으로 노동비용 증가는 cost push inflation을 유발시켜 가격의 상승, 수요 감소, 생산의 감소, 근로자의 소득 저하 및 고용의 감소를 가져온다.

실제 근로시간 단축의 고용효과에 대한 그동안의 실증분석에 따르면 그 결과들이 다소 혼재는 되어 있으나 대부분 고용창출 효과가 없는 것으로 나타나고 있다.¹⁴⁾

(3) 성장률

이미 본 바와 같이 근로시간의 단축은 노동비용의 상승을 유발하고 이는 가격의 상승과 이에 따른 생산의 감축으로 국민경제적 입장

13) 물론 근로자의 입장에서는 근로시간의 단축은 충분한 휴식과 재충전으로 인한 노동 생산성을 높일 수 있는 기회로 볼 수 있다.

14) 가장 최근에 연구한 OECD(1998)는 ‘법정근로시간의 단축이 ...고용을 창출했다는 것을 입증할 실증결과는 별로 없다.’ 따라서 ‘근로시간 단축의 실증적 효과를 파악하기 어렵다.’고 주장하고 있음.

에서는 cost push inflation을 야기시키는 결과를 낳게 된다. 최근 OECD의 잠재 GDP를 추정하는 방식에 근거하여 2010년까지의 우리나라 잠재성장률 경로를 3가지 시나리오에 따라 추정한 연구¹⁵⁾에 의하면 근로시간 단축이 없는 경우에 비해 2001년 하반기부터 단계적으로 근로시간을 낮출 경우 GDP는 약 3.2% 낮아지고 2001년 하반기에 40시간으로 전격적으로 실시할 경우에는 약 4.4%가 낮아진다는 결론을 내고 있다. 또한 이 연구는 경제성장률의 요인별로 분석한 결과 근로시간이 생산성 다음으로 경제성장에 기여하는 비중이 커 근로시간 단축은 경제성장률의 급락을 나타낸다고 보고 있다.

이상의 결과에서 근로시간 단축은 노동투입량의 감소를 의미하므로 다른 모든 조건이 현재와 같다면 분명 국민경제적으로나 기업의 입장에서나 근로자에게도 악영향을 미친다고 볼 수 있다. 비록 이미 2000년 10월에 법정근로시간을 단축하기로 합의하였다 하더라도 합의문의 전제조건 중의 제시에 따라 경제에 미치는 부작용은 최소화하는 방향으로 해야 할 것이다. 따라서 실행시키는 이미 타국의 경험에서 보았듯이 1인당 국민소득이 1만불 이상이 되는 시기에 하위 업종별·규모별로 근로시간의 감소에 따른 노동비용의 증가가 가장 작은 순서대로 단계적으로 행하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.¹⁶⁾

15) 이지평·오정훈·송태정(2000), “근로시간 단축의 영향과 기업에의 시사점”, LG경제연구원.

16) 아직까지 업종별, 규모별 근로시간 단축으로 인한 경제적 제효과의 종합적인 검토가 없는 실정으로 차후 이에 대한 연구가 시급한 실정이다.

제4장 비정규(비정형)근로 문제

경제위기 이후 전체적인 실업의 증가와 더불어 취업형태에도 커다란 변화가 일어났다. 최근 통계청의 발표에 의하면 정규직은 크게 감소하는 반면 비정규(비정형)직이 확산되면서 전체 근로자의 약 52% 가량을 차지하는 것으로 나타나고 있다.¹⁷⁾ 이러한 고용형태의 변화에 대한 최근 연구¹⁸⁾에 의하면 경제위기 전후로 비록 전체 근로자수는 감소하였지만 비정규직은 오히려 증가한 것으로 나타났고 이러한 추세는 당분간 지속될 것으로 예측하고 있다.

이러한 비정규직의 증가에 노동조합은 물론 사회단체 등 일각에서는 매우 우려의 목소리를 내놓고 있다. 실제 이러한 우려는 일반적으로 비정규직은 고용의 안전성, 근로조건 및 근로자 보호차원에서 정규직에 비해 미흡한 데에 기인하고 있다.¹⁹⁾ 이에 정부 및 노동계에서는 이의 시정을 위해 비정규직을 정규화하는 정책을 강구하고자 하였다. 한 예로 특정기간을 정한 근로계약이 수차례 반복될 경우 사실상의 정규직으로 간주하도록 법제화함으로써 계약기간이 끝났다고 해서 해고하지 못하도록 하는 방안 등을 들 수 있다.

그러나 아직까지 비정규직에 대한 개념정립과 노동시장에서 이러한 비정규직이 왜 확산되고 있는지에 대한 원인 규명도 하지 못한 채 단지 근로자의 보호차원에서 비정규직을 정규화하겠다는 것은 시장경제의 근간을 뒤흔드는 위험한 발상으로서 우리 경제에 심각한 부작용을 초래할 우려가 있다.

실제 경제위기 이후 기업이 정규직을 비정규직으로 대체하는 현상은 비정규직에 비해 정규직의 해고 및 채용비용을 포함한 노동비용이 비싸기 때문이다. 즉 정규직을 1명 채용할 경우 기업이 부담해

17) 정규직-비정규직은 '경제활동인구조사'에서 사용하는 종사상의 지위를 나타낸 것으로 최근 노동경제학회에서는 비정규직의 실태조사 및 OECD국가들과의 비교연구를 위해 비정규직 대신 비정형으로 새롭게 정의하고 있다.

18) 최경수(1999년), 경제위기기간의 고용구조변화

19) 배진환(2001)은 사업체 중심으로, 류기철(2001)은 근로자 중심으로 서베이 조사에 잘 언급하고 있음.

야 하는 법정부담률, 특히 사회보험요율만 보더라도 <표 4-1>에서 보는 바와 같이 임금의 약 8.97~9.57%에 해당되며 여기에 퇴직금(임금의 8.3%)을 포함하면 무려 16.27~17.87%나 됨을 알 수 있다. 다시 말해 우리의 노동법에서의 정규직에 대한 지나친 보호가 비정규직 양산의 한 요인임을 알 수 있다.

<표 4-1> 법정 사회보험요율¹⁾

구분	1997년		2000년	
국민연금	기업	3% ²⁾	기업	4.5%
	근로자	3%	근로자	4.5%
	계	6%	계	9.0%
의료보험	기업	1.23%	기업	1.7% ⁴⁾
	근로자	1.23%	근로자	1.7%
	계	2.46% ³⁾	계	3.4%
산재보험	기업	1.68% ⁵⁾	기업	1.67%
	근로자	0	근로자	0
	계	1.68%	계	1.67%
고용보험	기업	0.65~1.1%	기업	0.9~1.5% (규모별)
	근로자	0.3%	근로자	0.5%
	계	0.95~1.4%	계	1.4~2.0%
임금채권기금	기업	0	기업	0.2% 이하
	근로자	0	근로자	0
	계	0	계	0.2% 이하
법정사회보험요율	기업계	6.56~7.01%	기업계	8.97~9.57%
	근로자계	4.53%	근로자계	6.70%
	총계	11.09~11.54%	총계	15.67~16.27%

주 : 1) 임금총액대비 기준비율임. 단, 국민연금은 표준보수 월액 기준임.

2) 엄밀히는 기업 4%(법정퇴직금전환금 2% 포함), 근로자 2%

3) 임금총액대비 추정치임.

4) 2000년 1월 적용률임.

5) 산업마다 요율이 상이함. 평균요율(=보험료/총급여액)임.

자료 : 노동부·보건복지부

따라서 비정규직의 정규화보다는 오히려 정규직에 대한 노동법상의 보호를 완화하는 한편, 비정규직에 대해서는 사회안전망의 확충을 통하여 고용의 안정 및 근로조건을 개선함으로써 노동시장의 유연성 제고와 근로자보호, 즉 flexurity를 달성할 수 있는 방향을 모색해야 할 것이다.

지금까지 본고는 경제위기 이후 현 정부의 노동개혁을 평가하였고 또한 현안과제를 논하였다. 그러나 이미 본 바와 같이 이들 과제들은 현 노동법의 바탕하에서 법·제도의 개정문제에 머물러 있다. 이러한 논의는 근본적으로 노동법을 바라보는 시각의 전환이 없는 한 노동시장 유연성 아니 이보다는 노동시장의 효율화와는 거리가 먼 공허한 공론에 불과할 수도 있다. 왜냐하면 우리 노동법은 기본적으로 정규근로자 보호중심의 불공정한 노동법이기 때문이다. 즉 실업자 및 신규 노동시장 진입자와 비정규근로자에 대한 관심과 배려가 전혀 없는 세계적으로 그 유례가 드문 노동법(일본만 우리와 비슷함)이며, 정규근로자와 그들만을 가입대상으로 하고 있는 노동조합을 보호하는 데 봉사하는 극히 정규근로자 이기주의적 독점법이기 때문이다.

기실 우리의 노동법은 사용자에게 예속된 노동, 그리고 취업한 근로자의 보호라는 19세기적 노동법의 기본관념으로 노동시장 상황의 변화(실업상태 등)와는 전혀 관계가 없이 구축되고 또 운용되어져 왔다. 따라서 현재의 노동법은 다수의 취업을 도모하는 취업희망자들에게는 오히려 장애요인이 되어 실업극복과 경쟁력향상에 전혀 도움이 되지 않는다는 것이다. 따라서 노동법은 정규근로자와 그 외 근로자가 존재하는 노동시장을 바탕으로 재구성되어야 한다.

따라서 이제 노동법이 노동시장에 진입한 취업근로자들을 보호하느냐며지 실업자 등 취업희망자들의 노동시장 진입을 차단한다면, 또한 불안정하게 고용된 비정규근로자들도 노동시장에서 언젠가는 열악한 상황에서 벗어날 수 있는 가능성을 주지 못한다면 그 무엇으로

부터도 정당화될 수 없다. 그러므로 노동법은 정규근로자, 실업자, 비정규근로자를 막론하고 노동시장으로의 진입을 차단하는 장벽, 특히 특정근로자 집단에게 일정한 특혜를 부여하거나, 노동시장에 이미 참가한 정규근로자와 시장진입을 도모하는 실업자를 구별하는 장벽을 없애는 내용으로 재구성되어야 한다. 노동조합도 소속조합원들뿐만 아니라 사회적으로 소외된 근로자계층을 위한 기능도 수행하도록 재편되어야 한다.

궁극적으로 노동법은 사용자와 근로자 사이의 공평한 이익분담의 관점이 아닌 정규근로자와 그렇지 않은 자(실업자, 신규 노동시장 진입자, 비정규근로자) 사이의 이해관계를 고려하는 새로운 관점으로 그 지평을 넓혀야 한다.

결국 우리 노동법도 이제는 정규근로자와 그렇지 않은 자의 이해관계를 공정하게 반영하는 노동법, 시장경제원리(경쟁의 원리)와 조화되는 노동법으로 변화되고 개혁되지 않으면 안된다. 이러한 관점에서 볼 때 위에서 논의한 현안과제들은 단지 지엽적인 것에 불과하고 보다 근본적인 노동관련 문제의 기초인 근로기준법 및 노조법의 재구성²⁰⁾을 논의해야 할 것이다.

20) 박성준·최성수(1996)는 근로기준법을 근로계약법으로 바꾸자는 논의를 전개한 바 있다.

제5장 노사관계

1. 노조전임자 급여지급	53
2. 복수노조	56

1997년초 노동법 개정 이후 노사간의 최대현안은 노조전임자 임금지급 금지와 복수노조 허용이었다. 이는 두 안건의 유예기간이 올해(2001)말로 끝나기 때문이다. 그러나 올해(2001년) 2월초 노사정 위원회에서 이를 다시 5년간의 유예기간을 갖기로 합의를 보았다. 일견 노사가 서로 부담스러운 것을 주고받는 듯한 인상을 주고 있으나²¹⁾ 실질적으로 경영계는 얻은 것이 없다고 볼 수밖에 없다.²²⁾ 비록 노동계에서는 명분상 복수노조를 주장하고 있지만 경영계 못지 않게 실질적으로 이들에게도 매우 부담스러울 것이다. 왜냐하면 같은 사업장에 두 개의 노조가 서로 경쟁한다면 조합장은 물론 조합원들도 노조끼리 갈라져 싸우게 되기 때문이다. 따라서 실질적으로 노조에서 가장 부담스러운 것은 노조전임자 임금지급 금지이고 이를 철회하는 협상카드가 복수노조 허용의 유예였다고 볼 수 있다. 아무튼 현 정부는 이 두 노조관련 안건을 5년 뒤로 미루면서 무노동 무임금의 원칙을 허물었고 또한 복수노조를 불허함으로써 결사의 자유를 박탈하는 꼴이 되어 현 정부의 주요 개혁과제의 하나인 노동개혁의 후퇴를 의미한다고 볼 수 있다.

본 장에서는 비록 이 두 안건이 5년 뒤로 미루어졌지만 이의 문제점과 국제적 관행과 비교하여 바람직한 방안을 찾아보기로 한다.

1. 노조전임자 급여지급

1997년 노동법 개정시 노동조합 및 노동관계조정법(이하 노조법)에서는 노조전임자에 대한 사용자의 급여지급을 금지(노조법 제24조 2항)하고 있으며 급여를 지급하거나 노조운영비를 원조하는 행

21) 노동계는 노조전임자 임금금지조항의 삭제를 요구하여 왔고 경영계에서는 복수노조 문제에 이의를 제기하여 왔다.

22) 최근 기업의 합병 및 인수(M&A)로 사실상 복수노조가 존재하고 있음.

위를 부당노동행위로 규정(동법 제81조 제4호)하고 이를 위반시 처벌규정(동법 제90조)까지 두었다. 그러나 이를 당장 시행하게 되면 노조활동이 재정상의 이유로 어려움에 처하게 되어 ‘법시행 당시 사용자가 노조전임자의 급여를 지원하고 있는 사업 또는 사업장의 경우’에 한하여 일정기간(2년)의 유예규정(동법 부칙 제6조)을 두었었다. 그러나 이미 언급하였듯이 올해 노사정위원회에서 이를 5년 뒤로 미루었다.

(1) 노조전임자 급여지급의 제문제

노조전임자라 함은 회사의 근로자의 신분을 가지면서 회사의 업무를 수행할 의무가 일정기간 면제(no work)되고 노조업무에만 전념하도록 회사가 인정한 조합원을 의미하는 것이다. 이들에게 임금을 지급하게 되면 일을 하지 않고도 임금을 받게 되는 꼴이 되어 우선 무노동 무임금의 원칙이 깨지고, 근로자에게는 일종의 moral hazard 현상이 일어나 가능한 한 노조전임자가 되고자 할 것이다. 따라서 자연 노조전임자가 늘어나며, 일단 노조전임자(특히 위원장)가 되면 이를 유지하기 위해 강성으로 노동운동을 벌여 노사불안은 물론 파업도 불사하는 현상을 빚고 있다.

1) 노조전임자 과다

1998년 12월 현재 노조전임자 1인당 평균 조합원수는 212명, 반전임자를 포함할 경우 171명으로 외국에 비해 과다함²³⁾을 알 수 있다. 따라서 현재 전임자 임금총액은 연간 약 3,000억원(1998년 2,000억원)에 달하고 있어 기업에 커다란 부담이 되고 있다.

23) 일본의 경우는 600명, 미국은 1,000명 그리고 영국, 프랑스 및 독일의 경우는 1500명임.

2) 노사관계의 악화

노조전임자는 그 자리를 유지하기 위하여 타경쟁자와의 차별과 선명성을 부각시키기 위하여 과격투쟁을 일삼게 된다. 실제 노사분규의 추이를 살펴보면 1990년을 고비로 격감하는 추세를 보이나 노조전임자 문제와 둘러싼 노사분규는 오히려 증가하고 있다.

<표 5-1> 전임자 관련 노사분규 현황

(단위 : 건)

연도별	노사분규	전임자 관련 분규	비율
1990	322	19	5.9%
1991	234	55	23.5%
1992	235	19	8.0%
1993	144	47	32.6%

자료 : 노동부 노동동향 보고서

(2) 노조전임자 급여지급에 대한 외국의 사례

노조전임자의 급여는 노조 스스로 부담하는 것이 국제적으로 보편화된 관행이다. 특히 미국²⁴⁾과 일본²⁵⁾은 노조전임자에 대한 사용자의 급여지급을 법에서 명시적으로 부당노동행위로 규정하고 이를 어길 경우 처벌규정도 두고 있다. 비록 명시적으로 금지하지 않고 있는 국가들에서도 노조는 자체의 자주성 및 민주성의 확립을 위해 사용자에게 급여지급을 요구하지도 않고 또한 사용자도 급여지급 사례가 없다. 다만, 근무시간 중 노조활동을 위한 time-off를 제한적으로 허용하고 있을 뿐이다.²⁶⁾

24) 부당노동행위 National Labour Relation Act 제158조 (a)(2)
사용자처벌 규정(Labor Management Relations Act Sec. 302)

25) 부당노동행위 : 노동조합법 제7조 3항
사용자처벌 : 노동조합법 제27조, 제28조

2. 복수노조

1997년초 노조법 개정 당시 결사의 자유원칙하에 복수노조를 허용하였고(노조법 제5조), 이의 허용으로 인한 노노·노사갈등, 단체교섭상의 혼란 등을 우려하여 사업(장)단위에서는 2001년 12월 31일까지 적용을 유예(노조법 부칙 제5조 1항)하는 한편, 노동부장관은 이때까지 교섭창구 단일화를 위한 단체교섭의 방법·절차 기타 필요한 사항을 강구하도록 하였다(노조법 부칙 제5조 3항).

그러나 올해초 노사정위원회에서는 아직 노사간의 공감대가 형성되지 않은 상황에 이를 시행할 경우 산업현장의 혼란과 현 우리 경제의 어려움을 극복하는 차원에서 5년간의 유예기간을 갖고 재논의하기로 합의를 보았다. 그러나 현실적으로 교섭단체 단일화는 매우 시급한 문제이다. 최근 구조조정 과정에서 기업들간의 인수·합병(M&A)으로 사실상 한 사업장내 복수노조의 발생으로 인하여 노·사간 및 노·노간의 문제가 야기되고 있다.

(1) 교섭창구 단일화 방안에 대한 각계의 입장

복수노조문제의 핵심은 노조의 교섭권을 최대한 보장하면서도 교섭권을 어떻게 단일화할 것인가이다.

노동계에서는 복수노조 각각에 대해 독자적인 단체교섭권을 인정하고 구체적인 교섭방식 등에 대해서는 노조의 자율적인 결정에 맡기자는 자유교섭권 원칙을 주장하고 있다. 또한 교섭창구를 단일화한다 하더라도 소수노조의 교섭권을 침해하는 방식으로 이루어져서

26) 영국의 경우는 유럽대륙의 국가들과 함께 노조전임자의 사용자 임금지급에 대한 규정은 없고 단지 time-off만을 허용하고 있다(노동조합 및 노사관계통합법 제168조). 또한 프랑스도 L412-20, L424-1 및 L434-1에서 노조대표, 종업원대표 그리고 직장협의회 위원 각각에 대해 월 단위 몇 시간씩의 유급 time-off만을 허용하고 있다.

는 안된다고 주장하고 있다. 반면에 경영계에서는 조직대상의 중복에 관계없이 모든 노동조합에게 교섭창구 단일화의 의무화, 즉 1사 1교섭, 1사 1협약을 원칙으로 하고 노사간의 합의가 있을 경우에 한해서 개별교섭을 허용하되 노조가 창구단일화 이전에 단체교섭을 요구할 시 사용자의 교섭거부권을 허용해야 한다는 주장이다.

이제 노사정위원회에서 그 동안 논의되었던 방안들의 장·단점을 논의하고 외국의 사례를 살펴보기로 한다.

<표 5-2>는 그간 논의되었던 단일화 방안을 일목요연하게 보여주고 있다. 크게 근로자(조합원) 과반수대표제, 조합원 다수대표제 및 비례대표제로 볼 수 있다. 과반수나 다수대표제의 경우는 교섭창구 단일화를 위한 별도의 절차가 필요 없으므로 교섭창구 단일화가 용이하다는 장점이 있는 반면 소수노조의 교섭권을 침해한다는 위험성이 있고 근로자(조합원) 확보를 위한 노·노분쟁, 대표성 시비 등등의 단점이 있다. 반면 비례대표제는 각 노조의 단체교섭권을 인정하므로 위험소지는 없으나 소수노조의 난립, 어느 정도의 소수노조까지 대표단 구성에 참여시킬 것인가의 문제 및 각 노조의 요구사항의 상이성 등의 단점이 있다.

(2) 외국의 입법사례

미국은 배타적 교섭대표제를 채택하고 있다. 이는 일정한 단위(적정교섭단위)에 속하는 근로자의 다수에 의하여 선출된 대표에게만 그 단위내의 근로자를 위하여 사용자와 단체교섭을 할 권한을 인정하는 배타적 교섭방식으로 이때 교섭단위 설정 및 교섭대표노조 선출 등은 연방노동위원회(NLRB)가 관리감독하는 제도이다.

영국의 경우 한 사업장에 여러 개의 노조가 경쟁적으로 있다 하더라도 사용자의 자율판단에 의해 어느 노조와 협상할 것인지를 결정하는 단체교섭제도이다. 다만, 1999년 법률에 의하여 교섭단위내

<표 5-2> 각 단일화 방안 비교

구분	장점	단점
근로자 과반수 대표제	교섭창구 단일화를 위한 별도의 절차가 필요 없으므로 창구단일화 용이	1. 법리적 문제점 : 소수노조의 교섭권을 침해한다는 위헌성 시비 2. 현실적 문제점 ① 조합원 확보경쟁 등 노조분쟁이 커질 가능성이 큼. ② 대표성 시비소지가 큼. ③ 교섭기간 중 조합원 이탈시 교섭대표권 문제 등이 발생 ④ 노조분쟁이 노사분규로 연결될 가능성이 큼. ⑤ 적정교섭단위의 세분화 압력 등장 가능성이 큼.
조합원 다수 대표제	교섭창구 단일화를 위한 별도의 절차가 필요 없으므로 창구단일화 용이	1. 법리적 문제점 : 소수노조의 교섭권을 침해한다는 위헌성 시비 2. 현실적 문제점 ① 조합원 확보경쟁 등 노조분쟁이 커질 가능성이 큼. ② 대표성 시비소지가 큼. ③ 교섭기간 중 조합원 이탈시 교섭대표권 문제 등이 발생 ④ 노조분쟁이 노사분규로 연결될 가능성이 큼.
비례 대표제	각 노조의 단체교섭권을 보장하므로 위헌의 소지가 적음.	1. 각 노조가 자기의 요구사항을 양보하지 않는 등 교섭이 지연될 가능성이 커 교섭비용이 커질 가능성이 있음(노노갈등, 선명성 경쟁 등). 2. 어느 정도의 소수노조에게까지 대표단 구성 참여권을 부여하여야 하는가 하는 비례대표 구성방법상의 문제, 즉 진입저지규정 설정 등의 문제점이 있음. 3. 소수노조 난립 가능성이 높음.

자료 : 한국경영자총연합회(2000), 복수노조 교섭창구 단일화에 관한 경영계 입장

전체근로자 중 과반수 이상이 조합원이거나 40% 이상의 근로자가 노조인정에 찬성한 경우 사용자의 승인여부에 관계없이 노조를 교섭단체로 인정하게끔 되어 있다.

프랑스의 기업별 교섭제도는 사업장내 모든 노조에게 단체교섭권을 부여하는 것이 아니라 조합원수나 설립시기에 관계없이 대표성이 있는 노조에게만 교섭권이 인정되고 단지 이 노조가 단체교섭을 요구하면 사용자는 타 노조에게 교섭사실을 통지함으로써 교섭시 참여하게 해 교섭시기를 통일하는 제도이다.

일본은 노동조합의 규모에 관계없이 모든 노조에게 단체교섭권을 인정하고 각 노조는 자기 조합원에 대해서만 단체교섭권을 가지며 사용자는 각 노조와 단체교섭을 해야 하는 소위 자유교섭제를 채택하고 있으나, 통상적으로 사업장내 먼저 설립된 노조가 사용자와 유일교섭단체협정을 체결하고 있다.

이와 같이 각국마다 그 나라의 노사관계의 특수성으로 나름대로의 고유한 제도를 채택하고 있고 또한 이들 제도들마다 장·단점이 있음도 부인할 수 없다.

제6장 사회안전망

1. 국민기초생활보장제도	64
2. 국민연금	66
3. 의료보험	68
4. 고용보험	72

노동개혁은 노동시장의 유연성 제고와 사회안전망 확충이라는 두 축이 제대로 작동해야 그 성과를 기대할 수 있다. 국민의 정부는 경제위기 이후 구조조정을 원활하게 하기 위한 일환으로 1998년초 노사정위원회를 출범시키면서 각종 노동시장의 유연성 제고에 힘을 기울였다. 그러나 이미 본 바와 같이 아직까지 노동시장의 유연성은 미흡하며, 특히 현재 논란 중인 과제들은 오히려 노동시장을 경직시키는 방향으로 움직이고 있다. 반면 정부는 구조조정 과정에서 불가피하게 발생하는 대량실업, 그리고 소외계층 및 취약가구의 보호차원에서 사회안전망 확충에 힘을 기울였다. 본고에서는 그 동안 추진되어온 사회안전망에 대해 평가를 한 뒤 그 개선책을 모색하기로 한다. 그러나 이에 앞서 사회안전망의 범위를 어디까지 할 것인지를 정해야 할 것이다. 이는 각 필자의 견해에 따라 다소 다르기 때문이다. 따라서 본고에서는 사회안전망의 범위를 4대 사회보험 중 고용보험, 국민연금 및 의료보험과 함께 2000년 10월부터 시행된 국민기초생활보장제도에 국한하기로 한다.

<표 6-1> 사회보험의 적용범위

종사상의 지위		적용범위							
		1997년				1998년			
		고용	산재	국민	의료	고용	산재	국민	의료
정규직									
기업 규모	0~4인	×	×	×	○	○	○	○	○
	5~9인	×	×	○	○	○	○	○	○
	10~29인	×	○	○	○	○	○	○	○
	30인 이상	○	○	○	○	○	○	○	○
일용		×	×	×	○	△	○	○	○
임시		×	×	×	○	△	○	○	○
자영		×	×	×	○	×	○	○	○
무급가족종사자		×	×	×	○	×	○	○	○

자료: 노동부·보건복지부

물론 국민의 정부가 국정운영의 3대 축—민주주의, 시장경제 및 생산적 복지—중 하나로 복지에 역점을 두고 있기 때문에 가능한 한 많은 국민이 복지의 혜택을 받도록 한다는 의미에서 4대 사회보험의 적용범위를 <표 6-1>에서 보는 바와 같이 넓히는 한편 소외계층 및 취약가구의 보호차원에서 새로운 복지제도인 기초생활보장제도를 도입하는 것은 이해가 되나 이러한 정책이 기업에게 과도한 부담으로 작용하여 오히려 경쟁력을 약화시키는 요인으로 작용하는 것은 둘째치고라도 과연 소기의 목적을 달성하고 있는지 혹 그 부작용은 없는지를 점검할 필요가 있다.

1. 국민기초생활보장제도

국민의 정부는 최저생계비 이하의 빈곤계층을 구제하기 위해서 2000년 10월에 국민기초생활보장법을 만들었다. 따라서 대상자 선정기준이 자연 최저생계비가 되고 이들 대상자의 실수령액은 최저생활비에서 타법지원액과 소득평가액²⁷⁾을 제외한 금액이 된다. 따라서 2000년도의 기초생활보장 현금급여는 <표 6-2>와 같다.

<표 6-2> 2000년도 기초생활보장 현금급여

	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구
최저생계비(A)	320,000	540,000	740,000	930,000	1,060,000
타법지원액(B)	59,215	107,326	154,684	201,290	287,634
기초생활보장 현금급여 (C=A-B)	260,785	432,674	585,316	728,710	772,366

주 : 1) 타법지원액이란 저소득층관련 법령에 의해 제공되는 금액 또는 현물급여의 금전적 가치의 합계로서 교육비 및 의료비 지원 등을 의미한다.

자료 : 보건복지부 중앙생활보장위원회, 2000. 10.

27) 소득평가액이란 대상자의 추정 또는 실제소득을 의미하고 타법 지원액은 저소득층관련 법령에 의해 제공되는 금액 또는 현물급여의 금전적 가치의 합계를 의미한다.

이 표에 따르면 소득평가액이 없는 4인 가구의 경우, 2000년 10월부터 월 728,710원을 수령하게 된다. 그러나 이러한 정부의 현금방식이 다음과 같은 문제점을 안고 있으며 특히 생산적 복지의 개념에도 부합되지 않는다고 볼 수 있다.

먼저 자영업자의 소득도 파악하기 어려운 마당에 저소득자의 소득인들 제대로 파악할 수 있느냐이다. 또한 기초생활보장급여를 받는 인구는 전국민의 3.2%인 약 149만명²⁸⁾으로 이 중 근로무능력자가 109만명, 근로능력자가 40만명인데 문제는 이들 분리의 기준이 불분명하여 근로능력자가 근로무능력자로 등록되는 등 판정의 공정성에 문제가 있다는 점이다.

그러나 이보다 더 큰 문제는 이 법에 의거한 급여액이 국민연금이나 실업수당에 비하여 높아 공적연금이나 보험급여 또는 근로의 대가보다 높게 될 경우 도덕적 해이에 의한 노동참가율 저하를 초래하게 된다는 점이다. 한 예로, 이 제도하에서는 4인 가족의 경우 일하여 50만원을 벌게 되면 이들은 46만원 가량을 수령²⁹⁾하게 되는데 이보다는 늘면서 전액을 받는 것이 보다 낫다는 도덕적 해이가 발생한다는 것이다.

뿐만 아니라 근로소득이 빈곤선을 상회하게 되면 교육, 의료 및 주거 등의 모든 측면에서의 자격이 상실되기 때문에 기존의 구급권자가 취업할 하등의 인센티브가 없어 결국 복지함정(welfare-trap)에 머물게 되는 부작용이 발생한다.

끝으로 이 제도의 급여액이 너무 높다는 점이다. 우선 4인 가구 생계비가 4인 가구 중위소득 대비 약 48.1%로 이는 OECD 주요국들이 중위소득의 약 40%를 빈곤선으로 책정하는 데에 비해 너무 높다는 것이다.

따라서 이러한 제반 문제점을 개선하여 기초생활보장제가 진정한

28) 절대빈곤율이 전국민의 9% 수준인 약 425만명 가량에 달함.

29) 근로소득에 대한 기초생활보장급여 삭감률이 100%로 되어 있음.

사회안전망으로서의 기능을 하게 하여야 한다. 먼저 자영업자의 소득과악의 어려움은 차치하더라도 이 제도의 혜택을 받고 있는 약 149만명의 선정상의 기준을 명확히 해야 한다. 또한 근로능력자에의 기초생활보장급여는 반드시 일을 통한 복지를 의무화해야 할 것이다. 둘째, 기초생활현금급여 지급체계를 개선해야 한다. 현재 근로소득에 대한 기초생활보장급여 삭감률이 100%로 되어 있는데 이 대신 EITC(Earning Income Tax Credit)제도를 도입하여 근로의욕을 고취시켜야 한다. 또한 일을 함으로써 빈곤층 이상의 차상위계층이 된다 하더라도 교육, 의료 및 주거지원을 지속적으로 하여 근로 인센티브를 고취시켜야 한다. 끝으로 4인 가구 생계비를 4인 가구 중 위소득의 40%수준으로 낮추어 보다 많은 절대빈곤층이 혜택을 받을 수 있도록 해야 한다.

2. 국민연금

국민연금은 1988년에 도입되어 1999년 4월부터는 도시지역 자영업까지 확대 적용됨으로써 사실상 ‘전국민의 연금화’가 되었다. 이와 같이 1999년에 국민연금이 확대된 데에는 경제위기로 5인 미만 영세사업장의 근로자, 임시직, 일용직 및 자영업자 등이 사회안전망의 미비로 어려움을 겪었기 때문이다. 또한 우리나라의 노령화가 진전됨에 따라 현재 10인의 젊은이가 1명의 노인을 부양할 수 있는 것이 2030년에는 3명의 젊은이가 부양하게 되므로 노인을 위한 사회안전망 확충이 필요하게 되었기 때문이다. 이와 같이 국민연금의 확대는 비록 그 취지는 좋았으나 다음과 같은 문제점이 남아 있다.

우선 가장 큰 문제는 국민연금을 현행과 같은 「저부담-고급여」 구조로 계속 유지한다면 국민연금의 적립기금이 2030-2040년대에는 고갈된다는 점이다. 즉 우리 국민연금의 급여수준(소득대체율 60%)

이 미국(41%), 영국(40%), 프랑스(50%)³⁰⁾에 비해 높고 보험요율(9%)이 턱없이 낮다(외국의 경우 12-19%)는 점이다.

그리고 소득과약이 제대로 되지 못하는 지역주민을 근로자와 통합함으로써 근로자의 부담만 가중시켜 형평성의 문제를 야기시키고 있다. 실제 지역주민의 보험금은 신고소득을 기초로 하여 받게 되어 있는데 1999년 4월 23일 정부가 발표한 도시지역주민의 평균신고소득은 직장가입자 평균소득의 62.5%에 불과하였으며, 1999년말에는 근로자 소득의 70% 수준으로 되었으나 <표 6-3>에서 2000년 12월을 기준으로 살펴보면 근로자 소득의 62.3%에 지나지 않는다.

<표 6-3> 평균소득월액 현황(2000년 12월 기준)

(단위 : 원)

총 평균	사업장 가입자	지역 가입자		
		평균	도시	농어촌
1,191,313	1,476,687	920,109	981,984	724,355

자료 : 국민연금관리공단

뿐만 아니라 1999년 국민연금제도를 확대하면서 연금대상 지역주민으로서 보험료를 납부하지 않는 사람의 비율이 높아 노후소득보장의 기능을 제대로 못한다는 비판의 소리가 제기된다. <표 6-4>에서

<표 6-4> 국민연금 가입자 현황(2000년 12월 기준)

(단위 : 명)

총가입자	사업장 가입자	지역 가입자			미신고자
		계	소득신고	납부예외	
16,209,581	5,676,138	10,419,173	5,972,708	4,446,465	428,021

자료 : 국민연금관리공단

30) 40년 가입시를 기준으로 함.

2000년말을 기준으로 가입자 현황을 살펴보면 지역가입자의 42.7%가 납부예외자로 되어 있어 국민연금의 실효성에 의문이 제기된다.

국민연금재정의 파탄, 연금의 사각지대의 확대 및 자영업자 소득 파악의 문제들을 해결하기 위해서는 국민연금구조의 이원화를 적극 고려해야 한다. 즉 조세형 기초연금으로 연금의 사각지대 및 자영업자 소득파악문제를 완화하는 한편, 보험수리원칙에 입각하여 완전자립형 소득비례연금을 분리운영하여 국민연금의 재정건실화를 기해야 할 것이다. 또한 과거 국민연금제도 및 고용보험제도가 없던 시절 ‘퇴직자에 대한 소득보장’을 위해 도입된 퇴직금제도는 기업연금제도로 전환하여 이원화된 국민연금제도와와의 효율적 연계를 통해 급여수준 및 보험료수준이 중복·과다해지는 것을 방지해야 할 것이다.

3. 의료보험

현 정부가 들어선 이후 추진한 의료보험정책은 의료보험제도의 통합과 의약분업제도의 실시로 볼 수 있다. 그러나 불행하게도 현 정부가 실시하고 있는 의료보험정책은 의료보험의 재정만 축내는 가장 실패한 정책의 대표적인 예가 될 우려가 있다. 그러면 어떠한 이유로 이 두 제도가 의보재정의 파탄을 불러오게 되었는가? 의보재정의 고갈은 수입보다 지출이 많은 데 기인한다. 따라서 이 두 제도의 어떤 문제점 때문에 의보의 지출이 수입을 초과하게 되었는가를 규명해야 할 것이다. 본고에서는 이러한 관점에서 먼저 의보제도 통합의 문제점을, 그리고 의약분업의 문제점을 살펴보고 그의 개선책을 모색해 보기로 한다.

(1) 의료보험제도의 통합

의료보험제도의 통합은 소득재분배, 의료보험재정의 건전화 및 의료보험관리의 효율화를 꾀한다는 명분 아래 1996년 11월 당시 국민회의가, 1997년 11월 당시 신한국당이 의료보험통합법안을 국회에 제출하였고 그 해 12월에 그 법안이 통과되었다.³¹⁾

그러나 이미 <표 6-5>에서 보는 바와 같이 의료보험적립금의 추이를 보면 모든 적립금이 매우 비슷한 시기에 감소추세를 보이기 시작하고 있음을 볼 수 있다. 공교의보는 1996년부터, 직장의보는 1997년부터 그리고 지역의보는 1996년부터 준비적립금이 감소하기 시작하였다. 다시 말하면 최근 적립금 추이는 1995년~1996년을 정점으로 감소하기 시작하였는데 그 감소하기 시작한 시기가 의료보험통합의 법제화 시기와 비슷하다는 것이다.

<표 6-5> 의료보험 가입자별 재정수지 현황

(단위 : 억원)

구 분		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
지역	재정수지	2,132	45	-1,422	1,294	-1,572	-3,349	-5,437
	준비적립금	8,999	9,044	7,622	8,916	7,344	3,995	-1,442
공교	재정수지	811	323	-946	-1,667	-3,203	456	-729
	준비적립금	6,640	6,915	5,704	3,872	669	1,125	396
직장	재정수지	4,447	3,449	1,491	-2,312	-3,826	-3,134	-7,100
	준비적립금	21,637	25,086	26,577	24,265	20,439	17,305	10,205

자료 : 국민건강보험공단, 보험재정 전망 및 대책, 2000. 10.

31) 이 법안에 의하여 1998년 국민건강보험공단이 들어섰고, 1998년 10월 지역의보와 공교의보의 관리조직을 통합하고 2000년 7월 직장의보까지 흡수함으로써 관리조직을 단일화하였다. 그리고 2001년 1월 공교의보와 직장의보의 재정을 통합하고 2002년 1월 지역의보의 재정까지 흡수하여 기금을 통합함으로써 의보의 관리 및 재정통합을 완결하게 되어 있다.

이는 무엇을 의미하는가? 과거 의료보험을 수백 개의 조합이 관리했을 때는 의보시장이 경쟁체제로 각 조합은 관리의 효율화를 통하여 지출을 억제하고 수입을 올려 적립금을 쌓을 수 있었으나, 이들 조합이 하나로 통합되면 조합의 입장에서는 적립금을 쌓아 두었다가 남의 돈이 되므로 수입을 올리고 지출을 억제하여 적립금을 쌓아야 할 동기가 없어진다. 자연 의료보험료를 제때 올리지도 않고 또한 보험료 징수율이 하락하게 된다. 그 결과 의료보험의 통합이 확실해짐에 따라 당기 재정은 적자로 돌아섰고 적립금은 감소하기 시작하게 된 것이다.

(2) 의약분업

의약분업은 의약품 특히 항생제, 진통제 주사 등의 과다소비를 시정하고자 하는 의도에서 강행하였으나, 그 과정에서의 의료계의 태업, 의·약사들의 항의시위로 의료계를 달래기 위해 전문의약품의 과다지정, 대체조제의 금지, 처방료 및 조제료 등의 수수료 인상 그리고 무엇보다도 여러 차례에 걸친 수가의 인상³²⁾ 등으로 의료수가를 대폭적으로 올려 의료비가 증가하였고 따라서 보험급여비 지출이 증가하여 가뜩이나 의료보험제도의 통합으로 재정적자가 누적되어 있는 의료보험재정을 파탄에 빠지게 하는 꼴이 되고 말았다.

(3) 개선방안

의보재정의 건전화를 위해서는 먼저 의료비를 억제하여 지출을 줄이고 수입을 확충하는 것이다. 의료비 억제책으로는 이미 재정과탄의 원인의 하나인 전문의약품 과다지정, 대체조제요건 강화 등을

32) 복지부는 2000년 7월 9.2%, 9월 65%, 그리고 2001년 1월에 7.08%씩 차례차례 인상시켜 주었다.

재검토해야 하고 처방료 및 조제료 등 근거없이 신설 또는 인상된 수수료 등을 재조정할 필요가 있다. 또한 그 동안 과다하게 오른 의료수가는 향후 수년간 인상불가의 원칙하에 각 항목별로 점검하여 과다하게 인상된 부분을 인하하는 방안을 모색해야 한다. 그리고 당장 내년 1월로 예정되어 있는 지역과 직장 사이의 재정통합을 유보하여 재정이 분리된 상태로 운영되게 놔두어야 한다. 다른 한편 수입면에서는 우선 발등의 불인 4조원이 넘는 재정적자를 국고지원으로 매워야 하고 이후 물론 국민의 거센 반발이 예상되는 보험료 인상 외에는 해결방안이 없을 것이다. 즉 의보재정의 불안은 근본적인 대책이 강구되지 않는 이상 보험료의 지속적인 인상이나 급여수준의 삭감 또는 국고지원의 증대를 통하여 해결할 수밖에 없다.

그러면 근본대책은 무엇인가? 우선 우리의 의료서비스체제의 개선이 선행되어야 한다. 현재 우리나라 의료보험은 그 급여대상이 주로 경질병 의료서비스가 대부분이다. 따라서 개인 부담으로도 해결할 수 있는 작은 비용의 질병조차도 대부분 보험으로 해결하고자 하는 경향이 커 자연 의료서비스가 과잉소비되는 경향이 있다. 반면에 중질병에 대한 의보의 커버범위가 좁아 개인의 경제적 부담이 매우 크다고 볼 수 있다. 따라서 경질병에 대한 의료서비스의 과잉소비를 막는 한편 중질병에 대한 보호를 강화하기 위해서는 경질병 의료서비스와 중질병 의료서비스로 이원화하여 경질병에 대해서는 본인이 부담하고 중질병 의료서비스는 가능한 한 사회보험으로 지급하게 하는 방안을 모색할 필요가 있다. 여기서 고려해 볼 만한 제도는 의료저축예금제도(Medical saving account(MSA))³³⁾이다. 즉 경질병에 대한 의료서비스 비용을 위해 본인 소득의 일정비율을 MSA에 저축하게 하면 개개인이 의료비 지출에 신중을 기하게 되어 의료서비스의 과잉소비가 없어질 것이다.

33) 이에 대한 보다 자세한 내용은 전경련(2001)의 '노동시장의 유연성 제고와 생산적 복지 기반 구축과제'의 pp.59~61을 참조하기 바람.

다른 한편 의료서비스 제공자인 의료계에 대한 지불보상제도를 바꾸는 것이다. 현행 행위별 수가제도 및 후불제 진료비지불제도는 의료서비스 제공자의 도덕적 해이를 확대시켜 의료비 증가만 조장하므로 이미 우리나라에서도 3여년간 시범적으로 시도한 바 있는 포괄수가제 또는 총액예산제 등의 도입을 고려해야 할 것이다. 이에 아울러 급여의 전산청구의무화 및 의료보험카드제의 실시, 건강보험공단과 평가원간의 전산연계 권장약품목록제 등도 도입되어야 한다.

4. 고용보험

우리나라의 고용보험은 1995년 입법화되고 1997년부터 시행되었다. 우리나라 고용보험의 주된 사업은 「고용안정사업」, 「직업능력개발사업」 및 「실업급여지급」 등 3가지 사업으로 나뉘고 있다. 1997년 시행 당시에 고용안정사업과 직업능력개발사업은 상시 근로자 70인 이상 사업체에 그리고 실업급여는 상시 근로자 30인 이상 사업체에 적용되던 것이 경제위기를 맞으면서 1998년 10월부터 이들 세 분야가 1인 이상 전사업장으로 확대 적용되고 있다. 3대 사업 중 특히 실업급여의 경우 실업급여를 받을 수 있는 보험가입기간을 단축(12개월 → 180일)하고 급여지급일수를 확대(30~210일 → 90~240일)하는 한편 실업급여 최저한도도 인상(최저임금의 50% → 90%)하는 등 실업자 구제에 일익을 담당하였다.

그럼에도 불구하고 본고는 이 제도의 실효성에 대한 문제점을 지적하고자 한다. <표 6-6>을 보면 알 수 있듯이 그 기금이 해마다 누적적으로 쌓여만 가고 있음에도 불구하고 보험요율을 인상하여

<표 6-6> 고용보험제도 3대 사업 재정전망

(단위 : 백만원)

		전년도 이월금(A)	수입(B)	지출(C)	연말누적적립금 (A+B-C)
1999	실업급여	1,179,810	1,082,171	963,162	1,298,819
	고용안정사업	553,554	373,209	202,596	724,167
	직업능력개발사업	437,012	521,696	531,025	427,683
	합계	2,170,376	1,977,076	1,696,783	2,450,669
2000p	실업급여	1,298,819	1,241,993	621,685	1,919,127
	고용안정사업	724,167	469,544	128,863	1,064,848
	직업능력개발사업	427,683	500,338	536,375	391,646
	합계	2,450,669	2,211,875	1,286,923	3,375,621
2001p	실업급여	1,919,127	1,426,404	592,698	2,752,832
	고용안정사업	1,064,848	546,424	116,463	1,494,809
	직업능력개발사업	391,646	549,644	562,536	378,753
	합계	3,375,621	2,522,472	1,271,697	4,626,394

주 : p는 추정치임.

자료 : 한국노동연구원, 『고용보험동향』, 제5권 제2호, 2000.

징수액을 증가시키고 있다는 점이다.³⁴⁾ 고용보험이 그 성격상 장기 간의 지출을 대비하여 적립금을 쌓아야 하는 국민연금과는 달리 1년 단위로 사업규모를 예상하고 그에 필요한 재원을 단기로 운영하는 제도라면 이는 징수액을 사업목적에 맞게 제대로 쓰지 못했다는 것을 의미한다. 먼저 「실업급여」는 해마다 쌓이는데도 불구하고 실업자 중 이 혜택을 받는 자는 10%에 불과하다는 점이다. 이와 같이 실업급여부 수혜율이 저조한 것³⁵⁾은 아직까지 실업자의 상당수가 수

34) 1999년 1월 실업급여 보험료를 0.6%에서 1.0%로 그리고 고용안정사업 보험료를 0.2%에서 0.3%로 올렸다.

급자격을 충족시키지 못하고 있기 때문이다. 한편 「고용안정사업」은 1999년 기업이 정부에 납부한 고용안정사업보험료 중 기업이 이 사업을 실시하여 보험료납부 대비 환급받은 금액비율이 30%에도 미치지 않고 「직업능력개발사업」은 18.7%에 불과한 실정이다. 기업들은 「고용안정사업」과 「직업능력개발사업」을 실시할 경우 납부한 보험금을 환급받을 수 있는데도 불구하고 이와 같이 실적이 저조한 이유는 정부가 요구하는 기준이 기업의 현실을 제대로 반영하지 못하기 때문으로 해석할 수 있다.

따라서 고용보험제도가 보다 실효성을 거두기 위해서는 먼저 고용안정사업은 폐지되어야 한다. 물론 이 사업은 단기적으로 실업을 예방할 수 있지만 장기적으로는 고용의 변화에 별 영향을 미치지 못하기 때문이다. 둘째, 직업능력개발사업은 자율화하여 개별기업이 각자 필요한 인력수요와 직업훈련수요를 노동시장과 직업훈련시장에서 해결할 수 있게 해야 한다. 그리고 고용보험의 사각지대³⁶⁾를 없애는 한편 실업자의 실업급여 수혜요건도 보다 완화하여 보다 많은 실업자가 고용보험의 혜택을 받을 수 있게 해야 할 것이다.

35) OECD국가 중 1995년기준 실업자대비 실업급여 수혜자의 비중을 살펴보면 미국 36%, 일본 39%, 스위스 71%, 노르웨이 94%에 이르고 있어 우리나라와 좋은 대조를 이루고 있다.

36) 고용보험 적용률은 피고용자의 77.6%에 불과함.

제7장 요약 및 결론

국민의 정부의 노동개혁 방향은 경제위기 이후 구조조정을 원활히 하기 위해 노동시장의 유연성을 제고하는 한편 이로 인해 발생하는 부작용을 최소화하기 위해 사회안전망 확충에 주력한다는 것이다. 사실 노동시장의 유연성 제고와 사회안전망은 동전의 양면 관계로 이 중 하나라도 제대로 작동하지 않는다면 노동개혁은 실패할 수밖에 없다. 따라서 본 연구에서는 현 정부가 노동시장을 과연 유연화시켰는지, 그리고 사회안전망은 제대로 운영하였는지에 대해 평가하고 그 개선방안을 모색하고자 하였다.

먼저, 현 정부는 출범과 동시에 노사정위원회를 통해 정리해고와 근로자파견제 및 임시직에 대한 규제를 완화하였다. 그러나 정리해고는 그 요건과 절차가 까다로워 시행 초부터 기업은 정리해고보다는 오히려 명예퇴직을 선택하였고, 실제 많은 실직자들은 기업의 정리해고보다는 기업의 도산 등으로 양산되었다.

또한 근로자파견제도도 그 업무의 영역과 기간 등의 제한으로 활성화되지 못하고 있는 실정이다. 문제는 실업이 양산된 만큼 이들이 재취업할 수 있는 일자리가 있다면 노동시장의 유연화정책은 성공했다고 볼 수 있다. 물론 경제위기 이후 1999년도에 한때 실업률이 떨어졌다. 그러나 이러한 실업률의 하락은 적극적인 노동시장정책에 기인하였다기보다는 정부의 경기부양책에 기인한 것이었다. 결국 이러한 경기부양정책은 기업의 구조조정을 지연시켰으며, 기업의 부실로 금융부실을 가속화시키고 이에 따라 정부의 공적자금 투입증대로 정부의 재정부실만을 초래하였다.

이러한 가운데, 노조는 노조대로 노사정위원회를 자신의 정치세력화 및 요구를 관철시키는 하나의 장으로 이용하고 있다. 지난해부터 야기된 노동부문에서 최대 현안문제는 법정근로시간 단축과 노조전임자 급여지급 금지 및 복수노조 허용이었다. 우선 노조전임자 급여지급 금지와 복수노조 허용은 그 시행시기를 5년 후로 미룸으로써 무노동 무임금의 원칙을 허물었고 또한 복수노조를 불허함으

로써 결사의 자유를 박탈하는 등 현 정부는 스스로 노동개혁의 후퇴를 자초하였다.

다른 한편, 법정근로시간 단축은 주 44시간제에서 주 40시간 주 5일 근무제로 대원칙에는 노사간의 합의(?)를 보았으나 세부사항에 대해 노사간의 견해가 팽팽히 맞서고 또한 근로시간의 단축에 따른 장·단기 경제적 파급효과에 대한 연구 대책도 마련하고 있지 않은 채 시행시기만 지연함으로써 오히려 노조의 거센 반발만 일으켜 노사불안만 가중시키는 꼴이 되고 있다. 또한 경제위기 이후 취업자 중 비정형 근로자가 급증하자 정부에서는 이들의 보호차원에서 이들을 정규직화하는 정책을 강구하고자 하고 있으나 이에 앞서 비정규직에 대한 명확한 개념정립 및 노동시장에서 이러한 비정형 근로자가 왜 확산되고 있는지에 대한 원인 규명이 있어야 한다. 그 동안의 연구에 의하면 우리의 노동법에서의 정규직에 대한 지나친 보호가 비정형 근로자의 양산을 발생시킨다는 결론을 내고 있다. 따라서 정규직에 대한 노동법상의 보호를 완화하여 노동시장의 유연성을 제고하는 한편 비정형 근로자에 대해서는 사회안전망의 확충을 통하여 고용의 안정 및 근로조건을 개선하여 평생직장에서 평생고용으로의 개념하에 정책을 세워야 할 것이다.

그러나 이러한 논의는 근본적으로 노동법을 바라보는 시각의 전환이 없는 한 노동시장 유연성, 아니 이보다는 노동시장의 효율화와는 거리가 먼 공허한 공론에 불과하다. 이제 우리 노동법은 정규근로자 보호중심의 불공정한 체제에서 벗어나 노동시장을 조망하는 관점에서 정규근로자와 그렇지 않은 자(실업자, 신규 노동시장 진입자, 비정규근로자)의 이해관계를 공정하게 반영하는 노동법, 시장경제원리(경쟁의 원리)와 조화되는 노동법으로 변화되고 개혁되지 않으면 안된다.

정부는 구조조정 과정에서 불가피하게 발생하는 대량실업을 최소화하기 위해 고용보험제도를 확대하는 한편, 소외계층 및 취약가구

의 보호차원에서 국민기초생활보장제도를 도입하였고 또한 이원화 되어 있던 의료보험의 효율적 운영을 위하여 일원화하는 등 사회안전망 구축에 심혈을 기울여 왔다.

생산적 복지차원에서 실시된 국민기초생활보장제도는 저소득자의 소득과약이 어려우므로 이 제도의 보호를 받을 수 있는 자들에 대한 판정의 공정성의 문제는 둘째치고 이 제도의 현금급여 방식 및 근로로 인한 빈곤선의 차상위계층에 대한 배려의 결여 등으로 이 제도의 수혜자들은 자연 복지함정에 빠져 생산적 복지의 생산적이란 용어가 무색해지고 있다. 따라서 이 제도는 현금급여 방식을 EITC로 전환함과 동시에 근로로 인한 차상위계층도 기존의 혜택을 지속시켜야 할 것이다.

국민연금 은 자영업자의 소득이 정확히 파악되지 않는 이상 일원화는 국민연금의 부실화만 가속시킬 뿐이다. 따라서 국민연금을 이원화하여 조세형 기초연금으로 연금의 사각지대 및 자영업자 소득과약문제를 완화하는 한편 보험수리원칙에 입각하여 완전자립형 소득비례연금을 분리운영하여 국민연금의 재정건실화를 기해야 할 것이다.

의료보험은 의료보험통합으로 재정적자가 누적되고 있는 가운데 의약분업으로 그 동안 굶왔던 부실화가 터졌다고 보아야 한다. 따라서 의보재정의 건전화화를 위해서는 보험서비스체계를 바꾸는 한편 의료저축예금제도Medical saving account를 도입하는 방안을 모색할 필요가 있다.

끝으로 고용보험의 경우 비록 경제위기 이후 적용범위의 확대, 보험가입기간의 단축 및 실업급여 인상 등 실업자 구제에 일익을 담당하였다고 볼 수 있으나 아직까지 고용보험의 사각지대가 상당부분 남아 있고 또한 실업급여의 수혜자도 전체 실업자의 10%에 불과한 실정이다. 따라서 고용보험이 제기능을 제대로 하기 위해서는 고용보험 혜택의 사각지대를 없애야 한다. 한편 고용안정사업은 단기적

으로 실업을 예방할 수 있지만 장기적으로는 고용의 변화에 별 영향을 미치지 못하기 때문에 폐지되어야 한다. 다른 한편 직업능력개발 사업은 자율화하여 개별기업이 각자 필요한 인력수요와 직업훈련 수요를 노동시장과 직업훈련시장에서 해결할 수 있게 해야 한다. 따라서 이 두 사업에 대한 보험료징수는 폐지되어야 한다.

참고문헌

- 권순원, ‘바람직한 의료보험개혁방안 : 의료비 절감과 보험재정기반 확충을 중심으로’, 건강보험 개혁방안 정책토론회, 전국경제인연합회·한국공공경제학회, 2001.
- 김소영·전병유·유성재, ‘근로시간 단축의 쟁점과 과제’, 한국노동연구원, 2000.
- 김환일, “일본의 근로시간단축과 임금”, 중앙경제, 1999.
- 남성일, “근로시간단축, 언제 할 것인가?”, 노사정위원회, 2000.
- 노동부, “노사정위원회 근로시간단축관련 합의문 및 심문기사 모음집”, 2000a.
- , ‘우리나라 근로시간, 궁금합니다’, 2000b.
- , ‘다른 나라의 근로시간, 궁금합니다’, 2000c.
- , ‘노동개혁의 성과와 향후과제-『국민의 정부』 출범 이후 3년간-’, 2001.
- 류기철, ‘비정형근로자의 실태-근로자조사를 중심으로-’, 한국노동경제학회 학술세미나, 2001.
- 문형표, “복지 지출규모의 현황 및 전망”, 한국개발원, 2001.
- 박기성, ‘비정형근로자의 측정과 제언’, 한국노동경제학회 학술세미나, 2001.
- 박동운, “노동시장의 유연성”, 자유기업센터, 1997.
- 박성준, ‘노동제도의 국제비교와 한국에의 시사점’, 한국의 제도개혁과제와 방향, 한국경제연구원, 2001.
- 박성준·최성수, “노동시장과 근로계약법”, 한국경제연구원, 1996.

- 배진한, ‘비정형근로자 증가의 원인과 전망-사업체조사를 중심으로-’, 한국노동경제학회 학술세미나, 2001.
- 이규식, ‘DJ 정부의 생산적 복지를 위한 개혁정책에 대한 평가’, 국민의 정부와 시장경제, 한국경제 재도약을 위한 중간평가 세미나, 2001.
- 이지편·오정훈·송태정, ‘근로시간단축의 영향과 기업에의 시사점’, LG경제연구원, 2000.
- 자유기업원, ‘건강보험 재정위기의 원인과 처방’, Opinion Leader’s Digest, 2001.
- 전국경제인연합회, ‘근로시간 단축, 고용효과 있는가’, CEO report, 1999a.
- , ‘노조전임자 임금, 무엇이 문제인가’, CEO report, 1999b.
- , ‘우리나라 의료보험제도의 문제점과 개선방안’, 2000.
- , ‘노동시장의 유연성 제고와 생산적 복지기반 구축과제’, 노동·복지 현안자료, 2001.
- 조우현, ‘생산적 복지정책의 평가와 향후 정책과제’, 2001년 경제학 공동학술세미나, 노동경제부문, 2001.
- 최경수, ‘경제위기기간의 고용구조 변화’, 노동경제논집 제2권 제2호, 1999.
- 한국경영자총연합회, ‘복수노조 교섭창구 단일화’에 관한 경영계 입장, 2000.
- , ‘노조전임자 급여 지급에 대한 검토’, 2000.
- OECD, ‘Employment Outlook’, 1998, 1999.
- OECD, “Pushing Ahead with Reform in Korea-Labour market and Social safety-net policies-”, 2000.

Abstract

The Review and Perspective of the Korean Labor Market Related Reform

Sung-Joon Park

This report examines the labor market flexibility and social safety-net policy, as well as issues of industrial relations and labor law reform since the economic crisis in Korea.

Especially, this report focus on the current issue such as the reduction of the statutory working hours, employment protection for non-regular workers, payment of union officials and the multiple union representation, even though the last two issues are agreed to discuss after 5 years. This report also deals with the problems about the social safety-net policies, such as national pension system, employment insurance system, health insurance system and livelihood protection programme.