

이슈페이퍼

**일자리 확대를 위한
노동조합의 역할
: 이론과 사례연구**

정원호 · 김유선

이슈페이퍼

일자리 확대를 위한 노동조합의 역할 : 이론과 사례연구

정원호 · 김유선

일자리 확대를 위한 노동조합의 역할 : 이론과 사례연구

정원호¹⁾ · 김유선²⁾

〈목 차〉

I. 서론	2
II. 노동조합의 고용효과	5
III. 노동조합의 고용확대 노력 사례	9
IV. 노동조합의 고용확대 전략	15
V. 정책 제언	19
VI. 기대 효과	23
참고문헌	24

이 연구는 최근의 고용위기 상황에서 노동시장의 주요 행위자 중 하나인 노동조합이 고용확대를 위해 어떤 역할을 해야 하고, 이와 관련된 정부의 지원정책은 무엇인지를 살펴보기 위한 목적으로 수행되었다. 그것을 위해 노동조합 임금인상의 고용효과를 이론적 차원에서 검토하고, 그 외에 노동조합이 고용확대를 위해 노력했던 사례들로 한국과 네덜란드의 노동시간 단축사례와 미국 위스콘신 주의 고진로전략을 살펴보았다. 이를 바탕으로 노동조합의 고용확대 전략으로 ① 연대임금정책, ② 노동시간 단축, 특히 초과노동시간의 단축, ③ 숙련향상을 통한 고진로전략을 제안하였고, 관련된 정부의 정책으로 ① 임금인상정책, ② 노동기본권 보장, ③ 일자리 나누기, ④ 사회적 대화의 촉진을 제안하였다.

- 주제어: 노동조합, 고용효과, 노동시간 단축, 고진로전략

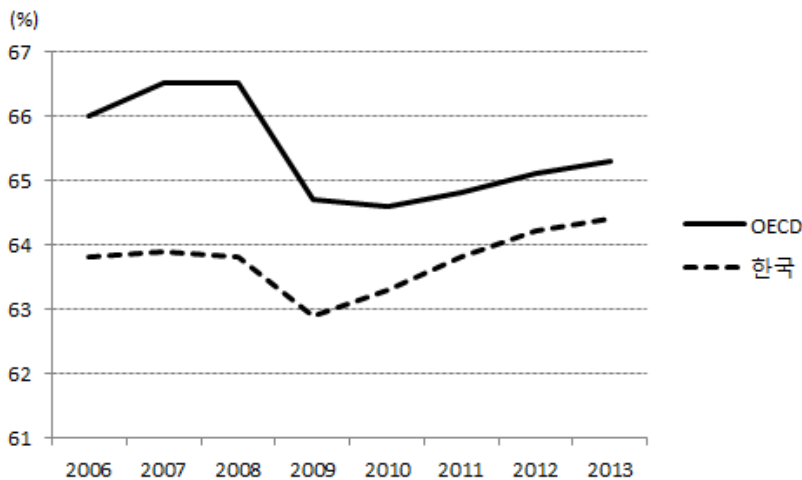
1) 한국직업능력개발원 연구위원(E-mail: whjeong@krivet.re.kr)
 2) 한국노동사회연구소 선임연구위원(E-mail: klsiyskim@hanmail.net)

I. 서론

2008년 글로벌 금융위기와 더불어 발생한 세계적 고용위기는 아직까지 지속되고 있다. 2008년에 66.5%에 달했던 OECD 국가들의 평균 고용률(15~64세)은 2009년에 64.7%, 2010년에 64.6%까지 급락하였다. 그 이후 점차 회복세를 보이고 있기는 하지만, 2013년에도 65.3%에 머물러 아직 위기 이전 수준을 회복하지 못하고 있다.

한국의 경우에는 사정이 다소 나은데, 2008년에 63.8%였던 고용률이 2009년에 62.9%로 하락한 이후 빠르게 회복되어 2013년에는 2008년 수준을 넘어 64.4%까지 상승하였다. 그러나 여전히 OECD 평균에 비해 1%p 가량 낮은 수준에 머물러 있다(이상 [그림 1] 참조).

[그림 1] OECD와 한국의 고용률 추이



자료 : OECD, *Employment Outlook*, 각년도; 통계청(<http://kosis.kr>).

이처럼 저조한 고용사정을 개선하기 위해서는 무엇보다도 경기회복이 중요하다. 그러나, 최근의 ‘고용 없는 성장’ 현상이 말해주듯이, 그것이 충분조건은 아니다. 그런 만큼 고용회복을 위한 경제주체들의 노력이 더욱 절실한 시점이다.

고용이 결정되는 노동시장에서의 주요 행위자는 노동조합(=노동자단체), 사용자(단체) 및 정부이다. 그러나 고용확대를 위해 사용자와 정부의 역할이 강조되는 것에 비하면, 노동조합의 역할에 대해서는 오히려 부정적인 시각이 주류를 이루고 있다. 즉, 노동조합이

조합원의 근로조건 개선을 위해 많은 역할을 하지만, 그 핵심은 임금인상이라고 할 수 있는데, 바로 이 임금인상이 고용확대에 부정적 역할을 한다는 시각이 지배적인 것이다.³⁾

한편, 노사 간에 직접 대립할 수밖에 없는 임금 문제와 달리 고용확대를 위해서는 노사정 간의 긴밀한 파트너십이 필수적이다. 때문에 해외에서나 국내에서나 고용확대를 위한 노사정 협약이 종종 체결되기도 한다. 그런데 최근 한국의 노사정 파트너십은 매우 형식적이라는 느낌을 준다.

박근혜 정부 출범과 더불어 “고용률 70%”가 핵심적인 국정지표가 되었다. 그것을 달성하기 위하여 정부는 “고용률 70% 로드맵”을 수립(2013. 6. 4)하는 과정에서 “노사정 일자리 협약” (2013. 5. 30)을 체결한 바 있다. 그러나 그 체결 당사자는 한국노총-경총-정부 3자로서 노동계의 양대 축 가운데 하나인 민주노총은 제외되어 있다. 게다가 제도화된 사회적 대화기구인 (경제사회발전)노사정위원회는 이미 1998년에 설치되었으나, 여기에도 민주노총은 거의 참가하지 않고 있다.⁴⁾ 이러한 형식적 측면만 아니라 내용적으로도 해당 사회협약은 상호 간 이해의 균형을 이루기보다 주로 사용자의 이해가 관철되고 있다는 평가가 많다. 요컨대 고용확대를 위한 사회적 노력 속에서 노동조합의 역할은 매우 제한적인 것이 현실이다.

그러나 노동조합은 고용에 직간접적으로 영향을 미치는 임금이나 노동시간 등의 결정에 중요한 역할을 하기 때문에 고용확대를 위해서도 중요한 역할을 할 수밖에 없다. 따라서 이 글에서는 이론적 검토와 사례연구를 통해 노동조합이 고용확대를 위해 어떤 역할을 할 수 있는지를 살펴보고자 한다.

먼저, 이론적 검토에서는 노동조합의 본질적 역할인 임금인상이 고용에 어떤 역할을 하는지, 즉 노동조합의 고용효과에 대한 이론적 입장들을 살펴볼 것이다(II). 물론 개별 노동조합들이 임금인상을 추구할 때, 조합원들의 고용안정에 대해서는 고려하겠지만, 고용의 추가적 확대에 대해서는 크게 고려하지 않는다. 그럼에도 불구하고 임금인상은 개별기업 수준에서나 경제 전체 수준에서 고용에 영향을 미친다. 따라서 이 효과를 올바르게 파악하

3) “경총은 “이번 최저임금 인상으로 존폐 위기에 처한 수 많은 영세 사업장들은 추가로 연간 수 조원을 부담해야 한다”며 “해마다 반복되는 최저임금 고율 인상은 우리경제의 성장잠재력과 일자리 창출에 부정적인 영향을 끼치고, 청년·고령자 같은 취약계층 일자리를 감소시키는 결과를 초래할 것이 자명하다”고 주장했다”(조선일보, 2014. 6. 27).

“전경련 산하 한국경제연구원의 ooo 거시경제실장은 이날 통상임금 대법원 판결과 관련된 브리핑에서 “이번 판결(통상임금 확대 - 인용자)로 기업들의 노동비용이 급증하면서 투자가 위축되고, 신규고용이 감소할 것”이라며...”(조선일보, 2013. 12. 18).

4) 최근에는 한국노총도 탈퇴와 참가를 반복하고 있다.

는 것은 노동조합의 활동이나 정부의 정책에 큰 함의를 지닌다.

다음으로 임금인상 외에 노동조합이 고용확대를 위해 노력했던 사례들을 살펴보고자 한다(III). 먼저, 임금 이외의 중요한 근로조건 가운데 하나인 노동시간의 단축은 소위 장시간 노동을 방지하는 ‘인간다운 노동’을 위해서도 필요하지만, 단축된 노동시간만큼 추가 인력이 필요하기 때문에 고용확대를 위해서도 필요하다. 따라서 여기서는 노동시간 단축을 통해 고용확대를 이룬 사례로 한국의 법정노동시간 단축과 네덜란드의 단시간노동 확대 사례를 살펴볼 것이다. 또한 기업의 경쟁력 강화로 생산이 확대될 경우 고용이 확대될 수 있는데, 이를 위해서는 노동자들의 숙련향상이 필요하다. 이처럼 노동조합이 노동자들의 직업훈련을 강화함으로써 결과적으로 고용을 확대한 미국 위스콘신 주의 사례도 살펴볼 것이다.

이상의 이론적 검토와 사례연구를 바탕으로 고용확대를 위한 노동조합의 전략(IV)과 정부의 정책(IV)을 제안해보고자 한다.

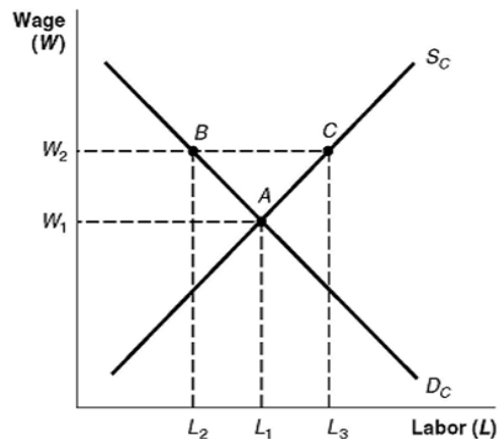
II. 노동조합의 고용효과

이론적으로 노동조합의 핵심적 역할인 임금인상의 고용효과에 대해 부정적인 입장과 긍정적인 입장이 병존한다. 세세하게는 무수히 많은 이론들이 존재하지만, 여기서는 부정적인 입장을 대표하는 신고전과 기본모델과 긍정적인 입장으로서는 수요독점모델과 케인즈 학파의 고용이론을 그 핵심만 간단하게 검토하고자 한다. 앞의 두 개의 이론은 미시적 관점에, 마지막은 거시적 관점에 입각해 있다.

1. 신고전과 기본모델

신고전과 기본모델(neo-classical basic model)은 완전경쟁의 가정 하에서 임금(W_1)과 고용(L_1)은 노동공급곡선(S_C)과 노동수요곡선(D_C)이 만나는 점(A)에서 결정된다고 파악한다. 이 모델에서는 노동조합이 단체교섭을 통해 임금을 ($W_2 - W_1$) 만큼 증가시키면, 고용은 ($L_1 - L_2$) 만큼 감소한다([그림 2] 참조). 따라서 노동조합의 고용효과는 부정적이다(Kaufman, 1994).

[그림 2] 완전경쟁시장에서 노동조합의 고용효과



자료: Kaufman(1994).

이 모델은 실제로 사용자들의 강력한 지지를 받고 있지만, 현실을 지나치게 단순화한 것으로 현실 노동시장에서는 잘 작동하지 않는다. 왜냐하면, 이 모델은 여러 가지 가정들에 기초하고 있는데, 그 가정들이 대체로 비현실적이기 때문이다. 우선, 그 가정들은 다음과 같다(Keller, 2008).

- 시장 진출입에 대한 제한이 없고 시장세력이 존재하지 않는 완전경쟁
- 노동력의 동질성과 완전한 대체가능성
- 시장 상황에 대한 완전정보
- 노동력의 공간적, 부문간, 직업간 완전한 이동성
- 가격(임금)의 완전한 탄력성

그러나 현실에서 이러한 가정들은 대체로 성립하기 힘들다. 따라서 신고전파 기본모델의 현실 설명력은 제한적이다.

2. 수요독점 모델

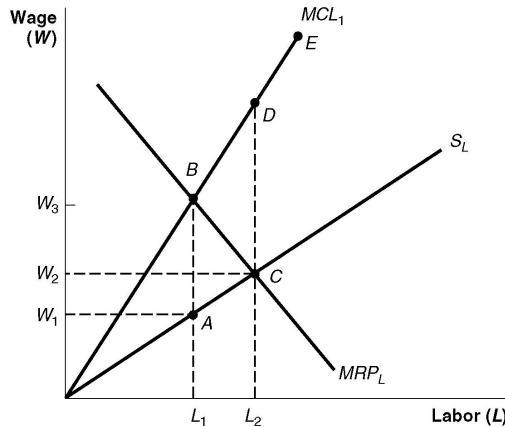
현실의 노동시장은 완전경쟁 시장이 아니라 불완전경쟁 시장이다. 그 가운데 하나인 수요독점(monopsony) 시장에서는 노동조합이 임금을 인상하면 고용이 증가할 수도 있다. 이러한 수요독점 시장에서 노동조합의 고용효과를 간단히 살펴보면 다음과 같다(Kaufman, 1994).

[그림 3]이 수요독점 시장이 아닌 경쟁적 시장이라면, 노동의 한계수입생산 곡선(MRP_L)은 노동수요 곡선이 되어, 노동공급 곡선(S_L)과 만나는 C점에서 임금(W₂)과 고용(L₂)이 결정된다. 그러나 수요독점 시장에서는 노동의 한계수입생산 곡선과 한계비용 곡선(MCL_L)이 만나는 B점에서 고용이 결정되지만(L₁), 임금은 B점에서의 임금인 W₃이 아니라 이 고용량이 노동공급 곡선(S_L)과 만나는 A점에서 결정된다(W₁). 즉, 수요독점 시장에서 임금과 고용은 경쟁적 시장보다 낮은 수준에서 결정된다.

이러한 상황에서 노동조합이 단체교섭을 통해 임금을 W₁에서 W₂로 인상하면(또는 정부가 최저임금을 이만큼 인상하면), 고용은 L₁에서 L₂로 증가한다. 왜냐하면, 이제는 인상된 임금인 W₂가 한계비용이 되어 한계비용 곡선이 W₂CDE(CD 구간은 불연속 구간)로 되고, 그것과 한계수입생산 곡선이 만나는 C점에서 고용이 결정되기 때문이다.

그러나 임금이 계속 인상된다고 해서 고용 또한 계속 증가하는 것은 아니다. 만약 임금이 $W_2 \sim W_3$ 사이로 인상된다면, 고용은 원래 고용수준인 L_1 보다 증가하지만, L_2 보다는 감소하게 되며, 임금이 W_3 을 상회하면 고용은 L_1 보다도 감소하게 된다.

[그림 3] 수요독점 시장에서 노동조합의 고용효과



자료: Kaufman(1994).

이러한 수요독점 모델에서는 ‘노동조합이나 정부가 시장에 개입해서 임금을 인상하면 일정 범위 내에서는 고용이 증가한다. 노동시장이 불완전경쟁시장에서 저임금과 과소고용이 문제가 될 때는 노동조합이나 정부의 적극적 개입이 필요하다’는 함의가 도출된다.

이 수요독점 모델에 대해서는 “수요독점이란 원래 특정 노동시장에서 오직 하나의 기업이 노동의 구매자인 경우를 말한다. 독과점기업들이 담합해서 유일한 구매자인 것처럼 행동한다던가, 탄광촌에 광산이 하나만 있는 경우가 대표적인 예다. 따라서 수요독점 모델을 일반화하는 것은 적절하지 않다”는 반론이 있을 수 있다. 그렇지만 동태적 수요독점 모델에서는 만약 기업에 대한 노동공급곡선이 어떤 이유에서든 우상향(右上向)한다면, 그리고 기업이 그들이 지급하는 임금에 대해 얼마간 재량권을 발휘할 수 있다면, 이들 기업은 모두 수요독점 모델을 적용할 수 있다고 주장한다(Hyclark 외, 2005).

3. 케인지안 고용이론

[그림 2]에서 알 수 있듯이, 신고전파는 미시적 관점에서 임금을 비용요인으로 보아 임금상승이 고용감소를 초래한다고 주장한다. 이에 반해 케인지안 고용이론은 거시적 관점에서 임금의 구매력효과 내지는 수요효과를 강조한다. 즉, 케인지안에 따르면, 총고용량은 투자재 및 소비재에 대한 총유효수요의 수준에 의해 결정되며, 소비재에 대한 수요는 임금을 핵심요소로 하는 가치분소득에 의해 결정된다. 따라서 임금상승은 고용증대를 초래한다(Keller, 2008).

이러한 케인지안의 기본관념은 2008년 이후 포스트 케인지안들에 의해 주창되고 있는 대안적 성장이론인 소위 임금/소득주도성장론(wage/income-led growth theory)으로 이어진다. 이에 따르면, 노동소득분배율은 경제성장률에 영향을 미치는데, 노동소득분배율의 변화가 총수요에 미치는 영향은 이론적으로 소비효과(≥ 0), 투자효과(≤ 0), 순수출효과(≤ 0)로 구성되어 사전적으로 예측할 수 없지만, 실증적으로 “한국을 포함한 대부분의 선진국(G20국가)에서는 노동소득분배율의 하락이 총수요 감소를 가져오는 것으로 추정되었다. 즉 대부분이 “임금주도 성장”이었다”(이상현, 2014).⁵⁾ 달리 말하면, 임금인상을 통한 노동소득분배율의 상승은 총수요 증가를 초래하고, 그것이 성장과 더불어 고용의 증가를 초래한다는 것을 함의한다.⁶⁾

요컨대 (포스트)케인지안 고용이론의 핵심은 임금인상이 고용증가를 초래한다는 것이다. 따라서, 노동조합의 핵심적 역할이 임금인상이라고 볼 때, 케인지안들은 노동조합이 고용확대에 긍정적 효과를 초래한다고 보고 있는 것이다.

-
- 5) “독일과 일본을 제외하고는 노동소득분배율 하락에 따른 단위노동비용 감소가 투자에 미치는 영향이 미미했다. 미국과 한국의 경우 투자는 노동소득분배율과 독립적인 것으로 추정되었다. 이는 노동비용이 투자 증가에 큰 장애요인이라는 통상적인 주장과는 정면으로 배치된다”(이상현, 2014).
 - 6) 물론 노동소득분배율은 임금이 불변이더라도 고용량의 증가에 의해서도 상승할 수 있으므로 고용증가는 노동소득분배율 상승의 결과가 아니라 원인일 수도 있다. 그런데 홍장표(2014)에 의하면, 1999~2012년 동안 한국에서 노동소득(=실질임금) 1% 증가는 0.68~1.09%의 GDP 증가, 실질노동생산성 0.45~0.50%의 증가와 더불어 0.22~0.58%의 고용증가를 초래하였다. 즉, 노동소득 증가는 고용증가를 초래한다는 것이 실증적으로 입증되고 있는 것이다. 이와 유사하게 임금증가가 이윤증가보다 소비확대 효과가 크다는 연구들도 있는데, 황선웅(2009)은 1970~2007년 동안 총임금 1% 증가가 민간소비를 0.671% 증가시킨데 반해, 총이윤 1% 증가는 민간소비를 0.141% 증가시키는데 그쳤다고 분석하고 있다.

Ⅲ. 노동조합의 고용확대 노력 사례

이상에서 노동조합의 핵심적 역할인 임금인상이 고용확대에 긍정적 효과를 초래한다는 것을 이론적으로 살펴보았는데, 그 외에도 노동조합은 고용확대를 위해 여러 가지 역할을 수행할 수 있다. 그 대표적인 사례가 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기와 ‘숙련향상 → 생산성 향상 → 기업 경쟁력 강화 → 임금상승 및 고용증가’의 경로를 밟는 고진로 전략(high road strategy)이라고 할 수 있다. 이에 아래에서는 노동시간 단축 사례로 한국의 법정 노동시간 단축사례와 네덜란드의 바세나르협약(Wassenaar Agreement)을 통한 파트타임노동의 확대사례를 살펴보고, 고진로전략의 사례로 미국 위스콘신 주의 위스콘신지역훈련파트너십(Wisconsin Regional Training Partnership: WTRP) 사례를 살펴보고자 한다.

1. 한국의 법정 노동시간 단축

노동시간에 대한 규율이 주로 단체협약에 의해 이루어지는 유럽과 달리 한국에서는 「근로기준법」에 규정된 법정 노동시간이 규정적 역할을 하고 있다. 그리하여 1980년대 후반 노동조합운동이 활성화된 이후로 한국의 노동조합들은 법정 노동시간의 단축을 위해 많은 노력을 기울여 왔다.

한국의 법정 노동시간은 1953년에 근로기준법의 제정과 더불어 주 48시간으로 규정된 이래 80년대 말까지 변함이 없었다. 그러다가 1987년 여름 소위 ‘노동자대투쟁’이라는 엄청난 파업사태를 겪으며 수많은 노동조합들이 결성되었고, 많은 노동조합들이 주 44시간 노동을 단체협약으로 체결하기 시작하였다. 이어서 노동시간을 비롯한 근로조건과 기타 노사관계를 규율하는 노동법을 개정하자는 노동법 개정투쟁이 광범하게 일어났다. 그 결과 1989년 3월 29일에 근로기준법이 개정되어 법적으로 주당 근로시간이 44시간으로 확정되었다. 다만 그 적용은 단계적으로 이루어졌는데, 1단계로 모든 사업장에서 46시간으로 단축한 후 1990년 9월 30일부터 300인 이상 사업장과 금융보험업에서 44시간으로 단축하고, 이어서 1991년 9월 30일부터 모든 사업장에서 44시간이 적용되었다.

한편, IMF 외환위기 타개책의 일환으로 1998년 2월 체결한 ‘경제위기 극복을 위한 사회협약’에 “근로시간 단축을 통한 고용안정 방안을 강구한다” (노사정위원회, 1998)는 내용

이 포함되었다. 이를 근거로 노동조합들은 지속적으로 주 40시간(주5일제)으로의 노동시간 단축투쟁을 전개하였고, 그 결실로 2003년 8월에 다시 근로기준법이 개정되어 주 40시간이 법제화되었다. 그 적용 또한 단계적으로 이루어졌는데, 1단계는 금융보험업, 정부투자기관, 지방공사 및 공단, 정부출연기관 및 단체, 상시 1천명 이상 근로자를 사용하는 사업장에서 2004년 7월 1일부터 시작하여 기업규모별로 순차적으로 적용되어 최종적으로는 6단계로 2011년 말까지 모든 사업장에 적용되었다(이상 김유선(2008) 참조).

이처럼 한국의 노동조합들이 노동시간 단축투쟁을 하게 된 것은 OECD 국가들 중 가장 긴 실노동시간을 단축하여 삶의 질을 개선하고, 특히 IMF 위기 이후 실업이 급증한 상황에서 고용안정을 달성하기 위해서였다. 그 결과 두 번에 걸친 법정 노동시간 단축은 상당한 고용증대 효과를 초래한 것으로 분석되고 있다.

먼저, 1989~91년의 노동시간 단축(주 44시간제)의 효과에 대해 안주엽·이규용(2001)은 1985~99년에 걸쳐 고용이 4.7% 증가했다고 분석하고 있으며, 신관호·신동균·유경준(2002)은 1988~97년에 걸쳐 고용이 4.9% 증가했다고 분석하고 있다.

다음으로 2004년 이후의 노동시간 단축(주 40시간제)의 고용효과에 대해서 김유선(2008)은 2004~07년 동안의 효과로 노동시간이 10% 단축되면 단기적으로는 고용증가 폭이 미미하지만 장기적으로는 취업자 8.5%, 노동자 13.1%의 고용증가 효과가 있다고 분석하고 있다. 또한 노용진(2014)은 2004~11년의 노동시간 단축의 결과 2005~11년에 걸쳐 5.2%의 고용효과가 있었다고 분석하고 있다.⁷⁾

2. 네덜란드의 바세나르협약 - 단시간노동 확대를 통한 일자리 나누기

2013년 현재 네덜란드는 피고용자 중 단시간 노동자의 비중이 38.7%에 달해 OECD 국가들 중 가장 높은 비중을 기록하고 있으며, 그에 따라 연간 노동시간 자체도 1,328 시간(취업자 기준 1,380 시간)으로 가장 짧다(OECD, 2014). 이처럼 짧은 노동시간의 연원은 1982년의 바세나르협약(Wassenaar Agreement)으로 거슬러 올라간다.

2차대전 이후 꾸준한 성장세를 이어오던 네덜란드는 1970년대 오일쇼크 이후 80년대 초반에는 마이너스 성장과 물가상승(스태그플레이션), 실업률 폭등(1982년 13%) 등으로

7) 물론 외국의 경우 노동시간 단축의 고용효과에 대한 부정적인 연구도 더러 있고, 한국의 경우에도 통계적으로 유의하지 않다는 연구가 하나 있다(노용진, 2014 참조). 그러나 적어도 한국의 경우에 대한 대부분의 연구는 그 고용효과가 긍정적이라고 분석하고 있다.

경제적 악순환을 겪었고, 과도한 사회복지비 지출로 일명 “네덜란드병”을 앓게 되었다(한형서, 2006). 이러한 상황에서 정부의 강제적 임금억제방침에 직면하여 노사가 자발적으로 추후 “모든 협약의 어머니” (Visser & Hemerijck, 1997)라고 불리게 된 바세나르협약을 체결하게 되었다. 그 주요내용은 다음과 같다.⁸⁾

“첫째, 노동자대표는 임금억제(임금동결 및 물가연동조항에 의한 임금인상 포기)를 수용하고, 사용자 대표는 정규직의 주당 노동시간단축을 통해서 고용창출을 실현한다. 둘째로, 정부는 노동자의 임금억제와 노동시간단축에 따른 소득손실을 보전하기 위하여 사회보장시스템을 강화한다. 또한 기업인에게는 투자유발을 위한 감세정책과 사회적 부담의 경감을 통해 생산적 고용창출을 유도한다. 셋째로, 기존의 노사관계의 협상은 중앙단위 노동자 교섭을 산별 혹은 부문별 교섭으로 전환시킨다” (한형서, 2006).

여기서 노동시간 단축과 관련하여 중요한 것은 당시 네덜란드의 많은 노동자들이 자신의 소득이 줄더라도 노동시간 단축에 찬성하는 경향을 보이고 있었으며, 이에 근거하여 노동조합 지도자들은 적극적으로 임금인상 억제와 노동시간 단축을 통한 일자리 공유를 추진하게 되었다는 것이다. 이러한 임금인상 억제전략은 당장은 실질임금의 하락을 가져왔으나, 중장기적으로는 낮은 물가상승, 정부재정의 개선에 따른 1인당 조세부담의 하락 등으로 실질구매력의 증가를 가져왔다(Visser & Hemerijck, 1997).

또 한 가지 특징적인 것은 당초 노동조합은 협약 노동시간의 단축을 주장하였지만, 기업들이 고용유연성을 증대시키기 위해 단시간노동을 적극적으로 추진하였다는 것이다. 이 결과, 물론 협약 노동시간의 단축도 있었지만, 주요하게는 단시간노동의 확대를 통한 고용확대 및 전체 노동시간의 단축이 대세를 이루게 되었다(Visser & Hemerijck, 1997).

이와 관련하여 중요한 것은 단시간노동에 대한 수용성을 높이기 위해 전일제노동과의 차별을 철폐하고, 단시간노동에 따른 각종 권리를 보장하며, 관련되는 사회보장을 확충하는 것이다. 네덜란드의 경우, 다소 시간이 걸리긴 했지만, 단체협약들에서 노동시간에 비례한 임금과 부가급여를 규정하였고,⁹⁾ 대부분 여성인 단시간 노동자를 위해 광범위한 휴가규정과 직장복귀 권리를 인정하였다. 또한 정책적으로도 1993년에 단시간 노동자에 대해 사회복지 혜택과 최저임금제 적용을 배제해 온 법안을 폐기하기도 하였다(Visser & Hemerijck, 1997).

8) 이 내용은 직접 바세나르협약에 포함된 것이라기보다 그 이후 노사 간에 체결한 각종 단체협약에 포함된 것들이다.

9) 그 결과 단시간노동과 전일제노동의 임금격차는 5% 내로 축소되었다.

이러한 바세나르협약은 네덜란드가 1980년대 후반부터 경기회복과 함께 실업감소 및 고용증가를 달성하여 1990년대의 소위 “네덜란드의 기적”을 이룩하는 주요한 토대가 되었다. 몇 가지 성과를 보면, 1980~83년 동안 마이너스(-0.3%) 성장을 보였던 실질 GDP는 1984~90년 동안 연평균 2.9%의 증가세를 기록하였고, 1983년에 9.7%였던 실업률은 10년 뒤인 1993년에 6.6%로 감소하였으며, 1983~93년 동안 연평균 고용증가율은 1.8%로 약 100만 개의 일자리가 증가하였다. 특히 이 고용증가의 약 80%가 단시간 일자리여서 1979년에 16.6%에 불과하던 단시간 노동자의 비중이 1996년에는 36.5%로 증가하였다. 이 단시간노동은 대부분 여성노동자가 담당하여 전체 단시간 일자리 가운데 약 3/4을 차지하였다(Visser & Hemerijck, 1997). 이 결과 네덜란드의 연간 노동시간은 1983년 1,524 시간(피고용자 1,491 시간)에서 1990년 1,451 시간(피고용자 1,434 시간)으로 단축되었다(OECD, 2014).

3. WRTP - 지역수준의 고진로전략

1980년대에 미국경제의 침체와 함께 위스콘신(Wisconsin) 주의 최대 도시이자 대표적 공업지역인 밀워키(Milwaukee)도 전통적 산업기반의 1/3이 붕괴될 정도로 심한 경기침체를 겪었다. 이는 지역 제조업체들의 아웃소싱이 주된 원인이었는데, 그 결과 1979~95년 동안 밀워키지역의 제조업 고용이 35.5%(76,242명)나 줄어들었다. 그 때문에 노동조합 조합원도 감소하였다(전명숙, 2006; Vidal, 2009).

이러한 상황을 타개하기 위하여 미국노총 위스콘신지부(AFL-CIO Wisconsin: 이하 “노동조합”)는 기업의 구조조정에 깊숙이 개입해야 할 필요성을 느끼게 되었다. 그런 가운데 위스콘신 주립대학의 연구소인 COWS(The Center on Wisconsin Strategy)가 금속산업의 작업장 변화와 훈련에 관한 연구들을 수행한 결과 노사 파트너십에 근거한 노동자 훈련의 강화를 해결책으로 제시하였다. 이에 호응하여 노동조합은 1990년대 초 주정부(산하 우수노동력위원회) 및 기업들과 지역 차원의 기술교육컨소시엄을 형성하기 위한 논의를 주도하였으며, 마침내 1992년 11월 지역의 노사정학 파트너십인 ‘위스콘신지역훈련파트너십’ (Wisconsin Regional Training Partnership: WRTP)을 출범시켰다(김학노, 2008).

이처럼 노동조합이 훈련파트너십에서 주도적 역할을 할 수 있었던 것은 그 이전부터 노동조합이 기업들과의 협력 하에 노동자 훈련을 직접 담당해온 경험이 있었기 때문이다. 즉, 노동조합은 1980년대 중반에 기업들과 함께 ‘작업장 교육센터’ (workplace education

center)를 설치·운영하였는데, 연방정부의 지원 아래 1980년대 후반 이래 위스콘신 지역에 100개 이상의 작업장 교육센터가 운영되고 있었던 것이다(전명숙, 2006).

이렇게 하여 출범한 WRTP는 조직과 운영에서도 파트너십 원칙에 따라 참가 단위들이 동등하게 참가하였다. 그리하여 그 집행위원회는 노조와 기업(출범 당시 22개 기업) 및 공공부문의 대표들이 동수로 구성되었고, 이 밖에 지역의 기술전문대학이나 훈련기관들의 대표도 참가하였다. 또한 여러 실무팀들도 각각 노사공동위원회가 감독하였다(김학노, 2008).

WRTP는 출범 당시 “고임금과 고기술의 지역경제”¹⁰⁾라는 고진로전략(high-road strategy)¹¹⁾을 분명한 목표로 제시하였다. 이러한 목표를 달성하기 위하여 WRTP가 실시하는 핵심 서비스는 다음과 같은 세 가지였다(김학노, 2008; Vidal, 2009).¹²⁾

첫째는 예비 노동자를 위한 고용전 훈련(pre-employment training) 프로그램인데, 이것은 다시 학생을 대상으로 한 ‘청소년 견습 프로그램’과 구직자를 대상으로 한 ‘고용연계 훈련 프로그램’으로 구분된다. 전자는 기업과 노동조합이 지역의 전문대학과 협력하여 커리큘럼과 교육방식을 개발하고, 고등학교 학생들에게 졸업 전 2년 동안 실무관련 수업과 기업에서의 현장교육을 병행토록 하는 프로그램이다.¹³⁾ 후자는 구직자를 대상으로 한 훈련 프로그램인데, 특징적인 것은 훈련 이후에 구직을 하는 것이 아니라 회원기업과 그 공급업체에 대한 인력수요조사를 마친 후 예정된 일자리를 위한 훈련을 실시하는 수요중심 방식의 프로그램이라는 것이다. 따라서 훈련생에 대한 채용은 보장되어 있는 것이다.

둘째는 재직자 훈련 프로그램이다. 이 프로그램은 종업원들의 숙련향상을 통해 생산성을 제고함으로써 기업의 경쟁력을 강화하기 위한 것이다. 이 프로그램은 전문화된 작업장 교육센터를 통해 실시되었는데, 각 센터들 간의 상호교류와 긴밀한 협력을 통해 우수사례를 선정하고 이를 토대로 표준교육안도 마련하여 공동으로 활용하였다. 이 프로그램에도 노동조합이 적극 참여하였는데, 그것을 통해 현장에서 필요한 숙련의 조사나 개별 노

10) WRTP(1992), “Implementation Plan”, 김학노(2008)에서 재인용.

11) 고진로전략이란 노동자의 훈련에 기초한 숙련향상을 통해 생산성을 증가시켜 기업 경쟁력을 강화하고 그 결과 고임금과 고용증대를 달성한다는 전략으로서 저숙련-저임금에 기초한 저진로전략(low-road strategy)과 대비된다.

12) WRTP는 출범 당시 제조업만을 포괄하고 있었는데, 2001년부터 건설업에 이미 존재하고 있던 Building Industry Group Skilled Trades Employment(BIG STEP)라는 기구와 긴밀히 협력하기 시작하여 현재는 WRTP/BIG STEP로서 활동하고 있다.

13) 이 프로그램을 통해 노동조합은 학생들의 후견인(mentor) 역할을 하면서 학생들을 향후 조합원으로 가입시키는 이득을 얻기도 하였다.

동자의 숙련수준에 대한 평가 등에 있어 기업과 긴밀하게 협력할 수 있었다.

셋째는 제조업 현대화(manufacturing modernization) 프로그램이다. 이 프로그램은 대기업과 중소기업업체들이 파트너십을 구축하여 중소기업의 신기술 및 새로운 생산방식의 도입과 정착을 지원하는 것이다. 이를 통해 대기업들은 부품조달을 타 지역으로 아웃소싱하지 않고 지역 내 부품업체로부터 공급받을 수 있게 된 것이다.

WRTP는 이러한 프로그램들의 충실히 수행함으로써 다음과 같은 괄목할 만한 성과를 거두었다(Carpenter et. al., 2002).

첫째, 현대화 프로그램과 재직자 훈련 프로그램을 통해 1994~99년 동안에 회원기업에서 6,000개의 일자리 순증가가 있었다.

둘째, 신규 노동자 훈련을 통해 1996~2001년 동안 11개 이상의 기업이 도시 중심부 거주자 705명을 채용했는데, 이들의 12개월 간 직장유지율은 평균 75%였다. 또한 연간 평균수입이 채용 첫해에 8,500 달러에서 22,500 달러로 증가하였다.

셋째, 2000년에 회원기업들은 7,000 명의 비감독직 노동자들의 훈련에 2,500만 달러를 투자한 것으로 추산되는데, 훈련참가자의 21%는 유색인종이었다. 1996년 이후 500개 이상의 중소기업에 훈련서비스가 제공되었다.

IV. 노동조합의 고용확대 전략

이상에서 살펴본 바와 같이 노동조합은 임금, 노동시간, 직업훈련을 통해 고용확대에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 위에서 살펴본 내용을 고려하면서 노동조합이 이 각각을 위해 취해야 할 전략을 간략히 제안해 보고자 한다.¹⁴⁾

■ 제안 1) 연대임금정책을 추진할 필요가 있다.

먼저, 노동조합의 핵심적 역할인 임금인상이 고용에 미치는 효과에 대해서는 이론적으로 부정적 입장도 있으나 그 현실성은 약하고, 긍정적인 효과를 가져온다는 입장들이 타당성이 있는 것으로 판단된다. 이렇게 본다면, 강력한 임금인상 투쟁이 노동조합의 고용확대 전략일 수 있다.

그러나 현실적으로 볼 때, 기업들의 임금지불능력은 재벌 대기업과 중소기업 간에 큰 격차가 존재한다. 따라서 임금인상 투쟁의 결과 대기업 노동자들과 중소기업 노동자들의 임금격차가 확대될 수 있다. 이러한 상황은 노동자 계층 내부의 분열을 가속화시켜 노동운동 자체의 약화요인이 되기도 하지만, 고용확대의 측면에서도 바람직하지 않다. 왜냐하면 임금 뭉, 즉 노동소득분배율의 상승은 총수요 증가를 통해 고용의 증가를 초래한다고 하는 케인지안 고용이론에서 볼 때, 임금격차의 확대는 고용증가 효과를 감소시키기 때문이다. 즉, 고임금 노동자의 한계소비성향은 저임금 노동자의 그것보다 작기 때문에 고임금 노동자의 임금이 더 인상되더라도 소비증대 효과, 따라서 총수요증대 효과는 작아지는 것이다. 따라서 전체적인 노동소득분배율의 증가도 저임금 노동자의 임금인상을 통해 달성되는 것이 고용확대에 더욱 효과적이다. 때문에 노동조합은 고용확대를 위해 고임금 노동자와 저임금 노동자의 임금격차를 줄이는 연대임금정책을 추진할 필요가 있다.

연대임금정책은 기업 내부에서도, 동일 산업 내 대기업-중소기업 간에도, 그리고 고임금 산업과 저임금 산업 간에도 필요하다.¹⁵⁾ 그런데 한국의 경우 산업별 노동조합의 형태

14) 물론 각각의 제안은 무수히 많은 쟁점들을 지니고 있으며, 구체화를 위해서는 더 많은 논의가 필요하다. 여기서는 핵심적인 방향만 제시하는데 그치고자 한다.

15) 스웨덴 노동조합의 경우 세계대공황이 시작된 1930년대부터 연대임금정책을 꾸준히 논의하여 50년대 중반 이후 노사 간 전국수준의 중앙교섭을 통해 모든 부문을 대상으로 강력한 연대임금정책을 실시하여 1990년에 중앙교섭이 중단될 때까지 괄목할 만한 임금균등화를 달성한 바 있다(신정완, 2010).

가 많이 갖추어지기는 했지만 아직 제대로 된 산업별 교섭이 이루어지지 않고 있는 상황에서는 우선 기업 내부의 연대임금정책을 추진할 필요가 있다. 특히 최근처럼 정규직과 비정규직의 임금격차가 심각한 상황에서 정규직 위주의 노동조합들이 정규직 이기주의를 지양하고 비정규직 처우개선에 적극 나설 필요가 있는데, 이 경우 사회적 호응을 통해 노동조합 자체의 강화에도 도움이 될 것이다. 이를 위해 비정규직을 노동조합 내로 조직화하는 것이 매우 중요하다.

한편, 기업별 교섭체제 하에서라도 기업의 범위를 넘어서는 연대임금정책을 위해서는 고임금 노동자들이 저임금 노동자(비정규직)를 위한 기금조성 등을 통해 재정적 지원을 강화할 필요도 있다. 이를 위해서는 노동자 연대의식의 발전도 필요하고, 이러한 사업을 총괄하는 중앙조직의 강력한 리더십도 필요하다. 하지만 이러한 만만치 않은 과제를 달성하기 위해서는 장기적이고 지속적인 노력이 필요하다.

■ 제안 2) 노동시간의 지속적 단축, 특히 초과노동시간의 단축이 필요하다.

자본주의 발전과 함께 노동시간은 장기간에 걸쳐 지속적으로 단축되어 왔다.¹⁶⁾ 이러한 경향은 기술발전으로 인한 생산성의 지속적 증가에 의해 불가피하게 발생할 수밖에 없다. 왜냐하면 생산성 증가로 노동력 수요가 지속적으로 감소하는 상황에서 노동시간이 단축되지 않으면 대량실업이 만연할 수밖에 없으므로 노동력 수요의 감소에 상응하는 만큼 노동력 공급을 감소시켜야 하는데, 그 방법이 더욱 많은 노동자들이 일자리를 나누기 위하여 노동시간을 단축하는 것이기 때문이다. 따라서 앞으로도 생산성 증가가 계속되는 한 고용을 유지·확대하기 위해서는 노동시간의 단축이 필수적이다.¹⁷⁾

그러나 노동시간 단축은 기업들이 자발적으로 실시하는 것이 아니라 본질적으로 노동자들의 조직인 노동조합의 요구와 투쟁에 의해 달성될 수 있다. 따라서 노동조합은 앞으로도 노동시간 단축을 지속적인 의제로 삼아 추진할 필요가 있다.

16) 예를 들면, 독일 인쇄업의 노동시간은 1856년에 주 70시간에서 1900년에 주 60시간, 1956년에 주 48시간을 거쳐 1993년에 주 38시간으로 단축되었고, 2025년에는 주 30시간으로 단축될 것으로 전망된다(Schmid, 2002).

17) 물론 노동시간이 단축되더라도 생산설비가 추가되지 않는다면 추가 고용이 불가능하다는 설비비용 상의 문제와 노동시간 단축에 따른 노동비용의 증대로 인해 단기적으로는 고용효과가 크지 않다는 반론도 있으나(White, 1987), 장기적으로는 노동시간 단축이 고용확대를 가져오는 것은 분명하다.

그런데 모든 노동자들이 동일 시간대에 일률적으로 노동시간을 단축할 경우 생산설비의 가동에 문제가 발생할 수 있다. 따라서 노동시간 단축은 적절한 교대제의 개선 및 노동시간 유연성의 증대와 함께 추진될 필요가 있다.

특히 노동시간 단축에 있어 일차적으로는 기준 노동시간을 규정하는 법정(legal) 또는 협약(contractual) 노동시간의 단축이 중요하지만, 현실적으로는 이 기준 노동시간을 넘어서는 초과노동시간을 단축하는 것이 더 중요하다. 사용자의 경우에는 초과노동수당을 지급하더라도 인력의 추가채용보다는 노동비용이 적게 들고, 노동자의 입장에서도 초과노동에 따른 가산수당, 즉 초과노동수당으로 인해 더 많은 임금을 받을 수 있기 때문에 노사 모두에게 초과노동의 유인이 존재한다. 그러나 이로 인해 노동시간 단축의 고용효과가 상쇄되기 때문에 고용확대를 위해서는 초과노동의 단축이 반드시 필요한 것이다.

그런데 초과노동 단축과 관련해서도 대기업 고임금 노동자와 중소기업 저임금 노동자 및 비정규직은 상이한 상황에 있다. 즉, 후자의 경우 임금수준 자체가 매우 낮기 때문에 초과노동 단축이 쉽지 않다. 따라서 우선 대기업 고임금 노동자부터 건강과 삶의 질 개선이라는 관점에서 다소간의 임금감소가 있더라도 초과노동을 줄이고 그만큼 고임금 일자리를 만들 수 있도록 할 필요가 있다.

■ 제안 3) 숙련향상을 통한 고진로전략을 추진할 필요가 있다.

경제위기 시에 기업들은 많은 경우 노동자 해고, 임금삭감 등의 저진로전략을 추구한다. 그러나 그것은 당장 고용위기를 초래할 뿐 아니라 장기적으로 기업의 경쟁력을 약화시키는, 말 그대로 하책(下策)이다. 이러한 저진로전략에 대응하여 노동조합은 재직노동자뿐 아니라 구직자들에 대한 직업훈련을 통해 숙련을 향상시킴으로써 기업의 경쟁력을 강화하고 노동자의 취업능력(employability)을 제고하는 고진로전략을 추진할 필요가 있다. 그것은 고용의 유지·확대와 고임금을 가져올 것이다. 구직자에 대한 훈련은 추후 노동조합원의 확대에도 기여할 것이다.

그런데 내부노동시장이 발달하여 연공급 임금체계가 확립된 곳에서는 숙련향상에 대한 보상이 약하고, 이런 상황에서는 직업훈련에 대한 유인이 적다. 따라서 고진로전략의 추진을 위해서는 임금체계를 숙련을 중시하는 직무급이나 직능급으로 개편하는 것도 고려해야 한다.

또한 직업훈련은 많은 경우 생산현장에서의 기술적 문제뿐 아니라 관련 제도 등에 대한 전문성을 필요로 한다. 이 전문성이 없을 경우 노동조합이 주도적으로 직업훈련을 실시하기가 어렵고 사용자에게 종속적이 될 수밖에 없게 된다. 따라서 노동조합 내에 전문가를 육성하는 것도 중요한 과제라 할 수 있다.

끝으로, 언급한 대로, 직업훈련은 생산현장과 유리될 수 없기 때문에 사용자와의 긴밀한 협력이 필요하다. 따라서 고진로전략을 위해서는 상호 신뢰에 입각한 협력적 노사관계가 중요하다.

V. 정책 제언

이상에서 고용확대를 위한 노동조합의 전략에 대해 살펴보았는데, 고용문제는 노동조합만의 노력으로는 해결되기 힘들고, 사용자와 정부의 노력도 병행되어야 한다. 이에, 사용자의 노력에 관해서는 별도로 하고, 여기서는 정부의 정책적 지원방안에 대해 몇 가지 제언을 하고자 한다. 다만, 정부의 정책방안은 무수히 많기 때문에 여기서는 위에서 언급된 내용과 관련된 범위로 국한하고자 한다.

■ 제언 1) 임금인상정책을 적극 추진할 필요가 있다.

케인지안 고용이론에서 살펴보았듯이, 임금인상은 내수를 확대시켜 경기를 회복시키고 고용을 창출하는 원천이다. 이 때문에 최근 경제위기의 타개책으로 주요국 정상들은 임금인상의 중요성을 강조하고 있다. 즉, 2014년 초 미국의 오바마 대통령은 연방정부 계약직 근로자들의 최저임금을 상향조정하는 행정명령에 서명하였으며, 일본의 아베 총리도 2013년부터 최근까지 꾸준히 기업들에게 임금인상을 요청하고 있다. 한국정부는 그동안 늘 “경제가 어려워니 임금인상을 자제하자”고 해왔는데, 급기야는 최근 최경환 경제부총리도 “임금이 오르지 않으면 경제가 살아나지 않는다” (한겨레, 2014. 10. 14)고 언급하기에 이르렀다. 따라서 정부는 각종 정책수단을 동원하여 임금인상정책을 추진할 필요가 있다.

여기서 중요한 것은 임금인상이 저임금계층에 집중되어야 한다는 것이다. 저임금계층은 고임금계층에 비해 한계소비성향이 크기 때문에 증가한 임금(소득)이 대부분 지출되어 내수확대에 크게 기여할 수 있기 때문이다.¹⁸⁾ 따라서 정부의 임금인상정책에서 일차적으로 중요한 것은 최저임금의 인상이다. 최저임금의 결정과정에는 정부의 영향력이 크기 때문에 실현가능성도 크다.

18) 따라서 최경환 부총리가 대기업의 막대한 사내유보금을 배당이나 임금인상으로 활용할 경우 지원하겠다고 하는 방안은 방향이 잘못되었다고 할 수 있다. 배당수령자나 대기업 노동자들은 고자산가 내지 고임금 노동자이기 때문이다. 대기업의 사내유보금은 원하청관계를 개선하여 중소기업을 지원함으로써 중소기업 노동자의 임금인상에 활용되도록 해야 한다.

아울러 정부는 공공부문의 사용자로서 공공부문 노동자들의 임금이 민간부문에 비해 뒤처지지 않도록 적정수준을 보장할 필요가 있다. 특히 공공사업의 발주자로서 참여하는 민간기업의 임금에 대해 일정한 통제를 가할 수 있다. 따라서 참여기업들이 최저임금보다 높은 생활임금을 보장하는 것을 자격조건으로 삼는 것도 좋은 방안일 것이다.

■ 제안 2) 노동기본권 보장이 필요하다.

그러나 정부가 민간기업에 대해 직접적으로 임금인상을 강제하는 데는 한계가 있다. 따라서 민간부문의 임금인상을 촉진하기 위해서는 임금인상의 당사자인 노동조합 스스로의 힘으로 임금인상을 달성할 수 있도록 여러 노동기본권을 보장할 필요가 있다(Krugman, 2007).

그 가운데 가장 먼저 필요한 것은 노동조합의 조직 확대를 위해 결사의 자유(freedom of association)를 보장하는 것이다. 이를 위해서는 노동조합 조직화를 방해하는 사용자의 부당노동행위를 엄격히 감독할 필요가 있다. 또한 산업별 노조의 발전을 위해 초기업단위의 조직화와 산업별 교섭에 대해 제도적으로 지원할 필요가 있다(예컨대 사용자단체 구성에 대한 지원 등). 특히 고용이 불안한 비정규직의 초기업단위 조직화에 대한 지원이 필요한데, 예컨대 지역 차원에서 특정 기업과의 근로계약관계와 무관하게 결성되는 공제조합 등도 노동자조직으로 인정하고 가능한 범위에서 단체교섭권을 부여하는 것도 고려할 필요가 있다.

나아가 협약자치(autonomy of negotiation)에 대한 보장도 필요하다. 즉, 노사 간의 자율적인 단체교섭에 대해 정부는 특정의 일방을 편들지 말고 중립을 지켜야 한다.

한편, 유럽의 여러 나라들에서와 같이 단체협약 적용범위(coverage of collective agreement)를 확대하는 것도 중요한 방안이다. 예컨대 프랑스에서는 노동조합 조직률은 10% 미만이지만, 단체협약 적용률은 90%에 육박하는데, 이를 통해 노동조합의 교섭력을 높일 수 있는 것이다.

■ 제안 3) 일자리 나누기를 적극 추진할 필요가 있다.

법정 또는 협약 노동시간의 단축은 통상 오랜 시간이 걸린다. 따라서 이보다 더 단기적으로 노동시간을 단축하고 일자리를 늘리기 위해서는 네덜란드의 경우처럼 일자리 나누

기(job-sharing)를 통한 단시간 일자리의 확대를 적극 추진할 필요가 있다. 그것은 보육이나 가사, 자기계발 등을 위해 노동자가 희망하는 경우도 있다. 그러나 일자리 나누기의 수용성을 제고하기 위해서는 다음과 같은 제도적 정비가 필요하다.

먼저, 사용자와의 협의를 거치더라도, 노동자의 희망에 따라 전일제노동과 단시간노동 간의 전환이 허용되어야 한다. 예컨대 출산과 보육 또는 학업 등의 필요가 있을 경우 단시간노동을 하다가 사유가 종료되었을 경우 다시 전일제노동으로 복귀할 수 있어야 하는 것이다. 그렇지 않을 경우 단시간노동에 대한 선호 자체가 감소할 것이다.

다음으로 단시간노동에 대한 차별을 폐지해야 한다. 현실적으로 단시간 일자리는 거의가 비정규 일자리로서 시간당 임금이나 기타 근로조건에 있어 많은 차별을 받고 있으며, 그것이 단시간노동의 확대에 장애가 되고 있다. 따라서 단시간노동에 대한 차별금지원칙, 특히 시간비례원칙(principle of *pro rata temporis*)을 철저히 적용해야 한다. 그리하여 임금뿐 아니라 건강보험, 실업(고용)보험, 연금 등의 사회보험에 있어서도 전일제노동에 대한 시간비례원칙을 적용해야 하는 것이다.

그런데, 시간비례원칙을 적용하더라도 그로 인한 임금총액이 너무 적을 경우 단시간노동에 대한 선호가 감소할 것이다. 따라서 전체적인 임금수준, 특히 최저임금의 인상이 중요하다.

끝으로 단시간 일자리는 대체로 여성들이 많이 담당하게 되는데, 보육이나 가사, 노인 부양 등을 전담하는 전업주부들을 노동시장으로 유인하기 위해서는 해당 서비스에 대한 공적 제공을 확대해야 할 것이다.

■ 제안 4) 사회적 대화를 촉진할 필요가 있다.

임금문제와 달리 고용문제는 노동시장 행위자들 간, 즉 노사정 간의 긴밀한 협력이 필요하다. 이러한 협력은 노사정 간의 사회적 대화(social dialogue)라는 형태로 이루어지기 때문에 정부는 사회적 대화를 촉진하기 위해 많은 노력을 기울여야 한다. 물론 네덜란드 처럼 노사가 공동으로 구성한 노동재단(Labor Foundation)에서의 노사 간 대화가 노사정 3자대화보다 중요한 경우도 있지만, 대부분은 사회적 대화에 있어 정부의 주도적 역할이 필수적이다.

이때 중요한 것은 정부는 노사 간 이해의 중재자로서 공정성을 유지하여야 한다는 것이다. 그러기 위해서는 노사 모두의 신뢰를 얻을 수 있는 균형 잡힌 노동정책을 실시할

필요가 있다. 특히 사회적 대화가 결실을 맺으려면 노사 간 세력균형이 전제되어야 하기 때문에 노사 간 어느 일방의 세력이 편중되지 않도록 세심하게 배려할 필요가 있다.

또한 중앙 차원의 일원화된 사회적 대화로는 고용문제와 관련된 구체적 문제를 모두 협의하기에 부족할 수도 있다. 따라서 지역 차원과 산업 차원에서도 사회적 대화를 활성화할 필요가 있다.

VI. 기대효과

이 연구는 최근의 고용위기 상황에서 노동시장의 주요 행위자 중 하나인 노동조합이 고용확대를 위해 어떤 역할을 해야 하고, 이와 관련된 정부의 지원정책은 무엇인지를 살펴보기 위한 목적으로 수행되었다. 그것을 위해 노동조합 임금인상의 고용효과를 이론적 차원에서 검토하고, 그 외에 노동조합이 고용확대를 위해 노력했던 사례들을 살펴보았다. 이를 바탕으로 노동조합의 고용확대 전략으로 ① 연대임금정책, ② 노동시간 단축, 특히 초과노동시간의 단축, ③ 숙련향상을 통한 고진로전략을 제안하였고, 관련된 정부의 정책으로 ① 임금인상정책, ② 노동기본권 보장, ③ 일자리 나누기, ④ 사회적 대화의 촉진을 제안하였다.

이러한 제안들은 먼저, 노동조합의 활동영역을 확대하는 데 기여할 것이다. 지금까지 노동조합의 활동은 주로 해당 조합원의 임금인상과 고용유지/안정에 초점을 두어 왔는데, 그것만으로는 고용확대에 한계가 있다. 따라서 앞으로는 노동조합들이 저임금 노동자/비정규직을 위한 연대임금정책과 실노동시간 단축을 위한 대기업 고임금 노동자들의 초과노동시간 단축을 주요 의제로 삼고, 나아가 지금까지 매우 미흡했던 직업훈련에 대한 관심도 제고하기를 기대해 본다.

또한 이 제안들을 통해 정부의 관련 정책에도 다소나마 변화가 있기를 기대한다. 먼저, 과거처럼 무조건 임금억제만을 부르짖던 자세에서 벗어나 임금인상, 특히 최저임금 등 저임금계층을 위한 임금인상에 적극적인 자세를 가질 수 있을 것이다. 또한 노동기본권 보장이 궁극적으로는 고용확대에 중요하다는 사실을 인식한다면, 기본권 보장에 다소나마 우호적인 정책을 모색할 수 있을 것이다. 최근 중점 정책으로 추진되고 있는 시간선택제(단시간노동) 일자리 정책에 있어서도 그 성공을 위한 전일제 노동과 단시간노동 간의 자유로운 전환, 시간비례원칙의 적용 등 제도적 전제조건에 대해서 더 많은 관심을 기울일 것이다. 마지막으로 사회적 대화의 촉진에 있어서도 노사 간 세력균형을 위해 더욱 세심한 노동정책을 모색할 것이다.

참고문헌

- 김유선(2008). 「법정근로시간 단축이 실근로시간, 고용, 실질임금에 미친 영향」, 『산업노동연구』, 제43권 제2호, 1~21쪽.
- 김학노(2008). 「위스콘신(Wisconsin) 주의 노사정(학) 협력모델 연구」, 『대한정치학회보』, 16집 2호, 177~204쪽.
- 노사정위원회(1998). 「경제위기극복을 위한 사회협약(98.2.9)」.
- 노용진(2014). 「주40시간제의 고용효과」, 『산업관계연구』, 제24권 제2호, 109~129쪽.
- 신관호 · 신동균 · 유경준(2002). 「법정근로시간 단축의 경제적 효과」, 『노동경제논집』, 제25권(3), 1~34쪽.
- 신정완(2010). 「스웨덴 연대임금정책의 정착과정과 한국에서 노동자 연대 강화의 길」, 『시민과 세계』, 제18호, 59~79쪽.
- 안주엽 · 이규용(2001). 「법정근로시간 단축의 노동시장 효과」, 『분기별 노동동향분석』, 제14권 제1호, 151~170쪽.
- 이상현(2014). 「소득주도성장: 이론적 가능성과 정책적 함의」, 『사회경제평론』, 제43호, 67~99쪽.
- 전명숙(2006). 「미국 위스콘신 지역노사정 파트너십」, 노사정위원회 편, 『선진국의 지역노사정 파트너십 사례집』, 30~51쪽.
- 한형서(2006). 「네덜란드 폴더(Polder)모형에 관한 학습과 비판적 고찰」, 『유럽연구』, 제23호, 283~307쪽.
- 홍장표(2014). 「한국의 기능적 소득분배와 경제성장: 수요체제와 생산성체제 분석을 중심으로」, 지역사회연구소 working paper.
- 황선웅(2009). 「비정규직 고용의 확대, 소득분배, 경제성장」, 『동향과 전망』, 77호, 169~201쪽.
- Carpenter, J. B., Gerschick, J., Pikholtz, L. & McVay, M.(2002). *Good Practices in Business Service: Helping Small Business Grow and Create Jobs. Case Study: WRTP, Shorebank Advisory Service.*
- Hyclark, T., Johnes, G. & Thorton, R.(2005), *Fundamentals of Labor Economics* (남병탁,

- 송영남, 최창곤 옮김(2007). 『노동경제학』, (주)시그마프레스.
- Kaufman, B.(1994). *The Economics of Labor Markets*, South-Western College Pub.
- Keller, B.(2008). *Einführung in die Arbeitspolitik*, Oldenbourg.
- Krugman, P.(2007). *The Conscience of a Liberal* (예상한 · 한상완 · 유병규 · 박태일 옮김
(2008). 『미래를 말하다』, 현대경제연구원).
- OECD(2014). *OECD Employment Outlook 2014*.
- Schmid, G.(2002). *Wege in eine neue Vollbeschäftigung*. Campus Verlag.
- Vidal, M.(2009). “Reconstructing the Local Labor Market: The Wisconsin Regional Training Partnership and BIG STEP” (「미국 지역노동시장의 재건: 위스콘신 지역훈련파트너십」), 노동연구원, 『국제노동브리프』, 2009년 6월호, 29~39쪽.
- Visser, J. & Hemerijck A.(1997). *A Dutch Miracle - Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press. (최남호 · 최연우 옮김.
『네덜란드의 기적』, 도서출판 따님.)
- White, M.(1987). *Working Hours: Assessing the potential for reduction*, ILO (국제노동재단 옮김, 『근로시간 단축의 잠재효과』).
- 조선일보(2014.6.27.).
(http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2014/06/27/2014062703097.html,
검색일자 : 2014.10.27.)
- 조선일보(2013.12.18.).
(http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2013/12/18/2013121803060.html,
검색일자 : 2014.10.27.)
- 한겨레(2014.10.14.).
(http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/659791.html,
검색일자 : 2014.10.21.)

Abstract

Role of trade unions for employment promotion: theories and cases

This paper aims to investigate the role of trade unions in employment promotion and the relevant policies of government under the recent employment crisis. For this purpose I examined firstly the theories on the employment effect of wage increase by trade unions. Then I investigated three cases that trade unions made efforts to promote employment, i.e. the reduction in legal working time in Korea, the reduction in working time through the spread of part-time jobs in the Netherlands and the high road strategy through skill promotion in Wisconsin, the USA.

Based on this theoretical examination and the case studies I suggested as the strategies of trade unions for employment promotion ① solidarity wage policy, ② reduction in working time, especially in overtime, ③ high-road strategies through skill promotion and as governments' policies ① wage increase, ② guarantee of basic labor rights, ③ job sharing ④ encouragement of social dialogue.

□ 저자 약력

- 정원호
 - 한국직업능력개발원 연구위원

- 김유선
 - 한국노동사회연구소 선임연구위원

일자리 확대를 위한 노동조합의 역할 :
이론과 사례연구

- 발행연월일 2014년 11월 8일 인쇄
 2014년 11월 10일 발행

- 발 행 인 이 용 순

- 발 행 처 한국직업능력개발원
 139-070, 세종특별자치시 시청대로 370
 세종국책연구단지 사회정책동
홈페이지: <http://www.krivet.re.kr>
전 화: (044)415-5000, 5100
팩 스: (044)415-5200

- 등 록 일 자 1998년 6월 11일

- 등 록 번 호 제16-1681호

- I S B N 978-89-6355-517-1 93320

- 인 쇄 처 (주)한국장애인문화인쇄협회 (02)2683-0955