

새정부의 노동정책 전망

김동춘

성공회대학교 교수, 사회학

민주화와 신자유주의의 갈등과 충돌 속에서 흥미를 거듭하고 있는 새 정부의 경제정책과 노동정책이 나아가야 할 방향은 무엇인가? 과연 새 정부는 노동자의 삶의 질을 보장하는 중장기적인 노동정책의 청사진을 마련할 수 있을 것인가?

한 국은 그 역사적인 발전 경로로 볼 때는 50년만에 정 권교체를 이루어 군부권위주의에서 민주주의로의 이행과정에 있지만, 동시에 세계사적으로는 외환위기로 IMF의 구제금융을 받게 되어 범세계적인 금융자본과 그들이 요구하는 신자유주의 구조개혁의 압력에 동시에 직 면해 있다.

민주화와 신자유주의화라는 두 가지 국내외적 계기 속에서 한국의 경제정책과 노동정책, 나아가 한국사회의 진로는 흥미를 거듭하고 있다. 더욱이 IMF 요구를 받아들 이지 않을 수 없는 조건에서 실업자가 급증하고, 실업급여 신청, 구직신청, 부당노동행위 구제신청 등 민원이 작년 같은 기간의 무려 8배 이상으로 증가하면서 노동부의 노동행정은 거의 마비상태에 빠져있기 때문에, 아직 중장기적인 노동정책의 청사진은 마련되지도 않고 있다. 그 과정이야 어떠했던 역사상 최초로 노·사·정 협의기구가 구성되어 노동자 대표들의 동의 속에 정리하고 법안이 통과되었다는 점은 한국 노동정책의 역사에서 가장 주목 할만한 사건이 아닐 수 없다. 이로써 노동자들도 이제 노동정책의 입안과정에서 하위의 파트너로 참여할 수 있는 계기를 갖게 되었다. 이러한 국내외의 격변과 김대중 대통령 당선자의 정책 노선 등을 고려하여 우리는 향후 한국의 노동정책이 어떻게 전개될 것인지, 또 어떻게 전개 되어야 할 것인지에 대해 생각해 볼 수 있다.



새 정부의 정책 기조인 '민주주의와 경제발전의 병행'은 노동자들의 피곤한 일상과 불안을 덜어줄 수 있을 것인가?

가장 중요한 변수: IMF

우선 가장 중요한 변수는 뭐니뭐니해도 IMF사태라 볼 수 있다. IMF 구제금융을 받는 대가로 일련의 개혁조치를 취하지 않을 수 없는 조건에 놓이게 된 국가는 그 전략과 정책의 선택 폭이 크게 제한되었다. 특히 한국은 벼랑 끝에서 IMF의 요구를 수락하지 않을 수 없었기 때문에 경제운영 과정에서 IMF와 국제금융자본의 요구를 거의 수용하지 않을 수 없는 처지에 놓였다. 정리하고 문제가 대표적이다.

처음에 IMF와 협약한 내용은 노동시장의 유연성을 확보하고 노동력의 재배치를 용이하게 하기 위하여 고용보험제도의 역량을 강화시킨다는 정도에 그쳤다. 그러나 이 협상 과정에 미국과 국제금융자본이 개입하여 부실금융기관의 정리하고, 나아가 금융산업을 비롯한 전산업에서의 정리하고를 용이하게 하는 조치를 마련하는 방안

이 거론되었다. 국민회의 관계자는 "미국의 민간투자자들이 금융기관의 인수·합병에 매우 관심이 많다"고 말하면서 그들이 "부실금융기관 정리하고를 법제화하지 않으면 채권을 즉각 회수하겠다"고 으러댔다고 홀린 바 있는데, 이는 IMF 협상의 이면에서 미국과 국제금융자본이 실질적으로 힘을 행사했음을 말해준다.

즉 국제금융자본이 한국에의 투자 조건으로 금융기관의 정리하고를 쉽게 할 수 있는 법적 조치를 촉구하였고, 결국 궁지에 몰린 김대중 당선자는 노사정 위원회를 구성하고, 그 곳의 논의를 거쳐 정리하고의 입법화를 서두르게 된 것이다.

IMF 협약을 이행해야 하는 상황은 김대중 정권의 정책 선택의 폭을 크게 제한하였으며, 그가 약속한 공약을 지킬 수 없도록 만들었다. 성장을 억제하고, 물가를 묶고, 긴축재정을 펴며, 강도높은 구조조정과 외국자본의 국내진출을 허용하지 않을 수 없

게 됨에 따라 “고용을 늘이겠다”는 공약과 “정리해고에 신중한 자세를 보이겠다”는 공약은 이제 “정리해고의 법제화가 불가피하다”는 쪽으로 가닥을 잡았다. 그리고 사회복지 예산을 30% 증액하겠다는 공약도 7, 8조원 이상의 예산을 축소해야 하는 요구 앞에서는 거의 물거품이 되었다.

김대중 당선자는 “새 정부는 경제개혁으로 IMF 구제금융을 하루 빨리 필요없도록 하겠다”고 밝히면서 새 정부는 경제난국을 하루빨리 극복하는 것을 최대의 과제로 삼는다는 것을 분명히 하였다. 따라서 선거운동 당시에는 고성장과 저물가, 저금리와 무역수지 흑자기조를 달성한다는데 강조점이 주어졌다면, 이제는 정책의 우선순위가 IMF 사태 이전과는 확연히 달라져서 경제를 살리는 것, 그것을 위한 외국 투자자의 유치가 발 등의 불을 끄기 위한 지상 과제로 설정되기에 이르렀다.

따라서 경제를 살리는 길이라면 당장의 정리해고의 입법화는 불가피하고 복지의 확충도 일단은 유보되어야 할 사안으로 받아들여졌다. 그러나 김영삼 정부의 실정과 당면한 경제적인 어려움을 감안할 때, 노동자들에 대한 일방적인 고통 강요는 정치와 사회의 불안을 야기하고, 나아가 김대중 정부의 정치적 안정 자체를 흔들 수도 있었기 때문에 김대중 당선자는 노조 측의 임금억제와 정리해고 입법화 수용을 노·사·정 합의의 형태로 공식화하는 방안을 마련하게 되었다. 김영삼 정부에서 만들어진 노사관계개혁위원회 대신에 노사정위원회를

서둘러 추진한 것은 이러한 배경에서였다.

김대중 당선자는 12월 26, 27일 양일간 한국노총과 민주노총의 위원장 및 간부들을 만나 정리해고 도입의 필요성을 역설하면서 노사정 협의체 구성을 제의하였다. 김대중 당선자는 외환위기의 극복을 위해서는 정리해고가 불가피하다고 역설하였다. 노사정 3자 협의체를 만들어 정리해고에 대한 사회 합의를 이루자고 주문하였다.

간담회 석상에서 김대중 당선자는 “외국자본과 우리자본의 차별을 둘 필요는 없다. 노동자들이 외국자본에 친밀감을 표시해야 한다. 외국자본이 들어오면 경쟁력과 국제시장의 노하우를 함께 갖고 들어오거나 최소한 배울 수 있는 것을 갖고 들어온다. 외국의 경우 우리처럼 평생고용의 분위기가 아니다. 그러나 사회보험이 잘 되어있다. 우리도 사회보험을 빨리 확충해야 한다. 고용보험에 대한 정부의 기여금을 확충하겠다. 고용보험 등으로 실업수당을 지급하고 기금을 만들어 직업훈련, 취업알선 하는데 최대한 조치를 취하겠다”고 말하였다. 노동 측은 한국경제의 위기가 정부와 재벌에게 있다고 보았고, 그것은 IMF는 물론 모든 사람들이 인정하는 것이었기 때문에, 김대중 당선자는 재벌개혁을 촉구함으로써 노동자들의 반발을 상쇄하고 노동자들을 노사정 협의기구에 참가시키려 하였다.

결국 우여곡절을 겪은 끝에 노동 측은 정리해고 입법화를 받아들이고, 그 대신 고용안정기금 확충, 교사의 노동2권 보장, 공무원 직장 협의회 인정 등을 얻어냈다.

노조전임자 임금지급 문제, 노조의 경영참가 문제 등 추가 의제는 남겨 놓은 채 노동조합 측은 내부에서 이 결과를 둘러싸고 진통을 거듭하고 있으며, 정부는 폭증하는 실업자 대책 마련에 부심하고 있다.

경제정책에 종속된 노동정책

겉으로는 신정부의 노동관련 정책이 노동자의 참가하에 김대중과 정부 주도로 추진된 것 처럼 보이지만, 기실은 IMF와 국제금융기관이라는 새로운 가공할만한 권력체가 배후에서 실질적인 영향력을 행사하고 있음을 분명히 확인할 수 있다. 노동정책은 경제정책에 종속되었고, 경제정책은 IMF와 국제금융기구의 요구에 종속되었다. IMF 국제금융을 받기 이전부터 산업구조조정이나 금융개혁, 노동시장의 유연화는 일정에 올라있었다고 할 수 있지만, IMF 국제금융을 받게 되면서 어떤 부분은 국내 일정보다 더 빨리, 어떤 부분은 훨씬 더 전면적이고 급격하게 추진되기에 이른 것이다. 어떤 점에서 IMF 하에서 국가단위의 경제정책의 자율성은 거의 상실되었다고 볼 수 있다. 사회정책으로서 노동정책은 반드시 경제정책에 뒤따르는 것은 아니지만, 기업구조조정과 도산, 인수합병 등과 같은 경제 상황 속에서 노동정책이 그것을 무시하고서 추진되는 것은 사실상 어려워졌다고도 볼 수 있을 것이다.

이러한 환경 속에서 추진되는 노동정책의 기조는 신자유주의 라고 볼 수 있다. 신

자유주의의 방향은 국가가 사업장 단위의 노사관계는 물론 노동력의 공급과 노동력 질의 향상을 위한 교육, 훈련 과정, 노동력의 보존에 직접 개입하기 보다는 '상품'으로서 교환될 수 있도록 시장의 힘에 내맡기되, 노사교섭 체제나 임금, 노동조건, 노동력의 수급과 활용 등 상품으로서의 노동력의 거래가 최소한의 규범의 틀 내에서 이루어지고 기업의 자본축적 활동이 원활히 이루어지도록 게임의 룰(법과 제도)을 정비하여 거래의 당사자들이 그 원칙을 지키도록 유도하는 것을 말한다.

이러한 신자유주의 노동정책은 노동자의 임금이나 노동조건 등 노동력의 재생산을 국가에서 강압적으로 통제하여 노사평화와 기업의 자본축적 활동에 일방적으로 유리하도록 편성하였던 과거의 권위주의의 억압적인 노동통제와도 다르며, 국가가 각종 노동시장 정책이나 복지정책을 통하여 노동력의 상품성을 일정하게 제한하여 노동자의 고용조건을 안정화하고, 기업의 자본축적 활동도 지원해주는 조합주의 기조와도 차별적이라고 볼 수 있다.

사회 역학관계에서 보면, 신자유주의 정책은 노동자와 노동조합의 지속적인 노동시장 통제 작업과 탈상품화의 전략을 저지하고 기업의 자본축적의 자유를 보다 확대하는 것으로서 노동자들을 시장에 내모는 자본편향의 정책일 수밖에 없다. 그리고 신자유주의 기조 하에서는 노동조합의 교섭력이 약화되므로 노동자의 힘은 이중적으로 약화되고, 빈부의 격차는 더욱 커지게 된다.

신자유주의에 기반한 노동통제

김영삼 정부에 들어서 한국의 노동정책은 과거의 권위주의적인 통제정책에서 점차 신자유주의적인 기조로 돌아오기 시작하였다. 파업 사업장에 대하여 공권력을 투입하기 보다는 민사상의 손해배상을 청구하는 조치라든지, 무노동무임금 원칙을 고수한 것이라든지, 정리해고제와 근로자 파견제를 입법화한 것, 경제활성화와 기업의 생산활동을 격려한다는 명분으로 현장의 근로감독을 축소한 것, 노조전임자의 임금 지급 제한 방안들이 그 대표적인 예이다.

신자유주의 기조를 취하는 김대중 정부의 가장 대표적인 사례는 정리해고 법제화를 통한 노동시장 유연화 정책, 임금가이드라인 철폐 방침 등이다. 그러나 IMF 사태에 처하여 노동자들이 자발적으로 임금감축을 받아들이는 상황에서 임금 가이드라인은 사실상 무의미해졌기 때문에 신자유주의 정책 기조는 주로 정리해고의 입법화에 초점이 두어져 있다고 보아도 과언이 아니다.

따라서 해고의 요건을 완화하여 노동조합의 노동시장에 대한 영향력을 제한하는 것은 다른 모든 노동정책을 압도하는 핵심 정책이라고 볼 수 있다. 한국의 자유주의 경제학자들은 한국 노동시장의 경직성이 경쟁력을 약화시키는 주범이라고 보면서 노동시장의 유연화를 줄곧 요구해 왔고, 그것이 이번의 IMF 사태로 서둘러 입법화되기에 이른 것이다.

그러나 어떤 자본주의 국가도 노동력을

완전히 시장에 내맡기는 철저한 자유주의 정책을 펴지는 못한다. 그것은 기업이라는 조직은 본질적으로 자신의 이윤추구에만 몰두할 수 밖에 없기 때문에 일단 국가라는 공동체가 유지되는한, 국가경제의 근간을 이루는 노동력을 보존하고 육성하여 생산활동을 지속시키는 것은 개별 기업의 힘으로는 불가능하기 때문이다. 그리고 생산적인 노동력은 물론이고 노동시장에서 시장능력을 갖추지 못한 청소년이나 노약자, 여성들을 보호하는 것은 사회질서와 통합성 유지를 위해 필요불가결하다.

따라서 국가가 어떠한 형태로든 노동시장에 개입하지 않을 수는 없게 된다. 그런데 국가가 어느정도 노동시장에 적극적으로 개입하여 노동력의 완전한 상품화를 억제하는가 하는 점은 국가의 이념이나 문화, 그리고 전통과도 관련되어 있지만, 주로 노동조합의 조직력과 노사간의 힘관계에 달려있다.

새정부의 노동정책 방향

오늘날 우리의 조건에서 본다면 50년만의 정권교체라는 국면이 바로 이러한 신자유주의 기조에 어느 정도의 제동을 걸 수 있는 기반이 된다고 볼 수 있다. 특히 김대중 대통령이 갖고 있는 민중주의 성향과 상대적인 진보성, 그리고 우리 정치사에서의 최초의 야당정권으로서 김대중 정권이 갖는 성격을 고려해본다면 노동정책이 과거의 친자본 일변도의 노동통제 노선에서 벗어나

새로운 모습을 보일 여지는 존재하고 있다.

노사정 위원회라는 일종의 조합주의(corporatism) 노사협의 기구 구성도 김대중 정부의 이러한 전진적인 성격을 잘 대표하고 있다고 생각한다. 이 노사정 협의기구에 법외 조직인 민주노총을 참여시켜 대화의 상대로 인정하고, 주요 현안문제에 대한 공감대를 형성함과 동시에, 정책대안의 협의기구로 활용하여 노동정책 결정과정에서 사회 합의를 추구하고 있는 것이 그 예이다.

노동부는 이런 중앙 차원의 노사정협의회와 연계하여 지역·업종별 노사정협의회를 정례화하고 업종별로도 노사관계나 국민경제에 큰 영향을 미치는 중요한 논의할 방침을 천명한 바 있다. 노동부는 올해의 「주요 업무계획」(1998.2.13)에서도 참여와 협력의 신노사문화의 창출에 역점을 둔다고 발표한 바 있는데 비록 그것이 하나의 수사에 불과하다 하더라도 변신의 몸부림으로 해석할 수는 있을 것이다.

한편 IMF라는 비상사태에서 대량 실업자가 발생하는 오늘의 현실도 정부로 하여금 국가가 적극적인 실업대책과 노동시장 정책을 펴지 않을 수 없게 만드는 배경이 된다. 사실상 그 동안 한국의 개입주의 노동정책이라는 것도 시장론자들의 비판과는 달리 국가가 노동자에게 유리하도록 노동시장에 개입한 것이라기 보다는 자본중심의 억압적인 개입이었기 때문에 서유럽 복지국가의 적극적인 노동시장 정책과는 거리가 멀었다. 따라서 실업자 구제, 직업

알선, 직업훈련 분야에서 한국 정부는 아무런 준비도 되어 있지 않다고 봐도 과언이 아니다. 예를 들면 실업자가 폭증하는 지금 국립직업안정기관은 지방노동관서의 직업안정과 46개, 7개의 인력은행 등 53개에 불과한 실정이다. 특히 직업훈련이나 재취업관련 국립기관의 취업율은 작년 17.3% 정도에 불과하여 사실상 기능이 부재하다. 그런데 공사립 기관은 주로 임시·일용직 직업알선을 하고 있기 때문에 생산현장의 기능직·사무직 인력은 직업안전망의 사각지대에 놓여 있다고 볼 수 있다. 지방노동관서의 취업알선담당 인력은 454명으로 1인당 행정대상 인원이 4만 8천명으로 독일의 36배, 일본의 3.6배에 해당한다. 이 문제를 해결하기 위해 800명의 민간인 전문인력을 채용해야 한다고 보고 있다. 이러한 조건에서 대량실업 사태가 발생하니 그저 급한 불끄고보자는 실업보험 확대 정책만 제시되는 편이다.

업청난 실업사태에 직면한 정부는 올 1월부터 10인 이상 사업장으로 실업급여 적용을 확대하고 이어 7월부터는 5인 이상 사업장으로 확대하며, 내년 7월부터는 임시·시간제 근로자에 대해서도 적용할 계획을 세우는 한편 실업급여의 수급자격은 1년 근무에서 6개월 근무로 축소하였다.

그리고 27만명의 외국인력을 점차 줄여 내국인으로 대체할 계획을 갖고 있다. 45만명으로 예상되는 신규 경제활동 인구를 흡수하기 위해 벤처기업 2천개의 창업을 지원하며 중·고령 주부 등을 청소년 선도

원, 환경감시요원, 학교 급식요원으로 채용할 방침도 천명한 바 있다. 폭주하는 실업 관련 민원을 해결하기 위하여 지방노동관서에 전문직업 상담원 배치 지방노동청 5명, 1급지 노동사무소 3명, 2급지 2명 등 총 120명 정도를 채용할 계획도 세워 놓았다. 그리고 1월 19일 노동부는 '여성고용안정대책'을 지방노동관서에 시달, 여성노동자 우선해고 등 부당해고 사업주를 즉시 입건 조치하도록 했고, 여성차별해고 신고장구를 근로감독과에 설치할 것을 지시하였다. 여성해고 비율이 높은 사업장에 특별 감독을 실시하고 인수·합병 예상기업과 부도 우려 업체 등의 해고동향을 파악할 때나 기업의 대량해고 변동시 반드시 여성근로자를 명시하도록 하였다. 이러한 조치들은 어쨌든 신자유주의 기조와는 거리가 먼 정책이라 할 수 있을 것이다.

그러나 문제는 실업자 구제의 재원과 방향이다. 우선 정부가 추진하는 고용보험법상의 기준만 확대하면 장기적으로 보험재정의 불안정을 가져올 위험성이 있다. 따라서 장차 5인 이하 사업장과 일용직 노동자에 대한 실업부조가 가장 중요한 문제가 될 수 밖에 없다. 정부는 실업대책 재원 4조3천억원 중 고용보험기금 2조원 정도를 책정하였는데, 비축된 고용보험기금 1조 9천억원을 올 해 말이면 다 써버릴 것으로 예상된다. 따라서 내년 말이면 기금이 바닥날 것은 뻔한 일이다. 그리고 혜택을 받는 사람은 20만명 수준에 불과하다. 고용보험기금 외에 아시아개발은행(ADB), 세

계은행(IBRD) 차관자금으로 조성되는 1조원은 벤처기업 창업, 중소기업 지원, 3D 분야의 직업환경개선 등 일자리 창출 사업주에게 대부되는 것이어서 고용보험의 혜택을 받지 못하는 더 많은 노동자에게는 1조원 정도만 돌아가게 된다. 정부의 실업대책은 전체 재원의 6%인 2500억만 내고 20만 명만 구제하겠다는 것을 의미한다. 즉 재원의 한계는 정부의 적극적인 노동정책을 펼 수 있는 수단을 제한하게 된다.

한편 실업자 구제책은 역시 일시적인 조치에 불과하다는 근본 한계를 갖고 있기 때문에 여기서 정부는 장기적인 노동정책의 방향을 수립하지 않을 수 없다. 물론 경제회복은 실업문제 해결의 가장 확실한 방안이지만, 문제는 어떻게 어떤 방향으로 경제가 회복될 것이며, 경제가 회복된다는 것이 무엇을 의미하는가 하는 점이다.

만약 경제회복이 다수의 국민 소외계층이 양산되고, 수많은 고학력 실업자가 양산되며, 다수의 여성노동력이 사장된 가운데, 단순히 IMF의 구제금융에서 벗어나서 일정한 성장률을 회복하는 것을 의미한다면, 우리의 노동정책은 단순히 경제회복을 기다리며 당면의 불을 끄는 방향으로만 추진되어서는 안될 것이다. 만약 경제의 체질개선이 이루어져 고부가가치 산업 위주로 산업구조가 재편되어, 노동력의 질이 향상되고, 그것에 기초하여 수출이 본격적으로 이루어지지 않는다면 경제회복은 사회적 고통과 사회해체를 동반하는 것이 될 것이며, 그러한 경제회복은 결국은 지속될

수 없을 것이다. 따라서 노동정책 역시 장기적이고 지탱가능한 경제체질의 확보라는 목표에서 추진되어야 하고, 나아가 건강한 사회 건설이라는 새로운 이상에 기초해야 할 것이다.

사회 연대와 통합을 증진하는 노동정책이어야

그 동안 노동정책은 사실상 공안정책과 경제정책의 시너로 존재한 경우가 많았고, 그것은 노동부 관리들의 사기를 저하시키고, 노동정책을 국가의 장기적인 발전 전망에서 추진하지 못하도록 하는 장애요인이 되었다. 그러나 이제 노동정책은 과거처럼 국가안보와 경제성장의 보조역할에 머물러서는 물론 안되고, 양질의 노동력의 육성과 효과적인 활용, 사회 연대성과 통합성의 유지라는 보다 전진적인 이념을 토대로 추진되어야 한다.

노동정책은 사실상 경제정책, 복지정책, 교육정책과 하나의 세트로서 추진되어야 하며, 이들 영역과의 긴밀한 협조 하에서 입안되지 않으면 안된다. 나아가 노동정책은 정보화·고령화·고학력 사회라는 조건을 반영하여 어떻게 개인의 창의성을 극대화하며, 실업자를 일터로 다시 불러오며, 노동능력을 상실한 사람을 보호해 줄 것인가 하는 연대의 철학을 갖고서 추진되어야 한다.

장기 전망 이전에 더 중요한 것은 노동정책의 정신과 기초가 바뀌어야 한다는 점이다. 아무리 경제가 어렵더라도 노동정책 일

반의 민주회는 반드시 달성되어야 한다. 그것은 그 동안 국가안보와 경제성장을 빌미로 억눌러 오기만 했던 노동자의 인권과 삶의 질을 보장해 주고, 노동행정의 합리성과 투명성을 제고하는 것이다. 실제 규제완화라는 명분으로 현장의 근로감독을 소홀히 하고 부당노동행위를 저지른 사용자에게 관용을 베푼다면 과거와 같은 억압적인 노사관계와 노동배제의 관행이 사라지지 않고 지속될 것이다. 그것은 결국 노동자들의 사기저하와 소외감을 부추기며, 단결력을 와해시켜 결과적으로는 기업의 부정과 비리를 은폐시키는 결과를 낳을 것이고, 사회적 측면에서는 연대성과 통합성을 와해시키고, 나아가 경제적 측면에서도 경쟁력을 약화시키게 될 위험성이 있다.

따라서 현재와 같이 노사간에 힘관계가 현저하게 노동자들에게 불리하고 사용자들의 반노동조합 관행이 엄존하는 현실에서 노사대등성의 확보를 위하여 국가 차원의 민주적 규제는 오히려 강화되어야 할 것이다. 그리고 노동정책의 결정과정에서 단순히 노사정 위원회에서 만족할 것이 아니라 노동정책을 공개하고, 노동조합을 정책결정 과정에 참여시키는 제도적인 조치들을 마련하여야 한다. ❖