



저작자표시-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#) 

정치학석사학위논문

한국과 일본의 노동시장 개혁:

2006년 한국의 비정규직보호법과

2003년 일본의 파견법 개정을 중심으로

2015년 2월

서울대학교 대학원

정치외교학부 정치학전공

김 현 기

한국과 일본의 노동시장 개혁:

2006년 한국의 비정규직보호법과
2003년 일본의 파견법 개정을 중심으로

지도교수 임 혜 란

이 논문을 정치학석사 학위논문으로 제출함

2015년 1월

서울대학교 대학원

정치외교학부 정치학전공

김 현 기

김현기의 정치학석사 학위논문을 인준함

2015년 1월

위 원 장 권 형 기 (인)

부 위 원 장 임 혜 란 (인)

위 원 강 원 택 (인)

국문초록

오늘날 한국과 일본 모두 노동시장 개혁은 각 나라의 뜨거운 이슈 중의 하나이다. 노동시장 개혁에 관한 기존의 주요 연구는 유럽의 경험을 바탕으로 정규직과 비정규직 간의 서로 다른 이해관계와 정규직에 대한 높은 고용 보호 규제로부터 각 나라의 노동시장 개혁을 설명해왔다. 즉, 정규직이 자신들의 이권을 지키기 위해 비정규직의 사용에 대해 기업과 타협했으며, 정규직의 고용 보호 수준이 높을수록 비정규직을 더 많이 사용해왔다는 것이다.

하지만 유럽의 경험에 기초한 기존의 연구와는 달리 한국과 일본에서는 정규직의 고용보호 수준과 비정규직의 증가 사이에 일정한 관계가 나타나지 않는다. 뿐만 아니라 정규직 중심의 노동조합 역시 비정규직의 고용과 임금, 차별 금지 등을 가장 적극적으로 보호하려고 한 핵심적 행위자 중의 하나였다. 이러한 기존 연구와 한국, 일본의 경험 사이의 불일치에 대한 의문으로부터 본 연구는 출발하였다.

본 연구에서는 기존 연구의 주장과는 달리, 각 국의 노동시장 개혁에 있어 정치제도이자 행위자로서 국가에 주목해야함을 주장한다. 주요 행위자로서 국가는 주요 정책에 관여하는 정책 결정자들과 정부의 노동 시장 개혁에 관한 이념을 갖고 있고, 이러한 이념의 구체적 내용에 따라 한국과 일본에서 추진된 개혁의 내용이 다르게 나타났다. 이념의 전달자로서 국가는 사회 내의 다른 행위자들과 함께 노동시장 개혁의 구체적 내용과 방향에 대해 상호작용하고, 이 과정에서 형성되는 담론은 정치제도에 의해 영향을 받는다.

한국과 일본의 노동시장 개혁에 관한 차이는 노무현 정부와 고이즈미 정부가 신자유주의에 대해 보인 상이한 인식과 수용에 기인한다. 한국의 비정규직보호법은 노무현 정부의 신자유주의에 대한 인식과 수용한 방식에 의해 주요 목적과 내용이 결정되었다. 1997년 외환위기 이후 한국의 주요 정책결정자들과 관료들은 신자유주의를 경제정책의 주요 이념으로 수용했다. 노무현 정부 역시 신자유주의를 정책의 주요 이념으로 수용했

지만, 노무현 정부는 한국 정치 지형에서 상대적으로 진보적 위치에 놓여있었기 때문에 신자유주의의 수용은 정권의 지지기반과 정체성, 나아가 주요 정책의 정당성에 관해 문제가 될 수 있었다. 노무현 정부는 이에 대한 해법으로 영국 노동당이 제시한 ‘제 3의 길’ 과 같은 방식으로 신자유주의를 수용함으로써 정책의 정당성을 호소하고자 했다. 이러한 신자유주의에 대한 인식과 수용은 2004년 입법예고한 정부의 원안에서 그대로 나타났는데, 정부 원안은 노동계와 경영계 간의 입장을 시장원리주의에 보다 방점을 둔 가운데 1대 1로 혼합한 것이었으며 이러한 골격은 2006년 입법된 정부의 최종안에서도 유지되었다.

정부가 시장원리주의에 보다 방점을 둔 원안에서 보다 비정규직에 관한 규제에 충실한 방향으로 법안을 변경하게 된 것은 정책 공표 이후 소통적 담론의 과정에서 정책의 정당성을 호소하는데 실패했기 때문이다. 다수제 민주주의적 요소를 가진 한국에서는 행위자 사이에 정책에 대한 사전 조율보다는 정책 공표 이후 정책의 정당성에 대한 행위자 사이의 상호작용이 보다 중요하게 작용했다. 한국의 비정규직보호법은 2001년부터 노사정위원회에서 논의되었지만 조정 단계에서의 행위자 간의 정책 조정은 유의미하지 못했다. 이런 가운데 2004년 정부의 입법 예고 이후 일련의 과정에서 정부의 비정규직보호법은 사회적으로 정당성을 지지기반에 호소하는데 실패했고, 이 과정에서 법안은 원안에 비해 보다 규제가 강화된 형태로 결정되었다.

반면 일본 고이즈미 총리와 자민당의 신자유주의의 수용은 노무현 정부의 경우와는 달랐다. 1980년대 후반~1990년대 초 일련의 부패스캔들과 1990년대 장기불황으로 인해 일본 정치 지형에서 무당파가 급격히 증가했고, 1994년 선거제도 개혁의 결과 도시유권자의 대표성이 증가했다. 이런 상황에서 1955년 이후 정권을 유지했던 자민당은 전후 최초로 정권의 상실을 경험했고, 자민당으로서는 무당파와 도시유권자의 지지를 받는 것이 중요해졌다. 일련의 부패스캔들과 장기불황을 겪은 무당파와 도시유권자는 규제완화와 시장자유화의 강한 지지자였고, 이러한 배경에서 등장한 것이 강한 시장원리주의자였던 고이즈미 총리였다. 고이즈미

총리는 본인의 이념적 지향과 더불어 무당파와 도시유권자의 지지를 얻기 위해 신자유주의를 적극 수용했고, 노무현 정부와 달리 이에 대한 정당성의 호소에 어려움을 겪지 않았다.

고이즈미 총리는 노동시장 개혁의 추진을 위해 1990년대 이후의 변화된 일본의 정치 제도를 적극 활용했다. 1990년대 이후 일본의 정치제도는 하시모토 행정 개혁 이후 관료주도에서 관저주도로 변화했고, 고이즈미 총리 또한 이를 적극 추진하며 노동시장 개혁을 위해 활용했다. 내각 산하에 총합규제개혁회의와 경제재정자문회의를 설치하고, 시장원리주의적 사고를 가진 민간위원들을 다수 포함시키고 노동계를 배제한 것이다. 고이즈미 총리의 정치적 신념과 무당파와 도시유권자의 규제완화와 시장자유화에 대한 지지는 노동자파견법의 규제완화가 이루어지는데 가장 중요한 요인이었지만, 이는 1990년대 이후 변화된 일본의 정치 제도를 고이즈미 총리가 적극 활용한 결과이기도 한 것이다.

이러한 주장을 바탕으로 본 논문에서는 노동시장에 관한 정규직과 비정규직 간의 상이한 이해관계에 기초한 기존 연구에 대해 반박한다. 한국과 일본의 정규직 중심의 노동계는 공히 비정규직의 이해를 가장 적극 주장한 행위자였다. 한국과 일본의 상이한 노동시장 개혁은 신자유주의에 관한 각국 정부의 상이한 인식과 수용, 그리고 이념이 상호작용되는 방식을 결정짓는 제도적 요인에 의해 결정된 것이었다.

주요어 : 노동시장 개혁, 비정규직보호법, 파견법 개정, 이념, 담론 제도주의, 신자유주의

학 번 : 2013-20179

목 차

제1장 서론	1
제1절 문제제기	1
제2절 연구사례 및 대상	4
1. 연구사례	4
2. 연구대상의 개념	9
제3절 논문의 구성	11
제2장 기존문헌검토 및 이론적 분석틀	13
제1절 기존문헌검토	13
제2절 이론적분석틀	16
1. 슈미트의 담론제도주의와 그 한계	16
2. 레이파트의 제도주의와 논문의 분석틀	20
제3장 한국과 일본의 노동시장개혁의 과정	24
제1절 노무현 정부의 비정규직보호법	24
1. 노사정위원회 비정규직근로자대책특별위원회의 활동(2001~2003)과 노사의 대립	24
2. 노무현 정부의 비정규직보호법의 입법 과정과 그 결과	29
제2절 고이즈미 정부의 노동자파견법 개정	38

1.55년 체제의 붕괴와 일본 정치 지형의 변화.....	38
2.고이즈미 정부의 2003년 노동자파견법 개정 과정과 그 결과	43
제4장 노동시장개혁에 대한 담론정치	51
제1절 한·일 양국 정부의 신자유주의의 상이한 수용	51
1.노무현 정부의 ‘좌파 신자유주의’	51
2.고이즈미 정부의 신자유주의	58
제2절 한·일 양국의 제도적 맥락과 노동시장 개혁 ...	63
1.한국의 다수제 민주주의적 제도와 노동시장 개혁	63
2.하시모토 정부의 행정개혁과 ‘관저주도(官邸主導)’의 정치	66
 제5장 결 론	69
 참고문헌	73
 Abstract	82

표 목 차

<표 1> 일본 노동자파견법 개정 연혁(1985-2003)	7
<표 2> 한국과 일본의 전체임금근로자 대비 정규직, 비정규직 ...	8
<표 3> 한국과 일본의 정규직고용보호추이	15
<표 4> 기간제근로에 대한 노동계와 경영계의 입장 차이 비교...	27
<표 5> 단시간근로에 대한 노동계와 경영계의 입장 차이 비교...	27
<표 6> 파견근로에 대한 노동계와 경영계의 입장 차이 비교.....	28
<표 7> 노사정위원회 비정규직대책특별위원회 공약위원안	28
<표 8> 비정규직보호법안 정부 원안(2004년 9월 입법예고안)과 정부 최종안(2006년 11월) 비교	37
<표 9> 한국 비정규직의 일자리 선택 동기.....	37
<표 10> 중의원 정당별 의석률	40
<표 11> 경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침(2001-2004) 주요 내용	45
<표 12> 일본 비정규직을 선택한 이유별 노동자비율	49

그 립 목 차

<그림 1> OECD 임금근로자 대비 임시직 비중 변화(1985-2000)...	6
<그림 2> 한국과 일본의 임금근로자 중 비정규직 비중 추이	8
<그림 3> 분석틀	23
<그림 4> 일본의 경제성장률 추이(1990-1999)	39
<그림 5> 일본의 실업률 추이(1990-2001)	40
<그림 6> 일본 파견노동자 증가 추이(1996-2006)	50
<그림 7> 일본 비정규직 남성 중 비자발적 취업 비중	50
<그림 8> 일본의 정당지지도 변화 추이(1962-1998)	60

제1장 서론

제1절 문제제기

세계화의 주요 행위자인 다국적기업의 활동으로 국민국가의 권력은 축소되고, 시장에 대한 정부의 규제정책 역시 위협한 것으로 받아들여지고 있다. 다국적기업을 비롯한 자본의 이동성이 증가한 상황에서 자본의 유치를 위해 국가 간 노동, 사회 정책에서의 규제를 완화하는 이른바 ‘바닥으로의 경쟁(race to the bottom)’에 대한 주장 역시 제기된다. 또한 생산과정의 유연성을 높이고 경쟁력을 높이기 위한 방법으로서 노동시장의 유연성 제고에 대한 주장이 높아지고, 고용관계에서 비정규직을 비롯한 과거와 다른 고용형태의 등장은 이러한 구조적 변화의 영향으로 이해된다.

세계화가 국가 및 노동에 대해 자본의 우위를 의미하는 것으로 이해되고, 서유럽의 복지 및 노동시장 제도에서 실업, 경기침체 등의 여러 문제가 나타나면서 서유럽의 선진 산업 국가들을 중심으로 1980년대 이후 노동시장 개혁이 점차 이루어졌다. 그 결과 고용형태에서 직접고용관계가 아닌 간접고용관계나 기간의 정함이 있는 고용이 증가하는 등의 변화가 나타나기 시작했다. 각 국가에서 노동비용을 줄이고 규제 완화를 목표로 한 정책을 추진하는 경우가 늘어나면서 세계화 시대 국가 정책의 수렴(convergence)에 대한 주장이 제기되기도 했다.

이와 달리 수렴론에 대한 반박으로 자본주의 다양성(Varieties of Capitalism)을 주장하며 기업지배구조, 노동시장 제도와 산업관계, 기업 간 협력 등에서 여전히 국가 간의 차이가 유지되고 있다는 주장도 제기되었다(Hall and Soskice, 2001). 또한 자본주의 다양성을 주장하는 학자들을 중심으로 각 국가에서 이루어진 복지 및 노동시장 개혁의 다양성에 대한 주장 역시 제기되었다(Hall and Thelen, 2009; Thelen, 2012). 주로 유럽의 경험을 중심으로 한 이들의 연구는 영국을 대표적으로 하는 자유화(liberalization) 및 탈규제(deregulation), 독일과 프랑스 등 대륙

국가들을 중심으로 하는 이중화(dualization)가 이루어지는 국가, 스웨덴 등의 유연화(flexibilization)로 구분한다(Thelen, 2012).

하지만 변화된 국제 환경에서 국가들의 이에 대한 대응과 노동, 사회 정책의 변화 등에 관한 기존의 연구는 주로 유럽의 경험에 대한 분석에 집중되어있다. 이에 따라 동아시아 국가들의 노동시장 개혁을 대상으로 한 연구는 아직 부족한 실정이다. 무엇보다 노동시장에서 기존과는 다른 고용형태, 예를 들어 임시직(temporary employment)이나 시간제, 파견 근로 등의 등장에 국가 정책의 역할은 무엇이었으며 어떤 영향을 미쳤는지에 관해 연구가 보다 필요한 상황이다.

동아시아의 주요 국가인 한국과 일본에서는 최근 노동시장 개혁이 주요 현안 이슈로 부상하고 있다. 일본은 최근 ‘아베노믹스(アベノミクス)’의 고용 부문의 정책의 일환으로 ‘고용개혁’을 내걸며 노동자파견법 개정을 통한 규제완화를 추진하고 있다. 중의원 선거에서 자민당이 승리하면서, 아베 총리 하에서의 노동시장의 규제완화를 추진하는 개혁이 지속적으로 이루어질 전망이다. 한국 역시 노동시장 개혁이 최근 이슈로 부상하고 있다. 최경환 경제부총리 겸 기획재정부장관은 교육·노동·금융·공공 분야 등 4대 구조 개혁을 핵심으로 하는 내년도 경제정책 방향을 발표하며 이중 노동개혁을 최우선 과제로 선정했다.

이처럼 한국과 일본 모두에서 노동시장 개혁이 가장 중요한 이슈로 부상한 가운데, 본 논문에서는 각 국가에서 현재의 노동시장 구조와 관련해 가장 중요한 입법사례였던 한국의 2006년 통칭 ‘비정규직보호법’과 일본의 2003년 노동자파견법 개정을 비교분석하고자 한다. 한국과 일본은 동아시아 경제발전의 모델로서 급격한 경제성장을 이루었고, 또한 1990년대 극심한 경제위기를 겪었다. 이런 가운데 경제위기에 대한 해법으로 양국의 정부에서 신자유주의가 주요 경제이데올로기로 수용되었고 비정규직이 증가하는 변화가 나타났다. 그러나 이에 대한 양국 정부의 정책 대응은 서로 달랐다. 한국의 경우 비정규직에 대한 보호를 목적으로 하는 법이 입법된 반면, 일본의 경우 보다 추가적인 규제완화가 이루어진 것이다.

본 연구의 목적은 다음과 같다. 첫째, 한국과 일본에서 서로 다른 목적을 갖고 추진된 개혁의 원인을 밝히고 동시에 그것이 각 국가에서 어떤 구체적 효과로 귀결되었는가에 대해 분석하고자 한다. 둘째, 한국과 일본에 대한 분석을 통해 1980년대 이후 전 세계적으로 점증하고 있는 소득불평등과 관련하여 실마리를 얻고, 추후 이루어질 노동시장 개혁에 관해 함의를 얻고자 한다.

제2절 연구사례 및 대상

1. 연구사례

본 논문에서는 2000년대 한국과 일본에서 각기 서로 다른 방향으로 이루어진 노동시장 개혁을 연구사례로 분석한다. 한국에서는 2006년 노무현 정부에서 비정규직에 관한 보호 규제(「기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률」, 「과건근로자 보호 등에 관한 법률」, 「노동위원회법」 이하 ‘비정규직보호법’)가 이루어진 반면, 일본에서는 2003년 과건에 관한 규제가 대폭 완화된 노동자과건법(「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備に関する法律」)에 대한 개정이 이루어졌다. 세계화 시대 국민국가에 의한 노동, 사회 정책의 유효성에 대한 의문제기와 국가 정책의 수렴에 대한 주장에도 불구하고, 한국과 일본에서 노동시장 정책은 서로 다른 방향으로 전개되었다.

한국과 일본은 노동시장에 있어 몇 가지 공통점을 갖고 있다. OECD 기준으로 볼 때 한국과 일본은 전체 임금근로자 대비 임시직이 높은 국가군에 속한다(<그림 1> 참고). OECD 국가들에서 임시직의 비중이 높은 국가군은 크게 두 유형으로 구분할 수 있다. 하나는 노동조합의 조직률이 높고 좌파 정당이 유의미한 정치세력으로서 활동하고 있는 독일, 스웨덴 등의 국가군이며, 다른 하나는 노동조합의 조직률이 낮고 좌파정당이 유의미한 정치세력으로 활동하지 못하고 있는 한국, 일본이다. 한국과 일본은 노동조합의 조직률이 낮은 대표적 국가들로, 2012년 일본의 노동조합 조직률은 17.9%, 2013년 한국의 노동조합 조직률은 10.3%이다. 한국과 일본 모두 1990년대 각 국가가 맞이한 경제위기 속에서 노동시장의 유연화를 확대하는 정책이 이루어졌고, 이에 따라 비정규직이 증가했다.

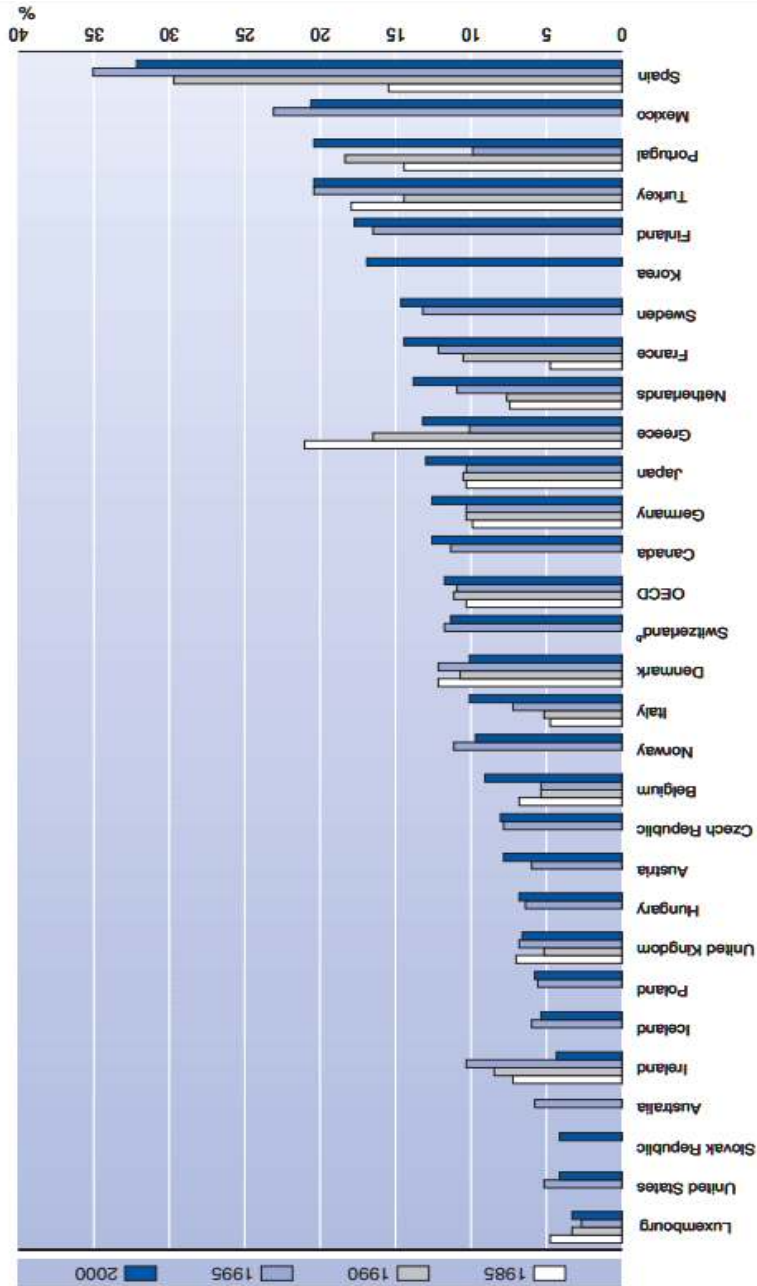
하지만 비정규직 증가에 관해 양국 정부의 정책은 서로 다르게 나타났다. 한국에서는 비정규직에 대한 보호 규제가 도입되었다. 한국의 경우 1997년 외환위기를 지나면서 비정규직이 급증하면서 사회적 문제가 되

었으며 이에 따라 2001년 설치된 노사정위원회에서부터 비정규직에 관한 대책이 논의되어 2004년 9월 노무현 정부 하에서 비정규직보호법이 입법예고되었다. 이후 3년에 걸친 끝에 2006년 11월 30일 국회 본회의에서 비정규직보호법에 해당하는 3개 법안이 통과되었다.

구체적인 내용으로는 먼저 기간제근로자에 대해 2년의 기간제한 규정을 설치하고 2년 이상 사용하는 경우 기간의 정함이 없는 근로자로 보는 간주규정을 두었다. 단시간근로자의 경우 초과근로에 대해 근로자의 동의를 구해야하며 1주 12시간을 초과해 근로할 수 없게 규정하였다. 파견근로자에 대해서는 파견을 허용하는 업무를 정하는 포지티브리스트를 유지하고 제조, 건설업 등에 있어 파견 금지를 유지했다. 아울러 기간의 정함이 없는 근로자 또는 통상근로자에 비해 차별적 처우를 금지하고, 이를 위반한 경우 노동위원회를 통해 시정을 신청할 수 있으며 사용자는 차별적 처우를 한 경우 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하며 노동위원회의 시정명령을 이행하지 않는 경우 1억원 이하의 과태료를 부과하도록 하였다.

반면 일본에서는 규제를 추가적으로 완화하여 이를 확대하는 방향으로의 개혁이 이루어졌다. 본래 일본에서는 2차 세계대전 이후 직업안정법을 제정할 때 노동자파견사업을 근로자공급사업에 있어 원칙적으로 금지했다. 그러나 이후 미국의 인재파견회사의 자회사가 일본에 설립되면서 1985년 노동자파견법을 제정했는데, 합법적 청구의 요건을 엄격하게 규정함으로써 일본식 고용관행을 보호하고자 했다(岡村, 2009). 이후 55년 체제가 붕괴하고 자민당이 재집권하면서 본격적으로 규제완화가 이루어졌는데, 가장 큰 폭의 규제완화는 고이즈미(小泉) 총리 주도 하에 이루어졌다. 단순노무로 구분되어 엄격하게 파견을 제한하고 있던 제조업 부문에 파견이 허용되었고, 3년의 상한 기간이 설정되어있던 26개 업무에 대해 상한기간이 철폐되었으며 26개 이외의 업무에 대해 설정되어있던 1년의 상한기간이 3년으로 연장되었다(<표 1> 참고).

<그림 1> OECD 임금근로자 대비 임시직 비중 변화(1985-2000)



자료: OECD Employment Outlook(2002)

〈표 2〉 일본 노동자파견법 개정 연혁(1985-2003)

연도	내용
1985	근로자공급에서 ‘파견’ 을 제외, 13개 업무 파견 허용
1996	파견 허용 업무 26개로 확대
1999	파견 허용 업무에 관한 네거티브리스트 전환 26개 업무 이외에 대해 파견기간 1년의 제한 도입
2003	제조업에 대한 파견 허용 26개 업무에 대한 3년 상한 기간 철폐 26개 이외 업무에 대한 1년 제한 → 3년 연장 소개예정파견 제도화

각 국가에서 이루어진 서로 다른 노동시장 개혁의 결과는 비정규직 규모의 변동으로 먼저 나타났다. 한국에서는 2007년 시행 이후 2007년 3월 전체임금근로자 대비 36.7% 수준이었던 비정규직의 규모가 2014년 32.1%까지 감소했다. 반면 일본은 규제완화의 결과 전체 임금근로자 대비 비정규직의 규모가 2012년 38.2%까지 증가했다(〈표 2〉, 〈그림 2〉 참고).

본 논문에서는 한국과 일본에서 이와 같이 상이한 결과를 가져온 양국 간의 서로 다른 노동시장개혁의 원인이 무엇이었는가에 대해 분석하고자 한다. 기존의 노동시장 개혁에 대한 설명은 세계화와 탈산업화 같은 구조적 조건 속에서 국가의 규제정책이 유효성을 갖기 어렵고 신자유주의 개혁으로 수렴한다고 주장하지만, 한국과 일본은 몇 가지 유사성에도 불구하고 서로 다른 방향으로 노동시장 규제 개혁이 이루어졌다. 이는 세계화와 탈산업화라는 구조적 조건에도 불구하고 국가들의 규제정책에 있어 상이성이 존재할 수 있음을 보여주는 것이다.

또한 기존의 연구는 정규직 고용보호수준이 높을수록 비정규직을 사용하거나 정규직 중심의 노동조합의 기득권 유지로 인해 비정규직 활용이 높아진다고 주장한다. 하지만 본 논문은 이와 같은 주장에 비판적인 입

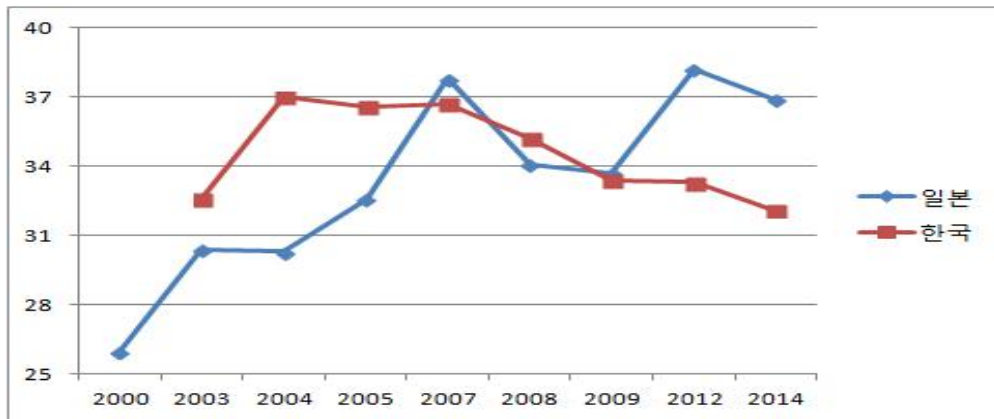
장을 취할 것이다. 한국과 일본에서의 상이한 노동시장 개혁의 결과는 세계화 시대에도 여전히 유효한 행위자로서 국가의 역할에 주목해야함을 주장하며, 본 논문은 제도적 조건 속에서 행위자들의 개혁에 대한 사고(idea)와 개혁 과정에서의 담론(discourse)을 중심으로 분석할 것이다.

<표 3> 한국과 일본의 전체임금근로자 대비 정규직, 비정규직(단위:명, 괄호 안 %)

	한국(2014년 3월)	일본(2012년)
전체임금근로자	18,397,000(100.0)	53,537,500(100.0)
정규직	12,486,000(67.9)	33,110,400(61.8)
비정규직	5,911,000(32.1)	20,427,100(38.2)

자료: 한국 통계청(www.kostat.go.kr) 『2014년 3월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과』, 일본 총무성 통계국(www.stat.go.jp) 『Employment Status Survey 2012』, 『平成24年就業構造基本調査』.

<그림 2> 한국과 일본의 임금근로자 중 비정규직 비중 추이(%)¹⁾



자료: 일본후생노동성(www.mlhw.go.jp) 『취업형태 다양화에 관한 종합실태조사』, 일본총무성통계국(www.stat.go.jp) 『노동력조사 장기시계열데이터(2004, 2014)』, 황중률(2010), 정이환(2011), 한국 통계청(www.kostat.go.kr) 『2014년 3월 경제활동인구조사 고용형태별 부가조사』.

2. 연구대상의 개념

논문의 분석에 앞서 비정규직과 관련한 한, 일 양국의 개념 정의에 대해 정리하고자 한다. OECD에서 정의하는 ‘temporary employment’ (이 글에서는 ‘임시직’으로 번역함)의 개념은 한국과 일본에서의 비정규직의 개념과 동일하지 않다. 한국과 일본에서 사용하는 비정규직 개념은 OECD에서 사용하는 임시직에 파트타임고용(part-time employment)까지 포함하는 개념이다.

OECD의 임시직(temporary employment)은 ‘permanent employment’에 반대되는 개념으로 고용의 한시성을 기준으로 정의된다. 여기에는 기간의 정함이 있는 기간제 근로자(fixed-term contracts), 파견근로자(temporary agency workers), 일일근로자(daily workers), 계절근로자(seasonal workers), 호출근로자(on-call workers), 훈련생(trainees) 등이 포함된다(강신철, 2011). 이는 고용시간에 따른 구분인 ‘전일제(full-time) 고용’ 나 ‘파트타임 고용’과는 다른 기준을 사용하는 개념이며, 파트타임고용의 경우 기간의 정함이 있는 경우에만 임시직에 포함된다. 아울러 OECD는 파트타임 근로자를 임금근로자(dependent employment) 대비가 아닌 전체 고용(total employment) 대비 비중으로 나타내는 반면, 임시직은 임금근로자 대비 비중으로 나타낸다.

한국과 일본에서 비정규직의 개념에는 OECD에서 규정하는 임시직에 해당하는 고용형태에 더해 파트타임고용이 포함된다. 한국에서 비정규직은 2002년 노사정위원회 비정규특위에서 합의한 내용에 따라 통계조사

1) 통계청에 따르면, 2007년 비정규직보호법의 시행 이후 한국의 고용률은 2007년 63.9%에서 2013년 64.4%, 2004년 노동자파견법의 시행 이후 일본의 고용률은 2004년 68.8%에서 2013년 71.7%로 양국 모두 증가했다. 여러 변수가 있기 때문에 단언할 수는 없지만, 그럼에도 같은기간 한국에서 비정규직의 비중은 감소추세에 있고 일본에서 비정규직의 비중은 증가추세에 있다는 점과 같이 고려할 때, 한국에서 비정규직보호법 시행 이후 증가한 고용은 주로 정규직 중심인 반면(즉, 한국에서 비정규직 비중의 감소가 전체 고용감소를 통해 이루어진 것은 아니라고 볼 수 있는 여지가 있다는 점이다), 일본은 주로 비정규직을 중심으로 고용이 증가했다고 볼 여지가 있는 것이다.

가 이루어진다. 한국에서 비정규직을 나누는 기준은 크게 ‘고용의 지속성’, ‘근로시간’, ‘근로제공방식’에 따라 각기 한시적 근로자²⁾, 시간제 근로자³⁾, 비전형 근로자⁴⁾로 구분된다. 일본은 총무성 통계국의 『취업구조기본조사』의 경우 직장에서 부르는 호칭을 기준으로 구분하는데, 이때 비정규직에는 파트타임고용(パート: 파트)과 ‘아르바이트(アルバイト)’, 그 외에 파견, 촉탁 등이 포함되며 한국과 마찬가지로 비정규직으로 파트타임고용을 포함해 조사가 이루어진다. 후생노동성이 4년에 한번씩 실시하는 『취업형태 다양화에 관한 총합실태조사』의 경우에는 취업실태에 의해 이루어지는데, 정규직에 해당하는 정사원 외에 파트타임노동자, 계약사원, 파견근로자, 촉탁사원, 출향사원 및 임시직고용자와 기타로 구분하며 정사원 이외의 영역을 비정규직(비정사원)으로 간주한다.

이상을 종합하면, OECD에서 정의하는 임시직은 한국과 일본에서 정의하는 한시적 근로(한국)나 아르바이트(일본)에 더해 파견, 일일근로 등을 포함하는 개념으로 파트타임고용과는 구분되어 사용되는 개념이라고 할 수 있다. 반면에 한국과 일본에서 정의하는 비정규직의 개념은 OECD에서 사용하는 임시직 개념에 더해 파트타임고용 또한 포함된다. 따라서 한국과 일본에서의 비정규직의 비중은 파트타임고용까지 포함하기 때문에 OECD가 정의하는 ‘temporary employment(임시직)’의 비중에 비해 높게 나타난다. 본 논문에서는 한국과 일본에서 정의하는 비정규직의 개념을 중심으로 분석할 것이다.

-
- 2) 근로계약기간을 정한 근로자(기간제근로자)와 근로계약기간을 정하지는 않았으나 계약의 반복갱신으로 계속 일을 할 수 있는 근로자와 비자발적 사유로 인해 계속 근무를 기대할 수 없는 근로자(비기간제근로자)를 포함.
 - 3) 근로시간이 직장에서 근무하도록 정해진 소정의 근로시간이 동일 사업장에서 동일한 종류의 업무를 수행하는 근로자의 소정 근로시간에 비해 1시간이라도 짧은 근로자. 법률상으로는 ‘단시간근로자’로 표현된다.
 - 4) 사용사업주와 고용사업주가 일치하지 않는 파견근로나 용역, 일일근로 등이 포함.

제3절 논문의 구성

본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 2장에서 노동시장개혁과 관련한 기존문헌을 검토하고, 한국과 일본에 대해 이루어진 기존 연구를 살펴볼 것이다. 기존 연구들은 유럽을 대상으로 이루어진 연구를 바탕으로 정규직 중심의 노동조합의 기득권 유지의 추구하고 정규직에 대한 고용보호규제라는 제도적 관점에서 비정규직에 관한 노동시장 개혁을 설명했다. 하지만 유럽의 경우 정규직 중심의 노동조합과 정치적으로 긴밀한 관계를 가지고 있는 사회민주당이 국가정책을 통해 노동시장에서의 정규직과 비정규직 간의 격차를 뒷받침했다면, 한국과 일본의 경우 노동조합을 정치적으로 대변하는 정당이 미약했고 노동조합은 비정규직의 확대에 일관되게 반대해왔다. 따라서 한국과 일본의 사례에 대해서는 기존과 다른 독립변수를 통해 설명되어야함을 주장하며, 이를 위해 본 논문에서는 국가의 역할과 개혁에 대한 이념과 정책 형성을 둘러싼 담론의 형성 과정에 주목할 것이다.

3장에서는 한국과 일본의 노동시장 개혁의 구체적 과정에 대해 다룰 것이다. 노무현 정부 하에서 2006년 입법된 비정규직보호법은 2001년 노사정위원회 비정규특위에서부터 비정규직에 관한 대책을 논의한 이후 2004년 입법예고되어, 이후 3년에 걸친 지난한 과정 끝에 입법된 것이었다. 일본의 고이즈미 정부 하에서 이루어진 2003년 노동자파견법 개정은 2001년 고이즈미가 총리로 집권한 이후부터 고용·노동 부문의 구조개혁의 일환으로 추진된 것이었다. 경제위기 가운데 달라진 제도적 배열 속에서 고이즈미 총리는 내각 산하의 경제재정자문회의와 총합규제개혁회의를 통해 구조개혁을 주도했고, 그 과정에서 노동계의 입장은 반영되지 못했음을 주장한다.

4장에서는 한국과 일본에서 이루어진 노동시장 개혁의 원인에 대해 분석한다. 한국과 일본에서 이루어진 노동시장 개혁은 노동조합의 기득권 유지와 이를 위한 정당과의 정치적 연합이나 세계적인 변화에 따른 구조적 산물이 아님을 반박할 것이다. 제도적 조건 하에서 경제에 대해 주요

행위자들이 가지고 있는 이념과 패러다임의 내용이 중요했으며, 가장 핵심적인 행위자로서 국가의 정책에 반영된 이념이 중요했음을 주장한다. 행위자들간의 서로 다른 이념은 정책을 둘러싼 담론 과정에서 정책의 구체적 내용이 결정되는데 중요하게 작용했음을 보일 것이며, 한국과 일본에서 이루어진 노동시장 개혁의 결과에 대해 제시할 것이다.

마지막으로 5장에서는 앞선 논의를 정리하고, 본 논문의 의미와 한계를 정리한다. 또한 최근 양국에서 논의되고 있는 노동시장 개혁에 관해 살펴보고, 본 논문이 이와 관련하여 가지는 함의를 정리하고자 한다.

제2장 기존문헌검토 및 이론적 분석틀

제1절 기존문헌검토

노동시장 개혁에 대해서는 먼저 국가별로 탈규제를 중심으로 한 신자유주의적 개혁이 이루어질 것이라는 주장이 제기되어왔다. 애스핀월은 해외직접투자로 대표되는 자본이동성(capital mobility)과 자유무역, 사회·노동정책 3가지가 모두 양립할 수 없다는 주장을 제시한 바 있다(Aspinwall, 1996; 김인춘·김학노, 2005에서 재인용). 해외직접투자와 자유무역은 세계화 시대 흐름 속에서 막을 수 없는 것이 되었고, 이에 따라 각 국가들이 사회·노동정책을 포기하고 노동자는 사회적 덤핑(social dumping)을 겪게 된다고 애스핀월은 주장한다. 이러한 입장은 세계화 시대 각 국가들의 정책 자율성이 자본이동성의 증가로 인해 훼손되고, 이에 따라 국가별로 차이가 있는 규제정책이 유효하지 못하고 영미식 자본주의로 각 국가의 정책이 수렴한다는 주장이다(Berger and Dore, 1996).

그러나 수렴론은 세계화라는 구조적 조건의 변화에도 불구하고 국가마다 서로 다른 제도와 정책 대응을 분석하지 못한다는 비판에 직면했다. 이에 따라 노동시장개혁과 비정규고용의 증가와 관련하여 일련의 학자들은 제도적 조건으로서 정규직 고용보호수준에 주목했다. 이들의 주장에 따르면, 숙련근로자의 숙련개발에 대한 투자에 대한 보상으로 임금 및 고용 보장이 이루어지면서 정규직에 대한 고용보호규제가 도입된다. 이렇게 도입된 정규직 고용보호규제로 인해 정규직과 비정규직 간의 고용보호격차가 증가하면 기업 입장에서 저비용의 비정규직을 사용할 유인이 증가해 비정규직 사용이 증가한다고 주장한다(OECD, 2004). 정규직의 고용보호 규제가 유지된 상황에서 비정규직의 경우 해고비용이 거의 없고, 따라서 비정규직을 연속적으로 사용할 유인이 기업에게 생기게 되는 것이다(구인회 외, 2014).

이러한 주장을 토대로 정규직 중심의 조직화된 노동조합이 정규직에

대한 국가의 노동시장 개혁을 막아냄으로써 정규직에 대한 고용보호규제를 지키고, 이에 따라 비정규고용의 확대를 가져왔다는 주장이 제기되었다. 이러한 주장은 이중노동시장(labor market dualism)에 대한 기존 연구에 기초하고 있는데, 이중노동시장에 관한 학자들은 노동시장이 높은 임금의 안정적인 일자리를 가진 내부자들(insiders)과 낮은 임금, 불안정한 일자리를 가진 외부자들(outsiders)로 나뉜다고 주장했다(Doeringer and Piore, 1971; Edwards et al., 1973; Gordon et al., 1982). 이로부터 루에다(Rueda, 2007)는 정규직 중심의 노동조합에 지지기반을 둔 사회민주당이 집권해 정규직의 고용안정과 높은 임금을 보장하고, 대신 노동시장에서의 비정규직의 확대와 이들에 대한 보호정책이 도입되는 것을 막았다고 주장했다. 또한 팔리에&틸렌(Palier and Thelen, 2010)은 프랑스와 독일을 대상으로 한 비교 연구에서 1970년대 경제위기 이후 두 국가에서 정규직 중심의 노동조합이 노동시장에서 비정규직이 확대되는 노동시장 개혁에 기업, 정부와 타협했다고 주장한다.

한국과 일본의 노동시장 개혁에 대해 이와 같은 분석을 적용한 연구로는 송지연(Song, 2012)의 연구가 있다. 일본에서 보수적 정책결정자들과 대기업, 정규직 중심의 노동조합이 연합해 비정규직을 확대하고 이들에 대한 보호규제가 도입되는 것을 막았으며, 한국에서는 재벌을 중심으로 기업별로 조직된 정규직 중심의 노동조합이 비정규직에 대한 보호정책이 도입되는 것을 저지했다고 주장한다. 오타케(大竹, 2008) 역시 경제위기 가운데 일본에서의 비정규직의 증가는 시장경쟁의 심화 때문이 아닌 정규직의 기득권 유지 때문이라고 주장한다.

하지만 정규직고용보호수준이 높을수록 비정규직을 더 많이 사용한다는 주장은 한국과 일본에 경험적으로 적용되지 않는 것으로 보인다. <표 3>는 정규직 근로자 개인의 해고 시 고지 절차 및 기간, 해고수당, 정당한 해고의 정의, 부당 해고에 대한 보상 등을 포함하는 OECD의 정규직 고용보호지수⁵⁾를 나타낸 것이다. 한국의 경우를 보면, 1997년 외

5) 수치가 커질수록 정규직의 고용보호수준이 높은 것이며, 반대로 수치가 낮을수록 정규직 고용보호수준이 낮은 것이다.

환위기를 지나면서 1997년의 3.23의 정규직 고용보호지수가 2.37로 낮아진 것을 확인할 수 있다. 그러나 동기간 한국의 비정규직은 이전에 비해 증가하는 양상을 보였는데, 정규직 고용보호수준이 낮아졌음에도 불구하고 비정규직이 증가한 것이다. 일본의 경우를 보면, 1990년 이후로 1.87로 정규직 고용보호지수가 일정하게 2008년까지 유지된 것으로 나타나지만, 동 기간 비정규직은 급격한 증가 추세를 보였다. 정규직 고용보호수준에 대한 주장이 옳다면, 정규직 고용보호지수가 높을수록 비정규직의 비중이 증가해야하지만, 이는 한국과 일본 양자 모두 경험적으로 일치하지 않는다.

<표 4> 한국과 일본의 정규직고용보호 추이(OECD 정규직 고용보호지수)

	1990	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2008
한국	3.23	3.23	3.23	2.37	2.37	2.37	2.37	2.37	2.37
일본	1.87	1.87	1.87	1.87	1.87	1.87	1.87	1.87	1.87

자료: stats.oecd.org, 구인회 외(2014)에서 수정해서 재인용.

또한 한국과 일본에서 노동조합은 비정규직의 확대에 꾸준히 반대하고 이들에 대한 보호규제가 도입되도록 정부에 요구해왔다(이병훈, 2008; 정이환, 2011). 즉, 한국과 일본의 정규직 중심의 노동조합은 각 국가에서 비정규직의 보호규제가 완화되는 노동시장 정책이 도입되게끔 한 주체라고 주장하기 어렵다. 이에 본 논문에서는 한국과 일본의 노동시장개혁의 과정을 설명하기 위해 국가의 역할과 이념, 정책 형성 과정에서의 담론에 주목하는 슈미트(V. Schmidt)의 담론제도주의를 분석틀로서 다소 수정하여 사용하고자 한다.

제2절 이론적 분석틀

1. 슈미트의 담론제도주의와 그 한계

국가마다 서로 다른 정치경제적 결과를 설명하는 주요한 이론으로는 홀&소스키스(Hall and Soskice, 2001)의 자본주의 다양성(Varieties of Capitalism) 이론이 있다. 자본주의 다양성 이론에 따르면, 선진산업국가들을 자유시장경제(Liberal Market Economies; LMEs)와 조정시장경제(Coordinated Market Economies; CMEs)로 구분된다. 이러한 구분에 따르면 숙련개발과 기업간 협력 등의 주장에 따르면 조정시장경제에서 비정규직의 확대는 전혀 기대되기 어려운 결과이다.⁶⁾

하지만 <그림 1>에서 본 바와 같이 비정규직 확대는 조정시장경제 국가들에서 확대되고 있는 등 자본주의 다양성 이론은 노동시장에서 최근 일어나고 있는 변화를 설명하지 못하고 있다. 자본주의 다양성 이론이 비정규직 확대와 같은 노동시장의 자유화에 대해 설명하기 어려운 이유에 대해 슈미트는 국가(state)에 대한 경시를 원인으로 지적한다(Schmidt, 2009). 슈미트는 국가마다 서로 다른 신자유주의적 개혁의 원인을 이해하기 위해서는 제도이자 정치적 행위자로서 국가에 주목해야 한다고 주장하고, 기존의 이론적 접근법에 대한 대안으로서 담론 제도주의(discursive institutionalism)를 제시한다.

슈미트의 담론 제도주의는 기존의 신제도주의 접근법인 역사적 제도주의(Historical institutionalism)와 합리적 선택 제도주의

6) 자본주의 다양성론에 따르면 조정시장경제에서는 자산특수적(asset-specific) 기술이 발달한다. 이는 근로자 입장에서 기업특수적 혹은 자산특수적 숙련에 투자를 해도 장기간 고용이 될 것이란 보장을 받기 때문이며, 기업 역시 기업간관계에서 협력을 통해 훈련된 고용자들을 가로채기(poaching) 당하지 않으리란 보장이 있기 때문이다. 따라서 노동시장 자유화는 근로자들에게 장기간 고용에 대한 보장을 제시하지 않기 때문에 근로자들이 기업특수적 혹은 자산특수적 숙련에 투자를 할 유인을 없애기 때문에 조정시장경제에서 기간의 정함이 있는 고용의 확대는 기대되기 어려운 결과이다.

(Rational-choice institutionalism)에 대해 비판적인 시각을 견지하고 있다. 역사적 제도주의는 역사적 경로의존성과 거시적 역사 구조에 주목하기 때문에 변화를 설명함에 있어 결정적 전환점(critical juncture)에만 의존하고 있으며, 합리적 선택 제도주의는 행위자들에게 주어진 고정된 선호와 이익에 초점을 두기 때문에 양자 모두 외생적 충격(exogenous shock)에 의해서만 변화를 설명한다고 비판한다(Schmidt, 2008; Schmidt, 2010a). 슈미트는 이념(idea)의 실질적인 내용과 담론(discourse)의 상호과정을 중시하는 담론제도주의를 대안으로 제시하면서 새로운 이념의 형성이 기존의 제도적 배열과의 관계 속에서 행위자들의 이익에 대한 이해와 제도를 재형성함으로써 제도적 변화를 가져온다고 주장한다(Schmidt, 2009).

슈미트의 담론 제도주의는 이념과 담론에 대한 강조와 더불어 공적 제도이자 행위자로서 국가에 주목한다. 슈미트는 국가를 정책(policy), 정치(politics), 정치 제도(polity) 차원에서 파악해야한다고 주장하는데, 국가의 제도적 배열 속에서 정치 과정을 통해 담론이 형성된다. 슈미트는 국가의 정치 제도를 권위가 통일된 하나의 구조를 통해 집행되는가의 여부에 따라 다수대표제, 국가통제적 정책형성과정, 통일된 제도적 구조 등의 특징을 지니는 단순정체(simple polity)와 연방제, 조합주의적 정책형성과정, 비례대표제의 특징을 지니는 복합정체(compound polity)로 구분한다.⁷⁾

이념의 역할에 주목한 연구는 슈미트 이전부터 신제도주의의 기존 접근법이 가지고 있는 한계에 대한 대안으로써 꾸준히 제시되어왔다(예를 들어 Goldstein and Keohane, 1993; Weingast, 1995; Campbell, 1998; 2002). 그럼에도 불구하고 슈미트의 제도주의가 기존의 이념에 대한 연구와 가지는 중요한 차이점은 바로 담론에 대해 강조했다는 것에 있다. 담론은 제도적 배열 하에서 두 과정 하에서 형성되고 이에 따라 각기 두 유형의 담론, 조정적 담론(coordinated discourse)과 소통적 담론

7) 이는 행정부에 권한과 권력이 집중되어있는가 여부에 따라 구분할 수도 있다(박보영, 2013).

(communicative discourse)으로 구분된다. 조정적 담론은 정책 공표 이전 정책형성과정에 참여하는 행위자들 사이의 조정이 이루어지는 과정에서 형성되는 담론이며, 소통적 담론은 이러한 정책이 시장(market)이나 일반 시민들에게 공표되고 정책에 대한 정당성을 둘러싸고 행위자 사이의 상호작용이 이루어지는 과정에서 형성되는 담론이다. 슈미트는 국가 정치 제도의 배열에 따라 단순정체에서는 제도적 특성에 의해 조정적 담론에 비해 소통적 담론의 과정이 보다 정교하게 이루어지며, 복합정체에서는 행위자 간 타협과 정책 조정이 중요하기 때문에 소통적 담론에 비해 조정적 담론이 보다 정교하게 이루어진다고 주장한다.

슈미트의 담론 제도주의는 국가마다 상이한 노동시장 개혁의 결과를 이해함에 있어 중요한 단서를 제공하지만, 몇 가지 중요한 비판에 직면했다. 그 중 가장 핵심적인 비판은 바로 제도주의임에도 불구하고 제도가 결여되어있다는 비판이었다(Bell, 2012). 슈미트에게 있어 제도는 담론의 틀을 결정하는 관념적 구조(ideational construction)로서(Schmidt, 2008), 행위자 외부에 따로 존재하는 것이 아니라 주요 행위자들에게 내재된(internal) 의미의 구조이자 구성물(structures and constructs of meaning)이다(Schmidt, 2010a).

따라서 슈미트에게 있어 제도는 곧 이념이다(institutions are ideas)(Schmidt, 2010b). 슈미트는 제도가 행위자 외부에 독립적으로 존재하는 것으로 인정하는 경우, 행위자의 자율성이 약화될 수밖에 없다고 보았다. 이로 인해 슈미트의 분석에서 제도가 담론 형성을 제약 또는 촉진한다고 주장하지만, 정작 제도의 특징이나 영향에 대해 구체적인 분석을 다소 배제되어 있다. 왜냐하면 슈미트에게 있어 제도의 특징이나 영향은 행위자의 제도에 대한 관념에 따라 다르게 해석되어 변화될 수 있는 것이어야만 행위자의 자율성이 높아질 수 있는 것이기 때문이다. 이에 대해 벨(Bell)은 슈미트의 담론 제도주의가 상호주관적인 의미(inter-subjective meanings)나 담론이 사회적, 제도적 삶을 결정한다고 보는 구성주의와 제도가 실질적 효과를 가질 수 있다고 보는 보다 존재론적으로 현실주의적인 주장(ontologically realist account) 사이에서 갈

피를 잡지 못하고 있다고 비판한다(Bell, 2012).

이는 슈미트의 담론제도주의에 두 가지 문제를 제기한다. 첫째, 슈미트의 담론제도주의는 단순히 행정부의 권한과 권력의 집중 정도라는 단일 요인만을 제도 구분의 기준으로 제시하기 때문에, 어떤 국가들을 단순정체와 복합정체로 구분할 수 있는지 문제가 될 수 있다. 이로 인해 슈미트의 분석틀을 따라 국가들을 제도적 특성에 따라 구분하더라도 연구자의 임의적 분류에 의해 이루어질 우려가 있게 된다. 둘째, 상기한 첫 번째 문제로 인해 과연 국가마다 고유한 제도에 따라 서로 다른 담론이 강하게 나타난다는 주장에 대해 의문이 제기될 수밖에 없다.

슈미트의 제도에 대한 이와 같은 주장으로 인해 슈미트의 연구에서는 구체적인 사례분석을 통해 단순정체와 복합정체에서 어떻게 조정적 담론과 소통적 담론이 나타나는지에 대한 분석이 미흡한 편이다. 슈미트의 담론 제도주의는 제도를 중요한 변수로 설정하면서 단순정체와 복합정체라는 제도 분류를 분명하게 제시하지만, 이에 따른 조정적 담론과 소통적 담론의 형성의 차이가 그러한 경향이 있다는 수준인지 아니면 분명한 인과적 고리를 가진 것인지 분명히 제시되지 않는 한계를 가지고 있다. 이러한 슈미트의 담론제도주의가 제도분석과 관련하여 갖는 한계를 본 논문에서는 기존의 제도주의 연구자인 레이파트(A. Lijphart)의 연구를 함께 사용하고자 한다.

2. 레이파트의 제도주의와 논문의 분석틀

레이파트는 국가들을 웨스트민스터모델(westminster model)이라고도 불리는 다수제 민주주의(majoritarian democracy)와 주로 유럽 대륙 국가들을 중심으로 한 합의제 민주주의(consensual democracy)로 구분한다(Lijphart, 1999). 다수제 민주주의의 대표적 사례는 영국으로, 행정부-정당 측면(executive-parties dimension)에서 다수제 민주주의는 단일 정당에 의한 다수내각(majority cabinets)에의 행정권력의 집중, 행정부(또는 내각)의 입법부에 대한 우위, 양당제, 다수주의적이고 비례적이지 않은 선거제도(majoritarian and disproportional electoral systems), 다원주의적 이익집단 체계의 특징을 가진다. 연방제-단일제 측면(federal-unitary dimension)에서는 단일하고 중앙집권화된 정부(unitary and centralized government), 입법권력이 집중된 단일제 의회, 연성헌법(관습법 전통), 헌법에 대한 의회주권, 비독립적 중앙은행 등의 특징을 가진다. 반대로 합의제 민주주의는 행정부-정당 측면에서 다수 정당의 연합에 의한 권력 공유, 입법부와 행정부 사이의 권력 분립, 다당제, 비례대표적 선거제도, 조합주의적 이익집단체계의 특징을 가지며, 연방제-단일제 측면에서는 연방제적이고 분권적인 정부, 대등한(equally strong) 양원제, 경성헌법, 사법심사(judicial review), 독립적 중앙은행의 특징을 가진다(이상 Lijphart, 1999:3-4).

레이파트의 제도에 대한 분석은 슈미트의 담론제도주의가 갖고 있는 제도 분석의 공백이라는 한계를 해결해줄 수 있다. 사실 슈미트가 단순 정체와 복합정체의 구분 기준으로 제시하는 ‘권위가 통일된 하나의 구조를 통해 집행되는지의 여부’라는 요인은 민주주의의 정의와 유형에 관해 1960년대부터 이어져온 제도의 유형 연구 전통의 연장선상에 있는 것이다. 그러나 슈미트는 이념을 가지고 정책 형성 과정에서의 담론을 통해 제도를 내재한 행위자에 대한 강조를 위해 기존의 제도 연구의 전통을 가지고 오는 것임에도 불구하고 이에 대해 구체적 분석을 배제한 것이다. 이는 제도 유형에 대한 연구가 오랜 기간 축적된 유럽을 대상으로

하는 경우에는 문제가 없을 수 있지만, 연구 대상이 동아시아인 경우에는 다를 수 있다.

무엇보다 레이파트는 영국이나 1996년 이전까지의 뉴질랜드 등을 제외하고는 거의 어느 국가도 순수히 다수제 민주주의적이지는 않다는 점을 주장한다(Lijphart, 1999). 오히려 레이파트는 많은 민주주의 국가들이 다수제적 요소를 갖고 있음을 주장한다. 하나의 국가라 하더라도 다수제 민주주의적 요소와 합의제 민주주의적 요소가 혼재되어있을 수 있는 것이다. 또 제도 변화로 인해 다수제 민주주의에서 합의제 민주주의적 성격이 더 강해지는 방향으로 변화할 수도 있다. 그러나 슈미트의 ‘권위의 통합된 정도’ 라는 단일 요인에 의한 제도 구분만으로는 이러한 제도 변화에 따른 국가의 유형 구분에 대해 답을 제시하기 어렵다.

따라서 본 논문에서는 단순정체와 복합정체에 대한 구분을 기존의 레이파트의 다수제 민주주의와 합의제 민주주의라는 유형 구분의 연장선상에서 이해할 것이다. 슈미트가 제시하는 단순정체의 특징인 다수대표제, 국가통제적 정책형성과정, 통일된 제도적 구조는 다수제 민주주의의 주요 특징을 공유하는 것이다. 반면 복합정체의 특징으로 제시되는 연방제, 조함주의적 정책형성과정, 비례대표제의 특징은 합의제 민주주의의 주요 특징과 같다. 따라서 본 논문에서는 슈미트의 분석틀에서 주장하는 단순정체를 다수제 민주주의, 복합정체를 합의제 민주주의로 구분한다. 슈미트의 연구를 보면, 다수제 민주주의의 대표적 사례인 영국을 단순정체로, 합의제 민주주의적 성격을 가장 많이 갖고 있는 독일을 복합정체로 구분하는 것을 확인할 수 있다(Schmidt and Radaelli, 2004; Schmidt, 2005).

제도에 대한 구체적 분류 기준을 설정하고 이에 따라 한국과 일본을 구분한다는 것은 제도에 관한 슈미트의 주장과는 달리 본 논문에서는 제도를 일정 시점에서 행위자 외부에 독립적으로 존재하는 것으로 이해한다는 것을 의미한다. 제도는 특정 시점에서 행위자 외부에, 행위자의 해석이나 이념과 달리 독립적으로 존재할 수 있다. 그러나 행위자가 제도에 대해 갖는 이념이나 해석에 따라 행위자 외부에 존재하는 제도를 일

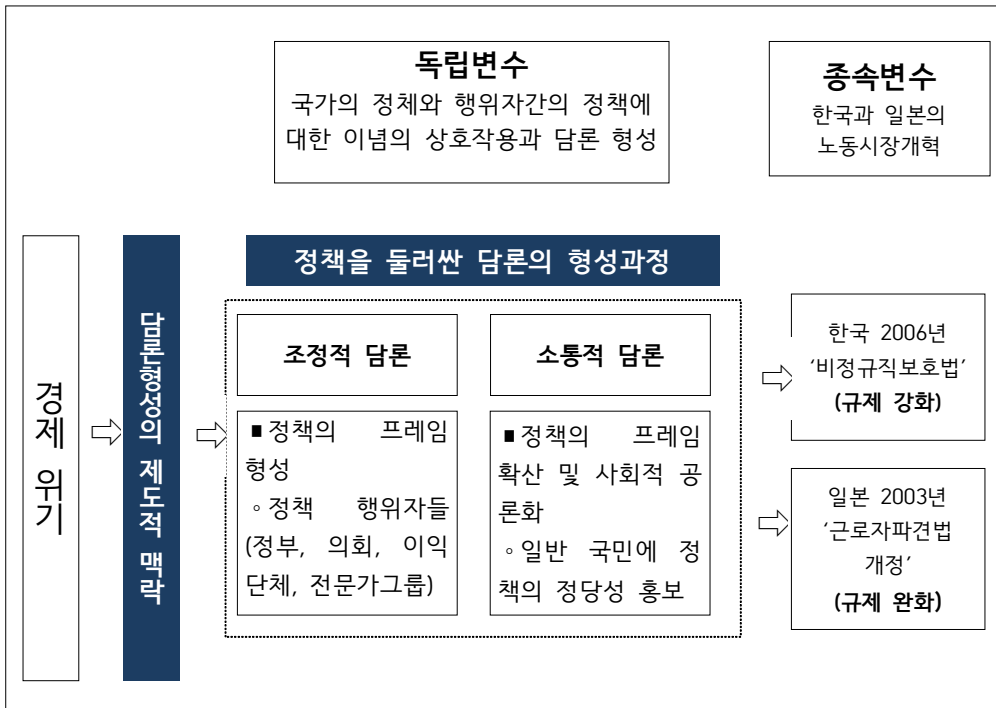
정 방향으로 변화시키고, 기존과는 다른 방식으로 운용할 수도 있다. 본 논문에서는 이를 한국과 일본의 사례를 통해서도 보일 것이다.

본 논문에서 중요한 개념인 이념(idea)은 다음과 같이 크게 세 가지 유형으로 구분할 수 있다(이하 하연섭, 2006; 박보영, 2013에서 재인용). 첫째, 프로그램으로서의 이념(ideas as programs)이다. 이는 정책결정자가 정책문제에 대해 갖고 있는 구체적인 해결책을 의미한다. 이것은 정책문제를 둘러싼 인과관계를 명확히 하고, 이에 기반하여 정책의 구체적인 방향을 제시하는 기술적·전문적 이념이다. 둘째, 패러다임으로서의 이념(ideas as paradigms)이다. 패러다임은 정책결정자가 어떤 문제를 인식하는 데 있어 기준점으로 작용하는 동시에 문제해결책을 선택하는 데 있어 일정한 판단기준으로 작용한다. 패러다임은 정책의 거시적인 방향성을 제시하는 이론적 가정, 혹은 당연시되는 세계관을 의미한다. 따라서 패러다임은 인지적 차원에서 정책결정자가 선택할 수 있는 문제해결책의 범위를 제한한다. 셋째, 공공의 정서로서의 관념(ideas as public sentiments)이다. 패러다임이 정책결정자가 지니고 있는 가정을 의미한다면, 공공의 정서는 일반 국민들이 지니고 있는 문제해결책에 대한 가정을 의미한다. 패러다임이 인지적 차원에서 문제해결책의 범위를 제약한다면, 공공의 정서는 규범적인 차원에서 문제해결책의 범위를 제약한다. 예컨대 공공의 정서에 어긋날 경우, 패러다임이나 프로그램 모두 장기적인 지속성을 갖기 어렵다.

각 이념은 이를 전달하는 역할을 수행하는 행위자와 관련하여 파악되어야 한다(Berman, 1998). 노동시장 개혁과 관련한 행위자는 정부나 관료, 정당이나 개별 정치인 이외에도 각종 이익집단(노동조합, 기업간 연합회 등), 언론, 전문가집단, 싱크탱크, 시민단체와 국제기구(IMF, 세계은행 등) 등을 들 수 있다. 각 행위자들은 한 국가의 정책 결정에 중요한 영향을 미치면서 이와 관련한 이념의 전달자 역할을 수행한다. 아울러 정책 공표 이전 형성 과정에서 주요 정책 행위자들은 정책을 둘러싸고 이에 각자의 이념을 반영하기 위해 노력하며, 이 과정에서 형성되는 담론을 조정적 담론으로 정의한다. 정책이 공표된 이후에는 정책의 정당

성에 대해 행정부의 대변인이나 야당 정치인, 언론 등의 역할이 뚜렷해지고, 이 과정에서 형성되는 담론을 소통적 담론으로 정의한다. 다수제 민주주의는 그 제도적 특징과 전통으로 조합주의적 전통이나 그것의 법적 구속력이 약하기 때문에, 정책 공표 이전 형성의 단계에서 형성되는 조정적 담론이 강하게 나타나지 못할 것이다. 반면 합의제 민주주의는 마찬가지로 조합주의적 전통과 구속력을 갖춘 역사적 유산으로 인해, 정책 공표 이전부터 조정적 담론이 강하게 나타날 것으로 기대할 수 있다. 이상을 정리한 본 논문의 분석틀은 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 분석틀



제3장 한국과 일본의 노동시장개혁의 과정

제1절 노무현 정부의 비정규직보호법

1. 노사정위원회 비정규직근로자대책특별위원회의 활동(2001~2003)과 노사의 대립

IMF 위기를 지나면서 비정규직에 관한 사회적 문제가 본격적으로 대두되기 시작했다. 이에 따라 2001년 7월 노사정위원회 산하에 비정규직근로자대책특별위원회(이하 비정규직특위)가 설립되어 비정규직에 관한 보호 대책이 논의되기 시작했다. 하지만 노동계와 경영계의 기간제근로, 단시간근로(시간제근로), 파견근로를 둘러싼 입장 차이가 컸기 때문에, 노사정위원회에서 노사 간의 합의는 이루어지지 못했다.

먼저 기간제근로 문제를 살펴보면, 당시 기간제근로와 관련해 대법원 판결은 주로 근로자측에 불리한 판례가 주를 이루고 있었고 사용자는 기간제근로를 무기한 사용할 수 있었다. 당시 근로기준법 제23조에서 계약기간에 관해 “근로계약은 기간의 정함이 없는 것과 일정한 사업완료에 필요한 기간을 정한 것을 제외하고는 그 기간은 1년을 초과하지 못한다”라고 규정하고 있었다. 이와 관련해 (주)한국KDK의 사례에서 대법원 전원합의체는 “근로계약기간을 정한 경우에 있어서 근로계약 당사자의 근로관계는 특별한 사정이 없는 한 그 기간이 만료함에 따라 사용자의 해고등 별도의 조치를 기다릴 것 없이 당연히 종료된다고 할 것임”이라고 판결하고 있었다(대법원 전원합의체 1996. 8. 29. 95다5783 판결). 기간제근로 문제에 있어 유기근로계약의 반복갱신과 관련된 대법원의 당시까지의 판결은 연세대 한국어학당 사례⁸⁾(대법원 1994. 1. 11. 93다

8) 이 사례는 대학 시간강사들의 경우였는데, 원래 기간의 정함이 없이 근무해 오다 계약직 규정이 새로이 마련되고 이에 따른 불이익금지를 사용자가 약속하였는데다가 규정마련후 갱신의 거절 없이 시행되어 오던중 5년~10년정도

17843 판결)의 경우만 제외하고는 기간의 정함이 없는 근로계약으로 인정되지 못하고 있었다(노사정위원회 비정규직근로자대책특별위원회 전문위원, 2001). 따라서 사용자들은 1년 단위로 유기근로계약을 반복갱신함으로써 제약없이 기간제근로를 사용할 수 있었던 것이다.

이러한 상황에서 기간제근로에 대한 노동계와 경영계간의 입장은 크게 사용기간, 사용사유, 반복갱신과 관련한 부분에서 차이가 났다. 노동계는 사용기간 및 반복갱신에 관한 문제에 대해 기존의 근로기준법 상의 계약기간의 원칙적 상한선인 1년을 유지하되 1회에 한하여 갱신을 허용하되(즉, 최대 2년까지 사용 허용), 반복갱신에 대해 제한규정을 신설하여 2년 초과 고용시 무기근로계약(기간의 정함이 없는 계약), 즉 정규직으로 간주하는 간주규정을 둘 것을 주장했다. 사용사유와 관련하여는 기간제근로의 사유제한규정을 신설해 허용사유를 일시적업무와 계절적 고용, 일시적 결원이 있는 경우로 한정하는 것을 법문에 명시할 것을 주장했다. 반면 경영계는 사유제한 및 반복갱신에 대한 제한규정 설치에 반대하고, 사용기간의 원칙적 상한선을 종래 1년에서 3년으로 연장할 것을 주장했다(<표 4> 참고).

단시간근로(시간제근로, part-time work)에 관해서도 노동계와 경영계의 입장 차이는 컸다. 노동계는 먼저 단시간근로의 정의를 1주간, 1월간 또는 1년간의 소정근로시간이 당해 사업장의 동종업무에 종사하는 통상근로자의 1주간, 1개월간 또는 1년간의 소정근로시간에 비하여 30% 이상 짧은 근로자로 정의⁹⁾하고(이호근, 2001), 당시 ‘소정근로시간이 현저히 짧은 근로자’¹⁰⁾라는 별도규정을 삭제할 것을 주장했다. 아울러 근로조건에 대해 서면으로 명시하고, 초과근로에 대해서는 1주일에

계속 근로하던 원고들의 계약갱신을 거절한 경우로서, 강사들이 승소했다(노사정위원회 비정규직근로자대책특별위원회 전문위원, 2001).

9) 당시 근로기준법 제21조에서는 “1주간의 소정근로시간이 당해 사업장의 동종 업무에 종사하는 통상근로자의 1주간의 소정근로시간에 비하여 짧은 근로자”로 규정하고 있었다(현행과 동일).

10) 당시 근로기준법 시행령 제9구조에서 「단시간근로자의 근로조건 기준 등」 2항에서 “4주간을 평균하여 1주 근로시간이 15시간 미만인 근로자”로 별도로 정의하고 근로기준법 상의 여러 규정에서 예외로 취급했다(이호근, 2001).

8시간을 초과하지 못하도록 규정하고(이호근, 2001), 소정근로시간을 초과한 초과근로에 대한 가산임금지급을 주장했다. 이에 대해 경영계는 단시간근로의 상한설정에 대해 현행규정의 유지, 단시간근로에 대한 초과근로시간의 상한설정 반대, 가산임금지급 반대를 주장했다(노사정위원회 비정규직근로자대책특별위원회, 2003)(〈표 5〉 참고).

파견근로와 관련해서 노동계는 허용업종 제한, 기간 현행 유지, 동일업무 계속 사용 금지 등을 주장했다. 구체적으로 한국노총의 『비정규직노동자 보호를 위한 법개정청원(2000)』을 보면, 허용업종은 전문지식, 기술 또는 경험을 요구하는 업무와 출산, 육아나 질병, 부상으로 결원이 생긴 경우나 일시적 업무가 발생한 경우로 제한하고 단순업무는 파견허용에서 제외할 것을 주장했다. 아울러 파견기간은 당시 현행규정인 최대 2년을 유지하고, 동일업무에 대한 계속사용 금지를 위해 2년 후 6개월의 휴지기간을 설정할 것을 주장했다. 이에 대해 경영계는 파견근로를 포지티브리스트(positive list)에서 네거티브리스트(negative list)로 전환하고, 파견기간의 제한을 없앨 것을 주장했다(한국경총, 2000)(〈표 6〉 참고).

노사정위원회 비정규직대책특별위원회에서 노사 간의 입장 차이가 컸기 때문에 노사 간의 합의는 이루어지지 못한 채 2003년 활동이 종료되었다. 이로 인해 비정규직대책특별위원회의 공익위원들이 중재안으로 비정규직근로자 대책 공익위원안을 만들었고, 이를 2003년 7월 정부에 이송했다. 공익위원안은 노사 간의 입장을 절충한 형태의 것이었는데(〈표 7〉 참고), 노동계와 경영계는 모두 이에 대해 만족하지 못하는 모습을 보였다.

<표 5> 기간제근로에 대한 노동계와 경영계의 입장 차이 비교

노동계	경영계
<ul style="list-style-type: none"> □ 有期근로계약에 대하여 사유제한 및 반복갱신제한 신설 <ul style="list-style-type: none"> ○ 법문에 허용사유(일시적 업무·계절적 고용·일시적 결원이 있는 경우 등) 명시 ○ 계약기간 원칙적 상한선 1년을 유지하고 1회에 한하여 갱신 허용하되, 2년초과 고용시 無期계약으로 간주규정 신설 	<ul style="list-style-type: none"> □ 사유제한·반복갱신제한 반대 및 원칙적 상한선을 3년으로 연장 <ul style="list-style-type: none"> ○ 허용사유 제한은 노동시장의 경직화 초래 ○ 반복갱신문제는 현재와 같이 판례에 따라 해결 ○ 인신구속폐해 감소에 따라 오히려 고용관계 안정을 위해 원칙적 상한선을 1년에서 3년으로 연장

자료: 노사정위원회 비정규직근로자대책특별위원회 전문위원(2001).

<표 6> 단시간근로에 대한 노동계와 경영계의 입장 차이 비교

노동계	경영계
<ul style="list-style-type: none"> - 단시간근로 근로시간 상한설정 - 소정근로시간 초과시 가산임금 지급 - 1주 노동시간이 15시간미만의 초 단시간근로자 별도규정 삭제 	<ul style="list-style-type: none"> - 단시간근로의 상한설정에 대해서는 현행규정 유지 - 단시간근로를 위한 별도의 초과 근로시간 상한 설정반대 - 법내연장근로시 가산임금 지급없음

자료: 노사정위원회 비정규직근로자대책특별위원회(2003).

<표 7> 파견근로에 대한 노동계와 경영계의 입장 차이 비교

노 동 계	경 영 계
<ul style="list-style-type: none"> - 현행 근로자 파견법은 직업안정법상의 직업소개와 근로자 공급사업과 함께 재정비 필요 - 파견근로 허용업종은 전문지식, 기술, 경험을 요구하면서 ‘합당한 이유’가 있는 업무로 한정 - 파견근로 허용기간은 1년, 반복갱신하여 최장 2년까지 허용(현행) - 동일업무 계속사용 금지 	<ul style="list-style-type: none"> - 파견근로의 현행 허용업종 negative list로 전환 - 파견기간 제한폐지, 노사합의에 의해 갱신가능토록 허용 - 중고령자에 대한 파견기간연장 등 파견근로 활성화필요 - 동일업무 계속사용 허용

자료: 노사정위원회 비정규직근로자대책특별위원회(2003)

<표 8> 노사정위원회 비정규직대책특별위원회 공의위원안(2003)

기간제근로	파견근로	단시간근로
<ul style="list-style-type: none"> -일정기간 사용 후 무기계약근로간주 단, 예외적인 경우 계속적 유기계약의 체결 허용 -차별금지원칙 명문화 -근로조건 서면명시 -통상근로자 전환의무 -계약기간원칙 명문화 	<ul style="list-style-type: none"> -불법파견규제 -서면계약고지 의무화 -차별금지규정의 실효성 제고, 처벌 규정의 강화 -등록, 모집형 시정 -허용업종심사·조정기구 설치 -간주규정 개선 -동일업무계속사용규제 -집단적 권리 및 노사협의회참여권 보장 	<ul style="list-style-type: none"> -비례보호원칙 -명목적 단시간근로자의 경우 실근로시간 초과시 통상근로자로 보거나 가산임금을 지급 -초단시간근로자의 경우 비례 보호 -통상근로자 전환규정 -차별금지 -서면계약체결의무

2. 노무현 정부의 비정규직보호법의 입법 과정과 그 결과

이러한 배경 속에서 노무현 정부 역시 임기 초부터 정책추진과제로 비정규직에 관한 대책 마련을 제시하고, 이에 따라 2004년부터 비정규직에 관한 법안을 마련하기 시작한다. 노무현 정부는 한국의 5대 차별로 여성, 장애인, 비정규직, 외국인근로자, 학벌 차별을 선정하고, ‘5대 차별 해소를 통한 평등사회 구현’을 국정과제로 제시했다(16대 대통령직인수위 백서, 2003). 이를 위한 대책 마련으로 비정규직 균등대우 원칙을 실현하기 위한 여건 구축과 법률 제·개정을 추진할 것임을 제시한다.

하지만 이에 따라 노무현 정부 하에서 2004년 9월 입법 예고된 비정규직 보호 법안은 기존의 비정규직특위의 공익위원안에 비해서 보다 노동시장의 자유화가 강조된 형태의 것이었다(정이환, 2011). 당시 정부의 원안으로 제출된 「기간제근로자및단시간근로자보호등에관한법률안」의 내용을 보면 첫째, 기간제 근로자의 사용기한을 3년으로 제한하고 3년으로 초과하여 사용하는 경우에는 해고가 제한되도록 하되 합리적인 사유가 있는 경우 예외로 인정했다. 둘째, 단시간 근로자에 대해 소정근로시간을 초과하여 근로를 시키는 경우 근로자의 동의를 얻게 하고, 상한을 1주에 12시간으로 정했다. 셋째, 기간제 및 단시간 근로자에 대한 임금, 기타 근로조건에서의 불합리한 차별처우를 금지하고 차별적 처우가 발생하는 경우 노동위원회를 통해 시정받게끔 하였다.

정부의 초안은 대체로 노동계와 경영계의 입장을 절충한 형태의 것이었지만, 보다 시장원리주의적 사고에 중심을 두고 기초된 것이었다. 가장 논란이 된 것은 기간제근로와 관련한 것이었다. 기간제근로의 사용연한에 있어 경영계의 입장인 3년을 받아들이고, 3년 초과시 정규직으로 간주하는 간주규정이 아닌 해고제한으로 규정함으로써 3년 초과 이후에도 해고제한이 적용되는 기간제 근로자로서의 지위가 유지되는 형태였다.¹¹⁾ 노동계의 주장은 원칙적 상한선 1년 유지에 최대 2년이 가능하지

11) 2004년 12월 7일에 열린 17대 국회 제250회 15차 환경노동위원회의 회의

만 2년 초과시 기간의 정함이 없는 근로자로 보는 간주규정(즉 정규직 전환)을 주장한 것에서 상당히 후퇴한 것이다.

파견근로의 경우에도 보다 시장원리주의에 방점을 둔 형태로 노동계와 경영계의 입장이 절충되었다. 당시 정부가 제출한 「파견근로자보호등에 관한법률중개정법률안」을 보면, 첫째 불법파견에 대한 사용사업주의 책임을 명시하지만 파견대상 업무를 당시 현행 26개 업무에서 금지업무와 제조업의 직접생산공정업무를 제외한 모든 업무에 대해 원칙적으로 허용하는 네거티브리스트로 변경하는 것이었다. 둘째, 근로자파견기간을 당시 현행 2년에서 최장 3년으로 연장하되, 파견근로자를 사용한 후 3개월이 경과하기 전에는 파견근로자를 사용할 수 없도록 휴지기간을 두었다. 셋째, 차별적 처우를 금지하고 노동위원회를 통한 시정절차를 마련하도록 했다. 넷째, 당시 현행 규정에서 2년 초과 사용시 사용사업주가 파견근로자를 고용한 것으로 본다는 고용의제조항에서 고용해야한다는 고용의무조항으로 변경하였다.

파견근로에 대한 정부 원안 역시 전체적 형태는 노동계와 경영계의 입장을 절충한 것이다. 먼저 파견근로자의 파견기간을 종래 2년에서 경영계가 주장하던 3년으로 연장하고, 경영계의 주장대로 제조업과 일부 금지업무만을 제외한 네거티브리스트로 바꾸기로 한 것이다. 노동계의 입장은 파견근로의 연속적 사용에 대한 금지가 대표적인 것이었는데, 종래

록을 보면, 진술인으로 참석한 정이환 서울산업대 교수의 ‘해고가 보호되는 기간제근로자’라는 해석에 대해 정병석 노동부차관은 “종전의 근로계약 조건이 유지되면서 기간이 끝났다하더라도 해고가 보호되는 기간제근로자다. 아까 정이환 교수의 정의가 맞는 것 같습니다”라고 발언한다. 이렇게 결정된 이유에 대해 정병석 노동부차관은 “처음에 논의된 것은 3년이 됐건 어쨌건 기간이 지나면 ‘기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 것으로 본다’ 이렇게 간주규정을 적용하는 쪽으로 즉 논의가 됐습니다. 그런데 그것이 여러 가지 사적고용, 사적자치를 침해한다……(중략) 법리적 문제가 나중에 제기되어 가지고 이것을 그렇게 표현하는 것은 대단히 무리가 있다는 것이 법률 전문가들의 의견이었습니다(17대 국회 제250회 15차 환경노동위원회 회의록).”라고 밝히고 있다. 즉 법안 형성 과정에서 전체적인 방향(노동계와 경영계의 입장 절충) 이외의 구체적 내용 결정은 노동부관료들에 의해 이루어졌고, 무엇보다 법무부의 법리적 문제 제기가 초안의 시장원리주의적 기초에 영향을 주었다.

노동계가 주장한 2년 사용 이후 6개월의 휴지기간 설정에서 3년 사용 이후 3개월의 휴지기간 설정으로 이 역시 보다 경영계에 유리한 방향으로 설정되어 있었다.

정부의 원안은 주로 관료들의 기획 아래에서 이루어진 것이었다. 무엇보다 여당이었던 열린우리당의 환경노동위원회 소속의 국회의원들 역시 정부 원안에 대해 다소 우려하는 입장을 갖고 있었다. 열린우리당 이목희 의원은 인터뷰에서 “정부안은 사실 좀 보수적이었다”고 인정했고(『월간 말』, 2006), 2004년 11월 정부안이 처음 제출되었을 당시 열린우리당 조정식 의원 역시 “비정규직보호법안에서 추구하는 노동시장의 유연성 강화라는 측면에서 봤을 때 거기서 핵심적 골자가 파견근로자 관계에서 본다고 하면 네거티브방식의 도입 아닙니까? (중략) 그와 관계된 논란들이 많다고 보거든요. (중략) 이런 네거티브 방식의 단계적 도입도 혹시 가능한 것 아닌가”라며 정부의 원안에 우려하는 입장을 밝혔다(17대 국회 제250회 15차 환경노동위원회 회의록).

김대환 노동부 장관은 “정부 법안은 비정규직 근로자에 대한 차별 처우와 남용을 규제하되 노동시장의 유연성을 훼손하지 않는 데 방향을 두고 있다”고 밝히면서 “법안의 입법 반대를 목적으로 한 노동계의 정치파업 등 불법행위에 대해 법과 원칙에 따라 엄정하게 대응해 나갈 것”이라고 밝혔다(『노동법률』, 2004). 이처럼 정부의 초안은 노동시장의 유연성과 동시에 비정규직 차별 금지를 동시에 추구하고자 하는 목적에서 비정규직보호법을 입법했지만, 그럼에도 보다 시장원리주의에 방점이 찍힌 형태였다. 이러한 정부의 법안과 관련한 인식은 외환위기 이후 정부와 정책결정자 그룹 내에서 시장원리주의와 신자유주의가 문제 해결을 위한 인지적 프로그램이자 규범으로서 받아들여졌음을 보여주는 것이다.

정부의 입법안이 공표된 후 경영계는 일단 불만을 표시했다. 한국경총은 ‘비정규직 관련 정부 입법(안)에 대한 경영계 의견’ 발표를 통해 각 법안에 대한 입장을 밝혔다.¹²⁾ 먼저 기간제근로와 단시간근로에 대해서

12) http://www.kefplaza.com/labor/om/parttime_view.jsp?nodeId=143&idx=1802&pageNum=40. 검색일: 2014.12.15.

는 다음과 같이 주장했다. 첫째, 3년을 초과하여 기간제근로를 계속 사용하는 경우 해고제한규정 적용은 삭제되어야한다. 둘째, 단시간 근로자 초과근로시 동의를 얻도록 한 규정과 초과근로의 상한을 12시간으로 한 규정은 삭제되어야한다. 셋째, 차별금지 명문화 규정과 차별구제절차를 노동위원회에 두는 규정은 삭제되어야한다. 넷째, 근로조건의 서면명시 의무 조항은 삭제되어야한다.

파견근로와 관련하여는 다음과 같은 입장을 밝혔다. 첫째, 건설공사현장 및 제조업 직접생산공정업무에 대해서도 파견대상을 인정해야한다. 둘째, 파견기간 제한 규정을 철회하고 파견근로자, 파견사업주, 사용자사업주 사이에 기간 연장에 대한 합의가 있는 경우 제한 없이 기간의 연장이 가능하도록 하여야한다. 셋째, 파견근로자를 3년간 사용한 이후 3월 이내의 휴지기간을 두는 규정은 철회되어야한다. 넷째, 3년을 초과하여(금지업무 파견시에는 파견 즉시) 파견근로자를 사용하는 경우 사용자사업주에게 당해 파견근로자를 직접 고용토록 의무를 부과하는 규정은 삭제되어야한다. 다섯째, 차별금지 명문화 규정을 두는 것과 차별구제절차를 노동위원회에 두는 규정은 삭제되어야한다.

하지만 경영계의 입장이 철저히 반대의 입장이었다고 보기는 어렵다. 한국경총의 또 다른 입장 발표인 ‘비정규직 입법 추진 관련 의견’¹³⁾을 보면 ‘파견 근로의 경우에는 현행 26개 업종에 한정되어있는 규정을 개정하여 업종에 제한을 두지 않는 네거티브 리스트 방식을 취하고, 그 기간도 3년으로 연장하는 것이 고용형태 유연화를 통한 실업률 감소에 도움이 될 것임’ 이라고 밝히며 정부 원안과 거의 동일한 주장을 제시하고 있다. 또 ‘비정규직 관련 정부 입법(안)에 대한 경영계 입장’¹⁴⁾을 보면, 기간제근로와 관련해 사용기간 3년에 대해서는 동의하는 입장을 나타낸다.

반면 노동계와 시민단체는 강한 반대 의사를 표출했다. 2004년 9월

13) http://www.kefplaza.com/labor/om/parttime_view.jsp?nodeId=143&idx=1805&pageNum=39. 검색일: 2014.12.15.

14) http://www.kefplaza.com/labor/om/parttime_view.jsp?nodeId=143&idx=1813&pageNum=40. 검색일: 2014.12.15.

공익위원들의 안에 비해 자유화가 강조된 정부의 입법안 발표에 대해 비정규노동자들이 열린우리당을 점거하고 항의농성을 시작했다. 양대노총은 총파업을 경고했으며, 국회에서는 민주노동당이 의사진행을 저지하기 시작했다. 시민단체 역시 강하게 반발해 101개의 단체가 모여 2004년 9월 ‘비정규노동법 개악 저지와 노동기본권 쟁취를 위한 공동대책위원회’를 구성해 정부안 통과 저지에 나선다.

국회 환경노동위원회에 진술인으로 노동계가 참여한 자리에서 이석형 민주노총 사무총장은 “결국 정부안은 임시직의 남용을 규제하는 방안이 아니라 3년 범위 내에서 임시계약직을 자유롭게 사용할 수 있도록 제도화하고 공식화하는 방안으로 비정규직 문제의 해결이 아니라 악화를 불러올 것이 분명”하다고 밝히고, “과건법 개정안은 거의 이론의 여지가 없는 비정규직 확산안입니다. (중략) 과건기간도 현행 2년에서 3년으로 연장해서 과건업종 전면 확대와 함께 사용자들의 요구도 전폭적으로 수용하고 있습니다. 과건업종 확대 관련 정부안은 허용 업종을 노사참여기구에서 논의하자는 노사정위원회의 공익안보다도 훨씬 후퇴한 것”이며 “현행 고용의제조항을 고용의무조항으로 한 단계 완화, 후퇴시킨 것 또한 과건의 남용을 불러올 것”이라고 밝혔다(17대 국회 제250회 15차 환경노동위원회 회의록). 권오만 한국노총 사무총장 역시 “정부에서는 3년으로 한 것이 우리를 보호한 것이라고 하는데 저희들 입장에서는 그것이 오히려 실효성이 없고 개악된 법이라는 것”이라고 의사를 밝힌다(17대 국회 제250회 15차 환경노동위원회 회의록).

양대노총과 시민단체, 그리고 민주노동당의 강한 반대로 법안처리가 어려워지자, 2005년 2월 정부와 여당은 임시국회에서 비정규직 보호 법안의 처리 의사를 밝힌다. 이에 민주노총은 2월 23일 긴급투쟁본부회의를 열어 법안이 환경노동위원회 법안심사소위를 통과할 경우 24일 전국 총파업을 개시하고, 노사정 대화에 복귀하지 않을 것을 밝힌다. 한국노총 역시 이용득 위원장이 23일 국회본관에서 긴급 기자회견을 갖고 국회가 비정규법안을 강행처리할 경우 노사정위원회를 탈퇴하고 총파업을 포함한 총력투쟁에 돌입할 것이라고 밝혔다(한국노총 보도자료, 2005).

이런 가운데 국가인권위원회 역시 정부의 입법안에 관해 반대의 의견을 표명한다. 국가인권위원회는 2005년 4월 14일 보도자료를 통해 “(정부안이) 노동인권의 보호와 비정규직에 대한 차별을 실질적으로 해소하기에 충분치 못하다고 판단하고, 비정규직 보호라는 당초 취지에 맞게 수정하는 것이 필요하다는 의견을 표명하기로 결정” 했음을 밝히고, 기간제근로에 대한 사용사유제한 도입, 동일노동 동일임금 원칙 명시, 파견업무의 포지티브방식 유지와 현행 상한기간(2년) 유지(단, 휴지기간 설정은 효과가 불확실하므로 재검토), 파견근로자의 노동3권 보장할 것 등을 주장했다.

2005년 4월 22일에는 양대노총의 위원장이 입법에 반대하는 공동 단식투쟁에 들어갔다. 이는 역사상 처음 있는 일로, 당시 이수호 민주노총 위원장은 『오마이뉴스』와의 인터뷰에서 “정부 여당이 비정규 개악안을 강행 처리할 경우 지난 96년 노동법 날치기 통과로 촉발된 노동계의 총파업을 능가하는 총파업이 될 것” 이라고 경고했다(『오마이뉴스』, 2005.04.22.). 정부안이 노동계와 시민단체의 강한 반대에 부딪히고 시장원리주의가 보다 강조된 원안에서 후퇴될 조짐이 보이자 반대로 경영계는 정부안에 대해 적극 찬성하는 입장을 밝히기 시작했다. 경제 5단체장은 롯데호텔에서 긴급 회동을 갖고 “정치권과 정부가 노동계의 주장에 흔들려서는 안 된다” 며 정부의 비정규직 관련 법안을 원안 그대로 4월 중 처리할 것을 요구했다(『한국일보』, 2005.04.22.).

정부안이 강한 반대에 부딪힌 가운데 2005년 4월 30일 치러진 재보궐 선거에서 여당이 단 1석도 승리하지 못하는 참패를 겪게 된다.¹⁵⁾ 선거 결과는 직접적으로는 열린우리당이 단독으로 법안처리를 할 수 없는 상황에 놓이게 만들었다. 전체 299석 중 우리당은 146석인 가운데 한나라당 125석, 민주노동당 10석, 민주당 9석, 자민련 3석, 무소속 6석 등 야

15) 재보궐 선거는 총 국회의원 6석, 기초단체장 7석, 광역의원 10석, 기초의원 21석에 대해 이루어졌다. 이중 국회의원 6석 중 5석은 본래 열린우리당 소속의 의석이었다(1석 한나라당 소속). 그러나 재보궐선거 결과 국회의원, 기초단체장, 광역의원, 기초의원에서 열린우리당 소속이 단 1석도 차지하지 못한다. 국회의원 재보궐 선거는 6석 중 5석에서 한나라당이 승리했다(1석 무소속).

당이 153석을 차지한 것이다. 이에 따라 2005년 5월 국회는 비정규직법 처리를 유보했고, 6월 간 국회와 노사정위원회에서 비정규직법에 대한 추가 논의가 이루어지지만 결국 6월 28일 다시 국회가 비정규직법 처리를 유보하게 된다.

당시 여당이던 열린우리당으로서는 여소야대의 국면을 맞이하고 있었고, 따라서 법안의 처리를 위해서는 민주노동당이나 한나라당의 협력이 필요한 상황에 놓였다. 이런 가운데 노무현 대통령은 7월 초 ‘민주노동당 또는 민주당과의 연합정부 구성’을 발언했다가, 7월 28일 지역구도의 극복을 위한 선거제도 개혁을 목적으로 하여 한나라당에 ‘대연정’ 구상을 제안한다. 그러나 이에 대해 당시 한나라당 박근혜 대표는 8월 1일 기자회견을 통해 “지금 이 나라를 구하는 길은 결코 연정이 아니라, 국정의 무한 책임을 진 대통령과 정부 여당이 새로운 각오와 바른 정책으로 도탄에 빠진 민생부터 살려내는 것”이라고 밝히고 “한나라당은 대통령의 연정 제안을 단호히 거부한다”고 밝힌다. 이런 가운데 10월 26일 치러진 국회의원 4석에 대한 재보궐 선거에서 한나라당이 다시 한 번 전승하게 되고, 열린우리당은 의석이 줄었다.

11월 노사간 비정규직법 대표자회의 및 실무교섭이 이루어지지만 이 역시 결렬된다. 비정규직보호법 입법 과정의 결과는 2005년 11월 30일 한국노총이 최종안을 제시하고, 이를 정부와 여당이 받아들임으로써 마무리된다. 2005년 12월 1일 열린 환경노동위원회 법안심사소위원회에서 제시된 한국노총의 최종안은 기간제한과 사용사유제한을 겸하는 1년에 1번 반복갱신 가능(1+1), 고용의무의 안과 사용사유제한이 없고 최대 2년 사용이 가능하지만 고용의제의 두 가지 복수안이었다(17대 국회 제 256회 제4차 환경노동위원회 회의록).¹⁶⁾ 민주노총은 이에 대해 국회 환경노동위원회 법안심사소위원회에서 “저희들은 기간제 사유제한 문제를 제일 중요하다고 보는 것이고 그다음에 불법과건에 대해서 고용 문제(고용의제) 적용하는 것, (과건근로자에 대해 사용사업주의) 사용자성에 대

16) 과건근로와 관련해서는 2005년 4월 노사정 협상과정에서 정부 원안인 네거티브리스트에서 포지티브리스트로의 변경, 현행 2년 유지 등을 골자로 바뀐 상황이었다(이목희 국회의원 인터뷰, 『월간 말』 2006년 2월호.)

해서 인정하는 것, 특수고용 노동자 문제는 대단히 중요한 문제” 라고 밝히고 “지금 차이가 있다라고 하면 그것이고 나머지 부분에 대해서는 일정 부분 공감하는 정도입니다.” 라고 한국노총의 최종안에 대한 입장을 밝힌다(17대 국회 제256회 4차 환경노동위원회 회의록).

정부와 여당은 사용사유제한 없이 최장 2년 사용, 2년 초과시 기간의 정함이 없는 근로자로 보는 간주규정의 안을 골자로 정부안을 수정제출하게된다(정부의 최종안에 대해서는 <표 8> 참고). 민주노동당은 기간제근로에 대한 사용사유제한과 파견근로에 대한 고용의제조항 적용을 주장하며 반대한 가운데 2006년 2월 27일 비정규직법안이 국회 환경노동위원회를 통과하였다. 그럼에도 법안은 민주노동당 소속 의원들의 반대 속에 진행되지 못하다가 동년 11월 30일 본회의를 통과하여 2007년 7월 1일 ‘비정규직보호법’이 시행되었고, 2년 뒤인 2009년 7월 1일부터 비정규직보호법 상의 고용기간제한이 효력을 발휘하기 시작한다.

비정규직보호법 시행 이후 효과에 대해서 논란이 있었지만, 적게나마 비정규직 보호에 대해 일조한 것으로 생각된다. 통계청의 『경제활동인구 부가조사』에 따르면, 2006년 입법되어 2007년부터 시행된 ‘비정규직보호법’이 도입된 이후 비정규직의 일자리 선택 동기에서 ‘자발적 사유’가 2008년 8월 40.2%에서 2014년 3월 49.2%까지 증가한 반면에 ‘비자발적 사유’는 같은 기간 59.8%에서 50.8%까지 감소했다(<표 9> 참고). 특히 OECD 분류 하에서 임시직에 해당하는 한국의 한시적 근로와 비전형 근로에서 같은 기간 자발적 사유로 일자리를 선택한 비중이 각기 49.5%에서 55%, 26.9%에서 36.5%로 증가해 한국의 임시직의 고용사정이 ‘비정규직 보호법’의 도입 이후 개선되었다. 또한 2007년부터 시행된 법률의 규제로 그 결과 비정규직보호법이 효력을 발휘하는 2009년부터는 기간제근로가 감소하는 모습을 보였다(이병희, 2012).

〈표 9〉 비정규직보호법안 정부 원안(2004년 9월 입법예고안)과 정부 최종안(2006년 11월) 비교

	정부 원안	정부 최종안
기간제근로	-사용연한 3년 설정 -3년 초과 사용시 해고 제한 규정	-사용연한 2년 설정 -2년 초과 사용시 기간의 정함이 없는 근로자 간주
단시간근로	-근로계약 서면명시규정 -초과근로시 1주 12시간 초과 금지 -초과근로에 대한 가산 임금 지급	원안과 동일
파견근로	-사용연한 2년에서 3년으로 연장 -제조업의 직접생산공정 업무와 일부 금지업무를 제외한 원칙적 허용(네거티브리스트) -불법파견 및 3년 초과 업무에 대한 고용의무조항 -파견의 3년 사용시 3개월의 휴지기간 설치	-사용연한 2년 -제조업 및 일부 업무 파견 금지, 파견허용업무를 대통령령으로 설정(네거티브리스트에서 포지티브리스트 유지로 변경, 단 허용업무 조정) -불법파견 및 2년 초과 업무에 대한 고용의무조항 -휴지기간 조항 삭제

〈표 10〉 한국 비정규직의 일자리 선택동기(단위: %)

구분	2008.8	2009.8	2010.8	2011.8	2012.8	2013.8	2014.3
자발적	40.2	42.7	45.5	47.6	49.0	48.8	49.2
비자발적	59.8	57.3	54.5	52.4	51.0	51.2	50.8

자료: 통계청 『경제활동인구 부가조사』 결과 각 년도.

제2절 고이즈미 정부의 노동자파견법 개정

1. 55년 체제의 붕괴와 일본 정치 지형의 변화

전후 일본의 경제는 ‘55년 체제’ 라고 불리는 자민당의 38년 동안의 장기집권 속에서 안정적으로 성장해왔다. 자민당이 안정적으로 집권을 지속하고, 사회당이 자민당 단독의 개헌을 할 수 있는 의석을 확보하지 못할 수준의 의석을 확보하는 이른바 1과 2분의 1의 정당제(Richardson and Flanagan, 1984)라고도 불린 일본의 정치체제는 1990년대 초 격동을 겪기 시작했다. 이는 1990년대 초의 경기침체와 1980년대 후반부터 1990년대 초반까지 잇달아 발생한 일련의 정치자금 스캔들 때문이었다.

1990년대 초 일본 경제는 부동산 버블이 붕괴한 이후 최대의 경기침체를 겪었다. 1990년 5.6%였던 경제성장률은 2년만에 0.8%까지 하락했고, 경제의 디플레이션 현상이 나타나기 시작했다(<그림 4> 참고). 1970년대 선진산업국가들이 석유 위기로 인해 겪었던 불황 가운데에서도 경제를 유지하면서 높은 평가를 받았던 일본경제였지만, 1985년 플라자합의 이후 수출부문의 약세를 막기 위해 대대적인 금리인하를 단행했고, 이는 부동산 버블 형성으로 이어져 1990년대 초 극심한 경제위기로 이어진 것이다. ‘헤이세이(平成) 불황’ 이라고 불린 이러한 경제불황 속에서 1980년대 2% 수준을 유지한 실업률은 점차 상승해 1990년 2.1%에서 1995년 3.2%, 1998년 4.1%, 2001년 5%까지 상승했다(<그림 5> 참고).

경제영역에서의 유례없는 경기침체와 더불어 1980년대 후반부터 정치권을 중심으로 여러 부정부패스캔들이 발생했다. 1988년 리쿠르트사건(リクルート事件)¹⁷⁾과 1992년의 사가와규빈(佐川急便) 스캔들¹⁸⁾ 등은

17) 일본의 리쿠르트사가 계열사의 미공개 주식을 공개직전 정치권과 관료, 경제계의 인사들에게 양도하여 부당이익을 보게끔 한 사건으로, 1988년 아사히신문(朝日新聞)의 보도로 밝혀졌다. 이로 인해 뇌물을 공여받은 사건이 폭로된 당시 총리이었던 다케시타(竹下) 총리가 사임했다.

18) 운송회사 사가와규빈으로부터 자민당 부총재 가네마루 신(金丸信)을 비롯

일본 정치권의 정경유착에 대한 경각심을 불러일으키는 계기가 되었다. 일련의 부패스캔들로 인해 일본 자민당은 내홍을 겪게 되었는데, 정치권의 부패 스캔들과 정경유착을 막고자 하는 일환으로 중의원 선거에서 중선거구제의 개정을 추진하는 정치개혁을 둘러싸고 자민당이 분열된 것이다. 자민당의 개혁파였던 오자와 이치로(小澤一郎)를 중심으로 한 세력이 자민당을 탈당했고, 이들과 공명당, 사회당 등 야당이 내각의 불신임안을 가결하여 중의원이 해산되고 선거가 치러졌다.

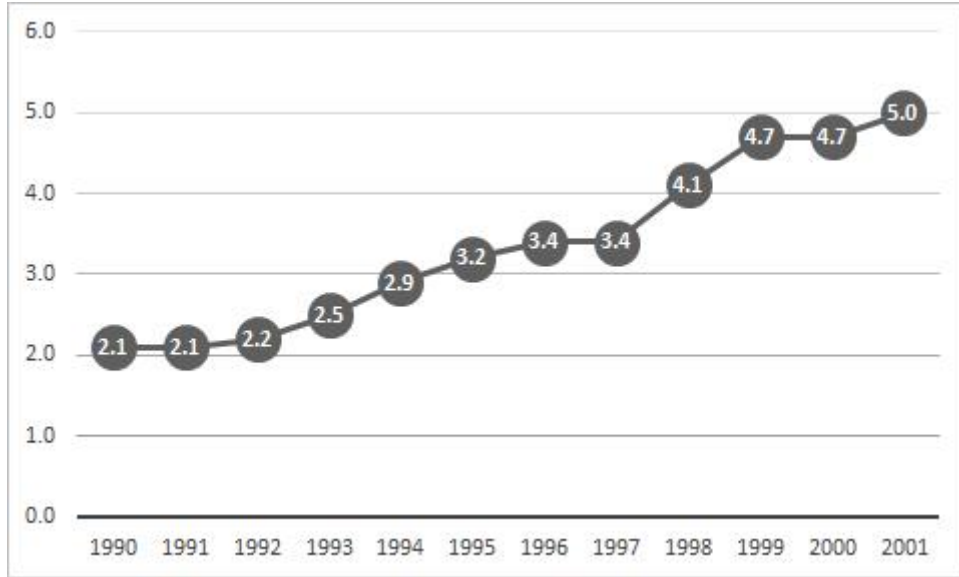
<그림 4> 일본의 경제성장률 추이(1990-1999)



자료: 통계청 국제통계연감(kosis.kr).

한 정치인들이 거액의 정치자금을 제공받은 사실을 도쿄지검 특수부가 밝혀낸 스캔들로, 가네마루 신은 5억엔의 정치자금을 받았음을 시인하고 사임했다.

<그림 5> 일본의 실업률 추이(1990-2001)



자료: 통계청 국제통계연감(kosis.kr).

<표 11> 중의원 정당별 의석률(단위: %)

	1958	1960	1963	1967	1969	1972	1976	1979	1980	1983	1986	1990
자민당	63.8	64.2	63.0	57.6	61.7	57.8	50.9	50.5	56.2	50.7	59.4	55.9
사회당	35.8	30.8	30.8	29.0	18.5	24.0	24.3	20.9	20.9	22.3	16.8	27.2
공산당	0.2	0.6	1.1	1.0	2.9	8.1	3.7	8.0	5.7	5.3	5.3	3.1
민사당		3.6	4.9	6.2	6.6	4.1	5.7	7.0	6.5	7.6	5.1	2.7
공명당				5.1	9.7	5.9	11.0	11.4	6.7	11.5	11.1	9.0

자료: 阿部齊 外(1995), 김용복(2008)에서 재인용을 필자가 수정.

자민당 탈당세력들이 신당 사키가케(新党さきがけ)나 신생당을 창당한 상황에서 일본 자민당은 1993년 선거에서 과반수 의석의 확보에 실패했다. 이어 8당 연립을 통해 호소카와(細川) 내각이 성립되면서 1955년 이후 이어져온 자민당 일당 우위의 정당체제가 붕괴된다. 새로 성립된 호소카와 내각은 정치개혁의 일환으로 중대선거구제의 개정을 위해 소선거구 비례대표병립제로의 선거제도 개혁을 추진했고, 1994년 3월 선거제도 개혁 법안이 중의원과 참의원을 통과함으로써 선거제도 개혁이 이루어졌다.

사실 55년 체제는 이전부터 점차 균열의 조짐을 보이고 있었다. 55년 체제의 성립 이후 1958년 치러진 중의원 선거에서 자민당이 63.8%, 사회당이 35.8%의 의석을 확보한 이후, 자민당과 사회당의 중의원 의석률은 점차 꾸준히 감소해왔다(阿部齊 外, 1995; 김용복, 2008에서 재인용)(〈표 10〉참고). 자민당의 의석률은 이후 꾸준히 하락해 50%대에 머물렀고, 사회당 역시 민사당이 분당 후 20%대의 의석률만을 유지하고 있었다. 공산당, 민사당, 공명당 등 새롭게 성장한 정당이 자민당과 사회당 사이의 정당 구도에서 점차 성장하고 있었던 것이다.

1993년 중의원 선거에서 정권을 상실한 자민당은 먼저 정권의 회복을 위해 정권교차연합과 대규모 공공사업을 추진했다(박철휘, 2004). 호소카와 총리가 정치자금스캔들로 사임한 이후, 자민당은 사회당과의 연정을 수립함으로써 정권을 회복하는데 성공했다. 하지만 순전히 정권 회복만을 위한 사민당과의 연합으로 인해 자민당 내 보수 우파 간의 대립이 격화되었고, 이러한 대립 끝에 모리(森)파가 권력을 장악하게 되었다. 대규모 공공사업 자민당의 지지를 회복시키기 어려운 것이었고, 자민당의 지지율은 점차 하락하는 상황에 놓이게 되었다.

자민당은 정권의 안정적 유지를 위해서는 기존과는 다른 방식의 정책을 전개할 필요가 있었다. 이러한 상황에서 집권한 것이 바로 고이즈미 총리였다. 고이즈미 총리는 자민당이 사회당과의 연립정부 수립을 통해 정권을 회복한 뒤 당내 권력다툼에서 모리파가 권력을 장악하자 총리로 집권할 수 있는 발판을 가질 수 있었다. 경제위기와 연이은 부패스캔들

로 몸살을 앓고 있던 자민당에게 고이즈미 총리가 내세운 대안은 일본의 경제정책이 ‘성역없는 구조개혁’이라는 슬로건 하에 변화되는 계기가 되었다.

2. 고이즈미 정부의 2003년 노동자파견법 개정 과정과 그 결과

노동자파견은 앞서 언급한 바와 같이 일본에서 전후 근로자공급사업 상에서 금지되어있었으나, 1985년 법 제정과 함께 13개 업무에 대하여 허용되었다. 이후 앞서 <표 1>에서 본 바와 같이 자민당 정권 하에서 꾸준히 규제완화가 이루어졌다. 1995년 파견허용업무가 기존 16개에서 26개로 확대되었고, 1999년 파견법에 대한 전면적 개정을 통해 기존의 포지티브리스트방식으로부터 6개 업종(건설, 운수, 항만하역, 경비, 의료, 제조)에 대한 파견활용 금지로 바꾸는 네거티브리스트방식으로의 개정과 더불어 26개 허용업무에 대한 파견인력활용 상한기간을 3년으로 바꾸는 조치가 이루어졌다.

고이즈미 총리는 집권 직후부터 일본 경제의 회생을 위해 부실채권 정리, 디플레이션 극복 등을 위해 구조개혁을 추진할 것임을 밝혔다. 집권 후 국회 첫 연설에서 “구조 개혁 없이는 경기 회복이 없다” 라고 발언하면서 일본의 정치경제체제의 수정을 강하게 시사했다. 이를 위해 고이즈미 총리가 선택한 방법은 정책결정과정에서 관료를 배제하고 경영계와 민간인 출신으로 구성된 경제재정자문회의를 통해 주요 정책의 방향을 논의하는 것이었다. 4장에서 주로 다룰 것이지만, 이는 하시모토(橋本) 정권 하에서 추진된 행정개혁의 연장선상에서 이루어진 것으로 경제재정자문회의는 소위 ‘골태방침(骨太の方針)’ 으로 알려진 ‘향후 경제재정운영 및 경제사회의 구조개혁에 관한 기본방침(今後の經濟財政運営及び經濟社會の構造改革に関する基本方針, 이하 기본방침)’¹⁹⁾이라는 구체적 지침을 작성해 한해 예산의 편성과 구조개혁의 방향을 제시했다(<표 11> 참

19) 2001년 처음 발표된 기본방침(2001)은 ‘향후 경제재정운영 및 경제사회의 구조개혁에 관한 기본방침’이라는 제목으로 발표되었고, 이후 2002년 이후부터 발표된 기본방침은 ‘경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침(經濟財政運営と構造改革に関する基本方針)’이라는 제목으로 발표되었다. 2001년부터 2004년까지는 ‘집중조정기간’으로 설정되어 경제성장을 위한 구조개혁을 중심적으로 추진하는 기간으로 설정되었다.

고).

기본방침은 다케나카(竹中) 경제재정정책담당상의 주도로 작성되었다. 고이즈미 총리가 집권한 해 작성된 기본방침(2001)²⁰⁾에서는, 경제회생을 위한 첫걸음으로서 불량채권문제의 해결을 과제로 제시한다. 이를 위해 재정의 균형시트화가 이루어져야함을 주장하면서 그 일환으로 고용주의 신규분야 고용기회 창출과 노동이동의 증가에 대응하는 제도개혁을 통한 취업 기회의 확대를 주장하고, 그 구체적인 내용으로는 직업훈련의 강화, 직업능력 평가 시스템 정비와 파견제도의 규제 개혁을 제시한다. 특히 경제 재생의 구체적인 7가지 사항 가운데 ‘노동 시장의 구조개혁’을 제시하면서, 노동 이동의 촉진과 노동력 재배치의 원활화를 위한 환경 정비 추진을 주장하고 그 구체적 내용으로 자발적 능력개발 지원, 파견·기간제고용·재량고용 등의 다양한 취업형태 확대를 위한 제도개혁 등을 꼽았다. 특히 의료, 노동, 교육, 환경 등 분야에서의 규제개혁은 서비스 부문의 일자리 창출을 위해 중요하며, 이러한 중점 부문에서의 검토가 총합규제개혁회의를 통해 추진될 것임을 밝혔다.

2001년 기본방침에서 밝힌 바대로 경제 회생을 위한 한 방법으로서 노동시장 개혁이 추진되었다. 기본방침에서도 밝힌 바대로, 규제개혁에 관한 구체적 검토는 총합규제개혁회의를 통해 이루어졌다. 총합규제개혁회의는 2001년 4월 1일 내각부 설치법 제37조 제2항에 따라 내각부 산하에 설치되었다. 고이즈미 총리는 취임 직후 소신표명연설에서 “총합규제개혁회의를 유효하게 기능하게 하여, 경제, 사회 전반에 걸쳐서 철저한 규제개혁을 추진하겠다” 라고 강조했다(三浦, 2007). 이에 따라 2001년 8월부터 직업소개제도와 파견제도의 재검토를 시작했다. 비슷한 시기 경영계의 입장을 대변하는 경제단체연합회(이하 경단련)²¹⁾는 2001년 8월 『긴급고용대책프로그램(緊急雇用対策プログラム)(2001)』²²⁾을 발

20) <http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2001/honebuto/0626keizaizaisei-ho.html>. 검색일 2014.12.17.

21) 경제단체연합회는 1946년 8월 설립되었고, 1948년 4월 결성된 일본경영자단체연맹(일경련)과 2002년 5월 통합, 일본경제단체연합회로 통합되었다.

22) <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2002/066/shiryō3.pdf>. 검색일: 2014.12.17.

표, 정부에 노동규제의 완화를 요구했다. 노동규제의 구조개혁을 통해 고용을 창출할 것을 주장한 경단련은 노동자파견관련 규제의 철폐와 유기고용계약기간의 5년으로의 연장을 주장했다.

<표 12> 경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본 방침(2001-2004) 주요 내용

기본방침 연도	주요 내용
기본방침 (2004)	-지방으로의 3조원의 세원 이양 -2005년 우정민영화법안의 제출 -사회보장제도의 검토 개시
기본방침 (2003)	- ‘삼위일체개혁’ 추진으로 지방보조금 4조엔 삭감, 일정 비율의 세원 이양 -규제개혁 추진
기본방침 (2002)	-2010년대초까지 중앙정부와 지방정부의 재정을 합쳐서 흑자화 목표
기본방침 (2001)	-국채발행을 30조엔 이하 -불량채권처리의 발본적해결 -우정민영화의 검토 -5년간 530만명의 고용 창출

2002년 3월 29일 각의결정을 통해 『구조개혁추진 3개년 계획(개정)(規制改革推進3か年計画(改定))』이 결정되었는데, 이는 2001년 3월의 정책의 계획을 총합규제개혁회의에서 2001년 동안 논의한 결과를 바탕으로 대폭 개정한 것이었다. 법, 금융, 교육, 의료, 복지, 고용 분야 등에 관한 규제개혁의 내용을 담고 있다. 이중 직업소개제도와 파견제도의 재검토를 기존의 2001년 안에서는 2002년 이후 이루기로 했으나 조기에 추진하기로 결정되었고, 파견제도 개정이 본격적으로 추진되기 시작한다.

정부의 파견제도 검토에 대해 찬성하는 입장을 밝히면서 보다 빠른 속도로 추진해줄 것을 요구했다. 경단련 타치바나(立花) 상무이사는 2002

년 6월 총합규제개혁회의에 참석한 자리에서 “공장의 생산라인에서 노동자 문제에 대한 수요가 높다. 그래서 이에 대해서도 가급적 검토(파견대 상업무의 확대, 파견기간 제한의 재검토)를 앞당겨 주셔서 규제개혁의 성과를 신속히 활용할 수 있도록 해달라”고 밝혔다(平成 14年度 第3回 総合規制改革会議 議事概要).

이러한 입장은 2002년 10월 발표한 『긴급고용대책프로그램(緊急雇用 対策プログラム)(2002)』²³⁾에서 재확인된다. 경단련은 “인재파견사업은 전문지식, 기술, 기능을 살린 취업이 가능하며, 경영의 효율화와 높은 비용 시정에 참여하는 기업에서는 이런 서비스를 활용하고자 하는 요구가 강하다”라고 밝히고 “인재파견사업의 확대를 위해서는 현재의 노동자 파견에 대한 제반 규정을 즉시 완화, 철폐하고 기업과 파견노동자 모두가 활용하기 쉬운 제도로 만들어야한다”고 주장했다. 구체적으로는 26개 업무와 1999년 법 개정으로 원칙적으로 파견이 자유화된 업무에 대해 파견 제한 기간 철폐, 파견업무의 확대를 구체적으로는 제조업(物の製造の業務)과 의료분야에의 파견 허용을 주장했다. 또한 유료직업소개제도의 정비, 구직자의 수수료 규제 완화 등을 주장했다.

일본노동조합총연합회(이하 연합)은 이에 대해 반대의 입장을 밝혔다. 2002년 10월 총합규제개혁회의에서 관련단체의 관계자들의 의견을 듣는 자리가 마련되었다. 이 자리에서 연합의 타츠이(龍井) 총합노동국장은 “노동자파견제도에 대해서 사회적으로 규척이 아직 갖추어져 있지 않다”며 “엄정한 법운영의 감독체제의 강화가 필요하다. (중략) 조건의 정비 없이 재검토가 이루어지는 것에 대해서 반대한다. (중략) 소개예정파견제도에 대해서도 재검토가 이루어지기 전에 실태파악이 먼저 이루어져야 한다”고 입장을 밝혔다(平成 14年度 第9回 総合規制改革会議 議事録).

하지만 노동계의 입장은 받아들여지지 않았다. 총합규제개혁회의는 그동안의 검토결과에 따라 2003년 2월 17일 『규제개혁추진을 위한 액션 플랜(規制改革推進のためのアクションプラン)』으로 12가지 중점검토사

23) <https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2002/066/index.html>. 검색일: 2014.12.17.

항을 발표했다. 이 중 7번째 검토사항으로 노동자파견의 의료분야에의 적용확대, 10번째 검토사항으로 직업소개사업의 지방공동단체·민간사업자로의 개방 촉진을 제시했다. 구체적으로 의료기관에서 노동자파견을 가능하게 하고, 소개예정파견의 방식이 가능하게끔 2003년 중 실시할 것을 밝혔고, 유료직업소개사업이 수수료를 징수할 수 있는 구직자의 범위 확대(연수입 1200만엔 초과인 경우에서 7-800만엔인 경우까지 인하)의 내용을 포함하고 있었다.

이를 바탕으로 2003년 3월 12일 노동자파견법 개정안이 상정되었다. 연합은 이에 대해 2003년 4월 1일 “파견은 임시적, 일시적 업무에 한정되어야 하며, 일정한 기간이 지난 경우 직접고용으로 전환해야 한다”고 주장하고, “파견노동이라는 신분·고용취로형태의 차이를 이유로 차별을 금지해야 한다”며 균등대우를 요구했다.²⁴⁾ 그러나 총합규제개혁회의에서 2년간 심의한 끝에 결정한 내용에 대해서 노동조합의 의견은 반영되지 못했다. 5월 7일 중의원 후생노동위원회에서 노동자 파견법에 대한 심의가 시작되었고, 이에 연합은 이날 오전 10시 30분부터 국회 앞에서 농성을 실시하며 반발했다. 이후 5월 16일 중의원 후생노동위원회에서 일본경제단체연합회 국민생활부분부장, 일본노동조합총연합회 총합노동국장 등이 참가해 참고인 질의가 이루어졌다. 여기서 연합의 타츠이 총합노동국장은 “이번 검토는 한마디로 비즈니스 기회의 확대를 노리는 업계의 요구와 경영 측의 요구만을 우선시한 것으로, 근로자 보호의 관점이 완전히 결여되어 있다. 정부의 총합규제개혁회의에서 결정되고 나서 심의회에 내려온다는 이번 재검토의 방식도 도저히 납득할 수 없다.”고 강하게 반발했다.²⁵⁾

하지만 이러한 노동계의 반발에도 불구하고 5월 21일 중의원 후생노동위원회에서 파견법 개정안이 가결되었다. 이날 여야의 찬반 토론에서 민주당 야마노이(山井) 의원은 정부안에 반대하는 입장에서 “파견사용업

24) http://www.jtuc-rengo.or.jp/roudou/seido/haken/haken2003/data/haken_kaiaku.pdf(검색일: 2014.12.03.).

25) <http://www.jtuc-rengo.or.jp/roudou/seido/haken/haken2003/point.html>. 검색일: 2014.12.03.

체와 파견업체의 희망만을 우선시한 규제 완화”²⁶⁾라고 비판했지만, 민주당을 비롯한 야당의 반대표결에도 불구하고 표결 끝에 법안이 가결되었다. 이에 연합은 “노동법개악반대 5.21 긴급회의집회”를 개최하며 반발했지만, 이후 6월 5일 참의원 후생노동위원회에서 파견법 개정안이 가결되었고, 156회 국회에서 법안이 통과되면서 2004년 3월부터 시행되었다. 파견법 개정 결과, 기존의 네거티브리스트와 26개 업무를 제외한 업무에 대해 설정되어있던 파견기간의 제한이 1년에서 3년으로 연장되었고, 26개 업무에 관해서 3년의 파견 상한기간이 철폐되었으며, 제조업에서 파견이 허용되었고(1년 상한), 소개예정파견이 제도화되었다.

파견법이 개정된 결과, 일본에서 비정규직이 증가한 것은 물론 비자발적으로 비정규직을 선택한 사람들 역시 증가했으며 파견이 사회적 문제로 불거지기 시작했다. 2007년 넷카페(일본의 PC방)에서 생활하는 일용 파견노동자들이 이른바 ‘넷카페난민(ネットカフェ難民)’으로 보도되면서 사회적으로 주목받았다(岡村, 2009). 또한 노동정책연구·연수기구(2013)에 따르면, 후생노동성의 『취업형태 다양화에 관한 종합실태조사』를 분석한 결과 2003년에 비해 2007년 제조업분야에서 파견근로가 2배 증가했다. <표 12>를 보면 일본의 파트타임고용을 제외한 비정규 노동자들의 비정규직을 선택한 이유를 확인할 수 있는데, ‘정사원으로 일할 회사가 없어서’라고 대답한 비율이 1995년 31.7%에서 2003년의 파견법 개정 이후 2006년 44.2%까지 증가했다.

또한 <그림 6>을 보면, 파견법이 개정될 때마다 파견노동자의 숫자가 꾸준히 증가해 고이즈미 총리 집권 이전인 2000년 139만 명에서 2006년에는 321만 명까지 증가한 것을 확인할 수 있다. <그림 7>은 일본 비정규직 남성 중 청년층과 장년층에서 비자발적으로 취업한 사람들의 비중을 나타낸 것이다. 비정규직 남성 중 청년층에 비해 장년층에서 비자발적으로 비정규직을 선택한 사람이 더 많은 것을 확인할 수 있다(高橋, 2014). 고이즈미 정부 시기의 노동시장 자유화를 목표로 한 규

26) <http://www.jtuc-rengo.or.jp/roudou/seido/haken/haken2003/news/20030521.html>. 검색일: 2014.12.03.

제완화의 개혁 결과 시계열적으로 보면 일본의 비정규직은 증가하고 있을 뿐 아니라 그들이 처한 환경 역시 점차 악화된 것이다.

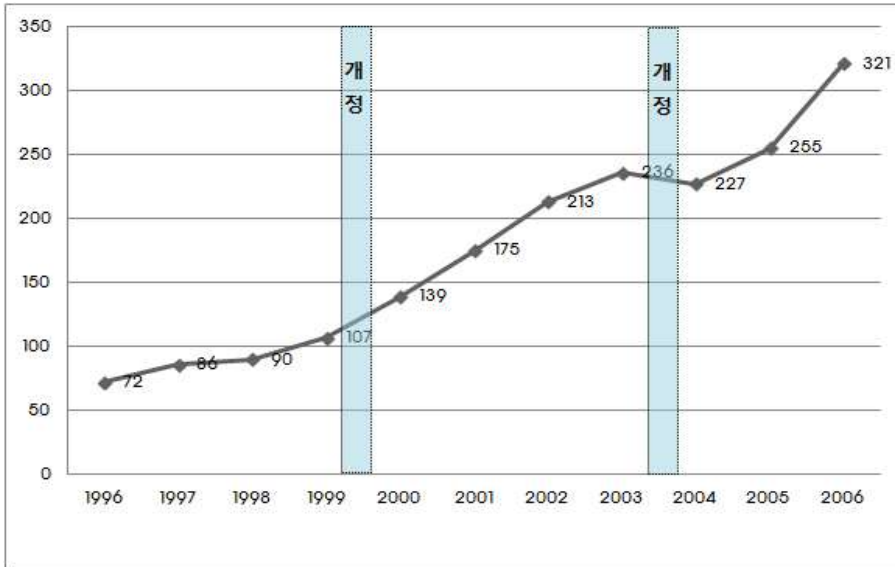
<표 13> 일본 비정규직을 선택한 이유별 노동자 비율(장시간비정규노동자 한정, %)

구분	1995	2001	2006
편리한 시간에 일할 수 있어서	21.0	17.1	17.0
노동시간이나 근무일이 짧아서	8.8	8.9	7.5
정사원으로 일할 회사가 없어서	31.7	38.0	44.2
가사, 육아 등으로 정사원으로 일할 사정이 안 되어	4.6	3.2	5.9

주: 정이환(2011)의 <표 6-6>을 필자가 수정함.

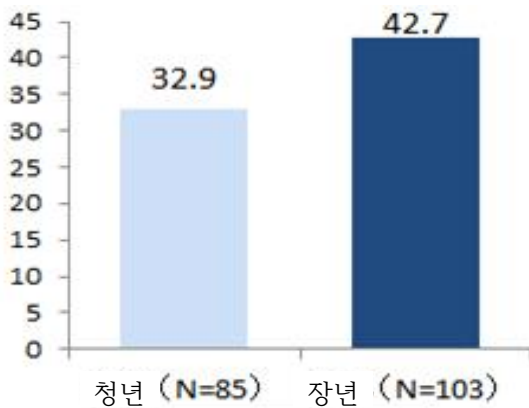
자료: 일본 후생노동성, 『労働者総合実態調査報告』, 각 연도, 정이환(2011)에서 재인용.

<그림 6> 일본 파견노동자 추이(1996-2006) 단위: 만 명



자료: 후생노동성 노동자파견사업 보고, 연합 「2012年改正について」에서 재인용²⁷⁾.

<그림 7> 일본 비정규직남성 중 비자발적 취업비중(%)



자료: 高橋(2014)²⁸⁾

27) <http://www.jtuc-rengo.or.jp/roudou/seido/haken/index2012.html>.

검색일:

2014.11.30.

제4장 노동시장개혁에 대한 담론정치

제1절 한·일 양국 정부의 신자유주의의 상이한 수용

1990년대 경제위기 가운데 한국과 일본의 정부 모두 신자유주의와 시장원리주의를 정부의 경제정책 결정에 있어 주요 이념으로 수용했다. 하지만 2006년 한국에서 비정규직보호법이 입법될 당시의 노무현 정부와 2003년 일본에서 노동자과건법이 개정될 당시의 고이즈미 정부가 수용한 신자유주의는 각기 지지기반과 정치적 이데올로기 지향의 차이 등으로 서로 다른 내용과 형태로 수용되었다. 그리고 이는 두 국가에서 나타난 노동시장 개혁의 목표와 구체적 형태에 가장 중요한 변수가 되었다.

한국에서 최초의 정권교체였던 김대중 정부와, 이를 승계한 노무현 정부는 경제정책에서 분명하게 신자유주의를 수용했지만, 이와 동시에 영국의 노동당이나 독일의 사민당이 보인 ‘제 3의 길(Third Way)’ 혹은 ‘신중도(neue Mitte)’와 유사한 수용과 인식을 보여주었다. 반면 일본 자민당의 경우, 1990년대의 경제위기 이전까지 정(政)-관(官)-재(財)의 철의 삼각동맹 하에 관료주도 정책결정과 주로 농촌에 주요 지지기반을 둔 정당이었다. 하지만 경제위기와 일련의 부패스캔들을 지나면서 변화한 일본의 정치지형 속에서 고이즈미 총리의 집권을 계기로 무당파와 도시 유권자에게 지지기반을 둔, 경제 이념적으로 신자유주의와 시장원리주의를 수용한 정당으로 탈바꿈하게 된다.

1. 노무현 정부의 ‘좌파 신자유주의’

1997년의 외환위기는 한국에서 신자유주의와 시장원리주의가 세계화 시대의 표준으로서 정책결정자들에게 불가피한 것이자 문제 해결에 필요

28) <http://www.jil.go.jp/researcheye/images/004/02.png>. 검색일:2014.10.04..

한 인지적 프로그램으로서 받아들여지는 계기가 되었다. 막 집권한 김대중 정부는 외환위기를 극복하기 위해 IMF가 요구한 여러 개혁을 수용할 필요에 직면했는데, 1997년 12월 여당 연석회의에서 “한국경제가 사는 길은 IMF의 용자조건을 준수하는 것뿐”이라며 IMF의 요구조건을 수용할 의사를 밝혔다. IMF의 용자조건에는 ‘노동시장의 유연성 제고’와 같은 노동시장에 대한 개혁 요구 역시 담겨있었다. 김대중 대통령의 자서전(2010)에 따르면, 당시 김대중 당선인은 당선 직후 데이비드 립튼(David Lipton) 미국 재무부차관을 만나야했는데 이와 관련해 미국 뉴욕주립대에서 경제학 박사학위를 취득한 유종근 당시 전북지사로부터 조언을 구했다. 유종근은 정리해고제 수용과 같은 노동시장 유연화와 관련해 당선인의 의사를 물을 것이라고 조언했고, 실제로 립튼 차관이 한국에서의 노동 유연성에 대해 묻자 김대중 당선인은 “노동자를 해고해서 기업이 살아나고 경쟁력을 갖추게 되면 해고된 노동자들은 다시 취업할 수 있는 기회가 생긴다”고 밝힌다(김대중, 2010).

외환위기의 해결을 위해 IMF에 구제금융을 요청하고 요구조건을 수용하는 일련의 과정에서 언론과 일부 전문가들로부터 역시 세계화시대의 표준에 맞는 국내 개혁이 이루어져야한다는 주장이 등장하기 시작했다. 외환위기를 지나면서 IMF의 요구조건이 한국 경제의 구조개혁과 발전에 불가피할 뿐 아니라 필요한 개혁이라는 이념이 경제위기 해결을 위한 인지적 패러다임으로써 뿐만 아니라 규범적 인식으로서도 등장한 것이다.

“정부와 정치권의 지도력 부재로 필요한 구조개혁을 태만히 해오다가 결국 오늘의 사태에 직면하게 되었습니다. ... IMF가 부과하는 조건은 어차피 우리 자신을 위해 해야 할 일들이 포함될 것입니다. 유감된 일이지는 하나, ‘외압’에 의해서라도 할 일은 해야 하지 않겠습니까.”(남덕우 전 국무총리 인터뷰, 『조선일보』, 1997.11.24.)

“우리는 세계시장과 거래하면서도 우리식 산술과 사고에 너무 오

래 안주해왔다. ... 이 새 구도는 세계시장에서의 진정한 자생력을 갖추기에 충분할 만큼 효율적이고 국제적 기준에 부합하는 틀을 갖추어야 한다. 이 구도에서 가장 중요한 과제는 금융·자본 자유화시대에 맞추어 모든 제도와 법제·운영방식의 일대 개편을 조속히 완결하는 일이다.”(『조선일보』사설, 1997.12.05.)

김대중 대통령과 그가 조언을 구하고 경제정책을 맡긴 경제전문가 그룹은 외환위기를 극복하기 위해 한국의 ‘국제적 표준에 맞는 개혁’, 즉 신자유주의적 개혁이 불가피할 뿐 아니라 필요하다고 인식했다. 김대중 대통령은 자서전에서 당선 직후 임창열 경제부총리와의 자리에서 “새 정부는 철저하게 시장 경제 원칙에 따라 경제 정책을 운영하겠습니다. ... 경제 논리만 따를 것입니다.”라고 밝혔다(김대중, 2010). 김대중 정부 시기 경제정책을 담당할 전문가그룹이 1980년대 미국 경제학계에서 신고전학파가 대두한 시기 유학을 한 인물들이었다는 점 역시 경제정책의 지향을 결정한 중요한 요인이었다.²⁹⁾

1997년의 외환위기 이후 정부는 문제 해결의 프로그램으로서 시장원리주의를 이념으로 받아들였고, 정권을 계승한 노무현 정부 역시 시장원리주의를 정책기조로 선택했다. 경제정책에 있어 신자유주의와 시장원리주의에 대한 수용은 대통령 본인에게서도 확인할 수 있다. 2005년 7월 5일 청와대에서 열린 ‘대·중소기업 상생협력시책 점검회의’에서 노무현 전 대통령은 다음과 같이 말했다.

29) 이현재 재정경제부 장관은 1980년대 보스턴대에서 경제학을 공부했고, 김대중 대통령이 자서전에서 직접 ‘곧잘 조언을 구했고 그의 조언은 매우 유용했다’고 인정한 유종근 당시 전북지사 역시 1980년대 미국 뉴욕주립대에서 경제학을 공부한 인물이었다. 노무현 정부 첫 재정경제부 장관 겸 부총리를 맡았던 김진표는 1988년 미국 위스콘신대에서 공공정책학 석사학위를 취득했고, 김대중 정부에서 재정경제부 장관을 맡았던 이현재는 2004년 재정경제부 장관 겸 부총리로 노무현 정부 경제정책 결정의 핵심요직에 다시 한 번 위치했다. 전후 경제학의 중심이었던 케인즈주의를 비판하고 합리적이대이론과 통화주의가 대두했던 1980년대 미국 경제학의 중심지에서 공부했던 전문가집단은 신자유주의라는 이념을 공유하고 있는 인식공동체(epistemic community)였다.

“이제 권력은 시장으로 넘어간 것 같습니다. ... 정부는 시장을 어떻게 공정하게 관리하느냐 하는 것이 중요한 문제인 것 같습니다. ...우리 대기업들도 장기적으로는 경쟁력을 확보하는데 더 유리하지 않을까 생각하면서 우리 중소기업들도 함께 갈 수 있는 그런 대책이 꼭 있어야겠는데, 말씀드렸듯이 역시 이것은 기본적으로 시장에서 이뤄져야지 정부가 정책적 간섭을 통해서만 잘 되지 않을 것 같습니다.”³⁰⁾

사용자단체 역시 노동시장의 유연화가 확대되어야한다는 입장을 가지고 있었다. 전국경제인연합회(전경련)는 2000년 5월 1일 보도자료를 통해 “노동시장 유연성의 증대는 세계화와 정보화의 구조적 요건이자 기업 경쟁력 제고에 필수적인 사안이며, 비정규직 근로자의 증대는 바로 이러한 구조적 요건을 위한 필수 불가결한 현상이다. 기업경쟁력 향상과 임금생활자의 ‘삶의 질’의 향상을 위하여 더 중요한 것은 노동시장유연성을 어떻게 제고할 것인가의 문제”라고 밝혔다.³¹⁾ 이러한 입장은 2004년 6월에도 재확인되는데, 2004년 6월 24일 회원사 등 경제계 인사 250여 명이 참석한 가운데 ‘비정규직 대책 특별세미나’를 개최한 자리에서 비정규직 문제는 단체교섭의 대상이 될 수 없다고 밝히면서 전경련 현명관 부회장은 인사말을 통하여 “비정규직 대책은 시장원리에 맡겨야” 한다고 주장했다.³²⁾

하지만 한국 내에서 모두에게 시장원리주의가 반드시 불가피한 것이자 경제정책의 주요 이념으로 수용된 것만은 아니었다. 전문가 그룹 내에서

30) 노무현재단(<http://www.knowhow.or.kr/rmhworld/bbs/view.php?tn=t1&prio=999510424> (검색일: 2014.11.27.).

31) 전국경제인연합회 보도자료(http://www.fki.or.kr/FkiAct/Promotion/Report/View.aspx?content_id=9b15d613-e7d4-4c81-b535-50220a15f3c8) 검색일: 2014.12.04.

32) 전국경제인연합회 보도자료(http://www.fki.or.kr/FkiAct/Promotion/Report/View.aspx?content_id=520617b3-ad18-4616-911d-e2a66fcbb316) 검색일: 2014.12.04.

는 노동시장의 자유화에 대해 반대하는 목소리를 가진 집단 역시 존재했다. 한국개발연구원(KDI)에서 2006년 전문가들을 대상으로 한 조사에서 경제분야 전문가들은 산업양극화를 가장 중요한 문제로 꼽은 반면, 사회분야전문가 89명은 비정규직 문제 해결을 가장 시급하고 중요한 문제로 보고 있었다(한국개발연구원, 2006).

당시 김대중 정부, 그리고 이를 승계한 노무현 정부는 한국이 1997년의 외환위기와 같은 경제위기를 다시 겪지 않기 위해서는 신자유주의를 수용한 경제정책이 필요할 뿐 아니라 불가피하다고 보았다. 하지만 이는 두 가지 문제점을 안고 있었다. 첫째, 김대중 정부는 한국 최초로 정권 교체를 이뤄낸 정부였고, 노무현 정부는 이를 계승한 정권이었다. 이로 인해 신자유주의에 대한 전적인 수용은 정부의 지지기반에 타격을 줄 수 있는 문제였다. 둘째, 두 정권 모두 과거 한국의 정권과 대비되는 진보적 정권을 자임하고 있었기 때문에, 신자유주의의 수용은 정권의 정체성과도 관련되는 문제였다.

이에 대한 해법은 유럽으로부터 제시된 것처럼 보인다. 유럽의 주요 정당 역시 1990년대 중후반에서 2000년대 초반 선거에서 어려움을 겪으면서 정당의 정체성 설정과 관련해 어려움을 겪고 있었다. 이 과정에서 유럽의 주요 정당이었던 영국 노동당의 토니 블레어(Tony Blair)가 제시한 ‘제 3의 길’은, 경제정책에 있어 신자유주의와 자유화를 추진하는 개혁을 수용하면서도 정당의 정체성을 유지하게끔 해주었고, 이와 유사한 전략으로 독일 사민당의 슈뢰더(Gerhard Schröder) 역시 ‘신중도’를 내걸며 선거에서 승리할 수 있었다.

이와 유사한 신자유주의에 대한 인식과 수용은 한국에서도 발견될 수 있다. 김대중 정부는 IMF가 요구한 강도 높은 자유화 개혁을 수용하는 대가로 노동계에 사회복지를 약속했고, 정책에 있어 이러한 양면적 속성은 김대중 정부 하에서 ‘생산적 복지’라는 슬로건으로 구체화되었다. 노무현 정부 역시 마찬가지였다. 노무현 대통령은 2006년 3월 23일 국민과의 인터넷 대화에서 “좌파, 우파 정책을 가릴 것이 아니라 우리 경제에서 필요한 것을 하고, 서로 모순된 것을 조화시켜가는 것이 중요한 것”

이라며, “그런 의미에서 참여정부는 ‘좌파 신자유주의 정부’ ” 라고 말했다 (『연합뉴스』, 2006.03.23.).

중요한 점은 ‘좌파 신자유주의’ 가 이론적으로 구체적인 내용이나 이념적 지향을 가지고 있는가와는 별개의 문제라는 점이다. 노무현 정부의 경우 ‘3김 이후의 민주주의’ 에 대한 방향 제시로서 당정분리를 강하게 추진했기 때문에 여당인 열린우리당은 2004년 하반기 이후부터는 대통령이 행하는 중요한 정치적 결정에서 사실상 소외되어있었고(강원택, 2011), 이는 노무현 대통령으로 하여금 주요 정책에 관한 의사결정에 있어 관료들에게 의지할 수밖에 없는 상황을 만들었다. 이런 상황에서 1990년대 이후 경제정책의 주요 이념으로 신자유주의와 시장원리주의를 수용하고 있던 관료들은 경제정책에 있어 동시다발적 FTA 추진과 같은 굵직한 자유주의적 정책을 추진했다. 이로 인해 노무현 정부의 정체성임기 내내 논란이 일수밖에 없었고, “좌측 깜빡이를 켜고서 우회전하는” 정책이라는 비판까지 받았다(이병훈, 2011). 이러한 상황에서 ‘좌파 신자유주의’ 라는 발언은 한국에서 상대적으로 진보적인 이념적 위치에 놓여있던 노무현 정부로서 경제정책에 있어 신자유주의를 집행하면서도 동시에 정권의 정체성을 잃지 않고 무엇보다 선거에서 정권의 정책의 정당성을 지지기반에 호소하기 위한 것이었다.

바로 이러한 점이 노무현 정부 하에서 추진된 비정규직보호법의 목적과 구체적 내용을 이해하는데 가장 중요한 열쇠다. 비정규직보호법은 노사정위원회에서 노사간의 합의를 보지 못했기 때문에 공익위원들이 공익위원안을 작성해 정부에 이관했으나, 주요 내용은 노동부 관료들에 의해 작성되었다. 앞서 3장에서 살펴본 바에서 확인할 수 있듯이, 2004년 9월 정부가 입법예고한 비정규직보호법 원안의 구체적 내용들은 노사정위원회 당시 노동계와 경영계간의 입장을 사실상 1대 1로(그러나 보다 시장원리주의에 방점이 찍힌 형태로) 섞어 놓은 것이었다. 기간제근로에 관해서는 경영계의 3년 연장안을 그대로 받아들이면서도 노동계의 주장을 토대로 수정하여 해고제한규정을 마련했고³³⁾, 파견근로와 관련하여

33) 앞서 3장에서 살펴보았지만, 노동계(특히 한국노총)의 주장은 해고제한규

도 경영계의 3년 연장안을 그대로 받아들이면서도 노동계의 일정 기간 사용 후 6개월 휴지기간 설정을 3개월의 휴지기간 설정으로 수용했다. 단시간 근로와 관련해서도 노동계가 주장한 초과근로에 있어 1주 8시간을 넘지 않을 것이란 주장을 12시간으로 좀 더 연장한 형태로 수용했다.

정이 아닌 기간의 정함이 없는 근로자로 보는 간주규정의 적용이었다. 이와 관련한 구체적 설명은 각주 11번을 참고할 것.

2. 고이즈미 정부의 신자유주의

고이즈미 정부와 일본 자민당의 신자유주의의 수용은 노무현 정부의 경우와는 달랐다. 일본에서도 1990년대부터 점차 신자유주의와 시장원리주의가 일종의 패러다임으로서 점차 등장하고 있었다. 전후 일본 경제는 ‘중신고용제’라고 불리는, 불황기에도 기업이 해고를 잘 하지 않는 장기고용관행을 갖고 있었고 선진국에 비해 근속연구가 비교적 긴 편에 속하는 ‘일본형 기업시스템’을 갖고 있었으나, 이는 1990년대의 불황을 겪으면서 점차 붕괴되기 시작했다(江川, 2003). 이를 보여주는 대표적 것이 1995년 5월 사용자단체인 일본경영자단체연맹(일경련)에서 제시한 노사관계 구상인 『신시대의 일본적 경영(新時代の日本の経営)』이다. 일경련은 신시대의 일본적 경영이라는 구상을 통해 종업원을 장기 축적능력 활용형, 고도 전문능력 활용형, 고용유연형으로 구분하고 장기 축적능력 활용형에게만 중신고용을 보장하자는 내용을 제시했다(이종구, 2005). 이외의 인력은 회사 이외에서 비정규직을 통해 유연하게 활용하는 방식에 대해 사용자단체가 제시한 것으로, 노동시장의 유연화를 확대할 것을 요구한 것이다.

이러한 패러다임의 변화와 함께 공공정서 측면에서 1990년대 이후 일본의 정치지형에서 무엇보다 중요해진 것은 무당파가 점차 증가했다는 것이었다. <그림 8>을 보면, 1960년대 이후 30%대로 유지되던 무당파의 비중은 1990년대 이후의 경제위기와 일련의 자민당의 부패스캔들로 인해 자민당 지지층이 점차 이탈함으로써 증가해 1995년에 이르면 전체 유권자의 거의 절반에 이르게 된다(Weisberg and Tanaka, 2001). 이러한 변화는 1994년에 이루어진 선거제도 개혁과 함께 일본의 정치 지형에 있어 매우 중요한 의미를 가지고 있었다.

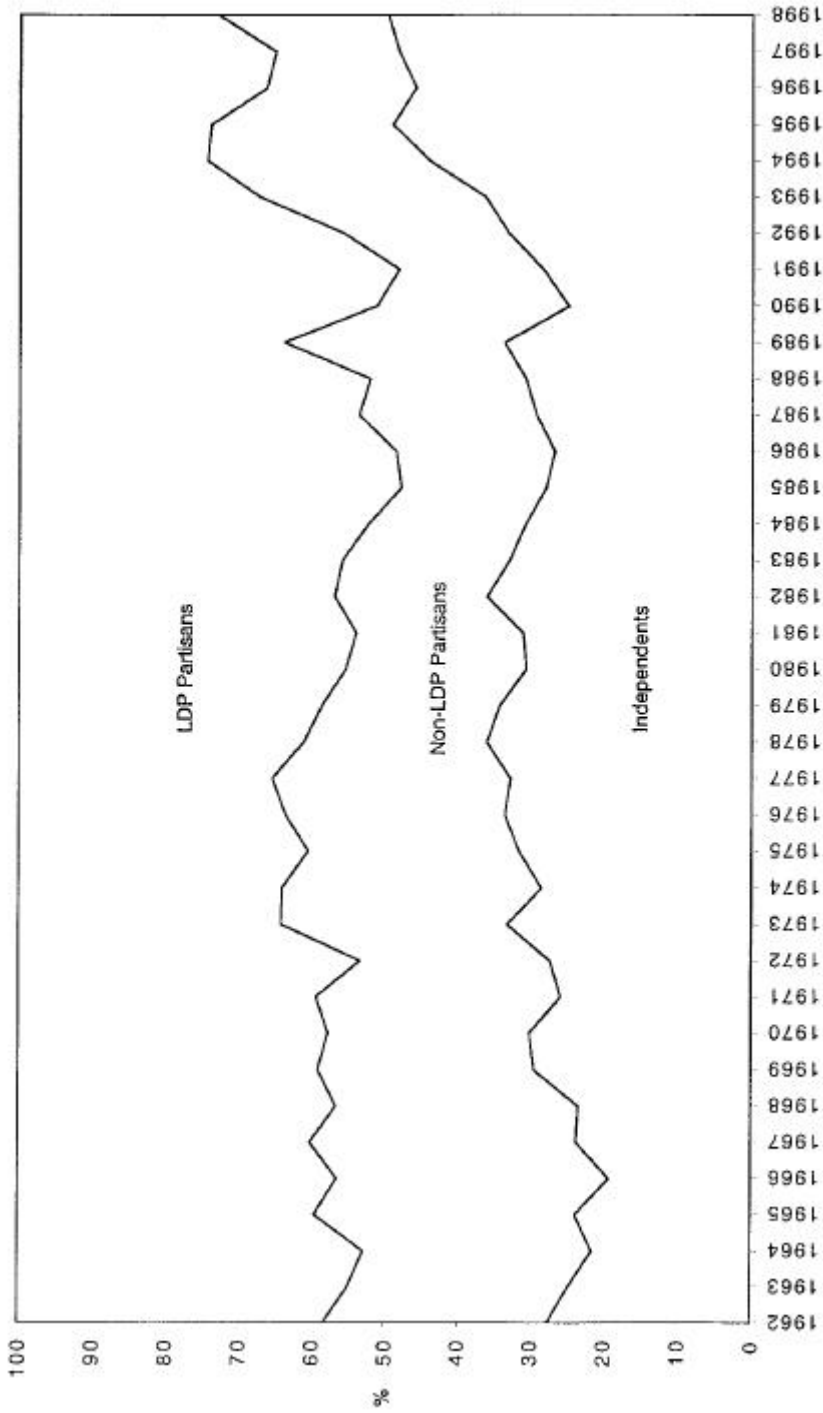
1990년대 이루어진 선거제도 개혁은 무당파와 도시유권자의 목소리가 확대되는 결과를 가져왔다(한의석, 2011). 기존의 중대선거구 제도 하에서는 농촌의 비례성이 상대적으로 높았는데, 자민당은 196-70년대 이후 대도시에서 표심을 잃고, 주로 농촌에서 얻은 표로 세력을 유지하고

있었다(Stockwin, 1998). 농촌의 비례성이 상대적으로 높은 선거제도는 농촌에 지지기반을 둔 자민당이 정권을 유지하는데 수월하게 작용해왔다. 그러나 중대선거구제에서 소선거구비례대표병립제로의 선거제도 개혁의 결과 도시의 비례성이 높아지면서 무당파와 도시유권자의 목소리가 확대된 것이다. 1990년대 이후 자민당에서 점차 이탈해 증가하기 시작한 무당파에게 있어 선거제도 개혁은 그들의 목소리가 선거에서 가장 중요한 변수로 작용하게 하는 원인이 된 것이다. 이로 인해 1993년 정권을 상실했고 이후 정권교차연합으로 집권했지만 지지율 약세를 보이던 자민당으로서는 무당파와 대표성이 증가한 도시유권자의 지지를 얻는 것이 무엇보다 중요해졌다.

중요한 것은 바로 무당파와 도시 거주 유권자가 규제완화와 시장자유화의 지지자들이었다는 것이다(Rosenbluth, 1996). 자민당으로서는 정권을 공고히하기 위해 무당파와 도시 거주 유권자의 지지가 필요했으며, 따라서 정치개혁과 규제완화, 시장자유화를 추진함으로써 선거에서 이들의 지지를 얻어야했다. 고이즈미 총리는 1970년대 대장성 정무차관 취임 시절부터 우정민영화를 주장했을 정도로 강한 시장원리주의자였으며, 이러한 고이즈미의 이념적 성향은 무당파와 도시 유권자들에게 직접적으로 호소할 수 있는 바탕이 되었다.

고이즈미 총리의 이념적 지향, 특히 노동시장의 자유화와 관련한 그의 입장은 그가 집권 직후 후생노동성 간부와 대면한 자리에서 한 발언에서도 확인할 수 있다. 그는 이 자리에서 “2, 3년 기한의 고용을 가능하게 하고, 정규직의 해고를 용이하게 하면, 기업이 고용을 더 할 수 있다”고 밝혔고, 이러한 총리의 발언에 사카구치(坂口) 후생노동대신은 후생노동성에 기한부 고용의 확대에 대하여 검토를 추진할 것을 지시했다(三浦, 2007).

<그림 8> 일본의 정당 지지도(partisanship) 변화 추이(1962-1998)



자료: Weisberg and Tanaka(2001), <figure 1>.

고이즈미 정부의 신자유주의의 수용은 고이즈미 정부 시기 경제정책을 주도했던 경제재정자문회의에 소속된 전문가집단에서도 확인할 수 있다. 경제재정자문회의는 기존의 관료 출신을 배제하고 민간위원을 다수 포함 시켰다. 그 중에는 오키다 히로시(奥田碩) 도요타 회장, 우시오 지로(牛尾治朗) 우시오전기 회장과 같은 기업인이 2명 포함되었고, 경제학 교수 출신 역시 다수 포함되었다. 이중 고이즈미 정부의 경제정책을 주도한 것으로 알려진 다케나카 헤이조(竹中平蔵)는 게이오대 출신으로 우정민 영화에 대해 ‘21세기형 일본의 시장경제를 만드는 일(竹中, 2006)’ 이라고 생각한 시장경제 신봉자였고, 오사카대 출신의 혼마 마사아키(本間正明) 역시 “정부 관사는 전부 매각해야한다” 는 발언을 한 인물이었다.

또한 앞서 3장에서 살펴본 바와 같이 노동시장에 관한 규제개혁은 주로 ‘총합규제개혁회의’ 를 통해 논의되었는데, 과거 일본의 전형적인 정책 조정 방식인 심의회에서는 노조 대표가 참여하던 것과 달리 총합규제개혁회의에서는 노조 대표가 상시 위원으로는 배제되었다. 대신 파견업을 운영하는 업체 대표 2명이 위원으로 참여했다(정이환, 2011). 아울러 총합규제개혁회의 역시 경제재정자문회의와 마찬가지로 민간위원으로 교수 출신을 다수 포함하고 있었다. 이들 역시 주로 시장 자유화를 주장하는 인물들이었다.

구체적으로 살펴보면, 도쿄대 칸다 히데키(神田秀樹) 신규사업창출위 킹그룹주사는 총합규제개혁회의에서 “노동자파견제도에 대해서 파견기간의 철폐와 파견대상업무의 확대를 계속해서 다룰 것을 생각하고 있다. 이는 신규사업창출에 있어서도 중요한 분야라고 생각한다” 고 의견을 밝혔다(平成 14年度 第3回 総合規制改革会議 議事概要). 고용·노동부문을 맡은 게이오대의 세이케 아츠시(清家篤) 위원은 연합의 타츠이 총합노동국장과의 질의에서 “사후 처리가 잘 이루어지거나 근로조건, 안전 위생이 제대로 정해지면 논리적으로 볼 때 기간규제나 대상업무 규제는 필요 없다. (중략) 노동시장의 기능을 충실하게 하기 위해서는 직업소개의 활성화가 불가피하다. 그런 의미에서 소개예정파견을 포함한 민간소개에 대해 규제 완화가 필요하다. 긴급하게 규제를 완화하는 것이 노동자의

이익에도 맞을 것이다.” 라고 입장을 밝혔다(平成 14年度 第9回 総合規制改革会議 議事録).

요컨대 노무현 정부와 고이즈미 정부 모두 경제정책의 주요 이념으로 신자유주의와 시장원리주의를 수용했다. 그러나 두 국가에서 각 정부가 처한 정치적 상황과 정치적 이념 지향은 달랐고, 이는 두 정부가 서로 다른 형태와 인식으로 신자유주의를 수용하게 만들었다. 한국에서 노무현 정부는 당정분리 추진으로 인해 국회의 여당과 단절된 상황에서 관료에 의존해 주요 정책 결정이 이뤄졌고, 노무현 정부가 위치한 이념적 지형과 상징성은 지지기반에 대하여 ‘좌파 신자유주의’ 라는 형태로 정권의 정책 정당성을 호소하게끔 만들었다. 반대로 일본에서는 고이즈미 총리 개인의 시장원리주의에 대한 신념과 내각 산하의 경제재정자문회의 및 총합규제개혁회의의 구성원들의 이념이 1990년대 경제위기와 연이은 부패스캔들 이후 기존의 정치질서에 실망을 품고 규제완화와 시장자유화를 지지한 무당파와 도시 유권자들의 정치적 영향력과 결합될 수 있었다. 이는 일본에서 노동자파견법 개정이 수월하게 이루어질 수 있었던 가장 중요한 변수였다.

하지만 한국과 일본에서 이루어진 노동시장 개혁의 구체적 내용을 이해하기 위해서는 행위자 차원에서 국가의 이념 이외의 변수를 더 고려해야 한다. 행위자들은 제도적 공백 속에서 활동하는 것이 아니며, 국가마다 서로 다른 형태의 제도는 양국에서 노동시장 개혁을 둘러싼 담론이 전개되는 방식에 영향을 주었다. 제2절에서는 이에 대해 보다 구체적으로 살펴볼 것이다.

제2절 한·일 양국의 제도적 맥락과 노동시장 개혁

1. 한국의 다수제 민주주의적 제도와 노동시장 개혁

제2장에서 언급한 바와 같이, 슈미트의 담론제도주의는 제도를 단순정체와 복합정체로 구분한다. 슈미트는 이러한 제도 구분과 함께 각 제도마다 서로 촉진되는 담론이 다르다고 주장한다. 권위가 통일된 하나의 구조를 통해 집행되는 특징을 가진 단순정체에서는 정책 행위자들 간의 정책 형성 과정에서의 조율과 협의는 상대적으로 경시되는 반면, 정책이 공표된 이후의 일반 국민과의 정책의 정당성을 둘러싼 담론의 과정으로서 소통적 담론은 활발하게 이뤄진다. 반면에, 권위가 분산된 구조의 특징을 가진 복합정체에서는 정책 형성 과정에서 정책 행위자들 사이의 조율과 협의에서 형성되는 조정적 담론이 보다 활발하게 촉진된다고 주장한다.

2장에서 언급했던 바와 같이 슈미트의 제도 유형 분류는 슈미트의 분석틀 자체의 관점으로부터 한계를 가지고 있다. 본 논문에서는 이에 따라 레이파트를 비롯한 제도연구자들의 다수제 민주주의와 합의제 민주주의에 관한 연구를 기초로 단순 정체와 복합 정체를 구분할 것이다. 기존 연구자들에 따르면 한국은 단순 다수제의 대통령제, 단원제 국회, 소선거구 단순다수 대표제 중심의 혼합형 선거제도 등으로 강한 다수제 민주주의적 속성을 지닌다(강신구, 2012; 선헌태, 2010). 이를 기초로 본 논문에서는 한국을 권위가 통합된 구조의 특징을 지닌 단순정체로 구분한다.

다수제 민주주의는 제도적 특징 상 내각의 구성이나 행정부가 여러 정당간의 연립을 통한 과대내각(oversized cabinet)을 구성함으로써 최대한 사회의 서로 다른 행위자 간의 의견을 조율하는 형태가 아닌, 선거에서 단순다수의 지지를 받은 정당이 집권하는 제도적 특징을 가지고 있다. 이로 인해 합의제 민주주의와는 다르게 조합주의적 요소라든지, 정책 형성 이전 단계에서 행위자 간의 조정이 미약할 뿐 아니라 이러한 사

전 조율의 역사적 유산이 미미하고 법적 강제력이 없기 때문에 별다른 효력을 보지 못한다. 이러한 제도적 특징으로 인해 한국에서 노동시장 개혁과 관련해 노사정위원회에서 형성된 조정적 담론은 정책에 별다른 영향을 주지 못했다.

한국은 1997년 외환위기를 지나면서 노사정위원회라는 조합주의적 정책 조정 기제를 제도화하려는 노력을 시작했다. 노무현 정부 역시 2003년 9월 발표한 『노사관계 개혁방향』에서 노사갈등으로 인한 사회적 비용 최소화를 목표로 내걸며 노사파트너쉽 형성과 노사자치주의 실현을 노사관계 개혁의 주요 방향으로 제시한 바 있다. 하지만 노사정위원회는 정부 주도의 정책을 정당화하기 위한 것 이상에서 실질적 활동의 의미를 갖기는 어려웠다. 비정규직에 관한 노동시장 개혁에 관하여, 노사정위원회는 앞서 3장에서 본 바와 같이 2001년부터 2003년까지 활동했지만 노사간의 입장 차이는 좁혀지지 못했을 뿐 아니라, 노사의 입장을 조율한 공익위원안이 정부에 이관되었지만 공익위원안 역시 정부 원안과는 거리가 멀었다.

정부가 시장원리주의에 보다 방점이 찍혀있던 원안에서 보다 비정규직에 관한 규제에 충실한 방향으로 법안을 변경하게 된 것은 정책 공표 이후 소통적 담론 과정에서 정부가 정책의 정당성을 설득하는데 실패했기 때문이다. 노동계의 입장과 경영계의 입장은 2004년 9월 정부의 입법 예고 이전부터 노사정위원회에서 제기되어왔음에도 불구하고 노동계의 입장은 입법예고 이후 노동계의 강한 반발과 선거에서의 여당의 연이은 패배 끝해야 비로소 일부 받아들여질 수 있었다. 다수제 민주주의라는 제도적 특징으로 인해 정책 형성 과정에서의 조정은 제도적으로 미발달되어있지만, 정책 공표 이후 행위자 간의 정책의 정당성을 둘러싼 상호작용은 활발하게 이루어지게 되는데 이 과정에서 정부안이 결정될 수 있었던 것이다.

1절에서 언급한 바와 같이, 노무현 정부는 외환위기 이후 정부와 주요 정책결정자들에게 받아들여진 신자유주의를 주요 정책의 이념적 기조로 받아들이고 있었지만 동시에 이를 정당화해야만할 필요에 직면하고 있었

다. 그 결과 노동시장 개혁에 관한 법안에 있어 노동계와 경영계의 입장을 혼합하는 형태로 원안을 준비했지만 이는 결과적으로 양자 모두에게 반대를 불러일으켰을 뿐 아니라 지지기반에 대해 정당성을 호소하는데 실패했다. 2005년 치러진 두 번의 선거(4월 재보궐 선거, 10월 재보궐 선거)에서 열린우리당이 단 1석도 차지하지 못하는 패배는 노무현 정부에 대한 지지기반의 이탈을 여실히 보여준다.

원내 과반의석을 상실한 열린우리당은 법안 처리에 있어 주요 야당(한나라당, 민주노동당)과 협의해야만할 필요가 있었다. 이런 가운데 울산에서 치러진 10월 재보궐 선거에서 민주노동당이 한나라당에 패배함으로써 민주노동당과의 정책 협의는 어렵게 되었다. 이로 인해 비정규직보호법의 입법 과정에서 한나라당과 주요 협의를 진행했고, 이는 노무현 정부의 정책 기조와 맞물려 최종 법안 역시 정부의 원안에 비해서는 비정규직에 관한 보호에 중점을 두었지만 다소 부족한 형태로 마무리지어질 수밖에 없었다.³⁴⁾

34) 민주노총과 민주노동당은 기간제근로의 사용과 관련해서 사용사유를 규제할 것을 주장했다. 민주노총과 한국노총의 공조 단계에서도 기간제한과 사유제한을 요구했지만, 2005년 10월 재보궐선거에서 민주노동당의 울산 지역구 패배 이후 한국노총이 타협안을 내놓으면서 일단락된다. 앞서 3장에서 본 바와 같이, 한국노총의 타협안은 기간제한과 사유제한 혼합+고용의무안과 기간제한과 고용의제(간주규정) 두 가지안이었고 민주노총은 사유제한을 반드시 넣어야한다고 주장했지만, 정부는 한국노총의 타협안 중 사유제한을 배제한 기간제한과 기간초과시 간주규정의 안을 토대로 법안을 작성함으로써 2006년의 비정규직보호법이 제정된다. 법안 제정 이전에 비해 기간제근로의 2년 이상의 반복갱신이 법적으로 불가능해졌고 차별금지명문화, 노동위원회를 통한 구제신청, 2년 초과시 정규직 전환 등이 포함되었다는 점에서 정부 최종안은 규제에 보다 방점이 찍힌 것은 사실이지만, 사유제한이 제외됨으로써 다소 결점을 갖게 되었다.

2. 하시모토 정부의 행정개혁과 ‘관저주도(官邸主導)’의 정치

일본은 기존의 산업정책 형성 과정에서 심의회정치라고 하는 독특한 정책형성 과정을 가지고 있었고(김용복, 1999), 레이파트 역시 1950년대부터 80년대까지의 일본의 정치제도를 분석하면서 코포라티즘적 속성이 강하다고 보았다(Lijphart and Crepaz, 1991). 또한 중대선거구제와 이로 인한 자민당 내 파벌정치, ‘네지레(ねじれ) 국회³⁵⁾’를 가져올 수 있는 양원제 국회, 성문법 등의 특징을 가지고 있었다. 또한 기존의 일본의 정치시스템은 1955년 이래 자유민주당의 집권 하에서 일본형 기업 시스템을 형성한 재계와 관료가 서로 긴밀한 관계를 형성하는 정·관·재의 ‘철의 삼각형’을 정착시켰다(加茂, 1993).

정관재의 철의 삼각형이 흔들리기 시작한 계기는 1990년대의 경제위기와 일련의 부패스캔들로 인한 정치개혁의 움직임이었다. 자민당은 1993년 첫 정권을 상실한 이후, 곧바로 정권교차연합을 통해 정권을 회복하였지만 정치개혁에 대한 요구를 무시할 수 없었다. 이런 가운데 1990년대 중반부터 하시모토 총리 하에서 내각기능의 강화, 행정조직의 간소화, 중앙성청의 통폐합을 목표로 한 하시모토 행정개혁이 추진되었다(이상훈, 2003). 그 결과 1980년대 제2차 임시행정조사회가 끝날 때까지는 관료 주도의 정치가 이뤄졌지만, 1990년대 일련의 제도적 균열 속에서 점차 정치주도의 방향으로 변화하기 시작한다(福岡, 2007).

1990년대 이전까지 일본의 제도적 배열이 유지되었다면, 고이즈미 총리의 2003년 노동자과건법 개정에서 보인 것과 같은 노동시장 개혁의

35) 참의원은 중의원에서 가결된 법안을 부결시킬 수 있는데, 이 경우 중의원은 3분의 2 이상의 찬성으로 재가결해야한다. 기존 일본의 ‘55년 체제’에서는 자민당이 공고한 지위를 유지하고 있었기 때문에 참의원이 영향력을 발휘할 수 없었지만, 1989년 참의원에서 자민당이 우위를 상실한 이후 참의원의 중요성이 부각되었다. 이러한 상황을 반영해 중의원과 참의원에 대한 지배권이 여야로 나뉘어 뼈꺼거리는 현상을 가리키는 용어가 ‘네지레’(ねじれ) 국회다. 네지레는 ‘비틀’, ‘뒤틀림’이란 뜻이다.

과정은 나타나기 어려웠을 것이다. 그러나 고이즈미 총리는 구조개혁의 추진을 위해 변화된 제도적 환경을 적극적으로 이용했다. 연이은 부정부패 사건으로 일본 내에서는 관료 중심의 정책 형성 기제에 대한 강한 비판이 제기되었는데, 고이즈미 총리 역시 일본의 대표적인 정책 조정 기제인 심의회 정치에서 관저주도의 정치로 변화를 주도했다.

정책형성의 조정적 단계에서 조정적 담론이 형성되는 과정이 과거에는 후생노동성 산하에서 노동, 사용자, 관료의 심의회를 중심으로 이루어졌다면, 경제위기 이후 조정적 담론의 형성이 내각 산하의 총합규제개혁위원회로 옮겨가면서 노동은 배제된 것이다. 기존의 일본의 코포라티즘의 특징에 대해서는 ‘노동없는 코포라티즘(corporatism without labor)’이라는 주장이 제기된 바 있지만(Pempel and Tsunekawa, 1979), 1989년 일본노동조합총연합회의 결성 이후 정권과 연합의 대화는 정노회견으로 매년 정기적으로 실시되어왔다(三浦, 2007). 하지만 고이즈미 정부 이후 경제정책의 형성 및 조정 과정에서 노동조합의 정치적 영향력이 감퇴하는 경향이 강해졌다.

이익유도정치에 기초한 일본의 정치 시스템 하에서 가장 중요한 관료 기구는 바로 대장성(현 재무성)으로, 대장성은 한 해의 전체 예산을 편성하고 금융기관을 관리하는 등 가장 핵심적인 관료기구였다(Campbell, 1980). 하지만 고이즈미 총리가 집권한 이후 경제재정자문회의가 경제정책 결정의 최고 기구로 자리매김하면서 이로 인해 경제재정자문회의는 기본방침의 책정을 통해 경제정책과 예산편성에 있어 기존의 ‘관청 중의 관청’이라고 불리우던 재무성의 정책 형성 및 조정의 역할을 대신하게 되었다. 즉, 경제재정자문회의는 민간위원이라는 외부의 자극을 이용함으로써 고이즈미 총리 하에서 내각 기능의 강화, 특히 ‘관저의 리더십 발휘’를 위한 조직이었다(福岡, 2007).

1990년대부터 나타난 경제위기와 부패스캔들과 더불어 하시모토 행정개혁부터 이어진 내각주도 정치로의 변화는 고이즈미 총리의 집권과 더불어 노동시장의 자유화를 추진하는데 가장 중요한 제도적 변화였다. 고이즈미 총리의 정치적 신념과 무당파와 도시유권자의 규제완화와 시장자

유화에 대한 이념적 지지는 노동자파견법 개정이 규제완화의 방향으로 추진되는데 중요한 이념적 요인이었다. 하지만 이러한 변화는 1990년대 부터 점차 변화해온 일본의 제도적 환경 속에서 가능한 것이었으며, 고이즈미 총리 역시 구조개혁을 위해 이러한 제도적 변화를 적극 이용했다.

제5장 결론

본 논문에서는 한국과 일본에서 2000년대 각기 서로 다른 방향으로 이루어진 노동시장개혁에 대해 분석하였다. 한국에서는 2006년 비정규직보호법이 입법되어 비정규직 사용에 관한 보호 규제가 입법된 반면, 일본에서는 2003년 노동자과건법 개정을 통해 규제완화가 이루어졌다. 그 결과로 한국에서는 2006년 이후 비정규직 수의 감소와 더불어 자발적으로 비정규직을 선택한 비율이 증가한 반면에, 일본에서는 비자발적으로 비정규직을 선택하는 비율이 증가했으며 장년층에서 비자발적 비정규직의 비중이 높게 나타나고 있다.

본 논문에서는 양국의 이러한 서로 다른 노동시장 개혁의 원인으로 공적 제도이자 행위자로서 국가의 중요성에 주목하고, 행위자들의 이념이 정책을 둘러싼 담론 과정에서 어떻게 정책에 반영되었는가에 주목했다. 기존의 정규직의 과보호가 비정규직의 사용을 확대할 유인을 가져온다는 주장이나, 이러한 주장에 기초해 정규직 중심의 노동조합이 비정규직의 확대를 가져오는 개혁의 원인이었다는 주장에 대해 검토하고 이에 대해 비판적으로 접근하였다. 한국과 일본 모두 정규직에 대한 고용규제가 점차 완화되었음에도 불구하고 동시에 비정규직의 사용 확대가 같이 이루어졌으며, 노동조합은 이러한 개혁의 과정에서 비정규직 보호를 일관되게 주장한 집단이었다.

한국에서 2006년 비정규직보호법 입법은 정책의 정당성에 대한 주요 정책 관련 행위자들의 사회적 공론화 과정 끝에 이루어진 것이었다. 노무현 정부는 김대중 정부 이후부터 정부 내의 정책 결정자들과 전문가 집단에게 수용된 시장원리주의를 정책의 주요 기조로 받아들였다. 이로 인해 정책 형성과정에서 기존의 노사정위원회나 공익위원안을 받아들이지 않고 2004년 처음 입법을 시도한 당시 시장원리에 보다 중점을 둔 노동시장개혁을 추진하였다. 그러나 정책이 공표된 이후 여러 정책 행위자들의 반대에 직면한 상황에서, 지지기반의 이탈과 반대로 인해 소통적 담론의 형성 과정에서 노동시장 개혁에 대한 정당성을 호소하는데 실패

하였고 그 결과 보다 비정규직에 대한 보호 규제가 도입된 입법이 이루어지게 되었다.

한국에서 나타난 비정규직보호법의 입법 과정은 정책의 형성 및 결정 과정에서 담론의 중요성을 보여준다. 2001년 노사정위원회 산하 비정규직특위에서부터 논의되던 비정규직에 대한 해결책 논의가 별다른 소득 없이 2003년 종결되고, 2004년 9월 정부에서 입법예고한 법안이 공익위원안에 비해 보다 시장원리주의적이었던 것은 한국의 제도적 특징에 기인한다. 한국은 대통령제임에도 내각제적인 제도적 속성에 따라 국회와 행정부 간의 권력분립이 철저하지 않으며, 소선거구 단순다수대표제 중심의 선거제도와 단일하고 통일된 비연방제의 제도 등으로 단순 정제의 제도적 특징을 갖고 있다. 이러한 제도적 특징은 정책 형성에서 행위자들 간의 사전 조정단계에서의 조정적 담론에 비해 정책 공포 이후 이를 둘러싼 행위자들 간의 정당성에 대한 소통적 담론이 보다 활발히 이루어지는 결과를 가져온다. 2004년 9월 정부의 입법 예고 이후 3년에 걸친 사회적 논쟁 끝에 비정규직보호법이 입법된 것은 이러한 특징을 잘 나타내준다.

일본에서 2003년 파견법 개정은 1990년대 초반 부패 스캔들과 금융위기로 인한 제도적 변화 속에서 무당파와 도시유권자의 정치적 영향력이 증가한 가운데 이들이 요구한 규제완화 및 시장자유화를 추진할 수 있는 고이즈미 총리가 집권한 결과였다. 1990년대 경제위기를 겪은 가운데 변화한 일본의 정치제도는 규제완화와 시장자유화를 요구하는 무당파와 도시유권자의 요구가 정치권에 반영되기 좋은 환경을 만들었다. 무당파와 도시유권자들은 기존의 관료 중심의 질서에서 벗어나고자 하는 열망이 강했고, 이에 따라 규제완화와 시장자유화에 대한 주장이 일종의 공공 정서로서의 이념으로 부상했다. 이런 가운데 1970년대부터 규제완화와 시장자유화를 주장해왔던 고이즈미가 총리로 집권할 수 있었고, 무당파와 도시유권자에 대한 직접적인 호소를 바탕으로 고이즈미 정부 하에서의 개혁이 이루어질 수 있었다.

고이즈미 정부 하에서의 노동시장 개혁은 일본이 기존의 제도적 배열

로부터 점차 이탈해가는 과정에서 이루어진 것이었다. 중요한 것은 고이즈미 총리 스스로 이러한 제도적 변화를 적극적으로 이용했다는 점이다. 기존의 관료 중심의 정책 결정을 배제하고 내각 산하에 경제재정자문회의와 총합규제개혁회의를 설치함으로써 개혁을 추진했고, 이 과정에서 노동계를 배제하고 민간위원과 경영계를 참여시켰다. 이러한 기구들로부터 결정된 정책은 무당파와 도시유권자의 지지를 얻을 수 있는 것이었고, 노동시장에서의 규제완화를 강하게 추진할 수 있었다.

본 논문에서는 정규직 고용보호 규제가 비정규직의 확대를 가져온다거나, 정규직 중심의 노동조합이 비정규직에 대한 보호를 막는다는 내부자-외부자 갈등에 관한 이론은 최소한 한국과 일본에 관해서는 재검토되어야 한다고 주장했다. 한국과 일본에서 노동조합은 비정규직의 보호를 위한 규제의 도입을 강하게 주장한 행위자였다. 한국의 경우에 초기 정부 입법안에 비해 보다 규제가 강화된 형태로 비정규직보호법이 입법되는데는 양대노총의 공조가 중요한 역할을 했다. 일본의 경우 파견에서 규제완화가 이루어진데는 기존의 후생노동성 심의회를 통한 정책결정과정에서 내각 산하의 경제재정자문회의와 총합규제개혁회의를 통해 이루어지면서 노동조합의 목소리가 배제되었기 때문이 중요하게 작용했다.

본 논문에서는 양국에서의 노동시장 개혁에 관해 독립적으로 정책에 관한 구체적인 문제 해결을 위한 프로그램으로서 이념을 가진 행위자로서 국가의 역할에 주목했다. 행위자이자 아울러 제도로서 국가라는 변수는 나라마다 서로 상이한 노동시장 개혁의 방향이 결정되는데 가장 중요했다. 다만 본 논문에서는 한국과 일본의 노동시장 개혁의 원인에 보다 주목해 분석했기 때문에, 한국과 일본에서 각기 이루어진 노동시장 개혁이 구체적으로 어떤 효과를 가져왔는가에 대해 독립적인 연구를 진행하지는 못했다. 이는 본 논문의 한계라고 할 수 있다.

노동시장 개혁의 이슈는 최근 한일 양국에서 모두 뜨거운 감자로 부상하고 있다. 한국에서는 최근 정규직의 해고를 용이하게 하는 규제완화와 더불어 기간제근로의 사용연한을 종래 2년에서 3년으로 연장하는 노동시장 개혁을 검토하겠다는 정부의 입장이 발표되었다. 김대환³⁶⁾ 경제발

전노사정위원장은 이러한 정부의 발표에 대해 “(정규직) 해고 요건 완화 등은 맞는 방향도 아니고 논의할 시기도 아니다” 라며 “기간제 고용을 2년에서 3년으로 연장하는 것은 효과를 기대하기 어렵다”, “상시 업무는 (비정규직을) 정규직이나 무기계약직으로 전환해야한다” 고 밝혔다(『한겨레』, 2014.11.30.). 김동만 한국노총위원장 역시 “정부가 일방적으로 밀어붙인다면 (탈퇴) 결심을 할 수밖에 없다” 고 밝혔다(『한겨레』, 2014.12.24.). 정부 이외의 여러 행위자들이 정부의 발표를 두고 설왕설래하고 있는 상황이다. 일본은 아베노믹스의 일환으로 기존의 26개 업무 이외의 파견이 가능한 업무들에 대해 설정되어있는 3년의 파견연한에 대해 근로자교체를 통해 무기한 파견을 사용할 수 있게끔 하는 방향으로 노동자파견법 개정을 추진하고 있다. 중의원 선거 이후로 미루어진 노동자파견법 개정은 자민당의 선거 승리로 가속화될 전망이다.

한국과 일본 모두 비정규직 중 고용환경이 보다 열악한 고용형태인 임시직의 비중이 OECD 평균에 비해 높은 국가군에 속함에도 불구하고 추가적인 규제완화가 이루어진다는 점은 우려할 만하다. 비정규직의 확대는 사회적 양극화와 구매력 악화로 인한 내수경제의 침체로 이어질 가능성이 있다. 고용의 진작을 위한 정부의 정책 결정은 경제성장을 위해서도 필요하지만, 이는 단기적인 일자리 창출이 아닌 노동시장에서 양질의 일자리 창출을 통해 이루어져야 할 것이다.

36) 노무현 정부 하에서의 비정규직보호법의 초기 입법예고 당시(2004.09) 노동부장관이었다.

참고문헌

1. 국문

- 강신구. 2012. “어떤 민주주의인가?” 한국정당학회보 11(3):39-67.
- 강신철. 2011. “OECD의 임시직 개념과 각국의 규제내용.” 국제노동브리프 2011년 7월호.
- 강원택, 2011. “참여민주주의와 정당정치.” 강원택·장덕진 엮음. 『노무현 정부의 실험-미완의 개혁』. 한울아카데미.
- 구인회·백학영·전병유·이원진. 2014. 『비정규 고용과 사회정책』. 집문당.
- 국가인권위원회. 2005. “기간제근로자 사용 사유 제한 및 동일노동 동일 임금 원칙 명시 필요.” 국가인권위원회 보도자료.
- 김대중. 2010. 『김대중 자서전2』. 삼인출판사.
- 김용복. 1999. “심의회 정치.” 한국정치학회보 33(2):179-197.
- _____. 2008. “일본 보수의 장기집권은 왜 가능했나?” 시민과 세계 13: 207-222.
- 김인춘·김학노. 2005. “세계화와 노동개혁: 이론과 실제.” 김인춘·김학노·성태규·유현석·이종구·이호근·장윤미 지음. 『세계화와 노동개혁』. 서울:백산서당.
- 노동부. 2003. “노사관계 개혁방향.” 노동부 보도자료.
- 노사정위원회 비정규직근로자대책특별위원회 전문위원. 2001. “비정규직 근로자대책 관련쟁점과 개선방안[기간근로, 특수형태근로, 파견근로].” 비정규직근로자대책 특별위원회 제2차 회의 자료.
- 노사정위원회 비정규직근로자대책특별위원회. 2003. “비정규직근로자 대책 공약위원(안).” 노사정위원회.
- 국회사무처. 『17대 국회 제250회 15차 환경노동위원회 회의록』.
- 국회사무처. 『17대 국회 제256회 4차 환경노동위원회 회의록』.
- 박보영. 2013. “김대중 정권의 빈곤정책 형성과정에 관한 연구-담론제

- 도주의적 접근을 중심으로-.” 고려대학교박사학위논문.
- 박철희. 2004. “일본의 체제변환과 자민당의 불안정한 우위.” 한국정치학회보 38(3): 297-317.
- 선학태. 2010. “한국민주주의 공고화 관점에서 본 헌정체제 디자인: 합의제형.” 민주주의와 인권 10(1): 69-130.
- 이병훈. 2008. “일본 노동시장의 구조변동과 소득불평등.” 윤윤규 외. 2008. 『노동시장 양극화의 현황과 대응방안』. 한국보건사회연구원.
- _____. 2011. “사회 통합적 노동개혁, 진보의 좌절과 현실타협.” 강원택·장덕진 엮음. 『노무현 정부의 실험-미완의 개혁』. 한울아카데미.
- 이병희. 2012. “비정규직법 시행 3년의 고용효과.” 서울사회경제연구소 엮음. 『노동시장 취약계층의 현실과 정책과제』. 한울아카데미.
- 이상훈. 2003. “일본의 정관계연합과 행정개혁.” 국제지역연구 7(2):89-114.
- 이종구, 2005. “일본적 노사관계와 노동시장의 유연성.” 김인춘·김학노·성태규·유현석·이종구·이호근·장윤미 지음. 『세계화와 노동개혁』. 서울:백산서당.
- 이호근. 2001. “비정규직 근로자: 단시간근로(아르바이트, 파트타임근로자 등)관련규정 및 논의 현황.” 노사정위원회 비정규직근로자대책특별위원회 3차 회의 자료.
- 정이환. 2011. 『경제위기와 고용체제』, 한울아카데미.
- 제16대 대통령직인수위원회. 2003. 『16대 대통령직인수위원회 백서』.
- 하연섭. 2006. “신제도주의의 이론적 진화와 정책연구.” 행정논총 44(2):217-246.
- 한국개발연구원. 2006. 『양극화 극복과 사회통합을 위한 사회경제정책제안』. 한국개발연구원.
- 한국노동조합총연맹. 2000. “비정규직노동자 보호를 위한 법개정청원.”
- _____. 2005. “비정규법안 강행처리시 총력투쟁 돌입”, 한

- 국노총 보도자료.
- 한국경영자총협회. 2000. “비정규직 보호에 관한 경영계 입장.” 경총 보도자료(2000.11.).
- _____. 2004. “비정규직 관련 정부 입법(안)에 대한 경영계 의견.” 경총 보도자료.
- _____. 2004. “비정규직 입법 추진 관련 의견.” 경총 보도자료.
- _____. 2004. “비정규직 관련 정부 입법(안)에 대한 경영계 입장.” 경총 보도자료.
- 한의석. 2011. “고이즈미의 등장과 자민당의 정책변화.” 한국정치학회보 45(4): 265-291.
- 황의택. 2004. 「현장은지금-특별인터뷰 김대환 노동부장관」, 『월간 노동법률』 2004년 11월호(Vol.162).
- 고동우. 2006. “민주노총과 민주노동당, 소수강경파에 휘둘러 비정규직들 마음 외면.” 「열린우리당 이목희 의원 인터뷰」. 『월간 말』 2006년 2월호.
- 황종률. 2010. 『노동시장의 유연화와 양극화』. 국회예산정책처.

2. 영문

- Aspinwall, Mark. 1996. “The Unholy Social Trinity: Modelling Social Dumping under Conditions of Capital Mobility and Free Trade.” *West European Politics* 19(1): 125-150.
- Bell, Stephen. 2012. “Where Are the Institutions? The Limits of Vivien Schmidt’s Constructivism.” *British Journal of Political Science* 42: 714-719.
- Berger, Suzanne and Dore, Ronald(eds). 1996. *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press.

- Berman, Sheri. 1998. *The social democratic moment: Ideas and politics in the making of interwar Europe*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Campbell, John C. 1980. *Contemporary Japanese budget politics* Vol. 25. Univ of California Press.
- Campbell, John L. 1998. "Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy." *Theory and Society* 27(3): 377-409.
- _____, 2002. "Ideas, Politics, and Public Policy." *Annual Review of Sociology* 28: 21-38.
- Cerny, Philip G. 1995. "Globalization of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance: A Survey." *OECD Economic Studies* 21: 159-191.
- Doeringer, Peter and Piore, Michael. 1971. *Internal Labor Market and Manpower Analysis*. Sharpe.
- Edwards, Richard C. et al. 1973. "Dual labor markets; a theory of labor market segmentation." *Economics Department Faculty Publications*. Paper 3.
- Goldstein, Judith, and Robert O. Keohane(eds.) 1993. *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*. Cornell University Press.
- Gordon, David M. et al. 1982. *Segmented work, divided workers : the historical transformation of labor in the United States*. Cambridge:Cambridge University Press.
- Hall Peter A. and Thelen, Kathleen. 2009. "Institutional change in varieties of capitalism." *Socio-Economic Review* 7(1): 7-34.
- Hall, Peter A. and Soskice, David. 2001. *Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University press.
- OECD. 2002. *OECD Employment Outlook 2002*.
- _____. 2004. "Employment Protection Regulation and Labour Market

- Performance.” *OECD Employment Outlook 2004*. Paris:OECD:61-125.
- Lijphart, Arend and Crepaz, Markus ML. 1991. “Corporatism and consensus democracy in eighteen countries: Conceptual and empirical linkages.” *British Journal of political science* 21(2): 235-246.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. Yale University Press.
- Palier, Bruno and Thelen, Kathleen. 2010. “Institutionalizing dualism: Complementarities and change in France and Germany.” *Politics&Society* 38(1): 119-148.
- Pempel, Thomas J. and Tsunekawa, Keiichi. “Corporatism without labor? The Japanese anomaly.” *Trends toward corporatist intermediation*: 231-70.
- Richardson, Bradley M., and Flanagan, Scott C. 1984. *Politics in Japan*. Boston: Little, Brown.
- Rosenbluth, Frances M. 1996. “International and Electoral Politics in Japan,” in Robert O. Keohane and Helen V. Milner (eds.), *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rueda, David. 2007. *Social democracy inside out: Partisanship and labor market policy in advanced industrialized democracies*. Oxford University Press.
- Schmidt, Vivien A. and Radaelli, Claudio M. 2004. “Policy change and discourse in Europe: Conceptual and methodological issues.” *West European Politics* 27(2): 183-210.
- Schmidt, Vivien A. 2005. “Democracy in Europe: The Impact of European Integration.” *Perspectives on Politics* 3(4): 761-779.
- _____. 2008. “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of

- Ideas and Discourse.” *Annual Review of Political Science* 11:303-326.
- _____. 2009. “Putting the Political Back into Political Economy by Bringing the State Back in yet Again.” *World Politics* 61(3): 516-546.
- _____. 2010a. “Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth ‘New Institutionalism’ .” *European Political Science Review* 2: 1-25.
- _____. 2010b. “Analysing Ideas and Tracing Discursive Interaction in Institutional Change: From Historical Institutionalism to Discursive Institutionalism.” in *APSA 2010 Annual Meeting Paper*. 1-27.
- Song, Jiyeoun. 2012. “Economic distress, labor market reforms, and dualism in Japan and Korea.” *Governance*. 25(3): 415-438.
- Stockwin, James Arthur A. 1998. *Governing Japan: divided politics in a major economy*. Blackwell Publisher.
- Thelen, Kathleen. 2012. “Varieties of Capitalism: Trajectories of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity.” *Annual Review of Political Science* 15:137-159.
- Weingast, Barry R. 1995. “A rational choice perspective on the role of ideas: Shared belief systems and state sovereignty in international cooperation.” *Politics & Society* 23(4): 449-464.
- Weisberg, Herbert F. and Tanaka, Aiji. 2001. “Change in the spatial dimensions of party conflict: The case of Japan in the 1990s.” *Political Behavior* 23(1): 75-101.

3. 일문

- 阿部齊・新藤宗幸・川人貞史. 1995. 『概説現代日本の政治』. 東京: 東京大學出版会.

- 江川美紀夫. 2003. “日本型企业システムと平成不況.” 国際関係紀要(亜細亜大学) 13(1).
- 岡村美保子. 2009. “労働者派遣法改正問題.” レファレンス 平成21年 10月号(http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/refer/200910_705/070506.pdf).
- 大竹文雄, 2008. 『格差と希望 : 誰が損をしているか?』, 東京 : 筑摩書房.
- 閣議決定. 2001. 『今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針』.
- 閣議決定. 2002. 『経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002』.
- 閣議決定. 2003. 『経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003』.
- 閣議決定. 2004. 『経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2004』.
- 閣議決定. 2001. 『規制改革推進3か年計画』.
- 閣議決定. 2002. 『規制改革推進3か年計画(改定)』.
- 加茂利男. 1993. 『日本型政治システム』, 有斐閣.
- 経済団体連合会. 2001. 『日本緊急雇用対策プログラム(2001.8)』.
- 総合規制改革会議. 2003. 『規制改革推進のためのアクションプラン』 (<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryo/030217/siryo.html>).
- 高橋康二. 2014. “壮年非正規雇用労働者の研究”, JILPTリサーチアイ, 労働政策研究・研修機構.
- 竹中平蔵. 2006. 『構造改革の真実: 竹中平蔵大臣日誌』. 日本経済新聞社.
- 内閣府. 『平成 14年度 第3回 総合規制改革会議 議事概要』.
- 内閣府. 『平成 14年度 第9回 総合規制改革会議 議事録』.
- 日本経済団体連合会. 2002. 『日本緊急雇用対策プログラム(2002.10)』.
- 日本経営者団体連盟, 1995, 『新時代の日本的経営-挑戦すべきとその具体策-』(新日本の経営システム等研究プロジェクト報告).
- 福岡峻治. 2007. “行政改革と日本官僚制の変容: 「官僚主導」 から 「政治主導」 への転換とその課題.” 現代法学. *Tokyo Keizai Law Review* 13: 121-156. (http://www.tku.ac.jp/kiyou/contents/law/13/4_fukuo)

ka.pdf).

三浦まり. 2007. “小泉政権と労働政治の変容.” 年報行政研究 42: 100-122.

労働政策研究・研修機構, 2013. “雇用の多様化の変遷<そのⅢ> : 2003・2007・2010”, 労働政策研究報告書 No.161.

4. 신문기사

성기홍. 2006. 「노대통령 “참여정부는 ‘좌파 신자유주의 정부’”」. 『연합뉴스』 (3월 23일).

조호진. 2005. 「비정규안 강행땐 96년 능가하는 총파업」. 『오마이뉴스』 (4월 22일).

박지환. 2005. 「노회찬, 비정규직 노동자 연대의식 확보 못해 재보선 패배」. 『해럴드POP』 (10월 28일)

송두영. 2005. 「勞使 ‘비정규직 법안’ 첨예 대립」. 『한국일보』 (4월 22일).

김경락. 2014. 「김대환 노사정위원장 “정규직 해고 완화 맞는 방향 아니다”」. 『한겨레』 (11월 30일)

전중휘. 2014. 「“ ‘비정규직 대책’ 일방추진 땐 노사정위 탈퇴”」. 『한겨레』 (12월 24일).

송희영·최흡. 1997. 「그 얘기 좀 들어볼까요」. 『조선일보』 (11월 24일)

조선일보사설. 1997. 「MF 조기졸업을 위해-TV만 위기 사각지대」 『조선일보』 (12월 5일)

5. 참고사이트

경제협력개발기구(www.oecd.org)

일본 내각부 홈페이지(www.cao.go.jp)

한국통계청(www.kostat.go.kr)
통계청 국제통계포털(www.kosis.kr)
일본총무성통계국(www.stat.go.jp)
일본후생노동성(www.mhlw.go.jp)
일본경제단체연합회(www.keidanren.or.jp)
일본노동조합총연합회(<http://www.jtuc-rengo.or.jp>)
전국경제인연합회(www.fki.or.kr)
노무현재단(www.knowhow.or.kr)
한국경영자총협회 플라자(www.kefplaza.com)
경제사회발전노사정위원회(www.esdc.go.kr)
한국노동조합총연맹(www.inochong.org)
전국민주노동조합총연맹(www.nodong.org)

Abstract

Labor Market Reform in South Korea and Japan

South Korea's Legislation of the Non-Regular Employment Protection Law of 2006 and Japan's Amendments to the Workers Dispatch Act of 2003

Kim, Hyunki

Department of Political Science

The Graduate School

Seoul National University

The Purpose of this thesis is to analyze the cause of the labor market reform in East Asian countries, especially took place in South Korea and Japan.

An Analysis on the determinants of the labor market reform has mainly focused on the western European countries, like Germany, France and Britain. Western European countries have different historical legacies with East Asian countries, which bring the difference of the cause and result in understanding the labor market reform in

East Asia. First of all, most East Asian countries have not strong labor movement so that they lack institutions that reflect the requirement of labor movement. Second, for the similar reason, most these countries have not main social democratic party which could reflect the voice of labor. These two points make a distinct feature with European countries in East Asia.

Both South Korea and Japan have experienced the serious economic recession in 1990s. It makes the decision makers of two countries accept neo-liberal economic idea, but the pattern of taking neo-liberal economic idea into the main economic programmatic idea has been different between two countries. By comparing South Korea and Japan, we can understand the cause of labor market reform different from which have been commonly insisted. To understand the dynamics of labor market reform in two countries, this thesis use the revised discursive institutionalism(DI) as a main analytic framework.

Two main new institutionalism-historical institutionalism(HI) and rational-choice institutionalism(RI)-, both have mainly been a static analysis on understanding the dynamic of political economic reform. HI explains change by insisting critical juncture, and RI explains change only by adopting external shock and pre-destined, fixed preference change. Unlikely, DI can explain economic change by analyzing internal ideational change, and the discursive interaction between major agents.

South Korea's labor market reform can be understood by focusing on the conditions and characteristics of Roh Moohyun regime. Roh regime's main decision makers had accepted neo-liberal economic idea as a main economic idea after the financial crisis of 1997. However, Roh regime was relatively in the left-liberal political position compared to other previous parties in South Korea. Because of that reason, the

perception and embrace of neo-liberal economic idea of Roh regime have been very different from those of Koizumi regime. This can be identified in the situation when president Roh made the declaration of their ideational orientation that they defined themselves as a 'neo-liberal leftist.'

Koizumi regime was formed from Japan's liberal democratic party. It was conservative party in the Japan's political position, and the situation from 1990s makes LDP change their ideational orientation. After the serious economic recession, continuous political scandals in 1990s, Japan's electorate wanted to change the previous political order so that they support deregulation and market liberalization. Political reform of 1994 on election institution was also a critical factor that affects the result of labor market reform. These different embraces of neo-liberal idea between two regimes made a huge difference in the purpose and content of labor market reform in two countries. Furthermore, institutional factor also affected the difference between two countries' s reform.

Keywords: Labor Market Reform, Non-regular Employment Protection Law of 2006, Amendments to the Workers Dispatch Act of 2003, Ideas, Discursive Institutionalism, Neo-liberalism

Student Number : 2013-20179