

經濟發展과 勞動政策

—韓國의 經驗과 中國에의 提言—

朴 世 逸

目 次

- | | |
|--------------------|-----------------------|
| I. 序 言 | IV. 社會主義 開放化와 勞動政策 課題 |
| II. 經濟發展을 위한 勞動政策 | V. 結 言 |
| III 韓國의 勞動政策과 그 評價 | |

I. 序 言

本稿는 다음의 3章으로 나누어진다. 第1章에서는 經濟發展이란 무엇인가?를 밝히고 經濟發展을 促進하고 刺戟하기 爲한 政府의 勞動政策에는 어떠한 것들이 있는가? 換言하면, 經濟發展을 위한 바람직한 勞動政策의 內容은 무엇인가에 대하여 論하러 한다. 다음으로 第2章에서는 韓國 經濟發展의 經驗을 돌이켜 보면서, 그 過程에서 勞動政策은 과연 어떠한 役割을 해 왔는가? 韓國의 經濟發展과 勞動政策의 經驗을 整理하고, 그 經驗에 대한 評價를 하러 한다. 그리고 第3章에서는 社會主義圈의 開放化 내지 市場經濟化 過程에서 必然的으로 나타나는 勞動政策課題에는 어떠한 것들이 있는가, 그리고 이들 課題는 어떤 方向으로 解決해 가는 것이 바람직한가? 하는 問題를 다루러 한다.

결국 第1章은 一般理論의 部分이고, 第2章은 韓國의 歷史的 經驗에 대한 實證研究 部分이다. 그리고 第3章은 앞의 第1, 2章에서 얻은 理論的 整理와 實證的 敎訓을 배경으로, 社會主義 經濟가 市場經濟化 過程에서 當面하게 될 勞動政策課題를 特定化하고, 이들 課題에 대한 올바른 政策的 對應方向에 대하여 생각해 보러 한다.

* 서울大學校 法科大學 副教授

** 本 論文은 1991年 1月 北京소재 中國 體制改革委員會의 主催 세미나에서 發表한 論文임.

韓國과 中國은 오랫동안 서로 相異한 政治制度和 經濟體制를 發展시켜 왔다. 그러나 本來 制度나 體制는 人間에게 奉仕하기 위해 만든 것이지, 人間이 制度나 體制를 위해 存在하는 것은 아니다. 따라서 오늘날 韓國이나 中國 모두는 從來의 制度和 體制를 보다 나은 制度和 體制로 改革하려고 努力 中에 있다. 이 體制改革過程에서 서로 相對方的 經驗은 크게 教訓이 되고 도움이 되리라고 본다. 왜냐하면, 兩國間에 그동안 發展시켜 온 制度和 體制는 크게 달라도 人間の 本性, 人間の 普遍的 心性에서 中國人과 韓國人 間에 큰 차이가 있을 수 없기 때문이다. 換言하면 어느 時代, 어느 社會든, 비록 體制와 制度는 달라도, 經濟成長과 社會發展에는 一般原理가, 人間の 普遍的 心理法則에 걸맞는 人間の 自然的 本性에 相應하여 나오는 一般原理 乃至는 經濟發展原理를 찾으려함에 있어, 서로 相異한 制度和 體制下에서의 人間の 經驗과 教訓을 찾아보는 것은 대단히 중요한 課題라고 본다. 이를 위해선 既存의 어떤 體制와 制度도 絶對化하지 않고, 相對化하는 知的 態度가 前提되어야 함은 물론이다. 이러한 方向으로의 努力에 本稿가 一助할 수 있기를 期待한다.

II. 經濟發展을 위한 勞動政策

아담 스미스(Adam Smith)에 의하면 國富의 增大 내지 經濟成長이란 年年의 勞動力 生産物의 增加를 意味한다. 그리고 이러한 意味의 經濟成長이 可能하기 위해서는 첫째, 勞動者 1인이 生産해 내는 財貨와 用役의 量이 每年 增加해야 하고, 둘째, 人口 中에서 위와 같은 生産活動에 從事하는 生産的 勞動者의 比重이 每年 增加해야 한다. 前者는 「勞動生産性的 增加」를 意味하고, 後者는 「生産的 雇傭의 增加」를 意味한다.

그런데 勞動生産性的 增加는 分業(division of labor)과 特化(specialization)의 程度, 換言하면 市場과 交換의 크기(market size or size of exchange)와 個個 勞動者들의 勤勉性的 程度에 의해 決定되고, 「生産的 雇傭의 增加」는 그 會社의 資本의 量(capital stock), 換言하면 그 나라 國民들의 貯蓄의 크기와 節約의 程度에 의해서 決定된다.

따라서 經濟成長 即 國富의 增大를 위해선 첫째로, 아서 루이스(Arthur Lewis)가 말하는 「經濟하려는 意志(The Will to Economize)」에 불타는, 「勤勉의 德을 가진 勞

動力」을 確保하는 것이 時急하다. 그 나라의 勞動力이 勤勉하여야, 새로운 分業과 特化의 可能性도 摸索해 보고, 주어진 分業構造 속에서도 보다 높은 勞動生産性を 올릴 수 있다.

둘째로 이들 勞動力이 生産活動에 參與할 수 있는 「生産的 雇傭의 機會」가 주어져야 한다. 아무리 좋은 勞動力이 있어도 生産的으로 雇傭되지 못하면 國富의 增大에 寄與하지 못한다. 따라서 生産的 雇傭機會의 擴大가 重要하다. 결국 이를 위해선 그 社會의 資本量의 增大가 必要하고, 이는 그 나라 國民이 얼마나 消費를 自制하고 節約하는가에 달려 있다. 그 나라 國民들이 節約의 德을 가져야 貯蓄增大 → 投資增大 → 資本增大 → 生産的 雇傭의 增大를 이루어 낼 수 있다.

셋째로 그 나라의 「市場의 크기」, 換言하면 分業과 特化의 程度, 交換의 크기를 最大限 擴大하여야 한다. 市場과 交換의 크기가 分業과 特化의 程度를 決定하고, 分業과 特化의 程度가 勞動生産性を 決定하기 때문에 勞動生産性を 높이기 위해서는 가능한 市場의 크기를 키워야 한다. 地域市場보다는 全國市場을 活性化하는 것이 바람직하고, 全國市場보다는 國際市場과의 交流를 여는 것이 分業과 特化의 程度를 보다 높인다. 市場이란 본래 自生的 秩序(spontaneous order)이기 때문에, 政府가 各種 規制와 不必要한 干涉을 풀고 民間의 自由와 自律에 맡기면 自然스럽게 擴大되어 나가는 秩序이다.

요컨대 經濟成長을 위해서 政府는 勞動力이 「經濟하려는 意志」를 갖도록, 勤勉과 節約의 德을 갖도록 돕고, 이들이 生産的으로 雇傭될 수 있는 機會擴大에 努力해야 하며, 동시에 自由市場 내지 自由交換의 領域을 擴大하여 分業과 特化의 程度를 높일 수 있도록 誘導하여야 한다.

一般的인 經濟開發 政策方向이 以上과 같다면, 部分政策의 하나인 勞動政策 等은 어떠한 內容을 가져야 하는가? 換言하면 經濟成長을 促進하기 위한 勞動政策의 바람직한 方向과 內容은 무엇인가? 하는 問題를 보기로 하자.

一般的으로 勞動政策은 두 가지 分野로 나누어 생각할 수 있다. 하나는 勞動市場을 對象으로 하는 勞動市場政策(labor market policy)이고, 다른 하나는 勞使關係를 對象으로 하는 勞使關係政策(industrial relations policy)이다.

經濟成長을 위한 勞動市場政策의 主要課題는 두 가지이다. 하나는 教育과 職業訓練이고, 다른 하나는 適材適所에의 人力配置를 위한 勞動力의 流動化이다. 教育과 職業

訓練의 問題는 經濟成長에 따라 高度化되는 産業構造가 要求하는 새로운 管理·技術·技能人力을 圓滑히 供給하는 問題이다. 産業構造의 高度化, 即 分業의 高度化가 要求하는 管理·技術·技能人力을 제 때에 養成하여 供給하는 것은 곧 分業의 高度化, 特化의 深化를 순조롭게 함으로써 經濟成長에 크게 寄與하게 된다.

이와 동시에 養成된 管理·技術·技能人力을 適材適所에 配置하는 課題가 重要하다. 아무리 훌륭한 人力을 養成해도, 人力의 效率의 配分이 일어나지 않으면 의미가 없다. 따라서 人력의 適材適所 配置를 위한 勞動力의 地域間·産業間·職種間 移動의 促進, 即 勞動力 流動化政策이 必要하다. 이를 위해서는 個人的 職業選擇의 自由, 居住移轉의 自由, 그리고 企業의 採用과 解雇의 自由가 保障되어야 함은 물론이다. 그러나 이와 함께 政府는 職業紹介·求人斡旋 등을 위한 全國 規模의 職業安定網(employment service network)을 構築하여야 한다. 求인과 求職에 대한 勞動市場情報가 가능한 廣範圍하게 交流되는 것이, 勞動力의 流動化를 돕고 나아가 人力의 適材適所에의 配置를 結果한다. 따라서 求人 및 求職情報를 가능한 넓게 그리고 體系的으로 蒐集하여 必要한 企業이나 求職者에게 가능한 적은 費用으로 迅速하게 供給해 주는 것이 바람직하다. 이를 위한 制度的 裝置가 곧 職業安定網의 構築이다.

다음으로, 經濟成長을 위한 勞使關係政策의 主要課題를 보면, 다음의 두 가지로 集約된다. 하나는 「公正한 報償體系의 樹立」이다. 앞에서 우리는 經濟成長을 위해서는 勤勉의 德을 갖춘 勞動力이 重要함을 이야기 했다. 그러면 어떻게 하면 勞動力 사이에 勤勉의 德이 形成될 수 있을까? 이를 위해서는 한마디로 勤勉에 대한 公正한 社會·經濟的 報償體系를 樹立하여야 한다. 즉 努力이나 勤勉의 程度에 相應하는 賃금이 保障되어야 한다.

勞使關係政策의 다른 하나의 主要課題는 「人間的 作業環境의 維持」이다. 勞動市場은 다른 商品市場과 달라서, 賃金·勞動時間 等の 勞動力 去來條件만 公正하면 모든 問題가 끝난다고 할 수 없다. 왜냐하면 勞動力이라는 商品은 提供者인 勞動者가 特定 作業場에 가서, 特定 作業條件 아래에서 勞動力을 供給해야 하기 때문이다. 그러므로 賃金 等の 勞動力 去來條件만 公正하다고 해서 充分하지 않다. 作業環境과 作業雰圍氣, 作業場에서의 上下關係 等 所謂 勞動力 利用條件도 人間的이어야 한다. 따라서 「人間的 作業環境의 維持」가 勞使關係政策의 중요한 政策課題가 된다.

그러면 「公正한 報償體系의 樹立」即 努力의 程度에 相應하는 賃金水準의 確保와

「人間的 作業環境의 維持」는 어느 때 가능해지는가? 어느 때 成立하는가? 그것은 한마디로 勞·使間 交渉力이 對等할 때(equal bargaining power)이다. 使用者와 勞動者가 勞動力 去來條件과 利用條件을 決定할 때, 서로의 交渉力이 對等하여야 公正한 賃金과 人間的 作業環境이 結果될 수 있다. 그런데 企業과 1人의 勞動者 間에 하는 個別交渉(individual bargaining)의 경우에는, 交渉力은 企業側에 유리하고 勞動者에게는 불리한 경우가 많기 때문에, 使用者 勞動者間에는 集團交渉 即, 勞動者들이 勞動組合을 組織하여 企業과 交渉하는 團體交渉(collective bargaining)이 勸獎된다.

大部分의 나라가 勞動三權(團結權, 團體交渉權, 團體行動權)을 基本的人權 乃至는 生存權의 基本權의 하나로 憲法에서 保護하고 있는 理由도 바로 여기에 있다.

따라서 政府의 勞使關係政策의 基本方向은 勞動組合의 結成이 可能한 分野에서는 勞組 結成을 돕고, 賃金·勞動時間·作業環境條件 等の 決定은 企業과 勞動組合의 團體交渉을 통하여 하도록 誘導하고, 企業과 勞組가 團體交渉을 하는 경우에는 勞·使間 交渉力의 對等性이 維持되도록 努力하는데 두어야 한다. 그리고 勞動組合의 結成이 어려운 分野, 예컨대 零細小企業分野 等に 從事하는 勞動者들을 위해서는, 最低水準의 賃金を 定하는 最低賃金法(Minimum Wage Law)이나, 最低水準의 勞動條件을 定하는 勞動基準法(Labor Standards Law) 等を 制定하여, 이를 企業이 지키도록 強制하여야 한다.

以上の 一般論을 배경으로, 다음에서 韓國에서의 經濟發展의 經驗을 돌아켜 보며, 그 過程에서의 勞動政策의 役割·內容과 特徵, 그리고 그에 대한 評價를 하기로 한다.

Ⅲ. 韓國의 勞動政策과 그 評價

過去 30年間의 高度成長이 韓國에서 可能했던 理由는 어디에 있을까? 첫째 이유로는 비교적 높은 教育을 받은 良質의 勞動力의 存在를 들 수 있다. 더욱이 이 良質의 勞動力이 이미 앞에서 이야기한 「經濟하려는 意志」에 불타고 있었다. 日帝의 支配와 6.25 戰爭의 慘禍를 겪으면서 形成되어 온 絶對貧困에서 벗어나려는 意志, 좀 더 잘 살아 보려는 意志, 低賃金과 長時間勞動을 마다하지 않고 열심히 일하려는 意志가 이 良質의 勞動力 사이에 澎湃해 있었다.

高度成長이 가능했던 두번째 理由로는 韓國政府가 經濟開發政策의 基本哲學 내지 方向으로 經濟的 自由主義를 選擇했다는 데 있다. 自由市場(free market), 自由企業(free enterprise), 自由貿易主義(free trade)를 선택했다는 데 기인한다. 勿論 그 동안 政府의 先導的 役割, 각종 規制와 介入도 있었으나, 이는 크게 보아 自由市場·自由企業主義를 促進시키는 方向으로 이루어졌지, 自由企業 내지 自由市場原理 그 자체를 否定하고 政府에 의한 計劃原理에 의해 이를 代替하려 한 것은 아니었다. 換言하면 그 동안의 政策指導와 規制는 기본적으로 自由市場機能의 活性化를 위한 市場促進的(market promoting) 政策이 중심이었고, 市場代替的(market substituting) 政策은 例外的인 것이었다. 이상과 같이 「經濟하려는 意志」에 불타는 比較적 教育水準이 높은 良質의 勞動力과 經濟的 自由主義에 基礎한 政府의 開發政策이 結合하여, 과거 30年間의 高度成長이 韓國에서 가능했던 것이다.

그렇다면 經濟的 自由主義는 보다 具體的으로 어떠한 經濟開發政策으로 나타났는가? 한마디로 國內의 우수한 양질의 勞動力에 海外에서 도입된 資本과 技術(産業技術과 經營技術)을 결합시켜, 國際市場에서 팔릴 수 있는 商品을 만들어, 輸出을 극대화하는 전략이 基本政策方向이었다. 低開發國에서는 低開發과 低貯蓄으로 資本不足과 技術不足이 一般的 成長隘路인 바, 이 문제는 海外市場 開拓을 통해 극복하려 하였다. 이러한 海外指向의 成長戰略이 풍부한 良質의 勞動力을 배경으로 진행되었으므로, 開發初期에는 자연 勞動集約的 輕工業 製品의 擴大가 成長의 牽引車 役割을 하였다. 이러한 海外指向의 成長政策은 國內産業의 分業의 정도, 特化의 정도를 크게 높여, 勞動生産性의 급속한 增加를, 환언하면 高度經濟成長을 가능하게 하였다.

왜냐하면 이미 앞서도 누누히 指摘한 바와 같이 市場의 크기, 交換의 크기가 分業과 特化의 정도를 결정하는데, 海外市場은 國內市場과는 비교가 안 될 정도로 크기 때문이다. 따라서 輸出指向, 海外指向開發戰略은 올바른 선택이었다.

그 이후 高度經濟成長의 지속과 勞動生産性增大의 결과, 賃金이 오르고, 經濟는 70年代 前半部를 통과하면서 소위 無制限的 勞動供給(unlimited labor supply) 段階를 지나게 되어, 점차 勞動力不足의 段階로 진입하게 된다. 그 결과 勞動集約的 輕工業 中心의 輸出·産業構造가 점차 技術集約的 내지는 資本集約的인 重化學工業 중심의 輸出·産業構造로 변화되게 된다.

이러한 經濟成長 과정 속에서 韓國의 勞動政策의 주요 內容과 特徵은 무엇이었는가?

다음의 3가지로 그 特徵을 요약할 수 있다.

첫째 : 그동안의 勞動政策은 기본적으로 成長指向(growth-oriented)의 勞動政策이었다. 分配나 效率 보다는 成長과 交換을 위한 勞動政策이었다. 따라서 勞動政策은 經濟政策에 從屬되어 왔고 勞動政策이 가지는 社會政策的 側面은 대부분 無視되어 왔다.

勞動政策 中 勞使關係政策을 보면, 기본적으로 勞動組合 自體를 認定하는 政策이었으나, 勞動組合의 團體行動權의 行使는 용이하게 許容하지 아니해 왔다. 勞動組合이 團體行動權을 행사할 수 없으며, 勞組의 團體交涉權은 자연 제한된 의미밖에 가질 수 없다. 결국 勞·使間 交涉力의 對等性 確保는 어렵고, 交涉는 명백히 企業에 有利하게 進行되기 쉽다. 이와 같이 그동안 政府의 勞使關係政策은 新企業的이었다. 政府의 勞使關係 政策뿐 아니라 勞動市場의 條件도 그동안은 勞動組合보다는 企業에 有利했다. 왜냐하면 勞動의 供給이 대부분의 高度成長期間을 통하여 대단히 풍부했기 때문이다.

勞動供給이 需要를 초과했기 때문에 勞動組合의 團體交涉力은 약화될 수 밖에 없고, 거기에 政府의 勞使關係政策까지도 新企業的이었기 때문에, 자연 勞·使의 交涉力은 항상 勞組에게 不利한 편이었다. 그 결과는 低賃金과 高利潤, 한마디로 高資本蓄積이었다.

그러나 이러한 新企業的인 勞使關係政策이 반드시 反勞動者的이었다고 할 수는 없다. 新企業的인 勞使關係政策下에서는 勞組의 交涉力을 배경으로 高賃金を 確保하기가 어렵기 때문에, 勞動者에게 短期的으로 不利한 것은 사실이다. 그러나 新企業的 勞使關係政策이 높은 資本蓄積을 결과하여, 高度成長과 生産的 雇傭機會의 急速한 增大를 이루어 낼 수 있다면, 長期的으로는 新勞動者적일 수 있다. 특히 過剩勞動力(surplus labor)에 시달리는 低開發國의 경우 短期的 賃金引上보다 長期的 雇傭機會의 增大가 보다 勞動者들의 福祉向上에 寄與할 수 있기 때문이다.

다음 勞動政策 中 勞動市場政策은 어떠하였는가를 보자. 勞動市場政策도 基本的으로는 成長指向的이었다. 社會政策(social policy)的 勞動市場政策이 아니라 經濟政策(economic policy)的 勞動市場政策이 中心이었다. 高度成長期間 中 우리나라 勞動市場 政策은 주로 教育과 職業訓練分野에 重點을 두어 왔다. 産業構造가 高度化하면 필요로 하는 管理·技術·技能人力の 構成과 內容도 급속히 變化한다. 이러한 勞動需要의 變化에 彈力的으로 對應하기 위해서는, 새로운 管理·技術·技能人力を 신속하게 養成하는 일이 중요하다. 이를 위해 韓國 政府는 비교적 일찍부터 技術系 高等學校를

만들고 各種의 公共職業訓練機關을 확장해 나갔다. 뿐만 아니라, 특히 1974년부터는 民間企業에서의 職業訓練을 法的으로 強制하기 시작했다. 1974年 통과된 職業訓練法에 의하면 勞働者 500人 以上 雇傭企業體의 경우는 勞働力의 15%에게 義務的으로 技術·技能訓練을 제공할 것으로 강조하고 있다. 그 이후 다시 勞働者 300人 以上으로, 最近에는 다시 200人 以上으로 職業訓練義務 對象企業體의 範圍가 擴大되어 왔고, 직접 職業訓練을 제공하기가 어려운 企業의 경우는 總賃金의 一定 比率을 義務分擔金으로 政府에 納付하여, 政府가 公共職業訓練分野를 확대하는 데 그 財源을 사용토록 하여 오고 있다. 政府가 民間部門을 督勵하면서 推進해 온 教育과 職業訓練의 強化는 그동안 나름대로의 非效率이 없었던 것은 아니지만, 대체적으로 高度經濟成長에는 크게 기여했다고 판단된다.

反面에, 職業安定分野, 換言하면 求職·求人 情報을 확산시키고, 求職者와 求人者를 連繫시키는 分野, 適材適所에 人材를 配置하기 위해 勞働力을 流動化시키는 分野, 이들 勞働市場政策 分野에서의 政府의 役割은 별로 成功的이지 못했다. 예컨대 1989年 上半期 中 非農林部門에 새로 就業한 사람은 54萬 9千 名, 이 中 公共職業紹介所를 活用하여 求職한 사람은 1萬 2千 名에 不過하고, 친척·친구 등 緣故者 紹介 32萬 6千, 學校推薦이 3萬 8千, 會社의 直接公開採用(新聞 等)이 17萬 2千으로 나타나고 있다. 아직도 公共職業紹介所를 통한 就業은 全體의 2% 水準에 불과한 대단히 落後한 實情이다.

둘째: 韓國勞働政策의 두번째 特徵은 經濟成長을 위해 「費用節減 戰略」을 擇했다는 데 있다. 이미 앞에서 韓國의 經濟成長戰略이 海外市場指向的이었음을 밝힌 바 있다. 그런데 어느 나라 經濟가 海外市場指向的인 경우, 그 經濟의 成敗는 當연 國際競爭力에 달려 있게 되는 바, 國際競爭力 提高政策으로서는 一般的으로 2가지 戰略, 即 費用節減戰略(cost-reduction strategies)과 生産性 및 柔軟性向上戰略(productivity and flexibility improvement strategies)을 생각할 수 있다. 대부분의 高度成長期間을 통하여 韓國은 이 중 費用節減戰略에 큰 比重을 두어 왔다.

費用節減戰略이란 生産費用을 낮춤으로써 國際競爭力을 向上시키려는 政策이다. 具體的으로 低賃金政策, 低利率政策, 低穀價政策, 輸出補助金政策, 親企業的인 勞使關係政策, 標準化商品 大量生産戰略, 大企業支援政策 등이 주요 내용이 된다. 반면에 生産性 및 柔軟性向上戰略은 改善된 作業組織, 高度의 熟練性, 參與的이고 協調的인 勞

使關係, 中小企業의 活性化, 多品種 高品質商品 生産戰略, 企業內 教育 및 訓練強化 등이 주요 내용이 된다. 韓國에서도 生産性向上戰略이 때때로 채용된 적은 있으나, 高度 成長期 대부분의 기간에 費用節減戰略이 支配的이었다.

돌이켜 보건대, 韓國經濟가 無制限의 勞動供給의 段階에 있었던, 60年代와 70年代初 까지, 費用節減戰略을 택했던 것은 올바른 選擇이었다고 본다. 그러나 1970年 前半期에 所謂 아서 루이스(Arthur Lewis)의 轉換點(turing point)을 지나 韓國經濟가 制限的 勞動供給 段階에 進入한 以後에도 持續的으로 費用節減戰略을 취해 왔고, 勞動政策도 거기에 초점을 맞추어 왔던 것은 잘못이었다. 늦어도 1970年代 中盤期 以後에는 生産性 및 柔軟性向上戰略으로 바꾸었어야 했다. 勞動供給이 無制限의 일 때에는 經濟 成長이 源泉은 종래 活用되지 않던 生産要素의 活用の 單純한 擴大, 即 雇傭의 量的 擴大로 충분했으나, 勞動供給이 制限的으로 되면, 雇傭의 質的 改善, 즉 이미 活用되고 있는 生産要素의 보다 生産的인 活用在 중요한 課題가 된다. 換言하면 國際競爭力提高 政策이 費用節減戰略에서 生産性向上戰略으로 바뀌어야 되는 것이다. 1970年代 中盤 부터는 이러한 戰略變更이 있었어야 했는데, 계속 늦추어져 1980年代 中盤 以後, 보다 具體的으로는 1987年 6.29 以後 이 問題가 본격화되기 시작한 것은 晩時之歎의 感이 크다.

셋째 : 韓國이 勞動政策의 세번째 權威主義的 親權主義(authoritarian paternalism)에서 찾아볼 수 있다. 歐美의 勞使關係는 勞使自律原則, 政府의 無介入 中立原則에 기초한, 勞使自治主義가 지배적인 성격인 데 반하여, 韓國의 勞使關係에는 勞使自律이나 勞使自治보다는 政府에 의한 親權的 내지는 家父長的 介入이 特徵的 傾向으로 나타난다. 이런 경향은 勞使紛糾가 발생했을 때, 勞使間 自律的 對話나 交渉을 통하여서보다는 政府의 신속한 介入과 強制仲裁에 의해 勞使紛糾를 해결하려는 慣行으로 나타난다.

또한 政府의 이러한 家父長的이고 親權的인 태도는 勞動條件의 改善 分野에서도 政府介入의 增大로 나타난다. 最低賃金制度는 대단히 늦게 도입되어 1988년부터 施行되고 있으나, 勞動時間·作業環境 等 最低勞動條件을 규정한 勤勞基準法은 이미 1950年代 부터 施行되어 오고 있다. 勞動組合의 團體交涉力의 強化를 통한 自律的 勞動條件의 改善이 아니라, 政府의 家父長的이고 親權的인 介入, 政府의 權威主義的인 監視와 監督을 통한 勞動條件의 改善을 韓國政府는 選好에 왔다고 볼 수 있다.

以上과 같은 3가지 特徵은 적어도 1960年代初 본격적인 高度成長이 시작된 이래, 1987年頃까지 韓國의 勞動政策의 支配的 特徵이었다. 그러나 1987年 所謂 6.29를 契機로 하여 韓國의 勞動政策은 큰 變革期에 들어가게 된다. 첫째로, 이제 더 이상 成長爲主·效率爲主로 勞動政策을 끌고갈 수 없게 되었다. 勞動者들의 教育水準과 權利意識의 급속한 向上으로 勞組 組合員數가 크게 增大하였고(1980年의 95萬 명에서 1989年의 193萬 명으로), 여기에 일반적인 勞動力不足現象까지 深化되면서, 勞動組合의 交渉力이 크게 強化되었다. 그 결과 勞動政策은 이제 所得分配의 改善問題나 衡平의 問題에 보다 많은 比重을 두지 않을 수 없게 되었다. 勞動政策의 중심도 經濟政策의 次元에서 社會政策的 次元으로 移動하기 시작하였다. 둘째로, 이제 더 이상 費用節減戰略에만 의존하여 國際競爭力提高를 기대할 수 없게 되었다. 低賃金-低生産性-低價格 競爭力의 時代는 갔고, 이제는 高賃金-高生産性-高品質 競爭力의 時代가 왔다. 費用節減戰略에서 生産性 및 柔軟性向上戰略으로 바뀌지 않으면 더 이상 國際市場에서의 競爭이 어려운 時代가 되었다. 셋째로, 이제는 政府의 權威主義的 親權主義 내지 家父長的 温情主義는 더 이상 효과적인 勞使關係政策일 수 없게 되었다. 勞使 兩側, 특히 勞動組合側에서 勞使自治主義에 대한 요구가 크게 등장하고 있고, 이미 여러 형태의 參與的 勞使關係(participatory industrial relations) 問題가 論議되고 있다.

韓國의 勞動政策이 이러한 새로운 時代 變化, 즉 社會構成員들의 欲求 變化, 經營環境과 技術環境의 變化 등에 얼마나 柔軟하게 適應하며, 自己改革을 해 낼 수 있는가? 하는 問題가 앞으로 韓國 經濟發展의 成敗가 달린 중차대한 問題의 하나라 할 수 있다.

IV. 社會主義 開放化와 勞動政策課題

社會主義 開放化의 길을 걷고 있는 中國에게 韓國의 經驗에서 몇 가지 參考될 점을 要約·整理해 본다면 다음과 같다.

첫째: 成長指向의 정책이 終局的으로는 親勞動者政策이라는 事實이다. 産業化 初期에 특히 過剩勞動力(surplus labor)이 많은 상태에 分配에 대한 과도한 配慮는 올바른 政策의 選擇이 아니다. 分配보다는 成長重視가 필요하고 그것이 長期的으로 보다

勞動者들을 위하는 政策이라는 事實, 그리고 그것이 動態的 正義觀에도 걸맞는다는 事實에 대한 確信이 필요하다. 分配나 福祉는 말이 아니고 빵이기 때문이고 生産되지 않은 빵은 分配될 수 없기 때문이다.

이와 동시에 成長과 效率을 위해선 海外技術 및 資本市場·海外商品市場에의 開放化가 必須的이라는 事實을 確信해야 한다. 이는 누차 이야기했지만 生産性은 分業과 特化에서 오고, 分業과 特化는 市場의 크기에 의해 규정받기 때문이다. 따라서 高度成長을 위해선 國際化와 開放化는 必須的 條件이다.

둘째 : 中國에서는 본래 勞動市場은 존재하지 아니했다. 勞動者는 國家에서 의해 配分되고 退職時까지 國家에 決定한 賃金を 받고 退職 後에도 國家가 보살펴 준다는 시스템이었다. 그러나 이는 人力資源의 適正配分과 勞動意慾을 沮害하는 制度였다. 그래서 1986年 以後 雇傭契約制의 導入, 賃金體系의 改革等 變化가 始作되었다. 그러나 아직 시작에 불과하고 극히 未洽한 상태이다. 中國에서 漸增하고 있는 民間部門(private sector) 즉 私所有部門(private ownership sector)을 위해서 앞으로 勞動市場의 自由化(liberalization of labor market)가 보다 과감히 進進되어야 한다. 우선 勞動移動의 自由, 職業選擇의 自由, 採用과 解雇의 自由, 教育과 職業訓練을 받을 自由가 보다 확산되어야 한다. 특히 勞動移動의 自由를 실제로 擔保하기 위해선 住宅市場의 自由化, 즉 住宅의 私所有, 住宅賣買와 賃貸制度의 活性化가 함께 進行되어야 한다. 住宅이 國家에 의해 配分되는 상황 하에서 勞動移動은 결코 自由로울 수 없다. 以上과 같은 勞動移動의 自由, 採用과 解雇의 自由를 擴散시키면서, 준비해야 할 것 중의 하나가 失業保險(unemployment insurance) 制度이다. 勞動市場의 自由化는 失業이라는 새로운 社會經濟問題를 惹起시킬 것이므로, 이에 대한 社會政策的 次元에서의 對應策이 필요하다.

賃金水準 및 賃金制度 自由化도 時急하다. 물론 이는 民間部門의 賃金에 該當되는 이야기이다. 民間部門의 賃金水準 및 賃金體系·支拂方法·決定方法들이 自由化되지 않고는 賃金이 주는 動機誘發效果(motivation effect)를 기대할 수 없어 經濟 全般에 勞動生産性 향상을 기대할 수 없다. 동시에 어느 地域, 어느 産業, 어느 職種에 보다 生産的인 就業機會, 즉 高賃金の 就業機會가 존재하는지 알 수 없어 效率的인 勞動 移動을 촉진시킬 수 없다. 換言하면 賃金の 自律化 없이는 勞動力의 適材適所에의 配分과 配置가 不可能하다.

앞으로는, 民間部門의 賃金決定方式과 관련하여 中國도 결국 團體交涉制度를 활용하지 않을 수 없을 것으로 본다. 따라서 民間部門의 勞動組合을 적극 育成해야 할 것이다. 다만 지금까지 社會主義 國家에서의 勞動組合은 일종의 勞務管理 내지 勞動統制의 한 手段이었기 때문에, 전혀 團體交涉의 經驗이 없었다. 따라서 새로운 勞動組合, 즉 市場經濟에 걸맞는 勞動組合이 나와야 한다. 自主적이고 民主적인 勞動組合, 換言하면 民間部門의 經營者(所有者)와 對立하면서 그 企業에 종사하는 勞動者들의 利害와 權利를 代辯할 自主的·民主的 組織으로서의 勞動組合이 登場해야 한다. 그리고 이 勞動組合이 民間部門의 經營者(所有者)와 團體交涉을 통해 그 企業의 賃金水準 等の 勞動條件을 共同 決定해 나가도록 誘導해야 한다. 黨과 企業으로부터 自主적인 組織으로서의 勞組의 登場과 團體交涉慣行의 定着에는 어느 정도의 時日이 필요할 것이다.

셋째 : 開放化 過程에서 특히 유의해야 할 문제가 높은 인플레이(inflation)의 發生이다. 反인플레이政策으로 여러가지를 생각할 수 있으나, 그 중 특히 勞動政策과 관련한 문제로, 政府部門(state sector) 즉 國有部門(state ownership)의 賃金政策의 重要性이 지적되어야 한다. 結論부터 이야기하면 開放化過程에서 政府部門의 賃金引上은 가능한 抑制되어야 한다. 그렇지 않으면 所謂 賃金-物價上昇(wage-price spiral)을 막을 수 없고, 高率의 인플레이를 진정시킬 수 없다.

특히 政府部門의 賃金政策의 重要性을 주장하는 이유는 社會主義下의 政府部門에는 自體內에 賃金引上抑制 메카니즘이 存在하지 않기 때문이다. 民間部門의 賃金引上은 民間部門의 經營者(所有者)가 抑制하려고 努力하지만, 政府部門의 경우는 이러한 抑制 메카니즘이 存在하지 않는다. 따라서 開放化 過程 속에서 政府部門의 賃金은 지속적으로 상승할 가능성이 극히 높다. 물론 여기서 말하는 政府部門에는 所謂 國營企業 등을 모두 포함하고 있다. 왜냐하면 社會主義 國家에서의 國營企業은 본질적으로 企業으로서의 性格보다는 政府의 한 機關의 性格이 더 크기 때문이다.

다시 요약하면, 民間部門의 賃金決定은 經營者(所有者)와 勞動組合간의 團體交涉을 통한 自律的 決定에 맡기는 편이 좋으나, 政府部門(國營企業部門 포함)의 賃金은 가능한 엄격한 統制를 하여야 한다. 그렇지 않으면 開放化 過程에서 誘發되기 쉬운 高率의 인플레이를 막을 수 없기 때문이다.

넷째 : 成功的 開放化와 市場經濟의 成功的 導入을 위해서 가장 시급한 것의 하나가 勞動者들의 意識改革이다. 특히 과도한 平等思想, 政府依存思想, 私益無視思想이 큰

문제이다. 무엇보다도 먼저 私益의 추구가 善이라는 사실을 이해해야 한다. 私益의 追求가 競爭市場 메카니즘을 통하여 결과적으로 公益의 增大로 연결됨을 알아야 한다. 그리고 努力의 差가 賃金(報償)의 差를 결과하는 것이 美德이고 正義라고 생각해야 한다. 한마디로 무조건 絶對平等이 좋다고 하는 惡平等 思想은 극복되어야 한다. 그리고 과도한 政府依存型 思考慣習에서 벗어나, 어느 문제든 문제가 발생하면 스스로 해결하려는 태도, 自己責任下에서 自求的·自助的 努力을 하려는 自立的 精神과 態度가 진작되어야 한다.

요컨대 自己責任意識, 勤勉과 自助精神, 私益에 대한 尊重 없이는 市場經濟는 작동할 수 없고, 開放化는 所期の 目的을 達成할 수 없다.

다섯째 : 開放化와 市場經濟化의 成功은 결국 民間部門의 擴大 速度와 政府部門의 縮小 速度에 의존할 것이다. 여기서 이야기하는 民間部門의 擴大는 물론 私有制의 擴大를 의미하고, 政府部門의 縮小는 國有制(全人民所有制)의 縮小를 의미한다. 所有制度는 國有制를 유지하면서도 市場經濟의 活性化가 가능하다는 견해도 있으나, 筆者는 私有制가 支配的인 所有形態가 되지 않고는 市場經濟의 成功的 導入은 어렵다고 본다. 所謂 市場社會主義(market socialism)라는 發想이 있는데 이는 잘못된 見解라고 본다. 計劃經濟의 短點의 하나가 官僚制의 非效率에 있고, 官僚制 存立의 物質的 基礎가 國有制에 있기 때문에, 國有를 私有로 바꾸지 아니하는 한, 官僚制를 克服하는 것은 대단히 어렵다. 예컨대 中國에서 1983년부터 國營企業에 工場長責任制가 導入되어 自律의 幅을 擴大하고 있으나, 國有이기 때문에 아직도 黨書記의 實際的 經營干涉이 크다. 그리고 이러한 黨官僚나 政府 官僚制의 病幣가 存在하는 限 所謂 私的自治(private autonomy, personal initiative)는 萎縮될 수 밖에 없고, 本來 私的 自治에 基礎하여 作動하는 市場經濟는 活性化되는 데 限界를 가질 수 밖에 없다.

所有權制度를 여기서 論하는 理由는 生産物市場과 土地·住宅·資本 等の 生産要素 市場에서 私有制가 擴大되지 않는 限, 勞動市場만의 自由化는 不可能하기 때문이다. 그리고 勞動市場이 自由化되지 않는 限, 分業과 特化의 進展도, 生産性 向上도, 適材適所에의 人力配置도, 教育과 職業訓練의 向上도, 勞動者들의 勤勉과 自助精神의 提高도, 自己責任意識의 啓發도, 모두가 어렵기 때문이다.

V. 結 言

어느 經濟體制도 完全한 것은 있을 수 없다. 다만 꾸준한 自己修正을 통하여, 보다 나은 體制로 점차 進歩하고 發展하여 나갈 뿐이다. 近世 200-300年の 經驗을 돌이켜 보면, 人類의 經濟體制 乃至 經濟秩序는 4가지 段階을 거치며 發展해 오고 있는 것 같다. 첫째 重商主義 段階이다. 近世初 絶對主義下에서 政府의 各種 規制와 介入 아래에서 經濟活動이 이루어지던 時代이다. 둘째는 自由主義 段階이다. 아담 스미스를 筆頭로 하여 政府介入을 反對하고 經濟의 自由放任을 主張하던, 古典的 自由主義 段階이다. 이 古典的 自由主義가 經濟의 急速한 繁榮도 가져왔으나 동시에 貧富의 隔差, 失業의 增大 等の 問題를 惹起했다. 그리하여 셋째 段階, 即 新重商主義 段階로 들어간다. 新重商主義에는 두 가지 種類가 있는데 하나는 막스(K. Marx)적 社會主義的 計劃經濟이고 다른 하나는 케인즈(J. M. Keynes)적 修正資本主義的 市場經濟이다. 이 두 가지 種類의 新重商主義가 모두 古典的 自由主義 내지는 古典的 資本主義의 問題點과 矛盾點들을 克服하겠다고 約束하고 登場했다. 그리하여 民間의 經濟活動에 對한 政府 計劃과 介入이 다시 擴大되기 시작한 셈이 되었다. 貧富의 問題나 失業의 問題 等の 解決에는 어느 정도 成功적이었으나, 생각하지 아니했던 問題, 即 政府의 肥大化와 더불어 官僚主義의 非效率과 不公正의 問題가 兩 體制 모두에서 發生하기 始作했다. 그리고 그것이 個人의 創意와 自由를 制限하기 始作했고 급기야는 經濟의 活力을 크게 弱화시키기 시작했다.

여기서 넷째 段階, 即 新自由主義의 段階로 오늘날 人類의 經濟思想은 移動되고 있다. 新自由主義는 古典的 自由主義와는 달리 反官僚·反獨占·反集中을 前提로 한 自由主義이다. 反官僚·反獨占·反集中의 秩序를 前提로 한 自由主義이기 때문에, 秩序 自由主義(order-liberalism)라고 부를 수도 있다. 新自由主義는 위와 같은 秩序를 前提로 한 經濟的 自由主義의 擴大로 市場 메카니즘의 活性化를 通하여 모두에게 繁榮과 發展을 가져왔다고 確信하고 있다. 크게 볼 때, 이러한 新自由主義的 흐름이 社會主義圈에서는 오늘날 開放化·페레스트로이카(Perestroika)·市場經濟化(marketization)로 나타나고 있고, 資本主義圈에서는 脫規制化(deregulation), 民營化(privatization)의 흐름으로 나타나고 있다고 볼 수 있다. 이리하여 近世 200-300年間 우리 人類는 重商主義 → 自由主義(古典的) → 新重商主義 → 新自由主義의 段階를 거치며 보다

나은 經濟體制·經濟秩序를 찾아 끊임없이 노력해 온 셈이 된다. 보다 나은 내일, 보다 나은 體制와 秩序를 向한 人間의 史的 探險은 아직 끝나지 않았고, 앞으로도 人類가 이 땅에 存在하는 한 持續될 것이다.