

산업화와 법*

— 산업화에 따른 노동, 환경, 자본, 사회보장의 측면에서 본 법과 법률가의 역할 —

최 윤 희**

목 차

I. 시작하면서	IV. 자본 : 자본시장의 발전과 외자유치 확대
II. 노 동	V. 사회보장
1. 개별근로관계	1. 서 두
2. 집단근로관계	2. 사회보장체계 개선에 대한 세계은행과 국제노동기구의 입장
3. 안전 및 보건	3. 우리나라의 사회보험 개선노력
4. 기 타	VI. 맺음말 : 법률가의 역할
5. 과 제	
III. 환 경	

I. 시작하면서

산업화 내지는 산업혁명이라 함은 사회 전체의 자본축적의 정도가 낮은 산업화 이전의 단계로부터 자본 집약 내지 자본이 축적되는 산업화 단계로 변화함에 있어 사회가 겪게 되는 사회적 내지 경제적 변화의 과정이라고 할 수 있다. 광의의 개념에 있어 현대화의 한 부분이라고 할 수 있는 산업화에 있어서 사회의 사회적 내지 경제적 변화는 기술혁신과 밀접한 관련을 가지게 된다. 특히 대규모의 에너지 양산과 금속공업의

* 이 논문은 서울지방변호사회 창립100주년기념 학술심포지엄 발제문을 정리·발표한 것임.

** 건국대학교 법과대학 부교수, 변호사

발달과 같은 기술혁신이 그 대표적 예라고 할 수 있다. 산업화는 또한 사상철학의 변화와도 관련이 있으므로 산업화가 사상철학의 변화를 가져온 것인지 혹은 그 반대인지 여부를 둘러싼 산업화와 사상철학의 상호작용 내지 상관관계는 논쟁의 여지를 남긴다 하더라도, 산업화와 사물을 보는 관점의 변화는 상호관련성이 있다고 할 것이다.¹⁾ 전 세계에서 최초로 산업화된 대표적인 도시는 영국의 북서지방에 있는 맨체스터를 들 수 있는데, 산업화의 가장 큰 공헌은 무엇보다도 자본집적을 통하여 절대빈곤으로부터 인류를 탈출시켰다는 점이다. 산업화 이전 전 세계 인구의 대다수는 단순히 식량을 해결하기 위한 농업에 종사하였다는 점을 감안한다면 산업화의 공로는 참으로 큰 것이다. 그럼에도 불구하고 산업화는 법적인 측면에서 긍정적인 효과만 가져온 것은 아니다. 많은 임금노동자들이 생겨났고, 이들의 노동기본권 보장문제가 대두되었다. 이외에도 많은 근로자들의 국제적 교류가 활발해지면서 이들의 평등대우문제 역시 법률적 이슈화되었다. 산업화는 환경측면에서도 많은 법률문제를 가져왔을 뿐만 아니라, 나아가 복지측면에서도 많은 법률적 고려를 필요로 하게 되었다. 이외에도 산업화는 사회 모든 측면에서 변화를 가져오고 그에 따른 법률적 과제들을 불러일으켰지만, 본고에서는 노동, 환경, 자본, 복지의 문제로 크게 나누어 그 법률적 성과와 앞으로의 과제 및 그에 따른 법률가의 역할을 생각해 보고자 한다.

II. 노 동

산업화의 가장 큰 특징 중 하나는 상공업부문에 있어서의 임금만을 생계수단으로 하는 근로자계층을 탄생시켰다는 것이다. 근로자계층의

1) 이 부분은 “Wikipedia, the free encyclopedia”에서 발췌 요약함.

탄생은 근로를 할 권리, 단결권·단체교섭권·단체행동권과 같은 노동3권 개념의 발달, 그리고 개별 근로관계에 있어서 근로자의 보호 등을 요구하게 되었고, 그 결과 각종 노동입법을 발달시켰다. 노동법이라는 용어가 실정법에서 최초로 사용된 것은 “라이히는 통일된 노동법(Arbeitsrecht)을 제정한다.”라고 규정한 1919년의 바이마르공화국 「헌법」 제157조 제2문부터이니 제1차 세계대전 이후의 일이다.²⁾ 산업혁명 초기 계약자유의 원칙 하에서 근로자와 사용자 간의 대등한 자유로운 근로계약 체결이 가능하리라는 생각이 현실성을 잃어가면서라고 할 수 있다. 현재 우리의 노동관련 법 중 개별근로관계를 규율하는 기본법으로는 「근로기준법」을, 집단 근로관계를 규율하는 기본법으로는 「노동조합 및 노동관계조정법」을 들 수 있다. 이하에서 개별근로관계와 집단근로관계로 나누어 살펴보고자 한다.

1. 개별근로관계

개별근로관계에 있어서 가장 근간이 되는 법률은 「근로기준법」으로서 동법 제4조는 근로조건의 결정에 있어서 근로자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 따라 근로조건을 결정하여야 함을 규정하고 있고, 나아가 근로자와 사용자는 단체협약·취업규칙 및 근로계약에 정하여진 근로조건을 성실하게 이행할 의무가 있음을 제5조에 규정하고 있다. 동법 제6조에서는 균등처우규정을 두어, 사용자는 성별·국적·신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로자에 대하여 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못한다고 규정하고 있다. 이어 강제근로의 금지, 사용자의 근로자에 대한 폭행금지, 중간착취의 배제, 공민권행사의 보장 등을 동법에서 규정함으로써 개별근로관계에 있어서의 근로관계규율법리의

2) 김유성, 「노동법 1—개별적 근로관계법—」, 법문사, 2005, 3면.

대원칙을 규정하고 있다. 「근로기준법」의 균등처우 원칙에 입각하여 「남녀고용평등법」, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」, 「고령자고용촉진법」, 「장애인고용촉진 및 직업재활법」과 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 등이 규정되어 있다. 먼저 「남녀고용평등법」의 규정을 간략히 살펴보면, 고용상의 ‘차별’이라 함은 직접차별과 간접차별의 두 가지를 모두 규정하고 있는데, 직접차별은 사업주가 근로자에게 성별, 혼인 또는 가족상의 지위, 임신, 출산 등의 사유로 합리적인 이유 없이 채용 또는 근로의 조건을 달리하거나 그 밖의 불이익한 조치를 취하는 경우를 뜻하며, 간접차별은 사업주가 채용 또는 근로의 조건은 동일하게 적용하더라도 그 조건을 충족시킬 수 있는 남성 또는 여성이 다른 한 성에 비하여 현저히 적고 그로 인하여 특정 성에게 불리한 결과를 초래하며 그 기준이 정당한 것임을 입증할 수 없는 경우를 의미한다. 간접차별은 원래 미국에서의 고용차별소송인 그릭스 사건³⁾을 통하여 처음으로 성립된 개념인데, 이후 1975년 영국의 「성차별금지법」 규정에 영향을 줌으로써 유럽연합 지침인 간접차별 규정으로까지 이어지고 이 이론이 마침내 우리의 「남녀고용평등법」상의 간접차별 규정에까지 이르게 되었다.⁴⁾

근로관계에 있어서의 성별에 기한 불합리한 차별을 규제하는 외에도, 고령이나 장애 등을 이유로 한 불합리한 차별도 모두 법적으로 규제하고 있는데 관련법으로는 「고령자고용촉진법」, 「장애인고용촉진 및 직업재활법」과 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 등이 있다. 「고령자고용촉진법」에 의하면 근로자의 모집, 채용 또는 해고 등에 있어 사업주가 정당한 이유 없이 고령임을 이유로 근로자를 차별하는 것이 금지된다. 노동부장관은 고령자의 고용을 촉진하기 위하여 구인·구직에 관한 정보를 제공하여야 하며, 고령자의 고용촉진을 위하여 필요한 경우 노동

3) Willie S. Griggs v. Duke Power Co., 401 U.S. 424, 1971.

4) 최윤희, 「오늘의 법여성학」, 건국대학교출판부, 2007, 146-149면.

부장관이 고령자에게 직업능력개발훈련을 실시할 것과, 고령자의 고용에 있어 필요한 사업주에 대한 지도 및 지원을 할 수 있도록 규정을 두고 있다. 「장애인고용촉진 및 직업재활법」과 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」에 있어서는, 장애인이 그 희망 내지 적성, 능력 등에 맞는 직업생활을 할 수 있도록 노동부장관이 장애인에게 직업능력개발훈련을 실시할 것을 규정하고 있고, 장애인고용사업주에 대한 다양한 지원규정을 두고 있다. 고용상의 평등실현을 위한 최근의 입법으로서 가장 주목할 것은 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」을 들 수 있다. 이 법은 금년 1월 3일자로 제정되었는데, 사용자는 근로자가 외국인근로자라는 이유로 부당한 차별대우를 하는 것을 금지하고 있다. 또한 외국인근로자를 고용한 사업주는 근로자가 출국 내지 사직 등에 의하여 퇴직금 지급을 하여야 할 경우 그 지급의 현실적인 담보를 위하여 외국인근로자를 피보험자 내지 수익자로 하는 보험 또는 신탁(“출국만기보험 등”으로 칭함)에 의무적으로 가입하도록 규정하고 있으며, 그동안 필요성이 많이 논의되었던 외국인근로자의 건강보험 가입문제를 명문화함으로써 외국인근로자에 대한 건강보험가입을 법제화하였다. 이외에도 우리는 현재 특수직역별 근로자보호에 관한 법률들을 입법하여, 「건설근로자의 고용 개선에 관한 법률」, 「선원법」 등의 법률규정을 두고 있으며, 근로자의 임금과 퇴직급여 보호를 위한 「최저임금법」, 「임금채권보장법」, 「근로자퇴직급여보장법」 등의 규정을 두고 있다.

2. 집단근로관계

산업화에 따른 노동법의 발전에 있어 큰 두 가지 방향은 개별근로관계에서 근로자를 보호하는 외에 집단근로관계에서 단결권·단체교섭권·단체행동권의 노동 3권을 보장하는 것이었다. 우리나라에서도 집단근로관계를 규율하는 기본법으로서 「노동조합 및 노동관계조정법」을 근간

으로 하여, 「공무원의 노동조합설립 및 운영 등에 관한 법률」, 「교원의 노동조합설립 및 운영 등에 관한 법률」 등을 두고 있다. 「노동조합 및 노동관계조정법」은 근로자의 단결권으로서 노동조합설립권 행사를 위한 구체적 절차, 법상 정당한 노동조합으로서 인정받기 위한 요건, 노동조합의 단체교섭 및 행동권 행사를 위한 세부규정 등을 두고 있으며, 사용자가 반조합적 의사로서 노동조합 가입을 방해하거나 적법한 단체교섭을 거부하거나 해태하는 행위, 노동조합에 대한 부당한 지배·개입 행위들을 부당노동행위로서 모두 금지하고 있다. 노동조합과 사용자의 분쟁에 대한 구제방법으로서 법원에 대한 소송제기 외에도 노동위원회의 구제심판 내지 조정 규정 등도 두고 있는데, 노동위원회의 구성과 운영절차 등에 관하여는 특별법으로서 「노동위원회법」이 규정되어 있다.

3. 안전 및 보건

이외에도 근로자의 작업환경의 안전 및 보건 등을 규율하기 위한 법으로서 「산업안전보건법」, 「산업재해보상보험법」 등이 있는데, 노동보호입법에 근로자들의 안전과 보건에 관한 규정을 둔 취지는 무엇보다도 사용자의 안전배려의무와 근로자의 안전수칙준수의무를 법률상의 의무로 강화함으로써 근로자의 보호에 이바지하고자 하는 데 있다.⁵⁾ 이러한 목적 달성을 위해 「산업안전보건법」은 안전보건관리체제에 대한 규정들을 두고 있는데 일정규모 이상의 사업장에 안전보건관리책임자를 두게 하는 한편, 안전보건관리규정을 작성하여 노동부장관에게 신고하도록 규정하고 있다. 또한, 위험과 건강장해를 예방하기 위한 사용자의 안전상의 조치와 보건상 필요한 조치의무 규정을 두고 있으며,

5) 김형배, 「노동법」, 박영사, 2007, 424면.

사업장 내 안전·보건교육 실시의무를 규정하고 있다. 이외에도 안전사고가 발생하거나 오랜 기간 건강에 해로운 작업환경에 노출된 결과 직업병이 발생한 경우의 사후적 구제를 위한 법규정으로서 「산업재해보상보험법」, 「어선원 및 어선재해보상보험법」, 「진폐의 예방과 진폐근로자의 보호 등에 관한 법률」 등이 있다. 이들은 각 업무상 재해가 발생한 경우 근로자의 치료와 보상에 관한 구체적 규정들을 두고 있으며, 보다 세부적으로 업무상 재해임을 인정받기 위한 요건 및 보상기준 등을 규정하고 있다.

4. 기 타

노동법을 그 규율대상에 따라 개별적 노동관계법과 집단적 노동관계법으로 양분하는 것은 독일, 프랑스 등에서 유래되어 우리나라에서도 일반화되어 있는데, 노동법이 점차 확충·발전되면서 개별적 노동관계법과 집단적 노동관계법의 어느 하나에 포섭되지 않는 새로운 영역이 등장하였다.⁶⁾ 근로자의 경영참가 내지 노사협의회를 둘러싼 근로자와 사용자 간의 관계를 규율하는 법과, 근로자의 구직활동 등을 증진시키기 위한 법 및 노동쟁송 처리제도를 규율하는 법 등이 그것이다. 우리의 경우 관련 법률로서 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」, 「직업안정법」, 「직업교육훈련촉진법」, 「직업훈련기본법」, 「청소년실업해소특별법」, 「근로자직업능력개발법」, 「노동위원회법」 등이 규정되어 있다.

5. 과 제

산업화와 더불어 근로조건, 노동조합, 노동분쟁, 노사협력 및 산업안

6) 임종률, 「노동법」, 박영사, 2007, 7면.

전보건 등 여러 분야에 걸쳐 많은 입법이 이루어졌고, 그만큼 노동관계 법률분야의 발전이 컸다. 법률적 발전이 큰 만큼 앞으로의 과제도 만만치 않은데, 요즘 노동법의 가장 큰 화두는 무엇보다도 고용의 안정성과 고용의 유연성을 어떻게 합리적으로 조화·발전시키느냐에 있다고 본다. 사실 고용의 안정성과 고용의 유연성은 엄밀히 말해서 상호 배치되는 개념이 아니다. 양자의 상호관계를 가장 잘 보여주는 법률상 개념의 하나가 경영상 이유에 의한 해고라고 할 수 있는데, 경영해고제한의 법이념은 기업의 경영개선을 통한 근로자의 고용보장에 있는⁷⁾ 만큼, 고용의 유연성을 도모함으로써 고용의 안정성을 도모하기 위한 것임을 알 수 있다. 고용의 유연성과 안정성의 문제 중 하나로서 모든 국가가 당면하고 있다고 보이는 것은 비정규직 근로자문제라고 할 것이다. 최근 우리는 비정규직 근로자 보호 방안으로서 「기간제 및 단시간근로자보호 등에 관한 법률」 및 「파견근로자보호 등에 관한 법률」을 제정 내지 개정한 바 있다.

이외에도 고용관계에 있어서 끊임없이 문제되어 온 평등대우 내지 차별금지 문제는 향후에도 계속되는 과제이다. 앞서 본 비정규직 근로자 보호를 위한 금번 입법에서는 비정규직 근로자의 일정기간 근무 이후 정규직화 규정, 차별금지규정 등이 주된 내용을 이루었는데 이 중에서도 동일 사업장 내 차별금지규정은 향후 구체적인 가이드라인이 필요할 것으로 보인다. 사업장별로 차별금지 규정을 적용하는 것에 따른 기준의 상대성 문제는 앞으로의 법해석 및 입법과제로 생각된다. 물론 차별문제는 비단 비정규직 근로자만의 문제가 아니다. 앞서 본 바와 같이 성별·연령별·국적별 등을 이유로 한 모든 불합리한 차별이 시정되도록 앞으로의 법 운용과정에서 계속 노력을 기울여야 할 것이다.

7) 이흥재, “경영해고의 요건과 제한 — 판례법리의 최근경향을 중심으로 —”, 이흥재·남효순 편저, 『노동법강의』, 법문사, 2002, 172면.

Ⅲ. 환 경

산업화는 또한 많은 물질적 풍요로움을 가져다주었지만, 그 결과 우리의 환경은 많은 위협을 받고 있다. 각종 산업쓰레기, 산업발전과정에서 도출된 환경에의 악영향, 그리고 무엇보다도 생산과정 자체로부터 직접 방출되는 각종 오염물질 등의 문제는 매우 심각하다. 그중에서도 생산과정 자체에서 방출되는 오염물질은 전체 환경에도 악영향을 미치지만, 그 생산과정에 직접 종사하는 근로자의 건강에도 치명적인 해를 끼치게 된다. 근로자의 건강부분은 앞서 노동에서의 “안전 및 보건” 부분에서 살펴보았으므로, 이 장에서는 사회 전체 환경문제에 초점을 맞추어 살펴보기로 한다.

환경문제는 인류의 생존에 직접적인 치명적 영향을 미치는 매우 중요한 문제로서, 각 국가별로 자국 영역 내에서만 이 문제를 해결한다는 것으로는 결코 근본적인 해결책이 되지 못한다는 특성을 가지고 있다. 지구환경보호는 어느 한 국가의 노력만으로는 한계가 있으며, 지구 전체적인 협력을 통해서만 효과적으로 목표달성이 가능하다.⁸⁾ 따라서 오늘날의 환경관련 국제선언은 특히 국가의 관할권 행사와 관련하여 타국이나 지구 공동영역에 심대한 손해를 방지하기 위하여 국가주권의 개념을 제한하려는 경향을 명백히 보이고 있다. 각국은 UN 헌장 및 국제법의 원칙에 따라 자국의 자원을 그 환경정책에 의거하여 개발할 주권을 갖는 동시에 자국의 관할권 내 또는 지배 하의 활동이 타국의 환경 또는 국가 관할권 범위를 벗어난 지역의 환경에 손해를 주지 않도록 조치할 책임이 있다고 규정하고 있는 ‘인간환경에 관한 스톡홀름 선언’ 원칙 21 내지 국가는 UN헌장 및 국제법원칙과 조화를 이루면서 자국의 환경 및 개발정책에 따라 자국의 자원을 개발할 수 있는 주권적 권리를

8) 박수혁, “지구환경시대 · 환경자치시대에 있어서의 한국의 환경법정책의 문제점과 개선방향”, 『공법연구』, 제25집 제2호, 한국공법학회, 1997, 199면.

가지며, 자국의 관할권이나 통제 내의 활동이 타국이나 자국의 관할권 밖에 있는 지역의 환경에 피해를 끼치지 않도록 할 책임을 가진다고 선언하는 ‘리우선언’ 원칙 2 등이 그 대표적인 예이다.⁹⁾

우리나라의 경우도 1980년 제5공화국 헌법에서 환경권을 도입한¹⁰⁾ 이래, 현행 「헌법」 제 35조에서 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.”고 규정하고 있다. 이어 「환경정책기본법」은 제17조에서 “국가 및 지방자치단체는 국제협력을 통하여 환경정보와 기술을 교류하고 전문인력을 양성하며, 지구 전체의 환경에 영향을 미치는 기후변화, 오존층의 파괴, 해양오염, 사막화 및 생물자원의 감소 등으로부터 지구의 환경을 보전하기 위하여 지구환경의 감시·관측 및 보호에 관하여 상호 협력하는 등 국제적인 노력에 적극 참여하여야 한다.”고 규정함으로써 환경보전을 위한 국제적 내지 지구 전체의 노력을 명시하고 있다. 현재 우리나라가 가입한 환경관련 주요 국제협약들을 살펴보면, 「바젤협약」, 「몬트리올 의정서」, 「기후변화 방지협약」, 「생물다양성보존협약」, 「런던협약」 등이다. 「바젤협약」은 국제적으로 문제가 되는 유해 폐기물의 수출입과 그 처리를 규제하려는 목적으로 1981년 제9차 국제연합환경계획 총회에서 다루어진 이래 여러 차례의 회의를 거쳐 1989년 3월 스위스 바젤에서 제정된 협약으로서 1992년부터 발효되었으며, 「몬트리올 의정서」는 오존층 파괴 물질인 염화불화탄소(CFCs)의 생산과 사용을 규제하려는 목적에서 제정한 협약으로 1989년 1월에 발효되었고, 우리나라는 1992년 5월에 가입하였다. 「몬트리올 의정서」에 따라 염화불화탄소와 같은 규제 물질을 포함한 냉장고나 에어컨 등의 제품은 1992년 5월

9) 성재호·서원상, “환경보호를 위한 국제의무와 책임”, 「성균관법학」, 제18권 제1호, 성균관대학교 비교법연구소, 2006, 478-479면 요약 인용.

10) 동 「헌법」 제33조는 “모든 국민은 깨끗한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

이후 우리나라는 비가입국으로부터 수입할 수 없게 되었다. 『생물다양성 보존협약』은 지구상의 생물종을 보호하기 위한 협약으로서 처음 논의된 것은 1987년 국제연합환경계획이 생물종의 보호를 위해 전문가 회의를 개최하면서부터이다. 그 뒤 7차례에 걸친 각 정부간 회의를 통해 1992년 6월 유엔환경개발회의에서 158개국 대표가 서명함에 따라 채택되었고 1993년 12월부터 발효되었다. 『기후변화 방지협약』은 지구온난화를 일으키는 온실기체 배출량을 억제하기 위한 협약이다. 지구온난화를 일으키는 온실기체는 탄산가스, 메탄, 이산화질소, 염화불화탄소 등 여러 가지 물질이 있는데, 이 협약은 1992년 6월 리우회의에서 채택되어 1994년 3월부터 발효되었다. 『런던협약』은 폐기물의 해양투기로 인한 해양오염을 방지하기 위한 국제협약으로 유럽 북해가 각국의 폐기물 투기로 오염이 심해짐에 따라 1972년 2월 유럽 국가들이 모여 체결한 『오슬로협약』이 그 모체이며, 1972년에 채택되어 1975년부터 발효되었고, 우리나라는 1992년에 가입했는데 1994년부터 가입국으로서 효력이 발생했다.

환경침해가 다른 권리침해와 다른 또 다른 특성은 그 침해의 양상이 정형화되어 있지 않다는 점과 환경침해로 인한 권리구제에 있어 이미 발생한 침해를 전보해 주는 것만으로는 부족하고 계속적으로 발생하는 환경침해의 원인을 제거하고 장래에 발생할 우려가 있는 피해를 방지하기 위한 조치를 강구하여야 한다는 것이다.¹¹⁾ 또한 상당수의 환경침해행위는 그 즉시 발견되거나 침해의 결과가 나타나는 것이 아니라, 행위와 결과 간에 상당기간이 경과함으로써 직접적인 인과관계 규명이 어렵다는 점도 특성의 하나라고 할 수 있다. 이러한 환경침해행위의 특성으로 말미암아 환경침해에 대한 종래의 소송을 통한 사법적 구제만으로는 한계가 있을 수 있고, 소송대체적 분쟁해결기제(Alternative Dispute

11) 한상운, “환경침해에 대한 사법구제의 문제점 및 대책”, 『헌법학연구』, 제12권 제1호, 한국헌법학회, 2006, 331-332면.

Resolutions; ADR)의 활용이 많이 필요한 분야라고 생각된다. 소송을 통한 사법적 구제의 특성 즉 절차의 복잡성과 기간 내지 비용에 있어서의 불경제 등으로 인해 소송대체적 분쟁해결기제가 대두하게 되었는데,¹²⁾ 소송대체적 해결기제의 기원은 1976년 미국의 미네소타 주 세인트폴에서 전 대법관인 Warren E. Burger가 ‘사법행정의 대중적 불만족의 원인’(The Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice)을 주제로 개최한 파운드회의에서 비롯되어, 일본과 우리나라 등에도 영향을 미치게 되었다. 우리의 경우 1990년대 중반에 변호사협회가 중심이 되어 ADR 논의가 이루어지기 시작하여 현재에까지 논의가 이어지고 있는데, 최근에서는 2007년 2월 대통령령으로서 『공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정』을 제정·공포한 바 있다.¹³⁾

IV. 자본 : 자본시장의 발전과 외자유치 확대

시작하는 글에서 언급한 산업화의 개념정의에서도 잘 나타나 있듯이 산업화는 자본 집약 내지 자본이 축적됨으로 인하여 대규모의 자본투자가 가능하고 이러한 대규모의 자본투자는 산업화 이전과는 비교도 안 되는 큰 규모의 이익창출이 가능하도록 함으로써 인류 전체를 절대빈곤으로부터 해방시켰다고 할 수 있다. 따라서 산업화에서 중요한 요소의 하나는 자본시장의 활성화라고 할 수 있는데 자본시장은 단기금융시장인 화폐시장과 달리, 비교적 장기에 걸치는 기업의 투자자금 조달처인 만큼 장기금융시장이라고 하고 그 자금공급 방식에 따라 장기대부시장

12) 이점인, “재판의 분쟁해결제도 : 미국의 ADR을 중심으로”, 『동아법학』, 제26권, 동아대학교법학연구소, 1999, 74면.

13) 박영세, “환경분쟁의 소송대체적 해결기제(ADR)에 관한 연구 — 한·일 환경분쟁 조정제도를 중심으로”, 『지방정부연구』, 제11권 제1호, 한국지방정부학회 2007, 251-252면 요약 인용.

과 신증권발행시장 및 기발행증권매매시장(증권유통시장)으로 구성된 증권시장으로 이루어진다.¹⁴⁾ 자본시장 육성의 측면에서 본다면, 우리의 금융시장도 산업화에 따라 경제규모가 커지면서 질적, 양적 측면에서 모두 상당한 발전을 이룩하였지만, 증권, 선물, 자산운용 등 직접금융시장 관련 금융산업은 수익구조의 다각화 부족, 자본축적 지연 및 투자은행 역량 미흡 등의 문제¹⁵⁾를 안고 있었다. 이에 금융투자상품의 개념을 포괄적으로 규정하고, 경영 허용 등 금융투자회사의 업무범위를 확대하며, 금융업에 관한 제도적 틀을 금융기능 중심으로 재편하고, 투자자 보호장치를 강화하는 한편, 자본시장에서의 불공정거래에 대한 규제를 강화하는 등 자본시장에 대한 법체계를 개선함으로써 금융투자회사가 대형화·전문화를 통하여 경쟁력을 갖출 수 있도록 하고, 투자자 보호를 통한 자본시장의 신뢰를 제고하며, 자본시장의 혁신형 기업에 대한 자금 공급 기능을 강화하는 등 자본시장의 활성화와 우리나라 금융산업의 발전을 위한 제도적 기반을 개선·정비하기 위하여 2007년 7월 3일 국회에서는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률안」을 통과¹⁶⁾시킨 바 있다.

이 법의 구체적 내용을 살펴보면, 「증권거래법」, 「선물거래법」, 「간접투자자산 운용업법」, 「신탁업법」 등 현행 자본시장 관련 법률에서 규정하고 있는 금융업을 기능별로 재분류하여 금융투자업을 4개의 인가업무(투자매매업·투자중개업·집합투자업·신탁업)와 2개의 등록업무(투자일임업·투자자문업)로 나누어 총 6개의 금융투자업으로 구분하고,

14) 네이버 백과사전 : ‘자본시장’의 개념.

15) 최홍식, “자본시장 통합법의 의의와 과제”, *International Trade Business Institute Review* 제13권 제1호, 국제무역경영연구원, 2007, 66면.

16) 2007년 7월 3일 법률안이 국회를 통과하였으나, 그 부칙에서 시행시기는 공포 후 1년 6월이 경과한 날로 정하고 있고, 기존에 증권업·선물업·자산운용업·신탁업·투자자문업·투자일임업 등을 영위하고 있는 자는 법 공포 후 1년이 경과한 날부터 금융투자업 영위를 위한 인가·등록 등을 할 수 있도록 규정하고 있다.

모든 금융투자업에 공통으로 적용되는 규제와 각 금융투자업의 업종별 특성에 따른 규제로 나누어 규정하는 한편, 6개 금융투자업의 복수업무 영위를 허용하고, 투자위험 감수능력을 기준으로 투자자를 일반투자자와 전문투자자로 구분하여 일반투자자에 대하여 투자권유를 하는 경우에는 설명의무, 적합성의무 등을 부과하여 투자자 보호를 강화하고, 금융투자업자와 투자자 간 등의 이해상충을 방지하기 위한 내부통제장치 설치의 의무화하고, 이해상충 가능성을 발견한 경우 그 사실을 투자자에게 알리도록 하며, 이해상충 가능성을 적정한 수준으로 해소하기 전까지는 그 상대방 투자자와 거래를 하지 못하도록 하고, 이해상충 가능성이 크다고 인정되는 금융투자업 간에 대해서는 매매에 관한 정보의 제공 금지·일정한 임직원의 겸직 제한·사무공간 등의 공동이용 제한 등 의무를 추가로 부과하고, 투자매매업·투자중개업과 집합투자업을 겸영함에 따라 발생한 이해상충으로 인한 손해배상과 관련된 입증책임은 금융투자업자가 부담하도록 하면서, 임직원 또는 주요주주가 해당 법인이 발행한 증권의 매매와 관련하여 미공개 중요정보를 이용하는 것을 금지하고 있는 기존의 증권거래법 규정을 강화하여 미공개 중요정보 이용금지 주체를 계열회사의 임직원 또는 주요주주로 확대하고 있다.

이외에도 외국인 투자유치를 활성화하기 위하여 기존의 관련 법 규정인 「외국인 투자 및 외자도입에 관한 법률」을 다시 「외국투자촉진법」으로 대체하여 1998년 입법한 이래 수차례의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있는데, 이 법의 주요 내용은 외국인투자의 보호, 외국인 투자의 자유화, 외국인 조세감면, 지방자치단체의 외국인투자유치활동에 대한 지원 등 외국인 투자유치 및 유치한 투자의 보호를 위해 노력하고 있다. 이러한 외자유치노력과 자본시장 육성 노력과 관련하여 법률가들의 역할이 매우 중요한 시점에 있다고 생각되는데, 소위 ‘지구촌’이라 불리는 글로벌 시대에 더 이상 어느 한 국가의 노력만으로 자본시장과 외자유치의

원활한 흐름이 이루어질 수는 없다는 점을 감안한다면, 관련 법 규정과 제도정비는 전 세계적인 기준의 통일노력과 투자자본 보호노력이 함께 할 때에만 가능하다고 본다. 따라서, 이러한 관점에서 국제적으로 법률가들의 업무 협력이 매우 긴밀히 요청된다 할 것이다.

V. 사회보장

1. 서 두

산업화와 도시화, 그리고 농촌의 해체와 이에 수반하는 대가족구조의 해체가 함께 작용하여 개인의 경제생활의 유형을 변화시켰다. 많은 사회 구성원들은 노동력을 공급하고 노동력에 대한 대가로서 임금을 받고 이를 기초로 자신과 자신의 가족에게 발생하는 수요를 충족하여야 한다. 따라서 개인이 더 이상 노동력을 제공할 수 없는 상황에 처하게 되는 것은 경제생활에 있어서 결정적인 위기의 원인이 된다.¹⁷⁾ 사회보장의 가장 보편화된 개념은 경제적 생활보장의 의미¹⁸⁾일 것이다. 일반적으로 사회보장은 사회보험, 공적 부조, 사회복지서비스 등으로 분류될 수 있는데, 유엔의 「세계인권선언」, 「경제적 사회적 문화적 권리에 관한 규약」, 국제노동기구의 「사회보장의 최저기준에 관한 협약」 등에 그 근거를 두고 있으며, 우리나라는 유엔의 「세계인권선언」, 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 규약」, 국제노동기구의 「장애인의 직업재활 및 고용에 관한 협약」, 「산업재해보상에서의 내외국인 평등대우에 관한 협약」, 「가족부양의무가 있는 근로자의 고용평등에 관한 협약」 등을

17) 전광석, “산재보험의 법적 성격과 역할”, 『연세법학연구』, 제11권 제1·2호, 연세법학회, 2005, 161면.

18) 이인재·류진석·권문일·김진구, 『사회보장론』, 나남출판, 2006, 18면.

비준하였다.

우리의 현행 헌법은 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지고 있고 국가는 사회보장, 사회복지의 증진에 노력할 의무가 있다고 규정함으로써 인간으로서의 기본권인 생존권을 규정하고 있는데, 바로 이러한 생존권적 기본권의 보장은 산업화에 따른 자본집적과 빈부격차의 발생에 따라 필연적으로 요청된다. 우리나라뿐만 아니라 전 세계 모든 나라는 사회보장 내지 사회안전망 구축의 필요성에 모두 공감하고 있고, 현재 각 나라들은 각기 경제적·사회적 실정에 맞는 사회보장체계를 수립·시행하고 있으나, 경제의 저성장과 인구고령화의 현실 앞에서 사회보장체계의 개선을 고심하고 있다.

2. 사회보장체계 개선에 대한 세계은행과 국제노동기구의 입장

현재 전 세계는 생존권 보장이라는 측면에서 사회복지 내지 사회보장의 필요성은 모두 공감하면서도 사회보장체계의 개선을 고심하고 있는데, 사회보장을 어떤 방향으로 개선할 것이냐에 대하여는 크게 세계은행의 방식과 ILO의 연금패러다임으로 나뉘는 것으로 보인다. 흔히 다주체계 패러다임으로 불리는 세계은행의 개혁방안의 주된 요지는 시장지향적 패러다임의 입장이라고 할 수 있는데, 국가주도의 사회보험제도를 구상한 비스마르크 모델보다는 시장경제의 기반 위에서 복지국가를 구상한 베버리지 모델에 더 가까운 구상이라고 할 수 있다.¹⁹⁾ 1층은 기여금으로 재원을 조달하는 강제최저연금으로서 소득대체율은 비교적 낮은 수준을 상정하고 있고, 2층과 3층은 모두 사적 연금으로서 기여금 완전적립방식으로 재원을 조달하지만 2층은 확정급부 혹은 확정기여방식으로서 강제가입을, 3층은 임의가입을 원칙으로 한다는 점이 그 특징

19) 이광석, “연금의 두 패러다임과 한국연금에의 시사점”, 『정책분석평가학회보』, 제14권 제1호, 한국정책분석평가학회, 2004, 204-208면 요약 인용.

이다. 이외에도 필요시 취약 노인을 대상으로 한 의료, 주택, 가족 내 부양지원프로그램 등을 고려하고, 사회부조 차원의 기초연금 지급을 고려한다는 것이다.²⁰⁾ 즉, 세계은행의 권고 내용은 결국 개인에게 보다 많은 선택의 기회를 제공하는 것이 바람직하다는 신념하에 다층의 사회안전망 체계를 마련하자는 입장으로 요약된다. 이러한 세계은행의 연금개혁 구상방안을 비판하는 ILO의 입장은 이 역시 다층연금구조 권고안²¹⁾으로 볼 수 있는데 1층은 조세에 의한 빈곤계층 지원방안으로 하고, 2층은 소득대체율 40~50% 수준의 강제적용 공적 연금, 3층은 민간부문이 운용하는 강제적용의 확정기여 연금제도, 나머지 4층은 역시 민간부문이 운용하는 확정기여 연금제도이나 자발적 가입을 전제로 하는 임의적 연금으로 구성된다.²²⁾

3. 우리나라의 사회보험 개선노력

현재 우리나라도 다른 나라들과 마찬가지로 국민연금을 비롯한 사회보장제도 중 사회보험체계의 전반적인 개선을 수년간 논의하고 있다. 마침내 2007년 7월 5일에는 그동안의 소득대체율 60%의 연금수급액을 무려 1/3이나 감액한 소득대체율 40%의 소득대체율로 바꾸는 「국민연금법 개정안」이 국회를 통과²³⁾하였다. 개정 전의 국민연금제도를 그대로 두면 2047년 연금기금이 고갈²⁴⁾되는데, 최근에 국회를 통과한 개정법에

20) 배준호·김상호, “연금, 이렇게 바꾸자 : 노후 30년 부양비 50%에 지속가능한 자조형 연금체계”, 『연구보고서』, 2005-18, 한국경제연구원, 2005, 209-210면.

21) Colin Gillion, “The development and reform of social security pensions: The approach of the International Labour Office”, Director of the Social Security Department, ILO, *International Social Security Review*, vol 53. Part 1, 35-64면, Geneva, International Social Security Association, 2000.

22) 백학영, “세계은행과 ILO의 연금패러다임비교 : 공적연금의 목적을 중심으로”, 『사회복지정책』, 제24권, 한국사회복지정책학회, 2006, 65-73면 요약 인용.

23) 2007년 4월 20일자 중앙일보 사회면 기사 보도내용.

따르더라도 소득대체율을 무려 1/3이나 인하함에도 불구하고 기금고갈 시기를 13년 정도 늦추는 효과만 있을 뿐, 장기적 기금고갈 문제를 해결하는 방안이 되지는 못한다²⁴⁾고 한다. 계속되는 저 출산과 평균수명 연장으로 인한 사회 전체의 고령화 현상에 경제발전의 둔화현상마저 더하여 부양인구 대비 피부양인구의 비율이 점점 높아지는 상황 속에서 사회연금의 완전한 노후대비책 역할을 점점 기대하기 힘들 것 같다. 마찬가지로 국민연금 이외에도 공무원연금, 사립학교연금, 군인연금 등과 같은 특수직역 연금 역시 계속 개정논의가 있는 현실이다. 결국 대책은 세계은행이나 국제노동기구 공히 내세우는 다층적 사회안전망을 구축하는 수밖에 없다고 보이는데, 이는 개인의 자발적인 노력이 필요한 부분일 뿐만 아니라, 스스로 사적 연금을 가입할 여력이 없는 빈곤층에 대한 공적 부조 및 사회 전체적인 사회복지 서비스가 반드시 병행되어야만 할 것이다.

VI. 맺음말 : 법률가의 역할

이상에서 산업화가 법률에 미치는 영향 내지 산업화에 따라 법률이 사회 속에서 수행하여야 할 과제 및 그 방향을 살펴보았다. 물론, 산업화에 따른 법률의 과제를 몇 가지 부분으로 한정할 수는 없는 일이지만, 본고에서는 고찰의 범위 설정에 있어 일단 산업화와 관련하여 법률적 측면에서 중요한 부분들로 생각되는 네 가지 부문 노동, 환경, 자본, 복지에 국한하였다. 산업화와 관련한 법률문제에 있어 입법과 법의 집행이라는 측면에서 법률가의 역할을 생각하게 된다. 관련 법제의 입법이

24) 보건복지부 홈페이지 '우리부 소개'의 핵심정책 중 "국민연금개혁" 항목 중 제도개혁의 필요성 부분에서 현행 국민연금제도를 유지할 경우 2036년에 수지적자가 발생하고, 적립기금은 2047년에 소진될 것으로 추계된다고 공지하고 있다.

25) 2007. 7. 5.자 한국정책방송 KTV 보도내용

중요하지만 그에 못지않게 필요한 것은 입법취지에 맞는 법해석과 집행 일 것이다.

이런 관점에서 법률가의 역할은 살아 있는 법을 창조하고 집행한다는 점에서 매우 중요하다. 예를 들어 앞서 노동 부문에서도 살펴보았듯이, 법정 근로조건의 준수, 차별금지 및 동일가치노동 동일임금의 개념은 법적으로 매우 중요하지만, 이들 개념이 개개의 사례에서 구체화되고 그 실효성을 가지도록 하는 것은 법률가의 몫이다. 실제로 많은 차별금지 사례에서 위법한 차별이나 여부를 판정한 것은 바로 이러한 법률가의 역할이었다. 이런 측면에서 법의 정신을 준수하고 형평의 법칙을 따라 사회 안에서 구체적인 법의 기준을 마련한다는 것은 매우 중요하다. 법률가의 역할은 분쟁이 일어난 이후에 이를 사후에 판정 내지 조정하는 것에만 그치는 것이 아니라, 사전에 계약관여 및 법률적 조정 등을 통해서 많은 경우 분쟁을 미리 예방할 수 있다는 점에서 또한 매우 중요하다. 더 나아가 사후적 분쟁해결에 있어서도 단순히 전통적인 소송방식만이 아니라 다양한 소송대체적 분쟁해결기법의 활용이 더욱더 중요시되는 현 상황에서 향후 법률가의 역할은 더욱더 증대될 것으로 기대된다.

이에 덧붙여, 앞서 환경 및 자본 부문에서도 살펴보았듯이, 글로벌 시대에 더 이상 어느 한 국가의 노력만으로 지구촌의 지속적 발전은 이루어질 수 없으며 반드시 긴밀한 국제협력이 선행되어야 하며, 이런 관점에서 법률가들의 역할은 매우 중요하다고 본다. 법률가들이 형평과 정의라는 대원칙하에서 관련 당사자들의 조화로운 발전을 꾀하는 법의 정신에 입각하여 우리 인류의 삶의 터전인 지구촌의 조화로운 균형발전을 위해 그 맡은바 임무를 충실히 수행하여야 할 때이다.

(투고일 2008년 1월 15일, 심사일 2008년 1월 23일, 게재확정일 2008년 2월 1일)

주제어 : 산업화, 노동, 개별근로관계, 집단근로관계, 안전 및 보건, 환경, 자본, 자본시장의 발전, 외자유치, 사회보장, 사회보험

[Abstract]

Industrialization and Law

— Legal Achievement/Challenges and the Role of Lawyers from the
Perspective of Labor, Environment, Capital and Social Security —

Uni Choi*

In this thesis, I have looked at the impact of industrialization on the law, the challenges and preferable direction of the legal development of the industrialized society, while mainly focusing on four important parts in legislation and legal enforcement of industrialization, which are labor, environment, capital and social security. As regards legal issues related to industrialization, we can think of the role of lawyers in the course of legislation and its enforcement. As important as legislation of relevant law is legal interpretation and enforcement, which are in line with the purpose of the legislation. Against this backdrop, the role of the lawyer is very essential in that a lawyer creates and executes a live law. For example, as I have reviewed in the labor section, the concepts of statutory working conditions, anti-discrimination, equal remuneration for work of equal value are of great importance in the law. But it is the role of lawyers to materialize the concepts in individual cases and help them have substantial effectiveness. In this respect, it is very crucial to establish specific legal standards of a society in compliance with the spirit of the law and the principle of equity. The role of the lawyer is not just giving

* Associate Professor, College of Law, Konkuk University; Lawyer

judgment or mediation after a dispute takes place. It is also very important in that it can prevent disputes in many cases through prior intervention by taking an active part in a contract establishment or legal adjustment. Moreover, with regard to ex post de facto dispute settlement, it is increasingly important to utilize not just simple conventional lawsuit but various ADRs, and hence greater value is given to the role of lawyers.

Key Words : industrialization, labor, individual employment relationship, collective employment relationship, safety and health, environment, capital, development of the capital market, foreign capital attraction, social security, social insurance

