

자유와 개혁 1

노동시장의 유연성

박동운

책을 내면서

1996년 말경 한국노동경제학회로부터 춘계정책토론회에서 ‘고용조정’에 관한 논문을 발표해달라는 요청을 받았다. 노동경제학계에는 젊고 유능한 학자들이 넘치고 넘치는 실정이어서 처음에는 완강하게 사양했다. 그러나 학회측의 요청은 나를 원로(?) 대접해주는 듯한 인상을 주어서 다음날에야 가까스로 요청을 받아들였다. 1997년 3월 7일 「경제환경 변화와 고용조정」이라는 논제로 학회발표를 무사히 마쳤다. 이와 관련하여 한국노동경제학회 회장인 아주대 송위섭 교수와 학회 간사인 한국노동연구원 유길상 박사에게 감사드린다.

한국노동경제학회를 마친지 3일 후인 3월 10일에는, 여당인 신한국당이 1996년 12월 26일 단독으로 노동관계법 개정안을 변칙통과시킨 후 온 나라를 용광로처럼 뜨겁게 만들었던 노동관계법 재개정안이 드디어 여야 합의로 국회에서 통과되기에 이르렀다. 통과내용을 지켜보면서 노동관계법 개정을 포함하여 대내외적인 노동환경 변화를 누군가가 정리할 필요가 있지 않을까 생각했다. 이 무렵 한국국제경제학회는 하계정책세미나에서 발표될 논제를 찾고 있었다. 이 과정에서 필자의 「노동환경 변화와 노동시장의 유연성 제고」가 채택되었고 이 논문은 6월 19~20일에 발표되었다. 이와 관련하여 한국국제경제학회 회장인 서울대 김신행 교수에게 감사드린다.

그런데 앞에서 언급한 두 논문을 준비하는 동안 필자는 외국과 한국의 노동시장의 유연성 제고 사례에 매료되지 않을 수 없었다. 국가에 따라서 크고 작은 차이를 보여주는 그 많은 사례들을 정리하여 한국의 노동시장의 유연성 제고를 위해서 어떤 방향을 제시해줄 수는 없을까 하는 욕심이 들었기 때문이다. 이 욕심이 결국 이 책을 내놓게 된 계기를 마련해 준 것이다. 이 책은 한국노동경제 학회지 『勞動經濟論集』(1997. 6.30)에 게재된 「노동환경 변화와 노동시장의 유연성 제고」를 확대·보완하여 정리한 것임을 밝혀둔다.

앞에서 언급한 학회 관련 교수들 외에도 이 책이 나오기까지 도와준 분들이 적지 않다. 먼저, 1996년 9월~1997년 8월 1년 동안 연구년을 제공하여 연구에 몰두할 수 있게 도와 준 단국대학교에 감사드린다. 둘째, 이 연구는 대부분 OECD 자료를 바탕으로 이루어졌는데 그동안 충분한 자료를 마련하여 제공해 준 한국고등교육재단과 이 재단을 운영하고 있는 SKC에 충심으로 감사드린다. 셋째, 이 책의 III장 노동시장의 유연성제고 이론을 종합하고, 노동관계법 개정내용을 요약하는 데 도움을 준 단국대 경제학과의 김태기 교수에게 감사드린다. 넷째, 이 책을 집필하고 편집하는 과정에서 원고를 읽어주고 편집기술을 제공해 준 경제학과 대학원 제자들인 서문석 박사를 비롯하여 박정식, 변지면, 이형석 군들과 딸 주은에게도 고마움을 표한다. 끝으로, 경제는 반드시 경쟁원리를 바탕으로 운용되어야 한다는 철학을 갖고 있는 필

자에게 출판 기회를 제공해 준 전경련 자유기업센터(The Korea Center for Free Enterprises: CFE) 소장인 공병호 박사에게 감사드린다.

1997년 9월
박동운

목 차

책을 내면서 · 3

제1장 문제제기 · 8

제2장 노동환경 변화 · 11

1. 외국의 노동환경 변화 · 11
 - 실업증가 · 12
 - WTO 출범 · 16
 - 기술발전 · 19
2. 한국의 노동환경 변화 · 22
 - 실업증가 · 22
 - WTO 출범 · 25
 - 기술발전 · 27
 - 노동관계법 개정 · 28

제3장 노동시장의 유연성 제고 이론 · 30

1. 노동시장의 유연성 제고의 필요성 · 31
2. 노동시장의 유연성 형태 · 32
3. 노동시장의 유연성 제고 이론 · 35
 - 간접적 조정: 노동비용조정 · 35
 - 직접적 조정: 고용조정 · 38
 - 정책적 조정: 적극적 노동시장정책 실시 · 42

제4장 노동시장의 유연성 제고 사례: 외국 · 44

1. 간접적 조정: 노동비용조정 · 45
 - 항목별 사례 · 45
 - 국가별 사례: 일본 · 48
2. 직접적 조정: 고용조정 · 48
 - 고용보호의 발전과정 · 49
 - 고용보호와 실업 간의 관계 · 50
 - 항목별 사례 · 54
 - 국가별 사례: 미국과 일본 · 63
3. 정책적 조정: 적극적 노동시장정책 실시 · 68

제5장 노동시장의 유연성 제고 사례: 한국 · 71

1. 간접적 조정: 노동비용조정 · 72
2. 직접적 조정: 고용조정 · 75
 한국의 고용보호법 · 75
3. 정책적 조정: 고용보험제도 실시 · 86

제6장 한국경제의 당면과제 · 88

1. 요약 · 89
2. 외국의 사례가 한국경제에 주는 시사점 · 90
3. 미국의 구조조정이 한국경제에 주는 교훈 · 93
4. 한국경제의 당면과제 · 96

참고문헌 · 100

제1장

문제제기

문제제기

한국경제는 급변하는 경제환경에서도 지난 4년간 연평균 7.5%의 고도성장을 이룩함으로써 1996년 GDP 규모는 세계 11위로 성장했고, 96년말 OECD 가입으로 국제적 위상도 크게 향상되었다. 그러나 1996년부터 경기가 하강국면으로 진행되는 가운데 반도체 가격폭락과 자동차, 철강, 화학제품 등의 수출부진과 국제경쟁력 약화 등으로 인해서 경상수지 적자는 1996년 한 해 동안 237억 달러에 이르렀고, 1997년 2/4분기에는 무려 102.8억 달러까지 기록했다.

한편 실업률은 1997년 3월 말 현재 3년만에 최고치인 3.2%를 나타냈고, 1/4분기 실업자 수는 64만 2천 명에 이르렀다. 1997년 2/4분기 실업률은 2.3% 정도로 감소하고는 있지만 지속적인 경기침체로 인해서 신규채용은 감소하고 명예퇴직자는 증가하고 있어서 앞으로는 한국에서도 고용불안이 사회문제로 부상하지 않을까 우려된다. 여기에서 노동환경의 빠른 변화는 고용불안에 대한 우려를 더욱 가중시켜 주고 있다. 대외적으로는 1995년 1월 1일부터 WTO(국제무역기구)가 출범함으로써 세계는 무한 경쟁시대로 나아가고 있고, WTO 출범 이후 무역과 노동이 연계될 것으로 예상되는 Blue Round는 앞으로 노동환경 변화를 주도해 갈 것으로 전망된다.

대내적으로는 경기침체에다 노동시장의 경직성과 고임금-저효율 구조까지 겹쳐서 실업해소는 쉽지 않을 것으로 전망된다. 또 기술발전으로 인한 산업구조 변화는 전세계적으로 고용구조 변화에 영향을 미쳐 주로 노동집약적 제조업에서 실업증가를 가속화시켜 가고 있다. 특히 최근에 들어와 빠른 속도로 진행되고 있는 한국경제의 구조조정은 불가피하게 고용조정을 수반하게 될 것으로 예상된다. 따라서 이와 같은 노동환경 변화 속에서 살아남기 위해서는 노동시장의 유연성 제고를 통한 생산성 향상이 주요 정책과제의 하나가 되어야 할 것이다.

노동시장의 유연성 제고는 결코 새로운 이슈가 아니다. 노동시장의 유연성 제고의 필요성은 선진국들이 1970년대 유가파동을 계기로 실업이 증가하자 이를 해소하기 위해서 고용보호를 강화한 결과 노동시장이 경직됨으로써 1980년대 노동시장은 그 기능이 오히려 약화되었다는 것을 인식한 데서 제기되었다. 노동시장의 유연성 제고란 경직된 노동시장에 경쟁원리를 도입하여 생산요소인 노동을 효율적으로 사용함으로써 궁극적으로는 생산성을 향상시키려는 방안이다.

세계는 지금 온통 경쟁분위기로 가득차 있다는 점을 감안할 때, 이제는 노동시장도 경쟁원리를 바탕으로 운용되어야 한다는 논리는 당연하지 않을 수 없다. 산업혁명 이후 200여년을 지나는데 동안 제도, 노사관계, 관행, 규제 등으로 인해서 왜곡되고 경직

되어 온 노동시장은 이제 유연화되어야 할 시점에 이른 것이다.

한국에서는 1990년대에 들어와 경쟁력 강화와 생산성 향상 차원에서 노동시장의 유연성 제고의 필요성이 전문가들에 의해서 활발하게 논의되기 시작했다. 그러다가 현 정부가 1996년에 노동법 개정을 추진하여 우여곡절 끝에 1997년 3월 10일 국회가 여야 합의로 100여개 이상의 조항을 통과시킴으로써 노동시장의 유연성 제고를 위한 제도적 장치는 어느 정도 마련되었다고 볼 수 있다. 그러나 노동환경 변화와 관련하여 노동시장의 유연성 제고는 보다 폭넓게 다뤄져야 하리라고 생각된다.

이 글은 한국경제가 당면하고 있는 대내외 노동환경 변화와 관련하여 생산성 향상 방안의 하나로 노동시장의 유연성 제고를 논의하기 위해서 쓴 것이다. 특히 이 글은 최근에 들어와 경기침체를 계기로 구조조정이 빠른 속도로 이루어지고 있는 현실에서, 외국의 노동시장의 유연성 제고 사례를 살펴봄으로써 한국경제가 당면하고 있는 문제 해결에 도움이 될 수 있는 방향을 제시하기 위해서 쓴 것이다.

이 글은 본 서론에 이어 제2장에서는 실업증가, WTO 출범, 그리고 기술발전으로 인한 산업구조 변화와 관련하여 외국과 한국의 노동환경 변화 내용을 정리할 것이다. 제3장에서는 노동시장의 유연성에 관한 기존이론이 단편적이고 체계화되어 있지 않다는 점을 감안하여 기존이론을 체계화시켜 종합적인 형태로 발전시킬 것이다. 제4장에서는 제3장에서 제시된 종합적인 노동시장의 유연성 항목에 맞춰 외국의 사례를 살펴볼 것이다. 여기에서는 특히 고용보호와 실업 간의 관계를 분석하고, 일본과 미국을 대상으로 한 국가별 사례도 포함시킬 것이다. 제5장에서는 제3장에서 제시한 종합적인 노동시장의 유연성 항목에 맞춰 한국의 사례를 살펴볼 것이다.

마지막으로 제6장은 이 글의 결론으로서, 여기에서는 이 글의 내용을 요약하고, 외국의 노동시장의 유연성 제고 사례가 한국경제에 주는 시사점과 특히 미국의 구조조정이 한국경제에 주는 교훈을 살펴본 다음, 노동시장의 유연성과 관련하여 한국경제가 해결해야 할 당면과제를 제시할 것이다.

제2장

노동환경 변화

노동환경 변화

노동환경 변화를 결정하는 요인은 여러 가지가 있지만 여기에서는 실업증가, WTO 출범, 그리고 기술발전으로 인한 산업구조 변화를 중심으로 외국과 한국 경우로 나누어 논의를 전개할 것이다.

1. 외국의 노동환경 변화

실업증가

1990년대에 들어와 대부분의 선진국들은 경기침체를 겪고 있다. 경기침체는 경제 전반에 걸쳐서 여러 가지 부정적 영향을 미치게 되는데 실업증가는 그 대표적인 예가 될 것이다(Beane, 1994).

<표 1>은 OECD 국가들의 연도별 실질 GDP 증가율과 실업률을 나타낸 것이다. 이 표에 따르면, 대부분의 OECD 국가들은 1990년대에 들어와 실질 GDP 증가율의 둔화와 실업률의 증가를 경험하고 있다. OECD 국가들의 연평균 실질 GDP 증가율 평균치는 1970~79년 간에 3.7%(표에는 나타나 있지 않음)였는데 1983년에는 2.6%로 감소했고, 그후로는 대부분 1983년 수치를 밑돌고 있다. 1995년 OECD 국가들의 실질 GDP 증가율 평균치는 2.0%인데 비해 한국은 무려 8.9%이다.

한편 OECD 국가들의 연평균 실업률 평균치는 1983년에 8.6%였는데 1990년대에 들어와서는 대체로 7.0%~8.0% 수준을 나타내고 있다. 1995년 OECD 국가들 가운데 실업률이 10%가 넘는 나라는 프랑스, 아일랜드, 이태리, 스페인, 핀란드 등이다. 1995년 OECD 국가들의 실업률 평균치는 7.6%인데 비해 한국은 2.0%에 지나지 않는다.

이제는 OECD 지역(동독은 1991년 이후에 포함)의 실업자 수 변화를 보기로 하자. <그림 1>에 따르면, 1990년대 전반기 실업자 수는 1950년대 이후 어느 때 보다는 더 많게 나타나 있다. 1994년 실업자 수는 약 3천5백만 명으로 1979년 2차 유가파동에 비해서 무려 1천만 명이나 더 많게 나타나 있다. 이를 놓고 OECD는“1995년의 실업률 7.6%와 실업자 수 3천5백만명은 경제적 비효율과 인간적 고통을 반영한 것”으로 보고 “실업의 지속은 민주제도와 시장경제의 사회적 결속과 신뢰를 약화시키지 않을 수 없다”라고 쓰면서 실업문제의 심각성을 부각시키고 있다(OECD, 1994a).

〈표 1〉 한국 및 OECD 국가들의 실질 GDP 증가율과 실업률

국가	1983 GDP 실업률		1990 GDP 실업률		1991 GDP 실업률		1992 GDP 실업률		1993 GDP 실업률		1994 GDP 실업률		1995 GDP실업률	
캐나다	3.2	11.9	-0.2	8.1	-1.8	10.3	0.8	7.9	2.2	11.2	4.1	10.3	2.3	9.5
미국	4.0	9.5	1.3	5.6	-1.0	6.8	2.7	7.5	2.3	6.9	3.5	6.0	2.0	5.5
일본	2.3	2.6	5.1	2.1	4.0	2.1	1.1	2.2	0.1	2.5	0.5	2.9	0.9	3.1
벨기에	0.5	12.1	3.7	7.2	1.6	7.2	1.7	7.7	-1.4	8.6	2.3	9.6	1.9	9.4
프랑스	0.7	8.3	2.5	8.9	0.8	9.4	1.2	10.3	-1.3	11.7	2.8	12.3	2.2	11.6
독일	1.8	7.7	5.7	4.8	5.0	4.2	2.2	4.6	-1.1	7.9	2.9	8.4	1.9	8.2
아일랜드	-0.2	14.0	7.8	13.3	2.1	14.7	4.0	15.5	3.1	15.6	6.5	14.3	10.3	12.9
네덜란드	1.7	12.0	4.1	7.5	2.3	7.0	2.0	5.6	0.8	6.2	3.4	6.8	2.1	6.5
스위스	1.0	...	2.3	...	0.0	1.8	-0.3	2.8	-0.8	3.7	1.0	3.8	0.1	3.3
영국	3.7	12.4	0.4	6.9	-2.0	8.8	-0.5	10.1	2.1	10.4	3.8	9.6	2.4	8.7
이태리	1.2	8.8	2.2	10.3	1.1	9.9	0.6	10.5	-1.2	10.2	2.1	11.1	3.0	12.2
포르투갈	-0.2	7.8	4.3	4.6	2.1	4.1	1.1	4.1	-1.2	5.5	0.8	6.8	2.4	7.1
스페인	2.2	17.0	3.7	15.9	2.3	16.0	0.7	18.1	-1.2	22.4	2.1	23.8	2.8	22.7
핀란드	3.0	5.4	0.0	3.4	-7.1	7.5	-3.6	13.0	-1.2	17.7	4.4	18.2	4.2	17.1
노르웨이	4.6	3.4	1.6	5.2	2.9	5.5	3.4	5.9	2.1	6.0	5.0	5.4	3.3	4.9
스웨덴	1.8	3.9	1.4	1.8	-1.1	3.3	-1.4	5.8	-2.2	9.5	3.3	9.8	3.6	9.2
호주	1.0	9.9	1.4	6.9	-1.6	9.5	2.9	10.7	4.0	10.8	4.9	9.7	3.2	8.5
뉴질랜드	2.5	...	0.6	7.7	-2.5	10.3	0.8	10.2	4.4	9.4	5.0	8.1	1.9	6.3
OECD 평균치*	2.6	8.6	2.7	6.1	0.8	6.8	1.8	7.5	1.0	8.0	2.7	7.9	2.0	7.6
한국	11.5	2.2	9.5	2.4	9.1	2.3	5.1	2.4	5.8	2.8	8.6	2.4	8.9	2.0

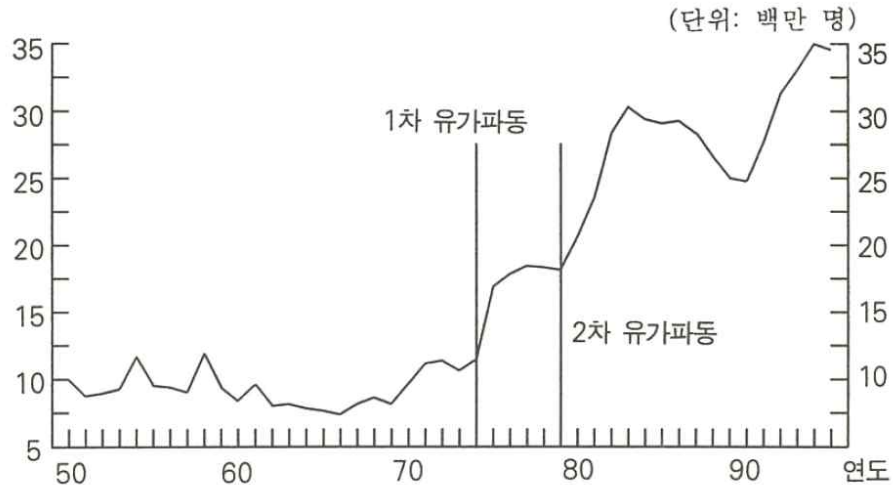
*: GDP의 경우에는 표에 나타나 있지 않는 국가들도 포함되어 있고, 실업률의 경우에는 표에 나타나 있는 18개 국가들만이 포함되어 있음.

자료: OECD, Economic Outlook, 1996. 12와 Employment Outlook, 1996. 7.

그러면 선진국에서는 왜 실업이 증가해 오고 있는가? 이에 대한 정확한 대답을 찾기란 쉬운 일은 아니지만 OECD의 한 연구는 이 지역의 실업이 경기적(cyclical)이며 구조적(structural)인 성격을 띠고 있다고 보고 있다. 우선 실업의 성격이 부분적으로 경기적이라고 볼 수 있는 것은, <표 1>에서 보듯이 표에 포함된 국가들 중에서 실질 GDP 증가율이 평균치에 이르지 못한 벨지움, 프랑스, 이태리, 스페인, 핀란드 등은 실질 GDP 증가율이 평균치보다 높은 국가들에 비해서 실업률이 훨씬 더 높게 나타나고 있다는 점이다. 실업이 경기적인 성격을 띠게 되면, 이는 거시경제정책을 바탕으로

어렵지 않게 해결할 수 있을 것이다. 즉, 실업률이 그다지 높지 않고 적응속도 역시 그다지 느리지 않으면, 실업은 거시경제정책을 바탕으로 인플레이션 압력을 조심스럽게 피해가면서 줄일 수 있는 것이다.

〈그림 1〉 OECD 지역의 실업자 수



그러나 실업이 구조적인 성격을 띠게 되면, 실업은 거시경제정책만으로는 해결하기가 쉽지 않다. 따라서 오늘날 대부분의 선진국이 당면해 오고 있는 높고 지속적인 실업은 그 성격이 구조적이라는 데 문제의 심각성이 있는 것이다.

그러면 실업증가는 노동환경 변화에 어떤 영향을 미칠 것인가? 경제학 기초이론은 이에 관해서 해답을 줄 수 있다. 만일 노동시장이 유연하다면, 실업증가는 임금하락을 가져와 노동시장을 균형 상태에 이르게 할 것이다. 그러나 현실적으로 노동시장은 규제, 노사관계, 정보부족, 관행, 제도, 복지조항 및 조세 등에 의해서 영향을 받기 때문에 실업이 지속적일 때 임금하락을 통한 균형상태 유지를 기대하기란 쉽지 않다. 이 점을 감안하여 제기된 것이 바로 노동시장의 유연성 제고이다.

OECD는 1986년에 발간된 전문가 보고서 첫머리에서 실업률이 높고 기술발전으로 인해서 구조조정이 필요한 시점에서 노동시장의 경직성은 개선되어야 한다고 지적하고 '경제조정, 기술혁신, 실업과 사회문제, 그리고 삶의 질'이라는 목표를 달성하기 위해서는 노동시장의 유연성 제고가 필요하다고 밝히고 있다(OECD, 1986a). OECD는 또 1990년에 펴낸 『1990년대의 노동시장정책』에서 국제경쟁력 강화를 위해서는 노동시장의 유연성 제고가 필요하다고 강조하면서 다음과 같이 쓰고 있다.

1990년대에 OECD 경제를 지배하게 될 영향력은 새로운 기술의 신속하고도 확산적인 보급, 확대되는 세계시장-보호주의 경향이 극복되리라는 가정에서

-그리고 국제경쟁력의 심화가 될 것 같다. 이는 성장과 번영에 새로운 기회를 가져올 것이지만 그 앞에는 또한 위험과 도전이 놓여 있다 …… 이 같은 도전과의 싸움에서 승패는 대부분 노동시장이 충분히 유연할 것인가, 그리고 유연성은 사회적으로 수용할 수 있는 방법으로 이루어질 수 있을 것인가에 달려 있다. (OECD, 1990)

그런데 실업률 변화에 있어서 미국과 유럽은 매우 대조적이다. 1960년대 미국의 실업률은 약 5%였는데 이는 유럽에 비해서 상당히 높은 수준이었다. 그 후 미국의 실업률은 1970년대에는 약간 증가했을 뿐이고 1980년대에는 6%~8% 정도였다가 1995년에는 5.5%로 감소하고 있다. 이와 대조적으로 유럽의 실업률은 1960년대에는 겨우 2%~3% 정도였는데 1980년대 말까지는 8% 정도까지 증가하여 1995년에는 평균 10%를 웃돌고 있다. 이처럼 대조적인 결과가 발생하게 된 것은 부분적으로는 미국의 노동시장이 훨씬 더 유연했기 때문인 것으로 설명된다(OECD, 1994a).

선진국 가운데서 미국은 최근 경제호황을 누리고 있다. 미국 노동부는 1997년 4월 말 실업률이 4.9%로 떨어졌다고 발표한 바 있는데 이는 1973년 이후 24년 만에 기록된 최저 수준이라고 한다. 또 1995년에 2.3%였던 실질 GDP 증가율은 현재까지 계속 증가추세를 보여주고 있어서 미국의 실업률 감소는 경제호황과 노동시장의 유연성에서 비롯했다는 증거가 될 수 있을 것이다.

노동시장의 유연성에 관해서는 III장에서 구체적으로 다룰 예정이다. 다만 여기에서 간략하게 언급해 둘 내용은, 1970년대 이후 실업증가를 경험해 오고 있는 선진국들은 실업증가 원인의 하나가 노동시장의 경직성 때문이라는 인식을 바탕으로 1980년대 후반부터 노동시장의 유연성 제고를 위해서 고용보호 완화, 고용패턴의 다양화, 교육 및 훈련 실시 등 여러 가지 방안들을 모색해 오고 있다는 점이다.

WTO 출범

1995년 1월 1일부터 출범한 WTO는 전세계적으로 노동환경 변화에 많은 영향을 미칠 것으로 예상된다. 그 가운데서 경쟁의 심화와 무역과 근로기준과의 연계는 그 대표적인 예가 되리라고 생각된다.

이미 잘 알려져 있다시피 WTO 출범은 '세계 전지역에서의 경쟁조건의 동일화'를 의미한다. WTO 출범으로 무역자유화가 더욱 촉진되면, 상품은 물론 노동, 자본, 기술 등 생산요소의 국제이동도 더욱 자유롭게 이루어져 노동환경은 빠르게 변화할 것이다. 이와 관련하여 예상되는 노동환경 변화는 경쟁력이 약한 기업이나 산업은 도태되어 실업이 증가하는 반면 경쟁력이 강한 기업이나 산업은 성장을 지속하여 고용이 증

가하리라는 점이다. 또 자본의 국제이동이 더욱 자유롭게 되어 해외직접투자가 활발하게 이루어지면, 산업공동화 현상이 심화되어 실업이 또한 증가할 것이다(한국노동연구원, 1994).

그런데 WTO 출범이 국제무역에 미치는 영향과 관련하여, 1996년 12월 9~13일간 싱가포르에서 열려 같은 달 13일에 발표된 WTO 장관회의 선언문은 WTO의 최근의 입장이라는 점에서 그 내용을 인용할 필요가 있을 것 같다.

공동선(common good)을 위한 지속적 성장과 발전을 추구하면서 우리는 무역이 자유롭게 이루어지는 세계를 그려본다. 이 목적을 위하여 우리는 다음과 같은 내용에 대한 공약을 재천명한다.

- 공정하고, 공평하며 더욱 개방적인 원칙에 입각한 체제
- 점진적 자유화와 상품무역에 대한 관세 및 비관세 철폐
- 서비스 분야의 점진적 자유화
- 모든 형태의 보호주의 거부
- 국제무역 관계에서 차별적 취급의 제거
- 발전도상국가, 미발전국가, 다양한 체제로 전환 중인 경제의 통합
- 최고로 가능한 수준의 투명성

인용은 WTO가 출범 이후 지금까지 추구해 왔듯이 앞으로도 추구하고자 하는 무역자유화 내용이 무엇인가를 보여준다. 무역자유화 외에 WTO는 무역과 근로기준과의 연계를 통해서도 노동환경 변화에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 이에 관해서는 좀 더 자세하게 논의하기로 한다.

근로기준(labour standards)이란 근로조건과 노사관계를 결정하는 규칙들을 말한다. 예를 들면, 최저임금, 근로시간, 건강과 안전, 노사관계, 차별 등은 근로기준과 관련해서 만들어진 규칙들이다. 이 규칙들은 국가마다 노동관계법을 바탕으로 마련되어 있지만 ILO는 별도로 국제수준에 맞는 규칙을 마련하여 협약이나 권고를 통해서 각국에 제시해 오고 있다. 무역과 근로기준 논의에서 자주 인용되고 있는 ILO의 사회조항 협약 내용은 다음과 같다(김수근 등, 1994).

- 결사의 자유 (제 87호 협약)
- 단결권 및 단체교섭권 (제 98호 협약)
- 강제 노동 금지 (제 29호 협약)
- 강제 의무노동 폐지 (제 105호 협약)
- 아동 노동 금지 (제 138호 협약)
- 고용기회와 대우수준 등에서의 차별 금지(제 100호, 제 111호)

ILO의 사회조항 내용은 곧이어 한국의 경우에서 다시 구체적으로 논의할 것이다.

그런데 근로기준 강화와 관련하여 Blue Round에 관해서 먼저 언급해둘 필요가 있을 것 같다. BR은 미국의 Gephardt 상원의원이 근로기준이 낮은 국가들과의 불공정 무역으로부터 미국을 보호하기 위해서는 상대국의 인권, 근로조건, 환경문제 등을 긴밀하게 연결시킬 필요가 있다고 지적함으로써 처음으로 등장하게 되었다. 그후 1994년 4월 15에 종료된 113개국 참가의 마라케시 각료회담에서 논의된 내용에 따르면, New Round(Blue Round, Green Round, Technology Round, Competition Round) 중 BR은 인도주의와 보호무역주의 성격을 띤 것으로 구체화되었다. 그러나 1994년 6월 ILO 제 81차 총회에서 국가 간 경제발전 수준이나 노.사.정의 시각 차이로 인해서 BR에 관해서는 어떤 결의안도 채택되지 못했다. 그 후 BR은 WTO가 출범한 후 국제무역에서 새로운 규제조항으로 제기되어 논의될 예정이었다.

그러나 현재까지 국제적으로 합의된 근로기준은 사실상 찾아볼 수 없다. 다만 OECD가 최근 소위 핵심 근로기준(core labour standards)이라는 내용을 마련하여 제시한 바 있는데 이는 앞에서 언급한 ILO의 사회조항협약을 바탕으로 ①결사의 자유 ②단체교섭권 ③아동노동 착취 근절 ④강제노동 금지 ⑤고용차별 금지 등 다섯 가지를 포함하고 있다(OECD, 1996d).

OECD의 한 연구는 1994년 12월 31일을 기준으로 앞에서 언급한 ILO의 5가지 사회조항협약에 관한 각 국의 비준 여부를 밝혀주고 있다(OECD, 1995d). 이에 따르면, 49개 OECD 비회원국가, 25개 OECD 회원국가 가운데서 OECD 비회원국가의 절반 정도와 OECD 회원국가의 60% 정도만이 ILO 다섯 가지 협약을 비준한 상태이다. 1991년 12월 ILO에 가입한 한국은 1994년 12월 31일 현재 보스니아, 중국, 남아프리카 잠비아와 함께 5개 협약 중 어느 하나도 비준하지 않았고 미국은 강제노동 폐지 하나만을 비준했을 뿐이다.

현재 근로기준 내용은 아직 완벽하게 마련되어 있지 않고 ILO 사회조항마저 비준되지 않고 있는 실정이다. 더군다나 무역과 근로기준과의 연계는 논의만 무성했지 언제, 어떻게 시작하느냐에 관해서는 WTO 체제가 출범한지 2년 여가 지난 현재까지 아직 구체화되어 있지 않다. 이 이슈는 당분간 구체화되기 어렵지 않을까 전망된다. 그 이유는 1996년 6월 3~27일에 열린 ILO 제 83차 총회에서 근로자측은 근로기준과 무역과의 연계와 관련된 사회조항을 1996년 12월 9~13일에 열릴 WTO 싱가포르 장관회의에 상정할 것을 주장했으나 그 후로 열린 WTO 싱가포르 장관회의는 이를 다시 ILO에 떠넘기고 있기 때문이다. 1996년 12월 13일에 발표된 WTO 싱가포르 장관회의 선언문 가운데 '핵심 근로기준'과 관련된 내용은 다음과 같다.

우리는 국제적으로 인정된 핵심 근로기준의 준수에 대한 우리의 공약을 재천명한다. ILO는 이들 기준을 설정하고 다룰 수 있는 책임기구이므로 우리는 근로기준의 제고를 위한 ILO의 노력을 지원할 것을 확인한다. 우리는 무역증가와 무역자유화의 촉진으로 이룩된 경제성장과 경제발전이 이들 기준의 제고에 기여할 것을 확신한다. 우리는 보호주의자들의 목적을 위해서 근로기준이 사용되는 것을 거부하며 특별히 저임금이 바탕이 되는 개발도상국가들의 비교우위가 결코 의문시되어서는 안된다고 동의한다. 이점에서 WTO와 ILO 각료들은 기존의 공조를 지속할 것이다.

그러나 1997년 6월에 열린 ILO 제 84차 총회는 이 문제를 다루지 않은 대신 앞에서 언급한 핵심 근로기준에 관한 기본원칙을 천명하는 내용의 선언을 1998년 총회에서 채택하기로 결정했다. 따라서 1998년 총회에서 일단 선언이 채택되면 ILO는 이를 근거로 비준여부와 관계없이 각국이 핵심 근로기준을 이행하도록 압력을 증대시킬 것으로 예상된다.

어떻든 근로기준의 강화와 준수는 무역, 해외 직접투자, 경제발전, 고용, 소득분배 등에 많은 영향을 미치게 될 것이다. 그러나 이에 관해서도 OECD 보고서(OECD, 1995d)는 “근로기준과 무역 간의 가능한 연계에 관한 논쟁은 분명한 분석적 토대가 없어서 곤란을 받는다”라고 쓰고 “이 분야에서의 경제학적 연구는 실제로 아무것도 없다”라고 밝혀줌으로써 무역과 근로기준과의 연계 이슈란 지금까지는 이론적인 논의에 지나지 않는다는 느낌을 갖게 해준다.

그러나 분명한 것은 WTO 출범으로 조만간 국제경쟁이 심화되고 무역과 근로기준과의 연계가 이루어지게 되면, 경쟁력이 약한 기업이나 산업에서는 실업이 발생하고 경쟁력이 강한 기업이나 산업에서는 노동에 대한 수요가 증가할 것이다. 이 경우 인수력수급의 적절한 조정을 통해서 노동의 사용을 효율화시킬 수 있는 방안이 바로 노동시장의 유연성 제고인 것이다.

기술발전

기술발전은 산업구조 변화를 통해서 노동환경 변화에 영향을 미친다. 기술발전은 노동, 자본, 원료, 에너지 등 생산요소의 비용을 절감함으로써 생산과정을 효율화시키거나 새로운 상품 개발을 통해서 새로운 수요를 창출한다. 이 결과 상품구성과 고용구성이 변하게 되는데 우리는 이를 구조변화라고 부른다(OECD, 1992b). <표 2>와 <표 3>은 각각 선진국 몇 나라의 생산구조와 고용구조 변화를 나타낸 것이다.

<표 2>의 산업별 부가가치 구성비 변화추세를 보면, 모든 나라에서 농림어업은 지속

적으로 감소하고, 광공업은 80년대 이후 감소하기 시작하여 최근에는 지속적이고도 빠른 속도로 감소하며, 사회간접자본 및 서비스는 빠른 속도로 증가해 오고 있다.

〈표 2〉 한국 및 선진국의 GDP에 대한 산업별 부가가치 구성비

(단위: %, 경상가격기준)

국가	농림어업					광공업					사회간접자본 및 서비스				
	70년	80년	85년	90년	93년	70년	80년	85년	90년	93년	70년	80년	85년	90년	93년
캐나다	4	3.8	2.8	2.2	2.1	25	23.8	23.0	19.1	17.5	71	72.4	74.2	78.7	80.4
프랑스	7	4.2	3.9	3.4	2.4	30	25.1	22.8	21.9	20.3	63	70.7	73.3	74.7	77.3
독일	3	2.1	1.8	1.5	...	42	33.1	32.6	31.0	...	55	64.8	65.6	67.5	...
이탈리아	...	5.8	4.5	3.2	2.9	...	27.8	24.2	22.4	20.1	...	66.4	71.3	74.4	77.0
일본	6	3.6	3.1	2.4	2.1	39	29.2	29.2	28.3	26.6	55	67.2	67.7	69.3	71.3
영국	2	2.1	1.9	1.8	1.9	33	32.6	31.5	25.1	23.5	65	65.3	66.6	73.1	74.6
미국	3	2.4	2.1	2.1	1.7	29	26.1	23.3	20.7	19.4	68	71.5	74.6	77.2	78.9
한국	26.7	14.9	12.8	9.0	8.0	22.5	30.1	31.3	29.3	28.6	50.8	55.0	55.9	61.7	63.4

자료: 1970년 자료는 통계청, 『국제통계연감 제1호』1966에서, 나머지는 UN, National Accounts Statistics: Main Aggregates and Detailed Tables 1993, 1996에서 인용한 것임.

이와 관련하여 대표적인 예가 될 수 있는 미국 경우를 보기로 하자. 미국의 부가가치에 대한 농림어업 비중은 1970년에 3.0%였는데 이는 지속적으로 감소하여 1993년에는 1.7%를 나타내고 있다. 광공업 비중은 1970년에 29%였는데 이 역시 지속적으로 감소하여 1993년에는 19.4%를 나타내고 있다. 한편 사회간접자본 및 서비스업은 1970년에 68%였는데 이는 지속적으로 증가하여 1993년에는 78.9%를 나타내고 있다.

이와 같이 부가가치에 대한 농림어업과 광공업 비중 감소는 한국만 제외하고 표에 포함된 모든 나라에서 일관성 있게 나타나고 있다. 이는 기술발전의 결과이다. <표 3>의 산업별 고용구성비를 보면, 모든 나라에서 농림어업은 지속적으로 감소해오고 있고, 광공업은 이미 1973년 이후로 감소하기 시작했으며, 사회간접자본 및 서비스업은 빠른 속도로 증가해 오고 있다.

역시 대표적인 예가 될 수 있는 미국 경우를 보기로 하자. 미국의 농림어업 고용비중은 1973년에 4%였는데 이는 지속적으로 감소하여 1995년에는 3%를 나타내고 있다. 광공업 비중은 1973년에 33%였는데 이 역시 지속적으로 감소하여 1995년에는 24%를 나타내고 있다. 한편 사회간접자본 및 서비스업은 1973년에 63%였는데 이는 지속적으로 증가하여 1995년에는 73%를 나타내고 있다.

〈표 3〉 한국 및 선진국의 총고용에 대한 산업별 고용 구성비

(단위: %)

국가	농림어업						광공업						사회간접자본 및 서비스업					
	1973	1979	1983	1990	1994	1995	1973	1979	1983	1990	1994	1995	1973	1979	1983	1990	1994	1995
캐나다	7	6	5	4	4	4	31	29	26	25	23	23	63	66	69	71	73	73
프랑스	11	9	8	6	5	5	40	36	34	30	27	27	49	55	58	64	68	69
독일	7	5	5	4	3	3	47	44	41	40	38	38	45	50	54	57	59	59
이탈리아	18	15	12	9	7	...	39	38	36	32	33	...	42	47	51	59	60	...
일본	13	11	9	7	6	6	37	35	35	34	34	34	49	54	56	59	60	61
노르웨이	11	9	8	6	6	5	34	30	27	25	23	23	54	61	65	69	71	71
스페인	24	20	19	12	10	9	37	37	33	33	30	30	39	43	48	55	60	61
영국	3	3	3	2	2	2	42	39	33	29	26	26	55	59	64	69	72	72
미국	4	4	4	3	3	3	33	31	28	26	24	24	63	65	68	71	73	73
한국*	49.8	35.8	29.7	18.3	13.6	11.6	16.3	23.6	23.3	27.3	23.9	22.6	33.9	40.6	47.0	54.4	62.5	65.8

*: 95년의 한국 자료는 96년 자료를 나타냄.

자료: OECD, Employment Outlook 1996, p. 191. 통계청, 『경제활동인구연보』, 각 연도.

이와 같이 총고용에 대한 농림어업과 광공업 비중 감소는 한국만 제외하고 표에 포함된 모든 나라에서 일관성 있게 나타나고 있다. 이 역시 기술발전의 결과이다. 그런데 대부분의 선진국들이 지난 20여 년 동안 공통적으로 경험해 오고 있는 고용구조 변화의 특징은 제조업 고용감소와 서비스업 고용증가이다.

<표 4>에 따르면, OECD, 북미, EU 경우에 공업부문 고용증가율은 1960년 이후로 한결같이 지속적으로 감소해 오다가 1980년 이후에는 대부분 마이너스 증가율을 나타내고 있다. 일본의 경우는 다른 나라와 비슷한 추세이지만 1990년 이후에도 마이너스 증가율은 나타내지 않고 있다. 한국은 OECD, 북미, EU 등과 비슷한 추세인데 1990년 이후에는 역시 마이너스 증가율을 나타내고 있다.

그런데 제조업 고용감소가 빠르게 진행되는 것과는 달리 서비스업 고용증가는 표에 포함된 모든 나라에서 매우 빠르게 진행되고 있다. 이는 전세계적인 현상으로 서비스업에서의 고용창출은 제조업에서 발생하는 실업을 해소하는 데 기여할 수 있다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다.

서비스업 고용증가는 기술관련산업, 지식관련산업, 정보관련산업 등 기술발전이 빠르게 이루어지는 산업에서 두드러지고 있다. 예를 들면, 미국, 일본, 영국, 프랑스, 독일

경우에는 금융·보험·부동산·사업서비스(FIRB), 컴퓨터, 사회·개인서비스업이 10대 고용증가 산업에 들어 있고, 우주항공, 전자, 플라스틱, 전기·가스·수도, 정부부문은 3개국에서 10대 고용증가 산업에 들어 있으며, 사무기기, 자동차, 의약품, 통신, 수송, 호텔, 도·소매업 등은 대부분의 경우에 10대 고용증가 산업에 들어 있다(OECD, 1994a).

〈표 4〉 OECD지역 국가와 한국의 산업별 고용성장률

(단위: 연평균, %)

연도	OECD		북미		EU		일본		한국	
	공업	서비스	공업	서비스	공업	서비스	공업	서비스	공업	서비스
1960~1970	1.5	2.3	2.1	2.5	0.2	1.3	3.7	2.8	15.7	8.3
1970~1980	0.2	2.7	1.3	3.3	-0.4	1.4	0.8	2.3	12.4	7.5
1980~1990	-0.1	2.3	0.2	2.5	-0.5	1.4	0.9	2.0	6.0	6.5
1990~1994	-1.5	1.3	-1.1	1.7	-3.2	0.3	0.8	1.5	-0.5	6.6

주 1) OECD 경우에 표의 수치는 그림의 눈금을 옮긴 것이므로 약간의 차이가 있을 수 있음.

2) 한국의 경우에 공업과 사회간접자본 및 서비스 분류는 OECD와 다소 차이가 있음. 한국의 경우에 1960~1970은 1963~1970이고 1990~1994는 1990~1995임.

자료: 한국: 통계청, 『경제활동인구연보』, 각연도.

OECD지역 국가: OECD, The OECD Jobs Strategy, Technology, Productivity and Job Creation, vol. 1 Highlights, 1996, p. 12.

한편 미국, 일본, 영국, 프랑스, 독일 경우에는 섬유·신발·가죽, 광업, 농·수산업, 음식료·담배, 목재·가구, 금속, 비금속, 조립금속, 선박, 기타 수송장비가 10대 고용감소 산업에 들어있는데 이들은 대부분 제조업으로서 저기술·노동집약적 산업이다. 고용증가 산업과 고용감소 산업의 특징을 한마디로 요약하면, 기술발전으로 제조업의 노동집약적·저기술 산업에서는 고용이 감소하고 서비스업의 정보·기술·지식관련 산업에서는 고용이 빠른 속도로 증가하고 있다는 점이다. 이는 기술발전으로 산업구조가 개편됨으로써 나타난 결과이다.

이와 같이 산업구조 개편으로 고용구조가 빠르게 변화하는 경제환경에서는 이에 알맞는 정책이 마련되어야 할 것이다. 예를 들면, 기술발전으로 인해서 노동집약적·저기술 제조업에서 일자리를 잃어가고 있는 근로자들에게 지식·정보·기술관련 서비스업의 새로운 직종에서 일자리를 마련해 주기 위해서는 교육 및 훈련이 뒷받침되어야 할 것이다. 이 점과 관련해서 대두되는 이슈가 바로 노동시장의 유연성 제고인 것이다.

2. 한국의 노동환경 변화

한국 경우에는 외국 경우와 같이 실업증가, WTO 출범, 그리고 기술발전을 다룬 후 1997년 3월 국회에서 여야 합의로 통과된 노동관계법 개정 내용을 언급할 것이다.

실업증가

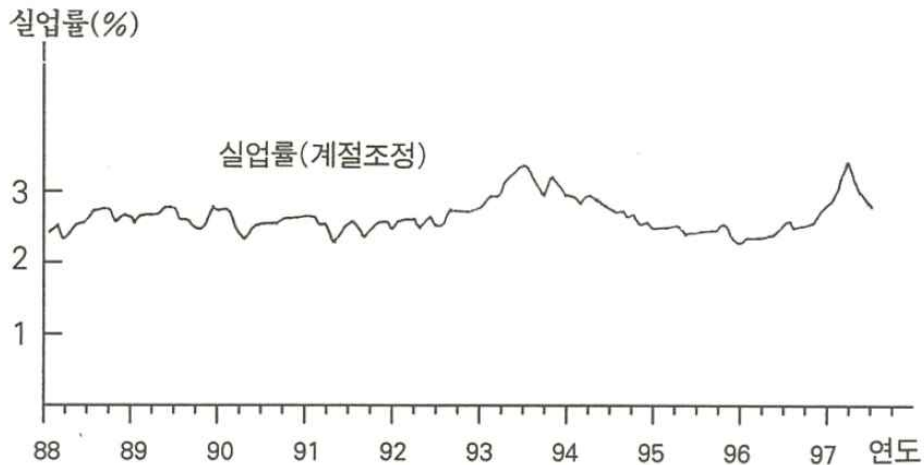
1963년 8.1%였던 한국의 실업률은 그동안 다소 기복이 있었기는 하나 지속적으로 감소해 온 결과 1996년에는 가장 낮은 2.0%를 기록하고 있다(그림 2 참조). 한국의 실업률이 이처럼 낮고 감소추세를 나타내고 있다는 점에서 높고 지속적인 선진국의 실업률에 비해서 매우 대조적이다.

그런데 1996년부터 경기가 하강국면으로 진행되는 가운데 실업률이 증가하기 시작하여 1997년 1월 한 달 동안에는 실업자가 무려 5만 명이나 증가했고, 1/4분기 실업자 수는 64만6천 명으로 전년 대비 42.0%가 더 많은 19만1천 명이나 증가했다. 3월 말 현재 실업률은 3년만에 최고치인 3.2%를 나타내고 있다. 2/4분기 실업률은 2.3%로 감소하고는 있지만 경기침체로 인해서 신규채용이 감소하고 명예퇴직자는 증가하고 있어서 이러한 추세가 지속된다면 한국에서도 고용불안은 앞으로 사회문제로 부상하지 않을까 우려된다.

실업과 관련하여 한국의 노동시장을 수요와 공급측면에서 간략히 살펴보기로 하자. 먼저 노동수요 측면에서 볼 때, 노동절약적 기술발전과 경공업 생산기지의 해외이전 등으로 인해서 한국경제의 고용흡수력은 감소하고 있다. 예를 들면, 고용흡수력을 나타내는 고용탄성치는 1986~1990년間に 0.39였는데 1991~1996년간에는 0.31로 감소하고 있는 것이다. 다음에 노동공급 측면에서 볼 때, 청소년인구의 절대적 감소에도 불구하고 제 2차 베이비붐시대의 노동시장 진입이 본격화되고 있으며 고학력화, 여성화, 고령화 추세와 확산으로 인해서 노동력규모는 앞으로 2000년까지 매년 45~50만 명 수준의 증가가 지속될 전망이다(어수봉, 1997).

이처럼 산업의 고용흡수력 감소가 지속되는 반면 노동력 공급증가가 지속된다면, 서구 선진국들이 유가파동 이후 경험해 오고 있는 고실업률·장기실업률 현상이 한국에서도 발생하지 않을까 우려된다. 여기에서는 최근의 언론보도를 중심으로 경기침체로 인한 대졸취업난과 구조조정으로 인한 명예퇴직자 증가에 관해서 간략하게 언급하고자 한다.

〈그림 2〉 한국의 실업률 추이



1997년 하반기에는 전반기와 마찬가지로 대졸취업난이 심각해질 것 같다. 현대, 삼성, LG 등 10대 재벌기업에 따르면, 하반기 10대그룹 공채사원 모집인원은 지난해의 1만6백여 명에서 10%가 감소한 9천5백여 명에 그칠 것으로 전망되었다. 또 국내 30대 광고회사 중 17개 기업이 하반기에는 한 명의 대졸사원도 뽑지 않을 계획인 것으로 알려졌다. 한편 취업재수생이 늘면서 1997년 하반기 대졸 취업희망자는 지난해의 27만 명에서 20%가 증가한 32만 명으로 예측되어 취업난이 심각해질 것으로 전망된다.

뿐만 아니라 1997년에 들어와 30대 그룹 가운데서 3분의 1은 임직원수를 줄였고 다른 3분의 1은 직원수를 줄인 것으로 나타났다. 이는 한계사업 정리, 회사합병 등 구조조정으로 인해서 기업들이 포기하는 사업들이 잇따르고 있는데다가 경영난 극복수단으로 인력감축을 통한 인건비 절약에 역점을 두기 때문인 것으로 밝혀졌다. 특히 WTO 출범과 관련하여 경쟁이 심화되면 경쟁력이 약한 산업에서는 실업이 증가하고, 해외직접투자 증가로 산업공동화 현상이 심화되면 실업증가가 가속화되지 않을까 우려된다.

<표 1>에서 보았듯이, 한국의 실업률은 다른 나라에 비해서 낮은 편으로 실업은 한국 경제에서 1996년 이전까지는 사실상 문제가 되지 않았다. 그대신 경쟁력강화가 1990년대에 들어와서는 주요 이슈로 등장했다.

한국의 국제경쟁력이 경쟁국이나 교역상대국에 비해서 낮다는 것은 이미 잘 알려져 있다. 한 예로, 스위스 국제경영개발원(IMD)의 평가에 따르면, 한국의 총체적 경쟁력은 1996년 현재 조사대상 46개국 중에서 27위인데 이 순위는 최근 몇 년 동안 거의 개선되지 않고 있다. 한편, 미국, 싱가포르, 홍콩, 일본은 각각 1~4위를 차지했고 대만

은 18위, 말레시아는 23위, 중국은 26위로 모두 한국을 앞서고 있다.

경쟁력을 결정하는 요인은 여러 가지가 있는데(주명건, 1987)) 이 중 생산비용은 중요한 요인이다. 생산비용이란 임금비용, 이자비용, 지대비용, 그리고 물류비용 등을 말한다. 한국에서 이들 네 가지 생산비용이 교역국이나 경쟁상대국과 비교할 때 엄청나게 높다는 것은 이미 잘 알려져 있다(양병무, 1996). 명목이자율은 현재 선진국과 경쟁국에 비해서 약 2~3배 정도가 더 높다. 지가는 1992년 이후 안정세를 보여 오고는 있지만 역시 다른 나라보다도 훨씬 더 높다. 물류비용 역시 미국과 일본보다도 더 높다. 한국 제조업의 시간당 임금은 1995년 7.40달러로서 싱가포르, 대만, 홍콩 등 경쟁국 가운데서 가장 높지만 제조업 생산성은 일본의 1/3정도에 지나지 않는 것으로 알려져 있다.

〈표 5〉 한국 및 선진국의 단위 노동비용 증가율

국가	70년대 평균	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95
미국	6.5	10.7	7.2	7.8	1.4	2.2	2.8	2.7	4.3	4.0	2.1	5.0	4.1	2.4	2.4	2.0	3.1
일본	9.4	4.0	4.5	2.2	1.8	0.6	-0.6	0.3	-0.8	-1.6	0.8	1.6	1.9	0.9	0.7	0.9	0.2
독일	5.1	7.6	4.6	4.5	0.1	0.8	1.6	2.6	2.4	-0.1	0.7	1.3	5.4	5.4	3.1	-0.3	0.9
프랑스	9.4	13.0	11.8	10.4	8.7	5.0	4.0	1.5	1.9	0.4	1.2	3.4	3.3	1.5	2.4	-1.5	0.6
이탈리아	15.0	18.0	19.8	16.7	15.2	9.1	8.1	4.5	4.5	4.3	5.9	7.0	8.5	4.3	2.1	-1.2	2.0
영국	12.9	20.8	10.0	4.3	2.7	5.7	5.3	3.4	3.5	6.8	9.5	10.3	6.8	2.5	0.5	0.8	0.9
캐나다	7.4	11.5	11.2	9.9	1.4	1.2	3.3	2.8	5.0	4.7	4.8	5.1	4.5	1.3	0.6	-0.5	0.6
평균	8.2	10.6	8.1	7.1	3.0	2.7	2.7	2.3	3.0	2.5	2.6	4.4	4.3	2.5	1.9	0.8	1.8
한국*	...	...	...	...	30.4	5.8	-13.7	9.7	8.9	16.6	20.8	23.7	23.9	16.6	13.3	12.3	15.0

*: 한국은 자국통화인 원화로 표시되어 계산된 것이므로 타국과의 직접적 비교에서는 다소 무리가 있을 수 있음.

자료: 외국—OECD, Economic Outlook, 1996, 12, p. A16. 한국—노동부, 『기업체노동비용조사보고서』, 각 연도.

그런데 <표 5>에서 보듯이 생산비용 가운데서 가장 큰 비중을 차지하는 단위노동비용 증가율은 표에 포함된 국가들의 평균치보다도 무려 4~9배 정도나 더 높다. 이처럼 다른 나라에 비해서 월등하게 높은 생산비용과 낮은 생산성으로 인해서 한국경제는 ‘고비용-저효율’ 구조라고 일컬어지고 있다. 이러한 경제구조로 인해서 한국경제의 경쟁력은 약화되고 실업은 증가하지 않을 수 없다고 지적되고 있다.

이런 점을 감안할 때, 실업문제를 해소하기 위해서는 생산비용, 특히 노동비용의 빠른 증가를 막아 생산성을 향상시켜야 할 것이다. 노동비용의 증가를 완화시키는 것은 일반적으로 임금조정이라고 불리우는데 이는 노동시장의 유연성 제고에서 중요한 부분을 차지한다.

한국경제가 안고 있는 이와 같은 문제점과 관련하여, 생산성을 향상시키고 실업문제를 해소하기 위해서는 노동시장의 유연성 제고가 시급한 과제가 아닐 수 없다. 김재원은 “노동측면에서 볼 때 국가경쟁력의 강화방안은 노동시장의 유연화로 압축할 수 있다”고 강조하면서 임금조정과 고용조정은 물론 임금정책-인력정책-산업정책-여성정책 간의 종합적이고 논리적 설득력을 지닌 일관성 있는 정책구상이 요구된다고 생산성 향상 방향을 제시하고 있다(김재원, 1996).

WTO 출범

WTO 출범은 한국의 노동환경을 이미 크게 변화시켰다. 여기에서는 세 가지 경우를 들어 논의하고자 한다.

첫째, WTO 출범은 한국사회에 경쟁분위기를 가중시켜 오고 있다. 아마도 대학은 하나의 대표적인 예가 될 수 있지 않을까 생각된다. 오늘날 한국대학은 임용이나 승진 등과 관련된 대내적인 경쟁분위기와, 시설확충과 유능한 학생 및 교수 유치 등과 관련된 대외적인 경쟁분위기로 팽팽한 긴장상태에 놓여 있기 때문이다. 또 다른 예를 들면, 경상수지 적자가 1996년 한 해 동안 237억 달러를 기록했고, 1997년 3월 말 현재 실업률이 3년만에 최고치인 3.2%를 나타낸 것은 WTO 출범으로 한국경제의 경쟁력이 악화되었기 때문이라는 시각이 지배적이기 때문이다.

둘째, WTO 출범으로 한국의 해외직접투자는 증가해 오고 있다. 고비용-저효율 구조와 관련해서 한국경제의 문제점은 해외직접투자의 증가추세를 통해서도 반영되고 있다. 한국의 해외순투자액(실행액 기준)은 1985년에는 9건에 6천4백만 달러였는데, 1990년에는 420건에 10억 2천7백만 달러, 1996년에는 1,314건에 35억3천만 달러로 빠르게 증가해 오고 있다. 또 한국의 해외직접투자는 외국인 국내투자보다도 훨씬 빠른 속도로 증가해 오고 있어서 이 결과 산업공동화 현상이 심화되어 실업증가가 가속화되지 않을까 우려된다. 해외 직접투자의 경우에는 물론 긍정적인 면도 없지는 않다.

셋째, WTO 출범은 한국의 근로기준을 강화시켜 오고 있다. 앞에서 논의한 대로, ILO와 WTO는 국제적으로 적용될 근로기준을 아직 확고하게 마련해 놓고 있지는 않지만 머지않아 적잖은 영향을 미칠 것으로 전망된다. 여기에서는 앞에서 언급한 OECD의 다섯가지 핵심 근로기준을 바탕으로 한국과 관련하여 논의를 계속하기로 한다.

먼저, 유아노동의 금지 조항과 관련해서는, 정부가 최근의 노동관계법 개정에서 최저 취업연령을 종전의 13세에서 16세로 상향조정하여 국제기준에 맞췄기 때문에 문제가 전혀 일어나지 않을 것이다. 강제노동의 금지 조항과 관련해서도 문제는 전혀 없다. 고용차별의 금지 조항은 현행 규정상 별다른 문제가 없고, 성차별과 관련해서도 남녀 고용평등법이 진즉부터 실시되고 있어서 문제가 없다. 다만 결사의 자유와 단체교섭권은 문제가 될 수 있지만 이들도 최근의 노동관계법 개정을 통해서 개선되었거나 곧 개선될 예정이어서 심각한 문제는 일어나지 않을 것이다.

결사의 자유와 단체교섭권을 좀 더 구체적으로 설명하면, 개정된 노동관계법은 노조의 정치활동금지 조항을 전면 삭제하고(지난 3월 10일 국회에서 합의), 복수노조금지는 상급단체는 즉시 허용하고 기업단위는 2002년부터 실시하고(미합의), 제3자개입금지 조항은 삭제하되 노사가 지원받을 수 있는 자로 명시하고(미합의), 교원의 단결금지는 교원의 지위 향상을 위한 특별법 제정으로 보완하며(미합의), 공무원의 단결금지는 2차개혁과제(국회미상정)로 넘기기는 했으나 이들 조항들이 머지않아 국제 근로기준 수준으로 개선되리라고 예견되므로 무역과 근로기준과의 연계와 관련해서는 앞으로 큰 문제가 일어나리라고는 예견되지 않는다(노동부, 1997). 그러나 이와 같은 예견은 어디까지나 ‘미합의 조항’이 ‘합의 조항’으로 바뀌어야 한다는 전제를 바탕으로 한 것이다.

그런데 한국은 ILO 5개 주요 협약을 아직 비준하지 않고 있음을 앞에서 언급한 바 있다. 한국이 이와 같은 입장을 취하고 있는 이유는, 이 비준은 노·사·정의 합의하에 이루어져야 하는데 한국에서는 이와 관련된 법적 장치가 아직 완벽하게 마련되어 있지 않기 때문이다. 예를 들면, 결사의 자유 경우에는 한국에서 공무원 단결권이 인정되지 않고 있고, 고용상의 차별과 강제노동의 폐지에서는 법이 완벽하게 마련되어 있지 않는 것이다. 이런 점에서 볼 때, 최근 노동법 개정으로 한국은 조만간 ILO협약을 비준할 수 있는 여건을 마련했다고 할 수 있는데 이는 앞으로 국회가 여야 합의를 바탕으로 결정해야 할 과제이다.

어떻든 WTO 출범과 관련하여 한국이 생산성을 향상시키고 무역과 근로기준과의 연계문제를 극복하기 위해서는 개정된 노동관계법 중 미합의로 남아있는 조항을 서둘러 합의하고 이어서 2차개혁과제의 개정을 완료하여 노동시장의 유연성을 제고해야 할 것이다.

기술발전

한국 경우 기술발전으로 인한 고용구조 변화에 관해서는 체계적인 실증분석이 이루어

지지 않고 있다. 그 이유는 1992년부터 산업분류가 변경됨으로써 사용가능한 자료가 한정되었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 제조업과 관련하여 기술발전이 노동환경 변화에 미친 두 가지 특징은 언급할 수 있을 것 같다(김애실, 1977).

첫째, 1992~94년 간에 제조업 종사자는 4.5% 증가했는데 이 중 정보·지식 관련 제조업 취업자는 13.0% 증가한 반면 그 이외의 취업자는 2.6%만이 증가했다. 이와 같은 현상은 외국의 경우와 꼭 같다. 둘째, 같은 기간 동안 고용증가율이 빠른 5개 업종은 사무·계산·회계용기계, 기타운송장비, 조립금속제품, 출판·인쇄·기록매체 복제, 그리고 의료·정밀·광학기계·시계로 나타났는데 이 중에서 기타운송장비 제조업을 제외한 4개 업종은 정보·지식관련 제조업이다. 이는 제조업의 경우 정보관련 분야의 고용증가가 다른 분야보다도 더 빠르다는 것을 보여주는 것으로 외국 경우와 꼭 같다.

한편 한국에서도 산업구조개편으로 인해서 제조업 고용구성비는 감소하는 반면 도소매 및 음식·숙박·금융·보험, 사회·개인서비스 등의 서비스업의 고용구성비는 빠르게 증가하고 있다(정인수, 1996). 제조업 고용변화를 노동수요 측면에서 보면, 기계화·자동화의 진전으로 생산직 인력이 빠른 속도로 감소하고 있는데 특히 노동집약적 산업에서의 여성단순인력 감소가 빠르게 나타나고 있다.

그런데 최근 보도에 따르면, 한국의 정보통신산업은 매년 19.6%씩 성장을 계속하여 2001년에는 생산액이 1백 22조원에 달해 GDP에서 차지하는 비율이 1996년의 6.9%에서 2001년에는 10.0%로 높아지고 앞으로 5년 간 43만명에게 새로운 일자리를 제공하여 실업해소에 기여하게 되리라고 한다. 이는 앞으로 한국에서 새롭게 창출될 직업이 어떤 것인가에 관해서 하나의 좋은 예가 될 수 있다.

앞에서 언급한 바와 같이, 한국 제조업과 서비스업을 대상으로 한 분석 결과가 시사하는 것은 앞으로 제조업 고용감소로 인해서 증가하게 될 실업을 해소하기 위해서는 이들 실업자들이 서비스업에서 새롭게 창출될 직업에서 일할 수 있도록 교육 및 직업훈련 등을 통해서 적응능력을 높여주어야 한다는 점이다. 이와 관련하여 제기되는 이슈가 바로 노동시장의 유연성 제고인 것이다.

노동관계법 개정

한국에서 법과 제도와 관련된 노동환경 변화의 대표적인 예는 1996~97년 간에 있었던 노동관계법 개정일 것이다. 정부는 한국경제가 대내외적으로 당면해 오고 있는 노동환경 변화를 감안하여 노동관계법 개정을 추진했다. 노동관계법 개정의 기본방향은 “경쟁력 강화와 삶의 질 향상을 균형있게 실현하는 노사공영의 제도적 구축을 위하여 첫째, 노동시장의 유연성을 증대시켜 경제의 활력을 제고하고 둘째, 노사의 자율과 책임을 강화함으로써 민주적 노사관계를 지향하며 셋째, 국제적 규범과 기준을 존중하

면서도 한국의 현실을 고려하여 ‘지킬 수 있는 법’을 만든다”는 내용으로 요약될 수 있다(勞改委, 1966).

노동관계법 개정은 1996년 5월 9일 대통령 자문기구로서 노사관계개혁위원회가 발족한 후 수많은 논의과정을 거쳐서 같은 해 11월 12일에 그 결과를 대통령에게 보고했고, 12월 26일에는 정부가 노동법 개정안을 작성하여 국회에 제출, 여당인 신한국당 단독으로 이를 통과시켰다. 그 후 약 한 달 동안 노동법 변칙처리에 항의하는 근로자 총파업이 일어났고, 1997년 1월 21일에는 대통령이 재개정 의사를 표명함으로써 97년 2월 17일부터 3월 10일까지 국회에서 여야 간에 재개정 논의가 있는 후 3월 10일에는 여야 합의하에 100여개 이상의 노동관계법 개정안이 드디어 통과되기에 이르렀다.

그런데 개정된 노동관계법 가운데서 많은 내용들은 민주적 노사관계 확립과 국제적 규범 준수 의지를 반영하고 있다. 예를 들면, 노조의 정치활동을 허용하고, 단체협약의 유효기간을 2년으로 통일하고(종전에는 임금협약 유효기간이 1년이었음), 쟁의행위의 제한을 완화하고, 복수노조를 허용한 것 등이 그러하다.

여기에서는 개정된 노동관계법 중 주로 노동시장의 유연성 제고와 관련된 근로기준법을 중심으로 3월 10일 국회에서 합의된 내용, 미합의된 내용, 그리고 2차개혁 과제로 남겨진 내용을 요약하여 간략하게 언급하고자 한다(여기에서 ‘합의’란 국회에서 개정된 법조항의 시행이 확정되었고, ‘미합의’란 개정된 법조항의 시행이 확정되지 않았다는 것을 의미함). 이 가운데서 중요한 내용들은 V장에서 구체적으로 논의될 것이다. 다음에 요약된 내용들은 개정된 근로기준법에 새로이 도입되었거나 개선된 것들로 노동시장의 유연성 제고에 기여하리라고 기대되는 내용들이다.

• 개정 근로기준법 중 합의된 내용

- 근기법 적용확대-실태조사 실시 후 적용하기로
- 근로시간 및 휴게시간의 특례 -운수업 등 일정사업에 적용하기로
- 선택적 근로시간제(자유출근제)-구법에 규정이 없어 도입
- 재량근로시간제-구법에 규정이 없어 도입
- 간주근로시간제(외근근로시간제)-개정
- 최저 취업연령 및 연소자의 근로시간-구법의 13세를 15세로 상향조정
- 연월차 휴가의 대체
- 퇴직금제도-퇴직금의 기업연금제 도입
- 시간근제로-구법에 규정이 없어 도입

• 개정 근로기준법 중 미합의된 내용

- 탄력적 근로시간제(또는 변형근로시간제)-취업규칙에 의하여 주당 48시간

한도로 2주 단위의 탄력적 근로시간제 도입

- 경영상 이유에 의한 해고(고용조정)-구법에 규정이 없어 긴박한 경영상의 필요가 있을 경우에는 고용조정을 허용하는 제도 도입, 2년 유예
- 연월차 유급휴가
- 퇴직금 제도-퇴직금 중간정산제 도입
- 휴업수당
- 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 규정 적용 제외
- 파견근로-실태파악 후 빠른 시일내 입법추진하기로

• **개정 근로기준법 중 2차개혁과제 내용**

- 여성의 야간·휴일 근로
- 여성의 근로시간 외 근로
- 생리휴가
- 산전·후 휴가
- 기준임금 등 임금제도 개편

근로기준법 개정과 관련해서는, 합의된 내용 중 선택적근로시간제, 재량근로시간제, 간주근로시간제, 시간근로제 등 선진국에서 진즉부터 일반화되어 있는 다양화된 고용 형태가 도입되었다는 점에서 노동시장의 유연성 제고를 기대할 수 있을 것이다.

제2장에서는 외국과 한국으로 나누어 실업증가, WTO 출범, 그리고 기술발전으로 인한 산업구조 개편과 같은 요인들이 앞으로 노동환경 변화에 어떤 영향을 미칠 것인가를 살펴보고, 노동환경 변화에 대처하기 위해서는 노동시장의 유연성 제고가 중요하다는 점을 지적했다. 제3장에서는 이론적인 측면에서 노동시장의 유연성 제고방안을 논의할 것이다.

제3장

노동시장의 유연성 제고 이론

노동시장의 유연성 제고 이론

이제는 이론적인 측면에서 노동시장의 유연성 제고를 논의할 것이다. 여기에서는 노동시장의 유연성 제고의 필요성을 요약하고, 유연성 형태에 관한 단편적이고 체계화되어 있지 않은 기존연구를 종합적인 형태로 발전시킨 다음 노동시장의 유연성 제고 이론을 언급할 것이다.

1. 노동시장의 유연성 제고의 필요성

노동시장의 유연성 제고란 생산요소인 노동을 효율적으로 사용하여 생산과 고용을 극대화시킴으로써 실업을 해소하고 궁극적으로는 경쟁력을 강화하려는 방안이다. 만일 노동시장이 일반적인 상품시장과 마찬가지로 균형을 쉽게 유지할 수만 있다면 노동시장은 구태여 유연화되어야 할 필요가 없을 것이다. 그러나 노동시장은 현실적으로 제도, 관행, 노사관계, 정보부족, 규제 등으로 인해서 균형을 유지하기가 쉽지 않다. 따라서 경직된 노동시장에 경쟁원리를 도입하여 노동시장을 균형상태에 근접하게 하여 효율화시킬 필요가 있는 것이다. 그러면 노동시장의 유연성 제고는 왜 필요한가? 이에 관해서 필자는 기존연구를 바탕으로 다음과 같은 이유를 들어 설명하고자 한다 (OECD, 1989와 어수봉, 1992b).

첫째, 최근에 들어와 A. Smith의 ‘보이지 않는 손’은 사회주의의 붕괴와 Globalization이라는 용어의 일반화를 통해서 그 위대함을 다시 한번 입증시켜주고 있다고 생각된다. 따라서 산업혁명 이후 제도, 관행, 노사관계, 정보부족, 규제 등으로 인해서 경직되어 온 노동시장도 이제는 경쟁원리를 바탕으로 운용되어야 할 것이다. 이를 위해서 노동시장의 유연성은 제고되어야 한다.

둘째, 거의 모든 나라에서 일반화되어 있는 높고 지속적인 실업을 해소하기 위해서는 여러 가지 방안들이 모색되어야 하지만 일차적으로는 노동시장이 균형상태를 유지해야 할 것이다. 이를 위해서 노동시장의 유연성은 제고되어야 한다.

셋째, 오늘날 빠른 기술변화에 대처하지 못하면 기업이나 근로자는 경쟁에서 낙오하게 될 것이다. 기술변화에 대처하기 위해서 기업은 투자를 과감하게 증가시키면서 근로자를 훈련시키거나 새로운 기술을 갖춘 근로자를 필요에 따라 채용하며, 근로자는 교육과 훈련을 통해서 새로운 기술을 습득하여 적합한 일자리를 자유롭게 선택할 수 있어야 할 것이다. 이를 위해서 노동시장의 유연성은 제고되어야 한다.

넷째, 오늘날 세계시장은 기술발전, 국제화, 경쟁의 심화, 수요변화 등으로 인해서 안정성을 유지하기가 쉽지 않다. 기업은 시장이 불안할 때 이에 대처하기 위해서 고용조정을 바탕으로 생산조정을 하게 될 것이다. 따라서 시장불안에 대처하기 위해서 노동시장의 유연성은 제고되어야 한다.

다섯째, 현대처럼 자본비용이 높고 자본소모가 빠른 환경에서는 자본의 효율적인 사용과 비용절감은 기업활동에서 주요 목표가 될 것이다. 따라서 자본의 효율적인 사용과 비용절감을 위해서는 노동시장의 유연성이 제고되어야 한다.

여섯째, 전세계적으로 경제발전의 결과 소득이 증가하여 근로자들은 여가를 선호해 가는 추세이다. 이러한 환경에서는 근로형태가 정규근로 이외의 다른 형태로 다양하게 발전되어야 할 것이다. 근로자로 하여금 다양한 형태의 생활을 선택할 수 있게 하기 위해서는 근로형태도 다양화되어야 하는데 이를 위해서 노동시장의 유연성은 제고되어야 한다.

일곱째, 기술발전은 지식·기술·정보관련 서비스업에서 빠른 속도로 새로운 직종을 창출해 가면서 저기술·노동집약적 제조업에서는 많은 일자리를 소멸시켜 가고 있다. 이러한 환경에서 노동력 수급을 적절하게 조정하기 위해서는 노동시장의 유연성이 제고되어야 한다.

2. 노동시장의 유연성 형태

노동시장의 유연성 제고와 관련하여 우리는 먼저 유연성 형태를 이해할 필요가 있을 것이다. 노동시장의 유연성 제고의 필요성이 본격적으로 논의되기 시작하여 연구가 체계화된 것은 1986년 OECD가 발간한 노동시장 유연성에 관한 전문가 보고서에 의해서가 아닌가 생각된다(OECD, 1986a). 이 전문가 보고서는 노동시장의 유연성을 결정하는 요인을 여섯 가지 큰 항목과 여러 가지 세부항목으로 나누어 이들 요인들이 경제조정, 기술혁신, 실업, 삶의 질에 어떤 영향을 미치는가를 분석하고 있다.

노동시장의 유연성 제고가 경제에 미친 영향을 보면, 노동비용과 근로조건에서의 유연성 제고는 경제조정, 노동이동 및 교육·훈련은 기술혁신에, 전체 여섯 가지 큰 항목은 실업해소에, 근로조건과 근로관행은 삶의 질 향상에 도움을 주는 것으로 나타나고 있다.

전문가 보고서에 이어 OECD는 같은 해 기술보고서를 발간하여 노동시장의 유연성

형태를 더욱 체계화시켰다. 그 후 학자들에 의해서 많은 연구가 이어졌고 OECD는 1994년 Jobs Study를 통해서 노동시장의 유연성 제고를 위한 임금조정과 고용조정 문제를 처음으로 심도있게 다루고 있다. 한국에서는 임금과 관련하여 양병무, 고용과 관련하여 경총, 어수봉, 강순희, 정책과 관련하여 어수봉, 정인수, 유길상, 그리고 노사관계와 관련하여 김재원 등의 연구가 돋보인다.

그런데 필자는 노동시장의 유연성 형태에 관한 여러 가지 연구가 다소 차이를 나타내고 있어서 이를 먼저 정리해 볼 필요를 느꼈다. 노동시장의 유연성 형태에 관한 여러 가지 연구 가운데서 대표적이라고 평가되는 다섯 가지 연구와 필자가 이를 종합하여 정리한 종합형 등 여섯 가지 연구 내용은 다음과 같이 간략하게 요약될 수 있을 것 같다.

① OECD 전문가보고서(OECD, 1986a)

- 노동비용: 임금수준, 임금격차, 비임금노동비용
- 근로조건: 고용보호, 노동계약 형태
- 근로관행과 근로유형: 근로시간, 근로환경, 근로조직
- 규칙과 규제: 일반규칙, 조세, 소기업관련 규제
- 이동: 외부이동, 내부이동
- 교육과 훈련: 교육, 훈련

② OECD 기술보고서(OECD, 1986b)

- 노동비용: 실질임금, 상대임금, 비임금노동비용
- 노동이동: 직장이동, 지역이동, 직업이동
- 기업내 유연성: 양적 유연성, 기능적 유연성

③ Sarfati-Kobran(Sarfati-Kobran, 1988)

- 노동비용: 임금노동비용, 비임금노동비용
- 고용조정: 고용형태, 해고권, 사회보호제도
- 근로시간: 근로시간 감축, 정년퇴직 연령 낮춤, 근로시간 재편성
- 근로조직: 새로운 기술에 맞는 근로조직 마련, 기술의 다양화, 직업이동
- 훈련과 기술: 훈련, 기술습득

④ OECD Jobs Study(OECD, 1994b)

- 임금: 실질 및 상대임금, 노동시장 경쟁도, 상품시장 경쟁도, 최저임금과 복지조향
- 고용: 노동력 이동, 고용보호조향
- 조기퇴직제도

- 근로시간 감축과 파트타임제 활용
- 적극적 노동시장정책

⑤ 일본형(일본노동성, 『労働經濟動向調査』)

- 고용조정: 잔업규제, 휴일대체, 휴일·휴가 증가, 임시·계절, 파트타임 근로자의 재계약 정지·해고, 중도채용 삭감·정지, 배치전환·출향, 일시휴업, 희망퇴직자 모집·해고
- 기타조정: 조업시간·일수 단축, 임금 등 노동비용 삭감, 하청·외주 삭감

노동시장의 유연성 형태와 관련하여 ①~⑤까지의 연구 내용을 비교해보면 모두가 상당한 차이를 나타내고 있어서 어느 하나를 대표적인 것이라고 내세우기가 어렵게 느껴진다. 이 점을 감안하여 필자는 ①~⑤까지의 연구 내용을 종합하여 다음과 같이 종합형으로 정리했다.

⑥ 종합형

- 노동비용: 임금수준, 상대임금, 비임금 노동비용
- 노동이동: 직장이동, 지역이동, 직업이동
- 근로시간 및 근로관행: 근로시간, 근로관행
- 고용조정: 양적조정, 기능적 조정
- 적극적 노동시장정책: 공공부문 고용서비스, 교육 및 훈련, 고용보조, 장애인지원

종합형에 따르면, 노동시장의 유연성과 관련된 큰 항목은 노동비용, 노동이동, 근로시간 및 근로관행, 고용조정, 적극적 노동시장정책 등 다섯 가지로 분류된다. 이 가운데서 노동이동, 근로시간 및 근로관행, 고용조정 세 항목은 근로자에 대한 직접적 조정이라는 점에서 한 데 묶어도 무방할 것이다.

그런데 필자는 기존연구와는 전혀 달리 ‘간접적 조정’, ‘직접적 조정’, 그리고 ‘정책적 조정’이라는 용어를 사용하여 노동시장의 유연성을 분류하고자 한다. 이에 관해서는 설명이 필요할 것 같다.

노동시장의 유연성 제고란 생산요소인 노동을 효율적으로 사용하여 생산과 고용을 극대화시킴으로써 궁극적으로는 생산성을 향상시키려는 방안이다. 이렇게 볼 때, 임금을 비롯한 노동비용의 상승완화는 노동에 대한 수요증가에 목적이 있으므로 노동비용 조정은 ‘간접적 조정’이라고 할 수 있을 것이다. 이와는 달리, 양적 조정과 기능적 조정은 근로자 자체를 대상으로 하는 조정이므로 ‘직접적 조정’이라고 할 수 있을 것이다. 한편, 정부가 지출을 바탕으로 근로자를 위해서 교육과 훈련 등을 실시하여 취업

능력을 높이거나 고용기회를 제공해준다면 이는 ‘정책적 조정’이라고 할 수 있을 것이다.

3. 노동시장의 유연성 제고 이론

여기에서는 이론적인 측면에서 노동시장의 유연성 제고를 위한 간접적 조정, 직접적 조정, 그리고 정책적 조정을 논의할 것이다. 앞에서 논의한 종합형을 바탕으로 필자는 일반적으로 여러 나라에서 활용되고 있는 항목들을 한 데 모아 <표 6>에 정리하고 있다.

간접적 조정: 노동비용 조정

간접적 조정은 노동비용 조정과 관련된다. 노동비용 상승을 완화하면 노동에 대한 수요가 증가할 것이므로 노동시장의 유연성은 제고될 것이다.

노동비용은 임금 노동비용과 비임금 노동비용으로 나뉘어진다. 노동시장의 유연성과 관련하여 노동비용은 임금수준, 상대임금, 비임금 노동비용이 논의의 대상이 된다. 간접적 조정과 관련된 몇 가지 항목을 살펴보기로 한다.

- 임금상승 완화

임금상승 완화는 유연성을 제고시켜 실업해소에 도움을 줄 것이다. 임금상승을 완화시키는 방안으로는 소득정책 실시, 임금동결, 물가-임금 연동제의 완화 또는 폐지, 법정최저임금 인상률의 완화 또는 최저임금제도의 폐지 등이다. 그런데 임금상승 완화는 일반적으로 노·사 간의 합의 아래 결정되어야 하는 어려움이 있고, 규제가 풀린 다음에는 높은 임금상승이 뒤따른다는 문제점이 있어서 그 실시가 쉽지는 않다.

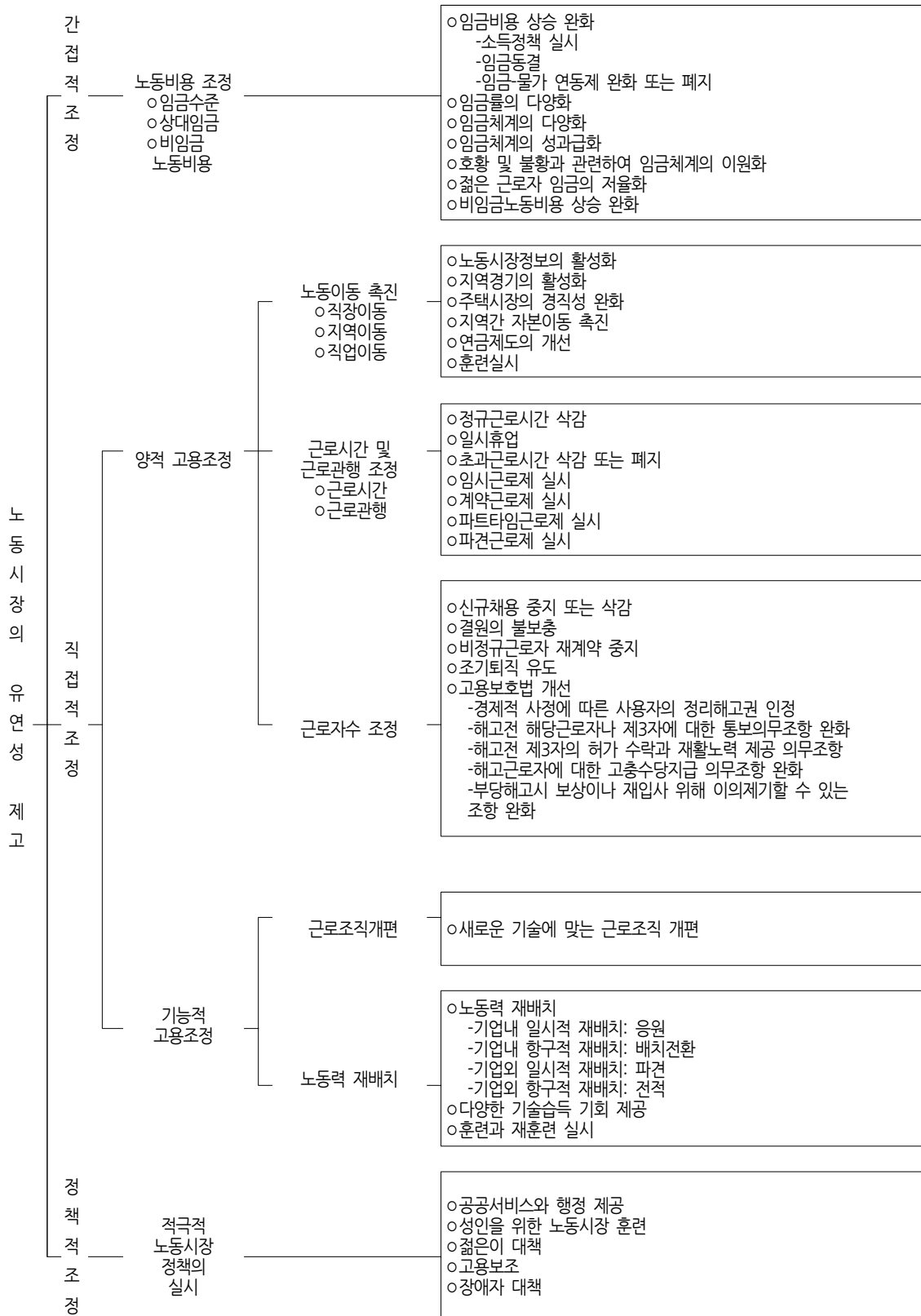
- 임금률의 다양화

임금률의 다양화는 노동시장의 유연성을 제고시켜 고용증가에 도움을 준다. 임금이 생산성을 바탕으로 다양하게 결정된다면 사용자는 선택의 폭이 넓어져 노동시장의 유연성은 증가하게 될 것이다. 그런데 많은 나라에서는 노조의 요구로 인해서 임금률의 다양화가 이루어지기 쉽지 않다.

- 임금체계의 다양화

이는 임금률의 다양화와 비슷한 효과를 갖는다.

〈표 6〉 노동시장의 유연성 제고범위와 제고방안



- 임금체계의 성과급화

임금체계의 성과급화는 임금결정에서 근로자의 성과를 반영하는 것으로 성과에 따라 임금이 차등적으로 지급된다면 사용자는 선택의 폭이 넓어져 노동시장의 유연성은 제고될 것이다. 임금체계의 성과급화는 일본이나 한국과 같이 연공제가 주축이 되고 있는 나라에서는 노동시장의 유연성 제고에 기여할 수 있을 것이다.

- 젊은 근로자 임금의 저율화

노동시장에 진입하려는 젊은 근로자들은 일반적으로 숙련과 경험이 부족하기 때문에 이들에게 상대적으로 낮은 임금이 지급된다면 젊은이들의 고용은 증가할 것이다.

- 비임금 노동비용의 삭감

사용자가 지불하는 퇴직금, 교육훈련비, 연금, 고용보험, 재해보험 등과 관련된 사회보장기여금이 감소된다면 인건비 절감을 통해서 노동시장의 유연성은 제고될 것이다.

직접적 조정: 고용조정

직접적 조정은 노동비용과는 달리 근로자를 직접적으로 조정한다는 점에서 붙여진 용어인데 이는 고용조정이라는 말로도 불리운다. 직접적 조정은 크게 양적조정(quantity adjustment)과 기능적조정(functional adjustment, 이는 질적 조정이라고도 불리운다)으로 나뉘어진다. 양적조정은 노동이동, 근로시간 및 근로관행 조정, 근로자 수 조정으로 나누어지고, 기능적 조정은 노동력 재배치와 근로조직 개편으로 나뉘어진다.

1) 양적 고용조정

노동이동

노동이동은 정도가 심하면 사용자와 근로자의 거래비용을 증가시킬 수 있고, 적합하지 않는 직업선택으로 생산차질을 가져올 수 있다. 그러나 적당한 노동이동은 근로자에게는 효용과 소득을 극대화할 수 있고, 사용자에게는 필요한 노동력을 적절하게 조정할 수 있는 기회를 준다는 점에서 노동시장의 유연성 제고에 도움이 된다.

- 노동시장정보의 활성화

노동시장의 정보가 활성화되면 직장이동, 지역이동, 직업이동은 순조롭게 진행되어 사용자는 필요한 노동력을 쉽게 조정할 수 있고, 근로자는 마음에 맞는 일자리를 쉽게 구할 수 있게 되어 유연성은 제고될 것이다.

- 지역경기의 활성화

지역경기가 활성화되면 지역이동이 촉진되어 고용조정이 쉽게 이루어질 수 있다.

- 주택시장의 규제완화

주택시장 규제(예를 들면, 양도소득세, 취득세 등)가 완화되면 지역간 노동이동이 촉진될 수 있다.

- 지역간 자본이동의 촉진

지역간 자본이동이 촉진되면 지역간 노동이동이 촉진되어 유연성이 제고될 것이다.

- 연금제도의 개선

노동이동을 촉진하기 위해서는 이동이 있는 경우에도 근로자가 연금상의 혜택을 잃지 않도록 연금제도를 개선할 필요가 있다.

- 훈련실시

직장이동, 지역이동, 직업이동을 통해서 노동시장의 유연성을 제고하기 위해서는 알맞은 훈련의 실시가 필요하다.

근로시간 및 근로관행 조정

근로시간 및 근로관행 조정은 기존 근로자수를 조정하지 않고 근로시간수 조정과 근로형태 다양화를 통해서 환경 변화에 대처할 수 있다는 점에서 노동시장의 유연성 제고에 도움이 된다. 근로시간과 근로관행의 조정은 노사간에 합의를 거쳐야 하는 어려움과 법적용상의 문제가 있다.

- 정규근로 시간의 삭감

사용자는 경기침체시 작업량이 부족할 경우에는 정규근로시간을 삭감함으로써 경기침체에 대처할 수 있다. 이는 인건비 절감효과를 가져 올 것이다. 프랑스는 경기침체에 대처하기 위해서 주당 근로시간을 32시간으로 삭감한 적이 있다. 정규근로시간 삭감은 법적용상의 문제 뿐만 아니라 노조의 합의도 얻어야 하는 문제가 있다.

- 일시휴업

경기침체시에는 일시휴업을 실시할 수 있다. 이 경우에도 법적용상의 문제나 노조의 합의를 얻어야 하는 문제가 있다.

- 초과근로 시간의 삭감 또는 폐지

초과근로 시간의 삭감이나 폐지는 인건비 절감에 효과가 있고 법적용상의 문제점이

없기 때문에 자주 활용되는 방법이다.

- **임시근로제 실시**

임시근로자 채용은 인건비 절감을 통해서 노동시장 유연성 제고에 도움을 준다. 임시근로제는 OECD국가들의 경우에 증가추세로 활용되고 있다. 임시근로제는 필요에 따라서 노동력을 활용하는 제도이기 때문에 경기침체시의 고용조정에 부합된다. 이는 법적용상의 문제는 별로 심각하지 않으나 노조가 반대하는 내용이다.

- **파트타임 근로제 실시**

파트타임 근로제는 임시 근로제보다도 더 유연하게 고용조정을 할 수 있는 방법이다. 법적용상의 문제점은 사실상 없다고 볼 수 있다.

- **변형근로제 실시**

변형근로제란 노동법에 명시된 근로시간을 일정 기간동안에 탄력적으로 사용하는 제도이다. 이 제도의 활용은 근로자들에게 고충을 줄 수 있다는 점에서 노조가 반대하며 또 법적용상의 문제점이 있지만, 사용자에게는 생산에 맞춰 노동력을 활용한다는 점에서 유연성 제고에 도움이 된다.

근로자 수 조정

근로자수 조정은 신규채용 중지 또는 삭감, 결원의 불보충 또는 삭감보충, 비정규근로자 재계약 중지와 같이 외부 근로자수를 조정하는 방법과, 조기퇴직 유도, 정리해고와 같이 내부 근로자수를 감축하여 조정하는 방법으로 나뉘어진다. 근로자수 조정은 인건비 절감을 목적으로 하는 과격한 고용조정 방법이다.

- **신규채용의 중지 또는 삭감**

경기침체나 구조조정시 사용자는 신규채용을 중지하거나 삭감함으로써 노동시장의 유연성을 제고할 수 있다. 신규채용의 중지나 삭감으로 노동시장에 처음으로 진입하려는 젊은이들은 일자리를 얻기가 어려워진다.

- **결원의 불보충 또는 삭감보충**

결원을 보충하지 않거나 적게 보충함으로써 사용자는 유연성을 제고할 수 있다.

- **비정규근로자 재계약 중지**

경기침체시 비정규근로자와의 재계약을 중지함으로써 사용자는 인건비를 절감할 수 있다. 법적용상의 문제점은 없다.

- 조기퇴직 유도

사용자는 근로자들을 대상으로 비교적 좋은 퇴직조건을 내세워 퇴직희망자를 모집함으로써 유연성을 제고할 수 있다. 이 방법은 대상 근로자의 자유의사에 근거를 둔 조정방법이므로 해고와는 달리 일반적으로 갈등을 불러일으키지는 않는다. 고령근로자가 많을수록 사용자에게는 인건비 부담이 가중되고, 근로자에게는 승진기회가 정체되므로 조기퇴직 제도는 유연성 제고를 위해서 자주 활용된다. 이는 노동조합과의 협의를 거쳐야 하고 모집기준을 합리적으로 마련해야 하는 등의 문제점이 있다. 이는 근로자 수의 감소를 통해서 이루어지므로 사회적으로 고용불안 문제를 야기시킬 수 있다.

- 정리해고

정리해고는 가장 과격한 고용조정 방법으로서 근로자에게는 고통을 주고 노사간에는 갈등을 불러일으킨다. 따라서 어느 나라에 있어서나 정리해고는 고용보호의 주요 대상이 된다. 고용보호수준이 높으면 정리해고가 어려워 실업이 증가하고, 그 반대면 정리해고가 쉬워 고용이 증가한다. 실업해소를 위해서 OECD 국가들은 1980년대 중반 이후로 고용보호를 완화시켜 오고 있다.

고용보호법은 부당해고, 경제적 이유로 인한 해고, 고충수당 지급, 해고시 최저 통고기간, 행정당국의 해고 승인, 노조대표와의 사전협의 등을 통제하는 채용 및 해고 원칙과 관련된 법이다. 고용보호법은 사용자의 해고권을 제한한다. 고용보호법은 고용조정을 어렵게 해주므로 고용보호법의 개선과 관련해서, 정리해고가 인정될만한 경제적 사유에 대한 평가기준은 무엇이며, 이를 바탕으로 최종적인 결정을 내려 줄 기구는 어떤 것이 적합한가 등은 어느 나라에 있어서나 주요 쟁점이 된다.

2) 기능적 고용조정

기능적 조정은 근로자수를 삭감하지 않고 고용을 조정하는 방안으로 이는 근로조직의 개편과 노동력의 재배치로 나누어진다. 기능적 조정은 경기불황이나 구조조정에 대처하여 일반적으로 폭넓게 활용되고 있는 고용조정 방법이다.

근로조직의 개편

경영환경이 변할 때는 근로조직도 새로운 여건과 기술에 맞게 개편되는 것이 바람직스럽다. 근로조직이 여건에 맞게 개편된다면 능률과 생산성이 향상할 것이므로 근로조직 개편은 유연성 제고에 도움을 준다. 이 경우에도 노조와의 협의를 있어야 할 것이다.

노동력의 재배치

고용조정에 있어서 내부노동력을 감축하는 고용조정 방법은 노조의 반대에 부딪치거나 기업의 평판을 나쁘게 할 수 있다. 이런 이유 때문에 기업은 노동력을 기업내에서 일시적 또는 항구적으로 재배치하거나 기업 외로 파견이나 전적을 통해서 재배치함으로써 유연성을 제고할 수 있다. 이 경우에도 노조와의 협의가 있어야 할 것이다.

- 노동력 재배치

노동력을 기업내 또는 기업외에 재배치함으로써 고용조정을 한다.

- 다양한 기술습득의 기회 제공 및 훈련

노동력 재배치와 근로조직의 개편을 위해서는 근로자들을 대상으로 다양한 기술습득과 훈련 및 재훈련 기회를 제공함으로써 유연성을 제고할 수 있다.

정책적 조정: 적극적 노동시장정책 실시

정책적 조정은 소위 적극적 노동시장정책과 관련된다. 먼저 적극적 노동시장정책(Active Labour Market Policy: ALMP)이라는 용어가 등장하게 된 역사적 배경을 잠깐 살펴보기로 하자(OECD, 1990). '적극적'(active)이란 말은 스웨덴이 1950년대에 임금규제를 통한 임금조정이 실업과 인플레이션 해소에 별다른 효과를 나타내지 않게 되자 이로 인해 발전시킨 '적극적 노동시장 정책(active labour market policy)'이라는 용어에서 유래되었다.

이 무렵 미국은 1962년에 Manpower Development and Trainig Act를 통과시킴으로써 실업해소를 위한 확장적 수요관리정책의 추구하고 함께 공공부문에서의 직업창출과 훈련방안을 본격적으로 도입해 가기 시작했다. 이를 계기로 OECD는 스웨덴과 미국의 정책을 조화시켜 인적자원의 발전을 통한 경제성장을 이룩하기 위해서 'Active Manpower Policy'라는 표현을 만들어 냈다. 그 후 두 차례의 유가파동은 노동시장정책을 크게 바꿔놓았는데 이 결과 민간부문에서의 직업창출과 지방정부가 주도하는 프로그램을 강조하는 새로운 노동시장정책이 대두하게 되었다. 이어 OECD는 두 차례의 세미나를 거친 다음 1986년에 노동시장의 유연성에 관한 Dahrendort Report(OECD, 1986b)를 출간함으로써 적극적 노동시장정책은 노동시장의 유연성 제고방안으로서 중요한 위치를 차지하게 된 것이다.

OECD 자료(OECD, 1996b)는 노동시장정책을 소극적 노동시장정책과 적극적 노동시장정책으로 분류하고 있다. 소극적 노동시장정책은 실업보상과 조기퇴직을 포함하고, 적극적 노동시장정책은 고용촉진을 주목적으로 하는데 다음에 열거하는 다섯 가지 향

목을 포함한다.

- 공공 고용서비스와 행정

이는 고용문제와 관련된 공공부문 서비스로서 노동시장 정보 활성화를 통해서 유연성을 제고시켜준다.이다.

- 노동시장 훈련

이는 실업상태 또는 실업위기에 처한 성인을 위한 훈련과 고용상태인 성인을 위한 훈련을 포함하는데 훈련을 통해서 취업능력을 높이려는 데 목적이 있다.

- 젊은이 대책

이는 실업상태나 불리한 여건에 있는 젊은이를 위한 대책과 이들을 위한 전반적인 훈련을 지원하는 계획을 포함한다.

- 고용보조

이는 민간부문의 정규고용 보조, 창업을 하려는 실직자 보조, 공공 및 비영리부문에서의 일자리 창출을 포함하는 것으로 정부가 직접 일자리를 창출하는 경우이다.

- 장애인 대책

이는 장애자를 위한 재활훈련과 장애자를 위한 근로를 포함한다.

지금까지 논의해 온 노동시장의 유연성 제고범위와 제고방안을 바탕으로 다음에는 외국과 한국의 경우에 노동시장의 유연성 제고가 어떻게 이루어져 오고 있는가를 사례를 중심으로 그 특징을 살펴보기로 한다.

제4장

노동시장의 유연성 제고 사례: 외국

노동시장의 유연성 제고 사례: 외국

여기에서는 제3장에서 논의한 노동시장의 유연성 제고 이론을 바탕으로 간접적 조정, 직접적 조정, 그리고 정책적 조정과 관련하여 외국의 노동시장의 유연성 제고 사례를 살펴볼 것이다. 노동시장의 유연성 제고 사례는 많은 논문과 저서들에서 언급되고 있는 내용들 가운데서 필자가 대표적인 것이라고 판단하여 제시한 것임을 밝혀준다. 제5장에서는 한국의 사례를 언급할 것이다.

1. 간접적 조정: 노동비용 조정

간접적 조정은 노동비용 조정과 관련되는 것으로 여기에서는 항목별, 국가별 사례를 논의할 것이다.

항목별 사례

노동비용 조정에서는 주로 임금수준, 상대임금, 비임금 노동비용이 조정 대상이 된다. 여기에서는 특히 노동수요에 대한 임금탄력성이 0보다 커야 하고 노조의 긍정적인 참여가 있어야만 효과를 기대할 수 있다. 노동수요에 대한 임금탄력성의 크기는 OECD 경우에 대체로 -0.5 ~ -1.0로 추정되고 있어서 노동비용 상승 완화로 고용이 증가하리라고는 기대할 수 있다(OECD, 1994b). 그러나 임금은 노동시장에서 수요와 공급은 물론 노사관계, 상품시장의 경쟁도, 사회복지조항, 조세 등에 의해서도 결정되는 것이므로 노동비용 상승완화가 반드시 고용증가를 가져오리라고 보기는 어려울 것이다. 특히 대부분의 국가들에서는 임금상승 완화가 노조에 의해서 쉽게 수락되지 않을 것이므로 실시상의 애로도 결코 무시할 수 없을 것이다. 여기에서는 중요하다고 평가되는 몇가지 항목을 대상으로 노동시장의 유연성 제고를 위한 간접적 조정 사례를 살펴보기로 한다.

- 임금상승 완화

국가에 따라 상당한 차이가 있기 마련이지만 노동비용 중 임금비용 비율은 대개 3/4이 되므로 임금상승 완화는 간접적 조정에서 중요한 부분을 차지한다.

임금상승 완화방안으로서 대부분의 국가들은 소득정책 실시, 임금동결, 임금-물가 연동제 완화 또는 폐지 등을 실시해 오고 있다.

소득정책이란 일반적으로 임금, 이자, 지대, 가격 등의 상승률 결정에서 어떤 기준을 지키기만 하면 고용목표를 희생하지 않고도 물가를 안정시킬 수 있는 정책이다. 소득 정책 실시에서는 정책목표로 제시된 물가상승률과 예상되는 노동생산성 증가율을 합한 것보다 임금상승률이 더 낮게 조정될 때 이 결과는 임금상승 완화로 나타나게 된다. 선진국을 비롯하여 세계의 거의 모든 국가들이 1970년대 유가파동 이후 현재까지 소득정책 차원에서 임금상승완화 정책을 실시해 오고 있어서 이와 관련된 구체적인 사례를 구태여 언급할 필요는 없을 것 같다.

임금동결은 소득정책 차원의 임금상승완화보다도 더욱 강한 성격을 띤 규제이다. 대표적인 예는 1970년대 초 닉슨 미국 대통령이 2년 동안 4단계에 걸쳐서 실시한 임금-물가 동결정책이 될 것이다. 그러나 임금동결은 노조의 합의를 얻어야 하고 임금규제가 해제된 직후에는 임금폭등이 일어난다는 점 때문에 최근에는 별로 실시되지 않는 추세이다.

임금-물가 연동제란 임금상승을 물가상승과 연계시켜서 결정하는 제도이다. 이 제도는 물가상승시 근로자의 실질임금을 보장하는 데는 도움이 되지만 경제가 불황일 때 도 임금상승을 보장해주는 역할을 해줌으로써 오히려 노동시장의 유연성을 저하시키게 되는 문제점이 있다. 따라서 노동시장의 유연성 제고와 관련하여 어떤 나라는 임금-물가 연동제를 약화시키거나 폐지하기도 했다. 예를 들면, 이탈리아와 그리스는 이 제도를 폐지했고, 벨지움, 스페인, 덴마크 등은 물가인덱스에 포함된 일부 항목을 제외시킴으로써 이 제도를 약화시킨 것이다(Sarfati, 1988).

그런데 중요한 것은 임금상승완화 또는 낮은 임금상승률이 규제 아닌 노사관계나 관행에 의해서도 결정된다는 점이다. 노동시장 규제가 거의 없는 미국의 경우는 좋은 예가 될 수 있을 것이다.

〈표 7〉 주요국의 시간당 인건비

(단위: 미국 달러)

	제조업 시간당 인건비		10년간 증가율(%)
	1985년	1995년	
미국	13.01	17.20	32
일본	6.34	23.66	273
대만	1.50	5.82	288
한국	1.23	7.40	501

자료: 한국노동연구원, 『KLI 노동통계』, 1997, p.123.

<표 7>에 따르면, 1985~1995년간 미국 제조업의 인건비 상승률은 불과 32%에 지나

지 않는다. 같은 기간동안 일본은 273%, 대만은 288%, 한국은 501%를 나타내고 있다. 또 표에는 포함되어 있지 않지만 같은 기간동안 독일은 232%, 프랑스는 157%, 이탈리아는 116%, 스페인은 173%, 영국은 120%로서 모두 미국보다 훨씬 높다. 현재 미국이 낮은 실업률을 기록하고 있는 이유의 하나는 이처럼 규제와는 상관없이 경쟁 원리에 의해서 결정되는 낮은 임금상승률 때문이라고 평가되기도 한다.

- 임금률의 다양화

임금률이 다양하게 결정되면 사용자는 선택의 폭이 넓어져 노동시장의 유연성은 제고될 것이다. 예를 들면, 오스트레일리아, 벨지움, 프랑스, 독일, 그리스, 이탈리아, 네덜란드 등은 기술수준이 낮은 근로자 임금을 상대적으로 낮게 결정함으로써 임금률의 다양화를 통해서 유연성을 제고하기도 했다.

- 임금체계의 다양화

임금체계의 다양화는 임금률의 다양화와 같은 효과를 갖게 될 것이다. 예를 들면, 오스트레일리아는 중앙집권적 임금결정방식에서 생산성 증가를 바탕으로 한 개별기업중심의 임금결정방식으로 노사관계 체제를 바꿈으로써 임금체계의 다양화를 이루기도 했다.

- 임금체계의 성과급화

임금체계의 성과급화는 임금결정에서 근로자의 성과를 반영하는 임금결정방식이다. 이 제도는 본래 미국에서 효율적인 보상책으로서 매니저를 대상으로 도입되어 유연성 제고에 기여한 바 있다. 그후 유럽에서는 매니저의 출발임금을 낮게 책정한 후 성과에 따라 개인의 능력을 보상하기 위해서 이 제도가 도입되었는데 노조의 반대에 부딪치기도 했다. 노조는 일본과 같이 연공급이 주축을 이루는 나라에서는 고용안정이 보장되기 때문에 별 문제가 없으나 그렇지 않는 경우에는 문제가 된다는 이유를 내세워 반대했던 것이다. 그런데 개인의 성과가 임금결정에서 차지하는 비율을 보면, 미국 69%, 영국 58%, 이탈리아 39%, 독일 34%, 노르웨이 33%로서 임금체계의 성과반영 수준에서 유럽국가들이 미국과 영국에 비해서 낮음을 알 수 있다(어수봉, 1997).

- 젊은 근로자 임금의 저율화

노동시장에 갓 진입하려는 젊은 근로자들은 숙련과 경험이 부족하기 때문에 상대적으로 낮은 임금이 지급된다면 고용이 증가하게 될 것이다. 이와 관련해서 대표적인 예는 최저임금률의 다양화가 될 수 있을 것 같다. 포르투갈, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 스페인, 네덜란드 등은 대부분의 국가들과는 달리 ‘젊은이 최저임금’을 별도로 가지고 있다. 가장 특이한 경우는 네덜란드이다. 이 나라에는 15세~22세까지 연령별 최저임금이 있는데 15세는 성인 최저임금의 30%에서 시작하고 22세부터는 드디어 성인 최저임금을 받게 된다. 또 네덜란드는 ‘젊은이 고용계획’을 세워 이와 관련된 사람들의

경우에 최저임금의 적용을 임시로 연장한 적이 있는데, 이로 인해서 1984년 5월 이후부터 젊은이 실업은 10%, 장기실업은 9%나 감소했다고 한다(Sarfati, 1988).

- 비임금 노동비용의 삭감

비임금 노동비용은 퇴직금, 법정복리비, 교육·훈련비, 모집비, 현물급여 등과 관련되는데 나라에 따라 차이가 있기는 하나 대개 노동비용의 25~30% 정도를 차지한다. 따라서 비임금 노동비용의 삭감은 실업감소에 효과가 있을 것이다. 프랑스, 벨지움, 아일랜드, 포르투갈 등은 젊은이, 저임금 근로자, 단기 또는 장기실업 경험이 있는 근로자에 대한 사회보장기여금을 삭감한 적이 있다.

국가별 사례: 일본

일본의 경우는 경제불황과 관련하여 임금상승 완화가 노사간에 합의를 바탕으로 쉽게 이루어져 오고 있는 대표적인 예가 될 것이다.

1980년에 6%를 다소 상회했던 일본의 임금상승률은 1980년대를 통해서 약 3%~5% 정도를 유지하다가 1991년 이후에는 약 2% 이내 수준을 나타내고 있다. 특히 최근에 들어와서는 고용사정이 어려운 가운데 임금상승률은 매우 낮은 수준을 기록하고 있다. 1995년 5인 이상 사업체의 임금 상승률은 1.1%로서 1993년의 0.3% 이후 가장 낮은 수준이며 주요 기업의 춘투 임금인상률은 2.83%로서 역사상 가장 낮은 수준이다. 이는 곧 일본의 노사단체 간에 고용안정을 조건으로 임금인상 자제에 대한 합의가 이루어져 가고 있다는 증거가 된다고 볼 수 있다. 이 결과로 노동시장의 유연성이 제고될 것임은 설명이 필요치 않을 것이다.

그런데 일본에서는 비록 명목임금 상승률은 낮다 할지라도 물가안정에 힘입어 실질임금 상승률은 상당히 안정적인 수준을 유지해 오고 있다. 1990~95년 간 일본의 연평균 소비자물가 상승률은 약 1.7%인데 비해 한국은 같은 기간동안 6.6%로서 한국이 일본에 비해 약 4배나 더 높다. 따라서 노사간에 임금상승 완화에 관한 합의가 이루어지기 위해서는 물가안정이 우선적으로 이루어져야 한다는 점은 반드시 강조되어야 할 것이다.

2. 직접적 조정: 고용조정

직접적 조정은 고용 자체를 조정하는 것으로 이는 양적 고용조정과 기능적 고용조정으로 나뉘어진다. 여기에서도 항목별, 국가별 사례를 논의할 것이다. 그런데 직접적 조정에서는 주로 기업이 주도권을 갖는다. 기업은 경쟁이 심화되거나 환경변화가 있

을 경우에는 상품과 생산요소를 조정하기 마련이다. 그러나 조정이 사용자의 마음대로 이루어진다면 이로 인해서 고용불안이 일어나게 될 것이므로 국가는 고용보호법을 마련하여 노동시장에 개입하게 된다. 이 점을 감안할 때, 직접적 조정에서는 고용보호와 관련된 내용부터 먼저 논의할 필요가 있을 것이다.

고용보호의 발전과정

고용보호란 부당 해고, 경제적 이유로 인한 해고, 고충수당 지급, 해고전 통고, 행정당국으로부터의 해고 승인 취득, 노조와의 사전협의, 채용상의 계약조건 이행 등이 바탕이 되는 ‘채용 및 해고’와 관련된 조항을 말한다. 한국의 근로기준법에는 이같은 조항들이 적지 않다. 예를 들면, 지난 3월에 개정된 근로기준법 제30조에서 제35조까지에는 해고의 제한이나 해고의 적용제외에 관한 내용들이 포함되어 있다.

고용보호는 찬반 쟁점을 지니고 있다. 찬성론에 따르면, 고용보호는 ①근로자의 복지보장, ②고용안정 유지, ③대량해고 방지, ④실업보험과 재훈련비 지출감소를 통한 사회비용 증가 방지 등의 장점을 가지고 있다고 한다. 그러나 반대론에 따르면, 위와같은 찬성론은 설득력이 약하고, 고용보호는 무엇보다도 총고용을 감소시키며 특히 젊은이 실업을 증가시킨다고 한다(OECD, 1994b).

그런데 고용보호법의 개선과 관련해서, 정리해고가 인정될 만한 경제적 사유에 대한 평가기준은 무엇이며, 이를 바탕으로 최종적인 결정을 내려 줄 기구는 어떤 것이 적합한가에 관해서는 어느 나라에 있어서나 주요 쟁점이 되어 오고 있다. 그러면 고용보호는 어떤 단계를 거쳐서 발전되어 왔는가를 살펴보자. 고용보호는 OECD 국가들을 중심으로 세 단계를 거쳐서 발전되어 온 것으로 알려져 있다(OECD, 1986b).

첫째 단계는 1960년대 인력부족이 나타났던 시기로, 이 기간동안 대부분의 국가들은 고용보호보다는 적극적 인력정책을 실시했고 기업들은 지속적인 고용기회를 제공하고 자 노력했다.

둘째 단계는 선진국들이 유가파동을 겪은 후 실업증가를 경험하게 되자 고용보호에 관심을 갖기 시작한 시기이다. 이 기간동안 미국만 제외하고 OECD 국가들에서는 원칙적으로 부당해고는 금지되었다. 그러나 개별 근로자 경우에는 부당행위나 무능력, 전체 근로자 경우에는 인력과잉을 입증할 수 있을 때에만 해고가 허용되었다. 고용보호는 신규채용자, 파트타임 근로자, 임시직, 계약직, 그리고 소기업 근로자 경우에는 제외되었다. 또 사용자에게는 해당 근로자와 근로자 대표 또는 노조에게 사전에 해고를 통보하도록 규제가 주어졌다.

셋째 단계는 1980년을 전후하여 실업증가가 고용보호법을 포함하여 구조적인 요인에 의해서 야기된 것이라고 인식됨으로써 고용보호가 완화되기 시작한 시기이다. 이 기간동안 고용보호는 거의 모든 OECD 국가들에서 처음으로 완화되기 시작했다.

이 무렵에 있었던 고용보호법 개선 내용을 잠깐 언급해 둘 필요가 있을 것 같다. 개별근로자 해고에서는 프랑스, 독일, 이태리, 스페인, 영국 등은 1980년대에 고용보호와 관련된 법을 개정했는데 이들 나라의 정책입안자들은 소기업이 고용확대의 선봉에서야 하는데도 비합리적인 고용보호가 장해요인이 된다고 보았다. 또 대량해고에서는 주로 해고비용을 낮추는 데 역점을 두고 법을 개정했는데 독일(1985년)과 이태리(1982년)는 계약직과 파트타임직의 사용을 제고하는 데 역점을 두었으며 스페인(1980년)은 해고가 이루어질 수 있는 근거를 확대함으로써 해고비용 감소에 노력했다. 영국(1985)은 대규모 해고의 경우 사전통보 최저기간을 감축했고, 프랑스(1986년)는 10인 이상 해고의 경우 해고사유의 근거제시와 당국으로부터 해고에 관한 사전허가취득 조항을 폐지했다(OECD, 1986b).

물론 이 이후에도 고용보호 완화는 계속해서 이루어졌지만 앞에서 언급한 몇가지 사례는 고용보호가 처음으로 완화되기 시작한 단계의 사례라는 점에서 의의가 있다고 생각된다.

고용보호와 실업 간의 관계

고용보호의 완화가 고용이나 실업에 미치게 될 영향을 실증적으로 분석하기란 쉬운 일이 아니다. 그런데 OECD의 한 연구는 1989년 현재 고용보호의 주요 내용인 해고 절차상의 어려움, 해고시 사전 통보, 고충수당 지급, 고정기간 계약 등을 중심으로 여러 국가들의 고용보호 수준을 추정해 바 있다(OECD, 1994b). 필자는 이를 고용보호 수준이 가장 낮은 나라부터 높은 나라 순으로 정리한 후 몇 가지 고용지표를 곁들여 <표 8>에 나타내고 있다. 여기에서는 또 고용보호수준과 여러 가지 고용지표 간의 상관관계도 추정하여 고용보호의 완화가 고용이나 실업에 미칠 영향이 무엇인가를 간접적으로 살펴보기로 한다.

표의 21개 국가 중 고용보호 수준이 가장 낮은 나라는 0.36을 나타낸 미국인데 미국은 사실상 고용보호가 없는 나라로 평가되고 있다(OECD, 1996b). 고용보호 수준이 낮은 그룹의 국가군에는 미국, 뉴질랜드, 캐나다, 스위스, 영국, 아일랜드, 덴마크, 오스트레일리아, 일본 등이 포함된다. 반면 고용보호 수준이 가장 높은 나라는 14.25를 나타내 미국보다 무려 40배정도가 더 높은 이태리이다. 고용보호 수준이 높은 그룹의 국가군에는 이탈리아, 포르투갈, 독일, 스페인, 그리스, 벨기에, 핀란드, 노르웨이, 프랑스 등이 포함된다.

〈표 8〉 OECD 국가들의 고용보호 수준과 몇 가지 고용지표*

(단위: %)

(1) 고용보호 수준**	(2) 실업률 (1995) (괄호 안의 수는 1983)	(3) 고용률 (1995)	(4) 젊은이 실업률 (1995)	(5) 장기실업률 (1995)	(6) 자영고용률 (1990)	(7) 파트·타임 비율(1995) (괄호 안의수는 1979)	(8) 적극적 노동시장정책 지출 비율 (1995) 노동시장 정책 총지출)
1.미국:	0.36	5.5 (9.5)	73.5	12.1	9.7	10.8	18.6(16.4)
2.뉴질랜드:	0.72	6.3 (…)	70.5	11.9	22.9	19.8	21.2(13.9)
3.캐나다:	1.65	9.5(11.9)	67.7	15.6	13.8	9.4	18.6 (9.7)
4.스위스:	1.75	3.3 (…)	79.2	5.5	32.3	16.9	28.3 (…)
5.영국:	2.25	8.7(12.4)	67.8	15.5	43.5	14.1	24.1(16.4)
6.아일랜드:	2.75	12.9(14.0)	55.0	…	58.9(93년)	24.6	11.3 (5.1)
7.덴마크:	3.25	12.2 (…)	73.4	9.9	27.9	11.2	21.6(22.7)
8.호주:	3.26	8.5 (9.9)	69.0	14.4	30.8	15.5	24.8(15.9)
9.일본:	3.71	3.1 (2.6)	74.1	6.1	18.1	23.6	20.1 (…)
10.네덜란드:	7.25	6.5(12.0)	64.3	12.8	43.2	11.6	37.4(16.6)
11.스웨덴:	8.50	9.2 (3.9)	71.1	15.4	15.7	9.1	24.3(23.6)
12.오스트리아:	9.00	6.5 (…)	68.7	5.9	17.4	14.2	13.9 (7.6)
13.프랑스:	9.50	11.6 (8.3)	59.5	25.9	45.6	15.0	15.6 (8.1)
14.노르웨이:	9.75	4.9 (3.4)	74.0	9.4	26.5	11.8	26.5(27.3)
15.핀란드:	10.50	17.1(5.4)	61.3	27.2	32.3	14.9	8.4 (6.7)
16.벨기에:	10.50	9.4(12.1)	55.7	21.5	62.4	18.1	13.6 (6.0)
17.그리스:	11.00	7.2 (…)	54.2	27.9	50.9	48.6	4.8 (6.5)
18.스페인:	11.25	22.7(17.0)	45.9	42.5	56.5	27.9	7.5 (…)
19.독일:	12.00	8.2 (7.7)	65.1	8.5	48.3	11.0	16.3(11.4)
20.포르투갈:	12.50	7.1 (7.8)	65.7	16.0	48.7	30.1	7.5 (7.8)
21.이탈리아:	14.25	12.2 (8.8)	52.1	32.8	62.9	29.1	6.4 (5.3)

* 고용률: 총고용/총인구 비율, 장기실업률: 12개월 이상의 장기실업자/총실업자 비율, 파트·타임 비율: 파트·타임 고용/총고용 비율, 노동시장정책 총지출 비율: (적극적 + 소극적 노동시장 정책 지출)/GDP 비율.

** 고용보호 수준은 OECD, Jobs Study, 1994, p. 74, Table 6.7에서 인용한 1989년 현재 자료로서, 이는 같은 책 p. 70의 T-6.5 정규직 관련 자료와 역시 같은 책 p. 72의 T-6.6 임시고용계약직 관련 자료를 OECD가 계산한 것임. 자료: OECD, Jobs Study, 1994, p. 74.

이제 <표 8>에 포함된 자료를 바탕으로 고용보호가 고용이나 실업에 어떤 영향을 미치게 되는가를 논의하기로 하자. 첫째, 고용보호가 심한 나라에서는 실업률이 높다(칼럼 (2) 참조). 그 이유는 고용보호가 심하면 사용자가 해고비용을 두려워하여 채용을 기피하기 때문이다. 1995년 고용보호가 가장 약한 미국의 실업률은 5.5%로서 이는

고용보호가 낮은 국가군에서 일본과 스위스 다음으로 낮은 수준이다. 반면 같은 해 고용보호가 높은 스페인과 이탈리아는 실업률이 각각 22.7%와 12.2%나 된다.

고용보호수준과 실업률 간의 상관계수를 추정해 본 결과 이는 0.342로서 유의성은 별로 높지 않으나 정의 관계를 보여준다. 따라서 고용보호의 약화는 실업감소에 기여하리라고 말할 수 있을 것이다.

둘째, 고용보호가 심한 나라에는 고용률(총고용/총인구 비율)이 낮다. 그 이유는 고용보호가 심하면 해고비용이 많아서 해고가 어려워지므로 사용자가 신규채용을 기피하기 때문이다(칼럼 (3) 참조). 고용보호가 가장 약한 미국의 고용률은 1995년에 73.5%로서 스위스와 일본 다음으로 높고, 고용보호가 약한 나라일수록 고용률은 높은 편이다. 한편 고용보호가 심한 나라인 이탈리아, 스페인의 고용률은 각각 52.1%, 45.9%로서 매우 낮은 편이다. 고용보호수준과 고용률 간의 상관계수를 추정해 본 결과 이는 -0.588로서 부의 관계를 보여준다. 따라서 고용보호의 약화는 고용률을 높여 실업감소에 기여하리라고 말할 수 있을 것이다.

셋째, 고용보호가 심한 나라에서는 젊은이들의 실업률이 높다. 그 이유는 앞에서 언급한 내용과도 관련이 되는데, 고용보호가 심하면 사용자는 신규채용 대상자인 젊은이를 기피하기 때문이다(칼럼 (4)). 1995년에 고용보호가 약한 미국과 일본의 젊은이 실업률은 각각 12.1%와 6.1%인데 비해 고용보호가 강한 스페인과 이탈리아는 각각 무려 42.5%와 32.8%를 나타내고 있다. 고용보호수준과 젊은이 실업률 간의 상관계수는 0.540으로서 정의 관계를 보여준다. 따라서 고용보호의 약화는 젊은이 실업감소에 기여하리라고 말할 수 있을 것이다.

넷째, 고용보호가 심한 나라에서는 장기 실업률이 높다. 그 이유는 사용자가 높은 해고비용으로 인해 신규채용을 꺼려하므로 일단 실업상태인 사람에게서는 취업의 기회가 적어지기 때문이다(칼럼 (5)). 1995년 미국의 장기 실업률은 9.7%로서 표에 포함된 국가들 가운데서 가장 낮는데 이탈리아의 장기 실업률은 무려 62.9%나 된다. 고용보호수준과 장기 실업률 간의 상관계수는 0.561으로서 정의 관계를 보여준다. 따라서 고용보호수준의 약화는 장기 실업감소에 기여하리라고 말할 수 있을 것이다.

다섯째, 고용보호가 심한 나라에서는 자영고용률이 높다(칼럼 (6)). 그 이유는 취업기회를 얻지 못한 근로자들이 고용보호법이 적용되지 않는 영세한 업종에서 자영고용을 선택할 수밖에 없기 때문이다. 1995년 미국의 자영고용률은 10.8%이나 이탈리아의 자영고용률은 29.1%이다. 고용보호가 비교적 심한 이태리, 포르투갈, 스웨덴, 아일랜드, 영국, 핀란드, 벨기에 등에서 자영고용률은 높게 나타나 있다. 고용보호수준과 자영고용률 간의 상관계수는 0.367으로서 유의성은 낮으나 정의 관계를 보여준다. 따라

서 고용보호의 약화는 자영고용률을 낮춰 고용구조를 고도화시키는 데 기여하리라고 말할 수 있을 것이다.

여섯째, 고용보호가 심한 나라에서는 파트타임 고용률이 낮다(칼럼 (7)). 그 이유는 대부분의 국가들은 파트타임근로 경우에도 고용보호법을 적용하고 있어서 그렇지 않는 경우에 비해서 파트타임근로자의 해고시에 비용이 들기 때문이다. 1995년 고용보호가 약한 미국의 파트타임고용 비율은 18.6%인데 비해 고용보호가 가장 강한 이탈리아는 6.4%에 지나지 않는다. 고용보호수준과 파트타임근로 간의 상관관계수는 -0.530으로서 부의 관계를 보여준다. 따라서 고용보호의 약화는 파트타임 근로율을 높여 실업해소에 기여하리라고 말할 수 있을 것이다.

일곱째, 고용보호가 심한 나라일수록 GDP에 대한 적극적 노동시장정책지출 비율이 높다(칼럼 (8)). 그 이유는 대부분의 국가들은 실업보험금지급 외에도 실업해소를 위해서 교육 및 훈련 등에 많은 돈을 써야하기 때문이다. 고용보호수준과 적극적 노동시장정책지출 비율 간의 상관관계수는 0.219로서 유의성은 낮으나 정의 관계를 보여준다. 이는 곧 실업률이 높은 나라에서는 실업이 증가할수록 정부가 지출을 증가한다는 증거가 될 것이다. 그런데 고용보호란 해고와만 관련되는 것이 아니고 해고는 물론 임시직과 파견근로 등과도 관련된다. <표 9>는 주요국가의 노동시장 규제 정도를 나타낸 것으로 해고와 관련하여 고용보호가 심한 독일, 프랑스, 스웨덴, 이탈리아, 스페인 등은 고용보호가 약한 영국에 비해서 임시직과 파견근로에서도 고용보호가 심하다는 것을 보여준다.

〈표 9〉 주요 국가의 노동시장 규제 정도

국가	해고	임시직	파견근로
독일	12.0	14.5	6.0
스웨덴	11.0	6.0	-
프랑스	6.0	13.0	3.0
이탈리아	14.0	14.5	10.0
스페인	15.0	7.5	10.0
영국	2.0	2.5	1.5

주: 규제가 강할수록 높은 숫자임.

자료: Schmid et al., International Labour Market Policy and Evaluation, 1996, p. 670

(박덕제, 1997, p. 62에서 재인용).

지금까지의 논의를 요약하면, 실업을 줄이기 위해서는 고용보호를 약화시킬 필요가

있다는 점이다. 이와 관련하여 OECD는 '경제적인 이유에 의한 해고는 인정되어야 한다'고 강조하면서 다음과 같이 쓰고 있다.

임의적이거나 차별적인 해고로부터 근로자를 보호하기 위해서는 어느 정도의 고용보호는 정당화된다. 그러나 경제적인 이유에 의한 해고는 인정되어야 하고, 고용안정에 대한 보다 명백한 장기적인 약속은 모든 기업들에게 강요되는 것보다는 오히려 사용자와 근로자 간의 협상에 맡겨져야 한다(OECD, 1994b).

항목별 사례

이제는 제3장에서 제시된 틀에 맞춰 직접적 조정 사례를 항목별로 나누어 논의할 것이다.

1) 양적 고용조정

양적조정에서는 노동이동, 근로시간 및 근로관행 조정, 근로자수 조정을 다룰 것이다.

노동이동 촉진

구조변화가 지속적으로 일어나는 환경에서 고용을 증가시키기 위해서는 근로자로 하여금 사용자, 직업, 거주지를 자유롭게 바꾸게 할 필요가 있다.

그런데 노동이동에 관한 자료가 부족하여 국제비교는 쉽지 않다. 그러나 한가지 언급해둘 내용은, 대부분 유럽국가들에서는 1970년대 이후로 지역이동이 감소추세이며 이동률도 매우 낮게 나타나고 있는데 이로 인해서 지역간 실업률 격차가 심화되어 전반적으로 실업률이 증가하게 되었으리라는 점이다. 이와 관련하여 여기에서는 노동이동 및 근속년수와 관련된 내용만을 간략하게 언급하고자 한다.

여러 해에 걸쳐서 비슷한 추세를 나타나고 있는 내용인데 미국은 1991년의 경우 여러 나라 가운데서 1년 미만의 근속년수 근로자 비율이 전체의 28.8%로서 가장 높고, 평균 근속년수는 6.7년으로서 가장 짧다(OECD, 1994a).

또 미국은 1993년 실업자가 될 확률이 2.06%로서 일본 0.38%, 프랑스 0.34%, 독일 0.57%, 스웨덴 1.25%에 비해서 훨씬 더 높지만 실업자가 재취업할 확률 또한 37.4%로서 일본 17.1%, 프랑스 11.7%, 독일 8.9%, 스웨덴 9.3%에 비해서 훨씬 더 높다. 이는 곧 미국의 실업률이 다른 나라에 비해서 낮은 이유는 이처럼 높은 노동이동률에

서도 찾아볼 수 있다.

근로시간 및 근로관행 조정

• 정규근로시간 감축

정규근로시간 감축은 기업이 수요나 계절변동에 대응하여 활용하는 가장 일반적인 유연성 제고방안이므로 긴 설명이 필요치 않을 것이다.

그런데 여기에서는 전반적인 근로시간 감축추세를 살펴보고 근로시간 감축이 실업감소에 어떻게 영향을 미쳐왔는가를 논의하고자 한다.

선진국에서는 1950년대부터 지속되어 온 근로시간의 감축추세가 1993년 경을 전후하여 정지되었거나 감축속도가 완화되었다. 몇 나라의 경우를 살펴보자.

〈표 10〉 취업자당 연평균 근로시간

(단위: 시간)

국 가	연평균 근로시간			
이태리	(1962)	2,100	(1985)	1,750
핀란드	(1962)	2,050	(1992)	1,750
캐나다	(1962)	2,010	(1992)	1,700
노르웨이	(1962)	1,920	(1992)	1,410
스웨덴	(1962)	1,800	(1992)	1,490
일본	(1972)	2,200	(1990)	2,020

자료: OECD, Jobs Study, 1994, p. 89.

<표 10>에서 보듯이, 1960년대 이후로 취업자당 연평균 근로시간은 표에 포함된 모든 나라에서 감소하고 있다. 그런데 표에는 나타나 있지 않지만, 스웨덴은 1980년대 이후 근로시간이 다소 증가하고 있는 나라이다.

그러면 근로시간은 왜 감축해 오고 있는가? 그것은 네 가지 요인을 바탕으로 설명된다(OECD, 1994b).

첫째는 생산성 증가이다. 근로시간 감축은 1973년 이전 생산성 증가가 빨랐던 시기에 빠르게 이루어졌고, 1970년대 중반 이후 생산성 증가가 느렸던 시기에 느리게 이루어졌다.

둘째는 정부의 노동시장 규제이다. 그동안 거의 모든 나라 정부는 정규근로시간, 초과

근로시간, 연가휴가, 공휴일, 출산휴가, 교육휴가 등과 관련하여 근로자보호 차원에서 노동시장을 대상으로 여러 가지 법적규제를 가해 왔다. 그러나 대부분의 나라에서 법정 최고 근로시간은 실제 근로시간보다 훨씬 높거나 비슷하게 나타나고 있어서 법정 근로시간 규정과 같은 규제는 사실상 근로시간 감축에 영향을 미쳤다고 보기는 어려울 것 같다.

셋째는 근로자와 노조의 태도이다. 근로자는 생활수준 향상으로 다양한 생활양식을 추구했고, 이 결과 근로에 대한 선호가 감소하게 되었다. 한편 노조는 파트타임 근로가 '기준' 고용과 근로자 연대를 저해하는 수단으로 사용될 것을 우려하여 그 도입을 반대했다. 그러나 노조는 파트타임 근로는 더 이상 취업 중 작은 비율을 차지하지 않을 뿐만 아니라 일시적 현상도 아니라는 점을 인정하여 파트타임근로를 수용하지 않을 수 없게 되었는데 그 대가로 사용자에게 근로시간 감축을 요구하여 이를 실현시키게 된 것이다(OECD, 1995c).

넷째는 사용자의 태도이다. 사용자는 근로시간 유연화의 대가로 노조의 근로시간 감축 요구를 받아들였다.

이제는 근로시간 감축이 고용에 어떤 영향을 미쳤는가를 살펴보기로 하자.

OECD의 한 연구는 1992년 경우 일본을 제외하고 실업률과 연간근로시간 간에는 정의 관계가 있음을 보여주고 있다. 이는 근로시간을 감축하면 실업률이 감소한다는 것을 의미한다. 이러한 관점에서 1980년대 여러 나라에서는 이미 정부와 노조의 주도로 근로시간 감축방안들이 도입되었다. 몇 가지 예를 바탕으로 근로시간 감축이 고용에 미친 효과를 살펴보기로 하자(OECD, 1994b).

<표 11>은 프랑스, 벨지움, 독일, 영국을 중심으로 근로시간 감축이 고용에 미치는 효과를 나타낸 것이다. 이 표에 따르면, 1982년 프랑스정부가 법정근로시간을 40시간에서 39시간으로 감축하고 연간유급휴가를 4주에서 5주로 증가한 결과 일자리가 최소 14,000~18,000개에서 최고 70,000개 정도나 창출된 것으로 나타나 있다. 이같은 내용은 벨지움과 독일에서도 비슷하게 나타나고 있다. 따라서 이는 불황으로 실업이 증가하면 근로시간 감축을 통해서 실업을 해소할 수 있다는 것을 시사해 줄 수 있다. 근로시간 감축은 또 근로관행 변화에 큰 영향을 미친 것으로 밝혀졌다. 근로관행 변화란 근로시간 또는 근로패턴의 다양화와 관련된다.

이에 관해서는 사용자측과 근로자측 관점에서 살펴보기로 한다. 먼저 사용자측에서 보면, 근로시간이 감축하면 사용자는 생산시설을 충분하게 활용하고, 시설의 활용시간과 개점시간을 연장하고, 계절과 수요변화에 대응하여 경제적 효율성을 높이기 위해

서 근로시간의 유연성을 필요로 하게 될 것이다. 한편 근로자측에서 보면, 아이를 가진 여성근로자가 노동시장에 대거 진입하고, 1인 또는 2인 가족의 증가로 가족의존도가 감소하고, 생활 및 교육수준의 향상으로 여가에 대한 선호가 증가함으로써 근로자는 근로시간의 유연성을 필요로 하게 될 것이다.

〈표 11〉 근로시간 감축과 고용과의 관계

	정부방안	계약상의 방안	고용효과
프랑스	1982년에 법정근로시간감축 - 주당근로시간을 40시간에서 39시간으로 감축 - 연간 유급휴가를 4주에서 5주로 증가		최소 14,000~18,000개의 일자리 창출 최고 70,000개의 일자리가 보존되었거나 창출
벨기에	1983~86년에 종업원 50인 이상 기업 대상으로 '3-5-3' 계획 입안 - 3%의 임금상승률 - 5%의 근로시간감축 - 3%의 추가적 고용증가	계획을 실행에 옮긴다는 기업의 동의	23,000개의 일자리 창출
독일		1984년 금속산업에서 유연성(예: 변형 근로제)의 대가로 임금을 종전대로 받기로 하고 주당근로시간을 40시간에서 38.5시간으로 감축하기로 기업 수준에서 합의 1987년 금속산업에서 주당근로시간을 38.5시간에서 37시간으로 1989년까지 감축하기로 합의	(사용자 추계) 최소 19,000~27,000개의 일자리 창출 (노조 추계) 92,000개의 일자리 창출 또는 보존
영국		1989~91년 간 엔지니어링산업에서 생산성향상 대가로 임금을 종전대로 받기로 하고 주당근로시간을 39시간에서 37시간으로 감축	생산성증가는 많았으나 고용증가는 거의 없었음

자료: OECD, Jobs Study, 1994, p.96, Table 6.15.

근로관행 또는 근로시간의 유연화는 세 가지로 분류된다. 첫째는 일·주·연 근로스케줄이 유연화된 것으로, 변형근로제에서 그 예를 찾아볼 수 있다. 둘째는 풀타임근로와는

형태가 다른 파트타임근로, 계약근로, 임시직 등이다. 셋째는 교육, 안식년, 출산휴가 등과 관련하여 평생에 걸쳐서 가변적으로 적용되는 근로스케줄이다.

- 일시 휴업

일시휴업도 정규근로시간 삭감과 마찬가지로 계절과 수요변동에 대응하여 쉽게 활용되는 고용조정 방법으로 많은 나라에서 일반화되어 있다.

- 초과근로시간 삭감

불황 때 초과근로시간 삭감은 손쉽게 적용될 수 있는 고용조정 방법의 하나이다. 많은 국가들은 고용을 보호하고 초과근로에 대한 의존을 줄여 실업해소에 기여하고자 초과수당을 지급하도록 법으로 규정하고 있다. 그러나 이같은 방법으로 고용을 증가시키려는 정부를 지금은 거의 찾아볼 수 없다.

- 파트타임근로

앞에서 언급한 대로 정규근로시간 감소의 결과로 파트타임근로가 발전되어 오고 있다. 이같은 추세는 등장에서는 사용자의 전략이 지배적인 역할을 한 것으로 평가된다. 파트타임근로는 임금이 싸고, 필요에 따라 고용할 수 있으며, 사회보장기여금을 내지 않아도 되기 때문에 사용자가 선호하게 된 것이다.

파트타임근로는 1980년대를 통해서 많은 OECD 국가에서 고용증가에 큰 기여를 한 것으로 인정되고 있다(OECD, 1994a). <표 8>의 칼럼 (7)에서 보듯이, 1979~1995년 간에 걸쳐 파트타임고용 비율은 거의 모든 나라에서 빠르게 증가해 오고 있는데 이는 앞으로도 계속해서 증가할 것으로 전망된다.

실제로 많은 나라들은 공공부문과 민간부문에서 파트타임근로를 증가시키기 위해서 많은 노력을 기울여 오고 있는데 그 내용을 보면 다음과 같다. 첫째, 여러 나라 정부는 파트타임근로자도 사회보장 혜택을 받을 수 있도록 수혜조건을 완화시켜 오고 있다. 둘째, 정부는 공공부문이 유연한 근로시간과 파트타임근로에 대한 사람들의 수요에 대응할 수가 있고, 대량해고 경우에는 공공부문에서 파트타임 일자리를 마련하여 대안 역할을 할 수가 있기 때문에 파트타임근로를 증가시키고 있다. 한 예로, 1985년 스웨덴 센서스 자료에 따르면, 중앙정부 여성근로자의 40~50%는 파트타임근로자이다. 셋째, 어떤 나라는 민간부문에서 파트타임근로를 증가시키고자 재정지원을 하기도 한다. 프랑스는 주당 16~32시간의 파트타임근로자를 새로 고용하거나 현재의 풀타임 근로자가 파트타임근로자로 전환할 경우 사회보장기여금의 30%를 감면해주었다. 그러나 이같은 정책은 많은 비용을 가져오고, 노동시장에 진입하지 않는 근로자도 노동시장으로 유인함으로써 파트타임근로 비율을 무의미하게 높일 가능성도 없지 않다.

그런데 ILO는 1994년 6월에 열린 제81차 총회에서 파트타임근로에 관한 ILO협약 175호를 채택하여 파트타임근로를 활성화시켜 고용창출 및 실업해소에 기여하는 한편 파트타임 근로자에 대한 적절한 보호를 통하여 바람직한 조건하에서 안정적인 고용을 유지하게 하는 내용을 제시한 바 있다.

- 파견근로제

파견근로제는 1920년대 미국에서 출발하여 1960년대 이후로 빠르게 성장해 오고 있다. 한 예로, 1963년 미국에서는 근로자 파견업체수가 1,259개, 근로자수는 6만여명이었는데 1989년에는 파견사업체수가 14,299개, 근로자수는 1백15만여명으로 증가했다. 이와같이 파견근로제가 약 30년에 걸쳐 빠른 성장을 하게 된 것은 기술발전으로 인해 숙련이나 기술을 가진 근로자가 부족하게 되었기 때문이다(경총, 1995b).

미국에서는 전체 취업자 중 파견근로자 비율이 1983년의 0.5%에서 1994년에는 1.65%로 증가하고 있다. 한 조사에 따르면, 파견근로자의 약 80%는 여성이며, 그 중 약 60%가 35세 이하의 기혼자이다. 이들 여성의 약 70%는 대졸 또는 그에 준하는 학력을 가지고 있고 가계의 주소득원이 본인이라는 사람은 약 44%이다.

미국의 경우 파견근로자의 직종은 사무, 제조, 건설, 운수, 하역, 기술, 의료, 세일스, 경비 등이고, 분야별 파견근로 비율은 1991년 사무 62.9%, 기술 12.3%, 공업 13.9%, 의료 10.9%로 나타나 있다.

일본의 경우 파견근로제는 구인난의 결과로 발전하게 되었다. 일본에서 근로자파견은 처음부터 합법적 사업은 아니었다. 처음에는 도급형식으로 영업을 했기 때문에 노동계는 이는 '위장도급'으로서 법률위반이며 근로자보호에 문제가 있다고 지적하기도 했다. 그후 각종 의견을 종합하여 근로자파견업을 근로자보호 시각에서 봄으로써 노동관계법에 정식으로 포함시키게 되었다. 한국은 일본의 전철을 밟고 있다는 인상을 준다.

1990년 일본의 근로자파견 사업체수는 8,865개(이 가운데 일반근로자 파견사업체수는 1,785개, 특정근로자 파견사업체수는 7,080개임), 파견근로자수는 51만명이었는데 사업체수와 파견근로자수는 매년 빠르게 증가해 오고 있다.

미국과 일본의 경우 파견근로제의 등장과 발전이 특정노동에 대한 수요증가와 구인난에서 비롯되었다는 점을 감안한다면 파견근로제는 노동시장의 유연성 제고에 기여하게 될 것이다.

- 임시직

임시직은 사용자의 입장에서 볼 때 노동시장의 유연성을 제고하기 쉬운 고용형태의 하나이다. 이 점을 감안하여 많은 나라들은 일시적인 곤란을 겪고 있는 기업들을 위해서 실업보험제도내에서 단시간근로를 보조하려는 계획을 발전시켜 오고 있다. 이는 프랑스에서는 ‘부분실업(partial unemployment)’, 캐나다에서는 ‘근로분담(work sharing)’, 독일에서는 ‘단시간근로(short work)’라고 불리운다. 이 제도 하에서는 기업이 경기불황으로 인해 곤란을 겪게 될 때 근로자들을 해고시키지 않고 단시간 근로로 전환시킬 수 있으며, 실업보험제도는 이들에게 실업보험을 지급함으로써 노동시장의 유연성을 높일 수 있는 것이다. 그러나 이 제도는 단시간 근로기간의 결정과 해당업체의 선정에서 엄격해야 한다는 점이 중요하다.

- 계약직

계약직은 대부분의 나라에서 유연성 제고의 한 방법으로 일반화되어 있다. 계약직의 발전과정과 관련하여 독일의 경우는 좋은 예가 될 수 있을 것 같다. 독일에서는 계약직이 고용증진 목적으로 도입되었다. 독일정부는 1985년 5월 ‘고용증진법’을 제정하여 계약직을 최고 18개월 기간으로 규정했다. 이 법은 1990년 1월까지 한시적으로 운영하기로 되어 있었으나 그 후로 연장되었다. 이 법은 특히 중소기업에 많은 영향을 미친 것으로 평가된다. 그런데 계약직 조건으로 고용된 사람들의 56%가 영구직으로 전환되었다는 점을 감안할 때 계약직은 경기불황시 노동시장의 유연성 제고에 기여할 수 있는 고용형태임을 알 수 있다.

근로자수

- 정리해고

정리해고는 가장 과격한 고용조정 방법으로서 근로자에게는 고통을 주고 노사간에는 갈등을 불러일으킨다. 그러나 앞에서 살펴보았듯이 지나친 고용보호로 인해서 정리해고가 어렵게 되면 오히려 실업이 증가한다는 문제점이 발생한다.

정리해고의 대표적인 예는 고용보호수준이 가장 낮은 미국에서 찾아보는 것이 바람직스러울 것 같다.

미국은 경기순환에 따른 노동수요의 일시적인 감소시에도 다운사이징(downsizing)을 실시하여 산업구조 변화에 적극적으로 대처해 오고 있다. 미국에서는 1979년부터 1995년 사이에 4천3백만 명이 실직한 것으로 기록되고 있는데, 1991년 이후의 대표적인 대량해고 사례는 GM 7만4천 명, IBM 6만3천 명, Sears 5만 명, AT&T 4만 명, Boeing 2만8천 명 등으로 근로자의 10% 이상을 감축한 것으로 나타나 있다(박기성, 1997).

그런데 미국경영자협회(AMA)조사에 따르면, 미국 기업의 3분의 2정도가 다운사이징과 신규채용을 동시에 실시해 오고 있다고 하는데 이 결과 기업 전체로는 고용이 6%나 증가했고 다운사이징을 단행한 기업의 순고용은 0.7%에 지나지 않는다고 한다. 따라서 미국기업의 다운사이징은 단순한 고용축소라기보다는 경제여건 변화에 적응하기 위한 고용조정으로 보아야 할 것이다. 다시 말하면, 미국 기업들은 다운사이징을 통해서 신기술을 도입하고, 작업방식을 개선하고, 기업조직을 개편하여 기업재구조화(restructuring)을 통해서 생산성을 향상시키려는 노력으로 보아야 할 것이다.

미국기업들은 1990년대 들어와 극심한 불황에 대비하여 인건비를 줄이기 위해서 대량해고를 감행했다. IBM은 종업원의 35%인 12만 명을 해고했고, AT&T도 비슷한 숫자를 해고했다. 이들 기업들은 남은 인력을 효과적으로 재배치함으로써 경쟁력을 높여 나갈 수 있었다. 미국기업들은 대량해고 후 노동부에 통고만 하면 된다. 미국의 노동시장은 계약자유 원칙으로 이루어져 있기 때문이다. 1990년대 들어와 지금까지 대략 9백만 명이 직장에서 쫓겨났고 실업률도 1991~1993년 중 6~7%까지 올랐다.

그러나 갖가지 부작용에도 불구하고 대량감원은 기업의 수익성을 크게 개선시켰다. 실직자들은 중소기업이나 첨단업종이 제공한 1천만 개의 일자리로 옮겨갔다. 실업률도 94년 이후 급속히 줄어들어 1996년에는 5.4%까지 떨어졌고 경기도 유례없는 호황국면을 보이고 있다.

• 조기퇴직

조기퇴직 유도는 높고 지속적인 실업상태에서 노동공급을 감축하려는 정책의 일환으로 등장했다. 그런데 1971~991년 간 일본을 제외하고 거의 모든 나라에서 55~64세 연령층의 남자 경제활동참가율이 감소추세를 보여주고 있다. 고령 근로자 실업은 노동시장의 수요·공급 메커니즘을 통해서 파악되는 것이 아니어서 별로 문제가 되지 않는다. 다만 조기퇴직과 관련하여 고령자가 우선적인 대상이 될 뿐이다.

조기퇴직은 주로 세 가지 방법에 의해서 이루어진다.

첫째, 정부는 공공지출을 통해서 조기퇴직을 유도한다. 벨기에(1976년)와 영국(1977년)은 실업자 특히 젊은이 실업자로 대체시킨다는 조건으로 고령근로자 조기퇴직을 유도했다(OECD, 1994b). 프랑스(1980년)는 고령근로자에게 파트타임 일자리를 제공하고, 실업자에게 일자리를 제공, 고령자와 젊은이 간에 기술을 이전한다는 조건으로 조기퇴직을 유도했다.

둘째, 기업은 사적연금계획을 통해서 근로자의 조기퇴직을 유도한다. 캐나다, 영국,

미국과 같이 사적연금계획이 발달한 나라에서는 기업이 연금수혜와 관련하여 퇴직연령을 공공부문보다 낮추거나 최저정년연령을 보통 50~55세로 비교적 낮게 결정한다. 이 결과 위에서 언급한 세 나라의 경우에 조기퇴직이 증가해 오고 있다.

셋째, 일본과 같은 나라는 조기퇴직을 유도하기 위해서 특별급여를 지급하기도 한다. 국가 간의 조기퇴직 패턴은 첫째는 사회보장제도가 조기퇴직을 유도하는 그룹으로서 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 이태리, 네덜란드, 노르웨이가 여기에 속하고, 둘째는 기업의 사적연금이 조기퇴직을 유도하는 그룹으로서 캐나다, 영국, 미국이 여기에 속하며 셋째는 일본과 같이 경기상태에 따라서 조기퇴직을 유도하는 나라로 분류된다.

OECD 국가들의 노동시장정책 프로그램을 바탕으로 조기퇴직 유도를 위해서 정부가 지출하는 돈이 GDP 가운데서 차지하는 비율은, 1.56%로서 가장 높은 덴마크를 비롯하여 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이태리, 포르투갈, 룩셈부르크, 그리고 0.02%로서 가장 낮은 스웨덴에 이르기까지 비교적 높은 편이다(OECD, 1996b).

2) 기능적 고용조정

환경 변화에 대처하기 위해서 기업은 기능적 조정을 시도한다. 기능적 조정 내용은 크게 근로조직 개편과 노동력 재배치로 나누어진다.

기능적 조정은 국가에 따라서 차이를 나타내기 때문에 구체적인 사례를 들기가 쉽지 않다. 기능적 조정 사례는 곧이어 국가별 사례인 일본의 경우에서 언급될 것이다. 여기에서는 다만 기능적 조정과 관련된 문제 두 가지를 간략하게 언급하고 기능적 조정에서 중요한 역할을 하는 훈련을 설명하고자 한다(OECD, 1992).

첫째, 기능적 조정을 위해서 기업은 근로조직을 개편하게 되는데 대부분의 국가에서는 사용자가 노조로부터 합의를 얻어야 한다. 나라에 따라서는 사용자가 자신의 의도대로 개편을 하거나 비공식적인 방법을 사용하여 개편하기도 한다. 어쨌든 근로조직의 개편에서는 진통이 따르기 마련이다.

둘째, 근로조직의 개편에 이어서 노동력의 재배치가 이루어지는데 이 과정에서는 훈련의 중요성이 대두된다. 그런데 기능적 고용조정 목표는 과격한 양적 고용조정과는 달리 근로자 수를 변화시키지 않고 효율성을 높이려는 데 있기 때문에 기능적 고용조정은 일본, 독일 등 OECD 국가들에서 폭넓게 활용되어 오고 있다.

- 훈련

기능적 조정이 성공적으로 이루어지기 위해서는 적응에 필요한 근로자 훈련이 필요하다. 이는 거의 모든 나라에서 일반화되어 있지만 이와 관련하여 스웨덴의 경우는 좋은 예가 될 수 있을 것 같다.

1980년대 스웨덴에서는 유연성의 여러 가지 형태 가운데서 특히 기능적 유연성이 널리 적용되었다. 예를 들면, 철강산업 Sanvik와 Ericsson Radio는 전체기업에 영향을 주지 않는 범위내에서 근로자를 이 플랜트에서 저 플랜트로 배치전환시킴으로써 수요와 계절변동에 맞춰 생산량을 조절해 나갔다. 그런데 스웨덴 기업과 Volvo는 생산라인에 자동근로팀(autonomous work team)을 도입한 최초의 대기업으로 알려져 있다. 스웨덴에서 기능적 조정이 성공할 수 있었던 이유는 스웨덴 기업들이 근로자와 기업의 필요에 가장 잘 맞는 근로조직방법을 추구했기 때문이다. 이 과정에서 훈련은 모든 기업, 정부, 사용자조직, 그리고 노조에 의해서 최우선과제로 강조되었다.

기능적 조정과 관련하여, 1980년대를 통해서 스웨덴이 고용을 성공적으로 유지할 수 있었던 구조조정의 일면을 다음의 인용을 통해서 살펴보기로 한다.

스웨덴이 특화한 분야의 현대화. Volvo, Saab, Ericsson, 제지산업은 최신 기술을 채택하여 국제시장에서 경쟁력을 되찾았지만 조선 및 많은 섬유공장들은 2, 3년 간격으로 문을 닫게 되었다. 이는 대량훈련계획을 필요로 했다. 세 갈래의 계획-사양산업의 신속한 정리, 신중하게 선정된 부문에 대한 대규모 투자, 그리고 다른 산업으로 배치전환되는 근로자를 위한 완벽한 훈련-은 스웨덴의 성공적인 고용기록을 부분적으로 설명해준다고 볼 수 있을 것이다.(OECD, 1989)

국가별 사례: 미국과 일본

여기에서는 국가별 사례로서 미국과 일본을 다룰 것이다.

- 미국

미국은 현재 선진국 가운데서 일본을 제외하고 실업률이 가장 낮고 경제가 호황인 나라이다. 미국의 실업률은 1983년에 9.5%였는데 그후 약간의 기복이 있기는 하나 감소하여 1995년에는 5.5%(표 1 참조), 1996년에는 5.4%, 그리고 1977년 2월에는 5.3%를 나타내고 있다.

미국이 낮은 실업률을 유지해 올 수 있는 이유는 앞에서 이미 언급한 대로 낮은 임금 상승률, 높은 노동이동률, 그리고 낮은 고용보호수준 등에서 찾아볼 수 있을 것이다.

미국은 사실상 고용보호가 없는 나라이다. 미국의 고용보호수준은 고용보호가 가장 심한 나라의 하나로 알려진 이탈리아가 116인데 비해서 겨우 2에 불과하다(OECD, 1996b). 이러한 여건에서 미국 기업들은 앞의 정리해고에서 이미 살펴보았듯이 재량에 따라 근로자를 해고할 수 있는 것이다.

미국정부는 근로자의 안전과 건강이나 고용의 형평에 대해서는 엄격하게 규제하나 채용과 해고에 대해서는 관여하지 않는다. 한 예로, 1992년의 고용조정과 재훈련 통고법(Worker Adjustment and Retraining Notified Act)에 따르면, 100인 이상을 고용하는 기업들은 대규모 고용조정에 앞서 60일 전에 사전통보만 하면 근로자를 해고할 수 있게 되어 있었다. 그러나 유럽에서는 해고시에 '해고의 정당한 이유'가 있어야 하며 사전통보 기간도 길 뿐만 아니라 노사협의체의 동의도 얻어야 한다.

미국에서는 기업의 해고재량권 때문에 실업률이 높을 것 같으나 결과는 그 반대이다. 미국에서는 해고된 근로자의 80% 정도가 1년 이내에 재취업하게 됨으로써 심각한 실업문제는 발생하지 않는다. 이처럼 해고가 쉽기 때문에 채용 또한 도 쉽게 이루어진다. 예를 하나 들어보기로 하자. 비실업자 중에서 실업자가 되는 비율을 비교하면, 1993년 미국 2.06%, 일본 0.38%, 프랑스 0.34%, 독일 0.57%, 스웨덴 1.25%, 이탈리아 0.41%, 스페인 0.56%로서 미국이 가장 높으나, 실업자 중에서 비실업자가 되는 비율은 같은 해 미국 37.4%, 일본 17.1%, 프랑스 3.4%, 독일 9.0%, 스웨덴 11.6%, 이탈리아 9.5%, 스페인 1.8%로서 미국이 월등하게 높게 나타나고 있다(OECD, 1996b).

미국의 낮은 실업률은 낮은 고용보호수준과도 관련된 미국만이 가지고 있는 일시해고제(temporary layoffs system)를 바탕으로 설명되기도 한다.

일시해고제란 기업의 가동률이 떨어질 때 사용자가 고용 중인 근로자를 일시적으로 해고하는 제도를 말한다. 불황으로 기업의 가동률이 떨어지면 기업은 임금을 삭감하는 대신 호황이 오면 재취업시킨다는 조건으로 입사기간이 짧은 근로자부터 해고하고 해당 근로자는 이에 응하는 제도이다. 이같은 고용조정으로 미국은 선진국 가운데서 노동시장의 유연성을 가장 잘 제고시켜 오고 있다고 평가된다.

미국의 일시해고제는 노조가 있거나 없거나 관계없이 거의 모든 기업에서 폭넓게 활용되고 있는데 해고시에 왜 마찰이 일어나지 않는가? 그 이유는 다음과 같이 설명된다. 첫째, 불황으로 인해 임금이 삭감되면 전체 근로자의 소득이 감소하게 되므로 전체 근로자를 돌봐야 하는 노조는 최근에 입사한 근로자부터 해고되는 것을 바란다. 둘째, 근로자는 사용자에 비해서 정보가 부족하기 때문에 임금삭감의 경우에는 자칫

속는다는 생각을 가질 수도 있으므로 일시해고를 쉽게 받아드린다. 셋째, 기업가는 기업특수적 인적자본에 투자했을 때는 임금삭감으로 근로자들이 타기업으로 이동할 것을 우려하여 임금삭감 대신 기술이 낮은 근로자를 일시적으로 해고하기를 바란다. 넷째, 근로자는 해고가 되면 실업보험금을 받게 되므로 임금조정으로 저임금을 받는 것 보다는 일시해고를 더 선호한다(Ehrenberg & Smith, 1988).

이처럼 미국 노동시장에서는 임금 및 고용관련 규제수준이 낮기 때문에 노동시장의 자율적 기능이 활발하여 실업률이 낮아진다는 소위 '해고의 역설(paradox of layoff)'이 작동하고 있음을 시사해 준다(어수봉, 1997).

• 일본

일본은 최근까지 세계에서 실업률이 가장 낮은 나라로 알려져 왔다. 일본에서 실업률이 낮은 이유는 일본정부가 실업보험법을 고용보호법으로 대체하여 실업자의 생활안정과 직업능력개발을 지원했고, 각종 제도를 정비해 가면서 고용정책을 충실하게 실시했으며, 특히 일본 노사관계의 특징인 '종신고용'과 '연공서열제'가 고용안정 유지의 바탕이 되어왔기 때문인 것으로 평가된다.

그러나 일본경제는 GDP성장률이 1991년의 2.1%에서 최근에는 1% 이하로 지속적으로 감소해 오면서 실업률은 1991년의 2.1%에서 1996년에는 3.4%까지 증가하는 심한 경기침체를 경험해 오고 있다. 이러한 과정에서 나타난 일본의 고용조정 특징은 어떤 것인가?

<표 12>는 일본의 노동성이 발표해 오고 있는 「労働經濟動向調査」자료를 바탕으로 일본의 산업별 고용조정 실시비율과 실시내용을 1970년대의 제 1, 2차 석유위기기, 1980년대 중반의 엔고불황기, 그리고 1996년으로 구분하여 나타낸 것이다.

이 표에 따르면, 제 1차 석유위기기에는 조사대상 제조업 사업체 중 71%가, 도매·소매업 및 음식업 사업체 중 37%가 고용조정을 한 바 있다. 그 후 1980년대 중반의 엔고불황기에는 조사대상 사업체의 고용조정 실시비율은 제조업에서 40%, 도매·소매업 및 음식업에서 14%, 건설업에서 15%로 나타났는데 이는 제 1차 석유위기에 비해서 매우 낮은 편이다. 또 1996년 10월~12월 기간의 고용조정 실시비율은 제조업이 25%, 도매·소매업 및 음식업이 17%, 건설업이 17%로 나타났는데 이는 엔고불황기에 비해서 상당히 낮은 편이다. 이렇듯 일본의 산업별 고용조정의 실시비율은 석유파동 직후에 가장 높았다가 최근에 이를수록 감소해 오고 있는 추세이다.

〈표 12〉 일본의 산업별 사업체의 고용조정 실시 비율

(단위: %)

구분		제조업				도매소매업, 음식업				건설업			
		제 1차 석유 위 기	제 2차 석유 위 기	엔 고 불 황 기	19 96 년 10 ~ 12 월	제 1차 석유 위 기	제 2차 석유 위 기	엔 고 불 황 기	19 96 년 10 ~ 12 월	제 1차 석유 위 기	제 2차 석유 위 기	엔 고 불 황 기	19 96 년 10 ~ 12 월
고용조정 실시 비율		71	31	40	25	37	19	14	17	-	-	15	17
고 용 조 정 방 법	잔업규제	54	19	26	14	16	9	8	10	-	-	5	8
	휴일대체, 하계휴가 등 휴일·휴가 증가	-	-	4	3	-	-	1	2	-	-	-	4
	임사·계절, 파트타임 근로자의 재계약 정지·해고	16	5	6	2	5	2	1	2	-	-	4	2
	중도채용의 삭감·정지	50	14	12	7	24	8	4	4	-	-	5	4
	배치전환출향	23	9	11	9	6	4	4	4	-	-	3	5
				9	8			2	2				4
	일시휴업(일시귀휴)	20	1	3	1	0	0	-	-	-	-	0	0
	희망퇴직자모집·해고	5	1	3	1	1	1	0	2	-	-	1	2
	특별조치 취하지 않음	29	69	60	75	63	81	86	83	-	-	85	83
기 타 조 정	조업시간·일수단축				2				1				4
	임금 등 노동비용 삭감				1				3				2
	하청외주 삭감				3				1				4

주: 1996년 10월~12월 자료는 필자가 별도로 정리하여 추가한 것임.

자료: 일본 노동성, 『勞働經濟動向調査』.

<표 12>를 바탕으로 1973년부터 1996년까지의 일본의 고용조정 실시내용의 특징을 요약하면, 일본 기업들은 고용조정 방법으로서 잔업규제, 중도채용의 삭감 및 정지, 배치전환 및 출향 등을 주로 활용하며 희망퇴직자모집 및 해고와 같은 과격한 방법은 거의 사용하지 않는다는 점이다. 또 1996년의 일본 실업률은 전후에 가장 높은 3.4%

를 기록했는데도 임금 등 노동비용 삭감과 같은 방법은 거의 택하지 않았다는 점도 언급될 필요가 있을 것 같다.

<표 13>은 일본 제조업의 고용조정 사업체 실시비율을 나타낸 것이다. 이 표에 따르면, 1977년부터 1996년까지 일본 제조업 사업체는 낮게는 9%에서 높게는 46%까지 고용조정을 실시했다. 제조업에서 주로 많이 활용된 고용조정 방법은 잔업규제, 중도 채용 삭감 및 정지, 배치전환 및 출향 등으로 나타나 있다. 희망퇴직자모집 및 해고는 지난 20여년 동안 0%~2% 정도에 그칠 정도로 거의 활용되지 않은 고용조정 방법이다.

〈표 13〉 일본 제조업의 고용조정 사업체 비율

(단위: %)

	고용조정 실시비율	고용조정 방법								
		잔업규제	휴일 · 휴가 증가	임시, 파트타임 근로자 조정	중도 채용 삭감, 정지	배치전환 · 출향		일시 귀휴	희망 퇴직자 모집, 해고	기타
1977	30	18	2	3	19	12		1	1	1
1978	29	17	2	4	19	13		2	0	1
1979	19	10	2	2	10	8		0	1	0
1980	13	6	2	1	4	5		0	0	0
1981	16	8	2	1	6	5		1	0	1
1982	26	14	4	4	11	8		1	1	1
1983	17	15	2	3	10	9		1	1	2
1984	19	10	1	2	8	7		0	0	2
1985	15	7	2	2	5	5		5	0	1
1986	28	17	3	4	9	8		1	1	3
1987	37	25	4	3	11	12	11	3	1	-
1988	16	9	3	1	2	6	4	0	0	-
1989	9	4	1	0	1	3	4	0	0	-
1990	10	3	3	0	1	3	3	-	0	-
1991	9	2	4	-	1	3	2	0	0	-
1992	20	12	5	2	4	4	3	0	1	-
1993	38	29	5	3	15	9	6	1	1	-
1994	46	35	7	5	18	14	13	8	2	-
1995	36	24	-	-	-	13	11	3	1	-
1996	27	16	-	-	-	10	7	2	1	-

주: 1966년의 경우는 I ~ III분기 자료임.

자료: 일본 노동성, 『雇用動向調査』, 각 연도.

경기불황을 겪고 있는 최근 일본의 고용조정 특징을 간략하게 요약하면 그것은 첫째, 제조업은 절반 정도가 고용조정을 경험했으며 둘째, 고용조정의 대상은 대부분 비정규 근로자이며 셋째, 정리해고나 희망퇴직자 모집과 같은 급격한 방법은 거의 택하지 않는다는 점이다. 이같은 특징 때문에 일본의 고용안정은 다른 나라에 비해서 높은 것으로 평가된다.

그런데 일본에서 고용안정이 높은 이유는 일본의 고용보호법, 연공제, 그리고 근로자에 대한 기업의 관심을 바탕으로 다음과 같이 설명된다(OECD, 1994b).

첫째, 일본의 고용보호법은 그 구속력이 OECD 국가들의 중간 정도인데 회사가 정리해고를 단행할 때 만일 회사의 결정이 비합리적이거나 사회의 통념에 어긋나는 것이면 법원은 이를 무효화시킬 수 있기 때문에 일본기업들은 정리해고를 통한 고용조정 방법을 택하지 않는다. 둘째, 일본은 연공제가 실시되는 나라인데 만일 근로자가 한창 나이에 다른 회사로 일자리를 옮기게 되면 그는 금전적으로 손해를 보기 때문에 본래의 회사에 남아 있기를 바란다. 셋째, 일본 기업들은 정리해고를 할 경우에는 회사의 평판이 나빠져서 좋은 근로자를 유치하지 못할 것을 우려하여 정리해고를 기피한다.

이와 같은 세 가지 이유 때문에 일본에서는 고용안정이 높은 수준에서 유지될 수 있다는 것이다.

3. 정책적 조정: 적극적 노동시장정책 실시

선진국의 노동시장의 유연성 제고에서는 정부가 정부지출을 통해서 고용과 고용능력을 제고하려는 적극적 노동시장정책이 중요한 역할을 한다.

OECD 국가들의 노동시장정책은 일반적으로 소극적(passive) 노동시장정책과 적극적(active) 노동시장정책으로 구성되어 있다. 소극적 노동시장정책은 실업 상태인 근로자를 위한 실업보험금 지급과 노동시장의 여건변화로 인한 조기퇴직 유도를 위한 지출을 포함한다. 한편 적극적 노동시장정책은 공공고용 서비스와 행정, 노동시장 훈련, 젊은이 대책, 고용보조, 그리고 장애인 대책을 포함한다.

적극적 노동시장정책에서는 항목별·국가별 사례를 언급하는 대신 OECD 국가들이 적극적 노동시장정책을 위해서 얼마나 지출하고 있는가를 살펴보기로 한다.

<표 14>는 OECD 국가들 중 비교적 실업률이 높은 스페인, 핀란드, 덴마크, 이탈리아

아, 프랑스와 비교적 실업률이 낮은 일본, 미국, 스위스, 뉴질랜드, 네덜란드 10개국을 포함하고 있으며 OECD 국가들이 실시하고 있는 적극적 노동시장정책 내용 다섯가지와 이를 위한 GDP에 대한 정부지출 비율을 나타내고 있다.

〈표 14〉 OECD 국가들의 GDP에 대한 적극적 노동시장정책 지출 비율

(단위: %)

	일본	미국	스위스	뉴질랜드	네덜란드	프랑스	이태리	덴마크	핀란드	스페인
	94~95	94~95	94~95	94~95	95	94	94	95	95	95
1.공공 고용서비스와 행정	0.03	0.07	0.10	0.12	0.17	0.16	-	-	0.16	0.09
2.노동시장 훈련	0.03	0.04	0.08	0.34	0.16	0.44	-	1.00	0.43	0.35
①실업과 실업위기에 처한 성인 훈련	0.03	0.04	0.08	0.34	0.16	0.39	-	0.61	0.43	0.28
②고용 중인 성인 훈련	-	-	-	-	-	0.06	-	0.40	-	0.07
3.젊은이 대책	-	0.03	-	0.07	0.09	0.27	3.5	0.16	0.14	0.08
①실업과 불리한 여건에 처한 젊은이 대책	-	0.03	-	0.02	0.06	0.08	1.5	0.16	0.06	0.08
②젊은이 훈련지원	-	-	-	0.05	0.03	0.18	2.0	-	0.08	-
4.고용보조	0.05	0.01	0.09	0.15	0.10	0.21	0.3	0.58	0.68	0.19
①민간부문의 정규고용보조	0.05	0.01	0.01	0.10	0.10	0.05	0.2	0.04	0.11	0.12
②창업하려는 실직자 보조	-	-	-	0.02	-	0.03	-	0.08	0.04	0.01
③공공부문의 일자리 창출	-	0.01	0.08	0.04	0.09	0.13	-	0.46	0.53	0.05
5.장애자 대책	-	0.04	0.20	0.01	0.54	0.08	-	0.46	0.13	0.01
①직업재활 훈련	-	0.04	0.15	0.01	-	0.03	-	0.31	0.06	-
②장애자 위한 근로	-	-	0.05	-	0.54	0.06	-	0.15	0.07	0.01
합계(1-5):GDP에 대한 적극적 노동시장정책 지출 비율	0.11	0.20	0.47	0.69	1.06	1.17	3.8	2.32	1.55	0.72
노동시장정책 총지출 비율 (소극적 노동시장정책 비율)	0.46 (0.35)	0.55 (0.35)	1.73 (1.26)	2.00 (1.31)	4.12 (3.06)	3.12 (1.95)	- -	6.88 (4.56)	5.60 (4.05)	3.32 (2.60)

자료: OECD, Employment Outlook, 1996, pp. 205~212.

이 표에 따르면, GDP에 대한 노동시장정책 지출 비율은 실업률이 낮은 일본, 미국, 스위스 같은 나라에서는 낮고, 실업률이 높은 스페인, 핀란드, 덴마크 같은 나라에서는 높다. 이를 소극적·적극적 노동시장정책으로 나누어 보면, 적극적 노동시장정책 지출 비율 역시 실업률이 낮은 나라에서는 낮고, 실업률이 높은 나라에서는 높다. 특히 소극적 노동시장정책 지출 비율은 실업률이 높은 덴마크, 핀란드, 스페인에서는 무려

GDP의 3~5% 정도나 된다.

그런데 적극적 노동시장정책 내용의 하나인 고용보조 가운데서 공공부문에서의 고용 창출에 관해서 언급할 필요를 느낀다. 높고 지속적인 실업 상태에서는 공공부문에서의 고용창출도 바람직스러울 것이다. 그러나 여기에는 정부지출이 증가하고 고용다양화가 이루어지기 어렵다는 등의 문제점이 있다. 대표적인 예는 스웨덴에서 찾아볼 수 있다. 스웨덴에서는 1980년대까지 실업률이 3%대로 유지되었으나 1990년대에 들어와 7% 이상으로 급증했고 1995년에는 9.2%를 기록했다. 스웨덴이 1980년대까지 낮은 실업률을 유지할 수 있었던 주된 요인은 공공부문에서 특히 여성근로자를 꾸준히 흡수했기 때문이다. 그 결과 스웨덴에서는 정부가 운영하는 보육원에서 일하는 사람 수가 전체 교육부문에서 일하는 고용자수의 절반가량이나 되었다. 그러다가 1990년대에 들어와 경기침체를 겪으면서 공공지출을 대폭 줄이지 않을 수 없게 되어 실업이 증가하게 된 것이다. 스웨덴 사례는 공공부문에서도 노동시장의 유연성은 제고되어야 한다는 교훈을 준다.

지금까지는 외국의 노동시장의 유연성 제고 사례를 항목별, 국가별로 살펴보았다. 외국의 사례가 한국경제에 주는 시사점은 결론에서 제시될 것이다. 다음 장에서는 한국의 경우를 논의할 것이다.

제5장

노동시장의 유연성 제고 사례: 한국

노동시장의 유연성 제고 사례: 한국

제5장에서는 제4장에서와 같이 제3장의 이론적 틀에 맞추어 한국의 노동시장의 유연성 제고 사례를 살펴볼 것이다.

1. 간접적 조정

- 임금상승 완화

한국의 경우에 간접적 조정의 대표적인 예는 3공화국에서 김영삼 정부에 이르기까지의 일련의 임금규제정책이 아닐까 생각된다.

3공화국에서는 정부가 매년 공무원의 임금인상률을 10% 정도로 결정하여 예산에 반영함으로써 이를 사실상 경제전반에 걸친 임금가이드라인으로 활용했다고 볼 수 있다. 그런데 3공 기간의 임금정책에서는 어떤 강한 규제는 없었다 할지라도 이 같은 임금결정방식은 임금규제정책과 같은 효과를 가졌던 것으로 평가된다. 그 이유는 3공 기간에는 연평균 물가상승률이 15% 정도나 되었으며 고도성장에 힘입어 생산성 증가율도 높은 편이었지만 명목임금상승률이 그다지 높지 않아 여러 해에 걸쳐서 실질임금 상승률은 노동생산성 증가율보다 더 낮게 나타나고 있기 때문이다(표 15 참조). 이와 관련하여, 이 기간 동안에는 정치적인 이유로 인해서 노조의 파워가 인정되지 않았고 노동시장은 초과공급 상태였다는 점이 강조되어야 할 것이다.

5공화국에 들어와서는 임금규제정책이 본격적으로 실시되었다. 한국경제가 1980년에 -2.7%의 경제성장률과 28.8%의 소비자물가 상승률을 기록하게 되자 5공화국 정부는 출범하자마자 물가안정을 경제정책목표의 최우선 과제로 내세운 다음 1986년에 이르기까지 소득정책 차원에서 임금상승을 규제했다. 이 기간 동안에 실시된 임금규제정책은 1980년대 중반기를 통해서 소비자물가 상승률을 연평균 3% 정도 수준에서 안정시키는 데 크게 기여한 것으로 평가되고 있다.

그 후 1987년 6·29선언을 계기로 경제민주화가 실현되어 가는 과정에서 임금은 빠르게 상승하기 시작했다. 이 결과 6공 기간에는 명목임금 상승률은 연평균 17.5%를 기록했고, 임금상승률은 한 해도 빠짐없이 노동생산성을 상회했다. 임금상승률이 노동생산성 증가율을 상회하면 노동비용이 상승하게 된다. 이 결과 노동비용 상승은 드디어 물가상승 요인으로 작용하게 된다.

〈표 15〉 명목임금 상승률과 국민경제노동생산성 증가율

(단위: %)

	비농전산업		제조업		소비자물가 상승률 (1990=100)
	명목임금 상승률	국민경제 노동생산성 증가율	명목임금 상승률	국민경제 노동생산성 증가율	
1971	15.4	13.7	16.2	18.1	13.2
1972	17.5	24.0	13.9	22.2	11.7
1973	11.5	23.3	18.0	17.7	3.3
1974	31.9	31.2	35.3	27.8	24.7
1975	29.5	25.4	27.0	23.0	24.9
1976	35.5	28.3	34.7	19.2	15.4
1977	32.1	20.3	33.8	19.8	10.2
1978	35.0	25.1	34.3	24.6	14.4
1979	28.3	23.8	28.6	27.9	18.2
1980	23.4	23.8	22.7	30.3	28.8
1981	20.7	21.2	20.1	30.5	21.5
1982	15.8	9.8	14.7	6.8	7.1
1983	11.0	14.0	12.2	12.6	3.4
1984	8.7	12.0	8.1	15.1	2.3
1985	9.2	4.3	9.9	4.6	2.4
1986	8.2	12.4	9.2	12.0	2.7
1987	10.1	9.8	11.6	3.5	3.0
1988	15.5	13.2	19.6	14.8	7.1
1989	21.2	6.9	25.1	3.6	5.7
1990	18.8	15.7	20.2	12.5	8.6
1991	17.5	16.0	16.9	15.6	9.3
1992	15.2	8.8	15.7	12.2	6.2
1993	12.2	8.5	10.9	12.3	4.8
1994	12.7	9.8	15.5	12.8	6.2
1995	11.2	11.1	9.9	13.1	4.5
1996	11.9	7.9 p	12.2	8.8 p	5.0

주: 1) 국민경제노동생산성 증가율은 취업자 1인당 GDP 증가율로 산출되었고, 이 표에서는 명목임금 상승률과 비교하기 위해서 명목치로 나타나 있음.

2) p는 잠정치임.

자료: 한국은행, 『국민계정』, 『경제통계연보』, 각연도.

통계청, 『경제활동인구연보』, 각연도.

노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각연도.

그 후 김영삼 정부는 신경제 5개년 계획 하에서 물가상승률을 연 5% 수준에서 안정시키고자 임금규제정책을 본격적으로 실시했다. 이 결과 1993~1996년간의 연평균 명목임금 상승률은 12.0%로 나타나고 있는데 이는 6공 기간에 비해서 훨씬 낮은 수준이다. 그런데 이 기간 동안 비농전산업의 경우에 임금상승률은 노동생산성 증가율을

상회하고 있으며 제조업의 경우에는 네 해 중 두 해에 걸쳐서 그러하다. 이는 곧 II장에서 언급한 바와 같이, 한국경제의 고비용 구조는 지나친 임금상승에서 비롯되었다는 증거가 될 수 있을 것이다.

- 양보교섭 분위기 확산

간접적 조정에서는 주로 정부가 정책을 내세워 주도권을 갖기 마련인데, 최근 한국에서는 경기불황을 내세워 근로자와 노조도 적극적으로 참여함으로써 양보교섭 분위기가 확산되어 가고 있다.

먼저 노동부 자료를 바탕으로 노사분규 현황을 보면, 1997년 7월 3일 현재 노사분규 발생은 30건으로 전년 동기의 42건보다 28.6%나 더 낮고, 이 중 타결은 20건, 진행은 10건으로 역시 전년 동기에 비해서 훨씬 더 낮다. 쟁의조정신청은 263건으로 전년 동기의 467건의 절반을 약간 웃돈다. 또 노사분규참가자수와 근로손실일수도 전년 동기에 비해서 각각 73.5%와 81.0%나 감소하고 있다. 이 같은 추세는 임금교섭타결에서도 반영되고 있다.

임금협상을 보면, 전국의 근로자 1백인 이상 사업체 5,754개소 가운데 임금협상을 마친 업체는 7월 2일 현재 43.8%인 2,518개 업소이다(공공부문은 18.2%로서 26개 업소). 이들 업체의 통상임금 기준 협약임금인상률은 4.0%에 불과한 것으로 집계되었는데 이는 지난해 같은 기간의 7.5%의 절반을 약간 웃도는 수준이다. 또 1997년도 임금을 전년 수준으로 동결하기로 합의를 본 업체는 493개 업소로 전년 동기의 143개 업소보다 무려 3.5배 정도나 더 높다. 또 무교섭타결로 마무리 지은 업체는 190개 업소로 전년 동기의 35개 업소보다 훨씬 더 높다. 노조 측에서도 임금협상 자체를 포기하고 임금조정권을 회사 측에 일임하는 ‘무교섭 선언’을 한 업체도 민간기업에서는 대우전자, LG전자, 포항제철, 동국제강, 포스코 개발, 효성생활산업, 쌍용자동차 등이며 공공부문에서는 부산콘테이너 부두공사, 민족통일 연구원 등이다. 또 관리자 이상 간부들의 임금만을 동결한 사업자도 많은 수에 달한 것으로 나타났다.

이와 같이 임금을 동결하거나, 교섭없이 임금조정 권한을 회사 측에 일임하거나, 낮은 인상률로 협상을 마무리하는 사업장이 늘어나는 이유는 근로자나 노조가 경제불황으로 인해서 임금인상보다는 고용안정을 택하기 때문인 것으로 풀이된다. 이 결과 1996년 11.9%에 달했던 명목임금 상승률이 1997년에는 대폭 낮아질 것으로 전망된다. 1997년 7월 2일 현재 명목임금 상승률은 통상임금 기준으로 4.0%, 총액임금 기준으로 4.2%인 것으로 밝혀져 있다.

그런데 간접적 조정과 관련하여 개정된 노동법 내용 중 임금협약기간 연장에 관해서 간략하게나마 언급해 둘 필요가 있을 것 같다. 그동안 임금협약의 유효기간은 1년으

로 규정되어 있었으나 지난번 노동관계법 개정에서는 단체협약과 마찬가지로 2년으로 통일하기로 국회에서 합의를 본 바 있다. 이로 인해 임금조정 기간도 앞으로는 2년으로 늘어나게 될 것이다.

- 임금체계의 다양화와 성과급화

노동관계법 2차 개혁 과제로 남아있는 것으로서 간접적 조정과 관련된 내용의 하나는 임금체계 개선이다. 한국의 임금체계는 일본형을 모방한 것으로 연공급이 지배적이고, 기본급 비중이 낮고, 수당종류가 다양하고, 상여금이 고정급화되어 있으며, 임금결정 기준이 정립되어 있지 않아 근로 동기를 유발하는 유인체계 기능을 하지 못한다는 문제점을 가진 것으로 지적되고 있다(양병무, 1993).

이와 같은 특징을 가진 한국의 임금체계가 앞으로 어떤 방향으로 개정될 것인지에 관해서는 밝혀진 것이 별로 없다. 그러나 제3장에서 이론적으로 논의한 바와 같이, 노동시장의 유연성을 제고하기 위해서 임금체계는 연공중심에서 능력과 업적중심 체계로 개편되어야 할 것이다. 이 같은 임금체계에서는 근로자의 동기유발이 가능해지고, 사용자는 성과에 따라 근로자 선택의 폭이 넓어져 노동시장의 유연성은 제고될 것이다. 정부가 구상하고 있는 새로운 임금체계는 총액임금제인 것으로 알려져 있다.

지금까지는 노동시장의 유연성 제고와 관련하여 외국과 한국에서 간접적 조정이 어떤 내용으로 이루어져 왔는가를 간략하게 살펴보았다.

2. 직접적 조정

직접적 조정과 관련해서는 먼저 한국의 고용보호법을 간략하게 살펴본 다음 경총의 연구결과를 중심으로 논의하고자 한다.

한국의 고용보호법

먼저 한국의 근로기준법상 고용보호와 관련된 내용을 살펴보기로 하자.

한국의 근로기준법 '제2장 근로계약' 가운데서 제30조~제35조는 해고와 관련하여 해고의 제한, 해고의 예고, 정당한 이유 없는 해고 등의 구제신청, 예고해고의 적용제외 등 고용보호에 관한 조항들이다. 특히 고용보호에서 주요 대상이 되는 고용조정(일반적으로 정리해고라고 불리운다)과 관련해서는, 지난 3월 10일 국회에서 통과된 근로기준법 개정에서 시행을 '2년간 유예'하기로 하고 미합의 단서가 붙은 채 '경영상 이유에 의한 고용조정'은 허용하기로 한 조항 하나가 신설되었다. 이 조항의 내용은 다

음과 같다.

제31조(경영상 이유에 의한 고용조정)

- ① 사용자는 경영상 이유에 의하여 근로자를 해고하고자 하는 경우에는 긴박한 경영상의 필요가 있어야 한다.
- ② 제1항의 경우에 사용자는 해고를 피하기 위한 노력을 다하여야 하며 합리적이고 공정한 해고의 기준을 정하고 이에 따라 그 대상자를 선정하여야 한다.
- ③ 사용자는 제2항의 규정에 의한 해고를 피하기 위한 방법 및 해고의 기준 등에 관하여 당해 사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자(이하 “근로자대표”라 한다)와 성실하게 협의하여야 한다.
- ④ 사용자가 제1항 내지 제3항의 규정에 의한 요건을 갖추어 근로자를 해고한 때에는 제30조 제1항의 규정에 의한 정당한 이유가 있는 해고를 한 것으로 본다.

이 조항의 신설은 구법의 제27조 ‘정당한 이유없이 … 해고하지 못한다’의 정당한 이유를 ‘경영상의 이유’로 명시해줌으로써 앞으로 경영상의 이유가 분명한 경우에는 고용조정(정리해고)이 이루어져 노동시장의 유연성은 제고될 것이다. 제4장 외국의 사례에서 인용했듯이, OECD도 ‘경제적 이유’로 인한 정리해고는 인정되어야 한다고 밝혀주고 있다.

그런데 외국에서와 마찬가지로 한국에서도 ‘경영상의 이유’를 누가 어떤 기준에 맞춰 최종 판결을 내려줄 것인가가 중요한 문제로 남는다. 예를 들면, 판결기구와 관련하여 그것은 대법원이 되어야 할 것인가 아니면 새로 조직될 노동재판소가 되어야 할 것인가 하는 점이다.

1) 양적 고용조정

한국의 직접적 고용조정 사례는 먼저 경총의 연구결과를 중심으로 논의하고 이어서 단편적인 고용조정 사례를 살펴보기로 한다.

경총은 1993년에 산업구조 및 기술변화에 따른 기업내 고용조정 문제를 알아보기 위해서 1993년 8월 10일을 현재로 하고 1993년 8월 10일부터 8월 28일까지 설문조사를 실시했다. 조사대상 업체는 경총의 표본기업체 통계에 수록된 100인 이상 기업체 가운데서 1,500개 사였고, 분석은 우편조사를 실시하여 회수된 업체 280개사(대기업: 105개, 중소기업: 175개)를 대상으로 하였다. 이 분석결과는 1994년 2월에 『雇傭調整

의 理論과 實際』라는 책으로 경총에 의해서 발간되었다.

〈표 16〉 고용조정의 형태와 방법: 경총의 1993년 설문조사 결과

- 실시경험 있음: 65.6%
- 실시 이유: -내수감소·판매부진: 46.8% -사무관련혁신: 19.5%
- 인건비압박: 17.9% -기술혁신·자동화: 15.8%

고 용 조 정	양적 조정	근로시간 및 근로관행 조정: 13.9%	○정규근로시간의 삭감 또는 일시휴업: 39.3% ○잔업의 삭감 또는 폐지: 68.3% ○연월차휴가 사용 권장: 14.5% ○휴일증가: 8.3% ○임시근로제 실시: 43.2% ○파트타임근로제 실시: 13.6%
		근로자수 조정: 37.2%	○신규채용 중지 또는 삭감: 52.0% ○결원의 불보충 또는 감축보충: 62.2% ○비정규근로자 재계약 중지: 13.6% ○조기퇴직 유도: 13.6% ○정부이전지출제도 개선: 11.8% ○정리해고: 69.4% - 대상선정 기준-기구축소 - 근무성적불량: 67.7% - 저능력: 33.9% - 저숙련도: 25.8% - 근속연수: 21.0% - 노조선정자: 6.5%
	기능적 조정	근로조직 개편: 12.4%	○새로운 기술에 맞는 근로조직의 개편: 12.4%
		노동력 재배치: 49.0%	○노동력 재배치 -기업내 일시적 재배치: 응원 -기업내 항구적 재배치: 배치전환: 78.0% -기업외 일시적 재배치: 파견: 28.3% -기업외 항구적 재배치: 전직: 18.6% ○배치전환 시 훈련 실시: 56.9% ○기타(하청·외주가공 실시): 79.5%

자료: 韓國經營者總協會, 『雇傭調整의 理論과 實際』, 1933, ch. IV.

그런데 경총의 조사시기가 김영삼 정부 출범 직후로 경제적인 여건이 현재와 비슷하게 불황이었다는 점을 감안할 때 경총의 연구결과가 비록 4년 전에 발표된 것이라 할

지라도 이에 대한 언급은 시의적절하지 않을까 생각된다.

여기에서는 경총이 발간한 책의 제4장 내용을 중심으로 논의를 전개할 것이다. 필자는 논의의 편의를 위해서 이 글의 제3장에서 언급한 노동시장의 유연성 형태의 종합형을 바탕으로 정리한 <표 6>의 형식에 맞춰서 경총의 설문조사 결과를 <표 16>에 간략하게 요약하고 있다.

먼저 한국의 직접적 조정의 특징을 보면, 이는 다음과 같이 요약될 수 있을 것이다.

첫째, 조사대상 업체의 65.6%는 고용조정 실시를 경험했는데, 그 비율은 대기업이 70.7%, 중소기업이 63.0%로 나타나 있다. 이 같은 수치는 일본에 비해서 월등하게 높은 것으로 평가되는데(표 12와 표 13 참조) 만일 한국경제가 산업구조변화를 겪으면서 불황으로 이어질 경우에는 고용조정이 더욱 활발하게 실시되지 않을까 전망된다.

둘째, 고용조정의 실시 이유는 내수감소 및 판매부진이 46.8%, 사무관련 혁신이 19.5%, 인건비 압박이 17.9%, 그리고 기술혁신 및 자동화가 15.8%로 나타나고 있다. 이는 한국에서 고용조정이 실시되는 중요한 이유는 경기불황과 구조조정 때문임을 말해준다고 볼 수 있다. 이 같은 내용은 이미 오래 전부터 고용조정을 실시해 오고 있는 OECD 국가들의 경우와 비슷하다.

셋째, 한국의 기업들은 제3장에서 논의한 노동시장의 유연성과 관련된 고용조정 방법들을 사실상 모두 도입해 오고 있다고 볼 수 있다. 이에 관해서는 좀 더 구체적으로 논의하기로 하자.

노동이동 촉진

경총의 연구는 노동이동 촉진을 통한 노동시장의 유연성 제고에 관해서는 전혀 언급하지 않고 있다. 노동이동은 다른 자료를 바탕으로 논의하기로 한다.

<표 17>은 1980년 이후 한국의 노동이동률을 나타낸 것이다. 1990년대에 들어와 노동이동률은 비농산업과 제조업의 경우 1994년을 제외하고 이직률이 입직률을 초과하고 있다. 이는 한국경제의 인력부족현상을 나타내는 증거가 된다.

이와 관련하여 한국의 인력부족 현상을 살펴보기로 하자. 1995년 직종별 인력부족률은 전문·기술직 1.56%, 사무관련직 1.34%, 판매·서비스직 1.16%, 생산관련직 4.80%, 단순노무직 3.38%으로 나타나 있다. 또 1996년 사업체규모별 인력부족률은 1규모

(10-29인) 4.25%에서 5규모(500인 이상) 1.49%에 이르고 있으며 전규모는 2.98%를 나타내고 있다. 이 역시 한국경제의 인력부족현상을 나타내는 증거가 된다.

〈표 17〉 한국의 노동이동률 추이

(단위: %/월)

	비농전산업			제조업		
	초과입직률	입직률	이직률	초과입직률	입직률	이직률
1980	-0.40	4.40	4.80	-0.70	4.90	5.60
1985	-0.20	3.70	3.90	-0.20	4.30	4.50
1990	-0.21	2.99	3.20	-0.46	3.32	3.78
1991	-0.16	3.09	3.25	-0.41	3.47	3.88
1992	-0.26	2.98	3.24	-0.52	3.33	3.85
1993	-0.13	3.01	3.14	-0.20	3.40	3.60
1994	0.05	2.90	2.85	0.10	3.21	3.11
1995	-0.02	2.84	2.86	-0.08	3.03	3.11
1996	-0.09	2.77	2.86	-0.23	2.87	3.10

자료: 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각호.

따라서 한국에서는 외국과는 달리 노동이동을 촉진하는 것보다는 이직률을 낮추거나 입직률을 높여서 인력부족 현상을 해소하는 것이 더 중요한 과제가 될 것이다.

이 자료에는 1966년부터 발생하기 시작한 실업증가는 관련되어 있지 않다.

근로시간 및 근로관행 조정

• 근로시간 감축

한국기업들은 정규근로시간 삭감 또는 일시휴업, 잔업 삭감 또는 폐지, 연월차 휴가사용, 휴일 증가 등 근로시간을 줄여서 노동시장의 유연성을 제고했다.

그런데 여기에서는 먼저 한국의 전반적인 근로시간 감축추세를 잠깐 언급하기로 한다.

한국에서는 1989년 법정근로시간이 주 48시간에서 주 44시간으로 단축됨으로써 최근에 이룰수록 근로시간이 빠른 속도로 감소해 오고 있는 추세이다. 예를 들면, 월 근로시간은 1980년에 비농전산업이 223.9시간, 제조업이 230.6시간이었는데 1996년에는 비농전산업이 205.6시간, 제조업이 210.1시간으로 16년 동안에 각각 8.2%, 8.9%나 감소하고 있다. 특히 근로시간 감축은 1986년을 정점으로 급속하게 감소해 오고 있는

데 최근 대기업 노조를 중심으로 일부 노조의 단체교섭과정에서 근로시간 단축 요구가 크게 늘어나고 있어 앞으로도 실제 근로시간은 계속해서 줄어들 것으로 예상된다. 이와 관련하여 문제가 되는 것은 IV장에서 자세하게 언급했듯이, 선진국에서는 근로시간이 매우 긴 세월에 걸쳐서 서서히 줄어들었다는 사실이다. 특히 선진국에서는 장기간의 경기침체에 따른 실업대책의 일환으로서 일자리를 나눠 갖는 차원에서 근로시간 단축이 이루어졌는데 한국에서는 1986년 이후 매우 짧은 기간에 급속히 줄어들고 있다는 데 문제의 심각성이 있다.

1993년 근로시간 감축과 관련하여 기업들이 활용한 방법을 비율이 높은 것부터 나열하면, 잔업의 삭감 또는 폐지가 68.3%, 정규시간의 삭감 또는 일시휴업이 39.3%, 연월차 휴가사용이 14.5%, 휴일증가가 8.3%이다. 이와 같은 조정 내용은 일본의 경우와 비슷하다(표 12 참조).

또 임시근로제 실시나 파트타임근로제 실시를 통한 근로관행 조정도 조사대상 기업들이 폭넓게 활용한 조정방법이다. 근로시간을 줄이기 위해서 기업은 근로관행을 조정하여 정규근로자를 비정규근로자로 대체하는 방법을 활용했는데, 임시근로제 실시를 통한 조정은 43.2%, 파트타임근로제 실시를 통한 조정은 13.6%를 나타내고 있다. 특히 임시근로제 비율이 높는데 이는 임시근로제 실시가 근로시간을 줄이는 데 쉽게 적용될 수 있는 고용조정 방법이기 때문일 것이다.

- 파트타임근로제

한국에서는 이미 파트타임근로제가 진즉부터 활용되어 왔지만 근로기준법은 이에 관해서 아무런 조항도 포함하고 있지 않다가 1997년 3월 개정을 통해서 드디어 다음과 같이 제21조로 도입되었다.

제21조(단시간근로자의 정의) 이 법에서 ‘단시간근로자’라 함은 1주간의 소정 근로시간이 당해 사업장의 동종 업무에 종사하는 통상근로자의 1주간의 소정근로시간에 비하여 짧은 근로자를 말한다.

파트타임근로 조항의 도입은 한국의 노동시장의 유연성 제고에 기여할 것으로 기대된다.

또 지난번 노동관계법 개정에서 새로 도입된 것으로 중요하다고 생각되는 내용을 몇 가지 더 언급하고자 한다.

- 선택적 근로시간제

개정 노동법 제51조에서는 선택적 근로시간제를 신설하여 근로시간의 유연화를 제고

시키고 있다. 이는 합의된 조항이다. 그 내용을 간추리면 다음과 같다.

- 취업규칙 등에 의하여 시업 및 종업시간을 근로자의 결정에 맡길 경우 1주 당 44시간 이내에서 1일 8시간, 1주 44시간을 초과할 수 있게 한다(정산기간은 1개월).
- 적용대상 근로자의 범위, 정산기간, 정산기간 중의 총근로시간, 의무근로시간대 및 선택적 근로시간대의 개시와 종료시각 등을 노사합의로 정하도록 한다.

• 재량근로제 및 간주근로제

개정 노동법 제56조에서는 근로시간 특례를 인정하는 재량근로제 및 간주근로제를 도입함으로써 근로시간의 유연화를 제고시켰다. 이는 합의된 조항이다. 그 내용을 간추리면 다음과 같다.

- 업무수행방법을 근로자의 재량에 위임할 필요가 있는 업무는 노사간 서면 합의로 정한 시간을 근로한 것으로 본다.
- 출장 기타의 사유로 근로시간의 일부 또는 전부를 사업장 밖에서 근로하여 근로시간을 산정하기 어려운 때에는 소정근로시간을 근로한 것으로 본다.

• 변형근로시간제(또는 탄력적 근로시간제)

경총의 연구결과에서 변형근로제 실시를 통한 고용조정 사례는 언급되고 있지 않다. 그 이유는 아마도 1987년 근로기준법 개정시 기존의 4주일 단위 변형근로시간제가 폐지되었기 때문이 아닌가 생각된다. 변형근로제는 지난 3월 노동관계법 개정에서 탄력적근로제라는 이름으로 부활되어 근로기준법 제50조로 도입되었다. 그러나 이 조항은 미합의로 남겨져 있다.

탄력적 근로시간제(flextime)는 경직된 근로시간제 하에서 근로시간을 자기의 편리에 따라 선택할 수 없다는 불편을 제거시켜 주는 근로시간제이다. 이는 변형근로제라고도 불리운다. 도입의 계기는 통근문제, 계획적 결근방지, 노동력의 정착 등 여러 가지를 들 수 있다. 이 제도 하에서는 근로자가 근로시간의 시작과 종료를 일정한 시간대에 자유롭게 선택한다. 즉, 탄력적 근로시간제는 주 또는 월의 총근로시간을 정하고 근로자가 이 시간의 범위내에서 가 근로일의 근로시간수를 결정할 수 있도록 하는 것이다. 1일 근로시간대를 반드시 근무해야하는 시간대(core time)와 언제 출퇴근해도 무방한 시간대(flex time)로 나누어 근로자 사생활에 필요한 시간과 근로시간을 조정할 수 있게 함으로써 작업능률의 향상을 꾀하기 위해서 고안해낸 제도이다.

따라서 탄력적 근로제의 실시는 노동시장의 유연성 제고에 기여할 것이다.

한국에서는 탄력적 근로시간제가 구법에는 없어서 1997년 3월 노동법개정에서 근로기준법 제50조로 신설·도입되었다. 그러나 이는 미합의 사항으로 남아 있다. 변형근로시간제의 내용을 간추리면 다음과 같다.

- 취업규칙에 의하여 주당 48시간 한도로 2주 단위 탄력적 근로시간제 도입
- 노사가 서면 합의시 일당 12시간, 주당 56시간 한도로 1개월 단위 탄력적 근로시간제 도입

• 파견근로제

구법에서는 노동조합외의 자는 근로자파견이 금지되어 있었는데 지난번 노동법 개정에서는 비록 미합의 사항으로 파견근로에 대한 실태 파악을 거쳐 빠른 시일내에 입법 추진하기로 되어 있어 근로자파견제의 도입은 근로시간 유연화의 제고에 기여할 것이다.

한국에서 파견근로 현황에 공식적인 통계는 없다고 보아야 한다. 1995년의 경총이 종합한 연구에 따르면(경총, 1995), 한국의 인력파견의 규모는 대략 1,000여개의 사업체에 파견근로자수는 약 10만에서 15만 정도로 추정된 바 있다. 파견업체는 규모에 따라서 수습명을 파견하는 영세업체로부터 900명 이상을 파견하는 대규모업체까지 다양하지만 업체당 평균인원을 100~150명 정도로 추산되었다.

파견근로를 사용하는 업체는 업종별로는 금융·보험업이 가장 많고, 기업규모별로는 1,000인 이상의 대기업이다. 그리고 파견근로의 사용목적은 다른 나라에서와 마찬가지로 한시적 수요에 대응하기 위해서 사용되는 경우가 가장 많은 것으로 밝혀져 있다. 따라서 파견근로제 실시는 한국의 노동시장의 유연성 제고에 기여할 것이다.

근로자수 조정

근로자수 조정은 조사대상 기업의 37.2%가 활용한 고용조정 방법이다. 다음은 근로자수를 조정하기 위해서 기업이 활용한 고용조정 방법이다.

• 신규채용 중지 또는 삭감

근로자 수를 감소하기 위해서 기업이 활용한 조정방법은 신규채용의 중지 또는 삭감으로 이는 52.0%에 이른다.

• 결원의 불보충 또는 감축보충

근로자수 조정방법으로서 기업이 활용한 결원의 불보충 또는 삭감보충은 62.2%로서 가장 높은 비율을 나타내고 있는데, 이는 근로자 수의 감소에서는 외부노동력의 감소

가 적용하기 쉬운 고용조정 방법임을 말해준다.

- 조기퇴직

근로자 수를 감소하기 위해서 조기퇴직 유도를 통한 조정은 16.3%였는데 이는 내부 노동력의 감축이라는 점에서 낮은 비율이라고 볼 수는 없을 것 같다.

이와 관련해서 최근의 예를 살펴보기로 하자.

〈표 18〉 한국기업의 명예퇴직자 모집 사례: 1996년의 경우*

사례	배경 및 목적	대상	지원내용
1	경기부진에 따른 인건비 절감 및 인적자원관리의 효율화 도모	5년 이상 근속한 부과장과 35세 이상 또는 7년 이상 근속한 사원(총 267명으로 총근로자의 34%)	최대 60개월 이내의 장려금 지급과 퇴직 후 복지후생 지원
2	중장비 판매부진과 기존의 직무전환 및 그룹사 진출 애로에 따른 인건비 절감	장기근속한 일반사원과 40세 이상 7년 이하 근속한 과장급 이상	연령에 따라 8천~9천만원 지원
3	인사관리의 효율화 도모, 인건비 절감, 승격정체로 승격기회 갖지 못한 장기근속자에게 새 삶 기회 제공	입행일 이후 실근무기간이 5년 이상인 직원	특별퇴직금 지급
4	관계사 전배 및 직무전환 한계와 중장비 판매부진에 따른 인건비 절감	간부 및 만 40세 이상 7년 이상 근속한 사원	특별퇴직금 지급
5	급변하는 경영환경 변화에 따른 사업구조조정 및 인력의 소수정예화를 통한 경쟁력 확보	10년 이상 근속한 45세 이상 자와 3년 이상 근속한 사무, 기능기술직 전사원	24~60개월 분의 명예퇴직수당 지급
6	건설경기부진에 따른 재고량 증가와 회사 생존 위한 경영합리화	10년 이상 근속한 30세 이상 종업원	통상임금의 20~36개월 분 지급과 연령에 따라 8백~4천만원 추가 지급
7		근속 5년 이상의 사무기술직 사원 및 근속 9년 이상의 기능직 사원	연령에 따라 차등적 희망퇴직금 지급

*: 이 표는 한국노동연구원 자료를 필자가 정리한 것임.

수출의존도가 높은 한국경제는 1996년 반도체 가격하락, 자동차, 철강, 화학제품 등

의 수출부진으로 극심한 경기침체를 경험한 바 있다. 이 결과는 명예퇴직자 모집을 통한 고용조정 문제를 가져왔다. <표 18>은 몇 가지 자료를 바탕으로 1996년 명예퇴직자 모집 사례 내용을 요약한 것이다. 표에 나타난 사례는 모두 대기업과 관련된 것이다.

한국기업의 희망퇴직자 모집 사례 내용을 자세히 들여다보면, 고용조정 방법으로 활용되고 있는 명예퇴직자의 모집은 한국기업이 처한 한계상황을 반영하는 것이 아닌가 하는 느낌을 갖게 한다. 사례 1의 경우에는 희망퇴직자 모집대상은 무려 총근로자의 34%나 되며 그 이외의 사례에서는 대상자가 사실상 대부분의 직원들을 포함하고 있어 희망퇴직자의 모집을 통한 고용조정은 고용불안이라는 사회문제를 야기시키지 않을까 우려된다. 표의 내용을 간략히 요약하면 다음과 같다.

- 배경 및 목적: 경기부진, 판매부진, 배치전환 한계로 인한 인건비 절감
- 대상: 회사에 따라 차이가 있지만 포괄적으로 말하면, 일정기간 근속한 임원 또는 사원, 임원과 사원
- 지원 내용: 회사에 따라 특별퇴직금, 연령에 따라 8천~9천만원의 격려금, 24~60개월 분의 명예퇴직수당 등

• 정리해고(고용조정)

근로자 수를 감소하기 위한 정리해고는 11.8%인데 이는 내부노동력의 감축이라는 점에서 결코 낮다고 할 수는 없을 것 같다. 특히 일본은 일반사업체나 제조업의 경우 최근 희망퇴직자모집·해고가 겨우 1~2%라는 점을 감안할 때(표 12, 13 참조) 한국의 11.8%는 매우 높은 수준이다.

정리해고 대상의 선정에서 사용된 기준의 중요도를 보면 기구축소가 69.4%로서 가장 높는데 이는 정리해고가 경제적인 이유 때문에 취해진 근거로 볼 수 있을 것이다. 이어서 대상선정 기준의 중요도는 근무성적불량, 저능력, 저숙련도, 근속연수, 노조가 선정한 사람의 순서이다.

그런데 최근 전경련은 기업이 자발적인 구조조정을 할 수 있도록 정리해고제 조기도 입을 포함한 한시적인 「기업구조조정에 관한 특별법」 제정을 정부당국에 요청한 바 있다. 이 법이 입법단계까지 이르게 될 것인지는 알 수 없지만 전경련이 노동법상 2년유예된 정리해고(고용조정)의 조기실시를 촉구한 것은 한국기업의 구조조정 속도가 빨라지고 있다는 것을 반영한 것이다.

따라서 구조조정이 빠르게 이루어지고 있는 환경에서는 2년 유예로 남겨져 있는 정리해고제를 앞당겨 실시함으로써 노동시장의 유연성을 제고하는 것이 바람직스러운 것

이다.

2) 기능적 고용조정

다음에는 기능적 고용조정을 보자. 기능적 고용조정은 근로조직의 개편과 노동력의 재배치를 통해서 이루어진다.

근로조직 개편

근로조직은 필요에 따라 새로운 기술이나 경영환경에 맞춰 개편될 수 있는데 경총의 분석에서는 12.4%를 나타낸 소사장제도의 실시가 한 예가 될 수 있을 것 같다.

노동력 재배치

노동력의 재배치를 통한 기능적 조정에는 배치전환, 파견, 전직 등 여러 가지 방법들이 있다.

- 노동력 재배치

노동력 재배치를 위해서 기업내 항구적 재배치인 배치전환을 통한 조정은 78.0%, 기업외 일시적 재배치인 파견을 통한 조정은 28.3%, 그리고 기업외 항구적 재배치인 전직을 통한 조정은 18.6%를 나타낸다. 이들 조정방법들이 비교적 높은 비율을 나타내는 이유는 노동력 재배치를 통한 고용조정은 근로자 수의 감소를 통한 고용조정에 비해서 부작용이 적기 때문에 활용하기가 쉽다는 것을 말해준다.

- 배치전환시 훈련실시

노동력의 재배치를 위해서는 새로운 환경에 적응할 수 있도록 근로자 훈련을 실시해야 하는데 기업은 56.9%가 훈련을 실시한 것으로 나타나고 있다.

- 기타

고용조정의 일환으로서 기업은 하청이나 외주가공을 실시하는 것으로 나타난다.

3. 정책적 조정: 고용보험제도 실시

OECD 국가들에서 실시되고 있는 적극적 노동시장정책은 한국의 경우에는 1995년 7월 1일부터 시행된 고용보험제도와 관련된다. 한국의 고용보험제도가 적극적 노동시장정책과 어떻게 관련되어 있는가는 다음의 인용을 통해서 알 수 있을 것이다(유길상, 1995).

우리나라 고용보험법은 고용보호사업으로서 고용안정사업, 직업능력개발사업 및 실업급여의 3가지를 규정하고 있는 바, 이 중에서 고용안정사업과 직업개발능력사업은 실업발생 이전에 고용구조를 개선하고 실업발생을 예방하기 위한 적극적 노동시장정책과 관련된 사업이며, 실업급여는 실업이 발생한 이후에 실직근로자의 생활안정을 보장하기 위한 소극적 노동시장정책과 관련된 사업이라 할 수 있다.

이제는 1996년 하반기의 고용보험 추진실적 중 소위 적극적 노동시장정책 내용과 관련된 고용안정사업과 직업능력개발사업을 간략히 살펴보기로 한다(한국노동연구원, 1997).

• 고용안정사업

1996년 하반기 고용안정사업을 위한 지원액은 상반기에 비해서 151.0%가 증가한 약 82억원이다. 이 돈은 고령자 고용촉진장려금에 49.2%, 인력은행지원에 30.3%, 육아 휴직장려금에 10.1%, 고급인력센터지원에 5.9%, 직장보육시설지원에 4.1%, 직장보육 설치비용자에 0.3% 지출되었다. 고용안정사업 지출 중 절반 정도가 고령자 고용촉진장려금으로 쓰였음을 알 수 있다.

• 직업능력개발사업

1996년 말 현재 직업개발능력개발사업지원 수혜 사업장은 1만7천개 소의 25.6%인 4천개 소이고 수혜 피보험자는 십만6천 명으로서 적용사업장 피보험자의 4.6%에 불과했다.

한편 1996년 하반기 능력개발사업 총지원금은 334억원으로 이 중 교육훈련지원이 31.9%, 유급휴가훈련지원이 28.5%, 사업내직업훈련지원이 23.0%, 교육수강비용대부지원이 14.1%, 실업자재취직훈련지원이 2.5%였다. 직업능력개발사업 중 교육훈련을 위한 지출비율이 가장 높게 나타나 있다.

그런데 1996년도 고용보험기금은 8,258억원이 조성되었는데 고용보험기금 총지출액은 364억원으로 고용안정사업에 125억원(1995년 18억원), 직업능력개발사업에 100억원(1995년 7억원), 그리고 실업급여에 140억원(이는 하반기 6개월 분임)이 지출되었다.

한국에 고용보험제도가 도입된지 2년도 되지 않아 아직 큰 성과를 기대할 처지는 아니지만 1996년 고용안정사업과 직업능력개발사업에 지출된 돈은 겨우 225억원으로서 GDP에서 차지하는 비중은 지나치게 미미한 편이다.

지금까지는 한국의 노동시장의 유연성 제고 사례를 간략하게 살펴 보았다. 외국과 한국의 사례를 통해서 얻은 시사점과 이를 바탕으로 해결해야 할 한국경제의 당면과제는 제6장 결론에서 언급하고자 한다.

제6장

한국경제의 당면과제

한국경제의 당면과제

제6장에서는 이 글의 결론으로서 한국경제의 당면과제를 다룰 것이다. 여기에서는 이 글의 내용을 간략하게 요약하고, 외국의 노동시장의 유연성 제고 사례가 한국경제에 주는 시사점과 특히 세계에서 노동시장이 가장 잘 유연화되어 있는 미국의 구조조정이 한국경제에 주는 교훈을 살펴본 다음, 노동시장과 관련하여 한국경제의 당면과제를 제시할 것이다.

1. 요약

먼저 이 글의 내용은 다음과 같이 요약될 수 있다.

서론에 이어 제2장 노동시장 변화에서 논의된 내용은 다음과 같다.

첫째, 실업률이 외국에서는 대부분 오랫동안 높고 지속적이며 한국에서는 최근에 들어와 증가추세를 나타내고 있어서 실업해소를 위해서 노동시장의 유연성은 제고되어야 할 것이다.

둘째, WTO 출범은 경쟁의 심화와 근로기준의 강화 및 준수를 가져오게 될 것이므로 경쟁력이 약한 기업은 도태되어 실업이 증가하고 경쟁력이 강한 기업은 성장하여 고용이 증가할 것이다. WTO와 ILO는 근로기준 내용을 아직 구체화시키지 못하고 있어서 무역과 근로기준과의 연계는 조만간 이루어질 것 같지는 않으나 생산성 향상의 대비책으로서 노동시장의 유연성은 제고되어야 할 것이다.

셋째, 기술발전으로 인한 산업구조 개편은 고용구조 변화에 크게 영향을 미쳐 오고 있다. 기술발전은 주로 제조업의 저기술·노동집약적 산업에서 빠른 속도로 실업을 증가시키는 반면 정보·지식·기술관련 산업에서는 빠른 속도로 고용을 증가시키고 있다. 따라서 제조업에서 발생하는 실업을 해소하고 서비스업에서 창출되는 고용을 촉진시키기 위해서 노동시장의 유연성은 제고되어야 할 것이다.

특히 제2장에서는 최근에 개정된 노동관계법 내용을 정리한 후 한국경제의 당면과제도 언급했다.

제3장에서는 노동시장의 유연성 제고는 왜 필요한가를 요약하고 노동시장의 유연성 형태에 관한 기존이론이 단편적이고 체계화되어 있지 않다는 점을 감안하여 필자는

이를 종합적인 형태로 발전시켰다. 이를 바탕으로 필자는 노동시장의 유연성 제고를 노동비용 조정인 간접적 조정, 고용 자체를 조정하는 직접적 조정, 그리고 정책을 통해서 조정하는 정책적 조정으로 나눈 다음 관련된 항목들을 이론적인 측면에서 자세하게 논의했다.

제4장에서는 제3장에서 논의한 노동시장의 유연성 제고 이론을 바탕으로 항목별, 국가별로 나누어 외국의 노동시장의 유연성 제고 사례의 특징을 살펴보았다. 국가별 사례로는 제도면에서 한국과 비슷한 일본과 현재 경기가 호황상태인 미국을 다루었다.

여기에서는 특히 외국에서 고용보호정책이 어떻게 발전해 왔는가를 간략히 살펴본 다음 고용보호와 실업 간의 관계를 폭넓게 분석했다.

제5장에서는 제3장에서 논의한 노동시장의 유연성 제고 이론을 바탕으로 한국의 사례의 특징을 살펴보았다.

노동시장의 유연성 제고 사례를 통해서 논의된 내용 가운데서 가장 중요하다고 생각되는 것은 다음과 같다. 미국과 같이 고용보호가 약하기 때문에 노동시장이 유연한 나라에서는 실업률이 낮거나 감소하고 있으며, 이태리나 스페인과 같이 고용보호가 강하기 때문에 노동시장이 유연하지 않은 나라에서는 실업률이 높거나 증가하고 있다. 따라서 한국의 노동시장도 노동비용 조정, 고용조정, 정책적 조정 등을 통해서 유연성이 제고되어야 한다고 결론지었다.

2. 외국의 사례가 한국경제에 주는 시사점

노동시장의 유연성 제고는 새로운 이슈가 아니다. 노동시장의 유연성 제고의 필요성은 대부분 유럽국가들이 1970년대 유가파동을 계기로 실업이 증가하자 고용불안을 해소하기 위해서 고용보호를 강화한 결과 노동시장이 경직됨으로써 1980년대 노동시장은 오히려 그 기능이 약화되고 말았다는 점을 인식한 데서 제기되었다.

노동시장의 유연성 제고란 생산요소인 노동을 효율적으로 사용하여 생산과 고용을 극대화시킴으로써 실업을 해소하고 궁극적으로는 생산성을 향상시키려는 방안이다. 만일 노동시장이 일반적인 상품시장과 마찬가지로 균형을 쉽게 유지할 수만 있다면 노동시장은 구태여 유연화되어야 할 필요가 없을 것이다. 그러나 노동시장은 현실적으로 제도, 관행, 노사관계, 정보부족, 규제 등으로 인해서 균형을 유지하기가 쉽지 않다. 따라서 경직된 노동시장에 경쟁원리를 도입하여 노동시장을 균형상태에 근접시키기 위해서는 노동시장의 유연화가 필요한 것이다.

노동시장의 유연성 제고 방안은 크게 세 가지로 나누어진다. 그것은 노동비용을 대상으로 하는 조정, 고용 자체를 대상으로 하는 조정, 그리고 정책을 통한 조정이다.

노동비용 조정을 통한 유연성 제고는 그동안 선진국들이 일반적으로 활용해 오고 있는 방법이다. 노동비용의 조정 목적은 노동비용—특히 임금비용상승 완화에 있다. 임금비용상승 완화를 위해서 대부분의 선진국들은 소득정책, 임금동결, 물가-임금 연동제완화 또는 폐지, 최저임금 인상 완화 등을 실시한다. 상대임금 조정을 통해서 유연성을 제고하기 위해서는 임금률의 다양화, 임금체계의 성과급화 등을 활용한다.

임금상승 완화를 위한 소득정책이나 임금동결 정책 실시가 성공하기 위해서는 무엇보다도 노사관계 안정과 물가안정이 필수적이다. 1990년대 일본은 성공적인 예를 보여준다.

1980년에 6%를 다소 상회했던 일본의 임금상승률은 1980년대를 통해서 약 3~5% 정도를 유지하다가 1991년 이후에는 약 2% 이내 수준을 나타내고 있다. 한 예로, 1995년 5인 이상 사업체의 임금 상승률은 1.1%로서 1993년의 0.3% 이후 가장 낮은 수준이다. 이는 곧 일본의 노사단체 간에 고용안정을 조건으로 임금인상 자제에 대한 합의가 이루어져 가고 있다는 증거가 된다고 볼 수 있다. 또 일본의 1990~1995년간 연평균 소비자물가 상승률은 약 1.7%를 나타내고 있는데 일본의 낮은 임금상승률은 물가안정에 힘입은 것으로 풀이된다.

어쨌든 거의 모든 국가들은 임금상승 완화, 임금체계 다양화 등 노동비용 조정을 통해서 노동시장의 유연성 제고를 위해서 노력해 오고 있다.

고용조정을 통한 유연성 제고는 선진국에서는 일반화되어 있다.

고용조정은 양적 고용조정과 기능적 고용조정으로 나누어진다. 또 양적 고용조정은 노동이동, 근로자수 조정, 근로시간 및 근로관행 조정으로, 그리고 기능적 조정은 근로조직개편과 노동력재배치로 나누어진다.

노동이동률은 높으면 높을수록 유연성 제고에 도움을 주는데 미국의 낮은 실업률은 높은 노동이동률에 힘입은 것으로 풀이된다.

근로자수 조정은 신규채용중지 또는 삭감, 결원의 불보충, 비정규근로자 재계약 중지, 조기퇴직 유도, 정리해고 등을 통해서 이루어진다.

근로자수 조정과 같은 고용조정에서는 기업이 주도권을 갖고 있기 때문에 이와 같은 고용조정은 흔히 고용불안을 일으킬 수 있다. 이 점 때문에 고용조정에서는 정부가 개입하여 고용보호정책을 실시하게 된다. 고용보호란 부당 해고, 경제적 이유로 인한 해고, 고충수당 지급, 해고전 통고, 행정당국으로부터의 해고 승인 취득, 노조와의 사전협의, 채용상의 계약조건 이행 등이 바탕이 되는 ‘채용 및 해고’와 관련된 조항을 말한다. 한국의 근로기준법에도 이와 같은 조항들이 적지 않다. 그런데 고용보호는 노동시장을 경직시키기 때문에 거의 모든 나라들은 1980년대 중반 이후부터 고용보호를 완화시켜 오고 있다.

이 점을 감안하여 필자는 고용보호와 여러 가지 고용지표 간의 상관관계를 분석해 보았다. 분석결과에 따르면, 고용보호가 심한 이태리, 포르투갈, 독일, 스페인, 그리스, 벨기에, 핀란드, 노르웨이 등에서는 고용보호가 약한 미국, 뉴질랜드, 캐나다, 영국, 덴마크, 호주, 일본 등에 비해서 실업률이 높고, 고용률이 낮고, 젊은이 실업률이 높고, 자영고용률이 높으며, 파트타임 고용비율이 낮게 나타나고 있다. 따라서 고용보호는 반드시 약화되어야 한다는 시사점을 얻게 된다.

한편 근로시간 및 근로관행 조정과 관련하여 선진국에서는 근로형태가 다양하게 발전되어 오고 있다. 예를 들면, 선진국에서는 파트타임근로, 파견근로, 임시직, 계약직 등이 정규근로와 함께 고용형태로서 일반화되어 있는 것이다.

기능적 조정은 근로자수를 조정하는 대신 근로조직개편과 노동력 재배치를 통해서 이루어지는데 이는 유럽국가와 일본이 주로 활용해 온 방법이다. 특히 일본은 조기퇴직과 정리해고와 같은 과격한 고용조정은 거의 활용하지 않고 대신 근로조직 개편과 노동력재배치 같은 방법을 주로 활용하고 있는 것으로 나타나고 있다. 여기에서는 물론 정부의 개입도 중요한 역할을 한다. 일본에서는 기업이 정리해고를 할 때 만일 회사의 결정이 비합리적이거나 사회통념에 어긋나는 경우에는 법원이 이를 무시할 수 있기 때문에 일본기업들은 정리해고를 통한 고용조정 방법을 그다지 활용하지 않는 것이다. 이는 곧 고용불안을 가중시키지 않으려는 일본기업의 노력으로 보아야 할 것이다.

고용조정에 있어서도 선진국들은 노동이동 촉진, 근로자수 조정, 근로형태의 다양화, 근로조직 개편 및 노동력 재배치 등을 통해서 노동시장을 유연화시켜 오고 있다.

정책적 조정을 통한 유연성 제고를 위해서 선진국들은 적극적 노동시장정책을 적극적으로 실시해 오고 있다. 그런데 실업률이 비교적 높은 나라들은 적극적 노동시장정책 내용 가운데서 고용 중이거나 실업 또는 실업 위기에 처한 성인들을 위한 노동시장 훈련에 특별히 많은 돈을 지출하고 있다. 이는 곧 노동시장의 유연성 제고를 위해서

는 교육 및 훈련이 중요하다는 것을 보여주는 시사점이다.

3. 미국의 구조조정이 한국경제에 주는 교훈

다음에는 유연한 노동시장을 바탕으로 미국기업이 단행해 오고 있는 구조조정이 고용 변화에 미치는 영향은 무엇이며 또 이것이 한국경제에 주는 시사점은 무엇인가를 살펴보고자 한다.

먼저 미국의 고용조정은 고용변화에 어떠한 영향을 미쳐 오고 있는가?

미국은 경기순환에 따른 노동수요의 일시적인 감소시에도 다운사이징(downsizing)을 실시하여 산업구조 변화에 적극적으로 대처해 오고 있다. 미국에서는 1979년부터 1995년 사이에 4천3백만 명이 실직한 것으로 기록되고 있는데, 1991년 이후의 대표적인 대량해고 사례는 GM 7만4천 명, IBM 6만3천 명, Sears 5만 명, AT&T 4만 명, Boeing 2만8천 명 등으로 근로자의 10% 이상이 감축된 것으로 알려져 있다. 정도의 차이는 있지만 이와 비슷한 대량해고는 일년 내내 이루어지고 있다.

그런데 미국경영자협회 조사에 따르면, 미국 기업의 3분의 2정도가 다운사이징과 신규채용을 동시에 실시해 오고 있다고 하는데 이 결과 고용은 오히려 증가했다고 한다. 기업 전체로서의 증가는 6%, 다운사이징을 단행한 기업의 순증가는 0.7%라고 한다. 따라서 미국기업의 다운사이징은 단순한 고용축소라기보다는 경제여건 변화에 적응하기 위한 고용조정으로 보아야 할 것이다. 다시 말하면, 미국 기업들은 다운사이징을 통해서 신기술을 도입하고, 작업방식을 개선하고, 기업조직을 개편하여 기업재구축을 통해서 생산성을 향상시키려는 노력으로 보아야 할 것이다.

미국은 현재 선진국 가운데서 일본을 제외하고 실업률이 가장 낮고 경제가 호황인 나라다. 1983년에 9.5%였던 미국의 실업률은 그 후 감소하기 시작하여 1995년에는 5.5%, 1996년에는 5.4%, 그리고 1977년 전반기에는 약 5.3%를 나타냈다. 이는 OECD 국가들과는 전혀 다른 추세이다.

노동시장과 관련하여 미국이 낮은 실업률을 유지해 올 수 있는 이유는 자유계약 원칙으로 이루어진 경쟁적 노동시장, 낮은 임금 상승률, 높은 노동이동률, 다양화된 고용 패턴, 그리고 낮은 고용보호 수준 등에서 찾아볼 수 있을 것이다.

미국은 사실상 고용보호가 없는 나라다. 미국의 고용보호수준은 고용보호가 가장 심한 이탈리아의 116에 비해서 겨우 2에 불과하다. 현재 미국의 노동시장은 세계 어느

나라와도 비교될 수 없을 만큼 대표적인 경쟁시장이다. 미국정부는 근로자의 안전과 건강이나 고용의 형평에 관해서는 엄격하게 규제하나, 채용과 해고에 관해서는 사실상 규제하지 않는다. 한 예로, 고용조정과 재훈련 통고법에 따르면, 100인 이상을 고용하는 기업들은 대규모 고용조정에 앞서 60일 이전에 사전통보만 하면 근로자를 해고할 수 있게 되어 있다. 반면 유럽에서는 해고시에 '해고의 정당한 이유'가 있어야 하고, 사전통보 기간도 길 뿐만 아니라 노조의 동의도 얻어야 하기 때문에 대규모 고용조정은 사실상 어렵다.

미국의 노조는 조직률이 15% 이하로서 다른 나라에 비해서 파워가 별로 세지 않다. 이 점 때문에 임금은 주로 시장원리에 의해서 결정되고 경기침체시에는 임금상승률이 높지 않다. 1985~95년 10년 동안 미국 제조업 인건비 상승률은 불과 32%에 지나지 않는다. 같은 기간동안 일본 273%, 독일 232%, 프랑스 157%, 이탈리아 116%, 스페인 173%, 영국 120%, 대만 288%, 한국 501%로서 미국이 가장 낮다.

미국의 낮은 실업률은 미국만이 갖고 있는 일시해고제를 바탕으로 설명되기도 한다. 일시해고제란 기업의 가동률이 떨어질 때 사용자가 고용 중인 근로자를 일시적으로 해고하는 제도를 말한다. 불황으로 기업의 가동률이 떨어지면 기업은 임금을 삭감하는 대신 호황이 오면 재취업시킨다는 조건으로 입사기간이 짧은 근로자부터 해고하고 해당 근로자는 이에 응하는 제도이다.

미국에서 일시해고제가 폭넓게 활용되고 있는 이유는 다음과 같다. 첫째, 불황으로 인해서 임금이 삭감되면 전체 근로자의 소득이 감소하게 되므로 전체 근로자를 돌봐야 하는 노조는 최근에 입사한 근로자부터 해고되는 것을 바란다. 둘째, 근로자는 사용자에게 비해서 정보가 부족하기 때문에 임금삭감의 경우에는 자칫 속는다는 생각을 가질 수 있으므로 대신 일시해고를 받아드린다. 셋째, 기업가는 기업특수적 인적자본에 투자했을 때 임금삭감으로 근로자들이 타기업으로 이동할 것을 우려하여 임금삭감 대신 최근에 입사하여 숙련이 부족한 근로자부터 일시적으로 해고하기를 바란다. 넷째, 근로자는 해고가 되면 실업보험금을 받게 되므로 임금조정으로 저임금을 받는 것보다는 일시해고를 더 선호한다.

이와 같은 기업의 해고재량권 때문에 미국에서는 실업률이 높을 것 같으나 결과는 그 반대다. 그 이유는 높은 노동이동률에서 찾아볼 수 있다. 1991년 미국은 여러 나라 가운데서 1년 미만의 근속년수 근로자 비율은 전체 근로자의 28.8%로서 가장 높고, 반대로 평균 근속년수는 6.7년으로서 가장 짧다. 이는 곧 미국의 노동이동률이 세계에서 가장 높다는 것을 의미한다.

특히 미국에서는 해고된 근로자의 80% 정도가 1년 이내에 재취업하기 때문에 심각한

실업문제는 발생하지 않는다. 예를 들면, 1993년 취업자 가운데 실업자가 될 확률은 미국이 2.06%로서 스웨덴 1.25%, 독일 0.57%, 이탈리아 0.41%, 일본 0.38%, 프랑스 0.34%보다도 훨씬 더 높다. 반면 실업자가 재취업할 확률 역시 미국이 37.4%로서 일본 17.1%, 프랑스 11.7%, 이탈리아 9.5%, 스웨덴 9.3%, 독일 8.9%, 스페인 1.8%보다도 훨씬 더 높다.

이처럼 미국에서는 임금이 시장원리에 의해서 결정되므로 상승률이 높지 않고, 고용 보호수준이 낮아 해고가 쉽고, 노동이동률이 높아 채용 또한 쉽게 이루어진다. 뿐만 아니라 미국에서는 고용패턴이 다양화되어 있어 파견근로, 파트타임근로, 계약고용, 임시직 등의 활용이 활발하다. 미국의 노동시장이 보여주는 이와 같은 특징들을 종합하여 평가할 때, 미국의 노동시장은 유연화가 잘 이루어져 있는 나라라고 말할 수 있을 것이다.

그러면 미국의 구조조정이 한국경제에 주는 시사점은 무엇인가?

한국경제는 현재 국제경쟁력 약화로 인해서 경상수지 적자가 심화되고 있으며 경기불황과 구조조정으로 인해서 신규채용이 감소하고 조기퇴직이 증가하는 등 실업문제가 사회문제로 부상하고 있다.

경쟁력 강화를 위해서는 거시경제정책 실시 등 많은 방안들이 포괄적으로 강구되어야 하는데 여기에는 노동시장의 유연성 제고가 반드시 포함되어야 할 것이다.

미국의 구조조정이 노동시장의 유연성 제고와 관련하여 한국경제에 주는 시사점은 다음과 같이 요약할 수 있을 것 같다.

첫째, 임금상승은 반드시 완화되어야 한다. 앞서서도 언급했지만 1985~1995년간 임금상승률은 한국이 501%로서 미국, 일본, 대만 등 어느 나라보다도 더 높다. 또 1985~1996년간 1986, 1993, 1995년을 제외하고 제조업 임금상승률은 노동생산성 증가율보다 더 높다. 임금상승률이 노동생산성 증가율보다 더 높게 되면, 노동비용이 상승하여 물가가 상승하고 따라서 국제경쟁력이 약화되는 것이다.

임금상승 완화에 있어서는 노조와 정부의 노력이 특별히 필요하다. 노조는 국가경제를 위해서 지나친 임금상승을 자제하고, 정부는 물가안정에 노력해야 하기 때문이다.

또 임금상승 완화 못지않게 중요한 것은 임금체계 개선이라고 생각된다. 임금체계는 근로자간의 평등보다는 형평을 추구하는 임금체계가 되어야 하며 경직적인 연공급에서 능력과 성과를 중시하는 능력급과 성과급 중심으로 개편되어야 할 것이다. 임금항

목이 10~20개 정도가 되는 나라는 아마도 한국 외에는 없을 것이다. 따라서 노개위의 2차 개혁과제로 남겨진 임금체계 개선은 서둘러 추진되어야 할 것이다.

둘째, 한국은 최근 노동법 개정을 통해서 노동시장의 유연화에 필요한 제도적 기반을 어느 정도는 마련했다고 볼 수 있다. 특히 경영상 이유로 인한 해고 허용과, 선택적 근로시간제, 재량적 근로시간제, 단시간 근로제, 탄력적 근로시간제 등 근로패턴의 다양한 형태 도입은 미국을 비롯한 선진국의 예로 보아 앞으로 한국의 노동시장의 유연성 제고에 크게 기여하리라고 기대된다.

그런데 최근 한국경제의 구조조정 속도가 빨라지고 있고 경기불황으로 인해서 기업활동이 위축되고 있다는 점을 감안할 때, 정리해고제(노동법에서는 고용조정이라고 함)는 2년 동안 유예할 필요없이 서둘러 도입하는 것이 바람직스럽다고 생각된다. 최근 전경련이 한국경제의 구조조정과 관련하여 정리해고제 도입을 위한 특별법제정을 재경원에 건의한 것도 이와 같은 맥락에서 평가되어야 할 것이다. 뿐만 아니라 미합의로 남겨진 근로자파견제, 변형근로제와 같은 새로운 고용형태의 도입, 퇴직금제도의 개편 등도 서둘러 추진되어야 할 것이다.

세계에서 고용보호수준이 가장 낮아 노동시장의 유연화가 잘 이루어져 있는 미국으로부터 우리는 고용보호는 결코 강화되어서는 안된다는 것도 배워야 할 것이다.

셋째, 정책적 조정과 관련하여 정부는 고용보험제도를 더욱 활성화시켜 유연성 제고에서 중요한 역할을 하는 교육 및 훈련을 강화시켜야 할 것이다. 특히 노동시장의 유연성 제고는 공공부문에서도 이루어져야 하는데, 공무원들의 경쟁력을 강화시키기 위해서는 고위직 공무원의 경우 ‘자리’를 놓고 공채할 필요가 있을 것이다. 무엇보다도 임금체계 개선은 공공부문에서부터 먼저 추진되어야 할 것이다.

노동시장의 유연성 제고란 경직된 노동시장에 경쟁원리를 도입하여 생산요소인 노동을 효율적으로 사용함으로써 궁극적으로는 경쟁력을 강화시키려는 방안이다. 세계는 지금 경쟁분위기로 가득차 있다는 점을 감안할 때, 이제는 한국의 노동시장도 경쟁원리를 바탕으로 운용되어야 한다는 논리는 당연하지 않을 수 없을 것이다.

4. 한국경제의 당면과제

노동시장의 유연성 제고를 위한 한국경제의 당면과제는 무엇인가? 이와 관련하여 필자는 한국노동연구원이 지난 1997년 7월 31일 ‘노동시장의 유연성 제고’라는 주제를 가지고 개최한 21C 국가과제정책토론회의 발표내용을 먼저 간략히 요약하고자 한다.

이 토론회에서 발제자인 어수봉 박사는 노동시장의 유연성 제고를 위한 주요정책과제를 제시한 바 있는데(어수봉, 1997) 그 내용은 중요할 뿐만 아니라 종합적이어서 한국경제의 당면과제 논의에 도움이 되리라고 생각된다. 내용의 요약은 다음과 같다.

가. 다양한 고용형태의 활성화

- (1) 파견근로제의 도입
 - 근로자파견법을 조속히 제정해야
- (2) 계약직근로의 활성화
 - 근로계약은 원칙적으로 기간의 정함이 없는 것으로하되 유계약으로 할 수 있는 경우를 법에 명확히 정해야
- (3) 시간제근로 및 재택근로의 활성화
 - 단시간근로에 대한 근로조건을 명확히 해야

나. 기업내부노동시장의 유연성 제고

- (1) 임금체계의 유연성 제고
 - 임금체계의 형평화 및 성과급화를 도입해야
- (2) 퇴직금제도의 개선
 - 퇴직금제도를 임금제도로부터 분리시켜 복지제도로 정립해야
- (3) 연월차휴가제도의 개선
- (4) 인사관리관행의 개선

다. 노동공급기반의 확충

- (1) 여성의 고용확대
- (2) 고령자·장애인 등의 고용촉진 지원

라. 공공부문 노동시장 유연성 제고

- (1) 개방형 임용제도 마련해야
- (2) 획일적 보수체계를 형평주의적 보수체제로 전환해야

마. 노동시장 인프라 구축

- (1) 노동시장정보 인프라의 구축
- (2) 직업안정서비스의 확충

위에 요약되어 있는 내용들은 한국의 노동시장의 유연성 제고를 위해서는 반드시 추진되어야 할 정책과제라고 평가된다. 그러나 필자는 지금까지 전개해 온 논리의 틀에 맞추어 노동시장의 유연성 제고를 위해서 한국경제가 당면하고 있는 과제를 다음과 같이 제시하고자 한다.

한국경제는 현재 국제경쟁력 약화로 인해서 경상수지 적자가 심화되고 있으며 경기불

황과 구조조정으로 인해서 신규채용 감소와 실업자 증가가 동시에 나타나고 있다. 따라서 현재 한국경제에서 생산성 향상은 시급한 과제가 아닐 수 없다.

경쟁력 강화를 위해서는 거시경제정책 실시 등 많은 방안들이 포괄적으로 강구되어야 하는데 여기에는 노동시장의 유연성 제고가 반드시 포함되어야 할 것이다. 노동시장의 유연화가 성공적으로 이루어져 노동이 효율적으로 활용된다면 그 결과는 바로 생산성 향상으로 나타날 것이기 때문이다. 이와 관련하여 다음에는 현재 한국경제가 해결해야 할 당면과제를 몇 가지 제시하고자 한다.

첫째, 노동비용 조정과 관련하여 임금상승 완화와 임금체계 개선이 이루어져야 한다. ‘지나친’ 임금상승은 노동비용 증가를 가져와 노동시장의 기능을 왜곡시키고 생산성 향상을 악화시킬 것이다. 따라서 지나친 임금상승 완화를 위해서 노조는 지나친 임금 인상 요구를 자제하고, 사용자는 임금상승에 대응하여 생산성증가를 위해서 노력해야 하며, 정부는 노동시장에 대한 규제를 완화하면서 무엇보다도 물가안정을 위해서 노력해야 할 것이다.

임금체계는 근로자간의 평등보다는 형평을 추구하는 임금체계가 되어야 하며 경직적인 연공급에서 능력과 성과를 중시하는 능력급과 성과급 중심으로 개편되어야 할 것이다. 따라서 노개위의 2차 개혁과제로 남겨진 임금체계 개선은 서둘러 추진되어야 할 것이다.

둘째, 한국은 최근 노동법 개정을 통해서 노동시장의 유연화에 필요한 제도적 기반을 어느 정도는 마련했다고 볼 수 있다. 특히 경영상 이유로 인한 해고 허용과, 선택적 근로시간제, 재량적 근로시간제, 단시간 근로제, 탄력적 근로시간제 등 근로패턴의 다양한 형태 도입은 선진국의 예로 보아 앞으로 한국의 노동시장의 유연성 제고에 크게 기여하리라고 기대된다. 그러나 2년간 유예로 남겨진 정리해고제의 조속한 도입, 미합의로 남겨진 근로자파견제, 변형근로제와 같은 새로운 고용형태의 도입, 퇴직금제도의 개편 등은 서둘러 추진되어야 한다.

최근 한국경제의 구조조정 속도가 빨라지고 있고 경기불황으로 인해서 기업활동이 위축되고 있다는 점을 감안할 때 정리해고제(노동법에서는 고용조정이라고 함)는 2년 동안 유예할 필요없이 서둘러 도입하는 것이 바람직스럽다고 생각된다. 최근 전경련이 한국경제의 구조조정과 관련하여 정리해고제 도입을 위한 특별법제정을 재경원에 건의한 것도 이와 같은 맥락에서 평가되어야 할 것이다.

특히 고용조정과 관련하여 다음과 같은 내용들은 강조되어야 할 것이다.

- 세계에서 고용보호수준이 가장 낮아 노동시장의 유연화가 잘 이루어져 있는 미국의 노동시장을 감안할 때 고용보호는 결코 강화되어서는 안될 것이다.
- 고용형태는 선택적근로, 재량근로, 간주근로, 시간제근로, 탄력적근로, 파견근로, 계약직근로, 재택근로 등과 같이 다양화되고 더욱 활성화되어야 할 것이다.
- 사용자들은 정리해고나 조기퇴직과 같이 과격한 고용조정 방법을 사용하는 대신 일본과 같이 기능적 고용조정 방법을 활용함으로써 구조조정시대에 고용불안을 해소하려는 의지를 보여주어야 할 것이다.

셋째, 노동시장에 대한 정부개입은 바람직스럽지 않지만 정책적 조정과 관련하여 정부 개입이 필요할 경우에는 정부개입은 고용보험제도를 바탕으로 유연성 제고에서 중요한 역할을 하는 교육 및 훈련 강화에 주로 한정되어야 할 것이다. 특히 노동시장의 유연성 제고는 공공부문에서도 이루어져야 하는데, 공무원들의 경쟁력을 강화시키기 위해서는 고위직 공무원의 경우 ‘자리’를 놓고 공채할 필요가 있을 것이다. 무엇보다도 임금체계 개선은 공공부문에서 먼저 추진되어야 할 것이다.

끝으로 노동시장의 유연화를 통해서 경쟁력을 강화시키기 위해서는 노·사·정이 다함께 노력해야 한다는 점을 강조해 둔다.

참 고 문 헌

- 김수곤·이규창·선한승·양병무(1994), 『블루라운드와 노동의 미래』, 웅진출판.
- 김애실(1997), 「정보기술의 혁신과 산업별 고용구조의 변화」, 『경제경영연구』, 한국외국어대학교 경제경영연구소, pp. 21~41.
- 김재원(1996), 「국가경쟁력 강화를 위한 노사관계 개혁의 기본방향」, 『노사포럼』, 경총 노동경제연구원, pp. 1~82.
- 노동부(1997), 『노동關係法令集』.
- 勞使關係改革委員會, 『'96 勞動關係法·制度 改革案』, 1996. 11.
- 박기성(1997), 「미국의 고용조정 경험과 시사점」, 한국노동연구원, 『고용포럼-고용문제 어떻게 할 것인가』, 1997. 3. 18~19, pp. 45~57.
- 박덕제(1997), 「유럽의 고용조정 경험과 그 시사점」, 한국노동연구원, 『고용포럼-고용문제 어떻게 할 것인가』, 1997. 3. 18~19, pp. 59~96.
- 박동운(1997), 「經濟環境의 變化와 雇傭調整」, 1997. 3. 7. 韓國勞動經濟學會 春계정책토론회 발표 논문.
- 박동운(1977), 「勞動環境 變化와 勞動市場의 柔軟性 提高」, 『勞動經濟論』 제20권 제1호, 韓國勞動經濟學會, pp. 233~267.
- 박성준(1997), 「탄력적근로시간제의 이론과 실무」, 『노사포럼』, 경총 노동경제연구원, pp. 1~32.
- 양병무(1993), 「動機誘發型 賃金體系 導入方向」, 『賃金研究』, 제1권 제1호, 經總賃金研究센터, pp. 4~17.
- 양병무(1996), 「한국기업 임금구조의 실태와 과제」, 『노사포럼』, 경총 노동경제연구원, pp. 1~58.
- 魚秀鳳·康淳熙(1992), 「雇傭調整과 賃金構造變化 I」, 『分期別 노동동향분석』, 한국노동연구원, pp. 125~139.
- 魚秀鳳·康淳熙(1992), 『韓國의 勞動移動』, 한국노동연구원.
- 魚秀鳳·康淳熙(1997), 「勞動市場의 柔軟性 提高」, 21c 국과과제 정책토론회 발제논문, 한국노동연구원, 1997. 7. 31.
- 柳吉相(1995), 『雇傭保險制度和 積極的 勞動市場政策』, 한국노동연구원.
- 鄭寅樹(1996), 『雇傭構造變化와 政策課題-OECD 經驗의 涵의와 韓國의 고용정책』, 한국노동연구원.
- 주명건(1987), 『국제경쟁력 개론』, EMI문고.
- 韓國經營者總協會(1992), 『파트타임雇傭과 法律實務』.
- 韓國經營者總協會(1994), 『雇傭調整의 理論과 實際』.
- 韓國經營者總協會(1995a), 『노동시장과 고용관계법』.
- 韓國經營者總協會(1995b), 『고용형태 다양화시대의 인력관리』.

- 韓國經營者總協會(1995c), 『韓.美.日 派遣勤勞實態』.
- 韓國經營者總協會(1997), 『經營界』, 1997, 7.8호.
- 한국노동연구원(1994), 『UR과 노동 -자료집-』.
- 한국노동연구원 부설 고용보험센터(1997), 『고용보험동향』, 제2권 제1호.
- Bean, C. R.(June 1994), "European Unemployment: A Survey", JEL Vol. XX
XII, pp. 573 ~ 619.
- Ehrenberg, R. G. & Smith, R. S.(1988), Modern Labor Economics, 3rd ed.,
Scott, Foresman and Company.
- OECD(1986a), Labour Market Flexibility, Report by a high-level group of
experts to the Secretary-General.
- OECD(1986b), Flexibility in Labour Market, A Technical Report.
- OECD(1989), Labour Market Flexibility, Trends in Enterprises.
- OECD(1990), Labour Market Policies for the 1990s.
- OECD(1992a), New Directions in Work Organisation, The Industrial Relation
Response.
- OECD(1992b), Structural Change and Industrial performance.
- OECD(1994a), The OECD Jobs Study, Evidence and Explanation, Part I .
- OECD(1994b), The OECD Jobs Study, The Adjustment Potential of the
Labour Market, Part II .
- OECD(1995a), The OECD Jobs Study, Implementing the Strategies.
- OECD(1995b), The OECD Jobs Study, Facts, Analysis, Strategies.
- OECD(1995c), Flexible Working Time, Collective Bargaining and Government
Intervention.
- OECD(1995d), Trade and Labour Standards, A Review of the Issues.
- OECD(1996a), The OECD Jobs Study, Enhancing the Effectiveness of the
Labour Market Policies.
- OECD(1996b), Employment Outlook.
- OECD(1996c), Technology, Productivity, and Job Creation, Vol. 1&2.
- OECD(1996d), Trade, Employment and Labour Standards, A Study of Core
Workers' Rights and International Trade.
- Sarfati, H. and Kobran, C.(1988), ed., Labour Market Flexibility, A
Comparative Anthology, Gower.

노동시장의 유연성

1997년 9월 18일 1판 1쇄 발행

2020년 1월 23일 1판 2쇄 발행

저자_박동운

발행자_최승노

발행처_자유기업원

주소_서울특별시 영등포구 국회대로62길 9

전화_02-3774-5000

팩스_0502-797-5058

비매품