

勞 動 經 濟 論 集
 第20卷(1), 1997.7. pp.233~267
 © 韓國 勞動 經濟 學會

勞動環境 變化와 勞動市場의 柔軟性 提高*

朴 東 雲**

〈目 次〉

I. 序 論	IV. 勞動市場의 柔軟性 提高
II. 勞動環境 變化	事例
III. 勞動市場의 柔軟性 提高	V. 結 論

I. 序 論

한국경제는 급변하는 경제환경에서도 지난 4년간 연평균 7.5%의 고도성장을 이룩함으로써 1996년 GDP 규모는 세계 11위로 성장했고, 1996년말 OECD 가입으로 국제적 위상도 크게 향상되었다. 그러나 1996년부터 경기가 하강국면으로 진행되는 가운데 반도체 가격 폭락과 자동차·철강·화학제품 등의 수출부진과 국제경쟁력 약화 등으로 인해 경상수지 적자는 1996년 한 해 동안 237억 달러에 이르렀고, 1997년 1/4분기에는 무려 74억 달러까지 기록했다. 한편 실업률은 1997년 3월 말 현재 3년만에 최고치인 3.2%를 나타냈고, 1/4분기 실업자수는 64만 2천명에 이르렀다. 1997년에 들어와 경기침체의 지속으로 신규 채용은 감소하고 명예퇴직자는 증가하고 있어, 이같은 추세가 당분간 지속된다면 한국에서도 고용불안은 사회문제로 부상하지

* 이 글은 필자가 1997년 3월 7일 「1997년도 韓國勞動經濟學會 春季政策討論會」에서 발표한 「經濟環境 變化와 雇傭調整」을 수정하여 1997년 6월 20~21일 「1997년도 韓國國際經濟學會 夏季政策세미나」에서 발표한 논문이다.

** 단국대학교 경제·무역학부 교수

않을까 우려된다.

여기에는 노동환경의 빠른 변화는 고용불안에 대한 우려를 더욱 가중시켜 주고 있다. 대외적으로는 1995년 1월 1일부터 WTO(세계무역기구)가 출범함으로써 세계는 무한경쟁 시대로 나아가고 있고, WTO 출범 이후 무역과 노동이 연계될 것으로 예상되는 블루라운드(Blue Round)는 앞으로 노동환경 변화를 주도해 갈 것으로 전망된다. 대내적으로는 경제불황에다 노동시장의 경직성과 고임금·저효율 구조로 인해 실업 해소가 쉽지 않을 것으로 전망되기도 한다. 또 기술발전으로 인한 산업구조 변화는 전세계적으로 고용구조 변화에 영향을 미쳐 주로 노동집약적 제조업에서 실업증가를 가속화시켜 가고 있다. 이같은 노동환경의 빠른 변화 속에서 살아남기 위해서는 노동시장의 유연성 제고를 통한 경쟁력 강화가 주요 정책과제의 하나가 될 수 있을 것이다.

노동시장의 유연성 제고는 결코 새로운 이슈가 아니다. 노동시장의 유연성 제고의 중요성은 선진국들이 1970년대 유가과동을 계기로 실업증가를 경험하기 시작한 후로 1980년대의 노동시장은 그 이전에 비해서 기능이 약화되었다는 점을 인식한 데서 제기되었다. 한국에서는 1990년대에 들어와 경쟁력 강화 차원에서 노동시장의 유연성 제고의 필요성이 전문가들에 의해서 활발하게 논의되기 시작했다. 그러다가 현정부가 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 다루어져야 하리라고 생각된다.

이 글은 한국경제가 당면하고 있는 대내외 노동환경 변화와 관련하여 경쟁력 강화 방안의 하나로서 노동시장의 유연성 제고를 논의하기 위해서 쓴 것이다. 이 글은 본 서론에 이어 제Ⅱ장에서는 실업증가, WTO 출범, 기술발전으로 인한 산업구조 변화와 관련하여 외국과 한국의 노동환경 변화를 논의하고, 제Ⅲ장에서는 노동시장의 유연성 제고를 이론적인 측면에서 살펴볼 것이다. 이어 제Ⅳ장에서는 외국과 한국의 노동시장의 유연성 제고 사례를 요약한 다음, 제Ⅴ장에서는 결론을 제시할 것이다.

II. 勞働環境 變化

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

1. 외국의 경우

가. 실업증가와 노동환경 변화

1990년대에 들어와 대부분의 선진국들은 경제불황을 경험해 오고 있다. 경제불황은 경제 전반에 걸쳐서 여러 가지 부정적 영향을 미치게 되는데 실업증가는 그 대표적인 예가 될 것이다(Bea(1994)).

〈표 1〉은 OECD 국가들의 연도별 실질 GDP 증가율과 실업률을 나타내고 있다. 이 표에 따르면, 대부분의 OECD 국가들은 1990년대에 들어와 실질 GDP 증가율의 둔화와 실업률의 증가를 경험해 오고 있다. OECD 국가들의 실질 GDP 증가율 평균치는 1970~79년간에는 3.7%(표에는 나타나 있지 않음)였는데 1983년에는 2.6%로 감소했고, 그후로는 대부분 1983년 수치를 밑돌고 있다. 한편 OECD 국가들의 실업률 평균치는 1983년에는 8.6%였는데 1990년대에 들어와서는 대체로 7.0%~8.0% 수준을 나타내고 있다. 그런데 표에 포함된 국가들 가운데서 실질 GDP 증가율이 평균치에 이르지 못한 벨기에, 프랑스, 이탈리아, 스페인, 핀란드 등은 실질 GDP 증가율이 평균치보다 높은 국가들에 비해서 실업률이 훨씬 더 높은 편이다.

그런데 선진국 가운데서 미국은 최근 경제호황을 누리고 있다. 미국 노동성은 최근 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 1996년에는 무려 5.6%를 기록함으로써 미국의 실업률 감소는 경제호황에서 비롯했다는 증거를 보여준다.

실업증가는 노동환경 변화에 어떤 영향을 미칠 것인가? 경제원론은 이에 관해서 설

명해 줄 수 있다. 만일 노동시장이 유연하다면, 실업증가는 임금하락을 가져와 노동시장을 균형상태에 이르게 할 것이다. 그러나 현실적으로 노동시장은 노조, 정보부족, 독점, 복지조항 및 조세 등으로 인해 균형상태를 유지하기가 쉽지 않아 실업은 해소되기 어렵다. 이 점을 감안하여 제기된 것이 바로 노동시장의 유연성 제고이다.

〈표1〉 한국 및 OECD 국가들의 실질 GDP 증가율과 실업률

(단위:%)

	1983		1990		1991		1992		1993		1994		1995	
	GDP	실업률	GDP	실업률	GDP	실업률	GDP	실업률	GDP	실업률	GDP	실업률	GDP	실업률
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
이탈리아	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

주 : 1) GDP의 경우에는 표에 나타나 있지 않은 국가들도 포함되어 있고, 실업률의 경우에는 표에 나타나 있는 18개 국가들만이 포함되어 있음.

자료 : OECD, *Economic Outlook*, 1996. 12; OECD, *Employment Outlook*, 1996. 7.

OECD는 1986년에 발간된 전문가 보고서 첫머리에서 실업률이 높고 기술발전으로 인해 구조조정이 필요한 시점에서 노동시장의 경직성은 개선되어야 한다고 지적하고 (OECD, 1986a) '경제조정, 기술혁신, 실업과 사회문제, 그리고 삶의 질'이라는 목표를 달성하기 위해서는 노동시장의 유연성 제고가 필요하다고 밝히고 있다. OECD

는 또 1990년에 펴낸 『1990년대의 노동시장정책』에서는 국제경쟁력 강화를 위해서 노동시장의 유연성 제고가 필요하다고 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……이같은 도전과의 싸움에서 승패는 대부분 노동시장이 충분히 유연할 것인가, 그리고 유연성은 사회적으로 수용할 수 있는 방법으로 이루어질 수 있을 것인가에 달려 있다……(OECD, 1990)”

노동시장의 유연성에 관해서는 제Ⅲ장에서 구체적으로 다룰 예정이다. 다만 여기에서 간략하게 언급해 둘 내용은, 1970년대 이후 실업증가를 경험해 오고 있는 선진국에서는 노동시장의 유연성 제고를 위해서 고용보호 완화, 고용패턴의 다양화, 교육 및 훈련 실시 등 여러 가지 제도가 개선되었으며 노사관계 역시 안정되었다는 점이다.

나. WTO 출범과 노동환경 변화

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 생산요소도 국제이동이 더욱 자유롭게 되어 노동환경은 빠르게 변화할 것이다. 이와 관련하여 예상되는 노동환경 변화는 경쟁력이 약한 기업이나 산업은 도태되어 실업이 증가하는 반면 경쟁력이 강한 기업이나 산업은 성장을 지속하여 고용이 증가하리라는 점이다. 또 자본의 국제이동이 더욱 자유롭게 되어 해외직접투자가 활발하게 이루어지면, 산업공동화 현상이 심화되어 실업이 또한 증가할 것이다(한국노동연구원, 1994).

WTO는 또 무역과 근로기준과의 연계를 통해서 노동환경 변화에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 이에 관해서는 좀더 자세하게 논의하기로 한다.

근로기준(labour standards)이란 근로조건과 노사관계를 결정하는 규칙들을 말한

다. 예를 들면, 최저임금, 근로시간, 건강과 안전, 노사관계, 차별 등은 근로기준과 관련해서 만들어진 규칙들이다. 이 규칙들은 국가마다 노동관계법을 바탕으로 마련되어 있지만 ILO는 별도로 국제 수준에 맞는 규칙을 마련하여 협약이나 권고를 통해서 각국에 제시해 오고 있다. 무역과 근로기준 논의에서 자주 인용되는 ILO의 사회조항 협약 내용은 다음과 같다(김수근 등, 1994).

- 결사의 자유(제87호 협약)
- 단결권 및 단체교섭권 (제98호 협약)
- 강제노동금지 (제29호 협약)
- 강제의무노동 폐지 (제105호 협약)
- 유아노동금지 (제138호 협약)
- 고용기회와 대우 수준 등에서의 차별 금지

그런데 근로기준 강화와 관련하여 블루라운드(BR)에 관해서 언급해 둘 필요가 있을 것 같다. BR은 미국의 Gephardt 의원이 근로기준이 낮은 국가들과의 불공정 무역으로부터 미국을 보호하기 위해서는 상대국의 인권, 근로조건, 환경문제 등을 긴밀히 연계시킬 필요가 있다고 지적함으로써 처음으로 등장했다. 그후 1994년 4월 15에 종료된 113개국 참가의 마라케시 각료회담에서 논의된 내용에 따르면, New Round(BR, GR, TR, CR) 중 BR은 인도주의와 보호무역주의 성격을 띤 것으로 구체화되었다. 그러나 1994년 6월 ILO 제81차 총회는 국가간 경제발전 수준이나 노·사·정의 시각 차이로 인해 BR에 관해서는 어떤 결의안도 채택하지 못했다. 그후 BR은 WTO가 출범한 후 국제무역에서 새로운 규제조항으로 제기되어 논의될 예정이었다.

그러나 현재까지 국제적으로 합의된 근로기준은 사실상 찾아볼 수 없다. 다만 OECD가 최근 소위 핵심근로기준(core labour standards)이라는 내용을 마련하여 제시한 바 있는데, 이는 앞에서 언급한 ILO의 사회조항 협약을 바탕으로 ① 결사의 자유 ② 단체교섭권 ③ 유아노동의 착취 근절 ④ 강제노동금지 ⑤ 고용차별금지 등 다섯 가지를 포함하고 있다(OECD, 1996d).

OECD의 한 연구는 1994년 12월 31일을 기준으로, 앞에서 언급한 ILO의 다섯 가지 사회조항 협약에 관한 각국의 비준 여부를 밝혀준 바 있다(OECD, 1995d). 이에 따르면, 49개의 비OECD 국가, 25개의 OECD 국가 가운데 비OECD 국가 절반

정도와 OECD 국가 60% 정도만이 ILO 다섯 가지 협약을 비준한 상태이다. 1991년 12월에 ILO에 가입한 한국은 보스와나, 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 연계, 어떻게 시작하느냐에 관해서 WTO체제가 출범한 지 2년여가 지난 현재까지 아직 구체화되어 있지 않다. 이 이슈는 당분간 구체화되기는 어려울 것으로 전망된다. 그 이유는 1996년 6월 3~27일에 열린 ILO 제83차 총회에서 근로자측은 근로기준과 무역과의 연계와 관련된 사회조항을 1996년 12월 9~13일에 열릴 WTO 싱가포르 각료회의에 상정할 것을 주장했으나 그 후로 열린 싱가포르 각료회의는 이를 다음과 같이 다시 ILO에 떠넘기고 있기 때문이다.

“우리는 국제적으로 인정된 핵심근로기준의 준수에 대한 우리의 공약을 재천명한다. ILO는 이들 기준을 설정하고 다룰 수 있는 책임기구이므로 우리는 근로기준의 제고를 위한 ILO의 노력을 지원할 것을 확인한다. 우리는 무역 증가와 무역 자유화의 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. 이 점에서 WTO와 ILO 각료들은 기존의 공조를 지속할 것이다”.

어떻든 근로기준의 강화와 준수는 무역, 해외직접투자, 경제발전, 고용, 소득분배 등에 많은 영향을 미칠 것이다. 그러나 이에 관해서도 OECD 보고서(OECD, 1995d)는 “근로기준과 무역간의 가능한 연계에 관한 논쟁은 분명한 분석적 토대가 없어서 곤란을 받는다”라고 쓰고, “이 분야에서의 경제학적 연구는 실제로 아무것도 없다”라고 밝혀주고 있다.

이런 점들을 감안할 때, WTO 출범은 국제경쟁을 더욱 가속화시켜 노동환경 변화에 영향을 미칠 것으로 예상되지만 무역과 근로기준과의 연계는 조건의 미비로 조만간 그 실사가 어렵지 않을까 생각된다.

다. 기술발전과 노동환경 변화

기술발전은 산업구조 변화를 통해서 노동환경 변화에 영향을 미친다. 기술발전은 노동, 자본, 원료, 에너지 등 생산요소의 비용을 절감함으로써 생산과정을 효율화시키거나 새로운 상품의 개발을 통해서 새로운 수요를 창출한다. 이 결과 상품 구성과 고용 구성이 변하게 된다. 우리는 이 결과를 구조변화라고 부른다. <표 2>와 <표 3>은 몇몇 선진국의 생산과 고용의 구조변화를 나타낸 것이다.

<표 2> 한국 및 선진국의 GDP에 대한 산업별 부가가치 구성비(경상가격 기준)

(단위:%)

	농림어업					광 공 업					사회간접자본 및 서비스				
	1970	1980	1985	1990	1993	1970	1980	1985	1990	1993	1970	1980	1985	1990	1993
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
독 일	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
일 본	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
영 국	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
미 국	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
한 국	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*, 1996 에서 인용한 것임.

<표 2>의 산업별 부가가치 구성비 변화추세를 보면, 모든 나라에서 농림어업은 지속적으로 감소하고, 광공업은 80년대 이후로 감소하기 시작하여 최근에는 지속적으로 고도 빠른 속도로 감소하며, 사회간접자본 및 서비스는 빠른 속도로 증가해 오고 있음을 알 수 있다. 이같은 변화추세는 기술발전의 결과로 인정되고 있다.

<표 3>의 산업별 고용구성비를 보면, 모든 나라에서 농림어업은 지속적으로 감소하고, 광공업은 이미 1973년 이후로 감소하기 시작하고, 사회간접자본 및 서비스는 빠른 속도로 증가해 오고 있음을 알 수 있다. 고용구조의 이같은 변화도 기술발전의 결과로 인정되고 있다.

그런데 대부분의 선진국들이 지난 20년 동안 공통적으로 경험해 오고 있는 고용구조 변화는 제조업 고용의 감소와 서비스업 고용의 증가이다. 이는 기술발전이 노동환경

<표 3> 한국 및 선진국의 총고용에 대한 산업별 고용 구성비

(단위 :%)

	농림어업						광 공 업						사회간접자본 및 서비스					
	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
독 일	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	-
일 본	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
영 국	3	3	3	2	2	2	42	39	33	29	26	26	55	59	64	69	72	72
미 국	4	4	4	3	3	3	33	31	28	26	24	24	63	65	68	71	73	73
한 국*	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

주 : * 1995년의 한국 자료는 1996년 자료를 나타냄.
 자료 : OECD, *Employment Outlook 1996*, p.191, 통계청, 『경제활동인구연보』, 각년도.

경 변화에 미친 영향 가운데서 대표적인 것으로 인정되고 있다. 제조업에서는 중·저 기술집약적 산업이나 직종에서의 고용감소가 뚜렷하고, 서비스업에서는 정보와 기술 관련 산업이나 직종에서의 고용증가가 뚜렷하다.

이제 고용증가 산업과 고용감소 산업을 잠깐 살펴보기로 하자(OECD(1994a)). 미국, 일본, 영국, 프랑스, 독일의 경우에는 금융·보험·부동산 및 사업서비스(FIRB), 컴퓨터, 사회 및 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.

한편 미국, 일본, 영국, 프랑스, 독일의 경우에는 섬유·신발·가죽 제조업, 광업, 농·수산업, 음식료·담배제조업, 목재·가구, 금속, 비금속, 조립금속, 선박, 기타 수송장비가 10대 고용감소 산업에 들어 있는데 이들은 제조업으로서 대부분 노동집약적 산업이다.

고용증가 산업과 고용감소 산업의 특징을 한 마디로 요약하면, 기술발전으로 제조업의 노동집약적·저기술 산업에서는 고용이 감소하고 서비스업의 정보·기술관련 산업에서는 고용이 빠른 속도로 증가하고 있다는 점이다. 이는 기술발전으로 산업구조가 개편됨으로써 나타난 결과이다. 따라서 제조업에서의 고용감소와 서비스업에서의 고용증가에 대처할 수 있는 방안의 마련은 시급한 과제라고 생각된다.

2. 한국의 경우

가. 실업증가와 노동환경 변화

한국경제는 최근 몇 년 동안 선진국과 경쟁국에 비해서 낮은 실업률을 기록했으나 1996년부터 경기가 하강국면으로 진행되는 가운데 1996년 12월 말 실업자는 47만 9천명으로 1년 동안에 10만명 정도가 증가하여 실업률은 2.6%를 기록했다. 또 1997년 1월 한 달 동안에는 실업자가 무려 5만명이나 증가했는가 하면 1/4분기 실업자 수는 64만 2천명에 이르렀으며 3월 말 현재 실업률은 3년 만에 최고치인 3.2%를 나타내고 있다. 현재 경기침체로 인해 신규 채용이 감소하고 명예퇴직자가 증가하고 있어 이러한 추세가 지속된다면 한국에서도 고용불안은 사회문제로 부상하지 않을까 우려된다.

여기에다 WTO 출범으로 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 한국경제에서 실업은 1996년 이전까지는 별로 문제가 되지 않았다. 그대신 1990년대에 들어와서는 경쟁력 강화가 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, 대만은 18위, 말레이시아는 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 비교해서 약 2~3배 정도가 더 높다. 지가는 1992년 이후 안정세를 보이고 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 3분의 1 정도에 지나지

않는 것으로 지적되고 있다. 특히 <표 4>에서 보듯이, 단위노동비용 증가율은 표에 포함된 국가들의 평균치보다도 무려 4~9배 정도나 더 높다. 이처럼 다른 나라에 비해서 월등하게 높은 생산비용으로 인해 한국경제는 '고비용·저효율' 구조라고 일컬어지고 있다. 이러한 경제구조로 인해서 한국경제의 경쟁력은 악화되고 실업은 증가하지 않을 수 없다고 지적되어 왔다. 이런 점을 감안할 때, 실업문제를 해소하기 위해

<표 4> 한국 및 선진국의 단위 노동비용 증가율

(단위 : %)

국 가	70-79 평균	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
미 국	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
일 본	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
독 일	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
영 국	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
전체평균	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
한 국	-	-	-	-	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

자료 : 외국—OECD, *Economic Outlook*, 1996, 12, p. A16.

한국—노동부, 『기업체노동비용조사보고서』, 각년도.

서는 생산비용, 특히 노동비용의 빠른 증가를 막아 경쟁력을 강화시켜야 할 것이다. 노동비용의 증가를 완화시키는 것은 임금조정이라고 불리는데 이는 노동시장의 유연성 제고에서 중요한 부분을 차지한다.

한국경제가 안고 있는 이같은 문제점과 관련하여, 경쟁력을 강화하고 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 경쟁력 강화 방향을 제시하고 있다(김재원, 1996).

나. WTO 출범과 노동환경 변화

WTO 출범은 한국의 노동환경을 이미 크게 변화시켰다. 여기에서는 세 가지의 예만 들어 간략하게 언급하고자 한다.

첫째, WTO 출범은 한국사회에 경쟁 분위기를 가중시켜 오고 있다. 아마도 대학은 하나의 대표적인 예가 될 수 있을 것 같다. 또 1996년부터 경기가 하강국면으로 진행되는 가운데 반도체 가격 폭락과 자동차, 철강, 화학제품 등의 수출부진으로 경상수지 적자가 1996년 한 해 동안 237억 달러에 이르렀고, 1997년 1/4분기에는 무려 74억 달러까지 기록했으며 실업률은 1997년 3월 말 현재 3년 만에 최고치인 3.2%를 나타낸 것은 경쟁력이 약화되었기 때문인 것으로 보는 시각이 지배적이다.

둘째, WTO 출범은 한국의 해외직접투자를 증가시켜 가고 있다고 볼 수 있다. 고비용·저효율 구조와 관련해서 한국경제의 문제점은 또 해외직접투자의 증가추세를 통해서도 잘 반영되고 있다. 한국의 해외순투자액(실행액 기준)은 1985년에는 9건에 6,400만 달러였는데, 1990년에는 420건에 10억 2,700만 달러, 1996년에는 1,314건에 35억 3,000만 달러로 빠르게 증가해 오고 있다. 또 한국의 해외직접투자는 외국인 국내투자보다도 훨씬 빠른 속도로 증가해 오고 있어서 이로 인해 산업공동화 현상이 심화되어 실업증가가 가속화되지 않을까 우려된다. 해외직접투자의 경우에는 긍정적인 면도 없지는 않다.

셋째, WTO 출범은 한국의 근로기준을 강화시켜 오고 있다. 앞에서 논의한 대로, ILO와 WTO는 국제적으로 적용될 근로기준을 아직 확고하게 마련해 놓고 있지 않다. 이에 관해서는 앞에서 언급한 OECD의 다섯 가지 핵심근로기준을 바탕으로 논의를 계속하기로 한다.

먼저, 유아노동금지. 최근의 노동관계법 개정에서 중전의 13세를 16세로 상향조정했고, 강제노동금지 조항과 고용차별금지 조항은 현행 규정상 별다른 문제는 없을 것 같다. 다만 결사의 자유와 단체교섭권은 문제가 될 수 있지만 이들도 최근의 노동관계법 개정을 통해서 개선되었거나 곧 개선될 예정이다. 예를 들면(노동부, 1997), 개정된 노동관계법은 노조의 정치활동금지 조항을 전면 삭제하고(지난 3월 10일 국회에서 합의), 복수노조금지의 경우 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(국회 미상정)로 넘기기는 했으나

이들 조항들이 머지않아 국제 근로기준 수준으로 개선되리라고 예견되므로 무역과 근로기준과의 연계는 큰 문제는 없을 것 같다.

앞에서 한국은 ILO 5개 주요 협약을 아직 비준하지 않고 있음을 언급한 바 있다. 한국이 이같은 입장을 취하고 있는 이유는, 이 비준은 노·사·정의 합의하에 이루어지게 되는데 한국에서는 법적 장치가 아직 완벽하게 마련되어 있지 않기 때문이다. 예를 들면, 결사의 자유 경우에는 한국에서 공무원 단결권이 인정되지 않고 있고, 고용상의 차별과 강제노동 폐지에서는 법이 완벽하게 마련되어 있지 않는 것이다. 이런 점에서 최근의 노동법 개정으로 한국은 조만간 ILO협약을 비준할 수 있는 여건을 마련했다고 볼 수 있을 것이다.

다. 기술발전과 노동환경 변화

한국의 경우 기술발전으로 인한 고용구조 변화에 관해서는 체계적인 실증분석이 이루어지지 않고 있는 실정인데 그 이유는 1992년부터 산업분류가 바뀜으로써 사용할 수 있는 자료가 한정되어 버렸기 때문인 것 같다. 그럼에도 불구하고 제조업과 관련하여 두 가지 특징은 분명하게 나타나고 있다(김애실, 1977).

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

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

그런데 최근의 보도에 따르면, 한국의 정보통신산업은 매년 19.6%씩 성장을 계속하여 2001년에는 생산액이 122조원에 이르러 GDP에서 차지하는 비율이 1996년의 6.9%에서 2001년에는 10.0%로 높아지고 앞으로 5년간 43만명에게 새로운 일자리

를 제공하여 실업해소에 기여하리라고 한다.

이와 같이 산업구조 개편으로 고용구조가 빠르게 변화하는 경제환경에서는 이에 알맞는 정책이 뒷받침되어야 할 것이다.

다음에는 노동환경 변화에 대처하는 방안으로서 노동시장 유연성 제고를 논의할 것이다.

Ⅲ. 勞動市場의 柔軟性 提高

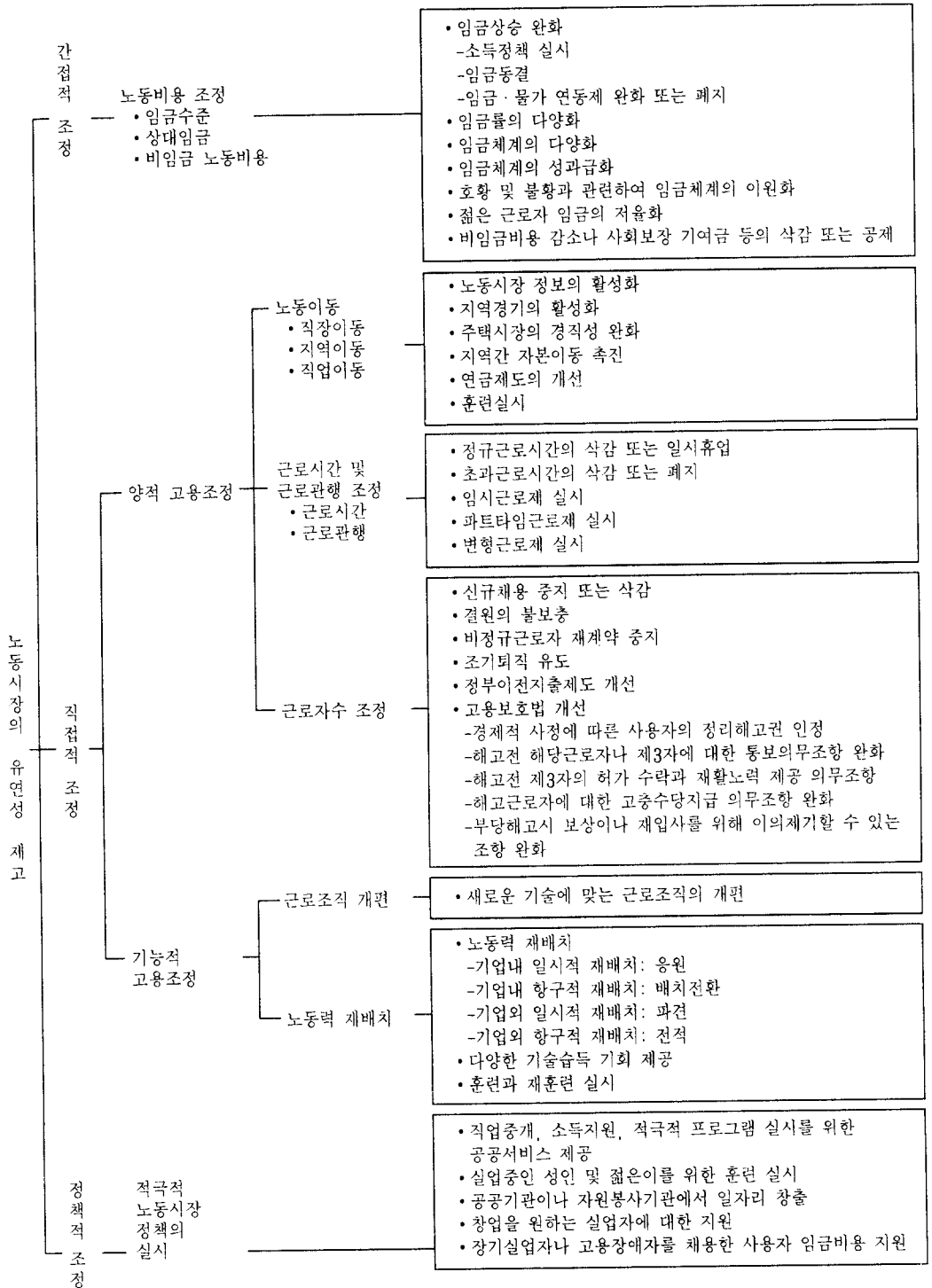
여기에서는 노동시장의 유연성 연구의 진행과정을 간략하게 살펴본 다음 노동시장의 유연성 제고범위와 제고방안을 논의할 것이다.

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 6가지의 큰 항목과 19가지의 세부항목으로 나누어 이들 요인들이 경제조정, 기술혁신, 실업, 삶의 질에 어떤 영향을 미치는가를 분석하고 있다. 전문가 보고서에 이어 OECD는 같은 해 기술보고서를 발간하여(OECD, 1986b) 노동시장의 유연성의 형태를 더욱 체계화시켰다. 그 후 학자들에 의해서 많은 연구가 이어졌고, OECD는 1994년에 발간된 *Jobs Study*를 통해서 노동시장의 유연성 제고방안과 사례를 심도있게 다루고 있다.

그런데 필자는 그동안에 발표된 노동시장의 유연성 형태에 관한 연구가 서로 차이를 보여주고 있으며 이론적인 틀이 완벽하지 못하다고 판단하여 이를 정리해 볼 필요를 느끼게 되었다(박동운, 1997).

[그림 1]은 필자가 기존의 여러 학자들의 연구 결과를 종합한 후 노동시장의 유연성 형태를 바탕으로 노동시장의 유연성 제고범위와 제고방안을 나타낸 것이다. 노동시장의 유연성 제고방안은 크게 노동비용 조정과 관련된 간접적 조정, 고용조정과 관련된 직접적 조정, 그리고 정책을 통해서 조정되는 정책적 조정으로 나눌 수 있다.

(그림 1) 노동시장의 유연성 제고범위와 제고방안



- 임금상승 완화
- 소득정책 실시
- 임금동결
- 임금·물가 연동제 완화 또는 폐지
- 임금률의 다양화
- 임금체계의 다양화
- 임금체계의 성과급화
- 호황 및 불황과 관련하여 임금체계의 이원화
- 젊은 근로자 임금의 저율화
- 비임금비용 감소나 사회보장 기여금 등의 삭감 또는 공제

- 노동시장 정보의 활성화
- 지역경기의 활성화
- 주택시장의 경직성 완화
- 지역간 자본이동 촉진
- 연금제도의 개선
- 훈련실시

- 정규근로시간의 삭감 또는 일시휴업
- 초과근로시간의 삭감 또는 폐지
- 임시근로제 실시
- 파트타임근로제 실시
- 변형근로제 실시

- 신규채용 중지 또는 삭감
- 결원의 불보충
- 비정규근로자 재계약 중지
- 조기퇴직 유도
- 정부이전지출제도 개선
- 고용보호법 개선
- 경제적 사정에 따른 사용자의 정리해고권 인정
- 해고전 해당근로자나 제3자에 대한 통보의무조항 완화
- 해고전 제3자의 허가 수락과 재할노력 제공 의무조항
- 해고근로자에 대한 고충수당지급 의무조항 완화
- 부당해고시 보상이나 재입사를 위해 이의제기할 수 있는 조항 완화

- 새로운 기술에 맞는 근로조직의 개편

- 노동력 재배치
 - 기업내 일시적 재배치: 응원
 - 기업내 항구적 재배치: 배치전환
 - 기업외 일시적 재배치: 파견
 - 기업외 항구적 재배치: 전직
- 다양한 기술습득 기회 제공
- 훈련과 재훈련 실시

- 직업중개, 소득지원, 적극적 프로그램 실시를 위한 공공서비스 제공
- 실업중인 성인 및 젊은이를 위한 훈련 실시
- 공공기관이나 자원봉사기관에서 일자리 창출
- 창업을 원하는 실업자에 대한 지원
- 장기실업자나 고용장애자를 채용한 사용자 임금비용 지원

자료 : {그림 1}은 다음과 같은 자료를 이용하여 필자가 정리한 것임을 밝혀 둔다. OECD, *Labour Market Flexibility*, Report by a high-level group of experts to the Secretary-General, 1986; OECD, *Flexibility in the Labour Market, The Current Debate*, A Technical Report, 1986; Sarfati, H. and C. Kobrin, ed., *Labour Market Flexibility*, A Comparative Anthology, Gower, 1988. pp. 1~49, OECD, *The OECD Jobs Study, Evidence and Explanation*, Part II -The Adjustment Potential of the Labour Market, 1994; 韓國經營者總協會, 『雇傭調整의 理論과 實際』, 1994; 양병무, 「한국기업 임금 구조의 실태와 과제」, 『노사포럼』, 경총 노동경제연구원, pp. 1~58; 1996. 11.

1. 간접적 조정: 노동비용 조정

간접적 조정은 노동비용 조정과 관련된다. 노동시장의 유연성 제고는 궁극적으로 노동의 효율적인 활용과 관련되므로 노동비용 조정을 통한 노동시장의 유연성 제고는 간접적 조정이 될 것이다.

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

1) 임금상승 완화

임금상승 완화는 실업해소에 도움이 된다. 임금상승을 완화시키는 방안으로는 소득 정책 실시, 임금동결, 물가·임금 연동제의 완화 또는 폐지, 법정최저임금 인상률의 완화 또는 최저임금제도의 폐지 등이다. 그런데 임금상승 완화는 일반적으로 노사간의 합의 아래 결정되어야 하는 어려움이 있고, 규제가 풀린 다음에는 높은 임금상승이 뒤따른다는 문제점이 있어서 그 실시가 쉽지 않다.

2) 임금률의 다양화

임금률의 다양화는 노동시장 유연성의 제고에 도움이 된다. 임금이 생산성을 바탕으로 다양하게 결정된다면 사용자는 선택의 폭이 넓어져 노동시장의 유연성은 증가하게 될 것이다. 그런데 많은 나라에서 노조의 요구로 인해 임금률의 다양화는 이루어지기 쉽지 않다.

3) 임금체계의 다양화

이는 임금률의 다양화와 비슷한 효과를 갖게 될 것이다.

4) 임금체계의 성과급화

임금체계의 성과급화는 임금결정에서 근로자의 성과를 반영하는 것으로 성과에 따라 임금이 차등적으로 지급되면 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.

5) 젊은 근로자 임금의 저율화

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

6) 비임금 노동비용의 삭감

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

2. 직접적 조정: 고용조정

직접적 조정은 노동비용과는 달리 근로자를 직접적으로 조정한다는 점에서 붙여진 용어인데 이는 고용조정이라는 말로도 불린다. 직접적 조정은 크게 양적 조정(quantity adjustment)과 기능적 조정(functional adjustment, 이는 질적 조정이라고도 불린다)으로 나뉘어진다. 양적 조정은 노동이동, 근로시간 및 근로관행 조정, 근로자수 조정으로 나누어지고, 기능적 조정은 노동력 재배치와 근로조직 개편으로 나누어진다.

가. 양적 고용조정

1) 노동이동

노동이동은 정도가 심하면 사용자와 근로자의 거래비용을 증가시킬 수 있고, 직업의 미스매치를 가져와 생산 차질이 일어날 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.

가) 노동시장 정보의 활성화

노동시장의 정보가 활성화되면 직장이동, 지역이동, 직업이동은 순조롭게 진행되어 사용자는 필요한 노동력을 손쉽게 조정할 수 있고, 근로자는 마음에 맞는 일자리를 쉽게 구할 수 있다.

나) 지역경기의 활성화

지역경기가 활성화되면 지역이동이 촉진되어 고용조정이 쉽게 이루어질 수 있다.

다) 주택시장의 규제완화

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

라) 지역간 자본이동의 촉진

지역간 자본이동이 촉진되면 노동의 지역이동도 촉진된다.

마) 연금제도의 개선

노동이동의 경우에 근로자가 연금상의 혜택을 잃지 않기 위해서는 연금제도의 개선이 필요하다.

바) 훈련실시

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

2) 근로시간 및 근로관행 조정

근로시간 및 근로관행의 조정은 기존 근로자를 조정하지 않고 경제환경 변화에 대처할 수 있다는 점에서 노동시장의 유연성 제고에 도움이 된다. OECD 국가들은 경기침체에 이같은 조정방법을 많이 활용해 오고 있다. 근로시간과 근로관행의 조정은 노사간에 합의를 거쳐야 하는 어려움과 법적용상의 문제가 있다.

가) 정규근로 시간의 삭감 또는 일시휴업

사용자는 경기침체시 작업량 부족으로 정규근로시간을 삭감하거나 심한 경우에는 일시휴업을 실시할 수 있다. 이는 인건비 절감효과를 가져올 것이다. 프랑스는 경기침체에 대처하기 위해서 주당 근로시간을 32시간으로 삭감한 적이 있는데 대부분의 OECD국가들도 이같은 추세를 보여주고 있다. 정규근로시간의 삭감이나 일시휴업은 법적용상의 문제뿐만 아니라 노조의 합의도 얻어야 하는 문제가 있다.

나) 초과근로시간의 삭감 또는 폐지

초과근로시간의 삭감이나 폐지는 인건비 절감에 효과가 있고 법적용상의 문제점이

없기 때문에 자주 활용되는 방법이다.

다) 임시근로자 채용

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

라) 파트타임 근로제 실시

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

마) 변형근로제 실시

변형근로제란 노동법에 명시된 근로시간을 일정기간 동안에 탄력적으로 사용하는 제도이다. 이 제도의 활용은 근로자들에게 고충을 줄 수 있다는 점에서 노조가 반대하고 또 법적용상의 문제점이 있지만, 사용자에게는 생산에 맞춰 노동력을 활용한다는 점에서 도움이 된다.

3) 근로자수 조정

근로자수 조정은 신규 채용 중지 또는 삭감, 결원의 불보충 또는 삭감보충, 비정규 근로자 재계약 중지와 같이 외부 노동력수를 조정하는 방법과 조기퇴직 유도, 정리해고와 같이 내부 노동력수를 감축하여 조정하는 방법으로 나누어진다. 근로자수 조정은 인건비 절감을 목적으로 하는 과격한 고용조정 방법이다.

가) 신규채용의 중지 또는 삭감

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

나) 결원의 불보충 또는 삭감보충

결원을 보충하지 않거나 적게 보충함으로써 사용자는 유연성을 제고할 수 있다.

다) 비정규근로자 재계약 중지

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

라) 조기퇴직 유도

사용자는 종업원들을 대상으로 비교적 좋은 퇴직조건을 내세워 퇴직희망자를 모집

함으로써 유연성을 제고할 수 있다. 이 방법은 대상 근로자의 자유의사에 근거를 둔 조정방법이므로 해고와는 달리 갈등을 불러일으키지 않는다. 고령근로자가 많을수록 사용자에게는 인건비 부담이 가중되고, 근로자에게는 승진 기회가 정체되므로 조기퇴직 제도는 유연성 제고를 위해서 자주 활용된다. 이는 노동조합과의 협의를 거쳐야 하고 모집기준을 합리적으로 마련해야 하는 등의 문제점이 있다. 이는 근로자수의 감소를 통해서 이루어지므로 사회적으로 고용불안 문제를 야기시킬 수 있다.

마) 정부이전지출제도의 개선

이는 정부가 연금제도를 개선하여 조기퇴직을 유도하는 제도이다.

바) 고용보호법의 개선

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 인정될 만한 경제적 사유에 대한 평가기준은 무엇이며, 이를 바탕으로 최종적인 결정을 내려줄 기구는 어떤 것이 적합한가 등은 어느 나라에 있어서나 주요 쟁점이 된다.

나. 기능적 고용조정

기능적 조정은 근로자수를 삭감하지 않고도 고용을 조정하는 것으로 근로조직의 개편과 노동력의 재배치로 나누어진다. 기능적 조정은 경기불황이나 구조조정에 대처하여 활용할 수 있는 고용조정 방법이다.

1) 근로조직의 개편

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

2) 노동력의 재배치

고용조정에 있어서 내부노동력을 감축하는 고용조정 방법은 노조의 반대에 부딪히거나 기업의 평판을 나쁘게 할 수 있다. 이런 이유 때문에 기업은 노동력을 기업내에

서 일시적 또는 항구적으로 재배치하거나 기업외로 파견이나 전적을 통해서 재배치할 수 있다. 이 경우에도 노조와의 협의가 있어야 할 것이다.

가) 노동력 재배치

노동력을 기업내 또는 기업외에 재배치함으로써 고용조정을 한다.

나) 다양한 기술습득의 기회 제공 및 훈련

종업원들을 대상으로 다양한 기술습득 기회와 훈련 및 재훈련 기회를 제공하면 노동력 재배치와 근로조직의 개편에 도움을 주어 고용조정이 성공적으로 이루어질 수 있다

3. 정책적 조정

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 유래되었다고 한다. 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 바꿔 놓았는데 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.

적극적 노동시장정책은 실업상태인 근로자에게 실업보험금의 지급 등을 통해서 소득을 지원하는 소극적 노동시장정책과는 달리 노동시장정보를 활성화하고, 근로자의 적응에 필요한 훈련 및 재훈련을 실시하고, 공공기관이나 자원봉사기관에서 일자리를 만들어 내고, 장기 실업자와 고용장애자 등을 위해 고용지원을 하며, 창업을 원하는

실업자를 위해 재정적 지원을 하는 등 다양한 사업을 주요 내용으로 삼고 있다(OECD, 1994b).

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.

IV. 勞動市場의 柔軟性 提高 事例

여기에서는 제Ⅲ장에서 논의한 노동시장의 유연성 제고에 관한 이론을 바탕으로 외국과 한국의 노동시장 유연성 제고 사례를 살펴보기로 한다.

1. 外國의 경우

가. 간접적 조정

선진국들은 주로 1970년대 유가파동 이후부터 노동비용 조정을 통한 노동시장의 유연성 제고에 노력을 기울여 오고 있다.

노동비용 중 임금비용 비율은 약 4분의 3이 되므로 임금상승 완화는 간접적 조정에서 중요한 부분을 차지한다. 임금상승 완화가 노동시장의 유연성 제고에 기여하기 위해서는 임금의 노동수요 탄력성 크기가 마이너스가 되어야 하는데 OECD 경우에 이는 -0.5에서 -1.0으로 추정된 바 있다(OECD, 1994b). 따라서 임금상승 완화는 고용증가에 기여하게 될 것이므로 많은 국가들은 소득정책 실시, 임금동결, 임금·물가 연동제의 완화 또는 폐지를 바탕으로 임금상승 완화에 노력해 왔다(Sarfati, 1988).

그러나 최근에 들어와서 임금상승 완화는 노조의 합의를 얻어야 하고 임금규제가 완화된 직후에는 임금폭동이 일어난다는 점으로 인해 임금상승 완화방안은 노동시장 유연성 제고를 위해서 별로 적용되지 않고 있다.

임금상승 이외에 임금률과 임금체계의 다양화, 임금체계의 성과급화 등은 외국에서는 이미 일반화되어 있고 퇴직금, 교육훈련비 등과 같은 비임금비용 감소나 사회보장

기여금 삭감 등은 이론적인 논의에 지나지 않는 것 같다.

나. 직접적 조정

직접적 조정은 양적 고용조정과 기능적 고용조정으로 나누어지는데 직접적 조정이 잘 이루어지지 않는 이유는 주로 고용보호 때문이다. 따라서 여기에서는 미국, 유럽 등 선진국의 고용조정 내용 중 한국과 관련이 깊다고 생각되는 고용보호, 고용패턴의 다양화, 교육 및 훈련 등을 중심으로 살펴볼 것이다.

고용보호란 부당해고, 경제적 이유로 인한 해고, 고충수당 지급, 해고진 통고, 행정당국으로부터의 해고승인 취득, 노조와의 사전협의, 채용상의 제약조건 이행 등이 바탕이 되는 '채용 및 해고'와 관련된 조항을 말한다. 한국의 노동관계법, 특히 근로기준법에는 이같은 조항들이 적지 않다.

고용보호는 찬·반 쟁점을 지니고 있다. 찬성론에 따르면, 고용보호는 ① 근로자의 복지 보장, ② 고용안정 유지, ③ 대량해고 방지, ④ 실업보험과 재훈련비 지출을 막아 사회비용 증가 방지 등의 장점을 가지고 있다. 그러나 반대론에 따르면, 위와 같은 찬성론은 설득력이 약하고, 고용보호는 무엇보다도 총고용을 감소시키며 특히 젊은이 실업을 증가시킨다(OECD, 1994b).

OECD의 한 연구는 1985~93년간에 걸쳐 고용보호의 주요 내용인 해고절차상의 어려움, 해고시 사전 통보, 고충수당 지급, 고정기간 계약 등을 중심으로 여러 국가들의 고용보호 수준을 추정한 바 있다(OECD, 1994b). 필자는 이를 고용보호 수준이 가장 낮은 나라부터 높은 나라 순으로 정리한 후 몇 가지 고용지표를 곁들여 <표 6>에 나타내고 있다. 표의 21개 국가 중 고용보호가 가장 낮은 나라는 미국이고 가장 높은 나라는 이탈리아이다. 미국은 고용보호가 사실상 없는 나라로 평가되고 있다.

고용보호는 고용이나 실업에 어떤 영향을 미치는가? 이에 대한 대답을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 고용보호가 심한 나라에서는 고용률(총고용/총인구 비율)이 낮다. 그 이유는 고용보호가 심하면 해고가 어려워 사용자가 신규 채용을 기피하기 때문이다. 이에 관한 증거는 표의 칼럼 (3)에 나타나 있다. 고용보호가 가장 약한 미국의 고용률은 1995년에 73.5%이고 고용보호가 약한 나라일수록 고용률이 높은 편이나 고용보호가 심한 나라인 이태리, 스페인의 고용률은 각각 52.1%, 45.9%로서 매우 낮은 편이다. 둘째, 고용보호가 심한 나라에서는 특히 젊은이 실업률이 높다. 그 이

〈표 5〉 OECD 국가들의 고용보호 수준 순위와 몇 가지 고용지표

(단위 :%)

(1) 고용보험 수준 의 국가 순위 (낮은 순위부 터)	(2) 실업률 (1995) (괄호 안 의 수는 1983)	(3) 고용률 (1995)	(4) 젊은층 실업률 (1995)	(5) 장기 실업률 (1995)	(6) 자영 고용률 (1990)	(7) 파트타임 비율(1995) (괄호 안의 수는 (1979)	(8) 적극적 노 동시장정책 지출 비율 (1995)(괄 호안의 수 는 노동시 장정책 총 지출)
미 국	5.5(9.5)	73.5	12.1	9.7	10.8	18.6(16.4)	0.20(0.55)
뉴질랜드	6.3(-)	70.5	11.9	22.9	19.8	21.2(13.9)	0.69(2.00)
캐나다	9.5(11.9)	67.7	15.6	13.8	9.4	18.6(9.7)	0.56(1.88)
호 주	8.5(9.9)	69.0	14.4	30.8	15.5	24.8(15.9)	0.73(2.37)
덴마크	12.2(-)	73.4	9.9	27.9	11.2	21.6(22.7)	2.32(6.88)
스위스	3.3(-)*	79.2	5.5	32.3	16.9	28.3(-)	0.47(1.73)
영 국	8.7(12.4)	67.8	15.5	43.5	14.1	24.1(16.4)	0.53(1.94)
일 본	3.1(2.6)	74.1	6.1	18.1	23.6	20.1(-.)	0.11(0.46)
네덜란드	6.5(12.0)	64.3	12.8	43.2	11.6	37.4(16.6)	1.06(4.12)
핀란드	17.1(5.4)	61.3	27.2	32.3	14.9	8.4(6.7)	1.55(5.60)
노르웨이	4.9(3.4)	74.0	9.4	26.5	11.8	26.5(27.3)	1.35(2.46)
아일랜드	12.9(14.0)	55.0	-	58.9(93년)	24.6	11.3(5.1)	1.48(4.73)
스웨덴	9.2(3.9)	71.1	15.4	15.7	9.1	24.3(23.6)	3.00(5.54)
프랑스	11.6(8.3)	59.5	25.9	45.6	15.0	15.6(8.1)	1.17(3.12)
독 일	8.2(7.7)	65.1	8.5	48.3	11.0	16.3(11.4)	1.33(3.47)
오스트리아	6.5(-)*	68.7	5.9	17.4	14.2	13.9(7.6)	0.37(1.81)
벨기에	9.4(12.1)*	55.7	21.5	62.4	18.1	13.6(6.0)	1.39(4.33)
그리스	7.2(-)	54.2	27.9	50.9	48.6	4.8(6.5)	0.36(0.87)
포르투갈	7.1(7.8)	65.7	16.0	48.7	30.1	7.5(7.8)	0.73(1.87)
스페인	22.7(17.0)	45.9	42.5	56.5	27.9	7.5(-)	0.72(3.32)
이탈리아	12.2(8.8)	52.1	32.8	62.9	29.1	6.4(5.3)	0.93(3.80)

주 : 1) 1994년. 고용률: 총고용/총인구 비율, 장기실업률: 12개월 이상의 장기실업자/총
실업자 비율, 파트타임 비율: 파트타임 고용/총고용 비율, 노동시장정책 총지
출 비율: (적극적 + 소극적 노동시장 정책 지출)/GDP 비율.

자료 : OECD가 발간한 여러 가지 자료.

유는 첫째와도 관련이 되는데, 고용보호가 심하면 사용자는 신규 채용 대상자인 젊은
층을 기피하기 때문이다. 이는 표의 칼럼 (4)에 잘 나타나 있다. 셋째, 고용보호가
심한 나라에서는 장기실업률이 높다. 그 이유는 일단 실업자가 된 사람에게서는 취업의
기회가 적어지기 때문이다. 이는 표의 칼럼 (5)에 잘 나타나 있다. 넷째, 고용보호가

심한 나라에서는 자영고용률이 높는데(칼럼 (6)), 그 이유는 근로자들이 고용보호법이 적용되지 않는 자영고용을 선택할 수밖에 없기 때문이다. 다섯째, 고용보호와 관련하여 파트타임 근로 규제가 심한 나라에서는 파트타임 고용비용이 낮다(칼럼 (7)).

이같은 내용들은 실업을 줄이기 위해서는 고용보호를 약화시킬 필요가 있음을 시사해 준다. 실업을 결정하는 요인에는 여러 가지가 있지만, 칼럼 (2)에 나타나 있듯이 고용보호가 약한 나라에서는 대체로 실업률이 낮고(미국, 뉴질랜드, 스위스, 영국, 일본 등), 고용보호가 심한 나라에서는 실업률이 높게 나타나고 있다(이탈리아, 스페인, 벨기에, 프랑스 등).

그런데 고용보호가 가장 낮은 미국은 현재 선진국 가운데서 실업률이 가장 낮은 나라의 하나로 경제가 호황인 상태이다. 미국의 실업률은 1996년에는 5.4%였고 1997년 2월에는 5.3%로서 최근 몇 년 동안 계속 감소해 오고 있다. 미국의 낮은 실업률은 미국만이 가지고 있는 일시해고제(temporary layoffs system)를 바탕으로 설명되기도 한다.

일시해고제란 기업의 가동률이 떨어질 때 사용자가 고용중인 근로자를 일시적으로 해고하는 제도를 말한다. 불황으로 기업의 가동률이 떨어지면 기업은 임금을 삭감하는 대신 호황이 오면 재취업시킨다는 조건으로 입사 기간이 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 없는 기업에서 폭넓게 적용되고 있는데 해고시에 왜 마찰이 일어나지 않는가? 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 불황으로 인해 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 수도 있으므로 일시해고를 쉽게 받아들인다. 셋째, 기업가는 기업특수적 인적자본에 투자했을 때는 임금삭감으로 근로자들이 타기업으로 이동할 것을 우려하여 임금삭감 대신 기성이 낮은 근로자를 일시적으로 해고하기를 바란다. 넷째, 근로자는 해고가 되면 실업보험금을 받게 되므로 임금조정으로 저임금을 받는 것보다는 일시해고를 더 선호한다(Ehrenberg & Smith, 1988).

한편 일본은 이미 1980년대 중반부터 고용조정을 경험해 오고 있다. 1990년대에 들어와 불황을 겪고 있는 최근 일본의 고용조정의 특징을 살펴보면, 제조업의 절반 정도가 고용조정을 경험했는데 그 대상은 대부분 비정규 근로자이고 사용자는 정리해

고나 희망퇴직자 모집과 같은 급격한 방법은 거의 택하지 않고 있다고 한다. 이는 1980년대 스웨덴이나 독일의 고용조정의 특징이기도 하다.

그런데 일본에서 고용안정이 높은 이유는 다음과 같이 설명될 수 있다. 첫째, 일본의 고용보호법은 그 수준이 OECD 국가들 중 중간 정도인데 기업이 정리해고를 단행할 때 만일 기업의 결정이 비합리적이거나 사회의 통념에 어긋나는 것이면 법원은 이를 무효화시킬 수 있기 때문에 일본 기업들은 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 이를 기피한다. 셋째, 일본 기업들은 정리해고를 할 경우에 회사의 평판이 나빠져 좋은 근로자를 유치하지 못할 것을 우려하여 정리해고를 기피한다. 이같은 세 가지 이유 때문에 일본에서는 고용안정이 높은 수준에서 유지될 수 있는 것이다.

선진국에서는 1950년부터 지속되어 온 근로시간의 감축추세가 1993년경을 기점으로 사실상 중지되었고 그 대신 정규근로가 아닌 다양한 형태의 근로패턴이 발전되어 오고 있다. 이같은 추세의 등장에서는 사용자의 전략이 지배적인 역할을 하는 것으로 평가된다. 즉 사용자는 정규근로가 아닌 경우에는 임금이 싸고, 필요에 따라 고용할 수 있으며, 사회보장기여금을 내지 않아도 되기 때문이다. 한 예로, 표의 칼럼 (7)에서 보듯이, 1979~95년간에 걸쳐 파트타임 고용비율은 거의 모든 나라에서 빠르게 증가해 오고 있는 것이다.

또 경영환경 변화에 대처하기 위해서 기업은 기능적 조정을 시도한다. 기능적 조정 내용은 크게 근로조직 개편과 노동력 재배치로 나누어진다. 그런데 기능적 조정은 국가에 따라 차이를 나타내기 때문에 구체적인 사례를 들기가 쉽지 않다. 여기에서는 기능적 조정과 관련된 문제 두가지만을 간략하게 언급하기로 한다(OECD, 1992).

첫째, 기능적 조정을 위해서 기업은 근로조직을 개편해야 하는데 대부분의 국가에서는 사용자가 노조로부터 합의를 얻어야 한다. 그런데 나라에 따라서는 사용자가 자신의 의도대로 개편을 하거나 비공식적인 방법을 사용하여 개편하기도 한다. 어떻든 근로조직의 개편에서는 진통이 따르게 마련이다.

둘째, 근로조직의 개편에 이어서 노동력의 재배치가 이루어지는데 이 과정에서는 훈련의 중요성이 대두된다. 그런데 기능적 조정은 양적 조정과는 달리 근로자수를 변화시키지 않고 효율성을 높일 수 있다는 점에서 일본, 독일 등 OECD 국가들에서 폭넓게 사용되어 오고 있다.

다. 정책적 조정

선진국의 고용조정에서는 조정능력의 제고에 도움을 주는 적극적 노동시장정책을 언급하지 않을 수 없다. 적극적 노동시장정책은 실업 상태인 근로자에게 실업보험금의 지급 등을 통해서 소득을 지원하는 소극적 노동시장정책과는 달리, 노동시장 정보를 활성화하고, 근로자의 적응에 필요한 훈련 및 재훈련을 실시하고, 공공기관이나 자원봉사기관에서 일자리를 만들어 내고, 장기 실업자와 고용장애자 등을 위해 고용 지원을 하며, 창업을 원하는 실업자를 위해 재정적 지원을 하는 등 다양한 사업을 주요 내용으로 삼고 있다.

〈표 6〉의 칼럼 (8)에서 보듯이, 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 프랑스, 독일, 벨기에 등은 GDP의 1~3% 정도를 적극적 노동시장정책에 지출하고 있다.

2. 한국의 경우

가. 간접적 조정

한국에서 간접적 조정의 대표적인 예는 임금상승 완화가 될 것이다. 제3공화국 기간에는 정부가 공무원의 임금인상률을 연간 10% 정도로 예산에 반영함으로써 경제 전반에 걸쳐 임금상승 완화를 주도했다. 제5공화국은 1980년에 마이너스 성장을 기록하자 물가안정을 경제정책 최우선과제로 내세워 소득정책 차원에서 1986년까지 임금상승률을 3% 수준에서 규제했다. 그 후 김영삼 정부는 신경제 계획하에서 연 5% 정도에서 물가안정을 이룩하고자 임금상승률을 규제해 오고 있다.

그러나 이같은 임금상승 완화정책이 반드시 성공한 것은 아니다. 다만 6·29선언 이후 한국의 임금은 다른 나라에 비해 훨씬 더 빠르게 증가해 온 결과(표 4 참조), 이로 인해 1990년대에 들어와 한국의 경쟁력은 약화될 수밖에 없었다는 지적을 받고 노동비용 조정의 필요성은 설득력을 얻어 오고 있다.

그런데 한국의 임금체계는 일본과 마찬가지로 연공급이 주축을 이루고 있어서 임금 조정을 통한 노동시장의 유연성 제고는 물론 임금체계의 개선도 필요한 것으로 지적되어 왔다(양병무, 1993). 이와 관련하여, 개정된 근로기준법에서는 합의사항으로서 기준임금(기준임금이란 상여금 산정에서 기초가 되는 임금항목을 말함)과 임금체계의 개선을 2차개혁 과제로 남겨두고, 미합의사항으로서 노사협의회법에서는 성과배

분제도의 신설을 남겨두고 있다.

나. 직접적 조정

직접적 조정에 관해서는 경총의 설문조사 결과를 바탕으로 <표 7>을 통해서 제시하기로 한다.

경총은 1993년에 산업구조 및 기술변화에 따른 기업내 고용조정 문제를 알아보기 위해서 설문조사를 실시하여 그 분석 결과를 1994년 2월에 『雇傭調整의 理論과 實際』라는 책으로 발간했다. 필자는 논의를 위해서 이 책의 제IV장 내용을 <표 7>에 간략하게 요약하고 있는데 몇 가지 특징은 다음과 같다

첫째, 조사대상 업체의 65.6%는 고용조정 실시를 경험했는데, 그 비율은 대기업이 70.7%, 중소기업이 63.0%로 나타나 있다. 이같은 수치는 매우 높은 것으로 평가되는데 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 나타나 있다. 이는 한국에서 고용조정이 실시되는 중요한 이유는 경기불황과 구조조정 때문임을 말해 준다. 이같은 내용은 이미 오래 전부터 고용조정을 실시해 오고 있는 OECD 국가들의 경우와 비슷하다.

셋째, 한국의 기업들은 III장에서 논의한 노동시장의 유연성과 관련된 고용조정 방법들을 사실상 모두 도입해 오고 있다고 볼 수 있다. 근로자 수의 조정은 조사대상 기업의 37.2%가 활용한 고용조정 방법이다. 근로시간과 근로관행 조정은 조사대상 기업의 13.9%가 활용한 고용조정 방법이다. 근로조직은 필요에 따라 새로운 기술이나 경영환경에 맞춰 개편될 수 있는데 경총의 분석에서는 12.4%를 나타낸 조사장제도의 실시가 한 예가 될 수 있을 것 같다. 노동력의 재배치를 통한 기능적 조정에서는 배치전환, 파견, 전직 등 여러 가지 방법들이 사용되고 있다.

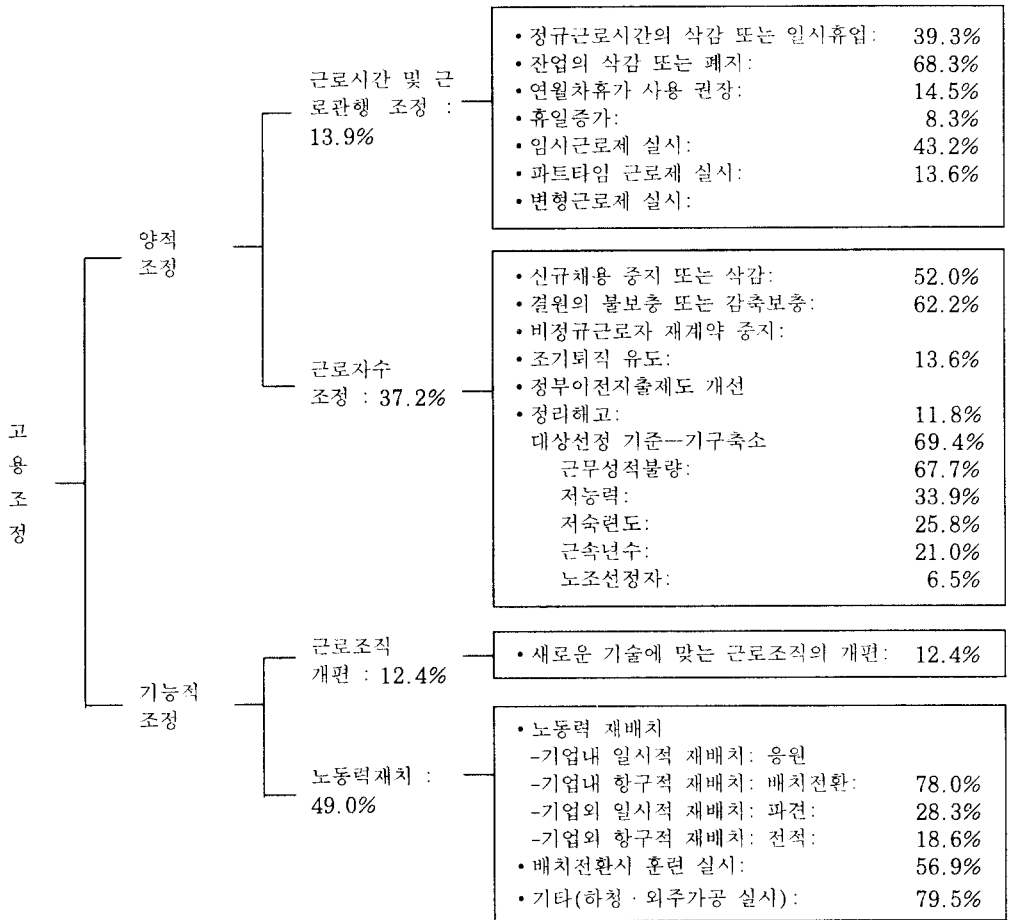
보다 구체적인 내용을 알아보기 위해서는 [그림 2]를 참조하면 된다.

다. 적극적 노동시장정책

OECD 국가들에서 실시되고 있는 적극적 노동시장정책은 한국의 경우에는 1995년

[그림 2] 고용조정 형태와 방법: 경총의 1993년 설문조사 결과 요약

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



자료 : 韓國經營者總協會, 『雇傭調整의 理論과 實際』, 1993, ch. IV.

7월 1일부터 시행된 고용보험제도와 관련된다. 한국의 고용보험제도가 적극적 노동시장정책과 얼마나 밀접하게 관련되어 있는가는 다음과 같은 표현을 통해서 알 수 있다(유길상, 1995).

“우리나라 고용보험법은 고용보호사업으로서 고용안정사업, 직업능력개발사업 및

실업급여의 세 가지를 규정하고 있는바, 이 중에서 고용안정사업과 직업개발능력사업은 실업발생 이전에 고용구조를 개선하고 실업발생을 예방하기 위한 적극적 노동시장정책과 관련된 사업이며, 실업급여는 실업이 발생한 이후에 실직근로자의 생활 안정을 보장하기 위한 소극적 노동시장정책과 관련된 사업이라 할 수 있다.”

그런데 1996년 말 현재 한국의 고용사업별 적용실적은 다음과 같다(한국노동연구원, 1997).

“고용안정사업, 직업능력개발사업, 실업급여 등 3개 사업 중 실업급여만을 적용받는 사업장이 18,494개로 42.4%에 해당하고, 여기에 고용된 피보험자수는 688,079명으로 15.9%에 달한다. 한편 3개 사업 모두의 적용을 받는 사업장은 25,229개로 57.7%이며 피보험자수는 3,642,806명으로 84.1%에 이르고 있다.……고용안정사업의 추가실적은 1996년 상반기에 이어 하반기에도 지원건수, 인원, 지원금액 모든 면에서 급성장한 것으로 드러났다.……고용안정사업별 지원비율을 살펴보면 지원건수면에서 전체 3,681개 중 고령자고용촉진장려금에 90.4%(3,328개)가 분포해 압도적으로 많으며, 육아휴직장려금에는 7.1%(262개), 직장보육시설지원금에는 2.5%(92개)가 분포하고 있다. ……1996년 12월 31일 현재 고용보험적용사업장은 43천개소이고 피보험자는 432만명이다. 이 중에서 직업능력개발사업 적용사업장(직업훈련의무업체 제외)은 전체의 40.5%인 17천개소였으며, 적용대상 피보험자는 전체 피보험자의 54.2%인 234만명으로 나타났다.……1996년 하반기에 고용보험 피보험자격 상실자 609,410명 중 1.7%인 10,133명이 실업급여를 신청하였는데, ……4/4분기 월평균 2,323명(주평균 498명)이 신청함으로써 2배 이상의 증가를 보이고 있다……”

그런데 1996년도 고용보험기금은 8,258억원이 조성되었는데 고용보험기금 총지출액은 364억원으로서 고용안정사업에 125억원(34.3%), 직업능력개발사업에 100억원(27.3%), 그리고 실업급여에 140억원(38.4%)이 지출되었다. 이 액수가 GDP에서 차지하는 비중은 지나치게 미미하다.

라. 노동관계법 개정

한국의 노동시장의 유연성 제고는 1996~97년 간에 있었던 노동관계법 개정이 최

근의 대표적인 예가 될 수 있을 것이다.

정부는 한국경제가 대내외적으로 당면해 오고 있는 노동환경 변화를 감안하여 노동관계법의 개정을 추진했다. 노동관계법 개정의 기본방향은 “경쟁력 강화와 삶의 질 향상을 균형있게 실현하는 노사 공영의 제도적 구축을 위하여 첫째, 노동시장의 유연성을 증대시켜 경제의 활력을 제고하고, 둘째 노사의 자율과 책임을 강화함으로써 민주적 노사관계를 지향하며, 셋째 국제적 규범과 기준을 존중하면서도 한국의 현실을 고려하여 ‘지킬 수 있는 법’을 만든다”는 내용으로 요약된다(노개위, 6쪽).

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

그런데 개정된 노동관계법 가운데서 많은 내용들은 민주적 노사관계 확립과 국제적 규범 준수 의지를 반영하고 있다. 몇 가지 예를 들어 보면, 노조의 정치활동을 허용하고, 단체협약의 유효기간을 2년으로 통일하고(종전에 임금협약의 유효기간은 2년이었음), 쟁의행위의 제한을 완화하고, 복수노조를 허용한 것 등이다.

다음에는 개정된 노동관계법 중 주로 노동시장의 유연성 제고와 관련된 근로기준법을 중심으로 3월 10일 국회에서 합의된 내용, 미합의된 내용, 그리고 2차개혁 과제로 남겨진 내용을 간략하게 언급하고자 한다. 다음에 요약된 내용들은 새로이 도입되었거나 개선된 것들로서 노동시장의 유연성 제고에 기여하리라고 생각된다.

◆ 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 상향 조정
- 연월차 휴가의 대체

- 퇴직금제도—퇴직금의 기업연금제 도입
- 시간제근로—구법에 규정이 없어 도입
- ◆ 개정 근로기준법 중 미합의된 내용
 - 탄력적 근로시간제(변형근로 시간제)—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
 - 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 규정 적용 제외
- ◆ 개정 근로기준법 중 2차개혁과제 내용
 - 여성의 야간·휴일 근로
 - 여성의 근로시간외 근로
 - 생리휴가
 - 산전·후 휴가
 - 기준임금 등 임금제도 개편

지금까지는 사례를 중심으로 외국과 한국의 노동시장의 유연성 제고 내용을 간략하게 살펴 보았다. 관련된 내용의 요약은 결론에서 제시하기로 한다.

V. 結 論

이 글에서는 대내외적인 노동환경 변화와 관련하여 경쟁력 강화방안의 하나로서 노동시장의 유연성 제고를 다루었다. 이를 위해서 필자는 실업증가, WTO 출범, 그리고 기술발전으로 인한 고용구조 변화를 살펴보고, 노동시장의 유연성 형태를 포괄적으로 정리한 다음 이에 맞춰 대내외적인 노동시장의 유연성 제고 사례를 논의했다.

논의를 통해서 얻은 결론은 다음과 같이 요약될 수 있다.

먼저 노동시장 변화와 관련하여 논의된 내용은 다음과 같다. 첫째, 외국이나 한국의 경우에, 경쟁력 강화와 실업문제로 인해 거시경제정책 등과 함께 노동비용 상승완

화, 고용조정, 적극적 노동시장정책을 바탕으로 하는 노동시장의 유연성 제고는 필요한 것으로 강조되고 있다. 둘째, WTO 출범은 경쟁의 심화와 근로기준의 강화 및 준수를 가져오게 될 것이다. 경쟁의 심화로 경쟁력이 약한 기업은 도태되어 실업이 증가하고, 경쟁력이 강한 기업은 성장하여 고용이 증가할 것이다. 그런데 WTO나 ILO는 아직 근로기준 내용을 구체화시키지 못하고 있어서 무역과 근로기준과의 연계는 조만간 이루어질 것 같지는 않다. 셋째, 기술발전으로 인한 산업구조 개편은 고용구조 변화에 크게 영향을 미쳐 오고 있다. 기술발전은 주로 제조업의 노동집약적 산업에서 빠른 속도로 실업을 증가시키는 반면 정보·지식관련 산업에서는 빠른 속도로 고용을 증가시키고 있다.

노동시장의 유연성 제고 사례를 통해서 논의된 내용은 다음과 같다. 특히 미국과 같이 고용보호가 약하기 때문에 노동시장이 유연한 나라에서는 실업률이 낮거나 감소해 오고 있으며, 이탈리아나 스페인처럼 고용보호가 강하기 때문에 노동시장이 유연하지 않은 나라에서는 실업률이 높거나 증가해 오고 있다. 따라서 노동비용 조정, 고용조정, 정책적 조정 등을 통해서 노동시장의 유연성은 제고되어야 한다는 것을 알 수 있다.

이 글이 한국경제에 줄 수 있는 시사점은 다음과 같다.

한국경제의 경쟁력 강화는 시급한 과제이다. 경쟁력 강화를 위해서는 거시경제정책 실시 등 많은 방안들이 포괄적으로 강구되어야 하는데 여기에는 노동시장의 유연성 제고가 포함되어야 할 것이다. 노동시장의 유연화가 성공적으로 이루어져 노동이 효율적으로 활용된다면, 그 결과는 곧 경쟁력의 강화로 나타날 것이기 때문이다.

한국은 최근 노동법 개정을 통해서 노동시장의 유연화에 필요한 제도적 기반을 어느 정도 마련했다고 볼 수 있다. 이와 관련하여, 경영상 이유에 의한 해고 조항의 도입(2년 간 유예), 선택적 근로시간제, 재량적 근로시간제, 단시간근로제, 탄력적 근로시간제(미합의) 등 근로 패턴의 다양한 형태 도입 등은 대표적인 예가 될 수 있을 것이다.

그러나 노동시장의 유연화를 통해서 경쟁력을 강화시키기 위해서는 노·사·정이 다함께 노력해야 할 것이다. 첫째, 노조가 지나친 임금상승만 요구한다면 노동비용의 상승 완화는 기대할 수 없으므로 노동비용 조정에서는 노·사 간의 합의가 보다 유연하게 이루어질 수 있어야 할 것이다. 둘째, 사용자가 경영상의 이유만을 내세워 정리해고나 조기퇴직을 단행하고 신규 채용을 기피한다면, 고용불안은 사회문제가 될 것이므로 사용자는 일본이나 독일에서처럼 과격한 방법인 정리해고 대신 기능적 조정을

활용하도록 노력해야 할 것이다. 셋째, 정부는 외국에서와 같이, 한국의 고용보험제도 내용에 포함되어 있는 실업급여보다는 고용안정사업과 직업능력개발사업에 과감하게 지출을 늘려 노동시장의 유연성을 제고시켜 가야 할 것이다. 이렇게 볼 때, 노동시장의 유연화는 노·사·정의 노력이 일치함으로써 성공적으로 이루어질 수 있으리라고 생각된다.

參 考 文 獻

- 김수곤·이규창·선한승·양병무(1994), 『블루라운드와 노동의 미래』, 웅진출판.
- 김애실(1997), 「정보기술의 혁신과 산업별 고용구조의 변화」, 『경제경영연구』, 한국외국어대학교 경제경영연구소.
- 김재원(1996), 「국가경쟁력 강화를 위한 노사관계 개혁의 기본방향」, 『노사포럼』, 경총 노동경제연구원, 1~82쪽.
- 勞動部(1997), 『勞動關係法令集』.
- 勞使關係改革委員會, 『96 勞動關係·制度 改革案』, 1996. 11.
- 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 춘계 정책토론회 발표논문.
- 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, 4~17쪽.
- (1996), 「한국기업 임금구조의 실태와 과제」, 『노사포럼』, 경총 노동경제연구원, 1~58쪽.
- 魚秀鳳·康淳熙(1992), 「雇傭調整과 賃金構造變化 (I)」, 『分期別 勞動動向分析』, 한국노동연구원, 125~139쪽.
- 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, 『국제경쟁력 개론』, EMI문고, 1987.
- 韓國經營者總協會(1994), 『雇傭調整의 理論과 實際』.
- (1995), 『노동시장과 고용관계법』.

- (1995), 『고용형태 다양화시대의 인력관리』.
 한국노동연구원(1994), 『UR과 노동 -자료집-』.
 ----- 부설 고용보험센터(1997), 『고용보험동향』, 제2권 제1호.
- Bean, C.R. (June 1994), "European Unemployment: A Survey", *JEL*,
 Vol. XXX II, 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.
- (1986b), *Flexibility in Labour Market*, A Technical Report.
- (1989), *Labour Market Flexibility*, Trends in Enterprises.
- (1990), *Labour Market Policies for the 1990s*.
- (1992), *New Directions in Work Organisation, The Industrial
 Relation Response*.
- (1994a), *The OECD Jobs Study, Evidence and Explanation*, Part
 I.
- (1994b), *The OECD Jobs Study, The Adjustment Potential of
 the Labour Market*, Part II.
- (1995a), *The OECD Jobs Study, Implementing the Strategies*.
- (1995b), *The OECD Jobs Study, Facts, Analysis, Strategies*.
- (1995c), *Flexible Working Time, Collective Bargaining and
 Government Intervention*.
- (1995d), *Trade and Labour Standards, A Review of the Issues*.
- (1996a), *The OECD Jobs Study, Enhancing the Effectiveness of
 the Labour Market Policies*.
- (1996b), *Employment Outlook*.
- (1996c), *Technology, Productivity, and Job Creation*, Vol. 1&2.
- (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.