

## 經濟危機와 勞動市場政策\*

金 章 鎬\*\*

### 논 문 초 록 :

1990년대 말의 韓國 經濟의 危機는 構造的인 生産性 危機의 性격을 갖고 있으므로 위기극복을 위해서는 빠른 構造調整과 生産方式의 改편이 추진되어야 한다. 이러한 노동시장에 대한 경제위기의 정책적 含意를 크게 두 가지로 구분하면 勞動柔軟化의 제고와 高失業事態에의 대응이다. 한국 경제가 지향하는 內包的 成熟을 다가오는 知識基盤經濟에서 추구하기 위한 노동유연화는 作業體系 革新을 통한 機能的 柔軟性 제고가 강조되어야 한다. 불가피한 고실업 사태에 대응하여 社會安全網의 대폭적인 擴大構築과 積極的 勞動市場政策이 크게 강화되어야 한다. 그러나 단기적으로는 勞·使·政 사이에 戰略的 協助體制의 가동이 社會統合의 유지를 위해 중요한 의미를 갖는다.

핵심주제어 : 經濟危機, 勞動柔軟化, 高失業, 社會安全網  
경제학문헌목록 주제분류 :

### I. 序 論

1997년 말에 발생한 外換危機를 시작으로 진행되고 있는 한국 경제의 위기는 어느 분야보다 雇傭危機로 부각되고 있다. 1998년 초부터 시작된 가파른 실업증가 추이는 1999년 1월 현재 공식실업률만도 9%에 육박하고 있어, 실업문제는 경제위기 극복의 핵심적 과제로 대두하고 있다. 더욱이 이러한 高失業事態는 景氣回復과 더불어 일과성으로 해소되기보다는 앞으로 장기간 지속될 가능성이 높아, 한국도 이제 본격적인 高失業時代에 직면할 것이라는 예측이 우리를 우울하게

\* 이 논문은 1998년 5월 6일 개최된 한국경제학회의 정책심포지엄 “노사개혁과 실업대책”에서 발표한 것을 축약·수정한 것이다. 심포지엄에서 유익한 논평을 해 주신 윤진호 교수, 박기성 교수, 그리고 세심하게 문제점을 지적해 주신 익명의 두 분의 심사위원에게 감사드린다.

\*\* 숙명여자대학교 경제학부 교수

한다.

한국은 과거 1970년대 이후부터 현재의 위기발발 이전까지 거의 완전고용을 밀도는 低失業時代를 경험하였다. 그 동안 낮은 실업수준을 유지할 수 있었던 데는 높은 경제성장의 달성도 하나의 요인으로 작용하였다. 그러나 저실업의 핵심적인 원인은 지난 30여 년 간 한국 경제가 채택해 온 要素投入 增大中心의 성장전략 자체에 연유하는 바가 크다. 요소투입 증대중심의 外延的 膨脹(extensive expansion)단계에서의 경제성장은 요소투입량의 증가속도에 따라 대체로 결정되기 때문에 최대한의 노동력투입이 요구되어 실업률이 저수준에 유지될 수 있었다. 그러나 1988년 현재의 경제위기 발생에는 기존의 외연적 팽창전략 자체의 유효성이 수년 전부터 한계에 직면하였다는 사실이 중요한 배경으로 작용하고 있다.

經濟改革과 構造調整의 기본목표는 기존의 외연적 팽창전략을 뒷받침하였던 구조와 제도를 혁파하여 경제구조 자체가 질적 개선을 담보해 내는 內包的 成熟(intensive maturing)을 뒷받침할 수 있는 새로운 제도와 질서로 바꾸는 것이어야 한다. 이러한 성격의 구조개혁이 완수되는 데는 상당한 시간이 요구될 것이며, 그 과정에서 그 동안 누적되어 왔던 潛在失業과 過剩雇傭노동력이 완전실업으로 부상할 것이다. 그러므로 앞으로 과거와 같은 저실업시대로 회귀하기는 대단히 것으로 예상된다.<sup>1)</sup>

1998년 현재 한국이 당면하고 있는 경제위기의 온전한 극복을 위해서는 새로운 발전패러다임이 제대로 작동할 수 있도록 기존의 경제사회의 구조 및 제도, 그리고 이 운영방식의 개혁이 필수적이다. 실업대책을 포함한 노동시장정책의 기본방향도 새로운 경제구조와 여건에 노동시장이 효과적으로 부응할 수 있도록 유도하는 것이다. 그러나 향후 노동시장정책의 基調를 재단하는 중요한 하부토대 요인으로서 21세기에 한국이 본격적으로 진입하게 될 사회경제의 성격이 산업화시대와는 질적으로 다른 知識基盤經濟(knowledge-based economy), 또는 知力資本主義(human resource capitalism)時代라는 사실이다.

새롭게 등장하고 있는 지식기반경제에 부응하기 위해서는 기존의 각종 勞動制度, 勞動組織形態, 그리고 勤勞者熟練의 성격이 과거와는 크게 달라져야 한다. 이 논문에서는 이와 같은 장기적 지향점을 함께 고려하면서 경제위기와 함께 노동

1) 최근의 한 한국경제평가보고서는 한국의 기업내 실업률을 9%로 추정하고 있다. Boos, Allen and Hamilton(1997) 참조.

시장정책의 핵심과제로 떠오르는 勞動市場柔軟性과 고실업문제를 집중적으로 검토하기로 한다. 이를 위해 우선 제II절에서는 현 경제위기의 실체와 그것의 노동시장에 대한 含意를 살펴본다. 이어 제III, IV절에서는 노동유연화문제와 고실업문제의 성격을 검토하고 대응방향을 제시한다. 마지막 제V절에서는 이러한 문제의 추진을 원활하게 하기 위한 戰略的 대응의 필요성을 강조하면서 맺는다.

## II. 危機의 性格과 勞動市場에서의 政策的 含意

경제위기국면이 심화되면서 실업이 급증하고, 임금상승이 둔화되고 있으며, 또한 非定型化된 雇傭形態의 비중이 크게 증가하는 등 한국 노동시장에서는 다양한 변화가 진행되고 있다. 경제위기가 노동시장에 미치는 파장의 성격을 올바르게 규명하고 중장기적 대응방향을 모색하기 위해서는 먼저 현재 진행되고 있는 經濟破綻의 본질적 원인을 규명할 필요가 있다.

경제위기의 발생원인에 대해 다양한 견해가 제시되고 있다. 그 가운데 두 가설이 유력하다. 첫째는 外換金融危機論이다. 이 가설은 우리 경제의 實物部門(fundamentals)은 튼튼하지만, 동남아의 외환위기가 한국에 파급되어 금융외환위기가 발생한 후 이것이 실물부문의 위기로 비화되었다는 입장이다. 둘째는 構造的 危機論으로 그 동안의 고도성장과정에서 고착되어 온 한국 경제의 구조적 특성, 즉 官治金融, 財閥體制, 政經癒着 등의 구조 때문에 위기가 초래되었다는 관점이다. 다시 말해 경제위기는 잘못된 경제구조 때문에 그 동안 누적되어 온 비효율과 부실이 외환부문의 일시적 충격에 의하여 폭발한 것이므로, 외환충격과 관계 없이도 위기발생은 조만간에 필연적일 수밖에 없다는 시각이다.<sup>2)</sup>

이 두 가설 가운데 한국 경제의 실물부문은 건실하다는 외환금융위기론은 正當性을 갖기가 어렵다. 우선 동남아의 외환위기가 한국의 외환위기로 파급된 것은 한국 재벌대기업들의 경영이 대부분 심히 부실하였고, 그 결과로 이들에게 거

2) 이러한 견해 외에도 미국 금융자본이 중심이 되어 계획적으로 한국 경제를 위기로 몰았기 때문이라는 해외음모론, 그리고 경제관료들의 무책임과 불성실한 업무수행, 재벌들의 방만한 차입경영, 금융기관의 부실한 대출관행 등 우리 경제의 주요 주체들의 무능과 부적절한 행태 때문이라는 부신행태론 등의 가설이 제기되고 있다. 그러나 해외음모론이나 부신행태론은 현 경제위기의 어떤 표피적 단면을 이해하는 데는 유용한 가설이 될 수 있지만, 문제의 본질을 호도할 수 있는 시각이라고 생각된다(이근식, 1998). 현 외환위기 및 경제위기의 원인에 대한 다양한 가설과 위기의 전개과정에 대한 논의는 김동원(1998), 박대근·이창용(1998) 참조.

액을 대출하여 주었던 금융기관들이 대량의 不實債券을 안고 있었기 때문이다. 이것은 한보그룹, 삼미그룹, 진로그룹의 부도 등 국내재벌들의 부도가 동남아의 외환위기 발생 이전에 이미 발생한 사실에서도 분명해진다. 최근 수년간 전자, 자동차 등 한국의 수출전략산업 부문의 수익률 증가가 크게 감소하고 있었던 사실도 주요 실물부문의 부실이 누적되고 있었음을 말해 주고 있다(매일경제신문사, 『맥킨지보고서』, 1998). 한국의 금융기관과 기업들의 경영이 부실하게 된 데는 금융기관들이 경제논리에 따르지 않은 대출관행의 성행으로 건전성 규제가 크게 결여되고 있었으며, 재벌기업들은 차입한 자금으로 수익성보다는 팽창위주의 방만한 경영을 일삼아 왔기 때문이다. 재벌들의 부실한 경영은 바로 그간 재벌 중심의 정부주도개발전략하에서 고착되어 왔던 보편적인 관행이다 그러므로 현 경제위기의 실체는 단순한 금융부문의 문제라기보다는 경제구조 자체에서 원인이 주어진다. 그러면 기존 우리 경제의 발전패러다임은 왜 1990년대 후반에 와서 파탄에 직면하게 되었는가?

과거 한국의 개발전략은 한 마디로 외연적 팽창전략이었다. 이 전략은 생산요소의 양적 투입증대를 통하여 경제개발을 달성하고자 하는 것으로 지난 1960년대 이후 최근까지 한국의 고도성장을 뒷받침해 주었다. 이 전략이 성공을 거둘 수 있었던 데는 경제육구가 충만한 우수한 노동력의 풍부한 존재와 국제분업구조의 재편에 따른 유리한 수출환경이 한국에게 주어진 것이 주요한 배경이 되었다. 저렴한 노동력의 풍부한 존재와 유리한 수출여건이라는 고도성장의 기반이 지속되는 동안에는 잉여창출이 가능하였고, 잉여창출이 이루어지는 한 관치경제와 금융 및 재벌부문의 비효율구조는 한시적으로 유지될 수 있었다.

1980년대 이후 이러한 고도성장의 기반이 점차 소진되면서 기존의 경제구조와 발전전략은 더 이상 통하기 어렵게 되었다. 우선 경제발전이 진전됨에 따라 노동력의 공급과잉이 거의 소진되었고, 노동운동이 고양되면서 1980년대 후반부터 임금 급격하게 상승하였다. 또한 1970년대부터 시작된 중국과 동남아 국가들의 저임금을 바탕으로 한 공업화가 1980년대 후반부터 가속화됨에 따라 비용우위에 의한 경쟁력 유지가 어렵게 되었기 때문이다. 1990년대 중반에 접어들면서 앞에서는 한국 경제는 기술이 앞선 선진국이 가로막고 있으며, 뒤에서는 저임금의 중국과 동남아 국가들이 추격해 오는 국면에 처하게 되어, 이른바 너트크래커(nutcracker) 속의 호두신세가 되었다(Boos, Allen and Hamilton, 1997).

이러한 여건변화를 반영하여 1980년대 말이나 늦어도 1990년대 초에는 그간

엄청나게 성장한 民間部門이 중심이 되어 내포적 성숙, 즉 투입요소의 효율성을 제고시켜 생산증대를 도모하는 방향으로 발전전략을 전환시켰어야 하였다. 이러한 전환이 가시적으로 이루어지지 못한 것이 바로 1998년 현재의 경제파탄의 기본적인 성격이다. 따라서 현 경제위기는 한 마디로 생산성 위기, 경제구조의 위기라고 할 수 있다.

지난 20년간 한국이 要所投入 増大方式의 발전을 추구하면서 강조된 노동시장정책의 기본목표는 크게 두 가지였다. 하나는 勞動供給隘路를 해소하기 위한 노동공급 확충정책이었다. 여성인력의 활용, 외국인노동력 수입 등은 공급확충정책의 일환이었다. 다른 하나는 과도한 임금상승을 억제하는 정책이다. 生産性賃金制, 總額賃金制 등 1980년대 후반 이후에 추진된 각종 임금가이드라인정책은 노동공급애로가 상존하는 상황에서 초래될 수밖에 없는 과도한 임금상승의 억제가 중요한 목표이었다. 그러나 경제위기와 함께 이러한 기존 노동시장정책의 現實適合性이 사라지고 있다. 그러면 새로운 발전단계 그리고 새롭게 대두하는 지식기반경제환경에 부응하는 노동시장정책의 기본적인 방향과 과제는 무엇인가?

世界化・情報化로 요약되는 市場與件과 技術條件의 급속한 변화로 생산요소의 이동이 용이해지고 있으며, 이에 따라 지식, 기술, 자본, 노동 등 생산요소의 개발과 동원방식이 생산요소의 양적인 동원능력보다도 중요해지고 있다. 생산요소의 효율적인 개발 및 활용은 시장기구의 활성화가 전제조건이다. 내포적 성숙단계에서 요구되는 지식・기술혁신주도의 경쟁력우위를 확보하기 위해서는 무엇보다도 기존의 규격화된 제품의 대량생산방식을 탈피하고 다품종소량생산방식 등 유연생산방식(flexible manufacturing system)이 요구되는데, 이러한 생산방식에는 유연노동이 전제조건인 하나이다.

따라서 향후 노동시장정책은 구조조정과정에서 발생하는 대량실업사태에 대한 효과적인 대응과 더불어 유연생산방식을 뒷받침할 수 있는 노동시장인프라스트럭처의 창출과 새로운 경제여건에 부응할 수 있는 기능・기술인력(이른바 지력인적 자원)이 풍부하게 창출될 수 있도록 유도하는 데 중심적인 기조가 두어져야 한다. 그러므로 현재 정부가 다양하게 강구하고 있는 각종 실업대책도 경제위기를 극복한 이후에 등장할 새로운 산업구조에 부응할 수 있도록 근로자들의 技能陳腐化(obsolescence)를 최소화시키는 인력개발정책과 밀접하게 연계되어야 한다.

### Ⅲ. 勞動柔軟化의 方向과 課題

한국에 대한 IMF의 구제금융지원에 따른 양허조건(conditionality) 가운데 직접적으로 노동시장과 관련되는 내용은 생각보다 간단하다. “노동시장의 유연성 확대와 기업의 인수합병을 용이하게 하기 위해 해고제한을 완화하며, 그 충격을 줄이기 위해 고용보험제도를 확충하고, 적극적 노동시장정책을 촉진한다”는 것이 전부이다(조선일보, 「IMF 총재가 이사회에 보낸 극비보고서」, 1997. 12. 8).

이러한 노동시장 관련내용은 경제위기 발생 이전에 한국 정부의 노동개혁프로그램에 따라 도입이 추진되어 왔던 내용이다. 1998년 3월 整理解雇制와 派遣勤勞制의 조기시행이 입법화되면서 노동시장개혁은 다른 제도개혁에 비해 한 발 앞서 나가고 있다. 그러나 한국 노동시장의 유연성 부족이 경제위기의 주요 요인이라는 평가는 정당하다고 하기 어렵다. 이러한 사실은 신자유주의적 脫規制를 특히 강조하는 『맥킨지보고서』(매일경제신문사, 1998) 등에서도 분명히 언급되고 있다. 그러면 왜 노동유연화가 제고되어야 하며 어떠한 방향으로 추진되어야 하는가?

그 이유는 과거보다는 미래지향적 측면에서 찾을 수 있을 것이다. 과거의 요소투입 증대를 중시하는 외연적 발전단계에서는 노동유연화문제가 중요하지 않았다. 그러나 세계화·정보화라는 새롭게 등장하는 경제환경에서 내포적 발전을 도모하기 위해 노동유연화는 대단히 중요한 조건이며, 또한 구조개혁을 통해 경제위기를 극복하기 위해서도 절실하게 요구되고 있기 때문이다.

#### 1. 勞動柔軟性의 概念과 先進國의 經驗

노동유연성(labor flexibility)이란 외부환경 변화에 인적 자원이 신속하고 효율적으로 배분 및 재배분될 수 있는 노동시장의 능력을 가리키는 개념이다. 노동유연성은 인적 자원의 質的 측면(지식·기능·기술·배치전환 등)에서 인식되는 기능적 유연성, 量的 측면(고용량, 근로시간, 고용형태 등)으로 파악되는 수량적 유연성, 그리고 價格側面(임금의 결정방식, 임금조정 등)과 관련되는 임금유연성 등 다면적 개념이다(어수봉 외, 1997). 일반적으로 노동유연성의 수준 및 형태를 결정하는 주요 요인으로서 ① 노동시장의 사회간접자본인 노동시장 ‘인프라스

트릭처'의 정비 정도, ② 고용·임금측면에서의 노동시장에 대한 규제수준(법, 제도, 정책, 관행 등을 포함), ③ 각종 사회복지제도, ④ 단체교섭제도 등 노동조합의 기능과 역할, ⑤ 교육·훈련분야 등에서의 정부정책, ⑥ 작업체계(work system) 등을 들 수 있다(OECD, 1997; 김장호, 1997).

여러 선진국에서는 1970년대 이후 兩次에 걸친 석유파동 이후 경기가 회복됨에도 불구하고 고실업이 지속되고 실업의 장기화 구조가 해소되지 않는 양상이 나타났는데, 그 원인을 노동시장의 경직성에서 찾으면서 노동유연성 문제가 제기되기 시작하였다. 또한 세계화·정보화의 진전에 따른 제품수요의 可變性이 높아짐에 따라 기업조직과 조직구성원의 유연성과 신축성이 기업의 생존과 발전의 중요한 관건으로 등장하면서 노동유연성에 대한 관심이 고조되었다.

노동유연성은 관련국가의 노동시장에 대한 규제내용과 수준에 따라 달라진다. 국가의 노동시장 규제패턴은 크게 英美型和 유럽型으로 구분할 수 있다. 영미형은 신자유주의 이념을 추종하여 상대적으로 노동시장규제 및 복지수준이 유럽형의 나라에 비해 낮다. 영미형의 경우 임금유연성과 고용의 양적 유연성이 높아 실업률이 상대적으로 낮게 유지되지만, 그 대신 소득격차와 파트타임 근로자, 임시직 근로자의 비중이 크게 높아져 노동시장이 核心勤勞者와 周邊勤勞者로 二重構造化되는 문제점을 안고 있다.

상대적으로 강력한 노동조합이 존재하며 사회보장과 복지수준이 높고 노동시장의 규제수준이 상대적으로 높은 유럽 여러 나라의 경우에는 기능적 유연성이 중시되고 있다. 그러나 임금의 경직성이 높고 노동이동에 따른 거래비용이 높아 고실업과 장기실업의 비중이 높으며, 최근에는 시간제근로 등 다양한 고용형태가 급속하게 확산되는 문제점을 露呈하고 있다. 이에 따라 노동시장이 內部者와 外部者로 이중구조화되고 외부자의 희생대가로 내부자가 고임금과 고용안정의 프리미엄을 향유하는 문제가 대두되고 있다.

이상의 선진국 두 모형에 대한 비교고찰은 다음과 같은 示唆點을 제공해 준다. 첫째, 오늘날의 세계화·정보화시대에는 기업은 외부환경의 急變性을 피할 수 없으며 이러한 추세는 앞으로 더욱 가속화될 것이기 때문에 기업은 생존을 위해 노동유연성을 어떤 형태로든 추구하지 않을 수 없다는 점이다. 문제는 경제사회 전체의 효율성과 공평성을 어떻게 조화시키면서 노동유연화가 추구되어야 하는가이다.

둘째, 영미식과 유럽식의 서로 다른 노동유연화에 대한 대응방식은 상호 장단

점이 있으므로 어느 방법이 절대적으로 優越하다고 하기 어렵다는 사실이다. 따라서 노동시장유연화를 위한 정책기조는 그 나라의 산업구조와 사회적 여건 등에 따라 바람직한 모형을 찾아야 한다. 노동시장유연화의 추진은 기능적 유연화와 수량적 유연화가 어느 정도 병행될 수밖에 없으므로 어떤 형태로든 노동시장이 핵심과 주변근로자로 양분될 가능성이 높다. 그러므로 노동시장이 兩極構造로 고착되는 것을 억제하기 위한 인력개발정책 및 사회통합정책이 강구되어야 한다는 점이다.

## 2. 韓國勞動市場의 構造的 特徵과 勞動硬直性

일반적으로 구미 선진국의 경우 노동시장 경직성의 원인으로는 강력한 산업별 노동조합의 존재, 높은 수준의 최저임금, 완벽에 가까운 사회보장 등 노동공급측면의 제도적 요인이 주로 지적되고 있다(Siebert, 1997; Nickell, 1997). 노동시장 유연성 제고를 위한 정책처방도 주로 노동공급측면의 경직성 요인 해소에 초점을 맞추고 있다. 分權化된 노사교섭의 권장, 사회보장제도의 축소, 고용형태의 다양화를 통한 노동력공급자들의 선택범위 확대유도, 임금결정에서 노사 간의 단체교섭부분 축소를 통한 임금유연성 제고 등이 구미 각국에서 강조되고 있는 것은 바로 공급측면의 노동유연화 조치이다.

그러나 구미 선진국의 경우와는 달리 한국에서는 노동공급측면과 관련되는 경직성은 상대적으로 중요하다고 보기 어렵다. 기업별노조가 보편화되고 있어 노사교섭이 이미 분권화되어 있다. 저임금 근로자의 市場均衡賃金보다 결코 높다고 할 수 없는 최저임금수준은 시장기능의 작용을 위축시킨다고 보기 어려우며, 각종 사회보장수준도 여전히 초보적인 수준에 머물고 있기 때문이다. 그러나 한국 노동시장에서는 노동공급측면보다는 노동수요측면에서 노동시장의 경직성이 주로 초래되고 있다(조우현·조준모, 1998). 특히 한국 노동시장의 分斷化構造가 노동경직성의 중요한 배경이 되고 있다.

한국 노동시장은 크게 ① 財閥獨寡占大企業部門, ② 中小零細下都給系列部門, ③ 公共部門의 세 부문으로 분단화(segmentation)되어 있음을 필자는 강조하고자 한다. 재벌대기업부문은 대체로 고성장·고부가가치를 누리고 있으며, 강력한 기업노조가 존재하고 높은 임금 및 복지가 노동자에게 제공되고 있다. 이 부문의 고임금은 기업의 효율임금정책의 결과일 수도 있으나, 대체로 獨寡占地代(rent)의

부분적인 배분에 의한 것이다. 또한 기업별 내부노동시장이 형성되어 제한적인 入職門을 통하여 청소년 노동력을 받아들인 뒤 직급사다리를 올라가면서 내부적 경쟁이 이루어지고 낙오자들은 이 부문에서 반영구적으로 퇴출하여 중소기업세부문으로 침전하게 된다.

다음 중소기업세화도급계열부문은 일반적으로 성장률과 附加價值率이 낮기 때문에 지불능력에서 한계를 갖고 있어 낮은 수준의 임금이 지급될 수밖에 없다. 이 부문은 기업별 내부노동시장관행은 거의 없으며 부문내부에서의 원활한 노동이동이 이루어지는 경쟁적인 시장메커니즘이 작동한다. 이 부문의 청년층 노동자들의 상당 부분은 독점대기업부문으로의 진입을 기다리는 待期背後地機能을 한다.

셋째는 이 두 민간부문과는 단절되어 있는 공공부문이다. 공무원, 출연기관, 공기업 등으로 구성되는 한국 공공부문 노동시장은 조직별로 해당 법에 따라 정년과 신분이 보장되고, 年功的 임금체계가 보편화되어 있으며, 타부문과의 노동이동은 거의 없는 대단히 폐쇄적인 성격을 갖고 있다.

세 부문으로 분단된 한국의 노동시장구조는 먼저 부문 간의 활발한 노동이동을 억제시켜 임금 및 고용조정 유연성을 억제한다.<sup>3)</sup> 근래 한국 노동시장에서 관찰되는 중소기업세부문에서의 인력난과 일부 직종에서의 초과공급의 병존현상은 민간부문 노동시장의 분단구조가 주요한 배경이 되고 있다. 노동시장 유연화를 위해서는 노동시장의 탈규제만을 강조할 것이 아니라, 노동시장의 분단구조가 창출해 내는 본원적인 경직성 해소를 위한 구조개혁이 동시에 강구될 필요가 있다.

또한 각각 독특한 내부노동시장을 갖고 있는 재벌대기업부문과 공공부문의 기능적 유연성도 높지 못하다. 이 점은 임금체계와 숙련형성구조에서 잘 나타나고 있다. 한국의 임금체계는 대체로 일본과 유사한 연공급체계이다. 그러나 일본과 비교할 때 한국 근로자들의 숙련은 연공에 비례하여 상승하지 못하고 괴리되고 있다. 따라서 한국의 연공급 임금체계는 조직의 효율성을 떨어뜨릴 뿐만 아니라 노동시장을 경직적으로 만드는 데 일조하고 있다. 이와 함께 우리 나라 생산근로자들의 현장숙련형성은 일본과 비교할 때 폭이 깊고 얕으며, 단순공의 성격을 갖고 있다(김장호, 1997). 특히 고임금부문인 재벌대기업부문에서도 생산직 노동자에 대한 現場熟練 形成制度는 체계화되어 있지 못할 뿐만 아니라 숙련형성을 유도하는 유인체계도 부족한 실정이다(조우현, 1997).

3) 이에 대한 비교적 자세한 논의는 조우현·조준모(1998) 참조.

生産勤勞者뿐만 아니라 工學技術者와 엔지니어들의 技術蓄積誘引體系도 대단히 빈약한 실정이다. 류재우(1997)는 대졸 공학기술자들의 임금은 입사 초기에는 유사학력 근로자의 평균임금수준과 거의 차이가 없으며, 입사 12년 이상 경력소유자의 경우 오히려 평균에 미달되고 있음을 밝히고 있다. 이것은 기술인력에 대하여 공정한 보상이 실현되지 못하고 있다는 사실을 반증한다.

생산근로자의 低熟練化경향과 공학기술자들에 대한 不公正한 보상시스템은 한국 제조업 생산방식이 조립가공생산 중심의 주변적 포드주의체제를 바탕으로 低熟練陷穽에 빠지게 되는 숙련형성 구조에서 주어지고 있으며, 이것은 노동시장의 기능적 유연성을 제약하는 주요한 요인이 되고 있다(김장호, 1997). 기존의 포드주의 생산방식과 작업조직의 혁신은 노동경직성의 보다 근본적인 해소를 위해 필요하다.

선진국과 비교해 한국 공공부문 노동시장은 특히 硬直性이 높다. 한국 공공부문은 광의로 일반공무원 약 90만 명에 정부출연기관 및 공기업부문 종사자를 모두 포함할 때 150만 명에 육박하여 전체 상용취업자의 약 10%를 차지하고 있는 큰 부분이다(이종훈, 1998). 공공부문은 분야에 따라 정도의 차이는 있으나, 독점적 지위, 조직원에 대한 법적인 고용보장 등이 주어지고 있어, 관료적·位階的인 내부노동시장이 형성되고 있으며, 대단히 경직적인 연공급형의 보상체제를 갖고 있다. 또한 입직문과 퇴출문은 대단히 제한적·폐쇄적인 형태를 갖고 있어 외부 노동시장과의 수평적인 교류는 거의 이루어지지 않고 있다.

한국 공공부문의 보수수준은 민간부문에 비해 높을 뿐만 아니라 과다고용이 심각한 상태임이 밝혀지고 있다(조우현, 1997; 이종훈, 1998). 이들 연구에 따르면 보수측면에서 볼 때 공공부문은 민간부문과 비교할 때, 일반공무원의 경우 시간급기준으로 본 純賃金隔差는 거의 없으며, 공기업부문은 민간부문보다 오히려 10.2% 높은 보상을 받고 있는 것으로 推計되고 있다. 또한 상대적으로 양호한 非金錢的 각종 혜택과 장기근속의 보장, 퇴직금, 연금 등의 간접적 보상을 모두 포함시킨 공공부문의 生涯總報酬는 민간기업을 크게 능가한다. 그러나 이와 같이 상대적으로 높은 보수가 주어지고 있음에도 불구하고 공공부문 종사자의 생산성과 서비스의 질은 분야별로 차이는 있겠지만 대단히 낮다는 평가가 지배적이다. 이러한 여러 가지 실증적인 사실은 한국 공공부문 노동시장이 대단히 경직적임을 암시해 준다. 공공부문의 서비스질을 높이기 위해 공공부문 노동시장의 유연성 제고는 그 자체로서도 시급히 요청될 뿐만 아니라 또한 어떠한 방향으로 추

진되는가에 따라 민간부문 노동시장의 유연성을 높이는 데 試金石이 될 것이다.

### 3. 數量的 勞動柔軟性的 實態

앞에서는 한국 노동시장의 분단구조를 중심으로 노동시장경직성의 원인을 검토하였다. 이번에는 협의의 노동유연성인 고용측면에서의 수량적 유연성이 현재 어떠한 수준인가를 살펴보기로 한다.<sup>4)</sup> 먼저 法的·制度的인 측면에서 수량적 유연화의 저해요인이었던 整理解雇制와 派遣勤勞制가 1998년 3월에 합법화되어 시행되었다(파견근로제는 1998년 6월 시행). 그러나 이러한 핵심적인 제도가 합법화가 되기 이전부터 1990년대 이후 한국 노동시장에서는 정리해고, 파견제, 단기 근로, 임시노동 등 이른바 고용의 수량적 유연화를 제고하는 고용관행이 이미 크게 확산되고 있었다. 정리해고의 기준이 보다 명확해지고 용이해짐에 따라 앞으로 정리해고의 바람이 강하게 불어닥칠 것이 예상된다.

파견근로제도 이미 광범하게 도입되고 있다. 노동부의 파악에 따르면 1997년 10월 현재 근로자파견업체수는 3,573개로 23만여 명의 근로자가 파견형태로 고용되고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 한국 기업의 약 1/4이 파견근로자를 사용하고 있는 것으로 조사되고 있다(정인수, 1997). 한편 최근 고용계약이 1년 미만의 단기적인 임시노동자가 급격하게 확산되고 있다. 임시직 노동자의 비중은 1997년 4/4분기 현재 전체 취업자의 29.3%, 그리고 임금근로자의 47.3%에 달하고 있는데, 이것은 유럽연합국가(EU) 전체 취업자 대비 평균치가 11%인 것과 비교할 때 크게 높은 수준이다(〈표 1〉 참조). 반면에 단시간근로자(주당 18시간 미만)의 비중은 6.8%로서 EU국가평균인 15.3%에 비해 크게 낮다. 이러한 대조적인 양상은 구미 선진국이 주부, 학생 등 주로 보조적인 2차 노동력, 파트타임노동력이 수량적 유연성에 대한 완충지대 역할을 하는 반면에, 한국의 경우에는 正規職과 거의 노동내용은 같으면서도 고용계약기간이 짧은 임시직 노동자를 대거 채용하여 수량적 유연화를 추구하기 때문이다. 따라서 한국의 경우에는 노동시장을 핵심노동력과 周邊部勞動力으로 구분할 때 핵심노동력의 구성비가 상대적으로 작은 구조적 특징을 보이고 있으며, 이것은 전반적으로 고용안정성을 낮게 한

4) 노동의 수량적 유연화는 크게 고용측면과 가격측면인 임금유연화로 구분하여 파악할 수 있다. 본 논문의 전체적인 주안점은 고용과 실업문제이므로 임금유연화문제에 대한 깊은 논의는 본 논문에서는 하지 않기로 한다. 이러한 문제점을 지적해 준 익명의 논평자에게 감사한다.

다는 사실을 암시해 준다(윤진호, 1998).

거시적으로 볼 때도 한국 노동시장이 외국과 비교할 때 더 경직적이라는 주장은 타당하지 않다. 거시적으로 노동의 수량적 유연성 정도는 산출량의 변화에 대하여 고용수준, 근로시간, 실질임금이 얼마나 신속하게 조정되는가를 추정함으로써 파악할 수 있다. <표 2>에서 알 수 있는 바와 같이 산출량에 대한 한국의 고용유연성 수치는 0.55로서 영국(0.71)이나 미국(0.67) 등에는 미치지 못하지만, 여타 OECD국가의 중간 정도에 속하고 있으며, 특히 일본(0.46)보다는 상당히 높다. 산출량에 대한 임금의 유연성도 OECD국가의 중간 정도로서 미국이나 일본보다도 높다. 그러나 다만 산출량에 대한 근로시간의 유연성은 0.16으로서 OECD국가 가운데 낮은 편에 속하는데, 이것은 그 동안 한국 기업에서 보편화되어 왔던 장시간 노동과 무관하지 않은 것으로 판단된다. 개정노동법에 變形勤勞時間制가 도입되었으므로 노동시간의 유연성도 앞으로 높아질 것으로 예상된다.

한국은 그 동안 고도성장을 시현하였기 때문에 <표 2>의 한국의 수치를 다른 나라와 비교하는 데는 어느 정도의 유보가 필요한 것이 사실이다. 그러나 이러한 거시통계의 비교는 한국노동시장의 수량적 유연성이 선진국과 비교할 때상대적으로 떨어지고 있다는 주장을 반박할 수 있는 충분한 근거가 될 수 있다. 이러한 주장은 1980년대 이후 제조업부문의 성장률과 고용증가율이 2-3분기의 시차를 두고 대단히 높은 同行循環(procyclical)의 모습을 보인다는 실증분석을 통해서도 알 수 있다(윤진호, 1988).

<표 1> 취업자대비 임시직과 단시간근로자 비중의 국제비교(1994)

(단위: %)

	임시직(계약직) 노동자	단시간 근로자
EU 평균	11.0	15.3
독 일	10.2	15.8
프 랑 스	10.9	14.9
이탈리아	7.3	6.2
스 웨 덴	11.5	24.9
영 국	6.3	23.8
한 국	26.1(42.2)	6.6

주: 1) 스웨덴의 경우 1993년도 수치임

2) 한국의 ( ) 안의 수치는 전체 피용자 대비임.

자료: European Commission, *Employment in Europe*, 1995; 통계청(한국);

윤진호(1998)에서 발췌 재인용.

〈표 2〉 산출량에 표준화한 노동변수의 국제비교(1950-1983)

	고용	근로시간	실질임금
한 국	0.55(0.54)	0.06(0.13)	0.68(0.80)
미 국	0.67(0.23)	0.19(0.07)	0.25(0.26)
일 본	0.46(0.23)	0.21(0.09)	0.50(0.37)
독 일	0.66(0.36)	0.33(0.13)	0.54(0.73)
영 국	0.71	0.30	0.54
프랑스	0.59	0.40	0.79
스웨덴	0.64	0.26	0.82

주: 1) 고용, 근로시간, 실질임금 각각의 연도별 값에 로그(log)를 취하여 표준편차값을 구한 후 이를 제조업총산출량(실질)의 연도별 값에 로그를 취하여 구한 표준편차값으로 나누어 표준화한 것임.

2) 한국의 경우는 1972-1982년 기간치임.

3) 한국, 미국, 일본, 독일의 ( ) 안의 수치는 1983-1991년 기간치임.

자료: Schmit(1994), 정인수(1998)에서 발췌 인용.

이들 실증분석결과를 종합해 볼 때 한국의 노동시장에서 상대적으로 수량적 유연성이 낮다는 주장은 타당하지 않다. 뿐만 아니라 이제 다양한 고용형태와 정리해고제가 법적으로 허용되었기 때문에 고용의 수량적 경직성이 노동시장의 원활한 작동과 유연화를 제약하는 중요한 인자로 작용할 가능성은 높지 않을 것이다.

#### 4. 勞動柔軟化政策의 方向

노동유연화문제와 관련된 앞의 논의가 강조하는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 과거 한국 경제가 외연적 팽창단계에 처해 있을 경우에는 노동유연화는 중요한 정책과제가 아니었다. 그러나 노동유연화문제는 향후의 내포적 성숙을 추구하는 발전단계에서는 중요한 관건으로 작용하게 될 것이다. 우선 정보화·세계화라는 새로운 경제여건은 유연성을 요구하고 있기 때문이다. 이러한 필요성의 대두는 선진국에서는 이미 1980년대 이후 관찰된 바 있다. 선진국에서 포드주의 생산방식이 발전모형으로서 작동을 잘 하였던 1970년대 이전에는 노동시장의 경직성은 문제로 작용하지 않았다. 보다 정확히 말해 노동경직성은 포드주의 방식 그 자체

가 갖는 특징이기 때문이었다. 그러나 그 이후 포드주의의 붕괴와 새로운 생산방식이 모색되면서 노동유연성의 확보는 중요한 정책과제로 부상하고 있는 것이다. 그러므로 우리는 부아웨(Boyer, 1993)가 강조한 바와 같이 노동유연성문제는 생산방식의 혁신과 불가분의 관계가 있음을 우선 인식해야 한다.

둘째, 한국 노동시장 경직성의 주요한 원천은 노동시장의 구조적 특성, 특히 분단화된 구조 자체와 관련이 크다는 점이다. 셋째, 한국 노동시장의 수량적 유연성은 주요 선진국과 비교할 때 결코 낮다고 보기 어렵다. 특히 정리해고와 새로운 고용형태가 법적으로 허용된 현시점에서는 더욱 그러하다. 이러한 여러 사실은 향후 수량적 유연화를 더욱 추진할 경우 노동력 상품의 특성상 고용안정이 위협받게 되고 더 나아가 경제의 동태적 효율성이 저해될 가능성이 없지 않다는 점을 암시해 주고 있다(김장호, 1997).

이상과 같은 한국노동시장에 대한 상황진단을 근거로 노동유연화정책의 기본 방향과 주요 정책과제를 제시하면 다음과 같다.

#### (1) 短期的인 數量的 雇傭調整의 抑制誘導

현단계와 같이 실업대란이 예상되는 국면에서는 적어도 민간부문에서는 정리해고를 통한 인원감축은 억제시키는 유인정책이 견지될 필요가 있다. 대부분의 기업은 경기후퇴기에는 단기최적화를 추구하는 경향성이 높아 해고가 필요하다고 판단할 경우 여러 가지 편법을 동원해서라도 이를 실천에 옮기려는 것은 보편적 생리이다. 整理解雇, 變形勤勞, 派遣勤勞制가 이미 합법화되었으므로 경기침체가 장기화될 경우 많은 기업이 단기적인 시점에 집착하여 과잉으로 인원감축을 시도할 가능성이 적지 않다. 그럴 경우 기술혁신, 숙련형성 등 계속적인 장기고용을 통해 얻게 되는 주요 부산물의 생산이 지나치게 위축되어 장기동태적 효율성이 저하될 가능성이 없지 않다(김장호, 1997).

또한 중장년 이상의 근로자들은 특히 독점대기업부문에서 離脫(dislocation)할 경우 이 부문의 심한 진입장벽관행의 존재로 중소기업부문을 제외하고는 다시 진입할 가능성이 희박하다. 이에 따라 실업이 장기화되고 실직자가족의 생계불안과 정신적 파탄으로 이어지게 되어 이른바 社會的 失敗(social failure)의 초래가능성이 농후하다. 특히 실업자보호를 위한 사회적 장치가 크게 부족한 현재의 우리 실정에서 대량적인 장기실업의 발생에 따른 사회적 실패 비용은 대단히 크지 않을 수 없다. 근로시간의 단축이나 임금하락 등을 용인하더라도 일시적인 大量放出은 억제될 필요가 있다.

그러나 고용감축의 억제를 위한 정책개입방식은 직접적인 관여나 행정지도보다는 고용보험제도 등의 틀 내에서 해고억제노력에 대한 비용지원 등 간접적인 유인책이 바람직하다. 또한 기업의 과잉노동공급에 따른 비용경감을 위해 초저임 소득자에게 음(-)의 勤勞所得稅制(negative income tax system)를 도입하는 것이 바람직하다. 이 제도는 고용의 계속에 따라 숙련퇴화 등을 억제할 수도 있다. 음의 소득세제의 도입은 구조조정 속도와 해고억제 사이의 역상관성 문제를 해소시킬 수도 있을 것이다. 해고억제 유인책은 장기적인 관점에서 볼 때 기업에게 노동시장의 유연성 제고에 반드시 역행하는 조치로 간주되지 않을 것이다.

## (2) 새로운 企業內部勞動市場의 構築과 效率性 제고

경제위기가 수습되면서 기업의 내부노동시장은 새롭게 재편성될 가능성이 높다. 정리해고제의 도입과 다양한 고용형태를 용인하는 법과 제도정비로 노동시장에서는 직장진출입이 빈번해지고 고용형태와 노동방식에서 다양성이 높아질 것으로 예상된다. 그리하여 기업의 인력구조가 核心(core)勤勞者와 周邊勤勞者(periphery)로 선명하게 구분되어 내부노동시장이 보편적으로 형성될 것이다. 지금까지 내부노동시장은 특정 산업이나 부문의 대규모 사업장에서 한정적으로 관찰되었지만 이제는 일정 규모 이상의 사업장에서는 이중구조적인 내부노동시장이 나타날 가능성이 높다. 따라서 이러한 새로운 형태의 내부노동시장 효율성 제고는 노동유연화정책의 핵심적 관건이 아닐 수 없다.

핵심과 주변의 이중구조적 내부노동시장의 구체적인 형태는 기업규모, 사용기술체계의 특성 등에 따라 개별사업장이 시행착오를 거치면서 적절한 모형을 찾아나갈 것이므로 人事管理制度(personnel management system) 등을 사전적으로 재단하기는 어렵다. 그러나 시행착오에 따른 비용을 축소하기 위해 정부는 우수한 새로운 내부노동시장 모형에 대한 사례를 발굴하여 다른 기업이 벤치마킹할 수 있도록 전파시키는 노력의 강구는 바람직할 것이다.

다양한 새로운 고용형태, 이른바 노동시장의 신상품은 새로운 기술조건과 시장여건에서 불가피하게 대두하는 사회경제적 소산물이다. 이러한 노동시장 신상품을 무조건 배타시하거나 거부반응을 보이는 자세는 노·사·정 누구에게도 이득이 될 것이 없다. 우리는 이러한 신상품의 성격을 분명히 파악하여 장점은 최대한 살리고, 그 부작용은 최소화하는 데 정책의 초점이 모아져야 한다. 노동시장의 신상품은 대부분 전통적인 고용계약과 비교할 때 상업적 시장적 요소가 강화되는 속성을 갖고 있다. 그러나 사회적·시대적인 소산이라는 관점에서 노동시장

신상품은 적극적으로 도입되어야 한다. 문제는 시장경쟁원리가 지나치게 강조되고 있어 시장기능에 전적으로 의존하게 될 경우 낙오자, 즉 가난한 근로자(working poor)가 양산될 가능성이 크다는 점이다.

이러한 양면성을 감안할 때 새로운 내부노동시장의 효율성 문제는 최대한 노사의 자율에 맞기는 것이 바람직할 것이다. 특히 핵심부근로자의 경우 노사 간 대등관계가 원초적으로 주어질 가능성이 높으므로 노사자율에 맞기는 것이 바람직하다. 고용안정을 도모한다는 논리로 직접적 규제를 통하여 핵심부의 비중을 높이려는 정책방향은 바람직하다고 보기 어렵다. 그러나 대부분의 주변부 근로자들의 경우 고용관계에서 상대적으로 열등한 지위를 벗어나기 어렵다. 노사가 대등한 교섭력을 갖도록 주변부근로자들의 금전적·신분적 권익을 보호해 줌으로써 보상과 근로조건에서 핵심근로자와 유사해질 수 있도록 사후적 보호책을 강구하는 데에 정책의 주안점을 두어야 할 것이다.

새로운 내부노동시장에서는 단기적인 충격에 대한 노동시장의 대응은 임금의 조정이 대부분 흡수할 수 있도록 임금체계의 유연성제고가 요구된다. 신축적인 임금체계가 정착되기 위해서는 현재의 연공급 중심의 임금체계가 개인의 성과와 능력을 차별적으로 반영할 수 있는 임금체제로 변형되어야 한다. 다시 말해, 임금체계는 이제 平等(equality)보다는 衡平(equity)을 추구하는 모형이 요구된다. 이러한 보상체제는 새로운 내부노동시장에서도 또한 요구되는 구성원 사이의 경쟁성을 제고시키는 데도 긍정적 기여를 하게 될 것이다.

### (3) 公共部門 勞動市場의 進入障壁 撤廢와 賃金制度의 改編

앞에서도 언급한 바와 같이 재벌대기업부문과 공공부문은 노동시장측면에서 볼 때 진입장벽을 갖고 있기 때문에 이의 철폐는 노동시장유연성 제고에 중요한 의미를 갖는다. 이러한 장벽은 재벌지배구조와 공공부문의 특징에서 파생된 측면이 강하므로, 이들 부문의 구조개혁과 맞물려 있다. 여기서는 공공부문의 노동시장유연성 제고방안을 중심으로 언급하기로 한다.

먼저 공공부문의 입직문을 확대시키고 다양화시켜야 한다. 공공부문과 민간과의 교류확대 및 공공부문 사이의 교류확대가 이루어져 상호견제와 대응의 제고를 통해 조직진부화와 무사안일주의가 타파되어야 한다. 구체적인 예로 정부부처의 고위관리직에 대해 개방형으로 임용범위를 크게 넓힘과 동시에 노동시장 신상품의 하나인 계약직 임용방식을 도입할 필요가 있다. 또한 정부투자기관, 출연기관 등의 기관장을 포함하여 상위 주요 보직에 대하여 공개채용방식을 단계적

으로 확대시키는 것도 필요하다. 또한 퇴출의 경직성을 초래하는 정년까지의 신분보장관행을 약화시켜 조직내부의 무사안일주의 분위기를 해소시켜 나가야 한다.

공공부문의 보상제도는 단일호봉제, 연공급제 등이 보편적이어서 대단히 경직적이므로 연봉제, 성과급제 등의 도입을 통해 개인의 능력과 공헌에도 부합되는 보상제도로 변화시켜야 한다. 또한 공공부문연금제도와 국민연금제도를 연계시켜 공공부문의 퇴출구를 확대시키는 것이 필요하다. 공공부문에 대한 진출입 장벽을 해소시키기 위해서는 정부의 적극적인 개입과 노력이 요구되며, 이러한 정부의 선도적 노력은 민간부문의 고용관행 혁신에 모델設定者(pattern setter)가 될 수 있을 것이다.

마지막으로 공공부문 노동조합 활동과 관련된 사항이다. 공무원노조를 포함해서 지금까지 노조결성이 금지되었던 여러 공공부문에도 노동조합활동이 조만간 허용될 추세이다. 그러나 공공부문의 노동경직성이 해소되지 않은 상태에서 노조의 허용은 이 부문의 경직성을 더욱 심화시킬 가능성이 크다는 사실이 충분히 고려되어야 한다.

#### (4) 勞動供給基盤의 擴充

앞으로 고용형태의 다양화경향에 따라 전통적으로 2차 노동력이었던 여성, 고령자, 장애인 등의 고용기회가 크게 확대될 것이다. 따라서 이들 노동력의 노동능력 제고를 포함하여 노동공급기반을 확충시키는 것은 노동시장유연화에서 중요한 부분이다. 전통적으로 2차 노동력은 수량적 유연성이 높은 특징을 갖고 있기 때문이다.

여성의 고용기반 확장을 위해서는 공공탁아시설의 확충, 母性保護에 대한 사회보험에서의 지원, 여성의 고용기회 확대를 위한 공공부문의 선도적 역할강구 등의 조치가 필요하다. 한편 근로기준법에서 생리휴가나 시간외근로, 야간근로, 휴일근로 등의 금지규정 등 여성 과보호규정은 완화시키는 것이 요구된다.

앞으로 高齡化는 급속하게 진전될 것이 확실하다. 이들에게 고용기회가 충분히 제공될 수 있도록 기반조성이 필요하다. 특히 많은 고령자는 퇴직 후 제2의 직업생애를 설계하여 직업생활을 계속하고자 한다. 이들의 취업기회를 확대하기 위해서는 노동시장의 신상품인 다양한 근로형태가 활용될 수 있도록 일차노동력과 구분하여 근로기준을 적용하는 것도 필요하다.

#### (5) 勞動市場인프라스트럭처의 構築

노동시장이 효율적으로 작동하기 위해서는 노동시장정보인프라스트럭처를 획기적으로 개선시켜야 할 것이다. 또한 직업안정서비스도 확충되어야 한다. 점차 비정형화된 고용형태가 확산되고 직업세계의 다양성이 높아질 것이므로 직업안정업무에 대한 민간의 참여가 확대되어야 한다.

#### (6) 知識基盤經濟로 나아가기 위한 段階的 戰略追求

앞에서 언급한 유연화정책방향은 대부분 부문별로 정책과제를 다루었다. 21세기 초반에는 지식기반경제로 나아가지 않으면 지속적 발전이 어려우므로 노동유연화정책과 企業構造調整의 장기적 지향점은 21세기의 새로운 지식기반경제에 맞추어야 한다. 지식기반 경제체제에서의 유연화는 기능적 유연화가 강화되는 것이다. 그러나 현재 우리나라 고용정책의 기초는 장기적인 생산시스템 자체의 대전환에 따라 대두되는 여러 가지 문제에 대해서는 적절한 고려가 이루어지지 못하고 있다.

구조조정이 단순히 기업의 인수합병 또는 재편성 정도에 머물 경우 지식기반 경제로의 진입이 지체되고 구조적인 고실업이 지속될 가능성이 높다. 그러므로 우리는 우선 1단계로 수량적 유연화를 동반하는 구조조정은 최대한 시급히 완수하고 바로 다가오는 지식기반경제에 부응하기 위해 기능적 유연화를 실천해 나가야 한다. 단계적 접근전략은 GE 등 미국의 주요 사업장에서도 이미 채택되고 있는 현상이다(조준모, 1997). 다시 말해 1단계의 구조조정 및 고용조정은 2단계 지식기반 기업으로 나아가기 위한 필요조건에 불과하다는 점을 인지하고 실업정책을 포함하여 노동정책의 장기기초에 이러한 점을 충분히 고려해야 한다.

21세기 지식기반경제의 특징은 수많은 지력중소기업이 네트워크를 통하여 연결된 형태를 취할 것이다. 그러므로 장기적인 관점에서 대기업부문과 공공부문의 分社化와 외부하도급의 확대를 적극적으로 유도하고, 지식기반 중소기업의 육성을 지원하는 정책추진에 결국 장기적으로 기능적 노동유연화를 제고시키는 기반이 될 것이라는 주장(조우현·조준모, 1998)은 그 타당성이 높다.

### IV. 高失業問題와 對應方向

1998년 현재 우리가 당면하고 있는 외환위기, 대규모 기업도산, 경기침체, 대량 실업이라는 경제위기는 앞에서도 언급한 바와 같이 기존 한국 경제의 발전방식

의 한계, 그리고 세계적으로 등장하고 있는 새로운 경제환경에 대한 대응능력의 부족 등이 복합적으로 얹혀 초래된 것이다. 따라서 현재의 대량실업은 구조적이며 평균 실업지속기간이 장기화되는 전환기적인 특징을 보이고 있어, 여러 선진국이 1980년대 이후 경험하고 있는 것과 유사한 고실업시대를 예고해 주고 있다. 그러므로 실업문제의 보다 근원적인 치료는 우리 경제 및 기업의 구조조정과 노동개혁이 어떻게 추진되는가에 크게 좌우될 것이다. 앞에서 논의한 노동유연화정책은 이러한 측면에서 현재의 실업문제에 대한 원인적 치료책의 일환이라고 할 수 있다.

고실업시대를 살아가는 노하우(know-how)와 제도적 대비가 사회 전체적으로 크게 부족한 것이 우리의 현실이다. 이러한 상황에서 적절한 실업대책을 강구하지 못할 경우 심각한 사회갈등요인이 발생할 것이며 이것은 구조조정과 개혁 추진의 발목을 잡는 요인으로 작용하게 될 것이다. 현단계에서는 대중적 요법이지만 보다 적극적인 실업대책이 강구되어야 하는 이유가 바로 여기에 있다.

## 1. 高失業事態의 原因과 性格

1998년 현재 우리가 경험하고 있는 대량실업사태는 표면적으로는 외환·금융위기로 인한 금융경색 및 고금리·고환율, IMF협약 준수에 따른 긴축적인 통화·재정정책 등으로 경기침체의 폭이 확대되고 企業倒産이 급증한 데에 원인이 있다. 경기침체에 따라 도산, 폐업, 해고 등에 의한 실직자가 크게 증대하고 실업기간이 장기화되고 있다. 그러나 보다 근원적으로는 기존 한국 경제의 성장전략이 새로운 경제환경에서 파탄에 직면하고 있는 것이 핵심적 배경이다.

과거 고도성장과정에서 재벌대기업들은 政經癒着과 官治金融관행을 배경으로 과다한 은행차입에 의존하여 사업을 무분별하게 다각화하고 팽창을 극대화하는 전략을 구사하였다. 이에 따라 경제의 외형은 빠른 속도로 성장하였으나 수익성과 건전성은 새로운 세계경제여건의 등장으로 크게 떨어지고 부실이 심화됨에 따라 금융기관도 동시에 부실이 누적되는 상황에 직면하였다. 1997년 초부터 경기하강과 더불어 각종 부실구조가 현재화(顯在化)되었고, 이에 따라 외국자본이 대규모로 이탈하면서 경제위기를 촉발하였던 것이다. 금융부문의 정상화와 경제구조조정이 원활히 그리고 신속하게 추진되지 못할 경우 경제파국은 더욱 확대되고 장기화될 가능성이 높으므로 2000년대 초반까지 적극적인 구조조정의 추

진은 불가피하다. 구조조정의 추진과정에서 대량실업의 발생이 불가피하다는 데에 실업문제의 심각성이 있다. 더구나 지금까지 한국의 기업들은 요소의 양적 투입증대를 통해 성장을 추구해 왔기 때문에, 대부분의 기업은 상당한 과잉고용의 문제를 안고 있다.<sup>5)</sup>

현재의 失業問題 성격을 온전하게 이해하기 위해서는 기업구조조정의 본질에 대한 이해가 동시에 필요하다. 구조조정에는 기업경영의 투명성 제고, 企業支配構造(governance structure)의 개편, 금융기관의 건전성 규제장치의 제고 등과 같은 거시적 측면과 사업장의 作業體系(work system) 등의 혁신을 의미하는 미시적 측면으로 양분할 수 있다. IMF사태를 맞이하여 기업구조조정은 거시적 구조조정문제가 주로 논란이 되고 있으나 실업문제는 미시적 구조조정과 더 직접적인 관련성을 갖는다.

1990년대 초반부터 한국 기업에서도 작업체계의 개혁움직임이 없었던 것은 아니다. 1980년대 중반부터 중국을 비롯한 동남아 국가의 저임금공세가 본격화됨에 따라 기존의 저임금을 통한 경쟁이 한계에 직면하게 되었고, 새로운 환경에 부응하기 위해서는 기존의 생산방식을 보다 효율적이고 유연하게 만들기 위한 미시적 구조조정의 필요성이 증대하였다. 린(lean)생산방식의 도입, 리엔지니어링(reengineering), 全社的 品質管理(total quality management), 規模縮小(downsizing), 外部化(outsourcing) 등 다양한 형태와 내용을 갖는 미시적 구조조정은 앞으로 한국에서 본격적으로 진행되지 않을 수 없다.

선진국의 경험에서 볼 수 있는 바와 같이 작업체계 혁신의 추진과정에서는 구조적이고 기술적인 실업이 발생할 가능성이 크다. 과거 산업화시대에는 기계화·자동화로 인한 기술적 실업이 서비스업으로 많이 흡수되었다. 그러나 1990년대 이후의 정보화기술혁신은 서비스업을 포함하여 모든 산업에서 동시적으로 진행되고 있어 대량실업발생의 가능성이 한층 높다. 그러므로 구조조정이 성공적으로 수행된다고 하더라도 앞으로 수년간 구조적 실업이 크게 증가할 가능성이 높기 때문에 실업자수 150만 명 이상인 고실업시대의 지속은 불가피할 것으로 전망된다.

다음 소절에서 설명되고 있는 바와 같이 1998년 현재 전개되고 있는 실업양상

5) Boos, Allen and Hamilton(1997)의 분석에서 현재 한국 기업의 내부실업률은 9%에 달한다고 추정하였다. 이러한 수치의 정확성을 떠나 한국의 많은 기업이 현재 상당한 과잉고용상태에 놓여 있음을 누구도 부인하기 어려울 것이다.

을 살펴보면 구조적 성격의 실업비중이 높아 고실업이 장기화될 것이라는 인식 시각을 뒷받침하고 있다. 고졸학력 및 청년층 실업자의 경우 희망직종을 하향조정하는 등 유연하게 대처하고 있어 비교적 쉽게 재취업될 가능성이 커 마찰적 성격을 현재로서는 다분히 띠고 있다고 판단된다. 그러나 현재 경기침체의 고통이 가장 강하게 미치고 있는 저기능업종에 주로 종사하는 저학력 실직자와 장년층 고학력 실직자는 상대적으로 취업이 더욱 불리하기 때문에 실업이 장기화될 가능성이 높고 결국 구조적 실업자로 전락할 여지가 크다. 1980년대 이후 대부분의 선진국에서 고실업 추이가 지속되고 있는 데는 노동공급측면에서의 숙련 및 인적 자원의 부족으로 효과적인 대응이 이루어지지 못한 결과 높은 구조적 실업이 초래되었기 때문이다. 한국의 경우에 1998년 이후 상당 기간 전개될 실업의 성격이 이러한 선진국의 경험과 유사한 모습이 전개될 가능성이 높아 보인다.

## 2. 失業展望

1997년 11월 외환위기 이후 실업이 급속한 증가세로 전환되면서 1999년 1월 현재 공식 실업자수 176만 명, 실업률 8.5%를 보이고 있다(통계청, 『경제활동인구월보』, 1999. 1.). 올해 들어 취업자 감소폭이 실업자 증가폭을 크게 상회하고 있어 비경제활동인구를 급속히 증가시키고 있는데, 이것은 실업자의 일부가 失望勞動者(discouraged workers), 또는 潛在失業者(disguised unemployment)로 전환되고 있음을 반증하는 것이다. 따라서 실제 고용사정은 공식실업률지표보다 더 악화되고 있다고 봐야 한다.

〈표 3〉 실업률 취업자증감 및 부도업체수(1997.9~1998.6)

(단위: %, 천 명)

구 분 \ 기 간	1997				1998		
	9월	10월	11월	12월	1월	2월	6월
실업률	2.2	2.1	2.6	3.1	4.5	5.9	7.0
실업인구	469	452	574	658	934	1,235	1,529
취업자증감*	130	57	17	-53	-686	-743	-1,195(-5.6)
부도업체수(개소)	1,235	1,435	1,469	3,197	3,323	3,377	-

주: \* 전년 동월 대비 증감수, ( ) 안의 수치는 %임.

자료: 통계청, 『산업활동동향』.

〈표 4〉 노동시장 전망

(단위: %, 천 명)

	1998	1999	2000	2001	2002
경제성장률	-3.0	2.9	5.1	5.3	5.5
경제활동인구 (참가율)	21,566(-0.2) 61.2	21,875(1.4) 61.4	22,179(1.4) 61.7	22,514(1.5) 62.1	22,784(1.2) 62.4
취업자 실업자 (실업률)	20,110(-4.5) 1,456 6.8	20,306(1.0) 1,568 7.2	20,790(2.4) 1,389 6.3	21,298(2.4) 1,216 5.4	21,643(1.6) 1,141 5.0

주: ( ) 안의 수치는 전년 대비 증감률임.

자료: 한국노동연구원, 「'99년도 실업대책 방향」, 1998. 6.

실업증가의 핵심원인이 되고 있는 취업자 감소사태는 대부분 최근 급증한 기업도산에서 비롯되고 있다(〈표 3〉 참조). 또한 취업자의 감소는 제조업뿐만 아니라 건설업, 도소매업, 서비스업 등 전분야에서 이루어지고 있어 불황의 여파는 경제 전체로 이미 확산되었음을 알 수 있다. 이와 함께 도산·폐업·해고 등에 의한 전직실업자가 크게 증가하고 평균실업기간도 4~5개월에서 7~8개월로 장기화될 것으로 예상된다.

단기 및 중장기의 실업추이에 대한 전망은 구조조정의 진전상황 등 여러 가지 변수가 작용할 수 있어 유동적이므로 정확한 예측이 쉽지 않다.

상대적으로 낙관적 전망을 제시하고 있는 KLI, KDI 등 관변연구기관의 경우, 1998년 실업률을 6~7%로 예상하고, 1999년에 7.2%로 정점을 기록한 후 2000년부터 균형실업률에 근접하는 5% 수준에서 수년 간 머물 것으로 예측하고 있다.<sup>6)</sup> 이러한 예측은 향후 우리 경제의 구조조정이 무난하게 추진된다는 것을 전제하고 있다. 따라서 이상과 같은 낙관적인 예측에 따르더라도 경기회복속도보다 고용회복속도가 더디고 실업이 장기화되고 있는 경향을 감안할 때 앞으로 당분간은 200만 명에 육박하는 고실업이 지속될 것이 확실시되고 있다.<sup>7)</sup>

6) 일부 연구기관과 해외투자기관, 그리고 연구자들은 1998년 실업규모가 200만 명에 육박할 것이며, 실업률은 8%대가 당분간 지속될 것으로 예측하고 있다(최영기, 1998; 조우현·조준모, 1998).

7) 그러나 지금의 경제위기를 어떤 방식과 유형으로 극복하느냐에 따라 중장기의 실업전망은 크게 달라지게 될 것이다. 경제회복의 양태가 남미의 1980년대 L자형인가 영·미의 U자형이냐, 아니면 일본, 네덜란드 등과 같이 사회적 합의전통에 의한 구조조정 실현형 등을 전망을 위한 사례로 생각할 수 있다.

실업구성상으로는 신규실업자에 비하여 실직자의 증가폭이 두드러지고, 특히 30~54세의 중장년층 실직이 큰 폭으로 증가할 것으로 전망된다. 그 이유는 구조조정과정에서 실직자가 대량 발생하는 반면, 경제침체로 인해 여성들을 포함한 신규노동력의 시장참여가 위축될 것이며 1998년 하반기부터 금융부문과 대기업에서 정리해고도 활발하게 진행될 것이 예상되기 때문이다. 따라서 과거 저실업시대에 신규실업자와 전직실업자의 구성비중이 대체로 40 : 60이었으나 이제는 15 : 85로 전직실업자의 비중이 크게 높아질 것으로 예상된다.

업종별로는 현재 제조업 실직인구가 빠르게 증가하고 있으나 연간으로 볼 때에는 대다수 실직자가 도소매·서비스·건설 등 내수산업에서 더 많이 배출될 것으로 예상된다. 그 이유는 고환율 유지에 따라 수출제조업 부문의 경우에는 수출수요는 증대되겠으나 현재의 외채상환 압력 등에 따라 국내수요가 큰 폭으로 감소할 것이므로 고용수준은 현 수준을 유지할 것이다. 그러나 판매 및 서비스, 그리고 단순노무직 등 특정기술이 요구되지 않는 직종으로의 노동공급이 기대육구 하락으로 크게 증가할 전망이며, 건설업도 부진을 당분간 면치 못할 것이기 때문이다.

〈표 5〉 신규 및 전직실업자추이 및 전망

(단위 : 천명, %)

	1996	1997	전 망	
			1988	1999
전 체	425(100.0)	556(100.0)	1,456(100.0)	1,568(100.0)
신 규	165( 38.8)	237( 42.6)	144( 9.9)	185( 11.8)
전 직	260( 61.2)	319( 57.4)	1,312( 90.1)	1,383( 88.2)
전직실업자	259(100.0)	319(100.0)	1,312(100.0)	1,383(100.0)
29세 이하	130( 50.2)	154( 48.3)	632( 48.2)	581( 42.0)
30~44세	87( 33.6)	188( 35.1)	471( 35.9)	498( 36.0)
45세 이상	42( 16.1)	55( 9.9)	268( 20.4)	304( 22.0)
중졸 이하	60( 23.2)	79( 24.8)	377( 28.7)	373( 27.0)
고 졸	141( 54.4)	177( 55.5)	718( 54.7)	772( 55.8)
대졸 이상	58( 22.4)	63( 19.7)	218( 16.6)	238( 17.2)

주: 1) 신규실업자로 분류되던 노동시장 재진입자(reentrants)가 1998년 1월부터는 전직실업자로 분류됨.

2) ( ) 안의 수치는 전체실업자 수에 대한 비중임.

자료: 한국노동연구원.

마지막으로 실업전망과 대책을 강구하는데 있어서 관과해서는 안될 점이 경기 침체에 나타나는 실업실업자의 증대 문제이다. 실업자에 대한 社會安全網이 현재 크게 부족한 한국의 경우 앞으로 실업기간이 더욱 장기화될 경우, 더 많은 실업실업자가 발생할 가능성이 있다. 앞에서 지적된 바와 같이 지난 해 말부터 비경제활동인구가 급속히 증가하고 있는 양상은 바로 이를 입증하는 것이다.

### 3. 高失業에 대한 先進國의 經驗과 理論

앞에서 우리는 1998년 현재 경제위기로 전개되고 있는 실업문제의 성격과 향후 전망을 살펴보았다. 이를 간단히 요약하면 고실업의 장기지속이라고 할 수 있으며, 또한 이러한 고실업은 기존의 생산체제 및 작업체제의 한계에 따라 발생하는 구조적인 성격이 강하다는 것이다. 이것은 주요 선진국이 1980년대 이후 경험하고 있는 구조적인 고실업현상과 유사한 점이 많다. 따라서 우리는 이러한 실업의 성격을 올바르게 파악하고 보다 근본적인 대비책을 강구할 필요가 있으며, 선진국의 경험사례는 중요한 반면교사가 될 수 있을 것이다.<sup>8)</sup>

1970년대 초반까지 완전고용을 구가하던 주요 선진국들은 1970년대 중반 석유파동을 직접적인 계기로 고실업시대로 진입하였다. 이에 대해 대부분의 국가에서는 석유파동을 일시적인 교란요인으로 파악하고, 인플레이션을 용인하는 경기부양정책과 함께 다양한 雇傭維持(job preservation)정책으로 대처하였다. 고용유지 정책에는 고용주의 해고회피노력의 지원, 근로시간이 감축된 근로자에 대한 실업급여의 일부 지원, 조선, 자동차, 제철 등 주요 산업에 대한 보조금지원 등이 포함되었고, 스웨덴 등 일부 국가에서는 공공부문에서의 대규모 고용창출이 시도되었다. 그러나 결과적으로 이러한 단기적인 실업대책의 추진에도 불구하고 1980년대 중반 이후 고실업 추세는 더욱 강하게 지속되었다. 1970년대의 정책실패를 교훈으로 고실업을 구조적 현상으로 인식하기 시작하면서 각국은 총수요를 억제하고 중·저성장 구조로 전환하였으며 산업구조 개편을 본격적으로 시도하였다. 또한 고실업의 원인이 노동시장의 제도 및 관행, 그리고 조세 및 사회보장지출 체제와 관련이 있다는 사실을 인식하면서 노동시장유연화가 주요한 노동시장 정책 과제로 제기되었다.

세계경제가 1980년대 말 일시적인 회복세를 보이다가 1990년대 초에는 더욱

8) 다음의 선진국 고실업의 경험과 시사점에 대한 논의는 최경수(1998)를 많이 참고하였다.

심각한 불황에 진입하면서 선진국들의 실업률은 다시 급상승하였다. 그러나 1990년대의 불황의 성격은 이전과는 크게 다른 양상을 보이고 있다. 1980년대 선진국의 불황은 주로 국제분업구조 재편에 따른 산업구조의 전환 때문이었다. 그러나 1990년대의 불황은 세계경제의 통합, 정보화, 지식기반사회의 도래 등으로 경제 전반에 걸친 생산양식의 변화가 주요한 원인으로 작용하고 있다는 점이다.

1980년대 이후 이러한 일련의 경제구조변화의 과정에서 각국의 실업대책은 다양한 모습을 보였으나, 크게는 英美式的 新自由主義的 接近(neo-liberal route)과 유럽대륙 여러 나라의 勞動減少型 接近(labor reduction route)으로 양분할 수 있다(Esping-Andersen, 1996). 신자유주의적 접근의 핵심은 노동시장의 적극적인 규제완화(deregulation)를 통하여 노동시장의 수량적 유연성을 높임으로써 고용규모를 확대한다는 전략으로 실업을 자체를 떨어뜨리는 데 상당한 가시적 성과를 거두었다. 그러나 이러한 전략은 빈곤노동자(working poor)를 양산하고 사회를 양극화시키는 한계를 갖고 있다.

유럽대륙 여러 나라에서 추진된 노동감소형 접근은 業務共有(job sharing)나 作業共有(work sharing)를 통한 해고의 억제, 맞벌이 부부에 대한 重課稅를 통한 부차적 가족구성원의 노동시장 참여의 억제 등의 방법을 통해 노동공급 자체를 조절하는 방식으로 사회보장제도의 발달이 전제되어야 한다. 노동감소 접근은 핵심노동력의 고용안정은 어느 정도 유지될 수 있었으나, 복지재정 부담의 가중이라는 문제와 함께 고실업 자체를 해소시키는 데도 가시적 성과를 보이지 못하고 있다.

自然失業率 가설은 실업의 상승요인을 노동이동과 직장불일치(job mismatch)의 증대로 설명한다. 그러나 이 가설도 현실적합성이 높다고 하기는 어렵다. 영국과 미국의 경우 고실업과 함께 노동이동이 오히려 감소하였고 직장불일치지수가 안정적인 수준을 유지한 것으로 나타나고 있기 때문이다(Juhn, Murphy, and Topel, 1991). 임금의 경직성 때문에 실업이 상승하였다는 설명도 1980년대 이후 주요 선진국의 경험과는 거리가 있다. 미국의 경우 저임금 근로자를 기준으로 볼 때 1970년대 후반 이후 지난 15년 사이에 실질임금이 거의 20% 하락하였다(Thurow, 1996). 그리고 미국과 유럽에서 실업급여와 사회보장지출 수준과 고용침체와는 직접적인 상관성이 입증되지 못하고 있기 때문이다(Freeman, ed., 1994).

선진국의 구조적 고실업현상에 대한 보다 유력한 이론은 구조적 요인으로 문

제를 파악하고자 하는 시각이다. 여기에는 인적 자본이론, 內部者-外部者理論(insider-outsider theory), 그리고 調節理論(regulation theory) 등이 포함된다. 인적 자본이론의 설명에 따르면 1980년대 이후 주요 선진국에서 진행된 산업구조의 고도화와 재편에 따라 未熟練 노동력이 가지고 있는 인적 자본에 대한 수요가 감소하여 미숙련 노동력의 실업이 증대하였다는 것이다. 특히 불황기에 고용 파괴에 의하여 발생한 실업자가 경기회복 이후에 원활히 재흡수되지 못하는 메커니즘이 1980년대 이후의 기술변화 및 구조조정의 특징이기 때문에 실업자는 지속적으로 일을 하고 있지 못할 경우 인적 자본이 감소하여 취업능력 자체가 저하될 수 있다.

급속한 기술변화의 시기에는 정부주도의 직업훈련프로그램은 민간부문의 인력 수요에 신속하게 적응하는 데는 구조적으로 어려움을 갖게 된다. 저학력 미숙련 근로자들에게 실업의 고통이 집중적으로 귀착되는 양상을 해소시키기 위해서는 실업자에 대한 지원보다 취업조건부로 근로자에 대한 가계생계보조금지원 등의 방식을 채택하여 근로자로 하여금 민간부문에서 지속적으로 취업의 경험을 쌓도록 유도할 필요가 있다는 것을 이 이론은 암시해 주고 있다.

인적 자본이론은 주로 노동력수급의 질적인 불일치를 고실업현상의 요인으로 설명하고자 한다. 이에 반해 내부자-외부자이론은 노동공급측 내부의 구조적 갈등으로 고실업현상을 설명한다. 강력한 노동조합이 존재하는 경우 임금은 기업내부의 근로자들과 노동조합에 의하여 결정되므로 일단 노동수요가 감소한 뒤 노동수요가 증가할 때에는 노동조합이 그에 상응하여 임금을 상승시키게 되므로, 경기회복에도 불구하고 고용확대는 이루어지지 않게 되어 고실업이 일단 발생한 후에는 지속될 가능성이 높다는 것이다.

노동조합은 그 속성상 조합원의 이익을 최우선시하기 때문에 경기상승시에는 조합원의 임금을 최대한 상승시키게 되어 신규고용을 억제하는 효과가 있다는 설명으로서, 상대적으로 강력한 노조가 존재하는 유럽의 경우 미국에 비해 고용이 더욱 침체하고 고실업이 지속되는 현상을 설명하는 유력한 가설로 등장하고 있다. 또한 이 이론에 따르면 경기하강시에도 정부정책에 의하여 고용을 유지하도록 최대한 지원하는 것이 장기적인 고용증가나 임금의 과도한 상승을 억제하는 데에 더 효과적이라는 정책적 함의를 내포하고 있다. 그러므로 이 이론은 유럽의 정부들은 경기불황시에 업무공유 등의 방법으로 고용을 유지하도록 각종 지원을 하고 있는 것을 정당화시켜 준다. 또한 이것은 강력한 노조가 존재하는

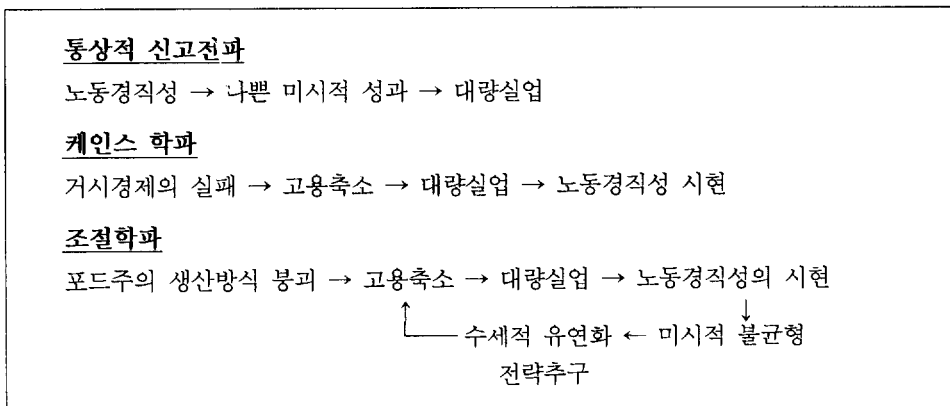
독과점 대기업 부문에 있어서 불황기에 기업의 해고를 방지하는 것은 장기적으로는 고용유지와 임금상승을 억제하는 데 효과적임을 암시해 준다.

마지막으로 조절이론에서는 최근의 구조적 고실업현상은 포드주의 생산체제 자체의 붕괴에 뿌리를 두고 있다고 본다. 새로운 생산방식을 포함한 조정기제를 구축하여 성장력을 회복하는 것이 대량실업을 해결하는 방향이며, 규제완화 등을 통한 노동시장의 수량적 유연성 제고노력은 고실업의 근본적인 해소책이 될 수 없다고 본다. <그림 1>에서 알 수 있는 바와 같이 통상적인 신고전파적 관점과는 달리 조절이론에서는 노동시장의 경직성은 고실업현상의 결과로서 시현되거나 부차적 요인인 점을 강조한다.

이상에서 우리는 1998년대 이후 선진국의 고실업경험과 관련 이론을 간략히 검토하였다. 이를 통한 주요한 시사점은 간단히 말해 노동시장 규제완화를 특히 강조하는 시장만능론적 신자유주의 접근은 우리가 경험하게 될 구조적인 고실업에 대한 바람직한 접근이라고 보기 어렵다는 것이다. 방임론적 접근의 유효성은 노동시장 구조자체가 시장실패를 초래시킬 가능성이 없을 때 그 타당성이 주어진다.

그러나 향후 급속한 구조전환과 지식기반경제화가 진전되면서 다수 근로자가 갖고 있는 기존의 기능은 진부화(obsoleteness)가 가속적으로 진전될 것으로 예상된다. 급속한 근로자의 기능퇴화는 저기능 노동력을 중심으로 수급불일치를 구조적으로 확대시킬 가능성이 높으므로 시장기능에 전적으로 의존할 경우 심각한 시장실패가 발발하게 된다. 이러한 노동시장의 실패는 바로 구조적인 성격의 장

〈그림 1〉 학파별 노동경직성과 실업의 인과관계에 대한 관점



자료: Boyer(1993), p. 81.

기산업이 대량으로 속출하는 것을 의미한다. 그러므로 동태적 효율성을 도모하기 위한 고용안정 유도정책과 숙련형성과 인력개발부문에서의 시장실패를 치유하기 위한 정부의 노동시장 개입과 관여는 적절한 수준에서 이루어질 필요가 있다.

#### 4. 中長期 失業對策의 基本方向

현 경제위기의 근본적인 극복은 구조조정이 어떻게, 그리고 얼마나 빠르게 추진되는가에 크게 의존할 것이므로 앞으로 상당한 기간에 걸쳐 구조조정의 추진이 진행될 수밖에 없을 것이다. 이러한 실물부문의 상황전개는 실업문제에 대해 두 가지 메시지를 전달한다.

첫째, 향후 상당 기간 한국의 均衡失業率(equilibrium unemployment rate)을 5-6% 수준으로 상승시킬 것이다. 균형실업률이란 거시경제가 잠재성장률 수준을 지속하는 경우에 주어진 경제사회구조 및 여건에서 결정되는 실업률수준을 말하는데, 과거 한국의 균형실업률은 3% 수준이었다. 그러므로 높아진 잠재실업률 이하로 실업률을 단기간에 끌어내리기 위한 총수요확대조치는 바람직하다고 할 수 없으며, 중장기대책의 초점은 구조개선책에 초점을 모아야 한다.

둘째, 구조조정이 어느 정도 마무리될 향후 3-4년 동안에는 앞의 실업전망에서도 언급한 바와 같이 실제실업률이 8-9%에 달해 균형실업률을 크게 상회할 것이다. 그러므로 부족한 사회안전망의 확충과 함께 실업을 억제하기 위한 단기보완대책이 이 기간에는 적극적으로 강구될 필요가 있다는 것이다.

따라서 향후 고용실업대책의 기본방향은 크게 세 기둥의 鼎立이라고 할 수 있다.

첫째 기둥은 금융 및 기업구조조정을 신속하고 일관성 있게 추진하는 구조개혁을 통하여 고용창출의 여건과 기반조성이다. 이것은 중장기적으로 실업문제를 근본적으로 해결하기 위한 構造改善對策(structural programs)이다. 여기에는 우선 금융부문과 기업의 조속한 구조조정을 포함하여 창업 및 기업활동에 대한 각종 규제의 대폭적인 완화와 폐지, 외국투자의 적극적인 유치, 공기업 민영화 등이 주요한 내용이다. 이와 함께 다음에 좀더 자세히 언급할 노동시장제도의 개혁도 수반되어야 한다.

둘째 기둥은 구조조정과정에서 발생하는 실업을 최소화하고 재취업을 촉진하기 위한 短期補完對策(complementary programs)의 병행적 실시이다. 주요 단기

보완대책으로는 고용유지노력지원, 실업자직업훈련 확대, 그리고 필요한 경우 단기적 일자리창출 등을 들 수 있다.

셋째로는 구조조정과정에서 발생하는 실업자의 생활안정을 위한 社會安全網(social safety net)의 대폭적인 확충이다. 예상되는 압축적 구조개혁과정(compressed structural reform)에서 필연적으로 나타나는 고실업이 사회불안을 야기할 경우 구조조정은 지연되고 고실업의 악순환이 초래될 수 있다. 따라서 실업자에 대한 사회적 보호확대는 사회통합적 구조조정의 전제조건이다. 이를 위해서는 고용보험의 확대적용과 공적부조의 확충이 시급한 실정이다.

21세기에 진입하면서 실업문제 해결의 핵심적 열쇠는 근로자의 기술, 기능의 문제에서 찾아야 한다. 단순한 경기후퇴에 따라 초래되는 실업은 실직자의 생계를 뒷받침해 주고 경기부양책을 구사하면 시간이 지나면 문제가 해소된다. 그러나 실업의 성격이 구조적·기술적이면 근로자들의 기술·기능퇴화와 진부화를 억제하는 데 실업정책의 주안점이 두어져야 한다. 그렇지 않을 경우 실업기간이 장기화되고 소득분배구조가 악화되기 때문이다. 오늘날 많은 선진국들이 1980년대 이후 산업구조 개편과 지력경제화과정에서 요구되는 숙련형성이 부족하여 고실업과 분배구조악화의 고통을 경험하고 있는 사실은 우리에게 시사하는 바가 크다. 이제 한국에서도 구조적이고 기술적 실업이 핵심과제를 부각되고 있으며 21세기 초에는 이러한 추세는 더욱 가속화될 것이다.

따라서 향후 실업·고용대책에는 노동시장의 구조개혁도 반드시 실현되어야 한다. 여기에는 임금·고용측면 등 노동시장유연성의 제고대책을 포함하여 직업훈련과 고용안정 인프라스트럭처의 확충과 효율성제고가 중요하다. 구체적으로 우선, 발생한 실업자에 대한 전직훈련·재훈련이 강화되어야 하며, 이를 위해서는 실업급여 지급 등 모든 실직자의 생계보호지원이 교육·훈련이수 여부에 연계되어 실시되어야 한다.

둘째, 이러한 교육훈련의 획기적 강화는 노동부 관료조직의 비대화로 시행될 것이 아니라 민간부문의 위탁원칙이 철저히 준수되어야 한다. 민간주도의 직업교육훈련은 전문훈련기관과 학교(특히 실업계 고교와 전문대학)시설이 활용되는 것이 우선 중요할 것이다. 그러나 필자는 보다 근본적으로 중요한 점은 모든 기업은 한편으로 본업인 생산활동과 함께 실업·고용정책의 일환으로 추진되는 교육·훈련을 실시하는 첨병기지화가 되어야 한다는 것이다. 그 이유는 현재 진행되고 있는 기술변화에 맞추어 요구되는 숙련과 기능은 생산사업현장에서 습득이

확실하고 용이하기 때문이다. 많은 기업이 이제 생산주식회사 겸 훈련주식회사로 이중역할을 하도록 유인되어야 한다. 교육훈련 바우처(voucher)제도는 이러한 민간위탁교육방식에서는 필수적이다

셋째, 앞으로 예상되는 급속한 산업기반의 변화와 혁신과정에서 근로자의 기능과 기술의 퇴화를 억제하기 위해서는 재직근로자에 대한 외부훈련(off-the-job) 기회도 크게 확충되어야 한다. 고용보험기금의 획기적 확충을 통해 이러한 교육훈련의 지원이 가능하도록 해야 할 것이다 이러한 조치는 진정한 의미의 고용확보를 보장하는 사회보험제도라 할 수 있기 때문이다.

마지막으로 직업안정기능의 획기적인 보강이 필요하다. 급속한 실업구조 및 기술변화가 진행될수록 구인·구직 사이의 不一致(mismatch)가 발생할 가능성이 커진다. 우선 직업전산망의 구축과 인력은행의 설치확대 등의 공공직업안정 인프라스트럭처를 확충시켜야 한다. 이와 동시에 민간의 직업알선소개사업이 적극적으로 활성화되어야 하며 공공직업안정망은 민간직업알선기관과 전산망 등을 통해 유기적으로 연결되어야 한다. 근로자 파견업과 직업알선업 등을 겸업하는 민간 종합고용서비스회사 등이 활성화될 수 있도록 법·제도의 정비가 필요하다.

## V. 맺음말

이 논문에서 필자는 1990년대 말 IMF사태와 이에 따른 경제위기를 맞이하여 향후 장단기적인 노동시장정책의 핵심과제인 노동유연성문제와 실업문제를 정책적 시각에서 검토하였다. 1998년 현재의 경제위기를 시발점으로 향후 우리에게 다가오는 지식기반경제에서는 고실업과 실업의 장기화, 그리고 所得分配의 兩極化 가능성을 다분히 내포하고 있음을 강조하였다.

기본적으로 노동시장은 시장과 제도의 요소가 통합적으로 작용한다. 그러므로 노동시장의 경쟁적 기능을 온전하게 살리기 위해서도 적정수준의 제도적 규제장치는 필요하다. 문제는 규제의 방식과 내용이 생산체제의 변화에 따라 달라져야 한다는 것이다. 과거 포드주의 생산방식에서의 노사 간의 암묵적 계약과 규제의 핵심은 수량적 경직성을 수용하여 형평과 효율을 제고시키는 긍정적인 노동시장 성과를 시현하였으며, 기능적인 유연화의 필요성은 상대적으로 낮았다. 그러나 새롭게 대두하는 경제환경과 탈포드주의 생산체제에서는 노사 간 타협의 핵심은 기능적 유연성을 확보하기 위한 규제와 계약을 이끌어내어야 한다. 그것의 핵심

고리는 근로자의 전반적인 지력과 숙련을 획기적으로 개선하는 방향이다.

새로운 생산방식에 부응하기 위한 새로운 勞動規制樣式의 도입과정에서 市場放任論的 접근을 할 경우 일부 경제 주체가 고통을 집중적으로 부담하게 되므로 개혁과 변화를 가져오는 데 엄청난 저항과 사회적 비용을 초래시킨다. 그러므로 이러한 변화시기에는 勞·使·政의 협조적 타협전략이 필수적으로 요구된다. 그러므로 새 정부가 노·사·정위원회를 구성하여 개혁과 고통분담을 위한 타협을 모색하고자 하는 시도는 옳은 선택이다. 그러나 이러한 組合主義(corporatism)적 협조는 각 주체가 약속을 가시적으로 이행하지 않을 경우 성사될 수 없다.

1998년 제1기 노·사·정위원회는 선언적인 수준이지만 전략적 협조의 초석을 놓았다고 할 수 있다. 우여곡절 끝에 1998년 6월에 결성된 제2기 노·사·정위원회가 가시적인 성과를 내지 못하고 삐걱거리고 있다. 여기에는 노사정 각 주체들의 성실한 대응자세의 부족이 주요 요인이 되고 있다. 그러나 다른 주체들에 비해 정부가 상대적으로 큰 역할을 해 왔던 한국의 노사관계 풍토를 감안할 때 그 책임의 많은 부분은 정부측에 있다. 노·사·정 간의 전략적 협조를 이끌어내기 위한 정부측의 더 많은 노력이 절실하다.

## 參 考 文 獻

1. 김동원, “경제위기의 원인과 금융구조 분석”, 『경제학연구』 제46집 제4호, 1998.
2. 김장호, “고용안정의 제도경제학”, 『노동경제논집』, 제20권 제1호, 1997.
3. 김형기, “한국 경제의 대안적 발전모델 모색”, 경북대학교 주체 국제학술심포지엄, 『21세기 새로운 경제질서의 모색』 발표논문, 1988.
4. 류재우, “우리나라 공업기술자의 노동시장”, 『노동경제논집』, 제20권 제2호, 1997.
5. 매일경제신문사, 『매킨지보고서』, 매일경제신문사, 1998.
6. 박대근·이창용, “한국의 외환위기: 전개과정과 교훈”, 『경제학연구』 제46집 제4호, 1998.
7. 박덕제, 『유럽의 고용조정 실태와 정책과제』, 한국노동연구원, 1997.
8. 부즈, 엘런 앤드 해밀턴, 『한국보고서』, 매일경제신문사, 1997.
9. 어수봉·유경준·강순희, 『21세기 노동시장정책』, 한국노동연구원, 1997.
10. 윤진호, “한국경제위기와 실업대책”, 『한국경제위기와 정책과제』, 서울사회경

제연구소, 1998.

11. 이근식, “한국경제의 위기와 재벌개혁”, 서울대학교 사회과학대학 주최 IMF 경제위기에 관한 토론회 발표논문.
12. 이종훈, “공공부문과 민간부문의보수비교 분석”, 미간행자료, 1998.
13. 정인수, 『지역형태다양화와 정책과제』, 한국노동연구원, 1997.
14. 조우현, “21세기 지식경제와 기업의 고용, 인적 자원개발 및 노사관계”, 『노동 경제논집』, 제20권 제1호, 1977.
15. 조우현·조준모, “신정부 노동시장정책-분석적 정책제안”, 한국노동경제학회 춘계정책토론회 발표논문, 1998.
16. 조준모, 『미국의 고용조정 : 경험과 시사점』, 한국노동연구원, 1997.
17. 최강식, 『우리 나라 기업의 고용조정 실태조사 분석』, 한국노동연구원, 1997.
18. 최경수, “실업추이의 국제비교”, 『분기별 노동동향분석』 제11권 제1호, 1/4분기, 한국노동연구원, 1998.
19. 최영기, “최근 실업문제의 동행과 정책과제”, 경제정의실천시민연합토론회자료집, 1998.
20. 최장집, “한국 정치경제의 위기와 대안모색-민주적 시장경제를 중심으로-”, 노동아카데미 정책포럼 발표논문, 1998.
21. Boyer, Robert, “The Economics of Job Protection Emerging New Capital-Labor Relations”, in Buechtemann, C. F. ed., 1993.
22. Buechtemann, Christoph F. ed., *Employment Security and Labor Market Behavior*, New York: ILR Press, Ithaca, 1993.
23. Esping-Anderson, G., *Welfare States in Transition*, New York: Russel Sage Foundation, 1996.
24. Freeman, Richard B. ed., *Working under Different Rules*, New York: Russel Sage Foundation, 1994.
25. Juhn, C. K., M. Murphy, and R. T. Topel, “Why Has Natural Rate of Unemployment Increased over Time”, *Brookings Papers on Economic Activities*, 1991.
26. Nickell, Stephen, “Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, #3, Summer 1997.

27. OECD, *Employment Outlook*, Paris: OECD, July 1997.
28. Thurow, 『The Future of Capitalism』, New York William Morrow and Company. Inc., 1996.
29. Siebert, Horst "Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, #3, Summer 1997.
30. Solow, Robert M., *The Labor Market as a Social Institution*, Basil Cambridge, MA: Blackwell, Inc., 1990.