

고용구조 변화와  
노동조합의 고용정책

한국노동사회연구소

고용구조 변화와  
노동조합의 고용정책(1999)

펴낸곳 · 한국노동사회연구소

펴낸이 · 이원보

초판 발행일 · 1999년 6월 10일

주소 · 서울시 서대문구 충정로 2가 69-18 석당빌딩 2층

전화 · (02)393-1457~9

팩스 · (02)393-4449

천리안 · klsi21(천리안), 나우누리 · klsi

E-mail · klsi21@chollian.net

## 책을 내면서

한국경제가 구조적 전환기에 들어서면서, 고용문제가 중요한 사회적 이슈로 등장하였다. 고용문제의 심각성은 급등한 실업률에서 드러난다. 1980년대 중반 이후로 2-3%대를 유지하던 실업률이 1997년 말 금융·외환위기를 거치면서 폭발적으로 증가하여 1999년 초반에는 마침내 8%대에 이르게 된 것이다. 1998년 이후 실업을 경험한 사람은 전체 경제활동인구의 4분의 1 이상이다. 더욱이 이러한 상태가 단기간에 변화될 기미가 없을 뿐만 아니라, 실업률이 낮아진다 하더라도 노동시장의 구조변화에 따른 고용의 질 악화라는 문제점도 남는다.

이 연구는 이런 고용 위기 상황에 대응하기 위한 노동조합운동의 고용정책 기조를 마련하고자 한 것이다. 우선 연구팀은 외국의 고용현황과 정부·노동조합의 고용정책을 조사하여 한국에의 시사점을 찾고자 하였다. 다음으로 정부의 고용, 실업에 관한 통계정보를 분석하여 현황을 파악하였다. 또한 민주노총과 한국노총 산하의 노동조합을 대상으로 한 설문조사를 통해 외환·금융위기 이후 각 기업들의 고용조정 실태와 노동조합운동이 현실적으로 당면한 문제점들을 파악하였다.

연구진은 한국 노동조합운동이 고용정책 기조를 정리하고 반대에서 구조조정·고용조정에 대해 전략적으로 개입하는 방향으로 전환할 것을 제안하고 있다. 물론 노동조합운동은 정리해고를 가능한 한 막아야 하고 이것이 불가피할 경우 그 규모, 절차를 규제해야 한다. 하지만 이를 위해서도 고용보장, 직업훈련, 노동시간, 실업대책 등에 대해 대안을 가지고 적극적으로 개입하는 전략을 취해야 한다는 것이다.

이 책은 6개의 장으로 구성되어 있다. 1장과 2장은 한국의 고용구조와 실업구조를 분석한 것이다. 3장은 한국 기업의 고용조정 실태를 분석한 것이다. 4장은 구조조정에 대한 외국 노동조합의 대응을 살펴보고

한국 노동조합의 고용정책을 제시한다. 부록 1장과 2장은 선진국의 실업정책과 고용조정의 특징을 살펴본다.

이 보고서가 한국 노동조합운동이 고용문제에 대해 정확한 정책방향과 전략을 수립하는 데 기여하길 바란다. 물론 노동조합운동이 현장에서 고용조정이라는 고난을 헤쳐나가는 데 실질적인 도움을 준다는 차원에서는 미진한 점이 없지 않을 것이다. 이런 점은 앞으로 노동조합운동이 실천활동을 통해 채워나갈 수 있으리라 기대한다.

조사·연구작업은 1998년 5월부터 1999년 4월까지 1년여에 걸쳐 진행되었다. 연구작업에는 윤진호 인하대학교 경제학과 교수, 이병희 한국노동연구원 부연구위원, 채진호 한국사회과학연구소 연구원, 김영두 한국노동사회연구소 연구위원 등이 참여하였다. 연구를 담당해준 분들과 연구·조사작업에 협력해준 노동조합 간부, 조합원 여러분, 그리고 후원을 아끼지 않은 프리드리히 에베르트재단에 깊이 감사드린다.

1999. 6. 10.

한국노동사회연구소장 이 원 보

## &lt;차례&gt;

## 제1장 한국의 고용구조 변화 · 채진호

1. 머리말 .....	13
2. 고용구조의 특징과 변화 추이 .....	14
3. 산업별 취업구조 .....	29
4. 취업형태별 고용구조 .....	37
5. 요약 .....	43

## 제2장 대량실업 시기의 실업구조 분석 · 이병희

1. 머리말 .....	46
2. 자료와 방법 .....	47
3. 최근 고용 및 실업 추이 .....	49
4. 실업의 유입 및 탈출 구조 .....	61
5. 실업기간 분석 .....	66
6. 맺음말 .....	73

## 제3장 고용조정 실태조사 결과 · 김영두

1. 조사 개요 및 표본 특성 .....	78
2. 결과 요약과 시사점 .....	80
3. 조사 분석결과 .....	87

## 제4장 고용구조의 변화와 노동조합의 정책대응 · 윤진호

1. 선진국의 구조조정과 노동조합의 대응 .....	123
2. 한국 노동조합운동의 정책대안 .....	170

6 고용구조 변화와 노동조합의 고용정책

부록 제1장 선진국 실업정책의 유형 · 윤진호

1. 적극적 노동시장정책과 소극적 노동시장정책 .....	200
2. 일자리 나누기와 조기 퇴직제 .....	203
3. 소극적 노동시장정책: 실업보험과 실업부조 .....	211
4. 적극적 노동시장정책 .....	217

부록 제2장 고용조정 유형과 외국 고용조정의 특징 · 이병희

1. 머리말 .....	230
2. 노동시장 유연화와 고용조정 .....	231
3. 외국의 고용조정 .....	237

영문요약 .....	246
------------	-----

## &lt;표차례&gt;

<표 1-1> 인구 및 취업 증가율의 국제 비교 .....	16
<표 1-2> 경제활동 참가율의 국제비교 .....	17
<표 1-3> 실업률의 변동성 .....	19
<표 1-4> 고용성과에 대한 성별 기여도: 국제비교 .....	22
<표 1-5> 참가율의 추이 .....	27
<표 1-6> 취업감소에 대한 성별 기여도 : 1997.10-1998.10 .....	28
<표 1-7> 산업별 취업구조 .....	30
<표 1-8> 산업별 취업자 분포의 국제비교 : 1995 .....	31
<표 1-9> 산업별 고용탄력성 .....	31
<표 1-10> 산업별 취업변화 요인 : 1985-95 .....	33
<표 1-11> 산업별 취업구조 : 1997.10-1998.10 .....	36
<표 1-12> 임시직과 임금근로자의 추이 .....	39
<표 1-13> 임시직 및 35시간 이하 단시간 노동자의 연도별 추이 .....	40
<표 1-14> 취업자 대비 임시직, 단시간 노동자 비중의 국제비교 .....	41
<표 1-15> 임시직 노동자의 산업별·성별 고용구조(1995년) .....	42
<표 2-1> 최근 고용 및 실업 추이 .....	50
<표 2-2> 성별 고용 및 실업 추이 .....	52
<표 2-3> 학력별 고용 및 실업 추이 .....	53
<표 2-4> 연령계층별 고용 및 실업 추이 .....	54
<표 2-5> 전직유무별 실업 추이 .....	55
<표 2-6> 이직이유별 전직실업자 추이 .....	56
<표 2-7> 종사상 지위별 고용 및 실업 추이 .....	57
<표 2-8> 산업별 고용 및 실업 추이 .....	58
<표 2-9> 직업별 고용 및 실업 추이 .....	59
<표 2-10> 실업의 유입 및 탈출 추이 .....	63

<표 2-11> 실업구조의 국제비교 .....	64
<표 2-12> 실업의 지속과 탈출 추이 .....	67
<표 2-13> 실업자의 구직기간 .....	69
<표 2-14> 실업자 특성별 평균실업기간(1998) .....	71
<표 3-1> 표본의 특성 .....	79
<표 3-2> 최근 경영상태 .....	88
<표 3-3> 경기전망 .....	89
<표 3-4> 구조조정 여부 .....	89
<표 3-5> 주요 구조조정 방법 .....	90
<표 3-6> 1998년 11월 말 현재 산업별 고용인원 감소 추이 .....	92
<표 3-7> 고용조정 실시 여부 .....	93
<표 3-8> 고용조정 기실시- 실시계획 .....	93
<표 3-9> 고용조정의 동기- 이미 실시된 고용조정 .....	94
<표 3-10> 고용조정의 동기- 향후 실시될 고용조정 .....	96
<표 3-12> 고용조정이 집중된/집중될 직종과 직급 .....	97
<표 3-13> 실시된 고용조정 방법의 빈도와 주요 고용조정 방법 .....	98
<표 3-14> 고용조정에 대한 노동조합의 개입정도 .....	99
<표 3-15> 노동시간 조정 .....	101
<표 3-16> 노동시간 조정시 임금보상 .....	101
<표 3-17> 노동시간 조정의 고용유지 효과 .....	102
<표 3-18> 인원조정 .....	103
<표 3-19> 인원조정의 납득 여부 .....	103
<표 3-20> 인원조정 중 정리해고 비중 .....	104
<표 3-21> 정리해고의 사유 .....	104
<표 3-22> 노조와의 협의 .....	104
<표 3-23> 해고회피 노력 .....	105
<표 3-24> 정리해고 대상 선정기준 .....	105
<표 3-25> 재취업 문제 .....	106

<표 3-26> 기능적 조정 .....	107
<표 3-27> 배치, 과건시 주요형태와 배치전환시 직무교육 실시 .....	107
<표 3-28> 임금조정 .....	108
<표 3-29> 임금조정 방법 활용 .....	108
<표 3-30> 기업구조 재편 .....	109
<표 3-31> 현정부의 고용 및 실업대책에 대한 평가 .....	110
<표 3-32> 고용유지 지원제도 활용 현황 .....	111
<표 3-33> 고용유지 지원제도를 활용하지 않는 이유 .....	112
<표 3-34> 노조의 고용유지지원제도 활용 의지 .....	112
<표 3-35> 정리해고제와 과건근로제가 고용조정에 미친 효과 .....	113
<표 3-36> 고용안정위원회 및 고용안정협약 체결 및 준수 .....	114
<표 3-37> 단체협약 상 정리해고 요건 규정 여부 .....	115
<표 3-38> 단체협약 중 고용안정 관련 우선 개선 필요 사항 .....	115
<표 3-39> 사직, 퇴직, 해고 조합원에 대한 노조의 지원 .....	116
<표 3-40> 단위노조에서 고용문제 대응시 가장 큰 어려움 .....	117
<표 3-41> 정리해고에 대한 노조의 태도 .....	118
<표 3-43> 구조조정에 대한 태도 .....	120
<표 3-44> 주요 고용안정 방안 .....	121
<표 3-45> 다양한 노동시간 단축 방안들에 대한 노조의 선호도 .....	122
<표 5-1> 노동시장정책에 대한 지출(1996-7) .....	201
<표 5-2> 선진국의 실업예산 비중 변화 .....	202
<표 5-3> 유럽에서의 일자리 나누기 지원정책 .....	206
<표 5-4> OECD 회원국에서의 노동시간에 관한 규제 .....	210
<표 5-5> 실직자를 위한 사회보장의 종류 및 형태(1990년) .....	212
<표 5-6> 주요국의 실업자 대비 실업급여 수혜자의 비율 .....	214
<표 6-1> 노동유연성의 유형 .....	232
<표 6-2> 월간 노동이동률과 실업률(1993년) .....	238
<표 6-3> 선진국의 소득불평등의 변화(남자) .....	239

<표 6-4> 선진자본주의국의 실업률 비교(1996년) ..... 242  
<표 6-5> 경기불황시기 일본기업의 고용조정 현황(제조업) ..... 244

# 제1장 한국의 고용구조 변화

채진호\*

## 1. 머리말

본 장에서는 한국의 고용구조가 갖는 특징과 추이를 개관하고자 한다. 그리고 1997년 외환위기를 계기로 촉발된 한국의 경제위기가 그간에 유지되던 경제시스템 상에 많은 변화를 강제하고 있는 상황에서, 이러한 변화추세가 향후 고용구조의 변화방향에 어떠한 함의를 가지는지를 함께 정리해보고자 한다.

이를 위해 본 장에서는 다양한 고용관련 지표들 중에서 ‘취업통계’를 중심으로 일련의 지표들을 정리하는 방식을 채택했다. 이는 노동시장 분석에 있어 흔히 실업률이 중심지표로 이용되지만, 실업률은 노동의 활용 정도를 잘 표현해주는 반면, 다양한 차원들로 구성되는 고용구조를 일관성 있게 살펴보는 데에는 한계가 있기 때문이다. 즉 실업과 비경제활동인구 간의 경계가 모호한 실업통계와 달리, 취업통계는 전체적인 일자리 증감을 파악하는데 용이하며, 한 경제의 노동능력의 활용도는 취업비율이나 참가율 등의 지표를 통해서도 파악이 가능하기 때문이다. 또한 취업통계를 중심으로 고용구조를 개관할 경우, 노동수요의 특성, 특히 산업별·직업별 취업구조를 파악하기가 쉽다는 이점이 있

---

\* 한국사회과학연구소 연구원

다.

이러한 맥락에 따라 본 장에서는 고용구조를 구성하는 다양한 차원들을 크게 세 가지로 구분하여 살펴보고자 하는데, 인구구조(demography), 산업구조, 그리고 취업형태가 그것이다. 이외에도 직종, 임금수준 등이 동일한 중요성을 갖는 차원들이지만, 대량실업이 사회적 화두로 대두되는 상황에서 취업의 질(quality)적 측면보다 양(quantity)적 측면이 더욱 중요한 의미를 갖는다는 판단 하에서 위의 세 가지를 중심으로 살펴보고자 한다.

2절에서는 먼저 인구구조와 관련한 분석을 통해 경제인구의 인구구성의 변화 정도를 살펴본다. 즉 지난 10년간의 고용구조 변화를 취업증가율, 참가율, 실업률 등의 지표로 살펴보고 최근의 변화가 어떠한 양상을 띠는지를 살펴본다. 다음으로는 산업구조 분석을 통해, 취업과 실업 규모가 확대되고 축소되는 과정을 그 노동수요의 측면에서 살펴보도록 한다. 마지막으로 취업형태 분석에서는 취업과 연계된 고용안정성의 변화 정도를 취업형태의 변화 양상을 중심으로 살펴본다.

분석 시점은 최근의 변화 양상을 비교하기 위해 1990년대로 잡았다. 이러한 시기 선정은 1990년을 전후로 차이를 보이는 취업 증가세를 분석에 반영함으로써, 향후 실업의 추이를 좀 더 현실적으로 전망해보고자 하기 위함이다.<sup>1)</sup>

## 2. 고용구조의 특징과 변화 추이

---

1) 한국의 취업자 증가세는 1990년을 전후로 차이를 보인다. 1985-95년 기간 취업자 증가율이 연평균 3.1%이지만, 이를 두 시기로 나누어보면, 1985-90년 기간 취업자 증가율은 연평균 4.3%인데 반해, 1990-95년 기간 연평균 증가율은 1.7%로 나타난다. 한국은행에서는 이러한 변화 요인을 산업구조의 변화에서 유발된 취업구조의 변화로 설명한다. 이에 대한 자세한 설명은 본 장의 2절을 참조.

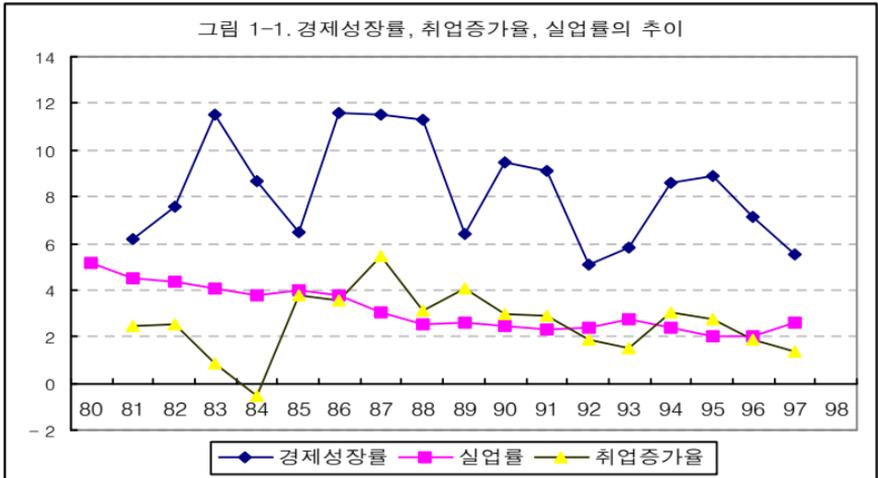
먼저 고용구조의 인구적 특징들이 과거 10년간 어떠한 추세를 보여 왔고 최근의 변화추이가 어떠한지 살펴보자.

## 1) 지난 10년간 고용구조의 변화

### (1) 높은 고용창출

한국은 고도성장 과정에서 파생되는 지속적인 노동수요로 말미암아 상당히 높은 취업증가율을 보여 왔다. <그림 1-1>에서 확인할 수 있듯이, 연평균 6%를 상회하는 경제성장률은 노동수요의 확충으로 연계되어 취업증가율이 2-3%대로 높게 나타났다.

실업률 또한 상당히 낮게 유지되는 양상을 보이는데, 지속적인 경제성장은 실업률의 장기적인 하향 안정세로 연계되는 추이를 보여, 1990년대에 들어서는 실업률이 2-3%대로 낮게 유지되었다.



자료: 한국은행, 『주요경제지표』; 한국노동연구원, 『KLI노동통계』.

한편 경제성장률의 경우 6-12%대의 변동을 보이며, 이에 따라 취업 증가율도 변동하고 있다. 즉 한 경제단위에서 취업자의 변화를 야기하는 다양한 요인들 중, 경제 전체적인 성장률의 변동이 전체 취업자의 규모를 변화시키는 경로를 상정해보면, <그림 1-1>에서처럼 경제성장률과 취업증가율 간의 관계가 약 1년 정도의 시차를 두고 비슷한 방향으로 움직이고 있는 것을 확인할 수 있다.

취업증가율의 경우, 1980년대 이후로는 그 하락세에도 불구하고 안정적인 추세를 보여, 취업자 수가 1990년 1,808만여명에서 1997년 2,104만 명으로 증가하였는데, 이 기간의 연평균 취업증가율은 2.3%이다. 이러한 수치는 같은 기간의 인구(생산가능인구) 증가율 1.8%와 비교할 때 상당히 높은 취업증가율인데, 이는 국제 비교에서도 확인된다.

<표 1-1> 인구 및 취업 증가율의 국제 비교 (단위: %)

	미국	프랑스	독일	일본	한국
인구증가율	1.6	0.9	0.7	1.2	1.8
취업증가율	2.0	0.3	0.3	1.0	2.3

자료: Godbout(1993), p.5.; 한국노동연구원, 『KLI 노동통계』.

주: 한국은 1990-97년 기간, 미국, 프랑스, 독일, 일본의 경우에는 1970-90년 기간을 대상으로 함.

즉 위의 표에서 확인할 수 있듯이, 인구증가율을 상회하는 취업증가율을 보이는 국가로는 한국 이외에 미국이 있는데, 1970-90년 기간 미국의 취업증가율과 인구증가율은 각각 연평균 2.0%와 1.6%이었다. 그 외의 선진국을 살펴보면, 같은 기간 취업증가율과 인구증가율이 프랑스는 각각 연평균 0.3%와 0.9%를, 독일은 0.3%와 0.7%를, 일본은 1.0%와 1.2%를 나타내어, 취업증가율이 인구증가율보다 낮게 나타난다.

그러면 인구증가율을 상회하는 취업증가율의 특징을 경제활동 참가율과 실업률의 추이를 통해 살펴보자.

## (2) 경제활동참가율의 증대

참가율의 경우 장기적인 상승 추세를 보여왔으며, 특히 여성의 참가율이 지속적으로 크게 상승해왔다.

<표 1-2> 경제활동 참가율의 국제비교 (단위: %)

	연도	미국	프랑스	독일	일본	한국	연도	한국
전체	1985	76.4	67.0	67.6	72.4	56.6	1990	60.0
남성		87.8	78.1	82.3	87.8	72.3		74.0
여성		65.6	56.1	52.9	57.2	41.9		47.0
성별편차		22.2p	22.0p	29.4p	30.6p	30.4p		27.0p
전체	1995	79.2	67.2	70.7	76.6	62.0	1997	62.2
남성		87.0	74.4	80.1	90.9	76.5		75.6
여성		71.6	60.1	61.0	62.3	48.3		49.5
성별편차		15.4p	14.3p	19.1p	28.6p	28.2p		26.1p
전체	변화분 '85-'90	2.8p	0.2p	3.1p	4.2p	5.4p	변화분 '90-'97	2.2p
남성		0.8p	-3.7p	-2.3p	3.1p	4.2p		1.6p
여성		6.0p	4.0p	8.1p	5.1p	6.4p		2.5p
성별편차		-6.8p	-7.7p	-10.3p	-2.0p	-2.2p		-0.9p

자료: 통계청(1997), 『국제통계연감』; OECD(1997), *Labor Force Statistics*.

주: 미국의 경우 생산가능인구의 기준이 16세 이상이며, 그 외의 비교국가들은 15세 이상임.

한국의 참가율은 1985년 56.5%에서 1990년 60.0%, 1995년 62.0%, 1997년 62.2%로 장기적인 상승추세를 나타낸다(<표 1-2> 참조). 특히 1990-97년의 전체 참가율은 2.2%p 상승하였고, 성별로는 남성이 1.6%p,

여성이 2.5%p의 상승폭을 보여 여성의 참가율 상승이 상대적으로 컸다는 것을 확인할 수 있다.

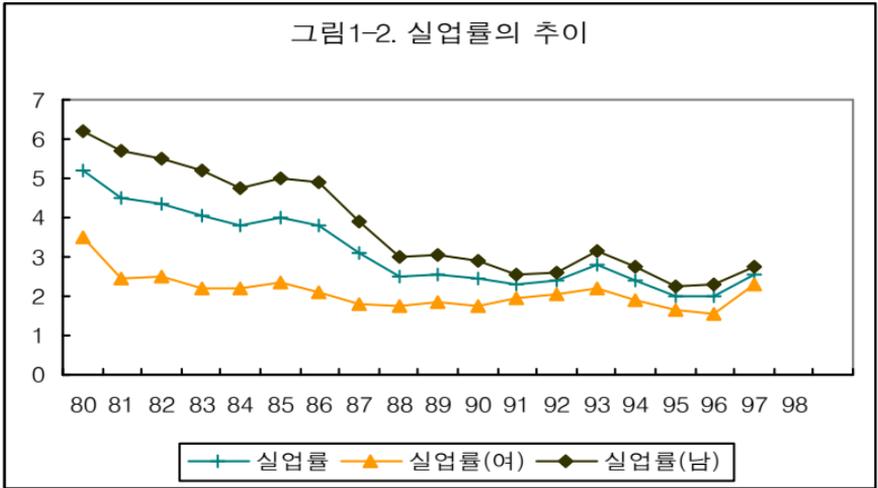
남성에 비해 여성의 참가율이 상대적으로 더 큰 폭으로 상승하는 추세는 주요 선진국에서도 확인되는데, 그에 따라 참가율의 성별 편차가 축소되고 있다. 그러면 한국의 참가율 추이의 특징을 국제비교를 통해 살펴보자. 먼저 지적될 수 있는 것은 한국의 참가율 수준이 그 상승 추세에도 불구하고 다른 나라들에 비해 상당히 낮다는 점이다.

위의 표에서 나타나듯이, 1997년 한국의 참가율 수준은 선진국의 1985년 수준에도 못 미치는 것이다. 또한 그 추세의 유사성에도 불구하고 한국의 경우, 일본과 함께 남녀간 참가율 편차가 여전히 높다는 것을 확인할 수 있다. 즉 한국의 남녀간 참가율 편차가 1985년 30.4%p에서 1995년 28.3%p로 축소되었지만, 1995년에 미국, 프랑스, 독일의 남녀간 참가율 편차가 각각 16%p, 14.7%p, 21.5%p인 점을 감안한다면 여전히 편차가 크게 유지되고 있는 것이다.

### (3) 저실업 구조

다음으로 실업의 추이를 살펴보자. 한국은 최근의 경제위기 이전까지 저실업 국가로 분류되어 왔다. 즉 1980년대 초반 이후로 실업률이 지속적인 하향 안정화 추세를 보였으며, 1990년대 들어서는 2-3%대의 낮은 수준을 유지했다. 이러한 특징은 <그림 1-2>를 통해서 확인할 수 있다.

실업률의 장기적인 하향 안정화 추세는 인구의 증가 및 참가율의 상승 추세에 따른 경제활동인구의 확대가 취업자의 증가로 연계될 수 있었다는 것을 의미한다. 즉, 실업률이 장기적으로 하향 안정화되는 추세는 취업의 증가 추세로 해석될 수 있으며, 이는 경기 변동이 참가율의 상승 추세 및 실업률의 하향 추세와 연계되어 취업규모의 변동으로 연결되고 있다는 것을 의미한다.



자료: 통계청, 『KOSIS Data Base』.

이는 실업의 경기성(cyclicality)을 국제적으로 비교함으로써 확인된다. 경기변동 폭 이상의 실업률 변동 정도를 의미하는 실업률의 변동성(variability)은 국가별로 매우 다르다(<표 1-3> 참조). 한국의 실업률 변동성은 0.35로, 영국(1.27), 미국(1.12), 독일(0.73), 이탈리아(0.57), 프랑스(0.50), 스웨덴(0.42) 등과 비교할 때, 상대적으로 작다는 것을 알 수 있다.

<표 1-3> 실업률의 변동성

	영국	미국	독일	이탈리아	프랑스	스웨덴	한국	일본
실업률 변동성	1.27	1.12	0.73	0.57	0.50	0.42	0.35	0.20

주: 비교되는 국가들은 1970-90년 기준이며, 한국은 1980-97년 기준임.

자료: Elmeskov & Pichelmann(1993); 통계청, 『KOSIS Data Base』 이용 계산.

이제 실업률의 추이를 국가별로 비교해보자. 대부분의 OECD 국가들에서 실업률이 지난 20-30년간 증가해왔는데, 1980년대의 실업률 수준은 70년대에 비해 더 상승했다. 특히 유럽 국가들의 경우 80년대의 회복기에도 불구하고 실업률이 더 높아지는 특징을 보인다. 반면 미국의 실업률은 83년 이후의 회복기에 하락하는 추이를 보인다.

실업의 추이에 따라 국가들을 분류해보면, 60년대 후반과 80년대 후반을 비교할 때, 미국·일본은 (비록 미국의 실업 수준이 상대적으로 높은 편이지만) 실업이 안정적이거나 별로 증가하지 않은 나라들이며, 독일·프랑스·영국·이탈리아는 5%p 이상의 실업 증가를 보이는 나라들이다. 이에 반해 한국의 실업률은 하향 추세를 띠는 점에서 미국과 유사하지만, 실업의 변동성이 작다는 점까지 고려하면 일본과 유사한 것이었다.

한편 성별 실업률의 편차를 살펴보면, 한국의 경우 남녀 실업률 편차가 지속적으로 축소되고 있는 것을 확인할 수 있다(<그림 1-2> 참조). 이는 선진국에서도 마찬가지인데, 여성 실업률의 경우 OECD 전체적으로 전체 실업률과의 편차가 좁혀지고 있다. 1979년과 1989년의 여성 실업률을 비교할 때, 미국은 하락하는 것으로, 프랑스·독일은 상승하는 것으로 나타나는데, 같은 기간 여성/전체 실업률의 비율 면에선 미국, 일본, 프랑스, 독일 모두 하락하는 것으로 나타난다. 여성-남성간 실업률 격차의 축소는 여성 참가율의 증가와 동시에적으로 진행되었다는 특징을 보인다.<sup>2)</sup>

청년실업률을 통해 실업률의 연령별 특징을 살펴보자. 한국에서 청년 실업률은 상대적으로 높게 나타나는데, 1990년 15-24세 인구의 실업률은 7.7%로써 전체 실업률의 3.21배였는데, 이후 3.58배까지 상승하다가

2) 여성 고용의 상대적 증가는 개별 부문들 내에서 여성의 전체 고용에서의 점유도 상승보다는 여성 고용이 지배적인 부문들에서의 광범한 고용증가를 반영하는 것이다(OECD, 1991: ch.2).

1997년에는 전체 실업률의 3.27배인 8.5%를 기록하게 된다.

이러한 청년실업률 수준 및 비율은 국제적으로도 상당히 높은 것인데, 1990년 미국의 청년/전체 실업률 비는 2.49였으며, 프랑스, 독일, 일본은 각각 2.47, 0.89, 2.45였다.

#### (4) 고용증가의 요인

이상을 통해 인구증가율과 참가율, 실업률의 추이를 살펴보았는데, 이후로는 이러한 인구적 요인들이 1990년대와 최근의 취업규모 변화에 어느 정도의 차별적인 영향을 미치고 있는지 살펴보자.

고용증가에 영향을 미치는 인구증가율, 참가율, 실업률의 관계는 다음과 같다.

$$\text{취업자 규모 변화} = \text{인구효과} + \text{참가율효과} + \text{실업효과} + \text{상호작용} + \text{구성변화효과}$$

위의 식처럼 취업자 규모 변화는 인구 효과와 참가율 효과, 실업률 효과, 참가율과 실업률의 동시적 변화에 의한 상호작용 효과라는 네 가지의 항목들로 분해되어 표현될 수 있다. 이 때 인구 효과는 참가율이나 실업률의 변화가 없는 조건에서 인구의 증가에 의한 고용증가를 의미한다. 한편 참가율 효과는 두 가지 효과가 결합되어 나타난 것인데, 하나는 인구와 실업률이 불변인 조건에서 참가율의 변화만에 의한 효과이며 다른 하나는 실업률은 불변이지만 인구가 변한다는 조건에서 참가율의 변화에 의한 효과이다. 또한 실업률 효과도 두 가지의 효과가 결합된 것으로서 하나는 인구와 참가율이 불변인 조건에서 실업률의 변화만에 의한 효과이며, 다른 하나는 참가율이 불변이지만 인구가 변한다는 조건에서 실업률의 변화에 의한 효과이다. 마지막으로 상호작용

효과는 인구가 불변인 상황에서 참가율과 실업률의 동시적인 변화에 의한 효과와 인구·참가율·실업률의 동시적 변화에 의한 효과가 결합된 것이다.

<표 1-4> 고용성과에 대한 성별 기여도: 국제비교 (단위: %)

	미국 1970-90	프랑스 1970-90	독일 1970-90	일본 1970-90	한국 1989-97
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
남성	39.4	-31.8	0.8	54.1	57.4
여성	60.6	131.8	99.2	45.9	42.6
인구효과	74.5	275.9	222.6	121.5	74.4
남성	46.4	176.7	141.3	74.1	44.1
여성	28.1	99.2	81.3	47.4	30.3
참가율효과	26.2	-70.5	-60.8	-16.7	25.1
남성	-7.6	-162.9	-130.0	-18.7	10.3
여성	33.9	92.4	69.2	2.0	14.8
실업효과	-1.7	-108.4	-71.7	-5.4	0.0
남성	-2.1	-59.2	-38.4	-2.8	1.1
여성	0.5	-49.2	-33.3	-2.6	-1.1
상호작용	0.3	1.4	1.0	0.2	0.0
남성	0.1	8.9	4.9	0.2	0.0
여성	0.2	-7.5	-3.9	0.0	-0.1
구성변화효과	0.6	1.6	8.9	0.5	0.6
남성	2.6	4.7	23.0	1.3	1.9
여성	-2.0	-3.1	-14.1	-0.8	-1.2

자료: Godbout(1993); 한국노동연구원(1998), 『KLI노동통계』.

이상의 분석 방법에 따라 1989-97년간 한국의 고용 변동을 100으로 지수화하여 개별 요인들의 기여 정도를 살펴보면 <표 1-4>와 같다.<sup>3)</sup>

<표 1-4>를 통해 전체 고용성과에 대한 성별 기여도의 차이와 이러한 차이가 어떠한 인구통계적 요인들에 기인한 것인지를 확인할 수 있다. 1990년대의 전체적인 취업 증가 중에서 남성의 기여도는 57.4%인 반면 여성의 기여도는 42.6%인 것으로 나타나는데, 이는 취업증가 양상이 성별로 큰 편차를 보이지 않는다는 것을 보여준다.

1970-90년 기간 전체 고용성과에 대한 성별 기여도를 국가별로 살펴보면, 남성의 고용증가분 보다는 여성의 고용증가분이 더 컸다는 점을 확인할 수 있다. 즉 미국의 경우 남성의 기여 정도는 39.4%인데 반해 여성의 기여 정도는 60.6%이었으며, 이러한 양상은 프랑스와 독일에서도 확인된다.<sup>4)</sup>

1990년대 취업증가에서 개별 요인들의 효과를 살펴보면, 인구의 증가

- 3) 이러한 분석방법에 있어서 중요한 것은 비교시점의 선택이다. 본 장에서는 비교연도인 1997년의 기준연도로서 1989년을 선택하였는데, 그 이유는 <그림 1-1>에서 보여지듯이 1990년의 경우 경제성장률이 1989년 이후로 회복된 시점이어서 경기변동의 효과를 과대 표현할 수 있기 때문이다.
- 4) 성별 기여도의 차이는 전체 취업자에 대한 여성의 비율 증가로도 표현된다. 미국의 경우, 1970년 민간부문 피고용자 중 여성의 비율은 37.7%이었다가 1980년엔 42.4%로, 1990년에는 45.4%로 증가하였다. 그런데 국가간 비교시 주의해야 한 점은 성별 기여도의 편차가 상당히 크게 나타난 나라들에서도 1990년 전체 취업자에 대한 여성의 비율은 미국과 크게 다르지 않다는 점이다. 일례로 비교 국가들 중에서 성별 기여도의 편차가 가장 크게 나타난 프랑스의 경우(남성의 기여도 -31.8%, 여성의 기여도 131.8%), 여성 취업의 비율은 1970년 35.9%, 1980년 39.5%, 1990년 43.3%로 미국과 크게 차이를 보이지 않는다. 이는 해당 기간 국가별 고용성과의 규모가 상대적으로 작은 것이었다는 점에 기인한다(Godbout, 1993). 한국의 경우 전체 취업자에 대한 여성의 비율은 1980년 38.1%, 1989년 40.7%, 1997년 41.0%로서, 장기적인 상승추세가 나타나지만 선진국과 비교할 때, 그 상승 정도는 미약하다고 할 수 있다. 또한 위에서 제시된 한국의 수치는 공공부문(정부, 지방자치단체)을 포함한 것이므로 민간부문 고용만을 대상으로 한 미국의 수치와 직접 비교될 수 없다.

라는 요인이 가장 큰 효과를 가진다는 점과 참가율의 상승(특히 여성 참가율의 상승)도 상당한 효과를 가진다는 점을 확인할 수 있다. 즉 1989년과 1997년 사이에 참가율과 실업률 상의 변화가 없다고 가정했을 때, 생산가능인구의 증가에 따른 취업확대의 폭은 전체의 74.4%에 해당하며, 실업률이 1989년의 수준으로 동일하다는 가정 하에서 참가율 상의 변화에 기인한 취업확대가 전체 증가 분에서 차지하는 정도는 25.1%에 해당한다.<sup>5)</sup> 이에 반해 실업과 관련된 효과(실업 효과 및 상호작용 효과)는 거의 없는 것으로 나타나며, 인구의 성별 구성 변화 효과(0.6%)도 일정하게 나타나지만 상대적으로 작은 것을 확인할 수 있다.<sup>6)</sup>

이러한 분석결과를 선진국들과 비교하여 살펴보면, 우선 1980년대의 회복기 이후로 고실업이 지속되는 유럽국가들(프랑스, 독일)과 달리 한국에서는 실업에 의한 취업감소 효과가 거의 없는 것으로 나타났다.

또한 참가율 효과에 있어서도 1970-80년대를 통해 남성 참가율의 정

5) 인구증가 효과는 해석상 주의를 요한다. 인구의 단순한 증가가 곧바로 취업증가로 연계되는 것은 아니라고 할 때, 본 분석에서 함의하는 인구증가 효과란, 비교되는 두 시점간 취업규모의 변화분 중에서 참가율이나 실업률의 변동에 기인한 부분을 차감한 효과라 할 수 있다. 즉 취업규모의 변화요인을 사후적으로 판단하는 과정에서 참가율 및 실업률의 효과를 고려한 이후에 남게 되는 것으로서, 인구효과에 영향을 주는 요인들로는 노동수요에 영향을 주는 요인들과 인구 규모의 변화 요인 등이 있다.

6) Godbout(1993)는 1970-90년 기간에 대해 미국·프랑스·독일·이탈리아·일본·스웨덴의 각국별 고용성과에 대한 인구통계적 요인들의 차별적 효과를 산출함으로써 국가간 비교를 수행하였는데, 그 분석 결과는 다음과 같다. 고용증가율이 인구증가율을 상회했던 미국의 경우 고용성과에 대한 인구증가의 기여도는 74.5%이며, 고용증가율이 인구증가율에 못 미쳤던 일본, 프랑스, 독일의 경우 인구증가의 기여도는 100%를 크게 상회하는 것으로 표현되지만, 고용성과와 인구증가간의 관계는 각국별 참가율과 실업률의 변화라는 요인들에 의해 상당히 달라지게 된다. 즉 프랑스, 독일의 경우 해당 시기 참가율의 하락과 실업률의 상승이 인구증가의 효과를 상당부분 상쇄시키는 양상을 보이며, 미국의 경우 참가율의 상승이 인구증가 이외에도 취업증가에 상당히 기여했으며 실업률의 상쇄 효과는 상대적으로 작게 나타난다.

체·하락이 취업에 부정적인 효과를 갖는 프랑스, 독일, 일본 등과 달리 한국에서는 남성 참가율의 효과가 긍정적인 것으로 나타났다. 즉 미국·프랑스·독일·일본 등의 국가들에서, 남성 참가율의 하락과 실업률의 상승은 고용을 감소시켰으며 고용증가의 주 요인은 인구증가였다. 여성인구의 증가와 참가율 상승은 고용성장에 긍정적인 효과를 갖는 반면 실업률에 의한 고용 효과는 국가간에 편차를 보이는데, 미국의 경우 여성의 실업률 변화는 고용증가에 부정적인 효과를 가지지 않은 것으로 나타난다. 이에 비해 1990년대 한국의 경우 참가율, 실업률, 인구증가 등이 취업증가에 미치는 효과는 대부분 긍정적인 것으로 나타나며, 개별 요인들의 효과에서 남녀편차가 크지 않다.

## 2) 최근 변화

이러한 한국적 특징은 1997년의 외환위기 이후로 상당히 다른 양상을 나타내게 된다. 이제 그 변화된 양상들을 살펴보자.

### (1) 일자리 감소

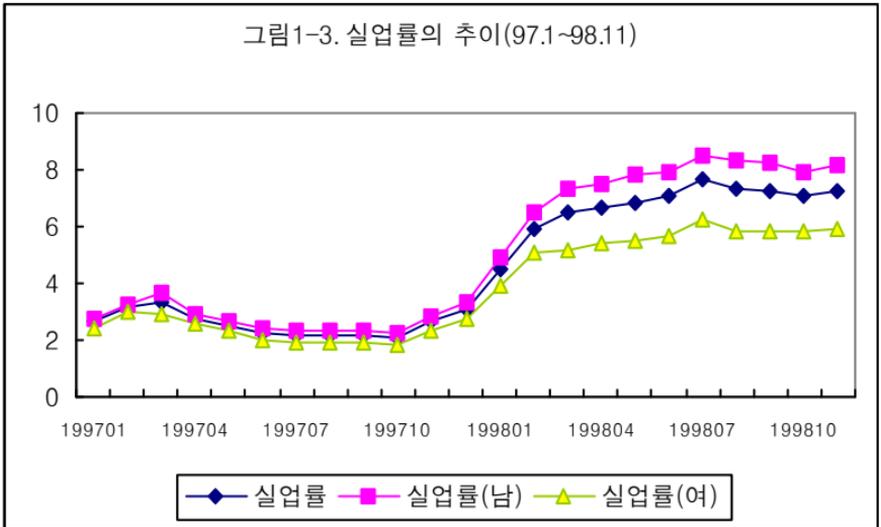
먼저 외환위기 이후 취업자의 감소규모가 상당히 컸다. 1997년 10월과 1998년 10월 사이에 117만 5천개의 일자리가 감소하였다. 성별로는 남성과 여성이 각각 58만명과 59만명의 취업자 감소를 나타냈다.

연령별로는 같은 기간 취업 감소분 중에서 20-24세의 감소폭이 43만5천명으로 가장 커서 전체 감소폭의 37%에 달했으며, 25-29세의 취업감소폭도 24만6천명으로 전체의 24.6%를 차지해 전체적으로 취업의 감소가 청년층에게 집중되는 양상이 나타났다. 이외에 30-34세의 경우도 같은 기간 17만명이 감소해 전체 감소폭의 14.5%를 차지하였으며, 50-59세도 23만6천명이 감소해 취업 감소폭 중 20.1%의 비중을 차지했다. 반

면 35-44세의 취업자 수 소폭 증가하는 추이를 보였다.

한편 대규모의 취업 감소는 실업의 증가로 연결되어, 같은 기간 실업률은 2.5%에서 6%포인트 상승하여 8.5%를 기록하였다(<그림 1-3> 참조).

<그림 1-3>에서는 1997년 1월부터 1998년 11월까지의 월별 실업률을 보여주고 있는데, 계절적인 효과들을 감안하더라도 경제위기 이후 실업률이 급속히 증가하는 추이를 확인할 수 있으며, 이러한 전체적인 실업률 추세 속에서도 남녀간에 차별적인 양상이 드러나, 여성의 실업률과 남성의 실업률간의 편차가 확대되는 것을 확인할 수 있다.



자료: 통계청, 『KOSIS Data Base』.

이러한 남녀간 실업률 추이 양상은 여성의 참가율 변화를 반영하는 것인데, 경제위기 이후 남성의 경우 참가율이 0.2%p 하락한 반면, 여성 참가율은 2.0%p 하락함으로써 여성의 노동시장 이탈 규모가 남성에 비해 상대적으로 컸다는 것을 의미한다.

## (2) 경제활동참가율의 하락

참가율의 경우, 1997년 말 이후로 하락하는 양상을 보이는데, 1997년 10월에서 1998년 10월까지 전체 참가율은 1.1%p 하락했다. 또한 전체적인 참가율 하락은 남녀간에 커다란 편차를 보이는데, 남성의 경우 같은 기간 0.2%p 하락한 반면, 여성의 경우에는 2.0%p의 하락 폭을 보여 실망실업효과가 여성에게 주로 작용했음을 알 수 있다(<표 1-5> 참조).

<표 1-5> 참가율의 추이 (단위: %)

	1997. 10	1998. 10	변화분 (97.10 - 98.10)
전체	62.5	61.4	-1.1p
남성	75.7	75.5	-0.2p
여성	50.0	48.0	-2.0p

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 각년호.

즉 1997년 말 이후의 참가율은 남성과 여성 모두 낮아지는 추이를 보이는데, 남성의 경우 1997년 1-10월 평균 참가율 75.7%에서 1998년 1-10월 평균 참가율 75.3%로 그 하락 폭이 작은데 반해, 여성의 경우 같은 기간 각각 49.6%와 47.1%의 참가율을 기록하여 상대적으로 하락 폭이 더 컸다. 그리고 이러한 참가율 상의 변화는 비경제활동인구의 변동으로도 나타나, 1997.10-1998.10 기간의 비경제활동인구는 4.3% 증가하였고, 그 증가분 중 여성의 비율이 84%에 이르러, 비경제활동인구 중 여성의 비중이 68.4%에서 69.1%로 상승하였다.

## (3) 고용감소의 요인분해

1997년 10월에서 1998년 10월까지 취업규모가 5.5%(117만명) 감소하

는 양상을 보였는데, 이를 구체적으로 살펴보자. 앞의 분석방법을 이용하여 취업감소에 대한 성별 기여도를 다음과 같이 정리해볼 수 있다.

<표 1-6> 취업감소에 대한 성별 기여도: 1997.10-1998.10 (단위: %)

구분		인구효과	참가율 효과	실업효과	상호작용	구성변화효과
전체	-100.0	24.9	-32.9	-93.7	1.4	0.3
남성	-49.4	14.6	-2.4	-62.6	0.1	0.8
여성	-50.6	10.3	-30.5	-31.1	0.2	-0.5

자료: 통계청, 『KOSIS Data Base』를 이용하여 직접 계산함.

위의 표를 통해 확인할 수 있는 것은 취업감소의 대부분이 남성과 여성의 실업증가와 여성의 노동시장 탈퇴(참가율 하락)에 기인한다는 점이다. 즉 경제위기 이후로 취업자 수가 급감하는 상황에서, 남성은 실업의 증가(실업효과: -62.6%)라는 형태로 노동시장에 남아있는 반면, 여성의 경우에는 실업효과(-31.1%)에 상응하는 효과가 참가율의 하락, 즉 노동시장의 탈퇴라는 효과(-30.5%)로 나타나는 것을 확인할 수 있다.

이러한 특징은 실업률의 추이를 통해서도 확인될 수 있는데, 1997년 10월 이후로 급등한 실업률은 1998년 들어서 남녀간에 상승폭이 차별화되는 양상을 보인다(<그림 1-3> 참조). 이러한 차별화 양상은 앞서 지적한 참가율 효과와 연관된 것으로서, 여성의 경우 남성에 비해 노동시장으로부터의 탈퇴가 많았으며, 이는 비슷한 규모의 취업감소가 남성에게는 대부분 실업이라는 형태로 나타난 반면, 여성의 경우 상대적으로 많은 부분이 실망실업 효과로 나타났다는 것을 의미하는 것이다.

한편 실업의 연령별 특징을 살펴보면, 청년실업률은, 1997년 10월 6.3%로 전체 실업률의 2.54배였는데, 1998년 10월에는 15.5%로 상승하였다. 그런데, 전체 실업률의 급증으로 인해 청년 실업률의 상대비율은

오히려 1.82배로 하락하였다. 즉 청년실업률/전체실업률 비가 2.54이던 1997년 11월에 전체 취업률과 청년 취업률이 각각 61.2%와 30.2%이었던데 반해, 청년실업률/전체실업률 비가 1.82이었던 1998년 10월에 전체 취업비율은 4.2%p 하락한 57.0%이었으며, 청년 취업비율도 4.8%p 떨어진 25.2%이었다.

1997년 10월과 1998년 10월간 108만여명의 실업자가 증가한 가운데, 15-24세의 실업증가분은 16만 7천명으로 전체 실업증가분의 15.4%이었으며, 25-29세의 실업증가분은 17만 5천명으로 16.1%이었다. 30-49세의 경우 같은 기간 실업증가분이 55만 3천명으로서 전체의 51.0%이었다. 즉 취업 감소의 상당 부분이 청년층에게 집중되었던 것과 달리 연령별 실업증가의 분포는 상대적으로 고르게 나타났다.

### 3. 산업별 취업구조

고용구조의 산업적 특성을 살펴보는 목적은 궁극적으로 경제 내에서 취업의 증가를 흡수할 수 있는 부분이 어디일지를 판단하기 위함이다. 이를 위해 우선 산업별 취업구조의 추이를 살펴보도록 하자.

#### 1) 서비스부문 노동수요의 증가

<표 1-7>에는 1985년에서 1997년까지의 대분류 산업별 취업인구 분포 추이가 나타나 있다.<sup>7)</sup>

7) 한국의 경우 1993년을 기점으로 산업분류기준이 변경되었기에, 1993년을 전후로 경기 저점들에 해당하는 연도들을 비교하는 방식을 취했다.

&lt;표 1-7&gt; 산업별 취업구조 (단위: 천명, %)

	1985	1989	1993	1997	1993-97	
					변화율	변화량
전산업	14,970 (100.0)	17,560 (100.0)	19,253 (100.0)	21,048 (100.0)	9.3	1,795
농림어업	3,733 (24.6)	3,438 (19.6)	2,828 (14.7)	2,324 (11.0)	-17.8	-504
광공업 제조업	3,659 (24.4)	4,972 (28.3)	4,704 (24.4)	4,501 (21.4)	-4.3	-203
	3,504 (23.4)	4,882 (27.8)	4,652 (24.2)	4,475 (21.3)	-3.8	-177
사회간접자본· 기타 서비스업	7,578 (50.6)	9,150 (52.1)	11,721 (60.9)	14,223 (67.6)	21.3	2,502
건설업	911 ( 6.1)	1,143 ( 6.5)	1,685 ( 8.8)	2,004 ( 9.5)	18.9	319
기타서비스	6,667 (44.5)	8,007 (45.6)	10,036 (52.1)	12,219 (58.1)	21.8	2,183

자료: 통계청, 『KOSIS Data Base』.

위의 표를 통해 산업별 취업분포를 살펴보면, 먼저 농림어업의 경우 장기적으로 취업자의 절대수가 감소하면서 그 비중이 축소되는 추이를 확인할 수 있다. 다음으로 제조업을 포함한 광공업의 추이를 살펴보면, 1989년을 전후로 제조업의 비중이 역전되는 양상을 확인할 수 있다. 즉 1980년대를 통해 확대되던 제조업의 비중은 1990년대에 축소되는 양상을 보이는데, 실제로 제조업 취업자 수는 1990년대 초반 이후로 그 절대수에 있어서도 감소하는 양상을 띤다. 한편 SOC 및 기타서비스산업은 농림어업 및 광공업과 대비되는 추이를 보여, 장기적으로 그 비중이 확대되어 왔는데, 1985년 50.6%이던 비중이 1997년에 와서는 67.6%로 확대된다.

이러한 취업분포상의 변화 추이는 신산업분류에 따른 취업구조 변화 추이로도 확인할 수 있는데, 1993-97년 기간 전체 취업자 증가분 179만 명은 농림어업의 50만 감소분 및 제조업의 17만 감소분을 상회하는 서비스산업의 250만 취업증가에 기인한 것이다.

&lt;표 1-8&gt; 산업별 취업자 분포의 국제비교: 1995 (단위: %)

	농림어업	광업	제조업	전기가스 및 수도업	건설업	도소매 및 음식숙박업	운수창고 및 통신업	금융보험 부동산	공공 및 개인서비스	총계
미국	2.9	0.5	16.4	1.2	6.1	20.9	5.8	11.0	35.3	100.0
프랑스	4.7	0.3	18.8	0.9	6.5	16.8	6.3	10.6	35.0	100.0
독일	3.3	0.7	26.7	1.0	8.6	14.9	6.0	8.8	29.9	100.0
일본	5.7	0.1	22.6	0.7	10.3	22.4	6.2	8.6	23.5	100.0
한국	12.5	0.1	23.4	0.3	9.3	26.3	5.2	8.0	14.8	100.0

자료: 통계청(1997), 『국제통계연감』.

산업별 취업구조가 점차 서비스업에 중심을 두게 되는 양상은 미국, 프랑스, 독일, 일본 등과 같은 선진국에서도 확인할 수 있다. 다만 한국적 특징이라 할 수 있는 것은 전체 취업분포 중에서 농림어업이 차지하는 비중이 상대적으로 높다는 점과 제조업의 경우 미국이나 프랑스와 달리 상대적으로 그 비중이 높은 독일 및 일본과 유사하다는 것이다(<표 1-8> 참조).

&lt;표 1-9&gt; 산업별 고용탄력성

	전산업	농림어업	광공업	제조업	SOC 및 기타 서비스업
1980-85	0.21	-0.74	0.35	0.33	0.50
1985-90	0.37	-13.24	0.52	0.54	0.46
1990-95	0.12	-3.16	-0.10	-0.07	0.66

자료: 한국노동연구원(1996), 『KLI db』, 제3.61판; 한국은행(1996), 『국민계정』; 허계준(1997)에서 재인용.

주: 고용탄력성은  $\ln(\text{취업자 수})/\ln(\text{불변 GDP})$ .

한편 산업별 취업구조 변화에 따른 산업별 고용탄력성의 변화 추이를 살펴보면, 1990년대 들어서 전반적으로 고용탄력성이 하락하는 가운데, 제조업과 서비스산업이 대조되는 양상을 보인다.

<표 1-9>에는 기간별로 산업별 고용탄력성이 나타나 있는데, 먼저 1990년대 들어 전산업 고용탄력성이 그 이전 기간에 비해 하락하는 것을 확인할 수 있다. 즉 1985-90 기간에는 전산업 고용탄력성이 0.37인 반면, 1990-95 기간에는 0.12이다.

다음으로 1990년대 들어 제조업의 고용탄력성이 음의 값을 갖는 것으로 나타나, 서비스산업의 고용탄력성이 장기적으로 상승하는 것과 대비된다.<sup>8)</sup>

## 2) 산업별 취업변화의 요인

그러면 이제 산업연관표에 기초해 산업별 취업구조의 변화요인들을 살펴보고 최근의 산업별 취업구조 변화가 갖는 함의를 따져보자.

산업연관표에서 제시되는 내수증대, 수출증대, 최종재 및 중간재의 수입대체, 기술변화에 따른 투입계수 변화, 노동생산성 변화 등의 항목을 취업변동의 요인으로 삼아 각각의 산업들이 이러한 변동요인들에 따라 어떠한 변화를 보였는지를 파악할 수 있다. 이러한 분석을 위해서는 산업을 재분류할 필요가 있는데, 크게 물적재화 부문과 서비스재 부

8) 1980년대 후반에는 여타 부문보다 제조업부문의 고용탄력성이 높았던 것에 비추어 볼 때 1990년대 -0.07이라는 제조업의 고용탄력성은 매우 큰 변화인데, 이에 대해 허재준(1997)은 '1980년대 후반 제조업 확장이 매우 노동집약적인 방법으로 이루어졌다는 사실과 함께 1990년대의 산업구조조정은 극심한 고용조정을 수반하고 있음을 암시한다'라고 해석하고, '향후 제조업의 산업구조 고도화는 상당한 노동력 방출을 수반할 것이며, 정보산업이라 할 수 있는 유통·금융산업의 경쟁력이 취약하기 때문에 서비스업부문에서도 상당한 고용조정을 수반할 것'이라고 전망한다(허재준, 1997: 4-6).

문으로 산업을 분류하고, 다시 각 부문을 기능별로 구분하는 것이다. 이상의 방법에 따른 분석결과는 다음과 같이 정리될 수 있다.

<표 1-10> 산업별 취업변화 요인: 1985-95 (단위: 연평균, %p)

구분	취업증가율	내수 증대	수출 증대	수입 대체	투입계수 변화	노동생산성 증가
전산업	3.13	9.83	3.53	-0.36	-1.08	-8.78
1990-95	1.65	9.51	3.20	-1.04	-1.68	-8.34
1985-90	4.27	8.13	3.17	0.54	-0.13	-7.44
물적제화	1.13	8.54	4.13	-0.23	-1.88	-9.44
농림수산·광업	-2.65	5.35	0.98	-0.11	-4.44	-4.44
제조업	3.78	11.68	8.81	-0.41	0.71	-17.01
전력가스수도	6.14	14.55	4.77	-0.45	1.36	-14.09
건설	7.06	10.15	0.10	-0.02	-0.81	-2.34
서비스제	5.64	11.44	2.78	-0.53	-0.09	-7.96
유통서비스	2.93	12.16	3.76	0.08	-2.41	-10.66
생산자서비스	9.40	14.46	4.31	-0.91	8.05	-16.52
사회서비스	5.78	7.57	0.10	-0.35	0.20	-1.74
개인서비스	8.64	11.36	2.10	-1.68	-0.52	-2.62

자료: 한국은행(1998), 『1985-95년 중 우리나라의 취업구조 변화』.

위의 표를 통해 산업별 취업구조의 변화요인을 살펴보면, 1985-95년 기간 전 산업의 취업자 수<sup>9)</sup>는 연평균 3.1% 증가하였는데, 요인별 기여도에서 내수와 수출증대는 각각 9.8%p 및 3.5%p의 취업증가를 가져온 반면, 노동생산성의 향상이나 투입계수 변화는 각각 -8.8%p와 -1.1%p의 취업감소 효과를 가져온 것으로 나타난다.

기간별로는 1990-95년 기간 취업자 수 증가율은 연평균 1.7%로 1985~90년의 4.3%보다 크게 둔화되었는데, 주로 노동생산성의 향상과 투

9) 동 취업자 수는 산업연관표 작성 대상기간(1년) 동안 생산활동에 실제로 투입된 노동량을 연평균 인원으로 환산한 개념으로, 통계청 기준의 경제활동인구와 다름.

입계수 변화에 따른 취업감소 효과가 내수 및 수출의 증가에 의한 취업증가 효과보다 더 컸던 것에 기인한다.

산업별로는 1985-95년 기간 물적재화 부문의 취업증가율은 연평균 1.1%로 낮은 수준을 나타냈는데, 이는 내수 및 수출증대에 따른 취업증대 효과가 노동생산성의 향상과 투입계수변화에 의해 상쇄된 것으로서, 물적재화 부문의 고용창출 능력이 매우 낮은 수준이었음을 보여주는 것이다.

서비스재 부문의 경우 내수 및 수출증대에 따른 취업증가 효과가 노동생산성의 향상 등으로 인한 취업감소 효과를 크게 상회하는 것으로 나타나는데, 취업증가율이 5.6%에 달함으로써 물적재화 부문보다 훨씬 높은 고용창출능력을 보인다. 특히 생산자서비스의 취업자 수는 연평균 9.4%의 높은 증가세를 보이는데, 이는 노동생산성의 향상 등에 따른 취업감소에도 불구하고 내수증대나 여타 업종에서의 생산자서비스에 대한 중간투입량 증대로 취업증가효과가 컸던 것에 기인한다. 한편 사회서비스와 개인서비스의 경우에는 내수나 수출증대 효과가 낮았음에도 불구하고 노동생산성의 향상 등에 따른 취업감소 효과가 소폭에 그쳐 취업증가율이 각각 5.8% 및 8.6%에 달하였다.

즉 1990년대 들어 노동생산성의 향상과 기술변화에 따른 투입계수 변화에 의한 취업감소 효과가 내수 및 수출 증대에 따른 취업증대 효과를 상쇄하는 정도가 커짐에 따라 전반적인 취업증가율이 1980년대 후반기에 비해 하락하는 양상을 보였다. 이러한 상쇄효과는 물적재화 부문에서 더욱 컸으며, 따라서 서비스재 부문의 고용창출 능력이 상대적으로 더 크게 나타났다.

### 3) 최근 산업구조 변화

그러면 최근의 산업별 취업구조 변화가 가지는 함의를 살펴보자. <

표 1-11>에는 1997년 10월에서 1998년 10월간의 산업별 취업분포 변화가 나타나 있다. 여기에서 확인할 수 있는 것은 최근의 경제침체가 전 산업적인 취업감소를 야기하는 가운데, 거의 대부분의 산업들에서 취업감소가 나타나 산업간 차별화 양상을 찾아보기 힘들며, 따라서 향후의 고용전망이 어둡다는 점이다.

산업별로 취업변동 효과를 살펴보면, 농림어업의 경우 같은 기간에 취업자 수가 오히려 증가하는 추이를 보인다. 이는 사회적 안전망이 미미한 한국적 현실에서 생존을 위한 일시적 귀농 현상이라고 이해할 수 있으며, 앞에서 살펴본 농림어업의 장기적 취업비중 축소 추이에 비추어볼 때, 중장기적 대안은 될 수 없다고 할 수 있다.

광공업의 경우 전체 취업감소율 5.5%를 크게 상회하는 13.4%의 감소율을 나타내는데, 광업의 취업감소율이 상대적으로 높게 나타나지만 그 비중이 작기 때문에 광공업 전체에 대해 미치는 영향은 미미한 것이며, 제조업의 감소율이 실질적으로 전체 광공업의 감소 추세로 나타나게 된다.

서비스부문의 경우, 전체적으로 전 산업 취업감소율보다 낮은 4.8%의 감소율을 나타내는데, 그 구체적인 내용을 살펴보면 하위 부문별로 일정한 편차를 확인할 수 있다. 즉 공공행정, 국방 및 사회보장, 행정과 교육서비스업, 보건 및 사회복지사업 등의 사회서비스 부문은 오히려 취업이 증가하는 추이를 나타낸다. 물론 이러한 부문조차 향후 전개될 공공부문 구조조정에 따라 현재의 추이를 계속 유지할 수 있을지는 의문이다. 한편 서비스부문에서 가장 큰 비중을 차지하는 도소매 및 소비자용품 수리업의 경우, 비록 취업이 감소하는 추이를 나타내지만, 그 감소율이 전체 감소율보다 작다는 점에서 일종의 완충 역할을 하고 있는 것으로 판단된다. 반면 건설업의 경우 25.9%로 가장 큰 취업감소율을 나타내는데, 절대수로도 같은 기간 중 53만명의 취업감소를 기록해 특정 부문에 취업감소가 집중되어 있다는 것을 알 수 있다.

&lt;표 1-11&gt; 산업별 취업구조: 1997.10-1998.10 (단위: 천명, %)

구분	1997.10	1998.10	변화분	변화율
전산업	21,341 (100.0)	20,166 (100.0)	-1,175	-5.5
농림어업	2,557 (12.0)	2,669 (13.2)	112	4.4
농림,수림업및임업	2,450 (11.5)	2,597 (12.9)	147	6.0
일반어업,양식업및관련서비스업	107 ( 0.5)	72 ( 0.4)	-35	-32.7
광공업	4,456 (20.9)	3,861 (19.1)	-595	-13.4
광업	28 ( 0.1)	21 ( 0.1)	-7	-25.0
제조업	4,427 (20.7)	3,840 (19.0)	-587	-13.3
사회간접자본 및 기타서비스업	14,328 (67.1)	13,636 (67.6)	-692	-4.8
전기,가스및수도사업	82 ( 0.4)	62 ( 0.3)	-20	-24.2
건설업	2,058 ( 9.6)	1,524 ( 7.6)	-534	-25.9
도소매및소비용품수리업	3,877 (18.2)	3,788 (18.8)	-89	-2.3
숙박및음식업	1,923 ( 9.0)	1,738 ( 8.6)	-185	-9.6
운수,창고및통신업	1,169 ( 5.5)	1,178 ( 5.8)	9	0.8
금융및보험업	767 ( 3.6)	749 ( 3.7)	-18	-2.3
부동산임대및사업서비스업	1,173 ( 5.5)	1,133 ( 5.6)	-40	-3.4
공공행정,국방및사회보장행정	655 ( 3.1)	821 ( 4.1)	166	25.3
교육서비스업	1,095 ( 5.1)	1,152 ( 5.7)	57	5.2
보건및사회복지사업	320 ( 1.5)	364 ( 1.8)	44	13.8
기타공공사회및개인서비스업	959 ( 4.5)	887 ( 4.4)	-72	-7.5
가사서비스업	238 ( 1.1)	220 ( 1.1)	-18	-7.6
국제및기타외국기관	12 ( 0.1)	20 ( 0.1)	8	66.7

자료: 통계청, 『KOSIS Data Base』.

이러한 최근의 추세를 산업별 취업유발계수와 연관지어 설명해보면, 1995년 산업별 취업유발계수가 물적재화 부문 32.2(제조업 28.6, 건설업이 31.6), 서비스재 부문 43.5(유통서비스 50.5, 생산자서비스 24.8, 사회서비스 37.3, 개인서비스 61.0)라는 점을 감안하면,<sup>10)</sup> 최근에 나타나는

10) 산업별 취업유발계수의 추이는 1985년 이후 계속 하락하는 추세를 보이는데, 물적재화 부문의 경우 1985년, 1990년, 1995년의 취업유발계수가 각각 82.9, 55.8, 32.2로 나타나며, 해당년도 서비스재 부문의 취업유발계수는 각각 72.8, 53.6, 43.5

제조업 및 건설업의 취업감소 폭은 상당히 우려되는 수준이다. 그 이유는 서비스제 부문의 취업유발 계수가 외관상 더 크게 나타남에도 불구하고, 산업간 취업유발 효과는 물적재화 부문이 더 크기 때문이며,<sup>11)</sup> 이러한 산업간 취업유발 효과를 고려한 물적재화 부문의 취업유발 효과는 전체 취업인원의 53.2%에 해당하게 되며, 제조업의 경우 취업유발 효과가 31.2%에 해당하기 때문이다.

따라서 산업간 취업유발 효과까지 고려할 때, 물적재화 부문이 서비스제 부문보다 고용흡수력이 더 크다는 점과, 서비스제 부문에서 큰 비중을 차지하는 유통서비스와 생산자서비스의 경우 물적재화 부문의 생산을 지원하는 업종으로서 물적재화의 수요증대 없이는 생산확대가 어렵다는 점, 물적재화의 수요증대에 영향을 적게 받는 개인서비스의 경우에도 높은 소득탄력성으로 말미암아 경기침체기에는 수요가 급격히 감소하게 된다는 점, 물적재화는 수출을 통해 수요를 증대시키기에 용이하다는 점 등의 이유로 향후의 고용전망에 있어 제조업의 역할이 대단히 중요하다고 할 수 있다.

#### 4. 취업형태별 고용구조

취업형태를 통해 취업구조의 특징을 살펴보자. 통계청의 종사상 지위별 구분기준에 따를 때, 우리나라의 고용구조가 갖는 특징은 세 가지로 정리될 수 있는데, 먼저 전체 생산가능인구 중 취업자의 비중이 낮다는 것을 지적할 수 있다. 이는 앞서 지적한대로 한국의 참가율이 상대적으로 낮다는 점에 기인한 것이다.

로 나타난다(한국은행, 1998: 표5 참조).

- 11) 물적재화 부문이 서비스제 부문에 미치는 취업유발 효과는 18.7%이며, 제조업의 경우 서비스제 부문에 미치는 취업유발 효과는 11.8%이다. 반면 서비스제 부문이 물적재화 부문에 미치는 취업유발 효과는 8.0%이다(한국은행, 1998: 표6, 표7 참조).

다음으로 지적될 수 있는 특징은 취업자 중에서 임금근로자(피용인)가 차지하는 비중이 작다는 점이다. 전체 취업자 중에서 임금근로자가 차지하는 비중은 60%를 조금 넘는 수준인데, 이는 상대적으로 자영업자 및 무급가족봉사자의 비중이 높다는 것을 의미한다.

마지막으로 지적될 수 있는 특징은 임금근로자 중에서 임시직(2)의 비중이 과도하게 높은 기형적인 고용구조이다.

### 1) 기형적 고용구조의 추이

12) 일반적으로 비정규(atypical, contingent, non-standard) 근로는 정규(regular, typical, standard) 근로와의 대비 속에서 정의되는데, 정규근로자는 ‘근로계약기간이 정해져 있지 않아서 근로계약의 해제사유가 발생하지 않는 한 정년까지 고용이 보장되고, 사용자와 소정근로일, 소정근로시간을 정하게 되면 그 날과 그 시간에 대해 근로제공 의무와 임금을 받을 권리가 생기며, 소정근로일 걸근시 징계대상이 되며, 법과 단체교섭에 의해서 임금과 신분을 보장받을 수 있는 자’라고 정의된다(김태홍, 1994: 17). 따라서 정규근로의 전형적 특징은 1) 근로자가 사용자와 종속적 관계에 있으며, 2) 고용계약은 특별한 사유가 없는 한 상용(常備)이라는 것, 3) 전일제의 근로시간, 통상근로에 준하는 근로일수, 4) 노동법/단체교섭/노사협의회 등에 의한 근로관계의 보호, 5) 근속연수에 따라 계산되는 월급제의 임금 등이며, 비정규근로의 특징은 1) 불규칙한 근로시간 및 짧은 근로시간, 2) 통상적이지 않은 노무제공의 양태, 3) 불안정한 법적·경제적 지위로 요약될 수 있다(김소영, 1995). 그리고 정규직과 대비되는 비정규직의 근로관계 상의 특성은 고용안정성이 확보되지 않는다는 것, 정규직에 부여되는 교육·훈련·전환·배치·승진 등의 경력개발 기회가 부여되지 않는다는 것, 각종 수당이나 복리·후생 등의 수혜대상에서 제외된다는 것 등이 된다. 한편 비정규 근로는 이처럼 다양한 측면에서 정규직과 대비됨에 따라 여러 가지 차원에서 유형화될 수 있는데, 일반적으로 거론되는 계약·촉탁직을 포함한 임시(계약)고용, 단시간(파트타임) 근로, 파견근로 등은 단일한 기준에 의한 유형화가 아니다. 즉 임시직이란 고용계약기간을 기준으로 정규직(상용직)과 대비되는 개념이며, 단시간근로는 소정 근무시간이나 근무일수를 기준으로 정규직(상근직)과 대비되는 개념이다. 그리고 파견근로는 고용관계와 사용자관계의 불일치 여부를 기준으로 정규직(정상고용직)과 대비되는 개념이다. 그런데 우리나라의 경우 단시간 근로는 대부분 1년 미만의 고용계약을 체결한 뒤 반복 갱신하는 방식으로 이용되고 있기에 대부분이 임시직에 포함된다는 점과 임시직이 전국적인 차원에서 확인할 수 있는 일반적인 지표라는 점에 근거해 본 절에서는 임시고용을 일반적인 비정규직의 대리지표로 삼고자 했다.

먼저 임금근로자의 비중 추이를 살펴보자. <표 1-12>에는 임금근로자의 비중 추이가 나타나 있다.

<표 1-12> 임시직과 임금근로자의 추이 (단위: 천명, %)

시기	임시직 근로자			임금근로자		
	총수	증가율	비중	총수	증가율	비중
1990	3,171	-	29.0	10,950	-	60.5
1991	3,263	2.9	28.8	11,349	3.6	61.0
1992	3,189	-2.3	27.1	11,751	3.5	61.0
1993	3,133	-1.8	27.1	11,568	-1.6	62.0
1994	3,420	9.2	27.8	12,297	6.3	62.0
1995	3,546	3.7	27.8	12,736	3.6	62.5
1996	3,868	9.1	29.7	13,043	2.4	62.8
1997	4,204	8.7	31.8	13,228	1.4	62.8
1998	4,013	-4.5	32.9	12,190	-7.8	61.2

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』테이프, 최경수(1997)에서 재인용; 통계청, 『98년 4/4분기 고용동향』.

주: 임시직근로자의 비중은 임금근로자 대비이며, 임금근로자 비중은 전체 취업자 대비임.

위의 표를 보면 임금근로자 비중이 60%를 조금 넘는 수준이며, 37-39%에 달하는 사람들이 자영업자나 무급가족봉사자라는 형태로 취업하고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 최근 들어 임금근로자가 7.8%의 감소율을 나타내는데, 이는 1.1%의 감소율을 보이는 비임금근로자의 추이와 차이가 있는 것이다.

다음으로 임시직 근로자의 추이를 살펴보면, 1990년대 초반 이후로 임시직이 빠르게 증가해 온 것을 알 수 있으며, 이러한 추세에 따라 임금근로자 대비 임시직의 비중이 꾸준히 확대되어 왔다.

그러면 임시직의 최근 추이를 구체적으로 살펴보자. 최근의 임시직 추이는 다소 차별적인 양상을 드러낸다. 취업자의 대규모 감소로 인해 임금근로자가 7.8% 감소해 전체 취업자 대비 비중이 다소 하락하는 과정에서, 상용직이 9.7% 감소하고, 일용직이 8.0% 감소한 반면, 임시직의 경우 상대적으로 적은 4.5%의 감소율을 보임으로써, 임금근로자 대비 비중은 오히려 확대되는 양상이 나타난다.

<표 1-13> 임시직 및 35시간 이하 단시간 노동자의 연도별 추이

(단위: 천명, %)

연도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997.10	1998.10
취업자	18,085	18,612	18,961	19,253	19,837	20,377	20,764	21,341	20,166
임금노동자	10,950	11,349	11,568	11,751	12,297	12,736	13,043	13,280	12,180
상용직	5,939	6,256	6,607	6,900	7,110	7,389	7,378	6,964	6,217
임시·일용직	5,011	5,093	4,961	4,851	5,187	5,347	5,665	6,316	5,963
취업자	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
임금노동자	60.5	61.0	61.0	61.0	62.0	62.5	62.8	62.2	60.4
상용직	32.8	33.6	34.8	35.8	35.8	36.3	35.5	32.6	30.8
임시·일용직	27.7	27.3	26.1	25.2	26.1	26.2	27.3	29.6	29.6
임금노동자	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
상용직	54.2	55.1	57.1	58.7	57.8	58.0	56.6	52.4	51.0
임시·일용직	45.8	44.9	42.9	41.3	42.2	42.0	43.4	47.6	49.0
36시간 미만	1,230	1,292	1,340	1,275	1,302	1,323	1,298	1,026	1,643
단시간노동자	6.8	6.9	7.1	6.6	6.6	6.3	6.3	4.8	8.1

자료: 통계청(1997), 『98년 4/4분기 고용동향』; 통계청, 『경제활동인구조사』 테이프, 최경수(1997)에서 재인용.

<표1-13>에서도 나타나듯이 90년대 이후 우리나라의 임시직 고용은 증가 추세에 있다. 특히 1997년 10월과 1998년 10월을 비교해보면, 취업자의 감소 과정에서 임금근로자의 감소폭이 상대적으로 크며, 그 중 특히 상용근로자의 감소폭이 상대적으로 컸다는 것을 확인할 수 있다.

그리고 이러한 변화는 취업자가 감소하는 상황에서 임금근로자 내의 임시직 비중이 확대되는 것을 의미한다.

또한 대부분이 임시직으로 구성되어 있는 단시간근로의 경우도 그 비중이 축소되는 것이 아니라 확대되는 양상을 보여준다.

<표 1-14> 취업자 대비 임시직, 단시간 노동자 비중의 국제비교 (단위: %)

구분	임시직(계약직) 노동자			단시간 근로자			
	1992년	1993년	1994년	1992년	1993년	1994년	
유럽 연합	10.8	10.6	11.0	14.2	14.8	15.3	
독일	10.4	10.2	10.2	14.1	15.1	15.8	
스페인	33.5	32.1	33.6	5.8	6.6	6.9	
프랑스	10.4	10.8	10.9	12.7	13.9	14.9	
이탈리아	7.6	6.1	7.3	5.9	5.6	6.2	
네덜란드	9.7	10.0	10.9	34.5	35.0	36.4	
포르투갈	10.8	9.6	9.3	7.3	7.4	8.0	
영국	5.4	5.7	6.3	23.2	23.9	23.8	
한국	취업자대비	26.1	25.2	26.1	7.1	6.6	6.6
	피용자대비	42.9	41.3	42.2	11.6	11.6	11.5

자료: European Commission(1995), *Employment in Europe*. 윤진호(1998)에서 재인용.

한편 이러한 임시직의 비중은 다른 나라들과의 비교에서도 상당히 높은 수준임을 알 수 있다(<표 1-14> 참조). 취업자 대비 임시직 노동자의 비중은 1994년 현재 독일이 10.2%, 프랑스 10.9%, 영국 6.3% 등이며 스페인의 경우(33.6%)를 제외하면 유럽연합의 어떤 나라보다도 한국의 임시직 비중(26.1%)이 높다는 것을 알 수 있다.<sup>13)</sup>

13) 이러한 비교에서 이용되는 임시직의 비중은 임금근로자와 비임금근로자를 포함한 전체 취업자에 대한 비율임에 주의해야 한다(윤진호, 1998: 71). 한편 이를 일

---

본과 비교해도 우리나라의 임시직 비중이 상당히 높은 것을 확인할 수 있다(최경수, 1997: 30).

## 2) 임시직의 특성

성별 구성을 살펴보면, 여성이 전체 임금근로자에서 차지하는 비중은 38.6%이지만 상용직에서 차지하는 비중은 27.7%밖에 안된다. 반면 여성이 임시직에서 차지하는 비중은 52.6%이고, 단시간 노동자에서 차지하는 비중은 78.3%에 이르고 있다.<sup>14)</sup> 이처럼 여성의 정규직 비중이 낮고 비정규직 비중이 높은 것은 여성 노동자가 저임금·불완전고용 등 주변부 인력으로 활용되고 있음을 말해 준다.

또한 임시직의 산업별 고용구조 현황을 살펴보면, 도소매·음식숙박(35.4%), 제조업(27.0%), 개인·사회·공공서비스업(20.1%)에 가장 집중적으로 분포되어 있다(합계 82.5%)는 것을 알 수 있다(<표 1-15> 참조). 이를 다시 성별로 보면 남자의 경우 상대적으로 제조업과 도소매·음식숙박업의 비중이 큰 데 비하여 여자의 경우엔 상대적으로 도소매·음식숙박업과 기타 서비스업의 비중이 높으며, 제조업의 비중은 25.3%로서 성별에 따라 큰 차이가 있는 것으로 나타난다.

<표 1-15> 임시직 노동자의 산업별·성별 고용구조(1995년) (단위: %)

구분	농림 어업	광업	제조업	전기 가스	건설업	도소매 음식숙박	운수 창고	금융 보험	기타 서비스
전체	1.2	0.1	27.0	0.1	6.5	35.4	3.2	6.4	20.1
남자	2.5	0.4	30.4	0.2	11.4	31.0	5.4	4.1	14.4
여자	0.3	0.0	25.3	0.1	20.	37.6	1.3	8.1	25.3

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』 테이프, 최경수(1997)에서 재인용.

## 3) 최근 추이의 함의

14) 통계청(1996), 『경제활동인구연보』; 노동부(1996), 『단시간 근로자 실태조사』.

이러한 임시직 증가의 최근 성별·산업별 추이를 정리하면, 90년대 이후의 임시직 고용구조가 산업구조의 변화와 맞물리면서 변화되어 왔음을 알 수 있다. 즉 90년대 초반까지만 해도 임시직은 제조업에서 미숙련 노동자의 활용을 위한 고용형태로 이용되었으나, 1992-93년 기간 경공업부문 제조업의 대폭적인 후퇴와 더불어 감소하였다가, 그 이후 미숙련 노동력이 서비스산업의 기간 노동력에서 임시직의 형태로 자리 잡게 되는 것과 더불어 증가하고 있는 것이다. 그리고 이러한 임시직의 산업별 구조 변화는 전통적으로 남성이 지배적이었던 제조업에서의 임시직 감소, 서비스업에서의 신규 여성 임시직의 증가 추세와 맞물려 전체 임시직 중 여성의 비중이 증가하는 결과를 초래하였다.

그리고 정규직의 추이와 관련지어서 이러한 추이를 해석한다면, 1989년 이후로 제조업은 취업자 비중이 줄어들고 있는 반면, 서비스업은 취업자 비중이 계속적으로 증가하고 있는데, 제조업이 전통적인 남성 상용직 중심이었고 서비스업은 여성 임시직을 광범하게 이용하는 추세이므로, 전체적으로는 정규직 대체를 통한 비정규직의 확산이라는 양상이 진행될 것으로 예상된다.

## 5. 요약

이상의 분석결과를 정리하면 다음과 같다. 먼저 지난 10년간 고용구조의 추이에서 한국은 인구증가율을 상회하는 취업증가율을 보여왔는데, 이는 지속적인 경제성장에서 파생되는 노동수요가 지속적인 참가율 상승을 충분히 흡수하는 것이었으며, 그 결과 실업률이 장기적으로 하향 안정화되는 추세를 보였다. 이러한 추세의 특징은 참가율 수준이 상대적으로 낮다는 것, 성별 참가율 편차가 여전히 높다는 것, 그리고 저실업 국가로 분류된다는 것 등이었다. 그러나 최근의 경제위기는 이러한 구조를 크게 변화시켰는데, 참가율의 하락과 대규모의 취업감소가

대량실업을 초래한 것이다. 한편 이러한 변화 과정에서 남녀간 편차를 확인할 수 있는데, 대규모의 일자리 감소가 남성에게는 실업이라는 형태로 드러나고, 여성에게는 노동시장 이탈이라는 형태로 드러나게 된다.

다음으로 산업구조의 측면에서 볼 때 한국에서는 노동수요의 서비스 부문으로의 집중이 진전되었는데, 그 과정에서 1990년대 이후로 고용창출능력이 산업간에 차별화되었다. 즉 재화생산 부문의 고용창출능력이 서비스생산 부문에 비해 떨어진 것이다. 특히 최근의 경제위기 상황에서 취업감소가 제조업과 건설업에 집중되었다. 서비스 생산부분과 물적 재화 생산부분간의 고용유발 효과를 고려할 때, 서비스생산부분의 고용확대가 제조업의 확대 없이는 상당한 한계를 가질 것이라는 점에서 제조업의 향후 취업전망이 중요할 것으로 예상된다.

마지막으로 취업형태별 고용구조의 측면에서는 임금근로자의 비중이 상대적으로 작다는 것과 임시직의 비중이 상당히 높다는 것이 한국적 특징으로 지적될 수 있는데, 이러한 추세는 최근의 변화에서도 유지되는 것으로 나타난다. 즉 전체적인 취업의 감소 속에서도 임시직의 비중은 오히려 증대되는 것으로 나타나, 향후 취업의 확대 과정에서 정규직보다는 비정규직의 확대 비중이 더 클 것으로 전망된다.

참고문헌

- 노동부(1996), 『단시간 근로자 실태조사』.
- 윤진호(1998), 「IMF 시대의 노동시장과 고용위기」, 『위기의 한국경제: 어떻게 극복할 것인가?』, 서울사회경제연구소 제5차 심포지움.
- 최경수(1997), 『단시간근로의 실태와 정책과제: 단시간근로제의 촉진과 보호』, 한국노동연구원.
- 통계청, 『경제활동인구조사』, 각호.
- 통계청(1997), 『국제통계연감』.
- 통계청, 『분기별 고용동향』, 각호.
- 통계청, 『KOSIS Data Base』.
- 한국노동연구원, 『KLI노동통계』, 각호.
- 한국은행(1996), 『국민계정』.
- 한국은행, 『1985-95년 중 우리나라의 취업구조 변화』.
- 허재준(1997), 『1990년대의 노동시장 변화와 노동시장정책과제』, 한국노동연구원.
- Elmeskov, J.(1993), “High and Persistent Unemployment: Assessment of the Problem and its Causes”, *OECD Working Papers* No. 132, OECD Economic Department.
- Elmeskov, J. & Karl Pichelmann(1993), “Unemployment and Labor Force Participation; Trends and Cycles”, *OECD Working Papers* No. 130, OECD Economic Department.
- European Commission(1995), *Employment in Europe*.
- Godbout, Todd M.(1993), “Employment change and sectoral distribution in 10 countries, 1970-90”, *Monthly Labor Review*, Oct.
- OECD(1991), *OECD Employment Outlook*
- OECD(1997), *Labor Force Statistics*.

## 제2장 대량실업 시기의 실업구조 분석

이 병 희 \*

### 1. 머리말

1997년 12월 이후 폭발적으로 증가하기 시작한 실업률은 1999년 2월 현재 8.7%, 실업자 수는 1,785천명에 이르고 있다. 이처럼 높은 실업률은 한국 경제가 일정 궤도에 진입한 1970년대 이후 한 번도 경험하지 못한 사상 초유의 수치이다. 제2차 오일쇼크로 인하여 한국 경제가 큰 몸살을 앓았던 1980년대 초반에도 실업률이 4~5%대에 머물렀던 점을 감안하면, 최근 실업 문제의 심각성을 짐작할 수 있다. 이러한 대량실업과 함께 실질임금 하락, 근로조건 악화, 불평등의 심화 등 삶의 질은 크게 악화되고 있다. 또한 실업의 규모만 증가한 것이 아니라 실업기간의 장기화, 고용형태의 불안정화 등 노동시장구조의 왜곡 또한 두드러지게 진행되고 있다.

이 글은 실증적 분석을 통해 대량실업 시기에서의 실업의 동태적 성격을 분석하고자 한다. 실업문제는 실업의 규모만이 아니라 실업의 발생과 지속, 그리고 부문별 실업구조의 차이 등에 의해 그 영향이 달라질 수 있기 때문이다. 예를 들어 경제활동인구가 100명인 경우에 100명이 각각 1개월씩 실업을 경험하거나 10명이 1년 내내 실업상태에 있는

---

\* 한국노동연구원 부연구위원

경우 모두 실업률은 10%로 집계된다. 전자의 경우에는 실업상태로부터의 탈출과 재취업이 빠르게 이루어지기 때문에 실업문제 자체보다는 실업이 빈번하게 발생함에 따른 고용불안이나 고용의 질 악화, 불평등의 확산 등이 사회적 문제가 된다. 반면 후자의 경우에는 실업상태에서의 탈출과 재취업이 더디고 실업이 장기화되므로, 취업자와 장기실업자로 이중구조화가 진행되고 장기실업의 지속에 따른 사회로부터의 배제 (social exclusion)라는 심각한 사회적 문제를 야기할 가능성이 높다.<sup>1)</sup> 이처럼 실업수준은 동일하다 하더라도 실업의 성격이나 실업이 사회에 미치는 영향은 상이하며, 따라서 정책대응 또한 달라질 수밖에 없을 것이다.

이러한 측면에 주목하여, 이 글에서는 실업수준 뿐만 아니라 실업으로의 유입(inflow)과 탈출(outflow), 그리고 실업기간 등 실업의 동태적 성격에 대한 분석을 통해 실업문제에 대한 이해를 심화하는데 기여하고자 한다.

## 2. 자료와 방법

고용 및 실업동향은 통계청이 매월 조사하는 통계청의 「경제활동인구조사」를 이용할 수 있다. 「경제활동인구조사」는 전국의 약 30,000 표본가구에 상주하는 만 15세 이상의 생산가능인구를 대상으로 매월 15일이 속한 1주간의 경제활동상태를 기준으로 하여 노동력 상태를 취업

1) 선진국에서의 노동시장구조에 대한 비교 분석은 이러한 양자의 차이를 뚜렷하게 보여 준다. 영미는 노동시장 유연화를 통해 실업률 자체를 떨어뜨리는 데에는 가시적 성과를 거두었으나, 실질임금의 저하, 빈곤계층의 증대, 불평등의 확산, 핵심 노동자와 주변노동자로 이중구조화 등의 사회적 문제를 안고 있다. 반면 상대적으로 노동시장 규제 수준이 높은 유럽형은 일자리 나누기와 적극적 노동시장정책 등 협력적 유연화를 추구하고 있으나, 고실업과 장기실업이 지속되면서 노동시장은 내부자와 외부자로의 이중구조화가 심화되고 있다(이병희, 1998a).

자, 실업자, 비경제활동인구 세 가지로 구분하여 발표하고 있다. 이 조사결과를 통해 한 시점에서의 취업자 수, 실업자 수, 실업률 등을 파악할 수 있다.

그런데 앞서 살펴본 것처럼, 노동시장에서 개인들은 취업, 실업, 그리고 비경제활동 상태를 끊임없이 이동하고 있다. 이러한 노동시장의 동태적 성격을 파악하기 위해서는 일정 기간 동안 취업과 실업 및 비경제활동 상태 간의 노동력 이동을 분석하는 것이 필요하다. 이러한 노동시장의 유량(flow) 분석<sup>2)</sup>을 하기 위해서는 동일한 개인을 연속적으로 관찰하는 추적자료(longitudinal data)가 필요하지만, 국내에서 이용할 수 있는 통계는 아직 존재하지 않는다.

대신 이웃하는 월별로 「경제활동인구조사」의 연결패널자료를 직접 구성하여 유량분석을 시도한 연구들이 제시되고 있다(남재량, 1997; 남성일·이화영, 1998; 나운정, 1992). 이는 「경제활동인구조사」의 월별 자료에서 개인번호를 식별하고, 다음 달 자료에서 개인번호와 연결하여 월별 패널자료를 만든 후 노동력 이동상황을 분석하는 것이다. 김대일(1997), 신동균(1998) 또한 이웃하는 월별로 개인별 대응을 통해 연결패널자료를 구성하여 최근 실업구조에 대한 유량 분석을 한 바 있다.

이 글에서는 연결패널자료를 구축할 수 있는 개인번호를 사용할 수 없었으므로 「경제활동인구조사」의 횡단면 자료(cross-sectional data)를 사용하여 노동력 상태간 이동을 분석하고자 한다.<sup>3)</sup> 「경제활동인구조사」는 실업자에게 ‘구직활동 기간’을 묻고 있다. 이를 이용하여 ‘실업자 중

2) 노동시장의 유량 분석은 특정 시점에 존재하는 실업(U)을 그 구성요소, 즉 취업에서 실업으로의 진입(EU), 실업상태의 유지(UU), 비경제활동상태에서 실업으로의 진입(NU)으로 분할이 가능하기 때문에 실업의 발생경로를 분석할 수 있다. 또한 노동시장의 플로우로부터 이행확률을 계산하여 실업빈도와 평균실업기간을 추정할 수 있다. 나아가 노동시장으로 진입하는 플로우인 NE, NU와 노동시장으로부터 유출 플로우인 EN, UN을 결정하는 경제적 요인을 분석하는 것이 가능하다.

3) 이하의 방법은 어수봉(1998a)에서 착안한 것이다.

구직기간이 1개월 이하인 자'는 지난 1개월 동안 실업자 풀로 진입한 '실업유입자'로 간주할 수 있다. 단, 구직활동 기간에는 직업을 가진 상태에서의 구직활동 기간(on-the-job search)도 포함하고 있기 때문에, 실업유입자 규모를 다소 크게 계산할 가능성이 있다. 한편 실업상태로 유입된 자를 '전직(前職)유무'에 따라 '1년 미만의 전직 실업유입자', '1년 이상의 전직 실업유입자', 과거 취업경험이 전혀 없는 '신규 실업유입자' 등으로 실업유입자의 특성을 파악할 수 있다. 그리고 실업상태에서 벗어난 '실업탈출자'는 실업자 규모의 변동과 실업유입자 규모를 이용하여 계산할 수 있다. 즉, 실업유입자에서 전월 대비 실업자 증가분을 뺀 규모가 실업탈출자에 해당한다. 실업탈출자가 재취업하여 취업상태로 이동하였는가, 아니면 비경제활동인구화 하였는가는 실업문제의 평가에 매우 중요하지만, 아쉽게도 횡단면 자료에서는 파악할 수가 없다.

이하에서는 횡단면 자료를 이용한 유량분석을 통해 실업의 발생과 탈출, 실업기간, 그리고 부문별·특성별 차이를 살펴보기로 하자.

### 3. 최근 고용 및 실업 추이

1997년 12월 외환·금융위기 이후 우리나라의 실업률은 폭발적으로 증가하고 있다. 1988년 이후 10년간 2%대에 머물던 실업률은 1999년 2월 현재 8.7%에 이르고 있다. 최근 대량실업이 진행되는 원인으로는 무엇보다 경기위축과 고용조정에 따른 대량의 일자리 감소(job destruction)를 지적할 수 있다. <표 2-1>에서 보듯이 취업자 수는 전년 대비 1,122천명이 감소(5.3% 감소)하였다. 이러한 노동수요의 격감에 따라 실업자가 늘어날 뿐만 아니라 구직활동을 포기하고 노동시장에서 퇴장하는 비경제활동인구도 급격하게 증가하는 양상을 띠고 있다. 노동력 공급의 원천인 15세 이상 인구는 지속적으로 증가하고 있으나 실제 노동시장에 참가하는 경제활동인구는 지난해에 비해 오히려 감소하고 있는 것

이다. 1998년의 인구증가분 507천명과 취업자 감소분 1,122천명을 합한 1,629천명 중 56.3%는 실업자 증가(907천명)로, 43.8%는 비경제활동인구 증가(721천명)로 나타나고 있다. 이에 따라 지난 1980년대 중반 이후 지속되던 인력부족과 고임금 압박 문제가 일거에 해소되고, 대량실업과 실질임금 저하, 불평등의 심화 등 전혀 새로운 변화가 노동시장에서 일어나고 있다.

<표 2-1> 최근 고용 및 실업 추이 (단위: 천명, %)

구분	1997	1998	증감분	증감률
15세 이상 인구	34,736	35,243	507	1.5
경제활동인구 (참가율)	21,604 62.2	21,390 60.7	-214 -1.5	1.0
취업자	21,048	19,926	-1,122	-5.3
실업자 (실업률)	556 2.6	1,463 6.8	907 4.3	163.1
비경제활동인구	13,132	13,853	721	5.5
실업유입자 총수 (실업경험률)	2,214 10.2	5,607 26.2	3,393	155.3

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」.

한편 1998년 들어 한 번이라도 실업상태에 있었던 사람은 5,607천명으로 추정된다.<sup>4)</sup> 이는 월평균 경제활동인구 21,390천명 가운데 26.2%가 실업상태를 경험하였음을 의미한다. 전년 동기에 경제활동인구의 10.2%가 실업상태를 경험한 것과 비교하면, 실업사태의 충격을 짐작할 수 있

4) 한번이라도 실업상태로 유입된 사람을 대상으로 추정되었으므로, 이 기간 동안 2번 이상 실업으로 진입한 사람은 각 회수당 1명으로 간주된다. 따라서 이 글에서 다룬 실업유입자는 연인원임을 밝혀 둔다.

다. 그러나 실업유입자의 총수가 월평균 실업자 1,463천명의 3.8배에 해당하는 점을 감안하면 전반적으로 실업자 규모가 증가하는 가운데서도 실업자의 구성이 빠른 속도로 교체되고 있음을 시사한다.

한편 우리나라의 실업률 통계는 ILO의 기준을 충실하게 따르고 있는데, 실업자를 ‘조사대상 주간 중 수입 있는 일에 전혀 종사하지 못한 자로서, 즉시 취업이 가능하며, 적극적으로 구직활동이 가능한 자’로 매우 엄격하게 정의하고 있기 때문에 공식적인 실업률 통계가 실업문제를 제대로 포착하지 못한다는 비판이 제기되고 있다. 특히 논란이 되는 것은 ‘적극적인 구직활동’ 여부이다. 직장을 찾는 구직자라 할지라도 ‘적극적 구직활동’을 하는 구직자는 실업자라 간주되어 실업통계에 잡히지만, 그렇지 않은 구직자는 취업의사가 있다 하더라도 비경제활동인구로 간주되어 공식적인 실업통계에 포함되지 않고 있다(금재호, 1997: 9-10).<sup>5)</sup> 이에 따라 실업통계는 실제 실업률보다 낮게 산정되는 문제점을 안고 있다. 이하에서 구직활동을 하지 않았다 하더라도 취업을 희망하는 비경제활동인구를 포함하거나, 현재 직장은 있지만 희망하는 수준 이하로 일하는 과소 취업 노동자를 추가하여 취업 애로층을 산정해 보면, 1998년 12월 현재 취업의사가 있는 비경제활동인구는 전체 비경제활동인구의 13.0%에 이르는 1,857천명이며,<sup>6)</sup> ‘일거리가 없어서’라는 경제적 이유로 35시간 미만을 일하는 단시간 노동자는 전체 단시간 노동자의 34.4%인 835천명에 이르고 있다. 이를 1998년 12월 현재 공식적인

5) 미국에서는 우리나라보다 넓게 ‘지난 1개월간의 구직활동’ 여부로 실업자를 정의하고 있으며, ‘취업을 희망하지만 일자리가 없어서’ 등의 노동시장적 요인으로 구직활동을 하지 않은 ‘실망실업자(discouraged workers)’를 포함하여 가사, 육아, 학업, 건강상의 이유 등으로 구직활동을 하지 못한 ‘한계노동자(marginally attached workers)’, ‘경제적 이유의 단시간 노동자’ 등의 보완적 통계를 발표하고 있다 (Bregger and Haugen, 1995).

6) 실망실업자를 제대로 산정하기 위해서는 ‘일자리가 없어서’ 등의 노동시장적 요인으로 구직활동을 하지 못한 취업희망 비경제활동인구로 포착하여야 하지만, 관련 자료를 이용할 수 없었다.

완전실업자 수 1,665천명과 합하면, 전체 경제활동인구의 20.6%에 이르는 무려 4,357천명이 취업애로를 겪고 있는 것으로 나타났다.

노동력 특성별로 고용 및 실업추이를 살펴보자. 우선 성별로 보면, 취업자 감소추이는 남녀 모두에게 공통된 현상이지만, 감소폭에 있어서는 여성이 훨씬 더 크게 나타나 경제위기에 따른 일자리 감소 충격이 여성에게 더 크게 나타남을 볼 수 있다. 반면 실업자나 실업유입자의 증가폭에서는 남성이 더욱 크게 나타난다. 이것은 구직활동을 포기하고 노동시장에서 퇴장하는 비경제활동인구화가 여성에게서 두드러지게 나타났음을 알 수 있다.

<표 2-2> 성별 고용 및 실업 추이 (단위: 천명, %)

구분	성별	1997		1998		증감률
		규모	구성비	규모	구성비	
취업자	계	21,048	100.0	19,926	100.0	-5.3
	남	12,409	59.0	11,897	59.7	-4.1
	여	8,639	41.0	8,030	40.3	-7.0
실업자	계	556 ( 2.6)	100.0	1,463 ( 6.8)	100.0	163.1
	남	352 ( 2.8)	63.3	986 ( 7.7)	67.4	180.0
	여	204 ( 2.3)	36.8	477 ( 5.6)	32.6	133.4
실업유입자 총수	계	2,214 (10.2)	100.0	5,607 (26.2)	100.0	153.2
	남	1,314 (10.3)	59.4	3,485 (27.0)	62.2	165.2
	여	900 (10.2)	40.6	2,122 (24.9)	37.8	135.8

주: 괄호 안은 경제활동인구 대비 비중으로, 각각 실업률과 실업발생률을 의미함.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」.

한편 구성비를 보면, 전체 실업유입자 가운데 남성이 차지하는 비중이 62.2%으로, 월평균 실업자 가운데 남성이 차지하는 비중 67.4%보다 더 적게 나타난다. 이는 뒤의 실업기간에서 보듯이 남자의 실업기간이 여자의 경우보다 더 길어서 동일인이 계속 실업자로 집계되는 경우가

많기 때문이다. 결국 여성에게서 일자리가 상대적으로 더 많이 없어졌음에도, 여성 실직자는 실업상태로 진입하지 않거나 실업상태에 오래 머물지 않기 때문에 실업률이 남성보다 낮게 나타나고 있음을 알 수 있다.

<표 2-3> 학력별 고용 및 실업 추이 (단위: 천명, %)

구분	학력	1997		1998		증감률
		규모	구성비	규모	구성비	
취업자	계	21,048	100.0	19,926	100.0	-5.3
	중졸이하	7,751	36.8	6,620	33.2	-14.6
	고졸	9,025	42.9	8,595	43.1	-4.8
	대졸이상	4,271	20.3	4,712	23.6	10.3
실업자	계	556 ( 2.6)	100.0	1,463 ( 6.8)	100.0	163.1
	중졸이하	119 ( 1.5)	21.3	410 ( 5.8)	28.0	246.0
	고졸	308 ( 3.3)	55.3	767 ( 8.2)	52.4	149.3
	대졸이상	130 ( 3.0)	23.4	286 ( 5.7)	19.5	119.4
실업유입자 총수	계	2,214 (10.2)	100.0	5,607 (26.2)	100.0	153.2
	중졸이하	553 ( 7.0)	25.0	1,721 (24.5)	30.7	211.3
	고졸	1,252 (13.4)	56.5	2,989 (31.9)	53.3	138.8
	대졸이상	410 ( 9.3)	18.5	897 (17.9)	16.0	119.0

주: 괄호 안은 경제활동인구 대비 비중으로, 각각 실업률과 실업발생률을 의미함.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」.

학력별로는 중졸 이하의 취업자는 급격하게 감소한 반면 대졸 이상의 취업은 오히려 증가하고 있어, 실업 충격이 저학력의 주변 노동자층에서 훨씬 심각함을 알 수 있다. 실업자 및 실업유입자 규모 또한 학력이 낮을수록 현저하게 증가하여 경제위기에 따른 실업의 고통이 저학력층에서 크게 나타난다. 그러나 이러한 현상이 서구에서 보이듯 저학력·저숙련 노동력에 대한 수요가 구조적으로 감소함으로써 나타나는 현상으로 보기는 어렵다.<sup>7)</sup> 오히려 전반적인 노동수요가 급감함에 따른

&lt;표 2-4&gt; 연령계층별 고용 및 실업 추이 (단위: 천명, %)

구분	연령	1997		1998		증감률
		규모	구성비	규모	구성비	
취업자	계	21,048	100.0	19,926	100.0	-5.3
	15-19세	383	1.8	326	1.6	-14.9
	20-24세	1,922	9.1	1,484	7.4	-22.8
	25-29세	2,854	13.6	2,619	13.1	-8.2
	중년층	8,711	41.4	8,664	43.5	-0.5
	장년층	3,751	17.8	3,594	18.0	-4.2
	고령층	3,427	16.3	3,241	16.3	-5.4
실업자	계	556 ( 2.6)	100.0	1,463 ( 6.8)	100.0	163.1
	15-19세	42 ( 9.9)	7.5	85 (20.7)	5.8	102.8
	20-24세	149 ( 7.2)	26.8	257 (14.8)	17.6	72.6
	25-29세	122 ( 4.1)	22.0	268 ( 9.3)	18.3	119.2
	중년층	162 ( 1.8)	29.2	523 ( 5.7)	35.7	222.5
	장년층	49 ( 1.3)	8.8	216 ( 5.7)	14.8	340.8
	고령층	32 ( 0.9)	5.8	113 ( 3.4)	7.7	249.5
실업유입자 총수	계	2,214 (10.2)	100.0	5,607 ( 26.2)	100.0	153.2
	15-19세	191 (44.9)	8.6	423 (102.9)	7.5	121.5
	20-24세	591 (28.5)	26.7	1,012 ( 58.1)	18.0	71.2
	25-29세	414 (13.9)	18.7	936 ( 32.4)	16.7	126.0
	중년층	680 ( 7.7)	30.7	2,009 ( 21.9)	35.8	195.4
	장년층	208 ( 5.5)	9.4	783 ( 20.5)	14.0	277.2
	고령층	131 ( 3.8)	5.9	444 ( 13.3)	7.9	240.5

주: 1) 중년층은 30-44세, 장년층 45-54세, 고령층 55세 이상임.

2) 괄호 안은 경제활동인구 대비 비중으로, 각각 실업률과 실업발생률을 의미함.  
자료: 통계청, 「경제활동인구조사」.

7) 저학력·저숙련 노동자의 노동시장 상태의 악화는 서구에서 공통적으로 나타나고 있다. 영미에서는 저숙련 노동자의 실질임금 하락으로 나타난 반면, 유럽에서는 고실업이 저숙련 노동자에게 나타나고 있다. 이러한 원인에 대해 인적자본의 차이나 고숙련 지향적 기술변화(skill-biased technological change) 등이 일반적으로 제시되지만, 수요 자체의 요인만이 아니라 유연화 공세의 결과이기도 하다는 점이 강조되어야 할 것이다(이병희, 1998b).

제한된 일자리를 둘러싼 경쟁에서 고학력자가 하향 취업하면서 저학력자의 일자리를 잠식하고 있기 때문으로 보인다.

연령계층별로는 모든 연령계층에서 노동수요가 감소하여 취업자 규모가 줄어들고 있다. 특히 노동시장에 새롭게 진입하는 청년층에서 취업자 감소 추세가 뚜렷하다. 이는 노동시장 전체적으로 일자리 자체가 감소하고 기존 노동자의 이직이 줄어들어 청년 신규 졸업자에 대한 대체수요가 감소하고 있기 때문이다. 신규채용의 지나친 억제로 인해 청년층의 노동시장 좌절이 심각할 경우 중장기적으로 사회문제가 심각해질 뿐만 아니라 성장에 있어서도 걸림돌이 될 가능성이 높다. 한편 실업자 및 실업유입자 규모 면에서는 중장년층에서 가장 큰 폭으로 증가하였다. 실업으로 인한 경제적 궁핍은 가계를 책임지고 있는 중장년층에서 가장 심각하다는 점에서 중장년층의 실직은 사회적 안정을 저해하는 주요한 요인이 된다.

<표 2-5> 전직유무별 실업 추이 (단위: 천명, %)

구 분		1997	1998	증감률
실업자	계	556 (100.0)	1,463 (100.0)	163.2
	신규실업	237 ( 42.6)	116 ( 7.9)	-51.3
	전직실업	319 ( 57.4)	1,348 ( 92.1)	322.5
	· 1년미만		1,193 ( 81.5)	
	· 1년이상		155 ( 10.6)	
실업유입자 총수	계	2,214 (100.0)	5,607 (100.0)	153.2
	신규실업	939 ( 42.4)	387 ( 6.9)	-58.8
	전직실업	1,275 ( 57.6)	5,220 ( 93.1)	309.3
	· 1년미만		4,715 ( 84.1)	
	· 1년이상		505 ( 9.0)	

주 : 신규실업자로 분류되던 노동시장 재진입자(reentrants)가 1998년부터는 전직실업자로 분류됨.

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」.

실업자의 대부분은 직장을 잃은 전직실업자로 나타났다. 1998년 한 해 동안 실업을 경험한 자 가운데 무려 93.1%가 직장을 가진 경험이 있는 전직실업자들이다. 특히 전직실업자 중 이직 시기가 1년 미만인 전직실업자의 비중이 크게 증가하여, 최근의 경기침체와 고용조정에 따른 전직실업이 실업률 급상승의 주된 요인임을 알 수 있다.

<표 2-6> 이직이유별 전직실업자 추이 (단위: 천명, %)

구분	1997	1998
전직실업자 합계	319 (100.0)	1,193 (100.0)
비자발적 실업	111 ( 34.8)	837 ( 70.2)
· 직장의 휴·폐업	67 ( 21.0)	163 ( 13.7)
· 명예·조기퇴직·정리해고		213 ( 17.8)
· 일거리가 없어서, 사업경영악화		44 ( 13.8)
자발적 실업	207 ( 64.9)	356 ( 29.9)
· 개인사유	204 ( 63.9)	265 ( 22.2)
· 기타	3 ( 0.9)	92 ( 7.7)

주: 1998년은 1년 미만 전직실업자임.

자료: 통계청, 「고용동향」, 각월호.

한편 전직실업자의 이직이유별 구성비를 보면, 정리해고 등 경영상의 이유로 인한 해고자의 비중은 1998년 17.8%에 이르며, 사업경영 악화와 직장의 휴폐업 등 경기적 요인으로 인한 실업을 포함하면 전직실업자 중 비자발적 실업자가 차지하는 비중은 1997년 34.8%에서 1998년 70.2%로 크게 증가하였다.

종사상 지위별로 취업자를 보면, 기업·금융 등의 구조조정, 도산·휴폐업 등으로 임금노동자가 전체 취업자 가운데 차지하는 비중이 전년보다 1.6%p 하락한 61.2%에 머물렀다. 반면 무급가족종사자는 오히려 증가하고 있다. 최근 실업자가 크게 늘어나면서 그 동안 감소추세를 보여왔던 무급가족종사자가 다시 크게 늘어나고 있는 것이다. 이러한 무급가족종사자의 일부는 실제로는 은폐된 실업자의 성격이 강하다고

&lt;표 2-7&gt; 종사상 지위별 고용 및 실업 추이 (단위: 천명, %)

구분	종사상 지위	1997		1998		증감률
		규모	구성비	규모	구성비	
취업자	계	21,048	100.0	19,926	100.0	-5.3
	상용직	7,133	33.9	6,440	32.3	-9.7
	임시직	4,204	20.0	4,013	20.1	-4.5
	일용직	1,890	9.0	1,738	8.7	-8.0
	자영업주	5,951	28.3	5,740	28.8	-3.5
	무급가족종사자	1,870	8.9	1,995	10.0	6.7
전직실업자	계	319 (1.5)	100.0	1,193 ( 5.6)	100.0	273.9
	상용직	79 (1.1)	24.8	257 ( 3.8)	21.6	225.6
	임시직	128 (3.0)	40.1	398 ( 9.0)	33.4	210.8
	일용직	56 (2.9)	17.6	345 (16.6)	29.0	516.7
	자영업주	53 (0.9)	16.6	175 ( 3.0)	14.6	229.5
	무급가족종사자	3 (0.2)	0.9	18 ( 0.9)	1.5	487.8
전직 실업유입자 총수	계	1,275 ( 6.0)	100.0	4,715 (22.3)	100.0	269.7
	상용직	302 ( 4.2)	23.7	823 (12.3)	17.5	173.0
	임시직	523 (12.1)	41.0	1,559 (35.4)	33.1	198.4
	일용직	271 (13.9)	21.3	1,614 (77.5)	34.2	495.4
	자영업주	170 ( 2.8)	13.3	625 (10.6)	13.3	267.1
	무급가족종사자	10 ( 0.5)	0.8	94 ( 4.6)	2.0	845.1

주: 1) 1998년의 전직실업자, 전직실업유입자는 1년 미만 전직실업자임.

2) 괄호 안은 전직실업률과 전직실업발생률임.

전직실업률 = 전직실업자 / (취업자 + 전직실업자) × 100

전직실업발생률 = 전직실업유입자 / (취업자 + 전직실업자) × 100

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」.

할 수 있어, 지난 1년간 고용의 질적 수준이 크게 악화되었음을 시사한다. 한편 임금노동자 가운데서는 고용계약이 1개월 미만인 일용직 취업자의 일자리 감소가 현저하게 나타나고 있다. 또한 상용노동자의 취업자 감소폭도 커지고 있어 고용관계의 단절을 통한 직접적인 고용조정이 본격화되고 있음을 알 수 있다.

&lt;표 2-8&gt; 산업별 고용 및 실업 추이 (단위: 천명, %)

구분	산업	1997		1998		증감률
		규모	구성비	규모	구성비	
취업자	계	21,048	100.0	19,926	100.0	-5.3
	농림어업	2,324	11.0	2,424	12.2	4.3
	광공업	4,501	21.4	3,904	19.6	-13.3
	· 제조업	4,474	21.3	3,884	19.5	-13.2
	서비스업	14,223	67.6	13,598	68.2	-4.4
	· 건설업	2,004	9.5	1,577	7.9	-21.3
	· 도소매음식숙박	5,798	27.5	5,565	27.9	-4.0
	· 기타서비스업	6,421	30.5	6,457	32.4	0.6
전직실업자	계	319 (1.5)	100.0	1,193 ( 5.6)	100.0	273.9
	농림어업	4 (0.2)	1.3	17 ( 0.7)	1.4	315.2
	광공업	81 (1.8)	25.4	279 ( 6.7)	23.4	244.4
	· 제조업	80 (1.8)	25.1	278 ( 6.7)	23.3	247.0
	서비스업	235 (1.6)	73.7	897 ( 6.2)	75.2	281.7
	· 건설업	50 (2.4)	15.7	299 (15.9)	25.1	498.4
	· 도소매음식숙박	110 (1.9)	34.5	346 (5.9)	29.0	214.4
	· 기타서비스업	75 (1.2)	23.5	252 (3.8)	21.1	236.0
전직 실업유입자 총수	계	1,275 ( 6.0)	100.0	4,715 (22.3)	100.0	269.7
	농림어업	12 ( 0.5)	1.0	82 ( 3.3)	1.7	562.4
	광공업	328 ( 7.1)	25.7	982 (23.5)	20.8	199.8
	· 제조업	326 ( 7.2)	25.6	979 (23.5)	20.8	200.0
	서비스업	936 ( 6.5)	73.4	3,651 (25.2)	77.4	290.3
	· 건설업	233 (11.4)	18.3	1,217 (64.9)	25.8	421.5
	· 도소매음식숙박	415 ( 7.0)	32.5	1,420 (24.0)	30.1	242.1
	· 기타서비스업	287 ( 4.4)	22.5	1,014 (15.1)	21.5	253.2

주: 1) 1998년의 실업자, 실업유입자는 1년 미만 전직실업자임.

2) 괄호 안은 전직실업률과 전직실업발생률임.

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」.

&lt;표 2-9&gt; 직업별 고용 및 실업 추이 (단위: 천명, %)

구분	직업	1997		1998		증감률
		규모	구성비	규모	구성비	
취업자	계	21,048	100.0	19,926	100.0	-5.3
	고위임직원	531	2.5	515	2.6	-3.1
	전문가	997	4.7	1,107	5.6	11.0
	기술공 및 준전문가	2,184	10.4	2,140	10.7	-2.0
	사무직	2,574	12.2	2,418	12.1	-6.1
	서비스 및 판매직	4,857	23.1	4,722	23.7	-2.8
	농어업 숙련직	2,213	10.5	2,307	11.6	4.3
	기능원	3,163	15.0	2,545	12.8	-19.5
	장치, 기계조작원	2,174	10.3	2,076	10.4	-4.5
	단순노무직	2,355	11.2	2,096	10.5	-11.0
전직실업자	계	319 (1.5)	100.0	1,193 ( 5.6)	100.0	273.9
	고위임직원	5 (0.9)	1.6	23 ( 4.3)	1.9	361.3
	전문가	6 (0.6)	1.9	23 ( 2.0)	1.9	281.6
	기술공 및 준전문가	38 (1.7)	11.9	111 ( 4.9)	9.3	191.3
	사무직	47 (1.8)	14.7	128 ( 5.0)	10.7	172.1
	서비스 및 판매직	80 (1.6)	25.1	266 ( 5.3)	22.3	232.2
	농어업 숙련직	3 (0.1)	0.9	10 ( 0.4)	0.9	243.4
	기능원	58 (1.8)	18.2	296 (10.4)	24.8	410.6
	장치, 기계조작원	36 (1.6)	11.3	136 ( 6.1)	11.4	276.6
	단순노무직	45 (1.9)	14.1	200 ( 8.7)	16.8	345.1
전직 실업유입자 총수	계	1,275 (6.0)	100.0	4,715 (22.3)	100.0	269.7
	고위임직원	15 (2.8)	1.2	62 (11.5)	1.3	306.0
	전문가	22 (2.2)	1.7	79 ( 7.0)	1.7	254.6
	기술공 및 준전문가	151 (6.8)	11.9	393 (17.5)	8.3	159.7
	사무직	185 (7.0)	14.5	467 (18.3)	9.9	152.8
	서비스 및 판매직	296 (6.0)	23.2	1,120 (22.5)	23.8	278.5
	농어업 숙련직	9 (0.4)	0.7	47 ( 2.0)	1.0	418.3
	기능원	270 (8.4)	21.1	1,205 (42.4)	25.6	346.9
	장치, 기계조작원	140 (6.4)	11.0	454 (20.5)	9.6	223.3
	단순노무직	187 (7.8)	14.6	888 (38.7)	18.8	375.4

주: 1) 1998년의 실업자, 실업유입자는 1년 미만 전직실업자임.

2) 괄호 안은 전직실업률과 전직실업발생률임.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」.

취업경험이 있는 실업유입자를 전(前) 종사상 지위별로 보면, 임시직과 일용직의 비중이 각각 33.1%, 34.2%로 전체의 2/3를 차지하고 있다. 특히 일용직 노동자의 실업유입은 무려 5배 가까이 증가하여, 이들이 경제위기의 영향을 가장 크게 받은 계층임을 알 수 있다. 한편 상용직 노동자가 전직실업유입자 가운데 차지하는 비중은 17.5%이지만, 전직실업자에서 차지하는 비중은 21.6%로 나타나 상용직의 재취업이 다른 불안정노동자보다 어렵다는 것을 짐작할 수 있다.

산업별로 보면, 농림어업부문을 제외한 대부분의 산업에서 일자리가 감소하여 취업구조가 악화되고 있다. 특히 취업자의 대폭적인 감소가 나타난 산업부문은 건설업과 제조업이다. 전년과 대비하여 취업자 감소(1,122천명)의 대부분이 제조업(590천명)과 건설업(427천명)에서 일어났다. 한편 지속적인 감소추세를 보이던 농림어업 부문에서는 주로 무급가족종사자의 증가에 따라 취업자가 크게 증가하여 일자리 파괴의 충격을 흡수하고 있다. 농림어업부문에서 지난해보다 추가로 늘어난 취업자는 사실상 잠재실업자로 보아야 할 것이다. 그리고 대규모로 시행된 공공근로사업에 따라 사업·개인·공공서비스업의 취업자가 소폭 증가하였다.

전직실업유입자의 전(前)산업별 비중은 도소매·음식·숙박업, 건설업, 제조업 순서로 나타난다. 특히 건설업에서 종사하다가 실업상태로 유입한 규모는 전년과 대비하여 무려 4.2배나 증가하여, 이 산업에 종사하는 일용직의 실업이 실업증가를 주도하였음을 알 수 있다.

직업별 취업자 변화를 보면, 기능공 및 단순노무직 등 생산관련직의 현저한 감소가 두드러진다. 이는 앞서 제조업과 건설업의 취업자가 크게 감소한 결과이다. 사무직 또한 취업자의 감소가 비교적 큰 편인데, 이는 주로 사무직 여성노동자가 고용조정 과정에서 일자리를 잃었기 때문이다. 반면 전문기술직은 오히려 취업자가 크게 증가하였다.

한편 직업별로 실업률을 보면, 기능원과 단순노무직, 서비스 및 판매

직에서 실업발생 빈도가 높게 나타난다. 전문기술직의 실업률은 여전히 낮지만, 작년에 비해 실업경험 빈도가 증가하는 현상은 여타 직업과 마찬가지로 볼 수 있다.

#### 4. 실업의 유입 및 탈출 구조

실업의 동태적 성격을 이해하기 위해서는 실업상태를 중심으로 실업상태로의 유입과 실업상태로부터의 탈출을 파악할 필요가 있다. <표 2-10>은 노동력 상태간 이동상황을 월별로 제시한 것이다.

우선 실업상태로 유입하는 규모를 보면, 1998년에는 매월 평균적으로 510천명이 새로 실업상태를 경험하고 있는 것으로 나타난다. 이는 1997년의 월평균 실업유입자(201천명)의 2.5배에 이른다. 이에 따라 실업유입률은 1997년 0.9%에서 1998년 2.4%로 급증하였다. 이는 매월 100명의 경제활동인구 가운데 2.4명이 새로이 실업상태에 놓인다는 것을 의미한다.

한편 실업으로의 유입 경로는 취업자가 실직하는 경우와 비경제활동인구가 노동시장에 진입하여 일자리를 얻지 못하는 경우로 구분할 수 있다. 1998년 실업유입자 가운데 84.1%가 1년 미만의 전직 실업유입자이며, 9.0%가 1년 이상의 전직 실업유입자, 그리고 6.9%는 신규 실업유입자로 나타난다. 1년 미만의 전직 실업유입자의 상당수가 취업상태에서 실업상태로 유입한 자임을 감안하면, 1998년 들어 실업증가의 주요한 원인은 일자리 파괴(job destruction)에 기인한다는 것을 알 수 있다.

실업상태를 벗어나는 규모는 1998년 월평균 443천명에 이르고 있다. 실업자 가운데 실업상태를 벗어나는 이행확률인 실업탈출률은 1998년 월평균 30.6%로 나타난다. 이는 전월 실업자 10명 가운데 3명은 재취업하거나 구직을 아예 포기하며,<sup>8)</sup> 나머지 7명은 한달 뒤에도 일자리를 못 찾고 있다는 것을 의미한다. 한편 1997년과 대비하여 실업탈출률의

감소는 실업기간의 장기화로 귀결된다. 이에 따라 기대실업기간은 1997년 2.9개월에서 1998년 3.3개월로 길어졌다.<sup>9)</sup>

이제 실업으로의 유입과 탈출을 비교하여 보자. 실업으로의 유입과 탈출 규모가 서로 크게 차이가 없었던 1997년과 달리 1998년에는 실업 유입자가 대폭 증가하였을 뿐만 아니라 실업유입자가 실업탈출자를 평균 66천명 상회하고 있다. 당초의 우려와는 달리 실업탈출률이 비교적 높은 수준을 보이고 있지만, 여전히 실업으로의 유입규모가 큰 폭으로 증가하여 실업률 상승을 주도하고 있음을 알 수 있다. 결국 대량실업시기 실업의 유입-탈출 면에서 두드러진 특징은 실업으로의 유입, 특히 취업에서 실업으로의 유입이 급증하고 있다는 점이다. 따라서 실업증대의 주된 요인은 일자리 감소에 따른 대량의 실직임을 추측할 수 있다.

이와는 달리 실업증가의 주요한 원인을 노동시장으로 유입하는 비경제활동인구가 큰 폭으로 증가하였기 때문이라는 주장이 있다.<sup>10)</sup> 경제활동상태(취업·실업)와 비경제활동상태간의 이동성이 높다는 점은 인정되지만, 그럼에도 불구하고 실업문제를 주도하는 요인은 대량의 실직이라는 점이 강조되어야 한다. (비록 취업으로의 탈출자가 증가하여 상당

- 8) 1998년 1~7월까지의 연결 패널자료를 이용한 신동균(1998)에 따르면, 월평균 탈출확률은 30.2%이며, 이 가운데 20.9%는 재취업으로, 나머지 9.3%는 비경제활동상태로 탈출하고 있다.
- 9) 조사되는 실업기간은 완결되지 않은 불완전 관찰(spell)일 뿐만 아니라 현재처럼 대량실업의 초기단계에서는 실제 실업기간을 제대로 측정하기 어렵다. 따라서 정상균형상태를 가정하여 실업탈출률의 역수로 계산되는 기대실업기간(expected duration)을 추정하는 것이 불가피하다(어수봉, 1998).
- 10) 신동균(1998)에 따르면, 총실업자 증가분 중의 73.5%는 비경제활동상태로부터의 순유입(유입-탈출)이며, 나머지 26.5%가 취업으로부터의 순유입으로 나타난다. 이에 기초하여 그는 실업의 증대를 설명함에 있어서 실업과 취업 사이의 이동성보다는 실업과 비경제활동인구 사이의 이동성이 더 중요하다고 강조하고 있다. 남성일·이화영(1998) 또한 1998년도 실업문제에서의 중요한 현상은 실업자가 비경제활동 인구화하는 실망실업보다는 비경제활동 상태에서 실업으로 진입하는 부가노동자효과라고 강조하고 있다.

&lt;표 2-10&gt; 실업의 유입 및 탈출 추이 (단위: 천명, %)

1998년	1-2월	2-3월	3-4월	4-5월	5-6월	6-7월	7-8월	8-9월	9-10월	10-11월	11-12월	월평균
전월 실업자	934	1,235	1,378	1,434	1,492	1,529	1,651	1,578	1,572	1,536	1,557	1,463
실업률	5.9	6.5	6.7	6.9	7.0	7.6	7.4	7.3	7.1	7.3	7.9	6.8
실업유입자	568 (100)	534 (100)	444 (100)	458 (100)	508 (100)	558 (100)	444 (100)	536 (100)	456 (100)	548 (100)	553 (100)	510 (100)
· 1년미만 전직실업	451 (79.4)	461 (86.4)	395 (89.1)	394 (86.2)	438 (86.3)	459 (82.3)	397 (89.5)	440 (81.9)	387 (84.8)	458 (83.6)	433 (78.4)	429 (84.1)
· 1년이상 전직실업	53 (9.3)	38 (7.2)	31 (6.9)	41 (9.0)	41 (8.1)	47 (8.4)	30 (6.9)	64 (11.9)	46 (10.0)	53 (9.6)	62 (11.2)	46 (9.0)
· 신규실업	64 (11.3)	34 (6.4)	18 (4.0)	22 (4.9)	29 (5.6)	52 (9.3)	16 (3.6)	33 (6.2)	24 (5.2)	37 (6.8)	58 (10.4)	35 (6.9)
실업자증가	301	143	56	58	37	122	-73	-6	-36	21	108	66
실업탈출자	267	391	387	400	471	436	517	542	493	527	444	443
실업유입률 (%)	2.8	2.6	2.1	2.1	2.3	2.6	2.0	2.5	2.1	2.5	2.6	2.4
실업탈출률 (%)	28.6	31.6	28.1	27.9	31.6	28.5	31.3	34.4	31.3	34.3	28.5	30.6
기대실업기간(개월)	3.5	3.2	3.6	3.6	3.2	3.5	3.2	2.9	3.2	2.9	3.5	3.3
1997년	1-2월	2-3월	3-4월	4-5월	5-6월	6-7월	7-8월	8-9월	9-10월	10-11월	11-12월	월평균
전월 실업자	551	662	723	603	550	496	476	465	469	452	573	556
실업률	3.2	3.4	2.8	2.5	2.3	2.2	2.1	2.2	2.1	2.6	3.1	2.6
실업유입자	277 (100)	373 (100)	225 (100)	165 (100)	169 (100)	150 (100)	131 (100)	159 (100)	110 (100)	254 (100)	201 (100)	201 (100)
-전직실업	138 (49.8)	197 (52.7)	128 (56.6)	104 (63.0)	105 (61.8)	100 (66.4)	82 (62.5)	94 (59.5)	62 (56.3)	145 (57.4)	121 (60.4)	116 (57.6)
-신규실업	139 (50.2)	177 (47.3)	98 (43.4)	61 (37.0)	65 (38.2)	50 (33.6)	49 (37.5)	64 (40.5)	48 (43.7)	108 (42.6)	80 (39.6)	85 (42.4)
실업자증가	110	62	-120	-54	-54	-19	-12	4	-17	122	85	10
실업탈출자	167	312	345	219	223	169	142	155	127	132	116	192
실업유입률(%)	1.3	1.8	1.0	0.8	0.8	0.7	0.6	0.7	0.5	1.2	0.9	0.9
실업탈출률(%)	30.2	47.1	47.7	36.3	40.6	34.2	29.9	33.3	27.0	29.2	20.3	34.2
기대실업기간(개월)	3.3	2.1	2.1	2.8	2.5	2.9	3.3	3.0	3.7	3.4	4.9	2.9

주: 1) 실업유입률 = 실업유입자 / 전월 경제활동인구

2) 실업탈출률 = 실업탈출자 / 전월 실업자

3) 기대실업기간 = 1 / 실업탈출율

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」.

&lt;표 2-11&gt; 실업구조의 국제비교 (단위: %, 개월)

국가분류	실업률	실업유입률	평균실업기간
저유입률, 장기실업기간 국가			
벨기에	8.3	0.2	50
덴마크	9.4	0.8	11
프랑스	11.1	0.6	21
독일	6.6	0.4	16
아일랜드	20	0.7	30
이탈리아	8.6	0.2	36
네덜란드	10.1	0.4	25
스페인	23.6	0.2	105
영국	9.1	0.9	10
고유입률, 단기실업기간 국가			
호주	7.8	1.4	6
캐나다	8.3	2.6	3
미국	5.8	2.2	3
한국(1998)	6.8	2.4	3.3
저유입률, 단기실업기간 국가			
핀란드	5.3	1.1	5
일본	2.6	0.5	5
노르웨이	3.3	1.1	3
스웨덴	1.6	0.5	3
한국(1992)	2.4	0.8	3.1

주: 1) 한국 이외의 경우는 Layard et al.(1991) p.222에서 재인용하였음. 한국(1992)은 어수봉(1993)에서 인용하였으며, 한국(1998)의 경우는 필자가 계산함.

2) 한국을 제외한 그 외 국가는 1988년 자료임.

정도 상쇄하고 있지만) 취업에서 실업으로 유입하는 실직규모는 매우 큰 수준이며, 또한 취업상태에서의 실업 진입이 비경제활동상태에서의 실업 진입 규모보다 높은 수준을 보이고 있어 실직이 실업증가의 주요

한 원인이라고 할 수 있다. 따라서 실업자가 재취업하는 규모의 증대에 따라 취업에서 실업으로의 순유입이 감소하는 현상 이면에는 여전히 일자리 파괴에 따른 대량의 실직이 존재하고 있는 것이다.<sup>11)</sup>

이상의 실업 유입-탈출 분석을 이용하여 실업구조를 보다 잘 이해할 수 있다. 실업으로의 유입이 자주 이루어진다고 하더라도 실업에서의 탈출과 재취업이 빠르게 이루어진다면 실업기간은 짧고 실업률은 낮아질 수 있다. 반면 실업을 경험하는 빈도는 낮다고 하더라도 실업으로부터의 탈출이 더디고 탈출이 비경제활동인구로의 유입이라는 형태를 지니면, 실업기간은 장기화되고 고실업구조가 지속될 것이다.

일정 기간 동안 실업으로의 유입자와 실업으로부터의 탈출자가 동일한 정상균형상태(steady-state equilibrium)에서 실업률은 실업유입률×평균실업기간으로 계산된다. 따라서 실업으로의 유입이 변하지 않는데 실업탈출률이 증가하여 실업기간이 짧아진다면 실업률은 하락하게 된다. 반면 실업에서의 탈출이 일정한데, 실업 풀로의 유입이 증가하면 실업률은 상승하게 된다(조우현, 1998: 569-573).

<표 2-11>은 실업유입률과 평균실업기간을 기준으로 선진국을 세 가지 유형으로 분류하고 있다. 미국과 캐나다는 실업자가 될 확률이 다른 나라에 비해 매우 높지만 재취업할 확률이 높아 실업기간이 비교적 짧기 때문에 상대적으로 낮은 실업률을 기록하고 있다. 이러한 고실업유입률(high inflow rate)과 단기실업(short-term duration) 국가에서는 실업도 쉽지만 상대적으로 재취업도 용이하기 때문에, 실업 그 자체가 문제되기보다는 고용의 질과 실질임금 하락, 불평등의 확산 등이 문제가 되고 있다. 한편 유럽 국가들은 실업에 처할 확률이 낮으나 일단 실업에 처

11) 뿐만 아니라 비경제활동상태로부터의 실업유입이 비경제활동상태로의 탈출보다 많지만, 비경제활동인구의 노동시장으로의 진입은 노동시장에서의 경쟁을 증대하므로 그다지 문제가 되지 않다는 점을 감안하면, 노동시장으로 유입하는 비경제활동인구를 실업문제의 일차적 요인으로 강조하기는 어렵다.

하면 장기실업 상태에 머무르기 때문에 실업률이 높다. 즉, 유럽에서의 실업률의 상승은 실업을 경험하는 빈도의 증가보다는 실업기간의 장기화와 연관되어 있다. 이러한 저실업유입률(low inflow rate)과 장기실업(long-term duration) 국가에서는 실업자가 재취업할 확률이 낮기 때문에 한 번 실업에 처하면 장기실업에 놓일 가능성이 높다. 가장 이상적이라고 할 수 있는 저실업유입률(low inflow rate)과 단기실업(short-term duration) 구조는 1990년 이전의 북구와 외환위기 이전의 한국과 일본 등이 이에 해당한다.

한편 1998년 들어 우리나라의 실업구조는 급격하게 변화하고 있다. 대량의 일자리 감소와 고용조정의 급격한 진전에 따라 실직할 확률이 크게 증가하고 있기 때문이다. 1998년 한국의 실업유입률은 2.4%로 급증하여 실업이 매우 빈번한 국가들과 비견할 만한 수준이다. 이에 따라 종전의 안정적인 고용구조로부터 실업이 빈번하게 발생하는 앵글로색슨형 노동시장으로 이행하는 조짐을 보이고 있다. 또한 아직은 대량실업의 초기단계여서 실업기간이 짧지만, 저성장-고실업이라는 새로운 상황에 대한 대응력이 극히 미흡한 상태에서 시장적 유연화의 일방적인 추진이 계속될 경우 특정 집단을 중심으로 실업기간이 장기화될 것으로 보인다. 이에 따라 자칫 노동시장구조의 불안정화와 왜곡이 심화되어 고실업유입률과 장기실업구조가 등장할 가능성도 배제할 수 없다.

## 5. 실업기간 분석

실업구조에 있어서 실업상태에 처할 확률뿐만 아니라 실업기간도 대단히 중요하다는 사실을 앞서 지적하였다. 장기실업문제는 노동시장의 효율성과 공정성을 저해하면서 사회적 배제와 불안이라는 심각한 문제를 야기할 가능성이 높기 때문이다. 이러한 실업의 질적 문제를 살펴보기 위하여, 우선 실업자들이 얼마나 빨리 실업상태로부터 벗어나는가를

살펴보기로 하자.

<표 2-12> 실업의 지속과 탈출 추이(1998년 1월~10월) (단위: 천명, %)

구 분		1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월
1월	실업자	934	667	471	352	261	192	154	118	104	102
	조건부 실업탈출률		(28.6)	(29.4)	(25.2)	(25.9)	(26.2)	(20.0)	(23.4)	(11.9)	(1.5)
2월	실업자		1,235	844	622	453	334	270	204	168	149
	조건부 실업탈출률		(31.6)	(26.4)	(27.1)	(26.4)	(19.1)	(24.4)	(17.4)	(11.7)	
3월	실업자			1,378	990	719	515	406	312	243	200
	조건부 실업탈출률			(28.1)	(27.4)	(28.4)	(21.2)	(23.2)	(22.1)	(17.8)	
4월	실업자				1,434	1,034	732	552	427	338	265
	조건부 실업탈출률				(27.9)	(29.2)	(24.6)	(22.6)	(20.8)	(21.6)	
5월	실업자					1,492	1,021	743	567	435	332
	조건부 실업탈출률					(31.6)	(27.2)	(23.7)	(23.3)	(23.7)	
6월	실업자						1,529	1,093	803	583	440
	조건부 실업탈출률						(28.5)	(26.5)	(27.4)	(24.6)	
7월	실업자							1,651	1,134	778	566
	조건부 실업탈출률							(31.3)	(31.4)	(27.3)	
8월	실업자								1,578	1,036	748
	조건부 실업탈출률								(34.4)	(27.8)	
9월	실업자									1,572	1,080
	조건부 실업탈출률									(31.3)	

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」.

특정 시점의 실업자들이 시간의 경과에 따라 얼마나 빨리 실업상태로부터 탈출하는가를 분석하기 위해서는 실업자를 계속 추적 조사하여야 한다. 추적자료를 구성하기 힘든 현재 상황에서 제한적이거나 「경제활동인구조사」의 횡단면 자료를 통하여 파악할 수 있다. 앞서 실업의 유입-탈출구조에서 활용한 ‘구직활동 기간’별로 실업자 규모를 계산할 수 있는데, 이웃하는 월별로 구직활동 기간별 실업자 수를 비교하여 간접적으로 추정할 수 있다. 예컨대 기준 월의 실업자 가운데 다음 달에도 계속 실업상태에 머무르고 있는 사람은 구직활동 기간이 2개월 이상인 실업자들이다. 그 다음달에도 여전히 실업으로 남아 있는 사람은

구직활동 기간이 3개월 이상인 실업자들이다. 이런 방식으로 구직활동 기간별 실업자를 조사하여 특정 시점의 실업자 가운데 여전히 실업상태에 있는 자를 추적할 수 있다.

<표 2-13>은 1998년 1~10월에 걸쳐 여전히 실업으로 남아 있는 실업자들을 제시한 것이다. 예를 들어 1998년 1월의 전체 실업자 934천명 가운데 2월에 여전히 실업상태에 머무르고 있는 실업자들은 667천명이며, 나머지 267천명은 취업 혹은 비경제활동인구로 탈출하였다. 그리고 3월에는 1월의 실업자 가운데 471천명은 여전히 실업상태를 지속하고 있으며, 196천명은 취업 및 비경제활동 상태로 옮겨갔다. 결국 1월 실업자 934천명 가운데 9개월이 지난 10월에 이르러서는 102천명이 여전히 실업상태에 남아 있다. 즉, 1월의 실업자 가운데 10.9%는 10월에도 여전히 실업자 집단에 머물고 있음을 알 수 있다.

이러한 추이를 통해 두드러진 특징은 시간의 경과에 따라 기준 시점의 실업자가 실업을 벗어날 확률은 지속적으로 감소한다는 점이다. 특히 3개월 정도를 지나면 조건부 실업탈출률은 크게 감소하고 있다. 이는 실업기간이 장기화할수록 실업으로부터 탈출할 가능성은 크게 낮아지고 있음을 의미한다.<sup>12)</sup>

한편 장기실업이 계속 늘어나고 있음도 확인된다. 6개월이 지나도 여전히 실업상태에 남아 있는 규모를 보면, 1월의 실업자 934천명 가운데서는 154천명(16.5%), 2월 실업자 1,235천명 가운데 204천명(16.5%), 3월 실업자 1,378천명 가운데 243천명(17.6%), 4월 실업자 1,434천명 가운데 265천명(18.5%)으로서, 절대적으로나 구성비에서 지속적으로 증가하고 있는 것이다.

이상의 결과를 요약하자면, 당초의 우려보다 실업탈출률이 높게 나타

12) 1998년 1월의 실업자들이 시간의 경과에 따라 어떻게 탈출하고 있는가를 분석한 신동균(1998)에 따르면, 실업이 장기화될수록 탈출률이 감소할 뿐만 아니라 취업보다는 비경제활동상태로 이동할 가능성이 커지고 있음을 보여준다.

나 실업자 집단의 구성이 빠르게 변화하고 있지만, 장기실업이 계속 늘어나고 있으며, 실업기간이 장기화될수록 실업상태를 벗어날 가능성은 낮아지고 있다.

<표 2-13> 실업자의 구직기간 (단위: 천명, %)

	실업자	6개월 이상 실업	12개월 이상 실업	평균 구직 기간
한국 1998	1,463 (100.0)	213 (14.5)	23 (1.6)	3.1
1998. 1/4	1,182 (100.0)	68 (5.8)	9 (0.8)	2.4
1998. 2/4	1,485 (100.0)	157 (10.5)	12 (0.8)	2.9
1998. 3/4	1,600 (100.0)	307 (19.2)	20 (1.2)	3.3
1998. 4/4	1,586 (100.0)	319 (20.1)	50 (3.1)	3.7
미국(1997)		(15.9)	(8.7)	
캐나다(1997)		(25.7)	(12.5)	
영국(1997)		(54.8)	(38.6)	
일본(1997)		(41.3)	(21.8)	
독일(1996)		(65.3)	(47.8)	
프랑스(1997)		(63.7)	(41.2)	
OECD 평균(1997)		(48.3)	(32.7)	
유럽연합(1997)		(68.2)	(50.2)	

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」; OECD(1998), *Employment Outlook*, p. 208.

이제 구체적으로 실업기간을 살펴보자. 「경제활동인구조사」에서 이용할 수 있는 실업기간 관련 통계는 ‘구직활동 기간’이다. 이 때의 구직활동 기간은 조사시점에서의 실업자만을 대상으로 조사되므로 실업상태가 종결되기까지의 완전한 관찰값이 아니라는 점에 주의해야 한다. 즉, 완전한 실업기간의 일부만을 측정하므로 실제의 실업기간을 과소평가할 수 있다. 그러나 다른 한편으로 기간이 긴 실업자일수록 조사표본

에 포함될 가능성이 있으며, 직업을 가진 상태에서의 구직활동 기간도 포함하고 있으므로 실업기간을 과대 평가할 소지도 있다(어수봉, 1993: 74-76; 신동균, 1998: 36). 이 글에서는 자료의 제약상 불가피하게 미완결된 구직활동 기간을 사용하여 실업자의 실업기간을 분석하고자 한다.

<표 2-13>을 보면, 평균 실업기간은 1998년 1/4분기 2.4개월에서 4/4분기에는 3.7개월로 꾸준히 증가하여 왔다. 실업자 규모의 증대뿐만 아니라 실업의 장기화도 함께 진행되어 온 것이다.

통상 장기실업자는 일정한 시점에서 연속적으로 6개월 이상 또는 12개월 이상 실업상태에 있는 자로 정의된다. 유럽에서는 50% 이상의 실업자들이 1년 이상의 장기실업상태에 빠져, 일단 어떤 이유로 실직하게 되면 재취업하기가 매우 어려운 상태이며, 나아가 실업률이 한 번 상승하면 경기회복에도 불구하고 실업률이 하락하지 않는 실업부상 현상이 나타나, 장기실업 현상은 유럽의 핵심적 실업문제로 대두되어 있다.

우리나라는 아직 초기 단계이긴 하지만, 실업률이 급증하는 가운데 실업장기화가 급속하게 진행된다는 점에서 문제가 심각하다고 할 것이다. 전체 실업자 가운데 6개월 이상의 장기실업자가 차지하는 비중은 1998년 1/4분기에 5.8%에서 4/4분기에는 20.1%로 증가하여 왔다. 이에 따라 6개월 이상의 장기실업자는 무려 319천명에 이르고 있다. 12개월 이상의 실업으로 장기실업의 기준을 엄격하게 할 때 그 비중은 1998년 1/4분기에 0.8%에서 4/4분기에 3.1%로 증가하였으며, 정부는 1999년에는 7.6%로 증가할 것으로 전망하고 있다.<sup>13)</sup>

이제 실업자 특성별로 실업기간을 살펴보자. <표 2-14>를 보면, 남성의 평균실업기간은 3.3개월로 여성의 2.7개월보다 길고, 실업기간이 6개월 이상인 장기실업자의 비중 또한 남성이 16.7%로서 여성 10.1%보다 높게 나타난다. 학력별로는 전문대졸 이상의 고학력 실업자의 평균 구

13) 정부, 『'99년 종합 실업대책』, 1999.1.19.

&lt;표 2-14&gt; 실업자 특성별 평균실업기간(1998) (단위: 개월, 천명, %)

구 분		실업기간	계	1개월	2개월	3-5개월	6개월이상
<실업자>							
전체		3.1	1,463 (100.0)	504 (34.4)	316 (21.6)	430 (29.4)	213 (14.5)
성	남성	3.3	986 (100.0)	314 (31.8)	209 (21.2)	299 (30.3)	164 (16.7)
	여성	2.7	477 (100.0)	190 (39.8)	108 (22.6)	131 (27.5)	48 (10.1)
학력	중졸이하	2.9	410 (100.0)	154 (37.7)	91 (22.1)	117 (28.5)	48 (11.7)
	고졸	3.0	767 (100.0)	270 (35.2)	170 (22.2)	224 (29.2)	103 (13.4)
	대졸이상	3.8	286 (100.0)	79 (27.7)	55 (19.4)	89 (31.2)	62 (21.7)
가구주 관계	가구주	3.2	668 (100.0)	223 (33.4)	146 (21.8)	197 (29.5)	102 (15.3)
	배우자	2.8	231 (100.0)	90 (38.8)	51 (22.0)	67 (28.9)	24 (10.3)
	기타	3.2	564 (100.0)	191 (33.9)	120 (21.3)	166 (29.5)	87 (15.3)
연령 계층	15-19세	2.3	85 (100.0)	38 (44.3)	21 (24.1)	21 (24.9)	6 ( 6.8)
	20-24세	3.1	257 (100.0)	92 (35.9)	55 (21.5)	74 (28.9)	35 (13.8)
	25-29세	3.3	268 (100.0)	85 (31.5)	57 (21.3)	84 (31.2)	43 (16.0)
	중년층	3.1	524 (100.0)	180 (34.3)	113 (21.6)	154 (29.3)	77 (14.7)
	장년층	3.5	216 (100.0)	70 (32.4)	45 (20.8)	65 (29.9)	36 (16.9)
고령층	3.0	113 (100.0)	39 (35.1)	25 (22.5)	33 (29.3)	15 (13.1)	
전직 유무	전직실업	3.1	1,348 (100.0)	467 (34.7)	293 (21.7)	395 (29.3)	193 (14.3)
	-1년미만	2.9	1,193 (100.0)	422 (35.4)	266 (22.3)	355 (29.8)	150 (12.6)
	-1년이상	4.6	155 (100.0)	45 (29.2)	27 (17.3)	40 (26.0)	43 (27.6)
	신규실업자	3.4	115 (100.0)	36 (31.6)	24 (20.8)	35 (30.3)	20 (17.3)
<1년미만 전직실업자>							
전체		2.9	1,193 (100.0)	422 (35.4)	266 (22.3)	355 (29.8)	150 (12.6)
종사상 지위	상용직	3.3	257 (100.0)	74 (28.9)	55 (21.3)	85 (32.8)	44 (17.0)
	임시직	2.9	398 (100.0)	142 (35.7)	91 (22.9)	117 (29.4)	47 (11.9)
	일용직	2.6	345 (100.0)	142 (41.0)	78 (22.6)	95 (27.6)	30 ( 8.8)
	자영업주	3.1	175 (100.0)	56 (31.9)	37 (21.4)	54 (30.8)	28 (15.8)
	무급가족종사자	2.1	18 ( 100.0)	8 (46.9)	4 (24.6)	4 (24.3)	1 ( 4.1)
전 직 업	행정관리직	3.6	23 (100.0)	6 (25.2)	4 (19.4)	8 (33.9)	5 (21.5)
	전문가	3.3	23 (100.0)	7 (30.6)	4 (19.6)	8 (33.4)	4 (16.4)
	기술공 및 준전문가	3.1	111 (100.0)	36 (32.3)	23 (21.0)	35 (31.6)	17 (15.1)
	사무직	3.0	128 (100.0)	43 (33.3)	28 (22.2)	41 (31.7)	16 (12.8)
	서비스 및 판매직	2.8	266 (100.0)	100 (37.5)	60 (22.7)	75 (28.1)	31 (11.7)
	농어업 숙련직	2.4	10 (100.0)	4 (40.1)	3 (25.3)	3 (27.8)	1 ( 6.9)
	기능원	2.8	296 (100.0)	109 (36.7)	65 (22.1)	87 (29.5)	35 (11.7)
	장치, 기계조작원 단순노무직	3.2 2.7	136 (100.0) 200 (100.0)	40 (29.8) 78 (38.9)	30 (21.9) 47 (23.5)	44 (32.2) 55 (27.7)	22 (16.1) 20 ( 9.9)
전 산 업	농림어업	2.5	17 (100.0)	7 (42.8)	4 (24.0)	4 (25.9)	1 ( 7.3)
	광공업	3.1	279 (100.0)	90 (32.3)	58 (20.7)	88 (31.7)	43 (15.4)
	- 광업	3.7	1 (100.0)	0 (18.4)	0 (16.2)	1 (46.2)	0 (19.3)
	- 제조업	3.1	278 (100.0)	90 (32.3)	58 (20.7)	88 (31.6)	43 (15.4)
	서비스업	2.8	897 (100.0)	325 (36.2)	204 (22.7)	262 (29.2)	106 (11.8)
	- 건설업	2.8	299 (100.0)	109 (36.4)	69 (22.9)	89 (29.9)	32 (10.8)
	- 도소매음식숙박 - 기타서비스업	2.8 2.9	346 (100.0) 252 (100.0)	126 (36.5) 90 (35.6)	79 (22.8) 57 (22.5)	100 (28.8) 73 (29.1)	41 (11.9) 32 (12.8)

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」.

직활동 기간이 3.8개월로 다른 집단과 비교하여 현저히 길 뿐만 아니라 장기실업비중 또한 현저히 높다. 또한 신규실업자의 구직활동 기간은 전직실업자보다 길게 나타나며, 장기실업의 비중도 신규실업자에게서 높다. 연령계층별로 보면, 25-29세의 청년층과 45-54세 장년층의 실업이 장기화되고 있음을 보여준다.

이제 1년 미만 전직실업자의 특성별로 실업기간을 살펴보자. 우선 전 종사상지위별로 보면, 상용직 노동자와 자영업주의 실업기간이 상대적으로 긴 것으로 나타났다. 前산업별로는 제조업에 종사했던 취업자들의 구직활동 기간이 3.1개월로 전체 2.9개월보다 길고, 6개월 이상의 장기 실업비중 또한 15.3%로서 전체 12.5%보다 높게 나타난다. 前직업별로는 고위임직원, 전문가 및 기술공 등의 행정관리 및 전문기술직에 종사했던 실업자들의 실업기간이 장기화되고 있으며, 장치, 기계조작원 또한 장기실업의 비중이 높다.

이상의 결과를 요약하자면, 여성보다는 남성, 저학력자보다는 고학력자, 전직실업보다는 신규실업, 25-29세 청년층과 장년층, 전직 실업자 중에서는 상용직 노동자와 자영업주, 제조업, 행정관리 및 전문기술직 등의 실업기간이 보다 장기화되고 있다고 할 수 있다.

앞서 실업을 경험하는 빈도는 주변 노동력계층이 훨씬 높다는 것을 보았다. 그럼에도 주변 노동력계층보다는 중심 노동력계층의 실업기간이 보다 길게 나타나는 원인이 무엇인가.

이러한 원인에 대해 인적자본론에 입각한 설명은 인적자본이 높은 실업자일수록 자신에게 적합한 일자리를 찾기 위한 직장탐색기간이 길어지기 때문이라고 한다(신동균, 1998). 그러나 다른 한편으로 생각하면, 사회안전망이 극히 미흡한 상태에서 주변 노동력계층에게 실업의 영향은 실로 심각하다고 할 수 있다. 실업보상제도를 비롯한 사회안전망이 비교적 발달한 유럽에서 장기실업자가 주로 저숙련의 주변노동력계층으로 구성되는 것과는 달리, 우리나라에서 주변노동력은 지속적인 실업

을 감내하기 어렵기 때문에 노동조건을 고려할 여지없이 재취업에 나서고 있다고 보아야 할 것이다.

그러므로 특히 정책적 관심이 되는 부분은 향후 경기적 요인에 의한 실업발생보다는 구조적 요인에 의해 실업발생이 증가할 때 장기실업이 저소득의 주변노동력계층에게 집중될 것이냐의 문제이다. 즉, 구조적인 요인에 의한 저성장-고실업 구조하에서 주변노동력을 희생하는 실업문제는 훨씬 심각한 장기실업문제와 취업자-실업자간 양극화의 위험을 야기할 수 있다. 사회안전망과 함께 실업자 재취업을 위한 직업안정 및 직업훈련기능이 저소득 장기실업자를 대상으로 강화되어야 할 필요성이 여기에 있다.

## 6. 맺음말

우리는 이제까지 실업의 동태적 성격을 살펴보았다. 주요한 발견은 다음과 같다.

첫째, 실업충격은 유례없는 규모로 진행되고 있다. 1998년 들어 한 번이라도 실업상태에 있었던 사람은 5,607천명에 이르러, 경제활동인구 가운데 26.2%가 실업상태를 경험하는 상황이다. 공식적인 완전실업자 뿐만 아니라 취업희망 비경제활동인구와 비자발적인 단시간 노동자를 포함하면, 전체 경제활동인구의 20.6%가 실업의 영향을 받고 있다. 또한 비경제활동인구가 증가하는 한편으로 취업자 가운데서도 무급가족 종사자, 농림어업부문 종사자는 오히려 증대하고 있어 고용의 질이 크게 악화되고 있다.

둘째, 대량실업은 무엇보다 대량의 일자리 감소에 기인한다. 취업자 수가 절대적으로 감소할 뿐만 아니라 비자발적인 전직실업자가 급격하게 증대하였기 때문이다. 이러한 현상의 이면에는 노동수요의 격감에 따라 신규 노동력 수요가 감소한 원인만이 아니라 고용관계의 단절이

라는 형태의 직접적인 고용조정에 따른 일자리 파괴가 광범하게 진행되는데 기인한다.

셋째, 실업의 유입-탈출 면에서도 두드러진 특징은 실업으로의 유입, 특히 취업에서 실업으로의 유입이 급증하고 있다는 점이다. 당초의 우려와는 달리 실업탈출률이 비교적 높은 수준을 보이고 있지만, 여전히 실업으로의 유입규모가 큰 폭으로 증가하여 실업률 상승을 주도하고 있다. 따라서 실업증가의 주요한 요인은 비경제활동 상태에서 실업 유입이라는 공급증가(supply pressure)가 아니라 일자리 감소에 따른 대량의 실직임이 강조되어야 한다.

넷째, 국제비교를 통해 지난 1998년에 우리나라에서 실업을 경험할 확률은 실업이 매우 빈번한 국가들과 비견할 만한 수준이며, 미국에 비해서도 높은 수준이다. 이에 따라 우리나라는 종래의 안정적인 고용구조로부터 실업이 매우 빈번한 미국형 노동시장으로 급격하게 전환하고 있음을 유추할 수 있다.

다섯째, 실업기간이 장기화되고 있다. 장기실업의 비중이 지속적으로 증대할 뿐만 아니라 실업기간이 장기화될수록 실업을 벗어날 가능성도 크게 낮아지고 있다. 아직은 대량실업의 초기단계여서 장기실업 비중이 외국보다 높지 않고, 장기실업자가 주변 노동력계층에 집중되는 현상은 발견되지 않는다. 그러나 실업률이 증가하는 가운데 실업장기화가 급속하게 진행될 뿐만 아니라 사회안전망이 미흡한 상태에서 주변 노동력계층이 재취업에 나서지 않을 수밖에 없는 열악한 상황을 감안하면, 장기실업문제가 심각해질 가능성은 상존한다.

유례없는 대량실업 사태는 노동시장구조 자체도 크게 변모시키고 있다. 실업수준 자체뿐만 아니라 항상적인 실업 충격에의 노출, 실업기간의 장기화, 고용의 질 악화 등이 진행되고 있는 것이다. 우리는 이제 어떤 방향으로 노동시장을 재구축(restructuring)할 것인가를 판단해야 하는 중대한 선택의 갈림길에 놓여 있다. 노동시장의 유연화 정책을 우선

하면서 사후적으로 실업자를 지원하는 정책만으로는 현재의 대량실업 사태를 극복하기 어려울 뿐만 아니라 사회적 배제와 불안이라는 심각한 문제를 야기할 가능성이 높다. 사회안전망이 극히 미흡한 상태에서 노동배제적인 노동시장의 유연화 일변도의 정책 추구는 결국 장기실업자의 양산과 불평등의 증대, 사회적 불안정이라는 막대한 사회적 비용을 지불하게 될 것이기 때문이다. 노동시장의 효율성과 공정성을 제고하기 위해서는 사회통합적 구조조정을 토대로 대규모 일자리 창출, 일자리 나누기, 적극적 노동시장 정책과 튼튼한 사회안전망이 종합적으로 결합되어야 할 것이다. 노동조합운동 또한 고용안정과 함께 노동시장구조의 양극화를 막기 위하여 실업자에 대한 책임있는 연대활동을 전개 하도록 노력하여야 할 것이다.

## 참고문헌

- 금재호(1997), 『도시근로자의 실업실태와 정책과제』, 한국노동연구원.
- 김대일(1997), 「실업 장기화의 효과 분석」, 『KDI정책연구』, 한국개발연구원.
- 나윤정(1993), 「우리나라 실업자의 특성 분석 - 1992년 경제활동인구조사 패널 자료를 중심으로」, 서강대학교 경제학 석사학위논문.
- 남성일·이화영(1998), 「외환위기 이후 우리나라 실업의 특성 분석」, 한국노동경제학회 1998년 동계 학술세미나 발표문.
- 남재량(1997), 「우리나라의 실업률 추세변화에 관한 연구」, 서울대 경제학 박사학위논문.
- 류재우·배무기(1984), 「한국의 노동시장 플로우와 실업」, 『노동경제논집』, 한국노동경제학회.
- 신동균(1998), 「최근의 실업구조 분석」, 『고실업시대의 실업대책』, 한국노동연구원.
- 어수봉(1993), 『한국의 실업구조와 신인력정책』, 한국노동연구원.
- \_\_\_\_\_ (1998a), 「'99년도 실업대책 방향」, 한국노동연구원.
- \_\_\_\_\_ (1998b), 「최근 실업문제의 경제학적 질문과 과제」, 한국노동경제학회 1998년 동계 학술세미나 발표문.
- 이병희(1998a), 「선진국의 노동시장구조와 노동시장제도」, 『산업노동연구』 제3권 제2호, 한국산업노동학회.
- \_\_\_\_\_ (1998b), 「정보화와 노동시장 변화」, 『직업능력개발연구』 창간호, 한국직업능력개발원.
- \_\_\_\_\_ (1999), 「노동시간 단축을 통한 일자리 나누기」, 배무기·조우현, 『한국 노동경제의 쟁점과 전망』, 경문사.
- 전국민주노동조합총연맹(1998), 「민주노총 추정 실제 실업률」, 1998.9.
- 정영무(1998), 『밀레니엄 파고』, 한겨레신문사.
- 정인수(1996), 『고용구조변화와 정책과제 - OECD경험의 함의와 한국의 고용정책』, 한국노동연구원.
- 조우현(1998), 『노동경제학 - 이론과 개혁정책』, 법문사.

- 최강식(1998), 「노동시장 : 지난 10년간의 회고와 21세기 전망」, 『21세기 한국의 노동문제』, 한국노동연구원 개원 10주년 기념 토론회 발표 논문집.
- 최경수(1998), 「실업추이의 국제비교」, 『분기별 노동동향분석』, 1998 1/4, 한국노동연구원.
- 통계청, 『경제활동인구연보』, 각년도.
- \_\_\_\_\_ (1998), 「고용동향」, 각월호.
- \_\_\_\_\_ (1998), 「경제활동인구부가조사 결과(98.9월)」.
- Bregger, J. E. and S. E. Haugen(1995), “BLS introduces new range of alternative unemployment measures,” *Monthly Labor Review*, October.
- Layard et al.(1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press.
- OECD(1998), *Employment Outlook*
- Sorrentino, C.(1995), “International unemployment indicators, 1983-93,” *Monthly Labor Review*, August.
- 水野朝夫(1997), 「雇用・失業および労働市場の動態」, 日本労働研究機構 編, 『労働市場の経済分析』.
- 労働省(1995), 『平成7年版 労働白書』, 日本労働研究機構.

## 제3장 고용조정 실태조사 결과

김 영 두 \*

### 1. 조사 개요 및 표본 특성

#### 1) 조사 개요

이 조사는 IMF 관리체제가 들어선 이후의 사업장 고용조정 실태와 문제점을 파악하고자 실시한 것이다. 조사는 1998년 12월 1일~12월 30일에 걸쳐 실시되었으며, 1997년 말 이후부터 1998년 11월까지의 사업장 고용조정 실태가 조사대상이 되었다.

조사는 각 사업장 노조에 우편으로 질문지를 발송하여 노조의 담당자가 질문지에 응답한 후 연구소로 회송하는 방식으로 이루어졌다. 조사는 민주노총과 한국노총 산하 각 산업별 연맹과 상업연맹의 협조를 얻어서 이루어졌다. 약 1,750개 사업장에 설문지가 배포되었으며 회수되어 최종 분석대상이 된 설문지는 총 285개로 회수율은 약 17.2%이다. 회수된 설문지는 분석이 용이하도록 코딩과 편칭을 거친 후 통계자료 분석 프로그램인 SPSS/PC+를 이용해 통계처리 하였다.

---

\* 한국노동사회연구소 연구위원

&lt;표 3-1&gt; 표본의 특성

분 류		응답수(개)	비율(%)
총 응답 노조		285	100.0
상급단체	민주노총	155	54.4
	한국노총	124	43.5
	독립연맹	6	2.1
소속산업1	제조업	156	54.7
	비제조업	128	44.9
소속산업2	화학산업	60	21.1
	금속산업	70	24.6
	섬유산업	26	9.2
	금융산업	38	13.4
	건설산업	19	6.7
	기타서비스업	71	25.0
기업형태	공기업	49	17.6
	30대재벌계열사	56	20.1
	외국계기업	23	8.2
	비재벌기업	151	54.1
기업규모1	중소기업	120	43.6
	대기업	155	56.4
기업규모2	100인미만	46	16.7
	100-299인	74	26.9
	300-499인	35	12.7
	500-999인	52	18.9
	1000인 이상	68	24.7

주: 민주노총은 민주버스노조, 및 민주택시연맹을 제외한 전수조사였으며, 한국노총은 금속노련, 화학노련, 섬유노련, 금융노련, 정투노련 등을 조사대상으로 하였고, 독립연맹은 상업노련임.

## 2) 응답사업장 특성

응답사업장을 노조 상급단체, 산업, 기업형태, 기업규모, 노조규모별로 살펴보면 <표 3-1>과 같다. 노조 상급단체별로는 민주노총 소속 노조가 54.4%, 한국노총 소속 노조가 43.5%, 독립노조연맹(상업연맹) 소속 노조가 2.1%로 민주노총 소속 노조의 비중이 한국노총 소속 노조에 비해 약간 많다. 이것은 민주노총의 경우 민주버스노조, 민주택시노조연맹 등을 제외하고 거의 전수 조사가 이루어진 데 반해 한국노총은 금속, 섬유, 화학, 금융, 공공부문 등만을 조사대상으로 삼았기 때문이다.

산업별로는 제조업 대비 비제조업 비율이 54.7% : 45.3%로 제조업 비중이 약간 더 높고, 기업규모별로는 300인 미만 중소기업 대비 300인 이상 대기업의 비율이 43.6% : 56.47%로 대기업 비중이 더 높다.

## 2. 결과 요약과 시사점

### 1) 경영현황과 구조조정

① 조사대상 사업장의 반수 이상이 매출 축소와 경영악화 상황에 놓여 있다. 향후 경기에 대해서는 낙관적 전망이 약간 우세하지만, 금융업과 기타서비스업은 악화될 것이라는 전망이 더 우세하다.

② 조사대상 사업장의 과반수에서 구조조정이 이루어졌다. 그리고 향후에는 공기업과 재벌계 대기업 등에서 구조조정이 활발해지리라 예상된다. 임금·복지 삭감, 부서·기구 통폐합, 감원 및 해고 등이 중요한 구조조정 방법으로써 활용되고 있다.

## 2) 고용조정 실태

### (1) 고용조정 실태 개요

① 인력감소 추이: 1997년 말부터 1998년 11월 말까지 대부분의 기업에서 인원이 축소되었다. 기업별로 평균 15%의 인원감소가 발생하였으며 건설, 금속, 금융산업 등에서는 평균 이상의 인원감소가 이루어졌다.

② 고용조정 여부: 고용조정은 조사대상 기업의 70%에서 발생하였다. 특히 구조조정이 실시된 사업장에서 고용조정도 심한 것으로 나타났다. 향후에도 이미 고용조정을 실시한 기업의 약 41.4%(82개), 전체 조사대상 기업의 41.1%(117개)에서 고용조정이 계획되고 있다. 향후 고용조정은 건설업, 기타서비스, 금속산업 등과, 공기업 및 재벌기업 등에서 활발히 벌어질 것으로 예상되고 있다.

③ 고용조정이 집중된 직종과 직급: 현재까지 고용조정은 직종별로는 사무관리직과 생산기능직, 직급별로는 일반기능직과 사무직 평사원 등 하위직 중심으로 이루어졌다. 그러나 향후 고용조정은 직종별로는 사무관리직 중심으로, 직급별로는 계장·대리·과장급 등 중간관리자층에 집중될 가능성이 높게 나타났다.

④ 고용조정 동기와 요인: 고용조정의 주된 동기는 매출축소에 따른 감량경영, 사회분위기 편승, 부서 통폐합 등 기업혁신의 순으로 나타났다. 그러나, 향후 고용조정에서는 그 순서가 바뀌어 부서 통폐합 등 기업혁신이 가장 중요한 동기가 될 것으로 나타났다.

⑤ 주요 고용조정 방법: 활용된 고용조정 방법 중 빈도가 높은 고용조정 방법은 임금동결·삭감, 자연감원, 희망·명예퇴직 순이지만, 각 고용조정 방법을 노동시간조정, 인원조정, 기능적 조정, 임금조정, 기업구조재편 등의 범주로 묶어서 살펴본 바로는 활용 빈도에 있어서나 중요도에 있어서나 인원조정이 가장 두드러진 고용조정 방법이었다. 반

면, 노동시간조정이나 기능적 조정방법은 잘 활용되지 않고 있었다. 한편 각 고용조정방법의 활용 면에서도 산업별, 기업규모별 특징이 나타난다. 노동시간 단축은 기업규모에 상관없이 제조업 사업장에서 두드러지게 활용되었다. 반면, 인원조정은 대기업에서 두드러지게 활용되었으며, 다만 정리해고는 중소기업에서 더 많이 활용되었다. 기능적 조정과 기업구조 재편은 제조업의 대기업에서 빈번히 활용되었으며, 임금조정은 모든 사업장에서 빈번히 활용되었다.

⑥ 고용조정에 대한 노사간 협의: 노사협의를 대부분 고용조정 방법들에서 사전협의 수준에서 이루어지고 있으나, 비정규직의 증감에 대해서는 협의수준이 낮았다.

## (2) 각 고용조정방법별 실시 현황

① 노동시간 조정: 노동시간 조정 방식은 조사대상 기업의 53.3%에서 활용되었으며, 이중 가장 빈번히 활용된 방법은 초과노동시간 조정이다. 한편, 정규근로시간 단축시 약 2/3의 사업장에서 임금이 줄었으며, 휴업 혹은 조업단축 시에는 약 55%의 사업장에서만 평균임금 70% 이상의 임금보상이 이루어졌고, 일시휴직시 60% 이상 사업장에서 평균임금 70% 이하의 임금보상이 이루어지고 있었으며, 26.3%의 사업장에선 전혀 보상이 이루어지지 않았다. 노동시간 단축의 경우 고용유지 효과는 교대제 변경, 일시휴직, 휴업·조업단축, 휴일·휴가 확대, 초과근로시간 단축, 정규근로시간 단축 순으로 큰 것으로 나타났다.

② 인원 조정: 인원조정은 조사대상 기업의 79.3%에서 실시되었으며, 가장 중요한 고용조정 방법으로 활용되고 있다. 인원조정 방법 중에는 명예퇴직과 자연감원이 가장 빈번히 활용되었다. 인원조정에 대해서는 사전협의 수준의 노사협의를 이루어졌으나, 인원조정 사유와 진행과정 등에 대해 노조가 잘 납득하지 못하고 있다. 특히 고용안정 노력 없

이 인원조정이 이루어지고 있다는 불만이 높았다.

③ 과반수의 사업장에서 정리해고는 전체 인원조정의 10% 이내에서 실시되고 있다. 그러나 실시된 정리해고는 몇 가지 문제를 안고 있다. (1) 정리해고 사유가 불분명하여 많은 노조들이 경영난이 아니라 사회경제적 분위기 때문에 정리해고를 하려 한다는 의견을 가지고 있고, (2) 협의과정이 불충실하며, (3) 해고회피 노력도 주로 인원조정 방식과 임금삭감 같은 방식에 의해 이루어지고 있으며, 노동시간 단축이나 배치전환 같은 방식은 회피되고 있다. (4) 재고용제도 제대로 활용되지 않고 있다. 그리고, (5) 정리해고 대상 선정에 있어서 여성이나 노조활동 적극 참여자의 비중이 상당 수준에 이르고 있다.

④ 기능적 조정: 기능적 조정방식은 전반적으로 잘 활용되지 않고 있으며, 고용조정 방법으로는 중요하게 여겨지고 있지 않다. 그나마 사내 배치전환이 비교적 빈번히 활용되고 있다.

⑤ 임금조정: 임금조정은 조사대상 기업의 67.7%에서 활용되고 있다. 이중 임금동결·삭감이 가장 빈번히 활용되었으며, 임금삭감에 있어서는 수당이나 상여금 삭감이 두드러졌다. 임금체계 변경에 있어서는 직무·직능급보다 연봉제 도입이 조금 더 높은 비중을 차지하였다.

⑥ 기업구조 재편 : 기업구조 재편에서는 부서 및 라인축소(32.3%)와 외주·하청확대(17.5%)가 가장 빈번히 활용되는 방법들이다. 기업구조 재편에 대해서는 사전협의 수준의 노사협약이 이루어지고 있다.

### 3) 정부 고용정책 평가

① 정부의 고용정책에 대해서는 전반적으로 불만이 높다. 특히 건설 및 금융산업, 공기업과 재벌기업, 민주노총 소속 노조들에서 불만이 더욱 높았다.

② 고용유지 지원제도는 잘 활용되지 않고 있다. 해당 고용조정 방법

을 실시한 사업장에서조차 별로 활용되지 않고 있다. 이 제도에 대한 노조의 평가도 긍정적이지 않다. 잘 활용하지 않는 주된 이유는 사용자의 의지가 없거나, 지원요건에 해당되지 않아서였다.

③ 정리해고제와 파견근로제 실시가 사업장 고용조정 계획에 미친 영향은 정리해고제가 약 30%, 파견근로제가 약 20%정도로 나타났다. 이들 사업장에서는 법개정으로 인해 계획이 확대되거나 새로 생기거나 하였다.

#### 4) 고용조정에 대한 노조의 대응

##### (1) 사업장 차원의 대응

① 단체협약 : 고용안정위원회와 고용안정협약은 각각 조사대상의 약 40%와 약 50% 가량 사업장에 설치, 체결되었다. 이 중 약 60% 정도의 노조들만이 이 제도가 잘 활용, 준수된다고 응답했다. 한편 정리해고 요건에 대한 단체협약 규정도 매우 미흡한 상태에 있었다. 조사대상 중 과반수의 사업장에서 정리해고 계획 통보조항을 제외하고는 별다른 규제조항을 갖지 못하고 있다.

② 노조의 퇴직, 해고자 지원 : 노조가 해고되거나, 퇴직한 조합원들에게 생활비 지원이나 취업알선, 상담 등을 행하는 예는 응답 노조의 30%에 불과했으며, 약 70%의 노조들은 아무 지원도 하지 않고 있었다. 노조의 지원 형태도 구직정보 제공과 같은 초보적인 것이었다.

③ 단위노조 차원 고용문제 대응의 어려움 : 단위노조에서 고용 문제에 대응할 때 어떤 점이 가장 어려우냐는 질문에 대해서는 고용조정을 인정하지 않을 수 없는 실제의 경영상 어려움(34.8%), 사용자의 일방적 고용조정과 부당노동행위(24.7%), 사용자의 고용조정 주장에 대한 대안 제시의 어려움(14.6%) 등을 중요하게 지적하였다.

## (2) 노조의 고용정책 및 대응방향에 대한 의견

① 정리해고에 대해서는 반대보다는 정리해고 요건 규제와 일자리 창출에 주력하는 것이 좋겠다는 의견이 지배적이다. 이는 물론 정리해고 필요성을 인정해서가 아니라 정리해고 반대만으로 고용안정을 기할 수 없으리라는 판단 때문일 것이다.

② 노사정위원회의 참가에 대해서는 찬성하는 의견이 반대하는 의견보다 약간 더 많지만(55.8% : 40.7%), 소속 상급단체와 산업별로 차이가 있다. 민주노총, 금속산업, 공기업에서는 반대가 우세하다.

③ 구조조정 자체를 반대하는 의견은 전체의 15.8%이며, 나머지는 구조조정 자체의 필요성은 인정하지만 합의 절차에 의한 구조조정과 고용조정의 최소화 등을 강력히 원하고 있다.

④ 바람직한 고용안정 방안으로는 노동시간 단축(31.1%), 정리해고의 반대 내지 규제(23.6%), 사회보장 확충(22.2%), 일자리 만들기(19.0%), 직업소개와 훈련(3.9%) 등의 순으로 선호도가 나타났다. 그러나 부문별로 선호도에 차이가 있다. 한국노총 소속 노조들은 노동시간 단축보다 사회보장 확충을, 정리해고 규제보다 일자리 창출을 더 바라고 있다. 산업별로 보면 금속, 화학, 기타서비스산업에서는 근로시간 단축요구가 가장 두드러진 반면(각 41.4%, 33.3%, 35.7%), 섬유산업에서는 사회보장 확충 요구가(46.2%), 건설산업은 일자리 창출 요구가 가장 높으며(47.4%), 금융산업은 정리해고 반대 내지 규제 요구가 가장 높다(36.8%). 한편, 고용조정 미 실시 사업장에서 근로시간 단축 요구가 높은 반면, 고용조정 실시 사업장에서는 요구가 직업훈련 및 소개를 제외한 모든 방안으로 분산되어 있다.

⑤ 노동시간 단축방안에 대해서는 법정노동시간 단축, 일감 나누기, 초과노동시간 단축, 휴일·휴가 확대, 유·무급 휴직, 일자리 나누기, 신규채용 조건부 조기퇴직 등의 순으로 선호도가 확인된다. 소속 상급

단체별로 보면 민주노총 소속노조들이 한국노총 소속노조들보다 노동시간 단축에 대해 더 적극적이다. 산업별로는, 비제조업 노조들이 제조업 노조들보다 노동시간 단축에 대해 전반적으로 약간 더 적극적인 가운데, 금속, 건설산업에서는 법정노동시간 단축이 가장 선호되는 반면, 금융, 기타서비스업에서는 일감 나누기가 더 선호되고 있다.

### 5) 분석결과의 시사점

① 1998년의 고용조정은 경제상황의 전반적이고 급격한 악화에 기인한 것이 사실이긴 하지만, 기업경영 사정의 악화에 EK라 이루어지기보다는 경영사정의 악화를 방지하기 위한 기업 측의 자구적 노력을 포함하는, 기업 구조조정에 의해 촉발된 측면이 강하였다. 노조가 고용조정이 이루어진 주된 동기를 ‘경영사정 악화’보다 ‘사회경제적 분위기’에서 찾는 것도 비슷한 맥락이라 할 수 있다. 게다가 이번 조사결과로는 이런 경향은 1999년에는 더욱 심해질 것으로 예상된다.

② 향후 고용조정은 주로 비조합원인 사무직과 중간관리직을 중심으로 전개될 것으로 예상되었다. 노조운동은 의당 이들에 대한 조직화 노력을 기울여 조직률 제고에 힘써야 할 것이다. 사무직 노동자들의 고용불안이 조직화로 연결된 예는 1998년 대우자동차 사무직 노조를 통해서 확인된 바 있다.

③ 구조조정과 고용조정은 노사간에 일정 수준의 절차상 협의를 거쳐서 이루어지고 있으며, 사업장 단위 고용안정협약 체결도 양적으로는 일정 수준에 올라와 있다. 그럼에도 불구하고 고용안정협약이나 각종 노사협약이 고용안정에 미친 영향은 크지 않은 것으로 판단된다. 이는 현재의 노사협약이나 협약이 1998년과 같은 극단적 고용불안 상태에 대응할 수 있는 적절한 규제장치들을 갖추고 있지 못하기 때문이다. 우선, 1999년에 노조들은 설문조사 결과에서 드러난 바와 같이 정리하고

를 비롯한 퇴직, 기업 구조조정, 정원 유지 등에 관한 협약내용을 대대적으로 개선해야 할 것이다.

④ 현재 갖추어져 있는 고용안정 관련 제도들에 대한 활용을 더욱 활성화하고 현 제도의 문제점이 신속히 개선되도록 노력할 필요가 있다. 고용조정 과정에서 노조의 가장 큰 불만 중 하나가 사용자가 고용안정 노력 없이 고용조정을 실시한다는 것이다. 그럼에도 불구하고 고용보험법 상의 고용안정 지원제도 활용은 소수 사업장에서만 이루어지고 있을 뿐이다. 게다가 노조도 큰 관심을 보이지 않고 있다.

⑤ 노동시간 단축은 가장 중요한 고용안정 방안으로 인정되고 있다. 그러나 구체적인 정책대안으로 상정하기 위해서는 더 자세한 조사와 검토가 요구된다. 이번 조사에서는 노조가 선호하는 노동시간 단축방법과 고용효과가 높은 것으로 여겨지는 단축방법 간에 불일치가 있으며, 산업별로도 노조들간에 단축방법에 대한 선호도에 있어서 차이가 있다.

### 3. 조사 분석결과

#### 1) 경영현황과 구조조정

##### (1) 경영현황

예상대로 경영상태는 전반적으로 좋지 않다고 응답했다. 산업별로는 건설산업과 금속산업을 필두로 대부분 산업에서 매출액과 가동률이 줄어들었다.

산업별로는 건설업에서, 기업형태별로는 비재벌계열 기업에서, 기업 규모별로는 기업규모가 작을수록 경영악화 정도나 매출액 감소가 두드러진 것으로 나타났다.

&lt;표 3-2&gt; 최근 경영상태

분 류		최근 경영상태					97년 대비 월매출액 변화			
		좋다	보통	나쁘다	비정상	계	증가	감소	변동없음	계
전체		54(19.3)	76(27.1)	104(37.1)	46(16.4)	280	86(32.7)	144(54.8)	33(12.5)	263
산 업	화학산업	12(20.3)	18(30.5)	20(33.9)	9(15.3)	59	30(51.7)	21(36.2)	3(12.1)	58
	섬유산업	4(16.0)	8(32.0)	6(24.0)	7(28.0)	25	8(32.0)	14(56.0)	3(12.0)	25
	금속산업	11(15.9)	15(21.7)	27(39.1)	16(23.2)	69	15(21.7)	53(76.8)	1( 1.4)	69
	건설산업	0( 0.0)	3(15.8)	9(47.4)	7(36.8)	19	2(11.1)	11(61.1)	5(27.8)	18
	금융산업	8(21.6)	12(32.4)	15(40.5)	2( 5.4)	37	10(31.3)	17(53.1)	5(15.6)	32
	기타서비스	19(26.8)	20(28.2)	27(38.0)	5( 7.0)	71	21(34.4)	28(45.9)	12(19.7)	61
기 업 형태	공기업	12(25.0)	12(25.0)	21(43.8)	3( 6.3)	48	15(38.5)	18(46.2)	6(15.4)	39
	30대재벌	15(27.3)	11(20.0)	20(36.4)	9(16.4)	55	20(38.5)	28(50.0)	6(11.5)	54
	외국계기업	5(21.7)	9(39.1)	8(34.8)	1( 4.3)	23	9(40.9)	11(50.0)	2( 9.1)	22
	비재벌기업	21(14.1)	42(28.2)	53(35.6)	33(22.1)	149	40(28.0)	86(59.4)	18(12.6)	14
기 업 규모	100인미만	6(13.0)	14(30.4)	22(47.8)	4( 8.7)	46	8(19.0)	28(66.7)	6(14.3)	42
	100-299인	15(20.3)	19(25.7)	25(33.8)	15(20.3)	74	23(33.3)	39(56.5)	7(10.1)	69
	300-499인	5(14.3)	13(37.1)	11(31.4)	6(17.1)	35	14(40.0)	19(54.3)	2( 5.7)	35
	500-999인	7(14.0)	12(24.0)	20(40.0)	11(22.0)	50	11(22.9)	27(56.3)	10(20.8)	48
	1000인이상	20(30.3)	14(21.2)	24(36.4)	8(12.1)	66	28(45.9)	25(41.0)	8(13.1)	61

## (2) 향후 경기전망

향후 경기전망에 대해서는 현재보다 나아질 것이라는 전망이 약간 우세하다. 산업별로는 섬유산업, 화학산업, 기타서비스업 등에서 현재 수준을 유지할 것이라는 전망이 우세한 반면(각각 65.4%, 55.0%, 44.9%), 건설업은 더 나빠질 것이라는 예상이 훨씬 우세하고(52.6%), 금속산업과 금융산업에서는 향후에는 경기가 더 나아질 것이라는 전망이 많다(각 48.6%, 45.9%).

기업규모별로는 300-499인의 중규모 기업과 1000인 이상 대기업에서 경기회복 전망이 높게 나오고 있다.

<표 3-3> 경기전망 (단위: %, 개)

구분		매우 좋아질 것	약간 좋아질 것	현수준 유지	약간 나빠질 것	매우 나빠질 것	합계
전체		9 (3.2)	86 (30.6)	115 (40.9)	55 (19.6)	16 (5.7)	281
산업	화학산업	1.7	30.0	55.0	13.3	0.0	60
	섬유산업	3.8	19.2	65.4	11.5	0.0	26
	금속산업	4.3	44.3	25.7	17.1	8.6	70
	금융산업	0.0	15.8	31.6	42.1	10.5	19
	건설산업	8.1	37.8	27.0	16.2	10.8	37
	기타서비스	1.4	21.7	44.9	26.1	5.8	69
기업규모	100인미만	4.4	15.6	48.9	22.2	8.9	45
	100-299인	4.1	28.4	39.2	25.7	2.7	74
	300-499인	0.0	37.1	42.9	17.1	2.9	35
	500-999인	1.9	19.2	50.0	19.2	9.6	52
	1000인이상	4.5	44.8	29.9	14.9	6.0	67

<표 3-4> 구조조정 여부 (단위: 개, %)

분류	구조조정 실시 여부				노조와 협의 수준				응답	
	실시	계획중	계획 없음	응 답	합의	사전 협의	사후 협의	일방 시행		
전체	154(54.2)	88(31.0)	42(14.8)	284	63(27.8)	90(39.6)	13( 5.7)	61(26.9)	227	
산업	화학산업	56.7	28.3	15.0	60	25.5	40.4	4.3	29.8	47
	섬유산업	38.5	34.6	26.9	26	12.5	75.0	12.5	0.0	16
	금속산업	55.7	27.1	17.1	70	28.3	33.3	3.3	35.0	60
	건설산업	52.6	36.8	10.5	19	50.0	25.0	6.3	18.8	16
	금융산업	65.8	18.4	15.8	38	36.7	43.3	6.7	13.3	30
	기타서비스	50.7	40.8	8.5	71	22.4	37.9	6.9	32.8	58
기업형태	공기업	57.1	40.8	2.0	49	38.6	31.8	4.5	25.0	44
	30대재벌계	57.1	35.7	7.1	56	20.8	37.5	2.1	39.6	48
	외국계기업	47.8	21.7	30.4	23	30.8	38.5	15.4	15.4	13
	비재벌기업	55.0	25.2	19.9	151	8.2	40.2	6.8	24.8	117
기업규모	100인미만	50.0	21.7	28.3	46	32.4	35.3	2.9	29.4	34
	100-299인	55.4	28.4	16.2	74	28.6	48.2	1.8	21.4	56
	300-499인	57.1	22.9	20.0	35	34.6	38.5	11.5	15.4	26
	500-999인	67.3	28.8	3.8	52	27.9	37.2	9.3	25.6	43
	1000인이상	45.6	42.6	11.8	68	25.0	35.0	5.0	35.0	60

## (3) 구조조정

경제위기를 맞이하여 많은 기업에서 구조조정이 실시되었다. 조사대상 기업 284개 중 54.2%인 154개 기업에서 구조조정이 이미 실시되었으며, 31.0%의 기업이 구조조정 계획을 가지고 있다. 구조조정은 산업별로는 기타서비스업과 건설산업에서, 기업형태별로는 공기업과 재벌계 기업에서, 기업규모별로는 500-999인 규모 기업에서 가장 활발히 실시되었고, 1천명 이상 대기업은 향후 구조조정이 가장 활발할 것으로 예상된다.

&lt;표 3-5&gt; 주요 구조조정 방법 (단위: %, 점)

분류	1순위	2순위	가중 평균
매각	9.7	2.1	7.2
민영화	3.2	0.4	2.3
인수 및 합병	9.7	3.8	7.7
사업장 폐쇄, 해외이전	2.8	0.4	2.0
업종전환, 사업영역재편	1.2	0.4	0.9
분사화, 소사장제	4.4	2.5	3.8
외주하청	3.6	2.5	3.2
부서 및 기구 통폐합	21.4	6.3	16.4
사업부제, 팀제 실시	5.6	6.3	5.8
경영진 및 소유구조 개편	3.2	5.5	4.0
정보화, 전산화	1.6	2.5	1.9
임금 및 복지 삭감	22.2	23.5	22.6
감원 및 해고	7.7	29.4	14.9
임금 인사관리제도 개편	2.8	10.9	5.5
기타	0.8	3.3	1.6
합계	100.0	100.0	100.0

주: 가중평균은 1순위 2점, 2순위 1점의 가중치를 부여하여 계산한 것임.

구조조정 방법으로는 임금 및 복지삭감(22.6%), 부서 및 기구 통폐합(16.4%), 감원 및 해고(14.9%) 등이 가장 빈번히 활용되었다. 매각(7.2%) 및 인수합병(7.7%)도 상당 정도 활용되고 있다.

## 2) 고용조정 실태

### (1) 고용조정 실태 개요

#### 가. 인원변동 현황

경제위기에 따른 경영상황의 악화로 대부분 기업에서 고용인원이 크게 감소하였다. 조사대상 기업 285개 중 256개 기업에서 인원의 축소가 발생했으며, 이에 따라 조합원 수도 상당히 감소하였다. 산업대분류상으로는 건설, 금속, 금융산업에서, 중분류상으로는 철강, 건설, 자동차, 전기전자, 금융 등에서 고용감소가 두드러지고 있다.

#### 나. 고용조정 실시 여부와 향후 전망

고용조정 여부를 물어 본 결과 조사에 응한 283개 사업장중 70%인 198개 사업장에서 고용조정을 이미 했거나 현재 진행중이라고 응답하였으며, 아직 없으나 조만간 실시할 계획을 가진 사업장이 27개(9.5%), 현재까지 없으나 향후 계획을 알 수 없다는 사업장이 41개(14.5%)였으며 아무런 고용조정 계획을 가지고 있지 않다고 응답한 사업장은 17개(6.0%)에 불과했다.

고용조정을 이미 했거나 현재 진행중인 기업에서 이후에도 추가적으로 고용조정을 할 계획을 가지고 있는지 물어본 결과, 41.4%의 기업에서 또 다른 고용조정이 준비되고 있고, 38.9%의 기업에서는 경영상황에

따라 가변적이라는 응답이 나왔다. 더 이상 고용조정이 없을 것이라고 응답한 비율은 18.2%에 불과했다.

<표 3-6> 1997년말 대비 1998년 11월 말 현재 산업별 고용인원 감소 추이

산업분류	고용인원		조합원	
	감소율(%)	사업장 수	감소율(%)	사업장 수
화학	-11.4	55	-11.3	53
· 음식료· 제약	(-9.43)	18	1.06	16
· 고무· 신발· 가죽· 가구 등	(-8.99)	10	-14.76	10
· 석유· 화학· 비금속광물	(-13.70)	27	-17.37	27
섬유	-12.4	26	-13.4	26
금속	-16.4	60	-15.9	60
· 자동차	(-17.42)	24	-17.39	26
· 조선	(-5.47)	4	-4.32	4
· 기계금속	(-15.67)	20	-13.77	19
· 전기전자	(-17.48)	7	-19.38	6
· 철강· 비철금속	(-21.64)	5	-21.48	5
건설	-20.8	19	-17.7	19
금융	-16.2	36	-16.1	36
기타 서비스업	-	64	-0.1	63
· 도소매업	(-14.19)	7	-23.62	6
· 전기가스수도	(-15.92)	5	-18.25	6
· 운수창고통신	(-6.12)	4	2.83	4
· 의료	(-5.50)	14	-	-
· 기타서비스	-	34	4.90	47
평균	-15.1	260	-11.0	257

산업별로는 건설, 금융, 기타서비스 등 비제조업에서 상대적으로 더 활발히 고용조정이 진행되었으며, 기업형태별로는 공기업에서, 기업규모별로는 중소기업에서 고용조정이 더 활발했다. 한편 고용조정은 기업구조조정과 긴밀하게 맞물려 진행되고 있다. 구조조정이 실시된 기업에서 고용조정이 실시된 비율이 91%인 반면, 구조조정 계획이 없는 기업의 83.3%는 고용조정을 실시하지 않았다.

&lt;표 3-7&gt; 고용조정 실시 여부 (단위: 개, %)

고용조정 실시 여부					
구분	이미 했거나 현재 진행중	안했지만 조만간 실시 계획	아직 없으며, 향후 계획 알 수 없음	아무 계획도 없음	계
합계	198 (70.0)	27 (9.5)	41 (14.5)	17 (6.0)	283 (100.0)
고용조정이 실시된 사업장의 향후 추가 고용조정계획 여부					
구분	또다른 고용조정 준비중	더 이상 고용조정 없을것	경영상황에 따라 가변적	잘 모르겠음	계
합계	82 (41.4)	36 (18.2)	77 (38.9)	3 (1.5)	198 (100.0)

&lt;표 3-8&gt; 고용조정 기 실시- 실시계획 (단위: 개, %)

구분		실시	계획	조사대상계
합계		198 (70.0)	117 (41.1)	285 (100.0)
산업	화학	40 (66.7)	17 (28.3)	60 (100.0)
	섬유	15 (57.7)	7 (26.9)	26 (100.0)
	금속	45 (64.3)	34 (48.6)	70 (100.0)
	건설	15 (78.9)	11 (57.9)	19 (100.0)
	금융	29 (78.4)	12 (31.6)	38 (100.0)
	기타서비스	54 (76.1)	36 (50.7)	71 (100.0)
기업 형태	공기업	40 (83.3)	30 (61.2)	49 (100.0)
	30대재벌계	40 (71.4)	30 (53.6)	56 (100.0)
	외국인기업	11 (47.8)	6 (26.1)	23 (100.0)
	비재벌계	106 (70.2)	47 (31.1)	151 (100.0)
기업 규모	중소기업	82 (68.3)	37 (30.8)	120 (100.0)
	대기업	110 (66.7)	76 (46.1)	165 (100.0)
구조 조정	실시	141 (91.6)	49 (31.8)	154 (100.0)
	실시계획중	51 (58.0)	68 (77.3)	88 (100.0)
	계획없음	7 (16.7)	1 ( 2.4)	42 (100.0)

주: ( )의 백분율은 조사대상 전체 대비 비율임.

&lt;표 3-9&gt; 고용조정의 동기- 이미 실시된 고용조정

구분		인사적체 해소	자동화 정보화	부서통합 기업조직 혁신	위크아웃 대상기업 지정	매출액 감소 감량경영	사업장폐쇄, 해외이전, 업종전환
전체		5 ( 2.3)	5 ( 2.3)	33 (15.3)	6 (2.8)	58 (26.9)	4 (1.9)
산업	화학	1 ( 2.3)	2 ( 4.7)	9 (20.9)	0 (0.0)	8 (18.6)	1 (2.3)
	섬유	1 ( 5.9)	2 (11.8)	5 (29.4)	1 (5.9)	3 (17.6)	1 (5.9)
	금속	0 ( 0.0)	1 ( 1.8)	6 (10.7)	2 (3.6)	28 (50.0)	0 (0.0)
	건설	1 ( 5.9)	0 ( 0.0)	0 ( 0.0)	1 (5.9)	6 (35.3)	0 (0.0)
	금융	1 ( 3.1)	0 ( 0.0)	6 (18.8)	0 (0.0)	6 (18.8)	1 (3.1)
	기타서비스	1 ( 1.8)	0 ( 0.0)	8 (14.0)	2 (3.5)	9 (15.8)	2 (3.5)
기업 형태	공기업	0 ( 0.0)	0 ( 0.0)	9 (20.5)	0 (0.0)	5 (11.4)	1 (2.3)
	30대재벌	0 ( 0.0)	1 ( 2.2)	6 (13.0)	4 (8.7)	14 (30.4)	2 (4.3)
	외국인기업	2 (14.3)	1 ( 7.1)	3 (21.4)	0 (0.0)	3 (21.4)	1 (7.1)
	비재벌	3 ( 2.6)	2 ( 1.8)	16 (14.0)	2 (1.8)	37 (32.5)	1 (0.9)
기업 규모	중소기업	3 ( 3.3)	3 ( 3.3)	8 ( 8.7)	1 (1.1)	31 (33.7)	1 (1.1)
	대기업	2 ( 1.6)	2 ( 1.6)	25 (20.2)	5 (4.0)	27 (21.8)	3 (2.4)
구분		자금난 심화	경제위기 사회경제 분위기	부도 화의신청	기타	합계	
전체		14 ( 6.5)	51 (23.6)	17 ( 7.9)	24 (10.8)	216 (100.0)	
산업	화학	8 (18.6)	7 (16.3)	5 (11.6)	2 ( 4.7)	43 (100.0)	
	섬유	0 ( 0.0)	4 (23.5)	0 ( 0.0)	0 ( 0.0)	17 (100.0)	
	금속	3 ( 5.4)	6 (10.7)	7 (12.5)	3 ( 5.4)	56 (100.0)	
	건설	0 ( 0.0)	4 (23.5)	3 (17.6)	2 (11.8)	17 (100.0)	
	금융	0 ( 0.0)	12 (37.5)	0 ( 0.0)	6 (18.8)	32 (100.0)	
	기타서비스	2 ( 3.5)	19 (33.3)	3 ( 5.3)	11 (19.3)	57 (100.0)	
기업 형태	공기업	1 ( 2.3)	14 (31.8)	0 ( 0.0)	14 (31.8)	44 (100.0)	
	30대재벌	1 ( 2.2)	9 (19.6)	5 (10.9)	4 ( 8.7)	46 (100.0)	
	외국인기업	0 ( 0.0)	1 ( 7.1)	1 ( 7.1)	2 (14.3)	14 (100.0)	
	비재벌	11 ( 9.6)	26 (22.8)	12 (10.5)	4 ( 3.5)	114 (100.0)	
기업 규모	중소기업	9 ( 9.8)	18 (19.6)	7 ( 7.6)	11 (12.0)	92 (100.0)	
	대기업	5 ( 4.0)	33 (26.6)	10 ( 8.1)	12 ( 9.7)	124 (100.0)	

향후 고용조정은 산업별로는 건설, 기타서비스업, 기업형태별로는 공기업과 재벌대기업, 그리고 구조조정 계획 사업장에서 두드러질 것으로 예상되었다.

#### 다. 고용조정의 동기와 배경

현재는 매출액 감소에 따른 감량경영(27.0%), 경제위기에 따른 분위기 편승(23.4%), 부서 통폐합 등 기업조직 혁신(15.3%) 등이 중요한 고용조정의 동기로 작용하고 있다. 그러나 부서 통폐합 등 기업조직 혁신(29.8%)이 향후의 주요한 고용조정 동기로 부각되고 있다. 이런 경향은 전 산업에서 공통적으로 나타난다. 이것은 1998년의 고용조정이 다분히 경제상황의 악화에 따른 불가피하고 수세적인 경향이 강했던 반면, 1999년의 고용조정은 변화된 상황에 맞게 능동적으로 기업구조를 재편하고자 하는 공세적인 성격이 상대적으로 강하다는 것을 시사한다.

산업별로 보면 경기가 특히 좋지 않았던 금속산업과 건설업에서 매출액 감소에 따른 감량경영 차원의 고용조정이 심했음을 알 수 있다. 공기업의 경우 매출 감소보다는 경제위기에 따른 사회분위기 편승, 기타 요인 등이 더 주요한 동기였으며, 기업규모별로는 중소기업에서 특히 매출감소에 따른 고용조정이 심했음을 알 수 있다.

향후 고용조정에 있어서도, 산업별로 보면 매출감소에 따른 감량경영 차원의 고용조정은 금속산업과 건설산업에서 여전히 큰 비중을 차지할 것으로 보인다. 그러나 금융, 기타서비스, 섬유, 화학산업 등에서는 기업조직 혁신이 가장 주요한 고용조정 동기로 부각될 것으로 보인다.

&lt;표 3-10&gt; 고용조정의 동기- 향후 실시될 고용조정

구분		인사적체 해소	자동화 정보화	부서통폐합, 기업조직 혁신	워크아웃 대상기업 지정	매출액 감소 감량경영	사업장폐쇄, 해외이전, 업종전환
전체		3 ( 3.0)	8 ( 8.1)	25 (25.3)	4 ( 4.0)	22 (22.2)	4 ( 4.0)
산업	화학	2 ( 9.1)	3 (13.6)	4 (18.2)	2 ( 9.1)	4 (18.2)	1 ( 4.5)
	섬유	0 ( 0.0)	1 (16.7)	2 (33.3)	2 (33.3)	0 ( 0.0)	1 (16.7)
	금속	0 ( 0.0)	2 ( 7.4)	4 (14.8)	0 ( 0.0)	11 (40.7)	1 ( 3.7)
	건설	1 (10.0)	0 ( 0.0)	2 (20.0)	1 (10.0)	3 (30.0)	0 ( 0.0)
	금융	1 (10.0)	0 ( 0.0)	4 (40.0)	0 ( 0.0)	2 (20.0)	1 (10.0)
	기타서비스	0 ( 0.0)	2 ( 6.7)	9 (30.0)	0 ( 0.0)	3 (10.0)	1 ( 3.3)
기업 형태	공기업	0 ( 0.0)	1 ( 5.0)	4 (20.0)	1 ( 5.0)	0 ( 0.0)	3 (15.0)
	30대재벌	0 ( 0.0)	3 (12.0)	7 (28.0)	0 ( 0.0)	8 (32.0)	0 ( 0.0)
	외국인기업	2 (28.6)	1 (14.3)	1 (14.3)	0 ( 0.0)	1 (14.3)	1 (14.3)
	비재벌	2 ( 4.1)	2 ( 4.1)	12 (24.5)	4 ( 8.2)	12 (24.5)	1 ( 2.0)
기업 규모	중소기업	2 ( 5.4)	2 ( 5.4)	9 (24.3)	1 ( 2.7)	11 (29.7)	1 ( 2.7)
	대기업	1 ( 1.6)	6 ( 9.7)	16 (25.8)	3 ( 4.8)	11 (17.7)	3 ( 4.8)
구분		자금난 심화	경제위기 사회경제 분위기	부도 화의신청	기타	합계	
전체		1 ( 1.0)	16 (16.2)	5 ( 5.1)	11 (10.5)	99 (100.0)	
산업	화학	0 ( 0.0)	3 (13.6)	2 ( 9.1)	0 ( 0.0)	22 (100.0)	
	섬유	0 ( 0.0)	0 ( 0.0)	0 ( 0.0)	0 ( 0.0)	6 (100.0)	
	금속	0 ( 0.0)	2 ( 7.4)	3 (11.1)	4 (14.8)	27 (100.0)	
	건설	0 ( 0.0)	1 (10.0)	0 ( 0.0)	2 (20.0)	10 (100.0)	
	금융	0 ( 0.0)	2 (20.0)	0 ( 0.0)	0 ( 0.0)	10 (100.0)	
	기타서비스	1 ( 1.0)	9 (30.3)	1 ( 3.3)	5 (16.7)	30 (100.0)	
기업 형태	공기업	0 ( 0.0)	6 (30.0)	0 ( 0.0)	5 (25.0)	20 (100.0)	
	30대재벌	1 ( 4.0)	3 (12.0)	1 ( 4.0)	2 ( 8.0)	25 (100.0)	
	외국인기업	0 ( 0.0)	1 (14.3)	0 ( 0.0)	0 ( 0.0)	7 (100.0)	
	비재벌	0 ( 0.0)	7 (14.3)	5 (10.2)	4 ( 8.2)	49 (100.0)	
기업 규모	중소기업	0 ( 0.0)	6 (16.2)	2 ( 5.4)	3 ( 8.1)	37 (100.0)	
	대기업	1 ( 1.6)	10 (16.1)	3 ( 4.8)	8 (12.9)	62 (100.0)	

## 라. 고용조정이 집중된 직종과 직급

현재까지 고용조정이 집중된 직종은 사무관리직과 생산기능직이며, 직급별로는 사무직 평사원과 일반생산기능직 등 하급직이다. 그러나 향후 고용조정에 있어서는, 직종별로 보면 여전히 사무관리직과 생산기능직 중심의 고용조정이 이루어지더라도 사무관리직 비중이 우세할 것으로 예측된다. 직급별로는 계장·대리·과장급과 부·차장급 등 중위계층이 늘어날 것으로 판단된다.

&lt;표 3-12&gt; 고용조정이 집중된/집중될 직종과 직급 (단위: %)

구분		사무 관리직	전문 기술직	영업 판매직	생산 기능직	단순 노무직	합계	
직 종	현재까지	39.6	4.4	7.2	34.0	14.8	100.0	
	향후	47.1	5.7	7.9	25.7	13.6	100.0	
구분		임원	부·차장	계장·대리 과장급	사무직 평사원	직장 반장	일반 기능직	합계
직 급	현재까지	6.4	12.8	18.0	22.8	2.0	38.0	100.0
	향후	2.3	15.3	35.1	16.8	3.8	26.7	100.0

## 마. 빈번히 그리고 중요하게 활용된 고용조정 방법

실시된 고용조정 방법을 빈도순으로 보면, 임금동결 및 삭감(66.3%)이 가장 광범위하게 이루어졌고, 자연감원(55.1%), 희망·명예퇴직(46.3%), 사내 배치전환(37.2%), 초과근로시간 단축(34.7%) 순이다. 빈도와는 별도로 가장 주요한 고용조정 방법이 무엇이었느냐는 질문에는 희망 및 명예퇴직(75.3점), 자연감원(34.0점), 임금동결 및 삭감(26.3점), 초과근로시간 단축(10.7점) 등의 순으로 나타났다.

&lt;표 3-13&gt; 실시된 고용조정 방법의 빈도와 주요 고용조정 방법

고용조정 방법	실시 빈도(개,%)		주요 고용조정 방법(개,점)		
	사업장수(개)	빈도(%)	1순위(개)	2순위(개)	가중백분비
노동시간 조정	152	53.3	32	24	12.8
· 정규근로시간 단축	33	11.6	6	9	3.1
· 초과근로시간 단축	99	34.7	13	6	4.6
· 휴일·휴가 확대	75	26.3	6	6	2.6
· 휴업·조업 단축	52	18.2	5	2	1.7
· 일시 휴직	24	8.4	0	0	0.0
· 교대제 변경	36	12.6	2	1	0.7
인원조정	226	79.3	172	86	62.4
· 자연감원	157	55.1	45	12	14.7
· 희망·명예 퇴직	132	46.3	102	22	32.5
· 정년단축	10	3.5	0	5	0.8
· 자진·권고 사직	61	21.4	7	12	3.8
· 정리해고	31	10.9	11	7	4.2
· 부당징계 해고	22	7.7	2	3	1.0
· 비정규직 감원	84	29.5	2	15	2.9
· 비정규직 확대	51	17.9	3	10	2.4
기능적 조정	133	46.7	7	13	4.0
· 계열·관계사 진출	30	10.5	3	3	1.3
· 사내외 교육훈련	60	21.1	3	0	0.9
· 일시 사외파견	14	4.9	0	0	0.0
· 사내 배치전환	106	37.2	1	10	1.8
임금조정	193	67.7	16	58	13.4
· 임금 동결·삭감	189	66.3	15	49	11.8
· 임금체계 변경	40	14.0	1	9	1.7
기업구조 재편	138	48.4	6	37	7.4
· 외주·하청 확대	50	17.5	1	5	1.1
· 사업장 폐쇄	27	9.5	0	2	0.3
· 해외이전	3	1.1	0	0	0.0
· 인수합병	24	8.4	3	4	1.5
· 부서·라인 축소	92	32.3	1	14	2.4
· 분사화·소사장제	21	7.4	1	12	2.1
합계	-	-	233	218	100.0

주: 실시 빈도는 총 조사대상 사업장(285개)에 대한 빈도임. 가중백분비는 1순위 2점, 2순위 1점으로 계산한 후 백분율로 나타낸 것임.

&lt;표 3-14&gt; 고용조정에 대한 노동조합의 개입정도

고용조정 방법		평균점수	응답노조수
전체		2.5320	219
근로시간 조정	정규근로시간 단축	3.3476	164
	초과근로시간 단축	2.7377	183
	휴일휴가 확대	3.1803	183
	휴업·조업단축	3.3292	161
	일시휴직	3.3831	154
	교대제 변경	3.2039	152
	전체	3.2901	135
	인원조정	자연감원	2.3261
희망·명예퇴직		3.0773	220
정년단축		3.6291	151
자진·권고사직		2.6810	163
정리해고		3.3522	159
부당·징계해고		2.8255	149
비정규직 감원		1.9831	178
비정규직 확대		2.1667	168
전체	2.9449	118	
기능적 조정	계열·관계사 진출	2.9323	133
	사내외 교육훈련	2.5127	158
	일시 사외파견	2.8258	132
	사내 배치전환	2.7000	190
	전체	2.8887	119
임금조정	임금동결·삭감	3.4875	240
	임금체계 변경	3.4190	179
	전체	3.5154	130
기업구조 재편	외주하청 확대	2.4865	148
	사업장 폐쇄	3.1583	139
	해외이전	3.3361	122
	인수합병	2.7697	152
	부서·라인축소	2.5873	189
	분사화·소사장제	2.7730	141
	전체	3.1347	107

주: 노사합의, 사전협의, 사전통보, 사후통보를 각각 4점, 3점, 2점, 1점, 회사 일방시행 0점으로 점수화한 것임.

## 바. 고용조정에 대한 노동조합의 개입정도

고용조정 방법별로 노동조합의 고용조정에 대한 개입 정도를 확인해 보기 위해, 노사합의, 사전협의, 사전통보, 사후통보를 각각 4점, 3점, 2점, 1점, 회사 일방시행 0점으로 점수화하여 그 결과를 알아보았다. 그 결과 모든 영역에서 사전협의 내지 사후통보 수준이다. 각 고용조정 방법별로는 임금조정이 3.5154점으로 사전협의에서 합의 사이에 이르고 있어서 적어도 노동조합의 동의 없이 기업이 일방적으로 임금조정을 하지는 못한다는 것을 드러내고 있다. 근로시간조정, 기업구조 재편, 인원조정, 기능적 조정에 관한 사항은 평균점수가 각각 3.2901점, 3.1347점, 2.9449점, 2.8887점 등으로 사전협의 수준이다. 따라서 전체적으로는 기업 측이 노조 측과 사전협의를 거치지 않고 일방적인 고용조정을 하지는 못한다고 할 수 있다. 그러나 비정규직 확대나 감원의 경우에는 평균점수가 각각 2.1667점, 1.9831점으로 비정규직 고용문제의 경우 노조의 통제범위에서 거의 벗어나 있음을 보여주고 있다.

## (2) 고용조정 방법별 실시 현황

### 가. 노동시간조정

노동시간조정을 통한 고용조정 방법은 조사대상 노조의 53.3%에서 실시된 바 있으며, 이 가운데 가장 빈번하고 또 중요도가 높은 조정방법은 초과근로시간 단축을 통한 조정이다. 이 방법은 고용량 조정과 임금조정을 동시에 이룰 수 있기 때문에 경기 변동 때마다 잘 활용되는 방법이다.

<표 3-15> 노동시간 조정

방법별	실시빈도	중요도	노사협의수준
정규근로시간 단축	33 (11.6)	24.2	3.3476
초과근로시간 단축	99 (34.7)	36.2	2.7377
휴일·휴가 확대	75 (26.3)	20.6	3.1803
휴업·조업 단축	52 (18.2)	13.6	3.3292
일시 휴직	24 ( 8.4)	0.0	3.3831
교대제 변경	36 (12.6)	5.7	3.2039
전체	152 (53.3)	100.0	3.2901

근로시간 조정시 임금보상이 어떻게 이루어지고 있는지 살펴보았다. 정규근로시간 단축의 경우 약 2/3의 사업장에서 임금이 줄어든 것으로 나타났다. 그리고 휴업수당과 휴직수당 지급에 있어서는 평균임금의 70% 이상 지급받은 경우는 각각 55.3%, 36.8%에 지나지 않았다.

<표 3-16> 노동시간 조정시 임금보상

정규근로시간 단축시 임금수준					
줄어듦	종전대로 유지	미결정 상태	기타	-	계
64.5	12.9	3.2	19.4	-	31(100.0)
휴업 및 조업단축시 보상금, 일시 휴직시 임금					
평균임금 70%이상	평균임금 70%미만	평균임금 50%미만	지급안됨	아직 미결정	계
55.3	31.6	7.9	2.6	2.6	38(100.0)
일시휴직시 임금					
평균임금 70%이상	평균임금 70%미만	평균임금 50%미만	지급안됨	아직 미결정	계
36.8	21.1	15.8	26.3	-	19(100.0)

현재까지 이루어지고 있는 노동시간 단축방식이 고용유지에 얼마나 도움이 되는지 물어 보았다. 그 결과 전체적으로는 약간 도움이 된다는 정도의 응답이 나왔다. 산업별로는 화학 및 금융산업에서 높은 점수가 나왔고, 단축방법별로는 정규근로시간 단축의 고용안정 효과가 가장 낮고 교대제의 고용안정 효과가 가장 높은 것으로 나타났다.

<표 3-17> 노동시간 조정의 고용유지 효과

구분	점수
전체	0.86
화학	1.3000
섬유	0.7143
금속	0.4583
건설	0.0000
금융	1.2000
기타서비스	1.1538
정규근로시간 단축	0.8077
초과근로시간 단축	0.8889
휴일휴가 확대	1.5000
휴업조업 단축	1.7778
일시휴직	1.7500
교대제 변경	2.0000

주: 매우 도움이 됨 2점, 약간 도움이 됨 1점, 그저 그렇다 0점, 도움이 별로 안됨 -1점, 도움이 전혀 안됨 -2점으로 처리.

#### 나. 인원 조정

인원조정은 98년 기업 고용조정 과정에서 가장 빈번히, 그리고 가장 중요하게 사용된 조정방법이다. 이중에서도 자연감원과 희망·명예퇴직이 가장 빈번하게 활용되었다. 비정규직을 이용한 고용조정도 상당수

기업에서 활용되고 있다. 정리해고가 활용된 기업은 전체 기업의 10.9% 정도이지만 권고사직, 부당징계 해고와 같은 강제성이 강한 사직의 경우까지 포함하면 약 40%의 기업에서 해고성 퇴직이 이루어진 것으로 여겨진다. 한편, 이러한 인원조정에 대해 노조는 잘 납득하지 못하고 있다. 특히 고용안정 노력 없이 인원조정을 추진하는 것에 대해 노조가 가장 큰 불만을 가진 것으로 나타났다.

&lt;표 3-18&gt; 인원조정

방법별	실시빈도	중요도	노사협의수준
자연감원	157 (55.1)	23.6	2.3261
희망·명예 퇴직	132 (46.3)	52.2	3.0773
정년단축	10 ( 3.5)	1.2	3.6291
자진·권고 사직	61 (21.4)	6.2	2.6810
정리해고	31 (10.9)	6.8	3.3522
부당징계 해고	22 ( 7.7)	1.7	2.8255
비정규직 감원	84 (29.5)	4.6	1.9831
비정규직 확대	51 (17.9)	3.8	2.1667
전체	226 (79.3)	100.0	2.9449

&lt;표 3-19&gt; 인원조정의 납득 여부

구분	인원조정 사유	고용안정 노력	노조와 협의	평균
충분	25.8	18.6	34.4	-
그저 그렇다	30.0	29.9	28.1	-
부족	44.2	51.5	37.5	-
점수	-0.37	-0.58	-0.21	-0.41

주 : 매우 충분=2, 충분한 편=1, 그저 그렇다=0, 부족한 편=-1, 매우 부족=2로 계산.

&lt;표 3-20&gt; 인원조정 중 정리해고 비중

구분	정리해고가 실시된 사업장	응답 사업장
10%미만	34 (57.6)	60 (53.1)
10-20%미만	14 (23.7)	20 (17.7)
20-30%미만	6 (10.2)	16 (14.2)
30-40%미만	2 ( 3.4)	7 ( 6.2)
40-50%미만	2 ( 3.4)	5 ( 4.4)
50%이상	1 ( 1.7)	5 ( 4.4)
계	59 (100.0)	113 (100.0)

&lt;표 3-21&gt; 정리해고의 사유

구분	정리해고가 실시된 사업장	총응답 사업장
경영난에 따른 사업의 양도·합병·인수	3 (10.0)	13 (11.0)
부도위기등 경영상태의 심각한 곤란	9 (30.0)	29 (24.6)
경영난보다는 IMF사태 이후 사회경제적 분위기	10 (33.3)	47 (39.8)
구조조정, 기술혁신, 업종전환 등 기업구조조정	5 (16.7)	14 (11.9)
기타	3 (10.0)	15 (12.7)
합계	30 (100.0)	118 (100.0)

&lt;표 3-22&gt; 노조와의 협의

구분	정리해고가 실시된 사업장	총응답 사업장
자료, 설명이 잘 제공되고 성실한 협의	3 (10.0)	21 (21.2)
자료, 설명은 불충분했으나, 협의는 비교적 성실	12 (40.0)	31 (31.3)
자료, 설명, 협의 모두 불충실,	8 (26.7)	27 (27.3)
통보는 있었으나 협의는 없었음	7 (23.3)	20 (20.2)
합계	30 (100.0)	99 (100.0)

<표 3-23> 해고회피 노력

항목	1순위	2순위	가중평균	노동자들이 바라는 해고회피 노력
희망퇴직자 모집	47 (47.5)	14 (14.6)	36.4	72 (28.5)
배치전환	4 ( 4.0)	6 ( 6.3)	4.7	46 (18.2)
계열사진출	1 ( 1.0)	2 ( 2.1)	1.4	16 ( 6.3)
신규채용 억제	21 (21.2)	15 (15.6)	19.2	26 (10.3)
노동시간 단축	3 ( 3.0)	4 ( 4.2)	3.4	38 (15.0)
임금 동결 내지 감축	12 (12.1)	32 (33.3)	19.6	19 ( 7.5)
비정규직 축소	2 ( 2.0)	8 ( 8.3)	4.1	16 ( 6.3)
순환휴직 실시	1 ( 1.0)	4 ( 4.2)	2.1	14 ( 5.5)
노력 안함 / 기타	8 ( 8.1)	11 (11.5)	9.2	6 ( 2.4)
계	99 (100.0)	96 (100.0)	100.0	274 (100.0)

주: 가중평균은 1순위 2점, 2순위 1점으로 계산하였음.

<표 3-24> 정리해고 대상 선정기준

항목	총응답 사업장			정리해고 실행 사업장		
	1순위	2순위	가중평균	1순위	2순위	가중평균
장기근속자	15(15.2)	1( 1.2)	10.5	4(13.8)	-	9.2
근속년수가 짧은 자	7( 7.1)	1( 1.2)	8.7	1( 3.4)	-	2.3
근무태도, 성적 불량자	45(45.5)	11(13.1)	34.7	14(48.3)	3(11.5)	36.0
재산정도	1( 1.0)	-	0.7	1( 3.4)	-	2.3
징계경험자	6( 6.1)	18(21.4)	11.2	-	5(19.2)	6.4
기능, 숙련도가 낮은 자	3( 3.0)	7( 8.3)	4.8	1( 3.4)	2( 7.7)	4.8
부양능력이 높은 자	-	-	-	-	-	-
파견근무자	-	1( 1.2)	0.3	-	-	-
휴직자	1( 1.0)	1( 1.2)	1.1	-	-	-
고령, 허약체질로 업무능력 낮은 자	4( 4.0)	6( 7.1)	5.0	1( 3.4)	1( 3.8)	3.5
노조활동 참여가 적극적인 자	1( 1.0)	6( 7.1)	3.0	1( 3.4)	4(15.4)	7.4
축소된 기구 혹은 폐쇄 라인 근무자	-	13(15.5)	5.2	3(10.3)	5(19.2)	13.3
나이가 많은 자	-	11(13.1)	4.4	-	4(15.4)	5.1
나이가 적은 자	8( 8.1)	1( 1.2)	5.7	-	-	-
여성	5( 5.1)	4( 4.8)	5.0	3(10.3)	1( 3.8)	8.0
기타	3( 3.0)	3( 3.6)	3.2	-	1( 3.8)	1.3
계	99	84	100.0	29	26	100.0

주: 가중평균은 1순위 2점, 2순위 1점으로 계산하였음.

&lt;표 3-25&gt; 재취업 문제

구분	총응답수
아무 협의도 없었다	58 (50.9)
경기회복시 우선 재고용하기로 하였다	43 (37.7)
경기회복시 계열사에 우선 채용하기로 하였다	7 ( 6.1)
타기업에 취업알선하기로 하였다	-
기타	6 ( 5.3)
합계	114 (100.0)

정리해고가 실시되거나 계획이 있는 사업장만을 대상으로 살펴본 결과, 첫째, 인원조정 중 정리해고 비중은 10% 미만이 과반수를 차지하고 있다. 두번째, 정리해고의 사유로는 심각한 경영난보다는 오히려 IMF 사태 이후의 사회경제적 분위기가 가장 중요한 것으로 지적되고 있다. 세번째, 노조와의 협의는 법률상 의무규정이어서 약 80%의 사업장에서는 어떤 방식으로든지 협의가 이루어지고 있으나, 충실한 협의는 20%의 사업장에서 이루어지는 것으로 보인다. 특히 약 20%의 사업장에서는 아예 협의조차 이루어지지 않는다고 응답하고 있다. 네번째, 해고회피 노력으로는 희망퇴직자 모집, 신규채용 억제, 임금동결 및 감축 등이 선호되고 있다. 이것은 앞서의 빈번히 활용된 고용조정 방법과 대체로 일치하는 것이다. 노동자들은 희망퇴직자 모집에 이어 배치전환과 노동시간 단축을 해고회피 방법으로 선호하지만 사용자들은 이를 상당히 꺼려하고 있음을 알 수 있다. 다섯째, 정리해고 대상 선정기준으로는 근무태도 및 업적 불량자 단연 높으며, 그 다음을 징계경험이나 장기근속이 잇고 있다. 그러나 실제 정리해고가 이루어진 사업장의 응답 결과는 양상이 약간 달라서, 근무불량자의 빈도가 가장 높긴 하지만, 축소·폐쇄된 라인 근무자, 여성, 노조활동 적극 참여자도 상당한 비중 에 이르고 있다. 마지막으로 재취업문제는 과반수 사업장에서 아무 협의 없이 처리되고 있다. 경기회복 시 우선 재고용이나 계열사 채용은

합쳐서 약 44%에 머물러 있다.

다. 기능적 조정

기능적 조정 역시 고용을 유지하면서 고용조정을 행할 수 있는 방법이다. 기능적 조정은 46.7%의 기업에서 활용되었으며, 이중에서 사내 배치전환이 가장 빈번히 활용되었다.

<표 3-26> 기능적 조정

방 법	실시 빈도	중요도	노사협의수준
계열·관계사 진출	30 (10.5)	32.9	2.9323
사내외 교육훈련	60 (21.1)	21.5	2.5127
일시 사외파견	14 ( 4.9)	0.0	2.8258
사내 배치전환	106 (37.2)	45.5	2.7000
전체	133 (46.7)	100.0	2.8887

<표 3-27> 배치, 파견시 주요형태와 배치전환시 직무교육 실시

구분	기능적조정 실시 사업장	총 응답 사업장
배치전환, 파견, 진출시 주요형태		
동일 직종 내 이동	19 (79.2)	100 (64.9)
타 직종 이동	5 (20.8)	54 (35.1)
합계	24 (100.0)	154 (100.0)
배치전환시 직무훈련 제공 수준		
충분히 제공	6 ( 7.7)	9 ( 6.0)
제공되었으나 불충분	33 (42.3)	61 (40.7)
제공되지 않음	39 (50.0)	80 (53.3)
합계	78 (100.0)	150 (100.0)

&lt;표 3-28&gt; 임금조정

방법	실시 빈도	중요도	노사협의 수준
임금동결·삭감	189 (66.3)	87.9	3.4875
임금체계 변경	40 (14.0)	12.4	3.4190
전체	193 (67.7)	100.0	3.5154

&lt;표 3-29&gt; 임금조정 방법 활용

구분	임금조정 사업장	총응답 사업장
임금삭감 수준		
10만원미만	26 (17.0)	37 (18.8)
10-20만원미만	45 (29.4)	56 (28.4)
20-30만원미만	2 (17.0)	32 (16.2)
30-40만원미만	2 (13.1)	27 (13.7)
40-50만원미만	1 ( 8.5)	16 ( 8.1)
50만원미만	23 (15.0)	29 (14.7)
합계	153 (100.0)	197 (100.0)
임금구성 상 주요 삭감 항목		
기본급삭감	8 ( 5.1)	11 ( 5.4)
수당 및 상여금삭감	103 (65.6)	130 (64.0)
초과근로수당 감소	34 (21.7)	45 (22.2)
복리후생감소	12 ( 7.6)	17 ( 8.4)
합계	157 (100.0)	203 (100.0)
변경된 임금체계		
연봉제	10 (35.7)	24 (35.8)
직무·직능급	10 (35.7)	20 (29.9)
기타	8 (28.6)	23 (34.3)
합계	28 (100.0)	67 (100.0)

배치전환, 파견시 주요 형태는 동일 직종 이동이 우세하고, 배치전환 시 직무훈련이 아예 제공되지 않는 경우가 절반 가량을 차지하며, 제공되더라도 불충분하다는 응답이 압도적이다.

#### 라. 임금조정

임금조정은 인원조정과 더불어 가장 빈번히 활용된 고용조정 방법이다. 이중에서도 임금동결이나 삭감과 같은 임금수준 조정이 가장 빈번히 활용되었다. 조사대상 사업장의 53.7% 내지 69.1%에서 임금삭감이 발생하였다. 임금삭감방식은 수당이나 상여금 삭감이 가장 두드러진다.

#### 마. 기업구조 재편

기업구조 재편방식은 약 48.4%의 기업에서 활용되었으며, 이중에서 부서·라인 축소와 외주·하청 확대가 빈번히 활용되었다. 그리고 이에 따른 노동조건 변화로는 고용불안이 가장 두드러지며, 임금삭감, 노동강도 강화, 노동시간 증가, 노동통제 강화 등의 순으로 나타났다.

<표 3-30> 기업구조 재편

방법별	실시빈도	중요도	노사협의수준
외주·하청 확대	50 (17.5)	14.2	2.4865
사업장 폐쇄	27 ( 9.5)	4.1	3.1583
해외이전	3 ( 1.1)	0.0	3.3361
인수합병	24 ( 8.4)	19.9	2.7697
부서·라인 축소	92 (32.3)	32.8	2.5873
분사화·소사장제	21 ( 7.4)	28.8	2.7730
전체	138 (48.4)	100.0	3.1347

&lt;표 3-31&gt; 현정부의 고용 및 실업대책에 대한 평가

구분	점수	응답수
전체	-0.87	271
산업	-0.8741	270
화학	-0.5273	55
섬유	-0.1200	25
금속	-0.9412	68
건설	-1.2105	19
금융	-1.2703	37
기타서비스	-1.0606	66
전기업형태 평균	-0.8642	265
공기업	-1.2083	48
30대재벌	-1.1091	55
외국인기업	-0.8000	20
비재벌	-0.6620	142
전규모 평균	-0.6908	262
100인미만	-0.5714	42
100-299인	-0.3803	71
300-499인	-0.1471	34
500-999인	-0.8958	48
1000인이상	-1.2239	67
전체노조 평균	-0.7048	271
민주노총	-1.0694	144
한국노총	-0.2913	127

주: 많은 도움을 준다 2점, 노력을 평가한다 1점, 그저 그렇다 0점, 만족스럽지 않다 -1점, 전혀 불만족스럽다는 -2점으로 처리.

### 3) 정부 고용정책 평가

정부 고용정책에 대해서는 불만이 매우 높다. 전체적인 평가는 별로 만족스럽지 않다는에 가까운 반응을 보이고 있다. 산업별로는 구조조정과 고용조정이 상대적으로 강도 높게 진행되었던 건설, 금융산업에서 불만

족 정도가 가장 높으며, 기업형태별로는 공기업과 30대 재벌기업이, 기업규모별로는 500인 이상 대기업에서 불만족의 정도가 높다. 그리고 한국노총보다는 민주노총 소속노조들에서 불만족 정도가 더 높다.

<표 3-32> 고용유지 지원제도 활용 현황

구분	지원제도 활용 사업장	활용비율
근로시간단축 지원	27	12.3
휴업수당 지원	48	21.4
고용유지훈련 지원	45	20.5
인력재배치 지원	83	37.6
근로자 사외파견 지원	12	5.5
휴직 지원	19	8.8

주: 활용비율=(활용 사업장/전체 사업장)\*100

정부의 고용안정 대책 중 가장 중요한 것의 하나가 고용보험을 통한 고용유지 지원제도이다. 이 제도는 1998년부터 노동부가 역점을 두고 홍보해 왔으며, 기업의 해고회피 노력과 연계하여 중요한 고용유지 지원방안으로 제시되어 왔다. 98년 하반기에는 지원금 규모를 확충하였으며, 99년에 재차 지원금 비율을 확대하였다. 그러나 조사시점인 98년 12월 현재까지 고용유지 지원금제도 활용 비율은 <표 3-32>에서 보는 것처럼 매우 낮다.

고용유지 지원금 제도를 활용하지 않은 이유를 물어본 결과 사용자의 고용유지 의지 부족(31.7%)과 지원요건에 해당되지 않아서(26.8%), 지원받을 필요성을 못 느껴서(15.5%), 고용안정에 별로 도움이 안되어서(10.4%) 순으로 응답이 나왔다.

&lt;표 3-33&gt; 고용유지지원제도를 활용하지 않는 이유

항목	응답수
지원제도의 내용을 잘 몰라서	9 ( 4.9)
지원 요건에 해당되지 않아서	49 (26.8)
청구절차가 까다로워서	2 ( 1.1)
고용안정에 별로 도움이 되지 않아서	19 (10.4)
사용자의 고용유지 의지가 별로 없어서	58 (31.7)
노조가 제도활용을 반대해서	2 ( 1.1)
지원 받을 필요성을 못 느껴서	29 (15.8)
기타	15 ( 8.2)
계	183 (100.0)

&lt;표 3-34&gt; 노조의 고용유지지원제도 활용 의지

노조의 고용유지 지원제도 활용 요구 여부	
있었다	77 (32.4)
없었다	161 (67.6)
합계	238 (100.0)
노조가 제도 활용을 요구하지 않은 이유	
요구하면 간접적으로 고용조정을 인정하는 것이 될까봐	20 (12.2)
사용자가 응할 것 같지 않아서	9 ( 5.5)
제도의 내용을 잘 몰라서	14 ( 8.5)
고용유지에 별로 도움이 안 될 것 같아서	17 (10.4)
사업장 조건이 제도에 안 맞아서	43 (26.2)
감원할만한 잉여인력이 없어서	44 (26.8)
기타	17 (10.4)
합계	164 (100.0)

한편 고용유지 지원금 제도에 대한 노조 측의 활용 의지를 파악해 본 결과 응답 노조 중 32.4%, 전체 조사대상 노조의 27.0%에서 고용유지 지원제도 활용을 요구했다는 응답이 나왔다. 노조 측에서도 이 제도

의 활용의지가 높지 않은 셈인데, 그 이유를 물어보았더니, 우선 감원 할만한 잉여인력이 없어서(26.8%), 사업장 조건이 제도에 맞지 않아서 (26.2%) 라는 응답이 가장 높게 나왔다. 이를 제외하면 이 제도 활용을 요구하면 고용조정을 인정하는 것이 될까봐(12.2%), 고용유지에 별로 도움이 되지 않을 것 같아서(10.4%) 라는 응답이 많았다.

정리해고제와 파견근로제 실시가 사업장 고용조정에 준 영향에 대해 물어 본 결과, 정리해고제는 조사대상 사업장의 29.2%, 파견근로제는 21.6%에서 고용조정 계획에 영향을 미친 것으로 나타났다.

<표 3-35> 정리해고제와 파견근로제가 고용조정에 미친 효과

구분	원래계획된 수준으로 실시	법개정으로 기존 계획확대	법통과로 계획이 새로생김	계획없음	기타	계
정리해고제	33 (13.0)	17 (6.7)	57 (22.5)	113 (44.7)	33 (13.0)	100.0
파견근로제	32 (14.2)	22 (9.7)	27 (11.9)	121 (53.5)	24 (10.6)	100.0

#### 4) 노동조합의 고용조정 대응

##### (1) 단체협약

노조의 대응과 관련하여 양 노총 모두 사업장 단위 및 산업 단위의 고용안정위원회와 고용안정협약을 1998년 단체협약 요구사항으로 제시한 바 있다. 조사결과 103개(조사대상 사업장 중 36.1%, 응답 사업장 중 38.8%) 사업장에서 고용안정위원회가 설치되었으며, 고용안정협약은 130개 사업장(조사대상 사업장 중 45.6%, 응답 사업장 중 48.9%)에서 체결되었다. 그러나 고용안정위원회는 설치된 사업장의 약 60% 가량에

서만 제대로 활용되고 있으며, 고용안정협약은 체결 사업장의 68% 정도에서 잘 준수되고 있는 것으로 나타났다. 고용안정협약이 잘 준수되지 않는 주요한 이유로 응답 노조의 52.2%에서 사용자의 일방적인 합의 위반이 지적되었다.

<표 3-36> 고용안정위원회 및 고용안정 협약 체결 및 준수

항목		예	아니오	합계
고용안정위원회	설치되어 있는가?	103(38.3)	166(61.7)	269(100.0)
	잘 활용되고 있는가?	59(60.2)	39(39.8)	98(100.0)
고용안정협약	체결되었는가?	130(48.9)	136(51.1)	266(100.0)
	잘 준수되고 있는가?	87(68.0)	41(32.0)	128(100.0)
고용안정협약이 잘 준수되지 않은 이유		응답수		합계
- 사용자의 일방적 합의 위반 때문에		24 (52.2)		56(100.0)
- 사업장 폐쇄·이전, 인수합병 등 기업구조 변동		6 (13.0)		
- 협약 내용에 대한 해석 차이로		7 (15.2)		
- 기타		9 (19.6)		

정리해고 규제에 관한 단체협약 내용이 어떻게 정비되어 있는지 알아본 결과, 정리해고 계획 통보조항 이외의 사항들에 대해서는 응답 사업장의 과반수 이상이 단체협약상의 규정을 갖추고 있지 않았다. 한편 향후 개선할 단체협약에서는 이를 반영하여 정리해고 관련 조항이 가장 우선적으로 개선되어야 한다고 여기고 있으며, 98년 개정법에서 정리해고 사유로 새로이 포함된 기업의 합병, 분할, 양도 등에 따른 고용보장 관련 조항(15.0%)의 보장 필요성이 제기되고 있다.

정리해고를 규제하는 요건들은 법률상으로는 구체성이 별로 없으며, 상당부분 기존의 판례에 의존하고 있다. 따라서 해고규제법 등 별도의 입법 노력과 아울러 단체협약을 통해 규제력을 보강하는 것이 바람직

하다. 특히, 긴박한 경영상 사유에 대한 구체적인 정의, 해고자 우선 재고용, 노조의 협의권 등 법률에 취약하게 규정되어 있는 사항들에 대한 집중적인 보강이 필요하다.

<표 3-37> 단체협약상 정리해고 요건 규정 여부

항목	예	아니오	점수	응답수
정리해고 계획 통보	162(61.8)	100(38.2)	0.62	262
해고 회피를 위한 방법	113(46.1)	132(53.9)	0.46	245
해고자 선정 기준	107(43.7)	138(56.3)	0.44	245
해고자 보상 기준	88(35.8)	158(64.2)	0.36	246
해고자 우선 재고용 규정	73(30.4)	167(69.6)	0.30	240
긴박한 경영상 사유에 대한 구체적인 정의	57(23.4)	187(76.6)	0.23	244
합계	-	-	0.40	235

주: 예=1점, 아니오=0점으로 처리.

<표 3-38> 단체협약 중 고용안정 관련 우선 개선 필요 사항

항목	빈도
정리해고 관련	72 (28.5)
정원유지 관련	46 (18.2)
하도급 전환 관련	16 ( 6.3)
비정규직, 파견근로, 용역 관련	26 (10.3)
기업 분할, 합병, 양도시 고용보장 관련	38 (15.0)
기업 정리, 해산, 업종전환시 고용보장 관련	19 ( 7.5)
기업구조조정에 따른 인원 재배치	16 ( 6.3)
명예퇴직 관련	14 ( 5.5)
교육훈련 관련	6 ( 2.4)
계	253 (100.0)

## (2) 단위노조 차원의 고용문제 대응

한편 한국의 노조들은 고용조정 과정에서 사직, 퇴직, 해고된 조합원들에게 어떤 지원을 하고 있는가를 물어 본 결과 69.4%의 노조가 아무런 지원을 하고 있지 않다고 응답하였다. 지원을 하고 있는 노조들의 경우에도 대부분 구직 상담이나 정보 제공 등에 머물러 있으며, 서구 산별노조들이 대부분 시행하고 있는 생계비 지원(조합비 상의 실업수당 제공) 등은 거의 찾아보기 힘들다.

이렇게 실직자에 대한 지원이 낮은 구조적인 이유는 역시 정규직만을 조직한 기업별 노조체제에서 찾을 수 있을 것이다. 일단 과거에 조합원이었다 하더라도 기업을 떠나면 기업별 노조로서는 지원의 근거가 없는 셈이고, 일부 대기업 노조들을 제외하면 재정이 매우 취약하기 때문이다.

&lt;표 3-39&gt; 사직, 퇴직, 해고 조합원에 대한 노조의 지원

항목	빈도
아무 지원도 하지 않음	175 (69.4)
구직 상담이나 정보 제공	41 (16.3)
집단적으로 조직하여 재취업 지원	3 ( 1.2)
지역의 (민주, 한국) 노총조직이나 실업자 조직과 연결	12 ( 4.8)
생계비 지원	4 ( 1.6)
기타	17 ( 6.7)
계	252 (100.0)

단위노조에서 고용문제에 대응할 때 어떤 점이 가장 어려우냐는 질문에 대해서는 고용조정을 인정하지 않을 수 없는 실제의 경영상 어려움(34.8%), 사용자의 일방적 고용조정과 부당노동행위(24.7%), 사용자의

고용조정 주장에 대한 대안 제시의 어려움(14.6%), 조합원간 이해관계 조정(10.5%), 조합원들의 낮은 단결력(8.2%), 대응방향에 대한 간부, 활동가들 사이의 견해 차이(2.6%) 등의 순으로 답했다.

<표 3-40> 단위노조에서 고용 문제 대응시 가장 큰 어려움

항목	빈도
고용조정을 인정하지 않을 수 없는 실제의 경영상 어려움	93 (34.8)
사용자의 일방적 고용조정과 부당노동행위	66 (24.7)
조합원간 이해관계 조정	28 (10.5)
대응방향에 대한 간부, 활동가들 사이의 견해차이	7 ( 2.6)
사용자의 고용조정 주장에 대한 대안 제시의 어려움	39 (14.6)
조합원들의 낮은 단결력	22 ( 8.2)
기타	12 ( 4.5)
합계	267 (100.0)

### (3) 고용문제 대응방향과 관련한 의견

우선, 정리해고에 대한 태도를 물어 본 결과, 약 70%의 노조들이 정리해고 반대보다는 절차 및 요건을 규제하고 고용창출에 힘을 쏟는 것이 바람직하다는 의견을 보였다. 이런 의견은 민주노총/한국노총, 산업, 기업형태, 기업규모, 고용조정 실시 여부에 관계없이 모두 같았다.

노사정위원회 참여 여부는 노동운동 내부에서 지속적인 논쟁이 되어 왔다. 조사 결과에 의하면, 과반수의 노조(55.8%)들이 참여하자는 의견을 가지고 있으며, 40.7%의 노조들은 원칙적인 이유(6.0%)나 실리적인 이유(34.7%)에서 참여를 반대하고 있다.

상급단체별로는 민주노총 소속 노조들에서 참여 반대 의견이 약간 더 많은 반면(52.3%), 한국노총 소속 노조들은 약 70%가 참여를 지지하고 있다. 산업별로는 금속산업과 기타 서비스업에서 참여 반대 의사가

많고(각각 54.3%, 47.9%), 기업형태별로는 공기업(59.2%)에서 반대 의견이 더 많다.

구조조정과 고용조정에 대한 태도에서는 15.8%의 노조들이 구조조정 자체를 반대하고 있는 반면, 80% 이상의 노조들은 구조조정 필요성에 대해서는 공감하는 편이다. 그러나 구조조정 필요성에 대해 공감하는 노조들도 노사합의에 의해 고용조정을 하거나(47.9%), 고용조정은 최대한 막는(33.1%) 방식으로 진행되어야 한다고 보고 있다.

<표 3-41> 정리해고에 대한 노조의 태도

구분		정리해고 반대	절차 및 요건 규제	잘 모르겠다	기타	합계
전체		81 (28.6)	200 (70.7)	1 (0.4)	1 (0.4)	283 (100.0)
상급 단체	민주노총	55 (35.5)	99 (63.9)	0 (0.0)	1 (0.6)	155 (100.0)
	한국노총	25 (20.5)	96 (78.7)	1 (0.8)	0 (0.0)	122 (100.0)
	독립노조	1 (16.7)	5 (83.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	6 (100.0)
산업	화학	13 (22.4)	45 (77.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	58 (100.0)
	섬유	6 (23.1)	20 (76.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	26 (100.0)
	금속	28 (40.0)	42 (60.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	70 (100.0)
	건설	5 (26.3)	14 (73.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	19 (100.0)
	금융	7 (18.4)	31 (81.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	38 (100.0)
	기타 서비스	22 (31.0)	47 (66.2)	1 (1.4)	1 (1.4)	71 (100.0)
기업 규모	중소기업	28 (23.3)	91 (75.8)	1 (0.8)	0 (0.0)	120 (100.0)
	대기업	48 (31.4)	104 (68.0)	0 (0.0)	1 (0.7)	153 (100.0)
고용 조정	실시	55 (27.8)	143 (72.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	198 (100.0)
	미실시	26 (31.0)	56 (66.7)	1 (1.2)	1 (1.2)	84 (100.0)

&lt;표 3-42&gt; 노사정위원회 참여에 대한 의견

구분		원칙적으로 반대	고용안정 위해 실익이 없어 반대	대량실업에 대처하기 위해 찬성	잘 모르겠음	합계
전체		17 (6.0)	99 (34.7)	159 (55.8)	10 (3.5)	285 (100.0)
상급 단체	민주노총	8.4	43.9	44.5	3.2	155 (100.0)
	한국노총	3.2	23.4	69.4	4.0	124 (100.0)
고용 조정	실시	6.5	34.2	55.3	4.0	199 (100.0)
	미실시	4.7	35.3	57.6	2.4	85 (100.0)
산업	화학	3.3	23.3	71.7	1.7	60 (100.0)
	섬유	0.0	26.9	65.4	7.7	26 (100.0)
	금속	8.6	45.7	42.9	2.9	70 (100.0)
	건설	0.0	36.8	63.2	0.0	19 (100.0)
	금융	0.0	36.8	60.5	2.6	38 (100.0)
	기타서비스	12.7	35.2	46.5	5.6	71 (100.0)
기업 형태	공기업	8.2	51.0	34.7	6.1	49 (100.0)
	30대재벌	7.1	33.9	58.9	0.0	56 (100.0)
	외국인기업	0.0	26.1	65.2	8.7	23 (100.0)
	비재벌기업	5.3	30.5	60.9	3.3	151 (100.0)
기업 규모	중소기업	5.8	30.8	57.5	5.8	120 (100.0)
	대기업	5.8	36.8	55.5	1.9	165 (100.0)

노조가 바라는 고용안정 방안에 대하여 몇 가지 물어 보았다. 전체로는 노동시간 단축(31.3%), 정리해고 반대 혹은 규제(23.6%), 고용보장 및 사회보장 확충(22.2%), 공공사업을 통한 고용창출(19.0%), 직업소개와 직업훈련(3.9%) 순으로 응답수가 많아 노동시간 단축을 통한 고용유지와 일자리 창출에 가장 큰 관심을 보였다. 그러나 속성별로 살펴보면 다른 양상이 나타난다. 한국노총 소속 노조들의 경우 노동시간 단축(27.4%)보다 사회보장 확충(29.0%)을 가장 중요한 고용안정 방안으로 여겼다. 산업별로 보면, 금속, 화학, 기타 서비스산업의 노조들은 노동시간 단축을 가장 중요한 방안으로 여겼으나, 섬유산업 노조들은 사회보장 확충, 건설산업 노조들은 공공사업 확대를 통한 고용창출, 금융

&lt;표 3-43&gt; 구조조정에 대한 태도

구분	구조조정은 고용조정이 로반대해야	구조조정은 추진해야	노사합의를 전제로	고용조정 불가피해도 반드시 추진	잘 모르겠다	합계	
전체	15.8	33.1	47.9	1.8	1.4	284 (100.0)	
상급 단체	민주노총 18.8	29.9	48.7	0.6	1.9	154 (100.0)	
	한국노총 12.1	37.9	46.8	2.4	0.8	124 (100.0)	
산업	화학	11.9	44.1	44.1	0.0	0.0	59 (100.0)
	섬유	11.5	26.9	53.8	3.8	3.8	26 (100.0)
	금속	31.4	21.4	45.7	1.4	0.0	70 (100.0)
	건설	0.0	63.2	36.8	0.0	0.0	19 (100.0)
	금융	7.9	36.8	52.6	2.6	0.0	38 (100.0)
	기타서비스	14.1	28.2	50.7	2.8	4.2	71 (100.0)
기업 형태	공기업	14.3	34.7	46.9	0.0	4.1	49 (100.0)
	30대재벌	25.0	33.9	41.1	0.0	0.0	56 (100.0)
	외국인기업	13.6	27.3	54.5	0.0	4.5	22 (100.0)
	비재벌기업	12.6	33.1	50.3	3.3	0.7	151 (100.0)

산업 노조들은 정리해고 규제를 가장 중요한 고용안정 방안으로 여겼다. 그리고 고용조정이 아직 실시되지 않은 사업장 노조들은 노동시간 단축을 통한 고용안정(44.0%)에 높은 관심을 나타냈으나, 고용조정이 이미 실시된 사업장 노조들은 노동시간 단축(26.1%), 사회보장 확충(24.1%), 정리해고 규제(23.1%), 공공투자 확대(22.1%) 등 다양한 대안을 제기하였다.

노조가 가장 중요한 고용안정 방안으로 간주하는 노동시간 단축의 구체적인 방안들에 대해서 선호도를 알아 본 결과, 법정 노동시간 단축, 일감 나누기, 초과노동시간 단축, 휴일휴가 확대 등의 순으로 나타났다. 반면, 유·무급 휴직과 일자리 나누기에 대해서는 대체로 그저 그렇다는 수준의 반응을 보이고 있으며, 신규채용 조건부 조기퇴직 등에 대해서는 반대가 상당히 많았다.

소속 상급단체별로 보면 민주노총 소속노조들이 한국노총 소속노조

들보다 전반적으로 노동시간 단축에 대해 약간 더 적극적이다. 산업별로 보면, 제조업 노조들이 비제조업 노조들보다 노동시간 단축에 대해 약간 더 소극적이며, 각 산업별로는 금속, 건설산업에서는 법정노동시간 단축이 가장 선호되는 반면, 금융, 기타 서비스업에서는 일감 나누기가 더 선호되고 있다. 섬유산업은 전반적으로 노동시간 단축방안에 대해 소극적 반응을 보이고 있다.

<표 3-44> 주요 고용안정 방안

구 분		정리해고 반대 혹은 규제	공공투자 확대를 통한 일자리 만들기	실업자를 위한 직업소개와 훈련	노동시간 단축을 통한 일자리 만들기	고용보험을 비롯한 사회보장 확충	합계
전 체		23.6	19.0	3.9	31.3	22.2	284 (100.0)
상급 단체	민주노총	26.6	16.9	4.5	35.1	16.9	154 (100.0)
	한국노총	19.4	21.0	3.2	27.4	29.0	124 (100.0)
산업	화학	23.3	13.3	5.0	33.3	25.0	60 (100.0)
	섬유	19.2	19.2	0.4	15.2	46.2	26 (100.0)
	금속	20.0	17.1	2.9	41.4	18.6	70 (100.0)
	건설	15.8	47.4	0.5	26.2	10.5	19 (100.0)
	금융	36.8	13.2	13.2	15.8	21.1	38 (100.0)
	기타서비스	24.3	21.4	1.4	35.7	17.1	70 (100.0)
기업 형태	공기업	24.5	22.4	4.1	36.7	12.2	49 (100.0)
	30대재벌	25.0	21.4	3.6	33.9	16.1	56 (100.0)
	외국인기업	30.4	26.1	4.3	13.0	26.1	23 (100.0)
	비재벌기업	20.7	16.7	4.0	31.3	27.3	150 (100.0)
고용 조정	실시	23.1	22.1	4.5	26.1	24.1	199 (100.0)
	미실시	23.8	11.9	2.4	44.0	17.9	84 (100.0)

&lt;표 3-45&gt; 다양한 노동시간 단축 방안들에 대한 노조의 선호도

구분		법정노동 시간단축	초과노동 시간단축	일감 나누기	휴일휴가 확대	유무급 휴직	채용조건부 조기퇴직	일자리 나누기
전체		1.413	0.978	1.186	0.788	0.160	-0.722	0.004
상급 단체	민주노총	1.5364	1.2067	1.3356	0.9597	0.2282	-0.6107	0.1678
	한국노총	1.2500	0.6583	0.9667	0.5500	0.0579	-0.8571	-0.2269
산업1	제조업	0.9470	0.6556	0.8874	0.6358	-0.0728	-0.7200	-0.1467
	비제조업	0.9919	0.9431	1.0738	0.9262	0.5610	-0.5410	0.0246
산업2	전체	0.9673	0.7847	0.9707	0.7656	0.2117	-0.6397	-0.0699
	화학	0.9123	0.5614	0.9474	0.5965	0.0175	-0.6842	-0.2632
	섬유	0.6000	0.6800	0.6400	0.6400	0.3200	-0.7917	-0.2500
	금속	1.1014	0.7246	0.9275	0.6667	-0.2899	-0.7246	-0.0145
	건설	1.1579	1.0526	0.8947	0.8421	0.6842	-0.8421	0.0000
	금융	0.9444	0.7778	1.2000	0.8000	0.7222	-0.3143	0.4857
	기타서비스	0.9710	1.0000	1.0588	1.0147	0.4412	-0.5735	-0.2059
기업 형태	공기업	0.9149	0.8696	1.0217	0.9565	0.4894	-0.5435	-0.1522
	30대재벌	1.1509	0.8491	0.9811	0.6792	0.1509	-0.8302	-0.1321
	외국인기업	1.0500	0.9000	0.9000	0.8000	-0.1000	-0.2000	0.3000
	비재벌기업	0.9007	0.7152	0.9533	0.7067	0.1867	-0.6577	-0.0872
기업 규모	중소기업	1.3846	0.9402	1.1795	0.7778	0.1282	-0.5776	0.0603
	대기업	1.4267	1.0000	1.1959	0.7568	0.1342	-0.8378	-0.0203

주: 매우 찬성 2점, 약간 찬성 1점, 그저 그렇다 0점, 약간 반대 -1점, 아주 반대 -2점으로 처리.

## 제4장 고용구조의 변화와 노동조합의 정책대응

윤진호\*

### 1. 선진국의 구조조정과 노동조합의 대응

#### 1) 노동조합의 대응유형

1980년대에는 선진국 여러 나라에 있어 노사관계의 전환기였다. 국제 경쟁의 격화를 배경으로 하여 각국에서는 신자유주의를 표방하는 보수 정권이 등장하였고 이들은 케인즈주의적 노사타협체제를 붕괴시키고 이른바 노동시장의 유연화와 노사관계의 재구축을 적극적으로 추진하였다.

경제침체와 국가 및 자본에 의해 추진된 신자유주의적 전략은 노동자와 노동조합에도 많은 영향을 미쳤다. 경제침체에 따라 대규모 정리해고, 조기퇴직, 신규실업 등이 발생하였고 현직노동자들도 구조조정과 내부조직개편의 강력한 압력을 받았다. 국가의 반노조 입법과 노동시장 규제 완화정책 등으로 인해 노동조합의 조직률과 정치적 발언권 역시 커다란 타격을 받았다(Olney, 1996; Purcell and Wood, 1986). 사용자주의 노동조합 회피전략과 불공정 노동관행 등 노동조합에 대한 적대적 태

---

\* 인하대 경제학과 교수

도 역시 크게 증가함으로써 노동조합에 타격을 가하였다. 한편 노동조합 내에서도 여성이나 청소년, 임시직, 파트타임 노동자 등 노조원의 구성이 다양화되고 노조원의 개인주의가 강화됨에 따라 노동조합의 조합원 동원능력이 크게 떨어졌다.

이러한 요인들은 구조조정기에 있어 노동조합의 대응을 매우 곤란하게 만들었다. 그러나 다른 한편으로 비록 선택의 폭이 좁아지고 있는 상황 속에서나마 노동조합이 어떠한 전략선택을 하느냐가 결과에 커다란 영향을 미친다는 것도 지적해두어야 할 것이다. 동일한 경제구조, 산업구조, 고용구조를 가진 미국과 캐나다의 노동조합이 서로 다른 선택을 함으로써 결국 노동조합 조직률과 노동자 생활에 상당히 다른 결과를 가져온 예(윤진호, 1998)나, 80년대 대처정부의 신자유주의적 노동정책에 대한 영국 노동조합의 전략선택의 오류로 인해 영국 노동운동이 상당한 후퇴를 겪었던 사실(Hyman, 1998) 등은 노동조합 전략선택의 중요성을 잘 보여준다.

영국과 미국을 중심으로 전개된 보수주의 정권의 신자유주의적 노동정책과 구조조정정책에 대한 노동조합의 대응은 각국이 처한 주관적·객관적 환경과 경제주체들의 행동양식에 따라 다양한 모습으로 나타났다. 우리는 이러한 구조조정기의 노동조합의 대응양상을 다음 세 가지로 나누어 볼 수 있다(Crouch, 1990; Katz, 1988).

첫째, 전투적 노동조합주의이다. 전투적 조합주의는 기본적으로 구조조정과 고용불안 등에 직면하여 일체의 양보를 거부하고 조합원의 대중적 동원에 의해 자본과 국가의 압박을 돌파함으로써 최선의 결과를 얻을 수 있다고 믿는다. 이들은 자본과 국가에 대한 양보가 결코 고용보장이나 근로조건을 개선할 수 없으며 오히려 노동자간의 분열을 초래하고 노동운동을 약화시키게 된다고 비판하면서 노동자들의 연대와 투쟁성만이 위기를 극복할 수 있는 유일한 방안이라고 생각한다.

둘째, 실리적 노동조합주의이다. 실리적 조합주의는 경영에 관한 전략적 의사결정을 경영자의 고유한 권리로 인정하여 이에 간섭하지 않고 오로지 임금, 노동시간, 고용조건 등만을 단체교섭의 대상으로 삼아 조합원의 경제적 실리를 보호하고자 한다. 특히 미국의 실리적 조합주의는 구조조정 과정에서 임금동결이나 인하 등을 수용하면서 조합원의 고용을 보장받으려 하는 이른바 「양보교섭」 전략을 사용하였다. 또 신기술, 자동화, 작업조직의 변경 등 기업의 구조조정 노력에 노동조합이 적극적으로 협력함으로써 회사의 업적을 개선하는 것이 고용보장을 위한 최선의 길이라고 생각한다.

셋째, 비판적 개입주의이다. 이들은 자본이나 정부의 신자유주의적 전략에 대해 기본적으로 비판적이지만 그러나 이에 전면적으로 반대하기보다는 자본, 국가와의 교섭을 통해 노동조합이 적극적으로 이 과정에 개입하여 노조의 영향력을 높이는 것이 최선의 길이라고 생각한다. 예컨대 독일의 노동조합은 작업장 수준으로부터 전국 수준에 이르기까지 노사간, 노정간, 노사정간 교섭과 참여의 모델을 통해 직업훈련, 노동시간 단축, 고용보장협약 등을 추진함으로써 조합원의 고용과 생활을 지키고자 한다.

이러한 노동조합의 모델 중 어느 모델이 가장 바람직한 것인가는 쉽게 말할 수 없다. 각 모델마다 장단점을 모두 가지고 있기 때문이다. 예컨대 전투적 조합주의는 노동자의 계급성과 노동조합의 독립성을 유지할 수 있는 가장 적합한 전략이지만 동시에 이는 자칫, 노동운동의 주·객관적 상황을 올바르게 고려하지 않을 경우 무모한 모험주의로 흘러 노동운동을 후퇴시킬 위험이 있다. 반대로 비판적 개입주의는 현명하게 사용되면 자본주의의 공황국면에서 노동자와 노동조합을 보호하면서 그 영향력을 확대시킬 수 있는 최선의 현실적 전략이 될 수 있지만 자칫하면 노동자들의 근본적 이해를 방기하고 노사협조주의로 흐를 위험을 가지고 있다. 따라서 노사관계의 환경과 노사관계 주체(노, 사,

정)의 구조 및 전략의 차이에 따라 노동조합이 취할 수 있는 최선의 전략은 달라질 수 있는 것이다.

노동조합의 전략선택은 진공상태에서 이루어지는 것이 아니라 그것이 처해 있는 주·객관적 상황에서 제한된 선택지를 대상으로 이루어지는 것이므로 설혹 어느 한 전략이 이론적으로는 최선의 것이라 할지라도 현실적으로는 노동조합이 그것을 선택하는 것이 불가능하거나 바람직하지 못한 경우도 발생한다. 따라서 그러한 노동운동이 처한 주, 객관적 조건에 대한 충분한 고려 없이 노동운동의 전략의 잘잘못을 평가하는 것은 잘못된 일일 것이다. 환경과 주체간의 복잡한 상호관계를 고려하지 못한 채 노동운동 주체의 전략선택의 잘잘못만으로 모든 것을 설명하고 평가하려는 이른바 주의주의(主意主義, voluntarism)적 태도는 올바른 것이라 할 수 없다.

우리는 선진국의 노동운동의 전략선택에 대해 이해하고 평가함에 있어서도 그러한 전략선택이 있기까지의 역사적 맥락과 노동운동의 주·객관적 조건을 면밀하게 검토함으로써 비로소 올바른 시사점을 끌어낼 수 있을 것이다.

아래에서는 1980년대 신자유주의적 정부 하에서 영국, 미국, 독일 등 세 나라 노동운동의 대응방식에 대해 살펴보고자 한다.

## 2) 영국

### (1) 고용정책의 변화 추이

고용문제와 관련하여 영국의 정책에는 지난 50년간 두 차례의 큰 정책전환이 있었다(Skuse, 1995). 그 첫 번째는 2차대전 후의 정책변화로써 완전고용과 복지국가정책이 확립된다. 영국정부는 1944년의 고용정책백서에서 완전고용의 달성을 경제정책의 중요목표로 내걸었다. 이를

위해 총수요관리정책을 통해 실업수준을 통제하는 데 경제정책의 초점을 맞추었다. 이러한 복지국가, 완전고용의 모델은 당파를 불문하고 영국 정치, 사회의 최우선목표로 되었다(임무송, 1997). 노사관계 역시 이른바 ‘집단적 자율주의’를 채택, 노사관계에 대한 국가의 개입을 최소화하고 노동조합과 경영자 간의 집단적 교섭에 의해 자율적인 해결이 이루어지도록 하였다.

이러한 영국사회의 ‘전후합의’는 70년대 말까지 유지되었다. 영국은 이를 통해 낮은 실업률과 수용가능한 인플레이션을 달성할 수 있었다. 노동조합은 영국사회 내에 확고한 세력을 가지게 되었고 노동당 정부를 통해 정치 및 정부정책에 개입할 수 있었다.

그러나 70년대 들어 ‘전후합의’체제는 동요되기 시작하였다. 지속적인 임금인상과 복지지출의 확대, 생산성 상승의 둔화 등에 따른 스태그플레이션 현상으로 실업률과 물가가 동시에 상승하였다. 노동당 정부는 노동조합의 협조를 바탕으로 한 자율적 임금억제정책(이른바 ‘소득정책’)을 추진하였으나 이는 결국 실패로 끝났다. 이는 사실상 ‘전후합의’의 붕괴를 의미하는 것이었다.

결국 1970년 선거를 통해 등장한 히드 수상의 보수당 정부는 자유시장적 개혁을 추진하였으나 이는 노조의 반대로 실패로 끝났다. 특히 1972년의 광부파업은 보수당 정부에게 잊을 수 없는 깊은 상처를 남겼다.

1974년의 선거에서 재집권한 노동당 정부는 고용보호, 단체교섭의 지원, 고용차별의 금지 등 친노동조합적 정책을 추진하였으나 높은 수준의 인플레이션이 계속됨에 따라 소득정책을 다시 실시하였다. 대외 경제여건의 악화에 따른 국제수지적자와 인플레이션에 대응하기 위하여 긴축정책을 실시하게 됨에 따라 임금억제정책이 시도되었다. 이에 노동당 정부와 영국노동조합총연맹(TUC) 간의 합의에 기초한 5% 임금인상 억제정책에 반발한 현장노조지도자(숍 스투어드)들을 중심으로 1979년

공공부문 종사자들이 일제히 연대파업을 벌였다. ‘불만의 겨울’(Winter of Discontent)로 알려진 이러한 공공부문 노동자들의 파업은 시민들에게 커다란 고통을 가져다줌으로써 결국 79년 선거에서 노동당 정부가 패하고 대처가 이끄는 보수당 정부가 집권하는 계기가 되었다.

1979년의 총선에서 집권한 대처수상의 보수당 정부는 50년간 지속되어 온 영국의 고용-노사관계정책에 근본적 변화를 가져 왔다.

보수당 정부는 인플레이션 억제를 최우선 목표로 내걸었고, 이를 위해 실업 및 복지국가정책을 희생하였다. 노사관계에 있어서의 전후합의를 철저히 부인하고 노조를 탐욕적이고 무책임한 독점집단으로 규정하여 노동조합의 규제에 나섰다. 이른바 ‘신자유주의적’ 개혁의 시작이었다.

초기에는 보수당 정부는 매우 조심스러운 태도를 취하였다. 초기에는 직접적인 고용, 노사관계에 대한 정책은 없었다. 그러나 보수당 정부가 인플레이션 억제에 우선 순위를 줌으로써 완전고용정책을 포기하였다는 것은 중요한 의미를 지니는 것이었다. 보수당 정부는 80년대 초에는 주로 금융정책에 초점을 두고, 통화량 공급의 억제, 재정긴축 등을 추진하였다. 그러나 이러한 정책 자체도 심각한 불황과 실업을 가져옴으로써 노사관계에 영향을 미쳤다. 보수당 정부는 그밖에도 공급경제학 원리, 인센티브 회복, 조세감면, 복지지출 억제 등의 방향으로 정책을 추진하였다(Skuse, 1995).

보수당 정부는 집권에 자신이 생김에 따라 차츰 노조와 정면대결하기 시작하였다. 그 기본적 방향은 시장의 힘에 의한 노조 규제에 있었다.

Blanchflower와 Freeman(1994)에 의하면 대처정부의 고용-노사관계정책은 모두 네 가지로 분류할 수 있다고 한다.

첫째, 노조의 세력 약화를 목적으로 하는 정책들이다. 보수당 정부는 일련의 새로운 법률도입을 통해 노조세력의 약화를 기도하였다. 이는

노동시장 제도를 변화시키는 가장 중요한 조치들이었다. 이러한 조치들로서는 노조에 대한 법적 인정 철폐, 클로드드 솅 금지, 노동쟁의시 노조에 부여하던 면책특권의 제한, 파업에 대한 조합원의 비밀투표 의무화, 피케팅에 대한 제한 강화, 노조의 업무·재정에 대한 정부 감사, 노조의 불법행위에 대한 사용자 권리의 강화, 노조에 대한 노조원 개인의 권리 강화, 조합비 체크 오프제 폐지 등을 내용으로 하는 법률들이 포함된다. 또한 고용법 제정에 의한 비정규 노동자의 허용 등 노동시장 유연화 조치도 이에 포함된다.

둘째, 복지제도의 후퇴와 근로 인센티브를 강화하기 위한 정책들이다. 전국민의 복지에 대한 국가의 책임이라는 비버리지 원칙이 개인책임의 원칙으로 바뀌었다. 여기에는 실업보험의 대체율 축소, 청소년 실업자에 대한 실업급여 철폐, 모든 실업자가 6개월마다 구직활동 인터뷰를 하도록 하는 의무규정 도입, 실업급여자격의 축소, 임금에 대한 복지금부의 상대적 비율 인하, 실업급여에 대한 과세조치 등이 포함된다. 1979년부터 1988년 사이에 영국의 실업보험제도는 17회나 변경되었는데 그 중 11회가 실업자에게 불리하게 변경되었다고 한다(Skuse, 1995). 이는 실업자의 상당부분이 자발적 실업자라는 보수주의자들의 견해를 반영하여 실업자들이 적극적으로 일자리를 찾도록 유인하고자 하는 정책의 일부이다.

셋째, 시장에서 정부역할의 축소에 관한 정책들이다. 대처정부는 공공부문의 비대화가 국민들의 국가에 대한 의존성을 심화시킨다는 이유로 공공지출을 삭감하고 공기업의 민영화를 단행하였다. 보수당 정부는 공기업의 비효율성을 공격하면서 석유, 가스, 통신, 전기, 유전, 철도 등 다수의 공기업 및 공영주택의 민영화를 추진했다. 또한 국가규제가 민간경제의 활력을 떨어뜨린다는 이유로 투자제한 조치, 고용보호를 위한 규제, 노동조건과 최저임금 규제 등을 완화하였다. 더 나아가 대처정부는 근로의욕과 투자유인을 증대시킨다는 명분으로 역진적인 조세개혁

을 단행하였다. 기본소득세를 33%에서 30%로 인하하고, 최상위계층에 대한 한계세율을 83%에서 60%로 인하하였다. 반면 간접세는 인상했다. 이러한 정책들의 부작용은 한편으로는 공공부문의 민영화에 의한 실업자의 증대와 공공부문 노동조합의 세력약화, 그리고 다른 한편으로는 역진적 조세개혁에 따른 부익부 빈익빈 현상 심화 등으로 나타났다.

마지막으로 고용창출을 위한 정책들이다. 즉 자유주의적 노동시장정책, 파트타임 근로의 장려와 청소년에 대한 교육훈련, 적극적인 외자유치 등을 통한 고용창출을 적극적으로 추진하였다. 기업의 인건비 부담을 덜어 경쟁력을 높이면서 파트타임이든 비정규 노동자이든 일자리가 생기도록 고용증대를 꾀함으로써 실업문제를 해결하겠다는 것이다. 영국은 유럽 주요국 가운데 일자리 보호제도가 가장 느슨하다. 기업경영에 관한 결정은 사용자의 권한으로 존중되고 있으며 해고사유를 통지하는 것 이외에는 법률상으로 특별한 절차 없이 해고를 할 수 있도록 되어 있다. 주당 노동시간이나 연간 유급휴가에 대한 법률적 규제도 일체 없으며 연장근로수당에 대한 법규정도 없다. 이러한 유연노동시장을 통한 고용창출이 실업문제 해결의 최선의 길이라고 대처 수상은 생각하였다. 한편 노동시장에 신규 진입하는 청소년들을 대상으로 숙련향상을 위한 정부주도의 훈련을 실시함으로써 실업을 완화시키고자 하였다. 이에 16-18세 청소년을 대상으로 한 청소년훈련 프로그램(Youth Training Scheme, 1986), 18-24세를 대상으로 한 고용훈련 프로그램(Employment Training, 1988), 일자리 분할제(Job Splitting), 직무훈련 프로그램(Job Training Scheme) 등 다양한 프로그램이 있다(Tonge, 1997).

## (2) 노동조합의 대응

영국에서는 2차대전 후 노동조합의 세력이 크게 증대되었다. 영국 국민들은 2차대전 시의 노동조합의 협조적 역할에 대해 극찬하였으며 영

국 사회 내에서의 노동조합의 위신이 올라갔다. 또 노동조합과 노동당 정부 간의 긴밀한 협조가 이루어짐으로써 노동조합의 정치에 대한 영향력도 높아졌다. 노동당 정부의 주요 각료가 노조출신으로 충원되었고 의회 내에도 노조 출신 의원이 대량으로 진출하였다. 노동조합의 정부 정책에 대한 참여도 크게 증대되었다(임무송, 1997).

전후 영국 사회 속에서 확고하게 자리잡았던 노동조합의 위치는 1970년대 들어 크게 흔들리게 된다. 정부의 소득정책에 항의하는 노동조합의 무질서한 파업과 계속되는 임금상승에 대한 국민들의 비판이 고조되었다. 히드 정부에 의한 노동조합 개혁 움직임이 실패로 끝나고 다시 노동당 정부가 집권했던 70년대 말경 노조운동 내에는 세 가지 커다란 흐름이 존재하고 있었다(Crouch, 1990).

첫번째 흐름은 노동당 정부의 네오코포라티즘적 정책(노사정 협력주의)에 협조하는 것 외에 대안이 없으며 이러한 체제에 참가함으로써 노동조합에 긍정적 이익도 있다고 주장하는 견해였다. 두번째 흐름은 노동조합이 정상적인 단체교섭에만 치중하고 정치참여는 하지 않는 것이 좋다고 생각하는 견해였다. 세번째 흐름은 노동자의 전투성을 동원하여 정치적 변화를 가져오도록 노동조합이 노력하여야 한다는 견해였다.

그러나 1979년 보수당 정부의 등장에 따라 첫번째 전략은 무용지물로 되었으며 두번째 전략 역시 극히 불리한 상황에 처하게 됨에 따라 남은 유일한 신뢰할만한 전략은 전투주의자들의 견해 밖에 없게 되었다.

당시 정부의 반노조적 입법과 불황으로 야기된 노조의 세력약화 및 적대적 환경은 영국 노동조합에 많은 갈등을 야기시켰다. 영국노조 내에는 정치적 견해 차이와 이해관계의 차이로 인한 갈등뿐만 아니라 전반적인 혼란과 불확실성 속에 허덕이고 있었다(MacInnes, 1987). 노조의 태도는 기본적으로 방어적이었으며 조직의 생존을 최우선 목표로 삼고 있었다(Olney, 1996).

TUC는 대처 정부 초기에는 단지 정부입법에 대한 저항이라는 소극적 전략으로 일관하였다. 1980년 TUC는 노조 투표에 대한 정부자금 지원을 거부함으로써 정부에 대한 저항 의사를 나타내었다. 1982년에는 고용법(Employment Bill)에 대한 거부운동을 벌였으나 이는 일부 노조만 참가하였으며 TUC는 산하 노조에 대해 법률불복종 행동을 승인하기를 거부하였다. 노조들은 정부에 대한 저항원칙에는 일치하지만 저항방법, 이유, 수단을 둘러싸고 내부분열을 일으켰다. TUC는 불법행동에 따른 엄청난 벌금이 재정에 큰 부담으로 작용함에 따라 점차 불법적 행동에 대한 지지를 거부하는 쪽으로 입장을 정리하였다.

1983년 보수당이 총선에서 다시 승리한 후 TUC는 입장을 재점검하였다. 그 결과 정부에 대한 정면저항을 완화하여 정부와의 협력을 모색하는 대신 현장노조를 보호한다는 전략을 세웠다. 그러나 이러한 노조의 신현실주의를 보수당 정부는 받아들이지 않았다.

이러한 가운데 TUC는 매우 어려운 처지에 빠졌다. 조직률이 하락하고, 파업빈도가 감소하였으며 파업결과는 실패로 끝나기 일수였다. 대중 동원력이 저하되고, 정치적 영향력이 감소되었으며, 대중의 반노조 감정도 상승되었다.

당시의 TUC의 경제, 고용정책은 과거 정책을 답습하는 데 머물었다 (Bornstein and Gourevitch, 1984).

첫째, TUC는 해고, 공장폐쇄, 도산으로 위협받는 기업과 산업의 일자리를 보호하기 위한 방어투쟁을 벌였다. 이는 주로 철강, 자동차, 섬유, 엔지니어링 등 사양산업을 중심으로 이루어졌다. 그러나 이러한 사양산업에서의 고용보호는 장기적인 경제적 토대에서는 정당화되기 어려운 경우도 있었다.

둘째, 정부의 긴축정책을 비판하고, 보다 확장적 정책을 요구하였다. 금리인하, 팽창적 금융정책, 공공지출의 확대 등이 그러한 내용이었다. 그러나 당시 인플레이션 문제가 심각한 상황 속에서 이러한 정책의 실

현가능성은 매우 낮았다.

셋째, 향후의 노동당 집권에 대비한 경제정책을 수립하는 것이었다. 공공부문을 중심으로 한 투자주도 성장의 회복, 중요산업에서의 계획체제, 산업민주주의와 노조의 역할 증대, 선별적 수입 통제와 효율적 환율 통제 등이 그것이었다. 그밖에도 실업문제를 해결하기 위해 노동시간을 주당 35시간으로 단축함으로써 일자리를 나누는 정책을 제안하였다.

이러한 가운데 TUC의 미온적 태도를 비판하는 전투주의자들의 목소리가 점점 높아졌다. 이러한 흐름은 특히 전국탄광노조(National Union of Mineworkers) 위원장 스카길(Arthur Scargill)에 의해 대표되었다. 이미 1973-4년에 NUM은 총파업에 의해 히드 보수당 정부를 패배시킨 경험을 가지고 있었다. Scargill은 같은 전략을 이용하면 대처정부도 패배시킬 수 있다는 견해를 유지하고 있었다.

보수당 정부에 대한 전투주의자들의 저항은 마침내 1984년 탄광노조의 장기간 파업이라는 형태로 전면전 양상을 나타내게 된다(임무송, 1997; Kahn, 1992). 영국의 탄광은 1940-50년대에 걸쳐 대부분 국유화되어 있었다. 그러나 70년대 이후 탄광업에서 적자가 지속되고 생산비가 증가함에 따라 탄광업의 구조조정이 불가피하게 되었다. 특히 1979년 이후 보수당 정부는 차츰 탄광업에서 손을 떼고자 하는 의도를 분명히 하였다. 정부는 탄광업에 대해 엄격한 이윤목표를 세우고 이에 미달하는 광구, 사업소에 대해서는 재조직, 폐쇄 등을 단행하고자 하였다. 이 과정에서 광부들의 대량해고는 불가피하다고 정부는 주장하였다.

1980년대 들어 영국 탄광노조는 그 세력과 효과가 점차 약화되고 있었다(Kahn, 1984). 탄광노조는 산업구조조정(폐쇄, 재조직, 임금)의 속도, 성격, 조건에 영향을 못 미치고 있었으며 정리하고, 근로조건 악화, 작업통제의 붕괴, 그리고 노조 내부의 심각한 분열 등을 겪고 있었다.

1980년대 초 탄광노조 위원장 스카길은 탄광업 구조조정에 저항하기

위한 전국적 파업의 성사를 위해 노력하였다. 탄광폐쇄가 가속화하고 있는데 저항하기 위해 노동조합은 전면 투쟁해야 한다고 스카길은 주장하였다. 그는 TUC나 노동당이 지나치게 타협적이며, 대처리즘에 대해 저항하기에는 너무 계급의식이 불충분하다고 비판하면서 탄광노조의 파업으로 대처 정부를 무너뜨릴 수 있을 것으로 확신하였다. 스카길의 이러한 믿음 뒤에는 1970년대의 탄광노조의 파업성공으로 히드 보수당 정부를 무너뜨렸다는 경험이 크게 작용하였다.

1984년 3월 정부가 20개 광구의 폐쇄를 제시하고 이로부터 약 2만명의 인원감축 효과가 발생하게 되자 NUM은 전면파업에 돌입하였다. 그러나 사태는 탄광노조에 매우 불리하게 전개되었다. 정부는 이미 1980년대 초부터 탄광노조의 파업에 대비한 준비를 계속해 왔다. 원자력 발전소 건설 등 대체 에너지원의 개발, 석탄 수입량의 증대, 대규모 석탄 재고의 확보 등으로 파업에 대비하는 한편, 전국적인 경찰력 공조체제를 갖추어 파업시 즉각 투입할 수 있도록 만반의 준비를 갖추었다. 보수당 정부의 의도는 단순한 탄광산업의 구조조정 뿐만 아니라 이 기회에 강경 노동조합을 완전히 분쇄하고자 하는 데 있었다(Kahn, 1992).

파업이 발생하자 2만명의 경찰력이 동원되어 파업지역을 완전봉쇄하고 파업동조자들의 출입을 원천 봉쇄하였다. 파업참가 광부에 대해서는 폭력을 비롯한 온갖 조치가 취해졌다. 1984년 한해 동안에만 9천명 이상이 불법 피케팅 혐의로 체포되었는데 이후 피케팅에 참가하지 않는 조건으로만 보석을 허가하였다(Coates, 1989). 파업참가자와 경찰 양쪽에서 상당한 폭력이 행사되었고 결국 양쪽 모두 소수의 사망자가 발생하는 참극을 빚었다.

그러나 이러한 경찰과 법원의 탄압이 탄광노조 패배를 불러온 원인의 전부는 아니었다. 보다 중요한 것은 노동운동 내부의 분열과 비협조였다. TUC는 공식적으로는 탄광노조의 파업을 지지하기는 했지만 이는 매우 형식적인 것으로서 실질적인 지원은 거의 하지 않았다. TUC로서

는 강경파 지도자 스카길이 부담스러웠을 뿐만 아니라 불법파업에 대한 지원이 가져올 막대한 벌금으로 인한 재정적 부담을 염려했던 것이다. 70년대의 탄광노조 파업 성공시 결정적 역할을 했던 다른 산업에서의 연대파업도 이번에는 실현되지 않았다. 철강노조와 전기공노조는 우파 지도부의 통제하에 있었으며, 이미 실업률이 높은 상황 속에서 파업 참가시 해고될 위험이 컸고, 반노조적 법률의 위협이 너무 강했기 때문이다(Coates, 1989). 보다 결정적인 것은 탄광노조 내부의 분열이었다. 영국의 탄광노조는 탄광 밀집지역 중심으로 조직되어 있다. 요크셔(Yorkshire) 지방 중심의 탄광노조가 주도하는 파업에 대해 또 다른 탄광 밀집지역인 노팅엄셔(Nottinghamshire) 지방의 탄광노조는 참가하지 않았다. 이들은 마침내 민주탄광노조(Union of Democratic Miners)라는 별도의 조직을 만들어 NUM으로부터 독립하였다. UDM은 정부와 경영진의 탄광업 구조조정에 적극적으로 협조하였다. 이들은 탄광폐쇄와 정리해고에 반대하지 않았으며 새로운 임금구조 등 인센티브제도 도입에도 적극 협력하였다. 노조를 분열시키고자 하는 경영진의 의도에도 협력하였다. 그 대가로 UDM은 자기 조합원들만의 임금인상과 고용보장을 획득할 수 있었다(Kahn, 1992).

1984-5년의 총 51주간에 걸친 파업에서 NUM은 결국 패배하였다. 조업계속지역과 파업지역 간의 간격이 깊어지고 광부가족이 심각한 경제적 곤란을 겪게 됨에 따라 NUM은 더 이상 버틸 수가 없었던 것이다. 파업이 끝난 뒤 전국석탄위원회(National Coal Board)는 파업지도자에 대해 매우 엄격한 조치를 취하였다. 탄광노조 지도자들은 비록 단기간이긴 하지만 감옥에 투옥되었으며 법원 모독죄로 벌금을 물어야 했다. NUM의 재산은 완전히 몰수되어 정부의 통제하에 들어갔다.

NUM의 패배 이후에도 요크셔 지방에서는 수많은 소규모 비공식 파업이 계속되었지만 그 효과는 그다지 크지 않은 것이었다. 이후 영국 노조운동 내의 극단적 전투주의에 대한 신뢰는 떨어졌으며 70년대에

나타났던 호전적 현장노조주의도 약화되었다.

이러한 전투적 조합주의와 현장노조주의의 약화 대신 나타난 것은 기업별 노조주의와 일본식 노사관계였다(Crouch, 1990) 여러 가지 형태의 유연적 작업방법이 도입되었다. 직종간 경계의 소멸, 다기능공화, 파트타임 노동자 및 파견노동자의 증가, 업적급 및 이윤분배제의 도입, 변형근로시간제 및 교대제의 변경 등 경영자 측에 유리한 노동관행 등이 잇달아 도입되었다.

이러한 유연적 작업방법을 뒷받침하기 위해 기업별 노동조합이 승인되고 기업별 단체협약이 맺어지는 등 단체교섭의 분산화가 나타났다. 단체교섭이 임금협상 등을 중심으로 기업이나 사업장 단위로 분산화되는 경향은 특히 80년대말 이후 노사관계의 변화 가운데서 특히 주목되어야 할 점이다. 1986년부터 1992년 사이에 기계공업, 조선업 등 14개 산업에서 종전의 전국 단체교섭이 무너지고 기업별 교섭으로 전환하였으며, 1990년 현재 민간부문의 70% 이상이 개별 교섭을, 그리고 겨우 15-30%만이 산별 교섭을 하고 있는 것으로 나타났다(배규식, 1996).

한편 기업별 교섭에서는 기업별 노사평화협약이 많이 이루어졌으며 기업통제하의 종업원 경영참여제도를 도입하는 곳도 많아지는 등 노사협력적 양상을 보이고 있다. 하청, 임시노동자의 광범한 사용에 의해 고용불안은 일층 심화되었다. 이러한 자본측의 공세에 대해 노조측은 뚜렷한 대안을 내놓지 못하고 있다.

이러한 가운데 노조원 수는 계속 감소하여 가장 많았던 1980년 13,289천명(조직률 53%)에서 1990년에는 9,900천명(조직률 32%)으로 230만명이나 감소하였으며(Gallie 외, 1996), 다시 1995년에는 650만명으로 줄어들었다(배규식, 1996). 노동조합의 전투성은 쇠퇴하고 파업빈도와 파업지속기간이 대폭 줄어들었다. 노동조합은 정치적 시민권을 상실하였다. 정부는 노사정 3자협의 체제를 철폐하였고 노동조합과 정부 간의 대화통로는 단절되었다.

사회운동으로서의 노동조합의 사기는 크게 저하되었으며 노조는 자신감을 상실하고 진로에 대한 혼란으로 백가쟁명식 상태에 빠지게 되었다.

그러나 과연 80년대 보수당 정부 집권 시기에 있어 영국의 노동조합이 완전히 그 세력을 잃었는가의 여부에 대해서는 논란이 있는 것도 사실이다. 정치적 영향력의 쇠퇴에도 불구하고 단체교섭 면에서는 그다지 큰 타격을 입지 않았다는 것이 실증적으로 밝혀지고 있다(Crouch, 1990). 또 과연 대처정부가 노동조합의 '길들이기'에 성공하였는지의 여부도 확실하지 않다. 영국 노조조직률의 변화가 전적으로 정부의 반노조정책 때문이라는 견해는 정부정책의 영향을 과잉 평가한 것이며 오히려 제조업의 비중감소가 주 원인이라는 주장도 나오고 있다(Gallie 외, 1996).

어쨌든 영국 노동조합은 1980년대 후반 이후 그 동안의 수세적 전략을 넘어서서 변화된 사용자 전략의 도전에 대한 해답을 발견하고자 노력하고 있다. 이러한 영국 노동조합의 노력은 다음과 같은 형태로 나타나고 있다(Crouch, 1990). 첫째, 노동조합 내에서 점점 그 비중을 더해가고 있는 여성, 청년, 임시노동자 등 새로운 종류의 노동자들에 대한 효과적인 대변방법을 모색하고 있다. 이를 위해 노조는 저임금, 여성 노동자, 파트타임 노동자의 보호, 작업장의 안전과 보건문제 등을 규정한 유럽연합의 사회현장에 기초한 사회적 행동 프로그램에 영국정부가 서명, 시행할 것을 촉구하고 있다. 두번째, 다양한 형태의 노동자 참여제도의 도입을 통해 기업에서 노동자의 발언권을 높이고자 노력하고 있다. 60-70년대의 대립적 노사관계에서 보여진 노조의 전투적 이미지를 바꾸기 위해 노사간의 공존과 협조를 추구하는 사회적 동반자 관계를 그 대안으로 제시하고 있다. 세번째, 기업의 유연성 도입에 전면적으로 반대하기보다는 새로운 유연성 협약을 체결하여 유연성 도입과정에 노동조합의 개입도를 높이고자 노력하고 있다. 네번째, 노동조합조직의

슬립화와 노조간 합병 등을 통해 노동조합 구조를 효율화시키고자 노력하고 있다.

이러한 노조들의 요구와 대안은 1997년 총선거에서 노동당이 집권함으로써 보다 실현가능성이 높아졌다. 그러나 일단 분산화된 단체교섭과 이에 기초한 유연성 추구, 노사협력 등을 되돌린다는 것은 거의 불가능할 것으로 보인다.

### (3) 평가

80년대 대처 보수당 정부의 신자유주의적 노동정책에 따라 영국의 노사관계는 집단주의로부터 개인주의적 방향으로 변화하였다. 전체적으로 이들 정책들은 유연노동시장을 창설하고 시장력을 강화하였으며 임금이 보다 유연해지도록 만들었다. 그 결과는 분산화된 미국식 노동시장으로 전환이었다. 영국은 EU의 표준인 규제되고 제도화된 구조적 노동시장으로부터 이탈하였다.

그러나 일부 신자유주의적 이데올로그들의 주장과는 달리 이러한 신자유주의적 노동정책이 실업문제 해결에 기여했다는 증거는 거의 없다. 영국의 장기실업률은 1979-93년의 기간 동안 전체적으로 증대되었다. 장기실업률은 80년대말 잠시 감소하기는 했으나 이는 공급측면에서의 효율성 증대의 결과라기보다는 총수요 증대에 따른 반응에 불과한 것이었다(Skuse, 1995).

많은 학자들은 신자유주의적 정책의 실업감소 효과에 대해 의문을 표시하고 있다. Britton(1993)은 1980년대의 공급측면 개혁이 실업수준 하락에 아무런 역할을 못했다고 지적한다. Blanchflower와 Freeman(1994)은 다른 OECD 국가들과 비교해볼 때 영국의 상대적 성과는 인플레이션, 성장 면에서 개선된 반면, 실업, 고용 면에서는 오히려 악화되었으며 장기실업이 증대되고 불평등이 악화되어 노동시장이 이중구조화하였다

고 비판하고 있다. Coulton과 Crumb(1994)은 영국의 자연실업률이 80년대 후반부터 하락한 것은 사실이지만 그러나 이는 주로 교역조건 및 기타 노동시장 외부적 요인에 기인한 것이며 보수당 정부의 정책 때문이라는 증거는 없다고 지적하고 있다. Adnett(1997) 역시 비록 영국 노동시장이 80년대에 보다 효율적으로 되었다는 일부 증거가 있긴 하지만 그 증거는 약하며 실업의 지속, 임금불평등의 증대 등으로 인해 전반적 효과가 좋았다고 결론짓기는 힘들다고 말하고 있다. 결론적으로 Skuse(1995)는 영국 보수당 정부의 정책으로부터 얻을 수 있는 시사점으로서 시장은 그대로 내버려 둘 경우 고실업과 연관된 뿌리깊은 문제들을 해결할 수 없다는 것을 보여준다고 지적하면서 국가의 개입이 필연적이라고 주장한다. 그러나 80년대 영국 조직노동의 해체로 노정간 및 노사간 협력이 어려워지고 불신이 심화됨으로써 문제가 야기되었다는 것이다.

한편 80년대 보수당 정부의 노동억압적인 정책과 자본의 유연화 정책에 대해 영국 노동운동이 제대로 대응하지 못했던 데는 여러 가지 이유가 존재한다. 먼저 그간 영국의 노조운동이 노사간 자율주의적 전통 속에서 전개되어 왔기 때문에 노조운동의 집단적 권리가 법적으로 제도화되어 있지 않았던 것이 노조운동의 쇠락을 가져온 주요인으로 작용하였다(김영순, 1998). 따라서 80년 이후 정부와 자본이 기존의 관행을 깨었을 때 이에 대한 노조의 대응은 무력할 수밖에 없었다.

또 영국 노조운동은 비록 단일노총인 TUC로 단결되어 있기는 했지만 전국적인 통일성은 약했다. 독일 등 산별노조가 발달한 나라들과는 달리 영국에서는 숙련노동자를 중심으로 한 직업별 노조가 노조구조의 중심을 이루고 있었으며 한 기업 내에서도 여러 개의 직업별 노조가 존재하여 각각 별도의 단체협약을 체결하는 경우가 많았다. 이러한 노조운동의 분산성으로 인해 80년대의 정부와 자본의 공세에 노동조합이 힘있게 대처하지 못했다.

한편 80년대 후반 이후 영국 기업들에서 광범하게 도입된 생산조직의 변화와 일본식 노무관리제의 도입 등에 대해서도 영국 노동조합들이 효율적으로 대처하지 못했다. 이에 대해 하이만(R. Hyman)은 80년대 초 영국의 노동조합들이 전투적 노조주의에 지나치게 의존함으로써 패배를 한 다음 효율적인 대응전략을 내어놓지 못한 것이 노조조직력을 떨어뜨린 요인으로 작용하였다고 비판하면서 노동조합이 적극적으로 대안을 가지고 작업조직과 생산조직의 변화에 개입하는 ‘비판적 개입주의’로 대처하였더라면 훨씬 더 나은 결과를 가져왔을 것이라고 평가하고 있다.

### 3) 미국

#### (1) 고용정책의 변화

미국에서는 1930년대 뉴딜 정책 이래 정부개입을 통한 완전고용수준의 유지와 사회보장정책이 케인즈적 복지국가정책의 기본이었다. 자본과 노동 간에는 암묵적인 형태의 ‘노사합의’가 맺어졌는데, 그 내용은 노동자 보호입법을 통해 노동조합과 단체교섭을 법적으로 승인하고, 완전고용과 복지정책을 시행하는 한편, 임금상승과 생산성 향상을 연계시킴으로써 노동자들의 물질적 복지증진을 꾀하는 등 국가와 자본이 노동 측에 대해 일정한 양보를 하는 대가로 노동조합도 실리적 노동조합주의(business unionism)를 채택, 노동조합은 조합원의 임금과 복지 등 물질적 이익의 실현에만 전념하고 경영에 관한 전략적 의사결정이나 정부의 정책 등에는 일체 개입하지 않는다는 내용이었다(윤진호, 1992).

그러나 1970년대 스태그플레이션의 발생 이후 케인즈주의, 복지국가주의에 대한 환상은 깨어졌으며 노사간의 암묵적 합의 역시 깨어졌다. 이는 신보수주의 반혁명을 위한 토대를 제공하였다(Marshall, 1995). 스

태그플레이션 경험 이후 많은 주류 경제학자들은 노동시장에서의 경직성, 불완전성이 지나친 고임금비용과 제한적 노동관행, 그리고 낮은 생산성을 가져왔다고 결론지었다. 자본시장의 경직성과 지나친 정부규제 역시 투자 및 위험부담을 억제하며, 정부지출의 확대와 높은 조세율은 민간부문의 경제활동에 대한 인센티브를 제약하는 것으로 인식되었다.

그 결과 뉴딜 정책 이래 지켜져 오던 ‘노사합의’는 붕괴되었다. 그 대신 나타난 것이 바로 80년대의 신우익 프로젝트였다. 미국에서 신보수주의는 레이건 대통령이 제창한 ‘레이거노믹스’(Reaganomics)라는 형태로 나타났다. 미국의 신보수주의적 노동정책의 주 내용은 다음과 같다(Marshall, 1990).

첫째, 긴축정책과 이를 통한 완전고용정책의 포기이다. 70년대 말의 높은 인플레이와 경기침체 등에 대한 심각한 위기의식을 가지고 출발한 레이건 정권은 ‘경제재건계획’에 의해 경제위기로부터의 탈출을 기도하였다. 레이건 행정부 초기에는 여러 가지 신우익원칙이 반영되었는데 특히 조세감면을 통한 근로의욕과 투자의욕의 진작이라는 공급경제학적 정책, 인플레이 억제를 위한 금융긴축과 재정지출 축소, 공무원에 대한 임금억제정책 등이 그 주요한 내용이었다(Toulouse, 1995). 정부는 연간 실업률이 9.7%에 이르렀던 1982년에도 경기부양책을 쓰지 않고 오히려 물가억제를 위해 통화량을 긴축하였다. 통화량 증대는 물가상승이라는 부작용만 낳을 뿐 구조적 실업문제는 해결할 수 없다고 판단했기 때문이다. 이러한 정책들은 애초에 의도했던 바와 같은 고성장, 생산성 향상, 인플레이 억제에는 실패했다는 것이 대체적인 평가이다(Blanchard, 1987; Modigliani, 1988; Arestis and Marshall, 1990). 대신 소득불평등의 심화와 노동시장의 이중구조화 등 바람직하지 못한 결과를 낳았다. 과감한 조세감면정책은 고소득층에게 보다 유리한 것이었기 때문에 결국 소득분배의 불평등 심화를 가져왔다. 정부지출 삭감에 따른 복지지출의 억제 역시 하층소득층에게 커다란 타격을 주는 것이었다. 한편 레이건

정권은 강력한 금융긴축과 더불어 인플레이 억제를 위한 임금억제정책을 강행하여, 연방공무원의 임금인상을 1981년에는 4.8%로 억제하였다. 이에 대해 AFL-CIO는 레이건 행정부의 새로운 임금억제 가이드라인에 대해 비판하면서 가이드라인의 무시를 결정함으로써 정부와 노조는 충돌할 수밖에 없게 되었다. 금리인상, 통화량 억제, 환율인상 등 금융긴축에 따라 성장률이 저하하고, 실업률이 급증하여 9.7%에 달했으며 이는 필연적으로 노조와의 충돌로 이어졌다.

둘째, 전후합의의 붕괴와 노동조합에 대한 규제정책이다. 2차대전 후의 공화당 정권은 뉴딜을 통해 형성되었던 노사관계에 대해 적어도 대결적인 자세를 취하지 않았으나 레이건 정권이 등장하자 뉴딜형 노사관계 및 노동조합에 현저히 대결적 자세를 취하였다. 레이건 정권은 전국노사관계위원회(NLRB), 노동성 등의 노동관계 기관들의 요직에 반노조주의적 색채가 짙은 인물을 임명함으로써 노동조합에 적대적인 자세를 분명히 하였다(萩原進, 1994). 80년대 들어 사용자에 의한 부당노동행위가 급증하였으나 전국노사관계위원회는 이를 방관하는 태도를 취함으로써 이러한 행위를 부추겼다. 이는 1930년대에 형성된 뉴딜형 노사관계에 의한 노사합의를 실질적으로 붕괴시키는 것이었다. 60-70년대에 걸쳐 인플레이 대책으로서 채택되어 왔던 소득정책의 실시과정에서 노동조합의 협력과 참여를 얻으려는 노력이 이루어져 왔으나 1981년부터는 이러한 코포라티즘적 태도는 레이건 정권의 손에 의해 종언을 고하였다. 이러한 가운데 마침내 레이건 정권의 노동정책을 상징하는 사건이 발생하였다. 즉 항공관제사조합(Professional Air Traffic Controllers Organization: PATCO)의 파업과 대량해고 사건이었다(Weil, 1994; Pollack, 1995). 파업이 금지되어 있는 연방공무원인 항공관제사 조합은 임금인상, 노동시간 단축 등을 요구하며 1981년 8월 일제히 파업에 돌입하였다. 이로 인해 항공수송에 일대 혼란이 일어나면서 파업에 대한 여론이 악화되었다. 레이건 정권은 직장복귀명령에 응하지 않는 파업참

가자 전원을 해고하였는데 그 수는 12,000명에 이르렀다. 연방노동위원회는 PATCO의 교섭권, 대표권을 박탈함으로써 조합은 사실상 소멸하였다. 항공관제사조합의 쟁의에 대한 레이건 정권의 대응은 공무원 임금억제나 위법파업에 대한 엄정한 처분의 영역을 넘어 노동조합 파괴(union busting)의 영역에까지 도달한 것으로 평가된다(萩原進, 1989). 이는 종래의 미국 노동정책의 큰 전환이라고 할 수 있다.

셋째, 복지지출의 삭감과 실업정책의 전환이다. 사실 미국에서는 직접적인 고용보호의 제공은 정부의 역할이 아니다. 이른바 인사권, 경영권의 행사는 경영자의 고유한 권리로 인정되며 그러한 경영권의 행사 결과 노동에 미치는 영향은 단체교섭을 통해 당사자간에 해결해야 한다는 것이 원칙이다. 공장폐쇄나 정리해고에 대해 노동자를 보호하는데도 소극적이다. 고용주는 아무런 제약없이 자유로이 공장폐쇄를 할 수 있으며 임의해고가 가능하다(Block, 1992). 그러나 실업률이 심각해짐에 따라 레이건 정부는 그때까지의 소극적 정책에서 벗어나 고용 및 실업 대책에 적극적으로 대처하기 시작했는데 그 기본방침은 시장을 중시하는 것이었다. 즉 규제완화와 벤처기업 활성화 등 첨단기술 서비스 부문 성장을 통해 민간부문의 경쟁력을 높임으로써 고용을 창출한다는 것이다. 또 실업자에 대해서도 정부가 직접 생계유지를 위한 보조금을 지급하기보다는 직업훈련과 취업알선지원을 통해 그들의 취업가능성을 높임으로써 자기부양능력을 키우는 데 초점을 두었다. 이른바 ‘일을 통한 복지’(work-fare)가 그것이다. 이에 따라 청소년과 장기실업자에 대한 직업훈련의 강화, 실업급여에 대한 과세, 사회보장 수혜자들의 근로의무화, 저소득 근로가구 보조 등의 정책이 취해졌다. 물론 자기부양능력이 없는 극빈층에 대해서는 실업급여 수급기간의 연장 등을 통해 최소한의 소득을 보장해주지만 이는 어디까지나 일시적이고 보조적인 정책에 그치며 기본적으로는 수혜자들의 노동공급을 유도함으로써 실업장기화를 방지하고 자기부양능력을 증진한다는 것이 기본정책이다(조준모,

1997; 윤정열, 1997).

## (2) 사용자의 전략

레이건 정권은 신자유주의적 원칙에 기초하여 노동조합에 대한 대결적 자세를 분명히 했다. 그러나 영국의 대처 정부와는 달리 레이건 정부는 뉴딜형 노사관계에 대신할 새로운 노사관계를 만들 프로그램은 가지고 있지 못한 상태였다. 그 결과 레이건 정부는 케인즈형 복지국가 체제를 근본적으로 개혁하기 위한 제도적 개혁에는 거의 착수하지 않았다. 그러한 가운데 고용 및 작업장 규칙에 관한 개혁은 주로 기업수준에서 진행되었다(萩原進, 1989).

특히 그러한 기업수준의 개혁은 격렬한 국제경쟁에 직면하여 매출액과 이익이 급감하고 있던 자동차산업에서 주도되었다. 1980년대의 전세계적 경제불안은 특히 미국의 자동차산업에 극심한 타격을 주었다. 불황으로 인한 내수 감소에 겹쳐서 수입자동차, 특히 일본차의 미국 시장 침투로 인해 이윤이 급격하게 줄어들었다. 그러나 보다 심각한 것은 그동안 세계 자동차산업을 지배해 왔던 미국 자동차산업의 경쟁력 상실과 이에 따른 시장 상실이었다. 그리고 이러한 경쟁력 상실 문제의 근원에는 미국 자동차산업이 일본의 보다 효율적인 자원 이용과 생산조직을 따라가지 못하고 있다는 현실이 존재하고 있었다. 이에 따라 미국 자동차산업은 경쟁력 회복을 위해 종래의 포드주의적, 테일러주의적 생산방식에 대한 대안적 생산방식을 찾기 시작했다.

우선 단기적으로는 완성차 및 부품사들은 공장폐쇄와 일시해고(lay-off)로 수익성 악화에 대응하였다. 1978년 12월부터 1982년 11월까지 만 4년 사이에 미국 자동차산업의 생산직 노동자수는 833,000명으로부터 468,000명으로 거의 절반 가까이 줄어들었다. 자동차 기업들은 자동화, 로봇화, 컴퓨터 기술의 도입, 생산라인의 축소, 차종 표준화, 저임

금 국가로의 생산라인 이전, 외국기업과의 합작, 소형차의 생산 등 다양한 방법으로 생산합리화를 시도하였다. 이러한 생산과정의 합리화 과정에서 노동비용의 절감을 위해 임금과 근로조건에 관한 양보교섭(concession bargaining)을 노조에 요구하였으며, 정기적 임금인상 대신 이윤분배제, 1회적 보너스 지불, 이중임금제(신입사원에 대해선 낮은 임금수준 적용) 등 다양한 임금억제방법이 도입되었다. 노조와의 관계 재정립을 위한 시도로서 기존 단체교섭이 파기되고, 노동배치의 유연성 추구, 임금 및 부가급여의 축소를 특징으로 하는 새로운 단체협약으로 대체되었다(윤진호, 1992).

그러나 미국의 자동차 기업들은 이러한 비용절감책만으로는 미국 자동차산업의 경쟁력 회복을 기대하기 힘들다는 것을 곧 깨달았다. 문제는 품질과 생산의 유연성에 있으며 이를 위해서는 일본식 생산방식(이른바 ‘린’ 생산방식)을 도입할 수밖에 없다는 인식이 확산되었다. 이렇게 함으로써 품질향상과 낭비제거, 생산의 유연성을 도입할 수 있고 이를 통해 소비자의 수요변화에 신속하게 대응할 수 있다는 것이다.

이에 따라 1982년부터 1987년 사이에 미국의 빅쓰리(GM, 포드, 크라이슬러)는 생산, 경영, 마케팅 등 각종 측면에서의 구조개혁에 착수했는데 그 공통점은 일본식 생산방식의 도입이었다. 하드웨어적 측면에서는 정보기반기술(NC기계)의 도입을 통해 유연생산이 시도되었고 조립라인의 재조직, 통합을 통해 혼류생산이 도입되었다. 생산관리 면에서는 JIT시스템의 도입을 통한 재고낭비 제거와 부품기업의 관리, QC 서클과 제안제도를 통한 품질개선 등이 시도되었다. 한편 단체교섭구조의 변화도 시도되어 선임권 완화, 직무구분 축소, 다기능화, 팀제도, 제안제도 등이 도입되었다. 이러한 제도를 통해 기업은 노동자의 지식과 시간을 더욱 잘 이용할 수 있으며 노동력 유연성의 확보와 노동비용의 절감을 달성할 수 있다는 것이다. 기업은 이러한 제도의 순조로운 도입을 위해 당근전략과 채찍전략을 사용하였는데 즉 한편으로는 공장폐쇄

와 해고위협을 통해 양보교섭을 끌어내면서 다른 한편으로는 팀워크, 노사공동위원회를 통한 노동자 참여, 고통분담 이데올로기, 노동자에 대한 훈련 등을 통해 노동자의 기업 이데올로기에 대한 통합을 시도하였다.

이러한 일본식 생산방식의 시도는 먼저 미국에 진출한 일본의 직접 투자 공장 또는 합작공장에서부터 시작되어 마침내 빅쓰리로까지 퍼져나갔다.

특히 이 과정에서 전통적인 포드주의적 노사관계의 기본적 특징들이 붕괴되었는데 이 기간 중 미국의 자동차 기업들이 시도한 노사관계의 재구축을 위한 전략들은 살펴보면 다음과 같다(Bobson, 1995; Golden and Pontusson, 1992; Green and Yamarella, 1996).

(㉠) 팀제도의 도입: 전통적인 포드주의적 공장에서는 각 개별 작업자의 직무는 엄격하게 구분되어 있었다. 새로운 시스템 하에서는 소단위 팀을 조직하여 팀 단위로 작업하게 함으로써 팀간 경쟁을 통해 노동자를 더 열심히 일하게 할 수 있으며, 감독자에 의한 통제, 감독이 더 용이하게 만들었다.

(㉡) 다기능화, 직무순환: 포드주의 하에서는 각 작업자가 매우 경직적인 직무구분 하에서 한정된 과업만을 하고 있었다. 새로운 시스템 하에서는 한 노동자가 여러 직무를 맡을 수 있도록 다기능화하고 여러 직무를 익히기 위해 직무순환을 하도록 만듦으로써 노동력 활용의 유연성을 획득할 수 있다.

(㉢) 직무구분의 축소: 종래 포드주의 하에서는 서로 엄격하게 구분된 다수의 직무가 존재하던 것을 새로운 시스템 하에서는 이를 통합하여 3-4개로 합쳤다.

(㉣) 팀 리더의 역할 증대: 현장감독자인 팀 리더의 역할을 증대시켜 작업자에 대한 감독, 생산조직, 과업 배분 등 일체의 생산관리를 맡김으로써 현장의 효율성을 높이도록 하였다.

(㉓) 생산직/사무직의 차별 철폐: 식당, 사무실, 주차장 등의 이용과 복장 등의 여러 면에서 생산직과 사무직간의 차별을 철폐함으로써 생산직의 불만을 해소하고 회사에 대한 충성심을 높이도록 하였다.

(㉔) 개선활동: 지속적인 제품, 생산과정의 개선을 위해 노동자들의 지식을 이용하기 위해 제안제도, QC, 현장개선 등의 활동을 수행하고 이를 위해 노동자들에게 권한의 하부 이양을 실시하여 과업 책정, 개발을 스스로 하도록 만들었다.

(㉕) 협력적 노사관계의 추진: 가능하면 비노조전략을 추구하되 노조가 불가피하게 존재하는 경우 노조를 생산과정 혁신의 '건설적 파트너'로 삼도록 노력하였다. 이를 위해 직무구분, 유연한 작업규칙, 임금제도 변경 등에 대한 노조의 동의를 얻고 각종 노사공동위원회를 설치하여 노조의 의견을 수렴하며 일부 회사에서는 이사회에 노조위원장을 이사로 참여시키기도 하였다. 또 종업원 주식소유제도를 확대하여 노동자들이 회사에 애사심을 가지고 열심히 일하도록 만들었다.

### (3) 노조의 대응

현재 미국의 노사관계의 골격을 이루는 체제는 1930년대 대공황 당시 뉴딜 정책의 일환으로 취해진 각종 노동보호입법(특히 그 중에서도 1935년 제정된 전국노사관계법(일명 와그너법)이 중요하다)으로부터 비롯되는데 이를 흔히 뉴딜형 노사관계체제라 부른다(윤진호, 1992). 이 뉴딜형 노사관계는 기본적으로 자본과 노동의 상호타협에 바탕을 둔 것이다. 즉 전국노사관계법의 입법과 이를 실행하는 노동법원 격인 전국노사관계위원회의 설립에 따라 노동조합과 단체교섭이 법적으로 승인 받게 되었다. 작업장 수준에서의 직무통제 역시 고용주의 자의적 통제를 제약하는 방향으로 변화하였는데 고도로 공식화된 단체협약의 체결, 단체협약의 이행을 보장하기 위한 준사법적 고충처리절차의 도입,

선임자 우선권 규칙의 도입에 의한 직무배분, 승진, 해고, 재고용 등에 대한 노동조합의 통제 등이 그것이다. 이를 작업규제형 노동조합주의(job-control unionism)라고 부른다. 또 임금과 물가를 연동시켜 노동자들에게 고임금과 각종 부가급여를 보장해 주었다.

그러나 노동에 대한 이러한 자본의 양보 대신 노동조합도 중요한 양보를 하게 되는데 즉 노동조합은 경영에 관한 전략적 의사결정(기업전략, 투자전략, 인사관리전략, 기술전략 등)을 경영자의 고유한 권리로 인정하여 이에 간섭하지 않고 오로지 임금, 노동시간, 고용조건 등만을 단체교섭의 대상으로 삼는다는 이른바 실리적 조합주의(business unionism)를 채택하였다(윤진호, 1992). 또 노동조합은 자본주의 시장경제체제를 적극적으로 옹호하며 유럽의 경우와는 달리 노동자계급의 정당을 만들거나 진보정당과 직접적인 연관관계를 맺는 것을 피하고 정부의 정책에도 직접 참여하지 않은 채 오로지 의회, 행정부에 대한 로비활동을 통해 정치에 영향을 주는데만 주력하였다.

이러한 자본과 노동의 타협에 기초한 뉴딜형 노사관계는 2차대전 후 70년대 중반까지 비교적 순조롭게 지속되어 왔다. 물론 뉴딜형 노사관계를 자본과 노동의 협조형 노사관계로 볼 수는 없다. 오히려 뉴딜형 노사관계체제 하에서는 분배국면에서의 임금과 부가급여수준을 둘러싼 갈등, 그리고 생산국면에서는 직무통제의 범위와 강도를 둘러싼 갈등이 끊임없이 발생해 왔으며 그러한 의미에서 오히려 대립적 노사관계라고 할 수 있다.

그러나 1970년대 중반부터 시작된 국제경쟁의 격화를 배경으로 하여 1980년대 들어 미국에서는 노사관계의 전환기가 시작된다. 국제경쟁의 격화를 배경으로 하여 노사관계는 종래의 적대적 성격으로부터 협조형으로 전환된다. 사용자측은 고용의 보장, 종업원의 경영참가 프로그램의 도입, 기업 내 훈련의 확충 등 협조적 노사관계 증진을 위한 프로그램들을 도입하게 되며 노조 측에서도 임금인상의 억제, 부가급여 인하

의 수용, 파업의 억제, 기업합리화への 협력 등 종전과는 다른 모습을 보이게 된다.

그러나 이러한 노사관계의 전환에는 많은 진통이 따랐다. 이러한 구조전환을 둘러싼 노동조합의 대응양상이 가장 잘 드러나는 곳이 자동차산업이다. 아래에서는 자동차산업에서의 노동조합의 대응양상을 살펴보기로 하자.

자동차산업에서 일본식 생산관리와 노무관리방식의 도입은 노동조합에게는 중대한 도전으로 작용하였다. 직무순환, QC, 배치전환 등은 노동강도를 강화시키는 요인으로 작용한다. 직무구분의 철폐와 다기능화는 생산비효율의 끊임없는 제거를 목표로 한 것으로서 노동자들에게 끊임없는 압력을 넣는 요인으로 작용한다. 팀제도의 도입으로 노동자간 경쟁이 격화되어 작업속도가 빨라지고 산업재해가 증대하였다. 그러나 이러한 작업구조의 재편이 과연 생산성 향상과 고용안정의 보장을 가져다주었는지는 불확실하다. 고용안정은 기본적으로 기업제품에 대한 시장수요에 의존하는 것으로서 수요가 줄어들면 생산성 개선과 상관없이 일자리는 줄어들 수밖에 없기 때문이다. 설혹 생산성이 높아지고 이윤이 증대되더라도 기업은 늘어난 이윤을 다른 지역의 공장이나 노동 대체적 기술에 투자함으로써 일자리를 위협하기도 했다.

노사관계에 있어서도 기업은 노조와 직접 싸우기보다는 노조지도자를 회유하는 전략을 사용하였다. 이사회나 노사공동위원회에 노조간부를 앉히고, 팀 제도에 의해 현장 의사 결정에 노조 현장위원을 참여시킴으로써 노조의 전투성의 근간이 되는 현장 노조 지도자를 통합시켰다. 이에 따라 노조원은 회사에 대한 협력자와 반대자로 분열되고 노조 지도부도 분열되어 지도력이 손상을 입었다. 노조의 각 지역지부 간에도 일자리를 잃지 않기 위해 서로 양보교섭경쟁을 벌임으로써(이를 ‘뿔질하기’(whipsawing)라 한다) 노조원 전체의 이익을 수호하는 노조의 능력은 크게 손상을 받았다.

이러한 미국 자동차산업에 있어 경영진의 공세에 대한 미국 자동차 노조(UAW)의 대응방식은 크게 두 가지 견해로 나뉘어지는데 참여협력주의와 전투적 노조주의가 그것이다(Katz, 1988).

참여협력주의는 경영진의 공장구조 개혁 노력에 노조가 적극적으로 협조해야 한다는 견해이다. 이는 UAW의 GM 담당 부회장을 지냈던 D. Ephlin 등에 의해 주장되었던 견해이다. 이에 따르면 노조의 전투적 대응(조직강화, 정치적 동원, 외국노동자와의 연대 등)은 UAW의 일자리 방어에 도움이 되지 않는다고 한다. 이러한 노조의 전투적 대응으로 회사가 경쟁력 개선에 실패할 경우 결국 일자리를 잃게 되는 결과만 가져올 것이다. 따라서 장기적으로 노사협조와 고용안정협약을 통해 경영진으로 하여금 노조를 생산비를 증가시키는 요소보다는 가치 있는 자원으로 여기도록 만드는 것이 올바른 전략이라는 것이다.

반면 전투적 조합주의는 UAW 내의 급진파(이들은 ‘새 방향 운동’(New Directions Movement)이라고 불린다)들에 의해 주장되던 것으로서 경영진의 공세에 적극적으로 저항하여야 한다는 입장이다. 이들은 임금양보, 작업규칙 변화 수용 등이 결코 일자리를 보장해 주지 못할 것이라고 주장한다. 공장 단위로 일자리를 유지하려는 노력은 회사로 하여금 지부노조 간의 경쟁을 부추기게 함으로써 근로조건을 악화시킬 뿐이다. 이윤분배제, 팀제도, 노사공동위원회 등은 기업별 노조를 강화시켜 기업의 이윤 증대라는 목표에 노동자들의 이익을 영원히 종속시킬 뿐이다. 따라서 이들은 임금 및 작업규칙에 관한 양보교섭에 저항할 것과 노동자의 조직화를 강조하며, 정치적 동원을 강조한다. 또 이들은 작업장 전략에 관한 UAW의 독자적 전략수립을 요구하였다(Perusek, 1995).

UAW 본부는 이러한 두 입장 사이에서 절충형 전략을 택했다(Perusek, 1995). UAW 본부를 지배하고 있는 관료주의적 지도층들은 경영진이 주장하는 작업조직의 개혁이 근로조건을 악화 및 노조독립성

의 약화를 가져온다는 점을 인식하고, 파업의 중요성을 계속 강조한다는 점에서는 첫 번째 주장과 견해를 달리했다. 그러면서도 이들은 전투적 전략이 여론의 비난만 가져올 뿐이라고 주장하면서 임금인상 억제, 보다 유연한 작업조직의 수용을 대가로 일자리와 소득을 보장받겠다는 전략을 채택하였다. UAW의 지도층들은 미국 자동차산업의 경쟁력 향상과 일자리 유지, 그리고 노동조합의 유지를 위한 유일한 수단은 양보뿐이라고 노조원들에게 홍보하였다. 이들이 취했던 대응방식을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 양보교섭전략이다. 전통적으로 미국의 노동조합은 임금 및 부가급여 인상을 주임무로 하여 왔다. 그러나 80년대 들어 노동조합의 요구가 고용보장을 우선하는 것으로 변화하였다. 미국 노동조합은 경기후퇴기에 임금상승을 자숙한 적은 있었으나 실질임금의 저하를 수용한 것은 적어도 1970년대 말까지는 없었다. 1980년대 들어 이러한 자세에 커다란 변화가 생겼다. 1981-83년 주요 조합이 실질임금의 저하를 수용하고 부가급여의 삭감을 인정하는 등 이른바 양보교섭(concession bargaining)을 하였는데 ‘빵과 버터의 노조’(‘bread and butter unionism)라 불릴 정도로 전통적으로 임금과 부가급여의 개선에 힘 집중해 온 미국 노동조합이 기업방어와 고용보장을 위해 임금, 부가급여의 증액을 포기한 것은 매우 이례적인 것이었다.

예컨대 UAW와 3대 자동차회사(Big Three) 간의 양보교섭을 살펴보기로 하자. 1980년 UAW와 경영위기에 빠진 크라이슬러사 간의 협약에서는 기본 임금을 3% 인상의 연기, 유급휴일수의 삭감 등에 합의하였다. 다시 1981년에는 크라이슬러 합리화 조치가 정부로부터 승인 받음에 따라 노사간 신탁약이 체결되었는데 여기서는 임금인상의 포기, 보너스의 포기, 기업연금의 불가연동 포기, 유급휴일 전폐, 휴게시간 단축 등의 내용이 포함되었다. UAW는 GM 및 포드사와도 비슷한 협정을 맺었으며 이는 부품기업 등 자동차산업 전체로 파급되었다. 뿐만 아니라

트럭운수업, 고무, 알미늄 등 제 산업에서도 임금동결과 임금인하 등을 내용으로 하는 양보교섭이 이루어졌다. UAW는 또 빅쓰리와 교섭에서 이윤분배제, 1회지불제 등을 받아들였고 지부노조 수준에서도 직무분류 축소, 이중임금제, 선임권제의 축소 등을 수용하였다.

그 결과 UAW의 오랫동안의 교섭전략이던 유형교섭(패턴교섭)이 붕괴되고 각 회사마다 서로 다른 교섭과 협약이 체결되는 상황이 벌어졌다. 이에 따라 미국 노동자들의 실질임금은 크게 저하되었다. 사실 레이건 정책의 성공, 즉 인플레이 억제 비결은 이와 같이 미국 노동조합이 정부가 코포라티즘의 태도에 포섭할 필요가 없을 만큼 약체화된 데서 가능해졌던 것이다(萩原進, 1989).

둘째, 공장수준의 작업장 혁신에 대한 노동조합의 협력이다. 자동차산업의 환경변화에 대응하여 노사는 다양한 실험을 개시하였는데 이들 실험의 특징은 생산성을 향상시키기 위한 생산관리의 발본적 개선에 노사쌍방이 협력적으로 나선다는 것이었다. 앞에서 보았듯이 미국의 단체교섭제도는 노사의 이해관계가 적대관계라는 것을 전제로 성립한다. 이해대립의 초점의 하나는 공장 혹은 직장수준에서 나타나는 작업규제를 둘러싼 갈등이다.

미국 노조의 또 하나의 특징은 작업규제형 노동조합주의(job-control unionism)이다. 즉 투자 및 기타 경영권은 경영자의 전권으로 인정하는 대신 작업규칙(과업배분, 초과근로, 작업방법 등)에 대한 상세한 규제를 노동조합의 중요한 전략목표로 하는 운동노선으로서 이는 미국노조의 생명선이라 할 정도로 중요한 의의를 가진다. 이는 한편으로는 엄격한 직무분류, 선임권 원칙(seniority rule) 등을 통해 노조원(특히 근속년수가 긴 핵심노동자)의 고용과 임금을 보장하는 역할을 하지만 다른 한편으로는 기술혁신의 곤란, 근로의욕의 저하, 과잉인력 문제 등을 가져와 생산성을 저해한다는 비판을 받아 왔다.

1980년대 들어 경영 측은 생산성 향상을 위한 노력을 경주하기 시작

했다. 이를 위해 생산성 관리의 강화와 도입, 직업훈련, 종업원 참가의 촉진, 임금제도의 개선, 생산성 교섭, 기술혁신 투자 등 다양한 수단을 동원하였다. 이에 대해 UAW 등 지도적 전국조합은 경영 측의 생산성 향상운동에 협력자세로 전환하였다. 노동조합은 작업규칙의 완화 내지 철폐에 동의하였는데 이는 작업규제형 조합주의로부터의 이탈을 의미한다(萩原進, 1989).

셋째, 고용보장을 위한 노동조합의 노력이다. 앞에서 살펴보았듯이 미국에서는 임의해고의 원칙에 의해 해고가 자유로우며 종업원의 해고는 이른바 경영전권에 속하는 사항으로서 단체교섭의 필수적 대상조항도 아니기 때문에 노동조합이 조합원의 고용을 보장한다는 것은 매우 어렵다.

전통적으로 미국 노동조합들은 조합원의 고용을 보호하기 위해 엄격한 직무구분에 기초한 직무통제와 선임권원칙을 고수해 왔다. 즉 직종을 수백개로 세분화시키고 각 직종에 따른 직무내용을 엄격히 규정하며 직종간의 경계를 엄격히 지킴으로써 다른 직종 노동자들간의 대체를 막는 방법에 의해 고용을 지킨다는 것이다. 또 선임권 원칙(seniority rule)에 따라 해고 시에는 근속년수가 짧은 사람부터 해당되고 다시 불러갈 때는 근속년수가 긴 사람부터 해당되도록 함으로써 적어도 근속년수가 긴 핵심노동자들은 해고의 불안으로부터 보호한다는 것이 노동조합의 전략이었다(윤진호, 1992).

그러나 앞에서 본대로 80년대 구조조정기에 대량해고가 일상화됨에 따라 이러한 전통적 방식의 전략만으로는 조합원들의 고용을 지킬 수가 없게 되었다. 이에 따라 노동조합은 양보교섭과 직무통제의 포기 등에 의해 경영 측에 양보하는 대신 고용보장협약의 체결을 통해 조합원들의 고용을 보호하려는 쪽으로 전략을 바꾸었다.

노동조합의 고용보장 노력은 크게 보아 조합원 고용보호를 위한 노력과 실직자의 생계보호를 위한 노력으로 나눌 수 있다. 먼저 조합원의

고용보호를 위해서는 고용보장협약 체결과 공장폐쇄 유예기간의 설정 등에 노력하고 있다. 그 외에도 조합원 정원유지 협약, 하청에 대한 규제, 지나친 연장근로에 대한 벌금 부여, 해고회피를 위한 절차, 감원대상자 선정기준의 엄격한 적용, 기업내 인력재배치를 위한 노사공동 직능개발훈련의 실시 등을 요구하고 있다.

한편 실직자의 생계보호를 위해서는 실업자 생계지원기금의 확충을 위해 정부 실업급여에 추가하여 기업 차원의 실업자 생계지원수당을 신설하도록 요구하고 있으며, 실직자 재취업훈련 및 전직알선 프로그램의 실시와 이를 위한 기업 차원의 기금조성, 재고용 의무화 확대 적용, 퇴직자에 대한 조합원 자격 유지, 노조 및 기업의 실업자 복지 프로그램 서비스 제공 등을 요구하고 있다.

#### (4) 평가

1980년 초 이래로 미국의 노동조합은 조직률의 하락, 조합원의 임금 및 근로조건의 악화, 정치적 영향력의 약화 등에 시달려 왔다. 기업들의 광범한 다운사이징에 따른 대규모 실업, 임시직 노동자의 급속한 확산, 실질임금의 지속적 저하, 소득불균형의 심화, 노동시간의 증가, 노동강도의 심화 등이 나타났음에도 불구하고 노동조합은 정부의 신자유주의적 노동정책과 사용자의 구조조정 및 대량감원으로부터 근로계층을 제대로 보호하지 못하였다.

이와 같이 노동조합의 조직률이 떨어지고 그 영향력이 감소한 데는 산업구조와 고용구조의 변화(제조업으로부터 서비스업으로의), 정부의 비우호적인 노동정책, 사용자들의 반노조전략 등 여러 가지 요인이 기본적으로 작용하고 있는 것이 사실이지만(이병훈, 1998), 노동조합의 전략적 선택의 오류도 한 요인으로 작용했음을 지적하지 않을 수 없다.

실리적 노동조합주의에 근거한 미국 노동조합의 전략은 조직 자체를

파괴시킬 위험이 있는 전략이었다. 경영진의 전략적 의사결정이나 정부의 정책에는 관여하지 않고 오직 임금과 근로조건 등 조합원의 경제적 실리확보에만 초점을 둔 실리적 조합주의는 미국 경제가 성장하고 있을 때는 양호하게 작동하였지만 80년대 들어 불황이 닥치자 그 약점을 드러내었다. 다운사이징이나 공장폐쇄, 인원감축 등 경영진의 전략적 의사결정에 대해 노동조합은 아무런 영향력을 행사할 수 없었다.

이러한 가운데 노동조합은 양보교섭과 노사관계 재정립에 관한 경영진의 비전을 받아들임으로써 미국 노조는 스스로의 지위를 약화시키게 되었다. 양보와 협력에도 불구하고 임금과 부가급여의 개선은 일어나지 않았으며 이에 따라 노조원의 노조에 대한 지지가 감소하였다. 단체교섭의 분산화로 노조원간 분열과 상호경쟁이 나타나게 되어 집단적 행동이 곤란해졌다.

UAW를 비롯한 주요 노조의 지도층은 전투성에 토대를 둔 노조원의 행동요구를 계속 무시하였다. 이들은 노조원의 동원 대신 중앙에서 결정된 의사결정을 일방적으로 하부에 지시하는(top-down) 방식을 고집하였다. 이는 한편으로는 경영진의 해결책을 일반 노조원에게 노조 지도부가 대신 설득하는 전략이었다. 결국 그 결과 노동조합은 내부분열을 일으키고 그 세력은 현저히 약화되었다.

앞으로도 미국 노동조합의 전망은 그다지 밝지 못하다. 노조원수와 정치적 영향력은 점차 줄어들고 있고 이를 역전시킬 만한 비전이나 행동은 찾아보기 힘들었던 것이 사실이다. 그러나 최근 들어 미국 노동조합운동에도 커다란 변화의 바람이 불고 있다.

그러한 변화의 바람이 불게 된 계기는 1995년 AFL-CIO 위원장에 새로 당선된 스위니(Sweeney) 위원장의 새로운 정책이다. AFL-CIO 사상 처음으로 집행부 경선을 통해 당선된 스위니 위원장은 기존의 실리적 조합주의에서 탈피하여 사회운동적 노동운동을 지향하겠다고 선언하였다. 구체적으로는 ▲ 조직화사업을 위해 조직예산의 대폭 확충,

조직국의 신설, 노조조직가의 신규훈련 등을 실시하고 있으며 ▲ 소득 불평등과 근로계층의 실질소득 감소에 대응하기 위하여 ‘미국소득증대’(American Needs a Raise)정책을 수립하여 소득구조의 개선을 적극 추진하고 있으며 ▲ 기업차원의 노사협력적 활동을 비판하고 단체교섭을 통한 임금 및 근로조건의 향상을 위해 비타협적 입장을 취하고 있고 ▲ 산하 노조의 파업이나 투쟁에도 적극 개입하여 이를 지원하고 있다(이병훈, 1998).

뿐만 아니라 팀스터 노조의 민주화나 UAW 내의 ‘새방향운동’의 경우에서 보듯이 관료적이고 비민주적이던 산별노조들에서도 민주화의 바람이 부는 곳이 많아졌다(윤진호, 1992). 한편 UPS의 파업승리에서 보는 바와 같이 평조합원을 중심으로 한 비타협적, 전투적 집단행동이 나타나면서 일부에서 승리를 거두는 곳도 생겼다. 아직 이러한 움직임들의 성공여부는 더 지켜보아야 할 것이지만 그 동안 실리적 조합주의에 안주해 오던 미국 노동조합에 변화의 바람이 불고 있는 것은 충분히 주목할 가치가 있는 일이라 하겠다.

#### 4) 독일

##### (1) 고용정책의 변화

2차대전후 독일경제는 급속한 경제성장을 이룩하였다. 숙련 기술 노동력에 뒷받침된 높은 품질과 경쟁력으로 급속한 수출확대가 이루어졌으며 1950년대까지 국민소득과 임금은 두배 이상으로 증가하였다. 이러한 고도성장은 1970년대까지 이어졌다.

이러한 독일경제의 호황을 배경으로 하여 1950년대에 독일에서는 사회적 시장경제와 노사공동결정제 등이 성립되었다. 이러한 제도들은 노사간의 참여와 협력에 의해 독일경제를 순조롭게 운행하고자 하는 기

본목적을 가지고 있었다(Weber, 1995).

독일 정부는 1960-70년대에 걸쳐 적극적 노동시장 정책과 팽창적 거시경제정책을 통해 완전고용을 달성하는 것을 목표로 하였다. 이를 뒷받침하는 중요한 요소는 노사정 협력체제였다. 공동결정제와 종업원평의회제를 통해 노동은 전략적 경영 및 작업장 의사결정에서 중요한 역할을 맡았다. 1967년부터 1977년까지 지속된 노사정 3자간 협력체제에서 보듯 노사정 대표가 정기적으로 모여 전략을 조정하고, 경제의 미래를 논의하였다.

이러한 가운데 독일경제는 급속한 성장과 지속적인 임금상승, 그리고 매우 안정적인 노사관계를 유지할 수 있었다. 과업률은 매우 낮았으며 작업장 수준에서부터 전국적 수준에 이르는 노사협력이 이루어졌다(Weber, 1995).

그러나 독일에서도 1970년대 초부터 경제문제가 발생하기 시작했다. 특히 독일은 중동석유에 크게 의존하고 있었기 때문에 70년대 중반의 오일쇼크에 따른 유가인상으로 큰 타격을 받았다. 이에 따라 실업률이 상승하였으며 잘 발달된 사회복지체제가 독일경제에 더욱더 큰 부담으로 작용하였다. 1982년에는 실질성장률이 제로로 되고, 인플레이션과 실업률이 고수준으로 올라가는 등 독일경제는 위기에 빠졌으며 결국 오랫동안 집권해오던 사민당 정권이 물러나고 신보수주의 정권(CDU/CSU)이 성립되었다. 기민당의 콜 수상은 독일 정치경제의 대전환을 약속하였다.

그러나 독일에서는 영국이나 미국에서처럼 기존 정책의 근본적인 변화는 없었으며 그 동안의 시장에 대한 정치적 규제를 부분적으로만 시장력으로 대체하였을 뿐이다. 오히려 경제, 사회, 노사관계 정책 등에서 상당한 연속성이 두드러진다(Jacobi and Mueller-Jentsch, 1990; Jacobi, et.al., 1998; Weber, 1995). 이와 같이 기민당 정권의 집권에도 불구하고 근본적인 정책변화가 없었던 이유는 법률상 보장된 공동결정제와 종업

원평의회제 등으로 인해 자유주의적 노사관계로의 전환이 불가능하였다는 점, 강력한 산별노조가 존재하고 있다는 점, 시민당의 존재와 잘 발달된 지방자치제(주정부의 상당수는 시민당이 집권하고 있었다)로 인해 급격한 정치적 변화가 어려웠다는 점, 그리고 무엇보다도 기존의 독일의 노사정 협력체제에 노, 사, 정 모두 일정한 이익을 보고 있었다는 점(Weber, 1995) 등이 지적되고 있다.

이와 같이 독일보수주의는 외국의 그것에 비해 보다 덜 야심적이고 덜 경직적이긴 하지만 그러나 그 이념적 지향은 명백하였다. 즉 보수적 가치, 경제적 자유주의, 자유방임정책 등을 표방하며 그러한 점에서 시민당과는 시장과 노조의 역할에 대한 근본적 견해 차이를 가지고 있었다(Jacobi and Mueller-Jentsch, 1990). 기민당은 기존의 시민당 정부가 사회민주주의적, 케인즈주의적 정책을 수행했던 것과는 달리 개인의 자유와 이에 따른 책임을 강조하는 신자유주의적, 신보수주의적 정책을 강조하였다(박종희, 1998). 특히 노동정책 면에서는 시장에 대한 노조의 지나친 영향력을 비난하면서 국가의 높은 사회보장지출, 높은 조세율과 인건비, 강력한 노동시장 규제 등으로 인해 독일경제가 허덕이고 있다고 보았다. 따라서 기민당 정부는 노동시장과 노사관계를 개혁하기 위한 일련의 정책을 강구하였다.

기민당 정부의 노동정책을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 긴축정책의 도입과 더불어 각종 사회보호정책 비용(직업훈련비 보조, 실업보험 급여지급기간 단축 등)을 감축하였다. 노동자들의 사회보험(의료보험, 연금보험, 산재보험, 실업보험, 개호보험) 기여금이 소득에서 차지하는 비중은 1980년에 13%이던 것이 1995년에는 19%로 증가하였다(박종희, 1998).

둘째, 노동시장의 유연화를 위한 각종 입법조치가 취해졌다. 특히 고용촉진법의 개정(1986, 1989, 1994, 1998)은 중요한 의미를 가진다. 이 법률은 파업으로 인해 간접적으로 영향을 받은 노동자들에 대한 실업

급여 수급권 및 단시간근로 지원금 수혜자격을 박탈함으로써 노조의 파업을 크게 제한하는 결과를 낳았다. 또 해고제한의 완화, 신규충원자에 대한 유기한(최고 24개월) 계약의 허용, 종업원 10인 미만 소기업에 대한 고용보호법 적용의 면제(1996), 노동시간의 유연화(1994), 민간직업 소개소의 허용(1994) 등의 조치가 잇달아 취해졌다(Jacobi, et.al, 1998).

셋째, 실업률 하락을 위한 훈련, 고용창출, 실업보험제의 개혁 등이 이루어졌다. 독일은 전통적으로 실업정책을 적극적 노동시장정책 중심으로 운영하여 왔다. 이러한 경향은 기민당 정권 집권 이후 한층 강화되었다.

즉 실업률 하락을 위해 실업자에 대한 훈련과 고용창출을 통해 실업자의 노동시장 참가를 높이는 한편, 지나치게 너그러운 실업보험제를 개혁함으로써 근로에 대한 인센티브를 높이고자 하는 것이 기민당 실업정책의 핵심이었다. 이에 따라 1987년부터 1993년 사이에 연평균 17만명의 실업자가 (재)훈련 프로그램에 참여했으며 연평균 10만명이 고용창출 프로그램에 참여했다(Paque, 1996).

독일의 실업보험제도는 매우 너그러운 편이다. 실업보험 급여는 실업자의 연령과 근속년수에 따라 실업후 12-32개월 동안 지급되며 그 액수는 실업전 순임금의 60%이다. 실업보험 급여기간이 만료될 경우 실업부조가 무기한 지급되는데 그 액수는 실업전 순임금의 53% 수준이다. 실업자로 공식 등록되지 않은 빈곤층에게는 보충복지급여가 지급된다. 실업보험 및 실업부조 수혜자는 자동적으로 공공의료, 연금, 사고보험 등의 수혜 자격을 계속 유지할 수 있다(기여금 무료).

콜 수상은 1982년 집권하자마자 실업정책을 포함한 사회정책이 독일 경제에 지나친 부담을 주고 있다고 주장하면서 사회정책 프로그램의 부분적, 일시적 중단을 제안하였다(윤조덕, 1998). 이후 실업자, 임시직 노동자 및 직업훈련중인 자들에 대한 생계보조비가 연속적으로 감액되었다. 실업대책의 일환으로 EEC 회원국 이외의 국가에서 온 외국인 노

동자들을 귀향시켰으며(1983), 조기은퇴법(1984)에 의해 장기근속자를 조기 은퇴시키고(장려금 지급) 그 자리에 실업자를 채용하도록 하였다. 고용촉진법에 의해 파견근로, 유기한근로를 확대시켰으며 실업자의 자영업 창업에 대해 실업급여에서 지원하는 제도를 도입하였다.

1989년 독일 통일로 대규모 실업자가 발생하자 독일 정부는 서독지역에 대한 대규모 경기부양정책과 동독지역의 구조조정정책, 그리고 연간 평균 근로시간의 단축정책 등을 통해 실업자를 줄이고자 노력하였다. 1996년에도 정부의 투자 및 고용창출을 위한 프로그램이 마련되었으나 커다란 성과 없이 무산되었다.

넷째, 국가의 경제개입 철회와 공공부문의 민영화(철도, 통신, 체신, 체신은행)가 이루어졌다. 그러나 다른 나라들과는 달리 독일에서는 신보수주의 정권 하에서도 국가의 비중 감소는 실현되지 않았다. 공공지출이 GNP에서 차지하는 비율은 거의 변함이 없었다. 민간부문에 대한 정부보조금 감축약속도 지켜지지 않았다. 그러나 사회적 서비스면에서는 다소의 정부개입 축소가 이루어졌다. 고용창출 프로그램이 축소되었고 노사정 3자 협의절차도 축소되었다. 결국 보수당 정부의 정부부문 정책은 그 동안 사민당 정부 하에서 팽창일변도로 되어 왔던 공공지출 증가추세를 동결시키는 정도로 그쳤으며 미국, 영국 등에서 볼 수 있는 정부부문의 비중 축소는 이루어지지 않은 것이 특징이다.

전체적으로 볼 때 기민당 정부의 노동시장 규제완화조치는 개별노동자의 보호권을 제거하고, 고실업을 가져오며, 노조 교섭력을 약화시킨 것으로 평가되고 있다. 이는 노동시장을 분단시킬 위험을 안고 있다. 그러나 독일의 규제완화는 장기적이고 통합적인 정치적 전략은 아니며 단지 제한된 효과만 가질 뿐이다. 실제 효과를 가지는 정책보다는 보수적 정치 이데올로기의 표현일 뿐이라는 평가이다. 고용과 관련된 기존 제도, 공식-비공식 규제 메카니즘, 주체의 전략은 그대로 유지되고 있다(Weber, 1995).

## (2) 노조의 대응

2차대전 후 서독에서는 사회주의적 노동운동이 융성하였으나 차츰 보수적, 친자본주의적 세력에 의해 패배하고 노조는 사회변혁이라는 임무 대신 자본주의체제 내에서 사용주와의 교섭을 통해 노동자의 즉각적 이익과 온건한 사회개혁을 이룩하는 쪽으로 방향을 전환하였다(Turner, 1992). 그러나 이러한 독일 노동운동의 ‘순화’가 곧 독립적 노동운동의 패배나 조직노동운동의 기업으로의 통합을 의미하는 것은 결코 아니었다. 서독의 노동조합은 전국적 산별노조와 통일적 내셔널 센터를 통해 그 독립성을 유지하였다.

독일 노동조합은 매우 안정적인 조직이다. 단체교섭의 한 주체로서의 지위를 튼튼히 보장받고 있으며 법률상으로도 독점적 지위를 누리고 있다. 조직률도 지난 수십년간 약 40%선에서 거의 변화없이 유지되어 왔다.

이러한 ‘계급투쟁의 제도화’는 고용수준이 높게 지속될 때는 노조의 힘에 이익이 되지만 불황이 닥치고 국가와 사용자가 노동배제적 전략을 사용할 때는 제도적 보호 그 자체가 노동조합에게 단점으로 작용한다는 점에서 문제가 된다. 산업구조와 고용구조의 변화에 따른 조합원 감소, 조합원 구성의 다양화, 실업자의 증대, 경영진의 유연화 공세, 보수주의적 정부의 노동법 및 사회보장법 개악 등 급변하는 환경변화에 따라 노조의 대응은 점차 어려워지고 있다(Jacobi and Mueller-Jentsch, 1990).

이러한 가운데 독일 노동조합의 80년대의 전략은 ‘신현실주의’로 특징지워질 수 있다(Jacobi and Mueller-Jentsch, 1990). 즉 노조가 경영하던 공동소유 주택건설업체인 Heimat의 파산 이후 노동조합은 공동소유경제의 이상을 버렸으며, 기민당 집권이라는 정치환경의 변화에 따라 정

치에 대한 관여하지 않고 주로 단체교섭을 통해 얻을 수 있는 목표에 집중한다는 것이다. 노동시간 단축, 근로조건 개선 등이 그것이며 노동조합은 이러한 목표를 달성하기 위해 자본과의 타협, 협조도 기꺼이 할 용의를 보이고 있다.

노동의 보호를 위한 독일 노동조합의 전략을 다음의 몇 가지로 나누어 살펴보기로 하자.

첫째, 고용보호전략이다. 사실 독일은 고용보호라는 면에서 주요 선진국 중 가장 앞서 있는 나라이다. 고용보호를 위한 법률, 단체협약, 기업에서의 공동결정권 등 다차원적 안전장치가 마련되어 있어 고용주의 자의적 해고를 제약하고 있다.

먼저 법률 면에서는 1951년 제정된 해고제한법에 의해 해고를 규제하고 있는데 여기에는 해고를 위한 ‘정당한 사유’의 필요성, 종업원평의회와의 사전 협의의무, 매우 긴 해고예고기간(최장 5개월), 대규모 해고에 대한 사전신고제, 해고대상자의 사회경제적 곤란을 최소화하기 위한 ‘사회적 플랜’ 작성의 의무화 등 매우 엄격한 규정이 포함되어 있다(윤진호, 1996). 또 1972년 제정된 신종업원평의회법에서도 해고시 종업원평의회와의 사전협의를 의무화함으로써 해고제한을 강화하였다.

그러나 최근 독일의 고용보장모델은 심각한 도전을 받고 있다. 엄격한 법률적 고용보장이 노동시장의 유연성을 해쳐 기업경쟁력을 저하시킨다는 주장이 대두되면서 80년대 후반 이후 해고에 대한 법적 보호를 완화시키는 정책이 취해지고 있다. 이와 더불어 재택근무, 호출노동자, 용역노동자 등 비정규직 노동자의 확산, 생산의 외주화, 해외이전, 내부하청, 그리고 신인사제도, 신경영방식의 도입, 팀제도의 확산 등으로 노동자의 고용이 불안정해지고 노동통제 및 노동강도가 강화되는 현상이 나타나고 있다.

이에 따라 이러한 부문에 대한 노동조합의 규제, 고용보호가 강화되고 있다. 대량실업과 고용위기에 대처하기 위한 노동조합의 기본적인 전

략은 강력한 산별노조에 의한 산별 수준의 단체협약을 통해 고용을 보장받는 것이다. 이를 통해 노조는 고용안정 확보뿐만 아니라 사회적으로 생산된 부의 보다 공정한 분배를 기할 수 있다는 것이다(강수돌, 1998). 구체적으로 노조는 새로이 등장하는 영역에 대한 지침을 제시하고 종업원평의회 및 단체협약을 통해 이를 관철하고자 하고 있다.

그러나 이에 대해 사용주는 산별교섭과 산별협약의 경직성을 지적하면서 이것이 고실업 현상의 주범이라고 비판하고 있다. 따라서 일부에서는 산별 사용자연맹을 탈퇴하여 기업별 종업원평의회에서만 교섭하고자 하는 움직임도 나타나고 있다. 독일노동총동맹(DGB)은 기존 산별협약이 가지는 경직성을 어느 정도 완화할 필요성은 인정하고 있지만 그러나 기본적으로는 산별협약을 유지하는 것을 방침으로 하고 있다. 개별기업협약은 노동자나 노조가 노동조건 형성과정에 참여하는 것을 배제할 뿐만 아니라 독일 사회의 기동인 연대의 원칙에도 어긋난다는 것이다(강수돌, 1998). 그러나 점차 격변하고 있는 국제, 국내적 상황 속에서 개별 기업의 과제는 다양하게 제기되고 있으며 노동자의 욕구도 다양해지고 있으므로 구체적으로 노동조건을 어떻게 통일적으로 만들어내는가 하는 것이 과제로 등장한다. 따라서 포괄적인 산별협약을 통해 산별 최저기준을 확보하면서도 개별기업의 특수성을 감안하여 이를 신축적으로 적용할 수밖에 없다는 현실적 인식이 노조 내에서도 높아지고 있다.

둘째, 노동시간 단축전략이다. 지난 10여년간 독일노동조합의 가장 중요한 고용보호정책은 노동시간의 단축을 통한 일자리 나누기 정책이었다. 원래 노동시간 단축은 노동자의 삶의 질 향상을 위한 목적으로 노조에 의해 주장되었다. 그러나 80년대 들어 실업문제가 심각해짐에 따라 이 측면은 부차적인 것으로 되면서 노동시간 단축을 통한 고용창출에 대한 고려가 전면에서 부각되기 시작했다.

80년대 실업증가에 따라 독일금속노조(IG Metall)는 주당 35시간노동

제를 주장하였다. 사측과의 교섭이 결렬되자 IG Metall은 1984년 격렬한 파업을 벌였다. 결국 중재에 의해 1985년 주당 근로시간을 40시간으로부터 38.5시간으로 단축하고 임금을 완전히 보전하는 타협안이 체결되었다. 이러한 금속산업의 노동시간 단축모델은 그 후 다른 산업에도 급속히 보급되었다(Widmaier and Blancke, 1997; 윤진호, 1998). 금속산업에서는 다시 1987년에 주당 근로시간을 37.5시간으로 단축하고 대신 노동시간 유연성을 확대하는 내용의 협약이 체결되었다. 90년대 들어 독일 통일에 따른 후유증으로 독일의 고용상황이 급속도로 악화되자 금속산업에서는 1990년 협약에 의해 93년부터 36시간, 95년부터 35시간으로 노동시간을 줄이기로 하고 대신 변형근로제를 확대하는 내용의 협약을 체결하였다.

이러한 노동시간의 단축과정에서 사용자측은 동시에 노동시간의 탄력화의 가능성을 얻는 데 성공하였다. 즉 1984년의 노동협약교섭에서 사용자는 주 38.5시간 노동을 승인하는 것과 교환하여 공장 내지 기업 수준에서 종업원의 노동시간을 평균 38.5시간으로 하되 노동자 그룹마다에 노동시간을 변경시킬 수 있도록 되었다. 1994년 시행된 ‘신노동시간법’은 6개월(종전에는 2주간)을 통해 평균하여 1일 8시간을 유지하면 하루 최장 10시간까지 연장할 수 있다는 것, 특별한 경우를 제외하면 야간노동의 여자보호 규정을 폐지하는 것, 고용확보를 위한 예외로서 일요일, 공휴일 노동을 인정하는 것 등을 내용으로 하고 있다.

이리하여 IG Metall은 확실히 노동시간의 단축이라는 점에서 세계를 리드하는 커다란 성과를 올리는 데 성공하였으나 그 결과 노동시간의 탄력화 하에서 심야근무, 토요일 근무 등에서 큰 양보를 하지 않을 수 없게 되었고 노동계약에 관한 규제완화에 수반하여 정상적인 노동관계 외의 파트타임, 파견노동의 확대, 정규노동의 감소라는 마이너스의 측면을 수반하였던 것이다.

한편 최근 기업수준에서 위기극복을 위해 일시적, 부분적으로 노동시

간을 협약시간 이하로 단축하는 움직임도 나타나고 있는데 특히 폭스바겐사의 실험은 유명한 예이다(P. Blyton and R. Trinczek, 1997; 윤진호, 1998).

셋째, 적극적인 직업훈련 정책과 작업조직 정책 역시 고용보장을 위한 역할을 하고 있다. 독일의 노동조합은 미국의 노동조합처럼 직무통제를 통해 고용보장을 받으려는 대신 직업훈련과 작업재조직 같은 내부노동시장구조에 대한 통제를 통해 노동자의 숙련을 향상시킴으로써 고용안정을 꾀한다는 전략을 세우고 있다(Weber, 1995). 이른바 ‘노동형성전략’이라고 불리는 이 정책(이민영, 1997)은 공동결정의 확대, 적극적인 직업훈련정책, 작업조직정책 등으로 구성되어 있다.

독일은 직업훈련이 극히 발달되어 있는 나라이다. 독일노동자의 2/3 내지 3/4가 적어도 2-3년간 직업훈련을 받은 후 취업하고 있으며 학교교육과 현장훈련 간의 결합(이른바 dual system), 도제제도 등에 의해 세계에서 가장 질 높은 노동력이 양성되고 있다. 재직노동자에 대한 기업의 재훈련도 활발하며 특히 실업정책은 실업자에 대한 재훈련에 초점을 맞춘 적극적 노동시장정책 중심으로 구성되어 있다.

독일에서는 산업구조조정 등에 의해 실직한 실업자들에 대해 정리해고 위로금에만 의존하는 대신 적극적 노동시장정책으로 구조조정의 필요에 대응하고 있다(Bosch, 1992). 해고대상자에 대해서는 해고전에 재훈련 기회를 제공하며 해당 기업 및 공공 자금으로 이를 지원한다. 재훈련기간 동안 노동자는 기업과의 관계를 계속 유지하게 되며 이를 통해 구조조정과정에 참여할 수 있다. 이렇게 함으로써 노동자들은 실업보다는 친숙한 기업환경 속에서 훈련을 계속 받음으로써 다른 부문으로의 전환을 비교적 무리없이 할 수 있는 것이다.

특히 과잉인력이 발생하는 곳에서 보다 새로운 경쟁력 있는 고용을 창출함으로써 정리해고를 방지하고자 노력하며 이를 위해서는 노동자의 재훈련이 극히 중요하다. 노동자 재훈련을 유인하는 각종 지원제도

(pull-forces) 뿐만 아니라 기업이 정리해고보다는 노동자 재훈련 쪽을 택하도록 강제하는 각종 장치(push-forces) - 즉 해고규제법률, 단체협약상의 고용보호 등 - 가 존재하고 있다.

이러한 모든 훈련과정은 노사공동으로 이루어지는데 주로 지역 상공회의소를 중심으로 노, 사, 지역행정기관, 교육기관 등이 지역 네트워크를 구성하여 훈련을 맡는다. 또 노동조합 스스로도 노조본부, 특별한 훈련센터, 지역사무소 등에서 훈련을 개발, 실시하고 있다. 이는 직업훈련이라기보다는 노조간부나 종업원평의회 간부 등에 대해 노조활동 및 종업원평의회 활동에 필요한 과목을 가르치는 훈련이다. 이러한 훈련을 받은 종업원평의회 회원들은 법적으로 보장된 종업원평의회 권리를 통해 기업의 훈련정책에 참여함으로써 노조의 장기적 이해관계를 규정하고 대변할 수 있는 것이다.

넷째, 노사정 협력모델이다. 앞에서 보았듯이 독일 노조는 내부노동시장구조에 대한 통제에 주력하고 있다. 이는 경영진과의 협상을 통해 생산지점에서 노동자의 영향력 높일 수 있는 가능성을 주고 있다. 따라서 경영에 저항하기보다는 조정에 대해 교섭하는 것이 의미가 있다는 것이다. 다른 나라의 노조들과는 달리 독일 노조는 사용자와의 암묵적 제약 하에 기술변화에 대해 적극적으로 영향력을 행사하고 있다.

전국 수준에서도 독일 노사관계는 교섭모델에 기초하고 있다. 전후 독일에서는 지금까지 모두 세 차례의 노사정 합의가 이루어진 바 있다. 1966-67년의 경제위기 타개를 위한 1967년의 노사정 대타협 조치가 그 첫번째이다. 전후 순조로운 성장을 보여주던 독일 경제는 60년대 후반부터 경기침체와 고용불안 그리고 재정적자 누적 등 경제위기국면으로 접어들었다. 이에 1968년 노사정간에 경제위기 타개를 목표로 한 대타협 조치가 이루어졌다. 이 합의에 따라 노동조합은 경제부흥에 도움이 되기 위해 노동쟁의를 자제하고 생산성 향상에 노력하며, 기업은 임금 삭감이나, 복지비 삭감 또는 대량해고를 자제하고 투자를 적극 증대시

키며, 정부는 노사간의 공정한 중재자로서 행동하는 동시에 케인즈주의적 국가투자를 촉진시킨다는 내용이었다(선한승, 1998; 강수돌, 1996). 이후 노사정은 1976년 노조가 공동결정권법에 대한 불만으로 탈퇴할 때까지 10년간이나 존속되었다.

이 1967-77년간의 협조적 행동에 대한 평가는 상당히 엇갈린다. 협조 행동에 대해 비판적인 사람들은 노사정 타협조치의 결과로 정부가 직접 노사간 임금협상에 개입함으로써 노사자치주의 원칙에 타격을 주었으며 노동자 임금인상분도 물가상승 및 소득세 상승으로 상쇄됨으로써 노동 측의 일방적인 희생으로 끝났다고 주장한다(강수돌, 1996; 이종래, 1996). 반면 협조적 행동의 의의를 평가하는 사람들은 노조가 협조행동에 참여함으로써 정책결정에 대한 영향력의 폭을 넓힐 수 있으며 노동자의 생활조건과 노동생활의 질을 향상시킬 수 있는 장기적인 사회개혁, 물가안정과 고용안정 정책을 강도 있게 요구할 수 있는 여지를 마련할 수 있었다고 주장하고 있다(선한승, 1998).

1990년 독일 통일 후 대량실업과 고용위기가 다시 발생하였다. 1980년 90만명이던 독일 실업자 수는 1993년 340만명으로 증가하였으며 다시 1996년 2월에는 공식 실업자 수만도 420만명에 달했다. 이러한 상황 속에서 노동조합은 실업문제에 대한 새로운 인식과 접근방안을 강구하기 시작하였다. 노동조합은 특히 노동시간 단축을 실업문제 해결의 주된 수단으로 활용하고자 하였다.

이를 위해 IG Metall은 1995년 ‘일자리를 위한 연대’(Bundnis für Arbeit)를 제안하였다. 즉 노동조합이 1997년으로 예정된 임금협상 시 실질임금 동결을 감수하는 대신, 사용자들에게는 향후 3년간 정리해고를 중단하고 노동시간 단축 등으로 33만개의 일자리를 창출하는 한편, 직업훈련생을 매년 5% 증가시킬 것을, 그리고 정부에 대해서는 직업교육기회의 확충을 위한 제도 정비와 사회보장제 축소 금지 등을 요구하는 내용이었다(선한승, 1998).

정부는 이러한 노동조합의 요구를 받아들여 1995년 12월 ‘수상원탁회의’라는 명칭의 노사정 3자협상을 개최하였다. 그 결과 1996년 1월 23일 ‘일자리와 경제입지 안정을 위한 연대’라는 이름의 사회적 협약에 노사정 3자가 합의하였다. 그 내용은 실업문제 해소와 경쟁력 강화를 위해 노사정이 공동 노력함으로써 서기 2천년까지 실업자 수를 절반으로 줄이는 것을 목표로 한다는 것이었다.

그러나 이러한 사회적 협약의 합의 후 정부는 사용자를 위한 각종 세제 혜택 제공, 사회보장지출의 축소 등 친사용자적 투자, 고용창출 실천계획을 발표함으로써 노동조합의 강력한 반발을 샀다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 일반적인 투자여건의 개선을 통해 일자리 창출에 노력한다는 것이다. 그 내용은 중소기업 및 벤처기업의 창업지원과 서비스산업의 발전 지원, 재정지출의 축소와 세제의 개혁, 사회보장 지출의 축소이다.

둘째, 투자 및 고용에 유리한 노동조건의 조성이다. 노동시간에 대한 규제의 완화, 장기실업자를 고려한 단체협약의 신축성 제고, 성과급제도의 확대 등이다.

셋째, 연구와 기술혁신 및 직업훈련의 촉진이다. 산학협동의 강화, 연구성과의 확산을 위한 지원, 직업교육의 강화, 소비자 지향적인 교육과정 운영 등이다.

그러나 이러한 친사용자적 정부계획에 대해 노동조합이 강력히 반발, 결국 1996년 5월 13일 노동조합이 노사정 협의체제 탈퇴를 선언함으로써 수상원탁회의는 해체되었다. 보수당 정부 하에서의 노사정 3자 협력체제의 시도는 이와 같이 노동에 대한 일방적 희생을 강요하는 결과로 나타남으로써 실패로 끝나버렸다.

노사정 협력체제에 대한 세번째 시도는 1998년 슈뢰더 수상에 사민당 정부가 집권한 후 이루어졌다. 슈뢰더 신정부는 현재의 고실업률을 낮추기 위한 노사정 3자연대를 발족시켰다 1998년 11월 30일 노사정

대표는 슈뢰더 수상 주재 하에 정상회담을 갖고 실업의 감소와 지속적인 경쟁력 제고를 위해 노력한다는 데에 합의하였다. 동 회담에서는 ‘고용, 훈련, 그리고 경쟁력을 위한 연대의 공동성명서’가 발표되었는데 그 주요 내용을 보면 ▲ 사회보장제도의 구조적 개혁을 통한 임금부가비용의 감축 ▲ 일자리 나누기와 시간외 근로의 철폐, 단시간 근로의 확산 등 노동시간 유연화를 통한 일자리 창출 ▲ 중소기업 부담 완화를 위한 법인세 개혁 추진 ▲ 기업의 혁신 및 경쟁능력의 제고 ▲ 조기퇴직의 촉진 ▲ 고용증대를 촉진하는 임금정책 ▲ 중소기업 자금 증대 ▲ 근로자 재산형성 및 이윤참가 확대 ▲ 고용, 혁신, 경쟁력 제고를 위한 전문가 및 주제별 대화 ▲ 기업설립 장애요인의 제거 ▲ 새로운 일자리 창출을 위한 교육훈련 기회 개발 ▲ 청소년 실업 및 장기실업 해소를 위한 교육훈련, 적극적 노동시장정책 촉진 등이다(한국노동연구원, 1999).

### (3) 평가

독일 노동조합은 기본적으로 비판적 개입주의 전략을 추진해 왔다고 할 수 있다. 강력한 산별노조와 정치적 영향력, 그리고 법률과 제도의 뒷받침 등을 근거로 해서 노동조합은 자본과 국가의 구조조정정책에 무조건적으로 반대하기보다는 적극적으로 이에 개입, 노동의 이익에 부합되고 사회개혁적인 방향으로 이끌어가려고 노력해 왔다.

구체적으로는 고용보호와 노동의 인간화를 위해 단체협약을 통한 고용보호전략, 노동시간 단축, 직업훈련의 강화, 노동의 인간화를 달성할 수 있는 작업조직정책 등을 추구해 왔다.

노동조합은 이러한 제 목표를 달성하기 위해 때로는 대규모 파업도 불사하였지만 기본적으로는 교섭모델에 기초하여 행동해 왔다. 즉 작업장 수준에서부터 전국 수준에 이르기까지 자본 및 국가와의 교섭과 협

약을 통해 노동조합의 요구를 제도화, 정책화, 법률화하기 위해 노력해 왔던 것이다.

노사정 협력모델이 독일에서 반드시 순조롭게 작동한 것은 아니었다. 보수주의적 정권 하에서 노사정 협력모델은 사용자에게 유리한 결과를 낳았던 것이 사실이고 노동조합은 여기에 반발해서 이로부터 탈퇴하기도 하였다.

그러나 현재도 독일 노사관계의 기본모델이 여전히 ‘교섭모델’인 것은 사실이다(Weber, 1995). 노사정 3자 모두 현재의 노사관계 모델에서 일정한 이익을 얻고 있으므로 그 기본적 성격을 바꾸고자 하지 않고 있다는 것이다. 즉 정부는 강력하고 안정적인 노사관계의 인프라(법률, 제도, 정책)를 제공하고 노사협조관계를 유도할 수 있는 인센티브를 제공함으로써 안정적인 노사관계를 유지할 수 있다. 사용자 역시 노사관계의 안정성으로부터 이익을 얻고 있다. 다른 선진국에 비해 파업빈도나 손실일수가 적어 비교적 조용한 노동운동과 고속련 노동력, 그리고 기타 사회적 시장경제의 틀 등은 자본에 유리한 환경을 조성해 주고 있다. 노동조합 역시 자본 및 국가와의 협조관계를 통해 기업과 국가의 의사결정구조에 참여하고 구조조정과 기술변화에 적극적 영향력을 행사함으로써 조합원의 고용과 생활을 지킬 수 있다는 점에서 현 체제의 변화를 그다지 바라지 않고 있다(Weber, 1995).

## 2. 한국 노동조합운동의 정책대안

### 1) 신자유주의에 대한 대안적 사회경제정책의 수립

노동조합이 조합원 및 근로계층 전체의 고용과 생활을 지키기 위해 투쟁하는 데 있어 우선 총노동의 관점에서 본 올바른 사회경제정책의

수립과 제시, 관철이 중요하다. 자본주의사회에 있어 노동자의 고용과 생활은 자본축적조건과 밀접하게 연관되어 있다. 고용사정을 결정하는 가장 중요한 요인은 정리해고제 등 법률, 제도가 아니라 자본축적의 속도와 구조이다. 독일의 경우에서 보는 바와 같이 자본축적 자체가 위기에 빠지고 과잉생산과 경제공황이 발생할 경우 아무리 좋은 고용보호 법률과 제도를 가지고 있다 하더라도 대량실업과 노동자의 고용불안, 생활불안은 피할 수 없는 일로 되기 때문이다. 따라서 노동조합은 한국사회와 한국경제의 발전방향과 성장구조에 관한 노동조합 나름대로의 관점에서 본 사회경제정책을 가지고 이를 관철하도록 노력하여야 하는 것이다.

즉 노동운동의 입장에서 정치, 경제, 사회의 상황변화에 대한 냉정한 분석과 평가를 수행하고, 이에 기초하여 어떠한 프로그램을 주장할 것인가, 그러한 프로그램을 실현시키기 위하여 노동운동이 가진 역량을 어떻게 동원할 것인가, 또 노조, 정치주체, 자본, 시민운동 영역 등과의 관계를 어떻게 설정할 것인가 등에 대한 독자적 전략을 마련하여야 한다. 이렇게 될 때 비로소 노조가 지지하는 사회경제정책 제안이 보다 현실화될 가능성이 커지는 것이다. 공황기에 있어 노조의 활동 공간이 매우 좁아지는 것은 사실이지만 그러나 노조가 어떠한 전략, 전술을 취하느냐에 따라 결과에 커다란 차이를 가져올 수 있다는 점을 인식하여야 할 것이다(윤진호, 1999). 이것이 한국사회와 경제의 올바른 방향으로의 발전을 앞당기는 일임과 동시에 노조원과 근로대중의 고용과 생활을 보장하기 위한 선결조건이기도 하다.

현재 총자본은 ‘신자유주의적 구조개혁’이라는 뚜렷한 방향을 제시하고 있다. 물론 총자본 내에서도 긴축정책 대 확대정책, 재벌개혁 대 시장주의, 국제금융자본 대 국내자본, 재벌 대 중소기업 등의 내부대립이 있는 것은 사실이지만 본질적으로 신자유주의적 정책이라는 점에서는 일치하고 있다. 반면 이에 대한 총노동의 대안은 뚜렷하지 않다. 지금

까지 노동계는 주로 ‘신자유주의적 정책 반대’, ‘일방적 구조조정 반대’, ‘정리해고 반대’ 등 수세적, 방어적 투쟁으로 일관해 왔으며 보다 적극적이고 미래지향적인 방향제시에는 미흡하였던 것이 사실이다.

신자유주의의 이데올로기 공세에 대해 올바르게 대응하면서 노동운동의 차원에서 본 새로운 이념과 한국사회의 미래상을 제시하는 것은 쉬운 일은 아니다. 더욱이 신자유주의가 전세계를 휩쓸고 있는 현실, 그리고 특히 한국경제가 IMF 관리체제 하에 놓여 있으며 IMF나 국제금융자본이 궁극적으로 요구하는 바가 한국경제의 앵글로색슨화=신자유주의적 사회경제질서의 수립이라는 점을 생각할 때 더욱 그렇다.

따라서 노동운동이 당장 신자유주의에 대한 대안적 이념을 제시하는 것은 어려울 것이다. 오히려 현재로서는 노동운동 내의 다수가 동의할 수 있는 최소공약수를 전제로 하여 노동운동의 실천적인 정책목표를 만들어내는 것이 더 급선무라 하겠다.

공황기에 노동운동이 추구할 수 있는 최소 정책목표는 공세적 목표로 민주적 구조개혁과 케인즈적 확대정책, 그리고 방어적 목표로 노동자를 비롯한 국민대중의 고용안정과 복지정책 등이다.

먼저 한국경제의 구조개혁은 피할 수 없는 과제로 떠오르고 있지만 이는 민주적 절차와 내용으로 이루어져야 할 것이다. 특히 재벌개혁은 빅딜이나 재무구조의 개선, 경영 투명화 등도 중요하지만 그 핵심은 무엇보다도 소유경영구조의 민주적 재편이다. 이러한 소유경영구조의 민주적 재편의 중요한 한 수단으로서 노동자 경영참가의 확대가 이루어져야 하며 재벌소유주의 부실경영에 대한 책임도 엄중하게 추궁되어야 할 것이다.

금융개혁 역시 금융기관에 대한 공공적, 민주적 통제의 강화에 초점이 맞추어져야 한다. 이를 위해서는 관치금융의 철폐와 금융기관 경영의 민주화가 필요하다.

공공부문 개혁에 있어 인원정리와 조직축소 및 민영화 일변도로 진

행되고 있는 현재의 공공부문 구조조정은 잘못된 것이다. 공공부문의 구조조정은 경영혁신, 내부조직의 민주화, 부정부패의 척결, 낙하산식 인사의 근절, 대민 서비스 기능의 강화 등을 위주로 진행되어야 한다. 특히 공공부문의 전반적 인력감축은 실업상황을 고려하여 그 속도를 조절하여야 하며 인원 과잉상태인 상위직, 관리직을 중심으로 이루어져야 할 것이다.

이러한 제반 구조개혁은 노동운동, 시민운동 등의 참여를 통한 민주적 절차에 의해 법률, 제도, 정책화하여야 할 것이다. 노동운동 내 일부에서는 노동운동이 구조개혁을 요구하는 자체에 대해 의문을 제기하고 있지만 구조개혁 그 자체가 노동운동이 생각하는 바람직한 사회로 가는 과정임과 동시에 장기적으로는 구조개혁을 통해서만 직장과 가정을 지키고 더 나아가 노동운동의 영향력이 확대될 수 있다는 점을 인식하여야 할 것이다.

한편 케인즈적 확대정책은 공황기에 있어 노동운동의 가장 중요한 경제정책 요구의 내용이 된다. 현재와 같이 민간부문의 소비, 투자가 부진하고 수출의 전망도 밝지 못한 상황에서 정부가 주도하는 수요확대정책은 단기적으로 유일한 위기 탈출책이다. 과감한 재정 및 금융 확대정책으로 경기를 부양하고 고용을 창출하여야 한다. 사회간접자본, 농업투자, 복지지출 등 공공부문의 지출을 확대하는 한편, 저소득층과 중산층에 대한 획기적인 소득세 감면으로 내수를 진작시켜야 할 것이다. 이러한 확대 재정정책을 위해서는 조세제도를 개편하여 불로소득자, 고소득 자영업자로부터의 징세율을 획기적으로 끌어올려야 하며 동시에 국방비의 삭감 등 재정지출에서의 낭비적 요인을 근절하여야 할 것이다. 향후의 경제정책은 기본적으로 모든 경제정책의 우선 순위를 고용창출에 두는 고용창출적 내용으로 방향을 잡아야 할 것이다.

## 2) 고용·실업대책

### (1) 노동조합의 고용, 실업대책에 대한 기본입장

앞으로 노동계가 직면하게 될 최대의 과제는 재벌, 금융권, 공공부문의 구조조정에 따른 대량실업과 고용불안에 어떻게 대처할 것인가 하는 문제이다. 99년 2월 실업률이 8.7%까지 높아진 상황 속에서 앞으로 예상되는 대량실업은 실업자 당사자의 문제로 끝나는 것이 아니라 근로대중 전체의 고용과 생활을 위협한다는 점에서 이에 대한 노동조합의 시급한 대응이 필요할 것이다.

사실 과거 노동조합의 주된 관심사는 임금인상과 근로조건 개선, 그리고 노동법 개정 등에 있었으며 고용문제에 대한 관심과 대응은 비교적 미비한 것이 사실이었다. 이러한 가운데 갑자기 밀어닥친 IMF 한파와 이에 따른 대량실업은 노동조합에게는 커다란 시련과 도전을 안겨 주었다. 지금까지 노동조합의 이에 대한 주된 대응은 ‘정리해고 반대’로 일관되어 왔다. 그러나 이제 노동조합의 정리해고 반대투쟁은 그 사회적 의미를 많이 상실하고 있다고 생각한다.

자본주의 사회에서 주기적 경기변동은 자본축적법칙으로부터 주어지는 필연적 현상이며 이에 따른 실업 역시 그 필연적 결과물이다. 자본축적법칙이 폐절되지 않는 한 주기적 실업은 자본주의사회에서 불가피하게 나타날 수밖에 없다는 뜻이다. 이 경우 자본주의사회 내에서 노동조합이 할 수 있는 최선의 정책은 그러한 주기적 경기순환과 실업을 완화시키도록 노동조합의 힘이나 법률, 제도 등에 의해 사회적으로 규제하는 한편, 실업자에 대해 생계를 유지하고 재취업할 수 있도록 만드는 것이다.

이렇게 볼 때 노동조합이 구조조정과 실업에 대해 반대하는 것은 지극히 정상적인 일이지만 동시에 반대 일변도만으로는 불충분하다는 것

을 충분히 인식하여야 한다. 현재의 경제상황을 고려할 때 이런 입장은 단기적으로는 가능하다 하더라도 계속 유지될 수는 없을 뿐만 아니라 막상 일이 닳았을 때는 아무런 대안 없이 무력하게 당할 수도 있다는 냉철한 인식이 필요하다.

따라서 노동조합은 정리해고 반대투쟁에서 ‘고용조정’의 사회적 규제를 요구하는 투쟁으로 전환하여야 할 것이다. 정리해고를 가능한 한 피하고, 이것이 불가피할 경우 그 규모, 절차에 대해 사회적 규제가 가해짐으로써 사용자 자의적 해고를 막는 방안이 강구되어야 한다. 이를 위해서 고용보장, 직업훈련, 노동시간, 실업정책 등에 대해 노동조합이 대안을 가지고 적극적으로 구조조정 과정에 개입하여 정부 및 사용자 측과 교섭함으로써 노동자의 이익을 최대한 방어하는 전략이 필요하다. 본 연구의 실태조사에서도 노동조합의 대부분(70.7%)이 정리해고 그 자체에 대한 반대보다는 정리해고 절차 및 요건에 대한 규제에 찬성하고 있는 것은 바로 이러한 전략의 반영이라 할 것이다.

다만 앞에서 지적했듯이 이러한 ‘비판적 개입전략’이 노동자들의 근본적 이해관계를 해치는 방향으로 전개될 위험도 충분히 있으므로 노동조합은 끊임없는 민주적 토론과 의사결집 과정을 통해서 올바른 방향으로 나아갈 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

## (2) 정리해고제의 합리적 개선

현행 정리해고관련 조항에는 여러 가지 애매한 점이 존재하고 있어 사용주에 의한 자의적 정리해고가 이루어지고 노사간 많은 갈등을 초래하는 요인이 되고 있다. 현행 근로기준법에서는 정리해고와 관련, ▲ 경영상의 긴박한 이유가 있어야 하고 ▲ 해고회피 노력을 다해야 하며 ▲ 공정하고 합리적으로 대상자를 선정해야 하고 ▲ 노조나 근로자 대표와의 성실한 협의를 거쳐야 한다고 규정되어 있으며(근로기준법 제

31조) ▲ 해고된 날로부터 2년 이내에 근로자를 채용할 때는 해고근로자를 우선 채용하도록 노력하여야 한다고 규정되어 있다(근로기준법 제 31조의 2). 그러나 이러한 정리해고 관련 조항들이 너무 추상적이어서 정리해고가 무분별하게 이루어지거나 정리해고자 선정이 자의적인 경우가 많다. 또 이상의 절차규정을 사용주가 어기는 경우에도 처벌조항이 없기 때문에 그 강제력, 구속력이 없다.

이상의 문제점을 해결하기 위해서는 근로기준법을 개정하거나 별도의 해고제한법을 제정하여 정리해고관련 조항의 애매한 점을 명백히 함으로써 사용주에 의한 정리해고제의 남용을 막아야 할 것이다. 이 경우 다음과 같은 조항들의 개정을 검토하여야 한다(윤진호, 1999; 남기곤, 1999).

첫째, 정리해고 요건을 보다 엄격하게 규정할 필요가 있다. ‘긴박한 경영상의 필요성’에 대한 명확한 규정과 함께 그 합리적 제한이 필요하며 노사간에 정리해고 필요성에 대한 의견이 합치되지 않을 경우 노동위원회 등 공정한 제3자의 판단에 따르도록 함으로써 사용주의 남용을 막아야 할 것이다.

둘째, 노동조합 또는 근로자대표와의 협의 절차를 명확화하고, 그 요건을 엄격하게 하여야 한다. 특히 해고회피노력과 해고대상자 선정에 대해서는 노사간 ‘협의’가 아니라 ‘합의’가 필요하다. 주어진 기간 동안 노사간 합의가 이루어지지 않을 경우 노동위원회 등을 통한 중재절차를 마련하여야 한다.

셋째, 해고회피 노력에 대한 구체적 기준이 필요하다. 정리해고에 앞서 경영합리화, 인력재배치, 근로시간 단축, 교육훈련 등에 대한 세부적 규정과 순서를 지키도록 개선하여야 한다.

넷째, 해고대상자의 합리적 선정이 필요하다. 이는 사용자의 일방적 결정이 아니라 연령, 가족상황 등을 고려한 사회적 관점이 필요하다는 사실을 명기할 필요가 있다.

다섯째, 해고자에 대한 재고용에 관해 보다 적극적이고 구체적인 기준이 필요하다.

이상의 정리해고제 관련 법률조합의 개정 내지 새로운 특별법의 제정에 관해서는 정리해고제가 도입된 지 얼마 안되고 법의 재개정에는 상당한 논란과 대립이 불가피하며 반드시 노동에 유리하게 개정되리라는 보장이 없다는 점 등을 고려하여 그 내용과 요구 시기에 신중을 기하여야 할 것이다.

### (3) 현 근로기준법 하에서의 제도개선 방향

당분간 현재의 근로기준법의 개정이 어렵다는 전제 하에 현재의 근로기준법 하에서의 해고 관련 제도의 개선방향을 검토하여야 한다. 우선 해고와 관련한 시행령, 행정부 해석, 지침 등의 명확화와 개선이 중요하다. 정리해고 관련 조항에 대한 구체적인 설명과 사례별 해석 등을 통해 이를 둘러싼 노사간 갈등을 최소화하고 그 남용을 막을 필요가 있다. 이를 위해서는 현재 노사정위원회에서 작성중인 ‘고용조정 매뉴얼’을 조속히 확정하여 보급하고 이를 지침화하여야 한다.

한편 현재 이루어지고 있는 해고의 대부분이 정식절차를 거친 정리해고가 아니라 조기퇴직, 권고사직, 일괄사표 제출 등 변칙적 방법에 의한 해고이며 그 중 상당수는 불법, 부당해고라는 점을 감안할 때 일부 사용자에 의한 불법, 부당해고를 철저히 지도, 감독, 단속하여야 할 것이다. 본 연구의 실태조사에서도 인원조정 실시경험업체 226개중 31개 사업체에서 부당한 징계를 통한 해고 사례가 발견된 바 있다.

또 절차 면에서도 정리해고시 노동조합과의 협의가 불충실하거나 아예 통보에 그치고 협의조차 하지 않는 사업장이 50%에 달하고 있으며, 재취업문제 등에 대해서도 아무런 협의가 없는 사업장이 절반 이상인 데서도 알 수 있듯이 현행 법률조차 지키지 않는 사업장이 많은 것으

로 나타나고 있는바 이에 대해서는 행정당국의 철저한 지도감독을 요구하여야 할 것이다.

한편 현행법 상 불법, 부당해고에 대해서는 노동위원회에 제소하는 것이 유일한 방법임을 감안할 때 노동위원회 제도에 대해서도 개선이 필요하다. 즉 노동위원회 위원 구성을 보다 합리적으로 개선하고, 노동위원회가 해고 예방을 위해 사전적으로 개입할 수 있는 근거를 두며, 노동위원회 심의시 노동자에 대한 법률구조 차원의 지원제도를 마련하고 노동위원회 명령의 실효성을 확보하는 등의 조치가 필요하다.

#### (4) 기업 차원의 고용조정에 대한 대응

노동조합은 우선 사업장 및 산업단위의 고용안정위원회 설치와 고용안정협약의 추진 등을 통해 기업단위 또는 산업단위에서 고용안정을 제도화하여야 한다. 본 연구의 실태조사에 따르면 조사대상 사업체의 60% 정도만이 고용안정위원회를 설치하고 있으며 50% 정도에서만 고용안정협약이 체결되어 있는 것으로 나타나고 있다. 또 설혹 고용안정협약이 체결되어 있는 경우에도 잘 준수되지 않는 경우가 30%를 넘는 것으로 나타나고 있다.

단체협약에서도 정리해고와 관련한 절차 조항 및 고용안정조항을 잘 정비하여 기업 측에 요구하여야 한다. 노동조합 산별연맹은 이러한 고용안정조항이 완비된 표준 단협을 개발, 보급하여야 할 것이다.

각 단위노조는 기업의 경영사정을 평소에 미리 파악하여 갑작스런 고용불안이 생기지 않도록 대비하여야 할 것이다. 만약 경영합리화 등으로 잉여인원이 발생할 경우 가능한 한 해고가 최소화되도록 촉구하여야 한다. 인원삭감의 타당성을 검증하기 위해 기업 경영사정에 대한 모든 정보의 공개를 기업에 요구하여야 한다. 이는 ‘근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률’에도 명시되어 있는 노동조합의 당연한 권리이다.

정리해고의 불가피성에 대한 평가는 회사의 일방적 조치가 아니라 노사의 참여 및 (필요한 경우) 공정한 제3자의 검증을 거칠 것(사회적 규제)을 요구하여야 한다.

정리해고가 불가피하다고 판단될 경우 해고규모를 최소화하기 하기 위한 모든 사전적 조치를 요구한다. 즉 기업의 경영합리화, 경비절감, 인력의 재배치, 근로시간 축소, 교육훈련, 순환휴직제, 유무급 휴가 등이 그것이다. 특히 현행 고용유지 지원제도를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 기업이 고용유지 지원제도의 신청에 소극적일 경우 노조가 직접 노동부 등에 지도를 요구할 필요가 있다. 또 노사협의를 통해 노사가 출연하는 고용안정기금을 조성하여 잉여인원에 대한 교육, 훈련, 순환휴직제 등을 지원하여야 한다.

정리해고가 개시되는 경우 노동조합 및 해고 대상자 본인과의 성실한 협의를 요구한다. 해고 전에 상당한 예고기간을 줄 것을 요구하고 특히 근속년수에 따라 예고기간은 누적적이어야 한다. 또 경기가 좋아질 경우 재소환제(리콜제)를 확보할 수 있도록 요구한다.

해고대상자를 합리적으로 선정하도록 요구한다. 이 경우 대상자의 연령, 근속년수, 가족상황 등 사회적 기준이 적용되어야 하며 회사측의 일방적 기준(근무자세, 노조활동, 인사기록 등)이 적용되어서는 안된다.

정리해고는 노동자측의 귀책사유가 아니라 회사측의 경영 잘못 등에 의해 발생한 것이므로 해고대상자에 대한 충분한 보상을 요구할 수 있다. 법정퇴직금은 물론이고 회사 사정에 따라 추가보상금을 요구한다.

또 기업 내에 노사공동으로 고용안정센터를 설치하여 이를 통해 해고에 따른 각종 서비스를 제공하여야 한다. 여기에는 각종 사회보험급부(실업보험, 의료보험, 각종 대부 등) 안내, 용자금 알선, 창업기회 제공, 교육훈련, 취업알선, 법률적 자문 등이 포함된다.

또 비주력기업 등 퇴출 가능성이 있는 기업에서는 가능한 한 종업원이 이를 인수하도록 하고 이 경우 종업원이 인수하는 분사기업에 대한

세제, 금융상의 지원, 공정거래법 상의 내부거래 규제 완화 등을 요구한다.

#### (5) 재직노동자의 일자리 나누기

불황기에 있어 일자리를 지키기 위한 노동조합의 최선의 전략은 재직노동자들의 노동시간 단축을 통해 일자리를 나누는 정책이다.

노동시간 단축을 위해 가장 먼저 검토되어야 할 것은 법 개정을 통한 법정노동시간의 단축이다. 한국의 총노동시간 및 법정노동시간은 선진국에 비해 훨씬 길다. 1997년 현재 우리나라의 연간 노동시간은 취업자 기준 2,673시간, 피용자 기준 2,436시간에 이르고 있다. 취업자 기준으로 유럽에 비해 1,000-1,100시간이 많으며, 선진국 가운데 노동시간이 긴 미국, 일본, 그리고 우리와 비슷한 경제수준인 멕시코, 스페인 등에 비해서도 700-800시간 정도가 많다(윤진호, 1998).

따라서 프랑스의 예에 따라서 향후 2-3년 내에 노동시간을 주당 40시간으로 줄이는 것을 법정화하되 한꺼번에 노동시간을 줄일 경우 예상되는 충격을 감안하여 노사간 자율교섭에 의해 시한 이전이라도 노동시간을 줄이도록 하고 여기에 대해 일정한 인센티브를 제공하는 것이 가장 합리적이라고 판단된다. 이를 위해서는 근로기준법이 개정되거나 또는 노동시간 단축에 따른 각종 지원방안까지 포함한 노동시간 단축 특별법을 제정하여야 할 것이다. 이와 함께 일본의 경우 볼 수 있는 바와 같이 경영기반이 취약한 중소기업 등에서 법률 위반 사례가 많이 나올 수 있으므로 정부는 ‘근로시간단축지원센터’를 설치하여 중소기업에 대한 지원금 지급 등으로 통하여 중소기업의 노동시간 단축을 지원하도록 하여야 한다.

법정근로시간의 단축과 더불어 초과노동시간의 실질적 단축이 중요하다. 현재 한국의 노동자들이 장시간 노동하고 있는 가장 중요한 이유

는 지나치게 긴 초과노동시간 때문이다. 그러나 현재 한국에서 초과노동이 차지하는 비중이 워낙 크기 때문에 초과노동시간의 축소는 단순히 일자리 나누기의 차원을 넘어선 보다 중요한 의의를 가진다. 장시간 초과노동의 해소는 노동자의 건강을 개선하고, 산재를 예방하며, 휴식과 개인활동을 위한 적절한 시간을 제공하는 등 노동자의 삶의 질을 높인다. 그러나 노동자의 입장에서는 총임금에서 차지하는 초과근로수당의 비율이 높으므로 초과노동시간의 축소는 총임금의 상당한 저하를 가져와 생활에 어려움을 주는 요인이 된다. 따라서 초과노동시간 축소에 따른 임금저하에 상응하는 사회적 지원책이 필요하다. 또 초과노동시간을 실질적으로 줄이기 위해 현재 하루 12시간, 일주일 56시간으로 되어 있는 총노동시간 상한선을 보다 낮추고 연간노동시간 상한선 제도를 신설하는 것이 필요하다. 만약 부득이 하게 일정한 한도를 초과하는 초과근로에 대해서는 보상휴식시간을 부여하도록 한다.

참고로 한국과 유사한 노동법제를 가지고 있는 일본의 경우 IMF-JC는 1994년 연간노동시간을 1,800시간으로 줄인다는 ‘시간단축 5개년계획’을 세우고 이를 위해 완전주휴 2일제 실시, 경축일과 주휴일이 중복되는 경우 대체휴일의 설정, 근속 1년 이상의 연휴가 부여일수 최저 20일, 초과노동시간을 개인은 월 30시간 이내, 전체 평균 연간 120시간 이내로 한다는 계획을 추진중이다.

일감 나누기(work-sharing)는 법정근로시간 이하로의 노동시간 단축을 통해 일감을 나눔으로써 고용을 유지·창출하고자 하는 것을 말한다. 특히 자동차 등 특정 산업에서는 향후 상당 기간 동안 노동력 수급의 균형이 깨어질 것으로 예상되는 상황 속에서 노동시간 단축을 통한 고용유지·창출은 대량해고를 막고 실업률을 줄이기 위한 유력한 수단이 되는 것은 분명하며 노동자뿐만 아니라 기업에게도 상당한 장점을 가져다 줄 수 있다. 일감나누기는 주로 노사간의 산업별, 기업별 협약에 의해 이루어질 수 있다. 그러한 협약의 내용 속에는 단축되는 시간 규

모, 생산성 향상 목표, 임금인상률(보통 노동시간 단축에 따른 기업의 노무비 상승충격을 완화하기 위해 임금인상률 역제가 도입된다), 기업 내지 산업의 인력목표 및 고용안정 보장, 신규고용 창출 목표 등이 포함된다. 흔히 노동조합은 정리해고 금지 등 고용보장 조항에는 많은 신경을 쓰는 반면, 신규고용의 창출에는 무관심한 경우가 많은데 장기적으로 고용안정이 이루어지기 위해서는 신규고용창출 목표도 명시되어야 할 것이다.

일감 나누기에는 대부분의 경우 정부의 지원이 뒤따른다. 정부지원의 주된 수단은 실업보험을 통한 지원이다. 이는 대량해고를 방지하기 위해 노동시간을 단축하는 기업의 노동자나 사용자에 대해 실업보험의 혜택 중 일부를 부여하는 것이다. 이를 통해 노동자는 시간단축에 따른 급여손실의 일부를 보상받을 수 있는 것이다. 이러한 실업보험 지원을 통한 일감 나누기 프로그램은 유럽에서는 이미 1920년대부터 광범하게 실시되고 또 상당한 성공을 거둔 바 있다. 한국에서도 고용보험상의 고용유지 지원금 제도가 있어 기업의 구조조정과정에서 고용조정으로 잉여인력이 발생하였음에도 불구하고 근로시간 단축, 휴업, 훈련, 사외파견, 휴직 등의 고용유지조치를 통하여 그 잉여인력에 대해 고용을 유지할 경우 고용유지조치 기간 동안 근로자에게 지급한 임금의 일부를 지급하도록 되어 있다. 그러나 현재의 고용유지 지원금 제도에는 여러 가지 문제가 있어 개선이 필요할 것으로 보인다. 즉 지원금의 수준과 기간의 개선, 고용유지지원 예산의 증액, 신청절차의 간소화와 제도의 홍보, 신규 고용창출 지원의 강화 등이 필요하다. 이상의 문제점이 있기는 하지만 고용유지 지원제도는 일자리 나누기를 위한 가장 핵심적 수단이 되므로 현재의 제도와 운영상의 문제점을 보완하여 확대 실시하여야 할 것이다.

휴일, 휴가제의 개선도 필요하다. 선진국에서 과거 수십년간 연간노동시간을 단축시켜온 중요한 요인의 하나는 유급휴가일수의 증대였다.

이미 대부분의 선진국에서는 연간 4주 이상의 유급휴가가 보장되어 있으며 이는 점점 길어지고 있다. 이에 비해 한국의 연간 유급휴일, 휴가일수는 훨씬 짧은 실정이며 이것이 연간노동시간을 장시간으로 만드는 또 하나의 요인이 되고 있다.

또 대부분의 노동자들은 연월차휴가를 수당으로 대체하고 있어 실제 휴가 취득률이 떨어진다. 이와 같이 유급휴가의 실제 취득률이 떨어지는 이유는 연월차 휴가의 취득조건이 매우 까다롭고, 휴가사용의 재량권이 없으며(과거에 사용주는 휴가사용을 못하도록 상당한 압력을 행사하였다), 연속휴가사용이 어려워 휴가취득의 실익이 적고, 휴가에 따른 수당손실이 많으며, 일이 많아서 휴가를 사용할 경우 동료에게 피해를 미칠 우려 등 때문이다. 앞으로 한국의 연간노동시간을 줄이기 위해서는 유급휴가의 취득률을 높이고 전체 휴가일수를 늘릴 필요가 있다.

우선 휴가의 사용을 유도함으로써 휴가 대신 수당을 받는 관행을 개선하는 동시에 실근로시간의 단축을 꾀할 필요가 있다. 이렇게 함으로써 휴가제도가 본래의 취지에 따라 노동자의 정신적, 육체적 휴양을 확보하는 제도로 정착될 수 있을 것이다. 이를 위해서는 월차휴가제도를 폐지하는 대신 연차유급휴가제도를 늘림으로써 연속휴가가 가능하도록 하여야 한다. 또 연차유급휴가의 부여요건을 크게 완화하여야 하며 동시에 휴가사용의 재량권을 높여야 한다. 특별한 사정이 없을 경우 노동자가 청구하는 휴가를 보장하도록 단체협약에 규정해야 한다. 연초에 전체 노동자의 연간 휴가사용 계획을 수립하여 계획적인 휴가부여가 되도록 하여야 한다. 한편 선진국에 비해 주휴일 수가 훨씬 적고 유급휴가일 수도 적은 점을 감안하여 토요일제를 점차 확대하고 유급휴가일수도 점차 높여 2000년대에는 연간 5주 이상의 휴가가 확보될 수 있도록 목표를 세우고 단계적 실천계획을 세워야 할 것이다.

오늘날 많은 선진국에서 일자리나누기의 한 방법으로서 유무급 휴직제도의 확대와 이에 대한 지원제도의 확대를 꾀하고 있다. 이는 주로

노동자나 고용주에게 보조금을 지급함으로써 장기휴직을 촉진하는 제도이다. 그 방법으로는 안식년제(sabbaticals), 교육휴직, 양육휴직(parental leave), 개호휴가, 순환휴가 등을 통한 일자리 교환제 방식 등이 있다. 이러한 제도들은 거의 대부분 실업자를 대체 고용하도록 의무화하고 있는데 그 고용촉진효과는 상당히 큰 것으로 나타나고 있다.

한국의 경우 앞에서 본 고용유지 지원금 제도 하에서 휴직을 통해 고용을 유지하는 경우 1개월 이상 유급휴직을 실시한 사업주에게 휴직수당의 2/3(대규모기업의 경우 1/2)를 최대 6개월간 지급하고 무급휴직의 경우에는 노무비용을 고려하여 노동부장관이 고시하는 금액(14만원, 대규모기업의 경우 11만원)을 최대 6개월간 지급하도록 되어 있다. 그러나 한국의 제도를 선진국의 제도와 비교해 볼 경우 몇 가지 문제점이 발견된다.

첫째, 지급기간이 6개월로 제한되어 있다는 점이다. 따라서 최대 지급기간을 연장할 필요가 있다. 둘째, 휴직수당에 대한 보조금이 특히 대기업의 경우 너무 낮아 충분한 인센티브가 되지 못하고 있다는 것이다. 따라서 이를 상향조정하고 특히 교육, 훈련을 위한 휴직인 경우 교육훈련비 보조금 형식으로 휴직수당 지원금을 차등 지급하도록 하여야 할 것이다. 셋째, 유무급 휴직에 따른 고용효과를 제대로 얻기 위해서는 실업자 대체고용의 의무화가 필요하다. 이 경우 휴직수당 지원금은 휴직노동자에게 직접 지급하고 대신 사용자에게는 대체고용시의 임금 일부를 지원하는 방식으로 대체고용을 유도할 수 있다.

#### (6) 실업대책 및 사회안전망의 완비

자본주의 경제의 주기적인 경기변동은 실업을 불가피하게 만든다. 따라서 노동조합은 재직노동자의 고용안정과 더불어 실업노동자의 생계 유지와 재고용을 위해 투쟁하여야 한다. 지금까지 한국의 노동조합들은

이 문제에 대해 상대적으로 소홀히 해 왔다. 이는 그 동안 급속한 경제 성장과 더불어 고용확대가 계속되어 온 결과였다. 그러나 앞으로 상당 기간 동안 고실업이 불가피한 상황에서 이제 노동조합도 실업노동자의 생계유지와 재고용을 위한 노력을 적극적으로 기울이지 않으면 안될 것이다.

실업대책과 관련하여 노동조합은 특히 다음과 같은 몇 가지 점에 집중적인 노력을 기울여야 할 것이다.

첫째, 대량실업을 불가피하게 만들고 있는 구조조정정책 및 노동시장의 유연화 정책에 대한 대책이다. 실업문제를 해결하기 위한 실업대책은 시장원리를 강조하는 영미형, 실업자에 대한 사회보장을 강조하는 유럽형, 그리고 실업발생을 최소화하는 고용조정을 강조하는 일본형으로 유형화할 수 있다.

현재 정부의 노동시장정책 및 실업정책은 기본적으로 신자유주의적 노동시장 유연화 정책을 그 기조로 하고 있는데 이는 대량실업을 촉진하는 중요한 요인으로 작용하고 있다. 대량실업에 직면하여 정부는 기본적으로 신속한 구조조정과 노동시장의 유연화를 통하여 고용창출을 촉진하는 것이 근본적인 실업대책이라고 보고 있으며, 구조조정과 고용조정에 따른 실업의 발생은 불가피한 것으로 보고 있다. 그러나 이러한 신자유주의적 경제정책에 바탕을 둔 실업대책은 근본적으로 실업문제를 해결할 수 없다고 생각된다. 신자유주의적 노동시장의 유연화 정책은 그 노동배제적 성격 때문에 노사관계의 긴장을 증대시키고 있을 뿐만 아니라 실질임금의 저하와 소득 불평등의 확산 등의 문제를 야기할 가능성이 매우 높다.

현재의 실업문제를 근본적으로 해결하는 길은 이러한 신자유주의적 구조조정과 노동시장의 유연화 일변도의 정책을 전환하여 사회통합적 구조조정과 고용창출적 거시경제정책으로 전환하는 길뿐이라고 생각한다. 즉 인력감축 일변도보다는 기업, 금융부문의 소유지배구조 개선, 경

영의 투명화, 상품시장 및 요소시장에서의 지나친 규제 제거 등에 주력하는 구조조정, 고용유지에 최선을 다함으로써 실업발생을 최소화하는 고용유지정책, 구조조정과정에서 발생하는 불가피한 실업자에 대한 사회안전망의 제공, 고용창출력 여부를 최우선으로 하는 거시경제정책 등 ‘사회통합적 구조조정’을 추구하여야 할 것이다.

특히 인플레이션을 야기시키지 않는 범위 내에서의 강력한 거시경제정책은 실업을 줄이는 데 있어 최선의, 그리고 불가결한 정책이며 이는 선진국 실업문제의 해결을 위해 OECD가 제시하고 있는 정책의 핵심내용을 이루고 있는 부분이기도 하다(OECD, 1994). 이를 위해 단기적으로는 내수진작을 위한 금융, 재정차원에서의 적극적인 거시경제 운용을 통해 실물경제의 파탄을 예방하고 고용발생 및 실업발생의 최소화를 도모하여야 하며(임대주택 건설, SOC 투자, 농촌개발, 중소기업 지원, 창업지원), 중기적으로는 재정건전화와 금융부문 개혁을 통해 금리 인하를 유도함으로써 민간투자의 활성화를 도모하여야 한다.

둘째, 사회적 안전망의 완비이다. 실업정책은 크게 나누어 직업훈련, 일자리창출, 취업알선 등을 통해 실업을 최소화하고자 하는 적극적 노동시장정책과 실업보험, 공적부조 등을 통해 실업자에 대한 생계보호에 치중하는 소극적 노동시장정책으로 나뉘어진다. 앞에서 보았듯이 선진국에서는 실업정책이라 하면 곧 소극적 노동시장정책을 뜻할 만큼 소극적 정책의 비중이 전체 실업정책에서 차지하는 비중이 높다.

반면 한국의 경우 98년중 소극적 정책의 비중은 겨우 20.3%에 불과하여(윤진호, 1999), 선진국에 비해 그 비중이 극히 낮은 상태에 있다. 즉 한국의 실업정책은 적극적 노동시장정책 위주이며 소극적 노동시장정책은 매우 미흡한 상태인 것이다. 이러한 정부의 편향된 정책의 결과 광범한 저소득층이 아무런 보호도 받지 못한 채 방치상태에 놓여 있다. 최근의 한 추정에 따르면 98년의 경우 전체 연평균 실업자 150만명중 약 40%에 해당하는 60여만명의 실업자가 일정 시점에서 아무런 실업대

책의 대상도 되지 못하는 사회안전망의 사각지대에 있는 것으로 나타났다으며 99년에도 연평균 실업자의 27%에 해당하는 45만여명의 실업자가 역시 사회적 안전망의 사각지대에 있게 될 것으로 나타났다(윤진호, 1999). 모든 국민에게 근로권과 최소한의 생계유지수단을 제공하는 것이 국가의 기본임무라 할 때(헌법 32조, 34조) 이와 같이 광범한 저소득층 실업자가 사회안전망의 사각지대에 방치된다는 것은 국가의 기본 임무를 소홀히 하는 것이라 할 수 있다.

따라서 실업급여의 확충과 실업부조사업의 도입을 통해 사회안전망을 구축하도록 하여야 한다. 실업급여는 정부의 실업대책의 기간을 이루는 제도이지만 그 포괄대상 범위가 너무 좁고 기간이 한정되어 있어 효과적인 실업대책으로서 기능하지 못하고 있다. 그 동안 정부는 꾸준히 고용보험 적용범위를 확대하여 왔지만 여전히 일용직 근로자, 자영업자 및 무급가족종사자, 노동시장 신규진입 실업자 등은 고용보험의 대상밖에 있다. 따라서 실업급여 수급요건을 최대한 완화하여 보다 많은 실직자들이 실업시 급여혜택을 받을 수 있도록 하여야 할 것이다.

특히 단기간 취업, 실업을 반복하는 불안정취업층이 문제이다. 이들에 대해서는 최소피보험기간(현재 6개월)의 단축, 또는 기준기간(현재 1년)의 연장을 통해 실업급여의 대상을 넓혀야 할 것이다.

또 실업급여가 끝난 뒤에도 대부분의 유럽국가들은 실업부조를 지급하고 있는데 이는 기간이 무제한이며 실업자의 최저한의 생계를 충족시킬 수 있는 정책급여를 지급하는 것이다. 실업부조제도가 없는 미국, 일본 등에서는 실업보험의 연장급여를 지급하고 있다. 결국 선진국에서는 어떤 형태로든 실직자의 최저한의 생계는 보장된다. 반면 한국의 경우 실업급여기간이 끝나면 아무런 대책이 없는 상황이다. 한국도 앞으로 실업급여기간의 연장, 지급수준의 상향조정 등을 통해 실직자의 최저한의 생계를 보장하는 한편 장기간 고실업이 계속될 것에 대비하여 실업부조제도의 도입이 불가피할 것으로 보인다. 이 경우 예상되는 상

당한 재원소요 증가에 대비하여 다양한 방안을 마련할 필요가 있는데 예컨대 고용세 등 목적세의 도입, 채권발행, 국방비 등의 재조정, 금융 종합소득과세의 실시 등이 그것이다.

셋째, 실업자에 대한 직업훈련과 취업알선사업의 적극적인 전개가 필요하다. 직업훈련사업은 선진국에서 적극적 노동시장정책의 가장 중요한 부분이며 최근에는 실업급여사업을 대신하는 의미를 가지고 있기도 하다.

그러나 현재의 실업자에 대한 실업훈련사업은 내용의 부실성, 실업훈련기관(특히 사설학원)의 부실성 문제, 훈련후 취업기회의 문제 등 많은 문제점을 드러내고 있어 이에 대한 보완이 필요할 것으로 보인다. 한국노총의 실태조사에 따르면 조사대상자 중 직업훈련을 받은 경험이 없는 경우가 69.3%나 되었고, 훈련받은 사람들도 훈련 이후 취업가능성(56.8%), 취업알선 실적(71.7%) 등에서 불만을 나타내고 있다(엄규숙, 1998).

직업훈련과 관련된 문제점은 훈련자수 급증에도 불구하고 재취업률이 매우 낮다는 점, 수강료, 교육에 관한 기준요건 등에 대한 규제가 까다롭다는 점, 교육내용이나 기간이 비현실적이라는 점, 위탁훈련과 관련한 부정, 부조리 발생 가능성이 크다는 점 등이다.

따라서 기업과 훈련생 등에 대한 인력수요조사를 통해 수요자 중심으로 교육기간, 교육내용을 재조정하고 기업과 연계시켜 재취업률을 높여야 할 것이다. 또 직업훈련과 관련된 각종 규제를 재검토하여 비합리적인 부분을 개선하여야 할 것이다. 특히 위탁훈련과 관련된 부조리를 막기 위해 건설한 훈련기관을 집중육성하고 감독을 강화해야 할 것이다.

한편 취업알선사업과 관련해서는 직업안정조직의 획기적인 확충과 추가인력 보강이 필요하다. 선진국의 경우 공공부문을 통한 취업알선비율이 매우 높다. 반면 한국의 경우 고용안정센터 41개소와 인력은행 12

개소를 증설하는 등 공공부문을 통한 구인-구직 연계기능이 급속하게 확충되고 있기는 하나 아직 전체 취업알선시장에서 차지하는 점유율은 낮은 형편이다. 더욱이 세계은행의 권고 등에 의해 유료직업소개 기능이 허용됨으로써 노동시장 왜곡현상이 더욱 심화될 것으로 우려된다.

넷째, 적극적인 고용창출을 요구하여야 한다. 구조조정에 따른 대량 실업문제를 근본적으로 해결하는 길은 경기회복과 산업, 기업의 건전화에 따른 고용창출에 있음을 감안하여 이를 위한 경제정책을 입안, 추진하도록 요구하여야 한다. 노동조합의 투쟁방향도 종전의 고용안정투쟁으로부터 고용창출투쟁으로 전환할 필요가 있다. 이를 위해 경기회복을 위한 적극적 재정·금융 정책의 실시와 소득세 감면 등 대담한 감세조치, 아동수당, 고령자수당 등 국민에 대한 사회보장급부의 확대 등을 실시하도록 요구한다. 이를 위한 재원 조달방안으로서 공정한 조세제도의 개혁과 이자배당소득, 자영업자소득 등에 대한 과세 강화를 요구한다.

한편 재벌개혁, 공정거래, 금융개혁을 통한 산업 및 기업의 건전화와 경쟁력 강화도 필요하다. 특히 정부가 획기적 고용창출계획을 수립, 시행하도록 요구하여야 한다. 단기적으로는 공공부문을 중심으로 한 임시적 고용창출 중심의 정책에 주력하여 공공부문의 인턴제, 계약직 채용을 확대하고 공공근로사업의 질적 전환을 통한 내실있는 시행이 되도록 요구한다. 중장기적으로는 신산업 창출 및 신규사업 육성을 통한 고용창출계획을 수립, 시행할 필요가 있다. 특히 고령자, 여성, 장애인 등 노동시장에서 약자의 고용확대를 위한 특별대책의 추진이 필요하다.

다섯째, 실업대책에 노동조합 및 실업자 대표의 참여를 요구한다. 실업문제의 이해관계 당사자이자 현장의 요구에 밀착된 노동조합의 실업대책 참여는 실업대책의 효율성과 형평성을 제고하기 위해 중요한 것이다. 현재도 실업대책 일부에 노동조합이 참여하고 있기는 하나 이는 매우 제한적이고 비체계적인 것이다.

따라서 정부의 각종 실업대책위원회에 노동조합 대표의 참여를 확대하여 노사정 3자 동수의 원칙으로 구성되도록 요구하여야 한다.

또 산업별, 업종별로 노사정 고용안정위원회나 직업훈련위원회를 구성하여 고용안정 및 직업훈련에 대한 의견교환, 직업훈련에의 직접 참여 등이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

한편 직업훈련, 취업알선, 일자리 창출사업 등의 일부를 노동조합에 위탁 운영토록 함으로써 노동조합의 실업대책에 대한 직접적 참여가 이루어질 수 있도록 요구하여야 할 것이다(김유선, 1999).

#### (7) 노동조합에 의한 직접적 실업대책의 추진

노동조합은 스스로 실업자를 위한 직접적 실업대책을 수립, 추진할 필요가 있다. 이를 위해 첫째, 실업자의 조직화와 노조가입을 적극적으로 추진하여야 한다. 선진국에서는 노동자의 재직, 실직 여부에 상관없이 노조 가입자격이 주어지고 있다. 한국에서도 실업자의 노조가입 문제는 현재 입법보류 중이지만 곧 합법화될 것에 대비하여 노조규약의 개정, 조직화 사업의 수립, 조직화 예산의 배정 등이 필요할 것이다. 이러한 실업자의 노조가입을 통해 현직노동자와 실직노동자가 함께 될 때 비로소 노동운동의 힘은 커질 수 있는 것이다.

둘째, 실업노조원에 대한 노조의 직접적 복지 및 서비스 제공이 필요하다. 노동조합의 중요한 기능 중의 하나는 노조원 간의 상부상조 기능이다. 조합원이 실직하였을 경우 이에 대해 노조가 최소한의 사회복지 기능을 제공하는 것은 너무나도 당연한 일이다. 실제로 외국 산별노조들은 상당한 규모의 실업노조원 지원기금을 보유하고 있어 공식실업수당과는 별도로 노동조합에서 실업자 생계비의 일부를 지원하고 있다. 한국의 노동조합들은 지금부터라도 실업노조원 지원기금을 적립하는 한편, 우선 사용자 및 정부와 교섭하여 노사공동의 실업자 훈련, 재취

업지원기금을 설립할 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

셋째, 지역별 실업노동자 센터를 설치하여야 한다. 지역별 노조협의체나 산별노조 지역지부 등에서 운영하게 될 이 센터에서는 실업자에 대한 상담, 취업알선, 법률보호, 교육훈련, 기타 서어비스 등 원스톱 서비스를 제공함으로써 실업노조원의 구심점 역할을 하는 한편 노조와의 연관을 유지할 수 있도록 하는 거점이 될 수 있다.

넷째, 정부에 대한 압력을 통해 실업자의 목소리를 정치적으로 대변하는 한편 단체교섭을 통해 사용주에 압력을 넣음으로써 실업자의 목소리를 대변하여야 한다. 현재 실업자의 목소리를 대변할 수 있는 통로가 없는 상황에서 노동조합이 적극적으로 이들의 목소리를 대변하여 정부의 정책, 법률 등에 반영하는 한편 단체교섭 등을 통해 사용주에 압력을 행사함으로써 실업자를 위한 정책이 이루어질 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

### 3) 고용안정을 위한 노동조합 및 노사관계의 구조

고립분산적 기업별 노조체제라고 하는 한국 노동운동의 문제점은 IMF 사태를 계기로 적나라하게 드러나고 있다. ‘대기업 정규직 중심의 기업별 노조체제’ ‘개별 기업주를 상대로 한 임금인상중시형 교섭체제’로서는 노동조합의 최대현안인 고용문제를 해결하는 데 무력할 뿐더러 더 나아가 노동조합의 존재 여부 자체가 문제시되는 노동운동의 일대 위기에 대응하는 데 무력하다. 더욱이 2002년부터 노조전임자 임금지급이 금지되는 등 기업별 노조체제는 더 이상 유지 자체도 어려워질 것이다.

따라서 그 동안 당위성 차원에만 그쳤던 산별노조 건설운동을 이제 현실적이고도 급박한 과제로 인식하고 적극적으로 그 실현을 위해 노력하여야 할 것이다.

노동운동의 대통합 문제도 이제 진지하게 고려해야 할 시점이다. 노동운동의 위기 시점에서 노동운동이 분열되어 있다는 것은 커다란 불리함을 의미한다. 양 노총간의 본격적 통합이 어려우면 가능한 부분(일부 산업), 가능한 방법(정책연대, 교섭연대, 단체행동연대)부터 시도함으로써 실질적 통합이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

교섭체제에 대한 본격적 재검토도 필요하다. 고용불안을 막고 대량실업에 대한 대책을 강구하기 위해서는 자본 및 국가와 교섭하여 이를 법률화, 제도화, 정책화하는 작업이 절대적으로 필요하다. 따라서 국가 및 자본과의 중앙교섭을 위한 제도적 틀을 어떻게 마련하여야 할 것인가에 대한 진지한 고민이 필요하다. 그 동안 노사정위원회에 그러한 기능을 기대하였으나 정부의 일방적 구조조정과 합의사항 미이행, 그리고 사용자의 소극적 태도 등으로 노사정위원회가 제대로 기능하지 못하고 있다. 그러나 이를 이유로 국가 및 사용자단체와의 중앙교섭 자체를 포기해서는 안될 것이다. 현재의 노사정위원회의 위상을 실질적으로 강화하거나 아니면 또 다른 교섭체제를 구성하여서라도 노동조합의 요구가 법률, 제도, 정책으로 실현될 수 있는 틀을 만들어 가야 할 것이다.

이러한 교섭 틀은 비단 중앙 수준뿐만 아니라 지역, 업종별로도 추진되어야 한다. 이를 위해 지역별, 업종별 교섭체제와 노사협의회를 구축하도록 추진하여야 한다. 이러한 교섭체제가 제대로 작동할 경우 독일 등에서 볼 수 있는 ‘고용안정을 위한 노사정 연대협약’을 체결하는 방법도 고려해 볼 수 있다.

참고문헌

- 강수돌(1996), 「독일 노사관계에서의 사회적 합의-한국에 주는 시사점」, 『현장에서 미래를』, 1996년 6월호, 한국노동이론정책연구소.
- \_\_\_\_\_ (1998), 「독일노동조합의 고용보호전략」, 『민주노동과 대안』, 제 4호.
- 김영순(1996), 『복지국가의 위기와 재편』, 서울대학교 출판부.
- 김유선(1999), 「노사단체의 실업대책 참여확대」, 미발표논문.
- 남기곤(1999), 「정리해고 절차의 개선 방안」, 미발표논문.
- 박종희(1998), 「독일」, 이병훈 외(1998).
- 배규식(1996), 「영국 노동조합의 현황」, 『사람과 일터』, 1996년 3월호.
- 서울대 행정대학원 정보통신행정연구소(1998), 『직업안정 및 고용보험 관리조직의 재구축방안』, 한국노동연구원.
- 선한승(1998), 「통일 독일 구조조정기의 노사관계: 도전과 응전」, 최영기·이장원 편저(1998).
- 엄규숙(1998), 「실체조사결과의 정책적 함의」, 『경제위기와 노동운동 대응방안 모색을 위한 토론회』, 한국노동조합총연맹.
- 윤정열(1997), 『1970년대 미국의 구조적 실업증가와 노동정책』, 한국노동연구원.
- 윤조덕(1998), 「독일」, 최강식 편저(1998).
- 윤진호(1992), 「미국노동운동의 위기와 새로운 변화」, 『경제와 사회』, 1992년 여름호.
- \_\_\_\_\_ (1996), 「고용조정과 노동조합의 대응」, 『노동시장 유연화의 현황과 정책과제』, 전국민주노동조합총연맹.
- \_\_\_\_\_ (1998a), 「노동시간 단축을 통한 일자리 나누기와 노동조합의 정책과제」, 『노동시간 단축과 노동조합의 정책과제』, 전국민주노동조합총연맹.
- \_\_\_\_\_ (1998b), 「캐나다의 노사관계와 그 시사점」, 『캐나다연구』 제9집, 연세대학교 동서문제연구원 캐나다 연구센터.
- \_\_\_\_\_ (1999a), 「1999년 민주노총의 경제, 노동정책 방향에 대한 제언」, 『99

- 년 정세전망과 민주노총 사업평가 및 사업방침 수립을 위한 정책토론회』, 전국민주노동조합총연맹.
- \_\_\_\_\_ (1999b), 「기업구조조정과 대량실업에 대한 대응」, 미발표논문.
- 이민영(1997), 「독일 금속노조의 노동의 인간화 정책」, 『노동사회』 1997년 7월호, 한국노동사회연구소.
- 이병훈(1998), 「미국」, 이병훈 외(1998).
- 이병훈 외(1998), 『구조조정과 노동조합의 대응: 주요국 사례』, 한국노동연구원.
- 이종래(1996), 「출발도 못하고 좌초한 독일 노사정 대타협」, 『연대와 실천』, 1996년 3월호, 영남노동운동연구소.
- 임무송(1997), 『영국의 노동정책 변천사』, 한국노동연구원, 1997.
- \_\_\_\_\_ (1998), 「80년대 이후 영국의 신자유주의 구조개혁과 노사관계」, 최영기·이장원 편저(1998).
- 조준모(1997), 『미국의 고용조정: 경험과 시사점』, 한국노동연구원.
- 최강식 편저(1998), 『1997년 해외노동시장 연구』, 한국노동연구원.
- 최영기, 이장원 편저(1998), 『구조조정기의 국가와 노동』, 나무와 숲.
- 한국노동연구원 동향분석실(1999), 「일자리 창출을 위한 노·사·정 연대문서(독일)」, 『분기별 노동동향분석』 1999 1/4분기, 한국노동연구원.
- 한국노동연구원(1998), 『고실업시대의 실업대책』.
- 한국은행 브뤼셀사무소(1998), 『EU의 실업대책』.
- 萩原進(1989), 「轉換期の勞使關係とレーガン政權」, 川上忠雄, 増田壽男 編, 『新保守主義の經濟社會政策』, 法政大學出版局.
- 増田壽男(1989), 「イギリス資本主義の危機とサッチャリズム」, 川上忠雄, 増田壽男 編, 『新保守主義の經濟社會政策』, 法政大學出版局.
- Adnett, N.(1996), *European Labour Markets: Analysis and Policy*, Longman.
- Arestis, P. and M. Marshall, eds.(1995), *The Political Economy of Full Employment: Conservatism, Corporatism and Institutional Change*, Edward Elgar.
- Arulampalam, W. and M. B. Stewart(1995), "The Determinants of Individual

- Unemployment Duration in an Era of High Unemployment”, *Economic Journal*, March.
- Atkinson, A.(1993), “Have Social Security Benefits Seriously Damaged Work Incentives in Britain?”, in A. Atkinson and G. Mogensen(eds.), *Welfare and Work Incentives: A North European Perspective*, Clarendon Press.
- Babson, S., ed.(1995), *Lean Work: Empowerment and Exploitation in the Global Auto Industry*, Wayne State University Press.
- Barrell, R., ed.(1994), *The UK Labour Market: Comparative Aspects and Institutional Developments*, National Institute of Economic and Social Research and Cambridge University Press.
- Blanchflower, D. and R. Freeman(1994), “Did the Thatcher Reforms Change British Labour Market Performance?” in R. Barrell(1994).
- Block, R.(1992), “The Legal and Institutional Framework for Employment Security in the United States: An Overview”, in K. Koshiro(ed.), *Employment Security and Labor Market Flexibility: An International Perspective*, Wayne State University Press.
- Blondal, S. and M. Pearson(1991), “Unemployment and Other Non-employment Benefits”, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 11, NO. 1.
- Blyton, P. and R. Trinczek(1997), “Renewed Interest in Work-sharing? Assessing Recent Developments in Germany”, *Industrial Relations Journal*, 28: 1.
- Bornstein, S. and P. Gourevitch(1984), “Unions in a Declining Economy: The Case of the British TUC”, in P. Gourevitch, et.al.(eds.), *Unions and Economic Crisis: Britain, West Germany and Sweden*, George Allen & Unwin.
- Bosch, G.(1992), *Training - not Redundancy: Innovative Approaches to Industrial Restructuring in Germany and France*, International Labour Organization.

- Britton, A.(1994), “Labor Markets in Britain and Continental Europe”, *National Institute Economic Review*, 3/94.
- Coates, D.(1989), *The Crisis of Labour: Industrial Relations & the State in Contemporary Britain*, Philip Allan.
- Compston, H.(ed.)(1997), *The New Politics of Unemployment: Radical Policy Initiatives in Western Europe*, Routledge.
- Coulton, B. and Crumb, R.(1994), “The UK NAIRU”, *H.M Treasury Working Paper*, No. 66.
- Crouch, C.(1990), “United Kingdom: The Rejection of Compromise”, in G. Baglioni and C. Crouch(eds.), *European Industrial Relations*, SAGE.
- Forslund, A. and A. Krueger(1994), “An Evaluation of the Swedish Active Labour Market Policy: New and Received Wisdom”, *National Bureau of Economic Research Working Paper*, No. 4082.
- Gallie, D., M. Rose, and R. Penn(1996), “The British Debate on Trade Unionism: Crisis and Continuity”, in D. Gallie, et. al.(eds.), *Trade Unionism in Recession*, Oxford University Press.
- Golden, M. and J. Pontusson(eds.)(1992), *Bargaining for Change: Union Politics in North America and Europe*, Cornell University Press.
- Green, W. C. and E. J. Yanarella(1996), *North American Auto Unions in Crisis: Lean Production as Contested Terrain*, State University of New York Press.
- Grubb(1994), “Direct and Indirect Effects of Active Labour Market Policies in OECD Countries”, in R. Barrell(ed.)(1994).
- ILO(1996), *World Employment 1996/97*.
- Jacobi, O. and W. Mueller-Jentsch(1990), “West Germany: Continuity and Structural Change”, in G. Baglioni and C. Crouch(eds.), *European Industrial Relations: The Challenge of Flexibility*, SAGE.
- Jacobi, O., et.al.(1998), “Germany: Facing New Challenges”, in A. Ferner and R. Hyman, eds. *Changing Industrial Relations in Europe*, 2nd ed.,

Blackwell.

- Johnson, G. and R. Layard(1986), "The Natural Rate of Unemployment: Explanation and Policy", in O. Ashenfelter and R. Layard, eds. *The Handbook of Labour Economics*, North-Holland.
- Kahn, P.(1992), "Union Politics and the Restructuring of the British Coal Industry", in M. Golden and J. Pontusson(1992).
- Katz, H.(1988), "Policy Debates over Work Reorganization in North American Unions", in R. Hyman and W. Streeck(eds.), *New Technology and Industrial Realitions*, Basil Blackwell.
- Layard, R.(1988), "Discussion", following M. Burda, "Unemployment", in *Economic Policy*, No. 7, October.
- Layard, R., S. Nickell and R. Jackman(1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press.
- MacInnes, J.(1987), *Thatcherism at Work: Industrial Relations and Economic Change*, Open University Press.
- Marshall, M.(1995), "Restructuring, Flexibility and the New Rights in the US: the Political Economy of Plutocracy", in Arestis and Marshall(1995).
- Meager, N.(1994), "Self-Employment Schemes for the Unemployed in the European Community: the Emergence of a New Institution and Its Evaluation", in G. Schmid, ed. *Labor Market Institutions in Europe*, M.E.Sharpe.
- Muysken, J.(1994), *Measurement and Analysis of Job Vacancies: An International Comparison*, Avebury.
- Narendranathan, W., S. Nickell and J. Stern(1985), "Unemployment Benefits Revisited", *Economic Journal*, June.
- OECD(1991), *Employment Outlook*
- \_\_\_\_\_(1993), *The Public Employment Service in Japan, Norway, Spain and the United Kingdom*
- \_\_\_\_\_(1994), *The OECD Jobs Study, Evidence and Explanations, Part II, The*

*Adjustment Potential of the Labour Market.*

- \_\_\_\_\_(1996a), *The Public Employment Service in Australia, Germany, and Sweden.*
- \_\_\_\_\_(1996b), *The Public Employment Service in Denmark, Finland and Italy.*
- \_\_\_\_\_(1998), *Employment Outlook*
- Olney, S. L.(1996), *Unions in a Changing World: Problems and Prospects in Selected Industrialized Countries*, ILO.
- Paque, K.(1996), “Unemployment and the Crisis of the German Model: A Long-Term Interpretation”, in H. Giersch(ed.), *Fighting Europe’s Unemployment in the 1990s*, Springer.
- Perusek, G.(1995), “Leadership and Opposition in the United Automobile Workers”, in G. Perusek and K. Worcester(1995).
- Perusek, G. and K. Worcester(1995), *Trade Union Politics: American Unions and Economic Change, 1960s-1990s*, Humanities Press.
- Pollack, A.(1995), “The Airline Industry and Airline Unionism in the 1970s and 1980s”, in G. Perusek and K. Worcester(1995).
- Purcell, K. and S. Wood(1986), “Restructuring and Recession”, in K. Purcell, et.al., eds. *The Changing Experience of Employment: Restructuring and Recession*, Macmillan.
- Reissert, B. and G. Schmid(1994), “Unemployment Compensation and Active Labor Market Policy: The Impact of Unemployment Benefits on Income Security, Work Incentives, and Public Policy”, in G. Schmid, ed. *Labor Market Institutions in Europe: A Socioeconomic Evaluation of Performance*, M. E. Sharpe.
- Skuse, F.(1995), “Thatcherism and Unemployment in the UK”, in P. Arestis and M. Marshall(eds.), *The Political Economy of Full Employment: Conservatism, Corporatism and Institutional Change*, Edward Elgar.
- Therborn, G.(1986), *Why Some People are More Unemployed than Others*, Verso.

- Tonge, J.(1997), "Britain", in H. Compston(1997).
- Toulouse, C.(1995), "Political Economy after Reagan", in Perusek and Worcester(1995).
- Turner(1992), "Industrial Relations and the Reorganization of Work in West Germany: Lessons for the U.S.", in L. Mishel and P. B. Voos, eds. *Unions and Economic Competitiveness*, M. E. Sharpe.
- Wadsworth(1991), "Unemployment Benefits and Search Effort in the UK Labour Market", *Economica*, No. 58.
- Weber, S.(1995), *Negotiating Competitiveness: Employment Relations and Organizational Innovation in Germany and the United States*, Harvard Business School Press.
- Weil, D.(1994), *Turning the Tide: Strategic Planning for Labor Unions*, Lexington Books.
- Widmaier, U. and S. Blancke(1997), "Germany", in Compston(1997).
- Zimmerman, K.(1993), "Labour Responses to Taxes and Benefits in Germany", in A. Atkinson and G. Morgensen(eds.)(1993), *Welfare and Work Incentives: A North European Perspective*, Clarendon Press.

# 제1장 선진국 실업정책의 유형

윤진호\*

## 1. 적극적 노동시장정책과 소극적 노동시장정책

OECD(1994)는 현재 선진국에서 실시하고 있는 실업정책을 크게 나누어 적극적 노동시장정책과 소극적 노동시장정책으로 분류하고 있다. 소극적 노동시장정책이란 실업보험, 실업부조, 정리해고 방지에 대한 정부의 지원제도, 조기퇴직제의 지원제도 등 실업자의 생계유지 및 고용유지를 위한 정책을 말한다. 이에 비해 적극적 노동시장정책이란 실업자에 대한 교육, 훈련, 취업알선, 공공부문의 고용창출 등을 통해 고용을 적극적으로 창출하는 정책을 말한다. 소극적 노동시장정책의 목표는 비효율적 노동력을 노동시장에서 퇴출시키는 대신 소득지원을 통해 이들이 생계를 유지할 수 있도록(welfare) 해주는 데 초점을 둔 반면, 적극적 노동시장정책은 노동력을 최대한 노동시장에 끌어들여 이른바 ‘일을 통한 복지’(workfare)를 제공하는 데 목적이 있다(Adnett, 1996: 234).

OECD 국가들은 대체로 적극적 정책보다는 소극적 정책에 비중을 두고 있다. <표 5-1>에서 보는 바와 같이 유럽 국가들의 실업정책 중 소극적 정책의 비중은 적극적 정책에 비해 대체로 2배 이상에 달할 만큼

---

\* 인하대학교 경제학과 교수

소극적 정책의 비중이 높다. 다만 적극적 노동시장정책을 추진해 온 스웨덴에서만은 적극적 정책의 비중이 소극적 정책의 비중과 비슷하다는 것을 알 수 있다.

<표 5-1> 노동시장정책에 대한 지출(1996-7) (단위: 대 GDP %)

	적극적 정책					소극적 정책		총계	소극적/ 적극적 비율
	공공고용 서비스 및 관리	노동 시장 훈련	청소년 대책	채용 지원금	장애자 대책	실업 급여	조기 퇴직 지원		
호 주	0.24	0.09	0.06	0.21	0.06	1.30	--	1.97	2.0
오스트리아	0.13	0.17	0.02	0.07	0.05	1.22	0.07	1.73	2.9
벨기에	0.22	0.28	0.03	0.84	0.14	2.12	0.64	4.27	1.8
캐나다	0.20	0.17	0.02	0.06	0.03	1.17	0.01	1.65	2.5
덴마크	0.13	0.97	0.10	0.31	0.28	2.22	1.79	5.80	2.2
핀란드	0.14	0.55	0.22	0.53	0.12	2.79	0.43	4.79	2.1
프랑스	0.16	0.36	0.24	0.48	0.08	1.44	0.36	3.13	1.4
독 일	0.21	0.36	0.07	0.34	0.28	2.49	0.05	3.79	2.0
이태리	0.04	0.01	0.42	0.61	--	0.68	0.20	1.96	0.8
일 본	0.03	0.03	--	0.04	--	0.40	--	0.50	4.0
한 국	0.04	0.03	0.02	--	--	--	--	0.09	--
네덜란드	0.35	0.13	0.10	0.42	0.54	3.33	--	4.86	2.2
포르투갈	0.11	0.31	0.34	0.12	0.07	0.89	0.13	1.97	1.1
스페인	0.08	0.14	0.07	0.20	0.02	1.87	--	2.37	3.7
스웨덴	0.26	0.43	0.02	0.70	0.67	2.16	--	4.25	1.0
스위스	0.15	0.23	--	0.23	0.15	1.42	--	2.18	1.9
영 국	0.18	0.09	0.13	--	0.02	1.05	--	1.47	2.5
미 국	0.06	0.04	0.03	0.01	0.03	0.26	--	0.43	1.5

자료: OECD(1998), *Employment Outlook*

Grubb(1994)에 의하면 1985-1990년의 기간 중 OECD 국가들에서 실업률이 1% 증가할 경우 소극적 정책은 1% 이상 증가한 반면, 적극적 정

책은 1% 미만으로 증가한 것으로 나타났다. 이처럼 유럽 국가들이 지나치게 소극적 정책에 치중하고 있는데 대해 소극적 정책이 오히려 실업률을 높이는 반면, 적극적 정책은 실업률을 낮출 수 있다는 이유로 비판의 목소리가 높아지고 있는 것도 사실이다(Adnett, 1996: 234). 그러나 다른 한편으로는 유럽 국가들이 이처럼 소극적 정책에 치중하고 있는 것은 실업자에 대한 사회적 안전망이 충분히 갖추어져 있다는 증거이기도 하다.

<표 5-2> 선진국의 실업예산 비중 변화 (단위: 대 GDP %)

	1993	1994	1995	1996
공공고용서비스	0.14	0.16	0.16	0.15
노동시장훈련	0.23	0.25	0.23	0.24
청소년대책	0.21	0.14	0.12	0.13
채용지원금	0.26	0.29	0.30	0.28
장애자대책	0.12	0.19	0.18	0.14
실업급여	1.30	1.76	1.56	1.50
조기퇴직지원	0.28	0.36	0.37	0.38
합 계	2.36	2.94	2.71	2.60
소극적 정책	0.91	0.99	0.99	0.90
적극적 정책	1.40	1.95	1.74	1.60

주: OECD 회원국 중 자료가 제시된 22개국의 실업예산이 GDP에서 차지하는 비율의 단순평균임.

자료: OECD(1994), OECD(1998)을 토대로 필자가 계산한 것임.

<표 5-2>는 OECD 회원국들의 실업 예산의 대 GDP 비중의 변화가 나와 있다. 이 표에서 보는 바와 같이 1993-96년의 기간 중 OECD 회원국들의 실업예산이 GDP에서 차지하는 비중은 큰 변화를 보이지 않고 있다. 적극적 정책예산의 비율 역시 0.9%로서 거의 변화가 없으며 소극

적 정책예산의 비율은 94년 이후 다소 감소추세를 보이고 있기는 하지만 여전히 전체 실업예산의 60% 이상을 차지하고 있어 선진국 실업예산이 소극적 정책 위주로 구성되어 있다는 사실을 알 수 있다. 즉 일부에서 주장하는 것과는 달리 OECD 회원국들의 실업정책의 대종을 차지하는 것은 여전히 소극적 정책(사회보장정책)이며 다만 최근 그 비중이 약간씩 낮아지고 있는 정도인 것이다.

## 2. 일자리 나누기와 조기 퇴직제

한 나라의 경제가 전체 고용수준을 증가시키는 방법에는 다음 세 가지가 있다.

첫째, 생산성 향상을 초과하는 생산량의 증가에 의해 시장경제에서 고용을 창출하는 방법이다. 이는 이른바 노동시장의 유연화 정책과 연계되어 있다. 단 이러한 노동시장의 유연화 정책은 생산증가보다는 생산성을 오히려 저하시킬 가능성도 있다.

둘째, 실업자의 공공부문에서의 흡수를 통해 비시장경제에서 고용을 확대하는 방법이다.

셋째, 노동시간의 단축, 재배분 등을 통해 고용을 재직노동자와 실업자 사이에 재배분함으로써 고용을 확대하는 방법이다.

이 중 최근 유럽의 성장률이 대량실업을 흡수하기에는 부족하다는 인식이 확산되면서 세 번째 방법에 대한 관심이 점점 증대되고 있다. 유럽에서는 이미 70년대 후반부터 노동시간을 단축함으로써 실업률을 저하시키려는 노력이 꾸준히 진행되어 왔다. 그 결과 유럽 여러 나라의 노동시간은 70년대에는 주당 40시간 정도로 하락했으며 다시 80년대 중반 이후에는 주당 40시간 이하로 떨어졌다.

특히 80년대 들어 대량실업이 본격화되면서 유럽 각국들은 법정노동시간 이하로 노동시간을 단축하는 각종 일자리 나누기(work-sharing) 제

도를 도입함으로써 대량실업을 완화시키고자 노력하였다. 이처럼 직접적인 고용조정보다는 노동시간 조정을 통해 경기변동에 대응하는 것이 유럽에서는 보편화되어 있다. 유럽에서는 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기 정책이 재직 노동자의 고용유지(job keeping)라는 소극적 정책으로서만이 아니라 장기실업자, 청년실업자의 고용을 창출(job creation)하기 위한 적극적 정책으로 보다 널리 활용되고 있다. 일자리 나누기 정책이 사회적인 승인을 획득한 것은 80년대 중반 이래 장기간의 고실업이 계속되면서 경제성장만으로는 실업을 극복하기 어렵다는 반성이 대두하면서부터이다. 특히 80년대 후반 경기회복에도 불구하고 실업률이 종래의 수준으로 하락하지 않고 지속하는 이른바 이력효과(異歷效果, hysteresis effect)가 나타나면서 실업감축을 위한 수단으로 노동시간 단축이 새롭게 인식되고 있다.

유럽에서 이러한 일자리 나누기 제도는 노사간의 합의를 통해서, 또는 법제도적인 강제를 통해서 다양한 수준에 걸쳐 확산되고 있다(<표 5-3>). 이는 크게 나누어보면 전체적인 노동시간 단축, 개별노동시간의 자발적 단축, 파트타임 노동, 직무순환을 통한 장기휴직제 등으로 나뉜다. 대부분의 이런 정책들은 정규노동자의 노동시간을 단축하고 대신 실업자 고용을 의무화하는 방식이다. 이에 대해 정부는 사회보장 부담금의 감면, 실업보험으로부터의 지원 등 각종 혜택을 주고 있다. 이러한 정책의 대부분은 정도의 차이는 있지만 고용유지·창출에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타나고 있다(OECD, 1994).

유럽연합(EU)에서는 개별 회원국가들에 있어서 일관된 노동시간 정책을 위해서 1993년 11월 23일에 노동시간에 관한 지령을 발표하였다. 노동자들의 안전과 건강을 주요 목적으로 하는 로마협약 제 118조 a항에 의거하여 제정된 이 협약은 회원국들의 과반수 이상의 찬성으로 가결되었다. 회원국들에서는 이미 자기 나라의 노동시간법에 대한 개정이 요구되고 있던 터라 이 원칙이 나라마다의 새로운 노동시간 법 제정에

관한 이론적인 근거가 되었다.

이 원칙이 정하고 있는 내용들은 △ 초과노동을 포함한 주당 노동시간은 최대 48시간 △ 하루 24시간 중 노동자 개인에 대한 최소한 11시간의 휴식시간 △ 일주일에 최소한 35시간의 휴식시간 △ 주당 최대한 48시간 이하의 노동시간 △ 일년에 최소한 3주의 유급 휴가, 1999년 11월부터는 4주 △ 야간노동의 경우 하루 최대 8시간의 노동 △ 야간노동에 임하는 노동자들에 대한 의사의 동의서와 정기적인 건강진단 △ 건강상 문제가 있는 노동자들에 대한 야간노동 배제 등이다.

이 원칙은 1996년 11월부터 그 효력이 발생하였고, 공공교통이나 그 밖의 특별한 경우에는 예외 규정을 둘 수 있게 되어 있다.

대량실업과 EU지령 등의 영향으로 최근 수년간 몇몇 국가에서는 노동시간에 관한 입법을 변화시켰다. 일본에서는 1992년 7월 ‘생활개선 5개년 계획’을 수립하고 그 일환으로 노동기준법을 개정하여 주 40시간 노동을 조기에 달성키로 결정하였다. 이에 따라 산업별로 1994-97년에 걸쳐 주당 40시간으로 단축하는 법률이 통과되었다.

네덜란드에서는 1996년 봄 정규노동시간을 주 48시간으로부터 45시간으로 단축하는 법률이 통과되었으며 포르투갈에서는 1996년 체신노동자의 주당 노동시간을 42시간으로부터 40시간으로 단축한 데 이어 나머지 노동자도 97년 12월부터 40시간으로 단축하였다. 이탈리아에서도 정부가 2001년부터 주 35시간제를 도입하는 방안을 추진중이다. 그 밖에도 독일, 덴마크 등에서 노동시간 단축입법을 검토 중이다.

최근의 가장 뚜렷한 예는 프랑스이다. 프랑스에서는 98년 5월 오브리 법으로 불리우는 주 35시간 노동법이 국회에서 통과되었는데 그 내용을 보면 주당 정규노동시간을 피용자 20인 이상 고용기업에서는 2000년 1월 1일부터, 그리고 그 나머지 기업은 2002년 1월 1일부터 35시간으로 단축하도록 하고, 그 이전에 단체교섭을 통해 주당 35시간 목표를 달성하는 기업에 대해서는 보조금을 지급한다는 것이다(윤진호, 1998).

&lt;표 5-3&gt; 유럽에서의 일자리나누기 지원정책

A. 전체적인(collective) 노동시간단축		인센티브		결과
		피고용자에게	고용주에게	
벨기에	1994년 이후로 회사는 개 개인의 노동시간을 단축하는 대가로 새로운 일자리를 창출.	없음.	13개 4분기 동안 피고용자 1명 추가 고용당 사회보장분담금을 최대 BF 37,500 감면.	5,654명의 피고용자를 추가고용하기로 한 계획을, 1997년 4월30일까지 637개 기업이 채택.
	고용협정. 전체적인 작업량의 감소없이 노동자를 추가로 고용하는 조치와 연결하여 노동시간을 단축.	없음.	협정유지 기간 동안 피고용자 1명 추가 고용당 1/4분기 마다 사회보장분담금을 최대 BF 37,500 감면.	산 별수준에서는 민간부문의 100곳에서 채택. 기업 수준에서는 220곳이 채택.
캐나다	퀘벡주에서는 주당 표준노동시간을 44시간에서 40시간으로 매년 1시간의 비율로 감소(1997년 10월 1일부터 2000년까지)	없음.	없음.	아직 확인된 바 없음.
프랑스	1996년 로비앙법. 회사는 피고용자 일부 또는 전부에 대해 노동시간의 적어도 10%를 단축하고 단축한 비율 만큼 새로운 일자리를 창출·유지시켜야 함. 최소 2년 이상.	없음.	노동시간을 10-15% 줄이면, 첫째에는 사회보장 분담금의 40-50%를, 그후 6년동안은 30-40%를 감소	1997년 9월 30일 현재 총 1,144개 협약 체결. 피고용자 121,137명의 노동시간을 단축시켜 약 12,000개의 일자리를 창출시키거나 유지시킴.

(계속)

## B. 개별 노동시간의 자발적인 단축

오스트리아	1998년부터 실업자 채용을 위한 정규노동시간의 4 단축 허용. 노동시간 단축은 노사간 협약에 의해 이루어짐.	정규노동시간 이하로 일하게 된 노동자에게 실업수당의 일부 지급. 단 고용권은 유지됨.	없음.	아직 확인된 바 없음.
	풀타임 노동자들의 노동시간을 50-80%까지 단축하고 대신하여 실업자들이 고용됨.	단축된 노동시간폭에 따라 매월 BF 2,413-6,033에 해당하는 정액 실업급여.	실업자 채용시 일시적인 사회보장분담금 감면.	1996년 12월 현재 32,470명의 노동자들이 노동시간 단축.
	55세 이상 노동자의 노동시간을 절반 단축. 나머지 받은 실업자들을 고용하여 행함.	실업급여와 고용주로부터 추가보조금을 지급받음.	실업자 채용시 사회보장분담금 감면.	1996년 현재 평균 190명이 수혜.
벨기에	1995년 이후로 공공부문에서 일자리 재분배.		적용되지 않음.	1995년 말 현재 연방공공부문의 약 8%에 해당하는 7,000명의 피고용자가 이 계획에 참가함.
	공공부문의 피고용자 종전임금의 80%만 받으면서 주당 4일 노동 허용. 나머지 시간은 실업자들이 고용됨.	노동한 시간당 임금과 매월 BF 3,250의 수당 지급.		
	정규직 노동자가 퇴직정년 최고 5년 전부터 노동시간의 반을 단축. 나머지 시간은 노동자 추가고용.	노동한 시간당 임금과 매월 BF 11,940의 수당 지급.		

(계속)

C. 파트타임 노동				
오스트리아	1998년부터 고용주들이 동의할 경우 가족부양책임이 있는 50세 이상의 피고용자는 고용권을 유지하면서 노동시간 단축.	고용권 유지됨.	없음.	확인된 바 없음.
벨기에	기업의 고용 재분배 계획(1994): 회사는 개별 노동자의 노동시간을 단축하는 대신 새로운 일자리를 창출.	위 A를 볼 것.	위 A를 볼 것.	위 A를 볼 것.
	기업은 채용촉진조치와 연계하여 파트타임 노동제자발적으로 도입.	위 A를 볼 것.	위 A를 볼 것.	위 A를 볼 것.
	고용 재분배를 통한 실업자들의 직업에의 재흡수 증진: 파트타임 노동을 선택한 노동자는 인센티브를 받음.	노동시간 단축 폭에 따라 최고 2년 동안 매월 BF 3,000-5000 지급.	감소된 노동시간 만큼 완전실업자 고용.	1997년 1/4분기 동안 6,048명이 이 프로그램에 적용됨.
핀란드	고용주들의 동의하면 노동자들은 1년 동안 40-60%만큼 노동시간을 단축함. 실업자들을 동일한 직위에 채용하여야 함.	정부는 노동시간 단축으로 손실된 임금의 반(최고한도: 실업수당의 1.7배)을 지급.	없음.	1995년에 주로 공공부문에서 3,500명의 실업자가 고용됨.
프랑스	1992년 이래로 파트타임 채용에 대한 사회보장 분담금 감면.	없음.	1994년 4월 현재 정규노동시간의 16-32%에 해당하는 직무를 유지시킬 경우, 사회보장분담금 30% 감면. 1995년 9월 이후 저임금 노동자 감소제도와 결합.	매해 200,000개 이상의 계약 체결.
	고용주들은 풀타임에서 파트타임 노동자(주당 16-32시간)로 대체 혹은 파트타임 노동자 채용. 단 전체 노동시간환산 고용은 일정하게 유지해야 함.			
네덜란드	노동시간과는 무관하게 동등대우의 일반적 원칙 1996년 11월 노동법에 도입됨.	없음.	없음.	아직 확인된 바 없음.

(계속)

D. 직무순환을 통한 장기 휴직				
오스트리아	1998년부터 고용주 동의시 노동자는 6개월-1년간 휴직 가능.	실업수당 지급. 고용권 유지.	없음.	아직 확인된 바 없음.
벨기에	3개월-1년간 장기휴가제. 단 실업자로 대체 고용 함.	매월 BF 12,066 수당 지급.	실업자를 채용할시 실업급여 분담금 일부 감면.	1996년 겨울 현재 19,973명의 노동자 참가.
	장기휴가 장려를 통해 일자리 창출.	위의 A를 볼 것	위의 A를 볼 것	위의 A를 볼 것
덴마크	1994년 이후 교육휴가, 안식휴가, 육아휴가제.	주당 최고 실업급여액 2,625 Dkr의 100%(교육휴가), 또는 60%(육아휴가, 안식휴가) 지급.	없음.	1996년: 121,000명; 1997년(1-10월): 총 99,000명
	고용주 동의시 최고 1년까지 휴가 가능. 단 안식휴가의 경우 1년 이상 실업자 대체고용 의무화.			
핀란드	1996년 직무순환제 시험도입. 3개월-1년 동안 풀타임 노동자 휴가 가능. 실업자 대체채용될 때 혜택을 받음.	실업급여의 60%를 지급받음.	없음.	확인된 바 없음.
네덜란드	1997년 장기휴가제에 대한 금융지원법 제정 제안. 육아휴가 또는 훈련휴가 2-6개월. 실업자 대체고용을 조건으로 금융지원 혜택.	실제 단축된 노동시간에 따라, 매월 최대 960 Gld까지 금융지원.	없음.	확인된 바 없음(아직 내각에서 제청중)
노르웨이	직무순환계획. 휴가 노동자를 대체하여 일시적인 고용창출.	정규임금 지급.	대체된 실업자들에 대해 매월 13,000 Nkr 지급.	1996년에 평균 2,539명이 참가.
	육아와 관련한 직무순환 계획. 휴직자 대신 일시적인 고용창출.	정규임금 지급.	매월 10,000 Nkr 지급.	확인된 바 없음.

자료: OECD(1998).

&lt;표 5-4&gt; OECD 회원국에서의 노동시간에 관한 규제(1998년 현재)

국가	법적 상한선					단체협약상의 정규근로시간
	정규주당 노동시간	하루노동 시간	주당 초과근로시간	주당 총근로시간	연간초 과근로 시간	
오스트레일리아	38-40	-	규제없음	규제없음	-	35-40
오스트리아	40	9 혹은 10	5(1년중 12주는 10시간 허용)	48 혹은 50	-	36-40
벨기에	40	11	10	50	-	38
캐나다	40-48	-	규제없음	규제없음	-	35-40
체코	42.5	9.5-12	8	51	120	
덴마크	37	노동자 동의 필요	규제없음(노동 자 동의 필요)	48	-	37
핀란드	40	9	5	45	-	37.5-40
프랑스	39	10	9	48(44)	12주 96	39
독일	48	10	12	60	-	35-39
그리스	40	-	8	48	-	40
헝가리	40	12	12(통상 8시간)	52	-	
아일랜드	48	-	12	56	-	38-40
이탈리아	48	-	12	60	96	36-40
일본	40	-	규제없음	규제없음	-	40-44
한국	44	12	12	56	-	
룩셈부르크	40	10	8	48	-	40
멕시코	48	-	9	57	-	
네덜란드	45	10 (9)	15	4주평균 주당 50시간 혹은 13주평균 주당 45시간	-	36-40
뉴질랜드	40	-	규제없음	규제없음	-	40
노르웨이	40	9	10	48	-	37.5
포르투갈	40	초과 2시간	12	50	-	35-44
스페인	40	9	2	45	80	38-40
스웨덴	40	규제없음	12	48 혹은 52	200	40
스위스	45 (50)	-	16	61 혹은 66	-	40-42
터어키	45	9	-	45	270	
영국	규제없음	-	규제없음	규제없음	-	34-40
미국	40	-	규제없음	규제없음	-	35-40

자료: OECD(1998).

<표 5-4>는 OECD 각국에서의 노동시간에 관한 법적 규제 및 단체협약상의 정규근로시간을 보여주고 있다. 이 표에서 보듯이 유럽 국가들의 대부분에서는 정규노동시간의 법적 상한선이 주당 40시간 또는 그 이하로 되어 있다. 또 법적 상한선이 40시간 이상인 나라에서도 단체협약상 노동시간이 대부분 40시간 이하로 되어 있어 실제로는 40시간 또는 그 이하가 상한선이 되어 있다. 정규노동시간에 대한 규제 외에도 초과노동시간 및 총노동시간에 대한 규제를 하고 있는 나라가 많이 있음을 알 수 있다.

### 3 소극적 노동시장정책: 실업보험과 실업부조

#### 1) 실업보험과 실업부조

실업급여에는 기본적으로 두 가지 종류가 있다. 즉 실업자에 대해 종전임금과 관련하여 급여를 지급하는 실업보험과 종전임금과는 관계없이 최저수준의 소득을 보장하는 실업부조제도이다. 실업보험은 실업자의 재직시 기여금에 기초한 급여이다. 이는 재직시 소득의 일정비율을 지급하며 그 기간도 일정하게 제한되어 있다. 실업부조는 수혜자의 기여금과는 상관없으며 급여수준도 재직시 소득과는 아무런 관련 없이 수혜자의 최저생계비와 연관되어 있다. 지급기간은 대체로 무기한이다.

실업보험과 실업부조의 지급유형에 따라 분류하면 선진각국은 <표 5-5>와 같이 세 가지로 나뉜다. 첫번째는 실업보험과 실업부조제도를 모두 가지고 있는 나라들로서 유럽의 대부분의 국가가 이에 속한다. 이 경우 실직하면 일단 실업보험을 받다가 수혜기간이 만료되면 실업부조로 넘어가게 된다. 실업부조 지급기간은 대부분 무제한이다. 두번째는 실업보험과 최저소득보장제도가 혼합된 형태이다. 벨기에, 덴마크, 룩셈부르크, 네덜란드, 영국 등과 호주, 뉴질랜드 등이 이에 속한다. 이 경

&lt;표 5-5&gt; 실직자를 위한 사회보장의 종류 및 형태(1990년)

국 가	보장 형태	피보험기간		최대 급여기간	급여수준		평균임금 대비(%)
		기준기간	피보험기간		급여계산방식	수준(%)	
오스트리아	UI	1년	26주	20주	혼합	40-50	44
	UA	-	-	무제한	혼합	-	41
캐나다	UI	1년	27주	50주	비례	60	60
	UA	-	-	무제한	정액	-	37
프랑스	UI	24개월	12개월	30개월	혼합	-	59
	UA	-	-	무제한	정액	-	26
독일	UI	3년	1년	832일	비례	60	67
	UA	-	-	무제한	비례	53	53
아일랜드	UI	1년	39주	15개월	혼합	-	43
	UA	-	-	-	정액	-	34
포르투갈	UI	2년	540일	30개월	비례	60	60
	UA	1년	180일	15개월	정액	-	44
영국	UI	1년	-	6개월	정액	-	26
	UA	-	-	무제한	정액	-	26
핀란드	UI	-	-	500일	혼합	-	59
	UA	-	-	무제한	정액	-	26
스웨덴	UI	12개월	5개월	450일	비례	90	90
	KAS	-	-	450일	정액	-	44
스페인	UI	6년	12개월	24개월	비례	80	80
	UA	-	-	18개월	비례	75	75
호주	GI	-	-	무제한	정액	-	43
뉴질랜드	GI	-	-	무제한	정액	-	40
그리스	UI	14개월	4개월	12개월	비례	50	50
미국	UI	1년	20주	26주	비례	50	50
일본	UI	1년	6개월	300일	혼합	60-80	48
벨기에	UI	36개월	600일	무제한	비례	60	60
한국	UI	1년	6개월	210일	비례	50	50

주: 1) UI=Unemployment Insurance(실업보험), UA=Unemployment Assistance(실업부조), GI=Guaranteed Minimum Income(사회복지급여를 포함한 개인의 모든 소득이 일정 수준 이하일 경우, 국가에서 최저소득 보장).

2) 스웨덴의 KAS는 보통 실업부조의 역할을 하는 것으로 스웨덴 식의 실업부조.

3) 평균임금대비 급여대체율은 피부양자가 있는 근로자의 경우임.

자료: 한국노동연구원(1998), 『고실업시대의 실업대책』.

우 실업보험 등 모든 사회복지급여를 포함한 개인의 총소득이 국가가 정한 빈곤선 이하로 떨어질 경우 국가에서 최저소득 보장을 위한 현금

급여를 지급하게 된다. 세번째는 실업보험만 있는 나라로서 그리스, 미국, 일본, 한국 등이 여기에 속한다. 이 경우 실업보험기간이 만료되면 별다른 대책이 없게 된다. 다만 미국은 주마다 제도가 상당히 다르며 실업보험기간이 만료될 경우에도 기간연장제도, 사회부조제도 등이 존재한다.

## 2) 실업보험의 수급조건과 수혜율

실업보험의 목적은 자신의 잘못이 아닌 다른 이유로 일자리를 잃은 사람들에게 당장 시급한 경제적 고통을 덜어주고 또 이를 통해 효율적인 일자리 찾기가 가능하도록 해 주는데 있다. 따라서 보험급여는 한편으로는 사회적 형평성을 목표로 하면서 다른 한편으로는 경제적 효율성도 가져야 하는데 문제는 이 두 가지 목표가 종종 서로 부딪친다는 데 있다.

실업급여의 차이는 수혜율(즉 전체 실업자중 실제로 실업보험이나 실업부조를 받고 있는 사람의 비율)과 소득대체율(즉 재직시의 종전 임금에 대한 실업급여액의 비율)의 차이로 나타나는데 이는 사회적 형평성과 경제적 효율성에 대한 각 나라들의 강조점의 차이를 반영하고 있다. 즉 실업보험기금이 적자상태로 빠지고, 경제적, 정치적 상황이 악화되어 국가재정으로부터의 기여나 보조가 어려운 경우, 급여액이나 수혜율을 줄이게 된다(Reissert and Schmid, 1994: 93).

실제로 각국의 수혜율에는 상당한 차이가 드러나고 있다. 유럽 각국의 수혜율은 1990년에 그리스의 6%로부터 덴마크의 86%에 이르기까지 상당한 격차를 보였다. 이들은 대체로 두 가지 그룹으로 나뉘어지는데 덴마크, 벨기에, 아일랜드, 독일, 영국, 프랑스, 네덜란드 등은 50% 이상의 고수혜율을 보이고 있는 반면, 스페인, 이태리, 룩셈부르크, 포르투갈, 그리스 등 남유럽 국가들은 30% 미만의 저수혜율을 나타나고 있다.

유럽 외의 국가들로서 일본은 27.8%(1992년), 미국은 36.0%(1990년)의 비교적 낮은 수혜율을 나타내고 있다(<표 5-6>). 그런데 대부분의 국가들, 특히 고수혜율 국가들에서는 80년대 이후 수혜율이 낮아지고 있다. 특히 독일, 영국, 네덜란드 등 과거의 고수혜율 국가에서 이러한 현상이 뚜렷이 나타나고 있다. 이는 고실업률과 장기실업자의 증가 등으로 인한 실업보험기금의 고갈과 이른바 ‘복지병’에 대한 비판의 고조 등의 영향으로 실업보험 수급자격을 보다 엄격하게 바꾼 결과이다.

<표 5-6> 주요국의 실업자 대비 실업급여 수혜자의 비율 (단위: 천명, %)

	실업자 수(A)	실업급여 수급자수(B)	B/A × 100
일본(1992)	1,420	395	27.8
독일(1990)	1,971	858	43.5
미국(1990)	6,874	2,475	36.0
영국(1993)	2,900	870	30.0
한국(1998)	1,500	200	13.3

자료: 한국노동연구원, 『고실업시대의 실업대책』, 1998.

실업보험체계에서 수급조건수준에 영향을 미치는 세 가지 요인은 수급기간, 수급자격, 수급급여수준 등 세 가지이다. 실업보험의 최대급여기간은 오스트리아의 최저 20주로부터 프랑스, 포르투갈 등의 30개월에 이르기까지 다양하다. 대체로 영국을 제외한 서유럽 국가들에서는 1년 반 내지 2년 정도까지 실업보험을 지급하는 것이 일반적이다. 기간이 만료되면 실업부조로 넘어가며 기간은 대부분 무제한이다. 비유럽국가들 중에서 미국은 26주(주마다 다름), 일본은 300일로서 비교적 짧다(<표 5-5> 참조).

수급자격이 인정되기까지의 최소 재직기간은 기준기간과 피보험기간으로 나뉘어지는데 기준기간은 1-2년 정도, 피보험기간은 6개월-1년 정도가 보통이다.

한편 수급급여액의 수준은 나라마다 상당히 다르다. 호주, 뉴질랜드와 EC(남부유럽 제외) 국가들에서는 6-70년대에 걸쳐 혜택이 증가해 왔으며 덴마크, 벨기에 등에서는 종전소득의 8-90%에 달했다. 그러나 70년 후반-80년대 중반에는 소득대체율의 증가율이 둔화되었으며 일부 국가(벨기에, 영국)에서는 오히려 축소되었다. 80년대 중반 이후에는 프랑스를 제외하고는 이 비율의 증가는 보이지 않고 있다. 한편 남부유럽국가들에서는 소득대체율이 2-30%로 상당히 낮은 상태에서 지속적으로 상승하고 있다. 북구 여러 나라들에서는 60년대 소득대체율이 낮았지만 이후 차츰 상승하고 있다. 미국과 일본에서는 상대적으로 전 기간에 걸쳐 소득대체율이 낮은 상태이다. 미국에서는 70년대에 이 비율이 증가하다가 80년대에 들어서면서 오히려 감소하였으며 일본에서는 1975년 이후 소득대체율이 감소하고 있다.

실업보험의 수혜율 및 소득대체율 등 지급조건과 실업률 수준 간의 상관관계에 대해서는 다양한 견해가 나오고 있다. 일반적으로 높은 급여혜택은 높은 실업률에 그다지 심각한 영향을 미치지 않는다는 연구가 많다(Therborn, 1986; OECD, 1991; Atkinson, 1993; Zimmerman, 1993). 예컨대 Zimmerman(1993)은 실업급여가 실업자의 노동시장 복귀를 저해하는 중요 요인이 아니라고 주장한다. 반면 다른 연구에서는 실업급여의 수준이 실업률에 마이너스의 영향을 미친다고 주장한다(Layard, 1988; Johnson and Layard, 1986). 예컨대 덴마크, 스페인, 스웨덴에서는 실업보험이 실업자의 실업기간과 정의 상관관계를 나타냄으로써 높은 수준의 실업급여가 실업기간을 길게 만드는 것으로 나타났다(OECD, 1994). 이러한 주장에 근거하여 OECD(1994)는 실업보험의 개혁을 권고하고 있다. 즉 실업급여의 소득대체율이 높을수록 실업자의 구직 열의가 줄어들고 유보임금이 높아짐으로써 노동공급을 줄이는 효과가 있으며 이는 임금상승과 고용축소를 가져온다는 것이다.

그러나 이러한 주장에 대해서는 실업보험이 실직자의 구직기간 동안

생활을 가능케 하는 여유자금을 제공해 줌으로써 구직활동의 생산성이 증대될 수도 있다는 반론도 나오고 있다(Wadsworth, 1991).

### 3) 실업보험의 개혁추세

80년대 들어 실업자에 대한 지나친 복지혜택이 이들의 복지의존을 가져와 실업률을 높이고 실업기간을 장기화하며 재정적자를 가중시키는 등 각종 문제를 야기시키고 있다는 비판이 고조됨에 따라 선진국들에서는 실업보험제도에 대한 일련의 개혁이 이루어졌다. 실업보험에 대한 개혁의 주된 내용은 급여수준 및 급여기간을 줄이고 수혜자격요건을 강화함으로써 실업자가 노동시장으로 복귀하도록 유인하고자 하는 것이다.

영국을 비롯한 일부 국가들에서는 실업급여 수준과 기간을 줄이고 수급요건을 강화하는 등 실업급여를 축소하였다. 특히 영국은 서유럽 국가들 가운데 가장 적극적으로 실업보험제도를 개혁하고자 시도하였다. 이는 지나친 실업급여가 실업자의 구직활동을 저해하고 임금상승압력을 가져온다는 전제에 바탕을 둔 것이다. 영국은 1996년 실업자의 적극적 재취업프로그램 참여를 실업급여의 수혜조건으로 함으로써 실업급여를 구직자수당제도(Job Seekers Allowance)로 전환하였다(한국은행, 1998). 이에 따라 모든 실업자는 실업수당 수혜 직후부터 고용전문가와 의 개별 면담 및 단계적 구직프로그램에 반드시 참가하여야 한다.

덴마크도 역시 1994년 실업급여를 훈련수당제로 전환하여 실업대책을 기존의 소극적 지원대책에서 적극적인 취업대책 중심으로 개편하였다. 이에 따라 2년 이상 실업급여 수혜자는 자신이 선택한 분야의 직업 훈련을 이수하는 것이 의무화되었다. 또 실업급여의 지급연한도 7년에서 5년으로 단축하였다.

여기서 핵심적 문제는 실업자에게 종전 소득을 대체할 수 있는 최저

한의 소득을 제공한다는 실업보험의 중요한 목표와 이것이 노동에 대한 인센티브를 크게 저해해서는 안된다는 필요성 사이에 어떻게 적절한 균형을 잡을 수 있을 것인가 하는 점이다. 그 밖에도 실업급여는 노사간의 경제력 불균형을 시정하는 데 도움이 되고 보다 효율적인 구직활동을 촉진시킴으로써 생산성 향상에 기여한다는 점도 고려되어야 한다.

결국 실업급여는 저임금 고용노동자의 순소득과 같은 선에서 결정하는 것이 가장 타당할 것이다.

이렇게 볼 때 영국처럼 지나치게 실업급여의 수급수준과 수급기간을 축소하고 수급자격요건을 강화할 경우 여러 가지 문제점이 발생하게 된다. 영국에서는 자녀가 없는 기혼남성 실업자의 소득대체율(replacement ratio)은 1981년의 53%로부터 1991년에는 37%로 떨어졌다(Blondal and Pearson, 1991).

대부분의 연구에 의하면 이러한 실업급여의 축소가 구직자의 구직활동 강도와 실업기간 지속에 영향을 미친 것은 사실이지만 그 효과의 크기는 매우 작은 것으로 나타났다(Narendranathan, et. al., 1985; Arulampalam and Stewart, 1995; Layard, et. al., 1991). 설혹 이러한 조치의 효과가 크다 하더라도 이는 불평등의 확대와 실업자 복지의 축소라는 바람직하지 못한 영향과 함께 고려되어야 한다.

#### 4. 적극적 노동시장정책

Grubb(1994)에 의하면 적극적 노동시장정책은 ① 공공취업서비스 ② 직업훈련 ③ 청소년 실업대책 ④ 일자리 창출(고용보조 포함) ⑤ 장애인 실업대책의 다섯 가지 범주로 나눌 수 있다. 적극적 노동시장정책은 실업급여와 관련된 도덕적 해이문제의 일부를 완화하기 위한 방법이다. 왜냐하면 노동시장 참여를 조건으로 해서 실업급여가 지불되기 때문이

다.

OECD(1993)에 의하면 적극적 노동시장정책에 대한 지출이 고용증가와 정의 상관관계를 가지고 있다고 한다. 반면 Forslund와 Krueger(1994)는 오히려 적극적 노동시장정책의 비율이 높을수록 실업률이 높다는 정반대의 증거를 내놓고 있다.

### 1) 공공취업서비스(Public Employment Service)

대부분의 선진국에서는 직업안정 및 고용보험을 통괄하는 공공취업서비스 조직을 두고 있는데 여기서는 고용정보 네트워크를 통한 노동시장 정보의 제공, 고용훈련 프로그램의 실시, 직업안내센터의 설치·운영, 고용보험의 관리운영 등을 맡고 있다(서울대 행정대학원 정보통신행정연구소, 1998; OECD, 1993, 1996a, 1996b).

공공취업서비스는 취업알선, 실업보험 등 소득지원의 관리, 적극적 노동시장정책(특히 직업훈련의 관리) 등 세 가지 주된 기능을 하고 있다(OECD, 1994). OECD국가들에서 구조적 실업자 수가 증가하면서 많은 나라들이 종전의 실업보험관리 및 취업알선에 더하여 적극적 노동시장정책의 관리에 적극적으로 개입하고 있다.

일부 국가에서는 실업자들의 구직활동을 감시하고 이들을 지속적으로 지원하기 위한 목적으로 실업급여 수혜자들이 PES조직과 정기적으로 면접하는 것을 의무화하는 조치를 취하기도 했다. 특히 영국에서는 1996년 실업자의 적극적 재취업프로그램 참여를 실업급여의 수혜조건으로 함으로써 실업급여를 구직자수당제도로 전환하였다. 프랑스에서는 1992년 1년 이상의 장기실직자에 대해 개별 인터뷰를 통해 취업전망과 훈련욕구를 평가하는 제도를 도입하였다. 이러한 제도들은 공적 지출을 줄이고 장기실업을 줄이는 데 상당한 효과가 있는 것으로 나타났다(OECD, 1994).

네덜란드, 스페인, 스웨덴 등 일부 국가에서는 빈 일자리가 생길 경우 사용자에 PES에 의무적으로 이를 등록하도록 단체협약 또는 법률로 강제하고 있는데 Muysken(1994)에 의하면 빈 일자리가 생길 경우 PES에의 등록률이 스웨덴에서 약 70%, 독일, 네덜란드, 영국에서 35%, 그리고 오스트리아에서 25% 정도라고 한다. 나라에 따라 다르기는 하나 PES는 실업자의 구직활동에 있어서도 매우 중요한 역할을 하고 있다. 특히 독일과 이탈리아에서는 공공직업안정망을 통한 구직활동의 비중이 매우 높으며 덴마크, 벨기에, 프랑스, 스페인 등 대부분의 유럽국가에서 공공직업안정망의 활용비율이 상당히 높은 것으로 나타나고 있다. 반면 그리스, 포르투갈 및 스페인 등에서는 사적 방법을 통한 구직활동의 비중이 높으며 영국에서는 민간직업소개기관을 통한 비율이 높다(Adnett, 1996).

그러나 최근 PES의 효율성에 대해 의문이 제기되고 민간부문의 직업소개기능을 활성화하여야 한다는 신자유주의자들의 비판이 고조됨에 따라 PES에도 개혁의 움직임이 나타나고 있는데 그 방향은 구직자의 자조식(自助式) 체제를 도입하여 단위채용건수 당 평균비용을 절감하는 한편 장기실업자의 취업 혹은 훈련에 초점을 맞추는 것이다.

예컨대 벨기에와 독일은 실업자 전용 근로자파견기구를 설립하였는데 이는 네덜란드의 START 기구의 모델이 되었다. 오스트리아, 덴마크, 핀란드 등에서는 1990년대에 민간직업소개소에 대한 제한규정을 철폐함으로써 민간자율을 강화하였다. 영국에서도 민간직업소개소가 시장점유율을 점점 높여가고 있다. 반면 스페인에서는 법률로 PES에 빈 일자리를 통고하도록 하였으며 이탈리아와 노르웨이에서도 PES가 사실상 일자리 소개를 독점하고 있다.

PES가 당면한 핵심과제는 기존의 높은 시장점유율을 유지하면서도 동시에 실업자의 구직활동을 효과적으로 지원하는 것이다. 법률 또는 단체협약으로 사용자가 빈 일자리가 생길 경우 PES에 통고하도록 강제

하는 것은 더 많은 구직자들이 PES를 찾도록 함으로써 구직활동의 질을 높일 수 있을 것이다.

그러나 이러한 등록의무제도에 대해서는 사용자들의 반발이 만만치 않다. 등록의무제도에 대한 반대론에 의하면 등록의무화는 일자리에 대한 데이터를 왜곡시키고 특수한 전문직종 직업소개소의 발전을 가로막는다는 것이다. 또 등록의무제도는 사용주와 직업소개소 간의 관계를 해침으로써 직업소개기능의 효율을 떨어뜨린다는 것이다(Adnett, 1996).

따라서 Adnett(1996)은 정치적으로 받아들여질 수 있는 체제는 공공부문의 직업안정기능을 기본으로 하면서 기업이 선호하는 경로를 통해 채용할 수 있도록 부분적으로 허용하는 것이라고 말하고 있다. 그 한 가지 방법은 빈 일자리의 PES 등록을 의무화하되 실업자 채용시 임금보조를 하는 것이다.

## 2) 일자리 창출

실직자를 위한 직접적 일자리 창출은 보통 공공부문에서 이루어진다. 이는 보통 실업자의 특정 그룹(예컨대 장기실업자, 청소년, 장애인)을 위해 일정 기간(보통 6개월) 일자리를 제공하는 것이다. 이는 특히 청년 장기실업자의 경우 유용하다. 장기실직을 할 경우 향후 경기가 좋아져 일자리가 생기더라도 채용가능성이 떨어진다. 장기실직을 하고 있다는 사실 자체가 사용주의 기피 사유가 되며 실업자 본인도 일에 대한 경험이 없어서 취직하기가 어려워지기 때문이다. 따라서 이들에게 공공부문에서 직접 단기적인 일자리를 제공해 줌으로써 일에 대한 경험을 쌓게 하여 채용가능성을 높이는 것이 일자리 창출의 일차적인 목표가 된다.

그러나 공공부문을 통한 일자리 창출은 다른 현직 노동자의 해고를 가져오는 ‘대체효과’가 있으므로 이러한 민간부문 활동과의 대체를 피

하기 위해 비상업적 노동에만 국한하고 있는데 예컨대 지역환경개선사업 등이 그 예이다. 그러나 이 경우 실업자의 이후의 일자리를 위한 훈련을 거의 제공하지 못함으로써 참여자의 인센티브를 저하시키는 것이 문제가 된다.

공공부문을 통한 일자리 창출의 대표적인 예로서 영국의 지역사회 프로그램(Community Program)을 들 수 있다. 이는 연간 30만명의 청소년 실직자가 참여하여 지역사회의 환경개선사업에 투입된 것이었는데 행정적으로는 커다란 성공을 거두었지만 노동시장 측면에서 보면 실패작이라고 Adnett(1996)은 평가하고 있다. 왜냐하면 정규직을 구할 수 있는 사람을 지역사회 프로그램으로 유도하였으며 또 이 프로그램에의 참여가 이후의 취업 가능성을 개선하지 못했기 때문이다. 따라서 참여자들은 이 프로그램에의 참여를 단지 시간 때우기로 여기는 경향마저 있었으며 사기가 낮고 규율이 거의 없었기 때문에 사용자들에게 나쁜 인상만 주었다고 한다.

한편 프랑스의 연대고용계약(Solidarity Employment Contract)은 지방자치단체, 비영리법인, 사회단체, 사회보장단체, 공공서비스단체 등 비상업부문(단 국가는 제외)에 단기간(6개월-1년) 파트타임으로 취업하는 실업자에게 보조금을 주는 제도이다. 장기실업자와 젊은이에게 우선권을 주고 있는데 연간 40만명이 혜택을 받고 있다. 그러나 이 경우에도 대체효과가 약 20-30% 정도 된다고 한다.

OECD(1993)의 연구에 의하면 이러한 형태의 일자리 창출이 참가자의 취업전망에 거의 효과를 못 미치고 있다고 하며 따라서 1980년대 이후 이런 형태의 프로그램은 축소되거나 또는 장기실업자에게만 적용되고 있다.

한편 대부분의 EU국가에서는 또 실업자의 자영업 창업에 대한 지원 제도를 가지고 있다. 영국의 경우 창업수당제도(Enterprise Allowance Scheme)에 의해 최고 105,000명이 참가하였으며, 프랑스의 경우 7만명

이 참여하였다. 벨기에는 실직자의 자영업 창업을 장려하기 위하여 실업급여 지급대상 창업 준비기간을 기존의 3개월에서 6개월로 연장하고 창업자금을 신용대출해 주는 제도를 시행하고 있으며 이태리도 실업자의 창업자금에 대한 신용대출제도를 운용하고 있다. 덴마크는 창업을 장려하기 위하여 각급 학교 교과과정에 창업과정을 신설하여 창업교육을 실시하고 있으며 프랑스, 핀란드 등에서는 기업설립에 필요한 서류를 하나로 통합하는 등 창업 관련 행정규제를 과감히 완화하였다(한국은행 브뤼셀사무소, 1998).

Meager(1994)의 연구에 의하면 영국의 경우 자영업 창업자의 약 절반 정도가 2년간 생존하였다고 한다. 그러나 고용에 미치는 순효과는 지원자의 3분의 1에 불과하다. 특히 자영업 창업자는 남성, 중년층, 고학력자에 편중되어 있어 불평등 문제도 발생한다. 실업자에 대한 창업지원은 고용에 어느 정도 효과가 있는 것으로 입증되긴 했지만 가장 큰 프로그램의 경우에도 연간 전체 실업자의 2-4% 정도만 지원하는 데 그치고 있기 때문에 여기에 큰 기대를 걸기는 힘들다.

### 3) 채용장려금

민간부문에서 실업자를 고용할 경우 채용장려금을 지급하는 제도는 제대로 계획, 시행된다면 많은 장점이 있다고 한다(Adnett, 1996). 이는 그 속성상 경제의 성장부문에 집중되므로 기업이 부문간 구조조정을 하는 것을 도와준다. 또 일반적인 임금보조금은 이미 채용되어 있는 현직노동자만 도와줄 뿐 신규고용 창출에 거의 효과가 없는데 비해 고용 창출 보조금은 왜곡 가능성이 적고 내부자(insider)의 세력을 줄일 수 있다. 한편 환율이 일정하다는 조건하에서는 채용장려금은 기업의 경쟁력을 높임으로써 고용증대에 도움이 되기도 한다.

그러나 이러한 장점 못지 않게 채용장려금은 단점도 많이 가지고 있

다.

첫째, 민간부문에 대한 임금지원은 사중효과(死重效果, *dead weight effect*)를 가진다. 즉 보조금이 있든 없든 어차피 고용을 증대시킬 의사가 있는 기업이 보조금을 받았을 경우 재정이 낭비되는 효과이다. 둘째, 대체효과(*substitution effect*)이다. 즉 보조금을 받은 기업이 이를 이용하여 가격을 내리고 경쟁기업으로부터 시장점유율을 빼앗음으로써 경쟁기업의 고용량이 줄어드는 효과가 있는 것이다. 셋째, 낙인효과(*stigma effect*)이다. 즉 보조금을 받고 취업한 근로자가 비효율적 노동자로 낙인찍힘으로써 근로의욕을 저해하는 것이다. 이들은 취업기간이 제한되어 있고, 임금이 고정되어 있으며, 승진, 승급의 가능성이 없기 때문에 근로의욕이 떨어질 수밖에 없다. 넷째, 고용불안정 효과이다. 즉 기업이 보조금을 받고 채용한 노동자 대신 기존의 정규근로자를 해고한다는 것이다(OECD, 1994). 또 기업이 보조금을 받는 동안만 추가고용을 유지시키다가 보조금이 끝나면 다시 해고할 가능성도 있다. 따라서 보조금 지급에 따른 순고용창출효과는 그다지 크지 않을 것이다(OECD, 1994).

실증연구 결과 대부분의 경제학자들은 전반적인 임금보조금보다는 채용장려금 쪽을 권고하고 있다. 왜냐하면 추가적 채용에 대해 기업에 지불하는 채용장려금이나 정리해고를 보류하는 기업에 지불하는 고용유지 지원금이 더 고용에 대한 효과가 컸기 때문이다. 특히 후자보다는 전자의 효과가 더 큰 것으로 나타났다.

많은 유럽국가들에서 이러한 형태의 고용보조금제도를 가지고 있는데 예컨대 아일랜드에서는 1977년 이래, 그리고 그리스는 1982년 이래 채용장려금제도를 가지고 있다. 영국에서는 1975년 임시고용보조금(*Temporary Employment Subsidy*)제도를 도입하여 정리해고를 보류하는 고용유지기업을 지원하였는데 이 제도에 의해 최고 20만명이 지원받았다. 그러나 EC국가들과의 경쟁과정에서 대체효과가 발생하였기 때문에

로마조약 위반으로 비난받아 1979년 이 제도를 폐지하였다. 이후 영국은 임시단시간고용보조(TSTWCS)제도로 전환하였다. 이는 정리해고 대신 노동시간 단축을 통해 일자리 나누기를 할 경우 사용주에 대해 지원금을 주는 제도이다. 이 제도에는 최고 100만명을 포괄할 정도로 큰 효과를 거두었다. 그러나 이에 대해서는 정리해고를 회피하기보다는 단지 지연시킬 뿐이라는 비판도 제기되고 있다. 영국에서는 1986년부터 또 청년실업자지원제도(YWS)에 의해 청년실업자를 고용하는 기업에게 보조금을 주고 있는데 여기에는 약 6만명이 참가하고 있다. 1993년부터는 Workstart 프로그램을 도입, 장기실업자를 고용하는 기업에게 주당 60파운드를 보조금으로 주고 있다. 스웨덴에서도 1984년 이래 6개월 이상의 장기실업자를 채용할 경우 채용장려금을 주고 있는데 임금의 최고 60%를 6개월간 지급한다.

그러나 이러한 임금보조금들은 사중효과와 대체효과가 상당히 커서 문제가 되고 있다. 실증연구들에 의하면 호주와 아일랜드에서 실시했던 보조금제도의 경우 사중효과가 3분의 2에 달하는 것으로 나타났으며 네덜란드의 바우처 프로그램의 경우 4분의 3이 대체효과로 나타났다. 노르웨이에서는 임금보조금의 50%를 채용장려금으로 지급하고 있는데 사용주들은 장려금 지급기간이 끝나면 대상자들을 해고하는 것으로 나타났다. 핀란드에서도 비슷한 결과가 나타났다(Adnett, 1996).

결국 장기적으로 쇠퇴국면에 있는 기업 또는 산업에 대한 임금보조금 지원은 그 효과가 그다지 크지 않다는 것이다.

#### 4) 직업훈련

몇몇 국가에서는 직업훈련이 적극적 노동시장정책 중 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 특히 최근에 와서는 실업자에 대한 실업보험급여에 대한 대안으로서 인식되고 있기도 하다.

OECD(1993)에 의하면 넓은 범위의 실업자들을 대상으로 하는 훈련 보다는 실업자 중 특정한 그룹을 대상으로 하는 훈련이 보다 효과적이라고 한다. 즉 훈련대상자의 요구에 부응할 수 있는 세분화된 훈련이 필요한 것이다.

특히 청소년 실업자와 관련해서는 두가지 형태의 훈련을 들 수 있다. 첫번째는 노동시장에서 특히 열악한 지위에 있는 청소년을 위한 훈련이며 두번째는 도제훈련 및 기타 청소년을 위한 일반적 훈련이다.

전자의 훈련은 주로 학교를 중퇴한 청소년 실업자를 대상으로 하며 고등학교 중퇴자가 주된 대상이다. 이들은 특히 노동시장에서 열악한 지위에 있으며 훈련에 대한 인센티브도 낮은 그룹이다. 미국의 직업훈련단(Job Corps) 프로그램은 대도시 빈민가의 문제 청소년들을 대상으로 집을 떠난 장소에서 기거하면서 직업훈련과 기타 여러 가지 프로그램을 혼합한 교육을 받도록 하는 것인데 상당한 성공을 거둔 것으로 보고되고 있다(OECD, 1994). 이 프로그램의 성공요인은 목표그룹의 욕구를 정확히 반영한 매우 특화된 훈련을 한 데서 찾아진다.

반면 후자의 훈련은 실업 청소년뿐만 아니라 관심이 있는 청소년은 누구든지 참여할 수 있는 것이다. 예컨대 영국의 청소년 훈련(Youth Training)은 청소년을 훈련하는 기업에게 보조금을 지급하는 동시에 훈련생에게도 소액의 주급 수당을 지급하는 제도이다. 이 제도는 1980년대에 청소년 실업률을 낮추는 데 여러 측면에서 기여한 것으로 보고되고 있다(Grubb, 1994). 영국에서는 16-19세의 남성 실업률이 1982년의 34.9%로부터 1989년에는 6.5%로 떨어졌다(OECD, 1994). 이와 더불어 영국에서는 1988년에 16-17세 청소년에 대한 소득지원제도를 철폐함으로써 청소년을 노동시장에 끌어들이려고 노력하였다.

한편 97년 총선에서 당선된 영국의 블레어 총리는 98년 4월 New Deal 프로그램을 발표하였는데 이는 청소년 실업자의 취업을 촉진시키기 위한 종합 프로그램이다. 이는 35억 파운드의 예산으로 실업상태의

청소년을 노동시장에 진입시키는 ‘Welfare to Work’ 프로그램의 일부이다. 이 프로그램에 따르면 우선 1차로 18-24세의 청소년으로서 6개월 이상 실직상태인 118,000명을 선발하게 된다. 선발과정에서 인터뷰를 통해 적격자를 골라낸다. 한편 민간기업으로부터도 참가신청을 받아 이미 4천개 이상의 기업이 참가한 것으로 보고되고 있다. 선발된 청소년에 대해서는 4개월간의 집중적 교육, 지원, 자문(읽기, 쓰기, 수학 등 기초교육 포함)을 하게 된다. 훈련기간이 끝나는 시점에서 취업이 안된 청소년에 대해서는 다음 네 가지 중 한 가지를 선택하도록 하고 있다. 첫째, 정부가 임금을 보조하여 민간기업에 취업시키는 방식, 둘째, 풀타임으로 교육, 훈련을 계속하는 방식, 셋째, 자원봉사기관에서 봉사하고 정부가 소득을 지원하는 방식, 넷째, 환경보호를 위한 태스크포스 활동에 참가하는 방식 등이다. New Deal 프로그램에 대해 노동조합과 사용자 모두 전폭적으로 지원을 함으로써 이미 상당한 효과를 올리고 있다.

## 참고문헌

- 서울대 행정대학원 정보통신행정연구소(1998), 『직업안정 및 고용보험 관리 조직의 재구축방안』, 한국노동연구원.
- 윤진호(1998), 「노동시간 단축을 통한 일자리 나누기와 노동조합의 정책과제」, 『노동시간 단축과 노동조합의 정책과제』, 전국민주노동조합총연맹.
- 한국노동연구원(1998), 『고실업시대의 실업대책』.
- 한국은행 브뤼셀사무소(1998), 『EU의 실업대책』.
- Adnett, N.(1996), *European Labour Markets: Analysis and Policy*, Longman.
- Arulampalam, W. and M. B. Stewart(1995), “The Determinants of Individual Unemployment Duration in an Era of High Unemployment”, *Economic Journal*, March.
- Atkinson, A.(1993), “Have Social Security Benefits Seriously Damaged Work Incentives in Britain?”, in A. Atkinson and G. Mogensen, eds. *Welfare and Work Incentives: A North European Perspective*, Clarendon Press.
- Blondal, S. and M. Pearson(1991), “Unemployment and Other Non-employment Benefits”, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 11, NO. 1.
- Forslund, A. and A. Krueger(1994), “An Evaluation of the Swedish Active Labour Market Policy: New and Received Wisdom”, *National Bureau of Economic Research Working Paper*, No. 4082.
- Grubb(1994), “Direct and Indirect Effects of Active Labour Market Policies in OECD Countries”, in R. Barrell, ed.(1994).
- Johnson, G. and R. Layard(1986), “The Natural Rate of Unemployment: Explanation and Policy”, in O. Ashenfelter and R. Layard, eds. *The Handbook of Labour Economics*, North-Holland.
- Layard, R.(1988), “Discussion”, following M. Burda, “Unemployment”, in

*Economic Policy*, No. 7, October.

- Layard, R., S. Nickell and R. Jackman(1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press.
- Meager, N.(1994), “Self-Employment Schemes for the Unemployed in the European Community: the Emergence of a New Institution and Its Evaluation”, in G. Schmid (ed.), *Labor Market Institutions in Europe*, M.E.Sharpe.
- Muysken, J.(1994), *Measurement and Analysis of Job Vacancies: An International Comparison*, Avebury.
- Narendranathan, W., S. Nickell and J. Stern(1985), “Unemployment Benefits Revisited”, *Economic Journal*, June.
- OECD(1991), *Employment Outlook*
- \_\_\_\_\_(1993), *The Public Employment Service in Japan, Norway, Spain and the United Kingdom*
- \_\_\_\_\_(1994), *The OECD Jobs Study, Evidence and Explanations, Part II, The Adjustment Potential of the Labour Market.*
- \_\_\_\_\_(1996a), *The Public Employment Service in Australia, Germany, and Sweden.*
- \_\_\_\_\_(1996b), *The Public Employment Service in Denmark, Finland and Italy.*
- \_\_\_\_\_(1998), *Employment Outlook*
- Reissert, B. and G. Schmid(1994), “Unemployment Compensation and Active Labor Market Policy: The Impact of Unemployment Benefits on Income Security, Work Incentives, and Public Policy”, in G. Schmid(ed.), *Labor Market Institutions in Europe: A Socioeconomic Evaluation of Performance*, M. E. Sharpe.
- Therborn, G.(1986), *Why Some People are More Unemployed than Others*, Verso.
- Wadsworth(1991), “Unemployment Benefits and Search Effort in the UK Labour

Market”, *Economica*, No. 58.

Zimmerman, K.(1993), “Labour Responses to Taxes and Benefits in Germany”,  
in A. Atkinson and G. Morgensen, eds. *Welfare and Work  
Incentives: A North European Perspective*, Clarendon Press.

## 제2장 고용조정의 유형과 외국 고용조정의 특징

이 병 희 \*

### 1. 머리말

IMF관리체제이후 고용조정이 광범위하게 벌어지고 있다. 기업들은 종래와 달리 생산위축에 대응하여 고용관계의 단절을 통한 직접적인 고용조정에 의존함으로써 대량실업을 촉진하고 있다. 정부가 추진하고 있는 기업, 금융, 공공부문의 구조조정 또한 법제도의 개혁이나 부실경영, 관치금융, 정경유착에 대한 책임을 묻는 것에 소홀하고 주로 인력감축을 통한 경비절감 위주로 나감으로써 대량실업을 유발하고 있다.

이러한 대량실업 사태에 직면하여 고용조정의 방법과 내용에 대한 많은 논란이 제기되고 있다. 현재 추진되고 있는 노동시장 유연화 정책은 한마디로 노동시장에서의 임금결정이나 고용에 경쟁원리를 도입함으로써 경쟁적 노동시장을 확립하고자 하는 것으로 요약될 수 있다. 그러나 이러한 경쟁노동시장의 원형이라고 하는 영미의 신자유주의적인 노동시장 정책은 추진과정에서의 노동배제적인 성격 때문에 노동조합과는 항상 긴장관계를 유지하게 되고, 그 노동시장 성과도 계속해서 논란의 대상이 되고 있다. 이에 비하여 유럽이나 일본에서는 노사정간의 협력관계를 유지하면서 완만한 구조조정과정을 밟고 있으며, 감원보다

---

\* 한국노동연구원 부연구위원

는 노동시간·임금의 조정을 통해 경기변동에 대응하고 있다(최영기, 1998). 각각의 모델은 나름의 공과가 있기 때문에 어느 방식이 우월하다고 단정할 수는 없지만, 영미화 일변도의 신자유주의적인 정책이 노동시장의 효율성과 공정성을 제고하는 유일한 모델인가에 대해서는 면밀한 검토가 있어야 할 것이다.

우선 2절에서는 노동시장의 유연화와 고용조정에 대한 논의를 살펴보고, 3절에서는 외국의 고용조정 유형을 비교 분석한다.

## 2. 노동시장 유연화와 고용조정

### 1) 노동의 유연성<sup>1)</sup>

노동의 유연성은 1980년대 이후 현대 자본주의를 표상하는 핵심적인 개념으로 대두되어 왔다. 그럼에도 불구하고 노동의 유연성은 상당히 모호한 개념이다. 일단 노동의 유연성은 ‘불안정하고 변동하는 경제상황에 맞추어 노동인력 규모, 노동시간, 임금 등을 조정할 수 있는 능력’이라고 정의될 수 있다. 그러나 유연성이라는 일견 긍정적으로 보이는 용어의 이면에는 종래의 노사간 사회적 관계를 파괴하여 자유로운 기업활동을 확보하려는 목적이 담겨있는 것이 사실이다.

한편 노동의 유연성 개념에 대한 논쟁 못지 않게 유연성의 유형에 대해서도 여러 가지 논란이 있는데, 여기에서는 임노동의 재생산과정에 걸쳐 제기되는 유연성 추진 전략에 따라 유연성을 분류하여 검토하도록 한다. 즉, 노동력이 거래되는 노동시장, 실제 노동력을 지출하는 노동과정, 노동력의 지출이 끝난 뒤 임금을 받아 노동자가 생활하여 노동력을 재생산하는 과정, 그리고 위의 과정 모두에 영향을 미치는 노사관

---

1) 이하의 내용은 윤진호·이병희(1998) 참조

계(또는 노사정관계)의 전과정에 걸쳐 유연성이 추진되는 것이다.

<표 6-1> 노동유연성의 유형

노동시장의 유연성	수량적 유연성	채용, 해고, 고용형태(비정규직), 노동시간
	임금 유연성	임금수준, 임금구조, 임금체계
노동과정의 유연성	생산방식의 유연성	자동화, 로봇화, 범용기계, ME화, 린생산방식
	노동편성의 유연성	다능공화, 직무범위의 확대, 배치전환, 파견
노동력재생산의 유연성	사회복지의 유연성	사회복지 수준, 범위, 기간
	생계비의 유연성	소비량, 물가
노사관계의 유연성	노사관계의 유연성	노조세력, 단체협약
	노동정책의 유연성	규제완화

각각의 유연성이 무엇을 의미하는가를 살펴보자.

첫째로 노동시장의 유연성은 고용, 해고, 노동시간에 관한 수량적 유연성(numerical flexibility), 그리고 임금에 관한 유연성(wage flexibility)을 포함한다.

수량적 유연성은 사용자가 상품에 대한 예상수요의 변화에 대처하여 고용규모 및 노동시간을 신속적으로 조정할 수 있는 능력을 의미한다. 포드주의적 생산체제의 노사관계 유형인 제도화된 단체교섭을 지양하고, 노동시장의 각종 규제를 완화함으로써 정리해고를 용이하게 하고, 정규직 노동자를 줄이고 임시직 노동자나 파트타임 노동자 등 비정규적 고용형태를 확대하여 기업 외부 노동시장의 수량적 유연성을 확보할 수 있다. 또한 기업 안에서 노동시간을 유연하게 조정할 수 있다. 예컨대 한 주 동안의 절대 노동시간만을 결정한 채, 매일 매일의 노동시간을 사용자가 자유롭게 조정할 수 있는 변형노동시간제, 휴가나 공휴일 등을 유연하게 조절하는 변형노동일제, 다양한 형태의 교대근무제

등이 있다. 그리고 아예 작업의 상당 부분을 외부에 맡겨 버림으로써 경직성을 탈피하는 방법도 있는데, 이러한 방안을 노동의 외부화(externalization) 또는 원격화(distancing)라고 한다. 예컨대, 외주, 하청이나 소사장제 도입, 파견 노동제 등이다. 이러한 외부화를 통해 사용자는 과잉 고용에 따른 비용 증대를 피할 수 있고 노조의 압력에서 벗어나기 때문에 고용의 유연화를 달성할 수 있다.

둘째, 노동과정의 유연성은 흔히 기능적 유연성(functional flexibility) 또는 내부적 유연성(internal flexibility)이라고 부르는 개념과 유사하다. 노동과정의 유연성을 확보하기 위해서는 생산방식의 유연성을 확보함과 동시에 노동편성의 유연성도 확보해야 할 것이다.

먼저 생산방식에서 유연성을 확보하기 위해서는 노동수단과 공장조직을 전반적으로 혁신해야 한다. 수요 변화에 적극적으로 대응할 수 있는, 활용범위가 다양한 범용기계를 도입하여 다품종 소량생산을 유지해야 한다. 또한 정보기술을 이용하여 생산과 판매, 재고관리를 총체적으로 조정해야 한다. 이른바 유연생산체제(flexible manufacturing system), 린생산방식이 그것이다.

다음으로 노동편성의 유연성이란 유연생산체제에 맞도록 노동자의 작업내용과 작업조직을 혁신하는 것을 의미한다. 가장 중요한 것은 다능공화인데, 이것은 교육훈련을 통해 한 명의 노동자가 다양한 직무를 소화할 수 있도록 하는 것이다. 개별 노동자의 직무 범위가 확대되고 충실하게 되며, 노동자들 사이에 직무의 순환이 이루어진다. 또한 팀작업이 도입되며, 노동자들의 책임과 자율성이 강화된다.

셋째로 노동력 재생산의 유연성이란 사회복지의 범위와 충실도, 그리고 필요한 생계비 수준을 조정하는 것을 의미하는데, 포드주의적 노사 타협 하에서 노동자의 기본생활을 보장해 왔던 국가의 사회보장을 축소, 철폐함으로써 재정의 경직성을 완화시키고, 경제에 대한 국가개입을 약화시켜 작은 정부를 실현함으로써 자본에게 수익성과 효율성을

보장하려는 것이다.

넷째로 노사관계의 유연성이란 노조의 세력을 약화시키고 단체협약을 폐지하며, 국가의 노동보호정책을 철폐하여 사용자가 노동자에게 일방적 권력을 행사하게 하는 것을 의미한다.

위와 같은 내용을 가진 노동유연성의 핵심은 경직된 노동시장에 경쟁원리를 도입하여 생산요소인 노동력을 효율적으로 사용함으로써 자본의 수익성을 높이고 궁극적으로는 경쟁력을 향상시킨다는 것이다. 이러한 노동의 유연화 전략이 주목을 받게 된 것은 1980년대 초반에 미국이 고용기적(job miracle)이라 불릴 만큼 고용창출이 늘어난 반면 대조적으로 유럽에서는 고용수준이 정체하고 실업률이 높아지고 있었기 때문이다. 이러한 현상에 대해 유연화론자들은 미국이 실업률을 낮추고 조기에 경기회복에 성공하게 된 고용기적의 배후에는 임금이 신축적이고 해고가 자유로운 고용관행이 있었기 때문이라고 주장한다. 이에 비해 유럽에서는 임금결정과 고용관계에 대한 높은 법적·사회적 규제와 관대한 복지제도가 노동시장 유연성을 저해하고 높은 실업률을 초래하게 되었다는 것이다. 다시 말해 고용보호를 중심으로 한 노동시장 규제가 강한 나라일수록 경제성장의 둔화와 심각한 실업문제에 직면하게 된다는 신자유주의적인 담론이 확산되고 있는 것이다. 따라서 고용을 창출하기 위해서는 임금 결정이나 고용보호에 대한 규제를 완화하거나 철폐하고 노동조합의 권한을 약화시켜야 한다는 처방이 나오고 있다.

그러나 이러한 견해에 대한 반론도 적지 않다. 유연화론 비판자들은 선진 자본주의국들이 경험한 경제위기가 반드시 노동시장의 제도적 경직성 때문에 발생한 것이 아니라 종래의 포드주의적 생산방식(Fordist rigidity)에 토대를 둔 기업의 조직구조, 경영방식에 기인하는 것이라고 주장한다. 설혹 노동시장의 경직성이 존재한다고 하더라도, 이는 경제위기를 가져온 원인이라기보다는 포드주의의 위기를 반영하는 결과에 불과하며, 따라서 노동의 유연화론은 원인과 결과를 전도한 논리라는

것이다(Boyer, 1993). ILO 또한 노동시장 요인만으로 지난 20년간 저성장-고실업이 지속되는 것으로 볼 수 없다고 주장한다. 유럽의 경우 통화통합을 위한 마스트리히트 조약의 이행을 위해 각국이 긴축정책을 추진함으로써 저성장이 지속되고 있기 때문에 고실업이 계속되고 있다는 것이다. 따라서 현재의 대량실업을 해결하기 위해서는 수요의 부족에 의한 성장의 제약을 풀기 위하여 경기부양적인 거시경제정책이 이루어져야 할 것이라고 주장하고 있다(ILO, 1996).

## 2) 고용조정 유형

우리가 이 글에서 주로 관심을 가지고 있는 고용조정의 유형을 좁게 생각하면 노동자수와 노동시간을 조정하는 양적인 고용조정을 의미한다. 그러나 노동력 재배치도 간접적인 조정효과가 있기 때문에 이를 포함하여 고용조정으로 인식하는 것이 일반적이다. 그러나 노동시간과 노동자수의 조정은 임금조정과 연계되어서 적용되는 경우가 많기 때문에 고용조정을 광의로 해석할 경우 임금조정도 고용조정에 포함된다.

각각을 살펴보면, 첫째 노동자수를 조정하는 방법은 인력수요가 줄어들 때 신규 및 중도채용의 중지 또는 삭감, 결원 발생시 보충을 하지 않거나 일부만 보충, 비정규 노동자의 계약갱신 중지, 기존 노동자의 희망퇴직 유도 또는 경영상 이유에 의한 해고 등이 있다. 이러한 고용조정은 종래에는 불황 등의 경제적인 이유에 대처하기 위해 단기간 대응의 성격을 띠었으나, 최근에는 기업의 경영성과나 경쟁여건에 관계없이 사업구조 재편, 기술혁신 등에 따른 공세적인 구조조정의 성격이 강해지고 있다. 한편 정규직 노동자를 줄이고 임시직, 파트타임, 계약직, 파견노동자 등 비정규직 고용형태로 대체하는 고용형태의 다양화 또한 노동력 규모의 양적인 조정에 해당한다.

둘째 고용규모 자체의 변경 없이 노동시간의 조정을 통해 고용조정

의 효과를 발휘할 수 있다. 여기에는 정규노동시간을 줄이거나, 초과노동시간을 줄이거나 없애는 방법, 연월차 휴가 사용의 확대, 일시적인 휴업 등이 이에 속한다. 이와 관련하여 일자리 나누기(work sharing)는 경기변동에 따른 노동수요의 감소를 감원 없이 노동시간 단축을 통한 일자리 재분배를 통해 대응하고자 하는 방법이다. 이러한 일자리 나누기는 비자발적 실업을 줄이고 고용을 유지·창출하기 위하여 일자리를 재분배함으로써 실업에 따른 고통을 함께 분담하자는 적극적인 사회연대적인 의미를 가지고 있다. 일자리를 나누는 방식은 여러 가지가 있을 수 있는데 가장 대표적인 것이 주당 표준노동시간의 단축, 초과노동의 규제, 휴가 및 휴일의 증대를 통한 일자리 나누기(trading hours for jobs)이다. 그 외에도 비정규직에게 비례적인 노동조건을 보장하는 한에서, 정규직 노동자의 노동시간을 단축하여 여러 명의 파트타임을 채용하는 직무분할제(job sharing), 재직 노동자에게 안식년제, 교육휴직, 양육휴직, 순환휴직, 조기퇴직을 장려하는 대신 실업자를 채용하는 일자리 교환(job trading) 방식 등이 있다(이병희, 1999).

셋째, 노동력 재배치를 통한 고용조정 방법에는 배치전환, 응원, 전직(轉籍), 출향(出向) 등의 방법이 있다. 배치전환이란 동일 기업내에서 노동자의 직무내용·근무장소 등을 장기간에 걸쳐 변경시키는 것이며, 응원은 단기간의 변경을 말한다. 전직이란 현재 회사에서 퇴직시키고 자회사, 관계회사, 거래처 등에 재취직시키는 제도이다. 출향이란 현재 회사의 신분을 보유하면서 하청기업 등에 가서 일하는 제도로서, 일본에서 고용조정의 일환으로 널리 활용되고 있는 제도이다.

넷째, 임금조정은 매출액 감소 등의 어려움에 직면한 기업에서 가장 널리 활용된다. 임금삭감, 비임금 노동비용의 삭감 등은 고용조정과 함께 이루어지기도 한다. 또한 성과급, 연봉제, 직능급 등의 임금체계의로의 전환도 함께 이루어지는 경우가 많다.

이러한 고용조정이 이루어지는 방법은 나라마다 다르다. 크게 유형화

하자면, 직접적인 고용조정을 우선하는 영미형, 고용규모 자체의 조정보다는 노동시간 조정을 우선하는 유럽형, 양적인 고용조정을 최대한 억제하면서 임금조정으로 저비용 구조를 유지하는 일본형 등으로 분류할 수 있다.

### 3. 외국의 고용조정

#### 1) 미국의 고용조정

미국은 고용조정이 매우 신속적으로 이루어질 수 있는 나라로 알려져 있다. 실제 1980년대 초이래 경영구조 개편의 일환으로 다운사이징(downsizing)이 유행처럼 광범하게 추진되어 왔다. 이처럼 미국이 고용조정을 활발하게 추진할 수 있었던 것은 노동자를 기업재량에 따라 해고할 수 있는 제도(layoff)가 있었기 때문이다. 그렇다고 기업이 임의로 노동자의 해고를 결정하는 것은 아니며, 최소한 노동자의 안전과 건강, 고용의 형평성에 대해서는 엄격히 규제하고 있다(조준모, 1997).<sup>2)</sup>

이러한 미국의 고용조정이 주목을 받은 이유는 <표 6-2>에서 보듯이

- 
- 2) 그러나 매우 유연한 노동시장을 가지고 있는 것으로 알려진 미국에서조차 노조가 있는 대기업에서 해고전권을 발휘하기는 쉽지 않다. 차별적 해고에 대한 규제뿐만 아니라 선임권(seniority)의 역순으로 해고를 하여야 하며, 해고 횟수에 따라 차등적으로(experience-rating) 실업보험금에 보험료를 납부하여야 하는 규정을 통해 고용 변동이 심한 기업에게 벌칙을 부과하고 있기 때문이다. 또한 1988년에는 고용조정과 재훈련예고법(Worker Adjustment and Retraining Notification Act)을 제정하여 해고에 제한을 두고 있다. 공장폐쇄나 대량해고시 100인 이상 사업장의 사용자는 60일전에 해당 노동자와 주 및 지방정부의 관계기관에 서면으로 통보하여야 한다. 사용자가 사전통지 의무를 위반하는 경우 노동자는 민사소송을 제기하여 예고기간의 부족일(60일 이내)에 해당하는 임금을 청구할 수 있으며, 또한 주·지방정부에 대한 예고의무를 위반한 경우 1일당 500달러 이내의 제재를 부과하게 된다. 다만 유럽과는 달리 노동자 대표와 협의하거나 해고 노동자에게 보상하도록 의무화되어 있지는 않다.

미국은 비실업자 중에서 실업자가 될 확률이 유럽에 비해 높지만, 실업자 중에서 비실업자가 될 확률도 동시에 높게 나타난다. 즉, 실업을 경험하는 빈도가 높은 반면 재취업할 확률 역시 높아 실업기간은 비교적 단기간이며, 나아가 낮은 실업률을 달성하게 되었다는 것이다.

<표 6-2> 월간 노동이동률과 실업률(1993년) (단위: %)

	미국	일본	프랑스	독일	스웨덴
실업률	6.8	2.5	11.7	8.9	9.3
실업을 경험할 확률	2.06	0.38	0.34	0.57	1.25
실업을 벗어날 확률	37.4	17.1	3.4	9.0	11.6

자료: OECD(1994), *Jobs Study*, 조준모(1997) p.14에서 재인용.

그러나 낮은 실업률을 달성하였다는 점에서 미국은 주목받아야 하지만,<sup>3)</sup> 빈번한 고용조정과 유연성이 반드시 양호한 고용성과로 귀결되는 것은 아니다. 시장원리에 기초한 고용조정의 가장 큰 문제점은 지난 20여년 동안 실질임금의 저하와 소득 불평등의 증대를 초래하여 경제성과를 공평하게 배분하는데 실패하였기 때문이다. <표 6-3>에서 보는 바와 같이 미국은 주요선진국 중 소득분배가 가장 불평등한 나라이며, 1980년대 초반에 비해 90년대 중반에 뉴질랜드에 이어 불평등이 가장 크게 증가한 것으로 나타나고 있다. 또한 고용의 질 악화에 따라 근로빈민(working poor) 증대 등 사회적 배제의 새로운 양상이 전개되고 있다.

3) 더 많은 일자리를 창출하였다는 점에 대한 의문이 제기되는 것도 사실이다. 윤진호(1999)에 따르면, 1995년 현재 미국의 공식 실업률은 5.6%이지만 대량의 실망실업자와 비자발적 파트타임 노동자를 합하면 잠재적 실업률은 12% 이상에 달할 것으로 추정되고 있다. 또한 미국의 인구 대비 교도소 수감자 비율은 유럽의 10배에 달하며, 전체 수감자수는 1995년 현재 160만명으로서 10년 사이에 2배나 증가하였다고 한다.

뿐만 아니라 경영진의 일방적인 주도하에 추진된 인력감축 위주의 정책이 기업 조직 내외에 의도하지 않은 부작용과 문제점을 낳은 것으로 보고되고 있다. 다운사이징에 의한 생산성, 수익성 등의 경영성과가 애초의 기대에 미치지 못하는 것으로 나타나고 있을 뿐만 아니라 종업원들의 사기에 심대한 악영향을 미쳤으며, 노사관계의 갈등을 증대시키는 원인이 되고 있다. 이에 따라 많은 미국기업들은 이제 노사간의 협의를 통해 해고를 피할 수 있는 다양한 방안을 도입하고 있으며, 해고는 최후의 수단으로 최소화하여 실시하는 방향으로 전환하고 있다(박우성 외, 1998).

<표 6-3> 선진국의 소득불평등의 변화(남자)

분류	국가	80년대 초반	90년대 중반	연간 변화폭
불평등의 큰폭 증가	뉴질랜드	2.72('84)	3.16('94)	0.044
	미국	3.18('79)	4.35('95)	0.027
	이탈리아	2.29('79)	2.64('93)	0.025
	캐나다	3.46('81)	3.74('94)	0.021
	영국	2.45('79)	3.31('95)	0.020
불평등의 소폭 증가	오스트레일리아	2.74('79)	2.94('95)	0.013
	일본	2.59('79)	2.77('94)	0.012
	오스트리아	2.61('80)	2.77('94)	0.009
	네덜란드	2.51('85)	2.59('94)	0.009
	스웨덴	2.11('79)	2.20('93)	0.008
	핀란드	2.44('80)	2.53('94)	0.006
	덴마크	2.14('80)	2.17('90)	0.003
	프랑스	3.39('79)	3.43('94)	0.002
불평등의 감소	벨기에	2.29('85)	2.25('94)	-0.004
	노르웨이	2.05('80)	1.98('91)	-0.006
	독일	2.38('83)	2.25('93)	-0.013

주: 1) 소득불평등 지표는 근로소득크기별로 90번째 소득/10번째 소득임.

2) 괄호 안은 연도임.

자료: Freeman(1996), 이병희(1998)에서 인용

## 2) 유럽의 고용조정

유럽은 정리해고를 허용하고 있지만, 그 절차를 비교적 엄격히 규정하고 있다. 정리해고시에 사용자들은 공장위원회와 노동관청에 사전에 통지하고, 공장위원회와 협의하도록 의무화되어 있으며, 일부 국가에서는 해고 노동자에 대한 재훈련과 보상에 관한 사회적 계획(social plan)을 공장위원회와 협의하거나 더 나아가 노동법원의 승인을 얻도록 하고 있다. 예를 들어 독일의 해고제한법(Dismissal Protection Act)에서는 경제적 이유에 의한 해고에 대해 사업체의 경제적 목표 달성을 위해 해고가 절대적으로 필요한 경우에만 인정하고 있다. 즉, 노동시간의 단축, 기업내 재배치, 재훈련 등 대안적 방안에 의해 해고를 예방할 수 있을 경우 종업원을 해고할 수 없다. 또한 해고대상자는 사용자의 인사고과가 아니라 연령, 혼인상태, 근속년수, 부양가족, 개인적 경제사정, 재취직 가능성 등의 '사회적 기준'에 따라 합리적으로 선정하도록 하고 있다. 그리고 종업원대표법에서는 해고시 사용자가 종업원평의회와 사전 협의하도록 의무화하고 있으며, 대규모 해고의 경우 공장위원회는 해고대상자의 사회적, 경제적 곤란을 최소화하기 위한 사회적 계획의 협의를 사용자에게 요구할 권리를 가지는데, 여기에는 조기퇴직제, 해고보상금 등이 포함된다.

이처럼 해고에 대한 규제가 강하기 때문에, 유럽에서는 일반적으로 고용안정을 보장하는 대신에 일자리 나누기와 조기퇴직제, 단시간 근로 등을 통한 고용조정을 한다. 독일 폭스바겐의 1994~95년 노동시간 단축 협약이나 프랑스의 2000년 주 35시간으로의 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기 계획은 대표적인 사례이다.

유럽 모델에 대해 크게 논란이 되는 것은 노동시장에 대한 보호 또는 규제가 노동시장의 조정속도를 저해하느냐이다. 유연화론에 따르면, 채용과 해고에 대한 사용자의 재량을 제한하는 고용보장정책은 노동력

의 원활한 조정을 저해하고 노동비용을 상승시킨다. 특히 높은 수준의 해고비용(해고수당, 해고절차 등) 때문에 기업은 신규 고용규모를 축소 시킴으로써 기업의 고용창출이 어려움을 겪는다는 것이다. 그러나 이에 대한 실증적 증거는 거의 없는 것으로 보고되고 있다. 노동시장 규제가 낮은 미국과 규제가 높은 유럽 나라들 사이에 생산량의 변화에 따라 총노동시간(=취업자의 수×1인당 노동시간)이 어떻게 변화하는지에 대한 실증연구 결과에 따르면, 수요감소에 따른 노동력 조정 효과가 단기적으로는 미국이 더 빠른 것으로 나타나지만, 일정한 시간이 지나면 거의 차이가 없는 것으로 나타난다. 미국은 해고를 통해 취업자의 수를 삭감하지만, 독일, 프랑스, 벨기에 등은 노동시간을 단축하기 때문에 총 투입량 면에서는 결과적으로 거의 유사한 조정효과를 보이고 있기 때문이다. 또한 유럽 국가들이 80년대 중반에 고용보호정책을 완화한 이후에도 고용조정속도에는 별다른 차이가 없는 것으로 나타나고 있다. 따라서 고용보장정책 때문에 노동시장의 조정이 지체된다고 말하기는 어렵다(Abraham & Houseman, 1994). 해고규제는 경기순환에 따른 변동을 줄이는 완충역할을 하는 긍정적인 효과를 가지며, 단순히 평균 실업률을 증대하게 될 것이라고 믿을 이유는 없다. 실제로 유럽 국가들은 80년대 후반 이후 계약직 고용의 허용, 탄력적 노동시간제도 등 유연화를 허용하는 방향으로 나아가고 있지만, 미국모델을 모방한 시장적 유연화를 추구하고 있지는 않다.

오히려 문제는 실업자의 재취업이 어려운 상황에서 장기실업이 구조화될 가능성이 있다. 해고규제가 취업자를 실직위협으로부터 보호하여 고임금이 요구되는 상황으로 이어진다면, 취업자와 실업자간 양극화의 위험이 더욱 커지게 될 것이다. <표 6-4>에서 보이듯, 실제로 유럽에서 실업자 가운데 1년 이상의 장기실업자가 차지하는 비중은 무려 50% 수준에 이른다. 이는 일단 어떤 이유로 실직하게 되면 다시 재취업하기가 매우 어렵다는 것을 의미한다. 이러한 장기실업자는 사회적 배제집단을

형성함으로써 심각한 사회문제를 초래하고 있다.

<표 6-4> 선진자본주의국의 실업률 비교 (1996년) (단위: %)

구 분	실업률	청년실업률 (15~24세)	여성 실업률	저학력 실업률(1994)	장기실업자 비중	
북미	캐나다	9.7	16.1	9.4	14.4	13.9
	미국	5.4	12.0	5.4	12.4	9.5
	일본	3.4	6.6	3.4		19.9
중서유럽	오스트리아	4.4	6.9	5.2	5.1	25.6
	벨기에	9.8	20.5	12.4	18.2	61.3
	프랑스	12.4	26.3	14.2	15.9	39.5
	독일	9.0	8.0	10.2	13.2	48.3
	아일랜드	12.3	18.2	11.9	21.6	59.5
	룩셈부르크	3.1	9.2	4.7		27.6
	네덜란드	6.3	11.4	8.1	9.8	49.0
	스위스	3.5	4.9	4.3	5.5	25.9
남유럽	영국	8.2	14.7	6.3	8.2	39.8
	이탈리아	12.0	34.1	16.5	12.8	65.6
	포르투갈	7.3	16.7	8.5	7.0	53.1
북구	스페인	22.2	42.0	29.6	28.7	55.7
	덴마크	6.0	10.6	8.4	18.4	26.5
	핀란드	15.7	24.7	16.5	21.0	35.9
	노르웨이	4.9	12.5	4.9	5.6	14.0
오세아니아	스웨덴	10.0	15.7	7.4	7.7	17.1
	오스트레일리아	8.6	14.8	8.0	8.6	28.4
	뉴질랜드	6.1	11.7	6.1	7.2	16.9
OECD		7.1	13.2	7.7		34.0
유럽연합		11.5	20.1	13.8		49.3

자료 : OECD(1997).

### 3) 일본의 고용조정

일본은 이른바 종신고용제로 알려진 장기고용관계를 전제로 하고 있으므로 불황기에도 가능하면 정규노동력의 해고를 피하는 것이 일반적이다. 그러나 1990년대 들어 장기적인 불황에 접어들면서 종래의 일본

적 고용관행의 붕괴론까지 등장하고 있는 형편이다. 이에 따라 종래 종신고용제 하에 있던 대기업 정규노동력마저 고용보장이 흔들리고 있는 상황이다. 과거 일본에서의 고용조정은 경기침체의 심각도에 따라 대상을 임시직, 파트타임, 아르바이트, 계절노동자로부터 상용노동자로 확대하여 나가며, 블루칼라 부문에서는 단기적인 고용조정을 하지만 화이트칼라 사무관리 부문에서는 기업의 장기적인 계획 하에서 조정을 한다는 특징이 있었다. 그러나 최근에는 기업조직의 재구축에 따라 연공주의를 대폭적으로 수정한 인사고용제도의 개혁과 함께 화이트칼라와 관리직 부문에서도 고용조정이 광범하게 이루어지고 있다.

그렇지만 고용조정 방법에 있어서는 최근까지 해고나 희망퇴직모집 등 노동자를 자르는 식의 방법은 매우 미미하게 이뤄진 것으로 나타난다. 우선 고용조정을 단행한 기업이 전체에서 차지하는 비중은 제조업의 경우 제1차 석유�위기 당시 70%대를 기록한 이후 95년 이후에는 30%대를 유지하고 있다. 또한 고용조정 방법으로는 종래처럼 잔업규제나 출향, 배치전환, 중도채용의 삭감 및 정지 등이 주를 이루고 있으며, 희망퇴직자 모집 및 해고는 1998년에도 3% 정도에 불과하다.

즉, 일본의 고용조정 방식은 ‘고용안정과 함께 하는 노동시장 유연화 추구’로 요약할 수 있으며, 이는 경영환경이 어려워진 급격한 변화의 시대일수록 ‘고용의 안정이 가장 중요한 과제’라는 관점에서 더욱 강조되고 있다는 점에서 시사적이다. 해고나 희망퇴직자 모집, 전직조차도 아직 일반화되어 있지 않으며, 양적 고용조정이 필요한 대다수의 기업들은 근로시간 조정이나 비정규직을 중심으로 한 조정 또는 신규채용억제, 자연감소 등에 의존하거나, 나아가서는 고용을 보장하면서 인원을 조정하는 일본의 독특한 제도인 출향이나 파견, 배치전환 등을 적극적으로 활용하고 있는 것이다(박훤구·강순희, 1997).

&lt;표 6-5&gt; 경기불황시기 일본기업의 고용조정 현황(제조업) (단위: %)

구 분	1차 석유위기 (75.1-3)	엔고불황 (86.10-12)	平成불황 (93.10-12)	초엔고 (95.7-9)	98.1-3	98.4-6	98.7-9	98.10-12 (예정)
실시업체	74	40	50	38	31	36	38	39
간업규제	51	26	38	26	18	23	25	26
임시, 파트타임직 해고	21	6	10	3	5	4	4	5
배치전환	22	11	17	13	10	12	12	12
출향		9	12	12	7	9	9	9
중도채용 감소, 중지	44	12	24	15	7	9	10	10
일시휴업	21	3	7	3	1	2	4	5
희망퇴직자 모집, 해고	7	3	2	1	2	2	3	3

주: 복수응답임.

자료: 日本 勞働省, 『勞働經濟動向調査』(한겨레신문, 1999.2.9에서 인용).

## 참고문헌

- 박우성·유규창·이병훈(1998), 『노사협력적 고용조정 - 미국 기업 사례를 중심으로』, 한국노동연구원.
- 박환구·강순희(1997), 『일본의 고용조정: 실태와 시사점』, 한국노동연구원.
- 윤진호(1999), 「실업정책의 문제점과 개선방안」, 대전실업극복시민운동협의회  
실업정책 토론회(1999.1.21) 발표문.
- 윤진호·이병희(1998), 「위기에 빠진 현대자본주의, 위기에 빠진 노사관계」,  
김수행 편, 『청년을 위한 경제학 강의』, 한겨레신문사.
- 이병희(1998), 「선진국의 노동시장구조와 노동시장제도」, 『산업노동연구』, 제  
3권 제2호, 한국산업노동학회.
- \_\_\_\_\_(1999), 「노동시간 단축을 ‘사회적 의제’로」, 『노동사회』 1999년 1월호,  
한국노동사회연구소.
- 조준모(1997), 『미국의 고용조정: 경험과 시사점』, 한국노동연구원.
- 최영기(1998), 「개방적인 시장경제로의 구조조정과 고용정책」, 한국사회정책  
학회(1998.6) 발표문.
- Abraham K. G. and S. H. Houseman(1994), “Does Employment Protection  
Inhibit Labor Market Flexibility? Lessons from Germany, France,  
and Belgium”, R. M. Blank, ed. *Social Protection versus Economic  
Flexibility: Is There a Trade-Off?*.
- Boyer, R.(1993), “Economics of Job Protection and Emerging New Capital-Labor  
Relations”, C. F. Buechtemann, ed. *Employment Security and Labor  
Market Behavior*, ILR Press.
- Freeman(1996), “When Earnings Diverge: Causes, Consequencies, and Cures for  
the New Inequality in the US”, Prepared for the Council on Foreign  
Relations Study Group on Global Trade and Wages, unpublished.
- ILO(1996), *World Employment 1996/97*.
- OECD(1997), *Employment Outlook*.

# Employment Structure and Trade Union Policy in Korea

## 1. Employment Structure in Korea

Unemployment has struck Korean society more seriously than ever before. In 1998, a total of 5,607,000 persons were classified as unemployment, constituting 26.2% of the 'economically active population'. The total percentage of the 'economically active population' affected by unemployment represents 20.6%, including the 'discouraged workers' and 'involuntary part-time workers'.

In addition, the total number of 'the economically non-active population', the number of persons employed in unpaid family work and agriculture, forestry and fishery sectors also has increased. Thus, the quality of employment has greatly deteriorated.

Mass unemployment is a result of the rapid decrease in jobs, not only because the absolute number of employed persons has decreased but also because the number of involuntary unemployed workers has rapidly increased. Direct employment adjustment in the form of discontinued employment relations and the rapid decrease of labor demand destroyed many jobs, which caused the unemployment crisis.

The inflow into unemployment, especially the influx from employment into unemployment has been rapidly increasing. Therefore, it should be emphasized that the main reason for the increase in unemployment is a

mass loss of jobs resulting from the decrease in jobs, not from the supply pressure of influx of the 'economically non-active population' into unemployment.

Considering the international comparison in 1998, our level of unemployment can be compared to countries with high unemployment and is higher than that of the US. So, we can say that the labor market in Korea has been rapidly transformed from the existing stable employment structure into the American model.

The duration of unemployment has been prolonged and the proportion of long unemployment has continuously increased. The longer the duration of unemployment is, the lower the possibility to overcome the long unemployment is.

Mass unemployment is still at an early stage. The proportion of long-term unemployment in Korea is not higher than in foreign countries. Long-term unemployed workers also do not seem to be concentrated on the periphery level of the labor force.

But, due to the fact that the unemployment rate is increasing, especially that of long-term unemployment, that the social safety net is poor and that the periphery level of the labor force should make another attempt to get a job, the possibility that the problem of long-term unemployment will become more serious still exists.

Unprecedented mass unemployment has significantly changed the structure of the labor market. The exposure of permanent unemployment, the extension of the duration of unemployment, the deterioration of the quality

of employment and high levels of unemployment are becoming more characteristic of the labor market.

We are at a turning point where we should decide how to restructure the labor market. If flexibility of the labor market takes top priority and only an ex post facto support policy for unemployment is implemented, it will be difficult to overcome the current mass unemployment crisis. In addition, it is possible that social exclusion and instability will occur.

Due to the poor social safety net, the implementation of a labor-exclusive policy focused on flexibility of the labor market will cause long-term unemployment, increase inequality and lead to social unrest.

## **2. Alternative Policy of Trade Unions**

### *Socio-economic Policy against Neo-liberalism*

It is important for the labor movement to set up, present and implement socio-economic policies to defend employment and life of all working people as well as trade unionists. Currently, capital is presenting the clear direction of its 'neo-liberal structural adjustment'. Unfortunately, it will be difficult for the labor movement to set up an alternative ideology against neo-liberalism in the near future.

Rather than do this, it is more urgent for the labor movement to set up a practical policy target based on common consent by the majority of trade unionists for the time being. The minimum policy target that labor movement can propel assumes both offensive and defensive targets. The 'democratic structural adjustment' and the 'Keynesian expansion policy' are

the offensive targets, and job security and welfare policy for the people are the defensive targets.

### *Measures for Employment and Unemployment*

#### (1) The Basic Position of Trade Unions

Trade Unions should transform the struggle opposing the lay-off system into a struggle demanding social regulation on employment adjustment. Trade unions should press employers to avoid lay-offs, and if possible, they should set up a policy to prevent arbitrary dismissals by insisting on social regulation on the scale and procedure of lay-offs.

For this, it is essential that trade unions engage in a strategy to set up alternative policies on job security, training, working hours, unemployment, and that they defend the interest of working class by positive engagement in structural adjustment and negotiation with employers.

#### (2) Reasonable Improvement of Lay-off System

We should change the ambiguous articles related to lay-offs through revision of the Labor Standard Law or legislation of the dismissal restriction law, and prevent the abuse of lay-offs by employers. On this occasion, we should revise the articles concerned in the Labor Standard Law as follows:

- To define more restrictive requisites of lay-offs.
- To make the procedure of consultation with trade union or workers'

representative clear.

- To prepare concrete criteria on efforts to avoid lay-offs.
- To make a reasonable selection of target for lay-offs
- To make more positive and concrete criteria on reinstatement of dismissed workers

### (3) Improving the Direction of Institutions Concerned Under the Current Labor Standard Law

- The government should improve and make decrees and guidelines related to dismissal clear.
- The government should supervise and regulate illegal or unfair dismissals by some employers.
- The government should control and supervise employers to ensure that full consultations are taken with trade union regarding lay-off procedures.

### (4) Response to Employment Adjustment at the Enterprise Level

- Trade unions should institutionalize job security at the enterprise or industry level through the establishment of an 'employment security committee' and the creation of a collective bargaining agreement on employment.

- Trade unions should demand that employers make an agreement on lay-off procedures and job security in collective bargaining agreements.
- Trade unions at the enterprise level should grasp the financial and managerial situation of the company and protect workers against sudden job insecurity.
- Trade unions should demand that all preparatory measures be taken to minimize the scale of lay-offs, if it is unavoidable.
- Trade unions should demand that employers engage in sincere consultations with them and those targeted for dismissals, when lay-offs occur.
- Trade unions should demand that employers select those targeted for dismissals in reasonable manner. In this case, age, tenure and family situation of workers should be applied to the selection process.
- Trade unions should demand that employers fully compensate those dismissed because lay-offs are not attributable to workers, but to employers.
- Trade unions should establish 'employment security centers' within companies to provide services for those dismissed in cooperation with employers.
- If possible, employees should have the opportunity to take over the bankrupted company. In this situation, employees should demand taxation, financing and legislation support from the government.

### (5) Work Sharing of Employed Workers

The best strategy to secure jobs in periods of depression engage in a policy of sharing jobs through the reduction of working hours. In order to do this, we should focus on the following points:

- First of all, we should consider revising laws for the reduction of working hours.
- Three parties-the government, trade unions and employers- should focus on reduction of real working hours as well as that of legal working hours.
- Work-sharing to maintain and create jobs should be implemented by reducing working hours below legal working hours. In order to support this goal, the current system for maintaining and creating jobs should be accelerated.
- Three parties should expand the possibility of paid leave and increase the total number of leave days.
- Three parties should expand the paid/unpaid leave system and step up a support system for this.

### (6) Unemployment Measures and Social Safety Net

Concerning measures against unemployment, trade unions should focus on the following points:

- In order to resolve current unemployment, three parties should transform

neo-liberal restructuring adjustment and labor market policies based on flexibility into social-inclusive restructuring adjustment and job-creating macro-economic policy.

- Three parties should set up a social safety net through expanding the unemployment fund and introducing unemployment aid to businesses.
- Three parties should positively develop training systems and employment agencies.
- The fundamental resolution of massive unemployment in structuring adjustment is creating jobs through recovering the economy and making industries and enterprises sound. Considering this, trade unions should demand that the government set up and implement macro-economic policies.
- Trade unions should demand that the government and employers allow the participation of trade unions and workers' representatives in procedures for creating unemployment measures.

#### (7) Implementation of Direct Unemployment Measures by Trade Unions

Trade unions are asked to set up and implement an unemployment measure for itself. For this, they should take the following steps:

- Trade unions should actively organize the unemployed.
- Trade unions should deliver services and welfare benefits to the unemployed.

- The trade union movement should establish a 'Regional Center for the unemployed'.
- The trade union movement should represent the interests of the unemployed by pressuring the government and making agreements with employers.

*The Structure of Trade Union and Industrial Relations for Job Security*

- The problems of enterprise union system are coming out with the appearance of so-called 'the IMF management system'. The trade union movement should recognize the needs and urgency of organizational transformation into an industry union system and take efforts to build an industry union system.
- Now is the time to consider seriously the unification of Korean labor movement at a central level. The division of the labor movement means a tremendous disadvantage under the crisis situation.
- The trade union movement should fundamentally re-examine the current bargaining system. In order to prevent job insecurity and prepare measures against mass unemployment, it is absolutely required for Korean society to legalize and institutionalize a newly improved bargaining system. Therefore, three parties including trade unions should seriously consider how to make an institutional framework for central bargaining with the government and employers.