

IMF 시대의 노사관계: 시장적 유연화로부터 협력적 유연화로

'유연화'가 노사관계의 화두로 떠올랐다. 수량적 유연화, 기능적 유연화, 임금 유연화 등 다양한 '유연화' 논의에 대해 노동운동은 어떤 입장을 가져야 하고 무슨 대안을 제시해야 하는가.

윤진호

인하대 경제통상학부 교수

1. IMF 구제금융과 고용위기

IMF 구제금융 신청에 따른 한국경제의 위기는 우리가 종전에 경험하지 못했던 미증유의 시련을 한국경제에 가져다주고 있다. 급속한 성장둔화와 물가상승, 환율 및 금리의 폭등, 기업의 부도, 도산, 임금의 동결 및 삭감 등으로 국민들의 고통은 점점 늘어나고 있다. 특히 그 가운데서도 성장을 저하와 산업구조 조정 및 기업 도산, 인원감축에 따른 대량실업의 우려는 앞으로 한국경제가 해결해야 할 최대 과제가 되고 있다.

정부는 애초 IMF와 98년 성장률을

2.5~3%선, 물가인상률을 5%내로 유지하기로 약속했으나 IMF 구제금융이 실시된 후에도 외환사정 및 금융시장사정이 개선되지 않음에 따라 98년 1월 다시 IMF와의 협의를 통해 98년 GDP 성장률을 1~2%로, 그리고 물가상승률을 9%로 수정 발표하였다. 이처럼 성장전망치가 하향 수정됨에 따라 실업률 역시 애초의 3.9%로부터 5~6%선으로 높아질 것으로 예상되고 있다. 그러나 일부 민간경제연구소에서는 이러한 정부 전망치도 낙관적인 것이며 실제로는 마이너스 성장이 불가피할 것으로 보고 있으며 실업률 역시 7%를 넘을 것으로 예상하고 있다. 이렇게 될 경우 실



효율성이라는 이름 아래 기업의 자의적인 해고를 인정하는 것은 사회적 정의와 공정성을 해치고, 나아가 노동자의 최소한의 생계수단을 빼앗는 행위이다.

업자수는 150만명을 넘을 것으로 보여진다. 물론 우리나라의 노동시장에서는 실직을 하더라도 재취업 가능성이 적고 사회보장기능도 미약하기 때문에 구직을 포기하고 비경제활동인구로 되는 이른바 실망실업자 효과가 커져(특히 여성, 노령자) 이들 실직자가 곧 실업을 상승으로 이어지기보다는 오히려 경제활동참가율을 떨어뜨리는 쪽으로 작용할 가능성이 크지만 아무튼 종전에 우리가 경험하지 못했던 대규모 실업이 불가피한 것으로 보인다.

실업과 고용불안정 외에도 임금동결 및 삭감, 물가상승에 따른 실질임금 저하, 세금인상에 따른 가계부담의 증대 등이 예상

되며 또 임금체계의 개편, 퇴직금제도를 비롯한 각종 사회보장제도의 개편, 축소, 휴일, 휴가 등 부가급부의 축소 등도 예상되어 노동자와 일반국민은 그 어느 때보다도 어려운 시기를 맞이할 것으로 예상된다.

2. IMF의 신자유주의적 정책처방과 그 한계

지난해 12월 IMF는 한국에 대한 구제금융의 대가로 가혹한 내용의 구조조정 조건을 담은 양해안을 내놓았으며 정부는 이를 거의 그대로 수용함으로써 양해각서가 체결되었다. 이 양해각서의 내용은 성장률과 물가상승률 등 거시경제지표 설정, 재

정금융긴축정책 실시, 금융산업 구조조정, 무역 및 자본자유화, 기업경영의 투명성 제고, 노동시장 유연화 등 광범하고도 엄격한 내용을 담은 것으로 앞으로 IMF는 한국정부가 이 양해각서를 얼마나 잘 이행하느냐를 감시하고 그 결과에 따라 자금지원율 하게 되므로 한국정부로서는 이를 충실히 지키겠다고 IMF에 이미 약속한 바 있다. 그러나 과연 이러한 IMF의 정책처방이 진정으로 한국경제를 살릴 수 있는 성격의 것인가에 대해서는 국내외에서 많은 의문이 제기되고 있는 것이 사실이다.

특히 IMF와 한국정부가 지난해 12월 3일 체결한 구제금융에 따른 양해각서에는 「노동시장의 유연성 제고를 위한 추가조치와 고용보험제도의 기능강화」를 내용으로 하는 노동시장 개혁조치가 포함되어 있으며 그 중 외부에 공표되지 않은 노동시장의 유연성 제고조치의 구체적 내용은 「정리해고에 대한 제한 완화와 파견근로제 도입」인 것으로 알려지고 있다.¹⁾

뿐만 아니라 미국측은 데이비드 립튼 재무차관을 통해 IMF와의 협약사항 중 노동정책에 대한 부분이 불충분하다고 지적하면서 임금유연성 제고, 인수합병(M&A) 활성화를 위한 정리해고의 조기실시 뿐만 아니라 파업시 대체근로제 허용까지 요구한 것으로 알려졌다. 사실 노동시장 유연화 문제는 IMF와 미국의 요구가 있기 전

에 이미 정부와 기업에 의해 꾸준히 추진되어 온 과제이다. 그 동안 정부와 기업은 한국경제의 구조조정을 방해하는 요소로서 노동시장의 경직성을 지적, 노동시장의 유연성 제고가 앞으로 노동정책과 경제정책의 최우선 과제가 되어야 한다고 주장해왔다.²⁾ 정부의 21세기 국가과제연구에 의하면 「노동시장의 유연성 제고」가 국가과제의 하나로 거론되고 있으며 이를 위해 파견근로제의 도입, 계약직 근로의 활성화, 시간제 근로 및 제택근로의 활성화, 임금체계의 유연성 제고, 퇴직금제도의 혜택 축소, 연월차휴가 축소 등 다양한 정책과제가 제시되고 있다.³⁾

그러나 이러한 정부와 기업의 주장은 매우 일면적인 것이다. 먼저 노동시장 유연성론은 좁은 의미의 효율성에 지나치게 머물린 논리이다. 자본주의 사회에 있어 고용은 노동자가 본인과 가족의 생계를 유지하기 위한 필수 수단이다. 효율성이라는 이름 아래 기업의 자의적인 해고를 인정하는 것은 사회적 정의와 공정성을 해치고, 나아가 노동자의 최소한의 생계수단을 빼앗는 행위이다. 실업은 비단 노동자 가족의 생계불안을 가져올 뿐만 아니라 당사자의 정신적 파탄, 이혼, 기출, 범죄, 자살 등 가정파괴를 가져와 사회 문제를 야기한다는 것은 이미 선진국에서 실증된 바 있다. 고용불안정은 경제적 효율성에 측면에서

1) 「IMF 「한국경제 극복보고서」(전문), 조선일보, 1997. 12. 8

2) 개정경제원, 「열린 경제로 가기 위한 국가과제」, 1997. 11

3) 한국노동연구원, 「노동시장의 유연성 제고」, 1997. 7. 31)

도 과연 바람직한 것인지 의문이다. 장기적 고용관계는 협조적 노사관계를 유도하고 기업의 기능적 유연성을 증대시키며 기술변화에 대한 노동자의 수용을 쉽게 만든다. 뿐만 아니라 기업에 대한 노동자의 헌신성과 자발적 노력을 유인하고 인적자본에 대한 투자를 유인하여 숙련 형성을 가져옴으로써 전반적인 생산성 향상과 경쟁력 강화를 가져올 수 있다.⁴⁾ 일본의 종신고용제는 그 대표적인 예라 할 것이다.

노동시장 유연성론에서는 또 해고의 자유에 따른 기업의 사적 효율성을 지나치게 강조하는 경향이 있다. 해고는 해당 기업에는 비용절감을 가져다 줄 지 모르나 해고에 따라 노동자와 지역사회가 입게 되는 사회적 비용은 증가하게 된다. 예컨대 실업수당 지출의 증대, 지역사회외 붕괴, 범죄, 알콜중독, 약물중독, 가정파괴, 청소년 문제의 증대 등이 그것이다. 따라서 해고의 비용과 수익을 기업의 좁은 틀 안에서만 평가해서는 안되며 사회 전체의 관점에서 평가할 필요가 있다.

그렇다면 일부에서 주장하듯이 한국의 노동시장은 과연 경직적인가? 먼저 법적 제도적 요인을 살펴보면 정리해고제의 경우 이미 신노동법에 제도가 도입되어 있으며 1999년 3월부터 발효 예정이다. 신노동법상의 정리해고조항은 '긴박한 경영상

의 이유'가 있을 경우 정리해고가 가능하도록 하고 있다. 긴박한 경영상의 이유가 과연 구체적으로 무엇을 의미하는지는 법원의 판례에 따르게 되는데 최근 법원은 정리해고요건을 점차 완화시키고 있어 사용자의 자의적인 해고가 빈발할 것으로 우려되고 있다.

정리해고제 도입이 유예되어 있음에도 불구하고 현재도 법원판례에 의해 정리해고가 빈번하게 행해지고 있는 것이 현실이다. 노동부 보고에 따르면 97년 중 정리해고나 이와 유사한 방식으로 직장을 떠난 노동자수가 연말까지 3만명을 넘어서는 것으로 추정된다. 1997년 10월 말까지 해고된 총 2만3천명 가운데 정리해고를 당한 노동자수는 1만76명이고 사업주 권유에 따른 반강제적인 퇴직자수는 1만3천7명에 달한다.⁵⁾ 그 동안 법원은 정리해고 요건에 대한 판례를 점차 완화시켜 줌으로써 현재로서는 사실상 광범하게 정리해고가 이루어지고 있는 실정이다. 따라서 정리해고조항이 없어 정리해고가 불가능하다는 주장은 사실과 다르다.

또한 정리해고 외에도 명예퇴직, 조기퇴직 등 사실상 반강제적인 자발적 퇴직이 광범하게 이루어지고 있다. 노동연구원 조사에 따르면 조사대상기업의 11.5%가 명예퇴직제를 실시한 경험이 있는 것으로 나

4) C. F. Buechtemann, Employment Security and Labor Market Behavior, ILR Press, 1993;

5) 노동부 「고용보험종합, 각호」

6) 노동연구원, 「고용조정실태조사」, 1997

타났으며, 6) 노동부의 고용전망조사에서도 고용조정 실시방법으로 '희망퇴직자 모집'을 든 기업의 비율이 95년 3/4분기의 1.3%로부터 97년 3/4분기에는 2.1%로 크게 높아지고 있다. 그 밖에도 권고사직 등 불법적인 방법에 의한 반강제적 퇴직도 광범하게 이루어지고 있는데 최근 한라중공업의 대규모 해고사태는 그 전형적인 사례라 하겠다.

우리나라 노동시장의 유연성을 논할 때 무엇보다도 우선 고려해야 할 것은 고용계약 1년 미만의 임시직 노동자의 확산이 급격해지고 있다는 사실이다. 우리나라의 임시직 노동자 비율은 97년 2/4분기 현재

전체 임금노동자의 45.5%에 달하고 있는데 이는 다른 OECD국가들에 비해 훨씬 높은 수준이다(표 1). 따라서 한국의 기업들은 주부 등 보조적 노동자의 파트타임 노동에 의해 노동시장 유연성을 추구하는 유럽국가들과는 달리 정규직과 거의 노동시간이 같으면서 고용계약기간만 짧은 임시직 노동자에 의해 노동시장 유연성을 추구하고 있으며 이는 가정의 가장인 핵심노동자의 고용안정을 해치는 요인으로 작용하고 있는 것으로 분석된다.

실증적으로도 한국의 노동시장이 외국에 비해 경직적이라는 증거는 매우 미약하다. 노동연구원의 연구에 의하면 <표 2>에

〈표 1〉 취업자 대비 임시직과 단시간 노동자 비중의 국제비교

(단위: %)

구 분	임시직(계약직)노동자			단시간 근로자		
	1992년	1993년	1994년	1992년	1993년	1994년
유럽 연합	10.8	10.8	11.0	14.2	14.8	15.3
벨기에	4.9	5.1	5.1	12.4	12.8	12.8
덴마크	11.0	10.7	11.9	22.5	23.3	21.2
독일	10.4	10.2	10.2	14.1	15.1	15.8
그리스	10.3	10.4	10.3	4.8	4.3	4.8
스페인	33.6	32.1	33.6	5.8	6.3	6.9
프랑스	10.4	10.8	10.9	12.7	13.9	14.9
아일랜드	8.7	9.3	9.4	9.1	10.8	10.8
이탈리아	7.3	6.1	7.3	5.9	5.6	6.2
룩셈부르크	2.9	2.7	2.7	6.9	7.3	7.9
네덜란드	9.7	10.0	10.9	34.5	35.0	36.4
오스트리아	-	-	-	8.2	8.7	-
포르투갈	10.8	9.6	9.3	7.3	7.4	8.0
핀란드	13.1	12.7	12.9	7.4	8.4	8.4
스웨덴	10.5	11.5	-	24.3	24.9	-
영국	5.4	5.7	6.3	23.2	23.9	23.8
한국	취업자대비	26.1	26.1	7.1	6.6	6.6
	피용자대비	42.9	41.3	42.2	-	-

* 자료: European Commission, 'Employment in Europe', 1995

서 보듯이 우리 나라의 고용유연성 수치는 0.55로서 미국(0.67)이나 영국(0.71) 등에는 미치지 못하지만 여타 OECD국가들의 중간 정도에 속하고 특히 일본(0.46)에 비해서는 상당히 유연성이 높은 것으로 나타나고 있다. 임금의 유연성 역시 OECD 국가들 중 중간 정도의 수준이다. 다만 근로시간의 유연성은 매우 낮게 나타나는데 이는 그 동안 한국의 기업들이 장시간 노동을 계속해 왔기 때문에 근로시간의 유연성을 발휘할 여유가 없었기 때문인 것으로 생각된다.⁷⁾ 그러나 이것도 신노동법에서 변형근로시간제가 도입되었으므로 앞으로 유연성이 높아질 것으로 생각된다.

이렇게 볼 때 한국의 노동시장이 유연성을 결여하고 있다는 주장은 그 근거가 희박하며 다른 나라에 비해 보더라도 노동시

장의 유연성이 크게 떨어지는 것은 아니고 결론지을 수 있다. 특히 최근 불황의 심화에 따라 취업자증가율이 뚜렷이 떨어지고 임시직 노동자의 수가 급증하는 등 오히려 지나친 노동시장 불안정화의 부작용이 나타나고 있어 정책중심이 노동시장 유연화보다는 고용안정에 두어져야 할 것으로 생각된다.

3. 시장적 유연화로부터 협력적 유연화로

현재 IMF가 강요하고 정부와 기업에 의해 추진되고 있는 노동시장의 유연화는 시장의 강제력에 의해 유연화를 달성하려는 이른바 '시장적 유연화' 일변도라는 점에서 문제가 있다. '시장적 유연화'는 대량해고와 임시노동자의 대량도입, 임금의

(표 2) 산출량에 표준화한 노동변수의 국제비교(1950-83년)

구 분	고 용	근로시간	실질임금
한국	0.55(0.54)	0.06(0.13)	0.68(0.80)
미국	0.67(0.18)	0.19(0.07)	0.25(0.26)
일본	0.46(0.23)	0.21(0.09)	0.50(0.37)
독일	0.66(0.36)	0.33(0.13)	0.54(0.73)
영국	0.71	0.30	0.54
캐나다	0.66	0.30	0.34
덴마크	0.94	0.43	0.80
프랑스	0.59	0.40	0.79
이탈리아	0.51	0.42	0.79
네덜란드	0.63	0.29	0.82
노르웨이	0.68	0.32	0.84
스웨덴	0.64	0.26	0.82

*주: 1) 고용, 근로시간, 실질임금의 각각의 연도별 값에 로그(log)를 취하여 표준편차값을 구한 후 세조업 총산출량(실질)의 연도별 값에 로그를 취하여 표준편차 값을 나누어서 표준화(normalized)한 수치임.

2) 한국, 미국, 일본, 독일의 ()안의 수치는 1983-91년까지의 것임.

*자료: 정인수, 「주요국 노동시장 정책의 변화」, 한국노동연구원, 1997.

7) 정인수, 「고용조정 현황과 정책과제」, 「민주노동총고용특위 수련회 자료」, 1997

최대한 삭감, 그리고 노동조합 기능의 쇠퇴에 대한 약화 등에 의해 노동시장에서 기업의 이윤확보를 위한 최대한의 유리한 조건을 창출함으로써 기업의 축적조건을 회복하려는 시도로 해석할 수 있다. 그러나 이러한 '시장적 유연화'는 결국 대량실업과 대량빈곤, 노동시장의 이중구조화, 고용관계의 불안정화, 그리고 이에 따른 노사관계 악화를 가져오게 될 것이다.

대부분의 사람들은 현재의 금융위환위기의 극복이라는 단기적 과제의 해결에만 급급하여 IMF와 미국이 강요하는 신자유주의적, 시장친화적 정책이 가져올 장기적 문제에 대해서는 등한시하고 있다. 그러나 라틴아메리카의 경우에서 볼 수 있듯이 신자유주의적 개혁은 엄청난 정치적 경제적 사회적 비용을 수반하는 것이다. 이는 심각하고 고통스런 불황의 지속, 대량실업, 실질임금과 생활수준의 급격한 저하, 소득분배 악화, 빈곤 심화, 노동조합 약화, 근로기준 약화 등을 가져오게 되며 이는 다시 실업자를 비롯한 노동자들의 반발을 가져와 사회적 정치적 불안으로 연결될 가능성이 크다. 지난번 노동법 파동 과정에서 경험하였듯이 우리 사회가 과연 이러한 노동자들을 비롯한 국민대중의 반발을 억누르고 경제적 사회적 정치적 불안을 감당할 수 있을 만큼 능력이 있는지에 대해서는 의문이 든다. 설혹 노동자들의 반발을 무릅쓰고 '시장적 유연화'를 달성할 수 있다

고 하더라도 그 과정에서 생기는 엄청난 혼란으로 인해 현 위기로부터의 극복이 훨씬 지연될 가능성이 크다.

따라서 정부도 IMF의 요구나 국제투자자들의 신뢰도 회복 등만을 이유로 '시장적 유연화'를 강행하려는 자세에서 벗어나 국가정책의 자율성을 회복하여야 할 것이다. 사실 세계화의 진전에도 불구하고 국민국가의 정책이 한 나라의 고용수준과 근로조건에 미치는 영향이 아직도 지대하다는 사실을 감안할 때, 한 나라의 노동정책이 단지 국제금융자본의 요구나 국제경쟁력에 대한 고려에 의해서만 수립되고 집행되어서는 안되며, 더욱이 임금삭감과 근로조건 악화 및 대량해고만을 국제경쟁력 향상을 위한 유일한 해결책으로 간주해서는 안될 것이다.⁸⁾

그러다면 현재의 상황에서 우리가 택할 수 있는 최선의 길은 무엇일까? 우리가 택할 수 있는 유일한 길은 노사정 등 관련 당사자들의 참여와 협력에 의해 전략적 동맹(Strategic Alliances)을 체결함으로써 현재의 위기를 극복하고 나아가서 한국경제의 장기적인 발전모델을 만들 수 있는 '협력적 유연화'밖에 없다고 생각한다. '협력적 유연화'는 노사정 등 관련 당사자들의 참여와 협력으로 서로가 최대한 양보하고 서로 받아들일 수 있는 방법으로 유연화를 달성함으로써 상호이익이 되고자 하는 유연화로 볼 수 있다. 예컨대 독일에서의 노

8) ILO, 『World Employment 1996/97: National Policies in a Global Context』, 1996, p. 10

사정 3자에 의한 '협력적 행동' (social corporatism), 일본에서의 기업차원에서 노사협력(micro corporatism)은 '협력적 유연화'의 대표적 예이다.⁹⁾

'협력적 유연화'를 위해서는 노사가 국가와 산업 및 기업의 중요의사결정과정에 대등하게 참여할 필요가 있다. 이를 바탕으로 노동자 훈련, 교육 강화, 다기능화, 숙련기술 향상, 인력 재배치, 근로시간 조정 등의 방법으로 유연화를 달성할 수 있는 것이다. 이를 위해서는 물론 협력당사자들의 상호회생이 필요할 것이다. 즉 사측에서는 소유와 경영의 민주화, 경영유착의 근절, 노동자의 경영참여 허용, 고용보장, 실질소득의 보장, 노사관계의 민주화 등을 위해 노력해야 하며, 노측에서도 생산성 향상 노력, 노사관계의 평화유지 노력, 지나친 임금인상 자제 등이 이루어지도록 할 것이다. 또 정부도 이러한 양측의 협력적 행동이 이루어질 수 있도록 노사자율을 최대한 보장하고 정치민주화, 노사의 중요정책참여 허용, 고용안정정책을 비롯한 적극적 노동시장정책, 사회보장의 충실화 등이 이루어지도록 해야 할 것이다.

어떤 사람은 주로 '시장적 유연화'에 의

존하고 있는 미국과 '협력적 유연화'에 의존하고 있는 독일 등 유럽을 비교하여 미국이 보다 고용창출력이 우수하고 경제성 효과가 좋다고 지적하면서 '시장적 유연화'의 장점을 주장하지만 이는 일방적 견해에 불과하다. 해고가 자유로운 경우 호황시보다 고용창출이 잘되는 경향이 있는 것은 사실이나 반대로 불황시에는 대량해고가 이루어지는 경향이 강하다. 그 결과 고용의 변동이 심하여 전체적으로 노동시장의 안정성을 저해하는 결과를 가져온다.¹⁰⁾ 또 해고규제가 엄격한 나라에서는 불황시 다른 방법(예컨대 노동시간 감축)에 의해 고용조정이 이루어지므로 전체적 효과는 거의 비슷하다는 실증적 연구결과도 많이 나오고 있다.¹¹⁾

4. 노사정 협의체의 성공을 위한 조건

현재의 위기극복을 위한 방안으로 '협력적 유연화'가 거의 유일한 길이라는 점에서 정부가 현위기 극복을 위한 노사정 참여체제의 구축에 나선 것은 올바른 방향이라 할 것이다. 그러나 지난번 노동법 개정과정에서 노사관계개혁위원회가 실질적

9) 종래 많이 이야기되던 '기능적 유연화'와 '수량적 유연화' 간의 구별이 주로 유연화의 수단, 형태에 따른 구별이라고 한다면 '시장적 유연화'와 '협력적 유연화'는 유연화를 취하는 주체의 행동양식에 따른 구별이라고 할 수 있다. 따라서 '협력적 유연화' 하에서는 경제주체들의 양보와 협력으로 수량적 유연화와 기능적 유연화 양쪽 모두가 가장 적절한 형태로 도입될 수 있다. 이는 유종필(1997)이 말하는 '전략적 유연화'와 유사한 개념이다. (Jong-I You, "Globalization and Labor Market Flexibility: The Case of South Korea," in The Fifth Seoul Journal of Economics International Symposium, Seoul National University, August 1997)

10) Stephen Nickel, "Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America," Journal of Economic Perspectives, Vol. 11, No. 3, Summer 1997

11) 외국의 실증에 대해서는 다음의 글을 참고할 것. 문 진호, 「고용조정과 노동조합의 대응」, 『노동시장 유연화의 현황과 정책과제』, 전국근로노동조합총연맹, 1996.

인 권한이 없는 채로 결국 좌초한 전례에서 보듯이 자칫 정부가 이러한 3자 참여체제를 단순한 임금인상억제 및 고용감축을 위한 수단 정도로 이용하려 한다면 이는 만들지 않는 것만 못한 결과를 가져올 것이다.

그렇다면 노사정 협의체가 성공하기 위해서는 어떻게 해야 할까?

첫째, 무엇보다도 우선 현안문제에 대한 정부의 솔선수범과 대통령의 지도력 확보가 중요하다. 정부는 재정지출 축소, 공무원 정원 삭감, 공기업 경영합리화, 공공서비스가격 안정, 부정부패 발본색원 등을 위해 솔선수범해야 한다. 또 정부가 노사 어느 한쪽에 쏠리지 않고 중립적 입장에서 노사간 문제를 풀려는 의지를 보여주어야 한다.

둘째, 노사 대표의 지도력 확보가 중요하다. 노사정 상층대표가 합의한 사항이 하부조직에 의해 받아들여지기 위해서는 대표성을 확보한 권위있는 노사대표의 참여가 필수적이다. 멕시코에서 노사정 협의회가 비교적 성공할 수 있었던 이유도 산별 노동조합을 중심으로 조직된 멕시코의 노동의회(CT)가 조합원들에게 명목임금안정과 생산성 향상을 통해 장기적으로 실질임금과 고용안정을 쟁취한다는 논리를 설득력 있게 전개하여 조합원들의 동참을 유도하는 데 성공했기 때문이라고 할 수

있다.¹²⁾ 현재의 기업별 노동조합과 기업별 단체협상 체제에서는 노사 어느쪽도 강력한 대표성을 확보하기가 어려우며 이 경우 설혹 상층부 대표간에 합의가 이루어져도 하부 조직의 반발에 의해 협약이 실제로 이행되기 어렵게 될 것이다. 따라서 산업별 노동조합의 형성과 산업별 사용자단체의 형성에 의해 산별 협약이 맺어질 수 있도록 유도하는 것이 필요하다. 또 현재 노동자들의 대표권은 한국노총과 민주노총으로 나뉘어져 있으며 그나마 민주노총은 법외단체로 남아 있는 점도 노총의 지도력이 발휘되기 어렵도록 만드는 요인이 되고 있다. 따라서 하루빨리 민주노총을 비롯한 범의 노동단체의 합법화가 이루어지도록 하여야 하며 양 노총이 대동단결할 수 있도록 분위기를 형성해 주는 것이 중요하다.

셋째, 노사정협의회에 경제정책과 노동정책에 관한 상당한 실질적 의사결정 권한이 주어져야 한다. 이를 위해 정부의 책임 있는 공직자가 협의회의 구성원으로 참여하고 협의회에서 결정된 사항이 별다른 수정없이 실제 정책으로 연결될 수 있도록 해야 한다. 더 나아가 멕시코나 독일의 예에서 보듯이 협의회를 공식기구로 제도화하고 회의를 정례화하여야 하며 이를 위해 노사정 협의회에 관한 법률적 근거를 마련할 필요가 있다.

12) 이수봉, 「멕시코의 사회협약(PECE)의 내용과 전개과정」, 『노사정 3자의 사회적 합의 형성방안 모색을 위한 토론회』, 한국노동연구원, 1993.



고용불안의 무용지대였던 사무직 노동자들에게 정리해고 바람이 몰아치고 있다.

넷째, 사회협회의 주 내용은 '고용분담'에 따른 '책임과 권한의 분점'이 되어야 한다. 만약 사회협회의 주내용이 정리해고나 임금억제 등 어느 일방의 고통만 강요하는 것이 된다면 이 협의회는 결코 성공할 수 없다. '참여없는 고용분담'은 특히 노동조합이 받아들이기 어려운 것이다. 따라서 현위기 극복을 위해 고용분담이 꼭 필요하다면 이는 경제주체 간에 공평하게 부담되어야 하며 더 나아가 고용분담에 상응한 '책임과 권한의 분점'이 이루어질 수 있도록 노동조합의 정책참여와 경영참여 등 정부와 기업의 의사결정과정에 대한 참여권을 보장해 주어야 한다.

그렇다면 노사정협의회에서는 앞으로 어떠한 정책과제를 어떠한 방식으로 다루어야 할 것인가?

첫째, 정치민주화와 경제민주화 방안에 대한 논의가 우선되어야 한다. 노사정협의회에서는 현 위기 극복책이나 고용, 임금, 물가 등의 단순한 문제에만 한정하지 말고 우리 경제가 나아가야 할 기본적 방향에 관한 광범한 의제를 토의해야 한다. 우리 경제가 안고 있는 구조적 문제점인 재벌체제와 그에 따른 선단경영, 차입경영, 즉벌 경영체제가 근본적으로 개선되지 않고서는 현 위기의 극복은 물론이고 앞으로의 건전한 성장도 기대할 수 없다. 따라서 이번 기회에 국민적 합의를 바탕으로 재벌체제에 대한 근본적 구조개혁이 필요하다. 또 재벌체제를 유지하고 발전시키는 온상이 되어 왔던 금융권에 의한 특혜와 편중 대출 역시 근본적으로 해결해야 한다. 이를 위해 금융기관의 자율성, 책임성 보장, 금융기관 소유경영체제의 투명화, 관치금

음 체결 등이 필요하다. 한편 정치권과 관료의 부패와 정경유착과 관경유착을 방지하기 위한 근본적 조치로서 정치민주화와 관료민주화의 적극적 추진이 필요하다. 이러한 내용들이 노사정협의회에서 논의될 때 비로소 노동자들에게도 고통분담을 요구할 명분이 설 수 있을 것이다.

둘째, 고용안정화 방안에 대한 논의가 필요하다. 현 단계에서 무엇보다도 시급한 과제는 앞으로 예상되는 대량실업을 막고 고용을 안정화시킴으로써 국민 대다수를 안심시키는 일이다. 이를 위해 먼저 현재 기업에 의해 이루어지고 있는 무분별한 대량해고, 권고사직은 즉시 중단되어야 하며 사측 대표는 이를 약속하여야 한다. 현재의 대량해고는 대부분 법률에서 정한 정당한 해고요건과 해고절차를 지키지 않는 불법적인 것이며 더욱이 본인의 의사에 반한 권고사직은 명백한 법률위반이다. 기업의 이러한 무분별한 불법적 해고행위에 대해서는 정부의 엄중한 단속이 따라야 할 것이다. 해고는 최후의 수단이 되어야 하며 해고에 이르기 전에 기업의 다양한 자구노력과 기업내 고용조정이 이루어져야 한다. 특히 근로시간 단축과 인력재배치, 근로자 교육훈련의 강화 등이 선행되어야 한다. 이와 관련하여 최근 벨기에, 네덜란드, 프랑스, 독일 등 유럽 여러 나라에서 실업률을 낮추기 위해 실시하고 있는 '일자리 나눠 갖기' (work sharing)에 대한 구체적인 논

의가 필요하다. 일자리 나눠 갖기는 불황시 파잉인력 축소수단으로서 정리해고보다는 노동시간을 줄이는 조치를 말한다. 이를 위해 산업축소, 파트타임제 도입, 기준노동시간 축소 등이 이루어지고 있으며 정부는 이를 촉진하기 위해 노동시간 단축기업에 대한 정부보조금 지급, 직업훈련 지원, 공공부문 노동시간의 단축, 일자리 나눠 갖기를 위한 노동관계법의 개정 등 다양한 노력을 기울이고 있다.¹³⁾ 1996년 현재 한국의 전산업 평균근로시간은 47.3 시간으로 이를 연간근로시간으로 환산하면 2,500~2,600 시간에 달한다. 이는 연간 근로시간 1,500~1,600 시간대인 유럽은 물론이고 선진국 중 근로시간이 가장 긴 일본의 1,900시간에 비해서도 훨씬 긴 수준이다. 현재의 주당 근로시간을 근로기준법 상의 법정근로시간(44시간) 수준으로만 줄더라도 약 7%의 추가적인 고용효과를 거둘 수 있을 것이다. 근로시간 단축과 더불어 여유시간이 생긴 노동자들의 교육훈련을 강화하기 위해 대학과 전문대 등을 활용한 교육훈련시스템을 개발할 필요가 있다.

셋째, 고용조정에 관한 한국적 모델개발과 이를 위한 법제화가 필요하다. 아무리 정부가 고용보장에 노력한다 하더라도 현재와 같은 불황기에는 휴폐업 기업 등에서 고용조정이 불가피하다. 또 앞으로 M&A가 활성화되면 이에 따른 인력조정

13) Blyton, P. and R. Trinczek, "Renewed Interest in Work-sharing? Assessing Recent Developments in Germany," *Industrial Relations Journal*, Vol. 28, No. 1, 1997.

도 반드시 발생할 것이다. 문제는 고용조정
에 관한 사회적 물이 한국에서 확립되어
있지 않기 때문에 노사간에 많은 마찰과
갈등이 발생하고 있을 뿐만 아니라 많은
노동자들이 실업과 불안정고용에 시달리
고 있다는 점이다. 따라서 노사정의 사회
적 합의에 의해 한국식 고용조정 물을
확립하는 것이 필요하다. 고용조정의 구체
적 방식은 각국이 가지고 있는 법률적 제
도적 정책적 환경과 노사간의 관행, 세력
균형 등에 따라 다른 양상으로 나타나는데
이를 크게 유형화시켜 보면 대체로 미국
식, 일본식, 유럽식 세 가지가 존재한다고
볼 수 있다. 불황시 일시해고제(lay-off)를
이용하는 미국식, 가능한 한 해고를 피하
고 기업내 재배치를 통해 과잉인력문제를
해결하는 일본식, 해고제한법에 의해 사회
적으로 해고를 규제하는 유럽식 등의 장단
점¹⁴⁾을 면밀히 분석하여 한국의 실정에
가장 알맞은 고용조정방식을 개발할 필요
가 있다.

현재 모든 국민이 느끼고 있는 고용위기
에 대한 불안감은 단순한 경제적 문제로
그치는 것이 아니라 사칫하면 사회적 정치
적 불안으로까지 이어질 가능성이 크다.
현재 논의되고 있는 정리해고제의 조기도
입 및 근로자파견제의 도입 등은 고용위기
를 더욱 악화시킬 가능성이 있으므로 신중
하게 이를 처리해야 한다. 정리해고제를
조기도입할 필요가 있다면 이는 정리해

고를 가능하게 하는 제도로서가 아니라
정리해고의 합리적 절차를 법률로 규정함
으로써 기업의 무분별한 정리해고 남용을
막는 방식으로 도입해야 할 것이다. 이를
위해 정리해고시 노동조합과의 협의의무
를 보다 강화하거나 대량해고시 노동위원
회의 승인을 거치도록 하는 방법, 일단 해
고된 노동자의 재취업이 어려운 점을 감안
하여 기업사정이 나야져 인원을 늘리는 경
우 해고된 노동자에게 취업우선권을 주는
리콜제의 도입 등을 검토해 볼 수 있다. 또
해고당사자에 대한 사전적 전직훈련, 재취
업알선, 창업지원 등 현장서비스의 강화가
필요하다.

넷째, 현재의 경제사정을 감안할 때 정
리해고제가 조기도입되느냐의 여부에 상
관없이 대규모 실업이 발생하는 것은 불가
피할 것으로 보인다. 따라서 이러한 대량
실업자에 대한 대책이 시급하다. 먼저 선
진국에 비해 훨씬 떨어지는 실업급여의 적
용대상, 수준, 지급기간 등을 확대할 필요
가 있다. 정부도 이러한 점을 감안하여 고
용보험 적용대상 사업장을 현행 종업원
30인 이상 사업장에서 10인 이상 사업장
으로 확대하고 실업급여의 최저 소정급여
일수를 30일에서 60일로 상향조정하며
실업급여 지급기간도 확대할 계획이지만
이 정도로는 실직자의 생계를 보장하는 데
크게 미흡하다. 문제는 급격한 실업자수의
증가와 적용대상의 확대에 따른 재원조달

14) 이에 대해서는 윤진호, 「고용조정의 현황과 노동조합의 대응」, 『노동시장 유연화의 현황과 정책과제』, 전국민주노동조합총연맹, 1996 참조.

방안이다. 따라서 고용보험요율을 상향조정하고 국방비와 대규모 국책사업 등 재정의 다른 부문에서 절약한 예산을 투입하는 한편, 고용보장국채 발행 등을 통해 충분한 재원을 확보해야 한다. 현재 최장 6개월로 지급기간이 제한되어 있는 실업급여 만으로는 대량실업에 대한 근본적 대책이 되지 못한다. 따라서 실업자의 재취업을 위한 직업교육, 훈련, 창업, 취업알선 서비스 등의 강화가 필요하다. 이를 위해 우선 공공직업안정망의 대폭적인 확충이 필요하다.

현재 한국의 공공직업소개기관을 통해 취업하는 신규취업자의 비율은 겨우 10%로서 선진국에 비하면 훨씬 뒤떨어지는 수준이다. 따라서 인력은행을 주요 도시에 추가 설치하고 사용자단체, 노동조합 등의 직업알선창구에 대한 지원을 통해 효율적인 직업알선이 이루어지도록 노력해야 한다. 아울러 이직자와 전직자를 위한 공공 부문에 의한 재훈련의 확충이 필요하다. 1997년 상반기에 고용보험에 의해 실시된 실업자재취직훈련 인원은 겨우 1,600여명에 불과한 것으로 나타나 전체 실업자수에 비해 극히 적은 실정이다.

다섯째, 현재의 고용위기를 극복하기 위해서는 수동적인 고용보장에 머물 것이 아니라 적극적으로 고용을 창출하여야 한다. 이를 위해 우선 중소기업, 벤처기업 등 고용창출력이 큰 부문에 대해 고용창출을 위한 세제, 금융상의 인센티브를 제공하여야 한다. 또 노동조합이나 기타 사회단체에

의한 고용창출 프로그램을 지원할 필요가 있다. 한편 심각한 단기적 실업사태를 막기 위해 공공부문을 통한 임시적인 고용창출방안을 마련하여야 한다. 멕시코의 경우 정부가 공공사업, 저소득층을 위한 주택건설, 농촌 인프라 건설지원 등을 통해 총 1백만명의 임시고용 창출을 약속한 예가 있다. 우리의 경우에도 사회간접자본의 건설 인력이나 공공봉사요원(교통질서, 환경질서, 취약계층 지원, 공공기관 봉사 등)의 대량채용 등에 의해 임시적인 고용을 공공 부문에서 창출할 필요가 있다.

여섯째, 실업과 불가상승, 실질소득의 저하 등으로 고통받고 있는 저소득층을 위한 사회보장지출의 확대가 필요하다. 이는 IMF에서도 예외적으로 인정하는 지출이다. 실직자와 생활보호대상자에 대한 생계보호, 의료보호, 교육비 지원, 영구임대주택 지원, 직업훈련 확대 등의 제반 조치가 필요하다. 특히 저소득층을 위한 주택건설을 통해 한편으로는 저소득층의 생활을 안정시키면서 다른 한편으로는 고용을 창출할 수 있다.

마지막으로 향후 예상되는 실업증대와 실질임금 하락 등 노동자의 회생을 보장하기 위하여 노동의 경영참여, 정책참여, 노동시간의 단축 등 노사관계 민주화와 노동의 인간화를 위한 실질적 조치가 이루어져야 할 것이다. 우리 경제의 구조적 문제점인 동시에 IMF에서 그 해체를 요구하고 있는 재벌체제의 근본적 개혁을 위해서라도 재벌기업의 경영에 노동조합 및 노동자

대표가 직접 참여할 수 있는 길을 열어주어야 할 것이다. 또 정부의 중요 경제정책, 노동정책의 수립 및 실행과정에 대한 노동조합의 참여와 발언권을 보장해 줌으로써 경제민주화와 정책민주화에 기여하는 동시에 노조가 책임감을 가지고 정책운영에 협조할 수 있도록 여건을 조성해 주어야 할 것이다.

5. 맺음말

IMF 구제금융 사태에 따른 한국경제의 위기는 분명 우리에게 엄청난 시련을 강요하고 있다. IMF 정책의 기초를 이루는 신자유주의적 개혁방안의 지지자들은 규제 완화와 시장기능의 회복을 통해 경제 전반의 효율과 생산성 향상을 이룰 수 있다고 주장하고 있지만 그러나 이는 다른 한편으로는 장기간의 불황과 대량실업, 국제금융 자본에 의한 국민경제 지배권 장악, 실질 임금과 생활수준의 저하, 근로조건 악화, 노조세력 약화 등 국민대중과 노동자들에게 고통스런 회생을 강요하는 것이기도 하다. 특히 이러한 고통의 대부분이 하위 80% 소득계층에게 집중된다는 점에서 이는 사회적 불공평을 가져올 뿐만 아니라 나아가 하위소득층의 반발에 따른 사회적 긴장의 증대와 개혁의 좌절이라는 결과를

가져올 위험성이 충분히 있다.

이러한 의미에서 시장의 냉혹한 힘에 의해 노동시장을 유연화함으로써 이윤성을 회복하려는 신자유주의적 개혁시도는 근본적으로 한계를 갖는 것이다.¹⁵⁾ 이러한 '시장적 유연화'가 아니라 경제주체들간의 전략적 협력에 의해 유연화를 달성하려는 '협력적 유연화'가 이루어질 때 비로소 현재의 위기를 극복할 수 있을 뿐만 아니라 나아가 우리 경제가 지속적으로 발전할 수 있을 것이다.

이러한 협력적 유연화를 통해 우리 경제가 안고 있는 근본적 문제점인 재벌체제, 정치권 및 관료부패, 관치금융이 해결되고 노사협력에 의해 생산성 향상과 노사관계의 민주화가 이루어질 수만 있다면 이번 위기를 선진국으로 향하는 우리 사회, 정치, 경제가 성숙하는 계기로 삼을 수도 있을 것이다. ♦

15) 신자유주의적 노동시장개혁이 가져오는 모순적 귀결에 대해서는 영국의 예로서 Kelly, J., "Industrial Relations: Looking to the Future," British Journal of Industrial Relations, Vol. 35, No. 3, September 1997, 미국의 예로서 Gordon, D. M., Fat and Mean: The corporate Squeeze of Working Americans and the Myth of Managerial "Downsizing", The Free Press, 1996, 라틴아메리카의 예로서 Green, D., Silent Revolution: The Rise of Market Economies in Latin America, The Latin American Bureau, 1995 등 참조.