

노동 정책: 경쟁력과 삶의 질 향상

이영수 · 현대경제사회연구원 연구위원

머리말

우리 경제의 가장 중요한 과제는 국제 경쟁력과 삶의 질을 동시에 제고시키는 일이다. 지난 해에 우리 경제는 선진국 진입의 문턱이라고 일컬어지는 1인당 국민소득 1만 달러를 달성하였으나, 경쟁력은 최근 들어 오히려 뒷걸음치고 있으며, 삶의 질도 여전히 낮은 수준에 머물러 있는 것으로 평가되고 있다.

선진 경제에 들어서기 위해서는 경쟁력을 높여 생산을 극대화하고, 이를 통해 국민들의 소비 수요를 만족시키며 동시에 복지 수준을 높여서 국민들의 삶의 질을 충족시켜주어야 한다. 물론 이러한 과제가 쉬운 일은 아니다. 더욱이 무한경쟁시대로 불리는 현 세계경제체제 속에서 경쟁력을 향상시키는 일 하나만도 벅찬 일일 것이다. 그러나 문제는 경쟁력 제고와 함께 삶의 질 개선이 이루어지지 않고는 선진 경제로 진입할 수가 없을 뿐만 아니라, 더 이상의 경제 발전도 기대하기 힘들다는 점이다. 하버드대학의 폴 크루그만 교수가 지적한 바와

같이, 우리나라를 포함한 동아시아 경제가 한걸음 더 나아가기 위해서는 생산 수단의 양적 팽창이 아니라 질적 효율성의 극대화가 필요하며, 이를 위해서는 생산의 주체인 근로자들의 복지 수준 욕구를 충족시켜주어야 한다.

본고는 이러한 노력을 노동 정책이라는 측면에서 어떻게 실체화해나가야 하는가를 다루고자 한다. 물론 경쟁력과 삶의 질을 동시에 제고시키기 위해서는 각 부문에서의 노력이 필요할 것이다. 그러나 그 가운데서도 효과적인 노동 정책의 수립은 무엇보다도 중요하다. 노동은 경쟁력의 핵심 요소이며, 동시에 삶의 질을 향유하는 대상이기 때문이다. 현재 우리의 경쟁력과 삶의 질에서 무엇이 문제가 되는지, 향후 노동 시장에 어떠한 환경 변화가 일어날 것인지, 그리고 선진국의 경험에서 배울 것은 없는지 등을 점검하고, 이를 통해 우리나라 노동 정책이 어떠한 방향으로 수립되어야 하는지 살펴보고자 한다.

우리나라의 국제 경쟁력과 삶의 질 현황

스위스 국제경영개발원(IMD)에서 발표한 경쟁력 평가에 의하면, 우리나라의 경쟁력은 46 개국 가운데 27위로 나타나고 있다. 우리나라의 경제 및 무역 규모가 세계 11위이며, 경제 성장률 측면에서 세계 어느 국가에도 뒤지지 않는다는 점을 감안할 때, 매우 충격적인 평가이다. 게다가 경쟁력 순위는 매년 떨어지는 추세를 보이고 있다.¹⁾

이러한 경쟁력 약화는 한마디로 고비용·저효율체제의 경제 구조에서 비롯된다. 고임금, 고금리, 고물류비 등의 고비용 구조에다 기업, 정부, 금융 각 부문에서의 비효율성이 가세하면서 경제 활력을 저해하고 있는 것이다. 그 가운데서도 고임금은 가장 큰 문제라고 볼 수 있다. 80년대 후반 이후 민주주의의 확산과 함께 임금 상승률이 선진국이나 경쟁국을 크게 앞서고 있으며, 임금 수준도 이제는 대만이나 싱가포르 등 경쟁국들보다 상위에 위치하고 있다. 지금까지 우리나라 제품의 경쟁력의 원천이던 임금이 이제는 더 이상 그

기능을 발휘하지 못하는 시대에 와 있다.

상대적인 고임금에도 불구하고 우리나라 국민의 삶의 질은 선진국이나 경쟁국에 비해 낙후되어 있는 것으로 평가되고 있다.²⁾ 사회보장제도가 이들 나라에 비해 크게 뒤지고 있으며, 근로 조건도 열악한 편이다. 제조업의 주간 평균 근로 시간은 1995년에 50 시간으로서 선진국이나 경쟁국에 비해 월등히 높으며, 산업 재해율도 매우 높다. 또한 급속한 경제 개발 과정에서 환경 문제는 날로 심각해져가고 있다. 게다가 고임금도 높은 물가 상승률과 사교육비 등에의 지출로 인해 삶의 질과 관련된 구매력 상승으로 연계되는 데는 한계가 있다.

노동 정책 환경의 변화

노동 정책의 방향을 설정하는 데 있어서 고려해야 할 또 하나의 요소는 향후 정책 환경의 변화이다. 노동 정책은 현재의 문제를 풀어나가는 단기적인 시각에서가 아니라 국가 경제의 백년대계를 생각하는 장기적인 비전 하에서 수립되어야 하기 때

1) 18 개 개도국 가운데 순위가 1991년의 3위에서 1994년에는 말레이시아 및 태국에도 못 미치는 7위로 밀려났고, 전체 순위도 1994년의 24위에서 1996년에는 27위로 떨어졌음.

2) 보건사회연구원원의 분석 결과(1996년)에 의하면, 우리나라 삶의 질 지수는 174 개국 가운데 29위에 해당하는 것으로 나타나고 있음. 그러나 근로 시간, 산업 재해, 교통 문제, 환경 문제 등 우리나라가 특히 취약한 부문까지 고려한다면, 우리나라의 삶의 질의 국제적인 위상은 이에 크게 못 미치는 수준일 것으로 시료됨.

문이다. 노동 정책 환경의 변화는 경제 환경의 변화와 노동 시장에서의 환경 변화를 포함한다.

경제 환경 변화의 특징은 첫째, 선진 경제로의 진입이다. 경제가 선진화되면서 경제 성장은 둔화되는 반면, 근로자들의 삶의 질에 대한 욕구는 더욱 높아질 것이다. 둘째, 기업 경쟁의 격화이다. WTO 출범에 따른 새로운 무역 질서의 확립, 우리나라의 OECD 가입, 이념 전쟁에서 경제 전쟁으로의 세계 질서 변화 등은 국경을 넘어선 기업간의 경쟁을 더욱 격화시키는 요인이 되고 있다. 셋째, 정보화·지식화 사회로의 진전이다. 정보화·지식화 사회에서는 생산 기술이나 생산 형태가 과거와는 차원이 다르게 바뀌며, 이를 수용하기 위한 인적 자원의 확보가 무엇보다 중요한 과제로 등장하게 될 것이다.

노동 시장 환경 변화에는 노조 조직물의 하락과 노조 활동의 분권화에 따른 노동조합의 역할 변화, 산업 구조 변화에 따른 고용 구조의 변화, 경쟁이 중시되는 新인사제도의 도입, 노령화 사회의 도래, 개인주의 성향이 높아지는 근로자 의식의 변화 등을 들 수 있다.

선진국의 노동 정책

기업은 치열한 무한 경쟁 속에서 다양화해 가는 소비 수요에 부응하기 위해 경영 혁신, 생산 방법 및 조직의 개혁을 강화시키고 있다. 이러한 개혁의 근간은 노동의 유연성이다. 선진 각국은 지금까지 노동 시장의 유연성 제고에 노동 정책의 초점을 맞추어왔다. 변형근로시간제, 정리해고제 등을 통해 기업이 시장 상황의 변화를 기업 경영에 반영시킬 수 있도록 제도화하였으며, 복수 노조 허용, 고용 보험의 확대 등을 통해 근로자 역시 시장 상황의 변화에 적응할 수 있도록 하였다.

그러나 최근 들어 선진국들의 노동 정책은 자율성을 기반으로 하는 협조적 노사 관계의 구축에 중점을 두고 있다. 그 대표적인 것이 미국의 '던롭' 위원회의 활동이다.³⁾

'던롭' 위원회는 다음과 같은 세 가지 질문에 대한 방안을 강구하고 있다. 첫째, 노사 협조와 근로자 참여를 통하여 작업장의 생산성을 제고시키기 위하여는 어떠한 방법이나 제도가 고무되거나 요구되어지는가? 둘째, 협조적 행태 및 생산성을 제고시키고 갈등과 지연을 줄이기 위하여 현 법체계가 단체 교섭의 관행에 무슨 변화가 필요한가? 셋째, 작업장

3) '던롭' 위원회는 클린턴 대통령의 지시에 의해 미국의 노사 관계 상황을 점검하고 향후의 노사 관련 정책 방향에 대한 자문을 위해 1993년 4월에 설립되었음. 공식 명칭은 'Commision on the Future of Worker-Management Relations' 이며, 던롭 전 노동성 장관을 위원장으로 학계·노조·경영계의 주요 인사를 포함 총 12 명의 위원으로 구성되어 있음.

단위의 문제가 州법원이나 연방 법원 또는 정부의 규제적인 기구보다는 당사자간에 해결되는 정도를 높이기 위하여 무엇이 이루어져야 하는가?

‘턴롭’ 위원회는 이에 대한 해답으로 다양한 형태의 근로자 참여를 통한 노사 협조의 강화를 들고 있다. 상당수의 미국 근로자들은 그들의 일자리, 그들의 업무 조직 및 경제적 미래에 영향을 주는 결정에 참여할 기회를 갖고자 하며, 이러한 근로자 참여는 시장과 산업에서 경쟁력을 갖기 위해서는 필수적이라는 결론을 내리고 있다. 근로자 참여의 확대를 저해하는 요인으로는 노사간의 신뢰 부족, 해고와 인원 감축, 미국의 노동법 등이라고 지적하면서, 전투적이고 적대적인 노사 관계를 상정하고 있는 일부 노동법의 조항들을 개정할 것을 제시하였다.

협조적 노사 관계의 구축은 일본이나 유럽에서도 매우 중시되고 있다. 일본에는 70%가 넘는 기업과 사업체에 노사 협의 기구가 있다. 산업 안전에서부터 신기술·투자 계획에 이르기까지 광범위한 문제를 취급하는 이 기구는, 노사 모두에게 일본의 노사관계제도에 있어서 핵심적인 부분의 하나로 인식되고 있다. 유럽의 경우는 종업원평의회제도가 운영되고 있는데, 평의회는 기업에 영향을 미치는 현안에 대하

여 정보 공유권과 광범위한 인적 자원 정책 현안에 관하여 경영총과의 협의권을 가진다. 이러한 종업원평의회는 대부분의 유럽 국가에서 근로자들이 원하는 경우 설치하도록 법적으로 의무화되어 있다.

향후 노동 정책의 방향

최근 우리나라는 노동법 개정을 둘러싸고 많은 논란이 일고 있다. 정부의 노동법 개정 방향은 크게 세 가지로 요약된다. 첫째는 국제 규범의 적용이다. 여기에는 상급 단체에 대한 복수 노조의 허용, 제3자 개입 금지 조항의 폐지, 노조의 정치 활동 허용 등이 포함된다. 둘째는 노동 시장의 유연성 제고이다. 이를 위해 변형근로시간제 도입, 정리해고제의 명문화, 퇴직금중간정산제의 도입, 근로자파견제의 도입 등을 검토하고 있다. 셋째는 노동 관행의 개선이다. 노조 전임자에 대한 임금 지급 금지, 쟁의 기간 중의 임금 지급 금지, 연월차 휴가 제한 등의 내용을 담고 있다. 이러한 정부의 노동 정책 개정 방향은 경쟁력 제고, 국제 규범의 적용이라는 측면에서 긍정적인 평가를 받을 수 있다고 생각된다.

그러나 정부의 노동법 개정안은 국가의 거시 경제적 발전과 이를 통한 삶의 질 향

상보다는 노사간 이해 관계의 안배를 기초로 작성된 만큼, 지속적으로 문제를 개선하려는 노력이 요구된다. 사실상 이번 개정안은 우리가 따르고자 하는 이상적인 노사 관계를 정립한 국가들을 벤치마킹한 것도 아니고, 노사 관계 개혁이 나아가야 할 바람직한 노사 관계 패러다임에 충실한 개혁안이라고 보기도 어렵다.⁴⁾ 따라서 향후 노동 정책의 장기적 방향 설정에는 다음과 같은 몇가지 사항이 고려되어야 할 것으로 생각된다.

첫째, 노동 정책은 경쟁력 제고와 함께 삶의 질 향상이라는 정책 목표를 달성하여야 한다. 사실, 지금까지 우리나라의 노동 정책은 고도 성장이라는 국가적 우선 과제에 밀려 사회 복지나 근로 여건 같은 삶의 질 부문에 대한 정책 과제를 다소 소홀히 다루어왔음을 부인하기 어렵다. 그러나 경제가 선진화되고 근로자들의 의식 수준이 높아지면서, 삶의 질에 대한 배려가 없는 노동 정책은 법제화 과정에서 근로자의 저항에 부딪힐 뿐만 아니라, 정책의 실효성도 발휘되기가 어렵게 되고 있다. 물론 유럽의 경우처럼, 지나친 복지의 추구는 자칫 국가 경쟁력에 오히려 걸림돌이 될 수도 있다. 따라서 정부는 적정한 사회 복지 정책에 대한 각계의 의견을 수렴하고, 이를 노동

정책의 입법화 과정에 반영시키는 신중함이 필요할 것이다. 그러나 고용 불안을 해소하기 위한 실업보험제도의 확충, 근로 여건을 개선하기 위한 각종 노동 관련 법안의 개정 등 근로자의 생산성 제고를 위한 정책은 가급적 빨리 시행되어야 할 것이다.

지금까지 근로자 삶의 질 향상은 상당 부분 기업의 몫으로 전가되어왔다. 높은 임금 인상률, 기업 내부의 각종 간접 임금 부담 증가⁵⁾ 등이 그것이다. 그러나 이러한 기업 부담은 치열한 국제 경쟁에서 기업의 활력을 저하시키는 요인이 될 수 있다. 특히, 임금 상승을 통한 삶의 질 향상 방식은 지양되어야 한다. 과도한 임금 상승은 기업의 경쟁력 하락을 통해, 결국 근로자의 삶의 질 저하로 연계될 수 있기 때문이다. 삶의 질 제고는 기본적으로 국가에서 담당해야 하며, 이를 정책에 반영시켜야 한다.

둘째, 노동 정책은 생산적 노사 관계를 유도하는 방향으로 수립되어야 한다. 미국의 '턴롭' 위원회가 지적한 바와 같이, 노사간의 동반자적 관계를 통한 생산적 노사 관계의 형성은 무한경쟁시대에 기업이 살아남기 위한 기본적인 전제 조건이다. 우리나라의 현실을 보더라도 이미 많은 기업에서 협력적인 노사

4) 김재원(한양대 교수), "장기적 방향 설정 아쉽다", 「서울경제신문」, 1996. 12.4.

5) 한국경영자총협회의 조사 자료(1996. 12)에 의하면, 지난 1990년부터 1994년까지 임금 상승률은 15.1%였으며, 기업의 복리후생비 총액 증가율은 이보다 훨씬 높은 23.9%로 나타나고 있음.

관계 패러다임에 입각하여 종업원 존중, 인간 본위의 경영, 기타 획기적인 노사 관계 개선 사업 등을 벌이고 있다. 이러한 동반자적 노사 관계의 주체는 정부가 아니라 노사 양측이다. 따라서 정부는 노사 관계에 직접 개입할 것이 아니라, 노사 양측이 합리적 선택을 할 수 있는 기반을 마련하는 데 정책의 주안점을 두어야 한다. 어떠한 것이 합리적 선택이라고 정부가 설정하는 것이 아니라, 합리적 선택을 위한 게임의 룰을 도출하고 이를 위반할 경우 법적 제재를 가하는 간접적 방식을 지향해야 할 것이다.

셋째, 노동 정책은 노동 시장의 양적인 유연성뿐만 아니라, 질적인 유연성 강화에도 초점을 맞추어야 한다. 경기 상황에 따라 기업이나 근로자가 고용량 혹은 근로 시간을 조절할 수 있도록 하는 양적인 노동 시장의 유연성은 단기적인 처방책에 불과하다. 보다 근본적으로는 근로자의 다기능화 및 각종 직업 교육의 확대 등을 통해, 근로자는 고용의 안정성을 확보하고, 기업은 고용 구조의 유연성을 꾀할 수 있는 기반을 마련해주어야 한다. 아울러 장기적인 인력 수급 정책을 통해 구조적 실업이 발생하지 않도록 하는 방안이 정부의 노동 정책에 담겨져야 할 것이다. 여기에는 물론 정보화·지식화를 선도할 수 있는 인력

육성 방안도 포함되어야 한다

넷째, 여성 및 고령 인력의 활용 방안이 강구되어야 한다. 현재 우리 사회에는 우수한 유휴 여성 인력이 많으며, 사회의 고령화가 진행되면서 유휴 고령 인력 비율도 매우 높아질 것이다. 사실, 여성 및 고령 인력의 활용은 우리 경제에서 노동이라는 생산 수단의 양을 늘릴 수 있는 유일한 대안이다. 이들 노동력의 이용도를 선진국 수준으로 끌어올리지 않고는 경제 성장력의 극대화에 한계가 있을 것이다. 또한 이들 인력의 활용은 노동 시장의 유연성 제고에 도움이 될 뿐만 아니라, 고용 기회의 확대 및 가계비 부담의 분담 등을 통해서 국민 전체의 삶의 질을 높이는 데도 기여하게 될 것이다. HR