

선진국의 고용 안정 정책

홍성민 · 현대경제사회연구원 주임연구원

저성장시대로 접어들고 있는 우리나라에서는 앞으로 고용 안정이 중요한 정책 목표로 등장할 것이다. 여기서는 이에 대한 대비를 위해 고실업률을 극복했다고 생각되는 미국과 영국의 고용 안정 정책을 고찰함으로써 시사점을 찾아보았다. 이 사례들을 노동 시장의 수량적 유연성 확대를 통한 기업 활력의 회복이 실업 대책의 핵심적인 부분임을 보여준다. 그러나 고용 불안 해소를 위해서는 노동 시장의 기능적 유연성 확대에 중점을 둔 정책이 더 필요하다는 것도 알려준다.

머리말

1996년 들어 경기가 하강하면서 불기 시작한 명예 퇴직 열풍은 본격적인 고용조정시대의 개막을 알려주는 신호탄이다. 1996년의 경우 9월 15일 현재 명예 퇴직 등의 방법으로 감원된 인원은 1995년의 899 명에 비해 2 배 이상 증가한 2,087 명이었다. 물론, 이 수치는 1996년 실업자 수 42만 5,000 명에 비하면 미미한 수치에 불과하다. 하지만, 과거 불황기에 대처하는 우리 기업들의 고용 조정 방식은 주로

정규 근로자 감축보다 신규 채용 억제와 비정규 근로자 조정 등의 소극적인 방식이었다. 따라서 작년부터 명예 퇴직을 통해 정규 근로자, 그것도 중장년층 중간 관리직에 대한 고용 조정을 실시한 것은 본격적인 고용조정시대에 들어서고 있음을 보여주는 신호라고 할 수 있다. 이는 또한 우리나라에 고용 불안감을 확산시키는 가장 중요한 원인이 되고 있다.

여기에 작년 말부터 급격히 상승하기 시작한 실업률은 고용 불안감을 더욱 확대·재생산하는 효과를 가져올 것이다. 특

〈표 1〉 실업률 추이

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996				1997
							전체	10월	11월	12월	1월
실업률	2.4	2.3	2.4	2.8	2.4	2.0	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6

자료: 통계청, 「한국통계월보」, 각호.

히, 올해에는 경기 불황의 영향을 본격적으로 반영하여 실업률이 1996년의 2.0%에서 2.5%로 0.5%p나 상승할 것으로 전망되고 있으므로 이러한 효과는 더욱 클 것으로 전망된다.

물론, 최근의 실업률 상승은 경기 침체가 가장 큰 원인이다. 그러나 이제 우리나라도 잠재 성장률 하락과 더불어 그동안의 고성장시대를 마감하면서 저성장시대로 진입하고 있다. 따라서 앞으로는 고용 흡수력 저하로 인해 실업률이 더욱 높아지질 가능성이 높다. 그리고 이는 곧 고용 안정이 중요한 정책 목표로 등장하게 될 것임을 의미한다.

본 고에서는 생산 의욕 감퇴, 생산성 하락

을 가져올 가능성이 있는 고용 불안감 확산을 막고 곧 다가올 고용불안정시대에 대비하여 고용 안정을 확보할 수 있는 정책 방안을 강구해보고자 한다. 특히, 고실업률을 극복했다고 평가되는 미국과 영국의 사례를 중심으로 선진국의 노동 정책, 그 가운데서도 고용 안정 정책이 우리나라에 던져주는 시사점을 찾아내는 것이 본 고의 주요한 목적이다.

선진국 고용 안정 정책의 특징

〈표 2〉에서 나타나듯이, 일본을 제외한 대부분의 선진국은 높은 실업률을 기록하고 있고 이에 따라 고용 불안 문제가 중요한 사회

〈표 2〉 주요 선진국의 실업률 추이

	미국	일본	프랑스	독일	스웨덴	영국
1990	5.6	2.1	9.0	5.0	1.8	7.0
1991	6.8	2.1	9.6	4.3	3.1	8.9
1992	7.5	2.2	10.4	4.6	5.6	10.1
1993	6.9	2.5	11.8	5.7	9.3	10.5
1994	6.1	2.9	12.3	6.5	9.6	9.6
1995	5.6	3.2	11.5	6.5	9.1	8.8

자료: 미국 노동통계국(BLS), *Monthly Labor Review*, 각호.

문제로 대두되고 있다. 그런데 이 실업률 추이에서 특기할 만한 사항은 미국·영국의 경우에는 실업률이 하락하고 있는 추세인 반면, 스웨덴, 독일 등에서는 실업률이 상승하는 추세를 보이고 있다는 점이다.

그런데 미국과 영국의 고용 안정 정책의 특징은 바로 노동 시장 유연화를 통한 '기업 활력의 회복'으로 고용 증대를 추구하는 것이다.

먼저 미국의 경우를 보면, 기본적으로 노동 시장의 유연성이 확보되어 있다는 특징이 두드러진다. 즉, 기업의 사정에 따라 자유로운 해고가 가능하도록 하는 등 고용 조정의 여지가 넓은 것이다. 이에 따라 80년대 중반 이후 미국 기업들 사이에서는 기업의 효율성을 높이기 위한 다운사이징(Downsizing) 전략이 계속 확산되고 있다. 대표적인 예로, IBM社は 경영 합리화 과정에서 1992~93년 사이에 6만 9,000 명을 감원하는 등 40만 명에 달하던 직원 수를 21만 명으로 감축하였고, AT&T社は 종업원 수를 40만 명에서 30만 명으로 줄인 이후에도 1996년에 4만 명을 감원할 계획을 수립하였다. 또한 미국 노동통계국(BLS)에 따르면, 1996년 1/4분기중 1,280 건의 대량 해고가 있었으며 이로 인하여 23만

2,713 명이 직장을 잃었고, 1996년 상반기 중에 발표된 기업의 고용 감축 계획에 따른 예상 해고 인원 수는 27만 513 명으로, 전년에 비해 28%나 증가하는 등 다운사이징 전략이 확산되고 있다는 증거가 명백한 것이다.

이러한 다운사이징 전략의 확산은 실업자의 증가를 가져오므로 미국의 실업률이 낮아지고 있는 것과는 모순되는 것처럼 보인다. 그러나 미국의 경우에는 고용 조정으로 인한 실업자의 증가를 상쇄시키고도 남을 새로운 일자리가 창출되어 실업률이 하락하고 있는 것이다. BLS의 통계에 따르면, 1979년에서 1995년 사이에 미국에서는 2,600만 개의 일자리가 순수하게 창출되어 구직 수요의 95%를 충족시켰다고 한다. 그리고 신규 고용 창출의 가장 큰 동력은 지난 16년간 평균 2.4% 이상의 경제 성장률을 기록하여 상대적으로 높은 성장 추세를 유지한 것이었다. 이에 따라 미국 기업의 다운사이징 전략이 경제 성장을 촉진하여 오히려 신규 고용을 더 많이 창출하였다는 논리가 나오는 것이다.

다음으로 영국의 경우에는 외국 투자의 증대를 통해 고용 흡수력을 높이는 정책을 쓰고 있다. 영국 투자국(IBB)에 따르면, 1993년 이후 1,300 건 이상의 영국으로의 신규 투자

계획이 발표되어 11만 4,000 개 이상의 일자리를 창출했고, 28만 5,000 개 이상의 여타 일자리를 보장해주는 효과를 가져왔다고 한다. 또한 현재 유럽연합국가로의 제조업 해외 투자 가운데 40%가 영국에 집중되고 있다. 이렇게 영국으로의 외국 투자가 늘어난 요인으로는 상대적으로 낮은 법인세율 및 임금의 노동 비용, 탄력적 고용 조건 등이 거론되고 있다. 영국의 법인세율은 최고 33%로 스페인(28%)을 제외하고는 주요 선진국 가운데 가장 낮다. 그리고 영국의 임금외 노동 비용은 임금 100 달러당 18 달러에 머물러 독일 32 달러, 스페인 34 달러, 프랑스 44 달러에 비해 크게 낮은 것이다.

이와 같이 좋은 투자 조건의 조성에는 80 년대에 대처 보수당 정부가 실시한 경제 및 노동 시장 개혁 정책이 큰 역할을 하였다. 이때 실시된 공기업 민영화와 탈규제화 정책은 대량 해고를 수반하여 영국철강(British Steel)의 경우 기존 종업원의 85%를 감축하기도 하였으나, 경제 체질의 개선을 통한 경쟁력 향상을 가져왔던 것이다. 또한 최저 임금 철폐 등의 탄력적 노동 시장 정책 및 노조 약화 전략이 낮은 노동 비용 및 탄력적 고용 조건을 가능하게 하였다. 즉, 영국에서는 노동

시장의 유연성을 제고하는 정책을 통해 경쟁력을 향상시키고 외국의 투자를 유입함으로써 '영국병' 이라고 일컬어진 실업률을 낮추는 데 성공한 것이다.

정책적 시사점

미국과 영국의 사례는 노동 시장 유연화가 경제 성장을 촉진해 실업률을 낮추는 효과를 가져올 수 있다는 것을 보여준다. 다시 말해, 실업 문제에 대처하기 위해서는 무엇보다도 기업 활력의 회복이 필요하다는 것을 알려주는 것이다. 이러한 기업 활력 회복 정책은 높은 실업률로 실업 대책 마련에 고심하고 있는 유럽의 선진국들에서도 공통적으로 나타나고 있다. 대표적인 예로, 최근 들어 급격한 실업률 상승을 맞이하고 있는 독일의 경우를 들 수 있다. 지난 1996년 1월 23일 독일에서는 勞·使·政 공동으로 고용 안정을 위해 '일자리를 위한 동맹' 이 맺어졌다. 이 동맹은 2000년까지 현재의 실업자 수를 반으로 줄이기 위해 맺어진 것으로서, 이 목표의 실천을 위해 독일 정부는 「투자와 고용을 위한 50 개항의 실천안」을 발표하였다. 규제 완화, 기업에 대한 세금 감면, 신규 사업 창출을 위한 유인책, 사회

보장제도의 축소와 재조정 등을 골자로 하는 이 실천안은 기업 활력의 회복을 통해 실업 문제를 해결하는 데 목표를 두고 있는 것이다.

그러나 미국과 영국의 고용 안정 정책 사례는 실업률의 하락에도 불구하고 고용 불안은 확산되고 있는 문제점을 갖고 있다. 이는 미국이나 영국에서 실업률이 낮아진 것은 주로 시간제 근로자, 임시직 등의 증가에 크게 의존한 데 따라 나타나는 현상이다. 미국의 경우 과거 12 개월 동안 직장 탐색을 하였고 취업할 의사도 갖고 있으나 최근에는 여러 가지 이유로 직장 탐색을 그만둔 한계 근로자와, 정규직을 원하나 시간제 근로자로 일하는 사람을 포함하여 실업률을 계산할 경우 1996년 8월의 실업률이 9.3%까지 치솟는 것으로 나타난다. 또한 장기화하는 실업 기간(1991년 8월 7.3 주 → 1996년 8월 8.5 주), 일시 해고 관행의 붕괴에 따른 영구 해고의 증가(1996년 8월 일시 해고 77만 7,000, 영구 해고 145만 9,000) 등도 미국의 고용 불안을 증대시키는 데 일조하고 있다. 영국의 경우에도 1992년

이후 정규직 일자리를 찾을 수 없었던 시간제 근로자 수가 50%나 증가한 67만 4,000여 명에 달하였으며, 1996년 1/4분기 취업자 수는 오히려 7만 1,000 명이나 줄어든 데서 나타나듯이, 취업 자체를 포기하여 실업자로 계산되지 않는 근로자가 늘어난 것으로 파악되고 있다.

결국, 생산 의욕 저하 및 생산성 하락을 가져올 수 있는 고용 불안 해소에는 미국과 영국의 고용 안정 정책이 큰 힘을 발휘하지 못하고 있는 것이다. 이는 이들 선진국의 고용 안정 정책이 주로 노동 시장의 수량적 유연성 확대에 의한 기업 활력 회복에 의존하기 때문에 나타나는 현상이라고 파악된다. 따라서 단순한 실업률의 하락뿐만 아니라, 고용 불안감을 해소하는 차원의 고용 안정을 가져오기 위해서는 수량적 유연성 확대보다도 직업 교육이나 훈련 강화를 통해 노동 시장의 기능적 유연성을 확대하는 데 더 중점을 둔 고용 정책이 필요하다¹⁾ **HR**

1) 고용의 유연성은 크게 기능적 유연성(functional flexibility)과 수량적 유연성(numerical flexibility)으로 나눌 수 있음. 기능적 유연성이란 내부적 유연성(internal flexibility)으로도 표현되며 다기능화 등을 통해 노동의 질을 높이는 유연화를 뜻함. 즉, 폭 넓은 혹은 깊이있는 능력을 지닌 근로자를 양성하여 생산성 제고와 경쟁력 향상을 도모하는 것임. 그리고 수량적 유연성이란 외부적 유연성(external flexibility)으로도 표현하는 것으로 정리 해고 등의 고용 조정을 통해 경쟁력을 향상시키는 것을 의미함. 또한 임시직 및 파트 타임 고용 확대 등을 통한 고용 형태의 다양화도 수량적 유연성의 대표적인 방식임.