

노동: 고실업시대의 대응

전병유 · 현대경제사회연구원 연구위원

국제통화기금(IMF)의 구제금융이 국민들의 일상 생활에 가장 큰 타격을 줄 수 있는 부문은 물가와 고용이다. 본 연구원의 작년말 여론 조사 결과에 따르면, 국민들이 IMF시대에 가장 불안해하는 것은 물가(48.5%)와 실업(26.8%)이었다. 이미 IMF 합의 사항에 따라 경제 성장률이 3% 이내로 억제됨에 따라 실업률 4%, 100만 명 실업자의 시대가 예상되고 있다. 게다가 해고를 최대한 방지하고 실업을 줄이겠다고 공약한 김대중 대통령 당선자는 구조 조정을 위해 정리 해고가 불가피하다는 IMF의 요구를 수용하지 않을 수 없게 되었다. 따라서 IMF시대의 고용 및 실업 대책은 새정부의 최우선 정책 과제가 되지 않을 수 없다. 본 고에서는 새정부가 선거 시 제시했던 고용 정책 관련 공약들을 검토해보고, IMF시대에 이것들이 어떻게 수정될 수밖에 없는가, IMF시대에 새정부의 고용 정책은 어떠해야 하는가를 살펴보고자 한다.

새정부의 고용 정책 공약과 그 수정

고용 정책에 관한 새정부의 선거 공약은 장단기 모두에 있어서 해고를 방지하고 실업을 최대한 줄이겠다는 것이었다. 김대중 대통령 당선자는 대선 기간중 노동 시간 단축, 직무분할제, 직종분할제, 순환휴직제 등을 통해 대량 감원을 하지 않고 위기를 넘기는 질적 구조 조정을 해나갈 것이라고 하였다. 우선 단기적으로, '6 개월간 한시적으로 근로자의 해고 중지 및 모든 임금 동결'을 주장하였다. 금융 및 외환 위기 상황에서 기업들이 경영 혁신이나 원가 절감을 통해 살아남기 보다는 우선 인력을 줄이고 보자는 식으로 나올 가능성을 배제하고자 했던 것이다. 기업들이 현재의 자금 부족 상태에 놀라 대량 감원에 나설 경우 사회 불안이 증폭될 우려가 크고, 경기 회복에 대비해 훈련된 노동력을 선불리 해고하지 않는 것이 기업에도 도움이 될 것이라고 보았기 때문이다. 여기에 '노·사·정이 참여하는 고정안정국민협약'을

제시한 것은 이를 관철하기 위한 방법론이라고 볼 수 있다.

그리고 장기적인 실업 대책으로 고용 안정 무기명 장기 채권 발행, 국무총리실 산하 고용안정특위 설치·운영, 벤처 산업이나 정보통신 산업 지원을 통한 100만 개 신규 고용 창출, 임금 보전을 위한 근로소득세 분리 과세 및 5~25%로 세율 경감, 실업자 등록을 위한 전산망과 전문 인력 확충과 같은 공공직업안정망 구축 등의 노동 시장 인프라 확대 등을 제시했다. 3조 원 규모의 고용 안정 무기명 장기 채권 가운데 2조 원은 고용 안정 사업에 투자하고 나머지 1조 원은 재취업 교육 사업에 투자한다는 방침이었다.

그밖에 정리 해고 요건의 엄격화, 직종에 따른 정년 연장, 비정규직 근로자의 보호제도 마련, 고용보험과 산재보험의 통합 운영 등이 고용 안정 관련 공약으로 제시되었다. 특히, 정리 해고 문제에 대해서는 법대로 2년 유예를 지키기로 하였고, 2년 후에는 국제 경쟁력 회복과 임금 인상 자체 등을 통해 실업자를 내지 않도록 하겠다고 했다.

그러나 외환 위기를 극복하기 위한 IMF와의 2차협약 과정에서 김대중 대통령 당선자는 “임금 삭감만으로 부도를 방지할 수 없을 때는 해고가 불가피하다”며 미국측 요구에 원칙적 수용 입장을 밝혔

다. 고용 불안을 정책적으로 부인하겠다는 것은 곧바로 IMF 구제금융의 전체 조건인 구조 조정 자체와 상반되는 것이기 때문이었다. 정리 해고에 관한 미국 정부나 IMF의 입장은 명료하다. 한국 경제의 구조 조정을 위해서는 노동의 유연성 확보가 필수적이라는 것이다. 이를 위해 현행 근로기준법을 개정하거나 특별법을 제정해 정리 해고제 시행 시기를 앞당기고, 해고 요건도 완화해야 한다는 것이다. 새정부의 고용 정책에 관한 공약은 상당히 수정될 수밖에 없을 것이다.

IMF시대의 고용 조정 정책

노동 시장 개혁에 관한 IMF와 미국측 요구는 다음과 같은 형태로 구체화될 것으로 보인다.

- 정리해고제 조기 도입과 요건의 대폭 완화
- 기업 M&A시에도 정리 해고가 가능하도록 구조조정특별법에 포함
- 계약 기간 1년 이상 고용 계약 허용
- 파견근로제도 도입

IMF의 요구는 정리해고제를 완전한 형태로 도입하라는 것이다. IMF는 금융 기관뿐만 아니라 부실 기업의 M&A시에도

정리해고제 도입을 요구한 것으로 알려져 있다. 따라서 금융 기관뿐 아니라 부실 기업의 인수·합병시에도 정리해고제가 도입될 것으로 보인다. 동시에 정리 해고의 요건도 크게 완화될 것이다. 사실 1992년 대법원 판례에서도 생산성 향상을 위한 조직이나 작업 형태의 변경이 있거나 신기술 도입, 기술 혁신에 따른 산업 구조 변화가 있을 경우에 한해 해고를 할 수 있다고 판시한 바 있다. 이를 근거로 사실상 정리 해고가 가능했던 것이다. 그러나 그 요건이 매우 까다로워 기업들이 해고를 단행할 수 없었던 것이다. 현재 정리 해고를 단행할 때 반드시 준수해야 할 네 가지 의무 조항은 ① 긴박한 경영 상의 필요, ② 해고 회피를 위한 노력 선행, ③ 합리적이고 공정한 기준에 의한 해고자 선정, ④ 근로자 대표와 사전 협의 등이다. 이러한 조건 자체가 상당히 까다로울 뿐만 아니라 너무 포괄적이고 주관적이라는 지적이 많이 있었다. 이에 따라 정부는 정리 해고의 요건을 경영 악화, 조직·작업 형태 변경, 신기술 도입과 같은 산업 구조 조정, 업종 전환 등 구체적으로 명시할 것으로 알려지고 있다. 정리해고제의 조기 도입과 해고 요건의 완화는 1월 임시 국회에서 신설될 '기업구조 조정특별법'에 포함시키거나 노동법 개정으로 추진될 것이다.

한편, 용역 회사나 계열사 직원을 기업

에 파견하는 것을 법으로 인정하는 근로자 파견제를 도입하고 계약직 근로자에 대한 계약 기간 단위를 1년 이상으로 하며, 또 파업시 외부에서 근로 인력을 충원할 수 있는 대체근로제도 허용되어야 할 것이다. 현재 계약근로제는 근로기준법상 "기한의 정함이 없는 것과 일정한 사업 완료에 필요한 것을 제외하고는 1년을 넘지 못한다"고 명시되어 있다. 정부는 이 조항을 개정, 2년, 3년, 5년 등 기간별로 계약 근로를 할 수 있도록 할 방침인 것으로 알려졌다. 이것도 내년초 임시 국회에서 근로자파견제 도입을 위한 법안으로 제출될 것으로 보인다.

예상되는 고용 및 실업 문제

이렇게 자유로운 해고와 파견 근로를 허용하는 고용 조정 정책은 '쉽게 실업하고 쉽게 일자리를 찾는' 미국식 고용 조정 메커니즘을 도입하게 되는 것을 의미하며, 정규직의 비중이 줄어드는 대신 근로자파견제, 계약제, 촉탁제, 일용제 고용의 확대를 초래할 것으로 보인다.

그러나 무엇보다도 우려되는 것은 대량 실업의 발생이다. 정리 해고 도입 시기를 앞당기고 요건을 완화할 경우 구조 조정에만 따른 대량 실업이 불가피해진다. 본 연구원의 전망에 따르면, 1998년중 경제 성장률

이 3%에 머물 경우 실업률은 4.5%, 실업자는 95만여 명에 달할 것으로 전망된다. 실업자가 올해보다 거의 40만 명이 더 늘어나는 것이다. 또 성장률이 3%를 밑돌 경우 실업자는 100만 명을 넘어설 것으로 예측된다. 그러나 이러한 전망과 예측은 정리해고제가 도입되지 않는 상황을 가정한 수치로, 정리해고제가 도입되면 실업자는 더욱 늘어날 것으로 보인다. 여기에 시장 개방에 따른 실업률 증가 효과가 덧붙여진다. 최근 미국의 한 연구 기관은 한국의 발표된 실업률은 2%대이지만 외국과의 경쟁에서 이미 경쟁력을 상실했으면서도 국내 시장의 보호 장벽때문에, 밖으로 드러나 있지 않은 실업을 포함하는 유보 실업률은 9%대에 이른다고 분석했다. 이는 한국 경제가 전면 시장 개방했을 경우를 가정한 실업률이라고 볼 수 있다. 또한 경기 침체에 따른 구직 가능성의 축소로 발생하는 실망 실업자까지 포함하면, 우리 경제의 체감 실업률은 10%대에 이를 수 있다.

구조 조정을 위해 해고 및 유연한 고용 형태가 불가피하다고 하지만, 문제는 이러한 대량 실업을 우리 경제가 감당할 수 있느냐의 문제이다. 우리나라의 노동 시장은 미국이나 영국과는 달리 직무에 기초한 노동 시장이 아니다. 우리나라 근로자들은 직무와 거의 무관하게 기업에 고용되고 기업에서 활용되고 있기 때문에, 근로자의 숙련

과 기능은 대부분 기업 특수적인 경우가 많다. 따라서 우리 근로자들은 기업 내에서는 매우 유연한 조정 즉, 배치 전환이 가능하지만, 일단 기업 밖으로 내몰릴 경우 새롭게 취업할 수 있는 전문적인 능력이라는 것이 거의 없는 상태여서 재취업은 극히 어렵다고 볼 수 있다. 또한 고용보험제도가 완벽하게 갖추어져 있지 않기 때문에 실업자의 생계가 근본적으로 위협당할 수 있다. 따라서 실업은 사회적으로 큰 불안 요인이 될 수밖에 없고, 노동계의 저항을 유발하지 않을 수 없다. 새정부는 장기적으로 볼 때, 유연한 노동 시장을 활성화하기 위해 우리나라의 노동 시장 구조를 보다 직무 중심으로 재편하면서 근로자 재훈련 기능을 확충해야 할 것이며, 동시에 단기적으로는 실업자의 생계를 보장할 수 있는 사회보험 기능을 강화해야 할 것이다.

실업 대책의 방향

IMF체제 하에서 정리 해고와 비정규직의 활용으로 노동 시장이 유연해지는 긍정적인 효과보다는, 단순한 해고의 증가와 이로 인한 고용 불안의 증대 및 노사관계의 악화만 초래될 가능성도 배제할 수 없다. 새정부는 이러한 노동 시장 유연화 정책의 효과를 극대화하면서도 그 부작용을 사전적으로 또 사후적으로 차단할 수 있어야 한

다. 유연화 정책의 효과가 극대화되려면 해고도 자유로워야 하지만, 재취업도 원활해야 한다. 또한 경제의 구조 조정도 사회적 불안을 동반하고서는 효율적으로 추진되기 어렵다. 사회적 불안과 노사관계의 악화를 막기 위해서는 우선 단기적으로는 정리 해고를 법제화하면서도 해고를 줄이기 위한 다양한 방법을 종합적으로 총동원해야 할 것이고, 장기적으로는 고용보험제도의 기능을 확대해야 할 것이다. 이러한 기조에서 새정부의 고용 정책의 방향과 과제는 다음과 같이 제시되어야 할 것이다.

첫째, 정리해고제가 도입되더라도 해고 자체를 최소화하는 방법이 강구될 필요가 있다. 현재 정부가 제시하고 있는 방안으로는 폐업 또는 감원대신 일시 휴업하는 기업에 휴업 수당의 일부 지원(휴업수당지원금), 근로 시간을 단축하여 감원없이 고용을 유지하는 기업에 지급 임금의 일부 지원(근로시간단축지원금), 근로자를 협력회사 등으로 파견하면서 고용을 유지하는 기업에 지급 임금의 일부 지원(근로자사의 파견지원금), 감원대신 교육 훈련으로 고용을 유지하는 기업에 훈련비 전액과 지급 임금의 일부 지원(고용유지훈련지원금) 등이 있다. 이러한 방안에 따르면, 고용 안정을 위한 각종 지원금을 받게 되는 고용 안정 적용 사업장은 현행 근로자 수 70 인 이상에서 50 인 이상의 사업장으로 늘어나

고, 이들 사업장은 근로자를 해고하지 않은 채 4 주 동안 근로 시간을 10% 단축하면 소정의 근로시간단축지원금을 받게 된다. 또 근로자를 해고하지 않은 상태에서 중소기업이 고용 유지 훈련을 시킬 때도 훈련 대상자의 훈련 비용과 임금의 1/2(대기업은 1/3)에 해당하는 지원금을 받게 된다. 정부는 IMF 관리 경제 하에서도 이러한 다양한 방법들을 강구함으로써 해고를 최후의 수단으로 사용하도록 해야 한다.

둘째, 현재 매우 취약한 고용보험제도 기능을 강화하는 것이다. 우선 실업 급여 대상 및 기간을 확대하지 않을 수 없다. 현재 고용보험의 대상 근로자는 전체 근로자의 20%에 불과한 실정이다. 실직자가 재취업할 때까지의 활동을 돕는 차원에서 시행 중인 실업 급여는 생계비를 충족시키기에 턱없이 부족하다. 현재 실업 급여는 실직 전 임금의 50%를 가입 기간에 따라 각급 지방노동관서에서 지급된다. 월평균 약 70만 원 정도가 지급되는 것으로 알려져 있다. 그러나 급여 액수와 최저 수혜 일수가 지나치게 짧아 실업자들의 생계에 큰 도움이 되지 않고 있다. 급여 액수는 실직 전 임금의 50% 수준을 선진국 수준인 60% 정도로 높이는 것이 바람직하며, 현재 30 일까지로 되어 있던 최저 수혜 기간을 적어도 2 개월 이상으로는 확대해야 할 것이다. 또한 IMF 한파가 소기업들에게

특히 심각하게 닥쳐올 것을 고려하여 현재 30인 이상으로 되어 있는 고용보험 적용 사업장을 적어도 10인 이상 사업장으로 확대할 필요가 있다. 이러한 고용보험 적용 대상 및 기간의 확대는 고실업과 맞물려 고용보험기금의 대대적인 확충을 필요로 한다. 김대중 대통령 당선자가 제시한 고용 안정 무기명 장기 채권의 발행도 이러한 고용보험기금 확충을 위한 한 방법이 될 수 있지만, 해외 차관을 도입하는 방법도 생각해볼 수 있다.

셋째, 직업 안정 기능을 강화함으로써 노동 시장 유연화 정책의 효과를 극대화해야 한다. 직업정보망과 공공 직업 알선 기관을 확충함으로써 노동 시장의 병목 현상을 최소화해야 한다. 이미 김대중 대통령 당선자는 노동 시장 인프라의 대대적인 확충을 약속하였다. 이 공약은 될 수 있는 대로 신속하게 추진되는 것이 바람직하다. 취업 알선 기능을 확충하기 위해 취업전선망을 조속히 확충하는 것은 기본이고, 고용보험제도와 직업 안정 기능을 동시에 다룰 수 있는 노동 행정 관련 기구의 통폐합도 필요하다고 본다.

넷째, 전직 및 재취업 훈련 강화를 위한 제도적 장치를 마련해야 한다. 실직자가 원하는 직업 훈련을 받아 구조 조정 과정에서 순조롭게 적응할 수 있도록 직업훈련 지원체제가 강화되어야 하는 것이다. 특

히, 직업 훈련의 중심이 점차 정부에서 민간으로 이양되는 추세에 있기 때문에, 민간 부문의 훈련 활성화를 위해 다양한 인센티브를 개발해야 할 것이다. 현재 정부는 민간의 직업 훈련에 대한 지원 확대를 위해 고용유지훈련지원제를 도입할 것으로 알려졌다. 사업주가 잉여 인력 재배치 등을 위해 직업 훈련을 실시할 경우 6개월 범위에서 임금과 훈련비 전액을 지원하는 방안이다. 이외에도 이직 예정자 전직 대비 훈련(직업 전환 훈련, 창업 교육 훈련 등), 실직자 훈련 수당 인상, 훈련 기관에 대한 취업 실적에 따른 장려금 지급 등의 방안도 고려되고 있다. 기업이 위기일수록 핵심 역량에 대한 투자를 강화하듯이 국가도 경제 위기일수록 미래 도약을 위한 투자가 필요한데, 이는 바로 지식 사회 구축을 위한 근로자 교육 훈련의 강화이다. OECD 각국도 높은 실업률에도 불구하고 교육 훈련 투자에는 보다 적극적이다. 위기 상황일수록 장기적인 안목에서의 교육 훈련체계의 확립이 절실하다. 내