

실업 대책(I) - 기업의 해고 회피 노력 지원

채창균 · 현대경제사회연구원 연구위원

정리해고제의 본격적 허용 등 노동 시장의 개혁 과정에서 대규모의 실업이 예견되고 있다. 실업 급여가 불충분하고 직업훈련체제나 취업정보망 등이 미약한 우리 현실에서 대규모 실업 사태에 따른 사회·경제적 손실을 최소화하기 위해서는, 이윤 극대화 의사 결정을 제약할 수 있는 기업의 해고 회피 노력에 대해 정부가 적절한 인센티브를 제공해야 한다. 기업의 경비 절감 노력이나 근로 시간 단축, 직무공유제의 도입, 배치 전환 및 그룹내 기업간 노동 이동의 활성화 노력 등에 대한 정부의 보조금 지급 등 지원 대책이 필요하다. 소득세의 탄력적 운영으로 임금 유연성 제고를 유도하는 것도 중요하다. 물론, 이 경우에도 정부의 지원 노력이 기업의 고용 조정에 대한 제약 요인으로 작용하게 될 가능성을 최소화해야 하는 것은 말할 필요도 없다.

고실업시대의 도래

최근 한국 경제는 기업의 차입 경영 및 과다 채무 → 한계 기업의 부실화와 도산 → 금융 기관의 부실화 → 국제 신용도 하락 → 외환 위기 → IMF 조건부 자금 지원 → 기업 구조 조정 및 노동 시장 개혁으로 이어지는 위기와 변혁의 상황에 놓여 있다.

이러한 위기 극복의 일환으로 지난 1월 15일 노사정위원회가 발족되었으며, 2월 6일 정리해고제의 도입을 골자로 하는 합의안이 극적으로 도출되었다. 민주노총의 내부 반발이나 다수를 차지하는 야당의 영향력 등으로 합의안에 대한 진통이 없진 않았으나, 2월 14일 임시국회에서 정리 해고 즉각 허용을 골자로 하는 노동관계법이 통

과됨으로써 고실업시대의 본격적 도래를 눈앞에 두게 되었다.

현재 전개되고 있는 우리나라의 노동 시장 개혁은 무엇보다 정리해고제의 본격적 허용 등 노동 시장의 유연성 확보를 그 내용으로 한다. 특히, 최근의 논의는 정리해고의 허용, 단시간 근로나 파견 근로의 활성화 등 수량적 유연성(numerical flexibility) 확보에 그 초점이 두어져 있다.

이러한 노동 시장 개혁 과정에서 대규모의 실업 발생은 피할 수 없다. IMF협약에 의거하여 기업의 구조 조정이 대규모로 전개되는 데다 긴축 재정을 강요받는 상황에서 케인즈주의적 완전 고용 정책을 시행할 수도 없기 때문이다. 노동부에서는 IMF와의 협약에 따라 올해 경제 성장률을 1%로 잡으면 모두 109만 5,000 명의 실업자가 발생, 실업률이 5%에 달할 것으로 예상했다. 2월 17일 수정 프로그램에서는 마이너스 성장까지 용인하기로 합의되었기 때문에, 실업률은 6%, 실업자는 120만

~130만 명 수준까지 늘어날 수 있다.

왜 실업 규모를 최소화시켜야 하는가?

대규모로 발생하는 실업 문제에 대처하기 위해 정부에서는 다각도의 정책 방향을 제시하고 있다. 그 방향은 크게 실업자에 대한 생계 보조와 실업자의 신속한 재취업 추진을 위한 대책으로 양분될 수 있다. 실업자에 대한 생계 보조는 실업 급여의 지급과 학자금이나 주택 자금 등을 저리 융자하는 것을 그 주요 내용으로 하고 있다. 실업자의 재취업 촉진을 위해서는 우선 다양한 전직 훈련을 실시하고 지원할 예정이다. 또 직업안전망의 구축을 통해 구인 및 구직에 대한 정보망을 형성하여, 그 정보를 관련자들에게 적절히 제공하거나 열람 가능하도록 하고 구인자 및 구직자에 대한 상담 기능을 강화함으로써 공급되는 인력과 수요되는 인력 사이의 원활한 조화(matching)를 돕는 정책을 추구하는 것을 그 내용으로 한다. 즉, 소극적 노동 시장

정책과 적극적 노동 시장 정책을 병행해서 추진하고 있다.

정부의 정책 방향 자체는 원론적으로 보아 대체로 올바르다고 판단된다. 사실, 정부의 역할은 해고에 대한 제도적·관행적 제약을 풀고 이에 따라 발생하는 실업의 사회·경제적 손실을 최소화하는 것에만 국한되어야 한다. 해고를 자유롭게 하는 것이 반드시 실업 문제를 초래하지는 않는다. 해고가 자유로운 미국의 실업 문제가 해고가 까다로운 유럽 국가들보다 덜 심각하다는 ‘해고의 역설’은 실업의 억제만이 능사는 아니라는 점을 교훈으로 보여주고 있다. 고용 조정 여부와 규모에 대한 의사 결정은 이윤 극대화를 추구하는 기업의 자율에 맡겨두어야 하는 것이다. 이러한 의사 결정 과정에 정부가 개입하는 것은 사실 또 다른 해고의 제약 조건을 만드는 것에 불과하며 결국 경제의 효율을 떨어뜨릴 뿐이다.

어뜨릴 뿐이다.

문제는 이러한 원론적 인식이 현재의 한국적 현실과 완전히 부합되지는 못한다는 점이다. 다양한 정책 추진 방향에도 불구하고 현재의 실업 정책은 몇가지 측면에서 심각한 문제점을 지니고 있다. 이러한 정책을 추진하기 위한 재원 확보 문제도 있고, 예상 실업자의 적어도 절반 정도에게는 실업 급여가 적용될 수 없으며,¹⁾ 또 최근과 같은 고실업시대에 대한 대처 경험도 부족하여 비효율적 직업훈련체제나 불충분한 취업정보망 등 부실한 인프라의 확충 문제가 단시일 내에 해결되기 힘들다는 점때문에, 실업으로 인한 사회·경제적 손실이 심각할 것으로 우려된다. 따라서 이러한 사회·경제적 손실을 최소화하기 위해 실업 발생을 가급적 최소화하려는 정부의 정책적 노력이 필요하지만, 이를 위한 노력이 정부의 실업 대책 속에 충분히 반

1) 실업보험에 가입되어 있지 않은 신규 실업자와 10 인 미만 사업장 근로자들은 실업 급여 혜택을 전혀 받을 수 없는 실정임. 실업률을 5%로 예상할 때 이들 인원은 61만 8,000여 명에 달함. 뿐만 아니라 실업 급여를 받을 수 있는 대상 가운데서도 10 인 이상 29 인 이하 사업장에서 실직하는 경우에는 금년 7월 1일부터 비로소 실업 급여 혜택을 받을 수 있어 3월중 대량 발생할 실업을 감안하면 실업 급여 혜택 대상 제외자는 실제보다 크게 늘어날 전망이다.

영되고 있지 못한 실정이다.

유럽 사민주의 정부에서 일반적이었던 것처럼 정부 지출의 증대를 통한 공공 부문에서의 고용 창출이 실업을 줄이는 손쉬운 방법으로 간주될 수 있으나, 건축 재정을 강요받는 우리 상황에 부합되지 않을 뿐만 아니라, 공공 부문의 비중 확대가 국민 경제의 경쟁력 제고에 걸림돌이 된다는 측면을 감안하면 결코 바람직한 정책 처방이 아니다. 현재의 상황에서 가능한 것은 적절한 거시경제 정책을 통해 경제의 성장 활력 약화를 최소화하고, 기업 경영을 둘러싼 제반 규제 요인들을 해소함으로써 기업의 자율 경영 여건을 확대해가는 것이다. 이들 정책의 구체적 내용은 본 고의 집필 방향과는 다소 어긋난 것이며, 본 고에서 초점을 두게 될 좁은 의미의 실업 최소화 정책은 결국 기업의 해고 회피 노력을 지원하는 것이다. 이들 정책이 자칫 기업에게 해고의 제약으로 작용하게 될 가능성을 최소화해야 함은 물론이고, 많건 적건 기업의 이윤 극대화 의사 결정을 제약할

수 있는 기업의 해고 회피 노력에 대해서는 세금 감면이나 보조금 지급과 같은 적절한 인센티브의 제공이 필요할 것이다.

기업의 경비 절감 노력 지원

실업 발생 규모를 최소화하기 위해서는 고용 조정에 앞서 인건비를 제외한 여타 부분에서 비용을 절감하려는 기업의 철저한 경영 합리화 노력이 요청된다. 철저한 경영 합리화없이 고용 조정을 우선할 경우 근로자들의 이해를 구하기 힘들고, 그 과정에서 마찰을 피할 수 없다는 점에서도 그 필요성이 절실하다. 특히, 현재 기업의 경영 위기가 무엇보다 단기적인 유동성 부족에서 오는 것이기 때문에, 기업들이 시간과 비용이 소요되는 철저한 경영 합리화 방안을 모색하려 하기 보다는, 손쉬운 고용 조정으로 위기를 대처하려 할 가능성이 높다. 정부가 경영 합리화에 성공한 기업에 대한 세제 상의 혜택이나 보조금 지급, 금융 지원의 강화나 사례 소개 및 보급 등

을 통해 기업의 경비 절감 노력을 지원하고 촉진할 필요가 있는 이유는 여기에 있다.

철저한 경영 합리화로 해고없이 경쟁력을 회복한 제록스社의 사례²⁾가 시사하는 바가 크다. 1981년 10월 제록스社의 전략 사업팀은 몇가지 생산품이 가격 경쟁력을 잃었다고 보고하면서, 공장에서 생산 중인 제품의 일부를 다른 회사에 하청주고 320만 달러를 절약해야 한다고 주장하였다. 즉, 해당 부서 전원을 해고시킬 수밖에 없다는 것이다. 이때 노동조합은 흔히 하듯이 파업에 들어가겠다고 위협하는 대신, 노사 합동의 노사연구조사위원회를 구성하여 폐쇄 예정 부서를 다시 재건하고 능력을 향상시킬 수 있는 방안을 찾아보라고 하였다.

노동조합과 회사는 협정을 맺고 8명의 상근 연구위원(6명의 생산직 종업원, 1명의 기사, 1명의 관리자)을 임명하였다. 이들은 6개월 동안 해고를 방지하고

제품의 가격 경쟁력을 높일 수 있는 방안을 제시해야 하는 임무를 맡았다. 이들은 일정 기간 회계 및 기본적 재무 관리 등에 관한 훈련을 받고 회계, 엔지니어링, 구매 등을 맡고 있는 직원들로부터 기술 지원뿐 아니라 자세한 정보도 제공받았다. 노사연구조사위원회는 각 부서 내에서 각종 아이디어를 찾는 한편, 모든 부서 종업원들로부터 실현 가능한 경비 절감 방안에 대한 제안을 받았고 일주일에 두 번씩 부서 내를 순회하면서 과제의 진행 상태에 대한 토론을 벌였다.

6개월 뒤 보고된 연구 결과에 의하면, 예상 경비 절감액은 당초 목표인 320만 달러를 훨씬 초과하는 370만 달러에 달하였다. 예상 경비 절감액의 20.4%는 종업원들이 부서 내에서 계속 일할 수 있게 됨으로써 얻게 되는 비용 절약, 18.3%는 업무 영역 조정 및 작업 통합 그리고 16.0%는 간접 비용을 줄이는 과정에서 발생한 것이었다.

2) 한국노동교육원(1993), 「미국의 노사 협조 성공 사례집」, pp.109~153.

이 사례는 종래의 경영 주도 합리화 운동에 비해 생산 현장의 문제점을 가장 잘 알고 있을 해고의 기로에 선 근로자의 참여를 통한 방식이 보다 효율적일 것임을 시사하는 것으로, 고용 조정을 피할 수 없는 현실에 놓여 있는 우리 기업들에게도 시사하는 바가 크다고 생각한다.

인건비의 탄력적 조정 지원

고용 안정을 위해서는 임금 및 복리후생비 동결 혹은 삭감도 피할 수 없다. 근로자들 다수(77.5%)는 인원 감축보다는 임금 삭감을 선호하고 있으며, 평균적으로 15.7% 정도의 임금 삭감을 감내할 수 있다고 응답하고 있다. 임금이 30% 이상 삭

감되더라도 인원 감축대신 이를 받아들이겠다는 응답도 14.0%에 달한다. 경영 상태가 좋은 경우에도 15.4%의 임금 삭감을 용인할 뜻이 있다고 밝히고 있다.³⁾ 따라서 기업측에서도 인원 감축에 앞서 인건비를 조절함으로써 고용 조정을 최소화하려는 노력을 기울여야 할 것이다.

특히, 향후에는 임금의 유연성 확보를 위해 급여 구성 가운데 능력급이나 성과급의 비중을 높여나갈 필요가 있다.⁴⁾ 임금의 유연성 확보를 개별 기업의 의사 결정에 맡겨 놓는 것은 그 채택 및 확대 속도가 너무 더딜 우려가 있고, 특히 노동조합이 강력한 생산직의 경우 현재의 우리 노사관계 여건 하에서는 거의 불가능할 수도 있다. 현재 우리나라 노동조합의 임금

3) 이는 한국노동연구원의 'IMF시대 임금 근로자들의 고용 불안 실태 조사' 결과에 의함. 경영 사정별 임금 삭감 감내폭은 다음 표와 같음.

경영 상태	아주 나쁨	점점 어려워짐	보통	좋은 편임
임금 삭감의 폭(급여의 %)	18.2	16.0	14.2	15.4

4) 이는 향후 경기 변동에 따른 기업의 인건비 부담을 탄력적으로 조절하도록 함으로써 실업 발생을 최소화할 수 있다는 의미를 지니고 있음과 동시에, 현재와 같은 연공적 노무 관리 질서 하에서 나타날 수 있는 문제점 즉, 해고는 용이해졌으나 재취업이 어려울 가능성에 대한 하나의 대안이 될 수 있음. 예컨대, 현재와 같은 노무 관리 질서 하에서는 상대적 고임금 계층이 고용 조정의 대상이 될 가능성이 높고 경기가 좋아지더라도 인건비 부담때문에 기업이 이들을 재공요할 유인은 극히 낮은 실정임.

체계 개편 방향에 대한 기본 입장은 임금의 생활 보장적 성격을 강화하고 평등주의적 임금체계를 수립하는 것이기 때문에, 능력급과 성과급의 도입에 강력히 반발하고 있는 실정이다. 따라서 향후 도래할 고실업시대에 보다 효과적으로 대처하기 위해서는 이들 노사 모두가 능력급과 성과급 도입 및 확대에 보다 적극적일 수 있도록 강력한 인센티브를 제공하는 것이 필요하다.

그 하나의 방안으로 연공급과 능력급 및 성과급의 소득세율을 차등화하는 문제를 생각해볼 수 있다. 능력급과 성과급의 소득세율을 연공급에 비해 상대적으로 낮출 필요가 있다. 소득세수를 일정하게 유지하기 위해 능력급과 성과급의 세율을 낮추는 대신, 연공급의 세율을 높이는 것은 바람직하지 않다고 판단된다. 임금의 생활 안정적 성격이 지나치게 약화될 수 있고 생산직에 비해 사무·관리직 등 고임금 직종의 능력급 및 성과급 도입 비율이 더 높기 때문에, 현행 소득 분배 구조

를 악화시킬 소지가 있다. 따라서 연공급의 세율은 일정하게 유지한 채 능력급과 성과급의 세율을 낮추고, 동시에 소득세 면세점을 높이는 방안을 검토해볼 수 있을 것이다.

그러나 이 경우에는 세수가 줄어드는 문제가 발생한다. 이에 대해서는 선진국에 비해 상대적으로 세율이 낮은 재산세와 상속세 등의 세율을 높이거나 새로운 세원의 발굴 등을 통해 부족한 세수를 메우는 식으로 대응하는 방안을 생각해볼 수 있을 것이다.

또 능력급 및 성과급의 도입·확대를 원활하게 하기 위한 전제 조건으로 임금체계의 단순화를 유도할 수 있어야 된다. 현행과 같이 복잡한 임금체계 하에서는 능력급과 성과급의 도입도 용이하지 않을 뿐만 아니라, 소득세액 산정에도 많은 시간과 비용을 필요로 하게 될 것이다. 따라서 제수당 등을 기본급에 통합하고 거의 고정급화되어 있는 보너스제도 역시 폐지하여 임금체계를 연공급과 능력급 및 성과급의 세

부분으로 단순화시킬 필요가 있을 것이다. 임금체계의 단순화를 앞당기기 위한 방안으로 이를 적극 실천한 기업들에 대해 일정한 보조금을 지급하는 방안도 검토해볼 가치가 있다.

기업과 근로자가 담합해서 임금체계의 내용은 그대로 유지한 채 형식만 변화시켜 탈세할 가능성에 대해서도 일정한 대비가 필요하다. 이를 위해서는 정기적으로 각 기업들의 임금체계 실태를 조사하고 분석하는 노력도 기울여야 할 것이다.

특히, 중요한 것은 능력과 성과 측정 지표를 어떻게 개발하는가 하는 점이다. 사실 능력급과 성과급의 도입 및 확대가 지체되는 배경에는 이들과 관련된 신뢰성있는 지표를 만들어내는 것이 용이하지 않았다는 점도 작용하고 있다. 정부가 산업별 혹은 업종별 성과나 능력 측정 지표를 개발함으로써 개별 기업들이 가이드라인으로 삼을 수 있도록 돕거나, 민간 기업의 지표 개발 노력을 지원하는 노력도 중요하다고 생각된다.

근로 시간 단축이나 직무공유제(WORK-SHARING)의 도입

근로 시간을 줄이거나 업무를 공유하게 함으로써 과잉 인력을 흡수하는 방안도 생각해볼 수 있다. 근로 시간을 줄이는 가장 손쉬운 방법은 일본의 경우 대표적 고용 조정 방안으로 활용되고 있는 것처럼 잔업을 규제하는 것이다. 연월차 휴가를 사용하도록 유도하고 재충전이나 자기 계발의 기회 부여를 위해 무급 휴가를 확대하는 것도 하나의 방안이다.

직무공유제의 경우 동일 업무를 2 인 이상이 공유하는 방식이 있을 수 있고, 업무 자체를 2 개 이상으로 세분화하여 근로자들에게 배분하는 방법이 있을 수 있다. 그런데 근로자 고용시 발생하는 채용비, 교육 훈련비, 법정 및 법정외 복리비 등 여러 가지 고정 비용때문에 잉여 인력을 배출하는 것보다 기업의 인건비 부담이 커진다는 단점이 있다. 또 업무의 성격상 일의 공유가 곤란한 것도 있고 조정 과정에서

현저한 생산성 저하가 나타날 수도 있다.

생산직의 경우 동일 업무를 공유하는 형태의 직무공유제를 도입하는 데 별다른 기술적 애로가 없을 것으로 판단된다. 그러나 수시로 발생하는 업무가 많고 그 업무가 장기간 지속되는 경우도 많은, 다시 말해 업무의 비정형성과 연속성을 특징으로 하는 사무관리직의 경우, 이와 같은 형태의 직무공유제를 도입하기에는 많은 기술적 문제가 따른다고 생각한다. 사무관리직의 경우 직무를 세분화하는 형태의 직무공유제 도입에도 많은 난관이 존재한다. 업무의 수시성때문에 동시 근무를 피할 수 없으나, 이 경우 과연 근로 시간이 단축될 수 있을 것인지 의문이다. 즉, 근로자 개인의 입장에서 볼 때 예컨대 임금은 반으로 줄지만 시간은 그렇게 줄지 않는 상황도 발생할 수 있는 것이다. 또 근로 시간을 줄이되 매일 출근해야 한다면 근로자 입장에서 볼 때 출퇴근의 고정 비용이 상대적으로

로 커지는 문제점도 있다.

앞서 언급했던 기업의 코스트 부담을 줄이기 위해서는 직무공유제를 도입하는 기업에 대한 정부의 세제 혜택이나 보조금 지원 노력이 있어야 할 것이다. 또 기술적 난점 해결을 위한 연구 지원도 필요하다고 판단된다.

배치 전환 및 그룹 기업간 노동 이동의 활성화

기업내 부서간 배치 전환을 통해 인원 감축을 최소화하는 것도 일본 기업의 전통적인 고용 조정 방식이다. 또 여러 개의 계열 기업을 거느리고 있는 그룹사의 경우 그룹 기업간의 노동 이동 활성화를 통해 실업 발생을 최소화할 수 있다.⁵⁾ 배치 전환이나 그룹 기업간 노동 이동의 활성화를 도모하기 위해서는 적절한 직업 훈련 기회가 부여되어야 할 것이다. 그러나 일반적

5) 이것을 흔히 일본에서는 出向이라고 불림. 1996년 일본 제조업의 고용 조정 실태에 대한 분석 결과에 의하면(일본 노동성(1996), 「雇用動向調査」) 배치 전환 및 출향은 가장 보편적으로 사용된 고용 조정 방식이었음.

으로 이를 전적으로 시장에 맡겨두는 것은 시장 실패에 따른 훈련 기회의 과소 제공 가능성이 크므로 이에 대한 정부의 일정한 지원이 요망된다.

또 협력 업체를 포괄한 그룹 기업간 노동 이동을 활성화하기 위해서는 계열사와 협력 업체간에 구인·구직정보망인 일종의 '인재은행'을 만들어 과부족 인원의 적절한 조화(matching)를 돕는 노력이 필요하다. 이렇게 협력 업체를 포괄하는 인재은행의 설립과 같은 인프라의 구축은 정부의 직업안전망 구축을 돕고 이와 관련된 비용 절감을 가능하게 할 것이므로, 그 설립과 관련해도 정부의 적절한 지원 및 보조가 필요하다고 생각한다.

고용 안정 노력과 관련하여 약 4,500억 원을 사용할 계획으로 있다. 실업의 대규모성과 그에 따른 해고 회피 노력의 시급함에도 불구하고 그 액수 자체가 총실업 대책 추진 비용의 10%에도 미치지 못한다는 점에서 불충분하다는 사실은 접어두고라도, 그 지원 내역이 다양화되어 있지 못하고 몇가지 측면에 제한되어 있는 문제점을 보이고 있다. 또 정부의 직접적 재원 조달을 필요로 하지 않는 소득세의 탄력적 운영 방안 같은 것이 고려되지 못한 아쉬움이 있다. 재원 확대와 정책 수단의 다양화 등이 기업의 해고 회피 노력과 관련된 정부 정책의 향후 지향점이 되어야 할 것으로 보인다. ■

기업의 고용 안정 노력에 대한 정부 지원 강화

기업의 고용 안정 노력과 관련해서 정부는 몇가지 지원책을 강구하고 있다. <표>에서 알 수 있는 바와 같이 정부는 기업의

<표> 기업의 고용 안정 노력에 대한 정부 지원

(단위: 억 원)

내역	지원금액
업무공유제 지원	933
휴업 수당 지원금	798
인력 재배치 지원금	208
근로자 사외 파견 지원금	55
기타 고용보험 사업	2,517
계	4,512