

고용위기시대 사회적 대화의 전략적 모색

장홍근 · 배규식 · 박명준 · 최영기
이호근 · 손동기

한국노동연구원

목 차

요 약	i
제1장 서 론	(박명준) 1
제2장 고용의 양과 질 개선을 위한 사회적 대화와 타협의 전략과 방안	(장홍근 · 배규식) 5
1. 문제제기: 고용위기와 사회재생산의 위기	5
2. ‘고용률 70%’의 화두와 노동정치	8
3. 고용체제 발전방향과 사회적 대화의 전략	14
4. 고용개선을 위한 사회적 대화의 주요 의제와 쟁점	21
5. 맺음말	47
제3장 고용률 70% 달성을 위한 사회적 대화	(최영기) 51
1. 문제제기	51
2. 우리 사회가 당면한 경제사회의 현실	53
3. 고용률 70% 정책의 평가	65
4. 고용률 70% 달성의 조건	74
5. 고용률 70% 달성을 위한 사회적 대화와 타협	91
제4장 사회적 대화를 통한 고용위기 극복의 선진국 사례와 함의	(이호근 · 손동기) 99
1. 도입	99
2. 고용위기와 주요 외국의 대응 사례	102
3. 고용위기사 주요 외국의 사회적 대화 시도의 시사점	140

4. 결론	142
-------------	-----

제5장 결 론	(박명준) 146
---------------	----------------

1. 현재의 상황: 고용환경의 변화, 고용 및 사회통합의 위기, 기존 정책의 한계	146
2. 고용체제 개혁의 내용적 방향성	148
3. 정책수단의 구축과 사회적 대화의 형식적 방향	151
4. 사회적 대화의 구체적 내용	155
5. 유럽 국가들로부터의 교훈	159

참고문헌	161
------------	-----

표 목 차

<표 2-1> 정치장의 작동 양식에 대한 이념형적 유형화	12
<표 2-2> 한국 고용체제의 발전 방향	17
<표 2-3> 자동차부품산업의 교대제 근무형태(중복응답 허용)	27
<표 2-4> 완성차의 교대제개편이 1차 자동차부품업체에 주는 영향	28
<표 2-5> 자동차부품업체들의 교대제 개편과 노동시간 단축으로 겪게 된 곤란	29
<표 2-6> 자동차부품업체의 생산물량보전(복수응답)	29
<표 2-7> 자동차부품업체가 완성차업체에 바라는 지원사항	30
<표 2-8> 제조업과 비제조업의 장시간 노동 비중	32
<표 2-9> 고용의 양과 질 개선을 위한 사회적 대화와 타협의 의제별 타협모델	48
<표 3-1> 정권별 주요 경제지표	55
<표 3-2> 임금소득의 분배 추이	58
<표 3-3> 세전과 세후의 지니계수 격차 규모	62
<표 3-4> 임금계층별 조세와 이전지출의 재분배 효과(2010년)	63
<표 3-5> 사회보험가입여부별 근로조건	64
<표 3-6> 각 정권별 주요 고용노동정책	69
<표 4-1> 프랑스 경제사회환경위원회 조직과 구성	106
<표 4-2> 사회대토론회의 7개 원탁회의 주제와 담당장관 및 로드맵 주요 합의 내용	108
<표 4-3> 경기침체기 미국과 독일의 생산물과 노동시장에서의 변화	130

<표 4-4> 아일랜드의 사회적 대화 자원그룹 축(Voluntary Pillars)	137
<표 4-5> 네덜란드, 아일랜드의 사회적 대화기구 비교	139
<표 4-6> 고용위기에 대한 선진국의 사회적 대화 유형	144

그림목차

[그림 2-1] 통합적 고용체제로의 이행에 대한 개념도	16
[그림 2-2] 고용의 양과 질 개선을 위한 사회적 타협의 모형	22
[그림 2-3] 성별 연령별 비정규직 비중	25
[그림 2-4] 정년연장과 노동시간	26
[그림 2-5] OECD 다른 나라와 비교한 우리나라 시간제 근로의 활용비중	40
[그림 2-6] 정규 시간제 일자리 확충과 노동시간 분포의 재구조화	42
[그림 3-1] 고용률 추이	56
[그림 3-2] 처분가능소득 비중(1986~2011)	57
[그림 4-1] 사회적 대화의 유형	101

요 약

1장은 보고서의 취지와 의미에 대해 소개를 하고 그 전체적인 내용을 개략적으로 조망한다. 현재의 상황은 두 가지의 중첩된 위기 상황에 놓여 있다. 첫째 위기는 바로 고용의 위기이며, 둘째 위기는 고용위기를 풀어나가야 할 주체인 노사 당사자들이 그러한 문제를 해결해야 할 필요와 책임, 그리고 역량을 제대로 지니고 있지 못한 이른바 노사관계의 위기이다. 이러한 복합위기의 해법을 찾아야 하는 것은 시대적 과제이며, 이 보고서는 그러한 과제에 부응하기 위한 취지에서 만들어졌다.

2장은 한국 사회의 고용위기 상황을 진단하고, 고용률 70% 달성이라고 하는 정책과제가 지향해야 할 고용체제의 발전방향을 제시한다. 현재 한국 사회는 고용의 양적 지표나 질적 측면에서 공히 총체적 고용위기라고 하는 도전에 직면해 있다. 현재의 고용체제는 인구 및 노동력의 급속한 고령화, 고학력화, 여성의 경제활동 증가, 기술혁신의 가속화, 복지수요의 증가에 따른 사회서비스 분야의 투자 확대 등의 구조변화 속에서 고용의 총체적 위기와 노동시장의 양극화로 자신의 문제를 드러내고 있다. 그러한 구조를 개선하기 위한 노력이 법제도적으로, 정책적으로 추진되어 양극화된 구조의 완화를 위한 모색을 추구해야 한다.

고용위기의 상황에 대한 대응 차원에서 고안된 고용률 70% 전략은 현 정부의 국정목표일 뿐 아니라, 한국사회의 현재와 미래의 틀과 관련된 핵심적인 의제이다. 그것의 달성을 위해서는 정부 뿐 아니라, 여야 정치권, 노동계, 사용자단체, 시민사회 모두의 전략적으로 조율된 협조 행동(coordinated and concerted action)이 필수적이다. 총체적 고용위기 극복을 위해서는 노사정, 시민사회, 전문가 등

모든 사회 주체들이 대화의 테이블에 적극적으로 나와 해법을 찾아야 하지만 현실은 녹록치 못하다. 한국의 노동정치는 1990년대 이후 새로운 모습을 보여주지 못한 채 대중으로부터 점차 고립되어 왔다. 노동운동은 1987년 노동체제를 자신의 것으로 주체화하지 못했고 조직노동자들의 기득권을 지키기에 급급한 방향으로 빠져 가면서, 중소기업, 비정규직 근로자 등 광범한 소외집단들로부터 경원시되었다. 급진적 노동운동과 사회운동을 순치시키려는 취지하에 추진된 사회적 대화는 경성정치(계급정치와 정당정치)의 압도적 영향력 아래에서 지루한 답보 상태를 이어오고 있다. 이러한 상황의 타개가 요구된다.

일자리의 질과 고용률을 획기적으로 높이기 위한 사회적 대화의 방안의 새로운 구축을 위해서 다음과 같은 노력이 필요하다. 첫째, 고용개선이라는 공동의 목표를 가지고 연성정치를 전략적으로 활성화해야 한다. 둘째, 기존 중앙노사정 대화의 삼주체인 노·경총·정부(고용노동부)의 틀을 뛰어넘어 고용개선을 위한 사회적 대화와 타협의 참여 주체를 확장해야 한다. 셋째, 사회적 대화의 틀과 진행 과정에서 공익전문가의 역할을 적극적으로 규정하고 확대해야 한다. 넷째, 기존의 노사정위원회를 통한 중앙 노사정 사회적 대화 채널 이외에 중층적이고 유연한 사회적 대화 틀을 재구성하고 활성화하며, 다섯째, 전략적인 의제배열(strategic agenda setting)과 처리로써, 중앙 단위 사회적 대화에서 고용개선의 큰 목표, 원칙과 방향, 어젠다에 대한 공감대 형성과 합의에 주력하고, 이를 바탕으로 산업이나 소업종, 기업그룹, 지역 차원에서 세부적인 쟁점들에 대한 의견을 좁혀 나가는 단계적 점진적 타협을 추구하며, 여섯째, 정책 패키지 혹은 정책 믹스(policy mix) 차원의 시각과 접근이 필요하다. 일곱째, 일자리를 바라보는 시야의 확대로써, 사회서비스 일자리, 공동체형 일자리, 사회적 기업, 협동조합 등 시장을 넘어서는 다양한 유형의 일자리를 추구하는 것이다.

고용의 양과 질 개선을 위한 사회적 대화와 타협의 주요 의제는

크게 다음과 같은 것들이 우리 앞에 놓여 있다: (1) 정년연장과 임금 체계 개편, (2) 근로시간 단축과 유연화, (3) 비정규직 및 사내하도급 근로개선, (4) 정규직(반듯한) 시간제 일자리 확충, (5) 대-중소기업간 근로 격차 완화, (6) 일-생활 균형 등.

3장은 고용률 70% 달성이라고 하는 정책과제가 보다 적극적이고 포괄적인 고용지향적 성격을 지녀야 하며, 그것의 궁극적 성공을 위해서는 사회적 대화와 타협이 중요함을 강조한다. 우리 사회가 당면한 경제사회의 현실을 살펴보면, 지난 5년 “경제 살리기 정책”이 성장과 일자리 창출에서 뚜렷한 성과를 내지도 못한 한계와 구조화된 고용위기로 인해 불평등이 심화되었으며, 노동조합의 쇠퇴와 노사관계의 분배적 기능 약화된 문제를 내제하고 있다. 이러한, 현실을 바탕으로, 박근혜 정부가 고용률 70% 달성을 국정목표로 제시한 것은 지금 우리 사회가 당면하고 있는 고용위기와 불평등 그리고 사회통합의 과제를 해결할 수 있는 방안을 명확히 했다는 점에서 의의가 있다. 그러나 고용률 70% 정책을 과거의 고용정책과는 다른 하나의 완결된 고용정책으로 체계화하기 위해서는 고용노동정책에 대한 철학의 변화와 약간의 이론체계가 필요하다.

우선 고용률이 성장률이나 물가, 경우에 따라서는 국제수지보다 우선시되는 거시정책의 목표라는 인식의 전환이 경제정책 당국자 사이에 자리 잡아야 한다. 교육과 복지, 교통과 도시개발 정책 등 정책 전반에 대해서도 일자리의 관점에서 재점검할 필요가 있다. 근로자들의 선호체계도 임금과 근로시간을 줄여서라도 고용을 유지하고 일자리를 늘리는 쪽으로 바뀌어야 한다. 특히 고임 정규직 근로자들의 임금 양보와 장시간 근로 관행 개선 노력이 병행되어야 고용률 제고 정책은 성공할 수 있을 것이다. 여성고용을 촉진하기 위한 일과 가정의 양립(work-life balance) 정책이나 청년 실업을 줄이기 위한 일과 교육의 병행 정책이 대폭 강화되어야 하고 미스매치를 최소화하기 위한 일과 주거의 근접 정책이 확대되어야 한다.

이를 위해서는 현재 문제가 되고 있는, 60세 정년의 정착과 통상

임금 문제의 해결이 필요하다. 이 과정에서 필요한 것은 폭 넓은 사회적 지지의 획득이다. 그래야 이 문제의 원만한 해결이 가능하고 고용률 70% 달성을 위한 대대적인 일자리 나누기 개혁도 효과를 기대해 볼 수 있다. 고용률 제고와 고용의 질적 개선 정책의 조화 역시 중요하다. 고용의 질적 개선 정책들은 고용복지정책 차원의 접근만이 아닌, 최저임금정책과 근로기준 행정의 강화정책을 수단으로 삼아, 일자리의 최저기준조차 충족시키지 못한 채 저임-저생산성의 불안정한 일자리에 인력을 묶어두고 있는 “좀비기업”들을 과감히 합리화하는 강력한 산업정책이 병행되어야 소기의 성과를 달성할 수 있다.

끝으로 고용률 70% 달성을 위한 사회적 대화와 타협이 성공하기 위해서는 다음의 세가지 사항에 유념할 필요가 있다. 첫째, 새 정부의 임기 중에 고용률 70%를 달성하겠다는 목표의 현실성을 재검토해야 한다. 둘째, 전통적인 고용노동정책의 고정관념에서 벗어나야 한다. 셋째, 공문화와 사회적 합의 과정을 거치지 않고 만들어지는 정부 주도의 로드맵이 갖는 한계를 인지하고 보완하는데 주력해야 한다.

4장은 사회적 대화를 통한 고용위기 극복의 선진국 사례와 함의를 다룬다. 여기에서는 사회적 주체가 직접 정책결정과정에 참여하여 고용정책일반문제와 그 대응방안을 논의하는 사회적 대화의 다양한 유형과 그 함의를 분석하고 그로부터 한국을 위한 시사점을 도출해 본다. 그러한 취지에서 프랑스, 독일, 네덜란드, 아일랜드 등 서유럽 4개국의 경험을 진단해 본다.

사회적 대화가 헌법적 기구로 정착되어있는 프랑스의 사회적 대화는 그 실질 역할과 관련해, 각종 입법과정에서 국회에 자문역할을 하는 외에 주요 사회적 이슈에 대한 선도적인 역할은 상대적으로 미약했다. 그러나 2008/9년 경제위기시, ‘부분실업기금’과 ‘전직제원제도’, ‘전직계약’ (Contrats de transition professionnelle)제도, ‘임금손실이 없는 근로시간단축’ (상여금제외)등과 관련하여, 적용기간, 범

위, 수준 등 사회적 대화의 중요성이 강조되면서, 실제 협의가 이루어지는 등 중요한 성과를 이루어냈다. 최근에는 사회당의 프랑스와 올랑드대통령의 취임 후에 노사대표, 정부와 지자체 대표, 사회단체 대표 등이 참여하여 ‘사회대토론회’가 개최되는 등 종전과 비교하여 그 과정(의제설정, 방법, 진행계획 등), 조직과 참여범위, 목표 등에서 범사회적 대화체제의 강화를 특별히 표명하는 등 광범위하게 사회적 대화가 시도되고 있다. 대통령의 이니셔티브하에 전개되고 있는 프랑스의 사회적 대화는 정부가 사회적 대화를 단지 개별적인 고용, 임금, 노동시장 정책의 도입을 위한 수단이 아니라, 주요한 국정 운영방식으로 이해하고 노사의 참여를 유지하기 위하여 노력하고 있다는 점이 특히 주목할 만하다.

독일은 최근 ‘독일노동시장의 기적’(M. C. Burda & J. Hunt, 2011)이라고 지칭될 정도의 양호한 고용제도를 지니고 있다. 그 배후에는 사회적 대화를 통한 탄력적 제도운영이라고 하는 비밀이 내재되어 있다. 노사간의 직접적 단체교섭을 통한 ‘근로시간단축’(Arbeitszeitverkuerzung)의 모색, 중층적인 ‘근로시간계좌제’(Arbeitszeitskonto)등 사업장 수준의 다양한 활용 가능한 조치를 통한 고용안정 노력, ‘조업단축지원금제도’(Kurzarbeitergeld)의 적극적이며 포괄적인 활용 등이 그 주요한 내용이다. 특히 노사정 사회적 대화를 가동한 법적 기간제한의 탄력적 재조정시도, 임금과 고용안정을 교환하는 ‘양보교섭’(Concession Bargaining), ‘노사합의에 의한 고용조정’ 등의 프로그램을 순차적으로 가동시키며 노사와 정책담당자가 고용위기 시에 공동 대응하는 등 다른 국가에 비하여 매우 조직적이며 체계적인 조치를 취했다.

네델란드 사회협약의 특징은 일자리 부족을 사회보장으로 보상하는 방식이 아닌 노동시간단축과 파트타임 일자리의 형태로 유연성 제고를 통해 일자리를 창출하는 방식으로 전환했다. 거기에는 정규직의 양보를 전제로 정규직과 비정규직의 동등한 법적 권리를 보장하고자 하는 안정화 내용을 담고 있다.

끝으로 아일랜드는 사회적 대화의 장에서 노사 외에 시민사회단체의 활발한 참여가 두드러진다. 사회적 대화에 있어 전통적인 사회적 파트너인 노사정외에 농민단체, 정당대표와 실업자·청년·여성·장애인·빈곤층을 대표하는 자발적 결사체(Voluntary Pillars)가 참여하고 있다.

서유럽 4개국의 고용위기 상황에서의 사회적 대화 경험이 제공해주는 시사점을 요약해 보면, 우선 2012-3년 프랑스의 사례는 사회적 대화를 통한 문제해결의 의지가 중요하다는 점을 보여 준다. 독일 사례는 법제화나 상설, 비상설여부보다도 사회적 대화의 탄력적 운용이 실질적으로 중요함을 알려준다. 네덜란드 모델은 노사정 중심성이 유지되면서, 노동시장 고용유연화와 사회적 보호를 결합하는 길을 알려준다. 아일랜드는 노사정을 넘어 농업단체와 자발적 시민사회결사체가 결합된 사회적 포럼성격을 띠며, 사회적 대화와 사회협약의 체결의 포괄적이고 체계적 모습을 구현해 주고 있다.

5장은 앞선 분석들을 기초로 하여 현재의 고용위기상황, 그것의 타개를 위한 고용정책 개혁의 방향성, 그것을 위한 사회적 대화의 구축방안, 그리고 사회적 대화에서 다루어야 할 의제와 타협의 내용 등에 대해서 요약, 정리하면서, 유럽의 선진국들의 고용위기 극복을 위한 사회적 대화의 형식과 내용으로부터 얻을 수 있는 함의를 함께 정리해 보았다.

제 1 장 서 론

바야흐로 고용이 사회 전반의 화두가 된 시대다. 고도성장은 이제 다른 세상의 이야기가 되었을 뿐 아니라, 성장을 해도 불균등 성장이 구조화되어 있는 것이 우리의 현실이며, 궁극에 성장이 고용을 보장하지 않는다는 것도 상식화되어 버렸다. 일자리를 만들어 내는 기업가는 그 자체로 애국자요, 일자리를 얻은 청년은 그 자체로 효자가 되는 시대가 되었다. 한 마디로 우리의 고용은 위기의 상황에 처해 있다.

거시 사회경제적으로 보았을 때, 고용은 경제활동인구를 창출해 내면서 한 사회의 성장과 분배의 핵심적인 수단으로 역할을 한다. 미시적으로 보자면, 한 사회의 구성원에게 있어 일자리를 얻는다는 것은 생계의 수단을 취하는 것과 함께, 그 사회의 구성원으로 고유한 정체성을 얻는 일이기도 하다. 일터에서의 일상과 사회적 관계 역시 중요한 의미를 갖는다. 따라서 고용의 위기는 곧 사회의 위기를 의미한다.

그렇다면 작금의 고용위기는 누구의 책임인가? 그 원인을 어떤 특정 행위자나 집단의 문제로 환원하기는 어려울 것이다. 그것은 경제-산업구조와 노동시장의 발전양상 속에서 자연스럽게 나타나고 있는 측면이 있다. 기존의 제도와 현실이 시간이 지나면서 부조응하게 된 결과라고 볼 수 있다. 즉, 한국의 고도성장기 산업과 고용의 기반이 되었던 노동시장 제도와 관행은 여전히 남아 있으나, 그것이 현재의 산업구조, 인구구조, 그리고 국민경제의 상황을 온전히 담아내면서 필요한 일자리와 적절한 고용조건을 창출해 내는데 제대로 역할을 하지 못하고 있는 것이다.

새로운 구조에 맞는 새로운 제도를 구축하여 양자가 순기능적으로 조응토록 하기 위해서는 정책(policy)이라고 하는 조치가 필요하다. 문제를 어떻게 진단하고 어떤 수준에서 어떤 방식의 정책을 도입할 것인지는 정치(politics)의 문제이다. 고용체제의 재구성을 위한 노동정치의 활성화를 이 시대는 요구하고 있는 것이다.

새로운 정책은 고용체제의 질적 전환을 이끌어 내는 내용을 담아야 한다. 그러기 위해서는 문제를 제대로 진단해야 하고 전환의 과정에서 발생하는 이해관계의 대립을 세심하게 조정해 나갈 수 있어야 한다. 그러하기에 고용체제 전환을 위한 정책은 노사관계의 민감한 아젠다(agenda)가 될 수밖에 없으며, 새로운 노동정치의 장이 열리게 됨을 의미한다.

애초에 고용의 양과 질의 문제는 노사관계 본연의 핵심적인 주제이다. 그러나 민주적이고 자율적인 노사관계의 형성이 더디게 이루어지고 있는 한국에서는 사실 고용체제의 형성과 전환의 문제를 둘러싼 노사관계 행위자들의 역할이 두드러질 것을 기대하기가 쉽지 않다.

한국의 고용체제와 노사관계의 연동은 산업화 이후 크게 세 시기로 구분되어 진다. 첫째는 고용체제가 정부에 의해 형성되고 노사관계는 그것에 별 다른 역할을 하지 못하며 수동적으로 연동된 시기이다. 대체로 권위주의 정부 하 고도성장을 이루던 시기가 그러했다. 두번째는 고용체제의 변화를 둘러싸고 노사관계 행위자들이 적극적인 목소리를 내고 그를 둘러싼 공방이 치열하게 벌어진 시기이다. 대체로 민주화가 한창 진행되었던 90년대 이후에 그러한 상황이 펼쳐졌다고 볼 수 있다. 다만 당시에는 대체로 고용의 질과 방식에 대한 큰 개선보다는 주로 임금이나 노동시간의 길이와 같은 양적이고 성긴 측면의 주제들에 관심이 쏠려 있었다.

그리고 이제 세 번째 새로운 시기가 도래해 있다. 지난 반세기 동안의 한국적 고용체제를 발본적으로 개혁시키면서 질적인 변화를 추구해야 하는 작금의 위기상황이 주요한 계기를 마련해 주고 있는 것이다. 그런데 현재의 고용위기를 더욱 심각하게 하는 것은 바로 고용체제 전환의 과제가 심각함에도 노사관계 행위자들이 그것을 적극적으로 이끌어 가지 못하고 있는 점이다. 다시 말해 고용위기를 위기로 인식하지 못하는 노사관계의 공백과 위기가 고용위기에 연동되어 문제가 더욱 복잡하고 어려운

상황인 것이다.

상황이 이렇게 된 근본적인 이유는 두 번째 시기를 거치면서 형성되고 변동한 노사관계의 구조가 노동시장 전반을 포괄하는 정도로 발전하지 못한 채 특정 부문, 특정 단위들에만 쏠려 있기 때문인 것으로 볼 수 있다. 이는 지난 시기 정부 정책의 한계와 더불어 노사의 이익을 대표하는 단체들의 주체적인 한계 모두에서 기인하는 문제이다.

요컨대, 지금의 상황은 객관적으로 고용체제의 재구조화, 노동시장제도의 혁신적인 변모가 요구되는 상황이나, 노사관계 주체들이 조직적으로나 정책역량적으로나 또 정치적으로나 그러한 변화를 이끌어 나가기에 매우 미진한 상황인 것이다. 두 가지의 복합위기는 결과적으로 민주적 자본주의의 궤도를 향하여 나아가면서 글로벌 시대의 격랑을 뚫고 나가야 할 한국의 경제사회체제가 심각한 분열과 불평등, 그리고 무기력의 상황에 처하여, ‘성장을 추동하는 사회통합’이라고 하는 이상과 괴리되어 있는 형국임을 알려준다.

이러한 상황은 우리에게 새로운 사회적 대화(social dialogue)를 꿈꾸게 한다. 종래의 노사관계 주체들의 중심성을 쉽게 거부하지는 못할 것이지만 그 한계를 솔직히 인정한다면, 고용체제의 전환의 타겟집단들, 주력집단들의 목소리가 반영되는 쪽으로 최대한 민주주의를 신장시키는 방식의 대화채널을 구축해야 할 것이다. 대중들과 유리된 전문가들의 제도공학적인 디자인만으로 혁신은 쉽게 이루어질 수 없다. 종래의 관계와 채널의 긍정적 유산을 잘 살리면서도 그것을 현재의 전환의 요구에 부응하는 방식으로 찬찬히 재구축해 내는 길을 찾아 가야 한다.

정리하자. 고용체제의 변화를 이루어야 하는 것은 이제 국가적 아젠다가 되어 있다. 우리 사회 구성원들이 고르기 일할 기회를 누리고 경제성장의 몫을 분배받으며 지속가능한 공동체를 꾸리기 위해서는 시급히 방안을 마련해야 한다. 아쉽게도 현재의 집단적 노사관계의 조직적 주체들만으로는 고용체제의 변화를 이끌어 가기에 역부족으로 보여 진다. 과제가 어려울 뿐 아니라 그것을 풀어가야 할 당사자들을 꾸려내고 일으켜 세우기도 어려운 이중의 난관인 상황이다. 결국 고용체제의 변화에 새로운 사회적 대화가 연계되는 방안을 강구해야 한다. 정부의 책임과 전문가들

의 안목에 기대어 문제를 진단하면서 노사에게 방향을 제시하고 권고하면서 조심스럽게 나아가면서도 노사당사자들을 확대시키며 그들의 참여를 독려해 내야 한다.

이 보고서는 이러한 상황을 진단하고 해법을 모색하려는 전문가들의 아이디어를 담아내고 있다. 저자들은 지금의 우리의 고용위기 상황이 어떠한 것이며, 그것은 어떠한 문제를 낳고 있으며, 어떠한 식으로 해결되어 나가야 하는지, 그 과정에서 요구되는 사회적 대화는 어떠한지와 관련한 분석과 제언을 전해준다.

본문에서는 크게 세 편의 글을 담았다. 2장을 집필한 장흥근과 배규식은 ‘고용의 양과 질 개선을 위한 사회적 대화와 타협의 전략과 방안’이라고 하는 제하에서 현재의 고용위기의 상황을 살펴보면서 종래의 관성을 뛰어 넘는 사회적 대화의 새로운 구축이 어떻게 이루어져야 하는지, 또한 고용체제와 관련한 어떠한 구체적인 아젠다들이 새로운 사회적 대화의 주제로 삼아져야 하는지 제시한다. 3장의 저자인 최영기는 특히 현 정부가 추진하고 있는 ‘고용률 70% 달성’의 정책목표가 지니는 심층적인 의미를 현재의 고용위기의 상황과 연계지어 더욱 적극적으로 해석해 보고, 그것을 위한 사회적 대화 방안의 원칙적 방향성을 제시한다. 이어서 이호근과 손동기는 4장에서 사회적 대화를 통한 고용위기 극복의 유럽의 4개 선진국들의 사례를 살펴보고 그것들로부터 우리가 끌어낼 수 있는 역동적인 함의를 찾아 준다. 끝으로 5장에서 박명준은 세 편의 연구논문들의 내용을 토대로 하여, 향후 우리가 지향해야 할 고용체제 전환의 방향성과 사회적 대화의 전략적 방안에 대한 원칙을 요약, 정리해 보았다.

제 2 장

고용의 양과 질 개선을 위한 사회적 대화와 타협의 전략과 방안

1. 문제제기 : 고용위기와 사회재생산의 위기

오늘날 한국 사회는 총체적인 고용위기라는 도전에 직면해 있다. 고용의 양적 지표 면에서나 질적 측면 모두에서 위기의 징후가 짙어지고 있는 것이다. 주요 선진국들에 비해 고용률이 크게 낮으며, 저임금층의 비중이 높을 뿐 아니라 저임금과 불안정 고용에 시달리는 비정규직의 규모가 이상 비대해 있는 등 고용의 질적 측면에서도 심각한 문제들이 지속되고 있다. 고용문제는 기업이나 일부 개인 혹은 집단(비정규직이나 저임금, 중소기업근로자 등)의 문제가 아니라 우리 모두의 문제이다. 작금의 고용위기는 가속적인 기술혁신이나 세계화와 글로벌경쟁에 따른 자본주의 세계 경제의 구조변동과 같은 외부 환경 요인과 이에 대한 주체적 대응의 한계 모두에 기인하는 것으로 과거의 연장선상에 있는 현재 문제이자, 우리 사회의 미래를 좌우할 문제이다. 고용위기를 효과적으로 극복하지 못할 경우, 한국 사회의 미래에 경제사회적 대재앙의 어두운 그림자가 드리우게 되리라는 것은 자명하다.

당면한 고용위기는 경제성장잠재력의 하락이 낮은 고용률을 초래하고 이것이 분배의 악화와 복지 수요를 증가시키며 이것이 다시 성장 잠재력을 떨어뜨리는 악순환구조로 나타난다(금재호, 2013: 118 참조). 특히 1997~1998년 외환위기 이래 경제성장률은 경향적으로 낮아지고 있으며

그나마 경제성장의 효과도 일자리 창출로 이어지지 못하면서 2012년의 고용률은 59.4%로 글로벌 경제위기 전인 2007년 59.8% 수준에도 미치지 못했다.¹⁾ 국제 비교에 널리 사용되는 15~64세 인구 고용률의 경우 2012년 63.9%로 OECD 국가 가운데 낮은 편에 속하며 지난 10여년간 별 변화를 보이지 않고 있다. 15~64세 남성 고용률은 2011년 73.9%로 OECD 평균수준인 반면 여성 고용률은 52.6%로 다른 나라들에 두드러지게 낮아 특히 여성고용 문제가 심각하다(OECD, 2012).

고용의 질적 측면에서 보더라도, 비정규직 비율이 높다는 것은 공지의 사실이고 1년 미만의 단기근속자 비율도 2009년 현재 36.2%로 OECD 국가 가운데 가장 높으며, 10년 이상 장기 근속자 비율은 가장 낮은 모습을 보인다. 전체 근로자 중위임금의 2/3 미만으로 정의되는 저임금 노동자의 비율 역시 OECD 국가 가운데 가장 높다(황덕순, 2011:307-311). 이러한 구조적 양상이 지속되는 한국의 고용체제는 낮은 고용률과 저안정성, 그리고 성장잠재력의 둔화로 특징지어지는 이른 바 ‘저위고용균형’(low-level employment equilibrium)의 함정에 빠져 있다고 할 수 있을 것이다.²⁾

이러한 고용위기는 노동시장과 산업현장의 경계를 넘어 한국사회 전반의 사회 재생산의 위기로 비화되고 있다. 사회가 안정적으로 재생산되려면 인구와 노동력의 재생산, 재화와 서비스 생산과 배분 및 소비, 개인 및 집단행동의 예측가능성, 가치와 규범행동의 재생산이 선순환적으로 이루어져야 한다. 적절한 임금 수준의 안정된 일자리는 사회재생산의 순환구

1) 금재호(2013:108)에 따르면 우리나라의 경우 “2001~2012년 사이에 실질 국민총소득은 52.7%나 증가하였지만 고용률은 사실상 하락하였다. 이는 경제성장으로 인한 일자리 창출이 새로 늘어난 15세 이상 생산가능인구의 흡수에 급급하였음을 반영”하는 것으로 해석된다.

2) 필자의 ‘저위고용균형’(low-level employment equilibrium) 개념은 Finegold and Soskice(1988)의 ‘저숙련균형’(low skill equilibrium) 개념에 착안하여 발전시킨 것이다. ‘저숙련균형’이란 개념은 Finegold & Soskice(1988)가 독일이나 프랑스, 일본 등 경쟁국들에 비해 영국이 심각한 숙련 문제에 봉착해 있고 이것이 영국의 산업 및 국가 경쟁력의 취약점이라는 사실을 개념화하기 위해 사용한 용어이다. 따라서 저숙련균형이란 숙련체제에 국한된 개념이라는 점에서, 필자의 저위고용균형 개념이 고용체제 일반의 구조적 특성을 포착하려 한다는 점에서 개념의 수준이나 외연에서 차이가 있다.

조에서 핵심적인 연결 고리 역할을 한다. 일자리는 단순히 노동자 개인의 생계를 위한 터전이라는 소극적 의미를 넘어, 당사자 개인의 자아실현 그리고 가계를 단위로 하는 세대간 노동력의 재생산을 통한 사회재생산 기제의 핵심에 위치한다. 일자리는 노동자 개인의 삶뿐 아니라 그가 직간접으로 부양하는 자녀와 배우자, 노부모 등 사회 재생산과 연결된 모든 사회구성원의 삶에 영향을 미친다.

그러나 외환위기 이후 고용위기가 구조적으로 고착되고 만성적으로 심화됨에 따라 근래 도처에서 사회재생산 위기의 징후들이 나타나고 있다. 구직자들의 선호도가 높은 양질의 일자리들이 대규모로 파괴되고 줄어들면서 일자리 경쟁은 상상을 초월할 정도로 격화되고 있다. 초중고 학생뿐 아니라 유치원생에 이르기까지 더 나은 일자리를 얻기 위한 경쟁에 다른 아닌 살인적인 성적 경쟁과 입시 준비에 내몰리고 있고 적지 않은 청소년들이 정신적 질식 상태에 빠져 자살 충동을 느끼는 지경에 이르렀다. 청년 대학생들은 소모적인 스펙 쌓기의 늪에 빠져 있고 사회 전반적으로 고학력 인력의 과잉 공급과 인력 수급의 미스매치가 심화되고 있다. 괜찮은 일자리가 급격히 줄어들고 고용의 안정성이 약화되면서 계층이동의 사다리는 무너지고 있으며 희망의 빛이 약해 진다. 개인적으로는 합리적 선택이 집단적 비합리성, 곧 헛수고(徒勞)로 귀결되는 양상이다.

치열한 경쟁을 이겨내지 못하거나 실패한 청소년들, 장기간 일자리를 구하지 못한 구직자나 생존 이하의 임금과 근로조건에 허덕이는 이들 가운데 일부는 사회일탈 행동을 보이기도 한다. 한편에서는 알코올이나 마약, 도박중독과 같은 퇴행적 도피행동을 보이기도 한다. 오늘날에는 인터넷(게임) 중독이 청소년은 물론 청장년층에게까지 확산되고 있다. 다른 한편에서는 자신 혹은 타인에 대한 공격적 행위가 증가하고 있다. 세계 최고 수준의 자살율, 특히 노인과 청년 학생층의 높은 자살율은 자기파괴적 공격행동의 결과로서 한국 사회가 지속가능성의 위기에 직면해 있음을 보여주는 것이다.

20~30대 청년층의 결혼 및 출산 기피 현상은 궁극적으로 이들이 마주치는 일자리 위기에서 비롯된 것이며 사회재생산에 대한 가장 직접적인 위협이다. 세계에서 가장 낮은 수준의 출산율과 가장 급속하게 진행되는

고령화는 거기에 대한 적절한 사회정책적 대안이 마련되지 않는다면, 중장기적으로 성장 동력의 약화와 파국적인 복지 부담으로 이어질 공산이 크다.

고용위기가 사회재생산 위기로까지 전화되고 있는 상황에서 일자리 문제를 해결하기 위해서는 모든 경제사회 주체들이 중지를 모아 대안을 모색하며 합심협력하여 이를 실천하고 평가하며 피드백하는 전면적 대응이 어느 때보다 시급하다. 이를 위해 우리는 다음과 같은 몇 가지 문제를 제기하고 그에 대한 잠정적 해법을 모색하고자 한다. 우선 새 정부에 의해 제시된 고용률 70%라는 화두의 의미는 무엇이고 왜 전략적 협조 행동이 필요한가? 유한한 사회 내 재화의 배분을 둘러싼 게임의 규칙을 정하고 집행한다고 하는 정치장(political field)은 한국 사회에서 어떻게 작동하였으며 무엇이 문제인가? 우리나라 고용체제의 현실과 미래 발전방향은 무엇이며 이를 위한 사회적 대화와 타협의 전략은 무엇인가? 고용의 양과 질 개선을 위한 사회적 대화와 타협에 있어 기본적인 주요 의제와 쟁점은 무엇이며 타협의 지점은 어디인가? 이 글은 엄밀한 경험적 분석이나 학술적 논증이 아니라, 사회적 대화와 타협의 접근방식을 통해 고용위기를 극복하고 고용의 양과 질을 동시에 개선하는 고용률 70% 달성이라는 야심적인 국가 정책 목표에 도달하는 경로를 모색하는 사회적 대화 그 자체로서의 성격을 지닌다.

2. ‘고용률 70%’의 화두와 노동정치

가. 고용률 70%의 국정목표, 그리고 전략적 협조 행동

새 정부는 지난 18대 대통령선거 선거공약에 이어 대통령직인수위원회의 국정과제제안서에도 고용률 70% 달성을 중요한 국정 목표의 하나로 명시하였다. 새누리당은 지난 대선에서 ‘고용안정을 우선으로 하면서 기업 경쟁력을 회복하는 일자리 지키기 정책’을 추진하고 ‘비정규직, 저임금 일자리를 괜찮은 일자리로 만들기 위해 비정규직을 정규직으로 전환하고, 사회안전망의 보호를 강화’하며 “일자리 늘·지·오 정책을 통해 앞으로

5년 안에 15~64세의 고용률을 EU 목표와 동일한 수준인 70%까지 높이기 위해 노력하겠다”고 공약하였다(새누리당, 2012:174).

대통령직 인수위원회도 제1 국정목표인 ‘일자리 중심의 창조경제’ 가운데 아홉 번째 국정과제에서 “고용친화적 정부정책을 통해 고용률 70% 달성을 지원”하겠다고 하였다(제18대 대통령직인수위원회, 2013:23). 고용노동부는 국정정보고를 통해 ‘함께 일하는 나라, 행복한 국민!!’이라는 고용노동정책의 비전하에 일자리 늘리기와 지키기, 일자리의 질 올리기(늘·지·오)를 통해 고용률 70%, 중산층 70%를 달성하겠다고 다짐하였다(고용노동부, 2013:7). 5년 임기내 고용률 70% 달성은 새 정부의 움직일 수 없는 핵심 국정 목표로 각인되었다.

고용률 70%라고 하는 자칫 무모해보이기도 하는 담대한 선거공약을 내걸었고 새 정부의 중요한 국정목표로 못박은 것이다. 선거공약을 위한 정책개발팀에서 어떤 근거로 이러한 공약을 개발했는지 모르지만, 현재 15-64세 인구 고용률이 64%에 지나지 않고 대내외 경제환경이 녹록지 않은 가운데 지난 몇 년간의 경제성장 추이나 일자리 창출 실적이 기대에 미치지 못했음을 감안한다면 향후 5년 이내 고용률 70% 달성이 쉽지 않으리라는 것은 분명하다.³⁾ 조만간 고용률 70% 달성을 위한 로드맵이 나오면 구체적인 방안이 드러나겠지만 향후 5년 안에 일자리의 양을 늘리면서 동시에 질도 개선하는 가운데 고용률 70% 혹은 그에 근사한 성과를 낸다면 그 자체만으로 경이로운 일이 될 것이다.

핵심은 앞으로 5년 안에 고용률 70% 목표를 달성하느냐 못하느냐, 달성하지 못한다면 얼마나 미달할 것이냐는 데 있지 않다. 중요한 것은 고용위기를 시대적 과제로 포착하였을 뿐 아니라 단순히 고용의 양을 늘리

3) 금재호(2013)는 경제성장률, 인구추계, 고용탄력성에 대한 가정을 통해 세 가지 시나리오(비관적, 보통, 낙관적)별로 향후 취업자 및 고용률을 추정한 바 있다. 그에 따르면 2017년도 고용률 70% 달성을 위해 향후 5년간 2,374천개의 일자리 창출이 필요한데 낙관적인 시나리오로 추정하더라도 일자리 창출은 1,357천명에 그쳐 부족한 일자리가 1,117천개나 되는 것으로 나타났다. 부족한 일자리를 메우기 위해서는 경제성장률의 제고, 성장의 고용탄력성 제고, 기업의 노동선호도 제고를 통한 일자리 창출 방안 실시, 고용영향평가를 통한 정부 정책 사업의 고용효과성 제고, 법·제도 개선을 통한 고용창출 등 다양한 정책 수단이 입체적으로 활용되어야 한다고 주장한 바 있다.

는 데 급급하지 않고 고용의 질을 개선하면서 “고용이 성장을 이끄는”(고용노동부, 2013:3) 경제패러다임 전환에 대한 고민이 어우러진 가운데 야심적인 고용 목표치를 제시했다는 사실이다. 5년 내에 70%를 달성할 수도 있고 실패할 수도 있지만, 정부 출범에 맞추어 고용을 핵심적인 국정 어젠다로 설정하고 고용의 양과 질 개선을 위한 범정부적인 노력을 천명했으며 이를 위한 실천계획에 착수했다는 점이 중요하다.

문제는 이러한 비전과 정책목표가 정부의 노력만으로는 결코 이루어질 수 없다는 데 있다. 고용문제는 특정한 정권의 과제가 아니라 한국사회의 현재와 미래의 틀과 관련된 문제이다. 따라서 정부 뿐 아니라, 여야 정치권, 노동계, 사용자단체, 시민사회 모두의 전략적으로 조율된 협조 행동이 필수적이다. 이는 관련 경제사회주체들이 눈앞의 단기적인 이해관계를 넘어 중장기적이고 거시적인 안목으로 우리 사회의 나아갈 방향과 그 속에서 살아갈 구성원들의 삶의 양식에 대하여 진지하게 고민하고 토론하며 중지를 모아나가는 가운데 이루어질 수 있다.

이 지점에서 우리는 다양한 이해갈등의 조정방식 곧 정치장의 작동방식에 대해 생각해 보아야 한다. 비단 정당정치에만 국한하는 것이 아니라 사회의 다양한 층위와 조직에 걸쳐 한국 사회는 두드러지게 정치적이면 서도 동시에 정치적으로 비효율적인 모습을 보였다. 이러한 상황에서 고용위기 극복을 위한 사회적 대화와 타협만이 유별나게 다르리라고 기대하기는 어렵기 때문이다.

나. 정치장의 작동 방식과 한국의 정치

일반적으로 정치란 넓은 의미에서 인간 사회 내 조직과 집단 안에서 발생하는 다양한 이해 갈등을 조정하거나 통제하는 사회적 행위와 결과를 총칭한다. 정치장(political field)이란 정치현상이 일어나는 사회적 추상공간으로 이해할 수 있다. 보통 정치라고 하면 가장 먼저 국가정치가 떠오르는데, 이는 국가를 경영하거나 혹은 장악할 권력을 둘러싸고 진행 되는 개인이나 집단간의 이해갈등의 전개과정을 뜻한다. 근대적 정당정치는 정부를 구성하고 운영할 정치권력의 장악을 목적으로 하는 정당들

사이에 전개되는 정치이다. 보통 이런 정치는 제로섬게임인 경우가 많다. 내가 권력을 갖기 위해 상대방의 권력을 빼앗아야 하는 것이다.

하지만 이러한 정치는 사실상 정치의 일부일 따름이다. 인간사회에 편재하는 정치 현상은 일반적인 권력정치와 다른 방식으로 이해갈등을 조정해 내는 방식도 가지고 있다. 실제로 많은 경우 서로 이해를 달리하는 개인이나 집단, 조직들은 대화와 타협을 통해 상대방을 설득하거나 자신의 이해를 양보함으로써 합의점을 도출해 내고 이를 통해 상호간의 행위 양식을 조정해 낸다. 의사소통적 이해 조정의 정치가 바로 그것이다.

인간사회에 미만해 있는 정치장의 다양한 작동방식을 이념형적으로 단순화시켜 범주화해 보면 경성정치(hard politics)와 연성정치(soft politics)⁴⁾로 나누어 볼 수 있다. 간단하게 말하자면 경성정치란 (권력)투쟁 혹은 (선거)경쟁을 통한 권력의 획득과 지배를 목표로 하는 정치이다. 전통적으로 이러한 경성정치는 엄격한 위계적 조직 원리에 따라 움직여 왔으며 조직과 구성원을 움직이는 매개체는 권력 또는 금력(돈)인 경우가 많다. 권력과 돈이라는 매체는 대상을 통제하는 방식으로 움직인다. 경성정치의 대표적인 사례는 중앙집권적 권위적 정당정치, 계급투쟁, 정치혁명, 쿠데타 등을 들 수 있을 것이다. 물론 보다 낮은 수준에 있는 조직이나 집단에서도 경성정치가 지배적인 경우도 허다하다.

이에 반해 연성정치(soft politics)란 간단히 말해 소통과 합의를 통해 사회관계의 재편을 목표로 하는 정치라고 할 수 있다. 연성정치는 타자의 지배나 장악을 목표로 하는 것이 아니라 상대방에 대한 이해와 이해갈등의 조정을 목표로 하며 수평적 조직이나 네트워크형 조직 원리에 의해 작

4) Joseph Nye(1991)는 미국의 국제정치(외교군사)정책 패러다임 혹은 전략 변화의 필요성을 주장하기 위한 맥락에서 1990년에 처음으로 'soft power' 개념을 사용하였다. 그는 국제정치 무대에서 과거와 같이 상대방을 강제하거나 무력을 사용하거나, 회유 수단으로 경제적 지원을 하는 것이 아니라 상대방을 견인하고 포섭하는 능력을 기술하기 위한 목적으로 soft power 개념을 사용하였던 것이다. 필자의 연성정치, 경성정치 개념은 Nye의 개념과 일맥상통하지만, 보다 일반적인 맥락에서 정치장(political fields)의 작동방식을 파악하기 위한 개념이다. 그는 이 개념을 발전시켜 2004년에는 *Soft Power: The Means to Success in World Politics* 를 출간하였다(출처: 인터넷 공유백과사전 Wikipedia, hard power 항목).

〈표 2-1〉 정치장의 작동 양식에 대한 이념형적 유형화

구분	경성 정치 (hard politics)	연성 정치 (soft politics)
목표	권력획득(장악)을 통한 지배	조정(coordination)
조직	위계조직	수평조직, 네트워크 조직
매체	권력, 금력	의사소통
작동방식	통제	대화와 타협
사례	계급투쟁, 중앙집권적 정당정치, 정치혁명, 쿠데타	분권적 유연한 정당정치, 시민사회운동, 사회적 대화 등

동하는 경우가 많다. 조직과 구성원을 움직이는 본질적인 매체는 의사소통이다. 이를 가능케 하는 것은 대화와 타협이다. 연성정치의 대표적인 사례는 분권적이고 유연한 정당정치, 시민사회운동, 사회적 대화와 합의주의 등을 들 수 있을 것이다. <표 2-1>은 정치장의 작동 양식에 대한 이념형적 유형을 정리해 본 것이다. 이러한 이념형적 유형과 별개로 현실적으로는 어떤 집단이나 조직의 정치장에도 경성정치의 요소와 연성정치의 요소가 혼재해서 움직이고 있다.

현대 한국 정치는 전체적으로 연성정치의 주변화, 경성정치의 압도적 지배로 특징지어진다. 이는 고비용, 저효율 정치구조로 귀결되었고 공식 정치에 대한 대중의 불신과 불만으로 이어졌다. 한국의 대의제 정당정치가 선거철에만 국리민복과 민생을 주기적으로 외쳤을 뿐 사실상 소수 지배엘리트 곧 ‘그들만의 리그’에 머물러 왔다는 것은 공지의 불편한 진실이다. 한국의 정당정치는 반복적으로 유권자들을 기만해 왔고 지속적으로 기능부진 증상을 보여 왔다. 오늘날 한국 정당정치의 특징은 대표성의 취약 혹은 허위적 대표성, 사회경제적 핵심 주체의 탈의제화(non-decision)⁵⁾, 갈등조정해결 능력의 부족 혹은 한계 등과 더불어 지배엘리트에 의해 의도적으로 재생산되는 대중적 정치혐오 등으로 요약될 수 있

5) 탈의제화(non-decision) 개념은 미국의 정치학자 Bachrach P. and M. Baratz가 다원주의적 권력 개념을 비판하면서 제시한 개념이다(최장집, 2012:117-118 참조).

다. 요컨대 형식적 대의제 정당정치는 국민대중과 유리된 정치집단의 권력정치(경성정치) 패러다임에서 벗어나지 못했으며 일자리 확충 등 국민들의 실질적인 삶의 질을 개선하는 데 성공하지 못했다.

1987년 노동자 대투쟁 이래 조직노동자가 한 축으로 등장한 노동정치는 또 다른 맥락에서 오류를 반복해 왔다. 1980년대 말에서 1990년대 초 중반까지의 노동운동 고양기 이후 노동정치는 새로운 모습을 보여주지 못한 채 대중으로부터 점차 고립되는 과정을 걸어왔다. 그 과정에서 노동은 분열되었고 신자유주의 세계질서에 편승한 대기업의 헤게모니는 더욱 공고해졌다. 국가권력과의 민주화 투쟁에서 큰 위력을 발휘하고 대중적 지지까지 획득했던 경성정치의 방식이 시장에서의 경쟁에서는 전혀 다른 모습과 결과로 귀결되었다. 한국의 노동운동은 1987년 노동체제를 자신의 것으로 주체화하지 못했고 의도와 무관하게 결과적으로 조직노동자들의 기득권을 지키기에 급급했으며 중소기업, 비정규직 근로자 등 광범한 소외집단들로부터 경원시되었다. 한편에서는 현실론이라는 이름 아래 무원칙한 타협의 정치가, 그리고 다른 한편에서는 현실과 유리된 상층부의 비타협과 현장의 기득권 집착으로 표상되는 ‘양극 정치’가 지배했다. 노동정치는 타성에 젖은 채 일자리와 노동자 다수의 이익 증진에 무력했으며, 분열과 고립은 1987년 체제 아래 전개된 노동정치의 총결산이 되었다. 한편 1987년 정치민주화와 더불어 시민사회운동도 활성화되기 시작했다. 하지만 한국의 시민사회는 아직 주요 사회적 의제를 추동할 수 있는 역량을 갖추지 못한 단계에 놓여 있다.

한편 1990년대 이래 지배엘리트 내부에서는 급진적 노동운동과 사회운동을 둔화시킬 목적 아래 지속적으로 사회적 대화가 탐색되었다.⁶⁾ 이런 노력은 예상치 못했던 위국국면(1997년 외환위기)을 계기로 노사정위원회라는 형태로 한 매듭을 짓고 결실을 맺었다. 1998년은 경제위기 국면에서 연성정치가 단기간에 강하게 활성화된 시기였지만, 이후 한국의 사회

6) 노태우정부 마지막 해인 1992년의 노경총 중앙노사기구인 ‘국민경제사회협의회’ 그리고 김영삼정부 초기인 1993년과 1994년에 사회적 합의 형식을 빌어 추진되었던 ‘노경총 임금합의’ 그리고 1996년 노사관계개혁위원회의 노동법 개정 시도 등을 예로 들 수 있다.

적 대화는 경성정치(계급정치와 정당정치)의 압도적 영향력 아래에서 지루한 답보 상태를 계속하고 있다.⁷⁾

총체적 고용위기와 사회재생산의 위기에 봉착한 현 시점에서 한국의 정치가 어떠해야 하는지는 자명하다. 그간 정당과 노사 조직들이 보여준 경성정치의 한계를 경제사회 주체간 대화와 타협의 연성정치를 통해 적극적으로 보완하는 방향으로 나아가는 것이 바로 그것이다. 오늘날 한국 사회 위기의 근원인 총체적 고용위기 극복을 위해 노사정, 시민사회, 전문가 등 모든 사회 주체들이 대화의 테이블에 적극적으로 나와 해법을 찾아야 한다.

3. 고용체제 발전방향과 사회적 대화의 전략

가. 한국 고용체제의 발전방향

“우리나라의 고용체제는 어떤 방향으로 나아가야 하는가, 그리고 이를 위해 우리는 무엇을 어떻게 해야 하는가?”하는 것은 총체적 고용위기와 사회재생산의 위기에 봉착하여 그 해법을 찾는 정부, 노사, 시민사회와 전문가 모두에게 던져진 근본적인 질문이다. 고용체제의 기본적인 변화와 발전 방향에 대한 큰 틀에서의 이해야말로 고용개선을 위한 실질적인 사회적 대화와 타협의 출발점이 될 수 있다.

고용체제의 환경 및 구조를 살펴보면 현 고용체제의 주요한 특성들이 미래에도 그대로 이어질 것으로 전망된다. 인구 및 노동력의 급속한 고령화는 앞으로도 계속될 것이고 우리 경제와 복지체제에 큰 부담으로 작용할 것이다. 1990년대부터 본격화된 고학력화의 노동시장 효과는 앞으로

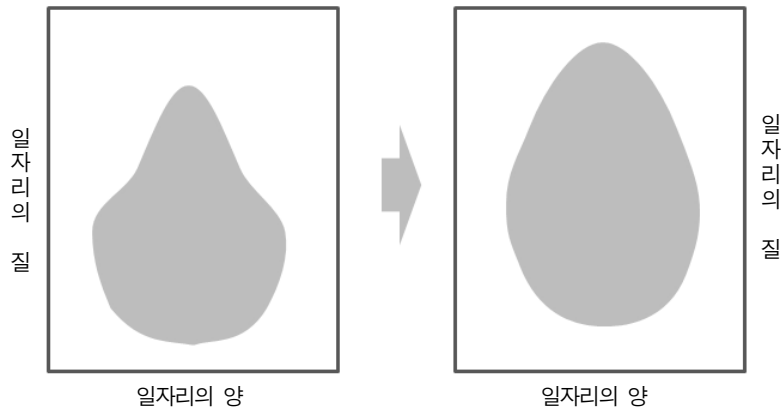
7) 이런 주장이 노사정위원회의 위상이나 그간의 성과를 폄하하는 것으로 오해되지 않아야 한다. 오히려 그간 한국의 노사정위원회는 사회적 대화의 토양이 척박한 상황에서도, 이해관계가 상충하는 경제사회 주체들간의 소통과 대화를 통한 이해조정 정치 곧 연성정치의 유지와 발전을 위해 노력해 왔으며 여러 한계와 문제를 내포하고 있긴 하지만 일정한 성과를 거둔 소중한 자산이자 사회적 인프라로 보아야 한다. 그간 노사정위원회의 성과와 한계, 현재 상황에 대한 진단, 그리고 앞으로의 재편 및 발전방향 등에 대해서는 별도의 자리에서 깊이 있게 논의할 필요가 있다.

더 크게 나타날 것이다. 여성의 경제활동을 가로막던 각종 장벽들이 낮아지면서 이들의 경제활동 참여는 점진적으로 높아질 것이다. 기술혁신이 가속화되고 특히 정보통신기술(ICT)이 여타 산업에 빠르게 응용되면서 경제 전반의 서비스화도 지속적으로 진행될 것으로 전망된다. 복지 수요의 증대에 따라 사회서비스 부문에 대한 투자가 확대되면서 이 분야에서의 일자리 증가세가 두드러질 것이다. 이러한 환경적 요소들은 현재의 추세와 앞으로도 상당 기간 지속될 것이다.

문제는 현행 고용체제를 구조적으로 특징짓는 노동시장 양극화에 대한 전망이다. 대기업, 정규직, 공공부문, 조직노동을 한편으로 하고, 민간의 중소기업, 자영업, 비정규직, 사내하도급근로자, 미조직노동을 다른 한편으로 하여 임금과 근로조건, 복지 등 고용의 거의 모든 면에서 두드러진 격차를 보이는 현재와 같은 양극화 구조는 더 이상 지탱하기 어려운 한계 상황에 이른 것으로 보인다. 당면한 총체적 고용위기와 사회재생산 위기의 근저에 양극화된 노동시장 구조가 있는 만큼 이를 시정하기 위한 노력이 법제도적으로, 정책적으로 추진되고, 경제사회 각 주체의 목적의식적인 노력과 결합될 경우 노동시장 구조는 최소한 지금보다 덜 양극화된, 다시 말해 더 통합적인 구조로 변화할 것으로 보아도 무방할 것이다. 새 정부의 고용률 70% 국정목표와 세부 국정 과제들은 이러한 방향에 부합하는 것이다. [그림 2-1]은 현재의 양극화된 고용체제를 넘어 보다 통합적인 구조로 바뀌어야 한다는 생각을 그림으로 나타낸 것이다. 그림에서 x축은 일자리의 양을, y축은 일자리의 질을 의미한다. 전체적으로 일자리의 양이 커지는 가운데 일자리의 평균적 수준이 상향 이동하며, 일자리의 질이 상대적으로 나은 중상층의 일자리들이 확대되고 하단에 위치하는 일자리의 비중이 축소되는 방향으로 변화된다.

이러한 환경과 구조 진단에 입각하여 우리나라 고용체제의 발전방향을 요약하면 다음과 같다. 우선 양극화 해소·완화 측면에서 비정규직이 과잉 비대해져 있는 고용체제는 정규직 중심의 정상적 고용체제로 바뀌어야 하고 그 과정에서 정규-비정규직 간의 차별은 시정되어야 한다. 대-중소기업 근로자간의 고용 격차 역시 점차 완화·해소되어 기업규모에 따른 비합리적 차별과 격차가 아니라 근로자의 직무내용과 숙련, 생산성에

〔그림 2-1〕 통합적 고용체제로의 이행에 대한 개념도



따라 임금과 고용조건이 결정되는 초기업적인 직종별 임금직무체제로 전환되어야 한다. 물론 이는 기업별 교섭체제를 넘어서는 산업별 직종별 교섭체제로의 점진적인 이행을 필요로 한다.

OECD 국가들에 비해 현저히 낮은 고용률을 선진국 수준인 70%까지 끌어올리는 것은 단순한 고용정책적 함의를 넘어 국가경제의 운용이나 사회보장제도의 확충 및 안정성 유지 차원에서도 중차대한 의미를 갖는다. 고용률 70% 제고가 핵심 국정목표로 설정된 이유도 바로 거기에 있다. 이를 위해 비교 대상 국가들에 비해 크게 낮은 여성의 고용률을 끌어올리는 일이 무엇보다 시급하다. 결혼, 출산, 육아, 자녀교육, 노부모 봉양 등 여성의 경제활동 참여를 가로막고 있는 여러 장애물들을 사회적 차원에서 제도적으로 해소하고 일하기를 원하는 여성들이 그들이 처한 다양한 상황에도 불구하고 적절한 일자리에서 차별받지 않고 일할 수 있는 고용형태들이 개발되고 제공되어야 한다.

미래 우리 사회의 주역이 될 청년의 고용기회를 확대하는 것은 경제, 사회, 정치적으로 매우 중요하다. 청년 고용을 늘리는 것은 당사자들의 고통 경감 차원에서는 물론 전체 경제성장 동력의 유지와 산업 현장의 숙련과 혁신 역량 제고 차원에서도 필수적이다. 일자리 생태계를 건강하게 재구성하여 청년들로 하여금 공공부문과 대기업의 좁은 일자리에 들어가기 위한 학벌과 스펙의 무한 경쟁에서 벗어날 수 있게 해야 한다. 자신의

소질이나 능력에 맞추어 중소기업에 들어가거나 창업을 하더라도 얼마든지 인간다운 삶을 설계하고 기대할 수 있게 해야 청년 고용은 제고될 수 있다. 청년이 건강하게 일하고 가정을 꾸릴 수 있어야 저출산의 파국적 결과도 피할 수 있다.

약 700만명에 이르는 베이비부머들이 연차적으로 실질적인 정년기에 접어드는 현실에서 이들이 좀 더 오래도록 노동시장에 머물 수 있도록 정년을 연장하고, 기업도 큰 부담을 지지 않을 수 있는 타협이 이루어져야 한다. 해마다 정년을 맞는 수십만 명의 장년층 노동자들이 일자리를 잃고 노년 빈곤의 나락으로 떨어지지 않도록 하는 것은 사회 안정성 차원에서 한시도 미룰 수 없는 과제이다. 2013년 4월 30일 정년연장과 임금체계 개편 등을 주 내용으로 하는 ‘고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률’이 통과된 만큼 경제사회 주체들은 입법 취지를 최대한 살려 차질 없이 시행될 수 있도록 지혜를 발휘해야 한다.

〈표 2-2〉 한국 고용체제의 발전 방향

	현재 (As is)	→ 미래 (To be)
환경과 구조	인구 · 노동력 고령화	(지속) →
	고학력화	(지속) →
	여성 경제활동 증가	(지속) →
	경제 서비스화	(지속) →
	노동시장 양극화	통합적 노동시장
주요 특징	비정규직 이상 비대	정규직 중심 고용체제
	정규-비정규직간 비정상적 격차	정규-비정규직 차별 시정
	대-중소기업간 격차	대-중소기업 고용 격차 해소
	낮은 여성고용률	반듯한 시간제 일자리 확충 등을 통한 여성 고용률 제고
	낮은 청년 고용률	일자리 미스매치 해소를 통한 청년 고용률 제고
	조기 퇴직 관행	정년 연장과 임금피크제
	장시간 노동체제	노동시간 단축과 유연화, 근로자 선택권 확대
	연공급 등 비합리적 임금체계	직무, 능력, 성과 중심 임금체계

생산성과 임금수준과의 괴리를 심화시키는 연공급 임금체계의 경제사회적 효용이 다해가는 만큼 이에 대한 합리적 재편은 불가피하다. 사회안전망 체제의 실질적인 보장과 병행하여 근로자 개개인의 직무와 능력, 성과를 보다 중시하는 임금체계의 도입이 확산되어야 한다. 임금체계의 합리적 개편은 중고령층의 정년연장 및 고용 기회 확대나 청년층의 고용률 제고, 여성의 경제활동 참가 촉진과도 밀접한 관계를 갖는다.

장시간노동체제의 효과는 근로자 개개인의 건강과 산업안전, 일과 가정의 양립을 통한 삶의 질 개선, 그리고 일자리나누기를 통한 일자리 확대 등 여러 측면에서 의미를 지닌다. 전체적으로 노동시간을 단축하면서도 기업에게는 물량 변동에 따라 노동시간을 보다 유연하게 활용할 수 있는 장치들을 마련해 주고 노동자들에게는 다양한 근로형태에 대한 선택권을 확대하는 방향으로 나아가야 한다. <표 2-2>는 이상의 논의를 바탕으로 우리나라 고용체제의 발전방향을 정리한 것이다. 이러한 논의는 고용의 양과 질 개선을 위한 사회적 대화와 타협의 시발점이 될 수 있다.

나. 고용개선을 위한 사회적 대화·타협의 전략

전반적으로 일자리의 질을 높이면서 고용률을 획기적으로 높이기 위해서는 정부를 포함한 경제사회 주체들의 비상한 노력이 요구된다. 사회 전체적으로 유익한 것이 모든 주체에게 유익하지 않을 수 있기 때문에 다양한 주체들의 협조 행동을 끌어내기는 쉽지 않다. 그만큼 전략적 사고와 접근 그리고 세심한 배려가 있어야 한다. 여기서는 현 시점에서 고용개선을 위한 사회적 대화와 타협이 필요하다는 것을 전제로 하여 사회적 대화와 타협의 전략을 찾아보기로 한다.

첫째, 고용개선이라는 공동의 목표를 가지고 연성정치를 전략적으로 활성화할 필요가 있다. 앞에서 언급한 대로 사회적 대화와 타협은 권력의 행사를 통해 상대방을 굴복시켜 자신의 의사와 이해관계를 관철시키는 경성정치가 아니다. 고용개선을 위한 사회적 대화와 타협은 의사소통을 매개로 이해관계를 조정하는 전형적인 연성정치의 일종으로서, 상호간의 편익을 극대화하고 공동체의 발전을 도모하는 데 목적이 있다. 고용 개선

을 위한 사회적 대화와 타협은 상대방에 대한 존중과 이해를 바탕으로 때로는 상대방의 입장에서 사안을 바라보고 해석하기도 하는 등 의사소통의 순기능을 최대한 살리는 방향으로 진행되도록 해야 한다.

둘째, 기존 중앙노사정 대화의 삼주체인 노·경총·정부(고용노동부)의 틀을 뛰어넘어 고용개선을 위한 사회적 대화와 타협의 참여 주체를 확장해야 한다. 무엇보다 민주노총이 책임 있는 경제사회 주체로서 보다 적극적으로 참여하는 것을 진지하게 고려해야 하며, 정부는 이를 위한 여건을 조성하기 위해 노력할 필요가 있다. 기존의 중앙 사회적 대화기구는 실제로 고용위기로 가장 고통받는 사회경제적 범주들의 이익을 제대로 대변하지 못하는 구조적 한계를 안고 있다. 미조직·비정규노동자, 중소기업 노동자, 청년·여성 노동자, 중소기업과 자영업자들의 소리가 반영될 수 있도록 대화 참여 주체의 외연을 적극적으로 넓힐 필요가 있다. 하지만 이들의 이해를 대변하는 대표성 있는 조직이 취약한 현실을 감안하여 관련 단체 대표들로 하여금 당분간 읍저버 등의 방식으로 참여하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

셋째, 사회적 대화의 틀과 진행 과정에서 공익전문가의 역할을 적극적으로 규정하고 확대해야 한다. 구색 맞추기 용도로 전문가를 동원하는 방식을 지양하고 이들이 전문적 역량을 최대한 발휘할 수 있는 공간을 마련하여 그 결과물을 적극 활용하는 것이 사회적 대화와 타협의 성과를 높이는 길이다. 기업 수준이긴 하지만 최근에 이루어진 현대자동차의 교대제 개편 합의 사례는 노사 이해조정과정에서 전문가 집단의 기여 가능성을 잘 보여준다.⁸⁾ 노사간 이해관계 조정이 결렬되는 것은 객관적인 사실에 대한 이해 부족 때문인 경우가 적지 않다. 전문가 집단은 제3자의 입장에서 사실을 분석하고 해석하며 합리적인 대안을 마련하여 갈등적인 이해관계를 조율하는 논리를 개발하는 등의 방식으로 고용개선을 위한 사회적 대화와 타협의 성공 확률을 높이는 데 기여할 수 있다.

8) 최근 타결된 현대자동차의 교대제 개편과 근로시간 단축 합의는 노사 갈등과 이해조정에서 전문가 집단의 중요성을 보여준 좋은 사례이다. 현대차 교대제 개편 합의 도출 과정에서 전문가 집단은 쟁점들에 대한 면밀한 조사와 연구를 통해 설득력 있는 대안을 제시하고 노사 양측의 이해관계를 조율하는 데 결정적인 역할을 했다는 평가를 받고 있다.

넷째, 기존의 노사정위원회를 통한 중앙 노사정 사회적 대화 채널 이외에 중층적이고 유연한 사회적 대화 틀을 재구성하고 활성화해야 한다. 고용개선을 위한 사회적 대화와 타협에는 일회성의 중앙 수준 대타협도 있을 수 있지만 사안에 따라서는 중앙노사정 사회적 대화의 바깥에서 추진되는 것이 더 효율적인 경우도 적지 않다. 따라서 모든 사안을 중앙 사회적 대화기구인 노사정위원회에 가져올 필요는 없으며, 업종별, 기업그룹별, 지역별 사회적 대화의 틀을 꾸리고 진행하는 것이 더 효율적일 경우에는 그렇게 하는 것이 바람직하다. 이럴 경우 노사정위원회는 다층적 사회적 대화 네트워크의 허브로서 개별적 사회적 대화와 타협을 지원하고 소통시켜 내는 일종의 사회적 대화의 큰 ‘우산’(umbrella) 역할을 수행할 수 있을 것이다.

다섯째, 전략적인 의제배열(strategic agenda setting)과 처리가 중요하다. 중앙 단위 사회적 대화에서는 고용개선의 큰 목표, 원칙과 방향, 어젠다에 대한 공감대 형성과 합의에 주력하고, 이를 바탕으로 산업이나 소업종, 기업그룹, 지역 차원에서 세부적인 쟁점들에 대한 이견을 좁혀 나가는 단계적 점진적 타협을 추구할 필요가 있다. 모든 일에 경중과 순서가 있어 이를 잘 가리는 것이 중요하듯이 고용의 양과 질의 개선이라고 하는 사회적으로 중차대하고 복합적인 의제를 다루는 데 있어 사회적 대화의 단위별로 의제를 전략적으로 배열하고 처리하는 것은 매우 중요하다.

여섯째, 정책 패키지 혹은 정책 믹스(policy mix) 차원의 시각과 접근이 필요하다. 개별적인 사안이나 조치에 대한 대화나 타협이 어려울 경우에는 이와 연계된 보완적 조치를 병행함으로써 효과를 극대화하고 부작용을 최소화하는 패키지 방식의 대화와 타협이 효과적이다. 고용 관련 이슈들은 워낙 복합적인 성격을 지니고 있기 때문에 하나의 정책이나 사업이 효과를 거두기 위해 다른 보완적인 조치가 필요한 경우가 많다. 예컨대 사회보험제도와 여타 복지제도의 개선을 동반하면서 상용 시간제 일자리의 확대와 내실화를 추구하는 것이다. 또 장년층의 단순한 정년연장이 아니라 이와 관련한 임금체계의 개편을 패키지로 추진하는 것도 또 다른 예이다. 전반적인 일자리 질을 개선하기 위한 보편적 노동복지를 구축하기 위해 기업복지체계에 대한 개편이 필요할 수도 있을 것이다.

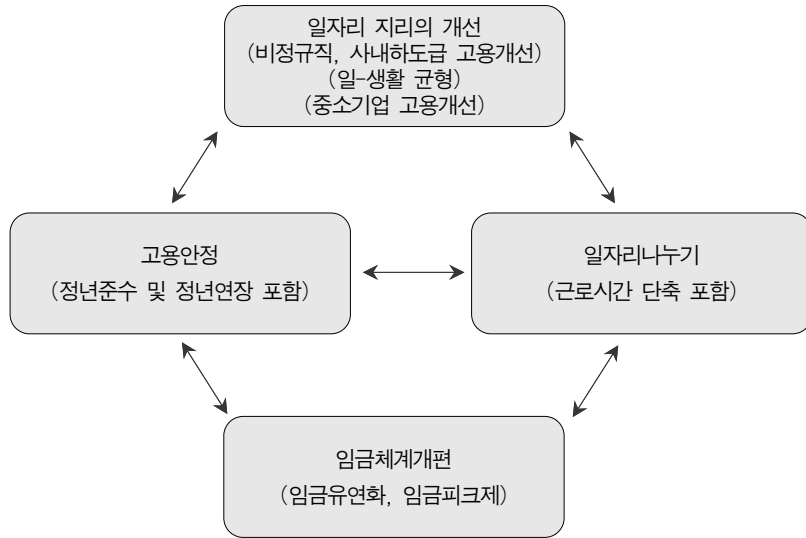
일곱째, 일자리를 바라보는 시야의 확대이다. 일자리는 기본적으로 ‘사회적 관계’의 산물이다. 전근대 사회에서는 대부분의 일자리들이 시장 범주가 아닌 사회적 관계 속에서 존재해 왔다. 오늘날 일자리는 대부분 직·간접적으로 시장을 매개로 존재하지만, 시장주의적인 경제사회 시스템의 한계가 드러나면서 시장을 넘어서는 다양한 일자리의 가능성이 열리고 있다. 사회서비스 일자리, 공동체형 일자리, 사회적 기업, 협동조합 등 다양한 유형의 사회적 경제 부문은 어떤 면에서 새로운 일자리의 보고가 될 수 있다. 사회적으로 유용하고 가치가 있지만 시장가치가 없어 일자리로 정의되지 못하는 것들을 발굴하여 새로운 일자리 생태계 속에 편입시키기 위해서는 일자리와 고용을 바라보는 담대한 발상의 전환이 필요하다. 이런 관점은 성장-고용-복지의 새로운 균형, 곧 선순환적인 동태적 일자리 생태계의 구축이라는 문제의식으로 연결될 수 있다.

끝으로 무엇보다 중요한 점은, 고용개선을 목표로 하는 사회적 대화와 타협의 모든 과정이 도그마가 아닌 현실에서 출발하여 이상으로 나아갈 수 있도록 하는 것이다. 도그마는 믿음의 대상이지 대화와 타협의 대상이 될 수 없다. 각자의 도그마를 내려놓고 참여 주체 모두가 우리 사회의 고용과 노동 현실을 직시할 때 진정성 있는 사회적 대화와 타협이 싹트고 열매를 맺을 수 있을 것이다.

4. 고용개선을 위한 사회적 대화의 주요 의제와 쟁점

우리 사회 고용의 양과 질 개선을 위한 사회적 대화와 타협의 결과물이 큰 틀에서 어떻게 짜여야 하는가에 대해서는 최소한 전문가 집단 내에서는 대체적인 합의가 이루어져 있다고 해도 과언이 아니다. 우리는 금재호(2013:134)에서 제시된 모형을 수정하여 고용의 양과 질 개선을 위한 사회적 타협의 순환구조를 ‘임금체계개편 ↔ 고용안정 ↔ 일자리 나누기 ↔ 일자리 질의 개선’이라는 사각 모형으로 제시하고자 한다. 임금체계개편, 고용안정, 일자리나누기(근로시간 단축 포함), 그리고 일자리 질의 개선을 위한 정책들이 함께 가는 정책패키지를 통해 더 나은, 더 많은 일자리를 만들어낼 수 있을 것이다. 그와 함께 일하는 방식, 연공서열 등의

[그림 2-2] 고용의 양과 질 개선을 위한 사회적 타협의 모형



자료: 금재호(2013), p.134를 참조하여 수정·재작성하였음.

기업문화를 바꾸고 직무 및 실적에 기반을 둔 평가보상시스템을 구축하는 것도 중요한 과제이다.

문제는 이러한 큰 틀 아래에서 핵심적인 사회적 대화 의제들에 대하여 어떻게 타협을 이끌어내는가에 있다. 이하에서는 고용의 양과 질을 개선하기 위한 사회적 대화와 타협의 주요 의제별로 목표와 필요성, 세부 타협의 이슈와 방법, 각 주체의 역할, 기대효과 등을 살펴보기로 한다. 시간과 지면의 제약상 여기에서는 (1) 정년연장과 임금체계 개편, (2) 근로시간 단축과 유연화, (3) 비정규직 및 사내하도급 근로개선, (4) 정규직(반듯한) 시간제 일자리 확충, (5) 대-중소기업간 근로 격차 완화, (6) 일-생활 균형 등 여섯 가지 핵심 의제를 다루기로 한다.

가. 정년연장과 임금체계 개편

2013년 4월 국회에서 통과된 60세까지의 정년연장 법은 중기적으로 볼 때 과도기적 조치로 향후 65세 그리고 궁극적으로는 정년폐지로 이어져

야 하고 이어질 것으로 보인다. 60세까지의 정년연장과 더불어 임금을 어떻게 조정할 지에 대해서는 노사 간의 사회적 대화를 통해 타협이 이루어질 필요가 있다. 정부가 60세 정년연장에 따른 임금조정의 구체적인 형태를 정해줄 수 없을 뿐더러 기업측이 60세 정년 연장에 따른 임금이나 직제 등에 대해 일방적으로 기업측에만 유리하게 결정할 수도 없기 때문이다. 그런 면에서 노사가 단기적으로는 60세 정년연장에 따른 임금커브를 조정하고 노동시간을 조정하는 문제를 타협을 통해 해결할 수밖에 없다. 정년연장은 법적으로는 2016년부터 시작되도록 되어 있지만, 이미 정년 연장조치를 임금피크제나 임금커브 조정과 함께 시작한 조직이나 기업들도 적지 않다. 또한 2016년까지 기다릴 필요도 없이 사전에 노사 간의 대화와 타협을 통해서 기업 수준이나 업종, 직종 수준에서 정년연장 방안을 마련하는 곳이 점차 많아질 것이다.

60세 정년연장에 따른 사회적 대화와 타협은 현재 많은 사업장에서 이미 직면하거나 조만간에 닥칠 문제로서 고령화 문제를 해결하는 핵심적인 의제이다. 따라서 정년연장은 전국 수준보다는 기업 수준, 업종이나 산업 수준, 직종 수준에서 노사의 사회적 대화와 타협을 필요로 하는 이슈이다. 임금커브의 결정이나 노동시간 결정에서 정년이 연장되는 중고령자들을 조직 내에서 모든 구성원들이 불편해 하는 방식이 되어서는 지속가능성이 없다. 가령 정년 연장을 하면서도 청년 고용을 방해하지 않게 하려면, 정년이 연장되는 중고령자들의 노동시간을 주 3일제, 주 4일제 근무 등으로 줄여야 할 것이다. 그리하여 세대 간에 일자리 나누기도 필요하다.

이런 점에 비추어 민간부문의 모범이 되어야 할 정부가 임금커브 등의 조정 없이 공무원들의 정년을 60세까지 연장한 것은 문제가 될 수 있다. 또한 공무원의 정년연장 모델을 따라서 공기업이나 공공부문에서도 노동시간을 줄이거나 임금커브에 대한 조정이 되지 않은 채 정년만 60세로 연장한 곳도 다수 존재한다. 공무원이나 공공부문이 이런 식으로 60세까지 정년을 연장해 놓고 민간부문에는 임금커브를 조정하거나 임금피크제를 채택하라는 것은 어불성설이다. 그런 점에서 이번 민간부문의 60세 정년 연장 입법이 임금커브 조정과 더불어 이루어지기 위해서는 공무원과 공

공부문의 정년연장이 마찬가지로 임금커브 조정과 노동시간 단축과 더불어 이루어질 필요가 있다. 이것은 정부가 추진하되 노사 동의를 얻어서 임금커브의 조정없는 공무원과 공공부문의 60세 정년연장 자체를 바꾸어야 할 것이다.

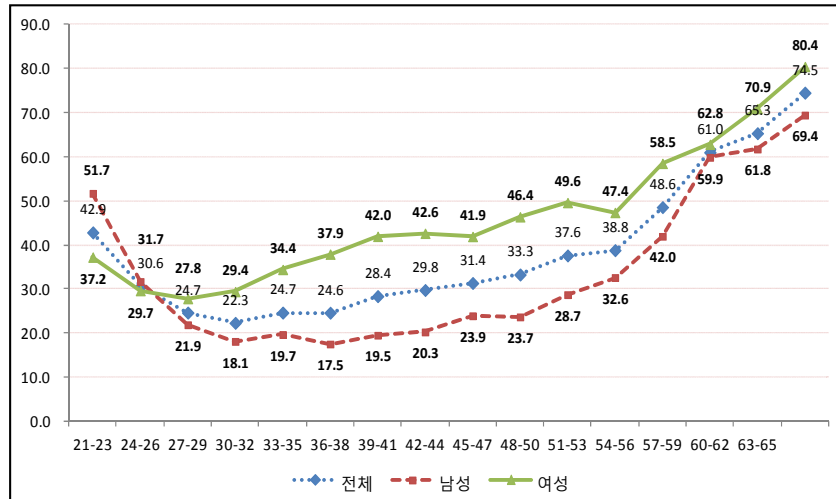
그런데 이번 60세 정년연장에 대해 타협할 때 단순히 60세 정년연장에 따른 임금피크제 채택 여부만을 두고 밀고 당기기를 할 사안은 아니다. 정년연장 문제는 세대 간의 일자리 나누기, 그리고 우리의 기존 고용모델의 재설계 특히 노동시간, 임금시스템을 개편하는 문제와 연계되어 있다.

법적인 정년연장에 따라 우리의 기존 고용모델이 27~55세의 고용에서 27~60세의 고용으로 바뀌게 되고 더 나아가서는 27~67-70세 고용으로 바뀌게 될 것이다. 그렇다면, 우리의 고용모델은 단순히 나이가 들어서까지 일할 수 있도록 하는 정년연장만이 아니라 승진과 연공제를 포함하는 기존의 인사제도, 임금체계, 직제 등도 동시적인 변화를 필요로 한다. 즉 65세나 그 이후까지의 정년연장이 조직 내에서 지속가능한 형태가 되려면, 단기적으로는 50대 중반부터 임금커브를 조정해야 하고 노동시간도 줄여야 하는 것 뿐만 아니라 총체적인 고용모델의 개혁이 필요한 것이다.

정년연장과 연계된 직제, 임금, 승진시스템의 개편은 우리 사회의 고령화, 중고령자의 고용을 위해 필요한 조치이고 그 의미가 적극 평가되어야 할 것이다. 그렇지만 정년연장 조치가 우리 고용시스템 가운데 지속가능한 형태 그리고 청년고용을 크게 저해하지 않는 방식으로 이루어질 필요가 있다. 정년연장이 임금이 높은 기존 직원들의 임금이 그대로 유지된 상태에서 전일제로 일하는 기간만을 늘려서 혜택이 돌아가고 기업들에게는 비용만 늘어나며 청년들의 고용을 저해하는 형태라면 지속가능성이 없다. 기업들은 임금이 높고 직급이 높은 기존 직원들로 신규직원 2~3명을 쓸 수 있는데, 이들을 쓸 수도 없고, 기존 직원들은 임금도 높을 뿐 아니라 직급이나 조직 내의 위계도 높아서 자칫 조직 내에서 모두에게 불편한 존재가 조직 내에 오래 머무르게 되는 결과를 낳을 수도 있다.

그런 면에서 고위직이 아니면 50대 중반 이후 중고령자들은 연공제가 제공하는 임금수준이나 호봉만큼 조직에 기여하지 못할 가능성이 높다. 고령화되는 사회에 대비하여 이들 중고령자들의 정년을 연장할 때도 이

[그림 2-3] 성별 연령별 비정규직 비중



자료: 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사, 2011. 8. 원자료, 금재호 (2012)에서 재인용

런 점들을 고려해야 한다. 위와 같이 임금커브를 조정하고 노동시간을 줄여서 임금이 70%, 나중에 결과적으로 50%로 줄더라도 기존 직장에서 정년퇴직을 하고 새로운 허드레 일자리에서 얻는 월급이나 대우보다는 훨씬 나을 뿐 아니라 이미 해 오던 일이라서 익숙하고 소속감도 분명하기 때문에 정년이 연장되는 중고령자들에게는 짧은 정년 아래 혹은 조기퇴직하는 경우보다 돌아오는 혜택이 훨씬 많다.

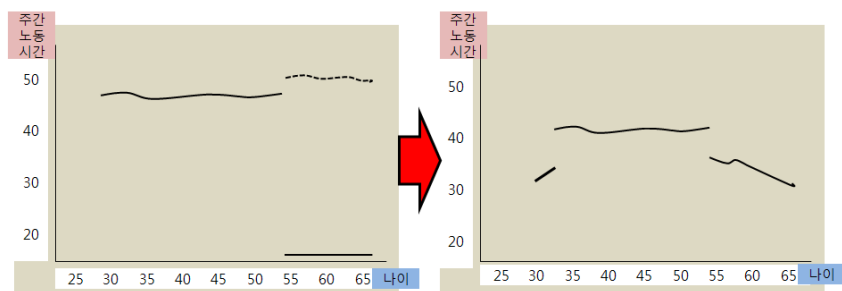
위의 그림에서 보는 바와 50대 후반부터 기존의 주된 일자리에서 퇴직하여 비정규직 비중이 급격하게 증가하는 것을 볼 수 있는데, 이들 비정규직의 임금수준이나 복지 등 일자리의 질은 주된 일자리에 비해 매우 낮으며 허드렛일이 많다. 60대 이후 일자리는 소득이 근로자들보다 낮은 영세자영업자의 비중이 급격히 높아지고 있다. 고령자층의 질 낮은 일자리는 노후대비가 부족한 고령자들을 빈곤층으로 전락시킬 수 있다. 그렇기 때문에 고용을 통해 고령자들의 빈곤을 막기 위해 정년연장이 필요할 것이다.

또한 정년연장에 따라 중고령자들이 기존 일자리에서 일을 할 수 있게 하려면, 현재와 같이 다수가 승진자의 대열에 들어가는 인사시스템을 크

게 재설계하여 고위 관리자나 최고경영자로의 승진을 내다보는 일정한 집단만 지속적인 승진이 가능한 일반직(generalist)의 대열에 편성할 필요가 있다. 이들은 다양한 직무를 경험하면서 고위 관리자로 성장하는 길에 들어서고 그에 따라 높은 보상도 주어지지만, 그런 능력이나 열성이 부족한 경우에 중도에 탈락할 수도 있으며 정년이 보장되지 않는다. 나머지 다수의 직원이나 근로자들은 나름대로 숙련, 전문지식, 전문적 경험을 바탕으로 고위 관리직으로 승진하는 것이 어렵거나 제한된다. 그 대신 숙련, 전문지식, 전문적 경험 등의 정도에 따라 제한적인 승급, 승진이 이루어진다. 임금은 숙련도가 높아지거나, 전문지식의 깊이나 내용이 풍부해지거나 전문적 경험이 쌓여서 조직 내에서 공헌을 하는 것에 비례하여 인상된다. 하지만 임금의 연공적 성격은 크게 약화되며, 미숙련공들의 경우에는 연공적인 성격이 아예 없거나 매우 약할 수밖에 없다. 여기에서 직무의 특성과 숙련도, 난이도, 위험도 등에 따라 각 직무가 분류되고 등급이 나뉘며, 그에 따라 임금이 책정되며 비교되는 임금시스템으로 개편된다. 그러나 이들의 정년은 가능한 한 보장된다.

그렇다고 하더라도 중장기적으로는 정년연장이 청년층 고용을 잠식할 우려가 있기 때문에 현재 왕성하게 일하고 있는 세대의 노동시간도 줄일 필요가 있다. 장시간 노동체제 아래에서 왕성한 연령대 그룹(prime age group)의 노동시간은 과중노동(overwork)를 의미하는 과중고용(over-employment)의 상태를 초래하여 일자리를 줄이는 결과를 낳는데, 세대간

(그림 2-4) 정년연장과 노동시간



현재 정년연장 시

에 일자리 분배를 위해서는 왕성한 연령대의 노동시간을 단축하되, 정년이 연장되는 중고령자들의 노동시간도 단축하여야 할 것이다.

나. 교대제 개편과 노동시간 단축

사회적 대화의 의제로 중요한 또 다른 문제는 현재 현안으로 떠올라 있는 자동차부품업체의 교대제 개편과 노동시간 단축 문제이다. 자동차 부품업체들의 교대제 개편과 노동시간 단축은 우리나라 자동차부품산업만이 아니라 자동차산업 전체 그리고 금속산업 나아가서는 제조업 전체의 낡은 교대제의 개편과 노동시간 단축에 연계되어 중요한 연계고리 역할을 하고 있다.

자동차부품업체들의 경우 교대제 근무를 채택하고 있는 110개 회사 가운데 107개 회사(97.3%)에서 2조2교대제를 채택하고 있었다. 2조2교대제를 실시하고 있는 회사 수는 107개로 전체 조사대상 151개 회사를 기준으로 보더라도 70.9%에 이르고 있다.

2013년 3월 4일부터 현대자동차와 기아자동차가 주야2조2교대제를 주

〈표 2-3〉 자동차부품산업의 교대제 근무형태(중복응답 허용)

(단위: 개소)

교대제 형태		상시주간	2조2교대제	3조3교대제	3조2교대제	기타
전체(151개)		72 (47.7%)	107 (70.9%)	5 (3.3%)	3 (2.0%)	1 (1.3%)
규모	100인 미만	10	17	0	0	0
	100~300인 미만	40	57	1	0	0
	300인 이상	22	33	4	3	1
적용 근로자 비율	30% 미만	3	8	0	0	0
	30~60% 미만	16	24	1	0	0
	60% 이상	53	75	4	3	1

자료: 한국노동연구원(2013), 「자동차부품업체(1차)의 교대제와 근로시간에 관한 설문조사 결과」.

간 연속2교대제로 전환을 하면서 1일 노동시간을 3시간 단축함으로써 제조업에서 중요한 노동시간 단축의 전기를 마련했다. 뒤이어 한국GM(전 대우자동차)도 2014년 1월부터 교대제를 개편하기로 노사합의하고 현재 준비 중에 있다. 현대자동차는 자동차산업에서 다른 완성차에 앞서 교대제 개편과 노동시간 단축을 합의해 냈으로써 다른 완성차 회사는 물론 자동차부품업체의 교대제 개편과 노동시간 단축을 촉진하고 이끌어내는 새로운 패턴을 만들어내는 역할을 톡톡히 해 가고 있는 것이다. 현대자동차와 기아자동차의 이번 주간 연속 2교대제로의 개편과 노동시간 단축은 자동차부품산업은 물론 금속산업 그리고 나아가서 제조업에서 기존의 낡은 주야 2조2교대제(주야 맞교대제 포함)를 개편하여 노동시간을 줄이면서 주간 연속 2교대제 혹은 3조2교대제, 3조3교대제 등 다양한 형태의 교대제로 개편하는 중요한 전환점이 될 것으로 보인다.

연결고리 역할을 하고 있는 1차 자동차부품회사에서도 현재 교대제 개편과 노동시간 단축 논의가 진행되고 있으나 낡은 교대제 개편과 노동시간 단축에 따르는 여러 가지 어려움이 예상되고 있다.

가장 대표적인 것이 교대제 개편과 노동시간 단축에 따라 부품 생산물량의 확보를 위한 설비투자비를 어떻게 확보할 것인가, 인력추가고용에 따른 비용을 어떻게 마련할 것인가, 그리고 노동시간 단축에도 불구하고

〈표 2-4〉 완성차의 교대제개편이 1차 자동차부품업체에 주는 영향

		생산라인 거의 전부에 직접영향		상당수 생산라인에 영향		생산라인의 일부만 영향		생산라인 영향 미미/없음	
		사업체 수	비율	사업체 수	비율	사업체 수	비율	사업체 수	비율
전 체		24	15.9	33	21.9	43	28.5	51	33.8
납품 방식	적기(JIT)서열	8	21.6	11	29.7	10	27.0	8	21.6
	직서열	10	19.2	10	19.2	17	32.7	15	28.8
	일반 공급	6	9.7	12	19.4	16	25.8	28	45.2

자료: 한국노동연구원(2013), 「자동차부품업체(1차)의 교대제와 근로시간에 관한 설문조사 결과」.

〈표 2-5〉 자동차부품업체들의 교대제 개편과 노동시간 단축으로 겪게 된 곤란

	1순위(%)	2순위 (%)
1) 설비투자비	27.2	10.6
2) 인력추가고용에 따른 비용	23.2	25.2
3) 근로자 임금보전	17.9	26.5
4) 비용상승분의 납품단가 반영	15.2	15.9
5) 생산성 향상	6.6	13.2
6) 물량확보	9.9	8.6

자료: 한국노동연구원, 2013. 자동차부품업체 교대제와 노동시간 실태조사.

〈표 2-6〉 자동차부품업체의 생산물량보전(복수응답)

		설비투자 확대	인원 충원	생산성 증대	가동시간 증대	외주화 확대 등
전 체		40.2	35.9	41.9	20.5	10.3
주된 교대제	상시주간	28.6	33.3	33.3	19.0	19.0
	2조2교대제	45.7	30.0	45.7	22.9	8.6
	교대제없음	34.6	53.8	38.5	15.4	7.7
규모	100인 미만	39.3	46.4	32.1	17.9	10.7
	100~300인 미만	37.0	27.8	40.7	22.2	9.3
	300인 이상	45.7	40.0	51.4	20.0	11.4
공급 방식	직서열 방식	42.5	50.0	40.0	20.0	10.0
	적기서열	48.4	25.8	41.9	29.0	12.9
	일반공급	32.6	30.4	43.5	15.2	8.7

근로자들의 임금을 어떻게 보전할 것인지에 관한 문제이다.

특히 자동차부품업체들은 완성차의 교대제 개편과 노동시간 단축이 직접적으로 생산물량에서 영향을 받을 뿐 아니라, 납품방식과 납품횟수 등에도 영향을 받을 수밖에 없다. 더구나 모듈생산 방식의 보급으로 개별차량별로 사양이 다양화되고 맞춤화되어 생산이 더욱 동조화(synchronization)되고 연동화되어 있는 시기에는 완성차업체의 교대제와 노동시간의 변화는 직서열 자동차부품업체의 교대제와 노동시간에 보다 직접적으로 영향을 미친다. 그리고 적기생산방식으로 완성차와 긴밀하게 연계되

어 있는 자동차부품회사의 교대제와 노동시간에도 상당히 큰 영향을 미칠 것으로 생각된다.

현대자동차, 기아자동차라는 완성차의 교대제 개편과 노동시간 단축이라는 큰 산을 넘고, 현재 1차 자동차부품업체들의 교대제 개편과 노동시간 단축이라는 중간 규모의 산을 넘고 있다. 이 산을 넘고도 2차 자동차부품업체, 3차 자동차부품업체의 교대제 개편과 노동시간 단축이라는 또 다른 산들을 넘어야 금속산업에 다다를 수 있다. 자동차부품산업에서 성공적으로 교대제 개편과 노동시간 단축을 하는 경우 금속산업의 낡은 교대제 개편과 노동시간 단축을 촉진할 수 있고, 나아가 제조업 전체의 구시대적 교대제를 개선하고 노동시간 단축을 앞당길 수 있다. 장시간 노동의 단축은 정부가 규제만 강화한다고 되는 일이 아니라 이처럼 현실에 존재하는 장애나 산을 넘어서 각 업종 수준과 기업 수준에서 추진되고 구체화될 때 이루어질 수 있는 것이다.

〈표 2-7〉 자동차부품업체가 완성차업체에 바라는 지원사항

		비용 상승분납품 단가에 반영	공정개선/물량보전에 도움이 될 수 있는 기술지원	각종 컨설팅 서비스, 교육/ 훈련 지원	납품주기 조정 혹은 재고조정
전 체		78.8	17.2	11.9	29.8
주된 교대제	상시주간	75.9	17.2	10.3	24.1
	2조2교대제	79.0	17.3	13.6	33.3
	교대제없음	80.5	17.1	9.8	26.8
노동 조합	한국노총	79.5	11.4	9.1	36.4
	민주노총	72.0	32.0	12.0	28.0
	노조없음	80.5	15.9	13.4	26.8
규모	100인 미만	89.2	18.9	13.5	16.2
	100~300인 미만	78.4	14.9	13.5	28.4
	300인 이상	70.0	20.0	7.5	45.0
공급 방식	직서열 방식	76.9	25.0	19.2	21.2
	적기서열	73.0	16.2	8.1	48.6
	일반공급	83.9	11.3	8.1	25.8

그런 점에서 현재 이루어지고 있는 1차 자동차부품업체들의 교대제 개편과 노동시간 단축은 집단적으로 혹은 개별적으로 노사의 타협을 필요로 하지만, 자동차부품산업의 노사만이 아니라 완성차 노사를 포함하여 정부도 참여할 때 비로소 산을 제대로 넘을 수 있는 자원과 동력을 얻을 수 있다. 자동차부품업체만으로 교대제 개편과 노동시간의 단축에 필요한 비용을 감당하기 쉽지 않는 상황이기 때문에 완성차 노사, 정부, 자동차부품업체 노사가 머리를 맞대고 타협하여 자동차부품업체의 교대제 개편과 노동시간 단축에 따른 부담을 분담해야 할 것이며 정부도 자동차부품업체들이 교대제 개편과 노동시간 단축이라는 산을 넘을 수 있도록 지원해야 할 것이다.

다. 휴일근로시간의 연장근로시간 포함

노동시간과 관련해서 휴일근로시간을 연장근로시간에 포함하는 경우에 노동시간을 어떻게 줄일 것인가의 문제도 업종이나 소업종 혹은 기업 수준에서 노사 간에 시급히 타협을 해야 할 사안이다. 근로기준법의 조항이 아닌 고용노동부 행정해석(근기 68207 -2855, 2000. 9. 19)이 휴일근로시간을 연장근로시간에서 제외하여 근로기준법의 어느 조항 이상으로 연장근로시간 한도를 대폭 완화해 줌으로써 장시간 노동을 보호해 준 강력한 효과를 발휘해 왔다.

휴일근로가 상시화, 관례화됨으로써 주 40시간제 시대에 주 48시간 시대의 근로시간을 유지시키고 자동차, 조선, 전자 등에서의 장시간 노동관행을 유지시킨 핵심적인 규제가 되어 왔다. 아래 표에서와 같이 주 초과 근로시간이 12시간 이상인 곳의 상당한 비율이 휴일근로시간이 연장근로시간에 포함되었기 때문에 가능한 곳이다.

이제 휴일근로시간을 연장근로시간에서 제외했던 종래의 행정해석을 폐기해야 한다. 또한 근로기준법에 이런 식의 임의적인 행정해석이 가능했던 여지를 없애고, 주간 근로시간을 엄정하게 관리하고 규율할 필요가 있다.

〈표 2-8〉 제조업과 비제조업의 장시간 노동 비중

	주 초과근로 8시간이상			주 초과근로 12시간이상		
	제조업	비제조업	전체	제조업	비제조업	전체
2007년	61.3%	27.0%	42.2%	29.5%	13.0%	20.3%
평균	12.07	12.10	12.08	15.02	15.33	15.13
표준편차	3.76	3.86	3.80	3.37	3.167	3.30
2009년	50.4%	23.9%	34.6%	22.2%	7.7%	13.6%
평균	11.95	11.05	11.58	15.12	15.07	15.10
표준편차	3.67	3.45	3.61	3.39	3.36	3.38
2010년	59.1%	24.5%	37.6%	33.1%	9.6%	18.5%
평균	13.76	12.49	13.25	16.79	16.69	16.76
표준편차	4.43	4.50	4.50	3.61	4.49	3.92

자료: 한국노동연구원. 사업체패널 조사 2007, 2009. 사업체패널 부가조사 2010.

다만 이 행정해석이 제조업 등의 교대제와 장시간 노동관행의 유지에 큰 영향을 발휘해 왔기 때문에 행정해석을 폐기하고 곧바로 휴일근로시간을 연장근로시간에 포함하도록 하는 것만으로 충분하지 않을 뿐 아니라 자칫 기존 장시간 노동에 의존해 온 많은 중소기업들에게 지나친 충격을 줄 수 있다. 따라서 휴일근로시간의 연장근로시간 포함을 규율하는 것은 근로기준법 개정으로 하되 기업 규모별로 단계적으로 적용할 필요가 있다.

휴일근로시간을 연장근로시간에 포함하여 단계적으로 적용하는 근로기준법의 개정만으로는 많은 제조업에서 자동적으로 노동시간이 줄지는 않는다. 앞의 자동차부품업체의 교대제 개편과 노동시간 단축에서 보듯이 많은 제조업 사업체들이 이런 변화된 법적 규제내용을 준수하도록 하기 위해서는 줄어든 노동시간, 바뀌는 교대제에 따라서 임금 보전여부, 생산성 향상의 정도와 여부, 생산물량 보전 여부, 기업들의 비용증가에 대한 분담여부 등 많은 문제들이 동시에 제기된다.

노동시간 단축에 따른 문제들은 기업 수준, 소업종 수준, 업종 수준 나아가서는 산업 수준의 노사 간의 타협을 필요로 하는 것이 있는가 하면, 정부가 적절한 내용으로 시기에 맞게 지원할 필요가 있는 경우도 많다. 또한 휴일근로시간을 연장근로시간에 포함하는 경우 근로기준법의 개정 내용도 가령 현재와 같이 당사자 사이에 동의가 있는 경우 3개월 단위로

주 평균 52시간으로 할 것인지 아니면 일각에서 주장하는 대로 6개월이나 1년으로 평균을 산정하는 시간을 늘릴 것인지도 문제가 된다. 또 주 52시간을 주 54시간 정도로 늘리는 방안도 제기되고 있다. 또한 이렇게 되는 경우에 1일 최대 근로시간을 가령 18시간을 해도 되는 것인지가 문제가 된다. 따라서 이런 문제들도 휴일근로시간을 연장근로시간에 포함하는 근로기준법을 개정하기에 앞서서 적어도 제조업 노사정 사이에 적절한 대화를 거쳐서 일정한 수준의 타협을 하는 것이 당장 시급하다.

라. 비정규직 및 사내하도급 근로자의 고용개선

비정규직은 우리나라 고용체제의 아킬레스건이라고 해도 과언이 아닐 정도로 모순이 집약되어 있는 지점이다. 엄격한 국제비교가 어렵지만 우리나라 비정규직의 비율이 다른 선진국들에 비해 유난히 높다는 것은 주지의 사실이다. 정부 공식 통계로도 우리나라 근로자 세 명 중 한 명은 비정규직 형태로 일하고 있으며, 노동계에서는 근로자 두 명 중 한 명 꼴로 비정규직이라고 주장한다. 1980년대 후반의 노동운동 활성화는 의도와 무관하게 사측의 경영합리화 바람을 초래했고 이는 정규직 채용 최소화, 비정규직 채용 확대, 아웃소싱을 통한 용역과 사내하도급 등 간접고용 확대로 이어졌다. 1990년대 말의 외환위기와 뒤이은 노동시장 유연화는 비정규직 문제를 심화·고착화시키는 계기가 되었다.

정규-비정규직 간의 근로 격차 역시 정부 조사결과에서도 여러 모로 확인되고 있다(매일노동뉴스, 2013년 4월 30일자 8면). 고용노동부의 2012년 6월 기준 ‘고용형태별 근로실태조사’ 결과 발표(13. 4. 29)에 따르면, 시간당 임금의 경우 여성 비정규직(8,971원)은 남성 정규직(17,317원)의 절반 이하인 48.2% 수준이고, 여성정규직(12,279원)은 남성정규직의 66.0%, 남성비정규직(11,959원)은 남성 정규직의 64.3% 수준으로 집계되었다. 노조가입률은 정규직이 14.0%인 반면 비정규직은 1.7%에 지나지 않았다. 상여금 지급비율은 정규직이 71.2%, 비정규직이 22.1%로서 그 격차는 49.1%포인트나 되었다.

하지만 비정규직과 간접고용의 사용이 과연 기업의 생산성과 이윤에

긍정적인 효과를 미치는지는 분명치 않으며 오히려 그 반대의 가능성이 있다는 연구결과도 제시된다. 홍민기(2012)는 계량적 분석을 통해 “비정규직 근로자나 간접고용 활용은 생산성에 통계적으로 부정적인 효과를 미치는 반면 비정규 근로나 간접고용의 사용이 이윤에 미치는 영향은 통계적으로 유의미하지 않은 것”으로 결론짓고 특히 “직접고용 비정규직에 비해 간접고용의 사용이 생산성과 이윤에 훨씬 더 크게 부정적인 영향”을 미치는 것으로 보았다(홍민기, 2012: 23). 사내하도급 활용의 고용 효과를 분석한 이병희(2011)에 따르면, “사내하도급 활용 사업체가 그렇지 않은 사업체에 비해 일자리 순증가율이 낮고 채용 시에 정규직의 비중도 낮아서, 사내하도급의 활용이 일자리의 질과 양 모두 악화”시키는 것으로 보고한다(이병희, 2011). 사내하도급 활용은 일자리 창출력의 약화, 일자리 질의 저하 등 고용 성과의 악화로 귀결된다는 것이다(이병희, 2012).

새 정부는 2015년까지 공공부문의 상시·지속적 업무에 종사하는 비정규직 근로자를 원칙적으로 모두 정규직(무기계약직)으로 전환하겠다는 획기적인 정책을 제시하였다. 공공부문이 모범적 사용자로서 비정규직 근로자의 고용안정과 차별 시정에 솔선수범하겠다는 의지를 표명한 것이다. 민간부문에 대해서도 대기업을 대상으로 2013년 6월 ‘고용형태별 고용공시제도’를 도입하여 비정규직의 남용을 막고 고용의 질적 개선을 자율적으로 실천하도록 유도한다는 방침을 밝혔다(고용노동부, 2013:25).

지난 정부들도 나름대로 비정규직 대책을 수립하여 시행해왔다. 2007년 정부는 비정규직 문제 해결을 위해 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」을 시행하고 파견근로자 보호법을 개정하는 등 법제도를 정비하였다. 2007년 비정규직보호법의 핵심과 쟁점은 ▲ 기간제 및 파견근로의 사용기간 제한, ▲ 기간제·시간제·파견근로에 대한 차별적 처우의 금지, ▲ 파견근로의 사용사유 제한 등이었다.

정부는 비정규직 사용에 있어 모범을 보여야 할 공공부문(중앙정부 및 지자체, 공기업 등)에서 비정규직 사용이 증가하고 정규직과의 격차가 온존되는 데 대한 비판이 제기되자 비정규직 종합 대책의 일환으로 공공부문 비정규직 대책을 수립하여 실시하였다. 정부 차원에서 공공부문 비정규직 종합대책을 네 차례에 걸쳐 발표하였으며(2006년, 2008년, 2011년,

2012년), 2007년부터 공공부문 비정규직 대책의 일환으로 중앙행정기관 및 소속기관에서 상시·지속적 업무에 종사하는 기간제 근로자의 무기계약직 전환을 통한 정규직화를 추진하고 있다(장홍근, 2013: 5). 최근에는 관계부처 합동으로 「공공부문 비정규직 고용개선 대책」(2011.11.28)에 이어 「상시·지속적 업무 담당자의 무기계약직 전환기준 등 공공부문 비정규직 고용개선 추진지침」(고용노동부, 2012.1.16) 등을 발표하였다(장홍근, 2013: 8-9).

비정규직 및 사내 하도급 근로자들의 고용개선 이슈가 사회적 대화의 주요 의제가 된다. 사회적 대화의 보다 구체적인 의제로는 다양한 비정규직이 수행하는 직무의 내용과 성격, 비정규직의 고용보장 형태와 방식, 비정규직의 처우개선 방식, 비정규직에 대한 차별이나 심각한 격차 여부 등이 될 수 있을 것이다.

비정규직 문제에 접근하고 해결하는 방식은 기존 정규직과 같은 지위로 전환되는 방식이 있는가 하면, 다른 직제를 신설하되 정규직의 지위로 전환되는 방식, 그리고 고용안정만 보장되는 무기계약직으로의 전환, 또한 비정규직의 지위를 그대로 유지하면서 임금이나 근로조건, 복지 등에서 개선이 되거나 같은 직무를 수행하는 정규직과 같거나 유사한 대우를 하는 것 등 다양한 방식이 있을 수 있다. 비정규직이 수행하는 직무내용, 숙련 수준, 경험, 정규직이 수행하는 직무와 동일성 여부 등에 따라 기존 정규직과 같거나 다르게 비정규직의 차별이나 격차를 줄이면서도 고용안정을 보장하거나 그렇지 않는 방안이 다양하게 있을 수 있다.

MB정부 시절 기간제 근로자들의 2년 시한 도래와 함께, 100만명 실업 대란설로 비정규직 특히 기간제의 사용기간을 늘리려던 움직임과는 정반대로 비정규직의 정규직화가 유일한 대안인양 논의되는 것과 연계하여 비정규직을 어떻게 대우하고 계약을 어떤 식으로 할 것인가가 문제가 된다. 그런 점에서 기존 다양한 경험은 비정규직 문제를 어떻게 푸는 것이 좋을 것인가에 대해 시사점을 제공한다. 우선, 과거 기간제 근로의 고용불안을 해결방안 가운데 하나로 공공부문, 은행 등 여러 부문에서 무기계약직 고용으로 전환이 이루어졌다. 무기계약직으로의 전환은 비정규직 이슈에 대한 하나의 해결방안이기는 하지만 잠정적인 해결방안이고, 향

후에 추가적인 조치가 필요한 경우가 많다.

또 하나 비정규직 이슈에 접근함에 있어 근로자들이 수행하는 직무의 숙련, 지식, 직무, 경험, 위험도, 책임성 등에 따라 차등이 있을 수 있음을 인정하고 그런 차이가 합리적인 근거위에 있도록 할 때 차별이나 격차라고 할 수 없다. 비정규직의 정규직화라는 단순한 구호에 있을 수 있는 함정의 하나는 모든 직무를 차이가 없으며 산술적인 평균주의에서 접근하는 시각이다. 숙련도가 낮고, 많은 경험이나 지식을 필요로 하지 않고 위험도나 책임성도 낮은 직무에 대한 보상은 그렇지 않은 직무보다 낮을 수밖에 없다는 것이다. 그런 점에서 비정규직들이 비교적 단순, 미숙련 직무를 수행하고 있다고 하면, 이런 비정규직들을 합리적으로 대우하는 방식은 고용안정을 보장하더라도 무기계약직이나 혹은 약간의 승급제도가 있는 형태로 보상하는 것이다. 이들 단순하고 미숙련 직무를 수행하는 비정규직을 보다 높은 숙련도, 지식을 필요로 하는 정규직과 임금을 달리한다고 하여 차별이라고 할 수 없다. 따라서 정규직과 비정규직의 수행직무의 내용, 성격에 따른 적절한 보상과 직제의 설계가 필요하다고 할 수 있다. 공공부문에서 단순하거나 미숙련업무를 수행하는 비정규직들을 무기계약직으로 고용한 것도 비정규직 이슈에 대한 완전한 해결책은 아니지만, 명백한 차별을 개선한다면, 나중에 보완과 개선을 필요로 하지만, 나름대로 일정한 해결책이 될 수 있다.

서울시의 사례는 현 시점에서 비정규 문제 해결의 좋은 모범을 보여준다. 서울시는 2012년 서울시 관련 공공부문 비정규직 종합대책에 따라 ‘상시·지속업무의 정규직 전환’, 처우개선, 일부 호봉제의 적용을 통한 임금인상과 고용의 질 개선, 비정규직으로 유지되는 경우 복지 개선, 간접고용 근로자의 직접 고용 정규직화와 처우개선 등을 통해 비정규직 문제를 해결하는 여러 가지 방식을 제시하고 있다(김종진 2013). 다만 여기에서 간접고용의 정규직화는 직무급을 통해 도입되기 때문에 일반 정규직화가 아니라 직무의 특성을 반영한 정규직이라는 점에 주목할 필요가 있다. 서울시가 서울메트로와 도시철도의 청소용역을 내부화하되 자회사를 통해 정규직화한 방식은 서울메트로 기존 정규직과의 직무내용의 차이를 인정하면서 나름대로 직무의 성격과 내용을 반영하여 적절하게 대

우를 하기 위한 노력으로 보인다.

비정규직 및 사내하도급 고용 개선의 주요 쟁점들은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 기간제근로자 사용의 남용방지와 고용의 질을 높이는 방안이다. 노동계에서는 현재의 사용기간 제한 대신 기간제법상 사용사유 제한 조항을 신설할 것을 주장한다. 예컨대, 출산, 육아, 질병, 부상, 휴직에 따른 결원 대체, 계절적 사업, 일정한 사업 완료에 필요한 기간을 정한 경우 등에 한해 비정규직을 사용할 수 있도록 하자는 것이다. 사용자측에서는 사용기간 제한 자체가 비정규직의 고용불안을 초래한다면서 이의 폐지를 주장한다.

정부는 공공 및 민간부문의 무분별한 비정규직 사용을 억제할 목적으로 고용형태공시제를 도입하기로 하였다. 고용부는 고용정책기본법 시행령·시행규칙을 개정하여 고용형태 공시제를 도입하였다. 이에 따르면 2013년 6월부터 300인 이상 민간기업은 고용형태 공시제 적용 대상이 되어 사업주는 매년 3월 31일까지 근로자 고용형태 현황을 고용부 워크넷에 공시해야 한다. 이러한 고용형태공시제에 대하여 노동계는 긍정적인 반면, 사측은 이는 기본적으로 기업경영권에 대한 과도한 침해이자 규제이며, 비정규직에 대한 왜곡된 인식을 고착화시키고 불합리한 기준으로 기업을 평가하여 반기업정서를 부추길 수 있다는 점을 들어 반발하고 있다.

둘째, 비정규직의 임금 및 근로조건 개선이다. 현재 차별시정제도가 도입되어 있지만 유명무실하며 내실화를 위해 차별시정 신청주체, 기간, 효력을 확장해야 한다는 주장이 제기된다. 차별시정 신청 주체와 관련하여 노동계와 야당에서는, 근로자 개인에서 노동조합으로까지 확대할 것을 주장하는 반면 정부와 여당, 사용자측은 반대하고 있다. 신청기간의 확대도 쟁점으로 남아있다. 차별시정 효력의 확장과 관련하여 2013년 4월 국회 환노위는 파견노동자의 차별시정 효력을 확장하는 것을 주내용으로 하는 파견법 개정안을 통과시킴으로써 한 걸음 나아간 것으로 평가된다.

셋째, 간접고용에 대한 규제와 원청의 연대 책임도 쟁점으로 제기되었다. 파견, 용역, 사내하도급 등 간접고용과 관련하여 노동계는 중간착취의 배제와 직접고용원칙을 확립하는 기초 하에서 간접고용이 불가피할 경우 사용여부와 대상기간, 인원 등에 대한 노조와의 사전협의 등을 요구하고

있다. 사용자측은 어느 부문에 어떤 형태의 노동력을 사용할 것인가는 경영의 고유 권한이라는 입장이다. 원청의 연대 책임과 관련하여 원청 사용자성을 인정해 야 한다는 것이 노동계의 요구인 반면, 사측과 정부는 불가하다는 입장을 견지하고 있다.

넷째, 특수형태근로자의 노동자성 인정 여부는 여전히 쟁점이 되고 있지만, 이들의 근로조건을 보호 개선하기 위한 제도적 장치의 마련이 추진되고 있다.

다섯째, 근로조건 개선 차원에서 정부는 사내하도급근로자 보호 가이드라인을 제시한 데 이어 사내하도급근로자보호법 제정을 추진하고 있다. 또 상대적으로 근로 여건이 양호한 상용형 파견의 활성화를 추진하고 있다.

2013년 고용노동부는 업무보고⁹⁾를 통해, 정부의 비정규직 정책 공약으로는 '13년 6월까지 공공기관의 상시·지속적 업무를 하는 비정규직의 정규직 전환계획('13~'15년) 수립을 완료하여 전환을 추진할 계획이며, 대기업의 고용형태별 고용현황공시 제도('13년 6월)와 반복적·악의적 차별에 대한 징벌적 금전보상제도를 도입하는 등 비정규직에 대한 차별은 없애고 고용안정은 높이기 위한 정책도 추진하기로 하였다. 또한, 증가하고 있는 특수형태업무종사자와 사내하도급 근로자에 대한 근로조건 보호를 위한 제도 도입을 추진할 계획이다.

또 하청업체에 대한 유해·위험작업 도급 증가 및 원청의 관리책임 소홀이라는 문제점이 발생됨에 따라, 그 대책으로 원청의 안전관리책임 강화를 위한 법·제도 개선(유해·위험설비 정비·보수작업 도급시 유해·위험정보 제공 의무화 등), 중대재해 발생시 원청업체 처벌 강화(특별감독, 작업중지 등 개선명령 등)를 제시하였다.

한편 비정규직 개념을 재정립할 필요성이 있다는 주장도 제기된다(장신철, 2011: 41-43). 한국은 2002년 노사정위에서 비정규직 개념정의에 합의하였는데, 여기에서는 '고용의 지속성 여부 + 근로제공 방식'을 아울러 고려하여 비정규직을 정의하여, 한시적 근로자, 시간제 근로자, 비전형근로자(파견, 용역, 특수고용, 가정내, 호출근로자) 등을 비정규직 범주에 포

9) 고용노동부 보도자료(2013.3.29), “고용노동부 2013년 업무보고”, <<http://www.moel.go.kr>>

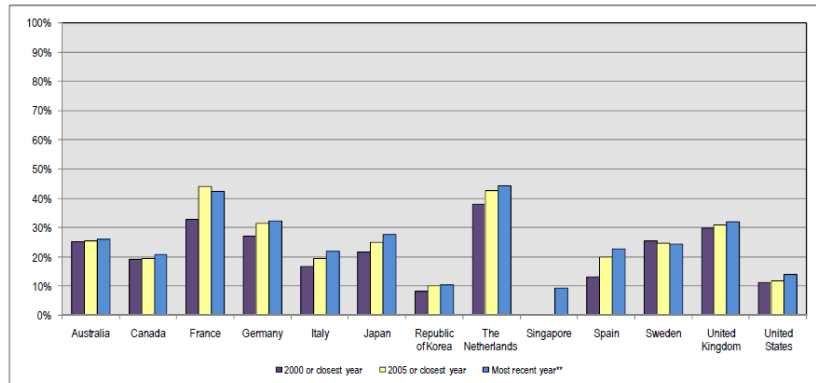
함하였다. 이와 같은 우리나라의 비정규직 범위는 OECD에서 통용되는 임시직 범주와 다르다. OECD는 비정규직이란 범주를 설정한 바 없으며 고용의 한시성을 기준으로 임시직(temporary employment)을 정의한다. 장신철(2011)은 한국 비정규직 개념과 범위의 문제와 관련하여, 국제적으로 비교 가능한 통계의 확보가 어렵고, 파견, 기간제, 시간제, 일일근로 등 범주들이 상호 배타적이지 않기 때문에 중복집계의 가능성이 커 정확한 규모 추정에 걸림돌이 되므로 효과적 정책 수립을 위해서라도 합리적 개선이 필요하다고 주장한다.

어쨌든, 비정규직 문제 해결의 방향은 큰 틀에서 보아 ① 남용 억제를 위한 규제, ② 상시 지속적 업무 종사자의 정규직 전환을 통한 고용안정성 제고 및 처우 개선과 고용관리의 체계화, ③ 불합리한 차별 시정과 근로조건의 개선이 동시에 진행되어야 한다. 하지만 앞서 언급한 대로 비정규직 문제를 해결함에 있어서 비정규직 근로자들이 수행하는 직무 성격에 따라 그 해결책을 달리할 수 있다. 그런 점에서 비정규직을 정규직과 동일한 대우를 하여 해결하는 방식을 요구하기보다 수행하는 직무의 특성에 따라 맞춤형으로 접근할 필요가 있다. 비정규직의 처우개선과 해결 방안은 향후 승진, 임금을 포함하는 우리나라 고용시스템이 기존의 연공제적 보상과 승진에서 직무의 숙련도, 지식, 경험, 난이도, 책임성 등에 따라 구분하는 고용시스템으로 바뀌어야 하는 방향에 맞추어 이루어질 필요가 있다. 이런 방향을 염두에 두면서 현재 우리 사회의 차별과 양극화를 상징하고 내용적으로 구현하고 있는 비정규직 이슈를 사회적 대화를 통해 해결하는 방안을 찾을 수 있을 것이다.

마. 정규직 시간제 일자리의 창출과 고용률 제고

장시간 노동의 단축과 일자리 창출, 근로자들의 노동시간 선택권 강화 그리고 여성들의 일생활 균형을 통해서 여성들의 경력단절을 방지하고 여성고용률과 질을 높일 수 있는 핵심적인 기제가 정규직 시간제 일자리 모델을 만드는 일이다. 우리나라의 고용 관행은 남성외벌이 모델을 중심으로 하는 전일제 노동을 사회적 규범으로 하고 있는데, 이러한 사회적

(그림 2-5) OECD 다른 나라와 비교한 우리나라 시간제 근로의 활용비중



* Whenever possible, working less than 35 hours per week was considered as short or part-time hours. Due to the availability of data, for France, Germany, Italy, the Netherlands, Spain, Sweden and the United Kingdom the cutoff used is 36 hours. For the same reason, information for the United States is for dependent employed workers only.

** 2010 or 2009. The global economic crisis might have had an impact on the 2009 data.

Source: Eurostat, National Statistical Offices, OECD.

규범을 깨고 정규직 시간제 일자리를 만드는 타협을 하는 것이 필요하다.

기존 시간제 일자리가 비정규직 가운데에서도 임금수준도 떨어지고 사회보험 적용률도 가장 낮아 질이 떨어지는 일자리임에는 분명하다. 게다가 시간제 근로에 종사하는 근로자들도 비자발적으로 시간제 근로를 하는 비율이 높다. 기업들도 전일제 고용관행에 젖어 있어 시간제 고용의 사용을 매우 불편하게 생각하고 있다. 그렇기 때문에 일자리 창출, 생애주기에 맞춘 고용과 노동시간에서 중요한 역할을 할 수 있는 시간제 고용의 비중이 한국이 OECD국가 가운데에서 가장 낮다.

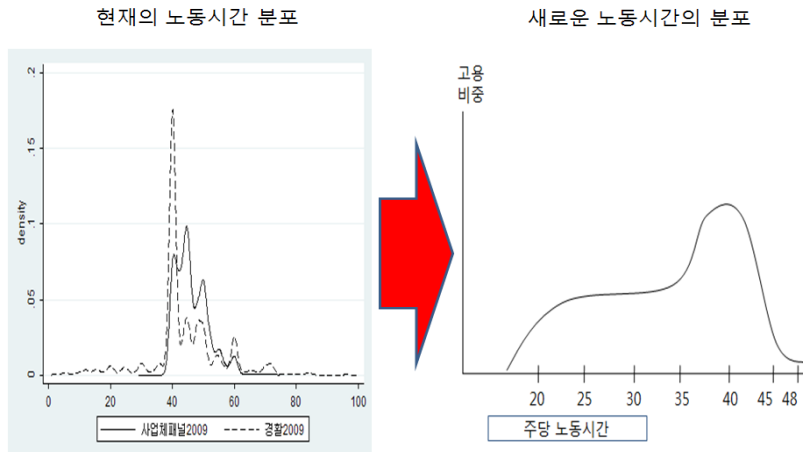
노동계나 여성계에서 시간제 고용에 대해 반대하거나 탐탁치 않게 생각하는 데에는 상당한 이유가 있다. 앞서 지적한 바와 같이 시간제 고용의 질이나 대우가 특별히 나쁘기 때문이다. 이런 저질의 시간제 일자리는 창출되면 될수록 고용률은 높아질 줄 모르나 노동시장은 더 양극화되고 고용의 질은 저하될 수밖에 없다. 그러나 MB정부 시절 노동시간의 유연화를 내세우며 정부가 추진한 시간제 고용의 촉진에서는 시간제 고용의 질이나 시간제 고용의 형태에 대한 문제의식도 없이 오직 일자리 수만 고려한 측면이 강하다. 그런 면에서 여성계나 노동계 그리고 공공기관이나

민간기관의 호응을 얻지 못한 것은 당연하다고 하겠다. 그런 가운데에서도 현재 한국의 시간제 고용의 비중은 전체 고용의 10% 수준에 육박하고 있다.

이제는 좀 관점을 달리하여 정규직 시간제 고용을 일자리 창출과 일자리 나누기, 근로자들의 노동시간 선택권 그리고 일생활 균형, 생애주기에 맞춘 근로시간 조절을 통해 경력단절 방지를 위한 핵심적인 수단으로서 의미를 찾고자 한다. 그런 점에서 정규직 시간제 고용을 창출하되 가장 중요하게는 기존 정규직 전일제 고용에서 정규직 시간제 고용으로 일정 시간 동안 전환했다가 다시 역전환 기회를 제공하는 시간제 고용을 창출하는 것이 필요하다. 노동계나 여성계에서는 시간제 고용을 통해 비정규직의 저질 일자리 양산하는 것은 아닌지 의혹이 매우 크기 때문에 이런 형식으로 정규직 시간제 고용의 일자리를 만들어 보는 것이 중요하다.

이런 정규직 시간제 일자리 도입을 위해 업종 수준에서 가령 병원에서 노사 협의를 통해 ‘정규직 시간제 간호사’의 도입을 합의하고 시범기관을 정해 3~6개월간의 시범기간 동안 활용해 보고, 시범기간의 활용경험을 평가하여 문제점을 검토하고 이를 시정하는 내용으로 정규직 시간제 일자리를 만들어나가는 타협을 할 수 있다. 이 경우에도 처음에는 기존 간호사들 가운데 노동시간을 줄여서 근무할 필요를 느끼는 임신부, 어린 아이를 둔 근로자, 혹은 가정 사정이 있는 근로자들의 자발적인 필요에 기초하여 기존 정규직 전일제 간호사가 ‘정규직 시간제 간호사’로 전환하여 근무할 수 있도록 하고 나중에 본인이 원할 경우 다시 정규직 전일제 간호사로 근무할 수 있는 기회를 주는 조건 등으로 실시할 수 있다. 또한 공공부문에서도 비슷한 시도를 할 수 있다. 민간부문이 이런 새로운 시도에 대해 부담을 가질 수 있으므로 먼저 공공부문의 노사가 타협하여 정규직 전일제 고용이 전환된 ‘정규직 시간제 고용’을 만들고 역전환도 가능하도록 한 뒤 확산해 볼 수 있다. 영국의 경우 국가공무원의 20.8%가 시간제 고용(거의 대부분이 정규직), 지방정부의 225.7만명의 고용 가운데 53.5% 정도가 시간제 고용이며, 시간제 고용 가운데 79.5%가 정규직 시간제 고용이다. 이런 측면에서 정부나 공공부문이 정규직 시간제 일자리 창출에서 모범을 보일 필요성을 제기한다.

〔그림 2-6〕 정규 시간제 일자리 확충과 노동시간 분포의 재구조화



사실 정규직 시간제 일자리가 정착되려면, 기존 전일제 근로자들의 노동시간도 줄어야 하고, 관리자들의 인식도 바뀌어야 하며, 평가시스템, 노동시간 관리시스템도 개선되어야 하는 등 부수적인 변화가 필수적이다. 정규직 시간제 일자리의 초기 정착과정에 일정한 시행착오가 있을 수 있으나 노동계나 여성계의 의혹이 사라지고, 관리자들과의 시간제 근로에 대한 편견도 없어지고 기업들의 시간제 고용에 대한 시간관리 능력이 향상된다면, 정규직 시간제 고용은 우리 사회에 많은 기여를 할 수 있을 것으로 보인다. 또한 정년연장, 청년고용의 증진에도 큰 기여를 할 수 있을 것이다.

바. 대·중소기업 고용격차의 개선

중소기업은 전체 사업장의 99% 이상, 전체 근로자의 88% 이상을 차지할 정도로 국민경제에서 차지하는 비중은 크다. 하지만 기업 규모에 따라 근로자의 임금과 근로조건 격차가 불합리하게 큰 것 역시 우리나라 고용체제의 두드러진 특징이자 약점 중의 하나이다. 이는 역사적으로 기업형태적인 직종별 교섭 및 임금체계가 발전하지 못했고 기업별 교섭과 임금체계가 지배적인 가운데 지난 수 십 년간의 경제발전이 제한된 자본과 자

원을 대기업에 집중하는 방식으로 이루어진 데 기인한다. 게다가 최근 들어 대-중소기업간의 생산성 격차가 커지면서 고용 격차는 더 심화되고 있다. 따라서 고용체제 혁신 차원에서 중소기업의 고용여건 개선을 통해 양질의 일자리를 만들어내고 노동시장의 미스매치를 해소해야 한다.

지난 5년간 국내 제조업 현장에서 대기업과 중소기업간 임금과 근로시간 격차는 더 확대된 것으로 나타났다. 금융투자업계와 고용노동부, 중소기업중앙회 등에 따르면 2012년 3분기 300인 미만 중소 제조업 사업장의 1인당 월평균 임금은 268만3천170원으로 대기업(300인 이상) 516만6천133원의 51.94%에 불과했다. 이는 이명박 정부가 출범한 지난 2008년 1분기 55.95%에서 4년6개월 만에 4.01%포인트 떨어진 수치로, 중소기업의 평균 임금은 같은 기간 21.39% 오른 반면 대기업은 30.77% 인상되었다. 중소 제조업의 2012년 3분기 월평균 근로시간은 186.7시간으로, 대기업(176.8시간)의 105.6%에 달했다. 중소 제조업 근로자들의 근로시간은 지난 2008년 1분기 191.5시간에서 4년6개월 만에 186.7시간으로 4.8시간 줄었지만, 대기업은 185.6시간에서 176.8시간으로 8.8시간 줄어 근로시간당 임금 격차는 더 확대되었다.¹⁰⁾

이러한 상황 아래 청년들의 중소기업 취업 기피현상이 계속되고 있고 청년 구직자와 중소기업의 구인난이 병존하는 인력미스매치 현상이 빚어진다. 따라서 중소기업 근로자의 고용안정을 도모하고 임금 등 근로조건을 개선하여 대기업과의 격차를 줄이는 것은 고용체제의 혁신을 위한 중요한 과제이다. 하지만 이는 시장에 맡겨두면 결코 해결될 수 없으며, 정부 정책과 이해당사자간의 공동의 노력이 있어야 한다. 하지만 이와 관련되어 있는 쟁점들로 복잡다기하다.

대-중소기업간 공정거래제도와 관행을 확립하는 것이 무엇보다 시급하다. 1997년 외환위기 이후 생산성 및 수익성 지향 경영방식이 강화되면서 대기업은 강한 교섭력을 바탕으로 협력사에 대해 공급(납품)단가 인하를 지속적으로 요구하였고 그 결과 중소기업의 수익성 압박에 시달리게 되었다. 중소기업의 임금지불능력이 약화되어 중소기업 근로자의 임금수

10) SBS CNBC(2013.1.16), “대-중소기업, 근로시간·임금 격차 갈수록 확대”, <<http://sbscnbc.sbs.co.kr/read.jsp?pmArticleId=10000524353>>

준 증가폭이 작은 반면 대기업 근로자의 임금 상승분은 상대적으로 높다. 중소기업의 원자재 평균 구매가격은 2009년 초에 비해 18.8% 올랐지만, 납품단가 인상률은 평균 1.7%에 그쳐 중소기업의 수익성이 악화되는 요인이 되었다. 협력업체들은 대기업-중소기업간 임금격차 확대의 원인을 계속되는 단가인하 압력, 불공정한 단가인하, 대기업 노조의 과도한 임금 인상 요구에 따른 과도한 임금인상 부담의 전가, 대금결제 방식의 불공정성 등을 들고 있다. 따라서 불공정하고 불합리한 대-중소기업간의 거래관행을 불식하고 공정한 거래관행을 만들어 정착시키는 것은 대-중소기업간 근로 격차 해소의 일차적인 과제이다.

중소기업의 생산성 향상과 경쟁력 강화를 지원하기 위한 정부 차원의 정책과 대기업의 지원이 강화되어야 한다(이장우: 2012). 대기업의 중소기업 공생발전 노력을 촉진하기 위해서는 여기에 들어가는 제반 비용에 대해 소정의 세제 혜택을 부여할 필요가 있다. 공생자본주의적 관점의 해결책으로, 대중소기업 공생복지후생제도도입, 중소기업 근로자 전용 복지후생 서비스제 신설, 우수 협력사 근로자 성과포상제도 도입 등이 있다.

중소기업의 경쟁력 강화를 위한 positive sum game 관점의 해결책으로, 글로벌 영업력 및 임금체계 선진화 선도 중소기업 지원, 인재육성형 중소기업 지정에 의한 청색기업 붐 조성, 근로자의 미래 기회 제공형 중소기업 지원 등을 고려할 수 있을 것이다.

다자간 산업 생태계 관점의 해결책으로, 대중소기업 공생형 임금체계 협의체 마련, 대기업 이익 1% 출연 대중소기업 인재육성펀드 신설, 원가 대비 105% 선의 최저 납품단가제도 신설, 생산성 향상 노하우 나눔제 참여 기업 지원, 중소기업 불공정 거래행위 감시 및 처벌 강화 등이 있다.

또한 중소기업으로의 취업 및 재취업을 촉진하기 위한 고용서비스 확충도 필요하다. 청년들이 중소기업을 기피하는 이유를 조사한 결과에 따르면, 낮은 임금과 함께 낮은 안정성이 주된 원인으로 나타난 만큼 고용서비스의 양과 질을 확충하여 재취업을 용이하게 한다면 중소기업 취업이 제고될 것으로 보인다.¹¹⁾

대-중소기업간 근로조건의 격차가 점차 해소된다면 다음과 같은 효과

11) 경제사회발전노사정위원회 세대간상생위원회 제8차 전체회의 결과(2012.7.20).

가 기대된다. 대-중소기업 동반성장의 기반이 마련되고, 대-중소기업간 불합리한 고용격차가 해소되면서 중소기업 취업 선호도를 높이고 궁극적으로 청장년층의 고용을 제고에 이바지할 수 있다.

대-중소기업간의 고용 격차 해소를 위해서는 관련 주체 모두의 협력적인 노력이 요구된다. 일차적으로 공생발전의 기업생태계에 대한 사회적 공감대를 형성하는 것이 중요하다. 이를 위해 대기업과 중소기업 사업주는 물론, 특히 대기업 노조와 이해와 협력이 절실하다. 대기업은 중소기업 및 협력업체와 파트너십 마인드를 가지고 협력 중소기업의 인력 육성과 복지후생 투자를 지원하여 중소기업이 경쟁력을 높일 수 있도록 도와야 한다.

중소기업은 스스로 자체 경영혁신 노력에 게을리 하지 않아야 한다. 대-중소기업간 격차를 유발하는 제도적 관행적 장벽의 해소도 중요하지만, 중소기업 스스로 인적자원의 질을 높이기 위해 교육훈련에 힘쓰고 경영효율성을 높이기 위해 노력해야 한다. 글로벌 경쟁력 강화와 신기술 혁신을 통한 강소기업 발전 추구, 임금 및 보상체계와 복리후생 제도 도입에 획기적 투자 선도, 우수인재 확보를 위한 중소기업 특화형 혁신경영의 개발 등이 필요하다.

정부는 이러한 대기업과 중소기업, 노동조합의 노력에 대하여 맞춤형 지원서비스를 제공하는 정책을 설계하여 효율적으로 추진되도록 할 필요가 있다. 정부 차원에서 임금격차 해소를 위한 지표 제시 및 사회적 협의체 구성, 중소기업 맞춤형 종업원 복지제도 및 대기업의 중소기업 인재 지원 세제 혜택, 인재육성형 중소기업 인증 및 인력 투자 정책 지원 등을 적극적으로 검토 추진할 것을 제안한다.¹²⁾

사. 일·생활 균형을 위한 노동시간 단축과 선택

여성들의 고용률 제고, 일과 생활의 균형과 관련하여 노사정 사이의 사회적 대화의 의제가 될 수 있는 당면한 중요한 이슈 가운데 하나가 생애

12) 경제사회발전노사정위원회 세대간상생위원회 제8차 전체회의 결과(2012.7.20), 대 중소기업 양극화와 임금격차 해소 방안-산업생태계 관점(이장우 위원) 발제문.

주기의 필요에 따른 노동시간 단축과 선택의 기회를 보장하는 것이다. 우리의 생애주기의 요구에 맞추어 특히 여성들의 경우 임신, 출산, 육아기 때 그리고 남성들도 고령화되어 일하는 시기에는 노동시간을 줄여 근무함으로써 한편으로는 일도 하고 다른 한편으로는 개인의 건강이나 가정 생활의 필요에 맞출 수 있게 해야 할 것이다. 현재는 법에 신청할 수 있다는 규정으로 되어 있어서 근로자들이 요청할 수 있는 권리로서 인정하지 않고 있고, 또 사용자들이 근로자들의 요청에 대한 거부권을 언제 어떤 조건에서 행사할 수 있는지에 대한 규정도 없어, 출산휴가와 육아휴직을 제외하고는 실제로 제대로 이용되지 않고 있다.

그런 점에서 현재 보다 파격적으로 임신, 출산, 육아기에 있는 근로자들(특히 여성근로자들의)의 노동시간 단축과 선택 요청권, 그리고 더 나아가서 어린 자녀나 돌봄을 필요로 하는 장애인이나 환자를 둔 사람들이 노동시간 단축과 선택 요청권을 행사할 수 있도록 해야 한다. 이러한 노동시간 단축과 선택을 요청할 수 있는 권한은 사회적 보육시설 등이 구비된다고 하더라도 주어질 필요가 있다.

그리고 이것이 각 기업현장에서 사회적 대화를 통해서 이행될 수 있도록 해야 할 것이다. 실제로 각 개인이나 생애주기상의 요구가 가족형태, 자녀수, 소득 수준, 돌봄을 필요로 하는 장애인이나 노인 존재 여부, 개인들의 근로의사 여부 등에 따라 매우 다양할 수 있기 때문에 생애주기의 필요에 따른 노동시간의 단축과 선택을 요청할 수 있는 권리는 산업, 업종, 지역, 기업별로 다양한 방식으로 사회적 대화를 통해서 이행될 수 있는 방안이 구체화될 필요가 있다.

이미 스웨덴, 네덜란드, 프랑스, 독일 등에서는 일정한 차이가 있으나 근로자들의 노동시간 단축과 선택을 요청할 수 있는 권리를 보장하고 있다. 한국에서도 이제 선진적인 기업 등에서 시행하고 있으나 미미한 수준이다. 여성들이 다수 근무하는 업종이나 산업에서 사회적 대화를 통해 노동시간 단축과 선택 권리를 어떤 경우에 어떻게 보장할 것인가를 정할 필요가 있을 것이다. 법에서도 보다 적극적인 근로자들의 요청권리로서 그리고 사용자들이 거부할 수 있는 사유를 보다 명시적으로 박아둘 필요가 있을 것이다.

5. 맺음말

현재 우리 사회는 총체적 고용위기 상황에 빠져 있으며 도처에서 사회 재생산 위기의 징후들이 나타나고 있다. 따라서 고용의 양을 늘리고 질을 개선하는 것은 무엇보다 시급한 시대적 과제이다. 새 정부의 고용률 70% 국정목표는 저성장과 고용없는 성장 시대라는 상황에 비추어 무모한 감이 없지 않지만 고용의 질 개선과 더불어 고용이 성장을 견인하는 경제패러다임을 고민하고 있다는 점에서 시대적 요청에 부응하는 측면이 있다.

그간 한국의 정치 및 사회적 갈등 조정의 장은 승자독식의 권력정치가 곧 경성정치가 압도해 왔고 사회적 대화와 타협의 연성정치는 주변화되었다. 이러한 특성은 국가정치에서 뿐 아니라 노동정치에서도 재연되어 양극화된 고용체제가 고착화되고 수많은 노동자들이 고용 불안과 저임금에 시달리는 상황을 낳았다. 이제 이러한 고용체제는 더 이상 지속하기 어려운 상황에 이른 것으로 판단되며 정부는 물론 노사정 모두 고용위기의 해소에 온 힘을 쏟아야 할 때이다. 그것은 사회적 대화와 타협을 통한 ‘전략적으로 조율된 협조행동’으로 나타나야 한다. 사회적 대화와 타협은 고용위기 극복을 위한 유효한 수단이 될 수 있으며 호혜적 집단 지성을 필요로 한다.

우리는 앞에서 현 시점에서 고용의 양을 늘리고 질을 개선하기 위한 사회적 대화와 타협의 핵심적인 의제들을 다각도로 살펴보았다. <표 9>에서는 여섯 개의 주요 의제별로 대화와 타협의 필요성과 목적, 타협을 위한 주요 쟁점들, 기대효과, 각 주체들의 역할 혹은 선결요건들을 정리하였다. 물론 이외에도 여러 중요한 고용 의제와 쟁점들이 있으며 사회적 대화를 통해 다루어져야 할 것이다.

고용위기와 사회재생산 위기의 시대인 현 시점에서 주요 경제사회주체들이 어떠한 전략적 선택을 하는가에 따라 한국 고용체제의 미래가 좌우될 것이고 그 속에서 살아가는 절대 다수 노동자들의 삶의 질도 결정될 것이다. 엄중한 상황 아래에서 우리 모두는 어느 누구도 외면할 수 없는 막중한 역사적 책임에 직면해 있다.

〈표 2-9〉 고용의 양과 질 개선을 위한 사회적 대화와 타협의 의제별 타협모델

	목적과 필요성	세부 타협이슈(내용)	기대효과	선결요건 (주체별 역할)	비고 (외국사례 등)
장년 연장과 임금체계 개선	<목적> • 장년층의 고용안정 <필요성> • 700여만명 베이비 부머의 정년 돌입과 노년빈곤화 우려 • 사회보장부	• 점진적 장년연장과 함께 임금체계 개편(임금파크제 도입, 임금커브 곡률 책정의 문제) • 연공적 승진, 직제등 인사제도 개편 • 세대간 고용 조화	• 베이비부머의 고용안정 • 고령자들의 생애주기적 고용요구 충족 • 복지재정부담 완화	• 장년연장의 법적 실효성 담보 • 임금파크제 도입에 대한 근로자 및 노조의 이해 • 인사조직체계의 합리적 재편	• 서유럽 여러 나라 사례들
		<목적> • 실근로시간단축 • 일자리 늘리기 <필요성> • 세계 최장 수준의 장시간 노동체계 • 직업병, 산재 등 근생활의 질 문제	• 남은 교대제 개선과 노동시간 단축 • 삶의 질 개선, 근로조건 개선 • 생산성향상 • 일자리 늘리기	• 노동시간 단축에 따른 물량확보를 위한 투자 • 인력충원에 대한 지원 필요	• 스웨덴의 생애맞춤형노동시간 체계 • 독일의 노동시간단축사례
노동시간 단축과 유연화		• 휴일근로시간의 연장근로시간 포함을 통한 휴일근로의 최소화 • 와 노동시간 단축, 단계적 적용, 충격완화, 정부지원	• 교대제 개선과 노동시간 단축 • 휴일여가 확대	• 근로기준법 개정과 법의 엄격한 적용	
		• 대체휴일제 • 초과근로수당 할증률 조정 문제	• 근로조건개선 • 생산성향상 • 일자리 늘리기	• 근로자의 임금삭감 수용 혹은 • 기업의 임금삭감 없는	

〈표 2-9〉의 계속

	목적과 필요성	세부 타협이슈(내용)	기대효과	선결요건 (주체별 역할)	비고 (외국사례 등)
노동시간 단축과 유연화		- 탄력적근로시간제도 개선 (단위기간 확대) - 근로시간저축계좌제 - 생애맞춤형 노동시간체제 구축		- 근로시간단축 - 정부의 근로시간 단축 기업 노사지원	
비정규직 및 하도급 근로자의 고용개선	<목적> - 노동시장 양극화 개선, 차별 해소 - 비정규직 및 간접고용 남용억 제와 임금, 처우 개선 <필요성> - 과잉비대상태의 비정규직 및 사내하도급 규모 - 정규직과의 큰 고용격차와 고 착화	- 기간제 사용 규제 강화 (사용사유 제한 도입 여부) - 간접고용 사용규제 및 원청의 사용 책임 강화 - 상시지속업무종사자 정규직화 (무기계약직)를 통한 고용안정 - 차별시정제도의 실효성 확보 - 고용형태공시제	- 비정규 및 사내하도급근로 자의 고용안정성 제고 - 비정규직 및 사내하도급근 로자의 임금 및 처우의 개 선 - 비정규직, 사내하도급 남용 관행 제동 - 특수형태근로자 산업안전 개선	- 정부의 지속적인 정책 관심의 의지 - 공공부문 솔선수범 - 기업의 인사노무관리전 략 전환 - 대기업 노조의 이해와 협조 - 정규직 전환에 따른 정 교한 인사관리시스템	스웨덴 연대 임금정책 정 협과 시사점
반듯한 시간제 일자리 확충	<목적> 일자리 나누기와 창출, 일-생 활 균형, 여성들의 경력단절 방지, 고용률 제고	- 정규직 시간제 일지리의 시범사 업 실시후 보완 시행 - 정부의 반듯한 시간제지원제도 와 확고한 시행계획 마련 - 시간제, 전일제근로형태에 전환,	- 여성, 청년, 고령자고용률 제고 - 근로시간 단축 - 일-가정 양립 - 근로자 삶의질 향상	- 장시간 노동의 단축 - 균등한 처우와 차별금 지 명료화 - 시간관리정책 - 국민연금 등 사회보험 고	네덜란드의 시 간제고용을 통 한 일자리나누 기와 고용률 제 고

〈표 2-9〉의 계속

	목적과 필요성	세부 타협이슈(내용)	기대효과	선결요건 (주체별 역할)	비고 (외국사례 등)
반듯한 시간제 일자리 확충	<필요성> 전일제-시간제 근로 일자리의 불합리한 격차와 차별 육아, 가사, 학업, 고령 등 사유로 시간제 근로를 희망하지만 일하지 못하는 방대한 유향인력	역진권 관련 보장방안 균등처우원칙의 실천 방안		법제 개선 시간제 근로 표준계약 개발 및 확산	
대-중소 기업간 고용격차 개선	<목적> - 중소기업 근로자 고용안정과 개선 <필요성> - 기업규모에 따른 과도한 임금, 근로조건, 생산성 격차 - 중소기업 취업 기피현상과 일자리 미스매치	대-중소기업 경쟁력 강화 지원 - 대-중소기업 공동복리후생 제도 - 대-중소기업 경쟁발전을 위한 연대임금정책 검토 - 고용서비스 확충	- 대-중소기업 동반성장 - 대-중소기업간 불합리한 고용격차 해소 - 중소기업 취업 선호도 제고 - 청년 고용률 제고	- 공생발전의 기업생태계에 대한 사회적 공감대 형성 - 대기업 노조의 이해와 협력 - 중소기업의 자체 혁신 노력 - 정부의 맞춤형 지원정책	
일-생활 균형	<목적> 여성고용률의 제고, 생애주기 요구에 따른 노동 시간 단축과 선택의 필요	각 수준에서 개인의 생애주기적 필요에 근로시간 단축과 선택의 권리를 어떻게 부여할 것인지 그리고 그에 따른 불편과 부담의 분담	개인들의 맞춤형 고용과 노동시간 조절, 여성들의 고용률 제고와 경력단절 방지, 고령자들의 고용 증진	- 근로자들에게 노동시간 단축과 선택에 대한 법적 요청권리의 부여 - 일-생활 균형에 대한 사회적 인식	스웨덴과 네덜란드의 노동시간 단축 및 선택권 보장과 여성고용률 제고 사례

제 3 장

고용률 70% 달성을 위한 사회적 대화¹³⁾

1. 문제제기

박근혜 정부가 고용 중심의 국정운영을 표방하며 고용률 70%, 중산층 70% 달성을 국정목표로 제시한 것은 우리 사회가 당면한 문제와 그 해법을 아주 간결하게 요약한 탁월한 선택이다. 고용률 제고는 고질적인 고용 위기와 불평등을 해결할 수 있는 최상의 해법이기에 때문이다. 최상의 해법일 수 있는 이유는 첫째 지속 가능한 정책이고 둘째 폭 넓은 공감대가 형성된 처방인데다가 셋째 미래 지향적인 정책과제이기 때문이다. 미래 지향적인 처방인 이유는 고용률을 높이기 위해서는 그동안 미루어왔던 노동시장 구조개편과 사회안전망의 정비가 불가피하기 때문이다.

'97년을 분기점으로 한국사회는 과거에 경험하지 못했던 새로운 경제 사회문제에 봉착하게 되었다. 가장 큰 문제는 완전고용이 사라졌지만 복지국가의 보호는 없는 상태가 지속되면서 불평등이 심화되고 사회통합이 위기에 처하게 되었다는 점이다. '97년 이전의 한국경제에서 완전고용은 성장이 분배개선과 사회통합으로 이어지는 연결 고리였다. 그러나 지난 15년간 고용률이 정체되고 고용의 질적 악화가 진행되면서 불평등이 심화되고 노동시장은 갈수록 복잡하게 갈라졌다. 자살이 급증하고 출산율

13) 이 글은 기존에 발표되었던 줄고 “완전고용을 위한 사회적 대타협”(2013)과 “박근혜 정부의 고용노동정책은 성공할 것인가”(2013)을 참조하여 이 책의 취지에 맞춰 재구성한 것이다.

은 최저 수준까지 떨어졌다.

이를 해결할 것으로 기대했던 이명박 정부의 “747”과 경제 살리기 정책은 집권 1년이 지나지도 않은 시점에서 완전히 방향착오였음이 밝혀졌다. 이명박 정부의 집권 기간 동안 성장과 고용은 정체됐고 분배는 더욱 악화됐다. 또한 지난 5년을 거치며 성장만으로 고용이 증가하고 분배가 개선되는 경제가 아니라는 인식이 싹트게 되었다. 사회 부문의 발전 지체와 사회통합의 위기가 우리 사회의 더 큰 발전을 어렵게 하고 경제의 활력을 떨어뜨릴 수 있다는 자성이 일기 시작한 것이다. 이러한 인식의 확산이 2012년 두 차례 선거에서 매우 진보적인 고용복지 정책공약들로 표출되었다고 하겠다. 장기적인 한국사회의 발전 궤적으로 보면 경제와 사회의 병행 발전이 필요하고, 개방적인 시장경제와 짝을 이루는 한국형의 사회모델(고용복지모델)을 정비해야 할 시기인 것이다.

박근혜 정부는 이 시대적 과제를 고용률 70%, 중산층 70%라는 국정과제로 포착한 셈이다. 대체로 과녁을 정확히 조준했다는 평가를 받고 있다. 그러나 새 정부가 이 과녁을 뚫을 수 있는 좋은 화살을 준비하고 있는가에 대해서는 의견이 엇갈린다. 우선 지적할 수 있는 사항이 과제의 막중함에 비하여 그 추진체계가 허술해 보인다는 점이다. 새 정부의 고용복지 정책은 방향이 옳고 메뉴도 풍부하지만, 이를 반드시 관철하겠다는 정권적 차원의 의지가 부족해 보인다.

고용률 70% 달성 여부는 정책 자체보다 그 실행력에 달려 있다. 사회적 이해관계의 변화를 수반하는 고용복지 정책의 복잡성을 감안할 때, 그리고 여야와 노사 그리고 보수와 진보 진영 간의 긴밀한 협의와 타협이 불가피한 성격의 문제임을 감안할 때, 지금 더 중요한 것은 정책의 정교함이 아니라 이를 반드시 실행하겠다는 정권 차원의 실천의지다. 특히 대통령 자신의 확실한 철학과 의지 그리고 이를 구체화시킬 수 있는 탁월한 정치적 리더십의 확립이 정책의 성패를 가르게 된다. 그래야 5년 내 고용률 70% 달성과 한국형 고용복지모델의 창출이라는 시대적 과업을 달성할 수 있을 것이다.

그러나 지금 한국사회가 당면하고 있는 정치경제적 문제의 복잡성을 감안할 때 그리고 노사관계의 현실을 감안할 때 이를 기대하기 어려워

보인다. 북핵 위기와 경기침체로 인하여 집권 초기에 기대되었던 고용복지 분야 특히 사회적 대화 분야에서 새 대통령의 리더십이 제대로 발휘되지는 못했다.

고용노동부 주도의 노사정 타협이 있었지만, 이는 분명 정권이 명운을 걸고 추진했던 '98년의 대타협의 정치적 비중에는 훨씬 미치지 못하는 수준이었다. 특히 이번 합의가 정부가 주도하는 로드맵의 일환으로 추진되면서, 공개적인 사회적 대화가 생략된 채 노사단체 지도부의 결심으로 합의안이 마련됨으로서 폭 넓은 공감대를 형성하고 여론의 지지를 획득하는 데에 실패한 것으로 평가된다.

우리 노사관계에 축적되어 있는 신뢰 수준을 감안할 때 정권 차원의 의지가 실리고 광범위한 공론화를 통하여 충분한 공감대가 형성되지 않은 사회적 타협은 한계가 있을 수밖에 없다. 이런 사정을 감안할 때 고용률 70% 로드맵의 현실성을 어느 단계에서는 재검토해야 할 것이다. 우리가 참조하고 있는 영국이나 네덜란드, 독일의 사례 모두 5년 내에 65% 수준의 고용률을 70%대로 높인 것은 사실이지만 이를 위한 제도개혁과 공론화 그리고 노사단체와의 협의와 타협들이 고용률이 본격적으로 상승하기 5~10년 전에 추진되었다는 점에 주목할 필요가 있다.

2. 우리 사회가 당면한 경제사회의 현실

가. 지난 정부 5년간 “경제 살리기 정책”의 한계

이명박 정부는 7% 성장 경제를 위해 한반도 대운하와 대대적인 감세 그리고 공기업 민영화 등 시장을 강화시키는 정책을 추진했다. 이는 '97년 이전의 고도성장, 완전고용 경제를 부활시키겠다는 무모한 발상에서 비롯되었다. 흔히 인용되듯이 비즈니스 프렌들리 정책으로 경제를 살리고 고용을 창출하면 분배와 양극화 문제는 저절로 해결된다는 논리였다¹⁴⁾. 일자리는 기업이 시장에서 만든다는 단순 논리에 따라 정부가 추진

14) 법무부는 2008년 업무보고에서 손해배상청구소송을 촉진하기 위한 특례법 제정과 쟁의행위 찬반투표 절차 변경 방침을 보고했다. 그리고 지식경제부는 업무협

하는 일자리정책은 할 것도 없고 해 봐야 예산 낭비에 불과하다는 입장이었다.¹⁵⁾ 비정규직문제도 고용관련 규제를 풀어 해결하고자 했다.¹⁶⁾ 이런 국정기조에서 고용노동 정책은 독자적인 입지를 확보하기 어려웠고 시장주도의 성장에 걸림돌이 되지 않도록 통제해야 할 변수에 불과했다. 이것이 방향착오였다는 것이 확인되는 데에는 오랜 시간이 걸리지 않았다. 2008년 세계금융위기를 거치며 고용정책의 기조는 180도 바뀌게 되었다. 2009년부터 정부는 과거 10년의 고용정책을 답습하는 것으로 일관했다. 대대적인 재정지원 일자리 사업을 펼치고 임금을 줄여서라도 고용을 유지하자는 사회적 타협도 추진했다.

그렇다고 노동무시 정책기조에 변화가 있었던 것은 아니다. '87년 이후 역대 정권들을 노동조합을 포용하고 노사관계를 민주화하며 사회적 대화와 타협을 확장하겠다는 기조를 견지해 왔지만 이명박 정부는 이런 흐름에서 완전히 벗어났다. 민주노총은 철저히 외면당했고 한국노총은 형식만 정책협약의 파트너였다. 대통령인수위원회는 잠시나마 노동부 폐지 방침을 검토하기까지 했다. 노동이 아예 안중에 없었던 것이다.

노사단체와의 사회적 대화가 중요한 것이 아니라 시장규제를 완화하여 국제경쟁력을 강화하는 것이 급선무라는 것이 정부의 입장이었다. 노사정위원회 위원장은 정부출범 이후 5개월이 지나서야 인선이 이루어졌으나 국가경쟁력강화위원회는 취임하자마자 구성하여 대통령이 직접 주재하는 월례회의를 운영하였다.¹⁷⁾ 노사단체 대표는 이 자리에서 가끔 노동관련 이슈에 대하여 발언할 수 있었으나 경쟁력 강화라는 주제를 벗어나기 어려웠다.¹⁸⁾ 새로 구성된 노사정위원회는 대통령에 업무보고조차 하

조 형태로 기간제근로자의 사용기간 3~4년 연장과 파견업종 확대 등의 노동관련 법 개정 요구사항을 전달한 바 있다 노중기(2009년).

15) 사회적 기업정책만 예외적으로 강화됐다.

16) 집권 2년차에 즈음하여 2년 기간제함에 의한 100만 해고대란의 소동이 그 결과다.

17) 국가경쟁력강화위원회는 이명박 정부의 비즈니스 프렌들리 정책을 실천하는 핵심기구로 취임과 동시에 구성하여 그 해 3월 첫 회의부터 산업단지관련 규제개선을 추진하는 등 임기 동안 30번의 대통령 주재 회의를 개최하며 기업환경 개선을 위해 노력했다.

18) 노사정위원회 기능이 조금이나마 회복된 때는 2009년 고용쇼크에 대응하는 차원에서 워크셰어링을 위한 노사민정 합의를 추진할 때와 정부가 2010년 복수노조와

〈표 3-1〉 정권별 주요 경제지표

(단위: %)

	성장률	취업자	실업률	고용률	최저임금	명목임금	실질임금
1993-97년	7.4	441	2.4	60.3	8.6	11.0	5.7
1998-02년	5.0	191	4.9	58.1	8.6	6.0	2.6
2003-07년	4.3	253	3.3	59.7	10.6	6.6	3.6
2008-12년	2.9	250	3.4	59.0	5.7	3.4	0.1

자료: 고용노동부, 『사업체노동력조사』; 한국은행, <http://ecos.bok.or.kr>

지 못했고 이런 관행이 5년간 지속되었다.

이명박 정부가 노사관계를 무시하고 시장을 중시하는 정책을 표방했지만 그렇다고 성장과 일자리 창출에서 뚜렷한 성과를 내지도 못했다. 집권 기간 중 연평균 성장률은 3%에도 미치지 못하고 고용률도 59%로 이전 5년의 59.7%를 밑돌았다. 실질임금은 5년간 정체 상태에 있었고 최저임금의 상승률도 과거에 비해 큰 폭으로 하락했다. 비정규직은 감소하지 않았으며 임금격차는 더 확대됐다.¹⁹⁾

나. 구조화된 고용위기로 인한 불평등의 심화

'97년 이후 한국경제의 가장 큰 변화는 완전고용이 불가능해졌다는 점이다. 불완전 고용이 당연시 되고 일자리 부족이 정상이 되었다. 고용률(15세 이상 인구 기준)은 경기가 완전히 회복된 상태에서도 위기 이전의 60.9%를 넘지 못했다. 통상적으로 경제가 성장하고 소득이 증가하면 고용률도 동반 상승하는 것이 정상이다. 특히 '90년대 프랑스나 이탈리아와 같은 몇몇 예외를 제외하면 대부분의 OECD 국가들이 70% 대의 고용률을 보이고 있다(황덕순 외, 2010). 한국경제가 지난 15년간 연 평균 4%의

전임자제도의 개선을 위한 노동관계법 개정을 추진할 때였다.

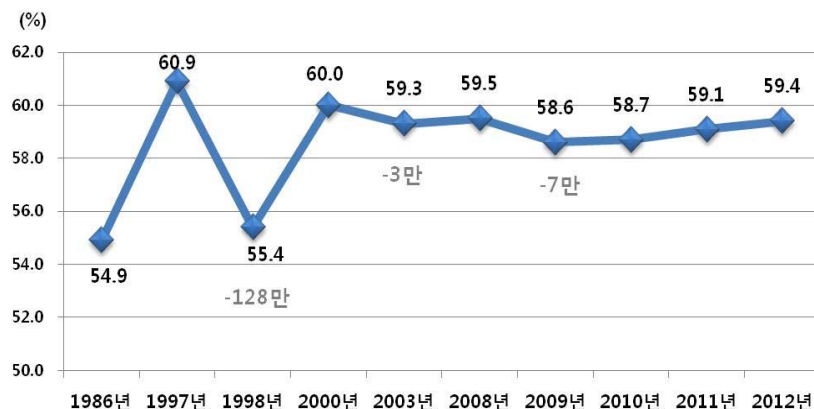
19) 고용노동 분야에서 눈에 띄는 실적은 2011년 하반기부터 큰 폭으로 증가하고 있는 취업자가 있으나 이것도 50대 이상의 자영업 취업자 증가에 기인한 것이어서 구조적 변화로 볼 수 없다. 이러한 저조한 실적이 결국 이명박 정부와는 다른 정책적 처방을 불러왔다고 볼 수 있다.

낮지 않은 성장률을 기록했음에도 불구하고 고용률은 정체되고 있다. 더구나 베이비붐 세대의 은퇴가 본격화되면서 고용률 회복을 더욱 어렵게 하고 있다.

특히 고학력 여성과 청년층의 낮은 고용률이 전체 고용률을 끌어내리는 핵심 변수가 되고 있다. 대졸 여성의 고용률은 OECD 평균에 비하여 20%p 가까이 낮고, 청년 고용률은 40% 수준으로 10년 전에 비해 오히려 5%p 하락했다. 이러한 고용률의 정체는 구조적이기 때문에 정책적 개입이 없이는 개선되기 어렵다. 특히 청년과 여성취업의 경우는 더욱 그러하다. 고용률의 정체는 잠재 성장률을 낮출 뿐 아니라 빈곤의 증가와 사회복지비용의 증가를 수반하게 된다. 사회보장 시스템이 대부분 일자리와 연계돼 있는 상태에서의 실직은 사회보장의 사각지대에 놓일 가능성을 높이고 결국 국가의 부담으로 되돌아오기 때문이다.

고질적 고용위기의 또 다른 증상은 고용의 질적 악화이다. 2000년대 들어 비정규직이라는 이슈로 부각된 고용의 질적 악화문제는 우리 사회에 격차와 차별의 문제를 제기하게 되었다. 2004년 이후 사회적 대화와 타협을 통하여 비정규직에 대한 차별 시정과 사용기간의 제한과 같은 법적 보호조치들이 마련되었지만 비정규직의 규모를 줄이는 데에는 큰 성과를 내지 못했다. 오히려 2000년대 후반에 이르며 고용형태로는 정규직이지만 고용조건으로는 비정규직이나 다름없는 사내하도급 근로자가 크게

(그림 3-1) 고용률 추이



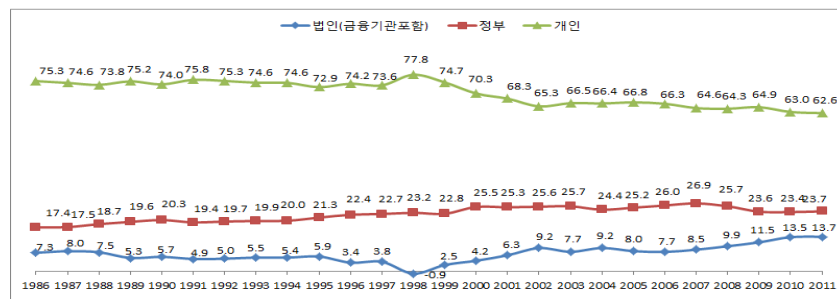
확대되는 경향을 보이고 있다. 더욱 문제가 되는 것은 비정규직이라는 고용형태보다 노동법과 사회보장의 사각지대에 방치되어 노동기본권의 행사나 각종 고용서비스의 혜택에서도 소외되어 있는 근로빈곤층이 확대되고 있다는 점이다. 지난 15년간 고용률이 정채되고 비정규직과 저임 근로자 비중은 증가한 결과가 바로 노동시장의 이중구조화이다.

그리고 이러한 장기간에 걸친 고용사정의 악화가 소득분배의 악화와 불평등의 심화로 이어졌다고 하겠다. 이런 경향을 뒷받침하는 자료가 한국은행의 국민소득 자료이다. 한국은행의 처분가능소득 자료는 '97년 이후 일관되게 가계소득의 비중은 감소하고 법인 소득의 비중은 확대되어 개인으로부터 기업으로 부가가치 이전이 이루어지고 있음을 보여주고 있다. 그 이전 10년간은 비교적 안정적인 분배패턴을 보여 왔지만 외환위기를 분기점으로 구조적인 변화를 겪게 된 것이다. 2008-2009년 일시적으로 개인 소득 비중이 증가했던 이유는 대량실직으로 퇴직금 지급이 크게 늘었기 때문으로 해석된다. 외환위기의 영향이 미치기 이전인 1996년에 비해 2011년 개인 몫의 소득은 11.6%p 감소한 반면 기업 몫은 10.3%p 증가했다. 지난 15년간의 경제개혁과 구조조정이 결국은 개인소득은 줄이고 기업소득은 늘리는 결과를 초래했다는 것을 의미한다.

소득불평등의 심화는 개인소득의 변화 추이로도 확인되고 있다. 김낙년(2012)의 국세청 과세자료 분석에 따르면 '90년대 중반 이후 소득불평등지수가 일관되게 나빠지고 있으며 특히 상위 10% 계층의 소득만이 빠

(그림 3-2) 처분가능소득 비중(1986~2011)

(단위 : %)



자료 : 한국은행(<http://ecos.bok.or.kr>)

〈표 3-2〉 임금소득의 분배 추이

	'80	'85	'90	'95	2000	'05	'11
지니계수	0.375	0.350	0.307	0.278	0.305	0.323	0.334
p90/p10	5.12	4.60	4.42	3.67	4.08	4.49	4.77

자료: 『2013 KLI 노동통계』

르게 증가하고 있는 것으로 나타났다. 상위 5%, 1%, 0.1% 계층으로 올라 갈수록 소득증가폭이 더욱 커지는 경향을 보이며 부익부의 경향을 뚜렷이 보이고 있다.²⁰⁾ 이러한 부익부 현상은 '80년대 이후 미국에서 더 극심하게 나타났고 일본은 뚜렷한 경향적 변화 양상을 보이지 않았던 점에 비춰 볼 때, 한국은 임금소득분배의 유형이 일본의 패턴을 벗어나 미국형으로 바뀌고 있는 것으로 볼 수 있다.²¹⁾ 노동부의 임금통계에 따른 임금소득분배의 추이를 보더라도 임금격차가 1980년대 이후 꾸준히 개선되다가 1990년대 중반 이후 지속적으로 악화되고 있음을 알 수 있다.

고용사정의 악화와 분배의 악화는 어느 정도 세계적인 경향이기도 하다. 특별한 노동관련 법제의 변화가 없었다 하더라도 세계화의 추세 속에서 많은 나라들이 임금소득의 비중이 줄고 불평등이 심화되는 경향을 보였다. OECD 주요 국가의 중장기적인 노동시장 변화를 분석한 디아킨(S. Deakin, 2012)에 따르면 이들 나라에서 공통적으로 관찰되는 현상이 눈에 띄는 법·제도 개혁이 없이도 '90년대 이후 임금비중이 감소해 왔다는 것이다. 시장이 강화되고 노조가 쇠퇴하면서 국민소득 중 임금의 몫이 줄었을 뿐 아니라 근로자 집단 내에서도 고소득층과 저소득층의 소득격차가 심화되고 있다는 것이다.

20) 이러한 조사결과는 통계청의 표본에 의한 가계조사자료와 매우 다른 결과를 보이고 있다. 김낙년은 그 이유를 상위 소득 계층의 표본조사 응답률이 크게 떨어지기 때문이라고 분석한다. 즉 상위 소득 계층으로 갈수록 가계조사자료가 부실하여 지니계수가 과소 추정될 수 있음을 지적한다(김낙년, 2012).

21) 김낙년은 '90년대 중반 이후 상위 계층의 소득집중도가 크게 상승하는 원인을 외환위기 이후 도입되기 시작한 영미식 기업지배구조의 영향으로 해석하고 있다. 이러한 지배구조의 변화로 경영의 재무적 실적을 중시하게 되고 비용절감을 통한 수익증대 전략이 자리 잡게 되면서 상시적인 고용조정과 고용형태의 다양화, 성과주의적 보상체계의 확산과 같은 기업의 고용전략 변화를 야기했기 때문이다.

세계 공통으로 진행된 '90년대 이후의 더 높은 배당 요구와 자사주 매입을 통한 주주권 보호 경향이 노사 간의 분배 역전에 기여했다고 하겠다. 즉 노사관계가 부실해지는 것과는 반대로 주식시장의 압력은 갈수록 거세진 결과라는 해석이 가능하다²²⁾. 노동시장 규제를 그냥 두더라도 생산물 시장의 규제완화와 개방으로 인한 경쟁 격화는 노동시장을 크게 압박하는 요인으로 작용해왔다. 이보다 더 직접적으로는 금융시장의 경영 압박이나 주주이익보호를 강화하는 방향의 지속적인 경제법 개정도 시장의 힘을 강화시키는 요인으로 작용했다. 기존에 유지돼왔던 주주권과 노동권의 균형이 무너지면서 고용사정이 악화되고 분배도 나빠진 것이라고 하겠다. 이러한 설명은 한국에도 그대로 적용될 수 있다.

다. 노동조합의 쇠퇴와 노사관계의 분배적 기능 약화

지난 15년 동안 고용사정이 악화되고 불평등이 심화되는 상황에서 노동조합은 문제 해결에 큰 도움이 되지 못했다. 민주화 패러다임이 지배하는 기업 중심의 '87년 노사관계체제는 '97년 이후 확산되어가는 시장 중심의 경제 질서에서 점차 힘을 잃어갔다. 노사관계는 기업을 중심으로 움직였지만 노동시장은 점차 기업 중심의 종단형 구조가 허물어져 갔다. 고용관련 규제의 경직성에도 불구하고 희망퇴직을 통한 정리해고가 확산되고 한시적인 고용과 아웃소싱을 통한 간접고용의 확산으로 고용계약이 크게 유연해진 것이다.

기업단위 노동조합은 자기 조합원들의 고용만을 지키기에 급급하며 전국적인 차원의 교섭력과 조직력을 잃어갔다. 2000년 대 중엽부터 파업성향(분규로 인한 작업손실일수/천 일)이 크게 하락했고 협약 임금인상률도 하향 안정화되는 경향을 보였다. 기업은 자기 조합원의 고용보장과 임금인상을 우선시하는 정규직 노동조합과 타협하며 고용의 유연성 확대와

22) 주주들에 대한 법적보호가 강화되면서, 주주들은 구조조정 사안에 대한 기업의 전략적 결정과 이윤의 배분 결정에 더 쉽게 영향력을 행사할 수 있게 되었다. 디킨은 1970-2005년 주요국의 주주권 보호 지수 변동추이를 분석하여 '80년 후반부터 지속적으로 지수가 상승했다고 주장한다(Deakin, 2012).

노동비용 절감이라는 목표를 관철해 갔다.²³⁾

이와 같이 대기업 정규직 노동시장의 위험이 외부화되면서 비정규직과 영세 사업장과 같은 2차 노동시장의 근로조건은 상대적으로 더욱 악화되고 고용 불안정은 갈수록 심화되었다. 그 결과 노사 간의 긴장과 갈등의 양태도 변하기 시작했고, 노사분규의 양태도 대기업 정규직 주도에서 중소기업과 비정규직 주도로 바뀌어 갔다. 설상가상으로 2010년 도입된 기업단위 복수노조와 타임오프 제도는 노동조합의 교섭력을 더욱 약화시키는 방향으로 작용하고 있다. 안정적 조직기반을 자랑하던 운수업종과 대규모 사업장의 노동조합들은 복수노조의 출현으로 조직이 더욱 영세화되어 가고 금속·병원·금융과 같은 산별노조들은 교섭권 확보를 위하여 기업별 복수노조와 경쟁해야 하는 처지가 되었다.²⁴⁾²⁵⁾

경제사회발전 노사정위원회를 통한 사회적 대화도 힘을 잃어 갔다. 지난 5년간 노사정위원회는 대통령에게 보고를 한 번도 하지 못할 정도로 철저하게 외면당했다. 대통령이 노동현안을 갖고 노사단체와 대화를 시도한 적도 없었다. 대통령의 노동무시 태도는 고용노동부 차원에서도 그대로 답습되어 집권 후반기에 이를수록 중앙 차원의 사회적 대화는 힘을 잃어갔다. 이명박 정부는 진정한 의미의 사회적 대화보다 지역 차원의 노사민정협의회 활성화에 더 많은 노력을 기울였다. 정부와의 대화채널이 막혀버린 상급 노동단체들은 산하조직에 대한 리더십도 잃어갔다.

23) 2000년대 중반에 들어서면서 협약인상률이 실제임금인상률보다 높게 나타나는 경향을 보이고 있다. 특히 이명박 정부 5년간은 5인 이상 사업장의 상용근로자 실질임금이 거의 정체상태에 머물렀다. 실질임금상승률: -0.2%('08) → -0.5%('09) → 3.4%('10) → -4.7%('11) → 2.7%('12.1-8월).

24) 이성희(2012)에 따르면 전임자 제도의 변경으로 유급전임자 수가 30% 이상 감소한 것으로 나타났다. 그리고 거의 모든 사업장에서 새 제도를 시행하고 있는 것으로 조사되었다. 이 제도의 시행으로 노조활동이 축소되었다는 사업장은 19.4%인 것으로 나타났다.

25) 2011.7월 한 달 동안 322개의 신규 복수노조가 설립되는 등 2011년 하반기에만 640개가 만들어졌으나 2012년 상반기에는 매월 30-40개 정도의 노조만 신고되고 있어 어느 정도 안정화되는 추세를 보인다. 하지만 복수노조 대부분이 기존 조직을 쪼개고 나오는 것들인데다가 교섭권 확보를 위해 경쟁해야 하는 입장이어서 노동조합 유지비용은 올라가는데 재정은 더욱 줄어드는 상황이다. 갈수록 유능한 노동조합 활동가와 간부를 충원하기 어려운 구조로 바뀌고 있는 것이다.

지난 정부에서는 사회적 대화에 아무런 의미를 부여하지 않았다는 상징적인 사례를 “2020국가고용전략” 수립 과정에서 찾을 수 있다. 2010년 일자리 창출을 목표로 대통령 주재 국가고용전략회의를 정례화했지만 정작 노사단체와의 대화는 없었다. 정부는 국가고용전략을 준비하는 과정에서 노사단체는 대화의 파트너가 아니라 정부 정책에 의견을 진술하는 정책의 고객일 뿐이었다. 결국 2010년을 고비로 하여 중앙 차원의 사회적 대화는 파경으로 치달았고 2011년 이후 노동계는 사회적 대화보다는 정당을 통한 직접적인 정치참여로 정책을 바꾸겠다며 무리한 정당정치 참여의 길을 걷게 되었다.

노동조합의 무리한 정치참여 활동은 노사관계와 사회적 대화에 실패한 결과이다. 지난 5년간 사회적 대화 체제의 약화와 노동조합의 정치활동 활성화는 동전의 양면과 같다. 노사정위원회를 중심으로 하는 정책협의와 노정 대화가 부실해지면서 노동조합의 정치활동이 강화되었다고 할 수 있다. 2012년 대통령 선거에서 모든 정당들이 사회적 대화 강화를 공약하고 노사정위원회의 위상 제고를 내세운 이유는 이러한 왜곡을 바로 잡겠다는 의지가 반영되었기 때문이다. 사회적 대화 체제가 재정비되어야 한다는 노동계의 강한 요구가 작용했기 때문이기도 하다.²⁶⁾

라. 아직 건설 중인 복지국가

일자리가 부족하고 불평등이 심화되면 사회통합이 어려워지고, 이를 해결해야 한다는 사회적 요구가 높아질 때 정부의 사회통합을 위한 투자, 즉 복지국가의 기능은 강화될 수밖에 없다. 특히 고용위기가 장기화되면서 갈수록 계층화되어 가는 노동시장(teared labor market)을 교정하고 보완하기 위한 제도 개혁도 정부의 몫이다. 정부는 조세정책을 통하여 불평등을 시정하고 근로기준 행정을 강화하여 노동시장의 약자에 대한 보호를 강화할 수 있다. 한국에서 최근 복지 수요가 급격히 팽창하고 복지국가에

26) 새누리당은 노사정위원회 강화와 함께 국가지도자연석회의와 국민 대타협기구의 설치를, 민주통합당은 사회적 대화와 타협을 위해 일자리위원회와 국민경제회의 설치를 공약했다.

대한 요구가 높아진 것도 이러한 노동시장의 변화에 기인한 것이다.

그러나 지난 15년간 사회안전망이 크게 확충되고 사회복지 예산이 빠르게 증가했음에도 불구하고 이러한 투자로 인한 분배 개선 효과는 아주 미미한 수준에 머물러 있다. 조세를 통한 분배 개선효과는 다른 OECD 국가에 비해 턱 없이 미약하고 근로기준 행정의 방대한 사각지대도 그대로 남아 있는 실정이다.

세전과 세후의 소득지니계수 개선 폭을 OECD 주요국과 비교한 결과를 보면 한국의 재분배 정책이 매우 취약하다는 것을 금방 알 수 있다. OECD의 주요 국가들과 비교했을 때 공통적인 특징은 세전 시장소득의 지니계수는 0.45를 넘어 0.5를 넘나들 정도로 높지만 세후 가처분소득의 지니계수는 독일이나 스웨덴 같은 유럽국가의 경우 0.25 ~ 0.3 수준으로 떨어진다는 점이다. 이에 비해 한국의 경우에는 2000년대 평균하여 0.331에서 0.306으로 개선된 것에 불과했다.²⁷⁾

임금소득계층별로 조세와 소득지원정책의 분배개선 효과를 분석해보더라도 한국의 정책적 노력은 OECD 주요 국가에 비하여 월등히 미약한 것으로 나타났다. 저임근로자에 대한 소득지원은 그래도 좀 나은 편이지만 고임 계층의 조세부담 비중은 외국에 비해 크게 낮은 것으로 나타났다. 평균 수준의 근로자가 얻게 되는 소득지원금과 조세부담을 모두 포함하여 재분배를 위하여 지출하는 부담은 2010년 기준 9.7%에 불과하나 영

〈표 3-3〉 세전과 세후의 지니계수 격차 규모

	한국	미국	영국	독일	스웨덴	네덜란드
'80년대	-0.015	-0.099	-0.11	-	-0.206	-0.201
'90년대	-0.007	-0.116	-0.117	-0.193	-0.227	-0.187
2000년대	-0.017	-0.106	-0.169	-0.174	-0.138	-0.132

주: 세후 지니계수로부터 세전 지니계수를 뺀 값.

자료: OECD Stats, Extracts, 윤진호(2012)에서 일부를 재인용.

27) 그러나 앞서 김낙년의 지적대로 가계소득조사 자료의 한계를 감안해야 할 것이다.

〈표 3-4〉 임금계층별 조세와 이전지출의 재분배 효과(2010년)

	50%	100%	150%
한 국	17.1	-9.7	-12.9
미 국	42.4	-10.4	-16.7
영 국	45.9	-18.7	-24.5
독 일	16.1	-20.0	-27.0
스웨덴	3.6	-17.4	-28.3
네덜란드	9.1	-31.4	-38.0

주: 평균임금의 50%, 100%, 150%를 받는 노동자 가구의 조소득 대비 순소득의 개선 비율. 순소득 = 조소득 + (정부의 각종 소득지원금) - (소득세 + 사회보장기여금)임.

자료: OECD Stats, Extracts, 윤진호(2012)에서 재인용.

국이 18.7%, 독일이 20%에 달했고 미국만이 10.4% 수준이었다. 저임계층을 위한 정부 지원에서 미국은 대폭적인 소득지원 프로그램을 운영하고 있는 반면 유럽 국가들은 직접적인 소득지원보다 사회서비스 형태의 복지를 제공하는 것으로 보인다.

한편 근로기준법과 사회보험 제도의 방대한 사각지대가 방치되고 있다는 것이 한국 노동시장이 안고 있는 또 하나의 큰 맹점이다. 법과 사회안전망의 보호가 가장 필요한 비정규직과 영세사업 근로자들이 정부의 고용복지 서비스의 사각지대에 방치되어 있는 것이다. 특히 대다수의 30인 미만 사업장 근로자들이 저임금에 상시적인 고용불안 상태에 있다. 이들이 대부분 사회보험의 사각지대에 방치되어 있기 때문에 노동시장 정책의 혜택을 제대로 보기 어렵고 노후에는 빈곤층으로 전락할 가능성이 높다. 이들의 노동조합 조직률은 1-2% 수준에 불과하여 노동조합이 이들의 고용조건 개선에 도움이 될 수도 없는 상황이다.

사회보험 사각지대에 있는 많은 근로자들은 근로기준법 상의 여러 법적 권리도 제대로 보장받지 못하고 있다. 이미 법으로 보장되어 있는 근로기준법과 노동기본권이 실질적으로 근로자를 보호하는 데에 기여하지 못하고, 사회적 보호가 가장 필요한 취약 근로계층일수록 사회안전망의 사각지대에 놓여 있다는 것은 근로기준행정과 복지행정의 부실함을 여실히 드러내주고 있다. 근로자들의 사회가입 여부별 근로조건을 비교해 보

〈표 3-5〉 사회보험가입여부별 근로조건

(단위: %)

		가입	미가입
월평균 임금(만원)		243.3	127.1
서면 근로계약 체결률		72.6	25.9
기업복지 수혜율	퇴직금	93.8	14.8
	상여금	88.7	23.5
	시간외수당	60.6	8.8
	유급휴일 휴가	81.1	11.1
주 5일제 실시율		77.1	31.2
1년간 교육훈련 참여율		42.6	17.2
비자발적 일자리 선택		18.6	61.4
노조 가입률		15.2	1.1

주: ‘가입’인 경우 사회보험(국민연금, 건강보험, 고용보험)을 모두 가입한 경우이며, ‘미가입’인 경우는 모두 가입하지 않은 경우임.

자료: 통계청(2012.8). “경제활동인구조사 Micro data”- 근로형태별 및 비임금 근로자 부가조사.

면 사회가입 여부는 고용지위를 결정하는 중요한 척도가 되고 있음을 알 수 있다. 이런 관점에서 보면 고용의 질을 개선하기 위한 가장 시급한 과제는 비정규직의 정규직화가 아니라 사각지대를 축소하는 것이다.

또한 110만 명으로 추산되는 특수형태 근로자들에 대한 법적 보호 장치가 전혀 마련되어 있지 않은 것도 문제이다. 도재형(2012)의 지적대로 ‘경제적으로 종속된 노동자’를 특수형태근로종사자로 분류하여 근로기준법과 노동법의 적용에서 제외시켜 놓고 있는 것도 정상적인 제도의 운영이라고 볼 수 없다.²⁸⁾ 이에 따라 해고 제한, 근로시간 규제, 퇴직금과 사회보험 등 근로조건과 사회보장에 관한 중요한 노동법의 보호를 받고 있는 근로자와 일부 또는 아예 보호를 받지 못하는 근로자로 분열된 노동시장(teared labor market) 상황을 감안하여 제도의 결핍인지 제도 집행의

28) 2007년 6월 노사정위원회 논의 결과를 모아 의원입법 형태로 「특수형태 종사자 보호 등에 관한 법률」이 제안된 바 있지만 폐기되었다. 다만 '07년 12월 정부가 산재보험법을 개정하여 레미콘 기사를 비롯한 4개 직종에 산재보험을 임의 가입토록 했으나 가입률은 매우 저조한 상태이다.

실패인지를 구분하여 개선 방안을 마련해야 할 것이다.

3. 고용률 70% 정책의 평가

가. 고용정책의 유럽적 대안

박근혜 정부가 고용률 70% 달성을 국정의 제1 목표로 제시한 것은 과거 정부에서 찾아볼 수 없었던 과감한 선택이다. 유럽의 여러 나라에서도 이렇게 명시적인 목표를 제시한 사례를 찾아보기 어렵다. EU 차원의 고용전략을 구상하면서 고용률 70%가 목표로 제시된 바는 있다²⁹⁾. 미국이나 영국과 달리 EU국가들에서 실업률이 아니라 고용률이 고용정책의 지표로 활용되는 이유는 복지 의존자들이 많고 이들이 대부분 실업 통계에 잡히지 않기 때문이다. 한국의 경우에는 이와 다른 이유로 실업률을 고용 지표로 활용할 수 없다. ‘그냥 쉬는’ 비경제활동인구가 많고 ‘취업 준비 중인’ 미취업 청년층이 두텁기 때문이다. 실업률은 2001년 이후 3%대 초반을 맴돌고 있지만 고용위기는 지속되고 있는 현실이 이를 반증한다.

따라서 그 배경은 달라도 유럽의 복지국가들이 고용률을 중심으로 고용정책을 펴는 것은 우리에게 좋은 참고가 된다. 뿐만 아니라 이들의 고용정책 기조가 1989년의 워싱턴컨센서스에 따라 전세계적인 유행처럼 노동시장 유연화를 기조로 하는 미시구조개혁정책에 매몰되지 않고 고전적인 완전고용 정책을 병행했다는 점에서도 많은 시사점을 얻을 수 있다. 이는 경제정책의 초점을 규제완화와 민영화 등 경쟁촉진에서 고용 창출로 이동한다는 점에서도 정책기조의 커다란 변화라고 할 수 있다. 이는 신자유주의 정책 기조에 따라 물가안정을 중심으로 하는 통화정책과 상시 구조조정을 중심으로 하는 미시개혁정책의 효과가 단기적이고 정태적인 효율성 증대에 그친다는 한계를 극복하기 위한 또 다른 대안이기도 하

29) 고용에 관한 EU차원의 종합전략 보고서라고 할 수 있는 “성장과 고용을 위한 리스본전략”(2000)에서는 실업률이 아니라 고용률을 70%로 끌어올리는 것을 완전 고용 목표로 제시한 바 있다. 이를 기조로 EU 정부 차원에서 고용전략이 추진되었지만 2010년 고용률 70% 목표 달성에는 실패했다.

다. 즉 구조조정과 고용 유연화 개혁이 기업 단기수익 증대에 기여할 뿐 투자확대나 고용증대로 이어지는 선순환을 만들지 못함으로써 분배가 악화되고 빈곤이 심화되는 신자유주의 정책의 부작용을 극복하기 위한 처방인 것이다.

이런 이론적 성찰에 더하여 2008년 이후의 세계금융위기와 이로 인한 고용쇼크는 워싱턴컨센서스의 한계와 완전고용 정책의 유용성을 재조명하는 계기가 됐다. 지난5년 간 G20 경제의 정책 기조는 구조개혁 일변도에서 구조개혁과 경기부양을 병행하는 수준으로 전환되었다고 하겠다. 구조개혁도 주로 구제금융 수혜국에 한정된 처방에 머물고 있다. 그동안 신자유주의 노동개혁 정책을 주도하던 미국과 영국 정부도 앞 다투어 제조업 육성과 좋은 일자리 창출을 핵심적인 경제정책으로 받아들이고 있다.

박근혜정부가 고용 중심의 국정운영을 천명하고 고용률 70%, 중산층 70% 달성을 핵심 국정과제로 제시한 것은 지금 우리 사회가 당면하고 있는 고용위기와 불평등 그리고 사회통합의 과제를 해결할 수 있는 방안을 명확히 했다는 점에서 의의가 있다. 중산층 70% 달성의 지름길이 고용률을 높이는 것이며 비정규직을 비롯한 근로빈곤층의 고용조건을 개선하는 것이라는 점에서 고용률 70%, 중산층 70%의 목표는 상호 보완적이다. 또한 정부가 완전고용을 표방하고 있지는 않지만 그 실질 내용 면에서 완전고용 정책을 추구하는 것이나 다름이 없다.

그러나 고용률 70% 정책을 과거의 고용정책과는 다른 하나의 완결된 고용정책으로 체계화하기 위해서는 고용노동정책에 대한 철학의 변화와 약간의 이론체계가 필요하다고 하겠다. 이런 맥락에서 2000년대 EU 차원에서 연구되고 추진되었던 완전고용 정책은 새 정부의 고용률 70% 정책에 많은 참고가 된다.³⁰⁾ 고용률 70% 달성을 위해서는 전통적인 의미의 고용정책에 그치지 않을 뿐만 아니라 경제정책의 기초적 전환을 필요로 한다. 고용률이 성장률이나 물가, 경우에 따라서는 국제수지보다 우선시되는 거시정책의 목표라는 인식의 전환이 경제정책 당국자 사이에 자리 잡아야 한다. 이는 과거의 상식을 뒤엎는 대변화이다. 특히 '97년 이후 자리 잡았던 주주 중심, 재무 중심, 수익성 중심의 경제철학에 대한 성찰이

30) 이에 관한 보다 자세한 논의는 조성재 외(2013)을 참고할 수 있다.

요구된다.

뿐만 아니라 고용의 눈으로 정부 정책 전반을 재검토해야 한다. 특히 교육과 복지, 교통과 도시개발 정책에 대해서도 일자리의 관점에서 재점검할 필요가 있다. 여성고용을 촉진하기 위한 일과 가정의 양립 정책이나 청년 실업을 줄이기 위한 일과 교육의 병행 정책이 대폭 강화되어야 하고 미스매치를 최소화하기 위한 일과 주거의 근접 정책이 확대되어야 한다. 정부의 공공사업에 대해서만 고용영향평가가 필요한 것이 아니라 경제사회정책 전반을 고용의 눈으로 재평가하고 우선순위를 달리하는 발상의 전환이 필요한 것이다. 그럴 때만이 고용률 70% 달성이 가능하고 명실상부한 고용 중심의 국정운영이 실현될 것이다.

이런 의미에서 박근혜 정부의 고용노동 정책은 과거 정책과 차별화되어야 한다. 이전 3개 정권 모두 고용을 중시해왔지만 주된 목적이 실업대책의 일환이라는 인식에서 크게 벗어나지 못했던 것이 사실이다. 특히 김대중 정부는 실업극복이 무엇보다 중요한 정책과제였기 때문에 정책의 초점은 '98년의 실업대란을 해결하기 위한 단기대책에 두어졌고, 이러한 실업대책들은 노무현·이명박 정부에서도 명칭을 달리하며 지속되었다.³¹⁾ 물론 과거에도 정부의 단기 일자리 창출사업에 대한 반성이 없었던 바는 아니다. 2006년 노무현 정부는 경제정책을 포괄하는 국가고용전략을 발표한 바 있고, 이명박 정부도 10여 차례의 국가고용전략회의를 거쳐 2010년 “2020 국가고용전략”을 발표했다.

그러나 이 모두 새 정부가 제시하고 있는 일자리 중심의 국정운영과 고용률 70%라는 국정목표와는 질적으로 다른 것이라고 하겠다. 노무현·이명박 정부에서 시도했던 국가고용전략의 수립은 의욕과 명분만 국가전략을 표방했을 뿐 경제-복지-고용이 하나의 국가전략의 체계 속에서 유기적으로 연계되어 있지는 않았다. 개념상으로만 고용친화적인 성장을 표방하고 주요 국책사업에 대한 고용영향평가를 공언했지만 실질적으로 변한 것은 없었다. 대부분 말뿐이었다.

고용률 70% 정책이 성공하려면 지난 10년의 실패를 반면교사로 삼아

31) 공공근로, 사회적 일자리, 희망근로 등 각 정부가 내세운 재정지원 일자리 사업은 다양하게 전개되었다. 예산규모도 매년 2조에서 5조원에 이르렀다(최영기, 2011).

야 한다. 그리고 고용률 70%, 중산층 70% 정책이 보다 포괄적인 완전고용을 위한 국가전략의 차원에서 추진되어야 성공할 수 있을 것이다. 새 정부는 과거 어떤 정권도 상상해보지 않았던 첫 걸음을 떼었다. 성장률 목표를 제시하지 않고 고용창출과 중산층 확대의 양적 목표를 제시한 것은 좋은 출발이다.

나. 기존 고용노동정책의 평가

'87년 이후 한국사회는 대체로 민주주의와 시장경제의 병행발전이라는 길을 따라 발전해왔다. 고용노동정책도 노사관계의 민주화와 노동시장의 유연화를 위한 복합개혁의 길을 대체로 따라왔다. 노태우 정부(1988~1992)에서 김영삼 정부(1993~1997) 기간 중에는 민주화 개혁 패러다임이 주도했다면 김대중 정부(1998~2002)에서 이명박 정부(2008~2012)에 이르기까지는 세계화 개혁이 중심축을 형성했다. 그렇기 때문에 한국의 고용노동정책은 세계화 개혁에 집중되었던 OECD 국가의 고용정책과 좀 다른 길을 걸어 왔다. 그도 그럴 것이 1998년 급진적인 구조조정이 노동시장을 크게 흔들어 놓기 전까지는 완전고용 상태였고 비정규직을 비롯한 워킹푸어의 문제도 대두되지 않았기 때문이다.

그러나 1997년의 외환위기와 이후 진행된 급진적인 구조조정은 한국 고용노동정책의 근본적인 변화를 불러왔다. '98년 2월 경제위기 극복을 위한 사회협약을 통하여 정리해고 조건의 완화와 파견근로의 허용과 같은 노동시장 유연화 개혁을 단행한 것은 법적 절차에 불과했다. 고용관계의 변화는 기업 현장에서 구체화되어 갔다. 기업의 경영전략이 수익성 제고와 재무 건전성 강화로 바뀌어 가면서 평생직장의 전통이 깨지고 상시적인 고용조정이 확산되었다. 근로기준법 상의 까다로운 정리해고 절차를 따르기 보다는 명예퇴직을 통한 고용조정 관행을 만들고 여러 형태의 고용계약을 선보이면서 기업 중심의 종단형 노동시장 구조도 변화의 압력에 직면하게 되었다. 기업들은 고용을 늘리려 하지 않았고 채용하더라도 직접 고용과 정규직 채용을 최소화하려고 했다.

그동안 '97년 외환위기 이후의 실업대란을 극복하기 위한 정부의 대책

은 통상적인 실업대책이라기보다는 국난극복을 위하여 국가적인 총력 대응체제라는 인식에서 출발했다. 그리고 '04년과 '09년의 의 고용쇼크를 거치며 대규모의 재정지원 일자리 사업은 지속되었다. 보다 안정적인 일자리 창출 정책이 필요하다는 인식이 확산되기는 했지만 단기적인 정부 일자리 창출사업을 보다 체계화된 사회안전망으로 흡수하는 정책적 노력은 부족했다. 유럽의 많은 나라들이 구조화된 고실업을 극복하기 위해 노동시장 유연화 개혁에 나섰다면 한국의 경우에는 기업의 구조조정으로 쏟

〈표 3-6〉 각 정권별 주요 고용노동정책

	노사관계 민주화	노동시장 개혁	고용정책
'93~'97	○ 상급단체 복수노조 허용(3년 유예) ○ 노조의 정치활동 허용 ○ 3자 개입금지 철폐	○ 정리해고요건 완화(2년 유예) ○ 파견근로(도입실패) ○ 변형근로제(1개월 단위)	○ 고용보험 도입
'98~'02	○ 상급단체 복수노조 허용 ○ 교원·공무원의 단결권 보장 ○ 노사정위원회 법제화	○ 정리해고 완화(즉시시행) ○ 파견근로 도입 ○ 고용보험 적용 확대와 대대적인 실업대책 실시	○ 대규모의 공공근로사업 ○ 고용보험 전면 확대
'03~'07	○ 공공부문의 직권중재(파업권 규제)폐지 ○ 공무원노동조합법 제정	○ 정리해고 요건 일부 완화 ○ 비정규직 보호법의 제정 ○ 주40시간제의 도입	○ 사회적 일자리사업 ○ 국가고용전략('06년) ○ 고용 서비스 확충
'08~'12	○ 복수노조의 전면 허용과 전임자 제도의 폐지(타임오프 방식 도입)	○ 비정규직 규제완화(실패)	○ 대규모의 희망근로사업 ○ 국가고용전략('10년)
'13~'17	○ 노사정위원회 강화	○ 비정규직보호 강화 ○ 정리해고 요건강화 ○ 국가직업능력표준 제정	○ 고용률 중심 국정운영 ○ 고용복지 모델 구축

아저 나오는 실업을 구제하는 정책에 집중한 셈이다. 또한 유럽 대부분의 경제가 과도한 복지와 방만한 실업급여 체계를 개혁하는 동안에 한국은 고용보험을 전사업장으로 확대하였다.³²⁾ 정부가 팽창적인 재정정책을 통하여 고용위기를 극복하려는 시도는 OECD 다른 나라에서 찾아보기 어려운 사례다.

이와 같이 고용위기를 극복하기 위하여 정부가 선택한 정책은 기묘하게도 미시 구조개혁 정책과 거시 재정정책을 병행하는 것이었다. 특히 공공근로나 사회적 일자리 또는 희망근로 등 명칭을 달리하며 김대중-노무현-이명박 정부는 큰 규모의 직접적인 일자리 창출사업을 유지했다. 이에 더하여 실직근로자의 긴급 생활지원 프로그램을 운영하는 데에도 많은 예산을 투입하였다³³⁾

단기 실업대책 수준의 고용정책에 대한 반성과 제도적인 변화의 목소리가 나오기 시작하면서 두 가지 방향의 정책적 전환 노력이 있었다. 하나의 시도가 노무현 정부 후반기에 시도되었던 사회서비스 일자리사업이다. 이는 단기 일자리 사업을 지속 가능한 사회서비스 일자리 창출로 체계화하려 했다는 점에서 통상적인 실업대책과 구분된다. 그러나 이러한 시도는 2009년 이명박 정부에서 대대적인 희망근로사업에 묻혀버리고 말았다. 또 하나의 시도가 중장기의 국가고용전략을 수립하여 일자리 수급을 체계화하려는 노력이다. 2006년 국가고용전략을 발표하고 2007년 고용정책기본법을 전면 개정하여 인력수급 정책을 체계화하도록 한 것이다. 이 정책 역시 이명박 정부로 계승되지 않았으나 2010년 지방자치단체 선거를 앞두고 “2020 국가고용전략”을 마련하겠다는 정부 방침에 따라 새롭게 논의되기도 했지만 고용정책의 기조 변화가 있었다고 보긴 어렵다.

그래도 변화가 전혀 없었던 것은 아니다. 김대중 정부에서는 단순한 실업대책에만 매몰되었지만 2006년 이후에는 국가고용전략의 수립이라든

32)

33) 고용보험사업을 포함한 일자리정책예산 규모는 김대중 정부 5년간 26.6조원(단기 일자리 예산 비중은 23.5%), 노무현정부에서 2004-2007년 기간 중에 7.3조원(2003년 예산을 2004년과 동일한 수준이라고 가정할 경우 5년간 8.4조원), 이명박 정부의 경우에는 47조원 수준으로 추정된다. 국회예산정책처, “일자리정책의 현황과 과제,” 2010)

가 각 부처의 정책에 대한 일자리 창출실적 평가 등을 통하여 고용 중시의 국정운영을 시도했다는 점이다. 제도 면에서도 정부의 주요 정책에 대한 고용영향평가를 의무화한다든가 투자에 대한 세액공제도를 신규 고용 창출과 연계하여 운영하는 등의 변화가 있어 왔다. 그러나 이러한 진전에도 불구하고 한국의 고용정책은 고용노동부 중심의 정책을 벗어나지 못했으며 명실하게 고용을 중심에 놓은 경제사회정책은 구상되지 않았다.

예컨대 일자리 최우선의 정책을 편다고 하더라도 대부분 구두선에 그치고 말았다. 1997년 외환위기 이후 환율 정책이나 통화금융정책에서 고용에 대한 배려는 찾아 보기 어려웠다. 항상 국제수지 안정과 물가안정 정책의 우선 순위를 차지해 왔고 고용은 고용노동정책의 범주 내에서만 맴돌았다. 청년 실업이 증가하고 취업준비생이 쌓여가도 노동시장의 미스매치 문제만을 탓할 뿐 대학교육 개혁에 대한 정책적 노력은 방기되었다. 이외에도 교통과 주택, 교육과 보건복지 정책의 선택에 있어서도 고용은 핵심적인 고려요인이 아니었다.

다. 완전고용 정책으로서의 고용률 70% 정책

박근혜정부가 고용 중심의 국정운영을 천명하고 고용률 70%, 중산층 70% 달성을 핵심 국정과제로 제시한 것은 지금 우리 사회가 당면하고 있는 고용위기와 불평등 그리고 사회통합의 과제를 해결할 수 있는 방안을 명확히 했다는 점에서 의의가 있다. 중산층 70% 달성의 지름길이 고용률을 높이는 것이며 비정규직을 비롯한 근로빈곤층의 고용조건을 개선하는 것이라는 점에서 고용률 70%, 중산층 70%의 목표는 상호 보완적이다. 또한 정부가 완전고용을 표방하고 있지는 않지만 그 실질 내용 면에서 완전 고용 정책을 추구하는 것이나 다름이 없다.

그러나 고용률 70% 정책을 완전고용정책으로 체계화하기 위해서는 고용노동정책에 대한 철학적 변화가 요구된다. 완전고용 정책은 전통적인 의미의 고용정책에 그치지 않고 경제정책의 기초적 전환을 필요로 한다. 우선 지난 15년의 경험으로도 확인할 수 있듯이 기존의 성장 방식이나 일하는 방식으로는 고용률을 높일 수 없다는 인식이 필요하다. 64%대의

고용률을 70%로 끌어올리기 위해서는 과거와 다른 성장 방식을 강구해야 하고 노동시장 구조를 대폭 개편하지 않으면 안 된다는 확고한 인식의 전환이 있어야 한다. 그리고 고용률이 성장률이나 물가, 경우에 따라서는 국제수지보다 우선시되는 거시정책의 목표라는 정책 우선순위의 조정도 요구된다. 이는 과거의 상식을 뒤엎는 변화이다. 특히 '97년 이후 자리 잡았던 주주 중심, 재무 중심, 수익성 중심의 경제철학에 대한 성찰이 요구된다. 뿐만 아니라 교육과 복지, 교통과 도시개발 정책에 대해서도 고용의 관점에서 재검점할 필요가 있다. 그리고 근로자들의 선호체계도 임금과 근로시간을 줄여서라도 고용을 유지하고 일자리를 늘리는 쪽으로 바뀌어야 한다. 특히 고임 정규직 근로자들의 임금 양보와 장시간 근로 관행 개선 노력이 병행되어야 고용률 제고 정책은 성공할 수 있을 것이다.

여성고용을 촉진하기 위한 일과 가정의 양립(work-life balance) 정책이나 청년 실업을 줄이기 위한 일과 교육의 병행 정책이 대폭 강화되어야 하고 미스매치를 최소화하기 위한 일과 주거의 근접 정책이 확대되어야 한다. 정부의 공공사업에 대해서만 고용영향평가가 필요한 것이 아니라 경제사회정책 전반을 고용의 눈으로 재평가하고 우선순위를 달리하는 발상의 전환이 필요한 것이다. 그럴 때만이 고용률 70% 달성이 가능하고 명실상부한 고용 중심의 국정운영이 실현될 것이다.

이런 의미에서 박근혜 정부의 고용노동 정책은 과거 정책과 차별화되어야 한다. 이전의 정권 모두가 고용을 중시한다고 했지만 정책의 주된 목적이 실업대책의 일환이라는 인식에서 크게 벗어나지 못했던 것이 사실이다. 새 정부가 제시하고 있는 일자리 중심의 국정운영과 고용률 70%라는 국정목표는 이들과 질적으로 다른 것이라고 하겠다. 박근혜 정부는 지난 10년의 실패를 반면교사로 삼아야 한다. 그리고 고용률 70%, 중산층 70% 정책이 보다 포괄적인 완전고용을 위한 국가전략의 차원에서 추진되어야 성공할 수 있을 것이다.

새 정부는 6월에 고용률 70% 달성을 위한 5년의 로드맵을 발표함으로써 과거 어떤 정권도 상상해보지 않았던 첫 걸음을 떼었다. 성장률 목표를 제시하지 않고 고용창출과 중산층 확대의 양적 목표를 제시한 것은 매우 과감한 선택이다. 정부가 전통적인 의미의 고용노동정책에 한정되지



않고 경제와 산업, 복지와 교육 등 모든 정책 영역을 포괄하고 있을 뿐 아니라 고용률 제고의 연도별 목표와 각 부처별로 추진과제와 일자리 창출 목표를 열거하고 있다는 점에서 2006년이나 2010년에 발표되었던 국가고용전략과 다르다. 인구집단별로는 여성과 청년의 고용률 제고에 정책 역량을 집중시키고 있으며 주된 정책 수단으로는 창조경제를 통한 일자리 창출과 노동시장 구조 개편을 통한 일자리 나누기가 주요 방안으로 제시되었다.

정부는 고용률 제고를 위한 특별한 대책을 마련하지 않을 경우 고용률은 2017년이 되어도 65.7%로 소폭 상승할 뿐이고 일자리 창출은 연평균 16.5만명 수준에 불과할 것으로 전망하고 있다. 따라서 고용률을 70%까지 끌어올리기 위해서는 53.5%에 머물고 있는 여성 고용률을 61.9%로 대폭 끌어올리고 40% 수준의 청년 고용률도 47.7%까지 향상시키겠다는 목표를 제시하고 있다.

정부가 목표로 하는 238만 개의 신규 일자리에서 69.3%(165만개)를 여성 일자리로 만들겠다는 계획이다. 여성고용을 획기적으로 늘리기 위하여 직장탁아를 비롯한 보육지원 정책을 대폭 강화하고 유연근무제와 스마트오피스 등 근무제도를 크게 바꿔 결혼과 출산이 경력 단절로 이어지지 않도록 하겠다는 방침이다. 특히 정규직 일자리와 다름없는 양질의 시간제 일자리를 크게 늘려 워킹 맘의 근로시간 선택 폭을 대폭 확대하겠다는 계획을 중점 추진과제로 제시하고 있다. 양질의 시간제 일자리 확대 정책이 기존의 시간제 일자리를 양적으로 확대하는 것이 아니라 정규직 일자리를 시간제로 전환할 수도 있다는 의미에서 정부는 시간선택 근로



자라는 새로운 개념을 제안하기도 했다.³⁴⁾ 그리고 이러한 새로운 유형의 시간제 일자리를 많이 만들기 위하여 공공부문이 선도적으로 시간제 근로자 채용을 확대하기로 하면서 제도가 정비 되는대로 일반직 공무원도 시간제로 충원하겠다는 계획이다. 여성과 청년 고용 확대를 주축으로 하는 정부의 고용률 70% 전략을 꿰뚫는 핵심 정책기조는 임금과 근로시간을 줄여서라도 고용률을 높이겠다는 것이다.

4. 고용률 70% 달성의 조건

가. 명실상부한 고용 중심의 국정운영

새 정부의 고용노동정책은 과거의 정책들과 분명 차별화된다. 그렇다고 정부가 천명하고 있듯이 명실상부하게 고용을 중심에 놓은 경제사회정책을 구상하고 있다고 보기는 어렵다. 각 분야에서 고용에 관련된 정책 메뉴들을 추가로 차려 놓은 정도에 불과하다고 하겠다. 이런 한계는 당연한 것인지도 모른다. 그동안의 고용관련 정책 연구가 ‘고용 중심의 국정운영’을 설계할 만큼 통섭적이지 않았다. 그동안 경제정책에서 제시하는 일자리 해법은 주로 노동시장 유연성 제고와 규제 철폐에 한정돼 왔을

34) 박 대통령은 2013년 8월 인천시 업무보고를 받는 자리에서 이 같은 제안을 한 바 있다.

뿐, 전통적인 통화재정 정책의 틀 속에서 고용정책이 논의된 사례를 찾아 보기 어렵다.

예컨대 외환위기를 겪고 난 이후 우리는 국제수지 적자에 대한 두려움 때문에 지난 15년간 환율 변동이 수출에 미치는 영향에만 주목해 왔지 고용에 어떤 영향을 미치는지에 대한 연구와 정책적 토론은 별로 없었다, 극심한 고용위기를 겪으면서도 고용은 정책 우선순위에서 국제수지에 항상 밀려 왔다. 뿐만 아니라 외환시장에 대한 직접적인 규제를 통해서라도 외환위기의 위험을 줄이려 하기보다는 고용을 희생해서라도 외환보유고를 증가하는 데에 몰두했다. 새 정부는 제한적인 토빈세 도입을 검토하는 등 과거와 다른 입장을 보이고 있지만 보다 포괄적으로 고용 친화적인 외환정책을 구상한 흔적은 보이지 않는다.

통화정책에서도 고용동향이 주요 변수로 고려되지 않고 있다. 이는 미국과 일본을 비롯한 주요 국가들이 최근 물가안정보다 고용창출을 우선하는 통화정책으로 전환하는 추세와도 맞지 않다. 미국 통화정책 당국이나 일본 아베 정부가 추진하는 통화의 양적 완화조치들은 실업문제 해결을 겨냥하고 있다. 과거와 달리 고용은 이제 물가와 같은 비중으로 통화정책의 목표 변수가 되고 있다³⁵⁾. 일부 유럽 국가에서는 오래 전부터 금융정책 결정과정에 고용 전문가를 포함시키고 있는 점을 참고해야 할 것이다. 이에 비해 우리나라의 금융통화위원회 구성에서는 고용에 대한 고려를 전혀 찾아 볼 수 없다. 7인으로 구성되는 위원들은 한국은행 총재와 부총재가 당연직으로 포함되고 민간위원 5인은 재경부와 금융감독위원회 그리고 대한상공회의소와 전경련, 한국증권협회에서 추천하는 각 1인을 대통령이 임명하는 구조이다. 이러한 구성 원칙 어디에도 고용을 감안한 흔적은 없다.

또한 고용친화적인 조세정책을 수립하겠다는 고민도 없어 보인다. 지금 운영되고 있는 고용창출세액공제 제도는 고용창출의 목적보다는 아직

35) 버냉키 후임으로 거론되는 제닛 옐렌 미국 연방준비은행 부의장은 미국 노총(AFL-CIO) 토론회에 참석하여 금리정책은 실업률과 인플레이션 수치에 연동되어 있지만 지금은 실업률이 아직 높은 상태에 있기 때문에 물가보다 실업률을 낮추는 쪽으로 맞추는 것이 적절하다는 의견을 표명한 바 있다(매일경제, 2013. 2. 12일자)

도 투자를 촉진하는 인센티브의 성격이 더 강하다. 이를 정부의 고용촉진 정책에 맞게 개편하겠다는 의지가 보이지 않는다. 또한 1997년 이후 임금 소득분배가 빠르게 악화돼 왔음에도 불구하고 정부는 이를 아랑곳하지 않고 근로소득세율의 인하가 추진되었다³⁶⁾. 2009년에 있었던 워크셰어링 차원의 임금인상 자제는 노사 간의 임금인상 자제에 관한 상징적인 합의와 공공기관과 금융기관의 대출 초임 삭감으로만 대처할 뿐이었다. 그러나 보다 강도 높은 임금안정을 기하려면 근로소득세 누진율을 높이는 것이다. 한국과 같은 기업별 교섭체제에서 불평등 완화나 워크셰어링을 위해 노동조합이 스스로 임금안정을 선택하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 이는 여러 차례 확인된 바 있다. 따라서 사회적 합의만 뒷받침된다면 노동조합의 연대임금정책이 아니라 정부의 조세정책으로 소기의 목표를 달성할 수도 있다는 인식이 필요하다.

한편 지난 15년간 고용위기를 극복하기 위하여 정부가 주로 활용했던 재정지원 일자리 사업에 대한 재평가도 필요하다. 이런 종류의 단기 일자리 창출사업은 사회보장제도가 잘 정비된 OECD 국가에서는 찾아보기 어려운 사례이다. 여러 비판에도 불구하고 공공근로나 사회적 일자리 또는 희망근로 등 명칭을 달리하며 김대중-노무현-이명박 정부에 이르기까지 재정지원 일자리 사업은 지속돼 왔고 경기가 완전히 회복된 이후에도 여러 형태로 사업이 존속되고 있다. 특히 2009년과 2010년의 직접일자리 창출사업의 규모는 전체 일자리사업 예산의 40%에 육박하는 수준이어서 그 적정성에 대한 평가가 필요하다.³⁷⁾ 정권을 거듭하면서도 단기 실업대

36) 우리나라 근로소득세제는 1997년 4단계의 소득구간으로 단순화하고 세율도 10~40%로 최고 세율을 크게 낮춘 바 있다. 지난 정부에서 다시 최고 세율을 38%로 다시 낮추었으나 이에 대한 논란이 끊이지 않으면서 약간의 조정을 거쳤다. 이런 감세 논의 어디에서도 임금소득 격차의 빠른 확대 추세를 진정시키려는 노력이 보이지 않았다.

37) 고용보험사업을 포함한 일자리정책예산 규모는 김대중 정부 5년간 26.6조원(단기 일자리 예산 비중은 23.5%), 노무현정부에서 2004-2007년 기간 중에 7.3조원(2003년 예산을 2004년과 동일한 수준이라고 가정할 경우 5년간 8.4조원), 이명박 정부의 경우에는 47조원 수준으로 추정된다. 2009년의 경우에는 전체 일자리예산이 12조원 규모였는데 직접일자리예산이 4.7조원이었고 2010년의 경우에는 8.9조원에 3.6조원 수준이었다(국회예산정책처, 2010).

책 수준의 일자리 창출사업에 대한 의존도를 줄이지 못했다는 것은 고용 정책 발전의 측면에서 볼 때 많은 성찰이 필요한 부분이다. 새 정부야말로 이런 형태의 단기 일자리사업 구조조정을 통하여 영세사업장의 고용 개선과 사회보험 지원제도의 재원을 확보하는 방안을 강구해야 할 것이다. 그리고 이런 방향의 투자야말로 한국형 사회모델을 구축하는 지름길이 될 것이다.

새 정부가 제시한 교육 분야의 고용정책은 스펙 초월을 위한 직업능력 표준화정책과 상담교사나 체육교사 확충과 같이 직접적인 고용창출에 맞춰져 있다. 그러나 교육제도 자체를 고용 친화적으로 개편하려는 보다 적극적인 정책은 보이지 않는다. 취업준비생이 크게 증가하고 일자리 미스매치에 대한 비판이 끊이지 않았지만 대학의 구조조정을 촉진하는 정책은 제시되지 않은 채 대학 등록금만을 낮추는 정책에 초점이 맞춰져 있다. 이는 단기적으로 청년 고용을 더욱 어렵게 할 수 있고 미스매치를 더욱 심화시킬 우려도 있다.

복지제도나 주택과 도시정책의 설계에 있어서도 고용 중심의 관점이 강화돼야 할 것이다. 새누리당은 일관되게 고용친화적인 복지를 주장해왔기 때문에 현금형 복지보다는 사회서비스 공급형 복지가 확대될 것으로 기대된다. 그러나 이와 더불어 기업규모별로 큰 격차를 보이는 기업복지 격차를 완화하기 위한 정책이 크게 강화돼야 할 것이다. 노동시장 양극화와 중소기업장 인력난의 한 원인이기도 한 복지격차를 완하기 위하여 중소기업 근로자를 대상으로 하는 공공근로자 복지 사업을 크게 확충할 필요가 있다. 이는 중소기업에 대한 직접 지원보다 고용의 질적 개선 효과가 더 클 수 있다는 장점도 있다.

이에 더 하여 복지 제도의 설계에 있어서도 일하는 사람을 우선하도록 해야 한다. 예컨대 보육과 주택분양, 교통과 도시설계에서도 일과 가정이 양립될 수 있도록 근로자 우선의 관점이 반영돼야 할 것이다. 중소기업의 고질적인 인력난은 기업 자체가 해결해야 할 임금과 작업환경개선과 같은 요인에도 기인하지만, 이에 못지않게 주택과 통근, 보육과 교육의 문제가 중요한 장애요인으로 작용하고 있다.³⁸⁾ 중소기업의 만성적인 인력

38) 예를 들면 통근버스에 관한 규제에서 대기업의 독자적인 통근버스 운행은 괜찮으

부족을 해소하고 중소기업 일자리를 고급화하여 청년들에게 매력적인 일자리로 고급화하기 위해서 정부의 각종 중소기업지원 제도를 개별기업 중심에서 중소기업에 대한 직접 지원 또는 중소기업 생태계를 지원하는 방식으로 전환해야 한다.

고용친화적인 인식의 부재가 정책 당국에 한정된 것도 아니다. 노사단 체도 고용문제에 대한 해법을 사업장 내에서만 모색했지 노사가 합심하여 정부의 적극적인 고용정책을 이끌어내려고 하지는 않았다. 정부에 대한 정책 요구도 고용노동부가 주관하는 고용정책의 범주를 벗어나지 못했다. 노동자들의 생활비를 낮춰 실질임금을 높이기 위한 정책에 대해서는 노사가 모두 무관심했다. 이는 결국 노동비용의 증가와 기업부담 증가로 귀결되어 고용창출 여력을 떨어뜨리는 결과를 초래한다. 근로자들이 늘어나는 복지 수요를 모두 기업복지로 메우려 하고 해고 이후의 생활불안을 높은 명예퇴직금으로 보상받으려 한다. 노동시장 이중구조와 전직의 경직성은 대기업 노동자들의 정리해고에 대한 결사항전을 유발하는 원인이 되고 있다. 그러나 기업 중심, 단체교섭 중심으로 짜인 '87년 노사관계 체제에서 노사가 달리 선택할 수 있는 방법이 없었다. '97년 이후 가중되는 노동시장의 위험에 대처하는 기업 단위 노사는 양자택일을 강요받아 왔던 셈이다. 기업 단위의 노사는 대기업 정규직 중심의 노사담합을 만들거나 상시적인 구조조정에 운명을 맡겨야 했다.

이 양자택일을 벗어나는 길은 사회적 대화와 타협 체제를 강화하여 고용에 관련된 주요 정책들에 대하여 긴밀히 협의하고 타협적인 해법을 도출하는 것이다. 개방적인 시장경제 하에서도 사회통합을 유지할 수 있도록 고용의 새 규범을 세우고 사회 안전망을 강화하여 실업에 따르는 위험을 분산시키는 구조를 만드는 방법 밖에 없다. 그리고 그동안 악화를 분배를 개선하기 위한 정부의 적극적 조치들에 대한 사회적 합의도 필요하다. 이것이 한국형 사회모델을 만드는 과정이기도 하다.

나 여러 중소기업이 연합하여 공동으로 통근버스를 운영하는 것은 금지돼 있다. 이에 따라 전국의 산업공단은 대기업보다 훨씬 많은 통근 수요가 있음에도 불구하고 통근버스 운영을 하지 못해 왔다. 2012년 하반기에 와서야 일부 국가공단에 대하여 규제를 해제하는 고시를 제정한 바 있다.

이런 문제의식을 바탕으로 일자리 부족과 양극화 해소를 위한 사회적 대화를 새로 시작하여 완전고용을 목표로 하는 향후 10년의 국가고용전략을 노사정이 함께 마련할 필요가 있다.

나. 60세 정년의 정착과 통상임금 문제의 해결

1) 정년연장을 위한 임금체계 개편

지난 4월 국회는 “고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률”을 개정하여 60세 정년을 의무화했다. 시행 시점은 300인 이상 대기업이 2016년이고 그 이외의 사업장은 2017년이다. 정년연장에 대한 사회적 논의는 고용률 제고 정책과는 무관하게 오래 전부터 전개되었고, 2012년 선거 과정에서 주요 정당들이 공약으로 제시했던 정책이다. 입법도 정부가 주도했던 것이 아니라 국회가 의원 입법 형식으로 추진하여 여야 합의로 처리했기 때문에 정년 연장의 시행시기가 정부가 당초 대통령 업무보고에서 밝혔던 것보다 앞당겨지게 되었다. 또한 고용률 70% 정책과의 연계성도 충분히 검토되지 않은 채 돌출적으로 추진되었기 때문에 정년 연장에 따른 임금 조정의 문제 등이 미완의 과제로 남아있다.

정년 연장을 둘러싼 논란은 크게 세 가지다. 첫째는 정년 연장을 꼭 법으로 정할 필요한가이고, 둘째는 법제화를 하더라도 시행시기가 너무 빠르지 않은가였다. 마지막으로 끝까지 쟁점이 되었고 법적으로는 결국 해결하지 못한 쟁점이 임금조정을 어떻게 할 것인가이다. 60세 정년의 법정화 문제는 과거 20년의 정책 이력(policy history)으로 설명된다. 1991년 제정된 고령자고용촉진법에는 60세 정년이 권고 사항으로 규정되어 있었다. 이는 일본의 정년 연장 사례를 참조하여 법에 의한 획일적 강제보다 기업의 자율적인 정년 연장을 유도해 가겠다는 유연한 접근법이였다. 그러나 일본의 사례와는 달리 한국의 기업들은 정년을 연장하기는커녕 장기 근속자를 우선 해고하는 관행을 확산시켜 나갔다. 특히 1997년 외환위기를 거치며 기업들의 장기 고용관행은 급속히 허물어져 갔다. 결국 20년이 지난 시점에서도 정년을 60세까지 연장한 기업은 몇몇 제조 대

기업과 공기업에 한정되어 있었다.³⁹⁾ 엄밀히 따져 보면 정년제도 자체가 대기업에 한정된 이슈에 불과했다.⁴⁰⁾

정년연장이 좀 더 다급한 사회이슈로 부각된 데에는 작년부터 본격화한 베이비붐 세대('55년 ~ '63년 출생한 726만 명)가 정년퇴직에 들어가기 시작한다는 점이 크게 작용했다. 고용보험 자료를 분석한 결과에 따르면 베이비붐 세대 중에서 고용보험에 가입해 있고 실제 정년퇴직이 가능할 것으로 추정되는 베이비붐 세대는 107만여 명(14.7%)에 불과하다. 그런데 통계청 조사에 의하면 55세 이상 인구 중에서 개인연금을 포함하여 연금을 수령하고 있는 비율은 46%에 불과하고 월 평균 연금액수도 35만원 수준이었다. 그렇기 때문에 주된 일자리에서 퇴직한 이후에도 이들은 오랫동안 노동시장을 떠나지 못할 것이고 이런 현상이 최근 자영업 취업자의 증가로 나타난 것이라고 해석된다. 이로 인하여 이미 포화상태였던 자영업의 출혈경쟁을 더욱 촉진하는 사태가 벌어지고 있는 것이다. 이러한 노동시장의 압박을 조금이라도 줄여보자는 게 이 번 정년연장의 취지라고 하겠다.

다만 우리 기업들의 정년 운영 실태를 감안할 때 3년이라는 유예기간은 너무 짧다는 비판은 당연히 제기될 수 있는 지적이다. 있는 정년도 못 지키는데 60세 정년이 가능하겠느냐는 의문은 당연한 것이다. 그렇기 때문에 2016년은 기업의 현실을 감안하기보다 국민경제 사정을 더 많이 고려한 결정이라고 하겠다. 앞서 언급한대로 베이비붐 세대의 고용불안이 있고, 수년(2017년 이후) 내에는 생산가능인구가 감소한다는 점도 고려

39) 일본은 이미 1994년 고령자고용안정법을 개정하여 60세 정년을 1998년부터 의무화하도록 했다. 그리고 3년간 임금체계와 퇴직금 산정 문제 등에 대한 노사 협의를 거쳐 '98년 6월 시행 시점에서는 93.3%의 기업이 정년 60세를 시행하게 되었다. 이런 방식은 금년부터 의무화된 65세 정년에서도 그대로 나타나고 있다.

40) 대기업의 경우에는 90% 이상 정년을 두고 있지만 300인 미만의 중소기업 경우에는 17.4%에 불과하다. 정년이 있어도 현실은 따로 놀았던 것이다. 60세 정년은 고사하고 정해진 정년조차 지키기 못하는 것이 엄연한 현실이다. 300인 이상 대기업의 평균 정년은 57.4세인데 실제 정년까지 회사를 다닌 사람은 열 명에 한 명꼴에 불과하다. 통계청 자료(2011년)에 따르면 주된 일자리 퇴직연령은 남성이 55세, 여성이 51세로 평균 53세에 불과한 것으로 나타났다. 그러나 이들이 노동시장에서 완전히 이탈하는 실질 은퇴연령은 70.3세로 조사됐다.

요인이었다. 또한 연금 수급연령이 현행 60세에서 2022년에 이르면 65세까지 늦춰진다는 점도 서둘러 정년을 연장해야 한다는 주장에 힘을 보탰다. 언젠가는 정년연장이 불가피했던 것이다. 지금은 시기상조를 논할지 모르지만 수년 내에 또 다시 65세 정년을 논의해야할지도 모른다.⁴¹⁾

정년연장에 따른 가장 큰 문제는 역시 임금체계 개편이다. 입법 과정에서 가장 논란이 되었던 사항은 정년연장에 따른 인건비 증가 부담을 노사가 어떻게 분담할 것이냐의 문제였다. 여야가 어렵게 절충한 해법은 임금체계 개편을 조건으로 하는 정년 연장이었다. 당초 임금피크제를 법에 명시해야한다는 주장이 있었지만 보다 포괄적인 표현으로 임금체계를 개편을 조건으로 달았다. 다만 임금체계 개편은 임금조정을 의미한다는 입법 취지를 속기록에 남기는 것으로 타협이 이루어졌다. 그렇다고 문제가 깨끗이 정리된 것은 아니다. 오히려 많은 분쟁의 씨앗을 남겨두었다는 비판이 제기되기도 한다. 예컨대 노사가 임금체계 개편에 합의하지 못 했을 경우, 법은 노동위원회의 조정에 맡기도록 했다. 문제는 조정이 강제력이 없기 때문에 조정에 실패했을 경우 임금체계 개편을 강행할 방법이 없다는 점이다. 따라서 결국 임금체계 개편 여부와 관계없이 2017년 이후 60세 이하의 정년을 규정한 사규나 취업규칙이 효력을 상실한다는 해석이 가능하다.

법적인 해석이야 그렇다고 하더라도 임금조정 없는 정년이 야기할 인건비 증가를 기업들이 그냥 떠안지는 않을 것이다. 노동조합이나 근로자대표가 임금체계 개편에 동의하지 않을 경우 회사 측은 그 이후의 임금인상에서 이를 반영하려 할 것이고 여러 인사 수단들을 동원하여 60세 정년 제도를 무력화할 수도 있다. 57세 정년에도 불구하고 평균 퇴직 연령이 53세에 불과한 지금의 실태에서 알 수 있듯이 60세 정년도 법과 현실이 따로 놀 수 있기 때문이다. 일각에서 60세 정년을 누릴 수 있는 집단은 대기업 노동조합원들이나 공공부문 근로자들에 한정될 것이라는 냉소가 나

41) OECD 국가들을 보면 정년연장은 세계적인 추세이기도 하다. 미국과 영국처럼 연령차별금지법을 통하여 연령을 근거로 퇴직시키는 것을 아예 금지한 사례도 있고 네덜란드나 스웨덴, 독일처럼 은퇴연령을 65세를 넘어 70세를 향해 가는 경우도 있다.

오는 이유도 여기에 있다.

60세 정년제도가 기업의 새로운 고용규범으로 잘 정착하려면 결국 임금조정을 전제로 한 포괄적인 임금체계 개편을 병행해야 할 것이다. 문제는 임금체계를 개편한다는 것이 기업마다 사정이 다르고 노사 간의 원만한 협의가 말처럼 쉽지 않을 것이라는 점이다. 이러한 사정은 이미 정년연장과 연동된 임금피크제를 운영하고 있는 기존의 사례들에서도 확인된다. 은행을 비롯한 몇몇 사례에서는 정년 연장을 명분으로 임금피크제를 도입했지만 정년 연장효과가 없으면서 명예퇴직의 방편으로만 쓰이는 경우도 있었다. 이런 사례로 인하여 노동조합 측은 임금피크제에 대하여 강한 거부감을 갖고 있다.⁴²⁾

법에서 임금체계 개편을 정년연장의 조건으로 제시한 것은 단순히 60세 정년만을 위한 것도 아니다. 노령화 시대 65세 정년은 우리에게도 먼 미래가 아니다. 따라서 연공성이 강한 임금체계를 그대로 둔 채 60세 정년만을 겨냥한 3~5년 기한의 임금피크제를 도입하는 것은 단기 처방에 불과할 수 있다. 차라리 연공 중심의 임금체계를 65세 정년 또는 정년이 폐지되는 시대에도 쓰일 수 있는 직무와 성과 연동형 체계로 전환하는 방안을 강구하는 것이 미래지향적이고 고용친화적이다.

어차피 임금체계 개편은 정년연장 때문만이 아니라 통상임금에 고정적인 상여금을 포함시키라는 대법원의 최근 판결에 의해서도 불가피하게 되었다. 만약 대법원 판결에 따라 과거 3년의 임금을 다시 정산하고 앞으로 연장근로나 유급휴일, 연차휴가, 출산전후휴가 등의 수당을 다시 책정해야 한다고 한다면 근로시간관리 뿐 아니라 임금체계도 크게 바뀌지 않을 수 없다. 이는 임금체계 개편이 먼 미래의 과제가 아니라 지금 당장 시작해야 할 시급한 과제라는 뜻이다.

42) 대형 은행들에서는 이미 오래 전에 60세 정년을 도입하는 대신 임금피크제를 도입한 바 있지만 이를 받아들이는 근로자는 거의 없었다. 두 가지 이유 때문이었다. 첫째 임금피크제의 임금 삭감율이 너무 높았다. 퇴직 시점에서의 임금이 종전의 30% 수준까지 하락하기 때문에 실리적인 면에서 정년연장이 명예퇴직보다 결코 낫지 않았다. 둘째 임금을 이렇게 급격하게 낮추는 이유는 이들을 후선 업무에 배치했기 때문이다. 근로자 입장에서 보면 정년은 연장됐지만 비정규 계약직에게나 맡길 업무에 배치됨으로서 자존감을 갖고 직장을 다니기 어려웠던 것이다.

60세 정년제도의 정착이나 70% 고용률 달성은 임금체계 개편을 전제로 한다고 해도 과언이 아니다. 그러나 임금체계 개편은 기업의 노력만으로 성공할 수 있는 것이 아니라 이를 위한 사회적 대화와 타협이 불가피하고 정부와 노사 상급단체의 긴밀한 공조가 필수적이다. 인사관리 체계가 잘 정비되어 있고 노사협력이 잘 정착된 기업의 경우에는 자체 해결능력이 있다고 하더라도 중소기업을 비롯한 대부분의 경우에는 그렇지 않다. 업종과 직종의 특성에 따라 다양한 임금체계가 통용될 것이기 때문에 정부와 업종별 노사단체가 협력하여 표준적인 임금체계를 개발하여 진과하는 방안도 검토해야 한다. 노사정위원회 차원에서 전문가를 포함한 노사정 대화 테이블을 만들어 앞으로 3~4년간 이 문제를 집중적으로 논의하여 사회적 합의를 만들어 가는 방법을 강구할 필요가 있다.

60세 정년이 우리 사회에 새로운 규범으로 잘 정착되려면 법이 바뀌고 임금체계가 바뀌는 것만으로는 부족하다. 어찌 보면 이보다 더 중요하고 어려운 일이 60세까지 일하는 기업문화와 사회풍토를 조성하는 것이다. 장기근속이 가능하려면 나이에 따라 직책이 달라지고 호칭이 따라 붙는 문화가 달라져야 한다. 상사라 하더라도 이름을 부를 수 있는 서양문화와 달리 우리는 연장자에 대해서는 꼭 존칭과 직책명을 붙이는 관행 때문에 장년층의 고용을 어렵게 하는 측면이 있다. 또한 직책의 차이를 신분적인 상하관계로 인식하는 태도도 장기근속을 어렵게 하는 큰 요인이다. 60세 정년이 자리 잡으려면 연장자가 꼭 상급자가 아니라는 인식과 동시에 하급자도 누구의 부하가 아니라 자기 직무에 책임을 지는 전문직이라는 인식이 자리 잡아야 한다.

60세 정년의 정착과 이를 위한 임금체계 개편은 고용률을 높이기 위한 매우 유용한 정책일 뿐 아니라 노인빈곤 문제를 완화하고 영세 자영업 종사자의 증가로 인한 노동시장 왜곡을 해결하는 데에도 크게 기여할 것으로 전망된다.

2) 통상임금 문제의 해결

기 상여금도 통상임금에 포함된다는 2012년 3월의 대법원 판례로 점차

확산되고 있는 통상임금관련 소송과 노사 간의 공방은 고용률 70% 달성을 위한 사회적 대화와 타협을 준비하던 정부의 입장에서는 전혀 예상치 못했던 난제를 떠안게 된 셈이다. 특히 2013년 대통령의 방미 기간 중 발언으로 통상임금 문제는 국민적 관심 사항이 되자, 정부는 서둘러 사회적 타협을 통한 해법 마련을 주문하며 대화 테이블을 마련하고자 했다.⁴³⁾ 법원 판결 이후 1년여 가슴앓이를 하던 기업들은 이번 기회에 뭔가 확실한 해법이 마련되기를 기대하지만, 노동계는 사회적 타협을 통해 해법을 모색한다는 것은 결국 체계의 요구대로 정기 상여금을 통상임금에서 제외시키기 위한 것이라며 이에 관한 사회적 대화조차 기피하고 있다.

노동계는 정부가 법원의 판결에 따라 행정지침을 바꾸는 것이 正道이고, 이를 계기로 편법적인 임금관리와 장시간 근로관행을 끊어야 한다는 강경하고 원칙적인 입장을 고수하고 있다. 더 나아가 통상임금관련 규정의 개정만이 아니라 지난 3년간의 미지급분에 대해서도 체불임금의 관점에서 철저히 정산되어야 한다는 입장을 천명하기도 한다. 노동계는 이 문제의 근본 원인이 장시간 근로를 유지하면서도 노동비용을 낮게 책정하기 위한 기업 측의 편법에서 비롯된 것이기 때문에 모든 책임은 사측에 있다는 입장이다. 설사 노동조합 지도자들이 국민경제를 고려하여 전향적인 자세로 대화에 나선다하더라도 이 문제가 본질적으로는 개별 근로자의 임금청구권에 관한 사항이기 때문에 크게 달라질 것도 없는 셈이다.

반면 통상임금은 노사합의와 고용노동부의 행정지침에 따라 아무 문제 없이 운영돼 왔던 오랜 관행이기 때문에 법원의 판결을 도저히 수긍할 수 없다는 것이 기업의 기본 입장이다. 노사관계 현실을 보더라도 통상임금에 관한 협약 또는 행정지침을 전제로 임금교섭을 벌이고 인상을 결정해 왔기 때문에 법원 판결과 같이 통상임금의 범위를 크게 확대할 경우에는 그 모든 결정들이 근거를 잃게 되는 셈이다. 이는 기업의 입장에서 노동비용 책정의 기준이 달라지는 것이고 노동조합의 입장에서도 직군간의 임금배분 기준이 달라지는 것이다. 제조업이나 보건의료업과 같이 연장

43) 박 대통령은 5월 미국 방문 중 미국 기업인들과의 간담회에서 통상임금 문제에 대한 GM회장의 고충을 듣고 귀국하면 이 문제를 챙겨보겠다는 취지의 발언을 한 바 있다.

근로가 많은 업종의 경우 직종 간의 임금격차가 급격히 변할 수 있다. 고용형태나 기업 규모에 따른 임금격차에도 큰 변화를 야기하게 된다. 대체로 대기업 정규직일수록 연장근로가 많기 때문에 통상임금 범위 확대의 혜택을 많이 보게 되고 중소기업 사업장과 비정규직 근로자일수록 임금 조정의 규모가 작을 것이다. 이로 인하여 기존의 노동시장과 노사관계 질서에 어떤 변화가 야기될 것인지에 대해서는 충분한 연구와 사회적 논의가 없었다. 그야말로 노사관계의 주체들의 의지와 판단과는 무관하게 법원의 판정에 따라 노동시장에서 유지되고 있던 이익의 균형에 큰 변화가 불가피한 상황인 것이다.

돌이켜볼 때 통상임금에 관한 노사분쟁이 갈수록 확산되는 추세에 있었고 법원은 여러 차례의 판결을 통하여 통상임금의 범위를 확대해 왔다. 그럼에도 불구하고 노사관계 주체들은 이런 추세를 무시하고 과거의 관행과 낡은 행정 지침에 안주하면서 법원의 판결에 휘둘리는 무기력함을 보였다. 이렇게까지 악화된 근본원인은 통상임금의 산입범위를 최소화함으로써 연장근로수당을 최대한 줄여보고자 하는 기업 측의 임금관리 관행 때문이라고 하겠다. 통상임금 비중이 지나치게 낮게 책정되어 연장근로수당의 시간당 임금률이 정상근무 시간 중의 임금률을 크게 밑돌면서 기업 측은 신규 채용보다는 기존 인력의 연장근로를 확대하는 방향으로 고용관리를 하게 되었다고 하겠다.

금아리무진 판결이 갖는 의미는 바로 이러한 잘못된 관행을 바로 잡아 장시간 근로관행을 개선하고 근로의 대가가 공정하게 반영될 수 있도록 하겠다는 것이고 이는 향후 제도개선의 기준이 되어야 할 사항이다. 문제는 노사합의로 유지돼 왔던 통상임금의 정의조차 불법으로 규정하여 과거 3년 치의 임금을 다시 조정하라는 법원의 명령이 상식에 부합하지 않고 노사관계의 신뢰를 정면으로 부정한다는 점이다. 기업 측으로서는 수긍하기 어려운 결정인 것이다. 이와 같이 노사의 주장들이 나뉘는 정당성을 갖고 있기 때문에 어느 한 쪽의 의지가 100퍼센트 관철되는 해법이 마련되기는 어려울 것이다. 결국 사회적 대화를 통한 공감대 형성과 노사 타협을 통한 절충이 불가피하다.

이러한 갈등을 피하기 위하여 행정부나 국회 또는 법원이 직접적인 개

입 수단을 강구할 수도 있다. 우선 정부가 법 개정을 통하여 통상임금 개념을 보다 명확하게 하고 판례의 변경을 기다리는 방법이 있다. 특히 쟁점이 되고 있는 1임금주기를 넘어서 지급되는 상여금을 통상임금의 개념에서 제외하는 방향으로 법 개정을 시도할 수도 있다. 또는 그동안의 사회적 공론을 참조하며 대법원이 통상임금에 관한 다음 판결을 전원 합의제에 맡길 가능성도 배제할 수 없다.⁴⁴⁾ 작년 3월 판결의 변경으로 어떤 규모의 비용이 발생하고 노사관계에 어떤 영향을 미치는지에 대한 실증적인 검토가 부족했던 상태에서 내려진 판결이기 때문에 대법원이 이후의 판결에서 2012년 3월의 판례를 그대로 따를 것이라고 단정하기도 어렵다.⁴⁵⁾ 국회도 해법을 마련하기 위하여 적극 나설 전망이다. 판례에 따라 근로기준법을 개정하는 법 개정안이 발의되어 있고 정기국회에서 이에 관한 노사 의견을 수렴하여 타협적인 해법을 모색할 것으로 보인다.

이 문제의 해법이 어떻게 마련되더라도 어느 한 쪽이 완승하는 결과를 낳지는 않을 것이다. 이는 예기치 않았던 돌발적인 사건의 전개였고 누구의 책임이라고 특정하기도 어려운 성격의 문제이기 때문이다. 어느 한 편이 확실하게 이길 수 없는 게임이라면 상생의 길을 찾아야 한다. 그리고 이는 노사관계의 기본원리이기도 하다. 노사관계는 어차피 일회적인 게임이 아니라 반복게임(repeated games)이라서 일방적인 승리를 갈구할수록 서로 손해를 보는 구조다. 반복게임을 하면 노사는 상대방의 입장도 생각하면서 상생의 해법을 찾지 않을 수 없게 된다. 한 번의 일방적인 승리는 그 다음 번의 게임에서 상대방의 복수를 각오해야하기 때문이다. 이런 관계에서는 상대방의 어려운 처지를 악용하지 않는 것이 지혜로운 행동인 셈이다.

통상임금 논란은 이러한 노사관계 원리를 되새기게 하는 대표적인 사

44) 대법원은 갑을오토텍 사례를 전원합의제에서 다루기로 하고 9월 초에 공개변론을 예정하고 있다. 이 사건은 정기상여금의 통상임금 포함여부와 개인연금지원금이나 단체보험료와 같은 복리후생적 수당의 통상임금 여부를 판단하는 사건으로 이 판례는 향후 통상임금 판결의 기준이 될 전망이다.

45) 통상임금 범위확대에 따른 추가적인 임금 비용은 노사의 입장에 따라 5조원에서 33조원까지 추정되고 있으나 통계의 선택과 가정에 따라 큰 폭의 차이를 보이고 있는 것이 사실이다. 그러나 교대제 근무가 일반화되어 있는 대규모 제조 사업장의 경우 10~20%의 인건비 상승이 예상되는 것으로 알려졌다.

레라고 하겠다. 정기 상여금을 통상임금에 포함시켜야 한다는 주장은 전체 노동계가 요구했던 바가 아니다. 개별 사업장 노사의 합의에서도 그렇지 않았다. 그러나 노동조합이 3월 판례를 근거로 과거 3년분의 임금계산을 다시 하고 미지급분의 정산을 요구할 때 그 노사관계는 일회적인 게임으로 바뀌게 될 것이다.

이런 상황에서는 누구보다도 노동조합 특히 양 노총의 대승적인 결단이 중요하다. 통상임금 문제에 대한 노동계의 기본 입장을 정함에 있어서 특정 노동자 집단의 이익이라는 관점에서만 바라볼 것이 아니라, 기업과 국민경제 운영의 파트너이자 책임주체로서 원칙을 세우고 바른 가치에 입각한 대승적 결단이 요구된다고 하겠다. 우리는 예기치 못한 어려움에 처했을 때 더 과감한 희생정신과 공동체에 대한 책임의식을 강화하는 전통을 갖고 있다. 노동조합이 이런 대승적 결단으로 통상임금과 임금체계 개편에 나설 때 미래의 노사관계는 크게 달라질 수 있다.

가장 바람직하고 시급한 노사의 행동은 노사가 대타협을 통하여 해법을 마련한다는 원칙을 세우고 개별 사업장들이 줄 소송의 소용돌이에 빠져들지 않도록 권고하는 것이다. 이것이 가능하려면 노사정간에 확고한 사회적 파트너십의 바탕이 마련되어야 할 것이다. 이런 대타협의 리더십이 발휘된다면 폭 넓은 사회적 지지가 뒤따를 것이고 이는 다시 개별 사업장 노사의 합리적인 선택을 유도할 것이다.

마침 우리 노사관계는 향후 5년간 일자리 창출을 위한 사회적 타협 체제를 구축해야 할 환경에 놓여있다. 노사는 어차피 정년 연장을 위한 임금체계 개편을 준비해야 할뿐 아니라, 고용률 70% 달성과 비정규직의 고용개선을 위해서도 임금직무 체계와 근로시간제도 등 노동시장의 핵심 제도들을 고용친화적으로 대폭 개편해야 할 시점에 있다. 구조적인 관점에서 보면 이는 성숙기 저성장 경제에 부합하는 새로운 노동시장 시스템을 디자인하는 대타협이자 노사관계의 파트너십을 제도화하는 계기가 되어야 한다. 통상임금에 대한 대타협은 이를 위한 첫 관문이자 파트너십 구축의 초석이 될 것이다.

그러나 통상임금에 대한 대타협이 폭 넓은 공론화와 전문가들에 의한 실증적인 검토를 거치지 않은 채 그리고 노사정 간의 충분한 협의와 조직

내적인 동의절차 등을 거치지 않은 채 지도부만의 결단으로 진행되는 것은 문제 해결에 결코 도움이 되지 않을 것이다. 시간을 단축하고 공론화의 효능을 극대화하기 위해서는 노사로부터 자유롭고 공익적인 입장을 대표하는 전문가들을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 통상임금을 비롯한 임금체계 개편 문제 해결에는 매우 전문적인 검토와 실증적인 판단이 요구되기 때문이다.

따라서 노사정이 직접 대화와 타협에 나서기 보다는 그들의 의견을 들어 구성된 전문가 중심의 임금제도개선위원회를 통한 실태 파악과 개선방안의 모색은 매우 적절한 시도였다고 판단된다. 전문가들의 검토와 제언이 대법원의 전원합의제에서도 주요 참고 사항이 되고 향후 전개될 사회적 대화와 국회 논의에서도 하나의 기준으로 작용할 수 있을 것이다.⁴⁶⁾

어떤 방식의 타협이라 하더라도 우리가 지금 필요한 것은 폭 넓은 사회적 지지의 획득이다. 그래야 이 문제의 원만한 해결이 가능하고 고용률 70% 달성을 위한 대대적인 일자리 나누기 개혁도 효과를 기대해 볼 수 있다. 이 과정에서 가장 어려움에 처할 수 있는 것이 노동조합 지도자들이다. 우리 노동조합들은 과거 여러 차례 국가사회를 위한 대타협에 나섰다. 자신들의 리더십이 붕괴하는 것을 경험했다. 양 노총이 모두 이에 관한 한 번씩의 좋지 않은 기억을 갖고 있다. 그리고 그것은 조직의 분열을 촉발하는 계기도 되었다.⁴⁷⁾

사회적 타협에 나서는 정부와 경영계는 이 문제를 직시해야 한다. 특히 지난 5년 동안 이명박 정부의 일관된 노동경시 태도로 인하여 양 노총의 리더십은 크게 약화되었으며 근근이 유지돼 왔던 사회파트너십의 기반도 거의 소멸한 상태라는 점에 유념해야 한다. 따라서 박근혜 정부 5년의 타협체제는 사회적 타협을 통하여 무너진 사회파트너십의 기반이 확대되고 노

46) 고용노동부는 지난 6월 노동법 교수를 비롯한 노동관련 전문가를 중심으로 임금제도개선위원회를 구성하고 통상임금 범위를 포함하여 임금체계 개편을 위한 제도개선 방안 마련을 주문한 바 있다. 위원회는 8월말 권고안 마련을 목표로 활동하며 실태조사와 노사 의견수렴 절차 등을 거쳤다.

47) 민주노총은 1998년 노사정 대타협으로 당시 지도부가 불신임되었고 그 이후에도 노사정위원회 참여 여부는 노선갈등의 핵심 쟁점으로 남아있다. 한국노총은 2007년 한나라당과 정책연대 협약을 맺었지만 3년 후 이를 파기하고 민주당과 새로운 정치연합에 나서는 등 노선갈등에 휩싸이게 되었다.

동조합의 리더십이 강화되는 과정이어야 한다는 확고한 인식이 필요하다.

다. 고용률 제고와 고용의 질적 개선 정책의 조화

고용률 70% 정책은 자칫 고용의 질적 개선은 고려하지 않고 양적 확대만을 추구하는 것으로 비칠 수 있다. 그러나 정부의 로드맵에는 비정규직의 정규직화를 비롯하여 저임근로자들의 고용개선을 위한 다양한 정책들이 마련되어 있다. 특히 고용의 질적 개선 방법으로 정규직의 확대만을 내세우는 것이 아니라 사회보험의 사각지대를 줄이고 최저임금 인상과 EITC 확대 방안들을 강구하고 있다는 점에서 과거의 정책과는 다르다.

비정규직이나 근로빈곤층의 증가로 나타나는 고용의 질적 악화문제는 100인 미만 중소기업의 고용비중 증가 현상과 맞물려있다. 노동시장의 이중구조화가 진전되기 시작한 '90년대 중반 이후 특히 '97년 외환위기 이후 100인 미만 사업장의 고용비중은 2005년경까지 꾸준히 증가해왔고 이에 비례하여 300인 이상 대기업의 고용비중은 큰 폭으로 감소했다. 저임근로자와 워킹푸어의 증가나 임금소득 분배의 악화는 모두 이러한 대기업 일자리의 감소와 소기업 일자리의 증가와 맞물려있다.

사회보험 사각지대의 규모와 기업규모별 분포 현황을 보더라도 사각지대가 주로 30인 미만 사업장에 포진해 있음을 알 수 있다. 어떤 사회보험에도 가입하지 않은 근로자의 90% 가까이가 30인 미만 사업장에 종사하고 있는 것으로 나타났다. 100인 이상 사업장에서는 3.2%의 근로자만이 아무 사회보험에도 가입하지 않은 것으로 나타나 사각지대가 주로 30인 미만 영세사업장의 현상인 것을 확인할 수 있다. 고용형태별 사각지대 분포를 보면 정규직 39.1%, 비정규직 60.9%로 분포해 있다. 달리 말하면 사회보험 사각지대의 분포는 고용형태보다 기업 규모에 더 좌우되고 있는 것이다. 저임근로자 분포도 기업 규모에 따라 크게 차이가 나고 있다.

이와 같이 여러 측면에서 살펴보았을 때 한국 노동시장의 이중구조는 정규직과 비정규직이라는 고용형태별 분단이라기보다는 기업규모별, 특히 30인 미만의 소규모사업장 노동시장을 분단의 범주로 삼는 것이 더 타당하다고 할 수 있다. 또한 비정규직 근로자의 95%는 중소기업 사업장에

속해있기 때문에 이들의 고용조건을 좀 더 자세히 분석하는 것이 노동시장의 양극화를 해소하는 데에 유효할 것이다.

30인 미만 사업장이 불안정한 저임 일자리의 온상이고 이런 이유로 이들 사업장이 상시적인 구인난을 겪으며 외국인 노동자에 의존하는 구조가 고착화된 상태라고 할 수 있다. 문제는 30인 미만 사업장의 고용규모가 전체 고용의 59.2%에 달할 정도로 비정상적으로 크다는 점이다. 그리고 비정규직의 2/3 정도가 여기에 속해 있기 때문에 비정규직 고용의 특성이라고 할 수 있는 불안정한 저임금 고용의 온상과도 같은 곳이다.⁴⁸⁾

이런 관점에서 보았을 때 최저임금 인상과 사회보험 사각지대 해소와 같은 고용의 질적 개선 정책들은 고용률 70% 로드맵이 제시하듯이 고용복지정책 차원의 접근만으로는 성공하기 어려울 것이다. 오히려 최저임금정책과 근로기준 행정의 강화정책을 수단으로 삼아 일자리의 최저기준조차 충족시키지 못한 채 저임 - 저생산성의 불안정한 일자리에 인력을 묶어두고 있는 “좀비기업”들을 과감하게 합리화하겠다는 강력한 산업정책이 병행될 때만이 소기의 성과를 달성할 수 있을 것이다. 이는 노동시장의 기본질서를 확립하는 일이자 경쟁력을 상실하여 출혈경쟁에 빠져 있는 산업을 합리화하는 정책이어야 한다. 이런 관점에서 고용의 질적 개선 정책은 경제사회정책의 융합적 접근으로 추진되어야 할 것이다.

'98년 이후 진행된 구조조정 정책이 대부분 비용절감과 수익성증대를 통하여 재무적 성과를 개선하는 것을 목표로 하고 고용유지와 고용의 질적 개선은 부차적인 요소로 인식되었다. 그 결과 많은 일자리 파괴와 고용의 질적 악화가 방치되었다. 영세사업장의 구조조정은 '98년식 구조조정과는 다른 목표와 수단을 사용해야 할 것이다. 우선 모든 근로자들이 고용보험과 국민연금에 가입하도록 하기 위하여 보험료를 원천 징수할 필요가 있다. 그리고 소득세와 같이 소득수준에 따라 보험료를 환급해 주는 방식으로 전환하는 방안을 강구해야 한다. 문제는 환급의 규모와 부담의 주체를 누구로 할 것이냐이다. 제도의 연착륙을 위하여 정부가 보험료의 50% 정도를 10년 정도 지원하면서 기업이 적응하도록 하는 방안을 생

48) 2011년도 시간당 임금을 보면 30인 미만 사업장의 정규직 임금이 300인 이상 대 기업의 절반 수준에 불과한 것으로 나타났다.

각할 볼 수 있다. 이 경우에도 국민연금과 고용보험만을 대상으로 한다면 연간 최대 3.6조원의 예산이 소요되는 것으로 추정된다.⁴⁹⁾

이러한 근본적인 접근은 고용사회정책만이 아니라 산업정책 차원의 검토와 지원방안이 병행돼야 할 것이다. 30인 미만 영세사업장의 만성적인 인력부족과 저생산성을 극복하기 위해서는 산업 합리화 정책 차원의 투자가 있어야 한다. 저임과 저숙련 그리고 이로 인한 생산성의 정체에서 벗어나야만 이들의 경쟁력도 높아지고 일자리의 품질도 개선될 수 있다. 그래야 우수한 인력도 모일 것이고 인력난 해소도 가능하다. 새 정부가 추진하고자 하는 많은 중소기업지원 정책들도 이러한 목적에 맞게 재편하는 방안을 강구해야 한다. 일거에 모든 영세사업장을 대상으로 합리화 정책을 펴기 어렵다면 건설이나 의류 또는 금형이나 가구와 같은 일부 업종을 선별하여 우선 시행하는 방안도 강구해 볼 수 있다.⁵⁰⁾

사회보험 사각지대 해소정책은 구상하기에 따라서는 강력한 산업합리화 정책이 될 수도 있다. 이러한 강력한 지원제도에도 불구하고 사회보험 조차 감당할 수 없는 사업장의 경우에는 사업 구조조정과 체계적인 전직 훈련을 거쳐 인력을 다른 업종과 사업장에 취업시키는 것이 생산성 향상과 일자리의 고급화에 도움이 된다. 이것이 바로 지금 한국에서 필요한 적극적 노동시장정책이 될 것이다.

5. 고용률 70% 달성을 위한 사회적 대화와 타협

가. 성공의 조건

어떤 정책이 성공하기 위해선 우선 정책목표가 적정 수준에서 책정되

49) 4대 사회보험을 하나라도 가입하지 않은 근로자는 477만 명(모두 미가입은 400만 명)으로 추산되고 이들의 평균임금이 123만원으로 조사된다. 이들을 대상으로 국민연금과 고용보험료의 50%를 지원한다면 소요 예산의 최대 추정치는 $123\text{만원} \times 10.4\% / 2 \times 12\text{개월} \times 477\text{만명} = 3.7\text{조원}$ 이다.

50) 서울시와 강북 4개구 그리고 한신대 연구팀 등이 주도하는 지역경제 활성화방안을 이같은 관점에서 추진하고 이를 중앙정부가 적극 지원하는 방안도 강구해 볼 수 있을 것이다(정건화, 2012).

어야 하고 올바른 정책 수단이 동원되어야 하며 서로 다른 이해관계를 조정해낼 확고한 리더십이 확립되어 있어야 한다. 이런 관점에서 노무현 정부와 이명박 정부의 국가고용전략은 많은 한계를 갖고 있었고 새 정부의 고용률 70% 로드맵 작성에 있어서는 이러한 실패를 교훈 삼아야 할 것이다. 특히 다음 3가지 사항에 유념할 필요가 있다. 첫째 새 정부의 임기 중에 고용률 70%를 달성하겠다는 목표의 현실성을 재검토해야 하고, 둘째 전통적인 고용노동정책의 고정관념에서 벗어나야 하며 셋째 공론화와 사회적 합의 과정을 거치지 않고 만들어지는 정부 주도의 로드맵이 갖는 한계를 보완해야 할 것이다.

우선 2017년까지 고용률 70%를 달성하겠다는 것이 현실적인 목표인지 재검토해야 한다. OECD 국가들의 예를 보거나 우리 경제의 현실을 볼 때 고용률 70% 달성에 이의를 제기할 사람은 없을 것이다. 그러나 이를 2017년까지 달성할 수 있다고 믿는 사람은 많지 않을 것이다. 이는 로드맵의 시간 계획을 어떻게 잡느냐에 관한 문제라서 정책의 성패 못지않게 중요한 결정 사항이다. 예를 들면 10년은 걸려야 할 개혁을 5년 내에 하겠다고 하면 많은 무리가 따를 수 있고, 10년이면 추진할 수 있는 정책도 5년 기한이라는 이유로 제외될 수 있기 때문이다.

현재 대부분의 전문가들이 예측하듯이 새 정부의 임기 내에 고용률을 70%까지 끌어올린다는 것은 불가능에 가깝다⁵¹⁾. 따라서 로드맵의 기한을 10년 정도로 조정할 필요가 있다. 그리고 이에 대한 사회적 공론을 수렴하고 노사단체와의 협의를 거쳐 기한을 확정하면 좋을 것이다. 왜냐하면 고용률을 획기적으로 높이기 위해서는 노동시장 구조개혁이 불가피하고 이를 위해서는 많은 시간이 필요하다. 그 효과가 나타나기까지에는 더 많은 기간이 소요될 것이라는 점은 자명한 이치다. 고용률을 높이기 위해서는 노동시장의 규범과 제도가 고용 중심으로 바뀌어야 한다. 즉 임금과 근로시간을 줄이고 승진을 늦춰서라도 고용을 유지하고 새로운 일자리를

51) 금재호(2013)는 창조경제로 매년 1.5%p의 추가적인 성장률을 기록하고 과거(1998-2012)의 평균 고용탄력성이었던 0.230을 노동시장구조 개편 등을 통하여 0.320으로 높인다는 매우 비현실적인 가정을 하더라도 2017년 고용률 70%를 달성하기 위해서는 412천개의 추가적인 일자리가 필요하다고 추정하고 있다.

창출하는 방향으로 노동시장 구조가 재편되어야 하기 때문이다.

'97년 이후 우리 노동시장은 이미 기업 중심의 구조가 무너지기 시작하여 직무와 직종 중심의 구조로 재편되고 있다. 비정규직을 비롯한 다양한 고용형태가 크게 확산되고 평생직장으로 기업에 묶인 근로자의 비중이 갈수록 줄어들고 있다. 기업의 울타리를 넘어 유동하는 노동력이 크게 늘면서 기업을 단위로 설계된 임금직무체계가 노동시장의 효율을 떨어뜨리고 분단을 가속화하는 부작용을 낳고 있다. 사업장 단위로 설계된 정부의 각종 고용복지 제도들은 가장 보호가 필요한 시장의 약자들이 사각지대에 방치되는 불합리를 초래하고 있다. 고도 성장기에 적합했던 연공 중심의 임금체계와 인사제도, 근로시간 제도를 직무와 자격 중심으로 개편하고 기업 중심의 복지체계를 점차 사회복지 체계로 흡수하는 제도개선을 통하여 갈수록 비대해지는 외부 노동시장을 체계화하는 제도의 재정비(institutional re-alignment)가 필요하다.

둘째 고용노동부 차원의 종합고용정책이 아니라 경제사회정책 전반을 아우르는 국가 차원의 고용전략이 되어야 한다. 그동안 여러 차례 다양한 내용의 고용정책이 시도되었지만 경제사회정책 전반을 포괄하는 명실상부한 국가고용전략은 제시된 바가 없다. 무엇보다 필요한 인식의 변화는 (완전)고용을 가장 중요한 거시경제정책의 목표로 삼아야 한다는 점이다. 성장률이 아니라 고용률을 새 정부의 국정 지표로 제시한 정신을 살려 당분간 고용을 물가와 국제수지에 우선하는 정책 목표로 삼아 정책의 조합을 짜야 할 것이다. 그리고 일과 가정의 양립, 일과 교육의 병행, 일과 주거의 근접을 촉진하는 교육과 복지, 주택과 도시 정책의 대전환이 강구되어야 할 것이다.

셋째 70% 고용률 달성은 노동시장의 구조를 개편하고 노사의 의식과 행동의 변화가 있어야 성공할 수 있기 때문에 정부 종합대책 형태가 아니라 노사를 비롯한 주요 경제 주체들의 대화와 타협을 통한 사회적 합의의 형식으로 추진되어야 한다. 지난 두 정권의 고용전략은 모두 노사의 의견만을 수렴했을 뿐 이들과의 긴밀한 협의나 조정을 거치지 않았다. 그러다 보니 폭 넓은 공론화를 통한 사회적 합의 형성 노력이 전혀 없었다. 노사의 의식과 행동이 고용 중심으로 바뀌지 않는다면 임금직무체계나 근로

시간 제도를 고용 친화적으로 개편하는 데에 많은 어려움이 따르게 마련이다. 새 정부도 2013년 4월말에 고용률 70% 달성을 위한 노사정 합의를 성사시켰지만 충분한 공론화를 거치지 않고 지도부만의 성급한 타협에 그침으로서 사회적 대화와 타협의

우리 노동시장은 이미 거대한 쓰나미를 맞이하고 있다. 지난 4월에 60세 정년을 의무화하는 법 개정이 있었고 대기업과 공공부문에서는 비정규직의 정규직화가 예정되어 있다. 2014년부터 공공기관에는 3% 청년고용이 의무화되는데다가 고용공시제가 제도화되면서 공공기관과 대기업의 고용에 대한 사회적 책임 논란이 확산될 것이다. 일자리 나누기 차원에서 추진되는 근로시간 단축은 2012년 자동차 산업의 교대제 개편으로 크게 확산되기 시작하였다.⁵²⁾ 이에 더하여 2013년 정기국회에서는 근로시간 단축과 근로시간 유연화를 위한 근로기준법 개정이 추진될 것이다. 특히 논란이 되고 있는 주말 특근을 주12시간의 연장근로시간 제한에 포함시키는 문제는 교대제를 운영하고 있는 많은 제조업체들에게 큰 파장을 일으킬 것이다.

이러한 변화들은 고용률 70% 달성이라는 목표가 아니더라도 기존의 고용규범을 되돌아보고 기존의 노동시장 제도를 새로운 경제 상황에 맞게 개편하는 압력이 되고 있다. 이러한 사정을 감안하여 70% 고용률 달성을 위한 로드맵은 성숙기 경제체제에 맞는 노동시장의 질서를 새로 구축한다는 비전을 세우고 10년에 걸친 장기계획으로 수립되어야 실패 가능성을 낮출 수 있다.

나. 타협 못지않게 사회적 대화가 중요

누구나 동의하듯이 고용률 70% 달성은 정부의 정책적 노력만으로 성공할 수 없고 노사의 협조가 있어야 가능한 목표이다. 더구나 우리나라의 노사관계 현실에서 정부의 희망대로 사회적 대타협이 성사되었다고 하여 개별 기업 노사의 행동이 바뀌고 노동시장 제도가 고용 친화적으로 개편

52) 현대자동차가 이미 교대제 개편을 시행했고 내년부터 다른 완성차 메이커들과 주요 부품사들도 도입하기로 했다.

된다는 보장도 없다. 이는 이미 여러 차례 확인된 바 있다. 지난 4.29 고용률 70%달성을 위한 노사정 합의가 있었지만 산업현장에 대한 파급효과는 미미한 수준에 그치고 있다. 따라서 노사정 지도부만의 합의가 중요한 것이 아니라 광범위한 공론화와 폭 넓은 사회적 합의가 관건이다.

고용률 제고를 위한 사회적 대화와 타협이 필수적인 이유는 사회적 대화의 공론화 효과 때문이다. 노사단체 모두 조직력이 매우 낮고 산하 조직에 대한 구속력이나 리더십이 취약하기 짝이 없지만 그래도 이들로 대표되는 갈등적 이해관계 자체를 무시할 수는 없다. 이는 정부 부처 간의 관계 속에서도 마찬가지이다. 고용 중심의 국정운영을 표방했지만 고용노동부의 위상이나 고용이 차지하는 정책적 우선순위를 감안할 때 일상의 국정운영에서 이런 원칙이 관철된다는 보장이 없다.

이러한 한계를 보완하는 방법에는 두 가지가 있다. 하나는 대통령의 지속적인 관심과 독려이다. 흔히 생각할 수 있는 방식이 이명박 정부의 국가경쟁력강화위원회나 김대중 정부 초기의 실업대책회의 같은 것들이다. 새 정부도 국민일자리행복회의를 계획하고 있지만 규제완화나 실업대책과 달리 고용정책은 성과가 단기간 내에 쉽게 확인될 수 있는 것이 아닌 데다가 정책 대상이 이해갈등 집단이라는 특성 때문에 이런 방식의 추진 전략이 갖는 한계는 명백하다. 지난 정부에서 국가고용전략회의가 큰 성과를 내지 못 했던 사례를 반면교사로 삼아야 한다. 설사 대통령의 지속적인 관심이 쏠린다하더라도 대통령 주재 일자리 점검회의가 얼마나 지속될 수 있으며 어떤 성과를 낼 수 있겠는가.

다른 하나의 방식이 폭 넓은 공론화를 통한 사회적 합의 형성이다. 이 경우에는 1996년 노동법 전면 개정을 위한 노사관계개혁위원회의 사회적 대화 경험이나 1998년 경제위기의 극대점에서 노동개혁을 포함한 90개항의 경제개혁 방안에 대하여 노사정이 대타협을 했던 사례가 좋은 참고가 된다. 그러나 우리가 반드시 경계해야 할 것은 사회적 타협이라는 형식이 중요한 것이 아니라 타협에 이르는 과정이 중요하다는 점이다. 이는 사회적 타협이 정치적 상징성에 불과할 뿐 실제 개별 기업의 단체교섭에는 별다른 영향을 미칠 수 없는 우리 노사관계의 특성 때문이다. 노사 상급단체가 어떤 타협을 하더라도 산하단체에 대한 실질적인 구속력은 없기 때

문에 사회적 타협의 가치는 공론화를 통하여 사회적 지지를 획득하는 데에서 찾아야 한다.

뿐만 아니라 공론화를 통하여 이슈가 무엇이고 이해관계의 충돌이 어떻게 이루어지고 있으며 어떤 조정 방안들이 있는지를 기업 단위 노사에게 널리 알려야 한다. 그리고 그들이 스스로 판단하고 결정할 수 있는 시간과 기회를 제공하는 것이 바로 사회적 대화의 본질적 효능이다. 노사정간의 협의와 협상도 이러한 공론화의 효과를 배가하는 장치가 된다. 이는 노사가 산하 조직 구성원들에게 동의를 구하는 절차이자 국민적 합의를 모으는 과정이기도 하다. 2004년과 2009년 일자리에 관한 노사정 합의가 있었지만 그 효과는 미미했던 이유도 이러한 공론화를 통한 사회적 지지의 획득에 실패했기 때문이다. 고용률 70% 달성을 위한 사회적 타협에서도 이러한 실패를 답습하지 말아야 한다.

우리는 20여년에 걸쳐 여러 형태의 사회적 대화모델을 경험했다. '80년대 말의 국민경제사회협의회, '90년대 초의 노동법연구위원회, '90년대 중반의 노사관계개혁위원회, 그리고 사회적 대화의 한국모델로 인식하고 있는 노사정위원회가 있다. 각각의 특성을 요약한다면 국민경제사회협의회는 임금안정을 모색하는 중앙노사단체 중심의 비공개 협의회였고, 그 성과도 내용을만한 것이 없었다. 노동법연구위원회는 그 명칭이 상징하고 있듯이 학자 중심으로 노동법 개정안을 만드는 과정에 노사단체 대표가 참여하는 형태였고 비공개로 진행되었다.⁵³⁾ 이 한계를 극복한 구조가 노사관계개혁위원회 방식이다. 노사관계개혁위원회는 출범 초기부터 공론화를 통하여 노동법 개정에 관한 사회적 합의를 모으겠다는 입장이었다. 이러한 경험의 축적을 통하여 1998년의 사회적 대타협이 가능했고 노사정위원회라는 형태로 사회적 대화가 제도화되게 되었다.

이 시점에서 노사정위원회의 정체성을 재정립하고 그 운영방식도 의제에 맞게 재편할 필요가 있다. 노사정위원회는 지난 15년간 지나치게 노동법 개정을 위한 사회적 타협 기구로만 기능해 왔다. 이제는 종래와 같이 몇몇 의제에 국한해서 논의할 것이 아니라 고용률 제고를 위한 국가전략

53) 논의 과정이 비공개였을 뿐만 아니라 연구결과까지 비공개였기 때문에 공식적으로 이 위원회의 기록물이 남아 있는 것은 없다.

보고서를 만들고 이에 관한 사회적 합의를 모아가는 것에 초점을 맞춰야 할 것이다.

노동법 개정과 달리 고용을 비롯한 노동시장 구조개편의 경우에는 그 행위 주체가 정부만이 아니라 노사 그리고 개별 기업과 근로자까지 확대된다. 또한 당면한 고용문제의 특성상 이해관계의 충돌이 노사로 단순

외국의 고용률 제고와 개혁 리더십 사례

- 독일은 Harz개혁을 통해 5년 동안 64.6%(2003)의 고용률을 70.3%(2008)로 제고
 - 슈뢰더 총리는 2002년 노동복지개혁을 위하여 해고 없는 구조조정과 풍부한 노사타협 경험이 있는 하르쯔(폭스바겐의 인사노무담당 책임자)를 위원장으로 하는 15인 개혁위원회를 구성하여 2015년까지 4차에 걸친 개혁안을 도출하고 시행함. 복지의존적인 장기 실업자의 고용촉진 효과도 있으나 저임 일자리(월 400유로 정도의 mini job)만 창출했다는 비판도 있음.
- 네덜란드는 노동시장·복지개혁을 위한 사회적 대타협을 통해 63.9%(1994)의 고용률을 70.8%(1999)로 제고
 - 1982년 바세나르 대타협 이후 주요 고비마다 사회적 타협으로 성장과 고용창출에 성공함. 특히 정규직 형태의 여성 파트타임 일자리를 대폭 확대함.
 - 빔콕(Wim Kok)은 1982년 바세나르 협약 당시 노총위원장을 시작으로 이후 타협에서도 재무장관, 수상을 거치며 고비마다 사회적 타협의 리더십을 발휘
- 영국은 정부주도의 대처개혁을 통해 65.9%(1984)를 72.0%(1989)까지 향상시킨 사례임
 - 영국은 정부 주도의 노사관계 개혁과 노동시장 유연화로 고용이 증가한 대표적인 사례로 1990년대 이후 일자리 창출의 모범사례로 평가되었으나 2008년 금융위기로 그 명성을 잃게 됨.
- 프랑스도 올랑드 집권을 계기로 일자리를 위한 사회적 대타협에 성공('13.1.11)
 - 정리해고 요건을 완화하고 해고회피를 위한 임금삭감, 근로시간 단축, 배치전환이 가능하게 하고 의료보험을 비롯한 사회안전망과 교육훈련 혜택을 확대
 - 지난해 10월부터 3개월간 300여개 노동사회단체가 참여하는 사회 대화론회와 노사협상을 거쳐 합의에 성공했지만 5대 노총 중 가장 큰 2개 노총이 대타협에 불참
- 일본의 아베수상도 장기 디플레이 탈출을 위하여 최근 임금인상과 고용유연화에 관한 노사정 타협을 검토(니혼게이자이, 3.24일자)

화되지 않는다는 점이다. 조직 노동자와 비조직 노동자의 이해관계가 다르고 정규직과 비정규직, 대기업 근로자와 중소기업 노동자의 이해관계가 엇갈리고 있으며 이러한 양상은 어느 정도 기업들 사이에서도 나타난다는 점이다. 이와 같이 고용률 제고를 위한 과제들 중에는 노사정 간의 직접 협상과 타협으로 수렴되지 못하고 관련 전문가들의 객관적 분석과 정책적 판단에 맡겨야 할 경우도 많을 것이다. 전통적인 고용노동 분야의 전문성만이 아니라 경제사업, 교육과 복지, 주택과 도시개발 등 매우 광범위한 전문가들의 의견과 판단도 활용되어야 할 것이다.

이런 관점에서 보면 이제야말로 유럽의 사회적 타협 사례만이 아니라 사회적 대화 기구로서의 경제사회협의회가 어떻게 운영되고 있는지를 참고할 필요가 있다. 그리고 노사정위원회는 고용을 중심으로 한 정책협의 기구로 정체성을 바꿔나갈 필요가 있다. 고용동향에 대한 지속적인 모니터링만이 아니라 노사의 의식과 행동을 바꾸기 위한 개혁방안 등을 지속적으로 발굴하고 사회적 합의를 이루어가는 추진 주체가 되어야 한다.

제 4 장

사회적 대화를 통한 고용위기 극복의 선진국 사례와 함의⁵⁴⁾

1. 도입

오늘날 대외적으로는 주기적으로 발생하고 있는 글로벌 금융불안정성이나, 장기화되고 있는 유럽의 재정위기사례가 보여주고 있는 것처럼 반복되고 있는 경제적 불안정성의 증가와 경제활동의 세계화과정 심화의 결과 노동시장 양극화와 고용불안정성이 증가하고 있다. 동시에, 대내적으로는 출산율 저하와 2013년 현재 인구의 11%가 65세 이상인 ‘고령사회’(aged society)진입과 이로 인한 노동시장에 대한 장기적 과급효과로 인하여 고용구조가 큰 변화에 처해있다.

그럼에도, 이러한 상시적 고용위기에 대한 대응 전략은 국가와 지역마다 매우 다양한 실정이다. 특히, 사회적 대화를 통한 고용위기의 극복사례는 다양한 유형이 존재하며 그만큼 다양한 함의를 지니고 있다. 특히, 오늘날 이처럼 심화되어가고 있는 고용위기 현상에 즈음하여 사회적 대화의 유효성에 대한 논의가 새롭게 검토될 필요가 있다. 결론부터 언급하면, 위에서 언급한 주기적으로 반복되고 있는 고용위기나 노동시장 내 장기적 영향이 있는 고용구조변화 그리고 이와 관련된 고용정책 일반 문제

54) 본 연구는 2013년 5월 14일 한국노동연구원 주최로 개최된 「고용의 질과 개선을 위한 사회적 대화의 모색」이란 주제로 개최된 정책토론회에서 발표된 원고를 수정 보완한 것임. 특히, 본문 중 선진국사례 중 최근 프랑스 사례와 관련 사회정책 연구회 손동기박사(한국외대, 사회학)의 언론분석자료(미발표자료)를 참고하였음.

와 관련하여 오늘날 사회적 경제주체가 정부정책결정에 직간접적으로 참여하여 그에 대한 대응방안을 논하는 형태의 사회적 대화는 두말할 것 없이 필수적인 것이라 할 수 있다. 이런 점에서 여러 가지 이유로 우리 사회에서 그간 사회적 대화의 의의나 필요성, 가능성, 그리고 그 전제적 조건 등과 관련 그간 전개된 다양한 논의는 그 유용성보다는 이제 다소 소모적인 상태에 있다고 평가된다.

간단히 말해 이제 사회적 대화를 통해 상시적 고용위기에 처한 노사와 시민사회단체 그리고 정부가 공동으로 대처하느냐, 아니면 정부의 정책결정에 대해 사회적 주체의 참여없이 정부가 책임을 지고 정책을 추진해 가는 것이냐의 차이만 있을 뿐이다. 실질적인 쟁점은 파편화된, 불완전한 고용구조 속에 오늘날 변화하는 정책결정과정과 관련 그간 중앙, 업종, 지역차원에서 구축되어온 사회적 대화를 실질적으로 작동하는 거버넌스(from government to governance)로 발전시키는 문제와 그 과정에서 사회적 대화의 대표성, 민주성, 효율성을 어떻게 담지할 것인가, 그리고 그것을 어떻게 평가할 것인가로 논의의 수준이 발전되어야 할 필요가 있다 하겠다.⁵⁵⁾

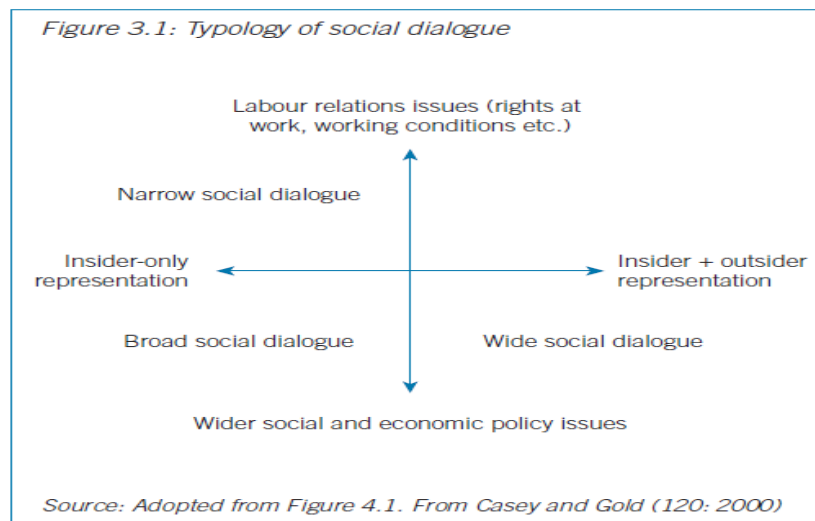
물론 오늘날 모든 사회경제적 이슈를 사회적 대화라는 단일한 방식을 통해 해결할 수도 없고, 또 그것이 효율적이거나 바람직하지 않은 것도 사실이다. 그러나 참여를 통한 정책결정과 함께 정책결정의 책임과 권한의 공유와 분산에 의한 거버넌스 그리고 이를 통해 정책결정의 민주성을 담지하고 효율성을 제고한다는 측면에서 사회적 대화의 유효성에 대한 논의는 중요성을 더해가고 있다. 반면, 아직까지도 사회적 대화의 유용성에 대한 원천적인 논의는 더 이상 큰 의미가 없지 않나 한다. 그 이유는 첫째, 누가 뭐라 해도 사회적 대화는 다원주의 정치체제를 넘어 역사적으로 대표성과 민주성에 기반한 민주적인 정책결정의 진화된 형태라 할 수 있기 때문이다. 둘째, 사회적 대화가 위기 시에 위기극복의 필수적인 수단이라는 점은 수많은 사례를 통해 입증되고 있다는 점이다. 셋째, 사회적 대화는 꼭 그 전제조건이 선행되어야 하는 문제는 아니고 내부의 민주

55) 예를 들어, 오늘날 유럽연합차원에서 일상적으로 전개되는 사회적 대화에 대해서는 다음을 참조. R. Blanpain, 2011, *The European Labour Law*, Kluwer.

하나 토론문화 성숙의 정도에 따라 주체들의 전략적 선택에 의해 가능할 수도 있고 그 성취가 제한적일 수도 있다는 점이다.⁵⁶⁾ 넷째, 오늘날 사회적 대화를 하지 않고 있는 나라와 비교하여 사회적 대화는 노동시장 양극화를 극복하고 고용의 양은 물론 고용의 질 개선을 위해서도 보다 유효한 수단이라는 점이다. 본고는 이런 시각에서 최근 선진외국의 사례에서 엿보이는 사회적 대화 및 고용위기 극복의 주요 사례와 그 함의를 분석 정리하고 우리에게 대한 시사점을 도출하고자 한다.

본 연구에서 중요 분석사례가 되는 국가의 선별기준은 최근 사회적 대화가 주목을 끌고 있는 나라들 중에서 그 제도적 특성과 관련 법률적 기구여부(헌법적기구·법률적기구, 비상설기구)와 주체 중심성여부(노사중심모델, 범 사회적 포럼성격의 모델) 등을 기준으로 선택되었고, 이들 모델 국가에서 전개되고 있는 사회적 대화의 유형과 다양하게 다뤄지고 있는 고용위기나 관련 이슈들을 다각적인 차원에서 비교 검토·분석하고자 하였다.

(그림 4-1) 사회적 대화의 유형



56) L. Baccaro, "What is Alive and What is Dead in the Theory of Corporatism", *British Journal of Industrial Relations* 41(4), 2003, pp.683-706. 참조

2. 고용위기와 주요 외국의 대응 사례

가. 프랑스의 사회적 대화와 현황

최근 프랑스의 사회적 대화 시도와 그 의의는 새롭게 주목되고 있다. 특히, 2011년 프랑스 대통령 선거에서 당선된 올랑드 사회당 정부에 의한 사회적 대화의 추진이 주목을 끌고 있다.

프랑스는 역사적으로 순수 자유시장경제보다는 국가주도형 경제(planification)의 특징을 띠고 있다. 그만큼 공공부문이 차지하는 부분이 크고 재정 및 회계, 고용 등 경제정책에 대한 국가개입이 큰 나라이다. 또한, 사회적 대화가 헌법적 기구로 되어 있으면서도 사실 프랑스는 정작 사회적 대화는 그간 성과가 그리 많지 않은 나라였다. 사회협약모델 중 ‘프랑스모델’은 먼저 역사적으로 정부, 의회정치 및 정당정치에 대한 강한 거부감과 불신감을 표출한 ‘무정부 노조지상주의’(anarcho-syndicalism)가 그 주요한 특성을 이루고 있다. 이처럼 노동시장과 정치영역에서 주체들은 협상과 투쟁을 전면적으로 거부하며 극도의 비합리성을 드러내며 노동조합은 정치적 노선을 중심으로 고도로 정치화되어 프랑스 노동운동이 정당과 협력하는 것을 지체시킨 반면, 이러한 강한 정치노조와 노선중심의 프랑스의 노동운동은 그간 서유럽 국가 중에서 10%미만의 가장 낮은 조직률을 보여 온 주요 이유가 되었다. 노동조합 중 CGT는 가장 전통이 깊은 노조이다. CGT는 원래 노조를 경제단위이자 행정단위로 간주하고 생산자가 직접 통제하는 산업정부적 사회를 이상으로 추구하였다. 따라서, 이 노선에 따라 노조운동은 정당이나 의회 활동을 불신하고 총파업이라는 직접행동과 혁명적 성격을 띠었다. 이런 배경 속에 CGT는 그간 여러 차례 분열을 경험, ‘혁명노선’과 ‘개혁노선’사이의 갈등을 통해 노조는 프랑스 공산당과 연계를 주장하는 세력만 남게 되고, 이에 반대하는 ‘단체협약에 의한 계약’을 주장하는 FO가 별도로 분리되어 독자적인 노조를 결성하였다. 둘째, 프랑스 사회협약 모델의 특징은 혁명적 전통과 대비되는 중류계급의 급진주의와 노조주의가 결합된 ‘공화제적 전통’이라 할 수 있다.⁵⁷⁾ 역사적으로 2차 세계대전 전에 프랑스 정부는 1차 대전의

소용돌이 속에서 군수공장들에 대한 조정위원회와 노동자 대표시스템을 수립하고 기업수준의 협상체제를 구축하였다. 이런 전통 속에 이후 CGT는 자연스럽게 국가의 주요한 정책결정 과정에 참여 기회를 얻고 CGT의 정책은 혁명적 노조지상주의의 계급투쟁적 호전성을 포기한 반면, 통상 산업부의 이니셔티브로 사용자단체측도 국가가 대화 파트너를 필요로 함에 따라 프랑스제조업 총동맹(CGPF)이 결성되었다. 이어 1925년 좌파 연립정부는 국가경제위원회(National Economic Council)라는 정책협의체를 설립하였으나, 좌우의 이념대결은 프랑스 정치지형을 양극단으로 몰아갔고 노사정공생을 어렵게 하였다. 그러나 다시 세계대공황의 여파로 1936년 6월 레오 블룸(Leon Blum)의 중재로 사용자단체(CGPF)와 노조 대표(CGT)가 참여하는 ‘마티뇽 협약’(L’Accord Matignon)을 체결한 역사적 경험을 한 바 있다.⁵⁷⁾

이처럼 이미 2차 세계대전 전에 사회적 대화에 대한 역사적 경험이 있던 프랑스는 전후에 사회적 대화를 헌법적 기구로 발전시키고, 노사단체대표와 각종 시민사회단체 대표로 구성된 ‘경제사회위원회’⁵⁸⁾가 활동하는 등 법·제도적 수준에 관한한 다른 나라를 앞섰었다. 그러나, 사회적

57) 선학태, 사회적 합의제와 합의제 정치: 한국 정치의 지향점 & 서유럽정치의 제도화, 전남대학교 출판부, 2011. 참조.

58) 수잔 밀러, 「프랑스에서의 사회협의 경험에 대한 역사적 조망: 불가능한 파트너십」, in: 조재희외(역), 스테판 버거·휴 콤프스틴(편), 『유럽의 사회협의제도』, 한국노동연구원, 2004, p. 144 참조.

59) 프랑스는 2008년 7월 23일 대통령제 임기를 중임제(임기: 5년, 연임 1회)로 하는 헌법 개정을 단행하였다. 1958년에 제정된 제5공화국 헌법은 그간 모두 24번에 걸친 부분 개정이 이루어졌는데 2008년 개정은 가장 큰 범위에 걸친 것으로 89개 조문에 이르는 헌법 절반가량을 현대화하는 것이었다. 이때 ‘경제사회위원회(CES)’ 규정도 같이 개정되었다. 즉, 기존의 경제사회위원회(Le Conseil Economique et social: CES)는 ‘경제사회환경위원회(Le Conseil Economique, social et environnemental: CESE)’로 환경을 추가 확대 재편되었다. 특히, CESE는 당사자 간 협의 외에 경제, 사회, 환경의 모든 문제에 대하여 정부와 의회에 ‘자문’할 수 있다. 정부는 CESE에 공공재정에 대한 방침을 결정하는 프로그램 법률안과 모든 경제, 사회, 환경 계획 및 프로그램 법률안에 대한 자문을 구하도록 하고 있다(제 70조). 프랑스 헌법은 CESE의 구성 및 기능에 관하여 조직 법률로 정하고 정원은 233인을 초과할 수 없도록 하고 있다. 송영선, 「해외법제뉴스, 프랑스」, 한국법제연구원, 2008. 9. 참조.

대화의 실질 역할과 관련 이들은 국회의 각종 입법과정에서 주로 자문역할을 하는 외에 주요 사회적 이슈에 대한 선도적인 역할은 상대적으로 미약했다. 프랑스에서 사회적 대화의 이러한 모습은 무엇보다 낮은 노동조합 조직률, 고도로 정치화되어 당파적인 노동조합운동, 국가주도의 경제체제, 노사의 낮은 신뢰정도 등에 기인한 것으로 분석된다.

그러나, 최근의 고용위기와 관련한 사회적 대화의 성과를 돌아보면 2008/9년 경제위기시에 프랑스에서는 ‘부분실업기금’과 ‘전직지원제도’가 후술할 독일의 사례에서 유효하게 활용된 조업단축지원금제도와 유사하게 적극 활용되었다. 즉, 프랑스에서는 일종의 조업단축지원금제도로 경기침체시 일감이 줄어 고용조정이 불가피한 상황에서 최저시급 60%를 지원해주는 이른바 ‘부분실업’(chomage technique 또는 chomage partiel) 제도가 활용되었다.⁶⁰⁾ 이 제도는 사용자가 노동자에게 직접 임금을 지급하고 정부로부터(DDTEFP 또는 Assedic) 해당 금액을 반환받는 제도이다. 프랑스는 2009년 이후 애초 연간 600시간(약 4개월)에 한해 임금보전을 해주던 것을 그 지원범위를 전체적으로 800시간(약 5개월)까지 그리고 기타, 섬유나 의류 그리고 자동차부문 등 경기침체에 대외적으로 고도로 노출된 산업부문의 경우 1000시간(약 7개월)까지⁶¹⁾로 넓히고, 그 지원기간과 규모를 확대하였는데 특히, 자동차 및 자동차부품 산업에서 이 제도의 활용이 높았으며 지원기간은 최대 4주에서 최대 6주까지 연속 제공할 수 있다. 이것은 경제위기시 고용정책프로그램의 하나로 그 적용기간, 범위, 수준 등을 두고 사회적 대화의 중요성이 강조되는 부분이다.

또한, 프랑스는 ‘전직계약’(Contrats de transition professionnelle)제도를 통해 경제적 이유로 정리 해고되는 근로자들에 대해 1년 동안 총 임금의 80%를 지원해주는 제도를 운용하고 있다. 특히, 이것은 최근 일련의 우리나라의 대표적인 정리해고 사례들의 경험에 비추어도 크게 비교되고 있는 제도이다. 이 제도에 따라 근로자들은 이 기간 동안 직업훈련을 받게

60) Europe in recession : Employment initiatives at company and Member State level - Background paper, in: 「European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions」, 2009, p. 3 참조

61) 이것은 프랑스에서 주 35시간제하에 28주에 상응하는 것이다. 상동, p. 3 참조.

되는데, 노사 및 고용알선 기관에서 적합한 훈련프로그램을 마련하여 이를 노동자들에게 제공한다. 이것 역시 사회적 대화의 한 유형으로 해석할 수 있다. 이것은 덴마크에서 소극적(passive) 실업급여기간(9개월) 그리고 적극적(active) 노동시장정책과 연계하여 직업훈련을 받는 것을 조건으로 나머지 기간(3년 3개월) 등 최대 총 4년까지의 실업급여를 보장하는 방식과 유사하다.⁶²⁾ 프랑스에서 원래 이 제도는 1,000인 이상 사업장에 소속된 근로자들에게만 적용되었는데 경기침체 시에 전 산업영역으로 확대 적용되었다. 프랑스는 이외에도 1999년부터 노사간 체결된 총괄 단체협약에 기초하여 ‘임금손실이 없는 근로시간단축’(상여금제외)이 이루어지고 있다. 즉, 이 경우 유연한 교대제도와 휴가기간의 연장 등을 통해 조업단축을 하게 되며, 이러한 초기업차원의 단체협약 외에도 기업 또는 사업장 단위로 독일과 유사한 근로시간계좌제도를 통한 유연근로시간 협약이 가동되고 있다.⁶³⁾ 이러한 것들은 다양한 형태의 사회적 대화가 필요한 상황이나 실제 협의가 중요한 사례들이다.

이런 배경 속에 프랑스에서는 최근 2012년 사회당의 프랑스와 올랑드 대통령의 취임 후에 2012년 7월 노사대표, 정부와 지자체 대표 그리고 사회단체 대표 등 총 300여명이 참여하여 ‘사회대토론회’가 개최되었다. 이것은 종전, 90년대 이후 발라뒤어 내각이나 쥐페 내각, 사르코지 정부 등에서 퇴직연금이나 청년실업, 정년연장 등과 같은 이슈에 대해 시도된 사회적 대화와 비교하여 그 취지나 범위가 훨씬 광범위한 차원에서 시도되었다는 점에서 의의가 있다.

특히, 종전에는 정부가 노사대표를 소집하여 정부안을 제출하면서 일정한 기간내 노사간의 합의를 도출할 것을 제안하고, 시한내 합의가 도출되지 않으면 정부안을 추진하여 사회적 대화가 입법추진을 위한 형식적 절차에 불과하다는 비판을 받았던데 비하여, 올랑드 정부의 사회적 대화는 그러한 종전의 사회적 대화 시도와 달리 그 과정(의제설정, 방법, 진행

62) 이호근·김재원, 덴마크 일자리 창출방안에 관한 연구, 한국노동연구원 부설 고성과작업장혁신센터, 2009, pp. 23-45 참조.

63) 윤영모, 경제위기하 유럽에서 국가 및 기업수준 일자리문제 대응 - 미국과 유럽의 일자리 대응 문제, in: 「노동사회」, 통권 142호, 2009년 4월, p. 3 참조.

〈표 4-1〉 프랑스 경제사회환경위원회⁶⁴⁾ 조직과 구성

- 1) 2008년 헌법개정으로 환경분야(33명) 추가: CESE로 명칭 개정, 233명으로 확대. 남녀 위원 동등비율 명시, 위원 임기 5년 1회에 한해 연임 허용.
- 2) 18개 그룹으로 구성 : 청년, 학생, 문화, 과학, 스포츠, 장애인 등 대표들 포괄. 각 그룹당 3명이상 위원
 - 노총1 CFDT Trade Union Group
 - 노총2, CFE-CGC Trade Union Group
 - 노총3, CFTC Trade Union Group
 - 노총4, CGT-FO Trade Union Group
 - 노총5, CGT Trade Union Group
 - 농민, Agriculture Group
 - 수공업, Craft Industry Group
 - 해외동포, Overseas Group
 - 협동조합, Cooperation Group
 - 상호부조단체, Mutual Group
 - 협동조합, Associations Group
 - 경영계, Enterprise Group
 - 학생, 청년운동, Student Bodies and Youth Movements Group
 - 자격증 전문가, Qualified Individuals Group
 - 자유직업군, Liberal Professions Group
 - 환경 및 자연보호, Environment and Nature Group
 - 가족협회, Union National des Associations Familiales (UNAF) Group
 - 미가맹 독립노조협회, Union National des Syndicats Autonomes (UNSA) Group
- 3) 법률에 각 그룹 대표 위원의 선정기준을 명시
 - 233명중 140명은 경제분야(노사정+농민)
 - 60명은 지역, 계층 통합을 고려하는 차원에서 선정(청년, 학생, 은퇴자, 협동조합, 사회문화, 스포츠 등)
 - 33명은 환경 및 자연보호 분야

계획 등), 조직과 참여범위 그리고 목표 등에서 범사회적 대화체제의 강화를 특별히 표명하고 있어 주목을 끌고 있다.

이 사회대토론회는 향후 매년 개최될 예정이며 진행과정에 대한 결산을 발표·공유하고 같은 방식으로 다음 해의 계획을 수립하게 된다. 이처럼, 올랑드 대통령은 2012년 6월 12일 ‘경제사회환경위원회’를 방문하여

64) 박영삼, 사회적 대화기구의 제도적 발전과정, 미발표자료참조, p. 7~8 참조

전체 집권기간에 걸친 사회적 대화에 대한 추진 의지를 표명한 바 있다.⁶⁵⁾

이들간의 사회대토론회이후 노사대표성을 인정받은 5개의 노조(CGT, CFDT, FO, CFTC, CFE-CGC)와 3개의 사용자단체(Medef, CGPME, UPA 등)등이 참여하고 선정된 7개의 주제별 원탁회의와 관련있는 단체 일 경우 사안에 따라 Sud Solidaires, FSU, UNSA 같은 소수노조들과 사용자단체인 Usgeres, 농업부문(FNSEA), 자유직종(UNAPL), 임시직종(patronat de l'interim)관련 단체도 초청하여 노사단체의 참여를 확대하였다.⁶⁶⁾

사회대토론회는 7개 주제영역에서 토론하고 로드맵을 도출하는 방식으로 진행되었고 사회적 로드맵에 합의하였다. 7개 주제영역은 <표 5-2>와 같다.

이후 노사간의 본격적인 대화에 앞서 노동조합측은 2012년 9월에 사용자단체에 다음과 같은 사항을 제안하였다.⁶⁷⁾

65) 올랑드대통령은 “사회적 대화는 하나의 문제이거나 해결책이 아니라 하나의 관문이며, 결정과정에 있어 하나의 난관이 아니다. 사회적 대화는 자유롭게 결정을 내릴 수 있도록 하며, 결정을 완전히 수용하도록 하여 효과적으로 결정을 집행할 수 있도록 한다’고 사회적 대화의 의미를 제기하였다. 또한 ‘사회적 대화는 지속적이고 일관적인 과정이어야 한다. 이러한 이유로 정부가 구현하는 정책에서 뿐만 아니라 우리의 헌법에도 명시할 것을 제안한다. 지위, 직장, 생활조건, 근로자와 그의 권리, 또한 기업을 변경하는 어떠한 법도 보다 정확하게는 어떠한 예비법안이나 제안도, 대표 단체의 예비합의 없이 설정되거나 채택될 수 없다. 이것은 또한 여기에서 진행될 사회대토론회의 정신이기도 하다.”고 주장하여 사회적 대화 위상과 사회대토론회의 성격을 제기한 바 있다. 이런 사회대토론회는 지난 1997년 사회당의 조스팽 정부 역시 ‘고용, 임금, 노동시간’에 대한 전국토론회(conférence nationale sur l’emploi, les salaires et temps de travail)를 진행한 바 있었던 것에 비교된다. 그러나, 당시 35시간 노동제 도입을 둘러싼 논란으로 이 토론회는 매년 개최하겠다는 의도와 달리 1997년 10월 단 한차례 개최된 후 중단된 적이 있다. 손영우, 프랑스 사회당 정부의 ‘사회대토론회’의 내용과 의미, in: 「국제노동브리프」, 한국노동연구원 2012년 11월호, p. 30 및 p. 41~42 참조.

66) 손영우, 상동 p. 32참조.

67) 2012-13년 최근 프랑스 사례의 주요 내용 및 각종 언론보도 등(p. 9-14)에 대해서는 손동기박사(한국외대, 사회학, dongkison@hotmail.com)의 언론기사 및 노동단체 홈페이지 자료 요약자료(미발표)를 참고함; 출처로 언론자료는 Le Monde.fr avec AFP, 14.09.2012, L’express, 04/09/2012. 노조는 CGT, CFDT 등 홈페이지 참조: <http://www.filpac-cgt.fr/spip.php?article4529>,

〈표 4-2〉 사회대토론회의 7개 원탁회의 주제와 담당장관 및 로드맵 주요 합의 내용⁶⁸⁾

주 제	담당부처	로드맵 합의내용
일자리 개발, 청년고용 우선 (Developper l'emploi et priorite l'emploi des jeunes)	노동부 장관: 미셀 사팽 (M. Sapin)	총론: 사회적 대화(헌법수준에서의 라 르쉐법 평가, 기업내 의무교섭의 합리 화, 노사위원회 재정투명성, 상급노조직 책과 활동가경력 인정, 기업운영기구내 근로자위치, 노조대표성과 사용자단체 대표성, 재정투명성 등) 제1의제: 고용(미래고용, 고용안정화, 세대계약, 빈곤퇴치, 불법노동, 2011년 청년고용관련 전국협약, 장애인고용, 직 업경로안정화, 2008년 노동시장 현대화 협약, 기업공공지원 등)
평생 교육훈련과 능력개발 (Developper les competences et la formation tout au long de la vie)	직업훈련담당 장관: 티에리 르팽탱 (T. Repentin)	제2의제: 직업훈련(개별 교육계정, 진로 공공서비스 등)
공정하고 효과적인 보상시스템 보장 (Assurer des systemes de remuneration justes et efficaces)	경제부장관: 피에르 모스코비치 (P. Moscovici)	제3의제: 보상(최저임금, 경영진의 과도 한 보상, 재정출자와 근로자저축관련 조치 등)
직장내 삶의 질 향상과 평등 도달 (Attendre l'egalite professionnelle et amelorer la qualite de vie au travail)	여권부 장관: 나자 발로-벨카셈 (N. Vallaud-Belkac em)	제4의제: 직장평등과 직장내 삶의 질 (남녀평등, 직장평등과 직장내 삶의 질, 직업분류 분석, 기업의 사회적 평가)

<http://cgtrandstad.com/spip.php?rubrique4> ;

http://www.cfdt.fr/upload/docs/application/pdf/2013-01/ani_du_11_janvier.pdf,

http://www.cfdt.fr/jcms/prod_123509/tout-savoir-sur-l-accord,

<http://www.cgt.fr/Pourquoi-l-ANI-ne-doit-pas-etre.html>

68) 같은 곳, pp. 33-37 표 재정리

〈표 4-2〉의 계속

주 제	담당부처	로드맵 합의내용
산업재건의 조건 충족 (Reunir les conditions d'un redressement productif)	산업재건부 장관: 아르노 몽트부르그 (A. Montebourg)	제5의제: 생산증대(경쟁력 특구, 산업경쟁력 등)
사회보장과 퇴직연금의 미래보장 (Assurer l'avenir des retraites et de notre protection 내차민)	복지부장관: 마리솔 투렌 (M. Touraine)	제6의제: 사회보장(사회보장 재정마련, 퇴직연금 등)
공공부문 근로자와 함께 공공부문의 현대화 (Moderniser l'action publique avec ses agents)	국가개혁장관: 마릴리즈 르브람슈 (M. Lebranchu)	제7의제: 공공부문(직업위험방지, 노조 수단관련 개혁, 재정출자와 근로자 측 관련 조치, 직업평등, 공공정책검토의 결산, 공공서비스의 임무, 직업경로와 경력 등)

자료: 손영우, 프랑스 사회당 정부의 '사회대토론회'의 내용과 의미, in: 「국제노동브리프」, 한국노동연구원 2012년 11월호, pp.33-37 표 재정리

1. 노동시장 불안정 개선을 위해 노력할 것
2. 경기적인 불확실함에 일자리를 유지하기 위하여 노력할 것
3. 해고절차를 안정화 시킬 것
4. 고용과 생산활동의 변화를 예측할 것
5. 부지의 보전을 조직화할 것 등

한편, 그 이전에 올랑드대통령은 유럽항공우주방위회사(EADS)와 프랑스철도회사(SNCF)의 대표를 지낸 진보성향의 루이 갈루아를 2012년 6월 투자자문각료회의(l'investissement en Conseil des ministres)의 상임고문으로 임명하고 프랑스 기업의 경쟁력을 제고하기 위한 방안을 마련하여 프랑스정부에 보고토록 하였다.⁶⁹⁾ 이에 따라 동 회의의 상임고문에 임

명된 루이 갈루아에 의한 이른바 ‘갈루아 보고서’⁷⁰⁾가 작성되었는데, 이 보고서는 세계시장에서 현저하게 저하된 프랑스 기업의 경쟁력제고⁷¹⁾를 위해 취해야 할 권고사항을 2012년 11월 5일 정부에 제출하였다. 그러나, 이 보고서는 발표되기 이전에 그 주요 내용이 유출되어 노사는 물론 정부의 각료 등으로부터도 비판의 대상이 되었었다. 즉, 그 원보고서 권고안의 주요 내용은 프랑스기업의 경쟁력 제고를 위하여 충격요법으로 2-3년 내 사측분담금 20억유로 노측분담금 10억유로 등 총 30억 유로에 상당하는 사회분담금의 경감과 함께 공공지출의 삭감을 권고하는 내용이 포함되었었다. 즉, 기업에 부과되는 세금을 줄이고 정부의 공공지출 비용을 낮추어 약 300억 유로 즉, 프랑스 국내총생산의 1.5%에 해당하는 비용을 절약토록 하여야 한다며 이를 경쟁력을 위한 ‘쇼크’라 불렀다.⁷²⁾ 또한, 1999년 조스팽정부에 의해 제정된 주35시간 노동시간 노동법을 폐지하고 기업이 노동시간을 선택하는 것을 가능토록 하는 방안을 포함하고 있었다. 한편, 경쟁력강화를 위하여 축소된 세수는 사회보장제도 재정을 위하여 부과되는 일반사회보장분담금(CSG) 및 부가가치세인상을 통해 그리고 디젤에 환경세부과를 통해 감축비용을 보전한다는 것을 대안으로 제

69) 이와 유사하게 2002년 독일에서는 당시 사민당 우파정부의 수상인 슈뢰더 총리가 Volkswagen사의 노동이사를 지낸 바 있던 P. Hartz를 위원장으로 임명하여 노동시장 현대화 관련 보고서를 제출토록 하고 이것이 이른바 ‘Hartz 위원회’로 현재 독일 경제의 기초가 된 것으로 인식되고 있는 것에 비교된다. 즉, 독일에서는 당시에 논란이 많았던 이른바 Hartz개혁(주로 1인 기업을 육성하고, 실업부조와 공적부조를 통합하고 파견회사를 설립하고, 행정적으로 이것을 지원하기 위하여 노동청의 조직을 전면개편하고, 기업에 세액감면과 같은 조치)은 주로 공급중심의 개혁조치였다. 이와 유사한 방향에서 10년 뒤에 프랑스에서 기업의 경쟁력제고를 위한 세액감면과 노동시간단축법 개정과 같은 노동법 개정이 포함된 권고안인 루이 갈루아 보고서가 시도된 것은 흥미 있는 비교가 되고 있다.

70) 갈루아보고서관련 자료는 다음을 참조. <http://tempsreel.nouvelobs.com>

71) 프랑스 기업의 경쟁력에 대한 논쟁은 현재 프랑스 산업이 처한 상황 때문이다. 즉, 유로존에서 프랑스의 탈산업화가 빠르게 진행되고 있는데, 기업의 폐쇄와 함께 노동자 75만명이 일자리를 잃고 있는 상황에서 올랑드 정부는 성장과 고용창출이 최대의 과제가 되었고 그 핵심에 기업의 경쟁력제고가 있다고 보고 갈루아 보고서를 작성토록 하였던 것이다.

72) 그러나, 이러한 조세감면과 공공지출의 축소가 오히려 그만큼 구매력을 떨어뜨려 경쟁력을 오히려 하락시키게 될 것이라는 반론도 제기되었다.

시하는 것이었다. 동시에, 노동계의 지지를 확보하기 위하여 기업의 이사회내에 투표권을 주고 경쟁력관련 광범위한 협상을 시작할 것을 제안하고 있었다.⁷³⁾ 그러나, 이런 내용은 상당한 논란을 거치며 다음과 같은 내용으로 정부에 보고되었다.

- 기업 경쟁력 단계적 상승 및 충격적 조치
- 1. 연구개발 세액공제, Dutreil 법안의 안정화, 청년혁신기업에 사회적 우대 조치, 지방기업 고정투자에 과세하는 지역경제 기여세, 중소기업 투자촉진법안 등 임기내 5개 안정화 방안
- 2. 5000명 이상 기업 이사진에 투표권을 갖는 피고용인대표 4인 이상 임명
- 3. 기업의 사회적 플랜에 노동자들이 대처할 수 있도록 하는 기업내 ‘미래 전망위원회’(Commissariat à la Prospective)설치
- 4. 최저임금 3배선까지 사회적 분담금중 경영주 분담금 2/3와 피고용인 분담금 1/3을 국가부담으로 이전
- 5. 셰일가스 추출을 위한 기술개발 및 환경오염을 유발하지 않는 기술 연구
- 6. 수출관련 어음 및 보증조건 완화 공공 직접대출제 구축
- 7. 공공연구 예산 및 혁신예산 안정적 확보
- 8. 정부사용부품 및 기술 조달 비용 2% 중소기업 신기술 시제품으로 구입 (영국의 SBRI와 미국의 SBIR모델참조)

이어 기업의 조직과 중소기업의 촉진을 위해서 다음의 조치가 필요함을 권고하고 있다.

- 기업조직의 최적화
- 1. 중소기업은행(BPI)내 의결권없는 우선주로 구성된 상품개발
- 2. 중소기업(PME) 성장을 위한 조치의 조직화로 중소기업법 구상
- 3. 대기업에 대한 정부지원을 대기업의 납품업체 및 하청업체와의 연계역량에 따라 결정
- 4. 전국산업컨퍼런스(CNI) 부문위원회의 이용과 거버넌스 강화
- 5. 지역 사회적 대화 촉진뿐만 아니라 산업발전과 혁신 활성화를 위해 상이한 지역 조직들의 활동을 연결할 책임 부여

73) 국제노동재단, 프랑스 갈루아 보고서: 기업 경쟁력 제고를 위한 보고서, <http://www.koila.org>. 참조. 기타, www.directmatin.fr, www.lepoint.fr, www.lemonde.fr, www.liberation.fr 관련 기사 참조

또한 산업정책수단과 관련 사회적 파트너들의 참여를 다음과 같이 강조하고 있다.

○ 산업정책수단의 개선

1. 기업·지역·국가차원의 기술 및 직업교육 거버넌스에 기업의 체계적 참여
2. 실습과 교육을 병행하는 순환 직업교육의 배가
3. 사회적 파트너들에게 직업훈련관련 계좌운영방식 제고 요구
4. 기업간 채무관련 보고서 등 회계계정 회계감사위원 의견 첨부 의무 부과
5. 혁신지원 강력한 투자 필요기업에 자본-투자 부문 민관제휴확장 중소기업은행(BPI)역량 배가

그 외에 동보고서는 ‘유럽산업정책을 위한 전략’과 ‘새로운 사회협약의 창안’ 등을 권고하고 있다. 그러나, 논란이 되었던 주35시간 근로시간법의 폐지 등은 최종보고서에 포함되지 않았다.

이러한 내용 등을 중심으로 노동부의 주도로 노조측과 경영주사이에 2012년 12월 19일 협상(M. Sapin 장관 본인은 불참)이 진행되었다. 올랑드 정부는 노동단체 대표단과 경영진 대표단이 2012년 말까지 협상 타결을 이룰 것을 요구했고, 이것이 이루어지지 않을 경우 행정부가 자체적으로 결정을 내릴 것이라고 밝혔지만, Michel Sapin 장관은 2013년 1월말까지 그 협상시한을 다시 연장하였다. 결국 2013년 1월 11일 사회적 파트너들 즉, 사용자측(Medef)과 노동조합측(CFDT, CFTC, CGC)이 ‘고용관련협약’에 서명하고 이후 관련 후속절차에 들어가게 되었다. 그러나 노동조합 중 FO와 CGT는 이 협약안이 기업 활동에 더 많은 자유를 주고 있으며 노동조합 측에 불리하다며 서명에 반대하고, 좌파전선의 Jean-Luc Melenchon은 이 협약의 내용은 후퇴한 것이며 대기업에서 일하는 노동자들의 노동환경을 악화시킬 것이라고 비판하고, CGT는 이 협약이 유연화를 증가시키고 고용주에게 해고의 자유를 노동자에게 불안정을 증가시킬 것이라고 비판하는 등 CGT, FO, FSU 그리고 Solidaries 등 단체는 반발하고 있는 중이다.⁷⁴⁾

74) 손동기, 상기 요약 참조.

다음은 특히, 고용관련 협약(l'accord sur l'emploi)의 주요 쟁점들이다⁷⁵⁾.

- 해고: 경제적 사유로 인한 집단적 정리해고의 기준과 관련 법원의 개입을 제한하고, '고용보호계획'(PSE: plan de sauvegarde de l'emploi, 종래 plan social)을 폐지하거나 이를 금전보상인 손해배상으로 대체하고자 하였다. 향후 PSE의 내용과 절차는 다수의 동의나 이사회와 승인대상이며, PSE의 내용과 절차에 관한 법원의 판단도 가능하다. 근로자가 해고사유에 동의하지 않을 경우 법원에 권리구제신청을 할 수 있으나 종래에 비하여 그 신청기간이 짧아졌다. 또한 해고되는 노동자들의 배치전환 순위는 '직업적 능력을 우선하여 판단'할 가능성이 논의되었다.
- ※ PSE는 노동법 L. 1235-10, L. 1235-12의 규정에 따라 사업주책임으로 수립되고, 작성되며, 실시된다. 즉, 50인 이상 근로자를 고용한 기업에서 경제적 사유로 10명 이상의 근로자를 한 달이내 기간에 해고하고자 하는 경우 PSE 작성은 사업주의 의무사항이다. PSE는 해고근로자의 수를 줄이며, 해고를 피하려는 것이 궁극적인 목적이다. 따라서, 사업주는 PSE를 통해 인사이동, 노동시간단축이나 조정등과 같은 해고회피 조치를 우선하여야 한다. 또한, 사업주는 내부에서 재취업제공, 구직을 위한 부속조치, 창업지원, 직업교육 또는 전직지원 등과 같은 기업 내 외부로의 재취업계획을 제출하여야 한다. PSE는 정보제공과 자문(노동법상 규정: information-consultation sur le PSE)절차의 한 부분으로 이를 기업위원회(종업원평의회)에 제출하여야 한다. 이를 제출하지 않고 진행되는 해고는 효력을 갖지 못한다. 정보와 자문절차가 종료되고 고용보호계획이 확정되었을 시에 사업주는 이를 근로감독관 뿐만 아니라 근로자들에게 공시하여야 한다.
- 조정: 목적은 해고관련 소송을 빠른 시간 내에 해결하도록 하는 것이다. 분쟁조정위원회는 첫 조정의 면담에서 사업주가 근로자에게

75) 고용관련 협약의 자료는 다음을 참조. www.lemonde.fr 및 www.directmatin.fr.
손동기, 상동 번역 재인용

일괄적 보상금을 지급함으로써 분쟁을 끝낼 수 있으며 그 보상금은 근로자의 근속 연수에 따라 차등적으로 결정된다.

- 고용유지협정: 이것은 심각한 경제적 위기에 직면한 기업이 급여를 인하하거나 노동시간을 단축할 수 있도록 하는 것이다. 대신에 기업들은 해고를 단행하지 않겠다고 약속해야 한다. 고용유지협정은 적어도 직원의 50%를 대표하는 노조(들)의 찬성을 필요로 하며 협정은 최대 2년까지 가능하다. 변경되는 노동조건을 받아들이기를 거부하는 노동자는 해고되며 사업주는 그들에게 ‘부수적인 조치’(des mesures d’accompagnement)를 제공하여야 한다. 그러나 이 부수적 조치는 경제적 사유에 따른 집단해고 시 기업이 취해야 할 재취업 제공의무 조항만큼은 강하지 않다.
- 기업내부이동: 기업은 필요할 경우 노동자의 직위 이동이나 전환배치를 강제할 수 있다. 기업의 이러한 전환배치 명령을 거부하여 해고시, 기업이 그 이유를 개인적 사유로 인정할 경우 해당 근로자는 재취업조치권을 가진다. 그러나 이 경우 사업주에게 부과되는 의무는 경제적 해고로 인한 노동자의 재취업조치보다는 약하다. 프랑스에서는 기업이 경제적 상황악화를 이유로 해고를 단행할 경우 근로자의 재취업권을 노사협약으로 정하고 있다.
- 잔여실업수당 승계(Droits rechargeables): 이 제도는 근로자가 실업시 지금까지 실업수당은 전전 직장의 근무기간 및 급여의 수준과 관계없이 직전 직장의 근무기간 및 급여에 따라서만 책정되었으나 근로자의 직업경로를 반영하여 실업수당을 책정토록 한 것이다. 이 제도는 협약의 협상 시에 새롭게 대두된 내용은 아니고 이미 오래 전부터 노동조합 측에서 주장하여 온 내용이다. 예를 들어, 근로자가 6개월 근무하고 실업상태에 빠졌다가 4개월째 다시 취업되어 7개월 기간제 근로계약을 맺어 근무한 이후 다시 실직하게 되는 경우 지금까지는 전전 기간의 2개월 잔여기간의 수당은 미지급되고 직전 7개월 고용기간만큼만 실업수당이 지급되었으나 이 잔여실업수당 승계에 따라 잔여 2개월 수당과 기타 기간제로 근로한 직전 7개월 전체 기간 동안 수당이 각각의 수당기준에 따라 계속 지급되

도록 하는 것이다.

- 건강보험 보조수당(*complémentaire santé*)의 전면화: 기업은 근로자의 보조의료비 부담의 보상을 위하여 상호공제조합이나 보험 등과 하나를 체결하여야 한다. 그 재정은 근로자와 기업이 반반씩 부담하며 실직근로자의 경우에도 현행 9개월에서 향후 1년까지 보장 받을 수 있도록 하고 있다.
- 파트타임 근로(*Temps partiel*): 단시간 근로자의 고용 불안정성을 줄이기 위하여, 26세 이하의 학생과 특수고용의 경우를 제외하고, 단시간 근로의 경우 1주당 근로시간이 24시간 미만 정할 수 없도록 하였다. 단시간 근로계약이외 추가되는 근로시간에 대해서는 시간당 10%의 초과근로수당을 지급토록 하였다. 그러나 근로자가 복수의 사업주를 위하여 일할 경우, 즉 여러 직장에서 일할 경우 근로시간은 적어질 수 있다.
- 기간제 근로계약(*CDD*): 3개월 미만 단기 기간제 근로계약을 체결하는 경우, 사업주 측에 높은 분담금이 부과된다. 단 계절적 고용과 대체기간제 근로계약(*CDD de remplacement*)의 경우는 예외이다.
- ※ 즉 세금부과와 관련 기간제 근로계약의 경우 특정기간의 실업보험료 분담금이 증액될 예정이다. 즉 1개월 미만 기간제 근로자의 경우 7%(3%p 인상), 1-3개월까지 5.5%(1.5% 인상), 기타 기간제 근로(*CDD*)의 경우 4.5%(0.5%p 인상)로 10년 전부터 강한 증가추세를 보이고 있는 단기계약을 억제하는데 있다. 특히 청년층을 위한 지속적인 일자리(기간제가 아닌 무기근로계약(*CDI*))의 공급을 촉진하고자 한다. 26세 미만인 자와 근로계약을 체결하는 경우 기업은 3개월 동안 실업보험의 사업주 부담금(채용 26세 미만근로자에 대한 부담금)이 면제된다(소규모 기업의 경우 4개월). 그런데 이러한 조치는 현재 논란이 지속되고 있다. 즉 이처럼 세금부과 방식에 의한 단기계약의 규제는 경기가 심하게 악화된 시기에는 고용창출효과를 제한할 수 있다는 의견이 제기되고 있다. 또한 사업주는 좀 더 비용이 드는 기간제 근로계약에 의존하는 대신에 기존 노동자의 노동시간을 늘리는 방법으로 대응할 수 있으며, 또 이것이 과중부담의 원칙

에서 제외되는 파견근로(intermaire)의 증가로 이어질 수 있다는 주장도 제기되고 있는 실정이다.

- 직업교육 계정: 노동시장 진입 시부터 은퇴시기까지 모든 사람은 직업교육관련 계정을 갖도록 한다.
- 노동자 대표성과 정보접근성: 고용안정협약에 따라 노동자대표 및 노조대표가 참조할 수 있는 기업관련 정보를 구축하여야 한다. 이 정보는 기업의 전략적 옵션에 대한 노동자교육을 목적으로 한다. 그것은 회사의 재정상태 등에 관한 정보를 담아 노동자들이 사업주의 경영방향에 대해 예측 할 수 있도록 하는 것이다. 또 1만명 이상(국내외) 혹은 5,000명(프랑스국내)의 직원을 고용하고 있는 대기업은 의결권을 가진 이사직 두 석을 노동자에게 할당하는(즉, 독일의 노동이사에 비유되는) 프랑스식 공동결정권을 시사하고 있다.

이러한 프랑스 올랑드대통령의 이니셔티브로 전개되고 있는 사회적 대화는 노동시장 유연화, 공공부문 개혁을 둘러싸고 노사간의 논쟁이 치열한 상황이다. 그러나 사회대토론회와 로드맵에 대한 논의를 전후하여 사회적 대화 자체를 전반적으로 찬성하는 분위기가 지배하였다. 단, 노동조합 중에서 노사 단체교섭을 강조하는 FO는 올랑드대통령의 ‘노조의 자유와 교섭의 자유를 침해하는 사회적 민주주의에 대한 모든 헌법화’를 반대하는 한편, 최저임금인상, 공무원채용 확대 등을 요구하였고, 사용자 측은 반대로 유연안정성(flexisécurité)에서 노동시장 유연성 증대에 관심을 갖고 있는데, 정부는 비정규고용의 비용을 높이고, 해고납용을 규제하며, 이윤이 발생하는 작업장을 폐쇄할 경우 새로운 사용자를 찾아 인계할 의무를 사용자에게 부과하는 방향에서 고용안정화교섭을 제안하고 있어 이에 대해서 사용자측이 반대 입장을 나타내고 있는 실정이다.⁷⁶⁾ 즉, 노동시장 유연화와 해고 규정 등을 논의 할 고용안정화(sécurisation de

76) 그럼에도 사회대토론회는 로드맵과 함께 신속한 후속 일정을 진행하였다. 즉, 세대계약, 퇴직연금개혁, 해고와 과대임금 관리, 최저임금, 직업평등이 첫 주요 논의 주제로 이 가운데 세대계약(contrat de génération)에 대한 노사합의가 있었다. 이례적으로 5개 노조와 3개 사용자단체 모두가 합의한 이 계약은 12월 12일 장관협의회에 입법안으로 제출되고 2013년 초 의회통과가 추진되었다. 손영우, p. 39참조.

l'emploi)와 공공부문 개혁과 같은 문제에서 합의가 어려운 실정이다. 또한 노동조합측 대표로 CGT내부의 지도부 교체로 사회적 대화에 새로 전개되는 환경과 사용자측에서도 상대적으로 기간제 근로계약(CDD)을 다수 고용하고 구조조정이 빈번하지 않은 중소기업과 해고와 구조조정에 대한 이해가 많은 대기업간 이해 차이의 조정이 쉽지 않은 부분이 있다.⁷⁷⁾ 그럼에도, 올랑드정부가 사회적 대화를 단지 개별적인 고용, 임금, 노동시장 정책의 도입을 위한 수단이 아니라, 주요한 국정운영방식으로 이해하고 노사의 참여를 유지하기 위하여 노력하고 있다는 점이 특히 주목되고 있다.

나. 독일의 사회적 대화와 현황

2008/9년 글로벌 경제위기시 독일의 고용위기 대책과 사회적 대화의 경험은 사회적 대화의 실질적 응용이라는 점에서 중요한 시사점을 주고 있다.

즉 2008/9년 경제위기 시에 각국이 취한 고용안정 조치는 매우 다양하였다. 특히 각국은 경기침체나 노동시장 내에서 '피할 수 없는 경우'에 이를 대비한 다양한 고용안정 대책을 구비하고 있는데 2008/9년 글로벌 경제위기를 경과하며 각국의 노동시장 현황은 명암이 크게 엇갈렸다. 즉 이 시기 공통적으로 산업생산과 국민총생산 등이 전반적으로 크게 하락하였다. 그런데 일부 국가의 경우 산업생산은 물론 고용지표도 크게 동반하락한 나라가 있는가 하면, 어떤 나라의 경우 경기침체와 산업생산 하락에도 불구하고 고용지표가 상대적으로 양호한 나라가 있었다. 후자의 경우에 최근 노동시장이 상당히 안정적인 것으로 평가되고 있는 독일의 현황과 그 대응방안은 크게 주목을 끌었다. 그 중에서도 특히 고용정책상 상당한 실질적인 성과를 거둔 것으로 평가되고 있는 독일의 주요 고용안정 조치와 사회적 대화의 역할을 세부적으로 살펴보고자 한다. 90년대 한때 통일

77) 중소기업사용자총동맹(CGPM)은 Medef가 노조단체와 기간제 근로계약에 대한 세금부과와 해고와 구조조정에 대한 법률적 완화 간의 모종의 거래를 했다는 의심을 제기한 바 있다. 상동 자료, p.41 참조

후유증으로 인한 다양한 사회경제적 이슈와 5백만이 넘는 실업자로 만성적인 고용위기의 나라로 평가되던 독일이 오늘날 어느 나라보다도 성공적인 고용안정 시스템을 갖춘 것으로 평가되고 있음은 실로 격세지감이라 할 수 있다. 오늘날 “German (Labour Market) Miracle”⁷⁸⁾이라고 지칭되기조차 하는 이 나라의 고용안정망 핵심과 경제위기시 기타 국가에서 취하여진 유사한 여타 주요 고용안정 장치들을 비교·분석하여 보고자 한다.

1) 독일의 고용안정 대책

결론부터 얘기하자면, 독일은 경기침체 시 고용위기에 직면하여 노사간 직접교섭과 동시에, 중앙단위에서 고용과 사회보장관련 주요 사회정책 이슈에 대해 사회적 대화를 통해 위기과정에 상대적으로 효과적인 대응을 한 것으로 평가된다.⁷⁹⁾

독일은 먼저 ‘산업별 수준’에서 노사간 단체협약을 통해 ‘근로시간단축’(Arbeitszeitverkuerzung)을 시도하고, ‘기업차원’에서는 ‘근로시간계좌제’(Arbeitszeitkonto)와 휴가기간 연장 등 다양한 유연노동시간 제도를 활용하며 고용위기에 대응하고자 하였다. 다음으로 ‘국가차원’의 임금보전조치로 이른바 ‘조업단축지원금’(Kurzarbeitergeld)제도가 활용되었는데, 이것은 정부가 도입한 노동시장 제도로서 경제위기시 단체협약으로 정한 노동시간을 보장할 수 없을 경우, 그 부족분을 정부가 실업보험 등으로 보장해주는 제도라 할 수 있다. 2008년 하반기부터 경기침체에 그러한 보조금지급은 6개월에서 18개월로 연장되었는데, 보조금 지급의 요건으로 기업은 잔업의 폐지와 근로시간계좌제의 적용된 근로시간을 다

78) Michael C. Burda and Jeniffer Hunt, What Explains the German Labour Market Miracle in the Great Recession?, in: Brookings Papers on Economics Activity, Spring 2011 참조.

79) 독일의 2008-9년 사이에 사회적 대화와 고용위기 극복대책은 필자의 다음의 분석에 근거한 것이다. 이호근(2012), 「정리해고 등 기업의 고용조정과 독일의 ‘조업단축지원금’제도의 고용안정망 역할에 대한 고찰」, 『노동정책연구』 12(3): 177~214. 참조

소진하였을 경우에 그 적용대상이 되었다. 통계적으로 보면 매우 인상적으로 2008년 10월-12월 동안 연방노동청(BAA)의 이 지원기금 혜택을 받은 근로자의 수가 5배 이상 크게 증가하였다.⁸⁰⁾ 여기서 주목되는 점은 이 지원금의 지급기간을 24개월까지 연장하는 방안을 사회적 대화인 노사정 협의로 도입하는 등 경기침체기 이 조업단축지원금은 매우 중요한 노동정책 수단으로 활용되었다.

독일은 최근 유로경제권이 재정위기 등 상당한 어려움을 겪고 있음에도 불구하고 안정적인 경제성과와 고용성적을 보이고 있어서 주목되고 있다. 특히 독일은 2008/9년 경제위기를 경과하면서 고용안정시스템으로서 관련 노동시장 수단을 적극 활용하며 고용안정제도가 상당한 효과를 발휘한 것으로 평가되고 있는데,⁸¹⁾ 이러한 독일의 고용안정 시스템을 요약하면, 첫째, 최초의 전략적 대응조치로 노사간의 직접적 단체교섭을 통한 ‘근로시간단축’(Arbeitszeitverkuerzung)의 모색, 둘째, 가용한 ‘장기근로시간계좌’나 ‘평생근로시간계좌’ 등 중층적인 ‘근로시간계좌제’(Arbeitszeitskonto)등 사업장 수준의 다양한 활용 가능한 조치를 통한 고용안정 노력, 셋째, 이것이 소진되었을 때 사회법(SGB: Sozialgesetzbuch)상 6개월 한도로 법률적 권리⁸²⁾로 명문화 되어있는 고용지원제도인

80) 연방노동청(BAA)에 따르면 이 조업단축지원금은 2008년 10월 52,000명, 2009년 11월 137,000명, 12월에는 295,000명으로 불과 3개월 만에 무려 5배 이상 크게 증가하였다. 10월에 최초로 조업단축지원금을 신청한 BOSCH사는 Baden-Wuerttemberg 공장과 Bamberg 공장의 총 3,500명 근로자의 근로시간을 6개월동안 50% 축소함에 따라 조업단축지원금을 신청하게 되었다. 완성차로서는 Daimler사를 비롯하여 BMW의 Muenchen공장, Ford사의 Koeln공장, Opel사의 Eisenach 공장 등에서 조업단축이 실시되었다. 특히, Daimler 공장들은 2009년 1월 12일부터 3월 31일까지 전체 근로자 28,000명의 2/3가 그리고 같은 기간에 Unterturkheim 공장에서는 전체 18,000명 근로자 중 10,000명의 근로자가 이 조업단축지원금의 수혜자였다. Europe in recession : Employment initiatives at company and Member State level - Background paper, in: 「European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions」, 2009, p. 4 참조.

81) Europe in recession : Employment initiatives at company and Member State level - Background paper, in: 「European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions」, 2009, pp. 3-4 참조.

82) 이러한 독일의 조업단축지원금제도는 최근 개정보완된 우리 고용보험법상 고용

‘조업단축지원금제도’(Kurzarbeitergeld)의 적극적이며 포괄적인 활용과 이 단계에서 노사정 사회적 대화를 가동한 법적 기간제한의 탄력적 재조정 시도, 넷째, 임금과 고용안정을 교환하는 ‘양보교섭’(Concession Bargaining), 그리고 다섯째, 마지막 최후의 수단으로 ‘노사합의에 의한 고용조정’ 등의 프로그램을 순차적으로 가동시키며 노사와 정책담당자가 고용위기 시에 공동 대응하는 등 다른 국가에 비하여 매우 조직적이며 체계적인 조치를 취했다는 점이다.

우선 독일 고용정책상 해법의 가장 핵심은 근로시간을 유연하게 조정하면서도 그로 인한 근로자의 소득상실을 다양한 방법을 통해 보전하여 근로자들의 실질임금을 보장하는 시스템에 있다고 할 수 있다. 고용안정과 근로시간단축을 연결시키려는 제도가 그 핵심이다. 우선 산별 수준에서 근로시간단축에 대한 노사합의와 기업과 개인수준에서 근로시간계좌제의 결합이 고용안정에 상당한 기여를 한 것으로 평가된다. ‘삶과 일의 조건 개선’을 위한 유럽재단(European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions)은 “경기침체기의 유럽: 기업과 국가 차원의 고용이니셔티브”(Europe in recession: Employment Initiatives at company and Member State level) 보고서에서 독일과 프랑스, 벨기에 등에서 실시된 이러한 방식을 잘 요약 분석하고 있다. 특히 독일은 노사자치가 오랜 전통을 갖고 있으며 단체협약으로 근로시간 유연성이 확립되어 있는데, 예를 들어, 지난 2008/9년 경기침체기에 독일 자동차산업부문은 먼저 노사자치의 전통아래 근로시간 단축에 관한 노사협약을 통하

유지지원금제도와 유사한 구조를 갖고 있다고 할 수 있다. 국가인권위원회는 쌍용차 정리해고 사태를 맞아 국회에 현재 상정중인 정리해고의 사유와 절차를 강화한 여러 개정입법안 외에 2012년 하반기 정리해고관련 ‘고용정책적 차원’에서 이것을 권고안으로 채택하고자 시도한 바 있다. 그러나 차이점은 독일의 경우 이것이 법률에 규정되어 법적권리로 되어있다는 점이고 우리의 경우 시행령상 규정으로 그 법적지위가 다르다는 점이다. 또한, 지난 쌍용차와 한진중공업에서의 대량 구조조정 사태에서 이러한 고용보험법상 고용유지지원금이 적절한 나름의 역할을 하지 못하였거나 심지어 충분히 소진되지 않아 사회적 쟁점이 되었는데 바로 이런 점이 고용위기시에 독일과 우리나라의 고용성격을 크게 다르게 나타내게 하는 고용정책상 법규정의 차이, 사회적 대화 역할의 차이, 그리고 주요 사회경제 주체들의 전략적 대응방식의 차이라 할 수 있다.

여 글로벌 금융위기 시 평균 8.5%의 근로시간 단축에 합의하였다.

즉, 독일은 경기침체 시에 노동시장 내에서 이처럼 고용조정을 위한 제1차 방어선으로 노사간 단체교섭의 역할이 중요했다. 특히 근로시간 단축의 경우 산별차원에서 전체적인 단체교섭이 이루어지고, 이것이 기업이나 지역차원에서는 노사합의에 의해 탄력적으로 조정토록하는 단체교섭상의 ‘개방조항’(Oeffnungsklausel, opening clauses)⁸³⁾을 두고 있는데 이는 원칙을 세우고 기업과 지역차원에서 그 적용을 유연하게 하는 방식으로 노동시장내 고용위기에 대응하고자 하는데 유용하였다.

연방노동청(Bundesagentur fuer Arbeit, BAA)은 이러한 제1차 방어선인 단체협약의 외곽에서 근로시간을 단축하는 회사들을 위하여 국가보조 지원 체계를 지원하는 방안을 강구하였다. G. Bosch는 결론적으로 독일이 고용정책을 ‘근로자의 (정리)해고’가 아닌 ‘근로시간의 단축’을 통해 고용조정을 성공적으로 수행하였다고 평가하고 있다.⁸⁴⁾ 특히 부문별 단체협약과 회사나 기업차원에서의 협약은 고용을 유지하기 위한 근로시간단축 방안들을 기본으로 하는 것이었다. 주지하다시피, 독일에서 근로시간 단축과 고용안정에 관한 가장 대표적인 노사교섭의 결과로는 Volkswagen사가 1993/4년 주 35시간에서 28.5시간(4일근무)노사간 합의⁸⁵⁾를 통해 3만명의 정리해고를 피할 수 있었던 사례는 유명하다. 당시, 독일 통일 특수가 끝나고 불어 닥친 경기침체와 동서독 통일로 인한 노동시장의 극적인 상황이었던 500만명 실업자 시대에 Volkswagen사의 그러한 노사합의는 큰 반향을 일으켰었다. 이러한 종래의 경험에 근거하여 2008/9년 다시 독일의 금속노조(IG Metall)는 근로시간단축 전략을 추진하였는데

83) 참조. 독일단체협약법(Tarifvertragsgesetz, TVG) 제4조 ‘법규범 효력’조항의 제3항에 따르면 이 ‘개방조항’(적용 제외되는 합의)은 ‘당사자간 합의’에 의해서나 근로자에게 불리하지 아니한 즉, ‘근로조건 불이익변경 시’에 한하여 허용된다고 명시하고 있다. § 4 Wirkung der Rechtsnormen(법 규범의 효력) (3) Abweichende Abmachungen sind nur zulässig, soweit sie durch den Tarifvertrag gestattet sind oder eine Änderung der Regelungen zugunsten des Arbeitnehmers enthalten.

84) 같은 곳 p. 3 참조.

85) 이후 이른바 ‘고용을 위한 연대’(Buendnis fuer Arbeit)는 금속노조(IG-Metall)의 전략적 구호가 되었다.

구서독지역은 주 30시간을 그리고 구 동독지역은 주 33시간의 근로시간을 노사간 협약으로 체결하고 경기침체 시에 근로시간단축을 통해 정리해고를 피하고자 하였다.

한편, 2000년대 들어 2004년 ‘Pforzheim 합의’(Pforzheim Agreement)⁸⁶⁾를 통하여 독일 제조업은 높은 수준의 산별협약을 기업이나 공장차원에서 별도의 합의를 통하여 적용 제외할 수 있도록 하였다. 특히 이 합의에서는 그 적용 범위를 ‘고용수준을 보호’하거나 ‘신규 일자리를 창출’하는 것을 포함한 다양한 고용축진 조치를 포함하도록 하였는데, 이것은 근로시간단축의 유연한 적용을 허용하는 중요한 전환을 의미하는 것이었다. 즉 이것은 상기한 독일 단체협상법(Tarifvertragsgesetz: TVG)상 원래는 예외적인 경우에만 적용하도록 되어있는 산별차원의 단체협약 적용 제외 규정 즉, 이른바 ‘개방조항’(opening clauses, Oeffnungsklausel)⁸⁷⁾이 이 합의 이후 제조업부분에 확대되는 것을 의미하였다.⁸⁸⁾

둘째, 근로시간단축에 대한 노사단체협약을 통한 고용안정 모색에 이어 독일은 제2의 방어선으로 그 두 번째 단계에 있어 ‘일자리 나누기’ 방안을 적극 모색하였다. 특히 여기서 활용된 제도는 기업과 개인차원에서 ‘근로시간계좌제’(Arbeitszeitkonto)⁸⁹⁾였는데 이는 개인별로 성수기에 근

86) 이것은 다른 한편으로, 독일 금속노조의 이른바 단체협약 유연화와 ‘침식’의 사례로 지적되기도 한다. 즉, 금속노조는 구 동독지역에의 ‘곤경조항’(hardship clauses, 1993)과 구 서독지역에서의 ‘재자본화 조항’(recapitalization clauses, 1995)에 이어 이 Pforzheim Agreement(2004)를 통하여 단협규정의 적용을 점차적으로 탄력적으로 적용하여 왔는데, 그 핵심 내용은 회사의 고용보호나 신규일자리의 창출 등을 위한 혁신능력, 경쟁력, 투자조건의 개선을 위한 근로시간 등의 유연한 적용에 합의한 것이다. 이것은 당시의 적록정부의 외부적 압력, 기업차원에서 분권화의 성장 등이 금속노동조합이 이에 반응하도록 하였다고 본다. Thomas Haipeter, Derogation Clauses and the System of Collective Bargaining - Deviant Collective Bargaining Agreements in the German Metalworking Industry 2004-2006, in: 「International Working Party on Labour Market Segmentation, Conference Porto」, 2008 참조.

87) Vera Glassner and Béla Galgóczi, Plant-level responses to the economic crisis in 「Europe, ETUI-REHS, WP 2009.1」, p. 12. 참조.

88) Pforzheim Agreement는 이 결과 독일 단체협약제도 ‘패러다임 전환’(paradigm shift)으로 평가되기도 한다.

89) 이 제도는 휴가, 질병, 또는 초과근로 등 근로자가 실제 일한 시간을 개인 계좌별

로시간 초과분을 적립하여 두었다가 비수기나 경기불황기에 적립분을 충당하는 제도라 할 수 있다. 또 이 제도는 연장·휴일근로를 하더라도 그 시간만큼의 임금을 받지 않고 저축해 두었다가 휴가로 사용하는 제도로 휴가를 사용할 때도 적립해 둔 초과근로시간만큼의 임금을 받는 제도이다. 이 제도는 임금의 변동없이 근로자 1인당 평균 180시간(약 25일 근로시간에 해당)을 사용하고 경기 회복시에 180시간을 더 일하는 방식으로 개인의 근로시간계좌제를 운영하는 것이다. 이러한 근로시간계좌제의 특성은 정리해고나 임금의 삭감없이 근로시간을 유연하게 활용하여 경제위기에 고용안정을 확보하였다는 점에 있다. 이러한 접근방식은 한편에서 정리해고와 다른 한편에서 임금동결 또는 대졸초임 삭감과 같은 임금조정방식으로 이루어진 한국의 경제위기시의 고용정책과는 크게 비교되는 접근방식이라 할 수 있다.

예를 들어, Volkswagen사는 근로시간계좌제를 통해 고용안정을 이룬 대표적인 사례에 속한다. 이 회사의 경우 노사의 단체협약에 '경제적인 이유'로 고용조정을 하지 않는다는 내용을 담고 있는데, 이는 한편에서 노사간 대등한 교섭력에 기반한 단체교섭제도와 다른 한편에서 경영진

로 감하거나 저축해놓고 근로계약상이나 단체협약에 의해 이것을 실근로시간으로 정산하는 방안이다. 독일은 이것을 '장기근로시간계좌'(Langzeitkonto)와 '평생근로시간계좌'(Lebensarbeitszeitkonto)에까지 확대 적용하고 있으며 독일 취업자의 1/2 이상이 이 제도를 활용하고 있다. 우리나라에서도 고용노동부는 2010년 11월 18일 탄력적 근로시간제와 관련 근로기준법 일부개정법률안의 입법예고¹⁾(고용노동부 공고 제2010-108호, 근로기준법 일부개정법률안, 2010.11.18)를 하였다. 입법(안)은 활용이 저조한 탄력적 근로시간제 단위기간의 확대, 연차휴가사용촉진조치 시점의 조기화 등 제도를 보완하고 '근로시간저축휴가제' 도입을 위한 근거를 마련하는 것에 목표를 두었다. 특히, 동 근로기준법 개정안은 계절적 요인에 따라 분기별로 업무량 변동이 있는 업무 등도 탄력적 근로시간제를 활용할 수 있도록 한다는 취지아래 현행 탄력적 근로시간제의 단위기간을 현행 2주와 3개월에서 각각 1개월과 1년으로 대폭 확대(근기법 제51조)하는 한편, 현행 보상휴가제를 보완하여 연장·야간·휴일근로 또는 미사용 연차 유급휴가에 대해 수당을 지급하지 않고 근로시간저축계좌에 저축하였다가 근로자가 필요한 경우에 휴가로 계좌에서 꺼내어 사용하거나, 이와 반대로 휴가를 먼저 사용하고 이후 연장근로 등으로 보충할 수 있도록 하는 「근로시간저축휴가제」 도입 근거(안 57조)를 두는 입법안을 상정하고자 하였으나 이 '근로시간계좌제'는 쟁점이자 논란이 된 탄력적 근로시간제 단위기간 문제 등으로 논의되지 못하였다.

역시 해고는 마지막 수단으로 여기는 이 나라의 노사문화가 일정한 역할을 하고 있는 것으로 평가된다. 이런 점은 이른바 구조조정기 해고를 통해 경영위기를 극복해나가는 영미의 주주 이익을 가장 우선시하는 ‘주주 자본주의’(share-holder-capitalism)의 전형인 이른바 ‘자유주의 시장경제 모델’(LME)에 비하여, 노사와 정부 그리고 은행 및 기타 주주 등 이해당사자 모두의 상호이해와 조정을 우선시하는 ‘이해관계자 자본주의’(stake-holder capitalism)를 통해 시장경제 내외의 변화와 도전에 대응해나가는 모델로 알려진 독일과 프랑스 그리고 스칸디나비아 국가와 일본 등 이른바 ‘조정시장경제 모델’(CME)국가 사이의 대표적인 노동정책적 차이점이라 할 수 있다.

독일은 경기침체시에 먼저 노사간 근로시간단축 협약을 통해 일자리 나누기(job sharing)와 일자리 순환제(job rotation)방식을 통해 인위적인 정리해고를 최소화하려고 하였으며 구조조정의 압박에 대응해나가는 한편, 근로시간계좌제를 통해 근로시간단축을 탄력적으로 운용하여 경기변동에 대응해나가는 특성을 지니고 있다. 위에서 설명한 것처럼 Volkswagen사는 이 제도를 통해 최대 6개월간 임금을 지급하면서 순환 휴직과 같은 제도를 시행할 수 있는 기틀을 마련했다. 또한 Daimler사는 주간 조업 시간을 줄이기 위해 바로 이 근로시간계좌에서 200시간을 당겨 사용하였고, 크리스마스 기간의 휴가를 4주로 연장하여 실시했다. BMW의 Muenchen 공장에서는 근로시간계좌의 마이너스 축적량을 300시간으로 확대하였는데, 이것은 마이너스 통장처럼 아직 저축해놓지 않은 시간을 먼저 휴일로 사용하는 방식이었다. 오스트리아의 Steyr 공장에서조차 마찬가지로 근로시간계좌를 활용하였다. 반면, Leipzig 공장에서는 근로시간계좌의 근로시간 적립이 고갈된 파견근로자 400명이 해고되기도 하였다. Opel사는 2009년 10월부터 1월초까지 Bochum, Eisenach, Antwerp, Luton, Gliwice, Trollhaettan 공장에 임시 휴업을 단행하고, Eisenach 공장에서는 크리스마스 휴가를 1개월로 연장해서 실시하기도 하였다. Porsch 사에서도 근로시간계좌제를 활용하여 2008년 11월부터 2009년 1월 기간에 8일간의 휴업을 단행했다. 상용차 산업체인 MAN사에서는 근로시간계좌제를 활용해서 Muenchen, Nurnberg, Salzgitte,

Steyr 공장의 생산으로 40~50일 동안 중단하기도 했다. 또한 자동차 부품공급업체인 Continental사, Schaeffler사 그리고 ZF Friedrichshafen 역시 수요하락에 대응하기 위하여 이 근로시간계좌제를 활용하였으며 화학 산업부문에서는 BASF사가 근로시간단축과 함께 근로시간계좌제를 빈번하게 사용하였다.⁹⁰⁾

셋째, 이러한 근로시간단축과 근로시간계좌제에 이어 독일의 고용안정 시스템으로 가장 주목되는 것은 '조업단축지원금'(Kurzarbeitsgeld)제도이다.

독일의 조업단축지원금제도의 연원은 1910년 5월 25일 이른바 칼리법(Kali-Gesetz)까지 거슬러 올라간다. 이 법에 따라, 당시에 Kali산업의 생산감축 등 조업단축이 진행되었을 때 제국법령에 의하여 동산업 부문은 '조업단축부조'(Kurzarbeiterfuersorge)를 받았다. 이어 1924년에는 '실직 자지원 법령'(Verordnung ueber die Erwerbslosenunterstuetzung)에 의해 여타부문에까지 적용되는 조업단축지원 제도가 창설되었다. 또, 1927년 7월 16일에는 직업소개법과 실업보험법에 따라 직업소개 및 실업보험을 관할하는 제국 노동청이 창설되어 제국 노동부의 동의와 허가아래 이 노동청에 조업단축지원 권한이 위임되었다. 이후, 2차 세계대전이후에 조업단축기금제도는 1957년 1월 1일자로 기존 1956년 12월 23일 직업소개와 실업보험법 개정으로 법 제2조에 따라 도입되었으며, 1970년대와 80년대를 경과하며 독일에서는 특히 건설업부문에서 과도적으로 물량이 축소되는 경우에 이를 통상적인 근로시간의 단축을 통해 대응하는데 이 제도가 많이 활용되었다.

독일의 조업단축지원금제도는 먼저, 사회법(Sozialgesetzbuch: SGB III 권 제6부 제1장 1절) 제95조 이하에 상세히 규정되어 있다. 즉 동 법 규정에 따르면 첫째, '일감이 감소된 경우'에 즉 그것이 ① '경제적 이유'나 기타 '피할 수 없는 경우'에 ② '과도적으로', 그리고, ③ 그것이 전반적으로 기업이나 산업 측면에서 '계절적 요인에 의한 경우'에, 그 기업조직 차원에서 부분 또는 완전한 휴가의 보장이나 또는 노동시간 유연화 조치를 통

90) Vera Glassner and Béla Galgóczi, Plant-level responses to the economic crisis in 「Europe, ETUI-REHS WP 2009.1」, p. 13. 참조.

해 그에 대응하는 것을 의미한다.(SGB III권 제96조 1항) 두 번째 요건으로는 사업장의 1/3에 해당하는 근로자들이 10%이상의 총임금의 소득단절이 발생한 경우에 이 조업단축지원금이 적용되며(SGB III권 제96조 1항 4호), 기업에 최소 1인 이상 근로자가 고용되어 있어야 하고(기업의 조건, § 97 Betriebliche Voraussetzungen), 일감 축소에 처한 근로자가 해고되거나 계약해지 되지 않아야 하며(개인적 조건, § 98 Persönliche Voraussetzungen), 일감의 축소에 대해 노동청에 사용자 또는 직장평의회에 의해 서면으로 공지되어야 하며(공지, § 99 Anzeige des Arbeitsausfalls) 사용자에 의한 공지의 경우 사업장내 직장평의회가 입장이 첨부되어야 한다는 것을 요건으로 하고 있다.

이어서 노동법적인 측면에서도 관련 규정으로 첫째, ‘조업단축’이란, 근로자가 개인적으로 자신의 노동력을 제공하고, 사용자가 근로자를 고용하지 않음에도 그에 대한 완전한 보상을 하고 일감감소의 위험을 저야한다는 규정(BGB 제615조, 채권자지체와 기업경영위험시 보상)에 대한 예외적인 조항을 뜻한다. 즉 조업단축이란 사용자가 보상을 할 수 없는 경우에 이를 일방적으로 명할 수 있는 것은 아니며, 사업장내 노사합의(논란이 있음)나 개별적인 근로계약을 통하여 이루어져야 한다고 본다. 직장평의회 법에 의하면 ‘근로시간단축이나 연장’과 관련하여 공동결정권에 따라 사업장내 직장평의회가 이에 동의하여야만 조업단축이 효력을 갖게 된다.(BetrVG 제87조 1항 3호). 단 파견근로자의 경우 파견법 규정(AUEG 제11조 4항)에 따라 적용이 제외되고 있다. 이러한 조업단축지원 규정은 2009년 3월 6일 예외조항이 도입된 이래 예외규정의 적용은 2011년 12월 31일 종료되었다.

마지막으로, ‘단체협약’은 노동사회법적인 규정을 보완하는 것으로 이해되고 있는데, 예를 들면, 조업단축 근로자의 보수, 조업단축 근로자의 고용보장이나 그 선발조치 등에 대하여 노사합의로 단협이 체결될 수 있다고 본다.

조업단축지원금제도는 경기침체시 바로 활용되는 것은 아니며 위에서 언급한 것처럼 ‘사업장내 일정 근로자들이 일정이상의 소득 손실을 보면 신청이 가능’해진다. 아울러, ‘근로시간계좌제 내 초과근로시간을 모두 해

소하여야 그 신청이 가능'해진다. 독일은 지난 경기침체 시에 이 제도에 따라 연방노동청이 기업들에 근로자의 근로시간 단축에 대한 순임금의 60%(부양가족이 있는 경우 67%)까지를 보전해주었다.(SGB III, 제105조 및 106조) 독일연방노동청(Bundesagentur fuer Arbeit)은 관련 '조업단축 지원금의 계산표'(Tabelle zur Berechnung de Kurzarbeitergeldes)를 유지하고 있다. 한편, 통상 이 조업단축지원금이 지원되는 기간은 법 규정 상 6개월로 제한되어 있다(SGB III, 제104조 1항). 그러나 노동시장에 예외적인 상황이 발생하였을 때, 예를 들어, 2007년 금융위기 결과 초래된 경기침체와 같이 예외적인 상황이 발생하면 법적 규정에 의해 24개월까지 연장될 수 있다.(SGB III, 제109조 1항 2호) 하지만 지난 시기에 오히려 이러한 기간의 연장이 통상적인 경우가 되어 왔다. 바로 이 과정에서 노사정간 사회적 대화를 통한 조정과 합의가 매우 중요하였다.

즉 독일은 2007년 금융위기의 결과 노동시장내 고용의 위기상황이 전개되자 6개월 기간 제한이 있는 이 제도를 노사정 협의를 통하여 처음 2007년 1월 1일부터 2007년 6월 30일까지 그 기간을 15개월로 연장하였고, 그리고 2008년 12월 31일까지 12개월로 조정하였다. 그러나 이후 2009년 1월 1일부터는 먼저 18개월로 기간을 재조정하였고, 2009년 5월에는 2009년 1월 1일과 12월 31일 사이에 신청된 경우는 소급해서 모두 24개월까지 적용하는 조치를 취하였다. 독일의 조업단축지원금은 2010년 1월 1일부터 2010년 12월 31일까지 18개월로 유지되었다가 경기가 회복되기 시작한 2011년에는 최대 기간을 12개월로 다시 재조정하였다. 이러한 조업단축지원금의 기간은 기업에 고용된 모든 근로자에게 통일적으로 적용되며, 만약 조업단축지원금이 1개월간 중단되는 경우 자동적으로 그 기간은 1개월 연장이 되며 최소 3개월 중단시에는 그 기간은 새롭게 시작된다.

또한 조업단축지원금제도의 특별형태로 '기업구조재편에 의한 기업의 변경'시 적용되는 조업단축지원금지원(Transferkurzarbeitergeld: "Kurzarbeit Null")(BetrVG 제111조)이 있다. 이것은 해당 근로자 대량해고의 회피나 전직지원의 개선을 위해 최대 12개월까지 지원되고 있다. 또 악천후나 동절기 등 계절적 요인에 의해 일감이 감소되는 건설업근로자에 적용되는 '계절적' 조업단축지원금제도(Saison-Kurzarbeitergeld)(SGB 101

& 102조)가 있다.

한편 2009년 이 조업단축지원금에 의해 구제되었던 잠재적인 실업자 수는 무려 150만 명에 달하였다.⁹¹⁾ 구체적으로 경기침체가 도래한 2008년 7.8%이던 실업률이 2009년 8.1%로 0.3% 상승한 데 그쳤는데 이는 비슷한 시기에 다른 나라에 비하여 매우 양호한 성과였다.⁹²⁾ 그러나 사실상이 조업단축지원금제도가 작동하지 않았더라면 위에서 언급한 150만 명 중 자동차·철강산업부문 등 세계시장에서 수요가 격감한 주요 제조업 등 주요 부문에서 상당수가 추가 실업자로 등록될 상황이었다. 그러나 기업들이 이 조업단축지원금 프로그램을 적극 활용하며 핵심적인 산업 부문은 계속 가동하는 한편, 비 핵심 생산라인 또는 단위의 가동을 일시적으로 중단하는 부분적인 휴업조치를 단행하였다. 동시에 잔업과 야간교대조의 축소 또는 폐지 등도 단행되었으며, 사용자가 요구하는 기간에 연차휴가를 사용해야 하는 강제 휴가도 도입되었고, 의무적 무급휴가와 주당 근로시간 단축(주 3일 근무, 주 4일 근무)도 광범위하게 진행되었다.⁹³⁾

91) 2009년 12월에 집계된 통계에 의하면, 당월 현재 81만 명의 근로자들이 경제적인 이유를 명목으로 조업단축지원금을 받고 있었다. 그러나, 가장 많은 조업단축기금의 지출은 2009년 5월이었는데 이 때 수급자의 수는 약 150만 명에 이르렀다. 조업단축지원금의 적용을 인정받은 근로자들의 경우, 대체로 평소에 비해 약 3분의 1정도 적게 일을 하였다.

92) 2011년 미국 Brookings연구소의 보고서에 따르면 미국과 독일의 경제성장률과 실업률 등 고용지표는 미국 등 다른 나라에 비하여 상당한 차이를 나타내주고 있다. 즉, 이 보고서에 따르면 미국은 경제가 좋았던 2007년 4분기에서 최저치를 기록한 2009년 2분기 사이에 경제성장률은 4.1% 떨어진 반면 독일은 경제상황이 좋았던 2008년 1분기에 최저치를 기록한 이래 2009년 1분기 사이에 경제성장률이 6.6% 하락하였다. 그러나 같은 기간 미국은 실업률이 5.5% 상승하고 고용률이 5.6% 떨어진 반면, 독일은 실업률과 고용률이 모두 0.5%씩 하락한 데 그쳤다. 이러한 두 나라에서의 고용상의 성과차이에 대해 ‘독일의 고용기적’이라 부르기까지 하고 있는데 바로 그 핵심에 이 조업단축기금을 이용한 대량해고와 실업률방지 노동정책이 있었던 것이다. 김봉석, “경제위기에도 노동시장 안정, 실업률 하락하고 고용 늘어”, in: 매일노동뉴스, 기획연재, 「독일고용·실업정책과 시사점」, 2012년 6월 21일, pp. 10-12 참조.(Brookings연구소 보고서 원문: Michael C. Burda, Jennifer Hunt, What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession?, The Evolution of Inflation Dynamics and the Great Recession, in: 「Brookings Papers on Economic Activity」, Spring 2011, p. 275 참조.)

93) 윤영모, 경제위기하 유럽에서 국가 및 기업수준 일자리문제 대응 - 미국과 유럽의

또 독일은 이 조업단축지원금 제도를 다양한 방식으로 활용하였는데 근로시간을 50% 단축하면 임금을 최대 30%(축소된 임금의 60%까지 보전)까지 지원하는 프로그램을 운영하였다. 이 프로그램에 의해 기존 노동시간의 1/2만 근무하면 임금은 기존의 80%(회사 50% + 조업단축지원금 30%)까지 보장받았다. 독일의 대표적 자동차 회사인 Mercedes나 Volkswagen사는 물론 전자 및 원자력, 의료기기 부문의 대표기업인 Siemens의 경우 1만 여명의 감원대상자를 이 조업단축프로그램에 참여시키며 정리해고 대신에 기업의 비용부담을 줄이는 한편, 근로자의 고용안정을 확보하고자 하였다. 독일 ‘노동시장 및 직업연구소’(Institut fuer Arbeit- und Berufsforschung: IAB)에 따르면 이 조업단축지원금제도의 효과는 이미 2003년 경기침체기에도 상당한 효과를 보았던 것으로 평가되고 있다. 즉 2003년에도 조업단축을 선언했던 기업의 33%가 2003년 전반기에 감원조치를 하였던 반면, 나머지 67.1%의 회사가 이 제도를 통하여 고용을 유지하였으며 신규채용을 감행한 회사는 7%에 불과하였다. 특히 동 연구보고에 따르면 조업단축지원금제도가 숙련근로자를 유지하고 각 기업측면에서는 기업자산인 고유한 인적자본 보전에 크게 기여하였다고 평가하고 있다.⁹⁴⁾

1980-90년대 근로시간단축과 임금억제로 고용안정을 모색하는 노사대타협을 기반으로 정규 단시간 일자리를 대폭 증가시켜 일자리창출의 성과를 보였던 네덜란드의 ‘Dutch Miracle’, 1990-2000년대 유연한 노동시장-관대한 사회보장제도-잘 정비된 직업훈련제도로 고용의 성과를 거두었던 것으로 주목되었던 Denmark의 ‘Golden Triangle Mode’에 이어 2010년대에는 ‘German Labour Market Miracle’(M. C. Burda & J. Hunt, 2011)이라고 지칭될 정도로 이 제도를 비롯한 독일의 고용안정제도는 고용성과가 좋았다.

독일은 최근 총 실업률이 감소하고, 청년실업률도 안정적이며 고용은 늘고, 고령자의 일자리도 확대되는 등 노동시장이 전체적으로 안정적인 모습을 보이고 있는 것으로 평가되고 있다.⁹⁵⁾ 아무튼 이러한 조업단축지

일자리 대응 문제, in: 「노동사회」, 통권 142호, 2009년 4월, p. 2 참조.

94) 위 보고서, p. 4 참조

〈표 4-3〉 경기침체기 미국과 독일의 생산물과 노동시장에서의 변화⁹⁶⁾

Measure	United States			Germany		
	Peak	Through	Change	Peak	Through	Change
실질 GDP	2007Q4	2009Q2	-4.1	2008Q1	2009Q1	-6.6
실업률	2007Q1	2009Q4	5.5	2008Q4	2009Q2	0.5
고용	2008Q1	2009Q4	-5.6	2008Q4	2009Q2	-0.5
개인당 근로시간	2007Q4	2009Q4	-7.6	2008Q2	2009Q2	-3.4

Sources: U.S. Bureau of Economic Analysis, U.S. Bureau of Labour Statistics, German Federal Statistical Office, and Bart Hobijn, Federal Reserve Bank of San Francisco.

a. data used in the calculations are seasonally adjusted.

b. In percentage points

원금제도는 독일은 물론 프랑스, 네덜란드, 오스트리아 등 주요 국가들의 핵심적인 고용정책의 내용이라 할 수 있으며 그 실질적인 운용을 위하여 고용위기시에 사회적 대화가 무엇보다 요구되는 이유라 할 수 있다.

다. 네덜란드의 사회적 대화와 현황

네덜란드의 사회적 대화는 많은 나라에서 가장 중심적인 벤치마킹의 모델로 여겨지고 있다. 그러한 벤치마킹의 목적에 맞는 사회적 대화기구의 구성은 노사정과 공익 중심모델에서 참여주체에 대한 검토가 필요할 것이다. 사회적 대화 의제논의와의 관련에 있어 그 ‘대표성’만큼이나 결국 사회적 대화를 통하여 논의하고 그 결과를 누가, 어떻게 이행할 것이냐의 그 ‘이행’문제, 결국 이러한 대표성과 이행성의 조합은 사회적 대화체제의 성공에 중요한 문제라 할 수 있다. 만일 대화참여의 권한만 있고 합의결

95) 그러나, 독일의 경우에도 단시간-저임금 노동(이른바 Mini-Job 등) 계층이 꾸준히 증가하고 있고, 사내하도급과 파견근로자의 차별처우 등 소득의 양극화가 확대 등 노동시장 내 양극화가 역시 중요 사회적 과제가 되고 있다.

96) Michael C. Burda and Jeniffer Hunt, What Explains the German Labour Market Miracle in the Great Recession?, in: Brookings Papers on Economics Activity, Spring 2011, p. 275 참조

과에 대한 이행책임이 없거나 최소한의 이행구조를 결하고 있다면 ‘합의’와 ‘이행’이 불일치하게 될 것이다. 이런 여건에서 참여주체의 권한은 이행책임이 있는 주체와 같은 수준에 놓을 수는 없을 것이다. 이런 상황에서 네덜란드 모델의 특성은 첫째, 사회적 대화에서 그래도 사회의 가장 중심적인 경제활동의 주체로서 조직적 대표에 근거하고 있으며 중심적인 이행주체이기도 한 조직노사에 우선적이며 중심적인 대표권을 인정하는 형식을 띠고 있다. 나머지는 공익의 틀을 노사와 대등한 수준에서 조직하여 논의 참여를 보장하고 이행은 간접적으로 담지하는 방안이 있을 것인데, 이러한 측면에서 사회적 대화체제에서 노사중심성이 유지되고 있는 네덜란드의 사회경제협의회(SER)방식은 주목되는 바가 크다.

즉, 네덜란드의 SER은 노사가 각 단체별로 11명씩을 대표하고 정부의 직접적인 참여없이 간접적으로 정부가 임명하는 공익 11명 등 모두 33명이 협의회에 참여하는 방식으로 사회적 대화를 운영하고 있다. 노조의 조직률은 30%대이나 이들이 사실상 독점적인 사회경제정책의 협의권한을 대표하고 있다. 정부가 직접 주체는 아니라 하더라도 실질적인 논의는 정부가 주도하고 있는데, 즉 공익으로 참여하는 중앙은행이나 경제정책분석국 등의 전문가와 경제, 인적자원, 법학, 사회학 등 전문성을 갖춘 대표들이 사실상 정부가 대변하는 포괄적인 공익을 대표하고 있다. 한편, 네덜란드 SER모델이 주는 시사점으로 정부나, 국회에의 자문기능이 중요하다. 즉, 네덜란드 SER처럼 현재 우리나라의 경우 유명무실화하고 있는 ‘대통령의 자문기능을 제도화’하는 방안이 필요하며, 사회경제협의회(SER)에서 보듯 정부나 대통령은 물론 ‘국회’에도 자문⁹⁷⁾을 할 수 있는 제도적 근거를 마련할 필요가 있을 것이다.

97) 네덜란드의 SER은 정부에의 자문을 주로하며 기능과 지위와 관련 이를 법제화하고 의무화하였었다. 그러나, 1995년부터는 이러한 자문기능의 ‘의무화’는 삭제되었다. 그럼에도, SER은 정부에의 자문이 주요한 기능이며 정부는 물론 국회의 자문에도 수시로 응하고 있다. 한편, 이러한 정책협의를 위한 사회경제협의회 외에 노사간 직접적인 교섭을 위한 노동재단(FL)이 SER과 병행하여 운용되고 있다. 노동재단은 당사자간 직접 교섭 외에 1년에 2회 정부와 연석회의를 하고 있으며, SER에서 그 재원의 75%를 지원하고 있다.

역사적으로, 네덜란드 사회는 칼빈주의, 카톨릭주의 등 종교적 균열과 노사간 갈등 등 복잡하게 파편화된 사회의 ‘횡적 블록화’ 현상이 지배하였다. 그러나, 이들 그룹들은 1930년대를 경과하며 사회협약정치의 필요성을 절감하게 된다. 네덜란드의 산업관계는 제2차 세계대전에서 나치즘에 대한 레지스탕스 운동에서 보인 노동과 자본의 협력에 뿌리를 둔 노동재단(FL)⁹⁸⁾이라는 노동과 자본 간의 자율적 민간기구로 출발하였다. 이후 1950년 노동재단의 권유에 따라 노사공이 참여하는 사회경제협의회(SER: Social and Economic Council)가 설립되었다. SER은 노사공 각 1/3씩 ‘협업주의 비례성 원칙’과 ‘기술관료주의(technocracy)’라는 두 개 원칙의 구현에 기반하고 있다.

네덜란드는 1980년대 초 평균 10%이상의 고인플레이션, 높은 실업률과 1970년대 후반부터 증가되어 온 GDP대비 높은 사회보장지출로 인한 3중고등 이른바 ‘네덜란드병(Dutch Disease)’으로 인하여 국가적인 위기 상황을 맞고 있었다. 이때, 경제위기 국면에서 1982년 출범한 루버스 중도우파 연립정부는 10여년동안 실패를 거듭하여온 FL과 SER 등 사회적 파트너들과 단절하고 사회적 협의를 생략한 채, 기술관료적 전문가집단에 의존한 긴축프로그램을 추진하였다. 이러한 조치들로 인하여 정부와 조직 노동사이에 긴장과 대립이 발생하였다. 그러나, 높은 실업과 조합원이 지속적으로 감소되는 환경에서 노조운동은 산업갈등을 일으킬 동력을 상실한 채 노조와 사용자들은 노동재단에 합류하여 단체교섭을 재개하게 되었다. 노조는 임금억제와 노동시간 단축에 관심을 보이기 시작하였고, 1982년 연립정부 또한 노동시간단축을 통한 일자리 나누기, 임금억제, 복지예산삭감, 기업이윤의 제고, 물가연동임금제 폐기 등의 수용을 노동과 자본에 요구하게 되었다. 이러한 배경 속에 노조대표와 사용자연맹대표는 1982년 노동재단(FL)에서 바세나르협약(Wassenar Accord)에 합의하였다. 그 목표는 대량실업을 극복하기 위하여 임금자제와 근로시간 단축

98) 노동재단(FL)은 사회주의 블록노조(NVV), 카톨릭주의 블록(NKV), 칼빈주의 블록노조인 전국기독교노조연합(CNV, 기민당과 연계됨), 그리고 사용자연합들에 의해 설립되었다. 1976년에 NVV와 NKV가 통합하여 네덜란드노조연합(FNV, 시민당과 연계됨)이 형성되었는데 이는 전체 조합원 중 63%를 차지하고 있는 최대 노조이다. 선학태, 전게서, p. 253 참조.

그리고 고용창출이었다. 노조는 자발적 임금억제로 기업의 투자를 촉진 시키고, 이를 통한 고용의 창출과 복지에 의존하는 계층을 감소시키고, 정부의 수입이 증대되면 정부재정을 건실하게 할 수 있다고 보았다. 반면, 자본은 근로시간을 단축시켜 일자리 나누기(job-sharing)를 통한 고용증대로 화답하였다. 즉, 바세나르 협약(Wassenaar Accord)은 임금억제를 통해 기업경쟁력 회복, 실업감소, 재정적자 축소, 세금감면, 기업경쟁력 증가, 고용증가 그리고 생산성 증가로 이어지는 선순환의 회복을 겨냥하였으며 이러한 노사타협의 기초가 현재까지 이어지며 오늘날 네덜란드를 유럽의 가장 견고한 복지국가로 발전시키는 핵심적인 역할을 하였다. 네덜란드는 이후 90년대 성장, 물가, 재정, 고용 등 모든 면에서 유럽연합의 평균이상의 성과를 거두는 ‘고용의 기적’(Dutch Miracle)을 이루었다.

이후 네덜란드 노동재단은 1993년 ‘신노선(A New Course)’이라는 노사공동의 보고서를 발표하게 되는데, 이것은 소득보다는 고용우선전략을 표명한 것으로 국가와 사업주의 적극적 고용정책, 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기(job sharing), 파트타임 근로 장려 등을 포함했다. 이 신노선 협약은 임금자제와 노동시간 단축을 통한 정치적 교환으로 바세나르 이후 분산적 협약, 특히, 중위적 미시적 협약을 가속화시키는 의미를 갖고 있었다. 1996년 노사는 다시금 바세나르 협약과 신노선의 기초하에 ‘유연성’(보다 많은 파트타임노동)과 ‘사회적 안정망’(파트타임 노동의 법적 보호)을 결합시키는 ‘유연안정성’을 추진하였다. 즉, 네덜란드는 1996년에 이른바 ‘유연안정성 협약(Flexicurity Accord)’을 체결하였으며, 1999년 이를 ‘유연성 및 안정성에 관한 법률’의 제정으로 이어지게 되었다. 이를 통하여 네덜란드는 정규직 근로자의 보호완화(기업의 정규직 해고규정 완화)와 비정규직 노동의 보호 및 사회안정망의 강화를 목표로 하였다.

이러한 네덜란드 사회협약의 특징은 일자리 부족을 사회보장으로 보상하는 방식이 아닌 노동시간단축과 파트타임 일자리의 형태로 유연성 제고를 통해 일자리를 창출하는 방식으로 전환하는 한편, 정규직의 양보를 전제로 정규직과 비정규직의 동등한 법적 권리를 보장하고자 하는 안정화 내용을 담고 있다. 이러한 사회협약은 상이한 경쟁관계를 가진 사회적 파트너들이 ‘비배제’ 및 ‘비갈등’을 실현하는 새로운 방법으로서 변화된

형태의 이른바 ‘경쟁적 사회협약의 정치’(competitive corporatism)를 수용한 것이었다. 이것은 종래의 거시적 사회적 합의주의를 대신하여 ‘부문별 사회협약의 정치’가 활성화되고 있음을 의미하는 것으로 평가된다.⁹⁹⁾ 이러한 기조는 이후 2003년 ‘고용조건 협의에 관한 선언문’과 2004~2005년 고용에 관한 노동재단의 공동선언문¹⁰⁰⁾으로 계속 이어졌다.

라. 아일랜드의 사회적 대화와 현황

아일랜드의 사례는 사회적 대화체제와 구성에 있어 국가적인 위기와 성공시기 그리고 재위기의 도래시 사회적 대화를 통한 고용위기 극복과 주기적으로 변화하는 대응전략과 관련 주목되는 모델이라 할 수 있다. 즉, 이 나라의 모델은 사회적 대화의 한계와 가능성 그리고 그 구성과 운영, 주요 주체의 참여와 역량이라는 관점에서 역시 주목되는 모델이라고 하겠다.

아일랜드가 80년대 후반 이후 90년대 내내 사회적 대화를 통하여 국가적인 위기 상황을 탁월하게 극복하며 한때 켈트의 호랑이(Celtic Tiger)로 칭송되기도 한 후, 최근 다시 외환과 재정위기 등을 맞아 고전하고 있으나 이 나라가 구축하고 있는 사회적 대화의 역사와 사회적 대화의 목표를 실현하기 위하여 시도하고 있는 다양한 방식의 사회적 대화 체제 구축 노력은 여전히 주목되고 있다.

아일랜드는 먼저 독자적인 민족주의 성향의 진보(Fianna Fáil)와 보수(Fine Gale)로 구성된 정당구조와 카톨릭의 영향으로 대륙권과 다소 다른 사회적 대화 환경을 갖추고 있었다. 즉, 대륙모델에 비하여 아일랜드의 경우 노동조합과 정당간의 연계는 느슨하고 오히려 시민사회단체의 비중이 남다른 특색을 갖추고 있다.

역사적으로 아일랜드는 노동조합에 의한 1969년 6주 동안의 파업이후 1970년 노사정 3자 국가산업경제위원회(National Industrial and Economic Council: NIEC)가 결성되었다. 이 위원회는 경제기획과 임금규제를

99) 선학태, 전계서, p. 275참조

100) 한국노동연구원편, 『세계 각국의 사회협약』, 2004, pp. 10-20 참조

연계하여 논의하였었다. 이후 1973년에는 NIEC를 계승하여 ‘국가경제사회위원회(National Economic and Social Council: NESC)’가 설립되었는데 이 위원회는 전통적인 노사 사회적 파트너와 고위공무원 및 정부 지명 공익으로 구성되어 현재까지 이어져오고 있는데, 그 주요 기능은 경제사회이슈에 관한 합의를 모색하고 수상의 ‘자문’에 임하는 것이었다. 그러나 1980년대 재정위기와 실업률의 증가 등 국가적인 사회경제위기시에 여야와 정부, 노총(CTU), 그리고 사용자연합(IBEC) 및 농업조직이 참여하는 NESC가 가동되었다. 수상의 자문 역할을 하는 싱크탱크인 NESC는 1986년 발전전략을 발표하고 노사정 3자 정책협의기구로서 사회경제문제의 성격규정과 결정하여야 할 정책의 우선순위를 개발하였다. 이로써 1987년 6개월간의 합의시도를 거쳐 첫 번째 사회협약인 ‘국가재건 프로그램(PNR: 1987~90)’을 체결하고, 임금완화 및 재정보상(조세개혁)을 연계하고, 저임금 노동자 보호정책을 수립하고, 사회복지이전지출 문제 및 공공지출통제 등에 대하여 합의하였다.¹⁰¹⁾

이후 제2차 사회협약으로 ‘경제사회진보 프로그램(PESP: 1991~94)’을 통하여 역시 1차 협약의 주요사항에 대한 지속 외에 추가적으로 ‘최적의 고용증대를 위한 합의지향적 소득정책’에 합의하고 ‘지역중심의 파트너십을 확립’하도록 합의하였다. 제3차 사회협약인 ‘경쟁력과 일자리를 위한 프로그램(PCW: 1994~96)’에서는 임금협약과 함께 고용창출을 위한 적극적 노동시장 정책(ALMP)을 강조하였다. 그 이후 제4차 ‘사회통합, 교육 및 경쟁력을 위한 파트너십 2000(파트너십 2000: 1997~2000)’에서는 지역수준의 협상을 강화하고, 사회적 파트너십 참여의 폭 확대를 결정하고, 전략적 목표로서 사회적 배제를 척결하고, 기업수준에서의 파트너십을 확대하도록 하였다. 이후 2000년대 들어서 체결된 제5차 ‘번영 및 형평성을 위한 프로그램(PPE: 2000~03)’에서는 임금인상 완화와 근로자들의 근로소득세 감면, 공공부문 임금형평성 및 연금급여 및 각종 수당인상 등이 합의되었다. 또한 제6차 ‘지속적 진보(SP: 2003~05)’에서는 임금인상 자제, 퇴직수당 인상, 및 주택보급 확대 및 물가상승 억제 등에 대하여

101) 선학대, 사회협약정치의 역동성 - 서유럽 정책협약과 갈등조정 시스템, 한울, 2006, pp. 118~151 참조.

협약을 체결하였다.

그러나 아일랜드는 2000년대 중반 이후 EU경제의 침체 그리고 글로벌 경제위기와 함께 외환위기와 재정위기를 맞고 사회협약은 위축되는 경향을 보여왔다. 그러나 다시 2008년 이후 아일랜드는 사회협약체제를 재 모색해오고 있으며 아직까지 대내외적인 환경이 크게 개선되고 있지 못한 채 사회적 대화는 다소 침체기를 맞고 있다.

그럼에도, 아일랜드는 NESC에서 1993년부터 범 사회적 주체가 참여하는 사회적 대화 포럼인 NESF(National Economic and Social Forum)를 발전시키고 2000년대 들어 두 기구를 지원하는 조직인 NESDO의 법률적 기구화를 실현하는 등 사회적 대화체제는 90년대 이후 지속적으로 발전하여 왔다. 특히, NESF에는 전통적인 사회적 파트너인 노사정외에 농민 단체, 정당대표와 실업자·청년·여성·장애인·빈곤층을 대표하는 자발적 결사체(Voluntary Pillars)를 망라하고 있다.

이처럼, 아일랜드는 사회적 대화의 전통적인 핵심 주체인 노사 외에 시민사회단체의 활발한 참여가 두드러진 나라이다. 그 배경으로 전체 국민의 65%가 시민사회단체의 회원으로 가입(유럽 32개국 평균 48%)하고 있을 정도로 이 나라는 국민의 높은 시민사회 참여율을 보이고 있음이 주목되고 있다. 이들 사회적 그룹은 모두 17개 '자원그룹 축'(Voluntary Pillars)으로 중요한 사회적 파트너를 형성하고 있다.

특히, 아일랜드에서는 최근 2008년/2009년 경제·재정위기와 함께 정부의 교육비삭감, 사회복지, 의료와 사회서비스, 기타, 아동수당 그리고 사회주택규정 축소와 임대보조금 감소조치와 이러한 각종 조치에 큰 관심을 보이며 사회적 파트너들이 사회적 대화에 적극 참여하여 위기극복을 위한 공정한 부담과 취약계층보호를 적극 대변하고 있다.

이들은 최근 경제위기시에 공공지출의 삭감보다 필요한 인프라와 공적 서비스를 강화하도록 요청하고 있으며, 참여 단체들은 현재의 위기를 극복하기 위하여 정부가 지출삭감에 있어서도 특히, 장기실업자, 취약여성, 근로빈곤층, 아동 그리고 청년, 장애인과 농촌지역, 노령자, 여행객, 다른

〈표 4-4〉 아일랜드의 사회적 대화 자원그룹 축(Voluntary Pillars)

- Age Action Ireland Ltd(아일랜드 노인행동),
- Carers Association(돌봄협회),
- Children's Rights Alliance(아동권리연대),
- Community Platform(공동체연단),
- Congress Centres Network(의회센터네트워크),
- Disability Federation Ireland(아일랜드 장애인연합),
- Irish Council for Social Housing(아일랜드 사회주택협의회),
- Irish National Organisation of the Unemployed(아일랜드 전국실업자조직),
- Irish Rural Link(아일랜드 농촌연대),
- Irish Senior Citizens Parliament(아일랜드 고령자시민의회),
- National Association of Building Cooperatives(전국주택조합협회),
- National Women's Council of Ireland(전국여성협의회),
- National Youth Council of Ireland(아일랜드 청년연합),
- Protestant Aid(개신교지원),
- Social Justice Ireland(아일랜드 사회정의),
- Society of St Vincent de Paul(성바울회),
- The Wheel(장애인)

인종소수자 등 사회적으로 배제된 그룹들을 보호하지 못하면 미래에 그 사회적 비용은 엄청날 것으로 보고 정부가 위기를 극복하는 과정에서 이들을 포기하지 말 것을 사회적 대화를 통해 요구하고 있는 실정이다.

아일랜드의 사회적 대화체제에서 다양한 시민사회단체 참여의 시사점은 조직화된 정규노사가 사회적 대화에서 취약계층의 보호보다는 스스로의 이익보호에 우선하는 경향이 강하다는 점에서 조직노사의 직접적인 이행담보를 요구하는 개별적, 집단적 노사관계 내용은 상시적으로 조직노사가 스스로의 교섭과 협의를 통해 문제해결을 시도하는 동시에, 조직노사가 대변하기 힘들거나 직접적인 당사자가 아닌 기타 노동관련 주체의 논의시 회의체 구성 및 논의 시에 NESF형태의 국가경제사회포럼을 참조하는 방안¹⁰²⁾도 가능할 것이다. 즉 그러한 포럼에는 노사대표 외 ①

102) NESF는 국가의 경제 및 사회정책에 대한 자문기능을 수행하는 데 노·사·농업 및 시민사회 등 각 5명 및 정부대표 10명 등 총 30명으로 구성된다. 한편, NESF는 국회 15명, 노조 5명, 사용자 5명, 농업조직 5명, 시민사회단체 15명, 중앙정부 5명, 지방정부 5명, 독립인사 5명 등 총 62명으로 구성된다. NESF의 구

비정규노동(비정규노동연대), ② 저임금근로계층(최저임금연대), ③ 중소기업과 그 종사자(중소기업노사대표), ④ 영세자영업자대표, ⑤ 양대노총 미가입 파견·용역·시설관리 등 간접노동자와 특수형태근로종사자대표, 그리고 특히 ⑥ 저임금 여성근로자대표(전국여성노조), ⑦ 이주근로자 대표를 중심으로 참여시키고, 헌법 제34조에서 보장하고 있는 사회적 취약계층으로, ⑧ 장애인(장애인연대), ⑨ 노인(노인연대), ⑩ 청년(청년연대) 등의 보호를 위한 관련 정부정책 결정에 있어서는 이들 직접당사자 대표들을 중심으로 해당 주제의 위원회 구성시에 이들 대표의 참여를 의무화하여 노사대표 외에 직접 당사자의 참여를 강화하고 대표성을 보완하는 방안은 중요한 의의를 가질 것으로 평가된다.

아일랜드의 사회적 대화의 경험에서 얻어지는 사회적 대화 구성과 운영의 시사점으로 시민사회단체의 참여확대라 할 수 있다. 즉, 사회적 의제 논의 시에 전국민 대다수가 카톨릭교도인 아일랜드에서와 달리 우리의 경우 종교단체를 제외하고, 대신에 전국적 조직기반을 갖고 있는 대표적인 시민사회단체인 ⑪ 참여연대와 ⑫ 경실련, 기타 ⑬ 환경단체 등이 조세, 복지, 교육, 환경, 주거 등의 주요 이슈 논의 시에 참여대상이 될 수 있을 것이다.

성원은 NESF와 대부분 중복되고 있다. NESF와 CRC(노사정 3자 중앙조사위원회)와 같은 정책협의체는 자발적 결사체들의 참여에 대하여 노조와 사용자측은 초기에 저항하였으나 시간이 흐름에 따라 그들은 자발적 결사체들의 참여를 수용하였는데 이들은 자신들의 참여를 훨씬 규범적인 문제로 인식하였다. 즉, 이들 자발적 결사체들은 권력자원과 협상력을 별로 가지지 못하였으며 사회적 파트너십 기구에 자신들의 참여를 규범적으로 보장하는 것이 자발적 결사체에 개인들의 참여를 촉진하는 계기를 줄 것이라고 보았다. 선험태, 전게서, p. 145~6 참조.

〈표 4-5〉 네덜란드, 아일랜드의 사회적 대화기구 비교

구 분	네덜란드	아일랜드
명 칭	• 사회경제위원회(SER) - 정부·국회 자문기구 • 노동재단(FL): 협약체결기구	• 국가경제사회위원회(NESC)-정책제안 • 국가경제사회포럼(NESF):협약체결 및 이행점검 • 파트너십과 성과국가센터(NCPP): 사업장 합의지원
설 립	• SER:1950년(산업조직원법) • FL: 1945년(민법)	• NESC: '73년, NESF: '93년, NCPP: '00년 • '02년 국가경제사회발전처(NESDO) 산하기관으로 재편
위 상	• 정부·국회자문기구(SER), • 노사협약체결기구(FL)	• 수상 자문기구(NESDO)
논의의제	• 경제·사회정책	• 경제·사회정책
참여주체	<SER> • 노(11), 사(11;농업 1 포함), 공익전문가(11) 총 33인 <FL> • 노(8), 사(8) 총16명	<NESC> • 노(5), 사(5), 농업(5), 정부(5), 민간전문가(5), NGO(5) 등 총30인 <NESF> • 의장, 부의장, 국회(15), 노조(5), 사용자(5), 농업(5), NGO(15), 중앙정부(5), 지방정부(5), 민간전문가(5) 등 62인
조 직	<SER> • 본위원회 • 14개 분과위원회 - 경제사회정책, 최저임금, 경쟁·시장기구, 지속가능한 발전, 도시·농어촌발전계획, 소비자, 국제경제·사회보장, 고용시장, 연금, 노동조건 분과위 등	<NESF> • 본위원회 • 운영위원회 • 사업팀과 임시실무팀
성과	<협약성과> • 바세나르 협약('82) • 뉴코스협약('93) • 유연과 안정협약('96) • 2004-05임금동결협약('03)	<협약성과> • 국가경제재건프로그램 협약('87-'90) • 경제 및 사회적 진보를 위한 프로그램('90-'93) • 경쟁력과 고용을 위한 프로그램('94-'96)

〈표 4-5〉의 계속

구 분	네덜란드	아일랜드
	<경제성과> • 실업율: 9.2%('83) → 2.5%('01) • 국민소득: 1만달러('82) → 3만1천달러('06)	※ '97년부터 개발성과에서 소외된 실업자·여성·장애인 등 소수계층에 대한 배려와 사회통합을 목적으로 협약 체결 • 사회통합과 고용 및 경쟁력을 위한 파트너십 2000('97 - '00) • 번영과 형평을 위한 프로그램('00 - '03) • 지속적인 진보('03 - '05) <경제성과> • 실업율: 18%('87) → 4.2%('02) • 국민소득: 1만달러('88) → 4만 3천달러('06)

3. 고용위기시 주요 외국의 사회적 대화 시도의 시사점

이상에서 살펴본 바와 같이 각국의 고용위기시 사회적 대화가 주는 시사점은 다음과 같다. 먼저, 2012-3년 프랑스의 사회적 대화는 사회적 대화기간 법제화를 위한 통과의례로 여겨지던 수준에서 올란드 임기내 지속적인 정책협의를 틀로서 자리매김하고 있다는 점이다. 노사의 조직률도 낮고 정치적 노동운동 노선으로 인하여 노사간 그리고 노정간 대립적 성격이 강한 프랑스에서 정부의 이니셔티브로 고용안정협약을 비롯한 7개의 의제영역에 걸친 사회적 대화의 지속적 모색이 이루어지고 있다는 것은 매우 상징성이 큰 사례로 여겨진다. 즉, 사회적 대화의 헌법의 명문화여부나, 노사의 대립에도 불구하고 사회적 대화의 필요성에 대한 입장은 우리에게 고용의 위기시에 비록, 사회적 대화의 전제가 미흡하더라도 주체의 전략적 선택에 의해 어떻게 사회적 대화와 고용위기 극복의 전략이 가능한 것인가를 보여주고 있다. 프랑스는 현재 일부 노동조합의 참여거부와 사용자단체간의 이견 등으로 성공적인 사회적 대화를 도모하는 것이 여전히 논란이지만 사회적 대화를 통한 문제해결의 의지를 보여주는 가장 최근의 대표적 사례라는 점에 큰 의의가 있다.

둘째, 독일의 지난 2008/9년 경제위기시의 고용정책적 대응방안과 노사의 역할 그리고 사회적 대화의 성공적 결실은 매우 중요한 의미를 지니고 있다. 즉, 독일의 70년대이후 사회적 대화는 비상설로 운영되어오고 있는 나라로 알려져 있음에도 1996년 ‘일자리 및 경제적 지위를 확보하기 위한 연대’나 1998년 ‘일자리, 훈련 및 경쟁력을 위한 연대(Buendnis fuer Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfaehigkeit)’등과 노사정 정책협의체인 ‘하르츠 위원회(Hartz Commission)’를 통한 경제사회개혁안인 ‘어젠다 2010’등 지속적인 사회적 대화를 모색해오고 있다. 이런 배경 속에 2008/9 글로벌 경제위기시의 독일의 고용정책적 대응과 사회적 대화의 결합은 매우 중요한 성과의 차이를 가져오는 것이었다. 독일 사례의 시사점은 법제화나 상설, 비상설여부보다도 사회적 대화의 탄력적 운용이 실질적으로 중요한 의의를 갖고 있다는 점이다. 즉, 노사와 정책당국이 주요 고용정책적 조치와 수단을 동원하고 법제화되어 있는 고용정책적 근거규정을 활용하여 경제위기시에 이를 사회적 대화를 통하여 탄력적으로 적용함으로써 노동시장내 고용효과를 극대화할 수 있음을 잘보여주는 좋은 사례라 할 수 있다.

셋째, 네델란드 모델의 성격은 두가지 점에서 분석될 수 있다. 즉, 먼저 네델란드 사회적대화 체제는 노사정 중심성이 유지되는 체제라는 점이다. 이런 기초하에 둘째 네델란드 사회협약의 성격이 유연안정성이라는 말에서 나타나고 있는 것처럼 노동시장 고용유연화와 사회적 보호를 결합한 모델로 이것은 노사간의 타협과 노노간 타협의 이중적 성격을 갖고 있다는 점이다. 특히, 네델란드는 노동시장의 문제를 사회보장에 의해 지원토록하는 방식 외에 직접적으로 유연화에 대한 노동시장내적인 대응을 통해 이를 해결하는 방식을 취하고 있다는 점이다. 간단히 말해, 자발적이며, 차별되지 않는 파트타임의 정규근로를 다수 창출하여 일자리 나누기와 임금억제 그리고 경제적 성장을 동시에 달성하고자 하는 모델이라 할 수 있다. 노사의 절박한 위기의식 속에 추진된 그러한 노사협회는 오늘날 까지 이 나라의 고용위기에 대응하는 핵심적인 전략이 되고 있다.

넷째, 마지막으로 아일랜드의 고용위기와 사회적대화는 역시 두가지 측면에서 접근되어야 한다. 먼저, 아일랜드는 노사정을 넘어 농업단체와

자발적 시민사회결사체가 결합된 사회적 포럼성격의 모델이라는 점이다. 사회적 대화와 사회협약의 체결이 가장 포괄적이며 체계적인 성격을 갖고 있는 모델이다. 즉, 아일랜드 사회적대화는 사회경제이슈에 대한 자문 기능과 협약체결의 두 가지 기능을 중심으로 잘짜여진 제도화의 기반을 갖춘 모델에 속한다. 최근 들어 대내외적인 경제위기와 함께 아일랜드 모델은 다소 침체에 빠져 있으나 고용위기를 비롯한 사회경제적 이슈의 해결을 위한 사회적 대화의 체제, 대표성, 협약안의 토론과 이행담보체제 등에서 아일랜드는 어느 나라보다도 그 체제와 운영방식에 있어 많은 시사점을 주고 있는 모델이다. 고용위기 문제 외에 사회적 배제문제 등을 이슈화하는 등 사회적 대화의 의제개발에도 전향적인 모습을 보여 온 모델이라고 하겠다.

4. 결론

본고에서는 고용위기에 대한 선진국의 선정된 사례를 통해 오늘날 나타나고 있는 사회적 대화의 실제적인 모습들을 유형화하고자 하였다. 본고는 사회적 대화를 위한 사회적 대화나 또는 무조건적인 사회적 대화의 추진이나 또는 정반대로 사회적 대화의 수단화를 경계하면서 국제노동기구(ILO)에서부터 시작되는 사회적 대화의 기본정신으로부터 출발하여 그 의의를 평가하고자 한다. 즉, 각국의 사례가 시사하는 점은 그 목적(사회 통합/갈등중재), 기능(협약체결/자문), 법제화여부(상설/비상설), 사회적 대화의 주체(노사중심성/범사회적참여), 의제(고용중심/범 사회경제적 이슈), 정부의 역할(능동적 주도/수동적 참가), 고용이슈에 대한 접근 방식(유연성/안정성정도)에 따라 아래 표와 같이 요약된다. 즉, 본고에서 살펴본 다각적인 기준을 통해서 고용위기에 대한 대응과 사회적 대화의 조율을 살펴본 결과 우리에게 주는 시사점은 다음과 같다:

1. 첫째, ‘사회적 대화’는 이들 국가에서 거의 예외없이 정책과 관련 특히, ‘고용위기시의 정책결정과정’에 ‘필수적인 요소’라는 점이다.
2. 둘째, ‘사회적 대화의 전통적 전제조건’(노동조합이나 사용자단체의

조직정도, 사회당이나 노동자친화적 정당의 존재, 중앙화된 노사단체의 조직여부)은 네 개의 사례에서 모두 ‘절대적인 전제조건이 더 이상 아니라는 점’이다.

3. 셋째, 국가나 정부의 의지나 참여정도와 관련 대부분의 사회적 대화 특히 사회경제적 위기시나 고용위기시 ‘국가의 적극적 중재역할과 능동적 주도’가 공통적이라는 점이다.
4. 넷째, 각국의 사회적 대화는 당사자간 ‘사회협약체결기능’이외에 고용이나 노동시장관련 정부나 국회에 대한 ‘자문’기능을 주요한 기능으로 하고 있으며 이를 위한 ‘독립적인 자체의 충분한 전문역량을 확보’하고 있다는 점이다.
5. 다섯째, 고용위기에 대한 사회적 대화의 대응은 ‘보호’나 ‘노동시장 유연성’을 어느 하나만을 일방적으로 강요하지 않고 전체적으로 일 자리창출 등 노동시장의 요구에 대응하여 나가되, 대부분 ‘노동시장 양극화를 극복’하고 ‘근로자에 대한 사회적 보호가 적절히 균형’을 이룰 수 있도록 하는 방향에서 사회적 대화나 사회협약이 모색되고 있다는 점이다.

이러한 선진국의 사례에서 도출되는 경험이나 정보는 우리나라에서의 지속되어온 사회적 대화의 유효성에 대한 논란에서부터 정부의 역할 그리고 향후 사회협약 시도의 내용과 그 방향에 이르기까지 상당한 시사점을 주고 있다고 하겠다.

〈표 4-6〉 고용위기에 대한 선진국의 사회적 대화 유형

	제1모델: 프랑스	제2모델: 독일	제3모델: 네덜란드	제4모델: 아일랜드	비 고
국가의 크기와 인구 규모	중	중대	중소	소	국가의 규모가 반드시 성 공적 사회적 대화의 조건 은 아님
법제화 여부	헌법적 기구	비상설 운영	법률적 기구	법률적 기구	법제화가 중요하나 운용 방식역시 중요함
주요 기능	법 제 화 를 위한 자문 및 협약체 결	협약체결	수상과 국 회에의 자 문 및 협 약체결	수 상 에 의 자문 및 협약체결	협약체결기능 외에 노동 시장이나 사회경제현황 분석에 대한 수준높은 자 문기능을 갖춘
사회적 대화의 주체	노·사·정· 농 및 지 역계층, 환 경 등 233 명 각 부 문별대표	노·사·정	노·사중심 노동재단 (FL)과 노· 사·공 사회 경제 협의 회(SER)	노·사·농· 정외에 범 사회단체 (실업자· 여성·장 애포인등 17 개 자발적 결사체)	법제화를 위한 의견청취 가 주요 기능 시에는 참 여주체는 포괄적, 다원적 이나 고용협약체결과 실 질적 이행담보를 위해서 는 노사중심대표방식이 필요
노사의 조직 정도	낮음	중간	중간	높은 편임	노사, 특히 노동조합 조 직의 정도가 사회적 대화 성공의 필수적 요건은 아 님
의제	고 용 안 정 협약 등 7 개 의제영 역	고 용 위 기 시 조업단 촉 지 원 금 제도 적용 등	노 동 시 장 유 연 성 과 사회적 안 정성의 교 환	경 쟁 력 과 성장 그리 고 일자리 중심의 공 급 중 심 협 약	예외없이 일자리의 창출, 나누기, 유지지원 등 고 용위기관련 다양한 방안 과 적극적 노동시장정책 이 지배적임
정부의 역할	능동적 중재	능동적 주도	수동적 참가	능동적 주도	능동적 참가가 지배적임

〈표 4-6〉의 계속

	제1모델: 프랑스	제2모델: 독일	제3모델: 네덜란드	제4모델: 아일랜드	비 고
주요 협약체 결의 내용	세대간 협 약, 고용안 정협약(해 고, 조정, 고용유지 협정, 기업 내부이동, 잔여실업 수당, 건강 보험보조 수당, 파트 타임, 기간 제 근로계 약, 직업교 육계정, 노 동자의 대 표성과 정 보접근성 등)	근로시간 단축 (산별 및 작업장 수 준), 근로시간 계좌제, 조업단축 지원금지 원방안	임금, 고용 안정, 실업 대책, 고용 안정, 비정 규직 문제, 근로시간, 노사관계, 해고, 사회 보장, 산업 안전, 사회 복지, 직업 훈련, 평생 교육, 자영 업, 물가, 교통/통신, 의료, 여성 (양성평등), 장애인, 고 령자, 소수 인종	임금, 고용 안정, 일자 리 창출, 실업대책, 비정규직 문제, 사회 적 일자리, 노사관계, 사회보장, 사회복지, 평생교육, 빈곤문제, 주택, 의료, 여성(양성 평등), 고 령자, 소수 인종	노동시장 유연화와 사회 적 안정성 교환(유연안정 성)(flexicurity), 적극적 노동시장정책(ALMP), 교 육훈련의 강조, 노동시장 양극화와 사회적 배제 극 복, 사회보장제도 개혁

제 5 장

결 론

서두에서 우리는 한국의 상황이 고용위기와 노사관계의 위기 두 가지가 복합적으로 자리하고 있는 난맥에 처하여 있어서 우리에게서 고용체제를 개혁하고 사회적 대화를 활성화시키는 두 가지 과제가 동시에 놓여 있음을 확인하였다. 지금까지 살펴본 세 편의 연구논문들은 각각 고용체제의 위기와 사회적 대화의 발전방향과 관련하여 우리나라의 실정과 위상에 대해서 파악하게 해 주면서, 현재의 중차대한 정책적 과제를 어떻게 풀어내야 할지에 관한 원칙을 제시하고, 우리의 실천적 상상력을 자극한다. 이 장에서는 앞의 논의들을 현재의 환경변화와 위기상황, 고용체제 개혁의 내용적 방향성, 정책수단의 구축과 사회적 대화의 형식적 방향, 사회적 대화의 구체적 내용, 그리고 유럽국가들로부터의 시사점 등 크게 다섯가지로 나누어 요약, 정리해 보도록 하겠다.¹⁰³⁾

1. 현재의 상황 : 고용환경의 변화, 고용 및 사회통합의 위기, 기존 정책의 한계

오늘날 한국 사회는 고용의 양적 지표 면에서나 질적 측면 모두에서 총체적인 고용위기라는 도전에 직면해 있다. 고용위기는 노동시장과 산업

103) 이 절의 내용은 집필자가 새로운 것을 담았다기 보다, 앞서 본문의 세 개의 장에서 다룬 내용들을 요약, 정리한 것이며, 일부는 본문의 문장과 표현들을 그대로 차용하였음을 밝힌다.

현장의 경계를 넘어 한국사회 전반의 사회 재생산의 위기로 비화되고 있다. 일차적으로 고용위기는 고용체제의 환경 및 구조변동에서 유래한다. 현 고용체제의 주요한 특성들은 인구 및 노동력의 급속한 고령화, 고학력화, 여성의 경제활동 증가, 기술혁신의 가속화, 복지수요의 증가에 따른 사회서비스 분문의 투자확대 등으로, 이것들은 미래에도 그대로 이어질 것으로 전망된다.

현행 고용체제의 핵심문제는 노동시장 양극화이다. 대기업, 정규직, 공공부문, 조직노동을 한편으로 하고, 민간의 중소기업, 자영업, 비정규직, 사내하도급근로자, 미조직노동을 다른 한편으로 하여 임금과 근로조건, 복지 등 고용의 거의 모든 면에서 두드러진 격차를 보이는 현재와 같은 양극화 구조는 더 이상 지탱하기 어려운 한계상황에 이른 것으로 보인다.

고용위기의 양극화는 불평등을 심화시키고 있다. '97년 이후 한국경제에서 완전고용은 불가능해졌다. 불완전 고용은 당연시 되고, 일자리 부족은 정상이 되었다. 베이비붐 세대의 은퇴와 고학력 여성, 청년층의 낮은 고용률은 전체 고용률을 끌어내리는 핵심 변수이다. 고용률의 정체는 잠재 성장률을 낮출 뿐 아니라 빈곤의 증가와 사회복지비용의 증가를 수반하고 있다. 고용의 질적 악화도 문제다. 2000년대 들어 비정규직이라는 이슈로 부각된 고용의 질적 악화문제는 우리 사회에 격차와 차별의 문제를 제기하게 되었다. 더욱 문제가 되는 것은 비정규직이라는 고용형태보다 노동법과 사회보장의 사각지대에 방치되어 노동기본권의 행사나 각종 고용서비스의 혜택에서도 소외되어 있는 근로빈곤층이 확대되고 있는 점이다. 이러한 장기간에 걸친 고용사정의 악화는 소득분배의 악화와 불평등의 심화를 낳고 있다.

취약한 복지문제도 주요하다. 한국에서 최근 복지 수요가 급격히 팽창하고 복지국가에 대한 요구가 높아진 것도 이러한 노동시장의 변화에 기인한 것이다. 지난 15년간 사회안전망이 크게 확충되고 사회복지 예산이 빠르게 증가했음에도 불구하고 그러한 투자로 인한 분배 개선 효과는 아주 미미한 수준에 머물러 있다. 조세를 통한 분배 개선효과는 다른 OECD 국가에 비해 턱 없이 미약하다. 근로기준 행정의 방대한 사각지대도 여전히 크게 남아 있다. 법과 사회안전망의 보호가 가장 필요한 비정

규직과 영세사업 근로자들이 정부의 고용복지 서비스의 사각지대에 방치되어 있는 것이다. 사각지대의 축소는 고용의 질을 개선하기 위한 가장 시급한 과제이다.

지난 시기 이명박 정부 5년간 추진된 “경제 살리기 정책”은 절대적인 한계를 보였다. 당시 정부는 7% 성장 경제를 위해 한반도 대운하와 대대적인 감세 그리고 공기업 민영화 등 시장을 강화시키는 정책을 추진했다. 이는 비즈니스 프렌들리 정책으로 경제를 살리고 고용을 창출하면 분배와 양극화 문제는 저절로 해결된다는 논리였다. 그러면서 시장을 중시하는 정책을 표방했지만 성장과 일자리 창출에서 뚜렷한 성과를 내지도 못했다. 집권기간 중 연평균 성장률은 3%에도 미치지 못하고 고용률도 59%로 이전 5년의 59.7%를 밑돌았다. 실질임금은 5년간 정체 상태에 있었고 최저임금의 상승률도 과거에 비해 큰 폭으로 하락했다. 비정규직은 감소하지 않았으며 임금격차는 더 확대됐다.

2. 고용체제 개혁의 내용적 방향성

향후 고용체제의 개혁이 절실하다. 그 방안은 다음의 내용을 지향해야 한다. 양극화의 해소 및 완화 측면에서 비정규직이 과잉 비대해져 있는 고용체제는 정규직 중심의 정상적 고용체제로 바뀔 필요가 있다. 그 과정에서 정규-비정규직 간 차별은 시정되어야 한다. 대-중소기업 근로자간의 고용 격차 역시 점차 완화·해소되어 기업규모에 따른 비합리적 차별과 격차가 아니라 근로자의 직무내용과 숙련, 생산성에 따라 임금과 고용조건이 결정되는 초기업적인 직종별 임금직무체계로 전환이 필요하다. 전체적으로 노동시간을 단축하면서도 기업에게는 물량 변동에 따라 노동시간을 보다 유연하게 활용할 수 있는 장치들을 마련해 주고 노동자들에게는 다양한 근로형태에 대한 선택권을 확대하는 방향도 필요하다.

현 정부는 고용률 70% 달성을 중요한 국정 목표의 하나로 명시하였다. 2017년까지 고용률 70%를 달성하겠다는 것이다. 그 방향성은 옳지만, 그것이 현실적으로 가능한 목표인지는 더 고려해 볼 필요가 있다. 대부분의 전문가들이 예측하듯이 새 정부의 임기 내에 고용률을 70%까지 끌어올

린다는 것은 매우 어려운 과제로, 그 기한을 10년 정도로 조정하는 것도 검토할 필요가 있다.

고용률 70% 달성을 위한 보다 구체적인 조건을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 단지 고용노동부 차원의 종합고용정책이 아니라 경제사회정책 전반을 아우르는 국가 차원의 고용전략이 되어야 한다. 그것은 과거의 고용정책과는 다른 하나의 완결된 방안으로 체계화되어야 한다. 그러려면 전통적 의미의 고용정책을 넘어 경제정책 전반의 기초전환을 요한다. 기존의 고용노동정책들은 보다 안정적인 일자리 창출 정책이 필요하다는 인식 하에 전개되었으나, 단기적인 정부 일자리 창출사업을 보다 체계화된 사회안전망으로 흡수하는 정책적 노력은 부족했다. 종래에 고용위기를 극복하기 위하여 정부들이 택한 정책은 미시 구조개혁 정책과 거시 재정정책을 병행하는 것이었고, 단기 실업대책 수준의 고용정책에 대한 반성과 제도변화의 목소리가 나오면서 정책적 전환을 향한 노력이 있었다. 그러나 기존의 정책들은 정권이 바뀌면서 계승되지 않거나, 고용노동부 중심의 정책을 벗어나지 못했으며, 명실하게 고용을 중심에 놓은 경제사회정책은 구상되지 않았다. 이제는 경제사회정책 전반을 고용의 눈으로 재평가하고 우선순위를 달리하는 발상의 전환이 필요하다. 고용률이 성장률이나 물가, 경우에 따라서는 국제수지보다 우선시되는 거시정책의 목표라는 인식의 전환이 경제정책 당국자 사이에 자리 잡아야 한다. 90년대 후반 이후 우리 사회에서 자리잡아 온 주주 중심, 재무 중심, 수익성 중심의 경제철학에 대한 성찰도 요구된다. 교육과 복지, 교통과 도시개발 정책 등 일반 공공정책 전반을 일자리의 관점에서 재점검하는 것까지 고려할 필요가 있다. 고용영향평가는 정부의 공공사업에 대해서만 필요한 것이 아니다. 무엇보다 필요한 인식의 변화는 (완전)고용을 가장 중요한 거시경제정책의 목표로 삼아야 한다는 점이다. 성장률이 아니라 고용률을 새 정부의 국정 지표로 제시한 정신을 살려 당분간 고용을 물가와 국제수지에 우선하는 정책 목표로 삼아 정책의 조합을 짜야 할 것이다. 그리고 일과 가정의 양립, 일과 교육의 병행, 일과 주거의 근접을 촉진하는 교육과 복지, 주택과 도시 정책의 대전환이 강구되어야 할 것이다. 다시 말해서, 명실상부하게 고용 중심으로 국정이 운영되어야 한다. 고용관련 정책

연구가 ‘고용 중심의 국정운영’을 설계할 만큼 통섭적으로 확대되어, 통화 정책에서도 고용동향이 주요 변수로 고려되고, 고용친화적인 조세정책이 수립되어야 하겠다. 교육 분야의 고용정책에서도 고용 친화적으로 개편하는 적극적인 정책을 보여야 한다. 복지제도나 주택과 도시정책의 설계에 있어서도 고용 중심의 관점이 강화돼야 할 것이다. 즉, 고용률 70%의 과제는 보다 포괄적인 완전고용을 위한 국가전략이 되어야 한다.

둘째, 고용정책이 취약한 복지의 한계를 극복해 내는 쪽으로 나아가야 한다. 기업규모별로 큰 격차를 보이는 기업복지 격차를 완화하기 위한 정책이 크게 강화돼야 할 것이다. 노동시장 양극화와 중소기업장 인력난의 한 원인이기도 한 복지격차를 완하기 위하여 중소기업 근로자를 대상으로 하는 공공근로자 복지 사업을 크게 확충할 필요가 있다. 복지 제도의 설계에 있어서도 일하는 사람을 우선하도록 해야 한다. 예컨대 보육과 주택분양, 교통과 도시설계에서도 일과 가정이 양립될 수 있도록 근로자 우선의 관점이 반영돼야 할 것이다. 중소기업의 고질적인 인력난은 기업 자체가 해결해야 할 임금과 작업환경개선과 같은 요인에도 기인하지만, 이에 못지않게 주택과 통근, 보육과 교육의 문제가 중요한 장애요인으로 작용하고 있다.

셋째, 최저임금 인상과 사회보험 사각지대 해소와 같은 고용의 질적 개선 정책들은 고용률 70% 로드맵이 제시하듯이 고용복지정책 차원의 접근만으로는 성공하기 어려울 것이다. 오히려 최저임금정책과 근로기준 행정의 강화정책을 수단으로 삼아 일자리의 최저기준 조차 충족시키지 못한 채 저임-저생산성의 불안정한 일자리에 인력을 묶어두고 있는 “좀비기업”들을 과감하게 합리화하겠다는 강력한 산업정책이 병행될 때만 중소기업의 성과를 달성할 수 있을 것이다. 이러한 근본적인 접근은 고용사회 정책만이 아니라 산업정책 차원의 검토와 지원방안이 병행되어야 할 것이다.

넷째, 고용률 제고와 고용의 질적 개선 정책의 조화도 중요하다. 고용률 70% 정책은 자칫 고용의 질적 개선은 고려하지 않고 양적 확대만을 추구하는 것으로 비칠 수 있다. 그러나 고용의 질적 개선 방법으로 정규직의 확대만을 내세우는 것이 아니라 사회보험의 사각지대를 줄이고 최

저임금 인상과 EITC 확대 방안들을 강구해야 한다.

다섯째, 중소기업의 만성적인 인력부족을 해소하고 중소기업 일자리를 고급화하여 청년들에게 매력적인 일자리로 고급화하기 위해서 정부의 각종 중소기업지원 제도를 개별기업 중심에서 중소기업근로자에 대한 직접 지원 또는 중소기업 생태계를 지원하는 방식으로 전환해야 한다. 또한 비정규직이나 근로빈곤층의 증가로 나타나는 고용의 질적 악화문제는 100인 미만 중소기업의 고용비중 증가 현상과 맞물려있다. 한국 노동시장의 이중구조는 정규직과 비정규직이라는 고용형태별 분단이라기보다는 기업 규모별, 특히 30인 미만의 소규모사업장 노동시장을 분단의 범주로 삼는 것이 더 타당하다고 할 수 있다. 또한 비정규직 근로자의 95%는 중소기업 사업장에 속해있기 때문에 이들의 고용조건을 좀 더 자세히 분석하는 것이 노동시장의 양극화를 해소하는 데에 유효할 것이다.

여섯째, 근로자들의 선호체계도 임금과 근로시간을 줄여서라도 고용을 유지하고 일자리를 늘리는 쪽으로 바뀌어야 한다. 특히 고임 정규직 근로자들의 임금 양보와 장시간 근로 관행 개선 노력이 병행되어야 고용률 제고 정책은 성공할 수 있을 것이다. 여성고용을 촉진하기 위한 일과 가정의 양립(work-life balance) 정책이나 청년 실업을 줄이기 위한 일과 교육의 병행 정책이 대폭 강화되어야 하고 미스매치를 최소화하기 위한 일과 주거의 근접 정책이 확대되어야 한다.

3. 정책수단의 구축과 사회적 대화의 형식적 방향

원론적으로 정책이 성공하려면, 목표가 적정 수준에서 책정되어야 하고 올바른 정책 수단이 동원되어야 하며 서로 다른 이해관계를 조정해낼 확고한 리더십이 확립되어 있어야 한다. 특히 공론화와 사회적 합의 과정을 거치지 않고 만들어지는 정부 주도의 로드맵이 갖는 한계를 보완해야 할 것이다. 70% 고용률 달성은 노동시장의 구조를 개편하고 노사의 의식과 행동의 변화가 있어야 성공할 수 있기 때문에 정부 종합대책 형태가 아니라 노사를 비롯한 주요 경제 주체들의 대화와 타협을 통한 사회적 합의의 형식으로 추진되어야 한다. 노사의 의식과 행동이 고용 중심으로 바

뀌지 않는다면 임금직무체계나 근로시간 제도를 고용 친화적으로 개편하는 데에 많은 어려움이 따르게 마련이다.

단언컨대, 고용체제 개혁을 향한 비전과 정책목표는 정부의 노력만으로는 이루어질 수 없다. 고용문제는 특정한 정권의 과제가 아니라 한국사회의 현재와 미래의 틀과 관련된 문제이다. 따라서 정부 뿐 아니라, 여야 정치권, 노동계, 사용자단체, 시민사회 모두의 전략적으로 조율된 협조 행동이 필수적이다. 어떤 방식의 타협이라 하더라도 우리가 지금 필요한 것은 폭 넓은 사회적 지지의 획득이다. 그래야 이 문제의 원만한 해결이 가능하고 고용률 70% 달성을 위한 대대적인 일자리 나누기 개혁도 효과를 기대해 볼 수 있다. 오늘날 한국사회 위기의 근원인 총체적 고용위기 극복을 위해 노사정, 시민사회, 전문가 등 모든 사회 주체들이 대화의 테이블에 적극적으로 나와 해법을 찾아야 한다. 그간 노사단체들은 고용친화적 인식이 부재했다. 그들은 고용문제에 대한 해법을 사업장 내에서만 모색했지 노사가 합심하여 정부의 적극적인 고용정책을 이끌어내려고 하지는 않았다. 양자택일의 길을 벗어나, 사회적 대화와 타협 체제를 강화하여 고용에 관련된 주요 정책들에 대하여 긴밀히 협의하고 타협적인 해법을 도출해야 한다.

고용률 제고를 위한 사회적 대화와 타협이 필수적인 이유는 사회적 대화의 공론화 효과 때문이다. 노사단체 모두 조직률이 매우 낮고 산하 조직에 대한 구속력이나 리더십이 취약하지만 그래도 이들로 대표되는 갈등적 이해관계 자체를 무시할 수는 없다. 이는 정부 부처 간의 관계 속에서도 마찬가지이다. 고용 중심의 국정운동을 표방했지만 고용노동부의 위상이나 고용이 차지하는 정책적 우선순위를 감안할 때 일상의 국정운영에서 이런 원칙이 관철된다는 보장이 없다.

그간 노동조합의 쇠퇴와 노사관계의 분배적 기능의 약화는 양극화를 부추겼다. 지난 15년 동안 고용사정이 악화되고 불평등이 심화되는 상황에서 노동조합은 문제 해결에 큰 도움이 되지 못했다. 민주화 패러다임이 지배하는 기업 중심의 '87년 노사관계체제'는 '97년 이후 확산되어가는 시장 중심의 경제 질서에서 점차 힘을 잃어갔다. 1987년 노동자 대투쟁 이래 조직노동자가 한 축으로 등장한 노동정치는 1990년대 초중반까지의

노동운동 고양기 이후 새로운 모습을 보여주지 못한 채 대중으로부터 점차 고립되는 과정을 걸어왔다. 한국의 노동운동은 1987년 노동체제를 자신의 것으로 주체화하지 못했고 의도와 무관하게 결과적으로 조직노동자들의 기득권을 지키기에 급급했으며 중소기업, 비정규직 근로자 등 광범한 소외집단들로부터 경원시되었다. 기업단위 노동조합은 자기 조합원들의 고용만을 지키기에 급급하며 전국적인 차원의 교섭력과 조직력을 잃어갔다. 대기업 정규직 노동시장의 위험이 외부화되면서 비정규직과 영세 사업장과 같은 2차 노동시장의 근로조건은 상대적으로 더욱 악화되고 고용 불안정은 갈수록 심화되었다. 그 결과 노사 간의 긴장과 갈등의 양태도 변하기 시작했고, 노사분규의 양태도 대기업 정규직 주도에서 중소기업과 비정규직 주도로 바뀌어 갔다.

90년대 이래 지배엘리트 내부에서는 급진적 노동운동과 사회운동을 순화시킬 목적으로 지속적으로 사회적 대화가 모색되었고, 노동조합들은 과거 여러 차례 국가사회를 위한 대타협에 나섰다가 자신들의 리더십이 붕괴하는 것을 경험했다. 1998년은 경제위기 국면에서 연성정치가 단기간에 강하게 활성화된 시기였지만, 이후 한국의 사회적 대화는 경성정치(계급정치와 정당정치)의 압도적 영향력 아래에서 지루한 담보 상태를 계속하고 있다. 이는 고비용, 저효율 정치구조로 귀결되었고, 공식 정치에 대한 대중의 불신과 불만으로 이어졌다. 형식적 대의제 정당정치는 국민 대중과 유리된 정치집단의 권력정치(경성정치) 패러다임에서 벗어나지 못했고, 일자리 확충 등 국민들의 실질적인 삶의 질을 개선하는 것도 성공하지 못했다. 경제사회발전 노사정위원회를 통한 사회적 대화도 힘을 잃어 갔다. 노사정위원회를 중심으로 하는 정책협의와 노정 대화가 부실해지면서 노동조합은 정치활동에 더 몰입하였다. 그 결과 아쉽게도 현재 한국 정치는 전체적으로 연성정치의 주변화와 경성정치의 지배화 경향이 두드러진다. 현 정부 5년간의 타협체제는 사회적 타협을 통하여 무너진 사회파트너십의 기반이 확대되고 노동조합의 리더십이 강화되는 과정이어야 한다.

이러한 점들을 고려하여 현 시점에서 추구할 사회적 대화와 타협의 전략을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 고용개선이라는 공동의 목표를 가

지고 연성정치를 전략적으로 활성화할 필요가 있다. 고용 개선을 위한 사회적 대화와 타협은 상대방에 대한 존중과 이해를 바탕으로 때로는 상대방의 입장에서 사안을 바라보고 해석하기도 하는 등 의사소통의 순기능을 최대한 살리는 방향으로 진행되도록 해야 한다. 특히 경계해야 할 것은 사회적 타협이라는 형식이 중요한 것이 아니라 타협에 이르는 과정이 중요하다는 점이다. 이는 사회적 타협이 정치적 상징성에 불과할 뿐 실제 개별 기업의 단체교섭에는 별다른 영향을 미칠 수 없는 우리 노사관계의 특성 때문이다. 노사 상급단체가 어떤 타협을 하더라도 산하단체에 대한 실질적인 구속력은 없기 때문에 사회적 타협의 가치는 공론화를 통하여 사회적 지지를 획득하는 데에서 찾아야 한다.

둘째, 노사정위원회의 정체성을 재정립하고 그 운영방식도 의제에 맞게 재편할 필요가 있다. 노사정위원회는 지난 15년간 지나치게 노동법 개정을 위한 사회적 타협 기구로만 기능해 왔다. 이제는 종래와 같이 몇몇 의제에 국한해서 논의할 것이 아니라 고용률 제고를 위한 국가전략보고서를 만들고 이에 관한 사회적 합의를 모아가는 것에 초점을 맞춰야 할 것이다. 또한 사회적 대화의 틀과 진행 과정에서 공익전문가의 역할을 적극적으로 규정하고 확대해야 한다.

셋째, 기존의 노사정위원회를 통한 중앙 노사정 사회적 대화 채널 이외에 중층적이고 유연한 사회적 대화 틀을 재구성하고 활성화해야 한다. 노사정위원회는 다층적 사회적 대화 네트워크의 허브로서 개별적 사회적 대화와 타협을 지원하고 소통시켜 내는 일종의 사회적 대화의 큰 ‘우산’(umbrella) 역할을 수행할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 기존 중앙노사정 대화의 삼주체인 노·경총·정부(고용노동부)의 틀을 뛰어넘어 고용개선을 위한 사회적 대화와 타협의 참여 주체를 확장해야 한다. 무엇보다 민주노총이 책임 있는 경제사회 주체로서 보다 적극적으로 참여하는 것을 진지하게 고려해야 하며, 정부는 이를 위한 여건을 조성하기 위해 노력할 필요가 있다. 미조직·비정규노동자, 중소기업 노동자, 청년·여성 노동자, 중소기업과 자영업자들의 소리가 반영될 수 있도록 대화 참여 주체의 외연을 적극적으로 넓힐 필요가 있다.

4. 사회적 대화의 구체적 내용

사회적 대화의 내용적 방향성을 고민하면서 다음과 같이 몇 가지 원칙들을 정리해 볼 수 있다. 첫째, 전략적인 의제배열(strategic agenda setting)과 처리가 중요하다. 중앙 단위 사회적 대화에서는 고용개선의 큰 목표, 원칙과 방향, 아젠다에 대한 공감대 형성과 합의에 주력하고, 이를 바탕으로 산업이나 소업종, 기업그룹, 지역 차원에서 세부적인 쟁점들에 대한 이견을 좁혀 나가는 단계적 점진적 타협을 추구할 필요가 있다.

둘째, 정책 패키지 혹은 정책 믹스(policy mix) 차원의 시각과 접근이 필요하다.

셋째, 일자리를 바라보는 시야를 확대해야 한다. 오늘날 일자리는 대부분 직·간접적으로 시장을 매개로 존재하지만, 시장주의적인 경제사회 시스템의 한계가 드러나면서 시장을 넘어서는 다양한 일자리의 가능성이 열리고 있다. 사회서비스 일자리, 공동체형 일자리, 사회적 기업, 협동조합 등 다양한 유형의 사회적 경제 부문은 어떤 면에서 새로운 일자리의 보고가 될 수 있다.

넷째, 고용개선을 목표로 하는 사회적 대화와 타협의 모든 과정이 도그마가 아닌 현실에서 출발하여 이상으로 나아갈 수 있도록 해야 한다.

이러한 원칙 하에서 고용의 양과 질 개선을 위한 사회적 대화와 타협에 있어 기본적인 주요 의제와 쟁점을 구체적으로 몇 가지 정리하면, (1) 정년연장과 임금체계 개편, (2) 교대제 개편과 근로시간 단축 (3) 휴일근로의 연장근로시간으로의 포함을 통한 근로시간 단축 (4) 비정규직 및 사내하도급 근로개선, (5) 정규직(반듯한) 시간제 일자리 확충, (6) 대·중소 기업간 근로 격차 완화, (7) 일-생활 균형 등으로 요약된다. 각각에 대해서 좀 더 자세히 정리해 보자.

첫째, 사회적 대화와 타협은 정년연장과 임금체계 개편문제와 관련된 60세 정년연장 문제를 다루어야 한다. 이는 현재 많은 사업장에서 이미 직면하거나 조만간에 닥칠 문제로, 고령화 문제를 해결하는 핵심 의제이다. 정년연장은 전국 수준보다는 기업 수준, 업종이나 산업 수준, 직종 수준에서 노사의 사회적 대화와 타협을 필요로 하는 이슈이다. 이는 세대

간의 일자리 나누기, 그리고 우리의 기존 고용모델의 재설계 특히 노동시간, 임금시스템을 개편하는 문제와 연계되어 있다. 우리의 고용모델은 단순히 나이가 들어서까지 일할 수 있도록 하는 정년연장만이 아니라 승진과 연공제를 포함하는 기존의 인사제도, 임금체계, 직제 등도 동시적인 변화를 필요로 한다. 정년연장과 연계된 직제, 임금, 승진시스템의 개편은 우리 사회의 고령화, 중고령자의 고용을 위해 필요한 조치이고 그 의미가 적극 평가되어야 할 것이다. 또 정년연장에 따라 중고령자들이 기존 일자리에서 일을 할 수 있게 하려면, 현재와 같이 다수가 승진자의 대열에 들어가는 인사시스템을 크게 재설계하여 고위 관리자나 최고경영자로서의 승진을 내다보는 일정한 집단만 지속적인 승진이 가능한 일반직(generalist)의 대열에 편성할 필요가 있다.

둘째, 사회적 대화는 교대제 개편과 노동시간 단축을 이루는 것에 경주해야 한다. 그 핵심은 교대제 개편과 노동시간 단축에 따라 부품 생산물량의 확보를 위한 설비투자비를 어떻게 확보할 것인가, 인력추가고용에 따른 비용을 어떻게 마련할 것인가, 그리고 노동시간 단축에도 불구하고 근로자들의 임금을 어떻게 보전할 것인지에 관한 문제이다. 예컨대, 자동차부품업체들은 완성차의 교대제 개편과 노동시간 단축이 직접적으로 생산물량에서 영향을 받을 뿐 아니라, 납품방식과 납품횟수 등에도 영향을 받을 수밖에 없다. 더구나 모듈생산 방식의 보급으로 개별 차량별로 사양이 다양화되고 맞춤화되어 생산이 더욱 동조화(synchronization)되고 연동화되어 있는 시기에는 완성차업체의 교대제와 노동시간의 변화는 직서열 자동차부품업체의 교대제와 노동시간에 보다 직접적으로 영향을 미친다. 적기생산방식으로 완성차와 긴밀하게 연계되어 있는 자동차부품회사의 교대제와 노동시간에도 상당히 큰 영향을 미친다. 그런 점에서 현재 이루어지고 있는 1차 자동차부품업체들의 교대제 개편과 노동시간 단축은 집단적으로 혹은 개별적으로 노사의 타협을 필요로 하지만, 자동차부품산업의 노사만이 아니라 완성차 노사를 포함하여 정부도 참여할 때 비로소 산을 제대로 넘을 수 있는 자원과 동력을 얻을 수 있다.

셋째, 휴일근로시간을 연장근로시간에 포함하는 경우 노동시간을 어떻게 줄일 것인가의 문제도 업종이나 소업종 혹은 기업 수준에서 노사 간에

시급한 타협을 이루어야 할 사안이다. 휴일근로시간을 연장근로시간에서 제외했던 종래의 임의적 행정해석이 가능했던 여지를 없애고, 법적으로 주간 근로시간을 엄정하게 관리하고 규율할 필요가 있다. 다만 이 행정해석이 제조업 등의 교대제와 장시간 노동관행의 유지에 큰 영향을 발휘해왔기 때문에 행정해석을 폐기하고 곧바로 휴일근로시간을 연장근로시간에 포함하도록 하는 것만으로 충분하지 않을 뿐 아니라 자칫 기존 장시간 노동에 의존해 온 많은 중소기업들에게 지나친 충격을 줄 수 있다. 따라서 휴일근로시간의 연장근로시간 포함을 규율하는 것은 근로기준법 개정으로 하되 기업 규모별로 단계적으로 적용할 필요가 있다. 허나 근로기준법의 개정만으로는 자동적으로 노동시간이 줄지는 않는다. 많은 제조업 사업체들이 이런 변화된 법적 규제내용을 준수하도록 하기 위해서는 줄어든 노동시간, 바뀌는 교대제에 따라서 임금 보전여부, 생산성 향상의 정도와 여부, 생산물량 보전 여부, 기업들의 비용증가에 대한 분담여부 등 많은 문제들이 동시에 제기된다.

넷째, 사회적 대화는 비정규직 및 사내 하도급 근로자들의 고용개선 이슈를 적극적으로 다루어야 한다. 구체적으로 그것은 다양한 비정규직이 수행하는 직무의 내용과 성격, 비정규직의 고용보장 형태와 방식, 비정규직의 처우개선 방식, 비정규직에 대한 차별이나 심각한 격차 여부 등이 될 수 있을 것이다. 비정규직 문제에 접근하고 해결하는 방식은 기존 정규직과 같은 지위로 전환되는 방식이 있는가 하면, 다른 직제를 신설하되 정규직의 지위로 전환되는 방식, 그리고 고용안정만 보장되는 무기계약으로의 전환, 또한 비정규직의 지위를 그대로 유지하면서 임금이나 근로조건, 복지 등에서 개선이 되거나 같은 직무를 수행하는 정규직과 같거나 유사한 대우를 하는 것 등 다양한 방식이 있을 수 있다. 전체적으로 문제 해결의 방향은 ① 남용 억제를 위한 규제, ② 상시 지속적 업무 종사자의 정규직 전환을 통한 고용안정성 제고 및 처우 개선과 고용관리의 체계화, ③ 불합리한 차별 시정과 근로조건 개선이 동시에 진행되어야 한다. 문제를 해결함에 있어서 비정규직 근로자들이 수행하는 직무 성격에 따라 그 해결책을 달리할 수 있다. 그런 점에서 비정규직을 무조건적으로 정규직과 동일한 대우를 하여 해결하는 방식으로 가기 보다는, 수행하는 직무

의 특성에 따라 맞춤형으로 접근하는 유연한 사고가 필요가 있다. 비정규직의 처우개선과 해결방안은 향후 승진, 임금을 포함하는 우리나라 고용시스템이 기존의 연공제적 보상과 승진에서 직무의 숙련도, 지식, 경험, 난이도, 책임성 등에 따라 구분하는 고용시스템으로의 변화와도 맞출 필요가 있다. 이런 방향을 염두에 두면서 현재 우리 사회의 차별과 양극화를 상징하고 내용적으로 구현하고 있는 비정규직 이슈를 사회적 대화를 통해 해결하는 방안을 찾을 수 있을 것이다.

다섯째, 장시간 노동의 단축과 일자리 창출, 근로자들의 노동시간 선택권 강화 그리고 여성들의 일생활 균형을 통해서 여성들의 경력단절을 방지하고 여성고용률과 질을 높일 수 있는 핵심적인 기제가 정규직 시간제 일자리 모델을 만드는 방안도 사회적 대화의 중요한 의제가 되어야 한다. 한국의 고용 관행은 남성외벌이 모델을 중심으로 하는 전일제 노동을 사회적 규범으로 하고 있다. 이러한 사회적 규범을 깨고 정규직 시간제 일자리를 만드는 타협을 하는 것을 적극 고려할 필요가 있다. 가장 중요하게는 기존 정규직 전일제 고용에서 정규직 시간제 고용으로 일정시간 동안 전환했다가 다시 역전환 기회를 제공하는 시간제 고용을 창출을 고려하는 것이 필요하다. 정규직 시간제 일자리가 정착되려면, 기존 전일제 근로자들의 노동시간도 줄어야 하고, 관리자들과의 인식도 바뀌어야 하며, 평가시스템, 노동시간 관리시스템도 개선되어야 하는 등 부수적인 변화가 필수적이다.

여섯째, 대-중소기업간의 고용 격차 해소를 위해 관련 주체 모두의 협력적 노력이 요구된다. 일차적으로 공생발전의 기업생태계에 대한 사회적 공감대를 형성하는 것이 중요하다. 이를 위해 대기업과 중소기업 사업주는 물론, 특히 대기업 노조와 이해와 협력이 절실하다. 대기업은 중소기업 및 협력업체와 파트너십 마인드를 가지고 협력 중소기업의 인력 육성과 복지후생 투자를 지원하여 중소기업이 경쟁력을 높일 수 있도록 도와야 한다. 대-중소기업간 격차를 유발하는 제도적 관행적 장벽의 해소도 중요하지만, 중소기업 스스로 인적자원의 질을 높이기 위해 교육훈련에 힘쓰고 경영 효율성을 높이기 위해 노력해야 한다. 글로벌 경쟁력 강화와 신기술 혁신을 통한 강소기업 발전 추구, 임금 및 보상체계와 복리

후생 제도 도입에 획기적 투자 선도, 우수인재 확보를 위한 중소기업 특화형 혁신경영의 개발 등이 필요하다. 정부는 이러한 대기업과 중소기업, 노동조합의 노력에 대하여 맞춤형 지원서비스를 제공하는 정책을 설계하여 효율적으로 추진되도록 할 필요가 있다. 정부 차원에서 임금격차 해소를 위한 지표 제시 및 사회적 협의체 구성, 중소기업 맞춤형 종업원 복지 제도 및 대기업의 중소기업 인재 지원 세제 혜택, 인재육성형 중소기업 인증 및 인력 투자 정책 지원 등을 적극적으로 검토 추진해야 한다.

일급제, 여성들의 고용률 제고, 일과 생활의 균형과 관련하여 노사정 사이의 사회적 대화의 의제가 될 수 있는 당면한 중요한 이슈로 생애주기의 필요에 따른 노동시간 단축과 선택의 기회를 보장하는 것이 시급하다. 현재 보다 파격적으로 임신, 출산, 육아기에 있는 근로자들(특히 여성근로자들의)의 노동시간 단축과 선택 요청권, 그리고 더 나아가서 어린 자녀나 돌봄을 필요로 하는 장애인이나 환자를 둔 사람들이 노동시간 단축과 선택 요청권을 행사할 수 있도록 해야 한다. 그러한 것들이 각 기업현장에서 사회적 대화를 통해서 이행될 수 있도록 해야 할 것이다. 실제로 각 개인이나 생애주기상의 요구가 가족형태, 자녀수, 소득 수준, 돌봄을 필요로 하는 장애인이나 노인 존재 여부, 개인들의 근로의사 여부 등에 따라 매우 다양할 수 있기 때문에 생애주기의 필요에 따른 노동시간의 단축과 선택을 요청할 수 있는 권리는 산업, 업종, 지역, 기업별로 다양한 방식으로 사회적 대화를 통해서 이행될 수 있는 방안이 구체화될 필요가 있다. 여성들이 다수 근무하는 업종이나 산업에서 사회적 대화를 통해 노동시간 단축과 선택 권리를 어떤 경우에 어떻게 보장할 것인가를 정할 필요가 있다. 법에서도 보다 적극적인 근로자들의 요청권리로서 그리고 사용자들이 거부할 수 있는 사유를 보다 명시적으로 박아둘 필요가 있을 것이다.

5. 유럽 국가들로부터의 교훈

본고에서 검토한 서유럽 네 나라의 경험은 다음과 같은 시사점을 제공한다. 첫째, 사회적 대화는 거의 예외 없이 정책과 관련 특히, 고용위기사

의 정책결정과정에 필수적인 요소이다. 둘째, 사회적 대화의 전통적 전제 조건, 즉, 노동조합이나 사용자단체의 조직정도, 사회당이나 노동친화적 정당의 존재, 중앙화된 노사단체의 조직여부 등은 더 이상 절대적인 전제 조건이 아니다. 셋째, 국가나 정부의 의지나 참여정도와 관련하여, 대부분의 사회적 대화 특히 사회경제적 위기 혹은 고용위기시 국가의 적극적 중재역할과 능동적 주도가 공통적이다. 넷째, 사회적 대화는 당사자 간 사회협약 체결기능 이외에 고용이나 노동시장관련 정부나 국회에 대한 자문기능도 주요하게 갖고 있으며, 이를 위한 독립적인 자체의 충분한 전문역량을 확보하고 있다. 다섯째, 고용위기에 대한 사회적 대화의 대응은 보호나 유연성 어느 하나만을 일방적으로 강요하지 않고 전체적으로 일 자리창출 등 노동시장의 요구에 대응하여 나가되, 대부분 노동시장 양극화를 극복하고 근로자에 대한 사회적 보호가 적절히 균형을 이룰 수 있도록 하는 방향에서 사회적 대화나 사회협약이 모색되고 있다. 이러한 교훈은 오늘날 한국에서 고용체제의 혁신을 위한 사회적 대화가 필요하고 또 하기에 따라 충분히 가능할 수 있다는 것을 확인시켜 준다.

참고문헌

- 강성태(2012), 『노동에서의 정상』, 『새로운 사회경제 패러다임, 새로운 사회정책』, 한국노동연구원.
- 고용노동부, 『사례로 알아보는 임금피크제 매뉴얼』.
- _____(2013), 『함께 일하는 나라, 행복한 국민』, 2013년 고용노동부 국정 운영보고자료.
- 권태현·하지원(2009), 『우리나라의 고용구조 및 노동연관효과』, 한국은행 경제통계국.
- 그렉 J. 뱀버 외(2005), 『국제비교 고용관계』, 한국노동연구원.
- 금재호(2012), 『일자리 문제의 원인과 대책』, 한국노동연구원
- _____(2013), 『고용률 70% 달성을 위한 정책 과제』, 『창조경제와 고용률 70% 달성』, 정책토론회자료집(2013. 4. 18), 한국노동연구원, pp.105~166.
- _____(2013), 『노동시장의 환경변화와 고용정책의 새로운 패러다임』, 한국고용노사관계학회 2013년 춘계정책토론회
- 김낙년(2012), 『한국의 소득불평등, 1963-2010: 근로소득을 중심으로』, 낙성대경제연구소.
- 김세움·김진영·조영준(2011), 『학력별 노동시장 미스매치 분석과 교육제도 개선과제』, 한국노동연구원.
- 김승택, 『2003 노동시간 실태조사』, 한국노동연구원.
- 김유선(2012), 『한국의 노동, 진단과 과제』, 『2012년 추계학술대회 발표논문집』, 한국경제발전학회.
- 남재량·이철인·전영준·우석진(2011), 『청년층 노동시장 진입 및 정착 방안 연구』, 한국노동연구원.
- 대통령직인수위원회(2013), 『박근혜 정부: 국정비전 및 국정목표』.
- 라구람 라잔(2011), 『폴트라인』, 에코리브르.

- 박영삼, 사회적 대화기구의 제도적 발전과정, 미발표자료.
- 박지순(2012), “노동법의 주요 쟁점과 과제,” 2012년 추계정책토론회 자료집, 한국노사관계학회.
- 방하남 · 이성균 · 우석진 · 김기현 · 김지경(2010), 『베이비붐 세대의 근로생애와 은퇴과정 연구』, 한국노동연구원.
- 배규식 · 이상민 · 권현지(2011), 『노동시간의 유연성과 개선방안』, 한국노동연구원.
- 새누리당(2012), 『세상을 바꾸는 약속 책임있는 변화』, 제18대 대통령선거 새누리당 정책공약집.
- 선학태(2006), 『사회협약정치의 역동성 - 서유럽 정책협약의 갈등조정시스템』, 한울.
- 손영우(2012), 『프랑스 사회당 정부의 ‘사회대토론회’의 내용과 의미』, 『국제노동브리프』 11월호, pp.29~42.
- 송호근 외(2010), 『위기의 청년세대 출구를 찾다』, 나남.
- 안주엽(2011), 『세대간 고용대체 가능성 연구』, 한국노동연구원.
- 안태현(2010), 『고용안정과 가족구조』, 한국노동연구원.
- 유경준(2012), 『성장과 고용의 선순환을 위한 패러다임 전환』, 한국개발연구원.
- 윤영모(2009), 「경제위기하 유럽에서 국가 및 기업수준 일자리문제 대응 : 미국과 유럽의 일자리 대응 문제」, 『노동사회』 142.
- 윤진호(2012), 「노동시장, 복지, 노사관계의 이중구조화에 관한 선진국비교 및 그 시사점」, 한국노동연구원 노사관계포럼 발표문.
- 은수미(2006), 『사회적 대화의 전제조건 분석 - 상호관계와 사회적 의제형성을 중심으로』, 한국노동연구원.
- 이병희 · 황덕순 · 강병구 · 강성태 · 김홍영 · 조재형(2012), 『비공식 취업연구』, 한국노동연구원.
- 이병희(2011), 「사내하도급 활용실태와 경제적 효과」, 『산업관계연구』 21(2), pp.1-22.
- _____ (2012), 『사내하도급의 활용 원인과 고용 성과』, 한국노동연구원 비정규직연구 워킹페이퍼시리즈 2012-01.

- 이성희(2012), 「근로시간 면제제도 시행과 노사관계변화 실태조사 분석」, 한국노사관계학회 춘계학술토론회 자료집.
- 이재준(2013), “정년연장형 임금피크제도 활성화방안 연구”, 국회의원 김기준·금융경제연구소·전국금융산업노동조합 공동주최, 『정년연장 방안 모색을 위한 정책토론회』(2013. 3. 5), 발제문.
- 이정 외(2012). 『경쟁국의 근로시간운영사례 연구』. 한경좋은일터연구소·한국경영자총협회.
- 이호근(2012), 「정리해고 등 기업의 고용조정과 독일의 ‘조업단축지원금’ 제도의 고용 안정망 역할에 대한 고찰」, 『노동정책연구』 12(3), pp.177~214.
- 이호근·김재원(2009), 『덴마크 일자리 창출방안에 관한 연구』, 한국노동연구원 부설 고성과작업장혁신센터.
- 장신철(2011), 「OECD의 임시직 개념과 각국의 규제 내용」, 『국제노동브리프』 7월호, pp.39-50.
- 장지연·이병희·은수미·신동균(2011), 『고용안전망 사각지대 해소방안』, 한국노동연구원.
- 장홍근(2013), 「중앙행정기관 무기계약 및 기간제 근로자의 고용관리」, 『노동리뷰』 5월호(통권 98호), pp.5-17.
- 전병유 외(2005), 『고용 없는 성장에 대한 대응전략연구』. 한국노동연구원.
- 전병유·은수미(2010), 「대안 고용전략의 방향과 정책」, 『고용위기 시대의 대안 고용전략』, 민주노총·한신대학교 평화공공센터.
- 전승훈(2010), 「일자리 창출과 조세정책」, 국회예산정책처.
- 정이환(2012), 『경제위기와 고용체계 - 한국과 일본의 비교』. 한울.
- 제18대 대통령직인수위원회(2013). 『제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제』.
- 조성재 외(2012), 『한국노사관계 시스템 진단과 발전방향 모색』, 한국노동연구원.
- 조성재(2010), 「일자리 나누기인가 고용조정인가」, 『산업노동연구』 16(1), pp.1~30.

- 조재희 외(역)(2004), 『유럽의 사회협약제도』, 스테판 버거 · 휴 콤프스틴 (편), 한국노동연구원.
- 진대제(2013), 「경제활성화와 일자리 창출」, 『창조경제와 고용률 70% 달성』, 정책토론회(2013. 4. 18) 자료집, 한국노동연구원, pp.1-18.
- 최경수(2011), 「여성취업 부진의 문제」, 『고령화 양극화 시대의 고용과 노동』, 매일경제신문사.
- 최영기(2009), 「경제위기와 한국형 사회모델」, 『한국노사관계연구』 19 (3), 한국노사관계학회.
- _____(2011), 「사회적 타협을 통한 국가고용전략의 수립은 유효한가?」, 『한국노사관계연구』 21 (3), 한국노사관계학회.
- _____(2013), 「박근혜 정부의 고용노동정책은 성공할 것인가?」, 『한국노사관계연구』 23 (1), 한국노사관계학회.
- _____(2013), 「완전고용을 위한 사회적 타협」, 조성재 외, 『한국 노사관계 시스템 진단과 발전방향 모색』, 한국노동연구원.
- 한국노동연구원(2007, 2012), 『KLI 노동통계』.
- 한국노동연구원 편(2004), 『세계 각국의 사회협약』.
- 한국은행, <http://ecos.bok.or.kr>
- 홍민기(2012), 「비정규 근로와 간접고용의 사용이 기업의 생산성과 이윤에 미치는 영향」, 한국노동연구원 비정규직연구 위킹페이퍼시리즈 2012-02.
- 황덕순 외(2010), 『주요국가의 경제성장과 고용성과 비교분석』, 한국노동연구원.
- 황덕순(2011), 「한국의 복지국가 발전과 노동」, 『경제논집』 50 (3), pp.295-337.
- Beveridge, W(1945), 『Full Employment in a Free Society』.
- Bosch, Gerhard(2009). "Working Time and Working Time Policy in Germany,"
- Burda, Michael C. Jennifer Hunt(2011). "What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession?" The Evolution of Inflation Dynamics and the Great Recession. Brookings

- Papers on Economic Activity. Spring 2011.
- Deakin S.(2012), "Labour Law During and After Neoliberalism," 『새로운 사회경제 패러다임, 새로운 사회정책』, 한국노동연구원.
- ETUI Collective Bargaining Newsletter, December 2008.
- Eurofund(2009). "Europe in Recession: Employment Initiatives at Company and Member State level," Background paper, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions(Eurofound).
- European Restructuring Monitor, <http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/index.htm>.
- Finegold and Soskice(1988). "The failure of training in Britain: Analysis and prescription", *Oxford Review of Economic Policy*, 4(3).
- Glassner, V. and B. Galgoczi(2009). "Plant-level Responses to the Economic Crisis in Europe," Working Paper 2009.1, ETUI-REHS.
- Joseph Nye(1991), *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. Basic Books.
- Madsen, P. K.(2005). "The Danish Road to Flexicurity: Where Are We. And How Did We Get There?." T. Bregaard & F. Larsen(eds.). Employment Policy from Different Angles. Aalborg: CARMA.
- OECD(2012), *Employment Outlook*.
- Paper prepared for the 2009 JILPT International.
- Pedersini, R.(2008), Flexicurity and Industrial Relations, EIRO 2008.
http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0803038s/tn0803038s_3.htm.
- Schmid G(2008), 『Full employment in Europe』, Edward Elgar.
- SGB: Sozialgesetzbuch.
- Skidelsky, R(2009), 『Keynes: The Return of the Master』, Public Affairs.

Stettes, O.(2005). 'IAB publishes study on short-time working', EIRO
2005. [http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/05/inbrief/
de0505102n.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/05/inbrief/de0505102n.htm).

[프랑스사례 관련 자료]

수상청 및 정부의 자료

2012년 Grande conference sociale(사회대토론회) 관련 총리관저 홈페이지.
[http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/feuille
_de_route_grande_conference_sociale_pdf.pdf](http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/feuille_de_route_grande_conference_sociale_pdf.pdf)

올랑드정부가 9월 7일 금요일 7 노조단체에 보낸 정부의 개혁안 관련 기
사. <http://www.filpac-cgt.fr/spip.php?article4529>

주요 언론보도

L'express, 04/09/2012, “노동시장 개혁 논의 쉽지 않다”(La négociation
sur la réforme du marché du travail promet d'être dure)
[http://lentreprise.lexpress.fr/gestion-entreprise/la-negociation-s
ur-la-reforme-du-marche-du-travail-promet-d-etre-dure_3484
4.html](http://lentreprise.lexpress.fr/gestion-entreprise/la-negociation-sur-la-reforme-du-marche-du-travail-promet-d-etre-dure_34844.html)

L'express, 14/09/2012, “올랑드 대통령은 어떻게 노동유연성에 대한 마음
을 갖게 되었나?”(Comment Hollande s'est converti à la
flexibilité du travail)
[http://lexpansion.lexpress.fr/economie/comment-hollande-s-est
-converti-a-la-flexibilite-du-travail_335103.html#EKdcU1B88t
Q66MvQ.99](http://lexpansion.lexpress.fr/economie/comment-hollande-s-est-converti-a-la-flexibilite-du-travail_335103.html#EKdcU1B88tQ66MvQ.99)

Le Monde, 14/09/2012, “노동시장 개혁과 관련 노-사의 첫 번째 만남”
(Premier rendez-vous syndicats-patronat sur la réforme du
marché du travail)
[http://www.lemonde.fr/economie/article/2012/09/14/premier-ren
dez-vous-syndicats-patronat-sur-la-reforme-du-marche-du-tr](http://www.lemonde.fr/economie/article/2012/09/14/premier-rendez-vous-syndicats-patronat-sur-la-reforme-du-marche-du-tr)

avail_1760249_3234.html

L'express, 12/01/2013, “고용에 대한 합의로 인해서 직인과 기업에 변화는 것”(Ce que l'accord sur l'emploi va changer pour les salariés et les entreprises)

http://lexpansion.lexpress.fr/economie/ce-que-l-accord-sur-la-securisation-de-l-emploi-va-changer_368102.html#qbJqxQZVureLhSM5.99

L'express, 06/03/2013, “고용 법안 관련 꼭 알아야 하는 것”(Ce qu'il faut savoir sur le projet de loi sur l'emploi)

http://lexpansion.lexpress.fr/economie/ce-qu-il-faut-savoir-sur-le-projet-de-loi-sur-l-emploi_374941.html#2uhmPI6Mdp700MIi.99

L'express, 01/04/2013, “프랑스는 노동시장 개혁에 성공을 했나?”(La France a-t-elle réussi sa réforme du marché du travail ?)

http://lexpansion.lexpress.fr/economie/la-france-a-t-elle-reussi-sa-reforme-du-marche-du-travail_377803.html#xo5RkJe3dBSbX1W4.99

L'express, 11/07/2013, “임시 정규직 신설을 위한 노사간 합의”(Accord syndicats-patronat pour la création d'un CDI intérimaire)

http://lexpansion.lexpress.fr/economie/accord-syndicats-patronat-pour-la-creation-d-un-cdi-interimair_394088.html#YWTiikcDFqFYSW30.99

주요 노동단체 입장관련

CGT “노동안정화 관련 계획”(보호정책, Plan de sauvegarde (PSE))

<http://cgtrandstad.com/spip.php?rubrique4>

CFDT 홈페이지, “노동에서의 삶의 질”(la qualite de vie au travail)

http://www.cfdt.fr/jcms/prod_133095/accord-sur-la-qualite-de-vie-au-travail

CFDT, “2013년 노동개혁합의안”(ACCORD NATIONAL INTERPRO-

FESIONNEL DU 11 JANVIER 2013)

http://www.cfdt.fr/upload/docs/application/pdf/2013-01/ani_du_11_janvier.pdf

http://www.cfdt.fr/jcms/prod_123509/tout-savoir-sur-l-accord

기타 언론 사이트

<http://tempsreel.nouvelobs.com/>

www.lemonde.fr

www.directmatin.fr

◆ 執筆陣

- 장흥근(한국노동연구원 연구위원)
- 배규식(한국노동연구원 노사·사회정책연구본부장)
- 박명준(한국노동연구원 부연구위원)
- 최영기(경제사회발전노사정위원회 상임위원)
- 이호근(전북대학교 법학전문대학원 교수)
- 손동기(한국외국어대학교 사회학)

고용위기시대 사회적 대화의 전략적 모색

- | | |
|-----------|--|
| ▪ 발행연월일 | 2013년 10월 25일 인쇄
2013년 10월 30일 발행 |
| ▪ 발 행 인 | 이 인 재 |
| ▪ 발 행 처 | 한국노동연구원
150-740 서울특별시 영등포구
은행로 30
☎ 대표 (02) 3775-5514 Fax (02) 3775-0697 |
| ▪ 조판·인쇄 | 천세 (02) 2272-2727 |
| ▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일 |
| ▪ 등 록 번 호 | 제13-155호 |