

# 국민의 정부 노동개혁의 평가와 과제

琴 在昊 · 李 周禧

## I. 노동개혁의 성과 및 평가

### □ 노동시장 유연성의 제고

- 노동시장의 유연성 제고를 위한 제도적 기반이 개선됨. 또한 기업 인사·임금체계의 유연화 현상이 진전됨
  - 외환위기 직후인 1998년 2월 6일 노사정 대타협을 통한 법개정에 따라 정리해고(고용조정)의 실시에 관한 2년 간의 유예기간을 폐지하고 즉각 실시함
  - 파견근로의 입법화를 통해 음성적으로 이루어지던 파견근로사업을 양성화하고 파견 근로자의 보호를 위한 제도적 장치를 마련
  - 연공서열형 임금체계로부터 능력과 성과에 부합되는 연봉제 등의 유연 보상체제의 도입 추진. 노동부 조사에 의하면, 연봉제 실시 업체의 비율이 1997년 10월의 3.6%에서 2001년 1월에는 27.1%로 급증
  - 퇴직금 누진제의 폐지, 중간정산 등 퇴직금 제도의 개편을 통해 기업의 퇴직금 부담을 줄이고 임금유연성을 통한 고용안정을 도모.

○ 공공직업안정서비스의 개선 및 확충

- 노동부 지방노동사무소의 직업안정과의 고용보험과의 통합·분리하여 고용안정센터를 설치하고 구인·구직자에게 one-stop 서비스를 제공
- 전국적으로 고용안정센터, 인력은행, 일일취업센터 및 시·군·구 취업정보센터를 크게 확대하고 상담원도 증원

<표 1> 공공직업안정기반 및 직업상담원수

(단위: 개소, 명)

	1997	2000
지방노동사무소	46	-
고용안정센터	-	168
인력은행	7	7
일용근로자고용 서비스센터	-	16
합 계	53	191
직업상담원 수	100	1,949

자료: 노동부

- Work-Net의 개통을 통하여 구인·구직 연계 서비스를 개선하고, 구직자에게 필요한 노동시장동향, 임금, 직업정보, 구인정보 등을 제공
- 민간직업소개사업을 허가제에서 등록제로 전환하는 등 규제를 완화하고 서비스요금을 자율화하여 직업알선 서비스 향상을 도모

○ 계약제, 탄력적 근로시간제, 파견근로에 관련된 법·제도는 아직도 개선될 여지가 있음

- 유기고용계약기간이 1년을 초과할 수 없도록 되어있고, 탄력적 근로

시간제는 2주 및 1개월 단위만 인정되며 파견근로는 26개 업종으로 제한되어 있음.

## □ 실업대책과 사회안전망

### ○ 적극적 실업대책의 실시

- '98년 3월 '종합실업대책'을 마련 이후 「고용안정지원」, 「새로운 일자리 창출」, 「직업훈련 및 취업알선」 및 「생활안정지원」의 네 분야에 걸쳐 적극적 실업대책 실시
- 장기실업자, 청소년, 일용직 근로자, 여성, 고령자 등에 대한 특성별 실업 대책 마련
- 고용보험의 적용범위를 종전의 30인 이상 사업장에서 1998년 1월에는 10인 이상 사업장으로 확대하고, 1998년 10월에는 전사업장으로 넓힘

<표 2> 고용보험 가입 근로자수의 추이

(단위: 천명, %)

	1995. 7	1998. 1	1998.10	2001. 6
적용 사업장 범위	30인 이상	10인 이상	전사업장	전사업장
임금근로자수(A)	12,873	12,500	12,985	13,542
고용보험가입 근로자수(B)	4,200	4,310	4,900	6,882
비율(100*B/A)	32.6	34.5	37.7	50.8

### ○ 정부의 실업대책은 실업난 해소에 크게 기여

- 그 결과 실업률은 1998년의 6.8%에서 2001년에는 3.7%로 하락하였고, 실업자수도 동 기간 146만명에서 82만명으로 감소하였음.
- 실업률은 3%대로 하락하였으나 비정규직 증대와 같은 고용구조의 악화, 근로자간 소득격차의 확대, 근로자의 고용불안 증대 등의 문제가 대두됨.

## □ 노동기본권 신장

### ○ 미흡했던 노동기본권의 신장을 통해 국제노동계의 비판을 불식하고 노동조합과 구조조정과정에서 동반자적 관계 형성 노력

- 노동조합의 정치활동 보장, 교원노조 인정 및 단체협약 체결, 공무원 직장협의회 인정, 민주노총 합법화, 단체협약의 실효성 확보 방안 마련 등을 통해 노동기본권을 크게 개선

### ○ 근로자의 사회적 권리(social citizenship) 증진

- 고용보험법(98.10), 근로기준법(99.1), 산재보험법(00.7), 임금채권보장법(00.7), 산업안전보건법(00.8), 최저임금법(00.11)을 1인 이상 업체에 확대 적용, 근로자복지기본법 제정(01.7.18)
- 모성보호비용의 사회분담화를 처음으로 법제화(01.11.1)

### ○ 유보·논의중인 노동기본권

- 노사정위원회의 유예결정에 따라 '07년부터 시행되는 사용자의 노조 전임자 임금지급 금지, 사업장 단위 복수노조 허용에 대비한 제도개선 필요

- 공무원과 교수 노조의 합법화 문제, 필수공익사업장에 대한 직권중재에 대한 노동계의 폐지요구 등장

#### □ 노사정위원회와 사회통합적 구조조정

- 노사정위원회를 발족하여 구조조정의 방향과 과정에 대한 사회적 합의를 형성, 고통분담을 공정하게 하고 참여와 협력에 기초한 노동개혁을 추진
  - 노사정위원회는 '98년 2월 「경제위기 극복을 위한 사회협약」을 채택하는 등, 노동시장 유연성 제고를 위한 합의를 이루었으며, 그 외에도 공공·금융·기업 구조조정의 원칙과 방향을 제시하고 노동기본권 신장, 사회안전망구축과 생산적 복지제도 마련에 크게 기여.
- 구조조정 등 주요한 논의의 대상에 대한 실질적인 정책협의 부진, 정부의 합의사항 이행능력 및 기제 미비로 노동계의 탈퇴와 불참이 반복되는 등, 사회적 합의주의 모델은 아직 많은 개선을 필요로 함.

#### □ 신노사문화

- 신노사문화 창출을 통해 지식정보화시대 세계시장에서의 경쟁에서 살아남을 수 있는 협력적 노사관계 형성을 시도
  - '98년 8·15경축사에서 김대중 대통령이 신노사문화 창출을 7대 국정과제의 하나로 제시한 후 정부는 열린 경영의 확대, 지식근로자 육성, 작업장 혁신 지원, 성과보상의 확대, 노사협력의 인프라 구축, 지속적인 제도 개선의 추진 등 6대 정책과제를 추진.

- 신노사문화의 기본 취지와 필요성에 대해서는 노사 양측과 노사관계 전문가 모두 대체로 공감하였으나, 신노사문화정책이 정부주도로 이루어짐에 따라 노사 당사자의 자발적 참여를 이끌어내는 데에는 일정한 한계가 있었음.
- 정부가 지금까지 수행하여 온 신노사문화운동이 지원한 사업내용은 주로 정보제공, 홍보, 교육, 그리고 우수기업에 대한 포상 등으로, 산업현상의 노사의식과 관행을 혁신할 수 있는 실효성 있는 방안이 아직 마련되어 있지 않음.

## II. 향후 과제

### ☐ 노동시장 유연성의 제고

- 근로시간 단축과 근로시간제도의 유연화·국제화
  - 법정근로시간을 업종별·기업규모별로 단계적으로 단축
  - 휴일·휴가제도를 국제적 수준으로 정비하고, 선택적 보상휴가제의 도입, 생리휴가의 무급화 등을 추진
  - 탄력적 근로시간제, 시간제 근로, 재택근무 등 근로시간·근로형태의 다양화를 통해 기업의 임금부담을 완화시키고 근로자의 고용안정을 도모. 또한 주부, 고령자 등 취약계층의 취업 촉진
- 노동시장의 양적 유연성보다는 질적 유연성(인력재배치, 순환휴직 등)을 통한 구조조정을 유도하고 근로자의 고용안정을 추구

○ 임금유연성의 제고를 통해 생산성과 임금을 일치시킴으로써 근로자의 고용불안을 해소하고 장기 고용관행을 유도함. 임금 유연성의 기초인프라인 직무분석 및 직업연구를 강화하고 직업정보를 기업에 제공하여 임금 유연성을 추구

- 법정퇴직금제도는 퇴직시 기업의 인건비 부담을 주고, 퇴출이 빈번한 중소기업 근로자에게는 퇴직후 생계불안을 초래하고 있음. 이에 법정 퇴직금제도를 기업연금제도 전환

○ 노동시장 기초인프라의 지속적 개선과 구축

- 노동시장정보시스템, 복지관련 전산망, 교육전산망, 4대 사회보험전산망 등 핵심 정보시스템들 사이의 연계 및 업무협조를 강화하여 국가적 인적자원개발 정보시스템을 구축
- 직업상담원의 전문성을 제고하고 WorkNet 등 정보시스템에서 제공되는 정보의 질적 향상을 추진

## ☐ 실업 및 고용의 정책과제

○ 실업자 집단별(target specific)로 효과적인 실업정책을 개발·실시

- 청소년층의 취업능력 강화를 위해 진로지도·직업교육 강화하고, 청년 실업자에 대한 집중적 취업상담과 훈련기회를 제공(예: 영국의 New Deal Program). 대학별·학과별 취업률의 공개와 함께 학교교육의 내실화로 취업가능성을 제고
- 고령자 적합직종의 개발, 사회봉사직 등 일자리 창출, 연령차별의 완화 등으로 고령자의 일자리 및 취업기회 확충

- 기업의 불법·탈법적 행위에 대한 근로감독의 강화와 함께 비정규직 근로자에 대한 직업훈련 기회확충, 취업알선 강화 등으로 비정규직을 보호
- 지역단위의 일자리창출 위한 노·사·정·학 파트너십 강화하며, 특히 지방자치단체의 역할을 강화

#### □ 노사관계 시스템 정비

- 기업별 교섭체제의 고비용, 고갈등 및 저효율의 분배교섭 갈등구조 극복을 위해 중앙조직과 산별 연맹, 기업별 노조간의 조율능력이 향상된 조정력을 갖춘 분권화 구조(coordinated decentralization) 발전
- 제조업 부문과 더불어 새로운 핵심세력으로 등장한 공공부문 노동운동에 대응할 수 있도록 합리적인 공공부문 노사관계의 모델을 개발.
- 예방적 노사관계 정책 강화
  - 노사관계 캘린더 작성을 통해 사전에 노사정의 주요 사업과 일정에 대한 정보를 수집, 분석하고 쟁점이 불거지기 전에 조정작업을 실시.
  - 기업 노사관계 진단과 컨설팅을 통해 상시적인 노사갈등관리 강화
  - 외국인 투자기업을 위한 노사관계 홍보 및 컨설팅
  - 울산 등 사업체가 밀집되어 있는 주요 지역 노사관계 안정화 방안 마련



□ 사회적 합의모델의 제도적 기반 강화

- 21세기 노사관계의 비전과 원칙, 행위규범 등을 담은 「제 2의 노사정 대타협을 추진」
- 노동조합의 전문성 및 정책역량 강화
- 지역, 업종, 산업 등 중위수준에서 구조조정과 노동시장 유연화, 경쟁력 강화 방안을 노사 공동으로 논의할 수 있는 다차원적인 협의구조 확립

□ 노사파트너십의 형성과 지원

- 고품질, 고부가가치 추구형 발전모델의 정착을 위해 생산적 협력을 보장해주는 노사협력 강화프로그램에 대한 재정지원책 실시.
- 우리사주제의 비상장사로의 촉진 방안을 마련하여 노사협력의 인프라 강화.