

제목 : 유연적 안정성 확보를 위한 노동시장선진화기획단 발족

- ◆ 한국노동연구원(원장 이원덕)은 9월 1일 우리나라 노동시장의 유연적 안정성을 확보하기 위한 정책방향과 구체적인 정책수단을 모색하기 위한 노, 사, 정, 공익으로 구성되는 ‘노동시장 선진화 기획단’을 설치한다. 기획단은 참여정부의 노동정책방향을 제시하는 노사관계 선진화방안과 함께 노동시장 선진화와 이에 필요한 노동시장정책을 재검토한다. 본 자료는 기획단의 활동방향을 제시하는 유연적 안정성에 대해 개략한다.
- 최근 논의되는 유연적 안정성(flexicurity)에 관한 덴마크 사례를 개략적으로 설명하고 성공의 전제조건을 검토
 - 고용보호법제가 노동시장에 미치는 효과를 개괄
 - 강력한 고용보호법제와 노동시장관행에 따른 노동시장의 이중구조화를 유연성과 안정성 측면에서 검토하고 유연적 안정성을 확보하는 노동정책의 기초를 제시

노동시장 유연적 안정성 확보를 위한 ‘노동시장선진화기획단’

□ 노동시장의 유연성과 안정성에 대한 논의

- 노동시장의 유연성과 안정성에 대한 수요가 증대함에 따라 두 가지의 적절한 조화(right balance)가 필요
 - 유연성과 안정성의 적절한 조화를 위한 새로운 형태의 사회보장정책과 새로운 환경에 대응하는 적극적 노동시장의 역할을 강조
- 고용지향형 성장을 이룬 덴마크의 유연적 안정성 모형(Flexicurity model)이 언급되고 있으나 이를 우리 노동시장에 적용하는 데에는 특단의 대책이 필요
 - 덴마크의 ‘황금률삼각형(The Golden Triangle)’이 성공한 배경으로
 - 첫째, 중소기업 위주의 산업구조로 (공공부문-민간부문 모두를 포함한) 노동시장 내 이중구조가 현저하지 않음
 - 둘째, 기업내 고용보호수준은 낮으나 사회보장체계로서의 실업급여의 수혜범위가 넓고 보장수준이 높음
 - 셋째, 취업성과가 매우 높은 체계화된 직업훈련시스템
 - 넷째, 근시안적이지 않은 성숙한 노사협의구조를 갖는 노동조합에 임금근로자의 88%가 가입

□ 우리 고용보호법제에 대한 평가

- 1980년대 OECD 선진국은 노동시장 탈규제(deregulation)의 관점에서 고용보호법제를 유연화하는 경향

- 고용보호법이 강력한 국가에서 전반적 고용률이 낮고, 남성 주노동력계층의 취업에는 긍정적이나 여성 주노동력계층과 청년층 및 고연령층에는 부정적이어 고용재분배에서 계층간 불균등을 초래
 - 고용보호법제가 엄격한 국가에서 전반적인 실업률이 높은 경향이
며, 남성 주노동력계층의 실업에는 유의한 효과를 보이지 않는 반
면 다른 인구집단, 특히 청년층의 실업에는 부정적인 경향을 보여
마찬가지로 계층간 불균등을 초래
 - 고용보호의 정도가 높을수록 노동이동이 둔화되고 실직시 실업상
태에 머무를 확률이 높아짐(실업기간이 장기화).
- 집단적 관계의 노동기준은 국제기준에 미달하고 개별적 관계에서는
국제기준을 상회한다고 평가
- OECD 국가 중에서는 고용보호가 상대적으로 강한 나라로 인식되
고 있음.
 - 해고제한이 상대적으로 엄격한 대륙법계 국가만을 비교대상으로
하여도 우리의 정규직 보호수준과 정리해고의 규제수준은 높음.
OECD의 20개 대륙법계 국가 중 14위(정규직 보호는 13위, 임시
직 보호는 7위, 집단해고규제는 몇몇 국가들과 함께 엄격한 수준).

<표 1> 우리나라의 고용보호 수준(OECD 27개국과의 비교)

	정규근로자	임시직근로자	집단해고	종합순위
OECD 보고서(1999)	26위	16위	3위	17위
고용보호지수(2003)	19위	13위	10위	20위

주: 1) 1위는 가장 낮은 고용보호수준, 27위는 가장 높은 고용보호수준
2) 고용보호지수(2003)에서 집단해고는 다른 16개국과 공동 10위

□ 강력한 고용보호법제와 노동시장관행으로 유연성은 낮은 반면 노동시장은 이중구조화

○ 노동시장에 유연성이 낮고 (근로조건과 사회보장 및 고용안정성을 포함한 사회)안정성은 높은 내부자와 노동시장 유연성이 높고 안정성은 낮은 외부자의 두 집단이 존재

- 내부자란 엄격한 근로기준법 및 노동관련법제가 적용되는 특히 대규모 유노조 사업장 정규직 근로자가 중심
- 외부자는 근로기준법 및 노동관련법제가 제대로 적용되지 않거나 근로자성이 인정되지 않는 소규모 사업장 비정규직 근로자나 근로의사가 있거나 근로능력이 있으나 노동시장의 이중구조로 인하여 취업이 불가능한 미취업자까지 포함

○ 내부자를 과보호하는 노동관련법제로 노동시장 유연성이 저하

- 근로기준법 제30조(해고등의 제한)는, 근로기준법의 적용범위(동법 제10조)와 노동시장의 관행(해고 대신 명예퇴직이나 권고퇴직 등 자발적 이직을 강요하는 실제관행)으로 볼 때, 실제로 철저히 적용되지 못하는 사문화된 상태에도 불구하고 명문화되어, 우리의 고용보호법제가 매우 강력한 것으로 오인되도록 함.
- 내부자에 대한 과보호는 기업의 노동비용을 상승시킴으로써 낮은 유연성과 함께 전반적인 고용수준을 낮추는 역할을 함

○ 명시적으로나 실제적으로 근로기준법 등에서 적용제외된 외부자에 대한 안정성은 극히 낮은 반면 유연성은 상당한 수준

- 외부자에 대해서는 모든 노동관련법제의 모체가 되는 근로기준법에서 적용제외를 명문화하거나 실제 법이 준수되지 않는 실정
- 근로기준법 제10조(적용범위)는 ‘상시 5인 이상의 근로자’를 사용하는 사업장으로 적용범위를 제한하고, 제14조(근로자의 정의)는

‘임금을 목적으로 근로를 제공하는 자’로 제한(또는 판례에 의해 제한)함으로써 최소기준(제2조)인 근로기준법이 적용되지 않는 근로자(외부자)를 양산함으로써 ‘근로자의 기본적 생활을 보장, 향상’시킨다는 제1조(목적)를 위배

- 노동시장 이중구조로 내부자와 외부자 사이에 심각한 형평성의 격차를 유발시키고, 동태적으로는 독점적 노동조합에 의한 내부자만의 근로조건 향상노력으로 격차를 심화시킴.
- 경제위기 직후 근로기준법 제31조(경영상 이유에 의한 해고의 제한) 등이 도입되어 고용보호수준을 다소 완화되긴 하였으나 사용자는 정리해고조항보다는 적극적으로 외부자(특히 비정규근로)를 활용하면서 노동시장의 유연화과정이 진행됨.

<표 2> 사업체규모별 노동시장 지표 (2002년)

(단위: %, 천 원)

	입직률	신규채용률	이직률	퇴직 및 해고율	임금총액	상대적 임금수준
전규모	2.52	2.27	2.50	2.02	1,948	
1규모 (5~9인)	2.89	2.67	2.84	2.47	1,466	53.9
2규모 (10~29인)	2.90	2.64	2.91	2.45	1,705	62.7
3규모 (30~99인)	2.95	2.69	2.84	2.26	1,856	68.3
4규모 (100~299인)	2.36	2.10	2.40	1.84	2,067	76.0
5규모 (300~499인)	1.93	1.60	1.97	1.45	2,357	86.7
6규모 (500인 이상)	1.27	1.02	1.28	0.89	2,718	100.0

주: 상대적 임금수준은 500인 이상 사업장의 임금수준을 100으로 한 지수.

자료: 매월노동통계조사, 노동부, 2002.

<표 3> 정규직 상용근로자 대비 시간당 임금의 수준

(단위: %)

	전체	종사상지위별		
		상용	임시	일용
전체	74.5	98.8	53.0	48.0
비전형 근로자	61.0	75.6	63.2	54.2
한시적 근로자	58.2		48.0	43.2
정규근로자	79.4	100.0	50.8	43.3

주: 비전형근로자(전체 임금근로자 중 16.4%)는 시간제근로, 파견근로, 용역근로, 일용대기근로, 독립도급근로, 재택근로를 포함. 한시적 근로자는 비전형근로자가 아닌 근로자 중 단기간의 근로계약을 맺거나 고용지속성이 보장되지 않는 근로자(9.1%). 정규근로자는 비전형근로자와 한시적근로자를 제외한 근로자이며(74.5%), 이중 종사상지위가 임시직(24.9%) 또는 일용직(5.4%)인 근로자는 ‘차별적 처우를 받는 근로자’(정규근로처럼 일하면서 비정규근로의 대우를 받음).

자료: 경제활동인구조사 부가조사, 통계청, 2002년 8월.

□ 형평성을 높이고 총고용을 늘이는 유연적 안정성 제고방안이 필요

○ 형평성 제고를 위한 노력은 현재 진행 중

- 사회보험의 적용을 확대하고 비정규근로자 차별적 처우를 시정하는 방안 등 외부자에 대한 안정성을 확보에 주력하는 중

※ 노사정위원회의 비정규특위를 중심으로 비정규근로자의 남용 및 차별적 처우를 시정하기 위한 방안 도출 중이며, 사회보험법의 적용범위의 확대를 통하여 사업장 규모에 따른 사회보험관련 근로조건의 격차를 해소

- 외부자에 대한 안정성을 높일 경우 두 집단 간 형평성의 문제는 완화되고 전반적 노동시장의 안정성 수준은 높아짐
- 그러나 고용 및 전반적 노동시장의 유연성은 안정성제고에 소요되는 비용의 부담주체에 따라 상이한 결과가 예상됨.

○ 특히 사용자가 외부자의 안정성 제고에 소요되는 비용을 분담할 때, 최소한 현재의 고용량을 유지하기 위한 노동시장 유연성의 제고가 요구됨.

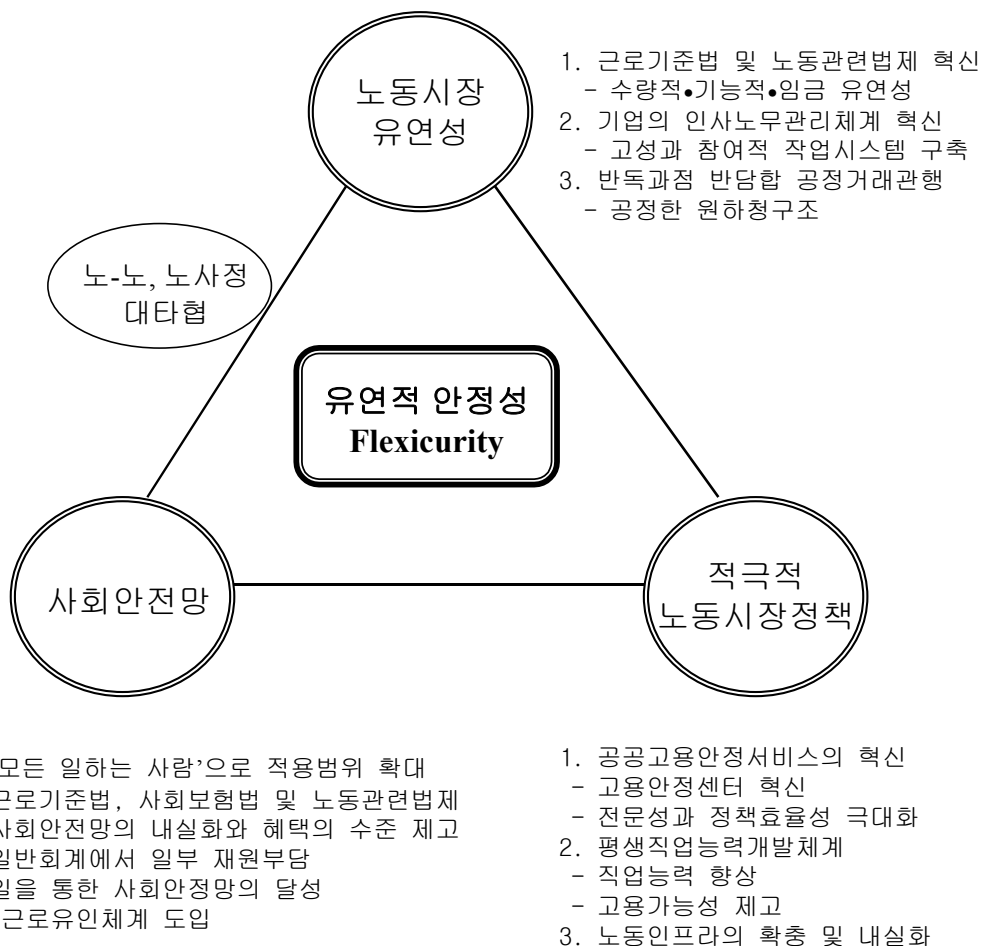
- 수량적 유연성 측면에서 노동수요에 부합하는 적정수준의 유효노동력(=근로자수 \times 근로자당 근로시간)은 근로자수의 조정이나 근로시간의 조정으로 확보가능
- 내부자에 대한 유연성의 제고는 내부자 기득권의 일부포기를 의미하는 것으로 노노간, 노사간 대타협이 필요한 부분
 - 현재까지의 노동운동은 노동조합원인 내부자의 노동권 향상에 치중하여 ‘집단이기주의’적인 성향이라는 논의들이 제기됨.
 - ‘모든 근로자’ 또는 ‘모든 일하는 사람’의 노동권 향상으로 노동운동 기조를 전환하고, 내부자의 기득권 중 일부를 외부자에게 이양함으로써 ‘모든 근로자’가 인간다운 삶을 누릴 수 있도록 하는 데 앞장서야 함.
- 충고용 증가와 ‘모든 근로자’(실업자 등 잠재적 근로자 포함)에 대한 정당한 대우를 목표로 한 유연적 안정성의 제고
 - 외부자에 대해서는 안정성을 높여주는 반면 남용에 가까운 지나친 유연성은 완화시켜야 함.
 - 동시에 내부자에 대한 과도한 안정성을 완화하는 한편 고용과 해고 및 근로시간에 유연성을 높여야 함.

□ 노동시장의 유연적 안정성을 위한 정책방향

- 노동시장의 수량적·기능적·임금 유연성을 확보하도록 근로기준법과 노동관련법제 정비 및 기업의 혁신적 인사노무관리체계 도입
- 유연화 속에서 ‘실업없는 노동이동’이 가능하도록 공공고용안정서비스를 혁신하고 직업능력향상과 고용가능성 제고를 목표로 모든 사람에게 기회를 제공하는 평생직업능력개발체계를 구축

- 노동시장 이중구조를 유발하는 대기업과 중소기업간 원·하청구조의 개선을 통한 공정거래관행을 정착하고 상품시장의 독과점 방지
- ‘모든 근로자’에게 ‘최소한’의 근로기준을 적용토록 근로기준법과 사회보험법의 적용범위 확대 및 사회안전망의 확충과 내실화

노동시장의 유연적 안정성을 위한 정책방향



□ 9월 1일 「노동시장선진화기획단」을 발족하고 제1차회의를 개최

- 「노동시장선진화기획단」은 유연성과 안정성이라는 측면에서 노동시장의 현황과 문제점을 파악하고 유연적 안정성을 확보함으로써 근로자의 삶의 질 향상과 사회통합을 꾀하는 노동시장 선진화 방안을 마련하는 것을 목적으로 함.
- 노동시장선진화기획단은 정인수(한국노동연구원 부원장)를 단장으로 5개팀(총괄팀, 고용창출팀, 사회안정망팀, 평생능력개발팀, 고용안정인프라팀 등)으로 구성, 노동부, 학계 등 25명의 연구자들이 참여하여 분야별 정책방안을 마련할 예정(별첨자료 참조)
 - 2003년 9월에서 2004년 2월까지 6개월 간 노동관련법제도와 노동정책을 검토한 후 유연적 안정성 확보방안과 보완책 등이 포함된 종합보고서를 작성할 예정(대통령보고 추진)임.

<첨부> 선진화기획단 주요 연구과제 및 구성

○ 단장: 정인수 (한국노동연구원 부원장)

팀명	주요연구과제	연구자
총괄팀 (팀장:안주엽)	▶ 노동관련법제,노동시장정책 검토와 유연적 안정성(flexicurity) 확보방안	안주엽, 황수경, 이인재 고용정책과장
고용창출팀 (팀장:전병유)	▶ 일자리 창출 · 고용친화적 경제성장전략 · 사회적일자리 창출	전병유, 최강식(연세대) 장지연, 황수경 고용지원과장
	▶ 여성 및 고령자대책 · 중장년 고용촉진대책 · 고령사회에 대비한 장기대책	
사회안전망 (팀장:방하남)	▶ 취약계층에 대한 고용촉진 · 저소득층 고용안정방안 · 비정규·장기실업자 고용안정방안	남재량, 황덕순 방하남, 박찬임 김원식(건국대) 보험정책과장
	▶ 사회안전망 확충 · 고용보험적용확대(자발적이직자등) · 고용보험요율체계 개선(재정간통합)	
평생능력개발 체계팀 (팀장:이병희)	▶ 평생능력개발체제 구축 · 근로생애 단계별 능력개발지원 · 노사참여적 인적자원개발·방안	김동배, 이병희, 장홍근(직능원) 이병희, 최영섭(산업연구 원), 장수명(교육개발원), 훈련정책과장
	▶ 청년실업대책 · 학교와 노동시장의 연계방안 · 진로지도 내실화 및 인프라 구축	
고용안정 인프라팀 (팀장:김주섭)	▶ 고용인프라 확충 · 공공고용안정기관(PES)의 개편 및 확충 · 민간과 공공고용안정기관의 연계 방안	김주섭, 김승택 남재량, 박천수(종고원) 고용관리과장
	▶ 노동시장 정보체계 합리화 · 노동시장 통합정보 시스템의 구축 · 노동시장 통계 개선방안	