

보 도 자 료



이 자료는 2013년 5월 15일(조간) 부터 보도해 주시기 바랍니다

한국노동연구원 연구위원 장홍근,
02-3775-5546

2013.5.13(월) 작성

총 9 쪽

고용의 양과 질 개선을 위한 사회적 대화의 모색

- 고용 중심의 정부정책과 노사정 대타협 필요
- 선진국은 고용위기시 유연안정성 방향에서 사회적 대화와 타협 모색
- '고용안정↔일자리 질의 개선↔일자리나누기↔임금·직무체계 개편' 중심의 중층적 사회적 대화와 타협 지속되어야

◆ 한국노동연구원 정책토론회 '고용의 양과 질 개선을 위한 사회적 대화의 모색'

- 일시 : 2013. 5. 14. 14:00~17:30
- 장소 : 서울지방고용노동청 컨벤션룸(5층)
- 주최 : 한국노동연구원
- 후원 : 고용노동부, 경제사회발전노사정위원회

◆ 발표문

1. 완전고용을 위한 사회적 타협
(최영기, 경기개발연구원 선임연구위원)
2. 사회적 대화를 통한 고용위기 극복의 선진국 사례와 함의
(이호근, 전북대 법학전문대학원 교수)
3. 고용의 양과 질 개선을 위한 사회적 대화와 타협의 전략과 방안
(장홍근, 한국노동연구원 연구위원)

◆ 보도자료 본문

1. 완전고용을 위한 사회적 타협 (최영기 경기개발연구원 선임연구위원)

■ '97년 이후 완전고용도 사라지고 복지국가의 보호도 없는 상태가 지속되면서 불평등이 심화되고 사회통합이 위기에 봉착.

- 이를 해결할 것으로 기대했던 이명박 정부의 경제 살리기 정책은 뚜렷한 성과를 내지 못하고, 오히려 성장과 고용이 정체되고 분배도 개선되지 못함.

■ 박근혜 정부가 고용 중심의 국정운영을 표방하며 고용률 70%, 중산층 70% 달성을 국정목표로 제시한 것은 우리 사회가 당면한 고용위기와 양극화에 대한 해법을 아주 간결하게 요약한 탁월한 정책적 선택임.

- 고용을 통한 해법은 지속가능한 정책이고, 폭 넓은 공감대가 형성된 처방이며, 미래 지향적인 정책과제이고 고용률 70%, 중산층 70% 달성을 위해서는 그동안 미루어 왔던 노동시장 구조개편을 하기 위한 미래지향적 정책임.

■ 그러나 새 정부가 스스로 제시한 과제의 막중함에 비하여 그 추진체계의 체계성이 떨어지고, 특히 이를 반드시 관철하겠다는 정권적 차원의 의지가 잘 드러나지 않음.

- 고용률 70% 달성 여부는 정책 자체보다 그 실행력에 좌우되는데 고용률 높이기와 질 제고에 수반되는 사회적 이해관계의 재편정책의 특성상 정책의 정교함만이 아니라 정권 차원의 실천의지가 더 중요함.

- 그러나 지금 한국사회가 당면하고 있는 정치경제적 문제의 복잡성이나 노사관계의 현실을 감안할 때 이를 기대하기가 쉽지 않아 보임. 집권 초기에 고용복지 분야 특히 사회적 대타협 분야에서 새 대통령의 리더십이 제대로 발휘되어야 함.

■ 고용노동부 주도의 노사정 타협이 추진되고 있지만, 국가의 명운을 걸고 추진되었던 '98년의 대타협 방식과는 달리 고용률 70%를 2017년까지 달성한다는 목표는 현실성이 다소 떨어짐. 노사정 합의 과정에서 고용률 70% 달성기한을 조정하는 것도 합의에 대한 신뢰를 제고할 수 있는 방안임.

- 또한 로드맵이 고용노동부만의 정책이나 정부의 종합대책 방식으로 만들어져서는 안되며 고용이 물가나 국제수지, 성장에 우선하는 경제정책의 목표가 되어야 하고 교육과 복지 제도도 고용을 촉진하는 방향으로 개혁되어야 함.

■ 고용률을 높이려면 임금과 근로시간을 줄이고 승진을 늦춰서라도 고용을 유지, 확대하는 방향으로 노동시장 제도를 고용 중심으로 바뀌어야 함. 이를 위해서는 노사정 대표간의 타협만이 아니라 개별 기업과 근로자들의 의식과 행동변화가 필요함.

2. 사회적 대화를 통한 고용위기 극복의 선진국 사례와 함의 (이호근, 전북대 법학전문대학원 교수)

■ 주요 선진국은 고용위기시에 하나같이 사회적 대화를 통하여 사회경제적 위기와 고용위기에 대응하고자 하였음.

- 최근 2012년 프랑스의 올랑드대통령 취임이후 프랑스의 '사회대토론회' 및 고용전략 로드맵의 추진과 지난 2008/9년 글로벌 금융위기시에 정리해고의 위기시에 독일이 선택한 고용대응전략과 사회적 대화는 우리에게 시사하는 바가 큼.
- 외국사례는 먼저, 최근의 주요 국가에서 이루어지는 사회적 대화시도 배경과 관련 고용이슈논의, 그리고 참여방식 등 사회적 대화체제 및 관련 주요 사

회협약의 내용들을 재검토하여 국내에서의 논의와 분석에 기여하고자 하였음.

- 사회적 대화는 정책결정에의 참여권리의 보장과 당사자간의 대화와 타협을 통해 고용위기 등을 대응해나가고자 한다는 점에서 민주적이며 효율적인 정책결정수단임.
- 주요 외국에서 노사의 조직률, 법제화정도, 정부나 정당의 성격 등과 독립적으로 사회적 대화는 지속적으로 모색되고 있으며, 특히, 지난 2008/9년 글로벌 경제위기시에 사회적 대화를 실시하는 나라와 그렇지 않은 나라에 있어 노동시장내 고용성차가 현저히 비교됨.

■ 각국의 고용위기시 사회적 대화가 주는 시사점은 다음과 같음.

- 프랑스의 사례는 사회적 대화기구가 헌법적 기구로 되어 있으면서도 기존에 이것이 주로 법제화를 위한 통과의례로 여겨지던 것이 최근 올랑드대통령 임기내 지속적인 정책협의의 틀로서 자리매김하고 있음.
- 독일의 지난 2008/9년 경제위기시의 고용정책적 대응방안과 노사의 역할 그리고 사회적 대화의 성공은 1996년 '일자리 및 경제적 지위를 확보하기 위한 연대'와 1998년 '일자리, 훈련 및 경쟁력을 위한 연대 등에 이어 2000년대에는 노사정 정책협의체인 '하르츠 위원회(Hartz Commission)'를 통해 경제사회개혁안인 '어젠다 2010'를 추진함.
- 독일은 경제위기시 근로시간단축, 근로시간계좌제 그리고 조업단축지원금을 이용하여 대량해고를 막고 근로시간단축과 소득보전정책을 결합한 고용조정은 '독일노동시장의 기적'으로 평가되고 있을 정도임.
- 네덜란드의 사회적 대화는 '노사가 중심이 되어 '유연안정성'(flexicurity)이라는 노동시장 고용유연화와 사회적 보호를 결합한 모델로 노동시장의 문제를 사회보장에 의해 지원토록 하는 방식 외에 직접적으로 유연화와 안정

성을 결합한 ‘노동시장내적’인 대응을 통해 노동시장 양극화를 극복 시도를 하고 있음

- 네덜란드는 자발적이며, 차별없는 ‘정규직 파트타임’을 다수 창출하는 방식의 일자리 나누기를 통해 그리고 임금억제와 경제적 성장을 동시에 달성하여 노동시장내 고용-성장-분배의 선순환을 달성하고 있는 대표적 모델임.

■ 고용위기에 대한 사회적 대화의 선진국 사례가 우리에게 주는 시사점은 다음과 같음

- ‘사회적 대화’는 이들 국가에서 거의 예외없이 정책과 관련 특히, ‘고용위기시의 정책결정과정’에 ‘필수적인 요소’임.
- 사회적 대화 성공의 ‘전제조건’(노사단체의 조직정도, 노동자정당의 존재, 중앙화된 노사단체의 조직여부 등)였던 요소들이 이들 네 개의 사례에서 모두 ‘절대적인 조건이 더 이상 아니며 주체들의 ‘전략적 판단과 선택’(strategic selectivity)이 중요함.
- 사회적 대화와 타협의 내용도 노동시장정책영역 중 수요보다는 ‘공급중심(교육·훈련, 적극적노동시장정책, 유연안정성, 노동시장정책과 사회보장제도연계 등)전략’에 주로 초점이 맞추어지고 있음(‘경쟁적 조합주의’, competitive corporatism)
- 대부분의 사회적 대화 특히 사회경제적 위기시나 고용위기 시 ‘국가의 적극적 중재역할과 능동적 주도’가 공통적임.
- 각국의 사회적 대화는 당사자간 ‘사회협약체결기능’ 이외에 고용이나 노동시장관련 정부나 국회에 대한 ‘자문’기능을 주요한 기능으로 하고 있으며 이를 위한 ‘독립적이고 충분한 전문역량을 확보’하고 있음.

3. 고용의 양과 질 개선을 위한 사회적 대화와 타협의 전략과 방안 (장흥근 한국노동연구원 연구위원)

- 우리의 기존 고용시스템의 효력이 다하여 고용위기와 사회재생산의 위기를 낳고 있으며 이의 극복을 위해 일자리 문제의 해결이 시급함
- ‘고용율 70%’ 국정목표는 시대적 요청에 부응하는 것으로, 이의 달성을 위해 사회적 대화와 타협의 연성정치 활성화를 통한 노·사·정, 시민사회 등 모든 경제사회 주체간의 ‘전략적으로 조율된 협조 행동’이 절실함
- 한국의 고용시스템은 낮은 고용율, 장시간 노동체제, 정규-비정규직간, 대-중소기업간 양극화된 저위균형 고용체제(polarized low-level employment equilibrium)로 특징지어짐.
 - 향후 한국의 고용체제는 전체적으로 일자리의 양이 늘어나는 가운데 평균적 수준이 상향 이동하는 통합적인 최적고용균형체제로 전환되어야 함
 - 이를 위해 정규직 중심의 고용체제, 정규-비정규직 및 대-중소기업 근로자간의 차별시정과 불합리한 격차 해소, 노동시간 단축과 유연한 근로시간제의 활성화, 반듯한 정규직 시간제 일자리 확충, 정년연장과 임금체계의 합리적 개편이 필요함.
- 고용의 양과 질 개선을 위한 경제사회 주체간의 사회적 대화와 타협을 통한 협조행동을 위해 다음과 같은 전략적 접근이 필요함.
 - 첫째, 고용개선을 위한 사회적 대화와 타협 활성화를 위해 기존 중앙 사회적 대화의 3주체인 노총·경총·정부(고용노동부)의 틀을 뛰어넘어 민주노총까지 포함하면서 취약계층의 고용개선을 위한 사회적 대화와 타협의 주체를 확장해야 함.
 - 둘째, 사회적 대화의 틀과 진행 과정에서 공익 전문가 집단의 위상과 역할을 적극적으로 정의하고 활성화해야 함.

- 셋째, 중앙 노사정 사회적 대화 채널 이외에 산업·업종별, 기업그룹별, 지역 등 중층적이고 유연한 사회적 대화의 틀을 재구성하고 활성화해야 함.
- 넷째, 고용개선을 위한 사회적 대화와 타협에 있어 전략적인 의제배열과 처리를 통한 단계적 점진적 타협을 추구할 필요가 있음.
- 다섯째, 고용확대와 개선과정에서 발생하게 마련인 이해갈등의 조정과 타협을 위해 정책믹스(policy mix) 방식의 접근이 요구됨

■ 고용의 양과 질 개선을 위한 사회적 대화와 타협은 ‘정년연장 등 고용안정 ↔일자리 질의 개선↔근로시간단축과 일자리나누기↔임금체계 개편’을 골간으로 추진되어야 함.

■ 현 시점에서 고용의 양과 질 개선과 관련한 사회적 대화와 타협의 주요 의제는 ① 정년연장과 임금체계 개편, ② 노동시간 단축, ③ 비정규직 및 사내하도급 근로자의 고용 개선, ④ 정규직 시간제 일자리의 확충과 고용률 제고, ⑤ 대-중소기업 고용격차의 개선, ⑥ 일-생활 균형을 위한 노동시간 단축과 선택권 확대 등임

■ 정년연장과 임금체계 개편

- 정년연장이 기업조직 내에서 실질적으로 지속가능하기 위해서는 단순한 정년연장만이 아니라 승진과 연공제를 포함하는 기존의 인사제도, 임금체계, 직제 등에 대해서도 동시적인 변화를 필요로 함.

■ 노동시간 단축

- 최근 현대와 기아자동차 등 완성차업체의 노동시간 단축과 교대제 개편 합의와 시행은 향후 자동차산업 전체, 그리고 금속산업 나아가 제조업 전체의 장시간노동과 낡은 교대제 개편을 위한 중요한 전기로서 의의가 큼.

- 휴일근로와 관련 근로기준법 조항을 개정하여 연장근로시간에 대한 임의적 행정해석의 여지를 없애고 주간 근로시간에 대한 엄정한 규율과 관리가 필요함. 하지만 현실적 연건을 감안하여 기업 규모별로 단계적으로 적용하는 방향으로 법 개정이 이루어질 필요가 있음

■ 비정규직 및 사내하도급 근로자의 고용개선

- 비정규직 문제는 무기계약직화와 같은 일률적인 방안이 아니라 담당 직무의 내용과 숙련, 지식, 경험, 위험도, 책임성 등에 따라 ① 기존 정규직과 같은 지위로 전환, ② 다른 직제를 신설하여 정규직 지위로 전환, ③ 고용안정만 보장되는 무기계약직으로 전환, ④ 비정규직 지위 유지와 임금 및 처우 개선 등 다양한 경로를 모색할 필요가 있음.

■ 정규직 시간제 일자리의 확충과 고용률 제고

- 정규직 시간제 일자리 확충을 위해 기존 정규풀타임에서 시간제로의 전환과 역전환의 기회를 제도적으로 보장하는 것이 중요하며, 공공 부문에서부터 솔선수범하여 정규직 시간제 일자리 고용 확충을 위한 다양한 사례를 만들어 내고 민간 부문으로 확산시켜야.

■ 대-중소기업 고용격차의 개선

- 중소기업 고용개선을 위해 ① 공정거래제도와 관행의 확립, ② 중소기업의 생산성 향상과 경쟁력 강화 지원을 위한 정부 차원의 정책과 대기업의 지원 확대 및 이에 대한 제도적 지원 등이 필요

■ 일-생활 균형을 위한 노동시간 단축과 선택권 부여

- 임신, 출산, 육아기의 여성 및 고령 근로자에게 노동시간 단축 및 선택의 권리를 법적으로 보장함으로써 이들의 경력단절 예방 및 고용유지를 도모하며 세부방안은 산업, 업종, 기업 차원에서 사회적 타협으로 구체화되어야

<부록> 국가별 사회적 대화 모델 비교표

	제1모델: 프랑스	제2모델: 독일	제3모델: 네덜란드	제4모델: 아일랜드	비고
국가의 크기와 인구규모	중	중대	중소	소	국가의 규모가 반드시 성공적 사회적 대화의 조건은 아님
법제화 여부	헌법적기구	비상설운영	법률적기구	법률적기구	법제화가 중요하나 운용방식역시 중요함
주요 기능	법제화를 위한 자문 및 협약체결	협약체결	수상과 국회에의 자문 및 협약체결	수상에의 자문 및 협약체결	협약체결기능 외에 노동시장이나 사회경제현황 분석에 대한 수준높은 자문기능을 갖춘
사회적 대화의 주체	노·사·정·농 및 지역계층, 환경 등 233명 각 부문별대표	노·사·정	노·사중심 노동재단 (FL)과 노·사·공 사회경제협의회(SER)	노·사·농·정 외에 범 사회단체 (실업자·여성·장애인등 17개 자발적 결사체)	법제화를 위한 의견청취가 주요 기능 시에는 참여주체는 포괄적, 다원적이나 고용협약체결과 실질적 이행담보를 위해서는 노사중심대표방식이 필요
노사의 조직정도	낮음	중간	중간	높은 편임	노사, 특히 노동조합 조직의 정도가 사회적 대화 성공의 필수적 요건은 아님
의제	고용안정협약 등 7개의제영역	고용위기시 조업단축지원금제도 적용 등	노동시장 유연성과 사회적 안정성의 교환	경쟁력과 성장 그리고 일자리중심의 공급중심협약	예외없이 일자리의 창출, 나누기, 유지지원 등 고용위기관련 다양한 방안과 적극적 노동시장정책이 지배적임
정부의 역할	능동적 중재	능동적 주도	수동적 참가	능동적 주도	능동적 참가가 지배적임
주요 협약체결의 내용	세대간협약, 고용안정협약(해고, 조정, 고용유지협정, 기업내부이동, 잔여실업수당, 건강보험보조수당, 파트타임, 기간제근로계약, 직업교육계정, 노동자의 대표성과 정보접근성 등	근로시간단축(산별 및 작업장 수준), 근로시간계좌제, 조업단축지원금지원방안	임금, 고용안정, 실업대책, 고용안정, 비정규직문제, 근로시간, 노사관계, 해고, 사회보장, 산업안전, 사회복지, 직업훈련, 평생교육, 자영업, 물가, 교통/통신, 의료, 여성(양성평등), 장애인, 고령자, 소수인종	임금, 고용안정, 일자리창출, 실업대책, 비정규직문제, 사회적일자리, 노사관계, 사회보장, 사회복지, 평생교육, 빈곤문제, 주택, 의료, 여성(양성평등), 고령자, 소수인종	노동시장 유연화와 사회적 안정성 교환(유연안정성)(flexicurity), 적극적 노동시장정책(ALMP), 교육훈련의 강조, 노동시장 양극화와 사회적 배제 극복, 사회보장제도개혁