

고용노동정책 평가와 노동개혁 과제

2019. 3

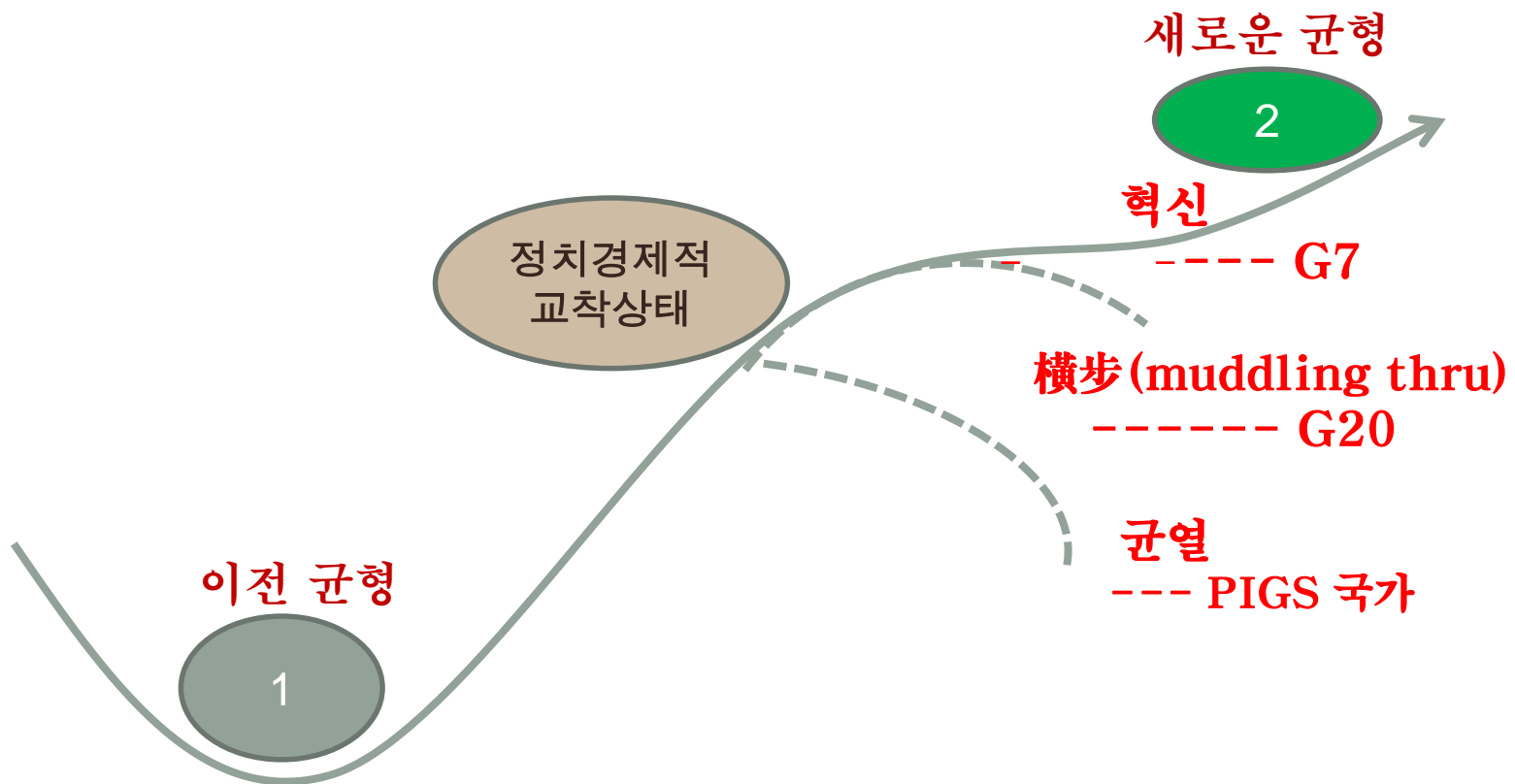
최영기
한림대 객원교수
전 한국노동연구원장,

1. 고용위기이자 한국형 정치경제 모델의 위기

- 경제: 저성장과 低생산성의 위기
 - 성숙단계의 주력 수출 제조업과 추격형 경제(catch-up economy)의 한계 산업 구조개혁을 통한 신성장동력 발굴과 디지털 경제로의 전환은 지체
- 사회: 만성적인 고용위기와 불평등의 심화, 최악의 저출산
 - 고용률의 정체(61%)와 과도한 비정규직(33%), 저소득 자영업 과잉(25%)
- 정치: 민주화 이후 정치적 합의 능력은 정체, 진영간 승패게임에 포획
 - 확산일로의 이익갈등, 결정장애의 국회, 협력과 타협이 어려운 노사관계
 - 산업과 노동시장의 구조 개혁을 이끌어갈 정치적 리더십 형성에 실패
- 정부의 처방은 혁신적 포용국가: 생산성 위기 돌파를 위한 혁신?
 - 확장적 재정과 복지 확충, 공정거래 강화와 미래전략산업 육성
 - 최저임금과 비정규직, 근로시간 그리고 사회안전망 등 노동사회정책 강화
 - 보수의 발전국가 vs. 진보의 복지국가 대결: "복지+ 혁신"의 가시적 성과?

한국은 지금 구조적 전환의 변곡점에 위치

단속평형 (punctuated equilibrium)



5년 단위 주요 경제지표 추이(연평균, %, 배)

	성장률	취업자(천명)	고용률 (15세 이상)	최저임금	실질임금	임금 십분위배율
'93~'97	7.8	441	60.3	8.6	5.7	3.72
'98~'02	5.3	191	58.1	8.6	2.6	4.02
노무현 '03~'07	4.5	254	59.7	10.6	3.6	4.51
이명박 '08~'12	3.2	250	59.1	5.2	0.2	4.69
박근혜 '13~'17	3.0	354	60.4	7.5	2.1	4.66
문재인* 2018(2019)	2.7(2.6*)	97(150*)	60.7	16.4, 10.9		

최근 경제지표 추이와 전망 (연평균, %)

(* 전망치)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
성장률	3.3	2.8	2.9	3.1	2.7	2.6
민간 소비 (정 부)	1.7(3.0)	2.2(3.0)	2.5(4.5)	2.6(3.4)	2.8(5.6)	2.7
건설투자	1.1	6.6	10.3	7.6	-4.0	-2.0
설비투자	6.0	4.7	-1.0	14.6	-1.7	1.0
수 출	2.0	-0.1	2.6	1.9	4.0	3.1
취업자(만명) 고용률(15~64)	59.8 (65.6%)	28.1 (65.9)	23.1 (66.1)	31.6 (66.6)	9.7 (66.6)	15

2. 소득주도성장과 일자리 정책은 왜 뜨지(take-off) 못했나?

첫째 출범 초기 최저임금 인상, 정규직화, 공공부문 일자리 창출 등이 새로운 성장 전략인가 하는 의문과 논란을 자초.

- 왜 대기업 수출주도 성장만으로 부족한지, 어떤 대안이 있는지에 대한 큰 이야기(story line)와 사회적 담론을 이끌어 갈 대담한 정책 메뉴가 없었다.
- 몇몇 親노동 정책이 일자리 창출에 도움이 될까 하는 의문에 답하지 못함

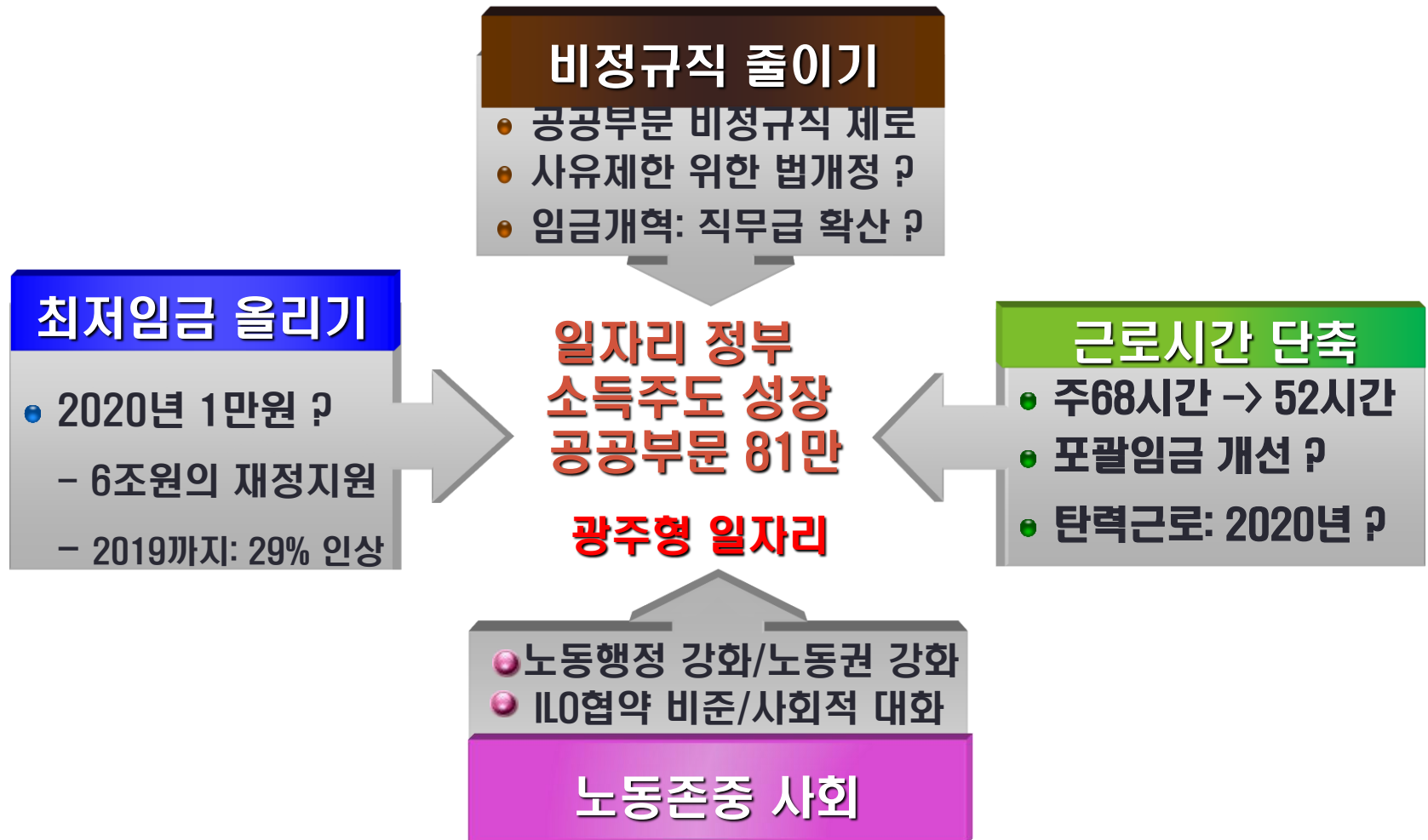
둘째 자영업과 주력 제조업의 구조조정 등 실물경제 동향에 안이한 대응

- 최저임금의 고용 효과에 대한 소모적인 논쟁은 자기 발등 찍기로 귀결
- 지금은 소비패턴과 라이프 스타일, 일하는 방식이 합리화, 선진화되는 과정 (해외 직구, 칼퇴근, MeToo, 소확행)이자 디지털 경제로의 전환이 시작된 시기

셋째 이 과정에서 노동조합의 절제와 양보 또는 기업경영의 숨통을 열어주는 정부의 노동개혁 메뉴가 아무 것도 없었다

- 노동계는 정부만 압박할 뿐 자신들의 책임 분담과 약자와의 연대에는 인식
- 정부는 정규직화, 최저임금 인상, 근로시간 단축에 필요한 제도개혁에 소홀

3. 정부의 고용노동 정책 체계



4. 무엇이 빠졌나: 연대임금 또는 노동개혁

- **개혁 과제: 노동시장의 격차와 분절을 어떻게 줄일 것인가?**
 - 공약(公約) 실천과 함께 노동시장의 구조개혁을 병행했어야
 - 1) 최저임금 인상과 함께 공정임금 체계 확립을 위한 전반적인 임금개혁,
 - 2) 근로시간 단축과 함께 근로시간 제도의 대폭적인 유연화,
 - 3) 비정규직의 정규직화만이 아니라 이 부문을 직무형 노동시장으로 정비
 - 4) 사회보장의 사각지대를 줄이기 위한 보편적 사회안전망 정책
 - 노동시장의 공정성과 유연성을 높이는 선진화(modernization)개혁과 함께 노동비용 상승을 완충하기 위한 강력한 현장혁신 및 생산성 정책이 필요
- **노동법 개정의 알고리즘을 바꿔야: 탄력근로제 합의의 득실**
 - 법개정을 위한 충분한 사회적 대화 그러나 결정은 정부와 국회가 해야
 - 사회적 대타협은 노동시장 구조개혁 패키지나 사회안전망 체계의 개편 또는 임금직무체계의 개혁 등과 같은 세트메뉴를 논의하는 방식이어야 중복을 피하며 시너지 효과도 기대할 수 있다.

5.1 '97년 이후 노동개혁의 평가

- 진보정부 10년, 보수정권 9년 동안 반복적인 고용 위기 극복에 매달려 보다 근원적인 노동시장 구조개혁과 노사관계 개선에 소홀
 - 반복적인 고용위기('98, '03, '09, '18년?)와 노동시장 이중구조의 심화
 - 정권 출범때마다 일자리 대타협의 정치적 활용('98, '04, '09, '13)
- 오락가락 노동개혁: 보수적 처방과 진보적 처방의 교차
 - 연공주의에 입각한 기업 내부노동시장과 시장방임형 2차 노동시장에 대한 양 극단의 처방(쉬운 해고 vs 비정규직 줄이기): 20년의 논쟁 지속
- 한국경총을 비롯한 財界의 취약한 노사관계 리더십과 방관적 태도
 - 국가 대표기업들이 전체 노동시장과 국가 차원의 노사관계 발전은 외면
- 勞使自治의 실종과 노사관계의 사법화·정치화 경향
 - 통상임금·근로시간에 대한 법원의 과감한 판결과 司法 시장화
 - 노동계는 勞使自治보다는 정책연대 등으로 勞政 직접 거래를 선호

5.2 노동개혁, issue history

	노동시장 개혁	노사관계 개혁	개혁방식
'88~'92년 (노태우)	주44(시간제 도입 임금가이드라인, 총액임금	복수노조, 교원·공무원 노조(대통령의 비토)	국회 주도 법 개정 정부주도 임금안정
'93~'97년 (김영삼)	중앙임금합의, 고용보험도입 정리해고와 파견 허용(실패)	민주노총 합법화 노조 정치활동 허용	勞改委 합의 형성 '96년 노동법파동
'98~'02년 (김대중)	정리해고, 파견허용 기초생활보장제 도입	교원·공무원 단결권 보장	사회적 대타협 勞使政委 법제화
'03~'07년 (노무현)	비정규직법(2년 제한, 차별시정) 주40시간, 최저임금 인상	직권중재 폐지 (필수공익사업 제외)	긴밀한 사회적 대화 노사발전재단 설립
'08~'12년 (이명박)	비정규직 기간연장(실패) 워크 셰어링 타협('09년)	노조 힘 빼기 전임자/복수노조 개혁	勞使政委 협의 勞政 정책협약
'13~'17년 (박근혜)	60세 정년, "쉬운 해고" 지침 /성과연봉/파견확대 실패	노조 힘 빼기/ 교원·공무원노조 제한	사 회 적 대 타 협 ('15.9.15) 과 파기
'17~ '22* (문재인)	비정규직 감축/근로시간단 축/최저임금 1만원	노동 행정 강화/노동 권 확대/산별 체제 강화	다층적인 사회적 대화와 타협,

6. 노동시장 이중구조를 개혁해야

1) 노동 경직성의 한국적 특성: 과도한 격차와 과밀 영세자영업

- 기업 내부노동시장의 연공주의적인 임금과 인사관리, 기업별 복지와 훈련 체계로 인하여 기업규모별 격차가 심화되고 노동시장은 분단화

* 대중소 기업간 과도한 격차(6,000-3,600 만원), 전직에 따른 임금하락(20년 근속 596만원, 재취업 184만원), 여성의 경력단절(20%)을 촉진하는 요인

* 자영업의 영업이익: 13.2%(1980~'97)에서 2.3%(1998~2017)으로 급락

2) 임금(가격)을 공정하고 안정적으로 조율하는 機能의 불소과 硬直

- 기업별 임금결정이 업종·거시경제와 부조화(자동차, 조선, 공기업 등)
- 노동시장 약자와의 연대가 아니라 부담 떠넘기기가 갈수록 심화

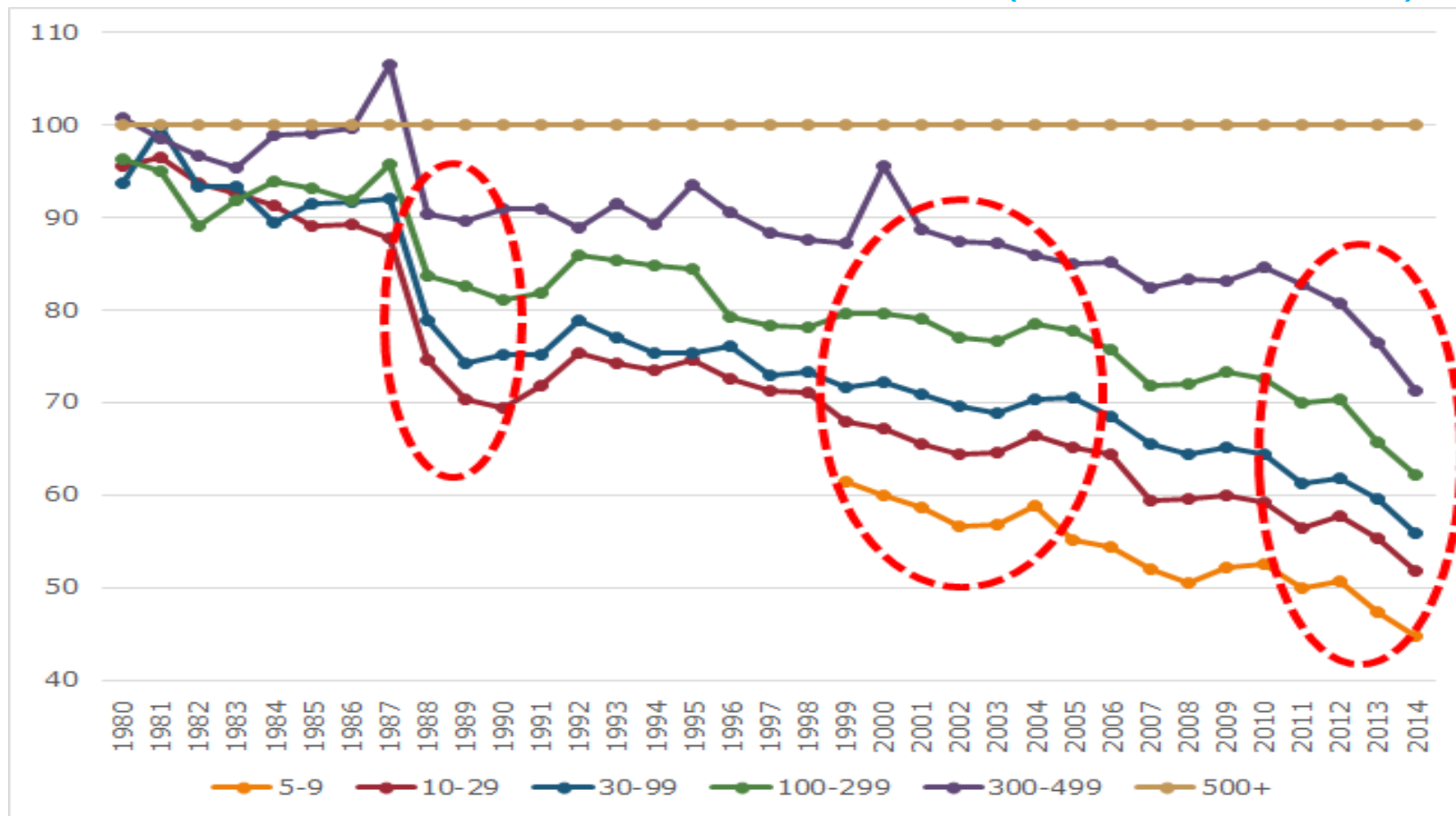
3) 비정규직만이 아니라 근로자성이 모호한 일자리의 증가

- 플랫폼노동 등 다양한 고용계약으로 노동규범의 적용 제외집단 확대
- 이들을 모두 기존의 노동규범에 밀어 넣는 것이 능사인가

* 특고(종속적 자영자)의 노동3권 보장, 파riba게트 제빵사의 직접고용

사업체규모별 상대 임금격차 장기 추이

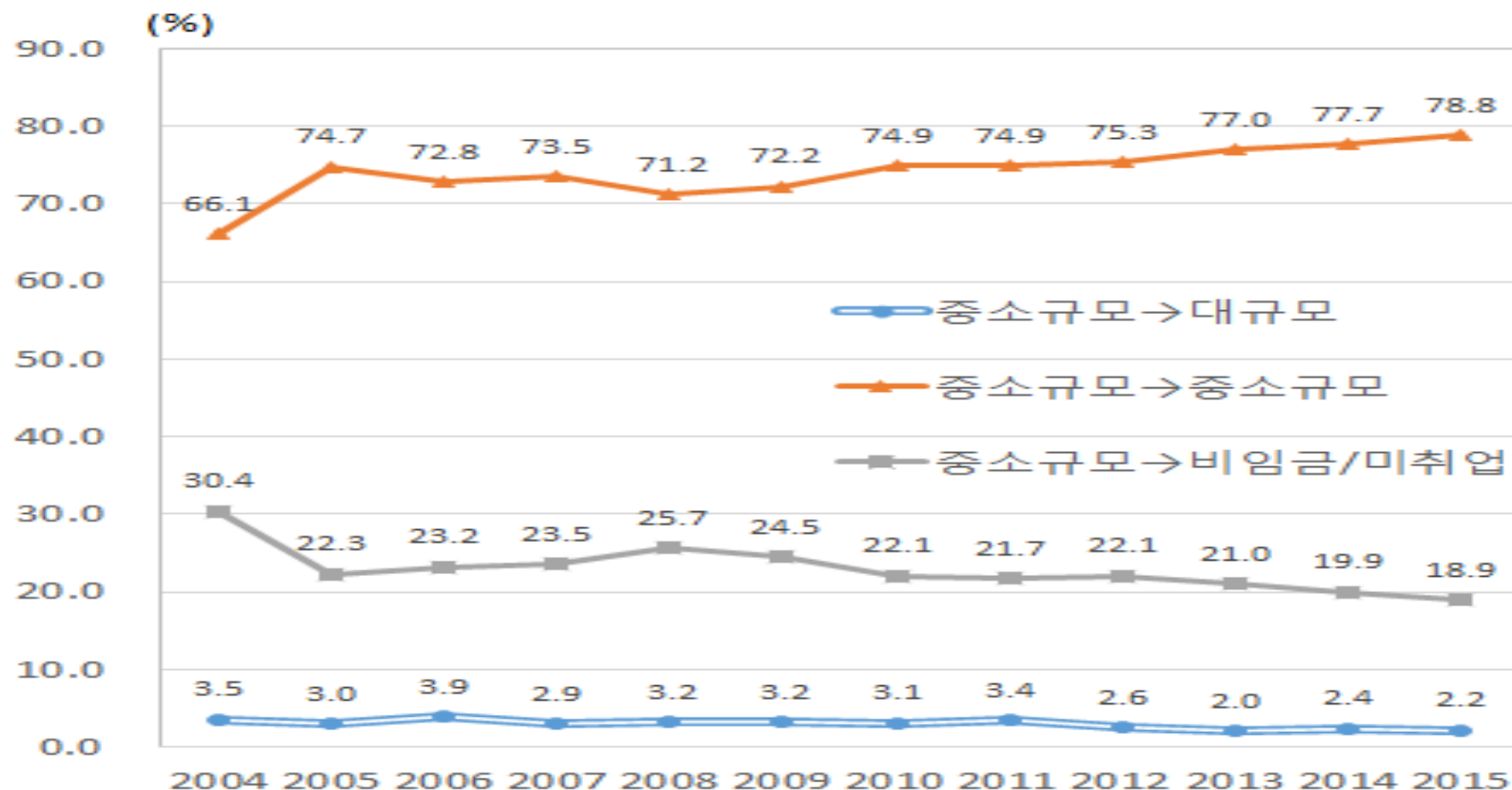
(500인 이상 사업체 = 100)



자료 : 고용노동부, 임금구조기본통계조사, 각년도. 조성재(2018)에서 재인용

기업규모별 노동이동 추이

전병유, 2018



6. 노동시장 이중구조를 개혁해야

4) 사회안전망 밖의 경제활동인구 증가

- 600만명의 자영업자와 400만명의 사각지대 근로자 외에도 창업 실패자, 취업 준비생, 경력단절 여성을 위한 고용안전망不在
- 1) 정규직 중심의 출산과 육아휴직 지원(고용보험 지원 제도의 한계)
- 2) 근로자의 64.3%, 취업자의 47.6%만 고용보험 가입, 급여 수급률 40%
- 3) 1조원이 넘는 직업능력개발 사업은 대기업 정규직의 사내훈련에 편중
- 현행 교육훈련제도는 學制에 묶여 있고 산업계와 단절된 정부주도 운영. 창의인재 육성 위한 선택학습, 직업전환 위한 평생교육에는 취약
- 모든 경제활동인구에 학습기회 보장과 보편적인 고용안전망 제공
- 1) 사회보험료의 국세청 통합징수를 거쳐 보편적 사회보장체계로 전환
- 2) 고용보험을 취업보험으로 확대 또는 직업능력사업을 별도 기금화
- 어떤 선택이든 학교의 경계와 학력 프리미엄을 낮추고 직무 자격의 가치를 높여 일과 학습이 교차하고 자격과 전문능력이 우대받는 사회

7. 비정규직 노동시장을 직무형 노동시장으로

- 1) 대부분의 비정규직은 직무형 일자리이므로 이에 맞게 인프라 구축
 - 공공부문 비정규직의 정규직 전환을 직무형 노동시장 구축이라는 노동개혁 차원에서 접근해야 함
 - 공공부문의 상시 업무는 정규직 채용하되, 직무형 임금과 인사관리 체계 도입
 - 담당자가 아니라 직무를 정규직으로 전환시켜야 공정성 시비가 차단됨
 - 민간부문 비정규직 밀집 직종에 대한 직무분석과 임금조사
 - 표준직무별 시장임금 정보자료 구축하고 비정규직을 직무형 정규직 전환 유도
 - 임금과 직무 혁신을 지원하는 민간 네트워크 구축 및 지원
 - 공공조달 정책을 통하여 민간부문 노동시장의 개선을 유도
 - 건설과 보건복지 영역에 공정임금 기준 확립
- 2) 비정규직 사유제한을 위한 법 개정은 국회 합의가 어렵고 입법이 되더라도 시장을 큰 혼란에 빠트릴 것임.

8. 공정임금 체계 확립을 위한 체계적인 임금개혁

- **만성적인 저임근로와 저생산성 개선을 위한 적극적인 고용개선 정책**
 - 최저임금 1만원은 산업 및 고용 구조개선을 목적으로 하는 경제사회정책
 - 법개정과 상관없이 업종별 지불능력조사와 고용영향평가를 통해 3년 계획 세워야
 - 영세상공인들의 고용안전망(전업과 전직의 지원) 차원의 특별기금
 - 대대적인 생산성운동 지원(최근 아베 정부의 국가적 서비스산업 생산성향상운동)
 - 2020년 최저임금을 동결하고 보다 큰 틀의 임금개혁을 위한 사회적 대화가 필요
- **대중소기업 임금격차 완화를 위한 적극적인 임금정책과 노동시장 개혁**
 - 高賃 노동자의 임금안정화 정책: 초임 경쟁 억제와 체계적인 조율(coordination)
 - 정부 주도의 직무급 도입보다 보다 포괄적인 직무중심의 노동시장 인프라 구축
- **임금정보 활용체계의 전면 개혁**
 - 공무원과 공공기관 임금통계의 투명한 공개
 - 업종별, 직종별, 직위별 풍부한 임금정보를 생산하고 제공함으로써 임금의 공정성에 대한 기준을 노사 스스로 확립하도록 유도
- **일자리위원회가 비정규직 노동시장과 임금개혁을 주도하도록 기능 보강**

일본의 신규 졸업자들의 기업규모별 초임 (천엔) 배규식 2019

고용규모별 기업	남 성			여 성		
	대졸자	전문대졸	고졸	대졸자	전문대졸	고졸
전체 기업						
2005	196.7	170.3	155.7	189.3	164.2	148.0
2015	204.5	177.3	163.4	198.8	174.6	156.2
1,000명 이상						
2005	196.4	173.9	157.6	189.2	164.7	154.4
2015	206.9	180.9	163.1	203.1	185.2	160.9
100 ~ 999명						
2005	198.6	170.3	155.5	191.3	168.4	148.4
2015	204.1	177.8	162.0	197.2	175.6	156.1
10 ~ 99명						
2005	190.2	168.3	154.3	183.2	160.6	144.5
2015	198.1	171.6	166.1	191.5	169.0	151.8

자료: 일본 후생노동성. 2015, 2015.賃金構造基本統計調査(初任給)の概況

- 일본 대졸 초임이 기업규모나 업종과 관계없이 월 20만엔(200만원) 수준으로 통일
- 신규 대졸자들이 대기업, 중소기업에 관계없이 취업 촉진 – 청년고용문제가 적음
- 토요타를 포함한 일본대기업들의 뛰어난 조율능력에 기인

9. 노동시장 구조개혁의 방향

	연공형 이중노동시장	직무형 단일노동시장
임금	<ul style="list-style-type: none"> 기업별 연공주의: 임금, 인사관리 자유방임 2차 시장: 불공정, 불공정 	<ul style="list-style-type: none"> 대기업: 脫 연공의 임금 중소기업과 비정규직: 직무 중심 임금
사회 안전망	<ul style="list-style-type: none"> 정규직 중심의 사회보험 대기업 중심의 직업능력개발 	<ul style="list-style-type: none"> 모든 경제활동인구 대상의 사회보장 평생학습의 보편화, 자격 중심의 사회
근로 시간	<ul style="list-style-type: none"> 장시간 노동 직장중심의 워킹 라이프 	<ul style="list-style-type: none"> 노동시간 단축과 대폭적인 유연근무 "직장"의 경계, 일/가정 양립
정년	<ul style="list-style-type: none"> 주된 직장에서 50대 초반 퇴직 70세 까지 2차 노동시장 잔류 	<ul style="list-style-type: none"> 60세 정년에서 정년 폐지로 65세 정년 또는 연령차별 금지
노동 시장	<ul style="list-style-type: none"> 기업별로 분단되고 양극화된 노동시장 불공정한 보상, 낮은 여성 고용률 	<ul style="list-style-type: none"> 기업 횡단적이고 통합적인 노동시장, - 공정한 보상, 높은 여성 고용률

10. 노동시장 구조개혁 (Big Push) 의 해외 성공사례

19

- 지금의 일자리 정책만으로는 20년의 만성적인 고용위기를 타파할 수 없다는 현실을 직시하고 노동시장 구조개혁 방안을 강구해야 함.
- 영국과 네덜란드, 독일과 日本은 만성적인 고용위기극복을 위해 '80년대 이후 그들 나름의 방식으로 구조개혁을 단행
 - 영국 대처는 10년 동안 5차례에 걸친 노동법 개정과 노조 힘 빼기 개혁
: 65.9%('84년) → 72.0%('89년)
 - 네덜란드 빔 록은 유연안정성 개혁을 위해 1982년 이후 지속적인 노사합의
: 63.9%('94년) → 70.8%('99년)
 - 독일 메르켈은 슈뢰더 집권 1期와 2期の 노동개혁 경험을 그대로 계승
: 64.6%('03년) → 70.3%('08년)
 - 일본은 지속적인 임금개혁, 노동비용 안정을 위한 타협과 협력으로 위기 탈출
: 70%('06년) → 74.3%('16년), 2000~'15년 임금상승률: 연평균 -0.63%

노동시장 이중구조의 구성 배규식 2019

- ✓ 1차 노동시장 ▶ 고임금, 높은 기업복지, 고용안정
- ✓ 2차 노동시장 ▶ 저임금, 낮은 복지혜택, 고용불안, 낮은 조직률, 사회보험 가각지대

1차 노동시장(495.8만명)
(근로자의 24.7%, 취업자의 18.4%)

2차 노동시장(1,508.7만명)
(근로자의 75.3%)

민간대기업 정규직 (302.8만명)
(근로자의 15.1%)

공공부문 정규직 (무기계약직 포함)
(193만명)(근로자의 9.6%)

민간중소기업의 정규직(756.7만명)
(근로자의 37.8%), (100인 이상 고용 25.1%)

민간대기업의 비정규직(183.7만명)
(근로자의 9.2%)

민간중소기업의 비정규직(554.3만명)
(근로자의 27.7%)

공공부문의 비정규직(14.0만명)
(근로자의 2.1%)

자영업자(636.8만명)
(취업자의 23.7%)

임금근로자 20,045천명, 취업자 26,907천명, 자영업자 6862천명 중 고용원이 있는
관리전문직/사무직 자영업자 제외한 636.8만명 (2018. 8 경제활동인구조사 부가조사)