

勞 動 經 濟 論 集
第20卷(2), 1997. 12 pp.365~398
© 韓 國 勞 動 經 濟 學 會

勞動市場 柔軟化를 위한 政策課題

魚 秀 鳳*

< 目 次 >

- | | |
|-----------------------|----------------------|
| I. 問題의 提起 | III. 우리나라 勞動市場의 狀況診斷 |
| II. 最近 先進國의 失業問題와 示唆點 | IV. 政策課題 |

I. 問題의 提起

21세기를 3년 앞둔 현재 개방화·정보산업화의 급속한 진전으로 국제상품시장에서의 경쟁이 치열해짐에 따라 지식·기술·자본·노동 등 생산요소의 개발 및 경쟁력강화가 국가적 과제로 등장하고 있다. 특히 금융시장 등의 개방으로 자본의 이동은 보다 자유롭게 된 반면, 지식·기술 등은 지적재산권에 대한 보호가 강화되고 있어 선진기술의 자체개발이 요구되고 있다. 그런데 현재 우리의 경제여건에서 전략적으로 개발해야 할 기술은 공정혁신적 기술(process innovation)이며, 이는 현장기술자의 양성과 개발, 그리고 효율적 활용이 국가경쟁력 제고의 핵심과제임을 의미한다.

한편 생산요소의 이동성이 증대되면서 생산요소의 量的 동원능력보다는 동원방식이 중요하게 인식되면서, 시장기구를 통한 생산요소의 효율적 개발 및 활용방식과 이를 뒷받침하는 정부의 역할과 기능의 재구축이 중요한 과제로 주목받고 있다. 즉 정부가 노동 등 생산요소시장에 직접 개입하는 방식에서 벗어나, 사회간접자본의 확충, 법·제도

* 한국노동연구원 연구위원.

적 규제의 완화, 정부집행기능의 민간위임 등을 통해 시장기능을 활성화하는 방향으로 정부의 역할이 전환되고 있는 것이다.

21세기 우리 경제의 성장전략인 지식·기술혁신 주도의 경쟁력우위(innovation-driven advantage)를 확보하기 위해서는 무엇보다도 다품종 소량생산방식 등 유연생산방식이 요구되며, 이의 기초는 유연기업(flexible firm) 및 유연노동(flexible labor)이다(어수봉, 1994). 노동유연성이란 외부환경변화에 인적자원이 신속하고도 효율적으로 배분 및 재배분되는 노동시장의 능력을 지칭하는 것으로서, 노동유연성은 인적자원의 질적 측면(지식·기능·기술, 배치전환 등) 및 양적 측면(고용량, 근로시간, 고용형태 등), 그리고 가격 측면(임금의 결정방식, 임금조정 등) 등 다면적인 개념이다.

그리고 노동시장의 유연성 수준 및 형태를 결정하는 요인으로서는 ① 노동시장의 사회간접자본(향후 노동시장 '인프라'로 부름), ② 임금·고용 측면의 노동시장 규제제도(법, 제도, 정책 등), ③ 사회복지제도, ④ 단체교섭제도 등 노동조합의 역할, ⑤ 교육·훈련제도 등이 중요한 요인으로 지적되고 있다.

노동유연성은 서구에서 오일쇼크 이후 경기회복시기에도 고실업률·장기실업구조가 지속되면서 정책적 관심이 높아지고 있다. 특히 OECD(1994)는 미국·영국·호주 등 상대적으로 노동유연성(특히 임금과 고용 측면)이 높다고 평가되는 국가에서 경기회복과 더불어 실업률이 낮아지고 있는 현상에 주목하면서 과도한 고용보호의 완화나 임금결정의 유연성 제고 등 노동시장 유연성 제고정책을 OECD 회원국가에게 권고하고 있다(OECD, 1995, 1996).

우리 경제는 지난 10년간 금리, 지가, 물류비용, 임금 등 생산요소가격 측면의 고비용화가 진행되어, 노동수요 측면에서는 노동절약적 기술변화, 경공업 생산기지의 해외이전 등으로 산업의 고용흡수력이 감소하고 있다. 즉 고용탄성치는 0.39(1986~90)에서 0.31(1991~96)로 감소하고 있다.

한편 노동력 공급 측면에서는 청소년인구의 절대적 감소에도 불구하고 제2차 베이비붐 세대의 노동시장 진입이 본격화되고 있으며 고학력화, 여성화, 고령화 추세의 확산으로 노동력규모는 향후 2000년까지 매년 45만~50만 명 수준의 증가가 지속될 전망이다.

이와 같이 산업의 고용흡수력 감소가 지속되는 반면 노동력 공급증가가 지속된다면, 서구 선진국이 오일쇼크 이후 경험하고 있는 '고실업률·장기실업' 현상이 우리나라에도 나타날 우려가 있다.

따라서 21세기 우리 경제의 중성장시대를 전망하면서 노동시장에 있어서의 정부기능과 역할의 재구축을 통해,

- ① 경쟁력있는 인적자원을 효율적으로 개발·활용할 수 있도록 인력개발체계를 재구축하고,
- ② 기업과 근로자가 외부환경변화에 능동적으로 대응하는 능력인 노동유연성을 제고하여야 할 것이다.

본고에서는 우선 선진국의 노동시장 문제와 그 시사점을 살펴본다. 그리고 우리나라 노동시장의 상황진단을 통해 정책방향을 도출한 후, 각 정책방향에 입각한 세부적 정책과제를 논의하게 된다.

II. 最近 先進國의 失業問題와 示唆點

1. 問題의 焦點: 失業構造의 國際比較

유럽국가의 실업률은 오일쇼크 이전의 2~3% 수준에서 1980년대 이후 크게 상승하여 <표 1>에서와 같이 고실업 및 장기실업 구조가 고착화되어 있다. 특히 노동시장에 최초로 진입하고자 하는 청소년계층의 실업률이 높으며, 6개월 이상 장기실업자의 비율

<표 1> 주요 국가의 고용관련 거시지표: 1995

(단위 : %)

	실업률		
	전체	청소년	장기실업자 비율
독일	9.4	8.5	65.4
스웨덴	7.7	15.4	35.2
프랑스	11.6	25.9	68.9
이탈리아	12.0	32.8	79.4
스페인	22.9	42.5	72.2
영국	8.2	15.5	60.7
미국	5.6	12.1	17.3
한국('96)	2.0	6.1	15.8

- 주 : 1) 스웨덴, 영국, 미국의 청소년은 16~24세, 그 외 국가는 15~24세임.
- 2) 장기실업자 비율은 실업자 중 실업기간이 6개월 이상인 자의 비율임.
- 3) 한국은 1996년임.

자료 : OECD, *Employment Outlook*, 1996.

이 독일, 프랑스, 이탈리아 등에서는 60% 이상에 이르고 있어, 유럽국가에서 실업에서의 탈출 가능성이 미국보다 낮은 수준이다.

특히 독일의 경우 1997년 1월 현재 실업률은 12.2%, 실업자수는 465만 명으로 1993년 나치 집권 이후 최고의 실업자수를 기록하고 있어(박덕제, 1997), 동독과의 통일요인을 감안하더라도 교육·훈련 등 기능적 유연성 중심의 노동시장정책의 한계를 보여준다고 판단된다. 한편 미국·영국의 경우 청소년의 실업률이 낮고, 특히 미국의 경우는 장기실업자 비중이 유럽국가에 비해 크게 낮아 고용조정이 원활하게 이루어지고 있음을 알 수 있다.

이와 같이 유럽국가들의 높은 실업률 및 장기실업 구조의 원인으로서는 ① 낮은 경제성장률 및 높은 노동비용, ② 후한 사회보장제도(최저임금, 실업수당 등), ③ 산업구조 조정에 대한 정부의 과도한 규제, ④ 상품 및 금융시장에 대한 강한 규제, ⑤ 임금, 고용 등 노동시장에 대한 강력한 법·제도적 규제 등이 지적되고 있다(박덕제, 1997).

다음에는 이들 요인 중 임금, 고용 등 노동시장 측면을 보다 자세히 살펴보고 우리나라 고용정책수립에 있어서의 시사점을 도출하도록 한다.

2. 賃金體系

우선 임금결정구조 측면에서는 개인의 성과가 임금결정에서 차지하는 수준을 조사한 연구결과(Black, 1994)에 따르면 미국 69%, 영국 58%, 이탈리아 39%, 독일 34%, 노르웨이 33%로서, 영·미에 비해 유럽국가의 임금체계에 있어 성과반영 수준이 낮다.

그리고 노동조합과의 교섭을 통해 임금이 결정되는 정도를 보여주는 <표 2>의 교섭적용률 통계(OECD, 1994)를 보면, 노조의 조직률이 높고 산업별 교섭구조를 갖는 유럽국가의 경우 미국이나 일본에 비해 임금결정구조에 있어 노동조합이라는 시장외적인 제도요인이 강하게 작용하고 있음을 알 수 있다.

<표 2> 노조의 조직률과 교섭임금적용률 : 1993

(단위 : %)

	한 국	일 본	미 국	독 일	스웨덴	프랑스	호 주
조직률	14.2	24.2	15.8	38.4	100.0	14.0	47.0
교섭적용률(1990)	N.A.	25.0	18.0	90.0	100.0	92.0	82.0
교섭형태	기업별	기업별	기업별	산업별	산업별	산업별	산업별

주 : 1) 교섭적용률이란 전체 임금근로자 중 단체교섭 결과가 적용되는 근로자의 비율임.
 자료 : OECD(1994), ILO(1994)에서 작성.

3. 雇傭調整

해고수당, 사전해고예고기간, 고용문제의 교섭대상 포함 여부 등 고용조정 의 법·제도적 규제를 수치화하여 각국별로 순위를 정한 자료(OECD, 1994)에 따르면, <표 3>에서와 같이 미국, 뉴질랜드, 캐나다, 호주 등은 규제가 약한 반면, 스웨덴, 프랑스, 독일, 스페인, 이탈리아 등은 규제수준이 높은 것으로 나타나고 있다.

또한 노동이동과 실업률 통계를 함께 보여주는 <표 4>에서와 같이 미국은 실업자가 될 확률이 유럽국가들에 비해 높지만, 실업자가 재취업할 확률도 동시에 높아, 결과적으로 실업률이 유럽국가보다 낮은 수준에 있는 실업구조를 보여준다. 이는 미국 노동시장에서는 임금 및 고용관련 규제수준이 낮기 때문에 노동시장의 자율적 조정기능이 활

<표 3> 고용조정의 규제순위(1985~93)와 실업률

규제순위	국가명	실업률(1995)
1	미 국	5.5
2	뉴질랜드	9.6
3	캐 나 다	9.5
4	호 주	8.5
5	덴 마 크	-
6	스 위 스	3.6('94)
7	영 국	8.7
8	일 본	3.1
9	네덜란드	6.5
10	핀 란 드	17.1
11	노르웨이	4.9
12	아일랜드	12.9
13	스 웨 덴	9.1
14	프 랑 스	11.5
15	독 일	8.2
16	오스트리아	-
17	벨 기 에	9.4
18	그 리 스	-
19	포르투갈	7.1
20	스 페 인	22.7
21	이탈리아	11.1('94)

주 : 1) 해고금지 규제수준은 해고수당, 사전예고, 법·제도적 규제 정도 등을 수치화하여 순서를 정한 것으로서 순서가 높을수록 규제가 많음을 의미함.
 자료 : OECD(1994), OECD(Quarterly Labor Statistics, 1996).

<표 4> 노동이동과 실업률(1993)

(단위 : %, years)

	미 국	일 본	프랑스	독 일	스웨덴
실업자가 될 확률	2.06	0.38	0.34	0.57	1.25
실업자가 재취업할 확률	37.4	17.1	3.4	9.0	11.6
실업률	6.8	2.5	11.7	8.9	9.3
평균 근속기간(years)	6.7	10.9	10.1	10.4	N.A.
근속 1년 미만 근로자의 비율(%)	28.8	9.8	15.7	12.8	N.A.

자료 : OECD(1993, 94), 평균 근속기간 자료는 1991년임.

발하여 실업률이 낮아진다는 소위 '해고의 역설'(paradox of layoff)이 작동하고 있음을 시사해 준다(조준모, 1997).

한편 일본의 경우에는 실업자가 될 확률이 낮으면서도 동시에 실업자 재취업확률은 높아 선진국 중 가장 양호한 실업구조를 시현하고 있음을 알 수 있다. 이는 일본 노동시장의 경우에는 '해고의 역설' 논리와는 달리 낮은 실업률이 유지되는 또 다른 시장메커니즘(임금유연성, 고용형태의 다양성, 기능·기술훈련 및 출향, 전직 등 기업내 기능적 유연성)이 작용하고 있음을 시사해 준다.

다음으로 <표 5>에서와 같이 선진국가의 경제환경변화에 따른 고용조정 속도를 비교해 보면(Beatson, 1995), 미국의 노동시장이 고용, 근로시간의 양측면 모두에서 외부환경변화에 따른 고용량 조정속도가 유럽국가의 노동시장에 비해 높은 것으로 나타나고 있다.

이와 같이 미국과 유럽의 노동시장을 비교해 보면 임금, 고용의 결정과정에서의 법·제도적 규제가 약한 미국의 경우 활발한 고용창출효과가 나타나 유럽국가에 비해 실업률이 낮고 실업기간이 단기간임을 보여준다. 물론 이는 엄밀한 원인분석(causality analysis)에 기초하고 있지 않은 추론에 불과하지만 현재로서는 우리나라 노동시장 정책수립에 시사하는 바가 크다고 판단된다.

<표 5> 고용 및 총근로시간의 조정계수

	제조업(1973~90)	
	고용량	총근로시간
프랑스	0.06	-
독일	0.16	0.57
영국	0.16	0.29
미국	0.62	0.87

주 : 1) 조정계수는 $\log L_t = \alpha + \beta \log GNP_t + \gamma \log L_{t-1} + \delta_1 t + \delta_2 t^2$ 의 계량모형에서 추정된 $(1-\gamma)$ 로 계산됨.

2) 조정계수의 의미는 생산량 변화에 따라 고용량이 조정되는 속도이며, 이 숫자가 클수록 조정속도가 빠름을 의미함.

자료 : 각국의 조정계수는 Beatson(1995, Table 11.3)에서 재인용.

4. 政府政策

노동시장에서의 임금과 고용이 자율적으로 조정되지 못할 때 정부의 개입이 요구되는데, 정부의 개입방식은 각국의 노동시장여건, 법·제도, 역사적 전통, 국가 이념, 노조의 조직수준과 정책 측면 등에 따라 다양하게 나타나게 된다. 가령 스웨덴의 경우 1950년대 중반 노동조합의 요구로 강력한 연대임금정책(solidarity wage policy)을 추진한 결과(Rehn-Meidner 모델이라 불림), 임금의 시장적 기능(market signal)이 크게 약화되었다.

스웨덴 정부는 이를 보완하기 위해 직업안정망의 대대적 확충, 실업자 재훈련프로그램 등 소위 '적극적 노동시장정책'(active labor market policy)을 추진하는 동시에 공공부문의 고용을 대폭 확대하여 실업을 흡수하는 정책을 추진하였다. 그러나 1990년대에 들어와 스웨덴의 국제경쟁력이 약화되면서 실업률이 급증하였고 이에 따라 스웨덴 정부 및 노조의 연대임금정책, 적극적 시장개입정책 등은 일대 전환기를 맞이하고 있으며, 시장기능을 회복하기 위한 복지축소개혁 등 다양한 노동시장 유연성 제고정책을 추진하고 있다.

한편 영국의 경우 1980년 집권한 대처 정부는 노동시장의 활성화, 즉 시장기능의 회복을 통한 경쟁력 강화를 목표로 하여 노동시장의 법·제도적 규제의 철폐, 복지수준의 저하 등 과감한 개혁정책을 채택하였다. 또한 영연방국가인 호주·뉴질랜드 등에서도 영국과 동일한 新자유주의 이념(neo-liberalism)하에 노사관계개혁을 추진하여 실업률

을 낮추기 위한 노력을 하고 있다.

OECD(1994)는 이러한 개혁정책이 노동시장의 유연성 제고를 가져와 고용기회가 확대되어 실업률을 낮추는 데 기여하고 있다고 평가하는 한편, 부문간 임금격차의 확대 등 소득불평등이 심화되는 측면에도 주목해야 한다고 평가하고 있다.

이러한 선진국의 경험이 시사하는 바를 정리하면, 노동시장 활성화의 핵심개념은 임금의 가격조절기능의 강화에 있다고 판단된다. 이는 경제상황의 변화에 따라 임금수준이 탄력적으로 조정되고(macro wage flexibility), 임금결정에 있어 개인의 능력과 성과가 중요한 위치를 차지해야 함(micro wage flexibility)을 의미한다. 그리고 유연한 임금체계(flexible wage system)하에서도 시장신호에 따라 노동이 자유롭게 이동하기 위해서는 입직 및 이직에 따른 거래비용이 낮아야 한다. 거래비용을 낮추기 위해서는 고용보호에 대한 규제수준이 낮아야 하며, 다양한 고용형태가 활성화되어야 하고, 고용관련 복지체계의 탄력성이 요구된다.

그러나 유연임금체계하에서는 노동시장이 핵심근로자의 주변근로자로 이중구조화되는 경향이 있으며 사회통합을 위해 주변근로자에 대한 인적자원개발 및 복지제공 등 특별한 대책이 강구되어야 할 것이다.

한편 산업별 단체교섭, 높은 사회복지 비중, 연공서열형 임금체계 등의 이유로 임금이 경직적인 경우(fixed wage system)에는 시장신호기능을 보완하기 위해 정부가 노동시장에 적극 개입하게 된다. 독일, 스웨덴 등의 경우에서 볼 수 있듯이 기능·기술훈련에 대한 정부투자 수준이 높고, 또한 노동이동을 촉진하기 위하여 직업안정서비스부문의 공공지출이 높게 나타난다. 즉 경직적 임금체계하에서는 기능적 유연성 중심의 노동시장 유연성 정책을 추구하게 된다.

임금이 경직적이고 고용보호 수준이 높은 서구 유럽국가에서는 고용조정을 위해 한편으로는 시간제 근로 등 다양한 고용형태가 빠른 속도로 확대되고 있으며, 다른 한편으로는 노동이동의 거래비용이 높아 고실업률·장기실업구조가 나타나고 있다. 즉 경직 임금체계하에서는 노동시장이 내부자와 외부자(실업자 및 주변근로자)로 역시 이중구조화되고 있다.

선진국의 경험이 시사하는 바와 같이 우리나라 노동시장이 내부자·외부자로 이중구조화되어 고실업구조가 정착되는 상황은 바람직하지 않다. 따라서 임금·고용 등의 측면에서 노동시장을 활성화하여 고실업·장기실업을 예방하는 한편, 유연성 추구과정에서 우리나라 노동시장이 핵심·주변근로자로 양분·고착되지 않도록, 평생에 걸친 인력개발체계의 구축 및 고용보험 등 사회보험의 내실화 등을 추진해야 하는데, 이것이 바로 노동시장 유연성 정책의 주요 내용이다.

Ⅲ. 우리나라 勞動市場의 狀況診斷

우리나라 노동시장은 과연 어느 정도 유연한가(how flexible), 경직적 부분이 있다면 그 요인은 무엇인가, 그리고 어떠한 정책수단이 노동시장 유연성 제고를 위해 효과적인가 등에 대한 객관적·경험적 연구는 아직 일천한 수준에 있다. 그러나 지난 10년간 임금인상률이 국제수준에 비해 높고, 최근 실업률이 급속히 상승하고 있으며, 단순생산직 및 전문기술직의 인력부족과 사무관리직의 인력과잉이 공존하는 인력수급 불균형 현상이 지속되는 등 노동시장의 자율적 조정기능의 취약성을 시사하는 징후가 발견되고 있다. 따라서 앞에서 살펴본 바와 같이 선진국의 경험을 타산지석으로 삼아 21세기에 대비하는 노동시장 활성화 정책이 마련되어야 할 시점이다.

우선 임금 측면에서는(OECD, 1997) 지난 10년간 근로자 1인당 실질임금상승률은 91.8%에 이르러 미국 2.2%, 캐나다 3.0%, 프랑스 10.2%, 영국 15.7%, 독일 14.1%, 이탈리아 20.1%에 비해 크게 높은 수준이며, OECD국가 중 가장 높은 벨기에의 23.5%에 비해서도 매우 높은 상승률을 기록하고 있다. 이는 한편으로는 우리나라 근로자의 삶의 질이 지난 10년간 2배가 되었음을 의미하나, 다른 한편으로는 기업의 노동비용이 선진국에 비해 빠른 속도로 상승하여 가격경쟁력이 상실되고 있음을 의미한다.

다음으로 고용 측면에서는 최근 실업률이 이례적으로 급속히 상승하고 있다. 1997년 1/4분기 실업자는 64만 6,000명으로 전년 동기 대비 19만 1,000명(42.0%) 증가하고, 실업률은 0.9%포인트 증가한 3.1%를 기록하여, 실업자수는 10년, 실업률은 4년 만에 최고 수준을 보이고 있다.

성별로는 여자의 실업증가폭(58.7%)이 남자(33.4%)보다 높고, 청년남자(20~24세) 실업률도 크게 증가(8.8% → 10.5%)하고 있으며, 학력별로는 고졸자의 실업률이 가장 큰 폭으로 증가하여 비진학청소년의 취업애로가 확산(2.7% → 3.9%)되고 있다.

한편 단순생산직 및 전문기술직의 인력부족과 사무관리직의 인력과잉이 공존하는 인력수급 불균형 현상이 지속되고 있다. 특히 1996년말 현재 21만 명에 달하는 단순기능 외국인력을 활용하고 있음에도 불구하고 중소기업 생산직 부족은 지속되고 있다(1996년 중소기업 생산직 부족률 6.0%, 부족인원 9만 명). 그리고 <표 6>에서와 같이 컴퓨터 프로그래머, 외환딜러 등 고급전문기술직의 인력부족이 심화되어 전문직 및 기술직 부족업체 비율이 증가하고 있는 반면, 사무관리직 인력과잉업체의 비율이 높아 인문계

대졸자의 구직애로는 지속되고 있다.

<표 6> 제조업의 직종별 인력 과부족업체 비율(1997년 2월)

(단위: %)

구 분	과 잉	부 족	과잉 - 부족
관 리 직(대기업)	4.6(4.8)	1.9(0.0)	2.7(4.8)
전 문 직	0.1	18.2	-18.1
기 술 직	1.0	21.6	-20.6
사 무 직(대기업)	6.8(8.0)	8.7(2.0)	-1.9(6.0)
생 산 직	3.2	30.7	-27.5

주: () 안의 숫자는 300인 이상 대기업의 경우임.

자료: 노동부, 『제조업 고용동향전망조사보고서』, 1997.

1997년초 노동관계법 개정으로 경영상 이유에 의한 해고(정리해고) 제도가 정비되어 고용조정 규제완화가 다소 이루어졌고, 탄력적 근로시간제, 재량근로제, 선택근로시간제 등 근로시간의 유연화 측면에서는 다양한 근로형태를 뒷받침할 수 있는 제도적 기반이 어느 정도 마련되었다고 평가할 수 있다. 그러나 우리나라 노동시장에서는 임금체계, 고용형태, 노동시장 인프라, 잠재인력활용 등 제반 측면의 경직성이 발견된다.

즉 우선 기업의 연공서열형 임금체계 등 임금제도가 경직적이고, 노동수요변화에 노동투입을 탄력적으로 조절할 수 있는 제도인 시간제취업, 계약직 근로제, 파견근로제, 재택근무제 등에 강한 규제가 있거나, 여건의 취약 등으로 활성화되지 못하고 있다. 또한 민간직장 소개업에 대한 규제, 공공직업안정기능의 취약 등 효율적 노동이동을 뒷받침하는 노동시장 인프라가 미흡한 상태이며, 여성 등 잠재인력의 노동공급 기반에 대한 법·제도적 규제요인과 더불어 보육시설 등 취업지원체계가 취약하여 잠재인력의 고용창출이 부진한 상태이다.

이러한 문제점을 해결하는 것이 곧 노동시장을 유연화하는 정책이며, 이를 정리하면 다음과 같다.

- ① 효율적 노동이동 및 고용촉진을 뒷받침하는 노동시장 인프라 구축
- ② 다양한 고용형태의 활성화를 위한 법·제도의 정비
- ③ 임금체계 및 고용조정 등 기업 내부노동시장의 유연성 제고
- ④ 여성 등 잠재인력의 고용창출을 위한 노동공급 기반의 구축
- ⑤ 공공부문 노동시장의 유연성 제고

IV. 政策課題

1. 基本 方向

선진국의 경험이 시사하는 바와 같이 시장적 기능을 활용하는 노동시장 유연성 정책이 궁극적으로는 활발한 고용창출을 통해 실업률을 낮추게 될 것이므로 노동시장정책의 기본방향은 노동시장의 노동유연성 제고에 초점을 맞추어야 한다. 그러나 자원의 배분을 시장기능에만 의존하게 되면 소위 '가난한 근로자'(working poor)를 양산하게 되어 노동시장의 이중구조를 교착화하여 사회적 통합이 저해될 우려가 있다. 따라서 정부는 시장에서의 취약계층에 대한 특별한 정책배려를 통해 취약계층이 시장에서 대등한 기회를 갖도록 지원해야 한다. 물론 이 경우에도 보호적 규제정책보다는 고용기회 창출 정책이 장기적으로 보다 유효한 정책수단임을 이해해야 한다. 이러한 원칙하에서 노동시장 유연화를 위한 정책방향을 정리하면 다음과 같다.

가. 노동시장 인프라 구축(Infra-structure)

시장적 기능을 활용하기 위해서는 무엇보다도 노동시장의 고용관련 인프라가 구축되어야 한다. 이는 상품시장의 활성화를 위해 고속도로, 항만 등의 물류 인프라를 구축하거나 증권시장의 활성화를 위해 증권거래소 등의 인프라 구축을 위해 공공부문이 우선적으로 투자를 하는 것과 동일한 선상에 있는 것이다. 특히 시장의 하부구조(infra-structure) 건설은 초기단계에 막대한 투자가 요구되거나, 이윤동기가 없을 경우 시장 실패가 일어날 수 있는 부문이므로 공공투자원칙이 타당하다. 그러나 이 경우에도 노동시장 인프라 건설에 부분적으로 민간자본을 유치하거나 민간인력을 활용하는 등 민간 부문의 역동성을 적절히 보완하는 정책이 요구됨은 재론할 필요가 없을 것이다.

나. 규제완화(Deregulation)

시장기능을 활성화하기 위해서는 시장에 대한 규제의 철폐 및 완화가 요구된다. 우

선 민간 직업소개사업에 대한 불필요한 규제는 철폐되어야 하고 야업·휴일근로 금지 등 여성을 과보호하는 근로기준 등은 현실화되어야 할 것이다.

또한 성과급 도입 등 임금의 유연성을 결과적으로 제한하고 있는 퇴직금제도 등 법정임금제도의 개선이 필요하며, 노동시장의 '신상품'인 계약직, 시간제취업, 파견근로, 재택근로 등의 확산을 억제하는 법·제도적 규제를 개선하여, 한편으로는 이들의 고용을 촉진하면서도 다른 한편으로는 사회적 보호장치를 마련해야 할 것이다. 이는 새로운 상품이 개발되면 그 상품의 유통질서가 새롭게 마련되어야 하는 것과 마찬가지로이다.

다. 기업 내부노동시장의 유연성 제고(Flexibility)

기업단위의 내부노동시장(임금·고용·인적자본)의 활성화가 궁극적으로는 노동시장 유연성의 핵심과제이다. 기업은 노동시장의 가장 기본적 단위이며 이 수준에서의 경직성이 존재하면 결국 전체 노동시장의 경직성을 초래하게 된다.

우선 기업이 근로자의 교육·훈련, 다기능화 등 소위 '기능적 유연성'(functional flexibility)을 제고하는 학습조직이 될 수 있도록 교육·훈련체제를 재구축해야 하는데, 이는 다음 장에서 보다 자세히 살펴보게 될 것이다. 그리고 능력과 성과에 기초한 임금체계가 기업에 확산될 수 있도록 법·제도적 측면의 임금결정제도를 개선해야 한다. 또한 외부환경변화에 따른 원활한 고용조정이 이루어질 수 있도록 다양한 고용형태의 활용, 고용보험 등 사회보험의 확충, 직업전환 훈련프로그램 등 구조적 실업문제에 대한 대책마련 등 기업 및 근로자의 고용조정을 지원하는 법·제도적 지원이 더불어 마련되어야 한다.

라. 고용창출 지원(Facilitation)

노동시장의 활성화란 곧 경제여건 변화에 따라 노동수요 및 공급이 원활하게 조정되는 것을 의미한다. 그러나 노동시장에서 거래비용(transactions costs)이 높고, 더욱이 이 거래비용을 기업 혹은 근로자가 전적으로 부담하게 되는 경우 이는 노동수급의 경직성으로 귀결하게 될 것이다. 따라서 노동시장의 거래비용을 낮추기 위한 정부의 정책마련이 중요한데, 이러한 정책방향의 하나가 노동공급 기반의 확충을 통한 고용창출 지원정책이다.

그러나 한편 시장기능에 의한 노동시장 유연성 추구정책은 노동시장의 이중구조화를 초래할 수 있다. 이는 비록 시장실패(market failure)는 아니더라도 우리 사회가 지향

하는 사회적 통합을 저해하는 사회실패(society failure)로 나타나 궁극적으로는 우리 사회가 더 큰 비용(예를 들면 범죄, 마약 등의 확산에 따른 치안비용의 증가)을 지불할 수도 있다.

따라서 노동공급 기반의 확충과 취약계층의 고용창출을 위해서는 우선 고용보험의 내실화를 통해 실업에 대한 적극 예방 및 재취업 대책을 확충하는 것이 중요하다. 그리고 여성고용 촉진을 위해서는 한편으로 ① 보육시설의 확충, ② 모성보호비용의 사회보험 부담제도의 도입, ③ 공공부문 여성고용쿼터의 이행, ④ 차별금지정책의 확행 등을 추진하고, 다른 한편으로는 측면에서의 여성과 보호를 현실화시켜야 할 것이다.

그리고 미진학 청소년, 장애인, 고령자, 영세기업 근로자 등 취약계층에 대해서는 고용안정 및 삶의 질 제고를 위한 특별한 대책이 마련되어야 할 것이며, 마지막으로 외국 인력에 대해서는 송출관련 비리나 사기 등 사회적 비용의 최종 부담자가 되지 않도록 투명하고 공정한 송출입 절차를 마련해야 한다.

마. 공공부문 노동시장 개혁(Reform of the Public Sector)

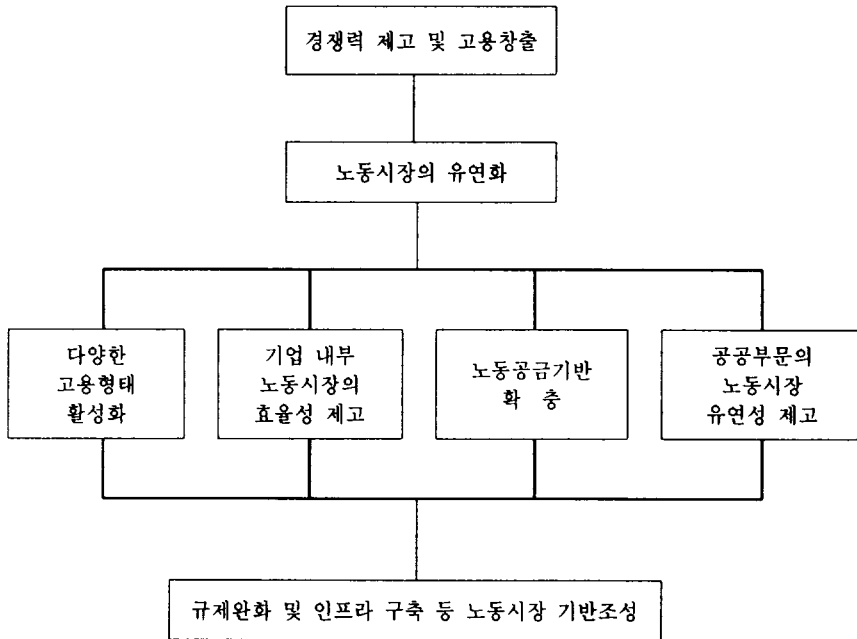
경직적인 내부노동시장체제를 유지하고 있는 정부, 공기업, 정부출연기관 등 공공부문의 노동시장 역시 앞에서 제시한 원칙에 입각하여 유연성이 제고되어야 하는데, 이는 전반적인 정부개혁과 관련하여 추진해야 유효할 것이다. 우선 개방형 임용제도 등 입직구에서의 개방을 확대하는 방안을 마련하여 민간과의 교류 및 공공부문간의 교류를 확대해 나가야 한다.

특히 퇴출의 경직성을 초래하는 정년시까지의 '신분보장'을 약화시켜야 한다. 이를 위해서는 우선 고위직에서부터 계약직 임용방식을 도입하는 방안을 강구해야 하고, 공채를 통한 공공부문의 기관장 임용을 제도화시켜 나가야 한다. 또한 공공부문의 연금제도와 민간부문 연금제도간의 연계구축을 통해 공공부문에서의 퇴출구도 넓혀야 할 것이다.

한편 임금 측면에서는 현행 획일적·평등주의적 보수체계를 공평주의적 보수체제로 전환해야 한다. 이는 공공부문 임금체계의 경직성을 초래하고 있는 현행 단일호봉체계를 개선하는 것을 의미하며, 특히 고위관리직에서부터 계약직 임용과 더불어 연봉제를 도입하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 물론 연봉계약제를 도입하는 경우 정부 및 공공기관은 민간부문 전문가를 포함하여 교류가능한 인력의 풀(pool)을 만들어 한 부처(혹은 기관)가 높은 연봉이 보장되는 자리를 독점하는 것을 방지해야 할 것임은 물론이다.

이상의 기본방향을 그림으로 표현한 것이 [그림 1] 이다.

[그림 1] 노동시장 유연성 구축 개념도



2. 政策課題

가. 노동시장 인프라의 구축

1) 노동시장 정보인프라의 구축

① 노동시장관련 통계의 개선과 활용촉진

우선 불완전취업 및 실업구조의 정확한 파악을 위해 다양한 실업률 보조지표를 개발하여 정책대안 마련에 활용하여야 한다. 이를 위해서는 구직기간의 조사대상기간(reference period)을 1주 및 4주로 구분하고, 실업기간을 상세히 조사하며, 비경제활동 중 구직단념자(discouraged worker) 및 비자발적 사유의 불완전취업자 조사를 통해 <표 7>에서와 같은 다양한 실업률 보조지표를 만들 수 있을 것이다.

<표 7> 보조지표로 활용될 수 있는 실업률 지표의 예

	개 념	비 고
· 현실업률	- 구직기간을 1주간으로 할 때의 실업자	- OECD 기준 (미국의 경우 U3)
· 보조지표 1	- 구직기간을 4주간으로 할 때의 실업자	
· 보조지표 2	- 실업기간이 12주간 이상인 실업자	- 미국의 경우 U1
· 보조지표 3	- 비자발적으로 전 직장을 이직한 실업자	- 미국의 경우 U2
· 보조지표 4	- 완전실업자 + 비자발적 이유에 의한 구직단념자(12개월 기준)	- 미국의 경우 U4
· 보조지표 5	- 실업자 + 구직단념자(12개월 기준)	- 미국의 경우 U4
· 보조지표 6	- 실업자 + 구직단념자 + 비자발적 이유에 의한 36시간 미만 취업자	- 미국의 경우 U6

자료 : 통계청 사회통계과, 1997.

다음으로 다양한 고용형태의 실태를 파악할 수 있는 통계가 작성되어야 한다. 현재 5년 주기의 '고용구조 특별조사'를 노동부의 '임금구조 기본통계조사'와 같이 매년 실시하고, 파견근로, 계약직근로, 시간제근로, 재택근로 등 다양한 고용형태에 대한 임금, 근로조건 등의 실태를 파악하여 정책수립에 활용하여야 할 것이다. 그리고 노동부의 사업체 고용현황조사에 다양한 고용형태 및 외국인근로자 조사 항목을 포함시키는 방식으로 기존통계를 활용하면 저비용으로 고급정보를 얻게 될 것이다.

한편 고용보험통계 정비를 통해 실업자에 대한 실업급여 및 직장알선, 능력개발 현황을 파악하고, 특히 개인별 실업기간 분석 등이 이루어질 수 있도록 고용보험 가입대상자의 개인별 통계를 작성하여야 추적분석(longitudinal analysis) 등이 가능하게 되어 고용보험의 각종 프로그램의 정책효과 분석이 가능하게 된다.

다음으로 노동시장관련 통계의 원자료(raw data)를 민간에게 개방하여 민간부문에서의 다양한 노동시장 분석과 정책대안의 개발을 활성화시켜야 한다. 이를 위해 정부출연 연구기관이나 대학 등에게는 원자료 전체를 무상으로 공급하고, 10% 샘플을 CD-롬으로 제작하여 일반서점에서 유상판매하는 방식을 고려할 수 있을 것이다.

② 공공취업전산망 구축과 활용촉진

효율적 노동시장의 구축을 위해서는 무엇보다도 전국적인(구인·구직 등) 취업정보망(Work-net)이 구축되어야 한다. 그리고 취업정보망의 다양한 고용·직업정보를 데이터베이스화하여 PC 통신망, 인터넷 등을 통해 민간에게 무상으로 제공하는 체제가 마련되어야 한다.

또한 구직자가 고용정보 등을 스스로 찾아볼 수 있는 자가검색시스템(Touch Screen)을 역·터미널 등 공공장소에 설치하고, CD롬에 직업의 세계 등을 動畫像 형태로 수록, 초등학교까지 배포하여 학력 초기에 직업의 세계에 쉽게 친화되도록 배려해야 한다.

2) 직업안정서비스의 확충

① 공공직업안정서비스 확충

현재 우리나라의 공공직업안정기관의 취업알선요원 1인당 행정대상인구는 <표 8>에 서와 같이 6만 7,000명으로서, 이는 독일의 3,000명 및 일본의 1만 3,000명에 비해 매우 많다. 또한 직업안정서비스조직의 수도 한국은 52개소로 이는 독일의 1,001개소, 영국의 1,028개소 및 일본의 479개소에 비해 크게 적은 수이다. 즉 직업안정서비스분야가 선진국에 비해 크게 낙후된 행정서비스분야임을 알 수 있다. 따라서 노동시장의 가장 기본적인 인프라인 공공직업안정조직의 확충이 시급한 정책과제이다.

그러나 공공부문의 직업안정서비스 확충을 위해서는 공무원 조직을 확대하기보다는 민간의 전문성을 활용하는 방식이 보다 현실적이다. 우선 민간 전문직업상담원 중심으로 운영하는 인력은행(1997년 현재 6개소)을 전국적으로 확대 설치하고, 인력은행장을 연봉계약제로 공채하는 방안을 추진해야 한다. 그러나 장기적으로는 인력은행의 취업알선기능과 고용보험의 실업급부사업을 통합시켜야 한다. 최근 OECD(1997)에서는 적극적 노동시장정책의 효과적인 추진을 위해 직업일선조직과 실업보험 운영조직의 통합을 권고하고 있는바, 작은 정부라는 현실적 제한 때문에 고용보험 운영조직과 별도로 운영되는 취업알선조직인 인력은행을 구축하는 것은 또 하나의 정부실패로 귀결될 가능성이 높다고 판단된다.

한편 지방노동관서나 지방자치단체의 취업알선부문에 민간 전문직업상담원을 배치하여 공공부문 직업알선서비스의 질을 제고시켜야 할 것이다. 독일의 경우 취업알선을 담당하는 연방고용청의 이사회, 운영위원회를 노·사·정 3자로 구성하는 것은 물론, 1993년 현재 전체 정규직원 7만 4,712명 중 민간인이 5만 9,712명(80%)이며, 그 외 계약직도 8,117명에 이르고 있어, 공공직업안정서비스부문에 민간의 전문성을 대폭 활용하고 있음을 알 수 있다.

<표 8> 공공직업소개기관의 인원과 하부기관

	인 원			하부조직		
	피용자수 ¹⁾ (직업안정기관조직의 종사자 대비(%))	직업소개원 1인당		하부기관수	하부기관 1개소당	
		피용자	실업자		피용자	실업자
한 국 ²⁾	298(16.0) ³⁾	66,555	1,342	52	381,480	7,692
알바니아	219(42.5)	5,730	1,280	39	32,180	7,180
오스트리아	1,190(29.9)	2,500	160	109	27,290	1,770
호 주	6,008(73.2)	1,280	150	539	14,250	1,650
바베이도스	4(22.2)	24,230	8,100	1	96,900	32,400
벨기에	869(17.8)	4,170	540	128	28,880	3,690
불가리아	370(10.0)	8,410	1,350	122	25,520	4,100
스위스	475(26.6)	7,140	190	120	29,000	730
사이프러스	25(78.1)	10,160	200	4	63,500	1,280
독 일	10,090(13.2)	3,230	290	1,001	32,560	2,920
덴마크	899(53.4)	2,630	290	97	27,160	2,720
스페인	5,548(35.1)	1,640	410	688	13,180	3,280
프랑스	-	-	-	732	26,120	4,420
영 국	4,325(8.5)	5,560	610	1,028	23,960	2,590
에이레	290(14.5)	4,000	760	47	2,5230	4,700
아일랜드	500(55.6)	3,710	410	150	12,380	1,380
이스라엘	100(50.0)	1,470	40	76	19,290	60
일 본	4,000(31.3)	12,500	340	479	104,380	2,840
리투아니아	208(53.6)	8,890	40	47	39,330	190
룩셈부르크	25(27.8)	7,690	90	4	49,200	580
네덜란드	4,000(59.8)	1,640	80	147	44,360	2,170
노르웨이	-	-	-	121	14,550	940
뉴질랜드	779(78.8)	1,840	220	67	21,890	2,520
포르투갈	502(13.2)	8,330	370	83	52,300	2,250
체 코	2,098(47.3)	2,350	80	212	23,240	770
스웨덴	-	-	-	380	11,170	610
터 키	1,651(79.1)	11,180	470	115	160,540	6,570
미 국	-	-	-	1,700	71,050	5,140

주 : 1) 이 통계는 경제활동인구를 자영자와 피용자로 구분하여 피용자를 취업자와 실업자로 구분한 것에 근거함.

2) 우리나라는 피용자가 아닌 취업자 대비(피용률은 약 61%).

3) 이것은 1995년 통계 이용. 지방사무소 중 2급지의 경우 이 인원수에 일반사무 담당 인원과 운전직원이 포함됨. 따라서 노동부 본부와 중앙고용정보관리소의 인원은 제외.

자료 : Walwei(1995); 한국은 노동부와 통계청; 정연택(1997, 표 III-6)에서 재인용.

② 민간직업소개사업 활성화

민간부문의 직업안정서비스를 활성화하기 위해서는 무엇보다도 직업소개사업에 대한 규제완화(deregulation) 및 지원체제(facilitation) 구축이 요구된다. 우리나라 민간소개기관의 직업안정시장 점유율은 1995년 현재 1.4%에 불과한 실정이어서 민간소개사업의 활성화가 요구된다(정연택, 1997).

이를 위해 우선 유료직업소개사업에 대한 허가요건을 완화하고 소개요금을 현실화시켜야 한다. 특히 전문기술직에 대한 유료소개사업인 소위 '헤드헌터'업에 대해서는 소개요금을 완전 자율화시켜, 전문기술직의 노동이용을 통한 좋은 일궁합(good job matching)이 가져오는 경제적 이익을 극대화시켜야 한다. 즉 전문기술직의 경우에는 스스로가 중간착취로부터 보호할 능력이 있으므로 노동시장에서 과보호할 이유가 없기 때문이다. 그러나 유료직업소개사업의 부작용(인신매매, 중간착취 등)을 방지하기 위해서는 민간직업소개사업에 대한 사후규제방식(처벌수준 등)을 강화할 필요는 있을 것이다.

한편 YWCA, 재향군인회, 장애인협회 등 민간공익단체(NGO)의 무료직업소개사업을 활성화하기 위해서는 우선 현행 허가제를 등록제로 전환하고, 이들 무료직업소개사업에 대한 실적평가를 통해 운영자금 등을 지원하는 방식을 채택해야 할 것이다. 또한 인력은행 등의 전문직업상담요원을 NGO의 직업소개부문에 일정기간 파견하여 이들 부문의 직업알선서비스의 질적 제고를 지원하는 방식도 고려해야 할 것이다.

3) 고용보험의 확충과 효율적 운영

노동시장의 가장 기본적인 인프라인 고용보험(실업급여, 고용안정, 능력개발)을 확충하여 전국민적 고용보호망(employment security net)이 구축되어야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 고용보험 통계 및 분석 등 보험운영의 효율화를 위한 보험의 R&D 투자가 확대되어야 한다.

그리고 고용보험 적용대상을 단계적으로 전사업장으로 확대하고, 궁극적으로는 자영업자 등의 가입을 허용하여 전국민 고용보험체계를 구축하여야 한다. 그리고 고용보험 적용의 전사업장 확대와 관련하여 징수, 각종 수당의 지급, 각종 프로그램의 운영 등의 측면에서 제3섹터나 민간에게 위탁할 수 있는 부문을 찾아 이들에게 위탁운영하는 방식을 도입하여 보다 효율적인 보험운영을 이룩해야 한다.

한편 기존의 고용보험 프로그램(실업급여수당, 재취업촉진수당, 휴업수당지원금, 직업전환훈련지원금, 인력재배치지원금, 창업교육훈련지원금, 채용장려금, 적응훈련지원금, 지역고용촉진지원금, 고령자고용촉진지원금, 재고용장려금, 육아휴직장려금, 직장보육시

설장려금 등)에 대한 정기적 평가작업을 통해 프로그램의 효율적 운영방안을 마련하는 것이 중요하다. 특히 이러한 프로그램별 평가작업을 공공 및 민간 평가전문가에게 경쟁 위탁(outsourcing)하여 평가의 전문성을 제고시키는 방식을 채택해야 할 것이다.

그리고 고용보험의 전사업장 적용 이전에도 고용불안이 현저한 영세사업에 대해서는 사회적 고용안정대책을 마련해야 할 것인데, 이를 위해서는 최근 입법된 「근로자의 생활향상과 고용안정지원에 관한 법률」에 근거한 예산확보가 당연한 정책과제일 것이다.

나. 다양한 고용형태의 활성화

정규직 고용의 수량적 경직성을 보완하는 제도로서 시간제근로, 계약근로, 파견근로, 재택근로 등이 선진 각국에서 광범위하게 활용되고 있으나 우리나라에서는 법·제도적 장치의 미흡 등으로 아직 확산되지 못하고 있다. 이들 다양한 고용형태는 노동시장의 고용혁신적(employment innovative) '新상품'으로 인식되어야 할 것인바, 일본·독일 등 고용규제가 강한 선진국에서도 노동시장의 경직성을 완화하기 위해 다양한 고용형태에 대한 법적 준비가 이루어지고 있다.

그러나 한편 선진국에서도 이들 고용형태가 단지 저임금(cheap labor)으로 활용되는 것을 방지하기 위해 적절한 법적 보호장치를 두거나 사회보장체제에의 편입을 강구하는 등 사회통합적 노력도 간과해서는 안 될 측면임에 틀림없다.

1) 시간제 근로의 활성화

<표 9>에서와 같이 우리나라의 단시간고용(35시간 미만)은 1996년 현재 총취업자의 7.0% 수준으로서 선진국의 15~20% 수준에 비해 크게 낮은 수준이다. 이에 우리나라의 근로시간이 선진국에 비해 전반적으로 장시간이라는 측면이 중요하지만, 기업의 고용관련 여건이나 단시간 취업에 대한 사회보험 적용배제 등 기업과 근로자가 단시간

<표 9> 단시간근로자 고용실태의 국제비교(1995년)

	한 국	일 본	미 국	독 일	스웨덴	네덜란드	호 주
총취업자에 대한 비율	7.0	20.1	18.6	16.3	24.3	37.4	24.8
단시간근로자 중 여성의 비율	59.3	70.1	68.0	87.4	80.1	73.6	74.4
65세 미만 경제활동참가율	65.1	76.5	77.8	71.0	77.0	68.8	75.4

주 : 한국은 1996년 자료임. 경제활동참가율은 OECD의 기준에 따라 15~64세를 대상으로 한 것임.
 자료 : 한국은 통계청, 『경제활동인구연보』, 1996; 외국은 OECD, *Employment Outlook*, 1996; 최경수(1997)에서 재인용.

근로를 활용할 수 있는 여건이 취약하다는 점도 중요하게 지적되어야 할 것이다.

한편 시간제근로제가 활성화되면 근로자의 지위가 약화될 수 있다는 우려도 있으나, 단시간근로제는 주부인력, 고령인력 등 유희인력의 고용을 촉진하여 전반적인 인력의 활용도를 높이며 노동시장의 유연성 제고와 기업의 인건비 절감에 기여하여 결과적으로 고용증대와 기존 근로자의 지위향상에 기여할 것으로 판단된다.

따라서 시간제근로가 촉진되기 위해서는 단시간근로자에 대한 적절한 수준의 보호가 이루어져 시간제근로제가 취업형태로 확립되어야 한다(최경수, 1997). 우선 고용보험 등 사회보험을 시간제근로자에게도 적용하고 시간제근로에 대한 직업알선 및 직업훈련체제의 정비 등 정부의 정책적 배려가 필요하다.

그리고 고용주의 시간제근로자에 대한 인력관리방식의 개선노력이 필요하며(일본의 시간제근로자에 대한 정사원 및 관리직 등용제도, 준사원제도, 유럽의 모성활동을 위한 한시적 전환제도 등), 장기계약직 시간제근로의 활성화도 시간제근로자의 고용안정 및 탄력적 고용조절을 가능하게 하여 시간제근로의 촉진과 보호에 기여할 것으로 기대된다.

2) 계약직근로의 활성화: 근로계약기간의 합리화

현행 근로기준법 제23조는 “근로계약은 기간의 정함이 없는 것과 일정한 사업완료에 필요한 것을 제외하고는 그 기간은 1년을 초과하지 못한다”라고 규정하고 있는바, 이 규정의 입법취지는 장기간의 계약으로 인한 근로자의 인신구속을 방지하기 위한 것이다. 그러나 현재에는 근로계약의 1년 제한은 오히려 근로자에게 직장상실에 대한 불안감을 야기시키는 원인으로 작용하고 있으며, 1년 미만의 계약이 편법적으로 반복·갱신되는 부작용을 발생시키고 있다.

특히 최근에 대법원도 1년을 초과하는 근로계약의 효력을 인정하는 판결을 내린 바 있어 계약근로에 대한 입법보완이 요구되는 시점이다. 또한 외국의 입법례를 보면, 독일의 경우 근로계약은 원칙적으로 기간의 정함이 없는 것으로 하고 있으나 객관적으로 정당한 사유가 있는 경우에는 기간의 정함이 있는 유계약도 판례에 의하여 허용하고 있다.

따라서 근로자의 퇴직의 자유를 보장하고자 하는 근로기준법 제23조의 입법취지가 현실적에서는 퇴색되었으므로 계약직 근로의 활성화를 위해 동 규정을 ‘근로자의 직장보호’와 ‘기업활동의 유연화’라는 두 가지 목적이 달성될 수 있도록 합리적으로 개정할 필요가 있다. 즉 근로계약은 원칙적으로 기간의 정함이 없는 것으로 하되 예외적으로 유계약으로 할 수 있는 경우를 법에 명시하여야 할 것이다(김소영, 1997).

3) 재택근로의 활성화

재택근로(telework 또는 telecommuting : 원격통신을 이용한 근로라는 의미에서 '원격근로'라는 표현이 적합할 것임)는 유연화된 근무형태 중에서도 가장 정보화와 더불어 확산되고 있는 최신의 근로형태이다. 아직 우리나라에서는 일반화되고 있지 않으나 컴퓨터관련 직종과 영업직 등을 중심으로 확산추세에 있음은 주지의 사실이다. 그러나 최근 개정된 근로기준법에서 도입하고 있는 재량근로제를 제외하고는 재택근로에 관한 법적 장치가 없어 재택근로의 도입 및 활성화에 장애가 되고 있다.

ILO 및 선진 각국에서는 현재 재택근무에 대한 조사연구가 진행되고 있으나 재택근로자에 대한 별도의 입법은 선진국에서도 아직 발견되지 않는다. 다만 독일의 경우에서와 같이 유사 근로자(인적 종속성의 정도가 낮거나 존재하지 않아 근로자로 보기 어려우나 경제적으로 종속되어 있어 독립 자영업자로 보기 어려운 경우)의 개념을 규정하여 재택근로자에게 노동법을 일부 적용하는 경우가 있다.

재택근로는 여성잠재인력 활용 등을 비롯한 고용기회의 확대, 근로자 삶의 질 개선, 교통난 해소 등에 기여할 수 있으므로, 이에 대한 법·제도적 정비가 필요하다. 따라서 우선 노동시장의 변화에 맞는 근로자 개념을 재정립하고, 재택근로자의 임금, 근로시간, 휴일·휴가, 산재보상 판단 등에 대한 기준을 마련하는 것이 중요하며, 재택근로의 확산과 발맞추어 별도의 입법을 마련해야 할 것이다(김소영·어수봉, 1997).

4) 파견근로제의 도입

정인수(1997)에 따르면, 1996년 현재 실태조사 대상자 전체 비정규직 근로자 45만~50만 명 중 파견근로자는 20만 명을 차지함으로써 비정규직 중 파견근로의 비중이 가장 높게 나타나고 있다. 이와 같이 파견근로가 1990년대 들어와 급속히 확산되고 있음에도 불구하고 파견근로의 적절한 활용과 보호를 위한 입법은 이루어지고 있지 않아 법과 현실과의 괴리의 골이 깊어지고 있다.

독일·일본 등 고용보호규제가 강한 선진국에서도 이미 파견근로에 대한 입법이 이루어졌으며, 최근에는 파견근로를 더욱 광범위하게 허용하는 방향으로 법개정이 이루어지고 있음은 주지의 사실이다. 따라서 파견근로의 사유, 업종, 기간 등에 대한 적절한 규제와 파견근로자의 보호(차별금지, 임금·근로조건·사회보험 책임의 명확화 등)를 주요 내용으로 하는 파견근로관련 입법이 시급히 추진되어야 할 정책과제이다(김소영, 1997).

다. 기업 내부노동시장의 유연성 제고

기업의 내부노동시장이라는 조직을 움직이는 인사관리 및 임금관리의 유연성을 제고하기 위해서는 근로기준 등 법·제도적 측면의 정비와 더불어 노사간 단체교섭 및 기업의 인사관행 등 다양한 측면에서의 개선이 요구된다. 우선 인적자원의 질적 제고를 위해서 공공 및 사내 교육·훈련제도의 체제개편이 필요하며, 임금체계, 휴일·휴가제도, 퇴직금제도 등 임금관리 측면의 법·제도·관행의 개선이 필요하고, 또한 채용·승진·배치전환·퇴직 등 인사관리 측면의 유연성 제고가 요구된다.

1) 임금체계의 유연성 제고

현재 우리나라 기업의 주된 임금체계는 <표 10>이 보여주듯이 주로 연공서열형 형태로 개인의 성과가 임금으로 이어지지 않아 임금이 근로의 동기를 유발하는 유인체제로 기능하지 못하고 있음을 알 수 있다. 특히 고령화로 생산성이 떨어지는 경우 그에 따라 임금이 탄력적으로 하락하지 않으면 기업은 그 부담을 줄이기 위하여 조기퇴직제 등을 실시하게 되고, 궁극적으로는 경영상의 이유에 의한 해고의 위험이 높아져 실업률을 높이는 결과가 초래될 수 있다.

<표 10> 기업의 임금체계의 분포

	(단위 : %)	
	1994	1996
연공급	36.3	36.7
직능급	4.6	5.9
직무급	2.9	1.6
연공급과 직능급의 종합급	18.3	15.6
연공급과 직무급의 종합급	17.5	15.2
직능급과 직무급의 종합급	3.8	6.3
연공급, 직무급, 직능급의 종합급	16.7	18.8

자료 : 한국노동연구원, 유경준(1997)에서 재인용.

외국의 사례를 보면 앞장에서 지적한 바와 같이 개인의 성과가 임금에 반영되는 비율에 있어 미국·영국 등이 높아 이들 국가의 임금 유연성이 노동시장 유연성의 중요한 부분임을 알 수 있다. 한편 일본의 경우 매년 임금인상률의 결정이 '춘투'의 방식에

따라 결정되는데, 춘투 방식에서는 임금인상률이 당시의 경제조건을 민감하게 반영하는 형태여서 일본의 '유연한 임금결정' 배경이 되고 있다고 평가된다. 특히 또한 일본의 기업은 오일쇼크 이후 임금의 유연성을 높이기 위하여 연공서열형 임금체계를 수정·보완하여 직무능력이 임금결정의 기준이 되는 직능자격제도를 현재 전체 기업의 80% 이상에서 도입하고 있는 것으로 조사되고 있다.

기업의 전반적인 임금체계는 근로자간의 평등(equality)보다는 공정(equity)을 추구하는 임금체제로 개편되어야 할 것이다. 즉 능력과 성과에 부합되는 임금이 지급되는 공정한 임금체제로의 이행이 필요한데, 이를 위하여 정부는 공무원과 공공부문의 임금체계를 연봉제나 능력급 위주의 임금체제로 개편하는 선도적 노력을 기울여야 할 것이다.

이와 더불어 보다 근본적으로는 상품시장에서의 규제완화나 관세·비관세 장벽의 삭감, 민영화 등 활발한 경쟁촉진정책을 시행하여 제품시장의 경쟁을 증대시키고, 그에 따라 시장의 '외부자'인 실업자나 여성·청소년 등 가용인력이 고용되는 기회를 희생하는 것을 담보로 공공부문 및 독점대기업의 근로자가 고임금 프리미엄을 향유할 수 없도록 주의를 기울여야 할 것이다(유경준, 1997).

2) 퇴직금제도 개선방안

현행 법정 퇴직금제도는 사회보장제도가 정비되지 않은 상황에서 근로자에게 퇴직시의 생활보장을 해주기 위하여 도입된 제도이다. 그러나 국민연금, 고용보험 등이 실시되고 있어 그 의미가 퇴색되고 있고, 특히 퇴직금 산정의 기초가 되는 평균임금에 성과상여금 등이 포함되어 성과급 등 유연한 임금체계의 활성화에 걸림돌이 되고 있는 실정이다.

외국의 입법례를 보면, 일본의 경우 법정퇴직금제도가 없으나 90%를 넘는 기업이 기업연금 등의 형태로 퇴직금을 지급하고 있고, 독일과 프랑스의 경우에는 기업연금에 의하여 퇴직금이 지급되며, 기업연금은 공적연금제도의 보완적 역할을 하고 있으며, 미국 역시 종업원연금제도(생명보험회사에 가입)와 공적연금제도(최저생계비 보장)가 실시되고 있다.

따라서 장기적으로 법정퇴직금을 국민연금 및 종업원제도 등으로 전환·통합하는 방식으로 퇴직금제도를 임금제도와 분리된 복지제도로 정립시켜 나가야 할 것이다. 단기적으로는 통상임금과 평균임금으로 이원화되어 있는 법정임금의 정의를 단일화하여, 성과상여금 등의 유연한 임금제도와 복지 성격의 퇴직금제도와 연계성을 차단시키는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

3) 연월차휴가제도의 개선

현행 근로기준법에 의하면 사용자는 1월간 개근한 근로자에 대하여 1일의 유급 월차 휴가를 주어야 하며, 또한 1년간 개근한 근로자에 대하여 10일(9월 이상 출근한 근로자에 대하여는 8일)의 연차유급휴가를 주도록 하고 있으며, 2년 이상 계속 근로한 근로자에 대하여는 1년을 초과하는 계속 근로년수 1년에 대하여 1일을 가산한 유급휴가를 주도록 하고, 휴가 총일수가 20일을 초과한 경우에는 초과일수에 대하여 통상임금을 지급하고 유급휴가를 주지 않을 수 있도록 규정하고 있다.

그러나 연·월차휴가제도는 노동력 재생산을 위한 휴식과 재충전이라는 본래의 입법 취지와는 달리 수당을 지급받기 위한 제도로 운용되고 있어, 이는 한편으로는 근로자들의 근속기간이 증가함에 따라 연차수당이 기업의 인건비 부담으로 작용하고 있으며, 다른 한편으로는 사용자가 휴가를 적극적으로 권유하는 경우에도 근로자들이 휴가보다 수당을 택하는 경우가 많아 근로시간 단축의 커다란 걸림돌이 되고 있다.

일본의 경우 우리나라 근로기준법상의 연차휴가제도와 유사하나 연차휴가 총일수가 20일을 초과하는 경우 유급휴가를 부여하고 있지 않다. 그러나 연차휴가 미사용분에 대한 수당청구에 있어서는 우리나라와 다른 입장인바, 즉 휴가를 실제로 부여하는 대신에 금전급부를 하는 것은 휴가제도 본래의 취지에 위반된다는 행정해석을 통해 휴가의 실질사용을 유도하고 있다.

따라서 연·월차휴가가 수당으로 대체되는 관행을 법리적 해석(일본의 경우) 내지 입법론(서구의 경우)에 의하여 시정함으로써 휴가제도를 본래의 취지대로 휴가로 사용하게 하여 실질적인 근로시간 단축을 이룩하여야 할 것이다(김소영, 1997).

4) 인사관리 관행의 개선

기업이 시간제근로, 재택근로, 계약근로 등 노동시장의 신상품을 활용하기 위해서는 고용관리의 개선이 요구된다. 따라서 우선 취업규칙, 근로계약 등에 있어 다양한 형태의 고용조건(임금, 근로시간, 휴일·휴가, 부가복지 등)을 명확히 하고, 동등가치의 노동에 대한 동등대우(equal pay for the comparable worth of labor)원칙을 확립해야 할 것이다.

또한 최소한의 사회복지인 산재보험, 의료보험, 고용보험 등을 적용하여 비정규직 근로자에 대한 사회적 보호망(social security net)을 넓혀 주는 것도 새로운 고용형태를 활성화시키는 요인이 될 것이다.

다음으로 기업의 고용관리를 규제하는 법·제도 측면에서 동일그룹의 기업간 배치전환(전직), 기업 인수·양도시의 고용승계, 의무고용제도, 의무훈련제도 등을 합리화시켜

나가야 한다. 우선 현행 직업훈련의무제도(직업훈련의무분담금 등)는 고용보험의 능력개발사업으로 통합하는 방식으로 폐지하는 것이 타당하다. 특히 능력개발사업의 운영방식을 분담금 방식(levy system)에서 조세 방식(tax system)으로 전환하여 '저비용·고효율'의 기업내 훈련을 촉진시켜야 한다. 다만 공공훈련은 기업훈련의 시장실패를 보완하는 부문에 초점을 맞추고, 재원은 고용보험 능력개발사업비로 충당할 수 있을 것으로 판단된다.

그리고 산업안전·보건 등의 측면에서 채택하고 있는 현행 사전규제방식인 의무고용제도를 사후규제방식(벌과금 및 가동중단명령 등)으로 전환하는 것을 검토해야 한다. 또한 전직, 인수·합병시의 자동고용승계 등 경영상의 이유로 인한 고용조정을 규제하는 법·제도 등을 합리화시키는 정책대안이 마련되어야 한다(박동운, 1997).

한편 노동시장의 공정거래를 훼손하는 기업의 고용관행을 규제하여 노동시장에서의 공정한 경쟁을 촉진시켜야 한다. 이를 위해서는 우선 남녀간 차별적 고용관행을 적극 시정해야 하며, 기업간 담합에 의한 채용시기의 집중을 공정거래 차원(즉 수요독점방지)에서 규제하여 근로자의 선택의 폭을 넓혀 주어야 할 것이다. 또한 일시채용관행을 수시채용으로 전환하고, 중도채용을 활성화하기 위해 계약직 근로(연봉제 등)에 대한 법·제도·관행을 개선해 나가야 할 것이다.

라. 여성인력 등 노동공급 기반의 확충

노동시장의 인프라 구축 및 규제완화와 더불어 여성 등 잠재인력의 고용을 촉진하는 제반 정책은 한편으로는 노동시장을 활성화시킬 수 있는 '저비용·고효율' 정책수단이며, 다른 한편으로는 노동시장의 이중구조화를 방지하면서 사회통합을 이룰 수 있는 형평성 제고정책으로 이해되어야 한다.

1) 여성의 고용확대

<표 11>은 1991년 현재 20~24세의 인구가 5년 후인 1996년에 25~29세가 될 때 노동력상태가 어떻게 변화하는가를 보여준다. 여성의 경우 이 기간 동안 경제활동인구는 23% 감소하는 반면, 비경제활동인구는 43%가 증가하고 또한 실업자도 크게 줄어 여성의 노동시장 퇴장현상이 극명하게 드러난다. 또한 취업자의 경우에도 임금근로자는 30% 감소하는 반면, 자영 및 무급가족종사자 등 비임금근로자는 106% 증가하여 취업형태에서도 큰 변화가 나타나고 있다.

그러나 남성의 경우에는 여성과 정반대의 현상이 나타난다. 즉 비경제활동인구는

54% 감소하고, 경제활동인구는(물론 병역효과 등의 이유도 있지만) 140% 증가하고 있다. 이와 같이 청년계층의 인구에서 노동력상태의 변화가 남·녀 크게 다른 이유는 여성이 결혼·출산 등의 이유로 노동시장에서 퇴장하고, 그 효과가 노동시장 재진입 이후에도 지속되기 때문이다. 따라서 여성의 고용확대를 위해서는 보육시설의 확충, 모성보호비용의 사회화, 여성 과보호규제 철폐 등이 시급한 정책과제인 것이다.

<표 11> 20~24세(1991년)에서 25~29세(1996년)에의 노동력 상태변화

(단위 : 천명, %)

〈 여 성 〉

	1991	1996	'91→'96 변화수	'91 대비 변화율
① 인구	2,011	2,003	△8	0.4%
② 비경제활동인구	685	980	295	43.1
①-② =③ 경제활동인구	1,326 (참가율 65.9%)	1,023 (참가율 51.1%)	△303	△22.9
④ 실업자	72 (실업률 5.4%)	21 (실업률 2.1%)	△51	△70.8
③-④ =⑤ 취업자	1,254	1,002	△252	△20.1
임금근로자	1,159(92.4%)	807(80.5%)	△352	△30.4
비임금근로자	95(7.6%)	196(19.5%)	101	106.3%

〈 남 성 〉

	1991	1996	'91→'96 변화수	'91 대비 변화율
① 인구	1,301	2,097	796	61.2
② 비경제활동인구	526	240	△286	△54.4
①-② =③ 경제활동인구	775 (참가율 59.6%)	1,856 (참가율 88.5%)	1,081	139.5
④ 실업자	72 (실업률 9.3%)	76 (실업률 4.1%)	4	5.6
③-④ =⑤ 취업자	703	1,780	1,077	153.2
임금근로자	613(87.2%)	1,554(87.3%)	941	153.5
비임금근로자	90(13.8%)	226(12.7%)	136	151.5

주 : 남성의 경우 인구가 증가한 이유는 1991년 통계에 군입대자가 포함되지 않았기 때문이다.
 자료 : 통계청, 「경제활동인구연보」, 1991, 1996.

① 보육시설 확충 및 운영개선

<표 12>가 보여주듯이 1996년 현재 우리나라의 5세 미만 아동의 수탁률은 10% 수준으로서 일본, 영국, 미국 등 선진국의 20~30% 수준에 비해 매우 낮다. 이는 여성의 경제활동참가, 특히 25~34세 연령그룹 여성의 경제활동참가를 제약하는 요인의 하나로 판단된다.

<표 12> 여성 경제활동참가율과 (5세 미만)아동수탁률의 국제비교

(단위 : %)

		한국('96)	일본('92)	미국('92)	영국('93)
아동수탁률		10.7	26.1	33.8	26.6
여성경제활동참가율	전 체	48.7	50.7	56.0	52.8
	25~34세	50.1	58.5	74.2	70.8

주 : 아동수탁률 = 보육시설 수용 아동수/5세 미만 아동수.
 자료 : ILO, 보건복지부.

한편 1996년말 현재 총 1만 2,098개소의 보육시설이 설치되어 목표대비 88%를 달성하였다. 그러나 민간보육시설의 아동수탁률이 66.1%(시설수로는 50%)로서 선진국보다(일본의 경우 공영 보육시설수의 비중이 1994년 현재 58.7%임) 민간의존도가 높으며, 특히 직장보육시설의 아동수탁률은 0.9%에 불과하여 지역(84.6%) 및 가정(14.5%) 보육시설 중심의 보육운영이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

또한 <표 13>에서와 같이 1993년 이후 보육시설의 급증에 따라 아동수탁률은 1993년의 4.6%에서 1997년 1/4분기의 13.7%로 크게 증가하였고, 이에 힘입어 25~34세의 여성 경제활동참가율은 여성 전체에 비해 상당한 증가가 나타나고 있다. 따라서 보육시설 확충이 여성의 경제활동참가 촉진으로 연결되기 위해서는 보육시설 운영방식의 개선이 더욱 필요하다고 판단된다.

우선 보육시설 확충 측면에서는 직장보육시설의 설치 및 운영지원이 요구된다. 특히 중소기업을 위한 공동 직장보육시설의 설치를 무상으로 지원하고, 대기업 직장보육시설에 대해서는 설치자금을 저리로 용자지원하는 정책이 요구된다. 그리고 고용보험에서 직장보육시설의 운영비 지원(보육교사 인건비 등)을 확충해야 할 것이다.

그리고 공공보육시설의 효율적 운영을 위해 민간에게 위탁운영하는 방식을 확대해나가고, 민간보육시설의 운영상의 규제(수탁요금 등)나 직장보육시설의 설치기준상의 규제 등을 완화·철폐하여 보육산업을 육성시키는 것도 중요한 정책방향이다.

<표 13> 여성 경제활동참가율과 아동수탁률 및 보육시설의 추이

(단위 : %)

	보육시설수	보육아동수탁률 (수탁아동/4세 이하 아동)	여성 경제활동참가율	
			전 체	25~34세
1993	5,490	4.6	47.2	46.3
1994	6,975	6.6	47.9	47.2
1995	9,085	8.3	48.3	47.7
1996	12,098	10.7	48.7	50.1
1997(1/4)	13,315	13.7	48.2	-

자료 : 통계청, 보건복지부.

한편 보육시설의 운영개선 측면에서는 여성의 경제활동을 실질적으로 촉진하기 위해서 보육시설의 운영시간이 근무시간에 맞추어 탄력적으로 조정되어야 한다. 이를 위해 가령 오전 7~9시 시간대 및 오후 5~8시 시간대에 운영하는 보육시설에 대해서는 운영비(보육교사 인건비 등)를 국고나 고용보험 등에서 지원하는 방식이나 혹은 요금차별화 정책 등을 마련할 수 있을 것이다.

② 모성보호비용에 대한 사회보험의 지원 확충

여성의 노동시장 참여를 촉진·지원하기 위해서는 우선적으로 모성보호비용의 사회분담화가 요구된다. 즉 법정유급 출산휴가에 따른 기업의 노동비용 발생은 의료보험에서, 육아휴직에 따른 근로자의 임금손실 발생은 고용보험에서 분담하는 방식으로 모성보호비용의 사회화가 이루어져야 하며, 또한 임신·출산·육아를 이유로 퇴직한 여성을 재고용하는 사업주에 대한 '여성재고용장려금'제도를 확충해 나가야 할 것이다.

③ 능력개발 및 취업알선 지원

공공직업훈련기관의 여성훈련 비율은 1997년 현재 약 15%로서 이는 1995년 현재 전문대학 재학생 중 여자 비율 37.6%에 비해 매우 낮은 수준에 있다. 따라서 공공훈련의 여성훈련목표할당제도(training quota)를 한시적으로 도입하여 여성훈련을 활성화 시켜야 할 것이다. 또한 기혼여성에 대해서는 단기직업훈련이 보다 효과적이므로 공공훈련기관의 단기훈련과정을 다양하게 개설하는 한편 민간운영의 '일하는 여성의 집'의 설립·운영을 지원하여야 한다.

한편 인력은행 등 공공직업안정기관에 여성취업 전문상담원을 배치하여 직업알선·

소개기능을 강화시켜 나가는 정책도 여성고용촉진을 위해 중요한데, 특히 시간제근로, 재량근로, 재택근로 등 다양한 고용형태에 대한 취업알선의 전문성을 제고해야 할 것이다.

④ 여성고용기회 확대를 위한 공공부문의 적극적 역할

현재 추진하고 있는 '여성공무원 채용목표제'(1996년 10% → 2000년 20%) 및 '공기업 여성고용 인센티브제'를 지속적으로 추진하되, 정규채용시의 일률적인 가점제 방식에서 벗어나 여성 전문기술직의 연봉계약직으로의 특채 등 다양한 여성고용 우대정책을 병행하여 여성 노동에 대한 긍정적 인식이 확산되도록 유도해야 할 것이다.

그리고 정부의 각종 위원회에의 여성참여 촉진시책이 요구된다. 다음의 <표 14>에 서와 같이 1996년 현재 정부의 각종 위원회에의 여성참여율은 8.5% 수준이고, 참여위원회도 정무장관(제2실)(전체위원 53명 중 여성위원 21명), 대검찰청 선도위원회(전체위원 2만 1,178명중 여성위원 2,063명) 등에 치중되어 있으며, 특히 정부위원회에서 선도위원회를 제외하면 여성위원의 비율은 5.0%에 불과한 실정이다.

<표 14> 정부위원회에의 여성위원 참여 현황

(단위 : 개, 명, %)

	위 원 회 수			위 원 수		
	전 체	여성참여	참여율	전 체	여성위원	참여율
1994	330	100	30.1	16,612	1,191	7.2
1995	324	116	35.8	14,619	1,131	7.7
1996	362	115	32.0	28,649	2,436	8.5
1996*	361	114	31.6	7,471	373	5.0

주 : *는 대검찰청 선도위원회를 제외한 숫자임.
 자료 : 재경원.

따라서 여성인력의 전문성 제고 및 참여촉진을 위해 정부위원회의 여성비율에 대한 한시적인 목표할당제를 실시할 필요가 있다. 가령 목표할당제하에서 위원회에 당연직과 위촉직이 있는 경우 위촉직은 여성을 우선 임명하고, 동일한 자격의 경우에는 여성을 우선 임명하는 방식 등을 채택하면 보다 용이하게 여성의 참여를 제고시킬 수 있을 것이다.

⑤ 근로기준법상 여성 과보호규정 완화

현행의 유급생리휴가제도는 본래의 목적과 달리 수당지급으로 대체되는 경우가 많아 여성의 노동비용을 상대적으로 높이는 기능을 하여 여성고용의 장애요인으로 작용하고 있다. 일본의 경우에도 1985년 노동기준법 개정에 의하여 “생리일에 취업이 현저하게 곤란한 여자가 휴가를 청구한 때에만” 생리휴가를 부여하도록 하고, 1986년 여자공무원에 대한 생리휴가제도를 폐지한 바 있다.

따라서 개선방안으로서 생리휴가제도를 근로자 청구시 무급으로 전환하거나 임신중 유급건강검진휴가로 대체하는 방식으로 생리휴가를 폐지하도록 해야 한다. 그러나 이 경우 생리휴가기간을 출산휴가기간에 흡수하는 등 모성보호의 전체적 수준은 제고되어야 할 것임은 물론이다.

다음으로 근로기준법상 여성의 시간외근로·야간근로·휴일근로 금지규정은 여성의 직업선택 및 승진 등에 제한을 가져와 고용기피 요인이 되고 있으며, 또한 야간근로나 시간외근로가 불가피한 직종이나 업무, 교대제 근무에 종사하는 여성근로자에게 법적용상의 문제점을 발생시키고 있다.

외국의 입법례를 보면, 일본의 경우 지휘·명령적 지위에 있거나 전문·기술직에 종사하는 여성 등에 대해서는 시간외근로 금지에 대한 예외를 인정하며, 법률에 정한 특정업무에 대하여는 야간근로 금지의 예외를 인정하고 있다. 그리고 독일의 경우에는 1994년 근로시간법 개정시 여성의 야간근로에 관한 특별보호조항을 폐지하고, 임신·수유중인 근로자에 대해서만 야간근로를 금지하고 있다.

따라서 우리나라에서도 현재 여성의 직무범위가 확대되는 추세에 있으므로 여성의 시간외근로·야간근로·휴일근로 금지에 대한 예외를 설정(예컨대, 관리직·전문직, 연구·개발직, 기타 시간외근로·야간근로·휴일근로가 불가피한 직종)하는 방식으로 여성을 과보호하여 여성고용에 장애가 되는 시간외근로·야간근로·휴일근로 금지를 완화시켜야 할 것이다(김소영, 1997).

2) 고령자 등 잠재인력의 고용촉진

① 고령자 고용촉진

고령자 고용촉진을 위해서는 우선 고령자인력은행을 확충하고 운영비 등의 지원을 확대해야 한다. 그리고 현재의 민간운영방식을 더욱 활성화시키기 위해서는 알선실적 등에 대한 평가를 통해 차등지원방식으로 지원체계를 전환해야 할 것이다.

그러나 현재 고용보험 고용안정사업의 하나로 운영하고 있는 ‘고령자고용촉진장려금’ 제도는 신규고용의 인센티브 기능이 취약하다. 따라서 기업의 고령자에 대한 신규고용

인센티브를 부여하는 '고령자 신규고용장려금'제도를 도입하고 직종별 고용실적에 따른 지원의 차등화가 이루어지도록(가령 고령자가 취업하기 어려운 직종에 신규채용하는 경우 가산점을 부여함) 이 제도를 운영하는 것이 효과적인 정책이라고 판단된다.

② 장애인 고용촉진

장애인 고용촉진을 위해서는 기존 '장애인 고용촉진 5개년 투자계획(1996~2000)'을 적극 추진해야 할 것이다. 이에 대한 주요 사업내용인 '장애인복지공장' 설립지원(중증 장애인이 근로하기에 적합한 직종과 생산품목을 중심으로 복지형 생산공장 건립 지원), '장애인 직업능력평가센터' 설치·운영(장애인에 대하여 직업훈련, 취업전에 종합적이고 구체적인 능력을 평가하여 적합한 진로지도), 사업체 시설·장비 개선 등에 대한 유·무상지원 확대(장애인 고용과 관련된 작업시설, 장비구입 등에 용자 및 무상지원으로 신규고용 유도), 장애인 고용관련 특별비용 지원(장애인 고용으로 발생하는 특별비용의 일부를 지원하여 장애인의 적절한 고용관리 유지 등으로 이직방지와 신규고용 유도) 등의 사업을 차질없이 추진하도록 예산확보 및 인원과 조직을 확충해야 한다.

그리고 장애인 취업알선업무의 효율적 운영을 위해서는 지방노동관서와 장애인고용촉진공단사무소와의 업무의 연계성을 제고하는 방식(사무소 통합이나 합동근무제 혹은 인력교류 등)을 추진하고, 장기적으로는 장애인고용촉진공단 및 향후 확충될 인력은행의 취업알선업무를 통합시키는 방향을 추진해야 한다.

기타 비진학 청소년, 산업기능요원 소집자(1997년 약 4만 명) 및 군 장기복무 전역 예정자 등에 대한 취업알선 및 직업훈련대책 역시 마련되어야 한다.

3) 단순기능 외국인력의 고용제도의 합리화

1996년말 현재 단순기능 외국인력의 국내취업은 약 21만 명으로서 이 중 불법취업자는 약 13만 명으로서 전체 외국인력의 60% 이상을 차지하고 있다. 특히 송출관련 비리 등 외국인력의 '고비용 취업구조'로 인해 국내 기업 및 외국인 근로자가 향유해야 할 경제잉여가 송출업자에게 흘러가고 있는바, 이는 한편으로는 외국인력의 임금을 지속적으로 높이고 있으며, 다른 한편으로는 외국인력의 불법취업과 장기체류를 유인하고 있는 악순환 구조를 초래하고 있는 요인이다.

최근 외국인력에 대한 수요가 건설업, 농수산업, 서비스업 등으로 확산되면서 이를 종합조정하는 정책결정 및 관리기구의 마련이 요구되는데, 이와 더불어 한편 저임금 외국인력에 대한 무제한적 수요를 억제하여 국내 가용인력과의 대체가능성을 최소화시키는 대책 마련이 중요하며, 이와 관련하여 특히 불법취업 및 장기정착을 억제하는 방안

이 강구되어야 한다. 또한 외국인력의 국내 취업에 따라 발생하는 각종 사회비용을 수혜자가 부담하는 제도의 마련도 시급한 정책과제이다.

따라서 단순기능 외국인력의 고용관리 개선을 위해서 근본적으로는 외국인력을 근로자 신분으로 도입한다는 발상의 전환이 요구된다. 즉 현재 단순기능 외국인력의 원천적인 국내 취업 금지정책에서 단순기능 외국인력의 적절한 국내 활용정책으로 정책기조를 바꾸어야 한다. 다음으로 외국인력관련 주요 정책결정기구 및 모집·선발기구의 마련이 필요한데, 다만 모집·선발·배정 등 외국인력 관리의 집행 측면에서는 관련 사업주 단체 등을 경쟁체제의 틀 속에서 활용하는 방안이 효율적일 것이다.

특히 외국인력에 대한 선발기준(즉 송출대상국가들에서의 외국인력 풀의 구성기준)을 투명하게 만드는 것이 송출관련 비리를 최소화하는 방안이므로 선발기준의 공정성·투명성 확보에 정책의지를 집중시켜야 할 것이다. 다음으로 국내인력과의 대체가능성 및 사회비용 분담을 위해서는 외국인력 고용사업주에게 고용분담금을 부과하는 것이 효과적이다. 이 경우 고용분담금은 업종별·규모별로 차등화하여 외국인력의 효율적 배치가 이루어지도록 배려해야 한다.

마지막으로 외국인 고용허가제의 성공적 도입과 운영을 위해서는 외국인력의 불법취업 및 불법고용에 대한 사후규제(벌과금 등)를 대폭 강화하여 불법취업(고용)의 여지를 최소화시키는 정책마련이 필수적임을 지적해 둔다.

4) 고용촉진산업의 육성

① 고용관련 연구사업의 활성화

고용보험기금을 재원으로 하여 공공 및 민간연구기관에 경쟁입찰방식으로 연구용역을 의뢰하면, 연구사업이 보다 활성화가 될 것으로 기대된다. 특히 연구결과가 고용촉진에 크게 기여한 경우 연구성과금으로서 포상금을 지급할 수 있는 용역계약을 체결하는 방안도 도입할 수 있을 것이다. 이와 더불어 고용촉진 관련 각종 사업의 정기적인 평가체제를 구축하여 고용관련 프로그램의 현실적합성을 높여 나가야 할 것이다.

② 산업인력관리공단에 '벤처기업 인력지원실' 개설

산업인력관리공단 조직을 활용하여 창업자 등에게 관련법령·정보 및 경영관리기법 등을 교육하는 창업스쿨을 운영하고, 벤처기업이 원하는 직업교육훈련 과정을 개설하여 고도의 기능·기술을 갖춘 인력을 양성·지원하는 체제를 마련해야 한다. 또한 벤처기업이 필요로 하는 적격자를 선발·알선하고, 재택근무 등 탄력적인 근무제도를 활용하는 벤처기업을 지원하는 방안도 중요한 정책과제임에 틀림없다.

③ 창업 및 고용조정을 지원하는 ‘고용관리 컨설팅’ 사업 육성

기업의 채용, 인사·노무관리 점검, 효율적 인력활용방안 제시, 고용조정방법 및 퇴직자에 대한 취업알선·창업 등을 지원하는 고용관리 컨설팅 사업을 육성해야 한다. 여기에 공인노무사, 변호사, 전문경영인, 학계인사 등의 참여를 유도하기 위해서는 이들의 고용관리 컨설팅 사업의 창업을 지원하고, 각종 정보제공 및 세제혜택, 공공기관 프로젝트 수행시 우선권 부여 등의 지원시책을 마련할 수 있을 것이다. 또한 고용관리 컨설팅 사업에 고급인력정보센터의 정보제공이나 고용보험의 지원신청 대행권을 부여하는 등 정책적 지원도 고려되어야 할 것이다.

마. 공공부문 노동시장 유연성 제고

임금체계나 인사관리 등의 측면에서 경직적인 내부노동시장체제를 유지하고 있는 정부, 공기업, 정부출연기관 등 공공부문 노동시장의 유연성 제고가 시급하나 이는 전반적인 정부개혁과 연관하여 추진해야 할 것이다.

우선 개방형 임용제도 등 입직구에서의 개방을 확대하는 방안을 마련하여 민간과의 교류 및 공공부문간의 교류를 확대하고, 특히 퇴출의 경직성을 초래하는 정년시까지의 ‘신분보장’을 약화시켜야 한다. 이를 위해 먼저 정부부처의 고위관리직(예컨대, 국장 이상)의 개방형 임용범위를 크게 넓히고(예컨대, 계약직 임용방식의 확대 등) 그 대상을 단계적으로 확대해 나가며, 또한 정부투자기관 및 출연기관 등의 기관장에 대해서 공채를 통한 임용방식을 단계적으로 제도화시켜야 할 것이다.

그리고 공공부문의 연금제도와 국민연금 등과의 연계구축을 통해 공공부문에서의 퇴출구를 넓히는 방안도 인사관리 개혁과 더불어 추진되어야 한다.

다음으로 임금 측면에서는 현행 획일적 보수체계를 형평주의적 보수체제로 전환해야 한다. 이를 위해 임금체계의 경직성을 초래하고 있는 단일호봉체계 및 각종 수당 등 복잡한 임금체계를 개선하고, 특히 고위관리직에서부터 연봉제를 도입하는 방안이 강구되어야 할 것이다.