



몽골의 노동정책 혁신

Munkhjargal Chimeddorj (몽골노동연구원 원장)

■ 머리말

현재 몽골에서는 노동시장 정책의 개혁에 대한 논의가 활성화되고 있어 이를 소개하기에는 아주 적당한 시점이다. 현재 논의되고 있는 정책 개혁의 내용을 서술하기에 앞서 우선 몽골의 국가적 특성을 이해하고 노동시장의 역사적 변화를 살펴보고자 한다.

■ 몽골의 특성

몽골은 대륙의 거친 날씨와 기후로 인해 경제적으로 여러 분야에 걸쳐 이에 따른 영향을 많이 받고 있다. 기온은 대략 겨울철에는 $-15\sim-30^{\circ}\text{C}$, 여름철에는 $10\sim 26.7^{\circ}\text{C}$ 의 분포를 보이고 있다. 이와 같은 거친 기후 변화에 견뎌낼 수 있는 목축업에 종사하면서 자연재해를 피해 이동하며 사는 유목생활을 하기 때문에 몽골은 세계적으로 인구 밀도가 제일 낮은 국가 중 하나이다.

20세기 중반 몽골의 산업화가 시작되면서 이에 따라 도시화도 빠르게 진행되고 목축업 외의 산업에 종사하는 사람들이 늘어나면서 노동시장의 새로운 시대가 열렸다. 이때 중앙정부 주도의 계획경제 시스템을 기반으로 농업 분야에서 합트탈(공동체) 등 마을 공동체가 설립되었고 모든 경제 분야에서 중앙정부 산하 기관들이 사용자 역할을 하면서 활동을 했다.

1930년에는 몽골에 노총이 설립되었고 이후 노동자들의 이익과 권리를 보호하기 위해 폭넓게 활동해 왔다.

1990년 몽골이 민주화됨에 따라 자본의 여러 형태를 받아들이면서 경제체제도 전에 비해 정부의 개입이 줄어들고 간접관리하는 방식으로 전환되었다. 자본의 여러 형태가 존재하면서 정부 관할하에 있던 공장과 사업장의 민영화가 이루어졌다. 그러나 안타깝게도 이렇게 민영화된 공장이나 사업장 대부분이 파산하여 실업률이 상승했다.

중앙정부 주도의 계획경제 체제에서 시장경제로 전환되면서 노동 윤리의 정립과 아울러 사용자와 노동자 간의 대등한 권리의 보장 문제 등이 제기되었고, 국제적인 수준에서 노동권을 인정하게 되었다. 이에 따라 노동자들을 대표하는 노조는 시장경제 체제에 맞는 활동을 할 필요성이 생겼다.

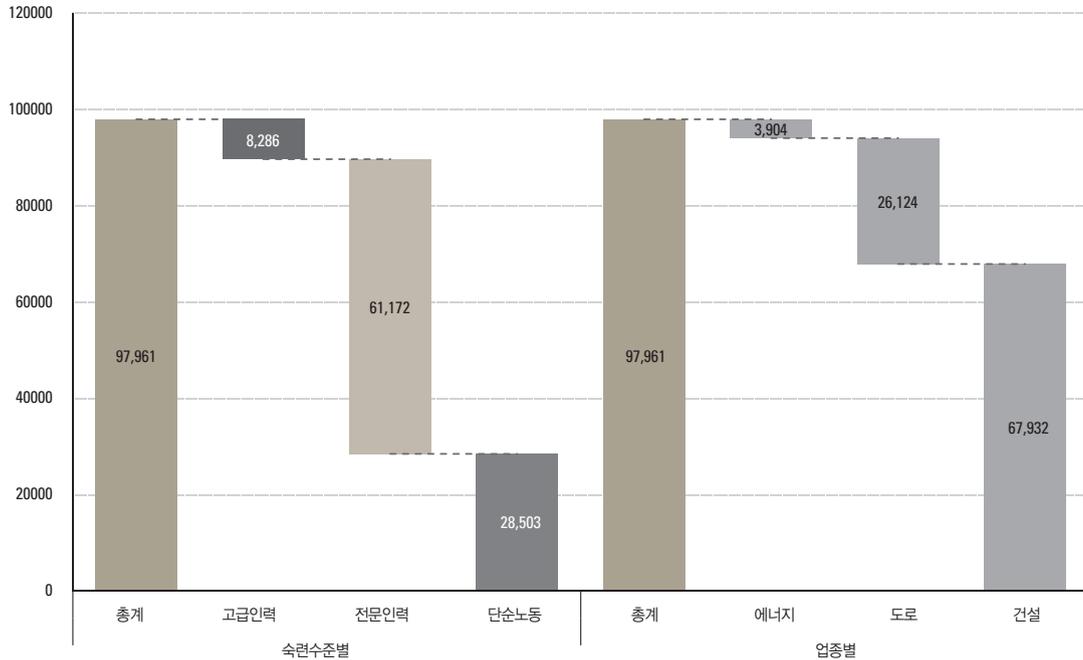
몽골의 인구는 1950~1990년 사이에 급속히 늘어났으나 민주주의 시장경제 체제로 전환되면서 오히려 출산율이 하락하기 시작했다. 최근까지는 총인구 중 경제활동인구가 차지하는 비중이 증가되어 왔지만, 가까운 시일 내에 총인구가 줄어들면서 경제활동인구의 비중 또한 낮아질 것으로 전망된다.

■ 거시시장 요소들

최근 몇 년 동안 몽골의 경제성장은 산업별로 다르게 나타나고 있다. 즉 광산업 및 금융업의 경우 빠른 성장이 노동시장에 크게 영향을 미치며 산업 간 노동력 이동이 활발해졌다. 이 산업들은 노동력 수요는 적지만 급여수준이 높아 다른 산업에서 유능한 인력이 이동해 오고 있어서 타 산업의 성장에는 부정적인 영향을 줄 수 있다.

또한 광산업의 매출 성장은 국가재정에 크게 기여하고 있으며 이에 따라 국가 예산 또한 확대되고 있다. 예산 확대를 통해 최근 몇 년간 정부투자가 증가하여 건설, 도로, 교통 등 인프라 구축에 대규모 투자가 이루어지고 있다. 앞으로 세계시장에서 몽골의 주요 수출품인 광물자원의 시장가격이 안정적으로 유지될 경우에는 정부 지원투자가 더욱 증가할 것이다. 그러나 이와 같은 인프라 투자로 인해 건설, 도로, 교통 분야 등에서 인력 수요가 늘어났지만 계절적

[그림 1] 2013년 몽골 건설 인프라산업 노동수요



수요에 영향을 받았기 때문에 사용자들이 비정규 고용형태나 6개월 이하의 단기 근로계약을 조건으로 인력을 고용하게 되는 부정적인 경향이 발견된다.

광산업 분야에서 수익이 증대됨에 따라 복지정책 또한 확충되고 있지만 정작 고용률을 제고하기 위한 정책 시행은 부족했다. 경제연구소의 조사에 따르면 몽골 노동인구의 일하고자 하는 욕구는 10년 전과 비교하면 3.3%포인트 감소했다.

2012년 대선 후 집권한 신정부는 “일자리도 있고, 소득도 있는 몽골인”이라는 슬로건을 내걸고 2016년까지 15만 개의 새로운 일자리를 창출하기로 공약한 바 있다. 이처럼 몽골의 신정부는 고용문제에 큰 관심을 가지고 있다.

몽골 노동부는 신정부가 들어서기 이전 2008~2012년 시기에는 보건복지 및 노동 분야를 모두 관할하고 있었는데 2012년 대선 후 노동부는 노동 분야만 관할하도록 조직이 개편되었다. 그리고 이전과 달리 중소기업 육성과 전문인력 양성도 노동부 관할업무에 포함되었다. 따라서 현재 몽골 노동부에서는 고용문제뿐만 아니라 중소기업, 전문인력 양성 문제까지 다루

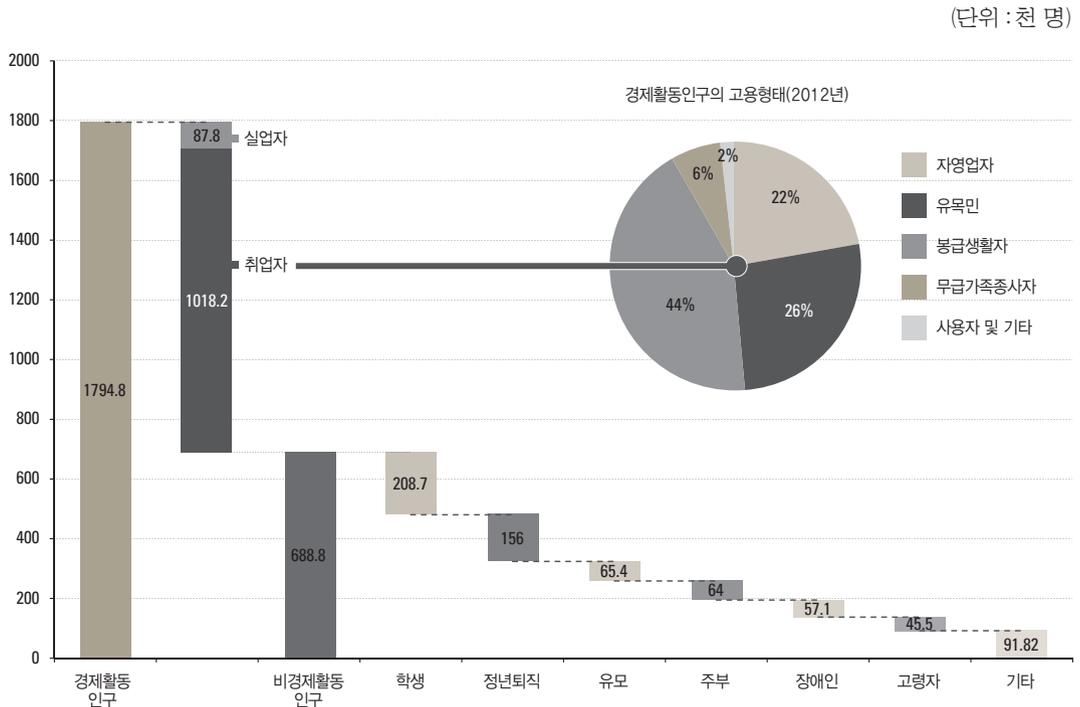
고 있으며 이에 따라 고용 및 노사관계 정책의 지평은 향후 더욱 확대될 전망이다. 노동부는 노동정책의 개발을 목적으로 지난해에 몽골노동연구원을 산하기구로 설립하여 운영 중이다.

2012년 현재 몽골 국가 통계자료에 따르면 전국적으로 생산가능인구는 180만 명, 그중 경제활동인구는 110만 명 그리고 비경제활동인구는 70만 명 정도로 추산된다. 경제활동인구 중 취업자 수는 약100만 명, 실업자 수는 87,800명으로 실업률이 높은 편이다.

■ 노동시장 정책 개혁과 노동부의 노동정책

신정부 출범 이후 몽골 노동부는 ① 단기 정책, ② 중기 정책, ③ 노동시장 발전 전략 등 세 가지로 나누어 정책 개혁을 추진하고 있다.

[그림 2] 몽골 경제활동인구



- 단기 정책이란 노동시장에서 직면하고 있는 현안 문제들을 해결하는 것이다. 이 정책의 주요 목표는 실업률을 감소시키고 국민 소득을 높이는 데 있다.
- 중기 정책이란 노동시장의 수요에 맞는 인력 양성과 아울러 노동생산성을 높이는 것이다. 이 정책은 2016년까지 15만 개의 일자리 창출을 목표로 추진되고 있다.
- 노동시장 발전 전략은 2020년까지의 장기 전략으로 해당 기간 내에 숙련 및 전문성을 갖춘 인력을 증대시켜 경제성장 및 국가 경쟁력을 높이는 것을 목표로 추진되고 있다.

고용정책

몽골 노동부는 고용정책의 일환으로 고용지원서비스를 시행하고 있다. 고용지원서비스는 직업소개 및 직업훈련서비스가 주된 내용이지만 이 외에 민간의 일자리 중개업체들을 통합적으로 지원하는 일도 한다. 고용지원서비스를 강화하기 위해 민간의 고용서비스를 활성화하는 방향으로 연구를 하고 있다.

몽골 노동시장의 큰 문제점은 노동시장에서 수요만큼 전문인력의 공급이 충분하지 않다는 점이다. 바로 이런 수요와 공급의 불균형이 실업의 원인이 되고 있다. 그러므로 중기 목표는 전문인력 양성제도를 개혁하는 데 비중을 두고 있다. 우선 경제성장에 따른 노동시장의 수요를 예측할 수 있는 정보시스템을 구축하고 이에 기초하여 청년들이 전공을 선택하는 데 도움이 되는 정보를 제공함으로써 인력수요가 많은 전공을 선택하는 학생 수를 증가시킬 필요가 있다. 이를 목표로 몽골노동연구원, 몽골 컨설팅 회사(Gerege Partners Co., Ltd) 한국산업인력공단이 공동으로 팀을 구성하여 노동시장의 수요와 공급을 예측하는 모델을 만들기 위해 노력을 기울이고 있다.

나아가 전문인력을 양성하기 위해 전문직의 기준을 정하는 것에 아울러 전문성에 기초하여 전문 자격등급을 부여하는 시스템을 구축하고자 하고 있으며 우선은 단기 교육과정을 제공하여 전문 자격증을 주는 단기 교육훈련을 시행하고 있다. 정부지원 외에 외국이 지원하는 사업과 국제기구들과의 협력도 이루어지기 시작했다. 그리고 사용자들과 협력하여 사업장에서 전문인력교육을 시행하고 교육을 수료하면 일자리를 제공하는 사업까지 연계해서 시행하고 있다.

몽골 전체 취업자의 26%는 목축업에 종사한다. 목축업은 자연에 의존하는 아주 위험한 분야이기 때문에 가뭄과 재해가 있는 경우에는 노동시장에 충격이 뒤따르고 단기간에 실업률이

상승하는 원인이 되기도 한다. 그래서 목축업 분야의 안전유지 및 관리 시스템을 구축하기 위해 농업부에서 여러 가지 사업을 진행하고 있다. 하지만 목축업 종사자 및 유목민 수는 최근 들어 많이 감소하는 추세에 있다.

고용지원서비스 및 전문인력 양성과 함께 노동부의 가장 큰 사업 중 하나는 지원사업으로 중소기업 종사자 및 사용자들을 지원하는 일이다. 현재 노동부 산하에 중소기업발전재단, 고용지원재단 등 여러 재단이 적극적으로 활동하고 있다. 중소기업발전재단은 사용자들에게 저금리 대출, 사업자금 지원을 제공하는 것을 목적으로 하고 있다. 본 재단은 은행을 통해 저금리로 대출해 주고 있다. 그리고 중소기업발전재단 소속 ‘솜(지역)개발재단’이 활동 중이다. 솜(지역)개발재단은 지방의 일자리 창출 및 유지를 위해 지역시민 참여로 결정해 대출을 앞선하는 재단이다. 이 재단의 금리는 연 3%이며, 이는 연 인플레이션 기준보다 3배 낮은 금리이다. 2013년부터는 대출보증재단이 운영되기 시작했다. 대출보증재단은 은행 대출 시 보증이 안 되는 사용자들에게 보증을 지원해 주는 재단이다. 위에 언급한 재단들은 국가예산의 지원을 받는다. 반면 고용지원재단의 수입의 큰 부분은 몽골에서 일하는 외국인의 사업장 임대료이다. 위 재단 간의 활동을 연계하고 필요에 따라 활동 내용을 통합시키기 위해서 현재 연구가 진행되고 있다.

노사관계 발전 정책

노사관계 발전 정책은 ① 노사관계 법적 개혁, ② 임금 정책 개혁, ③ 단체협약 제도 개선 등으로 나눌 수 있다.

몽골 근로기준법은 근로계약을 바탕으로 노사관계를 조정한다. 하지만 공식 통계를 보면 전체 근로자의 22%는 자영업자로 등록되어 있다. 또한 26%는 유목민이기 때문에 이들에게는 근로기준법이 적용되지 않는다. 따라서 근로기준법의 적용범위를 확대하여 자영업 종사자들과 목축업 종사자들의 노사관계를 조정할 필요가 있다.

몽골은 최저임금제도를 운영하고 있다. 현재 몽골에서는 근로자를 대표하는 기관인 노총, 사용자를 대표하는 경총, 정부를 대표하는 노동부로 구성된 노사정 3자기구에 의해 최저임금이 결정된다. 제도의 운용상 정부의 개입이 지나치게 높아지는 면이 있기 때문에 차후 노동부의 참여를 줄이고 대신 공익을 대표하는 연구자와 학자들의 참여를 높이기 위해 힘을 기울이

고 있다.

마지막으로 노사관계를 발전시키는 데 있어서 특정 산업 부문 내지 사업장의 생산성 수준 차이에 따라 같은 내용의 일을 하더라도 급여에 차이가 발생하고 이에 따라 사업장을 이동하는 문제가 심해지고 있다. 여기에는 노동시장 정보망이 부족하다는 점이 크게 영향을 끼치고 있다. 따라서 사용자들이 노동조합 및 근로자 대표를 통해 업종별 단체협약을 체결하도록 하는 정책을 추진하고 있다. **KLI**