

한국형 노동시장을 디자인하자

최영기*

지난 20년간 한국의 노동시장과 노사관계를 규정해 왔던 「'87년 체제」는 이제 지루하고 진부하며 부담스러울 뿐이라는 평가를 받고 있다. 「'87년 체제」는 대기업 정규직 중심, 단체교섭 중심, 대중투쟁 중심이라는 특성에 힘입어 법제도의 민주화와 노동시장 규제에 큰 성과를 낼 수 있었다. 그러나 이러한 특성들은 이제 극복해야 할 시스템의 한계로 지적된다. 한국 경제는 노동시장의 경직성과 갈등적 노사관계를 더 이상 견뎌낼 수 없고 성장잠재력 확충을 위해서는 「'87년 체제」의 보수적 수정이 불가피하다는 것이 일반적 평가다. 더군다나 개방적이고 지식집약적인 시장경제는 빠르게 노동력의 구성을 변화시키고 있으며 이로 인한 새로운 유형의 노동시장 위협과 갈등이 늘어가고 있다. 「'87년 체제」는 이러한 새 위협과 갈등을 예방하고 소화하지 못하고 있다는 점에서, 이제 그 수명을 다한 듯하다.

OECD 선진경제는 나름대로의 노동시장제도를 발전시켜 왔다. 각국의 발전과정에서 노동문제는 선진화의 문턱을 넘기 위한 마지막 숙제와도 같았다. 달리 표현하면 노동문제에 대한 나름대로의 해법을 마련하고서야 선진국 진입에 성공할 수 있었다. 우리도 그 단계에 와있다. 지금 우리가 당면한 낮은 고용률과 노동시장의 이중구조화, 노사불신과 대립, 그리고 OECD 평균에 비해 턱없이 부족한 사회안전망과 같은 문제들에 대한 한국 나름의 해법을 마련하는 과정이 바로 한국 경제가 선진시장경제로 진입하는 길이다. 이런 “나름의 해법”은 시장에서 저절로 마련되기보다는 주요 경제주체들의 세력관계와 전략적 선택에 의해 디자인된다고 할 수 있다. 즉 한국형 노동시장은 설계도를 갖고 디자인되어야 만들어질 수 있다. 여기에는 노사협력 모델이 있어야 하고, 노동시장 유연화 방안이 있어야 하며, 명실상부하지만 고용친화적인 사회안전망이 있어야 한다.

한국의 노사관계는 아직 불안정하고 기형적이다. 기업단위 노사관계만이 과대 성장되어 있고 지역·업종단위 노사관계는 보잘 것이 없다. 대기업과 공공부문의 경직적인 정규직 노동시장은 매우 유연하고 불안정한 2차노동시장과 극명하게 대비된다. 노동시장 경직성은 대립적 노사관계와 짝을 이루고 있다. 전략적 개입이 없이 노사협력 기반을

* 한국노동연구원 원장(ykchoi@kli.re.kr).

굳건히 하고 이중적인 노동시장의 벽을 허물기 어려워 보인다.

해결의 한 방향은 기업 내부노동시장을 유연화시키는 일이다. 유연화의 열쇠는 임금 결정제도와 인력운용의 경직성을 완화하는 데서 찾을 수 있다. 고용안정을 위해 임금과 인사평가에서 직무와 숙련 그리고 성과 요소를 보다 중시하는 방향으로 임금·직무체계를 혁신해 가야 한다. 고용유연화에 대한 압력을 임금직무 혁신과 숙련향상 투자로 완화하는 것이다. 그래야 고용안정과 노사협력이 가능하다.

기업단위 노사관계가 훨씬 더 협력적인 관계로 전환되는 것과 동시에 지역·업종차원의 노사관계가 강화되어야 한다. 노동운동의 산별조직화 경향을 지역·업종단위 노동시장 형성 경향과 잘 짜맞추어야 한다. 직무와 숙련에 대한 시장의 객관적인 평가가 활성화되고 임금 정보가 풍부하게 유통되어야 한다. 그래야 각종 노동시장정책도 수요자에 가깝게 다가갈 수 있고 공정한 보상체계가 작동될 수 있다. 이 과정은 노사관계의 콘텐츠가 임금 일변도에서 임금-고용 선택모형으로, 기업별 교섭일변도에서 초기업 수준의 협의와 참여가 병행되는 모형으로 진화해 가는 과정이기도 하다. 이런 변화를 통해 노사관계가 균형을 찾고 안정될 수 있으며, 지속가능한 고용시스템이 정착될 수 있다.

아시아지역 초유의 사회적 대화 실험과 제도화는 평가할만 하지만 아직 파행운용 상태다. 노동운동의 정치세력화도 명백한 한계를 보이고 있다. 조직노동과 노동운동에 대한 신뢰와 정치·사회적 지지는 20년 전과 비교할 수 없을 정도로 크게 후퇴했다. 그럼에도 불구하고 임금노동자들의 고용불안과 미래불안 그리고 고용의 질적 악화는 심화되고 있다. 할 말은 많은데 대변해 줄 노동운동과 정당은 힘을 잃어가고 있다. 그렇다고 미국 노동시장에서와 같이 법률적 보호와 사법서비스가 이들 기능을 대체하는 수준까지 발전한 것도 아니다. 노사정위원회와 지역 업종차원의 사회적 협의 틀을 잘 발전시켜 유럽 산별체제의 경직성과 미국 노동시장의 과도한 법 의존성을 피하면서 분쟁을 조정하는 한국 나름의 방안을 강구해야 한다.

고용보호법제는 그대로 있어도 시장의 힘에 의한 고용유연화는 빠르게 진행되고 있다. 이에 비해 안전망의 확대는 매우 더디다. 실업급여의 소득대체 기능이나 고용지원서비스는 아직 미흡한 수준에 머물러 있다. 고용보험이 명목상으로 적극적 노동시장정책을 표방하나 실질은 그에 미치지 못한다. 또한 적극적 보호와 취업지원이 필요한 계층이 사회보험의 사각지대에 방치되어 있는 문제도 그대로다. 10년 운용경험에 대한 평가와 미래수요를 고려하여 고용보험제도의 전면 재편을 검토할 시기다. 재정지원 일자리 사업에 대한 구조조정과 더불어 고용보험이 고용-학습-복지를 연계하는 적극적 노동시장정책의 핵심수단으로 발돋움할 수 있도록 고용보험제도의 제2의 도약이 필요하다.

그리고 고용정책에 대한 분석과 평가를 한층 강화하여 끊임없이 시장에 밀착시키고 토착화해 가야 한다. 아예 주요 프로그램의 평가는 제도 설계단계에서 내장되도록 해야

한다. 노동시장 정책기구의 거버넌스도 재편되어야 한다. 초기단계의 특성상 중앙집권적 통제가 불가피했으나 운영경험이 축적되고 노사단체를 비롯한 지방정부 그리고 각종 노동시장 지원조직들의 전문성이 높아지는 추세를 감안할 때 보다 지방분권적이고 노사 주도적인 새 거버넌스가 창출되어야 한다. 새 거버넌스의 선택은 노사관계의 구조와 콘텐츠를 새롭게 규정해 갈 수 있는 매우 중요한 전략적 선택이다.

한국 나름의 노사협력 모델을 창출하고 노동시장을 유연화시키면서 동시에 명실상부한 사회안전망을 정비해 가는 일련의 한국형 노동시장 디자인 과정은 노동정책 연구자들에게 새로운 도전이자 역사적 기회이다. **KLI**