

고용위기와 노동시장의 구조개혁*

이 인 재**

I. 문제 제기

고용위기가 본격화되고 있다. 통계청이 최근 발표한 2009년도 3월 고용동향에 의하면, 취업자는 전년도 동월대비 19만3천 명이나 감소하였다. 이는 지난해 12월에 취업자가 1만2천 명 감소한 이래 4개월 연속 감소한 것이다. 한편 실업률은 4.0%로 전년동월대비 0.6%p 상승하였다. 실업률은 2008년 10월까지만 해도 3.0% 수준을 유지하고 있었으나, 최근 들어 가파른 오름세를 보이고 있다. 드디어 미국 금융위기로 촉발된 경제위기가 노동시장에 본격적인 파급효과를 미치기 시작하고 있다.

문제의 심각성을 인식한 정부는 각종 일자리 대책을 발표하고 있다. 일자리 나누기(job sharing), 녹색 뉴딜(Green New Deal)사업 그리고 대규모의 청년인턴제를 의욕적으로 추진하고 있다. 또한 장기 실업자들에게 실업급여를 연장지급하거나 추가적으로 생계비를 지급하는 방안도 실시중이다.

정부가 이처럼 고용위기에 적극적으로 대응하는 것은 바람직한 일이다. 다만 우려되는 것은 이러한 임기응변식의 위기대처만으로 고용문제가 해결될 수 있는가 하는 점이다. 왜냐하면 고용위기는 최근의 경제위기로 갑자기 발생된 새로운 문제가 아니라, 한국 경제가 오래 전부터 안고 있었던 구조적인 문제이기 때문이다.

현재의 고용위기는 고용창출능력 약화라는 한국 경제의 구조적 문제에 미국발 금융 위기라는 외부적 요인이 중첩적으로 작용하여 발생한 것으로 이해하여야 한다. 따라서

* 이 글은 한국노동연구원과 한국경제학회가 공동 주최한 정책토론회 『글로벌 경제위기하의 고용정책』(2009. 4. 30)에서 발표된 논문을 발표자의 동의를 얻어 발췌·요약한 것이다.

** 인천대학교 경제학과 교수(leeinjac@incheon.ac.kr).

정부의 고용정책 또한 일시적 경기침체로 야기된 어려운 고용상황에 적극적으로 대처하는 위기대응 대책(contingency plan)과 고용문제의 근본적인 원인들을 해소해 나가는 시장 구조개혁(structural reform) 정책으로 나누어 추진되어야 한다. 특히 시장 구조개혁의 지속적 추진은 장기적인 관점에서 매우 중요하다. 우리나라의 고용위기는 현재의 경제 위기가 끝난다고 해결될 성격의 것이 아닌 시장 구조적인 문제의 성격이 강하기 때문이다.

본고의 목적은 한국 노동시장의 구조적 특징을 밝혀내고, 이러한 노동시장 구조가 고용을 비롯한 노동시장의 성과에 미치는 영향을 분석하는 것이다. 노동시장에서 근로자의 지위는 그 근로자가 생산물 시장과 노동시장의 규율로부터 보호되는 정도에 의해 결정된다. 한국의 노동시장은 생산물 시장에서의 시장지배력, 노동조합과 고용보호규제 등의 법제도적 요인으로 인해 임금과 고용안정성 등에서 확연하게 구별되는 상이한 근로자 집단이 존재하는 분절적 구조를 보이고 있다. 특히 일부 근로자 집단에 대한 중층적 보호구조는 노동시장의 경직성을 야기하며, 소득분배를 악화시키고, 궁극적으로는 고용에 부정적 영향을 미친다. 이러한 왜곡된 노동시장 구조의 개선이야말로 고용위기의 근본적 해결을 위해 반드시 추진되어야 할 구조개혁 정책이다.

II. 한국 노동시장의 구조

한국의 노동시장에서 임금 등 근로조건과 고용안정성에 영향을 미치는 대표적인 요인에는 기업규모, 노동조합 그리고 고용형태가 있다. 근로자가 일하고 있는 기업규모가 클수록 임금수준이 높고 일정기간 동안 그 직장에 계속 근무할 확률인 직장유지율(job retention rate)도 높다. 노동조합에 가입되어 있는 근로자의 임금과 직장유지율은 노동조합에 가입되어 있지 않은 근로자에 비해 높다. 이러한 차이는 근로자 개인의 노조가입 여부가 아니라 근로자가 일하고 있는 기업의 노조조직 여부를 기준으로 분류하여도 동일하게 나타난다. 유노조 기업 근로자의 임금수준과 직장유지율은 평균적으로 무노조 기업 근로자보다 높게 나타난다. 고용형태별로도 유사한 차이가 관찰된다. 정규직 근로자는 비정규직 근로자보다 높은 임금과 높은 고용안정성을 누리고 있다.

<표 1>에 제시된 기업규모, 노동조합 그리고 고용형태에 따른 임금과 고용안정성의 차이는 임금과 고용안정성에 영향을 미치는 근로자의 개인적 속성과 기업 속성을 통제 한 경우에도 여전히 유의하게 나타난다. 임금과 고용안정성에 기업규모, 노동조합, 고용형태가 미치는 영향에 관해서는 수많은 연구에서 반복적으로 확인되고 있어, 어느 정도

<표 1> 임금과 고용안정성의 결정 요인

	기업규모		노동조합		고용형태	
	대기업	중소기업	유노조	무노조	정규직	비정규직
상대임금	100	57.4	100	60.4	100	60.9
직장유지율	75.3	60.4	81.0	58.9	69.1	51.5

주: 상대임금은 각각 대기업, 유노조, 정규직의 월평균 임금을 100으로 보았을 때 중소기업, 무노조, 비정규직의 월평균 임금수준을 나타냄. 직장유지율(job retention rate)은 2005 ~ 2007년 2년간 직장유지율임.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」, 2008. 8; 한국노동연구원, 한국노동패널(KLIPS) 2005 ~ 2007.

실증적 합의가 형성되어 있다고 할 수 있다.)

한국의 노동시장 구조를 어떻게 파악할 것인가에 대해서는 논자의 관점에 따라 다를 수 있다. 비교적 경쟁적인 노동시장이라고 가정할 수도 있고, 내부자(insider)와 외부자(outsider)로 이중구조가 고착화된 시장으로 볼 수도 있다(황수경, 2003). 본고에서는 위에서 제시한 기업규모, 노동조합 및 고용형태를 기준으로 근로자를 분류하고 이들 각각의 그룹의 임금수준과 고용안정성에 어느 정도의 차이가 존재하는지를 살펴봄으로써 노동시장의 구조에 실증적으로 접근해 보기로 한다.

기업규모, 노동조합과 고용형태는 노동시장 구조에 영향을 미친다. 첫째, 기업규모는 기업의 생산물 시장의 시장지배력(market power)과 밀접한 관련이 있다. 다른 조건이 동일하면 규모가 큰 기업일수록 생산물 시장에서 독점력을 행사하고 있을 가능성이 높다. 대기업의 생산물 시장에서의 지배력은 중소기업과의 원하청 관계에서는 수요독점력(monopsony power)의 형태로 나타난다(김대일, 2007). 대기업은 중간재를 공급하는 중소기업에게 낮은 공급가격을 요구할 수 있다. 따라서 기업규모의 분포와 노동시장 경쟁적 구조 사이에는 밀접한 상관관계가 존재한다.

둘째, 노동조합은 경제학적으로 노동공급자의 카르텔(cartel)로 이해할 수 있다. 노동조합법 등은 이러한 카르텔 형성을 규율하는 법적 장치이다. 노동조합은 그 긍정적 기능(Freeman & Medoff, 1984)에도 불구하고, 경쟁 제한을 본질적 요소로 내포하고 있다. 따라서 노동조합으로 조직화된 부분은 상대적으로 노동시장 경쟁으로부터 보호되고 있는 부분이라고 할 수 있다.

셋째, 정규직과 비정규직의 고용형태별 분류가 의미를 가지는 것은 상이한 법적 규제

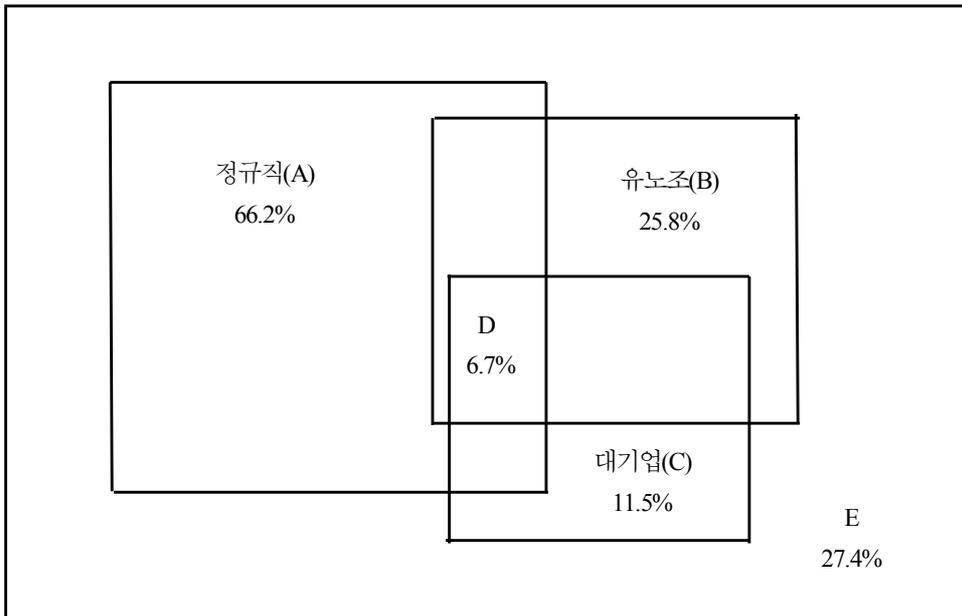
1) 다만 고용형태와 임금수준의 관계에 관해서는 논란의 여지가 있다. 정규직과 비정규직 간에 임금격차가 존재한다는 견해와 임금격차가 존재하지 않는다는 견해가 있다. 여기에서 문제의 핵심은 OLS로 추정되는 단순한 임금격차 존재 여부가 아니라 임금에 영향을 미치는 개인과 기업의 관찰되지 않은 이질성을 통제한 경우의 임금격차의 존재 여부이다. 분석자료와 분석방법에 따라 다른 결과들이 도출되고 있다. 이에 관해서는 이인재(2007a, 2007c, 2009a)를 참조하기 바란다.

로 인해 양자의 고용보호 수준이 다르기 때문이다. 정규직의 고용보호 수준은 높다. 정규직의 계약기간은 무기(無期)이며, 해고에는 정당한 사유(just cause)가 요구된다. 비정규직의 고용보호 수준은 정규직보다 낮다. 계약관계는 해고가 아닌 기간만료나 목적 달성에 의한 계약종료의 형태로 해소된다. 고용형태에 따른 상이한 고용보호 수준의 적용은 높은 수준의 보호를 받는 영역에 진입장벽이 세워질 가능성을 증가시킨다(Saint-Paul, 1997, 2000).

따라서 기업규모, 노동조합과 고용형태는 모두 생산물 시장과 노동시장 규율로부터의 자유로운 정도와 관련이 있다. 본고는 이러한 대기업, 유노조, 정규직의 세 가지 차원을 기준으로 근로자를 몇 개의 집단으로 분류하고 각 집단간의 임금과 근로조건을 비교해 본다. 시장경쟁으로부터의 보호 정도가 철저하고 높은 진입장벽이 존재하는 부분일수록 독점적 지대(rent)가 발생할 가능성이 높아질 것이다.

<표 2>는 대기업, 유노조, 정규직의 세 가지 차원을 기준으로 근로자를 세 집단으로 나누는 것이다. 첫째는 (유노조∩대기업∩정규직) 집단이다. [그림 1]에서 D에 해당하는 부분이다. 이 집단은 시장지배력, 노동조합 및 고용보호 규제의 중층적인 보호를 받고 있는 집단이라고 할 수 있다. 둘째는 (유노조∪대기업∪정규직) - (유노조∩대기업∩정규직) 집단이다. [그림 1]에서는 A+B+C-D에 해당하는 부분이다. 이 집단은 세 가지의 보

[그림 1] 한국 노동시장의 구조



주: 각 부분의 비율은 경제활동인구조사 부가조사(2008. 8)에서 계산함.

<표 2> 한국 노동시장의 구조: 부문별 차이

(단위: 만 원, 명, %)

	유노조∩대기업∩정규직	(유노조∩대기업∩정규직) - (유노조∩대기업∩비정규직)	무노조∩중소기업∩비정규직	전체 평균
월평균 임금	324.5 (100)	197.4 (60.8)	119.6 (36.9)	184.6 (56.9)
이동성 지표				
근속기간	12.4	5.3	1.7	4.8
신규채용률	0.067	0.312	0.638	0.385
사회보험 적용				
국민연금	0.994	0.789	0.437	0.706
건강보험	0.998	0.958	0.880	0.939
고용보험	0.786	0.647	0.325	0.568
부가급여 적용				
퇴직금	0.989	0.708	0.294	0.614
상여금	0.978	0.666	0.223	0.566
시간외수당	0.911	0.488	0.152	0.424
유급휴가	0.978	0.613	0.212	0.528
근로자수	1,080,670 (6.7)	10,612,912 (65.9)	4,409,879 (27.4)	16,103,462 (100)

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」, 2008. 8.

호 기제 중 하나 이상에 의해 보호받고 있는 집단에서 첫 번째 집단을 제외한 것이다. 대기업, 유노조, 정규직 중 적어도 하나 또는 둘에 속한 근로자로서 첫 번째 그룹보다는 그 정도에 있어 약하지만 일정 수준의 보호 기제를 갖고 있는 집단이다. 마지막으로 세 번째 집단은 (무노조∩중소기업∩비정규직)이다. 즉, 무노조 중소기업에 종사하는 비정규직이다. [그림 1]에서는 E에 해당하는 부문이다. 이 집단은 시장지배력, 노동조합 및 고용보호 규제 중 어느 하나의 보호 기제도 갖지 못하고 있다.

<표 2>는 각 집단별로 임금, 사회보험 및 부가급여 적용률 그리고 재직기간과 신규채용 비율을 비교하고 있다. 이 세 집단이 시장규율로부터 보호받는 정도에 차이가 있다면 이러한 여러 지표에서도 집단별로 뚜렷한 차이가 발견될 것이다. 이 표에 제시된 결과들은 이러한 예측과 정확하게 일치한다.

우선 임금수준을 살펴보자. (유노조∩대기업∩정규직) 근로자의 월평균 임금은 324.5천 원인 반면, (유노조∩대기업∩비정규직) - (유노조∩대기업∩정규직) 근로자의 월평균 임금은 197.4만 원, (무노조∩중소기업∩비정규직) 근로자는 119.6천 원이다. 첫 번째 집단의 임금수준을 100으로 볼 때, 두 번째 집단의 임금수준은 60.8, 세 번째 집단의 임금

수준은 36.9에 불과하다. 첫 번째 집단과 세 번째 집단 월평균 임금수준은 3배 가량 차이가 난다.

사회보험 적용률에서도 각 집단간의 뚜렷한 차이가 관찰된다. (유노조∩대기업∩정규직) 근로자의 국민연금, 건강보험, 고용보험 가입률은 각각 99.4%, 99.8%, 78.6%이다. 반면 (유노조∪대기업∪정규직) - (유노조∩대기업∩정규직) 근로자의 사회보험 가입률은 이보다 낮은 78.9%, 95.8%, 64.7% 수준이다. (무노조∩중소기업∩비정규직) 근로자의 사회보험 적용률은 이보다 더 낮아서 43.7%, 88.0%, 32.5%에 머물고 있다. 건강보험은 세 집단 모두 적용률의 절대적 수준이 높아 별다른 차이를 관찰하기 어렵지만, 국민연금과 고용보험은 적용률에 현격한 차이를 보이고 있다.

부가급여에서도 동일한 패턴이 관찰된다. (유노조∩대기업∩정규직) 근로자의 퇴직금, 상여금, 시간외수당, 유급휴가 적용률은 모두 90%를 상회하는 높은 적용률을 보이고 있다. 그러나 (무노조∩중소기업∩비정규직) 근로자의 적용률은 20%대에 머물고 있다. 특히 시간외수당의 적용률은 15.2%에 불과하다. (유노조∪대기업∪정규직) - (유노조∩대기업∩정규직) 근로자는 첫 번째 집단과 세 번째 집단의 중간수준인 49~71%의 수준이다.

집단간 이동성의 제약은 진입장벽의 존재를 판단하는 기준이 된다. 높은 진입장벽이 존재한다면, 분절적 노동시장 구조가 형성된다. 이러한 가능성을 엄밀하게 검증하기 위해서는 각 집단간의 입직률과 이직률의 3×3 이행행렬을 추정하여야 한다. 그러나 횡단면 조사라는 「경제활동인구조사」의 성격상 입직률과 이직률을 직접적으로 추정하는 것이 불가능하다. 따라서 <표 2>에서는 재직기간과 신규채용률을 각 집단의 진입장벽을 나타내는 간접적인 지표로서 제시하였다. 우선 신규채용률은 전체 근로자 중 근속기간이 1년 미만인 근로자의 비중이다. 이는 각 집단으로의 유입(inflow) 정도를 알려준다. 재직기간은 이직률의 정확한 지표라고 할 수는 없다. 이직률은 유량개념이지만 재직기간은 저장개념이기 때문이다. 그러나 신규채용률과 함께 고려되면 각 집단으로부터의 유출(outflow) 정도를 가늠하는 중요한 정보를 제공한다.

재직기간은 각 집단별로 큰 차이를 보인다. (유노조∩대기업∩정규직) 부문의 재직기간은 12.4년, (유노조∪대기업∪정규직) - (유노조∩대기업∩정규직) 부문은 5.3년, (무노조∩중소기업∩비정규직) 부문은 2년이 안 되는 1.7년이다. 신규채용률 역시 (유노조∩대기업∩정규직) 부문은 6.7%에 불과한 반면, (유노조∪대기업∪정규직) - (유노조∩대기업∩정규직) 부문은 31.2%, (무노조∩중소기업∩비정규직) 부문은 63.8%이다. (무노조∩중소기업∩비정규직) 부문의 신규채용률은 (유노조∩대기업∩정규직) 부문의 신규채용률보다 약 10배 가량 크다. 따라서 재직기간과 신규채용률을 기준으로 판단하면 (유노조∩대기업∩정규직) 부문의 유입과 유출은 극히 제한적인 반면, 그 밖의 부문에서는 상

대적으로 이직과 입직이 활발할 것이라고 추론할 수 있다. 특히 (유노조∩대기업∩정규직) 부문의 재직기간이 12.4년이나 되고, 신규채용률이 6.7%에 불과한 것은 이 부문에 높은 진입장벽이 존재한다는 것을 시사한다.²⁾

[그림 1]과 <표 2>는 한국의 노동시장 구조에 대한 조망도를 제시해 준다. 93.3%의 근로자는 정도의 차이는 있지만 어떤 형태로든 시장의 경쟁압력에 노출되어 있는 근로자이다. 반면 전체 근로자의 6.7%에 해당하는 근로자는 시장규율로부터 자유로운 위치에 있다. 이 부문은 생산물 시장의 지배력, 노동력 공급의 독점, 법적 규제에 의해 중층적 보호를 받고 있다. 높은 진입장벽이 존재하며 높은 임금과 부가급여 형태로 비경쟁적 지대(rent)를 누린다. 임금과 근로조건, 재직기간과 신규채용률의 현격한 차이를 고려하면, 한국 노동시장의 구조를 내부자-외부자 모델에 따라 이해하는 것도 가능하다. 즉, 한국 노동시장은 (유노조∩대기업∩정규직) 부문과 그 밖의 부문으로 이중구조화되어 있다고 볼 수도 있다. 이러한 견해가 맞다면, 한국 노동시장의 내부자는 전체 근로자 중 매우 작은 비중을 차지하고 있는 소수의 집단이다.

III. 노동시장 구조개혁에 대한 제언

현재의 고용위기의 근원에는 상품시장과 노동시장의 왜곡된 시장구조가 자리잡고 있다. 이러한 시장구조가 바뀌지 않는 한 미국발 금융위기가 극복되어도 종전과 같은 형태의 노동시장 문제들이 되풀이되거나 증폭되어 발생할 것이다. 따라서 고용문제를 포함한 노동시장 문제의 근본적 해결을 위해서는 시장구조적 관점에서의 접근이 필요하다.

고용문제의 해결을 위해 중요한 것은 상품시장에서의 경쟁적 시장구조의 확립이다. 특히 대기업의 시장지배력을 적절히 통제하는 시장질서 정책이 필요하다. 정부규제를 통한 시장지배력의 법률적 창출이나 산업정책 등에 의한 불합리한 특혜 등 시장기능을 왜곡하는 정책은 비생산적 노사관계가 발생하는 여건을 제공한다. 따라서 진부한 진입장벽이나 불합리한 규제는 적극적으로 완화해 나아가야 한다. 생산물 시장에서의 시장

2) 사실 한국 노동시장의 경직성에 대해서는 엇갈린 주장이 존재하여 왔다. 경직적이라는 주장과 비교적 유연하다는 견해가 존재하고 있었다(이에 관해서는 이인재이연정, 2005 참조). 그러나 <표 2>가 제시하는 노동시장의 구조는 평균적인 의미에서의 노동시장 유연성의 척도가 그다지 큰 의미를 지니지 못함을 의미한다. 한국의 노동시장은 지나치게 경직적인 (유노조∩대기업∩정규직) 부문과 지나치게 이동성이 강한 (무노조∩중소기업∩비정규직) 부문이 병존하기 때문이다.

지배력의 문제가 해결되지 않는 상태에서 노동시장에서의 고용정책은 한계를 지닐 수밖에 없다.

노동시장으로 정책논의의 범위를 한정하면 앞에서 지적한 두 가지의 문제가 제기된다. 하나는 노사관계, 특히 (대기업 \cap 정규직 \cap 노동조합) 부문에서의 교섭력 균형의 문제이고, 다른 하나는 고용보호법제의 재구성에 관한 것이다. 이와 아울러 아무런 보호기제도 가지고 있지 못한 (무노조 \cap 중소기업 \cap 비정규직) 부문에 대한 사회안전망의 확충이 또 다른 중요한 정책영역이 된다.

1. 노사관계에서의 교섭력 균등화

앞에서 지적한 것처럼 한국 노동시장에서 보호수준이 가장 높고 경직성이 특히 두드러지는 부분은 (대기업 \cap 정규직 \cap 노동조합) 부문이다. 이 부분은 노동이동률이 가장 낮고, 고용조정 경직성이 가장 두드러진다. 임금수준 역시 상품시장의 독과점적 지위로 인해 시장균형 수준을 상회할 개연성이 매우 높다. 또한 고용보호법제 및 노동조합의 단체협약을 통한 중층적인 고용보호 등을 통해 우월적 교섭력을 보유하고, 이를 바탕으로 독점적 지대를 향유한다. 노동시장의 구조적 접근의 핵심은 (대기업 \cap 정규직 \cap 노동조합) 부문 노사관계에서의 교섭력 균등을 달성하는 것이다.³⁾

가장 경직적 부문에 대한 적합하고 효율적인 해결방안은 집단적 노사관계법에서의 교섭력 균등원칙을 확립하는 것이다. Botero(2004) 등의 노동시장 규제 지수에 의하면 우리나라의 집단적 노사관계법제의 규제 정도는 조사대상 85개국의 중 64위를 기록하고 있다. 이 조사는 집단적 노사관계법을 ① 노동조합의 법적 권한 정도, ② 집단적 분쟁을 규율하는 법의 성격의 두 항목으로 나누어 지수를 계산한다. 우리나라는 노동조합에 부여된 법적 권한의 정도가 매우 높아 전체 85개 국가 중 6번째로 노동조합에 대한 보호수준이 높은 것으로 나타난다.

집단적 노사관계에서의 노사간 교섭력 균등원칙을 확립하기 위해 필요한 법제 개선

3) 이와 관련하여 지적하고 싶은 점은 (대기업 \cap 정규직 \cap 노동조합) 부문 노사관계의 성격이다. 한국의 대기업 노사관계는 그간 생산게임보다는 제로섬(zero-sum) 성격의 분배게임에 매몰되어 있던 측면이 강하다(이종훈·이인재, 2008). 임금교섭에 노사의 관심이 집중되어 왔으며, 노사관계의 다른 측면, 즉 파이 창출을 위한 생산 중심의 노사관계, 작업장에서의 고충처리와 생산성 향상을 위한 노사간 협력의 문제 등에 대해서는 문제점을 잘 인식하고 있지 못한 실정이다. 이는 유노조 기업에서의 R&D 투자가 무노조 기업에서의 R&D 투자보다 낮다(김동배·이인재, 2007)는 사실 그리고 유노조 부문의 정규직/비정규직 임금격차가 오히려 무노조 부문의 정규직/비정규직 임금격차보다 크다(이인재, 2009b)는 사실 등에서 단적으로 나타난다. 따라서 한국의 노동조합, 특히 상당수의 대기업 정규직 노동조합은 생산성 향상 기능보다는 경쟁제한 기능에 보다 더 충실하여 왔다고 할 수 있다.

방안으로 노조전임자 급여지급 금지 시행, 복수노조 교섭창구 단일화 방안 마련, 대체근로 허용, 노조운영의 민주화와 재정적 투명성 확보 등을 들 수 있다.

특히 노조전임자 급여지급 금지 시행과 복수노조 교섭창구 단일화 방안은 한국 노사관계에서 가장 뜨거운 감자로 남아 있는 현안이다. 이 문제는 1997년 노동조합법 제정 이후 13년간이나 적용이 유예되어 왔다. 특히 노조전임자 급여지급은 노사관계 안정과 생산성 향상보다는 대립적 노사관계의 재정적 기반을 조성하고 있다는 것이 일반적인 평가이다. 노조전임자 급여지급 금지는 새로운 생산적 노사관계 시스템을 구축할 수 있는 여건을 조성할 수 있다.⁴⁾ 한편 복수노조의 허용은 근로자의 선택의 폭을 넓히고 노동조합간의 건전한 경쟁을 유도하기 위해 필요하다. 복수노조가 허용되면 그동안 복수노조를 둘러싼 글로벌 기준 위반 논란은 종식될 것이다. 문제는 복수노조 허용으로 발생할 교섭과정에서의 거래비용을 어떻게 최소화하는 것이다. 다수대표제를 통해 교섭창구를 단일화하는 방향으로 거래비용을 최소화하는 것이 합리적이라고 판단된다(이종훈·이인재, 2008).

현행 노조법은 파업시 대체근로를 금지하고 파업으로 중단된 업무의 도급이나 하도급을 금지하고 있다. 다만 필수공익사업의 경우 파업참가자의 50%에 한하여 대체근로를 허용한다. 대체근로는 노사 교섭력의 실질적 균형을 확보하게 하는 효과적인 수단이다. 이를 우리나라와 같이 엄격하게 금지하는 입법례는 좀처럼 찾아볼 수 없다. 파업시 대체근로가 합리적 범위에서 인정되면, 합리적이고 실용적인 교섭 관행이 급속히 정착될 것이다.

2. 고용보호법제의 재구성

노동시장에서의 또 다른 경쟁 제한적 요인은 고용보호법제이다. 현행 법제는 정규직과 비정규직이라는 고용형태에 따라 서로 상이한 고용보호 수준을 적용하고 있다. 지금도 2007년 7월부터 시행되어 온 비정규직 보호입법의 개정을 둘러싸고 뜨거운 논란이 벌어지고 있다.

기본적으로 비정규직의 문제는 정규직의 문제와 밀접하게 관련되어 있다. 비정규직의 사용을 법적으로 규제함으로써 노동시장의 이중구조를 완화하고자 하는 법률적 접근방식은 노동시장에서 고용보호 규제가 가지는 상반된 상쇄효과로 인해 일정한 한계가 있다. 또한 정규직과 비정규직이 서로 다른 정도의 보호수준을 가지고 있는 이상 노동시장의 이중구조화는 해결되지 않는다. 정규직의 보호수준의 조정 없는 비정규직 고용보

4) 이 문제에 관한 자세한 논의는 이인재(2008)를 참조.

호법제의 부분적 개혁은 성과가 그다지 좋지 않다는 것이 선진국의 입법 실험의 결과이다(Blanchard & Landier, 2002; Cahuc & Postel-Vinay, 2002; Cahuc & Carcillo, 2006).

이와 관련하여 근본적인 노동시장의 개혁방안으로서의 최근에 학자들 사이에 활발히 진행되고 있는 논의에 주목할 필요가 있다. 이는 종래의 비정규직 사용의 법적 규제라는 접근방식을 탈피하여 사용자에게 대한 적절한 경제적 유인의 제공을 통해 노동시장의 구조개혁을 달성하려는 발상이다. 이러한 접근방식이 일률적인 것도 아니고 학자마다 다르게 주장되고 있으나, 다음과 같은 공통적인 요소를 가지고 있다(Blanchard & Tirole, 2008; Cahuc & Carcillo, 2006; 이인재, 2007b).

첫째, 비정규직 계약과 정규직 계약의 이원론적 구분을 지양하고 단일한 근로계약 기준을 마련한다. 예를 들면, 특정한 예외를 제외하고는 모든 근로계약은 무기계약을 원칙으로 한다. 이러한 무기계약은 실업에서 고용, 또는 고용에서 실업으로의 일자리 이동률(job flow rate)을 낮춤으로써 근로자의 고용안정성을 증가시킨다. 또한 동일한 보호기준을 설정함으로써 노동시장에서의 고용형태에 따른 이중구조 문제를 해소할 수 있다.

둘째, 경제 전반의 고용보호 수준을 완화한다. 만일 모든 근로계약에 대한 고용안정성의 보장은 고용창출률(job creation rate)을 낮추는 부정적인 효과가 있다. 따라서 이러한 단일 기준이 고용에 미치는 부정적 영향을 상쇄하기 위해서는 고용보호 수준을 전반적으로 완화할 필요가 있다. 해고의 정당사유를 요구하는 근로기준법의 요건을 완화하는 것이 그 예라고 할 수 있다. 이러한 해고규제 완화는 해고과정에서 발생하는 법적 비용을 포함한 절차적 비용과 기타 비금전적 비용 등의 거래비용을 완화하는 효과도 가지고 있다.

셋째, 고용보호 수준이 낮아짐에 따라 발생하게 될지도 모르는 사용자의 과다해고의 인센티브를 억제하기 위해 해고에 대한 세금, 즉 일종의 해고세(layoff tax)를 부과한다. 해고세가 부과되면 사용자는 근로자를 해고하고자 할 때 근로계약 유지의 가치와 해고세를 비교하여 합리적 의사결정을 하게 된다. 이러한 해고세는 고용보험제도가 이미 확립되어 있는 경우에는 고용보험의 경험요율제도(experience rating system)라는 형태로 도입될 수도 있다. 경험요율제도는 고용보험제도에서의 해고와 관련된 도적적 해이를 방지하는 수단이다. 근로기준법상에서는 금전보상에 의한 해고제도의 형태로 도입할 수 있다. 따라서 적정 수준의 해고세의 부과, 즉 효율적인 고용보험제도의 경험요율제도 또는 금전보상에 의한 해고제도의 설계를 통해 사용자로 하여금 해고의 적정 인센티브를 제공하게 되면 사회적으로 효율적인 수준의 해고가 이루어진다.

정규직과 비정규직의 고용보호 문제는 장기적으로 위에서 제시한 방향으로 풀어나가야 한다. 정규직 고용보호 수준을 재조정하여 비정규직과 보호의 간극을 좁히고, 여기에 금전보상제도 또는 고용보험의 경험요율제도의 형태로 해고세를 도입하는 방향으로 고

용보호법제를 재구성해야 할 것이다. 비정규직보호법 등 기존의 법률적 규제 방식이 비정규직 문제의 해결에 기대했던 만큼의 큰 효과를 줄 수 없다는 사실이 점점 더 명백해지고 있는 현 시점에서 진지하게 고려해야 할 정책대안이라고 생각한다.

3. 사회안전망의 확충

노동시장에서 아무런 보호기제도 가지고 있지 못한 (무노조∩중소기업∩비정규직) 부문에 대한 사회안전망의 확충은 노동시장의 고용문제 해결을 위한 필수적 정책과제이다. 현재 정부에서 추진하고 있는 정책은 고용보험제도의 외연 확장을 통해 이들 집단에 대한 실질적 보호를 강화하고자 하는 것이다. 고용보험의 확대 적용, 직업훈련의 강화, 효과적인 고용지원서비스의 제공 등에 주력하고 있다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 기존의 고용보험제도를 매개로 한 정책적 개입에는 한계가 있다. 이는 <표 2>에서 제시된 30%대의 낮은 사회보험 가입률을 보면 쉽게 알 수 있다.

기존의 고용보험제도의 틀에서는 노동시장의 약자를 포괄하는 광범위한 사회안전망의 구축은 어려워 보인다. 따라서 고용보험제도의 기본적인 틀을 바꾸는 것이 필요하다. 고용보험제도와 동일한 기능을 담당하는 대안적 제도로써 실업보험저축계좌제(Unemployment Insurance Savings Accounts: UISAs)가 제시될 수 있다(이인재, 2009a). 이는 근로자나 자영업자가 자신의 임금이나 소득의 일부를 자신의 저축계좌에 강제적으로 적립하고, 실업을 당했을 때 저축계좌에서 일정금액을 실업급여에 갈음하여 인출하도록 하는 제도이다. 만약 저축계좌에 적립된 기금이 부족하면 정부는 저축계좌에 필요한 자금을 대출해 주고 후에 대출금을 상환받는다. 근로자가 은퇴할 때 잔고가 마이너스인 저축계좌의 비용은 정부가 저축계좌에 적립된 기금에 부과하는 일정비율의 조세로 충당된다.

이러한 형태의 실업보험저축계좌제는 현행 실업급여제도에 내재한 모럴해저드 효과와 외부효과 등의 부정적 인센티브를 완화하는 효과를 가지고 있다. 또한 고용보험제도의 적용범위를 자영업자를 포함하여 광범위하게 확대시킬 수 있고, 최근 선진국에서 논의되고 있는 임금보험제도(wage insurance)와 함께 도입할 수 있으며, 다른 사회보험과의 연계 및 통합에도 용이하다는 장점이 있다. 이러한 대규모의 제도개혁의 실행 가능성에 대해서는 의문이 제기될 수도 있으나, 노동시장 약자에 대한 충실하고 광범위한 사회안전망 구축을 위해서는 실업보험저축계좌제의 유인효과나 재정적 지속가능성에 대한 본격적인 검토가 진행되어야 할 것이다. [11]

<참고문헌>

- 김대일(2007), 「외환위기 이후 노동시장의 변화와 시사점」, 『경제학연구』 55(4), pp.473 ~ 502.
- 김동배·이인재(2007), 『기술혁신과 노동조합』, 한국노동연구원.
- 이인재(2006), 「고용보호의 법경제학적 분석: 노사관계법제도 선진화 방안의 비판적 검토」, 『법경제학연구』 3(2), pp.81 ~ 112.
- _____ (2007a), 「정규직 임금프리미엄」, 『노동과 차별 II: 인식과 실제』, 한국노동연구원, pp.245 ~ 252.
- _____ (2007b), 「비정규직 보호입법의 노동시장 효과」, 2007년 노동관련 3개학회 정책토론회 발표논문.
- _____ (2007c), 「사업체내 정규/비정규 임금격차의 실태와 임금차별 판단에의 시사점」, 『노동리뷰』 35, 한국노동연구원, pp.18 ~ 26.
- _____ (2008), 「전입자 급여지급 금지의 경제적 과급효과와 법정책 방향」, 남성일 외, 『한국의 노동, 어떻게 할 것인가II: 글로벌 기준과 제도개선』, 서강대학교 출판부, pp.309 ~ 344.
- _____ (2009a), 「고용보험제도의 개혁방향에 대한 시론: 실업보험저축계좌제의 도입을 중심으로」, 김승택외 편, 『고용과 성장』, 박영사, pp.208 ~ 232.
- _____ (2009b), 「정규직/비정규직 임금격차」, 김주영 외, 『한국의 임금격차』, 한국노동연구원, 발간예정.
- 이인재·이연정(2006), 「한국의 노동시장은 경직적인가?」, 『노동리뷰』 3, 한국노동연구원, pp.14 ~ 23.
- 이중훈·이인재(2008), 『노사관계 선진화의 중기적 과제 연구』, 국회입법조사처.
- 황수경(2003), 「내부자 노동시장과 외부자 노동시장의 구조분석을 위한 탐색적 연구」, 『노동정책연구』 3(3), pp.49 ~ 87.
- Botero, Juan; Djankov, Simeon; La Porta, Rafael; Lopez-De-Silanes, Florencio; Shleifer, Andrei(2004), “The Regulation of Labor,” *Quarterly Journal of Economics* 119(4), pp.1339 ~ 1382.
- Blanchard, Olivier, and Landier, Augustin(2002), “ThePerverseEffects of Partial Labor Market Reform: Fixed Duration Contracts in France”, *Economic Journal* 112, pp.F214 ~ 244.
- Blanchard, Olivier, and Tirole, Jean(2008), “The Joint Design of Unemployment Insurance and Employment Protection: A First Pass,” *Journal of the European Economic*

Association 6(1), pp.45 ~ 77.

Cahuc, Pierre, and Postel-Vinay, Fabien(2002), “Temporary Jobs, Employment Protection and Labor Market Performance”, *Labour Economics* 9, pp.63 ~ 91.

Cahuc, Pierre and Carcillo, Stéphane(2006), “The Shortcomings of a Partial Release of Employment Protection Laws: The Case of the 2005 French Reform”, IMF Working Paper.

Freeman, Richard B. and Medoff, L. James(1984), *What Do Unions Do?*, New York: Basic Books.

Saint-Paul, Gilles(1997), “The Rise and Persistence of Rigidities,” *American Economic Review* 87(2), pp.290 ~ 294.

Saint-Paul, Gilles(2000), *The Political Economy of Labor Market Institutions*, Oxford, UK: Oxford University Press.