

일자리나누기 사업 평가와 향후 과제

조성재*

I. 일자리나누기의 개념 및 추진 현황

□ 일자리나누기의 개념과 유형

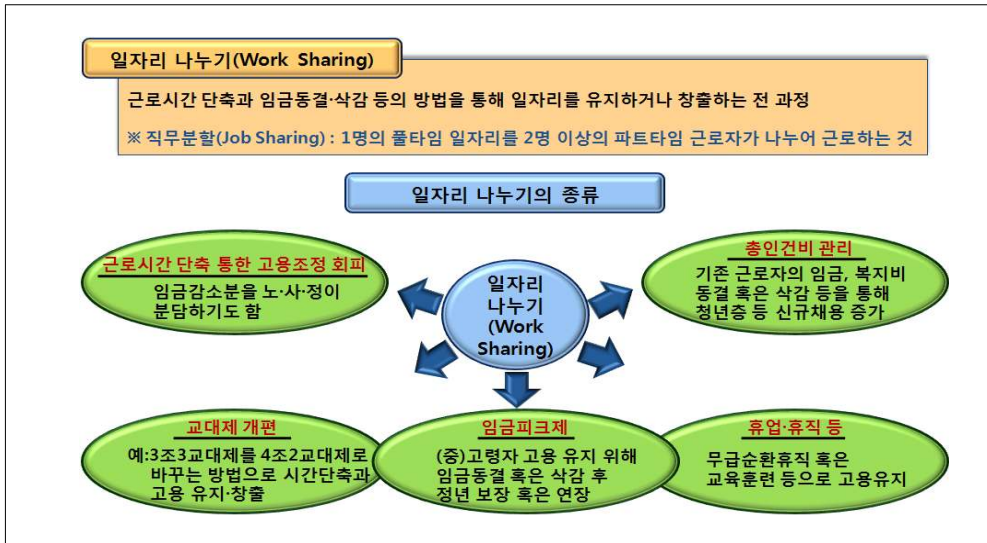
- (협약) 기업이 매출감소 등으로 고용조정 필요성에 직면할 때 해고보다는 근로시간 단축을 통하여 일자리를 지키는 것
 - 근로시간 단축은 흔히 교대제개편·휴업·휴직·교육휴가의 형태를 띠며
 - ※ 근로시간만큼 임금도 줄어들며 임금감소분을 노사정이 분담하기도 함
- (광의) 여기에 임금동결·삭감을 통한 고용유지 및 창출, 고령자 고용에 대한 임금피크제 등을 포함하여 정의하기도 함
 - 나아가 직무분할을 통해 정규직 파트타임 근로자를 활성화하여 일자리를 증진하는 것을 포함하기도 함
 - ※ 경제위기시의 임금동결·삭감을 통한 ‘일자리 지키기’는 불황기에 노동조합이 근로조건의 후퇴를 수용한다는 양보교섭(concession bargaining) 개념과 중첩

□ 추진 현황

- (추진체계) 기업·지역·중앙 등 수준별로 추진체계를 구성
 - (중앙) 노사민정 대타협(2.23) 정신을 실천하기 위해 이행점검반을 운영하여 세부 실천계획 협의추진

* 한국노동연구원 연구위원(chosj@kli.re.kr).

<표 1> 일자리나누기의 개념과 유형



	고용유지형	고용창출형
임금조정	'80년대 미국 빅3와 UAW	현재 한국의 공공기관
임금·근로시간 동시 조정	'90년대 독일 VW	네덜란드 정규 파트타임 근로

주: 근로시간 조정은 소정근로시간 감소를 수반하는 경우로 한정하여 분류.

- (지역) 「지역노사민정 파트너십 협의체」를 통해 지역단위 위기극복 실천 합의 도출 등 실천방안 마련·이행
 - ※ 서울(3.18), 전남(3.28), 전북(4.1), 충남(4.14), 울산(5.25) 등 15개 지역에서 경제 위기 극복을 위한 공동선언 채택
- (기업·경제단체) 개별 기업은 임금조정, 교대제·배치전환 등 자사 실정에 맞는 방법을 통해 일자리 나누기 실천
 - ※ 주요산업단지 대상 “전국 노사민정 간담회” 개최: 광주(4.8), 부평(4.15), 익산(4.17), 경산(4.23), 대구(5.19), 시화반월(6.24), 창원(6.30) 등 총 17회

○ 정부의 일자리나누기 활성화를 위한 정책적 지원 대책

- (고용유지 지원 강화) 고용유지지원금 지원수준 상향조정(중소기업은 휴업수당의 2/3→3/4, 대기업은 휴업수당의 1/2 → 2/3), 고용유지형 교대제 전환의 경우도 지원금 지급(기존 제도는 고용창출형만 지원), 재직근로자에 대한 능력개발 지원 강화, 인력재배치시 적용근로자수 기준 완화(60% → 50%), 고용유지훈련시 훈련시간 요건 완화(총 20시간 → 12시간), 고용유지조치 절차 간소화(근로자에게 불이

익하지 아니한 계획변경 신고시 노사협의 생략), 고용유지조치 중소기업에 대한 대부제 도입 등

- (세제재정 등 지원) 일자리 나누기를 실시한 중소기업의 근로자와 사업주에 대한 소득공제 및 재정 지원
- (관련 제도 보완) 실업급여 및 퇴직금 산정의 특례¹⁾ 도입, 사내근로복지기금의 생활안정 자금으로 지원토록 기준 완화 등

□ 추진 실적

○ '09.10월말 현재, 100인 이상 사업장 중 29.0%의 참여율

<표 2> 일자리나누기 참여업체 현황

('09. 10.31. 기준, 단위:개소)

참여업체수			임금조정				근무형태 조정				복합형* (임금조정 ·근무형태 조정) (B+C-A)
합계 (A)	고용 유지	고용 창출	소계 (B)	임금 동결	임금 반납	임금절감 (삭감)	소계 (C)	근로시간 (초과) 단축	휴업	기타	
1,965	1,629	336	1,665	1,300	274	250	601	135	329	236	301

주: 100인 이상 양묘교섭·노사화합선언사업장은 2,008개소(전년동기대비 98.8% 증가), <100인 이상 전체 사업장 6,781개소>

- 고용유지지원금 집행실적을 보면 10월말 현재 2,934억원으로 월평균으로 지난해의 약 12배 수준임
 - 월별 추이로는 7월 이후 감소세로 돌아서 경기회복세를 반영

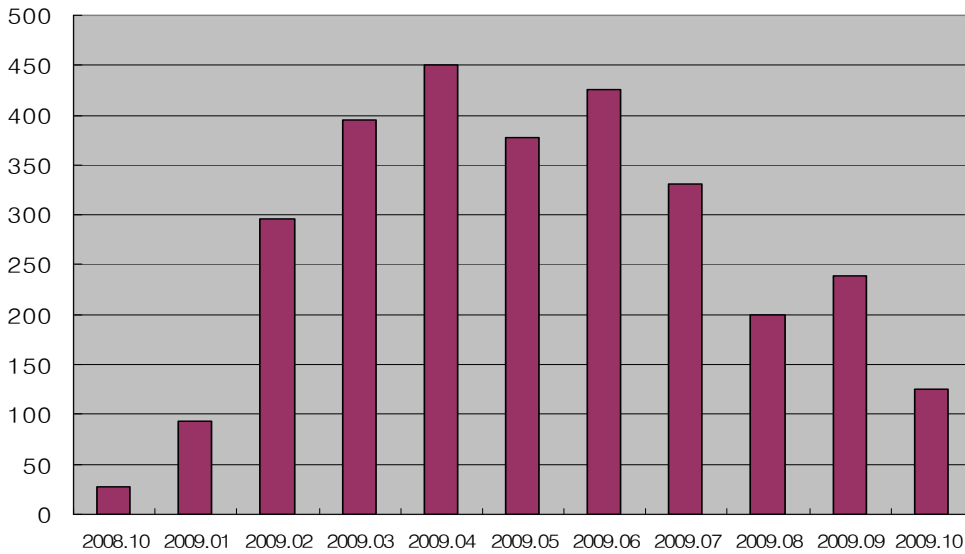
<표 3> 고용유지지원금 집행실적

(단위: 백만원, 명)

	2007년			2008년			2009년 1~10월		
	지원 건수	지원 연인원	지원 금액	지원 건수	지원 연인원	지원 금액	지원 건수	지원 연인원	지원 금액
연간계	4,425	84,856	32,533	4,274	88,012	30,642	41,565	902,786	293,374
월평균	416	8,190	2,711	339	6,116	2,464	4,157	90,279	29,337

1) 실업급여 및 퇴직금 산정기준을 임금삭감 전 금액으로 인정.

[그림 1] 고용유지지원금 월별 지급액 추이



II. 점검 평가의 개요

□ 배경과 목적

- 일자리나누기 정책의 적절성과 유효성에 대한 평가를 통해 향후 불황기 고용 및 노사관계 정책에 대한 시사점을 도출하고 고용유지지원제도의 개선 방향을 제시
 - (중간보고) 일자리나누기의 개념 및 유형을 국내외 사례로부터 도출하여 정책방향의 타당성 점검, 6월 긴급 설문조사로 산업현장 실태 점검
 - (평가종료시점) 일자리나누기의 제도적 기반인 고용유지지원제도의 개선방향 도출, 향후 고용창출형 일자리나누기 사업의 가능성 탐색

□ 점검·평가 방법

- 일자리나누기의 참여도, 수단별 활용정도, 공공부문 참여실태, 고용조정과의 관계 등을 파악하기 위해 '09.6월 설문조사 실시
 - 전국 100인 이상 사업체 6,781개 사업장을 모집단으로 하여 1,000개 기업을 추출

- 한국노동연구원 사업체패널 부가조사('09.6-8월)를 통한 보완 분석(100인 미만 사업체도 포함, 표본수 1,331개)

※ 이하 두 가지 설문조사 결과를 목적에 따라 혼용하여 서술

- 국내외 사례조사
 - (국내) 양보교섭형, 교대제전환형 등 유형별로 나누어 15개
 - (해외) 문헌조사 통해 네덜란드, 일본, 캐나다 사례 등 분석
- 고용유지지원제도에 대한 별도 분석
 - 별책 보고서 작성(KLI 이승렬 박사팀, KRIVET 최영섭 박사팀)

Ⅲ. 일자리나누기 실태조사 결과

□ 일자리나누기 참여도

- 일자리나누기 상황을 다음 세 가지 조건을 충족하는 경우로 한정할 때 33.9%의 사업체가 일자리나누기 전략을 활용
 - ① 경제위기를 맞이하여 경영이 부진하고, ② 고용조정을 하지 않으며, ③ 임금이나 시간을 조정하여 고용을 유지·창출한 경우
 - ※ KLI 사업체패널 부가조사 결과 32.9%, 노동부 29.0%보다는 다소 많음
- 규모별로는 500인 이상 사업체에서 참여도가 가장 높고 299인 이하 사업체의 참여도가 가장 낮음

<표 4> 규모별 일자리나누기 참여 여부

	299인 이하	300~499인	500~999인	1,000인 이상	전 체
참가	201 (31.4)	54 (34.8)	48 (43.6)	36 (37.9)	339 (33.9)
불참	439 (68.6)	101 (65.2)	62 (56.4)	59 (62.1)	661 (66.1)
전 체	640 (100.0)	155 (100.0)	110 (100.0)	95 (100.0)	1,000 (100.0)

□ 유형별 활용정도

- 일자리나누기 방식의 다양성을 감안하여 유형을 분류해 보면, 임금조정형이 가장 많고, 기능조정형이 적은 것으로 나타남
 - 고용창출형이 23.1%에 달한 것은 인턴사원 채용이 많았기 때문으로 청년인턴과 중소기업 인턴 이외에 대기업과 공기업의 자발적 참여도 큰 영향을 미친 것으로 추정됨
 - 우리나라의 일자리나누기는 임금조정 중심으로 진행된다는 기존 연구들과 일관된 결과
 - 선진국에서 주로 활용하는 시간조정형이 기능조정형과 비슷한 수준에 머문 것은 향후 근로시간 단축을 중심으로 고용창출형 일자리나누기에 주력해야 함을 시사함
 - ※ 6월 실태조사 결과 공공부문은 대졸초임삭감과 인턴채용 비중이 높아 “정책조응형” 일자리나누기에 적극적이었던 것으로 나타남(보론1 참조)
- 규모별로는 대기업일수록 임금조정형과 고용창출형 일자리나누기 참여도가 높고, 시간조정형의 경우 대중소기업간에 차이가 거의 없는 것으로 나타남.
 - 이는 경영특성 이외에 임금 양보교섭과 인턴사원 채용 중심의 일자리나누기 정책이 영향을 미쳤기 때문으로 풀이됨
- 1.9%만이 소정근로시간을 단축한 것으로 나타나고 소정근로시간 단축이 어려운 대표적 이유는 ‘직무분할이 곤란한 업무특성’과 ‘임금감소(가능성)에 대한 근로자들의 반발’ 우려로 나타남

<표 5> 유형별 일자리나누기 활용 정도

	참 가	불 참	전 체
임금조정형 (기존 직원 임금동결·삭감, 임금체계 개편)	350 (26.3)	981 (73.7)	1,331 (100.0)
시간조정형 (시간단축, 교대제, 일시 휴업)	200 (15.0)	1,131 (85.0)	1,331 (100.0)
기능조정형 (배치전환 실시)	176 (13.2)	1,155 (86.8)	1,331 (100.0)
고용창출형 (신규직원 + 인턴 채용)	308 (23.1)	1,023 (76.9)	1,331 (100.0)

〈표 6〉 유형별·사업체규모별 일자리나누기 참여 비율

	임금조정형		시간조정형		기능조정형		고용창출형	
	참가	불참	참가	불참	참가	불참	참가	불참
100인 미만	23.8	76.2	15.9	84.1	10.9	89.1	19.0	81.0
100 ~ 299인	27.8	72.2	14.6	85.4	14.6	85.4	24.5	75.5
300 ~ 999인	25.7	74.3	14.1	85.9	13.8	86.2	24.8	75.2
1,000인 이상	34.2	65.8	15.0	85.0	17.5	82.5	32.5	67.5
전 체	26.3	73.7	15.0	85.0	13.2	86.8	23.1	76.9

– 근로자는 소득 확보를 위한 장시간노동 유인을 갖고, 그로 인해 기업들은 직무분할을 시도할 경영상의 노력 유인이 약함을 알 수 있음

○ 우리나라 기업들에서는 소정근로시간보다는 초과근로시간 조정이 일자리나누기 수단으로 기능하고 있음

– 제조업체의 38.3%, 건설업 20%, 도소매음숙업의 14%, 전체 사업체의 17.9%가 초과근로시간이 줄어들었다고 응답

〈표 7〉 산업별 소정근로시간 단축이 어려운 이유

	제조업	운수 창고업	금융업	보건업	건설업	도소매 음숙업	서비스업 /기타	전 체
임금감소반발	124 (34.6)	41 (24.4)	6 (8.2)	12 (18.8)	7 (21.2)	16 (25.0)	58 (24.2)	264
직무분할곤란	69 (19.3)	60 (35.7)	36 (49.3)	26 (40.6)	13 (39.4)	25 (39.1)	82 (34.2)	311
필요성 없음	50 (14.0)	30 (17.9)	14 (19.2)	8 (12.5)	4 (12.1)	12 (18.8)	35 (14.6)	153
관리통제비증가	29 (8.1)	11 (6.6)	7 (9.6)	7 (10.9)	3 (9.1)	4 (6.3)	27 (11.3)	88
간접인건비증가	37 (10.3)	9 (5.4)	4 (5.5)	6 (9.4)	5 (15.2)	3 (4.7)	20 (8.3)	84
기 타	49 (13.7)	17 (10.1)	6 (8.2)	5 (7.8)	1 (3.0)	4 (6.3)	18 (7.5)	100
전 체	358	168	73	64	33	64	240	1000

〈표 8〉 규모별 초과근로시간의 감소 여부

	전체	회사 규모			
		299인 이하	300 ~ 499인	500 ~ 999인	1,000인 이상
응답수	(1000)	(640)	(155)	(110)	(95)
1) 초과근로시간 감소	17.9	17.7	17.4	21.8	15.8
2) 초과근로시간이 감소 않음	82.1	82.3	82.6	78.2	84.2
평균 감소시간	6.77	6.84	6.02	7.60	6.18
월통상임금 대비 초과근로수당 감소율	12.5	12.1	12.6	15.0	12.0

□ 고용조정과의 관계

- 일자리나누기는 고용조정과 선후관계로, 혹은 동시에 진행됨
 - 경영침체상황에서 고용조정을 하지 않은 기업들의 대부분은 경영상 판단에 따라 일자리나누기를 선택한 것으로 나타남
- 정규직 근로자들의 인원감축이 15.2%의 기업에서 발생함
 - 고용조정 방식으로 자연감원을 활용했다는 응답이 절반 이상이며, 명예퇴직이나 조기퇴직 이외에 자회사 파견 등을 활용함

〈표 9〉 규모별 정규직 고용조정 실시 여부

	100인 미만	100 ~ 299인	300 ~ 999인	1,000인 이상	전 체	6월조사
예	16.9	13.8	15.7	10.9	15.2	20.1
아니오	83.1	86.2	84.3	89.1	84.8	79.9

〈표 10〉 정규직 인원감축을 하지 않은 경우 그 이유

	회사 규모				전 체	6월 조사
	100인 미만	100 ~ 299인	300 ~ 999인	1,000인 이상		
인원감축의 필요성이 없어서	73.7	70.5	64.8	63.2	69.7	62.6
인원감축이 필요하지만 회사의 철학이나 정책으로	24.8	26.2	32.1	33.3	27.8	34.4
인원감축이 필요하지만 노조나 근로자들의 반대로	1.5	3.3	3.1	3.5	2.6	3.0

- 정규직 인원감축을 하지 않은 이유는 회사의 철학이나 정책에 따랐다는 응답이 노조의 반대 때문이라는 응답보다 월등히 많음
- 고용유지지원금은 기간 제한이 있고 임금 일부를 지원하는 것으로 지원금에만 의존해 구조조정을 미룰 수는 없는 것으로 판단됨
 - ※ 다시 정상적인 기업활동을 할 수 있을 때까지 고용유지지원금이 고용조정을 유예할 수 있도록 기업에 도움을 주었다면 제도의 취지에 맞게 소기의 목적을 달성한 것, 또는 구조조정 관련 조정비용 절감에 도움
 - ※ 일본 고용조정조성금, 독일 조업단축급여, 프랑스 부분실업제도 활용

IV. 고용유지지원제도 평가와 개선방향

□ 고용유지지원금 제도²⁾

- 고용유지지원금 제도의 목적과 유의사항
 - 고용유지지원금 제도는 고용조정이 불가피한 사업주들의 인원감축을 억제하여 실업을 예방할 수 있을 정도의 실효성 있는 지원을 확보하는 것이 기본 목적
 - 유의사항: 부정수급 등의 도덕적 해이를 최소화하는 것
- 실태조사를 고용유지지원금을 수급한 사업장(521개소)과 고용조정을 실시한 사업장(미수급사업장 427개소)으로 비교하여 실시
 - 고용유지지원금은 고용유지에 도움을 준 것으로 확인됨(3.86점).
 - 그러나 지원절차가 엄격하다는 불만이 적지 않으며, 중소기업들은 지급금액이 적다고 호소함
 - 지원기간이나 지원요건에 대한 불만은 상대적으로 적으며, 고용지원센터의 업무처리에 대해서는 대체로 만족하고 있는 것으로 나타남
- 고용유지지원금을 수령하지 않고 고용조정을 단행한 미수급 사업체가 제도를 활용하지 않은 이유 가운데 “잘 몰라서”가 43.3%를 차지함

2) 본 항의 내용은 이승렬이규용·노용찬이기재(2009), 『고용유지지원금 지원요건 개선방안 연구』, 노동부·한국노동연구원의 내용 중에서 발췌한 것임.

〈표 11〉 고용유지지원금 수급사업체의 응답결과

	매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족	평균 점수
지원요건 구성	3.6	12.5	48.9	30.3	4.6	3.20
지급금액의 합리성	4.6	19.4	46.3	26.3	3.5	3.05
고용지원센터의 업무처리	3.5	9.8	44.3	37.2	5.2	3.31
센터의 정기적인 모니터링	2.3	4.6	47.2	34.9	11.1	3.48
지원기간에 대한 의견 (너무 짧다~ 너무 길다)	3.3	20.7	65.1	10.4	0.6	2.84
지원절차에 대한 의견 (너무 단순~ 너무 복잡)	0.0	3.1	39.2	50.1	7.7	3.62
지원요건의 엄격성 여부 (지나치게 느슨~ 매우 엄격)	0.4	2.3	37.4	49.3	10.6	3.67
고용유지에 도움을 준 정도 (전혀 아니다~ 매우 도움됨)	1.0	6.0	27.4	37.6	28.0	3.86
가장 불만스러운 항목	지원 요건	지급 금액	지원 기간	지원 절차	없음	전 체
	14.2	28.0	10.4	34.4	13.1	100

- 특히 30인 미만 기업들을 대상으로 홍보를 강화할 필요가 있음

※ 두 번째 많은 응답은 지원요건을 충족하지 않아서 34.2%

○ 고용유지지원금 수급 사업체는 미수급 사업체에 비하여 고용유지 이외에도 경영에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타남

- 종업원 직장만족도는 수급업체의 경우 5점 척도 평균 3.0에서 3.5로 상승한 반면 미수급 사업장은 3.1에서 2.9로 하락

- 종업원 생산성: 수급업체(3.0 → 3.4), 미수급업체(3.1 → 3.0), 경쟁력 유지·제고: 수급업체(2.9 → 3.4), 미수급업체(3.0 → 3.1)

- 수급사업체의 97.3%가 제도 (재)활용 의사, 미수급업체는 63.7%

<표 12> 고용유지지원금 제도 개선 방향

	내 용
지원자격 요건	· 재무지표 변화율 전 3개월/전 1개월 → 전 반기 혹은 전 반기를 포함한 1년 · 매출액이나 생산량 10% 감소 → 경기상황이나 정책적 판단에 따라 10~30% 범위에서 가변적 운영
모니터링과 부정수급 문제	· 지원금 수급사실을 사업주만이 아니라 근로자도 알도록 · 사후적으로 휴업이나 휴직 기간 동안의 매출액이나 생산량, 재고량 점검 · 부정수급자 처벌 강화, 내부고발자 포상 강화
지원한도	· 경기상황에 따라 탄력적으로 운영

○ 운영측면에서 경기상황에 따라 탄력적인 대응태세를 갖추도록 하는 것이 중요, 예: 지원수준 중소기업 휴업수당의 2/3 ↔ 3/4

□ 고용유지훈련 제도³⁾

○ 고용유지훈련의 긍정적 의의에도 불구하고 활성화 미흡

- 실업발생 이전의 적극적 고용 대책 차원에서 고용유지훈련의 역할 확대 필요
- '09.10월 누계 실적으로 고용유지제도 중 훈련이 차지하는 비중은 건수로 2.4%, 연인원 기준 5.5%, 금액으로 7.0%에 불과
- 특히 그동안 중소기업의 훈련부진 원인 중 하나로 조업차질 가능성으로 인한 훈련 참여 제약이 거듭 지적되었으나, 조업 단축·휴업 등의 상황하에서도 훈련이 부진한 현상은 시정 필요

○ 향후 고용유지훈련 제도의 활성화를 위한 제도 개선 추진 필요

- 고용유지훈련 제도 자체에 대한 인지도 개선, 제도 활용상 제약 완화 등을 통해 중소기업의 훈련 부진 현상을 완화하고 향후 경기회복에 능동적으로 대응하도록 유도할 필요
- 고용지원센터 내에서의 업무연계 가능성을 중심으로 고용유지훈련의 별도 존치 혹은 재직자 훈련과의 통합 여부를 검토

○ 고용유지훈련의 제도 개선 방향은 다음과 같음

3) 본 항의 내용은 최영섭 외(2009), 『일자리대책 훈련 사업 평가』, 노동부·한국직업능력개발원에서 발췌한 것임.

〈표 13〉 고용유지훈련 제도 개선 방향

	내 용
인지도 제고	· CEO 대상의 센터별 설명회, 실무자 대상의 매뉴얼 보급
훈련계획	· 기본계획만 사전에 확정하고 세부 훈련 대상자, 훈련기간에 대해서는 수시 조정이 가능하도록 규제 완화
비용지원	· 재직자 훈련 비용 지원과 같이 카드 결제 방식을 도입하여 사업주의 훈련 실시에 따른 행정비용을 대폭 축소
행정지원	· 폴리텍대학, 중소기업 훈련 컨소시엄 등의 행정업무 대행 · 고용지원센터 협조하에 일부 행정기능의 아웃소싱 검토
개인지원	· 휴업, 휴직 조치 대상 근로자에 대해 해당 근로자가 수강 지원금 훈련에 참여할 경우 지원 확대
센터 개편	· 센터 내 기업지원과와 직업능력개발과의 업무 협조 강화

V. 종합평가와 발전방향

□ 성 과

- 경제위기 상황에 대응하여 정부가 신속히 수립한 일자리나누기 정책은 전반적으로 유효한 성과를 거둔 것으로 평가됨
 - 성공요인으로는 ① 정부가 정책방향을 신속히 설정하고 일자리나누기 종합대책 수립(1.29), ② 노사민정 합의로 고통분담에 관한 사회적 분위기 조성(2.23)과 지역 및 공단으로 확산 운동 전개, ③ 고용유지지원금의 제도적 기반, ④ 제조업 대기업을 중심으로 예상보다 빠른 경영정상화 등임
- 이번 경제위기에 일자리나누기 운동은 양보교섭 분위기를 조성하고 기업과 근로자에 임금유연성의 여지를 높임
 - 임금 동결, 삭감을 단행한 사업장의 비율이 43.8%(10월말, 1,724개소)로서 외환위기 이후 가장 높고 협약임금 상승률 또한 외환위기 이후 가장 낮은 1.5%에 불과
 - 규모별 협약임금 인상률은 5,000인 이상 기업이 0.5%로 가장 낮고 300인 미만 기업이 2.1%로 가장 높은 것으로 나타남

[그림 2] 연도별 10월말 협약임금상승률 추이



□ 한 계

- 1.9%만이 소정근로시간을 단축한 것으로 나타나 소정근로시간을 단축하는 시간조정형 일자리나누기가 어려운 것으로 나타남
 - 근로시간 단축은 초과근로시간 조정으로 주로 이루어지고 있음
- 근로시간 단축을 통한 일자리 유지와 창출이 모색되도록 직무분석 및 임금체계 개편을 통해 작업장 혁신을 추구할 필요
 - 소정근로시간 단축이 어려운 이유가 직무분할의 곤란이므로 직무분석에 기초하여 직무와 직능 중심의 임금체계 확산에 주력
 - 작업장 혁신을 매개로 하여 자칫 '양보교섭'이 불러올 수 있는 호황기의 '되찾기 교섭(give-back bargaining)'을 방지하고 생산적 노사관계를 정착
 - 고용창출력이 제약적인 시대에 중장기적으로 일자리를 만들어내기 위해서는 근로시간단축형·고용창출형 일자리나누기로 나아가는 기반을 마련해야 함
 - ※ 우리나라는 OECD 국가 중 유일하게 연간노동시간이 2,000시간을 넘고 2위 그룹(폴란드, 멕시코)에 비해 300여 시간이나 많은 장시간노동 국가
- 시간조정보다는 임금조정에 치우친 일자리나누기 정책은 추후의 갈등 요소도 안고 있음
 - 대졸초임삭감은 일자리나누기의 전제 조건인 경영부진과 무관하고 정책의 영향권 내에 있는 공공부문과 대기업에서 제한적으로 이루어진 것으로 나타남
 - 대기업과 공공부문의 일자리나누기에 대한 선도적 참여는 분위기 조성에는 성공한 것으로 보이나, 대졸 초임삭감 등은 임금체계 개편 등에 의해 보완되지 않는

한 향후 갈등 요소를 안고 있음

※ 2010년에는 임금교섭 등과 관련하여 노사관계가 불안정해질 가능성 높음(노사
분규 발생건수 : '98년 129건, '99년 198건, '00년 250건)

□ 발전방향과 향후 과제

○ 불황의 성격에 따른 일자리 대책의 차별화: '98년 외환금융위기는 재벌의 과잉투자
해소를 위한 고용조정 중심 접근 불가피, 금번 글로벌 금융위기로 인한 불황은 경기
순환적 특성이 강하여 기업경영의 유연성 확보 차원의 접근이 유효

※ '98년 사회협약과 '09년의 노사민정 합의 비교는 [보론 2] 참조
⇒ 향후 불황 대응 기업들의 노동유연성 확보 중요

○ 산업현장에서 다양한 유연성 수단들의 결합 효과를 겨냥할 수 있도록 산업별, 규모
별 노동유연성 지원 정책을 강구해야 함

- 금번 불황기에 우리나라 기업들이 채택한 유연화 전략은 임금유연성을 중심으로
한 내부 유연성 위주였음
- 5가지 유연성 수단을 모두 채택한 기업은 1.9%였으며, 불황에도 불구하고 아무런
전략도 채택하지 않은 기업의 비중도 25.2%에 달하는데, 이들 중 상당수는 중소
기업으로서 제도 개선 이외에 컨설팅 제공 등의 지원방안을 모색해야 할 것임

○ 유연성 확보는 물론 생산성, 품질, 종업원 만족도 등의 성과를 크게 높이면서 고용의
질을 제고할 수 있는 작업장 혁신에 초점을 둔 정책을 지속적으로 개발해야 함

<표 14> 불황 기업의 유연화 종류별 채택 현황

종류별 유연성 활용정도				내외부 유연성 중복 활용 개수				
	유연성 종류	빈 도	백분율		외부 0개	외부 1개	외부 2개	전 체
내부 유연성	임금 유연성	530	55.7	내부 0개	25.2	3.4	0.4	29.0
	시간 유연성	266	28.0	내부 1개	32.5	9.5	1.5	43.4
	기능 유연성	216	22.7	내부 2개	10.7	7.2	1.8	19.7
외부 유연성	고용 유연성	228	24.0	내부 3개	2.5	3.5	1.9	7.9
	네트워크 유연성	101	10.6	합 계	71.0	23.5	5.6	100.0
전 체		951	100.0	(불황기업 951개에서 차지하는 비중)				

- 우리나라 작업장은 혁신 모델인 자율적 팀작업방식(4.1%)과 일본형 린 방식(11.6%)의 비중이 매우 낮고 기술중심 테일러주의(13.4%)와 고전적 테일러주의(39.7%), 심지어 비체계적 작업장(31.2%)의 비중이 매우 높은 실정임
 - 작업장혁신 모델인 자율적 팀작업방식과 린 방식을 채택한 기업들은 근로시간이 짧고 직능급과 직무급 채택 비율이 높으며, 생산성과 품질 수준이 높고, 이직률과 노동강도는 낮음(보론 4 참조)
 - 작업장혁신 기업들은 다양한 유연성 수단들을 결합하여 사용하는 것으로 나타남
- 근로시간단축형, 고용창출형 일자리나누기로 나아가는 데 있어서 핵심 과제는 정규직 파트타임 일자리 창출 전략
- 네덜란드의 고용기적은 정규직 파트타임 일자리를 다수 창출한 데 힘입은 것: ① 파트타임 일자리의 고용안정, ② 동일노동·동일임금의 제도적 기반 구축, ③ 기업들의 직무분석 기법 개발, ④ 가구내 두 번째 소득자에 대한 세제 우대, ⑤ 일·가정 양립 위한 시간선택권 부여
 - ※ 사례분석 대상인 경희대 동서신의학 병원과 청주의료원은 파트타임 일자리가 여전히 비정규직 ⇒ 공공부문에서 선시행 검토 필요
- 이 밖에 교대제 전환(대한제강, 삼정피엔에이), 임금피크제(일신해운, 경인양행), 배치전환(하이닉스 등) 일자리나누기와 고용창출에서 우수한 모델들을 지속적으로 발굴하고 홍보해 나갈 필요

[보론 1] 일자리나누기의 다른 유형화와 공공부문 실태(6월 조사)

- 일자리나누기에 참여한 339개 기업 가운데 시간조정형은 25.4%, 임금조정형은 88.8%로 나타남
- 공공부문 여부에 따라 일자리나누기 참여도를 살펴보면 정책조응형에서 공공부문 비중이 높게 나타남
 - 공공부문에서는 임금조정형이 지배적이고(시간조정형 기업은 1개에 불과), 고용창출은 주로 인턴사원 채용 위주였음

4) 일자리나누기 사례 연구와 관련하여 본원 부설 고성과작업장혁신센터 작업장혁신지원실 하현혁 실장 외 6명이 연구에 참여하였으나, 지면 관계상 상세한 내용은 다른 기회로 미루고자 함.

<표 15> 유형별 일자리나누기 활용 정도

	불 참	참 가	전 체
시간조정형 (시간단축, 교대제, 일시 휴업)	253 (74.6)	86 (25.4)	339
임금조정형 (기존 직원 임금동결 또는 삭감)	38 (11.2)	301 (88.8)	339
고용창출형(협의) (신규직원 채용)	250 (73.8)	89 (26.3)	339
고용창출형(광의) (신규직원 + 인턴 채용)	197 (58.1)	142 (41.9)	339
정책조응형 (대졸초임 삭감 + 인턴 채용)	240 (70.8)	99 (29.2)	339

<표 16> 유형별 일자리나누기의 공공부문 참여 실태

	일자리 나누기 전체	임금 조정형	시간 조정형	고용 창출형 (협의)	고용 창출형 (광의)	정책 조응형	전 체
민 간	311 (33.4)	274 (29.4)	85 (9.1)	86 (9.2)	115 (12.4)	72 (7.7)	931 (100.0)
공 공	28 (40.6)	27 (39.1)	1 (1.4)	3 (4.3)	27 (39.1)	27 (39.1)	69 (100.0)
전 체	339	301	86	89	142	99	1000

[보론 2] '98년의 사회협약과 '09년의 노사민정합의 비교

- '98년에는 경제의 구조적 문제를 치유할 고용조정 중심의 사회협약을 체결하고, '09년은 노사민정이 일자리나누기 전략을 합의
 - '98년 이후 기업들은 고용조정 중심 전략이 엄청난 갈등비용을 수반하고 종업원들의 충성도 저하로 이어진다는 사실을 인식
 - 공기업 및 대기업 중심으로 임금 동결·반납·절감, 대졸초임 삭감 등을 통하여 '일자리 지키기'에 초점
 - 임금 위주의 양보교섭 속에서도 노사관계가 안정되어 파업으로 인한 근로손실일수가 12월 16일 현재 전년동기비 23.0% 감소

<표 17> 2009년 2.23 노사민정 합의와 1998년 2.6 사회협약의 비교

	1998.2.6 사회협약	2009.2.23 노사민정 합의
경제위기의 성격	외환위기가 촉발, 재벌 과잉투자로 인한 구조조정 필요성, 고환율과 양호한 해외수요이용 수출로 위기극복	세계 동시불황, 내수와 수출 동시 침체, 불황 전개의 불균등성
사회적 기반	1996년말, 97년초 총파업 성공으로 강력해진 민주노총 발언력	노동운동의 전반적 약화와 실용 성향의 정부
참여 주체	양대노총과 경총, 정부와 정당	한국노총과 경총(민주노총 불참), 정부와 시민단체, 종교계
주요 합의내용	노동시장 유연성 제고(정리해고제 조기 시행, 파견제도 도입), 민주노총과 전교조 합법화 등 노동기본권 신장	일자리나누기를 중심으로 한 고용대책, 복지 확충 등
합의 결과 이행	실업자 노조 가입 등을 제외하면 대부분 합의 이행	합의 이행중
합의의 영향	합의에 참여한 민주노총 지도부 중도 하차, 노사정위원회의 제도화	이명박 정부와 한국노총의 정책연대 확인, 민주노총 불참
노동시장에 대한 효과	정리해고 중심으로 대량실업 사태 촉발, 1~2차노동시장간 격차 확대, 비정규직 등 일자리 질 악화	사용자와 정부 주도 임금조정 착수, 정규직 중심 노사파트너십 제고
노사관계에 대한 효과	사회적 대화 참여를 둘러싼 민주노총 내부 갈등 심화	일방적 양보교섭 강요시 노사 갈등 내연 우려성 잠재
경제에 대한 효과	고통분담 의지 천명으로 조기 위기 극복에 기여	재정을 통한 고용창출 전략과 병행하여 내수 위축 방지

[보론 3] 일자리나누기의 고용유지효과⁵⁾

- 임금조정에 의한 고용유지 효과를 수량적으로 계산해 보면 단기적 효과만 약 5.8만 명 수준에 이르는 것으로 평가됨
 - ※ 임금조정으로 인한 고용유지 효과: 노동수요의 임금탄력성=0.15⁶⁾, '09년의 협약 임금상승률과 과거 8년간 이동평균치간의 차이=4.2%p, 노동수요 초기치=2009년 상반기 상용직 근로자수 922.6만명 이용
- 상반기의 월평균 고용유지지원금 집행실적을 기준으로 지원금에 의한 고용유지효과를 산출하면 약 3.2만명에 달함
 - ※ 임금보조금의 순고용효과는 20~30% 수준(OECD, 98)으로 알려져 있는데, 경제위기 상황에는 그 효과가 상대적으로 큰 점을 반영하여 30%로 가정

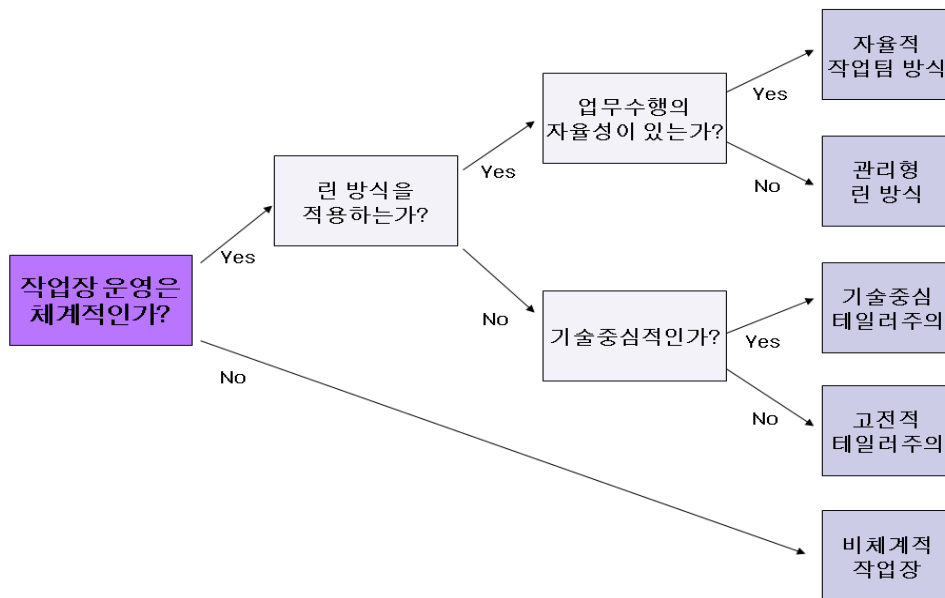
5) 본 항의 내용은 허재준(2009), 「일자리나누기의 의의와 성공을 위한 조건」, 미발표원고, 한국노동연구원으로부터 인용함.

6) 허재준(2003), 「노동수요」, 이원덕 편, 『한국의 노동 1987~2002』, 한국노동연구원.

- 공공기관들이 비용을 절감하여 임시적으로 만들어낸 고용창출효과 0.5만명을 고려하면 일자리나누기의 고용유지 및 고용창출효과는 최소 9.5만명으로 판단됨
 - 그 결과 일자리나누기는 적어도 2.4만명의 실업자 감소와 7.1만명의 비경제활동인구 감소효과를 가져온 것으로 판단됨
 - ※ 실업자 감소효과: 실직자의 25%가 실업자화한다고 가정. 공공기관에서 절감한 노동비용으로 새롭게 고용한 고용창출 0.5만명 이상(지식경제부, 2009)
- 향후 학술적 논의를 진전시켜 보다 엄밀한 토론 전개 필요
 - ※ '98년 KLI의 실업대책 정책연구 이후 이규용·김용현(2004)은 고용유지지원금에 대한 학술논문 제출(고용유지지원금 제도가 고용에 긍정적 영향을 미쳤음을 실증 분석)

[보론 4] 작업장 유형과 혁신 성과⁷⁾

- 작업장 유형화의 기준은 아래 그림과 같음
 - 린(lean) 방식이란 생산성과 품질 수준을 동시에 높인 근로자참여형 도요타생산방식을 MIT 대학 연구팀이 명명한 것



7) 본 항의 내용은 조성재(2009), 「한국 작업장혁신의 현재와 발전과제」, 노동부·고성과작업장혁신센터, 『작업장혁신 현황과 발전방향에 관한 국제세미나』, 대한상공회의소, 2009. 10. 29.에서 발췌한 것임.

<표 18> 작업장 유형별 성과

유형	노동생산성 (5점)	품질 (5점)	종업원 혁신활동 (5점)	이직률 (5점)	주당 근로시간	노사관계 전반(5점)
자율적 팀	3.63	3.99	3.75	2.44	43.99	4.13
관리형 린	3.29	3.95	3.59	2.30	46.71	3.99
기술중심	3.47	3.87	3.37	2.55	46.87	3.86
고전적	3.17	3.70	3.23	2.69	47.66	3.76
비체계적	3.18	3.50	3.17	2.79	46.03	3.72
비고	1점 매우 낮다	작동	작동	작동	소정 + 초과시간	1점 매우 나쁘다

주: 한국노동연구원 사업체패널 2차년도('08년 조사) 자료에서 분석.

- 자율적 작업팀 방식과 관리형 린 방식의 경우 각종 작업장 성과가 기존의 대량생산 방식(테일러-포드주의)보다 월등함 **[11]**