

원활한 구조조정을 위한 근로자 보호 대책

성재민*

I. 머리말

지난 몇 년간 매월 전년 동월비 10만 명 이상 취업자가 증가하던 제조업은 2016년 구조조정이 현안으로 떠오른 이후 급속하게 고용이 얼어붙어 2016년 4분기에는 전년 동기대비 11만 명 감소하였다. 조선업이 포함된 기타운송장비제조업 근로자수 추이를 고용보험통계를 통해 보면 2015년 말 21만 명에서 2016년 말 17만 9천 명으로 약 3만 명가량 줄어든 것으로 나타났다. 이 업종의 임금근로자 절대다수는 조선업 근로자로 분류되므로, 전체 조선업 고용보험 가입 임금근로자의 대략 15%가량이 조선업 구조조정으로 일자리를 잃었다는 의미가 된다. 물량팀이라 불리는 고용보험 사각지대에 존재하는 조선업 고용 근로자가 거제지역에만 대략 2만 명 안팎으로 추정되며, 이들은 고용보험 행정통계에도 잡히지 않아 조선업 구조조정으로 실직한 인원수는 앞서 3만 명을 훌쩍 뛰어넘을 것으로 추정된다. 새로운 수주 소식이 들리고, 유가 인상으로 새로운 해양플랜트 발주 기대감이 상승하지만, 아직까지 수주잔량 줄어드는 속도가 더 빨라 당분간 구조조정은 지속될 것으로 보인다.

우리나라는 신흥산업국가들의 경쟁력 상승으로 인해 그간 우위에 있던 산업들이 위협받고 있어, 앞서 언급한 조선업 외에도 선진산업국가 주력산업들이 거쳤던 구조조정 과정을 겪게 될 기로에 서 있다. 여기에 더해 4차 산업혁명은 상품을 제조하는 방식의 근본적 혁신을 통해 종래 제조업 일자리의 주축이었던 생산관련 업무의 변화를 야기할 가능성이 크고, 그 결과 이들 직업군에는 구조조정이 불가피할 수 있다.

이와 같이 구조조정은 우리 경제의 일상이 될 가능성이 높으나, 이에 대응하는 우리나라의 정책적 대응은 아직까지 성숙해 있지는 않다. 구조조정은 자원을 사양 산업과 한계 기업으로부터 성장 산업과 기업으로 재배치하여 경제 전체의 생산성을 높이는 순기능이 있는 반면, 일자

* 한국노동연구원 부연구위원(seongjm@kli.re.kr).

리를 잃은 사람들의 생계를 위협하고, 특정 지역에 집중된 산업에서 발생할 경우 해당 지역 경제를 황폐화하는 등 조정비용을 발생시키는 역기능이 있다. 이 역기능으로 인해 구조조정에 대한 저항이 발생하고 필요한 구조조정이 지체되게 된다.

이로 인해 구조조정 관련 근로자 보호 대책은 선진 산업국가들에서도 중요한 정책 영역이다. 어느 나라도 구조조정을 시장에만 맡겨놓지는 않는다. 상대적으로 규제가 적고 사용자 권한이 큰 미국에서도 무역협정의 피해로 구조조정 되면 직업훈련, 고용서비스, 생계비 등을 지원하는 무역조정지원제도가 운영되어 왔으며, 글로벌 금융위기 과정에서 GM의 파산을 막기 위해 공적자금을 투입해 인적 구조조정을 최소화한 경험이 있다.

유럽의 기업들은 정리해고에 들어가기 전에 근로시간 단축 등 다양한 해고 전 조치를 통해 정리해고를 최소화하는 법적 제도 및 관행을 가지고 있다. 정리해고를 할 수밖에 없는 상황에서도 곧바로 정리해고를 하는 것이 아니라, 전직지원전문기업과의 계약을 통해 해고대상이 될 수 있는 근로자를 1년 정도 근로계약을 유지하면서 임금의 상당부분을 지급하고 전직지원 훈련과 고용서비스를 받을 수 있도록 지원하여 충격을 줄이기 위해 노력하는 사회적 책임 노력을 하고 있다. 정부의 기업 보조금 지원이 금지되는 EU 시스템에서도 인적 구조조정을 지원하기 위한 정부의 기업지원은 예외로 인정되며, EU 세계화 기금 등 구조조정이 진행 중인 개별 국가의 업종들을 지원하는 시스템도 구축되어 있다(김재훈·오정택, 2016).

여기서는 이와 같은 해외사례들을 참조하여, 근로자 개인과 사회에 대한 구조조정의 부정적 영향을 최소화하려면 어떤 정책적 개선이 덧붙여져야 하는지 검토해 보고자 한다.

II. 구조조정의 부정적 영향을 최소화하기 위한 정책적 접근

1. 사회적 대화를 위한 거버넌스 구축과 제도 개선

구조조정의 부정적 영향을 줄이기 위해서 유럽 주요국 대기업들은 구조조정의 계획단계부터 노사간의 충분한 협의를 통하여 해고를 최소화하기 위한 노력을 한다. 유럽연합 집행위원회의 구조조정 관련 정책 틀인 「변화 예상과 구조조정을 위한 프로그램(Quality Framework for Anticipation of Change and Restructuring!)」을 보면, 구조조정 이전에 경영환경의 변화를 예상하

1) 이 프로그램은 구조조정 시 근로자 개인과 사회에 대한 충격을 최소화하기 위해 필요한 가이드라인을 실제 기업들의 경험에 기반해 담고 있으며, 유럽집행위원회가 회원국에서의 적용을 감독한 후 2016년경 후속대책과 가능한 법제화 제안을 하겠다고 한 상태이다. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=782&>

여 초기단계부터 기업과 근로자대표, 노동조합, 더 나아가 부품 기업들(supply chain)을 포함한 산업관계자와 지방정부, 중앙정부 등 이해관계자들의 선제적인 협의와 방향제시, 대책마련의 중요성을 강조한다.

적절한 구조조정 지원방식은 정부의 산업정책 방향과도 연관되어 있다. 실업급여나 고용유지지원금처럼 어떤 구조조정기에도든 일률적으로 집행되어야 하는 정책도구들도 있지만, 지역이나 업종 상황에 따라 다른 정책자금 집행방안이 필요할 수도 있다. 이를테면, 일시적인 수요위축만 지나가면 되는 상황과 업종 자체의 고도화를 통해 기존 업종의 구조변화가 필요한 상황, 해당 업종 자체가 심각한 경쟁위기에 있어 회생이 어려운 상황은 정부 대응에 차이가 있을 수 밖에 없다. 첫 번째 경우는 수요위축 상황을 못 견디고 무너져 가는 기업의 근로자를 위한 일자리 공유(worksharing) 지원, 사회안전망 차원 대책과 해당지역의 긴급한 SOC 투자, 부품기업들의 채무 조정 등으로 비교적 쉽게 벗어날 수 있다면, 두 번째 경우는 R&D 자금의 추가 지원이 필요할 것이며, 고도화된 업종 상황에 대응할 수 있는 직업훈련이나 부품공급업체 기술수준 고도화 투자도 함께 필요할 것이다. 세 번째 경우라면 관련 기업들의 정리하고 같은 인적 구조조정이 불가피하므로 재취업 지원을 위한 집중적인 지원과 더불어 해당 지역에 새로운 산업을 키우기 위한 보다 발본적인 대책이 필요할 것이다. 세 번째 경우라면 해당 지역의 다양한 전문가들과 지자체와 협업해 새로운 업종을 키우기 위한 투자가 보다 장기적인 시야에서 이루어져야 하고 정책 자금은 그런 방향에서 주로 투입되어야 할 것이다.

개별 구조조정이 위 세 가지 중 어떤 상황에 해당되는지는 이해관계자를 비롯해 전문가들이 모여 투명한 정보공개를 바탕으로 하는 의사결정과정을 통해 공론을 모으는 과정이 있어야 제대로 판단할 수 있을 것이다. 주력산업에서 구조조정이 발생하면 일자리를 잃게 되는 개인 근로자뿐만 아니라 지역경제 및 연관 산업에 미치는 영향이 심대해 정부 차원의 정책적 개입이 없을 수 없으나, 청와대 “서별관 회의”가 상징하듯 그 결정과정에서의 투명성은 높지 않은 것이 우리나라 현실이다. 이는 곧 구조조정 관련 사회적 논의 테이블과 거버넌스(governance)에 이해관계자들이 참여할 수 있는 방안 마련이 시급함을 의미한다. 업종별 노사정 협의체 같은 대안적인 논의 테이블 확보, 기존의 지역·산업별 인적자원위원회나 채권단 회의 같은 재무적 구조조정 단위와 어떻게 연계할 것인지 같은 보다 총체적인 논의가 필요하다. 이와 같은 사회적 논의 과정을 소홀히 하지 않아야만 개별 구조조정의 필요성과 방향에 대한 관련자들의 이해를 높여 보다 수용성 높은 구조조정의 단초를 만들 수 있다.

langId=en&moreDocuments=yes를 참조할 수 있다. 유럽연합에서는 회원국의 대규모 구조조정 사례와 구조조정 관련 정책 수단들을 Eurofound의 European Restructuring Monitor를 통해 데이터 베이스로 수집, 관리하고 있으며, 매년 보고서를 작성하고 있다(<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/european-monitoring-centre-on-change-emcc/european-restructuring-monitor> 참조).

기업 외부 차원만이 아니라 개별 기업 내부 차원에서도 구조조정 상황을 헤쳐 나가기 위해 경영진과 근로자 개인 및 근로자 대표 간의 인식 간극을 좁히고, 인적 구조조정을 최소화하기 위한 협의과정이 매우 중요하다. 2009년 쌍용차 사태는 구조조정의 필요성, 예방적 조치와 인적 구조조정에 이르기까지 인식의 간극을 좁히기 위한 충실한 협의 과정의 부족이 얼마나 큰 사회적 비용과 당사자 개인의 고통을 초래하는지 보여주는 하나의 사례라 할 수 있을 것이다. 1998년 정리해고법제 실시를 계기로 구조조정 시 사전 고지와 해고회피를 위한 충분한 근로자 대표와의 협의를 의무화되어 있지만, 아직까지 내실 있는 사전 협의는 관행화되지 못하고 있는 상태이다. 기업 내 협의과정이 좀 더 내실 있게 진행될 수 있도록 관련 제도 정비와 각 당사자들의 노력이 필요한 때이다.

2. 인적 구조조정을 최소화하기 위한 노력

다음으로 인적 구조조정 최소화를 위한 노력이 중요하다. 일자리가 빠르게 증가하는 고성장기가 아니라 저성장 시대이기 때문에 특히나 기존 일자리의 파괴로 이어지는 인적 구조조정은 최소화되어야 한다. 금융위기 당시 독일이 근로시간 단축을 통해 경기침체에 대응하여 이후 빠른 회복이 가능했다는 것은 이미 널리 알려진 바이다. 이미 여러 차례 경제적인 어려움을 겪었던 독일의 제조업 주력산업들은 주소정근로시간을 넘는 근로시간은 근로시간 계좌제에 따라 현금보상을 받지 않고 적립되는 시스템도 만들어져 있다. 침체가 아니라면 계좌에 적립된 근로시간은 휴가로 사용될 수 있지만, 침체기에는 임금감소 없이 근로시간을 단축하는 방식으로 적립된 근로시간이 사용된다. 이는 근로시간의 유연한 이용을 통해 인적 구조조정을 최소화하는 사례이다. 이와 같은 방식의 대응은 숙련된 근로자를 기업 내에 보유하게 만들어 상황이 나아졌을 때 빠른 대응을 가능하게 하고, 기업특수적 숙련을 잃어버리지 않게 하는 추가적인 장점도 있다.²⁾

우리나라도 고용유지지원금을 통해 인적 구조조정 대신 근로시간 단축, 휴업 등을 하는 경우 정부지원금을 받을 수 있고, 실제 2008년에는 지급액이 약 3,751억 원 수준이던 고용안정사업 지급액이 금융위기로 고용침체가 극심했던 2009년에는 약 5,955억 원으로 급등한 바 있다. 이 외에도 우리나라에서는 임금의 일시적 삭감도 많이 활용된다. 하지만, 이와 같은 수단들은 평소에 미리 준비되기보다 상황이 닥치면 그제서야 실행되어, 대개 권고사직, 정리해고나 다른 없는 명예퇴직과 함께 실행되지 않으면 구조조정의 위기를 넘기 힘든 경우가 상당수이다. 기업들은 구조조정에 돌입하지 않은 평상시에 구조조정의 가능성을 감안한 재원의 준비와 프로그

2) 독일의 근로시간계좌제에 대해서는 이상민(2011), 독일 기업의 구조조정 관련 실태에 대해서는 Knuth et al.(2014), 근로시간을 이용한 구조조정 대응 방법, 효과에 대해서는 Kümmerling et al.(2014)를 참조.

램 마련 노력이 요청된다. 다만, 독일형 근로시간 단축제도를 도입한다면 기존 근로시간 법제 변화와 맞물려야 할 것인데, 구조조정이 일상화될 저성장 시기를 맞이하여 노사정의 전향적 대화가 요청된다.

또한, 조선업 구조조정에서 보듯이 일차적으로 해고의 대상이 되는 사람들은 물량팀 등(사내)하청업체 근로자들이거나 비정규직 근로자들인 경향이 있다. 조선업은 다소 극단적으로 간접고용과 기간제 고용이 많이 활용되는 사례이지만, 고용형태공시제 자료를 통해 보면 평균적으로 우리나라 300인 이상 고용 기업들은 대략 20% 정도는 간접 고용하고, 20% 정도는 기간제 등 비정규직으로 고용하고 있는 것이 현실이다. 그런데 사내하청근로자들의 사용자는 휴업을 할 때 지급해야 하는 휴업수당조차 지급여력이 없어 정리해고 하거나 계약해지 하는 경우도 많은 것으로 알려져 있다. 휴업 관련 정부 지원금이 존재해도 사용자가 휴업수당을 지급해야만 정부지원금이 지급되기 때문에 정부 지원금을 활용할 수 없어 해고 회피수단이 줄어드는 셈이다. 이와 같은 문제를 피하기 위해 경기가 좋을 때 이런 사람들을 위한 휴업수당 기금을 원청 주도하에 적립해 위기 시에 활용하는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 이 외에도 비정규직이 많은 한국적 현실을 고려하여 구조조정 시 비정규직의 고용유지와 재취업 지원 등을 위한 노력이 정책적으로, 구조조정 기업의 사회적 협의 시 고려되어야 할 것이다.

유럽에서는 최근 몇 년 동안 이와 같은 노력에 더하여 인적 구조조정이 불가피한 경우 구조조정 대상 기업이 전직지원기업을 세우거나 외부의 전직지원 전문기업과 협력하여 전직지원 서비스를 제공하는 방향으로 기업의 대응 정책 메뉴가 늘어나고 있다. 구체적인 형태는 개별 기업과 국가마다 다양하지만, 정리해고 인원을 전직지원기업의 (기간제) 근로자로 이직시켜 이직에 성공할 때까지(1년 또는 그 이상) 관련 업종이나 대상자가 원하는 업종에서 일 경험, 직업 훈련, 기타 고용서비스를 제공하고, 해당 기간 동안 (구조조정 기업이) 임금의 상당부분을 보장하는 형태로까지 나아가고 있다.³⁾ 이와 같이 구조조정 하는 기업은 구조조정 되는 사람들의 재취업과 경력발전에 책임을 지는 방향으로 한발 더 나아가는 관행의 마련과 재원 마련 노력이 필요하다.

3. 실업급여 등 국가적 차원의 사회안전망 강화

인적 구조조정이 불가피한 경우 개인적, 사회적 비용을 줄이려면 정리해고 되는 개인들의 당장 생계와 이후 직업적 전망을 위한 국가적 수준의 대책이 얼마나 충분한지의 문제도 보아야 한다. 이와 같은 대책이 부실할 경우 구조조정에 대한 강력한 저항을 야기하게 되고, 대상이

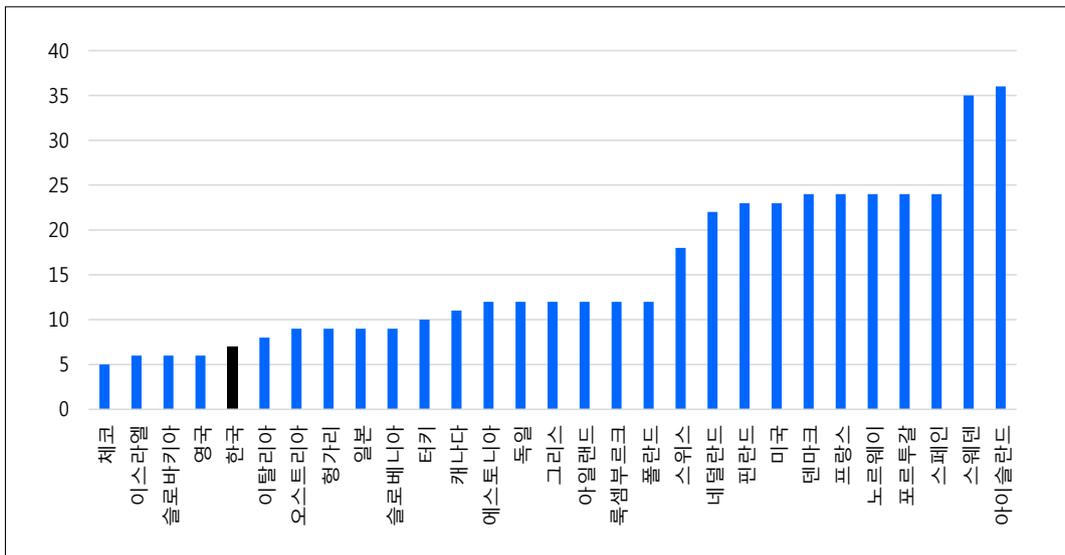
3) 전직지원기업 독일사례는 Knuth et al.(2008)을 참조.

되는 사람들의 생활기반을 무너뜨리며, 지역경제에도 악영향을 미칠 수 있다.

정리하고 되는 사람들을 위한 일차적인 사회안전망은 실업급여인데, OECD의 선진산업국가들을 기준으로 보면, 연령, 피보험기간과 관계없이 최대 수급기간이 1년이 되지 않는 나라들은 미국(6개월), 영국(6개월), 우리나라(240일), 캐나다(45주), 일본(330일) 정도를 꼽을 수 있으며, 최소 수급기간이 6개월 미만인 나라도 우리나라(90일), 일본(90일), 캐나다(14주), 오스트리아(20주) 정도를 꼽을 수 있어 우리나라는 실업급여를 수급할 수 있는 기간이 짧은 나라이다.

[그림 1] 40세 근로자 기준 실업급여 최대수급기간

(단위 : 개월)



주: 회원국 중 자료가 있는 국가들만 대상으로 하였으며, 40세 근로자로 단절 없이 근로했다는 가정하에 받을 수 있는 최대 수급기간.
 자료: OECD, Benefits & Wages: Policies, <http://www.oecd.org/els/benefits-and-wages-policies.htm>, 2010년 기준.

실업급여 수급기간이 짧다는 것은 그만큼 보호되는 기간이 짧아 실질적인 도움을 별로 못 준다는 의미가 된다. 쌍용자동차 사례연구에 따르면 구조조정 시기에 비자발적으로 이직한 사람들의 1년 뒤 고용보험 취업자 비중은 27.3%, 2년 뒤 취업자 비중은 37.2%에 불과한 것으로 나타났다(이시균 등, 2013). 또한, 이상호 등(2016)의 연구에 따르면 중고령 비자발적 이직자는 실직 후 4년이 경과한 시점에도 대략 월평균 -14.5%의 임금 손실이 나타나며, 상대적으로 근속이 긴 계층에서 이와 같은 손실이 더 크게 나타나는 것으로 나타났다. 이와 같은 연구결과로 볼 때 긴 재취업 기간의 소득손실을 지원하기 위한 실업급여의 강화는 무엇보다 시급한 1순위 개선대책이라 볼 수 있다.

실업급여 강화는 두 가지 방향에서 볼 수 있는데, 하나는 전반적인 실업급여 수급기간의 연장이다. 다만, 이는 막대한 재정지출이 동반되므로 빠르게 연장하는 데에는 한계가 있을 것이다. 이런 경우 특별연장급여제도가 대안이 될 수 있다. 고용이 심각하게 후퇴하는 지역이나 업종은 고용위기지역 또는 특별업종으로 지정되어 특별연장급여 혜택을 볼 수 있도록 개선되어 있는데, 좀 더 완화된 조건에서 발효되고, 현행 60일 연장보다 좀 더 길게 지급될 수 있도록 이 제도를 실효성 있게 보완하는 것이 대안이 될 수 있다.

또 다른 대안으로 생각해 볼 수 있는 것은 정리해고의 경우 지방노동관서에 신고하도록 되어 있으므로, 신고된 정리해고자에 한해 실업급여기간을 달리 설정하는 것이 그 방법이다. 이는 일본에서 실시하고 있는 것으로, 보통의 실업급여 수급자는 90일에서 150일을 수급할 수 있지만, 파산이나 정리해고로 인한 실업자는 90일에서 최장 330일까지 실업급여를 수급할 수 있게 설계되어 있다. 일본도 국제적으로 실업급여의 수급기간이 짧은 나라에 속해 이를 그대로 벤치마킹하는 것은 실업자 생활안정이라는 의의에 부합하지 않을 수 있지만, 정리해고자에 대해서는 좀 더 현실적인 소정급여일수를 부여한다는 아이디어 자체는 음미할 대목이 있겠다.

이외에도 국가적 차원에서 전직 지원을 강화할 필요도 있다. 정리해고자의 일부는 연관업종으로 이동해 어렵지 않게 재출발하지만, 많은 사람들이 업종을 옮겨 재취업하거나 창업하는 것이 현실이다. 전자의 경우 전직지원서비스만으로 충분하겠지만, 후자는 질 좋은 직업훈련, 그 기간 동안의 생계비 지원이 절실할 것이다. 현재 조선업의 경우 취업성공패키지에 참여하여 직업훈련과 고용서비스 지원을 받을 수 있게 되어 있다. 기존의 기술과 산업이 완전히 바뀌어야 하는 상황이라면, 좀 더 긴 기간의 직업훈련 또는 직업교육이 동반될 필요가 있을 것이다(대학으로의 위탁교육 등). 이 기간 동안의 생계유지에도 도움을 줄 수 있어야 하는데, 현재 실업급여의 일부로 존재하는 훈련연장급여(최대 2년간 지급) 제도를 개선해 업종전환을 희망하는 정리해고자에 한해 밀도 높은 전직지원서비스 관문을 거쳐 지원하는 것이 대안이 될 수 있을 것이다.

III. 맺음말

지금까지 부정적 영향을 최소화하는 원활한 구조조정이 되기 위해 필요한 정책적 개선 방향에 대해 짧게 논의하였다. ILO 보고서는 사회적 대화를 통해 인적 구조조정 최소화를 도모하는 방식으로 진행되는 구조조정을 사회적으로 책임 있는 기업구조조정(Socially Sensitive Enterprise Restructuring)이라는 이름으로 권장하며, 유럽연합 집행위원회는 비슷한 방향의 구조조정 방식

을 변화 예상과 구조조정을 위한 프로그램(Quality Framework for Anticipation of Change and Restructuring)이라는 제하에 회원국들에 권장하고, 관련 구조조정 사례들을 데이터베이스화하여 확산시키고 있다.

구조조정은 피하고 싶어도 피할 수 있는 것은 아니다. 이미 우리나라는 1997년 말 경제위기 시 대량해고를 계기로 사회안전망이 있는 구조조정, 해고회피 노력이 동반되는 구조조정으로 첫발을 내딛었으며, 관련 제도는 지속적으로 정비되는 중에 있다. 2008~09년 금융위기 당시 급증한 고용안정사업 지원금 지급에서 보이듯 그간 정비된 제도들에 근거해 일자리 나누기형 구조조정의 모습이 어느 정도 나타난 것이 하나의 발전된 모습이라 할 것이다. 쌍용차와 통영 조선업을 대상으로 한 고용위기지역 지정이나 현재의 조선업 대상 특별업종 지정도 구조조정으로 인한 특정 지역과 특정 업종의 어려움을 덜려는 발전된 구조조정 대책의 한 모습이라 볼 수 있을 것이다. 이와 같은 경험들을 통해 구조조정 지원에 포함되는 사업도 취업성공패키지 등으로 다양화되고 있으며, 고용유지지원금이 지급되는 기간이나 지급액도 상향 조정되어 왔다. 하지만, 아직까지 사회적 대화 같은 구조조정 자체를 이해하고 받아들이며, 때로는 구조조정의 방향 자체도 바꾸고 피해도 최소화하는 방향으로 유도하는 데에 중차대한 거버넌스 구축과 운영경험 축적은 갈 길이 멀며, 이러한 제도의 부재 또는 내실 없는 운영으로 인해 많은 사회적 비용을 유발하고 있다. 사회안전망 수준이나 구조조정 기업의 책임 수준, 충실한 인적 구조조정 회피 노력도 다른 선진산업국가들과 비교하면 갈 길이 멀다. 꾸준한 제도적 개선과 관행의 변화를 위한 사회적 대화와 정책 마련이 시급하다. **KLI**

[참고문헌]

- 김재훈·오정택(2016), 「구조조정에 관한 국내외 사례연구」, 국회예산정책처.
 이상민(2011), 「독일 기업의 근로시간계좌제 사례 연구」, 『경상논총』 29(2), pp.77~97.
 이상호·이지은(2016), 「중고령자의 실적이 임금 및 소득 손실에 미치는 효과」, 『한국노동패널 학술대회』.
 이시균·이상호·윤미례(2013), 「평택지역 인력수급전망」, 한국고용정보원.

Knuth, Matthias and Gernot Muhge(2008), “Germany: negotiated restructuring,” in Bernard Gazier and Frederic Bruggeman(eds.), *Restructuring Work and Employment in Europe*, Edward Elgar.

Knuth, Matthias, Gernot Muhge, and Johannes Kirsch(2014), “Managing restructuring in Germany,”

IRENE Policy Paper No.7.

Kümmerling, Angelika and Steffen Lehndorff(2014), “The use of working time-related crisis response measures during the Great Recession,” Conditions of Work and Employment Series No.44, ILO.