



발행인 배규식
편집인 홍민기
편집교정 정철

자료문의 KLI 학술출판팀
주소 30147 세종특별자치시 시청대로 370 한국노동연구원
TEL 044-287-6083
FAX 044-287-6089

발행일 2020년 6월 30일

과거 경제위기 극복을 위한 고용정책과 노사정 대타협의 교훈과 시사점

이성희 | 한국노동연구원 선임연구위원(musedori@kli.re.kr)

최근 코로나 감염병 확산으로 경제위기의 먹구름이 몰려오고 있다. 우리는 1998년 외환위기와, 2009년 국제금융 위기라는 두 번의 경제위기를 겪은 바 있다. 이러한 경제위기 상황에서 우리는 정부의 적극적 고용정책과 고용유지 및 임금인상 자제 등 고통을 분담하고 사회안전망을 강화하는 노사정 사회적 대타협을 통해 경제위기를 극복하고 새로운 경제성장 동력을 만들어낸 경험을 갖고 있다. 이러한 경제위기 극복 경험에 비추어 볼 때 이번 코로나 경제위기 극복을 위해 핵심적인 정책과제는 ① 고용안정, ② 사회안전망 강화, ③ 경제활력 제고라고 할 수 있을 것이다.

경제위기 상황에서는 일차적으로 고용위기 확산을 막는 것이 중요하다. 정부는 고용유지지원금을 대폭 확대하고, 노사는 임금조정, 일자리 나누기 등 고용유지를 위해 고통을 분담함으로써 고용위기의 공포 확산을 차단할 필요가 있다. 경제위기 극복을 위해서 경영계는 고용유지, 노동계는 임금안정, 정부는 사회안전망 강화를 책임지는 노사정 고통분담 원칙과 위기극복을 위한 노사정 협력방안을 도출할 필요가 있다. 이와 함께 주요 산업, 대기업에 대한 공정한 신용평가 진단을 통해 구조적인 위기에 빠진 기업들에 대해 고용보호를 우선적으로 고려하는 구조조정 대응원칙을 수립하고, 디지털·바이오·그린 뉴딜 추진을 통해 경제활력을 제고해 나가는 것도 중요한 과제일 것이다.

I. 서론

최근 코로나19 감염병 확산으로 전 세계적인 경제 위기와 고용위기의 먹구름이 몰려오고 있다. 이번 경제 위기의 파급력이 어느 정도이고, 얼마나 지속될지 지금 예단하기는 어렵지만 분명한 것은 상당히 심각한 경제위기 국면이 다가오고 있고, 우리나라도 이

위기를 피해가기 어렵다는 것이다.

우리나라는 1998년 외환위기와 2009년 국제금융 위기라는 두 번의 경제위기를 겪은 바 있다. 이러한 경제위기 상황에서 우리 국민들을 가장 고통스럽게 만든 것은 실직과 생계의 위협으로 상징되는 고용 위기의 공포였다. 우리나라는 이러한 과거 경제위기 상황에서 일자리 문제 해결과 경제활력 제고를 위해 특

경제위기 상황에서 국민들을
가장 고통스럽게 만든 것은
고용위기의 공포

단의 고용정책을 추진하고, 노사정은 사회적 대타협을 통해 고용유지와 임금인상 자제 등 고통을 분담하며, 구조조정과 노사관계, 사회안전망 시스템을 개혁하여 고용위기를 극복하는 등 새로운 경제성장 동력을 만들어낸 경험을 갖고 있다.

이에 이 글에서는 두 번의 경제위기 상황에서 고용위기의 전개과정과 경제위기 극복을 위한 경제주체들의 대응과 정부의 정책적 대응을 분석함으로써, 지금 코로나 팬데믹으로 인한 경제위기를 극복할 해법의 실마리를 찾아보고자 한다.

II. 과거 경제위기의 전개과정과 고용상황

1998년 외환위기와 2009년 국제금융위기가 우리 경제성장률과 고용에 미친 과급효과를 보면, 당시 경제성장률은 가파르게 추락하고, 고용절벽이라는 말이 나올 정도로 취업자는 급감한 것으로 나타난다.

[그림 1]을 보면 1998년 경제위기 당시에 우리의 경제성장률은 1997년 6.2%에서 -5.1%로 11%p 넘게 추락했고, 취업자 감소는 127.6만 명, 실업자 증가는 92.2만 명으로 고용률이 4.5%나 하락하는 등 심각한 고용위기를 경험했다. 고용위기가 가장 심각했던 1999년 2월에는 실업자수가 181.2만 명에 달했고, 실업률은 8.8%를 기록했다.

이에 비해 2009년 경제위기 당시에 경제성장률은 2008년 3.0%에서 2009년에는 0.8%로 2.2%p 정도 하락했고, 취업자수는 8.7만 명 감소했으며, 실업자는 11만 8천 명이 증가해서 고용률은 1%p 정도 감소한 것으로 나타났다.

전체적으로 보면 경제위기로 인한 경기침체의 깊이나 취업자 감소 및 실업자 증가, 고용률 하락 측면에서 보면 1998년 경제위기로 인한 과급효과가 2009년 경제위기 때보다 훨씬 더 심각하고, 광범위한 고용위기 상황이었음을 확인할 수 있다.

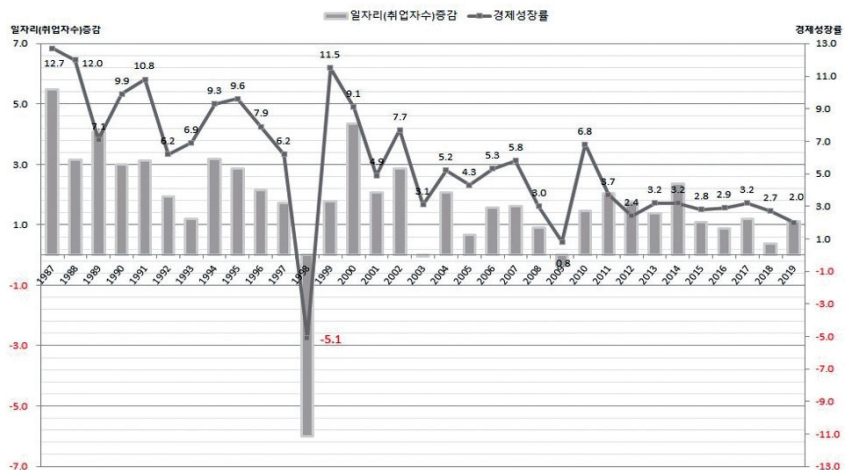
1998년과 2009년 경제위기 극복과정을 보면 1998년과 2009년 경제위기 당시 우리나라 경제회복은 빠르게 진행되어 V자형 반등을 이뤄냈으나, 회복되는 기간에는 차이가 있었다. [그림 2]를 보면 1998년과 2009년 경제위기 당시의 제조업 가동률 하락은 비슷한 수준까지 하락했지만, 제조업 가동률이 75% 이하로 하락한 기간은 1998년 경제위기 당시에 1.5년인데 비해 2009년에는 0.5년으로 짧았다.

1998년 IMF 경제위기와 2009년 국제금융위기 당시의 고용상황을 보면 1998년 경제위기 당시에 고용위기 당시의 실직자수는 최대 180만 명이었고, 2009년에 경제위기 당시 실직자수는 최대 98만 명으로 1998년 경제위기에 훨씬 더 심각한 고용위기를 겪었던 것으로 나타난다.

1998년 외환위기 당시의 고용위기는 IMF의 고금

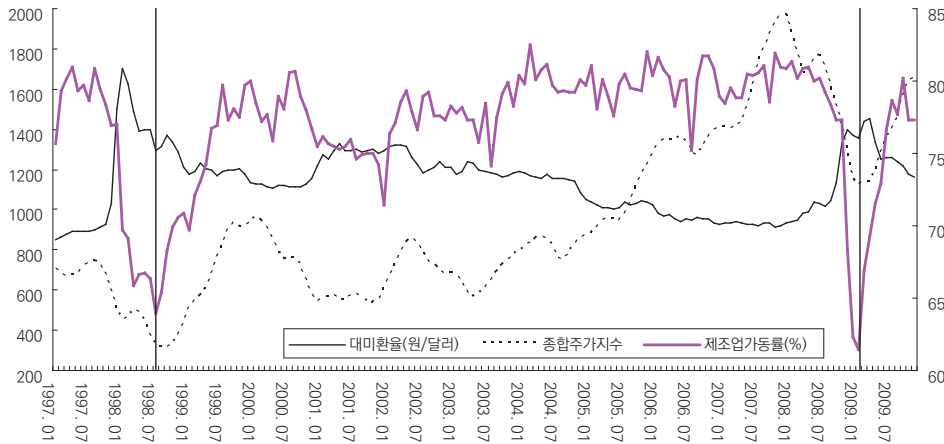
경제위기 상황에서 경기침체
최저점 이후 5~6개월 뒤에
고용위기가 최고를 기록

[그림 1] 경제위기 시기의 경제성장률과 취업자 증감 현황



자료 : 통계청 KOSIS.

[그림 2] 경제위기 시기의 제조업 가동률과 환율, 종합주가지수



자료: 황수경 외(2010), 『경제위기와 고용』.

리 긴축정책과 강력한 구조조정 요구, 금융 및 금리 정책의 제한으로 부도기업이 속출하고, 정리해고제 도입으로 인원감축 중심의 구조조정 진행되면서 심각한 실업대란 양상으로 진행되었다. 이에 비해 2009년 경제위기 시에는 고용충격이 1998년보다 크지 않았다. 2009년의 경우 경제위기의 강도가 상대적으로 약했고, 임금조정과 일자리 나누기형 구조조정의 확산, 기업의 상시적인 고용조정 체제, 정부의 고용유지 등 고용지원 정책 효과 등이 영향을 미쳤던 것으로 분석되고 있다(김준, 2015).

1998년과 2009년 경제위기 당시의 실업자수 증가 추이를 보면 경기침체가 최저점에 도달한 후 5~6개월 뒤에 실업자수가 최대치를 기록한 것으로 나타난다. 1998년 경제위기 당시 경기침체가 최악이었던 시기는 1998년 7월(제조업 가동률 63.9%)이었는데, 고용위기 최악 시점은 6개월 뒤인 1999년 2월로 실업자수 180만 명을 기록했다. 2009년 경제위기 당시 경기침체가 최악이었던 시기는 2009년 1월(제조업 가동률 61.4%)이었는데, 고용위기 최악 시점은 5개월 뒤인 2009년 6월로 실업자수가 96만 명을 기록했다.

III. 경제위기로 인한 구조조정과 노사갈등

1. 경제위기 시 경영위기 기업 도산과 구조조정 양상

1998년 IMF 경제위기와 2009년 국제금융위기의 전개과정에서 우리나라 기업들의 경영사정은 급격히 악화되었다. 우리경제의 수출과 내수는 감소하고, 금리와 환율은 치솟으면서 경영위기에 빠진 기업들이 속출하였고, 이로 인해 기업들의 도산과 폐업, 기업 회생을 위한 구조조정이 폭발적으로 증가하였다.

1998년 경제위기 당시에는 1997년 상반기부터 단기 외화차입이 증가하고 외환보유고가 급감했으며, 12월에 IMF에 구제금융을 요청하면서 달러환율¹⁾과 금리가 폭등하면서 그동안 방만경영으로 부채가 많았던 기업들과, 외화차입이 많은 기업들의 부도사태가 이어졌다. 실제로 기업 경영악화가 가장 극심했던 1998년 상반기의 경우 월평균 3,000개의 기업이 부도로 무너졌고, 기업 부도율도 7.92%로 가장 높은 수치를 기록했다. 이렇게 경영위기에 빠진 기업들이 인력감축(정리해고) 등 구조조정에 나서면서 구조조정을 둘러싼 노사갈등이 폭발적으로 증가했다.

2009년 경제위기 당시에도 국제금융위기 상황에서 환율이 치솟고 국제금융시장이 불안해지면서 경영위기에 빠지는 기업들이 속출했다. 그러나 2009년

1) 1997년 12월 23일 원달러 환율 1,960원으로 최고치 기록하며 환율충격 및 금융경색 본격화되었다.

경제위기 때는 기업구조조정촉진법²⁾에 근거해서, 정부와 금융기관을 중심으로 산업 구조조정, 워크아웃 등 선제적인 구조조정에 나서면서 상대적으로 부도기업은 줄고 인력감축보다는 임금반납과 근로시간, 복리후생 삭감 등의 유연한 구조조정을 추진하는 기업이 많았다.

2. 경제위기에 대응한 구조조정 정책 추진

1998년 경제위기 상황에서 정부의 구조조정 정책은 부실기업 처리와 경제활력 제고 방안을 중심으로 추진되었다. 단기적으로는 기업채무를 감당할 수 없는 부실기업 처리를 위해 대기업 간 빅딜(사업교환)과 기업개선작업(워크아웃) 중심의 구조조정이 진행되었다. 중장기적으로는 ① 기업투명성 제고, ② 상호지급보증 해소, ③ 재무구조 개선(부채비율 하향 조정), ④ 대기업의 주력산업 집중과 중소기업과의 협력 강화, ⑤ 지배주주와 경영자의 책임성 강화, ⑥ 제2금융권 지배구조 개선, ⑦ 계열사 간 순환출자 및 내부거래 제한, ⑧ 변칙적인 상속·증여 금지 등이 추진되었다.

1998년 경제위기 당시에는 대규모 기업 부도사태가 진행된 후에 정부와 금융기관 주도로 기업 워크아웃(기업개선)에 돌입하면서 인력감축 등 구조조정 피해가 더 컸다. 실제로 1997년 말부터 1998년 상반

기에 기업부도는 급증했지만, 정부에서 대기업 구조조정 계획을 수립하고, 기업신용평가에 근거한 부실기업 정리조치가 본격화된 것은 1998년 6월 금감위에서 퇴출기업 발표 등 구조조정 계획을 발표하면서 부터였다.

2009년 국제금융위기에서 정부와 경영계, 노사단체는 신속한 경제위기 대응태세에 돌입했다. 정부는 2009년 초부터 금융부실채권 정리, 업종별 구조조정 대책 추진 등 구조조정대책을 추진했다. 이를 위해 자산관리공사에 40조 원의 구조조정 기금을 조성하고, 이를 토대로 기업구조조정을 신속하게 추진하며, 부실채권을 효율적으로 처리할 수 있도록 했다. 또한 대기업은 「기업구조조정촉진법」에 따라, 자율적 구조조정을 추진하도록 하고, 중소기업은 「채권은행협의회 운영협약」을 통해 채권금융기관이 자율적으로 구조조정을 추진하도록 했다. 이에 따라 금융기관에서는 기업들의 신용위험등급을 A, B, C, D 등급으로 분류하고, C 등급 기업에 대해서는 경영정상화 계획 약정을 체결하여 자구노력, 출자전환, 채무조정 등 워크아웃을 추진하며, D 등급의 경우 통합 도산법에 의한 기업 회생절차 또는 퇴출 조치를 취하는 방식의 구조조정이 진행되었다.

2009년 경제위기 시에는 이러한 신속한 구조조정 정책의 추진으로 채권단 주도의 부실기업 구조조정이 진행되면서 1998년에 비해 기업 부도비율은 낮았

1998년에는 정리하고 등 인력감축형 구조조정, 2009년에는 임금 자제, 근로시간 단축 등 일자리 나누기형 구조조정 추진

〈표 1〉 연도별·산업별 부도율

(단위: %)

연도	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	평균
제조	10.0	0.00	1.87	1.88	1.47	0.65	6.62	2.74	2.01	0.00	2.38	3.45	2.10	1.40	2.39	1.86	1.25	1.35	0.68	2.32
전자사무기기	50.0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	30.0	12.5	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5.44	20.0	0.00	5.92
전자통신기기	0.00	0.00	0.00	4.00	0.00	0.00	26.7	0.00	11.8	0.00	10.0	10.5	11.11	21.4	11.11	0.00	6.27	0.00	0.00	5.61
서비스	0.00	4.44	2.47	1.20	1.22	1.27	2.74	1.23	0.00	0.00	2.17	0.79	2.29	0.76	1.55	1.38	1.38	0.00	1.43	1.39
건설	0.00	6.25	3.57	4.17	4.17	0.00	4.35	4.17	0.00	0.00	2.70	0.00	2.70	2.94	0.00	2.44	2.20	0.00	0.00	1.97
금융	0.00	5.00	0.00	0.00	2.63	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.40
전체	7.92	1.46	1.85	1.53	1.54	0.74	4.40	1.87	1.08	0.00	1.88	1.79	1.75	0.86	1.66	1.28	1.03	0.54	0.82	1.79

자료: 한국기업평가.

2) 기업구조조정촉진법은 부실징후 기업을 시장원리에 입각하여 민간의 자율적인 기업구조조정을 촉진시키기 위해 2001년 8월 공포되었다. 신속한 구조조정을 위하여 채권금융기관의 책임성을 강화하고 상시평가시스템을 구축하여 회생가능성이 없는 기업은 즉시 퇴출되도록 하며, 기업이 구조조정과정에서 겪고 있는 법률상 제약요인을 해소해 주기 위한 지원사항도 규정하였다.

다. 한국기업정보 부도율 통계를 보면 1998년 부도율이 7.92였던 데 비해, 2008년에는 1.88, 2009년에는 1.79로 2009년 경제위기의 기업부도율이 1998년의 1/4 수준에 그쳤다.

3. 과거 경제위기 시 구조조정 노사갈등

1998년 경제위기 상황에서 기업들은 경영위기 타개를 위해 인력감축과 정리해고 등 인력감축 중심의 구조조정에 나섰다. 노조는 이에 대해 정리해고 결사반대를 외치며 무기한 점거농성과업 등 극단적인 노사갈등이 빈발했다. 특히 대기업이나, 금융산업 등 사회경제적 과급효과가 큰 사업장의 구조조정 노사갈등은 사회정치적 쟁점으로 부상하면서 사회불안 요인으로 대두되기도 했다.

현대차의 경우 1998년 초 공장가동률이 40%까지 하락하는 등 경영악화에 따라 1998년 7월에 3,578명의 정리해고 명단을 발표했고, 노조는 정리해고 철회를 주장하며 36일간 점거농성 파업에 돌입했다. 현대차 노사의 구조조정 극한대립이 장기화되자 정부와 정치권, 노사정위원회가 개입을 하게 되었고, 고용부장관과 여당인 민주당 부총재(당시 노무현 부총재)가 울산 현지에 내려가서 노사갈등 중재에 나섰다. 그 결과 1998년 8월 277명 정리해고, 1,261명 무급휴직, 노조 기본급 2% 고용안정기금 출연 등에 노사합의하면서 파업사태는 종료가 되었다.

2009년 경제위기로 인한 구조조정 과정에서는 정부와 채권단 중심으로 기업 워크아웃이 추진되면서 인원감축보다는 임금삭감(동결, 반납 등), 근로시간 단축 등 유연한 구조조정을 추진하면서 정리해고를 둘러싼 극단적인 노사갈등은 줄어들었다. 그러나 일부 구조적인 위기에 빠져 인력감축(정리해고 등)을 하는 기업(쌍용차, 금호타이어)에서는 무기한 점거농성과업 등 극단적인 노사갈등이 발생했다.

쌍용차의 경우 경영위기에 봉착하자 2009년 4월 2,646명의 인력감축 계획을 발표하면서 노사갈등이 격랑에 휘말리게 되었다. 노조는 정리해고 결사반대를 외치며 점거농성 파업에 돌입했고, 77일 만에 경

찰력 투입 등 극렬한 갈등을 겪어야 했다. 결국 쌍용차 구조조정은 회사측 계획대로 진행되었으나, 구조조정으로 일자리를 잃은 노동자 등 20여 명이 자살, 질병 등으로 사망하는 등 엄청난 희생과 사회갈등의 후유증을 낳았다.

이러한 사례는 경제위기 상황에서 인력감축 중심의 구조조정 방식이 사회적 비용이 크고, 특히 현대차, 쌍용차와 같이 전후방 산업연관효과가 큰 대기업에서 구조조정을 추진할 경우, 사회경제적 과급력이 커서 정부와 정치권 개입할 수밖에 없는 정치쟁점으로 비화될 가능성이 크다는 것을 보여주고 있다.

IV. 경제위기 상황에서 노사정 대타협을 통한 위기극복 노력

1. 1998년과 2009년 경제위기 극복을 위한 노사정 대타협

1998년 외환위기와 2009년 국제금융위기 상황에서 우리나라 노사정은 경제위기 극복을 위해 임금안정(노동계)과 고용안정(경영계), 정부재정지원 등 노사정 간의 고통분담과 노사관계제도개혁, 사회안전망 강화 등 사회시스템 개혁 방안에 합의하는 등 노사정 대타협을 도출했고, 이러한 노사정 간의 협력 체제 구축은 위기극복을 위한 버팀목 역할을 했다.

1998년 경제위기 당시에는 IMF 구제금융 요청(1997년 12월) 이후 기업도산과 실업자가 급증하면서 고용불안의 공포가 확산되기 시작한 초기 단계에서(1998년 2월) 노사정은 고용유지(기업)와 임금안정(노조), 고용유지 및 직접일자리 재정투자 확대 등 노사정 대타협 방안을 도출하였다. 1998년 경제위기 극복을 위한 노사정 사회적 대타협은 노동시장 유연화와 노동기본권 확대 및 근로조건 개선, 사회안전망 확충을 위한 제도개선에 합의하는 등 경제위기 극복을 위해 노사정 간의 고통분담과 경제주체 간 상호협력력을 통해 경제활성화와 일자리 창출을 도모하는 내용을 담고 있다.

2009년 경제위기 극복을 위한 노사정 대타협은 경

〈표 2〉 1998년과 2009년 경제위기 극복을 위한 노사정 대타협의 주요 내용과 평가

시기	노사정 대타협 주요 내용	대타협 이후 평가
1998년 경제위기 노사정 대타협 (1998.2.6)	<ul style="list-style-type: none"> - 노동시장 유연화 제도개혁 <ul style="list-style-type: none"> · 정리해고제도 도입 · 근로자파견제 도입 - 근로시간단축 제도개선 <ul style="list-style-type: none"> · 법정근로 주 48시간→40시간제 · 탄력근로시간제 적용확대 - 사회안전망 확대 <ul style="list-style-type: none"> · 고용보험 적용대상 확대(5인 이상 사업장 적용) · 실업급여 지급기간 연장 · 산재보험 적용대상 확대(5인 미만) - 노동기본권 국제기준 제도화 <ul style="list-style-type: none"> · 교원 및 공무원노조 허용 · 직권중재제도 폐지 및 필수유지업무제도 도입 · 기업단위 복수노조 허용, 전임자 임금지급 금지 - 임금안정 및 노사협력 증진 <ul style="list-style-type: none"> · 노조는 생산성 향상 노력/기업은 고용안정 최선 · 합리적인 임금체계 개편 	<ul style="list-style-type: none"> - 경제위기 극복에 기여 - 임금인상 안정세 - 인력감축(정리해고) 중심의 구조조정 추진 등 노동시장 유연화 - 비정규직 문제 부상 - 청년 일자리 부족 등 고용 없는 성장 문제
2009년 경제위기 노사정 대타협 (2009.2.23)	<ul style="list-style-type: none"> - 노사의 고용유지 및 일자리 나누기 공동분담 <ul style="list-style-type: none"> · 노조는 경제위기 극복과정에서 파업자제/기업은 부당노동행위 근절 · 노조는 기업 경영여건 따라 임금동결·반납/기업은 정리해고 자제, 구조조정 불가피할 경우 일방적 감원보다 희망퇴직 실시 · 노사는 다양한 일자리 나누기 실천 - 일자리 창출 등 취업촉진 <ul style="list-style-type: none"> · 정부는 재정지원일자리 사업 확대 · 실업자 비정규직에 대한 전직지원, 직업훈련 강화 · 고용서비스 전달체계 확충 - 취약계층 및 실업자를 위한 사회안전망 확충 <ul style="list-style-type: none"> · 실업급여 수급요건 완화, 특별연장급여의 지급요건 및 기간 확대 · 비정규직 사회보험 가입률 제고 등 사회보험 사각지대 해소 	<ul style="list-style-type: none"> - 경제위기 극복에 기여 - 임금인상 안정세 - 인력감축보다 고용유지(임금반납) 및 일자리 나누기 (근로시간 단축) 중심의 구조조정 추진 - 노동시장 이중구조 문제 부상 - 청년 일자리 문제 심각해짐

**임금안정과 고용안정 등 노사
공동분담과 사회안전망 강화를
위한 노사정 대타협은 경제위기
극복에 국력을 집중하는 계기**

제위기 상황에서 임금안정(노조)과 고용유지(기업)를 맞교환하고, 실업자 및 취약계층 사회안전망 강화(정부)를 위한 노사의 공동분담과 정부의 정책 지원 내용을 담고 있다.

2. 경제위기 극복을 위한 노사정 대타협의 의미와 정책적 시사점

1998년 외환위기와 2009년 국제금융위기 상황에서 경제위기 극복을 위한 노사정 대타협은 노사정 간의 임금안정과 고용안정, 일자리 나누기 등 위기 극복을 위한 공동분담과, 노사관계와 노동시장 제도개혁, 사회안전망 강화 등 사회시스템 개혁 방안에 사회적 합의를 도출함으로써 경제위기 극복에 국력을 집중하는 계기가 되었다. 또한 노동시장 및 노사관계 제도와 시스템을 개혁하여 이후에 경제활력 제고와

노사관계 경쟁력 강화의 기틀을 닦을 수 있었다. 당시 경제위기 상황에서 노사정 대타협이라는 사회적 공감대 구축과 제도개혁의 절차적 정당성 부여가 있었기에 이후 사회적 합의에 근거한 국회 입법 등 사회시스템 개혁이 가능했다.³⁾

1998년 노사관계와 노동시장 제도개혁, 사회안전망 강화 같은 사회시스템 개혁이 이뤄질 수 있었던 것은, 1996년부터 노사정 사회적 대화기구인 노사관계개혁위원회(한국노총, 민주노총 참여)에서 노동시장 유연화와 노동기본권 확대, 그리고 사회안전망 강화라는 주제를 놓고 노사정 사회적 대화와 공론화 작업을 통해 상당부분 개혁의 기본 방향에 대한 공감대가 형성되어 있었기에 가능했다. 이는 노사정 사회적 대타협 추진을 위해 사회적 공론화와 노사간 공감대 구축이 중요한 과제임을 말해주고 있다.

3) 정리해고제도는 1996년 노사관계개혁위원회의 논의에서 합의가 되지 않은 상황에서 1998년 말 국회입법이 추진되었으나, 양대노총의 한 달여의 총파업 등 노동계의 강력한 반발로 사상 초유의 국회 입법철회 사태가 발생한 바 있다.

〈표 3〉 1998~2020년 재정지원 일자리 정책 예산

(단위: 억 원)

연도	직접일자리(단기일자리)	고용안정지원	직업훈련 및 취업알선	실업자 생활안정	계
1998	10,444	1,224	9,011	35,993	56,672
1999	26,218	4,832	6,868	54,482	92,400
2000	13,207	3,663	4,305	38,232	59,407
2001	6,750	3,665	4,797	15,654	30,866
2002	5,819	3,169	4,396	13,587	26,971
계	62,438 (23.5%)	16,553 (6.2%)	29,377 (11.0%)	157,948 (59.3%)	266,316

자료: 노동부(2003), 『국민의 정부 5년, 실업대책백서』, 자료 편집; 윤용중 외(2010), 『외환위기 이후 일자리 정책의 성과와 과제』, 국회예산정책처.

〈표 4〉 2008~2010년 일자리 대책 관련 예산

(단위: 억 원)

	직접일자리	고용안정지원	교육훈련	실직자 생활안정·고용촉진 (실업급여 제외시)	계
2008	21,131	381	11,464	33,701(8,966)	66,677
2009	47,073	5,938	15,059	53,129(8,457)	121,199
2010	35,883	1,142	13,015	38,988(5,328)	89,028
계	104,087 (37.6%)	7,461 (2.7%)	39,538 (14.3%)	125,818(22,751) (45.4%)(8.2%)	276,904

자료: 기획재정부 제출 자료 편집; 윤용중 외(2010), 『외환위기 이후 일자리 정책의 성과와 과제』, 국회예산정책처.

V. 고용위기 극복을 위한 정부의 재정지원 정책

1998년 경제위기에서 실업자수가 급속하게 증가하는 고용위기 상황에서 정부의 재정지원 대책은 실직자 생활안정(59.3%)과 직접일자리 사업(23.5%)에 집중되었다. 1998년 외환위기 당시에는 처음으로 겪는 고용위기로서 상대적으로 선제적인 고용유지 대책은 미흡했고 취약계층 실직자 생활안정과 공공근로와 같은 직접일자리 사업에 집중이 되었다.

2009년 경제위기 시에 정부의 재정지원 정책은 실직자 생활안정(45.4%)과 직접일자리(37.6%)에 집중되었다. 또한 고용보험이라는 사회안전망을 근간으로 활용하는 고용유지 대책, 청년 직접일자리 사업(중소기업 청년인턴 등) 등에 재정투자가 확대되었다. 1998년 경제위기 당시에 고용보험제도의 적용확대(5인 이상)가 있었으나, 시행 초기라서 실제 효과는 제한적이었던 반면, 2009년에는 고용보험제도 적용확대가 정착돼 실업급여나 고용유지 지원금 등 고

용보조금 재정지원을 확대할 수 있게 되었다. 그러나 2009년에도 비정규직, 특수고용형태 실직자의 생활 지원 등에 대한 대책은 여전히 미흡해 사회안전망 사각지대 문제는 여전히 한계로 지적되었다.

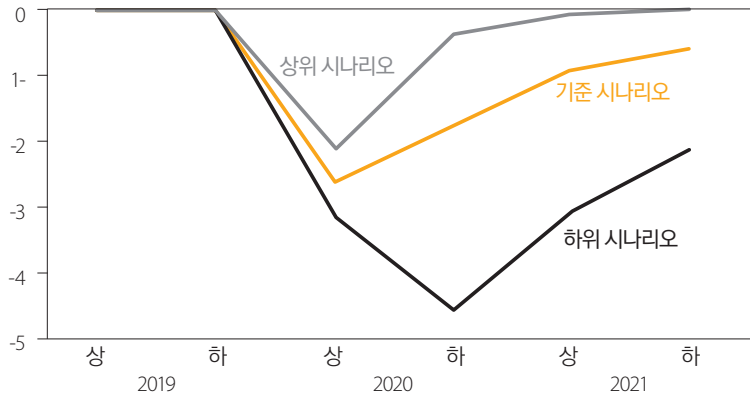
VI. 코로나 경제위기 극복을 위해 무엇을 할 것인가?

1. 코로나 경제위기로 인한 고용위기의 태풍을 막을 방파제 필요

2020년 초부터 시작된 코로나 감염병 확산은 경기 침체의 어두운 그림자를 길게 드리우고 있고, 올해 GDP가 역성장할 것이라는 전망도 나오고 있는 상황에서(한국은행 -0.2% 전망), 고용위기의 먹구름이 몰려오고 있다고 할 수 있다.

KDI는 2020년 상반기 경제전망에서 코로나19로 인한 경제적 충격으로 대면접촉이 많은 서비스업 중심으로 취업자수가 큰 폭으로 감소했으며, 코로나19

[그림 3] 코로나 시대의 우리나라 GDP 성장률 전망(KDI)



자료: KDI 경제전망(2020 상반기).

가 장기화될 경우 제조업의 고용충격이 예상된다. 전망을 내놓고 있다. 통계청의 2020년 5월 고용동향에서는 실업자가 127만 명으로 전년도에 비해 13만 명이 증가했고 실업률은 4.5%로 전월대비 0.7%p 상승해 고용사정이 급격하게 악화되고 있음을 보여주고 있다. 2020년 5월 취업자수는 전년동기에 비해 39만 명 감소했고, 일시 휴직자도 전년도에 비해 68만 명 증가한 것으로 나타나고 있다. 취업자수 감소와 일시휴직자수 증가분을 보면 사실상 107만 개 이상의 일자리가 감소했다고 볼 수 있다. 고용동향에서는 특히 노동집약적인 서비스업에서 취업자 감소가 집중되고 있고, 이러한 고용위기는 비정규직, 여성, 청년 등 취업 취약계층에 집중되고 있어, 이들에 대한 고용유지 지원, 생활비 지원 등 사회안전망 보호가 시급한 실정이다.

과거 경제위기 때와 달리 이번 코로나 경제위기는 V자형 경제회복이 어렵고, L자형, 나이키형 등으로 나타나 경제위기가 상당기간 지속될 수 있다는 전망이 나오고 있다. KDI 경제전망에 따르면 우리경제의 2020년 예상 GDP 성장률은 0.2% 수준으로 하락하고, 2021년까지 기존 GDP 성장률 수준을 회복하기 어려울 것으로 전망하고 있다. 비관적인 전망에서는 우리 경제의 내수와 수출 부진이 지속되면서 2020년 GDP가 0.7% 수준으로 하락하고, 2021년에도 경기침체가 지속될 것으로 전망하고 있다.

이러한 경제전망들은 코로나 경제위기로 인한 고용위기의 파장이 1998년 경제위기 당시보다 더 깊고

장기간 지속될 것이고, 우리는 이에 대비할 필요가 있음을 말해주고 있다. 현재 코로나 감염병으로 인한 경기침체와 고용위기는 1998년 경제위기 상황 수준을 능가하는 과급력을 나타낼 것으로 전망되고 있는 만큼, 사상 초유의 고용위기에 대응하는 고용유지 및 사회안전망, 경제활성화 대책이 필요한 시점이다.

2. 코로나 경제위기 극복을 위한 핵심 정책 과제

과거 경제위기 극복 과정을 분석해 보면 이번 코로나 경제위기 극복을 위해 핵심적인 정책과제는 ① 고용안정, ② 사회안전망 강화, ③ 경제활력 제고라고 할 수 있을 것이다. 코로나 경제위기 극복을 위해서는 정부의 정책자원과 경제주체들의 역량을 이러한 정책과제에 집중할 필요가 있다는 것이다.

경제위기 상황에서는 일차적으로 고용위기 확산을 막는 것이 중요하다. 일시적으로 경영악화에 빠진 기업 노사가 임금조정, 일자리 나누기 등 고용유지를 위해 고통을 분담하고, 정부의 고용유지지원금 확대로 경제위기 국면에서 고용위기의 공포 확산을 차단할 필요가 있다. 특히 경제위기 초반에 시장의 공포감이 확산되지 않도록 고용유지지원에 집중할 필요가 있다.

경제위기 상황에서는 영세자영업자들과 구조적인 경영위기에 빠진 기업들의 폐업과 구조조정으로 실직자가 급증하게 된다. 이에 대해 실직자 생활안정 및 직업훈련, 청년 직접일자리 확대와 함께 고용보험 적용대상 확대, 실업부조 제도 도입 등 사회안전망

경제위기 극복을 위해서는

- ① 고용안정, ② 사회안전망 강화,
- ③ 경제활력 제고가 핵심과제

시스템 강화를 통해 고용위기로 인한 고통을 최소화 하는 정책대응이 필요하다.

경제위기가 진행되면 구조적인 경영위기에 빠지는 산업과 기업들이 증가할 수밖에 없다. 이에 대응해 주요 산업, 대기업에 대한 공정한 신용평가 진단을 통해 일시적으로 위기에 빠진 산업이나 기업은 금융·세제지원을 통해 위기탈출을 지원하고, 구조적인 위기에 빠진 기업들은 신속한 구조조정을 추진해 경제 전반의 구조조정 피해를 최소화하며, 새로운 경제활력이 살아날 수 있는 여건을 만들어 나갈 필요가 있다.

3. 고용위기 초반 고용안정 및 청년 일자리 대책 재정지원 집중

이번 코로나 감염병 확산으로 인한 경기침체 국면에서 정부가 초반부터 고용유지지원금 등 고용유지를 위한 재정지원⁴⁾을 대폭 확대한 것은 노동시장의 공포심리 확산을 막고, 고용유지 분위기를 조성하는 역할을 한 것으로 평가할 수 있을 것이다. 다만, 고용위기가 지속될 것으로 전망되고 있어 고용유지지원금 지급기간 연장, 고용유지지원 대상 확대 등에 따른 재원확보 등 검토가 필요할 것이다.

과거 경제위기 상황에서 청년들의 신규 취업은 가장 심각한 타격을 받은 것으로 나타났다. 1998년, 2009년 경제위기 상황에서 청년층은 일자리 부족과 취업기회를 잡지 못해 경제회복 이후에도 노동시장에서 안정된 일자리를 찾지 못하는 저수준은 세대로 전락하는 경우가 많았던 것으로 조사되고 있다.

이번 코로나 경제위기 상황에서도 청년층 고용사정은 심각한 수준으로 나타나고 있다. 통계청 5월 고용동향에 따르면 20대 고용률은 55.7%로 전년도에 비해 2.4%p 떨어졌고, 15~29세의 확장실업률(고용보조지표³⁾)은 26.3%로 전년동월보다 2.1%p 상승했다.

이러한 청년 고용위기 상황에 대응해 청년층을 위한 직접일자리 사업, 4차산업혁명 선도 직종(IT, 빅데

이터, AI, 바이오 등) 직업훈련 등 재정지원 일자리 사업에 집중적인 지원을 할 필요가 있을 것이다. 특히 정부의 디지털 빅딜, 바이오 빅딜, 그린 빅딜 정책 추진 과정에서 청년들을 위한 일자리 정책을 반영하는 정책 아이디어를 모으고, 청년들이 이러한 미래지향적인 일자리에 도전할 수 있는 기회를 갖도록 지원하는 정책 추진이 긴요한 과제라 할 것이다.

4. 사회안전망 강화를 위한 정책제도 개선

경제위기로 인한 고용위기 상황에서 실직자 및 취약계층의 생활안정과 재취업 지원 등 일차적인 안전망을 구축하기 위해서는 사회안전망 강화가 가장 중요한 과제일 것이다.

사회안전망 강화를 위해서는 ① 고용보험 적용대상 확대(특고, 연예인 등), ② 실업급여 지급수준과 지급기간 조정 등 보호수준을 두텁게 하는 방안, ③ 고용보험 가입대상에서 제외된 취약계층에 대한 실업부조제도 도입 등 다양한 안전망 강화방안을 검토할 필요가 있다.

이러한 고용위기에 대응하기 위한 사회안전망 강화를 위해서는 반드시 고용보험료 인상, 일반회계 재정지원 확대 등 재원확보와 재정운영방안에 대한 노사정 이해주체들 간의 사회적 합의가 필수적인 과제다. 사회안전망 강화는 장기적으로 엄청난 재정이 투입돼야 하는 제도개선인 만큼 지속가능한 사회안전망 시스템 구축을 위해 재원을 어떻게 조달할 것인지에 대해 이해주체들 간의 고통분담 협의가 반드시 필요하기 때문이다. 특히 고용보험 적용확대를 위해서는 확대되는 대상의 소득과약 방법, 고용보험료 부담률 조정, 고용보험 지급기준 등 구체적인 검토가 이뤄지지 않으면 경제적 이해주체 간 갈등으로 제도개선 자체가 어려워질 수 있어, 다양한 가능성을 놓고, 이해주체 참여하는 노사정 간 정책협의를 반드시 선행되어야 한다.

또한 사회안전망 시스템을 강화하면서 코로나 경제

4) 정부의 코로나 위기 관련 고용안정 대책(2020.4.22) : ① 고용유지지원금 요건 완화 및 저변 확대 : 0.9조 원(52만 명), ② 고용보험 사각지대 근로자 생활안정 긴급지원 : 1.9조 원(113만 명), ③ 저소득층·청년 등 취약계층 직접일자리 지원 : 3.6조 원(55만 명), ④ 구직급여·직업훈련 등 실업자 지원 확대 : 3.7조 원(66만 명)

위기에 대응해 일시적으로 강화할 부분(고용유지, 직접일자리, 일시적인 실업급여 지급기간 연장 및 수준 상향 조정 등)과 경제위기 이후에도 지속적으로 개선해야 할 부분(고용보험 적용대상 확대, 고용보험료율 조정 등)으로 나누어 검토할 필요가 있을 것이다.

5. 경제위기 극복을 위한 노사정 대타협 추진

경제위기 극복을 위해서는 정부와 노사가 고용유지와 사회안전망 강화, 경제활력 제고를 위한 노사정 대타협이 핵심적인 과제

경제위기 극복을 위해서는 정부와 노사 경제주체가 고용유지와 사회안전망 강화, 경제활력 제고를 위해 고통분담과 상호협력하기 위한 노사정 대타협이 핵심적인 과제라고 할 수 있다.

일차적으로 경영계는 고용유지, 노동계는 임금안정, 정부는 사회안전망 강화를 책임지는 노사정 고통분담 원칙과 위기극복을 위한 노사정 협력방안을 도출할 필요가 있을 것이다. 그러기 위해서는 경제위기 상황에서 경영계는 고용안정을 위해 구체적으로 어떻게 노력할 것인지, 노동계는 임금안정을 위해 무엇을 할 것인지가 구체적으로 논의될 필요가 있을 것이다. 또한 고용보험 적용확대, 상병급여 도입 등 사회안전망 강화를 위해서도 고용보험 가입범위를 구체적으로 어디까지 확대하고, 고용보험료 납부율, 고용보험료 지급기준에 대한 구체적인 논의를 거쳐 노사정이 무엇을 할 것인지를 분명히 할 필요가 있을 것이다.

노사정 사회적 대타협이 실제 위기 극복의 디딤돌이 될 수 있기 위해서는 노사정 경제주체들이 사회적 대화에 책임 있게 참여하도록 하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 노사정 협의 과정에서 노사간에 '협상 이익의 균형'이 이뤄지도록 노사정 협상 아젠다를 설정하는 것도 중요한 과제다. 이 점에서는 노사정 사회적 대화를 주도하는 정부의 역할이 중요할 수 있다. 노사정 협상테이블을 구성하고, 협상 쟁점을 정리하는 과정에서 노사 일방의 주장에 치우치지 않는 협상쟁점의 균형을 만들어야 노사단체도 책임감을 가지고 협상에 임할 수 있다. 그래야 대타협이 도출될 경우 실행력을 확보할 수가 있을 것이다.

특히 사회안전망 강화를 위해서는 고용보험법 등 제도개선이 필수적인데, 이를 감안하면 노사정 이해

경제위기의 피해를 최소화하는 구조조정 원칙과 구조조정 노사갈등 관리가 중요한 과제

주체와 고용보험 등 사회안전망 전문가들이 참여하는 노사정 협의를 거쳐 제도개선을 추진해야만 국회 입법통과가 가능할 수 있다. 1998년 경제위기 상황에서 고용보험 적용대상 확대, 건강보험 통폐합, 국민연금 확대적용 등 사회안전망 강화는 노사정 대타협을 토대로 제도개선이 가능할 수 있었다는 점을 상기할 필요가 있다.

6. 경제위기의 피해를 최소화하는 구조조정 원칙과 구조조정 노사갈등 관리

코로나 경제위기 극복을 위해 구조적인 위기에 봉착한 산업과 기업 구조조정에 대한 대응원칙을 수립하는 것도 중요한 과제이다. 과거 경제위기 극복사례에서 보듯이 경제위기 상황에서는 일부 구조적인 위기에 빠지는 산업이나 기업은 나타날 수밖에 없다. 이러한 구조적인 위기에 빠진 산업과 기업 중에 회생시킬 수 있는 대상은 회생을 위한 지원에 집중하고, 일부 회생 불가능한 산업이나 기업은 구조조정을 추진하도록 하는 구조조정 원칙을 정비함으로써 구조적인 경영위기 산업이나 기업 구조조정 비용을 최소화하고, 경제활력을 신속하게 되살리는 길이 될 수 있다. 예를 들어 구조적인 위기에 빠진 산업이나 기업의 선별 기준, 구조조정이 불가피한 산업이나 기업에서 인력감축을 최소화하는 구조조정 추진방안, 고용유지 지원을 위한 재정지원 시 경영권 담보로 금융지원 하는 방안, 경영위기로 불가피한 구조조정 발생 시 공정한 조정중재 지원시스템 구축 등 구체적인 구조조정 원칙과 기준, 이에 상응하는 정부의 지원방안 등을 검토해 볼 수 있을 것이다.

경제위기 상황에서는 기업과 노동조합 모두 정부의 재정지원을 통해 위기를 넘기려는 경향이 생길 수밖에 없다는 점을 감안하면 노사정 사회적 대타협 과정에서 이러한 구조조정 원칙을 정비하는 것이 경제위기 극복과 새로운 경제활력을 살려나가는 데 중요한 과제가 될 수 있을 것이다.

국민경제에 파급력이 크거나, 전후방 산업연관효과가 큰 대기업에서 인력감축을 하는 구조조정 사례

가 발생할 경우 어떻게 할 것인지 대응태세를 준비하는 것도 중요한 숙제라고 할 수 있다.

코로나 경제위기 진행과정에서 일부 구조적인 위기에 빠진 대기업에서 부도 또는 폐업, 정리해고 등 인원감축을 동반한 구조조정이 추진될 수밖에 없다. 이렇게 사회경제적 영향력이 큰 대기업에서 극단적인 노사갈등 발생 시, 사회정치적인 갈등 쟁점으로 비화돼 노사정 대타협, 경제회생에 치명적인 장애요인이 될 가능성이 있다. 이를 감안하면 이번 코로나

경제위기 극복을 위해서는 불가피하게 인력구조조정을 하는 대기업에 대해서는 노사갈등 사전예방과 조기 갈등 해결을 위한 선제적 대응체제를 구축함으로써 일관된 원칙을 가지고 구조조정 노사갈등 해결을 지원하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다. 이를 위해 노사 상급단체와 정부, 시민단체가 참여하는 노사민정 중재기구를 가동하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 고영선 외(2007), 『경제위기 10년: 평가와 과제』, 한국개발연구원.
- 관계부처 합동(2020), 「일자리 위기극복을 위한 고용 및 기업안정대책(2020.4.22)」.
- 글로벌 금융위기 극복백서 편찬위원회(2012), 『글로벌 금융위기와 한국의 정책대응』, 한국개발연구원.
- 김대일(2007), 「외환위기 이후 노동시장의 변화와 시사점」, 『경제학연구』 55(4), 한국경제학회.
- 김영수(2020), 『코로나 이후 한국 경제와 산업 어디로 가나』, 산업연구원.
- 김준(2012), 「외환위기를 전후한 경제질서의 변화」, 『질서경제저널』 15(3), pp.21~38.
- _____(2015), 「외환위기와 글로벌 금융위기: 우리나라 노동시장에 미친 영향을 중심으로」, 『질서경제저널』 18(3), pp.65~88.
- 노사정위원회(1998), 「경제위기 극복을 위한 사회협약」.
- _____(2009), 「경제위기 극복을 위한 노사민정 합의문」.
- 윤용중·서재만(2010), 「외환위기 이후 일자리 정책의 성과와 과제」, 『일자리 정책연구 1호』, 국회예산정책처.
- 이은석(2011), 「기업구조조정의 거시경제적 효과」, 『조사통계월보』 2011.7월호, 한국은행.
- 최영기·이장원(2008), 『87년 이후 20년 노동체제의 평가와 미래구상: 노동 20년 연구시리즈 총괄보고서』, 한국노동연구원.
- 황수경·윤윤규·조성재·전병유·박경로·안주엽(2010), 『경제위기와 고용』, 한국노동연구원.
- 허찬국(2009), 『1997년과 2008년 두 경제위기의 비교』, 한국경제연구원.
- OECD(2018), *OECD Employment Outlook*.

KLI EMPLOYMENT
& LABOR
BRIEF