

이슈분석

# 경제위기 전후 노동시장 유연화(I)

## - 고용 유연성의 추이 -

전병유\*

### I. 문제 제기: 경제위기와 노동시장의 유연화

- 1997년 외환위기를 계기로 하여 노동시장 유연화에 대한 요구와 필요성 증대
  - 외환위기 이후 산업·기업의 구조조정의 원활한 추진을 위한 기업의 과잉설비와 과잉노동력의 해소를 위해 노동시장의 유연화가 요구되었음.
  - 경제의 글로벌화 및 급속한 기술변화에 따라 증대하는 불확실성 및 급속한 환경 변화에 대한 유연한 대응
  - 경직적인 고비용 구조의 해소
- 경제위기를 계기로 노동시장 유연성을 높이기 위한 제도가 도입되었음.
  - 1998년 정리해고와 파견근로제도를 합법화하여 제도적으로 해고를 보장하는 등 기존의 고용보호제도를 부분적으로 완화하였음.
  - 실업 및 노동이동의 증대에 대응하기 위한 각종 고용안정서비스와 제도 등이 도입되고 구축되고 있음.
- 노동시장의 유연화를 제약하는 제도적 요인의 잔존
  - 노동시장의 이중구조적 특성으로 인한 내부자-외부자의 문제와 경직성과 불안정성이 공존하고 있음.
  - 비정규직 확대를 중심으로 하는 노동시장의 유연화에 대한 비판도 제기되고 있음.
  - 비임금 노동비용의 증대. 각종 사회보험부담금 증대로 비임금 노동비용이 증대하

\* 한국노동연구원 연구위원(bycheon@kli.re.kr)

고 있어 노동비용의 가격조절기능이 제약될 가능성이 제기되고 있음.

- 노동시장의 유연화에 대한 노·사의 입장 차이가 좁혀지지 않고 있음.
  - 사용자 쪽에서는 여전히 우리나라의 노동시장이 유연하지 못하여 기업 및 산업 구조조정과 외국인 투자의 장애물로 작용하고 있다고 인식하고 있음.
  - 반면, 노동계 쪽에서는 정리해고제도의 철폐 등을 주장하며 정부가 일방적인 노동시장 유연화 정책을 펴고 있다고 주장하고 있음.
- 본 연구의 목적
  - 경제위기 이후 우리나라에서 노동시장의 유연화가 얼마나 진전되었는지를 통계적인 자료를 통해 검토함으로써 경제위기 전후의 노동시장 유연화 정도를 비교·분석하고자 함.
- 노동시장 유연화를 평가하기 위한 주요 분석과제
  - 경영상의 이유에 근거한 해고(정리해고) 및 고용조정이 얼마나 원활하게 이루어졌는가
  - 다양한 고용형태 및 근무형태가 보장되고 있는가
  - 채용방식에서 학졸자 채용에서 수시경력자 채용으로 얼마나 전환하고 있는가
  - 고용보험, 특히 실업급여가 실업자의 노동시장 진입을 늦추는 요인으로 작용하는가
  - 임금수준이 경기변동에 얼마나 탄력적으로 반응하였는가
  - 임금체계가 성과와 연동되는 정도가 높아졌는가
  - 비임금비용이 임금탄력성을 제약하고 있는가
  - 고용보호제도(EPL) 등 노동시장 유연화를 제약하는 제도적 요인은 얼마나 존재하는가

## II. 고용 유연성의 추이

### 1. 경영상의 이유로 인한 해고

- 구조조정대상 기업들의 대대적인 인력감축
  - 정리해고제도의 법제화에도 불구하고 부차적인 제도적 제약(노조와의 사전협의

등) 때문에 실제로 정리해고가 경영상 필요함에도 불구하고 사용되지 못하고 있다는 주장이 제기되고 있음.

- 외환위기 이후 재벌, 금융, 공공부문, 노동 등 4대부문 개혁이 모두 노동시장 유연화와 관련이 있음. 즉, 30대 대기업집단, 공기업, 금융부문의 구조조정을 위해서 노동시장의 유연화가 요구되었음.
  - 이러한 4대부문 개혁의 대상이 되는 구조조정 기업들(30대 대기업집단, 공기업, 금융업 등)의 고용조정 실적을 볼 경우, 이들 기업에서 1997년 10월 이후 인력감축은 매우 큰 폭으로 이루어졌음.
  - <표 1>에서 볼 때, 1997년 10월 이후 30대 재벌기업, 공기업, 금융업 등 구조조정대상 기업들의 인력현황을 보면, 1997년 10월 종업원수는 156만 1천명에서 2001년 4월 현재 124만 8천명으로 감소. 이는 약 31만 3천명이 줄어든 것으로 인력감축률은 정확하게 20%에 달함. 즉, 외환위기 발생 이후 구조조정대상 기업들에서 3년반 동안 인력이 20% 감축된 것임.
- 고용규모는 줄어들었지만 채용과 이직은 더욱 빈번해지고 있음.
- 구조조정대상 기업들의 경우, 인력의 절대수는 감소하는 반면, 채용과 이직의 절대수는 1998년 10월 이후 오히려 증가
    - 채용률(채용건수/종업원수)과 이직률(이직건수/종업원수)의 합으로 계산되는 노동이동률이 1995년 10월~1996년 10월 19.1%에서 1997년 10월~1998년 10월 간 36%, 1998년 10월~1999년 10월간 54.9%, 1999년 10월~2000년 10월간 48.7% 등으로 크게 높아졌음.
    - 외환위기 이전에는 1년간 채용과 이직의 발생건수가 종업원수의 20% 수준이었던 것이 외환위기 이후에는 40~50% 수준으로 증가한 것으로 볼 수 있음.
  - 이는 외환위기 이후 구조조정대상 기업들의 고용유연성이 크게 증대된 것을 나타내는 지표의 하나라고 생각됨.
- 기업내 공장간 배치전환 등을 통한 고용조정의 증대
- 동일기업 내 사업체간 이동과 기업의 인수합병에 따른 노동이동 등을 나타내는 전직(轉職)은 기업구조조정 과정에서 배치전환을 통한 고용유연성을 높이려는 시도로 볼 수 있음.
    - 이는 전직에 따른 채용비율이 1998년 10월 이전 4~5%대에서 1998년 10월~1999년 10월간 11%, 1998년 10월~1999년 10월간 6.7%로 높아졌음.
    - 우리나라의 주요 기업들은 외환위기를 계기로 하여 배치전환 등을 통해서 기업의 인력구조를 유연하게 조정할 것으로 판단할 수 있음.

<표 1> 주요 기업(30대 재벌, 공기업, 금융업)의 고용조정 추이

(단위:천명, %)

		종업원수 및 채용이직건수 변동							증감률, 채용률, 이직률					
		95.10~ 96.10	96.10~ 97.10	97.10~ 98.10	98.10~ 99.10	99.10~ 00.10	00.10~ 01.04	95.10~ 96.10	96.10~ 97.10	97.10~9 8.10	98.10~ 99.10	99.10~ 00.10	00.10~ 01.04	
종업원수		1,486	1,553	1,561	1,398	1,316	1,292	1,248						
증 감			67	8	-163	-82	-24	-43	4.5	0.5	-10.4	-5.8	-1.9	-6.7
채용건수	학졸 채용		282	234	193	349	309	89	19.0	15.1	12.4	25.0	23.5	13.8
	경력자 채용		138	104	49	50	46	17	9.3	6.7	3.2	3.6	3.5	2.7
	전직 채용		74	67	61	136	174	51	4.9	4.3	3.9	9.7	13.2	7.9
			70	63	83	163	89	21	4.7	4.1	5.3	11.7	6.7	3.3
이직건수	자발적 이직		216	227	369	418	331	135	14.6	14.6	23.6	29.9	25.2	21.0
	비자발적 이직		159	167	186	169	184	65	10.7	10.8	11.9	12.1	14.0	10.1
	이직		6	15	113	133	86	58	0.4	1.0	7.2	9.5	6.5	8.9
	전직		51	44	69	116	62	13	3.5	2.9	4.4	8.3	4.7	1.9

자료: 노동부, 고용보험 DB.

○ 사용자 주도의 대규모의 비자발적 이직이 이루어졌음.

- 지난 1997년 10월 이후 2001년 4월 사이에 발생한 사용자 주도 이직(정리해고, 권고사직, 계약종료) 건수는 주요 기업에서만 171만건에 달함(표 2 참조).
- 외환위기 이후 3년반 동안 종업원 총수의 28%가 이러한 사업주의 적극적인 고용조정 행위에 의해 비자발적으로 이직하였으며, 이 중에서 권고사직(명예퇴직 등)이 15.4%, 계약종료가 8.4%, 정리해고가 4.3% 등을 차지하고 있음.
- 이렇게 경영상의 이유에 의한 비자발적 이직이 이루어진 기업만을 대상으로 해서 계산해 볼 경우 이 비율은 각각 19.6%, 10.7%, 5.5%가 되고, 그 전체 비중도 35.7%가 됨. 이들 기업에서는 지난 3년반 동안 전체 인력의 약 1/3 이상을 구조 조정 한 것으로 판단됨.
- 연평균 비자발적 이직비율이 외환위기 이전에는 1% 미만이었는데, 외환위기 이후 약 7~9% 수준으로 증가하였음.
- 기업형태별로 볼 경우, 우선, 30대 재벌이나 공기업보다는 금융업 부문에서 사업주 주도의 비자발적 이직이 더 큰 비중으로 나타나고 있으며, 특히 정리해고의 경우에도 금융업에서 여타 부문에 비해 두 배 가량 높은 비중을 차지하고 있고, 권고사직의 경우에도 금융업 부문이 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있음.
- 이러한 현상은 노동조합이 조직화된 사업체나 그렇지 못한 사업체 마찬가지로 노동조합이 있는 경우에도 사업주 주도의 해고는 관철되고 있는 것으로 생각됨.

<표 2> 경제위기 이후 사업주 주도 이직의 구조(1997년 10월~2001년 4월)

(단위:천명, %)

		사업주 주도 이직건수						비율(전체기업 기준)				비율(해고실시기업 기준)			
		종업원수 1	종업원수 2	사업주 주도해고	정리 해고	권고 사직	계약 종료	사업주 주도해고	정리 해고	권고 사직	계약 종료	사업주 주도해고	정리 해고	권고 사직	계약 종료
전 체		6,122	4,813	1,719	263	943	513	28.1	4.3	15.4	8.4	35.7	5.5	19.6	10.7
성 별	남 성	4,279	3,463	1,129	176	628	324	26.4	4.1	14.7	7.6	32.6	5.1	18.1	9.4
	여 성	1,843	1,350	590	86	315	189	32.0	4.7	17.1	10.3	43.7	6.4	23.3	14.0
기 업 형태별	30대 재벌	702	698	161	11	110	41	23.0	1.6	15.7	5.8	23.1	1.6	15.8	5.8
	공기업	223	222	55	3	30	22	24.5	1.2	13.3	10.0	24.6	1.2	13.4	10.0
	금융업	391	370	129	12	75	41	32.9	3.2	19.1	10.6	34.7	3.4	20.2	11.2
	벤처기업	208	179	58	10	32	16	27.7	4.6	15.4	7.8	32.2	5.3	17.8	9.0
노 동 조 합	조 직	1,561	1,477	333	38	207	88	21.3	2.4	13.3	5.6	22.5	2.5	14.0	6.0
	미조직	4,560	3,335	1,386	225	736	425	30.4	4.9	16.1	9.3	41.6	6.7	22.1	12.8
기 업체 규모	30인 미만	2,235	1,154	576	110	357	109	25.8	4.9	16.0	4.9	49.9	9.5	30.9	9.4
	30~99인	839	725	254	57	135	62	30.2	6.8	16.1	7.3	35.0	7.8	18.6	8.5
	100~299인	801	732	208	37	106	65	25.9	4.7	13.2	8.1	28.4	5.1	14.5	8.8
	300~499인	268	255	73	12	39	23	27.4	4.4	14.4	8.6	28.8	4.7	15.1	9.0
	500인 이상	1,979	1,947	609	46	307	255	30.7	2.3	15.5	12.9	31.3	2.4	15.8	13.1
산 업	경공업	779	606	177	41	118	19	22.8	5.2	15.1	2.4	29.3	6.7	19.4	3.1
	중화학공업	1,699	1,428	345	66	244	35	20.3	3.9	14.4	2.0	24.1	4.6	17.1	2.4
	건설업	538	381	321	35	113	173	59.6	6.6	20.9	32.1	84.1	9.3	29.5	45.3
	금융업	392	370	129	12	75	41	32.9	3.2	19.1	10.6	34.7	3.4	20.2	11.2
	사업서비스업	752	631	359	48	153	158	47.7	6.4	20.3	21.0	56.8	7.6	24.2	25.0
	IT제조업	299	255	55	11	37	7	18.4	3.6	12.4	2.4	21.6	4.2	14.6	2.9
	IT서비스업	219	198	108	7	41	60	49.5	3.2	18.9	27.4	54.7	3.6	20.9	30.3
	기타서비스업	1,514	912	206	41	156	9	13.6	2.7	10.3	0.6	22.6	4.5	17.2	1.0

주: '종업원수 1'은 1999년 10월 1일 현재 종업원수 현황이며, '종업원수 2'는 적어도 위에서 적시한 해고범주에 드는 해고를 한 번이라도 한 사업체들의 종업원수를 나타냄. 해고비율은 1999년 10월 현재 종업원수 대비 지난 3년반 동안의 해고발생건수의 비율을 나타냄.

자료: 노동부, 고용보험 DB.

- 비자발적 이직이 많이 이루어진 기업에서 일자리가 줄어들려는 경향은 뚜렷하지 않음.
  - 노동시장의 유연화를 추진할 경우, 단기적으로는 일자리가 줄어들지라도 구조조정된 기업들이 새로운 일자리를 창출함으로써 장기적으로는 일자리가 증가할 수 있음. 이러한 현상이 우리나라의 경우에도 부분적으로 나타나고 있음.
  - <표 3>을 보면, 1997년 10월 이후 3년반 동안 비자발적 이직비율이 50%를 넘는 기업들의 고용성과가 여타 기업들에 비해서 그리 낮지 않음.
    - 50~100%의 비자발적 이직비율을 나타낸 기업(1997년 10월 종업원수의 50~100%의 비자발적 이직비율 기업을 나타낸 기업)의 고용지수(1997년 10월을 100으로 할 경우 2001년 4월의 고용수준)는 97.7로 여타 부문에 비해서 그리 낮지 않고, 100~200%의 비자발적 이직비율 기업의 경우, 고용지수가 125.1

<표 3> 기업별 비자발적 이직비율과 고용 증가율

비자발적 이직비율	사업체수	고용지수 1	고용지수 2
전 체	25,130	107.3	97.2
1% 이하	4,082	118.6	107.2
1~10%	8,055	107.0	102.0
10~20%	4,960	103.0	92.4
20~30%	3,059	97.5	88.4
30~50%	2,819	94.6	85.1
50~100%	1,766	112.3	97.7
100~200%	389	198.3	125.1

주 : 1) 비자발적 이직비율=(1997년 10월~2001년 4월 사이의 비자발적 이직자수)/1997년 10월 고용수준×100

2) 고용지수=1997년 10월 종업원수를 100으로 할 때 2001년 4월의 종업원수 지수.

고용지수 1=기업체 기준 평균지수

고용지수 2=사업체의 종업원수를 가중치로 하는 고용지수

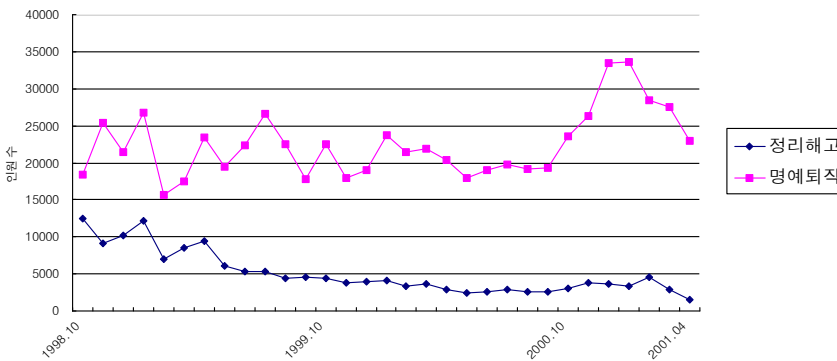
자료 : 노동부, 고용보험 DB.

에 달함.

○ 정리해고보다는 명예퇴직을 활용한 고용조정 관행

- 이는 정리해고의 요건이 엄격하기 때문에 정리해고보다는 명예퇴직 형식의 고용조정이 많이 이루어지고 있기 때문인 것으로 판단됨.

[그림 1] 정리해고와 명예퇴직 월별 추이



자료 : 노동부, 고용보험 DB.

## 2. 임시·일용직 활용의 증가와 다양한 근로형태의 도입

- 경제위기 이후 임시·일용직의 비중이 지속적으로 증가하고 있음.
  - － 경제위기 이후 상용직에 비해 임시·일용 및 계약직 등에 대한 고용보호가 상대적으로 약했고, 경제의 불확실성이 지속되면서 기업들이 저비용으로 활용할 수 있는 임시직에 대한 수요가 크게 증가한 것으로 나타나고 있음.
  - 다만, 최근 들어 임시·일용직화의 추세가 많이 약화되고 있음.
- 파견근로의 증가
  - － 파견근로는 1998년 합법화되기 이전부터 지속적으로 확대되었음.
  - － 인력공급업체는 1994년 12월 31일 현재 961개 업체 1만9천명 수준에서 1999년 12월 31일 현재 1,529개 업체 5만5천명 수준으로 증가하였음. 그러나, 이 수치는 파견업체에 등록되어 있는 종사자만을 파악하고 있기 때문에 실제 파견근로자수는 이보다 더 클 것으로 생각됨(표 4 참조).
  - － 2000년 경제활동인구조사 부가조사에 따르면, 파견근로자수는 13만 6천명, 용역근로자수는 30만 8천명에 달하는 것으로 조사되었음.

<표 4> 파견업체와 파견업체종사자수 추이

(단위: 업체수, 명)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
파견업체수	961	1,199	1,472	1,619	1,642	1,529
파견근로자수	19,207	23,414	35,590	37,356	44,652	55,494

주: 1) 표준산업분류에서 인력공급업으로 분류되는 5자리 구분류 74911(인력공급업), 신분류 75121의 사업체와 근로자수를 계산한 것임.

2) 노동부가 2000년 현재 파악하고 있는 파견사업체는 1,357개로 위의 표보다 적은 것으로 나타나고 있음. 이는 아주 영세한 사업체가 파악되지 않고 있기 때문으로 보임.

자료: 통계청, 『전국사업체기초통계조사』, 각년도.

## 3. 단기근속형 인력구조

- 외국과 비교해 볼 때, 우리나라가 장기근속형 인력구조를 가지고 있지 않음.
  - － 우리나라의 경우 평균 근속년수와 1년 미만 근속자의 비중으로 볼 때, 종신고용형 또는 장기고용형의 인력구조를 가지고 있다고 판단하기 어려움.
  - － 한국의 경우, 노동부의 「임금구조기본조사」에 따르면, 2000년 5인 이상 사업체

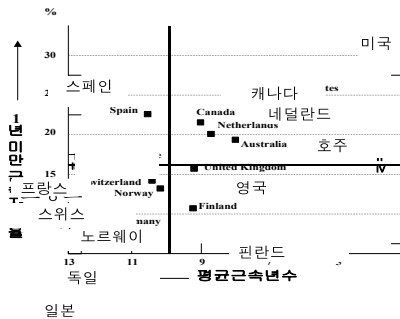
의 경우, 평균 근속년수 6.4년에 1년 미만 근속자 비중이 19.5%(2000년, 5인 이상 사업체)로서 [그림 2]에서 미국보다도 약간 오른 쪽 아래에 위치하게 됨. 이 그림에서 보듯이 원점에 가까울수록 장기근속형 인력구조를 가지고 있다고 볼 때, 우리나라의 경우, 여타 국가들에 비해서 장기근속형 인력구조를 가지고 있다고 보기 어려움.

※ 우리나라의 1999년 평균 근속년수는 5.4년, 1년 미만 근속자 비중은 18.8%임.

- 우리나라의 취업구조가 임시직과 일용직의 비중이 커져 근속년수가 짧아졌다는 주장이 있으나, 노동부의 「임금구조기본조사」가 주로 상용직을 중심으로 조사가 이루어진다는 점을 고려해 볼 때, 근속년수의 단기화가 반드시 임시직·일용직의 비중증가에만 기인한다고 볼 수는 없음.

※ 우리나라의 근속년수가 짧은 것은 상대적으로 저연령층의 비중이 높고, 군복무 등으로 진입연령이 높으며, 경제사회구조의 역동적인 변화에 따라 사업체의 생성 및 소멸이 크게 이루어짐에 따라 전체적으로 평균 근속년수가 짧게 계산되는 것으로 판단됨.

[그림 2] 1년 미만 근속자와 평균 근속년수의 국제비교표

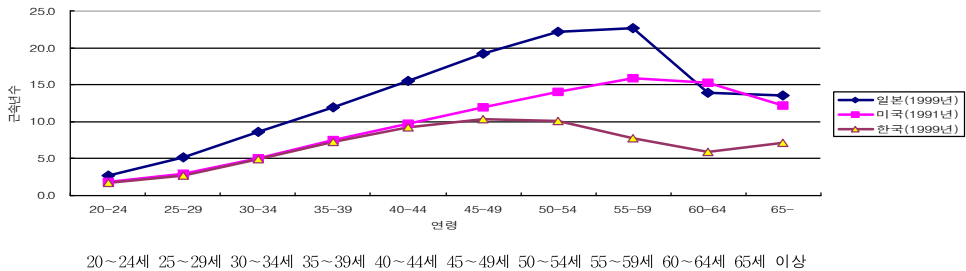


자료: OECD(1993).

- 미국, 일본과 비교할 때, 연령-근속곡선이 덜 가파름.
  - [그림 3]에서 볼 때 일본의 경우, 연령이 50대가 되면 평균 근속년수가 20년을 넘어서고, 미국의 경우에도 15년을 넘어서는데, 우리의 경우 이미 40대에 10년을 간신히 넘기고 50대에는 10년 이하로 떨어짐.



[그림 3] 연령-근속곡선의 한국, 미국, 일본 비교(전산업, 남자)



자료: 한국: 노동부, 임금구조기본조사.  
 일본: 노동성, 임금센서스.  
 미국: OECD(1993).

○ 장기근속자의 비중도 미국보다도 낮음.

- 15년 이상 장기근속자의 비중이 미국의 경우 18.5%에 달하지만, 우리나라의 경우 12.5%에 불과함.
- 반면, 1년 미만 근속자의 비율은 한국이 34.1%인 반면, 미국은 21.7%에 불과함.

※ <표 5>와 [그림 3]은 조사대상근로자의 범위가 달라 근속년수 분포가 다름. [그림 3]은 5인 이상 사업체를 조사하는 노동부의 「임금구조기본조사」 자료에 기초한 것이고, <표 5>는 전체 근로자를 포괄하는 통계청의 「경제활동인구조사」 자료에 기초한 것임.

<표 5> 한국과 미국의 근속관련 지표 비교

		평균 근속년수 (년)	1년 미만 근속자 비율(%)	3년 미만 근속자 비율(%)	15년 이상 근속자 비율(%)
한 국	남자 1	5.15	34.1	54.7	12.5
	남자 2	6.40	28.4	45.7	16.3
	여자	2.37	46.6	73.0	3.0
미 국	남자 1	7.16	21.7	38.8	18.5
	남자 2	9.14	13.8	27.0	25.2
	여자	6.08	24.5	42.9	14.0

주: '남자 1' 및 '여자'는 비농 전산업의 전체 임금근로자를 대상으로 본 것이며, '남자 2'는 남성 중 30세 이상을 대상으로 본 것임.

자료: 통계청의 2001년 「경제활동인구조사 부가조사」(이하 「경활」 및 「경활 부가조사」로 약칭) 원자료 및 미국 Bureau of Census의 2000년 2월 Current Population Survey(이하 'CPS'로 약칭) 원자료임(정이환, 2002, 미발표 초고, 「한국은 장기근속과 연공임금의 나라인가: 미국과의 비교」에서 재인용).

#### 4. 실업급여와 구직기간

- 고용보험, 특히 실업급여가 지나치게 후하게 지급될 경우, 실업자들이 노동시장에 적극적으로 진입하기보다는 구직활동을 장기화함으로써 실업률을 높일 가능성이 있음.
- 외환위기 이후 고용보험 제도가 크게 확대되면서 실업급여도 본격적으로 지급되기 시작하였음. 그럼에도 아직 우리나라의 경우 실업급여 수급자는 전체 실업자의 10% 수준에 불과함.
- 또한, 실업급여 수급자와 실업급여 미수급자간의 구직기간의 차이도 그렇게 크게 나타나지 않고 있음
  - 1999년 6월 통계청의 「경제활동인구조사」 부가조사를 분석해 보면, 실업급여 수급자의 평균 구직기간은 3.70개월인데 반하여, 미수급자의 구직기간은 3.46월 개월로 나타나고 있음. 수급자의 구직기간이 약간 길지만, 유의미한 차이는 아닌 것으로 판단됨.