

1990년대의 노동시장 변화와 노동시장 정책과제

1997

한국노동연구원

目次

- I. 序論
- II. 産業 및 勞動市場의 構造變化
 - 1. 産業 및 수출품 구조의 변화
 - 2. 노동시장의 구조변화
 - 3. 노동시장의 현황
- III. 構造調整期の 勞動市場政策
 - 1. 적극적 노동시장정책의 변천과정
 - 2. 직업안정
 - 3. 고용조정지원
 - 4. 직업능력개발
 - 5. 고용 및 임금관련제도의 정비
- IV. 要約 및 結論
- 附錄
- 참고문헌

表目次

- <표 II-1> 산업별 취업자 구성비
- <표 II-2> 산업별 고용탄력성
- <표 II-3> 10대 수출품목과 전체 수출에서 차지하는 비중
- <표 II-4> 교육정도별 경제활동인구
- <표 II-5> 한국 및 주요 선진국의 인구구조
- <표 II-6> 4범주별 근로자수 비중 추이
- <표 II-7> 인력부족 상황 및 부족률
- <표 II-8> 실업률 추이
- <표 II-9> 학력별 임금격차
- <표 II-10> 기업규모별 임금격차 추이

- <표 III-1> 선진국의 노동시장정책 경험 평가
- <표 III-2> 우리나라 도시근로자의 구직방법
- <표 III-3> 1993년중 고용조정 실시 유무
- <표 III-4> 고용조정의 방법
- <표 III-5> 향후 1~2년 사이의 고용전망
- <표 III-6> 근로자수가 감소할 것이라고 응답한 경우 근로자수 감소방법
- <표 III-7> 고용자수 및 사업체수의 감소
- <표 III-8> 고용조정사업지원금 지급현황
- <표 III-9> 고용안정지원제도의 활용 가능성
- <표 III-10> 고용조정의 이유
- <표 III-11> 고용조정과정에서 고용보험법에 의한 지원이 가장 절실히 요청되는 것
- <표 III-12> 고용조정 차원의 정리해고 또는 조기퇴직자수
- <표 III-13> 산업별 임금총액에 대한 교육훈련비의 비중
- <표 III-14> 기업규모별 임금총액에 대한 교육훈련비의 비중
- <표 III-15> 연도별 사업내직업훈련 의무대상 사업체의 훈련실시 현황
- <표 III-16> 훈련의무업체가 직업훈련을 실시하면서 직업훈련분담금을 납부하고 있는 이유
- <표 III-17> 훈련의무업체가 직업훈련을 전혀 실시하지 않고 분담금만 납부하는 이유
- <표 III-18> 근로자들의 직무교육·훈련이 어려운 이유에 대한 동의

그림 目次

- [그림 II-1] 취업자수 증가율과 실업률 추이
- [그림 II-2] GDP대비 무역수지 추이
- [그림 II-3] GDP증가율 및 소비자물가 상승률 추이
- [그림 II-4] 실질임금 증가율 추이
- [그림 II-5] 명목임금 증가율과 명목생산성 증가율
- [그림 II-6] 15세 이상 인구와 청년층(15~24세) 인구의 증가율
- [그림 II-7] 제조업 생산직 근로자의 주당 평균근로시간
- [그림 II-8] 생산직 근로자의 상대임금 추이
- [그림 II-9] 여성 및 고령자의 경제활동참가율 추이
- [그림 II-10] 임금비용대비 교육훈련비 비율

I. 序論

우리나라는 1960~70년대까지의 경공업제품 수출 위주에서 1980~90년대에는 중화학공업제품을 수출하면서 지속적 경제성장을 이루어 왔다. 그러나 1990년대에 들어 국제시장에서 저임금에 기초한 후발개도국의 제품들과 경쟁하면서 저생산성 단순조립·가공산업이 경쟁력을 잃어가고 있으며 점차 기술집약적 고부가가치제품 생산체계의로의 구조전환이 요청되고 있다. 우리나라의 경제는 제2차 오일쇼크가 있었던 1979~80년대 초반까지 외부의 충격에 직면해서 심각한 구조조정 압력을 받았지만 당시 임금신축성에 기초하여 신속하게 경쟁력을 회복했던 것으로 판단된다. 그러나 1980년대에 사회간접자본 투자가 미흡하여 물류비가 급속히 증대하고 1987년 이래 임금이 급격히 상승함으로써 1990년대에 국제시장에서의 수출경쟁력이 약화되고 있고 노동시장이 새로운 구조조정의 압력을 받고 있다.

한편으로 기업들이 생산기술 및 조직개편의 압력에 적응해 나가는 과정에서 자동화와 더불어 감량경영·고용조정 등에 따라 고용흡수력이 저하함으로써 근로자의 고용불안 현상이 나타나고 있다. 다른 한편으로 노동력의 고학력화, 고령화, 3D(Difficult, Dirty & Dangerous)업무 기피 경향으로 인하여 단순·저임금 인력의 부족이 심화되고 고학력자의 취업난이 가시화되는 등 인력구조의 불균형 현상이 지속되고 있다.

노동시장의 변화에 따라 1980년대 말 이후 고용관련법의 제·개정이 활발히 이루어졌음에도 불구하고 아직 많은 문제점이 상존하고 있다. 인적자원개발에 있어서는 산업화를 위한 경제개발시기의 정부주도적 정책기조에 기인하는 규제적 요소가 여전히 남아 있고, 고용보험제도와 상충되는 직업훈련기본법의 조항들이 존재한다. 직업안정망이 제대로 정비되지 못하여 직업안정사업과 실업급여지급사업의 유기적 관계가 손상되고 있다.

최근의 고용문제는 성장둔화가 노동시장의 변화를 초래한 측면뿐만 아니라 노동시장 자체의 새로운 구조변화를 반영하고 있으며, 노동시장과 관련된 제도 변화가 노동시장 변화에 맞추어 적절히 변화하지 못한 데에도 기인한다. 우리나라 노동시장의 구조 변화에 대한 정확한 인식과 향후 노동시장 변화에 대한 공감대를 형성하고 그것을 바탕으로 일관된 방향으로 제도 마련이 추진되어야 할 것이다. 또한 노동시장에 영향을 주는 제반 제도를 새로이 정비해야 하며 구조조정기에 파생되는 고용불안요인을 극소화할 수 있는 노동시장정책을 마련해야 할 것이다. 인력정책면에서는 노동력의 질 향상을 통한 산업고도화의 촉진이라는 적극적인 전략을 추구하여야 하며, 노동시장정책면에서는 수요자 중심의 제도 정착을 일관되게 추구해야 할 것이다. 또한 실업자 및 잠재인력의 노동시장 접근성을 촉진하는 제도들을 정비해야 할 것이다.

구조조정기 노동시장정책의 역할은 기업으로 하여금 고용조정을 원활히 할 수 있도록 하고, 근로자들로 하여금 급변하는 기술 및 산업구조에 신속하게 적응할 수 있도록 하는 것, 그리고 실업상태에 놓인 근로자들에게 실업급여제공과 함께 적절한 직업정보와 상담 등의 서비스를 제공하는 것 등으로 요약할 수 있다. 이렇게 정의된 노동시장정책 영역은 상당부분 고용보험사업과 관련된다. 이러한 노동시장정책의 역할 규정은 임금과 고용의 유연성에 영향을 미치는 정책으로서보다는 그것이 주어진 상태에서 산업구조 조정과정에서 불가피하게 파생되는 현상들을 최소화하고 산업구조 조정을 원활히 해주는 정책으로서 노동시장정책을 바라보는 데 기초한다. 그러나 고용 및 임금의 유연성 확보를 위한 노동시장정책의 중요성과 고용신축성 및 고용안정을 적절히 도모하는 노동시장정책의 중요성이 간과되어서는 안 될 것이다.

본고는 구조조정기에 요청되는 노동시장정책의 방향을 정리한다. 제Ⅱ장에서는 현재의 산업구조 변화 및 우리나라 노동시장의 구조 변화 배경과 특징, 그리고 노동시장의 현황을 간략하게 살펴보고, 제Ⅲ장에서는 우리나라의 적극적 노동시장정책의 변천과정을 간략히 서술하고, 직업안정, 고용조정지원, 직업능력개발, 고용 및 임금관련제도 정비로 나누어 노동시장정책의 방향을 제시하였으며, 제Ⅳ장에서는 요약 및 결론을 제시하였다.

II. 産業 및 勞動市場의 構造變化

먼저 구조조정기의 노동시장정책의 방향을 논하기에 앞서 본장에서는 1990년대 산업구조 변화의 특징을 간략히 요약하고 우리나라 노동시장의 구조와 변화추이를 간략히 살펴보기로 한다.

1. 산업 및 수출품 구조의 변화

<표 II-1> 산업별 취업자 구성비

(단위 : 천명, %)

	1980	1985	1988	1989	1993	1994	1995
전체	13,684	14,970	16,871	17,561	19,253	19,837	20,378
농림어업	4,654 (34.0)	3,733 (24.9)	3,484 (20.7)	3,438 (19.6)	2,828 (14.7)	2,699 (13.6)	2,541 (12.5)
광공업	3,079 (22.5)	3,659 (24.4)	4,807 (28.5)	4,973 (28.3)	4,704 (24.4)	4,735 (23.9)	4,800 (23.6)
제조업	2,955 (21.6)	3,504 (23.4)	4,667 (27.7)	4,882 (27.8)	4,652 (24.2)	4,695 (23.7)	4,773 (23.4)
경공업(증가율)	-1.5	2.6	0.5	-3.0	-2.3	0.5*	-2.6*
중공업(증가율)	-6.5	5.9	7.8	1.5	1.1	1.4*	6.3*
SOC 및 기타서비스	5,951 (43.5)	7,578 (50.6)	8,580 (50.9)	9,150 (52.1)	11,721 (60.9)	12,403 (62.5)	13,037 (64.0)

주 : 1) 경공업은 국제표준산업분류(ISIC)의 31, 32, 33, 34, 355, 36, 39, 중화학공업은 35(355 제외), 37, 39도 분류하였음.
 2) *표는 통계청, 『1996년 3/4분기 고용동향』에 의한 수치로서 1980~93년간에 대해서 적용한 1)의 수치와 기준이 다를 수 있음.
 자료 : 한국노동연구원, 『KLI db』, 제3.61판, 1996.
 통계청, 『1996년 3/4분기 고용동향』, 1996.
 OECD, STAN Database, 1995.

우리나라 제1차산업부문의 취업비중은 1980년에 34.0%로서 전체 취업자수의 3분의 1 이상을 차지하는 높은 수준이었으나 1995년에는 12.5%로 크게 감소하였다. 제조업부문의 고용비중은 1980년에 21.6%이었던 것이 지속적으로 증가하여 1990년에는 27.2%에 이르렀으나 그 후 완만하게 감소하여 1995년에는 23.5%로 5년간 3.7%포인트 감소하였다. 한편 사회간접자본 및 기타서비스업의 취업자 증가율은 1990~95년간 연평균 5.7% 이상의 성장률을 기록하여 1980년도에 43.5%이던 동부문 취업자 비중이 1995년에는 64.0%로 20.5%포인트 증가하였으며 1990~95년간에만 19.5%포인트가 증가하였다.

1990년대에 들어서 1991년을 제외하고는 제조업 취업자의 절대수 자체가 지속적으로 감소하고 있다. 제조업 내에서도 제조업 경기의 양극화 현상으로 경공업부문과 중공업부문간에 상반된 움직임을 보이고 있다. 1980~81년간의 구조조정기를 제외하면 제조업 내 중공업부문의 고용비중은 증가하고 있는 반면, 경공업부문의 고용은 1989년 이래 지속적으로 감소하고 있다(표 II-1 참조). 경공업부문 취업자 감소율은 1993년도와 1995년도에 각각 -2.3%와 -2.6%, 그리고 1996년도에는 3/4분기까지 감소율을 연평균으로 환산할 때 -5.1%에 이르는 등 1990년대에 들어 매우 급속한 구조전환 양상을 띠고 있다.1)

제조업부문 GDP 1% 변화당 취업자수 변화율로 측정된 고용탄력성은 1980~85년 기간에는 0.33, 1985~90년간에는 0.54, 1990~95년간에는 -0.07로서 1990년대에는 제조업 생산의 성장에도 불구하고 고용은 오히려 감소하고 있어 생산체계의 조정이 이루어지고 있음을 암시한다(표 II-2). 선진국에서 1980~90년대에 일자리 창출 없는 성장(jobless growth)이 이루어진 것처럼 1990년대의 우리나라 제조업이 그와 유사한 현상을 보이고 있다.²⁾ 1980년대 후반에 여타 부문의 고용탄력성보다도 제조업부문의 그것이

<표 II-2> 산업별 고용탄력성

	전산업	농림어업	광공업	제조업	SOC 및 기타서비스업
1980~85	0.21	-0.74	0.35	0.33	0.50
1985~90	0.37	-13.24	0.52	0.54	0.46
1990~95	0.12	-3.16	-0.10	-0.07	0.66

주 : 고용탄력성은 $\ln(\text{취업자수}) / \ln(\text{불변 rm GDP})$ 로 계산.
 자료 : 한국노동연구원, 「KLI db」, 제3.61판, 1996.
 한국은행, 「국민계정」, 1996.

더 높았던 점을 감안하면 이는 매우 주목할 만한 변화이다. 1980년대 후반 제조업부문이 확장이 매우 노동집약적인 방법으로 이루어졌다는 사실과 함께 1990년대의 산업구조의 조정은 극심한 고용조정을 수반하고 있음을 암시한다.

개별 산업부문의 고용구조를 중심으로 1990년대의 산업구조 조정 추이를 살펴보면 산업구조 고도화의 방향으로 진행되고 있다고 판단된다. 경공업과 단순조립금속제품의 고용은 감소한 반면, 화학 및 기초금속, 일반기계, 전기전자장비, 운송장비, 광학·의료·제어계측장비부문의 고용은 1990년대에도 증가세를 보이고 있기 때문이다.³⁾ 수출품목도 1970년대에는 섬유, 합판 등의 경공업제품에서 1980년대에는 철강, 조선 등의 중공업제품으로 그 비중이 이동해 왔으며, 1990년대에는 자동차, 선박, 석유화학 등의 중화학제품과 더불어 반도체, 컴퓨터, 영상기기 등의 정보통신부품 및 기기의 비중이 높아지고 있다(표 II-3 참조)

그러나 1990년대의 산업구조 변화는 전체적으로 제조업이 확대되는 과정에서의 변화가 아니라 축소과정을 수반하면서 산업구조 고도화가 이루어진다는 점에서 1970~80년대의 그것과 구별된다. 1980년대 후반의 제조업 팽창이 노동집약적이었음을 고려할 때 향후 제조업의 산업구조 고도화는 상당한 노동력 방출을 수반할 것이다. 제조업부문에서 아직 생산성이 낮은 중소제조업부문의 비중이 광범위하고, 국제적 경쟁 격화, 국내의 고비용 구조, 기술변화 등

<표 II-3> 10대 수출품목과 전체 수출에서 차지하는 비중

(단위: %)

	1961		1970		1980		1990		1996	
	품 목	비중	품 목	비중	품 목	비중	품 목	비중	품 목	비중
1	철광석	13.0	섬유류	40.8	의류	15.9	의류	11.7	반도체	14.1
2	중석	12.6	합판	11.0	철강관	4.1	반도체	7.0	자동차	7.7
3	생사	6.7	가발	10.8	선박	3.5	혁화	4.6	선박	5.4
4	무연탄	5.8	철광석	5.9	인조직물	3.2	선박	4.3	금속광	4.3
5	오징어	5.5	전자제품	3.5	음향기기	2.8	영상기기	4.1	석유화학	4.2
6	활선어	4.5	과자제품	2.3	타이어-튜브	2.7	철강관	3.8	인조직물	4.2
7	흑연	4.2	신발	2.1	목재류	2.7	인조직물	3.6	컴퓨터	3.8
8	합판	3.3	연초-동제품	1.6	잡제품	2.6	컴퓨터	3.3	의류	3.1
9	미곡	3.3	철강제품	1.5	반도체	2.5	음향기기	3.0	철강관	2.8
10	돈모	3.0	금속제품	1.5	영상기기	2.4	자동차	3.0	영상기기	2.7
	기타	38.1	기타	19.0	기타	57.6	기타	51.6	기타	47.7

주 : 1996년은 10월 기준.
 자료 : 무역협회.

의 영향으로 국내 기업의 해외투자가 활발히 이루어질 전망이다. 또한 제3차 산업의 정보산업이랄 수 있는 유통·금융부문의 경쟁력은 취약하다. 이를 고려할 때 향후 진행되는 산업구조 조정 및 고도화 과정은 제조업뿐만 아니라 서비스업부문에서도 상당한 고용조정을 수반할 것으로 예상된다.

주석 1) 제조업 내 중화학공업 생산비중은 1980년도에 53.6%에 불과했던 반면, 1990년에는 65.9%로 증가하였고, 다시 1995년에는 76.1%로 증가했다. 다시 말하면 경공업 생산비중은 1980~90년의 10년 동안에 12.3% 감소한 반면, 1990~95년의 5년 사이에는 10.2%나 감소했다.

주석 2) OECD(1994)참조.

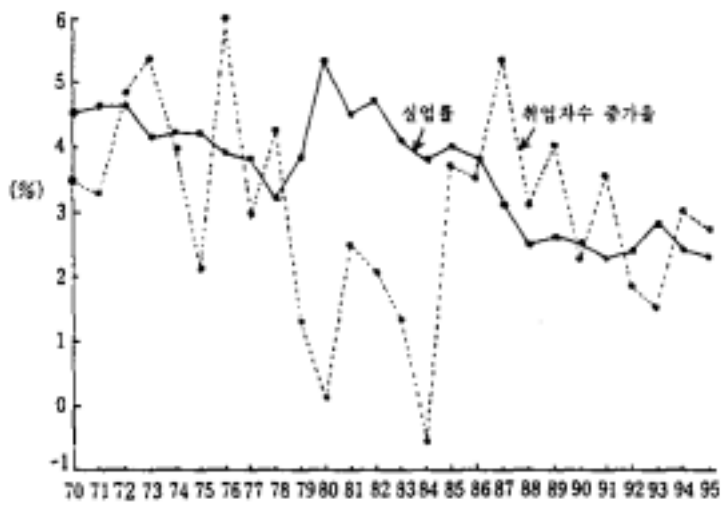
주석 3) 부록의 [그림 A-1]~[그림 A-7] 참조.

2. 노동시장의 구조변화

중화학공업부문의 부실기업 문제가 심각하게 대두되었던 데에서 짐작할 수 있듯이 우리나라의 노동시장은 제2차 오일쇼크가 있었던 1979~80년대 초반까지 심각한 구조조정 압력을 받았다. 그러나 당시 우리나라 노동시장은 외부의 충격에 직면해서 상당히 신축적으로 기능하였다.

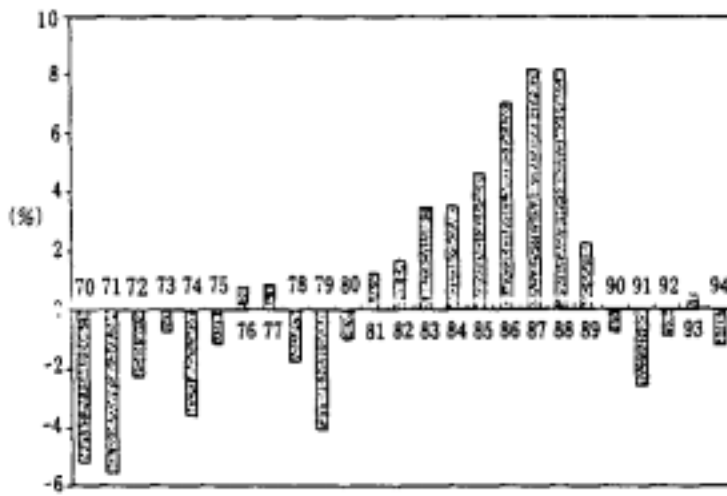
비록 취업자수 증가율이 현저하게 둔화하였지만 실업률은 1980년에 5.3%에 지나지 않았고 그 이후 1987년까지 현저한 감소 기조를 보였으며 취업자수 증가율이 1987년에는 5.3%로서 오일쇼크 이전 수준을 능가할 정도로 회복하였다(그림 II-1 참조). 오일쇼크에 대한 각국의 적응력 차이가 상대적으로 우리나라 교역재부문의 경쟁력을 증진시켜 GDP대비 무역수지는 오일쇼크 이후에 오히려 호전되었다(그림 II-2 참조).

[그림 II-1] 취업자수 증가율과 실업률 추이



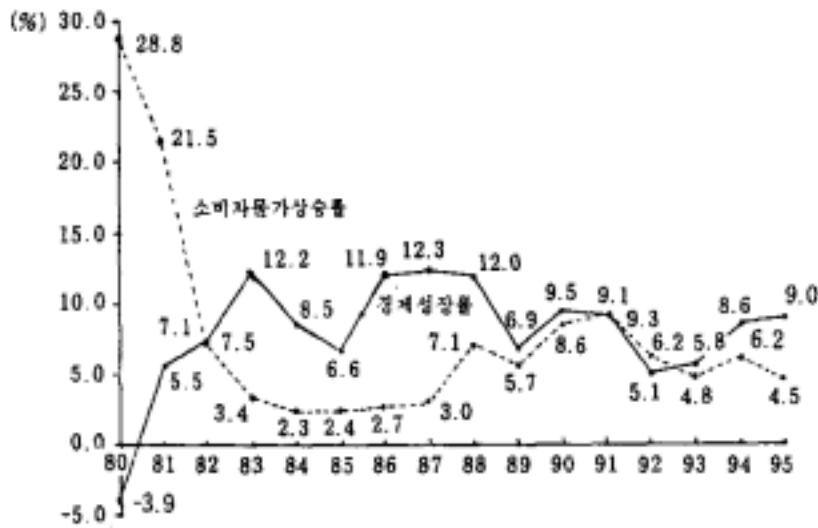
자료 : 한국노동연구원, 『KLI db』, 제3.61판, 1996.

[그림 II-2] GDP대비 무역수지 추이



자료 : 한국은행.

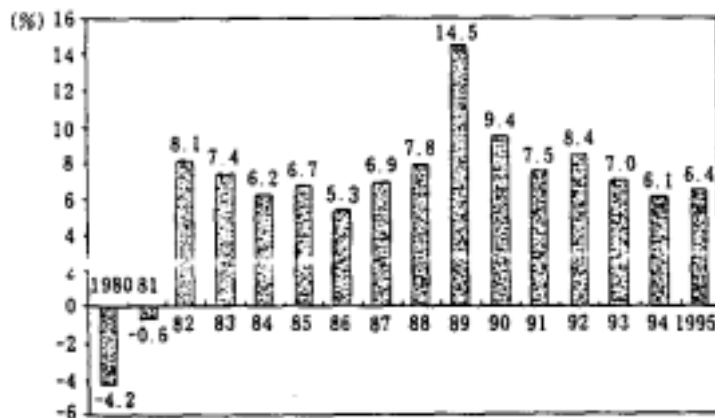
[그림 II-3] GDP 증가율 및 소비자물가 상승률 추이



자료 : 한국노동연구원, 『KLI 노동통계』, 1996.

여기에는 경제활동증가율이 낮아졌던 점과 함께 임금의 신축성이 크게 기여한 것으로 판단된다. 제2차 오일쇼크 이후 성장이 급격히 둔화되고 물가가 급등하여 임금조정이 매우 큰 관건이었음에도 불구하고 1980년대 전반의 임금증가율은 1970년대 후반보다 훨씬 낮은 수준에서 유지되었고 1979~81년 간에는 오히려 하락하였다(그림 II-4 참조).

[그림 II-4] 실질임금 증가율 추이

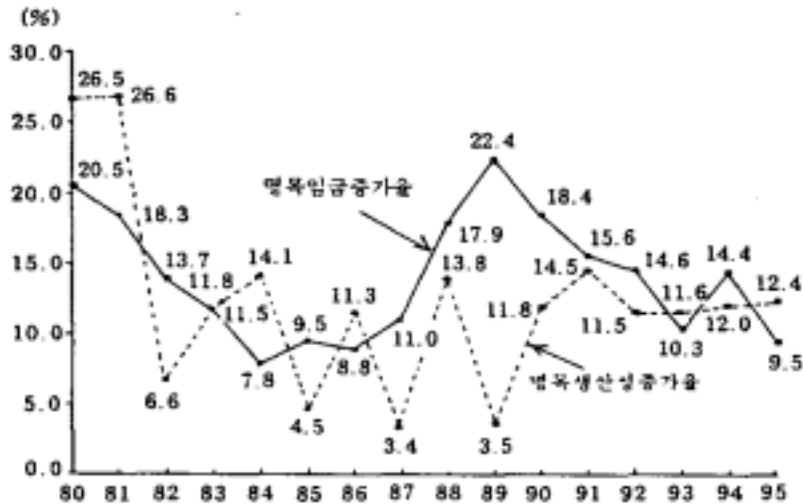


자료 : 한국노동연구원, 『KLI 노동통계』, 1996.

반면 노동생산성은 높은 증가율을 유지하여 산업의 경쟁력을 회복하는 데 기여하였다(그림 II-5). 1980년과 1981년에는 제조업부문의 고용이 감소하였지만 이러한 임금의 신축성에 힘입어 저임금의 서비스업부문의 고용이 급속히 팽창하면서 상당부분 고용을 흡수하였다.

1980년대 후반 들어서 우리나라 노동시장은 임금유연성을 통한 신축성 확보가 한계에 직면하고 있는 것처럼 보인다. 1987년 이후 임금증가율이 현저하게 높아졌기 때문이다. 1979~87년간에 실질임금은 4.5%의 증가율을 보인 반면, 1987~95년간에는 8.4%의 증가율을 보였다. 1987~92간에는 제조업부문의 실질임금 증가율이 제조업부문의 국민경제생산성 증가율을 줄곧 능가하여 증가했다(그림 II-5)

[그림 II-5] 명목임금 증가율과 명목생산성 증가율



주 : 명목임금은 상용근로자 10인 이상 제조업부문 사업체의 근로자 1인당 월평균임금총액이며, 명목생산성은 제조업부문 전체 취업자 1인당 정상 GDP 생산액임.
 자료 : 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각년도.
 통계청, 『지난 30년간의 고용사정의 변화』, 1994.
 『경제활동인구연보』, 각년도.
 한국은행, 『국민계정』, 각년도.

임금상승의 배경으로는 먼저 노조의 협상권 증대를 들 수 있다. 6·29 선언을 계기로 한 사회의 전반적 민주화는 노동조합 조직률의 증가뿐만 아니라 임금협상에 있어 노조의 교섭력을 현저하게 증가시켰다.

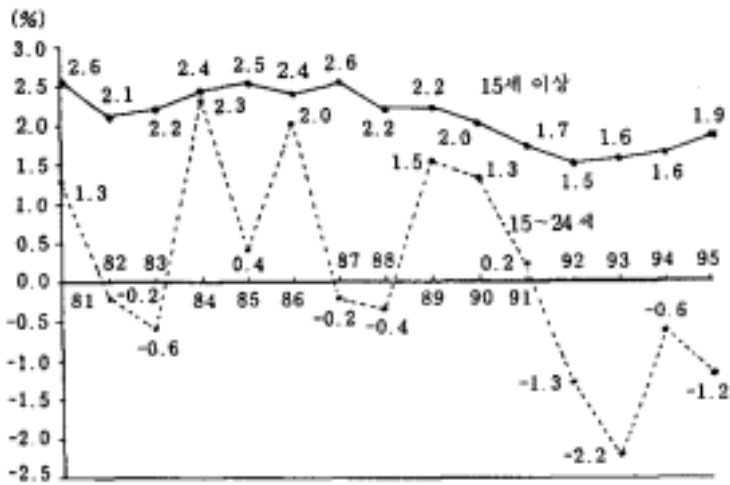
둘째로 노동시장의 신규 노동공급이 현저하게 감소하였다. 베이비붐 세대의 노동시장 진입이 완료됨에 따라 15세 이상 인구의 증가율이 1970년대 후반에 지속적으로 감소되었으나, 1980~87년간에는 2.4% 수준에서 유지되었던 반면 1990년대에 들어서는 1.7% 수준으로 감소하였다. 특히 15~24세의 청년층 인구의 증가율은 1980~87년간에 0.7% 수준이다가 1990년대에 들어와서는 1993년도에는 -2.2%까지 감소하는 등 줄곧 마이너스를 기록하고 있다(그림 II-6 참조). 이러한 인구증가율 감소는 1987년 이후의 주당 근로시간이 급격히 감소한 점과 함께 노동시장에 노동력 공급부족 압박을 가하였다(그림 II-7 참조).

임금상승의 세 번째 요인으로는 노동력의 고학력화와 인문화, 그리고 생활수준 향상에 따른 3D직종 기피가 일반화됨으로써 생산직의 구인난이 심해지고 생산직 근로자의 임금이 현저하게 증가한 점을 들 수 있다. 전체 근로자의 임금을 100.0으로 보았을 때 생산직 근로자의 임금은 1980~85년간에는 79 안팎에 머물렀으나 1988년에는 84.0, 1990년에는 85.7, 다시 1992년에는 87.0을 기록하여 생산직과 사무관리직간의 상대적 임금격차가 현저하게 줄어들었다(그림 II-8

참조).

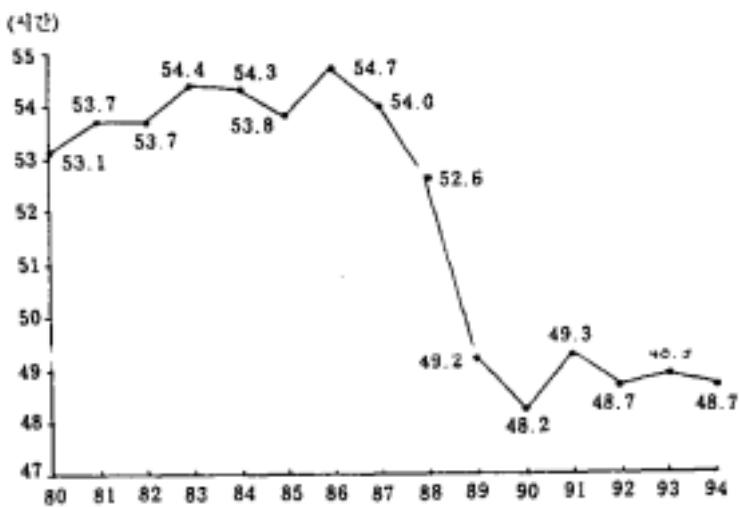
경제개발계획이 추진된 이래 지속적으로 증가하던 우리나라 제조업부문 취업자 비중은 1989년에 27.8%로 정점에 다다른 이래 지속적으로 감소하여 1995년에는 23.4% 수준이었다. 1989년 이래 제조업부문의 취업자수는 정체내지 감소를 기조로 하여 제조업제품, 특히 수출 수요의 변동에 따라 단기적 진동을 나타내는 것으로 보인다.¹⁾ 따라서 1994~95년의 호황에도 불구하고 1990~95년간의 제조업부문 취업자 연평균 증가율은 -0.4%로서 감소 경향을 보이고 있다. 이는 우리나라 고용 증가의 견인차로서의 제조업부문의

[그림 II-6] 15세 이상 인구와 청년층(15~24세) 인구의 증가율



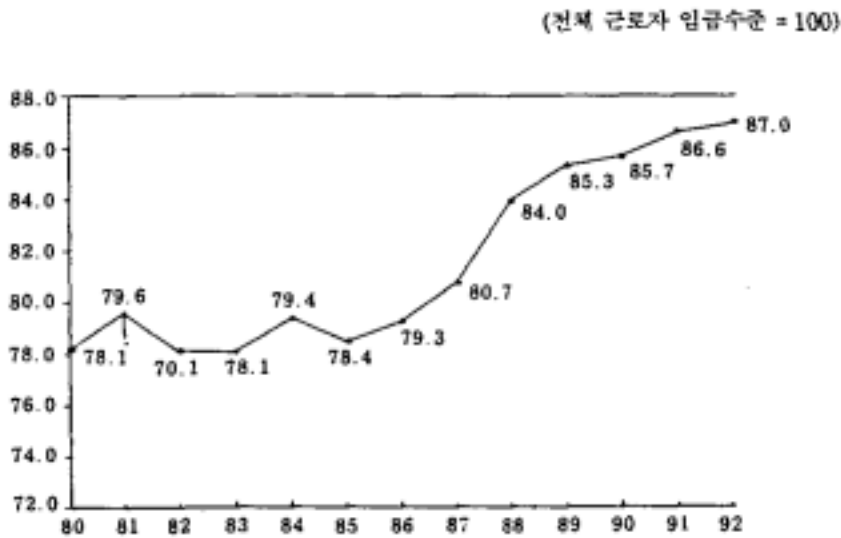
자료 : 통계청, 『지난 30년간 고용사정의 변화』, 1994.
 ——— 『경제활동인구연보』, 각년도.

[그림 II-7] 제조업 생산직 근로자의 주당 평균근로시간



자료 : 한국노동연구원, 『KLI 노동통계』, 1996.

[그림 II-8] 생산직 근로자의 상대임금 추이



자료 : 한국노동연구원, 『KLI 노동통계』, 1996.

역할이 소진되었음을 의미한다.²⁾

이러한 제조업부문의 고용 감소는 1980년대 후반을 기점으로 한 노동시장 구조변화의 한 단면을 나타낸다. 즉 신축적 임금 변화를 중심으로 한 노동시장의 팽창이 한계에 도달하였음을 짐작하게 한다. 요컨대 1970년대와 1980년대 초에는 오일쇼크 등 외적 요인으로 인플레이션이 급격히 증가할 때 이것이 임금에 상당부분 전가됨으로써 노동시장이 어느 정도 유연성을 확보하였으나, 1987년 이후 임금수준이 현저히 증가하게 되고 국제시장에서 비교우위를 지니고 있던 우리나라 노동집약적 상품의 경쟁력이 위협받게 되었다. 이는 한편으로 기업의 고용조정 필요로서 대두하기도 하고, 다른 한편으로는 저생산성을 지닌 중소기업에서 저임금 생산직의 인력부족 현상으로 나타나고 있다.³⁾ 과거에는 신축적인 임금 변화를 바탕으로 고용 증가와 노동시장의 변화가 경제성장과 함께 빠르게 증가하는 제조업부문의 노동수요에 의해 주도되었지만 최근에는 노동시장의 압력이 산업구조 조정을 촉진하는 측면이 강하다.

주석 1) 제조업부문의 취업자 절대수 추이를 보면 경제활동인구를 기준으로 할 경우 1991년에 499만명으로 정점에 달했지만, 5인 이상 사업체를 기준으로 하는 제조업의 종업원수는 1988년에 312만명으로 최고 수준이었다.

주석 2) 1964~93년간 우리나라의 전체 취업자수가 연평균 3.2%의 증가율을 기록하였는데, 제조업 고용은 연평균 7.3%의 성장률을 기록하였고, 사회간접자본 및 서비스업부문의 고용은 5.9%의 연평균 증가율을 기록하였다.

주석 3) 중소기업이 인력난이 이처럼 노동수요 측면의 지불능력에 기인한다고 보는 견해에 대해서는 남성일(1996), 이주호(1996) 제2장 및 조우현·강창희(1996) 참조.

3. 노동시장의 현황

가. 노동공급

1981년의 교육개혁과 국민 전반의 교육열 상승, 그리고 기술변화 등의 영향으로 노동시장의 인력구조가 전반적으로 고학력화 되었다(표 II-4참조). 1995년 현재 만 65세 이상의 인구비중은 5.9%로서 선진국에 비하면 아직 노령인구의 비중이 높지는 않지만 2000년에는 7.1%로 높아져 본격적인 노령화사회로 진입할 예정이다(표 II-5참조).¹⁾

<표 II-4> 교육정도별 경제활동인구

(단위 : %)

	전 체			남 자			여 자		
	1986	1989	1992	1986	1989	1992	1986	1989	1992
중졸 이하	56.1	51.7	43.3	48.3	44.2	26.4	70.0	64.3	41.9
고졸	31.5	36.0	38.1	35.9	40.3	45.3	23.8	28.8	42.3
초·전문대졸	3.7	4.2	5.4	4.4	5.0	7.1	2.5	2.8	6.1
대졸 이상	8.7	8.0	13.2	11.5	10.4	21.2	3.7	4.1	9.8

자료 : 통계청, 「고용구조조사보고서」, 각년도.

주석 8) 고용구조조사는 1983, 1986, 1989, 1992년에 행해졌는데 조사 결과는 그 이듬해에 각각 「제1차 고용구조특별조사결과보고」, 「제2차 고용구조특별조사결과보고」, 「1989 고용구조통계조사보고서」, 「1992 고용구조조사보고서」라는 제목으로 출판되었다. 이들 조사는 제목의 차이와는 달리 일관성 있는 취지하에 행해졌으므로 본고에서는 이들 각년도의 보고서 제목을 구분하지 않고 모두 「고용구조조사보고서」라고 칭하기로 한다. 또한 조사기관도 1983, 1986, 1989년에는 <경제기획원 조사통계국>, 1992년에는 <통계청>으로 차이가 있으나 모두 <통계청>으로 인용하기로 한다.

높은 진학률로 인해 청년층의 경제활동참가율은 지난 15년간 급격히 감소했다. 15~19세 연령층의 경제활동참가율은 1980년대에 남녀 각각 22.9%와 29.0%이던 것이 1995년에는 각각 9.3% 및 14.6%로 급격히 감소했고, 20~24세 인구 남자의 경우 1980년에 76.5%에서 1995년에는 58.0%로 감소했다. 여자의 경우에는 1980년의 53.5%에서 1995년 66.1로 증가했다.

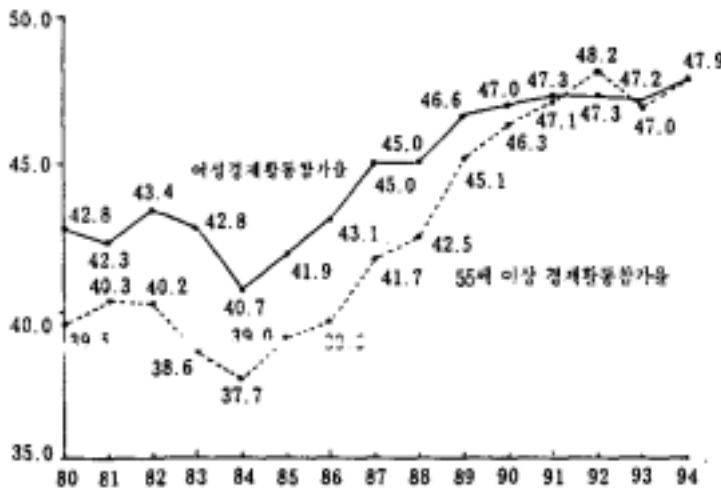
<표 II-5> 한국 및 주요 선진국의 인구구조

(단위 : %)

	한 국		프랑스	독 일	영 국	미 국
	1995	2020	1993	1990	1991	1991
유년인구 비중 (15세 미만)	23.4	17.2	19.9	16.1	19.2	21.9
생산가능인구 비중(15~64세)	70.7	69.6	65.6	69.0	65.1	65.5
노령인구 비중(65세 이상)	5.9	13.2	14.5	14.9	15.7	12.6

자료 : 통계청, 1995년 인구주택총조사에 의한 「장래인구추계」 발표,
한국노동연구원, 「'96 해외노동통계」, 1996.

[그림 II-9] 여성 및 고령자의 경제활동참가율 추이



자료 : 한국노동연구원, 「KLI 노동통계」, 1996.

청년층의 참가율 감소에도 불구하고 전체 경제활동증가율은 완만한 증가세를 보이고 있다. 이는 주로 여성 및 고령자의 경제활동증가율이 급격히 증가하고 있는 데 기인한다(그림 II-9참조). 경제활동참가율의 지속적 증가에도 불구하고 우리나라 65세 미만의 참가율은 1995년에 65.1%로서 일본 76.5%, 미국 77.8%등에 비하면 아직 낮은 수준이다. 이는 청년층과 더불어 여성 중년층의 참가율이 저조한 데 기인한다. 주력노동층인 25~54세 남자의 참가율은 94.6%로 일본 97.5%, 미국 83.5%에 비해 낮은 편이 아니나 15~24세의 청년층의 참가율은 36.5%로서 일본의 47.6%, 미국의 66.3%에 비해 현저히 낮은 수준이며 25~54세 여성의 참가율은 55.6%에 불과해 일본의 65.2%나 미국의 75.6%에 비해 매우 낮다.

나. 노동수요

현재 신규 노동시장 인구를 흡수하기 위해서는 매년 50만명의 추가고용이 필요하고 이를

위해서는 7% 이상의 성장이 요구되거나 향후의 경기전망을 고려할 때 일자리 창출은 신규 노동시장 진입자를 흡수하는 수준에 미치지 못할 것으로 전망된다.

직종 변화를 기준으로 할 때 1978~94년간에 걸쳐 전산업에서 사무직의 비중이 30.2%에서 49.4%로 증가했다. 제조업 사무직의 경우 18.5%에서 33.5%로 증가하여 다른 산업에 비해 사무직 증가율이 더 높았다. 또한 고기능직의 현저한 증가가 있었으나 생산직에서는 고기능직의 감소가 저기능직보다 두드러졌다(표 II-6참조). 이는 산업구조 변화과정에서 농업 및 어업 숙련근로자의 감소가 두드러진 점과 함께 비숙련 인력에 대한 수요 감소가 미미했던 데 기인한다. 정보화와 산업구조 조정에 수반하여 첨단기술산업의 경우 고급기술인력에 대한 수요가 지속적으로 증가하고 있음을 감안할 때 고기능 사무직의 증가 추세는 향후 계속될 전망이다.²⁾

<표 II-6> 4범주별 근로자수 비중 추이

(단위 : %)

	고기능 사무직		저기능 사무직		고기능 생산직		저기능 생산직	
	전산업	제조업	전산업	제조업	전산업	제조업	전산업	제조업
1978	11.1	6.6	19.1	11.9	32.3	40.2	37.6	41.3
1994	20.5	13.2	28.9	20.3	17.3	30.0	33.3	36.5

주 : 1993년 이래 「임금구조기본통계조사」에 적용된 표준직업분류에 의한 각 범주의 정의는 다음과 같으며 1978년의 것은 신·구 직업분류 대비표를 참조하여 세 자리 수준에서 맞춘 뒤 재구성하였음.

- 고기능 사무직(white collar high skill): 일반공무원 고위임직원 및 관리자(직업분류번호 1), 전문가(직업분류번호 2), 기술공 및 준전문가(직업분류번호 3)
- 저기능 사무직(white collar low skill): 사무직원(직업분류번호 4), 서비스 근로자 및 상점과 시장판매 근로자(직업분류번호 5)
- 고기능 생산직(blue collar high skill): 농업 및 어업 숙련근로자(직업분류번호 6), 기능원 및 관련기능 근로자(직업분류번호 7)
- 저기능 생산직(blue collar low skill): 장치기계 조작원 및 조립원(직업분류번호 단 순노무직 근로자(직업분류번호 9))

자료 : 노동부, 「임금구조기본통계조사(통계총별임금실태조사) 원데이터」, 각년도.

다. 인력수급

인력부족은 생산직과 300인 미만의 중소기업체에서 현저하다. 1990년도까지는 제조업과 건설업이 인력부족률이 평균치를 상회하였으나 최근에는 정보통신산업의 급격한 팽창에 따라 통신산업의 부족률이 매우 높다(표 II-7 참조). 직종별로는 생산직과 전문기술직의 수요 증가는 공급보다 훨씬 큰 반면, 사무직·행정관리직·서비스 직종 등은 인력부족을 느끼지 않음으로써 부문간 인력불균형이 심화되고 있다. 생산직 부족인원이 12.5만명으로서 부족인원의 대부분을 차지하고 있는데, 제조업 생산직을 중심으로 나타나는 인력난은 부족률에 있어서 미숙련 및 반숙련의 비숙련 인력이 특히 높은 반면 그 절대수에 있어서는 숙련기능자와 지도기능자의 부족인원이 더 많다. 비숙련 인력의 부족은 외국인 인력 도입의 배경이 되고 있는데, 생산방식 혁신 및 산업구조 고도화 과제와의 적절한 조화가 요청되고 있다.

전문기술직에서 부족률이 빠른 속도로 증가하고 있는 것은 신기술과 관련된 성장 원동력 분야의 인력수요에 고급인력의 공급이 따라 주지 못함을 암

<표 II-7> 인력부족 상황 및 부족률

(단위 : 명, %)

	1985	1990	1994	1995
전 체	54,706(1.74)	192,055(4.34)	174,827(3.57)	182,662(3.71)
산업별				
제조업	39,552(1.98)	149,805(5.55)	110,456(4.27)	114,904(4.49)
건설업	1,767(1.94)	6,691(5.05)	12,529(4.84)	11,910(4.20)
운수·창고 및 통신업	7,318(2.24)	18,506(4.15)	26,625(5.33)	30,648(6.10)
직종별				
생산직	43,481(2.35)	165,852(6.85)	127,064(5.64)	125,397(5.80)
전문·기술직	2,990(1.12)	7,091(1.73)	17,581(2.26)	19,107(2.64)
사업체규모별				
10~29인	20,771(1.80)	112,751(6.14)	84,422(8.54)	117,267(4.90)
100~299인	16,422(2.40)	44,108(4.70)	28,124(5.95)	42,550(4.23)
300인 이상	17,513(1.36)	45,196(2.13)	14,518(1.84)	22,845(1.78)

주 : *는 농림어업을 제외한 전산업, 상용근로자 10인 이상 사업체 기준.

()안은 부족률로서 (부족인원/현원)×100.

자료 : 노동부, 『고용전망조사보고서』, 각년도.

시하고 있다. 기술변화, 국제분업구조에서 한국 경제의 위상 변화, 그리고 경공업부문의 급격한 축소 등의 산업구조 변화요인과 노동공급측의 고학력화 및 3D 직종 기피현상과 맞물려 기술적 부적합성(skill mismatch)과 대기실업으로 인한 인력불균형은 실업의 증가와 함께 당분간 지속되리라고 예상된다.

1995년의 실업률은 2.3%로서 매우 낮은 수준이지만 활용가능한 유휴인력 규모는 50만~180만 명에 이르는 것으로 판단된다. 우리나라 저실업률은 고성장으로 인한 긍정적 측면 외에도 실망실업자 및 잠재실업자의 비중이 큰데에도 기인한다. 구직활동이 주로 친지 등에 의해 이루어지고 있고, 구직이 매주 이루어지지 않아 상당수의 잠재적 노동시장 인구가 통계조사시 비경제 활동인구로 분류되기 때문이다. 또한 고학력화로 의중임금(reservation wage)수준이 높아 한두 차례의 직업탐색 이후 적극적 직업탐색을 하지 않거나 대기실업자화하는 경향이 있어 상당수가 노동시장 인구에서 탈퇴 내지 배제되기 때문이다. 취업자 구성에서도 자영업자와 무급가족종사자가 1995년 현재 각각 27.9%와 9.6%로서 이들이 전체 취업자 비중의 37.5%를 차지

<표 II-8> 실업률 추이

(단위 : %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
전 체	2.5	2.3	2.4	2.8	2.4	2.3
초대졸 이상	4.4	3.6	3.4	4.0	3.6	2.7
15~24세	7.0	7.4	7.7	9.0	7.2	6.3

자료 : 통계청, 『경제활동인구연보』, 각년도.

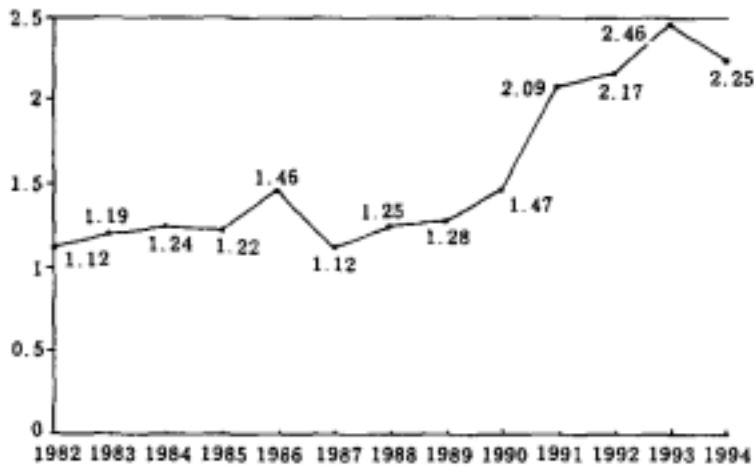
한국노동연구원, 『KLI db』, 제3.61판, 1996.

우리나라 기업의 경기변동에 따른 고용조정은 정리해고 등을 통해 기존 근로자를 방출하는 형태가 아니라 주로 신규 채용자수 증감을 통해 조정되어 왔으며, 청년층과 고학력자의 실업률은 평균실업률 수준보다 높다(표 II-8참조).

라. 노동비용

우리나라 기업의 노동비용은 정액급여, 초과급여, 특별급여를 포괄하는 임금과 퇴직금, 현물지급, 법정복리비, 법정외복리비, 모집비, 교육훈련비 등을 포괄하는 임금외비용으로 이루어져 있다.³⁾ 먼저 임금증가율의 추이를 보면 1987년 이전과 이후에 커다란 차이를 보인다. 1979~87년간에 실질임금은 4.5%의 증가율을 보인 반면, 1987~95년간에는 8.4%의 증가율을 보였다. 특히 1979~81년의 기간에는 실질임금이 마이너스 성장을 기록하기도 하였다. 반면 1987~92년간에는 제조업의 실질임금 증가율이 제조업부문의 국민경제생산성 증가율을 줄곧 능가하여 증가했다. 1993년 현재 총노동비용에서 임금외비용이 차지하는 비율은 26.0%이다.⁴⁾ 한가지 특기할 만한 사항은 임금외비용 중 교육훈련비가 1990년대 들어 급속히 증가하고 있다는 점이다. 임금대비 교육훈련비의 비율을 살펴보면 1980년대에는 1.2% 내외에 머물렀으나 1990년대에는 줄곧 2%를 상회한 수준을 보이면서 증가하고 있고 1993년에는 임금대비 교육훈련비의 비중이 약 2.5%를 차지하고 있다(그림 II-10 참조).

[그림 II-10] 임금비용대비 교육훈련비 비율



자료 : 노동부, 『기업체노동비용조사보고서(월지종별임금실태조사보고서)』, 각년도.

학력간 임금격차는 1980년대 중반부터 크게 줄어들고 있다. '고졸' 임금을 기준(100.0)으로 하여 '대졸 이상'의 임금수준을 살펴보면 1980년 217.3, 1985년 214.7, 1993년 153.1, 1995년 146.8로서 해마다 큰 폭으로 격차가 축소되고 있다(표 II-9 참조). 임금격차 감소현상은 청년층에서 더욱 두드러지며 이는 노동공급이 인구집단별 상대적 임금구조에 큰 영향을 미친 데 기인하는 것으로 보인다.

500인 이상 업체의 임금수준을 기준(100.0)으로 할 때 10인 이상 전규모 사업장의 임금은 1980년 97.2, 1985년 94.8, 1990년 83.9, 1992년 86.0, 1994년 83.3의 수준으로서, 기업규모별 총임금격차는 1980년 이후 지속적으로 확대되다가 1990년대에는 다소간의 진동을 보이고 있다. 1991년과 1992년에는 다소간 완화되다가 1994년에는 다시 확대되었다(표 II-10 참조).

<표 II-9> 학력별 임금격차

(고졸 = 100)

	중졸 이하	초대(전문대)졸	대졸 이상
1980	72.7	145.7	217.3
1985	79.3	129.5	214.7
1986	82.2	128.2	209.7
1987	84.5	125.7	209.2
1988	85.6	120.7	190.9
1989	87.1	118.5	182.3
1990	87.7	116.7	174.6
1991	89.0	116.7	168.5
1992	91.2	114.1	160.3
1993	91.9	109.0	153.1
1994	90.5	108.0	148.4
1995	90.0	108.7	146.8

자료 : 노동부, 『임금구조기본통계조사보고서』, 1995.

<표 II-10> 기업규모별 임금격차 추이

(단위: 원, %)

	1980	1985	1986	1987	1990	1991	1992	1993	1994
전규모	173,151 (97.2)	314,213 (94.8)	345,242 (94.5)	378,560 (95.9)	616,765 (83.9)	733,520 (84.2)	866,533 (86.0)	956,531 (84.9)	1,047,735 (83.3)
500인 이상	178,207 (100.0)	331,554 (100.0)	365,210 (100.0)	394,731 (100.0)	735,356 (100.0)	871,158 (100.0)	1,007,145 (100.0)	1,126,165 (100.0)	1,257,045 (100.0)

자료 : 노동부, 『임금구조기본통계조사보고서(종별임금실태조사보고서)』, 각년도.

주석 1) UN기준에 의하면 노령화사회는 총인구의 7% 이상일 때를 일컫는다.

주석 2) 고기능 사무직의 비중이 점차 증가하는 현상은 저기능 생산직의 비중 감소와 함께 선진국에서도 공통된 현상이다.

주석 3) 근로자가 받는 총보수와 노동비용간의 관계, 임금비용 및 임금외비용의 각 성분 등에 대해서는 부록 참조.

주석 4) 임금비용대비 임금외비용의 비율은 35.1%이다.

Ⅲ. 構造調整期의 勞動市場政策

앞에서는 우리나라의 산업 및 노동시장 구조변화와 현황을 간략히 살펴보았다. 본 장에서는 먼저 우리나라의 적극적 노동시장정책의 변화과정을 간략히 정리하고 구조조정기의 노동시장정책의 방향을 직업안정사업, 고용조정지원사업, 직업능력개발사업, 고용 및 임금관련 제도의 정비로 나누어 살펴보기로 한다.

1. 적극적 노동시장정책의 변천과정

경제개발이 본격적으로 시작된 1960년대 이래 고용과 관련된 우리나라의 노동시장정책은 정책의 우선점을 사전적 고용기회 창출에 둠으로써 일자리를 가졌던 사람의 실업방지 대책이나 사후적 실업대책은 그다지 정책적 조명을 받지 못했다. 실업자에 대한 사후대책은 고용보험과 같은 제도적 장치를 통해서라기보다는 도시취로사업이나 독일로의 광부 및 간호원 파견과 같은 인력수출 등에 의한 고용기회 창출에 포괄되어 수행되었다. 공공 혹은 민간의 직업안정기능 강화를 통하여 노동시장이 원활히 작용하도록 구인과 구직을 적극적으로 매개하거나 노동시장의 정보를 원활히 제공하는 등의 직업안정기능도 극히 미미하였다. 또한 잠재인력이나 여성·장애인·고령자 등의 고용 취약계층에 대한 배려도 극히 미미하였다. 요컨대 실업자, 잠재인력, 고용취약계층에 대한 고용촉진정책 등의 노동시장정책이 거의 정책적 대상이 되지 못하였다.

그런 만큼 1960~70년대의 적극적 노동시장정책의 유일한 영역은 산업인력양성프로그램이었다. 산업현장에 유능한 인력을 충분히 공급하기 위해 노동청¹⁾은 정부지원 직업훈련프로그램을 수립·시행하였으며, 이는 이농자나 공식적 교육과정에서 소외된 청소년의 직업훈련이나 산업화과정에서 부족한 단순기능직 위주의 생산직 인력을 원활하게 공급하는 데 초점을 맞추고 있었다. 1967년에 <근로기준법>, <산업교육진흥법> 등에 의해 분산적으로 실시해오던 직업훈련을 일원화하여 <직업훈련법>을 제정하고, 1974년에 일정 규모 이상 사업주에 대해 매년 일정비율의 인원을 의무적으로 양성토록 하는 사업내 직업훈련 실시 의무제를 규정하는 <직업훈련 특별조치법>을 제정한 것으로부터, 1976년에 <직업훈련법>과 <직업훈련 특별조치법>을 통폐합하여 <직업훈련기본법>을 제정하는 데까지의 산업인력 양성정책은 이러한 정책적 방향을 구체화하고 있다.

우리나라에서 직업안정, 고용조정지원, 고용취약계층에 대한 고용촉진, 직업능력개발을 포괄하는 적극적 노동시장정책이 모색된 것은 1980년대 후반에 이르러서이며 잠재인력이나 고용취약집단에 대한 배려가 이루어진 시기도 바로 이때이다. 이는 앞서 지적한 바와 같이 1980년대 말 우리나라 노동시장에 나타난 주요한 변화를 배경으로 하고 있다. 노동시장 변화에 대한 정책적 대응은 관련법의 제·개정을 통해 이루어졌다.

종합적인 고용정책을 추진하기 위해 정부는 1993년 12월에 <고용정책기본법>과 <고용보험법>을 제정하고, 1989년에 (구)<직업안정법>을 <직업안정 및 고용촉진에 관한 법>으로 개정하였으나 다시 1994년 1월에는 <직업안정 및 고용촉진에 관한 법>을 (신)<직업안정법>으로 개정하였다. <고용정책기본법>은 인력개발, 직업안정, 고용취약계층의 고용촉진 등의 분야에서 정책목표 및 고용정책의 방향을 규정하고 있으며 1994년의 <직업안정법>은 취업알선 서비스를 향상시키기 위한 상세한 조치들을 규정하고 있다. 이전의 <직업안정 및 고용촉진에 관한 법률>에서는 취업알선 서비스의 주된 목적이 노사간의 고용계약을 체결하기 위한 것이었으나 새로운 <직업안정법>에 따르면 고용안정기관은 직업개시 조사, 사용자와 구직자간의 고용계약 체결, 직업훈련정비, 취업정보 수집·배포 등을 촉진시켜야 한다.

정부는 <직업훈련기본법>을 1991년과 1993년 두 차례에 걸쳐 개정하여 직업훈련과정, 직업훈련방법을 재조직하였다. 또한 향상·재훈련·단기양성과정의 경우 훈련실시기관이 자체 특성에 맞는 교체를 검정절차 없이 자율적으로 편찬·사용하게 하고, 신기술·신직종 훈련의 경우에는 직업훈련교사 면허가 없는 해당분야 전문가를 강사로 활용할 수 있게 하는 등의 자율성 확대가 이루어졌다. 1993년에는 기능장 양성을 목적으로 설립된 기능대학에 관한 법률인 <기능대학법>을 기능장 양성 외에 다기능기술자 양성으로 확대하는 내용으로 개정하였다. 우리나라 노동시장정책의 가장 큰 정기는 무엇보다도 1995년 7월의 고용보험제도 시행이다.

고용보험제도 도입에 대해 일부에서는 근로의욕의 저하 및 실업의 장기화 등 부작용을 초래한다는 시각도 있었으나, 인력의 흐름을 효율적으로 조절할 수 있는 국가차원의 제도적 장치를 마련하고, 중·장기적으로 산업구조 변화에 따른 잉여인력을 신속히 필요한 산업부문에 재배치시키며, 생애에 걸친 근로자의 직업능력개발체제를 구축한다는 필요성에 대한 공감대가 확산되어 1993년 12월 고용보험법을 제정, 1995년 7월부터 시행하고 있다.

1990년 이후 우리나라의 실업률이 2%대의 낮은 수준을 유지하고 실업 그 자체가 커다란 정책과제 대상이 되지 못했음에도 불구하고 고용보험제도가 시행된 것은 바로 사후적 실업자관리제도로서가 아니라 일본·독일·스웨덴 등과 같이 국가의 인력정책 추진을 위한 핵심수단으로서 고용보험제도의 위상을 설정한 데 기인한다. 따라서 우리나라의 고용보험제도는 실직자에게 생계를 지원하기 위한 실업급여사업보다도 고용정보의 제공 및 상담을 활성화하고, 산업구조 조정에 따른 고용조정을 원활히 하며 여성·고령자·장애인 등 잠재인력의 고용을 촉진하고, 기업의 근로자에 대한 능력개발사업을 지원하는 프로그램에 큰 비중이 주어져 있다. 1980년대 말 이후부터 고용관련법의 제·개정이 활발히 이루어졌음에도 불구하고 아직 많은 문제점이 상존하고 있는 것도 사실이다. 인적자원 개발에 있어서는 산업화를 위한 경제개발 시기의 정부주도적 유제(遺制)에 기인하는 규제적 요소가 여전히 남아 있고, 고용보험제도와 상충되는 직업훈련기본법의 조항들이 존재한다. 또한 직업안정망이 제대로 정비되지 못하여 직업안정사업과 실업급여 지급이 별도의 장소에서 이루어짐으로써 수요자 지향적 서비스가 이루어지지 못하고 있다. 우리나라 노동시장의 구조변화에 대한 정확한 인식과 향후 노동시장 변화에 대한 공감대를 형성하고 그것을 바탕으로 일관된 방향으로 제도의 건설이 추진되어야 할 것이다.

주석1) 우리나라 노동청은 1961년에 설치되었고, 1981년 4월에 노동부로 승격 재편되었다.

2. 직업안정

가. 적극적 노동시장정책으로의 직업안정사업

1) 구직보조

향후 우리나라 적극적 노동시장정책(ALMP)의 요체가 될 고용보험법에서 규정하고 있는 고용보험사업은 크게 고용안정사업, 직업능력개발사업, 그리고 실업급여 등 세 가지로 구분된다.¹⁾ 선진국에서 실시되는 적극적 노동시장정책의 대강은 실업자, 실업 위험에 있는 사람, 경제활동을 막 시작하려 하거나 다시 시작하려는 사람, 고용취약자 등에 대한 훈련과 보조를 위한 정책으로 이루어져 있다. 국가별로 차이가 있긴 하지만, 우리나라 고용보험사업 중 고용안정사업, 직업능력개발사업 중 실업자 재취직훈련, 그리고 실업급여를 합한 내용이 바로 선진국의 적극적 노동시장정책의 요체이다.

선진국의 ALMP에는 구직촉진수당 지급, 직업정보 제공, 개인상담 등의 구직보조프로그램, 교육·훈련, 고용보조금, 직접적 일자리 창출을 통한 일자리 알선, 실직자 중 창업자에 대한 지원 등 다수의 프로그램이 있다. 이러한 프로그램들의 공통점은 직업안정사업으로 요약할 수 있는데, 높은 실업 상황에서 ALMP의 지향성이 이러한 성격을 지니게 된 것은 자연스러워 보인다.

우리나라 노동시장의 주 동인이 제조업부문의 급속한 팽창에 의존하였던 시기에는 수량적 고용조정 대상은 자연 감소와 신규 채용자수의 조정에 의해 주로 이루어졌다. 경제개발 과정의 이러한 특성은 가부장제적 기업 운영 문화와 함께 맞물려 우리나라에서 직장안정성(job security)을 크게 하는 데 기여하였다. 그러나 성장이 둔화되고 기술이 급격히 변화하는 시기에는 직장이동과 실직이 늘어난다. 직업안정서비스도 일자리 기회가 제한적이었던 시기나 고성장의 시대에는 주로 노동시장의 자율적 기능을 통해서 달성되었지만 비공식부문이 미미한 상태에서 노동시장에 여유인력이 증가하면 직업안정서비스의 수요와 중요성이 크게 증가할 수밖에 없다. 선진국들의 경험에 기초하여 구조조정기에 역할이 늘어날 직업안정사업 과정에서 유의해야 할

점들에 대하여 정리하면 <표 III-1>과 같다. 결론적으로 프로그램이 성공적이기 위해서는 개인들과 고용주의 필요를 고려한 신중한 목표 설정이 중요하다. 이는 공공직업안정서비스(PES)의 역할에 대한 중요한 함의를 지닌다. 그러나 ALMP들이 상호 연계되어 제공되건 독립적으로 제공되건, 프로그램 참가자에게 제공되는 보수 수준, 프로그램의 최적 지속기간 등 ALMP의 성공을 조건짓는 특징들이 다수 존재한다는 점을 고려해야 한다. 구직보조는 PES에서 초기 인터뷰, 실업기간 중의 심도 있는 상담, 재취업수당, 구직자 동아리 조직 등 여러 가지 유형의 서비스를 포함한다. 이는 보통 재원을 가장 적게 필요로 하는 개입이며 많은 나라에서 PES 활동과 밀접하게 관련되어 있다. 미국 뉴저지 주의 Unemployment Insurance Reemployment 실험, Omnibus Budget Reconciliation Act하에서의 실험, Job Training Partnership Act Title II-A의 구직보조 평가 등 미국의 대규모 실험들로부터의 평가 결과에 의하면 구직자들의 구직활동을 보조하는 것은 긍정적 효과를 지닌다(Meyer, 1995). 미국에서의 실험에 의하면 재취업수당은 실업수당 수령기간 단축에 상당한 효과를 나타내었다. 그러나 한 가지 주의할 점이 있는데, 이러한 수당제도는 PES에 등록하지 않았을 사람들이 수당을 수령하기 위해 등록하도록 촉진하는 경향이 있다는 점이다. 따라서 이와 같은 종류의 실업수당 요구가 증가하는 일이 없도록 신중한 관리감독이 필요하다(Meyer, 1995). 구직자 동아리 조직에 대해서는 엄밀한 평가가 없지만, 호주에서의 한 연구에 의하면 이는 새로이 실업상태에 놓인 사람에게 특히 효과적이다(OECD, 1996g). 1996년에는 「중소기업채용박람회」가 개최되어 중소 구인기업과 구직자 사이의 일자리 연결에 예상 밖의 소득이 있었다. 이는 우리나라의 노동시장 정보유통이 그 동안 매우 제약되어 왔으며, 정보전달이 활성화되어야 함을 시사한다. 명예퇴직자나 중고령 전직예상자에 대해서도 유사한 프로그램을 마련하면 효과적일 것이다. 또한 그러한 프로그램 마련으로 자연스럽게 구직자 동아리가 이루어질 수 있도록 보조를 할 수도 있을 것이다.

<표 III-1> 선진국의 노동시장정책 경험 평가

프로그램	효과가 있다고 판단되는 대상	효과가 없다고 판단되는 대상	비 고
구직보조(개별상담, 취직촉진수당, 구직자동아리 등)	대부분의 실업자, 특히 여성과 편친(sole parents)		신중한 판리가 필요
공식적 교육훈련	노동시장에 재진입하려는 여성	다른 프로그램과 연계되어 있지 않은 경우의 청년층, 교육수준이 낮은 청년 및 고령자	<ul style="list-style-type: none"> - 과정에서 강력한 노동시장 적합성 혹은 높은 자질을 환기시키는 것이 중요 - 청년층에 대해서는 그들을 필요로 하는 특정 노동시장의 요구를 겨냥한 프로그램과의 관련성하에서 이루어져야 함. 실직자에 대해서는 효과 불분명 - 과정의 기간이 증가하면 후속 평가기간도 연장되어야 함.
현장훈련	노동시장에 재진입하려는 여성, 편모(single mothers)	다른 프로그램과 연계되어 있지 않은 경우의 청년층	노동시장의 요구를 직접적으로 충족시켜야 함.
고용보조금	장기실업자	다른 프로그램과 연계되어 있지 않은 경우의 청년층	고용이득과 사회적 편익을 극대화시키기 위해서는 신중한 목표 설정과 적절한 관리감독 필요
직접적 일자리제공	극히 불리한 입장의 근로자들		장기적 이익을 거의 제공하지 못하며 보통 한계생산성이 낮은 일자리를 의미함.
창업하는 실업자보조	비교적 교육수준이 높은 40세 이하의 남자		극히 일부에 대해서만 적용 가능

자료 : OECD(1993c), OECD(1996g).

2) 취업을 위한 훈련

ALMP을 위한 자원의 많은 부분은 훈련에 소용된다. 그러나 OECD 국가의 훈련프로그램에 대한 평가들은 그것이 주로 학교를 이용하여 이루어지는 공식적 교육을 통한 훈련의 경우 개입의 효과가 낮거나 오히려 부정적일 수도 있음을 시사한다. 특정 노동시장 요구를 목표로 하지 않고 모든 실업자에게 개방된 노동시장 훈련일 때 특히 그러하다.²⁾

선진국의 평가들은 노동시장의 특정한 요구를 감안하지 않은 교육이나 훈련은 청년층에 효과적이지 않음을 보고하고 있다. 이들 교육훈련에는 노동시장의 요구에 부응하는 특정 목표를 겨냥한 부대조치들이 필요하다. 예외적인 경우로서는 미국의 Job Corp와 캐나다의 Employability Improvement Programme이 있다. Job Corps의 성공요인은 독립적인 환경에서 제공되었던 심도 깊은 상담과 훈련으로부터 유래하는 것으로 보인다.³⁾ 우리나라의 경우 이러한 프로그램은 아직

공공직업안정기관의 프로그램 마련을 통해서보다는 일선학교의 진학 및 취업지도에 있어서의 심층상담능력 제고를 통해 이루어짐이 바람직하다고 판단된다. 우리나라의 청년층은 학교로부터 사회로의 이행에 있어서 많은 어려움을 겪고 있다. 학교에서 직장으로의 원활한 이행은 교육체계의 선별기능, 직업·기술교육의 현장성, 고등교육의 경쟁성, 고용관행, 산학협동체계, 직업능력개발체계, 학교·기업간 제도적 네트워크, 병역제도 등 제반 제도들에 의존한다. 일단은 중고등학교 수준에서 학생들의 자기경력개발에 대한 관심을 고조시키는 프로그램을 마련하고, 이를 위해 일차적으로 선진국에서 이미 실시하고 있는 경력개발 전담교사제를 도입하는 한편 정규 교과목에 경력개발에 관한 과정을 포함시키는 것이 바람직하다. 이를 위해 노동부와 교육부는 학생들의 경력개발과 진로선택에 대한 가이드를 위한 직업사전을 마련하고 변화 정보를 신속하게 제공해야 할 것이다.

1990년대 초에 운영되었던 캐나다의 Employability Improvement Programme은 남녀 참가자에게 소득과 고용 측면에서 이득을 가져왔다고 평가되며(OECD, 1996g), 특히 여성들에 대한 효과가 컸던 것으로 보고되어 있다. 이 프로그램은 개인과 지역 노동시장 요구를 잘 겨냥한 것이 주요 성공요인으로 평가된다. 목표 겨냥(targeting)의 중요성은 많은 연구들이 보고하고 있으며 이는 우리나라의 단기적 직업훈련의 경우에도 여전히 유효한 함의를 지닌다. 교육훈련의 프로그램은 그때그때의 노동시장 요구를 반영하여 마련되는 것이 바람직하다. 구직자를 위한 공식적 훈련기관에서 특정부문의 수요를 반영하여 희망자를 모집하고 프로그램을 조직한다면 그 효과가 클것인 반면 그와 무관하게 일반적 커리큘럼을 가지고 교육을 한다면 그 효과가 미미할 것이기 때문이다. 이러한 가능성은 꼭 신규 직업군에 대해서만 해당되는 것은 아니다. 삼성중공업 거제도조선소 직업훈련기관의 경우 용접공이 필요해도 어떤 직업훈련기관에서도 그러한 프로그램을 가지고 있지 않아 자체훈련을 통해 양성할 수밖에 없었다고 보고하고 있다.⁴⁾

한편 특정 훈련프로그램이 개인들에 미치는 효과를 확인할 수 있게 되기까지는 상당한 시간이 걸릴 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 예컨대, 캐나다의 Job Entry Programme(EIP의 전신 프로그램)을 통해 제공되는 훈련에 대해 장기적(longitudinal) 분석을 해본 결과 소득에 미치는 단기적 효과는 미미했지만 그 장기적 효과는 긍정적이었고 컸다. 1980년대 중반 동안의 미국 펜실바니아 철강산업의 실직근로자들에 대한 연구도 훈련이 소득을 증대시키는 데 성공적이었음을 보고하고 있다. 그러나 그 효과는 훈련기간이 2년이나 지난 후에 나타났다.

3) 고용보조금

고용보조금은 흔히 고용취약계층의 고용을 촉진하기 위해서 사용된다. 고용보조금이 꼭 추가적 일자리 창출을 목표로 하는 것만은 아니다. 고용보조금이 지급되는 고용이 그렇지 않은 고용을 대체할 수도 있기 때문이다. 고용보조금은 일자리 창출 이외에도 여러 가지 목표를 지닐 수 있다. 사람들이 노동시장과 계속 연계를 갖도록 도와줌으로써 유효노동공급을 증가시킬 수 있다. 근로자는 그로써 동기부여를 받고 숙련을 유지할 수 있다. 형평상의 이유로 보조금은 단기실업자를 희생해서 장기실업자에게 일자리를 제공하기 위해 주어질 수 있다. 이 경우 순고용이득은 매우 적을 것이다. 그러나 그렇다 하더라도 형평성의 증진이라는 부차적 효과는 여전히 유효하다.

고용보조금은 사(死)비용이 될 수도 있고, 구축효과나 대체효과가 있을 수 있으므로 대부분의 평가들이 고용보조금의 순고용 효과가 특히 총수요와 구인이 고정된 단기에 있어서는 작다고 보고하고 있다. 장기적인 긍정적 효과에 관한 평가 연구는 거의 없다. 캐나다의 Job Development Program의 개별적 직업에 대한 보조는 참가자의 장·단기적 소득 증대에 이바지하는 데 성공적이었다. 일부 연구는 훈련과 결부된 보조금이 실업 감소에 도움이 될 수 있다고 보고한다. 예컨대 미국의 Job Training Partnership Act Title II-A하에서 제공된 구직보조와 결부된 직장훈련은 소득을 증대시키는 데 성공적이었다(OECD, 1996g).

그러나 재취업수당과 마찬가지로 고용보조금은 신중한 관리·감독을 필요로 한다. PES에 관한

최근의 OECD 검토에 의하면 핀란드에서는 기업들이 보조금 수령에 무관한 일자리들은 방기하는 경향이 있었을 뿐만 아니라 보조금이 일정기간 주어짐으로써 보조금 지급기간이 끝나면 노동자를 해고하고 새로운 노동자를 고용하는 것이 일반화되었다. 그리하여 프로그램은 영구적 고용에 대해서만 보조금을 주는 정책으로 바뀌었다(OECD, 1996g).

우리나라의 고용조정지원사업에는 고용불안이 현저하다고 판단되는 특정업종에 사업주에 대하여 휴업수당지원금과 함께 전직훈련 및 인력재배치지원금을 지원할 수 있도록 하고 있으나, 현재는 휴업수당지원금의 활용실적이 미미할 뿐만 아니라 전직훈련 및 인력재배치지원금 활용은 전무한 실정이다. 도산하는 기업에 종사했던 근로자가 전직하게 될 경우 전직훈련보조금을 이러한 고용보조금적 성격으로 운용하는 것도 고려할 일이다. 물론 이것이 사(死)비용적인 성격인지에 대해서는 일정기간 시행 후 평가해 보아야 할 것이다.

4) 일자리 제공

선진국의 경험에 의하면 구직곤란자들에게 공공부문에서 직접적으로 일자리를 창출하는 것은 실업자들이 개방된 노동시장에서 영구적 일자리를 갖는데 그다지 도움이 되지 못했다. 이는 우리나라의 도시영세민 취로사업이 영구적 직장제공의 기능을 하지 못한 것과 유사하다.

그러나 PES가 이처럼 직접적으로 일자리를 제공해 주는 방식으로 개입하는 정책의 효용성에 관한 논쟁은 지금도 여전히 계속되고 있다. 임시고용프로그램은 과연 구직자가 구직의사가 있는지를 알아보는 근로의사테스트의 과정으로서 사용될 수 있고 실업자가 노동시장과 관계를 지속하는 데 도움이 된다. 특히 경기가 침체되어 있고 구인이 드물 때에 그러하다. 그러나 직접적 일자리 제공 계획을 통해 제공되는 대부분의 일자리는 전형적으로 낮은 한계생산성을 갖고 있으므로 이들 기간은 짧아야 하고 영구고용의 형태로 위장된 형태여서는 안 된다.

프랑스의 경우 실직자를 줄이기 위해 공공부문에서 영구적 일자리를 장기간에 걸쳐 창출하는 것은 공공부문 고용비중의 과대한 확대를 초래하고 공공부문의 임금수준을 기대임금의 하한선으로 끌어내리는 경향이 있어 임금경직성을 유발하고 구직유인을 감소시키는 경향이 있었다.

5) 창업보조

소규모 실업자집단에 대해 성공적인 것처럼 보이는 한 가지 보조금 형태는 창업에 대한 보조이다. 워싱턴과 매사추세츠의 Demonstration Project와 같은 미국에서의 실험에 의하면 이러한 프로그램이 상대적으로 고등교육을 받은 30~40세의 남성집단에게는 고용이득을 가져온다. 현재 우리나라의 명예퇴직이나 조기퇴직은 40대가 많고 창업지원도 하청이나 조달관계상의 우선권을 주는 방식으로 기업수준에서 이루어지는 경향이 있다. 따라서 이직예정자나 실직자가 창업에 필요한 교육훈련을 받고 창업하는 경우에는 소요비용을 고용보험에서 지원하도록 해야 할 것이다. 중소기업 운영상의 애로를 조사해 보면 많은 경우 자금난과 구인난이 가장 심각한 것으로 나타나지만 심층면접을 통해 확인해 보면 시장개척을 위한 마케팅정보 등의 부족이 자금난 및 구인난으로 반영되는 경우도 많음을 감안할 때, 중소기업청과 협의하여 창업정보 제공 및 창업보조사업을 하되 실직자의 창업에 대해서 일정부분 고용보험기금을 운용하도록 하는 것도 바람직하다고 판단된다.

나. 고객 지향적인 홍보

각종 프로그램에 관한 선진국의 경험과는 독립적으로, 향후 우리나라의 PES 확충과정에서 염두에 두어야 하는 중요한 사항 중의 하나는 수요자 지향적인 홍보이다. 한국노동연구원이 1992년 11월과 1996년 10월에 각각 실시한 도시근로자 가계조사에 따르면 근로자의 구직방법은 주로 친구·친지에 의존하고 있고 공공 및 사설 직업안내소를 이용하는 비율은 지극히 낮다(표 III-2

참조).

<표 III-2> 우리나라 도시근로자의 구직방법

	취업자		실업자	
	1992	1996	1992	1996
친구·친지 소개	31.5	38.9	36.9	39.2
자기·가족사업 준비	36.5	25.7	18.8	-
취직시험	15.1	16.4	9.2	-
학교·학원 추천	7.8	7.3	6.2	9.6
신문·벽보 등 구인광고	3.6	7.9	16.5	18.4
공공 및 사설 직업소개소	1.9	1.4	5.0	4.8
일하고 싶은 곳 직접 방문	-	-	-	19.3
기 타	3.4	2.4	7.4	8.7

주: '-'는 설명 항목이 없었음.

자료: 한국노동연구원, 「도시가구의 취업실태조사」, 1992.11.

한국노동연구원, 「도시근로자 가구의 고용실태조사」, 1996.10.

1996년의 경우 '친구·친지 소개'로 구직을 한 사람은 취업자의 38.9%, 실업자의 39.2%였다. 비교적 공공 및 사설 직업소개소를 통해 구직활동을 한 사람의 비율이 높은 실업자의 경우만 보더라도 1996년의 경우 '학교·학원 추천'을 통해서가 9.6%, '신문·벽보 등의 구인광고'를 통해서가 18.4%로서 공공 및 사설 직업소개소를 통한 구직비율 4.8%보다 월등히 높았다. 이러한 구직유형은 고용보험이 출범하기 전인 1992년의 도시근로자의 구직행태나 고용보험 시행 후인 1996년 하반기의 도시근로자 구직형태 사이에 그다지 큰 차이점이 보이지 않는다.

이러한 점은 아직 공공직업안정기관의 하부구조 확충이 미흡한 데에도 기인하겠지만, 직업안정기관의 서비스 방식이 매우 적극적이지 않으면 단순히 하부구조 확충만으로는 당분간 직업알선 측면에서의 PES의 기능이 제대로 이루어질 수 없음을 의미한다. 시·군·구의 사회복지 전문요원(social worker)은 해당지역 내의 실업자 가계를 방문하여 상담하는 서비스를 실시하고, 구직을 위해 심층면접이 필요한 구직자들에게는 적절한 예약을 통해 PES의 전문 직업상담요원과의 면담을 주선하는 등의 공조체계가 이루어져야 할 것이다.

한국노동연구원이 고용보험제도 시행 1주년을 맞아 피보험사업장의 고용보험 및 교육훈련 담당자를 대상으로 실시한 조사에 의하면,⁵⁾ 고용보험사업에 대해 '안다'와 '매우 잘 안다'는 비중이 60.4%로서 '알고 있다'는 대답의 비중이 높기는 하였으나 '그저 그렇다'가 21.4%, '모른다'와 '전혀 모른다'가 18.4%로서 고용보험사업의 홍보가 보다 적극적으로 이루어져야 할 여지가 큰 것으로 나타났다.

고용보험사업의 인지도가 아직 낮은 이유에 대한 질문에서는 '정부의 홍보부족'을 지적한 응답이 40.9%로 가장 높게 나타났고 '제도 내용이 어려워서'라는 응답도 15.7%에 이르렀다. 이는 정부의 효율적 홍보 필요성을 지적해 주는 것으로 해석된다. 다음으로 '다른 업무가 바빠서' 17.8%, '업무를 맡은 지 얼마 안 되어서'가 13.0%, '관심이 없기 때문에' 9.1% 등으로 나타난 것을 감안할 때 기업차원의 적극적 이용의지를 제고시키는 작업의 필요성도 큰 것으로 보인다.

기업의 노력 부족은 고용안정성 제고가 필요한 근로자가 실업상태에 빠지기 전에 적절한 정책수단에 접근하는 가능성을 제약함으로써 적극적 고용안정을 도모한다는 고용보험의 정책적 취지를 약화시킬 뿐만 아니라 고용정보의 제공 및 상담, 고용조정지원, 직업능력개발사업의 효과를 반감시킬 것이므로 기업의 적극적 관심을 유도하기 위한 정책이 마련되어야 할 것으로 보인다.

고용보험 기업의 요구가 있으면 고용보험관련 전문가(consultant)가 무료로 서비스를 제공할 수 있도록 인력을 확보해야 할 것이다. 고용안정기관에서는 유관협회 등을 통한 정보를 이용해서 고용보험사업과 관련된 서비스를 필요로 하는 업체들을 선별하고 이들 기업 중 일부를 정기적으로 무작위적으로 추출하여 고용보험제도 활용 여부와 고용조정 및 교육훈련 필요 여부 등을 문으하고 해당기업에 맞는 활용 가능성 등을 알려주어야 할 것이다. 또한 기업이 퇴직자에게 해고 등의 통지를 할 때에는 실직예정자에게 고용보험법상의 제반 지원금제도 이용 가능성을 고지하도록 하고 고지 내용에는 어느곳에서 무엇에 관해 상담을 할 수 있는지를 명시한 자료를 첨부하도록 해야 할 것이다. 고용조정을 한 업체가 직업안정기관에 조정자 명단을 통보하면 직업안정기관이 일정기준에 따라 상담서비스를 제공할 수 있음을 통보하거나 고용보험제도 이용방법을 고지하게 할 수도 있을 것이다.

물론 위에서 언급한 바의 직업안정서비스를 제공하기 위해서는 현재의 우리나라 공공직업안정 하부구조와 요원이 대폭 확충되어야 할 것이다. 그러나 PES 하부구조 확충 초기에서부터 찾아오는 구직자만을 상대한다는 소극적 자세보다는 찾아서 도움을 준다는 지향성을 갖는 것이 매우 중요하다.

다. 직업안정기관의 하부구조

선진국의 경험을 통해서 볼 때 노동시장의 구조조정기는 공공직업안정기관의 하부구조가 적극적으로 확충되는 시기이다. 우리나라 공공직업안정기관(PES)의 하부구조는 선진국에 비해 매우 뒤떨어져 있다. 요원과 기관의 절대수뿐만 아니라 요원의 전문성에 있어서도 그러하다. 아직 고용보험사업이 초기단계이고 본격적인 직업안정망 구축도 초기단계에 있는 만큼 이는 어찌보면 당연한 일이기도 하다. PES 하부구조 구축에는 막대한 초기비용이 소요되며 한정된 재원으로 효율적인 노동시장정책을 펼쳐야 한다는 당위성을 생각할 때 향후 PES를 담당하는 기관과 요원을 확충해 나가는 과정에서는 다음과 같은 몇 가지 점을 염두에 두어야 할 것이다.

- ① PES 요원의 전문성을 증대시킨다.
- ② 실업급여와 직업안전사업을 긴밀히 연계시킨다.
- ③ 노동시장 정보의 생산·가공·축적·활용을 원활히 하는 하부구조를 견고히 한다.
- ④ 민간부문의 역할을 증대시키면서 PES의 효율성을 증진시킨다.

우리나라 직업안정기관 요원은 현재 간단한 업무설명 외에 별다른 교육을 받지 않고 일선에 배치되고 있다. 고객 지향적인 홍보나 서비스를 위해서는 요원들이 일선 서비스과정에서 생겨나는 의문에 대해 자문을 구할 수 있는 제도뿐만 아니라 요원 교육프로그램을 마련하고 정기적인 재훈련을 실시해야 할 것이다.

실업급여는 실업자의 생활안정이라는 측면도 중요하지만 적극적 노동시장 정책의 차원에서 볼 때에는 실업자의 구직활동에 유인을 제공하고 취업 가능성을 증진시키는 방향으로 이루어져야 한다. 이는 선진국 노동시장정책 연구의 주요한 결론이며 최근 선진국의 노동시장정책의 운용방향에 있어서도 두드러지게 나타나는 경향이다. 우리나라 고용보험의 실업급여사업은 원칙적으로 이러한 적극성을 취지로 하고 있다. 그러나 현재 실업급여는 지방노동사무소에서 취급하고 전문적인 직업정보 및 상담은 인력은행에서 제공하는 것은 이러한 취지에 역행하는 서비스이다. 따라서 인력은행에 실업급여 공무원이 파견되는 형식 등을 통해 실업급여사업과 직업알선 및 상담서비스가 동일 장소에서 이루어지도록 해야 할 것이다. 고객 지향적인 서비스를 한다는 측면과 적극적 구직활동을 유인한다는 측면 모두에서 보아 그러하다.

ALMP에는 고정적 투자비가 많이 들고 경기변동에 따라 사(死)비용(dead weight cost)이 발생하기도 한다. 경기변동에 따른 이러한 사비용을 최소화하기 위해서는 프로그램들을 경기변동에 따라 적절히 혼합하는 포트폴리오가 필요하다. 이를 위해서는 적절한 인력수급 시나리오의 마련과 함께 효율적인 노동시장정책을 위해서 체계적인 데이터베이스 구축을 위한

투자가 지속적으로 이루어져야 한다. 고용보험사업은 우리나라 노동시장정책의 주요한 전환점으로서 사전적 실업장지를 위해 여러 가지 노동시장정책의 연계를 도모하고 있다. 이를 계기로 기존의 비교적 단순했던 우리나라 노동시장정책 영역은 매우 복잡화되고 상세한 크로스체킹을 요하는 방식으로 바뀔 것이다. 단순한 상황판단에 의존한 노동시장정책은 더 이상 가능하지 않을 것이며 정확하고 신속한 정보에 의존하여 노동시장정책을 펼쳐야 할 필요성이 점증할 것이다. 또한 도입되는 노동시장정책도 단기간에 그 효과를 검증하기 힘든 것들이 많아질 것이며, 노동시장정책의 효율적인 운영에 대한 많은 판단이 패널데이터에 의존성을 심화시킬 것이다.

이러한 경향성을 염두에 둘 때 현재 PES 하부구조 확충 투자의 상당부분은 효율적인 데이터베이스 구축에 주어져야 할 것이다. 효율적이고 정밀한 고용정보체계와 함께 패널데이터의 확립은 현시점에서 아무리 강조해도 지나치지 않다. 자료구축의 소홀로 말미암아 향후 효과적인 정책 집행이 어려워지고 효율적인 데이터베이스 구축이 없는 상태에서 노동시장정책이 이루어질 경우 막대한 예산이 낭비될 수 있음을 생각하면 자료구축 투자가 막대한 예산을 요구하는 것처럼 보이더라도 오히려 효율적인 투자가 될 것이다.

우리나라에서는 2015년까지 초고속 통신망이 완비될 예정이다. 21세기에는 홈쇼핑, 전자결제, 원격근무뿐만 아니라 네트워크를 기반으로 한 원격교육·원격상담 등이 급속히 발전함으로써 일반 직업인들도 최종사용자로서의 정보통신에 관한 기본적 소양과 능력을 필요로 하게 될 것이다. 따라서 직업안정 정보를 집에서도 접근 가능하게 한다는 장기적 비전을 갖추어 데이터베이스를 구축하고 서비스체계를 갖추어야 할 것이다. 그리하여 단순한 알선정보는 단말기를 통해서 구독할 수 있도록 하고 전문적 직업안정기관은 상담위주의 서비스체계를 갖추어야 할 것이다. 한편 정보기기 접근성에 있어서 소외된 구직자들을 위해서는, 전문적인 직업안정서비스를 제공할 사정이 안되는 시·군·구 직업안정 담당부서에는 단말기를 설치하여 두고 이용요령을 가르쳐 주는 수준의 서비스에 특화함이 바람직하다. 단순탐색수요가 증가하고 일반인들의 정보기기 사용능력이 제고되면 향후 무인포스트 방식의 단말기를 확충할 수도 있을 것이다.

공공부문의 직업안정서비스의 증대와 함께 민간부문의 역할 또한 강화해야 한다. 그동안 ILO(협약 제96호)는 직업알선과정에서의 중간착취를 방지하기 위해 PES는 국가가 독점해야 한다고 규정하고 있다. 그러나 산업화 초기와는 달리 사회가 발전하고 제도가 정비됨에 따라 민간 직업안정기관의 중간착취 가능성이 희박해졌다. 일본·스위스 등은 ILO협약을 비준하지 않고 민간부문의 활성화를 통해 직업안정서비스를 증진시켰으며, 오스트리아·덴마크·핀란드·독일과 같은 국가들은 최근에 PES 독점을 포기하고 있다. 이러한 추세들을 반영하여 ILO는 민간부문의 직업안정서비스가 PES를 많은 부분에서 보완할 수 있고 PES의 효율성 증진에도 도움이 된다는 판단에 따라 국가독점조항을 수정할 예정이다. 선진국의 경험들을 보면, 산업화 초기에 노사의 역할이 불평등한 상태일 때에는 알선자의 중간착취 가능성이 존재하지만 노동권에 대한 제반 권리가 정비되고 경제 내의 비공식부문이 현저히 줄어들어 후에는 그러한 가능성이 불식되고 있더라도 제도적·법적 체계에 의해 관리감독이 가능함을 알 수 있다. 그러나 이러한 선진국의 경험이 스위스를 제외하면 공공부문의 직업안정서비스가 상당 정도의 비중을 차지하고 있는 상태에서 민간부문의 확충이 이루어졌다는 점에 유의하여야 하며, 현재 우리나라의 공공부문 직업안정서비스의 하부구조가 매우 취약하므로 공공부문의 직업안정망 확대와 균형을 이루어 민간부문의 참여가 확대됨이 바람직할 것으로 본다. 중간착취가 행해지는 민간부문이 있더라도 공공부문이 존재하면 그러한 행태가 제약되며, 양부문이 존재할 때 경쟁적인 관계에서 효율성을 추구할 가능성이 높기 때문이다.

최근 선진국에서는 ILO의 독점적 PES서비스 규정에 관한 논쟁이 있었는데, 이는 위와 같은 알선자의 중간착취 가능성 여부보다는 알선시장의 효율성 증진 방법에 관한 의견 차이에서 비롯된 것이었다. 알선시장을 자유화한 국가들의 경험을 살펴보면 민간부문이 상단(고기능직)과 하단(임시직)에서 동시에 작동하고 있음을 알 수 있다. 그 사이에서는 민간 및 공공 제공기관

사이에 경쟁이 거의 없다. 이처럼 알선시장이 민간에 개방되는 경우 민간부문이 담당하는 알선 용이한 알선시장과 공공부문이 담당하는 알선 곤란한 알선시장 양자로 양분될 수 있다. 알선시장을 공공부문이 독점해야 한다는 주장에 의하면 높은 이동률만이 알선이 어려운 경우를 다룰 수 있는 유일한 방법이기 때문에 PES는 알선이 용이한 시장을 확보하고 있어야 한다.

그러나 선진국의 경험에 의하면 무료알선기관이나 ALMP를 포함하는 제반 서비스를 제공하는 PES가 잘 관리되기만 한다면 알선이 용이한 구인처 시장에서 경쟁적일 수 있다. 민간 및 공공부문으로 분리된 알선시장이 꼭 PES의 작동 효율성을 감소시키는 것은 아니다. 구인처 정보를 교환하거나 공공부문이 민간부문에 하청을 주는 등의 협력을 통해 효율성은 증대될 수 있다. 또한 민간부문이 존재함으로써 PES가 특히 임시직 시장에서 민간부문이 성공적이었던 방법과 관행을 채택하는 압력을 받을 수 있다. 그러나 공공직업알선부문과 민간부문 사이에 경쟁과 협력의 관계가 혼재하더라도 여전히 알선이 어려운 구직자들의 영역은 PES만의 몫으로 남게 된다. 따라서 알선 곤란자들에 대해서 공공부문이 특별한 대책을 마련해야 할 필요성이 제기된다. 장기실업자와 같은 알선 곤란자의 알선에 대해서는 민간 직업알선부문에 일정기간 고용보험에서 인센티브를 제공하는 방법을 강구하는 것이 그 한 가지 방법이 될 수 있을 것이다.

주석 1) 자세한 내용은 유길상(1995) 참조.

주석 2) 여기서 고찰하는 선진국의 '구직자'에 대한 교육훈련 경험과 우리나라 기업에서 '취업자'인 사원들을 대상으로 실시하는 교육훈련의 효과를 구분할 필요가 있다. 우리나라 기업의 교육훈련 내용을 보면 기업들은 오히려 교육과정에서 인성교육부문에 상당한 비중을 두고 있다. 이것이 잘못된 교육훈련 방식으로 보이지는 않는다. 우리나라 기업들은 생산성 증대에 근로의식(work moral)이 중요하다고 판단하고 있기 때문이다. 1996년에 고용보험제도 평가를 위해 한국노동연구원 등이 실시한 한 조사에 의하면, 1995년도에 기업들은 '일반정신교육, 소양교육 등 직무수행과 직접 관련이 없는 교육훈련'을 전체 평균 39.1%의 인원에게, '사내강사 또는 직업훈련교사에 대한 24시간 이상의 직무관련 교육훈련'을 전체 평균 34.0%의 인원에게 실시하였으며, '과정당 16시간 미만의 직무관련 교육훈련'이 33.1%의 인원에게 실시된 것으로 나타났다(유길상 외, 1996, 32쪽).

주석 3) 그러나 광범위한 훈련프로그램을 제공하는 데에는 상대적으로 엄청난 비용이 소요되었으며 긍정적 효과의 결과도 개선된 노동시장 성과뿐만 아니라 범죄 감소, 약물남용 감소와 같은 형태의 사회적 편익을 감안한 결과이다.

주석 4) 1996년 11월 방문에 의한 인터뷰에 하였다.

주석 5) 조사방법 및 그 개요에 대해서는 유길상 외(1996) 참조.

3. 고용조정지원

가. 우리나라의 고용조정 전망

고용조정은 기업이 경영상의 이유로 과잉인력을 조정하기 위한 제반 조치를 뜻하는 것으로서 근로시간 및 근로자수의 조정과 같은 양적 조정과 인력 재배치, 기업조직의 변화와 같은 질적 조정으로 구분된다.¹⁾ 고용조정지원사업은 실업위험에 놓인 사람에 대한 대책으로서의 위치와 기업의 질적 고용조정에 대한 적극적 지원의 의미를 동시에 갖고 있지만 고용보험법이 정하는 구체적 기준들은 궁극적으로 실업의 예방 및 고용기회의 확대에 그 주안점이 두어져 있다.²⁾

우리나라의 기업문화에서 기업은 장기고용의 장점이 단점보다도 더 크다고 판단하였고, 고도성장기에 기업의 인원조정은 주로 신규 채용자수의 적절한 조정이나 자연 감소만을 통해

이루어질 수 있었다. 질적 고용조정인 경우에도 주로 대규모 리스트럭처링보다는 배치전환이 위주였으므로 우리나라의 노동시장은 전통적으로 직장안정성(job security)이 높았다.³⁾ 따라서 기업의 통폐합이 이루어지더라도 그곳에 종사했던 근로자의 해고 등을 통해 고용조정이 이루어지는 일은 매우 드문 일이었으며, 배치전환을 초래하는 발령이 암묵적 해고의 통지로 행해지는 경우도 있었지만 이것도 매우 예외적인 경우에 속했다. 또한 고도성장으로 일자리 창출이 많았던 상태에서 근로자의 구직이 상대적으로 쉬워 배치전환된 근로자들이 자발적 적응을 할 수 있었다. 근로자들이 직장이동을 통한 외부시장 적응력(job mobility)이나 외부시장에서의 취업능력(employability) 증진 요구보다는 근속하면서 기업복지 요구를 키워 온 것이나 기업도 근로자의 기능성 향상보다는 기업복지쪽에 더 배려를 한 것도 이처럼 높은 직장안정성과 무관하지 않다.

전통적으로 미국에서는 불황시에 기업이 근로자를 해고하고 경기회복시에 재고용하며 임시직·계약직·파견·시간제 근로자 등 비정규노동력을 활용을 통한 수량적 유연성을 추구하는 경향이 강한 반면, 일본에서는 위와 같은 수량적 고용조정보다는 출향⁴⁾·파견·배치전환 등이 활용을 통한 질적인 고용조정 방법을 선호하고 있다고 알려져 있다. 그러나 '거품경제'의 절정이었던 1991년 이후에는 일본에서도 종신고용제적 성격이 상당히 약화되고 있다.⁵⁾

1993년 5~6월에 걸쳐 일본생산성본부가 상장기업의 인사노무담당 임원을 대상으로 실시한 종신고용제에 대한 태도 설문조사 결과에 의하면,⁶⁾ '특별한 사정이 없는 한 정년까지 계속 고용을 유지한다'는 기업이 56.2%, 그리고 '원칙적으로 계속 고용은 보장하지만 경우에 따라서는 희망퇴직모집 등의 탄력적 고용관리에 의해 조정하는 것이 필요'하다고 생각하는 기업이 33.1%, '정규종업원에 대해서도 정년까지의 고용 유지에 반드시 구애받지 않음'이라는 응답이 7.8%, '종신고용의 의의가 상실된 바를 설정하여 해고를 용이하게 해야 함'이라는 응답이 1.6% 등으로 나타났다. 반면 종신고용제에 대한 평가에 있어서는 '장점이 더 많다'는 의견 비율이 82.3%로 '단점이 더 많다'는 의견 17.7%에 비해 압도적으로 높게 나타났다. 헤이세이(平成) 불황으로 일컬어지는 1991년 이후의 시기에 비록 종신고용제의 장점을 인정하면서도 상당수 기업들이 종신고용조정제를 정리해고의 형식이든 희망퇴직의 방식이든 필요하다면 해야 한다고 생각하고 있음을 알 수 있다.

우리나라는 그동안 임금신축성과 고도성장에 힘입어 노동시장이 급격한 팽창을 해왔고 1994~95년간에도 반도체·유화(油化)·조선 등의 호경기에 힘입어 1992~93년의 성장 감소로 인한 노동시장 압박이 어느 정도 완화되었다. 그러나 1987년 이후 임금수준이 현저히 증가한 상태에서 성장이 급속히 감소하고 장기화하려는 조짐을 보이게 되자 기업에서 고용조정의 움직임이 대두되고 있다. 직장안정성이 상당히 높았고 그만큼 장기고용 관행의 장점이 크다고 판단되는 측면이 존재하는 만큼 우리나라의 고용조정이 미국에서처럼 전역적·대규모적으로 일어날 가능성은 희박하다. 그러나 최근의 금융산업 개편 논의에서 고용조정의 문제가 심각히 거론되는 점에서 짐작할 수 있듯이 적어도 경향성에 관한 한 우리나라도 이러한 움직임으로부터 자유로울 수 없는 것처럼 보인다.

임금이 탄력적으로 움직인다 하더라도 기술발전과 기업환경의 변화에 따라 기존근로자의 기술적 부적합성(skill mismatch) 등이 나타날 수 있고 그로 인해 기업은 수시로 고용조정이 불가피할 수 있다. 일시적인 근로시간의 조정, 인력재배치 등과 같은 방식으로 변화한 환경에의 대응이 가능한 경우 일단 고용조정 문제는 기업차원에 국한될 수 있다. 그러나 고용조정이 근로자수 감축이나 1980년대 미국에서 행해진 대규모 경영조직 혁신(restructuring) 형태를 띠게 될 때 흔히 실업이 불가피하게 되고 이는 거시경제적 파급효과를 낳는다. 고용보험의 고용조정지원사업은 기업의 고용조정으로 실업에 대한 위험이 있을 때 그 위험에 놓인 사람들의 고용안정을 꾀하는 데 정책의 주안점이 두어져 있다.

나. 고용조정지원 대상업체의 선택

한국노동연구원이 1994년에 행한 고용조정실태에 관한 조사에 의하면,⁷⁾ 1993년중에 고용조정을 실시한 기업은 1,069개 응답업체의 13.3%로 나타났다(표 III-3 참조). 고용조정을 행한 기업의 고용조정 방법을 보면 배치전환·파견 등 인력재배치를 통한 고용조정이 35.4%, 정리해고·조기퇴직 등 근로자수의 증감을 통한 고용조정이 31.1%, 하청·외주 확대 등 기업조직의 변화를 통한 고용조정이 25.6%, 휴업·조업단축 등 근로시간의 증감을 통한 고용조정이 7.9%였다(표 III-4 참조). 즉 정리해고 등 근로자수의 감축을 통한 고용조정을 한 기업의 숫자는 응답업체 전체를 기준으로 하면 4.1%에 지나지 않았다.

고용보험제도 시행 1주년을 맞아 1996년 한국노동연구원이 조사한 바에 따르면,⁸⁾ 각 사업체에서 향후 1~2년 사이의 고용전망을 묻는 질문에 근로자

<표 III-3> 1993년중 고용조정 실시 유무

(단위 : %)				
	전 체	30~299인	300~999인	1,000인 이상
고용조정 실시함	13.3	12.4	11.4	17.9
고용조정 실시 안함	86.7	87.6	88.6	82.1
전 체	100.0 (1,068개사)	100.0 (628개사)	100.0 (228개사)	100.0 (212개사)

자료 : 유길상(1995), 33쪽.

<표 III-4> 고용조정 방법

(단위 : %)	
	비 율
휴업·조업단축 등 근로시간을 통한 조정	7.9
정리해고·조기퇴직 등 근로자수의 증감을 통한 조정	31.1
하청·외주가공의 확대 등 기업조직의 변화를 통한 조정	25.6
배치전환·파견 등 인력재배치를 통한 조정	35.4
전 체	100.0

자료 : 유길상(1995), 35쪽.

<표 III-5> 향후 1~2년 사이의 고용전망

(단위 : 개소, %)		
	빈 도	비 율
근로자수의 별다른 변화가 없을 것이다	214	53.5
근로자수가 증가할 것이다	120	30.0
근로자수가 감소할 것이다	66	16.5
전 체	400	100.0

자료 : 유길상 외(1996) 26쪽

수가 감소하리라고 대답한 사업체는 조사대상 400개 응답업체 중 16.5%였다(표 III-5 참조). 그 중

정리해고 등 강제적 방법과 조기퇴직·명예퇴직의 유도를 통해 감소하리라고 대답한 업체는 각각 3.0%에 불과했으며 86.4%는 신규채용 축소나 중단 등을 통한 자연 감소를 통해 근로자수 감소가 이루어질 것이라고 예상하였다(표 III-6 참조). 즉 오직 조사대상 기업의 1%만이 정리해고·조기퇴직·명예퇴직 등에 의해 근로자수의 감소가 이루어지리라고 예상한 셈이다.

근로자수의 감소가 없더라도 정리해고·조기퇴직·명예퇴직 등의 고용조정이 행해질 수 있음을 감안할 때 근로자수 조정은 <1996년의 조사>에서 나타난 1%보다는 훨씬 클 것으로 예상된다. 또한 위의 두 조사 결과는 성실한 응답을 해준 설문지만을 기준으로 한 조사 결과이므로 조사에 성실히 응답을 하지 않은 기업들 중에는 사업사정이 좋지 않은 기업들이 상당히 있으리라고 예상할 때 근로자수 감소를 통한 고용조정을 하는 기업의 비중은 조사 결과보다 더욱 크리라고 생각된다. 또한 <1996년의 조사>의 경우 그 조사시기가 아직 경기의 연착륙이 점쳐지던 1996년도 상반기 말이었으므로 기업들의 예상은 하반기와는 상당한 차이가 있어 고용조정을 하겠다는 기업의 비중은 1996년도 하반기 이후를 기준으로 할 때 훨씬 증가했으리라고 예상된다. 그러나 <1994년의 조사>가 1992년에 이어 6% 미만의 성장을 기록했던 1993년의 고용조정 여부를 묻는 것이었음을 감안할 때 근로자수를 통한 고용조정의 비중은 아직 미미하며 1996년 하반기 이래의 불황이 장기화하지 않는 한 가까운 장래에 크게 확대되지는 않을 것임을 짐작할 수 있다. 물론 국제무역에서 우리나라가 담당해야 할 노동분업의 역할 전환이 요구되고 기술변화로 인한 고용구조변화가 더욱 촉진되리라고 전망되는 상황에서, 성장둔화가 지속된다

<표 III-6> 근로자수가 감소할 것이라고 응답한 경우 근로자수 감소방법

(단위 : 개소, %)		
	빈도	비율
신규채용의 축소나 중단 등을 통한 자연 감소	57	96.4
정리해고 등 강제적 방법	2	3.0
조기퇴직·명예퇴직의 유도	2	3.0
기타	5	7.6
전체	66	100.0

자료 : 유길상 외(1996), 27쪽.

다면 일본의 헤이세이 불황기와 유사한 정도의 고용조정의 가능성은 배제할 수 없다.

한편 1976~93년까지 18년 동안 40개 산업의 사업체들을 표본으로 한 금재호(1996)의 산업별 분석에 의하면, 전년도에 비해 고용자수가 감소한 경우가 357번으로 전체 고용변화의 52.5%를 차지했다(표 III-7 참조).⁹⁾ 그 중 52.1%는 고용자수가 15% 이상의 큰 폭으로 하락하였으며 5% 이내로 하락한 경우는 18.2%였다. 이처럼 감소할 경우 그 감소폭이 상대적으로 큰 현상은 고용자수만이 아니라 생산액과 사업체수에서도 마찬가지로 발견되었다. 평균적으로 고용자수가 감소할 경우 전년대비 평균 20.1%의 하락률을 보이고, 사업체수는 21.8%의 전년대비 하락률을 나타내었다.

기업체 조사와 산업분석 결과를 종합해 보면 고용조정이 사업체 전체의 업종 전환이나 도산을 통해 이루어지며, 동종의 기업활동을 지속하면서 근로자

<표 III-7> 고용자수 및 사업체수의 감소

(단위 : 횟수, %)

	구분	0~5%하락	5~10%하락	10~15%하락	15% 이상	소계
지난해 값과 비교	고용자수	65(18.2)	67(18.8)	39(10.9)	186(52.1)	357
	사업체수	26(9.3)	46(16.4)	41(14.6)	168(59.8)	281
지난 2년 동안의 평균치와 비교	고용자수	50(14.6)	45(13.2)	47(13.7)	200(58.5)	342
	사업체수	31(11.3)	48(17.5)	34(12.4)	161(58.8)	274
지난 3년 동안의 평균치와 비교	고용자수	51(15.3)	38(11.4)	37(11.1)	208(62.3)	334
	사업체수	23(8.8)	48(18.3)	30(11.4)	162(61.6)	263
2년 전의 값과 비교	고용자수	47(14.0)	39(11.6)	45(13.4)	206(61.1)	337
	사업체수	18(6.8)	30(11.3)	30(11.3)	188(70.7)	266
3년 전의 값과 비교	고용자수	22(7.0)	37(11.8)	30(9.6)	225(71.7)	314
	사업체수	7(2.9)	24(11.0)	25(10.4)	185(76.7)	241

주 : () 안의 값은 해당 항목의 값이 소계에서 차지하는 백분비(%)를 나타냄.

자료 : 금재호(1996), 18쪽.

수의 감소를 통해 고용조정을 하는 업체의 비중은 매우 낮음을 짐작할 수 있다. 이는 고용조정지원사업의 기준이 도산한 업체의 실직근로자 지향적으로 되지 않는 한 고용조정지원사업의 이용률이 낮을 것임을 의미한다. 기업이 도산할 경우 근로자를 전직 훈련시킬 여유를 갖지 못한 채 이루어지기가 쉽다. 그를 통해 기업활동의 지속성이 확보되지 않는 한 기업주가 근로자의 전직훈련 등을 위해 적극적으로 지원금을 신청하는 것을 기대하기도 힘들다. 이는 실제 고용보험제도 시행 1년의 실적에서 고용안정사업과 관련된 지원금 및 장려금의 지급실적이 매우 저조함을 통해서도 확인할 수 있다. 휴업수당 지원금에 대한 신청이 약간 있었을 뿐 전직훈련지원금, 인력재배치지원금 등은 신청건수가 전무하다(표 III-8 참조). 고용보험법 제16조는 경기의 변동, 산업구조의 변화 등에 따른 사업규모의 축소, 사업의 폐지 또는 전환으로 인하여 고용조정이 불가피하게 된 사업주가 근로자의 고용안정을 위한 조치를 취하는 경우 노동부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 지원이 가능하도록 규정하고 있다. 고용조정이 필요한 것으로 지정된 업종의 사업주에게는 지정기간 동안 휴업수당지원금(고용보험법 시행령 제17조), 전직훈련지원금(동법 시행령 제18조), 인력재배치지원금(동법 시행령 제19조) 등을 지원할 수 있다. 이러한 지원금들은 사전적으로 지원대상으로 지정된 대상업종에 속하는 사업체들만이 지원금을 신청할 수 있다. 『고용보험업무편람』(노동부, 1995)에 의하면 지원대상업종의 기준은 다음과 같다.

<표 III-8> 고용조정사업지원금 지급현황

(단위 : 개소, 명, 천원)

	사업장수		인 원		총 액	
	1995년 하반기	1996년 하반기	1995년 하반기	1996년 하반기	1995년 하반기	1996년 하반기
전 체	1,191 (100.0)	2,054 (100.0)	20,112 (100.0)	31,260 (100.0)	1,481,175 (100.0)	3,273,634 (100.0)
휴업수당지원금	2 (0.2)	3 (0.1)	395 (2.0)	251 (0.8)	6,779 (0.5)	15,720 (0.5)
전직훈련지원금	0	0	0	0	0	0
인력재배치지원금	0	0	0	0	0	0

주 : ()안은 구성비임.
자료 : 노동부.

- ① 당해 업종의 고용인원이 과거 3년간의 연평균 고용인원대비 30% 이상 감소한 업종 중 생산액이 과거 3년간의 연평균 생산액대비 30% 이상 감소하거나, 과거 3년간의 연평균 사업체수대비 20% 이상 감소하거나, 당해 업종의 가동률이 과거 3년간의 연평균 가동률대비 10%포인트 이상 감소한 업종
- ② 지난 3년간의 고용량의 매년 10% 이상 감소한 업종

고용조정지원대상 사업체를 위와 같은 기준에 의하여 경기변동 등으로 인해 고용사정이 악화된 업종의 사업체로 지정하는 것은 오히려 고용조정지원 사업이 한계산업의 한계기업에 대해 고용조정지원을 함으로써 근로자의 고용안정이 미봉적이 될 가능성을 배제할 수 없다. 또한 개별기업의 입장에서는 업종전환이 꼭 경기의 변동과 밀접한 상관관계를 갖는 것은 아니다. 비록 고용사정이 악화되고 있지 않은 업종이라 하더라도 시장경쟁력에 의해서 도산을 하거나 업종전환이 모색될 경우가 빈번하기 때문이다. 따라서 고용사정이 악화되고 이 업종을 지정하는 방식보다는 특정 업종을 제외한 업종에 대해서는 일단 고용조정지원금을 신청할 가능성을 열어 두는 네거티브시스템을 채택하고 신청한 기업들에 대해서는 일정 평가표에 의거하는 심사를 거쳐 결정하는 방식이 바람직하다. 특히 도산의 경우에는 도산업체에 근무했던 근로자나 이들을 고용하는 업체에게 초기의 교육훈련에 고용조정지원금을 신청할 수 있도록 해야 할 것이다. 이 경우 고용조정지원금은 일종의 고용보조금의 성격을 띠게 된다.

<1996년의 조사>에 의하면, 1~2년 내에 고용안정사업을 활용할 가능성을 진단해 본 결과 전직훈련지원금, 인력재배치지원금 등의 고용조정제도의 활용 가능성이 400개 업체의 14.9%로 비교적 낮게 나타난 것을 보면, 이러

<표 III-9> 고용안정지원제도의 활용 가능성

(단위 : 개소, %)

	빈 도	비 율
휴업수당지원금	34	8.5
전직훈련지원금	28	7.1
인력재배치지원금	31	7.8
지역고용촉진지원금	31	7.8
고령자고용촉진장려금	71	17.8
육아휴직장려금	76	19.1
직장보육시설지원금	45	11.3

자료 : 유길상 외(1996), 28쪽.

한 네거티브시스템을 채택하더라도 과도한 신청이 이루어지지 않을 것임을 알 수 있다(표 III-9참조).

노동부장관이 고용정책심의회를 거쳐 고용조정지원업종을 지정할 때에 "경기변동 등으로 인한 고용사정 악화 업종"이라는 기준보다는 '산업정책이나 인력 정책적 함의가 큰 업종으로의 전환 기업'이라는 기준에 우선 순위를 두는 것은 위와 같은 네거티브시스템을 보완하는 하나의 방법이 될 수 있을 것이다. 물론 이를 위해서는 관계부처와의 긴밀한 협조가 이루어져야 할 것이다.

예컨대 우리나라의 취약산업인 일반기계산업(혹은 그 산업과 상당부분 관련이 있는 사업)으로의 업종전환이나 인력의 질 향상이라는 측면에서 근로자의 기술기능 과급효과가 큰 업종으로의 전환을 도모하는 기업에 대한 지원을 도모할 수 있다. 물론 이러한 우선순위 설정이

'고용안정'사업이라는 측면이 약하다는 비판과 함께 업종지정의 '합리성' 내지 '형평성'의 문제가 제기될 수 있으나, 한계기업의 근로자에 대한 지원이 장기간 지속될 수 없다는 점을 고려하면 위와 같은 업종지정의 '합리성'이 취약산업의 근로자 고용안정이라는 합리성을 대체한다고 해서 크게 문제되지 않을 것이다.

<1994년의 조사>에 의하면 고용안정을 행한 이유는 내수 감소 · 판매부진, 인건비 압박 등 사후적 환경대처에 의한 요인이 1993년과 1994년에 각각 50.4%와 40.8%를 차지하였고, 기술혁신 · 자동화, 사무관리혁신, 생산라인의 해외이전 등 적극적인 대응으로 인한 요인이 1993년과 1994년에 각각 39.1%와 48.8%를 차지하였다(표 III-10 참조). 1994년은 1993년에 비해 경기가 호황이었던 점을 감안하면 불황기 때에는 사후적인 대처로서의 고용조정이 활발하고 호황기에는 적극적인 경영합리화의 일환으로서의 고용조정이 더욱 활발함을 짐작케 한다. 따라서 고용조정지원의 대상을 '경기변동'에 연관시키기보다는 앞에서 지적한 바와 같은 적극적인 차원에서 업종지정을 함이 바람직하다.

<표 III-10> 고용조정의 이유

(단위 : %)

	1993	1994
기술혁신·자동화	16.0	18.9
내수 감소·판매부진	22.7	13.0
인건비압박	27.7	27.8
사무관리혁신	18.5	25.8
생산라인의 해외이전	4.6	4.1
업종전환	2.1	3.9
기 타	8.4	6.5
전 체	100.0	100.0

자료 : 유길상(1995), 34쪽.

개정근로기준법은 경영악화, 생산성 향상을 위한 구조조정과 기술혁신 또는 업종전환 등 긴박한 필요가 있는 경우 고용조정이 가능하도록 규정하고 있다. 해고일 60일 이전에 해고대상 근로자에게 통지할 의무를 두고 있으며 일정규모 이상의 인원을 해고하고자 할 때에는 노동위원회의 승인을 받도록 규정하고 있다. 통지를 받은 근로자와 노동위원회 양자를 통해 적절한 데이터베이스를 구축하면 상대적으로 고용조정지원업종에 대한 구체적 자료를 구축할 수 있으리라고 판단된다.

다. 필요한 고용조정지원사업

<1994년의 조사>에 의하면 고용조정과정에서 사업주가 고용보험법에 의한 지원을 가장 필요로 하는 것은 전직훈련에 관한 정보제공과 교육훈련비 및 임금보조가 55%, 휴업수당에 대한 지원이 21.6%, 희망퇴직자에 대한 위로금 지원이 13.0%, 인력재배치자에 대한 정부 주관의 교육훈련 실시가 10.2%의 순으로 나타나고 있다(표 III-11 참조).

이 조사 결과에 의하면 고용조정 대상자의 지원에 관련된 것이 65.2%에 해당한다. 고용조정 대상자에 대한 교육훈련의 지원을 강하게 희망하고 있다는 점은 기업이 고용조정 원활화에 대해 큰 요구를 가지고 있으며 그 원활화의 방법이 교육훈련에 있다고 판단하고 있음을 반영한다. 그러나 현실적으로 우리나라에는 현재 유통업이나 급속히 팽창하고 있는 정보통신산업을 제외하고는 경력사원의 외부노동시장이 잘 발달되어 있지 않은 점, 기업이 경력사원을 채용할 때에도 특정 교육훈련프로그램의 참가경험 여부보다는 새로운 요구가 있는 분야에 한정되는 점등을 고려할 때 교육훈련프로그램은 앞의 선진국의 PES 프로그램 평가에서 지적한 바와 같이, 수요에 잘 초점을 맞추어 운용되어야 할 것이다.

<표 III-11> 고용조정과정에서 고용보험법에 의한 지원이 가장 절실히 요청되는 것

(단위 : %)

	비율(%)
- 휴업기간 또는 조업단축 기간중 근로자에게 지급되는 휴업수당의 일부 보조	21.6
- 근로자의 직업전환에 필요한 교육훈련 실시의 경우 교육훈련기간중의 임금의 일부 보조	23.9
- 근로자의 직업전환에 필요한 교육훈련 실시의 경우 교육훈련에 관한 정보제공 및 교육훈련비 지급	31.1
- 조기퇴직을 권유하여 희망퇴직자에게 지급하는 위로금의 일부 보조	13.0
- 고용조정대상 근로자를 자회사, 그룹내 타기업, 협력기업 등에 재배치할 경우 이들에 대한 정부 주관의 교육훈련 실시	10.2
- 기 타	0.3
전 체	100.0

자료 : 유길상(1995), 49쪽.

라. 고용조정지원 대상 직종

<1994년의 조사>에 의하면 정리해고 대상자는 생산·기술·기능·노무직보다는 사무·관리·판매·영업직이 주대상이었으며 그 중에서도 중간관리자의 비율이 높은 것으로 조사되었다(표 III-12 참조). 이는 향후 기업의 고용조정의 파급효과가 어떤 노동력집단에 집중될 것인가를 짐작케 한다. 이는 1996년의 명예퇴직 증후군에서도 확인된 바이기도 하며 선진국의 감량경영(downsizing)을 통한 경영조직 혁신(restructuring) 과정에서 나타났던 현상이기도 하다.¹⁰⁾ 그러나 생산직 근로자의 실적 가능성도 32.3%로 나타나고 있고 기업에서 감량경영을 통한 경영혁신이 모색될 경우 중간관리자와 함께 생산직 고령자도 그 주요 대상이 될 가능성이 크다. 이는 고령자의 경제활동참가율 증가 경향에 가중하여 고령자고용 문제를 대두시킬 것이다. 고용조정지원사업에서 중간관리자의 재고용 촉진이나 창업보조방안 마련과 함께 고령자고용촉진사업이 시급함을 의미한다. 명예퇴직자 및 중고령 전직예정자와 중소기업간의 채용박람회 개최하고 구직자 동아리를 자연스럽게 제공하는 것도 한가지 방법일 것이다.

<표 III-12> 고용조정 차원의 정리해고 또는 조기퇴직자수

(단위 : 명, %)

	인 원	비 율
- 임직원	272	4.2
- 사무·관리·판매·영업직	4,160	63.5
· 부서장	172	2.6
· 중간관리자	3,780	57.7
· 평사원	208	3.2
- 생산·기술·기능·노무직	2,115	32.3
전 체	6,547	100.0

자료 : 유길상(1995), 37쪽.

외부노동시장이 활성화되어 있는 나라에서도 불경기 때에는 외부노동시장 자체의 위축으로 중간관리자는 상당한 보수 감소를 감수하지 않는 한 고용기회가 제약된다. 우리나라에서는 경력자의 외부노동시장 자체가 활성화되어 있지 않아 40대 이후의 경력자가 기존의 근무처가 아닌 곳에서 새로운 일자리를 구할 수 있는 가능성이 지극히 제약되어 있다. 외부노동시장이 활성화되지 못하는 데에는 문화적인 측면이 강하게 작용하고 있으므로 그 활성화에는 장기적인 노동시장 변화와 제도조정 과정을 요할 것이다. 그러나 근로자의 자기개발을 위한 여가시간의 확보 혹은 재량근로시간제 확대는 적어도 새로운 직종들에서나마 외부노동시장 활성화에 직·간접적으로 도움이 될 것이다.

또한 고용조정지원사업의 차원에서 창업능력이 있는 실직자에게 실질적 창업보조제도를 마련하는 것이 시급하다. 그리고 임금외비용 중 중간관리자와 생산직 근로자의 다기능화나 취업능력(employability)을 제고하는 교육훈련비에 대한 지출에 대해서는 일반직 기업복지비 지출에 비해 상대적으로 세계상의 혜택을 주는 것이 바람직하다. 또한 알선의 차원에서는 근자에 고급인력 중개에 특화하여 인력알선을 하고 있는 헤드헌터 등의 민간 직업알선기관의 활성화 및 다양화가 도움이 되겠지만 공공직업안정서비스도 민간부문의 서비스를 보완하는 효율화가 이루어져야 할 것이다. 그러나 무엇보다도 산업구조 변화과정에서 기업이 필요로 하는 고용조정 원활화와 근로자의 고용안정을 보장하기 위해서는 평소에 근로자의 직업능력을 지속적으로 개발하는 사내교육훈련의 활성화를 통해 근로자의 기능적 유연성을 제고하고 직업능력개발 연계하에서 근로자의 고용안정성을 추구하는 정책을 추진해야 할 것이다. 현재 직업훈련기본법을 고용보험의 능력개발사업으로 통합하는 과정에서 대부분의 사업내 훈련분야를 민간의 자원에 맡기되 40세 이상의 장년층과 고령노동자에 대해서는 전직훈련 등의 직업훈련분야를 남겨 두는 것도 한 가지 방법일 것이다.

주석 1) 고용조정의 유형에 대해서는 유길상(1995), 29쪽 이하 참조.

주석 2) 고용보험법 제15조 및 제16조, 동법 시행령 제16~19조 참조.

주석 3) 대기업의 관리직에 대해서는 배치전환이 해고의 간접적 통지로 이용되었고, 정년에 훨씬 못미치는 나이에 도달하게 되는 이사직이 계약직임을 고려할 때, 그리고 도산과 창업이 되풀이되는 중소기업의 상황을 고려할 때 우리나라의 노동시장에서 직장안정성이 과연 그렇게 확고한가에 대해 의의가 없지 않다. 그러나 일정직위까지는 직장안정성이 보장되어 왔던 점, 생산직에 대해서는 해고의 방법이 없었던 점, 공사를 포함한 공공부문에서는 사실상의 해고절차가 없었던 점 등을 고려하면 우리나라에서는 대체적으로 직장안정성이 높았다.

주석 4) 타사업체에 의한 출향계약에 기초하여 해당 사업소에 출향하고 있는 노동자를 가리킨다. 출향자의 적(籍)이 출향시킨 기업에 있는지 출향된 기업에 있는지의 여부는 불문한다.

주석 5) 神代和欣 外(1995), 517쪽 이하 참조.

주석 6) 『勞政時報』. 第3157號, 18~25쪽 참조. 김훈·황수경(1994)에서 재인용.

주석 7) 『고용보험사업 추진방향에 관한 실태조사』, 조사방법 및 자세한 조사 결과는 유길상(1995) 참조. 이하 <1994년의 조사>라 부르기로 한다.

주석 8) 『고용보험제도에 관한 기업체 의견조사』. 조사방법 및 자세한 조사 내용은 유길상 외(1996) 참조. 이하 <1996년의 조사>라 부르기로 한다.

주석 9) 18년 동안 한 산업에 대해 17번의 고용변화를 계산할 수 있으므로 40개 산업의 경우 전체 680번의 고용변화를 계산할 수 있다.

주석 10) OECD(1994b): OECD(1996f)의 제7장; 神代和欣 外(1995), 517쪽 이하 참조.

4. 직업능력개발

가. 시장수요 지향성의 제고

우리나라 기업체의 노동비용 중 교육훈련비의 비중이 1990년대에 들어 급격히 증가하고 있다. 이는 광업과 전기·가스 및 수도업을 제외한 전업종에서 발견되는 일반적 현상이며(표 III-13 참조), 기업규모와도 무관하게 발견되는 일반적 현상이다(표 III-14 참조). 또한 1990년대에 사업내직업훈련 의무업체 중 직업훈련을 실시하는 업체의 비중 변화는 미미한 반면 훈련인원은 급격히 증가해 왔다.(표 III-15 참조). 이는 1987년 이후 임금이 급격히 증가하고 시장에서의 경쟁력이 잠식되는 한편 고부가가치화로의 요구가 늘어남에 따라 기업들이 교육훈련투자를 증가시킨 데 기인하는 것으로 보인다.

<표 III-13> 산업별 임금총액에 대한 교육훈련비의 비중

(단위 : %)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
전산업	1.12	1.19	1.24	1.22	1.46	1.12	1.25	1.28	1.47	2.09	2.17	2.46	2.22
광업	0.30	0.43	0.54	0.47	0.63	0.45	0.43	0.78	0.87	0.98	0.94	1.09	0.48
제조업	1.02	1.06	1.19	1.28	1.26	1.06	1.14	1.21	1.44	2.06	1.99	2.12	2.50
전기·가스 및 수도 사업	1.75	0.70	1.18	0.68	7.25	1.94	2.81	2.33	2.28	1.27	0.95	-	1.21
건설업	0.96	1.07	1.09	1.49	1.17	1.24	0.69	1.06	1.39	2.70	4.50	5.12	2.64
도소매 및 음식· 숙박업	0.88	1.01	0.99	0.86	1.09	1.21	1.73	1.31	1.36	1.85	2.30	2.21	2.27
운수·창고 및 통신업	0.76	0.59	0.70	0.65	0.31	0.39	1.00	0.78	0.86	1.33	1.36	3.59	2.30
금융·보험·부동산 및 사업서비스업	2.05	2.45	2.17	1.53	1.66	1.47	1.82	1.90	1.96	2.65	2.66	2.86	2.39
사회 및 개인 서비스업	0.76	1.09	0.60	0.34	0.62	0.43	0.67	0.84	0.85	1.06	1.32	1.22	0.85

자료 : 노동부, 『기업체노동비용조사보고서』, 각년도.

<표 III-14> 기업규모별 임금총액에 대한 교육훈련비의 비중

(단위 : %)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
전규모	1.12	1.19	1.24	1.22	1.46	1.12	1.25	1.28	1.47	2.09	2.17	2.46	2.22
30~99인	0.58	0.62	0.73	0.74	0.72	0.58	0.53	0.62	0.67	1.02	1.34	1.38	0.64
100~299인	0.75	0.74	0.81	0.73	0.70	0.71	0.88	0.64	0.98	1.04	1.17	1.27	1.15
300~499인	1.75	0.58	1.27	1.04	0.76	0.82	1.32	0.61	1.15	1.65	1.42	1.65	1.34
500~999인	1.07	1.82	1.99	1.07	1.12	0.98	1.32	1.02	1.21	1.42	2.06	2.37	1.53
1,000인 이상	1.14	1.17	1.17	1.33	1.69	1.21	1.30	1.39	1.57	2.28	2.30	2.60	2.67

자료 : 노동부, 『기업체노동비용조사보고서』, 각년도.

<표 III-15> 연도별 사업내 직업훈련 의무대상업체의 훈련실시 현황

(단위 : 개소, %)

	총의무대상업체	훈련실시업체	훈련인원
1980	1,103	669(60.6)	66,213
1981	1,103	485(43.9)	48,406
1982	1,106	507(45.8)	30,131
1983	1,183	382(33.7)	20,960
1984	1,263	266(21.1)	22,011
1985	1,341	519(38.7)	23,876
1986	1,398	356(25.5)	19,042
1987	1,537	239(15.5)	14,774
1988	1,573	403(25.6)	20,560
1989	1,612	392(24.3)	17,570
1990	2,575	505(19.6)	31,363
1991	2,675	507(19.0)	52,602
1992	3,417	551(16.1)	122,457
1993	3,497	686(19.6)	122,151
1994	3,753	843(22.5)	152,030
1995	390	273(70.0)	160,413

주 : 1) 1987년부터 훈련의무비율 책정기준이 상시근로자수대비(백분율)에서 임금종액대비(천분율)로 변화하였음.

2) 훈련의무 적용대상 사업체의 변화 추이

$\frac{200\text{인 이상}}{75.1} \rightarrow \frac{300\text{인 이상}}{77.4} \rightarrow \frac{200\text{인 이상}}{89.7} \rightarrow \frac{150\text{인 이상}}{92.1} \rightarrow \frac{1,000\text{인 이상}}{95.7}$

자료 : 노동부, 『직업훈련사업현황』, 1996.

우리나라 직업훈련체제의 전반적인 문제점으로는 산업화 초기의 정부 주도적 유제를 그대로 간직하여 정부의 규제가 많다는 점, 시설·교사·장비 및 적절한 프로그램 마련 등 직업훈련 하부구조가 부족하며 수요자에 맞게 구비되어 있지 못하다는 점, 신규 산업인력에 대한 양성훈련 위주로 실시되어 왔고 향상·재훈련에 대한 배려가 미흡하였다는 점, 그리고 훈련프로그램 개선을 유도할 평가체계가 아직 미흡하다는 점 등을 지적할 수 있다. 그러나 무엇보다도 구조조정기의 직업훈련사업은 노동시장의 요구를 긴밀히 그리고 신속히 반영하여 직업훈련을 실시해야 한다는 점이다.

현재의 산업구조 변화는 신기술 및 신지식 발전과 매우 밀접한 관련을 갖고 있어 적시 학습(just-in-time learning)의 중요성이 높아지고 있다(OECD, 1996e; 1996f). 생산방식이 지식 집약적으로 변화하는 과정에서는 현장훈련(OJT)이 단순히 초기의 오리엔테이션과 작업시간의 증가에 따라 이루어지는 전통적인 성격을 탈피하고 끊임없이 새로운 적응을 요구하는 경우가 많다. 이는 전통적인 개념의 향상훈련이나 재훈련의 개념만으로는 한계가 있음을 의미한다. 공공직업기관이 정하는 커리큘럼이나 공공직업훈련기관의 프로그램 표준화는 어떤 의미에서 현실성을 상실할 수 있다. 이러한 점들을 고려할 때 적어도 중소기업에 관한 한 신기계나 신기술 도입으로 인한 사업체내 현장학습프로그램에 대해서도 직업능력개발사업이 일정한 기여를 함이 바람직하다고 판단된다. 이는 산업 정책적 차원에서 이루어지는 중소기업의 공장자동화 지원에 대한 보조작업임과 동시에 그것을 촉진하는 사업이기도 하다.

또한 직업안정과 산업인력개발에 관한 지방정부와 지방상공회의소의 역할을 늘려 나가는 것이 중요하다. 노동시장의 수요와 밀접한 훈련프로그램을 만들 가능성이 높아지기 때문이다. 이는 1990년대 초에 운영되었던 캐나다의 Employability Improvement Programme이 개인의 특성과

지역노동시장의 요구를 잘 겨냥한 훈련을 실시함으로써 성공적이었던 데에서도 확인된다. 지방정부가 관리하는 직업교육훈련시설을 단계적으로 늘려 가는 것이 바람직하며 이를 위한 중앙정부의 재정적 지원을 확충하고 불필요한 규제를 완화해나가야 할 것이다. 지방화를 촉진하기 위해서는 지방 노사와 지방정부의 전문적 대처능력이 제고되어야 할 것임은 물론이다. 미진학 청소년, 여성 및 중고령인력을 위한 단기교육훈련이 지방정부가 참여할 일차적 대상이 될 수 있을 것이며, 지역산업계와 밀접히 관련된 직업훈련기관의 운영이 다른 영역이 될 것이다. 우리나라의 경기변동 적용이 정리해고 등에 의존하기보다는 신규 채용인원 조정으로 이루어지고, 학교교육의 관성을 고려할 때 신규 졸업자의 전직훈련프로그램을 탄력적으로 운용하는 체계를 확보해야 한다. 일반계 고등학교에 대해 현재 실시하고 있는 직업반 운영을 학교 실정에 맞추어 대폭 확대·조정할 수 있는 권한을 지방자치단체 및 교장에 위임하고 기존의 인문계 대학 졸업자들을 대상으로 지방정부 차원의 직업훈련을 강화해야 할 것이다.

나. 민간자율성 증대와 중소기업 특성의 고려

<1994년의 조사>에 의하면 사업내직업훈련 실시의무업체를 대상으로 사업내직업훈련 실시의무의 이행방법을 조사한 결과 28.9%만이 훈련의무비용 전액을 훈련실시 등에 사용하였고, 22.8%는 의무비용의 일부만을 직업훈련에 충당하고 일부는 직업훈련분담금으로 납부하였으며, 48.3%의 기업은 직업훈련 실시 의무업체임에도 불구하고 직업훈련을 전혀 실시하지 않고 의무비용 전액을 직업훈련분담금으로 납부한 것으로 나타났다. <1996년의 조사>에서도 400개 응답업체 중 33개 업체가 직업훈련 실시의무업체였는데 이 중 24.2%만이 직업훈련 의무비용 전액을 직업훈련 실시에 사용하고 있다고 응답하였고, 30.3%는 직업훈련을 실시하면서 일부 직업훈련분담금을 납부하고 있었으며, 45.5%는 직업훈련 실시 없이 직업훈련분담금만을 납부하고 있다고 응답했다.

<1994년의 조사>에서 사업내직업훈련 실시의무업체가 직업훈련을 실시하면서 일부를 직업훈련분담금으로 납부한 이유를 보면 '훈련비용을 다 들여 훈련시킬 만한 필요성이 없었기 때문에'가 22.6%, '정부가 인정해 주는 훈련비용이 낮아서'가 19.1%, '직업훈련 시설·내용 등이 노동부 기준에 미달하였기 때문에'가 16.7% 등으로 나타났다. 이는 사업내직업훈련에 대해 정부의 규제와 관련된 이유가 상당히 큼을 의미한다. 또한 '훈련생을 모집하기 어려웠기 때문에'라는 이유도 15.5%로서 상당한 비중을 차지하고 있는데, 이는 직업훈련의 필요성에 대한 근로자의 적극적 참여가 낮은 것도 큰 몫을 하고 있음을 의미한다(표 III-16 참조).

500인을 기준으로 중소기업과 대기업을 구분하여 살펴볼 때 중소기업은 '인력부족으로 인하여 훈련생을 차출할 여유가 없어서', '정부가 인정해 주는 훈련비용이 낮아서'라는 이유의 비중이 대기업에 비하여 크게 높은 반면, 대기업은 '훈련의무비용을 다 들여 훈련시킬 만한 필요성이 없어서', '직업훈련 시설·내용 등이 노동부 기준에 미달하였기 때문에', '훈련생을 모집하기 어려웠기 때문에'라는 이유가 중소기업에 비해 크게 높게 나타났다. 300인 미만 사업장의 경우 '훈련수요를 충족시켜 줄 위탁훈련기관이 없어서'라는 이유도 상당한 비중을 차지하고 있다. 중소기업의 경우 인력난, 훈련비

<표 III-16> 훈련의무업체가 직업훈련을 실시하면서 직업훈련분담금을 납부하고 있는 이유

(단위 : %)

	전체	299인 이하	300~499인	500~999인	1,000인 이하
- 훈련의무비용을 다 들여 훈련시킬 만한 필요성이 없었기 때문에	22.6	7.1	14.3	38.5	25.6
- 정부가 인정해 주는 훈련비용이 낮아서	19.1	28.6	28.6	7.7	16.3
- 인력부족으로 인하여 훈련생을 차출할 여유가 없어서	17.9	21.4	35.7	15.4	11.6
- 직업훈련 시설·내용 등이 노동부 기준에 미달하였기 때문에	16.7	14.3	7.1	15.4	20.9
- 훈련생을 모집하기 어려웠기 때문에	15.5	14.3	7.1	23.1	16.3
- 훈련수요를 충족시켜 줄 위탁 훈련기관이 없어서	6.0	14.3	7.1	0.0	4.7
- 기타	2.4	0.0	0.0	0.0	4.7
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 유길상(1995), 72쪽.

부담, 훈련기관 구독에 있어서 구조적으로 직업훈련이 어려운 측면이 크고 대기업의 경우에는 정부의 규제와 관련된 이유가 크다.

이러한 대체적인 결과는 훈련의무업체가 직업훈련을 전혀 실시하지 않고 분담금만 납부하는 이유에서도 확인된다(표 III-17 참조).

이들 결과는 중소기업의 실정에 맞는 다양한 위탁교육훈련 과정의 개발과 직업훈련 규제완화의 필요성을 시사하고 있다. 현장의 훈련이 가능한 중소기업들을 위해서는 중소기업 공동훈련원 설립을 지원하고 여기서 중소기업의 훈련수요를 반영한 프로그램을 마련하는 방안을 모색해야 할 것이다. 그러나 많은 중소기업들이 훈련을 위한 인력차출 자체가 어려운 경우가 많다는 점과 현재의 기술변화 속도를 감안할 때, 앞에서 지적했듯이, 중소기업에 대해서는 신 기계나 신기술 도입으로 인한 사업체내 현장학습프로그램에 대해서도 직업능력개발사업이 일정한 기여를 함이 바람직할 것이다.

정부규제와 관련해서는 무엇보다도 <직업훈련기본법>상이 사업내직업훈련

<표 III-17> 훈련의무업체가 직업훈련을 전혀 실시하지 않고 분담금만 납부하는 이유

(단위 : %)

	전체	299인 이하	300~499인	500~999인	1,000인 이하
- 직업훈련 실시시의 비용보다 분담금이 적으므로	13.0	11.8	9.1	22.5	13.6
- 인력부족으로 인하여 훈련생을 차출할 여유가 없어서	22.0	22.2	28.8	17.5	17.0
- 직업훈련기준이 까다롭고 정부의 간섭과 규제가 많아서	17.5	16.7	12.1	15.0	27.1
- 훈련수요를 충족시켜 줄 위탁 기관이 없어서	13.3	12.5	18.2	7.5	13.6
- 훈련생 모집이 어려워서	4.5	3.5	6.1	5.0	5.1
- 직업훈련 수료생이 오래 근무하지 않고 곧 이직하므로	10.0	14.6	2.0	10.0	6.6
- 직업훈련의 필요성이 없어서	16.8	16.7	19.7	17.5	13.6
- 기타	2.9	2.1	3.0	5.0	3.4
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 유길상(1995), 73쪽.

의무제도를 전면 폐지하고 사업내직업훈련 의무제도 및 직업훈련분담금을 <고용보험법>상의 직업능력개발사업 및 직업능력개발보험료로 통합할 것이 요청된다.

<직업훈련기본법>은 기업이 사업내직업훈련을 의무적으로 실시하도록 강제하기 위하여 일정규모 이상이 사업장에 대해 사업내직업훈련 실시의무를 부과하고 훈련의무비용을 직업훈련에 사용하지 않았을 경우 훈련의무비용과 직업훈련에 사용한 비용의 차액을 노동부장관에게 직업훈련분담금으로 납부하게 하고 있다. 훈련 내용에 있어서도 정부가 정한 직업훈련기준에 따르도록 하여 기업 특수적 훈련보다는 일반적 훈련을 기업에 강요하는 경향이 있으며 훈련분야도 제조업에 초점을 맞추고 있다. 그 후 몇 차례에 걸친 개정을 통해 전직훈련(1979.12.28. 개정)과 향상·재훈련도 의무에 포함하고, 직업훈련과정을 기능사와 직업훈련교사 외에 사무·서비스직 종사자, 감독자, 관리자 등에 까지 확대(1981.12.31. 개정)하였으며, 향상·재훈련·단기양성과정의 경우 훈련실시기관이 자체 특성에 맞는 교재를 검정절차 없이 자율적으로 편찬 사용케 하고, 신기술·신직종 훈련의 경우에는 직업훈련교사 면허가 없는 해당 분야 전문가를 강사로 활용할 수 있도록 하는 등의 개정을 통해 직업훈련기준이 크게 완화되었으나 아직도 규제적 성격이 강하게 남아 있다.¹⁾

직업훈련 의무실시 사업주는 매년 사업내직업훈련 계획을 수립하여 노동부장관의 승인을 받아야 하고 이를 변경하고자 하는 경우에도 변경승인을 받아야 한다. 노동부장관은 사업내직업훈련 계획이 직업훈련기준에 적합하지 아니한 경우에는 승인을 하지 않을 수 있고 이미 승인을 얻은 사업내직업훈련계획 등을 취소할 수도 있다. 정부에 의해 필요하다고 판단되는 훈련이 강조되고 있고 훈련의 내용·기간·대상·교재·시설·방법 등에 대해 규제가 존속하고 있다.

1991년 1월 14일 개정은 인력수급상 직업훈련이 특히 필요한 산업은 사업내직업훈련의 우선적 실시대상으로 지정하고 직업훈련을 실시하지 않는 경우 분담금의 100분의 50 범위 내에서 추가 납부하게 하는 제도를 신설하고 있다. 이러한 <직업훈련기본법>의 특성들은 기업이 필요한 분야에 기업의 실정에 맞추어 사업내직업훈련을 실시할 수 있는 가능성을 제약하고 있다. 반면 고용보험법의 직업능력개발사업은 기업이 실시하는 직업훈련에 대한 규제를 폐지하는 대신 기업이 필요로 교육훈련을 자율적으로 실시하도록 하고 교육훈련을 실시하는 기업에 대해서는 각종 지원금과 장려금을 지급함으로써 민간주도의 자율적인 직업훈련을 지향하고 있다. 교육훈련분야도 제조업의 특정 직종뿐만 아니라 모든 직종에서 근로자의 직업능력개발 및 향상을 지향하고 있다(유길상, 1995; 이선 외, 1995), 그러나 구체적인 시행에 있어서는 많은 부분 <직업훈련기본법>에 의존하고 있기 때문에 직업능력개발사업이 활성화되기 어려운 한계로

작용하고 있다.

현재와 같이 기술혁신의 속도가 빠르고 근로자의 직종구성이 다양해지는 상황에서는 훈련내용 등에 관해 정부가 주도하는 직업훈련체제는 점차 그 효율성이 감소하고 있다. 따라서 기업과 근로자가 주체가 되어 근로자의 직업능력을 지속적으로 개발·향상시킬 수 있는 자율적 직업훈련체제로의 전환이 필요하다.

이를 위해서는 앞에서 지적한 적시 학습(just-in-time learning)보조정책외에 현재 대기업을 중심으로 활성화되고 있는 사업내직업훈련을 초급대 및 석사과정급의 사내대학으로 활성화하는 것을 고려할 수 있다. 신규 채용인력의 현장경험기간이 2년 정도 필요함을 고려할 때 초급대나 석사과정을 현행의 대학과 사내대학의 이원적으로 운영하는 것이다. 실질응용 중심 지향적인 1년 내지 2년 단위의 사내대학을 전공별로 운영하는 한편, 이론 및 기초기술 위주의 학교교육을 병립시켜 장기적으로 경쟁에 의해 커리큘럼의 조화가 이루어지도록 하는 방식이 바람직하다. 또한 교육엔지니어링의 개념을 도입하고 사내대학의 다수 프로그램은 위탁교육의 활성화를 통해서도 이루어질 수 있는 가능성을 열어 두며, 사내대학은 인턴십과정을 필수적으로 도입하도록 해야 한다. 학력을 중시하는 뿌리깊은 사회 문화적 여건을 고려할 때 사내대학은 일단 대학 내지 대학원 과정으로 설치함이 바람직하고 대학교육에 준하는 적절한 자격증과 졸업장을 인증함이 바람직할 것이다. 독자적인 사내대학 설립이 어려운 중소기업들은 공동으로 각 산업에 특화된 공동의 사내대학을 설치하는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다. 대기업이 운영하는 사내대학에 중소 협력업체의 인력을 일정정도 참여시키는 방식을 통해 중소기업에 대한 기술이전을 촉진하는 것도 바람직할 것이며, 이러한 사내대학에 대해서 고용보험의 직업능력개발사업이 일정한 기여를 함이 바람직하다고 판단된다.

중소기업이 직업훈련 수료생이 근속을 하지 않고 곧 이직하는 데 따라 직업훈련 실시를 기피하는 현상에 대해서는 훈련 소요비용을 전액 부담하는 방법 등을 통해 중소기업 직업훈련에 대한 지원을 보완할 필요가 있다. 그러나 그보다 더 중요한 것은 국가적 차원에서 중소기업에서 활용할 가능한 직업자격을 갖춘 중간기술인력을 제대로 배출해 내는 제도를 확립하는 일이다.²⁾

다. 근로자의 참여 증진

'훈련생을 모집할 수 없어서'라는 이유가 나타내는 근로자의 참여 결여는 다음과 같은 몇 가지 이유에 기인할 수 있다.

- ① 직업훈련프로그램이 효과를 불신해서 참여하지 않는다.
- ② 현장경험만으로 충분하고 다른 방식으로 직업능력을 향상시키려는 어떠한 필요도 못 느껴서 참여하지 않는다.
- ③ 직장 사정상 자신이 빠지면 동료의 업무가 가중되기 때문에, 혹은 인력부족 등의 이유로 한시도 자리를 비울 수 없어서 참여하지 않는다.
- ④ 우리나라에서는 직장안정성이 높은데다가 경영특성상 책임과 권한의 한계가 명확하지 않고, 보수체계가 능력급이 아니기 때문에 직업능력의 향상은 단순한 업무량의 증가를 의미해서 참여하지 않는다.

중소기업의 경우는 앞의 설문조사 결과에서도 확인된 바와 같이 인력부족으로 훈련생을 차출할 여유가 없는 요인이 매우 크다. 이를 위해서는 사업체

<표 III-18> 근로자들의 직무교육·훈련이 어려운 이유에 대한 동의

(단위 : %)

	사용자측	노조측
교육훈련을 통한 능력상승을 평가해서 보상하는 관리체제 미흡	74.6	87.3
교육훈련시설과 프로그램 부족	63.3	52.0
일상업무가 너무 바빠서	69.1	62.4
사용자의 관심부족	34.0	77.0
근로자들의 적극적 자세 부족	69.5	52.0

자료 : 이선, 『1996년 임금교섭 실태조사』, 1997. 10쪽.

내 현장학습프로그램에 대해 직업능력개발사업이 일정한 기여를 하는 방안을 모색해야 할 것이다.

나머지 요인들 중 현재 한 가지 확인되는 바로는 교육훈련과 보상체계간의 연계부족이 상당 정도 근로자의 교육훈련참여 부족과 관련이 있다. 한국노동 연구원의 <임금교섭실태조사>에 의하면 교육훈련을 통한 능력 상승을 평가해서 보상하는 인사관리체계가 미흡하다는 것이 우리나라 근로자들의 직무교육 훈련에 부진하게 하는 원인이라는 데 사용자와 근로자가 가장 많은 동의를 나타내고 있다(표 III-18 참조). 이를 볼 때 적절한 직능평가방법의 수립과 교육훈련의 효과에 대한 측정방법의 개발은 근로자들의 직업능력개발을 이끌기 위한 중요한 관건이며 임금구조 개선을 위한 시발점으로 보인다.

어떤 교육훈련이 얼마나 효율적이며 이것이 피교육자에게 개별적으로 얼마만한 효과를 지니는가에 대해서는 일부 대기업에서 이에 대한 평가작업 도입이 진행되고 있지만 아직 어느 기업도 본격적인 평가를 하지 못하고 있다. 개별 기업의 입장에서 교육훈련의 평가 결과를 직능급 실시와 연동시키고 그에 대해 적절한 홍보를 한다면 근로자의 참여는 괄목할 만하게 증진될 것이다.

주석 1) 직업훈련 관계법령의 주요 변천 내용에 관해서는 노동부, 『직업훈련사업현황』, 1996. 140쪽 이하 참조.

주석 2) 우리나라의 중소기업 문제와 중간기술인력 양성의 상호관계에 대해서는 이주호(1996) 제2장 참조

5. 고용 및 임금관련 제도의 정비

가. 고용관련 법제의 확립

이상에서는 직업안정, 고용조정지원, 직업능력개발사업 등 고용보험과 관련된 적극적 노동시장정책들을 중심으로 노동시장정책의 방향을 살펴보았다. 구조조정기의 노동시장정책의 역할은 기업으로 하여금 고용조정을 원활히 할 수 있도록 하고, 근로자들로 하여금 급변하는 기술 및 산업구조에 신속하게 적응할 수 있도록 하는 것, 그리고 실업상태에 놓인 근로자들에게 실업급여 제공과 함께 적절한 직업정보와 상담 등의 서비스를 제공하는 것 등으로 요약할 수 있다. 이렇게 정의된 노동시장정책의 영역은 대부분 고용보험사업과 관련된다. 이러한 노동시장정책의 역할 규정은 임금과 고용의 유연성에 영향을 미치는 정책으로서보다는 그것이 주어진 상태에서 산업구조조정 과정에서 불가피하게 파생되는 현상들을 최소화하고 산업구조 조정을 원활히 해주는 정책으로서 노동시장정책을 바라보는 데 기초한다. 그러나 고용과 임금의 유연성 확보와 고용안정을 적절히 도모하는 노동시장정책의 중요성이 간과되어서는 안될 것이다. 구조조정기의 노동시장정책에서 무엇보다 중요한 것은 노동시장의 유연성 확보와 고용안정의 조화 문제이다. 노동시장의 유연성을 확보하는 형태는 ① 외부노동시장의 수량적 유연성, ②

작업의 외부화, ③ 기업 내부노동시장의 수량적 유연성, ④ 기능적 유연성, ⑤ 임금유연성으로 나누어 살펴볼 수 있다(어수봉, 1994).

외부노동시장의 수량적 유연성 확보 내용은 보다 유연한 정리해고절차, 계약제 근로(fixed-term contract) 및 시간제 근로(part-time work)의 확산 등으로 나타난다. 작업의 외부화는 하청(subcontracting), 외주(outsourcing), 인재파견회사로부터 파견근로자 사용 및 자영업자 사용 등으로 나타난다. 내부노동시장에서의 수량적 유연성은 근로자수의 조정 없이 근로시간을 조정(flexible working hours)할 수 있는 유연근로시간제도를 가리키며, 일주일 혹은 1개월 단위로 근로시간을 정하고 매일매일의 근로시간은 자유롭게 조절할 수 있는 변형근로시간제, 휴가나 공휴일을 유연하게 사용하는 변형근무일제 등이 바로 기업내부노동시장의 수량적 유연성 확보를 위한 유연근로시간제의 형태들이다. 기능적 유연성 확보는 근로자의 다기능화 추구로 나타난다. 생산과정의 변동에 근로자의 적응력이 높아지기 위해서는 근로자의 다기능화가 필수적이기 때문이다. 그리하여 단기적 사외교육훈련(off-the-job training)과 현장훈련(on-the-job training)뿐만 아니라 국가적 차원의 평생학습체계 마련으로 나타난다. 임금유연성 제고는 연공급이나 단체협약에 의해 결정되던 임금수준을 개인 혹은 집단의 능력과 성과에 연계함으로써 지불능력과 임금과의 상관성을 증진하려는 노력을 가리킨다.

기업이 노동유연성을 주로 외부노동시장의 수량적 유연성과 작업의 외부화를 통해 추구하는 것은 고용안정을 손상시킬 수 있다. 특히 정규고용과 동일한 노동을 하면서 근로계약의 형태만 도급 성격을 띤 경우 노동유연화는 고용안정과 심각하게 상충하게 된다. 다른 한편으로 계약제 근로, 시간제 근로, 파견근로 등은 고용기회를 확충해서 고용안정을 제고하는 측면도 지닌다.

고용안정의 의미는 크게 ① 직장안정성, ② 고용안정성, ③ 소득안정성의 세 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 직장안정성(job security)이란 근로자가 근무하는 직장에서의 고용보장을 의미한다. 직장안정에는 고용관련법뿐만 아니라 기업의 고용관행이 중요하다. 일본에서 법적으로 정리해고가 가능하게 되어 있음에도 불구하고 종신고용관행이 광범위하게 유지되고 있는 것도 바로 기업관행에 기인한 바크기 때문이다. 고용안정성(employment security)이란 근로자가 어느 직장에 근무하더라도 취업이 안정되어 있는 것을 가리킨다. 이러한 의미에서의 고용안정을 위해서는 근로자의 직업능력개발을 위한 사회교육시스템, 직업안정서비스체계, 사회보육시설 등이 충분히 갖추어져 있어야 하고 근로자의 직업능력개발을 뒷받침하는 기업문화가 정착되어야 한다. 소득안정성(income security)은 근로자의 임금소득이 안정되어 있는 것을 가리킨다. 임금소득이 불규칙적으로 변화하거나 너무 낮으면 직장을 떠나 새로운 직장을 찾으려는 경향이 증가하고 임금이 의중임금보다도 낮을 경우 노동시장에서 퇴장하여 비경제활동화할 수 있기 때문이다.

고용안정을 추구하는 전략은 크게 세 가지로 구분될 수 있다. 그 첫째가 노동의 대체를 제한하는 전략으로, 미국의 정리해고(lay-off)나 재고용(recall)과 같은 고용조정시 선임자 우선권을 인정하거나 정리해고의 비용을 높여 해고 자체를 규제하는 조치가 그것이다. 해고를 할 때에는 근로자대표나 노동조합에 사전 고지나 협의를 의무화한다든지, 정리해고 대상자에 대한 전직훈련 제공을 의무화하고 해고보상금 지급을 의무화한다든지, 국가기관에의 보고 및 승인 절차를 두어 불공정한 해고를 금지한다든지, 실업보험의 경험요율제도를 도입한다든지 하는 등이 정리해고의 비용을 높이는 조치들이다.

둘째로 노동시장의 효율성을 제고함으로써 근로자의 이동성을 높여 고용안정을 추구할 수 있다. 인력개발정책과 적극적 노동시장정책이 그 주요한 내용이 되며, 자격제도를 표준화함으로써 노동이동을 원활하게 하고, 직업정보제공이나 상담과 같은 직업안정서비스, 교육·훈련 제공과 같은 직업능력개발사업, 근로자의 지역간 이동 지원 등이 여기에 포함된다. 또한 근로조건을 표준화하는 시도들도 여기에 포함된다. 그러나 노동시장의 효율성을 제고해 고용안정을 추구하는 전략은 실업이 증가하고 노동수요가 제약되는 상황에서는 그 효율성이 상실되며

여성·고령자·청소년 등의 고용취약계층의 낮은 생산성을 가진 한계근로자의 고용안정이 심각하게 손상 받을 수 있다. 이 경우 고용안정 및 소득안정에 대한 정부의 역할은 커지게 된다. 선진국의 경우 공공부문에서 직접적으로 일자리를 창출하고 실업자 훈련프로그램을 다양하게 가동시키며 알선 곤란자들의 실업급여 수혜자격을 완화·연장해 주는 등의 조치가 바로 이를 반영한다.

고용안정을 추구하는 다른 한 가지 전략은 노사의 자율적 합의를 통해 고용안정 수준을 결정하는

것이다. 고용안정을 바라보는 시각을 극히 단순화시킬 경우, 고용조정이 원활하지 못하면 기업의 경쟁력이 약화되어 기업활동의 근거가 위협받는다. 경영층의 시각과 고용안정 없이는 근로의 효율성이 높아질 수 없고 생산성 증진도 제약될 수밖에 없다는 근로자측의 시각으로 대별할 수 있다. 이러한 시각 차이를 전제로 기업·산업 혹은 국민경제 단위에서 의사결정과정에서 근로자가 참가하여 고용안정을 임금, 근로시간 등 다른 근로조건과 교섭하는 것이다. 실업이 장기화된 유럽 기업들이 근로시간과 임금을 줄이는 대신 고용안정을 도모하는 방식의 노사합의를 이루는 것이 대표적인 예이다.

앞에서 지적했듯이 노동시장 유연성의 추구는 고용안정과 상충하기도 하며 또한 고용안정성을 증진시키는 양면성을 지니고 있다. 특정의 노동시장 유연화 요인이 고용안정을 얼마만큼 증진시키고 손상시키는가는 노동시장의 상황, 직업안정서비스의 하부구조, 노사관계의 구조, 기업문화 등에 크게 의존한다. 경제 전체의 실업률이 크게 높은 경우 시간제 근로, 작업교대방식 변경, 근로시간 감축 등 기업내부노동시장의 수량적 유연성을 제고하는 것은 되도록 많은 일자리를 창출하는 데 도움이 된다. 노사관계 구조가 기업내 기존 근로자(insider)이 고용안정과 임금안정에 집중되어 있을 경우 노동시장 유연성은 정리해고 등 외부노동시장의 수량적 유연화 쪽으로 발전하고, 직업안정서비스와 노동수요가 제약된 상황하에서는 고용안정이 심각하게 손상될 것이다.

유럽의 고실업국가에서 비정규노동력의 증대는 실업 감소와 고용기회 확대를 위해 허용된 측면이 강하다. '큰 일자리'는 아닐지라도 '조그만 일자리'라도 확보해야 할 필요성이 강하게 제기되기 때문이다. 일본에서 1991년 이후의 거품경제 이후에 다소간의 수량적 고용안정이 일어나고 있는 현실은 그러한 경향성으로의 선회를 의미한다기보다는 거품경제를 극복하는 과정에서 나타나는 일시적 휴유증으로 보인다. 정리해고가 가능한 법제를 가지고 있음에도 불구하고 아직도 과반수의 일본 기업들은 "특별한 사정이 없는 한 정년까지 계속 고용을 유지한다"고 생각하고 있고(김훈·황수경, 1994 참조), 일본의 대기업들이 퇴직자들을 대상으로 고령자 회사를 발족시킨 것을 보면 향후에도 일본의 고용안정에는 기업문화가 독특한 역할을 수행할 것임을 알 수 있다. 현재 산업구조와 노동시장 변화 환경에서 우리나라의 노동시장 유연성과 고용안정의 개념이 본격적으로 논의되고 있고 저성장 환경의 고임금 한계가 기업조직 변화와 고용조정 의 모색으로 나타나고 있다. 1990년대의 제조업부문의 고용탄력성에서 살펴보았듯이 우리나라의 수량적 고용조정 유연성은 매우 높은 수준으로 판단된다. 그리고 우리나라 기업들은 근로자수의 증감을 통한 고용조정 등 양적 조정을 선호하고 배치전환 등의 인력재배치나 기업조직의 변화를 통한 질적 조정은 상대적으로 적다고 보고되고 있다(한국경영자총협회, 1994). 이처럼 인원감축을 위주로 하는 감량경영으로 노동시장과 기업환경의 변화에 대응하는 것은 고용안정을 위해서는 물론이고 생산성 향상을 위해서도 바람직하지 않을 수 있다.

우리나라 경제는 과거 풍부한 노동력과 저임금에 기초한 요소의존형 경쟁력 확보에서 기술혁신주도형 경쟁력 확보의 시기로 이행하는 시기에 있으며 그 과정에서 상당한 난관에 직면하고 있다. 후발개도국들이 요소비용 우위를 기반으로 국제시장에서 우리나라의 경쟁력을 잠식하고 있다는 점에서 기술혁신 중심의 국가경쟁력 제고는 불가피한 전략이 될 수밖에 없다. 반면 우리나라의 기능적 유연성 수준은 선진국과 비교해 낮다고 보고되고 있다(박기성, 1992 참조).

최근의 경제환경 변화에 따라 근로자의 기능적 유연성 제고와 수량적 유연성 추구가 동시에 전개되면서도 최근에 노동시장의 유연성 확보가 단시간 내수량적 유연성을 확보하려는 방향으로 나가고 있는 것은 노·사·당사자의 자율적 합의를 통한 고용안정 추구전략의 중요성을 극명하게 내보이고 있다. 그리고 노동유연성과 고용안정을 도모하기 위해서 정리해고제, 시간제근로제, 파견근로제, 계약근로제, 유연근로시간제 등의 제도들에 대한 적절한 법안 마련이 요구되고 있다. 법제의 마련은 단순히 노동시장의 원활한 작동을 증진한다는 의미뿐만이 아니라 노동시장을 보호하고 고용안정을 도모한다는 두 가지 의미를 동시에 지니기 때문이다.

나. 임금구성의 단순화

1995년의 경총 조사에 의하면 1994년 기준으로 국내 기업에서 지급하고 있는 수당의 종류는 97가지에 달해 도시근로자의 총급여 중 기본급의 비중은 52.6%에 불과하다. 이러한 복잡한

임금구성이 초래하는 문제점은 크게 다음의 두 가지로 요약할 수 있다.¹⁾

- ① 근로자의 입장에서는 자신이 수령하는 보수가 제대로 계산된 것인지, 그 크기가 정확하게 얼마나 되는지를 알지 못하여 임금의 동기유발적 성격을 약화시킨다.
- ② 임금관리에 과도한 시간 및 인력이 소요되며 노사간의 임금협상시 불필요한 마찰을 낳는 등 노무관리에 비효율을 야기한다.²⁾

한편 동기유발형 보상체계로의 확립 차원에서 연봉제의 도입이 모색되고 있다. 연봉제는 개별종업원의 능력·실적·공헌도를 평가하고 계약에 의하여 연간 임금액을 결정하는 능력중시형의 임금지급체계로서 미국에서는 관리직과 전문직에 일반화되어 있으며, 일본에서도 최근 들어 관리직·전문직·계약직에 대해 연봉제를 채택하는 기업들이 늘고 있다.

우리나라에서도 현재 관리·전문직을 대상으로 일부 기업에서 도입하고 있으며 점차적으로 고수준의 경직임금에 유연성을 확보할 목적으로 다수 기업으로 확대되리라고 예상된다.³⁾ 또한 연구개발직과 일부 정보산업분야의 기업들도 연봉제 도입의 다른 한 축이다. 직능급이 모든 직종과 모든 근로자에 도입될 수는 없을 것이므로 직능을 규격화·표준화할 수 있는 직종과 일자리에 대해서 우선적으로 직능급을 근간으로 해서 연공급을 조화시키는 방향으로 연봉제가 점진적으로 도입되리라고 판단된다. 그러나 연봉제 도입도 복잡한 임금구성에 의해 제약되고 있다.⁴⁾

우리나라의 임금구조가 복잡하게 된 이유는 다음과 같이 요약해 볼 수 있다.

- ① 근로기준법, 산업재해보상법, 최저임금법, 국민연금법, 의료보험법, 소득세법 등의 상이한 기준임금 정의
- ② 관대한 노무관련 비용 인정
- ③ 일률적인 임금가이드라인 제시와 강요
- ④ 기업의 허술한 임금관리 관행
- ⑤ 근로자의 기대와 문화적 요인

현재 우리나라의 초과·특별급여성 임금이나 조세 및 준조세 산정에 쓰이는 기준임금은 복잡하다. 어떤 수당은 기본급의 일정비율로 계산되며 다른 수당은 정액으로 계산된다. 해고예고 대신 지급하는 급료(근로기준법 제27조의 2 제1항), 시간외·야간·휴일근무시의 가산임금(동법 제46조), 연차유급 휴가수당(동법 제48조 제2~3항), 의료보험기여금 등은 통상임금 기준으로 계산되는 한편, 퇴직금(동법 제28조 제1항), 휴업보상(동법 제38조), 연차유급휴가수당(동법 제48조 제2~3항), 재해보상금, 고용보험료 등은 평균임금 기준으로 계산된다. 국민연금제도의 기준임금은 과세표준임금이다.

임금구성 단순화를 위해서는 우선 다기화된 법정기준임금의 표준화가 이루어져야 한다. 근로기준법이라는 동일한 법률 속에서 뚜렷한 이유나 근거 없이 복수의 임금기준을 사용하고 있는 것은 정부의 행정, 법원의 법리해석, 기업의 노무관리, 근로자의 자기임금 확인 등에서 혼란이나 논란을 초래한다. 그뿐 아니라 부정기적 상여금과 부가급여를 제외한 통상임금이 법정기준임금이 되므로 기업은 부가급여성 수당을 늘리려는 경향을 가져 임금구성을 왜곡시키는 유인이 되어 왔다. 따라서 법정기준임금에는 제한된 몇 가지 수당을 제외한 모든 수령임금을 포함시키는 대신 요율을 하향 조정한다는 원칙하에서 대대적인 개정이 있어야 할 것이다.

노·사간의 임금협상에서는 같은 폭의 임금인상이라 하더라도 사용자는 기본급의 인상은 억제하고 부가급여 성격의 수당을 통해 임금인상을 하려는 반면 근로자들은 기본급 인상을 도모하려는 데서 마찰이 빚어지는 경우가 많다. 고용주의 이러한 경향이 꼭 정부의 임금가이드라인 강요에 의한다기보다는 기본급이 초과급여나 특별급여 등 다른 임금구성분의 기준이 되고 제반 조세 및 준조세의 기준이 되기 때문에 표면상의 임금인상폭보다 노동비용 부담이 증가하리라고 예상하기 때문이다. 국민 경제적 입장에서 임금가이드라인은 제시하더라도 임금억제를 유도하는 방법은 세제의 개편을 통해 임금대장상의 임금액과 연동되어 고임금일수록 근로자와 기업이 부담하는 세금이 증가하는 방식으로 이루어져야 할 것이다. 물론 이때 임금대장의 임금과 실제 노동비용 사이에는 괴리가 없도록 비용성 노무비 처리기준을 엄격히 해야 한다. 관대하게 노무비를 인정함에 비해 늘어나는 근로자나 기업의 부담은 근로자의 소득과 기업활동에 부과되는 세율을 낮추는 방향으로 세제를 개편하는 방식을 통해 보완되어야 할

것이다. 경제단체에서 임금가이드라인을 설정하면 OECD가 임금카르텔로 간주하는 등의 압력을 행사할 수 있다는 점을 고려하더라도 임금가이드라인의 일방적 제시보다는 세계상의 유인을 통해 임금정책을 실시함이 타당하다. 보상의 차원에서 평균임금과 같은 개념이 도입되어야 한다면 통상임금 기준으로 통일하고 보상에 관한 사항에 대해서는 일정 정도의 할증을 노사협약에 의해 결정하도록 하는 것이 바람직하다.

신인사제도에 의한 연봉제 도입뿐만 아니라 정보산업의 발달로 신직종 및 다기능 노동자의 수요와 비중이 확대되고 있고 생산직과 사무직의 구분이 모호해지는 측면이 있으므로 적어도 이 부문에서는 사무관리직과 생산기술직의 직급체계가 단일화되는 방법이 모색되리라고 전망된다. 따라서 이러한 경향성과 상충되는 법률상의 상이한 임금기준들을 통일할 필요가 있다. 기존의 복잡한 임금구성하에서와 단순화된 임금구성 사이에 조세·준조세 부담의 차이가 없도록 적절한 효율조정이 이루어지도록 관계법들이 개정되어야 할 것이다.

기본급과 제수당 외에 부가급여 성격의 수당들을 지급하는 관행이 고착되다 보니 비용에 상응하는 수당이라고 해석되는 교통비, 중식대 등과 능력과 관계없이 존재했던 연월차수당, 명절·휴가시에 지급되던 수당 등은 임금제도를 바꾸더라도 계속 지급되어야 한다고 근로자들이 기대하고 요구하는 경향이 있다. 이러한 문화적 요인들은 단시간 내에는 고쳐지기 힘들므로 직능급제와 무관한 기존 수당 등의 조정 및 지급은 기업의 자율에 맡기는 대신 각종 수당 명목으로 분산 지급되는 급여와 연봉제 등에 의한 급여처럼 포괄적으로 지급되는 급여 사이에 세계상의 형평성이 보장되도록 세계상의 보완이 뒤따라야 할 것이다.

주석 1) 우리나라의 임금구성과 법률상의 임금, 통상임금, 평균임금 개념에 대해서는 부록 참조.

주석 2) 경기도 안산시에 위치한 H정밀의 경우 1996년 노사협상에서 신경전이 벌어졌다. 사용자측이 주장한 '총액대비 8.9% 인상'안이 근로자측의 '기본급대비 11.5% 인상'안과 의견이 맞지 않아 수차례 협상이 결렬되었다. 그러나 두 협상안의 차이는 총액기준으로 0.5% 차이에 불과했다(한국경제신문, 1996. 8. 21. 「현상진단: 임금구조 문제 많다(Ⅲ)」).

주석 3) 도입실태에 대한 자세한 사항은 양병무(1994) 참조.

주석 4) 연봉제 도입과정에서 많은 기업들이 연월차수당, 영업수당, 휴가비, 중식대, 차량유지비, 교통비, 자격수당, 직책수당, 해외출장수당, 추석상여금, 하기휴가비 등을 부분적으로 존속시킬 수밖에 없었다(한국경제신문, 1996. 8. 23., 「현상진단: 임금구조 문제 많다(V)」).

IV. 要約 및 結論

이상에서 1990년대 노동시장·구조변화의 배경과 산업구조 조정의 특성을 살펴보았다. 그리고 1990년대 후반 구조조정기의 노동시장정책의 방향을 고용보험사업과 관련된 세 가지 사업과 고용 및 임금관련 법제의 정비를 중심으로 살펴보았다. 고용보험사업은 고용안정사업, 직업능력개발사업, 실업급여라는 세 부분의 사업으로 이루어져 있다. 그러나 본고에서는 고용보험상의 노동시장정책을 직업안정사업, 고용조정사업, 직업능력개발사업으로 나누어 살펴보았다.

직업안정사업의 대강은 신규로 노동시장에 진입하는 구직자나 실업자를 대상으로 한다. 실업급여사업은 실업자를 대상으로 이루어진다. 최근에 선진국의 적극적 노동시장정책이 지향하는 바와 같이 우리나라의 실업급여사업은 단순한 생활보호 차원의 급여사업보다는 적극적인 구직활동을 유인하려는 방식을 채택하고 있다. 그런 만큼 직업안정사업과 실업급여사업은 불가분의 관계에 있다. 고용조정사업은 기업과 고용조정의 대상이 되는 근로자를 동시에 대상으로 하지만 아직은 취업된 상태의 근로자를 대상으로 한다. 직업능력개발사업은 기업의 직업훈련수요와 관련된 사업이다. 이러한 특성이 고용보험법상의 고용안정사업을 직업안정과 고용안정사업으로 나누어 고찰하고 직업능력개발사업을 다른 한 범주로 하여 노동시장정책의 차원을 이렇게 세 부분으로 재구성해서 고찰한 이유이다.

본고의 내용을 요약하면 다음과 같다.

1990년대 제조업부문의 산업구조 조정은 제조업 노동시장의 팽창 속에서 이루어지는 산업구조 고도화가 아니라 제조업 노동시장의 축소를 수반하면서 진행되고 있다. 1980년대 후반의 제조업 팽창은 매우 노동집약적인 형태를 띠었고 1990년대에는 일자리 창출 없는 제조업 성장이 이루어지고 있다.

1990년대 우리나라의 노동시장은 1980년대 초의 그것과는 다른 특성의 구조조정 압력을 받고 있다. 1980년대 초의 구조조정 압력은 부가가치의 즉각적 이전으로 나타나는 오일쇼크가 노동시장의 임금압박으로 나타났고 노동시장은 신속적인 임금변화로 이러한 구조조정 압력을 극복했다. 1990년대에는 1980년대에 소홀히 한 사회간접자본 투자 미비로 인한 물류비의 증가와 1987년 이후의 임금상승이 국제시장에서의 경쟁격화, 기술변화 등의 요인과 맞물려 산업구조 조정을 촉진하는 측면이 강하다.

구조조정기의 노동시장정책으로서 직업안정, 고용조정지원, 직업능력개발, 임금정책, 그리고 고용조정과 고용안정의 조화 등에 관해서 살펴본 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 구직알선, 일자리제공, 고용보조금, 훈련 등을 실업급여 수급과 긴밀히 연결시킨 직업안정서비스가 필요하다. 이를 위해서는 우선 공공직업안정망의 확충이 필요하며 그 확충과정에서는 ① 수요자 지향적인 홍보, ② 직업안전요원의 전문성 제고, ③ 데이터 구축과 개선에의 투자를 포함하는 정보화 지향성, ④ 공공직업안정부문과 민간직업안정부문의 적절한 조화 등을 유념해야 한다. 선진국의 경험들을 볼 때, 고용보조금은 지속적인 고용에 보조를 하는 방식이어야 하며 신중한 관리감독을 필요로 한다. 구직자의 교육훈련은 일반적인 내용보다 노동시장의 특정 요구를 반영하는 프로그램 중심으로 그리고 훈련자의 특성을 잘 고려해서 조직되어야 한다. 둘째, 고용조정지원사업은 업종의 제한 없는 네거티브시스템을 채택함이 바람직하고 기업주뿐만 아니라 도산한 기업의 근로자들에게 고용조정지원금 신청권이 주어져야 한다. 셋째, 직업훈련의 내용과 성격은 대폭적으로 기업의 자율에 맡겨야 하며

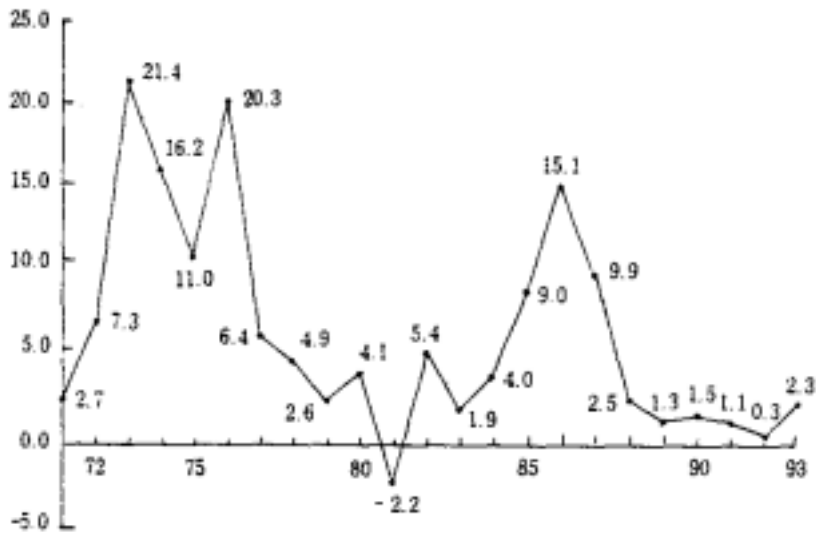
직업능력개발사업은 대기업과 중소기업간의 특성을 잘 고려하는 지원이 이루어져야 한다.

대기업과 일부 중견 중소기업이 사내대학이나 중소기업 공동의 사내대학을 세워 자체 인력양성을 하는 데 직업능력개발사업이 지원하는 것이 바람직하다. 또한 직업훈련이 기존의 양성·향상·재훈련의 개념에서 나아가 적시 학습(just-in-time learning)을 필요로 하는 경우가 많고 특히 중소기업이 경우에는 인력부족으로 훈련생을 차출할 여유가 없음을 감안할 때 신기술 및 신장비 도입과 관련한 사업장 내 일부 현장훈련(OJT)에도 직업능력개발사업이 보조함이 바람직하다. 그리고 지방정부와 상공회의소의 전문성 제고가 이루어진다는 전제하에서 대폭적으로 훈련프로그램의 지방분권화가 이루어져야 한다. 넷째, 기업의 구조조정 과정에서 나타나는 고용유연화나 고용조정의 움직임에 관해서는 변화하는 노동시장의 움직임을 쫓아

정비한다는 차원의 제도운영 형태가 바람직하며 직업안정서비스의 확충과 함께 관련법제의 제도화가 신속히 이루어져야 한다. 끝으로 임금정책의 경우 임금가이드라인의 강요보다는 세제 관리를 통해 이루어져야 하며 임금구성을 단순화하도록 기준임금의 통일과 준조세 및 조세 부담과 관련된 제도들이 정비되어야 한다.

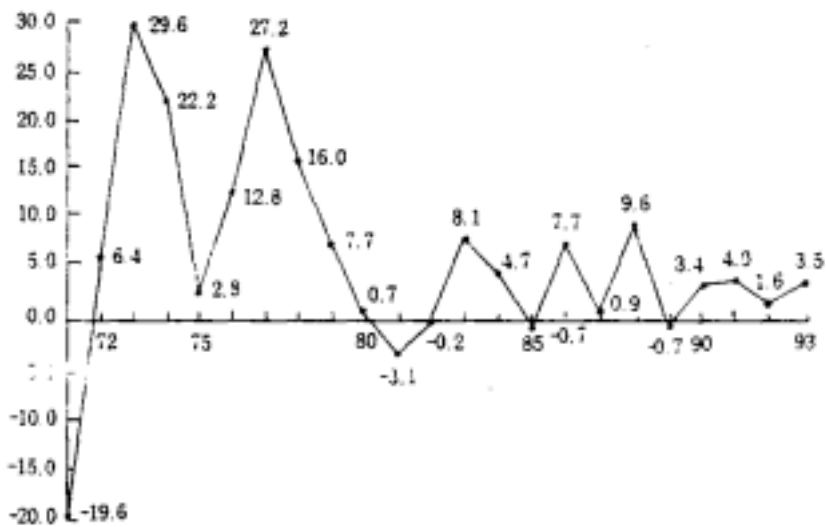
附錄

[참고 1] 중공업부문의 각 산업별 고용증가율 추이



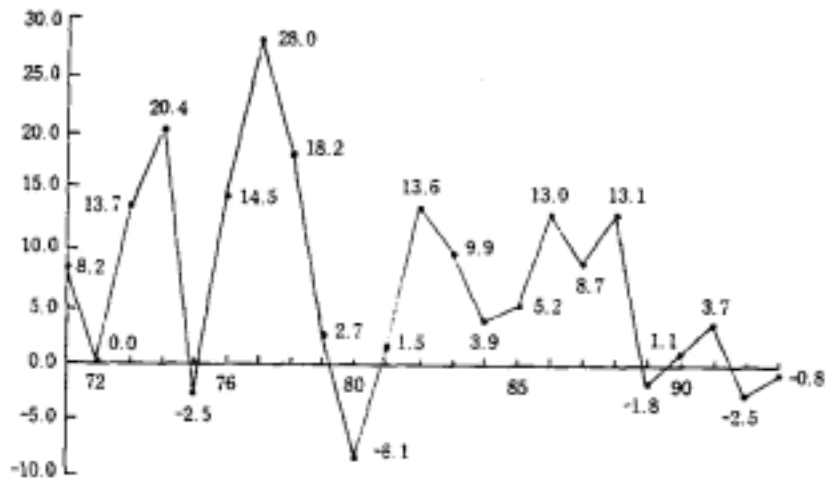
자료 : OECD, Stan Database, 1995.

[부도 2] 철강 및 비철금속산업(ISIC 37)의 고용증가율 추이



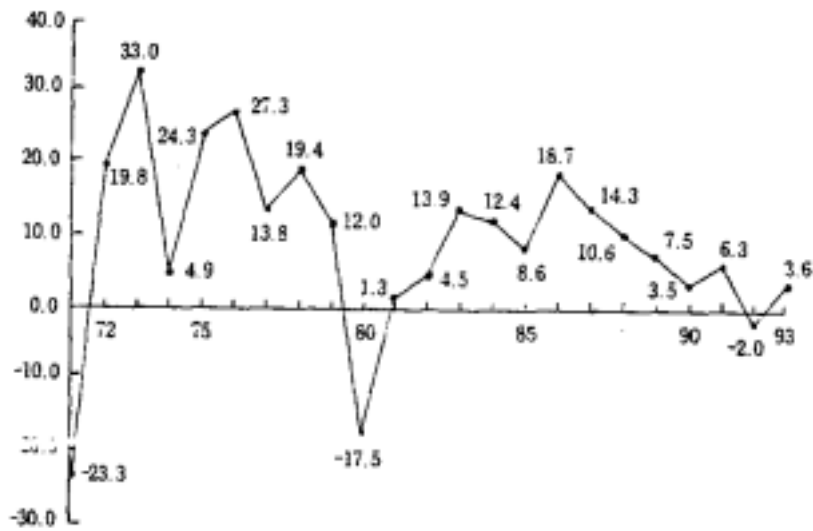
자료 : OECD, Stan Database, 1995.

[부도 3] 조립금속제품산업(ISIC 381)의 고용증가율



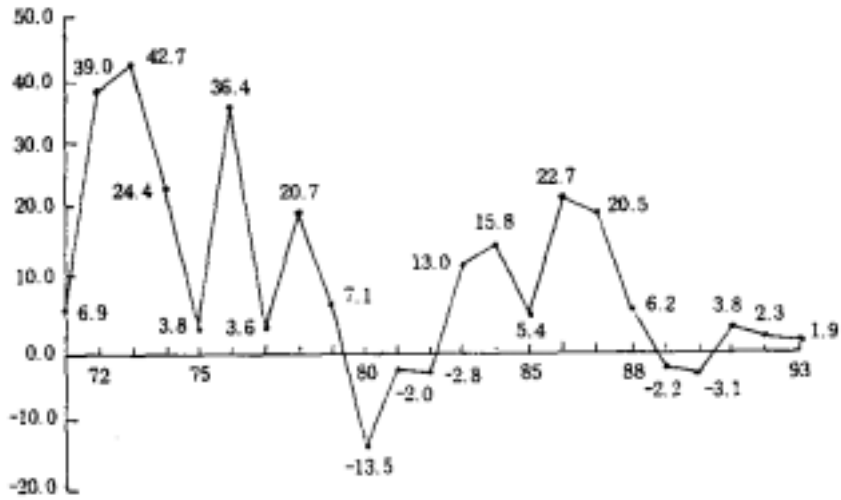
자료 : OECD, Stan Database, 1995.

[부도 4] 일반기계산업(ISIC 382)의 고용증가율



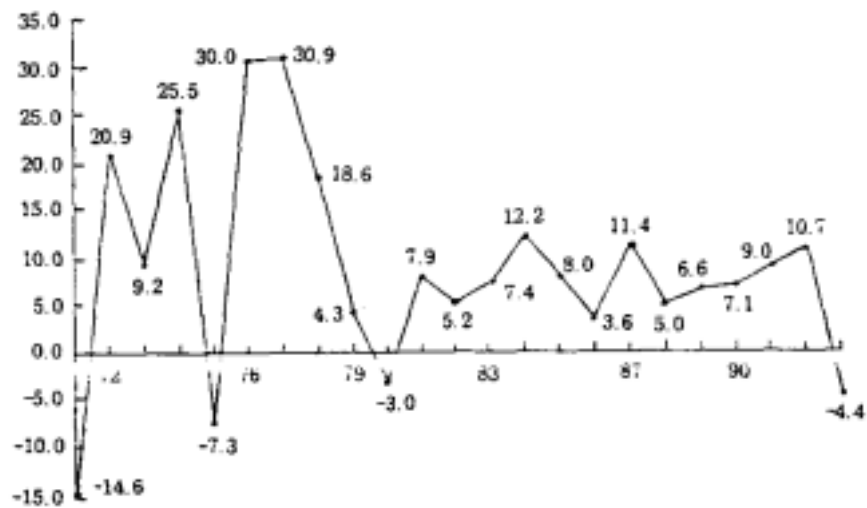
자료 : OECD, Stan Database, 1995.

[부도 5] 전기전자산업(ISIC 383)의 고용증가율



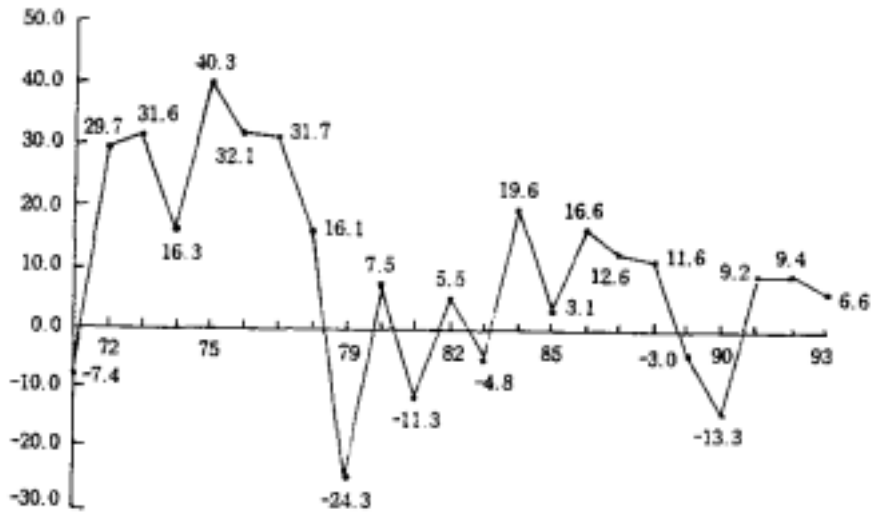
자료 : OECD, Stan Database, 1995.

[부도 6] 운송장비산업(ISIC 384)의 고용증가율



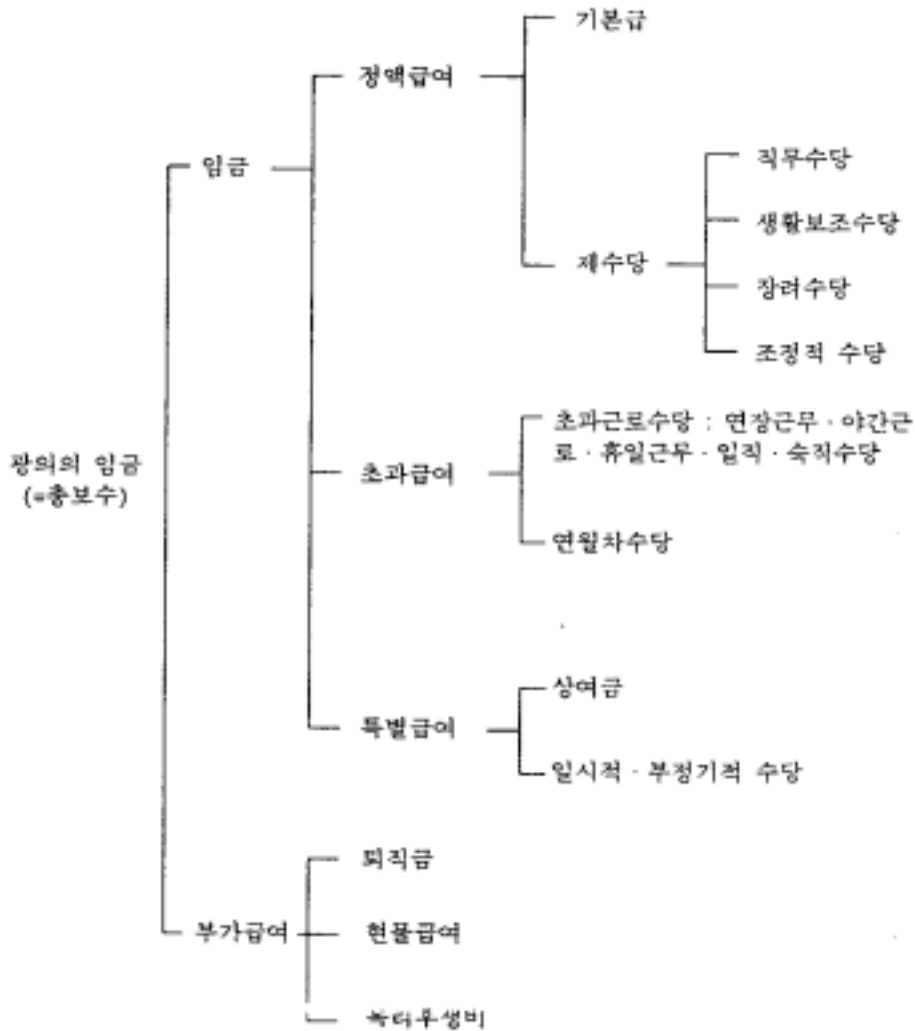
자료 : OECD, Stan Database, 1995.

[부도 7] 광학·의학·제어계측장비산업(ISIC 385)의 고용증가율



자료 : OECD, *Stan Database*, 1995.

[참고 2] 임금구성



광의의 임금 혹은 총보수(compensation)는 단순히 임금(wage)이라고 불리는 현금급여뿐만 아니라 사용자가 현물 및 서비스 형태로 지급하는 보상과 퇴직금까지를 포함한다. 총보수 중 임금을 제외한 부분을 부가급여(fringebenefit)라고 정의하면 총보수는 임금과 부가급여의 합으로 정의된다. 기업 경영분석상에서 보았을 때 노동비용(labor cost)은 총보수에 모집비, 교육훈련비, 기타 노동비용을 합친 비용이다.

임금은 다시 정액급여, 초과급여, 특별급여로 나눌 수 있다. 정액급여는 매월 일정액으로 지급되는 고정적인 임금으로 초과급여, 특별급여, 퇴직금의 산정기준이 되는 부분이다. 정액급여는 다시 기본급과 제수당으로 나뉘어진다. 제수당은 고정적인 수당으로서 성격에 따라 다음의 네 가지로 분류할 수 있다.

- ① 직책수당, 연구수당, 기술수당 등 직무관련 수당
- ② 가족수당, 주택수당 등 생활보조수당
- ③ 근로조건의 차이와 무관하게 일괄적으로 지급되는 장려금적 성격의 수당
- ④ 여러 가지 사유로 발생한 불균형을 조정하기 위해 지급되는 조정적 성격의 수당

초과급여는 정규적이지 않은 근무에 대하여 지급되는 임금을 가리킨다. 여기에는 연장근무, 야간근로, 휴일근로, 일·숙직 등의 대가로 지급되는 초과 근무수당, 연·월차수당 등이 포함된다. 이들 초과급여로 분류되는 수당이 정책급여의 제수당과 다른 점은 제수당이 고정적으로 매월 지급되는 수당임에 반하여 초과급여의 수당은 특별히 발생한 근로에 대하여 불규칙하게 지급되는 데 있다.

특별급여는 상여금과 기말수당 등 일시적·부정기적으로 지급되는 수당을 가리킨다.

통계적으로는 임금교섭이 타결되어 당해기간에 소급하여 일시적으로 지급되는 임금인상분도 특별급여에 계상된다.

부가급여는 현금급여 이외의 형태로 사용자가 근로자에게 지급하는 보상을 가리킨다. 부가급여는 퇴직금과 현물지급물품 외에 산재보험료, 의료보험료, 국민연금, 고용보험료 등의 법정복지비, 주택자금, 의료비, 학자금, 보험금, 중식비 지원 등의 법정외복지비를 포함한다.

[참고 3] 법률상이 임금·평균임금·통상임금의 의미

근로기준법 등에는 '임금', '평균임금', '통상임금' 등의 정의가 나온다. 이러한 법제상의 임금은 위의 임금구성을 통해서 살펴본 임금성분들과 어떠한 관련성을 가지고 정의되는가를 살펴보자. 근로기준법 등에서 근로의 대가라는 의미로 주어지는 '임금'은 위의 임금구성 속에서 정의되는 임금과 다소간 차이를 가질 수 있다. 근로기준법 제18조는 명칭 여하를 불문하고 사용자가 근로의 대가로 근로자에게 지급하는 일체의 금품으로 임금을 정의하고 있다. 따라서 근로기준법상의 '임금'은 위의 임금구성에서 분류된 임금과 대체적으로 일치하지만 복리후생비 중 일부를 포함할 수 있다. 예컨대 특정 근로자에게 사택을 제공하는 경우 이는 원칙적으로 근로의 대가로서의 '임금'이 아니지만, 사택을 제공받지 못하는 사람들에게 사택지급과 균형이 맞게 사택수당을 지급하는 경우에는 사택제공도 그 평가액을 한도로 임금이 된다. 또한 근로시간 중에 식사를 제공하는 경우 단체협약·취업규칙·근로계약 등에 지급조건이 명시되어 있으면 근로의 대가로서의 '임금'이 된다.

'평균임금'은 주로 보상의 기준을 삼고자 정의된 개념이다. 보상의 기본취지는 어디까지나 근로자의 생활을 보장하는 데 있으므로 평균임금은 근로자의 생활임금을 있는 그대로 산정하되 통상임금 이상의 수준을 보장하는 것을 그 기본원리로 하고 있다. 근로기준법 제19조에 의하면 평균임금은 그것을 산정해야 할 사유가 발생한 날 이전 3개월 동안 해당 근로자에게 지급된 임금 총액을 그 기간의 총일수로 나눈 금액을 가리킨다. 만약 평균임금이 통상임금에 못 미치는 경우에는 통상임금을 평균임금으로 삼도록 규정하고 있다.

평균임금은 생활보장을 위해 당시의 생활임금 그대로를 산정의 척도로 삼는 것이 기본원리임에 반해 '통상임금'은 그 산정사유 발생 당시 당해 사업장에서 근로자가 제공하기로 정해진 노동의 질이나 양에 대하여 어떠한 평가가 주어져 있는가를 기준으로 한다. 근로기준법 시행령 제31조에 의하면 통상임금은 근로자에게 정기적·일률적으로 소정근로 또는 총근로에 대하여 지급하기로 정해진 임금으로 정의된다. 그러나 기업에서 근로자에게 지급하는 금품이 지급목적에 따라 명칭이 다양하고 종류도 매우 많아 평균임금이나 통상임금에 해당하는지의 여부를 판단하기 어려운 경우가 많다. 그리하여 노동부에서는 <노동부 예규 제150호>로 그 해당 여부를 예시하고 있다.

참고문헌

- 금재호, 『고용안정사업의 대상이 되는 업종 및 지역의 합리적 지정방안 연구』, 한국노동연구원, 1996.
- 김훈·황수경, 『일본기업의 인적자원관리제도 혁신사례』, 한국노동연구원, 1994.
- 남성일, 「고임금, 인력난 무엇이 문제인가?」, 『노동경제논집』, 제19권 제1호, 1996, 131~150쪽.
- 박기성, 『한국의 숙련형성』, 한국노동연구원, 1992.
- 양병두, 「연봉제 도입실태와 문제점 및 개선방안」, 『임금연구』, 1994 여름호, 4~20쪽.
- 어수봉, 『한국의 실업구조와 신인력정책』, 한국노동연구원, 1994.
- 유길상, 『고용보험제도와 적극적 노동시장정책』, 한국노동연구원, 1994.
- 유길상·금재호·방하남·강순희·정연택·이정식·홍성호·심규범, 『고용보험시행 1년의 평가와 제도개선방안』, 한국노동연구원 부설 고용보험연구센터, 1995.
- 이 선, 「임금제도의 현황과 과제」, KLI 정책자료, 한국노동연구원, 1997.
- 이 선 외, 『산업인력개발체제의 구축방안』, 한국기술교육대학교, 1995.
- 이주호, 『고용대책과 인적자원개발: 제도적 접근』, 한국개발연구원, 1996.
- 조우현·강창희, 「유휴인력과 인력난 병존의 경제분석」, 『노동경제논집』, 제19권 제1호, 1996, 151~176쪽.
- 중앙경제사, 『'96 노동법편람』, 1996.
- 한국경영자총협회, 『고용조정: 이론과 실제』, 1994.
- 한국경제신문, 「현상진단: 임금구조 문제 많다」, 1996년 8월 20~30일.
- 한국노동연구원 부설 고용보험연구센터, 『고용보험동향』, 제1권 제1호,

- 1996.
- _____. 『고용보험동향』, 제1권 제2호, 1996.
- 神代和欣, 『戦後 50年 産業・雇用・労働史』, 連合総合生活研究所 編, 東京: 日本労働研究機構, 1995.
- 猪木武徳, 『日本の雇用システムと労働市場』, 樋口美雄 編, 東京: 日本経済新聞社, 1995.
- Meyer, B.D., "Lessons from the U.S. Unemployment Insurance Experiments", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIII, March 1995, pp.91-131.
- OECD, *Labour Market Policies for the 1990s*, Paris, 1990.
- _____. *The Public Employment Service in Japan, Norway, Spain and the United Kingdom*, Paris, 1993a.
- _____. *The Labour Market in the Netherlands*, Paris, 1993b.
- _____. *Employment Outlook*, Paris: OECD, 1993c.
- _____. *The OECD Jobs Study*, Paris, 1994.
- _____. *The Public Employment Service in Denmark, Finland and Italy*, Paris, 1996a.
- _____. *The Public Employment Service in Austria, Germany and Sweden*, Paris, 1996b.
- _____. *Labour Market Policies in Switzerland*, Paris, 1996c.
- _____. *Employment Outlook*, Paris: OECD, 1996d.
- _____. *Employment and Growth in the Knowledge-based Economy*, Paris, 1996e.
- _____. *Technology, Productivity and Job Creation*, Paris, 1996f.
- _____. *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies*, DEELSA/ELSA(96)4, Paris, 1996g.
- Robinson, P., *The Decline of the Swedish Model and the Limits to Active Labour Market Policy*, Center for Economic Performance, Discussion Paper No. 259, London, 1995.

● 통계자료

경제기획원 조사통계국, 『제1차 고용구조특별조사결과보고』, 1984.

_____, 『제2차 고용구조특별조사결과보고』, 1987.

_____, 『1989 고용구조통계조사보고서』, 1990.

노동부, 『고용전망조사보고서』, 각년도.

_____, 『기업체노동비용조사보고서』, 각년도.

_____, 『임금구조기본통계조사보고서』, 각년도.

_____, 『직업훈련사업현황』, 각년도.

통계청, 『경제활동인구연보』, 각년도.

_____, 『1992 고용구조조사보고서』, 1993.

_____, 『지난 30년간 고용사정의 변화』, 1994.

한국노동연구원, 『KLI 노동통계』, 1996.

_____, 『'96 해외노동통계』, 1996.

_____, 『KLIdb: 경제통계데이터베이스』, 제3.61관, 1996. 한국은행, 『국민계정』, 각년도.