



# 일자리 창출과 노동시장 개혁: Job Sharing을 넘어서

2009. 5

박영범 (한성대)  
(ybpark@hansung.ac.kr)

# 목차

- I. 들어가면서
- II. 글로벌 금융위기 이후 고용상황은?
- III. '일자리 나누기'는 신규 고용창출의 대안인가?
- IV. 경제위기가 극복되면 일자리, 특히 좋은 일자리가 창출  
될 수 있는가?
- V. 고용창출을 위한 노동시장 개혁은 어떻게 하여야 하나?
- VI. 마무리 하면서

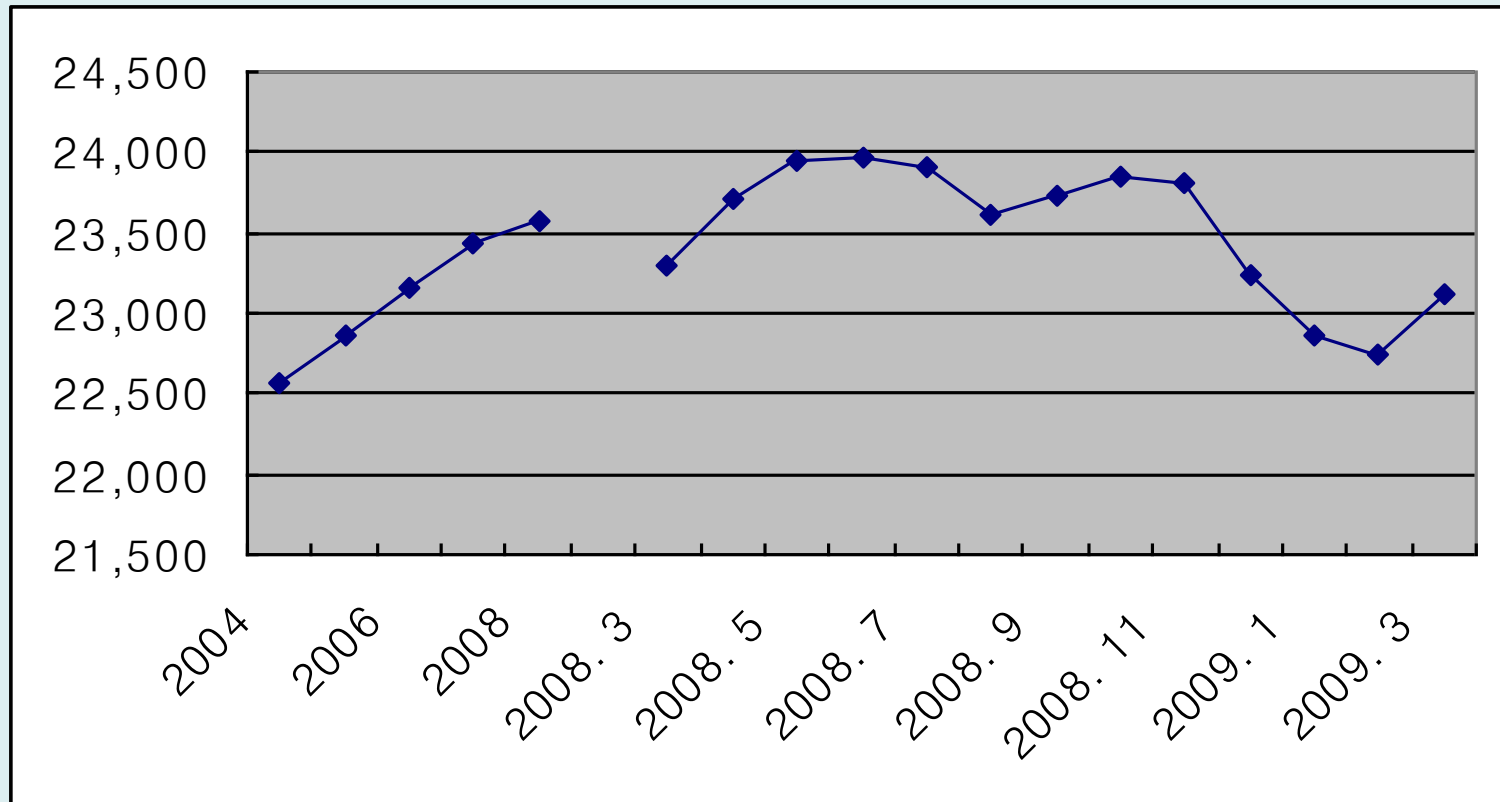
# I. 들어 가면서



## II. 글로벌 금융위기 이후 고용 상황은 어떠한가?

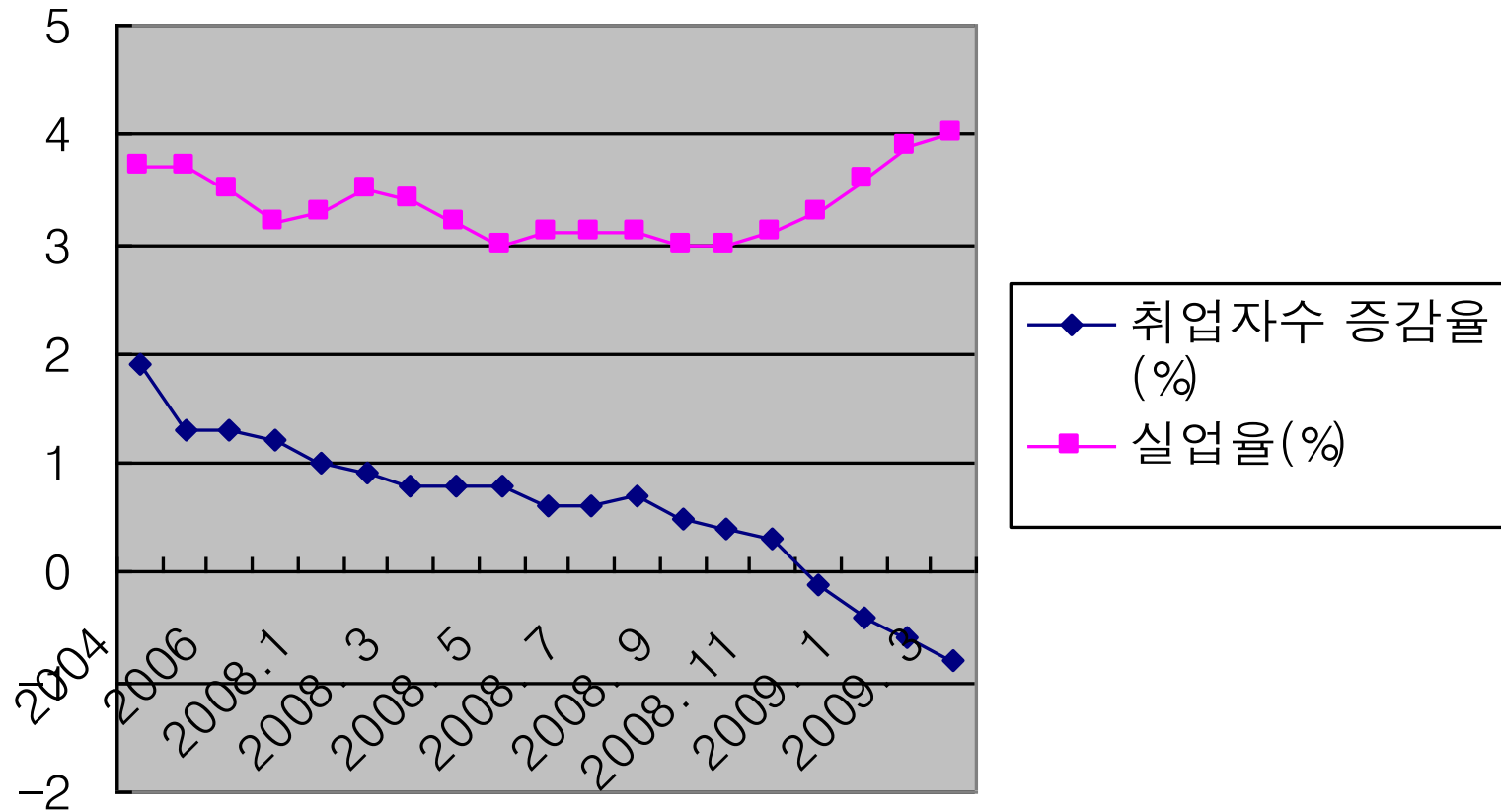


# 2009년 3월 전년대비 취업자 195,000 감소 - 1999년 3월 390,000 감소 이후 최악



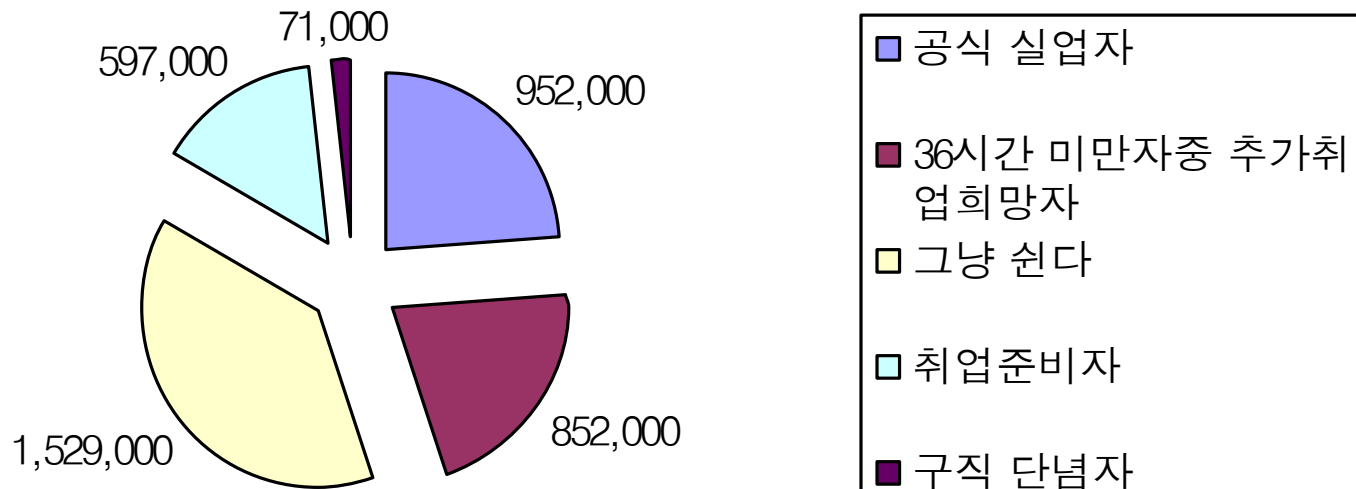
# 실업률은 4%, 고용율은 57%

## - 청년 실업률 8.8%

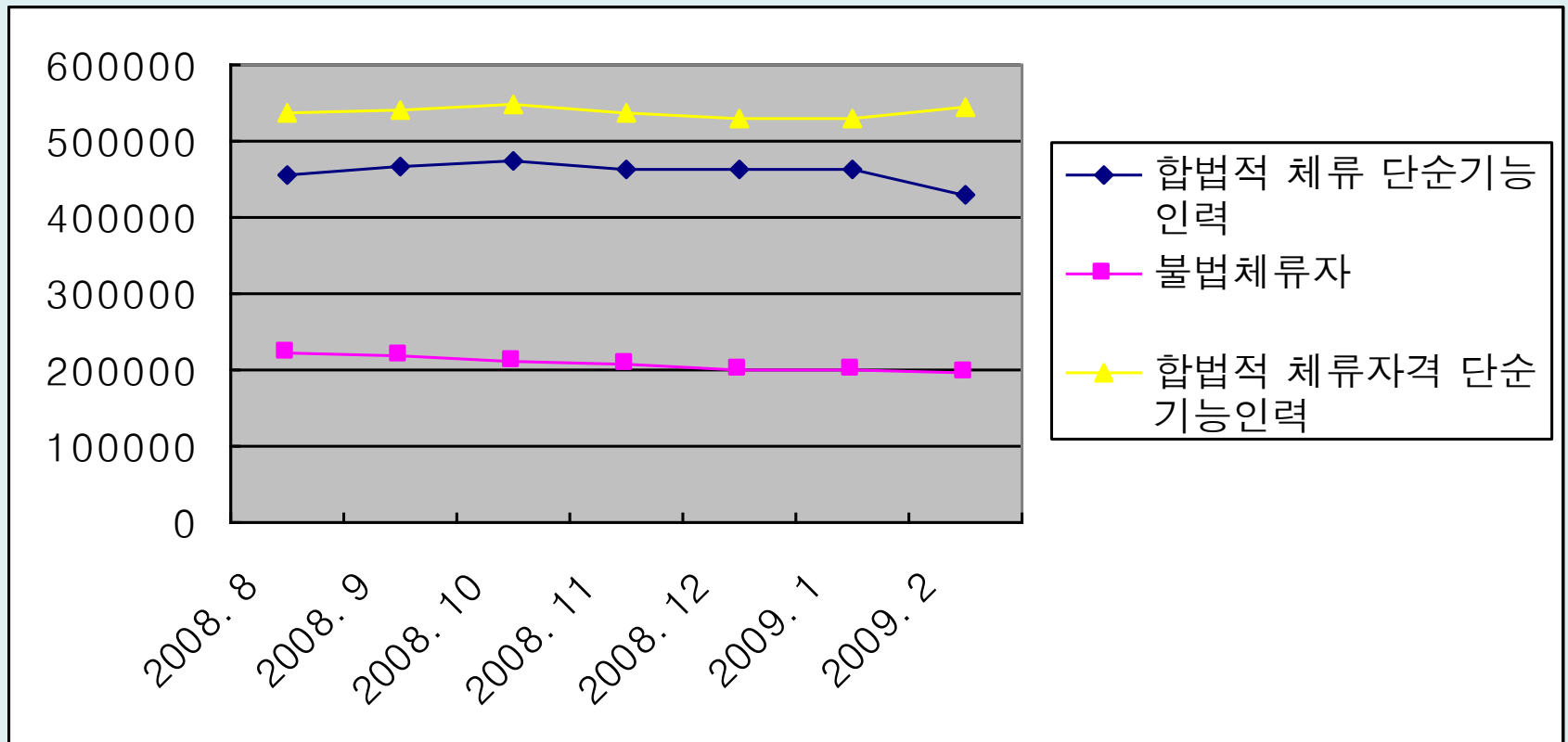


# 공식적 실업자 952,000명

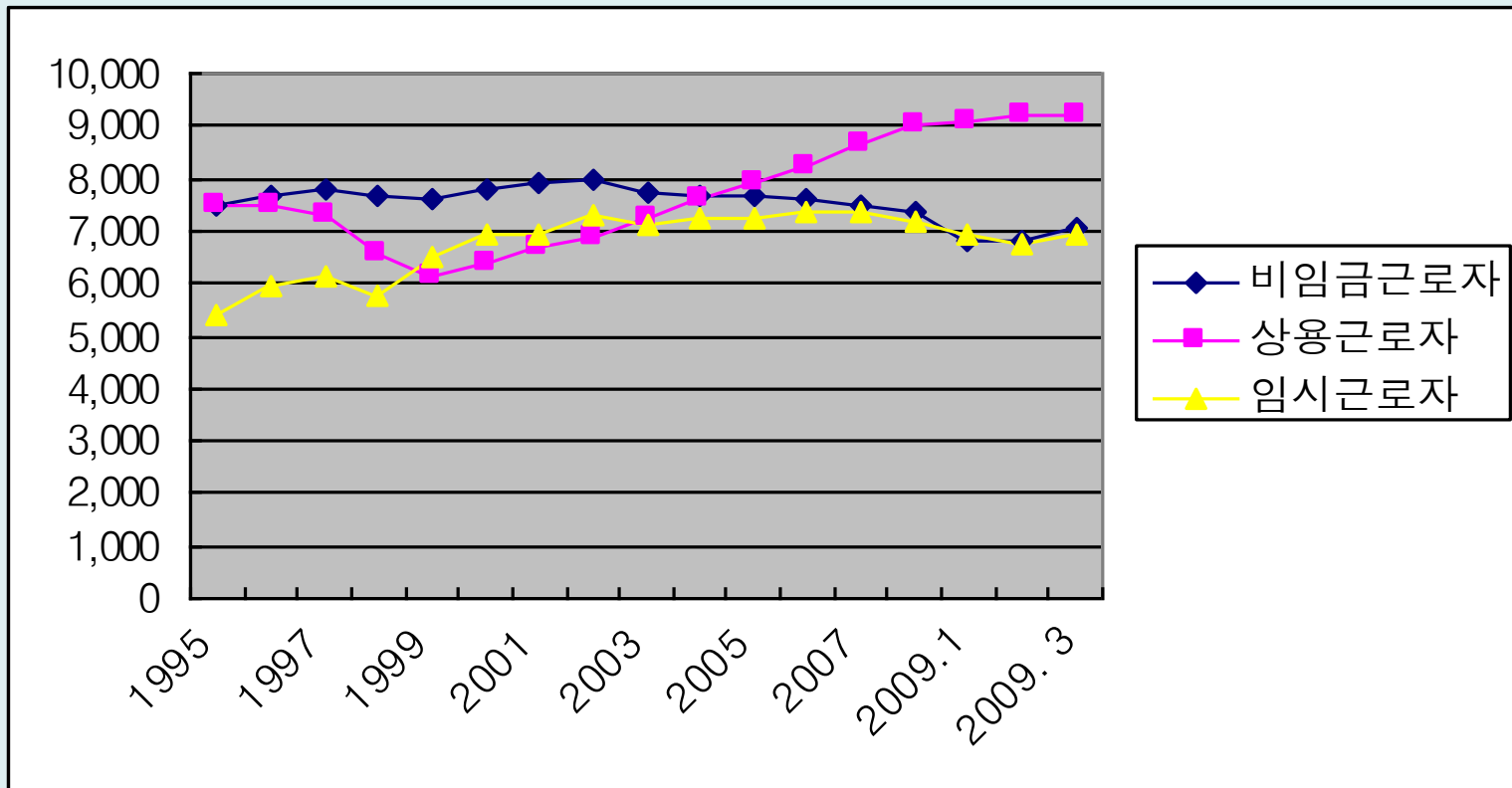
## - 실질적 실업자 4,011,000명



# 국내 체류 취업활동 단순기능 인력은 620,000명



# 상용근로자는 늘어나나 비정규직 및 자영업자는 감소



### III. ‘일자리 나누기’는 신규 고용 창출의 대안인가?



# 1. '일자리 나누기'를 둘러싼 논란

- 이명박정부의 고용위기에 대한 일자리 대책은 '일자리 나누기'로 대변된다.
- 일자리 나누기가 확산될 수 있도록 고용보험제도를 활용하여 감원대신 휴업·훈련 등을 통해 계속 고용하는 기업에 대해 고용유지지원금의 지원을 확대하고 무급휴업 근로자에게도 평균임금의 40%까지 휴업수당을 지원한다. 특히 청년 실업 대책의 일환으로 공기업 및 공공기관들에게 청년인턴 채용을 위한 별도 재원을 배정하였을 뿐 아니라 대졸 초임 및 임원 급여 삭감을 통해서 마련한 재원으로 공공인턴을 채용하도록 하고 있다.
- 30대 그룹도 전경련을 중심으로 대졸 초임 최대 28% 삭감, 기존 임직원 임금조정을 통해 마련한 재원으로 당초 계획된 인원의 4배인 청년인턴 14,924명을 뽑기로 하는 등 일자리 나누기에 동참하고 있다.
- 민노총은 임금동결 및 삭감과 동일한 용어로 사용되고 있는 일자리 나누기(job sharing)에 대해 비판의 목소리를 높이고 있다.
- 노동시간을 연간 2000시간대로 단축하면 10인 이상 사업장에서 151만개의 신규일자리가 창출될 수 있다.

## 2. 임금삭감이 전제되지 않은 근로시간 단축을 통한 일자리 나누기 가능한가?

- 이론적 검토

- 근로시간 단축이 고용창출로 연결될 가능성은 기준근로시간 단축에 따른 임금보전이 적을수록 높다.
- 탄력적 근로시간제도 등 유연적 근로시간제도가 함께 도입될수록 근로시간 단축이 고용창출로 연결될 가능성이 높다.

- 외국의 경험

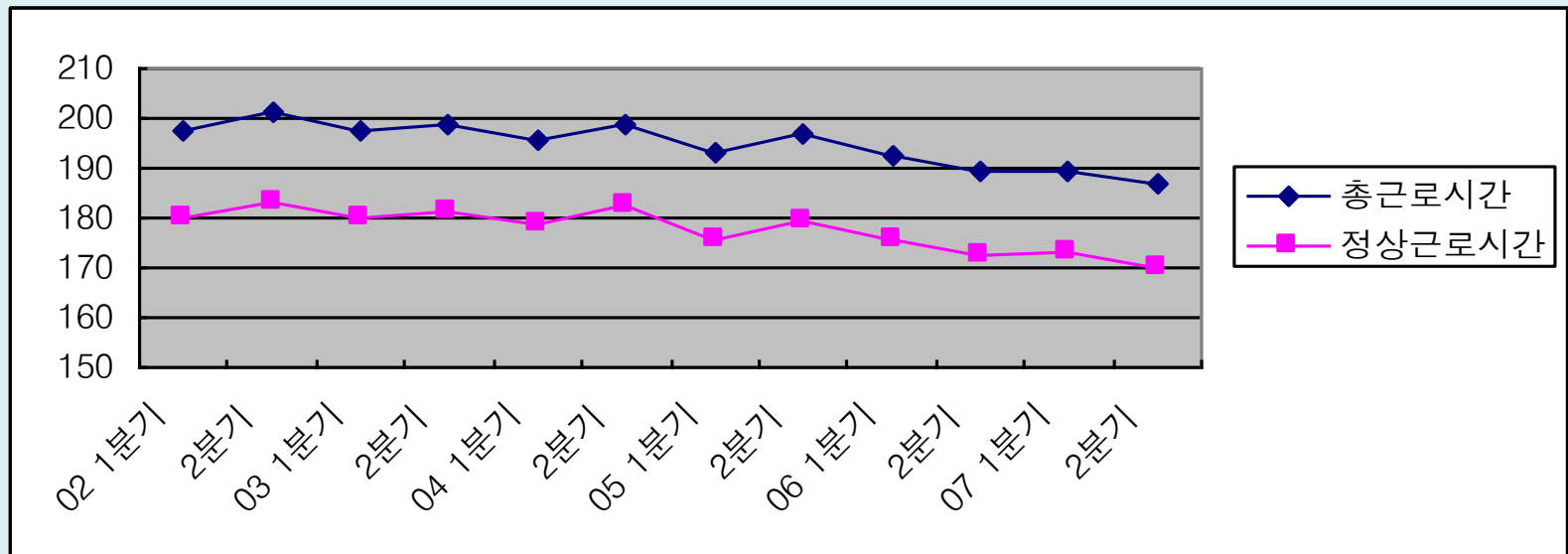
- 외국의 근로시간 단축 경험은 근로시간 단축의 고용창출 효과가 분명하지 않다는 것이다.
- 개별국가의 경우 긍정적인 사례도 있으나 국제비교 연구는 부정적으로 평가한다.

- 우리나라의 1989-1991년의 경험

- 근로시간 단축이 고용창출 효과가 있었다고 주장하는 것은 무리이다
- 그러나 실질임금을 상승시켰다는 것은 기각하기 어렵다

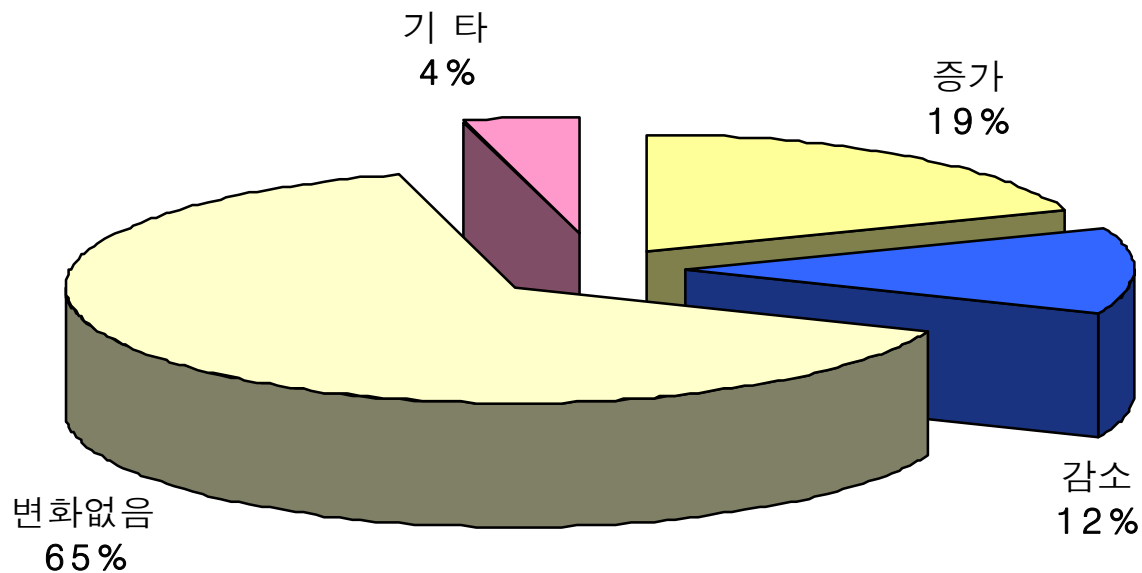
# 주 5일 근무제 도입의 경험-1

- 주5일 근무제 도입이후 우리나라 총근로시간은 약 8. 5시간 (2004년 1분기 월 195.6시간대비 2007년 2분기 187.1 시간) 줄어들었다.



## 주5일 근무제 도입의 경험-2

- 고용창출 효과, 생산성의 증가는 없는 것으로 판단된다. 주 5일제 도입이후 고용 상황은 오히려 악화되었다.



# 주5일 근무제 도입의 경험-3

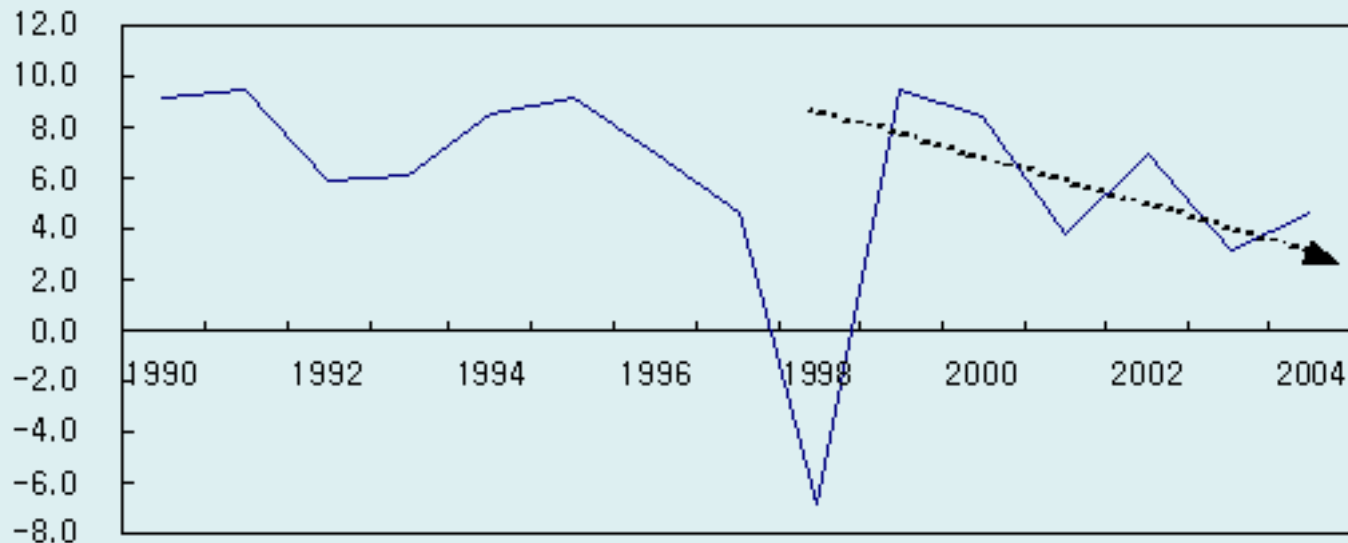
- 노동부의 조사결과에 의하면 기준근로시간이 줄어들었음에도 불구하고 근로자의 90% 이상이 소득이 늘거나 (30.3%), 유지되어(62.0%) 근로자에게 유리한 주40시간제가 도입되었다. 주 40시간제도 도입으로 소득이 늘어나거나 유지된 근로자가 90%이상이나 노동강도 강화나 근무시간관리 강화를 느끼는 근로자는 각각 24.7%에 22.1%에 그쳤다.
  - 그러나 주 40시간제도 도입으로 여가시간 증대 등으로 삶의 질이 향상되었다고 느끼는 근로자는 68.2%로 주40시간제가 근로자의 삶의 질 향상에 기여한 것으로 평가된다.
- ▶ 우리 나라의 근로시간 단축 경험은 근로시간 단축이 실질임금의 상승을 가져왔으나 고용창출 효과는 있었다 고 보기는 어렵다는 것을 시사하고 있다.

IV. 경제위기가 극복되면 일자리,  
특히 좋은 일자리가 창출될 수 있는가?



# 1. 성장 잠재력의 저하

- 고도성장 기조를 유지하여 오던 우리나라는 1990년대 이후 성장세가 하락하고 있다. 우리나라 경제성장률은 1970 ~ 80년대 7 ~ 8%, 90년대 6% 내외였으나 2001년 이후에는 평균 4%대 중반으로 하락하였다.



## 2. 고용창출 능력의 저하

- 우리 경제가 저성장기조로 들어섰음에도 고용탄성치가 증가하지 못하고 추세적으로 하락해 2005년부터 연평균 취업자 증가는 30만명을 밑돌게 되었고 2008년에는 경제 위기 여파로 취업자 증가는 14만4천명에 불과하여 매년 신규로 노동시장에 유입되는 40~50만명의 노동력 흡수하기에 부족하다.

|           | 실질 GDP 증가<br>율 | 고용탄성치 | 연평균 취업자<br>증가 |
|-----------|----------------|-------|---------------|
| 1971-1980 | 7.3            | 0.49  | 407천명         |
| 1981-1990 | 8.7            | 0.32  | 440천명         |
| 1991-1996 | 7.7            | 0.31  | 461천명         |
| 1997-1999 | 2.4            | -0.34 | -187천명        |
| 2000-2002 | 6.4            | 0.47  | 626천명         |
| 2003      | 3.1            | -0.04 | -30천명         |
| 2004      | 4.7            | 0.41  | 418천명         |
| 2005      | 4.2            | 0.34  | 299천명         |
| 2006      | 5.0            | 0.26  | 295천명         |
| 2007p     | 4.5            | 0.29  | 297천명         |

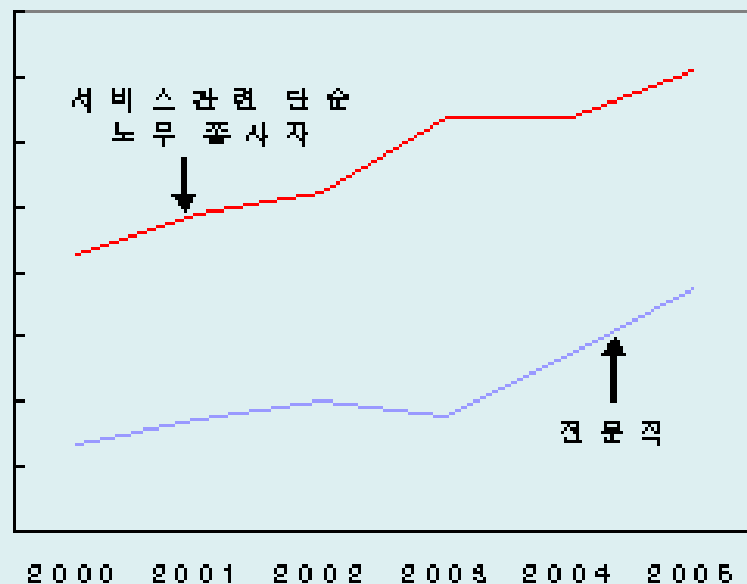
### 3. 좋은 일자리의 상대적 축소

- 근로조건이 좋은 대기업 근로자의 비중이 감소하고 있다. 1993년에는 300인 이상 사업체 종사 근로자의 비중이 21.0%였으나 2005년에는 11.8%로 줄어들었을 뿐 아니라 절대치도 각각 1,049,000명에서 1,003,000명으로, 1,519,000명에서 792,000명으로 축소되었다.

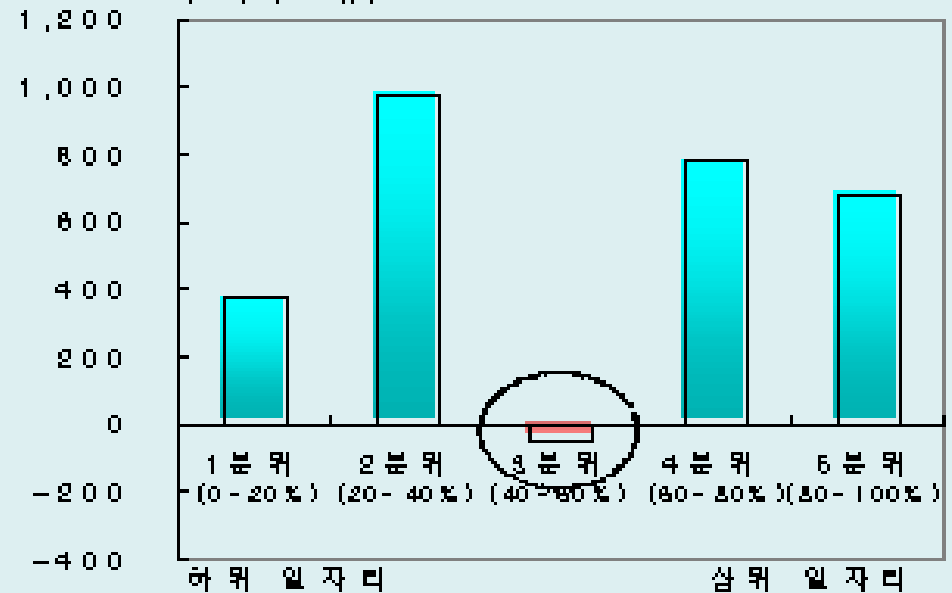
|          | 1993           | 1999           | 2005           |
|----------|----------------|----------------|----------------|
| 1- 9     | 4,778 (39.0)   | 5,875 (45.5)   | 6,658 (44.0)   |
| 10- 49   | 2,652 (21.7)   | 2,831 (21.9)   | 3,704 (24.5)   |
| 50-299*  | 2,248 (18.4)   | 2,348 (18.2)   | 2,990 (19.7)   |
| 300-999* | 1,048 (8.6)    | 1,002(7.8)     | 1,003 (6.6)    |
| 1000+    | 1,519 (12.4)   | 863 (6.7)      | 792 (5.2)      |
| 계        | 12,245 (100.0) | 12,920 (100.0) | 15,147 (100.0) |

- 기술혁신.지식경제화 등으로 일자리가 직종별로 양극화로 고학력 전문  
인력 수요는 증가하는 반면, 중간층 일자리가 줄어들고 자동화가 어려운  
대인서비스 관련 저임금 단순노무직이 늘어나고 있다.

(%)

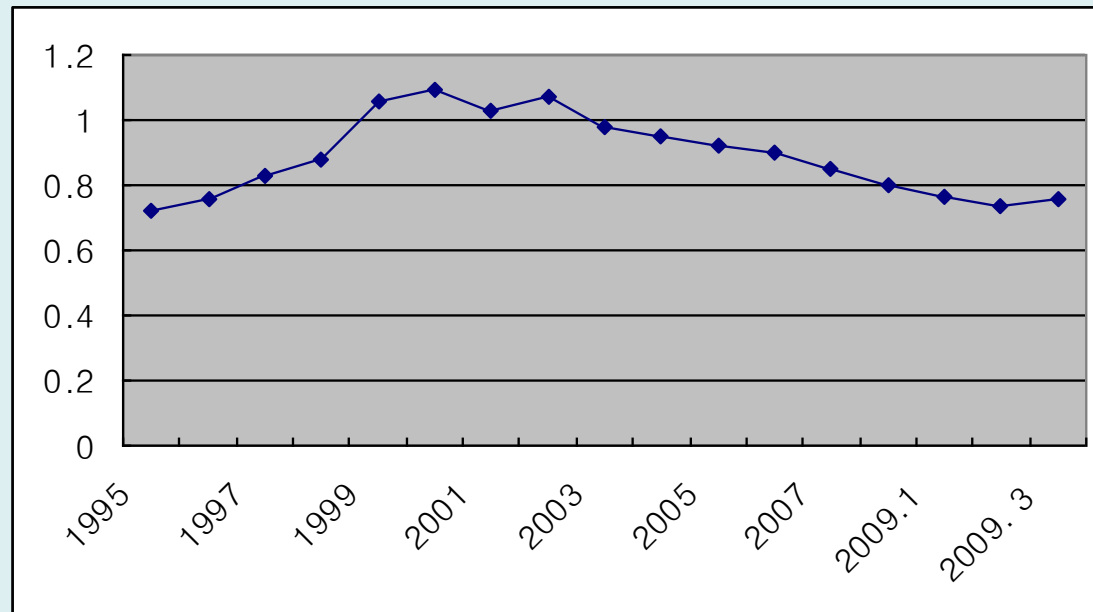


(일자리 풀감, 천개)



- 상대적으로 근무여건이 좋은 제조업 일자리는 감소하는 반면, 근무여건이 열악하거나 비정규직 비중이 높은 사업.교육.개인서비스업 부문 일자리가 증가하고 있다

- 외환위기 극복 이후 1년 미만 계약직 및 일용직위주의 일자리 창출되면서 상용직대비 비정규직의 일자리 비율이 1.0보다 높았으나 2003년이후에는 그 비율이 줄어들기 시작하여 2008년에는 0.8까지 떨어졌고 2009년에 들어서는 0.75내외로 더 하락하였다. 그러나 외환위기 이전인 1995년의 0.72보다 아직도 높아서 경제 위기 극복이후에 안정된 정규직 일자리가 상대적으로 많이 늘어나기가 쉽지 않다는 것을 시사하고 있다.



## V. 고용창출을 위한 노동시장 개혁은 어떻게 하여야 하나?



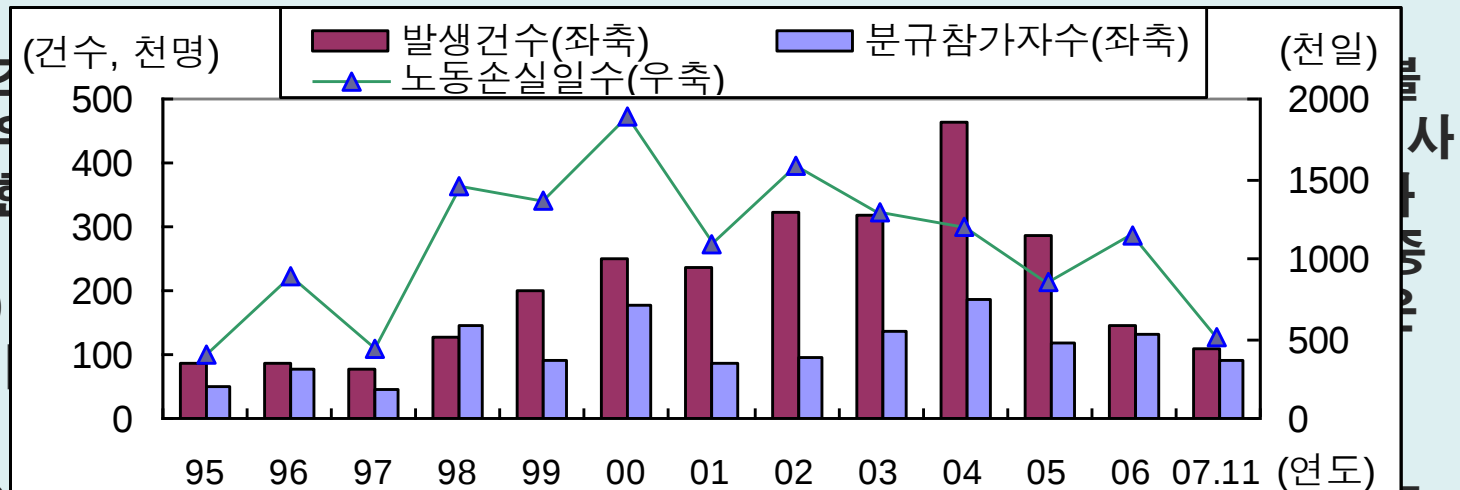
# 1. 문제의 제기

- 성장잠재력 확충을 위해서는 실업보험제도 등 노동부문의 개혁, 인적 자본 및 물적 자본의 확충, 기술 축 및 자연자원의 확보 등을 통해 이룩할 수 있다.
- OECD(1994)는 일자리 창출을 위해 개혁이 필요한 각 회원국가의 노동시장 제도로 임금결정제도, 고용보호관련 규제, 근로시간제도 및 노동소득에 대한 과세를 제시한 바 있다.

## 2. 임금결정제도 - 단체교섭제도

- 노조조직율은 1989년 18.6%로 최고점에 이른 후 하락하기 시작하여 현재는 10% 대이다.

- 특히 노조  
구하고  
회에 대  
조사)을  
300인  
53.2%



- 외형적인 분규 감소에도 불구하고 이극노조자립관계로 결단하지 못하고 분배이슈 중심의 대립적 노사관계를 벗어나지 못하고 있다.
- 민주노총을 중심으로 산별노조가 결성이 가속화되고 있다.

# OECD

## - 단체 교섭과 고용

- 1970년대의 제1차 유류파동이후 많은 OECD 국가들에서 시장경제를 저해하는 임금결정제도들로 인하여 대량실업이 야기되었다는 것이 OECD Job Stragety(1994)의 기본시각이었다.
- 1990년대 중반이후에도 1980년대에 이어 상당 수 OECD 국가에서 임금교섭이 분권화되는 추세가 지속되었다. 또한 멕시코, 네덜란드, 포르투갈에서는 숙련수준이나 생산성에 따른 임금차이를 높이기 위한 조치들이 취하여졌다
- 노조의 고용 성과에 대한 영향은 교섭구조에 따라 다르다는 것이 연구자들의 일반적인 시각이다.
- 부분별로 교섭(sectoral bargaining)이 이루어지면서 여러 부분들간의 교섭이 중앙차원에서 조정되지 않는 경우 최악의 고용상황을 가져올 수 있다는 것을 시사하고 있다 .

# 정책 대응 방안

- 산별교섭의 확산은 고용창출 측면에서는 문제점을 야기할 수 있다., 일부 선진 유럽국가에서 볼 수 있는 부분별 교섭들을 조정할 수 있는 강력한 중앙단체의 존재가 없기 때문이다.
  - 2010년 시행예정인 단위사업장 복수노조 허용과 노조전임자에 대한 사용자의 지원 금지는 우리 나라 노사관계를 다시 한번 소용돌이에 휘말리게 할 것이다. 새로운 틀 속에서 노사관계 선진화를 통해 노사관계가 고용창출의 걸림돌이 되지 않는 대안의 모색이 시급하나 지금까지의 경험으로 볼 때 쉽지는 않을 것이다 .
- ▶ 노사관계 선진화를 위한 새로운 협의의 틀이 필요하다.

## 2. 임금결정제도 - 최저임금제도

- OECD(1994)는 최저임금제의 역할을 재평가하고 다른 재분배수단을 고려하거나 연

임금제

- 적정 수  
에 대해

- 참여정  
었다.

- 우리나라  
다는



### 3. 고용보호 - OECD 경험

- 채용 및 해고와 관련된 법제도는 근로자의 고용안정성을 제고시키기 위한 것 이나 다른 한편으로는 사용자의 노동비용을 상승시킴으로써 채용에 장애요인 으로 작용할 수 있다.
- 고용보호가 과도하면 노동이동을 저해하고 청년층이나 여성등과 같은 취약계 층과 장기 실업자들의 취업을 저해하는 요인이 된다. 관련하여 최선의 고용보 호법을 고안하는 데 필요한 가이드라인은 첫째, 고용보호법 및 규제를 시행하 는데 있어서 신속하고 예측 가능하도록 함으로써 노동시장의 효율성이 저하 되는 것을 최소화하여야 한다는 것이다. 둘째, 노동시장의 이중성을 악화시키 는 조치는 지양하고 정규직보다 근로조건이 열악하고 보다 안정적인 일자리 를 찾을 가능성이 적은 임시직 근로자의 권리를 강화하여야 한다. 셋째, 고용 보호제도 및 실업보험제도의 개혁 그리고 적극적 노동시장 정책이 개별적으 로 시행되기 보다는 통합적으로 서로 유기적인 연계를 가지고 시행되어야 한 다

# 정책대응방안

- 우리나라의 정규직 보호정도는 OECD국가중에서 중간정도인 것으로 나타나 있으나 신속하고 예측가능한 고용보호 절차를 확립할 필요가 있다는 OECD 가이드라인을 수용함으로써 노동시장의 효율성을 높일 수 있다.
- 정규직 근로자에 대한 해고절차의 엄격성에 있어서 우리나라는 OECD 국가중 6번째로 엄격하다. 특히 집단적 정리해고의 경우 OECD기준에서는 우리나라가 정리해고가 용이한 나라로 분류되나 실질적으로는 정리해고를 하는 것이 쉽지는 않다.
- OECD는 고용보호법, 실업보험제도 및 적극적 노동시장 정책이 통합적으로 유기적 연계를 가지고 개혁되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 지금까지의 논의를 보면 고용보호법은 비정규직의 보호 강화에만 초점이 맞추어져 있고, 적극적 노동시장 정책이나 실업보험제도와 유기적 연계를 가지고 추진되고 있지는 못하다. OECD 권고대로 고용보호법도 다른 노동시장제도와 연계를 추진하는 정책의 전환이 요구된다.
- 정규직에 대한 보호는 그대로 두면서 비정규직에 대한 보호만 강화하는 현재의 접근방식이 지속된다면 오히려 비정규직의 고용불안이 심화될 수 있다.

## 4. 근로시간제도 - 현황

- 선진국의 제도와 비교한 우리나라 근로시간관련 법은 2004년 근로기준법 개정으로 주당 기준근로시간은 같아졌는데 초과근로시간 상한, 연장근로할증률은 우리나라와 선진국이 비슷하고, 연차유급휴가일수는 법개정으로 우리나라가 선진국보다 짧아졌다. 탄력적 근로시간제도 등 유연성측면에서는 우리나라가 선진국보다 미흡하다.
- 아시아 경쟁국가와 비교하여 주당 법정근로시간은 짧고, 초과근로시간 상한은 제한적이고, 연장근로할증률은 낮고, 연간유급휴가는 길고 유연성측면에서는 유사하다.
- 지난 10여 년간 많은 OECD 국가에서 유연한 근로시간 제도를 도입하고 파트타임 직을 활성화하기 위한 다양한 조치들이 취하여졌다. 사용자들은 근로자들의 근무스케줄을 생산 공장의 필요에 맞추어 보다 유연하게 조정할 수 있도록 되었고 근로자들도 근무시간과 관련되어 보다 다양한 대안을 가지게 되었다.

# 정책 대응 방안

- OECD가 제시하는 유연적 근로시간제도를 도입하고자 하는 경우 첫째, 우리나라는 근로시간 유연화에 대한 노사정, 특히 노동계의 근본적인 인식이 바뀌어져야 한다.
- 우리나라의 노동계는 유연적 근로시간제도는 일자리 창출을 위해 궁극적으로는 근로자들에게 도움이 된다는 인식에 동의하지 않고 있다.
- 둘째, 단시간 근로 등 경제구조 및 사회 구조의 다양화에 따라 나타난 비전통적 근로형태를 근로자들이 자발적으로 선택할 수 있는 대안의 하나라는 인식이 확산되어야 한다.
- 셋째, 우리나라는 OECD국가중 고령화사회 진입속도가 가장 빠른 것으로 나타나고 있는데, 고령근로자의 노동시장 잔류를 연장하기 위해 임금피크제 등이 집중적으로 논의되고 있다. 그러나 임금피크제뿐 만 아니라 단시간 근로 등도 고령근로자의 급여부담을 줄이면서 활용할 수 있는 대안임을 고려할 때 근무형태의 다양화 등을 통해 고령근로자를 활용할 수 있는 방안도 강구하고 이를 뒷받침할 수 있는 제도적 장치도 도입하여야 한다.

## 5. 노동소득에 대한 과세

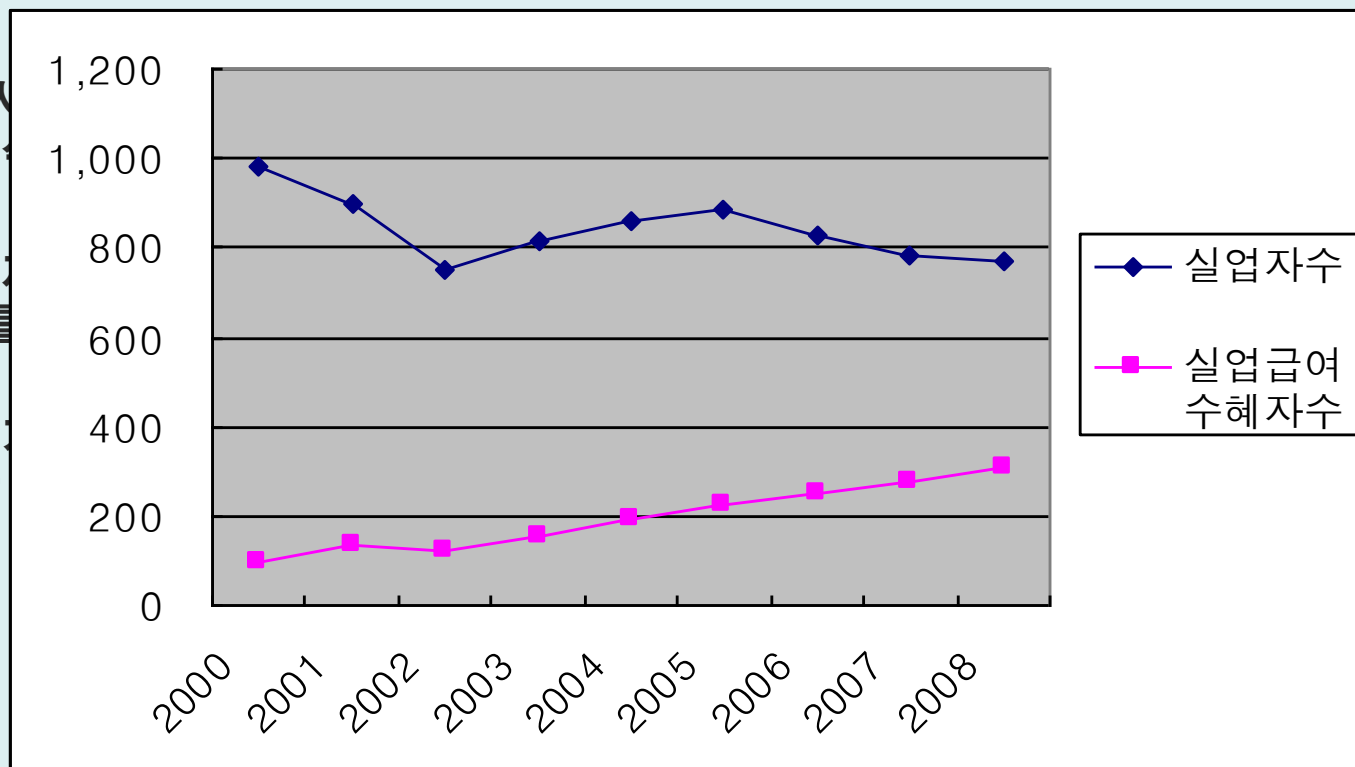
- OECD 국가들의 경험에 의하면 노동소득에 대한 높은 과세는 고용을 상당히 줄이고, 저소득 근로자들에 대한 세금 면세는 이들에 대한 수요를 증가시키는 것으로 확인되었다. 모든 근로자에 대한 세금 부담을 줄이는 것은 재정수지상 문제가 있으므로 고령근로자에 대한 사회보장 혜택을 합리적으로 조정하기 위한 다각적인 대책이 필요하다.
- 지난 10년간 우리나라는 사회보장체계의 기본적인 틀을 구축하는 것에 정책 역량을 집중하여 왔으며, 현재는 어느 정도의 틀을 갖춘 것으로 평가할 수 있다. 그러나 노동시장의 이중구조가 현존하는 상황에서 사회보장제도의 확충은 영세 사업자들의 부담을 증가시켰고(예들 들어 5인 미만 사업장 근로자의 건강보험 영역 구분을 직장의보로 강제화 한 것 등), 이는 고용창출에 (우리나라에서는 실증적으로 확인되지는 않았지만) 부정적인 영향을 미쳤을 가능성을 배제할 수 없다.
- 향후의 사회보장제도 확충 시에는 기본적인 사회보장혜택을 부여한다는 정책적 목표와 함께, 저소득 근로자의 고용창출을 유인하도록 저소득 근로자의 사회보장 혜택에 대한 사용자부담금을 경감하는 방안을 고려하여야 한다.

## V. 고용창출을 위한 노동시장 개혁은 어떻게 하여야 하나?



- 급속도로 악화되고 있는 고용위기에 대한 대안으로 ‘일자리 나누기’ 는 하나의 대안이 될 수 있다. 그러나 현재와 같이 신규 근로자들의 임금삭감이나 동결을 재원으로 하는 일자리 나누기는 궁여지책의 단기적 대책으로 볼 수 있다.
- 우리나라의 실업급여 수혜율(실업급여 수급자/전체 실업자)이 지속적으로 개선되어 왔으나 40%에 불과하고, 수급기간도 짧다.

- 노동계에서  
출은 임금
- 현재의 경  
늘어나기를
- 노동시장  
을 기대할



감사합니다

