

## 노동시장 유연성 제고를 통한 일자리 창출

변양규\*

한국경제연구원 경제연구본부 연구위원

econbyun@keri.org



### 노동시장의 유연성과 안정성

그간 우리나라 노동시장의 체질을 개선하려는 장기적 관점의 노력이 부족했다는 이유에서 이번 경제위기의 극복과 함께 우리나라 노동시장의 유연성을 제고해야 한다는 지적이 있다. 유연성이 제고될 경우 노동수요뿐만 아니라 다양한 형태의 노동공급 역시 증가할 것이며 결국 보다 많은 근로자가 다양한 형태의 일자리를 찾게 될 것이다. 특히 우리나라의 경우 정규직의 지나친 고용보호를 완화하여 정규직과 비정규직 간의 고용보호 격차를 줄일 경우 노동시장 전체의 유연성이 제고되면서 상당 규모의 일자리가 창출될 것이란 연

\* 저자 학력, 경력 및 최근 연구:

- 서울대학교 국제경제학 학사 및 석사, 미국 텍사스 A&M 대학교 경제학 박사
- Bradley Research Fellow, The Private Enterprise Research Center
- 한국경제연구원 연구위원
- 일자리 창출을 위한 노동시장 개선방안(2009, 공저)
- 차별적 고용보호의 개선과 일자리 창출(2009)

구 결과도 있다<sup>1)</sup>. 이처럼 일자리 창출이라는 관점에서 노동시장의 유연성 제고에 대한 논의가 최근 진행되고 있으며 동시에 노동시장의 안정성에 대한 논의 역시 활발히 이루어지고 있다.

하지만 현실은 여전히 갈 길이 멀다는 것을 보여준다. 지난 주 스위스 국제경영개발원(IMD)가 발표한 ‘세계경쟁력평가’에 의하면 노사관계 부문에 있어 우리나라는 57개국 중에서 56위였다. 또한 2009년 세계은행(World Bank)의 고용 관련 사업환경지수에 있어 우리나라는 181개국 중 131위를 기록했다. 특히 고용의 경직성 정도<sup>2)</sup>는 2008년 37에서 2009년 45로 악화되었으며 해고비용 역시 OECD 평균의 약 3.5배로 상당히 높은 편이다. 필자는 우선 노동시장의 유연성 및 안정성의 개념에 대해 살펴보고 우리나라 노동시장의 유연성 및 안정성 수준을 기능해 보고자 한다. 그리고 마지막으로 유연성 제고를 통한 일자리 창출 정책의 기본 방향에 대해 몇 가지 제안을 하고자 한다.

노동시장의 유연성은 통상 노동시장의 환경이 변할 경우 고용, 임금, 근로시간 등을 신속하게 변화시켜 노동시장 전체가 변화된 경제여건에 성공적으로 적응할 수 있도록 만드는 포괄적인 개념이다. 따라서 단순히 고용과 해고를 용이하게 하는 것뿐만 아니라 기업이 새로운 사업 환경에 신속히 대응하는 능력과 근로자가 하루가 다르게 바뀌는 근로환경에 용이하게 적응하는 능력을 포함하는 광범위한 개념이다. 지금은 정보화 및 세계화의 진전에 의해 경쟁적 구도가 전 세계적으로 확산되는 시기이다. 이에 따라 기업은 신기술의 도입과 생산조직의 재편성을 통해 유연한 조직으로 탈바꿈해야 하며 근로자 역시 지속적으로 새로운 기술을 습득해야 하는 상황이다. 따라서 노동시장의 유연성에 대한 요구는 갈수록 증가할 전망이다.

한편 일부 기업은 급속히 변화하는 수요패턴을 따라가지 못하고 도태할 것이며 기업의 노동수요 변화에 적응할 수 없는 근로자 역시 노동시장에서 퇴출할 것이다. 따라서 유연성에 대한 요구만큼 안정성에 대한 우려도 크다. 그러나 안정성은 직업안정성(job security)뿐만 아니라 일자리를 잃었을 경우 새로운 일자리로의 이동을 용이하게 하여 고용상태를 안정적으로 만드는 고용안정성(employment security)과 실직기간동안 일정 수준의 소득을 보장하여 안정적인 생활이 가능토록 하는 소득안정성(income security)도 포함하는 광범위한 개념이다. 일부에서는 노동시장의 유연성 제고가 필연적으로 안정성 훼손

1) 변양규(2009) 참조

2) 고용의 경직성 지수는 0에서 100 사이에 있으며 높을수록 경직적임을 의미한다.

을 수반하는 것으로 여긴다. 그러나 이는 노동시장의 안정성을 직업의 안정성으로 좁게 해석한 것에 기인한다. 보다 포괄적인 개념에서 안정성을 정의한다면 고용과 해고를 자유롭게 유지하고 다양하며 유연한 근로계약을 보급하여 노동시장의 유연성을 높이면서, 동시에 실업보험을 통해 실직된 근로자의 소득을 안정화시키고 또한 적절한 교육 및 훈련을 통해 실직자의 고용가능성(employability)을 제고시켜 안정성을 높이는 정책적 조합도 가능하다.

## 우리나라 노동시장의 유연성과 안정성 수준

노동시장의 유연성은 여러 가지 요소에 의해 측정될 수 있다. 앞서 인용한 스위스 국제경영개발원 및 세계은행의 지수가 그런 예이다. 가장 대표적인 것은 OECD의 고용보호법제(Employment Protection Legislation)지수인데 이에 의하면 우리나라 노동시장의 유연성은 OECD 국가들 중에서 중간 수준에 있다. 하지만 정규직의 퇴직금을 해고와 관련된 비용으로 간주하여 노동시장의 경직성을 지수화한 연구<sup>3)</sup>에 의하면 우리나라 노동시장은 비교대상 37개 국 중 5위로 세계에서 가장 경직적인 수준에 있다. 따라서 고용과 해고의 용이성이라는 측면에서 살펴본 우리나라 노동시장의 유연성은 OECD 평균 이하인 것으로 짐작된다. 한편 고용조정뿐만 아니라 임금 및 근로시간이 유연할 경우 다양한 형태의 고용계약이 가능하게 되어 파트타임 근로자의 비중이 상대적으로 높아진다. 따라서 파트타임 근로자의 비중을 통해서도 노동시장의 유연성을 가늠할 수 있는데 우리나라의 파트타임 근로자 비중은 2007년 약 8.9%에 불과하며 이는 OECD 30개국 중에서 여섯 번째로 낮은 수준이다. 그러므로 파트타임 근로자의 비중을 통해 살펴본 노동시장의 유연성도 평균 이하인 것으로 판단된다. 한편 과도한 고용보호 하에서는 실업자가 실업을 빠져나올 가능성이 줄어들게 되고 결과적으로 장기실업률(전체 실업자 중에서 실업기간이 1년 이상인 실업자의 비중)이 상승하게 된다. 우리나라의 2007년 장기실업률은 0.6%로 OECD 국가 중 제일 낮은 수준이다. 따라서 장기실업률로 평가한 우리나라 노동시장의 유연성은 상당히 높은 것으로 추정된다. 하지만 우리나라 실업자들은 OECD 국가들과 비교하여 노동시장과의 연계가 약해서 경기침체에 실업상태로 남아 있기보다는 비경제활동인구가 되는 경향이 강하다<sup>4)</sup>. 따라서 다른 OECD 국가들에 비해 장기실업률이 낮을 수밖에 없는 상황이며 장기실업률을 기준으로 우리나라 노동시장의 유연성을 판단하기에는 주의가 필요하다.

3) Heckman and Paglis (2003) 참조

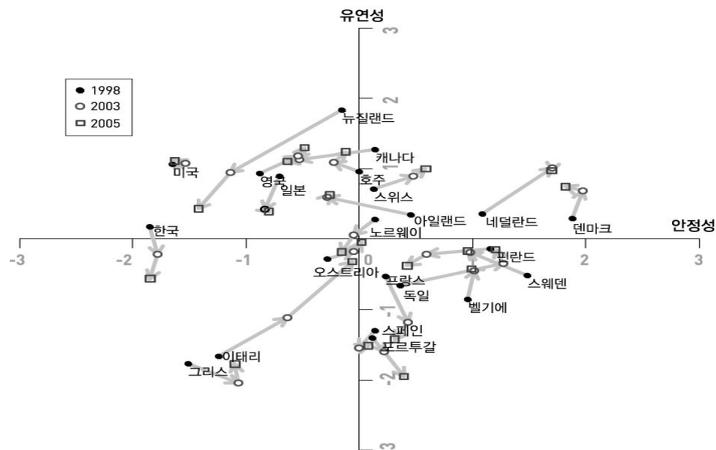
4) 변양규·정연호(2009) 참조

다음은 노동시장의 안정성을 살펴보도록 하자. 「임금구조기본통계조사」에 의하면 2007년 우리나라 5인 이상 사업체 상용근로자의 평균근속기간은 약 5.9년이다. 반면 OECD 국가들은 덴마크의 7.8년부터 룩셈부르크의 12.0년 사이에 분포한다. 두 자료의 직접적인 비교는 불가능하지만 평균근속기간으로 살펴본 우리나라 직업안정성은 대체적으로 저조한 수준이라 하겠다. 한편 실업자의 구직활동 및 교육·훈련을 돕는 적극적 노동시장정책이 국내총생산에서 차지하는 비중이 높을수록 실업자는 빠른 시일 내에 새로운 일자리를 찾을 가능성이 커진다. 따라서 이 비중이 높을수록 고용안정성이 높다고 하겠다. OECD 자료에 의하면 2005년 기준으로 우리나라는 국내총생산의 약 0.13%를 적극적 노동시장정책에 사용하고 있는데 이는 멕시코의 0.02%에 이어 OECD 국가들 중 두 번째로 낮은 수준이다. 따라서 우리나라의 고용안정성 역시 낮은 수준으로 판단된다. 한편 실업보험의 소득보장은 실업급여가 실업 전 임금의 얼마를 보장해주는가로 표현되는데 높을수록 소득안정성이 높다고 볼 수 있다. 두 자녀가 있으면서 소득이 평균 근로자의 약 85%인 가정이 5년 동안 실업에 처했을 경우 평균 소득보장은 핀란드, 노르웨이, 스위스덴의 84%부터 이태리 7%, 터키 8%까지 상당히 광범위하게 분포되어 있다. 우리나라는 OECD 평균 64%를 약간 하회하는 56%이다. 따라서 소득안정성의 측면에서 우리나라는 OECD의 평균에 약간 못 미치는 수준이라고 볼 수 있다.

이상에서 살펴본 것처럼 우리나라 노동시장의 유연성과 안정성 모두 OECD 평균 이하인 것으로 추정된다. 그렇다면 과연 유연성과 안정성 모두를 제고할 방법은 없는 것일까? [그림 1]은 이러한 질문에 해답이 있음을 보여준다. 이 그림은 노동시장의 유연성과 안정성을 나타내는 여러 변수들을 주성분분석(principal component analysis)을 통해 지수화한 결과를 보여준다. 그림에 의하면 우리나라 노동시장의 유연성은 OECD 평균 수준이며 안정성은 하위권에 속한다. 보다 심각한 문제는 1998년에서 2005년 사이 우리나라 노동시장의 안정성은 개선되지 않았으며 게다가 유연성은 지속적으로 하락하였다는 점이다. 그러나 같은 기간 동안 영국, 이태리, 독일, 스위스, 네덜란드 등은 유연성과 안정성 모두를 제고시켰다. 특히 네덜란드 경우는 유연성과 안정성 모두 상위권이면서 동시에 양자를 모두 향상시키고 있다는 점에서 우리와 크게 대조된다.

## 노동시장 유연성 제고 정책의 방향

필자는 1998년 이후 네덜란드 노동시장의 변화를 살펴보고 노동시장 유연화에 대한 시사점을 찾고자 한다. 네덜란드는 1982년 바세나르협약 이후에도 정규직의 고용보호가 지나치게 엄격한 국가였다. 그러나 1999년 유연안정성법(Flexicurity Act)의 제정을 통해 노동시장의 유연성과 안정성을 획기적으로 제고하는 과정을 밟게 된다. 이런 개혁의 핵심은 (i) 정규직의 고용보호 완화를 통한 정규직·비정규직 간 고용보호 격차의 축소와 (ii) 비정규직의 사용 규제 완화 및 보호의 명문화이다. 우선 네덜란드는 행정관청을 통한 정규직의 해고절차를 대폭 간소화하고 그 요건을 완화하였다. 또한 기간제 근로자와 같은 비정규직 근로자의 사용에 대한 불필요한 제한을 없애면서 동시에 고용계약이 3년을 초과할 경우 정규직으로 간주하도록 하는 보호를 도입하였다. 그리고 근로자와 고용주 간의 합의에 의한 예외는 항상 인정하는 유연성을 보였다. 한편 정부의 지원 하에 민간주도형-시장중심형 직업훈련을 강화하여 근로자의 고용가능성 역시 크게 향상시키는 노력을 경주하였다. 종합하여 보면 네덜란드는 근로자의 채용 및 해고에 대해서는 근본적으로 제한을 두지 않아 노동시장의 유연성을 확보하였으며, 고용계약이 일정 수준 성숙하게 되면 고용보호를 향상시키는 조항을 명문화하여 안정성도 추구하였다. 또한 직업훈련 강화로 고용가능성을 높여 유연성 제고에 의해 안정성이 저해될 가능성을 제거하였다. 이런 노력의 결과, 보다 많은 사람들이 다양한 형태의 근로계약을 통해 경제활동에 참여할 기회를 얻게 되었다.



[그림 1] 노동시장의 유연성 및 안정성 국제비교

주: 변양규(2008)에서 인용

그렇다면 이런 성공적인 네덜란드의 정책적 접근이 시사하는 바는 무엇일까? 무엇보다도 우선 우리나라는 정규직의 지나친 고용보호를 완화하여 노동시장의 유연성을 확보해야 한다. 이는 정규직의 채용과 관련된 부담을 경감시켜 장기적으로 정규직 노동수요를 증대시키고 나아가 우리나라 노동시장의 적응성(adaptability)을 높여 줄 것이다. 그러나 우리나라는 정규직의 고용보호 완화 대신 비정규직의 사용기한을 연장하여 고용을 창출하려는 정책적 변화를 준비 중이다. 이러한 접근은 비록 노동시장 전체의 유연성을 높일 수는 있으나 정규직과 비정규직 간의 고용보호 격차를 확대하여 상대적으로 더욱 과보호되는 정규직의 채용 유인을 보다 축소시킬 것이며 나아가 고용창출에 전혀 도움을 주지 못할 것이다<sup>5)</sup>. 또 다른 시사점은 비정규직 사용에 대한 제한을 완화하고 직업훈련 및 사회보험의 혜택을 확대하여 유연성과 안정성을 함께 추구해야 한다는 것이다. 이러한 접근은 특성상 직업의 안정성을 추구하기 힘든 비정규직 근로자의 고용가능성 및 정규직 전환 가능성을 제고하여 고용안정성을 높여줄 것이다. 또한 고용가능성의 제고 및 사회안전망의 확충은 소득안정성의 제고로 이어질 것이다. 이처럼 유연성과 안정성을 동시에 제고하는 여러 가지 구체적인 방안이 가능하다. 하지만 본고에서는 최우선 순위에 있는 정규직의 고용 과보호 완화에 관해 서울시의 입장에서 두 가지 가능성을 점검해 보고자 한다.

## 서울시의 노동시장 유연화 가능성

서울시는 우리나라 지식의 핵심이다. 교육부문뿐만 아니라 첨단기술의 개발에 있어서도 우리나라 지식 축적의 중추적 역할을 한다. 이런 배경에서 서울시는 지식서비스업의 인프라를 보다 확충하고 전문인력을 배출하여 새로운 일자리를 만들고자 한다. 또한 자유롭고 창의적인 사고를 바탕으로 패션, 디자인, 디지털콘텐츠 분야 등에서 신성장동력을 찾고 일자리를 만들고자 한다. 이러한 접근은 서울시만이 가진 비교우위에 근거한 적절한 정책적 접근이다. 그러나 현재와 같이 정규직 과보호 하에서 일자리 창출은 제한적일 수밖에 없다. 특히 지식서비스업과 같이 정보화의 진전으로 하루가 다르게 변화하는 유연한 산업에 현재의 정규직과 같은 일자리를 만들기는 쉽지 않을 것이다. 또한 정규직의 고용보호를 낮춘다는 것 역시 현실적으로 상당히 어려운 작업이다. 따라서 필자는 현재의 정규직

5) 변양규(2009)에 의하면 과도한 정규직의 해고비용을 현재의 50% 수준으로 경감하였을 경우 약 24만4천 개의 추가적 일자리가 창출된다. 이는 2001년 이후 우리나라 연평균 고용 증가의 약 80%에 해당하는 일자리가 추가로 생길 수 있음을 의미한다. 그러나 정규직 고용보호는 유지한 채 비정규직의 사용만을 용이하게 할 경우 총 고용은 오히려 감소하게 된다.

과 비정규직 중간에 위치하는 제 2의 정규직을 만들 것을 제안한다. 우선 고용 및 해고의 자유가 보장된 정규직을 만들어 기업에 충분한 정규직 고용 유인을 제공해야 한다. 또한 일괄적으로 사용기한을 제한하는 현재의 비정규직과는 달리 장기 고용계약이 가능하도록 해야 한다. 다만 장기계약시 이에 상응하는 고용보호가 제공되어야 한다. 사용자 입장에서는 계약 초기 고용과 해고의 자유가 보장되기 때문에 일단 다양한 근로자를 많이 고용할 유인이 생긴다. 이런 근로자 중에서 생산성이나 창의성이 입증된 근로자에 대해서는 사용자도 기꺼이 고용보호를 제공할 유인이 있기 때문에 고용보호가 수반된 장기계약 역시 가능할 것이다. 즉, 고용계약이 성숙하게 되면 고용보호를 높여주는 새로운 형태의 고용계약을 제공해야 한다. 이처럼 유연한 형태의 고용계약이 제공될 경우 그간 제한적인 노동계약 때문에 위축되어 있던 노동수요가 증가하여 고용창출에도 도움이 될 것이다.

두 번째 가능성은 근로시간의 유연화를 통한 일자리 창출이다. 정규직의 고용조정과 관련된 유연화가 어려울 경우 정규직의 근로시간을 신축적으로 운영하여 유연성을 제고할 수 있다. 이런 유연화 정책은 남성에 비해 상대적으로 시간적 제약이 많은 여성의 노동시장 참여를 제고할 수 있다는 장점이 있다. 이런 정책은 OECD 국가들에 비해 고학력 여성의 경제활동이 상당히 저조한 우리나라에 반드시 필요한 정책이다. 또한 고학력 여성의 노동공급이 증가할 경우 독점적 공급자 위치에 있는 현재 정규직의 독점력을 약화시켜 장기적으로 임금안정과 일자리 창출에 도움이 된다.

그러면 고학력 여성의 인력활용이라는 측면에서 서울시의 상황을 살펴보자. <표 1>은 서울시 및 6개 광역시의 여성 고용률을 나타낸다. 서울시의 여성 고용률은 전국 평균보다 약 1.1%p 높고 비교대상 중에서 최고 수준이다. 그러나 ‘대졸’ 여성의 경우 그 차이는 0.6%p에 불과하다. 더욱 특이한 점은 서울시의 20~29세 대졸 여성의 고용률이 전국 최고인 반면 40~49세는 최하라는 점이다. 6개 광역시 대졸 여성의 경우 30~39세에 접어들면서 가사 및 자녀교육 등으로 인해 고용률이 하락하지만 40~49세가 되면 다시 상승하는 형태를 보인다. 즉, 자녀교육의 문제가 어느 정도 해결이 되면 여성 근로자들이 다시 노동시장으로 재진입한다는 얘기이다. 그러나 서울시 대졸 여성의 고용률은 지속적인 하락을 보이고 있다. 즉, 서울시의 노동시장은 경력단절현상 이후 노동시장에 다시 진입하는 여성에게 친화적이지 못하다는 의미이다.

〈표 1〉 여성의 고용률 (2008년)

(단위: %)

	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
전체	45.2	46.3	40.4	43.5	44.1	44.2	45.5	43.4
대졸	59.2	59.8	58.1	59.6	60.7	62.6	63.0	62.4
20~29세	71.7	74.8	71.8	70.9	70.8	67.9	71.9	70.5
30~39세	53.3	57.8	50.0	53.1	52.9	59.7	57.9	48.6
40~49세	57.5	52.8	58.3	61.1	56.4	62.9	61.5	75.0

자료: 국가통계포털 (www.kosis.kr)

기혼여성의 노동시장 참여를 저해하는 여러 요소 중에서 가장 중요한 것은 가사 및 자녀교육에 의한 시간제약이다. 따라서 근로시간이 탄력적인 정규직 일자리를 제공할 경우 고학력 여성의 노동공급은 크게 증가할 것이다. 서울시는 현재 ‘서울 일자리센터’를 운영하여 여성의 일자리 알선에 노력하고 있다. 그러나 근로시간이 탄력적이지 못한 경우 노동공급이 제한적이게 되어 일자리 창출의 실질적 효과를 기대하기 어렵다. 따라서 전문 인력을 포함한 구직자 DB를 관리하고 구직자와 구인자를 연결하는 것도 중요하지만 서울시가 직접 나서서 탄력적 근무가 가능한 일자리를 제공하고 나아가 민간부문에서 이와 같은 일자리를 발굴하는 노력을 기울여야 할 것이다. 자택근무가 가능한 지식서비스업의 일자리나 다문화 가정에 교육서비스를 제공하는 일자리, 그리고 방과 후 학부모의 역할을 대신 하는 교육도우미 등이 그런 예일 것이다.

노동시장은 수많은 근로자들이 적성과 희망에 따라 새로운 일자리를 찾아다니며 동시에 기업들도 보다 생산적인 근로자를 만나기 위해 애쓰는 역동적인 시장이다. 그리고 이런 역동성이 바로 효율적인 인적자원 배분의 근간이다. 따라서 노동시장에서는 기본적으로 고용과 해고의 과정이 자유롭고 활발하게 일어나야 한다. 여기에 탄력적인 근로시간 조정이 가능하다면 보다 많은 사람이 보다 다양한 일자리에서 일하게 될 것이다. **SDI**

**참고문헌**

- Heckman, J. and Pagés, C.(2003), “Law and employment: Lessons from Latin America and the Caribbean”, National Bureau of Economic Research (NBER), Working paper No. 10129, 2003.
- 변양규(2009), “차별적 고용보호의 개선과 일자리 창출”, 세미나 자료, 한국경제연구원.
- 변양규·정연호(2009), “일자리 창출을 위한 노동시장 개선방안”, 『글로벌 금융위기 극복을 위한 성장 및 고용 전략』 제 3장, 한국경제연구원.
- 변양규(2008), “유연안정성의 측정 및 국제비교”, 『한국 노동시장의 유연안정성 현황 및 과제』 제 2 장, 한국경제연구원.