

# 성장과 고용의 선순환을 위한 고용전략의 탐색<sup>1)</sup>

금 재 호\*

## I. 머리말

외환위기가 발생한지 8년이 가까워 오는 지금 우리나라의 노동시장은 아직도 심각한 문제들을 지니고 있다. 그 첫째가 좋은(decent) 일자리의 부족이다. 일자리의 숫자 자체는 지속적으로 증가하고 있지만 근로자들이 희망하는 일자리는 부족한 것이 현실이다. 이에 따라 상당수의 유희인력이 존재하고 이들 유희인력의 활용이 문제시된다. 둘째는 양극화의 문제이다. 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직 근로자들 사이의 임금격차가 확대되고 있으며, 이러한 소득양극화는 임금근로자뿐만 아니라 자영업주들 사이에서도 발견된다. 소득과 더불어 고용안정성에서도 근로자들 사이의 격차가 심화되고 있는 점도 우려된다. 셋째는 고령화와 저출산의 문제이다. 세계적으로 유례를 찾아보기 어려운 급속한 고령화와 저출산은 노동력의 고령화로 인한 생산성의 위기를 초래할 것으로 예상된다. 미흡한 사회안전망으로 인해 고령자들의 생계유지, 건강 등에 대한 사회적 부담이 큰 폭으로 확대되고 이러한 결과 성장잠재력이 하락하게 될 위험성이 지적되고 있다.

보다 중요한 문제는 저성장기조의 정착이다. 성장동력의 약화와 사회적 갈등의 심화로 인해 성장잠재력은 향후 4~5% 수준에 그칠 것으로 전망된다. 이 정도의 잠재성장률로서는 노동시장에서 필요한 ‘좋은 일자리’를 충분히 창출하기 어렵고 양극화나 고령화와 같은 문제를 쉽사리 해결하기도 어렵다. 따라서 ‘좋은 일자리’ 부족, 양극화·고령화 및 저출산에 따른 사회적 부담 증대 등과 같은 노동시장의 과제들은 향후 상당기간 동안 지속될 위험성이 높다.

\* 한국노동연구원 노동보험연구센터 소장(keum@kli.re.kr).

1) 이 글은 한국노동연구원 개원 17주년 기념토론회에서 발표된 논문을 요약·정리한 것이다.

이러한 상황에서 자칫 잘못된 방향으로 정책이 집행되거나 시기를 놓칠 경우 ‘저성장 → 고용상황 악화 → 사회적 갈등 증폭 → 저성장’의 악순환에 빠질 위험성이 있다. 성장과 고용 사이의 선순환이 이루어지도록 보다 적극적이고 체계적인 노력이 필요하다.

여기에서는 먼저 우리나라 노동시장의 특징을 간략하게 정리하고, 노동시장에서 발견되는 문제들의 원인이 무엇인가를 설명한다. 다음으로 노동시장 문제의 사회경제적 효과를 정리하고, 성장과 고용의 선순환이 이루어지도록 하는 고용전략이 무엇인지를 제시하도록 한다. 본 논문에서 제시하는 고용전략은 완성된 것도, 검증과정을 거친 것도 아니다. 다만 현재의 상황에서 우리나라가 선택할 수 있는 최선의 길이 무엇인지를 탐색하기 위한 출발점으로 여겨진다.

## II. 한국 노동시장의 주요 특징

### 1. 좋은(decent) 일자리 부족과 방대한 유휴인력

외환위기 이후 우리나라 노동시장에 발견되는 주요 특징의 하나는 ‘좋은 일자리’들이 충분히 창출되지 못하였다는 점이다. 구체적으로 2004년의 취업자수는 22,557천명으로 외환위기 직전인 1997년의 21,214천명에 비해 1,343천명(6.3%)이 증가하였다. 그러나 새로 늘어난 일자리의 대부분은 임시·일용직으로 일자리의 질(quality)이 낮은 것으로 평가된다. 임시직이 846천명, 일용직이 302천명으로 취업자 증가의 85.5%를 차지하고 정규직은 343천명이 증가하는 데에 그쳤다.<sup>1)</sup> 또한 산업별로 분석하면 제조업보다는 서비스산업의 저생산부문(개인서비스업, 사업시설 유지관리, 인력공급 등)에서 일자리가 주로 창출되었다.

이처럼 ‘좋은 일자리’들이 충분히 공급되지 못하였다는 사실은 일자리의 수요 측면에서 상당한 규모의 유휴인력이 존재한다는 점을 시사한다. 예를 들어, 2004년의 경우 주당 36시간 미만 단시간 근로자의 비중이 7.2%에 달하고 있다. 이들 중 상당수는 비자발적으로 단시간 근로를 하고 있을 가능성이 높고, 크게 보았을 때 유휴인력으로 간주될 수 있다.

생산성을 기준으로 유휴인력의 규모를 파악하는 것도 의미가 있을 것이다. 생산성이 낮다고 유휴인력이고 높다고 유휴인력이 아니라고 단정할 수는 없으며, 생산성을 기준

1) 동 기간 자영업주는 209천명이 증가한 반면, 무급가족종사자는 355천명이 감소하였다.

으로 유희인력의 규모를 판단하는 것이 정확한 접근방법도 아니다. 그러나 우리나라 서비스 산업의 생산성은 제조업의 63.0% 수준에 그치고 있다. 일본의 경우 서비스 산업의 생산성이 제조업의 96.0% 수준이고, 독일은 102.0%, 대만 117.2%, 미국 73.9%인 점을 감안할 때 우리나라의 서비스 산업은 생산성이 크게 낮은 편이다. 제조업과 서비스업의 생산성이 동일한 상황이 정상적이라고 할 때, 한국의 경우 서비스업 종사자들의 약 1/3은 유희인력으로 간주될 수 있다.

## 2. 노동시장의 양극화

최근 노동시장의 양극화가 심화되고 있다는 주장이 제기되고 있다. 노동시장의 양극화는 소득분배의 양극화와 고용안정성의 양극화로 그 현상을 설명할 수 있다. 소득분배의 측면에서 외환위기 이후 일자리의 양극화 및 임금격차가 확대되어 분배구조가 악화된 것을 발견할 수 있다. 소득분배는 외환위기 직후 급격히 악화된 후 다소 개선되었으나 최근 다시 악화되었다. <표 1>에서 도시근로자가구의 2004년도 지니계수는 0.310으로 2003년의 0.306보다 높아지고, 소득점유율 배율(=5분위 소득점유율/1분위 소득점유율)도 높아졌다.

<표 1> 소득분배 추이

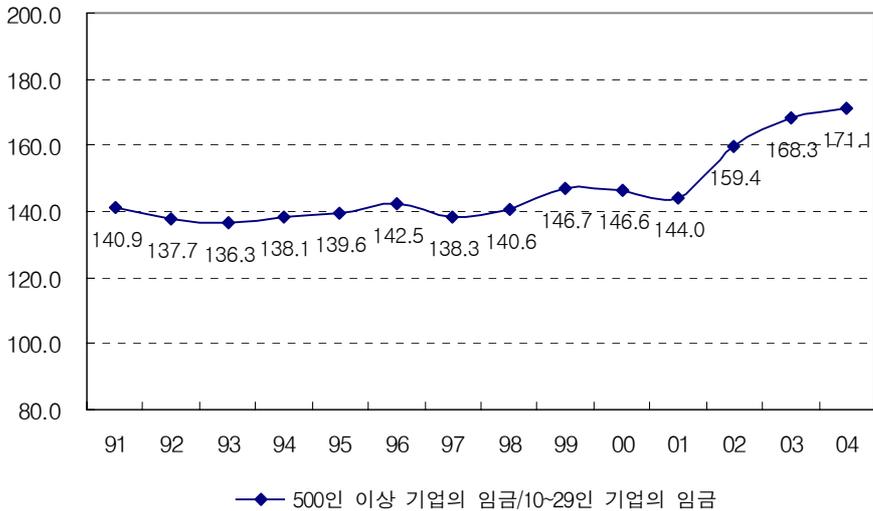
	연도	소득점유율					소득점유율 배율	지니계수
		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위		
도시 근로자 가구	1997	8.3	13.6	17.7	23.1	37.2	4.49	0.283
	1998	7.4	12.8	17.1	23.2	39.8	5.41	0.316
	1999	7.3	12.6	16.9	22.9	40.2	5.49	0.320
	2000	7.5	12.7	17.0	22.7	40.1	5.32	0.317
	2001	7.5	12.5	16.9	22.7	40.3	5.36	0.319
	2002	7.7	12.7	17.1	22.9	39.7	5.18	0.312
	2003	7.4	13.2	17.4	23.2	38.8	5.22	0.306
	2004	7.2	13.0	17.5	23.4	38.9	5.41	0.310
전국 가구	2003	5.6	12.5	17.5	23.8	40.6	7.23	0.341
	2004	5.5	12.4	17.5	23.9	40.7	7.35	0.344

주: 통계청, 「전국가계조사」, 각년도.

이와 같은 소득분배의 양극화는 기업규모에 따른 상대임금의 변화를 살펴볼 때 더욱 명확해지는데, 외환위기 이후 근로자들 사이의 임금격차가 확대된 것을 발견할 수 있다. [그림 1]에서 10~29인을 고용하는 사업체의 임금을 100이라고 할 때 500인 이상 대기업

임금은 1997년의 138.3에서 2004년 171.1로 상승하였다. 또한 2003년 퇴직금, 법정복리비, 법정외 복리비 등 근로자에게 지급하는 현금급여 이외의 노동비용은 300인 이상 대기업의 경우 96만 7천원으로 중소기업(30~299인) 52만 2천원의 1.85배에 달하고 있고, 산재발생률도 소규모 사업체가 높아 이들 근로자의 상대적 박탈감이 크다.

[그림 1] 기업규모와 임금의 상대적 크기



자료: 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각호.

임금근로자뿐만이 아니라 자영업자들 사이의 소득양극화도 진행되고 있다. 한국노동패널조사에 의하면 <표 2>에서 자영업주의 경우 ‘적자를 보고 있다’는 자영업주의 비중은 외환위기 직후인 1998년의 19.3%보다는 크게 줄었지만 아직도 상당수의 자영업주들이 적자를 보고 있다. 또한 월 100만원 미만의 소득을 얻거나 적자를 보는 자영업주의 비중이 2004년 37.2%에 달하여 많은 자영업주들이 경영난을 겪고 있다. 소득분포의 측면에서 경제성장에도 불구하고<sup>2)</sup> 월평균 소득이 100만원 미만의 낮은 수준에 그치는 자영업주의 비중이 조금씩이나마 늘어나고 있다. 이와 동시에 300만원 이상의 소득을 얻는 자영업주 비중도 증가하여 자영업주들 사이에 소득양극화가 심화되고 있음을 알 수 있다.

고용안정성의 측면에서도 외환위기로 근로자의 고용불안이 높아졌지만, 고용안정성의 회복국면에서는 정규직일수록, 장기근속자일수록 고용안정성을 신속히 회복한 것으로 나타나 핵심근로자(core worker)와 주변부 근로자(boundary worker) 사이에 고용안정

2) 국내총소득(GNI)의 실질성장률은 2002년 6.7%, 2003년 1.9%, 2004년 3.7%를 기록하였다.

성의 양극화가 심화되었다. 즉 1999년 이후의 외환위기 회복국면에서 정규직의 고용안정성은 비교적 신속하게 회복되어 가지만 비정규직의 고용안정성은 매우 느리게 회복되었다. 연령별로도 외환위기의 충격은 전연령층에서 이직률을 증가시킨 것으로 나타나지만 1999년 이후의 회복기간 동안에는 중년·장년층 중심으로 신속하게 회복되어 청년층의 고용불안이 상대적으로 심화되었다. 이러한 현상은 외환위기기간 동안에 기업구조조정이 확산되었으며 구조조정의 결과 경기회복기간 동안에 잔류 장기근속자와 사용자간의 일궁합(job-matching)의 효율성이 개선된 반면, 신규 일자리 창출 부족으로 청년층의 고용불안정성이 심화된 것에 원인이 있다.

〈표 2〉 자영업주 실질 월평균소득 분포의 추이(농림수산업 제외)

(단위 : %)

	적자	0-<50만원	50-<100만원	100-<200만원	200-<300만원	300만원 이상
1998	19.3	8.4	17.9	32.2	14.4	7.9
1999	13.8	7.7	20.6	37.1	13.4	7.5
2000	10.8	8.0	18.0	37.9	13.9	11.3
2001	10.4	13.1	22.3	34.6	11.1	8.5
2002	7.9	8.4	20.4	34.3	15.9	13.1
2003	7.2	8.8	20.8	32.3	17.4	13.5
2004	7.6	9.0	20.6	30.8	16.6	15.5

주 : 2000년을 기준으로 실질소득을 계산.  
 자료 : 한국노동연구원, 『한국노동패널조사』, 1998~2004.

### 3. 자영업의 위기<sup>3)</sup>

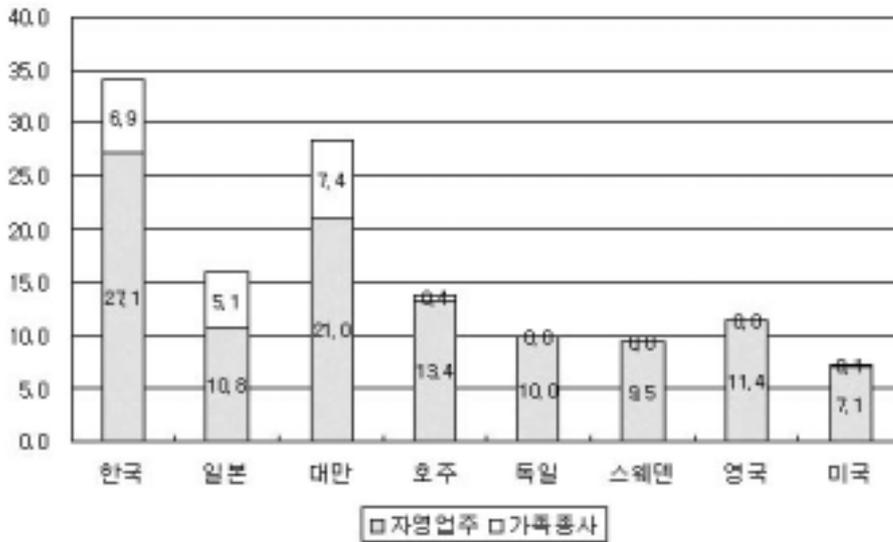
우리나라 노동시장에서 자영업주의 비중은 외국에 비해 매우 높아 2004년 현재 자영업주의 수는 611만 명으로 취업자의 27.1%에 달하고 있다. 이러한 자영업주의 비중은 다른 OECD국가나 대만, 홍콩 등의 경쟁국에 비해 상당히 높은 값이다. [그림 2]는 비임금근로자(자영업주+무급가족 종사자)의 비중을 보여주고 있는데 한국이 34.0%로 다른 국가들에 비해 크게 높다.

통계청의 「경제활동인구조사」를 분석하면 1980년대까지 지속적으로 하락하였던 비농림수산업 분야의 자영업주 비중은 1990년대에 들어 다소 상승하였다. 이러한 자영업주의 비중은 외환위기를 거치면서 급격히 증가하였다가 2000년대 이후 역으로 줄어드는 추세를 나타내고 있다. 취업자 중 자영업주 비중의 하락에도 불구하고 자영업주의 절대 숫자는 계속 증가하는 경향을 보이는데, 이는 무급가족종사자 숫자의 축소 현상과 대비

3) 인구의 고령화 및 저출산, 청소년의 취업난, 중·장년층의 고용불안 등도 중요한 노동시장의 특징이나 지면상 분석을 생략하였다.

된다. 성별로 여성은 자영업주의 비중이 1990년대 이후 상대적으로 안정적 모습을 보이는 반면, 남성은 뚜렷한 증가추세를 보이고 있다. 따라서 자영업주의 증가는 남성 자영업주의 증가에 주로 기인하며, 이는 여성의 자영업 증가율이 남성보다 빠른 다른 OECD 국가들의 경험과 반대된다.

(그림 2) 취업자 중 비임금근로자 비중의 국제비교(2002년)



주: 한국은 2004년, 대만은 2003년 수치.  
 자료: ILO, *Yearbook of Labour Statistics*, 2003.

연령대별로는 1982~2004년 사이 20대는 자영업주의 절대 숫자가 감소하고, 30대는 소폭 상승한 것에 비해 40대 이상에서 자영업주가 큰 폭으로 증가하였다. 또한 50대 이상의 취업자 중에서 자영업주가 점유하는 비중조차도 높아졌다.

자영업주의 대부분은 서비스업에 종사하고 있으며, 경제의 서비스화에 따라 서비스업에 종사하는 자영업주의 비중도 높아지고 있다. 서비스업 내에서도 도소매 및 음식·숙박업에 집중되어 2004년 전체 자영업주의 36.1%가 이들 산업에 종사하고 있다. 그러나 성장률의 측면에서는 사업 및 개인, 공공서비스업종과 전기·수도·가스 및 금융업이 고용성장을 주도한다. 이러한 변화와 더불어 전문가 및 준전문가로 활동하는 자영업주의 비중이 크게 높아지고 있으며, 1990년대 이후 서비스 및 판매종사자들의 임금근로자화가 진행되고 있다. 이러한 분석결과는 자영업 분야에서 커다란 구조조정이 진행되고 있음을 시사하며, 특히 가족형 또는 생계형 자영업의 몰락 현상이 두드러지고 있다.

우리나라는 경제수준에 비해 자영업주의 비중이 높고, 이들의 상당수는 경영난을 겪

고 있는데 이러한 점은 한국노동패널조사의 분석결과를 통해서도 파악된다. 한국노동패널조사의 2004년도 조사에서 자영업주들의 세금을 제외한 월평균 실질소득은 216.5만원으로 나타났다.4) <표 3>에서 성별로 남성의 소득이 246.2만원인 것에 비해 여성 자영업주의 소득은 163.2만원으로 66.3%에 불과하다. 연령대별로는 40대에서 소득이 가장 높고, 60세 이상 고령자 소득이 153.1만원으로 가장 낮다.

<표 3> 자영업주 특성과 소득<sup>5)</sup>(2004년, 농림수산업 제외)

(단위 : 만원, %)

		월평균 소득	소득분포				
			적자	0~<100만원	100~<200만원	200~<300만원	300만원 이상
성별	남 성	246.2	7.4	10.7	28.9	22.5	30.5
	여 성	163.2	8.0	32.1	32.4	13.1	14.3
연령	20~29세	167.9	10.9	19.6	45.7	13.0	10.9
	30~39세	236.2	7.1	9.8	30.2	23.4	29.5
	40~49세	239.1	8.4	12.5	27.7	22.6	28.8
	50~59세	232.2	6.6	17.2	30.1	19.0	27.1
	60세 이상	153.1	7.0	39.2	30.1	9.8	14.0
교육 수준	초졸 이하	137.2	5.2	46.8	26.0	12.3	9.7
	중졸	183.6	9.6	16.4	38.6	20.0	15.5
	고졸	228.5	6.8	12.8	29.9	22.4	28.1
	전문대졸	264.0	7.0	11.0	27.0	18.0	37.0
	대졸 이상	294.0	9.1	7.4	25.5	20.2	37.9
산업	제조업	313.6	8.4	12.1	23.5	16.3	39.8
	건설업	253.4	9.9	6.2	21.0	29.6	33.3
	도소매	221.3	5.2	17.8	28.7	18.6	29.8
	음식숙박업	178.7	8.5	20.8	32.2	19.2	19.2
	운수업	209.1	1.8	10.8	46.0	26.1	15.3
	부동산 및 임대업	156.3	14.3	24.5	34.7	10.2	16.3
	사업서비스업	239.9	9.5	19.1	23.8	16.7	31.0
	교육서비스업	210.2	10.6	14.9	31.9	21.3	21.3
	오락, 방송 및 공연	196.4	5.6	16.7	36.1	16.7	25.0
기타 사회/개인서비스	182.8	3.7	22.4	34.6	21.5	17.8	
종업 원수	0명	169.5	7.6	22.5	36.4	19.2	14.3
	1~4명	276.1	8.5	7.2	21.5	23.1	39.8
	5~9명	395.8	4.6	4.6	9.1	15.2	66.7
	10명 이상	505.0	4.7	0.0	14.0	18.6	62.8

주 : 표본수가 30명 이하인 산업은 분석에서 제외. 또한 월평균 소득의 계산에서 적자와 2,000만원 이상은 제외.

4) 여기에는 '적자'를 본 자영업자들은 포함되어 있지 않기 때문에 자영업자들의 소득이 과대평가되었다.  
 5) <표 2>에서는 2000년을 기준으로 한 실질소득의 분포를 분석하였으나 <표 3>에서는 2004년의 경상 소득을 기준으로 하고 있다. 따라서 <표 2>와 <표 3>의 값은 다소 차이가 있다.

<표 3>처럼 상당수의 자영업주들이 적자를 보고 있거나 100만원 미만의 저소득을 올리고 있음에 따라 근로빈곤의 문제가 제기된다.<sup>6)</sup> 금재호(2005)의 연구에 의하면 자영업 가구의 근로빈곤 위험성은 21.1%로 임금근로가구 10.7%의 두 배에 달하는 것으로 추정되고 있다. 자영업주들 중에서도 특히 여성, 고령자, 저학력자, 사업기간이 짧고, 사업체 규모가 작은 경우에 ‘적자’를 보거나 100만원 미만의 저소득상태에 처할 위험성이 높다.

데이터의 분석결과는 우리나라에서 자영업주들 사이의 소득불평등도가 임금근로자에 비해 상대적으로 심각하다는 사실을 보여준다. 자영업주는 상당수가 영세한 저소득층으로 빈곤의 위험에 노출되어 있으며, 정규직 임금근로자보다 낮은 학력수준을 가지고 있다. 임금근로자로 취업하기 어렵기 때문에 어쩔 수 없이 자영업을 시작한 이들이 많으며 최근 지속된 경기불황으로 인해 상당수의 자영업주들이 경영난에 허덕이고 있다. 또한 경제구조의 변화로 인해 도·소매판매업이나 음식·숙박업을 중심으로 한 대형화·전문화 추세와 더불어 경쟁이 심화되고 있다. 이러한 결과 영세 자영업주들은 빈민계층으로 떨어질 위험에 처해 있다.

### Ⅲ. 노동시장 문제의 원인

#### 1. 지식, 정보화와 세계화

디지털 경제로 대표되는 지식기반산업의 대두와 정보화는 우리나라 노동시장에 심대한 영향을 미치고 있다. 또한 WTO의 출범, 시장개방과 국제시장의 통합 등 세계화로 인해 기업간·국가간 경쟁이 심화되고 기업 환경은 수시로 변화하고 있다. 이러한 변화로 인해 모든 분야에 걸쳐 지식근로자에 대한 수요가 증대한 반면, 상시적 기업구조조정으로 인한 근로자의 고용불안이 증대하고 있다. 즉 경쟁의 심화로 인해 생산비 절감에 대한 압력이 거세지고 이에 잉여인력의 장기간 유지가 어렵게 되었다. 그 결과 수시로 필요한 인력을 채용하고 잉여인력을 해고하는 인력관리의 유연성이 중요시된다. 또한 핵심인력의 양성에 많은 시간과 비용이 소요되기 때문에 기업은 채용 및 승진에 있어 보다 개방적 자세를 취해 경력직 채용의 비중을 높이고 승진과 보직 등의 인사관리에 있어 외부 문호를 확대하는 등 외부노동시장을 강화한다.

6) ‘근로빈곤’이라고 함은 가구 내에 취업자가 있음에도 불구하고 가구소득이 소득분포 중간값(median)의 50%에 미치지 못하는 계층을 말한다.

이러한 환경의 변화로 인해 근로자, 특히 중·고령자의 고용불안이 증대될 뿐만 아니라 근로자간 격차가 확대되고 있다. 핵심(core) 기술·기능인력의 경우 기술혁신과 정보화로 요구되는 기술·기능이 높아지는 효과가 발생하였고, 이에 따라 이들에 대한 인적 자원 투자가 증가하고 보수 수준도 향상된다. 반면 주변부(boundary)의 단순 기술·기능인력은 업무를 컴퓨터 등 새로운 기술로 대체할 수 있어 이들에 대한 수요가 감소하고 보수 수준도 상대적으로 낮아지게 된다. 그 결과 근로자간 지식격차(knowledge gap)가 확대되고 소득분포도 악화되고 있다.

## 2. 제조업 공동화와 중국의 부상

국내의 높은 임금, 땅값, 규제 등으로 인한 원가경쟁력 상실로 인해 노동집약적 산업을 중심으로 산업공동화가 발생한 것은 주지의 사실이다. 특히 “세계의 공장”으로 성장하고 있는 중국의 급속한 부상으로 공동화가 급속하게 진행되고 있다. 기업의 투자도 국내보다는 해외에 집중되고 있으며, 최근에는 제조업뿐만 아니라 서비스업의 해외이전도 나타나고 있다. 제조업의 공동화가 급속히 진행되고 있지만 국내에서는 제조업의 이전을 대체할 수 있는 새로운 산업형성이 늦고, 일본 등 선진국과는 달리 이전된 산업과 국내산업 사이의 연계구조가 취약하여 해외투자의 국내파급효과가 낮다는 문제점이 있다.

제조업의 공동화는 먼저 제조업 부문의 취업자수 감소를 가져와 첫 출발을 하는 청년층이나 새 직장을 구하는 중장년층과 여성의 취업기회를 축소시키는 부정적 영향을 낳는다. 더욱 큰 문제는 해외이전 기업의 일자리 질(quality)이 나쁘지 않다는 점이다. 해외이전 기업의 일자리들은 기업규모가 일정수준 이상이고 재정적 능력을 가지고 있기 때문에 최소한 빈곤선 이상의 임금과 각종 복지혜택을 근로자에게 제공하며, 근로기준법 등 노동관계법도 대체로 준수되는 일자리이다. 제조업 공동화와 중국의 급부상은 국내의 취업기회를 위축시켰을 뿐만 아니라 중간 수준의 일자리 숫자를 축소시켜 일자리의 양극화, 소득양극화를 초래하는 하나의 원인이다.

## 3. 산업구조의 변화

지식, 정보화와 세계화, 그리고 산업공동화와 중국의 부상에 따른 문제점은 우리나라 뿐만 아니라 대부분의 선진국들이 부딪치고 있는 문제점이다. 그러나 우리나라의 경우에는 산업구조의 취약, 급속한 고령화, 불균형 성장전략의 휴유증, 사회적 갈등의 심화와 같은 추가적인 요인들로 인해 경제성장과 고용이 더욱 위축되고 성장과 고용이 ‘악순환’ 과정에 빠질 위험성이 높다.

우리나라 산업과 기업의 구조조정은 1990년대 초부터 그 필요성이 지속적으로 제기된 문제이다. 외환위기로 인한 구조조정의 주된 대상은 대기업, 금융기관, 공기업이었고 지금은 이들 분야의 구조조정은 어느 정도 정리된 것으로 판단된다. 외환위기 과정에서 30대 재벌 중 절반 이상이 사라지고 수많은 금융기관들이 통·폐합되거나 소유주가 바뀌었으며, 이들 기업에 근무하던 직원의 상당수가 고용조정으로 직장을 상실하였다.

그러나 아직도 서비스업과 영세 중소기업을 중심으로 심각한 구조조정 또는 구조변화가 진행 중이다. 대표적인 예가 도·소매판매업과 음식·숙박업으로 이들 산업에서는 대형화와 전문화 추세이다. 이마트와 같은 대형할인점의 등장은 재래시장과 동네 구멍가게에 치명적인 타격을 주고 있으며, 최근의 내수침체에만 영세상인들의 경영난의 원인을 돌릴 수 없다. 문제는 삶의 근거를 위협받고 있는 영세 상인들의 미래가 불투명하다는 점이다. 대형할인점에 취업하고 있는 근로자는 주로 젊은 청년이거나 주부인 데 반해 경영난을 겪고 있는 영세 상인들의 대부분은 50대 이상의 중·고령자로 학력이 낮고 다른 기능이나 기술이 부족하여 새로운 직업을 찾기 어렵다. 따라서 이들의 상당수는 적자를 보면서도 어쩔 수 없이 현재의 자영업에 꾸러가고 있으며, 도시 빈민으로 전락할 위험에 노출되어 있다.

서비스업의 구성에서도 우리나라는 도·소매판매업 및 음식·숙박업 등의 비중이 높은 반면, 선진국에 비해 사회서비스업이나 사업서비스업 등의 비중은 낮다. 산업 전반의 지식집약화와 세계화, 소득수준의 향상, 금융자산의 축적, 정보통신 인프라의 발전 등으로 금융, 의료, 보건, 디지털 콘텐츠, 사업서비스 등의 발전이 현저하고, 이에 따라 일자리 수요도 사업서비스업과 사회서비스업을 중심으로 증대할 전망이다. 반면 여성취업자가 집중되어 있는 도소매 및 음식·숙박업이 GDP에서 차지하는 비중은 점차 감소하게 되며, 이들 분야에서의 인력수요 증가도 크지 않을 것이다.

서비스업에서의 구조조정은 도·소매판매업이나 음식·숙박업 분야에서만 진행되고 있는 것이 아니며, 보험업이나 운송업, 부동산 소개업 등 서비스업의 대부분에서 구조조정이 진행되고 있다. 이러한 구조조정의 가장 큰 피해자는 자영업주나 영세 중소기업의 근로자인 것이 일반적이다. 서비스 산업에 속한 중소기업이나 자영업의 구조조정은 현대나 LG 같은 대기업이나 노동조합이 강력한 기업의 구조조정에 비해 사회적 관심도 낮고 정부의 정책적 지원수단도 뚜렷하지 않다는 특징을 보인다. 그러나 서비스 산업에 전체 취업자의 70% 이상이 종사하고 있고, 전체 취업자의 2/3 정도가 300인 미만의 중소기업체에 취업하고 있다는 현실에 비추어 이러한 구조조정은 노동시장, 특히 일자리 창출능력의 저하와 노동시장 양극화에 커다란 영향을 미치고 있다.

#### 4. 인구의 고령화

한국 사회는 유례가 없을 정도의 빠른 속도로 인구 고령화가 진행되고 있다. 통계청(2001)의 인구추계에 의하면 2000년 65세 이상 고령자가 인구의 7.2%를 차지하여 고령화 사회로 진입한 우리나라는 2019년 고령사회가 되고 2026년에는 초고령사회가 되어 다른 선진국에 비해 훨씬 빠르게 고령화가 이루어질 것으로 전망된다.

이처럼 인구의 고령화는 신속하게 진전되지만 고령자의 생계유지를 위한 사회안전망은 미흡한 상황이다. 노후대비의 핵심적 사회안전망인 국민연금은 잘못된 제도설계로 인해 재정고갈의 위험성이 지적되며, 국민연금의 지급수준이 낮아 국민연금만으로 안정된 노후생활을 유지할 수 있을 것인가의 의문도 제기되고 있다. 앞으로 현재 상황의 근본적 변화가 없다면 노후대비의 미흡과 사회안전망의 미비로 인해 고령자의 취업욕구는 높아질 것으로 기대되며, 노부모를 자식이 부양한다는 전통적 가치관의 약화도 이에 기여할 것이다. 특히 보건 및 의료의 발달은 은퇴연령을 늦추고 고령자의 노동시장 참여를 촉진시킬 전망이다.

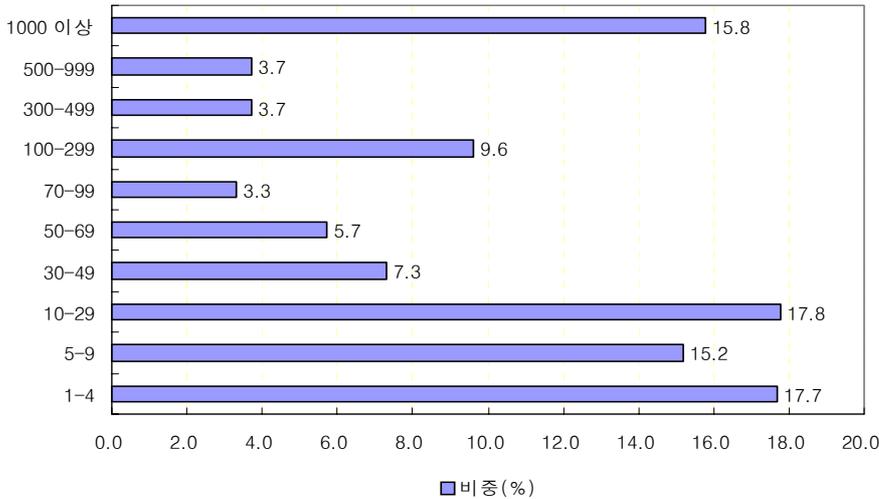
특히 2005년을 기준으로 42~50세가 되는 베이비붐 세대가 점차 나이들어 가면서 이들의 고용과 노후 생계유지의 문제가 국가적 관심사로 대두될 것이다. 고령화된 베이비붐 세대의 생계와 의료, 기타 복지서비스를 국민연금이나 국민기초생활보장제도와 같은 사회안전망만으로 지탱하는 방안은 그에 따른 엄청난 재정적 부담을 감안할 때 현실적으로 무리가 있다. 따라서 고령화된 베이비붐 세대를 위한 가장 확실한 사회안전망은 예방적 조치로 지속적 고용안정과 일자리 창출이 핵심이다.

#### 5. 불균형 성장과 경제의 양극화

과거의 경제발전 및 성장정책은 제한된 자원을 소수의 제조업 분야 대기업에 집중시키고 수출을 통해 성장 동력을 얻는 대기업 중심, 수출중심의 정책이었다. 그 결과 대기업과 중소기업, 수출산업과 내수산업, 제조업과 서비스업 사이의 불균형이 발생하였으며, 최근 이러한 불균형이 심화되고 있다는 의심이 제기된다.

불균형적 경제성장정책의 결과 우리나라는 경제의 허리가 약하다. 외국에 비해 중간규모의 기업이 취약하고 임금근로자들의 절반 수준인 50.8%가 30인 미만의 소기업에 취업하고 있다. 또한 300인 이상의 대기업에 23.2%가 근무하고 있어 30~299인의 중간규모 기업에는 임금근로자의 26.0%만이 취업하고 있다. 나아가 농림수산업 분야를 제외한 전체 근로자의 29.0%를 차지하는 비임금근로자를 포함하였을 경우 30인 미만 소규모 사업체에 근무하는 근로자(임금+비임금)의 비중은 67.8%에 달한다.

[그림 3] 임금근로자의 기업규모별 분포(농림수산업 제외)



주 : 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」, 2004.

불균형 성장의 폐해에 대해서는 어느 한 부문이 성장하면, 그 과실이 다른 부문까지 전파된다는 적하(滴下)효과(trickle-down effect)로) 인해 경제의 모든 부문이 경제성장의 혜택을 입게 됨에 따라 불균형 성장의 문제는 점차 자연스럽게 사라질 것으로 기대되었다. 그러나 최근 들어 적하효과(trickle-down effect)가 작동하지 않는다는 우려가 제기되고, 이는 경제 및 노동시장의 양극화로 구체화되고 있다.

최근 한국경제는 여러 분야에서 양극화가 두드러지고 있으며, 이러한 경제의 양극화는 경제구조의 불균형과 더불어 노동시장의 양극화를 심화시키는 요인으로 작용하고 있다. 산업에서도 중화학공업과 경공업의 양극화가 나타나 중화학공업의 생산은 2002년 이래 높은 증가세를 유지하고 있는 반면, 경공업의 생산은 정체 또는 감소하였다. 또한 다른 산업에 비해 정보통신산업의 부가가치 생산과 수출 증가폭이 상대적으로 높으며, 제조업과 서비스업 사이에도 양극화가 발생하여 제조업은 부가가치 생산에서 상대적으로 높은 성장세를 기록하고 있으나 서비스업은 부진을 면치 못하고 있다.

기업도 대기업과 중소기업 사이의 격차가 확대되고 있다. 기업의 성장성과 자금조달 여건, 투자 등의 다양한 측면에서도 격차가 확대되었으며, 우량기업과 비우량기업 사이의 차별화도 심화되어 소수 우량기업에 수익이 편중되는 현상이 두드러지는 가운데 기업간 수익성, 재무구조에서의 차별화가 진행된다.

7) 또는 우물물이 넘치듯이 다른 부문에도 혜택이 돌아간다는 의미에서 일출(溢出)효과(spill-over effect)라고도 불리운다.

## 6. 성장잠재력의 약화

일자리 창출의 측면에서 한국경제의 어려움은 지지부진한 경제성장에 그 핵심이 있다. 경제성장이 일자리 창출의 원동력이며, 우리나라가 외환위기 이전의 고용과 실업수준을 회복할 뿐만 아니라 선진국형 노동시장으로 발전하기 위해서는 고성장이 필요하다. 그러나 기대보다 낮은 경제성장률은 필연적으로 일자리 창출의 능력을 약화시키고 특히 청년실업과 중장년층의 고용불안을 불러일으키는 근본적 원인이다.

경제의 잠재성장률은 1980년대의 7.5%, 1990년대의 6.2%에서 계속 하락하고 있는 것으로 추정되고 있다(우친식, 2005). KDI는 2003~2010년간의 잠재성장률을 4.56~5.06%로, 2010~2020년 사이에는 4.21%로 전망하였다. 한국은행(2005)도 최근 2001~2004년 사이의 잠재성장률을 4.8%로 추정하였고, 2005~2014년 중에는 정부와 민간의 대응에 따라 4.0~5.2%의 범위에서 움직일 것으로 전망하고 있다.

이처럼 잠재성장력이 약화된 원인으로 한국은행(2005)은 ①글로벌 경쟁의 심화, ②산업구조의 변화와 산업연관관계(생산유발계수 등)의 약화, ③투자위축, ④노동력 공급의 둔화 및 인력수급 불균형, ⑤위험부담이 높은 기업대출을 꺼리는 금융기관의 중개기능 약화, ⑥경제 및 소득양극화 등으로 인한 경제의 불안정성 증대를 제시하였다.

## IV. 노동시장 문제의 사회경제적 효과

노동시장의 분석결과는 우리 경제에 상당한 규모의 잉여인력이 존재하고 있을 가능성을 제기한다. 또한 가용 인적자원이 제대로 활용되고 있지 못하고 있고 신규로 노동시장에 진입한 청년층의 구직난과 하향취업은 고등교육 부문에서 과잉투자가 이루어지고 있음을 시사한다. 특히 일자리 문제가 지속되는 상황에서도 구직난과 구인난이 병행하는 현상들은 경제성장의 핵심적 요소인 인적자원의 효율적 양성과 활용이 미흡하다는 점을 보이고 있다. 치열한 국제경쟁과 취약한 한국경제의 구조를 감안할 때, 인적자원의 비효율적 투자와 합리적 인력양성과 운용의 실패는 성장잠재력의 훼손으로 이어질 것이다.

노동시장의 양극화로 인한 소득불평등의 심화와 사회적 갈등도 중요한 이슈이다. 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직 등의 노동시장 양극화로 인해 근로자간 소득불평등이 심화되고 중산층의 붕괴현상이 발생하고 있다. 또한 빈곤층의 절반 이상이 근로빈곤계층(금재호, 2005)으로 빈곤층 비율의 증대와 함께 근로빈곤층도 증가하고 있다. 양극화가 대기업의 좋은 일자리 증가보다는 중소기업의 저임금, 비정규직 일자리 증가에

의해 주도되고 있다는 사실과 더불어 서비스업 자영업주들의 경영악화는 빈곤계층의 증가로 이어질 위험성이 높다. 노동시장 양극화는 근로자간 소득불평등을 심화시킬 뿐만 아니라 중산층의 붕괴 및 계층간 위화감을 유도하여 사회불안을 확산한다. 나아가 내수 기반을 약화시키고 기업의 투자의욕을 낮추어 성장잠재력을 훼손시키는 부정적 결과를 초래하게 된다. 특히 중산층이 붕괴하고 빈부격차가 확대됨에 따라 계층간 갈등이 높아지고, 이는 선진국 사회를 위한 사회적 통합을 저해한다.

또한 현재와 같은 고령화 및 저출산 현상이 지속된다고 할 때, 급격히 증가하는 고령자들의 상당수는 자신의 능력으로 노후생계를 유지하기 곤란할 것이다. 국민연금으로는 최소한의 생계유지도 어렵고, 자식이나 친지들의 지원도 기대하기 어려운 상황에서 고령자의 생계지원과 의료 등 복지지원을 위한 재정적 수요는 고령화 속도와 더불어 급속히 증가할 것으로 예상된다. 고령화 사회에 대비하기 위한 최선의 방책은 예방적 조치로 최소 국민연금 수급 때까지는 안정적인 일자리를 제공하여 스스로 노후준비를 하도록 하는 것이다. 중·장년층의 고용불안은 이러한 예방적 조치를 위태롭게 하며, 고용보호법(EPL: Employment Protection Legislations)의 완화 등을 통한 노동시장 유연화를 어렵게 하고 있다. 또한 중·장년층의 고용불안은 미래에 대한 불안으로 소비를 위축시켜 성장잠재력을 약화시키며, 실직으로 인한 이혼, 범죄 등의 사회적 문제를 야기한다.

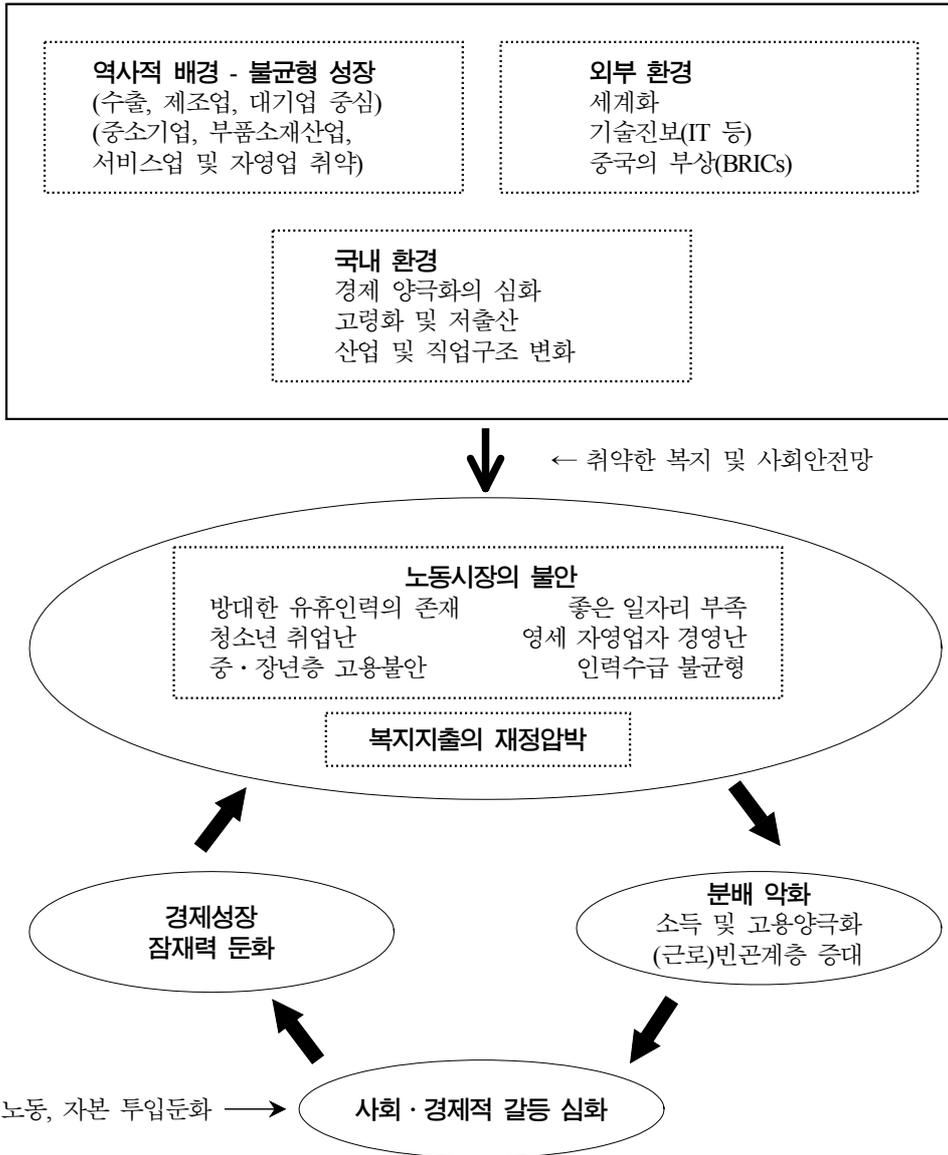
‘불안정한 저성장’과 ‘양극화 문제’, 그리고 사회정치적 긴장에 대해 적절한 대응을 하지 못할 경우 사회적 갈등과 불안이 심화되고 ‘성장과 분배의 악순환 고리’에 빠져들 위험성이 있다(우천식, 2005). 이러한 ‘성장과 분배의 악순환 고리’는 [그림 4]에 나타나 있는데, 이러한 악순환이 실현될 경우 실질성장률은 더욱 낮아져 장기 불황에 빠지게 되며 증진국에 계속 머물러 있을 가능성 배제하기 어렵다.

## V. 성장과 고용의 선순환을 위한 선택

### 1. 고용전략의 목표

경제 및 노동시장의 역사적·현실적 배경을 감안할 때 우리나라는 다른 선진국보다 더욱 어려운 상황에 처하여 있으며, ‘성장과 분배’라는 두 마리의 토끼를 동시에 잡아야 한다. 특히 ‘일자리의 수’ 뿐만 아니라 ‘좋은 일자리의 부족’이 더욱 중요한 상황에서 우선적으로 ‘**경제의 성장잠재력을 최대한 확충**’하려는 노력이 필요하고 이의 뒷받침을 위한 고용전략이 필요하다.

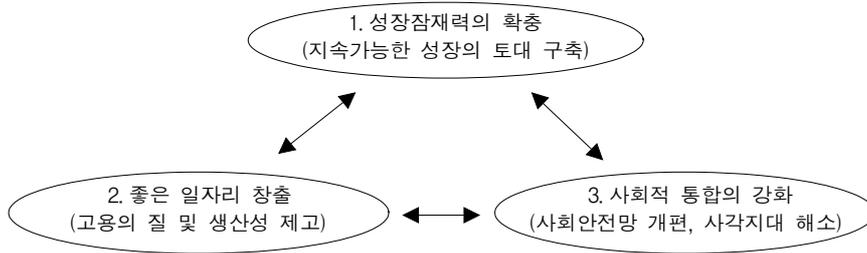
[그림 4] 성장과 고용의 악순환(vicious circle) 고리



자료: 우천식(2005)을 수정·보완

성장잠재력 강화의 '지속적 경제성장(sustainable economic growth)'을 위해서는 양극화의 해소, 빈곤의 퇴치 등을 통한 **사회적 통합**이 필수적이다. 이는 사회적 자본(social capital)의 확충을 통해 성장잠재력을 강화시키게 된다. 고령화, 경제 양극화 및 구조조정 과정에서 탈락·소외된 계층의 보호 및 노동시장(재)진입을 위한 복지 및 사회안전망이 필요하며, 특히 사회안전망의 개편·보완을 통해 사각지대를 해소하여야 한다.

〔그림 5〕 고용전략의 목표 - 성장과 고용의 선순환 고리 구축



## 2. 고용전략의 실천과제<sup>8)</sup>

### 가. 안정적이고 고용친화적 거시경제정책

“경제성장이 진전되어 경제가 성숙기에 이르게 되면 출산기피와 고령화, 투자수익률의 하락, 고임금, 사회복지 부담의 증대 등으로 성장환경이 어렵게 되는 것이 일반적 현상이다. 주요 선진국의 경우 국민소득 1만달러 달성 이후 이러한 현상이 나타났으며, 이 시기의 경제성장률은 연 3%대로 하락하였다”(임철재·김영준, 2004). 이러한 시점에서 금융, 조세, 재정, 환율 등 거시경제정책은 경기상황에 민감하게 변화하는 것이 아니라 지속적이고 예측 가능한 내용이어야 한다. 또한 ‘좋은 일자리의 부족’으로 인한 실업률의 증가, 청소년의 취업난 등이 주요 이슈가 되어 정책의 고용효과가 감안된 거시경제정책이 개발될 필요성이 있다.

### 나. 산업 및 기업정책의 강화 - 중견기업의 육성

영세 중소기업과 자영업자들이 집중되어 있는 분야의 지속적 구조조정과 생산성 향상을 위한 투자로 근로자들이 자부심을 가지고 일할 수 있는 중견기업을 양성하여야 한다. 기존의 대기업과 공기업 부문은 경영투명성을 강화하되 시장원리에 따라 자유롭게 활동할 수 있도록 규제를 완화시켜 세계시장에서 외국의 다국적 기업과 경쟁하도록 유도한다.

중견기업 육성정책은 선진국에 비해 소규모 사업체의 비중이 매우 높은 한국경제의 구조적 취약성을 개선시킬 수 있는 중요한 정책이다. 중견기업의 육성을 통해 근로기준

8) 지면 제약으로 인해 개원 기념토론회에서 발표된 정책과제 중 핵심적 내용 일부만 기술하였다.

법과 같은 노동관련법의 실질적 적용확대를 도모할 수 있으며 고용보험, 국민연금, 의료보험과 같은 사회보험의 가입률도 크게 제고할 수 있다. 근로자의 고용안정, 비정규직 근로자의 감소, 청년실업의 축소와 같은 현안에도 중견기업의 확대는 긍정적인 기여를 할 것이다. 특정한 산업이나 중소기업을 사전적으로 선정하고 직접적 지원을 제공하는 방식으로는 중견기업의 육성이라는 목표가 제대로 달성되기 곤란하다. 영세기업과 자영업이 집중되어 있는 산업 및 직업에 대한 지속적인 구조조정을 추진하고 경쟁을 통해 생산성이 높은 기업이 자연스럽게 중견기업으로 성장할 수 있는 환경을 마련하는 것이 중요하다. 특히 제조업 분야의 중견기업 육성은 부품·소재산업 육성과 맥(脈)을 같이한다. 이외 선진국 및 제조업·수출산업 분야에 비해 낙후되어 있고, 영세중소기업과 자영업이 대부분인 서비스 산업(특히, 도소매 및 음식·숙박업, 운수업, 부동산임대업, 개인서비스업, 사회서비스업 등)의 발전을 위한 정책의 필요성이 강조된다. 이를 위해서는 매우 세분화되고 정교한 산업 및 기업정책이 개발될 필요성이 있다.

#### 다. 노동시장의 혁신

##### 1) 인적자본개발 - 평생학습망의 강화와 평등한 기회의 제공

우리나라 학교교육 참여율은 선진국에 비해 뒤지지 않으나, 평생학습은 선진국에 비해 크게 뒤떨어진다. 이에 따라 선진국 수준의 평생학습망을 구축할 필요성이 있다. 더불어 평생학습의 기회 불평등도 중요한 문제이다. 노동시장에서 취약한 저임금, 고연령, 저학력의 근로자로 영세기업에 근무할수록 직업능력개발 등 평생학습에 참가할 수 있는 기회가 제한되어 있다. 고용보험의 직업능력개발사업은 대기업 정규직 중심의 지원에 치중되어 여성, 저학력, 저숙련 근로자의 능력개발기회가 제한적이고, 임금근로자와 비임금근로자와의 능력개발기회의 격차도 심각한 수준이다.

##### 2) 노동시장 기능 및 유연성 강화

###### 가) 임금유연성 강화

고용조정에 있어 정리해고 중심의 양적 구조조정보다는 고용유지를 중시하는 질적 구조조정이 강조되어야 한다. 인력재배치, 순환휴직, 일자리 공유, 일시휴업 등의 방법으로 기업의 인건비 부담을 완화하고 고용유지를 도모하며, 정리해고가 불가피한 경우에는 전직지원서비스와 같은 프로그램을 통해 실직자의 원활한 재취업을 유도한다. 특히 임금유연성을 강화하여 근로자 고용을 보호하고 기업의 경쟁력을 확보하며 소득양극화를 완화하도록 한다. 구체적으로 임금체계의 혁신은 정규직 근로자와 비정규직 근로자, 노동조합 가입자와 비가입자의 임금격차 완화에 기여할 뿐만 아니라 실업의 예방 및 인

사관리의 합리화를 통한 생산성의 향상으로 일자리 창출 잠재력을 강화하는 긍정적 효과가 있다. 또한 임금유연성 강화를 통해 중·고령자의 정년을 확보하고, 은퇴 후의 노년생활에 대비할 수 있도록 한다. 이는 인구고령화로 인한 빈곤 위험성 증대와 정부 재정지출 부담을 완화할 것이다.

나) 시장기능 강화

시장기능이 제대로 작동하게 되면 근로자의 임금은 언제나 생산성과 일치하도록 결정되고 이에 따라 근로자는 언제 어디에서 일하든지 자신의 능력에 따라 대우를 받으면서 취업하게 된다. 이러한 형태의 노동시장 유연화는 기업의 투자욕 고취를 통한 성장잠재력 확충에 기여하고 비정규직, 중·고령자, 여성과 같은 일자리 문제 및 노동시장 이중구조의 해소에 기여한다. 시장기능이 효율적으로 작동하도록 관련된 법·제도를 개선 및 보완하고, 특히 고용보험법(EPL)의 재평가, 임금유연화 지원 등에 관련된 법·제도의 평가 및 개선이 중요하다.

또한 인력배치와 활용을 위한 가장 효율적 방법은 시장기능을 통하는 것이다. 시장기능이 제대로 작동하기 위해서는 정보가 가장 중요하다. 교육·훈련, 취업에 관련된 정보들이 국민들에게 제대로 제공될 때 인적자원의 효율적 개발과 활용이 가능하다. 인적자원의 개발과 활용에 관련된 정보와 서비스를 국민들에게 제공하여 시장기능을 활성화하는 기능인 고용지원서비스의 선진화를 위한 종합적 노력이 필요하다. 고용지원서비스의 수준이 선진국 수준에 훨씬 못미치는 현실에서 고용서비스의 강화를 위한 대대적인 투자가 요구되며, 이러한 투자는 민간과 공공 고용지원서비스의 균형적 발전을 도모하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 

<참고문헌>

금재호, 「외환위기 이후 한국의 근로빈곤 실태에 관한 연구」, 한국경제학회 공동학술대회, 2005. 2.  
 금재호, 「자영업 고용구조의 변화와 추이」, 한국노동연구원, 2005. 7.  
 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각호.  
 우천식, 『한국경제의 장기 발전전망과 과제』, 한국개발연구원, 2005. 8.  
 임철재·김영준, 『경제성숙기의 성장환경 변화와 대응방안: 선진국 경험과 국내여건 비교』, 한국은행 금융경제연구원, 2004. 8.

통계청, 『경제활동인구조사』, 각년도.

\_\_\_\_\_, 『장래인구추계』, 2001. 12.

\_\_\_\_\_, 『도시가계조사』, 각년도.

한국노동연구원, 『한국노동패널조사』, 각년도.

한국은행, 『우리 경제의 성장잠재력 약화 원인과 향후 전망』, 조사국, 2005. 8.

ILO, *Yearbook of Labour Statistics*, 2003.