

고용촉진을 위한 정책방향과 과제

김 승 택*

I. 서론

우리나라는 경제성장이 일정수준 이상을 유지하는 중에도 일자리 창출의 역력은 지속적으로 감소하여 국내 경기의 체감도보다 일자리를 찾는데 있어 겪는 어려움이 더 큰 상황이 도래하고 있다. 이런 상황에서 단지 경제성장률을 높이는 것만으로는 실업과 고용촉진의 문제를 해결할 수가 없으며, 장기적으로는 일자리를 찾지 못한 실업자와 비경제활동인구의 존재가 다시 경제성장을 방해하는 걸림돌로 작용할 수 있는 악순환의 기미가 보인다. 현재 일자리 창출의 문제는 우리나라가 처한 가장 중요한 경제·사회적 문제 중 하나로 인식되기 시작했고, 이를 해결하기 위해 정부 주도로 실업대책, 사회적 서비스 일자리 창출, 직업훈련, 고용서비스 등의 전반적인 적극적 노동시장 정책이 추진되고 있다.

고용의 촉진을 위해서는 경제성장과 고용창출의 선순환이 발생할 수 있는 연계 고리를 강화해야 하는데 이는 일자리 창출 정책과 거시경제 정책의 유기적인 선순환이 발생하는 것을 선결조건으로 하며, 이를 촉진할 수 있는 인프라를 구축하는 것이 노동정책 측면에서의 정책과제이다.

고용촉진의 인프라는 학교를 졸업하거나 실업이 발생하여 구직활동을 하게 될 때 구직기간을 최소화하고 또한 채용이 될 경우의 일자리가 구직자의 능력과 적성에 적절하여 자발적인 이직을 최소화할 수 있는 체계가 되어야 하며, 이러한 인프라는 우리가 정책적 범주에서 언급하는 교육·훈련제도와 고용서비스 체계 외에도 고용을 둘러싼 국민들의 의식과 노동시장의 관행 등 복합적인 환경을 모두 포함한다.

한편 1997년 외환위기 이후 노동시장 구조의 급격한 변화는 고용촉진이 점점 더 어려

* 한국노동연구원 연구위원(stkim@kli.re.kr).

워지는 상황으로 몰아가고 있다. 청년층의 높은 실업률, 청년층이 최종 학력을 마친 후 구직기간이 12개월에 달하는 장기간인 문제, 비정규직 중심의 단기 계약직으로 주로 취업이 됨으로써 고용의 불안정이 심화되는 현상 등 청년층을 중심으로 한 고용축진의 문제가 심각한 상황이다. 한편, 대기업에서 조차 고용안정성이 감소하면서 이직 및 퇴출 등 직장 이동의 속도가 빨라지고 있고, 특히 조기 퇴직의 불안이 모든 연령층에서 증가하는 추세이다. 특히 비정규직의 증가가 사회 양극화라는 과제 측면에서 큰 이슈가 되고 있다. 비정규직의 확대라는 개념을 양적인 측면에서 고용이 증가하는 긍정적인 방향으로 보고 비정규직의 고용축진을 강화하는 방향으로 정책을 구성할 것인가, 또는 비정규직의 확대를 사회적 양극화 현상의 주범으로 보고 비정규직의 양적인 증가를 억제하면서 비정규직에서 정규직으로의 고용축진을 추진하는 방향으로 정책을 추진할 것이냐는 이 문제에 대한 해석과 노동시장을 바라보는 철학적인 시각에 따라 그 방향이 달라진다.

이러한 상황을 문제로 인식할 때 일자리 창출의 이슈가 어느 대통령 선거 때보다 더욱 큰 중요성을 가지는 2007년에 고용축진을 위한 기초적인 정책과제를 진단해 보는 것은 매우 흥미로운 주제가 아닐 수 없다. 따라서 이 논문은 고용축진을 위해 우리가 해결해야 할 노동시장의 문제들이 과연 무엇인지를 규명하고, 그 문제의 원인을 해결할 수 있는 노동시장의 인프라를 어떤 방향으로 개선해 나가야 할지에 관한 정책과제를 제시하는 것을 목적으로 한다.

II. 노동시장의 현황과 문제점

여기서는 고용축진 및 일자리 창출이 우리 사회에 얼마나 심각한 문제로 등장하고 있는지에 대해 저고용률, 고용창출 능력의 약화, 고용불안정성의 확대, 비정규직의 증가, 저출산·고령화 시대의 도래, 고용서비스의 낙후로 나누어 고용축진의 필요성을 논하고 문제점들을 지적하려 한다.

우리나라는 외환위기를 극복한 이후 3% 중반의 실업률을 회복하여 다른 산업국가와 비교할 때 낮은 수준을 기록하고 있다. 그러나 고용률은 선진국의 경우 대부분 70%를 넘어서는 수준인데 반해, 우리나라는 여성의 경제활동참가율이 아직 낮고, 비경제활동 인구가 증가하면서 고용률은 아직도 60%에 머물고 있는 상황이다. 따라서 고용축진을 위해서는 노동공급의 측면에서 비경제활동인구에 머물고 있는 노동력을 노동시장의 경제활동인구로 이끌어 내고, 취업시킬 수 있는 고용동기의 부여가 중요하다.

〈표 1〉 경제활동참가율, 실업률, 고용률

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
실업률 (%)									
전 체	2.6	7.0	6.3	4.1	3.8	3.1	3.4	3.5	3.5
남자	2.8	7.8	7.2	4.7	4.3	3.5	3.6	3.7	3.8
여자	2.3	5.7	5.1	3.3	3.1	2.5	3.1	3.1	3.1
연령별									
15~19세	9.8	20.8	19.5	13.8	13.3	11.1	12.1	13.4	11.6
20~29세	5.3	11.4	10.1	7.1	7.0	6.3	7.4	7.5	7.4
30~39세	1.9	5.7	5.3	3.4	3.0	2.8	2.9	2.9	3.2
40~49세	1.5	5.6	5.2	3.3	2.8	1.9	2.1	2.2	2.4
50~59세	1.2	5.3	5.1	2.9	2.6	1.8	2.0	2.2	2.3
60세 이상	0.8	2.4	2.3	1.3	1.1	1.0	0.9	1.1	1.2
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
고용률(15~64세) (%)									
전 체	60.9	56.4	56.7	58.5	59.0	60.0	59.3	59.8	59.7
남자	73.9	69.2	69.1	70.7	71.0	72.2	71.9	72.0	71.6
여자	48.6	44.4	45.2	47.0	47.7	48.4	47.4	48.3	48.4
연령별									
15~19세	9.7	8.3	9.0	10.3	10.1	9.4	8.6	8.4	8.0
20~29세	63.9	57.4	57.5	60.1	60.2	61.3	60.2	61.1	61.2
30~39세	75.4	70.9	71.1	72.5	72.7	73.0	72.6	72.6	72.3
40~49세	79.3	74.6	74.6	76.4	76.6	77.4	76.9	77.3	77.1
50~59세	71.4	66.4	66.1	66.5	66.8	98.2	67.6	67.8	68.1
60세 이상	39.9	36.7	37.3	37.7	38.0	38.7	36.2	36.9	36.9

자료: 한국노동연구원(2006), 『한국의 고용전략수립에 관한 연구』에서 재정리.

우리나라는 1970~80년대에 고성장을 통해 지속적인 고용창출에 대한 확대를 경험했으나, 경제가 성숙되면서 성장률은 낮아지는 한편, 경제성장으로 인한 고용창출 능력 또한 감소하면서 저성장·저고용으로 향하는 추세이다. 이와 같은 추세는 취업계수의 변화를 보면 명백하게 나타나는데, 1985~90년 기간과 비교하면 1985~90년의 취업계수는 거의 절반 수준까지 감소했다. 대부분 국가에서 산업구조의 고도화가 진행되면서 취업계수의 감소 추세는 나타나지만 우리나라의 경우 그 속도가 지나치게 빠르다는 것이 문제로 지적된다. 결국 잠재경제성장률이 급상승하기 어려운 상황에서 특별한 노동시장의 구조변화가 나타나기 전에는 고용창출 능력의 감소가 심각한 수준에 도달할 것으로 보인다.

한편, 산업구조 측면에서 제조업은 아직도 경제성장에 대해 높은 기여도를 유지하는 한편 서비스업의 기여도는 급감한 상황에서 제조업의 고용비중은 감소하는 반면, 서비스업의 고용비중은 증가하고 있다. 이는 서비스업에서 고부가가치형 서비스보다는 저생산성 개인서비스업 중심의 고용구조에서 벗어나지 못해 서비스업의 고용증가가 경제성

장의 투입요소로서의 역할을 하지 못하고 있는 것을 의미하며, 제조업에서의 성장 또한 고용을 촉진하지 못하고 있다는 것을 뜻한다.

〈표 2〉 GDP 증가율 및 취업계수 추이

	1985~90	1991~96	1997~99	2000~05
GDP 증가율(%)	9.6	7.3	1.0	4.5
취업계수	63.5	47.0	39.8	34.5

주 : 취업계수(명/10억) = 취업자/GDP
 자료 : 한국노동연구원(2006), 『한국의 고용전략수립에 관한 연구』에서 재인용.

〈표 3〉 한국 산업의 성장 추이

부가가치 성장률(%)	1971~80	1981~90	1991~95	1996~2000	2001~2004
1차산업	1.8	2.6	1.1	1.1	-0.3
제조업	16.2	11.9	8.2	7.9	6.6
(중화학)	20.8	16.5	12.4	9.7	8.6
(경공업)	14.0	7.4	0.3	2.3	-2.3
전기가스, 건설	10.9	11.0	7.7	-0.2	5.1
서비스	6.2	7.9	7.6	3.9	3.8
전산업	6.9	8.5	7.3	4.3	4.6
경제성장기여도 (%포인트)	1971~80	1981~90	1991~95	1996~2000	2001~2004
1차산업	0.3	0.3	0.1	0.1	0.0
제조업	1.9	2.4	2.0	2.1	2.0
(중화학)	0.8	1.7	2.0	2.0	2.1
(경공업)	1.1	0.7	0.0	0.1	-0.1
전기가스, 건설	1.0	1.3	1.0	0.0	0.6
서비스	3.7	4.4	4.2	2.2	2.1
전산업	6.9	8.5	7.3	4.3	4.6
고용에 대한 성장 기여율(%)	1971~80	1981~90	1991~95	1996~2000	2001~2004
1차산업	4.8	3.4	1.1	1.5	-0.3
제조업	27.8	28.8	27.3	49.1	43.5
(중화학)	12.3	20.1	27.0	45.7	46.2
(경공업)	15.6	8.6	0.3	3.4	-2.7
전기가스, 건설	14.2	15.6	14.2	-0.7	12.0
서비스	53.2	52.3	57.4	50.1	44.8
전산업	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주 : 2000년 불변가격 기준.
 자료 : 산업연구원(2005), 『한국산업의 발전비전 2020』에서 재인용.

따라서 고용촉진을 위해서는 거시경제적으로 경제성장이 일자리 창출능력의 확대로 연계될 수 있는 구조로 변화해야 한다. 이를 위해 신성장산업의 발굴과 함께 성장이 국내 투자로 연결되고 이것이 다시 고용과 융합한 투입요소로 작용할 수 있는 산업구조의 변화가 필요하며, ILO(2005)에서 지적한 것과 같이 단기적으로 생산성의 향상이 고용의 감소를 가져오더라도, 산출량의 증가를 통한 파급효과를 통해 고용의 증가를 초래하는 고용과 성장 그리고 생산성 간의 선순환이 발생해야 한다.

한편 <표 4>는 1년 동안 실업을 경험하는 확률을 보여주고 있는데 1996년 4.8%에서 2004년 9.5%로 2배가 증가한 것을 알 수 있다. 또한 취업, 실업, 비경황 등 다른 노동력 상태로 이동할 확률이 1996년 3.3%에서 2004년 4.7%로 증가하였다.

금재호(2005)에 의하면 2000년대 들어와 2년간 직장유지율은 59.9%로 외환위기 이전인 1995~97년의 68.8%에 비해 크게 낮아졌는데, 특히 비정규직의 경우 외환위기 이전의 직장유지율은 70.3%였으나 2001~2003년의 직장유지율은 46.8%로 크게 하락한 것으로 조사된다.

통계청의 「2006 인력실태조사 결과」에서 직장이동자의 전직사유를 살펴보면, 근로여건 불만족·적성 부적합(42.9%)이 가장 많고, 경영악화·정리해고(19.9%), 임시적인 일종료(14.2%)의 순서로 나타난다. 따라서 노동시장에서의 노동이동은 과거보다 더욱 활발하게 발생하고 있으며, 그 중 가장 큰 이유는 근로여건의 불만족이나 적성의 부적합으로 현재 노동시장에서 활용되고 있는 인력수급의 체계가 제대로 역할을 하고 있지 못하고 있음을 시사한다.

<표 4> 노동력 상태 이동 추이

(단위: 천 명, %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
월평균 노동력 상태 이동률	3.3	3.5	5.7	5.8	5.0	5.0	4.4	5.0	4.7
연간 실업경험률	4.8	6.3	17.6	14.5	10.3	9.8	7.7	9.5	9.5

주: 연간 실업경험률은 생산가능인구 대비 1년 동안 실업으로 유입된 연인원의 비중임.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각년도.

1997년 외환위기를 전후하여 급격하게 변화한 노동시장의 구조변화에 적응하기 위해 어떤 방법으로도 노동비용의 절감을 추구하는 기업은 비정규직의 사용을 확대하기 시작했다. 이에 따라 비정규 근로수는 2001년 363.5만 명에서 2005년 548.2만 명에 이르기까지 지속적으로 증가하였고, 1) 임금근로자 가운데에서 차지하는 비중도 2001년 26.8%에서 2004년 37.0%로 증가하였으며 2005년 들어 미세하게 감소하였으나 여전히 36.6%로

1) 여기서 비정규직에 대한 정의는 노사정위원회에서 제시한 기준이다.

높은 수준이다.

고용촉진의 측면에서 비정규직 증가는 시각의 차이에 따라 정책내용이 달라진다. 첫째, 비정규직을 정규직으로부터 차별받는 고용형태로 보고 비정규직을 정규직으로 전환하는 것을 목적으로 고용촉진을 추진하는 방식과 둘째, 비정규직을 실업보다 바람직한 상황으로 보고 비정규직이라도 고용촉진을 확대하는 방향 등이다. 2006년 국회에서 통과된 비정규근로자 보호관련 법제도들은 전자의 관점에서 비정규직을 2년이라는 기간 동안 사용하면 정규직으로 전환하는 것을 추진하고 있다. 그러나 현실적으로는 비정규직 근로자들의 일부는 2년의 고용기간을 채우기 전에 해고될 위기에 노출될 가능성이 있고, 최근 금융권의 일부에서 추진되고 있는 임금제의 유연성을 살린 비정규직의 정규직 전환과 같은 사례를 볼 때 한편으로 노동시장의 유연성을 증가시키는 법제도적인 변화를 추진하면서 동시에 비정규직의 정규직화를 실시하는 방향이 적절한 것으로 판단된다.

한편, 출산율의 지속적 하락으로 인하여 우리나라의 인구증가율은 1970년에 1.99%에서 2000년에는 0.71%로 둔화되었다. 이러한 추세가 지속된다면 2030년에는 인구가 감소하는 상황으로 진입하게 될 것이며, 총인구에서 15~64세의 생산가능인구가 차지하는 비중은 2010년의 72.1%로 최고치를 기록한 후 빠르게 감소하여, 2030년이 되면 64.6%로 감소할 전망이다. 이와 동시에 고령인구의 비중이 급속하게 증가하는 것은 노동시장의 인력공급과 노령연금 등 사회안정망 측면에서 중요한 문제를 야기할 가능성을 가지고 있다. 노령부양비율(생산가능인구 중 경제활동인구에 대한 65세 이상 비경제활동인구의 비율)은 2000년에 10.1%에서 2010년에는 14.8%, 2020년에는 23.3% 등으로 급격히 증가할 것으로 전망되는 반면, 유년부양비율은 과거 1970년대에는 무려 78.2%였으나 2000년에 29.4%, 2030년에는 19.1%로 감소할 것으로 추정된다.

이런 저출산, 고령화의 현상은 장기적인 측면에서 현재 청년층의 고용안정이 10년, 20년 후의 미래를 위해 매우 중요하다는 문제의식을 강조하고 있으며, 현재 청년층의 실업이 가까운 미래에 가뜩이나 부족한 생산가능인구 중 상당 비중을 비생산적인 노동공급 내지는 비경제활동인구로 도태시킬 위험에 대해서도 고려해야 한다.

중소기업청(2006), 「2005 중소기업 인력실태조사 결과」에 따르면, 2005년 중소기업 전체의 부족인원은 9만 9천 명이며 인력부족률은 4.35%로 나타나는데, 특히 전문가와 생산직의 부족률이 높게 조사되고, 고위기술기업은 인력정보 제공이 부족의 원인 중 가장 중요한 것으로 평가되고 있다. 또한 구직자 자신의 자발적인 직장이동이 잦은 것은 직업지도와 능력 적성 등에 대한 교육훈련이 착오를 빚은 시스템 실패로 사회적 비용을 증가시키고 있다. 현재 우리나라의 고용서비스 현황은 공공부문이나 민간부문 모두 전문성과 차별화된 프로그램이 부족하고, 전국적인 지역단위별 고용네트워크의 구축이 미흡하며, 민간고용서비스업체들은 대부분 영세하여 경쟁력이 부족한 한편, 공공

직업안정기관은 국민 모두에 대한 고용서비스를 제공하지 못하고 일부에 대한 프로그램만을 가지고 있기 때문에 그 기능을 재정비하는 과정 중이다.

노동시장 정보의 측면에서는 외환위기 이후 노동시장 정보 인프라 구축에 대한 지적이 많았기 때문에 현재는 IT기술을 바탕으로 전산망 중심의 노동시장 정보망을 구축하고 있다. 그러나 이러한 정보망이 제공하는 정보의 양과 질은 아직도 취약하고 노동시장 전체에 대한 체계적인 분석이나 전망도 부족한 상황이며, 또한 서비스 방식도 공급자 중심으로 고용정보망 간의 체계적인 연계나 통합이 부족한 상태에서 취업알선, 고용보험 등 기능별로 각기 제공되고 있어 종합적인 정보망으로서의 기능을 발휘하지 못하고 있다.

Ⅲ. 고용촉진을 위한 정책방향과 과제

1. 고용촉진 정책의 재편

정부가 그 동안 실시한 고용촉진 정책은 1997년 외환위기 이후 1998년 3월 ‘실업문제 해결을 위한 종합대책’을 발표하면서 본격적으로 시작되었다. 이 실업대책은 이후 공공근로사업, 인턴제 등 단기적 일자리 제공과 중소기업 및 신산업 육성, 공공건설투자의 확충, 외국인 투자 유치 및 기업규제 개혁, 중소기업 자금 및 보증지원, 잠재인력 고용촉진과 같은 본원적 일자리 창출로 진행되었고, 실업률이 약 3%대로 다시 안정되면서 최근에는 ‘고용없는 성장’에 대한 일자리 창출의 필요성이 현안으로 대두하면서 성장잠재력 강화를 통한 일자리 창출, 일자리 나누기, 빈 일자리 채우기, 사회복지서비스 분야 및 공공부문의 일자리 제공 등 추가적 일자리 창출 정책이 추진되었다. 최근 정부는 외환위기 이후 실업대책이 단기적이고 미시적인 성과에 중점을 둔 것에 대한 비판을 고려하여 중장기적인 관점에서 일자리 창출 정책을 추진하고 있으며, 노동정책 또한 단기적인 지원정책에서 평생직업능력개발까지 포함하는 적극적인 노동시장 정책으로의 개편을 추진 중이다.²⁾

그러나 일자리 창출 자체가 거시적인 경제정책에 더욱 밀접한 관련을 가지고 있는데

2) 2005년 12월 고용보험법 제9차 개정에서 ‘고용안정사업과 직업능력개발사업의 통합 운영’, ‘고용안정과 직업능력개발사업의 지원대상 확대’, ‘고용안정과 직업능력개발사업의 확대 및 강화’, ‘고용지원서비스 인프라 확충’ 등이 변화의 내용이다.

도 불구하고, 정부의 관련 정책들이 미시적인 수준으로 접근하는 것은 여전히 문제로 지적되며, 각 부처들 간의 일자리 창출 정책에 대한 우선순위나 부처 간 협력에 있어서의 시각차도 여전히 존재한다(예: 부동산정책을 위한 금리조정, 환경을 고려한 수도권 규제 등). 따라서 일자리 창출 정책의 수립은 정부의 경제성장 정책과 일관성을 가지고 추진되어야 하며, 중장기적 관점에서 경기순환에 따른 노동시장의 자율적인 기능이 발휘할 수 있도록 인프라를 구축하는 방향으로 진행되어야 한다.

이를 위해서는 경제성장의 고용창출 능력을 강화하는 방향의 거시경제정책과 일자리 창출을 위한 미시적 산업정책 및 노동정책이 서로 유기적인 일관성을 가지고 추진되어야 한다. 또한 정책 우선순위에 있어 경제성장과 일자리 창출이 동반되는 사업을 정책의 우선순위 중 가장 우위에 두는 결정 방식이 선호되어야 하며, 경제성장과 고용확대의 연결고리를 유지할 수 있고 생산성 향상이 고용 감소로의 영향을 최소화하는 산업구조로의 전환이 필요하다. 또한 교육훈련체계, 인력수급체계, 소득분배체계 등 노동시장의 구조를 구성하는 요인들에 대한 유기적인 조정을 추진하여, 경기둔화기에는 고용유지, 사회안전망과 직업능력개발 프로그램들이 영향력을 확대하고, 경기상승기에는 고용지원서비스, 고용촉진 프로그램들이 확대되는 경기순환에 따른 체계적인 노동시장 인프라를 구축해야 한다.

한편, 비경제활동인구를 경제활동인구로 유인하기 위해서는 노동시장을 둘러싼 포괄적인 환경변화와 더불어 이들의 근로동기를 야기할 수 있는 일자리 수요의 창출이 중요하다. 이를 위해서는 기업 활동에 대한 정부의 사전적 개입을 최소화하여 시장에 의해 일자리 창출과 소득분배가 활성화되도록 유도하는 한편, 법제도의 원칙을 충실히 지켜서 불법행위 및 위법행위에 대해서는 사후적으로 엄중히 처벌하는 방식으로의 전환이 필요하다. 또 기업이 국내에서 투자를 확대하고 창업이 활성화되어야지만 지속적인 일자리 창출이 가능하기 때문에 투명성과 일관성을 가진 예측가능한 정부의 경제정책의 추진과 함께 과감한 규제 완화와 투자 활성화 정책을 추진하여야 한다.

비정규직의 증가에 대해 노동시장의 양극화 현상이 심화되는 문제로 그 심각성이 확대되는데, 고용촉진의 측면에서는 비정규직의 확대가 일자리의 규모를 증가시키는 역할을 할 수 있으므로 서로 상충되는 과제로 부상하고 있다. 따라서 이에 대해서도 비정규직의 권리 보호를 추진하면서 한편으로는 노동시장의 유연성을 강화하는 동반적인 법제도의 개선이 필요하다.

2. 고용안정사업의 개편

고용보험법은 제15조 제1항에 “노동부 장관은 국내외 경기의 변동, 산업구조의 변화,

기타 경제상의 이유 등으로 노동력이 부족하게 되거나 고용기회가 감소하여 고용상태가 불안하게 되는 경우에는 피보험자 등의 실업 예방, 재취직의 촉진, 고용기회의 확대, 기타 고용안정을 위한 고용사업을 실시한다”라고 규정하고 있다.³⁾

그 동안 수차례의 제도 변화를 통해 현재 고용안정사업의 구체적인 수단으로는 크게 고용조정지원사업(고용유지지원금, 전직지원장려금, 재고용장려금 등), 고용촉진지원사업(고령자고용촉진장려금, 신규고용촉진장려금, 중장년훈련수료자채용장려금, 육아휴직장려금 등), 고용창출지원사업(중소기업근로시간단축지원금, 교대제전환지원금, 중소기업고용환경개선지원금, 중소기업전문인력활용장려금, 중소기업신규업종진출지원금 등)이 추진 중이다.

금재호 외(2003)에 따르면 국내의 고용안정사업은 전반적으로 근로자의 고용안정과 고용촉진에 긍정적인 영향을 주고 있다고 평가된다. 또한 고용안정제도를 활용하는 기업일수록 근로자의 고용안정에 신경을 쓰고, 총고용을 증가시키는 역할을 하고 있으며, 고용장려금 수급자의 취업기간이나 재취업기간이 비수급자에 비해 짧은 것으로 나타나는 등 긍정적으로 평가된다. 그러나 지원요건이나 절차상의 개선과 새로운 프로그램의 개발에 대한 수요가 매우 큰 것으로 또한 조사되고 있다.

외국의 문헌들은 고용안정사업, 특히 임금보조금의 경우 사중손실이 높고, 대체효과가 나타나기 때문에 그 순효과가 크지 않은 결과들을 도출한다.⁴⁾ 한편, 우리나라의 경우 고용안정사업의 활용 및 실적이 기대보다 낮게 나타난다는 점이 주로 비판의 대상이었다.

따라서 고용촉진을 강조하는 고용안정사업의 개편 방향은 다음과 같다. 실적개선을 위한 사업주들의 고용안정사업 활용 동기부여(예: 중소기업 특화 고용안정사업 추진), 새로운 고용안정사업 프로그램의 개발을 통한 고용촉진과 고용유지(예: 고용보험법 제9차 개정에서 고용된 근로자에게 지원금을 직접 지원할 수 있는 근거조항이 마련되었으므로, 사중효과가 상대적으로 크게 나타나는 프로그램을 구분해 내어 해당 근로자에게 지원금이 지원될 수 있도록 전환), 현실적인 고용안정사업의 적용범위의 확대(실질적으로 혜택을 받지 못하고 있는 중소기업 근로자, 비정규직 근로자들에 대한 지원이 이루어질 수 있도록 제도를 개편), 고용보험 피보험자가 아닌 취약계층에 대한 고용안정사업 구축⁵⁾ 등을 제시할 수 있다.

3) 고용안정사업은 고용촉진과 고용유지를 그 주요 내용으로 한다.

4) OECD(1998), “Key Employment Policy Challenges Faced by OECD Countries”, Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No.31.

Bartik. Timothy J.(2001), *Jobs for the Poor: Can Labor Demand Policies Help?*, New York: Tussell Sage Foundation.

현황에서 분석한 여러 가지 문제를 접근하는데 있어 고용촉진과 유지를 위해서는 계층별 고용안정 정책의 추진이 중요하다. 따라서 고령자, 청년층 등과 같이 구직에 있어 다른 계층에 비해 특수한 상황에 맞닥뜨린 경우 새로운 방식의 고용촉진 정책을 개발해야 한다. 우선 고령자에 대해서는 임금피크제도와 임금조정옵션제와 같은 임금의 유연화를 동반한 정년 연장과 고용안정성의 향상이 필요하다. 청년층에 대해서는 취업준비를 위한 비경제활동인구의 축소를 위해 학교교육과 직업교육을 병행하는 프로그램을 도입하고, 취업경험이 아닌 시험으로 고용이 결정되는 고시 등의 제도를 일정 교육훈련 프로그램의 통과와 취업과정을 통해 결정되는 방식으로 개편할 필요가 있다. 또한 청년층에 대해 정규교육 내에서의 직업지도부터 시작하여 최종 학력에서 졸업한 후 능력과 적성에 맞는 고용이 이루어질 수 있는 청년 맞춤형 패키지 고용서비스 프로그램을 이용할 수 있도록 개발한다(최근 시범사업으로 실시하고 있는 대학의 취업지원센터 지원제도에서 모범사례를 찾아 지원을 확대).

3. 일자리 맞춤(job matching)을 촉진하는 고용인프라 구축

고용촉진을 위한 요건으로 구직자가 적성에 맞는 일자리를 찾을 수 있도록 고용서비스를 제공하고, 필요하다면 적절한 교육훈련을 제공하여 직업능력을 갖추도록 하는 인프라의 구축이 기본적으로 필요하다. 우선 고용촉진을 위해서는 필요한 고용서비스를 통해 최단시간 내에 고용이 되는 상황을 조성할 수 있는 시스템이 필요한 한편, 고용이 된 이후 자신의 적성이 맞지 않아 다시 이직을 하는 경우가 빈번하지 않도록 시장수요에 대응하는 직업능력개발 체계를 구축하고 교육훈련 과정에서 본인의 적성을 알아서 능력을 개발할 수 있는 직업에 대한 지식습득이 가능하도록 해야 한다.

현재 낙후된 고용서비스를 인력수급이 원활하게 발생하지 않는 부문을 중심으로 전문화할 수 있는 ‘고용서비스 선진화’를 지속적으로 추진하는 한편, 공공고용서비스의 기능 강화와 타깃 부문에 대한 전문화된 고용서비스 프로그램의 개발이 필요하다. 다른 한편으로는 민간고용서비스의 활성화를 위한 노력과 함께 시장 확대를 위한 공공과 민간의 협력사업을 강화하고, 구직자나 구인기업이 언제라도 필요한 고용정보를 얻을 수 있는 고용정보 네트워크와 병행하여 고용정보와 관련된 사회안전망이나 교육 및 훈련 등 연계된 정보에 접근할 수 있는 종합적인 정보 네트워크의 구축이 필요하다.

특히 일반적으로 인력부족의 심화현상으로 어려움을 호소하고 있는 중소기업에 대한 고용서비스 프로그램의 제공은 효과적일 것으로 예상되는데, 다음과 같은 방식의 중소

5) 만약 보험원리에 의해서 고용보험기금의 사용이 문제라면 이와는 별개로 예산근거를 마련할 필요가 있다.

기업 특화형 고용서비스 프로그램을 고려해 볼 수 있다. 수도권에 집중되어 있는 소수 종합인력개발회사들의 전문성을 이용하기 위해 경쟁 공모방식으로 우수한 프로그램을 선정하여 각 지역별 중소기업 특화형 고용서비스 시범사업을 실시하는 방안과 중소기업의 특성으로 나타나는 경기적 인력수요 변동, 상시적 부족인원의 발생을 해결하기 위해 100인 이하 제조업에 대해 파견근로의 업종별 제한과 기간 제한을 제거하여 부족한 인원을 공급받고, 정규직으로 채용할 수 있는 통로로 이용하는 방안 등을 제시할 수 있다.

또한 중소기업 고용정보 네트워크의 구축이 필요한데, 중소기업의 구인정보에 대해 구직자가 살펴볼 때 해당 기업의 채용조건뿐 아니라, 그 기업의 특성과 채용되었을 경우에 고려해야 하는 주변 여건 등을 모두 알아볼 수 있는 정보의 축적이 포함되어야 한다.

마지막으로 대표적인 공공고용서비스 기관인 고용지원센터는 장기적으로 수행하고자 하는 고용서비스 기능에 대한 정립과 함께 민간과의 협력 또는 이양을 통해 조정할 기능에 대한 장기계획 수립이 필요하다. 이를 위해 고용서비스 제공을 위한 전문성 강화 교육 및 훈련을 추진하고 고용지원센터가 해당 지역의 공공고용서비스 허브로 작용할 수 있도록 지방자치단체와의 협력 프로그램을 도입할 필요가 있다. 장기적으로 고용지원센터는 공공고용서비스 프로그램으로 지원해야 할 대상을 선정하여 계층별(소득수준, 학력수준, 성, 적성, 연령, 취약계층 등) 고용서비스 프로그램을 구축하고, 이 프로그램이 고용지원센터에서 제공될 수 있는 원스톱 서비스(One-stop service) 체계를 지향해야 한다.

4. 직업능력개발 프로그램과의 연계

현재 우리 교육시스템은 격렬한 경쟁을 통한 입시제도를 가지고 있으나 고학력의 습득과 적절한 직업능력을 갖추는 것과는 괴리가 있는 이중적인 구조를 가지고 있다. 고용촉진의 관점에서는 기본적으로 예비취업자들이 필요한 직업능력을 구비할 수 있는 교육체계가 필요하다. 또한 정규교육기간 동안 직업과 채용, 고용이라는 개념과 접할 기회가 희박하여 최종학위를 습득하는 시점에 가까워져서야 이에 대한 심각한 고민을 하게 되는 상황이므로 정규교육기간 동안 직업지도, 직장경험 습득, 적성검사, 고용정보의 활용 등이 이루어질 수 있는 프로그램을 제공해야 한다.

직업훈련 또한 정부의 훈련보조금에 의존하는 기술훈련기관과 영어와 같은 일반 지식을 향상시키는 취업시험 준비가 대부분이기 때문에 산업이나 기업 또는 지역과 같은 부문(sector)별 훈련프로그램이 부족한 상황이다. 따라서 이러한 각 부문별 훈련프로그램이 개발될 수 있도록 유도하는 정책이 필요하다. **KLI**

<참고문헌>

금재호(2005), 「노동시장 이중구조의 실증적 검증」, 한국노동패널 학술대회.

금재호 외(2003), 『고용안정사업의 효율성 평가』, 한국노동연구원.

산업연구원(2005), 『한국산업의 발전비전 2020』.

중소기업청(2006), 「2005 중소기업 인력실태조사 결과」.

통계청, 「경제활동인구조사」, 각년도.

_____ (2007), 「2006 인력실태조사 결과」.

한국노동연구원(2006), 『한국의 고용전략 수립에 관한 연구』.

Bartik. Timothy J.(2001), *Jobs for the Poor: Can Labor Demand Policies Help?*, New York: Tussell Sage Foundation.

ILO(2005), World Employment Report.

OECD(1998), “Key Employment Policy Challenges Faced by OECD Countries”, Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No.31.