

노동정책의 방향 전환을 위한 새로운 시도

허 재 준*

I. 노동시장 현황

1. 일자리 창출 부진

현재 한국은 연간 4~5%의 성장을 하고 있지만 일자리 창출 실적이 최근 저하하고 있고, 특히 2008년도에 들어 특히 미흡한 실정이다. 지난 5년간 연평균 경제성장률은 4.4%, 연평균 취업자수 증가는 25.3만 명으로서 1% 성장할 때 취업자수는 약 5.3만 명 증가해 왔다. 반면 2008년도 상반기에는 성장률이 5.3%에 이르렀음에도 불구하고 전년 동기 대비 취업자수 증가는 19.1만 명에 그쳐 지난 5년간의 성장률-취업자수 증가 성적에 비추어 볼 때 약 9만 명의 괴리를 보이고 있다. 이로 인해 고령화 경향을 통제하기 위해 15~64세를 기준으로 하더라도 고용률은 외환위기 직전 수준에 머무르고 있다.

일자리가 늘어나는 업종 또한 양질의 일자리를 공급하는 새로운 성장축이 되기에는 미흡한 실정이다. 늘어나고 있는 서비스업 일자리는 주로 사업·교육·개인서비스업 부문에 집중되어 있는데 장기적 숙련 향상이나 높은 생산성과는 거리가 있다. 사업서비스업의 경우, 디자인, 광고, 기업운영시스템 개발 등의 고생산성 사업서비스업 고용도 증가하고 있지만 그 비중은 크지 않고 외주화의 영향 등으로 확대된 비중이 높다. 그로 인해 생산성이 높지 않고 비정규직 활용이 높아 양질의 일자리 공급원이 되지 못하고 있다. 교육서비스업의 고용 증가 또한 고생산성의 교육서비스기업의 성장이 아니라 사교육시장의 확대에 힘입어 독립계약자나 특수고용형태의 일자리 공급이 증가한 데에 힘입은 탓에 양질의 일자리 공급에 기여한 바는 크지 않다.

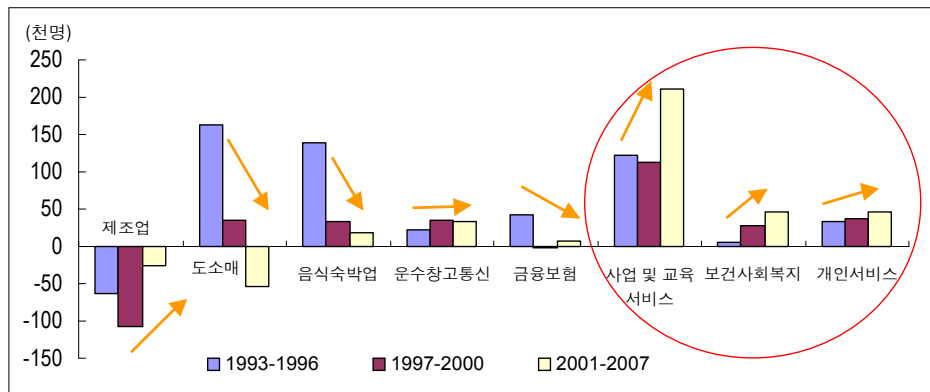
* 한국노동연구원 노동시장연구본부장(hurjj@kli.re.kr).

<표 1> 주요 고용관련 지표 변화

(단위: 천 명, %)

	1997	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 상반기
경제성장률	4.7	7.0	3.1	4.7	4.2	5.0	5.0	5.3
경제활동인구	21,782	22,921	22,957	23,417	23,743	23,978	24,216	24,245
경제활동참가율	62.5	62.0	61.5	62.1	62.0	61.9	61.8	61.4
취업자 (증가율) (증감수)	21,214 1.7 361	22,169 2.8 597	22,139 -0.1 -30	22,557 1.9 418	22,856 1.3 299	23,151 1.3 295	23,433 1.2 282	23,461 0.8 191
실업률	2.6	3.1	3.4	3.5	3.5	3.1	3.0	3.2
고용률(15세 이상)	60.9	60.0	59.3	59.8	59.7	59.7	59.8	59.4
(15~64세)	63.8	63.3	63.0	63.6	63.7	63.8	63.9	63.8

[그림 1] 업종별 취업자수 증감 추이



제한된 일자리 창출 성과로 인해 한국의 고용률은 OECD 평균에 비해 낮다. 15~64세 기준 고용률은 2006년 현재 63.8%로서 OECD 평균(66.1%)보다 2.3%p 낮고, 1인당 GDP 3만불대 국가(70.5%)와는 큰 격차를 보이고 있다. 이러한 일자리 창출 실적 저조현상은 특히 청년층 취업난을 심화시키고 있다. 신규졸업 구직자 절반 이상이 첫 일자리를 갖기 위해 1년 이상을 구직하며, 청년층(15~29세)에는 실업자를 포함한 취업애로층이 100만 명에 육박해 청년층의 체감 고용사정은 훨씬 심각한 상황이다.

청년층 고용률은 과거에는 경기순행적이었던 반면, 2004년 이후에는 경기와 무관하게 경향적으로 감소하여 외환위기 이전보다 3.0%p(15~29세)~6.5%p(15~24세)로 낮은 상

1) 미국, 스웨덴, 일본, 오스트리아, 핀란드, 영국, 네덜란드, 독일, 프랑스, 캐나다, 호주 등이다.

<표 2> 청년 취업난의 현황과 추이

(단위: 천 명, %, 개월)

	2003	2004	2005	2006	2007
15~29세 생산가능인구	10,368	10,141	9,920	9,843	9,855
고용률(취업자수)	44.4 (4,606)	45.1 (4,578)	44.9 (4,450)	43.4 (4,270)	42.6 (4,203)
실업률(실업자수)	8.0 (401)	8.3 (412)	8.0 (387)	7.9 (364)	7.2 (328)
취업애로층 ¹⁾	894	967	1,016	1,035	992
졸업 후 취업소요기간	12개월	11개월	10개월	12개월	11개월

주: 1) 취업애로층=실업자+구직단념자+취업준비자+유휴인력(쉬었음).
 자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 및 「청년층 부가조사」 결과.

태이다. 이는 우리나라 인사관리 특성상 경기둔화시 기업들이 기존 근로자 해고보다는 신규채용 감소로 대응하여 노동시장 입직자인 청년층 고용사정이 상대적으로 크게 악화된 데 기인한다.

2. 노동시장간 이동성 저조

노동시장의 이동성 또한 증진되지 못하고 있다. 대기업 근로자 임금에 대한 중소기업 근로자의 임금 비율은 2003년 60.1%에서 2007년 57.2%로 대기업 근로자와 중소기업 근로자간 임금격차는 확대되었다. 반면 중소기업 종사자 비중은 크게 늘고 대기업 종사자 비중은 감소하고 있다. 이로 인해 중소기업 근로자의 대기업으로 이동가능성, 저임금근로자의 소득상향 가능성은 제약되었다.

비정규직이 정규직으로 저소득계층이 더 높은 소득계층으로 이행할 가능성도 높지 않다. 비정규직에서 정규직으로의 이행확률은 33.7%로 프랑스보다는 높으나 네덜란드보다는 낮은 수준이며, 저소득가구가 중간소득 및 고소득으로 옮겨갈 확률도 25.2%

<표 3> 사업체 규모별 취업자수 추이

(단위: 천 명, %)

	1993	1996	1999	2002	2005
1~9인	4,778 (39.0)	5,664 (40.4)	5,875 (45.5)	6,583 (45.1)	6,658 (44.0)
10~49인	2,652 (21.7)	3,047 (21.8)	2,831 (21.9)	3,537 (24.2)	3,704 (24.5)
50~299인	2,248 (18.4)	2,597 (18.5)	2,348 (18.2)	2,703 (18.5)	2,990 (19.7)
300~999인	1,048 (8.6)	1,245 (8.9)	1,002 (7.8)	1,015 (6.9)	1,003 (6.6)
1,000인 이상	1,519 (12.4)	1,453 (10.4)	863 (6.7)	770 (5.3)	792 (5.2)
전 체	12,245 (100.0)	14,007 (100.0)	12,920 (100.0)	14,608 (100.0)	15,147 (100.0)

자료: 통계청, 「사업체기초통계조사보고서」.

<표 4> 고용형태간 이행률 및 소득계층 이동성

(단위: %)

	덴마크	네덜란드	독일	프랑스	한국
비정규직 → 정규직	36.3	44.9	37.2	20.7	33.7
저소득 → 중간소득 및 고소득	36.2	29.4	25.4	34.5	25.2

자료: EU(2005), *Employment in Europe*.

한국노동연구원, 「한국노동패널(05-06년)」, 남재량(2008)에서 재인용.

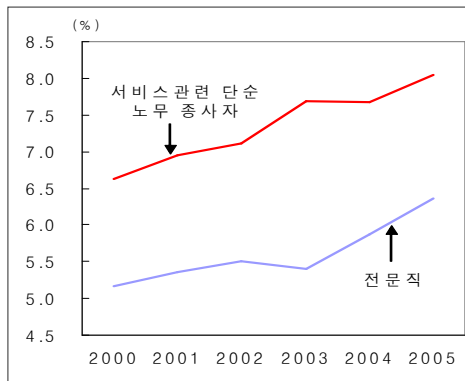
통계청, 「가계조사+경제활동인구조사(2003-06)」, 이병희 외(2008)에서 재인용.

수준으로 제한적이다.

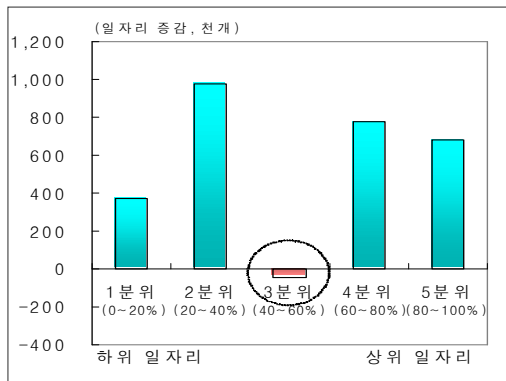
중간층 일자리의 축소로 직종간 이동가능성도 제약되어 있는 상태이다. 급속한 기술 진보와 지식정보화의 영향으로 고학력 전문인력 수요는 증가하는 반면, 중간층 일자리는 줄어들고, 자동화가 어려운 대인서비스와 관련한 저임금 단순노무직이 증가하고 있기 때문이다.

자영업 부문 근로자의 임금노동시장 통합가능성도 제약되어 있는 상태이다. 경영악화로 도시 자영업 부문을 이직한 사람들은 임금근로자 시장에 통합되기보다는 더 열악한 자영업 부문으로 가거나 불안정한 취업형태를 반복하고 있다. 소비성향 고급화, 세원노출 증가 등으로 인해 유통·개인서비스 부문 자영업 경영환경이 현저히 악화된 반면, 임금 노동시장의 고용사정도 좋지 못하기 때문이다. 그리하여 유통업체 구조조정대형화 등으로 도소매·음식숙박업 부문을 이탈한 영세자영업자는 소득수준이 낮은 개인서비스업(이미용업, 목욕업, 세탁업 등) 및 운수업(개인택시업, 화물운송업 등)으로 이동하거나, 비정규직 근로자와 함께 불안정 취업과 비경황을 반복하는 근로빈곤층을 형성하고 있다.

[그림 2] 단순노무직 및 전문직 비중



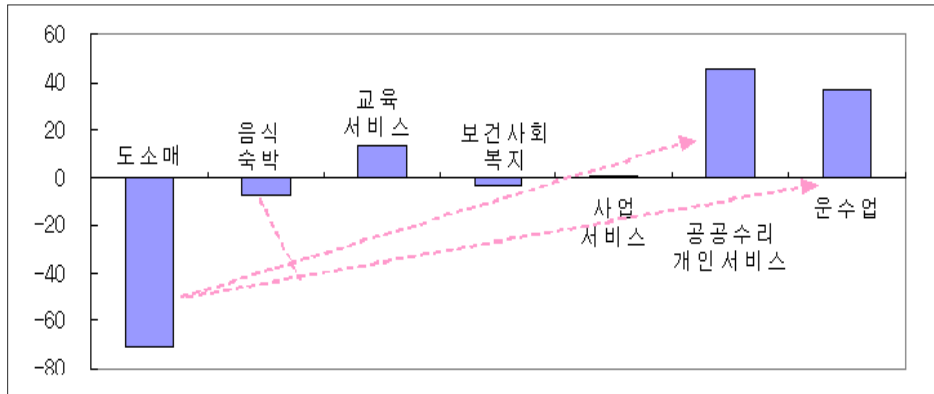
[그림 3] 일자리 5분위별 증감¹⁾(취업자 기준, '94~'05년)



주: 1) 「임금구조기본통계」 자료를 기초로 산업별-직업별 일자리를 임금수준별로 5개 분위로 구분한 후, 「경제활동인구조사」 자료에 의거 1994~2005년 중 해당 분위의 일자리수 증감을 계산한 값.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」; 노동부, 「임금구조기본조사통계」.

[그림 4] 서비스업 세부업종별 자영업자 증감



주 : 자영업자+무급가족종사자.
 자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」.

3. 노동시장의 수급불균형 현상 지속

소득향상과 고학력화에 따라 1차산업, 소기업 일자리, 내수 3D 일자리에서는 인력부족이 지속되는 가운데 청년층 취업애로층 또한 광범위하게 존재하는 현상이 지속되고 있다. 외환위기 이후 구조조정 영향 등으로 고학력 청년층이 선호하는 대기업, 금융업의 일자리는 줄어들고, 공공부문 일자리 비중은 늘지 않고 있기 때문이다.

30대 대기업집단 일자리는 1997년 87.9만 개였던 것이 2004년에는 67.2만 개로 크게 감소하였다. 금융업 일자리 또한 1997년에는 44.7만 개였던 것이 2004년에는 41.1만 개로 감소하였다. 공공부문 일자리의 경우, 2003년 117.4만 개에서 2007년 130.6만 개로 늘어나긴 했지만 그 비중은 2003년과 2007년 모두 8.2%로 늘어나지 않고 있다. 경력이 나 숙련형성(장인적 숙련을 포함하여)을 뒷받침하는 제조업 일자리는 줄어든 반면, 늘어난 일자리는 사업·사회복지·개인서비스업의 비정규직이 많은 상황이다.

반면 대학진학률은 1990년 33.2%에서 2007년 82.8%로 크게 증가하였고, 실업계고 졸업자 대학진학률 또한 2000년 42.0%, 2005년 67.6%, 2007년 71.5%로 크게 증가하였다. 사회전체의 전반적 소득수준 향상과 더불어 급속하게 진행된 청년층의 고학력화로 노동시장 신규진입자와 구직자는 농림어업, 소기업의 3D 일자리는 물론 직업전망이 불확실한 일자리를 기피하는 경향이 있어 중소기업의 인력난이 지속되고 있다. 이는 사업체 인력부족률은 2000년 1.3%, 2003년 2.1%에서 2007년 3.2%로 악화된 것으로부터도 알 수 있다.

II. 노동시장 환경변화 전망

1. 거시경제 및 산업활동 변화 전망

가. 성장률 둔화

경제발전단계의 성숙, 고령화의 영향 등으로 과거에 비해 잠재성장률이 둔화되어 향후 성장률은 연평균 4.6% 내외가 될 것으로 전망되고 있다. 한국경제의 성장률은 1980년대 7.7%, 1990년대 6.3%, 2000년대 5.2%(’00~’07)로 감소 추세를 보여왔다. 한국개발연구원은 우리 경제의 성장률을 2010년까지 4.6%, ’11~’13년 4.0%로 전망(’07)하고 있으며, 한국은행은 현재 추세를 반영하는 중립적 시나리오의 경우 4.6%, 낙관적 전망 하에서 5.2%, 비관적 전망에서는 4.0%로 예상(’05.9)하고 있다.

한국경제는 1960년대 이래 경공업에서 중화학공업으로, 다시 반도체·IT기기와 같은 전기전자공업과 기계공업으로 성장동력 및 일자리 창출원이 이행되어 왔으나 2000년대에 들어 새로운 동력원을 모색하고 있는 단계이다. 수출 증가를 주도하는 기술자본집약적인 IT산업의 경우, 중간재 수입의존도가 크게 높아 수출이 성장을 견인하더라도 국내투자를 유발하여 고용 및 소비에 미치는 긍정적 효과는 과거에 비해 축소되고 있다.

수출의 취업유발계수는 10억 원당(2000년 가격) 26.4명(’90)→15.7명(’00)→13.9명(’03)으로 지속적으로 감소하고 있으며, 2000~07년간 제조업 GDP는 59.4% 성장하였으나 자본집약적·노동절약적 성장으로 인해 고용은 17만 4천 명 감소하였다. 2003년 이후 자영업 경영환경의 전반적 악화로 자영업 소득이 감소함에 따라 자영업자 1인당 소득수준 자체가 감소하고 자영업자수도 줄어드는 등 자영업 부문 구조조정 징후가 뚜렷하다. 서비스업이 수출제품 고부가가치화에 기여하지 못하고 자영업 부문의 구조조정이 매듭지어지지 않는 한 고용탄력성이 과거 수준과 괴리될 가능성이 높을 것으로 예상된다.

나. 산업구조의 변화 및 기술혁신 가속

IT기술을 주축으로 한 전자산업과 지식기반서비스업의 지속적 확대, 친환경적 성장전략 확산으로 에너지 절약형 건축 및 개축, 바이오 연료산업, 대체에너지 관련 산업의 비중은 확대될 것으로 전망된다. 전통적 농림어업은 축소되겠지만 바이오 연료 연구 내지 종자연구와 결부된 생물체 재배 내지 사육, 관광과 농업을 결합한 서비스 제공부문, IT

·BT·NT 결합 상품을 생산하는 부문의 비중이 증가할 것으로 전망된다. 소비자 선호의 고급화 등으로 인해 소매업, 음식숙박업 및 개인서비스업 부문에서 업체의 대형화·전문화가 급속히 진행되면서 생계형 서비스업 부문은 위축될 것이다.

글로벌 경쟁 및 내수시장 경쟁 심화로 기술이나 고급서비스에 기반하지 않고 저임금에 의존하는 중소기업은 생산기지를 개도국으로 이전하지 않을 수 없고, 대기업 및 중견기업들은 국제시장에서의 경쟁력 확보를 위해 노동절약적·자본집약적 기술을 채택하는 방식으로 노동생산성 향상을 적극 추진함으로써 국내 산업구조는 기술·자본집약도가 더욱 증가할 것이다. 반면 저임금과 시장접근성이 동시에 필요한 내수산업의 경우에는 외국인 근로자 의존성이 증대될 것으로 전망된다.

다. 국제교류 증가 및 국제경쟁 심화

투자자유화와 인력이동 증가, 숙련 외국인력에 대한 국내 수요 증가 등으로 노동시장 개방도가 증가할 것으로 전망된다. 기업의 비용절감 노력, 방문취업제 실시, 외국인력 활용제도의 개선 등을 통해 비전문 외국인력 활용도가 더욱 증가하고 있으며, 외국어 소통력과 국제적 수준의 전문성을 갖춘 전문인력은 일자리 선택폭이 증가하는 반면, 단순근로자는 고용기회가 줄어들고 임금 등 근로조건 상승 가능성도 제약될 전망이다.

중국경제의 부상, 미국·EU 등 주요 국가와의 FTA 체결 등으로 기술·서비스에서 글로벌 스탠다드를 갖춘 기업들은 시장 확대의 이익을 누리지만 그렇지 못한 기업은 무한경쟁에 직면할 수밖에 없어 변화에 대한 적응과 혁신 역량을 갖추는 것은 이미 기업 생존의 필수 요건으로 자리잡고 있다.

2. 노동시장 구조 변화 전망

가. 일자리 창출 업종 및 직업구조 변화

제조업에서 경공업과 전통적 금속공업의 고용은 줄어드는 반면, 자동차, 반도체, 조선, 화학, 전자, 기계산업이 노동수요를 주도할 것으로 전망된다. 서비스업에서는 전통적인 소매업에서 감소하고, 생산자서비스 및 사회서비스 고용이 주로 증가할 것으로 전망된다. 경제구조의 고도화, 경제의 서비스화로 고학력 전문기술인력 수요는 증가하는 반면, 일상적인 정보처리 관련직(단순사무직)과 같은 중산층 일자리는 줄어들고, 자동화로 대체하기 어려운 대인서비스직(애프터서비스, 세일즈, 웨이터 등)은 증가할 것이다.

1993~2007년간 광공업 부문 취업자수는 52.1만 명 줄었지만 고직능 근로자는 오히려

<표 5> 직종별 인력수요 증가 전망

(단위: %)

평균	전문가	기술공 및 준전문가	판매	농어업직	기능직	단순노무
1.1	3.3	2.2	-1.6	-2.4	1.0	1.9

자료: KEIS 외(2008), 『중장기 인력수급전망』.

24.4만 명 증가하였다. 이러한 상황 속에서 농업·판매 등 전통적 직종의 저속된 인력 수요 증가율은 상대적으로 정체될 전망이다. IT·BT·NT 및 그와 결합하여 성장하는 신산업의 확대, 유통·개인서비스업의 대형화·전문화에 따라 업종별 직업구성이 변화할 것으로 예상된다.

나. 고용형태 다양화와 능력분위 계약근로자 증가

기업활동에서 인적자본 활용형태 다양화 요구가 늘어 비정규직이라는 범주로 한데 묶기 어려운 다양한 속성을 가진 근로자집단들이 분화될 것으로 예상된다. 기업환경 변화 속도가 빨라 핵심 인력만 보유하고 나머지는 외주나 위탁형태로 일하는 기업조직이 증가하는 경향과, 경력직 선호 경향, 그리고 정규직에서 능력성과급제가 증가하는 것과 함께 성과급에 의존하여 일하는 다양한 형태의 근로자가 확산될 것으로 전망된다.

다. 노동력의 고령화 심화와 고학력화

한국은 이미 2000년에 고령화 사회로 진입하였으며, 2018년에는 고령사회(65세 이상 인구의 비중이 14% 이상)로 진입할 것으로 예상된다. 2017년경에는 절대 인구수가 감소하고, 15~64세 인구의 증가율은 2009년 이후 빠른 속도로 둔화할 것으로 전망된다. 25~49세 핵심 생산연령계층은 2008년부터 감소하기 시작했다. 베이비붐 세대(55~63년생)가 경제활동 성향이 가장 높은 40대에서 50대로 진입하기 시작한 2005년 이후 경제활동참가율의 구조적 하락으로 노동공급 증가세는 뚜렷이 둔화되어 왔으며, 1970년대 후반 이후의 출산율 하락으로 청년층 인구가 점차 감소하여 15~29세 인구비중은 향후 5년간 2.7%p 감소할 것으로 전망된다. 현재의 미스매치에 의한 부문별 인력부족을 넘어 2015년 이후에는 노동력 부족 현상이 일반화할 것으로 예상된다.

초대졸 이상의 노동시장 진입자는 1995년 전체의 약 26%인 15만 명이었고, 2000~07년간 초대졸 이상의 노동시장 진입자는 전체의 약 50%인 23만 명이었다. 이를 볼 때, 청년층 인구감소와 함께 대학진학률 증가와 취업준비기간 증가 등으로 인한 경제활동참가율 감소로 청년층 노동공급 또한 향후 지속적으로 감소할 것으로 전망된다.

III. 노동정책 방향에 대한 제안

1. 성장동력 확충, 개방화, 노동정책의 부처간 횡적 협조·조정체계 구축

고용정책은 협의로는 직업훈련, 실업급여, 노동시장 정보제공 및 구직·구인알선, 보조금 등을 수단으로 하는 노동시장정책을 의미하며, 넓은 의미에서는 이들 노동시장정책과 함께 경제·산업정책, 조세정책, 교육·인적자본축적정책 등 다양한 영역의 정책들을 상호 유기적으로 연계하여 보다 많이 좋은 일자리를 창출하는 정책까지를 아우르는 개념이다.

고용문제의 근인은 지난 30년간 성장축이 지속적으로 변화 창출되어 왔으나 지금은 그렇지 못하다는 데에 있다. 일자리를 창출하는 성장축이 존재할 때 고용정책은 노동공급 측면에만 주목해도 무방했지만 새로운 성장동력원이 정착하지 못한 상황에서는 경제정책·고용정책의 긴밀한 조율과 노사관계를 포함한 노동정책의 핵심을 경제 전반의 고용문제와 일자리 마련에 집중하는 것이 중요하다.

한국경제는 전통적으로 국제시장 진출 확대에 의존해서 성장해 온 개방경제여서 내수의 성장기여도 확대 여부와 무관하게 수출부문의 신장이 일자리 확충 및 소득향상에 필수적이다. 고학력화를 염두에 둘 때, 중소기업 생산직에 한국인 근로자는 갈수록 구하기 힘들고 세계가 모두 우수두뇌 유치와 국제화의 길을 추구하고 있다는 점에서 한국인만에 의한 생산활동도 한계를 가질 수밖에 없다. 즉 한국경제는 세계시장을 염두에 두고 생산활동을 하지 않으면 현재의 근로조건 향상 요구나 일자리 요구를 충족할 수 없다. 따라서 적극적 개방화는 노동정책 차원에서도 매우 중요한 과제이다.

한국경제는 기술융합, 친환경산업 활성화 기반조성, 제조기술·서비스의 결합을 통해 고부가가치 산업화, 제조업 경쟁력을 교두보로 한 서비스산업 경쟁력 증진, 서비스 내의 융합상품을 적극 발굴할 필요가 있다. IT기술과 BT·NT, IT제품과 문화, 자동차 등 전통적 제조업 제품과 디자인·금융서비스·유지보수서비스 등과의 결합을 통해 성장원을 발굴하고, 여행과 문화, 여행과 의료·미용서비스를 결합하여 국제시장에서 상품화하는 등 사회간접자본 확충 차원에서 나아가 선도산업 육성 차원에서 교육산업과 건강산업의 체질을 변환시켜야 한다. 이를 위해 여행과 결합한 한방 등 의료서비스 상품의 해외 마케팅, 사교육시장을 바탕으로 성장한 교육서비스업의 국제시장 대상 상품 개발 등을 R&D 차원에서 접근할 필요가 있다.

아울러 국제경쟁력을 가진 중소기업, 국제경쟁력을 가진 인적자본이 양성되도록 산업

및 교육환경을 개선하고 생산물 시장의 경쟁촉진을 위한 개방화를 추구하여야 한다. 이를 위해 외국의 우수한 인적·물적자본이 유입될 수 있도록 양자간·지역 자유무역협정 등을 통해 개방화를 적극 추구해야 할 것이다. 그와 더불어 국제기구와 다국적 기업에서 활동할 수 있고 나아가 국제시장에서 팔릴 수 있는 서비스를 제공할 수 있는 능력을 갖춘 글로벌 인재가 양성될 수 있도록 교육서비스 공급체계를 다원화시켜야 한다.

일자리 공급을 결정하는 노동수요는 생산물 시장의 파생수요이고 노사관계 또한 생산물 시장에 의해 규정받는다.²⁾ 따라서 노동정책이 생산물 시장이나 금융시장 실패에 의해 노동문제가 발생하면 사후적으로 개입하여 잔여적 역할을 하는데 그치지 않고 생산물 시장, 즉 산업활동에 기여할 수 있도록 제반 규범을 정비하고, 경제-노동정책 연계 구조를 정비하여 발생가능성이 있는 노동문제를 사전적으로 조율하며 일자리 창출 잠재력을 제고해야 할 것이다.

생산물 시장으로부터 파생되는 고용 및 노사관계의 부정적 측면을 극소화하고, 노동정책이 생산물 시장에 미치는 긍정적 영향을 극대화하기 위해서는 노동정책에 관한 부처간 횡적 업무조정 역량을 강화할 필요가 있다. 구체적으로는 노동정책에 관해 정부 부처간 횡적 업무조정 체계를 확립하여 주무장관의 예산제안 권한 등을 증진시키고, 대규모 공공 및 민간투자 등에 경제적 타당성과 함께 고용영향을 평가하여 적정수준의 유인을 제공할 수 있는 기초자료를 제시하는 한편, 일자리 창출 효과를 극대화하는 견지에서 정책을 조율하는 기초를 마련해야 할 것이다. 여기에는 다수 부처가 관련된 업무의 횡적 협조조정을 위해 정부정책 프로그램(Government Policy Program: GPC)이라는 명칭 하에 핀란드가 고용정책, 기업정책, 정보사회정책, 시민참여정책을 횡적 업무협조를 추구하는 정책(horizontal work)으로 채택·운용한 사례를 벤치마크할 수 있을 것이다(OECD, 2007).

2. 노용(勞融)산업의 성장기반 조성

노동은 자본보다 정보의 비대칭성 문제가 더 심각함에도 불구하고 우리나라에는 수요자(기업)와 공급자(근로자)를 매개하는 산업이 발달되어 있지 않다. 자본과 노동이라는 양대 생산요소 중 자본의 수요자와 공급자를 매개하는 금융(金融)산업은 상대적으로 활발하게 발전하고 있는 반면, 노동의 수요자와 공급자를 매개하는 노용(勞融)산업[인적

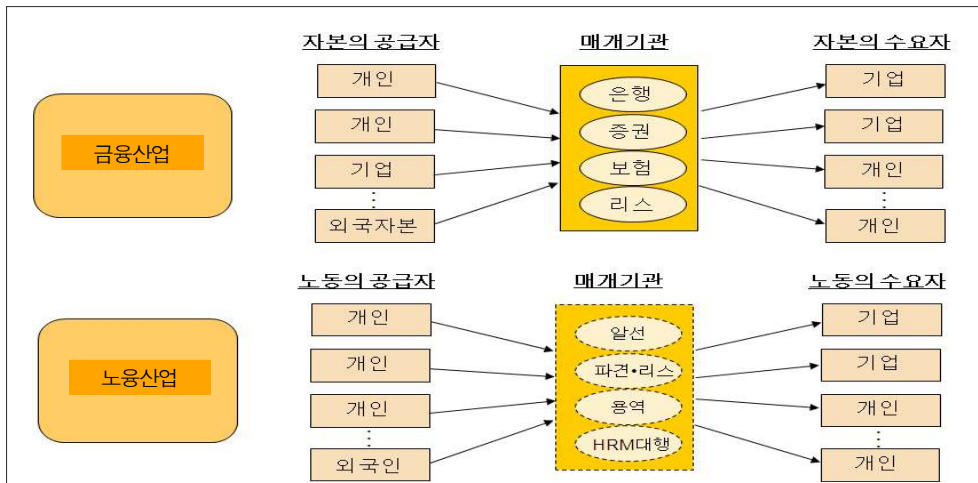
2) 기업규모가 클수록, 생산물 시장의 집중도가 높을수록 파업빈도가 높고(김태기·윤봉준, 1991), 파업은 경쟁시장에 있는 기업보다 시장지배적 지위를 가진 대기업과 공공부문에서 일어나는 경향이 있으며, 파업으로 인한 노동손실일수를 기업규모별로 비교해 보면 1,000인 이상 대기업 노조에서 파업성향이 매우 높게 나타나는 경향(전체 근로손실일수 중 70% 이상 차지)이 있다.

자본산업]은 비공식부문적 성격을 지닌 채 낙후되어 있다. 또한 규모 면에서도 한국의 고용서비스 시장은 미국과 비교할 때 1/61에 불과할 정도로 산업화가 지체되어 있다. 한국의 금융산업 규모가 미국의 1/13 규모인 것과 비교해 보아도 노동산업의 상대적 낙후성을 짐작할 수 있다.3)

이로부터 일자리 창출과 노동시장 활성화를 위해서는 물적자본을 매개하는 금융산업과 마찬가지로 인적자본을 매개하는 경제활동이 산업으로 발전할 수 있는 환경을 조성할 필요가 있음을 알 수 있다. 취업알선, 헤드헌팅, 인력파견·용역, 전직지원(outplacement), 취업정보, 취업상담, 외국인력 중개, 취업준비, 기업의 인사관리 대행(교육·훈련·고충처리 등)을 포함하는 업무를 고유영역으로 하는 민간 노동기업의 활발한 활동이 가능하도록 규제 및 정비가 이루어져야 할 것이다. 이러한 노동산업 활성화는 새로운 성장영역을 개척하는 한편, 노동시장의 유연성과 노동생산성 제고에도 기여할 수 있을 것이다. 이것은 대형 노동기업의 탄생을 가능케 하여 전통적으로 사회보험, 퇴직금, 기업복지의 사각지대로서 비공식부문적 성격이 강했던 노동산업의 업그레이드 기반을 마련하게 될 것이다.

민간 노동기업의 발전이 가능하기 위해서는 현재 고용서비스의 종류에 따라 일반적

[그림 5] 금융산업과 노동산업의 구조 대비



자료 : 박기성(2008), 「노동산업 발전방안」, 미발표자료에서 수정 인용.

3) 미국의 Economic Census(1997, 2002), 한국의 서비스업총조사(2001) 그리고 2001년 대미환율(1,291원/달러)을 이용하여 비교한 수치이다. 한편 미국의 고용서비스산업 종사자수는 약 417만 명에 달하는 반면, 한국은 10만 명 수준에 불과하다. 2007년 현재 미국 내에는 임금지급, 산재보험 처리, 인사관리, 임금외급여(employee benefit) 관리 등을 대행하는 Professional Employer Organization(PEO)가 700여 개 존재하고, 동 부문에 200~300만 명이 종사하고 있다고 알려져 있다. PEO는 스웨덴, 독일, 영국, 러시아에서도 활성화되어 있다

규제와 감독을 규정하고 있는 직업안정법, 파견근로자보호등에관한법률뿐만 아니라 분야별로 간접고용을 규제하고 있는 공중위생관리업법, 경비업법, 엔지니어링기술진흥법 등도 정비할 필요가 있다고 판단된다. 불공정 노동계약, 사회보험 가입 누락 등의 문제는 강력한 사후감독을 통해 규제하고, 알선요금 규제나 파견규제 등은 노용기업의 창업 동기를 제고할 수 있도록 조정하여야 할 것이다. 공공고용서비스(PES) 기능에 민간참여를 활성화시켜 사회안전망의 효과성을 제고하는 것은 노용산업 기반이 공고할 때 그 기반이 마련될 것이다.

3. 지역파트너십 활성화를 통한 일자리 창출

중앙정부는 지역단위의 노동시장 성과정보 공개를 통해 지방자치단체와 지역파트너십 협의체가 지역 실정에 따라 자율적으로 일자리 창출, 노사관계 발전, 인적자본 축적 등 지역 발전이 이루어질 수 있는 환경을 마련해야 할 것이다. 노동부가 서울 등 대도시들에 대해서는 수 개의 구를 묶고 인구가 적은 군은 인접 군들을 묶어서 전국적으로 80 ~ 100개 안팎의 자치단위로 구분하고 노동시장 성과지표를 발표하는 것이 성과정보 공개의 한 예가 될 수 있다.⁴⁾ 실업률, 고용률 등 가구조사를 통해 얻을 수 있는 전통적 통계와 함께 사업체 조사를 통해 얻는 지역단위의 일자리 변동 통계, 고용·임금 통계를 산업·직업별로 공표하면 지자체나 선출직 단체장과 국회의원들이 이들 주요 노동시장 변수를 염두에 두고 경쟁하게 될 것이다(내적 유인장치).⁵⁾

지자체는 지역 내 일자리 창출성과 제고를 위해 노사민정 지역의 다양한 이해관계자전문가들을 참여시켜 지역파트너십을 형성함으로써 노사관계가 기업수준을 넘어 지역단위에서 일자리 창출을 중심으로 정립되는 기반을 제공할 수 있을 것이다. 지역고용지원센터는 지역의 고용 및 임금수준 향상을 위한 지역파트너십 협의체의 구심점

4) 253개 기초지자체로 이루어진 현행 행정구역 단위는 구분해 볼 수 있는 지역노동시장의 수와는 다르며, 출퇴근시간으로만 우리나라 노동시장 단위를 계산하면 137개로 나눌 수 있다고 알려져 있으나(안주엽·박진희, 2005), 산업 및 교육기관의 군집을 기준으로 하면 그보다 작은 단위의 지역노동시장 설정도 가능하다. 현재 82개인 고용지원센터의 위치와 수는 이러한 지역노동시장의 견지에서 조정될 수 있을 것이다.

5) 프랑스의 일부 지자체에서는 해당 지역 내에서 업종별로 취업가능한 수, 현재 취업해 있는 사람수, 구직자수, 직업별 일자리수, 직업별 지원자격, 그 지원자격을 충족하는 지역 내 인력공급 규모, 그 중 외부지역으로 나간 사람의 수, 현재 그 기준을 충족시키고 해당 지역에 남아 있는 사람의 수에 대한 인력수급 테이블을 제공하고 있다. 이를 통해 지자체는 지역 내 인력공급 기반을 고려할 때 어느 산업을 유치해야 하는지를, 교육기관은 어떤 전공과 자격을 갖춘 사람을 배출하는 것이 취업가능성을 높이는지를, 구직자는 자신의 구직 가능성을 높이기 위해 어떤 자격을 갖추어야 하는가를 알 수 있도록 하고 있다.

으로 역할하면서 지역수준에서 노용산업을 육성하는 역할을 수행한다. 즉 지역파트너십과 고용서비스에서 민간 노용기업 협력자이자 노용기업간 경쟁촉진자로서의 역할을 수행하는 것이다. 상당수 선진국들에서는 공공·민간의 노동시장 매개기관(public and private labor market intermediary)의 협력 및 경쟁을 강화하고 있는 추세이다. 미국은 1998년 제정된 인력투자법(Workforce Investment Act)에 의해 지역별 인력투자위원회(workforce investment board)를 구성했는데, 이 위원회의 가장 중요한 참여자이자 지원군이 이들 매개기관들이었다. 또한 덴마크의 경우도 이러한 고용센터가 지역파트너십 협의체에서 중요한 기능을 담당하고 있다⁶⁾(박기성, 2008).

중앙정부는 지역 내 일자리 창출을 촉진하기 위한 법적·제도적 정비와 함께 심사를 거쳐 고용보험의 고용안정·직능사업 지원금을 지원하고 우수 지자체에게는 국내외 자본 유치시 우선권과 상대적으로 큰 재량권을 인정해 주는 방식으로 지역의 자발적·자율적 노력을 지원하는 것이 바람직하다(외적 유인장치). 그와 더불어 조기 성과를 도출한 선도 지자체를 격려하는 프로그램을 운영하고, 지원을 희망하는 시·군·구에 대하여는 MOU 체결 등을 통해 재정 지원, 멘토링 서비스, 관계자 교육 및 워크숍 등을 지원할 수도 있을 것이다. **KL**

<참고문헌>

김태기·윤봉준(1991), 『노사분규 연구』, 한국노동연구원.
 박기성(2008), 「노사민정 협력 활성화를 통한 일자리 창출과 사회적 대화체제 발전방향」, 미발표원고.
 안주엽·박진희(2005), 「지역노동시장의 구조분석」, 한국노동연구원.
 OECD(2007), “Horizontal Work at Government Level : Concepts, Experiences and Results”, GOV(2007) 1.

6) 노동시장 매개기관간의 경쟁과 인적자본 투자와 관련하여 덴마크에서는 노조가 신뢰를 바탕으로 노동시장 매개기관으로서 참여하면서 높은 경쟁력을 보이고 있다. 한편 우리나라에서는 비영리기관일수록 인적자본에 더 많이 투자하는 경향이 있어 이들을 영리부문 업체들이 스카우트하는 경향을 보이고 있다. 간병인 공급업체 시장이 그러한 예이다.