

국가고용전략 수립의 방향

허재준*

I. 서론

경기동행지수 순환변동치로 살펴본 최근의 경기저점은 2009년 3월이다. 경제성장률도 2009년 1/4분기에 가장 큰 폭으로 감소(△4.2%)한 이후 3/4분기에는 플러스 성장으로 전환했으며 4/분기에는 6.0% 증가를 기록했다. 실업급여 신규신청자수는 2009년 1월 12.8만 명으로 최고치를 기록한 이후 10월에는 6.7만 명으로 감소하여 2008년 수준으로 복귀했다. 이를 볼 때 경제위기의 여파로 이루어진 기업의 ‘급격한’ 고용조정도 2009년 하반기에 접어들면서 일단락되었음을 알 수 있다.

세계경제도 6~8월을 저점으로 회복 국면으로 들어섰다. 각국 정부가 재정 및 금융통화정책을 총동원해 경기부양에 나섰기 때문이다. 이 때문에 최근에 발표된 각국의 경제성장률 전망은 6개월 전이나 1년 전과는 격세지감이 있을 만큼 상향조정되어 있다. 하지만 금번의 경기변동이 1998년 8월 이후와 같이 V자형의 회복추이를 보이리라고 단언하기에는 아직 이르다.

국가 부도상황에 처한 그리스와 아르헨티나는 이들 두 국가만의 문제로 끝나지 않고 세계 금융시장 불안에 전염효과를 초래할 가능성을 배제할 수 없다. 전세계 정부의 동시적 경기부양은 세계경제의 침몰을 막는데 기여했지만 막대한 재정적자를 그 유산으로 남기고 있다. 미국, 영국, 일본과 같이 버블시기에 이미 막대한 부채를 기록하고 있던 국가들은 현재 매우 어려운 재정상황에 직면해 있다. 지난해 한국, 중국 등 아시아 경제는 경이로운 회복을 보였고 재정여건도 미국과 유럽보다는 낫지만 적절한 재정균형을 도모해야 할 숙제를 안고 있다. 그동안 풀린 유동성을 회수하는 과정은 경기부양 과정에서

* 한국노동연구원 노동시장·사회정책연구본부장(hurjj@kli.re.kr).

와 같이 국제적으로 순조로운 공조를 보이기 힘들 것이다. 금융위기를 겪었음에도 불구하고 부동산 등 자산 가격이 중국, 싱가포르에서 계속 부풀어 오르고 있는 것처럼 각국이 처한 경제상황의 상이성도 출구전략이 국제적 공조를 통해 순조롭게 이루어지기 힘들게 하는 요인이다.

아시아 신흥국과는 달리 유럽과 미국 경제 내에는 새로운 충격이 오면 언제든지 커다란 변동성을 보일 만큼 경제 내 불안심리가 여전하다. 이 점에서 2008년 하반기에 시작된 글로벌 경제위기는 종료된 것이 아니라 단지 새로운 국면을 맞고 있다고 보아야 한다. 그만큼 올해의 경제전망에서 지난해 하반기 이후의 추세가 지속되리라고 낙관적 태도를 견지하는 것은 다소 성급할 수 있다. 한국의 외환보유액이 넉넉하고, 기업들의 경쟁력이 탄탄하게 뒷받침하고 있으므로 국제 금융시장의 변동성이 한국의 금융시장을 다시 요동치게 만들더라도 지난해에 비해서는 변동성이 적을 것이다. 그러나 수출 시장은 작년에 필적할 만큼 어려울 수 있다.

정부는 지난해 3월 경제위기에 대응하기 위해 29조 원에 달하는 추경예산 편성을 통해 각종 민생안정대책과 함께 재정에 의한 일자리 사업을 확대했다. 직접일자리 창출사업의 2009년 연평균 수혜자수는 51.9만 명에 달했다. 직접적 일자리 창출사업으로 2008년 대비 28.4만 명이 추가적으로 고용기회를 얻고 고용유지 혜택을 입은 수혜자도 8.0만 명 증가했다. ‘희망근로프로젝트’는 경기 악화로 인한 고용감소를 완충시키고 특히 6월 이후 임시직 고용지표 안정에 크게 기여한 것으로 평가된다. 그만큼 2010년 상반기에 희망근로프로젝트가 종료되면 그만큼 고용사정이 악화될 것임을 짐작할 수 있다.

경제의 불확실성이 존재하는 만큼 재정에 의한 일자리 창출 프로그램을 지속적으로 추진하지만 그 규모는 줄어들어 예정이다. 민간부문에서 고용증가가 이루어지더라도 정부 역할이 줄어들어는 만큼 2010년의 경기회복 과정에서 고용증가는 제약될 것이다. 또한 경제위기시에 기업들이 근로시간을 감축했으므로 회복 과정에서 채용보다는 근로시간 증가의 형태로 먼저 반응할 것이다. 이 또한 고용탄력성을 제한하는 요소가 될 것이다.

지난해 민간의 일자리 나누기 행보와 정부 일자리대책의 유산 또한 2010년의 고용성과를 일정부분 제약할 요소이다. 2009년 일자리 나누기는 9.0만 명의 고용유지 효과와 적어도 5천 명의 고용창출효과를 가져온 것으로 평가된다. 불경기의 일자리 나누기는 고용감소를 분산시키는 효과를 가질 뿐 항구적인 효과를 지니는 것은 아니므로 회복기에는 고용탄력성을 줄어든다.

2009년 11월 OECD와 IMF는 세계경제가 2010년에 완만한 회복세를 나타내다가, 2011년 이후 회복이 본격화될 것으로 전망한 바 있다. KDI는 대내외 여건 개선 등으로 국내 경제가 2010년에 연간 5.5%의 성장률을 실현할 것으로 전망했다. 실물경기 회복에 따라 고용사정도 점차 개선되면서 취업자수도 증가할 것이다. 그러나 그 증가폭은 정부의 특

별한 노력이 없다면 연간 20만 명 내외에 그칠 것으로 전망된다. 2000년대에 1% 성장률 당 취업자수 증가가 평균 6.9만 명 수준이었던 반면, 5.5% 성장률에 20만 명의 취업자수 증가를 예상하는 것은 단위 성장률당 고용증가가 4만 명 미만에 그칠 것임을 예상하고 있는 것과 같다.

그러나 이러한 경기적인 측면 외에도 주목해야 할 점은 한국 경제의 일자리 창출력이 2003년 이후 현저히 저하되었다는 점이다. 2009년의 고용사정은 1998년의 외환위기 때에 비해서는 심각하지 않았다. 외환위기 당시에는 대량실업이 큰 사회적 문제로 대두되었으나 고용회복 속도가 빨랐다. 하지만 지금은 일자리 창출력이 외환위기 당시보다 훨씬 더 저하되어 있다. 그러므로 고용위기가 더 심각하고 장기적인 형태로 진행되지 않도록 처방이 마련되어야 한다. 그렇지 않으면 청년층의 인적자본축적 기회를 박탈하여 성장잠재력이 훼손될 뿐만 아니라 기업 및 자영업 구조조정으로 중장년층 가구주 실직이 늘어나고, 고용위기가 비정규직, 영세자영업자 등 경제적(사회적) 약자에게 주로 귀착되어 사회복지비용 부담이 현저히 증가할 것이다. 그로 인해 일자리 문제가 해결되지 않으면 막대한 재정압박으로 경제운용도 매우 어려워질 것이다. 이런 의미에서 고용 → 성장 → 고용의 선순환 구조를 회복하는 것이 향후 국정운영의 관건(key)이라 할 수 있다.

올해 정부가 대통령이 주재하는 국가고용전략회의를 월 1회 이상 개최하면서 일자리 창출력 제고를 위한 총력전에 나선 것은 이러한 저간의 사정을 배경으로 하고 있다. 본고는 2000년대 우리나라 노동시장 성과를 간략히 살펴보고 국가고용전략의 방향을 제시해 보기로 한다. 본고는 다음과 같이 전개된다. 제II장에서는 2000년대의 노동시장 추이를 일자리 창출력 악화, 청년층 취업사정의 악화, 저조한 민간부문 고용증가, 이중구조와 이동성 제약 등을 중심으로 살펴본다. 제III장에서는 고용전략의 영역과 함께 고용전략 수립의 방향과 원칙에 관하여 피력한다. 제IV장에서는 국가고용전략 수립이 필요한 구체적 항목들을 성장잠재력 확충, 성장의 일자리 창출력 제고, 노동시장 효율성 제고의 세 측면으로 나누어 예시한다.

II. 2000년대의 노동시장 성과

1. 일자리 창출력 약화

1984년 이래 고용탄력성 추이를 살펴보면, 고용탄력성은 2003~09년 간에만 낮아졌을 뿐 장기적으로 매우 안정적인 움직임을 보여 왔다(표 1). 이를 볼 때 ‘성장의 일자리 창출력 저하’는 외환위기 이후의 현상이라기보다 2003년 이후의 현상임을 알 수 있다. 그와 함께 일자리 창출력 저하를 항구적 현상으로 보거나 경기적 현상으로 보기보다는 2003년 이후 일자리 창출력이 저하된 경제구조상의 애로점을 식별하고 경제의 구조조정을 촉진하는 데에서 고용전략이 모색되어야 함도 알 수 있다.

〈표 1〉 성장률, 취업자수 증가율, 고용탄력성, 단위성장률당 취업자수 증분

(단위: 만 명, %)

	1984~2009	1984~2002	2003~2009	1984~2000	2001~2009
성장률	6.2	7.2	3.5	7.4	3.9
취업자수 증가율	1.9	2.3	0.8	2.3	1.2
고용탄력성	0.31	0.32	0.24	0.31	0.30
성장률 1%당 취업자수 증분	5.6	5.6	5.5	5.3	6.7

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」,
한국은행, 『국민계정』.

2. 청년층 취업사정의 악화

2009년에는 취업자수가 7.1만 명(△0.3%) 감소함으로써 노동시장의 수급 불균형이 심화되었다. 고용률이 2008년의 59.5%에서 58.6%로 0.9%p 하락했고 실업률은 3.2%에서 3.6%로 0.4%p 증가했다. 우리나라 노동시장은 실업자수 추이가 경기에 반응하는 정도가 매우 둔감해서 경기악화가 심하더라도 실업률 증가는 크지 않음을 특성으로 한다. 대다수의 비자발적 이직자들이 구직활동을 하기보다는 비경제활동인구화하기 때문이다. 2007~08년 간에 고용률이 0.3% 감소했음에도 불구하고 실업률은 3.2%로 일정했던 점도 같은 이유 때문이다.

이러한 노동시장 특성으로 인해 2009년의 위기상황에서 초래된 취업자수 감소는 명시적 실업자보다는 잠재실업자를 증가시켰다.

〈표 2〉 청년층(15~29세) 취업사정의 변화

		2003	2005	2007	2009
취업자		4,606 (44.4)	4,450 (44.9)	4,202 (42.6)	3,957 (40.5)
실업자(A)		401 (3.9)	387 (3.9)	328 (3.3)	347 (3.6)
비 경 제 활 동 인 구	육아가사	773 (7.5)	571 (5.8)	501 (5.1)	467 (4.8)
	재학학업	3,872 (37.3)	3,701 (37.3)	4,028 (40.9)	4,156 (42.5)
	취업준비(B)	268 (2.6)	351 (3.5)	417 (4.2)	429 (4.4)
	쉬었음(C)	225 (2.2)	278 (2.8)	245 (2.5)	297 (3.0)
	기타	223 (2.2)	183 (1.8)	134 (1.4)	129 (1.3)
소 계		5,361 (51.7)	5,083 (51.2)	5,325 (54.0)	5,477 (56.0)
A+B+C		893 (8.6)	1,016 (10.2)	990 (10.0)	1,073 (11.0)

주: 취업준비는 '취업을 위한 학원·기관 통학', '취업준비'

()안은 생산가능인구에서 차지하는 비중.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」.

2003~09년 간에 실업자수는 감소했지만 청년층 중 실업자, 취업준비 비경제활동인구, '쉬었음'이라고 답한 비경제활동인구 비중은 2003년 8.6%에서 2009년 11.0%로 증가했다(표 2). 특히 4년대졸 이상자에서 이들 세 범주가 차지하는 비중은 2003년 13.7%에서 2008년 18.8%로 크게 증가했다. 대학진학률이 79.7%에서 83.8%로 증가했지만(표 3) 대졸자의 취업기회는 오히려 줄어들었기 때문이다.

2008년 현재 전체 청년층 생산가능인구 982.1만 명 중 50.7%인 497.5만 명이 졸업 및 중퇴자로서 49.3%는 재학중이거나 휴학중인 것으로 나타났다. 또한 졸업 및 중퇴자 중 비경제활동인구가 123.9만 명에 달하는 데 그 중 11.4%는 다시 재교육 내지 추가교육을 받는 것으로 나타났다(표 4). 학교를 마친 청년층은 90.7%가 취업경험을 한 반면(표 5), 졸업 및 중퇴자 중 취업자 비중은 69.8%에 불과하다(표 4). 즉 청년층 졸업 및 중퇴자의

〈표 3〉 대학진학률 및 졸업생수

(단위: %, 명)

	대학 진학률	대학 진학률		졸업생수		
		인문계	실업계	전문대	대학	
2002	74.2	86.9	49.8	483,966	239,114	244,852
2003	79.7	90.1	57.6	504,915	246,789	258,126
2004	81.3	89.8	62.3	493,944	226,886	267,058
2005	82.1	88.3	67.6	497,596	228,763	268,833
2006	82.1	87.5	68.6	493,519	222,973	270,546
2007	82.8	87.1	71.5	492,898	215,040	277,858
2008	83.8	87.9	72.9	490,411	207,741	282,670

자료: 교육과학기술부, 『교육통계연보』, 각년도.

<표 4> 학교를 마친 청년층의 규모 및 첫 일자리 경험자

(단위: 천 명, %)

	전 체	졸업 및 중퇴자	졸업 및 중퇴자 중 첫 일자리 경험이 있는자
생산가능인구	9,821 (100.0)	4,975 (100.0)	4,513 (100.0)
취업자	4,154 (42.3)	3,471 (69.8)	3,471 (76.9)
실업자(A)	306 (3.1)	265 (5.3)	206 (4.6)
비경제활동인구	5,360 (54.6)	1,239 (24.9)	836 (18.5)
가사·육아	489 (5.0)	469 (9.4)	415 (9.2)
입시학원 통학, 진학준비	4,035 (41.1)	141 (2.8)	32 (0.7)
취업준비(B)	484 (4.9)	392 (7.9)	217 (4.8)
쉬었음(C)	213 (2.2)	159 (3.2)	126 (2.8)
기타	138 (1.4)	78 (1.6)	46 (1.0)
A+B+C	1,004 (10.2)	815 (16.4)	549 (12.2)

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 청년층 부가조사」, 2008. 5.

<표 5> 학교를 마친 청년층의 취업경험

(단위: 천 명, %)

	전 체	없음	경험 있음
중졸 이하	195 (3.9)	40 (8.8)	154 (3.4)
고졸	1,734 (34.9)	164 (35.5)	1,571 (34.8)
전문대졸	1,529 (30.7)	66 (14.2)	1,464 (32.4)
대졸 이상	1,516 (30.5)	192 (41.6)	1,324 (29.3)
전 체	4,975 (100.0)	462 (100.0)	4,513 (100.0)

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 청년층 부가조사」, 2008. 5.

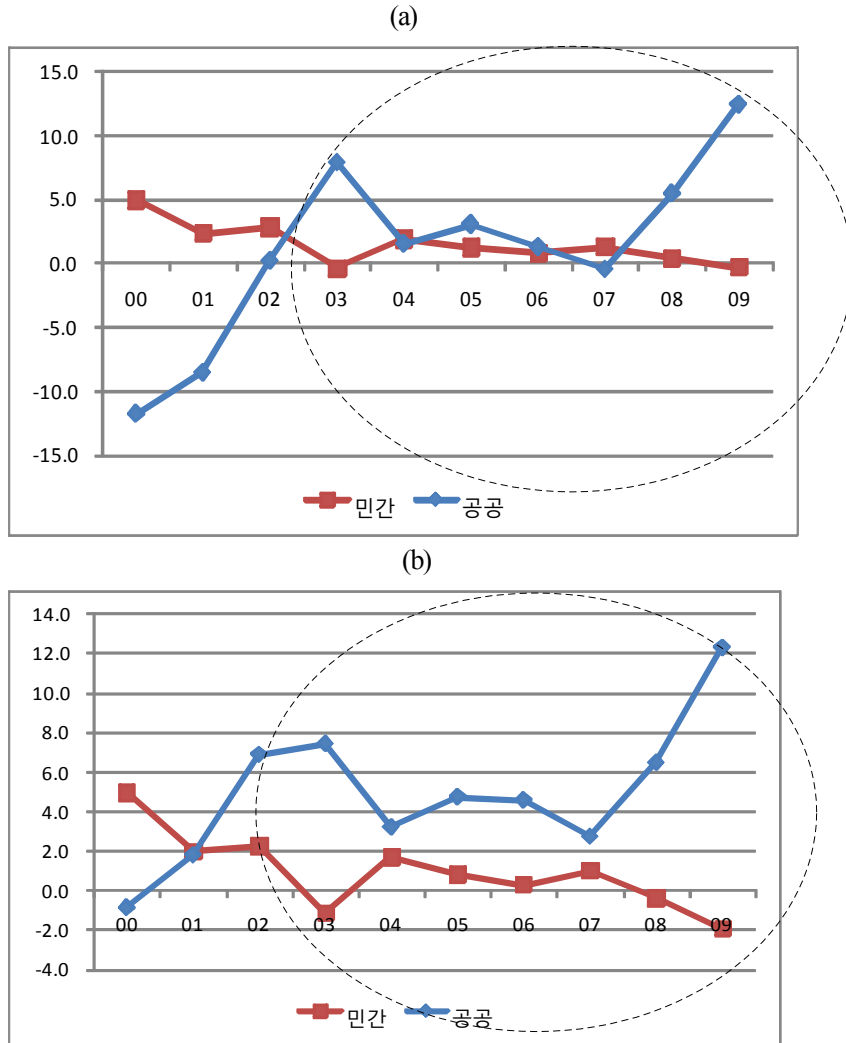
90.7%가 취업경험을 갖고 있지만 그 중 약 21%p는 일자리에 안착하지 못함을 알 수 있다.

현재의 청년층 노동시장을 요약하면, 매년 50만 명의 대졸자가 배출되는 데, 학업 종료 후 취업자는 35만 명이고, 해마다 약 100만 명의 청년층이 실업상태이거나, 취업준비중이거나, 단순히 쉬고 있는 상태에 있다. 노동시장으로부터 퇴장하는 사람들의 자리를 감안하더라도 대졸자의 30%는 직업을 갖지 못하고 있는 상황임을 알 수 있다. 이는 2003년 이래 연평균 일자리수 순증이 19.1만 개에 그치고 있기 때문이다.

3. 저조한 민간부문 고용성과

2003년 이후 공공부문의 취업자수 증가에 비해 민간부문의 취업자수 증가가 매우 부진함을 확인할 수 있다. 공공부문 취업자수를 ‘공공행정, 국방 및 사회보장 행정’ 부문 취업자로 정의할 경우, 2003년 이후 민간부문 고용증가율이 공공부문 고용증가율에 미치지 못하고 있다(그림 1(a)). 경제위기의 충격이 현실화된 2009년에 이러한 현상은 더

[그림 1] 민간부문과 공공부문의 고용증가율



주 : (a) 공공부문을 <공공행정, 국방 및 사회보장 행정>으로 정의

(b) 공공부문을 <공공행정, 국방 및 사회보장 행정+교육서비스업+보건업 및 사회복지서비스업>으로 정의

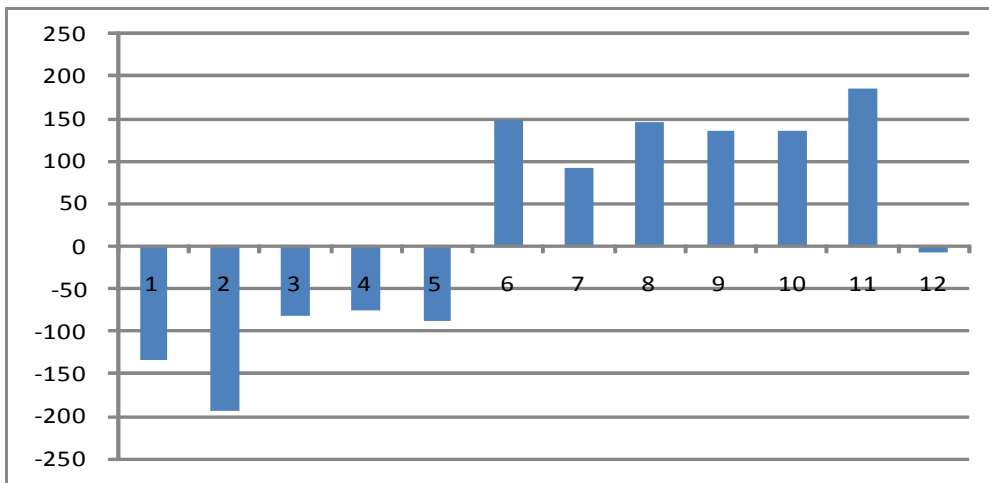
자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」.

욱 심화되었다. 공공부문을 ‘공공행정, 국방 및 사회보장 행정+교육서비스업+보건업 및 사회복지서비스업’으로 정의하고 살펴보면, 이러한 경향은 더욱 두드러진다(그림 1(b)). 2003년, 2008~09년처럼 민간부문의 고용이 감소한 시기에는 공공부문의 고용증가를 통해 고용지표 안정화가 도모되었음을 알 수 있다.

이러한 고용지표 안정화에 가장 큰 기여를 한 것은 정부의 ‘사회서비스 일자리사업’이나 ‘희망근로프로젝트’와 같은 임시직 사업들이다. 2009년의 경우 ‘희망근로프로젝트’는 경기 악화로 인한 고용감소를 완충시키고 특히 6월 이후 임시직 고용지표 안정에 크게 기여한 것으로 평가된다(그림 2).

[그림 2] 임시직 취업자수 월별 증감 추이(2009년)

(단위: 천 명)



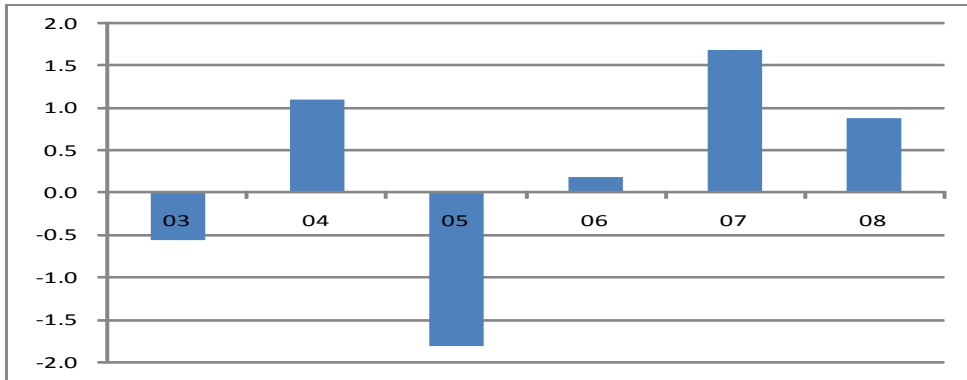
자료: 통계청, 「경제활동인구조사」.

4. 노동시장 이중구조와 이동성 제약

노동생산성 증가율보다 실질임금상승률이 더 높으면 기업은 비용압박을 받고 거시경제는 인플레이션 압력을 받게 된다.¹⁾ 피용자보수를 이용하여 실질노동비용 증가율 추이를 살펴보면, 2003~08년 간에 노동생산성 증가율에 준하여 증가해 온 것을 확인할 수 있다(그림 3). 2003~08년 간의 노동생산성 증가율과 피용자보수로 계산한 실질노동비용 증가율 간의 차이를 계산해 보면, 연평균 0.2% 정도 노동생산성 증가율이 실질노동비용 증가율을 상회했다. 2009년의 경우 노동생산성은 0.2% 증가한 반면, 3/4분기까지 명목임

1) 비용인플레이션 압력은 임금뿐만 아니라 석유와 같은 원자재 가격 상승에 기인할 수도 있다.

[그림 3] 전산업 노동생산성 증가율과 실질노동비용 증가율 격차



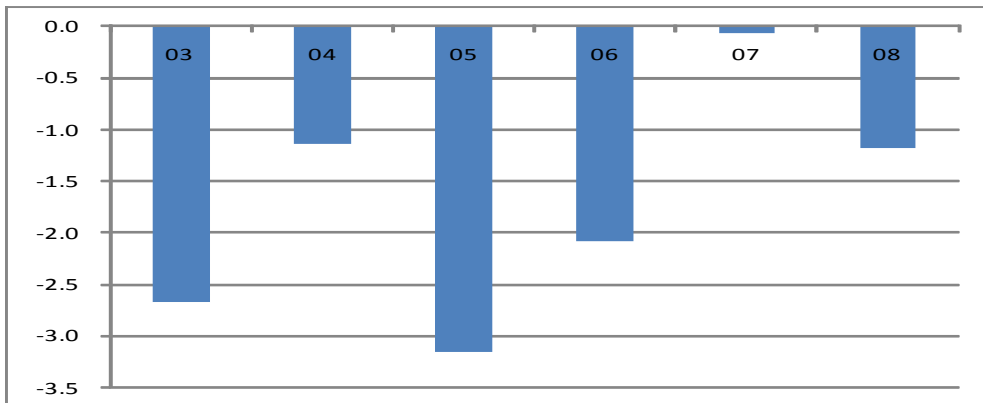
주: 전산업 노동생산성 증가율=전산업 GDP증가율-전산업 취업자수 증가율
 실질노동비용 증가율=1인당 피용자보수 증가율-GDP디플레이터 상승률

자료: 한국은행, 『국민계정』.

급상승률이 이미 전년동기대비 1.6% 감소했다.) 이를 볼 때 임금압박에 의한 인플레이션 압력은 존재하지 않은 것으로 판단된다.

한편 5인 이상 사업체 상용근로자의 실질임금 증가율과 비농전산업의 노동생산성 증가율을 비교해 보면, 실질임금상승률이 노동생산성 증가율을 크게 상회한다(그림 4). 이처럼 고찰기간 내내 피용자보수 증가율을 기준으로 살펴볼 때와 5인 이상 사업체 상용

[그림 4] 비농 전산업 노동생산성 증가율과 실질임금상승률 격차



주: 비농 노동생산성 증가율=비농 GDP증가율-비농 취업자수 증가율

실질임금상승률=명목임금상승률-GDP디플레이터 상승률

명목임금=정액급여+초과급여+특별급여

자료: 노동부, 『사업체임금근로시간조사』.

2) 5인 이상 사업체 상용근로자 임금 기준.

근로자 임금상승률을 기준으로 살펴볼 때 괴리가 심한 이유는 자영업부문의 노동생산성 증가가 현저하게 낮고, 영세사업체 근로자와 임시일용직 근로자 임금상승률이 낮은 데 기인한다. 그만큼 노동시장 내 이중구조가 고착화되어 있고 자영업부문 종사자나 임시일용근로자의 상용직 임금근로 노동시장 진입유인이 크지만 노동시장 내 이동성이 제약되고 있는 것으로 판단된다.

III. 고용전략의 영역과 고용전략 수립의 원칙

1. 고용전략의 영역

2003년 이래의 노동시장 성과와 글로벌 경제위기와 맞물린 고용사정 악화는 정부가 국가고용전략회의를 출범시킨 배경이 되었다. 고용전략의 영역은 다양하다. 일자리는 근본적으로 노동수요로부터 나오고 노동수요가 상품 및 서비스 수요에 의해 파생되기 때문에 고용전략 영역은 전 경제정책을 포괄한다고 해도 과언이 아니다. 고용률을 높이기 위한 정책 영역은 크게 일곱 가지로 대별해 볼 수 있다.

첫째, 성장잠재력 확충 및 성장률 제고의 영역이다. 여기에는 전통적으로 추구해 온 R&D정책과 산업정책이 모두 포괄될 수 있다. 그와 함께 효과적·효율적인 교육·직업훈련·평생학습체계, 고부가가치상품 생산에 기여하는 양질의 인적자본축적과 인력 양성과 같은 인적자본개발 영역을 포함한다.

둘째, 성장의 일자리 창출력을 제고하는 영역이다. 어떤 형태로든 성장만 되면 자동적으로 일자리 문제가 해결될 것으로 간주하는 성장의존 고용정책에서 탈피하여 일자리 창출 극대화 성장전략을 모색하는 것이다. 같은 성장률에서도 고용친화적인 성장전략의 선택, 일자리 창출 극대화를 위한 노동시장 및 노사관계 정책 등에 대해 보다 심층적으로 고려하는 것이 이에 해당한다. 고용친화적 성장전략(사업선택 및 재정지원) 개념을 도입하여 직접적인 고용효과(고용탄력성)가 큰 분야, 고용과급효과(간접적 고용유발효과)가 큰 분야, 장기적 고용효과가 큰(성장잠재력이 있는) 분야를 발굴하고 정책역량을 집중하는 것이 이 영역의 접근법이 될 수 있다.

셋째, 노동시장 효율성 제고의 영역이다. 인력부족률을 낮추고 취업률을 높여 노동시장의 수급을 원활히 하기 위한 교육체계 개선 및 고용서비스 증진이 이에 해당한다.

넷째, 근로시간 분할을 통해 보다 많은 사람들이 일할 수 있는 일자리를 발굴하고 활성화시키는 영역으로서 단시간근로 활성화를 통해 취업자수를 늘리는 것이 이에 해당

한다.

다섯째, 수량적 유연성(파견, 기간제, 정리해고, 탄력적 근로시간제도, 근로시간계정제도)³⁾, 기능적 유연성(배치전환, 다기능), 임금체계 유연성(성과급, 성과배분제), 경기변동에 대한 임금유연성 등 노동시장 유연화를 통한 노동수요 증대의 영역이다.

여섯째, 동포정책, 외국인력정책 등 고령화 저출산에 대응하는 생산가능인구 증대를 위해 노력해야 하는 영역이다.

일곱째, 청년, 기혼여성, 고령층 참가율을 증진시키기 위한 정책, 정년 연장 또는 정년 폐지, 노동시장 참여를 촉진하는 연금제도, 보육지원제도, 근로장려세제, 최저임금, 직업훈련·적극적 상담·경과적 일자리 제공 등을 결합한 실업자 사회안전망과 같은 경제활동참가율 제고의 영역이다.

2. 고용전략 수립의 원칙

가. 지향해야 할 점

고용전략의 영역이 이처럼 광범위하지만, 이들이 모두 새로이 정의되는 정책 영역은 아니다. 각 부처에서 그간 고유의 목적성을 가지고 추구해 온 정책 메뉴들이다. 또한 그간 정책시행 과정에서 추구해 온 정책합리성을 모두 버리고 전적으로 새로운 시각에서 접근해야 하는 것도 아니다. 하지만 어떤 방식으로든 성장만 이루어지면 일자리는 자동적으로 창출되리라는 단순한 접근법보다는 좀더 적극적으로 일자리 창출력 제고를 염두에 둘 필요가 있다. 또한 2003년 이래의 한국 경제 일자리 창출력 저하 현상은 단순히 경기적 현상으로 보아서도 아니되지만 잠재성장률 저하에 따른 항구적 현상으로 간주해서도 아니될 것이다.

따라서 고용전략은 성장잠재력을 확충하기 위한 구조조정을 촉진하는 데에서 모색되어야 하며, 그 요체는 시장기능 활성화에 주안점을 두어야 한다. 이는 과감한 재정 및 통화금융정책으로부터 긴축하는 과정에서 연착륙은 도모하되 재정투입에 의한 경기회복에 과도하게 집착하지 말아야 함을 의미한다. 또한 조금한 마음으로 단기적 처방에만 집중해서는 아니됨을 의미한다. 구조적 차원의 일자리 대책 처방임에도 불구하고 부처간 업무조율 실패로 진전이 없는 사안들을 식별해서(identify coordination-failure) 조율해 내야 한다. 또한 해법 도출시까지 모색이 지속될 수 있는 장치를 확보해야 한다. 이러한 이니셔티브가 국가고용전략회의가 가동되는 동안에만 그치지 않도록 부처의 성과평가

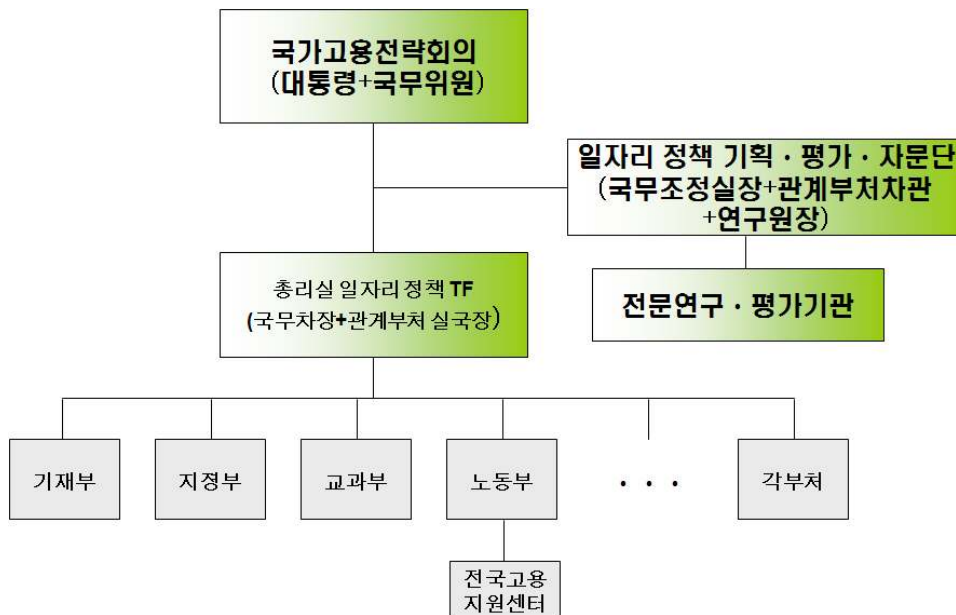
3) 수량적 유연성을 외부적 유연성과 내부적 유연성으로 나누어 파견·기간제·정리해고 등을 외부적 유연성, 탄력적 근로시간제도·근로시간계정제도 등을 내부적 유연성으로 분류하기도 한다.

에 반영되도록 하고 지자체들이 일자리 중심으로 경쟁하는 기반을 조성해야 한다 (establish self-fulfilling mechanism).

이를 위해서는 공무원들이 정책취지에 익숙해져 정책 추진이 본 궤도에 오르기 전까지는 정부[지자체] 내에 일자리 정책 추진 컨트롤타워를 설치하여 중요한 계기가 있을 때에는 대통령[지자체 장]이 직접 회의를 주재하고 전문연구기관 등의 전문가로 ‘정책 기획·평가단[자문단]’을 구성하여 종합 점검 및 지원기능을 수행하게 하는 것이 필요할 것이다(그림 5). 일자리 창출소멸 통계를 지자체별로 파악할 수 있는 사업체조사 결과 정기적으로 발표하는 것은 지자체들이 일자리 중심으로 경쟁하기 위해 필수적인 인프라이다.

지금까지 정부의 일자리 대책은 대부분 예산지원 위주였고, 구체적인 효과를 나타낼 수 있는 새로운 사업 발굴 중심의 정책은 상대적으로 미흡했다. 정확한 성과평가와 확실한 인센티브 부여가 가능하도록 성과관리시스템을 구축함과 동시에(performance-managed), 모든 정책의 최하단에는 구체적인 실행프로그램을 제시하도록 설계할 필요가 있다(action-oriented). 정부의 주된 역할은 성공적인 성과를 보이는 실행프로그램을 사회 전반에 전파하는 것이어야 한다. 정부는 역할모델을 발굴하고 이를 전파하는 역할을 수행하며, 이 때 재정지원이 필요하면 이를 검토하는 방식으로 정책 마인드를 전환해야 할 것이다. 예컨대 청년실업문제 해결을 위해 대학의 취업지원서비스를 강화하는 것이 목표

[그림 5] 고용전략 추진체계(중앙정부의 경우)



라면, 대학의 취업지원실이 충분히 높은 질의 서비스를 제공하지 못하는 이유가 교직원
의 능력부족인지 아니면 다른 이유 때문인지를 명확하게 규명하고, 그에 대한 정확한
처방으로 문제를 해결한 뒤 성공사례를 역할모델로 전파해야 한다.

어떤 고용전략의 영역이든 시장실패의 영역이라는 명확한 근거가 없는 한 시장기능
회복에서 처방을 모색해야 한다는 점에서는 예외가 없어야 한다(market-oriented). 위기감
이 클수록 관치의 유혹이 크고 규제완화가 소극적으로 진행될 가능성이 크다. 그러나
상품시장 및 노동시장 규제를 합리화하려는 지향 없이는 장기적으로 일자리 창출을 극
대화하는 처방이기 어렵다.

미시적 접근을 취할 때에도 견지해야 할 원칙이 있다. 취업애로층들이 처한 실업의
원인은 집단별로 다르다. 따라서 그 해법도 계층별로 차이를 두어 청년, 여성, 고령자,
취약계층 등 근로자계층별로 맞춤형 일자리 대책을 강구해야 한다(target-oriented). 집단
별로 일자리가 절대적으로 부족한 것이 문제인지, 능력부족으로 일자리를 찾을 수 없는
것이 문제인지 식별하여 접근해야 한다.

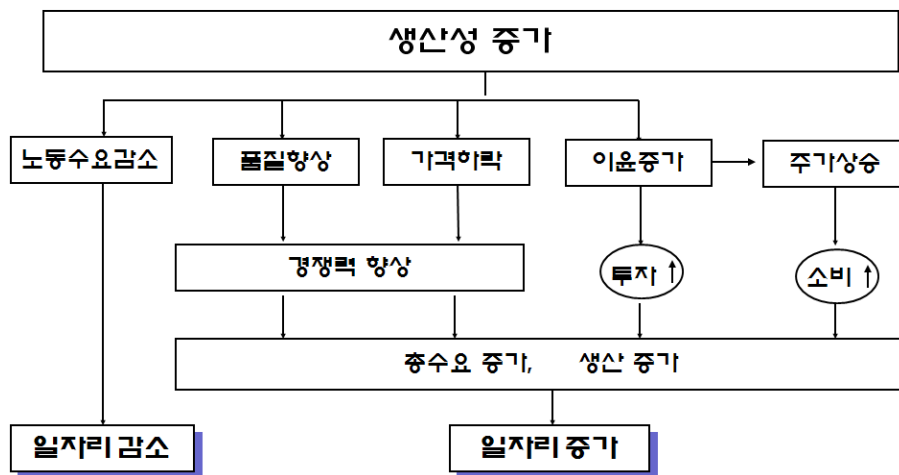
나. 경계해야 할 점

경계해야 할 점도 존재한다. [그림 5]와 같은 추진체계에는 공무원들이 정책 취지에
익숙해져 정책 추진이 본 궤도에 오르기가까지 강력한 추진력을 발휘할 수 있는 장점도
있다. 하지만 빠지기 쉬운 함정도 존재한다. 정부는 국가고용전략회의를 출범시키면서
취업자수 증가 목표를 25만 명으로 설정한 바 있다. 이러한 목표설정은 경제구조 개선
이나, 시장기능 회복과 같은 목표와는 달리 주객을 전도하여 접근할 소지를 다분히 안
고 있다. 취업자수 증분 자체에 매달린다면 재정에 의한 일자리 창출 예산을 늘림으로
써 목표수치에 다가갈 수 있을 것이지만 이는 단기적 목표 달성을 위해 재정투입을 효
율적이지 못한 방식으로 사용하게 할 가능성이 높다. 단기적 처방으로 고용성과를 역전
시키려는 것은 꼬리로 몸통을 흔들려는 것과 같은 것이어서 장기적 효율성을 저해하고
장기적으로 더 큰 비용을 지불하게 할 것이다.

국가고용전략회의의 일자리 창출력 제고를 위한 노력이 올해에 창출되는 일자리수에
의해 평가받는다는 강박감에 얽매이지 않아야 한다. 일자리가 최선의 복지라는 사실이
2010년에만 타당한 것이 아니듯이 국가고용전략도 2010년에만 필요한 것은 아니다. 마
찬가지로 장기적으로 뿐만 아니라 2010년에도 국가고용전략은 국가발전전략의 일부이
지 그보다 상위 개념은 될 수 없다. 오류를 범하지 않기 위해서는 국가고용전략회의는
매월의 일자리수 자체에 집착해서는 안되며, 시장친화적 정책 중 부처간 이해조정 실패
로 인해 매듭지어지지 못한 구조개선 방안들을 매듭짓는 데에 노력을 기울여야 한다.

단기적 효과만을 보고 장기적 효과를 간과하는 우를 범해서도 아니된다. 설비투자는 노동절약적 투자이므로 바람직하지 않을 수 있다는 견해가 대표적이다. 이러한 접근법은 일자리 창출력의 근간을 송두리째 훼손하는 결과를 낳기 쉽다. 투자는 가속도 원리를 통해, 동태적 과정을 통해 성장을 견인한다. 또한 한국 경제처럼 개방도가 높은 경제에서는 투자를 통해 생산성 향상이 이루어지면 노동수요가 감소하여 일자리가 감소하는 측면도 있으나 경쟁력을 향상시켜 일자리를 증가시키는 경로가 훨씬 지배적이다(그림 6). 또한 개도국들에 비해 저렴한 임금으로 경쟁할 수 없는 특성을 지닌 한국 경제에서 생산성 향상 없이는 일자리 창출 기반 자체가 잠식된다. 그러므로 투자환경 개선과 투자증가는 그 단기적 효과가 일자리 감소를 초래하는 것처럼 보이더라도 궁극적으로 일자리 창출에 기여하리라는 점은 반드시 염두에 두어야 한다.

[그림 6] 생산성 증가가 일자리에 영향을 미치는 경로



IV. 국가고용전략 수립이 필요한 구체적 항목

1. 고용전략 역량을 우선적으로 집중해야 할 영역

고용전략 수립의 영역은 이상의 일곱 가지로부터 출발하여 더 다양하게 나누어 볼 수도 있다. 하지만 현재의 한국 경제 상황을 고려할 때 선택과 집중이 필요해 보인다. 2003

년 이래의 노동시장 불균형의 요체는 민간부문 일자리 창출력 약화, 청년층 취업사정의 악화, 노동시장 이중구조로 요약할 수 있다. 청년층 취업사정의 악화는 한국 경제의 일자리 창출력 약화와 밀접한 관련을 가지고 있다. 경제의 일자리 창출력 약화에는 두 가지 차원이 존재한다. 하나는 ‘성장률 저하’이고 다른 하나는 단위 성장률당 창출되는 일자리수의 감소를 의미하는 ‘성장의 일자리 창출력 약화’이다.

또한 청년층 취업사정 악화의 배경에는 어느 모로 보나 과도해 보이는 대학진학률과 막대한 사교육 투자가 인적자본 향상에 기여하지 못하고 있고, 대학교육과 산업수요간의 괴리가 커져 학교졸업 후 직장으로서의 이행이 원활하지 못하다는 점이 존재한다. 사교육 투자가 인적자본 향상에 기여하도록 대학선발시스템을 개선하고 대학교육의 수준을 높여 학교-직장 이행능력을 증진함으로써 우수한 인적자원이 생산성 높은 일자리 창출에 기여할 수 있도록 교육체계를 혁신하는 것은 인적자본이 성장에 기여하고 다시 성장이 고용증진에 기여하는 메커니즘을 위해 중요한 일이다.

이러한 점을 고려할 때 국가고용전략은 ‘성장잠재력 확충과 성장률 제고’, ‘성장의 일자리 창출력 제고’, ‘교육개혁을 통한 노동시장 효율성 제고’의 세 영역에 우선적으로 집중해야 할 것으로 보인다.

2. 성장잠재력 확충과 성장률 제고

성장률 저하의 배경에는 인구증가율 감소로 인한 시장 축소, 고령화로 인한 인적자본의 생산성 저하, 서비스업의 낙후로 인한 내수시장 제약, 그리고 투자율 저하가 있다. 인구증가율 감소나 고령화가 단기적 처방 마련이 어려운 외생적 요인이라고 보면 성장률 제고를 위해서는 수출 및 내수시장 확대, 투자율 제고에 적극적으로 노력을 경주해야 한다.

IT, NT, BT 등 신기술기반 상품 시장확대 및 융복합산업 육성과 세계시장 확대, 디자인-경영(마케팅), 기술(공학)-디자인, 디자인-인문학을 연계하여 제품개발 전과정에서 창의성과 통합능력을 발휘할 수 있는 융합형 인재 양성, 각종 규제 합리화를 통한 투자환경 개선, 서비스 수출시장 확대는 성장잠재력 확충을 위한 전략적 접근이 필요한 영역이다.

내수시장 제약은 외국인이 한국에 와서 국내 서비스를 구매하는 서비스 수출의 관점에서 전략을 수립할 필요가 있다. 관광인프라 확대, 국제행사 유치, 최신동향을 파악할 수 있는 전시행사⁴⁾ 개최, 관광융합상품⁵⁾ 개발, 대학들의 유학생 유치활동 체계화·전문

4) 영화제, 미술전시회, 기획전, 온라인 게임기술, 로봇경기, 녹색기술(Green technology) 박람회 등.

5) 관광+의료, 관광+공연, 어학연수+관광, 중국관광과 한국관광 패키지 상품 등.

화, 효과적 유학생 유치프로그램, 유학생 체류시설 확충, 유학생 유치 간판상품 개발, 개도국 개발원조시 개도국 인력초빙 프로그램 활성화, 외국기업의 기업내 전근자를 위한 주거·교육·의료시설 확충, ‘전문성+외국어 소통능력 있는 인력 양성’과 네트워크 기회제공⁶⁾, 외국인이 한국에 와서 서비스를 구매할 때 필요한 인력양성⁷⁾ 등이 그러한 예이다.

한국인이 해외로 나가 서비스를 수출하는 관점도 필요하다. 광고·디자인 서비스의 해외진출 경쟁력을 강화하고 프리랜서나 해외취업을 위한 적절한 마케팅을 하는 것은 전략적 노력을 기울일 만한 분야의 한 예가 될 것이다.

3. 성장의 일자리 창출력 제고

애플사의 앱스토어식 개방형 플랫폼을 채택하여 중소기업과 창업자의 이익을 보장하는 모델을 확산하는 것은 혁신형 중소기업 성장 환경을 제공할 뿐만 아니라 성장의 일자리 창출력을 제고해 줄 것이다. 산업정책에서 제조과정뿐만 아니라 유지보수 사후서비스 관련업종⁸⁾ 육성, R&D업⁹⁾ 활성화 방안을 마련하는 것은 산업정책과정에서 성장의 일자리 창출력 제고를 위한 고려를 하는 좋은 예이다.

수출산업 관련 부품산업 육성 등 수출의 내수 연관성을 증대하는 일도 중요한데 이를 위해서는 중소기업에 우수인력이 취업할 수 있도록 해야 한다. 지방대학 우수 연구자 지원 확대와 동 연구인력의 지방 중소기업 취업 장려, 출연연의 중소기업 파견 연구인력 확대¹⁰⁾ 등은 미래성장동력을 위한 R&D 투자에서 산관학 협력체계를 내실화하는 접근법과 함께 중소기업에 우수인력을 유인하는 방안이 될 것이다. 공공부문에서 신규채용을 할 때에 중소기업 취업 유경험자를 우대하는 제도를 실시하고 삼성, 포스코, LG 등 대기업들에 그러한 취지의 협력을 요청한다면 구직자들이 중소기업 취업을 우선적으로 고려하게 하는 유인이 될 것이다.

6) 우송대 사례가 수범사례가 될 수 있다.

7) 의료관광 통역, 공연 등 예술 경영서비스 전문가, 유학설명회 인력, 인증제도를 통한 역사와 공연 설명 전문가, 유학생 유치로드쇼 전문가 양성 프로그램 운영.

8) 항공·조선산업의 유지보수업, 사업서비스업의 건설팅업·광고업.

9) 선진산업기술 영역뿐만 아니라 개도국을 위한 기술영역, 한국의 발전경험, 행정경험을 포함하며, 국제경쟁력을 지닌 R&D분야의 국제마케팅 전문가 활동을 증진하고 동분야 서비스 수출을 위한 컨퍼런스 조직 등.

10) 정부출연연구소의 연구인력을 중소기업에 장기간 파견하고 해당 중소기업에 취업할 경우 특허권 일부 인정, 스톡옵션 제공 등의 인센티브를 제공하는 것은 이러한 과정을 원활하게 해 줄 수 있을 것이다.

제조업 고용이 17%에도 미치지 못하므로 일자리 창출을 위해 더 이상 제조업에 기대할 바가 없다고 주장하는 것이 오류이듯, 경제의 중소기업 고용이 전체 취업자수의 85%에 육박하므로 대기업의 고용창출 여력에 큰 기대를 할 수 없다고 하는 것도 적절하지 않은 주장이다. 제조업의 경쟁력에 기반한 서비스업의 일자리 증진방안을 모색하는 것이 용이하듯, 한국 대기업의 경쟁력을 고려한다면 노사관계 합리화를 통해 대기업 내부의 거래비용을 줄이고 대기업의 고용창출력이 증대될 수 있도록 하는 것이 더 용이할 수 있다. 그러므로 대기업의 고용창출력을 증진하는 방안은 중소기업이 성장할 수 있는 환경을 조성하는 것과는 별도로 모색되어야 한다.

4. 노동시장 효율성 제고

노동시장 효율성 제고의 차원에는 여러 가지가 있지만 중요한 두 가지는 교육개혁을 통한 미스매치 축소와 구직자의 대기업 편중현상을 완화시키기 위한 대기업과 협력업체 간의 불공정 관행 개선이 우선적으로 노력을 경주해야 할 영역으로 보인다.

공신력 있는 취업률 통계를 발표하고 대학지원제도를 취업 중심적 교육을 강화와 연계시킴으로써 기업수요에 부응하는 교육체계를 유도해야 한다. 영진대, 건양대 사례처럼 기업수요에 맞추어 교육프로그램을 운영하는 학교들에 인센티브를 제공하는 것은 고용전략차원에서 중요한 교육정책이 될 것이다.

정부의 인턴기업인증이 정부가 인정한 기업이라는 신호로 작용해 지원하는 청년층 우수인력이 늘고, 대기업 협력업체임이 알려지자 해당 중소기업에 청년층 지원이 증가한 사례들이 존재한다. 정부사업에서 인증제도를 적극적으로 활용하고 지자체의 고용안정센터나 일자리센터가 우수중견기업(hidden champion) 내지 발전성 있는 일자리를 제공할 수 있는 중소기업(hidden good jobs in SMEs)에 관한 정보제공 체계를 개선하는 것은 구직자의 대기업 편중을 완화시키고 중소기업에 우수인력이 진입하게 하는데 기여할 것이다.

청년층 인구 감소에 따라 이루어질 대학 M&A 및 구조조정 과정에서 고등교육자의 과도한 공급 상황이 개선될 수 있도록 대학 정원을 축소하는 것도 고용전략 차원에서 중요하다. 구조조정 과정에서 특성화 영역 중심의 질 좋은 교육서비스 제공을 조건으로 구조조정 과정에 정부가 선별적으로 개입하는 것이 한 가지 방향이 될 수 있다.

V. 요약 및 결론

‘고용없는 성장(jobless growth)’ 내지 ‘고용없는 경기회복(jobless recovery)’의 1차적 원인은 세계화와 급속한 기술진보에 따른 경영환경의 급변과 전지구적 생산기지 이동과 같은 세계적 경향이다. 그러나 경제환경 변화에 부응하지 못하는 경제산업구조, 교육복지정책, 전문직 업역규제, 진입규제, 노동시장 규제 등에도 원인이 있다.

지난 15년간 국제경제규범은 상품무역뿐만 아니라 투자자유화를 촉진하고, 기술발전은 실시간 통신 및 수송비용을 현저히 감소시켰다. 이러한 환경변화에 대응하여 기업들은 세계적 수준에서 생산기지를 광역화했다. 인도·중국·동구 등의 세계시장 편입으로 인해 세계적 규모에서 노동공급도 증가했다. 세계적 수준에서 생산기지가 광역화되고 오프쇼어링(off-shoring)이 증가하여 세계의 노동시장이 한데 통합되는 경향성이 대두했다. 한국의 근로자가 세계의 근로자와 직접 경쟁하게 된 것이다. 기업의 적응력을 높이고 좋은 일자리와 많은 일자리를 창출할 수 있는 역량을 제고하기 위해서는 이러한 새로운 환경에 맞추어 상거래 규범 및 노동시장 규범을 변화시켜야 한다.

따라서 일자리 문제의 근원적 처방책을 모색하기 위해 기존의 경제산업·교육복지정책의 제반 제도·규제·정책옵션을 일자리 창출력을 늘리는 방향으로 조율할 수 있는 여지가 있는지 점검하고, 노동시장의 효율성과 공정성을 높이는 구조개선 처방을 도모할 필요가 있다. 예산운영에서도 고용인지예산 개념을 도입하여 일자리 중심적 국정 운영을 모색하고 지역산업진흥사업 등 국책사업에 대해 고용영향평가를 실시하여 경제의 일자리 창출력 제고를 도모할 필요가 있다.

이 점에서 정부가 대통령이 주재하는 국가고용전략회의를 월 1회 이상 개최하면서 일자리 창출력 제고를 위한 총력전에 나선 것은 여러 측면에서 고무적이다. 하지만 일자리 중심으로 국정을 운영하는 과정에서 고용영향평가나 고용인지적 예산운영이 단기적 일자리 창출 가능성에만 주목하여 장기적 경제 효율성을 훼손하는 왜곡이 발생하지 않도록 유의해야 할 것이다.

기술진보와 국제경제 규범의 변화 속에는 저임금근로자(저직능근로자)들의 고용사정 및 상대임금을 더 불리하게 하는 요인들이 존재한다. 수송비용 및 통신비용 저렴화를 매개로 하여 투자자유화가 일반화되고 세계적 규모에서 노동공급이 증가하자 특히 저임금근로자들이 그 영향을 직접적으로 받게 되었다. 투자자유화를 위한 규제 정비, 경쟁격화로 인한 이윤회수기간의 단기화 내지 불확실성 증가는 기업운영에서 주주 내지 소유주의 이익 극대화를 조장하는 분위기를 조성하였다. 이러한 압력에 직면하여 단기적으

로 생산성을 높이기 어려운 경영자들은 대체가능인력이 많은 저임금근로자(저직능근로자)들의 임금을 압박하고 외주화 형태로 인사관리의 유연화를 극단적으로 추진하기도 하였다. 이러한 환경변화는 근로자들이 취업상태에서 숙련을 향상시키고 더 좋은 일자리로 나아가는 이행과정을 보조하는 프로그램의 중요성을 높이고 있다. 그와 함께 사회안전망 차원의 적극적 노동시장 정책의 필요성을 더욱 부각시키고 있다.

세계적 수준에서 진행되고 있는 경제환경 변화를 고려할 때 2003년 이래의 한국 경제 일자리 창출력 저하 현상은 단순히 경기적 현상으로 보아서도 안되며 잠재성장률 저하에 따른 항구적 현상으로 간주해서도 안된다. 국가고용전략은 성장잠재력을 확충하기 위한 구조조정을 촉진하는 데에서 모색되어야 하며, 그 요체는 시장기능 활성화에 주안점을 두어야 한다. 그와 함께 국가고용전략회의는 구조적 차원의 일자리 대책 처방임에도 불구하고 부처간 업무조율 실패로 진전이 없는 사안들을 우선적으로 조율하고 부처 성과평가제도와 같은 장치를 이용해 향후에도 지속적으로 추진될 수 있는 기반을 마련하는 것을 목표 가운데 하나로 삼아야 할 것이다. **KLI**