

# 국가고용전략의 의의와 과제

유 경 준\*

## I. 국가고용전략 2020의 체계와 의의

### 1. 국가고용전략 2020의 체계

지난 10월 11일 고용노동부를 중심으로 작성된 MB정부의 『국가고용전략 2020』이 발표되었다.

[그림 1]에서 보는 바와 같이 고용전략의 비전을 “내 일로 행복한 나라”로 설정하고, 향후 10년간 연평균 약 24만개 정도의 새 일자리를 창조하여 고용률(15~64세 기준)을 현재 62.9%에서 2020년에 70%까지 증가시키는 것을 전략의 목표로 제시하고 있다.

그리고 노동수요의 확대를 위한 고용친화적 경제산업 정책의 강조와 노동공급 측면에서의 직업능력개발의 강화, 그리고 고용창출을 위한 인프라 측면 강조를 위해 공정하고 역동적인 일터의 조성과 근로유인형 사회안전망 개편을 4대 전략으로 제시하고 있다. 또한 고용률 70% 달성을 위한 추진과제를 제시하면서 일자리 창출에 영향이 크고 국민들이 성과를 체감할 수 있는 다음과 같은 5대 과제를 제시하였다.

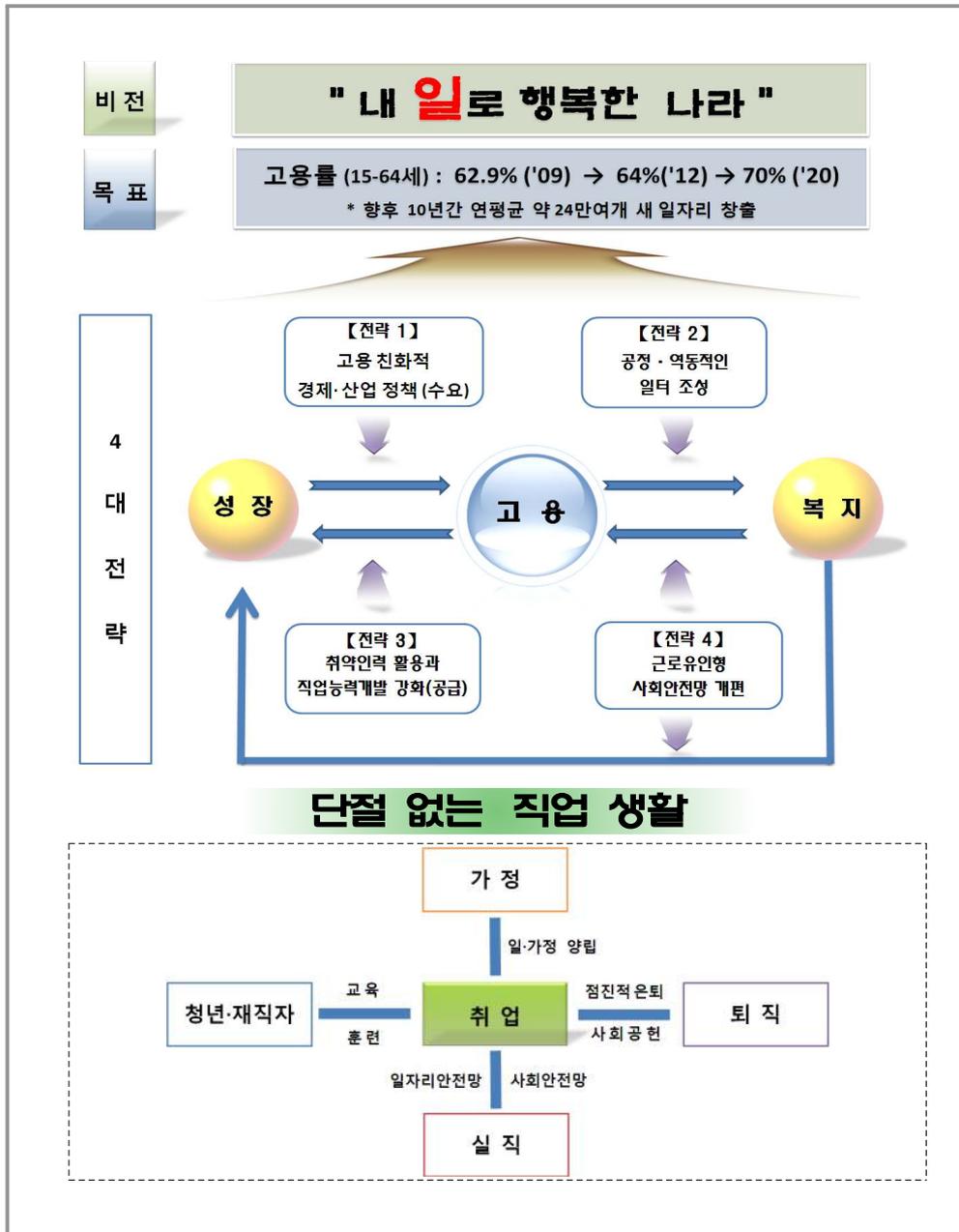
첫째, 양질의 일자리 창출을 위해서는 중앙정부 대책만으로는 한계가 있다고 보고 자치단체, 기업 등의 범국민적인 일자리 창출 노력 강화를 위해 일자리 창출 우수 100대 기업을 선정·공포 및 포상을 하고 고용영향평가를 단계적으로 확대하는 방안에 중점을 두고 있다.

둘째, 청년의 중소기업 기피, 노동시장 이중구조화 등의 주된 요인으로 지목되고 있는 하도급 고용문제, 파견·기간제 고용규제, 장시간근로 관행 등을 개선하기 위하여 실태조사를 통한 근본적인 해결방안을 마련하고자 하였으며, 추가적인 실근로시간 단축(탄력적

\* 한국개발연구원 선임연구위원(yoogj@kdi.re.kr).

근로시간제 활성화, 근로시간저축휴가제 도입)을 위한 근로기준법 개정을 추진하고 있다.

[그림 1] 국가고용전략의 비전과 목표



자료 : 고용노동부(2010. 10), 「국가고용전략 2020 보도자료」.

셋째, 선진국에 비해 현저히 적은 시간제 일자리를 상용형 중심으로 확대하여 여성의 일·가정 양립을 지원할 방침을 담고 있으며, 넷째, 고령자 고용을 연장하고 사회공헌 활동을 지원하기 위해 고령자에 대한 ‘생애 이모작’ 지원을 강화하는 내용을 담고 있다.

마지막으로 일할 능력이 있는 기초생활수급자가 복지제도에 안주하기보다 일을 통해 탈수급할 수 있도록 종합적인 취업지원 대책과 근로능력이 있는 기초생활수급자에 대한 근로의무를 강화하는 방안 등도 포함되어 있다.

한편, 명시적으로 밝히지는 않고 있지만 1990년대 중반 독일의 슈미드(Gunter Schmid) 등에 의해 제기된 이행노동시장이론(Transitional Labor Market Theory)에 근거한 생애 각 단계에서 단절없는 직업생활 개념의 내용을 일부 담고 있다. 이 이론은 [그림 1] 하단에서 보는 바와 같이 생애과정에서 발생하는 노동시장의 위협(실직, 교육 및 훈련, 퇴직, 가정과 일 양립)을 관리하는 실증적이고 분석적인 개념이며, 또한 사회통합과 완전고용을 달성하기 위한 바람직한 정책대안을 제시하려는 규범적인 접근으로 볼 수 있다<sup>1)</sup>.

## 2. 국가고용전략 2020의 의의<sup>2)</sup>

### 가. 고용 중심의 경제전략의 수립

과거에도 유사한 이름을 가진 고용전략이 발표된 적이 있지만 금번 전략은 색다른 의미를 지니고 있는 것으로 판단된다. 과거의 고용전략은 성장을 중심으로 성장에 따른 고용을 강조하였으나, 금번의 내용은 고용 그 자체에 무게 중심을 두고 있는 패러다임 전환적인 성격을 가지고 있다고 볼 수 있다. 즉, 과거의 경제전략이 성장 중심의 전략이었다면 금번은 고용 중심의 경제전략의 제시라는 측면이 강조되어 있다.

그 이유는 금번 고용전략의 체계가 과거와는 달리 성장주도적인 정책의 제시가 아니라 성장과 고용, 그리고 복지의 선순환 구조를 강조하고 있는데서 연유한다<sup>3)</sup>.

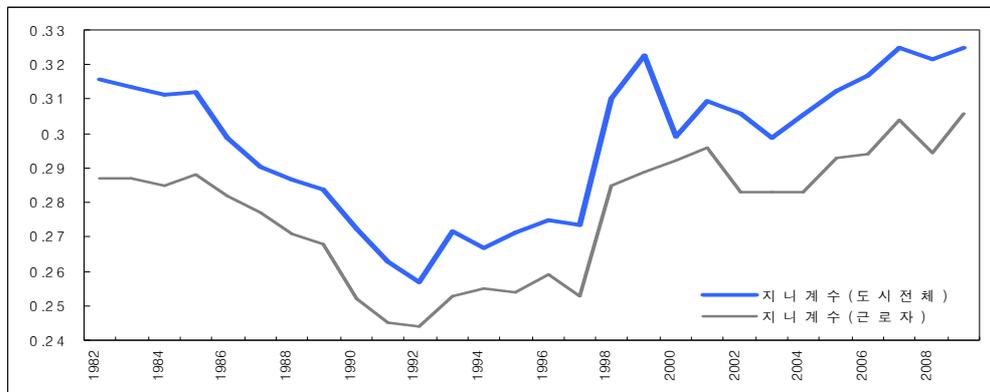
우리나라 성장과정은 외국의 입장에서 볼 때 매우 흥미로운 과정이 전개되었다. 성장과 분배의 관계는 한 때 ‘쿠즈네츠 가설’에 의하여 성장의 초기에는 성장의 혜택이 일부에만 집중되어 분배가 악화되나 그 이후에는 성장의 혜택이 골고루 뿌려지게 되는 ‘역 U’(inverse U)의 형태를 지나는 것으로 알려졌다. 그러나 우리나라는 1970년대 초반부터 시작된 성공적인 여러 번의 경제개발 5개년 계획의 실행으로 비약적인 성장을 이룩하였

1) 정병석(2010), 『한국 노동시장정책의 평가와 발전방안: 이행노동시장 이론의 활용』, 한국노동연구원.  
 2) 여기의 내용은 유경준 편, 『일자리 창출의 패러다임 개편을 위한 정책과제』 제1장 내용의 일부를 재구성한 것이다.  
 3) 참여정부 시절에 성장보다 분배가 강조되었고, 성장과 고용 및 분배의 관계를 직접적으로 다루지는 않았다.

는데, 성장의 정점에 이르는 1980년대와 1990년대 초반까지는 오히려 소득분배가 개선되는 현상이 발생하였다. 따라서 한국은 쿠즈네츠 가설의 예외적인 나라로 관심을 받게 되고 성장과 분배의 조화를 이룩한 성장경로에 대한 관심이 집중되었다.

우리나라에 있어 이러한 성장과 분배의 선순환적인 전개에 따라 소위 성장의 적하효과(trickle-down effect; 성장의 과실이 일부계층이 아니라 국민 전체에 배분되는 현상)에 대한 신뢰가 한국 사회에서는 매우 높았다. 즉, 성장만 하면 모든 것이 다 해결된다는 성장 일변도의 사고가 지배하였던 것이다. 실제로 그러한 선순환의 시기에는 성장이 고용을 견인하고 고용의 증가에 따라 성장의 과실이 골고루 배분되어 분배도 개선되는 ‘성장-고용-분배’의 선순환 구조가 확립되었다고 볼 수 있다.

[그림 2] 도시 전체 및 도시근로자 가구의 지니계수 추이



자료: 통계청, 『도시가계조사』 원자료, 1982~2002; 『가계조사』 원자료, 2003~2009에서 계산.

그러나 적어도 1990년대 초반 이후 이러한 선순환 구조는 깨어진 것으로 판단된다. 즉, 1990년대 들어 기술진보에 따른 국제경쟁이 가속화됨에 따라 과거 고도성장기의 성장-고용-분배의 선순환 구조가 매우 악화되고 있다. 그 이유는 기본적으로 과거 우리나라 성장 전략은 고용창출이 유리한 요소투입형(경공업 위주)에서 고용절약 혁신주도형(기술혁신과 상품의 고부가가치화)으로 변화하였기 때문이다. 이러한 변화에 따라 수출에 대한 경제의존도는 지속적으로 높아졌으나 수출이 고용을 견인하지는 못하였다. 1990년대 수출 의존도는 35.7%였으며, 2000년대는 45.7%로 급격히 상승하였으나 수출은 과거와 달리 고용과 거의 상관이 없는 것으로 추정되고 있다. 종합하면 과거 성장을 견인한 대기업/제조업/수출 위주의 전략이 고용을 창출하지 못함에 따라 분배구조가 동시에 악화되고 있다고 볼 수 있다. 이러한 변화의 내면적인 이유로는 기술진보와 국제경쟁의 강화, 지나치게 빠른 임금상승 등을 들 수 있다.

따라서 이러한 한국경제의 구조적 변화에 대응하고 지속가능한 성장을 위한 새로운 국

가고용전략의 제시가 필요한 상황이다. 지속가능한 성장은 성장이 고용을 견인하고 그에 따라 성장의 과실이 골고루 배분되어 사회통합(social cohesion)이 가능한 성장을 의미한다고 할 수 있다. 여기서 고용이 중요한 이유는 앞에서 강조한 바와 같이 성장의 과실을 분배로 연결하는 매개역할을 하기 때문이며, 성장의 결과가 잘 배분된다면 계층간 사회분열을 방지할 수 있기 때문이다. 중산층의 소득점유율은 사회통합의 대리변수로 이 수치가 높을수록 그 사회가 성장지향적이라는 실증적인 분석이 있다<sup>4)</sup>.

#### 나. 정부 차원의 최초의 종합적인 대책

앞에서 강조한 성장과 고용의 관계의 변화는 우리나라에만 발생한 것은 아니다. 이미 유럽과 미국 등 선진외국에서도 경험한 바가 있다.

유럽의 경우 1960년대 번영의 시대를 지나고 1970년대 초중반 제1, 2차 오일쇼크를 겪은 이후 유럽 대부분의 나라들은 낮은 성장률과 높은 실업률이 장기간 계속되었다. 즉, 오일쇼크 이후 1980년대 중반까지 성장은 정체되고 실업률이 매우 높아지는 유럽경화증(Euroclerosis)을 경험하였으며, 그 후 1990년대 중반까지 약 10년 동안 성장률은 다소 회복되었으나 실업률은 감소되지 않고 고용이 정체되는 고용없는 성장(jobless growth)을 경험한 바 있다. 이러한 현상의 원인으로 주로 언급되었던 점은 유럽의 복지병과 노사관계의 경직성이었다. 유럽경화증은 1980년대 초에 독일의 학자인 기르쉬(Giersch)에 의해 명명된 용어로, 당시 유럽의 높은 실업률을 복지국가의 의도되지 않은 부산물로 여겼다. 즉, 복지 재원의 마련을 위해 기업에 지나치게 높은 조세를 부과하였으며, 강력한 노동조합의 존재로 인한 지나친 고용보호의 규제가 고용창출을 저해한 것이 고용없는 성장의 주 원인으로 보고 있었던 것이다. 이후 유럽은 이러한 문제에 대한 꾸준한 개혁에 돌입하여 2000년대 중반까지 10년 동안 비록 저성장 시대에 돌입하였으나 실업이 점차 감소하고 고용이 뚜렷하게 증가하는 저성장 고용창출(job-rich low-growth)을 경험하였고 이후에 성장과 고용은 개선된 관계를 보이고 있다.

반면, 미국은 오일쇼크 이후 몇 차례의 경기변동은 있었지만 꾸준한 고용창출이 이루어졌으며 소득불평등이 증가하고 이에 따라 근로빈곤층(working poor)이 빠른 속도로 증가하고 있는 것이 문제시되어 왔다. 즉, 원하면 일을 할 수는 있었으나 일을 하여도 빈곤 수준을 벗어나지 못하는 근로자들이 두 자리수의 비율을 차지하고 있다. 이와 더불어 미국은 2000년대 들어 성장을 하여도 고용이 잘 증가하지 않는 현상이 발생하였고, 특히 2008년 금융위기 이후에는 더욱 두드러지게 되었다. 이러한 현상은 고용없는 회복(jobless

4) Easterly, William(2001), "The Middle class consensus and Economic Development", *Journal of Economic Growth* 6(4), Spring.

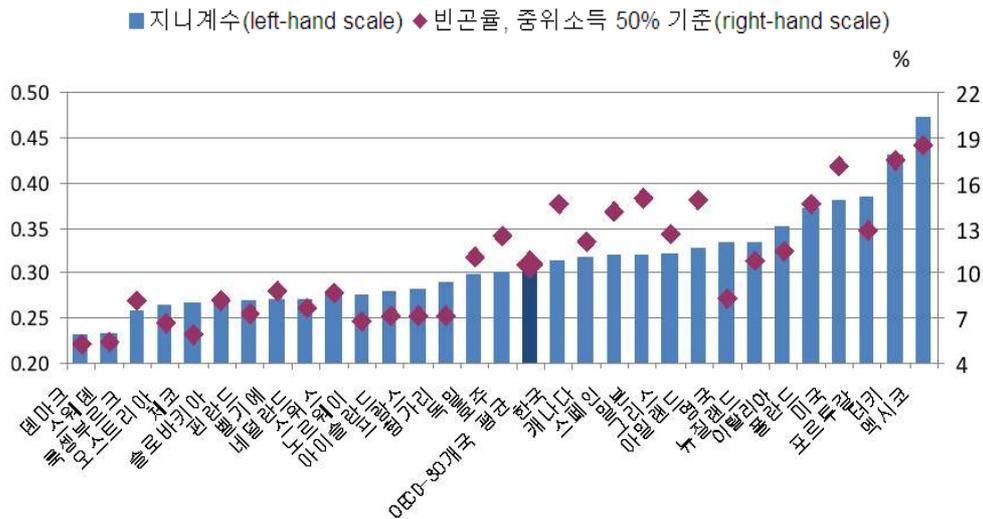
recovery)이라 불리기도 한다. 미국의 고용없는 회복에 대한 원인으로서는 단기적인 생산성의 향상, 무역적자에 기인한 구조적 실업의 발생, 기술진보에 따른 저기능인력의 수요감소 등이 거론되고 있지만 통일되거나 주된 견해는 아직 존재하고 있지는 않는다.

유럽국가들이 1990년대 중반 이후 고용없는 성장을 극복하고 고용창출에 성과를 보이고 있는 이유는 OECD의 “고용창출전략(1996)”과 EU의 “성장과 고용을 위한 리스본 전략(2000)”, OECD “신고용전략(2006)”에 나타난 경제전반에 걸친 개혁이 필요하다는 권고가 제대로 시행되었기 때문으로 파악된다.

일자리 창출은 어느 한 부분의 개혁보다는 경제, 산업, 노동시장, 재정, 교육 및 직업훈련 정책이 모두 유기적으로 선순환되어야 가능한 종합예술의 성격을 가지고 있기 때문에 일자리 창출을 위해서는 유럽국가들이 시행하여 효과를 본 장기적이고 전반적인 개혁이 필요하다고 볼 수 있다. 따라서 앞에서 강조한 고용 중심의 경제전략을 수립하기 위해서는 범정부적인 종합대책이 필수적일 것이다.

현재 우리나라는 고용률이 유럽국가나 미국보다 낮다. 그리고 소득불평등도의 수준은 OECD국가의 평균 정도로 파악되고 있으며, 빈곤율은 미국보다는 약간 낮으나 유럽국가보다는 상당히 높은 국가로 분류되고 있다(그림 3 참조). 따라서 고용의 양과 질을 동시에 제고해야 하는 어려운 과제를 안고 있다.

[그림 3] OECD국가들의 소득불평등 및 빈곤 수준(2000년대 중반)



한편, 유럽국가들과 미국의 경험에서 보듯이 성장과 고용의 관계는 고정적으로 계속되는 관계가 아니라 어떠한 정책을 사용하느냐에 따라 성장이 고용에 미치는 영향은 달라질 수 있기 때문에 국가차원에서 고용창출을 위한 종합적인 대책의 제시는 우리나라에 매우 필요한 과제이다. 따라서 금번의 국가고용전략 2020은 이러한 인식하에 범정부 차원에서 고용창출을 위하여 지혜를 모은 최초의 종합적인 계획의 의미를 지닌다고 평가할 수 있다.

## II. 국가고용전략 2020의 한계와 향후 과제

### 1. 국가고용전략 2020의 한계

앞에서 강조한 바와 같이 일자리의 창출은 종합예술적인 성격을 지니기 때문에 일자리와 관련되는 모든 정책의 유기적인 결합이 필요하다. 이를 위해서는 관련 정부부처들의 협조와 노사단체의 이해 및 협조가 필수적이다.

금번의 고용전략은 연초부터 약 10개월의 작업기간을 가지고 고용노동부를 중심으로 진행되어, 관련되는 다른 부처들과의 정책협의를 노사단체 및 학계의 의견을 듣고 이를 반영하는 과정이 다른 정책의 수립 때보다는 심도있게 수행한 것으로 판단된다. 그러나 최초로 수행된 고용 중심의 경제전략을 종합적으로 수립하는 과정이었기 때문에 성장과 고용의 관계에 대한 기본적인 시각이나, 일자리에 있어 양과 질이 모두 중요하에 이를 동시에 추구하는 것이 가능한가 등에 대한 많은 시각차이가 존재하였다. 이는 기본적인 사항에 대한 기초적인 연구가 다소 부족한데도 기인하지만 연구가 보완이 되었음에도 일자리 창출을 위한 정책의 우선순위가 어떤 것이 되어야 하는가에 대해서는 쉽게 결론이 나지 않는 부분이 있었기 때문이다. 또한 노사의 경우도, 예를 들면 노동시장의 유연성과 안전성 중에 어디에 방점을 두느냐에 따라 포함되어야 할 과제와 우선순위에 대해서는 첨예한 대립이 있었다.

따라서 신규로 새로운 정책들이 개발되고 기존의 고용관련 정책들이 좀 더 깊게 논의되어 국가고용전략 2020이 탄생하였지만 정부부처들 사이에 이견이 큰 정책의 일부는 아직은 불완전하게 포함되어 있으며, 각 정책들의 우선순위에 대해서는 특별한 언급이 있지 않다.

따라서 일부에서는 고용의 질에 대한 강조가 부족하고 양만 강조하여 다량의 비정규직 양산을 통한 고용의 질 악화를 우려하고 있으며, 다른 일각에서는 우선순위의 강조가 없

고 단순히 기존정책의 재탕이라는 비난이 있다.

이러한 비판에 대하여 겸허하게 수용해야 할 부분도 있지만 현재의 시점에서 국가고용 전략은 일자리의 양이 질보다 우선한다고 볼 수 있다. 또한 과제에 포함되어 있는 정규직과 비정규직의 차별이 계획대로 해소된다면 일자리의 질도 같이 향상될 수 있다고 볼 수 있다. 하지만 좀 더 명확한 일자리 질에 대한 고려는 향후 추가적으로 필요하다.

또한 외국의 경험으로 볼 때 일자리 창출 정책은 갑자기 새로운 정책이 나타나기는 어렵기 때문에 기존정책의 재탕이라는 비난은 어울리지 않으며, 각 일자리 창출에 있어서는 관련되는 개별정책들이 모두 중요하기 때문에 우선순위에 대한 언급은 쉽지 않을 것이다. 다만 일자리 창출의 방아쇠가 되는 정책에 대한 언급은 추가될 필요가 있을 것이다. 방아쇠라 하면 그 정책을 통하여 일단 일자리 창출 정책이 동력을 얻게 되는 정책을 의미한다. 예를 들면, 벨기에처럼 청년고용 문제를 완화하기 위하여 한시적으로 고용할당제를 도입한다든지, 네덜란드식 근로시간 단축을 통한 일자리의 창출을 위해 정규직과 비정규직의 구분을 없애는데 초점을 맞춘 정책을 수행한다든지 하는 것을 의미한다.

## 2. 국가고용전략의 향후 과제

‘첫술에 배 부르랴’라는 우리나라 속담이 있다. 고용 중심의 국가전략은 금번이 처음이기 때문에 한계를 지적하고자 하면 앞에서 언급한 것 이외에 많은 것을 지적할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 고용전략 2020에 수록된 내용들도 시행을 하고자 하면 결코 쉽지 않은 내용들이 많다.

먼저 강조하고 싶은 점은, 고용전략이 예전의 경제계획 5개년계획들처럼 지속적으로 수행되고 반복적으로 점검될 필요가 있다. 한 번의 계획으로 끝나지 말고 적어도 1년을 주기로 수행과정을 점검하고 미진한 부분을 보완할 필요가 있다는 의미이다. 따라서 국가고용전략은 고용노동부를 중심으로 매년 수행하고 점검을 받는 체계를 만들 필요가 있다.

둘째, 노동시장의 공정성이라는 문제에 대하여 좀 더 적극적인 접근이 필요하다. 금번 고용전략 2020의 전체를 관통하고 있는 화두는 ‘공정’이라고 볼 수 있다. 노동시장에서 공정하다는 의미는 근로자 입장에서는 일한 만큼의 대가가 차별없이 적용되는 것을 의미하는 것이며, 기업간 거래의 입장에서도 마찬가지일 것이다. 따라서 원하청기업의 공정거래와 비정규직의 차별개선이 일자리 창출의 중요한 과제의 하나로 거론되고 있는 이유도 일자리의 양뿐만 아니라 질적인 측면의 강조를 포함하는 의미라는 점은 이미 언급한 바와 같다. 하지만 공정의 의미가 과도하게 해석되어 기업의 생산활동을 위축시킨다면 이 또한 문제이다. 차별받는 집단인 비정규 문제의 해결을 위해 비정규직의 근로조건을 모

두 정규직에 맞춘다면 이는 공정한 해결방법이 아니다. 정규직이 과도한 고용보호와 생산성을 초과하는 임금을 받고 있다면 그 자체가 공정하지 못한 상황이기 때문이다. 금번의 고용전략에 있어서는 노동시장에서의 공정성을 실현하기 위하여 차별받는 집단인 비정규직의 입장만 고려되어 있다. 비정규직 차별의 동전의 양면이자 원인인 정규직의 과보호에 대한 해법은 제시되어 있지 않다. 기득권 집단의 이해관계를 직접 다루기가 용이하지 않기 때문이었을 것이다. 향후에는 정규직의 과도한 기득권의 완화를 위한 구체적인 방법이 강구되기를 기대한다.

셋째, 취약계층의 사회안전망 사각지대 해소를 위한 좀 더 장기적인 청사진의 제시가 필요한 것으로 생각된다. 금번의 계획에 고용보험 미가입자의 훈련을 위한 저소득층 취업패키지 사업에 훈련수당의 지급이 추가된 것은 바람직한 방향으로 여겨진다. 그러나 고용보험이 미가입되어 있는 근로자가 상당수(비정규직의 40% 및 영세자영업자)임을 감안할 때 이들에 대한 좀 더 적극적인 배려가 필요하다. 선진외국의 경우 취약계층 근로자에 대한 사회보험료의 국가보조는 기업으로 하여금 노동비용을 감소시켜 이들의 고용을 증가시킨다는 일관된 연구 결과가 있다. 또한 이들에 대한 사회안전망의 사각지대도 해소되기 때문에 일석이조의 효과가 있다. 채용의 마련과 도덕적 해이의 우려는 있지만 이러한 점을 감안한 취약계층의 사회안전망 사각지대 해소의 장기적인 청사진은 가능한 빨리 마련될 필요가 있다.

마지막으로, 노사관계가 고용에 미치는 영향에 대한 체계적인 논의의 확산이 필요하다. 노사관계가 고용에 미치는 영향에 대하여 계량화할 수는 없으나 상당한 영향을 미친다는 점을 부인하는 사람은 없을 것이다. 복수노조의 문제나 사내하도급의 문제를 논의하는 경우 이러한 문제가 고용에 미치는 영향도 같이 논의할 필요가 있다. 이를 위해서는 다른 기구를 마련하는 것보다는 기존의 노사정위원회의 틀 속에서 논의하는 것이 좋을 것이다.

**KLI**