

2012년 고용노동정책의 방향

김 승 택*

2011년은 근래 가장 좋은 노동시장 성과를 기록한 한 해였다. 2011년 상반기 노동시장 상황은 글로벌 금융위기로 악화되었던 고용사정이 점차 회복되면서 2004년 이래 처음으로 전년대비 40만 명대의 고용증가가 이루어졌다. 고용률의 경우 25~29세, 40대, 50대의 경우는 금융위기 이전의 수준을 회복하였으나, 청년층의 경우에는 대졸 이상의 고용률은 증가한 반면, 저학력층의 고용사정은 더 어려워지는 추세를 보였다. 실업률은 2011년 초반 다소 우려스러운 모습을 보이기도 했지만, 4월부터 감소 추세로 돌아서서 호전되고 있는 모습이다. 고용 추이 측면에서는 상용직 중심의 취업자 증가 추세가 나타나는 것이 긍정적인데, 특히 여성 상용직 증가 규모가 남성보다 상대적으로 크게 나타나서 여성의 고학력화 영향이 노동시장에 성과로 나타나는 것으로 추정할 수 있다. 민간 주도의 고용창출이 지속되는 가운데 2004년부터 지속적인 감소를 보이던 제조업의 고용이 2010년부터 증가세로 전환되어 2011년 상반기 전체 취업자의 17.2%를 차지하면서 금융위기 이전 수준을 회복하였다. 한편 서비스업의 고용은 보건업 및 사회복지서비스업, 사업시설 관리 및 사업지원서비스업, 전문·과학 및 기술서비스업을 중심으로 증가하고 있으나 금융위기 이전 수준을 회복하지는 못했다.

2010년 6%대의 경제성장률을 시현함으로써 노동시장에도 청신호가 켜지는 듯 했으나, 근래 미국과 유럽에서 발생한 국제경제의 불안정성이 확대되고 국내에서도 실물경제의 악화 조짐이 나타남에 따라 이러한 상황이 노동시장에 어느 정도 속도로 파급될 것인지 우려가 증폭되고 있다. 최근 노동시장에서는 입직률의 하락과 함께 전년대비 고용증가 규모의 성장세가 꺾이는 모습을 볼 수 있는데, 2012년 상반기에는 현재의 취업자 증가 추세가 어느 정도(증가폭은 하락세로 전환하더라도) 유지될 것으로 보이나 하반기에는 국내 경기변화에 따른 고용증감의 변화폭이 커지는 속도에 따라 상반기보다 노동시장 상황이 좋지 않을 것으로 예상된다. 결국 2012년 전망은 국내의 경제상황 변화가 고용의 양적인 성장에 어느 정도 빠르게 영향을 미치느냐에 따라 달라질 것으로 보인다.

현재 정부는 2012년 예산을 일자리대책 예산이라고 지칭하고 일자리대책 부문의 예

* 한국노동연구원 원장직무대행(stkim@kli.re.kr).

산투입 계획을 2011년보다 6.8% 증액하였으며, 저소득층, 노인, 여성 등 취약계층의 지원을 위한 직접일자리 확대, 청년창업 지원 및 중소기업 청년인턴제 확대, 장애인 일자리 확대 등 일자리 규모를 늘리기 위한 노력을 경주할 예정이다. 이러한 정책 효과가 어느 정도로 나타날지 미지수이나 글로벌 경제위기가 어떤 상황으로 가느냐에 따라 일자리대책에 대한 예산투입은 유연하게 준비되어야 할 필요가 있다. 또한 복지에너지가 같이 증액된 것을 고려할 때 복지-고용의 연계를 통한 일자리창출, 다시 말해 보다 질 높은 복지서비스를 제공하는데 필요한 인력을 충원하는 일자리창출의 시도를 현재의 수준보다 높일 필요가 있다.

2012년 고용노동부의 업무보고에 보다 좋은 일자리창출에 관한 내용이 들어있지만, 정부의 일자리창출 방안은 주로 취약계층에 대한 보조와 일자리 규모를 유지 내지 확대하려는 양적인 측면에서의 정책으로 구성되어 있어 노동시장의 구조적인 문제점을 해소하려는 노력을 강화하여야 할 필요가 있다. 우리 노동시장의 구조적인 문제점 가운데 중요한 것을 나열한다면, 첫째, 선진국 수준에 도달하지 못한 고용률, 둘째, 상당수의 비정규직이 취업과 실업을 반복하는 등 고용불안정의 확대와 낮은 근로조건인 일자리 증가, 셋째, 베이비붐 세대의 은퇴 시작과 그에 따른 중고령자의 노동력을 고용으로 연결해야 할 필요성 및 미래 세대의 사회적 부담 증가, 넷째, 수출 중심의 경제성장과 내수 시장의 규모가 확대되지 못함에 따라 경제성장의 성과가 고용시장으로 연계되지 못하는 모습, 다섯째, 고용정책에 있어 정부부처들의 정책 우선순위의 괴리에 따른 협조 부재와 현실적인 실행(implementation)의 어려움, 여섯째, 노동시장의 이중구조 심화와 소득격차의 확대로 인한 사회적 갈등, 일곱째, 청년층 취업의 어려움 증가, 여덟째, 고용과 교육 및 훈련의 미스매치로 인해 발생하는 인력수급 불일치 현상, 아홉째, 비효율적 노사관계로 인한 불안정성 등을 꼽을 수 있다.

노동시장의 구조적인 문제들은 서로 복잡하게 얽혀 있기 때문에 해결책 역시 다각도로 모색되어야 하지만, 경제정책과 연관해서 어떤 목표에 우선순위를 두고 달성해 나갈 것인가에 대한 의사결정이 매우 중요하다. 서로 상반되는 방향을 기조로 하는 노동시장의 유연성과 고용의 안정성에 대해 이와 관련된 다양한 정책들을 어떻게 배열하고, 그 균형을 어디에 둘 것이냐가 정책 우선순위의 중요한 결정사항이다. 한편 고용정책은 고용노동부에서 주도하지만 실제 정책적으로 활용할 수 있는 수단들은 고용노동부 외에도 여러 경제부처 및 교육과학기술부 등에 흩어져 있어서 이를 조정하여 추진할 수 있는 능력이나 의지가 필요하다. 또한 현재 필요한 정책에 대한 진단과 제안은 상당부분 정리되어 있으나 제대로 된 성과를 거두기 위해서는 다양한 고용정책들을 어떻게 배열하고 균형 있게 추진할 것이냐가 중요한데, 이를 위해서는 정책의 성과에 대한 평가가 적절히 되고 있는지를 판단할 수 있는 시스템의 정착이 필요하다. 구체적으로는 특정 정

책을 실시할 때마다 각 이익집단의 반응에 일일이 신경 쓰기보다 그 정책의 성과를 객관적으로 평가하고 이에 대해 수정·보완 또는 폐기하며 신규 사업을 추진할 수 있는 평가시스템을 마련할 필요가 있다. 요약하면 고용정책에 관한 정책개발과 데이터 축적 및 성과 평가 등을 안정적으로 실시할 수 있는 ‘데이터 축적-정책 개발-정책 추진-성과 평가-환류(Feedback) 및 수정·보완’ 등의 흐름이 선순환적으로 이어지면서 보다 효율적이고 효과적인 정책으로 발전해 나갈 수 있는 시스템을 구축해야 한다.

노동시장에서 가장 중요한 것은 고용의 양과 질이 동반하여 상승하고 이것이 국민의 생활을 윤택하게 하는 한편 사회적인 안정을 가져오는 것인데, 경제성장률이 상승한다고 해서 고용의 증가가 비례적으로 나타나는 것이 아닐 뿐더러 고용구조의 개선이 나타나는 것은 더욱 아니다. 고용의 양과 질을 모두 향상시키기 위해서는 안정적인 거시경제정책과 더불어 고용의 구조를 고려하는 미시적인 광의의 노동시장정책이 필요하다. 광의의 노동시장정책은 교육 및 훈련, 복지와 사회안전망, 적극적 노동시장정책 등을 포괄하는 인적자본정책으로 경제성장과 함께 구축되어야 할 우리 사회의 기본 틀이다. 따라서 현재의 경제위기를 극복해 나가기 위해서는 최근 경제상황에 대한 대응과 더불어 이러한 기본 틀에 대한 점검을 통해 노동시장의 구조적인 문제를 해결하기 위한 노력을 결집해서 안정된 경제와 통합된 사회를 지향하는 두 방향(two-tier) 노동정책의 접근방식이 필요하다. **□□**