

노동시장 중장기 비전과 발전전략

허재준*

I. 서론

한국을 비롯한 세계경제는 근원기술(100여년 전의 전기, 증기기관의 발명처럼 과거와는 차원이 다른 신상품과 새로운 사회적 조류를 낳을 정도로 그 파급효과가 큰 기술) 변화가 일어나고 있는 와중에 있으며, 그 기술진보의 속도가 유례없이 빠를 뿐만 아니라 가속화되는 시기에 살고 있다. 그 과정에서 노동시장이 유연화·양극화되고, 금융의 실물 지원 기능이 약화되고 있다. 기술진보가 제공한 새로운 가능성 속에서 제반 경제체도와 경제주체들의 행태가 과거의 유제(遺制) 속에서 새로운 환경에 적응하지 못하고 부정합성을 보임에 따라 세계경제는 위기를 겪고 그 위기를 극복해 나가는 과정에 있다. 여기에 우리나라가 경제발전과정에서 유지해온 공적이전제도의 특성, 적응지체를 보이는 한국의 노사관계는 노동시장의 갈등지수를 높이고 있다.

중간일자리 비중은 감소하고 격차가 확대되는 속에서 성장률의 저하는 경제의 역동성(이는 노동의 이동성뿐만 아니라 동기부여 및 혁신역량 증가를 포함함)을 약화시킴으로써 비정규직근로, 저임금근로 문제와 대기업-중소기업간 격차 문제를 증폭시키고 있다. 이러한 현실을 극복하고 새로운 노동시장 패러다임을 구축하기 위해서는 중간일자리 확충을 위한 생태계를 확립하고, 빈곤을 감소시키며, 일자리의 희망사다리를 구축해서 이중구조를 극복하고, 사회적 협의 및 타협 전통을 수립할 것을 요구하고 있다고 판단된다.

본고는 제II장에서 노동시장을 규정하고 있는 요인들을 식별하고, 제III장에서 그것에 초래한 노동시장 변화 양상과 국내외 여건을 진단하며, 제IV장에서 노동시장 비전과 발전전략을 제시해 본다.

* 한국노동연구원 선임연구위원(hurjj@kdi.re.kr).

Ⅱ. 노동시장을 규정하는 요인

1. 유연화

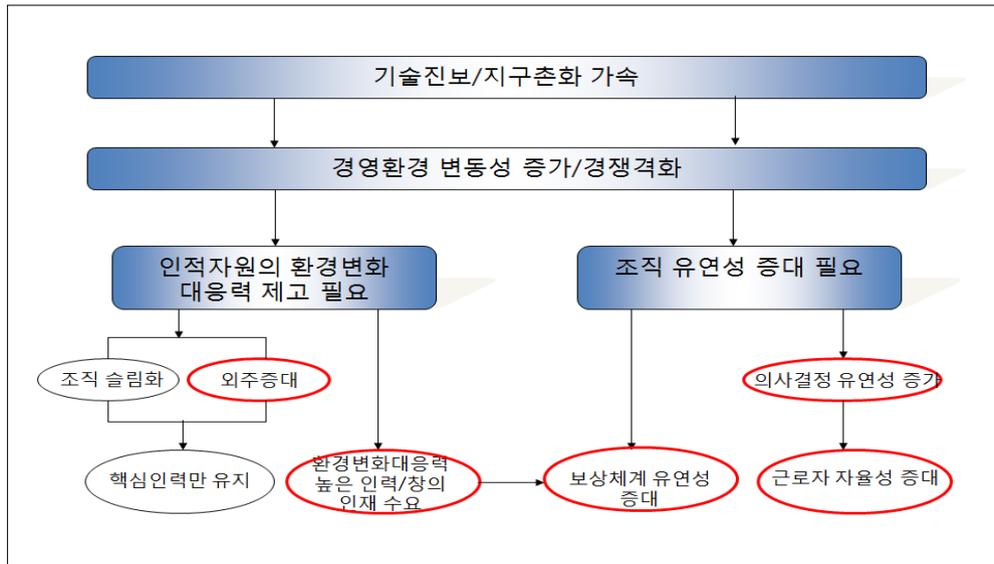
디지털 기술의 발전과 국경 없는 시장 확대는 기업들을 극심한 경쟁상대로 내몰고 있다. 이러한 기업의 경영환경 변화는 구미국가의 경우 1980년대부터, 한국의 경우 1990년대 중반부터 시작한 것으로 판단된다(허재준 외, 2002). 구미에서는 1980년대에, 한국에서는 1990년대 중반에 기업의 인사관리에서 팀제가 논의되고 기업의 구조조정에 관해 활발한 논의가 이루어진 배경이기도 하다.

정보통신기술의 발전과 관련 산업은 사람들의 습관을 바꾸면서 새로운 경쟁구도를 지속적으로 만들어내고 있다. 1년마다 2배로 늘어난 모바일기기 메모리 집적도 증가뿐만 아니라 컴퓨터에서 모바일기기로의 진화, 광통신망·인터넷에서 무선이동통신으로의 진화, 컴퓨터 운영체제 및 소프트웨어에서 인터넷으로의 변화는 모두 최근 15년 안에 일어난 변화이다. 특히 인터넷에서 모바일 플랫폼과 앱으로의 진화, 웹과 블로그에서 모바일과 소셜네트워크서비스(SNS)로의 진화와 같은 현상은 지난 3-4년간에 일어난 변화로서 부가가치를 생산하는 가치사슬과 생태계를 현격하게 변화시키고 있다.

기업들은 경제환경의 변화에 대한 빠른 대응을 통해 경쟁력을 확보하거나 생존하기 위해 고용형태 및 근무형태 다양화를 추구해 왔다(그림 1 참조). 또한 기업들은 핵심인력만을 보유하고 외주(outsourcing)를 늘리는 한편, 환경변화 대응력이 높은 인력과 창의적 인재 수요를 늘리면서 작업조직을 유연화시키는 방향으로 인사노무관리 방식을 변화시켰다(Seo et al., 2012).

외부환경 변화에 대한 대응력을 높이기 위해 기업들은 창의적 역량을 증진시키고, 인적자원개발과 인적자원관리체계를 의사결정과 근무방식에서 근로자 자율성을 강조하는 방향으로 변화시켜 왔다. 경영환경변화 속도가 워낙 빨라 전통적 정규직 고용관계가 거기에 맞추어 변화할 수 없게 되자, 기업은 생산과정 일부를 아웃소싱하거나 고용조정이 용이한 비정규직 고용을 선호하는 경향을 보여 왔다. 일과 학습을 병행하는 사례가 늘어나고, 사무실·작업장 내 근로시간이 현저하게 감소하며, 근무시간과 휴식시간의 구분이 어려운 재량근로가 증가했다. 보상체계도 비전형적 근로·보상계약을 확대시켰다. 이러한 경향은 제조업 내 서비스직의 비중 증가, 서비스업의 비중 증가, 그 외 과거 성장산업의 정체 내지 퇴조와 신성장산업의 출현과 성장과 같은 산업구조 변화가 진행되면서 더 활발해진 측면이 있다.

[그림 1] 유연화의 동인과 과정



2. 양극화

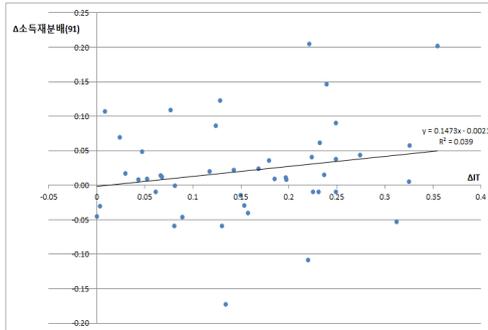
미국에서는 1979~2009년 사이 중간임금 일자리(제2직능수준이 필요한 직종범주인 판매직, 서비스직, 기능원, 조직원 직종 일자리)의 비중이 11.6%포인트 감소했고(Autor, 2010), 유럽 16개국에서는 1993~2006년간 중간임금 일자리의 비중이 약 8%포인트 감소했으며(Goos et al., 2009), 우리나라에서는 1993~2010년간 중간임금 일자리의 비중이 2.9%포인트 감소했다. 이처럼 고임금 일자리와 저임금 일자리는 증가하고, 중간임금 일자리의 상대적 비중이 감소하고 있다.

양극화에는 기술진보(technological progress), 해외아웃소싱과 활성화를 통한 중간재 무역 활성화, 산업구조 변화, 노조의 영향력 약화 등이 영향을 미쳤지만, 특히 기술진보의 영향이 큰 것으로 보인다(Michaels et al., 2010; OECD, 2011). 정보통신기술, 생명공학, 나노기술 등 새로운 근원기술(general purpose technology)의 발전은 새로운 기술에 적응성이 높은 고직능인력의 수요를 증대시켜 소득격차를 심화시키는 경향이 있다(Acemoglu, 2002a).

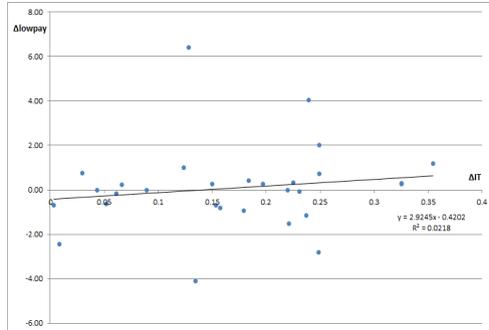
급속한 경제환경 변화의 와중에서 변화에 대한 기업간 대응능력의 차이는 수익률 격차를 확대하고 수익률이 낮은 기업의 존립기반을 위협하므로 기업들은 환경변화에 대응력이 높은 핵심인력을 높은 보상을 주고 고용하는 경향을 보이고 있다. 이로 인해 경제환경 변화에 유연하게 대응할 수 있는 핵심인력인 고직능노동자에 대한 수요는 증가하는 반면, 범용의 기술기능을 가진 노동자에 대한 수요는 크게 증가하지 않거나 오히려 감소하고

[그림 2] IT투자와 소득불평등

(a) Δ IT투자와 Δ 소득불평등



(b) Δ IT투자와 Δ 저임금근로자 비율



주 : 소득불평등지표는 소득9분위-1분위비율
 자료 : OECD 자료를 이용 필자 계산.

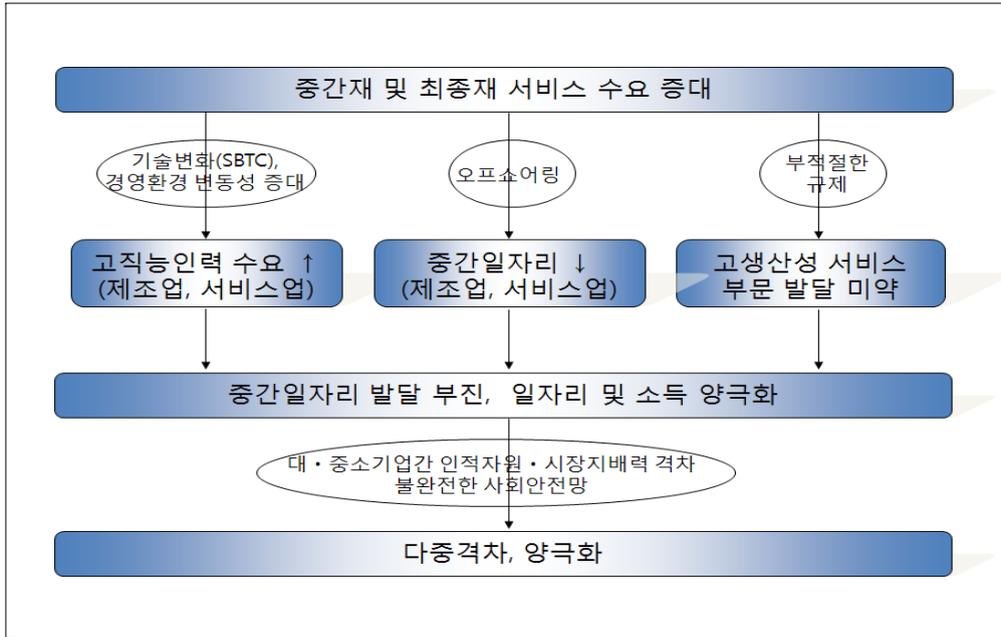
있다(Hur et al., 2005), 정보통신기술과 메카트로닉스 기술과 같은 기술진보는 자동화를 가능케 하여 범용기술을 가진 노동자를 대체하고 소득불평등을 심화시키고 있다(그림 2 참조). 자동화에 의한 노동대체가 일어나면서 기계가 상당범위의 작업을 대신함에 따라 특정 직군의 사람들은 일자리를 잃거나 임금 하락을 경험하고 기술적 우위나 적응력이 높은 사람이 보다 높은 보상을 누리는 승자독식 효과가 심화하고 있다.

통신비와 수송비를 낮추는 기술진보는 세계 어느 곳으로부터도 중간재 조달을 가능하게 하고 또한 원격지에 대한 수출을 가능하게 하고 있다. 세계적 수준으로 확장된 생산기지 광역화는 중간재를 값싸게 생산하는 곳을 투자처로 삼고 그곳에 중간재 생산을 아웃소싱하는 경로를 통해 고직능노동과 저직능노동 간의 임금격차를 확대하고 있다(Feenstra & Hanson, 2001; Feenstra, 2010). 이러한 오프쇼어링은 기술변화와 동일한 특성을 지닐 뿐만 아니라 고직능과 보완재적 특성을 갖는 기술진보를 강화하는 경향이 있다(Acemoglu, 1998, 2002b; Bloom et al., 2011).

하지만 저직능노동 수요에도 직종에 따라 상이한 양태를 보이고 있는데 조작노동에 대한 수요는 감소하지만 대인업무를 담당하는 노동수요는 증가하고 있다(허재준 외, 2002). 우리나라에서 2001~09년간 기능원 직종은 17% 감소했으나 판매직은 오히려 2% 증가했다.

우리나라의 양극화는 서비스화(tertiarization: 서비스산업이 확대되고 산업전반에서 화이트칼라 직종이 늘어나는 현상) 과정에서 적절한 구조개혁이 이루어지지 못함으로써 강화되고 있는 측면이 있다(그림 3 참조). 소득이 증가하면서 서비스재 수요는 증대하고 있지만 서비스부문의 낮은 생산성으로 인해 양질의 일자리 공급이 부진해짐으로써 일자리의 양극화가 완화되지 못하고 있기 때문이다.

[그림 3] 한국의 서비스화와 양극화



3. 금융의 실물지원기능 약화

자본시장에 관한 전통적 경제이론(Arrow-Debreu Model)에 의하면 생산적 기회를 가진 차용자가 생산적인 기회를 찾지 못한 대부자로부터 자본을 차용해 현재의 상품을 구입하고 미래에 변제할 약속을 하는 자본거래가 이루어지는 곳이 자본시장이다. 대부자는 자신이 미래에 누릴 상품과 현재의 상품을 교환하고, 차용자는 현재 자신이 구입할 상품과 특정 조건의 미래자금 지불을 교환하며 어떠한 지불 실패도 없게 하는 전능한 경매인이 있어 동일한 날짜에 상품을 교환하는 것과 동일하게 거래가 이루어진다. 그 결과 자유로운 자본거래는 자유로운 상품교환과 마찬가지로 자원배분의 효율성을 증대시킨다는 것이 전통적 견해였다.

그러나 금융시스템이 취약할 때 자본자유화가 이루어지면 이처럼 지속가능하지 않은 호황이나 근로자들에게 값비싼 희생을 초래한다(Kiyotaki, 2012). 그러므로 국내 금융시스템이 잘 갖춰질 때까지 완전한 자본자유화를 하는 것은 적절치 않다. 이는 개도국에 자본시장자유화를 무조건적으로 권장할 수 없는 이유이다. 금융시스템이 미발달된 경우 생산적 기회를 가진 기업가들은 투자재원을 충분히 마련하지 못하는 반면, 자본을 갖고 있지만 생산적 기회를 갖지 못한 사람들은 채무이행불능을 우려하여 자금 대여를 꺼린다. 이로 인해 민간 경제주체들의 신용은 제약되어 있고 저축이 주는 수익률은 낮다(금융억제

현상). 총요소생산성도 낮고 임금수준도 낮다(임금억제 현상). 이런 상황에서 자본자유화가 이루어질 때 경제가 적응하는 방식은 임금억제와 금융억제 정도에 따라 다르게 나타난다(Kiyotaki, 2012).

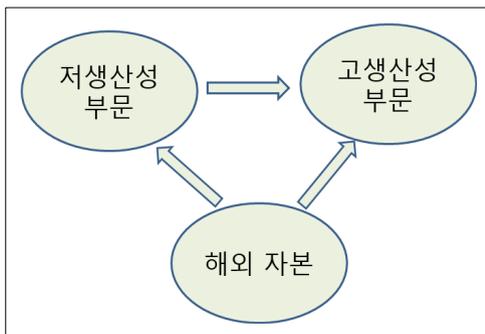
임금억제(wage suppression) 정도가 큰 상태에서 자본자유화가 이루어지면 호황이 오지만 이는 지속가능하지 않다. 임금억제 상태에서는 자본시장이 자유화되어 있지 않을 때 비생산적 부문도 국제시장의 이자율보다 높은 수익을 올릴 수 있다. 자본자유화가 일어나면 생산적 부문이나 비생산적 부문 모두 외국으로부터 자본을 빌리고 양 부문으로 공히 자본이 유입된다. 그리하여 임금이 증가하고 호황이 오지만 비생산적 부문의 팽창으로 총요소생산성이 하락함으로써 이러한 호황은 오래 가지 못한다.

금융억제(financial suppression) 정도가 큰 상태에서 자본자유화가 이루어지면 비효율적 생산부문 축소로 임금과 고용이 하락한다. 국내의 자본에 대한 수익이 해외보다 낮은 금융억제 상태에서 자본자유화가 이루어지면 자본자유화는 국내자본에 대한적 저축수단을 제공함으로써 비효율적 생산을 축소시키는 촉매역할을 한다. 국내의 비생산적 부문으로부터 생산적 부문으로 자본이 이동하기도 하지만 국내자본의 해외 도피가 일어난다. 그 결과 비생산적 부문이 경쟁력을 갖출 정도로 충분히 줄어들 때까지 임금이 하락하고 고용도 감소한다(그림 4 참조).

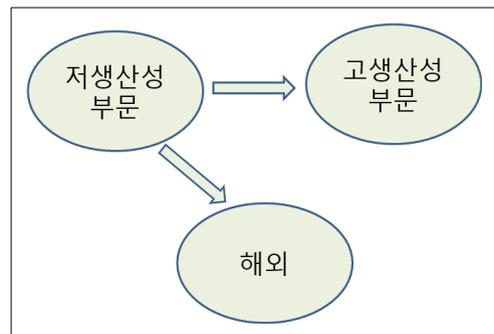
현재 금융의 실물지원 기능은 매우 약화되어 있고 위험을 피해 전세계를 이동하고 있다. 세계적으로 확산되어 있는 불확실성에 직면하여 위험기피적으로 행동함으로써 실물지원기능이 축소되어 있다. 저렴한 통신비용, 급속하고도 가속화되어온 정보통신기술의 진보, 국제금융시스템, 각국 자본시장제도의 진화는 이러한 행태를 증폭시키는데 불가결한 역할을 담당했다. 이에 더하여 우리나라의 금융기관은 실물지원기능이 약화되었을 뿐만 아니라 성장할 기업과 투자를 식별하는 기능도 상실한 상태로 보인다. 과거 15년 동안

[그림 4] 취약한 금융시스템하의 자본자유화 영향

(a) 임금억제의 경우



(b) 금융억제의 경우



자료 : Kiyotaki(2012).

금융기관 민영화는 금융 자체의 혁신과 생산성 향상도 이루어내지 못하고 실물지원기능도 약화시키는 결과를 초래했다. 기업분석 능력이 있는 은행(예컨대 장기신용은행)은 도태되고 리스크 관리라는 명분 아래 주택담보대출 편향으로 가계부채를 키워 왔다. 단순한 금융기관 규제 기능 정비를 넘어 부동성(浮動性) 자본이동의 부작용을 불식하고 실물 부문을 지원하는 금융기능 회복을 모색해야 할 상황이다.

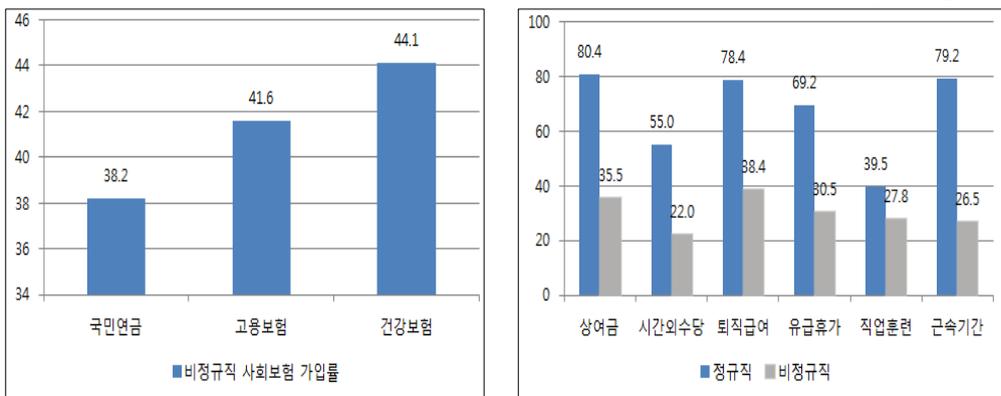
Ⅲ. 노동시장 변화 양상과 여건

1. 노동시장의 변화 양상

노동시장에서 격차 확대는 비정규직, 저임금근로, 중소기업 내지 영세사업장 근로자들의 고용상황과 근로조건을 통해 확인해 볼 수 있다. 먼저 전반적인 노동시장에서 정규직과 비정규직의 인적자본요소를 통제하면 차별적 요소는 6.8~8.4% 수준에 불과할 정도로 양자의 임금 간에 차별에 의한 요소는 크지 않다(이인재, 2011). 그러나 비정규직은 신기술 출현 등에 적응하여 인적자본을 개발하지 못하고 있고, 지속적으로 직업능력을 개발할 기회를 점점 잃고 있다. 일부 사업장 내에서는 차별 요인이 큰 곳도 존재하여 갈등이 표출되곤 한다. 비정규직 근로자는 사회보험 적용률이 낮고, 부가급여, 유급휴가, 직업훈련 등에서 상대적으로 불리한 상태에 있다(그림 5 참조).

[그림 5] 비정규직의 사회보험 가입률, 근로조건, 근속기간

(단위 : %, 개월)



자료 : 통계청, 『2011년 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사』.

우리나라 저임금근로자 비중은 OECD국가 중 최상위권에 있다. 저임금근로자 비중이 높은 이유는 중위-저위 임금격차가 크고, 장기·반복적 저임금 경험자 비중이 높은 데 기인한다. 우리나라는 경제 내에 중위임금과의 임금격차가 크고 불안정한 일자리가 다른 OECD국가에 비해 상대적으로 많기 때문이다. 특히 55세 이상 연령층의 저임금근로자 비중이 다른 OECD국가에 비해 현저히 높다.

1990년대 중반 이후 대기업과 중소기업 간 임금격차도 점점 확대되어 왔다. 대기업 및 공기업 근로자는 중소기업 근로자에 비해 모든 연령대에서 임금이 높고 경력 증가에 따른 임금의 상승 폭도 크다. 공기업은 중소기업에 비해 초기 임금은 거의 비슷하지만 경력이 증가할수록 임금이 상대적으로 큰 폭으로 증가하고 있다. 공기업과 대기업은 중소기업에 비해 고용이 안정적이고 부가급부(fringe benefits)도 많다. 한국노동연구원의 사업체 패널조사에 의하면 대기업과 공기업은 40% 정도가 경력개발프로그램을 운영하고 있는 반면, 중소기업은 불과 15%만이 경력개발프로그램을 운영하고 있다. 또한 한국노동패널 조사에 의하면 기업규모간 근로자 이동률은 대기업으로 이동하는 비율이 대기업에서 중소기업으로 이동하는 비율의 1/2 이하이다.

2. 복지체계, 노사관계, 국내외 경제여건

가. 복지체계

과거 20년간 사회안전망 구축을 위한 지출이 사회경제 변화에 대응해 적절히 이루어지지 못한 것도 양극화 해소를 지체시키고 있다. 시장소득과 세금 및 공적이전 등이 반영된 가처분소득 기준으로는 우리나라의 상대빈곤율이 OECD국가 중 매우 높은 편이나 시장소득을 기준으로 살펴보면 상대빈곤율이 낮은 편이다. 이는 우리나라의 공적이전소득을 구성하는 요소들이 빈곤을 감소시키는 효과가 매우 미약함을 시사한다. 국민기초생활보장급여 수급자와 사회보험 가입자 사이의 사각지대가 큰 점은 공적이전이 소득재분배에 미치는 영향력을 현저히 제약하고 있다.

나. 노사관계

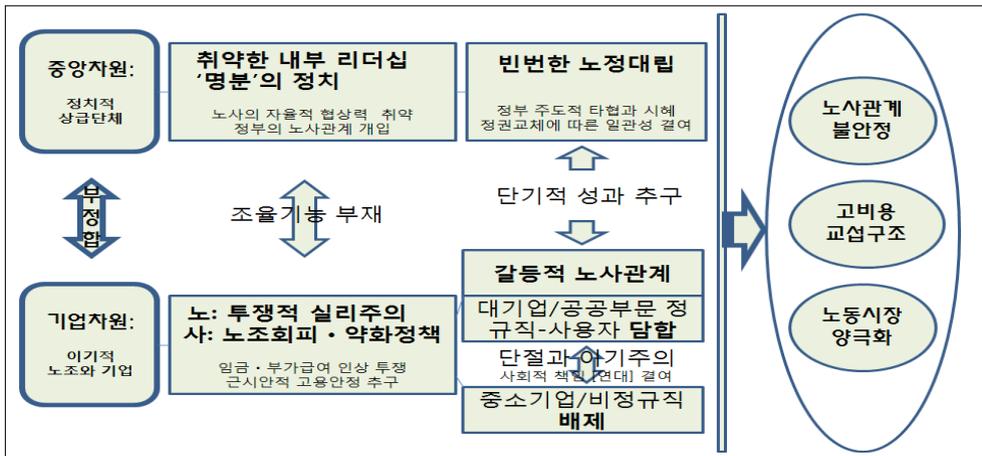
양극화 해소 요구는 높지만 확대되는 사회양극화를 해결하기 위해 노사가 협의하고 합의하는 전통이 확립되지 못한 점도 양극화 해소에 장애가 되고 있다. 유연화를 요구하는 기업경영환경 변화와는 대조적으로 일자리 기회가 줄어들면서 노조와 노동자들은 ‘유연성’을 ‘해고유연성’과 동일시하고 유연성 논의에 대해 소극적·방어적으로 반응하고 있

다. 노조와 노동자는 현재 고용안정성 확보에 대한 욕구가 강하며 유연화를 고용불안의 증대로 받아들이는 경향이 강하다.

노조상급단체는 지도력(leadership)이 약한 상태에서 명분에 집착하여 활동하고, 기업별 노조는 임금 및 부가급여 인상과 기업 내부에서 근시안적 고용안정에만 집착하여 경직적인 협상전략을 구사하고 있다. 사용자는 사회적 책임감이 부족한 상태에서 단기적 이윤 극대화를 추구하며 노조를 달래거나 약화시키려는 방식으로 접근해 불신을 누적시키고 있다. 정부는 단기적으로 성과를 거두어야 하는 조급성에 지배되어 노조 상급단체 차원의 명분 정치에 일조하는 한편, 2차노동시장에 대해서는 비대칭적으로 근로감독의무를 방기함으로써 근로조건 저하를 방조해 왔다(그림 6 참조).

기술진보와 세계경제 구조가 양극화를 강화하는 경향 속에서 노동시장 유연성과 안전성을 제고하여 지속가능한 경제체질을 확보하기 위해서는 노사관계에서 협의와 타협의 전통이 필요함에도 불구하고 노사관계는 이러한 전통을 확립하지 못하고 발달지체상태를 지속하고 있다.

[그림 6] 중앙차원과 기업차원 노사관계의 부정합



다. 세계경제환경

세계경제 여건이 양극화 경향을 완화시키기 위한 정책 및 정책공조에 호의적이지 않을 뿐만 아니라 불확실성이 크다. 2008년 이후 세계경제 위기가 지속되고 각국이 재정적자를 대폭 줄이면서 세계경제는 저성장 경로로 진입했다. 미국은 좀처럼 살아나지 않는 내수와 높은 실업률을 겪고 3차 양적완화를 발표한 상태인데다 재정절벽(정부지출이 감소하고 세제혜택이 끝나 경제에 충격이 오는 현상) 위협과 신용 추락의 우려를 안고 있다.

유럽에서는 그리스발 재정위기가 아일랜드, 스페인, 포르투갈, 이탈리아로 확산되면서 유로존의 지속가능성이 위협받고 있으며 유로존이 안정적인 틀을 모색해 가는 과정에서 위기가 전염되어 나타날 가능성도 배제할 수 없는 상황이다. 중국도 수출시장 축소와 내수 부진으로 성장률 둔화에 그치지 않고 경착륙할 가능성을 배제할 수 없다.

이러한 글로벌 리스크가 현실화되지 않더라도 불확실성이 지속되고 세계경제가 장기적인 불황국면에 접어들 가능성도 존재한다. 유로존이 붕괴하지는 않더라도 통화통합에서 재정·금융 연합까지 진전하지 못한 유로존은 불확실성을 해소하지 못해 바로 성장국면으로 들어서지는 못할 것이다. 유럽각국은 연금제도, 노동시장제도, 경쟁정책 등의 개혁을 진행 중이지만 그 효과가 단기간에 나타날 정도로 과감하지는 못하다. 미국이 재정절벽 밑으로 떨어지지는 않더라도 미국 경제 및 정치가 미국의 재정 문제를 단기간에 해결하지는 못할 것이다. 중국 또한 성장과정에서 성장통을 겪게 마련이고 성장률 하락이 불가피할 것으로 예상된다.

이러한 점들 때문에 현재의 위기는 1870년대의 장기적 불황, 1930년대의 경제 대공황 때와 비견할 만한 위기로 간주되고 있다(Florida, 2010; Reich, 2011). 현재의 위기와 1870년대, 1930년대의 위기 사이에 놀라울 정도로 많은 유사점이 발견되고 있고 과거의 경험에 비추어 볼 때 적어도 5년, 길게는 10년 이상 이러한 상황이 지속되리라는 예상이 일반적이다.

IV. 노동시장 비전과 발전전략

1. 새로운 노동시장 규범, 복지체계, 노사관계체계의 확립

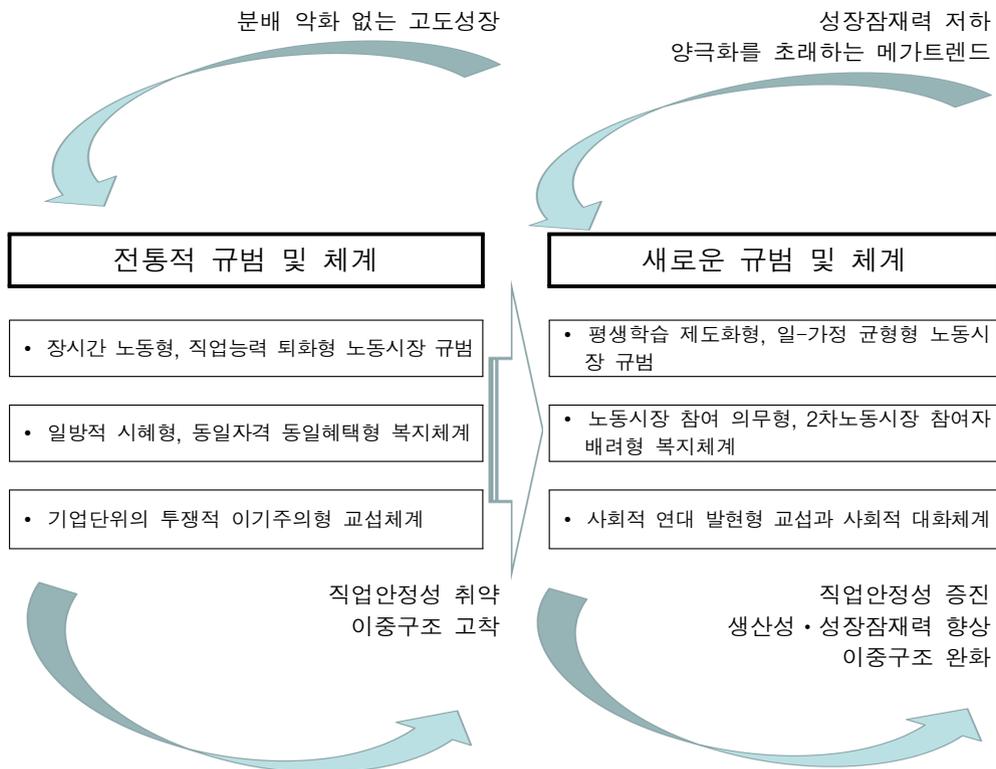
변동성이 증가하는 변혁기에 세계경제에 위기가 도래하는 이유는 경제주체들의 행태와 제도가 부정합을 보이기 때문이다. 이러한 부정합을 해소하고 새로운 패러다임을 구축하지 못한다면 양극화 현상은 지속되고 불안감은 불식되지 않을 것이다. 과거 한국 경제는 분배상황 악화 없이 고도성장을 유지했다. 고도성장이 제공하는 풍부한 일자리는 비록 안정적이지 않은 일자리에서 일하더라도 새로운 일자리에 정착할 수 있는 가능성이 높았기 때문에 노동시장 규범이 미치는 영향이 지금과 같이 크지 않았다. 그러므로 대규모 복지확충을 하지 않더라도 성장이 위협받지 않았다.

그러나 이제 낮은 성장률이 일반적 경향이 된 상태에서 구직자의 기대수준은 높아 일자리에 대한 불만감은 과거 어느 때보다 커진 상태이다. 그로 인해 복지에 대해 과거와는

다른 종류와 수준의 요구가 분출하고 갈등이 증폭되면서 성장이 위협받고 있다. 이를 극복하기 위해서는 새로운 사회경제상황에 맞는 정책 실시와 규범 확립이 병행되어야 한다. 그렇지 않으면 성장도 복지도 지속가능하지 않은 상태에서 좌충우돌할 우려가 크다.

과거의 장시간 노동형, 직업능력 퇴화형 노동시장 규범은 평생학습을 제도화하고 일-가정 균형을 도모할 수 있게 하는 규범으로 변화해야 한다. 주된 역할을 기업복지에 맡기고 공공복지는 선별된 극히 일부의 사람에게 시혜적으로 제공하는 복지체계는 주거·의료급여를 좀더 넓은 범위의 빈곤층에게 제공하는 형태로 바뀌어야 한다. 그 대신 동일자격을 갖추면 처지와 기울이는 노력과 무관하게 동일한 혜택을 주는 복지 대신 적극적 노력을 기울이는 사람과 2차노동시장 참여자를 더 배려하는 형태의 복지체계를 확립해야 한다. 기업단위에서 투쟁적·이기적으로 이루어지던 노사의 교섭은 약자를 배려하고 사회통합을 고려하여 명분을 갖추고 지지를 받는 형태로 바뀌어야 한다. 그리고 노사관계 주체들은 현 위기의 정체를 인식하고 향후 50년 이상을 지속할 새로운 노동시장 패러다임을 만든다는 소명감 아래 사회적 대화에 참여해야 한다. 그러한 과정을 통해 노동시장의 질적 변화를 가져올 전략과 과제들을 도출해야 한다.

〔그림 7〕 노동시장 규범, 복지체계, 노사관계체계의 조율 방향



2. 노동시장 발전을 위한 전략과 과제

가. 중간일자리 확충

양극화 경향을 완화하고 불안정한 세계경제 상황에서 장래를 도모하며 위기 후 사회에 대비하기 위해서는 중간일자리 확충, 빈곤 축소, 일자리 희망사다리 구축, 사회적 협의 및 타협 전통의 수립 등 네 가지 측면에서 전략이 설정되어야 한다. 이는 새로운 환경이 확립되는 과정에서 노동시장 참여자들이 적응하는 과정을 돕고 경제의 지속가능성을 확보하는 차원의 전략이기도 하다.

중간일자리 확충을 위한 구체적인 과제로서는 대학 및 청년 창업지원자, 중견기업, 대기업 계열화를 통해 지식집약적 비즈니스 창업 촉진을 촉진하는 기반을 준비해야 한다. R&D 단계가 끝난 초기 벤처기업을 기존 중견기업과 대기업에 수직계열화하고 이들이 실질적 기술지도를 하는 방식의 협업을 통해 초기 벤처기업의 성공확률을 제고하는 방안과 같은 창업 활성화 정책이 구체적으로 마련되어야 한다. 기업분석 및 기업평가 노하우를 겸비하여 기업대출 능력을 증진해 가는 금융기관을 육성하여 금융부문의 실물부문 지원능력을 확충해야 한다. 이 과정에서는 GDP의 1/3에 달하는 국민연금기금 적립금이 장기투자재원으로 활용될 수 있는 가능성도 모색되어야 한다. 미국 스탠포드대 창업기업이 지금까지 만든 일자리가 540만 개라고 하는데, 이는 실리콘 밸리의 모험정신, 인적자원, 기업이 정신, 위험과 수익을 조화시키는 투자금융이 어우러진 생태계가 있었기 때문에 가능했다.

그와 함께 근로시간 단축, 휴일·휴가제도 개선을 통해 중간일자리 수를 확충하고 장시간 노동 등 근로조건이 열악한 일자리의 질 향상을 도모할 필요가 있다. 지나치게 넓게 정의되어 근로조건 보호 사각지대의 원인이 되고 있는 연장근로 및 휴게시간 특례범위를 합리적으로 조정하고 특례사유 제한 및 연장근로 상한을 설정하는 것 등은 구체적인 실천과제가 될 것이다. 휴일근로를 연장근로시간에 포함시키고, 지불근로시간과 실근로시간을 일치시키지 않고 고정초과근로시간을 전제로 역산함으로써 법정근로시간 적용을 형해화하고 있는 포괄임금지급 관행을 금지하는 것도 새로운 규범 확립을 위해 필요한 노동법적 차원의 고려사항이다.

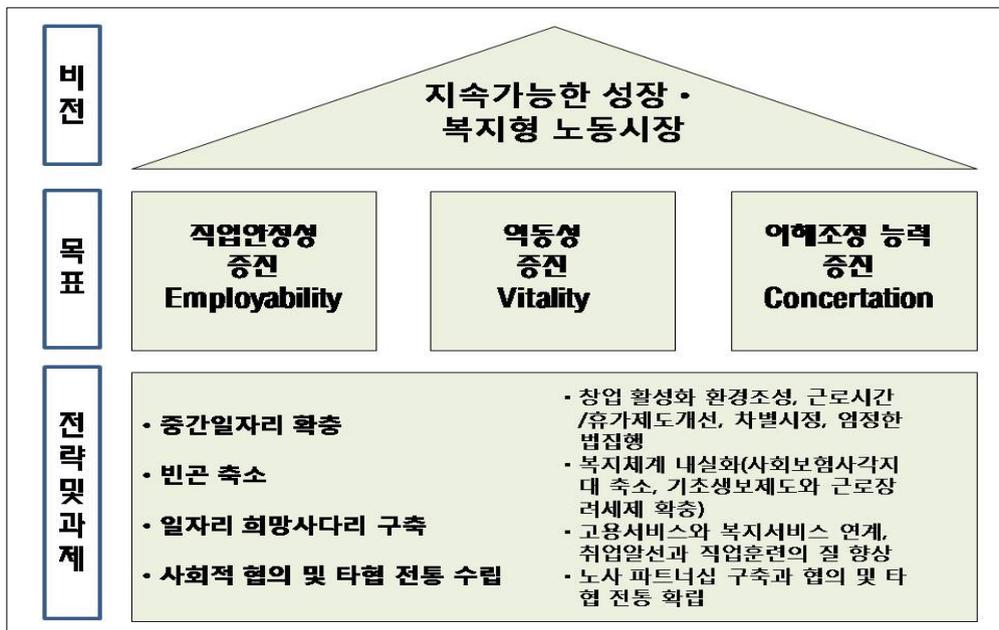
근로시간 단축과 휴일·휴가제도 개선과 함께 대체근로 활성화를 통해 인턴보다 내실 있는 직업경험기회를 제공하고 노동시장에 장기휴가제도가 정착할 때까지 인턴사업 대신 그 재원을 대체근로 활성화 기업에 보조하는 등의 일자리정책 구조조정도 필요하다. 근로시간 및 휴가저축제도 도입과 훈련 휴직 및 대체근로 활성화를 통해 재직중의 직업능력개발 프로그램 참여를 활성화하는 등 평생직업능력 개발을 진작하는 것이 새로이 확

립해야 할 노동시장 규범이라고 판단되기 때문이다.

차별시정을 강력하게 추진한다면 현행의 일부 비정규직 일자리도 중간일자리로 전환 될 여지가 존재한다. 차별시정 신청의 실효성을 제고하는 조치들을 도입하고 성과급 지급에서 차별을 금지하는 등 비정규직 차별시정 규제를 강화하는 것은 그 구체적 대안들이 될 것이다. 최저임금제 준수를 엄격히 감독하고 임금체불을 못하도록 엄정하게 법을 집행하는 일 또한 저임금과 중위임금 간의 격차를 실질적으로 줄여 중간일자리를 증가시키는데 기여할 것이다.

근로환경이 어렵지만 산업차원의 기여가 크고 중간일자리화할 잠재력이 큰 뿌리산업(금형, 용접, 소성가공, 열처리, 표면처리 등) 같이 중소기업 근로자에게 국민임대주택 분양권을 주고, 자녀학자금을 지원하는 것과 같은 복지정책 이니셔티브도 중간일자리 확대에 기여할 수 있을 것이다.

(그림 8) 노동시장 비전과 발전 전략



나. 빈곤축소

산재보험, 건강보험, 국민연금, 고용보험, 장기요양보험은 우리나라의 대표적인 보편적 복지제도이다. 우리나라 보편적 복지제도의 근간인 사회보험에 광범한 사각지대가 존재함으로써 보편적 복지제도의 기능을 퇴색시키고 있다. 빈곤 축소를 위해서는 우선적으로

사회보험 사각지대를 축소하는 한편, 빈곤층 지원제도인 기초생활보장제도와 근로장려세제를 내실화하고 확충할 필요가 있다.

먼저 사각지대 축소를 위해서는 소액소득자의 소득신고를 받지 않고 운영하는 사회보험료 징수와 조세 징수체계에 대해 발상의 전환을 할 필요가 있다. 신용카드 사용 권장 등 전통적 방식으로 소득과약능력을 제고하고 보험관리공단이 피보험자를 쫓아다니면서 가입을 권유해서는 사각지대 해소는 요원할 것이다. 의무적 신고 강화를 위한 징수체계 개선 없이 사회보험료를 지원하는 일만으로도 한계가 있다. 소득수준에 상관없이 소득신고를 하게 하고 소득세와 사회보험료를 함께 원천징수하는 체계를 확립해야 한다. 기업이 비용을 신고할 때 독립계약자인 개인이 도급성으로 받은 소득도 신고하도록 한다면 특수형태근로종사자의 사회보험 적용문제에 대해서도 의외로 간단하게 해결책이 도출될 수 있다.

지금은 국세청이 ‘작은 세금’을 징수할 때의 관리비용을 크게 생각하여 이러한 접근법을 회피하고 있지만 ‘작은 세금’ 담세지는 복지급여 수혜자일 가능성이 높을 것임을 생각하면 ‘작은 세금’을 무시하는 세정은 복지지출의 누수와 복지프로그램 관리 비용의 증가를 초래함으로써 재정지출 효율성을 훼손하고 재정지출을 확대시키는 요인이 됨을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 작은 소득이라도 일률적으로 소득신고를 하고 사회보험료를 부담케 하는 세정과 사회보험료 징수방식을 도입한다면 근로장려세제를 자영업자까지 확대할 때에도 소득과약능력이 획기적으로 제고되고, 자활근로자나 실업급여 수급자의 소득과약에도 크게 기여할 것이다. 그리하여 사회보장제도의 지속가능성을 높이고 거의 모든 국민이 보험료 내지 조세에 기여하며 복지혜택을 받게 됨으로써 복지요구의 수준이 조율되는 계기도 될 것이다.

건강보험에는 사각지대가 작다고 하지만 소득에 의존하지 않고 자산에 의존하는 보험료 부과체계와 다른 가구원에 무임승차하여 피보험자가 되는 현상 등 개선해야 할 점이 적지 않다. 근로소득이나 사업소득뿐만 아니라 양도소득, 이자소득에 대해서도 사회보장세처럼 사회보험료를 징수하는 세원으로 삼는다면 건강보험의 부과체계 개선도 훨씬 용이해질 것이다.

기초생활보장제도를 확충하는 데 적지 않은 재원이 소요될 것이지만 사회보장제 방식으로 사회보험료를 징수하고 보편성을 확대하되 의료급여, 주거급여 수혜자들이 소득수준에 따라 차등부담하도록 설계한다면 경직성은 줄어들고 소득분배상황 개선에 따라 장기적 재정부담을 적절히 관리할 수 있을 것이다.

근로장려세제는 저소득 가구에 납부한 사회보험료를 환급하는 방식으로 확충한다면 실질적 재정부담은 크지 않을 수 있다. 선진국들의 예를 볼 때 급여세의 총합이 일정 수준을 넘어가면 사회보험재정에 일반회계의 기여가 불가피해지는 측면이 있다. 이러한 선

진국의 경험과 함께 건강보험 및 장기요양보험 재정수요 전망이나 모성보호비용 재원확대 요구가 존재하는 점 등을 감안하면 우리나라에서도 장기적으로 일반재정의 사회보험 재정에 대한 기여는 불가피할 것이다. 이 경우 징수체계 개선을 통해 저소득자에게도 사회보험료를 징수함으로써 사각지대를 원칙적으로 축소하고 빈곤가구에게는 사회보험료를 환급하는 방식으로 근로장려세제를 확충하는 것은 사회보험재정 확충에 기여할 뿐만 아니라 그만큼 사각지대에 있는 빈곤층의 복지수요를 사회보험이 담당하도록 하는 효과를 갖는다. 예컨대 현재 취업성공패키지사업 참여자가 대부분 고용보험 피보험자라면 정부가 일반회계 재원을 투입하는 규모는 훨씬 줄어들 것이다.

이처럼 각종 사회보험료를 소득세와 함께 원천징수하고 피보험자 관리를 병행하는 사회보험료 소득세-사회보험료 통합징수체계를 마련하는 제도로의 이행은 당장은 아니더라도 장기적 견지에서 추구되어야 한다. 이는 빈곤 축소뿐만 아니라 전반적인 복지체계 내실화의 관건이기도 하다.

다. 일자리 희망사다리 구축

현재 고용보험제도 내에는 구직자 직업훈련지원제도와 취약계층 고용촉진지원제도가 존재한다. 취업성공패키지사업, 청·장년 내일희망찾기사업은 일반회계 예산으로 추진되고 있다. 이러한 프로그램들과 기타 다양한 실업자지원제도를 (가칭) ‘맞춤형 내일찾기’ 사업으로 흡수·통합하여 구직자에게 취업 성공으로 이르는 희망사다리를 제공할 필요가 있다. 현재 재원별, 부처별, 프로그램별, 대상자별로 유사프로그램을 시행하는 것은 예산 사용의 경직성 때문인데 각 프로그램별 대상자 모집이 어려워 상담능력을 갖춘 전문가가 프로그램 참여자 모집을 위해 외부활동을 하고 전문성이 떨어지는 비정규직 상담사가 상담에 임하는 역설을 낳고 있다.

취업에 어려움을 겪고 있는 사람은 누구나 고용센터에 구직등록을 하게 한 후 이들의 직업능력(가능성과 잠재력)을 진단하여, 취업이 용이할 것으로 판단되는 구직자에게는 구직급여와 기본적 취업지원서비스만을 제공하되, 취업이 상대적으로 어려울 것으로 예상되는 구직자에게는 맞춤형 고용-복지 연계서비스를 제공하고 취업할 때까지 전담 상담사를 배정하여 고용서비스를 제공할 필요가 있다.

취약한 구직자는 다양한 취업 장애요인을 가지고 있어 단순한 취업알선서비스만으로는 취업에 성공하기 어렵다. 또한 취업을 하더라도 이내 실업이 될 확률이 매우 높다. 그러므로 복합적인 취업 장애요인을 가진 사람을 식별하고, 장애요인을 구체적으로 진단한 후 개별 구직자의 특성에 맞는 맞춤형 고용서비스를 제공해야 한다.

취업과정뿐만 아니라 취업 이후에도 일정기간은 맡은 업무에 적응하는데 도움이 되는

직장적용서비스와 직업능력개발 프로그램을 제공할 필요가 있다. 또한 구직자뿐만 아니라 저소득근로자가 상향 이동을 지원하기 위한 맞춤형 서비스를 제공할 필요가 있다. 좀 더 나은 일자리로 이동하고 싶은 사람들을 위해 심층상담, 직업능력개발훈련 프로그램, 보육서비스, 간병서비스, 생계비 지원 혹은 대부, 사후관리서비스 등을 종합적으로 제공하는 취업자 대상의 (가칭) ‘맞춤형 내일찾기’사업을 실시하는 것이다.

이를 위해서는 고용서비스 요원 증대를 포함한 고용서비스 인프라 확대가 수반되어야 한다. 취업성공패키지사업의 성과에 힘입어 청·중·장년층 대상 ‘내일희망찾기사업’ 도입 초년도인 2012년부터 목표가 15만 명으로 정해졌는데 이것만으로도 고용서비스 인프라가 수용할 수 있는 잠재력을 넘어선 것으로 판단된다. 모든 고용서비스가 민간 위탁이 가능한 것이 아니라 공공고용서비스가 담당해야 할 영역이 존재하기 때문이다. 사례관리자 육성과 능력 증진을 통한 고용서비스의 질적 향상은 복지수요를 줄이고 취약계층의 노동시장 정착에 기여할 것이다. Kluve(2006)와 김용성(2012)에 의하면 재정지원을 통해 임시적 일자리를 정부가 제공하는 방식의 노동시장정책보다 고용서비스의 기능을 제고하는 투자가 일자리 증대에 효과적이다.

그와 함께 복지서비스와 고용서비스가 연계되도록 전달체계를 개선하고 직업훈련의 효율성과 효과성을 제고하는 등 서비스 전달체계 개선을 한다면 복지체감도를 높이고 복지제도의 지속가능성을 제고할 것이다.

라. 사회적 협의 및 타협 전통 수립

새로운 교섭체제를 정착시키고 지속가능한 복지체계 및 노동시장 규범을 확립하기 위해서는 새로운 노동시장 규범과 협의 전통을 수립하는 사회적 대화가 필요한 시점이라고 판단된다. 그것은 막연한 사회적 대화가 아니라 현재의 경제사회상황과 세계경제의 위기 상태를 인식하고 그 위기극복에 필요하며 위기 후에도 지속가능한 복지와 노동시장 패러다임을 만든다는 뚜렷한 목표의식과 소명감을 갖는 사회적 대화여야 한다.

이 사회적 대화는 기존의 노사단체 외에 특수형태근로종사자, 비정규직의 이해를 반영하는 것이어야 한다. 이것이 실질적으로 가능하기 위해서는 비정규직과 특수형태근로종사자에게 단체교섭권과 단체행동권은 부여하지 않더라도 헌법상의 단결권을 인정하여 이들이 협회, 협동조합 등의 조직을 구성하고 다시 이들 중에서 나름의 대표권을 가진 단체나 대표자가 사회적 대화에 참여하도록 해야 할 것이다. 이를 통해 기존의 정규직을 대표하는 노조대표들과 이해균형을 도모하는 장이 마련되어야 한다. 사용자 단체도 전경련과 중소기업중앙회의 참여 등을 통해 대표성과 책임성을 증진하여 지속가능한 복지정책과 노동시장제도의 전반적 체계의 새로운 틀 마련에 참여해야 한다.

여기서 무엇보다 중요한 것은 단순히 대표진에서 구색을 갖춘 사회적 대화 형식이 아니라 거기서 도출하는 복지체제와 새로운 노동시장 규범에 대한 합의가 한국의 향후 50년을 규정하는 중요한 사안임을 깨닫고 지속가능한 성장과 복지체제를 만든다는 인식의 공유가 바탕이 되어야 한다. 미디어와 여론은 그 대화과정에 엄정한 감시와 비판을 하는 형식으로 참여함으로써 협의와 타협의 전통 확립에 일조할 수 있어야 한다.

흔히 노동시장 유연성, 관대한 실업급여, 적극적 노동시장정책 프로그램을 세 축으로 하는 덴마크의 유연안전성 모형을 황금삼각형 모형이라고 부르며 한국 사회가 지향해야 할 모델로 언급하는 경우들이 있는데, 덴마크 모형은 사전적으로 설정된 목표에 따른 정책적 노력으로 형성된 것이 아니라 덴마크의 기업경쟁력, 노동시장 참여자 특성, 노동시장제도 인프라, 정책의 역사성을 반영하여 사후적으로 정리된 것이다. 그리고 무엇보다 중요한 점은 서로 이해가 다르더라도 대승적인 협의, 타협, 협조를 하는 노사관계 전통이 황금삼각형의 배후에 있다는 점이다. 이를 간과한다면 우리가 지향해야 할 노동시장과 복지체제에 대한 비전은 실현할 수 없거나 지속가능하지 않은 노동시장 규범과 복지체제로 불안정한 시기를 지속해서 겪게 될 것이다. [11]

<참고문헌>

- 김용성(2012), 『재정지원 일자리 사업의 현황과 개선방향』, 미발표논문.
- 이인재(2011), 『정규직과 비정규직의 임금격차: 사업체-근로자 연결패널을 이용한 추정』, 『노동경제논집』 34(3), pp.119~139.
- 허재준·서환주·이영수(2002), 『정보통신기술 투자와 숙련노동 수요변화』, 『경제학연구』 50(4), pp.267~292.
- Acemoglu, Daron(1998), “Why do New Technologies Complement Skills?: Directed Technical Change and Wage Inequality,” *Quarterly Journal of Economics* 113(4), pp.1055~1089.
- _____(2002a), “Technical Change, Inequality, and the Labor market,” *Journal of Economic Literature* 40(1), pp.7~72.
- _____(2002b), “Directed Technical Change,” *Review of Economic Studies* 69(4), pp.781~809.
- Autor, David(2010), *The Polarization of Job Opportunities in the U.S. Labor Market: Implications for Employment and Earnings*, Center for American Progress.
- Bloom, Nicholas, Mirko Draca, and John Van Reenen(2011), “Trade Induced Technical Change?: The Impact of Chinese Imports on Innovation, IT and Productivity,” NBER

- Working Paper No.16717.
- Feenstra, Robert and Gordon Hanson(2001), “Global Production Sharing and Rising Inequality: A Survey of Trade and Wages,” NBER Working Paper No.8372.
- Florida, Richard(2010), *The Great Reset: How New Ways of Living and Working Drive Post-Crash Prosperity*, New York: Harpercollins.
- Goos, Maarten, Alan Manning, and Anna Salomons(2009), “Job Polarization in Europe,” *American Economic Review* 99(2), pp.58~63.
- Hur, Jai-Joon, Hwan-Joo Seo, and Young Soo Lee(2005), “Information and Communication Technology Diffusion and Skill Upgrading in Korean Industries,” *Economics of Innovation and New Technology* 14(7), pp.553~572.
- Kiyotaki, Nobuhiro(2012), “Financial Crisis, Macroeconomics and Development,” paper presented at Korea-World Bank High-Level Knowledge Forum, *Expanding the Frontiers in Development Policy under Korea's Knowledge Sharing Program*, October 15-16, Seoul.
- Kluge, Jochen(2006), “Effectiveness of European Active Labor Market Policy,” RWI Discussion Papers, No.37.
- Michaels, Guy, Ashwini Natraj, and John Van Reenen(2010), “Has ICT Polarized Skill Demand?: Evidence from 11 Countries Over 25 Years,” NBER Working Paper No.16138
- Reich, Robert(2011), *Aftershock: The Next Economy and America's Future*, New York: Vintage.
- Seo, Hwan-Joo, Young Soo Lee, Jai-Joon Hur and Jin Ki Kim(2012), “The Impact of Information and Communication Technology on Skilled Labor and Organization Types,” *Information Systems Frontiers* 14, pp.445~455.
- OECD(2011), *Employment Outlook*.