

# 고용정책 분야

금 재 호\*

## ◆ 일자리 문제의 해결은 쉽지 않다

2012년의 고용동향이 발표되었다. 2%대로 예상되는 낮은 경제성장에도 불구하고 취업자는 전년보다 437천 명이 늘어난 24,681천 명을 기록하였고, 실업률도 3.2%로 전년보다 떨어졌다. 고용률도 59.4%로 2011년의 59.1%보다 높아졌다.

이러한 성과에도 불구하고 일자리 문제는 향후 상당기간 동안 해결되기 어려워 보인다. 글로벌 금융위기 이전인 2007년도의 고용수준을 유지하기 위해 지난 5년 동안 1,433천 개의 일자리 창출이 필요하였지만 실제 만들어진 일자리는 1,248천 개에 불과하다. 또한 당분간 세계경제가 침체상태를 벗어나지 못할 것으로 전망됨에 따라 기업들은 신규채용을 줄이고 있어 향후의 고용상황은 점점 불투명해지고 있다. 올해 예상대로 333천 개의 일자리가 새로 생긴다고 하여도 고용률은 2007년 수준에 미달하는 59.5%로 기대된다.

〈표 1〉 주요 고용지표의 추이

(단위: %, 천 명)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
경제성장률	4.0	5.2	5.1	2.3	0.3	6.3	3.6	2.4p
경제활동인구	23,743	23,978	24,216	24,347	24,394	24,748	25,099	25,501
경제활동참가율	62.0	61.9	61.8	61.5	60.8	61.0	61.1	61.3
취업자	22,856	23,151	23,433	23,577	23,506	23,829	24,244	24,681
(증가율)	1.3	1.3	1.2	0.6	-0.3	1.4	1.7	1.8
(증감수)	299	295	282	144	-71	323	415	437
실업률	3.7	3.5	3.2	3.2	3.6	3.7	3.4	3.2
고용률	59.7	59.7	59.8	59.5	58.6	58.7	59.1	59.4

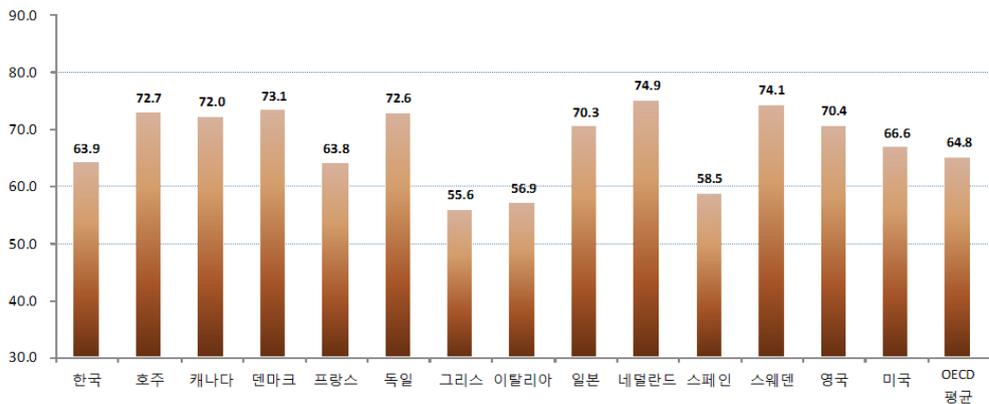
자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 각 연도; 한국은행, 『국민계정』, 각 연도.

\* 한국노동연구원 선임연구위원(keum@kli.re.kr).

### ◆ 선진국의 실패 사례에서 교훈을 얻자

한국의 고용률은 다른 선진국에 비해 낮다. 구체적으로 OECD 주요 국가들의 고용률을 살펴보면 [그림 1]과 같다. 대부분의 선진국이 70%를 넘는 고용률을 보이는 반면, 같은 선진국이라도 프랑스, 스페인, 이탈리아는 고용률이 한국과 비슷하거나 낮다. 이들 세 국가 외에는 단지 글로벌 금융위기의 발원지인 미국만이 2011년 66.6%의 낮은 고용률을 기록하고 있는데, 미국도 2008년에는 고용률이 70.9%였다. 프랑스, 스페인, 이탈리아 및 그리스의 사례는 한국도 중장기적으로 70%대의 고용률을 달성하지 못할 경우 EC(European Commission) 총재인 Barroso의 지적처럼 ‘저성장 ↔ 재정적자 ↔ 가계 및 금융부채’의 악순환에 빠질 위험성이 높다는 경고장을 우리에게 던지고 있다.

[그림 1] 2011년 주요국의 고용률 : 15~64세 기준



자료 : OECD(2012), *OECD Employment Outlook*.

EU의 사례는 정부정책의 방향과 한계에 대해 다시 한 번 생각할 필요성을 제기한다. 프랑스와 같은 EU국가들은 한국보다 훨씬 더 많은 정책 경험과 자원을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 ‘왜 일자리 문제를 해결하지 못하고 있을까?’ 선진국의 성공사례만이 아니라 이들 국가의 사례들을 심층적으로 연구하여야 한다.

EU국가들 중 일자리 문제의 해결에 어느 정도 성공한 나라들을 크게 세 부류로 분류할 수 있다. 첫째 그룹은 영국과 같이 노동시장 유연화가 잘 이루어진 나라들이다. 둘째는 독일처럼 튼튼한 산업기반을 가지고 있는 국가들이다. 셋째는 네덜란드처럼 사회적 대화와 합의가 잘 이루어지고 있는 국가들이다. 따로 말하면, 노동시장 유연화, 튼튼한 산업기반, 그리고 사회적 합의 없이는 일자리 문제의 해결이 쉽지 않다는 것이다. 이러한 선진국의 경험, 특히 정책실패 사례를 집중적으로 조명하는 것은 고용정책 오류의 위험성을 줄일 것이다.

### ◆ 경제의 기본 원칙에 충실하자

외환위기 이후 정부는 일자리 문제의 해결을 위해 수많은 노력을 하였고 막대한 예산을 투입하였다. 이러한 정부 노력은 일자리 문제의 악화 방지에는 큰 기여를 하고 있지만 근본적 문제 해결에는 역부족인 것으로 여겨진다. 정부의 정책적 노력이 일자리 문제의 악화를 막는 데 멈추고 있는 원인으로 경제양극화, 산업공동화, 세계화 등 여러 가지를 이야기할 수 있다. 그 중에서도 정책에 경제의 기본 원리가 제대로 적용되지 못하고 있다는 점이 매우 중요하다.

자본주의 시장경제 아래에서 수요와 공급 불일치가 발생할 경우 가격이나 수요공급량이 유연하게 움직이도록 시장이 작동한다면 수요와 공급의 균형이 다시 회복된다. 이는 노동시장도 마찬가지이다. 노동시장의 가격인 임금이 신속적으로 변동하거나 양인 고용이 용이하게 조정된다면 수요공급의 불일치, 즉 일자리 부족도 해소될 것이다. 구체적으로 노동시장에서 일자리가 부족할 경우 임금이 하락하면 기업은 자본 대신 노동을 더 사용하고 이에 취업난이 해소된다.

그러나 한국은 대기업을 중심으로 임금이 하향 경직적일 뿐만 아니라 근속기간에 따른 임금상승의 속도가 매우 빠르다. 비정규직 관련법 등으로 인해 인력의 채용 및 해고비용도 매우 높은 편이다. 이에 기업은 자연스럽게 인력사용을 줄이는 대신 자동화나 해외이전 등의 노동절약적 생산방식을 선택하게 된다. 고용조정의 유연화는 현실적으로 어려울 뿐만 아니라 사회경제적으로 바람직하지도 않다. 대신 임금유연화를 강화하여 노동시장이 정상적으로 작동하도록 노력하여야 한다. 이는 일자리 문제의 근본적 해결을 위한 사회경제적 토대이다.

### ◆ 정년연장과 근로시간 단축을 위해서도 임금유연화가 필수적이다

정년연장은 기업의 임금부담을 늘리고, 청년고용을 줄이는 부정적 효과를 초래할 위험이 있다. 중·고령자와 청년 사이의 고용대체 문제를 극복하기 위해서도 임금유연화는 필수적이다. 단지 임금피크제의 확산만이 아니라 입사 때부터 퇴직 시까지의 전 기간에 걸친 임금시스템을 혁신하여야 할 것이다.

특히 근속기간에 따른 임금상승폭을 경쟁국 수준으로 낮추어야 할 필요가 있다. 근로자는 임금을 양보하고 기업은 고용을 보장하는 ‘임금과 고용의 빅딜’이 이루어진다면, 이는 정년연장에도 불구하고 기업의 인건비 부담을 줄이고, 생산성을 높여 장기적으로 청년의 신규채용을 확대하는 선순환 메커니즘으로 연결될 수 있다.

OECD에서 가장 긴 근로시간 단축을 위해서도 임금유연화는 핵심이다. 영세기업에서

는 생산성과 임금이 낮기 때문에 생계를 위해 어쩔 수 없이 장시간 근로를 하고 있지만, 대기업에서는 기업과 근로자의 이해가 맞아떨어지기 때문에 장시간 근로가 이루어지고 있다. 근로자는 짧은 정년으로 인해 ‘일할 때 최대한 벌기 위해’ 장시간 근로를 선택하고 기업은 경직적 고용관행과 더불어 채용에 따른 높은 고정비용으로 인해 신규채용 대신 연장근로를 선호한다.

만약, 정년이 연장된다면 근로자도 연장근무보다 여가를 더 요구할 것이다. 기업도 임금시스템의 유연화로 인해 채용에 따른 임금 및 고정비용이 줄어든다면 연장근무보다 추가 채용을 선택하는 기업이 증가할 것이다. 이러한 메커니즘을 구축하는 것이 근로시간 단축, 일자리 나누기를 통한 문제 해결의 핵심이다.

### ◆ 노동시장의 공정거래를 위한 법적, 제도적 기반을 구축하자

양극화의 해소는 일자리 문제와 직접적 관련이 있다. 하나의 예로, 대기업과 중소기업 사이의 근로조건 격차가 클수록 청년 취업난이 심화된다. 한국은 대기업이나 공기업에 취업하지 못하는 경우 대안으로 취직할 수 있는 쓸 만한 중소기업이 매우 적다. 따라서 채용, 삼수를 하여서라도 대기업 입사를 위해 전력을 투구하는 것이다. 이를 완화하기 위해서는 좋은 일자리의 창출도 중요하지만 대기업과 중소기업 사이의 임금, 고용안정성, 발전가능성 등 일자리 질의 격차를 줄여야 한다.

중소기업 지원을 통해 대기업과 중소기업 사이의 격차를 줄이려는 노력은 매우 어려울 뿐만 아니라 엄청난 재원이 소요된다. 중소기업 지원이 실효를 거두기 위해서는 경제민주화로 대변되는 공정한 시장질서의 확립이 선결되어야 한다. 노동시장에서 공정성(fairness)은 노동이라는 상품의 공정거래를 담보하는 것으로 ▲최소한의 임금 및 근로조건이 보장되고, ▲불합리한 차별 없이 균등한 기회가 주어지며, ▲근로자의 생산성과 능력에 따라 적절한 보상이 주어지는 상황으로 이해된다.

공정성과 관련된 하나의 사례는 대기업의 정규직이 생산성보다 높은 임금을 향유하면서 비정규직의 근로조건 개선에 방관자적 태도를 취하는 것이다. 이 경우 정규직의 기득권은 보호되지만 기업은 정규직에게 지급하는 생산성 이상의 초과 임금을 협력업체 또는 비정규직에게 전가하거나 신규채용 축소 등을 통해 해소하려고 할 것이다.

노동시장의 공정성은 영세한 중소기업의 생산성과 고용증대에 기여한다. 또한 생산성과 임금이 일치하도록 기여함으로써 근로자의 노동시장 안정성을 강화하고 노동시장의 기능이 정상적으로 작동하도록 하는 필수조건이다. 성과 연령차별, 학력과 지역차별, 비정규직 차별 등 노동시장의 모든 면에서 공정한 노동시장이 달성되도록 법·제도를 보완하여야 한다. 그리고 노동시장 공정성, 안정성, 유연성과 관련된 지표를 개발하고, 이를 기준으로 정책방향을 결정하고 정책효과를 평가할 필요가 있다.

### ◆ 영세 소기업과 자영업을 업그레이드(upgrade)하자

새 정부가 중소기업의 중요성을 강조하는 것은 매우 바람직하다. 그러나 ‘어떤 중소기업인가’도 진지하게 고민되어야 한다. 우리나라 취업자의 70%는 30인 미만의 영세 소기업이나 자영업에 종사하고 있다. 이들의 대부분은 서비스업에 속하고 있으며, 수출보다 내수에 집중되어 있다. 중소기업 지원이 자칫 이들 30인 미만 영세 소기업이나 자영업을 소외한다면 노동시장 양극화의 해소와 고용창출에 별다른 기여를 하지 못할 것이다.

중소기업 지원은 일부 기득권 중소기업이 아닌 영세 소기업이나 자영업을 아우르는 정책이 되어야 하며, 이들을 위한 컨설팅서비스 제공, 직업훈련 강화, 경영정보 제공 등의 종합적 노력이 필요하다. 이들을 책임지고 지원할 수 있는 행정조직의 정비도 필요하고, 4대 사회보험 등 사회안전망으로의 편입도 확대하여야 한다. 특히, 영세 소기업의 근로자와 자영업종사자의 상당수는 비공식(informal) 근로자들이다. 이들을 공식부문으로 전환함과 동시에 조세시스템의 혁신을 통해 이들뿐만 아니라 여성, 중·고령자 등 노동시장 취약계층의 경제활동이 촉진되도록 제도적 기반을 확충해야 한다.

### ◆ 집중과 선택, 그리고 장기적 관점에서 고용정책을 수립하자

한국의 고용정책은 사업의 숫자가 너무 많을 뿐만 아니라 사후적 평가 및 조정의 피드백(feedback)이 미흡하다. 이에 사업의 성과가 기대에 못 미친다는 평가가 제기된다. 이런 문제의 해결을 위해 고용정책의 주관부서를 명확하게 하고, 각 계층별 대책의 숫자를 최소화하는 대신 가장 합리적이고 효율적이라고 판단되는 소수의 사업에 투자를 집중하는 것이 바람직하다. 특히, 정부부처 간, 지자체와 중앙정부, 복지와 고용 전달시스템 사이의 융합적 접근이 정책 효율성 및 효과성을 위해 필수적이다.

정책의 수평도 지금보다 장기적으로 보아야 한다. 네덜란드의 경우 바세나르 협약이 1982년에 이루어졌지만 협약 후 5년이 경과한 1987년에야 고용률이 상승하기 시작하였다. 짧은 기간 내에 성과를 볼 수 있는 정책이나 사업은 많지 않으며, 있다고 하더라도 많은 경우 부작용이 심한 것으로 판명되고 있다.

고용정책도 향후 5년이 아니라 10년, 20년을 내다보고 정부와 상관없이 정책을 일관되게 추진할 수 있는 시스템을 늦었지만 지금부터라도 구축하여야 한다. 이런 장기 정책시스템의 구축을 위해서는 여당과 야당, 근로자와 기업, 그리고 사회의 각계각층이 참여하여 고용정책을 논의하는 사회적 대화가 필수적이다. 사회적 대화의 활성화와 사회적 합의에 바탕을 둔 정책의 단절 없는 추진이야말로 일자리 문제의 근원적 해결을 위한 출발점이다. [KLI]