

경제활동인구 및 인적자본 증대를 통한 성장잠재력 제고*

김 세 움**

I. 머리말

우리나라의 잠재성장률은 1990년대 후반 이후 큰 폭의 하락세를 보이고 있다. 이러한 성장잠재력 하락은 일시적 경기순환에 따른 현상이 아닌, 항구적인 추세 하락으로 해석된다. 이를 감안할 때, 성장잠재력을 회복하기 위해서는 단기정책에 의존하기보다는 근본적인 구조개편을 위한 장기 전략이 절실히 요구된다.

본고는 특히 노동 및 인적자본과 관련하여, 성장잠재력을 제고함으로써 장기적으로 질 좋은 일자리를 지속적으로 창출해 가기 위해 중요한 정책과제를 제시하고자 한다. 이를 위해 우선 아래와 같이 콥-더글러스 생산함수(Cobb-Douglas production function) 형태로 나타낸 국가 경제의 총생산함수를 고려하기로 하자.

$$Y = AK^\alpha(hL)^{1-\alpha}$$

위의 식에서 Y 는 국내총생산(GDP), A 는 총요소생산성(total factor productivity), K 는 물적자본의 총량, L 은 생산과정에 투입된 노동총량, 그리고 h 는 근로자 1인당 인적자본을 나타낸다. α 는 국내총생산 중 투입 자본에 분배되는 비중을 나타낸다.

본고는 총생산함수의 우변에 있는 변수들, 즉 한 국가의 장기 성장잠재력에 영향을 미치는 근인(proximate cause)들 중 근로자 수를 나타내는 L 과 근로자 1인이 보유한 인적자본의 양을 나타내는 h 에 초점을 맞춘다. 그리하여 어떠한 정책방안을 통해 L 과 h 를 극대화함으로써 성장잠재력을 확충할 수 있을 것인지에 대해 논하고자 한다.

* 이 글은 경제인문사회연구회 협동연구 보고서인 김세움(2012), 『경제활동인구 및 인적자본 증대를 통한 잠재성장력 제고방안』의 일부 및 필자가 2013년 1월 기획재정부 잠재성장률 간담회에서 발표한 내용의 일부를 발췌하여 수정 및 정리한 것이다.

** 한국노동연구원 부연구위원(kontra@kli.re.kr).

II. 선행연구

1. 경제활동인구 증대 필요성

인구와 성장잠재력 간의 관계에 대한 주요 선행연구인 맬서스 모형(Malthus, 1798)과 솔로우 모형(Solow, 1956) 모두, 인구 수 혹은 증가율의 상승이 장기 경제성장에 부정적인 영향을 미침을 시사한다. 그러나 동시에 이들 모형에서 간과된 부분, 즉 지나친 인구증가를 감소로 인한 인구 연령구조의 변화가 성장잠재력에 미치는 부정적 영향을 심각하게 고려할 필요가 있다.

현재 우리나라의 경우, 저출산·고령화로 인해 유년기 인구는 감소했으나 고령 인구 증가가 더 급속히 일어남으로 인해 전체 인구 중 생산가능인구의 비중은 점차 줄어드는 추세이다. 이러한 생산가능인구 비중의 감소는 한 사회의 후생수준과 직결되는 1인당 GDP에 직접적으로 부정적인 영향을 미치게 됨이 아래 식을 통해 드러난다.

$$\text{인구 1인당 GDP} = \text{근로자 1인당 GDP} \times \frac{\text{총 근로자 수}}{\text{총 인구 수}}$$

따라서 한 국가의 전체 인구 중 근로자의 비중이 낮은 경우에는 근로자 1인당 생산성이 동일하다 하더라도 인구 1인당 소득수준은 낮아지게 됨을 볼 수 있다. 더불어 위 식을 성장률 간의 관계로 변환하면 아래의 식이 도출된다.

$$\text{인구 1인당 GDP 성장률} = \text{근로자 1인당 GDP 성장률} + \text{근로 연령대 인구비중 증가율}$$

따라서 근로연령대 인구 비중이 향후 지속적으로 감소할 것으로 예상되는 경우, 1인당 GDP 성장률에 부정적인 영향이 초래될 수밖에 없다. 이를 예방하기 위해서는 저출산 해소 및 그 외 여러 방면의 노력을 통해 경제활동인구를 증대해나갈 필요성이 강력하게 제기된다.

2. 실질적인 인적자본 제고를 위한 과잉교육 해소 필요성

일부 회의적인 시각을 보이는 경우가 있긴 하나, 발전회계(development accounting)나 회귀분석 기법을 활용한 선행연구에 의하면 대체로 한 국가의 평균 교육연한 증가는 장기 성장잠재력 제고에 긍정적인 영향을 미친다.

다만 평균 교육연한 증가와 장기 경제성장 사이의 양의 관계가 선형이라는 뚜렷한 증거는 존재하지 않는다. 노동시장에서 주어진 직무에 필요한 수준 이상으로 교육에 과잉 투자하는 경우, 사회적비용(교육연한 증가에 따라 잃게 된 임금 형태의 기회비용 포함)에 비해 교육에 따른 편익(개인적 편익과 양의 사회적 외부효과 포함)이 더 낮을 가능성이 존재하기 때문이다(Cohn and Ng, 2000; Dolton and Vignoles, 2000; Duncan and Hoffman, 1981; Freeman, 1976; Groot and van den Brink, 2000; Hartog, 2000).¹⁾

특히 우리나라의 대학진학률은 최근에도 70%를 상회하는데 이는 산업 구조가 고도화된 선진국에서도 보기 힘들 만큼 높은 수준이다. 따라서 우리나라에서는 실제로 과잉교육 현상이 존재할 가능성이 높은 것으로 판단된다(김세움 외, 2010). 더불어 이러한 고학력화 현상이, 성장잠재력 확충과 직결된 요인 중 하나로 꼽히는 사회적 자본(social capital)을 제고하는 데도 별다른 기여를 하지 못한 것으로 나타난다(김안국 외, 2011).

이를 감안할 때, 현재 우리나라에서는 전통적인 인적자본 제고 방안으로 지적되어 온 초·중등 및 고등교육의 질 제고와 더불어, 과잉교육 현상을 타개하기 위한 정책 방안을 수립하고 적극적으로 시행함으로써 노동시장에서 활용되는 실질적인 인적자본의 수준을 제고하는 것이 시급한 것으로 보인다.

Ⅲ. 경제활동인구 증대를 위한 정책 방안²⁾

1. 출산을 제고

최근 언론에 보도된 통계청의 추정치에 따르면 2012년도 합계출산율은 가임여성 1인당 1.30명에 그치고 있다. 이처럼 심각한 저출산 문제를 해소하기 위해서는 OECD 권고 수준인 GDP 대비 1%에 훨씬 미달하는 영유아 보육예산의 적극적인 확충 및 효율적인 집행이 중요하다. 이와 더불어 국공립 보육시설의 확대, 보육교사에 대한 인력관리 및 처우의 대폭 개선, 출산휴가 및 육아휴직제도의 실효성 강화 지원, 각 기업의 자발적인 직장 내 보육시설 확대 유도, 근로시간 유연화 및 재택근무 활성화 등 가능한 정책수단을 모두

1) 더불어 과잉교육이 평균구직기간을 늘려 마찰적 실업 내지 학교에 머무르는 기간을 늘리기만 하고 길어진 구직기간이 일궁합을 높여 생산성을 향상시키는 효과는 갖지 못한다면, 증가한 마찰적 실업이나 비경활은 성장잠재력 제고에 긍정적 영향을 갖지 못할 것이다.

2) 경제활동인구 증대는 생산가능인구의 증대 혹은 일정한 생산가능인구에 대한 경제활동참가율 제고의 두 가지 방식으로 가능하다. 본고에서는 이 둘을 별도로 나누지 않고 하나로 묶어 고려하였다.

동원할 필요가 있다(김용하 외, 2011; 류연구 외, 2011; 백선희, 2011; 서문희 외, 2011; 양인숙·문미경, 2011; 이삼식·이지혜, 2011).

다만 현재 지방재정자립도가 평균 50% 남짓으로 낮은 상황에서 갑작스런 보육예산 지출의 증대로 인해 지방자치단체에서 큰 애로를 겪는 문제점이 최근 나타났음을 유념할 필요가 있다. 이를 해소하기 위해서는 재원구조의 개선을 통해 지방재정자립도를 높여가는 장기적인 해결책을 모색해야 할 것이다(박종서 외, 2011). 더불어 단기적으로는 백선희(2011)가 제안한 국고-지방비 분담률의 조정을 적극적으로 검토해나갈 필요가 있다.

또 하나 중요한 과제는, 여러 형태로 수행되는 정부의 적극적인 출산장려정책이 단순히 정치적인 계산에 따른 포퓰리즘이 아닌, 장기 성장잠재력을 끌어올리는 데 직결되는 중요한 정책임을 적극적으로 홍보해나가는 것이다.³⁾ 이를 통해 향후 재정건전성 제약하에서 보육예산 등을 증액하는 데 필요할 수 있는 증세 등에 대한 국민들의 자발적인 동의 이끌어낼 수도 있을 것이다. 예를 들어 적극적인 정책 집행을 통해 장기 성장률이 높아질 경우, 재원조달을 위해 세율이 높아지더라도 국민들의 미래 세후 가치분소득이 더 높아질 것임을 설득할 수 있다면, 출산을 제고를 통한 성장잠재력 확충을 위해 큰 도움이 될 것이다.

2. 여성 및 고령자 고용률 제고

출산을 제고가 가장 근본적인 경제활동인구 증대 대책임은 분명하다. 그러나 단기적으로는 다른 OECD 국가들에 비해 효율적으로 활용되지 못하는 여성 및 고령 인적자원을 적극적으로 노동시장에 참여케 함으로써 문제를 완화할 필요가 있다. 단순히 경제활동인구 증대 대책으로서뿐만 아니라, 남성과 거의 대등한 수준으로 높아진 여성의 교육수준

3) 대체로 우리나라의 출산율 제고 정책은 무상복지 논쟁의 틀에 갇혀 언론매체 등으로부터 포퓰리즘이 아니냐는 의혹의 눈초리를 받는 경우가 많다. 그러나 향후 생산가능인구의 극심한 감소가 예견되는 상황에서, 새로 태어난 영유아가 미래 노동력 확충을 통해 성장잠재력 제고에 대해 갖는 외부효과는 소득수준에 관계없이 동일하므로, 보육 지원은 소득계층과 무관하게 동일한 수준에서 보편적으로 이루어지는 것이 경제원칙과 부합된다. 더불어 각종 정책 프로그램 평가에서 단기간 생성된 데이터를 분석할 경우, 출산율 제고 정책 프로그램의 실효성에 의문을 갖게 될 가능성도 높다. 하지만 출산장려정책의 경우 그 효과가 제대로 데이터에 반영되기 위해서는 경제주체들이 정부 정책에 대해 확실한 신뢰를 갖고 출산 결정을 바꾸는 과정을 거쳐야 하므로, 최소 10년 이상은 인내심을 갖고 기다릴 필요가 있다. 만약 증도에 단기 데이터 분석 결과를 근거로 프로그램의 축소 혹은 폐지가 반복적으로 나타날 경우, 경제주체들의 기대 형성에 영향을 미쳐 원래 효과가 있는 프로그램조차 그 효과를 잃게 될 가능성이 있다. 따라서 중앙정부와 지자체 간 재원분담 문제나 민간 어린이집의 도덕적 해이 양태 등 부작용은 당연히 바로바로 시정해나가더라도, 출산 장려를 위한 정부의 적극적인 역할이 중장기적으로 지속될 것이라는 기본 전제에 대해 경제주체들이 의구심을 갖지 않도록 흔들림 없는 꾸준한 정책의 시행이 필요하다.

및 과거에 비해 크게 늘어난 기대수명 등을 감안할 때, 여성 및 고령자의 고용률을 획기적으로 높이는 것이 불가피한 시점이다(금재호·윤자영, 2010; 손유미·김찬훈, 2010).

우선 여성의 경우 큰 문제는 남성에 비해 지나치게 낮은 경제활동참가율과 고용률이다. 2011년 기준 여성의 경제활동참가율은 49.4%, 고용률은 48.1%에 불과하여, 전체 60.9% 및 59.1%에 비해 두드러지게 낮다(한국노동연구원, 2012). 더불어 2000년대 초반 이후 여성의 경제활동 참가 및 고용률이 그다지 증가하지 않은 것으로 나타난다(금재호·윤자영, 2010).

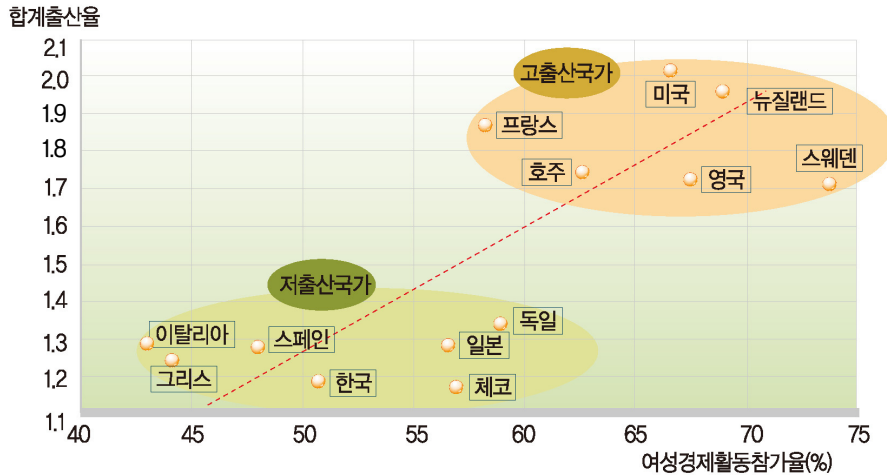
현재 우리나라의 여성 고용률 제고에 있어 가장 큰 문제는, 재직 중 결혼 혹은 출산으로 인한 경력단절 후 노동시장 재진입상의 애로 및 재취업 시 겪는 커다란 임금손실인 것으로 보인다(김주영·우석진, 2009; 김종숙·이택면, 2011). 물론 여성 근로자의 경력단절이 발생하는 것을 미연에 방지하는 것이 최선일 것이다. 이를 위해서는 출산장려정책과 유사한 정책들, 즉 영유아 보육에 대한 공적 책임 확대, 출산휴가 및 육아휴직제도 내실화, 직장 내 보육시설 확대 유도, 근로시간 및 형태 유연화 지원 등을 추진해나갈 필요가 있다(김종숙·이택면, 2011; 김정호, 2010; 류연규 외, 2011; 백선희, 2011; 서문희 외, 2011; 양인숙·문미경, 2011; 이삼식·이지혜, 2011). [그림 1]에서 보듯 국제비교데이터를 통해 최근 여성경제활동참가율과 합계출산율 간의 상관관계를 분석해 보면, 두 변수 사이에 정의 관계가 존재하는 것으로 나타난다. 즉 동일한 제3의 요인이 여성의 경제활동참가와 출산율을 동시에 증가시킬 수 있는 것으로 추측할 수 있다. 이러한 공통의 요인으로서 위에 제시한 정책들이 큰 역할을 할 수 있을 것으로 보인다(서문희 외, 2011). 이를 통해 극심한 저출산과 저조한 여성인력 활용이 동시에 나타나는 부정적인 균형에서 벗어날 동력이 제공될 수 있을 것이다.⁴⁾

더불어 여성 근로자의 경력단절이 발생했다 하더라도, 본인의 숙련 수준에 맞는 일자리의 재취업을 원활하게 하기 위한 직업교육훈련제도의 확충 및 개선, 재취업 알선기능의 강화 등이 병행되어야 할 것이다(김종숙·이택면, 2011; 박성정 외, 2011).

한편 베이비붐 세대 등 고령자의 경우, 소중한 인적자원을 지속적으로 활용하여 성장잠재력을 제고하기 위해서는 늘어난 평균수명과 발맞춰 중장기적으로 주된 직장에서의 정년을 연장하는 것이 불가피하다. 다만 단기적으로 공공부문과 대기업 등 모든 세대가 선호하는 소위 좋은 일자리의 숫자가 한정되어 있음을 감안할 때, 심각한 청년고용 문제와의 충돌을 피하기 위해서는 법정 정년연장의 경우 당장 전면적으로 실시하기보다는 좀

4) 다만 영유아를 가정에서 직접 양육하는 부모에게 지급되는 양육수당의 경우, 저출산 해소에는 효과가 있으나 여성의 경제활동 참가 증진에는 오히려 부정적인 영향을 갖는 것으로 보인다(김인경, 2012). 따라서 양육수당 지급보다는 보육시설을 이용하는 영유아에 대한 보육료 지원 및 보육품질 향상 등 다른 형태의 정책적 개입을 시도하는 것이 바람직할 것이다.

(그림 1) 여성경제활동참가율 대비 합계출산율



자료: 서문희 외(2011), p.15 [그림 II-2-1].

더 점진적으로 추진할 필요가 있다.

즉 청년 구직자들이 공공부문 및 대기업 외에 중소기업 등에도 적극적으로 지원하는 환경이 먼저 조성되어 소위 세대 간 일자리 전쟁 가능성이 사실상 사라진 후에야 전면적인 법정 정년연장 추진이 가능한 사회 환경이 조성될 것이다. 따라서 전면적인 정년연장이 얼마나 빨리 추진될 수 있는냐는 대기업·중소기업 간 상생발전 유도 노력 등 최근 활발히 추진되고 있는 정책의 실효성에 따라 결정될 것이다.

향후 우호적인 환경이 조성되어 전면적인 정년연장이 실시되기 전까지는, 고령자 재취업 및 전직 지원 프로그램을 강화하여 그 활용도를 높여나가는 것이 우선되어야 한다. 이러한 프로그램에 대한 참여를 통해 퇴직 근로자가 영세 자영업자로 전락하지 않고 자신의 능력과 경험을 최대한 살릴 수 있는 직장에서 건강이 허락하는 한 계속 일할 수 있도록 배려하는 대책이 필요하다(손유미·김찬훈, 2010).

3. 외국 인력 활용 효율화

우리나라에서 내국인 근로자의 중소기업 및 3D업종 기피현상 심화로 인해 개발도상국으로부터의 외국 인력 유입은 꾸준히 이루어져 왔다. 특히 고용규모가 작을수록 외국 인력 의존도가 급격하게 높아지는 양상이 나타나며, 5인 이하 고용 기업의 경우 40%가 넘는 인력을 외국인 근로자에게 의존하고 있다(이규용 외, 2011).

이처럼 상당 기간 외국 인력의 활용이 국내 기업, 특히 중소 사업체를 중심으로 활발하게 이루어져 왔음에도 불구하고, 외국 인력 도입이 내국인 근로자에게 부정적인 영향을

미칠 가능성 등 각종 부정적인 인식이 여전히 강하게 자리 잡고 있다.

그러나 해당 주제에 관한 선행연구를 살펴보면, 이러한 우려는 상당 부분 과장된 것으로 보인다. 우선 이규용 외(2011)는 외국 인력의 유입이 내국인 근로자에 대해 미세하게 부정적인 영향을 끼치나, 기업 재무성과에는 긍정적인 영향을 가짐을 보였다. 더불어 이삼식 외(2011)는 일반균형 모형에서 외국 인력 유입이 경제성장에 미치는 영향을 캘리브레이션을 통해 분석한 결과 외국 인력의 생산성이 지나치게 낮지 않은 한 경제성장에 긍정적인 영향을 갖는다는 결과를 도출하였다.

따라서 내국인 근로자에 대한 부정적인 영향, 사회문화적 충돌 가능성 등 때문에 외국 인력 유입을 과도하게 규제하기보다, 적어도 저출산 문제의 근본적인 해소 및 내국인 근로자의 3D업종 기피현상 완화가 가시화될 때까지는 저숙련 외국 인력 도입에 대한 각종 제한을 일정 부분 완화하여 인력난에 시달리는 중소기업 생산 현장의 애로를 덜어줄 필요가 있다.⁵⁾

물론 장기적으로 내국인 근로자 부족 문제가 해소되고 난 후에는, 저숙련 외국인 근로자의 유입은 최소화하고 대신 생산성 향상에 직접적으로 기여할 수 있는 고숙련 인력의 선별적 유입을 장려해나가야 할 것이다(이삼식 외, 2011; 최경수, 2010).

IV. 실질적인 인적자본 증대를 위한 정책 방안 : 과잉학력으로 인한 노동시장 미스매치 해소

현재 우리나라는 전 세계에서 가장 높은 수준의 대학진학률 등 지표상으로는 인적자본 투자에 있어 최고 수준의 모범 국가이다. 2012년 기준 일반고 졸업자의 경우, 최고 정점에 비해 낮아졌다고는 하나 총 453,242명의 졸업자 중 347,250명이 진학하여 76.6%의 여전히 매우 높은 진학률을 보이고 있다. 최근 고졸자 취업 확대 분위기를 타고 대학진학률이 유의미하게 낮아진 특성화고 졸업자조차 2012년 기준 108,950명의 졸업자 중 54,484명이 진학하여 50.0%의 여전히 높은 진학률을 보이고 있다. 2012년 전체 고등학교 졸업자의 대학진학률은 71.3%로 나타난다(한국교육개발원, 2012).

5) 다만 Hur and Nho(2012)가 보이고 있듯, 외국 인력 사용 기업 중에는 구조조정이 필요한 한계기업이 많다. 따라서 저숙련 외국 인력에 대한 과도한 의존이 오랜 기간 지속될 경우 한계기업의 구조조정과 기업의 혁신 노력을 저해하여 장기적으로 양질의 일자리 창출에 도움이 되지 못할 것임을 염두에 둘 필요가 있다.

그렇지만 우리나라의 인적자본 활용은 과잉학력으로 인한 노동시장에서의 심각한 미스매치로 말미암아 상당히 비효율적이다. 즉 4년제 대졸자가 노동시장에서 대졸 학력이 필요 없는 직무에 종사하거나 아예 일자리를 찾지 못하는 경우가 지나치게 많으며, 이 경우 대졸학력 취득을 위해 투자한 비용에 비해 교육투자 수익이 크게 떨어지는 문제점이 발생한다. 예를 들어 김세움 외(2010)는 과잉학력으로 인한 노동시장에서의 스킬 미스매치 때문에 발생하는 근로자들의 평생 임금 손실 총액의 현재가치가 7.71조 원에 달한다는 결과를 도출하였다. 더불어 대학 진학 최우선시 풍조로 인해 우리 사회가 치르는 사회적 비용 역시 막대한 것으로 나타난다. 김세움 외(2010)가 대학 진학 최우선시 풍조로 말미암아 초래되는 연간 사회적 비용을 공교육비 및 사교육비, 기타 대학 진학에 따라 수반되는 각종 기회비용을 망라한 간접교육비를 통틀어 계산한 결과, 42.73조 원이라는 막대한 액수가 도출되었다.

다행히 최근 몇 년간 공공부문 및 일부 대기업과 금융회사 등에서 특성화고 출신 고졸자를 다수 채용하는 사례가 크게 늘어남과 더불어 대학진학을 하락 및 특성화고 진학을 상승 현상이 나타나고 있는 것은 상당히 고무적이다. <표 1>을 보면 2009년 16.7%로 저점을 찍었던 특성화고 졸업자의 취업률이 2011년에는 25.9%까지 반등한 것을 볼 수 있고, 그에 반해 특성화고 졸업 후 진학을 택한 학생의 비율은 2009년의 73.5%에서 2011년 61.0%로 유의하게 낮아진 것을 알 수 있다(박병영 외, 2012). 그러나 이를 장기간 지속된 사회적 추세, 즉 대학진학 최우선시 풍조 및 학력 인플레이션 만연 현상의 완전한 전환이

<표 1> 특성화 고등학교 졸업자의 취업 및 진학 추이(1999~2011)

	졸업자	취업자	진학자	취업률(%)	진학률(%)
1999	290,892	148,478	112,130	51.0	38.5
2000	291,047	149,543	122,170	51.4	42.0
2001	270,393	130,968	121,411	48.4	44.9
2002	231,127	104,138	115,103	45.1	49.8
2003	189,510	72,212	109,234	38.1	57.6
2004	182,835	60,062	113,944	32.9	62.3
2005	170,259	47,227	115,164	27.7	67.6
2006	162,600	42,151	111,601	25.9	68.6
2007	158,708	32,075	113,487	20.2	71.5
2008	158,408	30,036	115,407	19.0	72.9
2009	151,410	25,297	111,348	16.7	73.5
2010	156,069	29,916	111,041	19.2	71.1
2011	114,690	29,756	39,968	25.9	61.0

자료 : 박병영 외(2012), p.10 <표 3>.

라고 판단하기에는 아직 많이 이른 감이 있다.⁶⁾

본 이슈와 관련하여, Romer(1990)의 내생적 성장모형을 참고하는 것이 도움이 될 것이다. 이 모형에서는 인적자본을 일반 생산과정에 투입되는 인적자본과 생산성향상 및 기술혁신과정에 투입되는 인적자본으로 구분하고 있다. 즉 특별히 대졸 학력이 필요하지 않은 대다수 일반 생산과정의 경우 소위 좋은 일자리에도 고졸자가 취업하여 일하고, 필요에 따라 평생교육 차원에서 대학교육을 받아나가는 데 어려움이 없는 환경을 조성하는 것이 중요한 정책적 과제가 될 것이다.

좀 더 구체적인 정책방안을 김세움 외(2010)를 참조하여 제시해 보면 다음과 같다. 첫째, 특성화고 재학 중 실제 산업현장에서 필요한 스킬을 익힐 수 있는 기회를 대폭 확대하기 위해서는 무엇보다 정부 차원의 산학연계 조율 노력 확대가 절실하다. 물론 최근 교육과학기술부 등을 중심으로 정부 차원에서 산업계와 특성화고 사이의 MOU 체결 주관 등 적극적인 역할 수행이 활발한 것으로 보인다. 이러한 정부의 노력이 민간기업과 교육현장 간 상호조율의 실패(coordination failure)를 해소한다는 차원에서 더욱 확대된 형태로 지속되어야 한다.

둘째, 최근 몇 년간 급격히 확대된 고졸자 채용에 있어, 남학생보다는 상업계 출신 여학생 위주로 채용 증가가 이루어지고 있다는 지적이 있다. 이러한 남녀 간 채용 확대 추세의 차이는 고졸 남학생의 경우 입사 후 몇 년 안에 병역 의무를 이행해야 함으로 인해 기업 입장에서 인력 활용상의 문제가 여학생에 비해 크게 부각되기 때문인 것으로 보인다. 이를 근본적으로 해소하기 위해서는 무엇보다 고용노동부와 교육과학기술부 등 특성화고 졸업자 채용 확대를 추진하는 주무부처와 병력 수급을 담당하는 국방부 및 병무청 간에 본격적인 정책 협의가 필요하다. 이를 통해서만 특성화고 졸업 직후 취업한 이들 중 인증시스템을 거쳐 상당 비율의 인원에게 병역특례업체 근무 인정을 보장해 주는 등 좀 더 과감하고 실효성 있는 정책대안을 실제로 수립하고 집행할 수 있을 것이다.

셋째, 특성화고 졸업자에 대한 고용창출 여력이 높으나 아직 대폭적인 고용 확대를 이뤄내지 못하고 있는 중소기업의 환경을 개선함으로써, 특성화고 졸업자들로 하여금 즉각적인 대학 진학보다 중소기업 선취업을 더 선호할 수 있도록 만드는 정책 지원이 절실하다. 대기업의 자발적인 공생발전 노력을 유도하고, 불공정거래 관행을 근절하기 위한 법제 정비 및 엄정한 적용 등을 통해 중소기업의 수익성이 개선될 경우 자연스럽게 고졸 구직자들에게 중소기업이 갖는 일자리로서의 매력이 배가될 수 있을 것이다. 한편 김세움 외(2010)가 지적하듯, 특성화고 졸업자들이 중소기업 취업을 선호하지 않는 큰 이유

6) 사실 최근의 대학진학률 하락은 통계처리 방식의 변화에 많이 기인한다. 즉 예전 대학 합격 여부에 따른 대학진학률 산정에서 실제 대학 등록 여부에 따른 집계로 최근 변경되면서 통계상의 대학진학률이 낮아진 것이다.

중 하나가 조직 내에 함께 어울릴 수 있는 젊은 근로자들이 별로 없는 사내 또래집단의 부재인 것으로 특성화고 교육 현장에서 인식되고 있다. 따라서 또래집단 형성을 유도하기 위한 동일 학교 졸업생의 패키지 채용 장려 등의 정책을 시행할 필요성이 제기된다.

넷째, 특성화고 졸업생의 채용 기회를 확대하기 위한 좀 더 적극적인 정부의 개입이 요구된다. 다행히 최근 몇 년 사이에 정부에서 민간기업을 대상으로 고졸자 채용을 적극 장려하는 동시에 정부 스스로도 특성화고 졸업자를 위한 일자리를 공공부문에서 창출하기 위한 적극적인 노력을 해 온 것으로 평가된다. 다만 현재 공공부문의 고졸 일자리의 경우 정규직 형태의 채용보다는 단기 인턴 등 불안정한 일자리 위주로 제공되고 있는 것으로 보인다. 향후 중앙정부 및 지자체, 공기업 등 공공부문에서 단기 인턴 수준을 넘어서는 정규직 형태의 특성화고 졸업자 채용을 적극적으로 늘려나갈 필요가 있다. 더불어 민간기업의 경우 전체 청년 세대 대상 의무고용할당제의 실효성에 대해서는 논란의 여지가 많겠지만, 김세움 외(2010)가 지적하듯 특성화고 졸업자에 한정된 의무고용할당제는 그 부작용을 최소화하는 선에서 추진해나가는 것을 검토할 필요가 있다. 이러한 형태의 정부 개입의 경우, 고졸자가 수행하기에 충분한 직무를 대졸자에게 맡김으로써 발생하는 인적자원 활용의 비효율을 민간부문 스스로 해소하지 못하는 시장의 실패(market failure)를 해소한다는 차원에서 충분히 정당화될 수 있을 것이다.

<표 2> 연령대별 학력 간 임금격차(OES 2008년 자료)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	26~30	31~35	36~40	41~45	46~50
고등	0.141 (3.77)**	0.201 (5.36)**	0.320 (12.43)**	0.351 (18.33)**	0.333 (23.41)**
전문대	0.250 (6.68)**	0.343 (9.00)**	0.507 (18.38)**	0.575 (23.27)**	0.551 (22.81)**
대학	0.392 (10.59)**	0.555 (14.87)**	0.746 (28.74)**	0.841 (41.84)**	0.845 (51.65)**
대학원	0.544 (12.27)**	0.674 (16.42)**	0.938 (30.34)**	1.065 (37.32)**	1.026 (36.65)**
연령	0.424 (2.85)**	0.215 (1.23)	-1.181 (0.94)	-0.005 (0.02)	0.277 (0.97)
연령제곱	-0.666 (2.51)*	-0.287 (1.09)	0.253 (1.00)	0.017 (0.06)	-2.280 (0.94)
남성	0.139 (15.52)**	0.331 (33.40)**	0.507 (50.33)**	0.560 (51.31)**	0.527 (45.34)**
상수	-1.892 (0.91)	0.696 (0.24)	7.689 (2.10)*	4.307 (0.82)	-2.366 (0.35)
관측치 수	7,880	9,975	14,032	12,703	12,694
R ²	0.14	0.22	0.30	0.37	0.36

주: 괄호 안은 t-통계량이며, **는 1%에서, *는 5%에서 유의함을 의미.
 자료: 김세움 외(2010), p.63 <표 3-10>.

다섯째, 대졸자와 고졸자의 학력 간 임금격차를 줄여나가는 정책적 노력이 요구된다. 김세움 외(2010)가 2008년 산업·직업별 고용구조조사(OES) 자료를 활용하여 분석한 결과, 고졸자와 4년제 대졸자 간의 임금격차는 20대 후반 근로자의 경우 22.0% $\left(= \frac{1+0.392}{1+0.141} - 1\right)$ 에 달하고, 이러한 임금격차는 연령대가 높아질수록 더욱 벌어져 40대 후반 근로자는 38.4% $\left(= \frac{1+0.845}{1+0.333} - 1\right)$ 에 달하는 것으로 나타났다(표 2 참조).

물론 4년제 대졸 취업자가 고졸 취업자에 비해 일정 부분 높은 임금을 받는 상태로 커리어를 시작하는 것은 고등교육 형태의 인적자본 투자에 대한 보상이라는 차원에서 불가피한 측면이 있다. 그러나 고교 졸업 후 재직 경력 5년차에 접어드는 이가 대학 졸업 후 취업 1년차인 이들보다 유의하게 낮은 임금을 받는 상황에서는, 학생과 학부모들이 고교 졸업 직후 취업에 대해 갖는 인식이 긍정적으로 바뀌는 데 큰 어려움이 있을 것이다. 따라서 학력 간 임금격차가 지속될 경우 인적자본의 효율적 활용을 위한 고졸자 취업 장려 정책은 그 실효성이 현저히 낮아질 수밖에 없다.

다만 김세움 외(2010)가 지적하고 있듯, 학력 간 임금격차 해소를 위한 단기 정책 방안이 따로 있다고 보기는 힘들다. 학력 간 임금격차 해소 자체가 중장기적 과제의 성격을 띠고 있기 때문이다. 즉 앞서 제시된 산학연계 강화, 병역 관련 사안 해소, 중소기업 환경 개선, 정부의 적극적인 고졸 일자리 창출 노력 등을 꾸준히 병행해 가는 것이 우선적으로 요구된다. 이를 통해 기업들이 고졸 인력의 우수성을 직접 느끼고 자발적으로 채용 수요를 늘려갈 수 있는 기회를 제공하고, 더불어 학생 및 학부모들 스스로 특성화고 진학 및 졸업 직후 취업을 선택할 수 있도록 유도함으로써 선순환을 일으켜 가는 것이 중장기적 인 학력 간 임금격차 해소를 위한 사실상 유일한 정책 방안이라 할 수 있다. 이러한 중장기적 관점에서의 학력 간 임금격차 해소를 통해 특성화고 졸업자의 취업을 장려해나가기 위해서는 무엇보다 정치적인 요인에 의해 정책의 목표의식 및 근본 방향이 변하지 않는 것이 매우 중요하다. 인적자본 활용의 효율성 제고를 통한 잠재성장력 확대라는 측면과 취약계층에 대한 지원을 통한 형평성 제고라는 측면이 공존하는 고졸자 채용 확대 정책이, 정치권력의 향배에 따라 그 존재 여부가 좌지우지되지 않고 지속되면서 더욱 발전된 형태로 시행되어 갈 수 있어야 할 것이다.7)

7) 잠재성장률 제고를 위해 필수적인 인적자본의 확충을 위해서는 국가의 미래를 위해 정말로 중요한 분야의 인력 양성에 한정된 가용자원을 집중하는 것이 바람직하다. 최소한 단기적으로는 대학에서의 전공 분야에 관계없이 거의 모든 계층의 재학생들에게 반값등록금 적용 확대 정책이 실시될 것으로 보이는데, 중장기적 관점에서 볼 때 이는 한정된 재원의 효율적인 활용이라 볼 수 없다. 고등교육 분야는 아니나, 중숙련도를 갖춘 기술인력 양성의 중요성을 감안할 때 특성화고 재학생의 학비 지원 및 교육여건 개선에 대한 투자를 위한 재원 확보가 중요할 것이며, 이를 위해 현재 반값등록금 시행 목적으로 확보된 예산 일부의 중장기적인 전용을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 더불어

V. 맺음말

본고는 노동시장에 초점을 맞추고, 성장잠재력 확충을 도울 수 있는 정책 방안을 종합적으로 제시하고자 노력하였다. 대다수의 정책 방안은 이미 여러 국책연구기관에서 최근 수행된 연구 결과물에서 제시된 것이다. 그러나 특정 세부 주제에 초점을 맞추고 분석하는 대신, 본고는 노동 분야의 정책 개선을 통한 성장잠재력 제고라는 문제의식하에서 종합적인 시각을 바탕으로 작성되었다.

위의 개별 정책 방안들에 더해, 각 개별요인 개선 방안이 가질 것으로 기대되는 복합적인 효과를 논하면서 이 글을 마무리하고자 한다. 우선 영유아 보육지원 정책의 경우, 출산율 제고뿐만 아니라 여성 고용 증대를 통해서도 경제활동인구를 늘리는 효과를 발생시킬 수 있다. 더 나아가, 영유아 보육지원 정책은 조기 인적자본투자 정책으로서의 의의를 가지며, 경제정책으로서는 매우 드물게 효율성과 형평성을 동시에 높인다는 의미를 갖는다 (Cunha et al., 2010). 이러한 여러 복합적인 기대효과를 감안할 때, 일부 포퓰리즘이 아니냐는 우려에 굴하지 않고 영유아 보육지원 정책을 적극적으로 수행해나갈 필요가 있다. 물론 그 과정에서 예산 배분 및 집행상의 문제점을 신속하게 해결해나감으로써 정책 집행의 효율성 제고에 만전을 기해야 할 것이다. 더불어 정부의 적극적인 홍보를 통해 영유아 보육지원 정책에 대한 국민들의 자발적인 동의를 이끌어낼 필요성도 제기된다.

더불어 대기업과 중소기업 간 상생 발전 정책의 경우, 고령인력 활용의 극대화를 위해 필요한 전면적인 정년연장의 원활한 도입을 위한 환경을 조성하는 데 있어 결정적인 역할을 할 것으로 기대된다. 즉 단기적으로 일자리 수의 한정으로 말미암아 나타날 수 있는 세대 간 일자리 전쟁 가능성을 최소화한다는 의미를 가질 수 있다. 더불어 대기업과 중소기업 간 상생 발전이 정착되어 중소기업의 업무 환경이 지금보다 크게 개선될 경우, 특히

어 대학 내에서도 이공계열 전공의 경우, 장기 잠재성장률 제고에 있어 갖는 외부효과가 다른 전공에 비해 훨씬 높을 것이므로, 이러한 외부성을 내부화하기 위해서는 자연과학과 공학계열 전공 학부생 및 대학원생에게 소득수준에 관계없이 등록금 감면을 집중하여 극심한 이공계 기피 현상을 해소해나가는 것이 경제원칙에 부합된다. 더불어 인문학 및 예술 분야 중 우리의 정신문화 전승과 직결된 전공 분야 일부에 대해서도 경제성으로만 평가할 수 없는 가치를 인정하여 등록금 감면을 집중해 준다면 등록금 혜택 차등 지원에 대한 반발을 줄일 수 있을 것이다. 물론 저소득층 자녀에 대해서는 인적자본 투자에 걸림돌이 되는 자본시장 불완전성의 영향을 완화시킴으로써 성장잠재력을 제고한다는 차원에서 전공 분야에 관계없이 등록금 감면 지원을 해나가는 것이 바람직하다. 따라서 단기적으로는 전공을 불문한 등록금 경감 정책을 펴나간다 하더라도, 현재의 초등학교생이나 중학생들이 자신의 전공을 결정하는 데 있어 인센티브를 바꾸기 위해 향후 5년 혹은 10년 후에는 전공별 차등 지원으로 전환해 갈 것임을 미리 예고하는 것도 검토해 볼 수 있다.

생산현장에서 요구되는 스킬의 적합도가 높은 고졸자 채용의 대대적인 확대가 가능할 것이다. 즉 현재 특성화고 졸업 직후 중소기업에 취업하기보다는 4년제 대학에 진학하여 졸업 후 대기업이나 공공부문 취업을 희망하는 현상을 완화하는 데 크게 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 한편 중소기업 환경 개선은 내국인 근로자의 적극적인 중소기업 일자리 선택을 유도하여 저숙련 외국인 근로자에 대한 과도한 의존이 초래할 수 있는 부작용을 해소하는 데도 기여할 것이다.

마지막으로 고졸자 채용 확대 정책이 갖는 복합적인 기대효과를 논의해 보기로 한다. 공공 및 민간부문에서의 고졸자 채용 및 평생교육 기회 확대 장려를 통해 과잉학력으로 인한 노동시장 미스매치 해소 및 인적자본 활용의 효율성 제고가 가능할 것이다. 더불어 고교 졸업 직후 조기 사회 진출을 장려함으로써 결혼연령 하향화의 유도가 가능할 것으로 기대되며, 이는 중장기적인 출산율 제고를 통한 경제활동인구 증대에 상당히 기여할 것이다(김용하 외, 2011). 한편 명문대학 진학 성패 여부가 개인의 성공 여부를 거의 전적으로 좌우하는 현 상황에서 발생하는 문제로서 과도한 사교육비 지출을 들 수 있다. 이로 인해 발생하는 파생적인 문제라 볼 수 있는, 저출산으로 인한 경제활동인구 부족, 생애 근로기간 중 자녀 교육비 조달 목적의 장시간 근로 선호로 인한 노동생산성 저하 문제 등에 대한 부분적인 해결책도 고졸자 채용 확대 정책을 통해 제공될 수 있다. **KLI**

<참고문헌>

- 금재호·윤자영(2010), 『외환위기 이후 여성 노동시장의 변화와 정책과제』, 한국노동연구원.
- 김세움(2012), 『경제활동인구 및 인적자본 증대를 통한 잠재성장력 제고방안』, 경제인문사회연구회.
- 김세움·김진영·조영준(2010), 『학력별 노동시장 미스매치 분석과 교육제도 개선과제』, 한국노동연구원.
- 김안국·임언·최지희·유한구·김기현(2011), 『고학력화의 사회경제적 성과와 한계』, 한국직업능력개발원.
- 김용하·이삼식·배다영·최효진·이지혜·김태홍·서문희·이규용·이미화·이석·이진면·장지연·정기선·황수경(2011), 『미래 인구정책의 비전과 전략』, 한국보건사회연구원.
- 김인경(2012), 『보육정책의 목표와 설계』, 한국개발연구원.
- 김정호(2010), 『여성의 경력단절과 인적자본 형성 분석』, 한국개발연구원.

- 김중숙·이택면(2011), 『경력단절의 임금손실 추정』, 한국여성정책연구원.
- 김주영·우석진(2009), 『노동시장 재진입에 관한 연구』, 한국노동연구원.
- 류연규·김영미·정익중(2011), 『여성고용 증진을 위한 여성·아동·가족복지정책』, 허재준 외, 『고용친화적 복지전략 연구』, 한국노동연구원, pp.99~152.
- 박병영·차성현·류기탁(2012), 『교육-고용 연계를 위한 교육시스템 선진화 연구』, 한국교육개발원.
- 박성정·최윤정·전혜숙(2011), 『직업능력개발계좌제 참여 경력단절여성의 훈련성과 제고 방안』, 한국여성정책연구원.
- 박중서·김유경·이지혜·김한나·박희숙(2011), 『지방자치단체 저출산 대책의 효율적인 운영방안 연구』, 한국보건사회연구원.
- 백선희(2011), 『보육의 공공성 강화를 위한 정책 방안』, 한국보건사회연구원.
- 손유미·김찬훈(2010), 『베이비붐 세대 일자리 창출과 지원』, 한국직업능력개발원.
- 서문희·이운진·유해미·송신영·김세현(2011), 『출산수준 제고를 위한 육아지원 내실화 방안 연구』, 육아정책연구소.
- 양인숙·문미경(2011), 『기업의 유연근무제 도입 실태 및 활성화 방안』, 한국여성정책연구원.
- 이규용·이승렬·박성재·노용진(2011), 『외국인력 노동시장 분석』, 한국노동연구원.
- 이삼식·이지혜(2011), 『일가정양립정책과 보육정책 간 연계방안 연구』, 한국보건사회연구원.
- 이삼식·전영준·신화연·최효진(2011), 『저출산·고령사회에서 외국인 유입의 파급효과 분석』, 한국보건사회연구원.
- 최경수(2010), 『이민 및 외국인력 유입이 노동시장에 미치는 중장기 효과』, 한국개발연구원.
- 한국교육개발원(2012), 『유초중등통계』.
- 한국노동연구원(2012), 『KLI 노동통계』.
- Cohn, Elchanan and Ying Chu Ng(2000), “Incidence and Wage Effects of Overschooling and Underschooling in Hong Kong,” *Economics of Education Review* 19, pp.159~168.
- Cunha, Flavio, James J. Heckman, and Susanne M. Schennach(2010), “Estimating the Technology of Cognitive and Noncognitive Skill Formation,” *Econometrica* 78(3), pp.883~931.
- Dolton, Peter and Anna Vignoles(2000), “The Incidence and Effects of Overeducation in the U.K. Graduate Labour Market,” *Economics of Education Review* 19, pp.179~198.

- Duncan, G. J. and S. D. Hoffman(1981), "The Incidence and Wage Effects of Overeducation," *Economics of Education Review* 1(1), pp.75~86.
- Freeman, R. B.(1976), *The Overeducated American*, New York: Academic Press.
- Groot, Wim and Henriette Maassen van den Brink(2000), "Overeducation in the Labor Market: A Meta-Analysis," *Economics of Education Review* 19, pp.149~158.
- Hartog, Joop(2000), "Over-education and Earnings: Where Are We, Where Should We Go?," *Economics of Education Review* 19, pp.131~147.
- Hur, Jai-Joon and Yongjin Nho(2012), "The Impact of Temporary Immigration of Unskilled Workers on Firm Performances: Evidences from the Korean Small-Medium Business Sector," unpublished manuscript.
- Malthus, Thomas R.(1798), *An Essay on the Principle of Population*, London: Printed for J. Johnson in St. Paul's Church-Yard.
- Romer, P. M.(1990), "Endogenous Technological Change," *Journal of Political Economy* 98, pp.S71~S102.
- Solow, Robert M.(1956), "A Contribution to the Theory of Economic Growth," *Quarterly Journal of Economics* 81, pp.592~609.