

# 노동시장 전환과 고용노동정책 혁신\*

허재준\*\*

본고는 노동시장 내 격차 현황에 대해 살펴보고 전환기 고용노동정책 혁신 과제와 접근법에 대해 제안한다. 변화 자체를 격차를 초래하는 원인으로 보고 변화를 늦추려고 하면 상황은 오히려 악화될 가능성이 높다. 중소기업의 저생산성, 임금격차, 소득불평등은 구조적·장기적 처방을 필요로 하는 사안이다. 그러므로 스타트업이 만들어내고 있는 생태계 형성 과정에서 이러한 격차를 교정하려는 접근법 속에서 미시적 고용정책 수단을 사용해야 한다. 성별 임금격차도 마찬가지이다.

직업능력 개발과 향상을 위한 제도는 과거에 확립한 기준에서 벗어나, 증가하고 있는 숙련을 공급하는 스타트업이 적극적으로 참여할 수 있게 하는 접근이 필요하다. 대학은 디지털 전환에 부응하여 학생들과 졸업생을 위한 ‘대학 고용서비스’ 개념을 적극적으로 정의하고 정부의 고용정책 프로그램을 활용하는 한편 그 개선에 참여할 것이 요청된다. 교육부와 고용부가 대학의 그러한 이니셔티브에 적극 부응해야 함은 물론이다.

노동법은 일률적으로 적용하는 전통적 접근으로부터 노사의 자율적 결정을 촉진하고 존중하는 방식으로 나아가는 한편, 스타트업 창업 후 3년 정도는 노동법의 일부 규정 적용의 예외를 인정하는 노동법 규제 샌드박스 제도를 도입하는 것도 검토할 필요가 있다. 고성장기에 확립되었지만 지금은 노동시장의 효율을 저해하고 있는 요소들을 극복하기 위해, 직종·직무·고용형태별 임금정보를 공시하여 직무별 노동시장이 발달하는 기반을 조성하는 이니셔티브도 필요하다.

## 1. 머리말

디지털 혁명으로 일자리 기회가 줄어들고 불평등이 심화될 것이라고 보는 묵시록적 우려가

\* 이 글은 허재준 외(2021), 『고용위기와 고용정책 혁신』의 제13장을 요약·정리한 것이다.

\*\* 한국노동연구원 선임연구위원(hurjj@kli.re.kr).

끊이지 않고 있다. 하지만 촌각을 다투며 생겨나는 스타트업들은 과거와는 다른 형태의 역동성을 보이며 일자리를 만들고 있는 것도 사실이다. 불평등 또한 패러다임 변화 시대에 적응지체를 보이고 있는 제도, 규범, 행태 특성에 기인한 현상이자, 신기술을 이용해서 사람들이 원하는 서비스를 제공하는 기업들과 관련 기술을 가진 사람들이 엄청난 기회와 함께 상상하기 어려운 부를 축적하는 과정에서 나타난 현상이기도 하다.

디지털 기술을 응용한 사업모델로 활동하려는 기업이 많아짐에 따라 노동시장 참여자들도 점점 디지털 기술에 친숙해지며 '데이터 장인'이 되어가고 있다. 전통적 기업과는 다른 유전자를 가진 스타트업이 이런 숙련을 필요로 하면서 세계적으로는 1초에 3개씩 생겨나고, 한국에서는 1분에 하나씩 법인이 생겨나고 있다. 늘어나고 있는 기술기업들은 전통적 굴뚝기업에 비해 기부에도 적극적이고, 사회적 가치를 공유하는 데에도 적극적이며, 원격근무를 수용하는 데에도 유연하다. 중소기업에서 이들 스타트업의 비중이 늘어나고, 그 과정에서 전통적 기업들의 생산활동 변화를 추동하며 기존 중소기업 생태계의 특성을 바꾼다면, 그동안 격차를 초래하고 있다고 알려져 있던 많은 요소들 또한 크게 변화할 것이다. 산업 고도화, 생산성 향상 등 양질의 일자리를 창출하는 경제구조 변화가 진행되면 그 자체로 노동시장의 여러 현안 문제를 해결하거나 완화하는 데 기여하게 될 것이다.

한편 디지털 기술을 선점하여 시장지배력을 높이고 독점력을 행사하는 기업들이 출현하자, 그것을 교정하려는 노력이 개별 국가와 국제적 차원에서 진행되고 있다. 마이크로소프트가 익스플로러 끼워팔기를 못 하도록 하거나, 구글이 인앱(in-app) 결제를 강제하지 못하게 한다든가, 사람의 이동 없이 고수익을 얻는 국경 간 거래가 늘어남에 따라 디지털세를 도입하는 국제공조가 그 예이다. 더불어 전통적인 사회보장제도를 보완하며 빈곤을 퇴치하고 소득분배를 개선하려는 노력도 행해지고 있다.

역사적 경험을 돌이켜 보아도 범용기술(General Purpose Technology)<sup>1)</sup>이 확산되는 초기 단계에 기술적 실업이나 소득분배 악화 현상이 나타났지만, 산업 국가들은 변화된 환경에 맞는 사회구조와 제도를 새로이 확립하며 발전해 왔다. 내연기관과 전기를 활용하는 기술이 급속히 확산되며 산업지형을 변모시키던 19세기 말 20세기 초에도 최근과 유사하게 격차확대와 독점화 현상이 나타났지만, 산업 국가는 독점을 금지하는 경쟁규범, 사회보장제도 확충, 경기변동에 적극적으로 개입하는 정부와 중앙은행의 역할과 같은 제도를 통해 새로운 사회운영방식을 정착시키며 진화해 왔다.<sup>2)</sup>

1) 범용기술이란 그 영향력이 공정개선에 그치지 않고 경제의 제반 영역에 영향을 미치고 그로 인한 변화가 다시 사회에도 광범위하게 파급효과를 갖는 종류의 기술을 가리킨다. 18~19세기의 증기기관과 전기의 발명, 20세기 후반부터 발달하고 있는 컴퓨터, 인터넷, 인공지능, 사물인터넷 기술을 범용기술의 예로 들 수 있다.

2) 1880년대 독일이 노후 연금, 사고보험, 의료복지, 실업보험 등 현대 유럽 복지국가의 기초를 이루는 제도들을 도입한 것이나, 1890년 미국이 셔먼법(Sherman Anti-Trust Act)으로 기업들의 독점을 막은 것, 1933년 연방긴급

위기 상황에서 격차가 일정한 임계점을 넘어 사회갈등이 표면화되면 정부는 시장실패를 교정하고 시급하게 시장참여자의 신뢰를 회복한다. 이를 통해 국가의 역할을 재정의한다. 이런 과정을 거치며 발전해 온 것이 산업화를 거친 시장경제의 역사이다. 이런 역사적 경험에 비추어 지금 관찰되고 있는 격차들을 교정해서 지속가능한 노동시장으로 만들어 가는 과제도 범용기술의 확대와 기업생태계가 변화하는 전환기에 맞추어 제도를 조율한다는 견지에서 접근할 필요가 있다. 디지털 혁명으로 일컬어지는 범용기술이 발달하는 변환기에 한국의 노동시장이 보이고 있는 격차 확대 현상들이 그러한 변환 과정에 기인한다면, 그것을 해소하거나 완화하는 접근법을 과거 패러다임 속에서 추구해서는 원하는 목표를 이루기 어려울 것이다.

코로나19 대유행은 저숙련, 저임금 계층에 비대칭적으로 부정적 영향을 미쳤다. 그로 인한 고용위기는 그 자체로뿐만 아니라 디지털 전환을 촉진하면서 고용정책의 혁신을 요구하고 있다. 고용위기의 충격과 상흔 속에서 복원력을 발휘하기 위해서는 여러 분야에서 관찰되는 격차 현상을 제대로 진단하고 과거의 관성적 대응에서 벗어날 것이 요구된다. 본고는 노동시장 내 여러 가지 격차 현황에 대해 살펴보고 전환기 고용노동정책 혁신 과제와 접근법에 대해 제안한다.

## II. 노동시장 내 격차 현상들

### 1. 임금격차와 임금불평등

우리나라의 기업규모별 임금격차는 2015년부터 축소되고 있지만 OECD회원국 중 아일랜드와 함께 격차가 가장 큰 나라군에 속한다. 비정규직의 월임금총액은 정규직의 43.9%에 불과하다. 즉 비정규직이 고용안정성뿐만 아니라 임금에서도 현저한 격차에 노출되어 있다. 노동시장 내 평균적 정규직 근로자와 평균적 비정규직 근로자 간 임금 차이의 상당부분은 생산성을 반영하는 것으로 분석된다. 하지만 공공부문과 대기업 내 정규직과 비정규직 근로자 간 임금 차이는 평균적 정규직-비정규직 임금 차이 이상의 차이를 노정하고 있다.

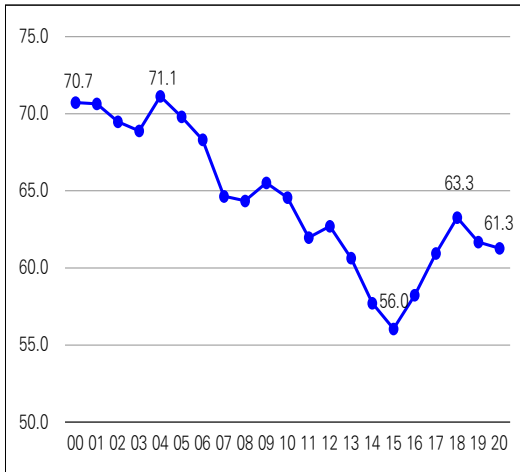
사업체규모별 임금격차는 2015년까지 지속적으로 확대되어 왔다(그림 1). 이러한 임금불평등 증가가 노동시장 이중구조의 분절성 강화의 증거인지, 아니면 중소기업의 상대적 생산성 정체에 결과인지는 논쟁적이다. 전자에 주목하면 시장 내 독점적 위치에 있는 기업들의 독점력을

구제국(Federal Emergency Relief Administration : FERA)을 신설하여 연방 구제 기금 5억 달러를 국민곤층에게 배당하며 연방 복지제도를 출범시킨 것 등이 그 예이다.

줄이려는 노력을 기울여야 한다. 후자에 주목하면 일터혁신, 스마트화, 한계기업의 퇴출이 원활하고 신규기업의 진입이 용이한 생태계를 조성하는 데에 노력을 기울여야 한다.

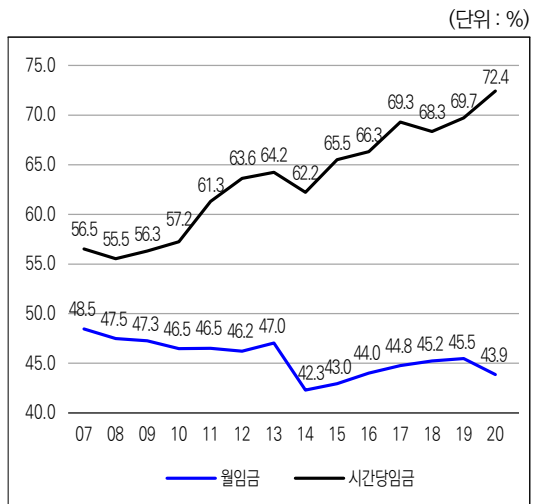
시간당 임금을 기준으로 할 때 기업규모 간 임금 불평등은 근속이 25.4%, 산업×직업이 23.6%, 사업체규모가 20.2%, 교육이 15.0%, 성별이 9.1%를 설명한다. 과거의 승진, 호봉제, 연공급 기틀을 고치지 못하고 있는 공공부문, 대기업, 은행에서 근속 임금이 증가가 2차노동시장과의 격차를 설명하는 중요한 요인 중 하나임을 알 수 있다. 정규직-비정규직 간 시간당 임금 격차는 2008년 이후 지속적으로 축소되었다. 하지만 월임금을 기준으로 보면 격차가 줄어들지 않았다(그림 2). 2014년 이후 월임금 격차가 축소되는 경향을 보였지만 축소 속도가 매우 더디고, 코비드19 대유행 충격을 받은 2020년에는 다시 격차가 확대되었다. 월임금 격차가 큰 이유는 비정규직은 근로일수가 적고, 초과근로의 기회도 적으며, 부가급여에서 소외되고 있는 사실과 함께 근속에 따른 임금 증가를 누리지 못하는 사실과 관련이 있다. 시간제 근로자가 늘어난 것에도 관련이 있다.

[그림 1] 중소기업 사업체 근로자 상대임금(대규모=100) (단위: %)



주: 대규모 사업체는 300인 이상 사업체.  
자료: 고용노동부, 「고용형태별근로실태조사」.

[그림 2] 비정규직 상대임금(정규직=100) (단위: %)

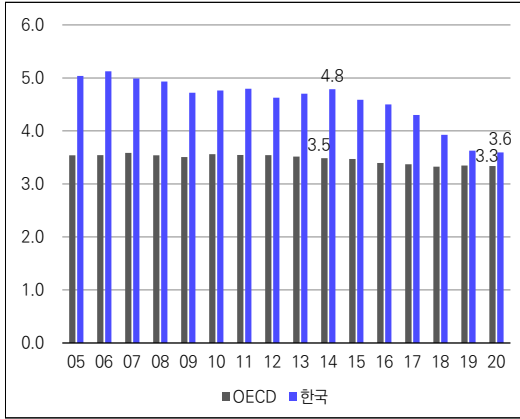


자료: 고용노동부, 「고용형태별근로실태조사」.

개인 임금 불평등도 10분위 배율은 2014년의 4.8배에서 지속적으로 감소하여 2020년 3.6배까지 낮아졌지만 여전히 OECD 평균보다는 높다(그림 3). 저임금근로자 비율도 2017년까지 22%를 상회하다가 2018년부터 급속히 감소하여 2020년 현재 16.0% 수준이다. 하지만 여전히 OECD 평균보다 높다(그림 4). 종합적으로 볼 때 개인 임금을 기준으로 측정하면 우리나라 노동시장의 불평등도는 OECD 평균보다 높은 편임을 알 수 있다.

[그림 3] 전일제 근로자 임금의 P90/P10 배율

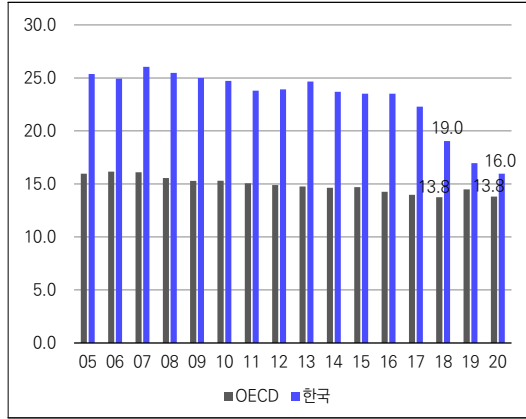
(단위: 배)



자료: OECD.Stat, Decile ratios of gross earnings.

[그림 4] 저임금근로자 비율

(단위: %)

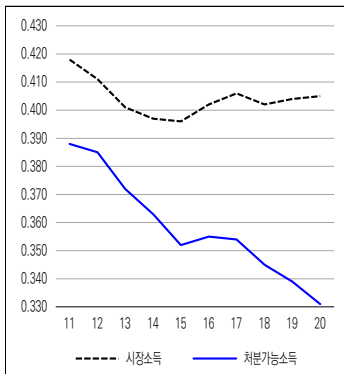


자료: OECD.Stat, Decile ratios of gross earnings.

## 2. 가구소득 불평등

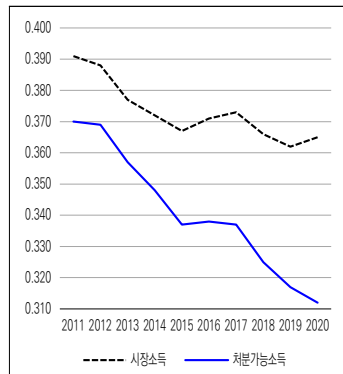
지난 10년간 지니계수로 살펴본 우리나라의 소득분배상황은 전반적으로 개선되어 왔다(그림 5). 근로연령인구(18~65세)의 소득분배상황과 은퇴연령인구(66세 이상)의 소득분배상황을 나누어 살펴보면, 이러한 개선과정은 노동시장에 참여하고 있는 근로연령인구에서 일어난 변화에 기인함을 알 수 있다. 지난 10년간 근로연령인구(18~65세)의 시장소득 불평등은 추세적으로 개선되었다(그림 6). 반면 은퇴연령인구의 소득분배상황에는 개선이 없어 시장소득 지니계수가 줄곧 0.55~0.56 수준을 유지하고 있다(그림 7). 소득세의 역진성 개선, 기초연금 인상, 공적연금수

[그림 5] 18세 이상 전체 가구 지니계수 추이



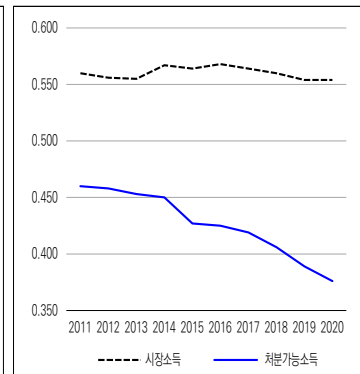
자료: 통계청, 「가계금융복지조사」.

[그림 6] 18~65세 근로연령인구 지니계수 추이



자료: 통계청, 「가계금융복지조사」.

[그림 7] 66세 이상 은퇴연령인구 지니계수 추이



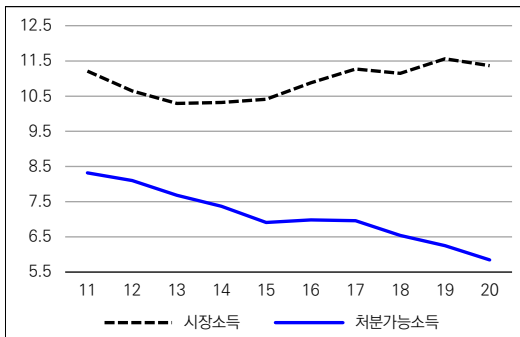
자료: 통계청, 「가계금융복지조사」.

급자 증가 등으로 가처분소득을 기준으로 한 노인가구의 소득불평등이 개선되었지만, 우리나라의 노인빈곤율은 여전히 40%를 상회하며 OECD 국가 중 가장 높은 수준이다.

일반적 소득분배상태보다 빈곤층에 좀 더 초점을 맞춘 5분위배율이나 상대빈곤율 추이를 보면, 전체 가구의 소득불평등 추이에 대해 지니계수로 측정할 바와는 다소간 다른 점을 발견할 수 있다. 5분위배율이나 상대빈곤율에서는 시장소득 소득불평등 상태가 거의 개선이 없거나 오히려 악화된 것으로 나타난다(그림 8, 그림 9). 이는 중위-하위소득계층 간 격차가 확대된 데에 기인한다. 하위소득자를 중심으로 한 상대적 소득감소가 진행된 탓이다. 근로연령인구와 은퇴연령인구의 중위-하위소득계층(P50/P10)의 시장소득 추이를 살펴보면, 근로연령인구에서는 완화된 반면 은퇴연령인구에서는 악화되었다. 이러한 은퇴연령인구의 소득분배 악화 영향으로 인해 전체 가구의 중위-하위소득분배비율은 2011년 3.64에서 2019년 4.31로 증가하였다.

[그림 8] 18세 이상 전체 가구 5분위 배율 추이

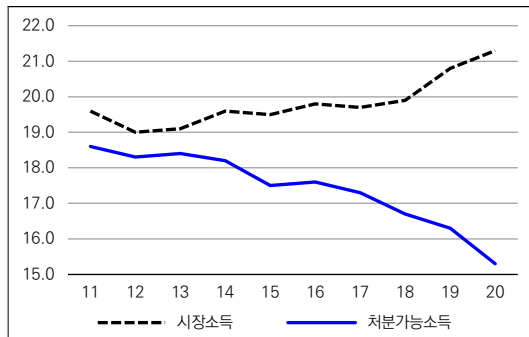
(단위: 배)



자료: 통계청, 「가계금융복지조사」.

[그림 9] 18세 이상 전체 가구 상대빈곤율 추이

(단위: %)

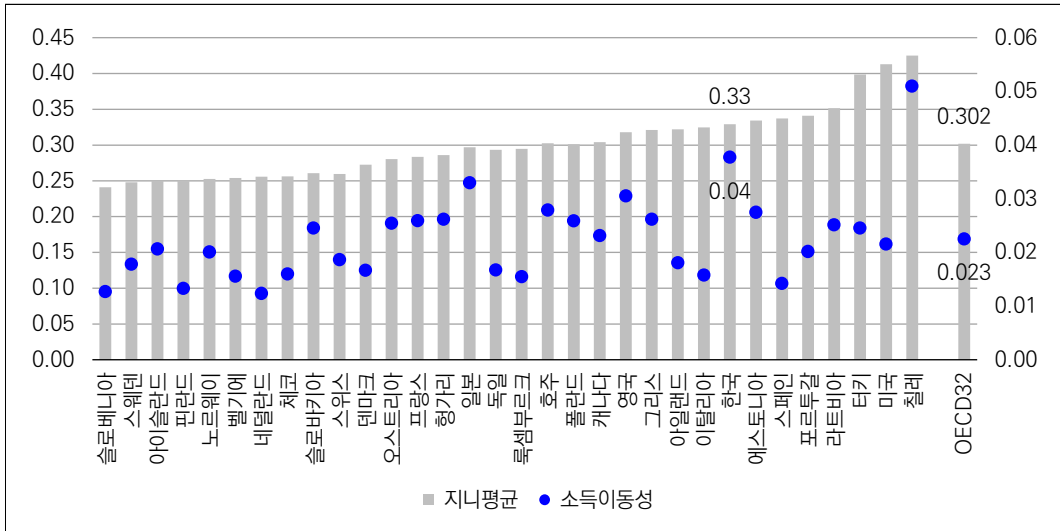


자료: 통계청, 「가계금융복지조사」.

소득이동이 원활하면 소득불평등은 그다지 큰 문제가 아닐 수 있다. 앞에서 살펴본 소득불평등 지표는 주어진 시점의 불평등도를 측정할 뿐, 빈곤층에 속했던 사람이 여전히 빈곤한 상태인지, 아니면 이들의 소득이 상승하여 중소득이나 고소득층에 있던 사람과 자리바꿈이 일어났는지에 관한 정보를 제공하지 못한다. 특정 관찰기간의 지니계수 평균값과 같은 기간 개인들의 평균소득을 이용하여 산출한 지니계수를 비교하면 항상 후자가 전자보다 다소간 작다. 해당 관찰기간의 소득이동성이 높을수록 그 차이는 크게 된다. 그러므로 특정 기간의 지니계수 평균값과 해당 기간 소득의 평균값을 이용한 지니계수 간의 차이를 통해 소득이동성을 가늠해 볼 수 있다.

한국의 지니계수는 OECD 32개국 평균 0.302보다는 다소 높다. 한편 2010~13년간 매년의 지니계수 평균(각 연도 지니계수를 평균한 값)과 각 개인의 4년간의 평균소득을 이용하여 도출한 지니계수 사이의 차이는 0.04로서<sup>3)</sup> 칠레 다음으로 높은 수치이다(그림 10).

[그림 10] 지니계수와 소득이동성



주 : 1) 지니계수는 15~65세 연령층에 대해서 계산한 관측기간 4년치 지니계수의 평균값, 소득이동성은 이 지니계수값과 4년간 소득평균으로 계산한 지니계수 간의 차이.  
 2) 한국, 호주, 독일, 아일랜드, 스위스, 터키는 2010~13년, 캐나다는 2007~10년, 칠레는 2006~09년, 나머지 국가는 2011~14년 기간.  
 3) 지니계수는 좌축, 소득이동성은 우축.  
 자료 : OECD(2018: 67)로부터 필자 재구성.

1995~2000년 간과 2010~15년 간 연간소득 지니계수의 평균은 0.32에서 0.29로 0.03만큼 감소하며 소득분배가 개선되었다. 같은 기간 연간소득 지니계수의 평균과 동 기간 평균소득 지니계수의 차이는 0.06에서 0.04로 줄어들었다(OECD, 2018: 67). 요컨대 한국의 소득불평등은 OECD 국가 평균보다 높으나 지난 20년간 개선되었고, 소득이동성은 지난 20년간 감소하였으나 이동성 수준 자체는 다른 OECD 회원국에 비해 상대적으로 높다. 이처럼 상대적으로 양호해 보이는 측면에도 불구하고 1990년대에 비해 2010년대에 소득이동성이 줄어들었다는 사실은 중위-하위 소득자 격차 증가 경향을 관리할 필요성과 함께 소득이동성을 증진하기 위한 경제사회정책의 필요성을 제기하고 있다.

### 3. 자산불평등

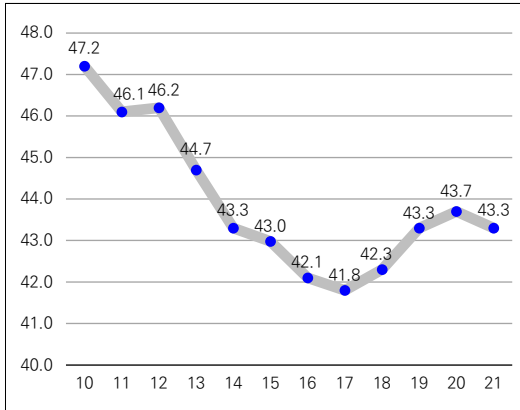
우리나라 가구의 자산 불평등도는 2005년 이후 지속적으로 감소하다가 2017년 이후 증가하

3) 좀 더 장기간의 소득평균을 이용하여 계산한 우리나라 소득이동성도 다른 나라보다 높게 나타난다. 2005~13년의 기간 각 시점의 연간소득 지니계수를 평균한 값과 동 기간 9년간 각 개인의 소득평균을 이용한 지니계수값은 0.07의 차이가 있다.

였다(그림 11). 한국인의 자산에서 부동산의 비중이 높기 때문에 자산불평등도 증가는 부동산 가격과 관련이 있다. 하지만 2021년도의 상위 10%의 순자산점유율이 감소한 것을 보면 부동산 가격 상승이 자산불평등도를 일의적으로 높이는 것은 아님을 알 수 있다.

[그림 11] 상위 10%의 순자산 점유율(한국)

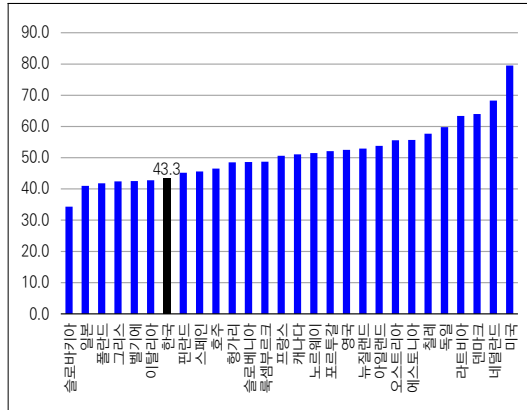
(단위: %)



자료: 통계청, 「가계금융복지조사」.

[그림 12] 상위 10%의 순자산 점유율(OECD 28개국)

(단위: %)



주: 한국은 2021년 수치, 다른 OECD 국가는 2015년 혹은 가장 최근 연도 수치.

자료: 한국은 통계청, 「가계금융복지조사」, 여타 OECD 국가는 Ba-lestra and Tonkin(2018: 15).

우리나라는 소득불평등보다 자산불평등이 더 심각하다는 주장이 있다. 그러나 지니계수로 살펴본 가구 소득불평등도는 OECD 평균에 비해 다소 높고, 상위 10%의 순자산 점유율을 기준으로 살펴본 우리나라의 자산불평등도는 다른 OECD 국가와 비교할 때 상대적으로 낮다(그림 12). 하지만 국제비교상으로 한국의 자산불평등이 소득불평등보다 더 심각하지 않다고 해서 사람들이 소득불평등보다 자산불평등을 더 문제 삼는 것이 오류적이라고 말할 수는 없다. 자산불평등이 확대된 과정에 대해 문제제기를 하고 있을 수 있기 때문이다.

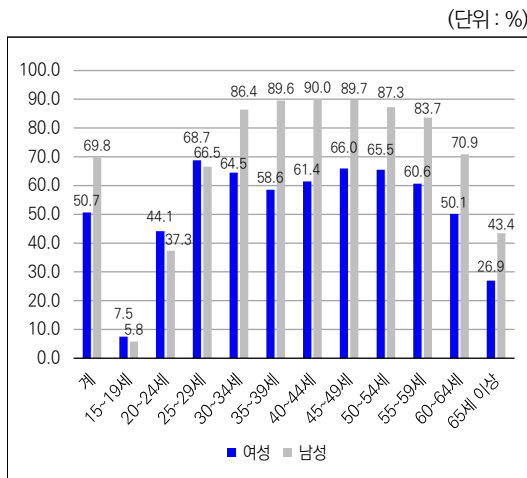
#### 4. 성격차

노동시장 내 성격차는 고용기회, 고용상의 지위, 임금격차를 통해서 관찰할 수 있다. 먼저 2020년도 고용률을 보면 남성 69.8%, 여성 50.7%로서 양자는 19.1%포인트의 차이를 보이고 있다(그림 13). 20년 전인 2000년에 그 차이는 23.8%포인트였다. 여성 고용률 1%포인트는 20년 동안의 평균치를 기준으로 하더라도 여성 100만 명 이상에 해당한다. 그러므로 4.7%포인트의 격차 축소는 괄목할 만한 개선이라고 볼 수 있다. 여성의 상대적 임금수준은 금융위기 후 2010년



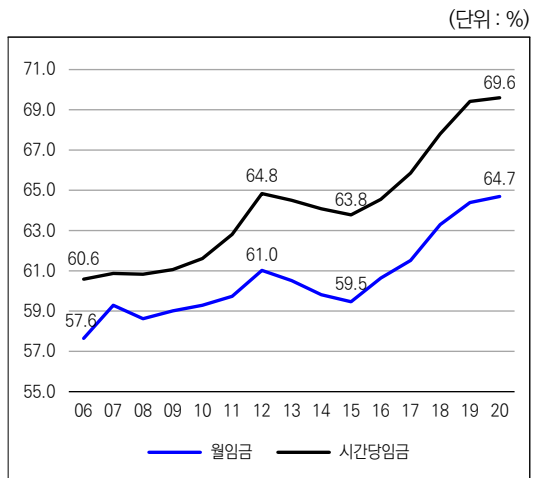
까지 악화되는 시기를 제외하면 지난 15년간 개선되는 경향을 보였다(그림 14). 하지만 그 속도는 더디다. 한국의 남녀간 임금격차는 OECD 국가 중 최고 수준이다. 교육, 근속, 성별 직종 분리, 사업체 규모 등과 같은 요인을 통제하더라도 설명되지 않는 부분이 20%를 상회한다. 그에 더해 고위직, 고임금 분위에 여성 비중이 과소한 점도 남녀 간 임금격차가 크게 나타나는 요인이다.

[그림 13] 성별 고용률(2020년)



자료: 고용노동부, 「고용형태별근로실태조사」.

[그림 14] 여성 상대임금(남성=100)



자료: 고용노동부, 「고용형태별근로실태조사」.

근로형태별 여성과 남성의 상황을 보면 최근의 코비드19 위기로 인해 여성의 고용상의 지위는 개선되었다기보다는 악화되었다. 정규직 중에서 여성 비중은 2021년 현재 38.6% 수준인데 10년 전이나 지금이나 대동소이한 수준이다. 비정규직 중 여성 비중 또한 2021년에 55.1%였는데 이 또한 10년 전과 크게 다르지 않다. 여성근로자 중 비정규직 비중은 43.7%(2004)→41.7%(2010)→47.4%(2021)처럼 낮아지다가 최근 3년간 급속히 증가하고 있다. 남성근로자 중 비정규직 비중도 32.2%(2004)→26.9%(2010)→31.1%(2021)로 최근 3년간 급속히 높아졌다. 하지만 남성보다는 여성근로자 내 비정규직 비중이 훨씬 크게 증가하였음을 알 수 있다. 경제에 부정적 충격이 가해지면 같은 충격에도 여성이 비대칭적으로 부정적 영향을 많이 받음을 여기서도 관찰할 수 있다.

가정 내 남성의 가사나 돌봄 참여, 대중매체나 사회지도층의 성차별·편견·비하, 여성에 대한 폭력은 노동시장 지표가 흔히 주목하지 않는 영역이다. 하지만 우리나라 여성뿐만 아니라 남성 또한 이들 세 가지를 남녀불평등 문제 중 가장 우선적으로 개선되어야 할 문제점으로 꼽고 있다(2016년 여성가족부, 양성평등실태조사).

## 5. 숙련격차

지난 30년간 청년층 고용률은 추세적으로 감소하였다. 한국의 청년 고용 사정이 악화되어 있는 상황을 보여주는 지표는 고용률 외에도 많다. 대졸 이상 청년층의 니트(NEET) 비율은 1/4에 달하고 청년들은 좀 더 나은 구직기회를 얻고자 1년 이상 졸업을 유예하고 있다. 졸업 후에도 1년 가까운 기간 동안 구직활동을 하고, 취업하는 청년 중 2/3는 비정규직으로 직업생활을 시작한다. 대졸자의 1/5은 대학에서 교육받을 필요가 없는 일자리에 취업하고 있다. 극심한 취업난은 결혼과 출산을 늦추거나 포기하게 하는 요인이 되고 있다.

청년층 고용상황이 어려워진 데에는 점점 더 필수적으로 요구되고 있는 숙련을 교육받지 못한 상태에서 노동시장에 진출하는 청년들이 여전히 절대다수라는 사실이 존재한다. 숙련은 학교에서도 형성되지만 기업도 숙련 형성에 중요한 역할을 한다. 현재 학교와 기업은 모두 새로운 숙련수요를 충족시키는 인력을 배출하지 못하는 전환기적 상황에 놓여 있다. 그로 인해 기업들은 신입직원 교육훈련에 막대한 비용을 투자하며 고충을 호소하거나 경력직을 채용하고, 노동시장 참여자 견지에서 보면 경력개발이나 숙련축적 기회를 제공하는 일자리가 현저히 부족하다는 불만이 존재한다.

과거에 제조업 내 금형노동자가 숙련을 쌓는 데 10년 이상을 필요로 하고 숙련 축적에 따라 임금이 올라갔듯이, 데이터 축적, 수집, 분석에서도 경력 증가에 따라 생산성이 높아지는 일자리가 늘어나야 하지만 대부분의 기업들은 아직 그런 방식으로 생산과정을 조직하고 있지 못하다. 최근 2년 사이 스타트업들이 이러한 경험을 제공하는 통로가 되고 있으나 대기업과 공공부문의 직장을 구하는 데 스타트업에서의 실패 경험이 자산이 되지 않는다고 보아 청년층의 선호도가 높지 않다. 이러한 상황을 타개하기 위한 학교와 기업의 보다 적극적인 역할이 더욱 요구되고 있다.

## Ⅲ. 전환에 부응하는 고용노동정책의 혁신

### 1. 중소기업의 저생산성 극복과 노동시장의 분절성 완화

우리나라의 복지제도 사각지대가 크고 질적 개선이 더딘 것은 복지제도 내실화를 위한 노사의 적극적 노력 부족, 소규모 사업장 과다와 정부의 행정력 부족과 함께 노동시장의 이중구조가 원인으로 거론된다. 하지만 노동시장 이중구조가 해법을 위한 원인 진단일 수는 없다. 노동시장

이중구조를 규정하고 있는 구체적 원인요소를 식별해 내야 정책 모색이 가능하다.

이중구조 완화 내지 해소는 복합적 처방이 필요한 고용노동정책의 난제이다. 이는 한두 가지 처방으로 하루아침에 불식하기 어렵다. 디지털 전환기가 갖는 잠재력을 최대한 활용하기 위해 창업 생태계를 개선하고 거시경제 안정성, 산업생태계 건강성을 증진하는 데에 주안점을 두고 그와 시너지를 갖도록 고용정책을 정의해야 한다. 현재 노동시장에서 격차가 완화되지 않고 있는 주된 이유는 중소기업이 상대적 저생산성 상태에서 벗어나지 못하고 있기 때문이다.

디지털 전환기는 적응력이 높은 기업, 조직, 개인이 살아남고 열린 기회를 향유할 수 있는 시대이다. 이러한 전환기에 기업 창업과 성장 기회 제약은 성장, 일자리, 양극화 완화에 모두 장기적으로 부정적 영향을 미친다. 그만큼 디지털 전환 환경을 잘 조성하는 일이 중요하다. 한국의 대중소기업 간 격차가 다른 OECD 회원국에 비해 현저히 크다는 사실은, 향후 적절한 중소기업 성장 생태계가 한국 노동시장 내 격차 축소 여부에 중요하다는 얘기도 된다.

중소기업의 저생산성에 대한 고용정책 차원의 현재 대응은 일터혁신을 추구하고 스마트팩토리화를 지원하는 것이다. 이러한 정책메뉴는 분명 전환기적 상황에 대처하는 접근법의 소산이다. 하지만 단순한 노사 화합 추구나, ERP(경영활동 데이터를 통합·관리하는 전사적 자원관리 시스템)나 MES(제조 데이터를 통합하여 관리하는 시스템으로 고장 관리, 품질관리, 창고관리, 설비관리, 금형관리 등 제조현장에서 필요로 하는 다양한 기능을 지원)를 도입하는 데 금전적 지원을 하는 데 그치는 것으로는 충분하지 않다.

생산활동에서 패러다임 전환이 일어나고 있는 현실에서 양질의 일자리가 생겨나게 하는 방안의 요체는 디지털 기술을 기반으로 일어나고 있는 스타트업들을 위한 창업생태계를 활성화하고, 이들 스타트업이 전통적 산업의 생산성 향상을 자극하여 변화를 촉발하며, 수요가 증가하고 있는 숙련을 적극적으로 공급하고, 이러한 새로운 숙련을 갖춘 기업과 인력이 적극적으로 외국 기업들과 경쟁하게 하는 것이다. 생산성을 높이고 시장을 넓히는 것은 과거나 지금이나 달라질 이유가 없다. 하지만 디지털 기술을 이용한 사업모델에 대한 이해와 함께 창업생태계를 활성화하고, '데이터 장인'이 되는 숙련에 주목하여 그 숙련을 적극적으로 공급하며, 이들 스타트업과 데이터 장인이 기존 산업 생태계 내 변화를 추동하게 하는 것은 디지털 전환기를 염두에 둔 정책 콘텐츠에서 중요한 의미를 갖는다.

디지털 숙련을 기반으로 하는 스타트업들의 수가 늘어나 어느 임계치를 넘어서고, 또한 디지털 기술 활용에 능란한 스타트업들이 높은 생산성으로 전통적 산업을 자극하며 전통적 산업의 전환을 유도해 낸다면 노동시장 이중구조 현상은 현저히 완화될 수 있다. 애초에 생산성이 높은 스타트업이 늘어나면 당연히 대중소기업 간 생산성 격차가 축소될 것이다. 하지만 당장은 높은 생산성을 달성하지 못하더라도, 증가하고 있는 숙련수요에 기반한 스타트업이 증가하면 기존의 중소기업 생태계와 생산성에 긍정적 변화를 가져온다.

스타트업이 일으킨 생태계 변화가 전통적 산업에 디지털 기술을 결합하여 생산성을 제고하고, 자동화율을 획기적으로 높인 공장시스템이 정착되면, 제조업 생산기지의 해외 이전을 막고 이미 해외로 나간 기업의 국내복귀(reshoring)도 가능해질 것이다. 현재와 같은 노동비용 수준이라면 해외에 나갈 투자가 국내에 머무는 것도 자동화율이 획기적으로 높아야 가능하기 때문이다. 완전한 공장 자동화가 이루어지면 제조공정 중 인력의 역할은 줄지만 연관 서비스업 수요가 늘고 데이터와 함께 일하면서 생산성을 높이는 작업조직도 확산될 것이다. 이러한 과정은 생산성 높은 서비스부문 일자리를 늘릴 것이다. 이는 과거 산업구조 고도화가 양질의 일자리를 만들어내는 데에 기여하였듯이, 생산성이 높은 일자리를 만들어내는 산업전환의 관점에서 필요한 정책을 구사하는 것이다. 다만 디지털 전환시대가 주는 기회를 포착하는 새로운 기업들로 하여금 디지털 혁명 시대에 적합한 방식으로 구현해 내도록 한다는 점에서 과거와 구별된다.

청년층의 노동시장 이행과정에서 숙련형성의 기회를 제공해야 하는 학교(대학과 전문계고)의 변화가 더딘 현실을 감안할 때, 스타트업 문화의 중요한 특성인 기업의 사회공헌활동과 연계하여 파격적 방식으로 코딩, 인공지능, 데이터 수집·저장·분석 관련 숙련과 인력을 공급하는 이니셔티브도 필요하다. 이는 디지털 전환기를 맞아 기업의 경쟁우위 패러다임이 변화무쌍하게 바뀌고 있는 가운데, 비즈니스의 지속가능성을 데이터과학에서 찾는 기업들이 하루가 다르게 늘어나고 있는 상황에 부응하는 일이다. 이는 서비스업의 생산성 제고에 기여하고 양질의 일자리를 만드는 생태계 조성에 기여할 것이다. 그뿐만 아니라 전통적 상품이나 서비스를 플랫폼 형식의 새로운 사업모델을 통해 공급함으로써 생산성을 제고하고 양질의 일자리를 늘리는 기초가 될 것이다.

스타트업 활성화와 관련 생태계 확산을 통해 서비스업, 중소기업의 생산성을 제고하게 되면 현재와 같은 노동시장 이중구조 현상은 현저히 완화될 수 있다. 사실 이러한 특성은 미국의 실리콘 벨리뿐만 아니라 한국의 판교에서 이미 일어나고 있는 현상이다. 노동시장 구조는 생성소멸이 무쌍한 중소기업 특성상 도태된 기업만큼 새로운 기업이 생겨나는 과정을 통해 서서히 변화할 것이다.

## 2. 임금격차 완화

우리는 앞에서 대기업-중소기업근로자 간, 정규직-비정규직 간, 남녀 간 임금격차 현상 등 다양한 종류의 임금격차에 관해 살펴보았다. 다른 OECD 국가들에서는 이들 세 가지 임금격차가 한국에서만큼 크지 않다는 의미에서 이 세 가지 격차는 매우 한국적인 현상이다. 중소기업이 스타트업들의 긍정적 역할로 말미암아 생산성이 올라간다면 대-중소기업 간 임금격차는 축소될 것이다. 기술력으로 무장한 중소기업이 늘어날수록 대기업의 불공정 행위 여지도 줄어들 것

이다. 그런 연후에도 남은 임금격차는 대부분 노동시장의 동태적 변화를 촉진하는 임금격차에 해당할 것이다. 이 점에서도 창업과 자유로운 기업활동을 증진하고 중소기업과 서비스업의 생산성을 제고하는 제반 대책의 중요성을 알 수 있다.

이와 관련된 가시적 정부정책은 고용부의 일터혁신사업, 산업통상부의 해외시장 개척, 과기부의 연구개발 지원 등이다. 이들 조치가 디지털 전환시대에 적합하게 추진되는지 여부를 판단하는 시금석은 디지털 전환에 성공한 기업, 생산성 높은 중소기업이 많이 나오도록 기업 생태계의 건강성을 강화하는지에 있다. 부품업 협회 등 협력업체 단체들의 세계시장 진출을 용이하게 하는 인프라를 제공하고, 노동시장의 상향이동성을 촉진하기 위해 대기업과 중소기업 사이에 있는 중견기업의 노동시장 내 역할을 강화하는 방안을 모색(중견기업 역할을 고찰할 수 있는 방법 포함)하는 것, 대기업의 노사관계 이해당사자들이 적절한 연대정신을 발휘할 수 있도록 촉진하고 그에 맞게 노사관계 규범을 개선하는 것, 원청업체의 불공정행위 감독 및 시정과 함께 비정규직 활용 시 부가급여 지급 등에서 차별이 발생하지 않도록 지도하는 조치들을 기업 생태계 강화라는 지향점 속에서 추진할 수 있어야 한다.

### 3. 소득불평등 개선

신산업이 개화하고 있는 디지털 전환시대에 걸맞은 기업활동이 활성화되어 소득 이동성이 증진되는 것은 경제활동기에 노후의 소득부족을 미리 대비할 수 있게 함으로써 노후소득보장에도 기여한다. 그와는 별도로 변화의 성격이 과거와 다르고 변화의 속도도 빠른 시기에는 개인 임금 불평등과 가구소득 불평등 변화를 면밀히 고찰하여 적절한 이전소득정책을 구사해야 한다. 가구소득 불평등은 그 추이를 감안할 때 은퇴 후 가구의 상황을 모니터링하며 적절한 수준의 기초연금을 정책수단으로 하여 대응할 것이 요청된다. 이 과정에서 노인가구에 집중된 소득 불평등을 과도하게 전 연령층의 소득불평등으로 오해하여 이전소득정책에서 선택과 집중이 필요한 영역을 간과하는 재원동원을 하지 않도록 유의할 필요가 있다. 노후대비에 대한 경각심이 높아지면서, 시간이 가면서 노인빈곤율도 개선될 것으로 보인다. 하지만 현재는 노인빈곤율이 현저히 높은 수준이므로 노인빈곤대책에 더 주의를 기울이되, 국민연금의 성숙 추이를 적절히 고려해야 한다.

최저임금 정책과 함께 근로장려금(EITC), 실업부조, 각종 소득보장급여, 기초노령연금, 기초생보급여 등의 이전소득지출의 최적 조합을 끊임없이 시도하면서 제도를 세련시켜 나가는 것도 요구되는 과제이다. 그 과정에서 현금급여는 선별적으로 제공하여 실질적 보장효과를 극대화하되, 복지서비스는 보편적으로 제공하면서 소득에 따라 비용을 차등적으로 부담하게 하여 재정사용을 효율화하는 원칙을 견지할 필요가 있다. 그와 함께 고용서비스와 복지서비스를 융합한

사회서비스 제공으로 노동시장 참여 능력과 여건을 배양하는 원칙도 견지해야 한다. 능력배양 과정에서는 평생학습체제와 고용서비스가 긴밀하게 연계되어 평생학습체제가 노동시장 통합에 기여할 수 있도록 대학과 고용정책 당국이 긴밀히 협력하고 대학의 고용서비스 개념을 새로 정립하는 노력이 필요하다.

#### 4. 성 격차 축소

성별 임금격차는 성 격차의 일부 측면에 불과하다. 임금격차가 현저히 완화된다고 하더라도 성 격차 문제가 그와 동등하게 개선되리라는 보장이 없다. 성 격차를 규정하는 다른 요소들, 특히 남성의 돌봄과 가사 참여 시간 증대가 더 중요한 문제일 수 있다. 스타트업 문화의 확산은 성 격차 문제를 완화하는 데에도 기여할 것으로 사료된다. 현재의 젊은 세대가 과거보다 일-생활 균형에 훨씬 강력한 욕구를 갖고 있기도 하지만, 스타트업 문화가 이러한 요구에 부응하면서 일-생활 균형에 훨씬 친화적인 경향이 있기 때문이다.

그간 일-가정 균형을 도모하는 고용정책은 보육시설 이용 지원과 함께 모성보호와 육아휴직을 중심으로 하는 휴가, 휴직제도를 중심으로 추진되었다(김종숙, 2021). 스타트업 문화는 유연하게 일을 하면서 개인과 가정의 일, 소득, 돌봄을 유지해나가기 위한 다양한 정책 조합을 요구하고 있다. 또한 결혼과 출산을 미루거나 기피하는 노동시장 참여자가 늘어나면서 기혼여성 중심의 일-가정의 양립 정책보다 근로자들의 일-생활의 균형을 추구하는 양성평등정책으로의 방향 전환이 더 요구되고 있다.

디지털 기술에 기반한 스타트업들이 늘어날수록 여성인력이 고임금 직종에 더 용이하게 진출하는 환경이 갖추어질 가능성도 높다. 이 경우 노동시장 내 남녀 간 임금격차도 줄어드는 데 기여할 것으로 예상된다. 지금까지 여성노동시장의 양적 격차를 해소하는 주된 정책은 경력단절 여성의 재취업을 지원하는 정책이었다. 그런데 경력단절 여성의 경력격차가 크게 변화하고(단절기간, 단절 전 경력 등), 종전과 다른 경력격차를 가진 여성들이 정책의 주요 수요계층이 되어가고 있다. 이러한 점을 고려할 때 이들에게 제공하고 있는 공공 고용서비스에도 변화가 필요하다(김종숙, 2021)는 사실이 점점 명백해지고 있다. 예컨대 국비훈련 중심의 단기 직업훈련과 취업지원을 넘어서서 노동시장의 전환에 적극적으로 부응하는 훈련프로그램과 취업지원 서비스를 개발할 필요가 있다. 그와 관련된 접근법 중 하나는 지역에서 성인교육기관으로서 대학의 역할을 강화하고 성인교육과 고용서비스를 결합하는 것일 수 있다. 이는 학교에서 노동시장으로 이행하는 청년층에게도 필요한 고용서비스이다.

## 5. 직업능력향상 체계의 보완

창업생태계에 대한 기여를 위해서는 디지털 시대 사업모델에 맞는 경쟁정책, 적합성을 잃은 과거규범을 교정하는 것과 같은 요소도 중요하다. 그와 동시에 기업수요가 크게 증가하고 있는 데이터 관련 숙련을 공급하는 것을 포함한다. 전환기의 직업 안정성은 개인의 적응력뿐만 아니라, 근로자가 소속되어 있는 기업의 적응력에 크게 의존하므로 대대적 재훈련·향상훈련으로 적응력을 제고하는 일의 중요성은 말할 나위가 없을 것이다. 과거 산업화 시대에 마련된 숙련공급 규범의 경직성을 어떻게 극복할 것인지는 고용정책 혁신을 위한 중요한 정책적 질문들 중 하나이다.

전환기에는 기업이든 개인이든 변화에 대한 적응력을 갖추고 있는지 여부에 따라 일자리 기회와 소득기회가 현저히 달라진다. 경영 환경이 급변하고 기업의 수명이 짧아지면서 노동이동이 증가하는 현상과 맞물려, 적응력이 낮은 일부는 아예 일자리를 잃을 수 있고 다른 일부는 큰 보상을 누릴 수도 있다. 모든 노동시장 참여자들이 변화의 혜택을 동등하게 공유할 수 없고 부정적 영향을 동등하게 나눌 수 없는 상황에서, 소득 및 고용 안정성 감소에 수반되는 소득분배 악화는 사회에 새로운 도전을 제기한다.

기술 발전으로 인해 경제 전체의 일자리 수가 증가하더라도 자동화로 줄어드는 공장 근로자들이 새로운 사업에서 일자리를 찾는 것이 항상 쉬운 것은 아니다. 일부는 이전보다 현저히 낮은 소득과 덜 유리한 근무조건을 가진 새로운 일자리로 끝날 수 있고 다른 사람들은 일자리를 찾지 못할 수도 있다. 기존 기업과 새로운 ICT 서비스 기업이 요구하는 직무나 기술 간에는 현저한 차이가 있는 경우도 많다. 그래서 전통 산업 종사자들이 신속히 재취업하는 데 어려움을 겪을 수 있다. 예컨대 철강, 조선, 화학 회사에서 일자리를 잃은 노동자들이 애플리케이션 개발자로 재교육받기는 어렵다.

이러한 종류의 ‘기술적 실업’ 내지 ‘숙련 미스매치’에 대응하기 위한 전형적 고용정책 프로그램은 현저한 임금감소를 감수하게 하면서 다시 전통적 산업으로 취업하도록 하거나 귀농을 돕거나 하는 것이었다. 하지만 기업생태계가 다양화되면 이들 전통적 산업부문에서 일하던 노동자의 전환 여지가 넓어질 수 있다. 21.9만 명의 취업자가 줄어든 2020년에도 판교에서는 개발자가 부족해 연봉인상이 연이었고 그 경향은 최근까지 이어지고 있다. 이에 부응하기 위해서라도 기업수요가 가장 큰 데이터 관련 숙련 증진 방안을 추진해야 한다.

이를 위해서는 노동시장 참여자에게 요구되는 디지털 역량을 촉진하고 관련 인력을 양성하기 위해 필요한 학교, 교사, 훈련기관의 변화가 수반되어야 한다. 적극적 노동시장정책과 사회안정망의 중요성이 어느 때보다 큰 상황이지만, 정부의 노동시장정책 인프라가 현재의 향상훈련·재훈련 수요를 감당하기에는 투자가 부족하고 역량 축적에도 시간이 필요한 상태에 있다. 교육

훈련서비스 시장의 지배구조에도 한계가 존재하며 과거의 규제가 현재의 수요에 부응하는 데 장벽으로 존재한다. 대학의 변화는 더디고 훈련기관에 대한 장소와 교강사 관련 규제는 산업화 시절 규제에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 이러한 제약을 극복하기 위해서는 성공을 거두고 있는 민간 비영리기관의 대안적 교육훈련 모델을 활용하여 과감한 민관 파트너십을 통해 항상 훈련·재훈련 수요에 부응하는 방법을 모색할 필요가 있다. 그러한 모델들은 이미 '모두의연구소', D-캠프, 마루 180, 액셀러레이터들이 스타트업 생태계 속에서 스스로 구성한 프로그램, 사회적기업들이 스타트업과 굴지의 기술기업 내지 투자기업들과 함께 만든 캠프 등에 의해 제시된 바 있다.

## 6. 대학의 고용서비스 혁신

고용서비스 중에는 전환기 여부와 무관하게 주어져야 하는 서비스도 있다. 예컨대 노동시장 정보가 잘 유통되지 못함으로써 나타나는 비효율성을 극복하는 일은 시대와 관계없는 고용서비스의 본령이다. 적절한 구직·구인 정보, 직업정보를 매개하고 제공하는 것은 그 전형적 예이다. 일정한 목표 아래 마련된 정부의 다양한 고용정책 프로그램을 잘 전달하는 것도 고용서비스가 수행하는 중요한 역할이다. 하지만 현재와 같이 디지털 전환기적 특성이 숙련 미스매치를 심화시킬 때 특히 대학이 적극적이고 명시적인 고용서비스 개념을 도입해서 해야 할 일이 존재한다. 다양한 고용정책 프로그램을 이용하여 대학이 학생들의 학부 전공과 관계없이 디지털 숙련(데이터 수집, 데이터 분류, 데이터 저장, 인공지능을 이용한 전공영역 기존 업무의 효율성 증진과 새로운 영역 개척, 3D 프린팅...) 축적의 필요성과 훈련기회를 청년들에게 부여하는 것이 그것이다.

적극적 스타트업 탐방을 통해 학생들에게 동기부여를 하는 것도 대학과 대학의 고용서비스가 해야 할 일이다. 어디에 장기적 경력개발의 길이 있고 그런 일자리를 어떻게 찾는지에 대해 대학이 자신이 교육한 졸업예정자, 졸업생뿐만 아니라 졸업 후 직장생활을 하다가 성인학습의 차원에서 새로운 교육을 필요로 하는 졸업생을 대상으로 교육과 탐방 프로그램을 가동하는 것이 한 가지 예가 될 수 있다. 이는 학령인구의 급격한 감소 속에서 지역사회에 기여하며 성인학습에 기여하는 길을 모색해야 하는 대학들에게도 시사점을 갖는다.

수도권 규제로 인해 대학정원 확충이 어렵고 전공영역별 정원조정이 어려운 환경은 서울 소재 대학에는 제약이지만 지방에 있는 대학에는 기회일 수도 있다. 수도권 대학과 공동으로 지방 대학이 디지털 인력 양성 컨소시엄을 만들고 청년들에게 “와서 보라(come & see)”, “여러분도 할 수 있다(you too can do it)”, “지금 당장 실행하라(do it right now)”를 표어로 재학생, 졸업생, 성인 대상의 프로그램을 운영한다면, 연간 12만 개가 넘는 스타트업이 태어나며 기업의 생태계



가 바뀌고 있는 시대에 대학이 교육한 학생들의 디지털 전환 적합성을 자극하고 디지털 전환 적응력을 높일 수 있다.

정부가 도입한 고용정책 프로그램이 그러한 이니셔티브를 취하는 데 적합하지 않다면 그것을 개선하도록 제안하고 합리화하는 것을 제안하는 것도 대학이 할 일이자 할 수 있는 일이다. 교수·교직원들이 모든 것을 직접 꾸릴 수 없다면 역내외 스타트업과 캠프를 꾸리고 공동으로 모색하는 방법도 있을 것이다. 전통적으로 대학은 교수들의 연구에 바탕해서 학생들에게 교육서비스를 제공하는 것만을 고유한 본령으로 삼아 왔다. 이제는 디지털 전환기에 맞는 교육과 고용서비스를 결합해서 제공하는 것이 요구되는 시대이다. 이는 단순한 당위적 요구가 아니라 학령인구의 급격한 감소와 함께 대학이 지역사회와 함께 공존을 모색해야 할 필요성 때문에도 필요하다. 대학의 그러한 이니셔티브에 교육부와 고용부가 적극 부응해야 함은 물론이다.

## 7. 노동규범의 시대 적합성 증진

디지털 전환시대에 부합하도록 노동규범을 개선하는 것은 혁신을 필요로 하는 중요한 고용정책 항목이다. 자율성과 자기결정권을 증진하는 방향으로 근로시간 관련 근로기준을 재정립할 필요가 있다. 이를 통해 일-생활 균형, 일-학습 병행이 가능한 근로시간 규범을 마련해야 한다. 법정근로시간과 최저휴식시간(예컨대 24시간 내 11시간 연속 휴식)을 준수하는 것 외에는, 노사가 근로시간과 일하는 방식에 관해 자율적으로 결정할 수 있는 영역이 늘어나야 한다. 근로시간을 저축하여 장기휴가도 가능하고, 주4일근무도 가능하며, 아이 3세 때까지는 경력단절 없이 일하며 돌볼 수 있는 근로시간규범을 일률적 강제보다는 노사의 자율적 의사결정에 의거해서 확립할 필요가 있다.

근로기준을 획일적으로 적용하는 방식에서도 탈피할 필요가 있다. 고임금자나 스톡옵션 선택권을 가진 근로자에 대해서는 일부 근로기준법 적용을 면제(exemption)하고, 스타트업 창업 후 3년 정도는 노동법의 일부 규정 적용의 예외를 인정하는 노동법 규제 샌드박스 제도를 도입하는 것도 검토해야 할 사안이다. 정년 후에는 임금 및 근로조건을 자유롭게 정하는 방식으로 다양하고 유연한 고용연장조치를 허용함으로써 정년연장과 같은 효과를 거두는 것은 획일적 근로기준을 탈피하는 또 다른 예가 될 것이다.

## 8. 과거유제를 개선하기 위한 이니셔티브

과거유제들 중 노동시장의 효율적 작동을 저해하는 요소들을 규명해서 필요한 제도 개선을 도모하는 것도 중요한 과제이다. 보다 구체적으로는 성장률 둔화, 고령화, 성분업방식 변화, 기

술변화에 따른 일의 세계 변화 상황에서 노동시장의 효율적 작동을 저해하는 요소들을 식별해서 개선해야 한다. 성장률 둔화, 고령화, 성분업방식 변화 속도가 유례없이 빨라 대처의 어려움과 적응 스트레스가 크지만, 일자리 공급이 감소할지, 사회가 새로운 도전을 극복할 수 있을지 여부는 변화에 적응하는 제도 및 정책 역량에 달려 있다. 기술변화 속도에 대한 한국 민간기업들의 적응은 다른 나라에 뒤떨어지지 않는다.

고성장시대의 공공부문 임금체계가 앞으로도 지속되면 공공부문 고용과 민간부문 고용 사이에 분절화가 심화할 우려가 제기되고 있다. 이에 대응하기 위해서는 고용안정과 생애임금을 고려하여 격차실태를 파악하고 민간부문과 괴리가 커지지 않도록 제도 개선 계획을 마련해야 한다. 인사관리에서도 연령과 연공에 의존하는 특성, 속인주의적 특성보다 직무 중심성이 강화되어야 한다. 직종·직무·고용형태별 임금정보를 공시하여 직무별 노동시장이 발달하는 기반을 조성하는 것은, 고도성장기에 타당한 이유가 있어 정착되었지만 지금은 노동시장의 효율성을 저해하고 있는 관행을 극복하기 위해 필요하다. 이들 임금정보 자체가 직무별 노동시장 발달을 보장할 수는 없지만 직무노동시장의 발전을 위해서는 필요하다. 직무별 노동시장이 발달한다면 임금격차의 양상도 지금과 현저히 달라질 것이다.

#### IV. 맺음말

다른 OECD 국가들과 비교할 때 한국의 임금불평등도와 가구소득 불평등도는 다소 높은 편이다. 반면 지난 20년간 소득분배는 개선되어 왔고 소득이동성도 과거에 비해서는 줄어들었지만 여전히 다른 OECD 국가보다는 높은 편이다. 전통적 기업에서 일하던 평범한 사무직 혹은 생산직 노동자의 일자리가 줄어들 때 일자리를 잃은 사람들이 앱 개발자가 되기가 어렵고, 그래서 새로 부상하는 일자리에 쉽게 취업하기 어렵다. 대부분의 평범한 노동시장 참여자, 그중에서도 저임금근로자들은 상대소득이 줄어들고 있다. 하지만 그것이 고착된 부익부 빈익빈이 아니라 상당한 역동성 속에서 부의 이동을 수반하며 일어난다면 그것 자체를 전환의 과정으로 보고 관리해야 한다. 격차를 초래한다는 이유만으로 변화 자체를 최소화하거나 금기시하는 접근법을 취한다면 상황은 오히려 더 악화될 것이다.

본고는 노동시장 내 격차 현황에 대해 살펴보고 전환기 고용노동정책 혁신 과제와 접근법에 대해 제언하였다. 중소기업의 저생산성, 임금격차, 소득불평등은 구조적·장기적 처방을 필요로 하는 사안이다. 스타트업이 만들어내고 있고 그 생성을 자극하고 있는 생태계를 통해 교정하려는 접근법 위에서 미시적 고용정책 수단을 사용해야 한다. 성별 임금격차 또한 그러한 생태계

속에서 모색할 때 축소가 용이할 것이라고 볼 이유들이 존재한다.

직업능력 개발과 향상을 위한 제도는 과거에 확립한 기준에서 벗어나 증가하고 있는 숙련을 공급하는 스타트업이 적극적으로 참여할 수 있게 하는 접근이 필요하다. 대학은 디지털 전환에 부응하여 학생들과 졸업생을 위한 '대학 고용서비스' 개념을 적극적으로 정의하고 정부의 고용 정책 프로그램을 활용하는 한편 그 개선에 참여해야 한다. 그러한 이니셔티브를 취하는 대학이 있다면 교육부와 고용부가 이에 적극 부응해야 함은 물론이다.

노동법을 일률적으로 적용하는 전통적 접근으로부터 노사의 자율적 결정을 촉진하고 존중하는 방향으로 나아가는 한편, 스타트업 창업 후 3년 정도는 노동법의 일부 규정 적용의 예외를 인정하는 노동법 규제 샌드박스 제도를 도입할 필요가 있다. 고도성장기에 타당한 이유가 있어 정착되었지만 지금은 노동시장의 효율을 저해하고 있는 관행을 극복하기 위해, 직종·직무·고용형태별 임금정보를 공시하여 직무별 노동시장이 발달하는 기반을 조성하는 이니셔티브도 필요하다. **[KLI]**

## [참고문헌]

고용노동부(2021), 「고용형태별근로실태조사」.

김중숙(2021), 「노동시장 성격차 해소와 향후과제」, 허재준 외, 『고용위기와 고용정책혁신』, 제3장, 한국노동연구원.

여성가족부(2016), 「양성평등실태조사」.

통계청, 「가계금융복지조사」.

\_\_\_\_\_, 「경제활동인구조사」.

허재준 외(2021), 『고용위기와 고용정책혁신』, 한국노동연구원.

Balestra, Carlotta and Richard Tonkin(2018), “Inequalities in Household Wealth Across OECD Countries: Evidence from the OECD Wealth Distribution Database,” *OECD Statistics and Data Directorate Working Papers* No.88, OECD.

OECD(2018), *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, Paris: OECD.

OECD.Stat, [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DEC\\_I](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DEC_I). Decile ratios of gross earnings. (2022년 6월 8일 검색).