



발행인 방하남
편집인 성재민
편집교정 정철

자료문의 KLI 학술출판팀
주소 30147 세종특별자치시 시청대로 370 한국노동연구원
TEL 044-287-6088
FAX 044-287-6089

발행일 2017년 3월 20일

전환기의 고용노동정책 방향

김승택 | 한국노동연구원 부원장(stkim@kli.re.kr)

제4차 산업혁명, 뉴 노멀 시대, 미국 트럼프 정부, 중국과의 관계 등 최근의 상황을 고려할 때 우리나라는 정치, 경제, 사회, 기술 등 노동시장 외부환경의 급격한 변화를 경험하고 있으며, 내부적으로는 저출산·고령화로 인한 인구구조의 변화, 노동시장 이중구조 확대 등 전환기를 경험하고 있다. 따라서 이 전환기에 대응하기 위해서는 고용과 내수 확대를 핵심 목표로 잡는 경제성장정책과 노동시장 왜곡을 불러일으키는 노동시장 이중화를 해결하는 고용노동정책을 융합하여 추진할 필요가 있다. 내수, 서비스업, 중소기업, 청년층을 키워드로 한 정책 추진으로 인력수급의 원활화와 고용의 규모 확대를 달성하는 한편, 비정규직, 저임금근로자, 저소득계층, 노사관계를 키워드로 일자리의 질을 개선하는 정책을 동반하는 패키지의 재구성이 필요하다.

I. 왜 전환기인가?

우리나라의 노동시장은 전환기에 직면하고 있다. 급격한 기술변화에 따른 생산과 소비 패턴의 변화, 저성장이 일반적인 추세인 뉴 노멀 시대의 도래, 미국 트럼프 정부의 출범과 사드배치로 촉발된 중국과의 불안정성 확대 등 경제적 외부환경의 변화가 급박하게 나타나고 있으며 저출산·고령화의 진행으로 인한 인구구조의 급변, 사회갈등구조의 확대 등 내부의 사회적 변화 또한 새로운 접근을 통해 풀어야 할 과제로

등장하고 있다.

일자리 수요 측면인 산업과 기업의 입장에서, 그동안 경제성장을 이끌어가던 중화학공업 중심의 주력 산업이 최근 국제경쟁력을 잃어가면서 새로운 형태로 재편되어가는 과정에 있고, 중장기적으로는 정보통신을 중심으로 급변하는 기술변화로 인한 생산 혁신은 산업구조와 그 생태계에 영향을 미치고, 이는 다시 노동시장에서 관련 종사자의 취업과 실업에 파급된다. 이러한 새로운 생산과 소비 방식은 다양한 고용형태의 등장을 가져오고 이들과 관련된 노동법, 사회

정치·경제·기술의 외부적 변화와
인구구조의 내부적 변화에 따른
노동시장의 전환기 도래

보장제도, 교육훈련 내용 등 노동시장을 둘러싼 인프라의 전환을 요구한다.

노동공급 측면에서, 저출산·고령화로 인한 인구구조 변화는 초고령사회로의 전환을 목전에 두고 있으며 인구감소형 사회로의 전환 또한 가능성을 보이고 있다. 이러한 변화는 직장 퇴출 연령으로부터 고령에 이르기까지 소득획득을 위한 구직 수요를 늘리는 요인으로 작용하는 한편, 인구감소로 인한 경제성장잠재력의 하락과 사회보장 재원의 고갈 등 급격한 노동공급 감소에 대비해야 하는 정책과제를 제시한다. 한편 에코세대라 불리는 청년층의 실업 및 불안정한 고용의 문제는 현재 우리 노동시장의 가장 절박한 현안으로 등장하고 있다. 1997년 외환위기에 따른 대량실업 상황을 벗어난 이후 가장 높은 청년층 실업률이 나타나고 있고, 아르바이트나 비정규직을 전전하며 구직, 취업과 실업을 반복하는 청년 고용의 불안정성, 학자금 대출로 시작한 신용불량의 상태로 노동시장에 진입하는 청년의 비중 증가 등 여러 상황은 우리 청년층의 인적자본을 약화시키는 요인으로 작용한다. 단적으로 오폭세대, 칠포세대라는 용어의 등장은 청년층이 미래에 대한 희망을 포기하는 듯한 사회불안 요소를 보여주고 있다. 과거 일정한 교육을 받으면 취업이 보장되던 시대에서 오랜 기간 교육훈련과 구직을 거쳐야 직장을 구할 수 있는 시대로 전환이 되는 이 추세를 바꿀 수 있는 정책개발이 현재로서는 가장 시급한 고용노동정책이라 할 수 있다.

이상의 이슈 제기가 노동의 양적인 측면을 부각시켰다면, 노동의 질적인 측면에서의 전환 또한 촉진되어야 할 내용이 있다. 장시간 근로의 시대에서 일·생활 균형을 위한 근로시간 단축 시대로의 전환이 이에 해당된다. 정규직과 비정규직, 대기업과 중소기업, 원청기업과 하청기업 근로자 간 격차가 계속 증가하는 상황과 사회보험에서 보호받지 못하는 근로자와 구직에 참여할 수 없는 계층 등에 대한 사회안전망의 미비점 등 현재 심화되어 가는 노동시장의 이중구조 문

제는 사회적으로 많은 병폐를 발생시키고 있어 격차 확대의 추세에서 격차를 좁히는 방향으로 바꾸는 계기가 필요하다. 또한 경기변화에 대한 기업의 대응이 고용의 양적인 조정으로 집중되는 성향에서 임금, 근로시간, 내부 노동시장 기능의 유연성을 향상시킴으로써 경기순환 사이클 중 침체에 정리하고, 노사갈등, 극한의 대립으로 이어지는 일련의 과정을 벗어나는 방식으로의 전환이 필요하고 이는 현재의 대립과 파행의 노사관계를 일자리 중심 연대와 혁신의 방향으로 전환해야 할 필요성을 보인다.¹⁾

지금 우리의 노동시장은 전환기에 처한 사회경제적 외부 요인에 대응하여야 되는 과제와 우리 노동시장의 구조적 문제에서 벗어나기 위해 전환해야 할 과제의 두 정책 이슈를 해결해야 하는 상황이다. 이제 노동시장이 어떤 의미에서 전환기를 맞이하고 있다는 것에 대한 이해를 바탕으로 이와 관련된 고용노동정책이 어떤 방향으로 설계되어야 하는지 살펴보자.

II. 노동수요 측면의 전환기 대응전략

눈앞에 닥친 노동수요 측면에서의 단기 과제는, 그동안 우리나라 경제성장을 이끌어가던 주력산업이 공급과잉으로 국제경쟁력이 약해지면서 구조조정의 압력을 심하게 받고 있는 문제에 대한 대응이다. 10년 이상 5대 주력산업의 위치를 차지하던 전자(반도체), 자동차, 철강, 석유화학, 조선산업 중 조선, 철강, 석유화학 등 제조업은 2015년 공급과잉 업종으로 분류되어 한시적 규제완화 조치의 대상²⁾이 되었고, 2017년 현재 조선산업은 급격한 구조조정으로 인한 특별고용지원업종으로 지정되어 있다. 다른 주력산업 또한 공급과잉과 국제경쟁력 유지에 실패하게 된다면 이와 유사한 경로를 걷지 않으리라는 보장이 없기 때문에 이런 최악의 가능성에 대한 예방적 산업, 금융정책과 함께 구조조정이 시행될 경우 고용노동정책의 적

노동의 양도 중요하지만
노동의 질까지 고려하는
고용노동정책 필요

1) 이 중 노동시장의 이중화 문제와 노사관계 패러다임의 전환 등에 대한 다양한 정책과제는 다음 호에서 다루기로 한다.

2) 그 외 2015년 공급과잉 업종으로 분류된 산업은 해운, 건설 등이 있다.

절한 대응방안이 갖추어져야 한다. 2016년 조선산업의 경우를 볼 때 산업 구조조정으로 인해 직장을 잃는 우선순위는 비정규직과 하청기업으로부터 나타난다. 그러나 이들은 사회적 대화의 파트너로서의 세력이 약하고, 구조조정 최소화를 위한 정책지원의 대상이 되기 어렵고, 고용보험을 포함한 사회보험의 대상에서 벗어나 있는 경우가 많다. 이렇게 구조조정의 피해를 직접적으로 경험할 위험이 높은 대상 집단이 가장 큰 위험에 노출되어 있는 현재 상황은 기존 고용노동 정책 시스템의 보완을 필요로 한다.

중장기적인 측면에서 2017년 현재 전 세계는 4차 산업혁명에 대한 논의가 한창이다. 과거 산업혁명이 물질과 정보에 있어 변화를 가져온 것을 넘어, 이번 변화는 우리 사회가 기술변화에서 시작하여 생산과 소비를 넘어 일상생활의 모든 것이 연결된 지능사회(Cyber Physical System)로 발전한다는 획기적 개념을 가지고 있다. 또한 IT를 중심으로 한 기술의 변화는 우버와 같은 공유경제의 등장, 플랫폼 기업의 급성장 등 전통적 생산과 소비를 뛰어넘어 새로운 방향으로 우리 사회를 이끌고 있다. 이러한 기술 변화에 따라 선진국 주력산업의 개편, 새로운 기술을 가진 다국적 거대기업의 등장 등 우리 사회는 지금껏 인류가 접하지 못한 국면으로 이미 진입하고 있다는 의견이 등장하고 있다.

이러한 기술의 급변 국면에서 우리 산업구조에 있어 시급한 것은 사물인터넷, 인공지능, 로봇 등 관련 기술 중심 기업의 생성이 촉진되는 것이다. 현재 중후장대 사업 중심의 주력산업이 이러한 기술을 융합하는 변신에 성공하는 한편, 관련기술을 활용한 아이디어로 창업하는 수많은 새로운 기업이 만들어지고 이들 중 일부는 중견기업으로 성장한 후 다국적 대기업으로 발전해 나갈 수 있는 가능성이야말로 우리 경제의 일자리 창출 능력을 회복하는 주요한 계기가 될 수 있다. 이를 위해서는 이 기술변화를 생산-소득-소비

확대의 선순환 구조로 이끌기 위해 관련 기술 R&D 투자 확대, 기술창업 생태계의 활성화(기술창업에 대한 규제를 네거티브 리스트로 전환, 효율적 창업지원 시스템 구성 등), 교육훈련 시스템의 재편,³⁾ 조세 및 분배제도의 개선 등의 정책 추진이 동반되어야 한다.⁴⁾

우리 경제의 근본적인 일자리 창출 능력을 확대하는 측면에서 중소기업의 역할은 매우 중요하다. 현재 전체 사업체의 99%가 중소기업이고 약 85%의 임금근로자가 중소기업에 속해 있는 것을 고려할 때, 우리나라 고용정책의 초점은 중소기업의 일자리 창출 및 유지능력을 확대하는 방향으로 초점을 맞추어야 한다. 중소기업이 인력수요가 있음에도 인력이 부족한 미스매치 현상을 해결하기 위해서는 중소기업의 경쟁력과 지불능력을 향상시킬 필요가 있다. 현재 추진되는 수많은 중소기업 지원정책의 방향을 퇴출될 분야의 중소기업을 연명시키는 비용지원은 축소하고 창업, 기술개발, 전문인력 확보를 위한 지원 등 중소기업의 경쟁력을 향상시킬 수 있는 방향으로의 전환이 이루어져야 한다. 또한 대기업과의 관계에 있어 공정성을 강화할 수 있는 기업생태계의 조성을 위한 법제도의 개선과 함께 정당한 분배가 이루어질 수 있는 원·하청 관계의 변화가 필요하다.

III. 노동공급 측면의 전환기 대응

노동공급 측면에서 우리가 당면한 시급한 정책과제는 ‘절벽’에 부딪혔다고 알려져 있는 청년 일자리의 이슈다. 현재 각 정부부처와 지자체는 200개가 넘는 청년일자리 정책을 추진하고 있고, 많은 예산이 투입되고 있으나 청년층이 느끼는 고용과 소득의 문제는 해결과는 오히려 거리가 멀어지고 있다. 이런 지적의 개선방안으로 우후죽순처럼 추진되는 청년 고용

3) 생애에 걸친 교육과 훈련의 중요성 증가, 정규교육에서 새로운 생산소비 환경에 필요한 기본적인 기술과 지식 습득과 문제해결능력 중요성 증가, 산업 및 기업 자체에서 제공하는 교육훈련의 중요성 증가 등이 이러한 개편을 필요로 하는 요인으로 작용한다.

4) 최근 급변하는 기술의 추이는 장기적으로 노동시장 구조의 근본적 변화를 요구한다. 다양한 고용형태의 발생은 현재 사업장 중심의 종사자의 근로조건을 규정해 놓은 노동법제도와 사회보험제도를 근로자 중심으로 개편해야 하는 도전과제를 제시한다.

정책의 중복성과 비효율성의 개선이 주로 제기되지만, 효과가 잘 나타나지 않는 것은 청년 고용문제의 근본적 원인인 기업의 좋은 일자리 창출 부진이 이러한 고용노동정책으로서 해결하기 어려운 이슈이기 때문이다.

청년층 실업률⁵⁾은 과거에도 다른 연령층에 비해 높았고 전체 실업자 비중에서 차지하는 비중 또한 가장 많았다. 그런데 최근 청년층이 느끼는 체감실업의 고통이 더 높은 것으로 인식되는 이유는 무엇일까? 이는 청년층이 취업하는 일자리의 질적 수준이 하락하는 데 따르는 고용의 불안정성과 낮은 임금의 문제로 인한 누적된 불만이 터져 나오기 때문이다. 결국 고용의 질이 하락하는 문제가 청년층의 불만을 가중시키는 결과를 가져온 것으로 보인다.

정규직과 비정규직의 격차, 대기업과 중소기업 근로자의 격차, 원청과 하청기업의 근로조건 격차가 고착되는 노동시장의 이중구조화 현상은 이런 청년 고용문제의 심각성을 확대하는 기저로 작용하고, 공공 부문과 대기업을 선호하는 청년층의 구직수요 왜곡을 부추겨 인력수급의 미스매치 현상을 심화시키고 있다. 한편 청년층 취업의 희망으로 볼 수 있는 스타트업을 포함한 창업과 신기업·신산업의 창출도 이러한 이중구조의 벽을 넘지 못하고, 열정을 가지고 열심히 일을 하지만 포괄임금제에 묶여 초과근로수당도 받지 못하고 장시간 근로와 상대적으로 낮은 소득에 실망감을 드러내며 잦은 이직이 발생하는 상황이 전개되고 있다. 교육훈련과 산업현장이 요구하는 직무능력의 격차 또한 많은 청년층이 대학을 졸업한 이후에도 추가적인 직무교육을 요구반도록 하고 있으며, 본인의 적성에 맞는 직업이나 직무에 대한 구체적인 생각을 하지 못하고 일반적인 스펙 쌓기에 추가적인 노력을 하는 비효율이 발생하고 있다. 결국 이 문제를

해결하기 위해서는 우리 경제가 괜찮은 일자리를 창출할 수 있는 능력을 향상시키고 비정규직과 저임금 일자리를 통해 노동시장에 진입하는 청년층의 비중을 줄이는 노력과 함께 이들이 안정된 고용과 상대적으로 높은 임금을 가진 직업이나 직장으로 이동해 나갈 수 있는 노동이동을 활성화시킬 수 있는 방법이 무엇인지 찾아야 한다.⁶⁾

중장기적으로 우리 노동공급을 좌우하는 요인은 인구의 규모와 구조다. 최근 저출산·고령화로 대표되는 우리나라 인구구조의 변화는 초고령사회로의 진입을 목전에 두고 있으며 인구감소 국가의 처지가 될 가능성도 존재한다. 이와 같은 변화는 대부분 높은 경제성장을 기록한 후 안정된 구조로 가는 선진국 경제에서 나타나는 일반적인 현상이지만, 우리나라의 경우는 비정상적일 정도로 그 속도가 빠르다는 데 문제가 있다. 급감하는 출산율과 급증하는 고령화 추세는 향후 우리나라의 잠재경제성장률을 낮추고 사회복지재원에 악영향을 주는 원인이 되기 때문에 저출산 극복 방안과 이민에 대한 논의가 필요하다는 주장도 있다.⁷⁾ 그러나 인구구조의 변화에 대한 대응은 아직 여러 대안을 고려해 볼 필요가 있다. 단기적으로는 청년 구직의 어려움이 당분간 지속될 것으로 보여 이들에 대한 취업을 촉진시키는 것이 우선 과제이며, 장년 이상 연령층의 재취업 수요 증가 및 생산성 증가 노력, 여성 비경제활동인구를 경제활동인구로 유입하기 위한 노력 등이 추진되어야 한다. 그러나 이러한 노력은 저출산·고령화에 따른 노동공급의 감소를 당분간은 해결할 수 있을 뿐 장기적으로는 출산율을 상승시킬 수 있는 계기를 마련하거나, 이민정책을 고려하거나, 또는 기술 발전을 동반한 노동공급의 질적인 향상을 통해 해결하는 것이 필요하다.

장년층·고령자 재취업에 대한 이슈에 대해서, 최근

인구구조 변화에
대응하는 단계적 대응책
(청년, 장년, 여성 →
출산, 이민) 마련

5) 여기서의 청년층은 통계의 정의에 따라 20~29세를 지칭한다. 2017년 공식 통계의 청년실업률은 10% 이상을 기록하여 1997년 경제위기에서 회복된 2002년 이후 최고치에 도달할 것이 예상되고, 체감실업률은 2017년에 뚜렷한 경기회복이 없다면 2016년 기록한 22%에서 개선될 가능성이 희박해 보인다.

6) 이는 청년층의 핵심적 문제이기도 하지만 노동시장 이중구조의 고착화가 모든 비정규직, 저임금 근로자에 미치는 악영향이기도 하다. OECD의 자료에 따르면 우리나라의 기간제 근로자가 정규직으로 전환되는 비율은 전체 OECD 국가 중 최하위를 차지하고 있다. 결국 이중구조의 고착화는 우리 노동시장을 왜곡시키는 근원으로 작용하고 해결해야 할 고용노동정책의 우선순위를 차지한다.

7) 베이비붐 세대의 정년퇴직이 시작되면서 가속되어가는 장년층의 재취업 수요와 인구구조의 변화로 인한 사회복지재원의 고갈 속도를 고려하건대 고령화의 문제는 미래가 아닌 현재 직면하게 되는 노동시장 이슈라고도 할 수 있다.

60세로 정년연장이 이루어졌으나 특히 우리나라와 같이 근로자의 근속연수가 짧고 정년에 도달하기 전에 회사를 그만두는 경우가 많은 경우 장년층의 구직에 대한 욕구가 높다. 그러나 재교육 및 훈련과 같은 퇴직 후 재취업에 대한 준비나 전직지원서비스와 같은 고용인프라는 선진국 수준에 도달하지 못하고 있고, 국민연금의 급여 수준과 수급연령이 퇴직시점과 격차를 가지고 있어 문제의 심각성을 더한다. 현재 노후소득 획득이나 충분한 자산 축적이 이루어지지 않은 장년 내지 고령층 진입자는 퇴직 후 재취업을 추진하게 되고 이들 중 대부분은 비정규직이나 생계형 자영업을 선택하게 되어 청년층이 겪고 있는 불안정한 고용, 상대적으로 낮은 임금의 문제를 장년층도 공유하게 된다. 다시 점검해 보면, 기대수명이 세계 제일 수준으로 늘어나고 있는 상황에서 노후소득을 보장하는 사회보장제도는 충분하지 못하고, 60세 정년을 채우고 은퇴하는 근로자의 비중은 불충분하며, 퇴직 후 재취업을 위한 교육훈련 등의 준비나 전직지원이 적절히 제공되지 못하는 한편, 재취업이나 생계형 창업을 하더라도 안정된 고용과 소득을 획득하기 어려운 것이 고령화에 마주친 우리 사회가 해결해야 할 문제다.⁸⁾

IV. 일자리의 양과 질 동반 향상을 위한 고용노동정책의 추진

최근까지도 우리나라는 수출 중심의 제조업에 속한 대기업이 이끌어가는 경제성장 시스템에 안주해

있다가 주력산업이 구조조정의 장벽에 부딪히자 국내외의 경제악재와 맞물리며 생산, 소비, 투자, 고용 모두 침체하는 모습을 보이고 있다.⁹⁾

저성장과 고실업의 위험이 높아지면서 최근 고용정책은 일자리 규모를 늘리는데 집중하는 모습을 보였는데, 그 과정에서 노동시장의 이중화 현상이 심화되면서 사회적 갈등이 증가하고 노동개혁정책의 진행이 부진한 상태에서 기존 일자리창출 정책에 대한 많은 비판이 뒤따랐다.

이제 전환기에 대응하는 고용노동정책은 고용의 규모와 질을 모두 향상시키는 방향의 정책패키지로 진행되어야 하고 이에 대한 고용규모 확대의 구체적인 목표로는 첫째, 일자리창출 능력 향상, 둘째, 기업 경쟁력 향상, 셋째, 신산업을 통한 신규고용의 창출을 선택할 수 있다. 고용의 질 향상을 위한 목표로는 첫째, 노동시장 이중화 완화, 둘째, 근로시간 단축과 임금체계의 개선, 셋째, 일자리 확대를 위한 사회적 합의가 시급해 보인다.

이러한 목적 달성은 정부, 기업, 노동공급 측면 등 여러 가지 주체가 참여하는 패키지로 추진되어야 하는데, 정부의 경우 경제성장의 정책기조 전환이 필요하다고 보았다. 모든 정책의 초점을 ‘고용과 내수 확대’에 두고 경제, 산업, 고용 부처 등이 이를 위해 융합형 고용노동정책으로 힘을 모아 추진해야 하는 것을 정책기조의 전환으로 제시했다. 국정과제의 우선순위를 바꾸는 정도로 이 문제가 해결되기는 어려우며, 경제성장률 수치를 집착할 것이 아니라 경제성장의 내용을 중시하는 변화가 필요하다.¹⁰⁾ 이는 경제정책과 산업정책도 고용확대를 목표로 삼아 산업별 규

*일자리의 양과 질을 동반
상승시키기 위해서 고용과
내수 확대를 위한 경제성장
기조 전환과 융합형
고용노동정책 추진*

8) 한편 안주엽(2011), 『세대간 고용대체 가능성 연구』와 같이 장년·노령층과 청년층이 구하는 일자리가 상호 대체적이기 보다는 상호 보완적이기 때문에 상충이 일어나는 부문이 많지 않다는 연구도 있지만, 향후 상황이 바뀌어 증가하고 있는 장년·노령구직자와 청년구직자가 같은 일자리 분야에서 경쟁하는 구도가 벌어진다면 이는 심각한 문제다. 특히 두 계층의 일자리를 찾는 수요가 크게 증가하는 향후 몇 년간은 단기적인 고용정책 프로그램의 강화가 필요한 것으로 보인다. 그 이유는 당분간 이들의 규모가 증가하는 것뿐만 아니라 불안정한 취업상태가 지속되면서 누적되어 간다는 데 있다. 특히 낮은 임금을 의지하는 청년층 고용불안정 인구가 확대 및 지속될 가능성은 노동시장의 이중구조가 특정 연령층에 심화되어 나타나는 현상으로 연계되어 결국 이들의 인적자본 감소와 사회갈등의 발생을 초래하는 큰 문제로 남을 수 있다.

9) 경제성장에 따른 일자리 창출 효과는 수출기업보다는 내수기업이, 대기업보다는 중소기업이, 제조업보다는 서비스업이 큰 것이 일반적이지만, 우리나라의 경제성장 구조는 수출 중심, 대기업 중심, 제조업 중심으로 이루어져 왔다. 특히 고용안정성과 상대적 고임금을 지급하는 대기업 근로자의 전체 종사자 비중은 최근 약 5~6%에 머무르며 고학력 대졸 구직자의 취업증가에 큰 기여를 하지 못하고 있다.

10) 예를 들어, 최근 대통령이 참석하는 무역투자진흥회의가 무역과 투자를 진흥하여 경제성장을 주도한다는 목표를 추구했다면, 이제는 대통령까지 참여하는 경제성장대 대한 최고전략을 설계하는 회의의 성격이 ‘고용·내수 성장회의(가칭)’로 바뀌어 고용노동정책뿐 아니라 경제, 산업, 복지 등 각 분야의 주요 결정요인에 있어 고용의 증가와 내수의 확대를 최우선 목표로 재조정하는 패러다임 변화를 추구하는 방식의 조치가 나와야 할 때다.

**전환기 일자리 창출의 키워드는
내수, 서비스업, 중소기업, 청년층,
노동시장의 이중구조**

제 개선, 외국인 투자 요건 조정, 창업 지원, 중소기업 지원 등 국가가 관여하는 모든 영역에서 내국인 고용의 양과 질이 향상될 수 있는 기준을 우선으로 추진하는 변화를 의미한다. 그러므로 일자리 창출을 핵심목표로 하는 정부 정책은 부처나 지방자치단체 등 소속에 상관없이 관련 부서나 기관을 포괄하는 융합형 고용노동정책으로 추진되는 조정(coordination)과 협력(cooperation)이 이루어지기를 기대한다.

일반적으로 기술변화는 노동절약적 생산방식을 추구하는 성향이 높기 때문에 서비스업 성장을 일자리 창출의 원천으로 확대해야 한다는 의견이 많다. 지금까지 정부는 고부가가치 서비스업의 발전을 위한 관련법 개정 위주의 시도를 했으나 아직 확실한 성과를 내지 못하고 있다. 앞으로는 전문직 종사자를 확대시킬 수 있는 사업서비스, 우리나라가 예술적 감각에서 국제경쟁력을 보이고 있는 창작서비스(웹툰, 게임, 엔터테인먼트 산업 등), 우리 국민의 삶의 질을 향상시키는 사회서비스 등 폭넓은 서비스업에서의 발전전략과 실행을 추진하여 내수확대를 통한 다수의 좋은 일자리를 제공하는 방향으로의 전환을 시도해 볼 필요가 있다.

기업 측면에서는 기술변화에 대한 대응능력과 대기업·중소기업 간 공정거래의 강화라는 기초가 확고하게 추진될 필요가 있다. 대기업과 중소기업 간, 또는 원청기업과 하청기업 간 격차가 벌어지면 벌어질수록 노동시장의 이중화는 촉진되고 인력수급의 미스매치 문제는 커져간다. 국내 취업에 관련된 우리 경제의 일자리 창출 능력을 향상시키기 위해서는 중소기업의 양호한 지불능력과 혁신체질이 정착되는 것이 중요하고 신규 취업을 확실히 늘리기 위해서 창업을 통해 성공하는 기업이 많아져서 신산업을 형성할 때 좋은 결과가 있을 것이다. 특히 중소기업의 경쟁력 향상을 위해 중소기업 지원정책의 방향을 어려운 중소기업의 비용을 보조하는 방향에서 창업, 기술개발, 전문인력 확보 등 중소기업의 경쟁력을 향상시킬 수 있도록 집중할 필요가 있다.

노동공급 측면에서의 정책기조는 인구구조 변화에 따른 대응책의 구체화와 일자리 미스매치의 완화를

추진해야 한다. 향후 5~10년 동안은 앞서 설명한 청년층에 대한 일자리 제공프로그램이 체계적으로 정비되어 제공되어야 한다. 대부분 정부 부처와 지자체에서 추진하고 있는 청년 일자리정책은 통합과 효율화를 통해 투입되는 재정 대비 효과를 향상시킬 수 있는 방법을 찾아야 한다. 특히 청년희망재단, 창조경제혁신센터 등 조직이 청년창업 등 구체적인 정책목표와 추진주체를 재구성하여 추진될 경우 효과를 거둘 수 있다고 기대된다. 선진국과 비교하여 상대적으로 여성 경제활동참가율이 낮은 현실은 1980년대부터 나타난 여성 교육수준의 급격한 향상으로 점차 개선되고 있다. 그러나 결혼과 출산으로 인한 경력 단절, 여성 근로에 대한 기업 문화와 사회인식 변화의 필요성, 일·가정 양립을 위한 법제도의 정비와 남녀의 동등한 가사 참여 등 변화가 촉진되어야 할 여지는 아직도 많이 남아 있다. 한편 가구의 생계를 유지하기 위해 취업이 반드시 필요한 장년층의 경우 소득획득을 더 중요한 요인으로 판단하므로 이들의 단기 일자리 창출 정책을 복지제도와 연관하여 일하는 복지(workfare) 프로그램으로 운영하여 중복된 지원을 방지하면서 일을 통해 복지만 받던 것보다는 조금 더 높은 수준의 소득을 제공할 수 있도록 프로그램을 개선해야 할 필요가 있다.

실업의 문제가 심각한 상황에서도 나타나는 중소기업의 인력부족은 일자리 미스매치의 대표적인 현상이다. 과거 3D업종에 대한 기피로 이해되던 중소기업 인력난은 최근 고학력 청년층이 대기업과 공공부문 취업에 몰리면서 중소기업 전문직에도 심각해지고 추세다. 최근 중소기업 인력난을 해소하기 위해 중소기업에 고용보조금을 주는 방향에서 취업자에 대한 직접 지원을 통해 중소기업 종사자의 소득을 향상시키려는 정책적 개선이 시도되고 있다. 또한 중소기업에 속한 비정규직 또는 비정규직과 유사한 근로자의 근로조건을 향상시킬 수 있는 방안과 함께 이들이 정규직으로 이동할 수 있는 경로를 확대하는 정책방안의 마련이 필요하다.

마지막으로 노동시장의 이중화 문제에 대한 해법은 반드시 필요하다. 노동시장의 이중화로 인해 발생

한 ‘불평등’의 문제는 실업과 불안정고용의 고착화를 가져옴으로 인해 계층구조의 갈등이라는 사회적 분쟁의 씨앗이 되고 있다. 위에서 언급한 공정거래 외에 불평등을 완화하는 조치가 필요한데 정책기조를 비정규직, 저임금근로자, 저소득계층의 삶의 질을 개선할 수 있는 다양한 정책방안의 추진과 함께 이를 뒷받침할 수 있는 일자리 중심 연대의 노사관계 형성과 사회적 대화의 활성화로 설정했다.¹¹⁾

이를 추진하는 전략으로는 첫째, 비정규직의 정규직 이동 촉진을 위한 법제도 개선과 지원 활성화, 둘

째, 최저근로기준에 해당되지 않는 5인 미만 사업체 근로자, 특수고용형태근로자 등에 대한 최저근로기준과 저임금근로자에 대한 최저임금수준을 단계별로 상향 조정하고 이를 준수하는 관리감독 강화의 로드맵 추진, 셋째, 저임금근로자와 저소득계층이 오히려 사회보험 등 사회보장제도의 보호를 받지 못하는 상황이 해소되도록 사각지대를 최소화하는 방안과 함께 일정 소득을 보장하는 부조제도에 대한 고려를 제시할 수 있다.

11) 현재 우리나라의 노사관계는 대기업, 공공부문이 중심이 되면서 노동시장의 이중구조를 심화시키는 방향으로 작용하였고 노사정위원회를 통한 사회적 대화 또한 중소기업이나 비정규직 등의 의견이 잘 반영된다는 평가를 받지 못하고 있다. 따라서 노사관계의 패러다임을 일자리 중심의 연대와 혁신의 방향으로 전환해야 할 필요가 있고 이를 위한 구체적인 방안이 마련되어야 한다.

[그림 1] 고용 규모 증가와 고용의 질 향상 동반을 위한 정책패키지 추진

