

이슈분석

일자리 창출 정책방향과 과제

전병유*

I. 일자리 창출 정책의 배경과 필요성

◆ 일자리 창출 역량의 약화 가능성

- 과거 개발년대에 비해 일자리 창출 역량(Job Creation Capacity)이 전반적으로 약화
 - 거시경제 측면에서는 잠재성장률이 점진적으로 하락
 - GDP증가율(%): 8.3(1980년대 평균) → 6.0(1990년대 평균) → 5%대(향후 10년)
 - 미시경제(기업) 측면에서는 기술혁신과 산업구조 변화 등으로 기업의 고용흡수력 둔화. 특히, 제조업의 고용흡수력은 급감할 전망

〈표 1〉 취업계수 추이 및 전망

(단위: 명/억원)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005p	2010p
전 산 업	10.60	7.82	6.03	4.56	3.70	3.03	2.40
제 조 업	10.31	7.20	5.91	3.75	2.28	1.72	1.27

자료: KD(2002).

- 기존의 고용창출의 동력이었던 수출 및 제조업의 고용창출 능력 약화
 - 수출의 고용효과 감소
 - 고용효과가 큰 섬유류 등 비중감소, 고용효과가 작은 전기전자 비중 증대

* 한국노동연구원 연구위원(bycheon@kli.re.kr).

<표 2> 수출증가율, 설비투자증가율과 고용증가율의 상관관계

(1980년 1분기~2003년 3분기)

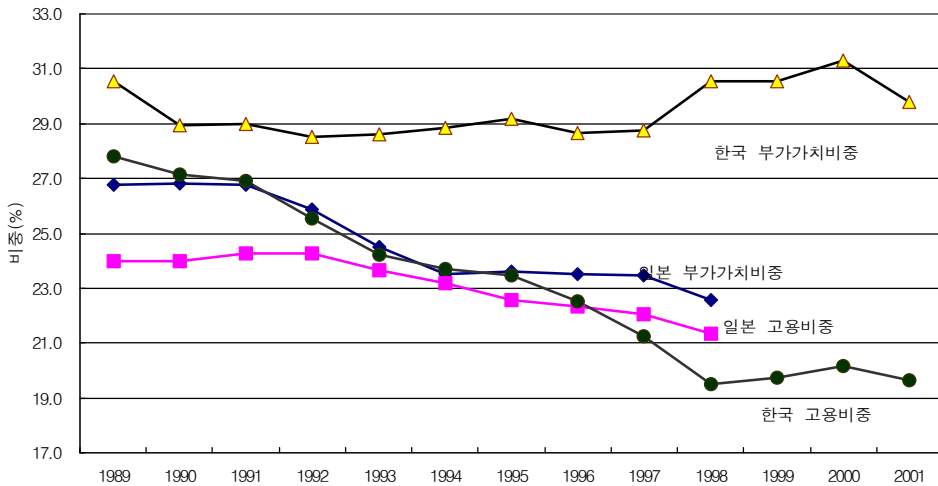
	t-2기	t기	t+2기
수출증가율과 고용증가율	-0.101	-0.0104	0.10
설비투자증가율과 고용증가율	0.696	0.672	0.278
수출증가율과 설비투자증가율	0.214	0.24	0.05

자료 : 한국경제연구원(2004).

- 제조업의 경우, 부가가치 증가에 비해서 고용창출 능력은 약화
 - 총고용(취업자 기준)에서 차지하는 제조업의 비중은 1989년 27.8%로 최고치를 기록한 계속 하락, 2001년 현재 19.7%
 - ※ 우리나라 제조업 취업계수 전망(KDI) : 5.91(1990) → 2.26(2000) → 1.72(2005) → 1.27(2010)

[그림 1] 제조업의 부가가치 및 고용 비중의 한일간 비교

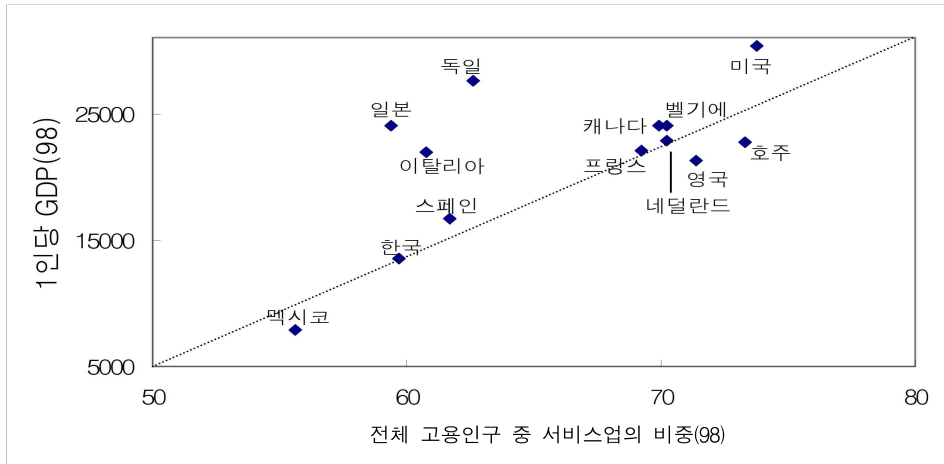
(단위 : %)



- 경공업의 경우, 저생산성 트랩에 빠져있고, 고용창출 능력도 감소
 - 경공업의 고용비중은 한국(2001)이 47.3%로 일본(1998)의 39.4%나 미국(2000)의 40.4%에 비해서 아직도 높은 편임.
 - 그러나 경공업의 부가가치는 한국(2001) 23.2%로, 미국(2000) 30.7%, 일본(1998)의 28.3%에 비해 낮은 수준임.

- 서비스업의 경우, 고용비중 증가에 비해 생산성은 저하
 - GDP 중 서비스업 비중(%) : 61.9(1990) → 64.0(1995) → 63.7(2000) → 66.5(2002)
 - 서비스업 취업자 비중(%) : 54.5(1990) → 67.7(1997) → 69.0(2000) → 72.1(2003)

[그림 2] 서비스업 비중의 국제비교



자료 : OECD Statistical Annex, 2000.

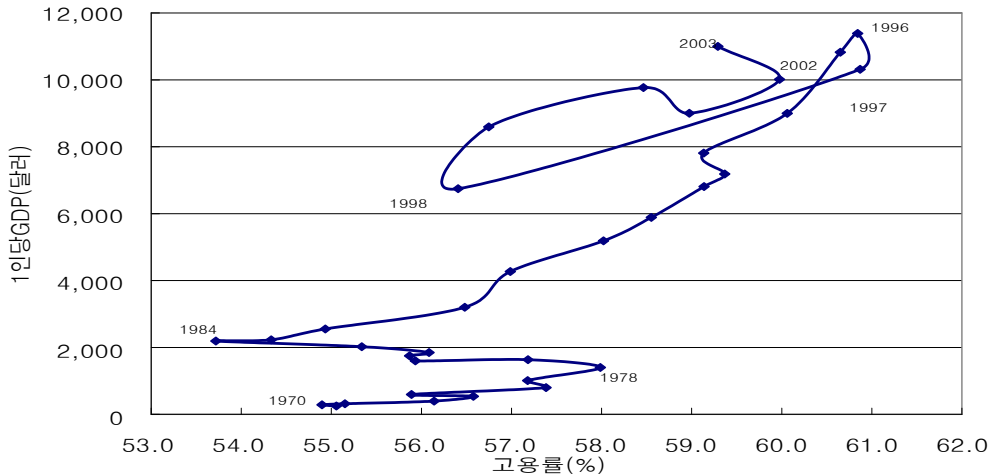
○ 고용률 정체 가능성

- 고용률이 선진국에 비해 낮은 수준(59.3%, 2003년, 15~64세 기준)이며, 2003년의 경우 3%의 성장에도 불구하고 고용흡수력이 높은 내수 및 경공업부문의 위축으로 취업자는 3만명 감소

※ 고용률(15~64세, %) : 미국 71.9(2002), 일본 68.2(2002), 영국 72.7(2002)

1인당 GDP(98)

[그림 3] 고용률과 1인당 국민소득의 추이



◆ 인구감소에 따른 노동력 공급 여력의 감소

○ 출산율의 급격한 감소, 평균수명의 연장 등에 따라 급속히 고령화

- 청년층 인구는 2000년 이후 10년간 907천명 감소하는 반면, 고령자 인구는 1,195천명 증가할 전망
- 경제활동인구는 1990년대 연평균 35만명 증가에서 2000년대에는 26만명대로 증가분이 감소할 전망

<표 3> 노동력 및 경제활동인구의 연평균 증가 추이

(단위: 천명)

	1981~1990	1991~2000	2001~2010
생산가능인구	672	520	410
경제활동인구	411	353	260
취업자	440	307	-

- 노동력 공급의 감소는 잠재성장률의 축소와 성장동력의 상실, 사회복지시스템의 지속가능성에 걸림돌로 작용하게 될 것임.
- 그러나 비경제활동인구의 노동시장 참여를 촉진하는 정책적 노력이 가해질 경우, 여성·고령자 등 잠재인력 공급인력규모는 현재도 약 200여만명까지도 가능하다고 추정

- 여성의 경제활동참가율은 선진국에 비해 크게 낮은 53.4%로 선진국 수준의 경제활동참가율(59.6%)을 기준으로 한다면 약 110여만명의 잠재여성인력 존재
- 비경제활동 고령자 인구 중 취업희망자를 고려할 때(비경제활동인구의 20% 수준으로 추정됨), 고령자의 잠재인력규모도 고령자 비경제활동인구 450만명의 약 20% 수준인 90만명 정도로 추정할 수 있음.

◆ 노동시장의 구조적 불균형 심화

- 고학력화와 좋은 일자리간의 불균형
 - 세계에서 가장 빠른 고학력화 추세 진행중

<표 4> 25세~34세 인구 중 대학졸업자 비중(2001)

(단위: %)

미국	영국	독일	프랑스	일본	한국	OECD 평균
39	29	22	34	48	40	28

자료 : OECD(2003), Education at a Glance.

- 전문대를 포함한 대졸자수는 1995년 32만 4천명에서 2003년 50만 5천명으로 증가
- 전체 취업자 중 전문직 비중은 OECD국가의 절반 수준에 불과

<표 5> 전체 취업자에서 전문직 비율의 국가별 비교

(단위: %)

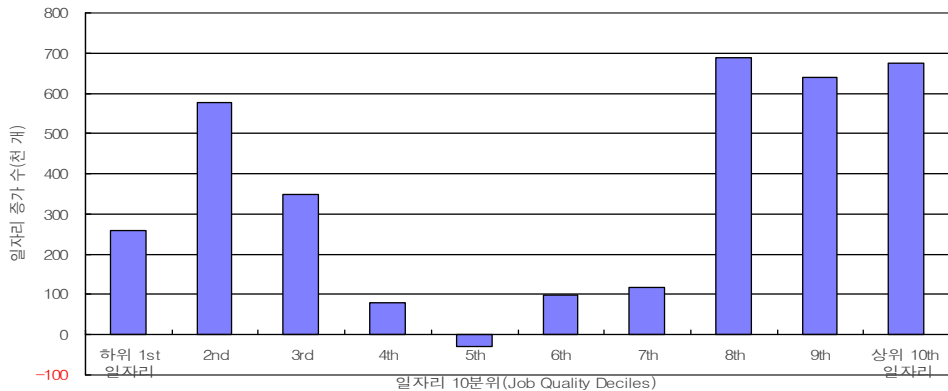
한국(2001)	대만(2000)	싱가포르(2000)	영국(1999)	호주(2000)	독일(1999)	스웨덴(2000)
18.8	27.5	35.7	37.0	37.0	39.4	41.5

- 인력과잉과 인력부족이 공존하는 불균형
 - 중소기업체의 인력부족 현상이 상시화되는 경향
 - ※ 부족인원(중기청, 천명) : 84(2000) → 76(2001) → 205(2002) → 139(2003)
 - 여성의 취업 잠재력이 노동시장에서 구현되지 못하는 한편 조기퇴직 등으로 중고령자의 고용불안 심화
 - 1998년 이후 정리해고되는 중장년층(35~55세)이 매년 10만명을 넘고 있음.

○ 일자리의 질의 악화

- 외환위기 이후 상용직 근로자는 감소(△420천명)이 감소한데 비해 임시·일용직 근로자는 증가(1,197천명)
- 자영업 비중이 미국 등 선진국에 비해서는 월등히 높은 수준
 - 비농부문 자영업 비중 : 한국 25% 수준. 주요 선진국 7~10%
- 중간부문 일자리 증가 정체에 따른 일자리의 양극화
 - 평균보수 수준을 기준으로 상위 30%와 하위 30%의 직업에서 일자리가 크게 늘고 있는 반면, 중위권 부분의 일자리는 정체

[그림 4] 일자리10분위별 일자리수 증감(전체 취업자 기준, 1993~2002년)



○ 일자리의 지역편중 심화

- 수도권으로의 고학력인력과 고숙련 일자리의 집중
 - ※ 15세 이상 인구 중 대졸자 비중 : 수도권 18.2%, 지방권 11.1%
- 수도권의 일자리 비중은 지속적으로 확대
 - 수도권 일자리 비중 : 42.1%(1989) → 46.0%(1997) → 47.1%(2002)
 - 전문기술관리직의 경우, 수도권의 일자리 비중은 비수도권의 2배 수준
- 일자리의 지역간 불균형을 방지하기 위한 지방 일자리의 잠재력을 극대화할 필요가 있음.

II. 선진국의 고용전략 사례: EU의 고용전략

- 고용에 관한 리스본 전략(Lisbon Strategy) -

- EU의 성장과 고용 잠재력을 높이기 위한 전략적 지침
 - 장기적인 경제, 사회, 환경의 지속가능성을 확보하면서, 잠재적인 성장률과 고용률 수준을 높이는 것을 목표로 하고 있음.
- 주요 목표
 - 3%의 경제성장률
 - 재정의 장기적 지속가능성 확보 : 단기적 재정균형 장기적 재정흑자
 - 재정구조의 재정립 : 자본축적(물적, 인적), R&D, 혁신, IT에 집중
- 고용정책의 기본 방향(Employment Guidelines)
 - 고용률 제고와 완전고용
 - 고용의 질과 생산성 향상
 - 사회 통합(strengthening social cohesion and inclusion)
- 세부 고용지침(Specific Guidelines)
 - 실직자와 비경제활동인구를 위한 적극적이고 예방적 정책개발 및 이행
 - 일자리 창출과 기업가 정신의 장려
 - 노동시장의 이동성 증진과 변화에의 적응
 - 인적자원개발과 평생학습 증진
 - 노동공급 증가 및 고령자 활성화 정책
 - 남녀평등 증진
 - 취약계층 노동시장에서의 차별 폐지와 통합 증진
 - 근로의욕 고취를 위한 인센티브 지급
 - 비공식 일자리를 정규직으로 전환
 - 고용에서의 지역적 고용격차의 해소
- EU의 취업률 목표치(Lisbon Strategy, 2000)
 - 여성 54%(2000) => 57%(2005) => 60%(2010) (960만개의 일자리 필요)
 - 55세 이상 37%(2000) => 50%(2010) (740만개의 일자리 필요)

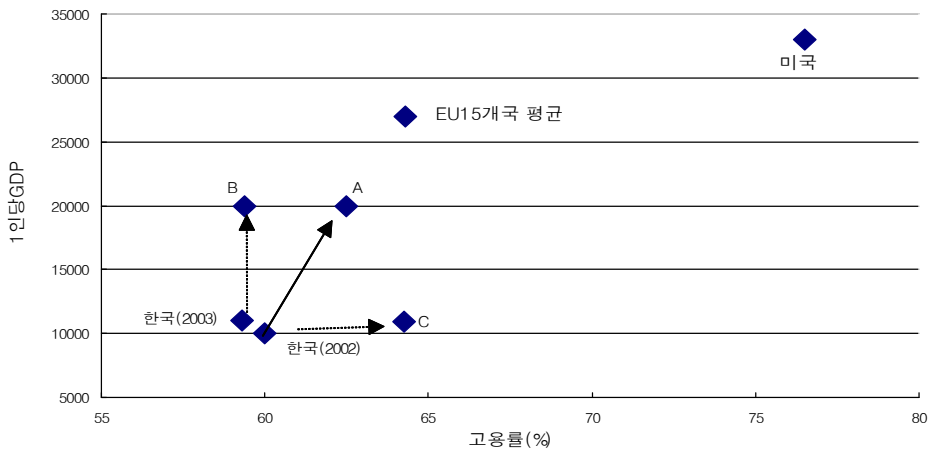
- 전체 63%(2000) => 67%(2005) => 70%(2010) (1,540만개의 일자리 필요)
- 은퇴연령을 2010년까지 5년 연장(2001년 59.9세에서 2010년 65세로)
 - ※ Early Retirement에서 Active Aging으로
- 보육시설 확충 : 2010년까지 3세 미만의 90%, 3세-취학전은 33%까지 확충

Ⅲ. 일자리 창출의 목표와 기본방향

◆ 경제성장과 고용증대의 두 목표를 동시에 추구

- 일자리 증가 없는 성장(road B)이나 경제선진화 없는 고용창출(road C)을 지양하고 소득과 고용을 동시에 창출하는 발전 전략(road A) 추진

[그림 5] 고용률과 1인당GDP의 발전 전망



◆ 2008년까지 고용률 62%를 달성을 위해 210만개 일자리 창출

- 성장잠재력 실현을 통한 일자리 창출(경제·산업정책 측면)
 - 연 5%대의 성장을 통해 5년간 170만개의 일자리 창출
 - 이를 위해 제도개선 및 대외개방 확대를 위한 경제구조의 개혁과 산업구조의 혁

신과 이에 걸맞는 인력양성 등 노동력 공급시스템을 구축하는 것이 필요

- 노동공급을 통한 취업확대(노동·고용정책 측면)
 - Road A(고용증가 있는 성장)를 실현하기 위해서는 향후 5년간 약 40만개의 일자리를 추가로 창출하는 정책이 필요
 - 이를 위해 일자리나누기, 빈 일자리 채우기, 공공분야의 일자리 제공 등 노동공급적인 일자리 창출 정책을 추진

IV. 중점추진과제

◆ 일자리 창출 동력 공고화

- 주력기간산업의 혁신, 신성장 서비스산업의 육성, 성장동력 기반 강화 등을 통해 연 5%대의 성장을 실현
 - ⇒ 향후 5년간 170만개의 일자리를 창출

1. 기간산업 혁신

- 제조업은 타산업에의 취업유발효과가 크다는 점에서 전자, 반도체, 자동차 등 경쟁력이 있는 산업을 중심으로 지속적인 성장 필요
 - ※ 간접취업유발계수(명/10억, 한국은행) : 제조업 9.5, 서비스업 6.1
- 경공업의 고부가가치화 전략산업화 추진
 - 경공업의 저생산성 트랩에 빠져있고, 고용창출 능력도 감소
 - 경공업 고용비중 : 한국(2001) 47.3%, 일본(1998) 39.4%, 미국(2000) 40.4%
 - 경공업 부가가치 비중 : 한국(2001) 23.2%, 일본(1998) 28.3%, 미국(2000) 30.7%
- 혁신주도형 산업체제 구축과 차별화된 산업별 발전 전략을 통해 성장잠재력 확충에 역점
 - 기술융합을 선도할 인력양성 및 내부노동시장의 유연성 제고

2. 신성장 서비스산업 육성

- 우리나라는 OECD국가에 비해 서비스의 지식집약도가 낮아 지식서비스를 통한 혁신수준 제고 및 좋은 일자리 창출에 한계를 노정
 - ※ 지식서비스업 : 한국 25%, OECD 42%
 - ※ 서비스산업의 생산성('00) : 한국 100, 미국 219, 일본 195, 독일 180
 - GDP 중 서비스업 비중(%) : 61.9(1990) → 64.0(1995) → 63.7(2000) → 66.5(2002)
 - 서비스업 취업자 비중(%) : 54.5(1990) → 67.7(1997) → 69.0(2000) → 72.1(2003)
 - 정보통신서비스, 사업서비스 등 제조업과 결합한 지식서비스의 집중 육성을 통해 제조업과의 선순환 발전구조 정착
- 주5일 근무제 도입에 따라 고용유발효과가 큰 문화 및 관광·보건·환경 등의 산업을 집중 육성

3. 성장동력 기반 강화

- 세계 일류기업과 대규모 투자 해외기업 유치를 위한 지원 강화
 - 외환위기 이후 급증했던 외국인 투자가 감소, GDP대비 FDI 잔액이 14%에 불과
 - ※ FDI 잔액/GDP(2000, %) : 영국 30.5, 중국 32.2, 전세계 평균 20
 - 세계 일류기업, 대규모 투자기업, 좋은 일자리 창출 가능기업 등에 대한 지원 강화
 - R&D기업의 기술인력 고용, 첨단분야 공장 신·증설 등에 투자할 경우 현금보조
 - 외국인 전용공단 확대, 세제혜택 부여, 외국인 생활환경 개선
 - 외자유치가능 프로젝트를 지속적으로 발굴하고 홍보
- 중소·벤처기업 창업 열기 및 활력 회복
 - 일자리 창출 동력으로 작용했던 중소기업의 창업 열기가 위축
 - ※ 창업부도배율(부도법인/신설법인) : 3.4(1997) → 14.8(2000) → 19.8(2002) → 13.8(2003)
 - 창업 지원
 - 창업지원법을 개정하여 인·허가 절차 등을 대폭 간소화하고 창업컨설팅 및 대행서비스 활성화, 주요 공단에 설치된 공장설립지원센터를 확대 운영
 - 혁신형 중소기업 육성을 위한 새로운 전략 수립 필요
 - 중소제조업의 2%(2,400개)에 불과한 기술혁신형 중소기업을 2008년까지 10%

수준(OECD 수준)인 1만개 육성

- 신기술제품에 대해 국내 공공기관의 우선 구매를 확대하여 중소·벤처기업의 연구개발 역량을 강화

○ 동북아 경제중심 건설 추진

- 동북아 경제중심 전략을 새로운 투자 확대의 활로로 활용
- 동북아 금융허브를 위한 전략을 차질없이 추진하고, 금융·물류 등 관련 전문인력 육성

○ SOC 등 건설투자 확대

- 동북아 경제중심 건설, 지역균형 개발 등 각종 SOC 확충 및 지역개발사업 추진
- 선진 주거복지 실현을 위한 연간 50만호 주택건설

◆ 추가 일자리 분야 발굴

- 일자리나누기, 빈 일자리 채우기, 사회서비스 분야 및 공공분야의 일자리 여력을 확대
⇒ 향후 5년간 약 40만개의 일자리 창출

1. 일자리나누기

- 법정시한보다 앞서 근로시간을 단축하고 근로자를 신규채용하는 중소기업에 대해 근로시간단축지원금 지원(86천명)
- 단시간근로자 적합직종·근로형태 등 활성화 모델을 개발·보급하여 주부와 같은 자발적인 단시간 근로희망자에게 일자리 제공
- 교대제 개선과 경영혁신을 통한 일자리 창출(44천명)

2. 빈 일자리 채우기

- 중소기업 부족인원의 50% 수준인 7만개의 일자리가 현재화될 수 있도록 잠재인력의 취업 지원
※ 중소기업 부족인원(천명) : 84(2000) → 76(2001) → 205(2002) → 139(2003)
- 청소년 등의 중소기업 취업여건 대폭 개선
 - 클린 3D사업 확대 등 작업환경 개선 지원과 전문인력채용시 장려금 지원, 훈련지원 확대 등 중소기업 인력구조 고도화
 - 장기근속자에 대한 국민주택 우선분양, 국내외 연수지원, 창업지원 등 중소기

업 근로자 우대

- 지역의 고용안정센터의 기능강화
 - 지역의 잠재인력과 중소기업을 연계할 수 있도록 중소기업 전담 상담제도 등 지역특화형 고용대책을 시행(2004)
 - 유망 중소기업에 대한 채용대행 서비스 제공
- 중장기 인력수급전망 체계(2001~2005)를 구축하여 인력수급 원활화

3. 교육·복지·보건 등 사회서비스 분야의 일자리 창출

- 사회복지서비스 분야의 고용비중을 높여 약 17만개 일자리 창출
 - 여성, 고령자 등 잠재인력을 활용, 경제활동참가를 촉진하고 삶의 질을 제고하는 효과도 거양
 - ※ 보건·사회복지서비스 비중 : 한국 2.0%, 미국 8.7%, 영국 11.1%, 스웨덴 18.4%
- 보육서비스 확충을 통한 일자리 창출(19천명)
 - 정부지원 보육시설 등 공보육시스템을 대폭 확대
 - ※ 보육시설(2003, 개소): 전체 23,424, 민간 13,250, 국·공립 1,327, 가정 등 8,847
 - 여성의 경제활동 유인효과가 큰 야간·휴일보육, 영아보육 등 특수보육서비스 확대
 - 민간보육서비스의 질적 개선을 위해 보육교사 처우개선수당 지원 및 평가인증제도 도입
- 간병서비스 활성화 등을 통한 노인복지산업 분야의 일자리 창출(150천명)
 - 공적노인요양보험제도 도입을 통한 간병·수발 등 요양서비스 제공사업, 재가노인에 대한 방문간호사업 등
 - ※ 공적노인요양 보험제도 실행모형 작성(2004) 및 시범실시(2005)
- 방과후 특기적성교육강사, 사회복지 요원, 고용안정서비스 담당자 등 공공서비스 지원인력 확충도 추진

4. 공익적 일자리 제공

- 공공·공익분야에서 필요한 일자리를 발굴하여 취약계층에게 제공(30천명)
 - 노인(65세 이상), 장애인, 기초생활보장대상자 등에 대한 복지 차원의 일자리도 지원하여 사회통합 도모