

노사정은 매월 『노동정책 포럼』을 통해 고용, 직업훈련 등
공동관심사에 대한 비공식적인 논의 계속하기로

지난 2004년 하반기부터 노·사·정이 비정규직 입법을 둘러싸고 대립을 하는 사이 노·사·정이 상호 협의를 통해 해결방안을 모색할 수 있는 당면 주요 이슈들이 비정규직 입법 논란에 묻혀서 제대로 논의되지 못했다.

이에 한국노동연구원에서는 노·사·정의 동의를 얻어 「노동 정책포럼」이라는 비공식적인 만남의 기회를 마련하고 이를 통해 비정규직 입법과 같은 갈등적인 이슈가 아닌 노·사·정의 공동 관심사를 논의하는 자리를 마련했다. 5월 18일 아침 양 노총 사무총장(한국노총은 노총 사무총장 직무대리 참석), 경총 부회장, 노동부차관, 한국노동연구원장, 기타 관련 학계전문가들이 참여한 가운데 노동연구원 전병유 박사가 「**고용현황과 고용정책의 방향**」이라는 주제로 발제를 한 뒤 이를 중심으로 다양한 토론을 했다.

노사정은 향후 매월 노동정책 포럼을 통해 노동시장, 직업훈련 등 노사정의 공동관심사와 상호 논의 혹은 협력할 수 있는 여러 가지 이슈들에 대해 의견을 모아 나가기로 했다.

발제 내용과 토론 내용을 요약하면 아래와 같다.

제1차 노동정책포럼

주제: 고용현황과 고용정책의 방향(전병유, 한국노동연구원 연구위원)

1) 주요 발표 내용

- 한국의 노동시장 상황을 고용의 양과 질이 정체되어 있는 상태로 평가
 - 성장률의 하락과 고용흡수력의 저하, 대기업과 공공부문의 고용창출능력 약화, 자영업 및 서비스업에서의 과잉고용에 따른 추가적 고용 창출 애로 등으로 전반적으로 고용율이 하락하고 있음
 - 대기업 및 공공부문 등 근대적 영역에서의 고용 비중 감소, 제조업 일자리 감소, 저임금근로자층의 확대, 비정규직 고용규모의 확대 등으로 고용의 질이 악화
- 주요 정책 방향
 - 사회서비스 부문에서의 일자리 창출과 여성의 경제활동참가율 제고 정책 등을 통해서 고용의 양적 기반을 확충하고
 - 대기업과 공공부문에서의 안정적인 일자리 창출 기여도 제고, 중소기업에서의 양질의 일자리창출, 자영업과 비정규직의 일자리의 질 제고 등을 통해 일자리의 질을 높이는 상향이동의 동학(labor quality dynamics)을 구축
 - 고용문제에 관한 인식에서 노사정을 비롯한 사회경제주체들의 공감대 형성을 기반으로 하여 고용 정책을 수립하고 추진

2) 주요 토론 내용

- 사회서비스 일자리 창출에서 공공부문의 역할강조는 소요 재정의 확보와 국민의 조세부담율의 증가로 이어지기 때문에 신중한 논의와 사회적 합의가 요구된다고 주장함(박영범 교수)
- 그러나, 공공사회서비스 확대가 단순히 재정지출확대만을 초래하기보다는 장기적으로는 기업의 임금인상압박을 완화하여 기업의 노동비용절감 효과로 나타나는 거시적 효과를 가짐(최영기 원장)

- 한편, 현재 우리나라의 사회적 서비스 일자리 창출과 관련한 공공부문의 역할이 선진국에 비해 상대적으로 매우 열악하고 그 절대적 양도 부족한 실정을 감안, 공공부문의 역할수준의 향상은 필수적임. 그러나, 아울러 사회적 서비스 일자리를 창출하기 위해서 실제(혹은 잠재적)수요자 파악, 사회서비스에 대한 가격 보조 등의 시장화 방안이 선행되어야 함
- 공공부문의 일자리창출이나 여성의 경제활동참가를 높이기 위해서는 일자리 총량 자체의 확대가 필요함(김영배 부회장)

고용현황과 고용정책의 방향

담 당 자	전병유 연구위원
문의전화	782-0576

목 차

I. 고용 현황	1
II. 고용정책의 방향	5
(1) 정책 지표로서의 고용율	5
(2) 사회서비스 일자리 창출 정책	6
(3) 여성 경제활동참가율 제고	9
(4) 일자리 질의 제고와 안정적 일자리 확대 촉진	11
(5) 사회적 공감대에 기초한 고용 문제의 수립	12

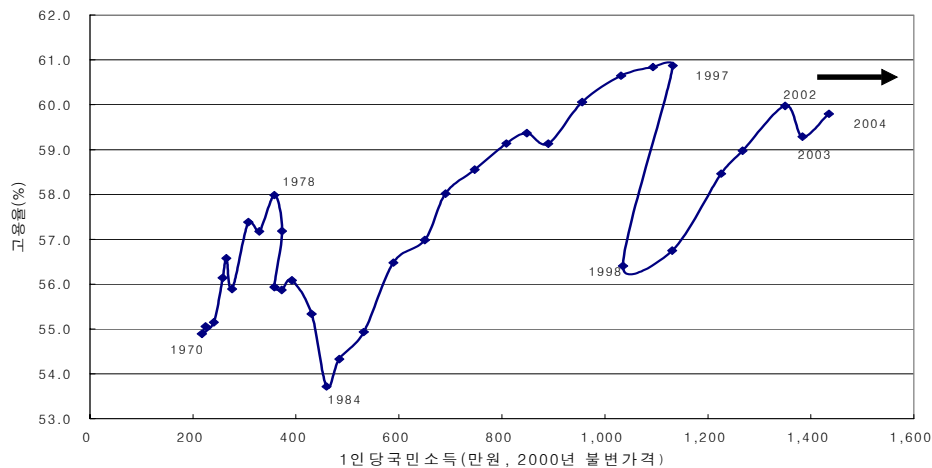
I. 고용 현황

□ 성장과 고용

○ 성장이 고용과 함께 가는 구조가 약화되고 있음

- 1997년까지는 성장이 고용과 함께 증가했으나, 2004년 고용율이 59.8%로 외환위기 이전 1997년의 60.9%를 회복하지 못하고 있음

[그림 1] 고용율과 1인당국민소득의 추이



자료: 통계청, 경제활동인구조사, KOSIS

○ 고용성파가 외환위기 이후 일시적 반등 국면에서 정체 국면으로 전환

- '01-'02년간은 외환위기 이전 수준을 일시적으로 회복하였으나, '03-'04년간 자영업 및 서비스업의 고용성파가 크게 하락

<표 1> 부문별 연평균 취업자 수 증감 추이 (단위, 천 명)

기간	'94-'97	'98-'00	'01-'02	'03-'04
전체	495	-19	507	194
임금근로	365	-15	410	356
자영	130	-5	96	-162
제조업	-46	-81	-26	24
서비스업	624	79	619	293
농림광업	-83	-17	-86	-123

자료: 통계청, 경제활동인구조사

○ 고용율 정체의 원인

- 전반적인 성장률 하락과 고용흡수력의 저하
- 대기업·공공부문 등 핵심부문에서의 일자리 창출 능력 약화
- 중소기업 및 자영업 부문이 과잉고용 상태로 추가적인 고용 창출의 한계에 직면

※ 자영업비율: 한국 34.0%('04), 일본 15.9%('02), 미국 7.2%('02), 영국 11.3%('02)

□ 양질의 일자리 창출이 점차 어려워지고 있음

○ 대기업·공공부문 등 근대적인 영역에서의 고용 비중이 전반적으로 낮음

- 대기업의 고용비중이 주요 선진국의 1/3 수준이고, 공공부문의 고용 비중도 선진국의 1/3~1/4 수준

※ 2003년 현재 10인 미만 소규모 사업체에 종사하는 취업자수가 한국의 경우 45.3%로 미국의 12.0%에 비해 월등히 높은 반면, 1,000인 이상 대규모 사업체의 고용 비중은 미국의 19.0%에 비해 현저히 낮은 5.3%를 기록

<표 2> 사업체 규모별 취업자 수 비교(단위, 천명, %)

	한국								미국
	1993		1996		2000		2003		2003
1- 9	4,778	(39.0)	5,664	(40.4)	6,204	(45.6)	6,672	(45.3)	(12.0)
10- 49	2,652	(21.7)	3,047	(21.8)	3,235	(23.8)	3,534	(24.0)	(23.0)
50-299*	2,248	(18.4)	2,597	(18.5)	2,529	(18.6)	2,727	(18.5)	(28.0)
300-999*	1,048	(8.6)	1,245	(8.9)	931	(6.8)	1,021	(6.9)	(18.0)
1000+	1,519	(12.4)	1,453	(10.4)	706	(5.2)	775	(5.3)	(19.0)
계	12,245	(100.0)	14,007	(100.0)	13,604	(100.0)	14,729	(100.0)	(100.0)

주 * 미국의 경우 50-249, 250-999 규모임

자료 : 통계청, 『사업체기초통계조사보고서』

Bureau of Labor Statistics, *Occupational Employment Statistics*

- 공공부문의 고용비중 : 한국 4.1%, 미국 14.5%, 독일 11.2%, 스웨덴 14.4% 프랑스 20.0%('99년 기준)

○ 상대적으로 임금과 고용안정이 보장되는 제조업 일자리 감소

- 제조업은 지속적인 생산 및 생산성 증가에도 불구하고, 고용비중이 1989년 27.8%를 정점으로 감소하기 시작하여 2004년에 19.0%를 기록

○ 저임금근로계층의 확대

- 중위임금의 2/3 수준 이하의 저임금근로자가 임금근로자 14,584천명중 25.9%를 차지하고 있음(2004년, 경제활동인구조사 부가조사)

※ 2000년 24.6% → 2001년 20.9% → 2002년 22.9% → 2003년 21.6 %

○ 비정규직 고용규모가 최근 빠르게 증가

- ※ 고용형태상 비정규직(기간제근로+시간제근로+파견·용역 등 비전형근로)은 2001년 27.3%(360만명)에서 2004년 37.0%(540만명)로 증가

<표 3> 고용형태별 비중 추이

(단위 : %)

년도	순 계	한시적 근로	시간제 근로	비 전 형 근 로					
				소계	파견 근로	용역 근로	특수고용형 태	가정내 근로	일일(단기)근 로
'01.8월	3,602 (27.3)	1,839 (13.9)	873 (6.6)	1,801 (13.6)	130 (1.0)	318 (2.4)	788 (6.0)	258 (2.0)	305 (2.3)
'02.8월	3,794 (27.8)	2,022 (14.8)	807 (5.9)	1,845 (13.5)	88 (0.6)	346 (2.5)	749 (5.5)	239 (1.8)	423 (3.1)
'03.8월	4,606 (32.6)	3,013 (21.3)	929 (6.6)	1,799 (12.7)	98 (0.7)	346 (2.4)	600 (4.2)	166 (1.2)	589 (4.2)
'04.8월	5,394 (37.0)	3,597 (24.7)	1,072 (7.3)	2,078 (14.2)	117 (0.8)	413 (2.8)	711 (4.9)	171 (1.2)	666 (4.6)

자료: 경제활동인구조사, 부가조사

○ 고용의 질을 높여 고용의 양을 확보하는 고진로 전략(more and better jobs)의 부재

- 비정규직 활용이 전체적인 고용성과를 높이지 못하고 있음

· 임시일용직 비율은 1995년 41.9%에서 2004년 48.9%로 증가하였으나 고용율은 1995년 60.6%에서 2004년에 59.8%로 거의 정체 상태

- 청년실업과 여성의 낮은 경활참가율은 좋은 일자리 부족 때문

· 양질의 일자리 부족으로 청년실업자들은 중소기업으로 가지 않고 실업상태에 머물고, 고학력여성들도 낮은 질의 일자리를 선택하기보다 가사 활동을 선택하고 있음

※ EU의 연구 결과(Employment in Europe 2002), 양질의 일자리 비율이 높은 국가들의 경우, 여타 국가들에 비해 여성고용율이 5%p, 고학력계층 고용율이 15-20%p 높은 것으로 나타나고 있음(양질의 일자리=임금, 고용안정성, 훈련 및 경력개발의 기회가 높은 일자리)

II. 고용정책의 방향

(1) 정책 지표로서의 고용율

○ 중기적 고용율 목표 설정

- 고용 없는 성장을 감안할 때 ‘성장을 통한 고용’이라는 경로뿐만 아니라 ‘고용을 통한 성장’ 경로를 개척하기 위하여 고용율을 정책 운영의 기본 지표로 삼아야 함.
- 경제의 양극화로 ‘성장-고용-소득-소비’의 순환 구조가 작동하지 못하는 상황에서, 공공사회서비스 고용창출이나 여성·청년 등을 노동시장으로 끌어들이 ‘고용-소득-소비-성장’의 새로운 경로를 개발할 필요

<표 4> 고용율 현황과 목표치 예시 (단위 : %, 천명)

	2004년 (A)	2008년 목표치(B)	B-A
고용율	59.8	62.1	2.3
여성고용율	48.3	52.1	3.8
55세이상 고용율	44.0	47.1	3.1
취업자수	22,557	24,387	1,830

고용율(Employment Rate) 지표의 의의

- 고용율은 경기변동, 계절적 요인, 실망실업(구직포기), 반복실업 등이 초래하는 통계실업률과 체감실업간의 괴리를 보완할 수 있는 지표
- 고용률은 노동력 활용 정도를 나타내는 지표로서, 다른 조건이 동일할 경우, 고용률이 높은 국가는 생활수준도 높아짐
- 고용률이 높아진다는 것은 일하지 않는 피부양계층이 줄어든다는 의미로서 고령화 사회를 대비하기 위해서도 중요한 지표

(2) 사회서비스 일자리 창출 정책

○ 우리의 소득수준에 비추어 볼 때, 사회서비스 영역은 일자리 창출의 잠재력이 가장 큰 영역

- 주요 선진국에서 '1만불->2만불' 기간 중 사회서비스업의 일자리 확대가 보편적으로 발생

※ 사회서비스 부문은 공공행정, 교육, 보건의료, 복지 등으로 구성된 산업 영역

- 우리의 경우 서비스업 중 도소매음식숙박업 등 일반서비스의 고용은 과다한데 반해, 사회서비스업의 비중은 과소

※ 도소매음식숙박업 비중(%): 한국 26.4%, 미국 22.6%, 영국 19.9%, 스웨덴 14.8%, 네덜란드 19.9%(2003년)

※ 사회서비스업 비중(%): 한국 12.6%, 미국 27.7%, 영국 26.9%, 스웨덴 32.5%, 네덜란드 28.1%(2003년)

※ 보건의료 부문 비중(%): 한국 2.4%, 미국 10.1%, 영국 11.5%, 스웨덴 18.7%, 네덜란드 14.7%(2003년)

- 「구매력 기준 1인당 GDP」를 기준으로 우리나라('03년 1만8천달러)와 유사한 시점의 선진국 고용구조를 보면,

· 우리나라의 일자리는 사회서비스 부문에서 약 200~400만개 부족하고, 도소매음식숙박업 및 기타 서비스업에서 약 60~290만개 많음.

○ 사회서비스 일자리 창출의 의의

- 사회보험 등 사회안전망 확충만으로는 복지 문제의 해결이 어려움. 사회서비스 일자리 창출로 사각지대 축소 및 전달체계 선진화를 통한 복지제도의 실효성 제고

- 과잉고용 상태의 영세서비스·자영업 부문 구조조정 및 고용감소가 예상되는 시점에서, 사회서비스는 새로운 고용창출원이 될 수 있음.

- 사회서비스 부문은 상대적으로 양질의 일자리가 풍부한 영역으로서 일
자리의 양극화에 해소에 기여

<표 5> 우리나라의 현 소득수준과 비슷한 시점에서의 주요 선진국의 고용구조

	한국 (2003)	스웨덴 (1987)	영국 (1988)	네델란드 (1995)	미국		
					1978	1990	2003
전체취업자수	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
사회서비스	12.5	31.4	21.1	27.8	25.6	26.8	29.3
공공행정	3.4	5.5	6.3	7.7	18.2	16.8	16.6
교육	6.7	7.0	6.7	6.5	7.4	1.5	2.1
보건복지	2.4	18.9	8.1	13.6		8.5	10.7
도소매업	17.5	12.8	16.1	16.2	15.3	16.5	16.0
음식숙박	8.9	2.1	4.3	3.5		7.4	7.9
사업서비스	11.2	8.2	5.8	12.9	13.3	15.9	18.4
제조업	19.0	22.0	23.3	15.8	21.8	16.2	11.2

자료 : 한국, 경제활동인구조사; 유럽국가, ILO statistics, 미국, www.bls.gov

주: 비교 시점에서 **구매력 기준의 1인당 GDP**는 한국 2003년(1만8천달러), 스웨덴 1987(1만5천달러), 영국 1988(1만 5천달러), 네델란드 1995년(2만1천달러), 미국 1978년(1만달러), 1990년(2만3천달러), 2003년(3만7천달러) 등임.(자료: World Bank, World Development Indicator). 델란드를 제외하면 대부분 현재 한국의 구매력 기준 GDP 수준과 비슷한 시점이라고 할 수 있음

○ 사회서비스 부문 고용창출 목표

- 사회서비스업을 OECD 평균 고용비중 24.0%(1998년)에 맞춘다면 약 230만개의 일자리가 더 필요(여성의 경우 160만개의 일자리가 신규창출)
- 사회서비스 부문의 고용비중을 2008년까지 17%대까지만 높이더라도, 이 부문에서 약 70만개 이상 일자리 증가

○ 사회서비스 일자리창출 전략의 기본 방향

= ‘공공행정서비스 확대’ + ‘사회서비스 수요 창출’ + ‘사회적 기업의 육성
(사회적 일자리 창출)’

○ 공공행정서비스 확대

- 현재 수요가 충족되지 못하고 있고, 앞으로 수요가 확대될 것으로 예상되는 부문에서의 서비스 공급확대와 충분한 인력의 확보
- 교육, 중소기업지원, 고용안정, 근로감독, 복지 등 공공서비스 관련 적정 인력의 확보

○ 사회서비스 수요 창출

- 보육·노인간병·방과후교육 등 가사노동 영역을 사회화하여 시장 수요를 창출

※ 현재 GDP대비 사회보장예산비중 3.7%(미국11.5%, 스웨덴18.0%, 영국 13.5%)

- 공보육시설, 구립병원, 국립요양원 등 서비스 수요 창출에서 공공 부문의 역할을 강화하고, 이를 기초로 교육·보육·의료 부문에서 규제완화를 통한 서비스 시장 확대

○ 사회적 기업의 육성과 사회적 일자리 창출

- 사회적 기업 등 제3섹터의 활성화를 통한 사회적 일자리 창출

(3) 여성 경제활동참가율 제고

○ 여성고용의 확대 없이는 지속가능한 성장이 어려움

- 여성의 고학력화와 낮은 고용율은 자원의 비효율적 배분과 낭비로 성장 잠재력 훼손

※ 현재 약 1백만명의 대졸 여성이 비경제활동인구임. 여성1인당 대졸자의 투자 비용은 204.5백만원으로 추정(B&C)할 때 잠재적 투자 손실은 약 204조원 이상

○ 우리와 비슷한 소득수준 시점의 주요 선진국가들과 비교해보아도, 적게는 4-5%p에서 많게는 20p% 이상 차이가 나고 있음

<표 6> 현재 우리와 비슷한 소득수준 시점의 주요 선진국 여성경활율

	구매력기준GDP (US \$)	년도	여성경활참가율(%)
한국	17,971	2003	52.8
미국	17,607	1985	63.8
영국	17,904	1993	66.3
캐나다	17,743	1988	66.6
스웨덴	17,951	1992	77.8
노르웨이	17,888	1986	71.0
덴마크	17,400	1984	73.8
프랑스	18,043	1990	56.6
독일	17,915	1990	57.4
일본	17,402	1989	59.3

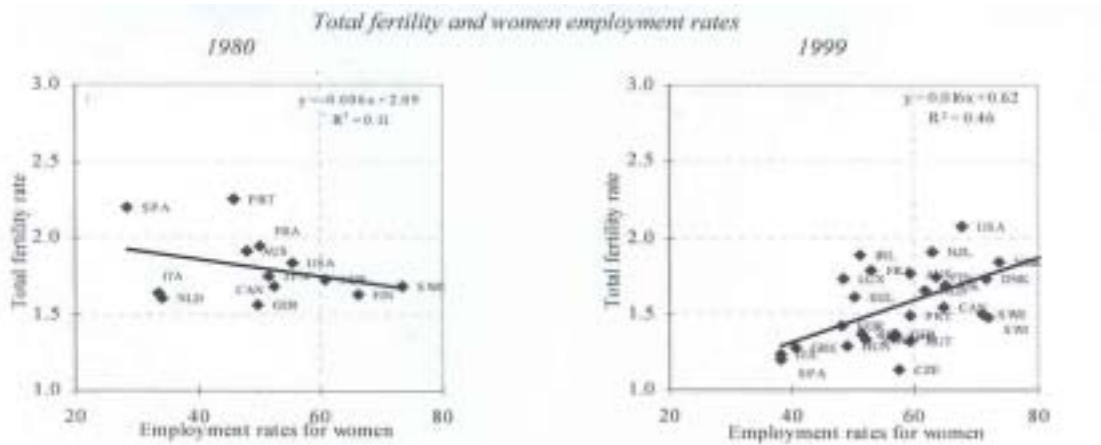
주: 여성경활참가율은 15-64세 기준

자료: World Bank Development Indicator

○ 여성경제활동참가율 제고는 고령화 사회에 대한 적극적 대응 전략임.

- 고령화에 따른 복지수요 증대 및 인력부족은 여성들의 사회서비스 영역에의 경제활동참여로 효과적으로 대응할 수 있음.
- 보육 확대 등에 따른 여성고용 증가는 출산율을 높이는 효과를 가짐.

※ 주요 선진국의 경우, 1만불 달성 시점 이후 보육 확대 등으로 여성의 경제활동 참가율은 출산율과 정의 관계를 가지기 시작함.



OECD(2003), Towards Sustainable Development: the Role of Social Protection, OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 12.

○ 우리나라의 경우, 1만불 달성 이후 여성고용 확대가 매우 중요한 국가적 과제라는 점을 간과

- 주요 선진국의 경우, 1만불->2만불 기간중 여성경제활동참가율이 10%포인트 가량 증가했으며, 출산·육아기 경력단절현상(M커브)이 사라졌고, 여성의 전문직 진출이 대폭 확대
- 우리의 경우 여성경제활동참가율이 선진국에 비하여 현저히 낮은 상태에서 지난 10여년간 정체되어 있고 경력단절·관리전문직 진출 정체 현상 지속

○ 정책 방향

- 사회서비스 일자리 창출 정책은 여성고용촉진의 중요한 수단
- 출산·육아비용의 적극적인 사회화 추진
- 여성의 고용 차별을 적극적으로 시정하는 조치 필요

(4) 일자리 질의 제고와 안정적 일자리 확대 촉진

- 일자리의 질을 높이는 상향이동의 동학(quality dynamics)를 창출하는 것은 일자리의 양을 늘리는 데에도 기여
 - 실업자를 낮은 질의 일자리로 끌어들이는 것보다 낮은 질의 일자리에 있는 사람을 양질의 일자리로 끌어올리는 것이 전체 고용을 제고에 더 크게 기여할 수 있음
 - 고용의 질의 상향운동 없이는 “낮은 질의 고용(근로빈곤층)→저생산성→실업 및 노동시장이탈→사회적배제”라는 악순환이 초래됨
- 대기업 및 공공부문의 일자리 창출 기여도 제고
 - 대기업과 공공부문이 단기주의적 관점에서 아웃소싱과 비정규직 채용 전략을 남용
 - ※ B&C에서 제안한 ‘대기업의 일자리공헌지수의 산정·공표’도 대기업의 사회적 책임이라는 차원에서 의미가 있음
 - 공공부문에서도 공공 서비스 업무를 획일적으로 아웃소싱하기보다는 효율성이 보장될 수 있는 영역은 내부화할 필요
 - 대기업·공공부문의 고용 확대는 내부노동시장의 유연성 제고와 동시에 추진
 - 우리나라의 경우, 고용유연성보다 임금유연성이 크게 낮음. 이는 대기업과 공공부문의 임금과 조직의 경직성이 높기 때문임.
 - 대기업과 공공부문에서 임금피크제의 도입, 유연한 배치전환 및 조직혁신, 효과적인 평가시스템 등이 가능할 수 있는 임금직무혁신 시스템을 구축해야 함.

○ 중소기업에서의 양질의 일자리 창출이 가능할 수 있는 정책 지원

- 기존의 대기업중심의 경제산업 정책기조의 수정이 필요
 - 중소기업이 지속적인 개량기술 축적을 통해 중견·중핵 기업으로 성장전환할 수 있는 국가 전략이 요구됨.
 - 중소기업으로 우수인력과 R&D가 유입될 수 있는 유인이 제공되어야 하며, 이를 위해 공공 정책 및 공적자원을 중소기업으로 집중하는 국가 전략 필요
- 시장 개혁의 초점을 출자총액제한 등의 문제보다 부당하도급 거래 관행의 시정에 둘 필요가 있음.
- 중소기업에 대한 공동훈련, 공동복지, 근로환경개선 지원

○ 자영업자와 비정규직에 대한 직업훈련, 기업복지, 고용임금차별해소, 사회보험 적용 등을 강화

(5) 사회적 공감대에 기초한 고용정책의 방향 수립

○ 필요성

- 경제주체들의 공조와 정부의 적극적인 정책개입 없이 우리경제의 고용창출능력 저하·양극화 현상을 치유하기 어려울 전망
- 고용 없는 성장과 양질의 일자리 파괴 등 일자리 문제에 대한 폭 넓은 사회적 공감대 형성에 기반한 고용정책의 추진이 필요

○ 사회적 공감대 형성이 필요한 주요 사안들

① 경쟁과 연대의 조화

- 우리 경제사회의 양극화를 완화하고 선진화시키기 위한 공유가치와 철학은 무엇인가?

② 규제하는 정부는 작되, 서비스하는 정부는 크게

- 공공서비스(보건·의료·복지·환경·교육 분야) 확충을 위한 정부의 대폭적인 투자 확대와 이를 통한 사회서비스 일자리 창출

③ 중소기업의 개량기술·점진적인 혁신능력 조장

- 독점 대기업·금융기관이 단기수익률 지표에 매몰되어 원·하청 기업간, 은행·기업간 相生의 거래관계를 약화시키고 있는 경향에 대한 대처 방안

④ 장기고용은 인적자원 개발과 기술혁신에 긴요

- 좋은 일자리·고용안정의 가치를 재확인하고 이를 지키기 위한 임금안정과 임금체계 개편, 교육·훈련투자 확대, 기업내 인력운용의 유연화 등에 관한 논의