

2013-03

2013년 KLI 고용정책리포트

2013-03

2013년 KLI 고용정책리포트

목 차

1	2012년 노사관계 평가와 2013년 노사관계 예상 쟁점	5
2	저학력 청년층의 고용상태와 노동시장 성과 : 코호트 분석 . .	17
3	경제활동인구 및 인적자본 증대를 통한 성장잠재력 제고 . . .	27
4	북한이탈주민 직업훈련 실태 및 제도개선 방안	37
5	돌봄노동자의 근로조건과 정책과제	47
6	자영업자의 고용구조 변화와 특징	57
7	2013년 상반기 노동시장 평가 및 하반기 전망	67
8	청년의 고용불안과 재취업	77
9	독일의 일터혁신 프로그램개발 지원사업	87

1 2012년 노사관계 평가와 2013년 노사관계 예상 쟁점*

배규식(한국노동연구원 노사·사회정책연구본부장)

[요약]

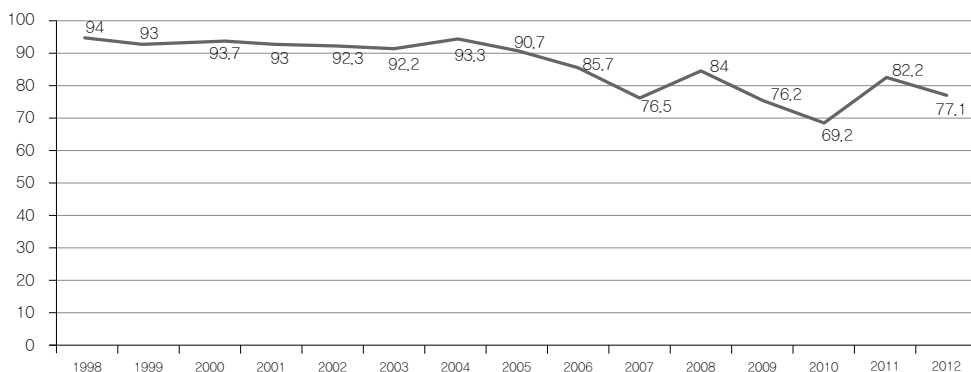
- 2012년에는 노사관계가 전반적으로 안정된 가운데 근로시간면제제도와 사업장 복수노조 제도가 불안정한 상황하에서 일정하게 정착되는 모습을 보였음.
- 그러나 2012년에는 창조컨설팅, 컨택터스 등을 이용한 일부 사용자들의 불법적인 노조파괴공세, 쌍용자동차, 한진중공업의 정리해고 이슈, 대법원 판례를 계기로 한 통상임금의 대규모 소송, 현대차 사내하청 등 비정규직 이슈 제기와 공공부문에서 비정규직의 정규직화, 대기업 장시간 노동, 현대차의 교대제 개편과 노동시간 단축 등으로 노사관계의 질적 이슈나 노동시장의 양극화 문제 등이 새롭게 제기되었음.
- 2013년 노사관계는 경제단체의 예상과는 달리 비교적 안정적일 것으로 보이나 구조조정, 최저임금, 제도 개선 등을 둘러싸고 노사갈등이 표출할 수 있음.
- 새 정부가 대선과정에서 새롭게 제기된 사회적 의제를 공약에 반영하여 노동시장 양극화의 완화, 고용보호, 비정규직 등 일자리 질의 개선, 포괄적인 복지, 고령자와 여성들의 경제활동 참여확대와 지속 등 시장경제 속 복지와 사회통합, 고령자와 여성들의 경제활동 참여를 촉진할 것으로 보임.
- 노사관계정책에서는 기업의 사회적 책임 부여, 취약 근로자들의 보호 강화, 비정규직의 정규직 전환, 노동시간 단축 등을 적극적으로 추진할 것으로 기대됨.
- 노동시장 문제나 노사관계제도 등을 개선하는 과정에서 사회적 대화와 타협을 중시할 것으로 보임.

* 이 글은 노동리뷰 2013년 1월호의 「2012년 노사관계 평가와 2013년 노사관계 전망」(배규식) 내용을 요약한 것임.

2012년 노사관계의 주요 쟁점

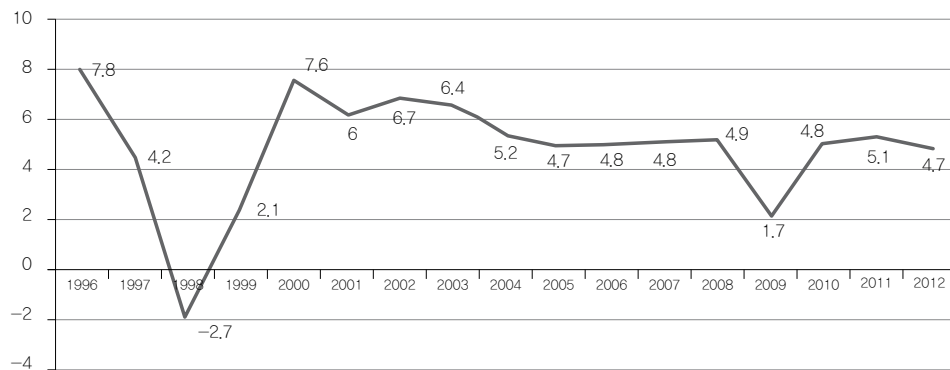
- 2012년에는 외형적인 노사관계는 안정화되어 임금교섭은 낮은 성장률을 반영하여 큰 갈등 없이 낮은 수준으로 마무리되었음.
- 복수노조와 노조 전임자 근로시간면제제도는 정부의 강력한 실시의지에 대한 노동계의 심한 반발 속에서도 불안정한 가운데 일단 제도적으로 정착이 되어 가고 있음.
- 그러나 2012년에는 노동시장의 양극화, 비정규직의 정규직화 문제제기, 사내하청 문제, 쌍용자동차 정리해고 등이 주요한 문제로 제기되었음.

[그림 1] 임금교섭 타결률



주: 상시근로자 100인 이상 전체 사업체 대상, 총액기준.
자료: 고용노동부.

[그림 2] 협약임금 인상률



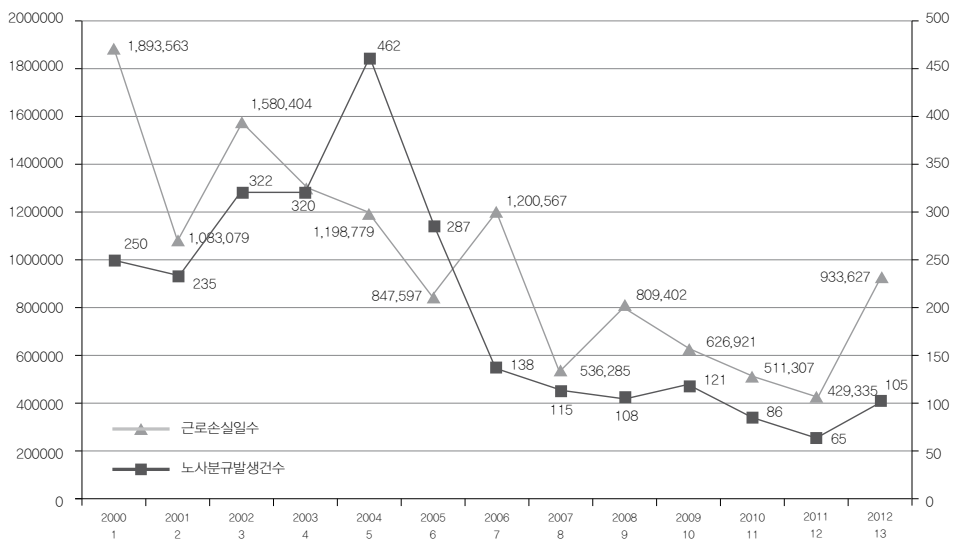
주: 상시근로자 100인 이상 전체 사업체 대상, 총액기준.
자료: 고용노동부.

- 2012년에는 노사관계 안정화 추세 속에 노동시장을 공정하게 규율하는 노사관계의 기능은 약화되는 역설적인 현상이 나타남.

임금교섭과 노사분규

- 임금교섭을 하는 100인 이상 사업장 가운데 2012년 임금협상을 타결한 사업장 수는 전체의 77.1%로, 2010년 임금교섭 타결률 69.2%보다는 높았으나 2011년 82.2%보다는 5.1%p나 낮아짐.
- 공공부문 임금교섭 타결률은 49.9%(2011년 60.5%)로 민간부문(78.2%)보다 28.3%p나 낮아, 공공부문에서 임금교섭이 제대로 이루어지지 않았음을 드러냄.
- 2000년 이래 전반적인 협약임금 인상률은 하향 안정화 추세를 보이고 있는 가운데 2012년 협약임금 인상률은 4.7%로 2006년 이래 가장 낮은 수준임(2009년 제외).
- 민간부문의 협약임금 인상률이 4.7%인 반면, 공공부문의 협약임금 인상률은 3.0%에 머물러 민간부문과 1.7%p 차이를 보이고 있음.
- [그림 3]에서 보듯이 2008년부터 2011년까지 노사분규 수나 노동손실일수가 계속 하강곡선을 그리고 있었으나 2012년 노사분규는 발생건수나 노사분규로 인한 노동손실일수에서 모두 상승곡선을 그림.

[그림 3] 2012년 노사분규 통계



자료 : 고용노동부.

- 이런 변화는 MBC을 비롯한 방송3사 파업, 이화의료원의 28일 장기파업, 11월에 전국학교비정규직연대회의가 주도한 파업, SJM의 3개월에 걸친 직장폐쇄 등이 노동손실일수의 증가에 기여했음.

쌍용차, 한진중공업 등의 집단 정리해고 여진의 심화

- 2012년에는 쌍용자동차, 한진중공업 등에서 앞서 단행된 집단적 정리해고가 해고된 근로자들에게 심각한 심리적, 사회적 상흔과 갈등을 남기면서 사회적 이슈로 다시 제기됨.
- 쌍용자동차의 경우 노조와 시민단체들이 회사와 회계법인이 회사의 경영손실 조작과 회사의 부채비율을 높여 정리해고의 근거로 삼았다는 회계조작설을 제기함.
- 회사 측이 생산물량 부족을 이유로 무급휴직자 복직을 거부해 왔는데, 회사의 중기적 생존전략 이외에 집단 정리해고에서 살아남은 직원들의 이익만을 중요시하고 무급휴직자 고통을 외면한 것이 아니냐는 비판을 받음.
- 한진중공업의 정리해고 문제는 2010년 12월 400명 정리해고, 2011년 김진숙 씨의 309일 고공크레인 농성, 희망버스 등으로 사회적 문제화가 된 뒤, 2011년 11월 10일 노사합의(정리해고자 1년 내에 재고용)대로 2012년 11월 9일 정리해고 근로자 92명 재고용으로 일단락된 듯 보였으나 현장으로 복귀한 근로자들에게 이틀 만에 일감이 없다는 이유로 무기한 휴업 통보를 함.
- 한진중공업은 정리해고 직후 주주들에게 170억 원의 주식배당을 하여 흑자기업에서의 정리해고, 2011~12년 수주한 10척의 배 건조물량을 모두 해외 조선소로 보내 국내에 일감을 없앴 뒤 2012년 11월 다시 무기휴업으로 사회적으로 비판을 불러일으킴.

정부 주도의 노동시간 단축 드라이브

- 2012년은 고용노동부가 체계적으로 업종별 근로시간의 실태점검과 감독을 실시하여 500인 이상의 제조업에서 장시간 노동의 관행화, 상시화, 연장근로 한도 위반을 드러냄으로써 사회적으로 장시간 노동단축 여론을 일으키는 등 노동시간 단축을 주도함(표 1).
- 현대자동차 노사가 2012년 8월 30일 기존 주야 2교대제를 주간 연속 2교대제로 개편하는 노사합의를 이루어냄.
- 현대자동차 노사합의 주요 내용은 ① 2013년 3월 4일부터 주간 연속 2교대제 시행 ② 시간당 생산대수(UPH)향상 등 생산성 제고를 통한 총생산량 보전 ③

월급제 시행 ④ 노동시간 단축에 따른 임금보전 등임.

- 현대자동차에서의 노사 합의에 뒤이어 기아자동차, 한국GM에서도 같거나 유사한 합의가 이루어지고 자동차부품업체들과 금속산업 업체들에서도 변화를 수용하고 따르려는 노사합의가 이루어짐.
- 그 외에도 노사정위원회 근로시간 특례업종개선위원회에서 특례업종의 범위를 기존 26개에서 10개 업종으로 줄이는 공익위원안이 제출되었는데, 여기에 따르면 특례업종에 포괄되는 근로자 수가 기존의 400만 명에서 140만 명으로 축소되고 근로시간 특례업종에 여전히 남아 있는 근로자들에게도 근로시간 상한선을 둘 것을 제안함.

대법원의 통상임금 판례를 계기로 통상임금 소송의 확대와 분쟁 확대

- 2012년 3월 29일 “정기적·일률적으로 지급되는 임금은 통상임금에 포함될 수 있다”는 대법원의 판결을 계기로 근로자들이 노조와 함께 집단소송을 다수 제기하는 가운데 한국노총 등이 산하 조직을 독려할 뿐만 아니라 산하 조직의 소송을 지원함(표 2).

〈표 1〉 업종별 연장근로 한도 위반현황

(단위: 개소, %)

	점검 대상(개소)	위반 사업장(비율)	위반 근로자 비율*
자동차제조업	40	39 (97.5)	38.5
식품제조업	29	27 (93.1)	38.2
1차금속제조업	23	22 (95.7)	9.2
고무제품·플라스틱제조업	15	9 (60.0)	50.8
기타기계장비제조업	25	20 (80.0)	16.5
금속가공제조업	8	7 (87.5)	48.5
전 체	140	124 (100)	31.2

주: 전체 생산직 근로자 중 월 평균 위반 근로자의 비율.

자료: 고용노동부, 보도자료(2012.12.7), 현행법만 준수해도 근로시간 단축, 일자리창출

가능 - 고용노동부, 지난달 실시한 2개 업종 포함, 2012년 6개 업종 근로시간 감독 결과 발표.

〈표 2〉 통상임금 관련 소송이 제기된 곳

소송이 제기된 회사	소송에 참여한 근로자	청구액
삼성중공업 거제조선소	4,573여 명 (근로자협의회)	500억 원
대우조선해양	7,400여 명 (조합원, 퇴직자)	몇 천억 원
현대로켄	2,038명	120억 원
만도	560명	
두산모트롤	97명	10억 원
S&T중공업	722명	100억 원

현대자동차 사내하청을 둘러싼 노사분쟁

- 현대자동차 사내하청 문제는 생산하도급을 중심으로 그동안 지속되어 왔으나 2012년 2월 23일 대법원이 불법파견으로 확정판결을 내리면서 최병승 씨는 해고가 무효화되고 정규직 지위를 인정받음.
- 2012년 5월 20일 중앙노동위원회도 재처분판정에서 최병승 씨의 복직과 함께 밀린 임금을 지급하라고 결정했고 2012년 8월 1일부터 사내하청이 불법파견인 경우에는 2년을 경과하지 않아도 고용의무가 발생하는 등 새로운 상황이 전개됨.
- 현대자동차는 2012년 9월 초 향후 5년간 현대자동차 사내하청 근로자 3,000명을 신규채용 형식으로 정규직화하되, 2012년 당장 1,000명을 정규직화하겠다고 밝혔으나, 현대자동차 비정규직 노조에 의해 기존 대법원 판결의 취지를 왜곡했다며 거부되었음.
- 현대자동차의 사내하청 이슈는 앞서 본 대기업들이 광범위하게 활용하고 있는 사내하청 근로자들의 사용방식의 적법성, 처우 문제를 상징적으로 드러내는 것으로, 향후 간접고용 문제의 해결에 대한 하나의 선례가 되고 있음.

창조컨설팅, 컨택터스 등의 불법 노사관계 개입

- 2012년에는 일부 사용자들이 창조컨설팅이라는 노무법인이나 컨택터스라는 경비회사를 앞세워 노골적인 부당노동행위를 통해 노조파괴와 노사관계에 개입하다가 적발되어 정치적 쟁점화되었음.
- 고용노동부와 검찰은 창조컨설팅과 계열사들을 압수수색하여 이들이 노조활동에 개입해 노조를 무력화하였거나 사용자의 부당노동행위에 관여했음을 밝혀 노무법인의 영업허가를 취소했고 경찰청도 컨택터스의 경비업 면허를 취소함.
- 노조나 노조간부들이 배상할 수 있는 배상범위를 넘는 고액의 손해배상과 가압류로 노조가 불법투쟁을 하는 것을 막는 효과도 있으나, 해당 노조의 고립 혹은 해산 나아가서는 관련 노조간부들의 자살까지도 초래하는 등 회사 측의 손해배상과 가압류가 남용된다는 비판이 제기됨.

복수노조와 근로시간면제제도의 정착 속 문제점 노출

- 복수노조가 투쟁적인 노조 사업장에서 기존 노조에 대한 대항노조, 즉 사용자 친화적인 노조가 복수노조로 만들어지는 경우가 많았음.
- 노조 전임자 근로시간면제제도는 대기업 노조들의 경우 노조기금을 단체협약이나

임금협정을 통해 확보하는 방법으로 노조 전임자 수가 줄어드는 것을 최소화할 수 있었던 반면, 중소기업 노조들의 경우 근로시간면제제도의 엄격한 적용을 받게 되어 노조활동이 일정하게 위축되었다는 지적도 많음.

- 복수노조 허용결과, 사용자들의 친사용자 노조 결성 및 상대노조의 차별 등 부당노동행위에 대한 신속한 처리, 교섭창구단일화 절차, 교섭단위 분리결정, 공정대표의무 위반, 간접고용 근로자들의 대표성 문제 등이 제기되어 일정한 제도적 보완을 필요로 함.

비정규직 이슈

■ 서울시

- 2012년 5월 1,133명의 비정규직의 정규직 전환
- 2013년 1월부터 정규직과 다름없이 상시 업무에 종사하는 직·간접 비정규직 234명을 정규직 전환, 서울시와 산하기관에서 사용하고 있는 비정규직 근로자 6,465명을 2017년까지 단계적으로 정규직으로 전환 결정.

■ 강원도 교육청

- 2012년 5월 기간제 노동자 2,557명을 무기계약제로 전환

■ 광주시 교육청

- 2012년 8월 조례를 제정해 일선 학교의 비정규직 8,000여 명 가운데 4,932명을 교육감이 직접 채용·관리하고 이 중 2,800여 명을 무기계약직 전환

- 정부도 비정규직의 남용과 노동시장에서의 차별문제를 시정하기 위해서 중앙정부와 지방자치단체들로 하여금 공공부문의 비정규직을 무기계약직으로 전환하는 작업을 서두름.
- 서울시, 강원도교육청, 광주시교육청에서 시작된 공공부문 비정규직의 정규직 고용 움직임은 각 지방자치단체와 교육청 등으로 확산됨.
- 이미 비정규직 근로자가 무기계약직으로 전환된 뒤에 발생하는 무기계약직의 직제, 인사문제가 새롭게 제기되어 무기계약직을 기존 정규직과 어떻게 다르게 관리할 것인가, 차별이 아닌 합리적인 차이를 인정하는 직제의 신설이나 개편의 필요성 등이 제기됨.

새 정부의 노사관계 정책

새 정부의 정책공약 검토

- 새 정부는 주요 노동쟁점의 해결 방식으로 사회적 타협이라는 접근을 취하고 있음. 즉 조세 수준의 결정을 위한 국민대타협, 노동시장과 노사관계의 주요쟁점, 즉 일자리 창출, 비정규직 보호, 노동권 강화, 복수노조와 근로시간면제제도의 합리적 보완, 구조조정과 정리해고 방지에 대한 정책대안 마련에서 사회적 대타협을 강조하고 있음.
- 노동정책 방향으로 노동시장 양극화의 완화, 고용보호, 비정규직 등 일자리 질의 개선, 비정규직의 정규직 전환, 노동시간 단축, 포괄적인 복지, 고령자와 여성들의 경제활동 참여확대와 지속을 위한 실질적 보장 정책을 제시함으로써 시장경제 속 복지와 사회통합, 고령자와 여성들의 경제활동 참여를 촉진하고자 함.

〈표 3〉 새 정부 노사관계 요약

새 정부	
국민대타협	■ 국민대타협을 통한 합리적 조세수준 결정 · 공동의 부담확대에 기초한 복지사회 구현 논의를 '국민대타협위원회'에서 실효성 있는 합의 도출
행복한 일자리	■ 대화/상생의 노사관계 · 노사정위원회를 통해 일자리 창출, 비정규직 보호, 노동권 강화, 복수노조/근로시간면제 제도의 합리적 보완 등 주요 쟁점의 사회적 대타협 · 일방적 구조조정/정리해고방지 사회적 대타협기구 설립, 노동위원회 기능 강화 ■ 일자리 창출 · 대기업/공공부문의 근로시간 단축/일자리나누기 동반성장 전략추진, 공공부문 청년층 일자리확대, 어르신 일자리 창출(사회공헌을 위한 지역사회 맞춤형 일자리집중개발 보급) ■ 일자리 지키기 · 경기변동 시 고용안정/정리해고 요건강화, 대규모 정리해고 시 고용재난지역 선포, 임금피크제 연계 60세 정년 연장/중장년층 교육훈련확대 ■ 일자리 질 개선 · 상시·지속업무 정규직고용 관행 정착, 비정규직 차별에 징벌적 금전보상제도 적용, 사내하도급 근로자 보호, 공공부문부터 비정규직 근로자 정규직전환, 비정규근로 자사회보험 적용 확대, 특수고용직 근로자산재보험 및 고용 보험 가입 확대, 최저임금 인상기준 마련과 근로감독 강화, 반복위반 사업주에 징벌적 손해 배상도입, 근로자 기본생활 보장 ■ 복지일자리확충/처우개선을 통한 서비스품질개선 · 생애주기별 맞춤형 복지구축 2013~2017년 중장기 복지일자리 확충/인력 총원계획 수립, 돌봄서비스 종사자 처우개선 · 2014년부터 인력확충, 처우 개선 등에 필요한 예산 반영
행복한 여성	■ 여성일자리창출/지원 · 미래 여성인재 10만 양성프로젝트, 경력단절 여성에게 맞춤형 일자리 제공 · 돌봄서비스 종사자 처우개선, 적극적 고용제도 정착을 통한 여성고용 확대 ■ 일·가정양립 · 임신기간근로시간단축제 도입, 아빠의 달 도입으로 아빠출산 휴가 장려, 여성 출산휴가와 육아휴직 확대

- 새 정부의 노동 관련 공약은 사회경제적 환경 변화에 따라 복지와 양극화 해소 등 사회적 의제가 변화한 것을 일정하게 반영한 것이나 새 정부의 공약내용의 충실한 이행여부는 ① 노사관계 정책의 첫 단추로서 노동현안의 성공적 정리, ② 공약 실현을 위해 재벌의 성장 우선주의나 경쟁력 논리를 얼마나 넘어서느냐, ③ 사회적 타협을 위해 얼마나 끈질기게 노력하느냐 등에 달려 있음.

새 정부 노사관계 정책의 첫 단추

- 새 정부가 가장 먼저 부딪칠 문제는 노사관계의 당면 이슈들(쌍용차 정리해고, 현대자동차 사내하청, 한진중공업의 손배가압류, 방송사 파업)을 어떻게 해결하는가 하는 것임.
- 새 정부의 노사관계 정책은 이들 당면한 노사관계 현안이슈들의 해결방식에 따라 첫 단추가 꿰어지는데, 이는 향후 노사관계 정책, 더 나아가서는 노동정책의 방향과 방식을 일정하게 제시하고 형성하게 될 것임.
- 그리고 이들 당면이슈들을 해결하는 과정에서 새 정부가 관련 노사 단체들과 협의하는 것이 필수적인 것은 새 정부가 사회적 대화를 새롭게 구축하는 과정이기도 하기 때문임.

노사관계 주요쟁점의 해결을 위한 사회적 대화체제의 재구축

- 다수의 이해관계자들이 참여하는 국민대타협위원회와 노사정 대표들이 참여하는 노사정위원회라는 이원적인 사회적 대화체제를 구축하여 사회적 이슈와 포괄범위에 따라 다른 틀의 사회적 대화를 할 것으로 보임.
- 노사정위원회를 통해 노사타협을 통한 해결책이 요구되는 노사관계의 쟁점들은 노동시간 단축, 일자리 창출과 임금조정, 비정규직의 정규직화와 보호, 노동권 강화, 복수노조와 근로시간면제제도의 보완, 정년연장과 임금의 조정, 일·생활의 균형, 복지의 확대와 분배방식, 사회보험 등임.
- 노사정위원회에서 노동시장의 양극화 해소, 원하청관계의 정상화 등 노동과 경제의 주요 쟁점들을 다루기 위해서는 기존의 노사조직의 대표들만 아니라 재벌 기업, 중소기업중앙회, 비정규직, 여성, 청년, 고령자의 대표 참여 구조를 만드는 것이 필요함.
- 그 외에도 사회복지를 확대해 나가는 데 필요한 조세부담의 확대 등 국민적 합의를 필요로 하는 의제들은 노사정위원회보다 크고 높은 국민대타협위원회라는 틀에서 논의해 나가기로 공약에서 약속하고 있음.

2013년 노사관계에서 예상되는 주요 이슈와 과제

임금교섭을 둘러싼 갈등은 낮고 임금인상률은 낮을 가능성

- 2013년에는 우리 경제성장률이 2.8~3.0% (한국은행 2013년 1월 발표)에 머물 것으로 예측되는데다 2011년 물가인상도 2.2%에 그쳤고 기획재정부가 내년 공무원과 공공기관의 임금인상률을 2.8%로 정함으로써 노조와 근로자들의 임금인상에 대한 기대가 높지 않을 것으로 보임.
- 이에 따라 노조의 임금요구율은 상대적으로 낮을 것이고, 임금교섭에서 임금인상률을 둘러싼 갈등은 상대적으로 적어, 임금교섭에서 비롯되는 노사분규는 적을 것으로 보임
- 새 정부가 최저임금인상 기준 마련과 저임금근로자들의 처우개선을 약속하여 노동계에서는 최저임금 인상률을 높게 요구할 것인 반면, 경영계는 낮은 성장률과 경기침체를 이유로 낮은 최저임금 인상률을 제시할 것이기 때문에 최저임금의 인상을 둘러싼 노사정 사이의 갈등은 오히려 커질 수 있음.
- 다만 새 정부가 최저임금 인상기준을 어떤 예측가능한 공식(formula)으로 제시하는 경우 그런 줄다리기와 대립보다는 공식의 정당성, 물가나 생활비용 상승분의 합리적 반영 여부를 놓고 다툴 것임.

산업구조조정에 따른 집단적 정리해고로 인한 노사 갈등 가능성

- 2013년에도 선진국의 경기불황이 지속되는 가운데 조선산업과 사내하청, 건설업 등 일부 산업에서 기업들이 집단적 정리해고에 나서면서 대형 노사분규로 발전할 가능성이 남아 있음.
- 정년연장의 논의가 시작되고 있는 시점에서 50대 초반을 전후하여 조기퇴직을 실시해 온 기업들의 관행에 브레이크가 걸릴 수 있음.
- 쌍용자동차, 한진중공업 등과 같은 정리해고에 따른 부작용을 최소화하기 위해서는 정리해고의 요건, 절차에서의 투명성과 공정성을 담은 법제의 마련, 그리고 정리해고가 불가피한 경우에는 집단정리해고 대상자들에게 보험이나 기금의 마련을 통한 구제대책이 필요함.

노동시간의 단축 노력 지속

- 공약에서 약속한 대로 2013년에는 장시간 노동의 단축과 일자리 나누기, 삶의

- 질 개선을 위해 정부가 다양한 노력을 기울일 것으로 보임.
- 완성차 업체의 교대제 개편에 따라 자동차부품업체들의 교대제 개편과 노동시간 단축이 불가피한 상황에서 자동차부품업체들은 단가인하 압력 속에서 최소한의 이익만을 보장받아 왔기 때문에 노동시간 단축 비용부담을 감당하기 어려운 경우가 많아서 적지 않은 진통이 예상되고 정부의 다양한 지원이 필요할 것으로 보임.
 - 2012년에 이미 논의되거나 예고된 내용을 바탕으로 근로시간 특례업종의 축소와 특례업종에 남아 있는 업종에서의 연장근로시간의 한도 설정, 그리고 휴일근로시간의 연장근로시간 포함 등 노동시간과 관련된 지나치게 느슨한 법적 규제도 개선이 이루어질 것임.
 - 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기의 대표적인 정책으로서 공공부문에서부터 장시간 노동을 줄이고 기존 전일제 정규직근로자들이 정규직 시간제노동으로 전환할 수 있도록 하고, 일과 가정의 양립 정책 등도 적극 추진될 것으로 보임.

비정규직의 정규직화와 차별시정, 사내하청의 남용 방지

- 2012년부터 진행되어 온 지방자치단체, 교육청, 중앙정부 수준에서 상시·지속 업무를 담당해 온 비정규직의 무기계약직화 혹은 정규직화가 계속 진행될 것임.
- 공공부문에서 상시·지속업무에 사용하던 비정규직 근로자들을 정규직이나 무기계약직으로 전환하는 선례는 민간부문의 비정규직을 정규직화하거나 혹은 비정규직의 보호를 강화하는 압력으로 작용할 것임.
- 불법파견 판결을 받은 현대자동차에 대한 특별근로감독이 1월 중순 현재 개시되어 주목을 받고 있는 가운데 현대자동차의 사내하청의 정규직 채용, 정부의 서비스업에 대한 특별근로감독이 다른 제조업종, 서비스업 등 사내하청을 많이 쓰고 불법사용 의혹이 있는 곳에 정규직화 혹은 대기업들의 사내하청의 남용에 제동을 걸 수 있을 것임.
- 그러나 민간부문에서의 비정규직이나 사내하도급 근로자들의 처우개선, 차별대우금지 등이 얼마나 실효성 있게 시행되어 노동시장에서의 불공정성을 개선할 수 있을지는 지켜봐야 함.

노조 전임자 근로시간면제제도, 복수노조하 창구 단일화 등 제도보완

- 노동계가 노조 전임자 근로시간면제제도, 사업장 복수노조 허용과 관련된 교섭창구단일화 등과 관련해 제도개선 혹은 보완을 요구해 온 것을 일정하게 수렴하

여 노조활동의 지나친 위축을 막고, 근로자들의 단결권은 보장하되 사용자들의 친사용자 혹은 온전노조 악용을 막을 수 있는 방향으로 보완될 것임.

- 일부 노동계에서 요구하는 과거로의 회귀는 현실적이지 않기 때문에 노사정 사이에 적절한 수준에서 타협이 이루어질 것임.

통상임금 관련 소송

- 통상임금 관련 소송이 확대되고 그 소송가액이 커지는 가운데 이번 통상임금에 관한 대법원 판례는 현재 각 기업별 임금지급 원칙, 근거도 없이 복잡하게 발전되어 있는 각종 수당, 상여금 체계를 통폐합하여 임금체계의 합리화를 위한 계기가 될 수 있음.
- 상여금과 각종 수당이 통상임금에 포함됨에 따라 연장근로수당, 야간근로수당, 휴일근로수당의 부담이 커짐으로써 기업 측에서도 노동시간의 단축과 노동시간의 효율적 관리와 활용의 필요성이 커짐.

2 저학력 청년층의 고용상태와 노동시장 성과 : 코호트 분석

반정호 (한국노동연구원 책임연구원)

[요약]

- 고졸 미만 및 고졸 이하의 저학력 청년층의 고용상황은 대부분의 코호트(연령대)에서 경제위기 시점(외환위기, 카드대란 등)에 고용악화가 두드러졌으며, 최근 시점으로 올수록 임시일용직 비중이 크게 증가하는 특징을 보임.
- 외환위기 이후 청년층 코호트의 종사상지위 변화를 살펴보면, 외환위기 당시인 1999년 고졸 미만 전기청년층(20~23세)의 상용직 비중은 70.3%에서 이들이 32~35세가 되는 2011년에 24.4%로 대략 2/3가 감소한 반면, 임시일용직과 미취업자 비중은 각각 39.6%, 29.4%까지 증가해 고졸 미만 저학력층의 고용악화가 가장 두드러짐.
- 청년층 코호트의 비교시점을 막론하고 저학력 청년층의 근로소득 규모는 고학력층에 비해 낮고 증가율도 낮아 학력별 소득격차가 점차 확대되고 있는 경향을 보임. 근로소득 증가가 둔화 경향이 가장 뚜렷한 학력집단은 고졸 미만 저학력층임.
- 20~35세 청년층의 외환위기 이후 빈곤규모와 변화를 살펴보면, 고졸 이하 저학력층에서 빈곤위험이 높게 분석되고 있으며, 빈곤청년층의 소득증가 둔화로 인해 빈곤갭과 빈곤심도가 강화되고 있는 추세임.
- 저학력 청년층의 불안정한 고용상태는 근로소득의 둔화와 빈곤위험을 높이는 핵심적인 원인으로 작용하고 있음. 이에 저학력 청년층의 안정된 일자리와 근로소득 확보를 위한 고용·사회정책을 통해 성인기로의 원활한 이행이 가능하도록 노력해야 할 것으로 보임.

머리말

- 청년기의 고용불안과 실업의 장기화는 인적자본 형성을 저해하고, 개인의 생애 소득을 감소시킬 뿐만 아니라 국가 전체의 성장 토대를 약화시켜 사회병리현상을 유발하는 등 사회불안을 가중시키는 요인으로 작용할 수 있기 때문에 특별한 관심의 대상이 됨.
- 청년층의 고용불안은 취업을 통한 안정된 소득확보를 어렵게 함으로써 해당 가구의 경제적 어려움으로 이어질 개연성을 높이며, 특히 청년고용 악화가 전기청년기(20~23세)에 국한되어 나타나지 않고 30대 중후반의 후기청년기까지 이어진다면 근로빈곤이 청년기 전체로 상시화되어 나타남으로써 국가 경제에도 적지 않은 영향을 미칠 것으로 보임.
- 본고에서는 청년층 학력수준별 고용상태와 노동시장 성과 간의 관계를 코호트 분석(20~23세, 24~27세, 28~31세, 32~35세)을 통해 파악하고자 하였으며 분석 자료는 통계청의 「가계동향조사」 1991~2011년 자료임.
 - 분석시점은 1991~2011년과 1999~2011년으로 구분하여 분석하였음. 이는 우리나라의 청년고용 사정이 본격적으로 악화된 외환위기 시점과 그 이전의 고용상태 및 노동시장 성과를 비교하기 위함임.

청년층 코호트의 종사상지위 변화

- 고졸 미만 및 고졸 이하의 저학력 청년층의 고용상황은 각 코호트(연령대)를 막론하고 경제위기 시점(외환위기, 카드대란 등)에서 고용악화가 두드러졌으며, 최근 시점으로 올수록 임시일용직 비중이 크게 증가하는 특징을 보임.
 - 고졸 미만 전기청년층(20~23세)에서의 상용직 비중은 분석시점의 변화에 따라 크게 하락함. 1991년 99.5%에서 이들이 40~43세가 되는 2011년, 즉 장년기에 접어드는 시점에서는 그 비중이 47.5%까지 하락함.
 - 같은 기간 0.5%에 불과했던 임시일용직 비중은 1999년 외환위기 시점에 11.5%, 2003년 카드대란 시점에 54.5%로 급증하였고 이후 소폭 하락하여

2011년 기준 36.7%로 임시일용직 비중이 크게 높아짐.

- 이와 같은 양상은 중기청년층(24~27세) 및 후기청년층(28~31세)에서도 유사한 형태로 나타나고 있음.

※ 「경제활동인구조사」 2012년 3월 기준 최종학력이 고졸인 25세 이상 35세 미만 청년층의 고용률은 63.9%로 최종학력이 대졸인 동일 연령대의 고용률인 75.0%보다 10%포인트 이상 낮음.

※ 실업률의 경우는 고졸 청년층(25세 이상 35세 미만)이 4.2%로 대졸 청년층 4.1%와 비슷한 수준이지만, 비경제활동인구의 비중은 고졸 청년층(32.0%)이 대졸 청년층(20.9%)에 비해 높게 나타남.

〈표 1〉 청년코호트(20~35세)의 학력별 종사상지위 변화 : 1991~2011년

(단위 : %)

		코호트1 (20~23세)			코호트2 (24~27세)			코호트3 (28~31세)			코호트4 (32~35세)		
		고졸 미만	고졸 이하	전문 대졸 이상	고졸 미만	고졸 이하	전문 대졸 이상	고졸 미만	고졸 이하	전문 대졸 이상	고졸 미만	고졸 이하	전문 대졸 이상
1991	상용직	99.5	71.9	67.8	55.6	82.1	81.5	60.5	75.6	83.7	58.0	67.1	78.3
	임시일용	0.5	1.5		17.0	3.0		8.2	3.2		11.5	5.2	
	자영업		5.1	17.4	25.9	10.2	11.9	25.3	19.7	14.5	28.6	25.9	18.8
	미취업		21.5	14.8	1.5	4.7	6.6	6.0	1.5	1.9	1.9	1.9	2.9
1995	상용직	52.2	83.0	87.9	67.2	71.3	81.8	47.7	58.8	75.4	47.5	53.9	66.5
	임시일용	13.0	2.0		14.9	3.5	0.4	19.3	3.6	0.8	14.6	2.8	0.3
	자영업	24.3	13.4	3.0	17.3	23.0	14.1	29.9	35.0	21.3	34.3	38.8	27.5
	미취업	10.6	1.6	9.1	0.6	2.3	3.7	3.1	2.6	2.6	3.5	4.4	5.7
1999	상용직	59.4	66.0	72.7	48.7	55.8	74.4	39.0	50.1	61.3	37.8	48.9	67.9
	임시일용	11.5	4.7	3.9	9.5	6.5	0.2	21.2	5.6		15.7	4.9	0.4
	자영업	17.6	19.7	17.5	30.9	30.0	21.8	31.3	38.4	29.4	38.1	36.4	24.1
	미취업	11.5	9.6	5.9	10.8	7.7	3.6	8.5	6.0	9.3	8.4	9.8	7.6
2003	상용직	13.8	44.6	70.1	23.0	43.8	64.3	22.2	38.5	57.7	20.4	43.6	59.5
	임시일용	54.5	18.5	5.1	50.3	21.7	5.2	34.6	14.5	4.4	31.8	15.6	2.5
	자영업	9.6	30.8	19.8	16.0	28.1	25.0	33.7	40.0	32.1	35.0	33.0	29.2
	미취업	22.2	6.2	5.0	10.8	6.4	5.6	9.5	7.0	5.8	12.8	7.8	8.8
2007	상용직	51.4	59.3	77.8	46.5	50.8	67.5	35.1	44.8	65.7	37.5	46.7	59.0
	임시일용	21.3	9.1	1.6	15.0	7.9	1.3	22.5	9.0	1.6	22.3	7.5	1.1
	자영업	7.7	24.5	15.3	23.3	34.7	26.3	31.8	38.0	26.1	27.6	34.0	33.9
	미취업	19.5	7.1	5.3	15.2	6.5	4.9	10.6	8.2	6.6	12.6	11.8	6.1
2011	상용직	47.5	39.7	69.6	24.9	44.0	66.7	23.6	34.4	61.6	22.1	36.0	60.4
	임시일용	36.7	20.9	5.0	32.0	21.9	6.8	33.4	21.4	7.8	31.6	19.1	9.9
	자영업	8.8	29.5	19.6	36.4	25.3	22.2	31.0	34.2	22.5	28.9	35.9	17.8
	미취업	7.1	9.9	5.8	6.8	8.7	4.4	12.1	10.0	8.1	17.4	9.0	11.8

자료 : 통계청, 「가계동향조사」, 각 연도.

〈표 2〉 청년코호트(20~35세)의 학력별 종사상지위 변화 : 1999~2011년

(단위: %)

		코호트1 (20~23세)			코호트2 (24~27세)			코호트3 (28~31세)			코호트4 (32~35세)		
		고졸 미만	고졸 이하	전문대졸 이상	고졸 미만	고졸 이하	전문대졸 이상	고졸 미만	고졸 이하	전문대졸 이상	고졸 미만	고졸 이하	전문대졸 이상
1999	상용직	70.3	55.7	73.1	92.7	74.2	69.8	59.4	66.0	72.7	48.7	55.8	74.4
	임시일용	29.7	6.1		1.7	4.5		11.5	4.7	3.9	9.5	6.5	0.2
	자영업		2.0	1.7		11.5	9.6	17.6	19.7	17.5	30.9	30.0	21.8
	미취업		36.2	25.2	5.6	9.9	20.6	11.5	9.6	5.9	10.8	7.7	3.6
2003	상용직		58.8	77.6	40.2	60.0	80.6	13.8	44.6	70.1	23.0	43.8	64.3
	임시일용	100	23.5	7.0	53.6	17.0	2.7	54.5	18.5	5.1	50.3	21.7	5.2
	자영업		6.3	5.5	6.2	19.4	12.4	9.6	30.8	19.8	16.0	28.1	25.0
	미취업		11.4	9.9		3.7	4.4	22.2	6.2	5.0	10.8	6.4	5.6
2007	상용직	33.5	75.5	84.9	67.5	61.5	81.0	51.4	59.3	77.8	46.5	50.8	67.5
	임시일용	66.5	6.1		13.0	7.0	0.3	21.3	9.1	1.6	15.0	7.9	1.3
	자영업		11.7	8.2	14.7	25.8	13.3	7.7	24.5	15.3	23.3	34.7	26.3
	미취업		6.7	6.9	4.8	5.8	5.3	19.5	7.1	5.3	15.2	6.5	4.9
2011	상용직	24.4	56.8	76.2	63.3	45.1	76.1	47.5	39.7	69.6	24.9	44.0	66.7
	임시일용	39.6	14.2	8.0	17.2	16.2	7.8	36.7	20.9	5.0	32.0	21.9	6.8
	자영업	6.7	13.7	10.1	7.6	23.5	10.6	8.8	29.5	19.6	36.4	25.3	22.2
	미취업	29.4	15.3	5.7	11.9	15.2	5.4	7.1	9.9	5.8	6.8	8.7	4.4

자료 : 통계청, 「가계동향조사」, 각 연도.

- 전문대졸 이상의 고학력 청년층의 경우는 전기청년층에서 상용직 비중이 70%대를 유지하고 있고 외환위기나 카드대란과 같은 경제위기 시기에도 상용직 비중 하락이 경험되지 않아 고졸 이하 저학력 청년층과 사뭇 다른 양상을 보임.
- 동일한 방법으로 외환위기 이후 청년층 코호트의 종사상지위 변화를 살펴보면, 고졸 미만 저학력 청년층의 고용악화가 가장 두드러짐.
 - 전기청년층의 경우, 고졸 미만과 고졸 이하에서 1999년 상용직 비중은 각각 70.3%, 55.7%로 전문대졸 이상의 고학력층과 큰 비중 차이가 나타나지 않았으나 고졸 미만 저학력자의 2011년 상용직 비중은 24.4%로 대략 2/3가 감소한 대신 임시일용직 비중이 39.6%까지 증가했으며, 미취업자 비중은 29.4%까지 증가함.
- 중기청년층에서는 고졸 미만 및 고졸 저학력 청년층의 상용직 비중 하락이 뚜렷하게 나타나고 임시일용직 및 미취업자 비중 상승이 발견됨.
 - 고졸 미만 저학력층의 미취업자 비중은 1999년 5.6%에서 2011년 11.9%까

지 증가, 고졸 이하에서 9.9%에서 15.2%까지 증가해 외환위기 이전 시점(1991~2011년)의 코호트 분석결과와도 상당한 차이를 보임.

- 반대로 전문대졸 이상의 고학력층의 미취업 비중은 외환위기 시점인 1999년 20.6%로 저학력층에 비해 10%포인트 이상 높았으나 이 비중은 이후부터 크게 하락해 2011년 기준 5.4%까지 낮아짐. 고학력층의 상용직 비중(69.8%→76.1%)이 증가하는 양상 또한 동일 코호트 저학력층과 대조를 이룸.

청년층 코호트의 근로소득 변화

- 청년코호트별 근로소득(근로소득+사업소득)의 변화를 살펴보면 고졸 이하 저학력층의 근로소득 규모와 증가폭이 고학력 청년층에 비해 낮은 양상으로 나타나며, 특히 모든 코호트에서 고졸 미만 저학력층의 소득금액과 증가율이 가장 낮아 노동시장 성과가 열악한 것을 알 수 있음.
 - 전기청년층(20~23세)의 소득변화를 보면, 고졸 미만 청년층은 1991년 364천 원에서 2011년 1,641천 원까지 28.5% 증가를 기록하였으며, 고졸 이하 청년층은 1991년 359천 원(고졸 미만 청년층보다 낮은 수준)에서 2011년 기준 2,607천 원(39.1%)까지 증가한 것으로 분석됨.
 - 같은 기간 전문대졸 이상 고학력층은 405천 원에서 3,674천 원(44.4%)까지 증가해 학력수준별 근로소득의 차이가 상당함. 2011년 기준 고졸 미만 청년층(20~23세 코호트)은 고졸 이하 청년층의 63.9%, 전문대졸 이상 청년층의 44.6% 소득수준에 그치고 있음.
 - 중기청년층에서 외환위기 시점인 1999년에 고졸 미만 및 고졸 청년층은 각각 16.0%, 7.0%로 전문대졸 이상 고학력층(39.8%)에 비해 근로소득 증가가 크게 둔화되고 있으며, 2007년 시점에는 고졸 미만 청년층에서 소득감소(-3.8%)가 경험됨.
 - 후기청년층의 경우 외환위기 시점(1999년)에 고졸 미만에서 18.2%의 소득감소가 발생했고, 고졸 청년층은 0.5%의 소득증가에 그쳐 전문대졸 이상 고학력층의 25.8% 소득증가율과 대조를 이룸.
- 외환위기 시점인 1999년에 청년기에 접어든 코호트들의 이후 근로소득 변화를

살펴보면, 대부분 코호트에서 고졸 이하 저학력층의 소득규모와 증가율이 낮음.

- 특징적인 것은 고졸 미만 전기청년층(20~23세)은 1999년 기준 전문대졸 이상 고학력층이나 고졸 청년층보다 소득수준이 높은 것으로 분석되었으나 이들이 중기청년기에 접어드는 2003년에 소득의 역전현상이 나타나고 2007년에 마이너스 증가율을 보이면서 소득격차가 큰 폭으로 벌어짐.
- 이들이 32~35세 연령이 되는 2011년에는 고졸청년층의 71.2%, 전문대졸 고학력 청년층의 57.2%에 해당하는 1,701천 원 수준에 그치고 있음.

■ 중기 및 후기청년층을 중심으로 학력×고용상태별 근로소득 변화를 살펴보면, 저학력 청년층의 고용상태와 근로소득은 매우 밀접한 연관을 갖고 있는 것으로 분석됨.

- 고졸 이하 중기청년층의 상용직 근로소득은 1999년 1,008천 원 수준에서 2009년 2,782천 원 수준으로 연평균 28.9%의 증가율을 기록, 이는 전문대졸 상용직의 34.3% 증가율보다 5%포인트 이상 낮은 증가율임.
- 근로소득의 절대규모도 2009년 기준 약 97만 원가량 낮은 것이어서 학력수준에 따라 청년층의 노동시장 성과에 차이가 발생함을 알 수 있음. 임시일용직의 경우는 고졸 이하에서 12.0%의 증가율을 기록해 가장 낮았으며 특히 2007년에는 근로소득의 감소도 경험하는 것으로 나타남.

※ 2011년 기준 중기청년층의 경우, 학력수준별로 상용직에서는 약 100만 원가량

〈표 3〉 청년코호트(20~35세)의 근로소득 변화 : 1991~2011년

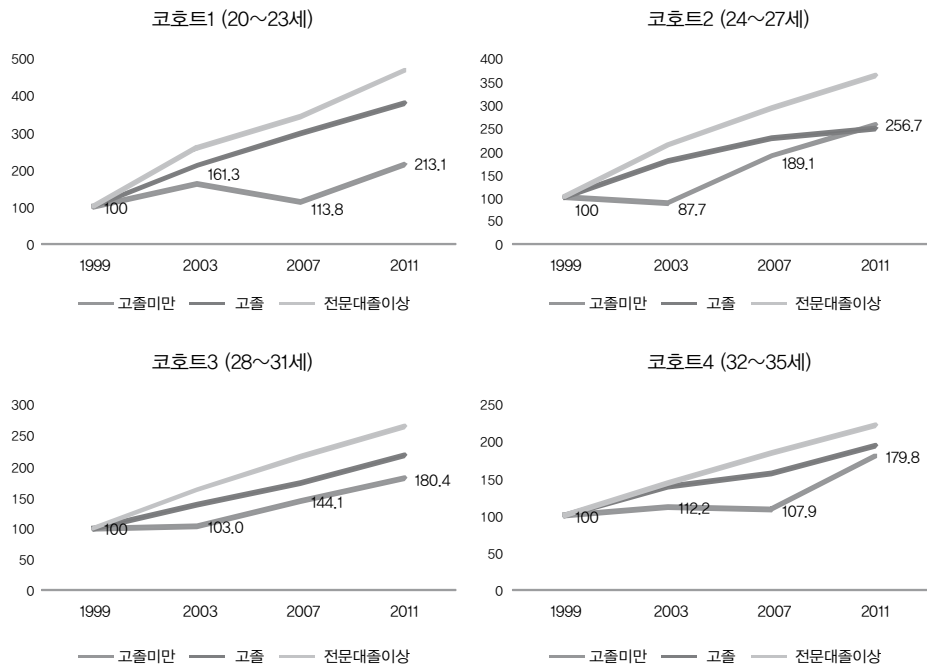
(단위: 천 원, %)

		1991	1995	1999	2003	2007	2011	연평균 증가율
코호트1 (20~23세)	고졸 미만	364	797 (119.1)	910 (14.2)	937 (3.0)	1,311 (39.9)	1,641 (25.2)	28.5
	고졸 이하	359	1,006 (179.8)	1,197 (19.0)	1,653 (38.1)	2,078 (25.7)	2,607 (25.4)	39.1
	전문대졸 이상	405	897 (121.3)	1,385 (54.5)	2,237 (61.5)	2,988 (33.6)	3,674 (22.9)	44.4
코호트2 (24~27세)	고졸 미만	604	960 (58.9)	1,113 (16.0)	1,249 (12.2)	1,201 (-3.8)	2,002 (66.7)	22.1
	고졸 이하	630	1,264 (100.7)	1,352 (7.0)	1,894 (40.1)	2,125 (12.2)	2,635 (24.0)	26.9
	전문대졸 이상	593	1,295 (118.5)	1,811 (39.8)	2,608 (44.0)	3,350 (28.5)	4,038 (20.5)	37.7
코호트3 (28~31세)	고졸 미만	696	1,211 (74.1)	991 (-18.2)	1,314 (32.6)	1,372 (4.4)	2,007 (46.3)	19.3
	고졸 이하	763	1,368 (79.3)	1,375 (0.5)	1,911 (38.9)	2,334 (22.1)	2,656 (13.8)	23.1
	전문대졸 이상	826	1,534 (85.7)	1,930 (25.8)	2,728 (41.4)	3,362 (23.2)	4,138 (23.1)	30.8
코호트4 (32~35세)	고졸 미만	686	1,144 (66.7)	1,063 (-7.1)	1,410 (32.7)	1,444 (2.4)	1,469 (1.7)	13.5
	고졸 이하	829	1,419 (71.2)	1,467 (3.4)	1,985 (35.3)	2,254 (13.6)	2,325 (3.1)	18.8
	전문대졸 이상	1,027	1,713 (66.7)	2,195 (28.1)	2,982 (35.8)	3,474 (16.5)	3,536 (1.8)	22.9

자료: 통계청, 「가계동향조사」, 각 연도.

[그림 1] 외환위기 이후 청년층 코호트별 근로소득 지수 변화

(1999=100.0)



자료 : 통계청, 「가계동향조사」, 각 연도.

<표 4> 외환위기 이후 청년층의 고용형태별 근로소득

(단위 : 천 원, %)

			1999	2003		2007		2011		연평균 증가율
24~ 27세	고졸 이하	상용	1,008	1,787	(77.3)	2,303	(28.9)	2,782	(20.8)	28.9
		임시일용	966	1,191	(23.4)	1,142	(-4.2)	1,520	(33.2)	12.0
		자영자	1,114	1,923	(72.6)	2,175	(13.1)	3,158	(45.2)	29.8
		무직	139	524	(277.6)	1,050	(100.2)	725	(-31.0)	51.1
	전문 대졸	상용	1,154	2,115	(83.3)	2,866	(35.5)	3,749	(30.8)	34.3
		임시일용	-	1,137	-	1,245	(9.5)	1,812	(45.5)	16.8
		자영자	802	1,840	(129.3)	2,531	(37.6)	2,700	(6.7)	35.4
		무직	215	263	(22.5)	1,120	(326.1)	1,693	(51.2)	67.6
28~ 31세	고졸 이하	상용	1,237	1,888	(52.6)	2,250	(19.2)	3,195	(42.0)	26.8
		임시일용	1,099	1,268	(15.4)	1,368	(7.8)	1,516	(10.9)	8.4
		자영자	1,372	1,725	(25.7)	2,290	(32.8)	2,917	(27.4)	20.8
		무직	352	536	(52.3)	376	(-29.9)	1,046	(178.3)	31.3
	전문 대졸 이상	상용	1,471	2,446	(66.2)	3,230	(32.1)	4,145	(28.3)	29.5
		임시일용	836	1,603	(91.8)	973	(-39.3)	2,297	(136.1)	28.7
		자영자	1,463	2,002	(36.8)	2,401	(19.9)	2,921	(21.7)	18.9
		무직	463	894	(92.9)	1,770	(98.1)	1,741	(-1.7)	39.2

자료 : 통계청, 「가계동향조사」, 각 연도.

근로소득 규모가 낮게 형성되고 있고, 임시일용직에서는 약 30만 원가량의 차이가 발생함.

빈곤실태

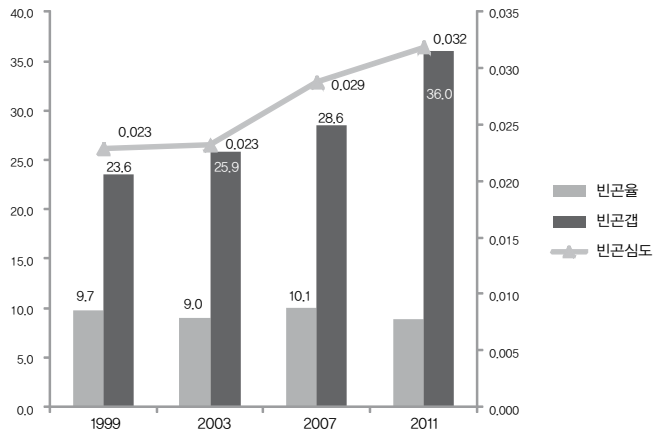
- 20~35세 청년층의 외환위기 이후 빈곤규모와 변화를 살펴보면, 고졸 이하 저학력층에서 빈곤위험이 높게 분석되고 있음.
 - 20~35세 청년층의 상대빈곤율(중위소득50% 이하)은 1999년 9.7%에서 2007년 10.1%까지 증가했고, 2011년 기준 8.9%로 외환위기 시점인 1999년에 비해 소폭 낮아진 모습을 보임.
 - 학력수준별 상대빈곤 발생비를 살펴보면 1999년 고졸 이하 저학력층 7.3%, 전문대졸과 대학 이상의 고학력층에서 각각 0.9%, 1.5%로 나타나 저학력층의 빈곤위험이 높은 것으로 분석됨.
 - 2011년에는 전문대졸과 대학 이상 고학력층의 빈곤발생비가 1.5%, 1.6%로 소폭 높아졌지만 여전히 고졸 이하 저학력층의 빈곤위험이 크게 높은 실정임.
 - 빈곤구성비를 살펴보면, 2011년 기준 청년층 빈곤계층 중 고졸 이하 저학층 비중이 64.8%로 전문대졸 16.7%, 대학 이상 18.5%에 비해 3배 이상 높음.
- 빈곤선 대비 빈곤계층의 평균소득의 차이로 정의되는 빈곤갭을 살펴보면, 1999년 23.6%에서 지속적으로 증가하여 2011년 36.0%까지 증가했음.
 - 빈곤율의 하락에도 불구하고 빈곤청년층의 소득증가 둔화는 빈곤갭의 확대로 이어지는 양상임. 이러한 이유로 인해 빈곤율과 빈곤갭의 곱으로 정의되는 빈곤

〈표 5〉 20~35세 청년층의 외환위기 이후 빈곤규모와 변화

		1999	2003	2007	2011
발생비	전체	9.7	9.0	10.1	8.9
	고졸 이하	7.3	6.9	6.9	5.7
	전문대졸	0.9	1.3	1.5	1.5
	대학 이상	1.5	0.7	1.7	1.6
구성비	고졸 이하	75.6	77.3	68.6	64.8
	전문대졸	9.1	14.8	14.9	16.7
	대학 이상	15.3	7.9	16.5	18.5

자료 : 통계청, 「가계동향조사」, 각 연도.

[그림 2] 외환위기 이후 청년층(20~35세)의 빈곤규모와 심도



자료 : 통계청, 「가계동향조사」, 각 연도.

〈표 6〉 20~35세 청년층의 고용형태별 빈곤구성

(단위 : %)

	1999			2003			2007			2011		
	고졸	전문대졸	대학 이상	고졸	전문대졸	대학 이상	고졸	전문대졸	대학 이상	고졸	전문대졸	대학 이상
상용	28.4	2.1	3.8	21.2	5.0	3.7	33.3	9.5	5.0	12.2	4.6	1.9
임시일용	7.1	0.3	0.4	27.2	1.9	0.0	12.9	0.0	0.6	20.2	3.5	5.6
자영	22.8	3.2	5.7	17.4	2.7	2.3	7.8	3.8	3.1	5.2	6.7	3.1
미취업	17.3	3.5	5.4	11.5	5.2	1.9	14.6	1.6	7.8	27.2	2.0	7.9

자료 : 통계청, 「가계동향조사」, 각 연도.

갭비율(빈곤심도, depth of poverty)은 1999년 0.023에서 2011년 0.032까지 증가해 빈곤의 심각성이 강화되고 있는 추세를 보임.

- 청년층의 학력별 · 고용형태별 빈곤구성비는 2011년 기준 자영업자를 제외하면 대부분의 고용형태에서 고졸 이하 저학력층이 차지하는 비중이 가장 높음.
 - 고졸 이하 저학력층에서 상용직 빈곤구성은 외환위기 시점인 1999년 28.4%에서 외환위기 이후인 2003년 21.2%까지 하락했고, 2011년 기준 12.2%를 기록함.
 - 임시일용직의 경우는 1999년 7.1%에서 2011년 20.2%까지 증가했으며, 미취업자에서도 같은 기간 17.3%에서 27.2%까지 크게 증가함.
 - 전문대졸 및 대학 이상의 고학력 집단에서는 임시일용직의 빈곤구성 증가가 공통적으로 발견되지만 고졸 이하 저학력층의 비중 증가만큼 크지 않음.

3 경제활동인구 및 인적자본 증대를 통한 성장잠재력 제고*

김세움 (한국노동연구원 연구위원)

[요약]

- 지나친 인구증가율 감소로 인한 인구 연령구조의 변화가 성장잠재력에 미치는 부정적 영향을 고려할 때, 저출산 해소 및 기타 노력을 통해 경제활동인구를 증대해나갈 필요성이 제기됨.
- 한편 전통적 인적자본 제고 방안인 교육의 질 제고와 더불어 우리나라 특유의 과잉교육 타개를 위한 정책을 수립하고 시행함으로써 노동시장에서 활용되는 실질적인 인적자본을 제고하는 것이 시급함.
- 출산율 제고를 위해서는 보육예산 확충 및 효율적 집행, 국공립 보육시설 확대, 보육교사 인력관리 개선, 출산휴가/육아휴직제도 실효성 강화, 직장 내 보육시설 확대, 근로시간/형태 유연화 등의 정책수단을 동원할 필요가 있음.
- 여성의 경우 경력단절 발생 방지 및 발생 시 재취업을 원활하게 하기 위한 정책을 추진해야 하고, 고령자의 경우 정년연장을 점진적으로 추진하되 고령자 재취업/전직 지원 프로그램 강화 및 활용도 제고가 이뤄져야 함.
- 외국 인력의 경우 당분간 저숙련 인력 도입 제한을 일부 완화하여 중소기업 생산 현장의 애로를 덜어주되, 장기적으로 내국인 근로자 부족이 해결된 후에는 저숙련 외국인 근로자 대신 고숙련 인력의 선별적 유입을 장려해야 함.
- 과잉학력으로 인한 노동시장 미스매치의 해소를 위해서는 산학연계 강화, 병역 관련 사안 해소, 중소기업 환경 개선, 정부의 적극적인 고졸 일자리 창출 노력 등을 꾸준히 병행하여 중장기적으로 학력 간 임금격차를 해소해야 함.

* 이 글은 「경제활동인구 및 인적자본 증대를 통한 성장잠재력 제고」(김세움(2013), 『노동리뷰』 2월호, 한국노동연구원)를 정리하여 작성한 것임.

경제활동인구와 실질적인 인적자본 증대 필요성

■ 경제활동인구 증대 필요성

- 맬서스 모형¹⁾과 솔로우 모형²⁾은 인구 수 혹은 증가율의 상승이 장기 경제성장에 미치는 부정적인 영향을 시사함.
- 그러나 이들 모형에서 간과된 부분, 즉 지나친 인구증가율 감소로 인한 인구 연령구조의 변화가 성장잠재력에 미치는 부정적 영향을 고려해야 함.
- 우리나라의 경우, 저출산·고령화로 인해 전체 인구 중 생산가능인구의 비중이 점차 줄어드는 추세임. 이는 한 사회의 후생수준과 직결되는 1인당 GDP 수준과 성장률에 직접적으로 부정적인 영향을 미침.
- 이를 예방하기 위해서는 저출산 해소 및 기타 노력을 통해 경제활동인구를 증대해나갈 필요성이 제기됨.

■ 실질적인 인적자본 제고를 위한 과잉교육 해소 필요성

- 선행연구에 따르면 대체로 한 국가의 평균 교육연한 증가는 장기 성장잠재력 제고에 긍정적인 영향을 미침.
- 다만 교육연한과 경제성장 사이의 관계가 선형이라는 명확한 증거는 없음. 즉 노동시장 필요 수준 이상으로 교육에 과잉 투자하는 경우, 사회적 비용에 비해 편익이 더 낮을 가능성이 있음.³⁾
- 특히 70%를 상회하는 대학진학률을 감안할 때, 우리나라에서 실제로 과잉교육 현상이 존재할 가능성이 높은 것으로 판단됨.⁴⁾

1) Malthus, Thomas R.(1798), *An Essay on the Principle of Population*, London: Printed for J. Johnson in St. Paul's Church-Yard.

2) Solow, Robert M.(1956), "A Contribution to the Theory of Economic Growth," *Quarterly Journal of Economics* 81, pp.592-609.

3) Cohn, Elchanan and Ying Chu Ng(2000), "Incidence and Wage Effects of Overschooling and Under-schooling in Hong Kong," *Economics of Education Review* 19, pp.159~168; 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.

4) 김세움·김진영·조영준(2010), 『학력별 노동시장 미스매치 분석과 교육제도 개선 과제』, 한국노동연구원.

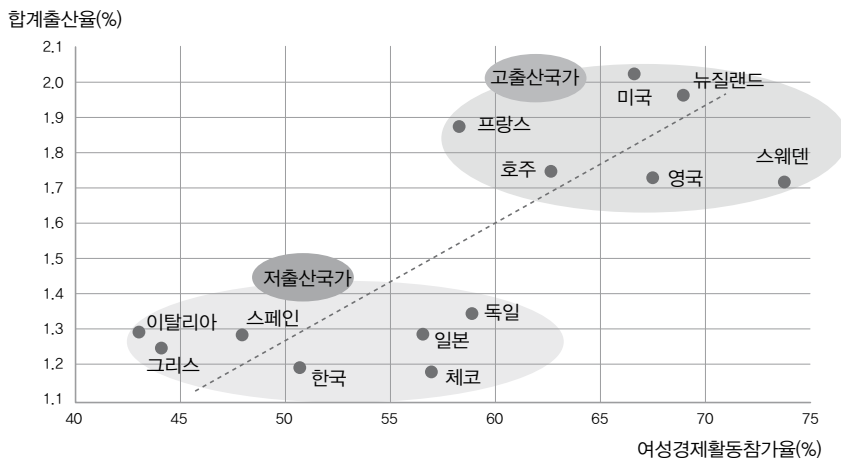
- 더불어 고학력화 현상이, 성장잠재력 확충과 직결된 요인 중 하나인 사회적 자본(social capital) 제고에도 별다른 기여를 하지 못하였음.⁵⁾
- 따라서 전통적 인적자본 제고 방안인 초·중등 및 고등교육의 질 제고와 더불어, 과잉교육 타개를 위한 정책 방안을 시행함으로써 노동시장에서 활용되는 실질적인 인적자본을 제고하는 것이 시급함.

경제활동인구 증대 방안

■ 출산을 제고

- 통계청 추정에 따르면 2012년 합계출산율은 가임여성 1인당 1.30명에 그침. 이처럼 심각한 저출산 문제의 해소를 위해 OECD 권고 수준인 GDP 대비 1%에 훨씬 미달하는 영유아 보육예산의 적극 확충 및 효율적 집행이 중요함.
- 더불어 국공립 보육시설 확대, 보육교사 인력관리 및 처우 개선, 출산휴가 및 육아휴직제도 실효성 강화 지원, 자발적인 직장 내 보육시설 확대 유도, 근로시간 유연화 및 재택근무 활성화 등 정책수단을 모두 동원해야 함.⁶⁾

[그림 1] 여성경제활동참가율 대비 합계출산율



자료 : 서문희 외(2011), 『출산수준 제고를 위한 육아지원 내실화 방안 연구』, 육아정책연구소, p. 15 [그림 II-2-1].

5) 김안국·임언·최지희·유한구·김기현(2011), 『고학력화의 사회경제적 성과와 한계』, 한국직업능력개발원.
 6) 김용하·이상식·배다영·최효진·이지혜·김태홍·서문희·이규용·이미화·이석·이진면·장지연·정기선·황수경(2011), 『미래 인구정책의 비전과 전략』, 한국보건사회연구원; 류연규·김영미·정익중(2011), 『여성 고용 증진을 위한 여성·아동·가족복지정책』, 허재준 외, 『고용친화적 복지전략 연구』, 한국노동연구원, pp.99~152; 백선희(2011), 『보육의 공공성 강화를 위한 정책 방안』, 한국보건사회연구원; 서문희·이윤진·유해미·송신영·김세현(2011), 『출산수준 제고를 위한 육아지원 내실화 방안 연구』, 육아정책연구소;

- 다만 지방재정자립도가 평균 50% 정도로 낮은 상황에서 보육예산 지출 증대로 나타난 문제를 유념해야 함. 재원구조 개선을 통해 지방재정자립도를 높여 가는 장기 해결책⁷⁾과, 단기적인 국고-지방비 분담률 조정을 동시에 모색할 필요가 있음.⁸⁾
- 더불어 정부의 출산장려정책이 포퓰리즘이 아닌, 장기 성장잠재력을 제고하는데 직결되는 중요 정책임을 적극 홍보해야 함. 이를 통해 향후 보육예산 등을 증액하는 데 필요할 수 있는 증세에 대한 국민들의 자발적 동의를 끌어낼 수도 있을 것임.

■ 여성 및 고령자 고용률 제고

- 여성의 경우 2011년 기준 경제활동참가율은 49.4%, 고용률은 48.1%에 불과하여, 전체 60.9% 및 59.1%에 비해 현저히 낮음.⁹⁾
- 여성 고용률 제고에 있어 가장 큰 문제는, 재직 중 결혼 혹은 출산으로 인한 경력단절 후 노동시장 재진입상의 애로 및 재취업 시 겪는 커다란 임금손실임.¹⁰⁾
- 경력단절을 미연에 방지하기 위해, 출산장려와 유사한 정책들, 즉 보육에 대한 공적 책임 확대, 출산휴가 및 육아휴직제도 내실화, 직장 내 보육시설 확대 유도, 근로시간 및 형태 유연화 지원 등을 추진해야 함.¹¹⁾
- [그림 1]에서 여성경제활동참가율과 합계출산율 간에 정의 상관관계가 존재함. 즉 동일한 제3의 요인이 두 변수를 동시에 증가시키는 것으로 추측됨. 이러한 공통의 요인으로서 위의 정책들이 역할을 할 수 있을 것임.¹²⁾
- 더불어 경력단절이 발생하더라도, 숙련 수준에 맞는 일자리로의 재취업을 원활하게 하기 위한 직업교육훈련제도의 확충 및 개선, 재취업 알선기능의 강화

양인숙·문미경(2011), 『기업의 유연근무제 도입 실태 및 활성화 방안』, 한국여성정책연구원; 이삼식·이지혜(2011), 『일가정양립정책과 보육정책 간 연계방안 연구』, 한국보건사회연구원.

7) 박종서·김유경·이지혜·김한나·박희숙(2011), 『지방자치단체 저출산 대책의 효율적인 운영방안 연구』, 한국보건사회연구원.

8) 백선희(2011), 앞의 책.

9) 한국노동연구원(2012), 『KLI 노동통계』.

10) 김주영·우석진(2009), 『노동시장 재진입에 관한 연구』, 한국노동연구원; 김중숙·이택면(2011), 『경력단절의 임금손실 추정』, 한국여성정책연구원.

11) 김중숙·이택면(2011), 위의 책; 김정호(2010), 『여성의 경력단절과 인적자본 형성 분석』, 한국개발연구원; 류연규·김영미·정익중(2011), 앞의 글, pp.99~152; 백선희(2011), 앞의 책; 서문희·이윤진·유해미·송신영·김세현(2011), 앞의 책; 양인숙·문미경(2011), 앞의 책; 이삼식·이지혜(2011), 앞의 책.

12) 서문희·이윤진·유해미·송신영·김세현(2011), 앞의 책.

등이 병행되어야 함.¹³⁾

- 고령자의 경우, 중장기적으로 주된 직장에서의 정년연장이 불가피함. 다만 단기적으로 모든 세대가 선호하는 소위 좋은 일자리가 한정되어 있으므로, 청년고용과의 충돌을 피하기 위해 당장 전면 실시보다는 점진적인 추진이 바람직함.
- 즉 청년 구직자들이 공공부문 및 대기업 외에 중소기업 등에도 적극 지원 가능한 환경이 조성되어 소위 세대 간 일자리 전쟁 가능성이 사라져야만 전면적인 법정 정년연장 실시가 가능함.
- 따라서 전면적인 정년연장의 시행 가능 시기는 대기업·중소기업 간 상생발전 유도 노력 등 최근 활발히 추진되고 있는 정책의 실효성에 따라 좌우될 것임.
- 전면적인 정년연장 실시 전까지는, 고령자 재취업 및 전직 지원 프로그램 강화 및 활용도 제고가 우선되어야 함.¹⁴⁾

■ 외국 인력 활용 효율화

- 고용규모가 작은 기업일수록 외국 인력 의존도가 급격히 높아지는 양상이 나타남. 5인 이하 고용 기업의 경우 40%가 넘는 인력을 외국인 근로자에 의존하고 있음.¹⁵⁾
- 이처럼 외국 인력 활용이 국내 기업, 특히 중소 사업체를 중심으로 활발히 이루어져 왔으나, 외국 인력 도입의 내국인 근로자에 대한 부정적 영향 등에 대한 우려가 여전히 강함.
- 그러나 이러한 우려는 다소 과장된 것으로 보임. 이규용 외(2011)¹⁶⁾는 외국 인력 유입이 내국인 근로자에 미세하게 부정적 영향을 끼치나, 기업 재무성과에는 긍정적임을 보임. 더불어 이삼식 외(2011)¹⁷⁾는 외국 인력의 생산성이 지나치게 낮지 않은 한 외국 인력 유입이 경제성장에 긍정적인 영향을 미침을 보임.
- 따라서 외국 인력 유입의 과도한 규제보다, 저출산 문제의 해소 및 내국인 근로자의 3D업종 기피 완화가 가시화될 때까지 저숙련 외국 인력 도입에 대한

13) 김종숙·이택면(2011), 앞의 책; 박성정·최윤정·전혜숙(2011), 『직업능력개발계좌제 참여 경력단절여성의 훈련성과 제고 방안』, 한국여성정책연구원.

14) 손유미·김찬훈(2010), 『베이비붐 세대 일자리 창출과 지원』, 한국직업능력개발원.

15) 이규용·이승렬·박성재·노용진(2011), 『외국인력 노동시장 분석』, 한국노동연구원.

16) 이규용 외(2011), 위의 책.

17) 이삼식·전영준·신화연·최효진(2011), 『저출산·고령사회에서 외국인 유입의 파급효과 분석』, 한국보건사회연구원.

제한을 일부 완화하여 인력난을 겪는 중소기업 생산 현장의 애로를 덜어줄 필요가 있음.

- 다만 외국 인력 사용 기업 중에는 구조조정이 필요한 한계기업이 많음.¹⁸⁾ 즉 저숙련 외국 인력에 대한 과도한 의존이 장기간 지속될 경우 한계기업 구조 조정과 기업 혁신을 저해할 것임.
- 따라서 장기적으로 내국인 근로자 부족이 해결된 후에는 저숙련 외국인 근로자의 유입은 최소화하고 생산성 향상에 직접 기여하는 고숙련 인력의 선별적 유입을 장려해야 함.¹⁹⁾

실질적인 인적자본 증대 방안: 과잉학력으로 인한 노동시장 미스매치 해소

- 우리나라는 대학진학률 등 지표상으로는 인적자본 투자에서 최고 수준의 모범 국가임.
 - 2012년 기준 전체 고교 졸업자의 대학진학률은 최고 정점에 비해 낮아졌으나 71.3%의 여전히 매우 높은 수준을 나타냄. 최근 고졸자 취업 확대에도 특성화고 졸업자조차 50.0%의 여전히 높은 진학률을 보임.²⁰⁾
- 그러나 우리나라의 인적자본 활용은 과잉학력으로 인한 노동시장에서의 심각한 미스매치로 인해 상당히 비효율적임.
 - 즉 4년제 대졸자가 대졸 학력이 필요 없는 직무에 종사하거나 아예 일자리를 찾지 못하는 경우가 지나치게 많음. 이때 대졸학력 취득을 위해 투자한 비용에 비해 투자 수익이 크게 떨어지는 문제점이 발생함.
 - 김세움 외(2010)²¹⁾는 과잉학력으로 인한 노동시장에서의 스킬 미스매치로 초래되는 근로자들의 평생 임금 손실 총액의 현재가치가 7.71조 원에 달한다는 결과를 도출함.

18) Hur, Jai-Joon and Nho Yongjin(2012), "The Impact of Temporary Immigration of Unskilled Workers on Firm Performances: Evidences from the Korean Small-Medium Business Sector," unpublished manuscript.

19) 이삼식·전영준·신화연·최효진(2011), 앞의 책; 최경수(2010), 『이민 및 외국인력 유입이 노동시장에 미치는 중장기 효과』, 한국개발연구원.

20) 한국교육개발원(2012), 『유초중등통계』.

21) 김세움 외(2010), 앞의 책.

〈표 1〉 특성화 고등학교 졸업자의 취업 및 진학 추이(1999~2011)

연도	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	7,212	109,234	38.1	57.6
2004	183,835	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	69,968	25.9	61.0

자료 : 박병영 외(2012), 『교육-고용 연계를 위한 교육시스템 선진화 연구』, 한국교육개발원, p.10 〈표 3〉.

– 더불어 대학 진학 최우선시 풍조로 인해 우리 사회가 치르는 사회적 비용 역시 막대함. 김세움 외(2010)²²⁾가 연간 사회적 비용을 공교육비 및 사교육비, 기타 각종 기회비용을 망라하여 계산한 결과, 42.73조 원의 막대한 액수가 도출됨.

■ 다행히 최근 공공부문 및 대기업과 금융회사에서 고졸자를 다수 채용하는 사례가 급증하면서 대학진학률이 하락하고 특성화고 진학률이 상승하는 것은 고무적임.

– 〈표 1〉을 보면 2009년 16.7%로 저점을 찍은 특성화고 졸업자의 취업률이 2011년에는 25.9%까지 반등함. 그에 반해 특성화고 졸업 후 진학을 택한 비율은 2009년 73.5%에서 2011년 61.0%로 유의하게 낮아짐.²³⁾

– 그러나 이를 장기간 지속된 사회적 추세, 즉 대학진학 최우선시 풍조 및 학력 인플레이션 만연 현상의 완전한 전환이라고 판단하기에는 아직 많이 이른 감이 있음.

■ Romer(1990)²⁴⁾의 내생적 성장모형은 인적자본을 일반 생산과정에 투입되는 인적자본과 생산성향상 및 기술혁신과정에 투입되는 인적자본으로 구분함.

22) 김세움 외(2010), 앞의 책.

23) 박병영 · 차성현 · 류기락(2012), 『교육-고용 연계를 위한 교육시스템 선진화 연구』, 한국교육개발원.

24) Romer, P. M.(1990), "Endogenous Technological Change," *Journal of Political Economy* 98, pp.S71~S102.

- 즉 대졸 학력이 필요 없는 대다수 일반 생산과정의 경우 소위 좋은 일자리에
도 고졸자가 취업하여 일하고, 필요에 따라 평생교육 차원에서 대학교육을 받
는 데 어려움이 없는 환경을 조성해야 함.

■ 좀 더 구체적인 정책방안을 김세움 외(2010)²⁵⁾를 참조하여 제시하면 다음과 같음.

- 첫째, 실제 산업현장에서 필요한 스킬을 익힐 기회와 대폭 확대를 위해 정부
차원의 산학연계 조율 노력 확대가 절실함. 물론 현재도 정부의 적극적 역할
수행이 활발히 이루어지고 있으나, 더욱 확대된 형태로 지속되어야 함.
- 둘째, 입사 후 병역 의무 이행 문제에 대해 특성화고 졸업자 채용 확대 주무부처
와 병력 수급 주무부처 간 본격적인 정책 협의가 필요함. 이를 통해 인증시스템
을 거쳐 상당 인원에 병역특례업체 근무 인정을 보장하는 등 과감한 정책 집행이
가능할 것임.
- 셋째, 중소기업 환경 개선을 통해 즉각적인 대학 진학보다 중소기업 선취업을
유도하는 정책 지원이 절실함. 공생발전 유도 및 불공정거래 관행 근절 등을
통해 중소기업 수익성 개선 시, 고졸 구직자들에게 중소기업이 갖는 일자리로
서의 매력이 배가될 것임.
- 넷째, 고졸자의 채용 기회 확대를 위한 좀 더 적극적인 정부 개입이 필요함. 향
후 공공부문에서 정규직 형태의 특성화고 졸업자 채용을 적극 늘려가야 함. 한
편 민간기업의 경우 특성화고 졸업자에 한정된 의무고용할당제의 추진을 검토할
필요가 있음.
- 다섯째, 학력 간 임금격차를 줄여나가는 정책적 노력이 요구됨. 김세움 외
(2010)²⁶⁾가 분석한 고졸자와 4년제 대졸자 간 임금격차는 20대 후반 근로자
의 경우 22.0%에 달하고, 연령대가 높아질수록 더욱 벌어져 40대 후반에는
38.4%에 달함(표 2 참조).
- 다만 학력 간 임금격차 해소 자체가 중장기적 과제의 성격을 가지므로, 앞서 제
시된 산학연계 강화, 병역 관련 사안 해소, 중소기업 환경 개선, 정부의 적극적
인 고졸 일자리 창출 노력 등을 꾸준히 병행해가는 것이 우선적으로 요구됨.
- 이를 통해 기업들이 고졸 인력의 우수성을 느끼고 채용 수요를 늘려갈 기회를

25) 김세움 외(2010), 앞의 책.

26) 김세움 외(2010), 앞의 책.

〈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)**	0.988 (30.34)**	1.065 (37.32)**	1.026 (36.65)**
연령	0.424 (2.85)**	0.215 (1.23)	-0.181 (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)	-0.280 (0.94)
남성	0.139 (15.52)**	0.331 (33.40)**	0.507 (50.33)**	0.560 (51.31)**	0.527 (45.34)**
수	-1.892 (0.91)	0.696 (0.24)	7.689 (2.10)*	4.307 (0.82)	-2.366 (0.35)
관측치 수 R ²	7880 0.14	9975 0.22	14082 0.30	12703 0.37	12694 0.36

주: 괄호 안은 t-통계량이며, **는 1%에서, *는 5%에서 유의함을 의미.

자료: 김세웅 외(2010), 『학력별 노동시장 미스매치 분석과 교육제도 개선 과제』, 한국노동연구원, p. 63 〈표 3-10〉.

제공하며, 학생과 학부모들이 특성화고 진학 및 졸업 후 취업을 선택하도록 유도함으로써 선순환을 일으키는 것이 중장기적인 학력 간 임금격차 해소를 위한 사실상 유일한 정책 방안임.

개별 방안의 복합적 기대효과

- 위에 제시된 각 개별요인 개선 방안이 가질 것으로 기대되는 복합적인 효과는 다음과 같음.
 - 영유아 보육지원 정책의 경우, 출산율 제고뿐만 아니라 여성 고용 증대를 통해서도 경제활동인구를 늘리는 효과를 발생시킴.
 - 더 나아가, 영유아 보육지원 정책은 조기 인적자본투자 정책으로서의 의의를 가지며, 경제정책으로서는 매우 드물게 효율성과 형평성을 동시에 제고한다는 의미를 가짐.²⁷⁾

27) 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.

- 대기업과 중소기업 간 상생 발전 유도 정책의 경우, 고령자 고용 극대화에 필요한 전면적인 정년연장의 원활한 도입을 위한 환경 조성에 기여할 것임. 즉 세대 간 일자리 전쟁 가능성을 최소화한다는 의미를 가질 수 있음.
- 중소기업 업무 환경이 크게 개선되면, 스킬 적합도가 높은 고졸자 채용의 대폭 확대가 가능함. 더불어 내국인 근로자의 중소기업 일자리 선택을 유도하여 저숙련 외국인 근로자에 대한 과도한 의존으로 인한 부작용 해소에도 기여할 것임.
- 고졸자 채용 확대 장려 정책의 경우, 이를 통해 과잉학력으로 인한 노동시장 미스매치 해소 및 인적자본 활용의 효율성 제고가 가능함.
- 더불어 고교 졸업 직후 조기 사회 진출을 장려함으로써 결혼연령 하향화 유도가 가능할 것이며, 이는 중장기적인 출산율 제고를 통한 경제활동인구 증대에 상당히 기여할 것임.²⁸⁾
- 한편 과도한 사교육비 지출로 파생되는, 저출산으로 인한 경제활동인구 부족, 생애 근로기간 중 자녀 교육비 조달 목적의 장시간 근로 선호로 인한 노동생산성 저하 문제 등에 대한 부분 해결책도 고졸자 채용 확대 장려를 통해 제공될 수 있음.

28) 김용하 외(2011), 앞의 책.

4 북한이탈주민 직업훈련 실태 및 제도개선 방안*

박성재(한국노동연구원 전문위원)

[요약]

- 지식기반 경제의 도래와 노동시장 유연성 증대로 지속적인 취업능력 제고가 요구되고 있는데, 북한이탈주민은 상이한 체제에서 성장했기 때문에 한국사회 정착을 위해서는 직업훈련 등 인적자원 개발이 절대적으로 필요함.
- 정부는 북한이탈주민들이 노동시장 진입에 필요한 지식과 기능을 습득할 수 있도록 다양한 직업훈련 프로그램을 제공하고 있으며, 2005년에는 이들의 자립·자활노력을 지원키 위해 직업훈련 및 자격취득 장려금제도를 도입한 바 있음.
- 정부의 적극적인 지원과 북한이탈주민들의 필요성 인식에 힘입어 직업훈련 참여자와 자격증 취득자가 꾸준히 증가하고 있으나, 직업훈련이나 자격증이 취업이나 임금, 고용안정성에 미치는 효과는 기대에 미치지 못하고 있음.
- 북한이탈주민 직업훈련 및 자격증의 낮은 성과는 우리나라 교육·훈련체계 자체가 안고 있는 문제점, 북한이탈주민의 훈련에 대한 인식·태도 등에서 기인함.
- 현행 직업훈련제도의 미비점을 개선하고 제도 간 연계를 통해 부정적 효과를 최소화하며, 취업 후 장기근속을 통한 숙련형성 지원을 위한 방식으로 훈련제도를 설계하는 것이 필요함.
- 인센티브제도의 경우 수당을 목적으로 한 직업훈련 참여라는 부작용이 관찰되는바, 이를 최소화할 수 있는 장치를 마련하는 것이 시급하고, 직업상담·알선, 임금보조금 등 제도 간 연계를 통해 직업훈련 효과를 제고하는 것이 중요함.

* 이 글은 2012년 12월 북한이탈주민 연구모임에서 발표한 「북탈민 직업훈련제도 개선방안」을 요약·수정한 것임.

북한이탈주민 직업훈련 필요성

- 지식정보화사회의 진전으로 인적자원 개발이 국가뿐 아니라 개인의 삶의 질과 경쟁력을 좌우하는 핵심 요소로 등장함.
 - 지식기반 경제의 도래와 노동시장 유연성 증대로 지속적인 취업능력 제고가 요구된다는 점에서 북한이탈주민에 대한 효과적인 직업훈련제도 구축이 필요함.
 - 북한이탈주민은 남북 간 공교육체계 및 교육내용의 차이, 산업구조 및 기술수준 격차에 더하여 1990년대 사회주의권 붕괴로 인한 숙련단절 가능성이 높음.
 - 성공적인 남한사회 정착을 위해서는 노동시장에서 요구되는 지식과 기능을 습득해야 함.

북한이탈주민 직업훈련체계 및 지원실적

- 정부는 북한이탈주민들이 노동시장에서 필요한 지식과 기능을 습득할 수 있도록 다양한 프로그램을 제공하고 있음.
 - 직업훈련의 경우 시설보호단계(하나원 주관)와 거주지보호단계(통일부의 위탁에 의해 고용노동부가 주관)의 2단계로 구분되어 시행 중임.
 - 거주지보호단계에서의 직업훈련은 북한이탈주민의 취업률 제고를 목표로 과거의 직종탐색 위주의 ‘기초직업적응훈련’ 과정을 2010년 5월부터 중소기업의 인력수요에 적합한 ‘단기집중 직업훈련’ 과정으로 전환하여 실시하고 있음.
 - 북한이탈주민의 특성과 희망사항, 노동시장의 요구 등을 종합적으로 반영해 관련 직종에서 범용적으로 쓰일 수 있는 6~8개 훈련과정을 운영 중임.

〈표 1〉 단기집중 직업훈련 실적(2010~2012년)

(단위: 명)

	여성						남성			전체
	기초 전자 조립	품질 관리 기초	봉제	피부 미용	요양 보호사	한식 조리	중장비	자동차 정비	용접	
2010	231	223	254	221	—	—	125	133	—	1,187
2011	517	330	211	30	263	—	182	186	178	1,897
2012	297	59	233	—	219	194	127	129	105	1,363

자료: 통일부(2013.2), 「2013 통일백서」.

- 거주지보호단계에서의 직업훈련은 2001년 1월부터 고용노동부가 주관·시행 중임.
 - 2010년까지는 북한이탈주민은 단독반(독자반)과 일반과정에 참여할 수 있으나 단독반에 참여한 경우에만 훈련비 및 훈련수당을 지급받았음.
 - 그러나 2011년 직업훈련개발계좌제(내일배움카드제)가 도입됨에 따라 북한이탈주민도 훈련비 한도(200만 원) 내에서 자유롭게 훈련수강이 가능해졌음(단독반 참여가 아닌 경우 일반 국민처럼 훈련비의 20~40%를 자부담).
 - 또한 거주지보호기간(5년) 내에 있는 만 18~64세 이하의 북한이탈주민은 취업성공패키지(훈련비 지원한도 300만 원)에 참여할 수 있음.
- 정부의 적극적인 지원과 본인들의 필요성 인식에 힘입어 직업훈련 참여자가 꾸준히 증가하고 있음.
 - 고용노동부의 HRD-net을 통해 북한이탈주민 직업훈련 참여실적을 보면, 2005년 7백여 명에 불과하던 참여인원이 2011년 1천2백 명으로 증가하였음.
 - 북한이탈주민 직업훈련 성과를 수수료율, 자격취득률, 취업률로 구분해 살펴보면, 취업률의 경우 전체에 비해 여전히 낮은 수준이지만, 시간이 지날수록 3가지 지표가 모두 개선되고 있음.
- 한편 통일부는 이들의 자립·자활노력을 지원키 위하여 2005년 직업훈련 및 자격취득 장려금제도를 도입함.

〈표 2〉 북한이탈주민 직업훈련성과 추이(2006~2010년)

(단위: %)

	수수료율				자격취득률				취업률			
	전직 실업자	신규 실업자	우선 선정 직종	새터민 훈련	전직 실업자	신규 실업자	우선 선정 직종	새터민 훈련	전직 실업자	신규 실업자	우선 선정	새터민 훈련
2006	74.0	74.2	64.1	62.5	40.6	35.5	51.0	22.9	61.5	57.5	68.5	17.7
2007	74.5	77.3	69.1	65.6	45.7	42.4	51.2	37.6	68.3	61.6	67.9	28.3
2008	78.2	80.4	75.5	79.8	45.1	43.8	49.7	47.6	65.2	61.9	69.5	33.5
2009	76.6	76.0	74.1	77.7	46.5	41.4	50.8	48.2	60.4	52.5	70.6	33.4
2010	79.3	77.8	74.2	77.5	42.6	37.6	46.2	46.2	44.9	39.1	61.9	24.6

주 : 참여자는 해당 연도(1월 1일~12월 31일)에 훈련이 종료된 자임.

자료 : 한국고용정보원, 『HRD-Net 통계분석』, 각 연도.

- 초기에는 제도 활용자가 많지 않았으나 정착장려금을 근로유인정책으로 변화 시키면서 장려금 지급인원 및 지급액이 빠른 속도로 증가하고 있음.
 - 직업훈련장려금의 경우 2006년 90명에게 1억 4천만 원이 지급되었으나 2012년에는 1,100명에게 19억 원이 지급되어 6년 동안 수급자와 지급액이 각각 12.8배, 11.4배 증가함. 자격취득장려금 역시 동 기간 동안 34.0배 증가함.
 - 장려금 수급자가 큰 폭으로 증가한 것은 북한이탈주민들이 직업훈련 참여와 자격증 취득 필요성을 높게 인식하고 있음을 보여줌.
- 이러한 정부의 적극적인 지원에 힘입어 직업훈련을 받거나 자격증을 취득한 자의 비율이 매우 높음.
- 최근 북한이탈주민지원재단이 조사한 자료에 의하면 직업훈련에 참여한 자는 40% 내외, 자격증 취득자는 34%내외로 일반국민에 비해 현저히 높은 수준임.
 - 하지만 직업훈련의 경우 취업이나 창업, 직업능력 향상 등 직업과 관련되지 않은 목적의 직업교육 참여자 비율이 상당히 높았음.
 - 또한 직업훈련과 자격증 모두 특정 분야 ‘쏠림현상’이 뚜렷하고 일부에서는 수당을 목적으로 직업훈련에 참여한다는 문제점이 지적되고 있음.

북한이탈주민 직업훈련 및 자격증 평가

- 북한이탈주민의 직업훈련과 자격증 취득은 취업이라는 직접적 효과 외에 한국 사회 이해도 증진, 자신감 회복 등과 같은 부가적 효과가 존재함.
- 정해진 시간에 교육훈련 수업에 참여하는 것은 현대 산업인력에게 요구되는 ‘노동규율’을 습득할 수 있게 하며, 자격증 취득은 ‘자신감’을 회복하게 함.
 - 오영훈 외(2010)의 연구는 북한이탈주민 직업훈련이 취업이나 소득수준 향상과 같은 경제적 영향보다는 비경제적 분야에 미치는 영향이 큼을 보여줌.¹⁾
- 하지만 기존 연구를 보면 북한이탈주민의 직업훈련과 자격증 효과가 높지 않음.

1) 오영훈 · 강일규 · 윤형한 · 유태균 · 김진욱(2010), 『취약계층 평생직업교육훈련의 사회통합효과 분석(Ⅰ·Ⅱ)』, 한국직업능력개발원.

〈표 3〉 직업훈련 및 자격취득 장려금 지급현황(2006~2012년)

(단위: 백만 원, 명)

	직업훈련장려금		자격취득장려금		우선선정직종	
	금 액	인 원	금 액	인 원	금 액	인 원
2006	139	90	84	42	6	3
2007	360	289	434	217	98	49
2008	630	506	690	345	188	94
2009	884	681	1,040	520	218	109
2010	1,500	985	1,712	856	650	325
2011	1,181	726	1,638	819	704	352
2012	1,916	1,118	2,944	1,472	992	496

자료: 통일부 내부자료 및 「2013 통일백서」.

〈표 4〉 북한이탈주민의 직업훈련 및 자격취득률(2009~2012년)

(단위: 명, %)

	조사대상	전 체	직업훈련		자격증	
			참여자	비율	취득자	비율
2009	2009년 5월 현재까지 입국한 15세 이상자	637	231	36.3	244	38.3
2010	2000년 이후 입국한 만 20~65세	1,200	-	-	227	31.0
2011	2010년 12월까지 입국한 만 19세 이상자	7,560	3,053	40.4	2,397	31.7
2012	2011년 12월까지 입국한 만 19세 이상자	9,493	3,831	40.4	3,150	33.2

주: 2010년의 자격증 취득률은 1,200명 중 비취업자(733명)로서 지난 1년 동안 취업을 목적으로 자격증을 취득한 자의 비율임.

자료: 한국직업능력개발원(2009); 북한이탈주민지원재단(2010~2012).

- 직업훈련이 취업에 유의한 영향을 미친다는 김창권(2007)의 연구와 달리 대부분의 연구에서 유의한 관계를 확인하지 못함. 직업훈련 참여자의 태도와 직업훈련 자체의 문제점으로 취업효과가 높지 않은 것으로 알려져 있음(손영지, 2004; 이기영, 2006; 박성재·김화순, 2008; 강혜영 외, 2009; 최대석 외, 2010).²⁾
- 낮은 직업훈련 성과는 훈련직종이 특정분야에 편중되어 있고 자신에게 적합한 훈련직종이 아니라는 점, 직업훈련에 대한 목적의식 결여 등이 원인으로 지적

2) 김창권(2007), 「북한이탈주민의 남한 노동시장에서의 취업결정요인 연구」, 『경상논총』 25(2), 한독경상학회; 최대석·김화순·박영자·이혜경·강금봉(2010), 「북한이탈주민 직업훈련 및 취업활성화방안 연구」, 고용노동부; 강혜영·허은영·전연숙·구본정(2009), 「입국후 5년경과 북한이탈주민의 생활수준」, 한국기술교육대학교; 이기영(2006), 「북한이탈주민의 노동시장 활동과 경제적 자립에 영향을 미치는 요인」, 『통일문제연구』 18(1); 박성재·김화순(2008), 「탈북이탈주민 직업훈련의 노동시장 성과」, 『직업능력개발연구』 11(2), 한국직업능력개발원.

되고 있음. 또한 영어 및 전문용어 이해부족에 따른 낮은 교육이해도 낮은 훈련성으로 이어졌을 것임.

- 자격증 또한 효과가 낮는데 장려금 수급을 목적으로 취득이 용이한 자격증을 취득하는 경향이 강하기 때문임.

■ 취약계층대상의 직업훈련 효과가 기대에 미치지 못하는 것은 일반적인 현상임.

- 외국의 경우에도 취약계층 직업훈련이 취업확률은 높이지만 임금이나 안정적 일자리로의 이행에는 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타남.
- 이것은 비전문 일자리의 임금은 교육과 직업훈련보다 노동시장의 구조적 요인들에 의해 영향을 받기 때문임. 즉 저임금일자리에서 종사할 수밖에 없는 인구사회학적 특성을 지닌 계층의 경우 직업훈련을 받는다 하더라도 소득수준의 향상 혹은 보다 좋은 일자리로의 이동은 한계가 있기 때문임.
- 따라서 취약계층 고용정책은 훈련과 보조금을 연계하는 방식으로 설계되어야 소기의 성과를 달성할 수 있음.

북한이탈주민 직업훈련 개선방안

■ 직업훈련이 갖는 한계에도 불구하고 노동시장에서 요구되는 기본적인 지식과 기능을 익히는 것은 매우 중요함.

- 특히 북한이탈주민은 상대적 취업취약집단이므로 향후 취업지원제도는 노동시장 진입에 필요한 인적자본을 형성할 수 있는 기회를 제공하는 것에 주안점을 두고 추진되어야 함.
- 노동시장에서 자립할 수 있는 경쟁력을 갖추지 못할 경우 현재처럼 취업과 실업을 반복하면서 기업에서 쌓을 수 있는 숙련습득 기회를 얻지 못해 주변부 일자리만 전전하게 될 가능성이 큼.
- 이런 경험이 누적되면 실망 실업자화되어 노동시장을 이탈하게 될 가능성이 크며 이는 사회통합에 부정적 영향을 미침.

■ 현행 직업훈련제도의 미비점을 개선하고 제도 간 연계를 통해 부정적 효과를 최소화하며, 취업 후 장기근속을 통한 숙련형성 지원을 위한 방식으로 훈련제도

를 설계하는 것이 필요함.

- 하나원 기초직업적응훈련의 경우 우리나라의 다양한 직종과 북한민의 경험을 고려하지 않고 몇 개 분야에 한정된 훈련을 받게 하는 것은 현실 타당성이 높지 않음.
- 또한 불과 76시간이라는 짧은 훈련시간으로 훈련목적을 달성하기 어렵기 때문에 제도 개선방안을 마련하는 것이 필요함.

■ 직업훈련 및 자격장려금 제도는 많은 북한이탈주민을 노동시장으로 끌어내는 효과를 가져왔지만 인센티브의 부정적 효과가 작지 않으므로 제도개선 방안 마련이 시급함.

- 최근 직업훈련과 자격장려금 수급자 증가는 2005년 도입된 인센티브제도의 결과임. 이는 인간은 경제적 동물로 인센티브가 인간을 움직인다는 인적자본론에 근거한 것임.
- 이러한 이유로 많은 영역에서 인센티브제도가 도입되었고 소기의 목적을 달성하였음. 그러나 경쟁을 통한 이익 극대화라는 자본주의적 사고가 통하지 않는 영역이 존재하는 것 또한 사실임.
- 직업훈련을 받을 경우 금전적으로 보상한다면 직업훈련이 가진 가치를 변모시킬 수 있음. 즉 직업훈련이 '돈'으로 환원되고 훈련은 단순히 금전을 얻기 위한 수단이 됨에 따라 직업훈련이 가진 본질적인 의미를 상실하게 됨.
- 현재 일부 북한이탈주민들이 직업훈련이나 자격증을 생계급여 수급수단으로 활용하며, 수당이 높고 자격증 취득이 용이한 분야로 몰린다는 비판은 이러한 부작용이 반영된 것임. 제도 도입 목적을 달성하기 위해서는 인센티브제도의 부작용을 최소화할 수 있는 장치를 마련해야 할 것임.

■ 인센티브제도의 부작용을 줄이기 위해서는 훈련직종 선정에서부터 관련 전문가의 조언을 받을 수 있는 체계를 갖추는 것이 필요함.

- 자신에 대한 올바른 평가와 남한 노동시장에 대한 정보가 부족한 상태에서 기능훈련 중심의 획일적인 교육훈련에 참여함에 따라 중도탈락률이 높고 훈련성과도 기대에 미치지 못하고 있음.
- 외국사례는 1:1 맞춤형 심층상담을 통한 진로선택이 취업성공의 핵심요건임

을 보여줌. 따라서 입국 초기부터 취업 후 일정 시점까지 체계적인 진단과 상담을 통해 정착 애로요인을 최소화시켜주는 것이 필요함.

- 최근 서구의 고용정책이 주는 시사점은 제도 간 연계를 통해 효과를 제고하고 있다는 점임.

- 취업지원 프로그램이 개인의 특성에 맞게 능력을 개발하고 안정된 일자리로 진입할 수 있도록 종합적인 관점 하에서 설계되어야 하나 현재 북한이탈주민 지원제도는 상호 독립적인 지원 프로그램으로 구성되어 있음.
- 개별적 프로그램보다는 다양한 서비스를 통합하여 포괄적인 프로그램을 제공하는 것이 효과적임.
- 취업장려금을 직업훈련과 연계시킨 경우 사중손실이 크게 낮아졌으며 특히 보조금제도를 훈련과 연계시킬 때 가장 효과적임은 잘 알려진 사실임.
- 또한 취업 취약계층이 취업 후 경험이 축적될 수 있도록 장기적으로 안정적인 일자리를 제공한 경우 노동시장 정착도가 높아졌고, 직업훈련도 일반 훈련기관보다는 기업에서 실시하는 경우 효과가 높았음.
- 상담, 직업훈련, 직업알선, 고용보조금이 유기적으로 연계될 수 있도록 제도를 설계할 필요가 있음.

- 직업훈련이 산업현장과 연계될 경우 효과가 크므로 직업훈련체계 구축 시 민간기업과 사회적 기업을 적극 활용해야 함.

- 북한이탈주민의 경우 직업경험이 부족하고 자중감이 낮으므로 훈련과정에서 이러한 장애를 극복할 수 있는 경험(예:직업체험, 인턴)을 쌓게 해주는 것이 필요함.
- 훈련과정에 민간기업을 참여시키는 것이 가장 좋은 방안이지만 민간기업 여건상 훈련생에게 실무를 경험할 수 있는 기회를 제공하는 것이 쉬운 일은 아님.
- ‘사회통합형’ 사회적기업을 설립하여 북한이탈주민들이 자본주의 노동시장을 경험할 수 있는 기회를 제공하는 것은 의미 있는 시도가 될 수 있을 것임.

- 북한이탈주민에게는 일반훈련과정보다는 ‘취업성공패키지’ 같은 종합훈련과정 참여를 독려하는 것이 필요함.

- 북한이탈주민의 취업장애요인이 다양하므로 직장체험-직업훈련-취업·알

선-일자리제공이 통합적으로 제공되어야 효과가 높을 것임.

- 북한이탈주민 취업지원을 위한 각종 임금보조금 및 장려금이 취업성공패키지 내 프로그램과 유사하기 때문에 취업성공패키지로 흡수하더라도 제도 취지를 훼손하지는 않을 것임.
- 다만 북한이탈주민의 경우 일반국민에 비해 취약정도가 심하므로 별도로 보다 높은 수당을 지급하여 훈련시장으로 유인할 필요가 있음.

■ 현재 직업훈련은 취업 전 훈련에만 집중하고 있는데 북한이탈주민 대다수가 취업 후 많은 어려움을 겪고 있는 실정이므로 취업장애요인을 최소화할 수 있도록 향후에는 취업 후 훈련도 강화할 필요가 있음.

- 북한이탈주민들이 취업 중인 영세사업장은 대부분 훈련을 실시할 수 있는 역량이 낮는데 직업훈련을 사업주에게 위임할 경우 취업 북한이탈주민은 직업훈련에서 배제될 가능성이 큼.
- 취업 후 기업에서 필요한 숙련을 익힐 수 있도록 국가인적자원개발컨소시엄이나 중소기업 핵심직무능력 향상훈련을 활성화할 필요가 있으며, 고용보험 사업주훈련 외에 별도로 북한이탈주민 직업훈련을 활성화할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요함.

5 돌봄노동자의 근로조건과 정책과제*

황덕순 (한국노동연구원 선임연구위원)

[요약]

- 우리나라에서 돌봄서비스 분야는 다른 어떤 분야보다도 중요한 고용창출 영역이지만 직접 돌봄서비스를 제공하는 보조적 업무를 담당하는 돌봄노동자들의 임금수준이 낮고, 근속이나 경력에 대한 보상이 이루어지지 않는다는 문제가 제기되고 있음.
- 특히 하위 돌봄직업에 종사하는 의료·복지서비스직과 가사·육아도우미의 경우 대부분 여성이고 평균연령이 50세 이상으로 중고령층이 대다수를 차지할 뿐만 아니라 근속과 경력이 매우 짧아서 중고령 여성의 막다른 일자리 성격이 강함.
- 돌봄노동자들의 낮은 임금은 낮은 시간당 임금과 짧은 근로시간 모두에 기인함. 따라서 이들의 근로조건을 개선하기 위해서는 시간당 임금을 높이는 것과 함께 적절한 근로시간을 확보하는 것이 필요함.
- 돌봄노동자들 가운데 가장 사회적 보호로부터 취약한 가사노동자의 경우 근로기준법 적용 및 사회보험 가입 등 기본적인 노동권과 사회보장권을 보장하는 접근이 필요하며, 이를 위해서도 공식적인 고용관계를 형성하기 위한 정책이 마련되어야 함.
- 대인서비스인 돌봄서비스는 외부성과 정보의 비대칭성의 문제를 갖고 있기 때문에 공공사회서비스를 늘리고, 공공부문과 사회적 경제주체의 고용주로서의 역할을 강화함으로써 돌봄서비스 부문의 시장구조를 정상화하는 것도 근로조건 개선에 기여할 수 있음.
- 돌봄노동의 질을 높이기 위한 궁극적인 개선방향은 돌봄서비스에 숙련자격 기준을 만들고 경력경로를 개발함으로써 이 일자리를 전문직업으로 발전시키는 것임.

* 이 글은 2012년 12월 본원에서 발간한 황덕순 외(2012), 『사회서비스 산업 노동시장 분석: 돌봄서비스를 중심으로』의 제2장과 제11장의 정책과제 부분을 요약·수정함.

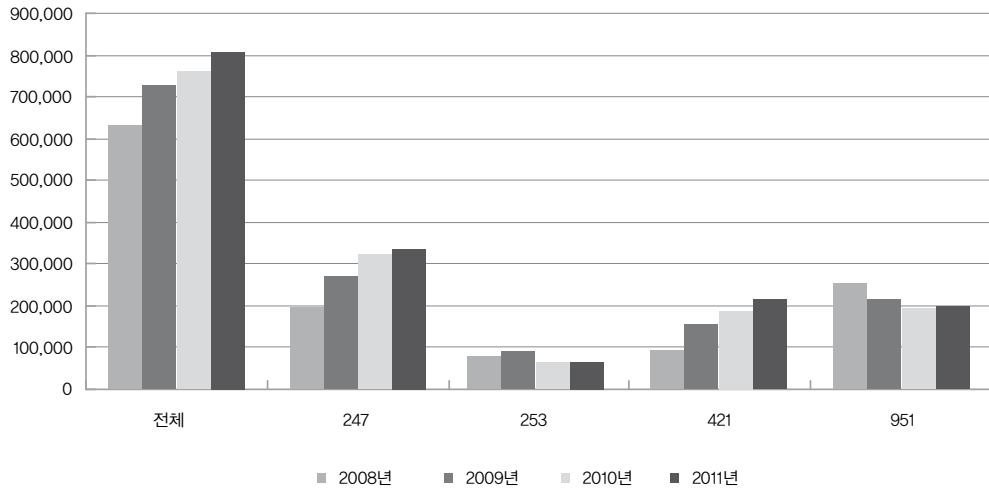
문제제기

- 앞으로 우리나라에서 돌봄서비스 분야는 다른 어떤 분야보다도 중요한 고용창출 영역임. 그러나 돌봄노동시장의 문제와 관련해서 국제적으로 이미 잘 알려져 있는 여러가지 정형화된 문제들이 우리나라에서도 나타남.
 - 직접 돌봄서비스를 제공하는 보조적 업무를 담당하는 노동자들의 임금수준이 낮고, 근속이나 경력에 대한 보상이 이루어지지 않는다는 것 등이 대표적임.
- 이 글에서는 통계청의 지역별 고용조사를 이용하여 우리나라 돌봄서비스 노동자들의 규모와 근로조건, 노동시장의 특징에 대해서 구체적으로 살펴보고 근로조건 개선을 위한 정책과제를 살펴봄.
 - 본 연구에서 초점을 맞추는 것은 의료·복지서비스직(직업소분류 421)과 가사·육아도우미(직업소분류 951)로 분류된 노동자들임. 돌봄서비스 노동자를 구성하는 상위직업군과의 차이를 비교하기 위해 사회복지관련전문직(직업소분류 247 이하 사회복지전문직), 유치원교사(직업소분류 253)를 비교대상으로 같이 분석함.
 - 위의 네 직종은 보건의료 전문직과 초등학교 교사 이상의 교육관련 전문직을 제외하면 대부분의 사회서비스 종사자를 포괄함.

돌봄서비스 취업자의 고용규모와 산업·성별 분포

- 본 연구에서 다루는 돌봄서비스 직업의 고용규모는 2008년 3분기에 63만 3천 명(전체 취업자 대비 2.7%)에서 꾸준히 늘어나서 2011년 3분기에 80만 8천 명(전체 취업자 대비 3.3%)에 이름(그림 1).
 - 직업별로는 고용규모 추이에 차이를 보임. 사회복지전문직과 의료·복지서비스직은 꾸준히 늘어나고 있는 반면, 유치원교사와 가사·육아도우미는 줄어 들고 있음.
- 돌봄서비스 취업자의 산업별 분포를 보면 직업별로 차이가 매우 큼.
 - 사회복지전문직의 대다수는 사회복지서비스업(83.3%)에 취업하고 있으며 유

[그림 1] 사회서비스 직업 고용규모 추이(2008~2011년)



자료 : 통계청, 「지역별 고용조사」 원자료, 각 연도 3분기.

〈표 1〉 돌봄서비스 취업자의 산업별 분포(2010년 3분기)

(단위:천 명, %)

	사업지원	공공행정	교육	보건	사회복지	기타개인	가사근로	전 체
사회복지전문직	6.2	3.1	5.8	1.5	83.3	0.1	—	298 (100.0)
유치원교사	—	—	97.8	—	2.2	—	—	57 (100.0)
의료 · 복지서비스직	6.1	1.9	0.6	11.7	70.2	9.1	0.4	171 (100.0)
가사 · 육아도우미	6.7	1.7	1.4	0.1	7.1	2.0	81.0	167 (100.0)

주 : 위의 네 직종 종사자들은 위의 산업에 대부분 분포하고 있으며, 돌봄서비스 산업에 속한다고 보기 어려운 다른 산업에 종사하는 2~3%는 분석에서 제외함.

자료 : 통계청, 「지역별 고용조사」 원자료, 2010년 3분기.

〈표 2〉 돌봄서비스 취업자의 종사상지위별 분포와 여성 취업자 비율

(단위:%)

	종사상지위별 취업자 분포				종사상지위별 여성 취업자 비율			
	사회복지전문직	유치원교사	의료 · 복지서비스직	가사 · 육아도우미	사회복지전문직	유치원교사	의료 · 복지서비스직	가사 · 육아도우미
상용근로자	69.5	88.5	38.5	4.1	86.6	99.0	92.5	99.7
임시근로자	16.7	10.1	46.0	34.3	93.3	100.0	94.4	99.0
일용근로자	0.2	—	13.0	27.1	96.3	—	91.7	98.7
고용주	11.0	0.9	0.8	0.6	79.0	90.5	48.7	97.4
자영자	2.1	0.4	1.7	33.4	38.3	100.0	93.8	97.9
무급가족종사자	0.5	—	0.2	0.6	82.3	—	100.0	80.2
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	85.9	99.1	93.0	98.5

자료 : 통계청, 「지역별 고용조사」 원자료, 2010년 3분기.

치원교사는 대부분 교육서비스업(97.8%)에서 일함.

- 의료·복지서비스직의 경우 사회복지서비스업 종사자가 70.2%를 차지하며, 11.7%가 보건업, 9.1%가 기타개인서비스업, 6.1%가 사업지원서비스업에서 일함. 기타개인서비스업에 간병업이 속해 있고, 인력파견이 사업지원서비스업에 속한다는 점이 반영되어 있는 것으로 해석됨.
- 가사·육아도우미의 경우 가사근로종사자가 81.0%를 차지하며 이 외에 사회복지서비스업에서 7.1%, 사업지원서비스업에서 6.7%가 일함.
- 가사근로 이외에도 가사·육아도우미가 취업한 것으로 조사된 이유는 보육시설이 사회복지서비스업에 속하고, 인력파견업이 사업지원서비스업에 속해 있다는 점 때문으로 해석됨.

■ 돌봄서비스 취업자의 종사상지위별 분포를 살펴보면 직업별로 돌봄서비스 취업자의 종사상지위와 성별 분포에 커다란 차이가 있음(표 2).

- 상위직업에 속하는 사회복지전문직과 유치원교사는 상용직의 비중이 높은 반면, 하위직업인 의료·복지서비스직과 가사·육아도우미의 경우 임시직·일용직의 비중이 높음.
- 사회복지전문직의 전체 여성비중은 85.9%로 비교대상 네 직종 가운데 가장 낮은 반면, 유치원교사의 경우 여성 비중이 99.1%로 압도적으로 다수가 여성임.
- 의료·복지서비스직의 여성 비율은 93.0%로 사회복지전문직 다음으로 남성이 많이 포함되어 있음.
- 가사·육아도우미의 경우 여성의 비중이 98.5%로 대다수가 여성이며, 규모가 미미한 무급가족종사자를 제외하고는 모든 종사상지위에서 여성의 비중이 90%를 넘는 것으로 나타남.

여성 돌봄노동자의 연령·경력·근속기간

■ 사회서비스 산업의 경우 여성의 비중이 압도적으로 높기 때문에 여성 임금노동자에 초점을 맞추어 노동력 구성의 특징과 근로조건에 대해서 살펴봄.

- <표 3>에는 돌봄노동자와 전체 여성노동자의 인적특성 및 근로조건 관련 지

표들이 종사상지위별로 하나의 표로 정리되어 있음.

- 돌봄서비스에 종사하는 여성노동자의 직업별 평균연령을 보면 상위직업과 하위 직업 사이에 매우 큰 차이가 있음.
 - 가사·육아도우미의 경우 평균연령이 53.2세에 이르며 이어서 의료·복지서비스직이 50.1세로 두 직업의 평균연령이 50세 이상임.
 - 반면 상위직업인 사회복지전문직과 유치원교사의 경우 평균연령이 각각 34.6세와 29.7세로 매우 낮음.
 - 세부적으로 살펴보면 사회복지전문직의 경우 상용직보다 임시직과 일용직의 평균연령이 더 높음. 이는 이 분야에서 상용직은 청년층을 대상으로 공식적인 채용절차를 거치는 반면, 임시직과 일용직은 그렇지 않음을 시사해 줌.
 - 또 다른 상위직업군인 유치원교사의 경우 평균연령이 20대임. 고용규모가 늘어나지 않고 있는 분야라는 점을 고려하면 학교졸업, 혹은 자격취득과 함께 청년기에 취업했다가 이후 결혼하거나 출산·육아 시기에 노동시장에서 퇴장하는 경우가 많다는 점을 시사해 줌.
 - 하위직업군에 속하는 의료·복지서비스직의 경우 중고령층이 대다수를 차지하며 종사상지위별로는 다른 직업과 마찬가지로 상용직에 비해 임시직과 일용직의 평균연령이 더 높음.
 - 가사·육아도우미의 경우 네 직종 가운데 가장 평균연령이 높음. 특히 임시직의 경우 평균연령이 55.7세에 이르고, 일용직보다도 평균연령이 더 높음.
- 하위직업의 평균연령이 상위직업보다 현저히 낮은 것과는 반대로 하위직업에 종사한 경력기간과 근속기간은 상위직업보다 더 짧음.
 - 평균연령이 가장 낮은 유치원교사의 경우 평균경력과 근속기간이 가장 길고, 사회복지전문직이 그 다음을 차지함.
 - 하위직업 가운데는 가사·육아도우미가 의료·복지서비스직보다 평균경력 및 근속기간이 더 긴 것으로 나타남.
 - 사회복지전문직이나 의료·복지서비스직의 평균근속과 경력이 짧은 것은 고용이 다른 직업보다 최근에 더 빠르게 늘어나고 있는 현상과도 관련되어 있음. 새로운 인력이 들어오면서 평균경력이나 평균근속이 고용규모에 큰 변화가 없는 다

른 직업보다 평균경력과 근속이 짧게 나타나는 것임.

- 의료·복지서비스직이나 가사·육아도우미의 연령과 경력, 근속기간을 비교해 보면 하위직업 종사자의 경우 오랫동안 이 직업에 종사했다기보다는 다른 일자리에 있었거나 노동시장에서 은퇴했다가 다시 노동시장에 진입하고 있다는 점을 알 수 있음. 이는 이 분야의 일자리가 중고령 여성에게 막다른 일자리의 성격이 강하다는 점을 시사해 줌.

- 근속과 경력기간이 종사상지위에 따라 다른 양상을 보임. 모든 직업에서 상용직의 근속기간이 다른 종사상지위의 근로자보다 길지만 경력은 일용직이 더 긴 경우도 있음.

- 특히 사회복지전문직과 가사·육아도우미의 경우 일용직이 상용직이나 임시직보다 더 경력기간이 상당히 긴 것으로 나타남. 의료·복지서비스직에서도

〈표 3〉 전체 여성근로자의 고용관련 특성과 근로조건

(단위: 세, 년, 만 원, 원, 시간, %)

직업	종사상지위	평균연령	평균근속	평균경력	월평균 임금	시간당 임금	평소 주당 근로시간	30시간 미만 비중
여성 전체	상용	36.5	5.3	6.6	180.7	9,481.0	44.9	2.0
	임시	42.0	2.2	3.6	107.2	6,663.9	41.1	19.5
	일용	46.9	1.7	4.3	70.4	5,032.7	35.8	35.8
	전체	39.3	4.0	5.4	146.5	8,140.8	42.8	10.9
사회복지전문직	상용	34.0	3.2	4.8	136.3	7,136.1	44.6	1.3
	임시	36.7	1.5	3.1	95.9	6,538.4	37.7	20.9
	전체	34.6	2.9	4.5	127.7	7,011.1	43.1	5.4
유치원 교사	상용	29.6	4.0	5.4	158.4	8,305.9	45.9	0.9
	임시	30.6	1.3	2.8	119.4	7,009.0	37.9	13.8
	전체	29.7	3.7	5.1	154.3	8,179.6	45.1	2.2
의료·복지서비스직	상용	48.6	2.3	2.9	104.7	5,945.1	42.7	16.6
	임시	50.8	1.5	2.0	76.8	5,421.4	35.3	41.7
	일용	51.9	0.9	2.1	75.9	5,114.4	38.6	45.1
	전체	50.1	1.7	2.4	87.6	5,586.9	38.6	32.3
가사·육아도우미	상용	45.7	2.4	2.8	111.3	7,089.6	41.5	17.6
	임시	55.7	2.1	3.3	71.9	4,632.5	38.4	29.3
	일용	51.2	2.3	4.6	77.4	6,100.5	33.0	42.9
	전체	53.2	2.2	3.8	76.6	5,395.3	36.4	34.2

주: 직업별로 해당 종사상지위의 고용규모가 0.5% 이내로 적은 경우는 제외하고 표시함.
 자료: 통계청, 「지역별 고용조사」 원자료, 2010년 3분기.

임시직보다 일용직의 경력기간이 더 길게 나타남.

- 이는 유치원교사를 제외한 다른 돌봄사회서비스업 종사자 내부에서 일용직의 형식으로 장기간 종사하는 불안정한 고용층이 형성되어 있음을 보여줌.

- 사회서비스직 내부의 차이에도 불구하고, 여성 돌봄노동자의 경력이나 근속기간은 전체 여성근로자에 비해 짧은 것으로 나타남(표 3).

- 평균연령은 전체 여성근로자에 비해 사회복지전문직과 유치원교사는 적은 반면 의료·복지서비스직과 가사·육아도우미는 훨씬 높음.

여성 돌봄노동자의 임금과 근로시간

- 돌봄서비스 노동자의 낮은 근로조건은 임금수준에서 단적으로 드러남.

- 〈표 3〉에서 가장 임금수준이 높은 유치원교사의 월평균 임금은 154만 원이고, 사회복지전문직의 월평균 임금도 127만 원에 불과함. 의료·복지서비스직의 월평균 임금은 87만 원이고, 가사·육아도우미의 경우 76만 원임.
- 전체 여성노동자의 월평균 임금이 146만 원이라는 점에 비추어 보면, 본 연구에서 다루는 돌봄서비스 직업 가운데 상위직업군에 속하는 사회복지전문직도 여성노동자 전체 평균임금에 한참 미치지 못하는 임금을 받음.

- 월평균 임금은 시간당 임금과 근로시간에 의해 결정됨.

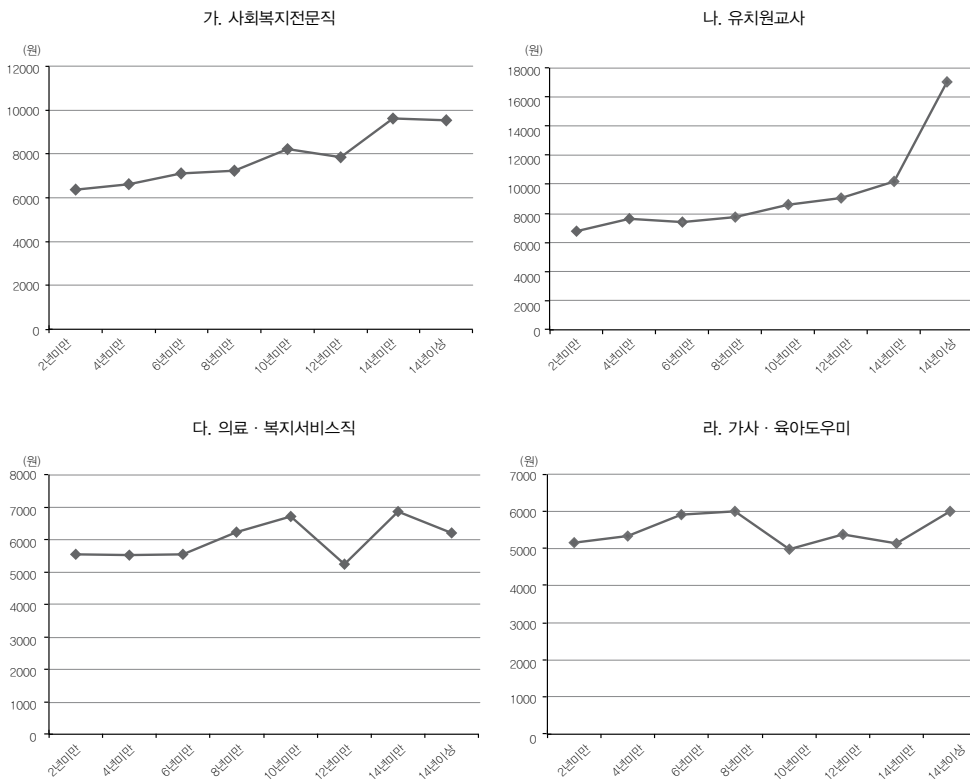
- 시간당 임금을 살펴보면 월평균 임금과 마찬가지로 유치원교사, 사회복지전문직, 의료·복지서비스직, 가사·육아도우미의 순으로 높음.
- 시간당 임금이 높은 직업이 평균근로시간도 더 길게 나타남. 종사상지위별로 세분화해서 각 직업을 살펴보면 차이가 있지만, 돌봄노동자 전체를 큰 틀에서 보면 시간당 임금과 근로시간 모두 직업별 월수입의 차이를 초래하는 요인이라고 평가할 수 있음.
- 같은 직업 내에서도 종사상지위별 상황을 보면 상용직이 임시직보다 시간당 임금도 높고, 평소근로시간도 길게 나타남.

- 낮은 시간당 임금뿐만 아니라 짧은 근로시간이 돌봄서비스 산업 종사자의 낮은

소득수준에 크게 기여한다는 점은 이 산업의 근로조건 개선을 위한 과제가 복합적이라는 점을 의미함.

- 산업별로 차이가 있지만 짧은 근로시간의 문제는 하위직업에 집중되어 있음.
- 30시간 미만 근로자의 비중이 사회복지전문직은 5.4%, 유치원교사의 경우 2.2%에 불과한 반면, 의료·복지서비스직은 32.3%, 가사·육아도우미의 경우 34.2%에 이름.
- 임시직과 일용직의 비중이 높다는 점도 두 하위직업의 문제를 더 악화시키는 요인임. 직업별로 편차는 있지만 상용직에 비해 임시직과 일용직에서 30시간 미만 근로자의 비중이 상용직보다 매우 높음.
- <표 3>에서 전체 여성노동자와 비교해 보더라도 의료·복지서비스직과 가사·육아도우미의 경우 평균근로시간이 현저히 짧고 30시간 미만 근로자의 비중이 매우 높음.

[그림 2] 돌봄서비스 노동자의 경력기간별 시간당 임금 추이



자료 : 통계청, 「지역별 고용조사」 원자료, 2010년 3분기.

- 임금수준이 낮을 뿐만 아니라 노동시장에서 경력이나 근속에 대해 보상이 이루어지지 않는다는 점도 하위 돌봄서비스 직업의 임금이 낮은 요인 가운데 하나임. [그림 2]는 직업별로 경력기간별 시간당 임금의 추이를 보여줌.
 - 사회복지전문직이나 유치원교사의 경우 경력기간이 길어질수록 시간당 임금이 높아지는 반면, 의료·복지서비스직은 6천 원, 가사·육아도우미는 5천5백 원 내외에 머물고 있음.

돌봄서비스 노동자의 근로조건 개선을 위한 정책 과제

- 돌봄노동자 가운데 가장 근로조건이 열악하고 노동자로서의 보호로부터 배제되어 있는 집단은 가사·육아도우미로 대다수를 차지함. 이들의 경우 근로기준법의 적용 및 사회보험 가입대상으로의 확대 등 기본적인 권리를 보장하는 것이 우선적인 과제임.
 - 가사노동자를 노동자로서 보호하기 위해서는 이들이 공식적인 고용관계를 형성하도록 하는 것이 필요함.
- 공공사회서비스를 확대하는 것이 고용관계의 공식화와 근로조건 개선에 기여할 수 있음.
 - 아동돌봄과 노인돌봄에서 공적으로 재원이 조달되는 공공사회서비스가 빠르게 확대되면서 이 일자리들이 보상수준은 높지 않지만, 최저한도의 근로조건이 어느 정도 지켜지면서 사회보험의 보호를 받을 수 있는 일자리가 됨.
 - 공공서비스 확대와 함께 이들을 공공부문에서 직접 고용하는 정책을 병행할 필요가 있음. 돌봄서비스는 사람들 사이의 상호작용을 동반하는 사회서비스로서 외부성과 정보의 비대칭성 때문에 공공재의 성격을 갖게 됨. 이러한 문제를 해결하기 위한 전형적인 접근은 공공이 서비스를 제공하는 것임.
 - 공공부문의 역할을 강화하는 것과 함께, 사회적 기업을 중심으로 사회적 경제 주체의 역할을 활성화하는 것도 중요한 대안임.
- 공식적인 고용관계 형성과 공적인 사회서비스를 확대하는 것만으로는 근로조건을 개선하는 충분조건이 될 수 없음.

- 유럽의 여러 나라에서는 돌봄노동자들의 근로조건을 결정하는 데 단체협약이 매우 중요한 역할을 수행함. 노동조합의 역할이 비교적 약한 영국의 경우조차 단체협약을 통해 보호되는 공공부문이 독립부문(민간 영리와 비영리 포함)보다 더 나은 근로조건을 제공함.
 - 우리나라의 경우 노동조합과 단체협약은 돌봄노동시장의 근로조건 결정에서 아무런 영향력이 없음. 조직률이 너무 낮을 뿐만 아니라, 기업별로 단체교섭이 이루어지지 않기 때문임.
 - 공공부문과 사회적경제부문의 역할을 확대할 경우 노동권 보호 측면에서도 진일보할 가능성이 높음. 공공부문의 경우 선량한 사용자(good employer)로서의 역할모델을 수행할 수 있고, 사회적 경제 부문은 기본적인 숙성상 노동자들이 기관의 운영주체로 참여하는 민주적 의사결정을 전제하기 때문임.
- 돌봄노동을 전문직업화(professionalization)하는 것이 궁극적인 정책과제임. 전문직업화는 숙련자격 기준을 만들고 경력경로를 개발함으로써 더 나은 일자리로의 발전시키는 것을 지향함.
- 외국에서 전문직업화가 중요한 화두로 등장한 데에는 돌봄노동자를 구하기 어렵고, 채용하더라도 이직이 빈번하기 때문임. 우리의 경우에도 고령화가 빠르게 진행되고 돌봄서비스 수요도 그와 더불어 늘어날 것으로 예상된다는 점을 고려하면 전문직업화를 지향한 정책이 곧 필요하게 될 것임.
 - 돌봄서비스 일자리를 저임금·저숙련 일자리에서 경력개발 과정을 포함한 나은 일자리로 발전시키기 위해서는 돌봄노동에 대한 사회적 가치평가의 전환 및 이에 대한 보상체계, 이를 뒷받침할 수 있는 공적인 재원부담에 대한 합의가 뒷받침되어야 함.

6 자영업자의 고용구조 변화와 특징

김복순 (한국노동연구원 책임연구원)

[요약]

- 2005년 이후 자영업 부문의 지속적인 구조조정에도 불구하고 우리나라 취업자 대비 자영업자 비중은 상당히 높은 편이며, 특히 2012년 2%대의 저성장에도 불구하고 고용호조세(451천 명 증가)를 유지하는 데 자영업자의 증가세(135천 명 증가)가 큰 역할을 함.
- 자영업자는 우리 경제에 위기가 불어닥칠 때마다 최일선에서 고용한파를 겪음. 1997년 말 IMF 외환위기 때 고용부진은 임금근로자 중심의 고용조정과 고용원이 있는 자영업자의 몰락이, 2003년 카드대란과 글로벌 금융위기 때 고용부진은 고용원이 없는 자영업자의 휴·폐업이 주요인으로 작용함.
- 2012년에도 세계 경제의 불확실성이 계속되면서 우리경제는 저성장을 기록한 반면, 50세 이상 중고령층과 도소매업·음식숙박업, 교육서비스업 등 내수를 기반으로 한 서비스업, 5인 미만 '나홀로 사업체'를 중심으로 한 자영업자의 고용증가세가 지속된 바 있음.
- 2000년대 초반에는 30~40대 연령층이 자영업자의 절반 이상을 차지했던 반면, 2009년에는 자영업자 중 50세 이상 중고령층이 차지하는 비중이 절반 이상을 차지하면서 역전되어 2012년 현재 두 연령층 간 비중 차이는 무려 12.4%에 달함.
- 이들 50세 이상 중고령층은 정년퇴직 등으로 임금근로자에서 빠져나와 임금근로자로의 재취업에 어려움을 겪고 있으며, 결국은 생계형 전통적 서비스업 부문에서 '나홀로 사업체'를 창업하는 것으로 나타남.
- 2013년 자영업 부문 고용여건이 그리 밝지 않은 현실에서 자영업자가 준비된 창업을 함으로써 안정적인 소득을 확보하고, 폐업 시 임금근로자로 전환할 수 있도록 저소득층 자영업자를 위한 사회안전망의 확충과, 고부가가치 서비스업 육성 등을 통한 자영업자의 생산성 제고에 노력을 기울여야 할 것으로 보임.

2012년 자영업자의 고용증가폭 확대

- 2012년 세계 경제의 불확실성이 계속되면서 우리나라 경제 또한 2%대의 저성장에도 불구하고 임금근로자(319천 명)와 자영업자(135천 명)의 증가세에 힘입어 전년동기대비 451천 명 증가함.¹⁾
 - 자영업자의 고용은 2011년 8월부터 증가세로 전환하여 2012년 현재 전년동기대비 135천 명 증가하였으며, 이 증가 규모는 2000년대 초반 수준에 육박함.
 - 당시 2000년대 초반은 경제성장률이 4~8%대 수준이며 취업자 대비 자영업자의 비중 또한 27~28% 수준이었던 반면, 2012년 우리 경제는 3분기 경제성장률이 1.5%를 기록하는 등 저성장이 지속되고 있음에도 불구하고 고용은 전년동기대비 451천 명 증가하였고, 자영업자의 고용증가폭은 더욱 확대되어 취업자 대비 자영업자 비중도 23.2%로 소폭 상승함.
- 사실 경제위기가 닥칠 때마다 최일선에서 고용한파를 겪어왔던 계층은 자영업자였음.
 - 1997년 말 시작된 IMF 외환위기 때 고용부진은 임금근로자 중심의 고용조정과 고용원이 있는 자영업자의 몰락이, 2003년 카드대란과 2008년 하반기 국제금융위기 때 고용부진은 고용원이 없는 자영업자, 특히 5인 미만 나홀로 사업체의 휴·폐업이 주요인이었음.
- 2012년 자영업자의 증가세를 주도하고 있는 계층은 50세 이상 중고령층임.
 - 이들 연령층에서 자영업자는 전년동기대비 144천 명 증가하여 전체 자영업자의 54.6%를 차지하고 있으며, 특히 60세 이상 고령층에서 더욱 활발함.
 - 2000년에만 하더라도 자영업자의 절반 이상(57.0%)이 30~40대 연령층으로 구성되었으나, 이후 이들 연령층에서 자영업자의 감소가 지속되는 가운데 50세 이상 중고령층에서 자영업자가 늘어나면서 2009년에는 50세 이상 중고령층의 비중과 30~40대 연령층의 비중이 역전됨.
 - 2012년에 이르러서는 자영업자의 절반 이상(54.6%)이 50세 이상 중고령층으로 구성되었고, 자영업자 중 두 연령층이 차지하는 비중의 차이는 점점 확대

1) 이 글에서 2012년 수치는 1월에서 11월까지의 평균임.

〈표 1〉 취업자의 종사상지위별 고용규모 및 고용증감, 자영업자 비중 추이

(단위: 천 명, %, 전년동기대비)

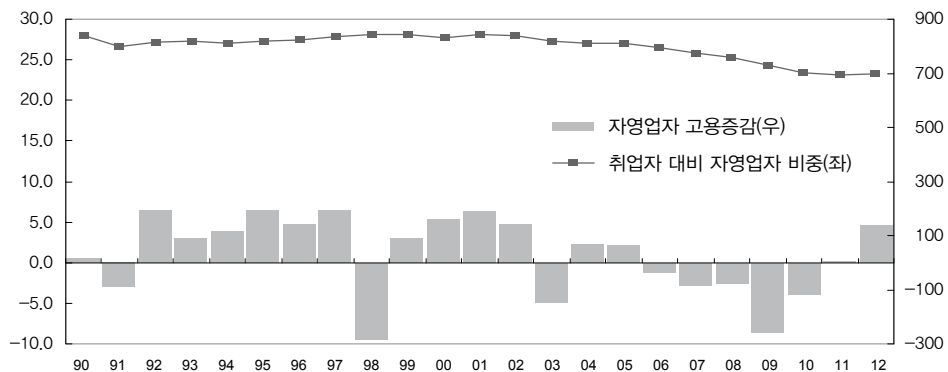
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
고 용 구 모	취업자	22,870	23,165	23,449	23,608	23,531	23,842	24,255	24,706
	임금근로자	15,177	15,535	15,958	16,208	16,444	16,954	17,388	17,707
	상용직	7,912	8,192	8,608	9,001	9,368	10,063	10,646	11,080
	임시직	5,047	5,134	5,172	5,079	5,104	5,074	4,990	4,999
	일용직	2,218	2,209	2,178	2,128	1,973	1,817	1,752	1,628
	비임금근로자	7,693	7,631	7,491	7,400	7,086	6,888	6,867	6,999
	고용원 있는 자영업자	1,663	1,634	1,564	1,528	1,515	1,500	1,502	1,553
	고용원 없는 자영업자	4,518	4,516	4,502	4,459	4,214	4,111	4,099	4,182
	무급가족종사자	1,512	1,481	1,425	1,412	1,358	1,277	1,267	1,264
고 용 증 감	취업자	308	295	283	159	-77	311	413	451
	임금근로자	303	358	423	250	237	509	434	319
	상용직	301	280	417	393	367	695	583	434
	임시직	-35	87	37	-93	25	-30	-84	9
	일용직	37	-9	-31	-50	-155	-156	-65	-123
	비임금근로자	5	-63	-140	-91	-313	-198	-21	131
	고용원 있는 자영업자	-17	-29	-70	-35	-14	-15	2	51
	고용원 없는 자영업자	80	-2	-14	-43	-245	-103	-13	83
	무급가족종사자	-58	-31	-56	-13	-54	-81	-10	-3
자영업자 비중		27.0	26.5	25.9	25.4	24.3	23.5	23.1	23.2

주: 2012년은 1월부터 11월까지의 평균이며 전년동기대비 고용증감임.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각 연도.

[그림 1] 자영업자의 고용증감 및 고용비중 추이(연간)

(단위: 천 명, %, 전년대비)

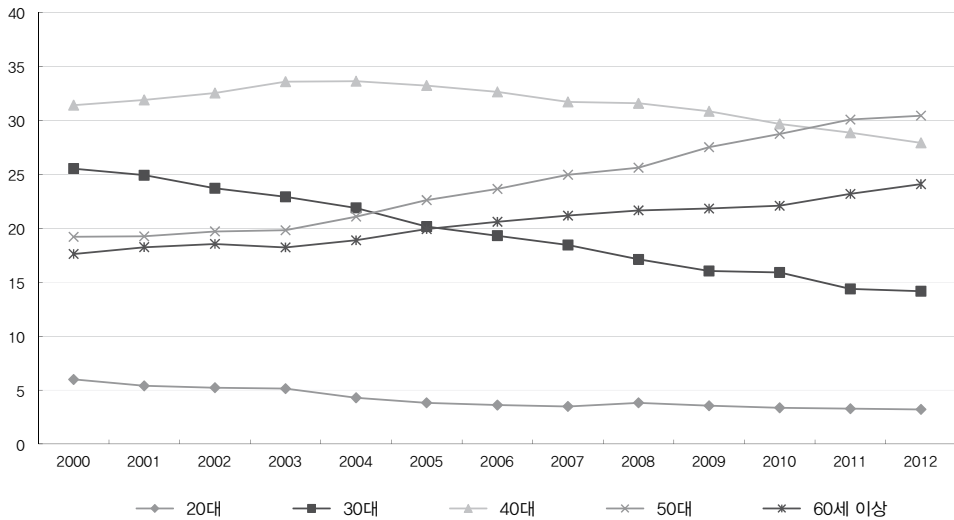


주: 2012년은 1월부터 11월까지의 평균이며 전년동기대비 고용증감임.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각 연도.

[그림 2] 자영업자의 연령별 비중

(단위: %)



주: 2012년은 1월부터 11월까지의 평균임.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각 연도.

되어 2012년에는 12.4%p나 되는 것으로 나타남.

- 한편 2012년 자영업자의 증가세는 도소매업, 운수업, 음식숙박업 등 내수 기반 서비스업(112천 명)과 건설업(40천 명)이 주도함.

- 서비스업 부문 중에서도 도소매업, 운수업, 음식숙박업 등 내수에 기반을 둔 전통적 서비스업을 중심으로 전년동기대비 80천 명 증가함. 특히 이들 전통적 서비스업에서 50세 이상 중고령층 자영업자는 전년동기대비 무려 157천 명이 증가한 것으로 나타남.
- 이들 50세 이상 중고령층은 정년퇴직 등으로 임금근로자에서 빠져나와 임금근로자로의 재취업에 어려움을 겪고 있으며, 결국은 퇴직금이나 가족들의 돈을 모아 전통적 서비스업 부문에서 ‘나홀로 사업체’를 창업하는 현실이 반영된 것으로 보임.
- 또한 5인 미만 영세사업체, 즉 고용원이 없는 ‘나홀로 사업체’가 큰 폭으로 증가(141천 명)하였으며, 가구주인 자영업자 또한 55세 이상 연령층을 중심으로 전년동기대비 108천 명 증가함.

〈표 2〉 서비스업 부문 자영업자의 전통적 서비스업 고용증감 추이

(단위: 천 명)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
서비스업 자영업자	4,100 (40)	4,093 (-7)	4,106 (13)	4,081 (-25)	3,909 (-172)	3,797 (-112)	3,805 (8)	3,911 (112)
전통적 서비스업	2,661 (-40)	2,619 (-42)	2,587 (-32)	2,540 (-47)	2,468 (-71)	2,377 (-91)	2,394 (16)	2,467 (80)
50세 이상 서비스업 자영업자	1,417 (140)	1,518 (101)	1,601 (83)	1,613 (12)	1,629 (16)	1,644 (15)	1,749 (105)	1,846 (104)
전통적 서비스업	1,009 (73)	1,084 (75)	1,112 (28)	1,120 (18)	1,157 (38)	1,174 (17)	1,242 (68)	1,295 (157)
5인 미만 사업체를 운영하는 고용원이 없는 자영업자	812 (59)	863 (51)	892 (30)	894 (2)	925 (31)	952 (26)	1,009 (57)	1,036 (29)

주: 전통적 서비스업은 도소매업, 운수업, 음식숙박업을 포함하며, 2012년은 1월부터 11월까지의 평균임.

()안은 전년대비 고용증감임.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각 연도.

〈표 3〉 자영업자의 사업체 규모별·가구주 여부별 고용증감 추이

(단위: 천 명)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
자영업자 전체		161	186	140	-148	67	62	-38	-85	-79	-259	-118	1	135
규모	5인 미만	-163	156	95	-211	58	89	3	-47	-64	-258	-95	18	141
	5~9인	231	16	32	26	19	-21	-25	-7	-23	10	0	-11	-0
	10~29인	68	17	12	25	0	-2	-12	-23	12	-16	-17	-3	-3
	30~99인	24	-2	-2	11	-9	-2	-4	-6	-2	4	-7	-3	-4
	100~299인	1	1	3	-0	-2	-0	0	-2	-2	-0	-0	0	1
	300인 이상	1	-0	-0	0	1	-1	-0	-0	-0	-	-	-	-
가구주	가구주	144	127	116	7	-4	65	-11	-68	-68	-259	-123	-8	108
	비가구주	18	60	24	-155	72	-3	-27	-17	-11	-0	5	10	27

주: 2012년은 1월부터 11월까지의 평균임.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각 연도.

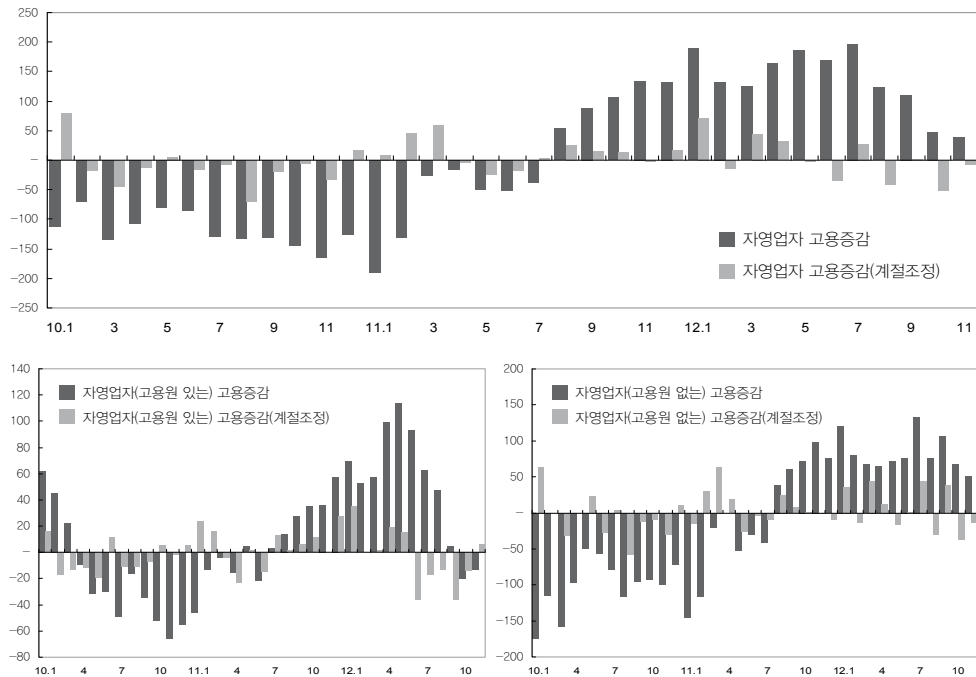
2013년 자영업자 고용증가폭은 둔화될 것으로 예상

- 2012년 활발했던 자영업 고용은 하반기에 들어서면서 증가폭이 크게 둔화되고 있음.

- 2012년 11월 현재 자영업자는 전년동월대비 38천 명 증가에 머물렀으며, 특히 고용원이 있는 자영업자는 2012년 10월부터 감소세로 전환하여 11월 현재 13천 명 감소함.

[그림 3] 자영업자의 고용증감(원계열, 계절조정계열) 추이

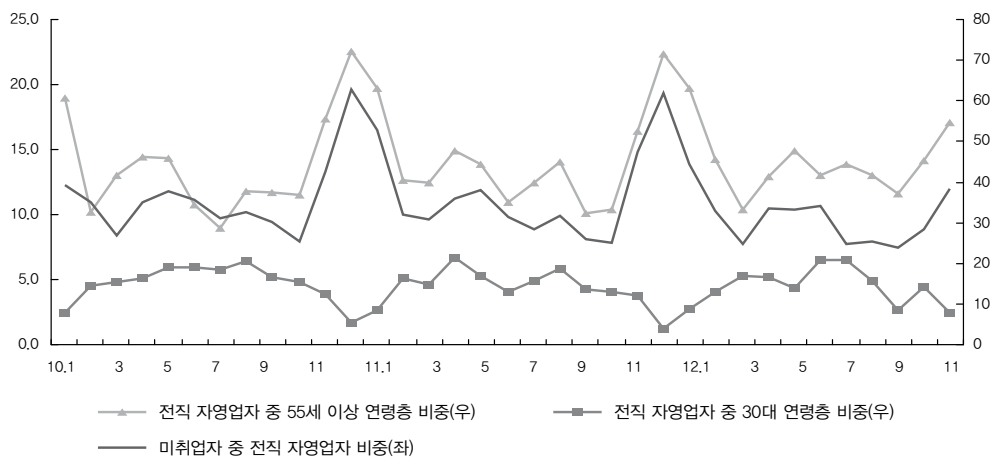
(단위: 천 명, 전년동월대비)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, KOSIS.

[그림 4] 1개월 미취업자 중 전직 자영업자의 비중 및 30대·55세 이상 연령층의 비중 추이

(단위: %)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각 연도.

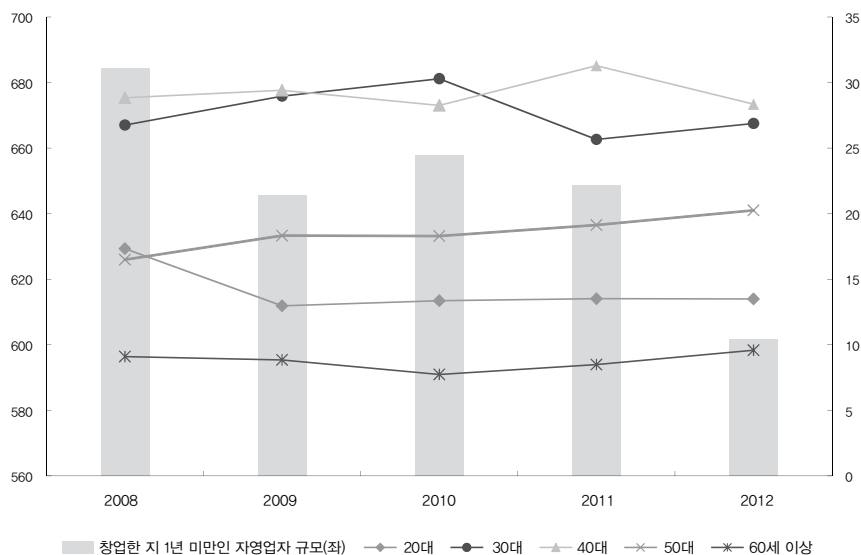
- 더불어 미취업자 중 이전 직장이 자영업자였던 비중이 2012년 하반기 들어 확대되고 있으며, 이 중 55세 이상 연령층의 비중 또한 확대되어 유사한 흐름을 보이고 있음. 이는 2012년 10월 이후 50세 이상 연령층에서 자영업자가 감소세로 전환된 것이 어느 정도 반영된 것으로 보임.
- 2008년 글로벌 금융위기는 국내 실물경제에 영향을 미치고, 국내 실물경제의 침체는 노동시장에 고용한파를 초래함. 이에 자영업자는 2009년 259천 명, 2010년 118천 명 감소라는 고용한파를 겪음.
- 2011년 8월부터 고용증가세로 전환했던 자영업자는 2012년 10월 이후 증가폭이 크게 둔화되고 있음. 고용원이 있는 자영업자의 고용(계절조정치)은 5개월 전부터 감소세가 지속되고 있고, 고용원이 없는 자영업자의 고용(계절조정치)도 등락을 거듭하고 있어 2013년 자영업 부문의 고용 사정은 그리 밝지 않은 것으로 예상됨.

2012년 신규자영업자의 비중 감소

- 창업한 지 1년이 채 안 된 신규자영업자는 601천 명으로 전체 자영업자의 10.4%를 차지하여 전년동월대비 1.1%p 감소함(2012년 8월 경제활동인구조사-비임금 근로자 부가조사).
 - 창업한 지 1년이 안 된 신규자영업자의 감소는 창업보다는 기존 자영업자들이 현 사업체를 유지하려는 경향이 컸던 것으로 보임.
 - 창업 1년 미만인 신규자영업자의 대부분은 5인 미만 영세사업체였으며, 전통적 서비스업 부문에서 감소폭이 컸으나 비중은 여전히 높은 것으로 나타남. 60세 이상 연령층을 제외한 전 연령층에서 창업이 감소하였고, 특히 40대 연령층의 감소폭이 컸음.
- 2012년 자영업자 증가세를 주도했던 전통적 서비스업 부문의 사업체 유지기간은 9.4년(음식숙박업 6.3년), 교육서비스업(5.1년), 예술·스포츠 관련 여가산업(5.9년)등으로 나타나 서비스업 부문 자영업자의 사업체 유지기간이 제조업, 건설업보다 짧은 것으로 나타남.

[그림 5] 창업한 지 1년 미만인 자영업자의 규모 및 연령별 비중 추이

(단위: 천 명, %)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사 비임금근로자 부가조사」 원자료.

〈표 4〉 자영업자의 창업자금 조달방법 및 창업자금 규모

(단위: %)

		자영업자				창업 1년 미만 자영업자			
		2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
창업자금 조달방법	본인 또는 가족이 마련한 목돈(적금, 퇴직금, 명퇴금 등)	57.3	59.0	61.3	63.3	52.4	57.2	56.4	60.7
	친지 또는 동업자의 자금	3.5	3.2	3.0	2.5	4.7	3.3	4.5	2.2
	친지 또는 동업자 이외 타인에게 빌려서 마련	4.7	4.5	3.6	3.1	3.4	4.4	4.1	4.1
	은행, 보험회사, 상호신용금고 등	11.1	10.6	11.4	10.8	11.6	9.5	13.4	9.4
	사채, 대부회사 등	0.7	0.6	0.6	0.4	0.3	0.7	0.6	0.1
	정부의 보조 또는 지원 등	0.4	0.5	0.4	0.3	0.0	0.3	0.3	0.3
	별도의 자본이 필요 없었음(사업승계, 무자본창업 등)	22.2	21.2	19.4	19.4	27.0	23.7	20.1	23.1
	기타	0.2	0.3	0.3	0.2	0.6	0.8	0.7	0.2
창업자금 규모	5백만 원 미만	34.2	33.0	30.8	30.2	39.3	36.8	31.4	34.6
	5백만~2천만 원 미만	23.6	23.3	22.9	23.8	21.4	19.1	20.1	22.1
	2천만~5천만 원 미만	22.1	22.5	22.0	22.6	21.9	23.3	22.6	23.1
	5천만~1억 원 미만	12.8	13.6	16.3	15.4	11.4	13.8	16.9	12.8
	1억~3억 원 미만	6.2	6.3	6.6	6.3	5.5	6.0	7.7	6.0
	3억 원 이상	1.1	1.3	1.5	1.7	0.6	0.9	1.3	1.4

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 비임금근로자 부가조사(8월)」 원자료.

- 창업자금은 ‘본인 또는 가족이 마련한 목돈’으로 조달하는 비중이 가장 높음.
 - 고용원이 있든 없든 간에 우리나라 자영업자의 창업자금은 적금, 퇴직금, 명퇴금이 포함된 ‘본인 또는 가족이 마련한 목돈’으로 조달하는 비중이 63.3%로 가장 높음.
 - 2012년 8월 창업한 지 1년이 안 된 신규자영업자 10명 중 6명이 본인이나 가족이 마련한 돈으로 창업한 것으로 나타났으며, 이 항목이 차지하는 비중은 2011년에 비해 4.3%p 증가함.
 - 신규자영업자의 경우 기존 자영업자보다 ‘별도의 자본이 필요 없는 사업승계나 무자본 창업’이 차지하는 비중이 높고, 은행이나 보험회사로부터 창업자금을 조달한 비중은 낮은 것으로 나타남.
 - 신규자영업자의 창업자금 규모는 5백만 원 미만의 소액이 차지하는 비중이 34.6%로 2011년에 비해 증가한 것으로 나타남.
- 많은 자영업자가 본인이나 가족들의 자금으로 사업을 시작하고 있어 만약 이들이 도산하였을 경우 고스란히 가족들에게 경제적 부담을 떠안기게 되는 것이 현실임.

저소득 자영업자를 위한 사회안전망 확충 필요

- ‘자영업 푸어’라는 말이 생겨날 정도로 자영업자에게 부는 바람은 매섭기만 하고, 특히 생계형 서비스업에 종사하는 자영업자는 치열한 생존경쟁에 놓임.
 - 우리나라 고용보험제도에서는 2012년부터 50인 미만 사업체를 운영하는 자영업자에게 고용보험에 임의가입하도록 하여 폐업 시 실업급여를 지급할 수 있도록 하고 있으나 여전히 사회안전망의 보호가 취약함.
- 자영업자가 직업능력개발에 참여하여 준비된 창업을 함으로써 안정적인 소득을 확보하고, 폐업 시 임금근로자로 전환할 수 있도록 저소득층 자영업자를 위한 사회안전망의 확충이 필요함.
 - 이와 더불어 고부가가치 서비스업을 육성함으로써 자영업자의 산업재편성을 통한 생산성 제고에 노력을 기울여야 할 것임.

7 2013년 상반기 노동시장 평가 및 하반기 전망*

한국노동연구원 동향분석팀

[요약]

2013년 상반기 취업자 수는 전년동기대비 291천 명 증가하여 국제금융위기 이후 가장 소폭으로 증가함. 취업자 증가는 50대 이상, 상용직 근로자, 제조업 중심으로 나타남.

- 이는 상용직 위주의 취업자 증가(전년동기대비 596천 명)와 그 외 종사상 지위 취업자들의 감소가 복합적으로 나타난 결과임.
- 2012년 취업자 증가를 이끌었던 자영업 등 비임금근로자는 2013년 상반기 들어 110천 명 감소하였으며, 연령집단별로 보면 20대(-95천 명)뿐만 아니라 30대(-4천 명)에서도 취업자 감소가 관측됨.
- 우리 경제는 2013년 2사분기 들어 2.3% 성장하여(전년동기대비) 비교적 회복하는 모습을 보이는 반면, 고용탄력성은 0.563으로 상대적으로 낮음.
- 2013년 하반기 취업자는, 2012년 4사분기~2013년 1사분기간의 경기저점 통과에 따른 후행적 반응으로 상반기에 비해 증가폭이 확대되어, 365천 명(연간 328천 명)가량 늘어날 것으로 예상됨.

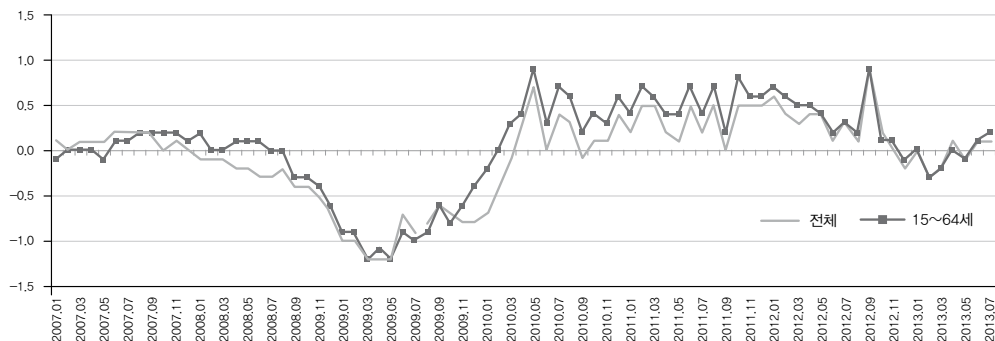
* 이 글은 「2013년 상반기 노동시장 평가와 하반기 고용전망」(동향분석팀(2013), 『노동리뷰』 8월호, 한국노동연구원)을 정리하여 작성한 것임.

2013년 상반기 취업자 수 증가폭은 국제금융위기 이후 가장 적으나 최근 들어 확대되는 중

- 2013년 상반기 취업자 수는 전년동기대비 291천 명 증가하여 국제금융위기 이후 가장 소폭으로 증가함.
 - 그러나 경기회복 진전에 따라 6월 전년동월대비 36만 명, 7월 36만 7천 명 등 최근 들어 취업자 수 증가폭이 확대되고 있음.
- 고용률도 전년동월대비로 볼 때 [그림 1]에서 보는 바와 같이 2012년 이래 둔화추세에 있었으나, 6월과 7월 두 달 연속 증가함.
 - 2013년 초를 저점으로 이후 추세전환 판단 가능
 - 15~64세 고용률도 전체 고용률과 유사한 움직임을 보임.
 - 2013년 상반기에 남성은 전년동기대비 0.2%p 하락한 70.5%, 여성은 전년동기와 동일한 48.1%의 고용률을 보였음.
- 2013년 상반기 취업자 수 증가는 50세 이상 고령층이 주도(225+168=393천 명)하는 가운데 20대 후반 청년과 30대 후반 연령대에서 취업자 수 감소(각각 -110천 명, -100천 명)가 나타났음.
 - 청년층의 경우 20~24세는 취업자 수가 15천 명 증가했는데, 이는 이 연령대의 인구가 147천 명 증가한 영향임.

[그림 1] 전년동월대비 고용률 증감 추이

(단위: %p)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각 연도.

〈표 1〉 연령계층별 취업자 수 증감

(단위: 천 명)

	전년동기대비 취업자 수 증감						취업자 수	생산가능인구 증감		
	2010	2011	2012	2011. 1~6	2012. 1~6	2013. 1~6		2011. 1~6	2012. 1~6	2013. 1~6
15~19세	27	22	4	30	3	-8	221	22	-49	-24
20대	-69	-58	-40	-91	-6	-95	3,546	-132	-52	49
20~24세	-11	-11	89	-14	83	15	1,252	18	117	147
25~29세	-59	-47	-129	-77	-89	-110	2,293	-150	-169	-98
30대	-4	-47	-31	-23	-73	-4	5,721	-83	-112	-61
30~34세	45	44	79	30	56	97	2,887	40	37	66
35~39세	-49	-91	-110	-53	-129	-100	2,834	-123	-149	-127
40대	29	57	11	68	18	3	6,608	12	14	37
50대	294	291	270	290	293	225	5,506	349	324	269
60세 이상	47	149	222	140	214	168	3,153	294	377	274
전 체	323	416	437	413	449	291	24,755	462	503	545

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각 연도.

〈표 2〉 종사상 지위별 취업자 변화

(단위: 천 명)

	2010	2011	2012	2011. 1~6	2012. 1~6	2013. 1~6
전 체	323	416	436	412	449	290
임금	517	427	315	470	320	400
상용직	697	575	436	613	396	596
임시직	-34	-78	-2	-113	92	-161
일용직	-146	-70	-120	-30	-167	-35
비임금	-194	-11	121	-57	129	-110
고용원 있는 자영업자	-18	6	43	-16	81	-54
고용원 없는 자영업자	-100	-5	81	-61	80	-12
무급가족종사자	-76	-12	-3	20	-32	-44

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각 연도.

- 2013년 상반기 청년층은 전체로 보나 5세 구간으로 나누어 보나 성별로 보나 고용률이 모두 감소했고, 이는 경기회복이 미약해 노동시장이 침체되어 있는 영향으로 풀이되는데, 이러한 현상은 취업자 수 증가폭이 다소 증가한 6, 7월 에도 지속되고 있음.
- 30대 후반도 취업자 수가 크게 감소했지만, 이는 이 연령대 인구가 127천 명 감소한 영향을 받은 결과로 30대 후반 남성은 고용률이 0.6%p 상승함(여성은 0.8%p 하락).

〈표 3〉 산업별·규모별 고용증감 추이

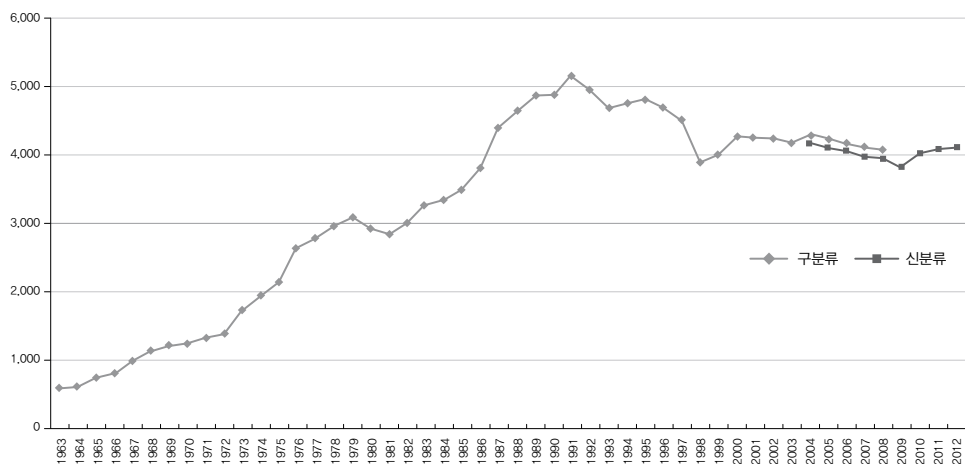
(단위: 천 명, 전년대비, 전년동기대비)

		2010	2011	2012	2011. 1~6	2012. 1~6	2013. 1~6
전체 취업자		323	416	436	412	449	290
산업별	농림어업	-84	-29	-16	-14	-33	-16
	건설업	33	-2	22	-22	56	-35
	제조업	191	63	14	170	-84	120
	서비스업	200	386	416	279	516	205
	도소매업	-20	58	51	16	79	-59
	운수업	33	52	48	32	57	31
	숙박, 음식점업	-47	-36	53	-49	41	35
	출판, 영상 등	16	35	-3	18	27	-19
	금융보험업	42	38	-4	24	16	11
	부동산, 임대업	17	-31	0	-28	0	-12
	전문, 과학기술서비스업	40	77	67	76	66	18
	사업시설관리 등	78	64	30	92	19	85
	교육서비스업	-33	-113	58	-157	61	-19
	보건업, 사회복지서비스업	155	158	88	197	92	129
	예술, 여가관련서비스업	-11	37	-8	47	2	-37
	협회, 기타개인서비스업	5	45	25	14	16	47
	공공	-71	-9	0	-17	24	-6
	민간	395	424	436	430	425	296
규모별	중소기업	354	378	381	350	442	166
	대기업	-31	37	55	62	7	125

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각 연도.

[그림 2] 제조업 취업자 수 추이

(단위: 천 명)



자료: 한국노동연구원(2013. 6), 『매월고용동향분석』 창간호.

- 50세 이상은 남녀 모두 취업자 수뿐 아니라 고용률도 상승함.
- 종사상 지위별로 보면 임금근로자는 전년동기대비 상용직 596천 명 증가에 힘입어 400천 명이 증가하였으나, 비임금근로자는 고용원 있는 자영업자(-54천 명), 고용원 없는 자영업자(-12천 명), 무급가족종사자(-44천 명) 모두 감소함.
 - 상용직 증가 596천 명 중 77.3%에 해당하는 461천 명이 3년 이상 근속자에서 증가하여, 신규채용이 늘어 상용직이 증가한 것으로 보기는 어려움.
- 2013년 상반기 고용은 제조업 고용이 12개월 연속 증가하면서 서비스업 고용 증가폭의 둔화를 제조업이 만회해 주는 양상임.
 - 2013년 1사분기 제조업 성장률이 1.0%를 기록하는 등 제조업 저성장에도 불구하고 상반기 동안 전년동기대비 120천 명 증가한 것은 2012년 고용감소에 따른 기저효과가 반영된 것으로 보임.
 - 제조업 취업자 수는 [그림 2]에서 보듯이 2001년부터 다시 감소하기 시작하여 2009년까지 단기적인 등락을 제외하고는 지속적으로 하락하는 추세를 보이다가 2009년을 저점으로 다시 상승하기 시작하여 2012년까지 계속 증가하고 있으나 고용증가폭은 둔화되고 있는 추세임.
 - 반면, 서비스업 부문 고용은 2013년 상반기에 전년동기대비 205천 명 증가에 그쳐 2012년 516천 명의 절반 수준에도 미치지 못했으며, 최근 고용증가세 둔화를 서비스업 부문, 특히 내수산업인 도소매업과 교육서비스업에서 주도하고 있음.
 - 2013년 상반기 건설투자가 다소 회복되고 있는 가운데 건설업 고용은 임시직을 중심으로 전년동기대비 35천 명 감소함.

제조업, 상용직 중심의 고용증가

- 최근 고용증가세를 주도하고 있는 상용직 증가추세에 맞춰 제조업 고용증가세도 상용직이 주도하고 있으며, 고졸생산직종에서의 고용증가가 두드러짐.
 - 제조업 상용직은 전년동기대비 162천 명 증가하였으며, 이 규모는 2010년 상반기에 기록한 117천 명을 뛰어넘는 규모로, 당시에는 글로벌 금융위기 이후

〈표 4〉 제조업 상용직의 특징

(단위: 천 명, 전년대비, 전년동월대비)

		2010	2011	2012	2011. 1~6	2012. 1~6	2013. 1~6
제조업 상용직		184	110	84	205	11	162
산업 중분류	22. 고무제품 및 플라스틱제품제조업	10	-1	2	-1	-2	30
	28. 전기장비제조업	3	8	22	16	18	22
	29. 기타기계 및 장비제조업	26	-4	24	0	7	32
	30. 자동차 및 트레일러제조업	13	10	23	20	11	30
고졸 상용직		87	13	52	65	2	108

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각 연도.

〈표 5〉 서비스업 취업자의 특징

(단위: 천 명, 전년대비, 전년동월대비)

		2010	2011	2012	2011. 1~6	2012. 1~6	2013. 1~6
서비스업		200	386	416	279	516	205
지 위	상용직	502	475	345	420	374	397
	임시직	-46	-57	36	-75	105	-130
	도소매업	7	-19	-10	-14	2	-46
	교육서비스업	-31	-32	9	-44	31	-61
	일용직	-85	-39	-65	-20	-81	-5
	자영업자	-112	8	106	-67	132	-26
	50세 이상	16	105	100	73	129	44
	무급가족종사자	-59	0	-6	21	-14	-31

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각 연도.

〈표 6〉 제조업·서비스업 신규채용 규모 추이

(단위: 천 명, 전년대비, 전년동기대비)

		2010	2011	2012	2011. 1~6	2012. 1~6	2013. 1~6
임금 근로자	전 체	517	427	315	470	320	400
	3개월 미만	10	-81	-108	-54	-63	-92
	3개월~1년 미만	171	-48	17	-44	3	-135
	1년 이상	336	556	406	568	380	627
제조업	전 체	162	69	40	175	-56	158
	3개월 미만	26	-11	-21	0	-31	-1
	3개월~1년 미만	87	-9	-20	17	-28	-14
	1년 이상	49	90	80	158	2	173
서비스업	전 체	371	379	317	325	398	262
	3개월 미만	-10	-44	-62	-32	5	-97
	3개월~1년 미만	85	-34	55	-46	31	-74
	1년 이상	295	456	323	403	362	433

주: 근속기간은 임금근로자만을 대상으로 함. 3개월 미만 근속자를 신규채용으로 간주함.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각 연도.

〈표 7〉 한국은행 2013년 경제전망

(단위: %, 만 명)

	2013. 1				2013. 4				2012. 7			
	2013		2014		2013		2014		2013		2014	
	상반	하반	연간	연간	상반	하반	연간	연간	상반	하반	연간	연간
세계경제성장률	3.1	3.6	3.4	3.8	3.0	3.6	3.3	3.9	3.0	3.4	3.2	3.8
경제성장률	1.9	3.5	2.8	3.8	1.8	3.3	2.6	3.8	1.9	3.7	2.8	3.5
민간소비	2.6	3.0	2.8	3.4	2.3	2.6	2.5	3.3	1.7	2.4	2.1	3.5
수출	4.3	6.6	5.5	8.2	4.5	5.9	5.2	8.3	5.0	5.2	5.1	8.0
취업자 수	27	33	30	32	25	30	28	30	29	36	32	40
실업률	3.5	3.1	3.3	3.2	3.5	3.2	3.4	3.3	3.4	3.0	3.2	2.8

자료: 한국은행, 『2013년 하반기 경제전망』 보도자료.

경기회복기로 경제성장률이 8.1%(2013년 상반기 경제성장률은 1.9%)를 기록했던 시점임.

- 주로 기계 및 장비 제조업, 자동차 및 트레일러 제조업 상용직으로, 이 산업들은 최근 제조업 고용증가세를 견인하고 있는 대표적인 산업들임.

■ 2013년 상반기 서비스업 부문 고용은 임시직과 자영업자 고용감소로 고용증가폭이 크게 둔화됨.

- 서비스업 성장률이 글로벌 금융위기 이전 수준을 회복하지 못했음에도 불구하고 2012년 서비스업 고용은 중고령층 자영업자를 중심으로 전년동기대비 무려 416천 명 증가한 반면, 2013년 상반기에는 전년동기대비 205천 명 증가에 그침.
- 2013년 상반기 서비스업 고용증가폭 둔화를 주도하고 있는 임시직의 고용감소폭(130천 명↓)은 금융위기 이후 최대감소폭을 기록하였으며 주로 30대 연령층을 중심으로 도소매업과 교육서비스업에서 각각 전년동기대비 46천 명, 61천 명 감소함.
- 이와 더불어 서비스업 부문 자영업자는 50세 이상 중고령층의 고용증가폭이 크게 줄어 전년동기대비 26천 명 감소하여, 2012년 132천 명 증가하면서 고용증가세를 견인했던 것과 상당한 차이를 보임.

■ 2013년 상반기 300인 이상 규모의 대기업 고용(125천 명↑)은 상용직을 중심으로 큰 폭으로 증가한 반면, 중소기업은 고용증가폭 둔화가 두드러짐.

– 중소기업의 고용은 도소매업과 교육서비스업에 종사하는 임시직(162천 명↓)과 자영업자(66천 명↓)의 감소로 인해 전년동기대비 166천 명 증가에 머물러 2012년 442천 명 증가에 비해 증가폭이 크게 둔화됨.

■ 2013년 상반기에도 2012년에 이어 고용증가세가 지속되고 있는 가운데 임금근로자의 신규채용은 활발하지 않은 것으로 나타남.

– 임금근로자의 신규채용은 전년동기대비 92천 명 감소하였고, 특히 서비스업 부문의 신규채용 감소는 교육서비스업, 도소매업, 보건업 및 사회복지서비스업에 집중됨. 반면, 제조업 고용증가세를 주도하고 있는 제조업 상용직의 신규채용은 소폭 증가함.

2013년 하반기 취업자 수, 365천 명 증가할 것으로 예상됨(연간 328천 명)

■ 2013년 2사분기 현재 우리 경제의 성장률은 전년동기대비 2.3%(전기대비 1.1%)로 2012년 4사분기의 경기저점을 통과하는 듯한 양상임.

– 한국은행(2013년 7월)은 세계 경기 호조에 대한 예상을 반영하여 2013년 경제성장률 전망치를 당초 2.6%에서 2.8%로 상향조정함(하반기 3.3% → 3.7%).

– 지난 2012년 3사분기 중 1,321까지 상승하였던 고용탄력성은 이후 꾸준히 하

〈표 8〉 하반기 고용전망

(단위: %, 천 명)

	2012			2013		
	상반	하반	연간	상반	하반p	연간p
경제성장률	2.6	1.5	2.0	1.9*	3.7	2.8
생산가능인구	41,441	41,724	41,582	41,985	42,247	42,116
경제활동인구	25,359	25,643	25,501	25,614	26,013	25,814
경제활동참가율	61.2	61.5	61.3	61.0	61.6	61.3
취업자	24,465	24,897	24,681	24,755	25,262	25,099
(증가율)	1.9	1.7	1.8	1.2	1.5	1.3
(증감수)	449	424	436	291	365	328
실업자	894	746	820	859	751	805
실업률	3.5	2.9	3.2	3.4	2.9	3.1
고용률	59.0	59.7	59.4	59.0	59.8	59.4
비경제활동인구	16,082	16,081	16,081	16,371	16,234	16,302

주: *는 속보치, p는 전망치임.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료; 한국은행, 「국민계정」, 「2013년 하반기 경제전망」 보도자료.

락하여 2013년 2사분기 들어서는 0.563까지 하락함.

- 2013년 하반기 중에는 민간소비의 완만한 증가와 설비투자·건설투자 등도 회복으로 돌아서면서 수출증가와 함께 경기회복을 이룰 것으로 전망됨.
- 2013년 하반기 고용사정은 2012년 4사분기와 2013년 1사분기의 경기저점 통과에 따른 후행적 반응으로 상반기에 비해 증가폭이 커질 것으로 예상됨.
 - 2013년 하반기 경제성장률 전망치가 3.7%라는 전제하에, 하반기 취업자 증가 수는 365천 명으로 연간 1.3%의 취업자 증가율이 예상됨.
 - 2013년 상반기에 나타난 자영업자 감소는 도소매·음식숙박업 부진으로 하반기까지 이어질 것으로 보이며, 50대 이상 중고령자 중심의 고용증가세도 하반기까지 이어질 것으로 전망됨.
 - 정부의 '고용률 70% 로드맵'에 따른 시간제 일자리 확대와 근로시간 단축 등 정책노력이 본격화될 경우 취업자 증가 확대될 가능성이 있음.

8 청년의 고용불안과 재취업*

금재호 (한국노동연구원 선임연구위원)

[요약]

- 청년 미취업자 및 NEET의 대부분은 직장경험이 있는 청년으로 이들의 대부분은 자발적 이직을 선택함. 또한 청년들의 상당수는 재취업을 통해 비정규직에서 정규직으로 이동하고 있으며, 대부분의 경우 직장이동을 통해 임금이 상승함.
- 이러한 분석결과는 청년의 빈번한 이직이 개인의 사회경제적 지위 향상을 위한 자발적 행위를 시사함.
- 청년의 빈번한 이직이 개인적으로 합리적 선택의 결과일지라도 국가경제 전체적으로는 실업이라는 비용을 발생시킴.
- 이러한 결과는 청년취업난의 상당 부분이 일궁합(job matching)의 효율성 강화를 통해 해소될 수 있다는 정책적 시사점을 제시함. 또한 청년 취업자가 계속 직장에 다니도록 상담 등 취업 후 고용서비스를 강화할 필요가 있음.

* 이 글은 한국노동연구원에서 발간한 『월간 노동리뷰』 2013년 4월호에 게재된 「청년의 고용불안과 재취업」(금재호)을 정리한 것임. 통계청 경제활동인구조사의 청년층 부가조사에서 청년의 범위를 2013년 5월 종전의 15~24세에서 15~29세로 조정함에 따라 시계열적 불일치가 발생하여 2013년 5월 자료는 분석에서 제외함.

문제 제기

- 청년취업난과 관련된 의문 중 하나는 취업난을 겪고 있는 청년들 모두가 직장경험이 없는 노동시장 신규진입자인가 하는 점임.
 - 학교를 졸업 또는 중퇴한¹⁾ 15~34세 미취업 청년을 대상으로 직장경험이 있는 비율을 점검하면 대부분 직장경험을 가진 것으로 나타남.
- 그렇다면 심각한 취업난에도 불구하고 ‘청년들이 왜 직장을 이직하는가?’라는 의문이 발생함.
 - 이에 대한 실마리를 제공하기 위해 청년 재취업 행태 분석을 시도함. 재취업을 통해 청년들이 임금상승을 기대할 수 있다면, 이직은 개인의 합리적 선택의 결과로 여겨짐.
 - 즉 청년들은 ‘취업 → 이직 → 구직 → 재취업’의 과정을 통해 개인의 경제적 지위를 높여 가는 것으로 판단될 수 있음.
- 청년들이 이직과 재취업을 반복하는 것이 청년 미취업률을 높이는 주요 원인이라면, 이는 한국의 노동시장이 미발달한 증거 중 하나로 볼 수 있음.
 - 이직은 재직 중 쌓아온 인적자본의 손실을 초래하며, 미취업으로 인한 개인적·사회적 비용도 무시할 수 없음.

청년의 이직경험

이직경험자의 비중

- 졸업 또는 중퇴한 청년들의 대부분은 적어도 한 번 이상의 이직경험을 가지고 있음.
 - <표 1>과 같이 2012년 5월 직장을 이직한 경험이 없는 35세 미만의 청년은 32.9%에 불과함. 성별로는 여성의 이직경험 가능성이 남성보다 높음.

1) 재학 또는 휴학생은 아르바이트와 같은 비정규직 일자리에 일시적으로 취업하고 있는 경우가 많음. 재학생의 아르바이트까지 취업에 포함하여 분석할 경우 청년취업난이 왜곡될 위험이 있고, 따라서 청년이직을 정확하게 평가하기 위해 분석대상을 졸업·중퇴한 청년으로 제한함.

〈표 1〉 직장 이직경험자의 비중 : 학교를 졸업/중퇴한 15~34세 개인

(단위 : %)

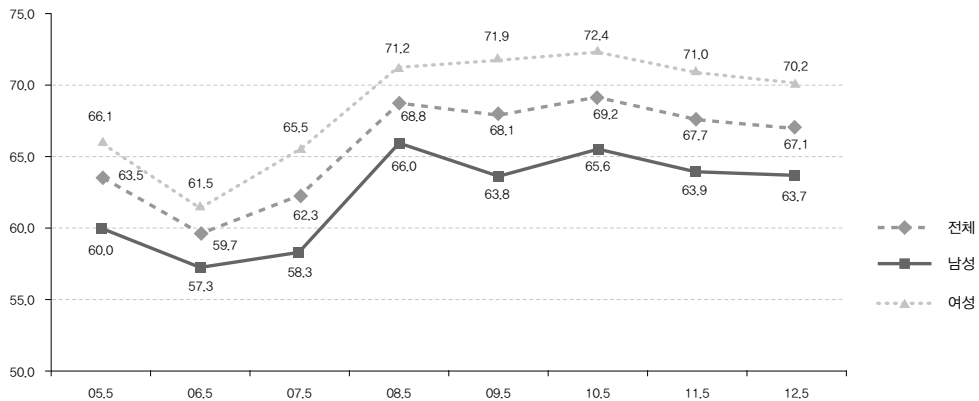
		2005. 5	2006. 5	2007. 5	2008. 5	2009. 5	2010. 5	2011. 5	2012. 5
전체	없음	36.5	40.3	37.7	31.2	31.9	30.8	32.3	32.9
	한 번	24.6	23.9	24.9	23.2	21.9	22.0	22.7	23.4
	두 번	18.6	17.8	19.1	21.5	20.8	21.0	20.1	19.5
	세 번 이상	20.4	18.0	18.4	24.0	25.5	26.1	24.9	24.3
남성	없음	40.0	42.7	41.7	34.0	36.2	34.4	36.1	36.3
	한 번	23.2	23.3	22.4	22.7	21.4	21.7	22.7	23.5
	두 번	17.3	16.2	17.6	20.3	19.7	19.3	18.7	18.3
	세 번 이상	19.5	17.8	18.4	23.0	22.8	24.5	22.5	21.9
여성	없음	33.9	38.5	34.5	28.8	28.1	27.6	29.0	29.8
	한 번	25.6	24.4	26.8	23.7	22.4	22.3	22.7	23.3
	두 번	19.5	19.0	20.3	22.6	21.8	22.6	21.4	20.5
	세 번 이상	21.0	18.2	18.3	25.0	27.8	27.5	26.9	26.3

주 : 지난주 일자리를 포함.

자료 : 통계청, 『경제활동인구조사 청년층 부가조사』, 매년 5월.

〈그림 1〉 직장 이직경험자 비중의 추이 : 학교를 졸업/중퇴한 15~34세 개인

(단위 : %)



자료 : 통계청, 『경제활동인구조사 청년층 부가조사』, 매년 5월.

〈표 2〉 NEET 중 직장 이직경험자의 비율 : 학교를 졸업/중퇴한 15~34세 개인

(단위 : %)

		2005. 5	2006. 5	2007. 5	2008. 5	2009. 5	2010. 5	2011. 5	2012. 5
전체	없음	34.1	35.7	35.0	32.4	34.7	35.5	36.3	36.5
	한 번	23.4	23.4	24.8	22.4	18.7	17.3	20.3	20.0
	두 번	17.2	17.4	16.4	17.3	15.8	17.5	16.1	17.3
	세 번 이상	25.3	23.6	23.9	27.9	30.8	29.8	27.3	26.2
남성	없음	35.1	37.4	37.7	32.9	35.8	38.2	37.5	38.4
	한 번	21.9	20.7	22.1	21.9	17.0	14.1	20.1	17.3
	두 번	18.4	16.1	13.8	17.0	15.7	16.3	15.0	16.8
	세 번 이상	24.7	25.9	26.4	28.2	31.6	31.5	27.4	27.6
여성	없음	33.1	33.7	31.4	31.6	33.2	31.7	34.6	34.1
	한 번	25.2	26.4	28.2	23.2	21.1	21.7	20.6	23.6
	두 번	15.8	18.9	19.7	17.8	16.0	19.2	17.5	17.9
	세 번 이상	26.0	21.0	20.7	27.4	29.7	27.4	27.3	24.4

주 : 지난주 일자리를 포함.

자료 : 통계청, 『경제활동인구조사 청년층 부가조사』, 매년 5월.

- 직장 이직경험자의 비중을 시계열로 관찰하면, [그림 2]처럼 남녀 모두 2006년 5월 이후 이직경험자의 비중이 증가함.

NEET 중 이직경험자의 비중

- 남재량(2006)의 NEET 정의²⁾를 바탕으로 학교를 졸업 또는 중퇴한 15~34세 청년 NEET 중 이직경험자의 비중을 계산한 결과가 <표 2>에 정리되어 있음.
 - 2012년 5월 기준 청년 NEET 중 이직 무경험자의 비중은 36.5%로 NEET의 3분의 2 정도는 적어도 한 번은 직장이직을 경험한 것으로 나타났는데, 남녀 성별로는 여전히 남성보다 여성의 이직경험자 비중이 높음.

이직 원인

- 학교를 졸업/중퇴한 15~34세 청년이 첫 일자리를 그만둔 사유를 보면 자발적인 사유로 인한 이직이 83.8%로 대부분을 차지하고 있으며, 비자발적인 것으로 간주될 수 있는 이직 사유의 비중은 13.4%에 불과함.

<표 3> 첫 일자리를 그만둔 주된 사유: 학교를 졸업/중퇴한 15~34세 개인, 2012년 5월

(단위 : %)

이직 사유		전체	남성	여성
자 발 적	1. 근로여건(근로조건 및 근로환경 등) 불만족으로	42.0	43.5	40.7
	2. 전공, 지식, 기술, 적성 등이 맞지 않아서	8.5	9.5	7.7
	3. 직장이나 하고 있는 일이 전망이 없다고 생각되어서	9.4	11.4	7.8
	4. 회사 내 인간관계 때문에(상사, 동료와의 불화)	2.1	1.8	2.4
	5. 개인 또는 가족적인 이유로(건강, 가사, 육아, 결혼, 학업 등)	19.7	13.7	24.6
	6. 창업 또는 가족 사업에 참여하려고	2.1	3.2	1.2
	소 계	83.8	83.0	84.4
비 자 발 적	7. 일이 임시적이거나 계절적인 일이 완료되어서	2.9	4.0	1.9
	8. 일거리가 없거나 회사사정이 어려워져서	2.9	2.9	2.9
	9. 계약기간이 끝나서	4.0	3.5	4.5
	10. 권고사직, 정리해고, 명예퇴직으로 인해	0.8	0.7	0.9
	11. 직장의 휴업, 폐업, 파산 등으로 인해	2.8	2.7	2.9
소 계		13.4	13.7	13.1
기 타		2.8	3.3	2.5

주 : 지난주 일자리를 포함.

자료 : 통계청, 『경제활동인구조사 청년층 부가조사』, 매년 5월.

2) 남재량(2006)은 NEET를 '지난 1주간 ① 정규 교육기관이나 입시학원 또는 취업을 위한 학원·기관에 통학하고 있지 않고, ② 일하고 있지 않으며, ③ 가사나 육아를 주로 하고 있지도 않고, ④ 배우자가 없는 14~34세의 개인'으로 정의함.

- 세부적으로 이직 사유를 보면 <표 3>과 같이 근로여건에 대한 불만이 가장 커 42.0%를 점유함.
 - 다음으로 ‘건강, 가사, 육아, 결혼, 학업 등 개인 및 가족적 이유’가 19.7%를 차지하고 있으며, ‘직장이나 하고 있는 일이 전망이 없다고 생각되어서’가 9.4%, ‘전공, 지식, 기술, 적성 등이 맞지 않아서’가 8.5%를 차지함.
- 분석결과 근로조건에 대한 불만, 미래에 대한 우려, 전공 부적합 등이 이직의 핵심적 사유로 드러나 청년취업난 해소의 핵심적 과제 중 하나가 일궁합(job matching)의 효율성 제고임을 시사함.

청년의 재취업

고용형태의 변화

- 1999~2009년 한국노동패널조사의 원시자료를 사용하여 청년층의 이직과 재취업에 따른 고용형태의 변화를 살펴본 결과, 청년의 상당수가 직장이동을 통해 정규직으로 이동하고 있음.
- 직장이동을 통한 정규직 전환은 여성보다 남성에게서 더욱 활발함.
 - 여성의 ‘비정규직 → 정규직’ 이동 가능성이 남성보다 낮은 원인과 그 해법에 대한 추가적 연구가 필요함.
- 또한 남녀 모두 나이가 젊을수록 정규직을 유지하거나 또는 비정규직에서 벗어날 가능성이 높으며, 학력별로도 남녀 모두 학력이 높을수록 정규직에서 다시 정규직으로 재취업할 가능성이 높음.
- 그러나 학력이 높을수록 재취업을 통해 비정규직에서 벗어날 확률이 남녀 모두 높아지지만, 동일한 학력일지라도 여성이 비정규직에서 벗어날 가능성은 남성보다 낮음.
- 이직 사유와 관련되어 15~34세 청년 여성은 자발적으로 이직하였을 때 비자발적 이직보다 ‘정규직 → 정규직’ 또는 ‘비정규직 → 정규직’으로 이동할 가능성이 높음.

〈표 4〉 15~34세 청년의 고용형태 변화

(단위 : %, 명)

			다음 직장					
			임금근로		자영업 종사자			전 체
이 전 직 장	여 성	정규직	68.5	21.5	2.4	5.4	2.2	100.0(873)
		비정규직	43.7	46.9	1.7	5.6	2.2	100.0(530)
		소 계	59.2	31.1	2.1	5.5	2.2	100.0(1,403)
	남 성	정규직	71.3	14.7	4.4	8.5	1.3	100.0(1,117)
		비정규직	51.6	40.2	1.2	6.3	0.8	100.0(519)
		소 계	64.5	23.4	3.3	7.7	1.1	100.0(1,636)
	전 체	정규직	70.0	17.7	3.5	7.1	1.7	100.0(2,657)
		비정규직	47.7	43.4	1.4	5.9	1.5	100.0(1,481)
		소 계	62.1	26.9	2.7	6.7	1.6	100.0(4,138)

주 : 1) 괄호 안의 값은 해당되는 표본 수.

2) 한국노동패널조사는 2000년 정규직 여부의 고용형태를 조사하지 않았고, 이에 따라 관찰된 표본 수가 줄어들었음.

자료 : 한국노동연구원(1999~2009), 『한국노동패널조사』.

- 그러나 남성은 이직의 자발성 여부와 상관없이 정규직으로 재취업할 확률이 높음.

재취업과 실질임금의 변화

- 임금근로자의 임금과 자영업주의 소득을 직접 비교하는 것은 무리가 있어 분석 대상을 ‘임금근로 → 임금근로’로 제한하여 재취업에 따른 임금변화의 폭을 살펴봄.
- 연령에 따라 15~34세의 청년층에서 직장이동에 따른 임금상승폭이 가장 큼.
 - 청년층의 경우 재취업 시 실질임금 13.9만 원의 임금상승 효과가 발견됨.
 - 나이가 많아질수록 직장이동으로 인한 임금상승폭이 줄어들어 50대에는 2.4만 원, 60대 이상에서는 15.9만 원의 임금손실이 발생함.
- 성별로는 모든 직장이동 형태에 대해 남성의 임금상승폭이 여성에 비해 큼. 구체적으로 ‘정규 → 정규’ 이동 시 남성은 15.5만 원의 임금상승을 기대할 수 있지만 여성은 기대할 수 있는 임금상승의 규모가 7.3만 원에 불과함.

〈표 5〉 재취업에 따른 실질임금의 변화: 15~34세 청년

(단위: 만 원)

			임금 변화				
			정규→정규	정규→비정규	비정규→정규	비정규→비정규	전 체
연령	15~34세		11.9	-11.2	37.6	12.2	13.9
	35~49세		8.1	-21.2	20.2	8.6	5.3
	50~59세		-11.9	-35.5	13.2	13.6	-2.4
	60세 이상		-13.6	-58.7	1.0	-2.5	-15.9
15~34세 청년	성 별	남성	15.5	-6.8	40.1	13.4	17.7
		여성	7.3	-14.9	34.5	11.1	9.6
	학 력	중졸	8.0	-14.9	25.5	10.5	7.3
		고졸	5.5	-7.6	18.9	10.3	6.8
		전문대졸	7.7	-18.0	38.3	9.5	11.3
		대졸 이상	25.8	-11.5	64.7	24.4	30.7
	이직 사유	자발적	13.6	-9.2	39.9	13.2	15.9
		비자발적	2.5	-19.0	24.9	7.5	3.9
	근속 기간	0- <1년	13.2	-4.8	44.4	10.0	18.4
		1- <2년	10.4	-11.3	28.3	17.0	11.8
		2- <5년	11.9	-11.2	24.5	15.1	10.0
		5- <10년	15.8	-35.2	27.0	6.3	8.2
	미취업 기간	0- <3개월	13.0	-6.7	26.5	10.1	12.6
		3- <6개월	9.0	-9.2	21.4	12.7	9.8
		6- <1년	2.2	-19.9	20.7	8.5	3.7
		1- <2년	13.7	-11.3	41.4	1.4	12.9
		2- <3년	21.5	-9.5	81.7	33.8	39.2

주: 임금은 2010년을 100으로 하는 소비자물가지수로 조정된 값이고, 연령 및 학력은 재취업 시점의 상태임.

자료: 한국노동연구원(1999~2009), 『한국노동패널조사』.

- 학력에 따라서는 교육수준이 높을수록 직장이동으로 인한 임금상승폭도 높음.
 - 15~34세 사이의 4년제 대졸 이상 청년의 경우 직장이동으로 인해 30.7만 원의 임금상승을 기대할 수 있으나 전문대 졸업자는 그 증가폭이 11.3만 원에 불과함.
- 이직사유에 따라서는 자발적 이직의 경우 임금상승폭이 높음.
 - 자발적 이직 시 15.9만 원의 임금상승이 있었으나 비자발적 이직의 경우에는 3.9만 원의 임금상승만이 발생함.
- 근속기간과 관련되어 이전 직장의 근속기간이 오래수록 직장이동을 통한 임금상승을 기대하기 어려움.

- 근속기간이 1년 미만인 청년은 재취업을 통해 18.4만 원의 임금상승을 기대할 수 있지만 5년에서 10년 미만인 경우에는 임금상승폭이 8.2만 원으로 축소됨.

결론 및 정책과제

- 통계청의 경제활동인구조사 청년층 부가조사를 이용하여 청년층 이직행태를 분석한 결과, 청년 미취업자 및 NEET의 대부분은 직장경험이 있는 청년으로 이들의 대부분은 자발적 이직을 선택한 것으로 나타남.
 - 한국노동패널조사를 사용하여 재취업한 청년의 고용형태 변화 및 임금변화를 살펴본 결과, 상당수의 청년들이 비정규직에서 정규직으로 이동하고 있으며, 많은 경우 직장이동을 통해 임금이 상승함.
 - 분석 결과는 청년의 빈번한 이직이 개인의 사회경제적 지위 향상을 위한 자발적 행위임을 시사함.
 - 청년의 빈번한 이직이 개인적으로 합리적 선택의 결과일지라도 국가경제 전체적으로는 실업이라는 비용을 발생시킴.
 - 이직과정에서 직장생활 동안 축적한 인적자본의 일부도 훼손될 수밖에 없음.
 - 정책적 시사점으로 우선 청년취업난의 상당 부분은 일궁합(job matching)의 효율성 강화를 통해 해소될 수 있음.
 - 진로지도의 강화, 청년에 대한 고용서비스 활성화 등을 통해 구직기간을 줄일 수 있을 뿐만 아니라 이직을 예방할 수 있음.
 - 취업 이후의 사후적 관리와 지원이 중요함. 현재의 고용서비스는 취업 여부에만 초점을 맞추고 있고 성공적인 직장생활에 대한 사후적 지원은 거의 없는 상황임.
 - 이직위험성이 높은 취업자를 대상으로 직장생활에 대한 상담, 정보제공 등 지원을 강화할 필요가 있음.
-

참고문헌

- 금재호(2013), 「청년의 고용불안과 재취업」, 『월간 노동리뷰』 4월호, 한국노동연구원.
- 남재량(2006), 「청년 니트(NEET)의 실태와 결정요인 및 탈출요인 연구」, 『제7회 한국노동패널학술대회논문집』, 한국노동연구원.
- 통계청(2012), 『경제활동인구조사』.
- 통계청, 『경제활동인구조사 청년층 부가조사』, 매년 5월.
- 한국노동연구원, 『한국노동패널조사』, 각 연도.

9 독일의 일터혁신 프로그램개발 지원사업*

박명준 (한국노동연구원 부연구위원)

[요약]

- 지난 2000년대에 노동세계의 혁신을 도모하기 위한 취지에서 독일 정부가 시행한 지원사업인 소위 ‘이아게(IAG: Innovative Arbeitsgestaltung, 혁신적 노동발전을 뜻함)’ 프로젝트는 국내에 소개되지는 않았으나, 사업의 기본적인 문제의식부터 평가범주까지 우리에게 일정한 시사점을 제공함.
- 이 프로젝트는 기업조직과 작업조직의 전환을 통한 기업성과와 고용발전, 근로자들의 변화지향성과 숙련 및 개발가능성 증대, 노동세계 내 다양한 존재들의 기회균등 실현, 연구결과와 개념의 혁신적 이용과 산학협력의 증진 등의 목표를 지님.
- 개별적인 하위 프로젝트 사업들이 다루어야 할 핵심 영역은 행동역량과 고용능력의 개발 및 획득, 기업의 지속가능한 발전의 길 구축, 기회균등 촉진 및 미사용된 잠재력 개발, 그리고 실행과 전환의 새로운 길 강구 등 네 가지임.
- 위의 네 영역 과제들의 구체적인 실행을 위하여 13개 하위 프로그램 범주들을 구축하고, 각 범주별로 다시 약 10여 개의 하위 프로젝트들을 선정하여 지원을 실시함.
- 프로젝트에 대한 공식 평가는 혁신성, 소통성 내지 커뮤니티 형성에의 기여, 학습성, 영향성, 그리고 새로운 프로그램을 위한 잠재성 등 다섯 개 측면을 중심으로 이루어졌고, 평가결과는 대체로 양호하며 일부 개선점들이 나타남.
- IAG 프로젝트는 인식적 체계성, 피지원 연구수행 기관들의 다채로운 성격, 프로젝트 평가의 체계성과 포괄성 면에서 유의미한 시사점을 제공함.

* 이 글은 한국노동연구원에서 발간한 『월간 노동리뷰』 2013년 2월호에 게재된 「독일의 일터혁신 프로그램개발 지원사업」(박명준)을 요약·수정한 것임.

도입

- 오늘날 일터혁신(workplace innovation)을 통하여 일자리의 성격을 질적으로 개선시키는 방안은 전반적으로 근로자들의 근로의욕을 고취하는 측면에서뿐 아니라 개별기업 및 국민경제 전반의 경쟁력을 강화시키는 데에 있어서도 중요한 요인으로 간주됨.
- 유럽의 주요 선진국들에서는 그러한 노력을 개별기업들 수준에서 자율적으로 전개하게 하는 것을 넘어, 정부 차원의 정책과제로 삼고 체계적인 프로젝트를 구축하여 진행 중임.
- 그중에서 독일은 여느 나라 못지않게 체계적이고 전략적으로 오래전부터 이 분야에 관심을 두고 사업을 발전시켜 왔음.
- 그 가운데 지난 2000년대에 노동세계의 혁신을 도모하기 위한 취지에서 독일 정부가 시행한 지원사업인 소위 ‘이야게(IAG: Innovative Arbeitsgestaltung, 혁신적 노동발전을 뜻함)’ 프로젝트는 국내에 소개되지 는 않았으나, 사업의 기본적인 문제의식부터 평가범주까지 우리에게 일정한 시사점을 제공함.
- 이에 이하에서는 IAG 프로젝트의 특징과 내용을 개괄적으로 살펴보고, 그로부터 우리의 일터혁신 지원사업을 위한 시사점을 모색해 보고자 함.

IAG 프로젝트의 기본 문제의식과 목표

- IAG 프로젝트 추진의 배경은 노동세계의 변화이며, 이 프로젝트가 주목하는 변화의 핵심은 세 가지임.
 - 종래 기업의 경계가 무너지고 있고 기업문화와 조직형태가 탈중양화된 소규모 단위로 변동하고 있음. 그로 인해 네트워크 내 협력과 혁신을 향한 요구가 증대함.
 - 전통적인 “풀타임 정규직 고용관계”가 점차 다양하고 유연한 계약구조와 노동시간구조를 갖는 고용들에 의해 보완, 대체되는 양상임.

- 경제활동인력들은 단순히 물질적 보상을 넘어 자율성, 참여, 자기책임 등 새로운 가치들에 대한 지향성을 높여 가고 있음.

■ 위와 같은 노동세계의 변화들은 일터의 혁신을 요구함.

- 새로운 변화들은 제반 구조 및 직업경력의 측면에서 숙련의 강화, 경력의 강화, 사회적 연계 및 안전성의 강화 등을 요구함.
- 그것을 고려하여 새로운 관계를 구축하려는 이들과 밀접한 관련을 지님.
- 기업조직, 기업 간 관계, 노동시장, 사회적 파트너의 역할 등과도 연계됨.
- 결과적으로 구조 및 가치변동의 맥락에서 노동에 대한 새로운 정의를 요구함.
- 새로운 도전들을 온전히 감내하기 위해서는 연구정책, 교육정책, 기술정책, 경제정책, 환경정책, 특히 무엇보다도 노동정책과 사회정책이 상호연계를 밀접하게 맺으며 복합적으로 작용해야 할 것임.

■ 이러한 문제의식하에 IAG 프로젝트는 크게 네 가지 목표를 표방하며 착수됨.

- 기업조직 및 작업조직의 전체적이고 지속가능한 개선책을 발견시키려는 시도를 전개하여 노동 및 기업성과와 고용발전의 인간적 구축이 균형 있게 형성되는 데 기여함.
- 급격히 변화해 가고 있는 노동세계 안에서 근로자들에게 변화지향성, 숙련가능성 및 개발가능성의 기회를 열어 주는 해결책과 전략을 개발할 수 있게 함.
- 연구와 개발을 통하여 기업 및 노동세계에서 다양한 사회적, 개인적 조건을 지니고 있는 이들이 기회균등을 실현할 자극을 제공함.
- 전체적으로 혁신을 추구하는 노동 및 기업조직의 (연구)결과와 개념의 광범위한 이용을 지원하고, 기업과 학계 간 및 다양한 분과학문들 간 학제적 협력을 심화시키고자 함.

IAG 프로젝트의 주요 내용 개관: 행위영역과 프로그램 범주

- IAG 프로젝트는 주요 행위영역을 설정하고 그것들을 실현시키기 위한 하위 프로젝트를 설정하여 노동 혁신 구축방안을 구체적이고 체계적으로 만들도록 지원함.

- 개별적인 하위 프로젝트 사업들이 다루어야 할 핵심과제 영역은 네 가지임.
 - 행동역량과 고용능력을 개발하고 획득하게 하는 영역
 - 기업의 지속가능한 발전의 길을 구축하게 하는 영역
 - 기회균등을 촉진하고 미사용된 잠재력을 개발케 하는 영역
 - 실행과 전환의 새로운 길을 강구케 하는 영역
- 이러한 네 영역 과제들의 구체적인 실행을 위하여 13개 하위 프로그램 범주들을 구축하였고, 각 범주별로 다시 약 10여 개의 하위 프로젝트들을 선정하여 지원함. 하위 프로그램의 범주별 주제 사례는 다음과 같음.
 - ‘E 비즈니스와 노동(Arbeit im E-Business)’
 - ‘콜센터 노동’
 - ‘서비스 경제에서의 노동’
 - ‘인구변동-고령화하는 노동자들과 작업장에서의 혁신능력’
 - ‘혁신촉진적 기업문화의 구축과 확장을 위한 발전요인’
 - ‘가상(virtuell) 기업에서의 노동발전’
 - ‘노동구조와 기업조직의 성공적 변화 정의와 균형화’
 - ‘노동 및 건강보호에서의 예방’
 - ‘전환노동의 발전’
 - ‘긴급 요구 조치’
 - ‘지식경영-지식의 정체화, 소통 그리고 통합’
 - ‘미래지속적 노동연구’
- 하위 프로그램 범주들에 대한 초점은 각 범주별로 시기를 달리하여 이루어졌고, 각 범주별로 상이한 규모의 재원들이 투입됨.

개별 프로그램 실행 사례: ‘콜센터 노동’

- 사례 중 하나로 ‘콜센터 노동’ 범주하에서 진행된 프로그램들을 살펴보고자 함.

- 그 목표는 지속가능한 혁신적인 노동 및 조직의 발전을 염두에 두고, 다양한 측면에서 노동을 재구축하는 해법을 발전시키고 실행해 보는 것임.
- 구체적으로 콜센터에서의 조직과 노동 과정을 구조화하기 위한 많은 지식들이 존재함에도, 실제로 그것이 콜센터의 현장에서 사용되지 못해 온 상황을 극복하려는 취지를 지님.
- 이 범주하에서 2000년부터 2005년 사이에 4개의 연계된 프로젝트들이 실행되었으며, 거기에는 이 분야의 노동만큼이나 다양한 내용들이 담겨짐.
- 크게 조직발전, 참여, 그리고 고객지향이라고 하는 부제를 지닌 세 가지 하위 프로그램들로 이루어짐(이들은 각각 FREQUENZ, GECCO, INCCA 등으로 불림).
- 각 프로그램의 일환으로 여러 연구들에 대한 지원이 구체적으로 이루어짐.
 - 콜센터 노동의 사회적 구축(SoCa)(서비스 노조 베르디, 브레멘 노동자위원회, 2001.11.1~2005.5.31, 130만 유로)
 - 콜센터에서 업종 및 지역 초월적인 벤치마킹: 고객지향적 접근(뮌헨대학교 경영학과, 2000.7.1~2003.6.30, 50만 유로)
 - 혁신적 콜센터 조직체들에서의 전문 서비스(INCCA)(information 회사주도, 슈투트가르트대학 노동학 및 기술경영학과 등, 2000.2.1~2003.3.31, 120만 유로)
 - 프리퀀스 종속적인 고객사무소에서의 인력관리(B+S 통합 기업자문사 주관, 겔젠키르헨 노동기술연구소 참가, 2000.2.1~2002.12.31, 55만 유로)
- 이들은 여러 가지 면에서 지속가능한 성과를 거둠.
 - 하위 프로젝트 “프리퀀스 종속적인 고객사무소에서의 인사관리”의 계속된 발전의 결과, 프로젝트에서 처음으로 ‘팀 리더의 날’이 조직되고 정례화되어, 2005년 12월 현재 5회째 개최됨.
 - 이 프로젝트에서 구축된 국제기업협회인 “씨씨 벤치마킹(CC Benchmarks e.V.)”은 네트워크로 확장됨. 이 협회의 기본 목표는 파트너 기업들끼리의 경험 공유와 혁신적 경영의 확대, 그리고 전반적인 업종의 상황에 대한 공유를 함께 하는 작업 등임.

프로젝트에 대한 공식평가

- IAG 프로젝트에 대한 공식적인 평가는 두 차례 단행됨.
 - 지난 2004년 2월부터 6월까지 5개월에 걸쳐 진행된 첫 번째 평가의 수행 주체는 빈(Wien)대학의 '사회혁신센터(Zentrum fuer Soziale Innovation)'였음.
 - 두 번째 평가는 2005년 3월부터 2006년 10월까지 약 1년 반에 걸쳐 수행되었고, 그 주체는 쾰른의 'TUeV 매니지먼트 시스템'이었음.
- 평가결과에 대해서는 보훔(Bochum)대학의 토마스 헤르만(Thomas Herrmann) 교수가 주도한 연구팀이 별도의 분석을 행한 보고서가 발간된 바 있음. 엄밀한 방법론적 과정을 거쳐서 마련된 분석 절차를 거친 이 보고서는 IAG 프로젝트의 면모들을 다섯 가지 주요 측면으로 구분하여 결론으로 제시하고 있음. 그것은 각각 혁신성, 소통성 내지 커뮤니티 형성에의 기여, 학습성, 영향성, 그리고 새로운 프로그램을 위한 잠재성 등임.
- 혁신성 측면: IAG 프로젝트가 강한 혁신지향성을 나타내고 있음이 확인됨.
- 소통성 혹은 커뮤니티 형성 기여 측면
 - 촉진주체들 내 협력과 네트워킹이 좀 더 강하게 요구될 필요가 있으며, 그것을 위하여 공동의 지식관리를 발전시켜야 할 것임.
 - 노동과 혁신연구 및 실천과 관련한 점에서 학문적 커뮤니티를 형성하고 강화한 점은 높이 살 만함.
 - 프로그램 실행의 과정에서 프로젝트들 간에 상호연계가 증대되었다는 점도 주목할 만함.
 - 프로젝트를 통하여 정보를 교환하는 측면에서도 성공적임.
- 학습성 측면: 전반적으로 높으며, 네 가지 사항에 있어서 분발을 요함.
 - 이전의 프로그램들의 성취와 연결점을 찾고 그것들을 잘 계승·발전시켜 나가야 할 것임.
 - 프로젝트 실행자들에 의해 조직되는 평가가 중요하며, 그것은 반드시 프로젝

트 말미에 주로 질적인 범주로 별도로 다루어져야 함.

- 학제적 작업, 관련된 프로젝트들 간의 협력과 그 결과의 원활한 전파, 높은 실천관련성 그리고 기업 파트너들의 적극적인 참여 등이 요구됨.
- 국제적인 유관행위자들과의 연계성을 확장시킬 필요가 있음.

■ 영향성 측면

- 기초연구의 부분을 유지하면서도 활용지향성을 더 강하게 지니도록 해야 함.
- 전파(Transfer)의 관점에서 프로젝트 결과의 활용계획이 잘 마련되었음.
- 프로젝트 효과의 지속가능성도 작업이 출간되고 복제되는 것을 넘어서 더욱 더 면밀하게 확인해야 할 것임.
- 기업가들에 대한 방법론적이고 조직적인 지원의 영역에서 개선가능성이 있을 것을 기대함.
- 목표집단들이 지금보다 더 초기부터 프로젝트에 연계되도록 해야 함.

■ 잠재성의 측면

- 지금까지 IAG 프로젝트하에서 지원한 대부분의 하위 프로젝트들은 현재와 미래의 연구를 위하여 높은 혁신지향성을 지님.
- 잠재성을 더욱 더 신장시키기 위하여 다음의 세 가지가 필요함.
 - (i) 미래의 노동형태들(노동의 질과 관련한 노동의 형태, 노동의 유연성 등)에 대한 고려
 - (ii) 지식경영(중소기업에서의 향상훈련과 학습, 기업 내 지식의 흐름의 변화)에 대한 고려
 - (iii) 미래 노동세계(정보화와 기술화)에서의 기술의 역할 고려

시사점

- IAG 프로젝트의 모습으로부터 세 가지 시사점을 끌어낼 수 있음.
- 인식적 체계성에 주목

- IAG는 현대사회에서 변화하고 있는 노동의 성격에 대한 진지한 성찰과 진단에서부터 시작해서, 가능하고 필요한 행위영역의 설정과 핵심적인 변화영역들에 대한 구체적 대안을 마련키 위한 하위 프로젝트 수립에 이르기까지 여러 수준의 인식들이 체계적으로 결합해 낸 것임.

■ 피지원 연구수행 기관들의 다채로운 성격

- 대학기관, 민간기업, 전문연구기관, 나아가 노동조합까지 다양한 규모의 폭넓은 성격을 갖는 기관들이 광범위하게 이 프로젝트의 지원을 받으며 각 주제별로 의미 있는 프로그램의 개발을 위해 노력했음.
- 이는 혁신적 노동의 보다 실효성 있는 방안을 마련하는 데 효과적인 집행방식으로 볼 수 있음.

■ 프로젝트 평가의 체계성과 포괄성

- 혁신성, 소통성, 학습성, 영향성, 잠재성이라고 하는 범주들은 하나의 지원방안의 가치를 평가함에 있어 견지해야 할 핵심적인 관점들을 잘 담고 있음.
 - 단순히 경제적인 영향에 대한 일면적이고 도구주의적인 평가방식에서 진일보한 인식체계임.
-

2013년 KLI 고용정책리포트 (2013-03)

발 행 일 2013년 11월 26일 인쇄

2013년 11월 29일 발행

발 행 인 이 인 재

발 행 처 **한국노동연구원**

150-740 서울특별시 영등포구 은행로 30

Tel (02) 3775-5514 Fax (02) 3775-0697

인 쇄 (주)이환디앤비 (02)2254-4301

등록일자 1988년 9월 13일

등록번호 제13-155호

© 한국노동연구원

