노동시장의 양극화 해소를 위한 대응방안

이 승 길

조 준 모

(연구위원 · 산업경쟁력실) · (성균관대 경제학부 교수)
sglee@kiet.re.kr trustcho@skku.edu

〈요 약〉

노동시장 양극화의 원인은 세계화 · 기술변화 · 구조조정에 따른 경제 · 산업 부문에서의 불균형 성장 및 생산성의 부문 간 격차의 확대, 그에 따른 개별 경제주체의 대응 능력의 차이와 관련이 있다. 그런데 그 대응방안의 중심에 '고용문제'가 있고, 그 현상의 밑바닥에 '생산성-고용-소득(분배)' 간의 선순환 구조가 해체되는 현상이 있어 '고용전략'과 '교육훈련정책', '산업정책' 차원의 대응방안이 중요한 과제이다. 이에 국가 과제로서 성장잠재력의 약화를 최소화시키는 '노동시장의 양극화'에 대한 대응방안을 정립해야 한다.

먼저 노동시장의 양극화의 극복을 위한 '고용전략'으로는, 정부의 '비정규직 대책'으로 그 실효성은 공급자 중심의 정책에서 벗어나 '산업-지역-규모별 맞춤형 비정규직 정책'을 마련하고, 또한 산업별 협의체를 통한 '노사의 자율적 훈련제도'를 선택하도록 해야 한다. 그리고 최저임금의 인상과 적용을 확대하거나 구조조정을 통해 저임금 · 저생산 부문의 고용비중을 축소 · 조정해 고용의 질을 제고해야 한다. 그 다음으로, 중소기업의 지원정책으로 '정부조달계약 참여 제한 방안'을 마련하고, 중소기업과 자영업의 고용구조 개선과 고용의 질 개선을 위한 중소기업지원 중심의 국가산업 전략을 세워야 한다. 그리고 공공부문이 사회서비스 일자리를 주도하는 고용 창출 전략이 필요하다.

또한 '노동시장의 유연성 강화'를 위해, 먼저 기능적 유연성을 마련한 후, 수량적 유연성을 인사관리로서 해결하고, 또한 '정규직 보호 중심의 경직된 노동법을 유연화'해야 한다. 그리고 임금체계의 유연화 및 노동시장의 기능을 강화하기 위한 '노동법 · 제도의 보완'과 '고용서비스의 내용과 질의 강화'를 위해 많은 투자가 필요하다.

그리고 '중소기업의 직업훈련 확대'로, 먼저 노동시장의 양극화 문제를 해소하고 평생직업 시대로 효율적으로 이행하기 위해 '수요자 중심의 직업훈련 체계'로 개혁해야 하며, 전문 · 기능대학 등의 '맞춤식 훈련제도의 도입 및 지원방안'을 세우고, 훈련기획 단계에서 집중적으로 지원하는 방안으로 중소기업의 '사업 내 직업훈련 컨설팅제'를 도입할 필요가 있다.

마지막으로, '산업 · 기업정책의 강화 방안'으로는 경제의 허리를 강화하기 위해 적극적으로 '중견기업을 육성'해야 하고, 또한 '서비스산업의 육성'을 통해 고용창출과 생산성 향상을 조화롭게 해야 한다. 그리고 새로운 고용창출을 위해 '규제개혁 및 외국인 투자 여건의 개선'도 필요하다.

1. 문제의 제기

1997년 말 IMF 외환위기 이후 우리의 경제환경이 급변하면서 각 부문은 대처능력에 따라 격차가 커지고 있다. 세계화·기술변화·구조조정 등은 경제·사회·정치의 양극화에 대한 환경 요인이고, 이에 따른 양극화 현상은 경제·사회·정치 전반으로 확산되고 있다. 여러 측면에서 중간 부분이 해체되면서 양극단으로 확대되고, 부문 간 이동은 단절되거나 현상은 악화되고 있다. 특히, 이러한 양극화 현상은 ‘노동시장’에서 뚜렷해지고 있다. 여기서 ‘노동시장의 양극화’는 고용안정성, 소득(임금) 등의 분포가 중간 부분에서 양극단으로 이동하는 현상을 말하는데, 사회적 불안·갈등을 심화시키면서 사회 통합을 저해하고 자본을 약화시켜서 ‘성장잠재력’을 훼손시키는 효과를 초래한다. 1990년 이후 신규 일자리의 구조를 보면, 중간 일자리는 사라지고 하위 및 상위 일자리가 확대되는 양극화 현상이 나타나고 있다. 2000년 이후 부문 간 임금 격차를 보면, 제조업과 서비스업, 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직 사이의 임금 격차는 계속적으로 확대되고 있다. 노동시장의 양극화는 파생적으로 사회의 부작용이 크기 때문에 국가는 그 대응 방안을 마련해야 한다. 그런데 이와 관련된 기존의 많은 연구는 경제학적

접근보다는 정치적·이념적인 쟁점에서 접근해 제기하였다.

노동시장 양극화의 원인은 세계화·기술변화·구조조정에 따른 경제·산업 부문에서의 불균형 성장 및 생산성의 부문 간 격차의 확대, 그에 따른 개별 경제주체의 대응능력의 차이와 관련이 있다. 그런데 노동시장 양극화의 대응방안의 중심에는 ‘고용문제’가 있다. 양극화 현상의 밑바닥에는 ‘생산성-고용-소득(분배)’ 간의 선순환 구조의 해체현상이 있기 때문에 ‘고용전략’과 ‘교육훈련정책’, ‘산업정책’ 차원의 대응방안이 중요한 과제이다. 이에 본고에서는 국가 과제로서 성장잠재력의 약화를 최소화시키는 ‘노동시장의 양극화’에 대한 대응 방안을 살펴보고자 한다.

2. 노동시장의 양극화 극복을 위한 고용전략

(1) 고용정책 방향

노동시장의 양극화는 ‘저임금 일자리-근로빈곤층(trash-jobs and working poor)’의 문제를 제기한다. 노동시장에서 배제된 근로빈곤(취약계층)의 문제는 빈곤문제를 야기한다. 이를 해결하려면 단순히 빈곤층을 노동시장에 유인하는 것뿐만 아니라 하위 일자리의 생산성과 질을 향상시키는 정책도 동반해야 한다. 또한 노동시장의

양극화는 개인이 사회적으로 이동할 기회를 제약하며 사회적 연대도 해쳐서 다른 형태의 차별문제를 일으킨다. 중위 일자리 증가율의 큰 둔화는 하위에 있는 근로빈곤층이 상향 이동하는 것을 어렵게 한다.

이에 고용정책 방향을 다음과 같이 정립할 필요가 있다. (i) 근로빈곤층의 생활수준을 개선하는 정책이다. 예를 들면, 다양한 소득보조정책(국민기초생활보장, 근로소득세 감면, 사회복지분담금 면제 등) 및 EITC(근로장려세제) 등이다. (ii) 다양한 방법을 통한 중위의 일자리의 확대·유지 및 저임금 일자리의 축소 정책이다. ㉔ 중위의 일자리를 확대하는 ‘공공부문 및 민간부문 고용창출 인센티브와 제도의 하부구조의 고용창출 전략’이 있다. 특히, 전자는 개인서비스의 저임금 일자리에서 상향의 고용창출로 전환하는 역할이다. 사회서비스 부문의 일자리 잠재력을 개발해 개인서비스(도·소매 및 음식숙박업)를 대체하는 정책적 프로그램이 필요하다. ㉕ 중위의 고용유지 정책으로 고용축소의 구조조정에서 고용유지와 경영혁신을 병행해 ‘생산성 향상 모델’도 개발해야 한다. 여기에는 제조업 대기업이 교육훈련에 투자할 수 있는 인센티브와 사회적 여건을 조성해야 한다. ㉖ 저임금 일자리의 발생을 억제하는 ‘최저임금제도’와 ‘하도급구조 개선’ 등이 있다. (iii) 숙련노동의 공

급을 확대하기 위한 ‘교육훈련의 강화정책’이다. 이는 숙련노동의 공급부족에 따른 숙련 불일치의 문제를 해소하는 것인데, 중위 일자리는 숙련 불일치로 줄어들 가능성이 높아 저소득 계층의 교육·훈련을 통하여 상향 이동시키는 방식으로 교육훈련시스템을 강화해야 한다. 따라서 고용주(기업)가 교육훈련을 통해 중위 고용창출을 할 수 있게 인센티브를 제공하도록 ‘산업정책과 연계’해야 한다.

(2) 한국형의 고용정책의 주안점

노동시장 양극화의 대응방안으로 고용정책의 방향을 반영한 한국형 고용정책의 주안점을 살펴본다.

1) 비정규직 대책

① 정부정책

최근 정부의 비정규직 정책은 (i) 비정규직 노동법제를 마련해 비정규직 근로자 보호를 위한 입법적 토대를 만들고, (ii) 고용보험·산재보험·최저임금 등의 사회안전망을 소규모 사업장까지 확대해 비정규직 근로자의 사회적 보호를 강화하며, (iii) 비정규직 실태조사를 통해 정책을 위한 실증적 토대를 마련하려고 하고 있다. 이러한 정책은 이전 정부보다 적극적인 대책으로 긍정적이지만, 그 실효성에 대해서 현장의 평가는 아직

은 유보적이다. 왜냐하면, 비정규직 입법이 지체되면서 노사관계·고용정책·사회안전망 등 종합대책이 지연되고, 또한 노사 간의 이견으로 산발적인 접근을 하다 보니 정책의 실효성이 반감되고, 비정규직의 사회안전망을 확대했지만 잦은 일자리 이동으로 실질적인 보호가 되지 못하였기 때문이다.

② 맞춤형 비정규직 정책

정부의 비정규직 대책이 실효성을 가지려면 공급자 중심이 아닌 ‘산업-규모-지역별로 맞춤형 비정규직 정책’¹⁾을 세워야 한다. 비정규직 정책의 설계는 행렬 내 집단에 비정규직의 양태를 파악하기 위한 ‘실태조사’를 할 때부터 정책의 의도를 충분히 반영해 연계성을 강화한 수요자 중심의 것이 되어야 한다. 왜냐하면, 정책에 종합적인 계획이 없는 상태에서의 실태조사는 중복조사, 실태-정책 간에 따로 국밥식 정책 입안 등의 문제가 있기 때문이다. 또한 비정규직 생산성 제고를 위해 교육훈련이 중요한 집단, 교육훈련도 대학과의 연계 프로그램이 중요한 집단, 작업장을 떠날 수 없어 이러닝(e-learning)이 필요한 집단,

교육훈련보다는 노동시장의 취업정보 제공이 중요한 집단 등 비정규직 수요자의 중심에서 설계된다면 정책의 실효성도 제고될 수 있다.

③ 산업별 협의제 훈련제도

또한 정책이 너무 미시화되어 정책 비용이 늘어나는 것을 방지하기 위해서는 ‘산업별 협의체(Sector Council)’를 통한 산업 중심의 능력개발, 지역에 적합한 형태의 훈련체제, 규모별 훈련 컨소시엄 구성 방식 등 다양한 모형을 설계해서 노사가 자율적으로 훈련제도를 선택하도록 유도할 필요가 있다. 또한 중앙정부와 ‘산업별·지역별 협의체’의 연결망을 구축해 행렬 집단 간 정책을 조율하고, 정책전달 체계의 효율성을 제고해야 한다.

2) 저임금·저생산성 고용 부문의 고용의 질 제고

① 최저임금의 인상·적용 확대 및 구조조정

우리나라의 산업·기업 구조 등은 양극화되었다. 비핵심 영역(중소기업·자영업·개인서비스업 등)의 특징은 ‘과잉고용’과 ‘저생산성’이다. 따라서

1) 여기서 ‘맞춤형 비정규직 대책’이란 산업-규모-지역의 세 가지 특성별로 행렬을 구성하고 행렬 내의 집단에 맞는 비정규직 대책을 설계하는 것을 말한다. 예컨대, 서비스-소규모-강원도 집단(cell)과 제조업-대규모-울산 집단의 비정규직 대책은 다를 수밖에 없다. 지금까지의 비정규직 대책은 백화점식으로 나열되어 정책의 실효성이 의문시되었다. 산업-규모-지역별로 비정규직 문제의 원인과 해법이 다른데, 획일적인 대책만 세운다면 정책의 실효성은 낮을 수밖에 없다.

중소기업·자영업 부문은 최저임금을 인상하거나 적용을 확대하고, 또한 구조조정을 행하고, 그리고 저임금·저생산성의 고용비중을 축소·조정해 고용의 질을 제고해야 한다. 또한 중간임금과 비교한 최저임금의 비율이 OECD는 최저 40% 이상인데, 우리나라는 2004년 현재 30% 정도로 낮은 편이다. 이에 최저임금을 단계적으로 OECD 평균 수준으로 인상할 필요가 있다. OECD(1998)의 경우도 최저임금이 평균 이상이면 저임금 근로자 비중과 빈곤율도 낮고, 고용창출에도 장애 요인이 되지 않는다고 보고하고 있다.

② 임금소득보전제

또 '임금소득보전제(In-Work Benefits)'는 저소득 계층의 소득을 보전하는 효과가 더 크기 때문에 폭넓은 저임금 근로계층이 빈곤을 벗어나도록 보완적으로 활용해 '최저임금제'와 정책적으로 조합할 필요가 있다. 왜냐하면 OECD(1998)도 이것을 최저임금이 소득 불평등을 감소시키는 효과는 있지만, 빈곤가구 중 취업자가 하나도 없는 가구도 있고, 두 명 이상의 중산층 가구도 있기 때문에 강조하고 있기 때문이다.

3) 중소기업의 지원정책

① 정부조달계약에 참여 제한

노동시장의 양극화의 특징 중 하나

는 지불능력의 차이에 따른 '대·중소기업 간의 양극화 현상'이다. 최근 대기업의 1인당 인건비는 증가하지만, 총인건비의 비중은 줄어들고 있다. 이는 외주 하청을 통한 단가 인하로 대·중소기업 간 임금격차가 확대되는 것을 의미한다. 따라서 하도급 거래를 정기적으로 조사해 그의 투명성을 높이고, 부당한 거래에 대한 철저한 징계와 처벌로서 공정한 거래의 관행을 확립해야 한다. 또한 민간의 공정한 거래 관행을 정착시키기 위해서 하도급법의 위반업체에는 '정부조달계약 참여 제한 방안'도 검토할 필요가 있다. 그리고 현재 15.9%에 불과한 하도급법의 적용대상 비중을 서비스업으로 확대하고, 기업복지기금을 하청기업 근로자로 확대해 적용하고, 그리고 노사 간의 자율적인 연대임금의 추진을 위한 여건의 조성 등이 필요하다.

② 중소기업 지원 중심의 국가산업 전략

중소기업과 자영업의 고용구조를 개선하고 고용의 질을 제고하기 위해서는 '중소기업(자영업 포함) 지원 중심의 국가산업 전략'이 필요하다. 기존의 대기업 중심의 경제산업의 정책 기조를 수정할 필요가 있다. 먼저, 중소기업에 '우수한 인력과 R&D(연구개발)의 유입 요인을 제공'해야 한다. 이를 위해 공공정책 및 공적 자원을 중소기업으로 집중

시킬 수 있는 국가전략이 필요한데, '선택과 집중'이란 원칙에서 다양한 중소기업 지원정책을 재정비해야 한다. 선택과 집중에서 배제된 계층에는 사회정책적 접근을 강화할 필요가 있다. 또한 정부 지원에 의존하는 기업은 '구조조정 방향으로 접근'해야 한다. 이는 전직지원·고용서비스·직업훈련 등의 고용서비스와 결합시켜야 한다. 중소기업의 지원은 원칙적으로 개별적 자금지원의 형태보다는 '공공재(공동훈련·공동복지·근로환경의 개선 지원) 형태로 접근'해야 한다. 그리고 '자영업자'도 사회·고용정책의 틀 속에 포함시켜서, 서비스산업의 구조조정 과정에서 무리 없이 전직할 수 있도록 '고용안정센터'의 역할 및 '고용안정과 컨설팅 서비스의 기능을 강화'해야 한다.

특히, 미비한 자영업에 진출(높은 퇴출률)하는 부작용을 줄이기 위해 창업 자영업자를 적극적으로 고용안정센터로 유도하고, 지역 단위에서 충분한 창업정보를 얻고, 교육훈련을 미리 제공받는 시스템을 강화해야 한다.

4) 공공부문의 사회서비스 고용창출 전략

현재의 사회서비스(공공행정, 교육, 보건의료, 복지 등)는 여러 기준에서 과소 공급되고 있어, 적절한 임금과 사회적 보호수준을 갖춘 '공공부문의 고용창출 전략'이 필요하다. 이 전략은 정부예산에 부담을 주지 않고 지속 가능하며, 민간시장이 시장실패로 위축된 경우에 이를 대체할 가능성은 상대적으로 작고, 민간부문을 보완해 신규시장의 창출 및 기존 시장의 확대를 촉진하는 역할과, 국가가 복지서비스를 부담함으로써 기업의 경쟁력을 제고시킬 수 있다. 이에 (i) 저임금·저생산성 부문의 고용조정에 대한 안전판 역할, (ii) 복지의 폭넓은 사각지대의 존재라는 복지정책의 실패와 사회서비스의 과소 공급이라는 시장실패에 대한 적극적 대응, (iii) 가사근로의 사회화·시장화를 촉진하며²⁾ 고령사회에 대한 적극적 전략이 필요하다. 또한 공공부문의 고용창출도 '고용의 질'을 보장하는 장치여야 한다. 기존의 '공공근로'처럼 일시적인 소득보전형 고용창출이 아니라 제대로 된

2) 또한 '정부예산의 문제'는 노동력의 공급 증가 및 시장의 창출·확대를 통해 '조세원(tax base)'을 확대해 동태적으로 해결할 수 있다. 특히, 공공부문의 고용창출은 '가사근로의 사회화 전략'과 결합될 경우 여성이 상호 자녀를 보육하거나 부모를 보호해 주는 방식으로 '가사근로'를 시장화해 시장을 창출해 GDP(국민총생산)의 증가와 조세원의 확대에 연계될 수 있다. 그리고 이 분야의 고용 증가는 관료화된 정부의 팽창이 아니라 많은 국민에 대한 직접적인 서비스 기능의 확대에 예산 낭비보다는 민간시장을 대체해야 할 문제이다.

일자리를 마련해야 한다. 물론 사회적 비스 고용은 노동시장의 이중구조화로 저임금 일자리로 떨어질 수 있다.³⁾ 이에 기득권을 보장·확대하는 방식보다는 기존의 공공부문에 준하는 최저 근로조건을 보장하고, 이는 공공서비스를 민간에 맡겨도 정부의 조달계약에 조건으로 보장해야 한다.

5) 고용의 유연안정성 제고

① 유연화에 따른 위험의 사회책임화 방안

첫째, 유연화에 따른 위험을 사회책임화하는 방안이 필요하다. 외부적·수량적 유연화가 초래하는 위험을 개인 또는 사회 중 누가 책임질 것인지에 따라 상이한 결과가 나타날 수 있다. 개인책임이라면 고용불안은 커지고 민간소비 등 경제의 총수요에 부정적인 영향을 끼칠 수 있지만, 반면에 사회책임이라면 자연스럽게 고용의 유연화를 확대해야 한다. 그러나 고용안정은 고용보호를 강하게 규제하는 방식보다는 노동이동 과정에서의 사회적 보호를 강화하고 기업의 내부 노동시장을 유연화하는 방식으로 접근할 필요가 있다. 고용보호의

강한 규제는 고용안정의 심리와 부(-)의 상관관계를 가지는 반면에, 후한 실업급여는 고용안정의 심리와 정(+)의 상관관계를 가진다고 한다(OECD, 2004). 고용불안이 큰 중소기업의 근로자라면 고용보호법제(EPL)보다는 후한 '실업급여'가 고용안정 심리에 더 중요하다. 결국, 유연성을 촉진하면서도(enabling flexibility) 안전성을 보장하는 균형(ensuring security)을 찾아가는 것이 중요하다. 이를 위해 국가 전략의 차원에서 '적극적 노동시장정책'에 지출을 크게 확대해야 한다.

② 유연화에 의한 생산성 및 고용의 질 향상

둘째, '유연화에 의한 생산성 및 고용의 질을 향상'시켜야 한다. 먼저, '수량적 유연화 및 내부 노동시장의 기능적 유연화'가 각각 생산성과 고용의 질을 높일 수 있는 부분도 있다. 특히, 중소기업의 경우 지나친 유연성이 생산성 향상에 장애요인도 된다(ILO, 2005). 따라서 수량적 유연성 또는 외적 유연성의 필요성도 인정하면서, 안정적이고 적응성이 높은 내부 노동시장의 가치가 필요한 부분도 인

3) '공공부문 고용창출 전략'을 적극적으로 추진한 스웨덴의 경우, 공공부문 피용자는 사회 내에서 특혜받은 집단이 아니고, 보수도 민간부문보다 낮고 부가급여도 그리 크지 않다. 예컨대, 의료부문의 여성고용은 1960년대 중반과 1980년대 중반에는 세 배나 늘었으나 실질임금은 그대로였다. 이는 공공보육을 크게 확대해 여성 노동력의 공급곡선을 우측으로 이동한 결과였다.

정해야 한다. 노동시장의 규제는 효율성의 손실(efficiency losses)도 초래하지만, 보험적 이득(insurance benefits)을 창출할 수도 있다. 특히, 인적자원을 손실할 위험에 대한 위험보장의 효과를 인정해야 한다.

또한 '대기업과 공공부문'에서 장기 고용을 안정시키기 위해서는 '작업장·직무혁신을 통한 내부 유연성을 제고'해야 한다. 이에 노사가 장기주의의 행위전략으로 유도할 정책 인센티브 구조를 세워야 한다. 단기주의 기업의 고용전략은 노동시장의 불확실성 및 불안정성이란 불균형을 형성한다. 이를 해소하기 위해 고용정책은 기업을 유연화하면서 노사 타협을 이끄는 '정책 패키지 형태'로 만들어야 한다. 노동조합도 현재와 같은 단기주의 임금전략은 미래의 도전에 제대로 대응할 수 없기 때문에 고용안정과 생산성 향상을 맞교환해 장기주의 고용전략을 지원할 수 있는 정책을 개발해야 한다.

그리고 '비정규직의 고용안정'을 위한 제도적 보장장치를 개발해야 한다. 최근에 비정규직의 증가는 주로 기간제(계약직) 고용이 늘어난 결과이다. 기간제 근로의 남용을 방지하고 고용안정을 유도하기 위해서는

OECD와 같이 기간제 근로계약을 해지할 경우 '해지수당의 지급방안'이나 '고용보험 요율제도'의 도입 방안 등을 검토해야 한다.

③ 유연화로의 이행과정에 대한 효과적인 관리

셋째, '유연화로의 이행과정에 대한 효과적인 관리'(better governance of transitions)가 필요하다. 이러한 노동시장 시스템으로 이행하기 위해 '사회정책'('적극적 노동시장정책')과 효과적으로 결합하고, 노동력의 수급자 간의 사회적 타협이 중요하다. 노동시장의 유연화로 가는 적절한 경로는 유연성을 더 높은 수준의 안전성과 바꾸는 '사회정책' 및 '사회적 타협'의 구조를 필요로 한다. 고용의 양과 질의 양 측면에서 고용의 좋은 성과를 낸 국가의 특징 중 하나는 '강화된 사회정책'과 노동시장정책에 기초한 '유연한 노동시장의 전략'이었다. 결국 유연성의 촉진 및 안전성의 보장을 균형 있게 유지하는 것이 중요하다. 이를 위해 국가전략의 차원에서 사회정책('적극적 노동시장정책')의 지출을 크게 확대하고, 노동력의 수급자 간의 '사회적 타협'을 모색해야 한다.⁴⁾ 특히, 우리나라도 고

4) EU(유럽연합)의 유연안전성(flexicurity)이나 ILO의 보호된 유연성(protected mobility)의 개념도 노동시장의 규제완화에 따른 위험의 사회화와 고용안정성(employment stability)과 직무안전성(job stability)의 구분에 기초하고 있다.

용의 유연안정성의 제고를 위해서는 대기업과 공공부문의 작업장·직무혁신을 통한 내부 유연성의 증대, 비정규직의 고용안정을 높일 수 있는 제도의 구축, 적극적 노동시장정책, 고용안정서비스 및 실업급여의 확대를 통한 사회적 수준에서의 고용안정 제고 등의 방향성을 가지고 사회적 주체가 '사회적 타협' 방식으로 추진해야 한다.

3. 노동시장 기능 및 유연성 강화

(1) 선기능적 유연성-후수량적 유연성 인사관리

'선기능성 유연성과 후수량적 유연성을 가진 인사관리'가 필요하다. 즉 고용조정에서 양적 구조조정(경영상 해고)보다는 질적 구조조정(고용보장)을 강조해야 한다. 인력재배치, 순환휴직, 일자리 공유, 일시 휴업 등의 방법으로 기업의 인건비 부담을 완화하거나 고용을 유지하며, 정리 해고(경영상 해고)가 불가피하다면 '전직 지원서비스' 프로그램 등을 통해 실직자의 원활한 재취업을 유도할 필요가 있다. 또한 직무능력의 부족을 엄격한 자료로 입증하거나 일정한 기간의 훈련 및 고용유지의 기회 부여 등 합리적인 인사관리를 전제해야만 부당해고의 다툼에 대한 위험을 벗어날 수 있다. 그러나 이러한 인사관리는

대기업은 가능하지만, 많은 기업은 해소될 가능성이 있다. 그래도 보통해고는 정리해고의 규제보다 나은 편이다. IMF 외환위기 당시 노동시장의 유연화라는 명분으로 신설된 근로기준법 제31조는 매우 엄격한 정리해고의 절차로 법원에서 해석으로 제동을 거는 상황이었다. 해고의 규제가 강한 만큼 경영의 불확실성이 커져서 기업의 투자를 저해하며, 자칫 경영을 '성공 또는 파산'의 양극단으로 몰아간다. 해외자본의 유치 및 국내자본의 산업자본화를 어렵게 한다.

(2) 정규직보호 노동법의 유연화

'정규직 보호를 위한 노동법의 유연화'가 필요하다. 먼저, 현행 노동법은 경직되어 있어 경영자는 정규직을 고용하기보다는 가급적이면 '아웃소싱'이나 '비정규직의 채용'을 선호하게 된다. 설상가상으로 우리나라는 강성 노동조합이 있는 기업은 고용보호가 강하며 단체협약이 노동법보다 우월한 조건을 체결하고 있다. 이러한 단체협약을 가진 기업에서는 실제로 해고를 거의 할 수 없을 뿐만 아니라 배치전환 등으로 생산성의 하락을 막으려 해도 노동조합의 반대로 할 수가 없다. 낮은 노동편성률 → 낮은 생산성 → 기업 경쟁력의 약화 → 노동조합의 추가적인 고용보호를 요구하는 악순환이 반복된다. 물론 이러한 과정

에서 가장 큰 피해자는 ‘청년층’이다. 또 이들의 숙련 기회 상실은 노동시장을 양극화하고 경제성장의 동력을 약화시키게 된다. 이제 우리 노동시장에서도 전통적인 노동법이 고려하지 않았던 ‘기업의 생존과 경쟁력’이란 요소를 중요한 가치로 인정해야 한다. 이는 약자로서의 근로자 보호에 치중했던 종래의 노동법이 달라져야 함을 의미한다. 채용·배치전환·해고에 관한 근로계약에서도 ‘생산성 요소’를 중요시할 필요가 있다. 청년층의 고용창출을 위해서도 ‘노동법의 유연화’가 시급하다.

(3) 임금체계의 유연화

‘임금체계의 유연화(혁신)’가 필요하다. 기업은 근로자의 임금과 생산성이 언제나 일치한다면 해고할 이유가 없게 된다. 이를 위한 임금체계의 유연화 방안은 근로자의 고용보호를 완화할 수 있다. 이는 임금의 경직성으로 인한 ‘소득의 양극화’를 완화할 수 있다. 이를 위한 노사 협력이 중요하다.

또한 임금체계의 유연화는 정규직과 비정규직, 조합원과 비조합원의 임금 격차의 완화, 실업의 예방 및 인사관리의 합리화를 통한 생산성의 향상으로 고용창출의 잠재력을 강화시키고, 또한 중·고령자의 정년을 확보하며 은퇴 후의 노년생활을 준비하고,

나아가 고령화에 따른 빈곤 위험성의 증대와 정부의 재정지출의 부담을 완화시킬 것이다.

(4) 노동관계법·제도의 보완

노동시장의 기능을 강화하기 위한 ‘노동관계법·제도의 보완’이 필요하다. 시장의 기능이 제대로 운용되면 근로자의 임금과 생산성은 언제나 일치하도록 결정된다. 이러한 경우에 근로자는 일이나 장소와 관계 없이 자신의 능력에 따라 대우를 받으면서 취업하게 된다. 이러한 형태의 노동시장의 유연화는 기업의 투자욕을 고취시켜서 성장잠재력을 확충시키고, 비정규직, 중·고령자, 여성 등의 일자리 및 노동시장 이중구조의 문제를 해소할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 노동시장의 기능을 효율적으로 운용하기 위한 ‘고용보호법(EPL)의 재평가’, ‘임금유연화의 지원 등과 관계된 법·제도의 평가와 개선’이 중요하다.

(5) 고용서비스의 선진화

노동시장 기능을 활성화하기 위한 ‘고용서비스의 선진화’가 필요하다. 노동제도는 노동시장 표준제도의 성격에서 취약 계층의 보호라는 본연의 기능에 충실하고, 비취약 계층에 대해서는 노동시장의 공정한 질서를 확립

해 시장기능을 통한 보호정책을 명확히 해야 한다. 이에 효율적인 인력배치와 활용방법은 시장의 제대로 된 기능에 따르는 것이며, 이를 위해 교육·훈련·취업정보가 중요하며, 모든 국민에게 이와 같은 정보가 제대로 제공된다면 인적 자원을 효율적으로 개발·활용할 수가 있다. 또한 고용서비스의 수준이 선진국 수준에 훨씬 못 미치는 현실에서 그 내용과 질의 강화를 위해서는 '많은 투자'가 필요하다. 이러한 투자는 민간·공공 고용서비스를 균형적으로 발전시키는 방향에서 추진해야 한다.

그리고 고용안정센터를 중심으로 '공공 고용서비스의 인력과 조직을 강화' 하고, '노동시장 정보시스템의 개선과 확충', '진로지도 기능의 강화', '상담인력의 전문화' 등이 필요하다. 그리고 '영역별 특성에 맞는 고용서비스를 제공' 해야 한다. 고용서비스의 선진화를 위해서는 민영화를 통해 민간서비스의 활성화 영역, 정부-민간 간 조율체계의 구축 영역, 정부 주도형 영역으로 나누어서 추진해야 한다. 현재는 민간서비스 영역과 정부-민간 간 조율 영역에 정부 주도형 사업을 개발해 민간 경쟁의 효율성을 기회비용으로 지불하는 경향이 있다.

또 정부는 취약 계층에 재원을 투자해 '직업훈련' 과 '고용서비스' 를 연계해 직무능력을 함양시켜 노동시장에서 자생력을 갖출 수 있도록 해

야 한다.

4. 중소기업 및 비정규직 직업훈련 확대

(1) 수요자 중심의 직업훈련 체계 개혁

정부 차원의 '수요자 중심의 직업훈련 체계 개혁' 이 필요하다. 최근 정부는 근로자의 평생직업능력 개발의 기반을 확대하기 위해서 '근로자 직업훈련촉진법' 을 개정, 현행 사업주에 의한 근로자의 자율적이고 자발적인 직업능력 개발을 유도해 산업현장의 수요에 능동적으로 대응하고 사업주와 근로자 및 근로자 단체, 훈련기관에 대한 다양한 지원을 하고자 한다. 그러나 이 법은 공급자 중심의 직업훈련 체계로서 직업훈련의 효율성이 떨어진다는 문제가 있다.

이에 노동시장의 양극화를 해소하고 평생직업 시대로 잘 이행하려면 시급히 '수요자 중심의 직업훈련 체계의 개혁' 을 해야 한다. 취약 계층의 직업훈련 확대의 기본원칙으로는 '시장 자율의 원칙' 과 '수요자 중심의 직업훈련 체계 구축' 을 들 수 있다. 이에 정부는 먼저 '중소기업 및 비정규직에 대한 실태조사' 를 면밀하게 실시해서 근로자 계층별·숙련 정도별로 차별화된 직업훈련 서비스를 제공할 필요가 있다.

(2) 맞춤형 훈련제도의 도입 및 지원

산업계의 수요와 학교교육 간의 괴리 못지않게 직업훈련기관의 훈련과 중소기업에 필요한 훈련 간의 괴리도 크다. 현재의 공공부문의 직업훈련체계(교육과정 등)는 급변하는 산업기술을 정확히 반영하지 못하고 있다. 이에 기존의 직업훈련 체계를 재구축하며, 기업이 필요로 하는 훈련을 제대로 반영할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 전문·기능대학 등의 맞춤형 교육제도가 중소기업에 확산되도록 민간 직업훈련기관과 중소기업 간 '맞춤형 훈련제도의 도입 및 지원방안'이 필요하다.

또한 중소기업은 지역별 특성이 강하고 비정규직은 청년층·주부·고령자를 중심으로 형성되어 있으므로 '지역별로 분권화되고 근로자 특성별로 차별화된 직업훈련 실시 방안'을 정립해야 한다. 그리고 중소기업의 사업주는 직업훈련의 동기가 높지 않고 오히려 직업훈련 활성화에 장애 요인이 되기 때문에 중소기업의 기술수준을 제고하기 위하여 정부 차원의 '중소기업의 기술지원 확대 및 효율화 방안'을 마련해야 한다.

또 현재와 같이 단기간 동안만 인력을 활용할 수 있도록 허용되는 '비정규직 법규'에서는 기업이 비정규직의 직업훈련을 실시할 유인책이 거의 없다. 이에 비정규직에 대한 일

정한 투자 수익을 기대할 정도의 '고용계약기간의 보장을 하도록 법 개정'의 필요성이 있다. 이것은 사업주에게는 비정규직의 안정적 사용으로 직업훈련을 시킬 동기가 되고, 비정규직에게는 직장 내 훈련(OJT) 및 직장 외 훈련(Off-JT)의 확대를 통해 정규직으로 이행할 수 있는 기회가 되는 선순환의 고리를 형성할 수 있어야 한다.

(3) 사업 내 직업훈련 컨설팅제 도입

현행 고용보험법의 직업능력개발사업의 지원금은 사내 직업훈련제도가 활성화된 대기업에 수혜가 편중된 반면, 중소기업의 지원은 미미한 실정(원칙과 달리 지원금이 역전되는 현상이 발생)이다. 따라서 동 제도를 근본적으로 재검토해 대기업은 자율화하고, 중소기업 및 비정규직은 집중적으로 지원할 필요가 있다.

먼저 대기업에는 지원을 없애는 대신에 최소한의 보험 요율만 부과하고 훈련을 실시하며, 중소기업에는 훈련의 기획단계에서 집중적인 지원방안으로 '사업 내 직업훈련 컨설팅제'를 도입해야 한다. 특히, 중소기업 및 비정규직이 직업훈련에서 소외되며 포기하는 경향도 있어 이들의 상대적 박탈감을 해소하고 장래 직업훈련 계획의 설계를 자문하는 것이 필요하다.

5. 산업 및 기업정책의 강화

(1) 중견기업의 육성

노동시장 양극화를 완화하기 위해 경제의 허리부분을 강화한다는 차원에서 적극적으로 ‘중견기업⁵⁾을 육성’해야 한다. 제조업 분야에서 ‘중견기업의 육성’은 부품·소재산업을 육성하는 것과 맥락을 같이한다. 영세·중소기업과 자영업자가 집중된 분야(산업 및 직업)는 지속적으로 구조조정하고, 또한 생산성의 향상을 위한 투자를 통하여 중견기업을 육성할 필요가 있다. 이것은 선진국에 비해 영세중소기업의 비중이 높은 우리 경제의 구조적 취약성을 개선할 수 있는 좋은 방법이다. 영세·중소기업의 근로자는 노동법(특히, 근로기준법 등)과 사회보험(고용보험·국민연금 등)을 적용받지 못하고, 비정규직의 비중도 크다. 중견기업의 육성정책을 통해 노동법 및 사회보험이 실질적으로 확대 적용되고, 비정규직도 감소하는 데 기여할 수 있다.

그러나 특정한 산업이나 중소기업을 미리 선정해 직접 지원하는 방식

으로는 중견기업을 제대로 육성하기 어렵다. 이를 위한 핵심과제는 영세중소기업과 자영업이 집중된 분야를 지속적으로 구조조정하고, 경쟁을 통해 자연스럽게 생산성이 높은 중견기업으로 성장하도록 여건을 마련하는 것이다. 이를 위해 ‘대기업의 불공정한 하도급 거래 관행의 시정’, ‘R&D(연구개발)비용의 납품단가에의 반영’, ‘공정 혁신에 대한 적정한 이윤의 보장’과 같이 대기업과의 자율적인 협력관계의 발전을 지원할 필요가 있다. 또한 대기업과의 ‘공동기술개발, 협력투자, 기술지도 등에 대한 세제 지원’ 등 인센티브를 제공해야 하며, ‘한계기업의 퇴출 및 M&A(인수합병) 촉진을 위한 환경 및 제도적 측면에서의 개선’도 필요하다.

(2) 서비스산업의 육성

노동시장의 양극화를 완화하기 위해서는 ‘서비스 산업의 육성’이 필요하다. 흔히 고용창출을 위하여 서비스산업의 육성을 거론하고는 한다. 그런데 현재 서비스산업은 생산성이 낮아 구조조정이 필요하다는 것을 유의해

5) ‘중견기업’이란 대기업과 중소기업의 중간에 위치하는 기업을 의미하나 공식적인 기준은 없다. 일부 단체는 ‘30대 그룹에 들지 않으면서 상시 종업원 300명 이상으로 중소기업을 벗어난 기업’이라고 설명한다. 우수한 중견기업은 경쟁력을 보유한 대기업을 뒷받침할 수 있고, 중견기업과 협력하고 있는 중소기업이 동반성장하는 데 도움이 된다. 특히, 고용창출 측면에서 중소기업·벤처기업보다 기업 규모 면에서 유리하며, 중견기업의 성장은 중소기업의 성장을 동반하므로 고용확대를 파생시킬 수 있다.

야 한다. 서비스산업에서의 차별 없는 고용창출은 근로자의 낮은 생산성으로 인하여 제조업과의 생산성 및 소득 격차를 확대시킬 위험이 있다. 이에 서비스산업에서 생산성 향상과 고용창출을 조화시켜야 한다. 또한 서비스산업이 구조조정되면 자영업자의 퇴출이 늘어나게 되므로 구조조정의 속도와 자영업자의 생계 보호도 조화시켜야 한다. 그리고 선진국에 비해 뒤떨어진 산업으로 제조업 및 수출산업 분야에 비해 낙후되어 있고 영세·중소기업과 자영업이 대부분인 '서비스산업'⁶⁾의 발전을 위한 정책이 매우 중요하다. 이를 위해 '정치한 산업 및 기업정책의 개발'을 해야 한다.

(3) 규제개혁 및 외국인 투자 여건 개선

노동시장의 양극화를 완화하기 위한 근본 과제 중의 하나로 불필요하거나 덜 중요한 각종 '규제의 개혁'이 필요하다. 이를 통해 기업활동과 창업을 촉진해 새로이 고용창출을 해야 한다. 다른 한편, 국내 중견기업을 고부가가치 산업 중심으로 지속적으로 전환하고, 외국 기업들이 우리나라에 투자를 늘리도록 '외국인 투자 여건을 개선하는 것'도 고용창출의 한 방법일 것이다. **KIET**

6) 특히, 도소매, 음식숙박업, 운수업, 부동산임대업, 개인서비스업, 사회서비스업 등이다.