

# 일자리 창출 정책 방향과 과제

글 / 전병유 한국노동연구원 연구위원

**최** 근 중국의 급부상에 따른 한국 제조업의 공동화 현상에 대한 우려가 제기되고 있다. 이것은 자칫 '일자리 없는 동북아 중심 경제'라는 오명과 함께 시민들의 소득과 생활의 질을 높이지 못하는 '그들만의 중심 경제'가 될 수 있기 때문이다. 따라서, 올해 경제 정책에서 최대의 화두로 일자리가 등장한 것은 당연한 것으로 보인다. 이는 2003년의 경기가 카드채 문제 등으로 인한 내수부진과 제조업 투자 부진으로 고용 성과가 크게 나빠졌기 때문이기도 하지만, 우리나라의 노동시장 구조가 장기적으로 크게 악화될 조짐이 나타나고 있기 때문이다.

## 노동시장 구조 장기적 악화 조짐

우선 일자리 창출 역량이 전반적으로 약화될 가능성이 나타나고 있다. 과거 개발 년대에 비해 잠재성장률 및 취업계수의 하락으로 일자리창출역량이 전반적으로 약화되고 있다. 잠재성장률이 90년대의 6%대에서 2000년대에는 4~5%대로 떨어질 것으로 전망되고 있고 취업계수도 지속적으로 하락하고 있다. 또한, 기존의 고용창출의 동력이었던 수출 및 제조업의 고용창출능력이 약화되고 있다. 수출증가율과 고용창출률간에는 상관관계가 거의 나타나지 않고 있고, 제조업의 고용비중은 90년대 초 27% 수준에서 최근 19%대까지 떨어지고 있다.

한편, 이러한 일자리 창출 능력뿐만 아니라 노동 공급 측면에서도 인구 감소에 따른 노동력 공급 여력이 감소할 전망이다. 2002년의 출산률은 1.17로 세계 최저 수준이다. 향후 10년간 청년층의 인구는 약 90만명 감소할 것으로 예상되는 반면, 55세 이상의 고령자는 120만명 가량 늘어날 것으로 전망된다. 그 결과, 노동시장으로 나오는 경제활동인구는 1990년대 연평균 35만명 증가에서 2000년대에는 26만명대로 감소할 것으로 전망된다.

즉, 단순히 일자리가 부족한 것이 아니라, 일자리도 줄어들면서 노동공급도 같이 줄어드는 현상이 나타날 것으로 전

망된다. 현재도 실업률은 3%대를 유지하고 있지만, 경제활동참가율은 오히려 하락하고 있다. 경기위축으로 인한 일자리 부족은 사람들을 노동시장으로부터 탈락시키고 있는 것이다.

## 노동시장 구조적 불균형 심화

또한, 노동시장의 구조적 불균형도 심화되고 있다. 우리나라의 경우, 고학력화가 매우 빠른 속도로 진행되고 있지만, 이에 걸맞는 좋은 일자리는 충분히 만들어지지 않고 있다. 1990년대에는 대졸자가 매년 16만6,000명이 배출됐으나 2002년에는 24만5,000명으로 증가했다. 현재 25~34세 청년층에서 대졸자 비중은 우리나라가 40%로 OECD 평균인 28%를 훨씬 넘어서고 있다. 반면, 전문직 일자리 비중은 18.8%로 선진국의 35~40%의 거의 절반에 불과한 실정이다. 또한, 제조업에서는 약 14만명의 일자리 부족 현상이 나타나고 있지만, 제조업 부문으로 인력이 가려고 하지 않는다.

따라서, 일자리창출정책 방향의 기본은 경제성장과 고용증대를 국가 전략의 중요한 두 축으로 동시에 설정하는 것이 필요하다. 일자리창출 없는 2만달러 성장이 아니라, 고용률을 동시에 높이는 전략이 필요하다. 일자리 없는 성장이 아닌 고용을 동반하는 성장 전략이 필요한 것이다. 이를 위해서는 경제정책과 고용정책간의 상호의존성(interdependence)을 높이고 상호강화적인(re-enforcing) 시스템을 구축할 필요가 있다. 즉, 성장과 고용, 고용과 복지가 서로 trade-off가 아닌 방식으로 이뤄져야 한다.

## 고용과 성장 동시에 달성해야

EU의 경우에도 EU 차원에서 고용에 관한 리스본 전략(Lisbon Strategy)을 2000년에 채택한 바 있다. 이는 EU의 성장과 고용 잠재력을 높이기 위한 전략적 지침이라고 할 수 있다. 리스본전략에서의 고용정책의 기본 목표는 첫째가 고용률 제고와 완전고용, 둘째가 고용의 질과 생산성 향상, 셋

제가 사회 통합이다. 즉, 고용과 성장을 동시에 추구함으로써 더 좋은 일자리를 더 많이 만들어냄으로써 고용과 성장(1인당 GDP)의 두 가지 목표를 동시에 달성하자는 것이다.

따라서, 우리나라의 경우에도 경제정책의 기본 방향은 경제성장과 고용증대의 두 목표를 동시에 추구하는 방향으로 나가야 할 것으로 판단된다. 향후 5년 간의 고용률 목표를 62% 정도로 설정하고 이를 위해 약 210만개 일자리창출을 정책 목표로 설정할 필요가 있다. 이를 위해서는 고용과 생산성 주도의 성장 전략 수립이 필요하고 고용정책과 여타 경제정책 및 사회정책과의 연계성을 제고하는 전략이 필요하다. 또한, 노동력의 고학력에 부응한 산업구조 고도화 전략으로 「고숙련 → 고부가가치 → 고임금」의 성장전략(high-load growth strategy)을 채택함으로써, 인력의 수급불균형과 양질의 일자리 부족을 해소하는 것이다.

### 일자리창출 동력 발굴 일자리 선진화 필요

이러한 전략적 목표와 과제를 달성하기 위해서는 일자리를 고려한 적극적인 경제산업정책이 필요하다. 안정적인 거시경제정책을 운용하면서 새로운 일자리창출 동력의 발굴과 일자리 선진화가 필요하다. 현재 정부가 추진하고 있는 차세대성장동력정책을 차세대일자리창출동력정책으로 발전시킬 필요가 있고, 새로운 신성장서비스산업을 육성해야 할 것이다. 여기에 전략적 외국인 투자 유치 전략과 혁신중소기업 지원 전략으로 고부가가치일자리 창출전략이 보완될 필요가 있다.

우선, 산업정책적 측면에서는 좋은 일자리 창출 동력을 유지하기 위해서 제조업과 서비스업의 균형발전이 중요하다고 판단된다. 일자리창출과 관련해 산업정책의 큰 틀은 제조업을 중심으로 하고 투자 및 산업활동의 기본 동력을 유지하면서, 관련 서비스 산업에서의 일자리 창출 잠재력을 극대화하는 것으로 설정해야 할 것이다. 제조업의 성장동력 및 일자리창출 동력을 개발하기 위해서는 차세대성장산업의 육성, 전략적인 외국인투자의 유치, 혁신형 중소기업 육성 전략 등이 필요할 것이다. 차세대성장산업 등 우리경제의 미래를 담보할 주력산업을 육성해 성장동력을 유지하는 한편 기간산업의 경쟁력을 지속적으로 제고해 고용잠재력 확충에 기여할 수 있도록 하고, 지정학적 위치와 IT인프라 등 한국의 비교우위분야를 최대한 활용해 외국인 투자를 유치하고 제조업에서 소멸되는 일자리를 대체하면서 새로운 고용기반을 마련할 필요가 있다.

### 고용효과 고려한 외국인 투자 유치

외국인 투자 유치에 있어서도 고용 효과를 충분히 고려하는

전략적인 투자 유치 방안이 마련될 필요가 있고, 인적자원을 강점으로 하는 외국인 투자유치전략도 필요하다. 이러한 주력 기간산업의 고부가가치화를 지원할 수 있는 인력양성체계를 구축해야 하고, 주력기간산업의 내부노동시장 유연성 제고를 통한 고용창출 여력을 확대할 필요가 있다. 특히, 제조업 대기업 부문에서는 일자리를 놓고 노사가 타협할 필요성이 크다. 기업은 투자 확대와 인력개발에 대한 투자 확대, 해고의 자제 등을 약속하고, 노조는 임금 자제, 생산성 향상에의 협조 등 거래하는 사회적 타협이 필요하다. 2월에 이뤄진 일자리를 위한 사회적 타협이 실행 가능토록 만드는 것이 중요하다.

한편, 고용창출의 선봉에 있다고 할 수 있는 부문이 혁신형 중소기업이다. 주요 선진국에서도 혁신형 중소기업들은 기존 대기업의 일자리 소멸을 보완하면서 양질의 일자리를 창출하는 데 있어서 매우 중요한 역할을 하는 것으로 분석되고 있다. 기존의 벤처중소기업정책을 보완해 혁신형 중소기업을 육성하고 제조업 투자 부진을 해소하는 정책 개발이 일자리 창출의 관점에서 요구된다. 또한, 중소제조업에서의 인력난과 일자리불일치 문제를 해소하는 정책도 일자리창출과 직접적인 관련이 있다. 중소제조업의 고부가가치화 및 작업환경 개선 사업을 적극적으로 추진함으로써 중소제조업으로의 인력 유입을 촉진할 수 있어야 한다.

### 지식기반 서비스업 양질 일자리 창출해야

이러한 제조업부문의 성장잠재력을 활용해 지식기반서비스업과 사회적서비스 부문에서의 양질의 일자리창출 잠재력을 극대화해야 할 것이다. 새로운 부가가치의 원천이 되고 있는 IT서비스, 물류, 유통, 금융 및 문화·관광, 환경, 생명산업 등 신산업 분야를 발굴해 양질의 일자리를 지속적으로 창출할 수 있도록 하고, 국민들의 증대하는 사회적 서비스 수요 욕구를 충족하기 위해서 정부가 사회서비스 영역의 확대를 적극적으로 지원함으로써 공공서비스 및 교육·보건의료·복지 등 사회적 서비스 부문의 일자리 비중을 현재 11% 수준에서 13% 수준으로 확대한다면 이 부문에서만 일자리가 60만 개 이상 만들어질 것이다.

이러한 전략이 원활한 고용창출로 이어지기 위해서는 고용친화적 제도 및 환경 구축이 필수적이다. 고용친화적 조세 및 경제적 인센티브 제도를 도입하고, 각종 규제 개혁에서 고용인 지적 관점을 도입하는 것, 노동시장의 합리성과 유연성을 높이는 것, '일자리와 투자 촉진을 위한 사회적 타협'을 매개로 한 노사관계를 합리화하는 것 등이 중요한 정책적 과제라고 할 수 있다. 