

# 경제위기와 고용대책 보완 방향

허 재 준(한국노동연구원 노동시장·사회정책연구본부장)

## 1. 머리말

2008년 9월 리먼브러더스 파산보호신청을 계기로 전 세계에 엄습한 금융 위기의 한파 속에서도 우리나라 대기업들은 지난 1사분기까지 커다란 고용조정 없이 위기를 타개해 나가고 있다. 상대적으로 재무구조가 건실한 상태에서 위기를 맞았기 때문이다. 그러나 내수와 수출이 모두 얼어붙어 경제성장률은 급락함으로써 경제 전반적으로는 올해 취업자수가 감소할 것으로 예상되며, 2사분기부터는 일부 대기업에서도 고용조정이 불가피할 것으로 예상된다.

정부는 경제 및 노동시장의 비상 상황에 대응하여 일자리 대책 및 빈곤대책을 추진하고 있다. 금년 3월 정부에서 마련한 추경안 편성 이전에도 작년년부터 올해 초까지 31.2조에 이르는 세출증액이 이루어졌다. 이번 추경안 편성으로 시장에 강력한 부양신호를 보내고 위기관리 프로그램을 작동시키는 일련의 정책적 이니셔티브는 일단락이 되었다고 판단된다.

그 결과 2009년의 전반적 민생안정 대책 차원의 사업 예산은 그 규모가 매우 방대하다. 하지만 예산 증대가 효과적 집행을 보장해 주는 것은 아니다. 재정지출이 소기의 성과를 거두기 위해서는 집행과정에서의 점검과 미세조정이 필요불가결하다. 집행과정의 효율성을 추구하기 위한 노력 없이는 민생안정과 경기부양을 목표로 하는 고용대책 예산이 성장이나 일자리에 기여하는 정도가 현저히 감소할 수 있다. 따라서 사업시행과 함께 점검 및 평가 작업을 병행하여 미진한 부분은 즉각 반영하고, 추후 위기관리 프로그램 가운데 효과적이었던 정책들을 판단할 수 있는 근거를 구축하는 데에 힘써야 할 것이다. 그와 더불어 장기적으로는 성장잠재력을 제고하고, 노동시장 자체의 적응능력을 제고하며, 일자리 창출 기회를 확대하기 위해 노동시장의 제도개선도 꾸준히 모색해야 할 것이다.

이러한 관점에서 본고는 일자리 창출, 사회안전망 확충과 제도사업 효율화, 노동시장 제도 개선의 세 분야로 나누어 향후의 고용정책 및 민생대책의 보완방향을 제시한다.

## 2. 경제 및 고용전망과 시사점

### 1) 최근 경제동향과 전망

#### 최근경제동향

2008년 4사분기 성장률이 전년 동기 대비 3.4% 감소한 데 이어 2009년 1사분기에는 전년동기 대비 4.3% 감소했다(<표 1>). 올해 1사분기는 선진국과 국내의 금융기관 및 기업 구조조정이 아직 가닥을 잡지 못했던 때이니 만큼 2008년 4사분기보다 성장률이 더 낮아지리라는 점은 충분히 예견되었던 바와 같다. 그러나 2008년 4사분기의 성장률이 전분기 대비 5.1% 감소했던 데 반해 금년 1사분기에는 미미하나마 전분기대비 0.1% 증가했다. 설비투자의 부진이 이어졌으나 민간소비와 건설투자가 증가로 전환되었고 재화수출의 감소세도 둔화되었기 때문이다. 생산측면에서 이는 제조업 성장의 감소폭이 축소된 가운데 건설업과 서비스업 생산 증가로 나타났다.

<표 1> 주요 거시경제지표의 증가율 (2005년 연쇄가격기준, 전년동기대비)

(단위 : %)

	2007					2008					2009
	1/4	2/4	3/4	4/4	연간	1/4	2/4	3/4	4/4	연간	1/4
경제성장률	4.5	5.3	4.9	5.7	5.1	5.5	4.3	3.1	-3.4	2.2	-4.3
내수(재고제외)	5.7	5.5	4.2	4.2	4.9	2.7	2.0	2.0	-3.6	0.7	-3.6
최종소비지출	5.1	5.4	5.3	4.7	5.1	3.9	2.6	2.0	-1.9	1.6	-2.0
총고정자본형성	7.3	5.7	1.5	3.1	4.2	-0.5	0.6	1.8	-7.3	-1.7	-7.5
수출(재화 및 서비스)	12.3	11.1	9.3	17.5	12.6	11.0	11.5	9.3	-6.9	5.7	-10.5
수입(재화 및 서비스)	10.6	12.1	7.8	15.9	11.7	9.7	8.9	9.0	-11.2	3.7	-18.4

자료: 한국은행.

전분기대비 성장률이 소폭이나마 양으로 돌아선 것은 예상보다는 빨리 성장률 하락이 진정되고 성장률 하락의 저점을 확인할 수 있게 해 주었다는 점에서 고무적인 상황변화이다. 선진국과 국내의 금융기관 및 기업의 구조조정이 아직 마무리단계에 이르지 못하고 있다는 점을 볼 때 2009년 경제성장률은 상반기에 전년동기대비 -4.2% 수준에 이를 것으로 전망된다(한국은행 2009a). 내수 감소가 지속될 뿐만 아니라 중국의 내수 부양효과가 성장률 감소를 다소간 완화하더라도 미국

을 비롯한 선진국 소비가 위기 이전 수준으로 회복될 수 없어 한국 수출시장이 크게 회복되기 어렵기 때문이다.

최근에는 세계적 금융불안의 진원지인 미국에서 주택시장이 회복조짐을 보이고 재고감소와 함께 제조업 지수가 상승하는 등 일부 지표의 개선이 이루어지고 있는 것을 배경으로 경기회복에 관한 낙관적 전망도 나오고 있다. 그럼에도 불구하고 이번 위기는 국지적이 아닌 세계적 규모로 전개되어 그 영향이 지난 외환위기시보다 더 지속적일 수밖에 없으리라고 전망된다. 지난해 상반기에 비해 40%나 절하된 원화가치에도 불구하고 수출이 줄고 있다는 사실은 세계경제가 회복되지 않는 한 한국경제의 회복도 더딜 수밖에 없음을 보여주는 증거라 할 것이다.

### 한국경제 회복패턴 전망

향후의 한국경제 전망에 대해 V자형, U자형, L자형으로 전망하는 견해들이 다양하게 제시되고 있다. 하지만 1990년대의 금융위기 경험에 관한 실증연구나 경기변동 특성, 최근위기의 특성 등을 고려할 때 W형으로 진전될 수 있다는 가능성을 배제하지 않은 상태에서 J커브형(혹은 바나나형)으로 진전되리라고 보는 것이 적절해 보인다.

먼저 금번 경제 위기로 인한 경기 침체가 V자형으로 회복되지 못하고 회복이 완만할 수밖에 없다고 예상되는 다른 이유는 미국과 유럽의 구조조정은 아직 초기 단계에 불과하고 부실이 지속되고 있기 때문이다. 선진국 및 국내 금융기관 및 기업의 구조조정이 일단락되었다는 인식이 시장에 확산되기 전에는 경기침체가 지속될 것이다. 이런 점에서 미국이 금융기관과 자동차 회사의 구조조정을 신속히 마무리 하는 것은 세계경제가 회복으로 돌아서기 위한 최소한의 필요조건이 될 것이다.

경험적으로 보더라도 실물부문의 위기보다 금융위기의 영향이 더 크고 보다 오래 지속되는 특성을 가지고 있다. 일반적으로 금융위기 이후 경기하강국면이 7~8분기 동안 지속되고 위기 이전의 추세성장률을 회복하는데 선진국이 4년 개도국이 3년 정도 소요되는 것으로 알려져 있다(IMF 2008). 이러한 경험적 사실은 비록 한국경제의 회복이 다른 나라들보다 빠르다 하더라도 2010년 상반기는 되어야 경기가 상승국면에 진입할 것임을 시사하고, 이에 비추어볼 때 한국경제가 4~5%대의 추세 성장률로 복귀할 수 있는 시기는 2011년이라고 예상할 수 있다.

1984년 이래 2007년까지 우리나라는 여섯 번의 경기순환을 겪었고 일곱 번째 순환의 초입에 있다. 과거 6번의 경기순환기 동안에 경기수축기간의 평균치는 20개월이었다. 그러나 외환위기 전후의 경기순환기에는 29개월 동안 지속되었고, 가장 최근의 경기순환기에는 28개월 동안 지속되었다. 최근의 경기 고점이 2008년 1월이므로 과거의 평균 경기수축기간을 적용하더라도 2009년 4사분기를 경기 저점으로 생각해 볼 수 있을 뿐이며, 28~29개월의 경기수축기간을 가정한다면 2010년 2사분기에나 경기 저점을 기대할 수 있는 정도이다.

〈표 2〉 1984년 이래의 경기순환기

	기준순환일			지속기간(개월)		
	정점	저점	정점	수축기	확장기	순환기
제1순환기	1984. 2	1985. 9	1988. 1	19	28	47
제2순환기	1988. 1	1989. 7	1992. 1	18	30	48
제3순환기	1992. 1	1993. 1	1996. 3	12	38	50
제4순환기	1996. 3	1998. 8	2000. 8	29	24	53
제5순환기	2000. 8	2001. 7	2002.12	11	17	28
제6순환기	2002.12	2005. 4	2008. 1	28	33	61
제7순환기	2008. 1	?	—	—	—	—
평 균	—	—	—	20	28	48

자료: 통계청.

반면 경기침체 지속기간 전망과 최근에 확인되는 국제경제 위축에도 불구하고 우리나라 경기가 U자형(욕조형)이나 L자형과 같이 비판적으로 전개되지 않으리라고 생각해 하는 근거들도 존재한다.

1990년대에 일어난 금융 위기 6가지 사례(1990년대 초의 핀란드, 노르웨이, 스웨덴, 영국, 미국과 잃어버린 10년을 겪은 일본)를 비교한 연구에 의하면 금융불균형이 심할수록 자산가격붕괴, 은행자산성장률 감소, 신용 축소가 심했다(IMF 2008). 기업과 가계의 차입축소과정(deleveraging)이 더 강하고 불황이 깊었으며 불황이 장기간 지속되었다. 그로 인해 소비·투자 감소가 심해 동태적 성장잠재력이 훼손되었다. 특히 기업의 차입축소가 불황의 길이와 깊이에 비례했다.<sup>1)</sup>

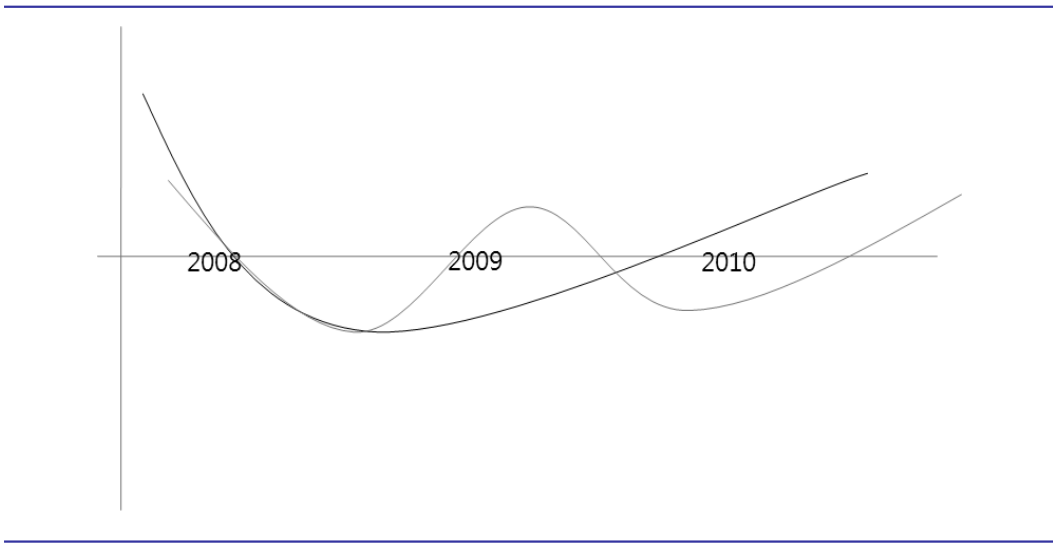
외환위기 당시 우리나라는 기업의 부채비율이 높았던 반면 금번 위기 직전 한국기업들은 더 이상 좋을 수 없을 만큼 수익성이 높았고 자금사정이 좋았다. 상호출자제한기업집단에 속하는 대기업들의 평균부채율도 98.2%에 불과했다(공정거래위원회 2009). 그리하여 현재 세계적 규모에서 진행되고 있는 위기는 삼성전자, LG전자, 하이닉스, 현대자동차, 현대중공업, 삼성중공업, STX조선과 같은 한국의 대기업에 오히려 시장점유율을 높이는 기회를 제공하고 있다. 따라서 상대적으로 유리한 조건을 가진 한국경제가 U자형(욕조형) 혹은 L자형의 장기불황상황에 놓인다는 것은 세계경제가 공황상황으로 가는 것을 의미하는 것이라고 보아야 한다.<sup>2)</sup> 이는 역설적으로 한국경제

1) 당시 자산가격 상승과 신용팽창이 있었던 노르딕 국가, 기업과 가계부채비율이 높았던 핀란드와 노르웨이, 광범위한 외부차입에 의존했던 일본기업과 달리 미국과 영국은 자산가격 불균형이 심하지 않았고, 대차대조표 취약성이 높지 않았다. 그러나 지금은 미국과 영국의 대차대조표 취약성이 가장 높아 차입축소과정이 심각하게 일어나고 있고 내수도 심각하게 제약되는 상황이다.

2) 가계부채가 과거에 비해 매우 크게 늘어난 상태이고 가계자산의 80%정도가 부동산으로서 글로벌 기준에비

의 회복패턴이 V자형은 되지 못하더라도 U자형이나 L자형 수렁에 빠질 가능성이 매우 낮음을 시사한다. 이것이 경제상황의 진전이 W형이나 J커브형(혹은 바나나형)으로 진전되리라고 보는 것이 적절하다고 판단되는 이유이다(<그림 1>).

〈그림 1〉 경기회복패턴의 유력한 두 가지 시나리오



## 2) 최근 노동시장 동향과 전망

청장년 연령층 고용 감소와 신규인력 채용 감소 동향으로 인해 2008년 12월부터 연속 4개월간 전체 취업자수가 전년동기대비 감소했다. 2009년 1사분기의 취업자수 감소는 월평균 14.7만명에 달했다 (<표 3>). 사라진 일자리의 대부분은 청년층, 자영업자, 임시·일용직에 집중되어 있다 (<표 4>). 1사분기에 15~29세의 청년층뿐만 아니라 30대 취업자 감소도 현저히 진행되어 15~39세 연령층이 전년 동기에 비해 37.0만 명 감소했다. 자영업주 감소는 20만에 육박했고, 임시·일

추가 볼 때 부동산 보유 비중이 높다는 점은 취약점이기도 하다. 미국의 서브프라임 위기가 저소득층의 주택 담보부채여서 급속히 파급된 반면 우리나라의 가계 부채는 상대적으로 고소득층인 중산층 이상에 몰려 있다는 점에서 가계의 차입축소가 급격한 형태로 일어날 가능성은 낮다. 하지만 바로 그 점 때문에 현재의 가계부채 수준에서 다시 한 번 주택가격이 크게 하락하여 차입 축소(deleveraging)가 급격한 형태로 일어나면 장기 불황으로 빠져들 가능성을 배제할 수 없다. 이것은 주택가격의 안정여부가 우리나라 중산층 가계안정에 직결되어 있고, 가계의 차입축소가 급격한 형태로 일어나는 상황을 방지하는 일이 매우 중요함을 시사한다. 하지만 가계의 차입축소가 과격적 형태로 진행될 가능성은 매우 낮아 보인다. 왜냐하면 그러한 일이 현실화 하는 것은 추후 다른 금융부실이 현재화하여 국제금융시장이 마비되고 위기극복을 위한 국제공조가 실패로 돌아가며 모든 국가들이 보호무역주의 장벽으로 일관할 때에나 일어날 것으로 보이기 때문이다. 하지만 수출이 회복 국면에 들더라도 가계소비가 증가하기보다는 차입축소의 경향을 띠면서 내수증가를 제약할 것으로 예상되고 이러한 점은 경기회복이 V자로 이루어지기 힘들게 하는 또 다른 이유이기도 하다.

용근로자는 전년동기대비 24.5만 명 감소했다.

업종별로는 도소매 및 음식·숙박업 취업자수는 전년동기대비 11.5만 명, 제조업은 16.4만명, 건설·전기·운수통신·금융업은 7.4만 명 감소했다. 추세적으로 감소하던 농림어업 취업자는 전년동기대비 1.4만 명 증가했는데, 농림어업 취업자수 증가는 고용 위기시의 특징이기도 하다

실업자수는 전년동기대비 10.7만 명 증가했는데 30~49세의 핵심연령층 실업자가 4.0만 명 증가하였고, 취업준비자·구직단념자·불완전취업자수는 36.2만 명 증가했다. 3월의 실업급여 신청자수는 10.9만여명으로 전년동기비 49% 증가하였고 지급인원수는 44.6만여명으로 전년동기비 52% 증가했다.

〈표 3〉 주요 고용지표 추이

(단위 : %, 천명)

	2007					2008					2009
	연간	1/4	2/4	3/4	4/4	연간	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4
경제성장률	5.1	4.5	5.3	4.9	5.7	2.2	5.5	4.3	3.1	-3.4	-4.3
경제활동인구	24,216	23,692	24,489	24,367	24,316	24,347	23,852	24,638	24,503	24,393	23,812
경찰참가율	61.8	60.8	62.6	62.1	61.8	61.5	60.5	62.3	61.8	61.3	59.7
취업자	23,433	22,841	23,698	23,610	23,582	23,577	23,051	23,871	23,751	23,636	22,904
(증가율)	1.2	1.2	1.2	1.3	1.2	0.6	0.9	0.7	0.6	0.2	-0.6
(증감수)	282	264	289	296	278	145	209	173	141	54	-147
실업자수	783	851	791	756	734	769	801	767	752	757	908
실업률	3.2	3.6	3.2	3.1	3.0	3.2	3.4	3.1	3.1	3.1	3.8
고용률	59.8	58.6	60.6	60.2	60.0	59.5	58.5	60.4	59.9	59.4	57.4

주: 증가율 및 증감수는 전년동기대비임.

자료: 한국은행 (2009b); 통계청, 『경제활동인구조사』 각년도.

〈표 4〉 범주별 취업자수 증분

(단위 : 천 명)

구 분	2007	2008					2009
	평균	연평균	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4
청년층	-68	-119	-107	-87	-114	-166	-211
자영업주	-86	-79	-79	-66	-76	-96	-196
임시·일용직	3	-150	-123	-160	-139	-179	-245
상용직	416	387	435	448	348	316	318

자료: 통계청, 경제활동인구조사.

2008년 3사분기 이후부터는 명목임금 상승률이 둔화되고, 실질임금이 감소하여 근로조건 또한 악화되고 있다. 실질임금 감소는 1970년대의 1·2차 오일쇼크, 1997년의 외환위기 등 경제위기 시마다 전형적으로 나타났던 노동시장 적응현상이다.

현재 실물부문의 가동률이 여전히 낮은 상태에서 자금압박이 심화하고 있어 근로시간 단축으로 불완전취업자가 크게 늘어난 상태이다. 시장 위축이 지속된다면 6개월~1년 후에는 퇴출이 불가피한 기업도 아직은 낮은 이자율에 힘입어 기업 활동을 유지하고 있어 체감 위기감이 크지 않다. 그러나 쌍용자동차의 예에서와 같이 강도 높은 자구노력을 기울이지 않으면 시장의 신뢰를 얻을 수 없고 구조조정에 돌입하는 기업들이 2사분기에는 가시화될 것으로 전망된다.

실물부문 위축으로 인한 고용조정은 현재 초기 단계로 판단된다. 수출 감소로 인한 가동률 저하와 구조조정이 본격화하면서 실직자가 1사분기보다 다소간 증가할 것으로 전망되지만 급격한 정리해고와 실직사태는 초래되지 않을 것으로 판단된다. 구조조정이 불가피한 일부 기업들을 중심으로 인력조정이 이루어지는 반면 차별화된 능력을 가진 기업들은 긴축상태로나마 정상적 경영을 해 나갈 것으로 전망되기 때문이다.

종합컨대 최근에 확인되는 국제경제 경기동향에 비추어 볼 때 추경에 의한 정부지출과 취업자 수 증가효과를 감안하더라도 성장률은 마이너스를 기록하고 2009년의 취업자수는 증가율 둔화가 아니라 그 절대수가 감소할 것으로 전망된다. 성장률은 -2.0%에 이르고 취업자 수는 추경효과를 감안하더라도 연간 14만 명 감소할 것으로 예상된다. 실업자 수는 연평균 97만 명 수준에 이를 것으로 예상된다. 유사실업자 규모도 실업자수의 2.3~2.4배에 달할 것임을 고려할 때 여전히 비상 상황에 대응하여 일자리 대책 및 빈곤대책을 추진할 것이 강하게 요구된다.

‘청년층’, ‘영세자영업자’, ‘비정규직’은 이번 경제위기 속에서 지속적으로 고용사정의 어려움을 겪을 것으로 전망된다. 신규채용의 동결로 인해 구직기회가 제약됨으로써 청년층 구직자의 구직기간은 10년 전의 외환위기시보다 더 장기화할 가능성이 높다. 금번 위기 대응과정에서는 도산보다 근로시간 단축이나 휴업으로 적응하는 기업이 많아 도산기업이 많았던 외환위기에 비해 신규채용 기회는 줄어들 것이기 때문이다. 외환위기 당시에는 국제통화기금(IMF)의 구제금융 패키지를 수용한 직후 많은 기업들이 도산했다.<sup>3)</sup> 도산기업이 많았던 만큼이나 회복기에는 창업도 많아져서 신규 구직자에게 일자리 기회가 더 많이 제공될 수 있었다. 곧이어 일어난 IT벤처붐은 정보통신 관련 직종에서 새로운 일자리 기회를 대거 제공했다. 그러나 금번의 위기전개의 특성상 단기간의 대규모 도산보다는 근로시간 단축, 휴업, 휴직 등으로 적응하는 기업들이 많다. 따라서 경기회복기에도 일정기간 신규채용보다는 기존 인력의 활용도를 높이는 기간이 지속될 것이다. 따라서 신규산업 영역에서 적극적인 투자활성화가 일어나지 않는 한 신규채용 기회는 외환위기시보다 훨씬 제약될 가능성이 높다.

3) 외환위기 직후 4개월간 월평균 약 3,200개, 1998년 전체로는 약23,000개의 기업이 도산했고, 1998년 비농부문의 취업자 수는 전년 대비 138.9만 명이 감소하였다.

2000년대 들어 영세자영업 경영환경은 지속적으로 악화되어 왔다. 신용카드 사용이 늘어 매출 투명성이 크게 늘어났고, 대형할인매점의 증가, 소비자 선호 고급화, 선거비용 감소 등도 자영업 경영악화의 요인이 되었다. 이러한 자영업 경영환경 악화 요인에 더하여 금번 경제위기는 영세자영업의 도산·폐업을 더욱 촉진할 것으로 예상된다. 반면 고용보험 적용범위 밖이어서 실업에 대비한 사회안전망 사각지대에 놓인 이들 자영업부문 종사자들은 더욱 어려움을 겪을 것이다.

‘비정규직’은 고용조정의 일차적 대상이면서도 과반수가 실업자 사회안전망에서 벗어나 있는 실정이어서 역시 상당수가 경제 위기의 피해를 고스란히 받게 될 것으로 예상된다. 비정규직 사회보험 가입률은 고용보험 36.2%, 건강보험 41.5%, 국민연금 40.0%에 불과하기 때문이다.

### 3. 고용정책에 대한 시사점

경제 및 노동시장 상황은 정부가 비상 상황에 대응하여 일자리 대책 및 빈곤대책을 추진해야 한다는 점을 시사하고 있다. 3월에 정부에서 마련한 28.9조원(세수결손 보전 11.2조원을 제외하면 세출증액은 17.7조원)의 추경안으로 시장에 강력한 부양신호를 보내고 위기관리 프로그램을 작동시키는 일련의 정책적 이니셔티브는 일단락이 되었다고 판단된다. 이러한 위기관리정책 모드로의 전환 필요성은 이미 지난해 10-11월에 제기되었다고 볼 수 있다.

그와 함께 작년부터 최근 17.7조원의 세출증액을 갖는 추경안 편성 이전까지 31.2조에 이르는 세출증액이 이루어졌다(<표 5>). 그럼에도 불구하고 지나치게 낙관적인 경제전망 아래 정책꾸러미를 준비한 탓에 이번 추경 편성이전까지도 시장에 제대로 된 부양신호가 전달되지 못했던 측면이 있다. 정확한 상황판단이 결여된 채 처방을 남발하는 경우 1990년대에 일본경제가 불황극복을 위해 막대한 재정지출을 행하고도 소기의 효과를 거두지 못한 경험을 답습할 수 있었으리라고 본다.

〈표 5〉 최근의 재정확대 현황

연도	재정확대 내역	금액 (조원)	연도별 소계 (조원)
2008	2008년 추가경정예산안	4.6	9.0
	2008년 유가환급금 등 세제지원	4.4	
2009	2009년 수정예산안을 통한 재정지출 확대	10.0	39.9
	2009년 감세안	10.3	
	2009년 공기업 투자	1.0	
	2009년 추가감세	0.9	
	2009년 추가경정예산안	17.7	

자료: 박승준(2009).

추경으로 일단락된 위기대응 프로그램과 앞에서 서술한 경제 및 노동시장 전망과 진단에 기초



해 보건대, 향후 고용정책은 크게 다음의 세 가지 점을 염두에 두고 추진되어야 할 것으로 보인다.

첫째, 올해의 혹은 2010년까지의 위기극복 과정에서 경제 체질을 강화하여 2011년에는 4~5% 성장을 하면서 25만개 이상의 일자리 창출이 가능하도록 경제의 체질을 강화한다는 기초에서 경제를 운용하는 것이 중요하다. 2009년의 경제성과는 국내의 내수진작책으로는 한계를 가질 수밖에 없고 해외요인에 의해 크게 규정받을 것이다. 그러므로 2009년과 2010년의 성장률 전망은 의지를 신지 말고 단순히 '전망'에 충실하고 가용한 정책적 수단과 재원을 동원하여 보다 높은 성장률과 보다 많은 일자리 창출을 위해 최선을 다하는 것이 중요하다. 일정 성장률 수준과 물가상승률을 정하여 경제를 미세 조정해 가는 것과 같은 접근법을 취하는 것은 적어도 2009년에는 적절한 정책접근법이 아니라고 본다.

둘째, 추경의 맞춤형 생계지원 프로그램으로 저소득층에 대한 현금지원 및 일자리 공급의 근간이 마련되었고, 긴급구호제도 확충, 대부제도 확충 등으로 실직자 및 신빈곤층의 최소생활유지가 가능하도록 지원프로그램들이 마련되었다. 사회서비스일자리도 2008년에 비해 지원인원 기준으로 약5.1만명(월평균인원 기준으로는 약3.6만명)이 증가하여 총 16.4만명에 대해 지원이 이루어질 예정이다. 이는 월평균 14.4만명이 사회서비스일자리에 종사하게 될 것임을 의미한다. 한편 장기적 인적자본 축적이 저해되지 않도록 하기 위해 기업의 일자리 유지 및 창출이 이루어지도록 기업과 정부와 근로자가 함께 노력을 경주하고 있다. 특히 청년층의 경력개발 기회를 보장하기 위해 2008년에 비해 9.8만명(월평균 5.1만명) 가까이 증가한 10.2만명(연평균 5.4만명)에 대해 청년층 인턴사업이 실시될 예정이다. 추경을 반영한 2009년의 전반적 민생안정 대책 차원의 사업과 예산 등을 살펴보면 그 규모가 매우 방대하다 (<표 5>, <표 6>). 그러나 방대한 예산 규모가 효과적 집행까지 보장해 주지는 못한다. 집행과정에서 점검과 피드백을 통해 정책취지가 일선에 전달되는 방식으로 집행과정의 효율성을 추구하지 않으면 민생안정과 경기부양을 목표로 하는 금번의 추경뿐만 아니라 전체 고용대책예산이 성장이나 일자리에 기여하는 정도가 현저히 감소할 것이다.

추경과 같은 재정지출이 있을 때 성장률이 제고되는 정도인 재정지출증수는 대상사업의 성격, 경제구조, 금융시장 상황뿐만 아니라 바로 집행과정에 종사하는 공무원의 전문성, 전달체계 등에 따라서도 크게 달라진다. 한국은행은 재정지출 10조원의 GDP 성장효과를 0.8%p~1.1%p로 측정하고 있으며 조세연구원은 사업성격에 따라 지출증수를 0.2~1.3사이의 값으로 포착한다. 그 구간의 어느 곳에 속할 것인지는 바로 집행과정의 효율성에 의해 결정될 것이다.

비상상황에서 불가피하게 정책이 급하게 마련된 만큼 사업시행과 함께 평가 작업도 병행하여 추후 위기관리 프로그램 가운데 효과적이었던 정책들을 판단할 수 있는 근거를 구축하는 데에도 힘써야 할 것으로 보인다. 정보구축과 그것을 이용한 평가는 향후의 정책 효과성 및 효율성 제고에 기여한다. 그러나 정보의 노출과 평가는 흔히 비판거리를 제공하므로 정책의사결정자와 정책집행자는 그것을 피하고자 한다. 이러한 당위와 현실 사이의 갈등 때문에 평가작업이 정작 실행은 잘 되지 못해 왔던 것이 우리나라 정책집행환경이다. 평가를 위한 적절한 지배구조를 확립하는 것

은 재원사용의 효율성을 증진하기 위해 진전이 이루어져야 할 분야이다.

〈표 6〉 고용 및 민생대책 추경

(단위 : 10억원, 천명)

	2009년 추경증가분		
	예산	지원인원	월평균인원
○ 직접일자리창출	2,719	553	282
인턴	196	51	22
사회서비스	266	32	19
희망근로	0	1,995	400
단기일자리	256	69	40
부서관	3	6	1
○ 고용유지, 재직자훈련	523	314	78
○ 인력양성, 고용촉진, 창업	883	244	6
○ 생계지원	2,178	814	351
합계	7,025	4,078	1,200

주: 월평균인원은 연간 지원인원을 1인당 지원기간으로 나누어 월평균 취업자수 내지 수혜자수로 환산한 값.  
자료: 국무총리실.

〈표 7〉 고용 및 민생대책 예산 변화

(단위 : 10억원, 천명)

	2008년			2009년			증감		
	예산	지원인원	월평균인원	예산	지원인원	월평균인원	예산	지원인원	월평균인원
○ 직접일자리창출	2,638	311	247	6,260	985	610	3,623	674	363
인턴	810	4	2	1,422	102	54	612	98	51
사회서비스	878	113	108	1,428	164	144	550	51	36
희망근로	-	-	-	1,995	400	200	1,995	400	200
단기일자리	949	194	137	1,404	315	209	455	121	72
부서관	-	-	-	11	4	3	11	4	3
○ 고용유지, 재직자훈련	605	171	47	1,155	506	128	551	336	81
○ 인력양성, 고용촉진, 창업	3,581	563	254	5,182	914	347	1,602	351	93
○ 생계지원	2,857	1,090	389	5,906	2,131	823	3,049	1,040	434
합계	9,680	2,135	936	18,504	4,536	1,908	8,823	2,401	971

주: 2009년 수치는 추경안 포함.  
자료: 국무총리실.

셋째, 장기적으로 성장잠재력을 제고하고, 노동시장 자체의 적응능력을 제고하며 신규 일자리 창출 기회를 확대하기 위해서는 제도개선이 꾸준히 모색되어야 한다. 위기관리대책이 고용대책의 주요한 수단이 될 수는 없기 때문이다. 일자리 창출 잠재력, 삶의 질, 경제의 생산성을 제고하기 위해서는 꾸준한 제도개선이 뒤따라야 한다. 이를 위해 위기 이전에 준비된 꾸러미가 있더라도 현재의 위기적 환경이 제공한 단초로부터 출발해서 제도개선을 추진하는 것은 적절한 접근법일 수 있다. 일자리 나누기 과정에서 제기된 적절한 임금유연성 확보 필요성, 공공근로성 사업을 도입하지 않을 수 없게 만든 제도적 안전망의 사각지대 보완 등은 금번의 위기관리 대책 마련과정에서 두드러지게 나타난 문제이기도 하다.

정부는 정부예산이 투입되는 공공부문의 임금체계, 인사·경영체계 개선을 도모함으로써 민간 부문에 적절한 수범사례를 제공하고 전파할 수 있을 것이다. 사각지대 축소를 위해서는 제도 설계 뿐만 아니라 꾸준한 정책전달체계 혁신을 통해 이루어질 영역이 많다. 이러한 점은 고용정책 나아가 사회정책 추진이 민간부문의 참여에 의해 뒷받침되어야 할 점이 많다는 사실을 시사한다.

한편 위기의 진행과정에서 상당수의 기업들이 취업규칙 불이익변경이 가능하지 않고, 단기간에 인사관리, 보상체계 등의 문제를 한꺼번에 조율할 수 없어 대졸자 초임삭감에 의존하고 일시적 임금반납에 의존했다. 이들 기업이 일관성 있고 지속가능한 보상 및 인사관리 체계를 갖추는 것과 노사간의 신뢰를 증진할 수 있도록 보조하는 일은 앞으로 지속되어야 할 과제로 보인다.

### 3. 고용대책 보완 방향

#### 1. 일자리 창출

##### 녹색산업 활성화와 고용대책 사업의 연계

올해의 경제전망과 노동시장 진단을 염두에 둘 때 단기적 그리고 장기적 일자리 창출정책은 다 음과 같은 방향에서 추진되어야 할 것이라고 판단된다.

첫째, 녹색창업붐 조성과 주거·근무 환경의 그린화를 추진하는 것이다. 선진국의 환경규제에 발맞추고 녹색산업 분야에 대해 정부가 선도적 투자를 하며, 민간 기업가의 신규창업붐을 조성하 기 위한 정책적 이니셔티브를 취할 필요가 있다. 생물학연료 활용기술, 자원 재생기술 등을 가진 기업들이 기술을 상품화하는데 지원하고 창업을 지원하며, 기존 주택 및 건물의 노후관 교체, 에 너지 효율(energy efficiency) 제고를 위한 리모델링 사업을 공공건물부터 선도적으로 착수해야 할 것이다. 경기의 불확실성이 증대하고 유가마저 하락한 상황에서 2009년에 민간부문이 에너지 효율성 제고를 위한 투자에 커다란 자발성을 보이기 어렵다. 하지만 2~3년 후 세계적 경기회복 과정에서 에너지가격 상승은 불가피할 것이므로 공공부문이 에너지 효율성 제고를 선도하며 미래

에 대비해야 할 것이다. 추경의 희망근로프로젝트로부터 인건비를 조달하고 지자체가 물적투자비를 결합시킨다면 지자체 수준에서도 녹색화 취지의 사업을 추진할 수 있으리라고 본다. 현재의 희망근로프로젝트 예산은 인건비와 사회보험료를 제외하면 기자재비에 할애할 재원이 거의 없다. 이러한 점을 고려해 지자체가 위와 같은 사업을 할 경우 기채의 용이성을 담보해 주는 일은 일자리 창출사업의 견지에서도, 장기적 경제생산성 기여의 측면에서도 바람직하다고 판단된다.

### 지자체의 일자리 창출정책 이니셔티브 촉진장치 도입

둘째, 지자체의 일자리 창출 이니셔티브를 장려해야 할 것으로 보인다. 중앙정부는 지역단위의 노동시장 성과정보 공개를 통해 지방자치단체가 지역 실정에 따라 자율적으로 일자리 창출, 노사관계 발전, 인적자본 축적 등을 위해 경쟁하는 환경을 마련하는 것이 필요하다. 노동부가 서울 등 대도시들에 대해서는 수 개의 구를 묶고 인구가 적은 군은 인접 군들을 묶어서 전국을 80~100개 안팎의 자치단위로 구분하고 노동시장 성과지표와 일자리 생성소멸 현황 통계를 발표하는 것이 성과정보 공개의 한 예가 될 수 있다(허재준 2009).<sup>4)</sup> 실업률, 고용률 등 가구조사를 통해 얻을 수 있는 전통적 통계와 함께 사업체 조사를 통해 얻는 지역단위의 일자리 변동 통계, 고용·임금 통계를 산업·직업별로 공표하면 지자체나 선출직 단체장과 국회의원들이 이들 주요 노동시장 변수를 염두에 두고 경쟁하게 될 것이다(내적유인장치).<sup>5)</sup> 지자체는 지역 내 일자리 창출성과 제고를 위해 지역의 다양한 이해관계자·전문가들을 참여시켜 지역파트너십을 형성함으로써 참여적인 행정이 형성되고 일자리 창출을 중심으로 지역 정책이 정립되는 기반을 제공할 수 있을 것이다.

그와 함께 중앙정부는 지자체의 투자·공장유치 노력에 대해 규제 부처가 한데 모여 성장 및 일자리 기여도를 평가하고, 원스톱·일괄적으로 지원하는 시스템을 마련할 필요가 있다. 이를 통해 지자체 차원의 투자유치 노력과 일자리 창출 노력을 경쟁시켜 일자리 정책의 지속가능성을 높여야 할 것이다. 중앙정부는 지역 내 일자리 창출을 촉진하기 위한 법적·제도적 정비와 함께 심사를 거쳐 고용보험의 고용안정·직능사업 지원금을 지원하고 우수 지자체에게는 국내외 자본 유치시 우선권과 상대적으로 큰 재량권을 인정해 주는 방식으로 지역의 자발적·자율적 노력을 지원하는 것이 바람직하다(외적 유인장치). 그와 더불어 조기 성과를 도출한 선도 지자체를 격려하

4) 253개 기초지자체로 이루어진 현행 행정구역 단위는 구분해 볼 수 있는 지역노동시장의 수와는 다르며, 출퇴근시간으로만 우리나라 노동시장 단위를 계산하면 137개로 나눌 수 있다고 알려져 있으나(안주엽·박진희, 2005), 산업 및 교육기관의 군집을 기준으로 하면 그보다 작은 단위의 지역노동시장 설정도 가능하다. 현재 82개인 고용지원센터의 위치와 수는 이러한 지역노동시장의 견지에서 조정될 수 있을 것이다.

5) 프랑스의 일부 지자체에서는 해당 지역 내에서 업종별로 취업가능한 수, 현재 취업해 있는 사람수, 구직자수, 직업별 일자리수, 직업별 지원자격, 그 지원자격을 충족하는 지역 내 인력공급 규모, 그 중 외부지역으로 나간 사람의 수, 현재 그 기준을 충족시키고 해당 지역에 남아 있는 사람의 수에 대한 인력수급 테이블을 제공하고 있다. 이를 통해 지자체는 지역 내 인력공급 기반을 고려할 때 어느 산업을 유지해야 하는지를, 교육기관은 어떤 전공과 자격을 갖춘 사람을 배출하는 것이 취업가능성을 높이는지를, 구직자는 자신의 구직 가능성을 높이기 위해 어떤 자격을 갖추어야 하는가를 알 수 있도록 하고 있다.

는 프로그램을 운영하고, 지원을 희망하는 시·군·구에 대하여는 MOU 체결 등을 통해 재정 지원, 멘토링 서비스, 관계자 교육 및 워크숍 등을 지원할 수도 있을 것이다.

### 사회서비스업 업그레이드 위한 평가기반 마련

셋째, 우리나라 사회서비스업 고용비중은 경제발전과정에 따른 소득증가라는 견지에서 볼 때 그 비중이 적절히 성장해 오지 못했다. 그리하여 우리나라의 사회서비스업 부문은 OECD국가 가운데에서도 그 비중이 낮다. 우리나라의 사회서비스업 고용은 국제 비교 차원에서뿐만 아니라 그 간의 경제발전과정에서도 GDP증가에 상응하게 고용비중이 증가하지 못했다(허재준외 2006). 이러한 사실의 다른 쪽 대극에는 사회서비스업 부문 고용을 폭발적으로 증가시킬 여건들이 가시화하고 있다는 사실이 놓여 있다. 그 몇 가지 단초들을 거론해 보면 아래와 같다.

- OECD국가 중 가장 빠른 고령화 속도를 기록하여 고연령자들을 위한 정책수요, 서비스 전달체계상의 전문요원 수요가 급증하고 있다.
- 저출산 경향을 완화하기 위하여 양육 및 보육 지원수요가 꾸준히 증가하고 있다.
- 기업들의 생산기지가 세계적 규모로 광역화하는 환경 속에서 노동시장 유연화가 요구되고 있고 노동시장 유연화를 위해서는 재취업을 위한 사회안전망 투자가 요구되고 있으며 사회안전망의 실효성과 효율성을 증진하기 위한 전문요원 수요도 증가하고 있다.

이러한 수요들에 적극적이고 체계적인 대응전략을 마련하지 않는다면 일순간에 매우 비효율적인 형태로 사회서비스업 부문 고용이 증가할 가능성을 배제할 수 없다. 선진국의 경험에 비추어 볼 때 그러한 계기는 위기의 형태를 통해 찾아오는 경향도 있지만 매우 정치적인 형태로도 찾아온다. 공공부문이 사회서비스업 분야 시장형성 환경을 정비하고 민간부문 시장 확대에 연결할 경우 사회정책투자의 경제 전체에 대한 생산성 기여도 증진되고 양질의 일자리 창출에도 기여할 것이다. <표 7>에서 확인할 수 있듯이 2009년 기준으로 사회서비스일자리 공급이 16.4만개, 월평균인원 기준으로 14.4만개에 달한다. 이러한 사회서비스업의 현황과 효과성 제고여지를 평가하고 업그레이드 기반을 만드는 것은 단순히 위기관리차원에서뿐만이 아니라 장기적 견지에서도 고용정책의 중요한 과제로 보인다.

## 2. 사회안전망 확충과 제도사업 효율화

### 비공식부문 고용을 줄이기 위한 사회보험료 감면

경제위기시에는 항상 저소득계층이 가장 먼저 어려움을 겪고, 경기회복의 혜택은 가장 늦게 받는다. 경제위기 상황에서 실직자 및 빈곤층이 최저생활을 유지할 수 있도록 이미 제도화 되어 있는 지원책들을 한시적으로나마 확대하고, 장기적 견지에서 보완해야 할 사회안전망을 확충하는 계기이다.

현재 우리나라의 사회안전망 구조를 보면 사회보험제도가 1차 사회안전망을 기능하고 국민기초생활보장제도가 2차 사회안전망으로 기능하고 있다. 하지만 양자 사이에는 광범위한 사각지대가 존재하고 있다. 고용보험 가입은 소득 중상위 가구에 편중되어 있고 공적이전은 기초생활보장수급자가구에 과도하게 집중되어, 소득 5분위에 이르기까지 50%가 넘는 가구가 기초보장과 고용보험의 보호를 받지 못하고 있다(이현주·강신욱 2008). 비정규 근로자의 사회보험 가입률은 2008년 8월 현재 국민연금 37.4%, 건강보험 40.2%, 고용보험 37.1%에 그치고, 상대빈곤율은 2008년에 전년 대비 0.3%p 증가한 15.1%에 이르고 있으나, 기초생활보장급여 수급자는 전인구의 3.3%에 불과하다.

2008년 기준으로 우리나라 노사가 부담하는 사회보험료는 퇴직급여를 제외하더라도 임금의 17.07%에 달한다. 퇴직급여를 합하면 25.4%에 이른다(<표 8>). 사회보험은 의무적인 가입을 원칙으로 하지만, 행정력이 충분하지 못한 상황에서 높은 사회보험료 부담은 비공식부문 피용자 집단을 끊임없이 재생산하는 역할을 하고 있다.

〈표 8〉 한국의 사회보험요율 (2008년 기준)

(단위 : %)

	사업주	근로자	전체
산재보험	0.7 ~ 28.8	—	1.95*
건강보험	2.16	2.16	4.32
국민연금	4.50	4.50	9.00
고용보험	0.65 ~ 1.25	0.45	1.40*
임금채권보장기금	0.04	—	0.04
노인장기요양보험	0.18	0.18	0.36
소계	9.78*	7.29	17.07
퇴직급여	8.33	—	8.33
합계	18.11*	7.29	25.40

주: \* 산재보험요율은 전업종 평균요율, 고용보험요율은 전 사업체 평균요율을 적용하여 계산한 수치.

사회보험의 사각지대에 놓인 근로자들은 실직 위험에 직면했을 때에도 단기적인 일자리와 단편적 직업훈련이 제공되는 데 그칠 수밖에 없다. 그리하여 적절한 보호와 효과적인 고용지원서비스로부터도 소외되는 경향이 있다. 사회보험료 감면을 통해 이들을 공식적인 사회안전망과 고용서비스에 참여시키고, 제반 사회적 위험에도 기본적 안전망이 마련되어야 할 것이다. 사회보험료 감면은 민간 기업의 노동비용을 인하하는 효과도 가짐으로써 일자리를 유지하고 창출하는 효과도 갖는다.<sup>6)</sup> 정보통신기술 발달과 세계화와 같은 급격한 경제환경변화는 적응능력과 창의력이 상대

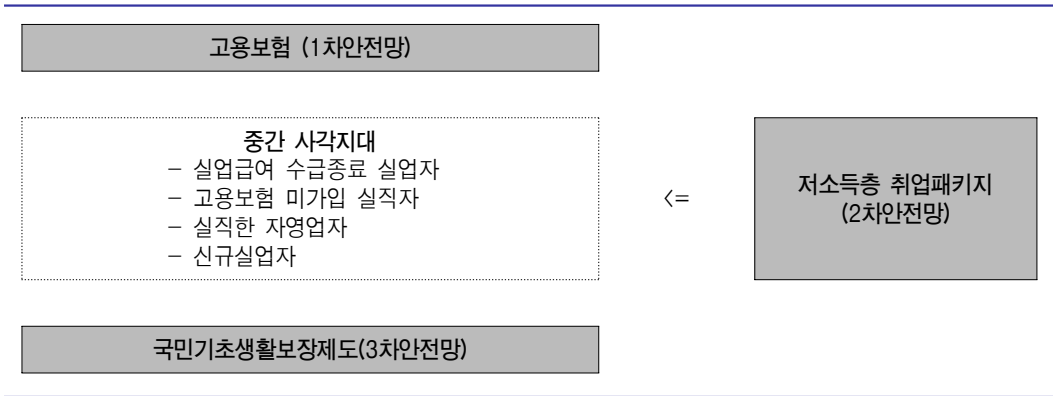
6) 이를 위한 재원은 주당 15시간 이상 일하는 근로자가 60만원 이하의 임금을 받을 경우 사회보험료를 100% 감면하고, 60~80만원 구간에는 50%를 감면할 경우 연간 1조 5천억원의 재정이 소요된다(김혜원, 2008).

적으로 낮은 근로자군과 그렇지 않은 근로자군 사이의 소득격차를 확대하는 경향이 있다 (Acemoglu 2002). 직업능력이 취약한 저임금근로자들에 대한 사회보험료 감면 정책은 이러한 구조적 변환기에 유력한 재분배 정책이 될 수 있다.

### 저소득층 취업 패키지 지원제도의 발전과 활용

노동부는 2009년 3월부터 ‘저소득층 취업 패키지 지원’ 시범사업을 실시하고 있다. 저소득층 취업지원제도를 신설하여 고용보험 및 기초생활보장제도의 사각지대에 놓여 있는 근로빈곤층에게 체계적인 고용지원서비스를 제공함으로써 일을 통한 빈곤 탈출 및 예방을 하는 것이 그 취지이다 (<그림 2>).

<그림 2> 실업자 사회안전망의 사각지대와 ‘저소득층 취업패키지 지원’사업의 위상



고용보험과 국민기초생활보장제도의 사각지대에 놓여 있는 저소득층(최저생계비 150% 미만의 저소득 근로능력자, 시범사업에는 재산기준 미적용)을 대상으로 개인별 취업지원계획에 따라 ‘진단·경로 설정→의욕·능력 증진→집중 취업알선’에 이르는 통합적인 취업지원 프로그램을 제공하고, 매월 정액의 구직수당을 지급하지는 않지만 취업한 경우 ‘취업성공수당’을 지급하는 것을 그 내용으로 하고 있다.

이 사업은 일자리 위기의 직접적인 영향을 받고 있으나 고용정책의 사각지대에 놓인 저소득층을 대상으로 ‘적극적(active)’ 구직을 지원한다는 점, 집단상담·단기 일자리 제공·직업훈련 등 개별적·분산적으로 제공되고 있는 고용서비스를 개인의 특성과 능력에 따라 통합적·체계적으로 제공된다는 점에서 발전 가능성이 높은 사업이다. 그러나 교사에 준하는 상담원 양성, 적정한 규모의 서비스 인력 확보가 뒷받침되지 않으면 단순한 프로그램 운영 예산 지원만으로는 제대로 개화하기 힘든 사업이기도 하다.

구인개척·취업알선 서비스는 민간 위탁이 이루어지지만 진입단계에서 심층 상담을 통해 사례

관리를 담당하는 고용서비스 인력이 확충되지 않고 실시됨에 따라 고용지원센터의 업무 부담이 과중해지고 있다. 또한 당초 구상과는 달리 취업촉진수당이 지급되지 않음에 따라 참여 유인이 크게 저하되어 당초 목표집단으로 삼은 취약계층의 참여가 저조할 가능성이 높다는 문제를 안고 있다. 거기에 경제위기를 맞아 대규모로 도입되는 희망근로프로젝트는 ‘저소득층 취업패키지 지원’ 사업 참여자를 일정부분 흡수하는 효과를 지닐 것으로 보인다.

통합적인 패키지형 고용지원서비스를 제공하는 ‘저소득층 취업패키지 지원’이 실효성을 거두기 위해서는 프로그램 참여자가 참여 기간 동안 생계 부담을 덜 수 있도록 취업촉진수당을 제공할 필요가 있다. 그와 함께 희망근로프로젝트 등 정부의 일자리 창출사업에 참여했던 사람들을 프로파일링하여 ‘저소득층 취업패키지 지원’사업으로 사후관리를 하여 노동시장에 통합시키는 방안을 준비해야 할 것이다. 그리고 일자리 위기에 대응하여 급증하는 업무에 대응하고 구직자 특성에 맞는 고용지원서비스를 제공하기 위해서는 직업상담원의 신규 총원이 상당폭으로 이루어져야 할 것으로 보인다. 고용지원서비스의 민간 위탁이 확대되더라도, 서비스 진입 단계에서 진단·평가와 사례 관리에 대한 공공직업안정기관의 역할은 실업자를 활성화하는 데 핵심적인 인프라이기 때문이다.

### 사업구조조정 차원의 자영업자 문제 접근

자영업자 고용보험 임의가입제도는 실업가능성이 높은 자영업자만이 가입하는 역선택(adverse selection) 문제와 실업급여를 받기 위해 구직기간을 연장하는 도덕적 해이(moral hazard) 문제와 부정수급 문제에 심각하게 노출될 수밖에 없다. 이를 방지하면서 제도를 설계하려는 정부의 노력은 매우 제한적인 범위의 가입효과와 보호효과를 가질 수밖에 없을 것이다.

따라서 자영업자 고용보험제도를 도입하든 도입하지 않든 자영업 부문 구조조정을 촉진하고 자영업자 문제를 해결하기 위해서는 경쟁력을 가진 자영업이 번창하고, 적정규모로 성장할 수 있도록 지역단위의 장인인증제도, 체인화를 통한 품질향상, 공동 R&D를 통한 명품개발, 홈페이지 공동관리 등을 일정기간 보조하는 형태로 추진해야 할 것이다. 형식적으로는 중기청이 주관부서인 것으로 보이지만 이 역시 지자체와의 밀접한 공조를 통해서만 성공적 정책기반이 마련될 것이다.

### 청년층 인적자본축적 프로그램의 효율화 작업

경제불황기에는 취업기회가 줄어들고 취업시 얻을 수 있는 소득수준도 줄어들기 때문에 교육투자의 기회비용이 낮아진다. 그리하여 청년층들 스스로 학교나 기타 교육훈련기관에 더 오래 남으려는 유인이 존재한다. 따라서 학교에 오래 머무르는 청년층의 인적자본을 향상시키는 기회를 제공해야 한다. 금번 추경에서도 여러 가지 정책 프로그램들이 도입되었다. 대학 졸업생 중 미취업자를 대상으로 하는 학업지속(Stay-in-School) 프로그램, 부서관 모집인원수의 확충, 대학 졸업자를 보조교사로 활용하여 거점학교, 지역아동센터에 배치하여 저소득층 자녀대상 교육서비스를 제공하도록 하는 것 등이 그것이다.



정부의 인턴프로그램에는 중앙행정기관인턴, 헌법기관인턴, 지방행정기관인턴, 중앙부처자체인턴, 공공기관인턴, 해외인턴, 중소기업인턴 등 다양한 프로그램이 존재한다. 민간과 공공, 공공부문 내에서도 공기업과 정부기관 등, 어떠한 인턴프로그램 참가자가 소기의 인적자본 축적효과를 얻었는지를 판단할 수 있는 근거를 갖는 것은 향후의 고용대책에도 매우 중요한 의미를 갖는다. 청년층 문제는 경제위기가 아니더라도 상존하는 문제였고 앞으로도 그러리라고 생각되기 때문이다. 단기적 청년층 대책으로 인턴제만큼 애용되는 메뉴도 없다. 금년에 각종 인턴프로그램 참여자를 조사해 됨으로써 예컨대 프로그램 종료 1년 후의 추적조사와 결합하여 인턴프로그램의 효과성을 평가하여 실효성을 제고할 수 있도록 평가의 기초를 만들어 두어야 할 것이다.

성과가 기대되는 학자에 대한 R&D지원을 통해 대학원 졸업자 중 미취업자를 대상으로 ORT(On-the-Research Training) 과정을 운영할 수 있도록 보조하는 프로그램 [Stay in School]은 교과부의 평상적 R&D지원책을 통해서도 추구해 볼 수 있는 대책이다. 또한 중견기업에 신규채용된 핵심 기술인력의 해외연수를 지원하여 중소기업의 R&D인력 채용여력을 확대하고 성장엔진을 강화한다든가, 정부지원 산학협력 기술개발과제 수행에서 ORT(On-the-Research Training)의 선순환 구조를 강화하는 방식을 통해 ORT기회를 확대하는 것도 청년층의 인적자본 향상에 좋은 기회를 제공할 것이다(School-to-Firm 프로그램).

청년층의 장기적 인적자본 축적 효과를 극대화시킬 수 있는 유학기회를 확대할 수도 있다. 글로벌리더 10만 양성 프로그램의 일부 재원과 추가재원을 마련하여 신재생에너지, 생명공학, IT분야에 국비유학생을 200-300명 규모에서 선발하여 최장 3년간 지원함으로써 고급 인적자본 축적을 촉진하는데 기여할 수 있을 것이다(School-to-Abroad 프로그램).<sup>7)</sup>

### 3. 노동시장의 제도 개선

#### 공공부문을 통한 노동시장 제도 개선 선도

외환위기가 한국기업과 한국경제의 위기대응 능력을 제고하는 기회가 되었듯이, 위기를 체질 개선의 기회로 삼고자 하는 노력이 필요하다. 근로자간 격차 확대가 대기업과 공공부문 정규직 노동시장의 경직성에 기인하는 측면이 크다고 지적되는 만큼 과보호와 보호사각지대와 일자리 창출 능력을 조화시키기 위한 노력들이 필요하다. 호봉제를 근간으로 하는 공공부문의 보상체계와 함께 인사·평가·경영체계를 혁신하여 신규취업자의 일자리 기회가 늘어날 수 있도록 공공부문을 개혁하여 공공부문이 노동시장 선진화를 선도하게 해야 할 것이다. 경영자의 인사권·경영권을 제약하는 단체협약을 갱신하는 것은 이를 위한 구체적인 출발점이 될 수 있다.

7) 현재 국비유학생 프로그램은 연간 40명을 선발하여 2~3년간 31,000불의 장학금을 지급하고 있다.

## 최저임금과 근로장려세의 연계 및 조화

현행의 노동법 임금체계 아래에서 최저임금은 최저생계비 이상의 기능을 수행한다. 따라서 최저임금의 산입범위를 현실화하고 지자체 단위에서 최저임금 수준을 결정할 수 있는 여지를 열어두는 것도 필요해 보인다. 법에서는 최저임금의 최소 수준만을 규정하고, 그 이상의 수준에 관해서는 지자체가 정할 수 있도록 하는 것이 구체적인 한 방안이 될 것이다. 이러한 변화가 근로유인을 줄인다면 근로장려세제(EITC)의 근로유인을 확대하여 이를 상쇄하는 방식으로 접근할 수 있을 것이다.

## 인재서비스사업 활성화 기반 마련

파견근로자 범위를 제약하고 기간제 근로자 사용기간을 제한하는 법은 파견근로의 남용 우려와 기간제 근로자 사용 남용 우려에 기인한 것이지 제한 자체에 본래의 목적이 있는 것이 아니다. 따라서 보안경비업계의 ‘에스원’에 상응하는 인재서비스회사가 등장할 수 있는 제도적 기반이 마련되어야 할 것이다. 파견근로자 근로조건에 대한 엄격한 감독 등을 통해 파견근로에 대한 부정적 인식을 불식시키고, 파견사유 제한을 네거티브 시스템으로 전환하는 것은 이러한 노력의 일환이 될 것이다. 일시에 전면적으로 완화하는 것이 남용의 우려가 있다고 판단된다면 파견업체의 자본금 제한 등을 두어 단계적으로 실시하는 한편, 금융감독기관과 같이 인재서비스사업 감독기관을 설치하여 정기적 감독을 하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 그와 함께 개별화되어 있는 취업알선·상담·정보제공·취업준비·근로자 공급·파견·용역과 관련된 규제들을 통일적 법률로 정비하여 인적자본사업 확대를 위한 기반을 마련해야 할 것이다.

저소득층 취업패키지 지원 사업의 각 모듈을 민간기관에 위탁하며 공공부문과 경쟁을 유도하여 기존의 공공고용서비스 기관이 담당했던 기능의 민간시장을 확대하는 이니셔티브도 필요하다. IT·BT·문화·의료 분야에서 기술-경영-자본을 매개해 주는 전문가 시장을 활성화시키고, 경영지원서비스(Management Service Organization)와 인재파견업, 공연·전시·관광지원서비스와 인재파견업이 결합되도록 관련규제를 정비하는 것도 필요하다.<sup>8)</sup> 그와 함께 핵심인력이 가진 기술·기능·지식 등 무형의 자본을 지분으로 하는 유한회사 등 다양한 기업형태 활성화를 위해 규제 완화 및 세제상의 유인을 제공할 수 있어야 새로운 사업기회들이 실질적인 창업으로 연결되고 일자리 창출에 기여하게 될 것이다.

---

8) MSO(Management Service Organization)는 예컨대 의료산업에서 의료행위와 관계없는 의료기관의 경영 전반을 지원하는 회사를 가리킨다. 이러한 회사의 존재는 의료행위 외에 의료장비 구매, 인력관리, 진료비 청구, 경영컨설팅, 홍보, 마케팅 등 병원경영 전반에 필요한 서비스를 제공함으로써 병원운영에서 의료와 경영의 분리를 가능케 한다.

## ■ 참고문헌

- 공정거래위원회 (2009), 「공정위, 자산 5조원 이상 48개 상호출자제한기업집단 지정」, 2009년 4월 2일 보도자료.
- 김혜원 (2008), 『합리적 사회안전망 강화를 위한 정책방향』, mimeo, 한국노동연구원
- 박승준 (2009), 『재정확대의 거시경제적 효과 분석: 분야별 자원배분을 중심으로』, 국회예산정책처.
- 안주엽 · 박진희 (2005), 「지역노동시장의 구조분석」, 한국노동연구원.
- 이현주 · 강신욱 (2008), 「경기침체기 사회보장제도의 대응방안 모색」, 경제위기에 대비한 사회정책 핵심과제 정책토론회 발표문, 한국보건사회연구원, 2008.12.11.
- 한국은행 (2009a), 「2009년 경제전망(수정)」, 2009년 4월.
- 한국은행 (2009b), 「2009년 1/4분기 실질 국내총생산(속보)」, 2009년 4월 24일.
- 허재준 (2009), 「노동시장 전망에 비추어 본 고용정책 과제」, 『노동리뷰』 2009년 1월호 pp. 22-30.
- 허재준 · 서환주 · 이영수 (2006) 『한국경제의 구조변화와 서비스업 고용』, 한국노동연구원.
- Acemoglu, Daron (2002), “Technical Change, Inequality, and the Labor Market,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 40, March, pp. 7-72.
- IMF (2008), *World Employment Outlook*, IMF.