

들어가는 글

4차산업혁명과 코로나19 영향에 따른 미래 일자리 대응

제1장 좋은 일자리 창출을 위한 11대 과제

1. 서론

지난 6일 유엔무역개발회의(UNCTAD)가 한국의 국제적 지위를 기존 개발도상국에서 선진국으로 변경했다는 소식이 큰 화제가 됐다. 대한민국이 선진국으로서 국제적으로 인정받게 된 것은 기뻐해야 할 일인 것이다. 그러나 선진국의 위상에 걸맞게 국가경쟁력을 뒷받침할 인재 육성이 제대로 시행되고 있는 것인가에 대해서는 물음표가 여전히 남는다.

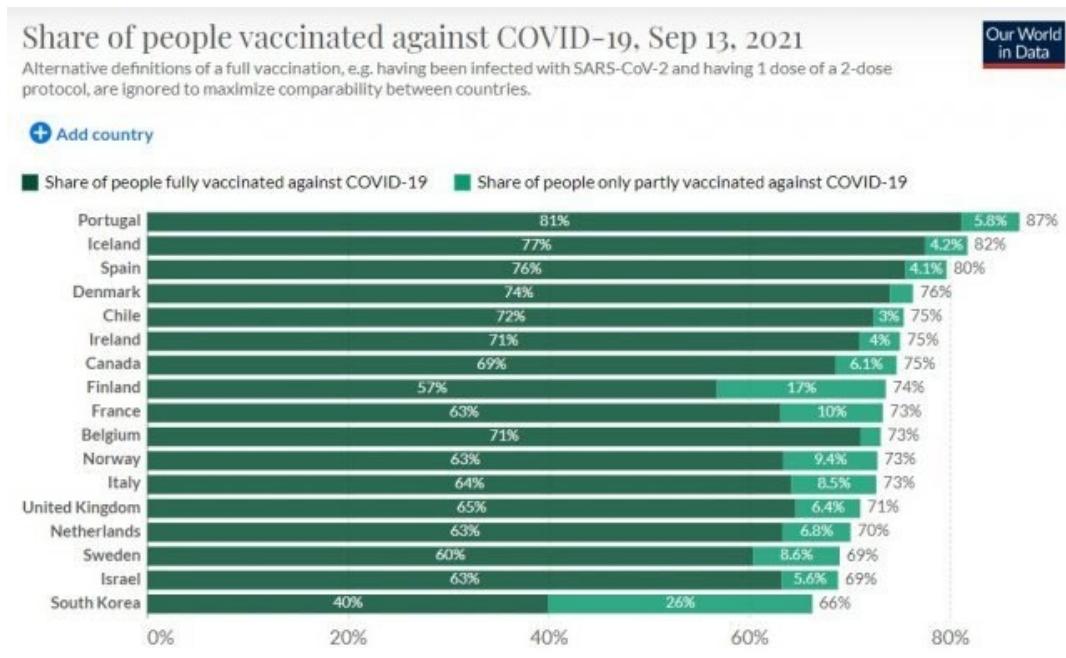
2021년 우리는 4차 산업혁명과 코로나19 펜데믹 소용돌이 속에서 20개월 이상의 기간 동안 사회적 거리두기의 국민적 참여로 대전환과 혼란의 시기를 극복해 나가고 있다. 그러나 여야 정치인들은 2022년 대통령 선거 승리를 위한 현금지원성 단기 일자리 정책을 경쟁적으로 내놓을 뿐, 정작 이미 진행되고 있거나 앞으로 닥칠 근본적인 미래의 고용문제에 대한 해법에 대한 논의와 관심은 상대적으로 낮은 것처럼 보인다. 지난 4년간 정부주도 공공일자리는 꾸준히 증가하였으나 대기업, 중견·중소기업 등 주요 민간 고용시장의 신규채용은 더욱 위축되고 있는 추세다. 또한 2019년 12월 31일 우한에서 첫 보고된 코

로나19 바이러스는 우리의 일과 생활 방식을 변화시킨 것은 물론이고 비대면 기술주도의 4차 산업혁명을 더욱 가속화 시키면서 인구구조 변화와 함께 고용시장 전반에 대전환을 주도하고 있다.

4차 산업혁명과 미래사회 변화가 기술적 측면의 변화 동인과 코로나19 감염병 확산 등 사회·경제적 측면의 변화 동인으로 좋은 일자리를 어떻게 유지하고 발굴하는 것이 지속적으로 중요한 이슈가 될 것이다. 특히 디지털 전환(digital transformation)은 전통적인 형태의 일자리, 직무, 교육 등의 내용과 방식의 변화를 가속화시키고, 기술변화의 촉진은 채용, 평가, 보상, 교육훈련 등 기업의 인사관리 관행은 물론 근로자들의 필요 역량과 노사관계에도 영향을 미칠 것이다. 이미 새로운 고용형태의 등장과 근로시간 및 장소 등의 유연화로 전통적인 일하는 방식이 근본적으로 변화하고 있다.

한편 OECD 국가 중에서 가장 늦게 백신 접종이 시작된 상황에서 2021년 9월 기준 한국은 경제협력개발기구 38개 회원국 가운데 코로나19 백신 접종 완료율이 가장 낮은 것으로 나타났다. 뉴욕타임즈 등 주요외신들은 초기 백신 확보에 적극적이지 않았던 한국은 대유행 초기에 국가주도 방역과 사회적 거리두기 등 시민들의 참여와 희생으로 바이러스 확산 억제에 성공했으나, 1일 100만회 접종도 가능한 의료 인프라를 갖추고 있으면서도 충분한 백신 확보에 실패하여 어려운 상황에 처해 있다고 보고했다. 정부의 계획대로 하반기 접종이 순조롭게 진행되더라도 코로나19가 우리 경제에 미치는 영향과 여파는 2022년 중반이후까지 미친다는 것이 경제전문가들의 지배적인 견해이다. 이렇듯 대내외 경제적 상황에서 내수 경기침체의 장기화는 피할 수 없을 것으로 보이는 상황에서 우리는 2022년 3월 9일 21대 대통령선거를 치를 예정이며 국민들은 이러한 위기상황을 극

복할 수 있는 좋은 일자리 창출을 위한 청사진을 제시할 수 있는 리더를 간절히 원하고 있다.



자료 : OECD(2021.9.13.)

[그림 1-1] 코로나19 백신 접종 완료율(1·2차)

국가인재경영연구원에서 지난 2021년 7월 출간한 「대전환의 시대 국가인재경영」에서 이미 국가 통합적 관점의 인재경영시스템의 필요성과 함께 지속적인 경제성장과 국가경쟁력 제고를 위해 인재개발에 대한 범국가적 전략과 투자 및 정책의 필요성을 제시한바 있다. 지난 저서에서 4차 산업혁명에 대비한 인재개발, 인생 다모작 생태계 조성, 공공행정분야 거버넌스혁신, 인재개발 인프라 구축 등 인재 양성과 활용을 위한 구체적인 방법에 대해서 분야별 전문가들과 함께 논의하였다면 본서에서는 미래 고용시장 변화 대응을 위한 대한민국의 일자리 창출 주요 과제에 대해서 보다 구체적으로 제시하고자 한다.

2021년 8월 발표된 구직단념자 수는 63만3000명으로 지난해 같은 기간에 비해 큰 폭

으로 늘어나 2014년 관련 통계가 개편된 이후 8월 기준으로 최대치를 기록했다. 구직단념자는 코로나19가 본격적으로 확산하기 시작한 2020년 3월부터 17개월 연속 같은 달 기준 사상 최대치를 갱신하고 있다. 이는 코로나19의 영향으로 얼어붙은 취업 시장의 단면을 보여주고 있다. 단기적으로는 정부주도형 임시직 일자리 창출에 예산 투입이 집중되면서 취업자 수는 늘어나겠지만 구직단념자를 줄이고 민간이 주도하는 양질의 일자리 공급을 늘리기 위해서는 사회적 요구에 부합하는 경제구조, 노동시장, 교육체계 등의 혁신이 반드시 함께 수반되어야 한다. 지속가능한 좋은 일자리 창출을 위해서는 국가 차원의 교육개혁을 통한 사람투자 및 평생학습체계 구축이 필요하다. 이에 일자리(job), 사람(people), 환경(environment)을 고려한 좋은 일자리 창출을 위한 미래 일자리 청서를 기획하고자 하였다. 이는 기업의 디지털 인력공급과 노동법 개혁 및 노동유연성 확보 방안 마련 및 4차 산업혁명 시대의 미래인력 양성체계 로드맵 구축 방안을 포함한다.

공공부문에서의 일자리(job) 창출로 소득분배의 측면에서 수직적 형평성은 개선될 수 있을지 모르지만 근본적인 고용문제 해결을 위해서는 대기업과 중견·중소기업 등 민간부분에서 일자리가 창출될 수밖에 없다. 인구구조의 변화가 산업별 노동공급에 미치는 영향 및 4차 산업혁명과 코로나 감염병 확산이 국내 노동시장에 미치는 영향에 대해 깊이 있게 살펴볼 필요가 있다. 코로나19로 전반적인 고용상황이 악화되면서 비정규직이나 파트타임으로 종사하던 디지털 취약계층의 단기 일자리 감소가 가속화되고, 일자리를 잃는 취약계층이 증가하고 있는데 대부분은 저숙련 노동자와 청년층이 차지하고 있다.

특히 최근에는 대기업 정기 공채가 직무에 따른 수시채용으로 전환되면서 취업 기회를 잃은 청년들은 보다 안정적인 직장과 직업을 찾기 위해 공무원 시험과 전문자격증 취

득 등에 몰리고 있다. 삼성그룹을 제외한 현대차·SK·LG 등 주요 대기업은 이미 정기 공채를 폐지하고 수시채용 체제로 전환한 상황이다. 이는 해당 직무 경험을 중시하는 기업의 채용문화의 확산과 함께 코로나19 팬데믹의 영향과 매출액 감소 등 저성장에 대비하여 해당분야의 역량을 갖춘 필수인원만을 소수로 채용하겠다는 대기업 인사 정책의 변화라 할 수 있다. 반면 꾸준히 취업준비생과 공시족의 숫자가 늘어나는 것은 현 정부에서 추진한 공공부문 인력 증원 현상과 더불어 청년들이 원하고 민간부문에서 창출되어야 할 양질의 일자리 부족 현상을 보여주는 단면이라 할 수 있다. 더욱이 코로나 4차 대유행으로 방역이 강화되면서 2021년 하반기에도 고용지표 악화와 함께 청년들이 체감하는 민간부분 취업전망도 밝지 않을 것이란 전망과 우려가 높다.

둘째, 이러한 좋은 이 자리 창출을 위해서는 경쟁력 있는 기업과 산업부문의 육성이 필요한데 미래의 인재 양성 및 주체 간의 협업의 주체는 사람(people)이 이라는 관점에서 접근하고자 하였다. 최근 청년취업은 사회적인 문제로 부각된지 오래이며 이를 해소하기 위한 정책적인 수단과 현금성 고용장려금 지원을 대폭 증액하였으나, 여전히 MZ세대 청년들은 좋은 일자리에 목말라하고 있는 것이 현실이다. 특히 최근 비대면 플랫폼 비즈니스 성장과 함께 정보통신 분야이 일자리가 증가하고 있는데, 디지털 전환 과정에서 청년에게 좋은 일자리를 지원할 수 있는 실제적인 방안에 대해서 제시기 필요하다. 특히 조선, 자동차, 석유화학, 제철 등 전통산업의 쇠퇴와 전환 과정에서 우리 사회의 생산성 향상의 역군이었던 중장년층의 이전직은 화두가 된지 오래이다. 지역의 산업적 특성을 충분히 고려한 일자리 거버넌스를 구축하고 업종별 수요에 기반한 인력양성 체계의 강화 방안 마련이 필요한 시점이다.

셋째, 우리를 둘러싸고 있는 법적, 제도적 환경(environment)에 대해서 살펴보자 한다. 노동시장의 변화에 민첩하게 대응하기는커녕 여전히 1950년대의 노동법을 답습하고 있는 것이 현재의 현실로 4차 산업혁명에 따른 기업의 일하는 방식의 변화에 대한 대응 방안과 기업의 디지털 인력공급과 법적 개선을 위한 과제를 제시하고자 하였다. 이와 같이 이 본서에서는 좋은 일자리 창출을 위한 일자리(job), 사람(people), 환경(environment)을 고려한 통합적이고 구조적인 접근을 통해 기존의 발표된 일자리 서적과 차별성을 부여하기 위해서 각 분야의 국내 최고 전문가들과 함께 공동 연구를 수행했다.

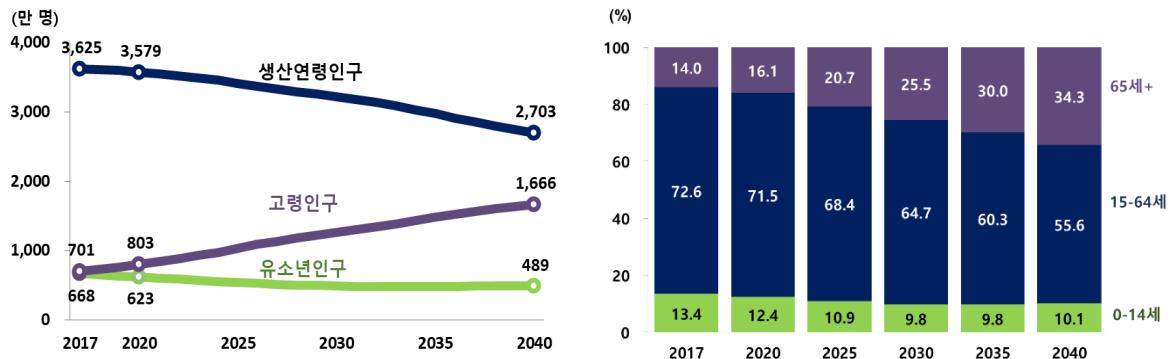
2. 생산가능인구 감소와 인구고령화에 따른 인구구조 변화

한국 경제가 맞이하고 있는 가장 중대한 대내외 환경 변화는 빠른 속도의 4차 산업혁명에 따른 기술진보와 생산가능인구 감소 및 인구고령화에 따른 인구구조 변화로 요약될 수 있다. 미래에 대한 예측에는 많은 불확실성이 존재하나 급격한 기술진보와 인구구조 변화는 비교적 정해진 환경 변화로 인식되므로 두 가지 요인을 종합적으로 고려할 필요가 있다. 노동시장 관점에서 4차 산업혁명으로 인한 기술진보는 주로 기업의 노동수요에 영향을 줄 것이며, 인구구조 변화는 주로 노동공급에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 본서에서는 우선 인구구조 변화가 2004~2020년의 전체 및 주요 산업별 취업자 수, 즉 일자리 수에 미치는 영향을 분석하고, 다른 조건이 일정할 때 향후 인구구조 변화가 2021~2067년의 전체 및 산업별 취업자 수에 미치는 영향을 예측하고자 한다. 특히 이를 세부적으로 살펴보기 위해서 2004~2020년 전체 및 주요 산업(제조업, 서비스업, 건설업, 기타 산업)별

취업자 수 증감을 인구구조 변화(인구비중 변화 및 인구 수)에 의한 부분과 노동수요 측요인에 의한 변화로 분해하여 분석하고자 했다. 이를 토대로 인구구조 변화가 2021~2067년의 전체 및 주요 산업별 취업자 수 증감에 미치는 영향을 예측하고, 노동공급을 통한 일자리 수 변화에 미치는 영향을 포착하고자 했다.

2020년 기준 대한민국 총인구는 5,178만명으로 내국인은 5,005만명(96.7%), 외국인은 173만 명(3.3%)이다. 20년 후인 2040년에는 총인구는 5,086만명으로 감소할 것으로 예상하며 내국인은 4,858만 명으로 가파르게 감소할 것으로 보인다. 특히 실질적인 노동공급여력을 나타내는 15~64세의 생산가능인구의 수와 비중도 2018년(3,765만명)을 정점으로 2060년까지 연평균 -1.4% 의 속도로 매우 빠르게 줄어들어 2020년 71.5%에서 2040년 55.6%로 감소하고, 심지어 2060년에는 생산가능인구 숫자는 2,058만 명으로 감소할 것으로 예상된다.

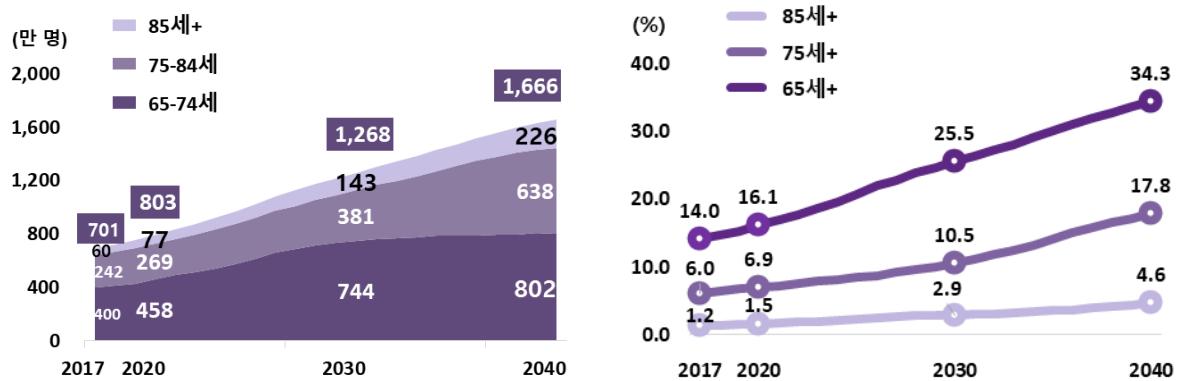
이렇듯 생산가능인구 감소가 빠르게 진행되는 동시에 인구비중의 변화, 특히 인구고령화도 빠르게 진행되고 있어 노동공급 축소의 실질적 효과가 더 크게 나타날 가능성이 높다. 급격한 생산가능인구의 감소 및 고령화의 진행은 노동공급을 빠른 속도로 축소시켜 중장기적으로 취업자 증감 및 고용률을 지속적으로 감소시키는 요인으로 작용할 가능성 이 높다.



자료: 통계청 내외국인 인구전망: 2017~2040년 (2020.10.15.)

[그림 1-2] 연령계층별 인구 구성비, 2017~2040년

특히 통계청에서 발표한 자료를 인용하면 내국인 고령인구(65세 이상)는 2020년 803만 명에서 2040년 1,666만 명으로 향후 20년간 2배 이상 증가할 전망으로 2020년 16.1%에서 2025년 20%를 넘고, 2040년 34.3%에 이를 전망이다. 이에 내국인 총부양비는 생산연령인구 1백 명당 39.8명에서 2040년에는 79.7명까지 증가할 전망이다. 여기서 총 부양비란 유소년부양비와 노년부양비의 합을 의미하는데, 2020~2040년 기간 동안 유소년 부양비는 15~18명으로 유사한 수준을 유지하나 노년부양비는 2020년 22.4명에서 2040년 61.6명으로 크게 증가하는 것으로 나타났다.



자료: 통계청 내외국인 인구전망: 2017~2040년 (2020.10.15.)

[그림 1-3] 내국인 고령인구 및 구성비, 2017~2040년

이렇듯 생산가능인구가 빠르게 감소하면 다른 조건이 일정할 때 중장기적으로 노동공급 감소에 따라 취업자 수가 둔화될 가능성이 높아 향후 우리 경제의 양적 성장을 제한하는 요인으로 작용할 것으로 예상된다. 생산가능인구 감소가 빠르게 진행되는 동시에 인구비중의 변화, 특히 인구고령화도 빠르게 진행되고 있어 노동공급 축소의 실질적 효과가 더 크게 나타날 가능성이 높다. 급격한 생산가능인구의 감소 및 고령화의 진행은 노동공급을 빠른 속도로 축소시켜 중장기적으로 취업자 증감 및 고용률을 지속적으로 감소시키는 요인으로 작용할 가능성이 높다.

2004~2020년 평균 취업자 수 증감(26.4만명) 중 82%(21.6만)는 인구구조 변화에 의해서 설명되었으나, 나머지 18%인 4.8만명은 인구구조 변화와 무관한 노동수요를 반영하는 고용률 변화에 의해서 설명되었다. 인구비중 변화의 기여율은 -18%(-4.6만명), 인구수의 기여율은 100%(26.3만)으로 나타나 취업자 수 증감의 대부분이 인구수 증감에 의해서 설명되었다. 산업별 분석을 수행한 결과 2020년까지 모든 산업에서 인구수 증감의 효과는 취업자 수 증감에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 즉 2004~2020년 기간 동안 인구수 증가가 없었더라면 취업자 수 증감은 실현된 수치보다 크게 낮았을 것이며, 급격히 감소하는 생산가능인구의 영향으로 전체 취업자 증감이 큰 폭으로 둔화될 것임을 의미한다.

급격한 생산가능인구 감소 및 인구고령화가 미래의 취업자 수에 미치는 영향을 살펴보기 위해 2021~2040년의 취업자 수 증감을 전망한 결과 2025년, 2030년, 2035년, 2040년의 전체 취업자 수는 -3.4만명, -17.1만명, -22.3만명, -26.3만명이 감소할 것으로 전망되었다. 산업별로는 현재 코로나19의 영향으로 타격을 가장 많이 받고 있으며 취업자 수가 가장

많은 서비스업에서 감소폭이 가장 크게 나타났으며, 이어서 제조업, 건설업 순으로 나타났다. 산업 간 전망결과의 차이는 주로 인구고령화 정도에 따라서 발생한다고 볼 수 있는데, 45~49세 취업자가 다수인 서비스업과 제조업에서는 인구고령화가 취업자 수 증감에 미치는 부정적 영향이 비교적 크게 나타났다. 이처럼 인구구조 변화는 한국의 미래 고용 상황에 부정적 영향이 미칠 것으로 전망됨에 따라 노동시장에 미치는 영향을 개선하기 위해서 경제 전반의 노동수요 개발과 근로자의 노동생산성 향상을 위한 노력이 필요하다. 정부는 고용률 제고와 노동생산성 향상을 위한 실효성 있는 정책 개발과 함께 중장기 적으로는 빠른 기술진보 속도에 대응하기 위한 디지털 분야 직업훈련 강화 및 전국민 대상 평생교육 로드맵 구축을 통해 노동공급의 양적, 질적 향상을 추구해야 할 것이다. 한편, 4차 산업혁명에 따른 급속한 기술진보로 인해 일자리를 잃을 가능성이 있는 중장년층 취업자들의 안정적인 이전직 강화를 위해 사회안전망 구축을 강화하고, 이들이 원활하게 노동시장에 재진입하기 위한 체계적인 지원 정책을 마련해야 할 것이다. 또한 다양한 고용형태를 포괄할 수 있는 노동시장 법과 제도 개선 방안을 마련해야 할 것이다.

무엇보다도 민간부분에서 좋은 일자리가 창출되고 이에 맞추어 원활한 노동공급 체계를 마련할 수 있도록 한국형 노동시장에 적합한 국가 미래인력 양성체계 로드맵을 구축 할 필요가 있다. 최근 디지털 전환이 가속화됨에 따라 IT-SW 신기술에 대한 숙련수요 및 일자리수가 빠르게 증가하고 있다. 따라서 인력 양성체계도 이러한 기술 및 숙련수요 변화에 맞추어 탄력적으로 양질의 노동력을 제공할 수 있는 방식으로 전환되어야 한다. 또한 고용형태의 다양화와 디지털 전환 등의 노동시장 환경 변화에 대응하여 인사관리 및 근무환경 등 기업이 일하는 방식도 융통성 있게 변화시켜 나가야 한다. 일하는 방식의 변

화는 근로자들의 노동생산성을 높이고 인구구조 변화에 따라 노동공급이 감소하는 부정적 영향을 완화시킬 수 있다.

3. 코로나 영향에 따른 국내 노동시장 변화

2000년대 이후 한국의 주요 고용지표는 글로벌 금융위기를 전후로 악화되었다가 이후 양적으로 증가하는 추세이다. 경제활동참가율과 고용률은 2007년을 기점으로 1%p 내외의 감소폭을 보이다, 2009년 이후 지속적인 증가하는 추세이며 이후 코로나19의 고용충격으로 악화되었다. 실업률의 경우 동 기간 감소추세를 보이다 13년 이후 다시 증가추세이다. 취업자 수는 2009년 이후 여성과 청년층(15~29세)의 고용증가가 두드러지면서 안정적인 증가폭을 유지하였으나, 코로나19 고용충격으로 재악화되었다. 비대면서비스업은 2020년 1월 코로나19 충격 이후 고용 지속적 증가하였고, 2021년 3분기 8월 재확산에도 불구하고 고용 증가세는 유지되고 있다. 대면서비스업의 경우 2020년 상반기 큰 폭으로 고용 감소한 후 5~6월 간 회복세를 보였으나, 재확산으로 3분기 이래 감소하는 추세이다. 2021년 3월 기준으로는 공공행정, 보건복지, 예술여가, 음식숙박 중심으로 V자 반등했으며, 공공행정, 보건복지업은 노인일자리 사업 재개로 60대 이상 취업자가 증가하였다. 산업별로는 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업, 교육서비스업 등 업종 위주로 취업자가 감소되었으며, 코로나19 방역 및 충격대응 관련 보건업 및 사회복지서비스업과 운수 및 창고업, 농림어업 등 산업의 취업자 수가 증가하였다. 임시근로자 및 일용근로자가 감소하고 상용근로자가 증가하였으며, 비임금근로자 중 고용원 있는 자영업자와 무급가족종사자는 감소하고 고용원 없는 자영업자는 전년대비 증가하는 등 종사자 지위가 변화하였

다. 사회적 거리두기 수칙 강화 및 일자리 위축 영향으로 쉬었음, 가사 등 증가, 재학 및 수강 등 감소 등의 이유로 비경제활동인구는 전년대비 45만 5,000명이 증가했다.

코로나19가 야기한 노동시장의 변화는 근로시간과 근무방식 변화에서 살펴볼 수 있다. 주평균 근로시간은 90년대 지속적으로 50시간 이상 유지되었으나 2002년 49.8시간으로 감소, 이후 코로나19 영향으로 2020년 39.0시간을 기록했다. 근로시간 감소는 주52시간 근무제 시행 및 일생활균형에 대한 사회적 인식이 증가하고, 주40시간 미만 근로비중이 높은 여성과 고령층 중심의 노동공급이 증가하고, 노인일자리 사업 추진으로 인한 고령층 취업자 증가 등에 기인하는 것으로 판단된다. 취업시간별 취업자 분포는 53시간 이상 취업자가 가파르게 감소했고, 40시간미만 취업자와 17시간미만 근로자의 비중이 증가하였다.

감염병 예방, 고용조정 최소화를 위한 일하는 방식의 변화를 도모하게 됨에 따라 유연 근무제 도입이 증가하는 등 근무방식이 변화했다. 새로운 근무환경 안착을 위한 기반 조성 목적으로 워라밸 일자리 장려금 등 근무시간을 단축한 기업에 대한 지원수준이 인상되었다. 유연근무제 활용 비중은 지속적 증가추세로 2018년 7월 이후 증가세가 가속화되었으며, 2020년 8월 기준, 유연근무제 활용 임금근로자의 수 2,898천명으로 나타났다. 그러나 여전히 유연근무제의 활용 비중이 선진국 대비 낮은 수준이다. 한국의 유연근무제 도입률은 21.9%이고, 유형별로는 시차출퇴근제 12.5%로 가장 높고, 재택근무 도입 비중은 4.1% 수준으로, 사업장은 규모가 클수록 도입률이 높은 경향이 있다. 코로나19 종료 후에도 유연근무제 활용은 지속적으로 증가할 전망으로 업종 특성에 따라 유연근로제 활용방식에 영향을 줄 것으로 예상된다.

코로나19 고용충격은 방역예방 및 치료, 수요 급증에 따라 장시간 근로 위험이 노출된 특정 업종의 부담을 가중하면서 비대면·디지털 전환 가속화와 플랫폼노동자, 특수형태고용종사자 등 다양한 형태의 고용형태를 양산하는 특징이 있다. 필수노동자는 근로조건에 있어 소득 불안정 및 장시간 근로 등 과로로 인한 건강상 문제와 감염 및 산업재해 위험 노출 경향이 큰 업종에 종사하는 경향이 있어, 코로나19로 위험이 가중되고 있다. 따라서 보건의료종사자, 돌봄서비스종사자, 택배기사, 배달종사자, 환경미화원 등 직종 외 포괄범 위 확대 지속 검토가 필요하다.

코로나19 충격에 따른 노동시장 변화 전망은 팬데믹 위기 종식 전망 불투명. 확진자 증가세 정체, 백신도입 등 영향으로 개선세에 있으나, 코로나19 재확산 및 변이 바이러스의 등장 등으로 인한 불확실성이 상존하게 되었다. 한국노동연구원(2020)에 따르면 과거 유사 경제위기 시 고용회복에 14~16개월 소요, 월 평균 10% 수준으로 고용이 증가하는 것으로 나타났다. 코로나19 위기는 임시·일용직 중심으로 부정적 여파가 집중되고 있으며, 일자리 상실에 있어 구직을 단념하고 근로의욕을 상실치 않도록 긴급 지원하고, 중장기적으로는 고용안전망의 포괄범위를 확대해 나갈 필요가 있다. 코로나19의 고용충격은 청년 층에 집중. 실업 및 비경활인구 등 지원 사각지대에 머물러 있는 청년의 충격이 장기화 가능성이 커, 청년층에 대한 지원 확대가 필요하다.

2021년 상반기 이후, 취업자 수가 증가할 것으로 전망되고 있다. 2020년 상반기 취업자 감소분 2021년 상반기 내 회복할 것으로 예상된다. 코로나19의 재확산 추세와 백신의 효과 여부에 따른 불확실성으로 고용전망 유동성이 큰 상황이다. 소비위축이 진행된 소매 및 음식업 위주의 저임금 대면서비스 업종은 향후에도 회복이 지체될 것으로 전망이다.

코로나 시대 일자리정책의 방향은 코로나19 충격완화를 위한 단기 정책방향과 중장기 노동정책의 방향으로 나뉜다. 먼저, 코로나19 충격완화를 위한 단기 정책방향은 대면서비스 산업, 임시·일용직, 영세 자영업자 등 고용취약계층을 중심으로 집중해야 한다. 취약계층의 집중지원을 담보하는 포용적 회복이 중요해 고용조정이 아닌 일자리 유지와 실업자 지원에 중점을 두고, 노동시장 신규진입 지원을 비롯한 일자리의 양적확충 및 질 개선 노력이 병행적으로 필요하다. 돌봄노동자와 택배업계 등 필수노동자와 특수형태근로종사자·프리랜서, 고용충격이 큰 여행업, 관광서비스업 등 서비스 자영업자에 대한 고용안정 및 회복 지원 등을 강화해야 한다. 고용위기 전개에 대한 상시 모니터링 병행, 지속적인 제도개선, 신규 보완사업 운영으로 취약근로계층의 고용유지 지원 필요. 위기 전개양상에 따라 우선지원 대상은 선별하되, 업종별 형평성을 유지하면서 사각지대를 최소화해야 한다.

청년과 여성 등 고용충격이 집중된 계층에 대한 고용안정 및 채용활력 제고를 위해 기추진되고 있는 청년 및 여성일자리 대책을 차질 없이 수행하고, 인건비 지원 등 청년채용에 대한 기업 인센티브 강화와 청년 고용서비스 확대 및 개편 등 청년에 대한 지원 확대가 필요하다. 돌봄 및 경력단절 예방, 재취업 지원, 공공·민간 일자리 확대 등 여성대상 지원 대책을 적극 이행함과 동시에 코로나19의 감염위험에 대응하여 비대면 방식의 채용 및 구인·구직인프라 지원이 우선되어야 한다.

일자리 정책의 기본 틀과 중장기 방향은 유지하되, 코로나19의 전개 양상에 따라 즉시적으로 발생하는 고용 위기에 능동적으로 대처할 필요가 있다. 따라서 직접일자리 창출 프로그램의 예산축소 시점은 코로나 사태 진정 이후로 일시 연기하고 일반회계 전입을

통한 고용보험 기금의 확대 운영 등 중장기 일자리 정책의 조정 시점을 더욱 유연하게 적용하고, 고용안전망의 사각지대 해소를 위한 소극적 노동시장 정책의 예산비중 확대 노력은 병행하는 것이 필요하다.

코로나 시대 대응을 위한 중장기 노동정책의 방향은 중층적 고용안전망 구축으로 안전망의 사각지대를 최소화하고 현장안착을 위한 전국민 고용보험 로드맵 적용 확대를 추진해야 한다. 인적, 일자리 특성에 따른 침체부문 및 취약계층 중심으로 고용회복 지원을 지속 추진하고 즉흥적·단발적 지원방식을 지양하며 고용위기 대응력 강화를 위한 위기대응정책 매뉴얼화가 필요하다. 전국민 고용보험제도 로드맵의 차질 없는 이행으로 고용안전망의 사각지대를 축소하는 동시에 국민취업지원제도의 효과적 시행과 국민내일배움카드 확대로 평생직업능력개발 지원을 확대하고 기업수요에 대응하기 위한 직업훈련의 포괄범위를 확대해야 한다. 저임금 고용회복을 위한 사회보험료 지원 확대를 위해 저임금 신규채용 촉진을 위한 대규모 사회보험료 지원 사업을 실시하고 고용창출 촉진을 위한 사업주 사회보험료 지원 확대와 더불어 근로장려금과 취업자 사회보험료 지원 연계로, 저임금 근로자 사회보험 가입을 유도해야 한다.

디지털 전환 및 탄소중립 등 산업구조 개편에 대응한 인력양성 및 직업훈련을 강화하고 공정한 노동전환을 위한 지원체계를 구축해야 한다. 디지털·저탄소산업 성장동력 확충을 위한 인력양성체계 개편 추진하고 산업구조 개편에 따른 기업수요를 반영, 신기술 훈련지원을 강화와 숙련수준별 인력양성 트랙을 구축해야 한다. 공정하고 지속가능한 노동전환을 위한 법령개정 추진, 소득파악 인프라를 구축, 지역주도적 고용위기 대응정책 추진이 필요하다. 또한, 개인적 위기 대응을 넘어, 공공성에 기반한 새로운 사회통합 전략

수립과 코로나19 위기 극복을 위한 사회적 논의와 정책실험을 지속해 위기대응 인식 수준과 위기대응 역량을 강화해야 한다.

4. 좋은 일자리 창출을 위한 11대 과제

(과제 1) 디지털 전환 과정에서 청년에게 좋은 일자리 지원 방안 마련 (청년층879만9천명)

최근 4차 산업혁명으로 대두된 디지털 전환이 산업뿐만 아니라 일상생활까지 전반적인 변화를 일으키고 있으며, 변화의 속도는 점차 빨라지고 청년층과 디지털 취약계층을 중심으로 파급효과는 코로나19로 더욱 강력해지고 있다. 특히 청년층은 취업을 위한 디지털 온오프라인 교육뿐만이 아닌 일상생활에서의 디지털 대전환을 받아들이는 흡수 역량은 다른 세대에 비해 월등하게 높으며 빠른 속도로 변화에 적응하고 있다. 디지털 전환에 따른 일자리 지원은 청년들의 삶의 변화를 인식하고 산업과 일의 변화를 동시에 고려하여 지원하는 것이 필요하다.

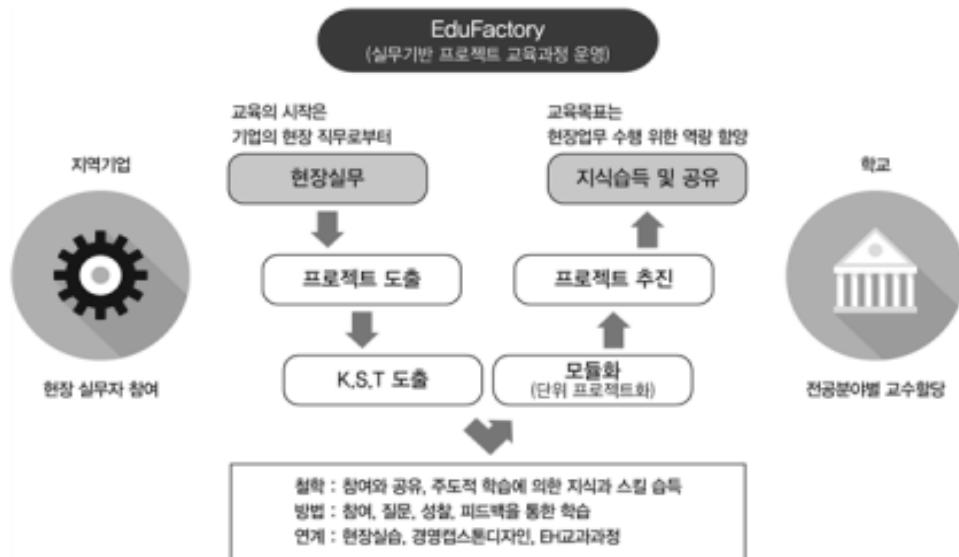
디지털 전환은 과거 기술 및 산업의 발전과정과는 다른 양상으로 우리 사회에 반영되고 있으며 네 가지 측면에서 검토가 필요하다. 첫째, 변화의 속도와 공간의 동시성을 고려해야 한다. 특히 코로나19 이후의 우리 사회의 변화는 산업, 교육, 일상생활의 변화가

동시 진행되고 있다. 둘째, 과거의 기술 변화는 특정 산업에 국한되어 반영되었으나, 최근 디지털 전환은 산업 전반에 걸친 변화를 야기하고 있다. 셋째, 기존 숙련인력과 청년층으로 대변되는 노동시장에 신규 진입하는 신규인력 간의 역량 차이가 줄어들고 있다는 것이다. 넷째, 디지털 전환에 따른 일자리의 변화가 가속되고 신기술이 도입되면서 새로운 일자리가 늘어나던 과거와 달리 최근 디지털 전환은 기술 도입과 동시에 일자리의 생성과 소멸이 동시 발생하고 있다.

디지털 기술 중심의 새로운 기업 탄생 및 신규 기업 및 기술에 대한 일자리 수요가 증대되고 있다. 예를 들어 자동차산업을 살펴보면 자율주행 시스템, 자율주행을 위한 스마트센서, AI를 통한 딥러닝, AR 등의 전장기술 관련 다양한 일자리가 확대될 것으로 기대된다. 일자리 수요와 기업의 변화 방향과 관련해 디지털 기술 기반 산업간 연계가 강화되어 산업간 교류 및 신기술을 매개로한 기업 간 협업이 확대될 것이며, 제조분야 기업에서는 스마트팩토리를 중심으로 제조업의 디지털 전환 확대로 전통적인 생산공정 변화가 확대될 것으로 기대된다. 전통산업이 디지털기술과 융합하여 신산업 전환을 가속화시키고 있으나, 필요 부분에 대한 교육훈련 미흡으로 신산업 분야 인력부족이 지속적으로 발생하고 있다.

디지털 신기술 교육을 위한 교수학습방식이 디지털 중심 체계로 대전환을 통해 뉴노멀 시대에 대응하고, 학습자 중심의 교육방식 혁신 요구를 충족시켜야한다. 디지털 전환에 따른 새로운 교수학습은 교수자의 촉진자(facilitator) 역할을 하며 학생이 능동적으로 학습에 참여하는 형태로 변화해야하며, 학습형태는 시공간초월 사전지식 획득, 협업과 토론, 문제정의 및 대안제시 중심, 액션러닝 중심으로 이루어지고 다양한 경험과 개인 맞춤

형태의 교수학습이 이루어지도록 변화가 필요하며, 이를 위한 새로운 형태의 학습 방식으로 에듀팩토리(Edufactory) 도입도 가능하다.



디지털 신기술 분야의 직무 내용이나 난이도에 따른 직무 수행 수준은 있으나, 중점 도입분야, 수준 세분화를 위한 산업 규모 미확보 등으로 수준에 논의가 미비한 상황에서 관련 분야의 인력양성 및 직무 수행을 위한 세분화된 기준 마련이 필요하다. 또한, 4차 산업혁명과 코로나19의 영향으로 비대면 활동이 활성화 되면서 디지털 리터러시 중요성이 더욱 증대되고 있다. 창의성, 사회 지능, 시스템 이해, 기술, 건강, 훈련, 커뮤니케이션 역량 등이 필요하며, 이를 통해 디지털 정보를 전달할 수 있는 디지털 커뮤니케이션 능력이 중요해지고 있다. 교육과정 구성 시 기초기술, 기반기술과 최종 적용이 가능한 산업을 연계하여 교육과정을 구성하고, 기존 학과 중심의 교육이 아닌 모듈 중심의 교육과정 개편이 필요하다. 디지털 분야별로 모듈식 교육이 구성되고 수요 기관이나 학과에서는 이를 조합하여 커리큘럼을 구성하는 형태의 교육방식 도입 필요하다. 특정 학과나 학교에서만 수업

을 이수하는 것이 아닌 타 교육기관, 타 과에서 수업을 들을 수 있는 고교학점인정제, 대학간 학점 교류, 공유대학 등 활성화 역시 필요하다. 각 전문분야의 전문적 직무수행능력과 차별화되는 기초 수준의 능력 정의와 평가를 통해 디지털 역량 수준에 따른 교육과정 및 자격체계 개발이 필요하다. 또한, 고등학교 단계부터 체계적으로 디지털 교육의 경로 제공을 위해 고교단계에서는 기초능력과 실무능력으로 구분하여 습득하도록 유도하고, 고등학교 졸업 이후에는 해당분야의 취업, 진학, 추가 훈련으로 구분하여 운영하고, 교육 경로는 수평(동일 수준 타 기관과) 및 수직(고교-대학-대학원간) 연계로 효과성을 강화할 수 있을 것이다.

한편 청년층에게 노동시장 신규진입 촉진을 위한 구직활동 지원 및 일경험 기회를 제공하고, 일자리 격차 해소를 위한 주요 일자리 사업을 지속적으로 추진하되 미래 일자리 수요·공급 전망을 통한 인력양성 체계구축과 전통적인 제조업과 서비스업에 종사하고 있는 청년인력에 대한 일자리 이·전직 지원이 필요하다. 일자리 지원을 위한 청년층 고용서비스는 디지털 신기술 학습을 디지털 직업기초능력, 기반기술, 산업응용기술, 취업단계로 구분하여 단계별 역량 강화를 지원해야 한다. 디지털 기술 수준에 기반한 경력개발 경로 제공을 위해 산업과 기술을 연계시키는 관점에서 경력경로별 필요 기술과 다음 단계로 성장하기 위해 필요한 역량 등을 구체적으로 설계하여 지원해야 한다.

4차 산업혁명을 시작으로 기업은 기존 아날로그 방식에서 디지털 방식으로 변화하고 있으며, 청년은 디지털 세대로서 디지털 기반의 교육과 일자리로의 이동 준비 중이다. 인력의 수요와 공급 측면의 요구를 충족하고 원활한 이동이 이루어질 수 있는 다양한 지원이 필요한 시점이며, 국가·산업·교육·훈련 차원 노력 필요하다. 국가 측면에서 디지털 일자

리에 대한 인력수급 예측과 지속적인 인력양성 지원과 디지털 관련 인력양성 사업에 대한 조정을 통해 무분별한 지원이 이루어지는 것을 예방하고 기술, 산업과 연계된 인력 양성이 이루어질 수 있는 방안 마련과 국가 수준에서 디지털 역량에 대한 청사진 마련을 통해 장기적인 인력 확보 및 매칭 지원 등 필요하다. 산업 측면에서는 적극적인 디지털 기술 도입과 이에 따른 인력을 발굴하고, 기술과 산업의 연계 모델을 구축하고 기초능력, 기반기술, 산업 응용기술 등을 조합하여 산업계의 디지털화 촉진과 기존 인력에 대한 재교육 및 활용뿐만 아니라 새롭게 양성되는 인력의 적극적인 수용 등이 필요하다. 교육훈련 측면에서는 디지털 교육의 목적을 명확히 하고 학제에 따른 디지털 인력의 수준 체계를 수립하고 학력 등 역량 체계에 따라 적합한 교육이 이루어지고, 기술-산업 연계방안을 마련하여 교육과 진로지도의 체계화 등이 필요하다. 백신 공급이 늦어지는 상황에서 고용 위축 장기화에 대비해 노동시장 신규진입 촉진을 위해 소득보전 및 구직활동이 원활히 이루어질 수 있도록 지원하고, 인적자본 형성의 공백을 메울 수 있도록 지속적으로 성장하고 있는 디지털비대면 등 IT·SW 성장 유망업종을 중심으로 민간 일자리 경험 기회를 확대하는 한편, 경력개발이 가능한 1년 단위 이상의 디지털 일자리 제공과 함께 디지털 분야별 교육훈련 로드맵과 연계하는 정책 수립이 필요하다.

(과제 2) 전통산업 전환 과정에서 중장년 이전직 일자리 지원 강화 (중장년층 1,966만 4천명)

중장년층은 개인의 생애주기별로도 우리나라의 지속적 경제 성장을 위해서도 매우 중요한 역할을 수행하고 있다. 개인적으로 볼 때 중장년층은 고령화로 인해 길어진 삶에서 자신을 정확하게 파악하고 자신이 좋아하는 일 또는 할 수 있는 일의 포트폴리오를 확대 해야 하는 시기이며, 교육훈련을 통해 개인의 역량을 개발하고 자아실현을 추구해야 하는 시기이다. 중장년층인 40~64세에 해당하는 인구는 우리나라 총인구의 39.4%에 해당하는 1,966만 4,000명이고, 생산가능인구(15~64세)의 1/3 수준으로 저출생이 급속하게 진행되면서 생산가능인구의 절대적 규모도 줄어들고 있기 때문에 중장년층의 경제활동은 우리나라의 지속적 경제발전에도 매우 중요하다.

중장년층의 학력 등 인적자본 수준, 경제활동참가율 및 고용률은 과거보다 높아지고 있으나 세부적으로 차이가 있다. 연령대별로는 주된 일자리 퇴직 전 시점에서 비교적 활발히 활동하는 54세 이전 연령대와 퇴직이 본격적으로 이루어지는 55~59세 연령대 그리고 퇴직 이후 자영업이나 다른 일자리로 전직하는 60~64세 연령대로 구분 가능하다. 성별로도 동일 연령대의 남성은 정체나 하락 추세이지만 여성의 경제활동참가율은 계속 증가하고 있다. 직업별 변화를 살펴보면 50세 이후부터 중고숙련에 해당하는 전문가 및 관련 종사자와 사무 종사자의 감소가 나타나며, 농림어업 종사자와 단순노무 종사자에서 다른 연령대에 비하여 고령층의 증가가 두드러지고 있다.

중장년층은 일반적으로 50대를 기점으로 고용 불안을 겪고 있다. 2021년 7월 27일 통계청이 발표한 경제활동인구조사 고령층 부가조사 결과에 따르면 취업 경험이 있는 55~64세 고령층 인구가 가장 오래 근무한 일자리를 그만둘 당시 평균 연령은 49.3세로

나타났다. 직장을 그만둔 주된 사유로는 사업부진·조업중단·휴폐업(33.0%) 등이 가장 많았으며, 권고사직·명예퇴직·정리해고(12.2%)를 포함하면 절반 가까이(45.2%)가 본인 의사와 상관없이 일자리를 잃은 것으로 응답했다. 특히 이들 중 54.8%가 재취업을 하지만 45.4%는 근무기간이 1년이 되지 못하는 것으로 나타났다. 이들이 가장 오래 근무한 일자리에서의 평균 근속 기간은 15년 2.1개월이었는데, 남성(18년 9.1개월)의 평균 근속기간이 여성(11년 6.1개월)보다 7년 3개월 더 긴 것으로 나타났다. 가장 오래 근무한 일자리를 그만둔 고령층 가운데 현재 취업 중인 사람은 52%에 불과했다. 나머지 절반가량은 퇴직 후 일자리를 구하지 않거나, 구하지 못하고 있었다.

한편, 55~79세 전체 고령층 가운데 장래 근로를 희망하는 비율은 68.1%로 1년 전보다 0.7%포인트 상승했는데, 이는 10명 중 7명은 미래에도 계속 일하기를 원한다는 뜻이다. 현재 취업 상태인 고령층의 경우에는 93.1%가 계속 일하기를 원하는 것으로 나타났으며, 계속 근로를 희망하는 연령은 평균 73세까지였다. 근로 희망 사유는 생활비에 보탬(58.7%), 일하는 즐거움·건강이 허락하는 한 일하고 싶어서(33.2%) 순으로 나타났다. 더욱 이 중장년층은 부모와 자녀에 대한 이중부담과 자신의 노후 준비로 인하여 다른 세대보다도 경제적인 부담 및 어려움을 겪게 된다. 따라서 이 시기에 퇴직이나 실업과 같은 부정적 생애 사건은 중장년층 개인과 가족에게도 빈곤과 해체를 야기한다. 이처럼 노후대비가 부족한 고령층이 일자리 시장으로 몰려들고 있지만 연금을 받는 고령층은 전체의 절반에도 못 미치고 있는 상황이며, 고령층 가운데 48.4%는 월평균 64만 원의 연금을 수령하고 있었으며 계속 일하고 싶다고 밝혔다. 즉 월평균 수령연금 수준별로는 연금을 수령하지 않거나 수령금이 적을수록 일자리를 희망하는 비율이 높아져 노후 생활자금 확보를

위해 일자리를 희망하는 것으로 나타났다.

일을 선택할 때 가장 중요하게 고려하는 사항은 일의 양과 시간대가 28.4%로 가장 높았고, 임금수준(23.8%), 계속근로 가능성(16.6%), 일의 내용(13.2%)의 순이었다. 연령 변화에 따른 작업능력의 변화를 보면, 남녀 모두 연령이 증가할수록 작업능력 평균치가 감소하는 것으로 나타나는데, 남녀 모두 45세를 기점으로 작업능력 점수가 하락하므로 이를 기점으로 추가적인 직업교육훈련 필요하지만 45세 이후 평생학습 참여율은 급감하는 경향을 보이고 있으므로 중장년층의 낮은 교육훈련 참여율은 직업의 숙련 수준 및 고용의 질에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 우리나라 중장년층의 인적자본 수준과 역량이 높아져 가고 있으므로 이를 고려하면 중장년층의 지속적 경제활동이 가능할 수 있다. 산업구조의 디지털화가 가속화되고 있으나 작업환경을 스마트화되면 중장년층의 생산성이 상승할 여지도 있기 때문이다. 이때 양질의 이·전직 교육훈련이 보완된다면 중장년층의 경험과 숙련을 활용할 가능성이 더욱 높아질 것이다.

40대~50대 초반의 근로자의 경우 대체로 연령-임금 곡선상의 정점에 있거나 혹은 정점 주위에 있는 상태이고, 50대 중반 이후의 근로자는 연령-임금 곡선 상에서 뚜렷한 임금 감소를 경험하는 위치이다. 현재 임금이 하락하고 있는 근로자의 경우 직업교육훈련과 이에 부합하는 직업이동을 통하여 임금 손실을 최소화하는 것이 매우 중요하다. 퇴직한 중장년층은 새로운 일자리를 찾는 과정에서 매우 어려움을 겪었는데, 새로 하게 되는 일에 대하여 의미를 부여하고, 그 과정에서 주된 일자리 퇴직 후 손상된 자신의 존재감을 다시 회복해 나가는 과정을 통해 삶에 대한 만족감을 높여나가고 있음을 확인했다. 또한 직업뿐만 아니라 비직업적 활동 영역으로 삶의 중심을 점차 이동하고 있는 양상이다. 중

장년층 대상 고용지원 사업은 직접일자리 제공, 직업훈련, 고용서비스, 창업지원 등이며, 생애단계별로는 재직근로자의 고용안정, 재취업, 퇴직 후 사회공헌 및 일자리 지원으로 구분된다.

기술구조 변화 등에 대응한 일자리의 변화 속에서, 전 국민이 미래를 대비하는 다양하면서도 적절한 직업능력을 향상할 수 있도록 생애에 걸친 평생직업교육훈련 지원이 필요하다. 특히, 디지털화 등에서 소외될 수 있는 중소 전통산업 종사 중장년층에 대한 직업교육훈련 지원이 무엇보다도 절실하다. 디지털화로 인한 직무전환이나 부가적 역량 향상이 필요한 근로자와 사업체를 연계하여 지원하고, 실제 디지털화로 인한 고용조정 및 직무전환의 수요가 발생하는 산업 및 사업체, 근로자를 대상으로 일터혁신사업 및 관련 직업교육훈련 사업들을 연계가 필요하다.

직업교육훈련 방식을 특화형 맞춤 교육방식으로 전환할 필요가 있다. 제조업의 경우에는 공정의 디지털화를 위하여, 공정의 단계를 이해하고 있는 기존 재직 근로자가 ICT 기술의 연계를 활용할 수 있도록 기업 내에서 관련 인력을 양성이 필요하다. 마케팅과 같은 서비스업의 경우에도 기본적으로 디지털 기술은 4차 산업혁명 시대에 노동시장 진입을 위한 입직 조건에 해당할 수 있으나, 디지털 경제를 최대한 활용하려면 그 이상의 기술 활용이 가능해야 한다. 직업교육훈련은 개인별 능력진단 및 상담을 통하여 이루어질 필요가 있다. 실제 능력진단과 심층상담은 동시에 이루어지게 되는데 이 과정을 통해 중장년 층은 나의 현재 직무능력 등을 점검하고 향후 직업경로와 직업교육훈련 참여 목적(현재 직업 유지를 위한 직무향상 교육훈련인지 또는 고용연계(직업이동)를 위한 교육훈련인지 등)을 결정해야 한다. 따라서 적어도 중장년층에 진입하는 40세 이상의 재직자에게는 주

기적으로 능력진단의 기회를 제공해야 할 필요가 있다. 직업과 관련된 경력 및 태도, 직업과 관련된 프로젝트 수행 결과 등을 종합한 통합적인 능력진단이 필요하며, 이를 통해 결론을 도출하고 향후 직업과 관련된 개인별 액션플랜을 작성한 후 직업교육훈련 목표를 설정하도록 지원해야 할 것이다.

통계청이 지난해 발표한 우리나라 기대수명은 83.3세이다. 그러나 실질적인 은퇴연령이 50대 초반으로 미래를 준비하지 않으면 안 된다. 우리나라는 OECD 노인빈곤율 최저 국가이다. 국민연금연구원 자료에 의하면 은퇴 후 노인부부가 필요한 한달 표준생활비는 약 210만원이나, 공적연금과 기초연금으로는 부족한 상황이다. 우리나라 공적연금 130만 원 이상 수급비율은 8.98%이며, 베이비부머 세대의 순자산 규모는 2018년 기준 평균 3억 5천만원으로 발표된바 있다. 생산인구 소득을 거둬 비생산인구에게 분배하는 구조인 국민연금, 건강보험 등은 생산가능인구가 줄어 세입은 감소하는데 고령인구 증가로 세출은 급증하여 지속가능 할 수 없다. 은퇴예정세대중 공적연금으로 필요한 노후소득을 충족하지 못하는 이들은 이에 대한 대비가 시급한 실정이며, 기초연금 대상자 급증으로 인한 국가재정에 대한 관리가 중요한 시점이다.

(과제 3) 여성 경제활동 참여 및 경력단절 예방을 위한 보육서비스 질 개선 (150만6천명, 7.6%)

글로벌 금융위기, 저출산·고령화, 불평등 심화, 지속되는 저성장 기조 속에서 전 세계적으로 지속가능한 성장, 포용적 성장에 대한 정책적 관심이 높아지고 있다. 높은 수준의 불평등이 지속될 경우, 장기적인 성장과 거시경제적 안정성에 상당히 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석되며, 높은 실업이 초래한 불평등은 막대한 경제적 비용을 부과한다. 특

히 여성 노동에 대한 차별, 기회 불평등, 사회적 규범 등으로 인해 여성 노동이 비효율적으로 배치되면서 경제적 손실을 야기할 수 있다.

생산가능인구가 감소하고 새로운 고용창출이 어려운 상황에서 여성 고용정책은 경력단절로 인해 30대에 현저히 줄어드는 여성고용률을 제고하기 위해서는 노동시장으로의 재진입과 경력개발 방안에 대한 보다 심도 있는 논의가 필요하다. 우리나라는 OECD 국가와 비교할 때, 30대 남녀고용률 격차와 대졸자의 남녀고용률 격차와 성별임금격차가 가장 크다는 점은 노동시장에서 여성인력을 제대로 활용하지 못하고 있음을 보여준다. 그동안 일·가정 양립 정책은 여성과 남성 근로자 모두를 대상으로 하는 정책으로 발전되어 왔으나, 일·가정 양립 및 양립 갈등의 여성 집중 현상을 해소하지는 못했다. 따라서 향후 일·가정 양립 정책은 여성에게만 주어진 부담을 남녀가 함께 나누고, 다양한 가족형태를 고려한 일·생활 균형 정책으로 확대해 나가야만 여성의 경력단절을 예방하고 궁극적으로 저출산 해소에도 기여할 수 있는 정책 지원을 강화하는 방안 마련이 필요하다.

여성 인력의 임신·출산·육아로 인한 경력단절과 중장년기의 저임금 직종으로의 재진입은 노동시장 내에서의 차별의 결과인 수평적, 수직적 성별 분리와 함께 높은 성별임금 격차를 가져오는 요인이라 할 수 있다. 지난 20년간 여성의 연령대별 고용률의 변화를 보면, 만혼과 출산지연으로 고용률 최저 연령대가 30-34세에서 35세-39세로 이동하고, 최저 고용률이 47.3%에서 61.0%로 13.7%p 증가했지만 임신·출산·육아기 경력단절 현상은 여전히 지속되고 있다. 또한 자녀 양육기 이후인 40~50대 중고령 여성의 고용률이 현저하게 증가하는 현상을 발견할 수 있다. 연령대별 임금 격차를 보면, 20대의 성별임금격차는 10%가 채 되지 않으나, 연령대가 증가할수록 증가하여 경력단절 이후 재진입하는 40대부

터는 여성 평균 임금 격차를 상회하기 시작하여 40대 후반 이후부터는 남성 임금의 절반 수준에 그치게 된다.

이러한 여성고용 문제점의 핵심에는 경력단절이 있고, 그로 인해 다양한 노동시장에서의 성별 격차가 나타나기 때문에 노동시장에서의 성별 격차 해소는 매우 중요한 정책영역이나, 학교를 졸업하고 노동시장으로 첫 진입하는 청년여성들의 경우, 교육영역에서의 정책대상과 경력단절 여성이라는 정책대상 사이에 사각지대로 위치해 있다. 여성들은 학교에서는 거의 차별을 느끼지 못하고 남학생과 동등하게 경쟁하지만, 졸업과 함께 노동시장으로 첫 진입하는 순간부터 다양한 노동 시장적 차별 상황에 직면하게 되는데, 특히 짧은 일자리로 첫 진입하게 되는 경우 결혼이나 출산을 계기로 비경제활동인구로 빠지거나 계속 나쁜 일자리로 떠돌게 되는 경우가 발생하여 결국은 경력단절이나 비정규직의 악순환으로 이어진다. 따라서 이 시기 청년여성들이 노동시장으로 나가기 전과, 나갈 때 경력개발과 유지에 필요한 지원이 이루어지지 않는다면, 여성고용의 고질적인 문제는 해결될 수 없을 것이다.

일자리의 질에 영향을 미치는 또 다른 주요 요인 중 하나는 고용형태인데, 남성은 연령대가 높아질수록 정규직의 규모가 지속적으로 증가하는 추세를 나타내는 반면, 여성은 20~28세까지는 남성보다 정규직 수가 많다가 28세를 기점으로 줄어들어 32~34세에는 남성에 비해 절반 정도 수준까지 떨어진다. 비정규직 규모를 살펴보면, 남성은 대학졸업 전인 23~25세에 가장 많았다가 연령대가 높아질수록 줄어드는 추세인 반면, 여성은 정규직 규모가 감소하는 29세부터 비정규직의 규모가 증가하여 32~34세에는 여성의 비정규직 규모가 남성보다 역전된다.

청년여성 고용의 또 다른 특징 중 하나는 20대 후반부터 경력단절이 발생하기 시작한다는 점이다. 경력단절여성 전체를 대상으로 경력단절이 발생한 시점을 산출한 결과 57.9%가 15-29세의 청년층 연령대에 경력이 단절되었다(신선미·오은진, 2014:38). 여성의 경력단절 문제는 신규 졸업자의 취업난과 별개의 문제로 인식되어 왔으나, 청년여성의 고학력화에 따라 학업종료 연령이 높아지는 경향과 졸업 후 직업세계 안착의 어려움 등으로 인해 졸업 후 취업난이 경력단절로 이어질 위험이 높아지고 있다. 이에 따라 청년여성들이 첫 일자리 진입 이후 일자리를 지속적으로 유지하고 있는가, 일자리의 질이 좋아지고 있는가에 대해 관심을 둘 필요가 있다. 청년여성 일자리의 가장 큰 문제는 기업의 여성채용 기피와 보이지 않는 성차별이다. 채용이나 승진 등 인사관리나 임금에서의 성차별과 같이 곁으로 보이는 위법한 차별은 많이 줄어들었으나, 여성에 대한 채용기피나 결혼 및 임신으로 인한 암묵적인 퇴사강요, 승진에서의 불리함 등 노동시장에서의 보이지 않는 성차별은 여전히 존재하고 있다. 특히 일·가정 양립 부담이 여성에게 더 큰 상황에서, 출산이나 육아로 인한 업무공백을 우려하는 기업에서는 채용에서부터 여성을 꺼리는 경향이 있다. 여성들의 인적자원수준이 높아진 것에 비해, 경력단절로 인해 이 인력들을 노동시장에서 활용하지 못하는 것은 국가적으로도 큰 손실이다. 특히 저출산·고령사회가 심화됨에 따라 여성인력의 활용은 더욱 중요해질 것이다. 2016년 기준 경력단절여성은 190만 6천 명으로, 15~54세 기혼여성 중 20.6%에 해당하며, 결혼(34.6%)과 임신·출산(26.3%), 가족돌봄(4.8%)을 이유로 경력을 단절한 여성이 이 중 65.7%를 차지한다. 경력단절여성이 재취업까지 소요되는 기간은 평균 8.4년, 경력단절 경험이 있는 여성은 경험이 없는 여성보다 월임금이 76.3만원이 적다(여성가족부, 2017).

저출산·고령화로 인한 인구구조의 변화, 4차 산업혁명 등 미래사회 변화에 따른 맞춤형 지원방안을 준비해야 할 시점이다. 특히 4차 산업혁명은 단순일자리의 감소로 인한 여성의 고용창출력 약화라는 부정적 전망과 미래 변화 동력으로써 적극적인 여성인력 활용이 필요해질 것이라는 긍정적 전망이 존재한다. 일자리 전망이 밝은 분야에서의 여성인재 양성 및 차별화 전략과 재취업시 고부가가치 산업으로의 진출을 확대할 수 있는 맞춤형 서비스 제공 등 변화하는 산업구조에 유연하게 대응할 수 있도록 준비해야 한다. 4차 산업혁명을 선도하는 사물인터넷, 가상현실, 빅데이터 등의 새로운 분야에서 기술·제품을 개발하고 서비스를 담당하는 IT 관련 기술직 및 전문가의 고용 증가가 예상되므로 새로운 산업의 수요에 부합하고 경력단절여성의 직업능력을 높이기 위하여 여성 대상 취업 지원 직종 및 훈련과정을 4차 산업혁명 관련 직종으로 개편할 필요가 있다.

정부의 보육정책과 출산전후 휴가 및 육아휴직 등 일·가정 양립 제도의 확대는 여성의 경력단절 예방과 남성의 육아 참여에 어느 정도는 긍정적인 영향을 미쳤을 것으로 기대되지만, 여성의 일·가정 양립 갈등의 감소, 남성의 일·가정 양립 책임 강화의 측면에서는 그리 성공적이지 못했다. 맞벌이 여성은 자녀 연령대가 어릴수록 가사·돌봄 시간이 많고 직장 생활시간이 감소하는 등 자녀 연령대에 따라 직장 생활과 가사·돌봄에 보내는 시간의 배분에서 큰 차이가 있었는데 비해, 맞벌이 남성은 미취학 연령대일 때 가사와 돌봄에 좀 더 많이 시간을 배분(2시간 30분)하면서도 자녀의 연령대에 따라 직장에서 보내는 시간에서 큰 차이가 없다. 이처럼 가족 내에서 여성에게 집중된 가사와 자녀양육, 돌봄 역할은 생애과정에 따른 성별임금격차 확대의 요인이 된다.

여성의 고용률을 선진국 수준으로 올리기 위해서는 여성의 경력단절 예방이 핵심이다.

이를 위해서는 보육서비스의 질 개선이 우선일 것이다. 국공립 보육시설의 확대와 더불어 민간 보육시설의 질적 격차를 향상해야 한다. 자녀의 출산으로 인한 여성의 경력단절 예방을 위해서는 자녀를 믿고 맡길 수 있는 보육시설의 접근성이 보장되어야 한다. 산전후 휴가 직후 또는 육아휴직 이후 직장복귀를 위해서는 집에서 근거리 내에 저렴한 비용으로 이용할 수 있는 보육시설이 제공되어야 한다. 이때 유아에 비해 영아의 경우는 보육시설이 유일한 이용기관이므로 영아보육의 접근성이 낮은 경우는 경력단절이 즉각적으로 야기될 우려가 높다. 그간 정부는 저출산 대응 등을 위해 보육료 지원 확대에 주력하였으나, 믿고 맡길 수 있는 보육시설의 접근성은 저렴한 비용 이외에도, 지리적 접근성, 보육의 질, 근로시간에 부합하는 서비스 이용시간 등이 동시에 충족되어야 한다. 자녀출산 이후 여성의 경력단절을 예방하고, 맞벌이 가구의 일가정 양립 지원의 효과성 제고를 위해서는 믿을 수 있는 어린이집의 접근성을 제고를 위한 국공립어린이집 확충, 근로시간에 부합하는 어린이집 이용시간의 보장, 영아보육의 질적 수준 제고를 위한 추가 재정지원이 요구된다. 국공립어린이집 신규 설치 시의 지원단가를 현재 수준 보다 상향 조정하고, 지역의 재정 여건을 감안한 차등지원이 모색되어야 한다.

정부는 남성, 비정규직, 중소기업을 육아휴직의 3대 사각지대로 보고 있는데, 여성, 정규직, 대기업 및 공공기관을 중심으로 육아휴직제도가 사용되는 현실을 근본적으로 해결하지 않으면, 제도를 개선할수록 제도사용의 양극화가 더 심화되는 문제를 야기할 수 있다. 지속적으로 남성육아휴직자가 증가하고는 있지만, 여전히 2017년 기준 13.4%로 낮은 수치이며, 더 문제는 대기업 남성근로자를 중심으로 증가하고 있다는 점임. 아빠 육아휴직 보너스제 도입으로 인해 증가한 측면이 있으나, 여전히 대부분의 근로자가 중소기업에

근무한다는 점을 고려하면 제도사용의 양극화를 반영한다 할 수 있다. 남성 육아휴직 비율도 낮지만 여성들 역시 중소기업 근로자들은 육아휴직 사용이 자유롭지 못하다.

우리나라 사업체수 및 근로자 모두 대부분 중소기업이기 때문에 중소기업에 특화된 일·생활 균형이 아니라 기업의 일·생활 균형에 대한 논의가 모두 중소기업 및 중소기업 근로자를 대상으로 한다고 인지해야 한다. 전체 사업체수의 99.8%, 전체 근로자 중 86.0%, 남성근로자 중 84.1%, 여성근로자 중 88.6%, 중소기업 근로자 중 여성비율은 43.8%이다 (참고로, 대기업 여성비율은 34.7%). 즉 중소기업은 특별한 집단이 아니라, 우리나라 기업의 대부분이라 할 수 있기 때문에 특별한 정책이 아니라 모든 정책과 제도의 수혜대상이 중소기업이라고 봐야 한다. 또한 중소기업집단은 매우 다양한 특성을 갖고 있기 때문에 이들의 특성을 고려한 제도설계가 필요하다.

근본적으로 중소기업 일·생활 균형을 어렵게 하는 근본적 요인은 우리나라 특유의 이 중노동시장 구조 때문이다. 즉 중소기업의 경영환경이 어렵고 좋은 일자리가 아니기 때문에 발생하는 문제가 대부분이다. 열악한 근로조건으로 인해 근로자들은 중소기업을 선호하지 않으며 중소기업은 적은 인건비로 운영해야 하는 상황이 악순환되고 있다. 이런 상황에서 '일·생활 균형'을 논한다는 것은 양측 모두에게 쉽지 않은 문제로, 따라서 장기적으로는 노동시장정책을 통해 이중노동시장구조가 개선되어야 한다. 좋지 않은 일자리다 보니 근로자들은 중소기업에 오래 머무르려 하지 않고, 여성들의 경우 결혼 및 임신을 하거나 출산을 하게 되면 이를 계기로 그만두는 사례가 빈번하다. 기업 입장에서도 몇 개월 씩 되는 인력의 공백을 감당할 여력이 되지 않고 근로자 입장에서도 굳이 좋지도 않은 일자리에 머무를 이유가 없어서 결혼, 임신 및 출산을 계기로 퇴사를 선택하는 것이다.

일. 가정 양립 실태조사에 따르면, 육아휴직제도를 활용하고 있다는 기업이 전체의 절반 수준에 불과(특히 5~9인의 경우 28%)한데, 그 이유에 대해서 '육아휴직제도를 사용할 자녀를 출산한 여성근로자가 없음'이라는 응답이 대부분이다. 결국 출산 전에 퇴사하는 경우가 많다는 것을 의미한다. 중소기업은 대기업과 달리 인사관리 및 경영을 담당하는 부서가 있지도 않고 심지어 한 명의 인사담당자가 다양한 업무(노무, 회계, 총무 등)를 처리하는 경우가 많다. 그리고 별도의 시스템도 없이 주먹구구식으로 이루어지는 경우도 많다. 이런 상황에서 인력의 공백이 생기는 휴직이라든지 제도를 새로 세팅해야 하는 유연근무제도 등에 대한 거부감과 부담이 상당하다. 그러다 보니 아무리 많은 기업지원제도나 지원금이 있다 해도 몰라서 활용하지 못하는 경우가 있으며, 알고 있다 하더라도 받는 혜택에 비해 들어가는 행정적 부담이 커서 유인이 전혀 되지 못하고 있다.

중소기업의 일.생활 균형 지원을 위한 많은 제도와 정책들이 있음에도 불구하고 중소기업의 활용도가 낮은 이유는 중소기업 현장의 특성을 고려하지 않고 공급자 위주(정책 관리 위주)로 정책이 설계되어 있기 때문이다. 현재의 지원제도의 활용률을 높이려면 금액을 높이는 것보다는 신청을 간소화하고 선정과 관련한 정보는 기존의 정부행정자료를 최대한 활용하여 기업의 부담을 덜어줄 필요가 있다. 또한 중소기업의 다양한 특성을 고려하여 정책설계에 활용해야 한다.

(과제 4) 취약계층을 위한 고용안전망 구축 강화 (빈곤층, 인구의 17% 수준)

2010년부터 2021년까지 과거 10년간 일자리 분야 재정지출의 추이를 살펴보면 2009년 이후 10여년 동안 일자리사업 예산은 연평균 8~9% 증가한 결과, 11조7000억에서

2022년 예산안 31조3225억으로 20조 가까이 증가했다. 지방정부도 중앙정부 지원 없이 자체적으로 일자리사업에 투입하는 예산과 추경을 고려하면 35조 수준에 이를 것으로 판단된다. 이들 예산 중에서 큰폭으로 증액된 부분은 고용회복, 산업구조변화 대응, 고용안전망 확충 등을 중심으로 확대되었다.

지난달 고용보험가입자 증가폭이 4개월 연속 40만명대를 넘어서면서 6개월 연속 증가세를 유지했다. 고용보험가입자 수는 1439만3000명으로 전년동월대비 48만5000명 증가했으며, 취업자수도 3월(31만4000명)부터 5개월 연속 증가하고 있다. 산업별로 보면 보건업 및 사회복지서비스업, 운수·창고업, 건설업 등에서 취업자가 늘어난 것으로 나타났다. 특히 제조업은 내수 및 글로벌 경기회복에 따른 수출 호조로 7개월 연속 증가폭이 확대되었으며, 서비스업도 제조업 회복과 비대면 활동 증가, 백신접종 등에 힘입어 소폭 개선된 모습이다. 이는 1인 가구 증가, 코로나19 영향으로 간편조리식 등의 소비가 증가하면서 비대면 음식산업의 성장을 반영하고 있는 것으로 보인다.

그러나 숙박 및 음식점업 취업자 수가 4개월만에 감소로 돌아서는 등 코로나19 4차 대유행에 따른 고용 충격이 가시화되고 있는 모습이다. 소매업은 편의점, 온라인쇼핑 중심으로 증가했으나 도·소매업 취업자는 18만6000명 감소하며 전월보다 감소폭이 더욱 확대됐다. 이외에도 예술·스포츠 및 여가 관련 서비스업도 지속적인 외부활동의 감소로 취업자가 줄어든 것으로 나타났다. 지난해 이후의 고용 상황은 코로나19 확산세가 커질 때마다 비대면 선호, 매출 자체, 거리두기 강화 등의 영향으로 취약계층 고용이 더 크게 나빠지는 양상으로 진행되었으므로 코로나 4차 확산에 따른 고용충격 가능성에 대해서 대비할 필요가 있다. 취업자 증감을 연령별로 살펴보면 30대만 12만2000명 줄고 다른 모든

연령대에선 취업자가 늘었다. 30대가 주로 종사하는 제조업의 고용이 30대를 제외한 청년층을 중심으로 회복되고 있으며, 도소매업종 취업자도 감소하고 있어 30대의 고용회복에 어려움이 있다. 특히 30대의 경우 한, 두 번의 일자리 경험에서 미스매칭을 발견하고 양질의 일자리를 찾아 구직시장으로 다시 나오는 시기로, 정부의 단기 일자리 지원 등이 20대 고용 증가에는 어느 정도 효과를 낼 수 있지만 시간이 지나면 결국 다시 양질의 일자리를 찾을 수밖에 없는 만큼 그들이 공공부문 및 자격증 시험 등에만 매달리지 않도록 기업의 투자 환경을 개선하는 등民間에서 일자리가 창출될 수 있는 환경을 조성하는 정책이 필요하다.

세계적인 상황을 살펴보더라도 코로나19로 인한 노동시장 전망은 긍정적이지 않다. 최근 ILO의 발표를 인용하면 코로나19 사태로 올해 9월까지 전세계 노동자들의 임금 소득이 지난해 같은 기간에 비해 10.7% 감소한 것으로 나타났다. 특히 개발도상국의 비정규직이나 단기일자리 노동자들의 어려움은 과거의 어떤 위기 때보다 심각한 상황으로 보고하고 있다. 노동시간이 급격히 줄어들면서 취약계층을 중심으로 임금소득이 급격히 감소하였으며, 중하위 소득 국가 노동자들의 소득 감소폭은 고소득 국가의 감소폭 9% 대비하여 높은 수준인 15.1%로 나타났다. 노동시장의 이러한 어려움이 단기간에는 해소되지 못할 것으로 판단되며 소비여력 감소로 세계경제 회복도 늦어질 것으로 보인다. 특히 개도국의 비정규직이나 파트타임 일자리에 종사하는 노동자들의 상황은 더욱 심각한데 고소득 전문직종 근로자와 같이 재택근무 등을 통한 충격을 완화할 여력이 부족하여 코로나19로 노동활동의 직접적인 제약을 받고 있다.

국내에서도 소상공인은 물론 저임금·저숙련 일자리에 종사하고 있는 근로자들에게는

갑작스런 소득손실이 삶에 치명적인 영향을 주고 있다. 코로나19 재확산과 3~4단계의 격상은 실물경기에 크게 영향을 미치면서 원활한 경제활동에 부정적인 영향을 미치면서 지역사회는 물론 대기업, 중견·중소기업의 구인수요는 크게 감소하고 있다. 기업 채용계획의 취소나 연기는 80% 이상에 이르고 있으며, 청년층의 신규채용은 물론 비정규직이나 파트타임, 인턴십 업무에 종사하던 근로자들의 단기 일자리가 상당부분 감소한 상황이다. 청년이나 취약계층의 구직수요는 상대적으로 증가하고 있으나, 전반적인 고용상황이 더욱 악화되면서 양질의 일자리는 줄어들고 있는 상황이다. 최근 이들에 대한 취업지원 서비스 수요가 가파르게 증가하고 있으나 공공 및 민간고용서비스기관 현장에서는 대면서비스 제약 등으로 투입할 수 있는 역량과 인력의 한계에 부딪히고 있는 상황이다. 기존의 대상별, 업종별 전문성이 떨어지는 취업지원서비스 체계로는 코로나19로 인해 변화된 사회문제를 해결하는데 한계가 있는 것이다.

코로나19로 인한 고용위기의 여파는 지속가능한 고용안전망의 필요성을 더욱 부각시키고 있다. 자영업자 및 취약계층을 중심으로 일차적 고용안전망이라 할 수 있는 고용보험 확대의 논의가 본격적으로 이루어지고 있다. 기술발전에 편승하여 공유경제, 플랫폼노동 등 새로운 고용 형태가 출현하고 있으나 고용안전망이 이러한 노동자들을 유연하게 포괄하지 못하는 상황이다. 특히 특수고용형태 종사자는 실제 고용주-피고용자 간의 고용관계를 유지함에도 노동비용 절감을 위해 사업적 계약관계를 맺고 있어 고용보험 사각지대에 놓여있는 상황이다. 향후 저소득 실업자와 구직자를 대상으로 하는 국민취업지원제도의 성공적 안착을 위해서라도 고용보험의 사각지대인 특수고용형태 종사자들을 위한 고용보험의 적용 확대에 대한 논의가 필요한 상황이다.

고용안전망 확충의 일환으로 그간 고용보험 사각지대에 있던 구직자 등을 포괄하는 국민취업지원제도를 도입할 예정이며, 구직급여의 보장성 강화를 위해 지급액을 10%p 인상하고, 지급기간을 30일 연장했다. 고용서비스 강화를 위해서 고용센터 분소를 설치하고 심리·집단상담 프로그램 확대 등 국민취업지원제도 도입에 따른 수요증가를 뒷받침할 예정이다. 또한 취약계층에 대한 맞춤형 지원으로 돌봄·안전 등 수요가 증가하는 분야에 대한 사회서비스 일자리를 지속적으로 확대하여 2022년까지 34만개를 목표로 하고 있다. 한편 생애주기별 지원을 통해 청년·신중년·노인 등 연령별 일자리 애로 해소를 지속적으로 지원할 방안이다. 특히 여성의 사회진출이 증가하는 시점에서 일하는 여성에 대한 출산·육아 지원을 강화하고, 장애 연령별·유형별 애로사항을 해소하고 직업능력 개발 지원을 강화한다고 발표했다.

그러나 이러한 적극적인 노동시장 정책과 고용안정망 확충을 위해서는 우선 일자리 예산산업의 형평성, 효과성, 효율성을 철저하게 분석하고 사업목적에 맞게 예산집행이 수반되어야 할 것이다. 우선 형평성 측면에서는 취약계층 지원 확대 및 고용 사각지대 해소를 위한 노력을 통해 수직적형평성을 향상시켰다고 볼 수 있으나, 한정된 예산으로 동일한 자격의 지급대상에게 혜택이 주어질 수 있는 수평적 형평성은 여전히 낮은 것으로 판단되며, 이에 대한 보완책 마련이 필요할 것이다. 효과성 측면에서는 목적 대상자인 근로자, 구직자, 사업주에게 직접 제공될 수 있도록 제공된 측면에서 목표의 양적 달성도는 높으나 일자리 질의 개선 측면에서는 여전히 부족하다고 하겠다. 특히 고용장려금 지출 확대에 따른 효과성 제고 및 사중손실을 줄이는 방안에 대해서는 중장기적 관점에서 마련하는 것이 필요하다. 마지막으로 효율성 측면에서는 한정된 예산을 고려하여 성과기반

사업관리를 강화하고 핵심지표와 최소 성과기준을 설정하여 미달성 시 사업을 폐지하거나 강도 높은 사업 재설계를 추진하는 노력이 필요하다. 인구구조 변화에 따른 취업자 증감은 주로 구조적인 요인에서 기인하기 때문에 정부정책으로 단기적인 개선은 어려울 수 있다. 이에 인구 및 생산가능인구 증가율 둔화에 따른 급격한 취업자 증감의 축소를 완화하기 위해 정부는 산업 및 지역 맞춤형 노동시장 정책을 통해 고용탄력성을 높이기 위한 정책 수립이 필요하다.

신종코로나 확산으로 내수 위축, 수출 감소 등 실물경제에 영향을 미치면서 원활한 경제활동이 이루어지지 못함에 따라 민간기업의 좋은 일자리 구인수요는 더욱 감소하고 있다. 특히 취약계층이나 청년층의 구직수요가 상대적으로 증가하면서 전반적인 고용상황도 더욱 악화될 것으로 보이며, 공공 취업지원 서비스 수요가 증가가 가파르게 증가할 것으로 전망되고 있다. 그러나 실제 현장의 공공고용서비스 기관은 대면서비스 제약 등으로 투입할 수 있는 역량과 인력의 한계에 부딪히고 있는 상황이다. 기존의 고용센터 취업지원서비스 운영체계로는 코로나19로 인해 변화된 사회문제를 해결하는데 한계가 있을 수 밖에 없을 것으로 판단되며, 집단상담, 대면상담, 사업장 방문 구인개척 등의 전형적인 취업지원 업무방식을 포스트 코로나 이후 상황에 맞게 전환할 필요가 있는 것이다.

장기 경기침체 등으로 사회적 약자인 취약계층에게 미치는 영향은 계속 커지고 있다. 공공고용서비스 영역은 이러한 미래에 대한 준비를 위해 AI, 비대면 서비스 확산 등 국내외 주요사례를 벤치마킹하여 신속하게 변화에 대비해야 할 것이다. 비대면 서비스의 확산이 직업상담사 인력의 축소를 의미하지 않는다. AI가 수행할 수 있는 업무 영역에 대한 효율성은 강화하되, 직업상담 전담인력의 전문성을 고려하여 고용서비스 품질을 향상시킬

기회로 생각해야 할 것이다. 구직자 개인별 맞춤형 취업알선에 있어 온라인이나 AI가 해결할 수 있는 부분은 한계가 있을 수밖에 없으며 심층상담이나 경력개발을 위한 전문상담에 대한 수행은 충분한 경력과 자격을 갖춘 인력을 통해서 수행될 수 있는 것이다. 포스트 코로나, 국민취업지원제도 도입, 전국민 고용보험제도 검토 등 공공고용서비스의 중요성이 강조되고 있는 상황에서 IMF이후 가장 어려움을 겪고 있는 취약계층, 청년구직자 등이 고용시장의 한파를 이겨낼 수 있도록 철저한 준비가 필요한 시기임을 인식해야 할 것이다.

(과제 5) 지역 좋은 일자리 거버넌스 구축과 인력양성 방안 (17개 광역시도, 226개 기초자치단체)

4차 산업혁명 디지털과 그린 전환 시대 지역사회의 인구소멸 등 위기에 능동적으로 대응하면서 일자리 창출 중심의 지역 산업전략 추진을 주도하는 혁신적이고, 대안적인 거버넌스 구축이 필요하다. 그러한 현실은 지방정부를 비롯한 지역사회 리더십 부족으로 혁신적 거버넌스가 현장에서는 실제 작동하지 않고 있다. 지역경제 행위자와 참여자는 자신의 역동성과 혁신성을 반영할 기회를 얻지 못해 성장 계기를 마련하지 못하는 현실이다. 지역 좋은 일자리 거버넌스는 지역경제의 핵심적 동인(growth drivers)의 결합과 조정을 담당해야 한다는 이론적 근거 제시가 필요하다. 지역경제의 성장동력은 혁신, 숙련노동자, 기업가 정신과 사회적 결속이다. 혁신은 기업 성장의 핵심적 내생 변수이며, 기업 생존은 연구개발 역량에 의해 결정된다. 연구개발에 대한 재정투자는 궁극적으로 기업의 혁신 능력을 제고하고, 산업의 국제 경쟁력을 강화하지만, 연구개발과 혁신이 지역 차원에서 생산적 활동으로 연계되고 효과를 발생하도록 정책적으로 관리하는 것이 가장 중요하다.

노동자의 숙련 수준이 지역의 경제성장 발전에 주요 요인으로 작동하고, 인력양성 필요하다. 숙련은 지역의 경제와 고용 발전에서 핵심 요소로 숙련 노동력이 있는 곳에서는 기업가 정신, 사업 개발 및 내부 투자를 위한 더 큰 기회가 존재한다. 다양하고 전문화된 숙련(diverse and specialized skill)은 혁신의 전제 조건이며 숙련개발 기회 확대는 지역사회 의 통합에 필수적 요소이다.

정부는 근로자와 실업자에게 기업가 정신을 함양시킬 수 있는 교육을 강화하고, 지역 경제의 성장을 위해 체계적인 서비스 제공이 필요하다. 지방자치단체는 기업가 정신 육성과 함께 각종 창업 활동 지원 노력을 동시에 수행하는 노력이 필요하다. 혁신, 숙련노동자와 기업가 정신 등은 사회적 차원에서 결속하는 힘이 지역경제의 일자리 창출에서 필요하며, 사회적 차원은 사회적 결속, 사회적 통합 및 사회적 자본이라는 용어로 표현한다. 사회적 결속은 지역사회의 사회적 통합과 사회적 자본의 합계이며, 사회적 통합은 취약한 개인과 소수 집단을 노동시장 진입을 촉진하고, 지역경제발전의 원동력으로 작용한다. 정책과 집행의 조정, 지역 요구와 여건에 대한 정책의 적응, 기업 및 시민사회와 협력하려는 정책 방향은 지역 수준이 경제고용발전과 성장의 필수 요소이다.

한국경제는 실질 GDP 성장률의 경향적 저하와 취업유발계수 감소로 인한 고용흡수력 저하되며 일자리 창출 능력이 저하되었다. 2018년 이후 1인당 국민소득 3만불 시대 진입은 기존 저임금 기반의 전통적 산업구조가 구조조정 또는 재편되는 과정에서 지역의 일자리 위기가 심화하고, 심지어는 지역공동체가 해체되었다. 지역별·산업별 구조재편과 변동되어 주력산업 가치사슬체계(value chain)가 변화하면서 국내 부문 생산 규모 약화하면서 전통적 주력업종의 집중지역에서 일자리 위기가 생겼다. 경제권역과 생활권역 단위로

사업체 비중의 장기 추이를 살펴보면 사업체의 수도권 집중 심화는 지속되면서도 수도권 역이 충청권역으로 확산 또는 충청권의 수도권역화로 특징지을 수 있다.

고용위기지역의 세 가지 유형이 존재하는데, 제1유형은 일시적 고용위기지역으로 단기적 고용대책이 즉시 실시하면 그 정책이 효과를 발휘하여 고용위기가 단기간에 해소되는 것이다. 제2유형은 지역경제의 기존 산업구조가 전면적으로 재편되면서 새로운 산업 또는 대체 산업 모색이 필요하며, 제2유형 고용위기는 산업의 전반적 구조조정이 장기적으로 추진되고 있으나 지역사회의 리더십(기업-노동조합-정치집단-시민단체)이 제대로 작동하지 않고 있으며, 장기 침체의 원인에 대한 파악이 미흡하고, 지역경제의 산업재편 방향이 설정되지 못한 상태이다. 제3유형은 업종이나 산업의 전반적 경기침체와 지역경제의 주요 기업실적이 결합하면서 단기적 대응 기회를 놓치거나, 그 위기가 당분간 지속될 것으로 예상되는 고용위기지역이다.

경제협력개발기구(OECD)의 혁신적 거버넌스 사례를 벤치러닝(bench-learning)하는 것이 필요하다. 경제협력개발기구(OECD) 회원국가를 중심으로 지역고용정책 패러다임(paradigm)이 변화하고 있다. 과거의 지역고용정책은 중앙정부가 낙후·쇠퇴 지역의 지리적 단점을 해소하기 위해 행정구역 단위로 예산과 보조금을 일시적으로 지원했으나 새로운 패러다임의 지역고용정책은 경제와 생활권역(기능단위) 단위로 지역의 경쟁력 강화를 위해 지역의 모든 잠재력 활용을 강조한다. 지역고용정책은 광역 또는 지방정부가 지역의 다양한 하드웨어와 소프트웨어 자본을 결합하는 통합적 발전계획을 수립하여 책무성과 자율성을 강화하는 방향으로 추진하고 있다.

디지털·그린 전환(digital and green transition)이 급속히 진행하는 세계적 흐름에서 산업

구조의 재편으로 지역경제와 고용위기가 발생하면서 노동시장의 지역별 분절 현상도 심화된다. 지역경제는 주력산업 쇠퇴에 따른 미래 첨단산업으로의 업종전환, 폐업 기업의 실업자 지원 대책, 대체산업 육성 등 어려움에 직면하고 있다. 지역경제의 지속 가능한 성장을 위해 역외의 대규모 투자유치만이 아니라 지역의 주력 및 성장산업과 일자리가 내생적으로 서로 결정하는 지역 주도의 경제고용발전전략 수립이 필요하다. 이러한 지역 경제고용발전전략은 지역 리더십 구축과 혁신적 거버넌스에서 출발한다. 우리나라는 전통적인 중앙집권형에서 혁신적 조정 분권형 또는 조건부 분권형으로 전환하여 완전 분권형으로의 과도기 단계이다. 고용정책의 분권화와 권한 이양은 세계적인 추세나 유행에 맞추자는 막연한 생각에 출발한 것이 아니라 지역 노동시장의 취약계층 맞춤형 일자리사업을 추진하고 지역의 산업발전에 필요한 인력양성을 위해 지역과 지방정부에 고용정책의 권한을 이양해야 할 필요가 있다는 이론적 근거를 제시한다.

행정구역을 넘어서는 일자리 권역 개념 설정이 필요하다. 역 주도의 혁신적·대안적 거버넌스를 만드는 것은 지역고용정책의 공간적·정책적 범위로서 행정구역과 산업·고용권역을 구분하고 재조정하는 작업이다. 광역단위 행정구역을 넘어서는 경제권역과 산업·고용권역으로 확장하는 일자리 권역 개념 구상이며, 일자리 권역은 지역사회의 생활 범위, 경제활동영역, 노동시장 이동과 거리 등으로 설정되고, 지역고용정책의 집행과 추진 공간 범주이다. 행정단위를 넘어서는 지역 경제고용발전전략 수립과 집행에서 중앙과 지방은 역할과 책임의 나누기가 필요하다. 중앙정부는 지역 경쟁력과 번영 촉진을 위한 정책개발과 고용정책의 지역 간 조정 및 예산 배분에 대한 책임을 지고, 전반적인 정책 목적과 운영 목표를 설정하며 고용안전망 관리와 고용서비스에 대한 책임져야 한다. 지방정부는 중

양정부로부터 고용정책 권한과 책임을 이양 받아 정책집행과 사업 추진에서 핵심 역할을 담당하고, 지역경제고용발전 주체로서 노사민정 등 이해관계자와의 협력을 도모한다. 중앙정부와 지방정부는 중앙수준 고용정책심의회의의 지방정부 협력 및 조정을 강화하고, 초광역단위 지역고용정책위원회 설치를 통한 경제권역(지역노동시장과 산업구조) 경제고용발전전략 마련 등을 협력한다.

초광역 거버넌스와 조정된 분권화 지향하고, 17개 광역시도 행정단위를 넘어서는 5~7개 초광역 단위 지역고용기구를 설치할 수 있을 것이다. 초광역 지역고용기구가 경제권역 및 생활권역 경제고용발전전략 수립하면, 일자리 권역 내 지방정부는 그것을 직접 실행하는 주체가 된다. 지역의 거버넌스는 초광역-광역-기초 단위의 3단계로 설치할 수 있다. 하나의 일자리 권역에서는 국가 고용정책과 지역 일자리정책에 대한 중앙정부와 지방정부의 조정된 분권화(coordinated decentralization)를 실현한다. 이익집단 또는 경제단체에 의한 지역고용거버넌스 운영을 지향하고 이해관계자의 협력관계를 도출할 수 있는 인프라를 마련해야 한다. 지자체 산하기관(일자리재단 설치)으로 운영하는 방식과 미국 NASWA(National Association of State Workforce Agencies)와 같은 일자리사업 수행기관 연합체 운영을 통한 사업발굴과 예산 지원 방식에서 선택한다. 지역의 일자리재단 설치에 관한 표준안 및 관련 법률 제정이 필요하다.

지역의 산업발전과 인력양성의 정합성 제고하고, 지방자치단체의 고용안전망 강화를 위한 노력이 필요하다. 지역 일자리사업 중요성이 증대하고 지역 분권화 추세에도 지역의 산업전략과 노동시장의 고용구조를 연계한 지역산업 맞춤형 일자리 대책은 미흡하다. 지역 일자리사업 유사 중복 현상이 심각하고, 중앙정부의 유사·중복 일자리사업의 중앙정부

조정기능도 존재하지 않는다. 지자체 일자리사업은 지역산업의 중장기 전략과 분리된 상황에서 단기성과 중심의 직업훈련과 고용서비스에 집중되어, 일자리 예산 집행의 효과성과 효율성 부족하다. 지자체는 저성과 일자리사업을 단지 수행하는 전달체계의 기능 담당으로 만족하고 있는 듯하다. 중앙정부의 공급자 중심 일자리사업 예산 배분과 지역고용정책 개발 능력 부재로 지역의 산업과 노동시장의 구조적 특성에 맞는 인력양성사업이 미흡하다. 지역의 미래 성장산업 맞춤형 인력양성 우수사업 발굴과 확산이 미흡하다. 고용노동부 지원으로 지역산업 맞춤형 인력양성 사업과 함께 민간 훈련기관과 사업장의 재직자 및 실업자 훈련사업이 실시되고 있으나 일회성 단기사업에 집중되고 있다. 직업훈련 수요조사의 정량 정보 수집 및 분석과 인력수요 주체인 기업체 인터뷰에 의한 정성 정보의 수집 및 분석의 체계적 결합이 필요하다. 외부 리서치의 직업훈련 수요조사에 주로 의존한 결과, 정량적 훈련과정 수요예측을 지역경제의 산업과 노동시장의 구조적 특성을 체계적으로 반영하는 중장기 인력을 양성해야 한다.

지역 차원에서 일자리 중심의 산업-교육-복지 연계 전략은 세 가지 차원에서 구축한다. 고용과 산업 연계 전략은 지역전략산업, 지역 토착산업, 신산업 육성, 산업구조조정에 따른 지역의 복원력(resilience) 등과 관련된 인적자원개발 및 일자리 창출 전략을 개발해야 한다. 고용과 교육 연계 전략은 지역 역량의 축적을 위한 제도적 토대, 이른바 지역고용 리더십 구축을 위한 지역기관 및 대학의 역할을 구체화해야 한다. 고용과 복지 연계 전략은 고용-복지 서비스의 물리적 결합과 화학적 결합을 통한 시너지 효과 도출이 필요하다. 지역경제의 발전과 일자리 창출을 주도할 혁신적 거버넌스의 표준 모델 실행 방안 모색이 필요하다. 과거 전통적 산업구조의 지역 노사평화를 위해 운영하던 지역노사민정은 새

로운 역할로 전환 필요하다. 지역경제의 혁신성장과 좋은 일자리 창출을 위해 중앙과 지방의 연계와 역할 분담을 강화하는 중간 지대로서 지역고용 거버넌스를 구축하는데 중심적 역할 담당해야 한다. 지방정부에게 일자리재단 등과 같은 일자리사업 전달체계 거버넌스를 자유롭게 설치하고 운영할 수 있도록 권한을 이양해야 한다. 지역 일자리사업 추진의 지역주도형 방식을 주도하고, 지역의 산업과 노동시장 특성을 반영하여 좋은 일자리 창출을 주도해야 한다.

(과제 6) 일자리부총리 제도 도입을 통한 일자리 거버넌스 강화 (18부5처18청2원4실7위원회)

일자리 문제는 어느 국가에서나 그 나라의 가장 중요한 정책적 과제로 인식되어 왔다. 대한민국도 여야를 막론하고 정권을 잡으면 일자리 문제를 제1과제로 내세워 왔고 막대한 인적, 재정적 자원을 쏟아왔다. 문재인 정부도 '일자리 대통령'을 표방하고 대통령직속 일자리위원회를 제일 먼저 설치하고 대통령이 직접 위원장 자격으로 일자리 문제를 챙기고 있다. 집권 초기부터 청와대 내에도 일자리수석실을 신설하고 일자리현황판을 대통령 집무실에 설치해 일자리 문제 해결에 의욕을 보였다. 국민의힘 이주환 의원실에 따르면 작년 한 해 일자리위원회는 전체회의 5회를 비롯해 각종 일자리 관련 행사를 개최했지만 도리어 코로나19의 영향과 민간부문으로의 일자리 창출로의 연계가 이어지지 못하면서 전년 대비 일자리가 21만8000개가 줄어들어 출범 초기의 강력한 의지를 무색하게 했다. 일자리를 늘리고 싶은 정부의 진정성이야 의심할 여지가 없겠지만 일자리 문제를 해결하겠다는 의지와 홍보만으로 해결되진 않는다. 지난 4년간 문재인정부의 일자리 창출이 뜻대로 되지 않은 이유를 돌아보고 방향성을 새로이 점검해 볼 필요가 있다.

지금 문재인정부의 일자리정책이 소기의 성과를 거두지 못하고 체감 고용률이 악화되는데는 코로나19라는 외부적 요인도 있겠지만 일자리 문제를 해결하기 위해 정책의 방향을 설정하고 이를 범정부적으로 둑어낼 강력한 컨트롤타워가 부재하다는 점이 보다 근본적인 원인으로 작용했다. 정부는 일자리위원회가 일자리 관련 컨트롤타워의 역할을 수행한다고 하지만 근본적으로 일자리위원회는 대통령 직속 '자문기구'라는 한계를 벗어나기 힘들다는 한계가 있다. 당연직 위원들로 각 부처 장관들이 참여하고 노동자 대표, 사용자 대표 등을 위촉했지만 이들이 수시로 모여서 머리를 맞대어 대책을 논의했다고 하기에는 미국의 경제부문 자문조직과는 현격히 다르다고 할 수 있다. 외형적으로는 대통령이 위원장으로 임명되어 있으나 실제 부위원장 체계로 운영이 되고 있으며, 기획재정부, 고용노동부, 산업부 등 실질적으로 일자리 관련 예산과 집행을 책임지고 있는 부처와의 관계에서 자문기구로서 실질적인 권한과 책임의 정도를 어디까지 가져갈지 판단하기도 어려운 것이다.

정부 재정지원 일자리가 단기 직접일자리가 아닌 경제 성장에 따른 기업의 고용 증대로 일자리가 늘어나려면 국가 자원의 효율적이고 집약적인 투자가 필요하다. 이 과정에서 각 부처 간의 이견은 말할 것도 없고 노동계, 산업계, 학계, 시민사회 등 우리 사회의 다양한 영역에서 의견을 여과 없이 받아들일 수 있는 조직역량이 필요하다. 실질적 권한 없는 자문기구는 이러한 복잡한 이해관계를 조율하고 정책의 우선순위를 결정하기 어렵다. 정부 부처 간 이견이 있을 때 이를 책임지고 정리할 힘이 있는 자리가 필요한 이유다. 대통령과 국무총리가 외교와 국방, 내치 전반을 종합적으로 관리해야 한다는 점에서 일자리 문제를 전담할 수 있는 고용·복지 부문을 총괄하는 부총리 자리를 만들어 정책의 키를 맡

기는 방법을 고려해 볼 수 있다. 현재와 같이 교육부장관이 사회부총리를 겸하고 있는 체계로는 일자리에 대한 혁신도 고용과 복지, 교육을 연계시키는 통합적인 역량도 발현되기 힘든 것이다.

신설되는 일자리 부총리에게 강력한 정책집행 기능을 부여하고 정부와 내각, 지자체와의 협업을 총괄 및 조정할 수 있는 역할을 부여할 수 이쓸 것이다. 일자리 만들기에 필요한 예산 배정, 기관 간 역할조정과 기능재편 등 일자리 문제 해결에 필요한 최우선의 의사결정 권한을 부여하고 대통령 취임과 함께 동일한 임기를 부여하는 것이다. 새로운 일자리 담당 부총리에게는 대통령 긴급 재정·경제 처분권에 준하는 특별조치권한을 부여해 힘을 실어주되 특별조치에는 반드시 일몰시한을 명시해 문제해결에 속도를 내야한다. 혼정부 들어 일자리 분야에만 80조원이라는 천문학적인 예산이 투입됐지만 청년 실업은 해결될 기미가 보이지 않고 있다. 물론 코로나19 상황과 한국경제가 저성장 기조에 접어든 것은 사실이지만 3년간 5조4000억원을 투입한 일자리안정자금의 일자리 증가 효과는 기업당 0.036명에 불과했으며 일자리 유지에 비중을 두었다. 엎친 데 덮친 격으로 코로나19 펜데믹까지 겹쳐 고용실적은 IMF이후 최악이라는 말이 나오고 있다. 노동생산성 강화, 인적자원 경쟁력 강화가 필요하다. 소득주도 성장 정책, 최저임금 인상 등은 분배적인 측면에서 수직적 형평성을 강화시켰으나, 한국경제 전반의 활력과 기업의 투자요인을 감소시켜 자본과 일자리의 해외유출을 늘린 것이다.

유럽 경영대학원 인시아드와 다국적 인력 공급업체 아데코가 발표하는 '세계 인적자원 경쟁력지수(The Global Talent Competitiveness Index-GTCI)'에 따르면 한국은 노사협력 부문에서 조사대상 132개국 중 119위에 머물렀다. 경직된 노사관계가 한국의 인적자원 경쟁

력의 발목을 잡는다는 것이다. 게다가 경제활동인구의 은퇴 시기 연장, 여성의 노동시장 참여 확대로 일자리를 구하려는 사람은 많아지는데 일하는 시간 대비 총 생산량을 의미하는 노동생산성은 OECD 36개국 중 30위에 그치는 실정이다. 이러한 대내외적 상황은 인구구조와 산업구조의 변화를 고려한 근본적 대책이 뒷받침되지 않으면 일자리 대책의 효과성을 담보할 수 없다. 청년들의 고용안정성을 고려한 공무원 등 공공부문 선호 현상, 대기업 같은 양질의 일자리만 염두에 두는 구인, 구직의 미스매치도 심각한 문제다. 중소기업의 생산성 향상, 고용환경 개선을 위한 종합적 대책도 동시에 강구되어야 한다.

문제해결을 위한 과정이 중복되고 예산지출의 효율성이 담보되지 않는다면 성과를 기대하기 어렵다. 노조로부터도 지원받지 못하는 힘없는 노동자의 권리를 확보하도록 정부는 지원하되 경직된 노사관계의 매듭을 풀고 초저출산·고령화에 따른 인구구조의 변화, 4차 산업혁명의 진전으로 인한 산업의 고도화를 반영한 본질적 해법을 강구해야 한다. 우리의 현실을 냉정하게 진단하고 지금부터 할 수 있는 일과 해야 할 일을 고려해 국가 자원의 집약적인 투입을 결정할 수 있는 책임 있는 자리를 만들어야 한다. 일자리 부총리는 그 대안이 될 수 있을 것이다. 미래세대의 경쟁력을 확보하기 위해서는 이러한 난제를 깊이 있고, 전문적으로 다룰 수 있는 의지와 결단이 필요한 것이다. 좋은 일자리 창은 더 이상 국내정치적 과제가 아닌 세계적인 해결과제이자 국가의 생존을 위한 길이다.

(과제 7) 디지털 혁신과 기업의 일하는 방식 변화 지원 (대기업 5282개, 중소기업 652만 1262개)

4차 산업혁명은 장기적으로 속도, 범위, 체제에 대한 선형적인 변화가 아니라 기술, 사회, 문화적으로 전반적인 변화를 촉진시키고 고용시장에 차원이 다른 지각 변동을 일으킬

수 있을 것으로 보인다. 인공지능과 로봇공학, 빅데이터, 사물인터넷, 자율주행차, 3D프린팅, 나노기술, 생명공학, 재료공학, 에너지 저장기술 등 다양한 첨단기술이 주도하고 이에 따른 서비스 혁신도 불가피할 것으로 예측된다. 인간을 모방한 감각 기능과 재능이 탑재된 진보된 로봇이 다양한 수작업을 수행하고, 이는 산업과 직업에 영향을 주고 결국 근로의 유형을 변경할 것이다. 이러한 신기술의 등장과 기존 산업 간의 융합은 새로운 산업 생태계를 만들고, 직업에도 많은 변화를 일으킬 것이다. 이러한 급격한 변화는 우리의 삶을 더욱 풍족하고 편리하게 만들고 있지만 동시에 다양한 부작용을 초래할 수도 있다. 4차 산업혁명이 촉발하는 다양한 기회를 활용함과 동시에 위기에 따른 불이익을 최소화하기 위한 발빠른 대처가 필요한 상황인데, 효과적으로 이러한 변화에 대처하기 위해서는 그 본질에 대한 올바로 이해가 필요하다. 4차 산업혁명의 가장 큰 특징은 데이터 활용의 고도화와 산업의 융복합으로 볼 수 있으며, 이는 본질적으로 인간의 욕구, 그리고 연결과 발산의 측면에서 효과적으로 이해될 수 있다.

4차 산업혁명은 가치창조의 계기를 제공할 수 있지만, 기존 산업을 붕괴시킬 수 있는 위험성을 수반한다. 기술과 경제의 발전은 환경오염, 팬데믹, 인간소외, 경제적 양극화 등과 같은 부작용에 따른 지속가능성의 위기를 가져온다. 4차 산업혁명은 에너지, 천연자원, 금융 등 다양한 산업의 붕괴를 가져오고, 세계 경제에 큰 타격을 줄 가능성이 있다. 특히 4차 산업혁명은 노동의 영역에서 획기적인 변화를 초래할 것이며, 이는 구체적으로 고용과 구직의 디지털화를 가져오고 있다. 최근에는 디지털 플랫폼 기반의 새로운 고용방식 O2O(online to offline)이 등장하고 있으며, 플랫폼 노동자는 크라우드(crowd) 노동자, 사이버(cyber) 노동자, 유비쿼터스(ubiquitous) 노동자, 킥(gig) 노동자 등 다양한 명칭으로 불린

다. 디지털 플랫폼 노동은 새로운 일자리 창출, 근로시간과 형태의 유연성 강화, 업무수행 방식의 자율성(autonomy) 향상, 부업 등을 통한 추가수익 창출, 비경제활동인구의 노동시장 재진입 기회 부여 등의 장점이 있다. 그러나 동시에 저소득 노동 중심, 노동자의 사회적 격리, 근로 기준과 프라이버시 침해 등의 문제를 낳고 있다.

기업의 플랫폼 노동자 활용은 증가할 것이며 이는 공유 플랫폼 노동자의 고용안전성을 위협할 수도 있다. 고용이 프로젝트 단위로 단기계약을 통해 성사되면서 전통적인 임금노동자에서 일자리와 지위가 불안해지고 소득도 불안정해질 수 있다. 즉, 우리에게는 공유 경제로 알려진 대표적인 업무인 운전, 배달, 대리기사, 번역 등은 과거 전형적인 전일제 정규직의 고용 관계에서 벗어나 다양한 고용형태로 변형되면서 일자리의 질이 저하될 우려가 있다. 디지털 기술이 전통적인 고용 과정에 대한 통제방식과 계약의 형태를 바꾸고 있는 것이다. 기존에 수행하던 일과 동일하지만 공유플랫폼에 참여하면서 불확실성이 크고 경쟁이 치열해지면서 더욱 열심히 일을 하게 되는 것이다. 기업의 입장에서는 고용안정성을 제공하고 4대 보험료 같은 사회적 비용을 지급해야 하는 임금노동자의 수를 줄이면서도 높은 수준의 서비스 결과물을 생산하는 킥(gig) 노동자를 선호하게 될 것이다.

노동시장에 가져올 변화 또 다른 변화는 신직업이 생겨나고 기존의 직업이 사라지게 되는 현상이다. 신기술의 개발과 진보는 제품과 서비스로 구현되어 새로운 일자리 창출을 견인하기도 하는데, 신기술은 전통적인 제조업뿐만 아니라 문화, 농업, 건설 등 타산업과 연계되어 일자리의 확대 및 재생산을 촉진할 수 있다. 반면 이러한 혁신적인 기술은 기존의 업무를 대체하여 일자리를 감소시키고 일부 직업에 대한 소멸을 이끌기도 한다. 플랫폼 노동은 정보의 대칭성과 경제적 효율성, 고용창출 효과성, 플랫폼 노동의 법적 분류

등에 관한 논쟁을 불러일으키고 있다. 플랫폼 노동은 디지털 기술을 토대로 획기적인 거래 비용의 하락을 가져오고 있지만, 잉여 수익이 노동자가 아닌 디지털 플랫폼 투자자에게 전이되는 등 저소득 노동을 양산하는 문제를 초래한다. 플랫폼 노동은 기존의 법적 기준에서 볼 때 사용자성과 노동자성이 명확하지 않고, 이로 인해 노동 환경의 확립과 법률적 요건의 준수를 어렵게 하고, 사업자들에게도 혼란을 초래하고 있다.

한편 4차 산업혁명에 따른 또 다른 변화는 일자리의 양극화는 더욱 심화될 것으로 예측되며, 대기업을 중심으로 우수인재 영입 및 유지를 위한 데이터 기반 인적자원관리가 강화될 것으로 보인다. 기존에 기업들은 기업 내의 활동인 생산, 구매, 연구개발, 마케팅, 경영지원 등의 활동을 효과적으로 연결하거나 계열사나 하청업체를 통한 수직계열화를 통한 협업으로 가치사슬을 관리하여 원가를 절감하고 품질을 관리하는 방법으로 수익을 창출했다고 볼 수 있다. 플랫폼 경제하에서는 조직이 보유하고 있는 네트워크의 효율적인 활용으로 수익성이 창출된다. 현재는 자동차, 조선, 석유화학 등과 같은 산업 및 업종별 구분이 되어 있으나 플랫폼 비즈니스에서는 이러한 경계를 뛰어넘게 될 것이다.

기술진보에 따른 직업세계의 변화는 직종의 변화보다는 직무의 변화가 클 것으로 예상된다. 물론 직무 기술의 대체가 단기간 일자리 감소에 영향을 미치겠지만, 직업 자체가 사라지거나 해당 직업의 일자리가 급격히 사라지는 일은 최근 우려와 같이 그렇게 대량으로 급속히 발생하지는 않을 것으로 미래 직업전문가들은 예측한다. 직업 자체가 소멸하기 위해서는 해당 작업이 수행하는 직무 모두가 기술로 대체돼야 하고, 이는 기술적 요인뿐만 아니라 사회·경제적인 요인으로 변화하기가 쉽지 않기 때문이다. 그러나 기술진보에 따라 근로자가 수행하는 직무는 그 내용뿐만 아니라 숙련도의 변화가 보일 수밖에 없을

것이다.

기술발전과 디지털 전환에 따른 노동시장의 변화는 고용이 일어나는 형태뿐만 아니라 노동시장에서 일자리를 얻기 위해서 갖추어야 할 요구역량의 변화를 가져온다. 과거와 달리 최근에는 일자리를 유지하기 위한 요구역량이 급격하게 변화해 끊임없이 새로운 지식과 기술을 습득하지 않으면 노동시장에서 경쟁력을 상실한다. 4차 산업혁명시대의 요구역량으로 디지털 역량을 들 수 있으며, 다음 4가지로 요약된다. 첫째, 디지털 기술을 활용할 수 있는 기술 역량, 둘째, 일하고, 학습하고, 삶의 다양한 활동이 일어나는 일상에 있어 디지털 기술을 의미 있게 활용하는 능력, 셋째, 디지털 기술을 비판적으로 평가할 수 있는 능력, 넷째, 디지털 문화에 참여하기 위한 동기이다. 기업은 새로운 요구역량의 방향성을 분석하고 이에 따라 새로운 인력구조와 업무구조를 수립함과 동시에 교육 및 훈련을 통한 역량개발이 필요하다.

인적자원 획득에 있어 가장 큰 변화는 전통적인 공채에서 탈피해 수시채용이 확산하고 있다는 것이다. 공채는 특정 기간에 엄청난 숫자의 지원자들이 몰리기 때문에 인사실 무자들의 업무량을 폭발적으로 증가시키고, 이는 심각한 업무 스트레스 발생과 이직에 따른 업무 공백의 원인이 된다. 구직자에게도 동시에 여러 회사에 지원해야 하는 부담감과 취업재수에 따른 경력공백, 경제적심리적 어려움을 가져온다. 수시채용은 상시 특정 직무에 대해 채용을 진행하는 방식으로 공채의 많은 문제점을 해결하지만, 주로 경력직에 유리한 문제점을 가진다. 지난 몇 년간 채용 시장에서 인공지능(artificial intelligence) 기반의 채용방식이 급속하게 확산하고 있다. 2021년 기준으로 우리나라 1000개 이상의 기업에서 도입되었으며, 신체반응감지, 뇌활동분석, 성격/적성검사, 성과예측 등의 기능을 제공한다.

인공지능 기반 채용의 가장 중요한 기대효과는 채용 의사결정의 타당성(Validity)과 공정성(Fairness)의 향상으로 볼 수 있으며, 다양한 평가방식과 빅데이터 분석을 통해 고성과자 를 선별해 낼 수 있을 것으로 기대된다. 인공지능 채용은 실제로 일선기업에 유용한 도구 가 되고 있지만, 동시에 여러 문제점에 봉착해 있다. 인공지능은 인사담당자의 업무를 획기적으로 줄여주고, 인사담당자는 핵심의사결정에 집중함으로써 의사결정의 질을 향상시킬 수 있다. IBM의 경우는 왓슨을 이용한 선발 추천하고 있다. 인공지능의 중요한 기대효과인 선발의 타당성과 공정성에 있어 많은 이슈가 존재하며, 아마존의 성차별 사례에서 보듯이 실무에서 본격적으로 사용하는 데에 무리가 있다.

일하는 방식에 있어서도 많은 변화가 예상되는데, 인간-기계의 협업은 많은 긍정적 변화를 가져올 것으로 기대된다. 인공지능은 의학, 법률, 제조 분야에 있어 사람을 능가하고 있으며, 최근에는 창작에도 두각을 나타내고 있다. 그러나 사람과 인공지능/로봇의 일을 구분하거나, 또는 대체의 시각이 아닌 협력과 공존(missing middle)의 시각을 가지는 것이 필요하며, 기업의 경영전략에 따라 인공지능과 사람의 협업전략을 유형화(전문가형, 융합형, 기업가형, 창의형)가 가능하다. 기업의 경영의사결정 방식에 있어서도 큰 변화가 일어날 것이며, 데이터 분석을 중심으로 한 의사결정이 일반화될 것이다. 다양한 기업 내/외부의 데이터를 수집·분석하여 인적자원관리 의사결정을 하는 HR/Workforce 애널리틱스의 활용이 확산되고 있으며, HR/Workforce 애널리틱스의 활용은 이전에는 실행할 수 없었던 새로운 형태의 경영전략 실행 및 전략적 의사결정을 통한 기업의 가치창출에 중요한 기여할 것으로 예측된다. 업무수행 방식에 있어서도 다양한 방법으로 근로 형태의 유연성을 높이는 방향으로 변화가 일어날 것이다. 리모트 워크는 전통적인 사무실 근무가 아닌 다

른 장소에서 근무를 수행하는 업무 방식으로 재택근무, 공유오피스, 출장, 디지털 유목민 등의 형태로 나타나고 있다. 업무 모듈화의 확산은 기계와의 협업, 일부 외부화, 잡세이팅 등을 통해 보다 유연하고 효과적인 근로환경을 제공할 것이다.

인사관리의 다양한 기능 중 가장 힘들고, 종업원들의 불만이 많은 것은 성과평가라 할 수 있다. 기존의 성과평가 제도는 공정성, 효과성의 측면에서 많은 문제를 가지고 있었고, 다소 형식적으로 진행되어온 측면이 강하다. 최근 해외의 선진 기업에서는 더이상 기존 방식의 성과평가를 수행하지 않고 종업원 개개인의 성장과 발전을 위한 성과관리를 추구 한다. 4차 산업혁명은 디지털 기반의 평가·보상의 도입을 촉진시킬 것이며, 이는 기존의 평가·보상의 다양한 문제를 해소하는 데에 효과적일 것으로 예측된다. 실시간 디지털 성과평가는 업무수행 결과에 대해 즉각 피드백이 가능하고, 이에 따른 역량개발 극대화가 가능하다. 실시간 디지털 보상은 업무수행과 보상간의 시간적 갭을 제거하여 업무수행 동기를 증폭하는 효과가 있다. 한편 평가·보상에 있어서 또 다른 변화는 개별업무협약의 확산이라 할 수 있다. 기업의 성과향상을 위해 종업원들의 다양한 요구사항을 만족시키고 동기부여하는 것은 그 어느 때보다 중요해지고 있으며, 개별업무협약(Idiosyncratic Deals)은 인간중심의 경영철학을 기반으로 종업원 요구를 적극적으로 반영하여 유연한 업무수행 환경을 조성하고, 동기부여를 극대화할 수 있다.

디지털 트랜스포메이션은 인사부서의 역할에도 많은 변화를 가져올 것으로 예상되며, 기존의 행정·서비스 기능보다는 분석에 기반한 전략적 기능이 강화될 것이다. 4차 산업혁명은 기존의 전략적 인적자원관리에 대한 몰입을 한층 더 강화할 것이며, 인사기능은 조직의 다른 기능과 통합될 것으로 예측된다. 기존의 인사실무자는 현재 상황에서 디지털

전환 시대에 적응하기에 다소 부족한 역량을 보유하고 있으므로 무리가 있으므로 이를 위한 개발과 지원책을 마련할 필요가 있다. 기업의 인적자원관리 기능은 컨설팅 기능과 서비스 기능으로 분화될 가능성이 매우 큰 것으로 예측된다.

이처럼 기술혁신에 따라 일자리 형태가 변화하는 점을 고려할 때 일자리 정책 방향도 바꿔어야 한다. 먼저 기술진보에 따른 새로운 직무에 적응할 수 있도록 지속적인 직업능력개발이 뒷받침돼야 한다. 이를 통해 구직자가 새로운 직무변화에 유연하게 적응할 수 있는 능력을 향상시켜야 한다. 피고용인의 근로형태가 다양해지고 있지만 아직 노동자들은 이에 대한 준비도가 낮은 것이 현실이다. 노동 4.0시대는 네트워크화, 디지털화, 유연화가 강조될 것이며, 이와 관련하여 고용형태 및 직무역량 등의 변화가 예측되므로 취약 계층 근로자에 대한 생애경력개발에 대한 지원이 필요하다. 특히 직업이나 직장이 바뀌더라도 개인이 가진 역량을 어느 조직에서도 충분히 발휘할 수 있고, 이에 따른 공정한 평가와 보상을 받을 수 있는 사회적 여건을 만들어주는 것이 무엇보다 중요하다. 높은 수준의 근로자 보호와 함께 노동시장 유연성을 유지하고 있는 독일, 네덜란드, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴 등 선진국의 경험을 살펴볼 필요가 있다. 4차 산업혁명에 적응하기 위해 기업의 전략, 그리고 국가의 정책적 방향이 올바로 설정되어야 한다. 기업의 HR 전략은 HR 디지털 아젠다 구축, 새로운 시대에 적합한 역량을 보유한 인적자원의 획득과 개발, 조직 내에서의 개인 가치의 극대화를 추구하는 방향으로 추진되어야 하며, 기업을 위해 정부는 다양한 영역에 있어 법률적 정비, 폭넓은 산업현장 조사를 통한 실무쟁점의 이해, 공공부문 인사혁신을 통한 새로운 시대의 HR 혁신모델을 제시하는 동시에 기업의 인적자원관리를 효과적으로 지원할 수 있는 정책을 개발해야 한다.

(과제 8) 기업의 리쇼어링 촉진 방안 마련 (10,395개사, 코트라)

일자리 정부를 표방한 문재인 정부가 5년차에 접어들었지만 일자리 문제는 여전히 해결의 실마리를 찾지 못하고 있다. 우리 경제가 선진국 수준으로 올라서면서 IMF 이전의 폭발적인 고용 증대를 기대하기 힘들다는 점을 감안하더라도 최근의 민간부문의 고용창출 역량 약화는 심각한 위험요인이 아닐 수 없다. 더구나 1년 넘게 지속되고 있는 코로나19 펜데믹으로 고용창출 효과가 큰 서비스 업종에서 여성, 청년 등 고용 취약 계층이 겪는 어려움은 한층 강화되었다. 사실 냉정히 말해 기업이 고용을 늘릴 수 있는 여건이 점차 악화하고 있어 코로나19를 극복하더라도 경제가 이전 수준으로 회복하고 고용지표가 눈에 띄게 개선될 것으로 쉽게 예측하기는 어렵다. AI나 서비스로봇, 키오스크 등 도입 확대 등으로 기계가 사람을 대신하는 일의 범위와 수준이 확대되고 있으며, 현 정부의 노동친화적 정책 측면의 강화는 기업관리 리스크로 더해지면서 기업 입장에서는 국내에서 신규 고용 창출에 적극적으로 뛰어들기 쉽지 않은 것이 사실이다. 더욱이 저출산 기록 간신에 따른 노동인구 감축은 발등의 불이다. 정책의 수립, 시행, 효과까지 리드타임을 감안한다면 선제적인 대응은 이미 늦은 것이다. 더욱이 이해 당사자 간의 사회적 합의는 오히려 상황을 더욱 악화시킬 것이고 결국 기업은 노동력을 찾아 탈 대한민국이나 AI·자동화에 더욱 박차를 가할 것이 분명하다. 포스트 코로나 시대에 고용 없는 성장 기조가 더욱 강화될 것이라는 예측이 나오는 상황에서 일자리를 확대하려는 정부의 다양한 노력이 절실하고 정책적 수단 또한 혁신적 사고가 필요하다. 일하지 않는 사람이 많아질수록 국가경제의 동력이 상실되고 이들을 부양하기 위한 정부의 재정부담은 급격히 늘어나기 때문이다.

기업의 고용창출을 유도하기 위해 공공과 민간을 아울러 다양한 견해가 제기되고 있지만 여러 대안 중 가장 놓칠 수 없으며 직접적이고도 확실한 대안은 해외에 진출한 기업들을 국내로 다시 불러들이는 것이다. 미국의 바이든 대통령도 자국 중심의 반도체 공급망 구축 의지를 강조하고 있다. 구체적으로 말하면 미국에 반도체 투자를 늘려 자국제조기업 재건을 목표로 하고 있다. 미·중 무역전쟁과 펜데믹 등의 상황을 거치면서 자국반도체 기업의 생산력을 확보하고 무역전쟁과 군사안보 두 가지 측면을 모두 고려한 조치로 풀이된다. 팬데믹 이후의 세계적인 공급망 사슬도 글로벌에서 지역적, 국가적으로 변화하고 있다. 그러나 세계 최강대국 미국의 이러한 리쇼어링 움직임은 무엇보다 자국국민에게 하나라도 더 많은 일자리를 제공하기 위한 근본적인 생각에서 시작된 것으로 보아야 한다. 대한민국 정부도 포스트 코로나 시대 성장동력 창출을 기치로 내건 한국형 뉴딜 정책에 해외 공장을 국내로 되돌리는 기업에 세제 혜택을 확대하고 규제를 면제하겠다는 내용을 포함한 리쇼어링 정책 강화의 의지를 밝혔지만 그 결과는 미비하다 못해 참담하다.

정부는 해외로 진출한 우리 기업의 국내 유턴을 위해 다양한 인센티브를 제공하는 리쇼어링 정책을 확대해 나가고 있지만 정작 지원 조건이 까다로워 실질적인 성과가 미약하다는 평가가 있다. 실제로 지난 5월 베트남에서 울산으로 리쇼어링 결정을 내려 관련업계에서 주목을 받았던 A기업은 정부 규정에 부합하지 않아 인센티브를 받지 못한 것으로 나타나기도 했다. 위축된 투자활성화 대책의 대표격인 유턴기업 정착지원 정책도 부실하기만 하다. 해외로 진출했다가 한국으로 다시 돌아오는 기업에게 세금 감면이란 당근을 제시했으나, 정작 수도권 공장총량제와 같은 규제에는 손대지 않았다. 유턴기업이 국내에

투자하는 돈에 대한 세액공제도 대기업 1%, 중견 3%, 중소 7%로 나뉜 기존제도를 일원화해 간편하게 바꾸겠다는데 그쳐 실질적인 효과도 크지 않을 것으로 보인다. 리쇼어링 정책에서 그나마 개선된 부분은 해외사업장 생산량을 50% 이상 줄이고 국내로 들어와야 세제 감면 혜택을 받던 것에서 생산 감축량에 비례해 세금을 깎아주는 방식을 택한 점이다. 해외사업을 전면 축소하지 않고 단계적으로 국내 이전을 도모하겠다는 전략인데 이같은 방식은 생산방식이 고도화돼 있고 생산량이 많은 대기업 일부에게는 도움이 될 전망이다. 그러나 세액공제율 일원화나 생산량 감축 기준 완화 등이 중소기업의 국내 복귀에는 큰 효과를 내지 못할 것이라는 것이 전문가들의 의견이다.

해외로 나간 기업을 국내로 유턴시켜 국내 고용을 확대하겠다는 정책의 방향은 매우 적절하지만 과연 세금을 줄여주고 일부 규제를 유예시켜 주는 수준으로는 해외에 이미 진출한 대기업과 글로벌 경쟁력을 갖춘 기업들이 다시 한국으로 돌아올지 결정할지에 대해서는 면밀히 검토해야 한다. 경직된 고용시장, 급격히 높아지는 인건비, 낮은 노동생산성, 갈등적 노사관계, 겹겹이 둘러쳐진 정부의 규제를 피해 사업장을 나라 밖으로 옮긴 기업의 입장에서 근본적인 원인이 해결되지 않았는데 정부의 말 한마디에 제대로 돌아가고 있는 해외사업장을 철수하여 본국으로 돌아오기란 사실상 불가능하기 때문이다.

정부가 정말 진정성 있게 해외에 나가 있는 기업들을 다시 불러들이려면 기업이 놀랄 정도의 인센티브를 제공하고, 한번 만들어지면 여간해선 없어지지 않는 수많은 국내 규제들에 대한 과감하게 없애야 한다. 그러나 수십년 간 형성된 기업환경과 경제 체질을 단기간에 바꿀 수도 없고 다양한 이해관계자의 의견을 모두 고려해야 하는 정부 입장에서 기업의 목소리만 듣고 국가의 모든 자원을 기업에 몰아주는 것도 현실적으로 어렵다. 현실

적 어려움에만 주목하면 말은 요란한데 실제 돌아오는 기업은 없을 것이고, 리쇼어링이라는 목표에만 주목해 무리한 지원하게 되면 사회구성원 간 극심한 갈등을 피할 수 없다. 일정한 구역 내에서 정부가 해줄 수 있는 사실상 모든 지원을 다줄 수 있는 리쇼어링 특별구역을 대안으로 고려해 볼 수 있을 것이다. 이 리쇼어링 특구 내에서 기업이 사실상 무제한의 자유를 향유하되 이를 발판으로 낸 성과를 적극적인 고용창출로 연결시키는 모델을 실험해보는 것이다.

이미 우리는 마산 등 자유무역지역에서 각종 지원과 예외, 세제를 활용하여 수출용 무역을 성공적으로 실행한 바가 있다. 최저임금 인상, 노동시간 단축 및 소득분배를 통한 경제성장을 유도한다는 소득주도성장을 내세운 현 정부가 최저임금과 노동시간 한도를 이원화해 적용한다는 것은 쉽지 않을 것이다. 한국경제연구원 조사에 따르면 한국의 제조업 단위노동비용은 116으로 중국, 미국, 인도, 일본, 독일 등 글로벌 기업이 많이 진출한 주요 10대국 중 가장 빠르게 증가하고 있다. 국가별로 2010년 단위노동비용을 100으로 할 때 2018년 한국의 단위노동비용은 116으로 상승하였으나 리쇼어링 경쟁국들은 94로 하락했다. 상품 1개를 생산하는데 필요한 노동비용을 뜻하는 단위노동비용 증가는 노동 생산성이 급감해 제조원가 경쟁력이 약화되었다는 것을 의미한다. 실제로 일본 -3.8%, 독일 -2.7% 등 주요 제조국 단위노동비용이 하락하는 동안 한국은 가장 높은 2.5% 상승했다. 그러나 투쟁력과 강경함에 있어서 둘째가라면 서러울 전미자동차노조도 리쇼어링 기업에 한해서는 이중임금을 허용했고 노동계의 정치적 영향력이 우리와 비교할 수 없을 만큼 강한 독일도 최저임금 동결, 유연근로시간제에 합의한 바 있다. 일자리를 만들어내는데는 여야가 없고, 노사가 따로 없다는 합의가 있었기에 가능한 일이다.

정부가 향후 리쇼어링 추가 지원책에 무엇을 담아야 하는가에 대한 언론사 조사에서 도 전 산업 일괄 적용은 불가능하며, 해외 각국의 물량공세를 따라잡을 수 없는 만큼, 경쟁력을 최대로 높일 수 있는 산업 분야를 엄선해 그에 필요한 최적의 정책과 인센티브를 집중하고 지원하는게 우선이라는 것이다. 국가 생존에 필요한 기간 산업은 일정 비율 국내에서 제조량을 유지하고, 스마트 기술산업 지원 폭을 늘리는 등 산업별로 리쇼어링 정책을 달리 가져가야 할 것이다. 수도권 입지 규제 완화도 중요한 이슈일 것이다. 현재 수도권 내 일정 면적 안에서만 공장을 세워야 하는 수도권 공장총량제 규제가 존재하고 있으며 이를 통해 지방으로의 공장 신축을 유도하고 있다. 지역균형발전 측면은 이해하지만 지방은 투자 유치 어려움과 물류비 증가로 생산이나 효율성이 떨어지는 측면이 있는 만큼 수도권 유턴의 길도 넓혀야 할 것이다.

국가의 영향력과 역할이 아무리 크다 해도 일자리를 만들어낼 수는 없다. 일자리를 만들고 만들어낸 일자리의 질을 좋게 하는 것은 기업의 고유 영역이다. 국가는 기업이 더 자유롭게 움직일 수 있게 길을 닦아주고 생산성 높은 노동력을 공급할 수 있는 교육시스템 구축에 매진해야 한다. 하나라도 더 많은 기업이 국내로 돌아와 한 명이라도 더 고용할 수 있으려면 고용, 세제, 통관, 기술개발 등 기업 경영의 전 영역에서 그야말로 혁신적인 변화가 필요하며 국가의 한정된 자원을 기업에 지원한다는 것과 같은 의미이다. 특혜 수준의 지원이라는 논란이 있을 수 있지만 이러한 투자가 선행되었을 때 기업은 그 위에서 글로벌 무대로 진출을 강화하고 외화를 벌어들이고 신규 일자리도 국내에 창출해 낼 수 있는 것이다. 정부 차원에서 일자리만 만들어낼 수 있다면 무엇이든 할 수 있다는 각오로 덤벼들어야 기업이 국내로 돌아올 공간이나 의지가 생길 것이다.

(과제 9) 기업의 디지털 인력공급과 법적 개선을 위한 과제(대기업522개, 중소기업652만122개)

4차 산업혁명 이후 생겨난 전통적 의미의 근로자상은 대공장 설비운용을 위해 투입된 노동력의 활용 과정을 염두에 둔 것이다. 종래 인간의 노동력을 활용하는 방식은 위임과 고용, 도급 등 다양하지만, 대공장제 생산방식에 최적화된 인력활용 방식은 바로 근로였다. 요컨대 노동법의 규제 대상인 근로란, 종속성과 집단적, 규격성을 본질적 속성으로 한다. 역시서 문제는 대공장제를 창출했던 시대적 사건으로서 산업혁명에 해당된다고 할 만큼의 혁명적 산업환경 변화에 직면하게 되었다는 사실이다. 과거 산업혁명에 따른 대공장제 생산방식이 근로자 개념을 낳았듯이 오늘날 정보통신과학기술의 놀라운 발전은 새로운 노동력 활용방식을 제안하고 있다. 그 결과 노동시장은 구조적으로 변화하고 있다. 오늘날 스마트기기로 대표되는 디지털화의 촉진은 대면방식의 업무수행을 최소화하고 작업 공간과 업무시간의 경계를 해체시키고 있다. 장소와 시간의 유연성과 재량성은 전통적인 인격적 종속성을 경제적 종속성으로 희석시켰고, 급기야 외형적 독립노동으로의 대체를 지향하기에 이르렀다. 종속성과 집단성 그리고 규격성으로 징표되는 근로형태에서 벗어나 자율성을 지향하고자 하는 인간의 바람과도 상당한 관련성이 있다. 그 초보적 현상이 바로 플랫폼 노동이다.

인격적 종속성이든 경제적 종속성이든 상관없이 전통적인 노동법은 고용관계의 틀 안에 존재하는 노동종속성을 노동법적 규제 근거와 범위와 삼았다. 고용의 틀을 탈피하고 사용자가 사라지는 순간, 사회적 보호필요성에 합리적으로 대응하지 못하는 한계를 가진다. 요컨대 근로자 개념의 오분류 논쟁(노동계)과 혁신 논쟁(경영계)도 실은 all or nothing이라는 노동법의 구조적 한계에 기인한 것이다. 일하는 방식의 변화에도 불구하고, 노동

관련법 제도가 과거의 전통적인 노사관계체계를 고집할 경우, 현실과 법제도 간의 괴리는 점점 더 심화될 수밖에 없다. 자칫하면 노동법 체계가 제 역할영역을 상실하고, 정작 새롭게 나타난 사회적 요보호영역에 대해서는 눈을 감는 일이 생겨나는 치명적 문제가 나타날 수 있다. 노동의 자율성이 기존의 노동법 체계와 상충된다고 하여 문제의 해법을 노동의 자율성을 다시금 규격적 노동종속성으로 되돌리는 것에서 찾아서는 안된다. 오히려 새로운 노동법으로 사회적 보호필요성에 대응하는 사회안전망을 구축하는 것이 되어야 한다. 자율적 노동 형식에 대해 이를 종속노동으로 다시금 포섭시켜서 기존의 공장제 노동법 체계 내에서 보호하고자 하는 것은 시대착오적일 뿐만 아니라, 노무제공자의 실질적인 보호에도 기여할 수 없다.

세계 각국의 노동법적 대응 체계 구축 노력은 사실 산업의 디지털화에 최적화된 노동법 체계를 만드는 목적으로 내포하고 있지만, 그 이전에 좋은 노동을 위하여 노동법 제도가 어떠한 선도적 역할을 해야만 할 것인가에 대한 고민에 집중되어 있다. 노동법의 진화에 대한 입법정책론적 고민은, 단지 변화된 산업 환경에 알맞도록 노동법을 바꾸어 가는 차원을 넘어서서, 어떻게 하면 인간의 노동이 행복하면서도 지속가능하게 실행될 수 있도록 하는 데 그 본질적인 목표가 있음을 염두에 두어야 한다.

유감스럽게도 아직까지 플랫폼 노동에 관한 노동법적 분쟁은 주로 오분류에 관한 것에 집중되어 있다. 오히려 다양하게 발생하고 있는 플랫폼 노동의 형태를 수용하되, 유형화하는 데 주로 관심을 보이고 있음에 주목해야 한다. 자율성을 지향하는 일하는 방식의 변화를 추세적인 것으로 보고, 다양한 형태의 발생을 그대로 수용하면서, 사회적 보호필요성이 존재하는 플랫폼노동의 다양한 영역과 개념요소를 확인하고 진단함으로써 사회적

보호를 구현하는 노동법제도 개편에 나서야 한다.

우선 사용자가 아닌 소비자로서 노무 이용자에게 기존의 사용자와 동일한 노동법적 부담을 지울 수는 없다. 노무제공거래의 공정성과 사회적 정당성 관점에서 합리적인 의무와 규제를 법제도화하여야 한다. 또한 스스로 경영위험을 부담할 수밖에 없는 플랫폼 노동자의 특성을 감안한 사회안전망을 구축하여야 한다. 전통적인 노동법 체계에서 그래왔듯이 사용자에게 사회안전망 구축에 필요한 비용을 부담시키는 것은 처음부터 기대하기 어렵다. 플랫폼 노동시장에 참여하는 자에 대해 필수적으로 사회안전망 체계에 포섭되도록 하는 제도 기반이 마련되어야 한다. 또한 대공장 근로자를 염두에 둔 노동3권 질서와는 다른 차원에서의 단결권을 구축할 필요가 있다. 단결권 등 노동3권 질서를 실질적으로 구현할 수 있도록 하는 방안을 마련해야 한다. 파편화된 노동의 심화는 과도한 노무대가 인하경쟁을 초래할 수 있고, 이는 불공정거래를 방지하는 결과가 되어 혹여 산업혁명 초기 대공장 시대 근로자가 직면하였던 어려움이 고스란히 그대로 재연될 수도 있다. 이러한 과제의 이행을 위한 사회적 대화와 합의 마련이 시급하다. 나아가 플랫폼 노동에 대한 사회안전망 확충에 나서야 하며, 이는 궁극적으로 생계를 위해 자신의 노동력을 투입하여야 하는 모든 일하는 사람에 대한 사회안전망으로 패러다임변화를 모색하여야 한다. 이를 통해 사회안전망 확충에 따른 혜택과 부담의 합리적 조율과 분배를 위한 사회적 논의 체계를 마련할 필요가 있다.

(과제 10) 노동시장 유연성 강화 및 신뢰를 바탕으로 노사관계 선진화 방안 (760만8천명, 취업자)

4차 산업혁명에 대비하고 성장 잠재력 확충을 위한 경제 및 산업정책은 민간 기업의

적극적인 참여가 필수적이다. 하지만 정부에서 제시한 일자리정책 로드맵은 비정규직 규제 강화, 최저임금 인상, 근로시간 단축 등 노동친화적이고, 규제 중심 정책으로 노동비용 상승을 통해 민간부문 고용을 더욱 위축시켰다. 우리나라 제조업의 약 27%가 부실 징후를 보이고 있는 가운데 보호무역주의의 확산, 글로벌 경제의 불확실성 상황에서 노동시장의 규제 강화는 생산 자동화, 생산기지의 해외 이전, 한계기업의 폐업, 외국인 투자위축이 맞물려 고용에 많은 영향을 주고 있다. 기업의 노동 선호도를 제고하기 위해서는 노동시장의 유연성을 강화하고 노사관계 선진화 및 노사 간 신뢰를 구축해야 한다. 기업이 원하는 창의적 인재 양성을 통해 기업이 더 많은 인력을 고용하도록 유도해야 한다.

저출산 고령화로 인해 재정위기가 우려되는 가운데 재정확대를 통한 일자리 창출은 성장 잠재력과 재정 위기를 초래할 것이며 대전환의 시대에 다양한 일자리형태와 근무방법이 예상되는 가운데 비정규직을 억제하는 정책이 가장 좋은 방법인가에 대한 의문이 있다. 비정규직을 해결하는 가장 좋은 방법은 정규직에 대한 고용보호를 낮추는 대신 비정규직에 대한 근로조건을 개선함으로써 정규직과 비정규직의 사이의 격차를 최소화하는 것이다. 그러나 현재의 로드맵에는 정규직에 대한 유연화 정책은 없고 비정규직을 정규직 전환에 초점이 맞추어 있다.

선진국의 노동 개혁과정을 살펴보면 노동시장 유연성의 제고가 수반되지 않는 정책은 대부분 실패로 귀결되었다. 현 정부의 일자리정책 로드맵은 장기적이고 구조적 관점에서 노동시장의 문제를 장기적인 관점에서 해결하려는 노력이 미흡해 보이며 기업의 노동비용을 상승시키고 일자리 창출 의욕을 저해하는 부정적 시그널을 노동시장에 주었다고도 볼 수 있다. 노동생태계 현장에서 발생되는 주요 구조적 이슈는 다음과 같다. 첫째, 낮은

고용률과 방대한 유휴 인력의 존재이다. 생산가능인구가 점점 감소되는 시점에 경제활동을 못하거나 중단된 청년, 경력단절여성, 중고령자가 늘고 있다. 민간부문의 일자리를 창출하기 위한 생산가능인구 활용 극대화를 위해서 유휴인력 활용을 위한 적극적인 대책이 필요하다. 둘째, 임금소득의 양극화이다. 정규직과 비정규직, 대기업/공공기관과 중소기업, 성별 임금격차가 더욱 더 벌어지고 있다. 1999년 대기업과 중소기업의 임금격차가 28.3%(55만원) 이었으나, 2019년 후 임금격차는 40.7%(232만원)로 확대되었다. 대기업과 1차·2차 협력업체 간 노동시장 3중 구조를 고려한다면 대기업과 2차 협력업체 간의 격차는 더욱 벌어진 것으로 나타났다. 셋째, 고용불안 현상이다. 비정규직, 특수형태근로자 등 노동법에 보호를 받지 못하는 불안정 노동자 계층에서 상시적인 고용불안 현상이 나타나고 있어 사회적 갈등 요인으로 되고 있다. 넷째, 장시간 근로의 문제점이다. 우리나라 산업현장에서는 경직된 노동시장으로 인한 기존인력 활용하여 비용을 낮추고자 하는 사용자 입장과, 근로자 입장에서는 낮은 임금으로 인한 생활비 충당을 목적으로 초과근무를 선택하고 있다. 다섯 번째, 노동시장의 이중구조이다. 앞에서도 강조한 바와 같이 임금소득의 양극화에 대해서는 이미 기술한 바 있다. 대기업, 공기업, 금융기관을 중심으로 하는 노동시장과 중소기업, 비정규직, 특수형태근로자 중심으로 형성된 노동시장으로 크게 양분화되어 있어 노·노간 갈등구조가 형성되어 있다. 마지막으로 일자리 미스매치의 심화 현상이다. IT, AI 등 첨단산업과 제조업 등 산업별 미스매치, 수도권과 지방, 농촌 등 지역별 노동의 미스매치, 고학력자에 대한 미스매치 현상 등이 나타나고 있어 구조적인 실업이 발생되고 있다.

각종 신성장 산업 투자에 대한 정부 지원에 앞서 유연안정성(flexicurity)을 담보할 노동

시장 개혁이 전제되어야 한다. 이것 없이는 일자리 창출과 70%대 고용률 제고는 불가능 하며, 3%이상의 경제성장도 힘들어 보인다. 노동시장 유연성을 확보하기 위해서는 크게 다음과 같은 4가지 사항을 검토해야 하지만 노동계의 반발이 클 것으로 판단된다. ① 상용직, 임시직의 고용 및 해고를 통한 노동자의 수의 조정을 의미하는 외부수량 유연성 ② 법정 근로시간 및 연장 근로 제한 등 노동시간 조정 정도를 의미하는 내부수량 유연성 ③ 최저임금, 노동조합의 단체교섭 규제를 통한 임금수준과 구조, 결정방식 등을 의미하는 임금유연성 ④ 업무 재배치, 조직 개편정도를 의미하는 기능적 유연성이다. 무엇보다도 핵심은 현재 대기업, 공기업 중심의 1차 노동시장과 2차 노동시장의 이중구조를 어떻게 개선해나가야할 것인가이다. 우리나라 노동시장의 이중구조가 심화되기 시작된 배경은 우리나라 기업들은 1990년대 정부의 노동유연화 개혁이 실패한 이후 노동조합과 전쟁을 피하며 노동비용을 낮출 수 있는 고육지책으로 비정규직 고용을 확대하고 아웃소싱을 늘려가는 방식으로 노동비용을 낮추었기 때문이다. 인사제도, 채용, 성과보상, 교육훈련 체제가 기존의 연공주의에서 직무의 특성과 숙련을 반영한 합리적인 임금체계로 전환된다는 것은 단기간에 달성할 수 있는 목표는 아니다. 장기계획을 가지고 노동시장의 여러 제도와 법을 꾸준히 바꿔 나가는 노사정의 공조와 노력도 필요하다. 노동개혁의 목표는 노동비용과 복지비용을 낮춰 경쟁력을 높이고 일자리를 창출하는 것이다. 그러므로 노동개혁은 비정규직 보호보다 고용유연화를 우선 해야 한다.

영국, 네덜란드, 독일 등 유럽국가와 일본의 노동개혁 방식은 다소 차이는 있으나 개혁의 목표는 노동비용과 복지비용을 낮춰 경쟁력을 높이고 일자리를 창출하는 것이었다. 위와 같이 일련의 노동개혁을 통해 경제를 회복시키고 정체돼 있던 고용률을 끌어올림으로

써 만성적인 고용위기에서 벗어날 수 있었다. 유연안정성 개혁을 위한 사회적 대타협, 하르츠위원회를 통한 노동복지개혁, 기업주도 임금 및 근로시간 유연화, 비정규직 처우는 개선함으로써 정규직과 비정규직 사이의 격차를 해소해 나가야 한다. 대전환의 시대에는 초단기 계약, 특수형태 근로, 시간제 근로 등 새로운 형태의 비정규직이 증가하고 있다. 이에 비정규직을 완전하게 없애는 비정규직의 정규직화보다 비정규직을 인정하되 임금 등 근로조건 격차 해소와 법적 안전망 확보에 초점을 맞추는 것이 바람직하다.

(과제 11) 소상공인 재취업지원 강화 (630만명)

코로나19 사태 이후 국내 소상공인의 경영악화가 지속되고 있다. 코로나19 4차 확산에 따른 사회적 거리두기 강도가 격상되면서 명절 대목을 기대하기도 어렵고 소상공인 체감 경기도 개선될 기미가 보이지 않는다. 2021년 11월 말부터 시작된 사회적 거리두기 강화 등으로 인한 9시 이후 영업금지 조치로 인한 타격은 생각보다 큰 것으로 나타났다. 2021년 8월 소상공인시장진흥공단에 따르면 소상공인의 경기체감지수(BSI)는 34.8을 기록하면서 전년 동기 67.6 보다 32.8p 하락했으며, 전통시장 BSI도 32.6을 기록하여 전년 동기 대비 16.6p 하락한 것으로 나타났다. 코로나19 1차 유행시기인 지난해 3월 이후 잠시 회복 했다가 지속적으로 하락하여 4차 유행이 시작된 지난 7월 이후에는 30p대로 하락한 것이다.

실제 체감경기도 낮아지면서 자영업자 수도 현저하게 줄어들었다. 통계청에 따르면 지난해 연평균 자영업자 수는 553만1000명으로 외환위기 직전인 1994년 537만6000명 이후 가장 적은 수치로 전년 대비로 7만5000명이 줄어들었다. 그나마 버티고 있는 자영업자들

도 인건비 절감을 위해 고용을 줄이고 있다. 8월 고용동향을 살펴보면 고용원이 있는 자영업자 수는 136만3000명으로 전년보다 17만2000명이 감소했는데 이러한 수치는 1997년 외환위기 이후 23년 만의 최대 감소폭이다. 반면 직원을 두지 않는 자영업자는 419만 3000명으로 작년 동월 대비 6만6000명이 증가했다.

우리나라 소상공인은 대략 630만명이 종사하고 있으며, 고용인구 대비 약 42%가 소상공인으로 선진국 대비 소상공인 비율이 높은 상황으로 코로나19 여파로 소상공인 폐업률이 급증하는 문제가 발생하고 있다. 정부는 이미 특수고용직·프리랜서 고용안정지원금과 소상공인 베풀목자금 등 주요 현금지원 사업을 집행하고, 104만개에 달하는 직접일자리 사업도 마련한바 있다. 그러나 이러한 단기적인 정책으로는 고질적인 고용구조의 개선 문제를 해결하기는 어려울 것으로 보인다. 몇 차례 추경을 통해 코로나19 이후 경영 등에 어려움을 겪는 소상공인 대상 재난지원금 성격의 금융지원은 지속되고 있으나, 임시지원 성격이 강하여 장기적으로 경쟁력을 잃은 소상공인에 대한 취업지원 확대 정책의 검토가 필요한 상황이다. 즉 폐업하는 소상공인에 대한 기존의 재정지원 방식이나 재창업 지원뿐만 아니라 체계적인 재취업으로의 전환 지원이 필요하다.

기존 소상공인 폐업지원 정책은 폐업에 대한 법적·행정적 지원, 재창업에 대한 지원이 주를 이루고 있으나, 폐업 후 취업으로 연계되는 지원 규모나 내용은 상대적으로 적은 비중을 차지하고 있어 현실적인 요구의 반영이나 사업 내용 변경이 필요한 상황이다. 특히 일반 근로자 대비 낮은 고용보험 가입률, 소상공인 관련 부처 및 지원기관 연계성 미흡, 재창업 지원 중심의 정책지원 한계 등으로 양질의 직업훈련을 포함한 통합고용서비스 이용에 한계가 발생하고 있어 이에 대한 보완이 필요하다.

창업, 운영단계, 폐업지원 등 창업 단계에 따른 다양한 지원정책이 있으나, 폐업 후 재취업 지원은 희망리턴패키지 사업에 국한되어 운영 중에 있다. 희망리턴패키지 사업은 재취업 지원 정책이나, 폐업지원, 법률자문, 재창업 교육 등 취업 이외의 지원이 다수이며, 체계적인 재취업 지원이 부족한 상황이다. 특히 재기 지원을 위한 센터가 존재하고 있으나, 소상공인 관련 업무를 전반적으로 지원을 하는 소상공인지원센터 내 소규모로 운영 중이며 일부 지역에 국한되어 운영되고 있다.

소상공인 재기 지원을 위해 재취업 지원 거버넌스 구축, 재취업 지원 적정규모 검토, 개인 맞춤형 지원, 적정 일자리 발굴 등이 필요한 상황이다. 재취업 지원 총괄 거버넌스로 소상공인 재취업지원센터를 설치하고, 유관부처 및 기관 간의 협업을 위한 소상공인 재취업 지원 협의체를 구성하며, 성공적인 재취업을 위한 상담-교육훈련-취업연계지원의 단계별 접근이 필요하다. 이렇게 함으로써 이들의 경험을 살린 중소기업, NPO, 사업컨설팅, 기타 공공기관 관련 인력 등 다양한 인력 수요처를 발굴할 수 있을 것이다.

한편 재취업 지원을 위한 별도 예산지원과 재취업과 창업지원 예산을 분리하는 노력도 필요하다. 또한 소상공인의 특성을 반영한 특화된 고용서비스 제공이 필요하다. 소상공인은 다른 실직자에 비해 취업 경험 미흡에 따른 부담 등 심리적 불안감이 높다. 현재 폐업(예정) 소상공인에 대한 전문적인 진단과 상담을 수행하는 기관은 부재하며 일반 실직자와 동일한 상담 서비스를 제공하고 있다. 이밖에도 취업상담기능 강화, 직업훈련기관과의 협업 등을 통해 소상공인 특성을 분석한 단계적 고용서비스 방안을 마련해야 한다. 정부의 여성재취업사업, 베이비부머사업, 신중년특화과정 등과 연계하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 중소기업 일자리 플랫폼, 고용노동부의 워크넷 등 고용서비스 DB와 연

계를 강화하고 유관기관과의 협업체계를 공고히 하는 노력도 필요할 것이다. 이를 통해 중소기업 일자리 플랫폼을 활용한 소상공인 특성을 반영한 고용서비스 제공은 물론 워크넷 등 기존 고용서비스 데이터베이스와의 연계·협업을 통해 단계별 통합고용서비스 발전 방안도 마련할 수 있을 것이다.

→ 세부적으로 이를 살펴보면 재취업 지원정책의 설정 기준은 총 4가지로 설정할 필요가 있다. 첫째, 재취업지원 거버넌스 구축은 소상공인과 관련된 중소벤처기업부, 재취업과 연계된 고용노동부 등 관계 부처, 소상공인시장진흥공단, 중소기업중앙회 등 관련기관, 고용서비스와 관련된 기관 등이 종합적으로 참여하는 거버넌스 구축이 필요하다. 둘째, 재취업 지원 적정 규모 검토는 폐업 또는 재기가 필요한 소상공인의 현황을 분석하여 재창업이 가능한 규모와 재취업이 필요함 규모를 구분하여 정책 및 예산 배분이 필요함. 이를 통해 단기적으로 폐업 소상공인의 취업 및 생활안정을 지원하는 한편, 장기적으로 소상공분야의 적정 규모를 바탕으로 경쟁력을 상실할 수 있는 소상공인의 이전직 지원이라는 관점에서 의의가 있다. 셋째, 개인 맞춤 지원은 노동시장으로의 이행이 이루어지는 학령기 학생이 아닌 사회경험이 풍부한 소상공인의 재취업을 지원하기 위해 사전 경험 등을 종합적으로 분석하여 상담, 교육훈련, 매칭 등이 이루어지도록 지원해야 한다. 넷째, 적정 일자리 발굴은 소상공인의 경력을 살려 업무를 지원할 수 있도록 단순 일자리 부족 직장이 아닌 직무나 필요 업무를 바탕으로 일자리를 발굴·매칭하는 방안이 필요하다.