한반도선진화재단 Hansun Foundation

한선 프리미엄 리포트
Hansun Premium Report

주 제: 신정부의 일자리 정책 평가와 과제
발제자: 조준모 성균관대학교 경제학과 교수
일 시: 2017년 06월 15일(목) 오전 7시 30분
장 소: 국회 의원회관 제3세미나실

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기
✉ 문자 한 통 #7079-4545

제 259회 정책세미나 주요 내용

< 요약 >

☞ **06월 15일 정책세미나에서는 조준모 성균관대학교 경제학과 교수를 연사로 '신정부의 일자리 정책 평가와 과제'를 주제로 논의했습니다.**

■ 2017년 5월 신(新)정부는 일자리 창출을 모든 정책의 상위 개념으로 끌어올렸다. 공공부문 일자리 창출을 위해 소방관, 경찰 등의 채용을 늘리는 한편 인천공사를 필두로 공기업 비정규직의 정규직화를 추진하고 있다. 이런 정책추진을 위해 일자리 위원회 거버넌스를 구축하였고, 노동회의소와 같은 새로운 사회적 타협 기제도 마련하였다. 금년도부터 최저임금을 15.5%씩 올려 2020년까지 1만원을 달성하겠다는 목표도 내세웠다. 과거 정부가 시행하였던 공공부문 성과연봉제의 단점을 보완하고 '저성과자 해고 및 취업규칙 불이익 변경'에 해당되는 2대 공정 인사 지침을 무효화하고자 한다. 구체적인 시행방안은 아직 제시 되지 않아서 어떤 효력을 발휘할지 더 지켜봐야 한다.

■ 경제가 불황일 때, 공공부문 일자리 창출은 일시적으로 민간부문 일자리 구축효과(Crowding-out effect)를 방지할 수 있다. 단 공공부문이 인사관리 혁신을 통해 유연성을 확보하지 못할 경우 오히려 부작용을 낳을 수 있다. 재정에만 의존하여 일자리를 창출할 경우, 영세 중소기업의 지불 능력이 한계에 부닥치고 노동시장의 이중구조가 악화될 우려가 있다. 공공부문과 민간부문이 시너지 효과를 내야 한다. 공공부문 재정 투입 혹은 가산점 부여 평가방식으로는 한국 노동시장 이중구조의 병폐를 개선할 수 없다. 공

공부문의 직무표준화와 직무인프라 구축을 병행 추진하는 것이 최우선 과제다. 또한 국민의 건강과 안전에 기여할 수 있는 대국민 서비스 개선(Better Service for Korean Citizen)차원에서 직무를 재설계해야 한다.

▪ 민간부문의 비정규직 근로자에 대한 정규직화를 강제해서는 안 된다. 역대 정부의 양적 일자리 창출은 'More and More' 패러다임에 입각함으로서 질 낮은 일자리만 대거 창출하였다. 모든 비정규직의 정규직화는 일자리 총량을 감소시킨다. 'More and Better'로 양과 질의 균형을 맞추어야 한다. 이를 위해서 경기흐름에 순응하는 정책유연성이 필요하다. 일본은 '잃어버린 20년'동안 일자리 양(量)을 강조하는 고용 정책을 시행하였다. 이후 경기가 회복되면서 일부 절차 규제를 강화하고 동일가치노동-동일임금 정책 등으로 격차를 해소해 나갔다. 유럽 국가는 이미 오래 전 비정규직을 못 쓰게 하는 '사용사유제한'을 탈규제화하였다. 스페인과 이탈리아는 노동제도 유연화에 전력을 쏟고 있다. 신정부는 일자리를 늘리고, 근로시간을 줄이고, 일자리 질을 높여줄 'More and Better' 패러다임을 도입해야 한다.

▪ 최근 격차해소가 화두로 떠오르고 있다. 격차해소는 좋은 일자리 창출의 필요조건이며, 고용 유연화와 최적의 조합을 이루어야 한다. 세계 각국의 노동개혁 성공사례를 살펴보면 사회안전망 강화 등으로 격차를 해소하고 인력사용 규제를 풀어주었다. '격차는 줄이고, 고용은 늘리는' 노사정 타협이 어려울 수 있다. 상용형 파견을 허용하거나 본인 동의를 받아 기간제 계약기간을 연장하는 등 노사 수용이 가능한 방향으로 유연화 해나가면서 핵심조항들의 간극을 좁혀나가는 노력을 해야 한다.

■ 신정부 노동정책의 큰 방향

: 일자리 창출이 모든 정책의 상위 개념이다

- 2017년 5월 이래 신(新)정부는 일자리 창출을 모든 정책의 상위 개념으로 끌어올렸다. 공공부문 일자리 창출을 위해 소방관, 경찰 등의 채용을 확대 시키려 한다. 인천공사를 필두로 공기업 비정규직의 정규직화를 추진하고 있다. 대기업 비정규직의 고용부담세와 비정규직 사용사유제한을 도입해 민간 대기업도 비정규직의 정규직화를 차츰 확대해나갈 예정이다. 원하청 격차해소를 위해 원하청의 책임감을 강화하는 방안과 동일가치노동-동일임금 제도 등을 구체화하고자 한다. 일자리 위원회 거버넌스를 구축하였고, 노동회의소와 같은 새로운 사회적 타협 기제도 마련하였다. 전교조 합법화, 특수 형태 종사자의 교섭권과 협의권 확대 등 노동의 기본권을 확대할 계획이다.
- 금년도부터 최저임금을 15.5%씩 올려 2020년까지 1만원을 달성하겠다는 목표도 내세웠다. 합리적인 출산지원 확대로 노동시장의 모성보호를 강화하려 한다. 과거 정부가 시행하였던 공공부문 성과연봉제의 단점을 보완하고 '저성과자 해고 및 취업규칙 불이익 변경'에 해당되는 2대 공정 인사 지침을 무효화하고자 한다. 구체적인 시행 방안은 아직 제시 되지 않았다. 어떤 효력을 발휘할지 더 지켜봐야 한다.

■ 공공부문 일자리 창출 방향과 과제

: 직무표준화와 직무인프라 구축을 추진하는 것이 최우선 과제

- 경제가 불황일 때, 공공부문 일자리 창출은 일시적으로 민간부문 일자리 구축효과(Crowding-out effect)를 방지할 수 있다. 단 공공부문이 인사관리 혁신을 통해 유연성을 확보하지 못할 경우 오히려 부작용을 낳을 수 있다. 재정에만 의존하여 일자리를 창출할 경우, 영세 중소기업의 지불 능력이 한계에 부닥치고 노동시장의 이중구조가 악화될 우려가 있다. 공공부문과 민간부문이 시너지 효과를 내야 한다. 공공부문 재정 투입 혹은 가산점 부여 평가방식으로는 한국 노동시장 이중구조의 병폐를 개선할 수 없다. 공공부문의 직무표준화와 직무인프라 구축을 병행 추진하는 것이 최우선 과제다. 또한 국민의 건강과 안전에 기여할 수 있는 대국민 서비스 개선(Better Service for Korean Citizen)차원에서 직무를 재설계해야 한다.
- 비정규직의 범위를 확대 해석하려는 경향이 있다. 비정규직의 정규직화는 급여와 각종 복리 혜택이 근무기간에 따라 체증하여 막대한 비용을 초래할 수 있다. 또한 역대 정부가 추진하였던 '비정규직 무기계약화'의 대상인 기존 근로자들과 신규정규직 근로자 사이의 불공정성 문제가 나타날 수도 있다. 전(前)정부가 무기계약직을 정규직에 가깝게 보았다면, 신(新)정부는 비정규직의 형태로 본다. 우선 정규직·비정규직·무기계약직을 명확하게 정의한 후에 정책을 수립하고 평가해야 한다. 공공부문은 원활한 노사 교섭을 통해 합리적인 인사 관리가 필요하다. 체계적으로 직무를 설계하고 성과주의를 강조하는 공공부문의 비정규직은 정규직으로 전환하되, 호봉제 중심의 공공부문은 무기계약직으로 전환하도록 해야 한다. 노동시장의 긴장성을 늦추지 않기 위해 공공부문에서도 성과주의가 강조되어야 한다.
- 근래 공공기관 경영평가 결과에 의하면 '정규직의 성과급제 확대와 정년제 도입에 따른 임금피크제가 잘 정착되어 왔다.'고 한다. 노조의 반대에도 불구하고 공공기관 경영진과 근로자들이 빠르게 적응한 덕분이다. 허나 대형공공기관은 극심한 노조 반대로 인해 강소형 공공기관보다 상대적으로 도입 속도가 저조하다. 직책수당을 직무급으로 포장하거나 부분적으로 직무를 분리 설계하는 경우가 대부분이다. 정당한 절차로 성과연봉제를 도입한 공공기관은 보상을 강화해야 건강한 노사 사적자치가 존중될 수 있다.

■ 민간부문 일자리 창출 방향과 과제

: 양과 질의 균형을 맞출 수 있는 정책유연성이 필요하다

- 민간부문의 비정규직 정규직화를 강제해서는 안 된다. 역대 정부의 양적 일자리 창출은 'More and More' 패러다임에 입각하였으며, 질 낮은 일자리만 대거 창출하였다. 모든 비정규직의 정규직화는 일자리 총량을 감소시킨다. 'More and Better'로 양과 질의 균형을 맞추기 위해서 경기흐름에 순응하는 정책유연성이 필요하다. 일본은 '잃어버린 20년'동안 일자리 양을 강조하는 고용 정책을 시행하였다. 이후

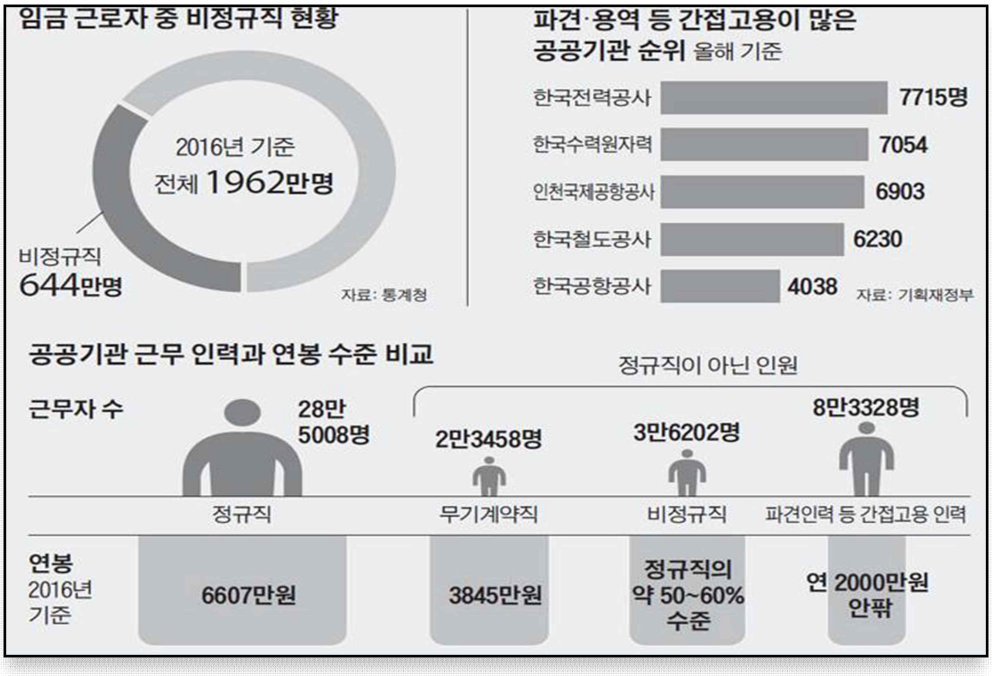
경기가 회복되면서 일부 절차 규제를 강화하고 동일노동-동일임금 정책 등으로 격차를 해소해 나갔다. 유럽 국가는 이미 오래 전 비정규직에 대한 사용사유제한제도를 탈규제화하였다. 스페인과 이탈리아는 노동제도 유연화에 전력을 쏟고 있다. 신정부의 비정규직에 대한 사용사유제한 도입은 시대 흐름에 맞지 않다. 일자리를 늘리고, 근로시간을 줄이고, 일자리 질을 높여줄 'More and Better' 패러다임을 도입해야 한다.

- 기업마다 핵심 업무와 주변 업무가 다르다. 어느 기업의 핵심 업무가 다른 기업의 주변 업무로 간주될 수 있다. 핵심 업무는 기업 중장기 경쟁력의 원천이다. 핵심 업무에 숙련되기 위해서 축적의 시간이 필요하다. 기업과 고객 간의 관계가 적절해야 한다. 근로자의 헌신과 근무 몰입도가 제품 혹은 서비스의 질을 높인다. 고용안정계약을 제한하지 않으면 담당 업무 채용이 어려운 경우와 아웃소싱(Outsourcing)의 편익이 사회갈등비용보다 적을 경우, 모두 핵심 업무로 간주해야 한다. 핵심 업무를 좁게 설정하면 단기 이익을 극대화할 수 있다. 단기이윤 극대화 기업이 핵심 업무를 과도하게 좁게 설정하기도 한다. 과도한 아웃소싱이 고객 정서에 안 맞는 경우에는 사회적으로 공감되는 아웃소싱으로 바꿔야 한다. 고객에게 양질의 서비스가 저렴한 가격에 제공될 수 있도록 무기계약직의 종합 직무를 설계해야 한다.
- 사업 특성에 따라 인소싱(Insourcing)이 아웃소싱보다 더 많은 비용이 들고 전문성이 떨어질 수 있다. 간접고용 근로자를 자회사로 정규직화 할 경우 합리적이고 안정적으로 급여를 지급해야 한다. 아웃소싱 회사가 자회사로 바뀌어도 통계상에서는 여전히 비정규직으로 분류된다. 통계 기준상 소속된 기업, 근무한 기업, 급여제공기업이 일치해야 정규직으로 나타나기 때문이다.

■ 신정부 일자리 정책에 대한 종합적 제언

: 한국형 전략을 강구해야 한다

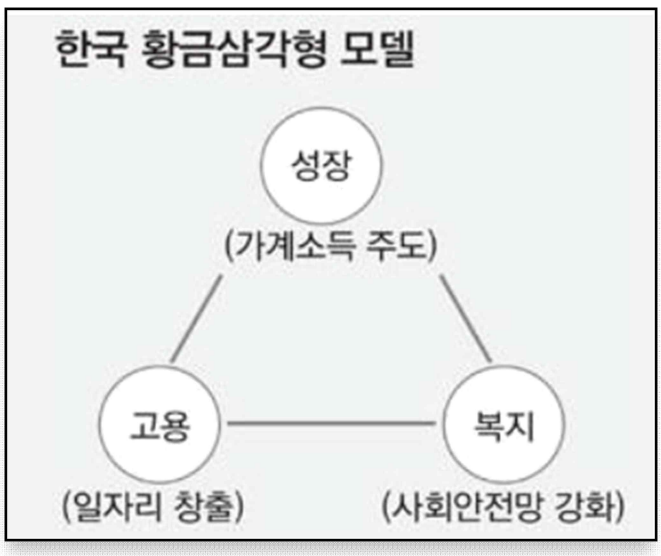
- 최근 격차해소가 화두로 떠오르고 있다. 격차해소는 좋은 일자리 창출의 필요조건이며, 고용 유연화와 최적의 조합을 이루어야 한다. 세계 각국의 노동개혁 성공사례를 살펴보면 사회안전망 강화 등으로 격차를 해소하면서 인력사용 규제를 풀어주었다. '격차는 줄이고, 고용은 늘리는' 노사정 타협이 어려울 수 있다. 상용형 파견을 허용하거나 본인 동의를 받아 기간제 계약기간을 연장하는 등 노사 수용이 가능한 방향으로 유연화 핵심 조항들의 간극을 좁혀나갈 수 있다.
- '동일가치노동-동일임금제'와 '원하청 사용자 공동 책임제' 등의 집행력을 담보 받을 수 있는 정책을 마련하는 것이 격차해소의 핵심 기제다. 선진국에서는 '비정규직 차별금지 특별법'을 제정해 '동일가치노동-동일임금 원칙'을 세부적으로 적용하고 있다. 또한 △임금근로시간 △성과급 △퇴직금 △사회보험 등을 도입하는 추세다. 단기적 격차해소 정책에 힘을 쓴다면 일시적으로 경기가 회복될 수 있다. 하지만 제4차 산업혁명 시대를 대비하는 미래 산업 준비와 구조조정이 지연된다. 균형 잡힌 성장을 위해 노동수요 촉



[그림 1] 임금 근로자 중 비정규직 현황 (2017.05.15. 조선일보)

진방안, 중장기 구조개혁과 투자규제 완화 등이 조화를 이루어야 한다.

- 신정부가 일자리위원회를 상시 운영하고 범정부 거버넌스를 집행하려는 굳은 의지를 보이고 있다. 일자리위원회는 이중노동시장 구조를 개선하고, 노사정위원회에서는 노사자치적 이슈를 논의해야 한다. 공공부문 일자리 창출이 공공부문 비대화 혹은 국가재정 악화를 초래하지 않도록 유연화 기제에 대해 고민이 필요하다. 또한 정부와 기업경영계가 협력하여 기업경영 여건을 개선하여 일자리 문제를 해결하도록 한다.



[그림 2] 2차 노동시장 중심의 정책과 제도를 설계한 다음 1차 노동시장이 양보할 수 있도록 유도해야 함

- 노동의 기본권 강화는 2차 노동시장에 초점을 맞춰야 한다. 전국민에게 성장과 연계된 기회와 보상을 공정하게 부여하는 것이 OECD국가가 지향하는 포용적 성장이다. 이중구조시장이 한국 포용적 성장의 장애물이다. 2차 노동시장 중심의 노사협의권을 강화하거나 업종별로 협의체를 강화해야 한다. 노동 대비 자본이란 이분법적 대결구도 하에 노동을 약자로 간주하는 것은 시대착오적이다. 노동의 기본권을 강화하기 위해서 2차 노동시장의, 2차 노동시장에 의한, 2차 노동시장을 위한 정책을 협의해야 한다.
- 사회적 타협 수정전략이 필요하다. 대기업-정규직-유노조 구조의 1차 노동시장에서는 고용의 유연성(Flexibility)을 강화해야 한다. 중소기업-비정규직-무노조 구조의 2차 노동시장에서는 사회안전망(Security)을 강화해야 한다. 국민적 공감대와 수용성을 높이고 기존 기득권의 노사관계 저항력을 약화시키는 전략(Korean Flexicurity)을 강구할 필요가 있다.
- 노동과 고용은 다른 분야다. 고용은 노동시장의 수요와 공급이 상호작용을 이루어 일자리를 창출하는 것이다. 노동의 관점에서 고용을 접근한다면 상위 10%를 위한 노동시장 정책이 나타날 수 있다. 제4차 산업혁명과 청년 일자리 창출에 초점을 두고, 노동시장의 수요와 공급에 부응하는 정책이 정립되어야 한다.

제 259회 정책세미나 질의응답

질문1 **나노텍과 인공지능 등의 신기술이 기존의 일자리를 대체할 수 있다. 이에 대한 대책을 어떻게 마련해야 하는가?**

답변 기술이 대체하거나 보조할 수 있는 업무와 대체할 수 없는 업무를 잘 구분해야 한다. 가장 시급한 것은 직무설계와 보상체계다. 청년 실업자들의 능력에 따라 교육을 시행하고, 그들의 노동력이 필요한 곳에 일자리를 마련해주어야 한다. 신기술 발달과 업무 능률 향상이 조화를 이룰 수 있도록 스마트 노동정책의 정립이 필요하다. 제4차 산업혁명 시대에 부합하는 인재 육성을 위한 교육기관과 펀드를 확대해야 한다. 직무표준화를 거쳐 적재적소에 인력을 배치하는 노력도 필요하다.

질문2 **신정부가 2020년까지 최저임금을 1만원으로 올리겠다는 정책 의지를 밝혔다. 앞으로 최저임금을 감당하지 못하는 기업에 대한 대책은 마련되었는가?**

답변 신정부는 최저임금에 대해 막대한 정치적 부담감을 갖고 있다. 이에 대한 논의가 실제 노동현장과 괴리감이 있다. 특히나 지역단위로 최저임금을 설정한다면 지역 갈등을 초래할 수 있다. 최저임금, 통상임금과 주휴수당을 어떻게 지급할지도 모호한 상황이다. 축적의 시간이 필요하나 정치적 색깔이 강하다. 고용과 복지를 연계한 서비스와 더불어 효율성을 높이기 위한 대책을 마련해야 한다.

※ 이 자료가 도움 되셨다면 수신번호 #7079-4545로 한 통 꾹~ 한선을 지지해주세요.

(한 통 2,000원)