우리나라 고용정책의 변천과 향후 정책과제

1. 우리나라 고용정책의 변화

□ 우리나라 고용정책은 일제하 일본 독점자본의 값싼 노동력 확보와 전시병력 확보를 위한 직업소개제도에서 태동하였으나 제대로 된 고용정책은 경제개발이 본격화된 1960년대 이후 시행됨

o 경제성장을 뒷받침하는 인력공급정책에서 수급불균형 해소와 고용 창출을 촉진하는 고용정책으로 변화

* 이농인력 흡수 및 산업인력 수요 조달('60년대)→ 기능 및 기술인력 수요 충족을 위한 직업훈련과 외화가득·실업해소차원의 해외취업('7,80년대) → 고용보험제도 도입 등 적극적 노동시장정책 기반 구축('90년 이후) → 물량투입 위주의 실업대책(외환위기 직후)

□ 고용정책의 변천 (60년대 이후부터 기술)

1961~72년(제3공화국) : 고성장·고실업기

o 노동시장 상황

- 3%를 넘는 인구증가율과 지속적인 이농현상(잉여노동력 다수)
- 연평균 7.1%의 급속한 경제성장에 따른 기능인력의 부족, 저임금 장시간 노동의 일반화, 노동시장 입·이직률 8% 상회

< 경제활동인구 추이 >

(단위 : 천명)

	생산가능인구	경제활동인구	취업자	실업자
1963년	14,551	8,230	7,563	667 (8.1%)
1972년	18,819	10,865	10,379	486 (4.5%)

o 정책방향

① 경제성장 및 노동집약적 산업의 확대를 통한 고용흡수

② 고용정책에 관한 최초 입법인 직업안정법 제정('61년)으로 유·무료 직업소개사업 개시

③ 국가시책으로 적극적인 해외 취업 추진 (한국해외개발공사 설치)

< 해외진출 인력추이 >

(단위 : 명, 천$)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
인력진출	3,809	12,947	8,314	8,528	8,492	8,782	9,280	10,320	7,313
외화가득	18,430	57,332	114,702	86,502	69,191	48,414	46,420	56,849	55,073

④ 제 1·2차 기술진흥 5개년 계획, 중앙직업훈련소 설치(노동청 산하)·공공훈련기관에 의한 기술인력 공급 및 기술수준 향상에 중점

1972~79년(제4공화국) : 고성장·중실업기

o 노동시장 상황

- 79년 제2차 석유파동 이전까지 두 자릿수의 경제성장률 유지 ('76년 12.5%, '77년 10.6% 등)
- 중화학 공업화 정책에 따라 숙련노동에 대한 수요 증대
- 중동진출 인력의 급속한 증가 (총 해외인력의 30.8% 차지('75년))

< 경제활동인구 추이 >

(단위 : 천명)

	생산가능인구	경제활동인구	취업자	실업자
1973년	19,490	11,389	10,942	447 (3.9%)
1979년	23,787	14,142	13,602	540 (3.8%)

o 정책방향

① 중화학 공업과 기간산업 및 수출산업인력 양성에 역점

※ 국가기술자격법 제정('73년), 기능대학법 제정('77년)

② 지방노동사무소에 직업안정과 설치 등 직업안정기능 개시

1980~86년(제5공화국) : 중성장·중실업기

o 노동시장 상황

- 경활인구 연평균 240천명 증가(연평균 성장률 7%)

< 경제활동인구 추이 >

(단위 : 천명)

	생산가능인구	경제활동인구	취업자	실업자
1980년	24,463	14,431	13,683	748 (5.2%)
1986년	28,225	16,116	15,505	611 (3.8%)

- 노동집약적 산업에서 자본집약적 산업으로 이동, '80년대 초 오일쇼크, '86년 이후 3저 호황 등 불안정성 증대로 취업구조의 급격한 변화

  * 동기간 중 농림 어업 취업자 87.8% 감소, 광공업 48% 증가, 사회간접자본 및 서비스업 86.8% 증가

o 고용정책

① 제1차 고용안정기본계획 수립·발표 : 직업안정 기초업무 정비 (업무전산화, 전문요원 확보), 인력수급조절기능 강화, 해외고용확대

② '81년부터 구인정보 자동응답전화(1919) 설치, 다양한 노동통계 공급

  * 노동경제동향조사, 기업체 노동비용조사, 사업체 임금실태 조사, 매월노동통계 조사, 임금근로시간제 통합조사 등

1987~97년(문민정부) : 중성장·저실업기

o 노동시장 상황

- 연평균 실업률 2.4%(경제성장률 7.8%, 3저 호황), 완전고용상태

< 경제활동인구 추이 >

(단위 : 천명)

	생산가능인구	경제활동인구	취업자	실업자
1987년	28,955	16,873	16,354	519 (3.1%)
1997년	34,851	21,782	21,214	568 (2.6%)

- 인구증가율의 둔화, 중고령화, 고학력화, 제조업 고용위축, 중소기업 인력난(외국인력 유입개시), 청년층의 고용불안 등 구조적 문제 시작

o 고용정책

① 사내직업훈련의무제 등 향상 재훈련의 강화

② 최저임금제 도입('86), 장애인 고령자 고용촉진법('90), 고령자고용촉진법('91), 고용정책기본법('93), 고용보험법('95), 근로자직업훈련촉진법('97) 등 고용관련 입법으로 적극적 노동시장 정책의 기반 구축

③ 고용보험 제도 시행 ('95.7월)

  * **외환위기 이후 고용정책의 핵심으로 자리 매김**

1998~2002년(국민의 정부) : 저성장·고실업기

o 노동시장 상황(외환위기)

- 취업자 수, 경제활동인구수 '97년 수준 간신히 회복 (경제성장률 4.4%)
- 극심한 경기침체, 기업의 구조조정, 노동시장의 구조적 변화 등 경험

< 경제활동인구 추이 >

(단위 : 천명)

	생산가능인구	경제활동인구	취업자	실업자
1998년	35,347	21,428	19,938	1,490 (7.0%)
2002년	36,963	22,877	22,169	708 (3.1%)

o 고용정책

① 대량실업 해소를 위한 범정부 "종합실업대책" 추진(연간 2조 ~ 7조 투입)

② 고용보험 적용 확대 (5인이상('98.7) → 1인이상('98.10)), 고용안정센터 확충(99개 ('98년) → 156개('02년))

참여정부 : 저성장 · 저고용기 (별첨 1 : 고용정책 연표)

o 저성장, 저고용의 환경변화('03년 성장률 3%대, 일자리 3만개 감소)에 대처하기 위해 고용확대 위주의 일자리 창출 종합대책을 우선 추진

< 일자리 창출종합대책 ('04~'08) >

5%대 경제성장	+	서비스업 등 일자리 창출 능력 확충	+	일자리 나누기 등 추가 일자리 발굴	⇒	종 합 목 표
150만개		20~30만개		20~30만개		200만개

o 고용지원서비스의 선진화와 직업능력개발체제의 혁신을 위한 "국가 고용지원서비스 혁신방안('05.4)"를 마련하고 국가 전략과제로 추진

- 고용·인력개발 정책의 중요성에 비추어 고용지원서비스 인프라의 국가 기간인프라로서 위상 제고
- 6개 시범고용안정센터 중심으로 구직자 유형별 서비스 제공 및 다양한 지역 특화사업의 개발·운영 등을 통해 고용지원서비스의 혁신 가능성을 확인하고 취약계층 능력개발 기회 확대를 중점 추진

o 고용보험의 적용범위가 지속적으로 확대되고 적극적 고용정책을 뒷받침하기 위한 역할 강화

2. 現 일자리의 위기와 고용 정책 패러다임의 전환

◇ 노동시장 양극화 및 고용구조의 후진성 등 일자리 위기 지속
◇ 정책수단이나 추진체계 등이 과거 실업대책과 큰 차이가 없고 일자리 대책의 중장기적 전망과 전략적 관점 부족으로 국민의 체감효과는 미흡하다는 지적 (삼성경제연구소, 「매력 있는 한국」 '05.11월)

1 일자리의 위기

① 성장과 고용의 동반구조가 약화되고 양질의 일자리 감소

< 성장률 및 취업계수 (명/10억)>

연 도	'81-'90	'91-'96	'97-'99	'00-'04
취업계수	70.1	47	39.8	34.5
성 장 률	8.6	7.7	2.2	5.4

< 주요 기업 부문에서의 종업원 수 추이 > (단위 : 천명)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
30대대기업집단	879	803	711	695	671	645	651	672
공기업	253	246	238	233	213	211	217	222
금융업	447	453	394	391	382	389	403	411

자료 : 노동부, 고용보험DB를 활용해서 작성

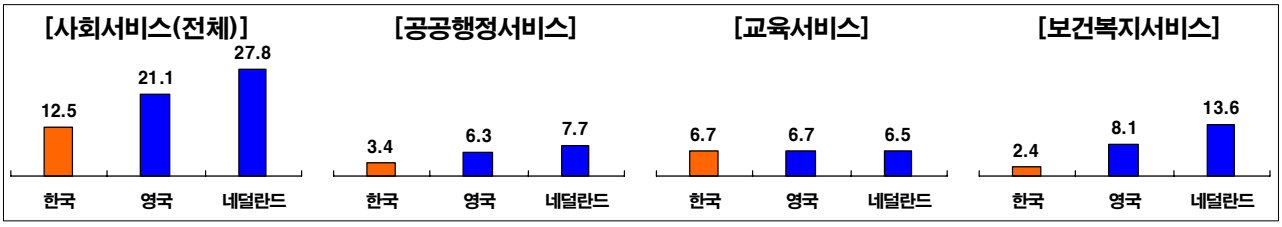
② 고용구조의 후진적 특성 지속

o 공공부문 고용비중은 선진국의 1/3~1/4수준, 자영업 취업자비중은 여타 국가의 3배

※ 인구대비 공무원 비율(%) : 한국 1.9, 일본 3.5, 미국 7.5, 독일 5.3, 덴마크 13.3

o 서비스업 전체의 고용비중은 증가[52.5%('93년)→64.4%('04년)]하고 있으나 사회서비스업 고용비중은 여전히 낮음

< 사회서비스업의 고용비중 국제비교 >



주: 한국(2003년), 영국(1988년) , 네덜란드(1995)

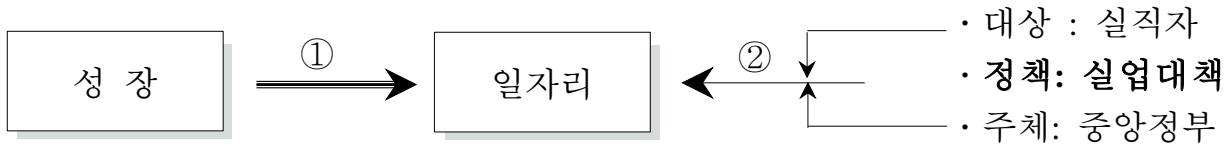
o 여성 경제활동 참가율 저조 및 정체

* '05년에 최초로 여성경활참가율이 50%(1천만명)를 넘어섰으나 OECD 평균인 60.1%와는 큰 격차

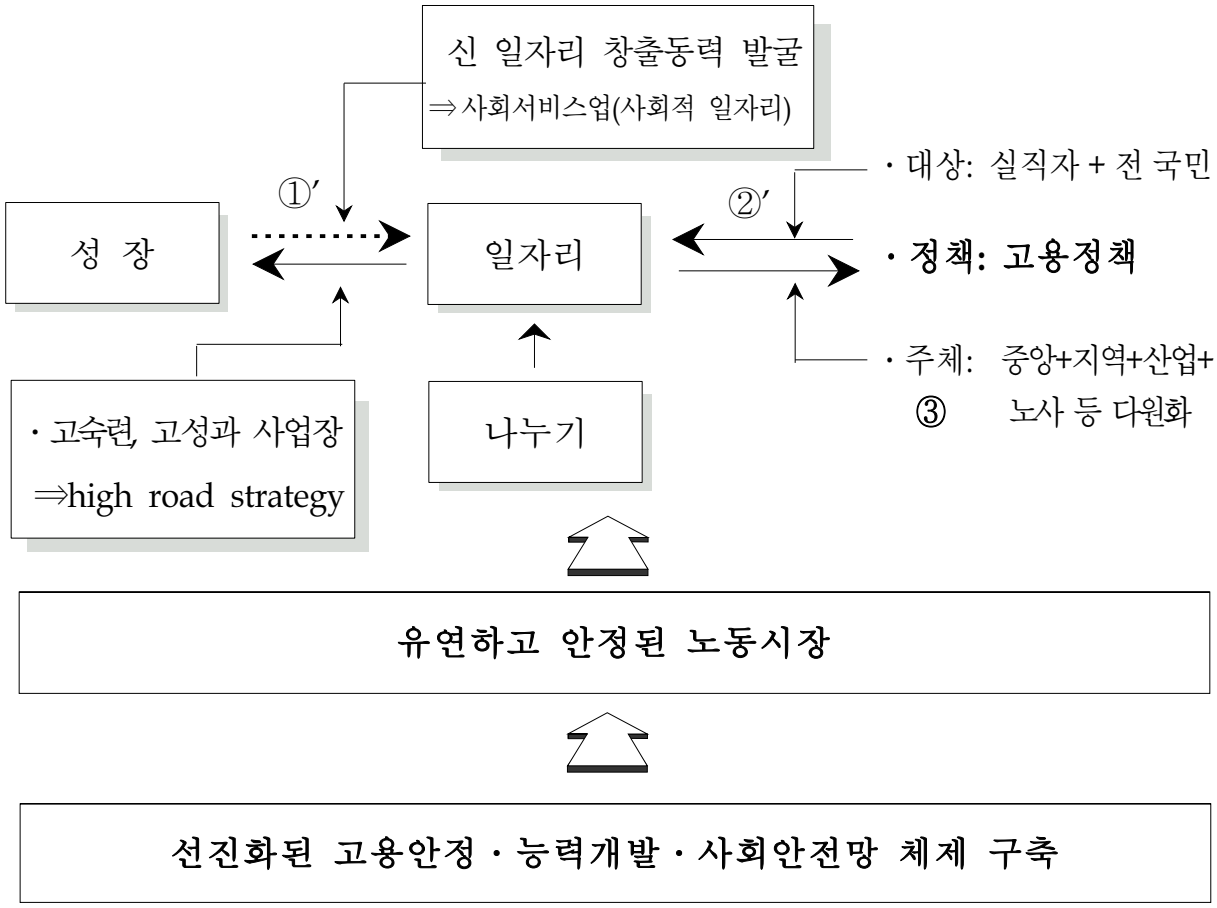
2 고용정책 패러다임 전환과 향후 과제

o 성장에 의존하는 단선적 고용전략에서 탈피하여 고용을 통한 성장과 노동시장 구조 개선을 동시에 가능케 하는 고용정책 패러다임의 변화가 시급

▣ 과 거 : 성장에 의존, 실업대책 위주 (소극적)



▣ 현재 및 향후 : 노동시장 참여극대화 및 혁신형 일자리 창출 (적극적)



① → ①′ : 성장과 고용과의 관계 약화, 신 일자리 창출 동력 및 고용확대가 성장을 유도하는 새로운 매커니즘 확립

② → ②′ : 고용정책 대상이 실직자에서 전 국민의 노동시장 참여로 확대

③ : 고용정책 주체도 중앙정부주도에서 중앙 · 지역 · 산업 · 노사 등의 유기적 협력

□ 향후 정책과제

① 고용확대 자체가 경제성장의 핵심동인(key factors)으로 작용하는 혁신형 일자리 창출 model 개발

- 숙련(기술개발) → 고부가가치 → 고임금 → 소비 → 투자 → 성장의 선순환이 이루어지도록 직업능력개발 혁신 및 인적자원개발 투자의 확대
  - · 물적 · 규모의 경쟁에서 기술 · 디자인 · 신뢰의 경쟁
  - · 실업 → 미취업 → 빈곤의 경로 차단 (복지와 고용서비스의 결합)
- 新 일자리 창출 동력의 확보(사회적 일자리, 일자리 나누기, 혁신형 중소기업의 육성)
- 지역 · 산업 · 노사 등 고용문제에서의 새로운 파트너십 확산

▲ 직업능력개발을 중심으로 한 적극적 노동시장 지출 확대 (중소기업 훈련 강화)

▲ 사회적 일자리 창출 : 사회적 기업 지원법 제정 추진, 기업연계형 · 광역형 일자리 창출 모델 개발 ('06년 114억원)

▲ 근로시간 단축 및 교대제 전환 등에 관한 지원 강화

▲ 지역고용 · 인력개발을 위한 지역차원의 고용협력 네트워크 구축(지방고용심의회)

* 유관기관과의 통합고용지원 서비스를 제도화하기위한 입법 검토

* 노사공동 재취업센터 활성화 ('05. 11 설립, 한국노총 · 경총 공동운영, '06년 고용보험기금 22억 지원, 중소기업근로자들의 재취업 및 전직 등 지원)

② 원활한 노동이동의 지원 및 직업안전망의 지속적 확충

- 고용지원서비스의 확산과 고용보험, 최저임금 등 적용확대를 통한 최소한의 노동시장 안전망 구축
- 비정규직 등 취약계층의 능력개발 기회 확대 (수평적 수직적 이동성 강화)

▲ 취업취약계층의 유형별 분류 및 다양한 고용지원 서비스 제공 (개인별 재취업 활동 계획(IAP), 노숙자 restrart 프로그램 등)

▲ 개인훈련계좌제, 훈련기간 생활비 대부제 등 비정규직 친화적 훈련과정 개설

▲ 자발적 이직자 및 영세자영업자 등에 대한 고용보험(실업급여 · 훈련) 수혜 확대

③ 저출산·고령사회에 적극적 대비 (고용율 위주의 정책목표)

- 여성, 고령자, 저기능자, 장애인 및 장기실업자 등 취업취약계층의 적극적인 노동시장 참여 유도

- 양질의 시간제 근로 일자리는 적극 장려하고 지원

▲ 적극적 고용개선조치(AA) 정착, 출산후 계속 고용장려금·육아기 근로시간 단축 지원제도 도입
▲ 일정기간 이상 근속근로자에게 시간제근로 전환청구권 도입 검토
▲ 임금피크제 보전수당 지원, 고령자 연령차별 금지법 제정 추진

④ 국가고용정책 역량 강화

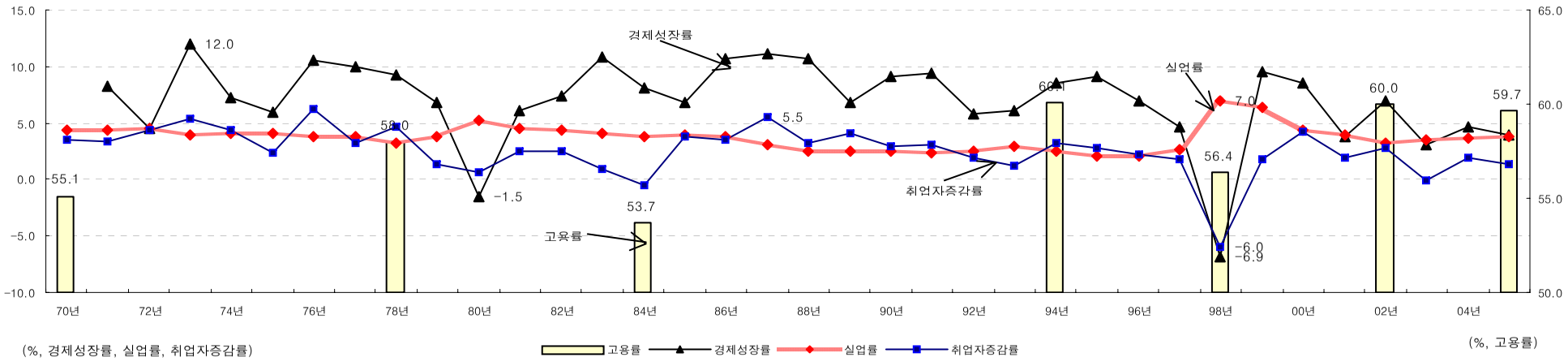
- 새로운 고용 패러다임의 발견과 고용성장을 통한 국가발전 모색

▲ 노동부 부처명칭을 (가칭) **「고용노동부」**로 개편하여 고용정책·전략 기능을 강화하고 고용문제에 대한 범정부적·사회적 인식 확산
*'06. 2월 청와대 노동비서관실 명칭도 「노동·고용정책비서관실」로 변경
▲ 산업·고용구조 변화 등에 대한 **분석·진단 기능** 강화(고용분석팀·지역고용팀·산업고용정책팀 등 신설), R&D 투자확대 검토
▲ 연구기관간 협력과 공동연구 활성화, OECD 및 EU 고용전략 지속 연구, FTA 관련 대응체제 구축
* 실업 및 고용 없는 성장을 먼저 경험하고 정책역량을 축적하고 있는 선진국 및 국제기구와의 공동 연구 및 협력 등 강화
▲ 한국고용정보원의 노동시장 정보 분석 및 직업연구 허브 기관으로 육성

□ EU나 OECD와 같이 우리나라 실정에 맞는 한국형 고용전략 마련을 위한 국제심포지엄 개최 (9월말 限)

<별첨 1 : 고용 연표 >

1970년대 이전	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
o정치 · 경제 등 · 대한민국 정부수립(48) · IMF, IBRD 가입(55) · **제3공화국 출범**(63) o고용정책 등 · 직업안정법(61)	o정치 · 경제 등 · **제4공화국 출범**(72) · 제1차 석유파동($2.99 →$11.59, 73) · 제2차 석유파동($13.66 →$27.88, 79) o고용정책 등 · 국가기술자격법(73) · 기능대학법(77)	o정치 · 경제 등사건 · **제5공화국 출범**(81) · **제6공화국 출범**(88) o고용정책 등 · 한국산업인력공단법(81) · 산업안전보건법(81) · 최저임금법(86) · 남녀고용평등법(87) · 기능장려법(89)	o정치 · 경제 등 · WTO체제 출범(95) · **IMF구제금융 지원**(97) · **국민의 정부 출범**(98) o고용정책 등 · 장애인고용촉진 및 직업재활법(90) · 고령자고용촉진법(91) · 고용정책기본법(93) · 고용보험법(93) · 건설근로자의고용개선등에관한법률(96) · 자격기본법(97) · 직업교육훈련촉진법(97) · 노동조합및노사관계조정법(97) · 근로기준법(97) · 파견근로자보호등에관한법률(98)	o정치 · 경제 등 · IMF구제금융 조기상환(00) · 월트컵 개최(02) · 신용카드 대란(02) · **참여 정부 출범**(03) o고용정책 등 · 근로자복지기본법(01) · 외국인근로자의고용등에관한법률(03) · 고용및산업재해보상보험의보험료징수등에관한법률(03) · 청년실업해소특별법(04) · 근로자직업능력개발법(04) · 고용보험법 및 고용정책기본법 개정(05) · 근로자퇴직급여보장법(05) · 공무원의노동조합설립및운영등에관한법률(05)



☞ 앞으로