

勞 動 經 濟 論 集
第17卷, 1994. 12. pp. ~
韓 國 勞 動 經 濟 學 會

國家競爭力과 人力政策의 課題

National Competitive Power and Issues in Manpower Policy

金 有 培*

< 目 次 >

I. 머리말	III. 雇傭調整期的 企業人力 需給管理
II. 勞動力 需給構造의 變化와 勞動市場의 展望	IV. 人力政策의 課題와 方向

I. 머리말

우리 경제는 그동안 고도성장에 따른 인력수요의 지속적인 증가로 실업률이 전반적으로 하락하는 가운데 총량적인 노동력수급면에서 대체로 균형을 이루어 안정적인 고용구조를 유지하여 왔다. 즉 근래의 우리나라 실업률은 비교적 낮은 2~3% 내외의 수준으로 유지하여 의견상 고용의 안정을 나타내고 있다. 그러나 1980년대 후반부터 개방화와 자유화로 대표되는 대내외 경제여건의 변화에 맞추어 산업구조조정이 빠르게 진행되고 소득수준의 향상으로 노동공급 형태가 변함에 따라 부문간 직종별 노동력수급의 심각한 불균형현상이 나타날 뿐만 아니라 실업률 또한 최근 들어 그 수준이 높아져 가고 있다. 그리하여 주요 공업단지에서는 일자리를 찾는 구직자보다는 구인자가 많고 다수의 기업이 구인난을 호소하는 등 노동시장에서의 구조적 모순을 보이고 있다. 특히 제조업부문에 있어 생산직 기능

* 成均館大 經濟學科 教授

인력의 부족과 이에 따른 임금의 급상승은 우리 경제의 근간인 제조업의 경쟁력을 떨어뜨리고 공동화 현상을 초래할지도 모른다는 우려를 낳게 하고 있다. 또한 정보, 통신 등 첨단기술산업의 발전에 필요한 고급 과학기술인력의 부족은 고부가가치 중심의 원활한 산업 구조조정을 지연시키는 한편 새로운 기술개발을 뒷받침하지 못함으로써 신기술을 통한 국제경쟁력 확보를 어렵게 하고 있다. 이렇게 볼 때 우리나라의 고용사정을 몇 가지 거시적 노동시장 지표만으로 접근하는 데는 문제가 있다.

본 연구는 이와 같은 관점에서 노동력수급을 구조적으로 분석하여 고용현황의 심층적 이해를 높이고 노동력 수요측면의 미시적 분석을 통해 고용정책 과제를 제시하였다. 아울러 기업수준의 적절한 인력관리방안을 모색하고 궁극적으로 국가경쟁력의 강화를 위한 인력정책적 시사점을 찾고자 하였다. 따라서 노동시장의 장기적 수급구조와 관련하여 우리 노동시장이 안고 있는 구조적 문제를 우선 논의하고 기업수준의 미시적 인력관리 현황을 예시하며 노동시장의 정책적 과제를 차례로 제시하는 방향으로 본 논문을 구성하였다.

II. 勞動力 需給構造의 變化와 勞動市場의 展望

오늘날 기술혁신의 진전과 경제의 서비스화·소프트화와 더불어 급속히 변모하고 있는 국제질서의 변화는 산업구조의 변화를 가속화시키고 있으며 수요의 조정과정에서 고용흡수력의 약화 및 인력부족을 동시에 야기시키고 있다. 한편 노동력의 공급측면에서는 고학력화를 비롯하여 질적으로 고도화되고 여성노동력의 시장참여 증가 및 인력의 중·고령화 현상 등 커다란 변화가 일어나고 있다. 이런 경제사회의 변화가 인력수급 및 노동시장에 주는 의미는 다음과 같다.

첫째, 인력개발, 기술혁신 등으로 생산성 증가가 가속화되지 않는 한 생산가능인구의 증가세 둔화로 성장잠재력은 점차 약화되어 갈 것이며 이같은 현상은 산업구조 및 취업구조의 변화에도 영향을 미칠 것이다.¹⁾ 신경제 5개년 계획에 의하면 농림어업부문은 계속적인 자본장비율의 제고와 영농의 기계화로 인하여 종사자가 급격히 줄어들 것으로 보이며 80년대 후반 연평균 8.4%로 높은 성장률을 보여왔던 제조업부문의 취업자수 증가는 90년대에는 자본집약적 생산구조와 기술진보에 의한 수요감소로 그 성장세가 둔화될 것으로 전망되고 있다. 서비스산업은 점차 높은 고용증가율을 보이면서 1~2차산업 양부문에서의 고

1) 기술변화가 노동시장에 미친 효과에 대한 분석으로는 Choi(1993)를 참조.

용애로를 흡수하는 완충적 역할을 하리라 전망하고 있다.

둘째, 최근 우리나라의 실업률이 낮은 수준에 있다는 것이 인력을 효율적으로 활용하고 있다는 것을 의미하지는 않는다. 60년대 이후 농업 등 저생산성부문의 인구가 차지하는 비중이 크게 떨어지고 근대산업부문의 고용비중이 급격히 상승되어 왔지만 아직도 1차산업에 종사하는 취업자가 약 20%에 이르고 있으며, 도소매 등 도시 비공식부문(informal sector)에 종사하는 가장된 실업인구가 많다. 그러므로 매년 노동시장에 새로이 참가하는 약 40만명에 대한 일자리의 창출과 더불어 저생산성 지역의 노동력을 근대산업부문의 노동력으로 전환시키기 위한 고용수요의 확충은 당면과제라 아니할 수 없다.

셋째, 인적자본의 축적이라는 면에서 경제발전에 기여한 긍정적 효과에도 불구하고 1980년대 중반 이후의 급속한 고학력화 경향은 청소년 노동시장의 부문별 수급불균형의 근본 원인으로 작용하여 인력활용의 효율성 전반에 걸쳐 부작용을 초래하고 있다.²⁾ 전체의 실업률이 2% 수준으로 상당히 안정되어 있음에도 불구하고 청소년층을 중심으로 한 고학력자의 실업문제는 1985년 이후 심각한 양상을 보여왔다. 청소년층의 노동력 활용이 낮은 것은 우리의 전통적인 학력주의에 그 원인이 있지만 최근에 그 정도가 심해진 데는 가계소득 증가로 추가적 학력을 취득하거나 직업선택의 편향으로 인한 취업 대기기간의 연장 또는 80년대 졸업정원제로 일컫는 대학정원정책의 변화가 일조를 한 것이다. 전반적인 고학력추세는 고학력 청소년실업 문제를 야기시킨 한 측면이 있는 반면 다른 측면으로 노동력의 질적 고도화에 기여하였다. 노동력의 질적 고도화는 단지 학력별 구성에서뿐만 아니라 노동력의 숙련 구성에서도 나타나 숙련 및 지도기능자의 비중이 1980년 이후 지속적으로 상승하고 있다.

넷째, 여성의 경제활동참가율은 늘어나고 있는 추세이며 평균수명이 길어짐에 따라 중고령 인력의 노동력 공급도 늘어날 것이다. 이런 공급여건에도 불구하고 여성인력과 중고령 인력의 노동시장 참여의 실패는 적극적으로 일자리를 찾는 완전실업으로 나타나기보다는 소극적인 잠재노동력, 즉 비경제활동으로 나타나는 경우가 많아 일반적인 경제활동 통계지표로 포착하기는 어렵다. 여성 및 중고령 인력의 취업증대는 노동력의 효율적 활용은 물론 가계소득 보전과 사회보장부담의 경감 등 사회정책적 차원에서 중요한 의의가 있다.

다섯째, 노동력의 공급구조와 수요구조의 불균형 또한 주목되어야 할 것이다. 주요 공업 단지의 구인난은 대개의 경우 저임금 단순근로자의 구인난을 반영하는 것이며 전반적인 인력의 부족을 나타내는 것은 아니다. 특정집단의 인력(예컨대 일부 고학력 인력)은 구직

2) 청소년 노동시장에 관한 분석은 장석민(1992)·이주호(1993) 등을 참조.

난에 처하기도 한다. 이와 같은 직종·학력과 기능 수준에 따른 인력수요공급의 구조적 불균형은 산업의 고도화가 촉진되고 고등교육 진학자가 늘어남에 따라 심화되어 갈 우려가 있다. 예를 들어 취업구조의 질적 변화가 대기업과 기술집약형 중견 중소기업을 중심으로 진행될 가능성이 크기 때문에 이들과 중하위 중소기업부문을 중심으로 하는 취약부문과의 인력수요에 있어 차이가 크게 나타나 노동시장의 이중구조가 심화될 우려가 있다.³⁾ 노동력의 부족 추이 또한 기업규모별로 볼 때 대·중소기업간 분명한 격차를 보이면서 변하고 있다. 전기간을 통해 기업규모가 작을수록 더욱 심각한 노동력 부족을 겪고 있는 것으로 나타나고 있는데 이 격차는 80년대 후반 이후 점차 확대되는 추세이다. 이러한 현상은 1987년 이후 노동운동의 활성화와 급격한 임금상승, 안정적인 근로여건에 대한 근로자의 욕구, 대기업의 중소기업 기능인력 스카우트 등이 복합적으로 작용한 결과로 볼 수 있을 것이다. 6·29 이후의 노조운동이 대기업을 중심으로 이루어져 기업규모간 임금격차가 더 확대되고 있는 사실도 이를 뒷받침하고 있다.

끝으로, 최근 들어 산업민주화가 급진전됨에 따라 산업노동력의 대가로서의 임금상승폭은 높아만 가고 있다. 경제·사회의 선진화를 위하여 고임금경제는 불가피한 것이지만 임금상승에 따른 고용조정, 검토분석과 고용수요의 확보를 위한 노력은 강화될 전망이다.

앞에서 열거한 노동시장의 문제는 짧은 기간에 우리의 산업 역사를 이룩한 것만큼이나 빨리 노동시장의 자생적 힘에 의해 용이하게 해결되어질 수 있는 상황이 아니다. 다만, 산업정책을 중심으로 하는 일반경제정책과 노동시장의 경제정책을 조화시키고 적절한 정책수단을 적정한 시기에 구사함으로써만 문제해결을 단축할 수 있다. 따라서 정책의 의지나 정책운영의 뒷받침은 노동시장 문제의 논의에 있어 빠질 수 없는 부분이다. 우리나라 노동시장이 1970년대 중반을 고비로 소위 루이스(A. Lewis)적인 노동공급구조가 종료되면서 점차 시장기능을 얻기 시작하여, 1987년 6·29 이후 정치질서와 경제환경 변화에 힘입어 크게 발전하여 왔다는 것은 주지의 사실이다.⁴⁾ 그러나 노동시장 정보의 비효율적 관리와 왜곡된 임금구조, 복잡하고 경직된 임금체계와 고용관행 등 아직도 그 기능면에서 상당히 경쟁제한적이며 미흡한 실정이다. 시장기능의 성숙이 이루어지지 못하는데도 불구하고 우리나라의 노동시장정책은 이에 대한 충분한 고려없이 성장을 통한 고용안정이나 총량적인 수급에 중점이 두어져 왔다. 경제구조 변화에 적극적으로 대비하지 못한 인력정책은 적어도 1980년대 중반까지만 하더라도 노동력수급의 미시적인 효율성보다 성장의 뒷받침을 위

3) 노동시장의 분단구조에 관한 연구로는 이주호(1992)·유장수(1993) 참조.

4) 한국노동시장의 변천에 관한 논의는 배무기(1991)·박래영(1986)·김유배를 참조.

한 총괄적인 대응에 급급하여 급변하는 생산구조와 기술구조에 부응하는 실질적인 차원에 서의 인력양성과 개발을 외면해 왔다고 할 수 있다. 따라서 노동시장의 기능을 활성화시키기 위해서는 비시장적 고용관행이나 제도 또는 정책에서 비롯하는 비효율을 최소화시키고, 교육제도와 직업훈련제도의 확립을 통한 거시적 인력개발정책과 내부 효율성을 강조하는 미시적 인력관리를 조화시킬 필요가 있다. 아울러 여성인력이나 고령인력 등 유희인력을 적절한 취업여건과 제도적 장치를 부여함으로써 산업인력화하는 방안 등을 위시한 구체적인 정책과제 또한 우리나라 노동시장의 문제를 논의함에 있어 시급히 거론되어야 할 부분이다.

Ⅲ. 雇傭調整期の 企業人力 需給管理

노동시장에서 고용의 결정이란 노동의 수요자와 공급자의 상호작용에 의해서 이루어지고 그것은 양측의 노동시장행동(labor market behavior)을 통해 특징을 보인다. 전통적으로 노동시장 행태분석이 노동공급에 다소 편중되어 있는 경향도 있지만 고용이란 궁극적으로 시험된 노동력 수요로써 나타나기 때문에 고용문제의 해결을 위해서는 노동력 수요행태의 분석에 기초할 때 보다 유효한 해결방안이 강구될 수 있을 것이다.

최근에 와서 노동력의 수요행태에 영향을 주는 요인으로서 자동화로 요약 표현될 수 있는 제조업의 생산기술 변화와 경제의 서비스화 및 정보산업화 등을 들 수 있다. 이들 변화요인들은 특히 유연생산방식에 적절한 연구개발인력과 숙련인력의 수요증대에 크게 영향을 미치고 있다.⁵⁾ 그 외에도 1987년 이후 노사관계패턴의 변화는 기업의 노동투입량 조정에 대한 탄력성을 약화시킬 뿐만 아니라 기업으로 하여금 대응적 고용관리패턴을 모색케 하고 있다. 한편, 임금과 고용안정성 측면에 있어 대·중소기업간의 격차는 근로자의 선호체계를 더욱 대기업 편중의 성향으로 만들고 있어 인력배분의 왜곡현상을 심화시키고 있다.

앞서 언급한 노동력 수급구조와 관련, 이런 기술변화에 의한 수요변화나 노사관계의 역학관계 변화는 기업의 고용관리를 변화시키는 중요한 요인이다. 기업의 고용관리행태에 관해 상공회의소와 공동으로 조사한 발표자의 설문조사결과를 분석하여 얻은 주요 발견점은 다음과 같다.⁶⁾

5) 유연노동력수요에 관한 논의는 박기성(1992)·어수봉(1993)을 참조.

(1) 우선 전체적으로 인력수급 분석에 있어 중요한 발견점은 대·중소기업간의 차별적 인력배분 양상이다. 중소기업이 안고 있는 인력의 양적 부족문제와 고용관리의 어려움은 우리 경제가 안고 있는 인력수급상의 불균형 문제 가운데 가장 중요한 문제임을 알 수 있었다. 기업의 경영애로요인에 대한 응답으로 보면 중소기업이 상대적으로 구인난과 자금난의 애로로 인한 경영압박에 있으며 대기업은 노사분규로 인한 임금상승을 더 큰 애로요인으로 인식하고 있다. 대기업의 임금상승 애로와 중소기업의 구인난은 인력부족에 대한 대처능력의 차이로 해석해 볼 수 있다. 대기업은 인력부족시 풍부한 자금력을 바탕으로 임금상승에 의해 인력확보가 가능하고 또 같은 이유로 省力化 생산설비의 도입 등 인력절감의 경로를 만들 수 있는 반면, 중소기업은 이런 경쟁에서 항상 열세에 처해 있기 때문에 어떻게 해서든 노동력을 투입해 생산활동 자체를 유지하고 기업보존에 더 큰 주력을 기울이고자 한다. 대량의 청소년 실업이 존재함에도 불구하고 중소기업이 구인난을 호소하는 것은 청소년이 상대적으로 근무조건이 나은 대기업으로의 취업을 희망하여 중소기업에는 쉽게 입직하지 않으려는 현상으로 보아야 한다. 반면 대기업은 경기부진에 따른 감량경영과 省力化로 인력절감이 요구됨에도 기존인력의 해고가 불가하기 때문에 연공서열적 임금구조하에서 연령이 많은 근로자의 구성이 높아져서 상대적으로 높은 임금부담을 갖게 된다. 대·중소기업을 막론하고 가장 애로가 큰 인력의 유형은 숙련기술공과 기술직 기능인력이다. 특히 기술진보와 더불어 기능인력의 수요가 고급화되는 데 따른 기술직 기능인력의 수요증가나 숙련기술공의 부족은 위의 일반적 기능공의 부족이나 단순노무직의 부족과는 상당한 차이가 있다. 숙련의 형성을 위해 많은 시간이 소요된다는 점에서 이들의 수급조정은 용이하지 않다.

(2) 기업이 판단하고 있는 인력수급상의 과부족이 나타나는 유형을 분류한 것처럼 과부족의 사유도 다양하다. 우선 인력의 과잉이라고 응답한 이유의 주된 경우는 역시 경기적 요인이다. 그러나 경기적 요인보다 훨씬 많은 비율이 비경기적 이유로 나타나는데 인력의 효율적 활용의 결여로 인한 것이다. 그 대표적인 것으로 최근의 省力化 노력으로 인한 과잉인력의 발생과 노동이동의 비효율성으로 인한 과잉·부적격 인력의 함유 등이 그것이다. 이 비효율성에 기인하는 인력과잉은 省力化로 인한 요인을 제외하고는 모두 중소기업에서 높은 응답을 보여 중소기업의 인력활용상 애로를 보이고 있다. 반면 대기업은 우월한 경영적 능력으로 인력의 활용에 효율성을 기하고 있으며 省力化도 진전되어 인력절감적 경영의 단계에 진입하였음을 볼 수 있다. 반면 인력부족의 이유는 경기적 요인으로 응답한 것이 7%에 불과하고 오히려 만성적인 공급부족, 인력의 심한 이동, 3D 직업의 기피, 자격요

건의 미비를 이유로 들고 있어 현재의 인력부족이 초과수요에 의한 인력부족 현상보다는 인력공급의 제도적 장치(교육훈련제도)의 기능 미비와 직업선택의 선호체계의 변화에 의한 것으로 나타나고 있다. 즉 인력부족은 주로 공급측 요인에 의해 나타나기 때문에 인력난의 해결이 공급측 요인의 조정을 통해 이루어지는 것이 바람직할 것이다. 물론 이 경우 수요측의 조정노력이 필요없지는 않지만 임금, 작업환경, 고용안정성 등 제반 근로조건외의 제고와 합리적인 고용관리로 근로자의 불만을 경감시키는 등 각종 유인을 조정해 나가야만 한다.

한편 상대적으로 인력부족의 애로가 더 심한 중소기업의 경우 대기업에 비해 상대적으로 열세인 근로조건 때문에 인력유인이 어려운 점도 중요한 이유로 나타나 중소기업에 대한 지원이 인력정책적 차원에서 함께 다루어져야 함을 시사하고 있다.

(3) 이러한 인력난을 대처하는 방안으로 기업은 省力化를 우선적으로 들고 있으나 연장근로 또한 인력부족을 타개할 수 있는 중요한 방안이며 아울러 여성노동력이나 중고령 노동력, 기타 대체인력을 활용하는 방안도 고려되고 있다. 현안이 되고 있는 외국인 근로자의 활용을 통한 인력난의 극복은 예상과는 달리 크게 고려되고 있지 않은 것으로 나타났다.

상품시장의 예기치 못한 변동, 즉 생산물시장에서의 급격한 수요증가나 감소가 발생하였을 때 기업이 어떻게 고용을 조정해 나가느냐는 매우 중요하다. 어느 정도 초과근무가 일상화된 상태에서 근로시간의 조정을 통한 고용조정은 그 용이성으로 보아 우선적인 조정 수단으로 이용되고 있음을 쉽게 수증할 수 있다. 즉 고용조정은 대체로 시간 조정후 인원 조정의 패턴으로 이루어지고 있는데 인원조정시 임시고의 활용이 반드시 정규직에 우선하지 않는다는 특징을 보인다. 이는 고용기간이 명시되는 계약고용이 보편화되지 않고 상용고 위주의 고용관행에서 비롯된다. 안정된 상용고용이 근로자나 사용자에게는 바람직한 고용형태이기는 하겠지만 비교적 조정이 용이한 임시직이나 시간제 고용이 쉽게 활용되지 않고 있음은 기업측에서 보아 고용조정의 신축성이 그만큼 떨어진다는 말이 된다. 산업의 급격한 발전으로 제품주기의 단축화와 신축적 생산체제가 보편화되어가는 현대경제에서 기업의 재빠른 대응이 강조되는 점을 생각한다면 이 수량적 조정의 가능성에 대한 제한은 완화되어야 할 것이다. 또한 여기서 새롭게 그 중요성이 증가하고 있는 고용형태인 시간제 근무는 여성인력의 효율적 활용의 방안이 될 수 있도록 법적 뒷받침이 있어야 할 것이다.

(4) 현재의 인력난은 양적인 공급자원은 있으면서도 실제 특정부문으로 입직하지 않으려는 데 있거나 기업의 기술수준에 적합한 인력이 없어서 야기되는 비효율적 배분의 성격이 강하다. 기업은 인력난의 해소에 필요한 임금상승폭을 그렇게 크게 생각하고 있지 않.

며 그 상대적 크기는 대기업이 더 작다. 이는 현재의 인력난의 해소책으로 임금조정이 그리 실효성이 있는 수단이 아님을 단적으로 보여주는 것이다. 또 중소기업의 인력부족에는 임금조정이 어느 정도 유효한 조정수단이 될 수 있으나 지불능력의 문제로 인해 실제 조정수단으로 사용하는 데는 어려움이 있다고 보여진다.

(5) ME화의 진전에 따라 급속히 보급되고 있는 자동화는 생산성의 증대라는 긍정적인 측면과 아울러 省力化에 의한 노동력의 구축이 문제시된다. 자동화를 추진할 경우 인력수요에 대한 증감이 직종별로 상이하게 나타나고 있으나 대체로 전체 인력수요의 변동에는 그리 크게 영향을 주지 않는 것으로 보고 있다. 그렇지만 유형별 인력의 상대적 증감의 변화는 뚜렷하다. 조사결과 사무관리자에 대한 수요는 감소될 것이나 연구직을 포함한 전문기술직의 수요는 증가할 것으로 예상되며 기능공 수요가 감소하는 것 이상으로 단순노동자의 수요가 감소할 것으로 업체들은 내다보고 있다. 조사한 인력변화의 예상이 정량적이지 아니어서 얼마나 증가하거나 감소할는지 모르지만 앞서 일본의 경험과 같은 양상을 보이고 있다.

(6) 교육·훈련은 인력의 활용이라는 점에서 중요한 요인인데 기업측의 이에 대한 실시의지를 보면 조사응답기업의 약 60%가 그 필요성을 인정하고 있다. 생산성 향상에 있어 중요한 요인으로 생각하면서도 정상업무에서 벗어나 받은 교육훈련에 대해서는 업무의 부담 때문에 그다지 달갑지 않게 생각하는 것 같다. 교육훈련의 장애요인으로 지적한 훈련시설의 부족과 교육훈련 이수자의 계속근무 보장이 없다는 점 등은 직업훈련제도의 운영에 있어 중요한 문제가 될 수 있다. 특히 교육 이수자의 이직으로 교육훈련을 기피한다는 것은 교육훈련시장에 외부경제가 존재한다는 것으로 시장기능의 원활화를 위해 정부개입이 필요함을 의미한다. 우리 기업이 현재 중시하고 있는 교육훈련분야는 과학기술계 인력과 기능인력의 부문이다. 현장기능직원과 중간관리자에 대한 교육훈련을 대·중소기업 모두 중시하고 있다. 이는 앞서의 기술변화와 생산직의 직무변화에서 강조했듯이 기술적 기능공의 필요성이 이런 응답을 가져온 것으로 보인다.

(7) 우리 기업의 인력관리에 대한 일반적 의식이 상당히 단기편향적임이 지적되고 또 유효인력의 선발을 위한 적정수단의 개발이 일천하여 인력관리에 있어 합리적이고도 장기적인 대응에 대한 이해가 요구되고 있다.

IV. 人力政策의 課題와 方向

1. 積極的 人力政策으로의 轉換

일반적으로 고용정책의 목적은 사회 전체로서 경제적 불안정과 불평등을 줄이고 각종 노동력의 효율적 고용을 실현코자 하며, 또 노동자에게는 직장을 마련해 주고 국민경제적 관점에서는 복지를 최대한으로 높여 최적 고용을 실현하는 데 있다. 완전고용이라는 정책 이념은 노동정책상에 중요한 지위를 가지나 임금부상을 수반하면서 구조적 불균형이 조정되는 단계에서는 양적인 수급조절과 동시에 질적으로 노동능력이 높은 고용을 실현하고 기술혁신에 적응하기 위한 제 정책이 필요하며 적극적 인력정책의 중요성이 강조된다. 적극적 인력정책(active manpower policy)은 경제가 필요로 하는 인적자원을 양성하고, 그 유동성과 질의 향상을 도모하여 고용의 지역적·직업적 패턴의 변화에 대해 원활한 적응을 도모하는 것이다.⁷⁾

최적 고용을 달성하기 위한 인력정책은 거시적 정책과 미시적 정책으로 대별된다. 거시적 정책은 경기변동의 안정화로 경제 전체의 노동력수급의 균형을 도모하여 거시적 균형 조건을 실현하고 유지하기 위한 정책으로 안정성장을 위해 금융재정정책과 임금 및 물가의 안정이라는 정책도구의 효과적인 조합을 통해 노동력수급의 양적 조정기능에 중점을 둔다. 반면 미시적 노동시장정책은 직업소개 활동과 취업지도, 산업재배치계획, 노동력이동 조성, 직업훈련과 재훈련 등을 통해 실시하거나 잠재적 잉여노동력(기혼여성, 노령자 등)의 노동력화를 조성하는 등 노동력수급의 질적 조정에 중점을 둔다.

이같은 양대 정책의 특징에 비추어 오늘 우리가 처해 있는 실정이 저실업의 상태에 부문별 불균형이 노정되고 노동력의 가치가 높아짐과 동시에 비물질적 욕구(여가, 자기만족 등)의 충족이 중시되는 경제사회의 민주화 시점임을 감안할 때 어느때보다도 미시적 노동시장정책의 중요성이 강조되어야 한다. 따라서 노동력의 최적 고용이 국민복지 향상에 중요하다라는 인식에서 인간중심, 복지중심의 적극적 인력정책으로의 전환이 우리 노동정책의 기초를 이루어야 한다. 즉 인력의 조절수단을 직접고용, 해고라는 수단에서 인간자본의 투자에 초점을 두어 사후적 조치가 아닌 예방적 조치가 가능한 방향으로 노동시장정책이 이

7) 적극적 인력정책이란 1964년 OECD에서 규정한 개념이다.

루어져야 한다.

우리 노동력정책의 기초는 그러한 의미에서 다음과 같은 적극적 노동력정책의 기본이념과 특징에 대한 이해를 바탕으로 이루어져야 할 것이다.

첫째, 종래의 정책이 실업구제사업, 직업안정사업 또는 사회보장을 중심으로 이루어진 데 반해 새로운 정책은 잠재적 노동능력을 최대한으로 신장하여 경제성장 및 국가경쟁력 향상에 기여하고, 나아가 노동자 자신에 알맞는 직업을 부여하며, 그들의 복지를 증대시키려는 데 그 주안점을 두어야 한다. 다시 말하면 사회비용으로서의 실업구제라는 전통적인 사고방식에서 인간에 대한 투자라는 사고방식으로서의 전환하는 적극적 노동정책이 구현되어야 한다. 그리하여 실업자 구제사업 등 노동력의 수요측에 중점을 둔 고용확대정책에서 탈피하여 오히려 공급측에 중점을 두어 노동자에게 개별적·종합적 서비스를 제공함으로써 노동시장의 구조적 계문제를 해결하려는 시도가 뒤따라야 한다.

둘째, 적극적 노동력정책 실시체계는 종합적·협조적인 성격을 띠어야 한다. 즉 정책의 목표달성을 위해서는 이 정책이 재정·금융정책·교육훈련·보건·복지정책 등 기타 정책과 관련되어 있기 때문에 이들 제정책과 협력하여 통합적인 형태로 실시되어야 한다. 더욱이 정부기관이 아니라 그 정책의 실시와 관계되는 노동조합·경영자·교육훈련기관 등과의 협조태세를 갖추는 매우 중요하다.

끝으로, 국가경쟁력 향상을 도모하기 위한 새로운 정책에서는 종래의 노동시장정책의 대상이나 영역이 보다 확대되어야 한다. 즉 정책의 대상이 노동시장에 나타난 현재노동력만이 아니라 잠재노동력도 포함하게 되고 이 정책이 미치는 범위도 지역적인 것에서 전국적·국제적인 규모로 확대되어야 하고, 더욱이 직업안정업무도 노동시장의 조사분석에 따라 각자에 적격한 직업상담, 직업소개, 직업훈련, 재훈련 및 각종 장려금을 포함한 폭넓은 노동력의 유동화정책으로 확충되어야 한다.

2. 積極的 人力政策의 先行條件

양적으로 노동력과잉, 질적으로 유효노동력의 부족 및 노동력 공급형태의 변화에 따른 수급불일치로 표현되는 인력난은 과잉유휴노동력을 어떻게 활용하고 유효노동력을 어떻게 개발하는가 하는 것이 주내용이다. 따라서 적극적 인력정책에 기초한 인력개발정책은 인력의 양성·활용면에서도 유기적인 상호관련하에서 실시되어야 한다. 이를 위해서 선행되어야 할 몇 가지 조건을 생각할 수 있다.

가) 인력수급에 관한 기초통계자료 정비

인력수급계획을 보다 정확하게 세울 기초가 되는 인력수급 통계에 관한 기초통계자료가 정비되어야 할 것으로 생각된다. 특히 경제기획원 통계국의 센서스나 노동부의 제반 노동 실태조사 등이 보다 상세한 직종별 고용통계자료를 작성·발표해야 될 것이며, 노동활동을 비롯한 노동시장 전반에 대한 보다 정밀한 조사가 필요한 것으로 생각된다.

나) 전체 직종에 관한 통계의 신빙성 제고

우리나라에 있는 모든 직업을 총망라하는 職種辭典(D. O. T : Dictionary of Occupation Titles)을 만들어 매직종에 대한 개념과 내용을 상세히 규정함으로써 직종통계의 신빙성을 높여야 할 것이다. 현재 국립중앙직업안정소 등 몇몇 기관이 나름대로의 직종분류를 하여 이용하고 있으나 우리나라 실정에 맞는 직종사전은 아직 만들어져 있다고 볼 수 없다.

다) 인력수급계획의 거시적·미시적 접근방법 겸용

산업구조의 고도화에 따라 인력수급구조도 고도화되므로 인력수급계획의 대상직종을 확대하여 기술인력 이외의 제반 직종에 종사하는 인력도 생산성 향상에 기여하는 한 인력개발계획의 대상으로 삼아야 할 것이다. 그리고 지금까지의 인력수급계획이 거시적인 통계적 방법에 의해 방향만 제시한 느낌이 없지 않은데, 앞으로는 각 직종별로 서로 다를 수 있는 동적수급, 고용형태, 자금사정, 노사관계 등을 종합적·미시적으로 분석하는 방법도 겸용하여 당해 직종의 인력문제 해결을 위한 구체적인 대책을 제시할 필요가 있을 것으로 보인다.

라) 인력개발계획에 있어서의 연동계획방식의 도입

인력수급계획은 제반 가정 위에서 이루어진 미래에 대한 예측이므로 이들 가정이 바뀌고 새로운 통계자료에 의해 기존통계가 수정되지 않을 수 없다. 따라서 인력개발계획에 있어서도 연동계획방식의 도입이 필요하다.

마) 인력정책기구와 행정기구의 일원화

인력의 형성·활용을 위한 계획의 입안과 실행을 위한 정책 내지 행정기구의 일원화로 인력개발행정의 효율화가 필요한 것으로 생각된다. 인력종합계획은 교육의 장기성에 비추어 10년 내지 20년의 장기가 되지 않을 수 없고, 그 테두리 안에서 5년을 기간으로 하는 중기계획이 수립되어야 할 것이다. 이러한 인력종합계획의 장기성에 비추어 그 계획이 중

합적이고 체계적이고 전망적이 되지 않을 수 없으므로 인력개발기구도 인력행정을 주로 집행하는 기구가 동시에 정책기구로서의 기능을 담당케 하여 정책과 행정이 밀착된 행정 기구가 바람직스럽다.

3. 人力政策의 課題

새로운 국가경쟁력 확보를 위해서는 이상의 정책기조를 토대로 하여 정책의 전환이 이루어져야 하며, 이에 따라 현재의 노동시장 구조문제를 해소하기 위한 다음과 같은 정책과제를 도출할 필요가 있다.

가) 적극적 인력지원체계 확립

인력개발은 산업과 적절히 연계되어 이루어져야 한다. 고학력자가 전반적으로 초과공급인데도 첨단과학기술분야에는 인력이 모자라고, 기능인력이 절대적으로 부족한데도 매년 26만~28만명의 고졸 이하 학력자가 기능·기술의 교육을 받지 못한 채 사회에 배출되고 있는 현실이다. 또한 기술개발의 주기가 짧아지고 기술수준이 정밀화·고도화됨에 따라 인력의 질에 대한 기업체의 요구와 교육·훈련이 보다 산업현장과 밀접하게 연계되어야 할 필요성이 더욱 요구되고 있다. 따라서 인력개발을 위한 교육훈련제도는 산업과의 밀접한 연계를 갖고 개선되어야 한다. 실업 교육·훈련의 확대, 전문대학의 확충, 첨단과학기술관련 이공계 대학의 확대를 통하여 교육제도의 인문화 및 고학력화의 결과를 시정하고 산업인력에 대한 수요에 부응해야 한다. 또 이공계대학 및 기타 교육·훈련기관의 교과과정 편성·운영이 급변하는 산업계의 요구를 적시에 반영할 수 있도록 제도적인 장치를 마련하고, 사업내 직업훈련의 활성화를 위해서 기존의 획일적이고 경직적인 관주도의 운영체제에서 탈피하고 적극적인 지원체계를 확립해야 한다.

나) 유희노동인력의 활용

유희노동력의 활용을 적극 강구하도록 한다. 현재의 인력난 해소를 위해서는 여성노동력과 고령인력의 활용이 가장 현실적인 단기 대안이 되고 있다. 이를 위해서는 몇 가지 부대조치가 따라야 한다. 먼저 기업측은 지금까지 상시고용제를 전제로 한 직무, 공정 및 인사노무관리의 관행을 시간제 근무가 가능한 방향으로 전환해야 한다. 즉 직무분석을 통한 시간제 근무가능 직무영역을 개발하고 또 그에 따른 공정의 개편과 시간제 임금을 통해서 정확한 노동력 대가를 지불할 수 있는 임금제도 등의 인사·노무관리방안도 따라야 한다.

다음으로 쉽게 노동력을 제공할 수 있는 여건을 조성해야 한다. 소득수준의 향상과 산업기술의 진보는 가사노동을 경감시키고 있으나 아직도 육아·육아교육을 위한 탁아소, 유치원의 운영 등 주변시설의 부족은 여성노동력의 공급기회를 제한하고 있다. 이와 같은 기본적인 사회시설의 확충과 더불어 공급기회의 확대를 위한 산업시설의 재배치도 생각되어야 할 것이다. 기존의 공업시설이 집합적 이익을 위해 공단을 형성 배치되었다면 인력의 활용을 위해서는 분산배치가 고려되어야 할 것이다. 이들 노동력의 지역이동이 가구주의 취업과 관련하여 제약적인 점을 감안하여 이들 노동력이 이주하지 않고 노동력을 제공할 수 있는 이동거리 내의 산업시설 배치를 가능케 하여야 하고 이 점에서 현재의 농공단지외의 개발은 농외소득 창출과 인력의 활용이라는 양면의 이익을 갖는다고 보여진다.

다) 자동화·省力化의 적극적 추진

제조업 인력난의 해소를 위해 자동화·省力化의 적극적인 추진을 통해 생산방법을 개선하고 요소의 효율도를 제고해야 한다. 현재의 인력난 완화를 위해서는 기술·기능인력의 지속적인 공급확대와 동시에 자동화의 적극적인 추진이 요구되고 있다. 고임금시대에 직면하여 경영합리화와 자동화를 통한 인력절감 및 생산성 증대로 산업구조를 고도화시키는 정책이 우리 경제의 경쟁력 강화와 성장잠재력을 배양할 수 있는 최선의 길이다. 자동화를 통해 인력난을 해소하려 할 경우 예상되는 인력수요의 변화를 고려해야 한다.

라) 산업안정기능의 강화

직업안정제도의 근대화로 인력배분에 효율성을 제고해야 한다. 우리나라의 인력정책은 인력의 형성만을 지나치게 강조한 나머지 인력의 배치와 활용은 경시되어 왔다. 직업안정기구를 통하지 않는 입직경로가 거의 전부인 우리의 실정은 고용정보의 활용을 통한 인력의 적재적소 배치는 고사하고 부적절한 인력배치로 인해 높은 이직률을 발생시키고 있다. 따라서 효율적인 인력배분을 위한 직업안정의 기능은 더욱 전문성을 확보하고 봉사성을 강화할 수 있는 방향으로 발전되어야 한다. 또한 직업안정을 위한 고용정보가 살아 있는 것으로서 실효성을 갖기 위해서는 인력의 양성이 그에 따라야 한다. 이같은 방향으로의 직업안정이 활성화되기 위해서는 직업안정기구가 행정부로부터 독립하여 서비스위주로 운영되어야 하고 직업안정과 인력개발을 연결할 수 있도록 노동부내 직체가 조정되는 등 전반적인 인력관리체계의 보완이 뒤따라야 할 것이다.

마) 원활한 인력수급을 위한 노동시장 행동

인력의 원활한 수급을 위하여 노동수요측과 노동공급측의 노동시장 행동이 변해야 한다. 즉 경영자는 근로자들의 이직이 직무에 대한 불만족, 기능훈련의 부족, 임금의 불공평성, 노동조합의 역할 때문에 일어나고 있음을 유념하여 근로자들이 직무를 통해 인정받고, 의사결정에 참여하는 등 동기요인에 유념하여 생산성 향상을 도모해야 한다. 또한 성과급제도를 도입하여 공헌도에 따라 보상받는 합리적인 임금체계를 마련하고, 또한 자동화에 따른 인력에 대한 향상훈련도 간과해서는 안된다. 한편 근로자는 편향적인 직업선호체계에서 과감히 탈피하여 건전한 직업관에 기초한 직업의식을 가져야 할 것이다. 아울러 기업에 대한 귀속의식에서 출발하여 기업경영에 대한 이해로 합리적인 노동공급이 이루어져야 할 것이다. 또한 노동조합은 전조합원의 의사를 결집하고 대표성을 가져 조합원의 이익을 대변하여 불필요한 노사갈등을 심화시키지 않아야 할 것이다.

參 考 文 獻

- 김유배, 「노동시장 변화와 인력수급관리」, 대한상공회의소, 1994.
- 박기성, 「한국의 숙련 형성」, 한국노동연구원, 1992.
- 박래영, “경제성장과 고용구조”, 「한국경제 33과제의 인식」, 서울대학교 대학신문사 편, 1986.
- 배무기, “한국경제의 전환점”, 「한국의 노사관계와 고용」, 경문사, 1991.
- 어수봉, “고용안정과 유연노동성”, 「분기별 노동동향 분석」, 제6권 제1호, 한국노동연구원, 1993.
- 유장수, 「한국노동시장의 숙련별 분단구조에 관한 연구」, 한국노동경제학회, 1993.
- 이주호, 「청년층 고용문제와 교육·노동대책」, 한국개발연구원, 1993.
- _____, 「한국의 이중노동시장에 관한 실증분석」, 『노동경제논집』, 1992.
- 장석민, 「청소년 진로 직업지도의 실태와 개선 방향」, 노동부, 1992.
- CHoi, Kang-shik, “Technological Change and Educational Wage Differentiate in Korea,” Economic Growth Center Discussion Paper, No. 698, 1993.