저성장 시대와 공공부문의 좋은 일자리
- <이윤 주도·친자본 정책>에서 <공공 주도·친노동 정책>으로 전환 -

1. 저성장의 장기화, 고착화
   ○ 신자유주의의 성장 전략의 실패 : 빈곤과 불평등 심화
     - 한국의 소득상위 10% > 하위 10%의 10.1배(OECD평균의 9.6배). 상대빈곤율도 14.6%.
     → OECD-IMF 등 국제기구조차 반성적 평가 : 불평등이 오히려 지속성장의 걸림돌.
   ○ 이윤주도 vs 임금주도, 친자본 vs 친노동 → ILO '친노동 임금주도 성장 대안' 제시.

2. 역행하고 있는 한국의 정책방향
   ○ 여전히 시장 중심의 친자본 정책 유지·강화
     - 규제완화와 민간투자 활성화, 노동시장 유연화, 기업에 대한 세제 및 금융지원 등 경제 활성화
     정책 + 공공부문 구조조정(인력감축, 민간위탁과 외주화, 민영화 등), 긴축재정 강화
     → 그럼에도, 기업은 투자와 고용을 늘리지 않았음. 오히려 노동시장유연화와 규제완화로 나른
     일자리가 양산되고 기업편향의 소득분배 메커니즘은 가계소득 감소와 가계부채, 소비둔화로 이
     어져 경기위축 시키는 악순환 반복.
   ○ 생산 및 분배구조의 악화
     - 기업의 국내총투자율 39.5%('90)→28.5%'(15)로 감소. 30대 기업의 사내유보금 10년 전에 비
     해 275% 증가('16)해 478조 규모 적립.
     - 대기업 고용비중은 점차 감소하고, 300인 이상 대기업의 비정규직 고용비율은 40.1%('15년).
     - 기업소득은 '80년 14% → '15년 24.6%로 증가.
     - 반면 가계소득은 72.1%에서 62%까지 감소. 사상최대의 가계부채(약 1,344조원)와 역대 가장
     높은 가계소득 증가율(0.6%. '16년)
3. 공공부문 좋은 일자리 확충의 의미와 과제

1) 좋은 일자리(ILO) : 고용, 노동권, 사회보장 및 사회적 대화 보장.
   → 단순한 일자리의 양적 확대가 아닌 질적 접근 강조. 국가의 개입과 법 제도적 보장의 필요성.
   → UN의 지속가능발전목표에 '좋은 일자리' 목표 추가('15년): 지속적, 포괄적인 성장 위한 과제.

2) 공공부문의 좋은 일자리 확충

(1) 공공부문 : 최대고용주, 모범사용자, 복지공급자
   - 한국의 공공부문 고용 비중은 7.6%로 OECD 평균(21.3%)의 1/3수준.
   - 공공부문 축소가 세계적 경향? 전반적으로 미세조정 수준이고, 오히려 확장되는 양상.
   - 공공부문이 민간 부문 고용을 위축? 기존 민간위탁 및 위주화의 영향 공공인프라 확충 등은 민간부문 축소. 그러나 민간이 대체할 수 없는 공공서비스는 직접적인 일자리 확대효과를 지니며, 민간부문에도 좋은 일자리를 견인하는 효과 지남.

(2) 공공부문 비정규직의 정규직 전환 : 고용안정 및 임금, 근로조건 개선
   - 공공부문 비정규직 약 31만 7천 명(직접고용 201,383명, 간접고용 115,417명, '15년 기준)
   → 지속적·상시적 업무의 정규직 직책공고 전환/ 무기계약직에 대한 신분보장 및 처우개선, 간접고용 노동에 대한 규제강화 등.

(3) 여성 및 청년의 좋은 일자리 확대
   - OECD평균 공공부문의 여성 고용은 58.0%로 남성에 비해 여성의 고용비중이 높음. 사적부문에 비해 남녀 간 임금격차 또한 크지 않음.
   - 심각한 청년 실업 문제(15~29세 청년 고용율은 40.7%로 OECD평균 51.2%보다 낮음). 청년고용의무 제 이번(공공기관 66개소, 지방공기업 56개소)
   → 공공부문 청년고용의무제 5% 시행(예산 및 법개정 등으로 실효성 확보 필요).

(4) 공공서비스 질 향상과 실질가구소득 증대, 소득불평등 감소 효과
   - 그러나 한국은 공공서비스가 낮으며, 이조차 고용확대로 이어지지 않고 있음.

(5) 보육, 요양, 의료 등 공공인프라 투자 → 좋은 일자리 확충과 서비스 질 향상 등 고용창출 및 사회경제적 효과 증대.

(6) 경제위기에 대한 신속적 대응 및 경제성장, 국가부채 감소에도 기여
   - 공공부문의 고용 및 복지확대가 국가부채를 높이고, 성장잠재력을 훼손한다는 전통적 비판과는 달리, 오히려 생산 및 분배구조 개선 통해 중장기적으로 GDP성장 및 국가부채 감소효과
저성장 시대와 공공부문의 좋은 일자리
- <이윤 주도·친자본 정책>에서 <공공 주도·친노동 정책>으로 전환 -

이 재훈 (사회공공연구원 연구위원)

'공공부문의 좋은 일자리 확충'은 노동시장사회진영의 오랜 요구였으며, 특히 2017년 대선과정에서 유력 후보의 공약으로 제시되면서 뜨거운 쟁점이 형성되고 있다.

이 글에서는 생산 및 분배구조의 악화는 기존 시장중심의 이윤주도 정책의 결과였으며, 이를 극복하기 위해서는 공공이 주도하는 친노동 정책으로 전환하는 것이 필요하다는 관점 하에서, '공공부문의 좋은 일자리' 의제의 의미와 과제를 살펴보고, 정당성과 필요성을 강조한다. 이는 단순히 일자리 창출의 의미를 넘어, 생산 및 분배구조 개선을 위한 사회경제적 효과를 지닌다.

1. 저성장의 장기화, 고착화

1) 저성장? 신자유주의 성장전략의 실패

○ 전 세계적 차원의 저성장 추세 지속.
- 세계은행 역시 세계 경제의 실질 GDP성장률을 기존 2.7%(1월)로 작년 6월 전망치에 비해 하향 조정했으며, 고소득 국가들은 2018년까지 2%를 넘지 못하는 것으로 전망함(World Bank, 2017).
- 한국의 실질 GDP는 2017년 2.5%, 2018년 2.8%를 전망하고 있는데1), 이는 90년대(91-01) 평균 실질GDP가 6.4%인 것에 비하면, 절반에도 못 미치는 수준임.

○ 2060년, 한국의 경제성장률은 0.6%로 감소?
- 이러한 저성장국면은 일부 선진국에 국한된 일시적인 상황이 아니라, 전 세계적 차원에 걸친 구조적이고 장기적인 문제임.
- OECD가 중장기 실질 GDP성장률 전망치를 추계한 자료를 보면, 전 세계적으로 성장률은 지속

1) 한국은행 기준이며, LG경제연구원과 한국경제연구원 역시 2.2%, KDI는 2.4%의 성장률을 전망하는 등 국내기관 또한 2%대 수준으로 전망하고 있음.
적으로 하락하게 되는데, 2031~2060년에는 OECD 국가는 평균 1.6%로 낮아지고, 한국은 0.6%수준까지 낮아질 것으로 전망하고 있음(아래 [그림-1] 참고).

[그림-1] 실질 GDP 성장을 증가기 시나리오(단위 : %)

2) ‘성장’과 ‘시장’ 중심의 정책결과, 빈곤과 불평등 심화

○ 소득불평등 심화 : 한국의 소득상위 10% > 하위 10%의 10.1배(OECD평균 9.6배)
- 지난 20~25년 간 OECD 국가 내 가구의 평균 실질가처분소득은 해마다 평균 1.6% 증가했지만, 상위 10%와 하위 10%간 가구소득의 격차는 더 빠르게 확대되어 소득불평등이 심화됐음.
- 한국의 경우 역시, 소득상위 10%와 하위 10%간 소득격차가 2007년 10.0배에서 2013년 10.1배로 다소 증가했음. 이는 OECD 34개국 가운데 멕시코(30.5배), 미국(18.8배), 이스라엘(14.9배), 그리스(12.3배), 스페인(11.7배), 이탈리아(11.4배), 영국(10.5배)에 이어 8번째로 높은 수준임([표-1] 참고). 특히 OECD 국가의 중장기 소득불평등 전망한 연구결과에 따르면, 2010년 대비 2060년 우리나라의 소득불평등은 OECD평균(29개국)인 4.6배 보다도 높은 약 6.5배 증가하는 것으로 전망하고 있음([그림-3] 참고).
- OECD에 제출하는 한국의 통계는 고소득자의 자료가 상당부분 누락됐고, 재산소득을 제대로 포착하고 있지 않기 때문에 과소 추계했음을 감안하면 실제 소득격차는 더욱 클 것이다.

2) 소득불평등을 나타내는 대표지수인 지니계수 역시 1980년대 중반 0.29에서 2012년 3p가 증가한 0.32로 확대됐음.
○ 빈곤 심화: 한국의 상대빈곤율 14.6%(OECD 평균 11.3%)
- 한국의 상대빈곤율은 14.4%(2014년)로 OECD 국가 가운데 이스라엘 18.6%, 미국 17.5%, 터키 17.2%, 칠레 16.8%, 멕시코 16.7%, 에스토니아 16.3%, 스페인 15.9%, 그리스 15.1%에 이어 9번째로 높게 나타남.

[표-1] OECD 국가의 소득불평등 지표(기구 가처분소득 분포와 빈곤율)

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>하위 90%대비</th>
<th></th>
<th>하위 30%대비</th>
<th></th>
<th>하위 50%대비</th>
<th></th>
<th>상위 10%대비</th>
<th></th>
<th>상위 5%대비</th>
<th></th>
<th>상위 1%대비</th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>호주</td>
<td>9.3 .. 8.8</td>
<td>7.2</td>
<td>19.7 63.0 39.8 24.4</td>
<td>14.6 .. 12.8</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>오스트리아</td>
<td>6.9 7.1 7.0</td>
<td>3.1 8.5 22.6 59.2 36.0 21.6</td>
<td>9.7 9.1 9.0</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>벨기에</td>
<td>6.7 6.3 5.9</td>
<td>3.6 8.8 22.6 58.8 35.2 20.8</td>
<td>9.5 9.5 10.0</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>캐나다</td>
<td>8.6 8.6 ..</td>
<td>2.8 7.6 20.4 62.2 39.1 24.2</td>
<td>11.3 11.8 12.6</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>체코</td>
<td>29.5 26.5 ..</td>
<td>1.5 4.3 12.5 75.3 56.4 40.9</td>
<td>19.2 17.8 16.8</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>덴마크</td>
<td>5.3 5.6 5.4</td>
<td>4.0 9.9 24.3 58.0 35.7 21.7</td>
<td>5.5 6.3 6.0</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>에스토니아</td>
<td>5.1 5.2 5.2</td>
<td>4.0 9.8 24.3 57.3 34.5 20.8</td>
<td>6.1 5.8 5.4</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>핀란드</td>
<td>8.2 9.6 9.7</td>
<td>2.6 7.0 19.0 64.2 40.9 25.0</td>
<td>14.1 11.8 16.3</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>프랑스</td>
<td>5.8 5.6 5.5</td>
<td>3.9 9.4 23.6 58.3 35.5 21.5</td>
<td>7.8 7.5 6.8</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>독일</td>
<td>6.8 7.4 7.4</td>
<td>3.4 8.5 21.8 61.3 39.5 25.3</td>
<td>7.2 8.0 8.0</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>그리스</td>
<td>6.7 6.8 6.6</td>
<td>3.6 8.8 22.4 60.2 37.8 23.5</td>
<td>8.5 8.7 9.1</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>헝가리</td>
<td>10.5 12.7 12.3</td>
<td>2.0 6.4 18.8 63.6 40.3 25.1</td>
<td>13.3 15.2 15.1</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>아이슬란드</td>
<td>6.5 5.7 5.6</td>
<td>3.8 9.6 24.0 57.9 35.2 21.3</td>
<td>6.7 5.9 4.6</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>아일랜드</td>
<td>7.0 7.6 7.4</td>
<td>3.2 8.3 21.3 61.6 38.7 23.8</td>
<td>9.6 9.6 4.9</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>이스라엘</td>
<td>13.4 12.5 14.9</td>
<td>1.7 5.5 17.1 65.8 41.8 25.6</td>
<td>19.9 20.9 18.6</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>이탈리아</td>
<td>8.9 10.3 11.4</td>
<td>2.2 6.9 19.7 62.8 39.7 24.7</td>
<td>11.9 12.8 13.3</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>일본</td>
<td>10.3 10.7 ..</td>
<td>2.3 6.5 18.9 63.7 40.0 24.4</td>
<td>15.7 16.0 ..</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>한국</td>
<td>10.0 10.2 10.1</td>
<td>2.2 6.8 20.5 61.1 37.1 21.9</td>
<td>14.8 14.6 14.4</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>룩셈부르크</td>
<td>6.2 6.0 7.1</td>
<td>3.4 8.5 21.6 61.1 38.7 24.2</td>
<td>7.2 8.3 8.4</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>매티코</td>
<td>26.8 28.5 30.5</td>
<td>1.2 3.9 12.5 73.9 52.9 36.7</td>
<td>20.9 20.4 16.7</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>네덜란드</td>
<td>7.1 6.7 6.6</td>
<td>3.4 8.8 22.7 59.4 36.7 22.4</td>
<td>6.7 7.4 8.4</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>뉴질랜드</td>
<td>8.3 8.0 8.2</td>
<td>3.1 7.6 19.7 63.8 40.7 25.7</td>
<td>11.0 9.8 9.9</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>노르웨이</td>
<td>5.9 6.1 6.2</td>
<td>3.3 9.1 24.1 57.3 34.5 20.6</td>
<td>7.8 7.7 7.8</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>폴란드</td>
<td>8.1 7.8 7.4</td>
<td>3.2 8.1 21.5 61.0 38.1 23.2</td>
<td>9.6 11.2 10.5</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>포르투갈</td>
<td>10.4 10.0 10.1</td>
<td>2.6 7.0 19.5 63.7 41.1 25.9</td>
<td>12.8 12.0 13.6</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>슬로바키아</td>
<td>5.3 5.9 5.7</td>
<td>3.5 9.1 23.8 57.7 34.2 19.7</td>
<td>7.0 8.5 8.4</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>슬로베니아</td>
<td>5.2 5.3 5.4</td>
<td>3.7 9.2 23.9 57.4 34.2 20.0</td>
<td>8.0 8.9 9.5</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>스페인</td>
<td>9.9 12.1 11.7</td>
<td>2.1 6.5 19.0 63.7 40.1 24.4</td>
<td>14.5 14.7 15.9</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>스위스</td>
<td>5.8 6.3 6.3</td>
<td>3.5 8.7 22.7 59.0 36.1 21.9</td>
<td>8.4 9.7 8.8</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>스웨덴</td>
<td>.. 7.0 6.7</td>
<td>3.5 8.7 22.4 59.8 37.3 23.2</td>
<td>.. 10.5 8.6</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>타키</td>
<td>14.5 15.2 ..</td>
<td>2.1 5.6 16.0 69.0 47.4 31.7</td>
<td>17.0 19.2 17.2</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>영국</td>
<td>11.1 9.6 10.5</td>
<td>2.7 7.2 19.3 64.5 42.6 28.0</td>
<td>11.6 9.5 10.4</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>미국</td>
<td>15.1 17.9 18.8</td>
<td>1.6 5.2 16.0 68.2 45.5 30.0</td>
<td>17.3 17.9 17.5</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

OECD(34) 9.2 9.5 9.6 2.9 7.7 20.6 62.2 39.4 24.6 11.0 11.2 11.1

3) 오히려 불평등이 지속 성장의 걸림돌
- OECD-IMF와 같은 국제금융기구 조차 ‘성장 중심의 발전전략’의 결과, 소득불평등과 빈곤이 심화됐을 뿐 아니라, 지속적인 성장을 가로막는다는 점을 인정함.

○ OECD, 지니계수가 3포인트 증가할 때 경제성장률은 8.5% 하락.
- OECD는 소득불평등의 확대가 장기적으로 성장에 제동(brake) 역할을 하고 있다는 경험적 증거를 제시함. 실제 소득불평등이 높아지면, 경제성장률은 떨어짐. 지난 25년 동안 불평등지수인 지니계수가 3포인트 증가함에 따라, 성장률은 매년 0.35%p씩 낮아졌고, 누적으로 8.5%가 하락했음. 이러한 현상은 선진국이자 국한된 문제가 아니라, 개발도상국에서 더 큰 영향을 미침.
- 더욱이 조세와 복지와 같은 전통적인 재분배 정책은 성장의 해택이 더 광범위하게 분배되는 것을 보장하기 위한 핵심적 장치이며, 이러한 정책들이 성장을 침해하지 않는다고 강조함(OECD 2015).

○ IMF, 상위20% 소득 1%p 증가하면 경제성장률 0.08%p 감소.
- 십자여 국제통화기금(IMF) 소속 연구자들 역시 순 불평등(재분배 이후)이 낮을수록 성장은 더 빠르고 지속적이며, 일반적으로(극단적으로 75번째 백분위수 이상을 제외하면) 재분배가 성장을 저해하지 않는다는 보고서를 발표함(IMF, 2014)3).
- 더 나아가, 2015년 보고서에서는 상위 20%의 소득비중이 1%p 증가할 때마다 경제성장률은 5


년에 걸쳐 0.08% 감소하며, 유사하게 하위 20%의 소득비중이 1%p증가하면 경제성장률은 0.38% 더 높아진다는 분석결과를 발표함. 즉 낙수효과(trickle down effect)는 없었고 불평등이 성장을 저해한다는 것입니다.

○ 신자유주의의 성장 전략에 대한 반성적 성찰 : ‘지속가능 성장’ 또는 ‘탈 성장’
- 장기적과 불평등의 확산은 기존 성장과 효율, 시장을 중심으로 하는 신자유주의 전략에 대한 근본적인 재정착과 비판적 평가, 낙태가 다양한 대안모색으로 이어지고 있습니다.
- 이중 주목받는 대안 가운데 하나가 ILO(국제노동기구)가 제시한 ‘임금주도 성장론’임. 이는 ‘친자본 이윤주도 성장체제’와는 반대로, 친노동 분배를 기조로 하는 사회정책과 노동시장 정책을 결합한 것으로, 투기적인 성장을 부정한 금융부분에 대한 적절한 규제를 포함하고 있음.

○ ILO의 임금주도 성장론 : 이윤주도 vs 임금주도, 친자본 vs 친노동
- 친자본 분배정책은 항상 ‘노동시장 유연화’ 또는 임금유연화 중대를 공표하면서, 최저임금을 더 낮추려고 하는 조치들 뿐 아니라, 단체교섭 제도(교섭적용 예외정업)와 노동조합(예컨대, 파업관련 법 개정) 그리고 고용보장 관련을 약화시키는 조치들이 포함됨.

[표-2] 경제체제(이윤주도 vs 임금주도)와 분배정책(친자본 vs 친노동)의 결합유형

<table>
<thead>
<tr>
<th>경제체제</th>
<th>분배 정책</th>
<th>다른 요인</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>이윤주도</td>
<td>이윤주도 성장 프로세스</td>
<td>적자 또는 불안정 성장</td>
</tr>
<tr>
<td>임금주도</td>
<td>임금주도 성장 프로세스</td>
<td>친자본 또는 불안정 성장</td>
</tr>
<tr>
<td>정책</td>
<td>‘노동시장 유연화’</td>
<td>‘복지 국가’</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>최저임금 폐지</td>
<td>최저임금 인상</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>단체교섭 약화</td>
<td>단체교섭 강화</td>
</tr>
<tr>
<td>결과</td>
<td>낮은 임금 상승</td>
<td>실질 임금 상승</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>임금 비중 ↓</td>
<td>임금 비중 안정 또는 ↑</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>임금 분산 증가</td>
<td>임금 분산 감소</td>
</tr>
</tbody>
</table>

* 자료 : ILO(2012)의 표 1(p.4)와 표 3(p.6)을 재정리.

4) 대기업과 부유층이 성장하면 투자 및 소비확대로 이어지고, 그 혜택이 결국 저소득층에게도 돌아가 전체적으로 경제성장에 긍정적이라는 이론(즉, ‘성장이 곧 분배라는 입장).
5) 1980년에서 2012년까지 159개 국가를 대상으로 GDP성장률과 지니계수, 측위별 소득비중을 분석한 결과임. 이런 반성적 평가가 곧 IMF의 경제성장의 전략적 목표나 정책기조 자체의 전반으로 이어졌다고 보기는 어려움.
2. 역행하고 있는 한국의 정책방향

1) 재벌중심·이윤주도 성장의 지속 확대

○ 개발독재 체제에서 신자유주의의 체제로의 전환
  - 1980년대 미국과 영국을 중심으로 시작된 신자유주의의 흐름은 90년대 전 세계적으로 확산되었고, 수출·대기업 중심의 개발독재체제 이후 1994년 김영삼 정부부터 신자유주의가 도입되었음。
  - 결과적으로, 저임금·비정규직 확산, 고용 불안정, 임금 및 소득 불평등의 심화 등 부정적 폐해가 강화되어 왔음.

[그림-4] 박근혜 정부의 ‘경제 활성화’ 정책방향 개념도

○ 박근혜 정부: 구조개혁 및 투자활성화를 통한 경제 활성화
- 앞서 살펴본 것처럼, OECD나 세계은행 등 국제금융기구조차 기존 신자유주의적 성장전략에 대한 회의와 반성적 평가를 통해 '지속가능한 성장(또는 '포용적 성장')'으로의 전환을 언급하고 있음에도, 박근혜 정부의 정책기조는 '저성장 국면을 극복'한다면 오히려 더욱 '성장' 중심의 정책을 강화했음.
  - 그림-4는 박근혜 대통령 탄핵소추안 가결 이전인 2016년 박근혜 정부의 핵심적인 정책 방향과 과제를 재정리해 도식화한 것인데, 핵심은 '구조개혁'과 '투자활성화'임.
  - 구조개혁은 크게 노동시장, 공공부문, 재정지출 등 세 가지 측면으로 살펴볼 수 있음. 임금·고용유연화 및 노동조합 무력화를 거느린 노동시장 구조개혁과 함께, 공공부문에 성과연봉제와 퇴출제의 선도적 도입 및 확산, 그리고 경영 및 기능조정이라는 명목으로 철도, 전력, 가스 등 기간산업의 민영화 및 분할 외주화 등 공공부문 구조조정을 추진하고 있음. 또한 유사중복 사업경리와 사회보험 재정고갈을 표면적 명분으로 복지제도에 대한 긴축개혁을 강화해나가고 있음.
  - 반면, 서비스산업과 민간투자 활성화를 통한 경제성장 기조를 더욱 강화하면서, 이를 위해 세계 혜택 및 각종 인센티브 제공, 자유로운 기업 활동 보장은 물론 '규제 프리존' 설치 등 다양한 규제를 완화하는 조치를 추진해 오고 있음.
- 즉, 앞서 살펴왔던 전형적인 '이윤주도·친자본' 정책의 것이다.

○ 탄핵이후에도 바뀌지 않는 '이윤주도·친자본' 정책
- 권력과 재벌과의 비리개트로 한부로만의 대통령 탄핵소추안 수사가 진행되고, 심지어 탄핵된 이후에도, 기업에 대한 투자와 규제완화를 강화해야한다는 정책기조는 그대로 추진됐음.
  - 2017년 업무계획을 살펴보면, 기획재정부는 노동·금융·공공·교육 등 4대 구조개혁의 성공적 완수를 목표로 하고 있으며, 공공기관 개혁의 지속, 산업기획 구조조정, 신산업서비스업 육성 등을 추진하는 한편, 세계·금융자원 확대로 기업의 투자목표를 고취시켜 실제 투자로 유도하려고 밝히고 있음. 또한 연기금 대체투자와 민간자본을 통한 SOC투자 및 민간투자 사업을 활성화하겠다는 계획임. 고용노동부 역시 "기업인 전국적으로 채용에 나설 수 있는 환경"을 만드는 것이 중요하다며, 특히 근로기준법 등 소위 노동개혁 입법에 대한 시급한 처리를 위해 적극 지원할 계획이라고 밝힘6).
  - 즉 노동시장 유연화 및 규제완화, 세계·금융 인센티브 지원 등이 기업 투자를 촉진하고 일자리를 확대해 경제를 활성화시킬 수 있다는 것이, 이와 함께 정부의 재정지출은 효율화라는 명목으로 긴축적으로 운영하는 대신, 민간자본과 연기금을 동원해 건설투자를 통한 경기회복을 시도하고 있음.

6) 자세한 내용은 기획재정부 "2017년 경제정책 방향"과 "2017년도 업무보고", "『돈독한 경제』, 기재부 등 5개부처 합동 업무보고 보도자료, 고용노동부, "2017년도 업무보고" 등을 참고하기 바람.
2) 이윤주도 전자본 정책의 결과 : 대기업의 이윤 독주

(1) 대기업 편향의 소득배분

○ 기업소득은 갈수록 증가하는 반면, 가계소득은 감소.
- 경제성장의 과실이 가계가 아닌, 기업 편향적으로 분배되고 있음.
- 국내총소득(GNI)대비 기업과 가계, 정부가 차지하는 비중을 연도별로 살펴보면(그림-5), 먼저 기업소득은 1980년 72.1%, 1990년 70.1%, 2000년 67.9%, 2005년 64.8%로 지속적으로 줄어들었으며 2015년 62%수준까지 낮아졌음.
- OECD 역시 기업소득은 늘어나고 가계소득은 줄어드는 경향을 보이고 있음. 그러나 한국과 비교해볼 때, 2014년 기준 OECD의 기업소득 평균은 18.9%로 우리나라의 25.1%에 비해 많이 낮은 반면, 가계소득 비중은 66%로 우리나라 61.9%보다 높음.

[그림-5] 국내총소득(GNI) 대비 기업과 가계, 정부의 소득비중 추이 및 OECD평균 비교 (단위 : %)

* 자료 : 한국은행 및 OECD 평균(20개국 기준) 각 연도에서 추출.

○ 30대 대규모 기업집단의 사내유보금 478조, 10년 전에 비해 275% 증가
- 즉 기업은 막대한 이윤을 사내에 유보하면서 실제 투자에는 갈수록 인식해지고 있는 것임.
(2) 친기업 정책에도 불구하고, 투자하지 않는 기업.

○ 기업의 국내총투자율 39.5%(1990년) → 28.5%(2015년)로 감소. 저축율은 13.8%→20.2%
- 기업의 저축율이 확대되고 투자율이 축소되면서, 1990년 17%, 1991년 18.8%였던 가계의 저축율은 90년대 평균 15.8%수준에서 지속적으로 낮아져 2000년 8.8%에서 2015년 8.1%까지 1990년의 절반수준까지 낮아졌음.

[그림-6] 국내총투자율과 가계, 기업 및 정부의 저축률 추이 (단위：%)

* 자료 : 한국은행, “경제통계시스템(ECOS)”에서 추출해 정리.

- 기업의 순이익은 투자와 저축에만 사용되는데, 앞서 살펴본 것처럼 기업의 현금보유 등 사내유보가 늘어났지만 투자가 오히려 감소추세를 보이고 있고 자연스레 기업의 저축증가로 이어지고 있는 것이.
- 실제 설비투자의 평균 성장기여도는 이명박 정부 시기 0.3%p, 박근혜 정부 시기 0.2%p에 불과했으며, 2016년의 경우 -0.2%p를 기록했음(한국은행 경제통계시스템).

○ 점점 낮아지고 있는 대기업 고용비중
- 이 가운데 300인 이상 사업장의 고용비중은 1980년 44.2%, 1990년 43.9%였으나 지속적으로 감소했으며, 특히 IMF 경제위기 이후인 1999년 22.7%까지 낮아졌음. 그리고 2010년 20.9%에서 2015년 18.2%로 2.7%p 더 낮아졌다. 반면 10인 미만 사업장의 고용비중은 2000년 14.7%, 2005년 15.8%, 2010년 16.0% 그리고 2015년 17.4%로 지속적으로 증가해왔음.
- 지난 5년 동안 300인 미만 사업장의 노동자가 179만 6천명으로 증가한데 비해(7), 300인 이상 사업장은 14만 9천명 늘어나는 데 그쳤다. 10년 전인 2005년과 비교한다면, 300인 미만 사업장의 노동자가 264만 9천명 증가한데 비해, 300인 이상 사업장의 증가 인원은 40만 9천명에 불과했음.

[표-3] 사업장 규모별 및 연도별 노동자 수(단위 : 명, %)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>5~9인</td>
<td>841,296</td>
<td>1,038,378</td>
<td>1,232,464</td>
<td>1,262,094</td>
<td>1,414,015</td>
<td>1,454,243</td>
<td>1,519,213</td>
<td>1,673,233</td>
</tr>
<tr>
<td>10~29인</td>
<td>1,397,497</td>
<td>1,614,031</td>
<td>1,852,096</td>
<td>1,988,140</td>
<td>2,072,995</td>
<td>2,097,431</td>
<td>2,269,100</td>
<td>2,404,317</td>
</tr>
<tr>
<td>30~99인</td>
<td>1,373,187</td>
<td>1,524,721</td>
<td>1,755,551</td>
<td>1,872,936</td>
<td>1,976,963</td>
<td>2,046,874</td>
<td>2,188,833</td>
<td>2,292,827</td>
</tr>
<tr>
<td>100~299인</td>
<td>961,586</td>
<td>1,060,465</td>
<td>1,250,489</td>
<td>1,297,465</td>
<td>1,379,874</td>
<td>1,403,821</td>
<td>1,487,898</td>
<td>1,516,682</td>
</tr>
<tr>
<td>300~499인</td>
<td>286,489</td>
<td>325,252</td>
<td>390,063</td>
<td>412,270</td>
<td>384,195</td>
<td>426,067</td>
<td>434,620</td>
<td>415,893</td>
</tr>
<tr>
<td>500인 이상</td>
<td>875,017</td>
<td>1,021,868</td>
<td>1,218,012</td>
<td>1,234,276</td>
<td>1,341,493</td>
<td>1,255,514</td>
<td>1,327,564</td>
<td>1,340,737</td>
</tr>
<tr>
<td>전체</td>
<td>5,735,072</td>
<td>6,584,715</td>
<td>7,698,676</td>
<td>8,067,180</td>
<td>8,569,535</td>
<td>8,683,949</td>
<td>9,227,229</td>
<td>9,643,688</td>
</tr>
<tr>
<td>5~9인 미만</td>
<td>14.7</td>
<td>15.8</td>
<td>16.0</td>
<td>15.6</td>
<td>16.5</td>
<td>16.7</td>
<td>16.5</td>
<td>17.4</td>
</tr>
<tr>
<td>고용비중(%)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>500인 이상</td>
<td>15.3</td>
<td>15.5</td>
<td>15.8</td>
<td>15.3</td>
<td>15.7</td>
<td>14.5</td>
<td>14.4</td>
<td>13.9</td>
</tr>
<tr>
<td>고용비중(%)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

* 자료 : 고용노동부, “고용정태별근로실태조사” 각 년도에서 제공. 고용비중은 추가.

- 매출액 상위 10% 대기업이 전체 매출액의 85.2%, 자산총액 상위 10% 대기업이 전체 자산의 89.5%를 차지하는 등 소수 대기업의 이윤동점이 편중되어 있음에도, 실제 대기업의 고용 기여율은 점차 줄어들고 있는 것임.
- 대기업과 중소기업 간 임금 격차 역시 더욱 커지고 있음. 1980년 300인 이상 대기업 임금 대비 300인 미만 중소기업의 임금비중은 91.9%로, 대기업과 중소기업 간 임금격차가 거의 없었음. 이러한 현상은 1998년 IMF 경제위기 이전까지 평균 92.6%를 기록하며 유지했으나, 1999년부터 격차가 확대되기 시작했음.

7) 5인~9인 사업장의 경우 444,769명, 10~29인은 552,221명, 30~99인은 537,276명, 100~299인은 1,126,619명임.
- 2000년 82.3%, 2010년 76.2%, 2011년 74.2%로 대기업 대비 중소기업의 임금비중이 낮아지다가 2014년 73.1%, 2015년 70.9% 수준까지 낮아지면서 대기업과 중소기업 간 임금 격차가 더욱 확대됐음.

[그림-8] 대기업-중소기업 간 고용 및 임금 연도별 추이(단위: 천원, 천명)

* 자료 : 고용노동부, “고용형태별근로실태조사” 각 년도에서 제조리.

○ 300인 이상 대기업의 비정규직 고용비율은 40.1%, 기업규모 클수록 비정규직 비율 높음.
- 대기업의 고용기여율이 낮아지고 있을 뿐 아니라, 실제 고용의 질 또한 나빠지고 있음.
- 고용형태 공시자료를 분석한 김유선·박관성(2016)에 따르면, 300인 이상 대기업 3,164개 가운데, 비정규직의 비율은 40.1%로 약 187만 5천 명에 이르고 있음. 특히 기업규모가 클수록 비정규직의 비율이 높은데, 300인 이상 500인 미만 기업의 비정규직 비율은 29.5%(13만 1천 명)인데 비해, 1만 인 이상 거대기업은 42.2%(59만 4천 명)에 이르고 있음.
- 대기업의 비정규직 가운데 간접고용의 비중이 높은데, 이 역시 기업규모가 클수록 간접고용 비정규직 비율이 높음. 300인 이상 500인 미만 기업은 3.7%인데 1만 인 이상 거대기업은 33.0%임. 이에 비해 직접고용 비정규직 비율은 500인 이상 1천인 미만 기업(29.4%)을 정점으로 1만 인 이상 거대기업(9.1%)까지 기업규모가 클수록 낮아짐. 거대기업이 간접고용 비정규직의 은상을 이자 주범(김유선, 박관성 2016: 3)인 것임.
[표-4] 사업장 규모별 고용형태(2016년 3월 기준, 단위: 개, 천명, %)

<table>
<thead>
<tr>
<th>기업규모</th>
<th>기업 수 (개)</th>
<th>노동자 수 (천명)</th>
<th>정규직 수 (천명)</th>
<th>비정규직 수(비중)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>전체</td>
</tr>
<tr>
<td>300인 미만</td>
<td>300</td>
<td>60</td>
<td>34</td>
<td>25</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>22</td>
</tr>
<tr>
<td>300~499인</td>
<td>1,126</td>
<td>443</td>
<td>312</td>
<td>131</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>114</td>
</tr>
<tr>
<td>500~999인</td>
<td>1,145</td>
<td>792</td>
<td>490</td>
<td>301</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>233</td>
</tr>
<tr>
<td>1,000~4,999인</td>
<td>745</td>
<td>1,492</td>
<td>827</td>
<td>598</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>367</td>
</tr>
<tr>
<td>5,000~9,999인</td>
<td>89</td>
<td>611</td>
<td>359</td>
<td>252</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>105</td>
</tr>
<tr>
<td>1만인 이상</td>
<td>59</td>
<td>1,407</td>
<td>813</td>
<td>593</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>128</td>
</tr>
<tr>
<td>전체 규모</td>
<td>3,464</td>
<td>4,737</td>
<td>2,836</td>
<td>1,900</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>969</td>
</tr>
<tr>
<td>300인 이상</td>
<td>3,164</td>
<td>4,677</td>
<td>2,802</td>
<td>1,875</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>947</td>
</tr>
</tbody>
</table>


(3) 가계소득의 하락, 그리고 사상 최대의 가계부채.
- 2016년 가계부채는 약 1,344조 3천억으로 사상 최대치를 기록했으며, 전년대비 11.7%나 상승했음(한국은행 2016). 반면, 2인 이상 가구의 가계소득 증가율은 0.6%로 역대 가장 낮은 증가율을 보였으며, 급증하는 가계부채 증가율과는 반대로 크게 줄어들고 있음.

[그림-9] 가계부채 및 가계소득 증감률과 가계부채액 추이(단위: 십억 원, %)

* 자료: 한국은행 “경제통계시스템(ECOS)”과 통계청 “가계동향”자료에서 정리. 가계부채=가계대출+판매신용.
3. 공공부문 ‘좋은 일자리’ 확충의 의미와 과제

- 앞서 살펴봤듯이, 그동안 정부는 저성장 극복과 성장 동력 복원을 위해 기업의 투자를 유도한 다며 대규모 법인세 감면 및 유치, 다양한 투자활성화 및 규제완화, 노동시장 유연화와 공공부문 구조조정, 긴축제정 등 아웃주도·천자본 정책기조를 일관되게 추진해왔음.
- 그러나 기업소득이나 사회효과금은 빠르게 증가하고 있는 반면, 실제 투자나 일자리는 늘어나지 않았음. 오히려 노동시장 유연화와 규제완화로 나쁜 일자리가 양산되고, 기업편향의 소득분배 메커니즘은 가계소득의 감소와 높은 가계부채로 이어졌고, 가치분배의 감소는 다시 소비진화로 이어져 경기를 위축시키는 악순환이 반복되고 있음.

- 이는 기존 비정규·외주화된 나쁜 일자리를 공공부문의 정규직·직접고용을 통해 고용안정과 임금 및 근로조건을 개선하고, 여성 및 청년의 경제활동참여를 높이는 한편, 늘어난 인력을 통해 기존 공공서비스의 질을 개선하고 신규 서비스를 확대해 실질적인 가계소득을 확대할 수 있음.

- 측, 공공부문의 좋은 일자리 확충은 일자리 확대라는 공급적 측면이나 고용정책 차원을 넘어 노동정책 전반을 포괄하는 의제임. 뿐만 아니라, Hermann(2016:16)이 ‘공공부문의 창출과 확대가 시장을 길들이고(tame), 사적서비스에 의해 보장되지 못했던 사람들의 상황을 향상시킬 수 있는 가장 중요한 정책적 프로젝트’라고 이야기한 것처럼, 전체 국민의 삶의 질을 향상할 수 있는 사회·경제적 차원의 다양한 효과를 지닌 정책의제임.

[그림-10] 공공부문의 ‘좋은 일자리’ 확충 개념도

1) ‘좋은 일자리’의 의미

○ ‘좋은 일자리’는 기본적 권리이자 정부의 책임(ILO)
- 그동안 정부의 일자리 정책은 고용의 측면에서 일자리의 양적 확대에 초점을 맞춰져 있었음. 특히 대선기의 후보 간 일자리 공약은 ‘몇 개의 일자리’를 만드느냐가 경쟁적 관심사였으며, 일자리 확대를 위해서는 경제성장이 중요하다는 것으로 환원되거나 그 하위범주로 다뤄졌음.
- 하지만 현재의 일자리 문제는 일자리 자체의 부족이라는 양적 문제라기보다, 오히려 일할 만한 좋은 일자리가 부족한 질적 문제임. 일자리의 총량은 지속적으로 확대되나, 비정규·저임금의 나쁜 일자리만 양산되었으며, 개별 노동자가 체감하는 일자리 기회의 축소 또한 일자리의 질과 관련되 있음.
- 그런 의미에서 ‘좋은 일자리 확충’은 일자리의 양과 질 모두를 강조하는 개념으로 이해할 수 있음. ‘좋은 일자리’ 의제는 이미 오래전부터 국제기구에서 중요하게 다뤄온 의제이지만, 특히 ILO는 모든 노동자에게 좋은 일자리를 제공한다는 의미는 노동자의 기본적인 권리이자, 사회적 그리고 정부의 책임으로 인식할 필요가 있다고 강조함.

① 국제노동기구(ILO)의 ‘좋은 일자리(decent work)’

* 공공운수노조의 ‘공공부문 대개혁, 좋은 일자리 확대를 위한 2017년 대선 정책요구안’을 토대로 작성.
여성과 남성이 자유, 평등, 안전 그리고 인간존엄의 상태에서 좋고 생산적인 일자리를 얻을 수 있는 기회"라고 정의했으며, 이것이 ILO의 가장 중요한 목표라고 선언했음.
- ILO의 좋은 일자리는 크게 고용, 노동권, 사회보장, 사회적 대화 등 4가지 범주의 구성요소를 포함하고, 이를 구체적으로 측정하기 위해 11개의 지표가 활용되는데다. ①고용기회(Employment opportunities) ②절대적이어야할 노동(Unacceptable work), ③적절한 소득과 생산적 노동(Adequate earnings and productive work), ④적절한 노동시간(Decent hour), ⑤고용안정과 보장(Stability and security of work), ⑥일과 가정의 양립(Combining work and family life), ⑦고용평등(Fair treatment in employment), ⑧안전한 작업환경(Safe work environment), ⑨사회보장(Social protection), ⑩사회적 대화와 노사관계(Social dialogue and workplace relations) ⑪경제사회적 맥락(Economic and social context of decent work) 등임(ILO 2002 : 7).
- 즉, 이런 요소들을 포함해야 비로소 ‘좋은 일자리’라고 규정할 수 있으며, 이는 곧 ‘좋은 일자리’의 제안은 단순히 일자리나 고용정책이 아닌 보다 포괄적 의미의 노동정책으로서의 위상을 지님.

[그림-11] '좋은 일자리'의 4가지 구성요소 간 상호의존성

* 자료 : Dharam Ghai(2005 : 16)

12) 사회적 대화는 정부와 사용자, 노동자 대표 간 이뤄지는 모든 형태의 교섭이나 협의, 정보교류 등을 포괄하는 개념이며 (ILO), 유럽 국가들의 경우 사회적 대화의 가장 중추적인 제도는 ‘산업별 단체교섭(산업교섭)’임.
- [그림-11]은 ILO ‘좋은 일자리’의 4가지 구성요소 간 상호의존성을 도식화한 것임(Ghai 2005). 이는 각 요소들은 긴밀히 연관되어 있으며 상호 영향을 미친다는 점 이외에도, 고용, 노동권, 사회 보장, 사회적 대화를 보장하기 위해 정부의 개입과 법·제도적 보장의 필요성을 강조하고 있음.

2) 유엔(UN)의 지속가능발전목표(SDGs)와 좋은 일자리


- 세부목표와 지표를 살펴보면 ▶ 좋은 일자리 창출 ▶ 청년과 장애인, 여성 등 모든 노동자를 위한 좋은 일자리 달성 ▶ 동일가치노동에 대한 동일 임금 ▶ 모든 노동자(이주노동자를 포함해)에 대한 노동권 보장 ▶ 노동안전 증진 등을 포괄하고 있음(UN 2015 : 19~20).

- 즉, 지속가능한 발전을 위해서는 단순히 일자리의 양적 확대만이 아니라 말 그대로 ‘좋은’ 일자리가 중요하다는 것이며, 이것이 지속적·포괄적인 경제성장을 위한 중요한 목표이자 과제임을 강조한 것임.

2) 공공부문의 좋은 일자리 확충의 의미

(1) ‘최대 고용주’, ‘모범 사용자’ 선도

○ 한국의 공공부문 고용 비중은 OECD평균의 1/3수준.
  - 한국은 전체 고용에서 공공부문이 차지하는 고용비중이 7.6%로, OECD 평균(21.3%)에 비해 1/3 수준에 불과함(아래 [그림-12] 참고).  
  - 이는 OECD가 가운데 콤플비아(4.1%)를 제외하고 가장 낮은 수준이며, 일본(7.9%), 칠레 (10.7%), 멕시코(11.8%)가 한국보다 다소 높고, 덴마크가 34.9%로 가장 높고 그 뒤를 이어 노르웨이(34.6%), 스웨덴(28.1%) 순임.
  - 한국의 공공부문 고용비중이 낮은 이유는 공적 복지의 수준이 낮음으로 인해, 점차 증가하고 있는 행정 및 공공서비스에 대한 요구에 비해한 인력충원은 어려지지 않고 오히려 다양한 형태의 공공부문 구조조정을 통한 인력감축과 민간위탁, 외주화 등이 추진되어 왔기 때문임.

13) 통계에 활용된 ‘공공부문’은 중앙, 주 또는 지방정부, 정부에 의해 관리 운영되는 비영리, 비시장 영역의 기관이나 ‘공기업’이라 불리는 단위, 사회보장 관련 기관 등이 모두 포함됨. 해당국가의 통계는 국가계정체계(System of National Accounts)를 통해 ILO자료를 기초로 OECD가 보완해 정리한 자료이며, 한국의 데이터는 한국 정부가 보낸 자료에 근거해 산출된 것임.
○ 공공부문을 축소하는 세계적 흐름에 역행?
- 그러나 1980~90년대 이후 그리고 2008년 경제위기 당시, 스웨덴을 포함한 주요 OECD 선진국 내에서도 공공부문의 임금삭감이나 동결, 고용불안(해고 및 임시·계약직 등 비정규직의 확대 등 이중노동시장 등)이 공공지출과 공공서비스의 축소, 민영화와 외주화, 전통적인 집단교섭 분권화 경향(14) 및 침해 등 다양한 형태의 공공부문 구조조정이 정치적·경제적·재정적 동기 하에 진행됐음.

[그림-12] 전체 고용 및 노동력 대비 공공부문의 고용 비중(단위 : %)


- 그럼에도 불구하고 선진국의 공공부문 고용은 경제위기 이후에도 여전히 노동시장 내에서 여전히 중요한 역할을 차지하고 있음. 특히 덴마크(31.6→32.2%), 노르웨이(31.1→33.4%), 스위스(14.5→17.3%), 헝가리(23.7→23.9%), 덴마크(24.4→24.8%), 슬로베니아(19.7→20.9%), 에스토니아(23.1→23.8%), 철레(9.2→10.3%) 등은 오히려 2009년에 비해 전체 노동력에서 공공부문의 고용이 차지

14) 단체교섭의 분권화는 중앙 집중화된 교섭(노사정 또는 산별교섭)이 해체되거나 개별 기업 수준으로 권한이 위임되는 것을 의미하는데, 80년대 유럽국가 일부에서 진행됐으나 대부분의 국가에서 여전히 구조적 형태의 재도화된 교섭 양식을 유지하고 있음.
하는 비중이 늘어났음\(^{15}\).
- 또한 동일 기간 내 공공부문 고용비중이 축소된 국가 가운데 가장 높은 그리스가 2.4%였고, 나머지 국가들 역시 0.5%에서 2% 비만의 낮은 감소율만을 보이고 있음.
- 즉, OECD가운데 주로 유럽 국가들의 공공부문 구조조정에 대한 다양한 방식의 압박이 있는 것은 사실이나 공공부문이 취약한 우리나라의 현실과 동일선상에서 비교할 수 있는 수준 자체가 되지 않음. 이 역시 2008년 경제위기 이후에도 그리스나 영국 등 일부 극단적인 사례를 제외하면 전반적으로 미세 조정수준에 그치지, 오히려 확장되는 양상을 보였음.
- 우리나라의 경우, 앞서 언급한 것처럼 공공부문의 고용 비중이 여전히 낮은 수준이므로 확장 가능성이 및 여자가 매우 높음.

○ 공공부문의 일자리는 민간부문의 일자리를 축소한다?
- IMF(2013)는 공공부문의 일자리 확대가 곧 사적부문의 일자리를 축소하는 ‘구축효과(crowd-out)’가 발생하고, 나아가 실업률 감소효과가 없으며 장기적으로도 민간부문을 위축시키는 성장에 부정적 영향을 미친다고 주장함\(^{16}\).
- 공공부문의 비정규직의 정규직 전환이나, 외주화된 공공서비스를 직접으로 전환하는 것은 일자리가 새로 늘어나는 것이 아니기 때문에 실제 실업률 감소와는 무관함. 또한 요양이나 보육, 공공의료 등 공공인프라 확충 역시 일부 기존 민간부문의 일자리 이동을 포함할 수 있음.
- 그러나 앞서 언급했듯이, 공공부문의 좋은 일자리 확충과제는 단순히 일자리의 양적 확대만을 목표로 하는 것은 아니며, 실업률 감소는 다양한 목표나 효과 가운데 하나일 뿐임. 특히 정부나 공공기관에서 제공하는 다양한 공공서비스 확대에 따른 일자리의 확충은 민간부문에 의해 완전히 대체하거나 상쇄할 수 없기 때문에, 그 자체로 직접적인 고용효과가 나타날 수 있음.

(2) 공공부문 비정규직의 정규직 전환 : 고용 안정 및 임금, 근로조건 개선

- 우리나라의 경우 공공부문이 확대되기도 이전에, 다양한 방식의 공공부문 구조조정으로 실질적인 정규인력은 감축되고 효율성, 비용절감 등을 이유로 비정규직과 외주위탁이 확대되어왔음. 고용노동부에 따르면(2015년 말 기준) 공공부문 비정규직은 31만 6,858명이며, 이중 직접고용 비정규직은 20만 1,383명(63.6%), 간접고용 비정규직은 11만 5,475명(36.4%)임.

\(^{15}\) 2000년~2007년 평균 대비 2015년 공공투자 비중은 노르웨이, 덴마크, 캐나다, 터키, 뉴질랜드, 영국, 체코, 펜란드, 오스트리아, 스웨덴, 벨기에, 호주, 독일 등 주요국가에서 0.1~1.3% 상승했음(OECD, 2017:33).

2004년을 시작으로 그동안 정부 차원의 공공부문 비정규직 주요대책이 6차례 발표-추진됐으나 여전히 비정규직 규모는 크게 줄어들고 있지 않고 있음.

- 기간제의 무기계약직 전환은 지속적으로 추진되고 있지만 전환기준이 협소해 제한적으로 이뤄지고 있음. 실제 2016년~2017년 정부의 공공부문 정규직 전환계획(2단계)에 따르면, 중앙행정기관의 84.3%, 지방자치단체의 92.5%, 공공기관의 91.9%, 지방공기업의 82.8%, 교육기관의 91.4%가 전환 제외자임(기재부의 2016년 국회 국정감사 재출 자료에서 재정리). 또한 무기계약직으로 전환된 기간제 자리는 신규채용이 아닌 다시 기간제로 발행하는 고용관행이 여전히 남아있어 규모가 크게 줄어들지 않고 있는 것임.

- 또한 무기계약직으로 전환되더라도 고용보장을 이외 고용지위나 임금 및 근로조건 등 처우개선은 크게 나아지지 않고 있음. 특히 외주업체를 통한 파견, 용역, 사내제도권 등 간접고용의 비중이 늘어나고 있으나, 이에 대한 규제나 보호는 사실상 방치되고 있는 상황임.


<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>기관수</th>
<th>계</th>
<th>직접고용 비정규직 (기간제, 시간제 등)</th>
<th>간접고용 비정규직 (파견 및 용역)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>중앙행정기관</td>
<td>48</td>
<td>20,137</td>
<td>13,423</td>
<td>6,714</td>
</tr>
<tr>
<td>지방자치단체</td>
<td>245</td>
<td>57,419</td>
<td>47,780</td>
<td>9,639</td>
</tr>
<tr>
<td>공공기관</td>
<td>462</td>
<td>124,686</td>
<td>94,445</td>
<td>75,241</td>
</tr>
<tr>
<td>(중앙공공기관)</td>
<td>(320)</td>
<td>(109,668)</td>
<td>(40,295)</td>
<td>(69,373)</td>
</tr>
<tr>
<td>(지방공기업)</td>
<td>(142)</td>
<td>(15,018)</td>
<td>(9,150)</td>
<td>(5,868)</td>
</tr>
<tr>
<td>교육기관</td>
<td>77</td>
<td>114,616</td>
<td>90,735</td>
<td>23,881</td>
</tr>
<tr>
<td>계</td>
<td>832</td>
<td>316,858</td>
<td>201,383</td>
<td>115,475</td>
</tr>
</tbody>
</table>

* 자료: 고용노동부, 공공부문 비정규직 고용개선 시스템에서 정리.

- 공공부문의 ‘좋은 일자리’ 확충은 공공부문의 ‘나쁜 일자리’를 없애기의 시점으로 시작되어야 함.
- 이를 위해 업무 자체가 ‘지속적이고 상시적인’ 경우, 정규직·직접고용으로의 전환을 원칙으로 해야 함. 특히 그동안 정규직화에서 배제했던 간접고용 역시 최근 2017년 국회 정보직무등 203명의 직접고용 정규직 전환(용역업체에서 국회 사무처 소속으로 전환), 2012년 서울시의 정책 행정 정비·경비직 등의 직접고용 정규직 전환(공무직) 등 다양한 사례를 교훈삼아, 우선적으로 공공부문 전반에 확장해나갈 필요가 있음. 아울러 전환된 무기계약직에 대한 신분보장 및 처우개선 등이 이뤄져야 함.
- 또한 용역노동자에 대해 우선적으로 시중노임단가 100% 적용 의무화(현재 약 70~80% 수준), 업체 변경 시 고용 및 단체보험 승계, 원점 사용자 책임성을 강화하는 등 간접고용 규율을 위한 법 제도 개선이 필요함. 17)

(3) 여성과 청년을 위한 좋은 일자리 확대

○ 여성을 위한 좋은 일자리 확대
- 여성의 고용률은 50.2%로 남성 71.1%에 비해 낮은 수준임. 성별 고용률 격차 역시 21%p 수준으로 OECD 다른 국가 중 터키, 멕시코를 제외하면 가장 높은 수준이며 임금격차도 OECD 국가 중 가장 높을 정도로 심각한 수준임.
- OECD 평균 공공부문 고용은 여성이 58.0%로, 남성에 비해 여성의 고용비중이 높음. 특히 스웨덴은 71.8%로 엄청적으로 여성고용 비중이 높으며, 슬로베니아(69.8%), 덴마크(68.0%), 영국(65.9%) 순으로 높음. 캐나다(48.0%), 멕시코(48.6%), 그리스(45.6%), 일본(41.9%)만이 공공부문 여성의 고용비중이 낮은데, 그에 따라 일본은 제외한 나머지 국가들은 전체 고용과 비교했을 때 그래도 공공부문의 여성 고용비중이 높음.
- 특히 사적부문에 비해 공공부문의 남성과 여성 간 임금격차는 크지 않기 때문에(Meurs and Ponthieux, 2008) 남녀 간 임금격차를 줄이는 데 효과적인 고용방식임.

[그림-13] OECD 주요 국가의 공공부문 여성고용 비중(단위 : %)


○ 청년을 위한 좋은 일자리 확대
- 통계청에 따르면 20~29세 청년 실업률은 12.5%로 상상 최고치를 보이고 있으며(2017년 2월 기
준), 이는 다른 연령대의 실업률에 비해서도 높은 수준임. 반면 청년 고용률(15세~29세)은 40.7%로 OECD 국가 평균 51.2%보다 낮고, 이 가운데 20세~29세의 고용률 역시 OECD 평균은 18.5%, 한국은 14.2%임.
- 또한 청년새 채용대 반도는 임직연령 역시 OECD 국가 평균보다 3.5세 늦어지고 있음. 저금리이나 비정규직의 활성화를 통해 수요가 어려워져서 좀 더 나은 일자리를 구하려하기 때문이며, 아예 구직을 포기한 청년층 역시 18%로 높은 수준임(OECD 평균 15.5%).
- 통계청의 청년층 부가조사에 따르면 첫 직장을 그만두는 이유 역시 보수나 근로시간 등 근로여건 불만족이 48.6%에 이르고 있으며(2016년 5월 기준), 전공과 다른 취업을 한 불일치(mismatch)문제 역시 OECD 국가들에 비해 높은 수준으로 나타남(OECD 2016b).

[그림-14] OECD 국가의 청년 고용률과 청년구직포기자(NEETs) 비교(단위 : %)

- 2014년부터 시행된 ‘청년고용촉진특별법’에 따라 정부가 30명 이상인 공공기관(공기업과 준정부기관, 기타공공기관) 및 지방공기업(지방공사 및 지방공단)은 정부의 100분의 3 이상의 청년 미취업자를 의무적으로 고용해야함. 그러나 실제 2015년 기준 공공기관 66개소(공기업 8개소, 준정부기관 13개소, 기타공공기관 45개소), 지방공기업의 56개소(지방공단 21개소, 지방공사 35개소)가 청년고용의무제를 이행하고 있지 않음(고용노동부, 2016). 특히 주무부처가 고용노동부인 한국산업단, 한국인한 한국폴리텍, 한국기술교육대학교 역시 법적 의무기준을 지키지 않고 있음.
- 비이행 기관 중 공공기관 66개소의 경우, 단 한 명의 청년도 고용하지 않은 기관이 15개소이며, 1명만 고용한 기관은 14개소임. 이들 해당 기관들이 의무 고용률을 제대로 이행했다면 2015년 1,265명의 청년이 추가로 일자리를 얻을 수 있었을 것이다(18).
 Vaughan-Whitehead(2013)는 유럽의 공공부문 총소 수요를 비판하면서, 정치인들은 자주 공공부문 일자리 총소를 주장할 때 ‘평판한 관료주의’ 문제를 제기하지만, 실제 상당수는 보건의료와 돌봄, 교육 일자리를 총소하는 것이라고 지적한다. 공공부문의 일자리 총소는 곧 복지급여와 공공

18) 미어행 기관의 각 [(정원 수x3/100) - 당해연도 청년체용인원] 으로 산출한 인원수임.
서비스의 축소이자, 넓은 의미의 복지국가 후퇴를 의미함.

- Hermann(2016) 또한 공공부문 축소는 공공부문의 ‘파일럿’ 기능이 축소됨에 따라, 사적부문이 공공부문의 모범을 거울참여(copy) 노동조건을 향상시킬 수 있는 중요한 지렛대의 기능을 상실하고, 사회적 저항과 갈등을 초래한다고 지적함. 특히 공적 서비스의 질적 수준 하락으로 빈곤과 소득 불평등이 확대된다고 주장함.

- 공공부문의 가장 중요한 특징 가운데 하나가 고도의 노동집약적인 공적 서비스를 생산한다는 점임. 이런 점에서 공공서비스는 공공부문의 용과 긴밀한 상관관계를 지니게 되는데, 공공부문의 고용확대가 공공서비스의 확대의 전제이며, 반대로 공공부문의 고용축소는 공공서비스의 축소로 이어진다.

○ 공공서비스의 확대(특히 사회서비스)가 소득불평등 해소와 빈곤 감소에 긍정적 영향을 미침.
- 공공서비스의 확대로서 소득불평등 해소와 빈곤 감소에 효과적이라는 많은 실증연구가 있음. 먼저 Verbiest(2012)에 따르면, 공공서비스의 확대가 가구소득을 증대시키고, 불평등을 감소시키는 효과가 있다는 연구결과를 발표함. OECD 국가를 분석한 연구에서 보건의료, 교육, 사회복지, 아동보호, 노인요양 등의 사회서비스의 공적 제공에 따라 불평등지수인 지니계수가 평균 0.30에서 0.24로 낮아졌음. 또한 상위 10%와 하위 10% 간 소득격차가 사회서비스 확대 효과로 인해 약 1/4수준 감소함(상위 20%와 하위 20% 간 격차는 거의 1/3 수준)
- 이러한 효과는 선진국뿐 아니라 개발도상국에서도 나타나는데, Lustig(2012 : 3~4)는 라틴아메리카 6개국에 대한 교육과 보건의료 등의 공공 지출 효과를 분석한 결과, 정부의 공공지출을 통해 재분배의 대부분이 이뤄졌다고 밝힘.
- 또한 공적지출의 대부분이 소득하위계층을 포함하고 있기 때문에 공공서비스의 증대는 빈곤을 감소시킴. Wolff(2003 : 37)는 공공서비스 지출을 감안하면, 평균 상대적 빈곤율이 10%에서 5%로 감소한다고 밝힘.
- 공공서비스의 재분배 및 소득 불평등 완화 효과에 대해 Hermann(2016)은 복지체제 유형별로 (Esping-Andersen의 분류기준) 대표국가를 선정해 종 사회지출과 혼용급여 지출 수준에 따라 사적소비, 공적소비와 평균(불평등 지수)의 변화를 조사했는데, 그 결과는 [표-7]과 같음. 스웨덴, 덴마크, 핀란드 등 ‘사회민주복지국가’ 유형의 국가들은 1980년에서 2010년 30년 동안의 종 사회지출이 평균 28.3%로 높은 수준으로, 사적소비지출이 49.2%, 불평등 지수가 0.26이었던 반면, 동일 기간 자유주의 복지국가인 미국, 영국, 호주 등은 종 사회지출이 19.8%로 낮은 수준으로 사적소비는 62.2%로 약 13%p 더 높았고, 지니계수 역시 0.35로 높은 불평등한 것으로 나타났음.

19) Maria Vaalavuo(2011) 역시 14개 유럽국가 대상으로 조사한 결과, 상위 및 하위 구간의 지니계수가 18%까지 감소하는 효과가 있다고 밝혔음.

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>사적소비</th>
<th>공적소비</th>
<th>총 사회지출</th>
<th>현물급여 지출</th>
<th>평등</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>변화</td>
<td>변화</td>
<td>변화</td>
<td>변화</td>
<td>변화</td>
</tr>
<tr>
<td>사회민주</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>복지국가</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>스웨덴</td>
<td>49.8</td>
<td>46.4</td>
<td>-3.4</td>
<td>20.3</td>
<td>25.2</td>
</tr>
<tr>
<td>덴마크</td>
<td>56.5</td>
<td>79.9</td>
<td>-8.6</td>
<td>19.4</td>
<td>27.6</td>
</tr>
<tr>
<td>핀란드</td>
<td>54.3</td>
<td>53.2</td>
<td>-1.1</td>
<td>14.3</td>
<td>23.9</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>49.2</td>
<td>25.6</td>
<td>28.3</td>
<td>12.7</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>보수주의</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>복지국가</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>독일</td>
<td>55.8</td>
<td>56.1</td>
<td>+0.3</td>
<td>16.2</td>
<td>19.2</td>
</tr>
<tr>
<td>프랑스</td>
<td>54.6</td>
<td>56.1</td>
<td>+1.5</td>
<td>16.8</td>
<td>23.8</td>
</tr>
<tr>
<td>네덜란드</td>
<td>53.5</td>
<td>44.7</td>
<td>-8.8</td>
<td>18.3</td>
<td>26.5</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>52.3</td>
<td>23.2</td>
<td>27.2</td>
<td>11.0</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>자유주의</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>복지국가</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>미국</td>
<td>60.2</td>
<td>68.1</td>
<td>+7.9</td>
<td>18.0</td>
<td>16.8</td>
</tr>
<tr>
<td>영국</td>
<td>59.3</td>
<td>64.4</td>
<td>+5.1</td>
<td>17.4</td>
<td>21.6</td>
</tr>
<tr>
<td>호주</td>
<td>53.9</td>
<td>54.0</td>
<td>+0.1</td>
<td>13.8</td>
<td>17.8</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>62.2</td>
<td>68.7</td>
<td>19.8</td>
<td>19.8</td>
<td>10.1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

* 자료 : 사적소비는 가구 최종소비지출, 공적소비는 일반 정부 최종 소비지출, 총 사회지출은 전체 현물 및 현금 급여지출, 평등은 저니계수를 의미함(평균 가중치)이며 OECD 통계를 기준으로 Hermann(2016 : 8)의 자료에 서 계산임.

○ 그러나 한국은 공공서비스 확대가 고용 확대로 이어지지 않고 있음.

- OECD국가들의 공공부문 고용 확대는 공공서비스 확대 과정과 동시에 이루어졌지만, 그러나 우리의 경우, 사회적 요구 및 행정적 필요에 따라 공공서비스는 지속적인 확대로 요구를 받고 있으나 인력충원은 극히 일부만 이뤄졌으며, 오히려 ‘선킨화 계획’ 또는 ‘경영 효율화’라는 미명에 따라 인력이 감축되거나 비정규직으로 대체됐음. 이에 따라 기존 인력은 업무과중과 더 높은 노동 강도, 근로시간의 증가로 근로조건이나 서비스의 질은 낮아질 수밖에 없는 구조임.

- 단적으로 2012년에서 2017년까지 6년간 국민연금공단과 국민건강보험공단은 주무부처인 복지부와의 협의를 거쳐 각각 총 3,622명과 7,083명의 인력충원을 요구했으나, 실제 증원된 인원은 855명과 1,285명으로 필요인력 요구 대비 기재부 승인률은 23.6%, 18.1%에 그쳤음.

- 구체적으로, 먼저 국민연금공단의 경우 지난 10년간 (2008~2017년) 두루미사업 (저임금노동자 보험료 지원 사업)이나 실업 크레딧, 노후설계서비스 도입, 사각지대 축소사업과 기금운용 등 신규 고유사업 및 기초연금 지원이나 장애인활동지원 등 수탁사업의 확대에 따라 주무부처인 보건복지부 협의하여 누적 총 6,046명의 인력충원을 요구했음. 그러나 실제 기제부의 심의과정을 통해 확충된 인원은 1,501명으로 요구 대비 24.8%에 불과했음. 특히 정부의 경영효율화 추진으로 2009년 41명을 감축하면 이어, 2010년부터 2012년까지 3년간 1,025명이 감축된 것을 감안하면 (정수이관 712명, 효율화 313명), 서비스가 확대됐음에도 실질적인 인력증원은 거의 이뤄지지 않은 셈임.
국민건강보험공단 역시 마찬가지입니다. 2012년부터 2017년까지 6년 동안 6,730명의 인력증원을 요구했으나 보건복지부의 검토과정에서 5,917명 증원으로 축소됐고, 다시 기재부의 승인과정을 거쳐서 실제 인력은 고작 6년 간 1,825명만 증원됐을 뿐임(복지부 요구 대비 21.7%). 공단이 요구한 인력 증원은 건강보험 보장성 강화와 제도개선 사업, 장기요양사업, 포괄간호서비스와 보호자 없는 병동, 본인부담한계화와 임플란트 보험적용, 재난적 의료비 등 대다수가 국민건강과 직접적인 사업들임. 기재부가 재정국의 이유로 기본 필요인력을 대폭 축소함에 따라 사업이 위축되거나, 내실 있게 추진되기 어려워지고 이는 곧 국민에게는 낮은 수준의 서비스가 제공될 수 밖에 없는 한계를 지님.


<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>국민연금공단</th>
<th>국민건강보험공단</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>요구</td>
<td>승인</td>
</tr>
<tr>
<td>부소득변부자 주요업무</td>
<td>121</td>
<td>19</td>
</tr>
<tr>
<td>수급자 관리 (급여 관리)</td>
<td>140</td>
<td>10</td>
</tr>
<tr>
<td>노후예비 설립 건설</td>
<td>114</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>기금운용</td>
<td>70</td>
<td>20</td>
</tr>
<tr>
<td>제도연구, 전산운영, 사무관리 등</td>
<td>36</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>기초수급자능력평가 등 수탁사업</td>
<td>106</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>노후준비 업무</td>
<td>278</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>기금운용</td>
<td>115</td>
<td>50</td>
</tr>
<tr>
<td>수급자 관리 (급여 사업)</td>
<td>92</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>실태 조사</td>
<td>74</td>
<td>14</td>
</tr>
<tr>
<td>전산운영 및 사무관리 등</td>
<td>16</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>기초수급자능력평가 등 수탁사업</td>
<td>128</td>
<td>23</td>
</tr>
<tr>
<td>수급자 관리 (부정수급 조사)</td>
<td>104</td>
<td>8</td>
</tr>
<tr>
<td>기금운용</td>
<td>110</td>
<td>65</td>
</tr>
<tr>
<td>실태조사</td>
<td>85</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>제도연구, 전산운영 등</td>
<td>30</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>기초수급자능력평가 등 수탁사업</td>
<td>118</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>투자운용 시점</td>
<td>343</td>
<td>30</td>
</tr>
<tr>
<td>기금운용</td>
<td>30</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>기초연금 시점(수탁)</td>
<td>354</td>
<td>273</td>
</tr>
<tr>
<td>정책연구서비스(연제 지원)</td>
<td>97</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>기초수급자능력평가 등 기타수탁</td>
<td>178</td>
<td>60</td>
</tr>
<tr>
<td>투자운용 시점</td>
<td>340</td>
<td>53</td>
</tr>
<tr>
<td>수급자 관리 (부정수급 조사)</td>
<td>118</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>기금운용, 전산운영 등</td>
<td>90</td>
<td>38</td>
</tr>
<tr>
<td>기초수급자능력평가 등 기타수탁</td>
<td>209</td>
<td>91</td>
</tr>
<tr>
<td>노후준비</td>
<td>75</td>
<td>71</td>
</tr>
<tr>
<td>기금운용 등</td>
<td>51</td>
<td>14</td>
</tr>
<tr>
<td>소계(누적)</td>
<td>3,622</td>
<td>855</td>
</tr>
</tbody>
</table>

* 요구는 각 공단 주무부처인 복지부 제출 기준이며, 승인은 기재부에 의해 실제 충원된 인원을 의미함.
* 자료: 국민연금공단, 국민건강보험공단의 각 노동조합 제공 자료에서 재정리
(5) 특히 보육, 요양, 의료 등 공공인프라 확충은 좋은 일자리확충과 서비스 질 향상에 기여

○ 특히 돌봄에 대한 공공투자는 고용효과가 높음.
- 2016년 영국의 여성예산단체(Women’s Budget Group-WBG)의 연구결과에 따르면, GDP의 2%를 건설 부문과 돌봄 부문에 각각 투자했을 경우, 건설 부문보다 돌봄(care)에 대한 투자가 고용 효과가 높을 뿐 아니라, 특히 여성의 고용확대에 보다 긍정적인 역할을 하는 것으로 나타났음.
- 조사 대상인 6개국 평균 기준, 건설 부문에 투자할 경우 고용률은 4.9%p 증가하지만 돌봄 부문은 7.84%p 증가하는 것으로 나타남. 특히 여성이 차지하게 되는 일자리는 건설부문이 28.3% 수준인데 반해, 돌봄 부문은 66.9%로 약 2.4배나 높게 나타남. 자연스레 여성 고용률 증대효과 역시 건설은 1.46% 증가하는데 비해 돌봄 부문은 5.23% 증가해 약 3.6배 더 증가하는 것으로 나타남.

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>건설부문</th>
<th>돌봄 부문</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>여성 일자리 비중(%)</td>
<td>여성 고용률 증대(%)</td>
</tr>
<tr>
<td>호주</td>
<td>33</td>
<td>1.7</td>
</tr>
<tr>
<td>덴마크</td>
<td>27</td>
<td>1.0</td>
</tr>
<tr>
<td>독일</td>
<td>28</td>
<td>1.1</td>
</tr>
<tr>
<td>이탈리</td>
<td>21</td>
<td>0.7</td>
</tr>
<tr>
<td>일본</td>
<td>30</td>
<td>2.3</td>
</tr>
<tr>
<td>영국</td>
<td>24</td>
<td>0.9</td>
</tr>
<tr>
<td>미국</td>
<td>35</td>
<td>2.5</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>28.29</td>
<td>1.46</td>
</tr>
</tbody>
</table>

* 자료 : UK Women’s Budget Group, ITUC(2016 : 26)

○ 민간중심의 서비스공급 구조 : 요양, 보육, 의료 등 90% 이상이 민간에 의존
- 우리나라는 요양, 보육, 의료 등 대부분의 사회서비스 공급방식은 서구 선진국들이 국가중심의 사회서비스 생산, 공급구조를 갖는 것과는 다른 경로를 갖고 있는 것과는 달리, 전통적인 가족 책임에서 비영리민간을 거쳐, 시장중심으로 변화해 왔음(김철·이재훈 2015 : 28).
- 아래 [그림-15]에서 보듯이, 실제 국공립 어린이집은 기관 수 대비 6.2%, 아동 수 대비 11.4%에 불과하며, 장기요양기관 역시 기관 수 대비 재가 0.8%, 시설은 1.4%에 불과하며(이용자 대비 각각 5.2%, 3.2%), 의료기관 역시 4.1%(병상 수 대비 9.2%)에 불과한 수준임.
- 민간 중심의 서비스공급구조는 소규모 영세기관들이 낭비·경쟁하면서 낮은 임금과 만성적인 고용불안, 장기간의 고정고를 일으키고 낭비한 노동환경을 만들고 이는 곧 서비스의 질적 수준을 하락시키고 있음. 또한 수급자를 확보하기 위한 출혈경쟁과 다양한 편법 등이 동원되면서 부당이익을 쟁기려는 부정과 비리까지 빈번하게 발생하고, 낭비적 비용을 유발하는 특성을 지니고 있는 반면, 농어촌이나 도서벽지는 이용할만한 시설 자체가 없는 공급불균형 문제도 심각함.
한국의 설립주체별 어린이집, 장기요양(재가, 시설) 및 의료기관 현황(단위 : 개소, %)


○ 국민연금기금 공공인프라 투자의 사회경제적 효과
- 사회서비스 공공인프라 확충의 필요성과 중요성을 오래전부터 제기되어 왔으며, 최근 '사회서비스 공공인프라'에 대한 관심이 증가하고 있는 가운데, 주요한 원인은 어린이집, 장기요양, 의료기관 등에 대한 보육, 요양, 의료 서비스의 요구가 증가하고 있으며, 이는 인구구조 변화와 사회적 요구, 제도의 변화, 보건복지부의 조치 등으로 인해 발생한 현상이다.
- 국민연금기금은 이미 545조 규모를 넘어서고 있으며, 2035년 GDP의 49.4%까지 확대될 것으로 전망되고 있는데, 99.8%가 금융부문에 투자되고 있고 점차 위험자산에 대한 투자비중이 높아지고 있음. 공공인프라 투자에 국민연금기금을 활용하는 것은 ①조속한 재원확보가 가능하고 ②체육개념을 통한 장기양식 방식에 따라 정부 및 지자체의 재정적 유동성을 높일 수 있음. 또한 국민연금기금 자체적으로도 ③안정적인 재무적 수익을 위한 장기적인 투자처를 확보하는 한편, ④기금에 대한 사회적 책임과 공공성, 제도적 수용성을 높일 수 있음.
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>국공립 어린이집</td>
<td>□ 2027년 국공립 보육시설의 30% 목표 (10,219개소, 매년 786개소 신규설립/최소 5조 1,117억, 연간 3,936억, 최대 13조 5천억)</td>
<td>□ 2025년 국공립 아동수용률 30% 목표 (5,530개 확충/10년간 총 5,400억)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>□ 인력</td>
<td>□ 연간 4,701명, 10년간 47,010명 확충</td>
</tr>
<tr>
<td>공공장기 요양시설</td>
<td>□ 2027년 10%(정원 25.5%) 목표. 공공장기요양시설 290<del>894개소 확충 (1조 4,500억</del>4조 4,700억 규모)</td>
<td>□ 2025년 수용률 2.3% 목표(연간 1,105억, 10년간 1.1조 투자)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>□ 인력</td>
<td>□ 연간 3,840억, 10년간 38,400억 확충</td>
</tr>
<tr>
<td>의료/재활</td>
<td>□ 13개 권역별 재활병원, 250개 지역 재활센터 설립(8,800억~1조 5,300억)</td>
<td>□ 일반공공병원 신규인원 10년간 143,000명</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>□ 입원재활병상 (3,340~6,095)+5,000개 확보.</td>
<td>□ 재활병원 신규인원 10년간 4,780명</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>□ 인력</td>
<td>□ 보건소 신규인원 10년간 14,300명</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>□ 의사, 간호사, 의료기사 등 7,200명</td>
<td>□ 방문보건 신규인원 10년간 5,400명</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>□ 입원재활병원 신규인원 10년간 143,000명</td>
<td>□ 정신건강관리 신규인원 10년간 14,000명</td>
</tr>
</tbody>
</table>

* 자료 : 주은선 외(2015), 김연명(2016)의 연구결과를 간략히 정리한 것으로 자세한 내용은 해당 보고서를 참고하기 바랍니다. 위의 표에서는 생략했으나 김연명은 국민연금기금의 58.4조를 투자해 장기공공임대주택의 공급량을 약 55만호 추가 공급해 기존 공급계획까지 포함해 OECD 평균 11.5% 수준(223만호)을 도달하는 것을 제시하고 있으며, 노인복지관 신규인력 10년 간 22,770명(연간 인건비 61.6억)도 제시하고 있습니다.

(6) 경제위기 상황에 대한 신속적 대응과 경제성장에의 기여

○ 경제위기 상황의 충격완화 효과


- 오히려 이와는 반대로, 사회적 이익과 다른 공적 재원 투입을 통해 경제위기에 대한 충격완화, 일종의 '쿠션기능(cushioning)'을 수행한 뉴질랜드, 에스토니아, 아일랜드 등의 국가들은 경제위

20) IMF(2013)에 따르면 긴축재정은 유럽 뿐 아니라 개발도상국 등 전 세계적 차원에서 나타나는데, 2010년에서 2013년까지 보조금 폐지(100개국), 공공부문의 임금 및 고용 동결 및 식감(98개국), 소비세 증가(94개국), 연금개혁(86개국), 사회부조 대상폭축 및 재정비(80개국), 보건의료 개혁(37개국) 등이라고 밝힘.
기 시기에 급격한 시장소득 감소를 완화해 일정수준의 실질 가처분소득을 보전할 수 있음. 설계 아래 [그림-16]에서 보듯이, 이 기간 동안 사회적 이전 소득 및 조세 등 국가재정투입을 통해 평균 2%p의 가처분 소득증대 효과를 보이며 긍정적으로 작동했음을 보여주고 있음.


○ 장기적인 경제성장 및 국가부채 감소에도 기여
- 요양과 보건의료 등에 대해 공공투자를 했을 경우, 국가 간 차이는 다소 있으나 장기적으로 GDP성장률이 증가하고, 정부부채 역시 감소하는 것으로 나타남.


<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>GDP 성장률(누적 %)</th>
<th>정부 부채(GDP 대비 %)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>현행 유지</td>
<td>공공투자 시나리오</td>
</tr>
<tr>
<td>독일</td>
<td>31.76</td>
<td>32.37</td>
</tr>
<tr>
<td>영국</td>
<td>26.13</td>
<td>26.19</td>
</tr>
<tr>
<td>유럽(EU)지역</td>
<td>27.76</td>
<td>32.68</td>
</tr>
<tr>
<td>미국</td>
<td>56.01</td>
<td>55.94</td>
</tr>
<tr>
<td>호주</td>
<td>34.72</td>
<td>34.78</td>
</tr>
<tr>
<td>동아시아 고소득국가</td>
<td>29.20</td>
<td>29.50</td>
</tr>
</tbody>
</table>

* 자료: Giovanni Cozzi가 CAM(Cambridge-Alphametrics macro-simulation Model)을 이용해 계산한 자료(UK Women's Budget Group, ITUC 2016 : 30)에서 재인용.
으며, 정부부채 역시 GDP대비 8.9%p 감소시키는 효과가 발생함. 특히 유럽지역의 경우 GDP대비 4.9%의 성장효과와 GDP대비 21.3%의 정부부채 감소효과가 나타나며, 한국과 일본 등 동아시아 고소득국가 역시 0.3%의 GDP성장효과, 8.2%p의 정부부채 감소효과가 발생함(표-11 참고).
- 최근 정세온 외(2017)의 연구결과에서도, 복지부문에 30조 역 규모를 확대하거나 노동소득분배율이 5% 증가할 경우, 중장기적으로 GDP 성장 및 국가부채 감소에 긍정적인 기여를 하는 것으로 나타남. 먼저 복지부문(현금수당 15조, 공공인프라 15조) 30조원 확대 시, 기존 기재부가 발표한 ‘2060년 장기재정전망’(2015)에 비해 GDP 성장이 1.68% 확대될 것으로 전망했으며, 관리재정수지 역시 소폭 개선되고(2012~2030년 -0.45%), 국가부채 규모는 기재부의 기존 전망에 비해 GDP 대비 2021~2030년 기간에 16.95% 감소하고 중장기적으로 효과가 더욱 커지는 것으로 계측함.
- 또한 노동시장 규제강화, 최저임금 인상 등 친노동·임금주도 방식을 통해 노동소득분배율이 5% 상승했을 경우, GDP 성장규모 역시 확대되고, 복지지출 규모는 상대적으로 줄일 수 있으며 국가부채 역시 중장기적으로 크게 개선시키는 효과가 나타남.

[표-12] 복지확대(30조) 및 노동소득분배율 5% 상승 시 중장기 재정 시나리오(단위 : 역원, %)

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>GDP규모(억원)</th>
<th>정부규모(%)</th>
<th>복지규모(%)</th>
<th>관리재정수지(%)</th>
<th>국가부채(%)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2021-30</td>
<td>25,593,219</td>
<td>24.86</td>
<td>11.24</td>
<td>-1.59</td>
<td>43.22</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>(1.68)</td>
<td>(-0.43)</td>
<td>(-0.45)</td>
<td>(2.52)</td>
<td>(-16.95)</td>
</tr>
<tr>
<td>2031-40</td>
<td>38,832,822</td>
<td>26.37</td>
<td>12.79</td>
<td>-1.58</td>
<td>47.17</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>(1.68)</td>
<td>(-0.45)</td>
<td>(-0.46)</td>
<td>(2.34)</td>
<td>(-30.95)</td>
</tr>
<tr>
<td>2041-50</td>
<td>55,070,810</td>
<td>28.19</td>
<td>14.52</td>
<td>-1.52</td>
<td>50.90</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>(1.68)</td>
<td>(-0.48)</td>
<td>(-0.44)</td>
<td>(2.10)</td>
<td>(-40.52)</td>
</tr>
<tr>
<td>2051-60</td>
<td>72,765,415</td>
<td>30.47</td>
<td>16.19</td>
<td>-1.61</td>
<td>56.35</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>(1.68)</td>
<td>(-0.52)</td>
<td>(-0.41)</td>
<td>(1.94)</td>
<td>(-48.17)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>GDP규모(억원)</th>
<th>정부규모(%)</th>
<th>복지규모(%)</th>
<th>관리재정수지(%)</th>
<th>국가부채(%)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2021-30</td>
<td>26,387,703</td>
<td>24.11</td>
<td>9.27</td>
<td>0.88</td>
<td>27.18</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>(4.67)</td>
<td>(-1.18)</td>
<td>(-0.45)</td>
<td>(2.52)</td>
<td>(-16.95)</td>
</tr>
<tr>
<td>2031-40</td>
<td>39,801,103</td>
<td>25.72</td>
<td>10.84</td>
<td>0.71</td>
<td>17.39</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>(4.09)</td>
<td>(-1.10)</td>
<td>(-0.46)</td>
<td>(2.34)</td>
<td>(-30.95)</td>
</tr>
<tr>
<td>2041-50</td>
<td>56,005,635</td>
<td>27.71</td>
<td>12.63</td>
<td>0.53</td>
<td>11.72</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>(3.34)</td>
<td>(-0.96)</td>
<td>(-0.44)</td>
<td>(2.10)</td>
<td>(-40.52)</td>
</tr>
<tr>
<td>2051-60</td>
<td>73,573,973</td>
<td>30.13</td>
<td>14.35</td>
<td>0.27</td>
<td>9.74</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>(2.77)</td>
<td>(-0.86)</td>
<td>(-0.41)</td>
<td>(1.94)</td>
<td>(-48.17)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

* 자료 : 정세온 외(2017 : 69~70)에서 재정리. ( )안의 수치는 기재부의 재정전망 수치와 차이를 정리한 것임.
- 이러한 연구결과들은 공공부문의 고용 및 복지확대가 국가부채를 높이고, 성장잠재력을 훼손한다는 전통적인 비판과는 달리, 오히려 생산 및 분배구조 개선을 통해 중장기적으로 GDP성장을 높이고 국가부채와 복지지출 규모는 낮추면서 사회적 지속가능성을 담보할 수 있다는 것을 증명하고 있음.
- 특히 2015년 2.6%의 경제성장률에 정부기여도는 0.7, 건설투자 기여도는 0.6에 불과했으며,
2016년 2/4분기 기준 성장률 0.8%에 정부기여도는 -0.3, 건설투자 기여도는 0.5에 불과한 것
을 고려하면(기획재정부 국감제출자료 2016), 건설투자 중심에서 벗어나, 공공투자를 확대해나가는 것이 장기적 성장에도 긍정적일 것임.

4. 마치며: ‘이윤주도 친자본 정책’에서 ‘공공주도 친노동 정책’으로의 전환

- 그동안 한국은 이윤주도·친 자본 중심의 정책기조를 유지해왔으나, 이는 생산 및 분배구조 모두를 악화시켜주었음. 다양한 규제완화와 민간투자 확성화, 노동시장 유연화, 대기업에 대한 세제 및 금융지원 등 경제 활성화 정책은 기업의 이익만 증대시켰을 뿐, 노동소득 증대나 고용확대로 이어지지 않으면서 분배구조의 심각한 불균등이 발생함.
- OECD·IMF와 같은 국제금융기구 조차 ‘성장 중심의 발전전략’의 결과 소득불평등과 빈곤이 심화됐을 뿐 아니라, 지속적인 성장을 가로막는다는 점을 인정하며 정책전환의 필요성을 강조하고 있으나, 여전히 한국은 기존 성장패러다임에서 벗어나지 못하고 있음.
- 이제는 시장과 효율 중심의 이윤주도체제를 탈피하고, 노동중심의 공공주도체제로의 전환이 모색해야 할 시점임. 그런 점에서 ‘공공부문의 좋은 일자리 확충’은 정책기조를 전환하는 시발점이자, 생산 및 분배구조를 해결하는 핵심적인 정책의제로서 역할을 수행하게 될 것임.
- 이를 위해 공공부문의 좋은 일자리 확충은 단순한 일자리 창출 정책의 의미를 넘어, 고용안정과 적정임금, 노동권이 보장되는 포괄적 의미의 노동정책이자, 민간 중심의 서비스 공급구조를 공공중심으로 재편하는 사회정책이 혼합된 ‘정치적 프로젝트’의 위상을 지님. 그동안 한국의 공공부문은 ‘선진화 계획’이나 ‘경영 효율화’, ‘비정상의 정상화’ 등 다양한 명목의 구조조정을 통해 공공부문의 인력과 재정을 축소하는 한편, 늘어나는 공공서비스 수요를 비정규직이나 민간·외주화, 민영화를 통해 대체해 왔음. 공공부문 비정규직의 정규직 전환을 통해 민간부문을 선도하는 한편, 시장에 대한 규제를 강화하고, 민간 중심의 서비스 공급구조를 공공 중심으로 재편하는 과정을 포함해야 함.
- 이러한 공공부문의 좋은 일자리는 여성과 청년에게 좋은 일자리를 제공하고, 가계의 실질소득 및 구매력 향상, 소득불평등을 완화하는 한편, 중장기적으로도 경제성장과 국가부채 감소에 기여하는 등 긍정적인 효과를 가질 수 있음.
주요 참고자료


Eivind Hoffmann, “Measuring public sector employment: a review of some methodological issues”.

- 32 -


〈정부기관 주요 통계〉
고용노동부. 고용형태별근로실태조사, 각 년도.
한국은행. 경제통계시스템(ECOS).

기타 주요정부부처 업무보고 및 계획, 관련 추가 참고자료 등은 각주 참고.