

한국의 고용전략, 어떻게 변화하였는가?

금 재 호 (한국기술교육대학교 교수)

1. 머리말

한국의 고용에 있어 외환위기는 커다란 전환점이었다. 외환위기 이전까지 1990년대 내내 2%대의 실업률을 유지하고 있었을 뿐만 아니라 경제성장이 예상대로 이루어진다면 고용문제는 사실상 없는 것으로 이해되었다. 이에 따라 정부의 노동정책도 고용보다는 노사관계 안정에 초점을 맞추었고, 단지 1995년부터 시작된 고용보험제도만이 관심의 대상이었다. 고용보험제도의 도입 초기 상당한 기금이 적립됨에도 사업실적은 기대보다 크게 저조함에 따라 고용보험료율의 하향조정에 대한 논쟁이 불거졌고, 심지어는 고용보험제도의 무용성에 대한 주장도 일각에서 제기되었다.

이러한 상황은 외환위기를 겪으면서 근본적 변화를 초래하였다. 대량해고와 실직으로 인해 1998년 실업자가 149만 명에 달하는 등 고용문제가 가장 중요한 사회적 문제로 대두되었고, 실업난의 극복을 위해 DJ 국민의 정부는 온갖 노력을 다하였다. 이때까지만 하더라도 외환위기를 극복하면 고용문제도 자연스럽게 해결될 것이라는 주장이 우세하였다.

그러나 이와 같은 긍정적 전망은 2003년의 신용대란을 겪으면서 붕괴되었다. 2003년의 신용대란은 경기와 고용이 반드시 함께 가는 것은 아니라는 점을 명백히 하였다. 경제성장률이 높아짐에 따라 실업률이 낮아지는 것이 아니라 실업률도 함께 상승하는 현상이 관찰되었다. 실업률이 고용 상황을 정확하게 반영하지 못함에 따라 고용의 핵심지표로서 실업률의 위상이 추락한 반면 고용률이 핵심 지표로 떠올랐다. 경제의 양극화에 따라 일자리 및 소득의 양극화도 심화되었고, 고학력화 현상 등에 기인한 청년의 취업난, 퇴직한 중장년층의 생활난, 여성들의 경력단절 등이 사회적 문제로 크게 이슈화되었다. 특히 외환위기의 극복과정에서 상용직 일자리보다는 임시직이나 일용직 일자리의 비중이 증가함에 따라 일자리의 질에 대한 우려가 확대되었다.

이처럼 고용이 더 이상 경제의 하부구조가 아니라는 인식이 확대됨에 따라 독립적 고용정책을 요구하는 목소리가 커지고, 궁극적으로 고용전략의 필요성에 대한 인식이 확대되었다. 정치적으로도 고용문제 해결은 중요한 이슈가 되었다. 참여정부에서는 일자리 250만개 창출을 주요 공약으로 내세웠고, MB정부는 7% 경제성장, 1인당 국민소득 4만 달러, 세계 7위의 경제대국 이라는 747공약을 통해 5년간 300만개의 일자리 창출을 약속하였다. 현 정부도 15~64세 인구의 고용률을 2017년까지 70%로 높이겠다는 공약을 제시하였는데, 이의 달성을 위해 약 270~280만개의 일자리 창출이 필요한 것으로 기대된다.

이 글에서는 2003년의 신용대란을 기점으로 경제정책과 독립된 고용정책의 필요성이 제기되었다는 관점 아래에서 고용전략의 변화과정을 살펴봄으로써, 고용문제 및 고용정책의 발전과정을 살펴보고자 한다. 최초의 종합적 고용정책 또는 고용전략으로 간주할 수 있는 2004년 12월의 ‘일자리창출 종합대책’에서 2013년 6월 박근혜정부의 ‘고용률 70% 로드맵’까지 고용정책은 양적, 질적으로 매우 빠르게 발전하였다.

핵심 내용에 있어 초기의 고용정책이 경제정책과 분리되어 있었던 측면이 강하였다면 최근에 와서는 EU처럼 경제정책과 고용정책의 통합현상이 두드러진다. 또한 모든 정부가 ‘성장 ↔ 고용 ↔ 복지’ 선순환구조의 구축을 목적으로 하고 있다는 점에서 공통점을 발견할 수 있다. 단지 이러한 선순환구조의 구축을 위한 방법론에서 참여정부가 분배개선을 통한 선순환구조 달성을 강조하였다면, MB정부는 성장잠재력 확충을 통한 선순환구조의 구축을, 그리고 현재의 박근혜정부는 성장과 분배의 균형을 통한 선순환구조 달성을 추구하고 있다는 점에서 차이가 있다.

한국의 고용전략은 정책의 질적 수준이나 내용면에서 거의 선진국 수준에 도달한 것처럼 보인다. 문제는 정책의 단기화이다. 어떤 국가도 단기간 내에 고용문제를 해결한 사례가 없다. 영국, 네덜란드, 독일 등의 국가들이 5년이라는 비교적 짧은 시간 내에 고용률을 5%포인트 이상 높이는데 성공하였지만 이를 위해 상당한 기간 동안의 정책적 노력이 꾸준하고 지속적으로 추진되었다는 점을 잊지 말아야 한다.

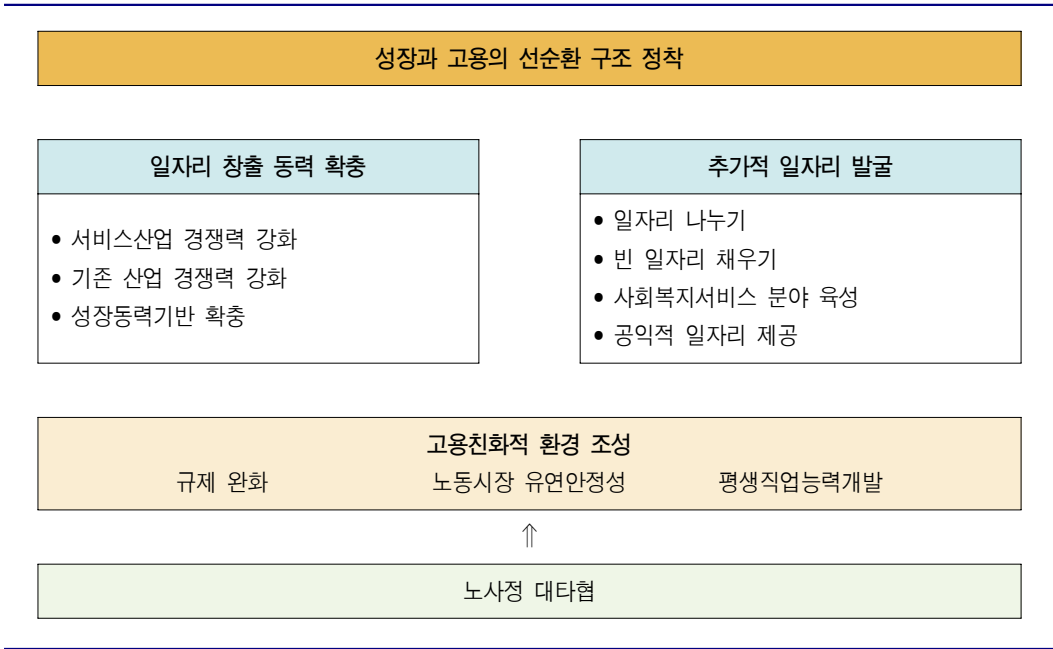
2. 참여정부의 고용전략

1) 일자리창출 종합대책(2004. 12)

외환위기를 극복하면 자연스럽게 고용문제가 해결될 것이라는 일각의 기대와는 달리 2003년의 신용대란 이후 고용창출이 부진하고 양극화가 심각하여지자 정부는 2004년 2월 일자리창출 종합대책을 발표하였다. 그리고 2006년 1월에는 이를 보완하여 국가고용전략을 제시하였다. 이러한 노력에도 불구하고 참여정부 5년 동안 일자리 창출이 126만개에 그치면서 국가고용전략의 적합·타당성에 대한 논란이 발생하였다.

2004년 2월의 일자리창출 종합대책에 대해 여러 가지의 비판적 의견이 있는데, 이는 <그림 2>에 정리되어 있다. 일자리창출 종합대책의 한계로 먼저, 경제성장이 기대만큼 이루어지지 않고 있으며, 투자활성화에도 불구하고 일자리창출이 미흡하다는 점이다. 이에 따라 ‘고용 없는 성장’의 문제가 한국에서도 대두되기 시작하였다. 특히, 제조업의 해외이전과 이에 따른 산업공동화, 그리고 중국 등 후발국의 추격으로 인해 더 이상 제조업 분야에서의 일자리창출이 어렵게 되자 대안으로 서비스산업에서의 일자리창출을 추진하였으나 이 또한 서비스산업의 경쟁력 미흡으로 인해 충분한 일자리가 만들어지지 못하였다.

<그림 1> 2004년 2월 일자리창출 종합대책의 기본 틀



노동시장의 구조개선도 미흡하였다. 노동시장이 제 기능을 다하지 못하고 있으며, 경직적인 임금구조와 법·제도로 인해 내부노동시장과 외부노동시장 사이의 원활한 교류가 이루어지고 있지 않다. 그리고 사회보험 등의 측면에서 광범위한 사각지대가 존재하고 있는 것도 문제로 지적되었다. 그리고 교육의 측면에서도 산업수요에 적합한 인력양성이 어렵다는 것이 한계의 하나이다.

이러한 한계는 일자리창출 종합대책의 문제라기보다는 한국의 노동시장이 지니고 있는 근본적 문제점이다. <그림 2>가 주는 시사점의 하나는 이러한 문제점들이 단기간에 해결될 수 있는 성격이 아니라 중·장기적 과제이며, 이의 해결을 위해 이해당사자들 사이의 꾸준한 대화와 협력이 필요하다는 것이다.

<그림 2> 2004년 2월 일자리 창출 종합대책의 한계

1. 일자리창출 동력을 극대화하지 못한 경제·산업정책

- ✓ 투자 활성화의 일자리 창출 효과 미흡
- ✓ 서비스산업 육성대책의 구체화 미흡

2. 노동시장 구조개선 등 노동시장의 정책적 대응 소홀

- ✓ 구조적 접근보다 재정을 통한 일자리제공 사업에 치중
- ✓ 노동시장 법·제도, 관행의 경직성과 개혁의 어려움
- ✓ 노동시장의 사각지대 존재

3. 산업수요에 적합한 인력양성이 어려운 교육정책

- ✓ 산업수요에 맞는 인력 양성을 위한 다양한 사업 추진
- ✓ 성과의 가시화 부족

2) 국가고용전략(2006. 1)

2006년 1월 정부는 2004년 2월의 일자리창출 종합대책을 보완·발전시켜 국가고용전략을 제시하였다. 이의 기본방향은 <그림 3>에 나타나 있는데, 일자리창출 종합대책과 몇 가지의 차이점을 보인다. 먼저, 2004년 2월의 일자리창출 종합대책이 ‘성장과 고용의 선순환 구조정책’을 목표로 하고 있는데 비해, 국가고용전략에서는 ‘성장·고용·분배의 선순환’으로 분배가 추가되었다. 이는 계속 악화되어가는 소득 및 노동시장 양극화와 사회적 통합을 위한 분배의 중요성이 인지된 결과이다. 이러한 ‘성장 ↔ 분배 ↔ 고용’의 선순환 메커니즘 구축은 한국만이 아니라 모든 국가들이 추구하는 정책목표로 지금도 유효하다.

두 번째, ‘고용을 고려한 경제·산업정책’이 강조되고 있다. 이전까지 고용은 성장의 결과이며, 성장이 제대로 이루어지면 고용문제는 저절로 해결된다는 인식이 지배적이었다. 그러나 외환위기 이후의 경험은 성장이 고용창출의 원동력인 것은 틀림없는 사실이지만 성장만으로 고용이 해결되는 것은 아니라는 점을 보여주고 있다. 따라서 성장의 고용창출효과를 극대화하기 위한 노력의 중요성을 강조하고 있다. 이러한 관점에서 한국에서는 최초로 ‘고용을 위한 경제·산업정책’의 필요성을 제시하고 있다.

세 번째, EU의 유연안전성 전략을 도입하였다. 안전성이 뒷받침된 노동시장 유연화를 통해 노동의 이동성을 제고하고 노동시장의 효율성을 제고하려는 의지이다. 고용지원서비스의 선진화, 사회안전망의 사각지대 해소, 직업능력개발의 혁신, 노동시장 관련 법·제도의 정비 등을 통한 노동시장 기능의 활성화, 노사관계의 혁신 등을 세부과제로 하고 있다.

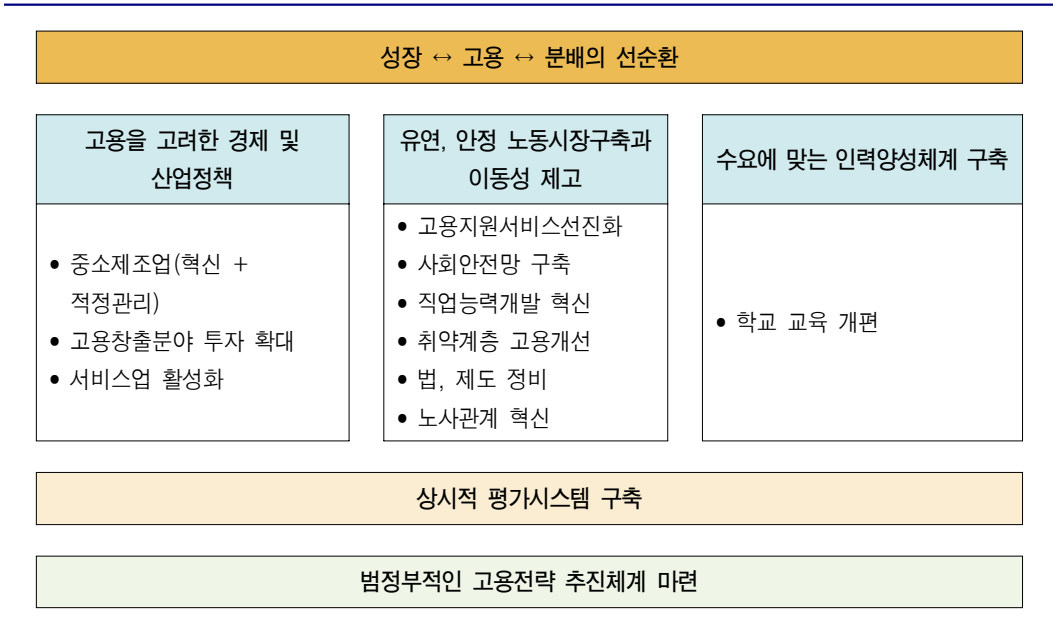
네 번째, 상시적 평가시스템의 구축도 중요한 의미를 지닌다. 그 동안 외환위기 극복의 과정과

2003년 이후의 고용문제를 해결하기 위해 고용보험제도 등 수 많은 정책들이 수립·집행되었으나 이에 대해 명료하고 심층적인 평가는 제대로 이루어지지 않은 것이 사실이다. 각 부처가 경쟁적으로 고용관련 대책을 제시하고, 상당한 예산이 투입됨에 따라 예산의 효율성에 대한 우려가 제기되었다. 2006년 1월의 국가고용전략에서 최초로 고용관련 정책평가의 중요성이 강조되었다.

2006년 1월의 국가고용전략은 한국의 고용정책에 있어 상당히 중요한 의미를 지닌다. 국가적 차원에서 최초로 고용전략을 수립하였고, 위에서 지적한 바와 같이 종전과는 다른 철학적 배경을 포함하고 있다. 그리고 대부분의 정책방향은 지금도 유효하다.

그러나 국가고용전략의 성공여부에 대해서는 회의적이다. 가장 큰 문제는 EU의 유연안전성 전략을 도입하였으나 실제로는 안전성(또는 안정성)만 강조되고 유연성은 뒷걸음쳤다는 점이다. EU의 유연안전성 전략의 성공사례인 덴마크와 네덜란드를 보면 덴마크는 정규직에 대한 고용조정 용이성 제고, 네덜란드는 시간제근로의 사용 확대와 같은 유연화 전략을 통해 고용률의 제고에 성공하였다. 즉, EU의 유연안전성 전략의 핵심은 시장 유연화이고, 안전성은 이를 뒷받침하기 위한 것이었다.

<그림 3> 2006년 1월 국가고용전략의 기본방향



한국에서는 유연성은 사라지고 안전성만 남아 정책적 목표를 달성하는 데 어려움을 겪었다. 정부가 유연안전성의 정확한 의미를 제대로 이해하지 못한 측면도 있지만, 이의 실현을 위해 노동계 등 반대세력을 설득하지 못한 것에 핵심적 원인이 있다.

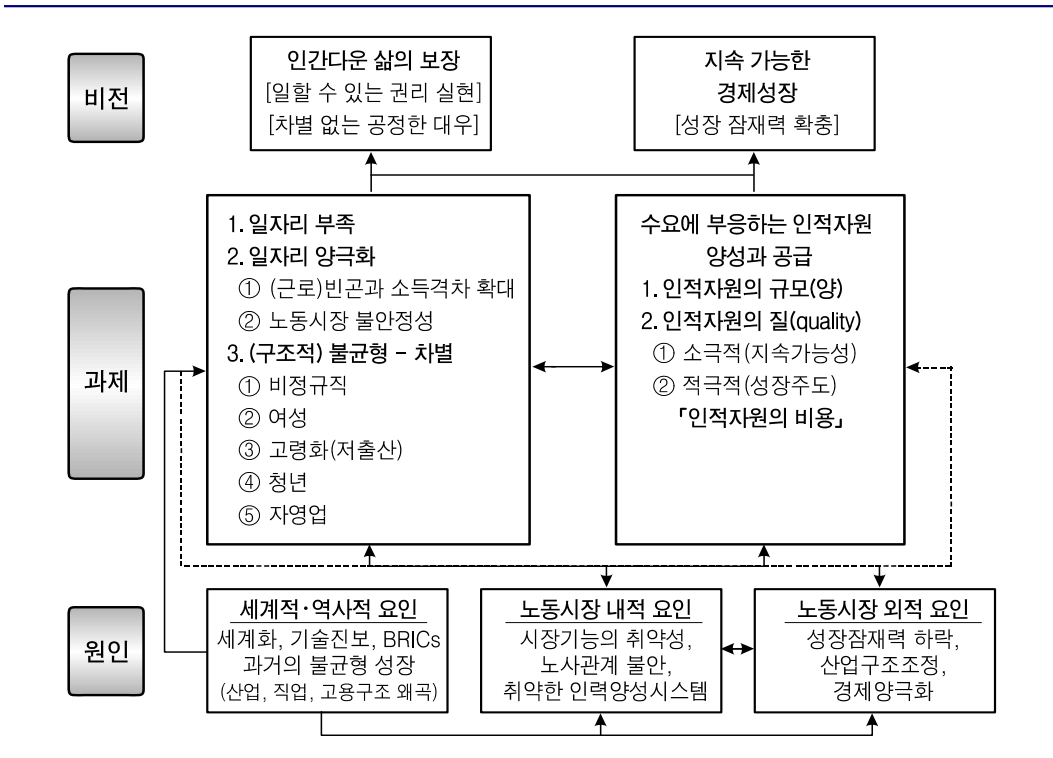
또 하나의 문제점은 ‘고용을 고려한 경제, 산업정책’의 중요성이 강조되었지만 이것이 실제로 어떻게 정책에 적용되어야 하는가에 대한 이해의 부족이었다. 오랜 기간 동안 ‘성장으로 고용을 해결할 수 있다’는 인식에 사로잡혀 있던 일부 정책담당자들의 고용이 중심이 되는 경제, 산업정책이 무엇인가에 대해 인식이 부족하였던 것으로 여겨진다. 이외에도 고용친화적 경제, 산업정책과 관련된 기본 연구가 한국에서 제대로 수행되지 못한 점도 이의 실천에 장애요인이 되었다.

결론적으로 문제에 대한 인식과 해결방향은 올바르지만 이의 실행을 위한 구체적 정책과 행동, 그리고 이들 뒷받침할 수 있는 법·제도가 미흡하여 기대한 만큼의 실적을 거두지 못한 것이 참여정부의 고용전략이었다.

3. 한국노동연구원의 신(新) 고용전략

참여정부가 끝나게 됨에 따라 새 정부의 고용전략을 수립하여야 한다는 요구가 발생하였다. 이에 고용노동부의 재정지원으로 한국노동연구원에서 신정부의 고용전략을 제시하려는 노력을 하였다. 이러한 한국노동연구원의 연구결과가 정부의 공식적 고용전략으로 채택되지는 않았지만 몇 가지 시사점을 제시하고 있어 여기에서 소개한다.

<그림 4> 신 고용전략의 비전, 과제 및 원인

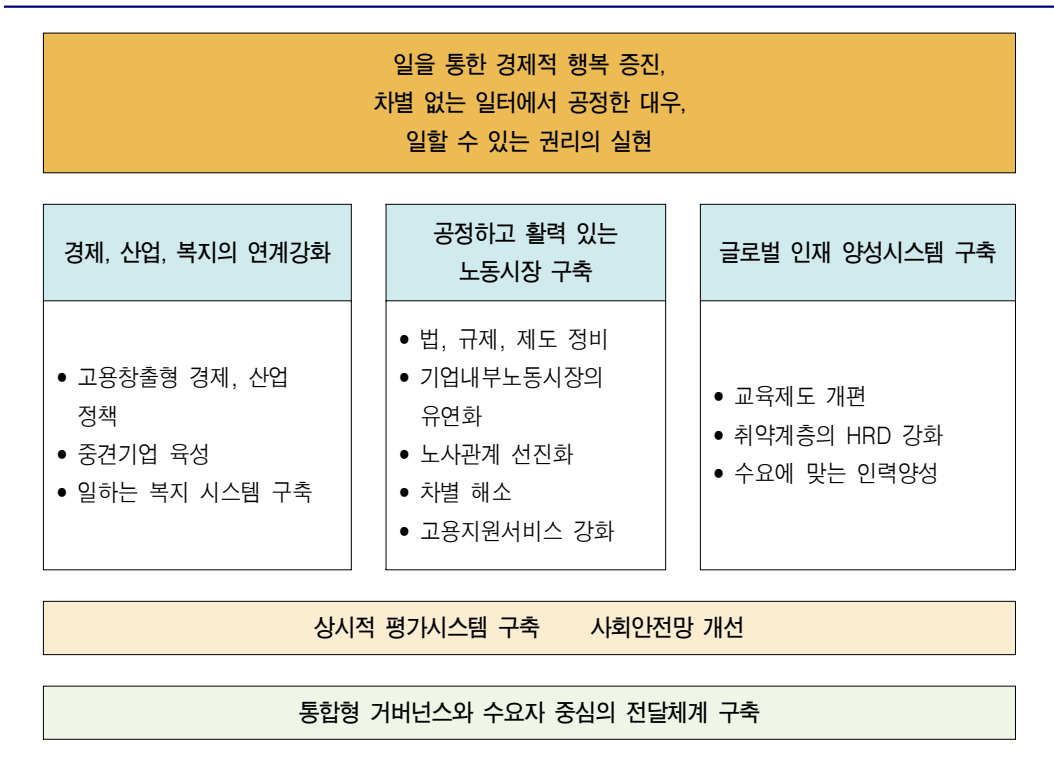


먼저, 고용전략의 목표로 ‘일을 통한 경제적 행복의 증진, 차별 없는 일터에서 공정한 대우, 일할 수 있는 권리’의 실현을 제시하고 있다. 2006년 1월의 국가고용전략에서 ‘성장·고용·분배의 선순환’을 목표 또는 비전으로 제시하고 있는 것과 비교하면, 전략의 목적이 무엇인가를 보다 명료하게 설정하고 있다. 즉, 고용전략의 목적이 ‘성장·고용·분배의 선순환’을 통해 고용문제를 해결하는 것에서 더 나아가 근로자의 차별 해소 및 공정한 대우, 경제적 행복의 증진, 일할 수 있는 권리 등임을 명시함으로써 인본주의적 철학을 포함하고 있다. 고용률 제고도 중요하지만 고용률 제고가 경제적 행복의 증진으로 이어질 때 의미를 지닌다는 점이다.

두 번째, 비전의 하나로 ‘지속가능한 경제성장’을 제시한다. 이는 고용이 성장의 결과가 아니라 성장을 주도할 수 있다는 점을 강조한 것으로 2006년 1월의 국가고용전략에서 한 걸음 더 나간 사항이다.

세 번째, 2006년 1월 국가고용전략의 ‘고용을 고려한 경제, 산업 정책’에서 더 나아가 복지를 포함시켜 ‘경제, 산업, 복지의 연계 강화’로 전환하였다. 이는 2004년 이후의 급격한 복지확대에 대한 대응으로 고용과 연계된 복지시스템의 중요성을 강조한다.

<그림 5> 신 고용전략의 기본 틀



네 번째, EU의 유연안전성 전략을 한국적 현실에 적합하게 조정하여 ‘유연성, 안전성, 공정성’의 삼각형 틀로 전환하였다. EU의 선진국은 오랜 역사적 과정을 거쳐 사회가 상당히 공정하다. 이에 대해 한국은 아직 많은 부문이 불공평한 상황으로 이러한 불공평성의 해소 없이 유연안전성 전략만으로 고용문제를 해결할 수 없다는 문제의식에서 ‘유연성, 안전성, 공정성’의 삼각 틀이 나왔다. 노동시장의 기능이 제대로 작동하기 위해서는 공정한 게임의 법칙이 적용되어야 한다. 이는 ‘활력 있는 노동시장’의 구축을 통해 시장기능이 제대로 작동할 수 있는 시스템 구축의 중요성을 강조한다.

다섯 번째, 세계화 시대 글로벌 인재 양성의 중요성이 강조되었다. 한국의 고용창출을 위해서는 서비스산업의 국제경쟁력을 높이는 것이 무엇보다 중요한데, 서비스산업의 핵심경쟁력이 인재라는 측면에서 글로벌 인재의 양성이 중요하다.

여섯 번째, 정부의 정책이 공급자 중심에서 수요자 중심으로 이동하여야 한다는 점을 제시하였다. 공급자 중심의 정책은 한계가 있으며, 수요자의 욕구에 적합한 서비스가 제공되어야 한다는 것은 명백하다.

일곱 번째, 노사관계와 관련되어서도 2006년 1월의 국가고용전략보다 한 걸음 전진하였다. 2006년 1월의 고용전략은 ‘노사관계 혁신’이라는 용어로 노사관계의 안정을 강조하였다. 이에 대해 신고용전략에서는 노사관계의 안정에서 더 나아가 기업의 성장, 일자리창출, 근로자의 생산성 및 삶의 질 개선, 기업 내 차별의 해소 등 다양한 문제에 대해 노사가 협력적으로 풀어나갈 것을 제시한다.

여덟 번째, 내부노동시장의 혁신이 강조된다. 연공서열형 임금 및 인사구조와 같은 기업내부노동시장의 경직성이 일자리 문제의 해결을 가로막는 원인의 하나로 이해하고 임금 및 인사시스템 혁신의 중요성을 강조한다.

마지막으로 노동시장에서의 각종 차별 해소를 중요한 과제로 하고 있다. 한국의 고용률이 선진국보다 낮은 것은 여성의 낮은 고용률에 기인한다. 또한 중·고령자들이 나이가 많다는 이유로 인해 노동시장에서 열악한 위치에 놓여 있으며, 비정규직들도 상당수가 차별을 받고 있다. 이러한 차별을 해소하지 않고는 고용률을 선진국 수준으로 높일 수 없을 뿐만 아니라 고용률이 높아지더라도 양극화 등 사회적 갈등은 해소되지 않을 것이다. 이러한 측면에서 고용률 제고를 위한 노력만이 아니라 동시에 차별 해소를 통한 형평성 있는 사회, 노동시장의 건설이 중요함을 전략에 포함시켰다.

4. MB정부의 국가고용전략 2020(2010. 10)

MB정부의 초기에는 고용전략의 필요성을 크게 느끼지 못하였다. ‘747정책’으로 대변되는 MB의 정책기조는 경제성장을 통해 일자리 문제도 해결할 수 있다는 것이었다. 그렇지만 2008년의

글로벌 금융위기로 인해 '747정책'이 힘을 상실하게 된다. 대량 실업 및 고용불안이라는 위협에 대처하기 위해 MB정부는 많은 노력을 기울였고, 이 과정에서 체계적인 고용전략의 필요성을 인지하게 된다. 2009년까지 글로벌 금융위기 극복을 위해 전력을 다한 결과 고용전략을 수립할 여유가 없었던 것도 2010년 10월에서야 고용전략을 발표하게 된 하나의 이유이다.

MB정부는 2010년 10월 그 동안의 논의를 바탕으로 2020년까지 선진국 수준의 고용률 70% (15~64세)달성을 위한 국가고용전략을 제시하였다. 이 고용전략은 단기적으로 최근 지표상 고용 여건은 호전되고 있지만 청년 등 상당수 국민들이 이를 체감하지 못하는 상황과 더불어, 외환위기 이후 경제성장과 일자리 창출이 둔화되는 가운데 분배도 개선되지 못하고 있어 이대로 가면 일자리 창출이 구조적으로 어려워질 수 있다는 문제인식에서 나왔다.

구체적으로 <그림 6>과 같이 2020년 선진국 수준의 고용률 70%를 목표를 달성할 수 있도록 4대전략과 추진과제들을 제시하였다.

그리고 일자리 창출에 미치는 영향이 크고 국민들이 성과를 체감할 수 있는 5대 과제를 선정·발표하였다.

■ 국가고용 4대 전략

- ① 성장의 성과가 고용 창출로 이어지도록 '고용친화적 경제·산업 정책' 추진
- ② 고용증대를 통해 분배와 복지가 개선되도록 하고, 노동시장의 활력을 제고하기 위해 '공정하고 역동적인 일터 조성'
- ③ 고용이 성장을 견인할 수 있도록 '청년·여성·고령인력의 활용과 직업능력개발 강화'
- ④ 일과 복지의 연계를 강화하여 고용을 촉진하고 개선된 복지가 내수촉진을 통해 성장을 뒷받침하도록 '사회안전망을 근로 유인형으로 개편'

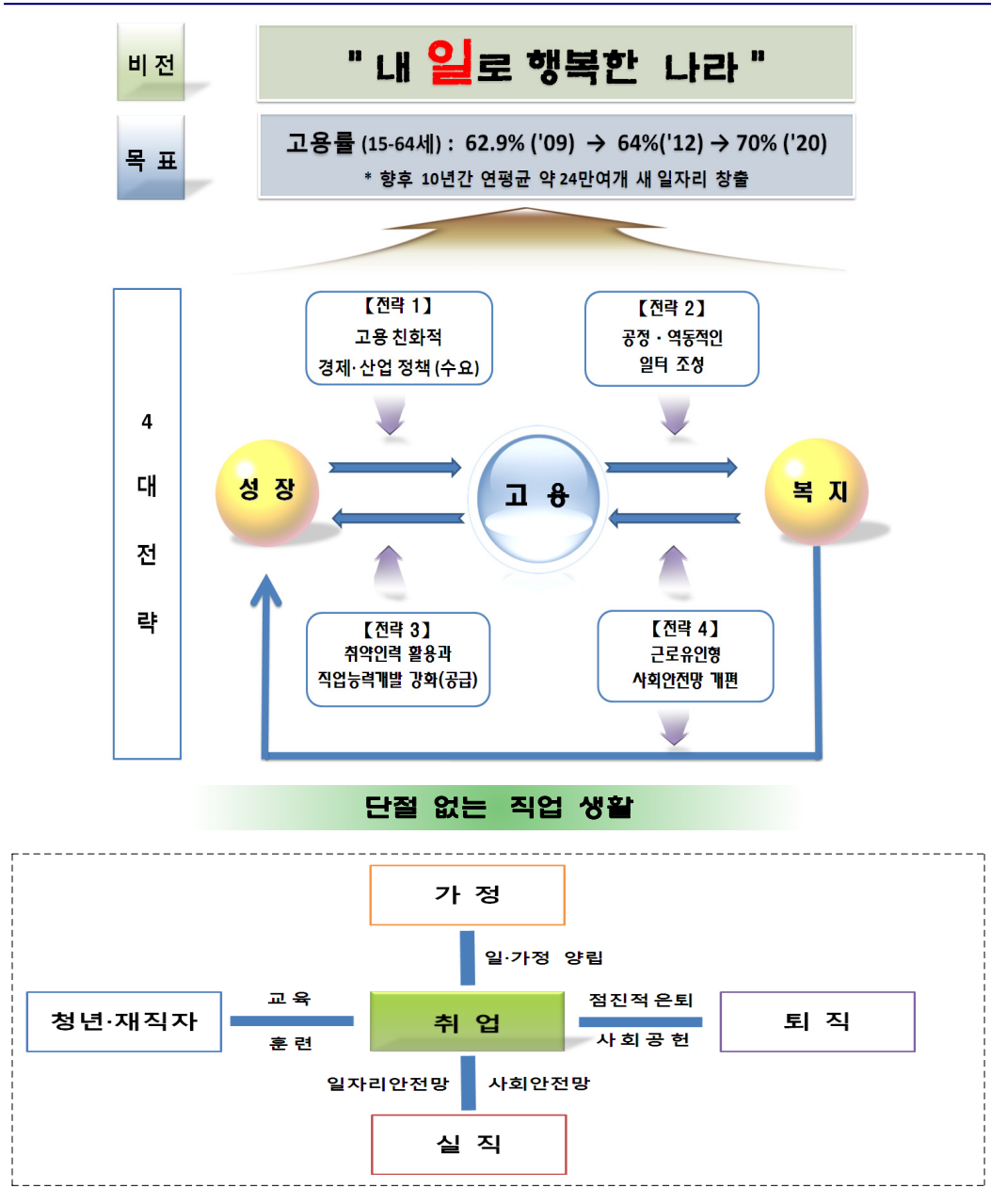
■ 일자리 희망 5대 과제 :

- ① 「지역·기업」이 주도하는 일자리 창출
- ② 공정하고 역동적인 노동시장 구축
- ③ 일·가정 양립 상용형 일자리 확대
- ④ 생애 이모작 촉진
- ⑤ 일을 통한 빈곤탈출 지원

국가고용전략 2020년의 MB정부의 고용정책의 기본방향을 제시하고 있다는데 의의가 있다. 그러나 정책의 범위와 내용에 있어 종전의 전략과의 차별화가 불충분하고 국가 전체의 생산성 및 경쟁력 향상이라는 측면보다 노동 분야 대책에 집중된 성격이 강하다. 구체적으로 고용문제 해결을 위해 각각의 경제주체들이 무엇을 하여야 하는가에 대한 내용은 별로 없이 행정부 차원에서 무엇

을 할 것인가에 초점을 맞춘 소극적, 수동적 전략으로 판단된다.

<그림 6> 국가고용전략 2020의 비전과 목표



자료: 고용노동부(2010), 『국가고용전략 2020 보도자료』.

5. 박근혜정부의 고용률 70% 로드맵

MB정부가 2020년까지 15~64세의 고용률을 70%수준까지 높이려는 계획을 세웠다면, 현 정부는 이를 2017년으로 앞당기겠다는 청사진을 제시하였고, 이를 위한 구체적인 계획은 2013년 6월 4일에 발표된 ‘고용률 70% 로드맵’에 담겨있다.

현 정부는 2017년 고용률 70% 달성을 위한 동력으로 창조경제와 노동시장 개혁의 둘을 들고 있다. 즉, 고용률 70% 달성을 위해서는 연평균 2.2%의 취업자 증가가 필요한데, 정상적 상황이라면 연평균 취업자 증가율은 1.0%에 그칠 것으로 여겨진다. 따라서 창조경제를 통해 연평균 0.6%, 그리고 실 근로시간 단축이나 시간선택제의 활성화 등 노동시장 개혁을 통해 연평균 0.6%의 취업자 증가를 도모함으로써 2017년에 70%라는 선진국 수준의 고용률 달성을 추진한다. 이와 같은 ‘고용률 70% 로드맵’의 추진전략은 <그림 7>과 같다. 또한 <그림 8>은 주요 추진목표를 보여준다.

이전의 고용전략과 달리 ‘고용률 70% 로드맵’은 매우 구체적이다. 정책목표가 명확함에 따라 정책추진도 탄력을 받을 것으로 여겨진다. 그러나 몇 가지의 한계도 보인다. 먼저, 창조경제가 고용률 70% 달성의 절반을 차지하나 이에 대한 구체적인 방안이 아직도 제시되고 있지 못하다. 즉, 창조경제의 정의에서부터 그 실현가능성까지가 아직도 논란이 되고 있어 정책의 추진 동력을 상실하고 있다는 점이다.

<그림 7> 고용률 70% 로드맵의 정책과제

창조경제를 통한 일자리 창출	핵심인력의 고용가능성 제고	일하는 방식과 근로시간 개혁	일자리를 위한 사회적 연대와 책임 강화
<ul style="list-style-type: none"> • 창업활성화 • 창직 기반 마련 • 혁신형 중소기업 육성 • 서비스업 고부가가치화 • 사회적 경제생태계 조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 고용-복지 연계 <ul style="list-style-type: none"> – 일을 통한 자립, 자활 • 고용서비스 선진화 • 여성: 보육서비스 확충 • 청년 <ul style="list-style-type: none"> – 능력중심사회 구현 – 인력미스매치 해소 • 장년 <ul style="list-style-type: none"> – 60세 정년 정착 – 생애 재설계 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 장시간 근로개선 • 양질의 시간제 일자리 창출 확산 • 유연근무 확산 	<ul style="list-style-type: none"> • 일자리창출에 대한 사회적 연대 강화 • 차별해소를 통한 고용의 질 제고

〈그림 8〉 고용률 70% 로드맵의 목표

정책과제		추진 목표 (2012년 → 2017년)
창조경제	창업 창직 활성화	<ul style="list-style-type: none"> 성장단계별 투자 중심의 자금조달 체제 정착 직업 수 늘이기: 2017년까지 5백여 개 추가 발굴
	혁신형 중소기업 육성	중견기업 육성: 1,422개 → 4,000개
	서비스업 고부가가치화	서비스산업 생산성 향상 및 양질의 일자리 창출
	사회적 경제생태계 조성	<ul style="list-style-type: none"> 사회적 경제영역의 비중: 0.4% → 2% 사회적 기업 수 증대: 774개 → 3,000개
일하는 방식과 근로시간 개혁	장시간 근로 개선	실 근로시간 2,092시간 → 1,900시간
	유연근무 확산	
	양질의 시간제 일자리 확산	시간제 일자리 149만 명 → 242만 명
핵심인력의 고용가능성 제고	고용-복지 연계로 빈곤탈출	<ul style="list-style-type: none"> 저소득층 자활성공률 28% → 40% 비경활인구의 취업지원 프로그램 참여 확대
	여성(경력단절 방지)	<ul style="list-style-type: none"> 육아휴직 대체인력 사용률 52.6% → 80.0%(공공), 5% → 50%(민간) 사회서비스산업 일자리 증가 80만개
	청년	첫 직장 진입연령 낮추기 23.4세 → 22.9세
	장년	<ul style="list-style-type: none"> 퇴직 후 전직지원 및 생애 재설계 지원시스템 구축 65세까지 일할 수 있는 기반 구축
	장애인	장애인 의무고용제로 매년 1만여 개 장애인 일자리 확보
	일자리 창출에 대한 사회적 연대 강화	
사회적 연대	차별해소를 통한 고용의 질 제고	

둘째, 장시간근로 개선이나 양질의 시간제 일자리 창출 확산의 규모에 대한 의문이다. 향후 경제성장이 지속되어 인력수요는 증가하는 반면, 인구증가율의 정체 또는 감소로 인해 인력수급의 불일치가 심각해질 것으로 전망된다. 그 결과 시간제 근로 등 유연근무가 확산되고 근로시간도 줄어들 것은 명확하다. 그렇지만 그 규모에 대해서 과연 5년 동안 시간제 일자리가 90만개 이상 창출될 것인지 그 가능성이 높아 보이지 않는다. 근로시간도 줄어들겠지만 5년 사이에 200시간 가까이 줄어들 수 있는지 의문이 제기된다.

셋째, 정년연장과 더불어 노동시장 구조개혁을 위해서는 임금제도의 혁신이 필수적이다. 즉, 정년연장에 따라 임금제도도 합리적으로 조정되어야 하나 이에 대해 노사가 과연 합의할 수 있는지 의문시된다. 정년 60세는 이미 확정된 사항인데 비해 임금제도의 개편은 노사합의가 필요한 사항이다. 정년 60세에 따른 기업의 인건비 및 고용부담 증가를 노동조합이 함께 부담하는 사회적 합의의 도출이 필요하다.

6. 결 론

이상과 같이 이 글에서는 참여정부, MB정부, 그리고 현 박근혜정부에 이르기까지 고용전략이라는 측면에서 고용정책의 흐름을 살펴보았다. 그 동안 한국정부의 고용정책 수준은 매우 급속히 발전하였으며, 작금에 와서는 거의 선진국 수준에 도달하였다. 그러나 5년마다 정부가 바뀌는 정치적 구조로 인해 너무 자주 정책의 핵심 포인트가 변동되고 있다. 정책이 효과를 거두기 위해 장기적이고 지속적인 투자가 필요하다는 것은 너무나 명백하다. 정책의 일관성 부족은 우리나라 고용정책의 실효성이 떨어지는 가장 중요한 원인의 하나이다.

집권 5년 이내에 가시적 성과를 내야한다는 부담감도 올바른 고용전략의 수립에 방해요인으로 작동하고 있다. 직업훈련과 같이 정책효과는 매우 장기적인 것이 일반적이다. 그렇기 때문에 법, 제도의 개편은 매우 신중하게 다루어져야 한다. 그렇지만 짧은 집권기간으로 인해 과거 정부들이 단시간에 너무나 많은 성과를 거두려고 하였던 것은 아닌가하는 의문이 있다.

고용정책의 발전으로 인해 ‘고용률 70% 로드맵’보다 더 정교한 고용전략을 마련하기는 쉽지 않아 보인다. 앞으로의 과제는 변화하는 사회경제적 상황에 적합한 정책목표 및 수단을 마련하는 것과 더불어 정권의 변동과 상관없이 정책방안 및 목표가 꾸준히 추진될 수 있는 법적, 제도적 기반의 구축이다. 그리고 노동시장의 구조개혁을 위한 노력도 지속적으로 추진되어야 한다. 노동시장의 구조가 취약한 상황에서 아무리 좋은 정책을 추진하여도 그 성과는 기대에 미흡할 것이다. 공정하고 유연한 노동시장, 사회적 합의가 달성되고 존중되는 노동환경이 고용전략의 성패에 핵심이다.