

양극화 극복을 위한 정책방향

김주섭(한국노동연구원), 이장원(한국노동연구원),
오호영(한국직업능력개발원)

목 차

I. 연구배경

II. 사회자본과 양극화

III. 양극화의 현주소

IV. 4차 산업혁명과 양극화

V. 중장기 전략과제

I. 연구배경



1. 연구배경 및 목적

1. 연구배경 및 목적

■ 연구배경

- 1997년 경제위기 이후 한국사회의 양극화가 본격적으로 사회문제로 제기되고 있으며, 이러한 양극화의 확대는 사회자본 축적에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 우려가 있음.
- 또한 가까운 미래에 도래할 것으로 전망되는 4차 산업혁명은 양극화의 심화와 이에 따른 사회자본 축적의 심각한 저해요인으로 작용할 가능성이 큼.
- 4차 산업혁명의 진전으로 정책환경의 불확실성 증폭에 대한 심층적 분석과 연구가 필요

■ 연구목적

- 4차 산업혁명이 양극화에 미칠 영향에 대한 분석을 기반으로 양극화의 완화를 통한 사회자본 확충 전략 제시

Ⅱ. 사회자본과 양극화

- 1. 사회자본의 정의
- 2. 사회자본과 양극화의 관계



1. 사회자본의 정의

■ 사회자본의 정의 (Definition)

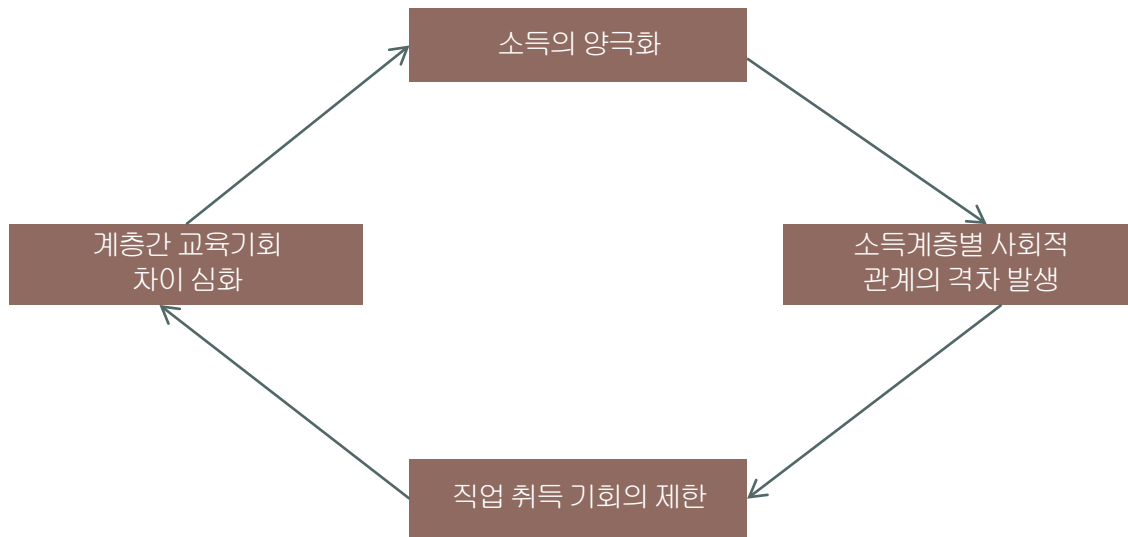
- 무형의 혜택을 얻을 수 있다는 것을 의미
(, 2003; Sandefur & Laumann, 1998; Lin, 2001)

	경제자본	인적자본	사회자본
이론적 의미	생산수단의 형태로 존재하는 자본	물적자본에 대비되는 인적자본도 경제생산에 중요한 역할을 담당	개인이 아닌 사회적 관계 속에서 파생되는 자본
자본의 소유자	개인(자본가)	개인(노동자)	집단(사회집단)
자본 소유주에게 주는 이익	타인의 노동력을 활용한 경제적 이익	노동시장에서의 협상력 증대, 높은 임금	정보의 취득, 사회적 연대와 결속의 창출
자본의 존재 형태	물질적 대상 (토지, 기계 등)	교육 및 직무훈련을 통해 개별 노동 자에게 체화된 지식과 기술	개별 행위자가 아닌 사회적 관계 속에 존재하는 신뢰와 결속 관계

2. 사회자본과 양극화의 관계

- 경제적 양극화는 사회자본과 순환관계에 있음(보건사회연구원, 2009).

<그림> 사회자본과 양극화의 관계



Ⅲ. 양극화의 현주소

- 1. 소득양극화
- 2. 임금격차
- 3. 세대간 격차 확대
- 4. 소결: 양극화의 원인



1. 소득양극화

■ 최근 들어 소득분배 지표가 개선되고 있으나, OECD 주요국 평균에는 못 미치는 상황

■ 소득분배 지표는 OECD 중하위권이나, 소득재분배 기능은 OECD 최하위권

- (19), 5 (20), (26) OECD 35
(32 /35)

-

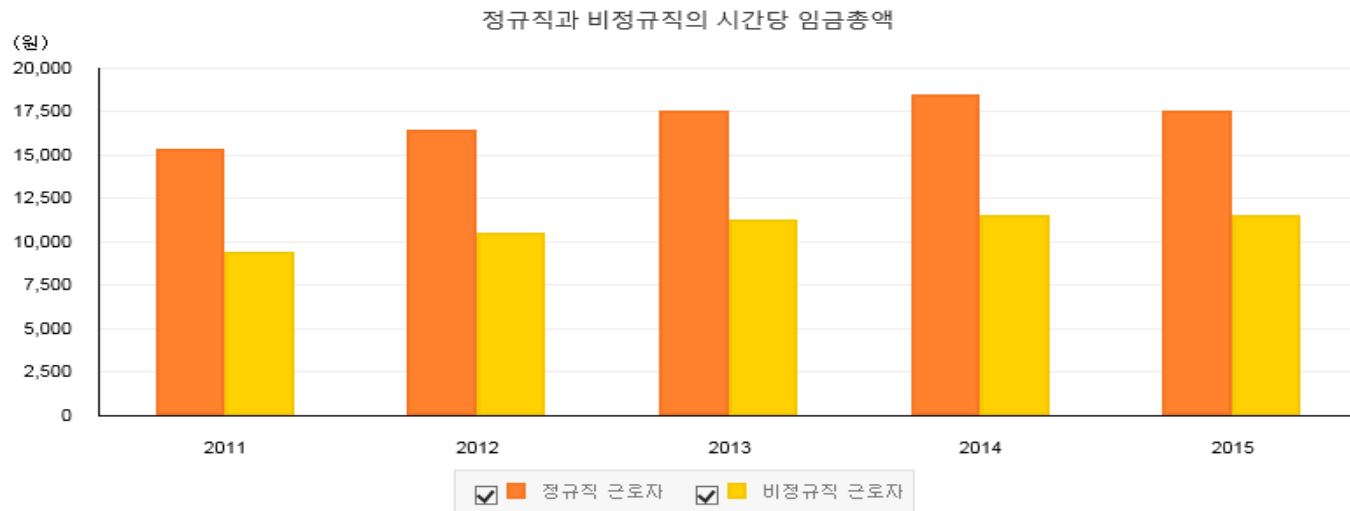
소득분배지표(전체가구. 가처분소득 기준, 통계청)

구분	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15
지니 계수	0.306	0.312	0.314	0.314	0.310	0.311	0.307	0.302	0.302	0.295
5분위 배율(배)	5.38	5.60	5.71	5.75	5.66	5.73	5.54	5.43	5.41	5.11
상대적 빈곤율(%)	14.3	14.8	15.2	15.3	14.9	15.2	14.6	14.6	14.4	13.8

2-1. 임금격차

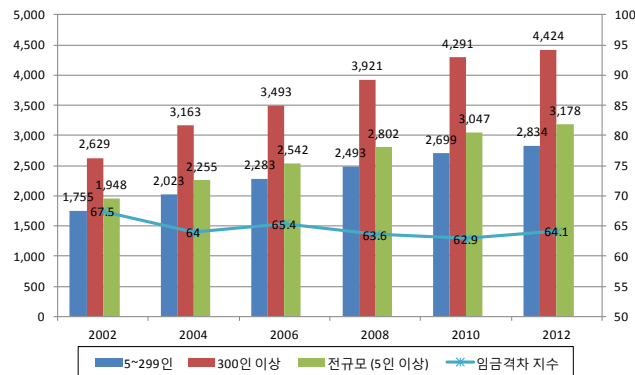
■ 정규직- 비정규직 임금격차

- ('03 461 '15 627), 65%



2-2. 임금격차

■ 대기업- 중소기업 임금격차: 대- 중소기업 임금격차 지수는 65% 수준

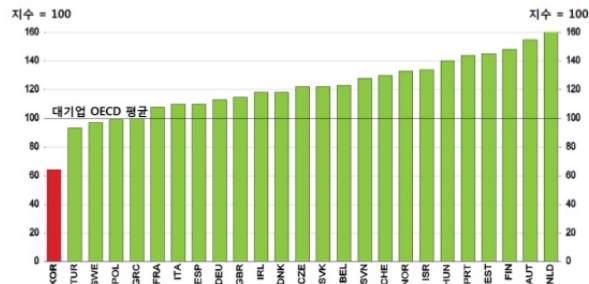


출처: (2014),



한국은 대기업과 중소기업간 생산성 격차가 큼

대기업을 100이라고 했을 때 도매업과 소매업에서의 노동생산성



1. 대기업 종사자 수는 250명 이상 (한국, 300명 이상), 소기업은 50-249명 (한국, 50-299명)임.
출처: OECD (2015), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard*.

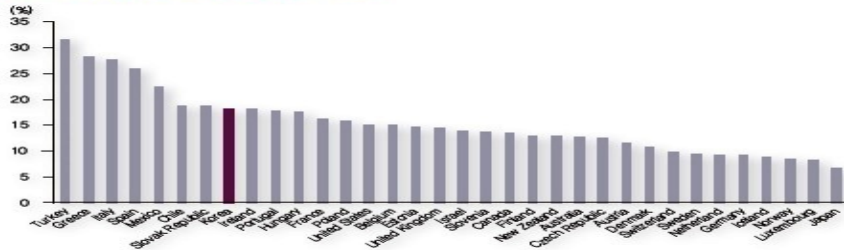
3-1. 세대간 격차

■ 1997년 경제위기 이후 중·저 성장 추세에 따라,

청년층의 신규 노동시장 진입이 어려워짐에 따라 고도성장을 경험한 중·장년과의 격차 확대

- 2000년 이후 우리나라의 청년 고용률과 30~64세 연령층 고용률의 격차가 점차 확대되고 있으며, 2016년 12월 기준 청년 실업률은 9.8%로, 전체 실업률 3.2%의 3배가 넘는 상황
- 우리나라의 청년 고용률은 OECD 비교대상국 34개국 가운데 29번째로 낮으며, 이는 다른 나라에 비해 우리나라 청년층의 노동 저활용이 심각함을 시사하며, NEET(Not in Education, Employment or Training) 층의 규모는 우리나라가 18%로서 OECD에서 8번째로 높은 수준 (OECD, 2016)

NEET층 규모 비교(2014년 기준)



주: 한국과 칠레는 2013년 자료

자료: OECD (2016), Youth not in employment, education or training (NEET)

3-2. 세대간 격차

■ 1997년 경제위기 이후 중·저 성장 추세에 따라,

청년층의 신규 노동시장 진입이 어려워짐에 따라 고도성장을 경험한 중·장년과의 격차 확대

- ,

-

* () ()

* 100 , 20~30 313.3 ,

구분	한국	독일	스웨덴	프랑스	이태리	스웨덴	영국	일본
1년 미만	100	100	100	100	100	100	100	100
10~15년 미만	211.1	166.2	133.5	132.6	136.9	116.1	134.3	168.7
20~30년 미만	313.3	191.2	168.2	146.3	152.7	110.8	156.7	241.6

자료: 연세대학교, 「창년고용지원을 위한 고용지원금 개편방안 연구」, 2013

4. 소결 (양극화의 원인)

■ 개발년대 불균형 성장 정책의 한계 극복 미흡

- 개발년대에 한국 경제성장의 유효한 전략이었던 대기업 중심, 수출주도 전략이 그 효용성을 상실해 가고 있는
현 시점에서도 이를 대체할 새로운 성장전략이 확고하게 자리잡고 있지 못하고 있음.
- 이로 인해 대·중소기업간 생산성 격차와 이에 따른 대·중소기업 근로자 간 임금격차가 큰 상황

■ 노동시장의 후진성

- 대기업, 공공부문에 종사하는 정규직 근로자를 중심으로 구성된 1차 노동시장과 중소기업,
비정규직 근로자 중심으로 구성된 2차 노동시장 간 노동이동이 매우 제한적
- 노동시장의 경직성과 강한 연공성이 결합하여, 신규진입이 어렵고 세대간 근로조건 격차 확대의 원인

■ 중·저 성장 추세

- 고도성장 시기에 노동시장에 진입한 세대에 비해 중·저 성장 추세가 발생한 이후 노동시장에 진입한 세대 간의
격차가 노동시장의 후진성으로 인해 더욱 확대되는 양상

IV. 4차 산업혁명과 양극화

- 1. 다가오는 4차 산업혁명
- 2. 4차 산업혁명과 산업구조 변화
- 3. 4차 산업혁명과 노동시장 변화
- 4. 양극화 논의에 주는 정책적 시사점



1. 다가오는 4차 산업혁명

- 4차 산업혁명은 기계의 지능화를 통해 생산성과 효율성이 고도로 향상되어 산업구조 근본이 변하는 것으로 지능 정보기술이 변화 동인
- 4차 산업혁명은 이미 진행되고 있는 변화이며, 아래 표와 같이 가장 미래에 영향을 미칠 것이라고 예견되었던 인공지능, 로봇틱스 등도 2018~2020년에는 영향력을 발휘할 것으로 예상 (WEF, 2016)

<표> 시대별 일자리에 영향을 주는 요인



: Future of Job Survey, World Economic Forum(2016)

2. 4차 산업혁명과 산업구조 변화

■ 산업구조 및 Business model 의 변화

1) 경쟁원천:

- -
- (Re- shoring)

2) 경쟁 방식:

-
- ICT (,) . (:)

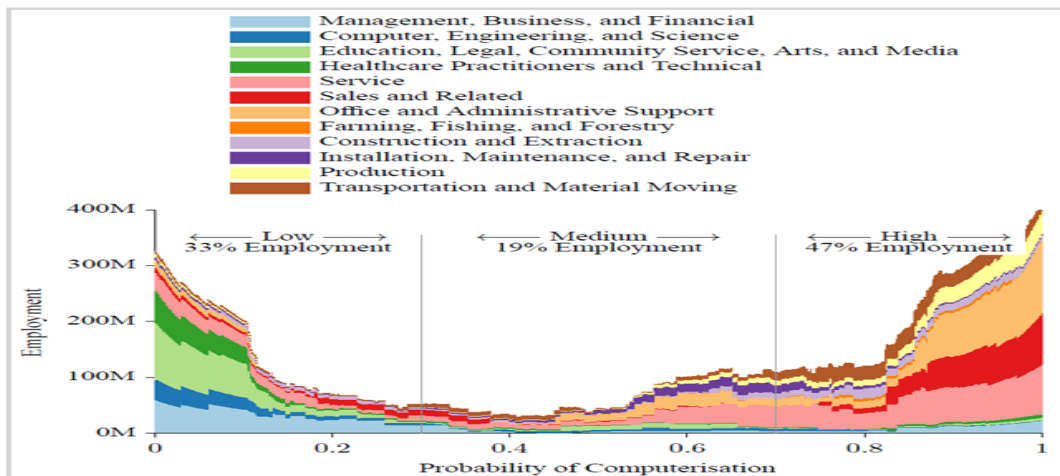
3) 경쟁구도:

-
- .

3-1. 4차 산업혁명과 노동시장 변화: 1) 일자리 충격

■ 미래 직업의 양적 변화 전망 (미국)

- Frey & Osborne (2013) : 20년 내 약 절반 정도 되는 47%의 직업이 매우 위험
- 미국에 존재하는 702개 직종에 대해 컴퓨터화가 진행되는 속도와 직업에서 필요로 하는 역량 등을 종합 분석하여, 컴퓨터화 될 가능성을 0~1사이의 지수로 표시



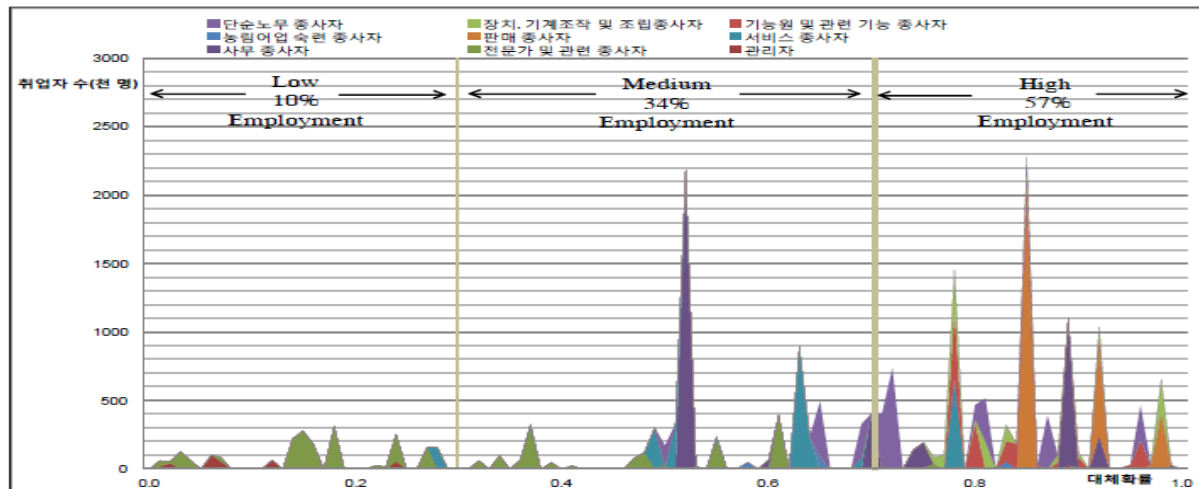
자료 : Frey, C.B & Osborne, M.A (2013)

3-2. 4차 산업혁명과 노동시장 변화: 1) 일자리 충격

■ 미래 직업의 양적 변화 전망 (한국)

-

- 57%



자료: (2015), p.12

3-3. 4차 산업혁명과 노동시장 변화: 2) 고용관계와 노동수요 패러다임의 변화

■ 인재상의 변화: 지식축적에서 문제제기와 문제해결 능력으로 변화

- 문제 해결 능력은 기본이고, 더 중요한 것은 새로운 이슈를 발굴할 수 있는 능력 (문제제기)
- 사람뿐만 아니라 사이보그와도 네트워크를 형성하고 협력할 수 있는 능력
- 기업가정신(entrepreneurship)을 갖고 새로운 수익 모델을 창조할 수 있도록 즉각적으로 새로운 것들을 학습하고, 지속적으로 혁신할 수 있는 능력

■ 고용 관계의 변화: 전통적 노-사 관계에서 on-demand 고용관계로 변화

- Human cloud를 활용하여 노동시장에서 인적 자원을 공유 (예: Freelancer.com)
- 근로자와 사업자 간 경계가 모호(prosumer=producer + consumer)의 등장 및 확산
- 근무형태 다양화: 단기고용, 재택근무, 원격근로 증가

■ 노동수요 변화: 핵심인재와 범용인력과 수요격차 확대

- 핵심인재 확보를 위한 전쟁은 점점 더 심화
- 핵심인재와 범용인재 간 양극화는 점점 악화될 가능성이 높음
- 핵심역량을 가진 소수의 인재들 vs. 대다수의 사람 (precariat: precarious + proletariat; 클라우스 슈밥, 2016)

4. 양극화 논의에 주는 정책적 시사점

■ 4차 산업혁명으로 인해 양극화는 더욱 심해질 것이라는 전망이 대세

- 플랫폼 경쟁에서 승리한 극소수 기업과 그 외 기업간 격차 확대
- 핵심역량을 보유한 소수 인재와 대다수의 사람들간의 격차 확대
- 양극화 현상은 이미 글로벌화되어 가고 있으며, 이에 따라 세계적 위험이 고조될 가능성 증대(The Global Risks Report 2017)

■ 4차 산업혁명이 양극화에 부정적 영향만을 주는 것은 아님

- 스타트업 기업이나, 기술력을 가진 중소기업에게는 새로운 기회
- 사회정책적인 측면에서도 빅데이터 활용을 통해 맞춤형 고용·복지 서비스를 제공함으로써 정책의 효과성과 효율성이 획기적으로 향상 가능

■ 4차 산업혁명에 대한 대응전략이 국가경쟁력을 좌우

- 기술발달의 불확실성과 기술발달로 인한 파급효과의 파격성을 감안해 세심한 전략 수립이 요구
- 기술발달에 대한 실시간 모니터링 시스템 구축 및 정책실행의 신속성·유연성 확보가 절실

V. 중장기 전략과제

1. 정책 기본 방향
2. 주요 정책과제



1-1. 정책 기본 방향

■ 4차

네 가지 측면에서의 정책패러다임 전환

1) 새로운 경제발전 전략의 수립

- , , 4 ,

⇒ , ,

2) 교육, 인적자원정책의 혁신

- 4 ,

- , 4

⇒ 4 , ,

1-2. 정책 기본 방향

■ 4 네 가지 측면에서의 정책패러다임 전환

3) 노동시장 변화에 따른 사회보장 시스템 전면 개편

- 4 ,

⇒

4) 기술혁신에 따른 사회변화에 대한 모니터링 체제 구축

-

⇒

1-3. 정책 기본 방향

<표>4차 산업혁명 환경 하에서의 양극화 완화를 위한 주요 정책과제 (요약)

양극화의		4		
-	-	-		-
,	,	-		-
		,	.	- 4
-	-	-		-
,	.	-		-
	,			- ()
,				-
-		-	4	-

2. 주요 정책과제

(과제 1) 벤처·강소기업 성장 생태계 조성

- 대기업 중심의 불균형 성장으로 인하여 발생하는 대·중소기업 간 임금격차를 완화하기 위해서는 벤처·강소기업의 성장 생태계 조성이 필요
- 4차 산업혁명 시대에 기술력을 갖춘 중소기업이 오히려 성장의 가능성이 높음.
- 세부 정책
 - 기술탈취 방지를 위한 공정거래법 강화
 - 기술탈취 행위에 대한 징벌적 손해배상제도 도입
 - 지적 재산권 보호 강화 등

(과제 2) 성과공유제(profit sharing) 및 미래성과공유제 도입 지원

- 성과공유제와 미래성과공유제 도입을 확산하여, 중소기업의 수익성과 경쟁력을 확보하고 대기업과의 상생 문화 정착
- 특히 미래성과공유제 도입으로 우수한 인력의 중소기업으로의 유입을 촉진하여 4차 산업혁명시대 중소기업의 인적자원 경쟁력 제고 필요

2. 주요 정책과제

(과제 3) 4차 산업혁명 대비 교육제도 혁신

- 양극화 확산과 사회자본 약화의 악순환을 억제하기 위해서는 교육 기회의 공정성 제고 필요
- 4차 산업혁명 시대에는 이러한 악순환이 증폭될 우려
- 세부 정책
 - 지능정보사회 대비 교육 인프라 구축 역
 - 공교육 내실화를 통한 교육기회 형평성 제고

(과제 4) 평생능력개발 체제 구축

- 4차 산업혁명 시대 급속한 기술변화로 정규교육에서 습득한 지식과 기술에 대한 감가상각이 높아지고, 노동시장 이후의 학습의 필요성이 증대될 것임
- 근로자의 기술진보에 대한 적응성 확립을 위해 평생능력개발 체제 구축 필요
- 세부 정책
 - 근로자 학습 휴가권 보장
 - 평생능력개발 인프라 확충
 - 평생능력개발 공급기반 확충

2. 주요 정책과제

(과제 5) 미래형 국가직무능력표준 개발·활용 확대

- 미래형 국가직무능력표준(NCS)의 개발 및 활용으로 학습의 현장성 강화
- 4차 산업혁명 시대에 적합한 NCS의 개발 및 활용은 학력중심사회의 부작용과 이로 인한 양극화 완화
- 세부 정책
 - NCS 개발 및 운영체제의 재정립
 - NCS기반 신 직업자격의 활용도 제고
 - NCS 활용 매뉴얼 보급 확산 및 정보제공 기능 확충

(과제 6) 기업 내 인적자원관리 체계 개편 지원

- 기업 내 인적자원관리 문화가 강한 연공성을 띠고 있어, 세대간 격차 확대의 주요한 원인이 되고 있을 뿐 아니라, 4차 산업혁명 시대에 걸맞은 수평적 조직문화 확립에도 장애 요인이 되고 있음
- 현재의 연공중심 조직문화를 직무중심 문화로 개편할 필요
- 세부 정책과제
 - 직무·성과임금체계 개편 지원
 - 기업 내 인적자원관리에서의 NCS 활용 지원
 - 기업 인사관리컨설팅 지원

2. 주요 정책과제

(과제 7) 임금손실보험(또는 급여보험) 도입 및 실업보험 개편

- 4차 산업혁명 시대 기술변화에 따른 직업이동이 빈번해 지는 상황에 대비
- 임금손실보험(wage- loss insurance): 낮은 임금의 직장으로 이동 시 임금격차의 전부(또는 일부)를 보조해 주는 제도
- 실업보험 수급기간 과 급여액 확대

(과제 8) 빅데이터를 활용한 맞춤형 고용- 복지 서비스 제공

- 4차 산업혁명 시대 빅데이터를 활용하여 개인 맞춤형 고용서비스와 복지서비스 제공
- 세부 정책과제
 - 국가차원 데이터 공유 및 활용 체계 확립
 - 전문인력 양성

2. 주요 정책과제

(과제 9) 4차 산업혁명 대비 모니터링 시스템 구축

- 4차 산업혁명 시대에는 기술변화의 불확실성이 크고, 기술변화의 사회적 영향이 클 것으로 전망
- 사회정책도 적시성과 유연성이 중요해질 것임.
- 이에 따라 기술변화와 이에 따른 사회변화를 실시간으로 모니터링 하여 정책에 반영하는 시스템을 구축할 필요
- 세부 정책과제
 - 기술혁신- 사회변화 지표 개발
 - 기술혁신 영향평가 시스템 구축
 - 전문인력 양성

감사합니다

2017.2