

# 고용 부진의 진상과 원인

유승경 정치경제연구소 '대안' 부소장

## 1. 머리말

최근 고용 부진을 둘러싸고 문재인 정부와 보수 진영이 크게 충돌하고 있다. 보수 진영은 문 정부가 추진한 최저임금의 급격한 인상이 '고용 참사'를 낳았으며 정부의 정책 기조인 '소득 주도 성장'을 전면 철회할 것을 주장하고 있다. 이에 대해 정부는 고용 부진은 최저임금 인상이 아니라 인구구조 변화와 제조업 경기 악화에 따른 것이라며 정책 기조를 바꿀 이유가 없다고 맞서고 있다.

실제로 고용 사정이 안 좋다 보니 정부 내에서도 이견이 나오고 있다. 처음부터 청와대 주도의 소득 주도 성장에 적극적이지 않았던 관료 출신의 김동연 경제부총리는 보수적 여론의 지원을 배경으로 최

저임금 인상을 유보할 수 있다는 의견을 표명하며 현 정부의 정책 기조에 수정을 가하려는 것으로 보인다.

문재인 정부는 소득 주도 성장과 함께 ‘혁신 성장’을 내세우고 있다. 현 정부는 여러 측면에서 보수 진영과 다양한 진보 진영의 요구를 절충하는 방식으로 정국을 운영하고 있다. 사실 소득 주도 성장은 서민 경제를 지원하는 것을 주 내용으로 하지만, 혁신 성장은 “과도한 서민 위주 정책”에 대한 재계와 보수층의 반발을 달래기 위한 정책이다. 정부는 최저임금 인상, 노동시간 단축 등을 추진하는 한편으로 친재벌 행보를 통해서 보수층의 반발을 무마하는 방식으로 경제정책을 추진하고 있다.

그런데 보수 진영은 고용 사정의 악화를 빌미로 현 정부가 추진하고 있는 최소한의 친서민 정책까지 포기할 것을 압박하고 있다. 사실 정부가 말하는 소득 주도 성장은 내용이 모호하며 최저임금 인상, 노동시간 단축 외에는 구체적인 정책 내용을 마련하지 못한 것으로 보인다. 하지만 소득 주도 성장이 문재인 정부의 지향성을 함축하고 있기 때문에 보수 진영은 고용 부진을 이유로 현 정부의 정국 주도권에 상처를 내기 위해서 집요하게 공격을 가하고 있다.

그러면 보수 진영이 주장하듯이 최저임금의 인상이 현재의 고용 부진에 가장 큰 원인을 제공했을까? 사실 사태의 진상을 제대로 파악하기가 쉽지 않다. 정부나 보수 진영 모두 자신에게 유리한 통계만을 집중적으로 부각시키고 있기 때문이다.

이 글에서는 현재의 고용 사정을 최대한 객관적인 자료에 근거해서 검토해 보고, 고용 지표의 부진을 낳은 원인이 무엇인가를 살펴보고자 한다.

## 2. 악화되는 고용 지표

보수 진영이 고용 참사의 대표적인 지표로 내세우는 것이 월별 취업자 수 증가 폭의 급격한 둔화다. 통계청이 정기적으로 발표하는 고용 통계(e-나라지표)에 따르면, 지난 2017년까지만 해도 취업자가 전년도 같은 달에 비해서 매달 최소 30만 명 이상 증가했는데, 2018년 2월 들어서부터 그 수치가 10만 명대로 떨어지더니 7월에는 5,000명 수준으로 급락했고 8월에는 3,000명으로까지 하락했다. 이것이 보수 언론이 말하는 ‘고용 참사’의 대표적인 지표다.

보수 진영이 이 지표를 유난히 강조하는 이유는 이 지표가 사태를 실체보다 더욱 심각하게 인식하는 착각을 가져올 소지가 있기 때문이다. 월별 취업자 증가 수는 앞 달과 비교한 것이 아니라 전년도의 같은 달과 비교한 수치를 말한다. 따라서 2017년에 매달 취업자가 평균 30만 명 이상 증가했다는 말은 2017년을 합쳐서 360만 명이 늘어났다는 것을 의미하는 것이 아니다. 2017년 특정 달의 취업자 수를 2016년 같은 달의 취업자 수와 비교했을 때, 취업자 수가 어떻게 변했는가를 보여 주는 것이다. 그래서 12월을 기준으로 한다면, 2017년 취업자 수는 2016년에 비해서 25만 7천 명이 늘어났다.

물론 이런 점을 고려하더라도, 취업자 수의 증가가 둔화된 것은 분명하다. 2018년 1월의 경우 2017년 1월에 비해 취업자가 33만 4천 명이나 많았는데, 2018년 8월의 경우 2017년 8월에 비해 불과 3,000명 많은 데 그쳤기 때문이다.

이를 두고 보수 진영은 “최저임금의 급격한 인상과 같은 정부 정책 원인 이외에 고용 지표의 악화를 설명할 길이 없다”라고 주장한다

(「일자리 정부의 일자리 붕괴」, 『중앙일보』 2018년 9월 13일). 보수 언론은 최저임금뿐만 아니라 노동시간 단축까지 고용 부진의 원인으로 돌린다(「KDI, 정부와 다른 ‘고용참사’ 결론」, 『조선일보』 2018년 9월 13일). 논리적으로나 실제적으로나 노동시간 단축이 고용을 감소시켰다는 주장은 납득하기 어렵지만, 보수 진영은 고용 부진을 빌미로 문 정부가 추진한 정책 전반을 문제 삼고 있다.

여기에 대해서 정부 측은 처음에는 인구구조의 변화가 중요한 원인을 제공했다고 주장했다. 지난 6월 취업자 증가 폭이 10만6천 명에 그치자 통계청은 “취업자 증감은 인구 효과의 영향을” 받았다는 설명을 내놓았다(통계청, 「6월 고용동향 보도 자료」). 그 설명에 따르면 생산가능인구(15~64세)는 2017년부터 감소하기 시작하였기 때문에 취업자 증가 폭이 줄었다는 것이다. 이 말은 취업 대상이 되는 인구 자체가 줄었기 때문에 취업자 증가 폭이 감소했다는 뜻이다.

그런데 이 설명에는 약간의 문제가 있다. 첫째, 15세부터 64세 사이의 생산가능인구는 2017년부터 줄어들었지만, 15세 이상의 인구는 줄어들지 않았다. 둘째, 생산가능인구의 증가 폭은 지난 5년 동안 지속적으로 하락해 왔지만, 2016년에도 월별 평균 취업자 증가 폭은 약 36만 명이었고 2017년에는 약 32만 명을 유지했다. 따라서 취업자 증가 폭의 둔화가 인구구조의 변화만으로 설명될 수 없다.

그런 비판에도 정부는 취업자 증가 둔화의 주 원인으로 인구구조를 거론하는 입장을 바꾸지 않았다. 국책 연구기관인 한국노동연구원도 지난 8월 1일 취업 가능한 인구(15세 이상 인구)의 증가 폭이 최근 들어 크게 줄어들고 있기 때문에 취업자 자체의 증가 폭도 감소하는 경향을 보이게 된다고 설명했다(한국노동연구원, 「2018년 상반기 노

동시장 평가와 하반기 고용전망」, 2018년 8월 1일).

그런데 8월 들어서 고용 지표는 더욱 악화되었다. 8월 이후 발표된 고용 통계에 따르면, 7월의 취업자 증가 폭은 갑자기 5,000명으로 급감했고, 8월에는 3,000명으로 떨어졌다. 그러자 보수 언론들은 정부가 인구구조를 들먹이며 재앙적인 고용 참사에 대해서 변명을 하고 있다고 일제히 공격을 강화했다.

이 문제의 진상은 인구구조와 취업자 증감을 모두 반영하는 지표를 통해서 확인할 수 있다. 그런 지표로는 실업률과 고용률을 들 수 있다. 실업률은 경제활동인구 중에서 취업하지 못한 사람의 비중을 말하며, 고용률은 전체 생산가능인구 중에서 취업한 사람의 비중을 말한다. 그런데 실업률은 일할 능력이나 의사가 없는 사람(비경제활동인구)을 고려하지 않기 때문에 구직 포기자가 통계에 잡히지 않는다. 이런 점 때문에 비경제활동인구를 포함한 생산가능인구에서 취업자가 차지하는 비중인 고용률이 인구구조 변화를 반영한 가장 적절한 지표다.

고용률의 변화도 계절적 요인이 있기 때문에 월 단위의 변화를 통해서 노동시장 상황을 평가하는 데에는 한계가 있다. 고용률은 대체로 여름에 높고 겨울에 낮아진다. 그래서 2018년 8월의 고용 수준을 평가하기 위해서는 이전 연도 8월의 수치와 비교해야 한다.

2018년 8월의 고용률(15세 이상의 인구를 대상)은 60.9%다. 박근혜 정부의 마지막 해인 2016년 8월과 문 정부의 1년 차인 2017년 8월에 고용률이 공히 61.2%였다는 점을 고려하면 고용 사정이 악화된 것은 분명하다. 고용률 격차가 0.3%이면, 같은 고용 수준을 유지하기 위해서는 약 4만 개의 일자리가 추가적으로 더 필요하다는 것을 의미한

다. 문 정부는 일자리 정부를 자임했지만, 지난 2년 간 일자리가 늘어나기보다는 2년 전보다 일자리 4만 개가 부족한 상황을 초래했으며 이것의 원인을 인구구조의 변화로 돌릴 수 없다.

### 3. 일자리 감소의 원인

일자리가 줄어든 것이 분명하다면 그 원인을 짚어 보자. 과연 보수 진영이 주장하듯이 일자리 감소가 최저임금과 노동시간 단축이 야기한 참사일까?

통계청의 발표에 따르면, 일자리가 감소가 가장 컸던 분야는 도소매 및 숙박음식업으로 지난해 같은 달에 비해, 20만2000개의 일자리가 줄어들었다(통계청, 「2018년 8월 고용동향」). 이를 두고 보수 언론들은 최저임금 인상의 직격탄을 맞았기 때문이라고 주장한다(「끝 모를 고용추락…… 성장통이라는 靑」, 『동아일보』 2018년 9월 13일). 즉 최저임금 인상에 따른 비용 부담을 감당할 수 없는 영세 중소기업이나 자영업자들이 “무인화를 통해 인력을 대체하거나 기존 근로자를 해고한 뒤 가족을 동원하는 식”으로 대응하고 있다는 것이다(「인구구조 변화 탓, 최저임금 인상 여파, 고용 부진 원인 분석 갈려」, 『한국일보』 2018년 9월 12일).

이 같은 요인이 작용했을 수도 있지만, 보수 언론이 주장하듯이 이 분야의 고용 감소에 최저임금 인상이 지배적인 역할을 했다고 보기는 힘들다. 통계청에 따르면 올해 7월까지 고용원 없는 1인 자영업자 수가 전년 동기 대비 7만7000명 감소했으며, 같은 기간 고용원 있는 자영업자는 오히려 6만2000명 늘어났다(「고용원 있는 자영업자 늘어 고

용개선? 불황 때 늘 그랬다」, 『매일경제』 2018년 9월 9일). 이는 도소매 및 숙박음식점에서의 대폭적인 고용 감소가 최저임금과 무관한 영역에서 일어났다는 것을 말해 준다.

따라서 고용 부진의 주된 요인은 다른 데서 찾을 필요가 있다. 이와 관련해서 주목해야 하는 사실은 연령별로 보았을 때 30대와 40대의 고용이 가장 크게 줄었고, 산업별로 보았을 때 산업 유발 효과가 높은 제조업 부문에서 고용이 크게 줄었다는 점이다(통계청, 「2018년 8월 고용 동향」).

통계청에 따르면, 지난 8월 40대의 고용이 작년 대비 15만8천 명 줄었고, 30대의 고용은 7만8천 명 줄었다. 연령별로 보았을 때, 최저임금과 가장 무관한 연령층이 가장 큰 폭으로 감소했다. 이 연령대의 고용 감소는 제조업 고용이 1년 동안 10만4천 명이나 줄어들었다는 것으로 설명된다.

제조업 취업자 감소는 조선, 자동차 업종을 중심으로 구조조정이 가혹하게 진행됐기 때문으로 보인다. 지난해 한국지엠과 현대중공업, 대우조선해양, 삼성중공업이 사무직과 생산직을 대상으로 대규모 감원을 단행했다.

그리고 제조업 부진은 지역 경제에 한파를 몰고 옴으로써 서비스 업종과 자영업에까지 타격을 준 것으로 보인다. 따라서 도소매·음식 숙박업에서 고용이 대폭적으로 감소한 것은 “제조업 감소가 지역 내수를 위축”시켰기 때문인 것으로 분석된다(「고용한파 주요 원인 ‘제조업 구조조정’, 『매일노동뉴스』 2018년 9월 13일). 이러한 분석은 고용인 있는 자영업이 아닌 고용인 없는 자영업이 대폭적으로 축소된 것 과도 일관된다.

여기에 다양한 경제적, 정치적 요인이 고용 감소를 부추긴 것으로 보인다. 일단 지나치게 팽창했던 아파트 분양 붐이 지나간 여파로 건설업의 고용이 둔화되었고, 사드 관련 충격이 완전히 회복되지 않은 점도 고용에 부정적인 영향을 미쳤다(한국노동연구원, 「2018년 상반기 노동시장 평가와 하반기 고용전망」, 『KLI고용노동브리프』 제84호, 2018년 6월).

물론 인구 감소가 고용 감소에 영향을 미친 것도 부정할 수 없다. 대표적인 부문이 교육 서비스업(학원 등)으로서 지난해에 비해 3만 6,000개 줄었다. 저출산으로 학령인구가 감소하면서 관련 산업의 부진이 이어지고 있다(『한국일보』 앞의 기사).

#### 4. 소득 주도 성장의 전망

고용 부진으로 문재인 정부의 소득 주도 성장이 정치적 위기를 겪고 있다. 소득 주도 성장은 분배를 개선해서 성장의 동력을 회복한다는 정책 기조다. 그런데 문재인 정부는 최저임금 인상, 노동시간 단축 외에 별다른 정책을 제시하거나 추진한 바가 없다. 그래서 현실적으로 소득 주도 성장은 최저임금인상과 동일시되고 있다.

위에서 살펴보았듯이 최저임금 인상이 지금의 고용 부진을 야기한 기본 요인이 아니다. 그렇지만 거대 언론을 앞세운 보수 진영은 최저임금 인상을 경기 침체와 고용 부진의 원인으로 몰아가는 데 상당히 성공한 것으로 보인다. 현 정부는 구조적 요인인 인구구조를 내세워 정치적 곤경을 피하려 했지만, 고용 부진의 원인을 대중적으로 설득하는 데는 실패했다.



물론 정부의 잘못이 해명을 잘못된 것에만 있는 것은 아니다. ‘일 자리 정부’를 자임했지만 그에 부응하는 정책을 취하는 데에는 소홀했다. 최저임금 인상은 문재인 정부의 성과라고 할 수 있지만, 최저임금 인상은 고용을 늘리는 정책은 아니다. 최저임금은 내수를 증진시키는 하나의 수단이기도 하지만 직접적으로는 기업과 사업체의 비용을 증가시키는 것이 분명하다.

현 정부는 소득 주도 성장과 함께 혁신 성장을 내세우며 친재벌 정책을 실용적으로 병행하고 있다. 그러한 줄타기 정책은 한국 경제의 중요한 구조적 문제를 방치하는 것으로 나타나고 있다.

한국 경제의 가장 큰 문제는 재벌이 경제적 부를 거의 독점하고 있어서 대기업과 중소기업 및 자영업 간에 심각한 소득 양극화가 일어나고 있다는 점이다. 중소기업 부문은 대기업에 비해 고용 창출력이 매우 높지만, 재벌 대기업이 독과점 이윤을 누리기 때문에 중소기업은 노동자의 임금을 올려 줄 자금 여력을 확보하지 못하고 있다. 게다가 중소기업 노동자들의 박한 임금 때문에 내수가 부진하여 자영업은 활로를 찾지 못하고 있다.

이 문제를 해소하지 않은 채 최저임금만을 인상시키는 정책은 소상공인, 자영업자, 저소득 노동자 간의 갈등만을 부추길 공산이 크다. 따라서 문재인 정부의 소득 주도 성장이 성공하기 위해서는 재벌과 타협하기보다는 재벌의 독과점적 구조를 개혁할 수 있는 방안을 찾아야 할 것이다. 시대