

국가고용전략 수립을 위한 토론회

자료집

- 2010년 6월 18일(금) 오후 2시
- 서울지방노동청 컨벤션룸 (5층)

- 주관 : KDI, 직업능력개발원, 한국고용정보원
- 후원 : 노동부

본 자료는 국가고용전략수립계획 작업반에서 준비한 자료로 정부의 공식적인 입장은 아님을 유의하여 주시기 바랍니다.

초대의 말씀

1990년대 들어 기술진보에 따른 국제경쟁이 가속화됨에 따라 과거 고도성장기의 성장·고용·분배의 선순환 구조가 매우 약화되고 있습니다. 또한 1998년의 외환위기와 2008년의 글로벌 금융위기를 거치면서 경제 및 노동시장은 큰 충격을 받았습니다. 이후 위기극복을 위한 각계각층의 노력을 통해 어려움들을 극복해 왔지만, 고령화와 산업구조 변화에 따른 성장률저하와 노동시장의 수요·공급 시스템의 변화로 인한 양극화와 인력수급의 불일치 등 여전히 많은 구조적인 문제들을 안고 있습니다.

2000년 이후 성장과 고용의 선순환 구조의 단절은 제조업의 고용창출 능력하락과 서비스업의 정체에서 그 원인을 찾을 수 있습니다. 또한 노동수요측면에서, 과거 수출·대기업·제조업 위주의 성장은 기업은 경쟁력 강화를 위해 비정규직 채용을 증가시켰습니다. 노동공급측면에서는 고학력화와 노동시장 이중구조화에 따른 인력의 불일치 문제, 직업훈련투자의 미흡과 취약한 고용서비스 등의 문제가 나타나고 있습니다.

일자리창출은 종합예술적인 성격을 가지고 있어 산업, 노동시장, 교육 및 직업훈련, 복지제도 등 경제와 사회의 전 분야가 골고루 개선되어야 가능하기 때문에 종합적이고 장기적인 계획이 필수적입니다. 이러한 포괄적인 국가고용전략을 수립할 필요성이 증가함에 따라, 노동부의 요청을 받아 한국개발연구원을 총괄기관으로 한국직업능력개발원과 한국고용정보원이 공동으로 참여하여 경제 및 산업, 재정지원 일자리사업, 노동시장, 인적자원개발, 인력수급 등 각 부문별로 작업반을 구성하여 국가고용전략 수립을 위한 기초연구를 시행하였습니다.

이번 토론회는 그간의 연구 결과를 발표하고 각계의 의견을 수렴하여 논의를 지속시키기 위해 마련하였습니다. 부디 학계와 정부, 노사 등 각계각층의 많은 참여를 통해 우리나라의 고용전략수립에 대한 소중한 의견을 나눠 주시기 바랍니다.

2010년 6월

KDI · 한국직업능력개발원 · 한국고용정보원 원장 일동

프 로 그 램

2010년 6월 18일(금요일)

13:30~14:00 등 록

14:00~14:10 개회사 현 오 석(KDI 원장)
 축 사 이 채 필(노동부 차관)

14:10~15:20 세 션 1 : 총론 및 경제 일반

사 회: 이종원 (성균관대학교 교수, (전)한국경제학회 회장)

발제1: **총괄, 진단 및 방향**
 유경준 (KDI 선임연구위원)

발제2: **투자활성화**
 임경묵 (KDI 연구위원)

발제3: **서비스산업 선진화**
 이시욱 (KDI 연구위원)

발제4: **재정지원 일자리**
 유한욱 (KDI 연구위원)

토 론: 김대일 (서울대학교 교수)
 강석훈 (성신여자대학교 교수)
 이상원 (기획재정부 인력정책과장)
 문승욱 (지식경제부 산업경제정책과장)

15:20~15:30 휴 식

15:30~16:30 세션 2 : 노동시장 및 인적자원개발

사 회 : 조우현 (숭실대학교 교수, (전)노동경제학회 회장)

발 제 1 : 노동시장

정진호 (한국노동연구원 선임연구위원)

발 제 2 : 인적자원개발

채창균 (한국직업능력개발원 연구위원)

발 제 3 : 인력수급 및 부문별 고용대책

이대창 (한국고용정보원 인력수급전망센터장)

토 론 : 조준모 (성균관대학교 교수)

이인재 (인천대학교 교수)

나영돈 (노동부 노동시장정책과장)

배병준 (보건복지부 사회정책선진화기획관)

16:30~16:40 휴 식

16:40~18:00 세션 3 : 종합 토론

사 회 : 김대환 (인하대학교 교수)

토 론 : 유길상 (한국기술교육대학교 교수)

이종훈 (명지대학교 교수)

김태현 (민주노총 정책실장)

노진귀 (한국노총 중앙연구원장)

이호성 (경총 상무)

임무송 (노동부 인력수급정책관)

목 차

제1장 국가고용전략의 기본 방향	1
1. 현황 및 문제점	1
가. 우리 경제의 현황 및 문제점	1
나. 고용의 현황 및 문제점	5
2. 국가고용전략의 기본 방향	12
3. 국가고용전략의 목표와 핵심 과제	14
제2장 분야별 총론	15
1. 투자활성화	15
가. 현황 및 문제점	15
나. 향후 정책방향	19
2. 서비스산업 선진화	25
가. 현황과 문제점	25
나. 향후 정책과제	31
3. 재정지원 일자리	37
가. 문제의 제기	37
나. 현황 및 문제점	38
다. 향후 정책방향	41
4. 노동시장	47
가. 현 황	47
나. 문제점	48
다. 향후 정책방향	52
5. 인적자원개발	56
가. 현황 및 문제점	56
나. 향후 정책과제	57
6. 인력수급 및 부문별 고용대책	67
가. 현황 및 문제점	67
나. 향후 정책방향	71

표 목차

<표 1-1> 한국 노동시장의 구조: 부문별 차이(2009. 8)	9
<표 1-2> 일자리 창출의 목표와 과제	14
<표 2-1> 통계조사별 설비투자 증가율	16
<표 2-2> 우리나라 상품수지 및 서비스수지(세부항목)의 GDP 대비비중	22
<표 2-3> 기업규모와 ICT활용도	23
<표 2-4> ICT활용도와 생산성	23
<표 2-5> 취업계수 및 고용탄성치 변화 추이	26
<표 2-6> 산업부문별 학력별·성별 취업유발계수(2007)	26
<표 2-7> 우리나라와 유사한 서비스 고용 비중 대비 주요국의 부가가치 비중 비교	27
<표 2-8> 제조업과 서비스 기업체의 재무구조 비교	29
<표 2-9> 서비스 선진화의 Multi-track Approach	31
<표 2-10> 서비스업종별 수요, 노동생산성, 고용 변동 - 산연연관표(2005~2007)	32
<표 2-11> 재정지원 일자리사업 현황(2010년)	40
<표 2-12> 연령계층별 고용률	47
<표 2-13> 성장률, 취업자수 증가율, 고용탄력성, 단위성장률당 취업자수 증분	47
<표 2-14> 상대빈곤율의 추이(2인 이상 도시근로자가구 시장소득 기준)	48
<표 2-15> 규모별 노동비용, 통상임금, 임금할증률	50
<표 2-16> 임금근로자의 직장 사회보험 가입자수 분포(고용보험 비적용대상자 제외)	51
<표 2-17> 직능수준별 취업자 전망	68
<표 2-18> 근로빈곤층의 성별 및 학력별 분포	69

그림 목차

[그림 1- 1] 소비와 수출의 GDP 대비 비중	1
[그림 1- 2] 수출의 부가가치 및 수입 유발계수 추이	2
[그림 1- 3] 중소기업의 상대적 노동생산성(대기업=100%)	2
[그림 1- 4] 중소기업의 상대적 임금(대기업=100) 및 고용(전체=100) 비중	3
[그림 1- 5] 도시 전체 및 도시근로자 가구의 지니계수 추이	4
[그림 1- 6] 주요 경제권 또는 국가의 고용률(2008)	5
[그림 1- 7] 고용탄력성(1971~2008)	7
[그림 1- 8] 통계청(경제활동인구조사) 및 산업연관표(고용표) 기준 취업자 추이	8
[그림 1- 9] 고용보호수준과 상품시장 규제수준의 관계(2008년)	10
[그림 1-10] OECD 국가들의 소득불평등 및 빈곤 수준(2000년대 중반)	10
[그림 1-11] 고용창출, 소득불평등 및 재정 건전성 간의 삼각 딜레마(Trilemma)	13
[그림 2- 1] 우리나라의 잠재성장률 요인 분해	15
[그림 2- 2] 총자본형성대비 제조업비중	18
[그림 2- 3] 총고정자본 대비 설비투자 비중 및 취업자증감	24
[그림 2- 4] EU 15개국의 혁신관련 지출 비중(2000년 기준)	30
[그림 2- 5] OECD국가들의 연간근로시간 및 고용률 비교(2008)	49
[그림 2- 6] 여성 연령대별 경제활동참가율 전망	67
[그림 2- 7] 학령인구와 대학입학 정원	69

제1장

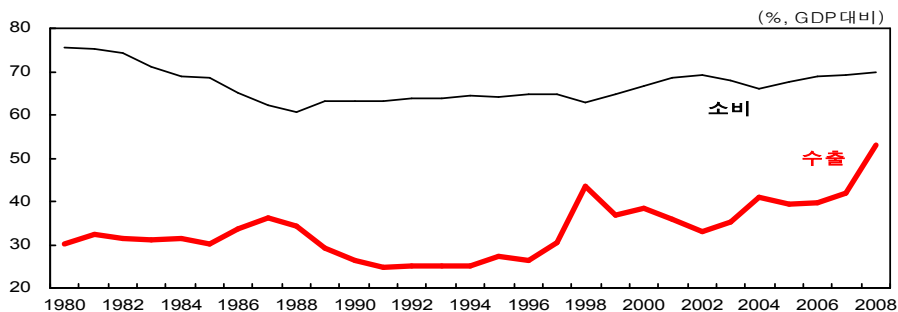
국가고용전략의 기본 방향

1. 현황 및 문제점

가. 우리 경제의 현황 및 문제점

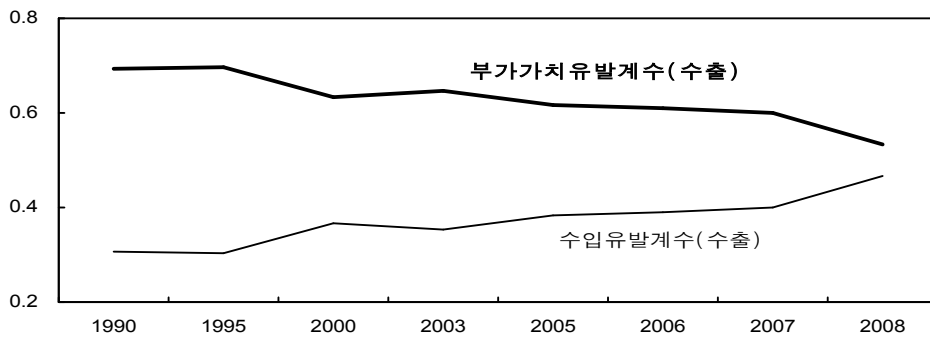
- 1990년대 들어 기술진보에 따른 국제경쟁이 가속화됨에 따라 과거 고도성장기의 성장-고용-분배의 선순환 구조가 매우 약화되고 있음.
 - 우리나라 성장전략은 고용창출이 유리한 요소투입형(경공업 위주)에서 **고용절약 혁신주도형(기술혁신과 상품의 고부가가치화)**으로 변화
 - 그에 따라 수출에 대한 경제의존도는 지속적으로 높아졌으나 수출이 고용을 견인하지는 못하였음.
 - 1990년대 수출의존도는 35.7%였으나 2000년대는 45.7 %로 급격히 상승
 - 내수(민간소비) 1%p 상승은 고용을 0.3%p 상승시키나 수출은 고용과 거의 상관없는 것으로 추정(KDI[2009])

[그림 1-1] 소비와 수출의 GDP 대비 비중



- 수출의 고용유발 효과가 크게 하락한 것은 수출 품목의 구성변화에 따라 수출의 부가가치 유발계수가 지속적으로 하락한데에 기인한 것으로 평가됨.

[그림 1-2] 수출의 부가가치 및 수입 유발계수 추이



- 1990년 들어 **제조업** 내 노동집약적 산업의 붕괴는 인력을 서비스업으로 유출 하였으나, 서비스업은 낮은 생산성과 진입장벽, 개방화의 실패로 양질의 일자리를 창출하지 못하고 있음.

- 우리나라 서비스업 종사자의 생산성은 미국, 프랑스 등의 절반 정도
- 또한 서비스업에 생계형 자영업자의 광범위한 존재로 비임금근로자 비중(취업자 대비)은 30%로 선진국의 2배 이상

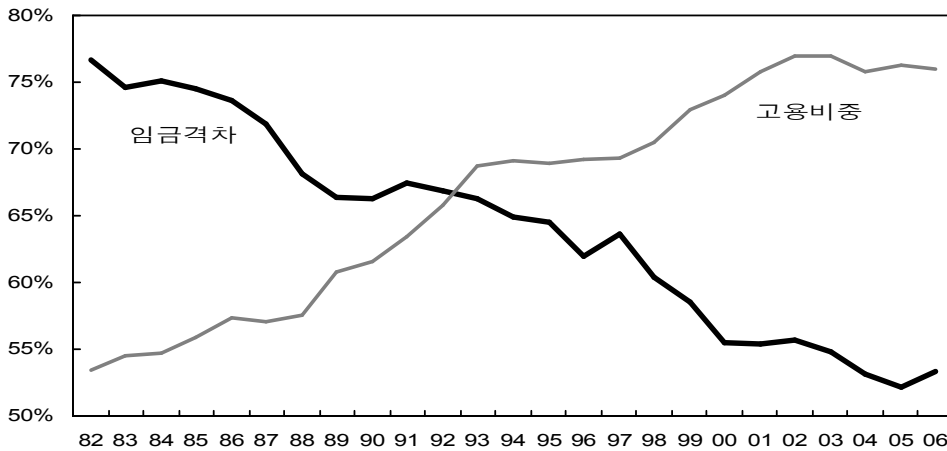
[그림 1-3] 중소기업의 상대적 노동생산성(대기업=100%)



주: 2007년부터 10인 이상 사업체로 기준이 변경(5~9인 사업체 제외)되어 시계열 연장이 안됨.
 자료: 통계청, 「광공업통계조사보고서」.

- 제조업 우대지원 등으로 **대기업**의 생산성은 빠르게 증가하였으나 중소기업은 정체되어 대/중소기업간 생산성 격차가 1990년 이후 지속적으로 확대
 - 노동생산성 격차(500인 기준)는 우리나라가 34.5%에 불과하여 선진 외국의 50~60%대에 현저하게 미치지 못하고 있음.
- 또한 중소기업의 고용비중은 증가하고 있으나 임금비중은 감소하고 있어 기업 규모간 이분화 현상이 심화되고 있음.

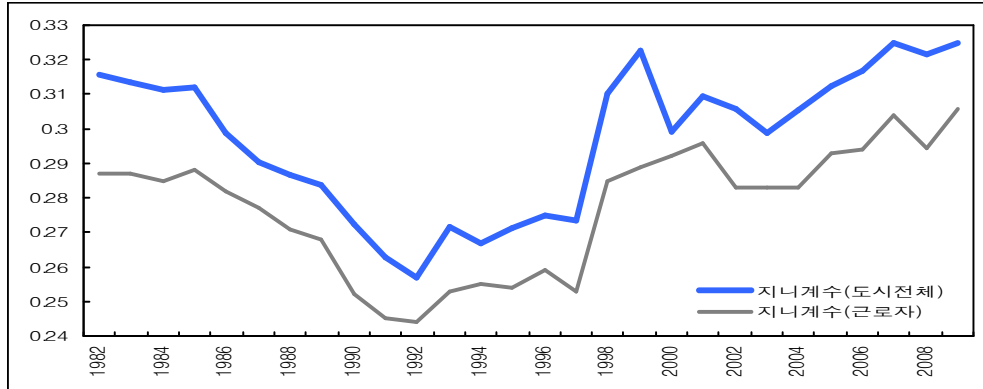
[그림 1-4] 중소기업의 상대적 임금(대기업=100) 및 고용(전체=100) 비중



주: 2007년부터 10인 이상 사업체로 기준이 변경(5~9인 사업체 제외)되어 시계열 연장이 안됨.
 자료: 통계청, 「광공업통계조사보고서」.

- 이러한 경제·산업구조의 변화에 따라 성장의 적하효과(trickle down), 성장의 과실이 국민 전체에 골고루 배분되어 소득분배를 개선하는 효과는 사라지게 되고 1990년대 초반(1993년)부터 우리나라의 소득불평등도는 악화되기 시작
 - 이는 성장과 고용과의 관계가 단절되어 발생하는 현상으로 파악될 수 있음.
 - 즉, 2000년대 들어 성장을 견인한 대기업/제조업/수출 위주의 전략이 고용을 창출하지 못함에 따라 분배구조가 동시에 악화되고 있음.

[그림 1-5] 도시 전체 및 도시근로자 가구의 지니계수 추이



자료: 통계청, 「도시가계조사」 원자료, 1982~2002; 「가계조사」 원자료, 2003~2009.

□ 따라서 한국경제의 구조적 변화에 대응하고 지속가능한 성장을 위한 새로운 국가 고용전략의 제시가 필요

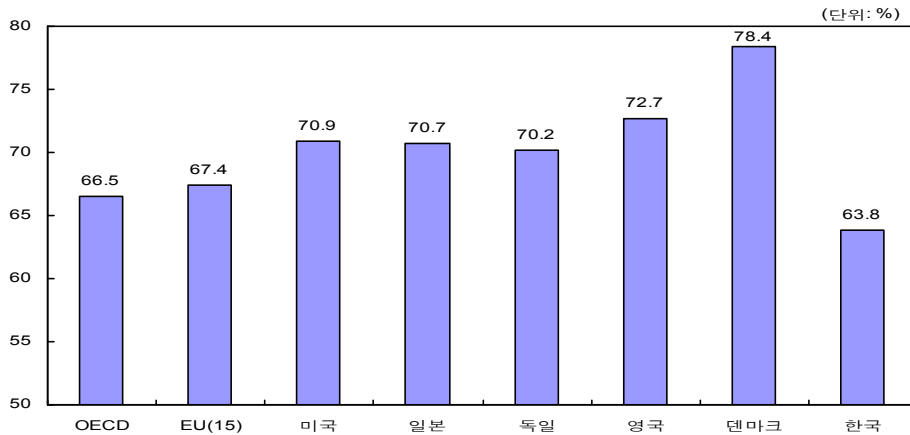
- 지속가능한 성장은 성장이 고용을 견인하고 그에 따라 성장의 과실이 골고루 배분되어 사회통합(social cohesion)이 가능한 성장을 의미
- 고용이 중요한 이유는 성장의 과실을 분배로 연결하는 매개역할을 하기 때문이며, 성장의 결과가 잘 배분된다면 계층 간 사회분열을 방지할 수 있기 때문
 - 중산층의 소득점유율은 사회통합의 대리변수로 이 수치가 높을수록 그 사회가 성장지향적이라는 실증적인 분석이 있음(Easterly[2001]; [2006]).
- **일자리 창출은 종합예술:** 외국의 경험으로 볼 때 일자리 창출은 경제, 산업, 노동시장, 교육, 직업훈련, 복지제도 등 경제 및 사회의 전 부분이 골고루 잘 되어야 하기 때문에 장기적이고 종합적인(comprehensive) 계획이 필수

나. 고용의 현황 및 문제점

1) 고용의 양적 문제

- 우리나라의 고용률은 2008년 현재 63.8%로 OECD 평균 66.5%에 미치지 못함.
 - 따라서 고용률이 상대적으로 저조한 청년층과 기혼여성의 고용증가를 통한 고용률의 제고가 필수적

[그림 1-6] 주요 경제권 또는 국가의 고용률(2008)

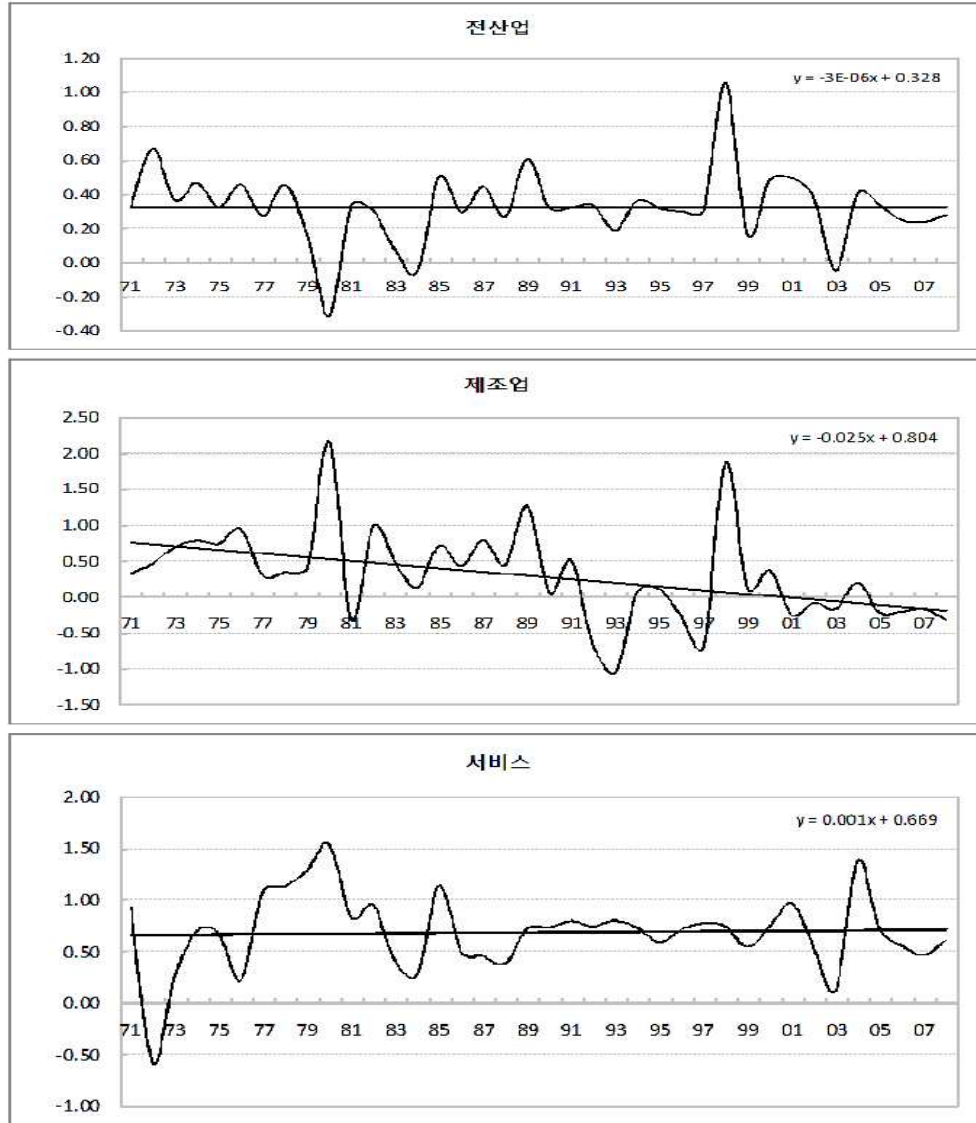


주: 15~64세 인구 대상 통계임(영국과 미국은 16~64세 기준임).
 자료: OECD, Employment Outlook, 2009에서 작성.

- 그러나 성장률의 지속적인 하락과 성장의 고용창출능력의 하락, 고학력화와 노동시장 이중구조화에 따른 인력의 불일치 문제, 직업훈련투자의 미흡과 취약한 고용서비스, 광범위한 사회안전망 사각지대와 비효율적 복지제도의 존재로 쉽지 않은 상황
- **성장률**은 '80년대 9%, '90년대 6.1%, 2000년대 4%대로 지속적으로 하락하였으며, 향후에도 고령화 등으로 지속적으로 하락될 것으로 예상되고 있음.
 - 향후 잠재성장률은 자본축적의 둔화와 고령화에 따른 노동투입의 감소로 인해 2010년대의 잠재 성장률은 4% 초반으로 낮아질 것으로 전망되고 있음(KDI).
 - 세계 경제여건이 빠르게 회복되고 대내적으로 투자활성화와 법질서의 준수 및 규제개혁 등이 잘 이루어진다면 5% 초반의 잠재성장률이 가능할 수도 있으나 비관적인 경우는 3% 중반으로 하락할 수도 있음(KDI).

- 성장률 하락 추세의 개선을 위해서는 안정적인 거시경제 운용, 신성장 동력산업의 육성, 진입규제 완화를 통한 경제의 활력 제고, 서비스업을 포함한 전반적인 생산성의 개선, 고용률의 제고를 통한 노동투입 감소 완화 등이 요구되는 상황.
- **성장의 고용창출력(고용탄성치)**은 2000년 들어 제조업에서의 하락과 서비스업에서의 정체로 인하여 전반적인 하락추이를 보이고 있음.
 - 우리나라의 고용탄력성(취업자증가율/실질 GDP 증가율)은 외환위기 이후 유의한 감소추이를 보이고 있으며, 이는 제조업 고용탄력성의 하락에 기인([그림 1-7] 참조)
 - 서구유럽 국가들은 1970년대 중반(오일쇼크)이후 1980년대 중반까지 성장은 정체되고 실업률이 매우 높아지는 유럽경화증(Euroclerosis)을, 그 후 약 10년 동안 성장률은 다소 회복되었으나 실업률은 감소되지 않고 고용이 정체되는 고용없는 성장(jobless growth)을 경험한 후 고용탄력성이 다소 회복
 - ※ 외환위기 이후 전산업과 제조업에서의 고용탄성치 하락은 유의한 감소를 보이고 있는 반면 서비스업은 유의하지 않게 분석되고 있음.
 - **정규직에 대한 과도한 고용보호와 연공급 임금체계**는 제조업 대기업의 고용절약적 생산방식의 채택과 해외생산축진으로 고용감소와 청년실업 증가의 원인으로 작용
 - 또한 **서비스산업의 고용창출이 필수적인 상황에서** 고부가가치 업종인 생산자 및 사회 서비스업의 비중은 낮으며, 생산성이 낮은 유통 및 소비자 서비스업의 비중은 높기 때문에 **구조조정이 병행되어야 할 상황**
- 한편, 2004년 고용허가제의 도입과 2007년 해외동포의 특례 허용에 따라 저숙련 **외국인 근로자**가 대거 유입되어 일부 업종(건설업과 서비스업)에서의 국내고용 대체 현상이 발생하고 있으나 외국인 통계의 미비로 정확한 실태가 파악되고 있지 못하고 있음.

[그림 1-7] 고용탄력성(1971~2008)



※ 아래의 회귀식을 이용하여 외환위기 이후 고용탄력성의 구조변화를 분석 (Chow test)한 결과 전산업과 제조업의 경우 외환위기 전후로 고용탄력성의 유의한 구조변화가 발생하였으나 서비스업은 그렇지 않은 것으로 분석

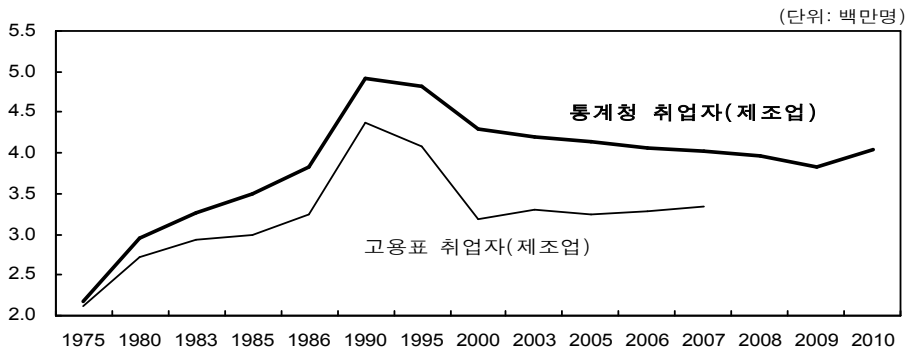
$$\text{회귀식: } \log(\text{취업자수})_t = \alpha + \delta D_t + \beta \log(\text{GDP})_t + \gamma \log(\text{GDP})_t D_t + \varepsilon_t$$

여기서 $D_t = 1$ if year = 1999

제조업 고용 통계치 비교 : 경활 vs 산업연관표

- 통계청 경제활동인구조사 상에 있어 제조업 취업자수는 1990년대 이후 급격한 감소추이를 보이고 있으나 산업연관표 상 제조업 취업자수는 1990년대 감소한 후 2000년대에 들어 오히려 증가 추이에 있음.
 - 따라서 산업연관표상의 노동투입시간기준(man-hour)으로는 최근 제조업에 있어 취업자가 감소하였다고 보기는 어려움.
 - 그러나 통계청 기준의 취업자수는 단시간 근로자나 상용근로자를 모두 같은 1명으로 취급하기 때문에 취업해 있는 총 근로자수가 감소하였다고 볼 수 있음.
 - 두 가지 통계에 문제가 없다면 제조업에 있어 2000년대 이후 기업들이 상용직(full-time worker) 위주로 채용하여, 이들의 초과근로의 사용으로 필요 근로시간을 탄력적으로 대응하고 있는 것으로 판단됨.

[그림 1-8] 통계청(경제활동인구조사) 및 산업연관표(고용표) 기준 취업자 추이



주: 2010년은 5월 수치임.

- 이는 외환위기 이후 기업이 최소필요인력만을 정규직으로 채용하고 그 외의 인력은 비정규직이나 외주화하는 경향과 모순되는 현상은 아님.
 - 또한 과거 제조업에 속하는 인력이었으나 외주화에 의해 사업서비스업으로 분류되는 인력(예, 경비, 식당 등)은 통계청 통계나 산업연관표 통계가 같은 형식으로 취급하고 있기 때문에 문제가 되지 않음.

2) 고용의 질적 문제

- 외환위기 이후 기업은 경쟁력 강화를 위해 최소필요인력만을 정규직으로 유지하고 나머지는 비정규직화하는 경향에 따라 **노동시장의 이중구조화 심화**
- 이에 따라 대기업/중소기업과 정규직/비정규직의 임금 및 근로조건격차가 확대되고, 서비스업 구조조정으로 자영업자의 상대 소득이 하락

〈표 1-1〉 한국 노동시장의 구조: 부문별 차이(2009. 8)

(단위: 만원, %, 명)

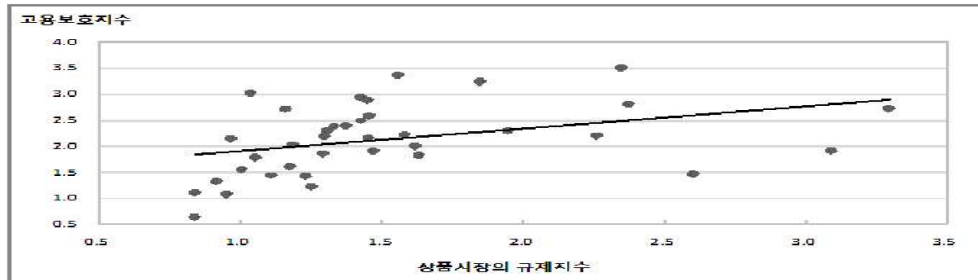
	유노조·대기업· 정규직(A)	무노조·중소기업· 비정규직(B)	A와 B 이외의 기업(C)	전체 평균
월평균임금	325.2(100.0)	114.4(35.0)	199.94 (61.1)	185.2 (56.6)
이동성지표				
근속기간	(10.4/11.6)/12.4	(1.4/1.7)/1.7	(5.1/5.1)/5.5	(4.4/4.5)/4.9
신규채용률	(8.7/8.3)/5.4	(69.9/63.5)/64.1	(32.1/32.2)/30.2	(41.0/39.9)/37.8
사회보험적용				
국민연금	99.2	31.4	75.2	64.7
건강보험	99.0	35.8	76.9	67.1
고용보험	75.3	35.4	67.1	58.9
근로자수(%)	1,164,213(7.1)	4,563,687(27.7)	10,750,861(65.2)	16,478,761(100.0)

주: 1) 국민연금과 건강보험은 직장가입자만을 대상으로 하였음.
 2) 2003년 8월과 2006년 8월을 동일한 기준으로 추가하였음.
 자료: 경제활동인구조사 부가조사, 2003.8, 2006.8 및 2009. 8에서 계산.

- 비정규직관련 문제는 정규직의 과보호 문제가 해결되어야만 가능
 - 자영업자 가구의 상대소득은 지속적으로 저하되어, 외환위기 이후 임금근로자 소득과 역전되었으며, **퇴출되는 자영업자**에 대한 안전망은 미비
 - 또한 제한된 업종에 대한 근로자파견제도와 **불법파견 및 유사 자영업자(특수고용)**의 확대의 양립으로 양질의 일자리 창출이 저해되고 있음.
 - 특히 고령화와 복지제도의 확대 그리고 그에 따른 사회서비스업의 확대는 유사 자영업자의 규모를 확대시키고 있음.
- 유노조대기업(공기업포함)정규직의 과보호의 배경에는 해당상품시장의 높은 규제
 로 대내외의 경쟁에 노출되지 않아 지대(rent)가 과다하기 존재하기 때문
- [그림 1-9]에서 보는 바와 같이, OECD국가들에 있어 상품시장의 규제와 고용
 보호수준간에는 양(+)²의 관계가 존재

- 따라서 대외개방과 진입규제 완화 등을 통해 상품시장에서의 독과점적 구조를 완화 이들의 지대를 축소하는 정책이 필요하고, 이와 더불어 이들의 임금 유연화와 근로시간 축소 방안을 모색해야 할 필요가 있음.

[그림 1-9] 고용보호수준과 상품시장 규제수준의 관계(2008년)

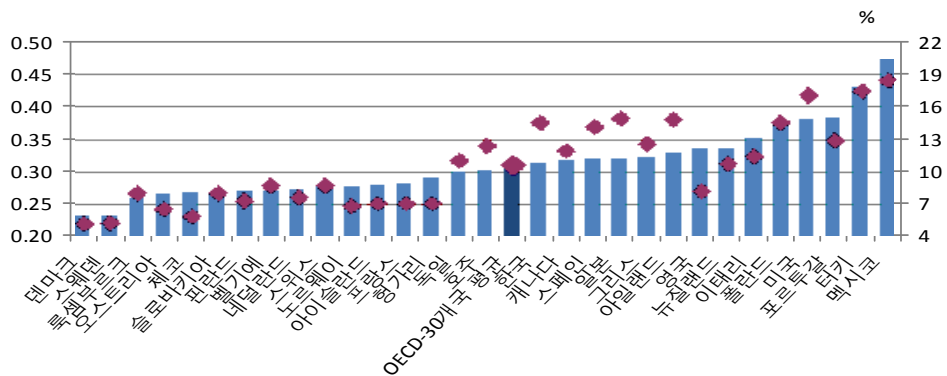


자료: OECD 자료에서 계산

- 기술진보에 따른 고속런 근로자에 대한 초과수요와 저속런 근로자에 대한 수요감소는 취약계층근로자의 일자리 감소뿐만 아니라 임금격차를 지속적으로 확대
 - 이는 전세계적으로 공통적인 현상이나 광범위한 **사회안전망의 사각지대**가 존재하는 우리나라의 경우 상대적으로 심각하게 작용되고 있음.

[그림 1-10] OECD 국가들의 소득불평등 및 빈곤 수준(2000년대 중반)

■ 지니계수(left-hand scale) ◆ 빈곤율, 중위소득 50% 기준(right-hand scale)



주: 국가들은 소득 불평등도인 지니계수의 증가 순으로 나열되었음. 데이터는 가구 가처분소득(현금기준)의 분배를 나타내며, 가구소득은 가구 규모로 조정
 자료: OECD(2008)

- 따라서 기업의 노동수요 진작을 통한 취약계층근로자에 대한 고용지원을 위하여 재정지원제도를 효율적으로 확대할 필요

3) 인력수급 불일치

- 높은 대학 진학률과 학교교육의 취업과의 괴리는 노동시장 이중구조화와 함께 대졸 청년층 등의 광범위한 인력수급 불일치 현상을 초래하고 있음.
 - 인력 수급 불일치의 문제는 한계 중소기업의 구조조정 문제(저임금 한계 근로자 및 외국인 근로자 문제)와도 관계가 있음.
 - 이는 외국인 근로자가 많이 취업하고 있는 업종에 지속적인 초과수요가 지속적으로 존재하고 있어 구조조정이 필요한 저임금 기업이 상당수 존재
 - 또한 일과 유리된 지나친 고학력화는 숙련대비 기대임금수준을 높여 인력수급 불일치의 원인으로 작용
 - 한계 대학 구조조정을 위한 퇴출제도의 정비와 대학 내 전공 간 통폐합이 요구되고 있는 상황
 - 불필요한 교육비용의 절감을 위해 국가차원의 대학 기초능력평가제도 도입을 고려할 필요
 - 인력수급전망 및 인력양성체계 그리고 자격제도의 미흡으로 고급기능인력이 부족하고 기능 인력의 식별이 어려운 상황
 - 체계적이고 광범위한 인력수급전망과 개인 및 기업 수요자 중심의 인력양성체계로의 획기적인 전환 필요
 - 민간훈련시장의 활성화, 대학 학사제도의 유연화, 산학협력기반 도제제도의 활성화가 필요한 상황
 - 또한 노동시장 신호기능을 하는 자격제도의 재설계가 필요
 - 외국에 비하여 아직 부족하고 비효율적인 고용서비스의 제공으로 체계적인 구직/구인 정보의 부족하며, 복지서비스와 괴리된 고용서비스는 취약계층 근로자에 대하여 효율적인 훈련 및 취업알선 서비스를 제공하지 못하고 있음.
 - 유럽의 경우 고용서비스의 제공은 절약할 수 있는 복지재원의 존재로 제공이 쉬우나 우리나라의 경우는 취약계층 근로자의 경우 사회안전망에 이미 배제되어 있는 경우가 많기 때문에 채용과 인력이 부족한 상황

4) 복지-고용의 연계 미흡

- 노동부는 고용보험가입자로부터 비가입자 근로빈곤층 대책까지 아래로 이동하고 복지부는 국민기초생활보장법상의 빈곤층에서 위로 이동하며 근로빈곤대책을 확장 중이나 연계 내지 통합이 미흡
 - 빈곤대책은 국민기초생활보장법상의 극빈층에 집중되어 있으나 사회안전망에 누락되어 있는 차상위 계층에 대한 체계적인 배려가 부재
 - 9개 부처의 27개 복지급여가 수급자에게 집중, 수급층과 차상위층의 소득역전 현상이 발생하여 근로복지자체에 대한 문제점으로 작용
 - 부처별 지원에 있어 '저소득층' 관련 판단기준이 상이하여 혼란: 소득과 재산 및 산정대상에 차이가 존재, 판정기준 및 판정체계 일원화 시급
 - 근로능력 판단편차가 지자체별로 크며, 취업에 지원에 있어서도 사용자에게 대한 지원, 근로자에 대한 직접 지원 및 근로장려세제(EITC), 최저임금제 등의 유기적 연결성이 부재
 - 예를 들어, 근로장려세제가 충분히 도입될 경우 높은 최저임금 수준은 고용을 저해하기 때문에 적정수준으로 유지할 필요
 - 빈곤층의 취업대책이 또한 노동부의 취업사업과 복지부의 자활대상으로 이원화하여 관리함에 따라 대상관리의 허점과 비효율이 발생

2. 국가고용전략의 기본 방향

- 성과목표치 및 고용전략의 키워드 고려
 - 고용의 양과 질을 동시에 고려할 수 있는 고용율과 빈곤율로 하고, 과거추이에 따른 추세치와 고용전략 수행 후 목표치를 비교하여 제시
 - 고용률 지표는 현재 OECD 국가들의 평균(예, 66~67%)을 기준으로 설정하되, 고용전략이 잘 수행되었을 경우 더 높은 수준이 달성가능할 것으로 여겨짐(예: 70%).
 - 금번 고용전략의 핵심이 잘 전달될 수 있는 키워드들을 고려
 - 개방과 융합을 통한 고용강국, 공정하고 활력 있는 노동시장, 중단없는 직업생활 등
- 성장률의 유지와 더불어 성장이 고용을 견인할 수 있는 고용 중심의 국정운영체

3. 국가고용전략의 목표와 핵심 과제

〈표 1-2〉 일자리 창출의 목표와 과제

	목 표	핵심과제	세부과제
성장/노동수요 (성장을 통한 지속 가능한 일자리 창출)	잠재 성장률의 유지 및 확대	<ul style="list-style-type: none"> 거시정책의 안정적 운용 고용친화적 재정·조세 정책의 운용 창업·창직의 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> 물가, 환율, 재정지출 리스크 관리 강화 고용친화적예산 및 고용영향 평가의 제도화 투자세액공제제도의 고용친화적 개편 취약계층 일자리 지원 효율화를 위한 재정 지원 일자리사업 통합정비 외국인 직접투자(FDI) 확대(고용연계지원) 연대보증제 개선, 창업 실패에 대한 최소 안전망 제공
	고용친화적 산업육성 (고용탄력성 의 확대)	<ul style="list-style-type: none"> 고부가가치 서비스 산업의 육성 일자리 전략 신산업의 육성 중소·중견기업의 육성 사회적 기업의 활성화 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 제조업과 서비스업의 차별 해소, 진입규제 개혁, 대외경쟁력 강화 지식기반, 의료, 녹색, 실버산업의 육성 중소기업 지원기간의 합리적 조정, 하도급 거래구조 및 행태 개선 지역·민간 중심의 사회적 기업 육성
고용/노동공급 (시장 수요에 부합하는 인재의 육성과 공급)	교육과 직업의 조화	<ul style="list-style-type: none"> 학교와 직장 쌍방향 연계성 제고(School⇔Work) 직업능력개발제도의 효율화 	<ul style="list-style-type: none"> 대학 간 및 대학 내(학과) 구조조정 확대 전문대 및 폴리텍의 평생직업능력센터화 민간훈련시장 활성화 및 기업친화적 평생훈련제도 활성화 직무능력중심대학 강화, 브릿지 스쿨 인턴십 운영
	잠재·유휴 인력의 활용	<ul style="list-style-type: none"> 고령자 인적자원의 활용 청년 신규 일자리의 발굴 여성의 일 가정 양립 지원 외국 인력 관리의 효율성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> 임금체계의 효율화와 정년연장 검토 해외 취업 지원, 창업 및 벤처의 활성화 상용단시간 근로의 확산, 보육제도의 획기적인 개선 외국인력 관련 전문인력 활성화, 미숙련 인력의 적정규모 관리
	공정하고 효율적인 노동시장 정립	<ul style="list-style-type: none"> 노동시장 유연성 제고 고용형태의 다양화와 공정노동시장의 조화 고용친화적 노사관계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 임금유연성 제고 및 정규직의 과도한 고용 보호 완화 실근로시간 단축, 탄력적 근로시간제 확대 도입 비정규직 차별개선과 특수형태근로종사자의 합리적 보호 근로관계 기초질서 확립
	일을 통한 복지(workfare) 의 확립	<ul style="list-style-type: none"> 사회안전망의 확충과 상호의무제 도입 사회안전망 효율성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> 취업지원 패키지 확대(사각지대 해소)와 보편요율의 개선 저소득 사회보험료 감면 실업인정의 개선 및 수급자 구직의무 강화 기초생보제도의 개선(급여체계 개편, 자활제도 개편) 근로이용향상을 위한 EITC제도 개편
제도 및 인프라 (일자리 창출을 위한 기반 조성)	시장기능 효율화를 위한 제도 정비	<ul style="list-style-type: none"> 고용관련 통계의 정비 및 확충 대졸자의 업무 능력 평가 도입 자격제도의 시장 신호기능 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 인력 수급 전망 내실화 대학생 직업기초능력 평가제도 도입 국가기술자격제도의 현장성 제고
	복지-고용서 비스의 통합	<ul style="list-style-type: none"> 소득지원과 고용서비스의 결합 복지-고용 전달체계의 통합 	<ul style="list-style-type: none"> 근로빈곤층 맞춤형 취업지원 제도화 민간·지자체의 고용서비스 기능 확대

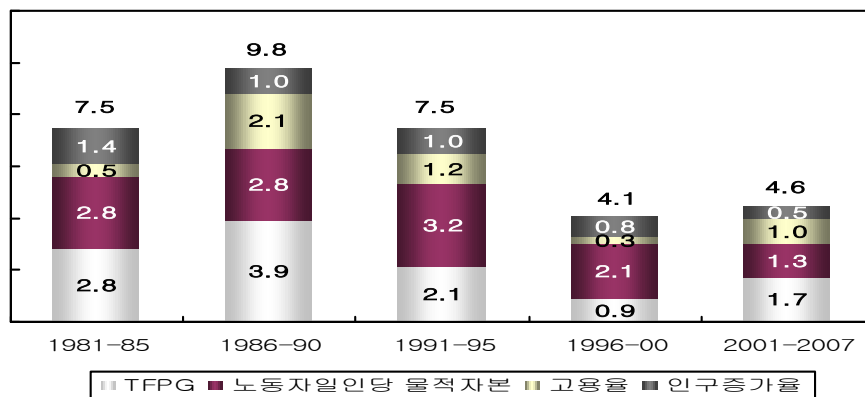
제2장 분야별 총론

1. 투자활성화

가. 현황 및 문제점

- 우리 경제는 경제 성숙과 더불어 고령화가 진전되면서 성장률이 하락추세에 놓여 있으며, 성장률 하락세를 완화하는 것이 고용 창출을 위해서는 가장 중요한 정책 과제
 - 1970~80년대에는 약 7~8%의 경제성장률을 기록한 바 있으며, 1990년대에 6%대 수준에서 유지되었으며, 2000년대 들어서 4%대 후반으로 하락한 것으로 나타나고 있음.
 - 우리 경제의 경우 성장요인 분석결과, 최근의 잠재성장률 하락은 주로 자본축적의 둔화에 의해 설명되는 것으로 분석됨.

[그림 2-1] 우리나라의 잠재성장률 요인 분해



자료: 한진희·신석하(2007).
OECD DB.

- 투자 활성화는 그 자체로 성장률을 높이는 효과가 있을 뿐 아니라, 신기술의 체화를 통해 경제 전반의 생산성을 제고하고 추가적인 성장을 촉진하는 효과가 존재한다는 측면에서도 중요한 이슈임.
- 기존 우리나라 투자관련 정책은 ① 대기업 ② 제조업 ③ 기존 기업에 대한 지원에 집중된 측면이 존재
 - 제조업(수출) 및 대기업에 대한 지원이 집중된 것은 동분야의 성과 개선이 여타 부문에 파급되면서 경제 전반의 성장 제고 및 고용창출로 이어진다는 기대에서 기인
- 그러나 경제구조의 변화에 따라 이러한 적하효과(trickle-down)가 점차 기대하기 어려워진 것으로 나타나고 있음.
 - 이는 수출구조의 변화로 수출의 수입유발계수가 확대됨에 따라 국내 파급효과가 하락하는 가운데, 대기업과 중소기업 간의 불공정거래 등으로 인해 중소기업의 안정적인 고용창출 능력이 하락하는데 따른 현상
- 대기업의 경우 외환위기 이후 재무구조조정이 마무리되면서 일반적인 인식과는 달리 이미 상당히 투자를 늘려오고 있으며, 추가적으로 투자를 크게 확대할 가능성은 높지 않은 상황

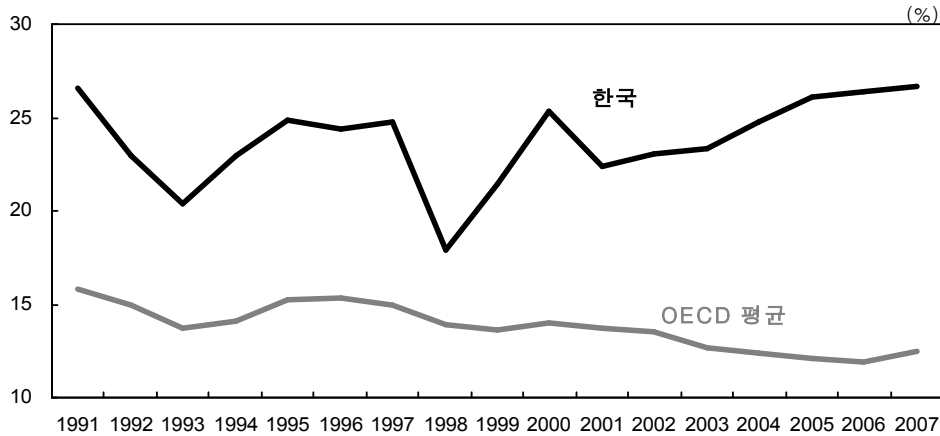
〈표 2-1〉 통계조사별 설비투자 증가율

	국민계정	전경련	산업은행	상장사
1994~1998	5.0	13.6	9.2	11.9
1999~2003	13.9	8.0	4.7	4.1
2004~2008	5.9	13.1	11.5	12.9

- 주요 설비투자 통계조사에 따르면 대기업의 투자 증가율은 대기업의 구조조정이 진행되던 1999~2003년을 제외하고는 국민계정 투자 증가율에 비해 상대적으로 높은 수준을 기록
 - 이는 대기업의 경우 구조조정이 마무리되면서 양호한 수익성을 바탕으로 설비투자를 어느 정도 증가시켜 오고 있는 반면 중소기업의 투자가 매우 부진하다는 점을 시사

- 일부에서는 대기업 유보율의 급격한 증가나 현금성 자산의 증가가 투자 부진에 따른 결과라고 주장하고 있으나, 이러한 현상은 설비투자 부진과 관련이 거의 없음.
 - 기업이 적자를 기록하지 않는 한 유보율은 계속 증가하는 것이 자연스러운 현상임. 기업은 유보액을 현금으로 보유할 수도 있으며, 실물자산으로 보유할 수도 있음.
 - 이와 유사하게, 현금보유액은 기업규모가 증가하면서 전반적으로 증가하는 것이 자연스러운 현상이며, 국제적으로 비교해 보면 우리나라 기업의 현금 보유성향은 아직도 낮은 편
- 세계화 등으로 경쟁이 확대되면서 단기간에 재무구조가 크게 악화될 수 있다는 점을 감안하면, 대기업에 대한 투자 독려가 큰 효과를 가져올 가능성은 낮은 상황이라는 점을 인식할 필요
- 한편, 대기업의 경우 설비투자의 빠른 회복에도 불구하고 고용 증가세는 매우 제한적인 수준임.
 - 상장기업의 고용은 1990년 105만8천명 수준에서 외환위기 발생이후 구조조정 과정에서 2003년에는 79만7천명까지 감소한 뒤 점진적으로 회복되면서 2009년에는 91만9천명을 기록하는데 그치고 있음.
 - 상장기업의 고용 회복세는 기존 상장기업 보다는 신규 상장된 기업에 의해서 주도되고 있으며, 이는 향후 고용 창출을 위해서는 신규 기업에 초점을 맞추어야 한다는 점을 시사
- 한편, 제조업 공동화 우려와는 달리 제조업 투자 증가세는 이미 매우 높은 수준임도 고려될 필요
 - 우리나라 기업의 해외 직접투자가 빠르게 증가함에 따라 제조업 공동화에 대한 우려가 제기
 - 그러나 제조업 투자가 비제조업 투자에 비해 훨씬 빠르게 회복하면서 여타 선진국과는 달리 전체 투자에서 제조업이 차지하는 비중이 증가하는 모습
 - OECD 국가들의 경우 전체 투자에서 제조업 투자가 차지하는 비중이 10% 초반에 그치고 있으나, 우리나라의 경우에는 25%를 상회
 - 한편 1990년대 초반 이후의 제조업 고용 감소세는 최근 매우 완만한 증가세로 반전되고 있으나, 여전히 비제조업의 고용 흡수력이 훨씬 높은 상황임.

[그림 2-2] 총자본형성대비 제조업비중



- 이에 더하여 기존 기업의 기득권이 진입규제 및 다양한 정부의 지원으로 보호되면서 경제의 생산성 제고에 핵심이 되는 진입 및 퇴출이 지속적으로 둔화되고 있다는 점도 정책 설계에서 감안될 필요
 - 중소기업 관련 정책은 중소기업이 경제적 약자라는 인식으로 인해 “지원”을 중심으로 정책이 설계되어 왔음.
 - 중소기업과 관련된 정책기조는 1998년 외환위기 발생 이후 중소기업 도산이 급증하는 가운데 크게 강화된 이후 전혀 축소되지 않은 상황
 - 1996년에 약 2.4조원(총정부예산대비 2.8%)에 수준이던 중소기업 지원예산은 1998년 약 4.8조원(총정부예산대비로 4.2%)으로 증가된 후 규모가 크게 조정되지 못하였으며 금번 금융위기를 겪으면서 더욱 증가
 - 이와 같은 지원 조치로 인해 중소기업의 진입과 퇴출이 둔화된 것으로 분석되고 있음.
 - 김주훈·김동석·이시욱(2009)에 따르면 벤처 Boom과 경제 회복이 진행되던 1998~2003년의 중소기업 진입과 퇴출이 외환위기 이전 기간인 1992~1997년에 비해 오히려 둔화
 - 특히, 신용보증기금과 기술신용보증기금의 보증 지원이 장기화 및 거액화되면서 부실기업의 퇴출이 지연됨에 따라 부실 중소기업이 우량기업의 성장을 저해하고 한정된 자원의 효율적 사용을 저해하는 상황이 발생
 - 부실기업의 연명은 고용상황 개선에도 불구하고 일부 중소기업의 경우 구인난

을 호소하는 등 경제 전체의 자원 왜곡을 통해 우량 중소기업의 성장마저 저해하고 있는 것으로 판단됨.

나. 향후 정책방향

- 우리나라 투자율이 세계적으로 여전히 매우 높은 수준임을 감안할 때 투자의 양적 제고보다는 ① 정부 재원 활용의 효율성 제고, ② 경제의 활력 제고, ③ 고용 친화적 투자 지원에 정책의 초점을 맞추는 것이 바람직

1) 중소기업 관련 정책의 개편

- 중소기업을 “시혜”의 대상이 아닌 경제의 새로운 활력을 제공하는 경제주체로 바라보고 정책을 새롭게 설계할 시점
 - 중소기업에 대한 각종 지원정책은 정보의 비대칭성으로 인한 문제와 협상력의 차이로 인한 불공정행위의 발생을 제외하고는 그 근거를 찾기 어려움.
- 한정된 정부의 재원을 효율적으로 활용한다는 측면에서 현재 기존 기업에 대한 지원에 상당히 치우쳐 있는 것으로 평가되는 중소기업 관련 지원 방향을 창업과 벤처 등 신규 진입을 촉진하는 방향으로 재편
 - 장기간 중소기업 관련 혜택을 누리는 중소기업에 대한 지원을 축소하여 구조 조정을 촉진
 - 중소기업으로 혜택을 받기 시작한 이후 일정 기간이 지나면 중소기업 지원 대상에서 제외하는 방안(일몰제) 등을 고려
 - 이미 이와 같은 정책방향은 “중소기업제도 개혁방안”¹⁾에서 제시된 바 있으나, 금융위기 발생이후 추진이 지연되고 있는 상황
 - 구조조정이 경제의 효율성을 높이는 데 있어서 핵심이라는 점을 인식할 필요가 있으며, 단기적으로 발생하는 실업 등은 사회안전망 구축으로 대응하는 것이 바람직

1) 국가경쟁력강화위원회 제6차 회의자료

2) 중소기업과 대기업간의 공정거래

- 국내 하도급거래비중 추이는 1976년 19.7%에서 1999년 70.9%로, 그리고 2001년에는 78%등으로 확대되고 있으며 우리나라 중소기업 중 다양한 수탁거래에 종사하는 중소기업이 전체 중소기업 중 2/3 수준에 이르고 있음.
 - 대기업과 중소기업의 불평등한 관계 혹은 협상력(negotiation power)의 비대칭은 다단계하도급구조 속에 하부단위로 향할수록 그 위력이 발휘됨으로써 중소기업의 채산성 악화를 초래하는 원인으로 작용함.
- 대기업원사업자의 불공정한지위남용행위(불공정거래행위)의 배경은 독과점 시장구조와 함께 특히 중소기업의 종속성 심화 및 협상력 약화가 그 근본적인 원인이며 하도급거래구조 및 행태 개선에 집중할 필요
 - 시장구조개선의 효과는 장기적이며 간접적인 반면, 하도급거래구조 및 행태개선의 효과는 즉각적·직접적으로 나타날 수 있음.
- 하도급거래구조 및 행태 개선을 위해 공정거래법 및 하도급법 관련 전속고발권 관련 제도의 보완, 3배 손해배상제도의 도입, 하도급 관련 통계의 조사 및 공표 강화 등을 고려
 - 하도급관련 불공정행위에 대한 고발지침의 마련, 고발권불행사에 대한 불복수단 도입, 검찰과 공정거래위원회의 “공정거래사범협의회” 강화 및 정보 공유의 확대 등을 통해 처벌을 강화할 경우 불공정 행위를 보다 직접적이고 효과적으로 통제할 수 있을 것으로 기대됨.
 - 3배 손해배상제도의 도입은 원사업자의 불공정행위에 대응하여 피해액을 넘어서는 배상이 가능하도록 함으로써 하도급기업의 생존권을 보호할 뿐 아니라 불공정행위 재발을 방지하는데 크게 기여할 것으로 기대됨.
 - 현재 공개된 통계로는 산업별 하도급거래구조 개선을 위한 현황 파악과 정책 개발에 한계가 있다는 점을 감안하여 하도급시장구조에 대한 정기조사와 공표가 필요

3) 창업 및 벤처투자 활성화

- 벤처 지원정책을 배경으로 폭발적인 성장세를 보였던 벤처산업은인터넷 버블의 붕괴로 인한 코스닥 투자자의 손실 및 ‘무늬만 벤처’ 등 反벤처정서가 확산되는 등 벤처에 대한 인식이 악화되면서 벤처부문 전반이 여전히 위축된 상황

- 지속적인 정책적 노력으로 기업환경이 개선되고는 있으나 창업과 관련된 규제는 국제적으로 볼 때 여전히 높은 수준
- 기업가정신 확산 및 창업저변 확충을 위해 연대보증제도를 개선하는 한편 창업자들에게 대한 사회보장을 보완하는 것이 바람직
 - 실패에 대한 재기를 저해하는 연대보증제도를 개선, 실패한 벤처인이 재기할 수 있는 제도 운영에 내실을 기해야 함.
 - 창업자의 경우 일반 임금근로자와 달리 사회보장 혜택을 받을 수 없으며, 이와 같은 사회보장의 결여가 창업과 기업가정신의 발휘를 저해하는 요인임.
 - 창업자들을 위해 설계된 보험상품의 개발, 사업실패시 최저생계를 보장해주는 방법의 모색
- 벤처캐피탈의 경우에는 시장에서 수익률 경쟁이 이루어지도록 과거 수익률(track-record)의 투명한 공개와 평가를 강화할 필요
 - 일반 펀드시장의 활성화에는 펀드평가 등의 확산에 따른 수익률 경쟁으로 시장의 경쟁원리가 작동한 것이 핵심이었다는 점을 감안
 - 한편, 벤처캐피탈의 경우 일반 금융업에 준하는 정도의 투명성이 확보되도록 지속적으로 규제 및 감독도 강화할 필요
- 기업가정신 교육 프로그램 및 벤처기업 등 창업자에 대한 교육의 강화를 통해 창업의 활성화와 기업의 성장에 따른 핵심 역량을 갖추 수 있도록 지원할 필요
 - GEM Korea 2008의 연구에 의하면 우리나라 창업교육의 수준은 주요 선진국에 비해 낮으며, 온라인 교육프로그램 운영 수준도 매우 낮은 것으로 평가됨.
 - 교육부, 문화체육관광부, 중소기업청, 노동부 등 범부처적 협력체계를 구축해 효과적인 교육 프로그램을 개발하고 초등학교에서 대학원까지 체계적인 교육을 실시

4) 서비스업 투자의 부진에 대한 대응

- 서비스업의 생산성 향상은, ① 성장과 대외균형의 동시 달성 ② 고용창출 ③ 경기안정 등을 위해 반드시 필요
 - 외환위기 이후 경제성장 둔화는 상당부분 서비스업의 저성장에 기인하였으며, 서비스업의 경쟁력 저하는 서비스 수지의 적자를 확대시키는 요인

〈표 2-2〉 우리나라 상품수지 및 서비스수지(세부항목)의 GDP 대비비중

	상품수지	운수수지	여행수지	사업서비스 및 기타수지
1994	12/26	10/26	19/26	13/26
1995	10/27	14/27	18/27	16/27
1996	16/27	18/27	21/27	16/27
1997	11/27	9/27	20/27	13/27
1998	1/26	8/26	9/26	19/26
1999	3/27	10/27	15/27	19/27
2000	7/27	8/27	18/27	22/27
2001	8/25	9/25	17/25	21/25
2002	9/28	12/28	22/28	22/28
2003	8/28	9/28	22/28	23/28
2004	5/22	5/22	18/22	17/22
2005	8/27	10/27	22/27	22/27

주: 1) 각 수치는 관측된 OECD 회원국 중 한국의 순위를 나타냄.

2) 서비스수지는 운수수지, 여행수지 그리고 기타서비스수지의 합으로 정의.

자료: IMF 「국제수지통계」.

- 우리나라 제조업은 이미 성숙단계에 이르러 고용확대를 보장하지 못하는 반면, 서비스업은 아직 성장단계에 있어 생산성 증가시 고용도 함께 증가
 - 서비스업은 제조업에 비해 수요가 안정적이고 변동폭이 작아 대외충격에 따른 경기변동을 완충하는 역할
- 따라서 서비스부문에 대한 투자 활성화는 생산성 향상 뿐 아니라 고용창출에도 긍정적으로 작용할 것으로 판단되며, 규제완화와 경쟁 촉진을 통해 투자 유인을 제고할 필요
- 서비스업은 여전히 진입규제 수준이 높아 투자에 제약조건으로 작용하고 있으며, 외국인 투자의 유입 수준도 상대적으로 낮아 대외 경쟁에 노출도가 낮은 상황임.
 - 진입규제 수준을 과감하게 낮추는 한편, 외국인 투자자 자금 유입을 촉진하는 방향으로 정책방향을 설정할 필요
 - 외국인 투자자 자금 유입에 대한 혜택 부여에서 그간 구체적으로 고려되지 못한 고용효과에 대한 평가 기준 등도 설정되는 것이 바람직

- 대형화에 따라 구조 변화를 급격하게 겪고 있는 전통적인 서비스 산업에 대한 인식 및 정책 대응도 변화할 필요
- 대형화에 따라 노동생산성이 증가하고 있는 도소매업의 경우 비임금근로자(자영업 및 무급종사자)는 크게 감소하고 있으나, 임금근로자(피용자)가 크게 증가하면서 고용에는 큰 변화가 없는 상황
 - 이는 생산성 개선을 통해 동산업이 적절하게 성장할 경우 대형화가 진행된다고 하더라도 전체 고용에 반드시 부정적인 영향을 미치지 않는다는 점을 시사
 - 사실 전통적인 서비스 산업의 경우 생산성 향상을 위한 투자는 대형화를 동반하지 않고는 가시적인 성과를 내기 어려움.
 - 예를 들어 미국 서비스업의 생산성 제고에 결정적인 역할을 담당한 것으로 평가되는 ICT 투자의 경우 대형화된 업체일수록 투자가 활발하였고, ICT 투자규모가 큰 기업의 생산성이 높은 것으로 분석됨.

〈표 2-3〉 기업규모와 ICT활용도

	관찰기업	종업원수*	종사자당 ICT자본스톡*
미국계 다국적기업	569	162.26	152.13
非미국계 다국적기업	2,119	148.58	119.58
영국 국내기업	4,433	89.86	83.95

주: *는 100을 평균으로 표준화한 수치

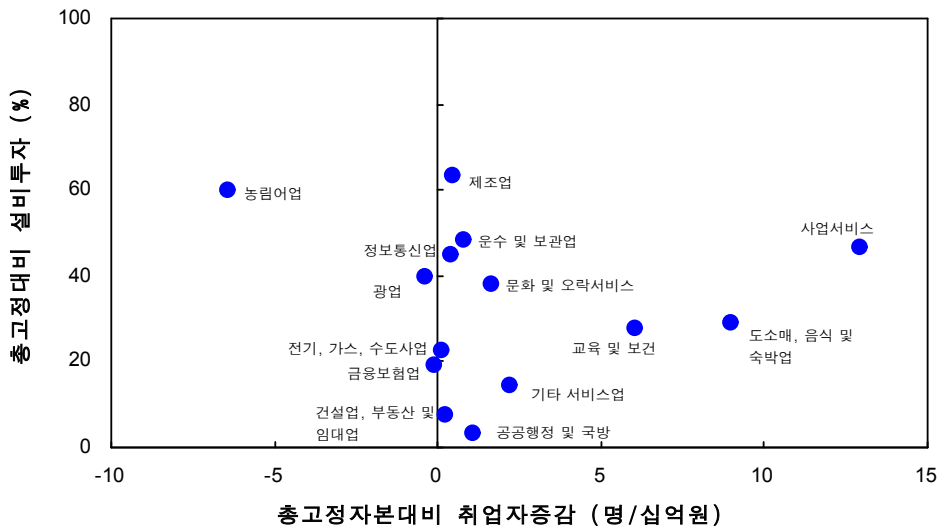
〈표 2-4〉 ICT활용도와 생산성

	ICT 高이용기업	ICT 低이용 기업	차이
미국계 다국적기업	3.893	3.557	0.336
非미국계 다국적기업	3.711	3.473	0.238

- 대형화를 통해 생산성이 향상되고 고용도 창출될 수 있는 업종에 대한 규제를 강화하는 것을 경계할 필요가 있으며, 이러한 과정에서 시장에서 퇴출되는 영세 자영업자에 대하여서는 사회안전망의 확충을 통해 대응하는 것이 바람직

- 특히, 설비투자 위주의 투자 지원제도(세제 혜택 등)는 고용 창출효과가 상대적으로 낮은 제조업 친화적인 정책이므로 전반적인 검토를 통해 이를 개선할 필요
 - 투자에 따른 고용창출효과가 높은 산업의 경우 무형자산 및 건설투자 비중이 설비투자 비중보다 높은 상황으로 산업별 특성이 감안된 투자 지원책을 마련하는 것이 바람직
 - 총고정자본형성에서 설비투자가 차지하는 비중은 제조업이 가장 높으며, 60%를 상회
 - 최근 투자 대비 취업자 증가 폭이 큰 것으로 나타나고 있는 문화 및 오락, 교육 및 보건, 도소매 및 음식숙박 등의 산업의 경우에는 비설비투자(건설투자와 무형고정자산투자) 비중이 훨씬 높게 나타나고 있음.

[그림 2-3] 총고정자본 대비 설비투자 비중 및 취업자증감



- 특히, 무형고정자산에 대한 중요성이 높아지고 있다는 점을 감안하여 무형고정자산 투자에 대한 정책적 지원방향을 설정할 필요
 - 강석훈(2010)은 무형고정자본에 대한 투자증대가 생산성 증대 효과와 파급효과(spill-over)를 통해 경제 전체의 고용을 증대시킬 수 있을 가능성을 제시
 - 세계상의 혜택을 부여할 무형자산에 구체적인 종류와 범위에 대해서는 추가적인 심도있는 연구가 필요

2. 서비스산업 선진화

가. 현황과 문제점

- 우리나라 서비스업은 전체 GDP 및 고용에서 차지하는 비중이 1980년 각각 49.8%와 38.6%에서 2008년 현재 60.3%와 67.3% 수준으로 확대되는 등 경제 전반의 서비스화(tertiarization)가 빠르게 진행 중
 - 경제의 서비스화는 선진경제의 구조 변화를 특징짓는 중요한 흐름으로서 고도로 산업화된 국가로의 이행과정에서 보편적으로 나타나는 현상
 - 고령화 및 여성 경제활동참가 증대 등 사회구조변화, 국제분업체제의 확산 및 이에 따른 중간재로서의 서비스 수요 증대 등 향후 국내외 여건 변화를 고려해 볼 때, 우리 경제의 서비스화는 중장기적으로 지속될 전망
 - 서비스 수요는 재화 수요에 비해 소득탄력적인 동시에 가격비탄력적인 특성을 지니는 바, 향후 소득수준의 향상에 따라 서비스 수요는 지속적으로 증가할 것으로 예상됨.
- 따라서 서비스업은 향후 우리 경제의 지속성장 기반 구축 및 양질의 일자리 창출의 핵심 원천으로 작용
 - 특히, 우리 경제는 1990년대 이후 산업화가 성숙단계에 들어가며 제조업의 고용 비중이 감소하는 탈공업화(de-industrialization) 현상이 급진전되면서 고용 창출 측면에서 서비스업의 중요성이 확대
 - 제조업의 경우 10억원의 부가가치를 창출하는 데에 필요한 취업자가 1970년대 175명에서 2000년대 21명 수준으로 줄어드는 등 제조업 내의 대폭적인 고용창출력의 저하가 진행
 - 2000년대 기준으로 경제가 1% 성장하면 제조업 고용은 0.1% 감소가 동반되는 반면, 서비스업 고용은 0.66% 증가

〈표 2-5〉 취업계수 및 고용탄성치 변화 추이

(단위: 명, 10억원)

	전산업		제조업		서비스업	
	취업계수	고용탄성치	취업계수	고용탄성치	취업계수	고용탄성치
1970s	116.5	0.40	174.8	0.56	55.0	0.74
1980s	66.6	0.29	92.2	0.43	47.4	0.63
1990~96	41.6	0.31	55.4	-0.08	38.0	0.73
1997~99	33.6	0.08	35.0	-0.26	35.3	0.67
2000s	26.9	0.31	20.8	-0.10	32.5	0.66

주: 1) 취업계수=취업자수/실질GDP, 고용탄성치=취업자증가율/실질GDP증가율
 자료: 황수경(2009)

- 한편, 노동공급의 질이 주된 산출물인 서비스의 질과 직접적으로 연관된다는 점에서 고학력노동에 친화적인 바, 대졸 이상 고학력자가 85%에 달하는 청년층 고용문제를 푸는 데도 실마리를 제공
- 학력별로 살펴보면, 서비스업은 제조업 대비 대졸이상 고학력자의 취업유발 효과의 격차가 상대적으로 크게 나타나는 경향

〈표 2-6〉 산업부문별 학력별·성별 취업유발계수(2007)

(단위: 명/10억원, %)

	취업유발 인원	학력별			성별	
		대졸이상	고졸	중졸이하	남	여
전산업	13.9 (100.0)	4.6 (33.1)	5.8 (41.7)	3.5 (25.2)	8.2 (59.0)	5.7 (41.0)
제조업	9.2 (100.0)	2.7 (29.3)	4.2 (45.7)	2.3 (25.0)	5.9 (64.1)	3.3 (35.9)
서비스업	18.1 (100.0)	7.0 (38.7)	7.4 (40.9)	3.7 (20.4)	9.6 (53.0)	8.5 (47.0)

주: () 안은 취업유발인원 대비 구성비
 자료: 한국은행 (2009)

- 우리나라 서비스업의 경우 1970년대 초반 이래 고용비중이 급속히 증가하는 추세에 있던 반면 부가가치 비중은 상대적으로 완만하게 상승하면서 1990년대 중반을 기점으로 고용비중이 부가가치 비중을 상회하기 시작
- 현재 서비스 고용비중과 비슷했던 시기의 선진국의 부가가치 비중을 비교해 보면, 우리나라는 서비스업 고용비중 대비 부가가치 비중이 매우 낮은 구조

〈표 2-7〉 우리나라와 유사한 서비스 고용 비중 대비 주요국의 부가가치 비중 비교

(단위: %)

국가명	연도	고용비중	부가가치 비중
한국	2008	67.3	60.3
캐나다	1980	67.3	59.4
프랑스	1990	67.4	68.7
독 일	1998	67.1	67.8
이탈리아	2006	67.3	70.7
일 본	2004	67.6	69.1
영 국	1984	67.6	59.4
미 국	1970	67.6	65.6

자료: OECD STAN database

- 최근 제조업에서는 수요가 서비스업보다 약간 빠르게 증가하는 수준이나 노동 생산성도 빠르게 개선되어 고용 증가가 낮은 수준에 머무르는 반면, 서비스업은 수요에 비해 노동생산성이 정체되어 있어 고용총량이 늘고 있는 특성
 - 일부 서비스업에서 생산성 감소를 동반한 고용 증가가 나타나고 있는데, 이와 같은 현상은 저부가가치, 저임금 일자리의 양산을 의미하는 바, 서비스산업의 고용구조를 왜곡하고 궁극적으로 우리 경제의 부담으로 작용할 가능성
- 한편, 우리나라 서비스업은 노동생산성 측면에서 OECD 국가 중 최하위권에 머무르고 있는 상황
 - 2007년 기준으로 우리나라 서비스업에서는 취업자 1명이 연간 38.9천 달러의 부가가치(구매력평가 지수 적용)를 생산하여 28개 OECD 비교대상 국가 중 최하위를 기록
 - 우리나라 서비스업 노동생산성은 미국의 46%, 일본의 59%, 그리고 OECD 평균과 비교하면 63% 수준에 불과
 - 부문별로는 2007년 현재 음식·숙박, 도소매업이 28개 비교대상국 중 28위, 운수·창고·통신업이 26위, 금융·부동산·사업서비스업이 27위, 사회 및 개인서비스업은 23위를 기록
- 이상을 종합적으로 고려해 보건대, 우리나라 서비스업의 가장 큰 문제점은 노동생산성이 낮은 수준에서 정체되면서 양질의 일자리 창출이 저해되는 등 중장기적으로 경제 전반의 고용창출여력 확충을 훼손하고 있다는 점임.

- 서비스업의 고용창출력은 시장수요 확대 및 생산성 향상 정도에 의해 결정
 - 단기적으로 고용 증가율은 시장수요와는 정(+)의 관계, 노동생산성과는 부(-)의 관계가 나타날 수 있으나, 중장기적으로 고용 기회의 지속적 창출을 위해서는 생산성 제고가 전제가 되어야 함.
 - 생산성 향상 없이 시장수요를 유지하는 방안은 사실상 임금 등 생산비용 절감을 통한 과도한 가격경쟁 밖에 없으며, 이 경우 고용 및 소득기회의 안정성 훼손 (우리나라 음식·숙박, 도소매업이 대표적 사례)
- 우리나라 서비스업 저생산성의 핵심 원인으로는 규제과도, 시장개방 부족 등으로 인한 경쟁체제의 미흡, 서비스 혁신활동 투자 부족, 제조업대비 차별적인 지원제도 등인 것으로 판단
 - 또한, 급격한 탈공업화 진전으로 인한 고령층 노동력의 서비스 부문 유입과 중소기업 과다 보호로 인한 영세성 등도 문제점으로 지적(Jones, 2009 등)
- (제조업대비 차별적인 지원제도) 경제 전반에 있어 서비스업의 중요도가 빠르게 확대됨에도 불구하고 정부의 각종 지원제도는 여전히 제조업 위주로 구성되어 있는 상황
 - 현재 정부자금 지원, 세제 혜택 등에서 서비스업이 배제되는 경우가 많고, 지원대상의 구분이 없는 경우에도 서비스업에 대한 지원규모가 미미
 - KDI(2009)에 따르면, 2007년 현재 지원대상 구분이 없는 13개 정부 기업지원사업 중 서비스산업 지원규모는 전체의 6.0%에 불과
 - 서비스 내 지원대상 측면에서 제도 간 일관성이 부족
 - 예를 들어 지식서비스업의 경우 지원제도에 따라 산업발전법상 지식서비스업을 대상으로 한 경우, 해당 부처에서 자의적으로 보다 좁은 범위의 지식서비스업만을 대상으로 하는 경우 등 매우 다양
 - 아울러, 서비스업의 특성을 도외시한 지원기준 및 절차의 운영으로 실질적인 지원의 확대에 한계
 - 서비스업은 산업특성 상 제조업에 비해 평균적으로 부채비율(자기자본비율)이 높고 자기자본비율과 유동비율이 낮은 것으로 나타나 상대적으로 열악한 재무구조

〈표 2-8〉 제조업과 서비스 기업체의 재무구조 비교

(단위: %)

		2003	2004	2005	2006	2007
부채비율	제조업	123.4	104.2	100.9	98.9	97.8
	서비스업	170.1	144.7	139.9	125.6	128.1
자기자본비율	제조업	44.8	49.0	49.8	50.3	50.6
	서비스업	37.0	40.9	41.7	44.3	43.9
유동비율	제조업	109.8	117.0	121.4	120.5	121.3
	서비스업	101.8	106.2	108.9	112.1	112.5

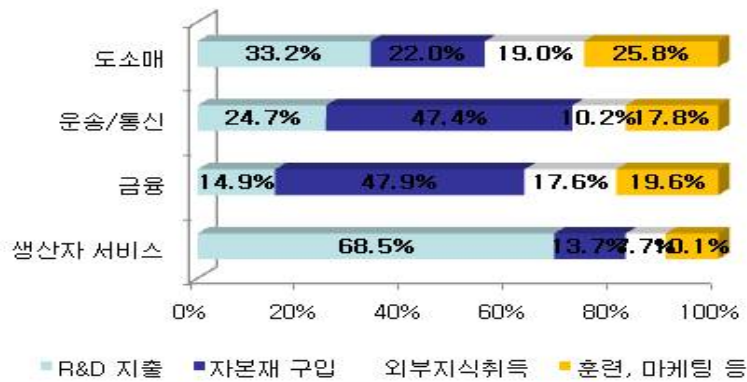
자료: 김홍석 (2010)에서 재인용

- (규제과도, 시장개방 부족 등에 따른 경쟁체제 미흡) 서비스업 내 각종 진입 및 영업규제 존속으로 인해 생산성 향상 및 양질의 일자리 창출을 저해
- 현재 경쟁체제의 부재 등으로 인해 우리나라 비제조업의 수익성은 OECD 국가 중 이태리 다음으로 2번째로 높은 수준인 것으로 파악
 - 규제개혁이 우선적으로 이루어진 제조업의 경우 수익성 비율이 12% 내외인 반면 비제조업은 제조업의 약 3배에 이르는 실정
 - 최근 연구(김중호 등[2009])에 따르면, 제조업 분야의 규제완화보다는 서비스업 분야의 규제완화가 창업과 신규고용에 더 강한 긍정적 영향
 - 특히, 정보·통신, 법률, 회계, 의료 등의 전문직 서비스와 같은 고부가가치 유망 서비스업종을 대상으로 지속적인 규제완화가 가장 시급
 - 동 부문들은 전 산업에 걸쳐 산업연관효과도 높고 혁신의 중추역할을 수행해야 하는 분야임에도 불구하고 높은 진입규제 등으로 인해 혁신을 선도하는 기능에서 기대에 부응하지 못하는 상황
 - 가령, 우리나라 중소기업 중 창사 이래 법률, 회계 등 전문직 서비스를 활용해 본 경험 있는 기업은 10% 수준에 불과(한국개발[2004])
 - 한편, 현재 우리나라 서비스업 대외경쟁력은 시장개방 노력의 부족 등으로 인해 운수 등 일부 업종을 제외하고는 매우 취약한 실정
 - 전체 총 교역에서 서비스교역이 차지하는 비중은 1990년대 후반 이후 오히려 감소하는 추세
 - 반면, 2020년 경에는 전세계 서비스거래 규모가 상품교역 수준에 도달할 전망이다 바, 서비스경쟁력이 국제경쟁력의 핵심으로 부상되는 상황

□ (서비스 혁신활동 투자 부족) 전체 R&D투자액에서 서비스업에 대한 투자가 차지하는 비중은 2006년 현재 7.1%로서 미국(29.6%), 영국(23.2%) 등 주요 OECD 국가들에 비해 상대적으로 낮은 수준

- 아울러, 우리나라 서비스업 R&D는 컴퓨터관련 서비스, 정보통신 등 일부 업종에 집중되어 있는 구조적 한계
- 한편으로는 서비스업은 R&D 투자를 통한 기술적 혁신 이외에도 교육, 훈련, 마케팅, 공정개선 등 다양한 비기술적 경로를 통해 시현됨에도 불구하고 관련 인프라 및 시장 미흡으로 혁신 창출력의 한계점 노정

[그림 2-4] EU 15개국의 혁신관련 지출 비중(2000년 기준)



자료: Vence and Trigo (2009)

나. 향후 정책과제

1) 기본 정책방향

- 우리나라 서비스업이 향후 지속적인 고용 창출의 핵심 원천으로 작용하기 위해서는 시장수요 확대를 위한 제반 정책적 고려와 함께 생산성 제고를 위한 선진화 노력이 동반되어야 함.
 - 서비스산업에서 양적인 고용 확대 뿐 만 아니라 생산성 향상이 뒷받침되는 양질의 일자리 창출, 즉 서비스산업 선진화를 통한 고용창출이 관건
 - 서비스산업의 고용창출능력을 점검함과 동시에 서비스산업의 질적 성장 및 고부가가치화의 장애요인을 진단하여 고용과 성장을 동시에 추구할 수 있는 고용전략이 마련되어야 함.
- 서비스업은 매우 이질적인 특성을 지닌 산업들의 조합인 바, 고용 창출을 위한 multi-track approach가 필요

〈표 2-9〉 서비스 선진화의 Multi-track Approach

서비스 유형	시장 특성 및 문제점	정책 방향
<ul style="list-style-type: none"> · 생산자 서비스 (전문직서비스, 통신/콘텐츠 등) · 일부 개인서비스 (문화, 오락 서비스 등) 	<ul style="list-style-type: none"> · 인적 집약적 특성 · 중간재로서의 기능 · 수요 확대 예상 · 반경쟁적 시장구조 	<ul style="list-style-type: none"> · 규제개혁, 시장개방 촉진 등을 통한 생산성 제고 및 중간재로서의 효율성 개선 · 고학력 청년층을 대상으로 한 양질의 일자리 창출지원
<ul style="list-style-type: none"> · 사회서비스 (보건/복지 등) 	<ul style="list-style-type: none"> · 수요확대 예상 · 산업화 미약 	<ul style="list-style-type: none"> · 고용창출 · 민간기능 확대 유도
<ul style="list-style-type: none"> · 개인 및 유통서비스 (도소매 등) 	<ul style="list-style-type: none"> · 초과공급 · 과당 경쟁 	<ul style="list-style-type: none"> · 구조조정 지속을 통한 효율성 제고 · 고용기회 및 소득의 안정화

자료: 이시욱 편(2010), 「서비스업 중장기 선진화 방안」, KDI.

- 고용의 양적 확충 면에서는 사회서비스의 육성이 긴요하며, 고학력 청년층 등에 대한 양질의 고용기회 창출은 통신, 전문직 서비스 등 생산자서비스와 오락, 문화, 콘텐츠 등 일부 개인서비스의 잠재력이 큼.
 - 창의성과 전문성을 갖춘 인력이 원활히 공급되지 못하여 최근 생산성 증가가 둔화되고 있는 디자인, 법률·회계 등 전문사업서비스업은 진입규제

- 개선 및 시장개방을 통해 경쟁체제를 촉진하여 양질의 일자리 창출에 주력
- 향후 시장확대가 예상되나 현재 노동생산성 증가가 저조한 보건 의료 및 사회복지 등의 부문에서는 공공부문의 의존성을 줄이고 서비스 전달체계를 개선하여 새로운 일자리 창출에 노력
- 반면, 최근 고용비중이 감소하고 있는 도소매, 음식숙박 등 영세형서비스와 최근 시장수요가 위축·정체되고 있는 육상운송, 부동산, 교육 및 공공행정 서비스의 경우 인위적인 고용창출보다는 고용 및 소득 안정성 확보에 주력

〈표 2-10〉 서비스업종별 수요, 노동생산성, 고용 변동 - 산연연관표(2005~2007)

	수요 증가율	노동생산성 증가율	고용 증가율
높 음 ↑ ↓ 낮 음	연구기관	출판 및 문화서비스	사회복지사업
	수상 및 항공운송	방송	연구기관
	금융 및 보험	금융 및 보험	사업관련 전문서비스
	의료 및 보건	수상 및 항공운송	부동산
	오락서비스	보관 및 운수	기타사업서비스
	사회복지사업	공공행정 및 국방	의료 및 보건
	방송	오락서비스	위생서비스
	사업관련 전문서비스	사회단체	교육서비스
	기타사업서비스	음식점 및 숙박	수상 및 항공운송
	(서비스업 평균)	통신	오락서비스
	보관 및 운수	도소매	(서비스업 평균)
	위생서비스	(서비스업 평균)	금융 및 보험
	통신	의료 및 보건	기타서비스
	공공행정 및 국방	연구기관	통신
	음식점 및 숙박	기타서비스	음식점 및 숙박
	출판 및 문화서비스	육상운송	도소매
도소매	위생서비스	사회단체	
교육서비스	기타사업서비스	보관 및 운수	
사회단체	교육서비스	공공행정 및 국방	
기타서비스	사업관련 전문서비스	육상운송	
부동산	사회복지사업	방송	
육상운송	부동산	출판 및 문화서비스	

자료: 이시욱 편(2010), 「서비스업 증장기 선진화 방안」, KDI.

- 경제위기로 악화된 고용상황 회복을 목표로 하는 단기 전략과 서비스 선진화를 통한 중장기 전략으로 구분하여 추진될 필요
 - 단기적으로는 경제위기로 악화된 고용상황 회복을 목표로 계층별 고용여건을 감안한 한시적 재정·세제지원, 취업정보 제공, 창업지원 등 확대·운영
 - 반면, 중장기적으로는 제조업대비 차별적 정부지원제도의 시정, 규제개혁, 시장개방 촉진 등을 통한 시장수요 확대 등 고용친화적 시장구조를 구축하는 구조적 접근이 필요

2) 제조업대비 정부지원 상의 차별 해소

가) 고용창출 친화적 서비스업으로의 지원범위 확대

- 정부지원제도별로 다양하게 운용되고 있는 지원분야를 일관성 있게 조정하고 세제지원상 자원범위의 경우 기존의 산업구조 고도화나 특성산업 육성 차원의 접근 외에 고용창출 친화성이 높은 부분으로 확대할 필요
 - 부처 간에 일관성 없게 규정되어 있는 서비스업 지원대상의 명확화 및 관련 법령 정비를 통한 통일성 확보
 - 고용친화적인 서비스업으로의 지원범위 확대는 고급일자리 창출을 위해 업체당 고용인원이 높고 해당업종의 고용증가율도 높으면서 종사자당 매출액이 높은 업종으로 정책자금과 세제지원의 범위를 확대할 필요
- 단, 고용창출 측면에서의 서비스업 정부지원정책은 물적 자본투자 확대 지원을 통한 인위적인 고용 창출 유도보다는 인력에 체화되는 창의성 및 혁신역량을 강화하는데에 정책적 초점을 두어야 당위성
 - 특히, 서비스업 내 혁신은 기술혁신보다는 교육, 훈련, 마케팅 혁신, 공정혁신 등 비기술적인 서비스 혁신이 주를 이루는 특성을 고려하여 비이공계 전문인력의 혁신역량 배양 및 고용기회 확대를 유도
 - 다만, 동 방안의 추진과 관련하여 발생할 수 있는 도덕적 해이문제를 방지하기 위해 지원기준을 엄격하게 정의·시행할 필요

나) 서비스업으로의 지원확대 유도를 위한 실행방안

- 정부지원제도에서의 서비스업의 제조업과의 차별문제를 실질적으로 해소하기 위해서는 단순히 특정제도의 지원분야(업종)만을 확대하는 것만으로 소기의 성과를 거두기 어렵고 지원절차와 지원기준 등의 점검이 필요함.

- 특히 정책자금의 경우 정책자금의 업종별 지원실적에 대한 정기적인 점검이나 지원절차나 기준의 서비스업 친화성 분석을 통해 정책자금이 제조업과 차별 없이 서비스업으로 지원될 수 있는 시스템을 구축하여야 함.
- **(고용 친화적 예산지원제도 정비)** 정부지원제도에서에서의 서비스업과 제조업 차별적인 지원문제를 해소하기 위해서는 중소기업지원제도와 유사한 각 지원제도의 서비스업 지원성과를 정기적으로 모니터링하고 지원성과에 연계한 예산지원제도를 도입
- **(R&D지원 기준의 개선)** 서비스 R&D와 관련한 고급인력지원이나 산업기능요원 지원 그리고 R&D투자액에 대한 세액감면 혜택의 요건인 기업부설연구소와 연구전담부서 설립기준을 기존의 자연계(이공계) 인력에서 서비스업 특성에 맞는 연구인력으로 확대
 - 각 서비스업종 R&D 필요인력의 전공에 대한 분석을 통해 서비스업 기업부설연구소와 연구전담부서의 인적기준을 엄격하게 정의할 필요가 있음.
- **(서비스 특성에 맞는 지원절차 정비)** 인적자원 집약적인 서비스업 특성을 고려하여 고정자산 규모, 유동비율 등 지원절차 상의 기준을 제조업과 차별화하여 지원제도의 유효성 제고

3) 서비스 규제개혁의 지속적 추진

가) 규제개혁 체제의 개편

- 시장개방 및 진입규제 개혁 관련 이해관계자 간 갈등을 조정할 수 있는 범정부적인 조정체제의 강화
 - 특히, 투자개방형 의료법인 도입, 전문자격사 규제 완화 등 부처 간 혹은 이해당사자 간 이견 표출로 추진에 난항을 겪고 있는 핵심 개혁과제에 대한 조정 필요
 - 가칭 대통령 주재 “서비스업 규제개혁 전략회의”의 한시적 운영 적극 검토
 - 현재 추진이 지연되고 있는 개선과제의 상당수가 부처 간의 이견 혹은 의원 입법의 지연에 따른 것으로서 서비스 규제개혁에 대한 보다 상위의 조정 메커니즘 확보가 절실
 - 규제개혁위원회와 국가경쟁력강화위원회 등에서 제기되는 규제개혁 과제의 추진 과정 및 성과에 대한 정기적인 모니터링과 보다 실효성 있는 추진 추

동력을 제공 필요

- 진입규제 개혁에 있어 각 관련 정부 부처의 책임성 및 참여를 확대하는 메커니즘의 모색 필요
 - 해당 산업에 대한 전문성 및 정보 상의 우위가 있는 해당 관련 부처가 부처 이기주의에 탈피하여 규제개혁에 적극 동참할 수 있도록 유도
 - 현재 시행 중인 개혁성과에 대한 부처 및 장관 업무 평가 반영을 대폭 강화
- 시장 진입 이후 공정한 경쟁을 촉진할 수 있도록 공정경쟁 감시 체제의 강화 병행
 - 불공정경쟁행위에 대한 처벌규정 강화, 공정거래위원회 조사 권한 강화, 공정거래법 적용 예외 대상 최소화 등 추진

나) 진입규제 평가 방식의 전환

- 주요 규제별로 규제 유지에 따른 편익과 고용효과 손실 등 기회비용을 비교 분석하는 등 규제 타당성에 대한 심층적 평가 필요
 - 현행 규제영향분석의 경우 규제를 신설 혹은 강화하는 경우에 한하여 타당성 심사를 시행하고 있는 바, 기존 규제를 포함한 보다 포괄적인 타당성 평가제도의 정비가 필요
 - 규제 개혁이 실질적 효과로 연계될 수 있는 가능성에 대한 판단, 규제 완화 효과 극대화를 위한 최적 시기 등도 검토하는 등 맞춤형 규제 개혁 필요
- 고용 파급효과가 크고 잠재력이 있을 것으로 예상되는 주요 진입규제에 대해 전문 연구기관에게 규제 타당성을 평가하도록 하는 새로운 평가제도 도입 검토
 - 예비타당성 제도, 심층평가 제도와 유사하게 전문 연구기관에서 주요 규제개혁의 타당성을 객관적으로 검토 후 정부가 이를 반영할 수 있도록 제도 개선
- 각 부처별로 시행될 진입규제 개혁 및 신규 규제 도입 여부를 일관성 있게 판단할 수 있는 기본적인 평가 항목의 설정 필요
 - 진입규제의 공공성, 규제 도입 목표의 달성 여부, 규제 유지의 실효성 등

다) 규제개혁 우선순위 설정과 사후관리의 강화

- 대상 업종 및 특성이 다양한 서비스분야 진입규제의 효과적 추진을 위해 규제 개혁 효과가 클 것으로 예상되는 주요 산업별로 순차적으로 진입규제 개혁
 - 고용유발 및 자본유입 효과가 클 것으로 기대되는 보건 의료분야에 대해 적극적인 진입규제 추진 필요

- 문화 및 레저분야에서도 산업선진화나 고용창출이 가능한 분야에 대해 과감하게 규제를 완화하는 노력이 필요 (예시: 탁주규제 개혁과 막걸리 시장)
 - 전문자격증 제도에 대해서도 우선적인 규제 개혁으로 신속적인 인력공급을 통한 산업 활성화 및 고부가가치형 신규 고용 촉진
- 규제개혁에 따른 부작용 최소화를 위해 규제 완화 이후 지속적인 사후 점검 및 관리, 국민의 참여와 이해를 증진시키는 적극적 홍보활동 강화 필요

4) 서비스업 시장개방 및 대외경쟁력 강화

- 지속적인 서비스업 시장개방 추진으로 경쟁 촉진 및 이를 통한 서비스산업 선진화를 도모하는 동시에 잠재적 해외수요의 적극적 발굴을 통해 우리나라의 전반적인 대외 서비스 수출 및 투자를 촉진
- **(시장개방 지속)** 서비스업 시장개방 roadmap 수립 및 대국민 홍보 강화
 - 법률, 회계, 의료 등 현행 전문직 서비스업 대외개방을 차질없이 추진
 - 서비스거래 관련 시장장벽이 상대적으로 높은 중국, 일본 등과의 FTA는 국내외 서비스시장 확대의 핵심전략으로 활용
 - **(서비스업체 해외진출 지원)** 콘텐츠, 환경, 의료, 관광, 지식기반 서비스 등 유망 서비스산업 시장확대를 유도하는 차원에서 체계적인 해외수요 발굴, 진출 모델 개발·보급 등 기반구축을 통해 해외진출을 지원
 - 특히 영화, 게임 등 문화콘텐츠산업의 경우 수출경쟁력 및 고용창출력이 높으나, 기존 지원방식으로는 실질적인 수출촉진에 한계
 - * 완성보증제도 보완, 콘텐츠산업 특별계정 별도 운영, 지재권 담보용자제 도입 등도 고려
 - **(서비스업 해외진출지원기관 간 연계성 강화)** 보다 실효성 있는 서비스 해외수출지원제도의 정착
 - 현행 금융, 마케팅, 정보, 인력지원 등을 담당하는 서비스 해외진출 지원기관들의 기능을 연계·통합 관리하는 방안 모색
 - 서비스업의 경우 일반 제조업 중소기업들과는 해외 진출 방식과 수출 프로세스도 다르기 때문에 별도의 통합 지원 센터를 두는 방안도 고려

3. 재정지원 일자리

가. 문제의 제기

- 성장-고용의 선순환 구조가 약화되면서 ‘고용 없는 성장’ 현상이 지속
 - 성장률의 지속적 하락과 함께 국제화 및 숙련편향 기술발전에 따른 국가경쟁 가속화로 인해 성장-고용의 선순환 구조가 약화되면서 고용 없는 성장(jobless growth) 현상이 지속
 - 국제금융위기 이후 경기가 회복국면으로 접어들었음에도 불구하고 고용회복이 가시화되고 있지 않는 모습
- 이러한 여건변화에 대응하기 위해 정부는 국정운영에 있어서 고용을 보다 적극적으로 고려하기 위한 시도를 해오고 있으나, 전반적인 예산편성 과정 및 개별사업 운영이 고용친화적으로 전환되고 있지 못함.
 - 그간의 정책노력들이 대부분 경기침체시 임기응변적인 일자리 확충에 집중됨에 따라 제도화로 이어지지 못하고 있음.
 - 성장을 통해 고용 증대가 자연스럽게 수반됨을 전제로 하는 기존 방식의 거시적 재정운용으로는 고용촉진이 더 이상 여의치 않음을 염두에 두고, 세계 및 재정지원을 위한 개별사업들의 미시적 편성·운용을 통해 고용증대를 직접적으로 도모할 필요
- 이와 같은 상황에서 본 연구는 국가고용전략 수립을 위한 재정분야에서의 다각적인 정책방향을 제시
 - 정부 정책이 ‘고용 없는 성장’에서 ‘고용 증대가 수반된 성장’으로의 전환에 기여할 수 있도록 재정제도 전반과 주요 세제·재정지원제도에 대한 고용친화적 개편방안 제시
 - 다양한 부처들에 의해 운영되고 사업규모 또한 지속적으로 확대되고 있는 각종 재정지원 일자리사업들에 대한 효율화 방안을 도출
 - 고용정책의 실질적 주체인 지역에 초점을 맞추어 지역고용정책 활성화를 위한 정책대안을 제시
 - 녹색성장 패러다임에 부합하는 녹색일자리 창출 지원방안을 도출

나. 현황 및 문제점

1) 고용관련 재정제도 및 주요 세제지원

□ 재정제도

- 일자리 정부체제를 구축하기 위한 고용전략회의가 2010년 1월부터 시작하여 매월 정례적으로 개최되고 있음.
- 정부의 주요 사업이나 정책이 고용에 미치는 영향을 분석하고 평가하는 고용영향평가제도를 2010년부터 시범 실시

□ 노동공급 측면의 세제지원: 근로장려세제(EITC)

- 전통적인 복지제도를 근로연계복지(work-fare)로 전환시키고자 1975년에 미국에서 처음 도입되었으며, 근로빈곤층에 대한 근로의욕 제고 및 소득 보전이 주요 목표
- 노동공급 증대효과: 대부분의 선행연구에서 취약계층에 대한 노동공급 증가가 유의하게 나타나는 것으로 입증되었으며, 노동시간 증대보다는 점증구간에 속한 수혜대상자의 노동시장 참여율 증가에 의해 주로 나타남.²⁾
- 우리나라의 경우 저소득 유자녀 근로가구를 대상으로 2009년부터 실시
 - 소득상한: 점감구간 800만원, 평탄구간 1,200만원, 점감구간 1,700만원
 - 점증률 15%, 점감률 24%
 - 최대급여액: 120만원
- 현행 급여체계의 문제점
 - 점증률(15%)이 점감률(24%)보다 낮게 설정: 노동시장 참가율 제고효과 미약
 - 수급대상 소득상한(1,700만원)이 4인 가구 면세점(1,900만원) 이하로 설정: 근로장려세제 수혜가구와 소득세 납부가구의 완전한 분리
 - 급여체계의 일률적 적용: 구간별 소득상한 및 최대급여액이 자녀수에 상관없이 동일하게 적용됨에 따라 수급대상간 형평성이 담보되지 못함.
 - ※ 제도 시행 이전에 근로장려금 수급대상이 2자녀 이상 가구에서 1자녀 이상 가구로 확대되면서 자녀수에 상관없이 동일한 급여체계가 적용

2) Eissa and Hoynes(2005), Leigh(2005), Meyer(2002) 및 Meyer(2009) 참조.

□ 노동수요 측면의 세제지원: 고용증대세액공제

- 미국의 경우 1972년 WINTC를 도입한 이후 NJTC, TJTC 등의 고용증대 관련 세액공제가 다양한 형태로 지속되어 오다가 현재는 복지수혜자를 포함한 광범위한 취약계층을 대상으로 한 WOTC를 시행하고 있음.
 - 취약계층을 신규로 고용한 기업에 대해 임금의 40%를 1년간 세액공제
- 대부분의 유럽국가들도 임금 혹은 사회보장세 보조 형태의 다양한 제도를 1990년대 후반 이후 지속적으로 운영하고 있음.
- 고용증대효과: 미국의 경우 고용증대세액공제의 고용증대 순효과는 1/3~2/3 수준이며, 전반적으로 노동수요 측면의 정책이 공급 측면의 정책에 비해 저소득층 고용 및 소득 증대에 보다 효과적인 것으로 나타남.³⁾
- 우리나라의 경우 중소기업을 대상으로 한 고용증대세액공제가 올해 도입되어 내년까지 시행될 예정
 - 전년에 비해 고용규모를 증대시킨 중소기업에 대해 추가 고용 1인당 300만원(상시근로자) 혹은 150만원(단시간근로자)의 세액공제 혜택 제공
- 현행 세액공제 방식의 문제점
 - 정책대상인 중소기업의 상당수가 법인세 납부대상이 아님에 따라 대부분의 중소기업에 대한 실질적 고용유인 제공이 여의치 않음.
 - ※ 법인세를 납부하는 중소기업의 경우에도 최저한세의 영향으로 실질적인 세액공제 혜택이 상대적으로 미미하게 나타날 가능성
 - 세액공제 규모가 임금에 비례하지 않고 고정됨으로써 기업의 고용유인이 저임금 근로자에게 집중되어 나타날 가능성이 크고, 이에 따라 추가로 고용한 근로자의 고용유지가 보장되기 어려움.

2) 재정지원 일자리사업

□ 재정지원 일자리사업의 총 예산규모는 2010년 기준 9조원에 달함(GDP대비 0.9%).

- 4개 분야, 179개 사업에 총 8조 9천억원이 투입
- 부처별 비중: 노동부 60.5%, 복지부 12.4%, 행안부 5.8%, 산림청 4.5%
 - ※ 현재 OECD 기준의 일자리사업의 재분류 작업이 진행 중

3) Bartik(2001), Card et al(2009) 및 Kluve(2006) 참조.

〈표 2-11〉 재정지원 일자리사업 현황(2010년)

(단위: 개, 억원)

	직접 일자리창출	고용유지	고용촉진	교육·훈련	합 계
사업수 (부처수)	117 (20)	3 (1)	12 (1)	47 (14)	179 (26)
예 산	35,883	1,142	38,988	13,015	89,028

자료: 기획재정부.

□ 현행 재정지원 일자리사업의 문제점

- 재정지원 일자리사업의 분류체계와 범주가 불명확하여 체계적인 관리가 이루어지지 못하고 있고, 각 부처의 고유사업이 재정지원 일자리사업으로 과대 포장되는 경향이 있음.
- 중앙부처 간은 물론 중앙부처와 지자체 간에도 칸막이 현상이 심하고 각 기관 및 재원별로 유사사업이 상호 연계 없이 방만하게 추진됨에 따라 사업효과성 저하, 국민 불편 및 사각지대 발생이 초래되고 있음.
- 외형적인 사업실적에 치중한 나머지 취약계층에 대한 실질적 지원노력이 부족 - 하나의 재정지원 일자리사업만으로는 취약계층의 취업애로요인 해결이 사실상 불가능하며, 각 사업들이 상호 연계 없이 추진되어 효과가 더욱 미약

3) 지역고용정책

□ 지역고용정책은 중앙정부가 주요 정책수립 주체로서 역할을 해오고 있음.

- 다양한 중앙부처가 독립적으로 지역고용정책을 수립해왔으며 개별적인 전달 체계를 통해 지역에서 정책을 집행

□ 지자체가 독자적으로 정책을 수립하여 집행하는 경우는 적으며, 자체사업의 경우에도 대부분 체계적이고 중장기적인 지역고용정책이 되고 있지 못함.

- 광역 및 기초지자체 모두 고용 및 인적자원개발 사업에 자체적으로 투입하는 예산의 비중이 매우 낮고, 정책 담당자의 전문성 또한 낮은 상태
- 지역고용정책에 대한 지자체의 역할은 주로 중앙부처에서 위임받은 사업을 운영하는 등의 수동적 역할

다. 향후 정책방향

1) 고용친화적 예산제도의 도입

- ‘고용 증대가 수반된 성장’을 담보하기 위해서는 각 부처로 하여금 사업구상 단계에서부터 고용효과를 명시적으로 고려하도록 유도하는 예산편성 및 재정제도 전반에 걸친 개편이 필요
- 고용친화적 예산제도 도입의 의의
 - 재정사업이 고용에 미치는 영향을 분석하고 이를 통해 고용증대효과를 제고하는 방향으로 예산을 편성하고 집행
 - 거시정책 및 각종 사업들을 비교·선택하는 과정에서 일자리 창출·유지 효과를 중요한 기준으로 사용하도록 유도함으로써 고용 중심의 국정운영을 도모
 - 예산편성 및 심의과정에서 제기되는 고용창출 관련 질문에 대한 해답을 모색하는 ‘문화(spirit)’를 변화시킴으로써 고용중심의 예산제도가 추구하는 목표를 일정 정도 달성할 수 있음.
- 고용친화적 예산편성이 적용될 수 있는 분야는 노동, 교육, 산업, SOC, 복지, R&D 등 매우 다양
 - 복지분야: 근로의욕 고취효과가 높은 사업에 우선순위 부여
 - 산업분야: 고용창출 효과가 높은 서비스업 혹은 중소기업을 대상으로 하는 사업에 우선순위 부여
 - 교육분야: 산학연 강화, 고등교육의 사회적 부합도 제고 정책에 우선순위 부여

2) 고용촉진을 위한 세제지원 개선

- 기본방향: 노동공급 및 수요, 양 측면을 통한 취약계층 지원 강화
 - 저소득 취약계층의 고용 악화는 노동수요 및 공급 모두에 기인
 - 취약계층에 대해서는 수요 측면의 정책지원이 보다 효과적⁴⁾
 - 근로장려세제를 통해 근로빈곤층의 노동시장 참가율 제고 및 소득 보전을 도모하는 한편, 임금보조형(wage subsidy) 제도를 통해서 기업에게 신규고용 및 고용유지 유인을 제공함으로써 저임금 근로자의 장기적 소득기반을 마련
- 근로장려세제
 - 점증률을 점감률보다 높은 수준으로 재설정함으로써 노동공급 증대효과 제고를 도모
 - 평탄구간 소득상한은 인하하고 점감구간 소득상한은 면세점보다 높은 수준으로 인상함으로써 소득세 납세자와의 형평성 제고도 도모
 - 자녀수별로 상이한 급여구조를 적용함으로써 사업효과 왜곡 방지 및 형평성 제고를 도모
 - 최대급여액 및 소득상한: 1자녀 가구 < 2자녀 이상 가구
 - 물가상승 등을 감안하여 구간별 소득상한 및 최대급여액을 주기적으로 조정함으로써 사업효과 지속을 담보
- 고용증대세액공제
 - 임금보조 방식을 정액 세액공제 방식에서 사회보험료 감면방식으로 전환
 - 법인세 납부대상이 아니거나 최저한세율을 적용받는 기업에게는 사회보험료 감면방식이 훨씬 더 큰 고용유인을 제공할 수 있음.
 - 사회보험료 감면방식은 기업의 노동비용 절감과 동시에 사회안전망 기능을 강화할 수 있다는 장점 또한 지님.
 - 고용보험기금으로 운영되고 있는 고용유지·촉진을 위한 각종 보조금제도에 대한 효율화 작업과 병행하여, 고용창출을 위한 효과적 임금보조형 제도의 안정적 운영을 위한 제도적 모색이 필요

4) 43쪽의 박스 참조.

[참고] 노동수요 측면 정책관련 논의: Bartik(2001)

- 고용창출 위한 노동수요 측면 재정지원의 필요성: 빈곤을 저하를 위해서는 저소득층(취업취약계층)에 대해 고용기회를 제공함으로써 장기적인 소득기반을 마련해주는 것이 긴급요
- 노동공급 측면의 정책만으로는 저소득층 탈빈곤 효과 부족, 수요 측면의 정책이 병행될 필요
- 저소득층에 대해서는 노동수요 측면의 정책이 공급 측면의 정책보다 효과적
 - 전치효과로 인해 고용증대 순효과는 총효과의 1/3~2/3 수준이나 저소득층을 대상으로 한 수요정책의 순효과는 2/3 수준으로 상대적으로 높음.
- 경기 안정화 시기에도 노동수요 측면의 정책이 지속될 필요: 소득계층별·교육수준별·지역별 실업률 차이가 존재하기 마련이며, 특히 취약계층 실업은 상시적 문제
- 임금보조, 공공일자리창출 등의 노동수요정책은 취약계층에 대해 보다 효과적
 - 장기적 소득기반 마련에 효과적: soft skills, self-confidence, reputation 등의 제고
- 사업효과 제고방안
 - 전치효과, 물가상승 등의 부작용을 최소화하기 위해서는 노동시장 비참여자를 대상으로(targeted) 신규고용(marginal)에 대해서만 한시적(temporary)으로 지원하는 것이 바람직
 - 참여율 제고를 위해서는 낙인효과 예방 필요
 - 정치적 기반 마련을 위해서는 비영리단체 및 중소기업 위주의 지원 필요
 - 사업효과성 제고를 위해서는 지역별 상황에 맞는 지역별 자율운영 필요
- 임금보조정책 정책방향
 - NJTC(general and large-scale), WOTC(targeted) 및 지역적·재량적 임금보조(예: MEED)의 사업효과가 높은 것으로 나타남.
 - 낮은 사업인지도 혹은, 정부개입에 대한 반감으로 인해 참여율이 저조 → 적극적인 사업 홍보 필요
 - 공공일자리창출, 직업훈련 등과 서로 보완적 관계이므로 정책혼합이 바람직

3) 재정지원 일자리사업 효율화

- OECD의 분류체계에 맞춘 체계적 사업관리
 - 재정지원 일자리사업의 범주와 분류기준을 명확히 하는 것은 재정지원 일자리사업의 체계적 관리를 위한 필요조건
 - 현행 재정지원 일자리사업의 분류기준을 국제기준은 OECD의 '노동시장 프로그램에 대한 공공지출 분류기준'으로 통일하여 체계적으로 관리할 필요
 - ※ ① 고용서비스·관리, ② 직업훈련, ③ 고용인센티브, ④ 지원고용·재활, ⑤ 직접고용창출, ⑥ 창업인센티브, ⑦ 실업급여 및 실업자지원, ⑧ 조기퇴직
- 유사사업의 통폐합 및 효과성이 낮은 사업의 폐지
 - 사업내용이 유사한 사업을 여러 부처가 경쟁적으로 추진하고 있는 것은 통폐합하는 한편, 사업효과가 높은 사업을 중심으로 단순명료하게 재정비하여 수요자가 손쉽게 그 내용을 알고 활용할 수 있도록 함.
 - 사업효과가 미흡한 임금보조 형태의 각종 지원금 및 장려금들에 대한 대폭적인 구조조정을 실시하여 사업규모를 축소하는 대신, 고용서비스, 직업훈련 등과의 연계 추진을 통해 노동시장의 유연안전성 및 사업효과를 극대화
 - 지식정보화 사회에서 근로자의 직업능력을 생애 전 단계에 걸쳐 체계적으로 개발해주는 직업훈련을 확대하되, 관련 부처 소관의 다양한 직업훈련을 산업수요에 맞춰 상호 연계하고 산업수요와 개인의 훈련수요에 맞춘 맞춤형 훈련을 활성화함으로써 직업훈련의 효율성 제고
- 취약계층에 대한 맞춤형 통합서비스 제공을 위한 원스톱 서비스센터의 설치
 - 개별 수요자의 취업장애요인 및 취업능력을 진단하고 이를 통해 취업장애요인 제거를 위한 맞춤형 통합서비스 제공
 - 관련 부처가 상이하더라도 원스톱 서비스센터만 방문하면 다양한 일자리 관련 서비스 및 복지서비스를 한자리에서 제공받도록 함.
 - 원스톱 서비스센터의 운영은 유사사업 통폐합, 효과가 낮은 사업 폐지 등과 함께 취약계층의 빈곤탈출을 효과적으로 지원할 것으로 기대

4) 지역고용정책 활성화

- 중앙부처-지방자치단체- 민간기구간 연계 강화
 - 지역고용정책 각 주체간의 연계 강화를 위해서는 (1)중앙부처 간의 연계 (2)중앙정부, 지방정부, 그리고 지역의 민간기구를 포함한 연계 강화 필요
- 지역주체들의 정책역량 강화
 - 지역고용정책의 활성화를 위해서는 거버넌스의 구축 뿐 아니라 이를 운영하는 정책주체들의 역량이 중요.
 - 지방자치의 역사가 일천함에 따라 지역주체들의 정책역량이 높지 않은 상황에서 지역고용정책의 분권화가 이루어지기 위해서는, 중앙정부의 조정 및 지원 그리고 평가 기능이 중요
- 지역의 책무성(accountability) 확보
 - 지역의 책무성 확보방안 마련은 분권화 방식과 관련하여 검토 가능
 - OECD 연구에 따르면 고용정책의 분권화에는 정치적 분권과 공공취업 서비스의 행정적 분권이 있음.
 - 두 가지 분권화 방식에 대한 장·단점을 엄밀히 평가하여 우리나라 실정에 맞는 분권화 방식을 선택하는 한편, 지역성과에 대한 평가 및 환류체계를 체계적으로 마련할 필요
- 지역맞춤형 일자리창출사업의 내실화
 - 각 부처에서 개별적으로 추진해 온 지역맞춤형 일자리창출 관련사업의 규모를 확대하거나 내용을 보강할 필요
 - 현재 우리나라 지역맞춤형 일자리 창출사업은 수요자인 경영계의 역할이 미흡하여 연구사업이나 파트너쉽 구축사업이 효과적인 지역의 종합적인 인력개발 시스템으로 연결되기 어려운 상태
 - 제도개선을 위해서 우리나라와 유사한 문제의식으로 출발한 미국의 WIRED (Workforce Innovation Regional Economic Development) 사례 참조 가능
 - 체계적인 지역맞춤형 일자리사업을 위해서는 지역통계 인프라 구축과 함께 이를 활용·관리할 수 있는 지역 노동시장 전문가의 배치가 필요

5) 녹색일자리 창출 지원

- 경제위기로 인한 실업문제 해소와 기후변화 문제에 대한 적극적인 대응 필요성이 부각되면서 전 세계적으로 녹색일자리 창출에 대한 관심이 급증
- 녹색일자리 창출효과를 극대화하기 위해서는 1) 효과적인 수요창출 정책과, 2) 체계적인 공급지원 정책이 동시에 필요
- 에너지 사용을 줄이고 환경오염을 개선할 수 있는 다양한 규제 및 지원정책을 적극 도입할 경우 파생수요적 특성을 갖는 녹색산업이 활성화될 수 있음.
 - 탄소세나 배출권거래제, 환경정보공개 의무제와 같은 유인수단의 도입을 통해 산업 전반의 환경기술 혁신노력과 녹색일자리 창출을 유도
 - 주택 및 건물에 대한 에너지 효율기준을 강화하고 개장(retrofit)에 대한 재정지원을 통해 새로운 녹색일자리 창출과 기존 일자리 녹색화를 도모
 - 미국의 경우 연방 및 주 정부가 지원하고, 민간업체와 시민단체가 참여하는 주택개량사업을 통해 일자리 창출과 주택 부문의 에너지 소비 효율 제고, 저소득층에 대한 에너지 복지 등, 1석 3조의 효과를 거두고 있음.
 - 독일에서는 이미 2006년 약 34만 채 아파트를 에너지 고효율 건물로 개장하는 대규모 프로젝트를 통해 14만 5천명의 정규 일자리를 창출
- 한편, 녹색일자리 창출과 기존 일자리의 녹색화, 탄소집약적 부문의 일자리 상실에 따른 사회적 비용의 최소화를 위해서는 녹색인력 양성을 위한 직업훈련 강화 등의 공급측면의 지원이 긴요
 - 효과적인 인력양성과 기존인력 재교육을 위해 중앙정부와 지자체, 기업 및 노조간 파트너십에 기반한 녹색일자리 네트워크 구축
 - 핵심 녹색산업에 필요한 전문인력 및 기술인력의 양성을 위해 녹색기술 기초 및 원천 투자를 확대하고, 이공계의 교육 및 연구역량을 강화
 - 탄소집약적 산업에서의 퇴출인력이 녹색일자리로 신속하게 이동할 수 있도록 실업자훈련을 녹색친화적으로 개편
- 기대효과: 녹색일자리 창출 및 기존 일자리 녹색화 견인
- 녹색산업이 고용이나 경제성장률을 끌어올리는 신성장동력의 대안이 되기에는 아직 시장이 성숙하지 못했다는 반론도 있는 만큼, 녹색일자리 지원으로 인한 일자리 순증(純增) 효과가 극대화될 수 있도록 최적의 정책조합을 도모할 필요

4. 노동시장

가. 현 황

- 성장률 저하와 더불어 기업 투자가 보수적이 되고 기업의 구조조정이 가시화하면서 경제의 고용창출력이 현저히 저하함.
 - 경제의 일자리 창출력 저하는 청년층과 고연령층의 고용률 저하로 이어져 2009년 청년층(15~29세)과 고연령층(55~64세) 고용률이 각각 5.2%p, 3.4%p씩 외환위기 이전 수준을 하회
 - 1984년 이래 고용탄력성이 장기적으로 안정적인 움직임을 보여 왔으나 외환위기 이후 ‘성장의 일자리 창출력’이 저하

〈표 2-12〉 연령계층별 고용률

(단위: %, %포인트)

	1997년	2009년	1997~2009 증감
15~29세	45.6	40.5	-5.2
55~64세	63.8	60.4	-3.4
15~64세	63.7	62.9	-0.8
15세 이상	60.9	58.6	-2.2

자료: 통계청, 경제활동인구조사.

〈표 2-13〉 성장률, 취업자수 증가율, 고용탄력성, 단위성장률당 취업자수 증분

	1984~07	1984~02	2003~07	1984~09	2008~09
성장률(%)	7.0	7.7	4.7	6.6	1.2
취업자수증가율(%)	2.0	2.3	1.4	1.9	0.2
고용탄력성	0.29	0.30	0.30	0.29	0.13
성장률1%당 취업자수증분(만명)	5.3	5.2	6.9	5.3	3.0

주: 한국경제는 1984-2007년간 6번의 경기순환기를 겪었고 가장 최근의 경기변동주기는 2003-07년간임
 자료: 통계청, 「경제활동인구조사」.
 한국은행, 「국민계정」.

- 상대 빈곤율(2인 이상 도시근로자가구 기준)이 2008년 11.9%로 외환위기 직후인 1998년 10.8%보다 높은 수준으로 증가함으로써 저소득층의 상대적인 소득 지위가 계속 악화
 - 외환위기 이후 빈곤이 심화한 데에는 노인 빈곤층의 증가뿐만 아니라 기업간·기업내 임금격차 확대에 의한 근로 빈곤층의 증가가 커다란 영향을 미침

〈표 2-14〉 상대빈곤율의 추이(2인 이상 도시근로자가구 시장소득 기준)

(단위: %)

	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08
빈곤율	8.7	10.8	10.8	10.2	10.3	10.1	11.3	12.3	12.4	12.3	12.5	11.9
취업자빈곤율	6.7	9.0	8.8	8.2	8.3	8.0	9.1	9.9	10.0	10.0	10.1	9.6
근로연령가구주 빈곤율	8.5	10.6	10.5	9.9	10.0	9.6	10.8	11.7	11.8	11.4	11.5	10.9
노인가구주 빈곤율	24.7	39.3	32.2	34.4	30.6	39.9	38.8	41.8	40.2	43.0	44.1	41.2

주: 취업자빈곤율은 취업자중 빈곤층이 차지하는 비중
 근로연령가구주 빈곤율은 가구주가 근로가능연령(15~64세)인 가구에 속한 개인의 빈곤율
 자료: 통계청, 가계조사.

나. 문제점

- 지난 20여 년 동안 외부적으로 기술진보와 세계화의 충격이 지속되는 가운데 내부적으로는 노동운동과 노사관계가 혼란을 겪으면서 구조적 문제들이 누적됨
 - 생산물시장과 노동시장의 내부자-외부자(insider-outsider)문제, 대기업과 공기업의 노사담합문제, 원하청문제, 노조 내의 주인-대리인 문제 등이 발생
 - 저출산고령화, 고학력화 등 경제사회 전반이 급격하게 변화됨에도 불구하고 기업의 인적자원관리방식, 보상체계, 국가의 교육체계 및 관행은 그에 적응하지 못하고 있음.
 - 거래비용을 줄이기 위해 자본집약화·고직능노동집약화를 추구하고 핵심인력을 제외한 나머지 인력을 아웃소싱함으로써 대기업의 고용창출력이 현저히 저하됨.
- 전체 근로자의 7%에 해당하는 유노조 대기업 정규직은 생산물 시장의 지배력, 노동력 공급의 독점, 법적 규제에 의해 중층적 보호를 받고 있고 높은 임금과 부가급여 형태로 지대(rent)를 누리고 있음.
 - 나머지 93%의 근로자는 정도의 차이는 있지만 어떤 형태로든 시장의 경쟁압

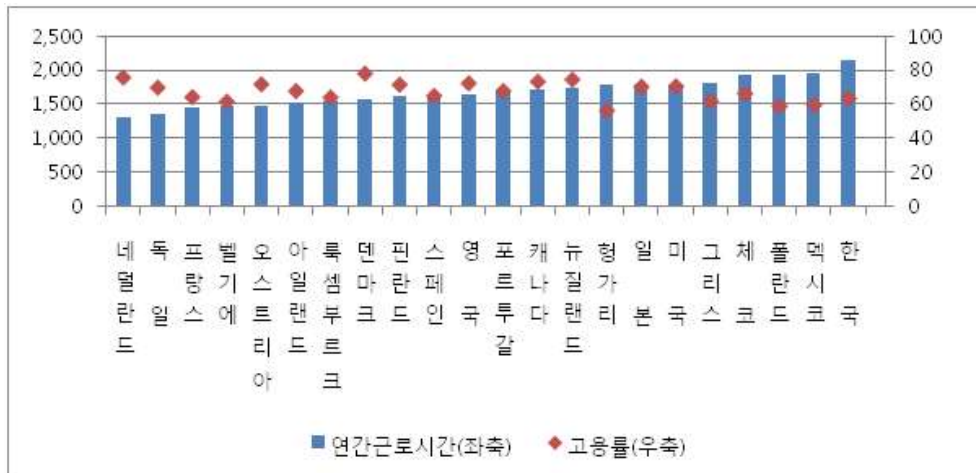
력에 노출되어 있음.

- 높은 고용보호수준은 보호받은 내부자(대기업 정규직)와 보호받지 못하는 외부자(비정규직, 실업자 등)로 노동시장을 이분화하여 취약계층 근로자의 취업을 더 어렵게 하고 있음.

□ 우리나라는 OECD국가 중 최장 근로시간을 갖고 있고 고용률은 낮아 초과근로시간을 일자리로 전환하고 일-가정 양립을 위해 실근로시간을 단축이 필요함.

- 취업자의 근로시간은 높은 반면 취업준비, 쉬었음이라고 답하는 유휴상태의 비경제활동인구가 많고 기업의 단시간근로자 활용도도 낮음.

[그림 2-5] OECD국가들의 연간근로시간 및 고용률 비교(2008)



□ 기업규모가 클수록 약간 높은 비임금 노동비용, 매우 낮은 통상임금 비중에 직면하여 추가고용보다는 초과근로를 더 수요함.

- 주 40시간제의 단계적 추진에 따른 정상근로시간의 과도기적 격차를 고려하면 기업규모가 클수록 장시간 (초과)근로가 나타나고 있음.
- 대기업의 과소고용은 낮은 통상임금의 비중에 따라 초과근로의 시간당 임금이 실질적으로 크게 부담되지 않는데 일정 부분 기인함.

※ 우리나라 통상임금의 범위를 모든 고정적인 임금으로 확대하면 초과근로의 임금할증률은 1.18 수준임.

〈표 2-15〉 규모별 노동비용, 통상임금, 임금할증률

	비임금 노동비용 비중(%)	통상임금 비중 (%)	고정임금 비중 (%)	임금 할증율 (배)	근로시간(시간/월)		
					전체	정상	초과
10~29인	19.3	76.1	93.4	1.22	192.3	181.7	10.6
30~99인	21.2	70.7	90.2	1.18	198.0	177.3	20.6
100~299인	21.0	63.7	86.7	1.10	194.8	169.0	25.8
300~499인	21.3	61.8	87.2	1.06	187.9	164.4	23.5
500인 이상	21.4	57.7	84.6	1.02	180.6	157.9	22.7

- 고연령자의 인적자본 활용도를 높이지 않는 한 고령화에 따른 부양 비율 증가로 경제의 역동성이 약화될 우려가 있음.
- 기술진보, 자본축적, 근로자들의 생산성 향상 등이 부양비율 증가부담을 상쇄할 수 없을 만큼 고령화 속도가 빠름.
 - 신규 채용과 청년층 구직난을 심화시키지 않고 장년 및 고령 인구의 경제활동을 촉진시킬 수 있는 정년연장 방안이 필요함.
- 사회보험적용대상 임금근로자의 30.9%인 443.0만명이 3대 사회보험(국민연금, 의료보험, 고용보험)에 모두 가입하지 않은 상태로서 사회안전망 사각지대가 큼.
- 특히 10인 미만 사업장, 저임금 근로자, 비정규직의 사회보험 가입률이 크게 낮고 미가입자 대부분이 3대 사회보험 모두에 가입하지 않고 있음.
 - 사회보험에 가입하지 않은 비공식 고용(informal employment)은 실직과 빈곤 위험에 직면하여 사회통합을 저해할 뿐만 아니라 경제적 비효율과 공적 부조 재정 부담을 증가시킴.
 - 사회보험 미가입을 적발과 제재만으로 해소하는데 한계가 있으므로 공식고용으로 전환을 위한 인센티브 제도를 병행할 필요가 있음.

〈표 2-16〉 임금근로자의 직장 사회보험 가입자수 분포(고용보험 비적용대상자 제외)

(단위: %)

		모두 가입		2개 가입		1개 가입		모두 미가입	
임금근로자		9,153.7	(63.8)	496.4	(3.5)	260.2	(1.8)	4,430.5	(30.9)
사업체 규모	1~4	686.8	(26.2)	61.6	(2.3)	52.7	(2.0)	1,824.0	(69.5)
	5~9	1,287.0	(50.1)	88.0	(3.4)	73.0	(2.8)	1,118.7	(43.6)
	10~29	2,288.0	(68.6)	136.6	(4.1)	63.5	(1.9)	848.4	(25.4)
	30~99	2,110.2	(77.5)	102.0	(3.7)	48.9	(1.8)	460.5	(16.9)
	100~299	1,266.9	(86.8)	65.0	(4.5)	17.1	(1.2)	111.3	(7.6)
	300~	1,514.8	(92.9)	43.2	(2.6)	4.9	(0.3)	67.5	(4.1)
임금 계층 ¹⁾	저임금	1,135.9	(31.1)	152.7	(4.2)	86.9	(2.4)	2,271.4	(62.3)
	중간임금	4,883.0	(68.3)	188.6	(2.6)	153.9	(2.2)	1,927.8	(26.9)
	고임금	3,134.8	(88.5)	155.2	(4.4)	19.3	(0.5)	231.3	(6.5)
고용 형태	정규직	7,068.1	(74.9)	301.1	(3.2)	114.0	(1.2)	1,948.8	(20.7)
	비정규직	2,085.5	(42.5)	195.3	(4.0)	146.2	(3.0)	2,481.7	(50.6)
	한시적 시간제	1,879.1	(62.4)	175.3	(5.8)	82.7	(2.7)	874.6	(29.0)
	비전형	478.4	(24.3)	73.2	(3.7)	71.0	(3.6)	1,345.0	(68.4)

주: 1) 임금계층은 시간임금이 중위값의 2/3 미만인 경우 '저임금', 3/2 이상을 '고임금', 그 중간을 '중간임금'으로 정의함.

자료: 통계청, 「경제활동인구 고용형태별 부가조사」, 2009. 8.

□ 현재와 같은 상태의 저숙련 외국인력의 유입 확대가 내국인 근로조건에 부정적인 영향을 미치고 있고 산업구조조정을 통한 경쟁력 강화에도 긍정적이지 않다는 징후들이 포착되고 있음.

- 현재 고용허가제 근로자를 채용하고 있는 기업들은 자산규모가 작고, 매출액·생산성·이윤율이 모두 상대적으로 낮을 뿐만 아니라 자본집약도도 낮음.
- 외국인근로자 채용이 총고용만을 증가시킬 뿐 내국인 고용을 증가시키지 못하며, 자본투입을 대체하고 투자증대나 생산증대효과는 갖지 못하고 있음.
- 외국인근로자 유입은 저직능근로자들의 임금수준을 저하시키는 효과를 낳고 외국인근로자 채용 기업의 노동부족을 완화시키지 못하고 있음.
- 외국인근로자가 처음부터 내국인근로자 유의하게 대체하는 증거는 발견되지 않고 있으나 일단 외국인근로자가 빈일자리를 채운 후에는 다소간 내국인근로자를 대체하는 경향이 보임.

- 외국인력의 유입이 확대됨에 따라 내국인 생산관련 직종의 근로자 고용비중이 감소
- 특히 2007년 이후 일용직근로자의 지속적인 감소현상은 외국인력 유입과 밀접한 관련이 있는 것으로 추론됨.
- 생산직과 단순노무직의 외국인근로자의 비중의 증가는 내국인근로자가 실업으로 전환할 확률을 높이는 방향으로 작용

다. 향후 정책방향

- 한국경제의 고용창출력 둔화와 빈곤근로층 증가를 완화 내지 불식하기 위해서는 노동시장과 노사관계의 구조적 문제를 개선하는 데에서 해법을 모색해야 함.
 - 노동시장의 공정성을 제고하는 한편, 기술진보·세계화와 같은 외부충격, 고령화·고학력화와 같은 노동시장 변화에 탄력적으로 적응할 수 있는 노동시장 구조를 확립해야 함.
- 우리나라 노동시장의 유연성 제고를 위한 관건은 전체 근로자의 7%에 해당하는 유노조 대기업 정규직에 대해 정당한 해고 유연성을 확보하고 생산성에 기반한 임금체제로 전환하는 데 있음.
 - 해고 관련 분쟁발생시 낮은 예측가능성, 분쟁해결 절차의 장기화 등 제도·관행의 경직적인 측면이 신규채용을 억제하는 요인으로 작용하고 있어 개선이 요구되며, 해고에 대한 금전적 보상신청권을 제한적으로 사용자에게까지 인정하고 있는 외국의 사례를 검토할 필요가 있음.
 - 비정규직의 고용보호 수준을 낮추는 정책은 장기적으로 정규직 전체의 고용량을 감소시키고 여성 및 청년층이 비정규직으로 집중시키며 분배 및 노동시장의 이중구조를 심화시킬 가능성이 있음
- 사용자 및 근로자 부담 사회보험료 일부를 ‘한시적으로’ 감면하여 실적과 빈곤 위험에 노출된 비공식 고용(informal employment)을 공식부문화하고 노동수요를 진작시킬 필요가 있음.
 - 사회보험료 감면은 법인세 감면에 비해 노동수요 진작 효과가 크다고 알려져 있으며, 유럽 국가들에서 저임금근로자 정책의 근간을 이루고 있음.
 - ‘한시적’ 사회보험료 감면은 장기적 재정안정성을 훼손하지 않으면서 사각지대 축소에 기여하여 장기적으로 취약계층 대상의 임시적 사업에 필요한 재원

을 절약하는 효과를 지님.

※ 고용보험 사각지대 해소는 급여기간 연장, 급여수준 인상, 자발적 이직 장
기실업자 실업급여지급보다 정책적 우선순위가 더 높은 과제임.

- 10인 미만 사업장에 종사하는 저임금근로자(최저임금의 1.0~1.3배)를 대상으
로 사회보험료 일부를 감면하는 제도를 설계할 경우 대상 규모는 955.1천명,
재원은 연간 4,365억원(2009년 8월 기준) 소요

□ 노동시장의 구조적 문제 해결을 위해서는 공정노동기준을 만들고 이에 위배되는
관행이나 법제도를 시정할 수 있도록 노동위원회의 기능과 권한을 강화하고 하청
기업 보호제도를 확충할 필요가 있음.

- 권위주의적 정치체제의 유산으로 말미암아 지속된 대립적 노사관계가 제자리
를 찾고 노동시장, 대기업 및 공기업의 노사담합 시정, 노조 내의 주인-대리인
문제 시정, 하청기업 보호, 임금체불 불식을 위해 공정노동기준을 확립하고 그
집행주체를 명확히 할 필요가 있음

※ 공정노동시장 구축은 갈등비용을 줄이고 대기업과 공기업의 노사담합이
파생시키는 노동시장 이분화를 완화해 쏠림현상과 취업대기기간을 줄임으
로써 고용창출에 기여함

- 임금체불사업주 명단공개 등 노동시장 내 불공정행위를 규제하기 위한 활동과
제도 개선 및 권고기능 확충이 필요함
- 하청 중소기업 특허권 및 외주방송제작사의 지재권을 보호하고 불합리한 하청
관행을 시정하는 방안을 마련할 필요가 있음

□ 장시간 근로를 고용창출로 전환할 수 있는 기반을 조성하기 위해서는 초과근로를
줄이고 연차휴가를 활성화하는 방안을 검토할 필요

- 장시간 근로의 유인을 줄일 수 있도록 초과근로 가산임금제도와 임금 범위 등
에 대한 합리적 방안을 검토할 필요가 있음
- 아울러 연차휴가를 집단적으로 사용하거나 사용일정을 미리 정하는 ‘계획연휴
제’ 도입, 8할 미만 출근자에 대해서도 연차휴가를 부여하는 방안, 휴가축진의
기준시점을 6개월로 늘리는 방안 등을 검토할 필요가 있음
- 미사용 연차휴가에 대한 금전적 보상은 임금보전 수단으로 활용되는 관행을
지속케 하므로 연차휴가를 수년간 모아서 장기휴가로 사용할 수 있는 ‘근로시
간계좌제’ 등의 도입을 고려할 필요

- 단시간근로 활성화를 위해서는 공공부문의 정원관리 방식을 단순 인원수 기준에서 전일제상당인원(full time equivalent) 관리방식으로 전환하고 정부지원 및 규제제도 중 상시근로자 산정 방식을 근로시간에 비례하여 산정하는 방식으로 전환할 필요가 있음.
 - 공공부문에서 직무공유제, 전일제 근로자에 대한 시간제 전환 지원, 단시간 신규 인력 채용 실시
 - ※ 직무공유제: 전일제근로자 1인의 업무를 단시간근로자 2인이 담당하도록 하는 제도
 - 민간부문의 단시간 근로 수요 확대를 위해 「단시간 근로자 고용관리개선지원금제도」 도입
 - ※ 단시간 근로자 고용관리개선지원금제도: 중소기업을 대상으로 단시간 근로자에 대해 단체협약이나 취업규칙에 정하여진 바에 따라 건강진단의 실시, 결혼·출산수당지급, 보험료 부담, 통근편의 제공 등의 조치를 통상의 근로자와 동일하게 제공하거나 단시간 정규직 또는 정규직으로의 전환제도를 갖추고 있는 경우 일정 금액 지원
 - 사회보험 직장가입 요건 중 근로시간 기준을 완화하고 단시간 근로에 대한 고용안정서비스를 강화
 - 활성화 정책 확대 과정에서 직업상담 전문인력을 충원할 때 단시간근로 상담요원을 다수 채용하여 시범사례로 삼고 업무 인수인계, 직무 분담 등에서 수범사례를 확립
- 정년연장은 생애소득의 손실 없이 임금을 하향 조정할 수 있는 여지를 제공하므로 노동수요가 확대될 수 있는 기반이 될 수 있음.
 - 시뮬레이션에 의하면 정년을 55세에서 60세로 5년 연장할 경우 청년층 노동수요에 대한 압박요인은 거의 없는 것으로 나타남.
 - 임금피크제 활성화를 위해 지불능력이 높은 대기업 및 공기업부터 임금피크제를 근로자의 선택에 맡기는 제도를 점진적으로 도입하고, 근로기간 연장과 임금하향 조정을 맞교환하는 노사합의를 장려
 - 과도기적으로 기업이 ‘정년연장-임금조정’ 패키지를 제공하고 개별 근로자별로 기존 계약과 이 패키지 가운데 하나를 선택하는 것이 가능하도록 환경 조성
- 생산성이 낮은 소규모 기업의 외국인력 수요를 억제하고 생산성 향상을 유인하기

위해 일정기간 외국인력 활용 후에도 일정수준 이상의 외국인력을 지속적으로 고용할 때에는 고용부담금을 부과하고 내국인 구인노력 의무를 강화

- 고용허가제로 입국했다더라도 금형, 주조, 용접 등 내국인 인력이 절대적으로 부족한 직종에서 특별한 숙련을 형성한 외국인과 높은 생산성을 가진 외국인에게는 5년 이상의 장기체류자격을 부여하여 숙련수준별 외국인 공급기능을 확충
- 방문취업제 입국동포에 대한 취업지원기능 활성화를 통해 동포의 노동시장 통합기능을 제고

5. 인적자원개발

가. 현황 및 문제점

- 인적자원개발은 노동시장의 미스매치 해소에 기여하며, 장기적으로는 경제 전반의 성장 강화를 통해 일자리 창출에 도움을 줄 것으로 기대됨.
 - 또한 인적자원개발 관련 분야의 활성화는 그 자체가 직접적으로 일자리를 창출하는 효과도 가지고 있음.
- 그러나 우리나라의 인적자원개발 분야에는 많은 문제점이 존재
 - 내용적으로는 여전히 수요자 중심의 인적자원개발이 이루어지고 있지 못한 상황임. 또한 대학 졸업생의 급증에서 확인되는 것처럼 인적자원의 양적 확대는 급격히 이루어져 왔지만, 질적 측면이 부족하고, 특히 ‘상상력과 창의성’이 있는 인재의 양성과 활용이 지체
 - 인적자원개발 주체 측면에서는 정부주도의 지속에 따라 민간훈련시장이 영세한 훈련기관 위주로 구성되어 민간의 잠재력을 충분히 발휘하고 있지 못한 상황임.
 - 또한 평생학습 시대의 도래에도 불구하고 대학이 고등교육만을 고집, 중요한 직업능력개발(또는 계속(평생)교육) 기관으로서의 역할 수행 미흡
 - 정부주도의 인적자원개발에도 불구하고 정부의 우선적 지원이 이루어져야 할 곳에서 인적자원개발이 활성화되고 있지 못함.
 - 중소기업이나 취약계층의 훈련 참여가 미흡하다는 것이 단적인 증거임.
 - 또한 교육훈련과 노동시장의 효과적인 연계를 지원하는 신호기제가 미흡함.
 - 핵심 신호기제로 작용해야 할 자격체제의 신호기능이 제대로 작동하지 않아 인적자원개발에서 낭비가 발생하고 기업의 선별비용이 높아지고 있으며, 노동시장의 미스매치가 지속
- 이러한 문제 상황의 해소 또는 완화를 통해 인적자원개발을 활성화하고, 결과적으로 고용창출이 가능하도록 하기 위해, 인적자원개발의 내용, 주체 및 대상과 관련 인프라의 측면에서 주요 정책 과제를 모색

나. 향후 정책과제

1) 대학 구조조정 및 교육 혁신 유도

□ 대학 구조조정 촉진

○ 대학 단위 구조조정 가속화

- 고등교육 질보장체제를 통한 구조조정의 유도
 - 정보공시를 수요자 친화적인 형태로 제공함으로써 소비자 선택을 통한 구조조정이 이루어질 수 있도록 유도하여야 함.
 - 외부평가에 있어서 현재 구축중인 인증제도를 활용하여 인증받은 대학의 재학생들만이 취업후 상환 학자금융자제도를 이용할 수 있는 권한을 부여하여 부실대학들에 대한 퇴출 압력을 더욱 강하게 하여야 함. 교육역량강화사업에 있어서도 사업 참여 요건으로 인증 취득을 부여하는 것이 바람직함.
 - 정부는 정보공시, 자체평가, 외부평가에 재정지원사업을 연계하여 시행함으로써 구조조정의 유인을 강화하여야 함. 이러한 맥락에서 사립학교에 대한 경상비 지원이나 대학재정교부금 지원은 바람직하지 않은 것으로 판단됨.
- 부실 대학 식별과 자율적 퇴출 및 피인수를 위한 제도개선
 - 학교법인 해산 시 일부 재산의 설립자에게로의 환원과 공익법인으로의 출연을 허용하는 것을 검토하여야 함. 현재 사립대학이 퇴출되는 경우 잔여 재산은 모두 국고로 귀속되기 때문에 사립대학 설립, 운영자는 퇴출보다는 열악한 상태에서의 지속 운영을 선택하고 있음. 과거 사립 중 고등학교 퇴출에서 사용하였던 일부 재산의 설립자 환원 조치가 대학에도 적용되는 것이 바람직할 수 있음. 환원조치보다 잔여재산을 공익법인(장학 또는 학술), 사회복지법인(노인복지, 자선 등)으로 출연할 수 있도록 허용하는 것은 덜 논쟁적일 것임. 이를 위해서는 잔여재산 귀속특례 제도 도입을 위한 사립학교법 개정이 필요함.
 - 대학 간 인수합병에 대해 유인책을 제공하여야 함. 국립대학 통폐합에 지원한 것과 유사하게 통폐합 대학에 대해서 소규모의 재정지원을 제공하여 통폐합을 촉진하는 것도 필요할 수 있음. 통폐합을 유도하는데 있어서 단순한 물리적 통합이 아닌 캠퍼스별 특성화가 가능한 통합을 유도하여야 함. 또한, 일부 토지와 건물에 대해서 교육용에서 수익용으로

교지와 교사의 용도를 변경하는 것을 허용하는 것이 필요함. 물론, 용도 변경된 재산들이 새로 합병된 법인의 수익용 기본재산으로 편입되어야 할 것임.

○ 대학내 학과 단위 구조조정 촉진

- 학과 단위 구조조정도 고등교육 질관리체제를 이용하여 유도
 - 정보공시에 있어서 학과별 자료를 보다 강화하고 비교 가능한 형태로 제공하여 학교 내 학과별로 경쟁력을 보일 수 있어야 함: 이를 위해 현재 대학단위로 제공되고 있는 대학 경쟁력 알림 서비스를 학과단위로 제공
 - 자체평가에 있어서도 학과단위 평가가 보다 활성화되어 학교 내 학과별 구조조정, 학과 특성화를 추진할 수 있는 근거자료로 자체평가가 활용되는 것이 바람직: 최근 대학알리미를 이용하여 경쟁대학의 유사학과와 비교하여 대학 내 학과를 평가하려는 시도가 이루어지고 있음을 참조
- 총장선출 방식의 개선
 - 현재의 직선제 형태의 총장선출 방식은 대학 내 구조조정의 가장 큰 걸림돌인 교수들의 이해관계를 극복할 수 없음.
 - 대학 총장시장이 형성되고 해당 대학 구성원의 이해관계로부터 일정 정도 독립성을 유지하고 있으며 비전과 경영 노하우를 지닌 총장이 대학의 발전을 이끌 수 있도록 제도 개선이 시급

□ 대학 교육의 혁신 지원

○ 대학의 역할 변화 유도

- 성인대상 계속교육기관으로서의 역할 강화(recurrent education의 활성화)
 - 교과부의 평생학습중심대학과 노동부의 직업중심대학 지원 사업 확대 추진: 이 때 성인 대상 교육이 하나의 프로그램 차원에 그치는 것이 아니라, 해당 대학의 특화된 정체성으로 연결될 수 있도록 사업을 재설계할 필요
 - 재직자의 시간제 등록 활성화를 위해 정원의 특례 허용, 대학 등록금의 ‘학기당 등록제’를 ‘학점당 등록제’로 전환
 - 경험학습 인정 체제 구축

○ 대학의 현장실무교육 강화 유도

- 인턴십(현장실습) 제공 의무화 검토

- 고등교육법을 개정하여 전문대학은 물론이고, 4년제 대학도 재학생에게 의무적으로 인턴십 기회를 제공하도록 하는 방안을 적극 검토해 볼 필요
- ※ 프랑스의 경우 직업중심 고등교육기관은 물론이고 기존의 학문중심 고등교육을 실시하는 대학교에도 취업준비 기능을 의무화하였음. 2007년에 ‘대학의 자유와 책임에 관한 법률’이 의회를 통과하였는데, 이 법은 대학교육과 미션을 6가지로 재정의하면서 기존에 없었던 진로지도와 취업준비를 포함시켰으며, 이 법에 따라 각 대학에 그 미션을 수행하기 위한 취업지원 부서가 설치되었고, 대학의 교육과정을 전문화(professionalisation)한다는 취지하에 전공과 관계없이 현장실습을 의무화하였음.
- 취업연계 대학 단계 도제제도(higher-level Apprenticeships) 도입
 - 특정 전공이나 학과의 교육과정을 도제제도, 즉 학교에서의 이론교육과 기업체에서의 OJT를 결합하는 형태로 운영하는 대학 및 기업에게 노동부가 재정적으로 지원해주는 사업 추진
 - 당장은 일부 폴리텍을 중심으로 시범사업을 운영한 후 성과가 좋다고 판단될 경우 전국의 모든 대학으로 확대·실시
- ※ 이탈리아의 경우 노동부의 지원에 의해 대학단계의 도제제도가 시범 운영중인데, 현재까지의 평가 결과 성공적인 것으로 보고되고 있음: 졸업 후 동일 기업 취업자가 70.9%, 다른 기업 취업자가 21.2%로 나타났으며, 실업상태에 있거나 비경활 상태에 있는 경우는 4.0%에 불과했음. 이탈리아 청년층의 실업률이 20.3%(2007년)에 달하는 것에 비추어 보면, 대단히 만족스러운 성과를 거두고 있다고 할 것임.
- 브릿지 스쿨 운영
 - 기업집적지에 위치하지 않은 대학을 위해 브릿지 스쿨(Bridge School) 제도 도입
 - 기업수요를 대변할 수 있는 산업단지 내 대학, 업종별 협회 및 조합, 대한상의, 중소기업진흥공단 등이 기업을 대표하여 기업 수요에 맞는 교육과정을 개설하고, 재학생 인턴십과 취업 리크루트를 병행하여 수행
 - 동종분야 중·소기업의 CEO나 중견기술자 등을 교수로 위촉 활용하여 현장감 있는 실무중심 교육을 구현하고, 관련 기업을 실습장소로 활용하는 등 기업의 교육참여 문화 확산
- 대학생 직업기초능력평가제도의 도입

- 직업세계가 복잡해져가고 노동이동이 빈번히 일어나는 현대 경제에서는, 사람들이 다양한 작업장 내 상황에 적절히 대처하면서 효과적으로 일을 수행해낼 수 있는 스킬을 갖추도록 하는 것이 무엇보다 중요: 이에 따라 일반적 숙련(generic skills)을 발전시키고 그 수준을 평가하는 것에 대한 관심이 커져 왔음. 미국의 CLA나 호주의 GSA의 경우가 바로 이런 필요성에 대한 대응으로 등장한 것이며, 특히 우리의 경우 직업에서의 요구 수준과 대학 졸업생의 직업기초능력의 괴리가 선진국에 비해 상대적으로 크게 나타나고 있는 상황이므로, 미국의 CLA나 호주의 GSA와 유사한 시스템의 도입이 필요하다고 판단됨.
- 대학교육과 기업요구와의 부합도 제고를 위해 대학생 대상 직업기초능력(문제해결능력, 의사소통능력 등) 평가 제도를 도입함으로써 평가 결과가 기업의 선별기제로 사용되도록 지원할 필요
 - 이 테스트의 결과가 고용주에게 효과적인 종업원 선별기제(screening device)로 작용할 수 있도록 하는 것이 제도 도입의 궁극적인 목적: 아마도 개별 응시 학생들이 기업에 입사하기 위해 지원할 때 이 테스트 결과를 입사원서에 첨부하고 기업이 이를 참조하는 형태가 될 것인데, 이 테스트가 직업능력을 식별하는 데 유용하다는 인식이 확산될 경우 기업이 이 결과를 신입사원 채용 시에 적극 반영하게 될 것으로 기대됨. 이 테스트 결과가 기업의 채용 과정에 적극 활용될 경우 소위 학벌 문제 해소에도 크게 도움이 될 것으로 기대됨. 또한 최근 대학생들의 낭비적인 스펙쌓기 경쟁을 완화하는데도 기여할 수 있을 것임.
 - 이 테스트 결과를 기업이 적극적으로 활용하도록 하기 위해서는 테스트 내용의 타당성에 대한 지속적인 점검(Validity Test 등)을 통해 테스트 내용이 당초의 목적에 부합될 수 있도록 계속 개선해가는 작업이 요청
 - 또한 제도 시행 초기에 대학생의 참여가 활성화되도록 하기 위해서는, 참여를 유도하는 다양한 유인책을 마련하는 문제에 대한 검토도 필요함. 예를 들어 공기업이나 공무원 시험 응시 시 가점을 부여하거나 경우에 따라서는 이 테스트의 결과를 선별기제로 활용하도록 하는 등 공공부문에의 취업과 연계시킨다면 효과가 강력할 수 있을 것으로 예상됨.
- 대학에 대한 재정지원시스템의 혁신
 - 산학연계 관련 예산을 대학이 아닌 산업(연합체)에 지원함으로써 산업 주도로 대학 변화 견인

- 현재의 대학에 대한 지원은 대학이 지정된 사업을 통해 교육생이나 산업체의 만족도를 높이도록 유도하기 보다는 사업의 조건이나 평가지표로 제시된 여러 지표들을 충족시키는 것으로 보이도록 만들게 유도하였음. 산업수요에 부합되 인재양성과 교육과정에 대한 교육생과 산업체의 만족도 제고를 달성하기 위해서는, 산업(연합체)에 재정을 지원하고 이러한 재정을 끌어드리기 위해 대학이 프로그램을 개발하고 운영하도록 하는 것이 바람직할 수 있음.

※ 영국의 대처정부에서 산학연계 교육 관련 예산을 대학이 아닌 산업체에 지원함으로써 교육의 성과를 높였음을 참조할 필요

- 직무능력중심대학 설립
 - 주조, 금형, 용접, 소성, 열처리, 표면처리 등 핵심기간산업이 3D로 인식되어, 신규 인력지원이 없는 등 산업구조의 노령화 및 산업붕괴가 우려되고 있는 분야를 중심으로 「전문계고-군-전문대학 5년 통합교육 모델」 구축을 통해 산업의 고도화에 따른 기능 인력의 전문성과 교육의 질을 제고할 필요

2) 창의 인재의 육성 및 활용

□ 교육시스템의 혁신

- 교원 양성 기관에서의 창의적 수업 체계적 실시, 창의성 관련 연수기회 제공, 교원평가항목에 창의성 영역 포함 등을 통해 학습자에 대한 교원의 창의성 자극 강화
- 과학, 수학에 대한 흥미유발 방안 강구, 인문·사회·예술 과목을 과학 과목과 접목, 문제의 답을 스스로 찾아가는 과정을 유도하며 창의성을 자극하고 흥미를 유발할 수 있는 형태로 교과서 개편
- 기존의 선다형 지필평가 중심에서 벗어나 수행과 과정 중심의 평가를 도입하는 등 평가방법의 다양화 추진
- 조기입학, 조기졸업 등을 가능하게 하는 탄력적인 학제 개편 시행
- 입학사정관의 전문성 강화 등을 통한 대학입학평가의 다양화
- 다양한 융합교과과정 개설, PBL의 도입지원 등을 통한 대학에서의 교과과정 및 교수-학습 방식의 혁신

□ 창의 인재 활용 강화

- ‘튀는 사람’에 대한 사회 전반의 수용도 제고, 능력위주의 사회 구축, 지적재산권의 존중 등을 통해 창의 인재가 존중되는 문화풍토 조성
- 청년 대상 혁신 아이디어 경연 대회 개최
 - 고교생과 대학생이 참여하는 혁신 아이디어 경연 대회를 정기적으로 개최하고, 우수한 혁신 아이디어에 대한 사업화를 지원
 - ※ 오스트리아의 Jugend Innovativ: 비즈니스, 디자인, 엔지니어링, 과학, ICT, 기후보호 분야의 혁신적 아이디어 경연 제도임. 15-20세의 청년들이 참가하는데, 주로 인문계 고등학교, 직업계 중고등학교와 직업계 colleges에서 참가
- 창의성 기반 사업에 대한 지원 확대
 - 창의적 아이디어에 대한 엄밀한 판단이 가능한 시스템을 전제로, 창의적 아이디어에 대한 창업지원 컨설팅, 운영자금 포함 창업금융지원 등을 획기적 수준으로 제공하고, 사업실패시 재기기회 제공 등의 지원책 마련
- 새로운 아이디어의 원천으로서 문화·예술 창의성에 대한 사회적 수요 확대
 - 지역 차원의 창의적이고 고유한 문화·예술 계발, 전통문화·예술 계승 강화 지원
 - 문화예술예능 인재도 사회간접자본으로 간주하여, 물적 SOC 예산에 비례하여 일정 수준의 예산을 지속적으로 지출

3) 훈련시스템의 혁신

□ 민간훈련시장 활성화

- 수요자중심의 직업능력개발이 제대로 구축되기 위해서는 산업과 시장의 수요를 탄력적으로 반영할 수 있는 민간훈련시장이 활성화되어야 함.
- 외환위기 이후 공공훈련의 급속한 확대는 민간훈련시장의 독자적 발전을 구축(crowding-out)하였으며, 민간훈련기관은 공공훈련서비스를 대행하는 영역에서 수익모델을 창출하는 기형적 발전을 보임.
 - 적능수요의 양적 및 새로운 수요의 증대 등으로 민간훈련시장에는 기회와 위기요인이 공존하며, 특장을 잘 살린다면 발전의 소지가 큼.
 - 민간훈련기관은 산업현장에 가까이 있는 만큼, 현장적합성이 높고, 유연하며

다양한 교육훈련과정 운영에 유리하다는 점이 장점

- 그러나 총체적 영세성, 정체성(identity) 모호 등으로 인한 직업능력개발 역량 미약의 문제점 노정
- 2009년 현재 우리나라 직업훈련시장은 공공훈련 1조 8천억 원, 기업주도 훈련 3조원~4조 5천억 원, 개인주도 훈련 176억 원으로 총 4조 7천억 원~6조 3천억 원 규모로 추정됨.
- 민간훈련시장의 활성화 방안은 공공훈련체제의 개편을 통한 민간훈련시장의 발전 유도와 민간훈련기관 육성 지원방안 두 가지 측면에서 고려할 수 있음.
 - 대기업의 직업능력개발을 기업자율에 맡기는 대신, 최소의 능력개발보험료만 납부하게 하는 방안 검토
 - 개인에 대한 훈련비 지원은 개인훈련계획(ITP) 작성 및 상담 내실화를 통하여 대상을 엄선하되 지원액을 현실화하고, 자기 부담액을 늘려 도덕적 해이를 줄이며 대신 직업능력개발 인프라구축에 예산을 집중 투입
 - 맞춤형훈련 확대, 부실 훈련기관 퇴출과 우수기관 우대 강화
 - 과정 선정 시 우대, 프로그램 개발비 지원, 시설·장비 우선 지원 등으로 훈련기관의 특화·전문화 유도
 - 직업훈련을 핵심역량으로 하는 종합인력개발회사의 육성 등 훈련기관의 다각화 지원
 - 소규모 훈련기관들이 프랜차이즈화 등으로 기능과 영역을 연계, 분담하여 규모의 경제성을 살리면서도 전문화로 훈련의 성과도 높이고 수익성도 제고할 수 있도록 지원
 - 민간훈련시장의 책무성, 자율성을 강화하고 기관 간 연계, 제휴, 협력, 조정 등의 기능을 원활히 할 수 있도록 민간훈련기관 협의체의 역할 강화 독려 및 유도
- 중소기업 및 취약계층 훈련 참여 확대
 - 우리나라 중소기업과 취약계층의 직업능력개발 참여가 여전히 부진
 - 전체 중소기업의 40% 가량은 전혀 훈련에 참여하지 않는 상황
 - 개별 중소기업에 체계적으로 훈련을 계획·추진할 수 있는 인프라가 부족하여 훈련 자체의 성과 부진 및 훈련에 대한 부정적 시각이 고착
 - 저학력·저숙련 계층의 직업능력개발 참여도 타 계층에 비해 부진

- 교육훈련에 대한 불안감· 정보부족 등으로 교육훈련에 소극적인 가운데, 이들의 훈련 참여를 북돋우기 위한 훈련 상담 인프라가 부족
 - 재정 지원 대상도 취업 및 고용보험 가입 여부별로 구획되어 있고, 고용보험 미가입 취업자는 실업자 훈련과 재직자 훈련에서 모두 제외
- 중소기업 대상 훈련 상담 서비스(skills broker) 도입 및 개인 대상 (통합) 직업능력개발 카드제 도입
- 기업 대상 훈련 상담을 통해 중소기업의 체계적 훈련 참여가 이뤄지도록 함으로써 훈련 성과 제고 및 훈련에 대한 긍정적 시각을 확립
 - ※ 영국의 Train to Gain 사업: Skills Broker를 통해 기업의 훈련 수요를 진단하고, 그 결과에 기초하여 실제 훈련을 연결시키는 서비스임. 참여 기업 중 72%가 ‘(훈련 접근이) 어려운’(hard to reach) 기업들이었으며, 기업주들의 Skills Broker에 대한 만족도가 80%를 넘었던 것으로 평가됨. 동 서비스의 실제 시행 과정에서 Skills Broker(중개기관)를 통한 진단 및 연계 서비스 제공이 핵심인데, 이들이 기업을 방문하여 해당 기업에 무엇이 필요한지를 확인하고 정부 지원 프로그램들을 추천하며, 경우에 따라서는 이들이 직접 훈련 프로그램을 설계하기도 함. Skills Broker의 서비스 품질 확보를 위해 이들을 대상으로 한 세부 교육훈련 프로그램도 운영
 - 취약계층 대상 (통합) 직업능력개발카드제 도입을 통해 취약계층이 취업 역량 제고에 필요한 직업능력개발을 취업 및 고용보험 가입 여부와 상관없이 지속적·안정적으로 이어갈 수 있는 기반 마련
 - 특히 훈련 희망자에 대한 훈련 상담 기능의 대폭 강화를 통해 실제 일자리 수요와 연계되는 훈련 참여를 유도

□ 훈련 효과성 제고 지원

- 통합적 훈련(comprehensive Training) 실시: 인턴십과 결합된 훈련프로그램의 제공
 - World Bank(2009) 등의 논의에 따르면, Off-JT식 집체교육만으로는 충분한 훈련성과를 기대하기 힘들며, 기업에서의 현장실습 등과 결합된 보다 포괄적인 훈련이 효과적인 것으로 확인되고 있음.
 - 이런 점에서 인턴십과 결합된 훈련 프로그램의 제공을 적극 검토해 볼 필요가 있음.
 - 인턴으로 채용한 이후 근로자능력개발카드제, 근로자 수강지원금제도 등을 활용하여 필요한 Off-JT를 시행하는 형태로 운영하는 방안 고려

※ 일본형 이원화제도: 청년실업 문제를 해결하기 위하여 2004년부터 독일의 이원화제도(Dual System)를 모방한 일본형 이원화제도를 도입하였는데, 기존의 직업훈련과 다른 점은 종래의 학습 위주의 훈련이나 시설 내에서의 실습훈련에 더해 이것들과 병행하여 기업 현장에서의 실습이나 훈련을 대폭적으로 도입하여 실시한다는 점임. 이원화제도 수강생의 취업률은 2004년의 68.7%에서 매년 상승하여 2007년도에는 76.5%에 이를 정도로 성과가 큰 것으로 판단되고 있음.

- 기업 채용수요와 연계한 채용예정자 훈련 확대
 - 대학 또는 훈련기관이 지역 기업의 훈련수요를 조사한 후 이들 기업과 훈련협약을 체결하고 맞춤형 훈련을 실시한 경우 훈련비용 등을 지원하거나, 중소기업이 청년실업자를 채용하기로 약정한 후 민간훈련기관을 통해 훈련을 실시하는 경우 훈련비를 지원하는 등의 방식에 대한 검토 가능
 - 또한 대한상의 인력개발원이나 중소기업 사업주단체가 공동으로 기업의 채용 및 훈련수요를 조사한 후, 훈련을 실시하고 채용하면 훈련비용 등을 지원하는 방식도 가능할 것임.
- 훈련기업(실습기업)의 설립 지원
 - 훈련의 효과성을 제공하기 위해서는 작업장내에서의 훈련(OJT)이 가장 바람직하지만, 현실 여건상 인턴십이나 현장실습 등의 기회를 확보하기 쉽지 않은 경우가 많으므로, 학교나 훈련기관내에 훈련기업(Training Firm)을 설치하는 문제를 고려해 볼 수 있음.
 - ※ 오스트리아에는 일부 고등학교나 대학, 또는 성인교육기관내에 실습기업이 존재함. 이론적인 교실에서의 교육을 실제 기업과 동일하게 작동하는, 그러나 재무적 위험부담 없이 가상으로 운영되는 실습기업을 통해 보완할 수 있는 이점이 존재하기 때문임. 특히 훈련기업의 운영이 경영학과 커리큘럼에 의무적으로 포함되어 있기도 함.

4) 자격체제의 신호기능 강화

- 국가기술자격 제도의 전면적 재설계
 - 산업 전체 직업능력표준의 동시 설정
 - 자격은 다른 자격과 내용 및 수준에서 연관되어 있고, 자격의 내용과 수준이 빠르게 변하기 때문에, 산업 전체의 직업능력표준을 동시에 종합적으로 설

정해야 함.

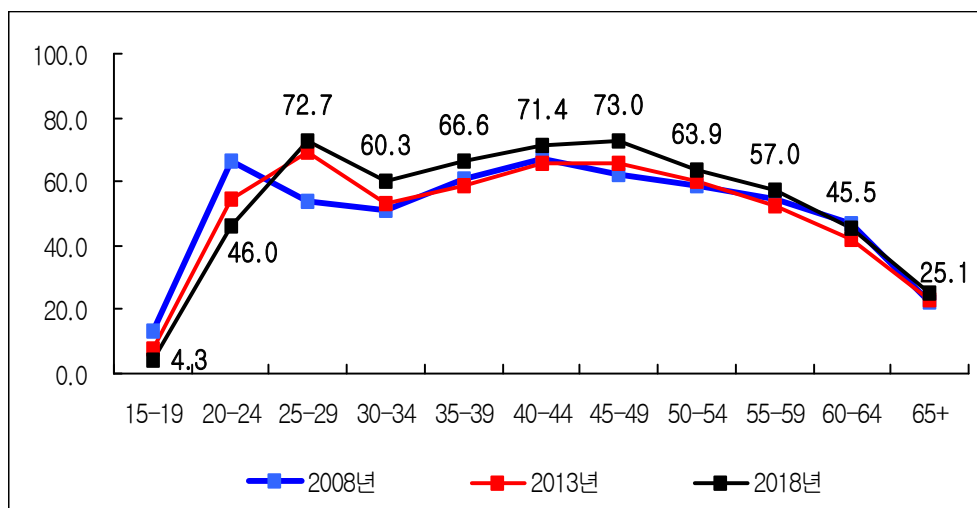
- 응시요건의 정비
 - 응시자격으로 등급체계상의 하위자격만을 설정하고, 그 이외 학력이나 경력 등은 참고 요건으로만 설정하되, 직무능력 평가는 훨씬 엄격하고 정밀하게 이루어져야 함.
- 검정 성적의 공개방식 개선
 - 자격의 신호기능을 회복하기 위해서는 검정 성적 일체를 공개해야 함. 현재 합격 여부 공개 방식은 성적이 갖고 있는 풍부한 정보량을 잃게 되는 결과를 초래하고 있음.
- 시험과목 면제제도 정비
 - 자격 검정에서 일부 시험을 면제하는 방식은 자격이 교육훈련을 선도해야 한다는 취지에 정면으로 배치됨. 따라서 시험 면제 제도는 철폐하되, 필요한 경우에도 면제의 유효기간을 설정해야 함.

6. 인력수급 및 부문별 고용대책

가. 현황 및 문제점

- 향후 10년간 인력공급은 고학력화, 고령화, 여성의 노동시장 참여 증가세가 지속되며, 노동수요 측면에서는 서비스업 위주로 취업자 비중 증가세를 보일 것임.
 - 급속한 대학진학률 증가로 전문대 이상 고학력자 비중은 2008년 36.8%에서 2018년 44%로 증가함.
 - 저출산 고령화의 영향으로 경제활동인구에서 청년층(15-29세) 증년층(30-44세)은 감소, 고령층(55세 이상)은 증가할 것임.
 - 향후 10년간 청년층 비중은 18%에서 13.4%로 감소, 증년층은 39.1%에서 34%로 감소하나 고령층은 18%에서 27.2%로 비중이 증가할 전망이다.
 - 여성의 노동시장 참여가 늘어나면서 여성 경활참가율은 2008년 49.9%에서 218년 51.7%로 1.8%p 증가할 전망이다.
 - 30~34세 여성의 경력단절이 점차 감소하여 경활참가율이 2008년 53.2%에서 2018년 60.3%로 증가할 전망이다.

[그림 2-6] 여성 연령대별 경제활동참가율 전망



- 여성 취업구조를 보면 임금근로자와 상용근로자 비중이 지속적으로 늘고 있으나 출산·육아로 인한 경력단절은 개선이 이루어지지 않음.
 - 임금근로자 비중은 1980년 39.2%에서 2009년 71.2%로 늘고 25세 이상 전연령층의 상용근로자도 증가하였으나 경력단절은 2000년 238천명, 2009년 278천명으로 담보상태임.
- 산업별로는 서비스업 취업자 비중이 2008년 68.2%에서 2018년 72.9%로 증가하나 농림어업은 7.2%에서 4.8%로 제조업은 16.8%에서 14.7%로 감소할 전망
- 직능수준(skill level)별로는 고임금 직종인 전문가 및 관련종사자(103천명)와 저임금 직종인 단순노무종사자(55천명)이 증가하는 반면 중위임금 수준인 판매종사자(-23천명), 농림어업 숙련종사자(-37천명)는 감소할 전망이다.

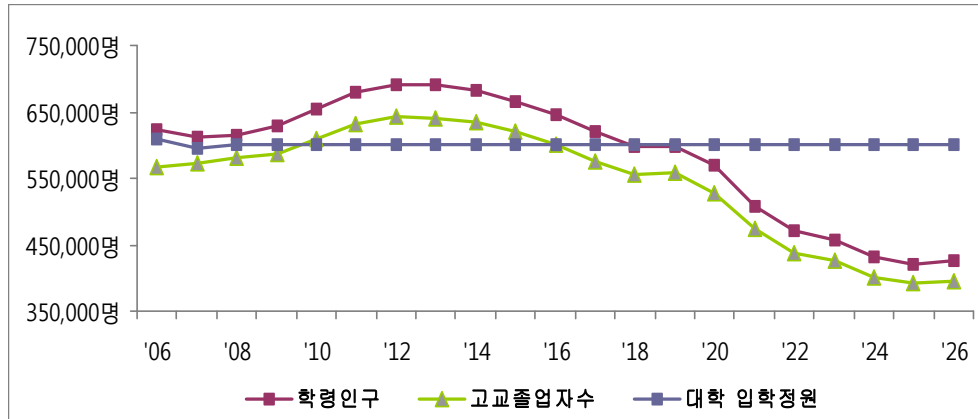
〈표 2-17〉 직능수준별 취업자 전망

(단위: 천명, %)

표준직업 대분류	2008	2013	2018	연평균 증감분	연평균 증감분
				'09~'18	'09~'18
계	23,577	24,525	25,659	208	0.85%
1. 관리자/전문가 및 관련종사자	4,931	5,433	5,996	107	1.98%
2. 사무/서비스/판매/농림어업숙련 종사자	10,718	10,796	10,865	15	0.14%
3. 기능원 및 관련 기능/장치, 기계조작 및 조립 종사자	4,924	5,078	5,304	38	0.75%
4. 단순노무종사자	3,005	3,219	3,494	49	1.52%

- 인력수급 미스매치 중 가장 심각한 현상은 학력별 인력수급 미스매치로 과도한 교육수요로 인한 전문대 이상 대졸 인력 초과공급현상임.
 - 향후 10년간 연평균 45천명의 초과공급 발생 전망
 - 2008년 현재 4년제 대학졸업생의 하향취업비율이 43%이고 전문대의 경우도 28%가 자신의 학력이 업무에서 요구되는 필요 교육수준보다 높은 과잉교육을 받고 있음.
 - 현재의 대학정원은 연간60만명 수준이나 초등학교 학령인구는 40만명에 불과해 2023년경에는 학력인구대비 20만명 초과정원 발생 전망

[그림 2-7] 학령인구와 대학입학 정원



〈표 2-18〉 근로빈곤층의 성별 및 학력별 분포

(단위: %)

구 분	남	여	소 계
초등학교	10.17	26.63	18.46
중학교	14.00	19.35	16.70
고등학교	54.14	40.83	47.43
전문대	7.44	5.83	6.63
대학교	12.43	6.82	9.61
대학원	1.82	0.54	1.18
계	49.61	50.39	100.0

□ 근로빈곤층은 18세~64세 경제활동인구 중 가구소득이 중위소득 50% 미만에 속하는 인구로 2009년2분기 현재 200만명 수준임.

- 고졸이 47.43%로 가장 높고 초등학교 18.46%, 중학교 16.7% 등으로 고졸이하가 82%에 해당되는 저숙련 근로자 층이고, 임시직(3.3%)과 일용직(26.04%)의 비율이 높음.
- 이 계층에 대한 취업지원 미비는 인력수급면에서 단순기능직 등 저숙련 인력 공급 장애의 원인이기도 함.
- 자활사업이 기초생활수급자를 지원하여 취업하게 하는 데 반해 근로빈곤층 취업지원사업은 기초생활수급자가 아닌 근로능력이 있는 실직자를 대상으로 하고 이들의 재취업을 지원하는 것으로 서로 중복되지 않음.

- 현행 근로빈곤층 고용지원정책의 한계는 근로빈곤층에 비해 지원규모가 적다는 점임.
 - 2009년 근로빈곤층 지원 고용지원서비스 프로그램 총 지원규모는 연간 41천명이나 근로빈곤층 중 유동인구는 매년 30만, 실직자는 100만명을 초과함.
 - 현행 고용지원서비스는 노동이동형태중 실업에서 취업으로의 이행에만 초점이 맞춰져 있고 비경활에서 취업(교육에서 취업, 가사 및 은퇴에서 취업)에 대한 지원은 미진함.
- 공공고용지원서비스(PES)의 현황과 문제점은 서비스 수요에 비해 공급능력이 양과 질에서 뒤따르지 못한다는 점임.
 - 정부의 고용서비스 공급망은 선진국에 비해 부족하여 고객 접근성이 매우 취약한 상태로 고용지원센터는 전국 81개소('09.11)에 불과하고, 기초 지자체 일자리센터는 전국 248개소로 비교적 주민의 접근성이 높은 장점이 있으나 취업지원 역량이 부족하고 일용·공공근로 알선에 치중
 - 또한 지자체 취업정보센터의 경우 취업지원 전담인력은 평균 1.2명이며 취업알선 창구를 별도로 운영하는 경우는 23.8%에 불과
 - 고용지원센터의 맞춤형 취업지원 서비스는 시작단계에 있고 고용-훈련의 연계 서비스도 부족하여 적극적노동시장정책(ALMP)의 핵심인 직업훈련의 효과가 저하되는 결과 초래
 - 특히 취약계층에 대한 효과적인 취업지원을 위해서는 심층상담이 필수적이나, 인원 부족 등으로 심층상담 운영이 미흡한 수준
 - 고용지원센터에서 수행되는 업무의 대부분이 고용보험 관련 업무 및 행정업무로 구성되어 있어 취업지원 기능이 취약한 실정
- 우리나라 민간고용서비스는 서비스제공 업체수에 있어서 비약적인 성장을 지속하고 있으나 일부 대형화된 업체를 제외하고는 영세한 규모의 사업체가 대부분으로 열악한 경쟁력과 낮은 생산성을 극복하지 못하고 있는 상황
 - 2005년 유료직업소개소 종사자수(대표자 포함)는 평균 2.4명에 불과하고, 임시·일용직 알선이 90% 이상을 차지하고 있으며, 민간고용서비스기관에 대한 위탁조건이 충분하지 못하여 양질의 민간고용서비스기관의 참여가 미흡하고 이로 인한 민간고용서비스시장의 발전이 저해되는 악순환의 우려가 존재
- 급속한 취업구조 변화에 대응을 위해 대졸자 인력수급 미스매치 해소가 중요하며,

여성 경력단절 해소와 고령층의 점진적 은퇴, 근로빈곤층 등 취약계층 고용지원 서비스 강화 등으로 고용율을 높여 나아가야 함.

- 전문대 이상 대졸자 양산으로 연간 4.5만명 초과공급 우려되며 집계문제를 고려하면 전공별 미스매치는 이 보다 큰 규모로 이루어질 전망이므로 산업수요에 맞는 대학교육을 위해 구조조정이 필요
 - 보다 체계적으로 숙련단계별 미스매치, 직업별 미스매치 전망을 위해서는 우리나라 관련 통계인프라의 제고가 요망됨. 특히 고졸인력의 노동시장 신규진출 현상과 구인 관련 통계의 선진화가 필요
- 여성고용률 제고를 위해 산전후 휴가제도 실효화와 보육지원, 단시간 근로확대, 차별 해소 등이 지속적으로 추진되어야 하나 비교적 단기적으로 정책효과가 나타날 수 있는 것은 여성경력단절 완화를 위한 육아지원 사업임.
- 베이비붐세대 은퇴와 관련해 고령층 경활참가율이 급격히 저하되는 현실에서 고령층 증가규모가 연간 284천명에 이를 경우 노후 소득불안 및 복지재정 과다 소요가 예상되므로 점진적 은퇴로 “Make Work Pay” 또는 “Make Transition Pay” 효과를 거두는 정책이 필요하며 구체적으로는 개인과 기업의 “선택적 임금피크제”와 “선택적 정년연장” 도입을 유인하는 정책임.
- 근로빈곤층의 규모(200만명)에 비해 이들을 위한 맞춤형 고용서비스 수혜인원은 연간 4만명 수준에 불과하고 근로빈곤층의 대다수가 실업급여 수혜자가 아닌 점을 감안 이 계층을 전담지원할 수 있는 새로운 지원제도를 구축할 수 있는 근거로 가칭 ‘근로빈곤층 취업지원법’의 제정이 요구됨.
- 급격한 고용구조 변화로 산업간 노동이동 및 직업간 노동이동, 그리고 취업/실업/비경활 간 노동시장 이행(transition)이 크게 확대될 전망이므로 고용지원서비스도 이행노동시장(Transition Labor Market: TLM) 관점에서 실업급여 중심에서 구인구직 알선과 교육훈련으로 전환될 수 있도록 우리나라 고용지원서비스 방향, 운영관리, 프로세스 관리, 직원전문성 등에 있어 혁신이 요구됨.

나. 향후 정책방향

1) 인력수급전망 및 불일치 해소 : 산업수요에 맞는 대학교육

- 대학 통·폐합, 퇴출 등을 통해 초과공급되는 대졸인력 조정
 - 국립대학은 대학 간 통·폐합 또는 대학 간 연합을 통한 지속적 법인화 유도

- 사립대학은 경영진단과 실태조사를 기초로 경영부실 판정 또는 경영컨설팅을 실시하여 통·폐합, 퇴출 등 단계적 구조조정 추진
- 산업수요에 맞는 적정규모 인력공급으로 교육에 대한 과잉투자를 막기 위해서는 대학구조조정이 필요함.
 - 대학/대학원 인력양성이 양보다 질적 수준제고로 전환되어야 하고 마이스터고교와 특성화고교 등 고급 중등 직업교육이 사회적으로 인정받을 수 있는 환경조성 필요
- 대학/학과 정원조정을 대학/전공별 취업성과와 연계하여 상시적으로 실시하는 것이 필요함.
 - 취업률이 저조한 대학/학과에 대해서는 각종 정부 공공지원 인센티브를 줄여 이를 고급 중등 직업교육 또는 양질의 대학원 교육 지원사업에 투자하는 것이 필요
- 외부 평가인증기관 인정제 실시 등 대학평가 강화, 대학정보공시제 내실화, 교육여건과 구조조정 실적을 정부의 각종 행·재정적 지원과 연계 강화 등 상시적 구조조정 기제 마련

2) 여성인력 고용대책

- 1990년대 중반이후 여성 고용률이 답보상태인 주요원인은 출산·육아로 인한 경력단절이므로 보육지원과 산전후 휴가 및 육아휴직제 실효성제고로 경력단절 해소 필요
 - 주요선진국의 경우 1980년 이후 경력단절현상 거의 사라짐.
- 경력단절 완화를 위한 정책대안으로는 여성 고용친화적으로 보육지원제도 개선, 남녀근로자의 육아부담경감을 위한 직장보육시설 확충, 출장·야근·질병 등 일시적이고 긴급한 돌봄이 필요한 맞벌이 가구의 지원을 강화하는 것임.
- 육아기 여성의 고용유지를 위한 보육서비스 강화를 위해서는 보육료 지원을 가구소득 비례방식으로 전환하는 것과 무상보육지원대상 확대 등을 적극 검토 필요
 - 현행 3단계 지원방식에서 일본의 7단계 지원소득구간 설정 및 호주의 가구소득수준 비례 보육지원방식 전환 필요
 - 현행서민층 및 다자녀가구에 대한 보육료 지원을 단계적으로 확대하는 것이 필요하므로 무상보육 지원 대상을 현행 소득하위 50%에서 소득하위 70%까지

- 단계적으로 확대하여 무상지원 대상 여성근로자를 확대
- 보육서비스 이용시간과 비용을 12시간 종일제로 경직적으로 공급하는 방식에서, 보육시설의 운영시간을 유연근로형태에 따라 6시간 이하의 반일제형과 12시간 종일제형으로 이원화하는 것이 필요
- 육아휴직복귀 근로자에 대한 보육시설 입소 우선권 부여
- 산전후휴가와 육아휴직 실효성제고를 위해 대체인력 채용지원 등 사업주 지원제도 강화와 휴직제도 개편이 필요함.
 - 사업주의 산전후휴가 급여 부담을 전면 사회화
 - 대기업이 부담하고 있는 산전후 휴가 60일에 대한 비용을 사회보험에서 전액 부담하도록 함.
 - 육아휴직장려금을 폐지하고 동재원을 활용하여 대체인력채용지원금을 현행 20만원(우선지원 30만원)에서 30만원(50만원)으로 인상함.
 - 산전후휴가, 육아휴직 등으로 인한 근로시간단축제 등으로 인해 필요한 대체인력을 원활히 확보할 수 있도록, 대체인력 구인 및 구직 DB 및 네트워크 강화하는 것이 필요하며 정부가 특정한 민간고용서비스기관을 대체인력공급기관으로 지정, 재정 지원하는 방식으로, 사업주에게 필요한 대체인력을 공급
- 기대효과: 경력단절해소로 연 20만명 이상 고용 증가

3) 고령층 고용대책

- 고령층 고용창출을 위한 직무숙련형 임금체계 도입과 근로시간단축
 - 청년채용과도 조화를 이루도록 ‘정년연장+임금피크제’ 모델 도입 촉진
 - 장기적으로 ‘직무숙련형임금체계 + 정년폐지’가 현실적으로 실천될 수 있는 기업 환경 개선 지원 필요
 - 공공부문에서 세대간 일자리 나누기와 직무숙련형 임금체계가 도입될 수 있도록 권고 방안들이 필요
 - 단기적 고령자고용유지에 머물지 않고 적극적으로 청년층과 중장년층의 ‘권장할당제도’ 도입도 고려해 볼 필요
- 점진적 퇴직제도 도입
 - 은퇴연령기 고령층 근로자가 직장에 다니면서 미래를 준비하는 점진적 퇴직제

도 도입 필요

- 은퇴와 함께 비경제활동인구로 전략하는 스위치 온오프(Switch on-off) 인생이 아닌 미래를 서서히 준비할 수 있는 페이드 아웃-페이드 인 (Fade out-Fade in) 인생이 가능하도록 고령자 생애설계프로그램이 국가차원에서 마련 필요

□ 고령자 친화적 일자리 창출

- 사회적기업과 연계하여 전문직종 은퇴자가 사회공헌하는 문화 확산(사회공헌형 일자리 확충, 재능나눔공동체)
- 고령친화적 실버산업 육성(장기요양서비스, 의료·건강, 오락·여가 등)

4) 근로빈곤층 맞춤형 취업지원 방안

□ 근로빈곤층 취업지원서비스가 실효성을 담보할 있기 위해서는 근로빈곤층 전담부서 설치, 민간기관 활용 확대 및 소득보장기능 가미가 필요하고 이를 위한 근로빈곤층 취업지원법(가칭) 입법추진이 필요함.

□ 현행 고용지원서비스는 소득보장과 단절된 채 제공되고 있어 당장 생계 위협을 받는 근로빈곤층이 공공지원서비스를 활용할 여유가 없으므로 소득보장제도와 고용지원서비스를 결부시키는 제도적 보완이 필요함.

- 실업급여 지급기간이 최대 6개월로 짧고 실업자 중 실업급여 수급자 비율이 10%에 미치지 못하므로 근로빈곤층에 대한 생계유지에 필수적인 항목을 구입할 수 있도록 바우처 제도를 운영하여 근로빈곤층의 교육훈련과 구직활동 활성화를 지원함.
- 기다리는 서비스에서 근로빈곤층을 찾아가는 서비스로 전환이 필요함. 심리적 접근성을 높이는 구체적 방안의 하나는 근로빈곤층이 주로 근무하는 직장이나 지역에 고용지원서비스 담당자가 직접 찾아가 개별적인 만남을 가지는 것이며 집단상담 방식일수도 있고, 강의나 집담회 방식도 유효할 것임.
- 고용보험 미가입자를 대상으로 현행 직업능력개발계좌제와 유사한 제도 신설

□ 근로빈곤층 취업지원 전담 조직 확충, 유관기관간 업무분담, 소득지원 병행, 직업능력개발계좌제 신설 등의 내용도 “근로빈곤층 취업지원법(가칭)”에 포함시키는 것이 필요하고 국민기초생활보장제도를 고용친화적으로 개편(급여체계 및 자활제도개편 등)하는 것이 필요

5) 고용서비스 개선방안

- 공공고용서비스 개선을 위한 고용지원센터 혁신과 민간 고용서비스 발전을 위해 지속적인 규제완화와 수익모델 창출 지원 등이 필요
- 민간고용서비스 분야 규제완화 지속적 추진과 파견업무대상 확대, 민간위탁사업 확대 등이 필요함.
 - 고소득 계층에 대한 구직요금 상한제 완화, 차상위계층 이하 저소득계층에 대한 소개요금 국가지원(사후 정산), 파견업무 대상 범위 대폭 완화 등이 필요
 - 민간 위탁사업 확대 및 위탁기간을 현행 1년에서 3-4년으로 장기화하여 안정성과 전문성 제고를 지원
- 고용서비스 혁신은 중앙정부와 지방정부, 민간기업 각각의 장점을 살려 서로 협업하는 체계를 구축하고 발전시키는 것이 핵심
 - 중앙정부는 전국적인 고용지원서비스 인프라 구축 및 운영을 책임지며, 지자체는 중앙정부가 지역에 위임·위탁한 업무를 위주로 수행하고, 민간기업의 전문성과 효율성을 적극 활용하기 위하여 규제개혁과 투자를 확대하고 각종 사업을 민간에게 과감하게 위탁하는 체계를 확고히 하는 것
 - 협력적인 지역고용네트워크 구축 및 관리, 통합전산망구축, 공공고용서비스 기관들의 능률적인 조직개편 등의 발전에 근거한 고용-복지 연계형 고용지원 서비스 혁신이 요구
- 공공고용서비스는 인적 물적 자원 확충 뿐 아니라 업무프로세스, 업무전문성, 운용과 중점방향 차원에서 개선이 필요
 - 실업인정 업무 등 행정업무 간소화를 위한 전산시스템 개발과 복지와 실업대책 프로그램을 연계한 수요자 중심 통합전산망 구축 필요
 - 고용-학습-복지 연계서비스가 가능하도록 내부 구성원 능력제고와 전문인력 보강 필요
 - 종합센터에 예산운용 재량권을 부여해 센터 사정에 맞는 예산 편성과 집행이 이루어져야 하고 공급자 중심에서 개별 수요자 중심으로 실업급여, 구직정보 제공, 적성검사, 직업교육 통합 one-stop-service 체제를 구축해야 함.
 - 고용지원센터 방향성 정립을 위해서는 지역별 서비스 차별화와 중복 및 과잉 사업 정리 필요
 - 전국 고용서비스 전담 총괄본부 기능 강화 필요