

연구보고서 2008

일자리 선진화 전략

 한국직업능력개발원

머 리 말

지난 몇 년간 일자리 창출이 국가적 현안으로 대두되고 있다. 특히 최근 들어 미국 발 금융위기의 여파가 전 세계를 강타하면서, 고용불안에 대한 우려감이 더욱 확산되고 있다. 물론 그동안 일자리 창출을 위한 정책들이 전혀 없었던 것은 아니지만, 정책 실효성이 떨어져 국민들이 체감하는 일자리 부족 문제가 완화될 기미를 보이지 않는 것이 작금의 현실이다.

이런 상황에서 일자리 창출을 위한 보다 실천적이고 실용적인 정책 제언을 목표로 출발한 이 연구의 의의가 자못 크다 할 것이다. 이 연구에서는 보다 많은 양질의 일자리 창출을 일자리 선진화의 내용으로 규정하고, 선진국과의 비교·분석 등을 토대로 일자리 선진화를 위한 기본 방향을 제시했으며, 그 방향에 따라 9개 영역에 걸쳐 구체적인 실천 전략을 제안하고 있다. 이번 연구를 통해 제안된 내용들이 정부의 일자리 창출 대책의 수립과 집행에 크게 도움이 되기를 기대해 본다.

마지막으로 이 연구 보고서에 수록된 내용은 연구진의 개인 의견이며 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2008년 12월

한국직업능력개발원
원장 권 대 봉

목 차

요 약

제1장 총론: 일자리 창출의 뉴 패러다임, 일자리 선진화

제1절 선진고용시스템의 두 경로와 유연안정성 · 1

제2절 일자리 선진화의 내용과 방향 · 7

1. 청년과 여성에게 맞는 일자리의 창출 · 8
2. 일자리의 창출이 필요한 산업 분야 · 11
3. 중소기업과 기술창업이 중요 · 13
4. 노동 수요 견인 정책 모색 · 15

제3절 보고서의 구성 · 19

제2장 규제철폐와 외자유치를 통한 일자리 창출

제1절 외국인직접투자의 필요성 · 23

제2절 외국인직접투자 현황 · 26

1. 국제동향 · 26
2. 우리나라의 외국인직접투자 · 29

제3절 외국인직접투자와 일자리 · 32

1. 국제비교분석 · 32
2. 매출, 고용에서 외국인직접투자의 중요성 · 36
3. 외국인투자 유치의 장애물 - 과도한 규제 · 37

제4절 해외사례 · 40

1. 아일랜드: 켈트의 호랑이와 외자유치 · 40
2. 일본: 고이즈미 수상의 규제철폐 · 44
3. 영국: 대처 수상의 노동개혁 · 46

제5절 정책과제 · 49

1. 규제영향 분석 · 49
2. 경제자유구역의 지속 추진 · 51
3. '양질의 일자리 창출' 외투기업에 지원 확대 · 54

제3장 청년 및 중장년층의 해외인력진출 확대

제1절 우리나라의 해외진출 정책 분석 · 58

1. 해외인력진출의 의미 및 방향 · 58
2. 해외인력진출 현황 및 계획 · 59
3. 청년 및 중장년층 인력의 해외진출 문제점 · 65

제2절 선진국의 청년 및 중장년 해외진출 정책 분석 · 67

1. 해외인력이동에 영향을 미치는 요인 · 67
2. 해외인력 이동 실태 · 67
3. 주요 선진국의 해외진출 지원 · 71
4. 시사점 · 81

제3절 우리나라의 해외진출 활성화를 위한 정책제언 · 83

1. 해외진출 지원을 위한 초기조건 · 83
2. 청년층의 해외진출 지원 방향 · 84
3. 중장년층의 해외진출 지원방향 · 85

제4장 단시간 근로와 일자리 활성화

- 제1절 단시간 근로 현황과 특징 · 89
 - 1. 단시간 근로의 정의와 경제적 기능 · 89
 - 2. 단시간 근로의 현황과 주요 특징 · 94
- 제2절 네덜란드와 일본의 단시간 근로 사례 · 101
 - 1. 네덜란드의 ‘단시간 경제(part-time economy)’ · 101
 - 2. 일본의 단시간 근로자 균등대우 원칙 · 107
- 제3절 단시간 근로를 통한 일자리 활성화의 조건 · 111
 - 1. 단시간 근로를 통한 기혼여성고령자 취업 제고 방안 · 111
 - 2. 서비스업 고용형태 다양화를 위한 기업 지원 방안 · 114
- 제5장 중소기업 일자리 창출의 문제점과 개선 방안
 - 제1절 일자리에서 중소기업의 중요성 · 117
 - 제2절 중소기업 일자리의 현황과 문제점 · 119
 - 제3절 일자리 부족 및 열악의 원인 · 123
 - 1. 창업의 질 악화 · 123
 - 2. 한계기업의 증대 · 126
 - 3. 인력수급의 미스매치 · 127
 - 4. 중소기업의 성장 기피 · 128
 - 제4절 중소기업 일자리 창출방안 · 129
 - 1. 양질의 창업 활성화 · 130
 - 2. 기존 기업의 경쟁력 강화 · 132
 - 3. 인력수급의 미스매치 완화 · 134
 - 4. 중소기업 지원기준 재검토 · 136
 - 제5절 맺음말 · 137

제6장 창업 활성화를 통한 일자리 창출 방안

제1절 일자리 창출과 선진화에 있어 기술창업의 중요성 · 139

제2절 기술창업의 실태 · 141

제3절 선진국의 기술창업 지원정책 · 144

1. 기술창업 자금지원 · 144
2. 기술창업을 위한 기술개발 지원 분야 · 145

제4절 국내 기술창업 활성화 정책의 현황과 한계 · 148

제5절 기술창업 지원정책의 개선 방안 · 151

1. 신정부의 기술창업 활성화 정책 · 151
2. 향후의 기술창업 활성화 정책 방향 제언 · 155

제7장 고용·인적자원개발을 위한 기업내 노사관계의 혁신

제1절 기업내 노사관계 혁신의 필요성 · 159

제2절 노사관계의 실태와 문제점 · 161

1. 노사관계의 실태 · 161
2. '1987년 노동체제'의 부정적 유산 · 163

제3절 기업내 노사관계 혁신의 제약 요인 · 168

제4절 기업내 노사관계 혁신을 위한 정책과제 · 172

1. 경영정보의 노사공유 및 노사공동 교육훈련프로그램의 활성화 · 172
2. 능력개발 친화적 임금체계로의 전환 · 173
3. 고용·인적자원개발을 위한 노사공동 사업의 추진 · 175
4. 고성과 작업시스템 구축 기업에 대한 재정지원 확대 · 176

제8장 사회·공공서비스의 제공과 일자리 창출

제1절 사회·공공서비스 증가의 필요성 · 179

1. 사회적 위험의 변화와 복지서비스 수요의 증가 · 179
2. 경제 성장 둔화와 경제의 일자리 창출능력 감소 · 181

제2절 사회·공공서비스 부문 일자리의 특성 · 183

1. 사회서비스 부문의 개념과 특성 · 183
2. 사회·공공서비스 전달자로서의 사회적 기업의 탄생과 발전 · 184

제3절 사회·공공서비스 일자리의 현황 · 185

1. 사회적 일자리 및 사회적 기업과 사회·공공서비스 · 185
2. 정부의 사회서비스 확대와 바우처 사업 · 187
3. 사회서비스 일자리의 질 · 190

제4절 사회·공공서비스 부문 일자리 증가와 사회적 기업의 역할 · 191

1. 사회·공공서비스 부문 일자리와 전달체계 · 191
2. 사회적 기업의 특성 및 공공사회서비스 전달에서의 장점 · 193

제5절 사회·공공서비스 일자리와 정부의 민간 위탁 · 199

1. 사회서비스 민간위탁 방식의 종류와 특성 · 199
2. 정부의 민간 위탁 및 조달사업자 선정에 윤리적 기준 마련 · 202

제9장 금융산업의 일자리 창출

제1절 금융산업의 현황 및 문제점 · 206

1. 금융산업의 고용 및 생산성 · 206
2. 금융산업의 문제 및 낙후성 · 209

제2절 영국 금융산업의 현황과 발전 전략 · 213

1. 영국 금융산업의 현황 · 213

2. 영국의 금융산업 발전 전략 · 215

제3절 금융산업 일자리 창출 및 인력 양성 방안 · 222

1. 금융산업의 전략산업화 · 222
2. 금융전문인력의 양성 · 224

제10장 문화산업 일자리 선진화 방안

제1절 일자리 선진화에서 문화산업의 의의 · 229

제2절 문화산업의 현황과 전망 · 230

1. 해외 시장 전반 · 230
2. 국내 시장 · 232

제3절 문화산업 일자리의 현황과 전망 · 233

1. 문화산업 일자리 현황 · 233
2. 문화산업 일자리 전망 · 236
3. 해외 문화산업 일자리 전망 · 238
4. 문화산업 일자리의 질적 현황 - 프리랜서를 중심으로 · 240

제4절 문화산업의 일자리 선진화 전략 · 244

1. 문화산업 활성화 관련 정책 현황 · 244
2. 문화산업 일자리 선진화 기본 방향 · 246
3. 세부 실천방안 1: 창의성과 기업가 역량의 함양 · 248
4. 세부 실천방안 2: 문화산업의 전문 기업 육성 · 251
5. 세부 실천방안 3: 문화콘텐츠 기술역량의 제고 · 253

<부록> · 255

참고문헌 · 259

<표목차>

- <표 I-1> 기업의 신규 진입률과 경제적 성과간 상관관계 분석(1998~2000, 산업간·국가간 분석) · 15

- <표 II-1> 외국인직접투자 동향 (1990~2006, 도착기준) · 28
- <표 II-2> 국민경제에서 외국인투자기업의 비중 · 29
- <표 II-3> 외환위기 전후의 외국인투자유치 정책 비교 · 30
- <표 II-4> 외국인투자기업 연도별 고용인원 현황 · 37
- <표 II-5> 경제자유구역 지정 현황 · 52

- <표 III-1> 한국산업인력공단을 통한 해외진출 실적 · 60
- <표 III-2> 교육과학기술부 및 외교통상부의 지원 실적 및 계획 · 61
- <표 III-3> 파견국가 및 직종(2008년) · 62
- <표 III-4> 2005년도 전문가 파견지역 · 64
- <표 III-5> 2005년도 전문가 파견분야 · 64
- <표 III-6> 일본의 지역별 장·단기 파견인력 규모 · 76
- <표 III-7> 일본의 분야별 파견 전문가 수 · 77
- <표 III-8> 일본기업의 지역별 해외 법인 및 파견자 현황 · 78
- <표 III-9> 일본기업의 업종별 해외 법인 수 및 파견자 현황 · 79

- <표 IV-1> 여성의 경제활동참가율(LFPR)과 단시간 고용비율(PT)의 관계 유형 · 91
- <표 IV-2> 일부 OECD국의 고령근로자(50세 이상)의 주당 근로시간(2002) · 93
- <표 IV-3> 단시간 근로자 중 여성 비율 · 95
- <표 IV-4> 우리나라 단시간 근로자의 규모와 변화 · 97
- <표 IV-5> 단시간 근로 선택의 두 유형: 자발적 선택 대 비자발적 선택 · 101
- <표 IV-6> 네덜란드 여성의 경제활동참가율과 취업자 중 단시간 근로 비중 · 103
- <표 IV-7> 총고용 중 단시간 근로자의 비중: 일본 · 107
- <표 IV-8> 일본기업의 비정규직 채용 이유 · 109

- <표 IV-9> 비정규직 유형별 균등대우 기준 · 110

- <표 V-1> 연도별 사업체수 추이 · 117
- <표 V-2> 연도별 취업자수 추이 · 118
- <표 V-3> 사업체규모별 부족인원과 부족률(2007년 4월) · 119
- <표 V-4> 기업 규모별 고용비중 (전산업, 제조업) · 120
- <표 V-5> 기업 규모별 비정규직 비중 · 121
- <표 V-6> 고용형태별 월평균임금 추이 · 122
- <표 V-7> 임금격차 추이 · 122
- <표 V-8> 국가간 창업활동지수 및 유형별 창업실태 · 125
- <표 V-9> 혁신형 중소기업 · 126
- <표 V-10> 주요 제조업의 한계기업 비중 변화 · 127

- <표 VI-1> 잠재성장률(1982~2030년) 추정 및 전망 결과 · 140
- <표 VI-2> 산업별 신설법인수(전국기준) · 143
- <표 VI-3> 창업지원제도 개요 · 149
- <표 VI-4> 주요 국가의 창업환경 · 151
- <표 VI-5> 신정부의 기술창업 활성화 대책 개요 · 154

- <표 VIII-1> GDP 증가율 및 취업계수 · 182
- <표 VIII-2> 공식 실업률 및 노동력 상태이동 추이 · 182
- <표 VIII-3> 바우처 사업의 내용 · 189
- <표 VIII-4> 산업별 월평균임금 비교(2006년) · 190
- <표 VIII-5> 사회적 서비스 제공과 국가재정지원 정도에 따른 사회적 기업 모델 · 192

- <표 IX-1> 산업별 취업자 및 1인당 GDP 추이 · 206
- <표 IX-2> OECD 국가들의 주요 서비스 산업 부가가치 및 고용 비중(2004년) · 208
- <표 IX-3> 우리나라 주요 산업 취업자의 학력 구성 · 208
- <표 IX-4> 국내은행의 TNI 지수(2006년) · 210
- <표 IX-5> 주요 선진 금융산업 국가의 금융인력 구성 · 212

- <표 IX-6> 금융허브 런던의 실적 · 214
- <표 IX-7> 자본의 수익률 및 소득대비 비용 비율 · 215
- <표 IX-8> 영국 대학(대학원)의 금융관련학과 외국인 학생 비중 · 218
- <표 IX-9> 영국의 전문교육 기관 · 221
- <표 IX-10> 금융인력 순위 비교 · 226
- <표 IX-11> 금융산업 발전 전략과 인력양성 전략 · 228

- <표 X-1> 세계 엔터테인먼트와 미디어 시장 전망 · 231
- <표 X-2> 국내 시장 규모와 전망(2005년 기준, 이후는 전망) · 232
- <표 X-3> 산업분류별 직업분류별 취업자 현황 · 234
- <표 X-4> 2002년과 2006년의 산업분류별 직업중분류별 문화 관련 취업자 분포 · 235
- <표 X-5> 문화관련 산업별 취업자 전망 · 236
- <표 X-6> 문화관련 직업 취업자 전망(전체 118개 직업 중) (2006~2016) · 237
- <표 X-7> 영국 취업자 전망 결과 · 238
- <표 X-8> 미국 취업자 전망 결과 · 239
- <표 X-9> 미국 직업별 취업자 전망 결과 · 240
- <표 X-10> 직업별 월평균 소득 및 시간당 소득 격차 분석 결과 · 242
- <표 X-11> 교육훈련에 대한 장애물 · 243
- <표 X-12> 시기별 문화산업 활성화 관련 세부 대책 · 245
- <표 X-13> 기업가정신 학습을 위한 교육 모델 · 250

- <부표 IV-1> OECD주요국의 단시간 근로자 비중 및 LFPR: 전체, 성별 · 256

- <부표 VI-1> OECD-우리나라 기술집약도별 세부산업 분포 비교 · 257
- <부표 VI-2> 제조업의 업종별 신설법인수(전국기준) · 258

[그림목차]

- [그림 I-1] 주요 국가의 고용률(2005)·2
- [그림 I-2] 고용창출정책기반의 비교·3
- [그림 I-3] 유연안정성 수준의 국제비교·5
- [그림 I-4] 실업자훈련지출의 GDP대비 비중·6
- [그림 I-5] OECD와의 차이에 대한 요인분해 결과·7
- [그림 I-6] 일자리곡선의 혁명·8
- [그림 I-7] 1인당 GDP 수준에 따른 연령별 고용률 비교·9
- [그림 I-8] 1인당 GDP 수준에 따른 성별 고용률 비교·10
- [그림 I-9] 1인당 GDP 수준에 따른 파트타임 비중 비교·11
- [그림 I-10] 1인당 GDP 수준에 따른 서비스업 취업자 구성·12
- [그림 I-11] 1인당 GDP 수준에 따른 사회서비스 분야 취업자 비교·13
- [그림 I-12] 기업규모별 고용분포 비교(제조업, 2002)·14
- [그림 I-13] 상품시장의 규제 정도와 고용률의 관계·16
- [그림 I-14] 상품시장 규제 정도 국제비교·17
- [그림 I-15] 진출지역내 국내기업과 비교한 다국적기업의 고용성과·18
- [그림 I-16] 일자리선진화 전략·21

- [그림 II-1] 우리나라의 외국인직접투자 추이(1999~2007, 도착기준)·31
- [그림 II-2] 탈규제정도와 창업의 용이성·33
- [그림 II-3] 외국인투자비중과 1인당 국민소득·34
- [그림 II-4] 탈규제정도와 외국인직접투자 비중·34
- [그림 II-5] 탈규제정도와 1인당 국민소득·35
- [그림 II-6] 국내 전체기업 매출중 외국인투자기업 비중(%)·37
- [그림 II-7] 아일랜드의 1인당 GDP(미달러)·43
- [그림 II-8] 아일랜드의 FDI/GDP 비중(%)·43
- [그림 II-9] 일본의 경제성장률(%) 추이·46
- [그림 II-10] 일본기업의 해외 신규설립 법인(개)·46
- [그림 II-11] 실질경제성장률(%): 영국, 한국·48
- [그림 II-12] 1인당 국민소득(미달러): 영국, 한국·48

- [그림 III-1] 국가 수준별 이주인구의 비율(거주국, 저량 기준) · 69
- [그림 III-2] 주요지역별·시기별 국제적 이동(거주국, 저량 기준) · 69
- [그림 III-3] 대졸자의 국제적 이동 비율(원천국가 기준) · 70
- [그림 III-4] 대졸자의 국제적 이동 규모(1990~2000) · 71

- [그림 IV-1] 단시간 근로자 비율과 경제활동참가율의 상관관계(2007): 여성 · 90
- [그림 IV-2] OECD주요국의 총고용 중 단시간 근로자의 비중 추이 · 95

- [그림 VI-1] 외환위기 이후 기업유형별 연평균 고용증가율(1998~2005년) · 141
- [그림 VI-2] 연도별 벤처기업수 추이 · 142
- [그림 VI-3] 폐쇄형 기술혁신과 개방형 기술혁신 · 156
- [그림 VI-4] 한국과 일본의 대학발 벤처의 경제적 파급효과 · 157

- [그림 VII-1] 노동조합 조직률 추이 · 161
- [그림 VII-2] IMF 경제위기 이후 노사분규발생건수 및 노동손실일수 · 163
- [그림 VII-3] 전체 노동자 중 비정규직 근로자의 비중(노동부 기준) · 164
- [그림 VII-4] 정규직 대비 비정규직 임금 비중(%) · 165
- [그림 VII-5] 도시근로자 가구 5분위 배율추이(상위 20% vs 하위 20%) · 166
- [그림 VII-6] 회사가 실시한 직업교육훈련에 대한 노조원의 참여정도 · 171
- [그림 VII-7] 고성과작업장 구축을 위한 재정지원사업 현황과 정책방안 · 176

- [그림 IX-1] 각 서비스 분야의 임금 수준 추이 · 209
- [그림 IX-2] 우리나라 금융산업에 대한 부문별 평가 · 211

【요약】

1. 연구 목적

일자리 창출이 국가적인 현안으로 대두되고 있는 현실에 부응하기 위해, 본 연구에서는 일자리 선진화의 내용과 방향을 제시하고, 일자리 선진화를 위한 구체적이고 실천적인 정책 대안을 모색해보고자 하였다. 여기에서는 일자리 선진화의 내용을 보다 양질의 일자리를 보다 많이 만드는 것으로 규정하고, 선진국과의 비교를 통해 우리에게 어떤 영역에서 어떤 일자리를, 특히 보다 양질의 일자리를 만들 여지가 있는지를 파악한 후, 그 영역에서의 일자리 창출이 어떻게 가능할 수 있는지, 보다 실천적인 대안을 찾아보고자 했다.

2. 일자리 선진화의 방향

높은 고용률을 달성한 선진국의 사례를 살펴보면, 선진고용시스템을 달성하기까지의 경로는 한 가지가 아닌 두 가지 경로를 통해서 가능하였다. 낮은 수준의 고용보호법제와 낮은 복지지출의 결합을 통한 유형(A 유형)과 높은 복지지출수준(관대한 복지급여)과 적극적 구직활동의 장려를 통한 상호의무(mutual obligation)의 유형(B 유형) 모두 좋은 고용성 과를 나타낸 것으로 확인된다. 선진고용시스템의 구축과 관련하여, 현재 한국은 A 유형에 속하나 A 유형의 단점인 소득불평등도의 증가가 부각되고, 고용창출의 성과도 좋지 않은 문제점을 나타내고 있어 B 유형으로의 전환을 고려할 수도 있을 것이다. 그러나 B 유형의 유지를 위한 조세 기반인 소득세의 인상(50~55%)을 국민의 다수가 동의하느냐가 관건이다. 사회적 합의 기반이 되는 대화채널도 작동되고 있지 않다.

따라서 우리나라의 경우 A 또는 B 유형의 선택 문제에 앞서 A와 B 유형에 공통적으로 적용되는 기반(상품시장에서의 경쟁구조, 그리고 구직자를 돕기 위한 효율적인 고용안정서비스나 평생직업능력개발체계 등)을 조성하는 것이 급선무이다. 더구나 현재 우리나라의 유연성과 안정성 수준은 주요 선진국에 비해 매우 낮은 상태에 있다. 이런 상황에서 네덜란드, 덴마크 등이 주축인 B 유형으로의 이행은 단기적으로는 거의 불가능하다. 또 우리나라의 경우 미국, 영국 등 A 유형 국가들에 비해서도 유연성과 안정성 수준이 모두 낮다. 따라서 A 유형으로 갈 것인지, B 유형으로 갈 것인지와 무관하게 유연안정성의 추구가 기본적으로 전제되어야 한다.

이러한 전제와 더불어 선진국과의 비교·분석을 통해 일자리를 더욱 늘릴 여지나 필요성이 높은 부분이 어디인지를 파악하게 되면, 일자리 창출의 기본 방향은 크게 네 가지로 집약될 수 있다.

첫째, 주요 선진국에 비해 우리의 고용률이 낮게 나타나고 있는 것은 주로 청년층과 여성의 고용률이 낮기 때문인 만큼, 청년층과 여성에게 적합한 일자리를 적극 창출해야 한다.

둘째, 선진국과의 비교 관점에서 볼 때 고용비중이 상대적으로 낮으면 서도 경제전반의 생산성 제고 및 국민들의 삶의 질 향상 등의 측면에서 중요한 산업 영역인 공공서비스 부문과 금융산업과 문화산업에서 일자리를 창출하기 위한 정책적 노력이 요구된다.

셋째, 우리나라의 경우 주요 선진국에 비해 중소기업의 고용비중이 더 높고, 지난 10여년간 대기업의 고용이 감소하였다는 점에 비추어 볼 때, 중소기업에서의 고용창출이 매우 중요하다. 특히 보통 새로운 기업은 혁신과 신기술 채용에 있어서 중요한 역할을 담당하므로, 중소기업의 고용창출과 관련하여 신규 창업(특히 기술창업)의 중요성이 강조될 필요가 있다.

넷째, OECD고용창출전략의 재평가에서도 지적되고 있는 것처럼, 노동

수요를 견인하는 정책이 일자리 창출에 있어서 필수적이다. 노동수요 견인 정책 중에서도 본고에서는 규제완화, 외자유치, 기업내 노사관계의 혁신 등이 중요함을 지적하고 있다.

3. 정책 제언

앞에서 언급한 일자리 선진화의 방향에 기초하여 본 연구에서는 9개 영역을 중심으로 일자리 창출을 위한 실천적인 정책 대안을 제시하였다.

먼저 2장에서는 규제철폐와 외자유치를 통한 일자리 창출 문제에 대해 분석하였으며, 규제영향분석의 추진, 경제자유구역의 지속 추진, ‘양질의 일자리 창출’ 외투기업에 대한 지원 확대 등을 정책 방안으로 제시하였다.

3장에서는 청년 및 중장년층의 해외인력진출 확대 문제에 대해 논의하였는데, 우리나라의 기존 정책에 대한 분석과 선진국 사례에 대한 정리를 통해, 청년층의 경우 봉사단 및 협력단 규모 확대, 중장년층의 경우 전문가그룹을 확보하고 이들을 개도국의 수요와 연계시키는 시스템을 구축하는 등 청년 및 중장년층의 해외진출을 지원하기 위한 정책 방향을 구체적으로 기술하였다.

4장에서는 여성의 노동시장 참여 촉진을 위한 단시간 근로 활성화 방안으로, 비례적 보호와 차별방지의 실효성 확보, 보육시설 투자 확대와 육아휴직제도의 개선, 유아기 단시간 근로제 도입, 기업의 ‘정규직 단시간 근로제’ 도입에 따른 인센티브 제공, 사회서비스업 일자리에 대한 탄력근로시간제 운영, 정규직 전일제 근로자의 근로시간 축소를 통한 일자리 나누기의 시도 등을 제시하였다.

5장에서는 중소기업에서의 일자리 창출을 촉진하기 위해, 양질의 창업 활성화, 기존 기업의 경쟁력 강화, 인력수급의 미스매치 완화, 중소기업의 지원기준 재검토 등을 중심으로 구체적인 정책 방안을 기술하였다.

6장에서는 일자리 창출을 촉진할 기술창업이 활성화되기 위해서는 창업네트워크나 정보제공 등 관련 인프라 확충, 대학이나 연구기관의 스피드 오프 지원 제도 확충, 개인이나 민간의 기술창업자에 대한 투자 확대를 지원하는 각종 인센티브 제도의 구축, 기술창업 컨설팅 제도의 확립 등이 필요함을 지적하였다.

7장에서는 일자리 창출을 위해 기업내 노사관계의 혁신이 필요함을 지적하고, 구체적인 정책과제로서 경영정보의 노사공유 및 노사공동 교육훈련프로그램의 활성화, 능력개발 친화적 임금체계로의 전환, 고용·인적자원개발을 위한 노사공동 사업의 추진 등을 제시하였다.

8장에서는 사회·공공서비스의 증가 필요성과 사회·공공서비스 부문 일자리의 특성을 기술한 후, 사회·공공서비스의 전달과 관련하여 현재 우리 사회에서 주된 관심의 대상이 되고 있는 사회적 기업 및 사회적 일자리, 그리고 사회서비스 바우처사업 등을 중심으로 일자리 창출의 가능성과 한계를 살펴보았다.

9장에서는 금융산업에서 일자리 창출이 활성화될 수 있도록, 규제 정비 및 개혁, 국제 수준의 금융 인프라 구축 및 글로벌 플레이어 출현 기반 조성, 글로벌 수준의 국내 금융 인프라 구축, 금융인력 수요에 기반한 교육훈련의 활성화, 중견/고급 금융인력의 공급과 육성 등을 중심으로 구체적인 정책 방안을 제시하였다.

끝으로 10장에서는 문화산업의 일자리 선진화 전략으로 창의성과 기업가 역량의 함양, 문화산업 전문기업의 육성, 문화콘텐츠 기술 역량의 제고가 중요함을 지적하고, 이를 중심으로 실천적인 정책 대안을 기술하고 있다.

제1장

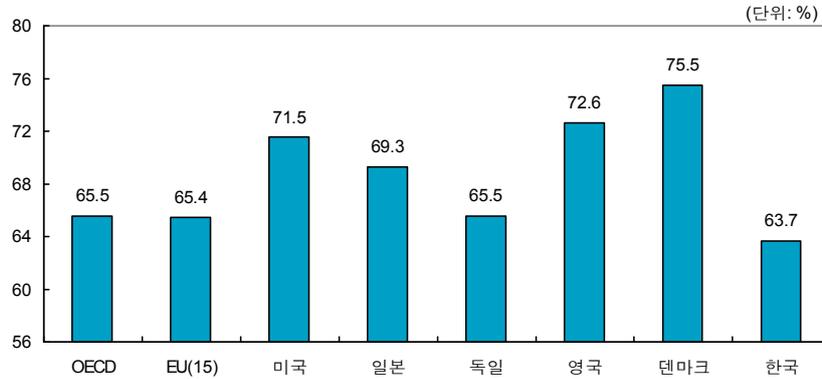
총론: 일자리 창출의 뉴 패러다임, 일자리 선진화

제1절 선진고용시스템의 두 경로와 유연안정성

선진고용시스템을 높은 고용률 달성이 가능한 고용관련 제도라고 정의할 경우, 우리나라는 아직 그 상태에 도달했다고 보기 어렵다. 국제비교를 위하여 생산가능인구를 15~64세로 정의하여 국가(또는 경제권)별 고용률을 비교하여 보면 우리나라의 고용률은 선진국에 비해 낮게 나타나기 때문이다. 2005년 현재 우리나라의 고용률은 63.7%로 OECD(65.5%)나 EU15개국의 평균(65.4%)보다 낮으며, 고용률이 높은 편에 속하는 미국이나 영국보다 8%p 이상 낮고, 덴마크에 비해서는 12%p 가까이 낮다([그림 I-1]참조).

높은 고용률을 달성한 선진국의 사례를 살펴보면, 선진고용시스템을 달성하기까지의 경로가 단일하지는 않다. OECD(2007)에 따르면, 1994년부터 권고된 OECD의 고용창출전략(Jobs Strategy)의 지난 10여 년간의 평가를 통해 살펴 볼 때 고용창출의 성공적인 달성, 즉 높은 고용률을 보이는 선진고용시스템은 한 가지가 아닌 두 가지 경로를 통해서 가능하였다.

[그림 I -1] 주요 국가의 고용률(2005)



주: 15~64세 인구 대상 통계임(영국은 16~64세 기준임).
 자료: OECD(2007), *Employment Outlook*에서 작성.

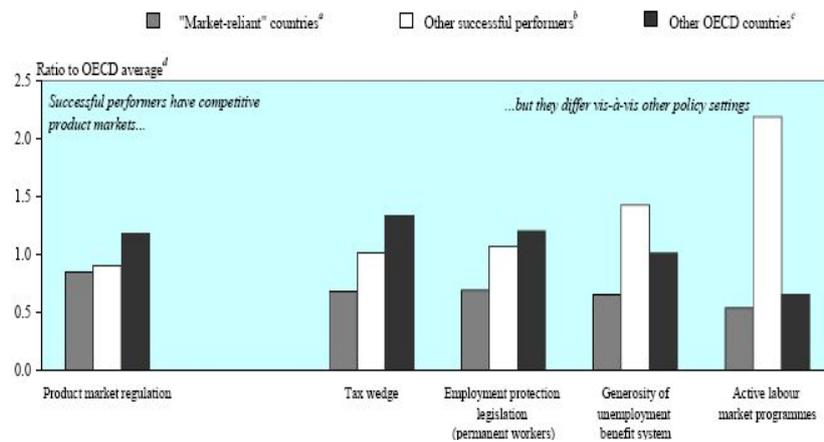
낮은 수준의 고용보호법제와 낮은 복지지출의 결합을 통한 유형(A 유형)과 높은 복지지출수준(관대한 복지급여)과 적극적 구직활동의 장려를 통한 상호의무(mutual obligation)의 유형(B 유형) 모두 좋은 고용성적을 나타냈다. B 유형의 국가에는 잘 조정된 단체협약과 사회적 대화 채널이 구비되어 있었으며, A 유형의 국가에는 사회적 합의가 제한된 역할을 하였다는 점에서도 차이가 존재한다. 그러나 두 유형의 성공배경에는 공통적인 요소도 존재한다. 거시경제적 안정(물가안정)과 상품시장에서의 경쟁이 높은 수준으로 이루어져 있었으며, 구직활동에 대한 강력한 보조가 제공되었다는 점이 바로 그것이다.

물론 이들 두 유형이 완벽한 것은 아니다. A 유형은 낮은 재정 부담이라는 장점을 가지고 있는 반면, 소득불평등도의 확대에 따른 사회통합의 약화와 같은 문제점을 지니고 있다. 반대로 B 유형은 소득불평등도가 낮아 사회통합력이 높다는 장점을 가지고 있는 반면, 높은 재정적인 부담을 안고 가야 하는 단점이 있다. 소득불평등도나 재정지출의 지나친 확대가 향후 성장에 도움이 되지 못한다는 점에서 이들 두 유형 모두 일정한 한계를 지니고 있다.

2007년 현재 한국은 A 유형으로 분류되고 있으나, A 유형의 국가 중에서 고용창출의 성과가 그리 좋은 편은 아니다. A 유형으로 분류되는 국가는 호주, 캐나다, 일본, 한국, 뉴질랜드, 스위스, 영국, 미국 등이며, 이들의 평균고용률은 70.9%이나 한국의 고용률은 앞서 살펴보았듯이 64%에도 미치지 못하고 있다. B 유형으로 분류되는 국가는 오스트리아, 덴마크, 아일랜드, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴 등이며, 평균 고용률은 71.9%에 달한다.

선진고용시스템의 구축과 관련하여, 현재 한국은 A 유형에 속하나 A 유형의 단점인 소득불평등도의 증가가 부각되고, 고용창출의 성과도 좋지 않은 문제점을 나타내고 있어 B 유형으로의 전환을 고려할 수도 있을 것이다. 그러나 A 유형이나 B 유형의 전제가 되는 상품시장에서의 경쟁구조, 그리고 구직자를 돕기 위한 효율적인 고용안정서비스나 평생직업능력개발체제가 한국에서는 잘 작동하지 않고 있다는 것이 문제이다.

[그림 I-2] 고용창출정책기반의 비교



주: 2003년의 수치를 의미. 적극적 노동시장프로그램은 2002, 모두 OECD 평균은 1임.
 자료: OECD, *OECD Employment Outlook*, 6장, 2006.

상품시장의 독과점적 구조는 대기업과 하청기업의 문제, 나아가 대기업내의 정규직과 비정규직의 문제, 불법파견/사내하청 문제의 근원으로 작용하고

4 일자리 선진화 전략

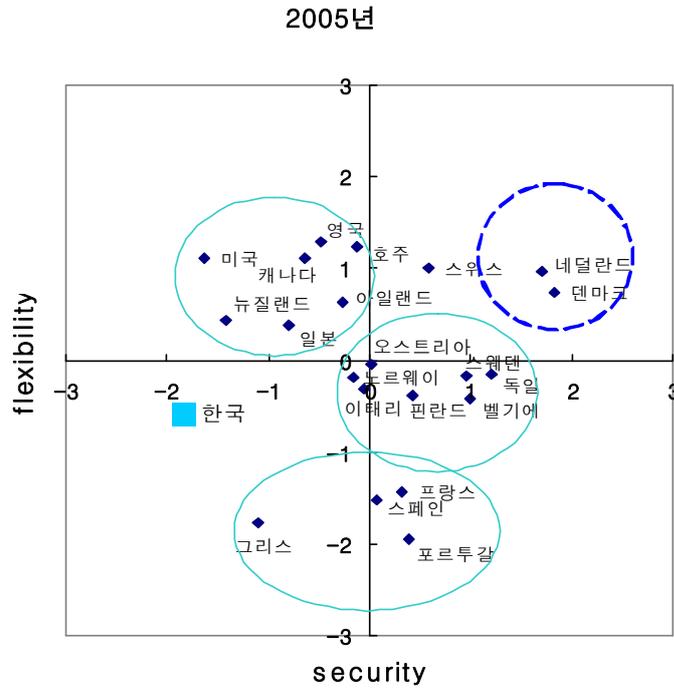
있다. 또 취약한 고용안정서비스 기능은 구직자의 심층상담과 직업알선을 통한 실업의 해소(activation)에 제 역할을 못하고 있으며, 평생직업능력개발체제의 미작동은 취약계층에 대해 적절한 직업훈련기회의 제공에 애로요인으로 작용하고 있다. 나아가 B 유형의 바탕이 되는 사회적 합의 기반이 되는 대화 채널도 작동되고 있지 않다.

따라서 우리나라의 경우 A 또는 B 유형의 선택 문제에 앞서 A와 B 유형에 공통적으로 적용되는 기반을 조성하는 것이 급선무이다. 또한 B 유형으로 전환이 가능하기 위해서는 보다 큰 틀에서의 사회적 합의가 필요하다. B 유형의 유지를 위한 조세기반인 소득세의 인상(50~55%)을 국민의 다수가 동의하느냐가 관건이다. 이 부분에 대한 사전적인 합의나 동의 없이 조세수준을 높일 경우 오히려 조세저항으로 인해 사회적 통합이 저해될 수도 있다. 이런 점에서도 B 유형으로의 전환이 결코 용이한 상황은 아니다.

더구나 우리나라의 유연성과 안정성 수준은 주요 선진국에 비해 매우 낮은 상태에 있다([그림 I-3] 참조). 이런 상황에서 네덜란드, 덴마크 등이 주축인 B 유형으로의 이행은 단기적으로는 거의 불가능하다. 또 우리나라의 경우 미국, 영국 등 A 유형 국가들에 비해서도 유연성과 안정성 수준이 모두 낮다. 따라서 A 유형으로 갈 것인지, B 유형으로 갈 것인지와 무관하게 유연안정성의 추구가 기본적으로 전제되어야 한다.

이런 점에서 OECD고용창출전략의 재평가에서 강조된 7가지 내용 중 안정과 유연성을 동시에 추구해야 할 시기라는 지적이 우리나라의 경우 특히 유효하다. 다만 우리나라를 위시한 많은 국가들에서 정규직의 고용보호는 그냥 둔 채 비정규직의 고용보호를 완화하여 왔고, 그 결과 약간의 단기적인 고용증가가 있었으나 이중노동시장구조를 확대시켰으며, 이에 따라 직업훈련에 대한 투자가 저해되고 결과적으로 생산성의 증가에 부정적으로 작용한 측면이 있음에 유념해야 한다.

[그림 I-3] 유연안정성 수준의 국제비교



주: 유연성과 안정성의 수준을 파악하기 위해 고려된 변수는 OECD의 EPL 지수 중 정규직의 고용 보호법제 수준, 임시직 사용에 관한 규제 수준 및 집단해고에 관한 지수, 그리고 총고용 중 파트타임의 비중 및 장기실업자의 비중, GDP에서 적극적 노동시장정책 및 수동적 노동시장정책이 차지하는 비중, 실업보험의 초기소득보장율(initial replacement rate) 등이다.
 자료: 변양규(2008).

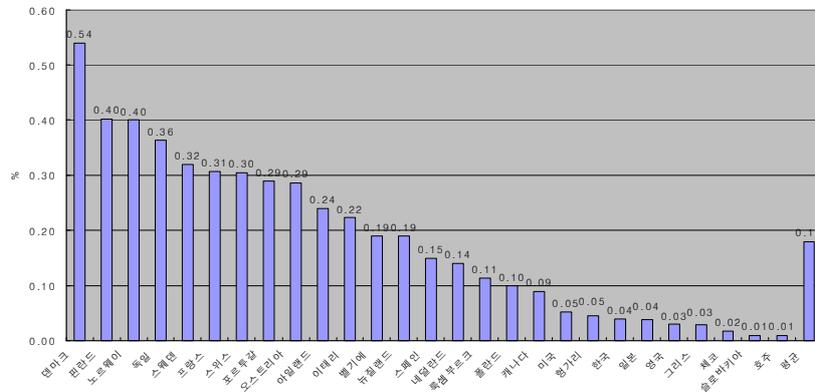
우리나라의 경우 과보호되고 있는 대기업과 공공부문 근로자의 고용보호 수준을 낮추고, 과소보호되고 있는 취약계층 근로자의 보호를 위하여 사회보험을 이들에게 확대적용함으로써 이중노동시장의 확대에 대처할 수 있는 형태로 유연안정성이 추구되어야 할 것이다. 물론 취약계층근로자에 대한 사회보험의 확대 적용 시 기업에게 부담이 되지 않는 방식으로 도입해야 하며(예를 들어 고용보험 미적용인 근로자(비정규직 포함)에 대한 보호를 위하여 고용보험료의 납부를 노사 반반이 아닌 조세로 충당하는 식), 또한 근로의욕이

저하되지 않도록 제반 조세제도를 정비하여 재정건전성을 유지해야 할 것이다.

또 안정성만이 아닌 안정성과 유연성의 동시 추구하고 관련하여 OECD고용 창출전략의 재평가에서 강조된 것처럼, “적극화(Activation)/상호의무(Mutual Obligation)” 접근이 대단히 중요하다. 이러한 접근은 실업자에게 구직활동을 하게 하는 강력한 동기를 제공함으로써, 상대적으로 관대한 실업급여와의 조화가 가능하도록 하고 있으며, 여기에 대한 실증적 증거들이 확인되고 있기 때문이다.

우리나라의 경우 안정성이 미흡할 뿐만 아니라 안정성과 유연성의 연계가 부족하다는 것은 실업자훈련 실태에서도 확인된다. 실업자훈련에 대한 공공 지출의 GDP 대비 비중은 OECD 주요 국가 중 최하위 수준이다(2004년 기준). 그 비율은 0.04%로 OECD평균 수준인 0.18%에 크게 미달한다(OECD 평균의 22.2% 수준).

[그림 I-4] 실업자훈련지출의 GDP대비 비중



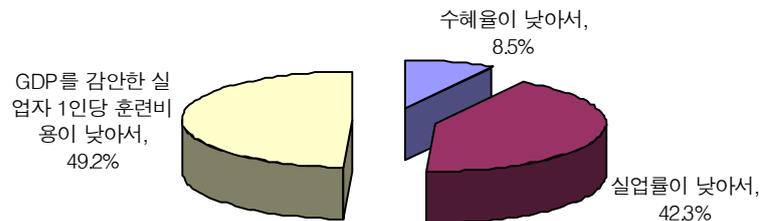
이렇게 실업자훈련에 대한 지출 수준이 낮은 것은 실업자 중 실업자훈련 수혜자의 비중이 낮아서라기보다는 실업률이 OECD 평균수준보다 낮고, 특히 GDP를 감안한 실업자 1인당 훈련비용(훈련기간 중 수당지급 등 포함)이

매우 작기 때문이다.

OECD평균 수준과 차이의 약 절반 정도(49.2%)는 GDP 수준을 감안한 실업자 1인당 훈련비용이 낮기 때문에 발생했으며(실업자 1인당 훈련비용: 우리나라 3,350달러, OECD 평균 12,490달러), 차이의 42.3%는 우리나라의 상대적으로 낮은 실업률에 의해 설명되고, 실업자 중 실업자훈련 수혜자의 비중이 낮기 때문에 차이가 발생하는 부분은 8.5%인 것으로 나타났다(Log-Mean 개념을 이용한 요인분해식 적용 결과).

이렇게 실업자훈련에 대한 지출이 부족하기 때문에 경제 전반의 유연성 제고에 걸림돌로 작용하고 있으며, 훈련의 성과를 제약해 유연한 노동이동(실업상태에서의 탈출)을 어렵게 하고 있는 것이다.

[그림 I-5] OECD와의 차이에 대한 요인분해 결과

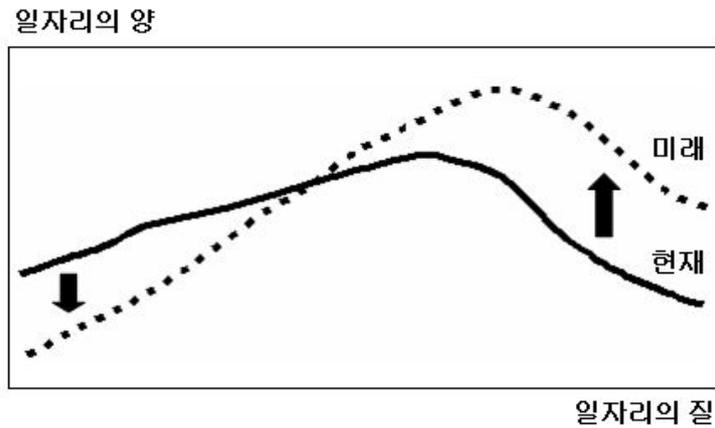


제2절 일자리 선진화의 내용과 방향

일자리 선진화의 내용은 보다 양질의 일자리를 보다 많이 만드는 것이다. 다시 말해 현재보다 전체적으로 일자리의 수를 확대하는 한편으로, 저급한 일자리는 줄여나가고 그 대신 괜찮은 일자리(decent job)를 적극적으로 늘려

나가야만 하는 것이다. 이는 일자리의 양과 질에 따라 일자리를 늘어놓은 일자리 곡선의 일대 변화를 필요로 하는 것이므로, 우리는 이것을 일자리 곡선의 혁명으로 부르기로 하자([그림 I-6] 참조).

[그림 I-6] 일자리곡선의 혁명



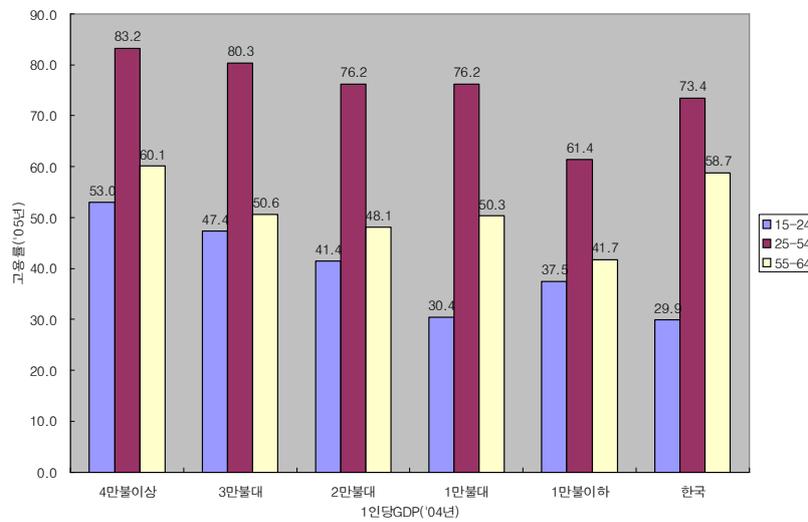
이와 같은 일자리곡선의 혁명을 가능하게 하기 위한 방안 모색의 한 가지 방법은, 선진국과의 비교를 통해 우리에게 어떤 영역에서 어떤 일자리를, 특히 보다 양질의 일자리를 만들 여지가 있는지를 파악한 후, 그 영역에서의 일자리 창출이 어떻게 가능할 수 있는지, 보다 실천적으로 대안을 모색해보는 것이다.

1. 청년과 여성에게 맞는 일자리의 창출

연령대를 불문하고 우리나라의 고용률은 대체로 선진국보다 낮은 수준이다. 그런데 특히 15~24세 청년층의 고용률이 선진국에 비해 현저히 낮게 나타난다. 15~24세 청년층의 고용률을 보면 우리나라는 29.9%에 불과한 반면, 소득 3만불 이상 국가의 경우 그 비율이 50% 내외로 높게 나타난다. 높은

대학진학률이나 군대 문제 등으로 우리나라 청년층의 고용률이 선진국에 비해 상대적으로 낮게 나타날 가능성이 있다는 점을 감안하더라도 이는 지나치게 낮은 수준으로 판단되며, 청년층의 고용 증대 필요성이 높은 상황이라 할 것이다.

[그림 I-7] 1인당 GDP 수준에 따른 연령별 고용률 비교

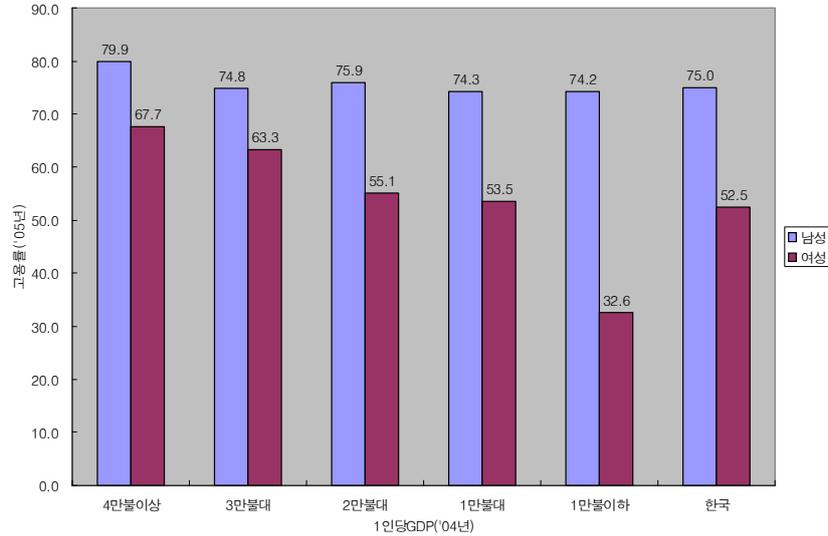


주: 1인당 GDP는 2004년, 고용률은 2005년 자료임.

자료: OECD(2006a), *Economic Outlook*. OECD(2006b), *Employment Outlook*.

한편 여성의 고용률이 선진국에 비해 현저히 낮은 수준이라는 것이 특히 문제로 지적되고 있다. 우리나라 여성의 고용률은 52.5%에 불과한 반면, 소득 3만불 이상 국가들의 여성 고용률은 60%를 크게 상회하는 수준으로 우리나라에 비해 10~15%p 정도 높다. 여성의 고용증대를 위한 일자리 창출이 요청되는 상황이라 할 것이다.

[그림 I-8] 1인당 GDP 수준에 따른 성별 고용률 비교

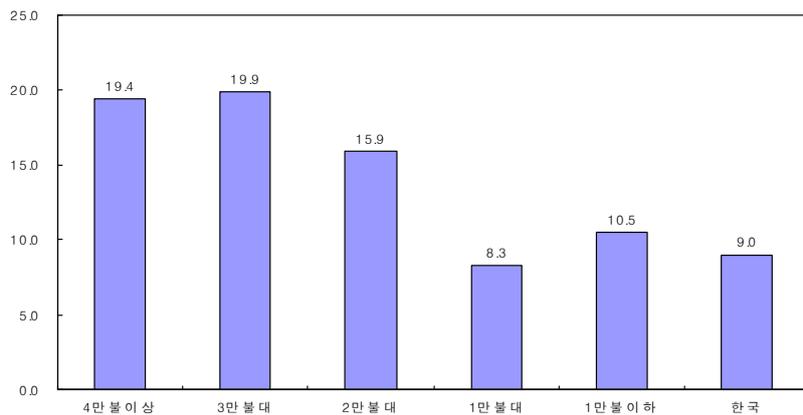


주: 1인당 GDP는 2004년, 고용률은 2005년 자료임.
 자료: OECD(2006a), *Economic Outlook*. OECD(2006b), *Employment Outlook*.

여성의 고용률이 주요 선진국에 비해 낮게 나타나고 있는 것은 파트타임 고용의 비중이 대단히 낮다는 점과 밀접하게 연관되어 있다. 2005년 현재 우리나라의 파트타임 고용 비중은 9.0%에 불과한 수준으로, 1인당 국민소득 3만, 4만 불 국가의 19%대에 비해 크게 낮다. 소득수준이 향상될수록 대체로 파트타임 고용 비율이 높아지는 경향도 확인되는데, 주요 선진국의 경우 파트타임 고용을 적절히 활용함으로써 여성과 같이 파트타임을 선호하는 인력들의 노동시장 유입을 촉진하고(OECD 평균으로 볼 때, 2005년 현재 전체 파트타임 근로자 중 72.9%가 여성임. 유럽 OECD 국가들의 경우 그 비율이 77.0%로 더욱 높아짐), 이를 통해 높은 고용률을 달성하고 있는 상황이다. 우리나라의 경우에도 여성을 대상으로, 일종의 일자리 나누기에 해당되는, 이들 인력이 선호하는 파트타임 고용을 지금보다 대폭 확대할 필요성이 제기된다 할 것이다. 물론 이와 더불어 여러 가지 가정친화적 정책들이 효과가 있다 하겠다. 여기에는 유연한 근로시간제, 적절한 조세 동기, 너무 길지 않고

적절한 장기육아휴직, 양질의 보육과 부부간의 확대된 육아분담 등이 포함될 수 있다.

[그림 I-9] 1인당 GDP 수준에 따른 파트타임 비중 비교



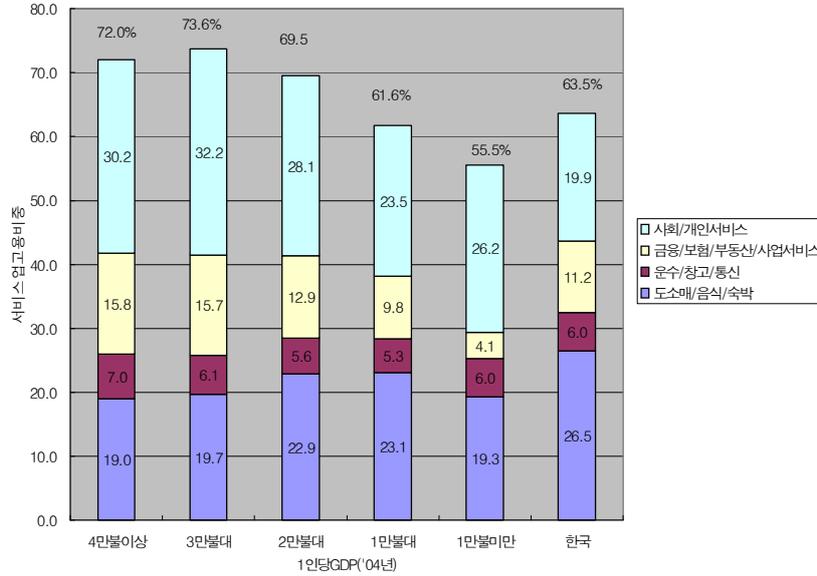
주: 1인당 GDP는 2004년, 고용률은 2005년 자료임.

자료: OECD(2006a), *Economic Outlook* OECD(2006b), *Employment Outlook*.

2. 일자리의 창출이 필요한 산업 분야

선진국과의 비교 관점에서 볼 때 우리나라 일자리 구성의 특징 중 하나로 거론될 수 있는 것은 주요 선진국에 비해 서비스업의 고용 비중이 상대적으로 낮은 수준에 있다는 점이다. 또 서비스업을 세부 구성별로 보면, 도소매/음식/숙박업의 비중은 상대적으로 높은 반면, 사회/개인서비스와 금융/보험/부동산/사업서비스의 비중이 상대적으로 낮은 상태인 것이다. 향후 서비스업의 확대를 통한 일자리 창출이 요청되며, 특히 사회/개인서비스와 금융/보험/부동산/사업서비스에서의 일자리 창출이 필요하다고 할 것이다.

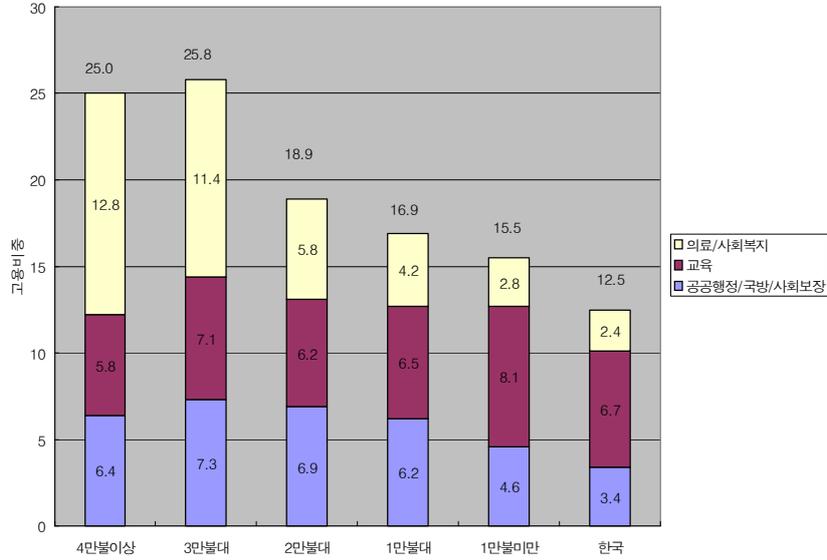
[그림 I-10] 1인당 GDP 수준에 따른 서비스업 취업자 구성



자료: ILO, LABORSTA.

금융/보험/부동산/사업서비스중에서는 무엇보다 경제 전반의 생산성 제고 측면에서 금융산업의 발전과 그에 따른 일자리 창출이 매우 중요하다. 또 사회/개인서비스 중에서는 특히 사회서비스 분야의 고용비중이 선진국에 비해 상대적으로 크게 낮다는 점에 주목해야 한다. 사회서비스 부문(공공행정/국방/사회보장, 교육, 의료/사회복지 등)의 고용비중은 OECD국가 중 최하위 수준으로 12.5%에 불과하며, 이는 멕시코의 15.5%보다 낮은 수준으로, 우리나라의 경우 소득수준에 비해서도 사회서비스 분야의 고용이 매우 지체되고 있다고 할 것이다. 세부적으로 보면 교육부문의 고용비중은 낮지 않지만 공공행정과 의료, 사회보장 및 복지 분야의 고용비중이 선진국에 비해 대단히 낮다.

[그림 I-11] 1인당 GDP 수준에 따른 사회서비스 분야 취업자 비교



자료: ILO, LABORSTA.

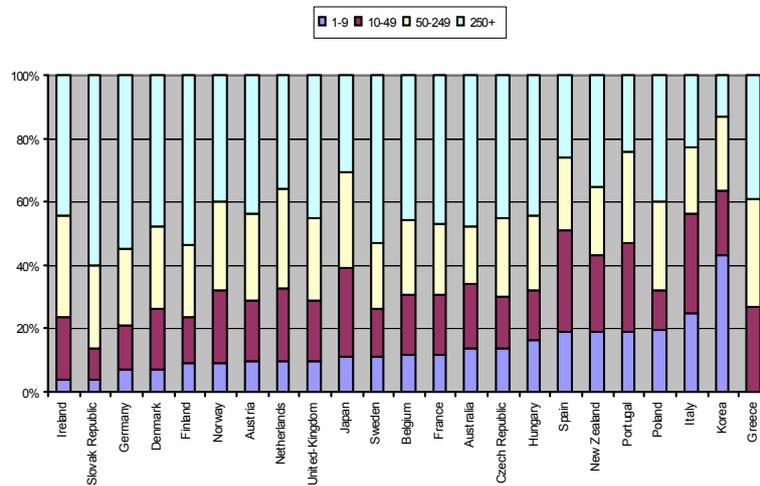
한편, 문화산업은 최근 가장 활발하게 성장하고 있는 분야 중 하나이며, 이러한 추세는 향후에도 지속될 전망이다. PriceWaterhouseCoopers는 글로벌 엔터테인먼트 시장이 지난 2005년과 2006년에 다른 분야에 비해 2~3%p 더 성장해왔으며, 이러한 추세가 향후에도 지속될 것으로 전망하고 있다. 우리나라도 예외는 아니다. 따라서 문화산업은 지속가능한 양질의 일자리 창출과 관련해서 지속적으로 관심을 두어야 할 분야라고 할 것이다.

3. 중소기업과 기술창업이 중요

중소기업은 전체 기업수의 대부분을 차지할 뿐만 아니라, 전체 경제에서 차지하는 중소기업의 고용비중도 매우 높다. 주요 선진국의 경우 중소기업 (여기에서는 종업원수 250명 미만)의 제조업내 고용비중은 대개 50~60% 수준이며, 우리나라의 경우 그 비중이 특히 높아 80%를 상회하고 있다. 고용창

출에서 중소기업이 차지하는 비중은 서비스업의 경우 더욱 높아진다. 이는 중소기업에서의 고용창출 없이 경제 전체적으로 일자리 증가를 기대하기 어렵다는 것을 시사한다. 우리나라의 경우 지난 1998년부터 2006년간에 대기업에서의 고용은 절대적으로 감소한 반면(약 12.5만 명 감소), 중소기업에서의 고용은 크게 증가하였다(약 314.4만 명 증가)는 사실도 중소기업에서의 고용창출이 중요하다는 것을 단적으로 보여주고 있다.

[그림 I-12] 기업규모별 고용분포 비교(제조업, 2002)



자료: OECD(2005), *SME and Entrepreneurship Outlook*

중소기업의 고용창출과 관련하여 중요한 것 중 하나는 신규 창업(특히 기술창업)이다. 보통 새로운 기업은 혁신과 신기술 채용에 있어서 중요한 역할을 담당한다. 기존 기업이 생산과정의 재조직이나 근로자의 훈련 등에 소요되는 비용 때문에 신기술을 채택할 유인이 적은 반면, 새롭게 진입하는 기업은 이런 점에서 자유롭기 때문에 혁신이나 신기술 채택에 자유로울 수 있는 것이다. 또 신규 진입 기업의 경우 기존 기업과의 경쟁을 이겨내기 위해서는 혁신적이 되지 않을 수 없다. 이렇게 기업의 진입과 퇴출이 되풀이되는 ‘창조

적 파괴'의 과정에서 경제 전반의 생산성이 제고되고 산출량과 고용이 모두 증가하게 되는 것이다.

Brandt(2004)의 경우 Eurostat의 firm entry data를 OECD의 생산, 고용, 생산성에 대한 자료(OECD STAN database)와 결합하여 이를 입증하고 있다. 그 분석에 따르면 신규 진입률이 높을수록 생산이 증가하고 고용이 증가하는 경향이 분명하게 확인되며, 이러한 경향은 특히 서비스업에서 보다 강하게 나타난다.

<표 I-1> 기업의 신규 진입률과 경제적 성과간 상관관계 분석(1998~2000, 산업간·국가간 분석)

전산업	생산 증가			고용 증가		
	상관계수	T-값	관측치수	상관계수	T-값	관측치수
lag						
0	0.28***	6.87	559	0.28***	6.77	560
1	0.24***	4.71	356	0.18***	3.42	355
2	0.32***	4.05	149	0.35***	4.58	148
평균	0.38***	5.60	190	0.40***	6.04	189
서비스업	생산 증가			고용 증가		
lag						
0	0.40***	6.33	218	0.34***	4.93	192
1	0.50***	6.63	137	0.29***	3.31	122
2	0.57***	5.00	53	0.35***	2.59	49
평균	0.57***	5.84	72	0.53***	4.70	58

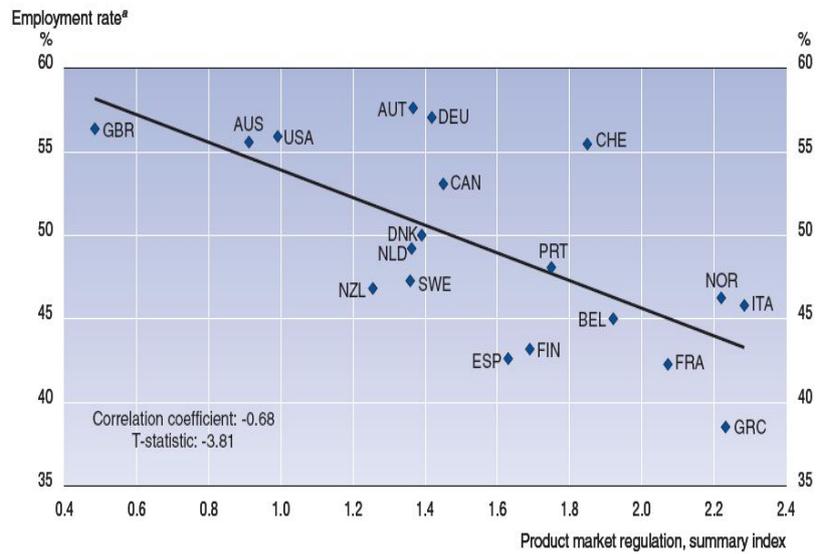
자료: Brandt(2004), Business Dynamics, Regulation and performance, OECD Working Paper에서 재작성.

4. 노동 수요 견인 정책 모색

OECD고용창출전략의 재평가에서는 노동수요를 견인하는 정책이 일자리 창출에 있어서 필수적임을 지적하고 있다. 노동 수요를 견인하는 정책과 관련하여 무엇보다 중요한 것은 상품시장의 경쟁을 고양시키는 정책이다. 이런 점에서 상품시장의 경쟁을 제약하는 여러 가지 규제를 철폐하는 것이 필요하다. 특히 이런 정책들은 서비스 부분에서 새로운 일자리를 창출하는데 매우 긍정적일 수 있다.

OECD(2002)의 실증분석결과에 따르면, 상품시장규제지수(PMR indicator, 0에서 6사이의 값을 가지며, 값이 클수록 규제가 심함을 의미)와 고용률(비농업부문)간에는 높은 상관관계가 있는 것으로 확인된다. 다시 말해 상품시장이 보다 경쟁적일수록 고용률이 높은 것으로 나타나, 상품시장에서의 규제완화가 일자리 창출에 긍정적으로 작용할 수 있음을 보여주고 있다.

[그림 I-13] 상품시장의 규제 정도와 고용률의 관계

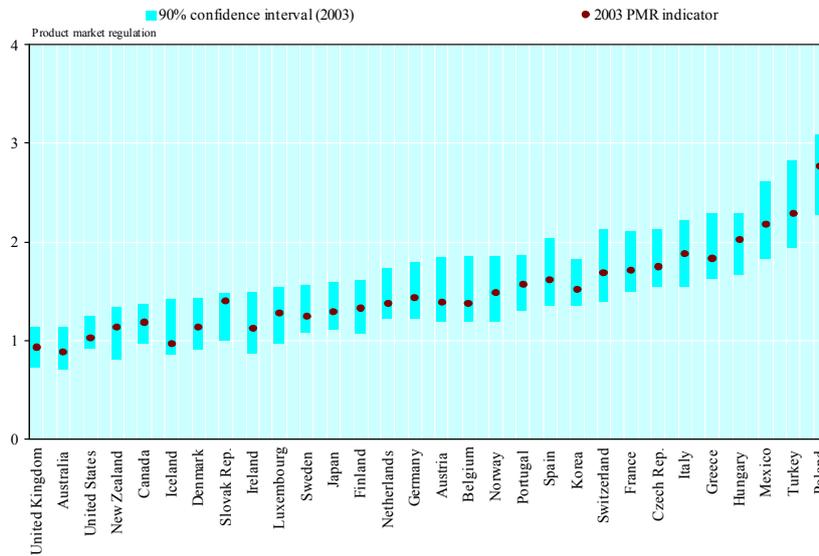


a) Non-agricultural business sector.

자료: OECD(2002), *Employment Outlook*.

그런데 우리나라의 경우 상품시장규제지수로 볼 때, OECD 주요 국가들에 비해 규제가 매우 심한 편에 속한다. 이는 일자리 창출과 관련하여 상품시장의 경쟁 고양을 위한 규제완화가 매우 절실하다는 것을 시사한다([그림 I-14] 참조).

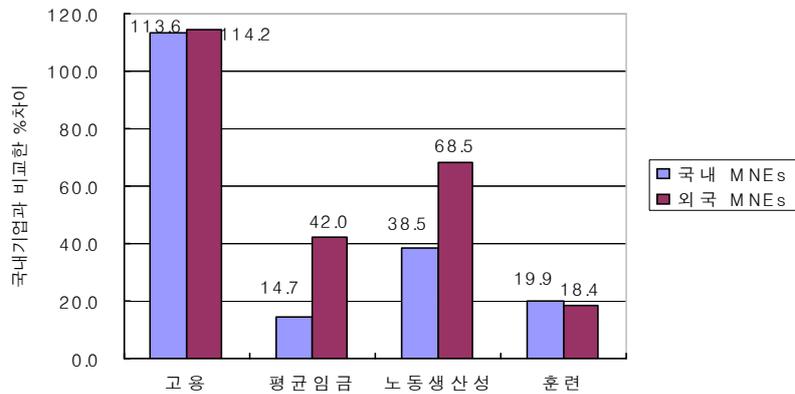
[그림 I-14] 상품시장 규제 정도 국제비교



자료: OECD(2004), *Economic Outlook*.

뿐만 아니라 노동수요의 견인과 관련하여 외자유치의 필요성도 크다. World Bank Enterprise Survey를 이용하여 다국적 기업(MNEs)이 제공하는 일자리의 양과 질이 그 기업이 진출한 지역의 국내 기업에 비해 어떠한 차이가 있는지를 분석한 OECD(2008)에 따르면, 다국적 기업의 경우 그 지역의 국내 기업에 비해 보다 많은 일자리를 제공하고 있으며, 제공되는 일자리의 질도 높은 것으로 확인되고 있다. 평균적으로 다국적 기업은 국내 기업에 비해 2배 이상의 일자리를 제공하고 있고, 임금수준도 15~40% 정도 높게 지급하고 있으며, 노동생산성도 높고 훈련 기회도 보다 적극적으로 제공하고 있는 것으로 나타난다. 임금수준이 상대적으로 높은 것은 노동생산성이 높고 적극적인 훈련 기회의 제공을 통해 제고된 노동력의 질을 반영하고 있다 하겠다. 많은 나라에서 외국인 직접투자를 유치하기 위해 여러 가지 유인책을 구축하고 있는 것도 이런 배경에서 이해될 수 있을 것이다.

[그림 I-15] 진출지역내 국내기업과 비교한 다국적기업의 고용성과



주: OECD(2008), *Employment Outlook*에서 제작성.

한편 국내에서의 노동 수요 견인이 중요하지만, 가까운 시일 내에 여의치 않거나 공급규모가 국내에서의 수요 견인만으로 충족되기 어렵다고 판단될 경우에는 해외에서 그 수요를 확보하는 것도 필요할 것이다. 해외로의 인력 진출 필요성이 제기되는 것도 바로 이런 이유에서이다.

우리나라에서 본격적인 해외취업은 1963년 12월 247명의 광부가 서독의 광산에 집단으로 취업하는 것에서 시작되었으며, 이후 서독의 간호원 파견, 70년대 중동 건설붐에 따른 건설 근로자 해외 취업이 대표적인 사례이다. 그러나 80년대 후반 이후 중동 취업자 감소로 1991년 해외개발공사의 폐쇄, 1994년에는 한국국제협력단 해외취업사업 종결 등, 공공부문의 해외취업업무가 완전히 중단되기에 이르렀다. 그러다가 외환위기 이후 실업문제의 해결을 위한 수단 중 하나로 해외취업에 대한 관심이 제고되면서, 1998년 3월에 ‘국의 취업활성화방안’이 마련되었고, 산업인력공단내에 해외취업센터가 설치되는 등의 정책적 노력이 있었다. 하지만 이런 노력에도 불구하고 해외취업실적은 여전히 미미한 수준에 머무르고 있다. 그만큼 앞으로 개척 여지에 따라 큰 폭으로 늘어날 가능성도 크다 할 것이다.

노동 수요의 견인과 관련하여 기업내 노사관계의 혁신도 중요하다. 현재와

같은 임금교섭 위주의 제로섬(zero-sum)식 노사관계 관행은 기업의 노동비용을 높임으로써 신규 채용을 억제하고 상대적으로 저렴한 비정규 노동의 활용 확대를 유도하여 이중노동시장을 더욱 심화시키는 부작용이 크다. 고용창출을 위해서는 숙련교섭 위주의 포지티브섬(positive-sum)식 노사관계로의 변화가 절실하게 요구된다.

제3절 보고서의 구성

본 보고서에서는 제2절에서 언급한 일자리 창출 방향에 기초하여 모두 9가지 영역을 선정하고, 그 영역 내에서의 구체적인 분석을 통해 일자리 창출을 위한 실용적이고 실천적인 정책 대안을 모색해보고자 하였다.

먼저 2장에서는 규제철폐와 외자유치를 통한 일자리 창출 문제에 대해 분석하였으며, 규제영향분석의 추진, 경제자유구역의 지속 추진, ‘양질의 일자리 창출’ 외투기업에 대한 지원 확대 등을 정책 방안으로 제시하였다.

3장에서는 청년 및 중장년층의 해외인력진출 확대 문제에 대해 논의하였는데, 우리나라의 기존 정책에 대한 분석과 선진국 사례에 대한 정리를 통해, 청년층의 경우 봉사단 및 협력단 규모 확대, 중장년층의 경우 전문가그룹을 확보하고 이들을 개도국의 수요와 연계시키는 시스템을 구축하는 등 청년 및 중장년층의 해외진출을 지원하기 위한 정책 방향을 구체적으로 기술하였다.

4장에서는 여성의 노동시장 참여 촉진을 위한 단시간 근로 활성화 방안으로, 비례적 보호와 차별방지의 실효성 확보, 보육시설 투자 확대와 육아휴직 제도의 개선, 유아기 단시간 근로제 도입, 기업의 ‘정규직 단시간 근로제’ 도입에 따른 인센티브 제공, 사회서비스업 일자리에 대한 탄력근로시간제 운영, 정규직 전일제 근로자의 근로시간 축소를 통한 일자리 나누기의 시도 등을 제시하였다.

5장에서는 중소기업에서의 일자리 창출을 촉진하기 위해, 양질의 창업 활

성화, 기존 기업의 경쟁력 강화, 인력수급의 미스매치 완화, 중소기업의 지원 기준 재검토 등을 중심으로 구체적인 정책 방안을 기술하였다.

6장에서는 일자리 창출을 촉진할 기술창업이 활성화되기 위해서는 창업네트워킹이나 정보제공 등 관련 인프라 확충, 대학이나 연구기관의 스피노프 지원 제도 확충, 개인이나 민간의 기술창업자에 대한 투자 확대를 지원하는 각종 인센티브 제도의 구축, 기술창업 컨설팅 제도의 확립 등이 필요함을 지적하였다.

7장에서는 일자리 창출을 위해 기업내 노사관계의 혁신이 필요함을 지적하고, 구체적인 정책과제로서 경영정보의 노사공유 및 노사공동 교육훈련프로그램의 활성화, 능력개발 친화적 임금체계로의 전환, 고용·인적자원개발을 위한 노사공동 사업의 추진 등을 제시하였다.

8장에서는 사회·공공서비스의 증가 필요성과 사회·공공서비스 부문 일자리의 특성을 기술한 후, 사회·공공서비스의 전달과 관련하여 현재 우리 사회에서 주된 관심의 대상이 되고 있는 사회적 기업 및 사회적 일자리, 그리고 사회서비스 바우처사업 등을 중심으로 일자리 창출의 가능성과 한계를 살펴보았다.

9장에서는 금융산업에서 일자리 창출이 활성화될 수 있도록, 규제 정비 및 개혁, 국제 수준의 금융 인프라 구축 및 글로벌 플레이어 출현 기반 조성, 글로벌 수준의 국내 금융 인프라 구축, 금융인력 수요에 기반한 교육훈련의 활성화, 중견/고급 금융인력의 공급과 육성 등을 중심으로 구체적인 정책 방안을 제시하였다.

끝으로 10장에서는 문화산업의 일자리 선진화 전략으로 창의성과 기업가 역량의 함양, 문화산업 전문기업의 육성, 문화콘텐츠 기술 역량의 제고가 중요함을 지적하고, 이를 중심으로 실천적인 정책 대안을 기술하고 있다.

본 보고서의 구성을 도식화하면 [그림 I-16]과 같다.

[그림 I-16] 일자리선진화 전략

비전	일자리 선진화		
목표	좋은 일자리 창출	일자리 질 제고	해외 일자리 발굴
추진 전략	<p>[일자리 유망 산업 육성]</p> <ul style="list-style-type: none"> · 사회·공공서비스산업 · 금융 산업 · 문화 산업 	<p>[기업]</p> <ul style="list-style-type: none"> · 중소기업 혁신 · 기술창업 활성화 <p>[근로형태의 다양화]</p> <ul style="list-style-type: none"> · 단시간 근로 활성화 	<p>[해외진출 활성화]</p> <ul style="list-style-type: none"> · 청년층 · 중장년층
	<ul style="list-style-type: none"> · 규제개혁 · 노사관계 혁신 		

제 2 장 규제철폐와 외자유치를 통한 일자리 창출

제1절 외국인직접투자의 필요성

1995년 국민소득 1만 달러에 진입한지 12년만인 2007년에 한국경제는 국민소득 2만 달러 시대에 진입하였다. 외환위기라는 극심한 성장통을 경험한 탓에 일본의 8년, 아일랜드의 9년과 비교하면 먼 길을 돌아온 셈이다. 선진국 진입의 문턱이라는 소득 2만 달러를 넘었음에도, 일반 국민들은 미래에 대한 희망과 낙관보다는 좌절과 걱정에 압도당하고 있다. 여기에는 무엇보다 일자리에 대한 불안감이 자리잡고 있다.

청년들은 취업난에, 장년층은 퇴출압박에, 자영업자는 경쟁압박에, 중소기업은 도산위험에 직면하고 있어 개선된 경제지표를 체감하기 어렵다. 특히, 외환위기 이후 성장의 과실이 소수의 대기업, 수출기업에만 집중되고 중소기업, 자영업자, 일반 국민에게 골고루 돌아가지 않는 현상이 심화되면서 경제 지표와 현실간의 괴리가 확대되는 양상이다. 이에 따라 빈부격차의 확대와 중산층 몰락이 통계상으로도 확인되기에 이르렀다. 1996년부터 2006년까지 중산층 가구비율이 68.5%에서 58.5%로 10%p 줄어들었으며, 중산층의 7%인 126만가구, 4인가족 기준 500만명이 빈곤층으로 편입됐다고 한다(유경준, 2008).

경제성장의 목적은 모든 국민의 후생수준을 높이는데 있으며, 이를 위해서

는 일자리, 그것도 국민소득 2만 달러 시대의 국민이 종사하기에 걸맞는 일 자리를 창출하는 것이 시급하다. 적당한 일자리가 없어 빈둥거리는 청년 NEET(Not in Education, Employment or Training)족이 100만명에 달하고, 취업을 했다손 치더라도 '88만원세대'라는 신조어가 나올 정도로 비정규직 등 열악한 근로조건에 시달리는 것이 오늘날 청년들의 모습이다. 개발연대기의 고도성장을 더 이상 기대하기 어렵고, 고용유발계수가 점차 낮아지는 상황 속에서 양질의 일자리를 창출하기는 쉽지 않다. 선진국들이 외자유치, 규제완화 등을 통해 일자리 기회를 만들어내려고 많은 노력을 기울이는 것도 바로 이 때문이다.

전세계적인 외국인직접투자의 증가는 경제통합을 가속화하고 있다. 1999년 국제연합무역개발회의(UNCTAD)의 「세계투자보고서」에 따르면, 외국인직접투자를 유치하지 않는 국가들은 주변국으로 소외될 위험성이 점차 높아지고 있다고 한다. 반대로 우호적인 투자환경 구축을 통해 외국인직접투자를 적극적으로 유치하는 국가들은 실질적인 혜택을 입고 있다고 평가하고 있다. 이와 같이 외국인직접투자가 경제에 미치는 긍정적인 효과는 흔히 '일석오조(一石五鳥)'로 일컬어지고 있다.

첫째, 외국인직접투자는 고용을 창출한다. 또한 외국인직접투자를 통해 소비 및 투자가 진작되고, 생산이 확대됨으로써 경제성장의 선순환이 가능해진다. 한 연구에 따르면, 1997~1999년간 국내제조업부문에서 19만개의 일자리가 감소한 반면, 한국에 진출한 외국인회사들은 오히려 51,300개의 신규 일자리를 창출한 것으로 나타났다. 금융위기동안, 외국계 회사들이 한국기업들의 파산에 따른 일자리의 공백을 메꿔 실업을 막고, 고용을 창출하는 역할을 한 것이다. 외국인직접투자는 경제성장을 촉진하고 국내투자를 진작시키는 효과가 있다. 한국은행의 연구결과에 따르면 외국인직접투자가 1억 달러 증가하면, 국내투자가 0.83억 달러 증가하는 것으로 나타났다. 외국인직접투자 비중이 높은 부문에서는 평균노동생산성, 급여, 연구개발투자 등이 더 높다는 연구결과도 있다.

둘째, 외국인직접투자는 원본상환이나 이자부담이 없는 장기외자를 유입시

키는 효과가 있다. 증권투자(portfolio)가 변동성이 크고 위험한 것과는 달리 외국인직접투자는 안정적인 외환공급원이다. 또한 단기국제차입에 비교해서는 고금리 지급부담이 없는 장점도 갖고 있다. 특히, 외환보유고가 바닥을 보였던 1998년의 경우에 외국인직접투자를 통한 외환확보 효과가 빛을 발했다. 그 해 외국인직접투자는 54억 달러가 증가하여 당해년도 가용외환보유고 증가액 396억 달러의 14%를 차지하였다.

셋째, 외국인직접투자는 수출확대 효과가 있다. 외국인 투자자들은 그들이 갖고 있는 국제 네트워크를 활용하여 수출확대에 기여하고 있다. 뿐만 아니라, 국산품 사용비율을 높이고 수입을 억제함으로써 무역수지를 개선하는 효과도 갖고 있다. 산업연구원 분석에 따르면, 1999년에 제조업부문에서 외국인 투자기업의 수출은 213억 달러, 수입은 165억 달러를 기록함으로써 우리나라 전체 무역수지 흑자에 48억 달러 기여하였다.

넷째, 외국기업들이 도입하는 최신 경영기법과 한국근로자에 대한 교육으로 인한 외부효과도 무시할 수 없다. 모토롤라가 대표적인 예이다. 모토롤라는 외국인투자기업이 우리나라 중소기업과의 협력관계 구축을 통해 한국의 기술발전과 한국상품의 세계시장 진출에 어떻게 도움을 주고 있는가를 단적으로 보여준다. 현재 한국은 세계 휴대폰 시장의 1/3가량을 차지할 정도로 급성장하였다. 이 뿐만이 아니다. 볼보나 바스프의 경우에는 한국에 연구시설을 설치하여 기술개발에 힘쓰고 있다. 또한 국내기업들도 한국에 진출한 외국기업들과 경쟁을 펼치면서, 경영, 마케팅 등의 선진기법을 발빠르게 도입함으로써 경쟁력이 크게 높아지고 있다.

마지막으로, 외국인직접투자도 한국의 기업구조조정이 촉진되고 있다. 특히 국내기업들의 구조조정에 기여한 것은 인수합병 형태의 외국인직접투자였다. 국내기업들은 사업부문 및 자산의 해외매각을 통해 부족한 유동성을 확보할 수 있었다. 이를 통해 기업의 재무구조를 개선하고, 사업부문의 선택과 집중을 통해 기업의 경쟁력을 높일 수 있었다.

<외자유치의 1석 5조 효과>

1. 고용증대
 - 외국기업이 한국에 진출해서 공장을 설립하고 종업원을 채용하면 직접적으로 고용증대 효과가 있으며, 간접적으로 경기활성화에 따른 고용효과도 매우 큼
2. 안정적인 외자조달 수단
 - 이자부담 없는 외자도입으로 외환을 확충할 수 있는 유용한 수단임
3. 수출확대
 - 외국기업은 국제 네트워크를 활용하여 수출확대에 기여하며, 국산품 사용비율을 높이고 수입을 억제하여 무역수지를 개선하는 효과도 있음
4. 첨단기술과 선진경영기법의 도입
 - 세계최고의 경쟁력을 갖춘 글로벌기업들이 우리나라에 많이 진출할수록 그들이 갖고 있는 기술과 경영노하우가 그대로 국내기업에게 파급됨으로써 경쟁력 향상에 기여
5. 기업구조조정
 - 국내기업들은 사업부문 및 자산의 해외매각을 통해 부족한 유동성을 확보하고 구조조정을 통해 기업경쟁력을 높일 수 있었음

외자유치가 갖고 있는 이러한 긍정적 효과에도 불구하고 우리는 수도권공장총량제 등 각종 규제로 인해 기회를 놓치는 우를 범해왔다. 여기에서는 외국인직접투자의 국내외적 추세를 살펴보고, 규제효과를 통해 외국인투자를 확대하고 일자리를 늘리는데 성공한 국가들의 사례를 통해 정책적 시사점을 찾고자 한다.

제2절 외국인직접투자 현황

1. 국제동향

외국인직접투자는 외국인이 한국에 있는 기업의 경영활동에 참가하는 등 지속적인 경제관계를 수립할 목적으로 해당기업의 지분을 10%이상 취득하는 경우에 해당된다. 외국인직접투자는 공장설립형(greenfield) 투자와 인수합병 투자의 형태로 구분되는데, 공장설립형 투자는 외국인이 한국에 새로 회사를 세움으로써 투자자금이 유입될 때 성립된다. 반면 인수합병 투자는 기존에 영업을 하고 있던 한국회사가 외국인에게 매각됨으로써 투자자금이 유입된다. 현재 전세계적으로 외국인직접투자는 공장설립형 투자보다는 인수합병의 형태로 주로 이루어지고 있다.

다국적기업이 왜 해외로 진출하는가에 대해서 많은 이론이 있지만, 가장 설득력 있는 더닝(Dunning)의 견해에 따르면, 다음의 3가지 조건중 하나가 구비되어야 한다. 첫째로 다국적기업이 보유하고 있는 자원이 투자대상국의 기업들에 비해 우위에 있어야 한다. 둘째로 시장의 불완전성에 따른 국가간 거래비용을 외국에서의 기업설립으로 내부화하여 줄일 수 있어야 한다. 셋째로 투자대상국에 입지측면의 이점이 존재하여야 한다. 특히 입지상의 이점이 해외투자의 동기인 경우에는, 투자 후 서비스가 투자결정에 있어서 중요한 역할을 하며, 한국의 경우 실제로 투자 후 서비스의 시행으로 외국인 투자가 증가하는 성과를 거뒀다.

우리나라의 외국인직접투자는 1962년 경제개발계획 추진과 더불어 시작되었는데, 부족한 투자재원 확보가 주목적이었다. 2006년의 외국인직접투자 유입의 잔액은 709.7억 달러로서 GDP의 8.0%에 불과하다. 이것은 세계평균 24.8%, 동아시아 평균 29.1%, 그리고 개도국 평균 26.7%에 크게 못 미치는 수준이다. 이처럼 외국인직접투자가 부진한 이유로는 외국인직접투자의 중요성에 대한 인식부족과 외국기업에 대한 배타적 인식으로 외국인직접투자보다는 차관을 선호해온데 주로 기인한다.

<표 II-1> 외국인직접투자 동향 (1990~2006, 도착기준)

(단위: 백만달러, %)

	금 액					총고정자본 형성중 외국인직접투자 비중			
	1990 ~2000	2003	2004	2005	2006	1990 ~2000	2004	2005	2006
한 국	3,060	4,384	8,980	7,050	4,950	2.2	4.5	3.0	1.9
중 국	30,104	53,505	60,630	72,406	49,468	11.3	8.0	8.8	8.0
싱가포르	9,204	11,664	19,828	15,004	24,207	36.2	77.5	57.6	79.5
동아시아	48,832	72,666	106,314	116,253	125,774	8.9	10.0	10.0	10.1
아시아 · 태평양	76,700	115,330	170,722	209,127	259,773	8.1	10.3	11.3	12.9
개발도상국	130,722	178,699	283,030	314,316	379,070	9.3	12.9	12.6	13.8
세 계	495,339	564,078	742,143	945,795	1,305,852	7.8	8.5	10.4	12.6

자료: UNCTAD, World Investment Report 2007, www.unctad.org/wir 부표 B.1-3.

<표 II-1>에는 1990~2006년 기간의 전세계 외국인직접투자 유입 및 유출 현황이 정리되어 있다. 이에 따르면, 2006년의 전세계 외국인직접투자 유입 및 유출액은 각각 1조 3,059억 달러와 1조 2,158억 달러이다. 한편, 우리나라의 외국인직접투자 추이를 살펴보면 유입은 2004년 이래 감소추세를 보여 2006년에는 49.5억 달러에 그쳤다. 국민경제에서 외국인직접투자가 차지하는 중요성은 전체투자에서의 비중으로 파악된다. <표 II-1>에는 총고정자본 형성에서 외국인직접투자의 비중이 정리되어 있는데, 이에 따르면 한국의 2006년 수치는 1.9%에 그치고 있다. 이는 동아시아 10.1%, 아시아·태평양 12.9%, 개발도상국 13.8%, 세계 12.6%에 비해 매우 부진한 수치이다.

<표 II-2> 국민경제에서 외국인투자기업의 비중

(단위: %)

구분	한국	아일랜드	영국	프랑스	독일	일본
매출	14.8	79.5	36.1	35.9	24.4	2.6
고용	8.3	49.2	20.4	30.8	16.6	-
부가가치	11.1	86.7	26.8	35.8	-	-
FDI누계/GDP	8.1	126.3	36.5	26.5	12.9	2.1

자료: 산업자원부(2006. 10), 「외국인직접투자 증장기비전 및 전략」.

이에 따라, 외국인직접투자가 국민경제에서 차지하는 비중 역시 선진국에 비해 아직 왜소한 수준에 그치고 있다. GDP 대비 외국인직접투자누계 규모의 비중과 제조업매출에서 외국인투자가 차지하는 비중은 각각 8.1%, 14.8%로 영국, 프랑스, 독일 등 선진국에 비해서는 아직 절반에도 미치지 못하는 수준이다. 외국인투자기업이 전체 고용에서 차지하는 비중 역시 우리나라는 8.3%로서 아일랜드의 49.2%, 프랑스 30.8%, 영국 20.4% 등에 비해 현저하게 낮은 수준이다.

2. 우리나라의 외국인직접투자

우리나라에서 외자유치 정책이 시작된 것은 1962년부터 이지만, 1997년 말의 금융위기를 계기로 외국인투자 유치에 대한 인식이 근본적으로 바뀌었다. 우선 외국인투자유치 목표가 달라졌다. 과거에 외국인투자유치는 경제개발에 필요한 자본을 확보하는데 초점을 맞추었다. 그것도 수출산업 및 중화학공업에 차관방식으로 선별하여 도입하였을 뿐이다. 하지만 이제는 국내산업의 구조조정 촉진, 선진기술 및 경영기법의 도입, 지역균형개발 및 지역특화산업 육성, 안정적 외자확보 등으로 투자유치의 목표가 다양화되었다.

외국인투자제도도 과거의 규제 및 관리 위주에서 지원 및 촉진으로 전환되었다. 과거에는 부동산 취득과 인수합병 등에 대한 규제, 복잡한 투자절차, 조세중심의 경직적인 지원 등으로 외국인투자자의 외면을 받아왔다. 하지만

이제는 외국인투자를 전면자유화 하였고, 투자절차도 간소하고 투명하게 바꾸었다. 또한 탄력적인 지원제도를 도입하여 관광업 등으로 지원대상을 확대하는 한편 인력·재훈련 보조금 등 다양한 인센티브를 개발하였다.

투자유치체제를 보더라도 과거에는 앉아서 외국인투자를 기다리는 소극적인 체제였다면, 이제는 찾아가 모셔오는 적극적인 체제로 바뀌었다. 전략적 목표기업을 선정하여 유치노력을 집중하고, 지속적인 사후관리체제를 구축해 애로 해소에 적극 나서고 있다. 또한, 실질적인 원-스톱 서비스 체제를 구축하여 외국인투자자의 편의를 도모하고 있다.

<표 II-3> 외환위기 전후의 외국인투자유치 정책 비교

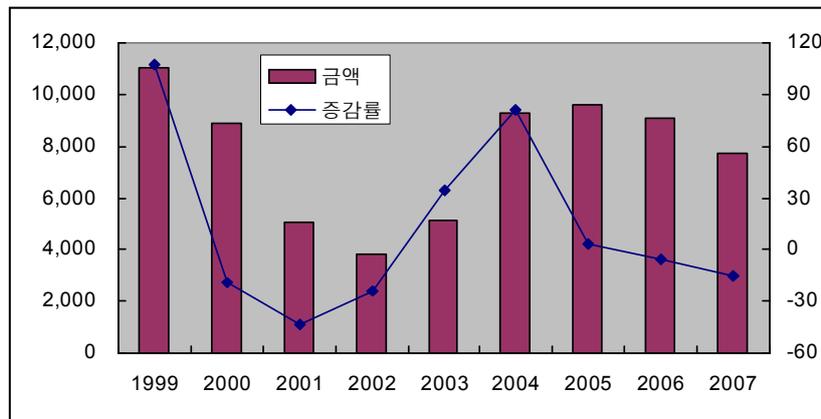
과 거	현 재
외국인투자유치 목표	
<ul style="list-style-type: none"> - 경제개발에 필요한 부족재원 확보 - 차관도입에 중점 - 수출산업 및 중화학공업 선별 유치 	<ul style="list-style-type: none"> - 국내산업의 구조조정 촉진 및 지원 - 선진기술 및 경영기법 도입 - 지역균형개발 및 지역특화산업 육성 - 안정적 외자확보
외국인투자제도 : 규제와 관리중심	-> 촉진과 지원중심으로
<ul style="list-style-type: none"> - 선별적인 외국인투자 개방 - 수출산업, 중화학공업 중심 외자유치 - 조세지원 중심의 경직적인 지원제도 	<ul style="list-style-type: none"> - 외국인투자의 전면자유화 - 간소하고 투명한 투자제도 - 지원대상 확대 및 다양한 인센티브제도
유치체제 : 앉아서 기다리는 체제	-> 찾아가서 모셔오는 체제
<ul style="list-style-type: none"> - 방문업체의 단순상담 및 안내 - 일회성 투자유치 활동 - 개별적 투자유치체제 - One-Stop Service 체제 미비 	<ul style="list-style-type: none"> - 전략적 타겟기업 집중유치 - 지속적 사후관리 및 애로해소 - 유관기관간 유기적 연계체제 - 실질적인 One-Stop Service 제공

자료: KOTRA, 2001 외국인투자실무교육, 내부자료, 2001.11.

이러한 정책변화는 1998년부터 2007년까지 10년간 외국인직접투자 금액이 도착기준으로 총 749억달러에 달하는 성과로 나타났다. 이러한 수치는 외환위기 이전의 누계액보다 많은 것으로서 불과 10년만에 과거 35년간의 누적기록을 경신한 것이다. 년도별 성과를 살펴보면 1998년에 11,016백만 달러로 사상 최고치를 기록한 이래 2003년까지 감소세를 보였다. 이후 2004년과 2005

년에 증가세로 반전되었으나, 최근으로 올수록 점차 투자금액 유입이 감소하는 추세를 보이고 있다. 한편 투자회수¹⁾ 추이를 보면 외환위기 이후 10년간 총 226억 달러가 회수됨으로써 순유입액은 523억 달러에 달하게 되었다.

[그림 II-1] 우리나라의 외국인직접투자 추이(1999~2007, 도착기준)
(단위: 백만달러, %)



자료: Invest KOREA. www.investkorea.org

외환위기 이후 외국인직접투자 주도업종에도 주목할 만한 변화가 나타났다. 외국인직접투자가 정점을 이루었던 1999~2000년간(전기)과 2005~2006년간(후기)의 두 기간을 비교하면 전기에는 제조업이 투자유입을 주도하였다면, 후기에는 금융업 비중이 크게 증가한 점에서 차이가 있다. 전기에는 제조업 51%, 일반서비스업 25%, 금융업 21%였으나, 후기에는 제조업 31%, 일반서비스업 28%, 금융업 38%로 나타난다. 즉, 전기에 비해 후기에는 제조업 비중이 20%p 감소한 반면, 금융업은 17%p 증가하였다.

제조업내에서 투자유입 주도산업의 변화를 살펴보면, 선도적 위치에 있는 전자의 약세와 자동차의 강세, 중위권 그룹으로서 일반기계와 비금속광물의 상승세가 두드러짐을 확인할 수 있다. 일반서비스업에서는 도소매업, 통신업,

1) 회수는 지분 전체 혹은 일부를 매각하여 해외로 송금하거나 차관의 일부 혹은 전부를 상환하는 경우를 의미한다.

정보처리관련 서비스업, 부동산업 등이 투자유입을 주도하였다. 도매업은 전 기간에 걸쳐 가장 안정적으로 높은 비중을 차지한 반면 소매업과 통신업은 최근 들어 투자유입이 크게 하락하고 있는 추세이다.

한편 투자유형별로 살펴보면 자본형성 혹은 유형자산의 증가를 가져오는 기업의 신·증설 투자를 의미하는 그린필드(greenfield)형 투자가 57%, 기존 국내기업에 대한 M&A형 투자가 39%, 차관 4%로 나타났다. 세계적 추세는 M&A투자가 60% 정도를 차지하고 있다는 점에서 M&A를 보다 활성화할 필요가 있다.

제3절 외국인직접투자와 일자리

1. 국제비교분석

외국인직접투자는 유치국의 국내경제에 다양한 긍정적 효과를 갖고 있기 때문에 세계 각국은 외자유치에 경쟁적으로 나서고 있다. 싱가포르, 두바이, 홍콩 등과 같은 소국은 물론 중국, 인도 등과 같은 대국들도 외자유치에 총력을 기울이고 있다.

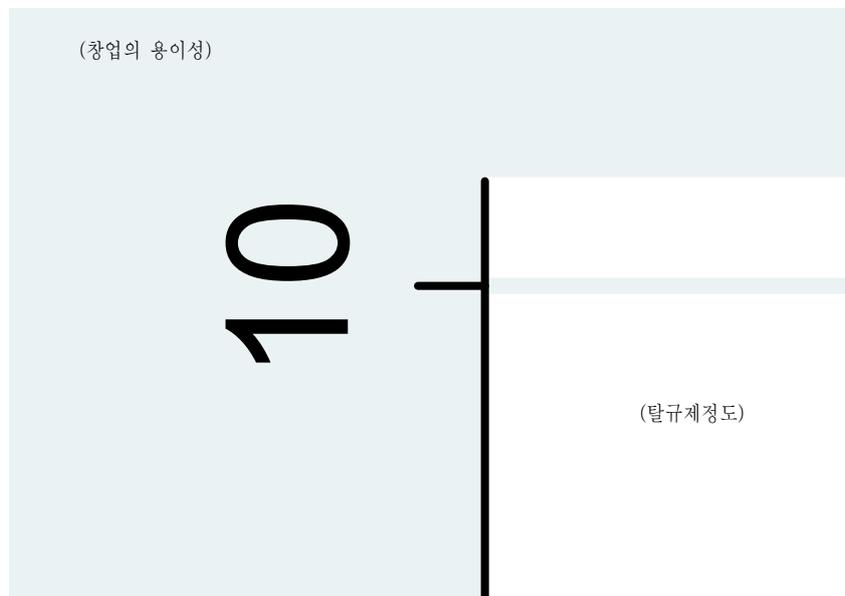
외자유치가 국민경제에 미치는 여러 가지 영향에 관한 많은 실증연구들이 있으나, 여기에서는 스위스 국제경영개발원(IMD)의 ‘세계경쟁력 연차보고서’를 중심으로 외국인투자의 효과에 대한 국제비교를 시도한다. IMD에서는 55개국에 대한 정량 및 정성자료를 활용하여 국가경쟁력 지수를 산출하고 있는데, 여기에서는 1인당국민소득, GDP중 외국인직접투자 비중, 탈규제정도, 창업의 용이성 등의 상호관계를 살펴본다.²⁾

2) 탈규제정도와 창업의 용이성은 오피니언 리더를 대상으로 한 설문조사 문항으로부터 도출하였다. 탈규제정도는 “규제강도가 기업의 경쟁을 저해하지 않는다(Regulation intensity does not restrain the ability of companies to compete)”는 질문에 대해 “1점(매우 그렇지 않다)”, “10점(매우 그렇다)”까지 10점 척도로 응답한 결과를 취합한 것이다. 창업의 용이성은 “창업이 법적 뒷받침을 받고 있다(Creation of firms is supported by legislation)”는 질문에 대한 응답결과이다.

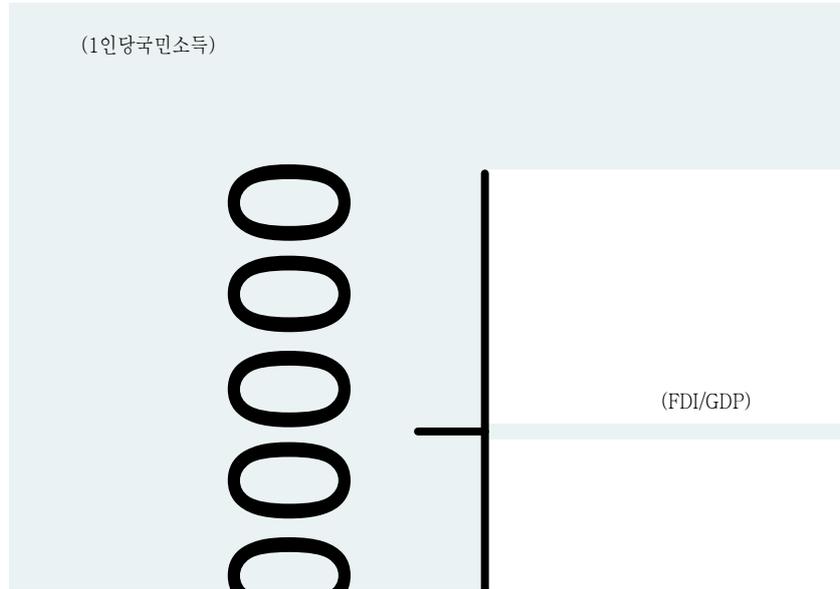
이를 위하여 최근의 통계가 입수 가능한 2007년도를 기준으로 GDP중 외국인직접투자비중과 1인당 국민소득 간의 관계, 탈규제정도와 GDP중 외국인직접투자비중 간의 관계, 탈규제정도와 1인당 국민소득 간의 관계, 탈규제정도와 창업의 용이성 간의 관계 등을 회귀식으로 추정하였다.

- (1) 창업의 용이성 = $1.226 + 0.892 * (\text{탈규제정도})$, Adj $R^2=0.6747$
 (2.73)*** (10.53)***
- (2) 1인당GDP = $18,103.5 + 1,625.4 * (\text{외국인직접투자/GDP})$, Adj $R^2=0.1313$
 (5.40)*** (2.87)***
- (3) 외국인직접투자/GDP = $-3.1074 + 1.3589 * (\text{탈규제정도})$, Adj $R^2=0.1595$
 (-1.38) (3.18)***
- (4) 1인당GDP = $-10,113.4 + 6,945.4 * (\text{탈규제정도})$, Adj $R^2=0.1684$
 (-0.94) (3.43)***

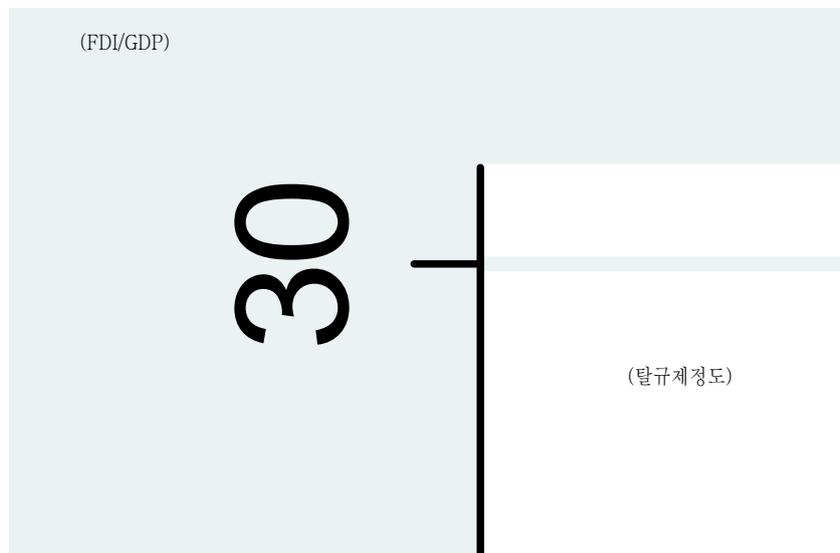
[그림 II-2] 탈규제정도와 창업의 용이성



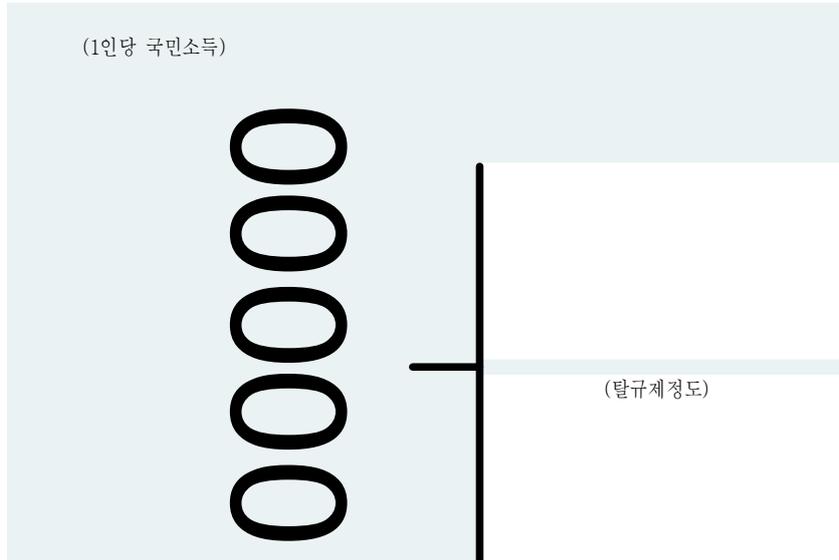
[그림 II-3] 외국인투자비중과 1인당 국민소득



[그림 II-4] 탈규제정도와 외국인직접투자 비중



[그림 II-5] 탈규제정도와 1인당 국민소득



자료: IMD.

모두 4개의 회귀식을 추정하였으며 결과는 식과 그림으로 함께 제시하였다. 4개의 회귀식 모두에서 설명변수의 추정계수는 1% 유의수준에서 유의하였으며, 적합도도 비교적 높게 나타났다. 회귀식 (1)에서 탈규제정도와 창업의 용이성간의 관계는 거의 완전비례에 가까운 모습을 보였다. 즉, 탈규제정도가 1점 상승하면 창업의 용이성도 0.89점 증가하였으며, 적합도는 0.6747로서 창업의 용이성에 있어서 국가간 차이가 대부분 규제에 의해 설명되는 것으로 나타났다. 다음으로 회귀식 (2)에서 외국인직접투자와 국민소득간의 관계를 살펴보면 GDP중 외국인직접투자 비중이 1% 상승할 경우 1,625달러의 국민소득 증가효과를 보였다. 회귀식 (3)에서 탈규제정도와 외국인직접투자 역시 유의한 상관성이 확인되었는데, 탈규제정도가 1점 상승하면 GDP중 외국인직접투자 비중은 1.36% 증가하는 관계가 나타났다. 마지막으로 회귀식 (4)에서는 탈규제정도와 1인당 GDP간의 관계를 도시하였는데, 탈규제정도가 1점 상승하면 1인당 국민소득이 6,945달러 증가하는 것으로 나타났다. 한편,

이러한 각각의 관계에서 우리나라의 위치를 살펴보면 대체로 회귀식에 근접하고 있어 비교대상국들의 평균적인 수준에 도달하여 있음을 알 수 있다.

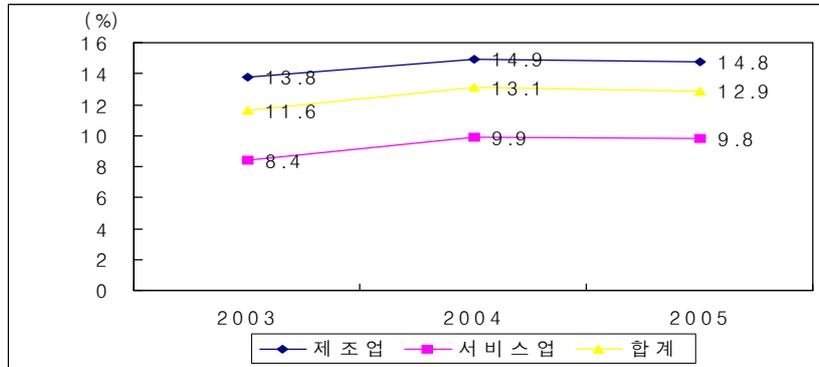
2. 매출, 고용에서 외국인직접투자의 중요성

외국인직접투자가 우리나라 경제에서 차지하는 중요성을 살펴보기 위하여 매출액과 고용에서 차지하는 비중을 살펴본다. 우선 매출측면을 살펴보면, 2005년 현재 외국인투자기업은 국내 전체기업 매출 중 12.9%를 차지하고 있으며, 업종별로는 제조업의 14.8%, 서비스업은 9.8%를 차지하고 있다. 2004년에 비해 제조업 매출이 감소한 것은 제외, 전자업종에서 외국인투자기업이 큰 폭의 매출감소가 있었던데 기인한다.

다음으로 고용측면을 살펴보면, 2005년말 기준으로 전체 고용 중 외국인투자기업이 차지하는 비중은 약 6.1%로서 375천명에 달한다. 산업별로는 제조업 전체 고용의 8.1%인 218천명, 서비스업의 4.6%인 157천명을 외국인투자기업이 담당하고 있다. 외국인투자기업의 2005년도 수출은 481.7억불로 국내 전체 수출의 약 16.9%를 담당하며, 전체 수입은 423억불(16.2%)로서 무역수지 흑자액은 58억불, 전체 흑자의 25.1%를 차지하였다.

산업연구원은 FDI 비전이 실현될 경우 2015년에 GDP중 외국인직접투자누계 규모가 15%까지 높아질 것이라고 예측했다. 외투기업 매출이 국가전체 매출 중 차지하는 비중도 2004년 14.5%에서 2015년 24.0%로 높아지며, 국가 전체 고용 중 외투기업 비중도 2004년 6.2%에서 2015년 16.0%로 높아질 것으로 전망하였다.

[그림 II-6] 국내 전체기업 매출중 외국인투자기업 비중(%)



<표 II-4> 외국인투자기업 연도별 고용인원 현황

(단위: 천명, %)

	2003년			2004년			2005년		
	제조업	서비스업	전 체	제조업	서비스업	전 체	제조업	서비스업	전 체
국내전체	2,673	2,949	5,622	2,676	3,270	5,946	2,705	3,408	6,113
외투기업	190	85	275	196	84	280	218	157	375
비중(%)	7.1	2.9	4.9	7.3	2.6	4.7	8.1	4.6	6.1

3. 외국인투자 유치의 장애물 - 과도한 규제

규제에 관한한 우리는 아직 후진국이다. 각국의 권위있는 기관들이 내놓은 결과들은 우연치고는 너무나 일치된 결과를 제시하고 있다. 세계은행은 2002년 현재 우리나라의 규제 품질이 27개 OECD 회원국 중 26위라고 보고하였다. 또한 2004년 9월에는 우리의 창업절차가 100여개의 행정절차를 거치고 60여개의 인허가를 받아야 한다고 지적하면서 145개 조사대상 국가 중 104위에 불과하다고 발표했다. 2004년 7월 경제자유네트워크 역시 123개 조사대상국 중 우리나라의 시장규제 부문은 95위라고 밝혔다. IMD에 따르면 2008년 현재 55개 비교대상국 중 우리의 규제강도는 53위로 여전히 최저수준에 머물

러 있다. 중국(21위), 말레이시아(22위), 태국(23위), 인도(25위) 보다는 한참 뒤진 수준이다.

2007년 12월말 현재 우리나라의 규제사무 등록건수는 총 5,116건이다. 규제등록 초년도인 1998년 8월 기준으로 총 10,717건이었던 것과 비교하면 약 절반정도 규제건수가 줄어들었다. 우리나라의 규제정책을 총괄하는 대통령직속 규제개혁위원회에서는 규제정책의 심의·조정뿐 아니라 심사·정비 등에 관한 사항을 종합적으로 추진하고 있다. 여기에서는 기존규제는 물론 규제의 신설·강화 등에 대한 심사까지 수행하고 있기 때문에 불필요한 규제가 많이 걸러져 왔다.

하지만, 외환위기 이후 10년이 흘렀지만 규제개혁에 대한 기업과 국민의 평가는 낙제점 수준이다. 대한상공회의소가 2007년말 300개 제조업체와 300명의 일반인을 대상으로 'IMF이후 4대 부문 개혁성과'에 대해 설문조사한 결과에 따르면 규제개혁 성과는 100점 만점에 53.9점에 불과했다. 또한 2008년 4월 전경련에서 회원사 500개사를 대상으로 설문조사한 "2008년 규제개혁 체감도 조사분석" 보고서에 따르면, 지난 5년간 정부의 규제개혁 추진성과에 대해 '성과없다(47.3%)'가 '성과있다(8.9%)'보다 압도적으로 높게 나타났다.

이처럼 그간의 규제개혁에 대한 평가가 좋지 않은 것은 시장은 급변하고 있는데 규제는 시대변화에 뒤져있고 핵심규제가 온존하고 있는 탓이라 할 수 있다. 대표적인 것이 정보화와 맞지 않는 정부의 구태의연한 행정체계이다. 정부는 전자정부, 즉 '전자민원G4C'를 구축해 놓고도 일선 행정기관에서는 여전히 각종 종이서류를 첨부하도록 요구하기 때문에 지자체, 등기소 등을 직접 방문해야 행정처리가 가능하다. 경제의 글로벌화와 치열해진 경쟁현실을 무시하고 과거 국가간 장벽이 높은 시대를 전제로 한 규제가 온존하고 있는 것도 문제이다. 1986년에 도입된 대규모 기업집단 지정제도는 시장개방, 기업투명성 제고, 금융 감독시스템 강화 등으로 지금은 당시와 환경이 달라졌고, 기업집단에 대한 각종 규제(계열사 간 내부거래와 채무보증 금지, 출자제한 등)가 지속되고 있어 기업들의 글로벌 경쟁에 걸림돌이 되고 있다.

기업활동을 저해하는 각종 규제로 인해 투자의욕이 살아나지 않고 외국인

투자 유치기회를 상실하는 것은 심각한 문제이다. 특히, 규제에 의한 외국인 투자 유치부진 문제는 수도권 지역에서 더욱 심하다. 경기도를 포함한 수도권은 수도권 정비계획법, 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법, 자연환경보존법, 산림법, 산지관리법 등의 규제와 제한이 거미줄처럼 얽혀있다. 또, 이 같은 상위법들을 기반으로 과밀억제권역, 개발제한구역, 보전관리지역 등에 의한 공장 총량입지 규제, 대규모 개발사업 제한, 최소·제한적 토지이용 등 기업의 입장에서 볼 때 외국인투자를 내쫓는 규제들은 손을 꼽기조차 힘들 정도로 많다.

규제에 의해 투자를 놓친 대표적 사례로 덴마크의 세계적 완구업체인 레고그룹이 꼽힌다. 레고그룹은 지난 1996년 이천시 자연보전권역 내에 세계에서 4번째로 레고랜드를 조성할 방침을 세웠다. 그룹 회장이 직접 나서 60만㎡의 면적에 2억 달러를 투자할 계획을 밝혔다. 그러나 수도권정비계획법이 발목을 잡았다. 법상 관광지 조성면적은 3만㎡ 미만으로 제한되고, 3만~6만㎡인 경우는 수도권정비위원회가 심의해 허용여부를 결정한다. 지금까지 3만~6만㎡의 관광지 조성이 허용된 전례조차 전혀 없었다. 레고그룹은 법개정건의 등 법적 문제를 풀려고 노력했지만 개정에 실패하자, 한국에서 철수해야 독일로 방향을 틀었다. 2002년 독일 레고랜드가 개장하고 레고코리아 이천공장은 폐쇄됐다.

디즈니랜드도 과천에 테마파크 건립을 타진했지만 그린벨트 규제에 제한을 받았다. 관악산에 터널을 뚫어 접근성을 높이려는 계획도 환경단체의 반발을 우려해 애기조차 꺼내지 못했다. 역시 방향을 틀어 홍콩행을 택했음은 물론이다. 인텔 또한 한국의 연구개발(R&D) 센터를 접고 중국으로 옮기고 있다. 네덜란드의 반도체 장비업체인 ASML 또한 R&D센터를 지으려다 대만으로 옮겼다. 다국적 제약사인 GSK와 독일 질트로닉스사 또한 투자처를 한국에서 싱가포르로 바꾸기로 했다.

경기도에 따르면 2008년 현재 경기도내 165개 기업이 크고 작은 규제에 묶여 투자를 못하고 있고 그 규모가 약25조원에 이르러 이로 인해 7만 6천개의 일자리가 창출되지 못하고 있는 것으로 나타났다. 또한, 국제수준에 미치

지 못하는 불합리한 규제가 기업규제 77건을 비롯하여 토지규제 71건, 대학 규제 3건, 군사규제 19건, 팔당상수원 규제 30건, 기타 167건 등 367건이나 발굴되었다. 이와 같은 사실은 경기도가 지난 4월부터 경기도내 경제투자를 저해하고 일자리 창출을 가로막고 있는 불합리한 규제개혁을 종합평가하는 과정에서 밝혀졌다. 불가피하게 공장을 해외나 지방으로 옮기는 과정에서 부대시설과 관리비, 물류비 등을 이중 삼중으로 부담해야 한다. 국제경쟁력을 확보하고 시장변화에 신속히 대응하기 위해서는 생산라인 증설 또는 교체가 불가피함에도, 규제 때문에 기업들이 시설투자를 포기하는 것이다. 대규모 투자에 있어 가장 중요한 것은 ‘타이밍’이다. 투자 적기를 놓친 기업이 갈수록 치열해지는 국제시장에서 살아남기란 사실상 불가능하다.

제4절 해외사례

1. 아일랜드: 켈트의 호랑이와 외자유치

유럽에서 한국과 공통점이 가장 많은 나라라면 아일랜드를 꼽을 수 있다. 역동적인 사회분위기, 수출지향적 경제구조, 외세에게 고통받은 역사적 경험, 다혈질적인 국민기질 등이 우리와 닮았기 때문이다. 실제로 월드컵 기간중 영국의 파이낸셜타임즈는 “화끈한 한국인, 예절바른 일본인”이라는 제목의 기사에서 “한국인은 아시아의 아일랜드인이라고 불릴 정도로 음주가무를 즐긴다”고 평가한바 있다.

아일랜드는 어떤 나라인가. 지도를 보면 아일랜드는 영국 옆에 위치한 인구 340만의 작은 섬나라로서 유럽의 서쪽 끝에 위치한 변방국가이다. 1800년 영국에 합병되었고, 1922년 독립하였지만 아일랜드는 영국의 그늘에 가려진 채 1980년대까지만 하더라도 궁핍한 주변부의 섬나라에 불과했다. 아일랜드는 우리와 마찬가지로 부존자원이 없고, 기술이 낙후되어 있으며, 국내시장이

협소했기 때문에 경제발전을 위해서는 해외로 눈을 돌릴 수밖에 없었다.

그들은 국가의 사활을 걸다시피 외자유치에 총력을 기울였다. 우선 외국인 투자기업에 대해 유럽에서 가장 낮은 10%의 법인세를 적용했다. 여기에는 아일랜드에 투자하는 외국인 기업들에게 산업개발청(IDA)을 통해 토지, 보조금, 전기, 용수 등의 문제를 일괄적으로 해결해주는 ‘원스톱 서비스’를 제공했다. 전기, 사무실, 임대료 등 모든 비용도 경쟁국에 비해 저렴한 가격적인 조건도 제시했다. 또한 교육투자를 늘려 양질의 노동력을 제공하고, 노사정간 사회연대 계약을 체결하여 임금인상을 억제했다. 한편으로 정보통신, 소프트웨어, 제약, 금융 및 서비스 등 경제의 선진화에 기여하는 산업을 선별하여 유치하는 전략을 병행해 나갔다.

결과는 대성공이었다. ‘국제무역투자보고서 2000’에 따르면, 아일랜드 경제는 유럽연합 전체 국내총생산(GDP)중 1% 남짓을 차지함에도, 유럽연합이 유치한 외국인직접투자액의 5.7%를 차지한 것으로 나타났다. 이로써 아일랜드는 국민 1인당 외국인직접투자 유치액 기준으로 15개 유럽연합 회원국 중 스웨덴에 이어 2위를 차지했다. 이 결과 아일랜드에서 활동하고 있는 다국적 기업의 수는 1,200여 개에 달하고 있다. 이 중에는 델, 에릭슨, 휴렛팩커드, 아이비엠, 오라클 등 우리 귀에 낯익은 첨단 정보통신 기업들이 수도룩하다.

외국인직접투자가 증가하면서 아일랜드 경제에는 근본적인 변화가 가속화되고 있다. 하이테크 산업을 중심으로 외국인직접투자가 증가하면서 유럽의 변방에서 중심으로 거듭나고 있는 것이다. 유럽 사람들은 아일랜드 경제의 눈부신 성장을 빗대 ‘켈트의 호랑이’라고 부른다. 켈트족의 국가 중 경제가 가장 눈부시게 성장하고 있는 것을 나타낸 말이다. 실제로 아일랜드 경제는 1990년대에 걸쳐 연평균 8.5%의 경이적인 성장률을 기록해 유럽연합 평균 2.3%를 크게 앞질렀다. 불과 10년 전만 하더라도 아일랜드 경제가 이같이 놀라운 속도로 성장하리라고 예상한 사람은 거의 없었다. 이 결과 아일랜드의 수도 더블린에는 세계 어느 도시보다 비엠더블유(BMW), 벤츠와 같은 고급 차들이 자주 눈에 띈다고 한다. 그만큼 경제가 활기를 띠고 있다는 것이다.

그렇다면 아일랜드가 외국인직접투자 유치에 성공할 수 있었던 요인은 무

엇일까. 우선 아일랜드 교육의 질적 우수성을 지적하지 않을 수 없다. 스위스 국제경영평가원은 아일랜드의 교육경쟁력을 유럽뿐 아니라 세계에서도 최고 수준으로 평가하고 있다. 실제로 교육시스템이 국가 경쟁력 향상에 어느 정도 도움을 주는지를 조사한 결과, 아일랜드는 세계 최고라는 독일, 미국을 제치고 조사 대상 국가들 중 가장 높은 점수를 얻었다. 또한 25~34세까지 연령층 중 고등교육을 받은 사람의 비율을 조사한 결과 아일랜드는 31%로 서구 선진국들 중 벨기에에 이어 2위를 차지하였으며, 동 연령층에서 과학이나 공학학위를 가지고 있는 비율도 5.7%로 비교 대상국들의 평균인 4.7% 보다 높은 것으로 밝혀졌다.

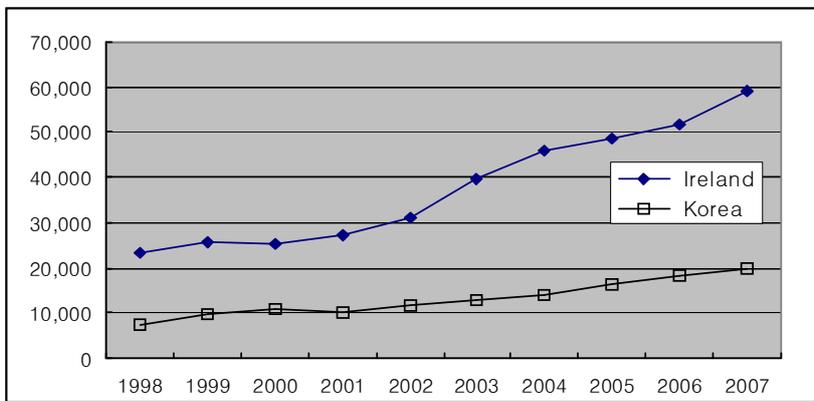
둘째, 우수한 사회간접시설을 들 수 있다. 특히 아일랜드가 중점을 둔 것은 통신인프라의 구축이었다. IT산업을 유치하기 위한 핵심적인 조건이었기 때문이다. 이 결과 아일랜드는 유럽에서 가장 진보된 통신망을 구축하는데 성공했다. 아일랜드 소프트웨어산업의 중심지인 수도 더블린은 미국과 유럽을 잇는 해저 광 통신망의 유럽쪽 관문에 직접 연결되어 주요 유럽경로와 북미경로에 혼선 없이 빠르게 연결되고 있다. 유럽과 아일랜드를 잇는 해저 케이블 망과 국내 주요도시를 연결하는 통신망은 현재 수요를 훨씬 뛰어넘는 대용량을 제공하고 있으며 향후 수요에 따라 용량을 10배로 증가시킬 수도 있다.

셋째, 각종 규제, 법규 등 제도정비 노력을 꼽을 수 있다. 이미 2000년에 세계에서 가장 진전된 것으로 평가받은 ‘전자상거래법(Electronics Commerce Act 2000)’을 제정하였으며, 통신사업에 관해서도 경쟁 촉진적이지만 과당경쟁을 방지할 수 있는 ‘통신규제법(Communication Regulation Legislation 2000)’을 제정하였다. 이 같은 법규는 계약 지불, 과세, 지적재산권, 분쟁해결 등에 대한 명확한 정의와 처리절차를 규정하고 있어 다양한 형태로 진화하고 있는 전자상거래관행에 대한 불확실성을 제거한 것으로 평가받고 있다.

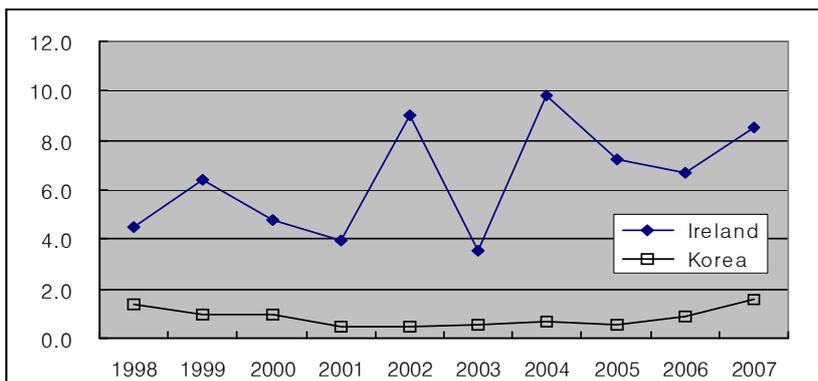
아일랜드의 외자유치 성공요인을 요약하면 우수한 노동력과 실용적인 교육, 낮은 기업비용 및 세제혜택, 통신 및 물류체계 발달, 정부의 제도적 지원 등이다. 별다른 자원이 없는 아일랜드는 외자유치를 통해 IT기술을 적극 발

전시키고 이를 여러 분야에 적용함으로써 산업전반의 생산성 제고와 경쟁력 강화로 연결시키고 있다. 아일랜드는 외국기업에게 문호를 개방하고 다시 이들을 통해 세계로 진출하는 세계화 전략, 실패를 두려워하지 않는 혁신정신 등을 통해 21세기 신경제의 패러다임을 단적으로 보여주고 있다. '동북아 비즈니스 중심지'를 꿈꾸는 우리로서는 아일랜드의 성공에서 교훈을 얻어야 할 것이다.

[그림 II-7] 아일랜드의 1인당 GDP(미달러)



[그림 II-8] 아일랜드의 FDI/GDP 비중(%)



자료: IMD.

2. 일본: 고이즈미 수상의 규제철폐

일본은 1990년대 버블붕괴와 국가재정위기 등 소위 ‘잃어버린 10년’이라고 하는 국가적 위기국면을 맞게 되었다. 전후 처음으로 1997년과 1998년 2년 연속 마이너스 성장을 기록하였으며, 기업설비투자, 자본스톡, 소비 등 모든 경제지표에 적신호가 들어왔다. 불황이 장기화되자 단순한 경기후퇴라는 인식으로부터 전후 일본경제성장을 이끌어온 경제시스템의 내재적 한계, 즉 ‘제도피로현상(system fatigue)’이라는 근본적 문제의식이 짙게 되었다. 즉, 사회전체가 매너리즘에 빠져 변화를 거부함으로써 국가전체가 현저한 기능저하에 빠지게 되었다는 인식에 도달하게 된 것이다. 따라서 강력한 리더십으로 구조개혁이라는 처방을 통해 사회시스템 전반을 개혁하지 않으면 공멸한다는 위기의식이 고조되었으며, 이를 실행한 것이 일본경제 부활의 기폭제가 되었다.

2001년 고이즈미 총리가 등장하면서 각종 개혁이 본격적으로 추진되었다. 고이즈미 총리의 별명은 일본어로 ‘이상한 사람’이라는 뜻의 ‘헨진(變人)’이다. 그의 정치스타일이 기존 정치인과는 전혀 다르게 과감하고 소신있는 언행 때문에 붙여진 별명이다. 그는 “정부가 오히려 민간의 발전을 방해하고 있다”는 전례없는 발언을 하며 ‘고이즈미 개혁’이라는 기치를 내걸고 ‘작은 정부’를 밀어붙였다. 관료의 나라이자 철밥통으로 불리는 일본의 공무원 집단을 목표로 했다는 점에서 일본에서는 상상하기 어려운 일이었다. 그의 재임기간 5년간 이루어진 주요 개혁조치는 우정민영화, 공무원 감축, 수도권 규제개혁 등 주로 정부개조에 초점을 맞추었다.

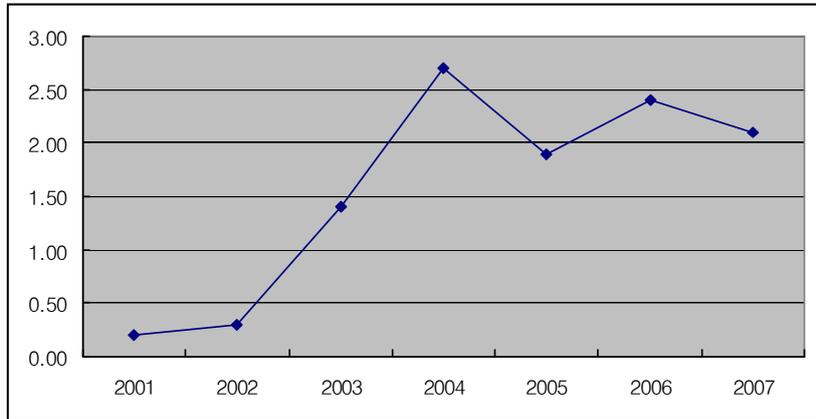
‘수도권 기성 시가지의 공장등 제한법’을 2002년 폐지하였고, 2006년에는 ‘공업재배치촉진법’을 폐지하여 수도권에 대한 공장증설을 용이하도록 하였다. 한국의 공정거래위원회가 출자총액 규제의 모델로 삼았던 ‘대규모 회사의 주식보유총액제한 제도’도 2002년 철폐했다. 노동유연성 확보를 위해 파견사원의 파견 기간을 최대 1년에서 3년으로 연장하였고, 환경오염 방지 기술의 발달로 현실과 동떨어진 환경규제를 대폭 완화하였으며, 창업을 촉진하기 위

해 최저 자본금 규제 특례를 도입해 자본금 1엔으로 주식회사 설립이 가능토록 하는 등의 파격적인 조치가 이루어졌다. 이에 따라 1995~2005년 중 일본의 제조업 규제는 67%, 비제조업 규제는 77% 감소하는 성과를 거뒀다.

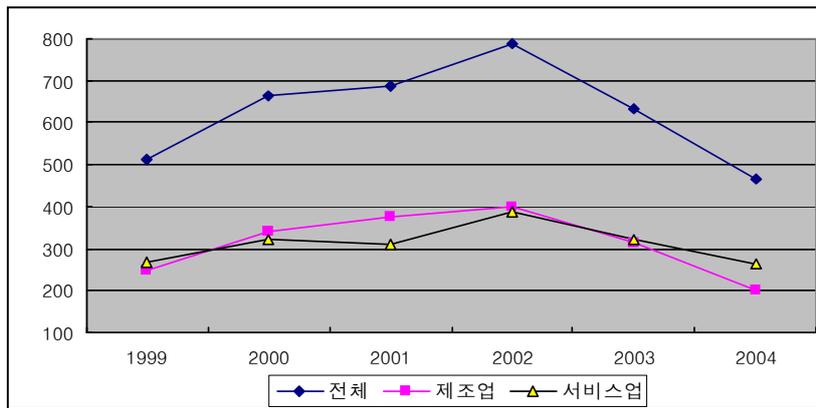
특히, 수도권 규제개혁과 관련하여 고이즈미는 그간의 '균등국토발전전략'을 폐기하고, '도시중심 자립적 균형발전', '기업분산에서 지역산업 창출'을 위한 국토정책을 제시하였다. 한마디로 지역간 격차발생의 불가피성을 인정하면서 선택과 집중에 의한 성장노선, 국내적 관점이 아닌 주변 경쟁국과의 경쟁관점에서 '도쿄 강화론'을 제기한 것이다. 여기에는 엔고현상과 미국의 대일 무역장벽 강화로 일본기업의 해외이전이 급증하면서 산업공동화의 우려가 높아진 점과 더불어 세계화의 진전으로 인해 일본 국내적 차원보다는 동북아 지역간 차원에서의 경쟁이 보다 본질적 문제로 제기되었기 때문이다. 즉, 도쿄로의 집중을 완화하더라도 그것이 일본의 지방경제로 혜택이 돌아가기보다 한국, 중국 등 해외로 빠져나간다는 사실을 직시하였기 때문이다.

수도권규제가 사실상 폐지된 2002년 이후 혼다, 마쓰시다, 샤프 등 대기업들의 수도권내 대규모 투자가 가속화되고 있다. 규제완화 이전인 1988년부터 1998년까지 10년 동안 공장 신·증설 허가건수는 34건에 불과하였으나, 수도권규제가 사실상 폐지되면서 수도권내에 다양한 업종의 공장 신·증설 투자가 이어지게 되었다. 캐논사는 도쿄에 첨단기술연구소 등에 설비투자를 하였으며, 마쓰시다는 오사카 권역 아마가시킴시에 공장을 준공하였고, 샤프사는 오사카 권역 사카이시에 초박 TV 공장을 준공할 예정이다. 이에 따라 일본기업의 해외 신규법인 설립추이도 감소세로 전환되어 일본기업의 유턴 현상이 시작되기에 이르렀으며, 구체적으로 2004년 들어 해외에 설립되었던 법인 중 총 538개사(제조업: 215개사, 비제조업: 323개사)가 국내로 유턴하였다. 이러한 추세는 산업공동화를 우려하던 제조업에서 2003년 이후 설비투자의 증가추세로 나타나게 되었으며, 정체를 보이던 경제성장률도 2003년부터 상승세로 전환되어 2004년 이후에는 2%대의 안정적인 성장세로 복귀하게 되었다.

[그림 II-9] 일본의 경제성장률(%) 추이



[그림 II-10] 일본기업의 해외 신규설립 법인(개)



자료: IMD.

3. 영국: 대처 수상의 노동개혁

낮은 생산성, 인플레이션, 실업, 적대적 노사관계 - 1970년대 영국을 상징했던 단어들이다. 19세기 영국은 전세계 2%의 인구로 세계를 호령하던 초강대국이었다. 하지만 1970년대 영국은 '유럽의 병자'로 불릴 정도로 최악의 상

황으로 전락했다. 급기야 1976년에는 국제통화기금(IMF)에 구제금융을 신청하게 되었다.

‘철의 여인’ 마가렛 대처는 1979년 5월 총선에서 보수당이 승리함으로써 수상이 되었다. 총선 직전 영국국민은 ‘불만의 겨울’로 불리는 최악의 파업난을 겪어야 했다. 1978년 9월 포드자동차의 파업을 시작으로 학교, 병원, 공항, 철도, 화물차 등이 연쇄파업에 가담함으로써 영국국민은 노사분규에 치를 떨어야 했다.

대처는 집권 후 일련의 개혁을 단행했는데, 그 중에서도 노동개혁이 가장 빛나는 업적이다. 대처집권 이전에도 노동개혁을 추진하려는 시도는 여러 번 있었지만, 노동조합의 거센 저항 때문에 좌절되곤 했기 때문이다. 주지하듯이, 당시 노조는 여론의 지지와 막강한 조직력을 바탕으로 영국사회를 주도했다. 노조는 파업으로 영국경제를 마비시키고 정부를 해산할 수 있다는 말까지 나왔다. 여기에는 핵심세력인 노동조합의 지원에 힘입어 등장한 노동당 정부(1974~79)의 노동보호정책도 작용하였다.

결과적으로 영국경제는 잦은 파업과 경직적인 노동시장 때문에 경쟁력을 잃어갔다. 예를 들면 자동차 산업의 경우, 수많은 부품산업으로 이루어지는 산업의 특성상 일부 업체에서의 파업은 전체산업의 생산중단을 가져오기 일쑤였다. 이런 일들이 여러 산업에서 연이어 나타나면서 영국경제는 점차 성장이 둔화되고 실업률은 높아만 갔다.

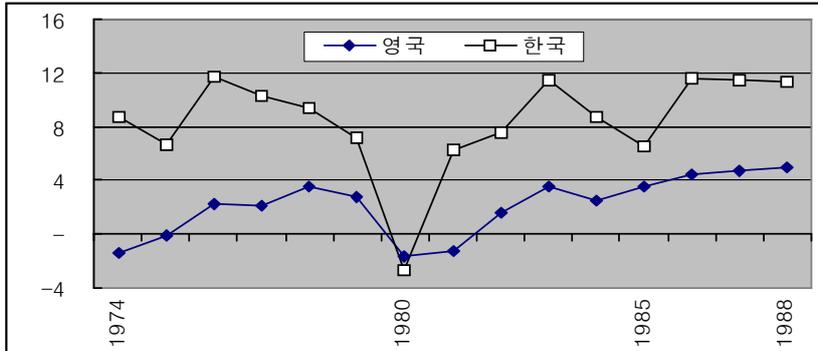
대처수상은 이러한 영국병을 치유하기 위해서 노조의 권한을 제한하고, 파업에 대한 노조의 책임을 강화하는 등의 노동법 개정을 단행했다. 노조가입을 고용의 전제조건으로 하는 클로즈드 샵(closed shop) 조항 폐지, 정당한 파업에 대한 노조면책요건 강화, 불법파업에 대한 노조의 책임강화, 노조내부의 민주화 등이 주요 골자였다.

이러한 개혁조치에 대해 노조의 반발이 거셌음은 두말할 나위가 없다. 대표적인 사건이 1984년 전국광부조합이 벌인 1년간의 파업이었다. 영국의 석탄광산들은 2차 대전 이후 석유등 대체에너지의 보급으로 채산성을 급격히 잃게 되었으나, 노조의 저항 때문에 폐쇄는 엄두도 내지 못했다. 하지만 1년

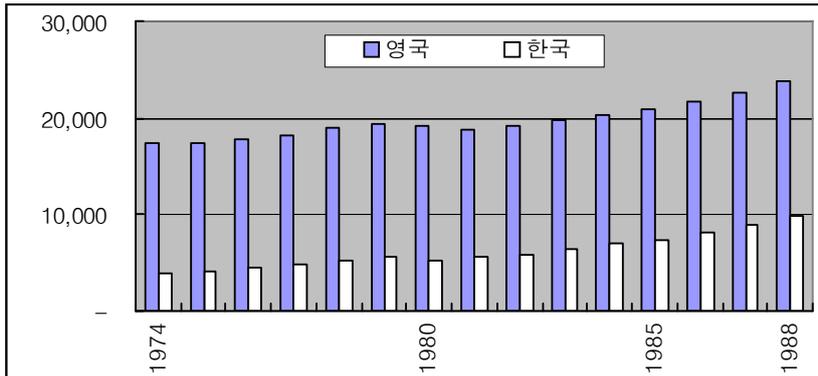
간에 걸친 노조의 거센 투쟁에도 불구하고, 대처는 마침내 승리하였다. 이 사건이후 광산은 차례로 정리되었고, 노조는 급격히 힘을 잃게 되었다.

영국정부는 노동개혁을 위해 채찍과 함께 당근도 제시했다. 소득세인하 조치가 그것이다. 개정 전 소득세율이 최저 33%, 최고 83%였던 것을 서유럽에서 가장 낮은 수준인 25%, 40%로 각각 낮췄다. 이는 세후실질소득을 지지함으로써 노조의 임금인상 압력을 낮추고, 근로의욕을 북돋우는 한편, 노사간 협력의 계기를 마련하기 위함이었다.

[그림 II-11] 실질경제성장률(%): 영국, 한국



[그림 II-12] 1인당 국민소득(미달러): 영국, 한국



자료: OECD.

개혁의 성과는 놀라웠다. 대처수상의 집권 10년 동안, 제조업 노동생산성은 6배 증가했고, 근로자의 노조가입률은 57.4%에서 46.0%로 떨어졌으며, 파업에 따른 근로자 1,000명 당 노동손실일수는 1,270일에서 166일로 뚝 떨어졌다. 이와 함께 외국인투자가 급증하였다. 투쟁적인 노조 때문에 기피해왔던 해외투자자들이 영국의 노동개혁을 높이 사기 시작했다. 외국인투자는 영국 경제에 활력을 불어넣었으며, 수출증가와 경제성장의 동력을 제공했다.

우리는 영국의 경험을 통해 진정으로 근로자를 보호하는 길은 노조의 입지강화와 노동보호입법에 있는 것이 아니라 개혁과 경쟁력 제고에 있음을 직시해야 한다. 지금 우리에게 가장 시급한 과제는 유연한 노동시장과 협력적인 노사관계를 구축하는 것이다. 해외투자자들은 한국의 투쟁적인 노조와 해고 등이 자유롭지 못한 경직적인 노동시장에 대해 불평하고 있다. 비단 이들의 지적이 아니더라도 국가경쟁력을 높이기 위해서 노동개혁이 필요함은 두 말할 나위가 없다.

제5절 정책과제

1. 규제영향 분석

2007년 12월말 현재 우리나라의 규제사무 등록건수는 총 5,116건이다. 규제등록 초년도인 1998년 8월 기준으로 총 10,717건이었던 것과 비교하면 약 절반정도 규제건수가 줄어들었다. 그러나 기업인들에게 물어보면 그간 정부의 규제개혁 노력이 구호만 요란했을 뿐 체감할 수 없다는 냉소적 평가가 지배적이다. 음식 가지 수만 많았지 정작 먹을 만한 메뉴는 없었다는 얘기다. 이 같은 평가는 건수 중심으로 규제개혁을 추진해왔던 그간의 잘못된 정책방향에 주로 기인한다.

예컨대, 김대중 정부시절 ‘규제건수를 현재의 절반으로 줄이라’는 지침을

내려 일부 효과를 보기도 했지만, 정작 핵심적인 규제는 손도 못 댄 채 기업·말단적인 규제의 숫자만 줄였다는 비판도 있다. 기업의 고용과 생산, 그리고 투자를 저해하는 핵심규제가 여전히 존재하는 한 규제개혁의 효과는 미미할 수밖에 없다. 또한, 열 가지의 규제 중 아홉 가지를 없앴더라도 남은 한 가지의 규제 때문에 규제개혁이 수포에 그치는 경우도 있다. 그간, 기업의 창업, 신규투자를 어렵게 만드는 규제들이 많이 없어진 것은 사실이지만, 수도권공장총량제를 비롯한 핵심규제가 남아 있는 한 기업활동은 여전히 위축될 수밖에 없다.

앞서 수도권규제 정책은 일본에서 들여온 것인데 정작 일본은 2002년에 이를 폐지했다. 하지만, 우리는 지역균형발전이라는 명분하에 엄격한 규제위주의 수도권정책을 그대로 고수하고 있다. 이것은 마치 중국에서는 주자학을 넘어 양명학, 고증학으로 학문발전이 이루어졌지만, 조선에서는 주자학 이외의 학문을 이단시하고 그 틀에 갇혀 버렸던 것과 다름없다. 지금은 세계화시대이다. 과거와 같이 경제활동이 국경내로 규정받는 시대가 아니라는 얘기가. 우리나라 수도권의 성장을 억제하더라도 그것이 충청도, 경상도, 전라도로 가기보다 상해, 심천, 홍콩, 싱가포르로 갈 가능성이 더 높은 시대이다. 실제로 수도권 규제 때문에 경쟁국에 외국인투자를 빼앗기고, 우리기업이 해외로 떠나버린 사례가 부지기수이다. 대개의 규제는 특정한 사회경제적 배경 하에서 구성원의 공감대를 얻어 신설되지만, 세월이 흐르면서 규제의 효과나 필요성 등이 사라지는 수가 많다. 수도권규제 역시 지역균형발전을 목적으로 신설되었지만, 세계화의 도도한 흐름 속에서 국가경쟁력의 저하와 하향평준화로 귀결될 가능성이 점차 높아지고 있다.

흔히, 규제개혁이 성공하기 위한 3가지 요소로서 ① 개혁시 단기간의 정치적 비용을 극복할 수 있는 정치적인 지지 ② 중앙의 규제검토 프로그램 ③ 과학적인 분석에 기초한 규제영향분석 등을 든다. 첫 번째 요소는 정치적인 부분이기 때문에 논외로 하고, 두 번째 요소는 완전하지는 않지만 규제개혁 위원회에서 부분적으로 담당하고 있다. 따라서 규제개혁이 과학적 근거를 가지고 지속적으로 추진되도록 하기 위해서는 불필요한 규제를 걸러내는 과학

적 장치로서 세 번째 요소에 주목할 필요가 있다.

규제영향분석(RIA: Regulation Impact Analysis)은 신규규제의 도입 여부를 결정하기 위한 과정으로 OECD, 세계은행 등에서 강력하게 권고하는 수단이다. 규제영향분석은 새로운 규제를 도입하려고 하는 경우, 이 규제의 도입에 따른 경제전체의 비용과 편익을 고려하여 합리적 의사결정을 하도록 유도하는 분석방법을 가리킨다. 교통영향평가를 통해 대형건물이나 시설을 신축할 때 교통에 미치는 영향을 고려하여 건축허가 결정에 반영하고, 환경영향평가를 통해 동식물, 환경 등에 미치는 영향을 고려하듯이 규제 도입도 과학적인 근거에 입각해서 결정하자는 것으로 볼 수 있다.

규제영향분석은 다양한 방법으로 수행될 수 있다. 예를 들어, 미국, 영국, 호주 등의 영어권 국가에서는 계량적이고 합리적인 비용편익 분석방법을 강조하는 반면, 유럽권에서는 다양한 이해당사자의 여러 시각을 정성적으로 담아내고 반영하려고 하는 경향이 있다. 계량적이고 정량적인 분석방법 이외에도 다양한 방법이 있음은 물론이다.

우리나라에서도 규제영향분석의 중요성을 인식하여 새로운 규제를 도입할 경우 전문연구기관에 의한 분석을 활성화하고 규제 심사시 이를 바탕으로 하여 심사하도록 규정하고 있다. 하지만, 최근의 노력과 성과에도 불구하고 아직은 정량적 분석의 핵심이라고 할 수 있는 비용편익분석을 수행할 수 있는 경험이나 통계적 기반이 충분히 갖추어져 있지 않고, 유럽과 같이 이해당사자들이 협상과 협의를 거쳐 의사결정에 도달하는 문화가 형성되어 있지 못하다. 규제영향분석이 규제의 신설은 물론 기존 규제를 심사함에 있어서도 중요한 판단근거가 될 수 있으므로 이를 정착하여 합리적 의사결정을 지원해야 한다.

2. 경제자유구역의 지속 추진

경제자유구역은 외국의 우수인력 및 우수 다국적 기업을 유치하여 첨단산업 및 지식기반 고부가가치 서비스산업을 새로운 성장동력으로 활용할 수 있

는 기반을 확보하기 위해 일정지역을 지정하여 인프라 제공은 물론 각종 세제, 자금지원, 행정적 특혜 등을 부여하는 일종의 경제적 특구를 의미한다. 유사한 제도로는 외국인기업전용단지, 외국인투자지역, 자유무역지역, 제주국제자유도시 등이 있다. 이러한 제도는 외국인투자 유치, 무역진흥 등을 촉진하기 위한 목적에서 대개 비슷하나 지정권자, 입주자격 등에서 다소 차이가 있다.

경제자유구역은 우리의 낙후된 외자유치 환경을 극복하고 새로운 성장거점을 확보함으로써 경제전반에 개방의 이익을 전파하는 전초기지 성격을 갖는다. 아랍에미레이트의 두바이나 홍콩, 싱가포르 등과 같은 자유롭고 개방적인 거점도시를 육성함으로써 전세계로부터 사람, 돈, 상품을 유인하고 본격적인 개방형 통상국가로 성장하는 발판이 될 것이다. 현재 우리나라에는 인천, 부산·진해, 광양만권의 3개 지역이 경제자유구역으로 지정되어 2020년까지 단계적으로 개발될 계획이다.

그러나 3개 경제자유구역(인천, 부산·진해, 광양만)의 외국인투자유치는 규모 및 건수 측면에서 모두 부진을 면치 못하고 있다. 2008년 1월말 현재 총 76건, 462.5억 달러를 유치했을 뿐이다. 이는 상하이푸동신구의 개발초기 5년간(1990~1994년) 투자유치 건수(2,646건)와 비교할 때 2.9% 수준에 불과한 수준이다. 산업용지 계획면적중 개발 완료된 면적은 10.5%(2008년 3월말)이며, 입주 외투기업 총 75개중 가동중 및 가동예정은 51개(2008년 3월말)에 불과하다.

<표 II-5> 경제자유구역 지정 현황

	인천	부산·진해	광양만권
위치	송도, 영종 및 청라일원	부산 강서구, 경남 진해시	여수·순천·광양시 및 경남 하동군
면적(km ²)	209	104.8	90.38
기간	2020년까지	2020년까지	2020년까지
추정사업비	14조 7,610억원	7조 6,902억원	9조 5,087억원
중심산업	국제금융, 관광레저, 비즈니스, IT·BT	해운물류, 자동차·기계·조선	해운물류, 소재산업
개발방식	공영개발방식 원칙		

이처럼 외자유치 실적이 부진한데는 몇 가지 제도적 장벽이 있다.

첫째, 다른 특구와의 중복소지가 많고 입지선정에 지역적 안배가 고려되어 있다. ‘외국인전용기업단지’, ‘외국인투자지역’, ‘자유무역지대’ 등 유사제도 많으며, 구역의 자생적 발전능력, 지자체의 개발의지, 경쟁력 있는 특구육성 등 경제적인 요소보다는 지역안배의 정치논리로 권역별로 입지선정이 배분되는 양상이다.

둘째, 각종 행정규제와 복잡한 인·허가절차이다. 경제자유구역은 기타지역과 동일한 기준으로 국내규제가 적용되고, 복잡한 개발사업 인·허가 절차로 인해 투자유치효과가 미흡하다. 경제자유구역법에 따라 의제 처리되기는 하나, 개별법에 따른 협의를 모두 거치므로 실질적인 원스톱서비스(one stop service) 제공은 곤란한 것이다.

셋째, 선도적 투자자를 위한 차별적 인센티브(pioneer status award)가 없다는 점도 문제다. 싱가포르의 경우 선도기업에 대해 5~15년간 법인세를 면제하고 정부차원에서 자금을 지원하며, 아일랜드의 경우에는 기여도에 따라 투자금액의 50%를 현금으로 지급한다.

넷째, 주변 경쟁국 개발특구에 비해 전반적으로 입지여건, 인프라 등이 불리하다. 국고지원 및 지방재정 부족으로 기반시설의 적기구축이 곤란하며, 분양가상한제 등으로 고품격 주거환경 조성에 차질이 예상되고, 각종규제로 학교설치 지연, 외국교육기관 유치에 애로가 존재한다.

다섯째, 특정기능수행만을 염두에 둔 경제자유구역 추진의 문제도 있다. 일반적으로 경제자유구역은 국제교역중심형, 생산중심형, 복합형(국제교역+생산), 지식창조형의 유형으로 구분이 가능하다. 현재 우리나라에서 추진하고 있는 경제자유구역은 물류, 산업생산과 같이 특정 기능을 주로 수행하는 생산·교역형 특구를 추구하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 싱가포르, 홍콩, 두바이 등과 같은 국제도시들의 성공요인을 살펴보면, 제한적 기능을 염두에 두고 기업과 투자를 유치하였다면 성공하기 어려웠다는 것이 일반적 평가이다. 즉, 싱가포르, 홍콩, 두바이 등은 지식창조형 특구에 가까운 형태로서 생산·교역기능 이외에 연구기관, 대학 등이 네트워크를 형성하여 기술개발 거

접까지 운영이 가능하도록 제도, 시설, 인프라 등을 구축하였다.

경제자유구역은 개방형 통상국가로 나아가는 시발점이다. 경제자유구역이라는 점을 성공시키고 이를 선으로 연결하여 면으로 발전시켜 나감으로써 한반도 전체를 교역, 물류, 혁신의 동북아중심으로 자리매김할 수 있다. 이를 위해서는 경제자유구역의 정착을 저해하는 각종 규제들을 획기적으로 개선하고, 정책적 지원을 지속적으로 확대해나가는 것이 중요하다.

3. '양질의 일자리 창출' 외투기업에 지원 확대

'고용없는 성장'이 지속되면서 고용환경이 좀처럼 개선되지 않고 있다. 통계청에 따르면 지난해 취업자 증가수는 28만 2천명으로 2004년 41만 8천명 이래 연속 3년간 30만명 미만이고 그 수도 줄어드는 추세이다. 과거에는 성장이 곧바로 일자리 창출로 이어졌으나, 산업구조 고도화, 생산성 향상 등으로 우리 경제의 고용창출능력이 점차 약화된 데 따른 것이다. 한국은행에 따르면 10억원 투자시 창출되는 고용인원을 의미하는 취업유발계수는 1995년에 26.5명이었던 것이 계속 줄어들어 2006년(추정치)에는 15.3명으로 추정된다.

과거 경제규모가 작았던 시대에는 우리가 하기에 따라 얼마든지 고도성장이 가능했지만, 이제 세계 13위권의 경제대국으로서 과거와 같은 성장률은 기대하기 어렵다. 따라서 성장정책만으로 일자리 문제를 해결하겠다는 견해는 시대착오적일 수 있으며, 정부의 보다 적극적인 일자리 창출정책이 요청된다. 무엇보다 경제정책 방향을 양적인 성장률보다는 성장의 질을 중시하는 방향으로 설정해야 하며, '양질의 일자리 창출'을 핵심지표로 경제정책이 운용되어야 한다. 정부의 경제정책 목표 중 '양질의 일자리 창출'을 최우선 순위에 놓아야 한다는 말이다. 경제성장의 과실이 국민 모두에게 골고루 돌아가도록 하기 위한 핵심 연결고리가 일자리이기 때문이다. 즉, 과거에는 경제성장률, 1인당 GDP로 한 해의 경제운용 성과를 평가했다면 이제는 그해 만들어진 양질의 일자리 수로 평가해야 한다는 뜻이다.

그렇다면, '양질의 일자리'란 무엇인가. 국제노동기구(ILO)에서는 1999년

87차 국제노동회의(International Labour Conference 87th Session 1999)에서 “자유롭고 공평하며 안전하고 인간적 품위가 존중되는 조건 속에서 남녀 모두 종사하는 생산적인 일자리를 제공하는 것이 ILO의 당면한 최우선 목표”라고 주장한 바 있다. 이는 고용의 질(quality in work) 혹은 직무의 질(job quality)에 대한 논의가 국제적인 관심사로 등장했음을 보여 주는 것이다. 그리고 ‘양질의 일자리’ 측정지표로서 고용안정성, 임금, 노동시간, 고용평등 등 11개의 지표를 제시하였다.

EU·미국 등 선진국들은 외국인투자과 낙후지역에 대한 투자를 유치하는 지원제도에서 대부분 ‘일자리 창출효과’를 주된 요소로 고려하고 있다. 북아일랜드는 산업경쟁력 제고에 도움이 된다고 판단되는 투자를 대상으로 자본지출에 대한 현금지원 및 창업초기 인건비를 보조한다. 덴마크는 창출된 일자리를 기준으로 외국인투자 유치 활동을 평가하는데, 정기적으로 창출된 일자리수를 측정하여 매년 말 외부의 회계법인을 통해 창출된 일자리 수를 점검한다. 스웨덴은 낙후된 북부지역 투자에 대해 국내외 자본을 불문하고 고용창출효과에 따라 보조금을 차등지원하며, 프랑스, 독일 역시 고용창출규모를 기준으로 보조금 지원규모를 차등한다.

미국 앨라배마주는 과감히 규제를 풀어 외자유치에 성공한 대표적인 자치정부다. 앨라배마주는 2002년 현대자동차를 유치할 때 기업들이 주(州)정부 토지를 소유할 수 없도록 규정한 주법을 고쳐 약 660만㎡(200만평)의 땅을 무상으로 제공했다. 게다가 20년 동안 법인세도 면제해 주는 ‘특혜’를 줬다. 물류 수송을 위한 철도를 확보해 주었고 현대가족들의 이주편의를 위한 주택 구입, 전기·가스 신청, 자녀들 등하교 안내 등의 각종 배려를 아끼지 않았다. 이는 앨라배마주와 켄터키주, 테네시주를 놓고 주판알을 튕기고 있던 현대자동차의 마음을 바꿔놓은 결정적 요인으로 작용했다.

과감한 인센티브 제공을 통해 앨라배마주는 현대를 비롯하여 벤츠, 혼다, 도요타 등 세계적인 자동차 생산기업들과 유럽 철강산업의 자존심으로 불리는 독일 티센크루프까지 끌어들이고 있다. 얼마 전에는 에어버스의 모기업인 유럽항공방위우주산업(EADS)의 공중급유기 생산공장을 유치하는 개가를 올

렸다. 주정부와 시는 외국기업 유치 때 지역경제 활성화, 일자리 창출 등 여러 요인을 감안하지만, 일단 기업유치를 결정하면 다른 주와의 경쟁에서 이기기 위해 과감한 인센티브를 당근으로 내건다. 앨라배마주의 거점 도시인 몽고메리는 공장이나 건물에 대해 아무런 규제를 가하지 않는다. 공장 인허가를 받는 데 걸리는 시간도 6주 정도에 불과하다. 몽고메리 시정부에서 가장 중요한 과제는 일자리 창출이기 때문에 골프장이든 공장이든 새로 들어설 시설물에 대해 일절 규제를 하지 않는다. 골프장의 경우 주차장 소방설비, 상하수도 플랜 등 기본적인 요건만 갖추면 두 달 내에 인허가를 받을 수 있다.

그러나 우리의 경우 예산지원 및 평가기준이 주로 투입기준(투자금액, 기술개발 성공여부 등) 위주로 되어 있었고, 일자리 창출효과에 대한 고려는 미흡하였다. 일자리는 지속적인 성과평가를 통해 확인할 수 있는 산출지표이기 때문에 투입기준으로 측정할 수 없는 한계가 있다. 따라서 일자리창출을 기준으로 보조금지원을 차등하기 위해서는 통계인프라가 갖춰져야 하고, 일자리창출을 유도할 수 있는 합리적 평가프로세스, 평가방식 등이 확립되어야 한다. 이것은 비단 외국인투자에만 국한하여 시행될 성격은 아니다. 내국기업에 대해서도 고용창출에 따른 차등지원은 동일한 투자금액에 대해 보다 많은 일자리를 만드는 유효한 정책이 될 수 있다.

제3장 청년 및 중장년층의 해외인력진출 확대

우리나라의 청년실업은 매우 심각한 상황이다. 중장년층도 명예퇴직 및 조기퇴직으로 실업이 지속적으로 증가하고 있다. 노동부의 발표에 따르면 2008년 4월 현재 전체 실업률은 3.2%인데 반해 청년실업률은 7.5%³⁾로 전체 실업률 대비 2배 이상을 보이고 있다. 국내에서 실업을 줄이기 위한 정책을 적극적으로 펼치고 있고 이와 더불어 해외진출도 추진하고 있다. '08년에 글로벌리더 10만명 양성을 국가차원의 정책과제로 선정하여 국가경쟁력을 강화하고 청년들의 해외취업 기회를 확대하기 위한 종합 대책⁴⁾을 수립하였다.

개발도상국은 경제발전과 인력양성을 위해 한국의 성공적인 모델을 본받기를 원하고 있다. 우리나라는 식민지와 전쟁의 폐허를 극복하고 전세계에서 유일하게 한세대 만에 경제적 성장을 이룬 국가이다. '62년부터 경제개발 5개년계획을 수립하여 70년대 초 일인당 국내총생산(Gross Domestic Product, GDP) \$200대에서 현재 \$20,000을 눈앞에 두고 있다. 우리나라의 경제발전의 중심에는 현재는 일선에서 은퇴한 중장년층이 있다. 이들은 개도국에서 필요로 하는 이론적, 실무적, 정책적 전문성을 지닌 전문 인력이다. 우리나라 경제발전의 주역들은 그동안 축적한 전문성을 활용해서 국내에서도 기여하고 있지만, 다른 한편으로는 우리나라의 성공사례를 벤치마킹하기를 원하는 개

3) 권혜자, 최근 청년층 고용동향과 그 시사점, e-고용이슈, 한국고용정보원, 제2008-12호.

4) 교육과학기술부, 행정안전부, 외교통상부, 지식경제부, 노동부, 국토해양부, 여성부, 중소기업청, 산림청이 공동으로 2008.4.29.에 “글로벌 청년리더 양성 계획”을 발표하였다.

발도상국에서도 중요한 역할을 할 수가 있다.

제3장에서는 우리나라가 국가경쟁력 확보 차원에서 청년 및 중장년층의 해외진출을 어떻게 확대할 것인가에 대한 국가적 전략을 제시하고자 한다. 이를 위해 첫째, 우리나라의 해외진출 지원 실적과 계획 및 문제점을 살펴본다. 둘째, OECD와 주요 선진국의 청년 및 중장년층 해외진출 정책을 분석한다. 셋째, 이러한 분석을 근거로 청년 및 중장년층의 해외진출을 위한 정책적 제안을 하고자 한다.

제1절 우리나라의 해외진출 정책 분석

1. 해외인력진출의 의미 및 방향

전세계적으로 인구의 국제이동은 과거 40년간 지속적으로 증가하여 1960년 7천 5백만에서 2000년에는 1억 7천 5백만 명으로 증가하였다. UN은 인구의 국제이동 원인으로 세계경제의 글로벌화, 선진국의 인구감소에 따른 노동력 수요 요인, 운송수단의 발달에 따른 물적·인적교류의 속도 증가, 인터넷의 확대에 따른 취업정보 등의 정보교류 활발을 들고 있다.⁵⁾

해외인력진출이란 한 나라의 인력이 다른 국가로 진출하는 것이다. 해외인력 진출은 여러 가지 제약 요인이 있고, 인력유출에 대한 찬반 논의가 있다. 인력 유입국은 다양하고 풍부한 인재 풀에서 사람을 골라 쓸 수 있다는 장점은 갖지만, 노동시장에서 자국민의 고용감소에 대한 부담을 갖게 된다. 반대로 인력유출국은 얼마 전까지만 해도 두뇌유출(brain drain)이라는 관점에서 부정적으로 평가되었으나, 장기적으로 유출된 두뇌의 재입국을 통해 연구 기회와 사업의 창출 및 국제적 네트워크 형성이라는 측면에서 긍정적 효과도

5) United Nations(2003). Trends in total migrant stock, 1960-2000: 2003, Revision. NY: UN, Population Division.

있다는 결과가 나오고 있다.⁶⁾ 특히 아일랜드의 경우 1980년까지만 해도 해외로 이주(emigration)하는 국민이 많았지만 이들은 ‘돌아온 비둘기(homing pigeons)’가 되어 해외의 기술, 경험, 외국어능력을 가지고 되돌아 왔다. 이들 비둘기들의 생산성과 수입은 해외에서의 경험을 바탕으로 평균 10% 가량 증가하였다. 그들은 다시 외국인 배우자와 파트너를 데리고 와서 인적자본을 확대하는 계기가 되었다. 1990년 이후 대규모의 외국인들이 노동시장에 유입되면서 경제생산성이 확대되었고 특히 숙련 외국인 노동자들은 외국인직접투자(FDI)와 함께 경제 발전의 주요한 원동력으로 작용하였다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.⁷⁾

2. 해외인력진출 현황 및 계획

우리나라에서 외국으로 출국하는 인원은 급격히 증가하여 1990년 150여만 명에 불과하던 출국자 수는 2004년 현재기준 880만 명에 이르고 있다.⁸⁾ 최근 정부는 청년층을 대상으로는 “글로벌 청년리더 10만명 양성”을 중점 국정과제로 선정하고 추진하고 있다. 그러나 중장년층의 해외진출에 대한 정부의 계획은 뚜렷하지 않은 실정이다.

가. 청년진출 실적 및 계획

정부는 청년층의 국내실업이 사회적으로 커다란 쟁점이 되고 있음을 인식하여 국내는 물론 해외에서의 취업을 확대하여 실업문제를 해결하고자 추진 중이다.

과거에 정부는 '05년 12월 “해외취업활성화 추진협의회”등을 거쳐, '06.3.22 “해외취업촉진대책”을 마련하여 시행한 바 있다. 구체적으로는 해외 구인수

6) Guellec, D., & Cervntes, M.(2002). International mobility of the highly skilled worker: from statistical analysis to policy formulation. Paris: OECD.

7) 2004.8. 아일랜드의 경제사회연구소(ESRI)의 John FitzGerald 교수의 'Ireland-an ageing multicultural economy'에서 인용.

8) 한국관광공사, 『입출국 현황』 (www.knto.or.kr, 검색일: 2005.5.14).

요 맞춤형 취업지원, 취업지원 인프라 확충, 해외취업 저변확대 사업 등을 추진하였다. 그리고 이를 위해 '07년에 노동부, 외교통상부 등 5개 부처에서 519억원을 투입하여 해외취업연수 등 다양한 사업을 추진하였다. 또한 국가 경쟁력을 강화하고 청년들의 해외취업 기회를 확대하기 위해 '08년에 글로벌 리더 10만명 양성 계획을 국가차원의 정책으로 추진 중이다. 본장에서는 그 간의 추진실적과 계획을 검토하고 문제점을 파악하고자 한다.

1) 해외진출 실적

노동부는 '98년부터 한국산업인력공단을 통해 해외취업지원 사업을 수행하고 있으며, 현재 해외취업알선, 해외취업연수의 세부사업을 추진 중이다.

<표 III-1> 한국산업인력공단을 통한 해외진출 실적

(단위: 명)

	구직등록	구인인원	알선	취업		
				계	직접알선	연수
계	96,188	10,012	22,374	4,724	1,039	3,685
2004년	34,005	2,663	5,095	571	162	409
2005년	17,862	2,763	5,283	1,270	249	1,021
2006년	24,429	1,529	5,967	1,388	328	1,060
2007년	19,892	3,057	6,029	1,495	300	1,195

또한, 교육과학기술부를 중심으로 전문대학생 해외인턴, 외교통상부 중심의 해외 자원봉사활동 등 우리 청년들을 국제적 인재로 육성하기 위한 사업들을 진행하고 있다. 교육과학기술부는 전문대생 해외인턴 제도를 통해 '06년에 20억을 투입하여 250명을 해외인턴으로 파견하였으며, '08년에는 30억원을 지원하여 400명의 인턴을 파견할 예정이다. 외교통상부는 '06년 285억원을 지원하여 1,401명의 자원봉사단을 파견하였고, '08년에는 302억원을 지원하여 1,438명의 봉사단을 해외로 파견할 계획이다.

<표 III-2> 교육과학기술부 및 외교통상부의 지원 실적 및 계획

(단위: 억원, 명)

	2006		2007		2008	
	예산	인원	예산	인원	예산	인원
교육과학기술부 (전문대생 해외인턴)	20	250	20	250	30	400
외교통상부(해외봉사단)	285	1,401	320	1,739	302	1,438

한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, KOICA)은 우리나라의 공적개발원조 중 양자간 무상 원조를 전담하는 기관이다.⁹⁾ KOICA의 다양한 사업 중에 봉사단 및 전문인력 파견 사업은 대표적인 인력해외진출 사업이라고 볼 수 있다.

해외봉사단 파견사업은 우리나라의 청장년 인력을 개발도상국에 파견하여 현지주민들과 함께 생활하며 기술이전, 개발경험 전수를 통해 현지 주민들의 삶의 질을 개선하고 우리나라와 파견국 국민들의 상호 이해증진에 기여함을 목적으로 하고 있다. 현재 연간 1,300여명의 봉사단원이 전세계 30여 개국에서 활동하고 있다.¹⁰⁾

국제협력요원 제도는 해외봉사단에 대한 각국의 파견 요청이 증가하는데 맞추어 우수인력의 확보를 위해 병역자원을 활용할 필요성이 대두됨에 따라 도입되었다.¹¹⁾ 복무기간은 국제협력봉사요원으로 소집된 날로부터 30개월이

9) 국제협력단은 개도국의 빈곤퇴치와 지속가능한 경제사회 발전 지원·국가이미지 제고를 통한 국익증진·대 개도국 우호협력관계 증진을 주요 미션으로 정하여 추진하고 있다. 이러한 미션을 달성하기 위한 주요 사업으로는 개도국 사회개발 프로젝트, 개발계획 및 타당성 조사 개발조사, 개도국 인력 초청연수, 쓰나미 등 재난복구 지원사업, NGO의 원조사업 지원, 봉사단 및 전문인력 파견사업 등이다.

10) 봉사사업은 2007년 기준으로 예산 410억원을 사용하고 있다. 파견규모는 아시아-태평양(774명/59.5%), 아프리카(222명/17.1%), 중남미(190명/14.6%), 구주·CIS(99명/7.6%), 중동(15명/1.2%) 지역 32개국이다. 파견인원 및 분야는 총 32개국 1,300명(연평균 활동인원 기준)이며, 교육(323명/25.2%), 보건의료(255명/19.6%), 행정제도(32명/2.4%), 정보통신(273명/21%), 산업에너지(183명/14.1%), 농촌개발(77명/5.9%), 환경 및 기타(152명/11.7%)이다.

11) 1994년 1월 『국제협력요원에 관한 법률』이 제정되고, 같은 해 12월 동법 시행령이 제정됨으로써 출범하게 되었다. 관련 법규정이 마련됨에 따라 세부적인 실무 작업을 거쳐 '95년 3월에 20

다. 복무기간 중 해외근무(해외봉사활동)는 24개월 이상 하게 되며(현지 사정에 따라 남은 복무 기간만큼 연장근무 가능) 군사교육은 1개월이다. '96년부터 매년 약 30~40명을 파견하고 있다. 파견국가 및 직종은 수원국의 사정에 따라 변동 될 수 있으나 2008년의 파견 규모는 다음과 같다.

<표 III-3> 파견국가 및 직종(2008년)

국가		인원	선발직종
3개 지역, 6개국		31	10개 직종
아시아 (2국, 13명)	베트남	7	전자, 컴퓨터, 축산, 태권도
	인도네시아	6	임상병리, 컴퓨터, 태권도
중남미 (1국, 5명)	페루	5	기계, 전자, 태권도
	모로코	4	자동차, 컴퓨터, 축산, 태권도
아프리카 (3국, 13명)	세네갈	6	자동차, 전기, 원예(작물재배), 원예(채소재배)
	에티오피아	3	컴퓨터, 원예(작물재배)

2) 글로벌리더 10만명 양성계획

정부가 중점 국정과제로 추진하고 있는 “글로벌 청년리더 10만명 양성”은 국가경쟁력을 확보하고 청년들의 해외취업기회를 확대하는 것을 목표로 하고 있다.¹²⁾ 그 구체적인 내용을 보면 2009년부터 5년간 3만명의 대학생들을 선진국 직업현장에 파견하여 실무경험을 제공하고, 청년해외봉사단을 2만명으로 확대하여 개발도상국에 각종 봉사활동과 문화체험을 제공하고, 청년 해외취업자를 5년간 5만명 수준으로 확대하는 것을 목표로 하고 있다.¹³⁾

동 계획에 따르면 공공과 민간 부문이 연계한 다양한 사업들을 시행할 예정이다. 우선, 노동부는 국내외 협력 네트워크를 통해 해외 구인수요를 적극

명의 제1기 국제협력봉사요원이 선발되었으며, 이들은 국내훈련을 마치고 그해 7월에 중국, 필리핀 등 5개국에 한국해외봉사단원의 일원으로 파견되었다.

12) 노동부, 청년실업해소 및 고용촉진특별법 개정안 설명자료.

13) 노동부, 글로벌리더 10만명 양성 보도자료. 2008.4.29.

발굴하고, 필요한 언어·자격을 교육하는 해외취업연수 인원을 매년 올해 (2,500명)의 두 배 이상으로 늘려, 청년들의 취업 무대를 세계시장으로 확대할 계획이다. 또한 민간 국외 직업알선기관을 집중 육성하여 청년들이 해외 취업으로 진출할 수 있는 길을 다변화하고, 해외인턴·봉사 등 경험자에 대한 집중 사후관리를 통해 취업을 확대해 나갈 예정이다.

해외인턴은 전문대생 해외인턴을 연 4백명 수준에서 내년에는 두 배 이상 확대하고, 4년제 대학생을 위한 인턴도 '09년에 신설한다(교육과학기술부). 국제 무역 전문 인력을 양성하기 위한 해외인턴 사업도 연간 1천여명 이상 인원을 대상으로 실시될 예정이다(지식경제부, 중소기업청). 또한, 현재 시범 운영 중인 재외공관 파견 인턴십도 내년부터 200여명 규모로 확대·시행한다(외교통상부).

해외봉사단은 대학 재학생을 대상으로 6개월 과정의 청년 해외 봉사단을 신설, 내년부터 매년 2,300~2,500여명을 파견(교육과학기술부) 할 계획이다.¹⁴⁾

정부는 인프라차원에서 첫째, 어학·직무 등 거점대학을 지정하여 기초능력을 가진 인재를 육성하고, 둘째, 공공-민간을 통합하는 해외취업 정보망을 구축하며, 셋째, 청년고용촉진과 관련된 법률을 정비할 계획이다.

나. 중장년대상 실적 및 방향

중장년층의 고용 및 취업을 전담하고 있는 노동부의 경우 해외취업지원 실적 및 계획은 없는 것으로 파악되고 있다. 또한 기타부처의 중장년층을 위한 해외취업지원 실적은 파악하기가 매우 어려운 상황이다. 따라서 KOICA의 중장년층 전문인력 파견사업을 중심으로 해외진출을 검토하고자 한다.

KOICA는 전문인력을 확보하고 필요한 사업에 활용하기 위하여 2006년부터 전문인력을 체계적으로 확보하기 위한 활동을 시작하였다. 현재까지 확보

14) 사업에 참여하는 청년들은 정부로부터 인증을 받은 대학과 민간 해외취업알선 및 연수기관 등을 통해서 연수나 훈련을 받는 경우 소요비용의 일부를 지원받을 수 있고, 해외인턴 또는 봉사활동 참여자는 왕복 항공료와 현지 체제비 등의 지원을 받게 된다.

된 인력은 약 1,600여명으로 주로 관련분야 조사, 평가 또는 사업에 참여했던 사람들로 구성되어 있다. 이 중 2005년 전문인력 파견은 국제협력단 총 사업비의 2.0%인 총 43억원(4,207천불) 규모로 93명의 전문인력을 파견하였다. 형태별로 살펴보면, 일반전문가 54명, 의료단원 19명, 태권도사범 20명으로 구분된다. 지역별로는 아시아, 아프리카지역 등이 대부분을 차지하고, 분야별로는 보건의료, 환경 및 기타, 행정제도 분야가 상당한 비중을 점하였다. 전문가는 중점협력국을 중심으로 우리나라의 개발경험 전수가 용이한 경제개발정책, 교육훈련, 정보통신(ICT), 농업개발 등의 중점협력 분야에 집중 파견하고 있다. 시너지 효과를 높이기 위해 프로젝트의 신규 발굴 및 사후관리 등 타 사업과 연계하여 파견하고 있다. 의료단원 및 태권도사범은 신규파견을 가급적 지양하고 파견인력에 대한 현지활동 지원 강화에 역점을 두고 있다.

<표 III-4> 2005년도 전문가 파견지역

(단위: 명, %)

구분	계	아시아	아프리카	중동	중남미	동구·CIS	국제기구
계	93 (100)	43 (46.2)	20 (21.5)	14 (15.1)	6 (6.5)	7 (7.5)	3 (3.2)
일반전문가	54 (100)	28 (51.9)	6 (11.1)	2 (22.2)	4 (7.4)	1 (1.9)	3 (5.5)
의료단원	19 (100)	8 (42.1)	7 (36.8)	0 (0.0)	1 (5.3)	3 (15.8)	-
태권도사범	20 (100)	7 (35.0)	7 (35.0)	2 (10.0)	1 (5.0)	3 (15.0)	-

<표 III-5> 2005년도 전문가 파견분야

구분	계	교육	보건의료	행정제도	농촌개발	정보통신	산업 에너지	환경 및 기타
인원(명)	93	9	24	17	8	6	7	22
비중(%)	100	9.7	25.8	18.3	8.6	6.4	7.5	23.7

주: 보건의료분야는 의료단 19명, 상하수도 및 수질관리 5명이며, 환경 및 기타 분야는 태권도 20명, 양궁코치 1명, 환경 전문가 1명임.

3. 청년 및 중장년층 인력의 해외진출 문제점

청년층의 경우 해외진출은 주로 취업과 인턴, 봉사단, 협력단 형태로 진출이 이뤄지고 있다. 그러나 그 실적을 보면 많은 문제점을 드러내고 있다.

첫째, 투자된 예산에 비해 성과가 매우 낮음을 알 수 있다. 2007년 한국산업인력공단의 경우 519억원을 투자하여 취업 및 연수로 약 1,500명을 진출시킨 것으로 나타나고 있다. 이는 1인당 약 3,500만원이라는 막대한 예산이 소요된 것이다. 교육과학기술부도 인턴사원으로 '06년의 경우 250명의 해외인턴을 위해 20억원을 투자하여 인당 800만원이 소요되었다. 외교통상부도 인당 약 2,000만원을 투자하여 봉사단원을 파견하고 있다.

둘째, 인턴사원의 경우 인턴기간완료 후 취업율이 20%도 못되고 있어 그 효과성이 매우 낮다. 취업률을 높이기 위한 조치가 필요하다.

셋째, 해외취업 알선에 있어 '05년의 경우 실제 취업자가 734명으로 전체 구직등록자 17,762명의 4%만이 취업해 성과가 매우 낮다.¹⁵⁾ 또한 신뢰성과 전문성을 가진 해외취업 전문기관과의 네트워크가 아닌 개별 해외업체들의 구인요청을 통해 취업을 알선하고 있다. 그 결과 충분한 정보 없이 취업을 하게 되어 불리한 조건 취업, 취업 후 신분보장 취약, 취업 후 사후관리 부족 등의 문제점을 안고 있다.

넷째, 해외취업을 위한 연수를 추진하고 있으나, 취업처도 확정되지 않은 상황에서 연수과정을 진행하고 있는 경우가 많다. 그 결과 연수 종료 후 연수내용과 일치하는 취업이 이뤄지지 않을 수 있다. 예를 들면 중국비즈니스반, 중국취업 한국어 강사, 경영자 연수과정 등이 그러하다.

다섯째, 취업 및 인턴에 대한 사후관리가 안 되고 있다. 취업의 경우 대부분이 취업 후 1~2개월 만에 그만두고 귀국하는 경우가 많다. 인턴의 경우 그 결과를 활용할 수 있도록 귀국 후 진로지도 등의 지원이 안 되고 있다.

여섯째, 산업인력공단에서 해외취업 업무를 전담하고 있으나 전문성 부족으로 해외취업 업무를 총괄하고 시스템화 하는데 문제점이 많다. 그 결과 해

15) 일자리 만들기 당정공동특위, 해외취업촉진대책, 2006.3.22자료 인용.

외진출이 각 부처별로 산발적으로 이뤄지고 중복에 따른 손실이 많이 발생하고 있다.

일곱째, 국제협력단의 봉사단 파견은 그 규모가 너무 작고, 분야가 기술인력으로 한정되어 있어 지원인력이 부족하다는 문제가 있다. 현재 수원국의 요구도 다양화되고 있는 상황에서 기술요원에 대한 파견으로만 한정할 것이 아니라 비기술 분야의 청소년 참여도 증가시킬 필요가 있다.

중장년층의 경우는 해외진출에 대한 정부의 정책 자체가 없는 상황이다. 중장년층은 KOICA 사업을 통해 주로 해외에 진출하고 있으나 그 규모가 매우 작다. 60~70년대 산업화시기에 우리나라는 해외인력 송출 및 중동 건설 현장 파견 등을 통해 외화를 획득하고 이를 기반으로 국내 자본을 축적한 경험이 있다. 개도국에는 과거 우리나라의 발전경험을 원하는 분야가 많기 때문에 중장년층의 경험과 축적된 전문성에 대한 수요가 충분하다. 이들의 경험을 활용할 수 있는 기간도 많이 남지 않았다는 점을 감안할 때 중장년층을 활용할 수 있는 방안 마련도 매우 시급히 추진해야 할 과제이다. 과거 한국의 산업화 단계에서 핵심적인 역할을 담당했던 중장년층의 전문성을 그대로 사장시켜서는 안 된다. 선진국의 경우 개도국 전문가(컨설턴트)들은 대부분 중장년층으로 개도국에서 매우 중요한 역할을 담당하고 있다.

또한 종합적으로 우리나라 국민이 해외로 진출할 때 필요한 정보제공 시스템이 구축되어 있지 못하다. 해외 진출시 국내에서 해당국의 취업정보, 생활정보, 출입국관리정보, 비자발급정보 등 거주국에 정착할 때까지 정보 제공이 부족하다. 외국에서 비자연장허가, 영주권과 국적 취득, 다문화사회 적응 등에 필요한 정보 제공과 인적네트워크를 연결시켜 지원하는 체계가 구축되어 있지 않다.

마지막으로 해외취업 및 인턴제도, 중장년층의 해외진출과 관련해서 해외에 진출하는 우리나라의 기업과 연계가 부족하다. 현재 우리나라는 전세계 많은 국가에 투자 및 자회사 설립, 지점 설치 등을 통해 많이 진출하고 있다.

그러나 정부의 정책이 이들과 연계되고 있지 못하다는 한계가 있다.

제2절 선진국의 청년 및 중장년 해외진출 정책 분석

1. 해외인력이동에 영향을 미치는 요인

개인은 자신의 이익 극대화를 위해 기대효용이 큰 방향으로 움직인다. 효용에 영향을 미치는 요인으로는 임금, 교육기회, 사회제도, 생활여건 등 다양한 요인이 존재할 것이다. 인구의 국제적 이동에 영향을 미치는 요인은 연령, 교육수준, 물리적·심리적 거리, 실업률, 언어소통, 정부의 정책 등이 있다.¹⁶⁾

2. 해외인력 이동 실태

해외진출의 형태는 여러 가지가 있을 수 있으나 여기에서는 이민, 학업을 위한 이동과 정치적 망명 및 불법적 진출을 제외하기로 한다. 따라서 인력의 해외진출은 크게 취업을 위한 근로자의 이동, 전문지식을 익히기 위한 해외 연수, 고도의 기술이나 지식을 가진 전문가들의 자문활동, 봉사를 위한 파견 등으로 구분할 수 있다. 또한 해외에 진출하여 활동할 수 있는 기관으로는 해외진출 자국기업, 해외 현지기업, 국제기구 등이 있다. 또한 해외진출 대상 국가별로 선진국, 개도국, 후발개도국으로 구분할 수 있다.

가. 해외인력진출 현황

해외인력진출에 대한 정확한 국제적인 자료를 구하기에는 한계가 있어 OECD의 2008년 자료¹⁷⁾를 이용하였다. OECD자료는 이민에 관련된 내용을

16) 남성일(1999). 해외취업 전망 및 촉진방안 연구. 서강경제논집, 28(2), pp. 109-132.

다루고 있으나, 해외진출의 경향 및 특성을 파악하는데 도움이 된다. OECD에 따르면 첫째, OECD 국가 이민자의 남·여 비율은 여성이 51%이고, 남성이 49%이다. 여성의 비율은 가족이민이 증가하거나 국내적으로 서비스와 장기요양 분야에서 이민자의 역할이 증가하고 있는 국가에서 최근에 증가하고 있다. 둘째, 이민의 역사와 추세에 따라 차이가 있지만 이민자의 구성은 주로 25~64세의 연령대가 가장 많고, 13.2%가 15~24세이며, 13.9%가 65세 이상이다. 셋째, 학력구성을 보면, 대부분의 국가에서 고등교육 이수자의 비율 가운데 이민자들이 차지하는 비율이 23.6%로 자국출신(19.1%) 보다 높다. 반면에 무학력 또는 낮은 교육 이수자의 비율도 대부분의 국가에서 이민자들이 자국출신보다 높다. 학력에 따른 인구 비율은 U자 형태를 보이고 있다. 넷째, 노동시장에서 고급기술자가 상대적으로 저급기술자보다 불리한 처우를 받고 있다. 대부분의 OECD 국가에서 대부분의 이민자는 상대적으로 그 나라 국민에 비해 자신의 능력보다 낮은 직업에 종사하고 있다(과잉자격 현상). 이는 인적 및 사회적 자본의 이동성 문제 및 언어구사 능력과 연계된 문제이다.

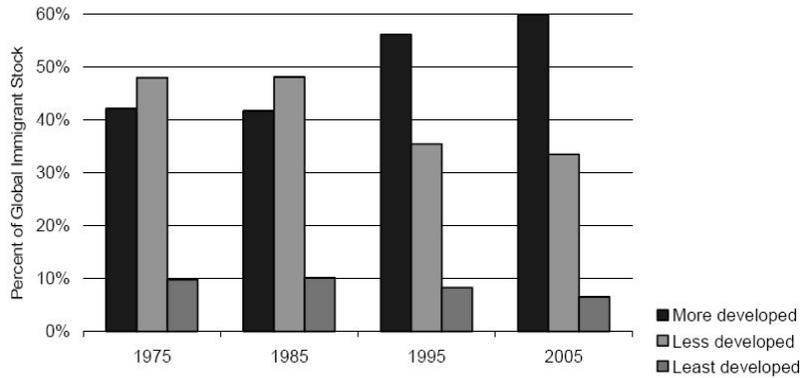
나. 해외인력진출 대상 국가

정부의 해외인력진출 정책 대상 국가는 선진국(More developed Nation), 중진국(Less Developed nation), 후진국(Least Developed Nation)으로 구분할 수 있다. 여기에서는 구체적인 이동의 형태보다는 전체적인 차원에서 몇 가지 세계적인 추세를 살펴보기로 한다. 결론을 먼저 말한다면 국제적으로 개인들은 선진국으로 이동하는 경향이 있으며, 그 비율은 더욱 더 증가하고 있다.¹⁸⁾

17) OECD(2008), A Profile of Immigrant Populations in the 21st Century, DATA FROM OECD COUNTRIES.

18) B. Lindsay Lowell(2007), TRENDS IN INTERNATIONAL MIGRATION FLOWS AND STOCKS 1975-2005, DELSA/ELSA/WP2(2007)4, OECD Paris.

[그림 III-1] 국가 수준별 이주인구의 비율(거주국, 저량 기준)



자료: United Nation(2006).

주요 지역별, 시기별로 국제적 이동을 구체적으로 구분하여 보면 59%의 인구가 유럽과 미국에 거주하고 있다. 아시아 지역에는 26%가 거주하고 있고, 나머지 주요지역에 15%가 거주하고 있다. 특히 유럽은 1985~1995년 기간 중 가장 높은 이주 인구의 증가를 보이고 있다. 미국의 경우는 지속적으로 인구가 증가하고 있는 반면, 나머지 지역들은 감소 추세를 보이고 있다.

[그림 III-2] 주요지역별 · 시기별 국제적 이동(거주국, 저량 기준)

	Europe	Northern America	Latin America and the Caribbean	Asia	Oceania	Africa	Total
Immigrant Population ('000s)							
2005	63 997	44 461	5 825	48 355	4 815	16 922	184 375
1995	55 183	33 525	5 388	43 320	4 878	14 390	160 158
1985	18 365	22 118	5 740	34 051	3 270	10 990	98 709
1975	16 474	15 267	5 381	25 419	3 270	10 990	76 801
Percentage Change from Prior Decade							
1995 to 2005	16.0	32.6	8.1	11.6	-1.3	-5.3	15.1
1985 to 1995	200.5	51.6	-6.1	27.2	20.6	24.1	62.3
1975 to 1985	11.5	44.9	6.7	34.0	23.7	30.9	28.5

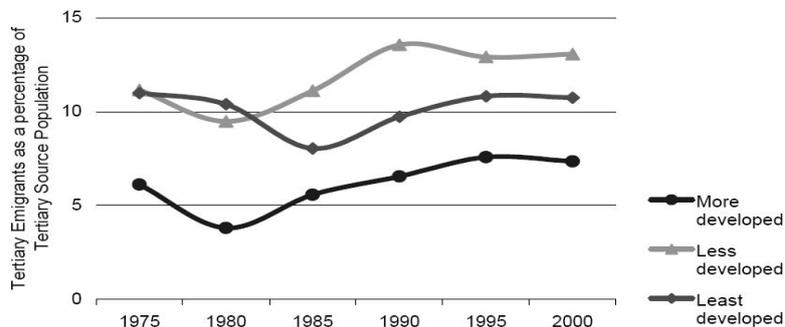
자료: United Nation(2006).

1985~1995년 기간 중 아시아의 이주 인구는 35%에서 27%로 감소한 반면 유럽의 이주 인구는 19%에서 35%로 증가하였다. 결론적으로 유엔의 자료에 따르면, 전체적으로 국제적 이동이 증가하고 있는 가운데, 선진국으로의 인구 유입은 빠르게 증가하고 있는 반면, 다른 지역은 상대적으로 천천히 증가하고 있음을 알 수 있다.

다. 대졸자의 이동

우리나라의 대다수의 국민이 대학을 졸업하고 있는 상황을 감안할 때 대졸자의 국제적 이동을 살펴보면 다음과 같다. 대졸자의 이주비율이 다른 이주자들보다 매우 높게 나타나고 있다. 1975년의 이주비율은 상대적으로 높았으나, 1985년까지 감소하다가 다시 증가하고 있다.

[그림 III-3] 대졸자의 국제적 이동 비율(원천국가 기준)



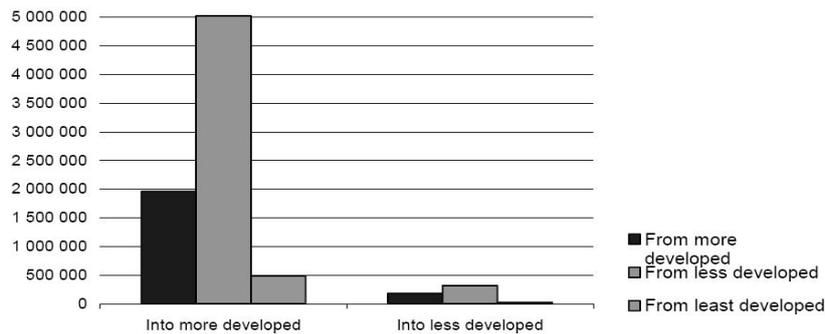
자료: Defoort(2006).

그러나 대졸자의 이주 비율은 1995~2000년 기간에 안정적인 비율을 유지하고 있다. 두뇌유출(brain drain)이라고 할 수 있는 고등교육이수자의 이주 비율이 중요해진 이유는 1980년대 그 비율이 증가하였고, 대졸이하 인력의 이주비율보다 몇 배나 높기 때문이다.

대졸자 이동의 증가는 선진국 내에서 증가하고 있고, 특히 중진국으로 부

터의 유입이 증가하고 있다. 선진국 내에서의 순 증가는 1990~2000년 기간에 약 40% 증가한 200만명 수준인 반면, 중진국에서 선진국으로의 순 유입은 약 94% 증가한 500만명 수준이다.

[그림 III-4] 대졸자의 국제적 이동 규모(1990~2000)



자료: Docquier, Frédéric and Abdeslam Marfouk(2006). "Measuring the International Mobility of Skilled Workers (1990-2000) Release 1.0", CADRE, University of Lille 2 (France).

후진국에서 선진국으로의 이동은 그 규모가 50만명으로 크지 않지만 그 증가율은 최근 10년간 129%로 매우 높다. 개도국으로의 유입 증가 숫자도 많지는 않으나 비율은 매우 높게 나타나고 있다.

3. 주요 선진국의 해외진출 지원

인력의 해외 송출은 크게 공공과 민간 두 가지로 나눌 수 있다. 공공부문에서는 해외인턴제와 봉사단, 그리고 전문가 파견이 있다. 민간부문에서는 기업 등이 경제활동을 전개하기 위해서 사원을 해외에 파견하는 경우가 있다. 청년의 경우 대부분 해외인턴제와 봉사단 형태의 파견이 주종을 이루고 있다. 중장년층의 경우 해외전문가 파견과 민간부문의 파견이 있다. 공공부문의 경우 대부분의 국가가 공식적인 담당기관이 있으나, 민간부문의 경우는 인력 송출을 담당하는 특정 기관은 없다.

가. 해외진출 담당기관

일본에서는 공공부문에서 국제 협력의 일환으로서 개발도상국에 전문가를 파견하는 경우에 일본국제협력기구(Japan International Cooperation Agency: JICA)가 전문가 파견 사업의 총괄업무를 담당하고 있다. 민간 베이스로 기업 등이 경제활동을 전개하기 위해서 사원을 해외에 파견하는 경우에 송출을 담당하는 공식적인 기관은 없다.

미국의 경우 해외 진출과 관련하여 공공부문 진출을 담당하는 기관은 연방정부¹⁹⁾(대사관 직원), 국무성²⁰⁾(단기간 해외취업 학생), 미국 정보국(U.S. Information Agency(유급 인턴십제도))이 있다. 미국국제개발청(U.S. Agency for International Development : USAID)은 공중위생, 회계, 재무, 농업이나 국제 관계의 분야에서 연간 130명의 학생 인턴십을 운영하고 있다. 국제 무역 기관(International Trade Administration) 등은 국제 경제, 무역 개발, 무역업무, 해외시장 정보 서비스 등에 있어 구인 모집을 하고 있다. 중앙정보국(Central Intelligence Agency : CIA)도 해외 주재 정보국 직원의 채용을 실시하고 있다. 세계은행(World Bank)에도 청년 전문가 프로그램(Young Professionals Program : YPP)으로 불리는 대학생을 위한 인턴십 프로그램이 있어 48개월간 해외에서 일을 할 수 있다. 그 밖에 미국만의 특별한 프로그램으로는 평화 부대(Peace Corps)²¹⁾가 있다.

19) 미국 연방 정부로부터의 장기간의 해외 파견으로서 5만명을 넘는 미국인이 약 230개의 대사관이나 영사관에 근무하고 있다.

20) 단기간 해외 취업을 희망하는 대학생 전용으로 1학기(반년) 혹은 3개월간의 국무성에 의한 파견 제도가 있다.

21) 평화 부대(Peace Corps)(은)는 케네디 대통령이 1961년에 창설하였다. 참가자의 대부분은 대졸의 청년이지만, 중장년층 모집에도 힘을 쏟고 있다. 최고 연령은 80세로 평화 부대가 목표로 하는 연령 구성은 50세 이상이 전체의 15%를 차지하고 있다. 매년 8천명이 참가해 창설 이래 약 19만 명이 참가했다. 평화 부대는, 미국의 젊은이에게 병역이 아니고, 평화적인 방법으로 나라에 공헌한다고 하는 목적으로 만들어졌다. 개발도상국에서 생활하면서 일을 하고 도움을 주는 것이며 세계평화와 우정의 구축을 사명으로 하고 있다. 지금까지 파견국의 수는 139개국이다. 에이즈 박멸 교육으로부터 정보공학, 환경보호에까지 광범위하다.

영국의 경우 공공부문에서는 국제개발부(Department for International Development: DfID)에서 해외봉사단을 운영하고 있다. 해외취업의 경우 영국 국민의 대부분은 국내외의 공적 및 민간의 모집 서비스를 이용하거나, 혹은 고용을 원하는 기관에 직접 신청한다. 영국은 고용 대행 업자로부터의 알선 보다는 오히려 취업기관에 직접 고용되는 사례가 대다수이다.

나. 해외진출을 위한 제도적 지원

일본의 경우 일본기업의 해외 진출이 활발히 행해지고 있어 일본 현지 기업 등에 많은 사람이 경영지도나 기술지도 등의 역할을 수행하기 위해 파견되고 있다. 외국에 일본인을 파견할 때는 외국인의 입국이나 취업에 관한 일(체류 자격, 체류 기간 등)은 해당국가의 출입국 관리 및 난민 인정법 등의 법령이나 제도 하에서 취업하게 된다.

일본이 필리핀으로부터 간호사를 받아들이기 위한 제도가 대표적인 예이다. 이를 위해 양국은 “경제상의 제후에 관한 일본과 필리핀 사이의 협정”을 체결하고 있다. 이 협정의 제16장 최종 규정, “제162조 부속서 및 주석”, “부속서8 자연인의 이동에 관한 특정의 약속”에서 간호사로서의 서비스의 제공 또는 이것에 관련하는 활동에 종사하는 필리핀인의 이동에 관해 특약하고 있다. 즉 일본의 법률에 근거하는 간호사의 자격을 취득하는 것을 목적으로 필리핀인이 입국해 병원 등에서 활동하는 것을 허가하는 내용을 담고 있다.²²⁾

유럽의 경우 국가간 인력이동을 활성화하기 위해 유럽내에서 기능 레벨의 공통 기준을 설정하고 조정하기 위한 시도가 1999년 6월의 “볼로냐 선언”이었다.²³⁾ 볼로냐선언은 유럽의 개혁조치로서 일을 통해 얻은 기술과 교육의 호환성 및 비교가능성을 높이기 위한 조치로 탄생했다. 주요 내용은 첫째, 3개 사이클(학사, 석사, 박사) 자격제도, 둘째, 품질 보증, 셋째, 자격 인정 및

22) 이와 더불어 6개월간의 일본어 어학 연수, 해당 연수 수수료 후 간호사의 감독 아래에서 연수를 거쳐 해당 병원에 필요한 지식 및 기술의 습득을 요구하고 있다.

23) European Commission, Education and Training.
http://ec.europa.eu/education/policies/educ/bologna_en.html

학습 기간의 도입이었다. 이는 특히 개인이 국경을 넘어 이동하기 위해서 유럽 전체에 공통적인 수준의 자격을 창출해야 한다는 요구에 부응하기 위한 것이다. 불로냐 프로세스는 한마디로 고등교육 자격의 신뢰성과 투명성을 통해 국경을 넘어 통용될 수 있게 하는 것이다. 그 결과 인력의 유동성이 높아져 일국의 노동자가 타국에서 일할 수 있게 될 것이다. 현재 개혁이 진행되고 있으나, 유럽내에서의 유동성을 높이려면 어느 정도의 조화 및 상호 인증은 바람직한 목표일지도 모르지만, 유럽 레벨 품질 평가 전체 시스템을 어떻게 구축하는가 하는 것이 해결 과제이다.

현재 유럽에서는 엔지니어링 산업의 경우 유럽품질모델을 구축하기 위한 작은 시도들이 진행되고 있다. 이를 통해 각국의 엔지니어들의 기능 수준 및 능력에 대한 상호인정이 가능해질 것이다. 또한 노동자의 “직업 교육 훈련 자격”의 비교 가능성 확보를 위해 “직업 교육 및 훈련을 위한 유럽신용제도 (European Credit system for Vocational Education and Training, ECVET)” 개발 프로젝트가 진행되고 있다.²⁴⁾ ECVET의 목적은 1개의 학습 환경으로부터 다른 학습 환경으로 또는 1개의 자격으로부터 다른 자격으로 이동할 수 있도록 하는 것이다. 개인이 자격을 얻고 싶으면 자신이 획득한 학습 성과의 이전, 효력, 승인의 유럽식 촉진 정책을 만드는 것이다. 이는 해외에서 습득한 직업역량의 이전 및 상호인증을 통해 인력의 해외이동을 촉진시키기 위함이다.

다. 청년 해외진출 지원

일본의 경우 일본국제협력단(JICA)의 봉사단 파견이 있다. 봉사단은 1965년 발족 이래 매년 8,000명이 넘는 일본의 젊은이가 응모하고 2002년 기준으로 3,000명 가까운 협력대원이 60여개 개도국에서 활약하고 있다. 봉사단 사업의 특징은 “기술협력과 청년육성이 일체가 된 국제협력사업”이라고 말할

24) WIFO, “Projects exploring a European Credit system for VET”
<http://www.b.shuttle.de.wifo/educ/news0801.html>

수 있다. 즉 해외에서의 2년간의 활동을 통하여 상대국의 경제사회 발전에 공헌하는 국제기술협력과, 봉사대원 개인 차원에서는 현지에서의 정착 및 귀국 후에도 일본과 해외를 연결하는 다리가 될 수 있는 청년사업이나 국제교류에도 기여하는 상승효과가 있는 사업으로 인식되고 있다.

봉사단은 개도국의 요구와 Volunteer 정신을 연계시켜, 과전국의 경제사회의 발전과 일본의 청년육성(국제교류)을 동시에 달성할 수 있는 시너지 효과가 높은 사업으로 인식된다. 일본의 봉사단은 과거에는 기술인력이 주종을 이루었으나 현재는 기술을 지니지 않은 청소년 활동이나 소아마비 대책 등의 직종에 대한 수요가 급증하고 있다. 봉사단 지원 자격은 20~39세로 제한하고 있다.

미국의 경우 단기간 해외취업 학생, 유급 인턴십제도, 청년 전문가 프로그램 등이 있다. 미국만의 특별한 프로그램인 평화 부대(Peace Corps) 프로그램을 검토해 보면, 이 프로그램은 교육, 소규모 사업 개발, 환경, 의료, 청소년 교육, 농업의 분야에서 공헌할 수 있는 18세 이상을 대상으로 하고 있다. 이들은 12년간 해외 근무 체험을 할 수 있으며, 자원봉사이기 때문에 무급이지만, 현지의 생활비는 지급되고 귀국 후 대학원에 진학하는 경우 수업료를 지원받을 수 있다. 2008년 1월 현재 참가자는 8,079명으로 평균 연령은 27세이다. 50세 이상이 5%, 대졸이상은 95%, 11%는 대학원 졸업이나 대학원생이다. 64개 분야, 74개국에 파견되어 있다. 자원봉사의 내용은 교육이 36%, 에이즈·HIV관계 21%, 비즈니스 관계 15%, 환경 14%, 청년 교육 6%, 농업 5%, 그 외 4%이다. 연간 예산은 3억 1,880만 달러이다.

영국의 경우 국제개발부(DfID)가 해외자원봉사단(Voluntary Service Overseas, VSO)제도를 운영하고 있다. 이 제도는 1958년에 시작되어 초기에는 대학재학 중 해외에서의 교육경험을 갖게 하기 위해 시작되었으나 1962년 이후 대졸 후 사회경험을 제공하기 위한 체제도 병행하고 있다. 지난 40년간 약 2만 9,000명이 파견되었으며 매년 약 2,000명이 참여하고 있다. 봉사단의 목적은 기술교환(Sharing Skills), 과전국의 능력구축, 봉사단원의 국제이해촉진이다. 봉사단의 평균연령은 약 35세로 17~70세까지 응모할 수 있다. 또한

귀국 후 진로지원 프로그램을 통해 국내의 취업도 지원한다는 특징이 있다.

라. 중장년층의 해외진출 지원

일본의 경우 정부간 국제 협력으로 파견되고 있는 전문가의 수는 단기 파견²⁵⁾이 3,306명, 장기 파견이 1,612명으로 총 4,918명이다. 이것을 지역별로 보면 아시아 지역이 가장 많은 3,057명이다. 그 다음에 북미·중남미 지역 598명, 아프리카 지역 582명, 중동 지역 481명 등이다.

<표 III-6> 일본의 지역별 장·단기 파견인력 규모

지역	파견 전문가의 수(명)		
	단기	장기	계
아시아	2,171	886	3,057
대양주	87	35	122
북미·중남미	372	226	598
중동	305	176	481
아프리카	321	261	582
유럽	50	27	77
국제기관	0	1	1
합계	3,306	1,612	4,918

출처: 일본국제협력기구 사업보고서(2005).

분야별 파견 전문가의 수를 보면 가장 많이 전문가를 파견하는 분야는 개발계획·행정이다. 1,120명의 전문가가 개발도상국의 개발계획이나 행정과 관련된 사업의 기술 협력에 종사하고 있다. 그 다음으로는 농림 수산 분야 931명, 보건·의료 분야 752명, 인적자원 분야 718명, 공공·공익사업(운수 교통, 사회 기반, 통신·방송) 분야 624명 등이다.

25) 파견 기간 1년을 기준으로 단기와 장기를 구분하고 있다.

<표 III-7> 일본의 분야별 파견 전문가 수

파견 분야	파견 전문가의 수(명)
개발계획·행정	1,120
공공·공익사업	624
농림 수산	931
광공업	148
에너지	123
상업·관광	107
인적자원	718
보건·의료	752
사회 복지	271
기 타	125
합 계	4,918

출처: 일본국제협력기구 사업보고서(2005).

일본은 1990년부터 시니어 해외봉사단원을 개발계획·행정, 공공·공익사업, 농림수산, 광공업, 에너지, 상업·관광, 인적개발, 보건·의료, 사회복지의 9개 부문에 파견하고 있다. 2002년 기준으로 매년 약 400명 정도를 파견하고 있다. 이들은 개발도상지역으로부터의 기술협력요청의 내용이 다양화되고, 세분화된 전문기술·지식이 필요해지며, 개발도상지역의 발전단계에 따라 탄력적인 자문이 증가함에 따라 운영하게 되었다. 이에 대해 일본의 중고령층이 지니고 있는 폭넓은 기술·지식 및 개발도상국에의 기술협력에서 그 적응력 및 유연성 등을 활용할 수 있다는 장점이 있다. 이들은 일본의 경제발전과 유사한 궤적을 개발도상국의 인재육성·국가형성의 업무에 전수할 수 있어 향후 일본 청년 및 기업이 개도국에 진출하는데 간접적으로 도움을 주고 있다.

마. 민간부문 전문가의 해외진출

경제의 글로벌화가 진전하는 가운데 많은 일본 기업이 해외에 진출해 현

지에서의 생산이나 판매, 금융 등의 경제활동을 적극적으로 전개하고 있다. 이에 따라 현지에서 설립한 법인(현지 법인)의 종업원에 대해서 경영관리, 생산기술 등의 지도를 위해서 많은 사원을 파견하고 있다.

일본 기업이 설립하고 있는 현지 법인(출자 비율이 10%미만의 현지 법인은 제외)은 2005년말 기준 전세계적으로 20,680개이며 파견자수는 46,057명이다. 지역별로 보면 아시아 지역이 가장 많고(현지 법인수: 12,077개사, 파견자수: 27,354명), 북미 지역(3,680개사, 11,036명), 유럽 지역(3,340개사, 5,690명), 중남미 지역(837개사, 1,097명) 등이다.

<표 III-8> 일본기업의 지역별 해외 법인 및 파견자 현황

지역	현지 법인수	파견자수(명)
전세계	20,680	46,057
아시아	12,077	27,354
중근동	105	205
유럽	3,340	5,690
북미	3,680	11,036
중남미	837	1,097
아프리카	110	51
오세아니아	532	624

출처: 토요경제신보사, 「해외 진출 기업 총람(국별편)」 2006.

국가별로 파견자가 가장 많은 나라는 미국(현지법인수: 3,414개사, 파견자: 10,703명), 다음이 중국(4,404개사, 10,119명), 태국(1,529개사, 4,885명), 홍콩(1,108개사, 2,450명), 싱가포르(1,034개사, 2,204명) 등이다.²⁶⁾

업종별로 보면, 제조업이 파견자수 23,635명으로 가장 많고, 현지 법인수도 9,033개사로 가장 많다. 그 다음이 도매업(11,887명, 6,381개사), 서비스업(2,602명, 1,617개사), 운송업(2,557명, 1,045개사) 등이다.

26) 토요경제신보사, 「해외 진출 기업 총람(국별편)」 2006.

<표 III-9> 일본기업의 업종별 해외 법인 수 및 파견자 현황

업종	파견자수(명)				현지 법인수
	전세계	아시아	유럽	북미	
전산업	46,057	27,354	5,690	11,036	20,680
농림·수산업	84	40	--	10	104
광업	160	17	11	17	121
건설업	1,244	1,009	110	88	391
제조업	23,635	16,473	1,694	4,616	9,033
도매업	11,887	5,558	2,191	3,562	6,381
소매업	409	285	49	53	177
음식점	77	35	6	36	67
금융·보험	1,301	435	345	432	540
증권·투자	438	161	152	113	279
부동산업	186	70	14	66	189
운송업	2,557	1,427	367	654	1,045
서비스업	2,602	1,183	560	788	1,617
주식보유 및 기타	1,477	661	191	601	737

출처: 토요경제신문사, 「해외 진출 기업 총람(국별편)」 2006.

파견자의 연령 구성에 관한 데이터는 명확하지는 않다. 그러나 파견자의 주된 업무가 현지 법인의 종업원에 대한 지도나 경영관리에 관한 것이기 때문에 관리직이나 중견 이상의 전문기술자 등이 파견 대상자로 볼 수 있다. 따라서 파견자의 상당수는 적어도 10년 이상의 경험을 가진 사람으로 추정된다.

미국은 과거에 미국인 관리직을 해외 거점에 파견하는 방법을 많이 사용하였으나 최근에는 그 추세가 감소하고 있다. 대신 충분한 능력이 있는 사원을 현지 조달할 수 있는 나라로 일을 옮기는 기업이 증가하고 있다. 이러한 기업을 다국적기업(Transnational corporations: TNCs) 또는 월드소싱(Worldsourcing)이라고 부른다. 물론 현재도 사원을 해외 주재시키는 기업은 많이 있다. 그 경우에 중요한 것은 주재국의 이민법을 준수하는 것이다. 출국하는 미국인의 연령은 25~50세이다. 고령자는 주로 해외 지점의 관리직에 많다. 해외 기업에서 일하는 미국인은 고기능자로 간부 사원이 대부분이며, 기능 레벨이 낮은 경우에는 취업의 기회가 적다.

최근 이민에 관한 어려움이 증가하고 있어 이러한 문제를 전문으로 취급하는 회사들도 등장하고 있다. 홀라 미안해·텔 레이·반센안드로위사는 이민 변호사를 포함해 1,200명의 사원이 있고, 전세계에 32개소의 사무소를 갖고 있다. 또 대기업 회계 사무소의 딜로이트 및 KPMG사도 글로벌기업을 위한 사증 신청, 외국인 사원의 노동 허가서(노동 비자)의 관리 갱신이나 이민 관련 상담을 실시하고 있다. 이러한 이민 관련 전문 회사 업무의 80%는 외국인의 미국 입국 지원이지만, 미국인이 해외에 진출할 때도 지원한다. 해외에 사원을 파견하려고 하는 기업은 사증 취득 등의 수속을 대부분 전문회사에 의뢰하고 있다. 오그리트리스는 이민 변호사나 해당국의 사증 서비스 회사와 협력해 25개국 이상 국가의 사증 신청·취득의 서비스를 하고 있다. 또한 각국의 언어에 정통한 담당자도 갖추어 다국적기업 전용으로 각국의 노동법이나 고용법 자문 등의 종합 서비스를 실시하고 있다.

영국의 경우 노동자의 해외 취업은 첫째, 유럽경제권(European Economic Area, EEA) 국가이다. 이들 국가에 취업하기 위해 유럽 고용 서비스 네트워크(The European Employment Services Network, EURES) 같은 유럽내의 고용 유동성의 촉진 및 취업 기회에 관한 정보를 이용한다.²⁷⁾ 다른 유럽 국가가 노동자에게 좋은 이유는 일반적으로 빠르고 저렴하게 귀국할 수 있기 때문이다. 둘째, 영국과 역사적으로 밀접한 관계가 있어 영국 국민의 여행 목적 지로서 인기가 있는 오스트레일리아, 뉴질랜드 등이다. 오스트레일리아 및 뉴질랜드의 경우 '워킹 홀리데이·비자'²⁸⁾체도가 있어 18~31세의 젊은 여행자가 일하면서 여행하는 것을 허가하기 때문에 임시 노동을 통해 여행 자금을 확보할 수 있다.

유럽 생활 및 노동 개선 기금(European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions, EFILWC)의 2001년 조사결과를 보면 EU가

27) Jobcentre plus, Customers, Living and Working in Europe.
<http://www.jobcentreplus.gov.uk/jcpwelsh/static/node14.html>

28) '워킹 홀리데이·비자'는 입국일부부터 12개월까지의 체재를 인정해 주고 동일한 고용자 아래에서 3개월 이상의 취업이 아니면 어떤 종류의 일을 해도 괜찮다. Visas for Australia website, <http://www.visasforaustralia.co.uk>.

맹 15개국 전체의 노동자 해외 취업자 연령대를 알 수 있다.²⁹⁾ 전반적으로 외국파견노동자들의 나이가 매우 젊어지는 경향이 있다. 영국의 경우 평균 연령은 32세이며, 이중 31%가 25세 이하이다.

4. 시사점

해외인력진출에 영향을 미치는 요인은 연령, 교육수준, 거리 등의 측면이 있다. 또한 국가정책차원에서 제도적 측면이 있음을 알 수 있다.

OECD의 해외인력 이동 실태를 검토한 결과 첫째, 청년층은 물론 중장년층의 국제이동이 많다. 둘째, 고등교육이수자의 해외진출이 상대적으로 높다. 셋째, 사회적 차이 및 언어능력으로 인해 해외진출자들이 상대적으로 능력에 비해 낮은 직업에 종사하고 있다. 넷째, 전체적으로 선진국(미국, 유럽 등)으로의 이동이 증가하고 있으나, 청년의 경우는 개도국 및 후진국으로의 이동도 최근에 높은 비율로 증가하고 있다.

주요선진국의 사례를 통해 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 공공부문에서 해외진출을 담당하고 있는 부문은 주로 봉사단파견, 전문가파견, 인턴십 운영 등이고, 해외취업을 위한 국가차원의 프로그램을 운영하고 있지 않았다.

둘째, 일본의 경우 해외취업을 위해 국가 간 협정 체결 등 공식화된 경로를 이용하고 있다. 유럽의 경우는 볼로냐 프로세스를 통해 지역 간 상호이동을 위한 공식적 인증시스템을 추진 중에 있으며, 구체적으로 엔지니어링의 경우 유럽신용제도를 통해 상호인증을 추진하고 있다.

셋째, 청년층의 해외진출을 위해서는 일본의 경우 봉사단 파견이 대표적인 경우이고, 미국의 경우 평화부대가, 영국의 경우 해외자원봉사단 제도가 있다. 이들의 특징은 그 규모가 매우 크며, 파견대상이 일부를 제외하면 청년층에만 한정되지 않고 있다는 점이다. 일본의 봉사단은 연령을 20~39세로 제

29) Trade Union Congress, "The EU Temp Trade: Temporary Agency Work across the European Union", 17 June 2005. http://tuc.org.uk/extras/eu_agency.pdf

한하고 있다. 반면 평화부대의 경우 평균연령은 27세이지만 최고 80세까지도 참여할 수 있다. 영국의 경우도 평균 32세이며 최고 70세까지 응모할 수 있다. 미국의 평화부대는 학생의 경우 귀국 후 대학원 학비를 정부가 지원해주는 제도가 있다. 영국의 경우는 대학생뿐만 아니라 대학 졸업자를 대상으로 사회경험을 위한 봉사단 파견도 있으며, 귀국 후 취업도 지원하고 있다.

넷째, 중장년층의 경우 일본은 약 5,000명을 파견하고 있으며, 주로 아시아 지역에 많이 파견하고 있다. 파견 분야는 개발계획 및 행정이 가장 많고, 공공 및 공익사업과 인적자원개발이 그 다음으로 많다. 그리고 일본의 경우 매년 약 400명의 시니어 봉사단을 운영하고 있다. 이들은 일본의 제도 및 경험, 인적자원개발 시스템 등을 전수하고 있다. 이는 향후 일본기업 및 청년층의 해외진출을 간접적으로 지원할 수 있는 발판이 될 수 있다는 점에서 큰 의미가 있다.

다섯째, 민간부문을 통한 해외진출을 적극 활용해야 한다. 해외진출의 경우 진출대상은 해외진출 자국기업, 외국기업, 외국정부, 국제기구 등이 있다. 그러나 여건상 다른 분야보다는 해외진출 자국기업을 통한 진출이 가장 용이하며, 현실성이 있다. 일본의 경우 지리적으로 가까운 아시아 지역에 가장 많은 법인이 진출해있어 인력 진출이 가장 많고, 다음으로 유럽과 북미지역이 그 뒤를 잇고 있다. 기업파견의 특징은 적어도 10년 이상 된 경력직이 관리직 및 중견기술자로 파견되고 있다. 미국은 필요한 인력을 현지에서 조달하는 추세로 변하고 있으며, 해외근무 미국인은 대부분 간부 사원급이다. 미국의 경우 특징적인 점은 해외취업전문 민간기관이 국제적인 네트워크를 갖고 활동한다는 점이다. 이들 기업들은 취업정보, 입국수속, 노동비자 상담, 노동법 및 고용법 자문도 제공하고 있다. 영국의 경우는 유럽경제권국가로 유럽 고용서비스네트워크를 이용해 취업을 한다. 우선순위는 지리적으로 가까운 유럽이고, 다음으로는 역사적 유대관계가 있는 국가이다. 해외취업자들이 지리적 근접성 및 역사적 유사성에 큰 비중을 두고 있음을 알 수 있다. 영국의 경우 해외취업자의 평균 연령은 32세이며, 이 중 31%가 25세 이하이다.

제3절 우리나라의 해외진출 활성화를 위한 정책제언

청년실업 해소와 중장년층의 경험 및 지식을 활용하기 위해 청년 및 중장년층의 해외진출지원은 그 중요성이 매우 크다. 우리나라는 '05년부터 청년의 해외취업활성화를 추진해 왔으나 그 실적은 매우 저조하였다. 이에 정부는 '08년부터 글로벌리더 10만명 양성계획을 추진하고 있다. 그러나 중장년층에 대한 해외진출 지원은 KOICA만이 추진하고 있는데, 그 인원은 매년 약 100명도 못 되는 수준이며, 정부는 특별한 계획을 갖고 있지 않은 것으로 보인다.

1. 해외진출 지원을 위한 초기조건

청년 및 중장년층 해외진출을 위한 정부의 역할은 크게 인프라 구축과 제도적 협력으로 구분할 수 있다. 첫째, 인프라 구축차원에서는 현재 정부가 추진하고 있는 거점대학 지정을 통한 인재 육성, 법률정비 등이 신속히 추진되어야 한다. 이와 더불어 해외 진출시 필요한 정보제공 시스템을 구축해야 한다. 해외 진출시 국내에서 해당국의 취업, 생활, 출입국관리, 자녀의 교육 등 거주국에 정착할 때까지 필요한 정보를 제공해야 한다. 외국에서 생활하면서 필요한 비자연장허가, 영주권과 국적 취득, 다문화사회 적응 등에 필요한 정보 제공과 인적네트워크를 연결시켜 지원하는 체계도 구축해야 한다. 또한 현지의 취업정보, 노동법 및 고용법, 조세법 등에 대한 자문도 제공해야 한다.

둘째, 정부는 진출대상국가와의 제도적 협력을 강화해야 한다. 국가대 국가 차원의 공신력 있는 협정 체결을 통해 해외진출을 위한 공식화된 경로를 제공해야 한다. 또한 우리와 근접한 아시아 지역에서부터 시작하여 유럽의 볼로냐 프로세스나 인증제도와 같은 기술 및 자격 상호인증 시스템을 정부차원에서 구축해야 한다.

셋째, 해외진출을 위해 해외에 진출하는 우리나라의 기업과 연계를 활성화해야 한다. 현재 우리나라 기업이 많이 진출해 있는 국가를 파악하고, 이들 기업이 갖고 있는 정보 및 필요로 하는 인력을 활용해야 한다. 이를 위해서는 기업과 정부가 공동으로 취업 및 전직 정보시스템을 구축해야 한다.

2. 청년층의 해외진출 지원 방향

과거의 경험과 선진국의 사례 검토를 바탕으로 청년층의 해외진출을 활성화하기 위해 필요한 정책적 고려사항을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 해외취업을 정부가 주도하는 문제는 다시 검토해야 한다. 과거의 경험을 보면 정부가 청년취업 및 연수를 위해 인당 연간 약 3,500만원을 지원한 것을 알 수 있다. 이는 국내의 대졸 초임보다도 높은 수준이다. 그 내용도 단순한 해외취업사이트와의 연계를 통해 취업을 알선해 주는 수준에 머물고 있다. 사후관리도 되지 않고 있다. 또한 전체 구직자 중 취업자의 비율이 4% 수준이다. 민간 전문취업 대행기관을 양성해야 한다. 그리고 민간기관이 제대로 역할을 할 수 있도록 정부는 FTA등을 활용해 국가 간 협정을 체결하여 제도적 측면을 지원해야 한다. 국가 간의 인력수급상 우리나라의 청년이 진출할 수 있는 분야를 발굴하고, 이를 활성화할 수 있는 제도적 지원체제를 구축해야 한다. 취업대상국가도 선진국에만 한정하지 말고 개도국 및 후진국 등으로 다각화할 필요가 있다. 이들 국가의 경우 임금, 근로조건, 의료 등이 한국보다 낮을 수 있으므로 이에 대한 보완 조치가 필요하다. 예를 들면 외국에 취업하는 경우에도 국내 취업시 제공하는 것과 동일한 혜택을 제공하는 것도 고려할 필요가 있다.

둘째, 해외 인턴의 경우 사전 및 사후 지원이 필요하다. 해외인턴은 인턴 종료 후 취업률이 20%도 안 된다. 정부는 막대한 예산을 투입하고, 인턴사원도 개인적으로 큰 비용을 지불하고 있다. 인턴과 연수는 그 결과를 해외취업과 연계시킬 필요가 있다. 이를 위해서는 해외 전문기관과 연계하여 사전에 인턴 종료 후 취업가능성이 높은 분야 및 기관을 선정해야 한다. 그리고 가

능하면 해외진출 한국기업을 대상으로 수요조사를 실시하여 인턴을 보내는 것이 바람직하다. 사후 관리 측면에서는 인턴 종료자에 대한 추적 조사를 실시하여 해당기관 및 전문업체에 대한 평가를 실시하고, 귀국 후 국내에서의 취업에 대한 진로지도를 제공해야 한다.

셋째, 연수의 경우 우선적으로 취업처를 사전에 확정하는 절차가 필요하다. 그 내용도 진출기업 또는 분야가 정해진 후에 해당 기관 또는 분야에서 원하는 업무 내용에 맞는 인력을 선발하고 그에 적합한 연수프로그램을 편성해야 한다. 그리고 귀국 후 진로지도 등 사후관리가 필요하다.

넷째, 정부는 취업지원보다는 봉사단 및 협력단 파견 대상연령을 확대하고 분야도 확대해야 한다. 현재 청년봉사단 규모를 증대할 계획으로 있다. 그러나 현재와 같이 한정된 분야 및 연령대로는 한계가 있다. 일본의 사례를 보면 봉사단의 수요가 가장 높은 분야는 교육문화부문이다. 그 중에서도 응모자가 많은 직종의 하나가 청소년활동이다. 청소년을 대상으로, 문화소개, 스포츠, 레크레이션 등의 이벤트 기획, 운영 등의 협력분야는 자격이나 경험 등이 충분하지 않은 젊은 사람들도 응모하기 쉬운 직종이며, 봉사대 사업의 대표적인 직종이다. 또한 교육문화부문은 어학교사, 초등학교 교사, 과학 및 수학교육 교사라는 교실형의 직종이 많이 포함되어 있다는 특징이 있다. 과학 및 수학교육 교사의 경우 파견국에 따라서는 교사자격증이 없어도 교단에 설 수도 있으며, 자격, 경험 등이 충분하지 않는 청년층도 응모할 수 있는 직종이다. 또한 연령대도 일본의 경우 20~39세, 미국의 경우 80세까지, 영국의 경우 70세까지 파견하고 있다는 점을 고려하여 점차적으로 확대해야 한다.

3. 중장년층의 해외진출 지원방향

중장년층의 경우 첫째, 해외진출을 위한 정부차원의 계획을 수립해야 한다. 그 계획에는 전문가 규모, 파견지역, 파견분야 등에 대한 고려가 있어야 한다. 일본의 경우 약 5,000명의 전문가를 파견하고 있는데 우리나라와 역사적 지리적으로 밀접한 아시아 지역을 우선적으로 고려할 필요가 있다. 파견

분야도 개도국에서 필요로 하는 개발계획 및 행정, 인적자원개발 분야가 우선적으로 고려되어야 할 것이다. 전문가 파견은 개도국에서 우리나라를 벤치마킹하려는 높은 수요가 있기 때문에 향후 가능성이 높은 분야이다. 전문가 파견은 국가적 지원도 필요하지만 개도국 지원프로젝트와 연계할 필요도 있고, 경우에 따라서는 개도국의 자금으로 파견할 수 있다. 전문가 파견의 효과는 향후 우리나라 청년 및 전문인력의 해외진출을 촉진할 수 있는 굳건한 토대가 될 것이다. 전문가들이 한국의 경제발전 경험, 한국의 문화, 각 분야별 한국의 시스템을 개도국에 이식시킬 수 있다는 장점이 있고, 해당국가와의 전문가 네트워크를 구축하여 한국기업 및 인력 진출에 긍정적인 효과를 가져올 것으로 예상된다.

둘째, 정부의 역할은 전문가 그룹을 확보하고, 개도국의 수요와 이들 전문가들과 연계시키는 시스템을 구축하는 것이다. 내실있는 사업추진을 위해서는 우수 전문가 확보가 중요하므로 비교우위를 지닌 중점분야에 대한 전문인력 풀의 효율적인 활용방안을 마련해야 한다. 우선적으로 KOICA 및 EDCF 프로젝트에 다양한 전문가의 참여를 높여야 한다. 그리고 국제기구 사업에 전문가들이 참여할 수 있도록 정부부처 및 업계의 공적개발원조 관련 국내외 정보를 공유해야 한다. 이와 병행하여 파견전문가에 대한 홍보 및 현지 활동 지원 강화와 처우개선 등을 적극 추진할 필요가 있다.

셋째, 국내 전문가들로 하여금 국내외 차관사업 및 무상원조사업에 참여할 수 있도록 컨설턴트의 차관사업 참여기회를 확대하고 발전방안을 수립해야 한다. 이를 위해서는 국제개발 전문 컨설팅 기관 설립을 지원하고, 육성방안을 수립해야 한다. 정부는 국가별·지역별 개발수요 분석을 통해 컨설팅기관들이 비교우위를 갖고 참여할 수 있는 분야를 조사해야 한다. 또한 국제개발 협력관련 조달시장 관련 정보·기술 공유 및 사업타당성조사방법·사업절차 등에 관한 교육을 실시해야 한다.

넷째, 전문가 참여를 촉진하기 위한 인프라로서 개도국이 원하는 한국의 개발경험을 각 분야별로 정리해야 한다. 개도국은 한국의 단기간 경제성장 배경과 정책을 전수받고 싶어 한다. 그러나 잘못하면 개별전문가의 주관적

판단과 개인의 능력에 의해 전문가의 역량이 한정될 수 있다는 문제가 있다. 개발계획 및 행정, 인적자원개발, 농업, 보건 및 의료 등 다양한 분야에 대한 체계적인 한국모델을 정리하는데 국가차원에서 지원해야 한다.

다섯째, 전문가 파견에 있어 선택과 집중 및 지원체제를 구축해야 한다. 전문인력 파견의 성과제고를 위해서는 ‘선택과 집중’의 원칙에 의해 중점 분야에 집중하는 등 전략적 추진이 필요하다. 단순 기술이전보다는 경제개발정책, 교육훈련정책, 정보통신개발, 농촌개발 등 우리가 비교우위를 가진 중점 지원 분야, 특히 수원국의 정책 및 제도 구축 자문 등 활동시 파급효과가 큰 부문에 파견을 확대할 필요가 있다.

제 4 장 단시간 근로와 일자리 활성화

제1절 단시간 근로 현황과 특징

1. 단시간 근로의 정의와 경제적 기능

가. 단시간 근로의 정의

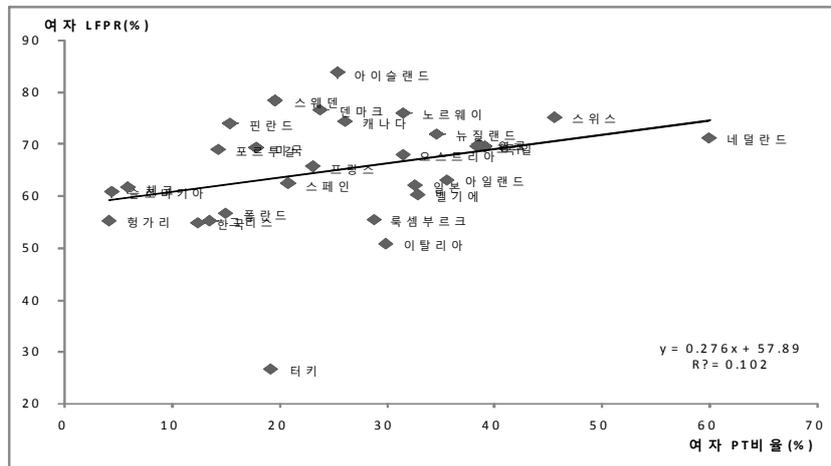
단시간 근로는 국가별로 약간씩 다르지만 ILO는 ‘정규 근로시간이 비교 대상인 상용근로자(full-time workers)보다 짧은 피용자’로 포괄적으로 정의하고 있다. 우리나라의 근로기준법은 한 주간을 기준으로 소정근로시간이 동종업무에 종사하는 통상근로자의 주 소정근로시간보다 짧은 근로자로 정의하고 있다. 단시간 근로자의 규모와 행태에 대한 정확한 파악이나 개별 근로자의 단시간 근로자 여부를 판별하기 위해서는 좀 더 상세한 분류 기준이 필요하다. 보통 컷-오프(cut-off) 근로시간이나 본인의 판단(self-assessment)을 이용하여 판별하는데, 황수경(2004)은 단시간 근로에 대한 분석을 위해 다음과 같은 통계적 정의를 제시하였다.

- ILO의 정의: '정규 근로시간이 비교대상인 상용근로자(full-time workers)보다 짧은 피용자'.
 - 한국: '1주간의 소정근로시간이 당해 사업장의 동종업무에 종사하는 통상근로자의 1주간 소정근로시간에 비해 짧은 근로자'(근로기준법 21조)
-
- 단시간 근로자에 대한 5가지 분류: 통계적 정의
 - ① 15시간 미만의 초단시간 근로자
 - ② 36시간 미만 근로자(통상적인 분류방식)
 - ③ 평소 36시간 미만 일하는 근로자
 - ④ 40시간 미만 일한 임시직 근로자
 - ⑤ 평소 36시간 미만 근로자이거나 40시간 미만 임시직 근로자

나. 주요 OECD국에서 시간제 일자리 현황과 경제적 기능

시간제 일자리는 각 나라의 경제적 배경과 노동시장 구조에 따라 상당히 다르게 나타난다. 그러나 노동시장의 인력활용도를 나타내는 경제활동참가율(LFPR)과 단시간 고용 비율의 관계를 살펴보면, 단시간 근로(part-time work: PT)의 확대는 여성의 경제활동참가와 일정한 상관관계가 있는 것을 알 수 있다([그림 IV-1], 수치는 <부표 IV-1> 참조).

[그림 IV-1] 단시간 근로자 비율과 경제활동참가율의 상관관계(2007): 여성



자료: OECD(2008).

이 상관관계를 OECD 15개국의 평균치 즉, LFPR(2007년) 64.5%와 총고용 중 단시간 근로비율 31.7%를 기준으로 유형화 해 보면 다음 세 가지로 구분할 수 있다. 제1유형은 고(高)LFPR-저(低)PT비율의 북유럽 복지국가형, 제2유형은 중(中)LFPR-고(高)PT비율의 서유럽형, 제3유형은 저(低)LFPR-저(低)PT비율의 중진국형이다(<표 IV-1>). 북유럽형은 잘 발달된 사회복지제도와 높은 생산성, 그리고 공공 보육체제를 배경으로 한 모형으로 여성들이 단시간 근로보다는 전일제로 일한다. 이중 네덜란드는 여성의 LFPR이 71.1%로 매우 높고 여성근로자의 약 60%가 단시간 근로로 일하는 독특한 사례도 있다. 두 번째인 서유럽형은 단시간 근로 비율은 높지만 경제활동참가율은 65%정도인 경우인데, 국가별로 제도나 사회경제적 특성의 차이가 있다. 세번째 유형은 경제활동참가율이 상대적으로 낮은 국가이지만 여성의 단시간 근로비율이 약간씩 다른 그룹이다. LFPR과 PT비율 둘 다 낮은 나라들은 한국과 동유럽 국가들이다. 일본은 여성 경제활동참가율이 61.9%로 한국(54.8%)보다 높을 뿐 아니라 PT고용 비율도 32.6%로 한국의 12.5%보다 훨씬 더 높다.

<표 IV-1> 여성의 경제활동참가율(LFPR)과 단시간 고용비율(PT)의 관계 유형 (단위: %)

	(1)북유럽형	(2)서유럽형	(3)중진국형
LFPR	고 (70%이상)	중 (65~70%)	저 (64~55%)
PT비율	고 (31%이상)	중 (31~20%)	저 (20%이하)
	네덜란드, 스위스, 노르웨이	영국, 호주, 독일, 오스트리아	일본, 아일랜드, 벨기에
	아이슬란드, 덴마크	프랑스	스페인, 룩셈부르크, 이탈리아
	스웨덴, 핀란드,	미국, 포르투갈,	그리스, 한국, 헝가리, 폴란드, 체코, 터키

자료: OECD(2008).

단시간 근로는 1990년대 후반 이래 최근까지 유럽과 일본 등 유럽 주요 국가들에서 일자리 창출의 주요한 영역으로 평가되고 있다(OECD, 1999,

2003). OECD(1999)의 고용개요(Employment Outlook)에 따르면 1987~1997년 동안 일자리 창출 추이를 분석한 결과 전일제 일자리(full-time job) 못지 않게 단시간 근로 일자리의 증가에도 기인한 것으로 보고하고 있다. OECD 주요국가에서 단시간 고용이 대량실업을 줄이고 고용률을 높이는 중요한 수단으로 기능했다는 것이다. 1987~1997년 동안 고용변화에 대한 기여도를 전일제와 시간제로 구분하여 추정된 결과 OECD 17개국 중 영국, 독일, 프랑스, 일본 등 8개 나라에서 파트타임의 기여도가 더 높았던 것으로 나타났다(노동부, 2004). 특히 파트타임의 고용 기여도는 성별로 보면 남성에 비해 여성의 고용 증가에 대하여 더 유효한 것으로 나타난다. 고용에 대한 기여도에서 전일제보다 시간제가 더 높은 나라를 보면, 남자는 7개 국가, 여자는 9개 국가이다. 많은 나라들이 단시간 근로의 증가를 통해 여성고용 증가를 시도하고 있다

다음으로 인구구조의 고령화와 관련, 단시간 근로 일자리의 활성화와 근로조건 개선을 통해 높아지는 고령층 경제활동 참여가 취업으로 이어지도록 할 필요가 있다(경제협력개발기구, 2005). 이미 우리보다 먼저 고령화를 경험하고 있는 유럽과 일본에서는 고령층의 조기은퇴에 따라 노동력 부족과 연금재정의 약화가 사회경제적으로 주요 문제로 지적되어 왔다. 우리나라의 경우 ‘현재까지 고령층의 조기은퇴 경향이 나타나고 있지는 않지만, 앞으로 고령층 노동시장에서도 은퇴 현상이 나타날 것’으로 전망되고 있다(최경수 외, 2003). 고령자의 노동시장 은퇴를 늦추고 경제활동참가나 노동력 활용을 높이는 방안에 대해 고민할 필요가 있다.

한국사회의 고령화에 대한 OECD의 연구에 따르면, 우리나라 고령근로자는 미국이나 일본의 고령근로자에 비해 평균 근로시간(주간)이 매우 길다(<표 IV-2>). 2002년 기준으로 미국은 39.1시간, 일본은 40.3시간, 한국은 48시간으로 장시간 노동으로 유명한 일본보다도 길다. 이런 현상은 우리나라에서 단시간 근로자의 비율이 낮기 때문에 나타난 현상이지만 동시에 장시간 근로(주당 54시간 이상)의 빈도가 높기 때문이기도 하다. 이렇게 장시간 근로의 빈도가 높은 상황에서는 근로자들이 직장생활을 오래하기 어려워며 또

건강한 노후를 유지하는데도 바람직하지 않다. 요컨대 고령근로자의 장시간 근로를 줄이는 것과 사회 전반에 걸쳐 근로시간을 낮추고 또 장시간 근로자의 비율을 낮춤으로써 근로자들이 더 오랜 기간 일할 수 있도록 할 필요가 있다는 것이다.

<표 IV-2> 일부 OECD국의 고령근로자(50세 이상)의 주당 근로시간(2002)

	주당근로시간별 근로자의 분포(%)						평균 주당 ¹⁾ 근무시간
	전체	0	1~34	35~44	45~53	54+	
전체							
한국	100.0	1.1	16.2	24.9	22.3	35.5	48.0
일본 ²⁾	100.0	1.7	27.0	31.9	24.0	15.4	40.3
미국	100.0	5.0	23.5	46.6	14.0	10.9	39.1
남성							
한국	100.0	1.2	14.0	24.1	23.6	37.2	49.1
일본 ²⁾	100.0	2.2	16.6	33.8	28.8	18.7	44.2
미국	100.0	4.4	17.9	45.3	17.4	14.9	41.7
여성							
한국	100.0	0.9	19.3	26.1	20.7	33.0	46.4
일본 ²⁾	100.0	1.1	43.1	29.0	16.5	10.3	34.7
미국	100.0	5.6	29.9	48.1	10.1	6.3	36.1

주: 1) 근로시간이 최소 1시간 이상인 근로자 대상.

2) 일본의 근로시간별 근로자 분포는 2000년 자료이며, 시간구분도 0, 1~34, 35~44, 45~54, 55이상.
자료: 경제활동인구조사(한국), 근로시간에 따른 근로자의 분포 인구조사 및 평균주당근로시간에 관한 노동력 조사(일본), 현재인구조사(미국).

출처: 경제협력개발기구(2005) 55쪽의 <표 5-5> 재인용.

우리나라는 세계 최장인 근로시간을 줄이기 위하여 2003년에 기준 근로시간을 주당 44시간에서 40시간으로 단축한 바 있다. OECD는 단시간 근로와 관련 “사회보장제도의 혜택을 단시간 근로자에게까지 확대하는 노력이 강화

되어야” 한다고 제언하고 있다. 외국의 현황을 보건데 우리나라는 단시간 근로자의 확대를 통해 노동시장 전반의 장시간 노동을 줄이고, 여성과 고령자의 경제활동 참여와 고용을 제고할 여지가 있는 것으로 볼 수 있다.

2. 단시간 근로의 현황과 주요 특징

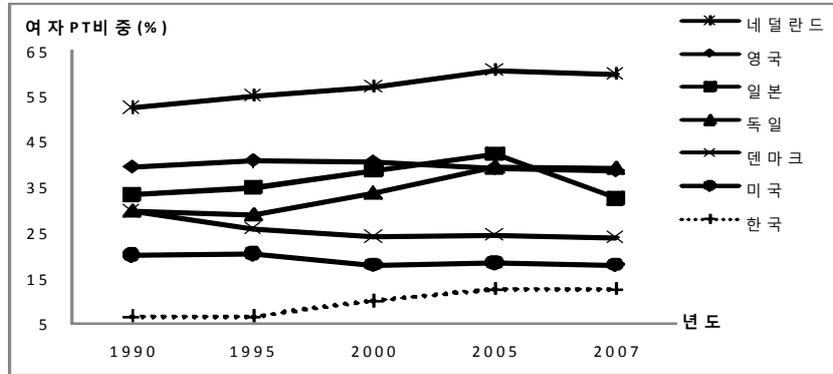
단시간 근로자의 고용 현황에 대하여 OECD 주요국과 비교하여 살펴보고, 우리나라 단시간 근로자의 특징과 노동시장에서의 지위를 살펴보자.

가. 단시간 근로의 현황: OECD

총 고용에서 단시간 근로자의 비율을 보면, 2007년 현재 OECD 15개국 평균수준이 18.1%로 한국의 8.9%는 매우 낮은 수준이다. 네덜란드가 36.1%로 가장 높고, 독일 22.2%, 영국 23.3%, 일본 18.9%, 미국 12.6%이다. 성별로 보면 남자의 경우 OECD 평균이 7.2%이며, 네덜란드 16.2%, 영국 9.9%, 일본 9.2%에 비해 한국은 6.3%로 약간 낮은 편이지만, 여자의 경우 OECD 평균이 31.7%이고, 네덜란드 60.0%, 영국 38.6%, 일본 32.6%인데 비해 한국은 12.5%로 매우 낮다([그림 IV-2] 참조). 즉 한국에서 단시간 근로의 비율이 낮게 나타난 것은 주로 여성에서 단시간 근로자의 비율이 외국보다 낮기 때문이다.

단시간 근로자 비중의 추세를 보면 성별로 차이가 있어서 남자는 대부분의 나라에서 증가 추세이나 여자는 정체되거나 약간 증가하는 것으로 나타난다. 남자의 경우 선진국에서 경제활동참여율과 전체 근로시간이 감소하는 전반적인 추세에 따라 단시간 근로의 비중이 상대적으로 늘어나기 때문으로 볼 수 있다. 여자의 경우 독일, 일본, 한국에서 증가 추세가 나타나고 있다.

[그림 IV-2] OECD주요국의 총고용 중 단시간 근로자의 비중 추이



자료: OECD(2008).

다음으로 단시간 근로자 중 여성의 비율을 보면, OECD 15개국 평균은 78%이며, 스웨덴, 독일, 프랑스가 약 80~81%, 영국 77.4%, 일본 71.5%, 한국은 58.9%이다. 단시간 근로가 발달한 대부분의 나라에서 단시간 근로 일자리의 2/3 정도를 여성이 차지하고 있음을 알 수 있다.

<표 IV-3> 단시간 근로자 중 여성 비율

(단위: %)

	1990	1995	2000	2002	2005	2006	2007
덴마크	71.1	68.1	69.4	66.2	63.8	66.2	62.8
프랑스	78.6	77.9	78.8	79.5	79.2	78.8	80.3
독일	89.7	86.3	84.5	83.7	81.4	81.2	80.7
일본	70.5	70.3	69.7	67.0	71.8	72.4	71.5
한국	58.7	61.6	57.7	58.3	57.9	58.5	58.9
네덜란드	70.4	76.2	76.2	75.4	76.3	75.5	75.4
스웨덴	79.2	76.8	72.9	71.8	82.6	81.2	81.3
영국	85.1	81.7	79.4	78.8	77.8	77.6	77.4
미국	68.2	68.7	68.2	68.2	68.4	67.8	68.4
EU15국					78.4	78.1	78.0

자료: OECD, Employment Outlook 각 년도.

나. 한국의 단시간 근로자 규모와 추이

OECD 국가들과 비교해 볼 때, 한국은 단시간 근로라는 고용형태 자체가 그다지 활성화되지 않은 편이다. 고용형태 측면에서 단시간 근로의 비중이 낮고 또 단시간 근로 내 여성의 비중도 외국에 비해 낮은 편이다. 이러한 현상은 단시간 근로의 상당부분이 비정규직 근로자에 포함되어 있기 때문이다. 또 사회안전망이 미발달된 상황에서 단시간 근로의 비중 증가는 근로자의 고용불안과 더불어 일본과 같은 노동시장의 이중구조화(dualism)문제를 초래하고 여성의 경제적 지위를 개선하는데 장애로 작용할 수 있다는 지적도 있다. 이러한 지적과 관련하여 우리나라의 단시간 근로자의 규모를 좀 더 구체적으로 추정하고 이들의 경제적 특징과 활용상의 문제점에 대해 살펴보자.

우리나라 단시간 근로자의 규모를 앞에서 정리한 통계적 정의를 사용하여 추정해 보았다(<표 IV-4>). 2007년 현재 OECD기준인 ‘평소 36시간미만(③)’은 임금근로자의 7.5%, 119만 4천명이며, 좀 더 폭넓게 정의하여 ‘40시간미만 임시직까지 포함할 경우(⑤)’ 임금근로자의 10.1%, 161만 5천명으로 집계되었다(남자: 48.5만, 여자: 113만명). 황수경(2004)이 2002년도에 대해 추정한 이래 현재까지 단시간 근로자의 비율은 꾸준히 증가(연 평균 0.3%p)하고 있다. 남자보다는 여자에서 이러한 증가 추세가 두드러지는데, 2002년 대비 연평균 증가율이 남자는 0.16%p인데 비해 여자는 0.46%p 증가하였다.

전체적으로 단시간 근로자 증가추세가 계속되고 있고, 최근 들어 더 빨라지고 있으며, 남자보다는 여자에 의해 증가하고 있음을 알 수 있다.

<표 IV-4> 우리나라 단시간 근로자의 규모와 변화¹⁾

(단위: %, 천명)

	① 15시간 미만			② 36시간 미만			③ 평소 36시간 미만			④ 40시간 미만 임시직			⑤ 평소 36시간 미만 또는 40시간 미만 임시직		
	전체	남	여	전체	남	여	전체	남	여	전체	남	여	전체	남	여
비중															
1985	0.4	0.3	0.6	3.3	2.3	5.2	1.9	0.8	4	0.8	0.6	1.1	2.4	1.2	4.7
1987	0.6	0.5	0.9	4.2	3.0	6.2	2.2	1.0	4.3	1.2	0.5	2.0	3.0	1.6	5.4
1992	1.2	0.7	2.0	5.1	2.8	8.9	3.6	1.3	7.4	2.5	1.2	4.7	4.6	1.8	9.3
1997	0.9	0.5	1.5	5.7	3.4	9.3	3.7	1.4	7.3	3.5	1.4	6.8	5.7	2.3	10.9
2002	1.6	0.9	2.5	8.5	5.5	12.7	6.3	3.3	10.5	4.6	2.1	8.2	8.6	4.5	14.4
2005	2.0	1.1	3.2	10.3	6.8	15.1	7.2	3.7	12.0	5.5	2.5	9.5	9.6	5.0	15.9
2007	2.3	1.4	3.6	11.9	8.2	16.9	7.5	3.8	12.5	6.3	2.9	10.8	10.1	5.3	16.7
근로자 수															
2002	227	78	149	1,203	457	747	894	277	617	653	176	477	1,222	377	845
2005	304	98	206	1,558	595	962	1,089	321	768	832	224	609	1,454	437	1,017
2007	368	126	242	1,901	759	1,142	1,194	351	843	999	267	732	1,615	485	1,130
07 -02	141	48	93	698	302	395	300	74	226	346	91	255	393	108	285

자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료(각년도).

1) 임금근로자를 기준으로 황수경(2004)의 <표 2-4>를 update함.

다. 단시간 근로 활용의 주요 특징: OECD와 한국

지난 20여년간 유럽(EU-15)의 단시간 근로의 증가 추세에 대하여 거시적인 요인 즉, 경기적 요인과 구조적 요소를 중심으로 실증분석 한 결과, 다음과 같은 점을 특징으로 지적하고 있다(Buddelmeyer H. et. al. 2004). (1) 경기변동은 단시간 고용증가에 음(-)의 영향을 준다는 것이다. 기업들이 경기여건 변화에 대한 조정수단으로 단시간 근로자를 고용하는 것과 일관성이 있다. 그래서 비자발적 단시간 고용은 반경기적으로 나타나며, 경기 침체 시기에 더 많아진다. (2) 단시간 고용에 대한 경기상황의 이러한 영향은 청년층

과 중심연령층(prime age)의 남성근로자에서 뚜렷하게 나타났으며 여성과 고령자 집단에서는 경기상황의 영향이 통계적으로 유의하지 않았다. 단시간 근로가 여성과 고령자에게 상대적으로 중요한 고용형태임을 확인시켜 준다. (3) 제도와 구조적 요소는 단시간 근로자의 고용률 결정에 중요하게 작용하는 것으로 확인되었다. 단시간 근로자에 대한 법률이나 보호법의 제정은 단시간 근로의 고용률을 높였다. 단시간 근로자의 증가는 경직적인 노동시장에 대해 유연성을 높이는 기능을 한다는 것과 일관성이 있는 결과이다. (4) 일부 단시간 근로자에 대한 '실업 함정(unemployment trap)'의 가능성은 통계적으로 신뢰할 만한 수준이 아닌 것으로 분석되었다. 단시간 근로의 상당부분이 자발적 선택에 의한 것이라는 결과와 관련이 있는 결과이다. (5) 단시간 근로자 고용에 따른 기업의 노동비용 절감은 단시간 근로자에 대한 고용률 증가에 상당히 크게 영향을 주고 있다는 것으로 대부분의 국가에서 확인되었다. 즉 기업 입장에서 단시간 근로자 채용의 동기가 노동비용 절감이라는 점은 공통된 것임을 알 수 있다.

이러한 단시간 고용증가의 거시적 특징과 더불어 OECD 국가들은 노동시장에서 단시간 근로의 활용을 위한 정책을 실행함에 있어 다음과 같은 점에 주안점을 두고 있다(노동부, 2004).

첫째로 단시간 근로가 여성, 특히 유자녀 여성에게 적합한 고용형태임에 착안하여 이를 장려하는 다양한 정책을 실시함으로써 노동시장에서 대량실업을 줄이고 고용률을 높이는데 활용했다. OECD(1999)의 분석에 따르면 1987~1997년 동안 새롭게 창출된 일자리의 절반이 파트타임 일자리인 것으로 보고하고 있다. 이렇게 증가한 파트타임 일자리의 상당부분이 여성으로 채워지면서 여성의 고용과 경제활동참여가 촉진되었다는 것이다.

두 번째로 OECD 국가에서 최저임금제도와 단체협약의 최저임금수준에 대한 조항은 저임금근로자의 임금수준에 중요하게 영향을 주고 있으며, 특히 유럽 국가들의 경우 단시간 근로자에 대한 차별금지 법률과 관행이 중요하게 작용하고 있다. 통계적으로 단시간 근로자의 시간당 임금은 전일제 근로자에 비해 낮은 편으로 나라마다 차이가 있으나 약 55~90%수준이다. 그러나 인

적 속성과 일자리 특성을 감안하면 시간제와 전일제 간 시간당 임금차이는 매우 작아진다고 분석하고 있다.

세번째로 복지혜택의 측면에서 유럽국가들은 법과 제도적으로 부가급여의 수혜나 직업훈련에 대한 참여에 있어서도 비례균등의 원칙(pro rata)이 규정되어 있을 뿐 아니라 기업의 고용관행에서 지켜지고 있다는 것이다. 반면 유럽 이외의 국가에서는 파트타임 근로자의 보호가 유럽 국가들보다 약할 뿐 아니라 기업에서 단시간 근로자에 대한 비례적 균등대우가 실행되지 않고 있다. 미국의 경우 유급휴가, 병가, 연금, 이익배분, 건강보험 중 적어도 하나라도 과반수 이상의 단시간 근로자에게 제공하고 있는 사업체의 비율이 60%에 불과하다고 한다.

네번째로 단시간 근로제도는 여성인력의 활용과 연계하여 정책이나 제도를 개발하고 있다는 점이다. 보육서비스의 공공화 확대, 배우자의 소득(second earner)에 대한 조세 및 급여 제도상의 혜택, 맞벌이 소득에 대한 공평과세 등을 통해 여성의 경제활동참여와 고용률을 높이하고자 하고 있다.

우리나라에서는 단시간 근로의 활용과 관련하여 선행연구들은 다음과 같은 특징과 문제점을 지적하고 있다(황수경 2004, 최경수 1997, 장지연 외 2005).

공급측면에서 보면 단시간 근로는 여성에 집중되어 있으며, 20세 미만과 50세 이상 그리고 기혼여성에서 빈번한 고용형태이고, 남성은 저학력에서 여성은 모든 학력 수준에서 발생하고 있다. 수요측면에서 보면 SOC 및 서비스업 분야가 단시간 근로자를 가장 많이(83.5%) 사용하며, 직업으로는 단순노무직(26.2%), 서비스직(15.8%), 판매직(12.7%), 기술공 및 준전문직 순서이다. 또한 전체 단시간 근로자의 60%가 9인 이하 소규모에 종사하며, 종사상 지위도 단시간 근로자의 3.5%만이 상용직이고 나머지 96%가 임시 또는 일용직이다.

노동시장에서의 활용과 관련하여 우리나라의 단시간 근로는 고용비중이 낮은 상황이어서 유럽국가들에서 나타났던 실업해소나 고용증가 기능을 하는 것으로 보기는 힘들다. 그러나 우리나라 기업에서 단시간 근로 활용이 노동

비용 절감을 위해 편의적으로 사용되는 경향은 큰 문제로 지적되고 있다. 근로시간 길이의 유연성이나 짧음을 활용한 특수한 고용형태가 아니라 노동비용의 절감이나 필요에 따른 임시적인 고용형태로 이용되는 경향이 짙다는 것이다. 유사 단시간 근로자, 즉 고용계약상으로는 단시간 근로자이지만 평소에 36시간 이상 근로하는 자의 비율이 전체의 약 20%에 이른다.

둘째로 임금측면에서 볼 때, 순수 단시간 근로자에 비해 유사 단시간 근로자의 시간당 임금이 매우 낮은 것으로 나타난다. 전시간-전일제 근로자를 기준(100)으로 하여 상대임금을 보면, 순수 단시간 근로는 81%, 유사 단시간 근로는 70%의 임금을 받는다. 특히 여성의 경우, 순수 단시간 근로는 106%, 유사 단시간 근로는 55%로 나타나 여성 유사 단시간 근로자의 경우 근로조건 측면에서 가장 문제가 되는 집단임을 보여준다. 일본이나 선진유럽의 경우 전일제 대비 단시간근로자의 임금은 80~90%에 이른다.

세번째로 단시간 근로자는 전일제 근로자에 비해 각종 부가급여(fringe benefit)의 수혜(2%)와 사회보험의 가입률(4%)에 있어서도 매우 낮은 수준에 머물고 있다. 유럽국가들의 경우 단시간 근로자에 대한 부가급여와 사회보험 혜택에 대해 비례균등 원칙을 적용하고 있으며 실제 차별이 매우 적다.

네번째는 단시간 근로의 선택에 있어 자발성이 여성의 경제활동참가율이 낮은 수준에 머물도록 하는 배경으로 작용하고 있을 가능성이 높다는 점이다. 단시간 근로의 선택에서 비자발적인 것 보다는 자발적인 선택의 비중이 높은 것은 외국도 마찬가지이다. 2003년 기준으로 여성 단시간 근로자의 약 74%가 자발적 선택에 의한 것이다.³⁰⁾ 그런데 우리나라 노동시장에서 지난 10년여 동안 여성 유희인력의 규모는 크게 감소했고, 노동력의 유희화율도 여성의 전연령층과 대졸이상 여성에서 감소하고 있으며, 출산한 기혼여성의 취업 패턴은 단순직 중심의 비정규 고용으로 매우 제한적이다. 이런 상황에서 단시간 근로가 친화력 있는 고용 선택일 수 있는 집단은 '미취학 자녀가 있는 기혼여성 집단'으로 한정될 수 있다는 것이다.

30) 남성의 경우 자발적 선택과 비자발적 선택이 반반씩으로 비슷한 수준임.

<표 IV-5> 단시간 근로 선택의 두 유형: 자발적 선택 대 비자발적 선택
(단위: %, 천명)

	계			남자			여자		
	전체	자발	비자발	소계	자발	비자발	소계	자발	비자발
인원수 ¹⁾									
2002	804	574	230	226	120	106	578	455	123
2003	930	630	300	240	119	121	689	507	182
비율									
2002	100	71.4	28.6	28.1	53.0	47.0	71.8	78.6	21.4
2003	100	67.4	32.6	25.8	49.6	50.4	74.1	73.6	26.4

자료: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 원자료, 2002년 8월, 2003년 8월.

1) 분석대상은 근로시간 형태가 시간제라고 응답한 임금근로자로 황수경(2004)을 update함.
2004년 이후 단시간 근로의 선택사유가 조사 안 됨.

제2절 네덜란드와 일본의 단시간 근로 사례

단시간 근로의 비중이나 활용도는 국가별로 경제여건과 노동시장 특성에 따라 다를 수밖에 없다. 노동시장의 인력구조, 고용형태의 다양화나 유연성 정도가 나라마다 다르고 여성의 사회경제적 역할과 단시간 근로에 대한 사회적 의식과 제도적 보호의 수준이 다르기 때문이다. 이 절에서는 단시간 근로가 가장 발달해 있는 네덜란드와 비교적 우리와 비슷한 사회문화적 배경의 일본을 대상으로 좀 더 구체적으로 살펴본다. 단시간 근로자의 근로조건과 보호제도, 활용의 경제적 효과와 역할에 대한 평가, 그리고 주요 문제나 한계로 지적되는 것을 중심으로 정리한다. 우리나라에서 단시간 근로 활성화나 장애요인 제거를 위한 좀 더 구체적인 시사점을 줄 것이다.

1. 네덜란드의 ‘단시간 경제(part-time economy)’

네덜란드는 세계적으로 유일하게 단시간 경제(first part-time economy)라

고 부를 정도를 단시간 근로가 발달해 있는 나라이다(Freeman, 1998, Ten Dolle, 2007).³¹⁾ 단시간 근로는 1990년대 초 10%가 넘는 실업률이 2001년에 2%로 감소할 정도의 놀라운 노동시장 성과를 내는데 결정적인 기여를 하면서, 단시간 근로는 더 이상 한계일자리가 아니라 지배적인 고용형태로 자리 잡게 되었다(Portegijs et. al, 2008). 2007년 현재 전체 고용의 36.1%가 단시간 근로자로 EU-15개국 평균 18.1%, 영국 23.3%에 비해 매우 높은 수준이다.³²⁾ 특히 여성의 경제활동참가율(69.4%)이 높을 뿐 아니라 여성 근로자의 약 60%가 단시간 근로를 하고 있는 매우 독특한 사례이다.

네덜란드에서 단시간 근로자는 정규직 근로자이며 임금을 제외하고 복지나 근로조건에서 전일제 근로자와 균등한 대우를 받는다. 그리고 단시간 근로에 대한 여성들의 만족도도 높은 편이다. 특히 한국의 임시·일용직이나 일본의 프리타(Freeta)에 대응하는 비정규직 근로자는 유연노동자(flexible worker)로 불리는데, 총고용에서 차지하는 비중이 15%이내로 작고 청년층이 대부분이다.³³⁾

네덜란드의 단시간 근로자 정의³⁴⁾

- 전일제 근로자(full-time worker): 주 평균근로시간이 35시간 이상
 - 단시간 근로자(part-time worker): 주 평균근로시간이 12시간~35시간 미만
-

31) 네덜란드는 인구 1,636만, 1인당 GDP 37천불, 총고용 720만명(72.4%)으로 서유럽 국가들 중 인 구밀도가 높고, 서비스업이 발달한(76%) 나라이다. OECD Factbook(2008).

32) 일본의 PT비율은 26%(2001).

33) 1년 이하로 고용계약을 하거나 주당 근로시간 수가 가변적인 형태로 고용계약을 한 근로자로 정의됨. 1999년에 법적 보호를 위해, 유연근로자에게 훈련과 하숙시설을 제공하도록 임시직 관리소(temp agencies)에 의무화하고, 임시직 고용계약으로 일할 수 있는 기간을 제한함. 그 결과 1999년에 총고용의 약 10%에서 9%로 감소함. 현재 유연노동자의 약 60%가 청년층(15~24세) 임.

34) 네덜란드 통계청(www.cbs.nl).

<표 IV-6> 네덜란드 여성의 경제활동참가율과 취업자 중 단시간 근로 비중
(단위: %, 명)

	여성 경제활동 참가율(2006년)*	여성취업자 중 단시간 근로자의 비율(2006년)*	보육서비스 지수 ¹⁾	출산율 ²⁾
스웨덴	77.7	19.0	4.0	1.6
덴마크	76.7	25.6	4.4	1.8
영국	70.3	38.8	-0.9	1.7
네덜란드	69.4	59.7	0.3	1.7
미국	69.3	17.8	0.1	2.0
독일	68.5	39.2	-0.6	1.3
프랑스	63.9	22.9	1.7	1.9
스페인	61.1	21.4	-0.4	1.2
이탈리아	50.8	29.4	0.4	1.3
EU15개국	64.2	31.7	-	-

* 출처: OECD(2007), Employment outlook.

1) 보육서비스의 커버리지와 출산수당 규정 등을 포함한 보육서비스에 대해 -5에서 5사이 값으로 지표화한 것. OECD(2001), Employment outlook의 표 4.9의 1열~3열 참조.

2) 여성1인당 자녀수로 UN의 World Population Prospects 참조.

자료: Bosch · Deelen & Euwals(2008).

단시간 근로가 이렇게 높은 비중을 차지하게 된 배경에 대해서는 다양한 분석과 연구가 있으나 크게 다음 몇 가지로 정리할 수 있다.

먼저 사회제도적으로 단시간 근로가 괜찮은 선택이 될 수 있도록 하는 큰 틀의 사회정치적 합의가 역사적 배경으로 자리 잡고 있으며, 전일제 근로자와 동등한 처우를 받고 차별하지 않는 고용관행이 기업 내에 비교적 잘 정착된 점이다. 네덜란드는 1980년대 실업극복을 위한 사회협약인 바세나르협약(Wassenaar agreement: 1982)을 체결하고 유연안정법안을 마련한다. 폴더 모델로 알려진 이 사회협약은 임금감소 정책(wage moderation policy), 근로시간 단축을 통한 미래실업방지 등과 더불어 단시간 근로자의 고용을 늘리기 위한 사회경제적 합의를 포함하고 있다. 이후 아래와 같이 단시간 근로를 보호하고 촉진하기 위한 다양한 정책들을 계속 실시하고 있다.

-
- 1993년 법 개정: 최저임금 적용범위 확대, 최저휴일수당지급 대상으로 단시간 근로를 포함.
 - 1996년: 임금, 초과근로수당, 보너스와 직업훈련에 있어 동일한 처우를 받을 권리를 명문화.
 - 2000년: 근로자가 현재 업무에서 근로시간의 조정을 요구할 수 있으며, 사업주는 사업이익과 충돌되지 않는 한 요구를 수용하도록 함. 소위 근로자의 시간 조정 요구권 법(working hours adjustment act) 도입.
-

그러나 네덜란드의 단시간 근로 증가는 정책적 개입보다는 시장에서 기업과 근로자의 선택에 의한 것으로 분석되고 있다(Bosch · Deelen & Euwals, 2008). 첫째, 1990년대에 단시간 근로에 대한 다양한 차별금지 및 보호정책을 실시했으나 이런 정책이 실시되기 이전부터 단시간 근로자의 비율이 유럽 다른 나라보다도 높은 수준이었고, 증가 추세에 있었다(<부표 IV-1> 참조). 요컨대 제도나 정책보다는 시장에서 경제주체들의 선택에 의해 이뤄진 것이라고 보기도 한다. 둘째, 네덜란드는 ‘배우자의 소득에 대한 한계세율’을 낮춰 여성의 취업 유인을 높였다. 그런데 최근 조세정책의 효과를 실증분석한 결과, 2001년의 조세개혁은 취업효과를 있으나 단시간 근로가 전일제 근로보다 더 매력적이도록 한 것은 아니었다는 분석이다. 현재 네덜란드는 미국과 같은 소득세액 공제제도(the Earned-Income Tax Credit: EITC)나 영국과 같은 맞벌이가구 소득공제제도(the Working Families Tax Credit: WFTC)를 도입하는 것에 대해 검토 중이다. 셋째, 1990년대까지만 해도 탁아시설의 공급이 부족하여 보육시설 이용에 제약이 많았으나 최근에는 시설이 충분히 공급되었으며, 2005년에 새로운 보육법(Wet Kinderopvang)이 도입되어 보육시설의 개선에 초점을 두고 있다. 네덜란드 정부는 보육비용을 직접 해당 가구에 지급하며 소득 수준에 따라 보육비 전액(저소득가구) 또는 1/3수준(고소득 가구)을 지원하고 있다. 최근에는 공공보육이 덜 선호되는 것과 보육의 품질 제고가 주요 문제로 지적되고 있다. 그럼에도 불구하고 <표 IV-6>에 나타난 것처럼 네덜란드는 보육 시설과 서비스의 수준이 매우 낮아서 영국과 미국처럼 보육은 기본적으로 가정에서 담당해야 하는 나라이다.

네덜란드에서 단시간 근로자가 전일제 근로자와 비교하여 임금을 제외하고는 대부분의 근로조건에 있어 동일한 대우를 받는다는 점은 다른 나라에 시사하는 바가 크다. 이것은 어린 자녀가 있는 여성에게 있어 단시간 근로는 현실적으로 노동시장과의 연결 끈을 유지하는 가장 좋은 방법이 될 수 있다. 네덜란드의 보육시설 보급률과 보육서비스의 공공성 수준이 그다지 높지 않은 점(<부표 IV-1>)을 감안할 때 더욱 그러하다. 의식조사 연구에서는 프랑스나 서독, 스페인에 비해 '자녀양육에는 여성이 더 적합하다'는 인식은 마찬가지로, 네덜란드인은 '출산 이후 단시간 근로를 선택하는 것은 가정과 직장 일을 병행하기 위해 현실적이면서도 괜찮은 선택'이라는 인식이 상대적으로 광범위한 편이라고 보고하고 있다. 또 '근로시간 단축'에 대하여 한국이나 일본처럼 해고나 실업으로 될 위험으로 인식하지 않고 개인적인 삶의 질을 높이고 가정과 직장을 병행할 수 있는 매우 유용한 방법으로 인식한다는 점도 다르다.

네덜란드의 단시간 근로 모형을 여성의 경제활동참여와 보육책임 간의 딜레마에 대한 현실적인 성공 사례로 볼 수도 있지만, 동시에 유럽의 다른 나라들이 적용할만한 모형인가에 대해서는 아직 논란이 있다(Ten Dolle, 2007). 네덜란드의 높은 단시간 고용비율은 근로시간 기준이 아니라 사람 기준으로 볼 때 노동시장 참가를 높인다는 점에서 긍정적 효과를 지닌다. 그러나 다음과 같은 한계도 있다. 우선 남성 단시간 근로자의 임금과 사회경제적 지위에 대해서는 부정적 효과가 있는 것으로 평가된다. 또한 현재 네덜란드는 전체적으로 근로시간을 늘리는 것이 필요한데 단시간 근로의 영향을 두 기간(1990~1995, 1996~2001)으로 나눠 분석한 결과, 1인당 근로시간(연평균)은 감소했다. 더구나 단시간 근로의 증가에 따라 남녀 모두 임금이 감소했으며, 종사상 지위와 기능 수준(function level)에서 여자는 양의 효과를, 남자는 양(+의 효과에서 음(-)으로 바뀌었다.

Bosch·Deelen & Euwals(2008)는 네덜란드의 현재와 같이 높은 단시간 고용 체제가 다음 세대의 여성에게도 계속될 수 있을지에 대해 네덜란드 노동력조사자료(Dutch Labor Force Survey 1992~2005)를 분석하였다. 기본적

으로 네덜란드의 단시간 근로자 증가는 사회적 선호와 더불어 ‘배우자에 대한 추가세율 인하, 보육시설의 공급개선’과 같은 제도적 지원에 힘입은 것이지만, 학력이 높을수록, 자녀가 없을수록 전일제 근로자일 가능성이 높은 경제적 원리 자체는 관찰되고 있다고 보고 있다. 단시간 근로가 저학력, 저숙련, 그리고 유자녀 기혼여성에 집중되어 있다는 것이다. 그러나 어린 자녀의 전일제 근로확률 감소효과는 시간 경과에 따라 감소 추세인 것으로 나타났다. 그리고 과거세대(1950년대 초반 출생세대)에 비해 젊은 세대 여성에서는 전일제에 대한 선호가 감소하고 단시간 근로에 대한 선호가 증가한 것으로 보고하고 있다.

마지막으로 네덜란드에서 단시간 근로 증가 배경으로 노동수요측면에서 1990년대에 서비스업의 발달에 따른 노동수요구조의 변화가 주목된다. Euwals & Hogerbrugger(2004)는 1990년대 네덜란드의 단시간 고용증가의 배경에 대해 여성의 노동 공급 증가와 같은 공급측 요인과 더불어 수요측면에 대해 분석하였다. 그 결과 단시간 고용의 증가는 주로 노동공급의 증가에 의한 것이지만, 동시에 노동수요 측면에서 1990년대 경제성장과 호황 같은 요소³⁵⁾보다는 이 시기 서비스업의 발달에 따른 노동력 수요구조의 변화도 중요한 요소로 작용한 것으로 지적하고 있다. 이 시기 기업들의 노동수요를 산업수준별로 분석한 결과, 서비스업 발달에 따라 조직적 유연성(organizational flexibility)을 더 필요로 했다고 보고하고 있다. ‘비전형적인 근로시간제도(non-standard working times)’나 ‘단시간 근로와 같은 고용형태의 다양화(flexible work arrangements)’와 같이 기업 내 인력경영에 있어 유연성이 중요한 요소로 작용한다는 것이다. 다만 고용형태의 다양화와 같은 조직적 유연성은 대부분의 유럽국가에서도 나타나는 국제적 현상이어서 단시간 근로 증가에 대한 네덜란드만의 이유로 볼 수는 없다.

네덜란드인들은 단시간 근로가 직장생활과 육아 간의 균형을 유지하도록 해준다는 점에서 기혼여성에게 현실적인 대안이지만, 동시에 주중 내내 보육 시설에 자녀를 위탁해야 하고, 가사와 노동 간 성별 분업에 대한 전통적인

35) 경기적 요인에 대응한 동태적 유연성(dynamic flexibility).

역할을 계속해야 한다는 점, 보육시설의 인프라가 여전히 부족하고 너무 비싸다는 점, 여성의 소득과 경력 전망에 부정적 효과 등을 문제점으로 지적하고 있다.³⁶⁾

2. 일본의 단시간 근로자 균등대우 원칙

일본에서 단시간 근로자의 빠른 증가는 1980년대부터 시작됐다. Houseman & Osawa(1995)에 따르면 일본에서 단시간 근로(part-time and 'Arubaito')와 임시직(temporary & day laborers) 고용 증가는 1982년에 총 피용자(total paid employment)의 11%에서 1992년에 16%로 증가했다. 다른 나라와 마찬가지로 단시간 근로자의 90% 이상이 여자였고 아르바이트의 약 절반, 그리고 임시·일용직의 약 2/3가 여성이었다. 도소매업, 서비스업, 제조업의 순으로 단시간 고용의 비중이 높았으며, 기업 규모와 무관하게 모든 규모의 기업에서 단시간 근로자를 활용했다. 1990년대 이후에도 일본의 단시간 근로는 꾸준히 증가하여 2002년에는 25%까지 증가했으나 최근 5년간 약간 감소했다<표 IV-7>.

<표 IV-7> 총고용 중 단시간 근로자의 비중: 일본

(단위: %)

	1990	1995	2000	2002	2005	2006	2007
전체	19.2	20.1	22.6	25.1	18.3	24.5	18.9
남자	9.5	10.0	11.6	14.0	14.2	12.8	9.2
여자	33.4	34.9	38.6	41.2	42.3	40.9	32.6

자료: OECD, Employment Outlook 각 년도

단시간 근로를 포함하여 일본에서 비정규직 고용의 비중이 증가한 이유는 1980년대 중반까지의 경기 호황과 더불어 노동시장 특성, 그리고 정부정책적

36) 고령자(55~64세)의 경제활동참가율이 39%(2003년)로 낮다.

측면 모두가 배경으로 작용했다. 일본 노동시장은 남성은 전일제 근로, 여성은 전업주부라는 전형적인 분업구조 하에 있으며, 한국처럼 가사와 육아에 대한 여성의 책임이 크다. 또 연공형 임금체제와 정규직 남성노동자 중심의 노동시장 구조 하에서 여성은 단시간 근로와 같은 유연한 고용형태를 선택할 유인이 강하다. 정부는 정책적으로 기혼여성의 단시간 또는 일용직 근로시 세금우대정책을 실시했으며, 의료보험이나 연금수혜가 배우자의 상태와 연계되도록 설계되어 있었다. 특히 가구주는 근로소득 납세시 '가족수당(family allowance payment)'이란 명목으로 세금을 공제받는다. 이 가족수당은 대기업의 경우 월평균 14,000엔(1989년 기준)에 이른다. 요컨대 일본의 조세제도와 노동시장 제도는 여성들로 하여금 정규직보다는 임시일용직이나 단시간 근로선택이 더 매력적이도록 작용했다.

일본 기업들이 단시간 근로에 대한 채용을 선호하는 이유를 보면 첫째, 노동비용의 절감이며, 둘째로는 인력수요변화에 대응하는데 정규직보다 비정규직이 더 용이하며 또 고용형태의 다양화나 고용 유연성을 높이기 위한 것으로 보고되고 있다(<표 IV-8>).

이러한 배경은 1990년대 경기침체와 고령화의 진전, 그리고 엔화가치의 고평가(appreciation of the yen) 등과 더불어 2000년대 초반까지 계속하여 노동시장에서 단시간 근로와 비정규직이 증가하는 원인으로 작용했다. 2007년 현재 일본의 비정규직(단시간 근로, 파견 근로, 계약직 등)은 총고용의 33.6%이다. 현재 일본경제는 경기침체 10년만인 2006년에 약간 회복되는 기미를 보이기 시작하고 있다. 그러나 그 동안 높아진 비정규직 비율로 인해 내부수요 즉 소비력이 극도로 약화되어 경제회복에 힘을 받지 못하는 것으로 평가되고 있다(유카 하야시, 2008).

<표 IV-8> 일본기업의 비정규직 채용 이유

(단위: %)

	경기변동에 따른 고용조정	장시간 근로에 대처	단기적 업무량 변동에 대응	계절적 업무량 변동에 대응	임금비용 절감	임금이외의 인건비 절감
계약직	21.7	8.9	3.5	9.0	30.3	11.9
은퇴재고용자	7.7	3.9	1.6	3.7	26.1	6.1
출향자 (transferred)	9.6	2.2	1.6	1.3	13.1	7.7
파견직 (dispatched)	26.4	2.8	8.0	14.4	26.2	26.6
임시일용직 (temporary)	30.0	17.8	23.4	45.5	37.8	16.4
단시간 근로자	23.4	20.4	35.0	15.4	55.0	23.9
기타	25.4	10.0	18.3	23.6	43.8	22.3
전체	26.5	18.1	28.0	17.6	51.7	22.5

자료: Ministry of Health, Labour and Welfare, "General Survey on Diversified Types of Employment, 2003".

출처: OECD(2005), OECD Economic Surveys: Japan의 표 인용.

단시간 근로자를 포함하여 비정규직의 증가는 일본 노동시장에서 이중구조화라는 매우 심각한 사회적 문제를 수반하였다(OECD, 2005). 연공적 임금 증가와 평생고용을 보장받는 정규직 근로자 집단과 대비되게 ‘프리타’나 ‘NEET족’과 같이 단시간 또는 임시·일용직을 전전하는 집단으로 노동자 집단이 분단되는 현상이 나타난 것이다. 현재 일본 비정규직 근로자의 절반은 20대 청년층이며, 2/3가 여성이다. 이러한 일본의 경험은 단시간 근로와 같은 비정규직 근로의 증가가 적절한 법·제도적인 보호를 수반하지 않을 경우 노동시장에서 취약집단화 또는 노동시장의 이중구조화를 초래할 가능성이 높음을 시사한다. 이하에서는 단시간 근로자에 대한 정의와 더불어 보호를 위한 최근의 입법조치에 대해 살펴본다.

일본에서 단시간 근로자는 ‘주당 취업시간이 35시간 미만인 근로자’ 또는 ‘당해 사업장의 일반근로자에 비해 근로시간이 짧은 자’ 또는 ‘아르바이트나 촉탁사원과 같이 비정사원이지만 파트타이머로 불리는 사람들’까지 매우 다양한 정의가 존재했다. 그러나 1993년에 ‘단시간 근로자의 고용관리 개선 등

에 관한 법률'을 제정하고 최종적으로 '1주간의 소정 근로시간이 동일한 사업장에 고용된 통상근로자의 1주간 소정근로시간에 비해 짧은 근로자'로 개념을 정리하였다.

사회보험과 관련 단시간 근로자의 적용범위를 보면, 먼저 고용보험에서는 주20~30시간 미만인 단시간 근로자만을 대상으로 삼아 '단시간 근로 피보험자'로 간주하고, 주 소정 근로시간이 20시간 미만인 자는 피보험자로 취급하지 않는다. 건강보험과 후생연금보험에서는 '상용근로자이면서 소정 근로시간(1일 또는 1주 단위)이나 소정 근로일수(한달 단위)가 통상근로자에 비해 3/4 이상이며, 연 수입이 130만엔(1993년 기준)이상인 자로 정하고 있다.

일본은 고령화 진전과 취업구조의 변화 등 사회경제적으로 단시간 근로자의 역할이 높아지고 있는 점을 고려하여 2007년 5월에 단시간 근로자에 대한 보호방안을 개정하였다.

- 승급, 퇴직수당, 상여금 등 노동조건에 대해 근로자에게 문서로 알릴 의무
- 통상근로자로의 전환과 관련 1) 통상근로자를 모집하는 경우 모집정보를 단시간 근로자에게 제공하고 2) 단시간 근로자에게 사내공모로 통상노동자 직위에 응모할 기회를 부여하며 3) 일정자격을 갖춘 단시간 노동자에 대해서는 시험 제도를 통해 통상근로자로 전환할 수 있는 조치를 강구하도록 함
- 통상근로자와 직무, 계약기간 등을 대비하여 그 정도에 따라 임금, 교육훈련, 복리후생 등에 있어 균형있는 대우를 받을 수 있도록 유형별로 제시

<표 IV-9> 비정규직 유형별 균등대우 기준

유형	통상근로자와 비교			임금		교육훈련		복리후생	
	직무 내용	인사 이동	계약 기간	직무관련 임금	퇴직금, 가족수당	직무 훈련	기타훈련	시설 이용	여타
1	동일	동일	동일	◎	◎	◎	◎	◎	◎
2	동일	동일	약간	□	-	○	△	○	-
3	동일	다름	다름	△	-	○	△	○	-
4	다름	다름	다름	△	-	△	△	○	-

* ◎: 차별금지, ○: 실시의무, □: 동일한 방법으로 결정하도록 노력의무, △: 직무내용, 성과, 의욕, 능력, 경험 등을 감안하여 노력의무.

자료: 노동부(2007.7.20), 일본노동동향.

제3절 단시간 근로를 통한 일자리 활성화의 조건

서비스업의 발달과 노동시장의 유연화, 그리고 여성의 노동공급 증가와 같은 경제 환경의 변화는 단시간 근로의 영역이 확대되는 기본적인 배경이 되고 있다. 최근 10년간 우리나라 단시간 근로의 비중은 여성을 중심으로 빠르게 증가(2007년: 전체 8.9%, 여자 12.5%)하고 있으나 OECD국가들의 평균적 수준(2007년: 전체 18.1%, 여자 31.7%)에 비해 여전히 낮은 편이다. 더구나 기업에서 단시간 근로자의 활용 배경도 경기변동에 대응하거나 특수 시간대의 생산활동이나 업무 폭주에 대처하기 위한 것보다는 노동비용의 절감이나 비정규직 근로자를 대신하기 위함이다. 이러한 방식의 단시간 근로자 활용이 계속된다면 노동시장의 유연화나 고용증가보다는 노동시장의 이중구조화나 차별, 그리고 저임금 노동자의 확대와 같은 부정적 효과를 초래할 수도 있다. 특히 여성의 경제활동참여 증가와 관련한 OECD의 연구보고서(2004)³⁷⁾는 단시간 근로가 지닌 특성상 여성 근로자가 노동시장에서 취약 집단화할 가능성이 높음을 경고하고 있다.

외국의 사례를 보면 단시간 근로의 증가는 기업들이 단시간 근로자 채용의 장점을 활용하려고 하는 시장적 요구와 더불어 근로자(특히 유자녀 기혼 여성)입장에서 단시간 근로의 선택이 매력적인 선택이 되도록 하는 정책적 지원이 병행되어야 성공적으로 이뤄질 수 있다. 이하에서는 여성과 고령자를 중심으로 단시간 근로 활성화를 위한 방안, 서비스업 분야에서 단시간 근로의 활용가능성을 높이기 위한 방안을 제시한다.

1. 단시간 근로를 통한 기혼여성고령자 취업 제고 방안

가. 비례적 보호와 차별방지의 실효성 확보

37) Florence Jaumotte(2004).

외국사례에서 보듯이 단시간 근로가 여성에게 현실적으로 매력적인 선택이 되기 위해서는 임금을 제외한 여타 근로조건에 있어 불합리한 차별이 없도록 하는 것에서 출발해야 할 것이다. 우리나라의 근로기준법은 단시간 근로자에 대해 비례보호의 원칙을 기본 취지로 하고 있다. 채용시 사용자는 취업규칙과 임금 및 근로조건을 명시한 근로계약서를 근로자에게 교부해야 하며, 단시간 근로자에 대한 임의적인 초과근로 요구 금지, 정규직 채용시 해당 사업장의 유사 업무를 수행하는 단시간 근로자를 우선적으로 고용하도록 노력할 것을 규정하고 있다. 특히 2003년도에 노사정위원회는 「기간제 및 단시간 근로 보호 등에 관한 법률」 제정안에서 단시간 근로자를 ‘임금 이외의 근로조건 등에 있어 합리적인 이유 없이 불이익하게 처우’하지 못하도록 금하고 위반시 벌금까지 제안하고 있다.

그러나 이러한 법적 제도적 장치들의 실효성을 확보하는 것이 현실적 과제로 지적되어 왔다. 일본의 경우 근로조건을 명시한 계약서의 교부를 기업에게 의무화하고 있다. 또한 통상근로자의 직무, 계약기간 등과 대비하여 비정규직과 단시간 근로자를 유형화한 다음, 교육훈련, 복리후생을 균형 있게 대우하도록 매우 구체적인 기준을 제시하고 있다.

나. 보육시설 투자 확대와 육아휴직제도의 개선

여성 특히 유자녀 기혼여성에 대해 단시간 근로가 실제 선택가능한 대안이 되기 위해서는 ‘보육시설 관련 투자’가 좀 더 고용친화적으로 재편되어야 한다. 김혜원 외(2007)는 우리나라의 보육서비스를 공공화(사회화)하되 기본적으로 서비스의 공급과 운영은 민간 주도로 할 것을 제안하고 있다. 보육료 보조금 지원 기준을 현재의 ‘저소득 가구’ 여부 보다는 근로여성 여부로 바꾸고, 보조금(시간당 보조금)의 수준도 전일보육보다는 반일보육에 더 높게 설정하는 방식으로 전환하는 것이다. 또한 국공립 보육시설의 입소기준을 현재의 ‘저소득 가구의 자녀’에서 ‘근로여성의 자녀’로 전환하는 것이다.

또 ‘육아휴직 제도 및 운영방식’은 기업보다는 사회전체의 부담으로 전환

하여 장기적으로 기업의 여성 고용증가와 조화가 이뤄지도록 할 필요가 있다. 현재 산전후휴가와 육아휴직비용에 대해 고용보험과 사회보험이 6:4의 비율로 분담하고 있는데, 취업여성의 임신과 출산으로 발생하는 비용을 그 여성을 고용한 기업이 부담할 것이 아니라 사회 전체가 부담하도록 전환하자는 것이다. 예를 들면 산전후휴가, 육아휴직비용을 고용보험이 아니라 사회보험이나 일반재정에서 부담하는 방향으로 전환하자는 것이다. 휴직기간도 북유럽형의 장기간 보다는 단기간으로 하되 대신 영아기 보육인프라를 확대하는 방식이 더 적절하다는 것이다.

다. 육아기 단시간 근로제 도입

육아기 동안 유연근로제도의 도입을 좀 더 적극적으로 검토할 필요가 있다. 육아를 위한 시간제(김태홍 1994) 혹은 시간제 육아휴직제도(장혜경, 2007)로 이미 제안된 바 있다. 네덜란드의 근로시간 조정요구권(Part Time Right), 프랑스의 오브리법³⁸⁾, 영국의 6세미만 유자녀 부모의 경우 근로시간 단축이나 유연근로시간제도를 요구할 권리(2003년)가 이 제도와 유사한 것이다. 현재 우리나라의 보육시설은 운영시간이 매우 경직적이어서 야간이나 탄력적인 시간제 서비스가 제공되지 않는다. 또 비용이나 서비스의 품질에 대해 불만이 높은 상황이다. 또한 보육기간 동안 단시간 근로를 제도화한다면 매우 활용도가 높을 것으로 예상된다(이규용 외 2004).

라. 고령자의 점진적 은퇴 수단으로서 단시간 근로의 활용

고령사회로 이행함에 따라 ‘단시간 근로’는 고령자의 ‘점진적 은퇴’나 은퇴 후 일자리의 중요한 형태로 지적되고 있다(장지연 2003, 황수경 2004). 정규직 근로자가 은퇴시점을 전후로 하여 정규 근로시간을 단축, 단시간으로 일하는 것이다. 고용 형태는 축탁직, 계약직 등으로 다양하게 할 수 있다. 선진

38) 노동조합의 단시간 근로에 대한 개입이나 개별노동자의 동의권을 대폭 강화함.

국에서는 정규직 근로자의 이러한 은퇴를 ‘점진적 은퇴(gradual retirement)’ 또는 ‘가교 고용’으로 개념화하고 있다. 임금 감소에 초점을 둔 임금 피크제에 비해 이러한 은퇴형 ‘단시간 근로’는 기업과 근로자 양쪽에게 더 선호되는 방안이다. 또한 노동시장 전체 차원에서 볼 때, 은퇴 후 전일제 근로에서 비경제활동상태로 급격하게 바뀌는 것에 비해 인적자원의 전반적인 활용도를 높이는 장점도 있다.

2. 서비스업 고용형태 다양화를 위한 기업 지원 방안

단시간 근로자의 약 75.4%(2002년)가 서비스업(도소매·음식·숙박업, 유통업, 금융보험업, 개인·공공서비스업)에 종사하고 있으며 기업규모별로는 약 60%가 1~9인의 소규모 업체에 근무하고 있다. 직종도 단순 노무직과 서비스직이 대부분이다. 경제의 서비스화가 진행됨에 따라 서비스업의 고용이 증가할 것으로 예상되지만, 고용형태의 다양화 또는 단시간 근로의 활용에 초점을 둔 인력관리 모델을 개발하는 것에 대하여 학계나 산업현장의 관심은 그리 많지 않다.

가. 기업의 ‘정규직 단시간 근로제’ 도입에 따른 인센티브 제공

일본의 경우 비정규직 내에서 고용형태가 매우 다양하다. 주부파트타임어, 학생아르바이트, 파견사원, 촉탁사원, 계약사원, 네트워크노동자, 계절노동자, 일일고용노동자, 컨설턴트, 유기계약사원, 프리랜서, 청부노동자 등으로 명칭도 다양하다. 이중에는 고급전문직의 파트타임 근로자도 있으며 이들의 시간당 임금은 정규직보다도 높다. 우리나라는 아직 이런 정도로 고용형태가 다양화 되지는 않았으나 ‘장기 계약직을 단시간 근로로 활용토록’하거나 ‘기업의 정규직 단시간 근로제 도입이나 근로시간 운용의 유연화에 대해 인센티브를 제공하는 방안’, ‘비정규직 등 다양화된 고용형태에 맞는 기업의 인적자원 관리 모형’을 개발하는 등의 정책적 노력을 기울일 필요가 있다.

나. 사회서비스업 일자리에 대한 탄력근로시간제 운영

최근 정부가 정책적으로 육성하고 있는 사회서비스업은 여성고용 확대에 가장 유망한 분야의 하나이다. 사회서비스업 일자리는 저숙련의 중장년층 여성이 특별한 인적자본투자 없이도 쉽게 참여할 수 있다는 점과 더불어 근로시간을 탄력적으로 가져 갈 수 있는 특징이 있다. 현재 간병 및 노인수발 서비스, 가사서비스, 보육 및 유아교육서비스, 가정내 육아서비스, 신생아도우미 제도, 그 외 정부의 여성특화 사회적 일자리사업으로 이뤄져 있다. 사회서비스업 일자리를 탄력적인 근로시간 운용제도와 결합하여 운영한다면 기혼여성의 경제활동참여와 고용증가에 효과성을 높일 수 있을 것이다.

다. 정규직 전일제 근로자의 근로시간 축소를 통한 일자리 나누기의 시도

정규직 전일제 근로자의 근로시간을 축소함으로써 일자리 나누기(work sharing)와 같은 새로운 변화를 모색할 필요가 있다. 단시간 근로자의 확대는 전일제 근로자와 균등한 처우가 이뤄지고 비정규직을 대신하는 방식으로 활용하지 않는다면, 기혼여성과 고령자를 중심으로 일과 가족생활을 병행할 수 있도록 하는 유용한 대안이 될 수 있을 것이다.

제5 장 중소기업 일자리 창출의 문제점과 개선 방안

제1절 일자리에서 중소기업의 중요성

일자리에서 차지하는 중소기업의 비중이 갈수록 높아지고 있다. 2006년에 중소기업의 사업체 비중은 전산업에서 99.9%, 제조업에서 99.8%에 이르고 있다. 외환위기 직후인 1998년과 비교하면 전산업에서 대기업은 30개사가 감소한데 비해 중소기업은 44만개가 증가하였고, 제조업에서는 대기업이 199개사 감소한데 비해 중소기업은 6만여개가 증가하였다.

<표 V-1> 연도별 사업체수 추이

	전산업			제조업		
	1998	2006	1998~2006 증감	1998	2006	1998~2006 증감
중소기업	2,783,172 (99.91%)	3,224,112 (99.92%)	440,940 (100.01%)	278,597 (99.69)	340,066 (99.81)	61,469 (100.32%)
대기업	2,487 (0.09%)	2,457 (0.08%)	△30 (△0.01%)	857 (0.31)	658 (0.19)	△199 (△0.32)
전체	2,785,659	3,226,569	440,910	279,454	340,724	61,270

자료: 통계청, 「사업체기초통계조사」, 각년도.

중소기업 종사자수를 보면 2006년에 1,352만명에 이르는 취업자중 전산업에서는 87.6%, 제조업에서는 80.0%가 중소기업에 취업하고 있는 것으로 나타났다. 1998년과 비교하면 전산업에서 취업자가 대기업은 12.5만명이 감소한 대신 중소기업은 314.4만명이 증가하여 중소기업 취업자 비중이 4%p 상승하였고, 제조업에서는 대기업이 14.5만명이 감소한 대신 중소기업은 59.4만명이 증가하여 중소기업 취업자 비중이 약 8%p 정도 높아졌다.

<표 V-2> 연도별 취업자수 추이

	전산업			제조업		
	1998	2006	1998~2006 증감	1998	2006	1998~2006 증감
중소기업	10,375,132 (83.6%)	13,519,164 (87.6%)	3,144,032 (104.1%)	2,154,932 (72.14%)	2,748,628 (80.01%)	593,696 (132.37%)
대기업	2,041,426 (16.4%)	1,916,602 (12.4%)	△124,824 (△4.1%)	832,039 (27.86%)	686,863 (19.99%)	△145,176 (△32.37%)
전체	12,416,558	15,435,766	3,019,208	2,986,971	3,435,491	448,520

자료: 통계청, 「사업체기초통계조사」, 각년도.

이처럼 일자리에서 차지하는 중소기업의 비중이 점점 더 중요해지면서 중소기업의 일자리 창출기능이 커다란 주목을 받고 있다. 대기업의 일자리감소를 메꾸고 신규로 노동시장에 진입하는 구직자들에게 일자리를 마련해줄 수 있는 성장동력으로 중소기업의 역할이 강조되고 있는 것이다.

그러나 중소기업의 고용비중이 늘어난다고 해서 이것이 항상 긍정적인 측면만 있는 것은 아니다. 중소기업의 고용비중이 늘어도 그것이 영세중소기업이나 한계기업의 일자리만 늘어나는 것이라면 고용비중 증가의 의미는 제한적일 수밖에 없다. 양질의 일자리가 아니면 구직자들은 취업을 기피할 수 있는데 실제로 중소기업에서는 이것이 '구직난과 구인난의 병존'이라는 형태로 나타나고 있다. 또 일자리가 성장산업이 아니라 사양산업에 편중되어 있는 것이라면 사양산업에서의 일자리 창출의 증대보다는 산업구조조정을 통한 일자리구조의 고도화가 더 중요한 문제로 부각될 수도 있다.

요컨대 중소기업의 일자리 문제를 제대로 보기 위해서는 일자리의 양적 측면과 함께 질적 측면도 살펴볼 필요가 있다. 여기에서는 통계자료에 입각해 먼저 현황과 문제점을 살펴보고, 문제에 대한 원인분석을 통해 개선방향과 과제를 모색해보기로 한다.

제2절 중소기업 일자리의 현황과 문제점

먼저 중소기업 일자리의 양적 측면부터 살펴보기로 하자. 앞에서 우리나라 중소기업이 일자리에서 차지하는 비중이 매우 높다는 사실을 지적했지만 이런 일자리들은 일할 의사를 가지고 있는 사람들에게 충분히 공급되고 있는 것일까? 노동력수요동향조사보고서에 따르면 2007년 4월 시점에서 중소기업에서의 부족인원은 23.5만명으로 나타나 있다. 한편 2007년 연간 평균 실업자는 78.3만명으로 부족인력보다 54.8만명이 많다. 실업자와 부족인력의 차이만큼 일자리가 부족한 상태에 있는 것이다.

<표 V-3> 사업체규모별 부족인원과 부족률(2007년 4월)

(단위: 천명, %)

구 모	5~9인	10~29인	30~99인	100~299인	300~500인	500인이상
부족인원 (부족률)	73 (5.21)	70 (3.50)	58 (3.26)	33 (2.78)	4 (1.27)	11 (1.10)
구 모	5~10인미만	30인미만	100인미만	300인미만	500인미만	전 체
누계부족인원 (누계부족률)	73 (5.21)	143 (4.21)	202 (3.88)	235 (3.68)	239 (3.56)	250 (3.23)
누계구성비	29.2	57.2	80.6	93.8	95.4	100.0

자료: 노동부, 「2007년 노동력수요동향조사」.

일자리부족 문제는 공식실업자만이 아니라 잠재실업자까지를 포함하면 더욱 심각하다. 공식실업자와 비경제활동인구 중 잠재실업자에 해당한다고 할 수 있는 취업준비자(61.7만명: 2008년 5월 고용동향)를 합하면 잠재일자리수요는 140만명으로 부족인력과의 차이는 116.5만명으로 크게 늘어난다. 일자리 수요에 비해 창출되는 일자리가 절대적으로 부족한 상태에 있는 것이다.

다음에는 중소기업 일자리의 질적 측면에 대해 살펴보자. 먼저 기업규모별로 고용비중의 추이를 보면, <표 V-4>에서 알 수 있는 것처럼 1~4인 규모 영세기업의 고용비중은 축소되는 대신, 5~99인 규모 중소기업의 고용비중이 높아지고 있고 100인 이상 규모 중기업에서는 다시 고용비중이 축소되는 모습을 보이고 있다. 앞에서 중소기업의 고용창출기여도가 크다는 점을 지적했지만 그 대부분은 5~99인 규모의 중소기업에서 이루어지고 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

<표 V-4> 기업 규모별 고용비중 (전산업, 제조업)

(단위 : %)

기업 규모	전산업		제조업	
	1998년	2006년	1998년	2006년
1~4	34.4	31.1	14.1	12.8
5~9	9.5	12.2	8.2	11.6
10~19	8.9	10.9	9.9	12.7
20~49	12.2	13.7	15.4	17.9
50~99	8.2	9.7	10.5	11.2
100~299	10.3	10.1	14.2	13.8
300~499	3.6	3.1	4.9	3.7
500~999	4.5	3.7	6.2	4.1
1,000이상	8.3	5.7	16.8	12.2

자료: 통계청, 「사업체기초통계조사보고서」 각년도.

이들 소기업 근로자에는 비정규직 근로자가 상당비율 포함되어 있다. 통계청의 「경제활동인구조사 부가조사」 결과에 따르면 2007년 3월 현재 비정규직 근로자는 전체임금근로자의 36.7%인 5,773천명에 이르고 있는데 이들 대부분이 300인 미만 중소기업 사업장('06.8월 93.2%, '07.3월 93.4%)에 종사하고 있다. 중소기업 중에서도 특히 규모가 작은 사업체일수록 비정규직이 차지하는 비율이 상대적으로 높는데 5인 미만 사업체의 경우 50.4%가 비정규직이며, 5~9인은 40.5%, 10~29인은 37.4%가 비정규직인 것으로 나타나 있다. 영세기업일수록 비정규직의 비중이 높은 것은 외환위기 이후 경제환경의 급속한 변화가 상대적으로 경쟁력이 취약한 중소기업에게 더 큰 충격으로 작용하여 기업의 생존 자체가 불투명해짐에 따라 한시적인 형태로 인력을 수요·활용하게 되었고 여기에 불공정한 하도급 거래 관행과 맞물리면서 하청업체가 낮은 납품단가와 물량의 불규칙한 변동 등으로 재하도급을 통한 고용의 분화, 비정규직 활용을 확대하였기 때문이다.

<표 V-5> 기업 규모별 비정규직 비중

(단위: 천명, %)

구분	합계	5인미만	5~9인	10~29인	30~99인	100~299인	300인이상
임금근로자(A)	14,968	2,974	2,484	3,186	2,941	1,484	1,899
비정규직(B)	5,483 (100.0)	1,500 (27.4)	1,006 (18.3)	1,193 (21.8)	981 (17.9)	428 (7.8)	375 (6.8)
B/A	36.6	50.4	40.5	37.4	33.4	28.8	19.7

자료: 통계청(2005.8), 「경제활동인구조사 부가조사」.

이렇게 비정규직의 비중이 높은 소기업은 근로조건에서 매우 열악한 상태에 있다.

<표 V-6>에서 알 수 있는 것처럼 비정규직 월평균임금은 정규직의 60%를 약간 넘는 수준으로 정규직과 상당한 임금격차가 존재한다.

<표 V-6> 고용형태별 월평균임금 추이

(단위: 천원/월, %)

구 분	임금 및 상대임금수준					증가율 (2001~2005)
	2001	2002	2003	2004	2005	
정규직	1,377 (100.0)	1,456 (100.0)	1,678 (100.0)	1,771 (100.0)	1,846 (100.0)	8.5
비정규직	874 (63.5)	977 (67.1)	1,028 (61.3)	1,152 (65.0)	1,156 (62.6)	8.1

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」, 각년도.

기업규모별로 임금격차의 추이를 보면 10~29인 규모업체의 임금을 100.0으로 했을 때 1,000인 이상 업체의 임금은 전산업의 경우 1998년에 161.1이던 것이 2006년에는 191.1로 확대되었고, 제조업도 비슷하게 158.4에서 201.7로 격차가 확대되었다.

<표 V-7> 임금격차 추이

(단위: 인, 천원)

업종	년도	전체	10~29	30~99	100~299	300~499	500~999	1,000이상
전 산 업	1998	1,409.40	938 (100)	990.1 (105.5)	1,100.10 (117.3)	1,241.10 (132.3)	1,253.80 (133.6)	1,510.80 (161.1)
	2006	2,686.2	2,037.9 (100.0)	2,196.9 (107.8)	2,290.9 (112.4)	2,727.3 (133.8)	3,036.4 (148.9)	3,895.1 (191.1)
제 조 업	1998	1,289.40	874.6 (100)	932.5 (106.6)	959.9 (109.8)	1,045.80 (119.6)	1,106.70 (126.5)	1,385.00 (158.4)
	2006	2,805.7	2,011.9 (100.0)	2,233.3 (111)	2,395.1 (119)	2,619.4 (130.2)	3,014.5 (149.8)	4,058.4 (201.7)

주: 현금급여.

자료: 기업체노동비용조사보고서.

중소기업의 일자리에 관한 이상의 논의를 요약하면 일자리구조에서 중소기업의 중요성은 계속 높아지고 있지만 노동공급에 비해 창출되는 일자리는

매우 부족한 상태이고 창출되는 일자리마저 영세기업 혹은 소기업의 비중이 높고 근로조건이 열악하여 ‘좋은 일자리’가 되지 못하고 있다.

제3절 일자리 부족 및 열악의 원인

앞에서 중소기업 일자리의 양적 측면과 질적 측면에 대해 간략히 살펴보았다. 한마디로 말하면 일자리가 부족하고 열악하다는 것인데 이렇게 된 이유는 무엇일까?

이 문제를 분석하기 위해서는 거시적 측면과 미시적 측면을 동시에 살펴볼 필요가 있다. 거시적 측면이란 경제성장률이나 산업구조의 변화 등이 일자리에 미치는 영향이다. 예를 들면 경제가 고성장에서 저성장 기조로 바뀌면 창출되는 일자리는 줄어들 수밖에 없고, 산업구조가 노동집약적 산업에서 자본집약적 산업으로 고도화되면 일자리의 질은 높아지지만 단위성장률당 창출되는 일자리는 줄어들 가능성이 크다.

미시적 측면은 창업의 질이나 기업의 경쟁력 등이 일자리에 미치는 영향이다. 양질의 창업이 이루어거나 기업의 경쟁력이 높을 경우 일자리 자체가 확대되고 ‘좋은 일자리’가 창출될 가능성이 높을 것이다. 여기에서는 주로 미시적 측면에 초점을 맞추어 중소기업 일자리 창출의 문제점을 분석한다.

1. 창업의 질 악화

중소기업의 일자리 창출이 양적, 질적으로 기대에 미치지 못하게 된 이유는 먼저 창업의 질이 열악했던 점을 들 수 있다. 주지하는 바처럼 우리나라는 생계형 창업이 많아 세계적으로 자영업자의 비율이 높은 나라로 인식되고 있다. 통계청에 따르면 우리나라 자영업자 비율은 2006년 말에 613만 5000명으로 취업자의 26.5%에 이르고 있는데, 이 수치는 미국·일본·영국 등

경제 규모 상위 25개국 평균 14.4%보다 훨씬 높은 수준이다. 이들 25개국은 1인당 GDP가 1만달러 미만일 때에 자영업자 비율이 우리와 비슷했고 1만 5000~2만달러였을 때에는 그 비율이 10%p 정도 감소하였다. 우리나라는 2007년 1인당 GDP가 2만달러에 이르고 있는 점을 감안하면 경제 규모에 비해 자영업자 비율이 매우 높은 편인데 이는 외환위기 직후 구조조정으로 인한 퇴직자가 늘면서 자영업자가 크게 증가했고, 이후 상시 구조조정 체제가 정착되면서 생계형 창업이 계속 이어지고 있기 때문인 것으로 분석된다.

자영업자의 비중이 특히 문제가 되는 것은 이들의 소득이 임금근로자보다 상당히 낮기 때문이다. 경총 분석에 따르면, 2006년 자영업자 1인당 연간 영업소득은 1,485만원으로 근로자 1인당 임금소득(2,475만1000원)의 60% 수준이다. 1990년대 초반까지만 해도 90% 수준을 유지했던 자영업자의 소득이 2000년대 들어 이렇게 크게 떨어진 것은 자영업자가 급증하면서 그만큼 경쟁도 치열해졌기 때문이다.

창업에 관한 국제공동연구인 GEM(Global Entrepreneurship Monitor)의 조사 결과에서도 우리나라는 총 창업활동은 활발하지만 기회형 창업보다는 생계형 창업비중이 상대적으로 매우 높은 것으로 나타나고 있다. <표 V-8>에 따르면 우리나라의 총창업활동지수는 2001년 14.85로 조사대상 29개국 중 멕시코의 18.74 다음으로 높은 수준이다. 창업유형별로는 생계형 창업지수가 5.67로 멕시코(6.88), 브라질(5.68)과 함께 가장 높은 수준인 반면, 기회형 창업이 점유하는 비중은 53.9%로 미국(88.9%), 아일랜드(74.0%), 독일(68.3%)등 선진국에 비해 크게 낮은 수준이다.

<표 V-8> 국가간 창업활동지수 및 유형별 창업실태

국가명	총창업 활동지수 (TEA) ¹⁾	기회형창업 ²⁾ (Opportunity TEA)		생계형창업 ³⁾ (Necessity TEA)		기타창업 ⁴⁾ (혼합형등 TEA)	
		100명당	비율(%)	100명당	비율(%)	100명당	비율(%)
한국	14.85	8.01	53.9	5.67	38.2	1.17	7.9
미국	11.66	10.36	88.9	1.24	10.6	0.06	0.5
독일	7.04	4.81	68.3	1.88	26.7	0.35	5.0
일본	5.08	2.31	45.5	1.94	38.2	0.83	16.3
캐나다	10.98	7.56	68.8	3.01	27.4	0.41	3.8
아일랜드	12.12	8.97	74.0	2.07	17.1	1.10	8.9
멕시코	18.74	11.36	60.6	6.88	36.7	0.50	2.7
브라질	14.21	8.53	60.0	5.68	40.0	0.0	0.0
전체	9.77	6.63	54.3	2.49	42.7	0.31	2.95

주: 1)연령 20~64세 인구중 현재 창업을 준비중이거나 40개월 미만의 신생기업에 종사하고 있는 인구 (100명당)

2)정기적인 일자리가 있지만 사업기회 실현을 목표로 한 자발적인 창업

3)다른 일자리를 찾지 못해 창업하는 비자발적 창업

4)혼합형 혹은 무응답

자료: P.Reynolds et al. Global Entrepreneurship Monitor, 2001 Summary Report, London Business School 2002, 조덕희, 「제조업 창업활력 위축실태와 원인」, KIET 산업경제, 2006년 5월에서 재 인용.

이런 문제점을 개선하기 위해 2000년대 이후 고용창출력이 높은 혁신형 중소기업에 대한 지원이 강화되었다. 혁신형기업은 벤처기업, 이노비즈기업, 경영혁신기업을 포괄하는 개념으로 기술·경영혁신활동을 통해 일반기업보다 높은 부가가치를 창출하는 기업으로 정의되는데, 2007년말 현재 중복을 제외하고 2만 4천여개의 혁신형 중소기업이 지정되어 있다. 중소기업연구원의 연구에 따르면 혁신형 중소기업은 일반기업에 비해 일자리 창출 2.6배, 매출 3.2배, R&D투자 3.4배 등의 높은 성과를 나타내고 있으며 이로 인해 중소기업 전반의 경쟁력과 생산성 향상의 견인차 역할을 할 것으로 기대되고 있다.

<표 V-9> 혁신형 중소기업

(단위: 개)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
벤처기업	8,798	11,392	8,778	7,702	7,967	9,732	12,218	14,015
Inno-biz	0	1,090	1,856	2,375	2,762	3,454	7,183	11,526
경영혁신형	0	0	0	0	0	0	2,619	6,510
계	8,798	12,482	10,634	10,077	10,729	13,186	22,020	32,051
중복업체	0	699	1,134	1,519	1,890	2,455	4,508	7,332
합계 (중복제외)	8,798	11,783	9,500	8,558	8,839	10,731	17,512	24,719

주: 경영혁신형 중소기업 지정은 '06.7월부터 시행.

출처: 중소기업청 「혁신형 중소기업현황」.

그러나 현실을 보면 혁신형 중소기업의 창업이 부진하고 창업후에도 후발 기업의 모델이 될 만한 성공사례가 많지 않다. 연구인력의 70%가 몰려 있어 창업의 가장 강력한 잠재자원을 갖고 있는 대학은 교수나 연구원의 창업이 (03)2,865 → (04)3,144 → (05)1,946 → (06)2,022으로 전반적으로 감소하고 있고, 혁신형 중소기업의 성공사례로 간주되는 코스닥 등록기업들이 부진한 성과를 보이거나 도덕적 해이현상을 보이면서 혁신형 중소기업의 미래에 확신을 주지 못하고 있다.

2. 한계기업의 증대

중소기업의 일자리 창출능력이 저하되고 일자리의 질이 악화한데는 외환 위기 이후 중소기업의 경쟁력이 약화되고 한계기업의 비중이 늘어난 것도 요인으로 작용하고 있다. 산업연구원의 연구에 따르면 1인당 부가가치와 유형 고정자산이 지속적으로 하락한 기업군으로 정의되는 한계집단의 구성비중이 제조업에서 1991~1997년에는 0.9%이던 것이 2000~2003년에는 15.3%로 증가한 것으로 나타났다. 산업별로 보면 섬유산업은 6.4%에서 31.1%, 일반기계는 1.0%에서 11.8%, 자동차부품은 5.6%에서 11.1%, 컴퓨터관련기기산업이

0.0%에서 25.0%, 통신기기 및 방송장비산업이 0.0%에서 37.5%로 증가하여 전통산업은 물론 첨단산업에서도 중소기업의 한계기업화가 빠른 속도로 진행되고 있다.

<표 V-10> 주요 제조업의 한계기업 비중 변화

(단위: %)

구분	1991~1997년	2000~2003년
섬유·의복	6.4	31.1
화학	0.0	5.4
일반기계	1.0	11.8
컴퓨터주변기기	0.0	25.0
통신기기·방송장비	0.0	37.5
자동차부품	5.6	11.1
제조업전체	0.9	15.3

자료: 장석인(2005), 경쟁력 취약업종의 구조고도화 방안.

3. 인력수급의 미스매치

실업자가 넘치는데도 중소기업은 인력난을 호소하는 이른바 ‘구인난과 구직난의 병존’현상은 인력의 공급과 수요 사이에 미스매치가 존재하기 때문에 일어나는 현상이다. 이러한 인력수급의 미스매치가 생기는 이유로는 크게 보상의 미스매치, 숙련의 미스매치, 정보의 미스매치라는 세가지 요인을 들 수 있다.

보상의 미스매치는 구직자가 원하는 수준의 보상과 기업이 제공할 수 있는 보상 사이의 불일치를 말한다. 보상에는 보상내용에 따라 급여나 복리후생등의 금전적 성격의 외적 보상과 일하는 보람이나 자기실현등의 비금전적 성격의 내적 보상이 있고, 보상이 이루어지는 시점에 따라 성과에 대한 보상이 바로 이루어지는 즉시보상과 미래에 이루어지는 미래보상 혹은 생애보상이 있다.

숙련의 미스매치는 구인자가 원하는 수준의 숙련(기술)과 구직자가 제공할 수 있는 숙련(기술) 사이의 불일치를 말하는데 흔히 ‘사람은 많은데 쓸만한

사람은 없다'라는 말로 표현된다.

정보의 미스매치는 상호 필요에 부합되는 구직자, 구인자가 존재하는데도 정보부족으로 서로에게 알려지지 않아 연결되지 못하는 경우를 말한다.

이러한 세가지 미스매치의 관점에서 저숙련인력과 고숙련인력의 수급불일치의 원인을 살펴보면 어떻게 될까?

먼저 저숙련인력의 경우에는 보상의 미스매치, 그중에서도 특히 현재(즉시)보상의 미스매치가 인력난의 원인으로 중요하다. 한마디로 낮은 수준의 임금 때문에 인력들이 중소기업에 오지 않거나 미래전망이 불확실하기 때문에 조금만 임금을 더 주어도 다른 기업으로 이동한다는 것이다. 그러나 임금 수준은 낮아도 빈번한 커뮤니케이션등을 통해 인화경영을 하고 있는 중소기업들중에는 저숙련인력의 확보와 유지에 성공한 사례가 적지 않다. 이것은 저숙련인력의 확보와 유지에서 임금등의 외적보상만이 아니라 인간관계나 자기실현등의 내적보상도 매우 중요한 요인임을 시사하는 것이라고 할 수 있다.

고숙련인력의 경우에는 현재(즉시)보상도 중요하지만 미래보상도 중요하다. 외환위기 이후의 벤처붐 때 우수인력들이 낮은 임금에도 불구하고 스톡 옵션등을 통한 미래임금을 기대하여 대거 벤처기업으로 유입되었던 것이 대표적 사례이다. 이러한 고숙련인력은 중소기업내의 체계적 인력육성이나 양질의 교육훈련기관에서의 육성등을 통해 배출되는데 현실을 보면 중소기업은 인력육성에 투자할 여력이 없다는 이유로, 교육훈련기관은 공급자 중심적 교육훈련방식으로 중소기업이 필요로 하는 고숙련인력을 제대로 공급하지 못하고 있다.

아울러, 저숙련인력이나 고숙련인력 모두 기업정보를 제대로 알지 못하여 인력수급이 연결되지 못하는 정보의 미스매치도 중소기업 인력난을 심화시키는 요인으로 작용하고 있다.

4. 중소기업의 성장 기피

앞에서 외환위기 이후 소기업의 고용비중이 증가하여 일자리의 질이 저하

하고 있는 점을 지적했지만, 이렇게 된다는 중소기업 지원기준이 일반적으로 종업원수 300인 이하로 되어 있어 300인 이상으로의 성장을 기피하는 경향이 있는 것도 요인으로 지적되고 있다. 종업원수 300인을 기준으로 중소기업과 대기업을 나누다보니 기업가정신을 발휘하여 300인 이상으로 성장할 수 있는 기업도 중소기업의 혜택을 누리기 위해 300인 이하에 머무르는 ‘영세업자정신’의 기업으로 왜소화되고 있는 경우가 적지 않다는 것이다. 대한상공회의소가 2006년에 종업원 300~1,000명 사이의 제조업체 중 3년간 중소기업 유예기간(규모 확대로 중소기업에 해당하지 않게 된 경우 3년간은 중소기업으로 인정)에 속하는 56개사를 대상으로 조사한 결과 58.9%에 해당하는 33개사가 ‘중소기업으로 다시 복귀를 희망’한다고 응답했고, 17.9%는 ‘중소기업 지위를 유지하기 위해 기업을 분사하거나 자회사를 세운 적이 있다’고 응답했다. 현행 중소기업지원정책 체계에서는 중소기업이 종업원 300명 이상의 대기업으로 성장하면 13가지나 되는 세금 혜택 등 각종 지원이 사라져 경영 여건이 갑자기 나빠지기 때문에 성장 여력이 충분한 중소기업들도 성장을 기피하는 경향을 보이고 있다.

우리나라에서는 중소기업이 중견기업이나 대기업으로 성장하는 경우가 매우 드문데, 한국개발연구원이 1994년 중소제조업체(대기업 계열사 제외 종업원 5~299명) 56,472개사의 10년 뒤 현황을 조사한 자료를 보면 10년후 생존한 기업은 25.3%이고 300인 이상 중견기업으로 성장한 업체는 0.1%(75개사), 종업원 500인 이상으로 성장한 기업은 0.01%(8개사)이고 8개사 중 매출 1조 원 이상 대기업으로 성장한 경우는 1개사(웅진코웨이)에 불과한 것으로 나타나 있다.

제4절 중소기업 일자리 창출방안

위에서 중소기업 일자리가 제대로 창출되지 않는 이유를 살펴보았다. 요약

하면 일자리 창출능력이 높지 않은 생계형 창업과 한계중소기업의 비중이 증가하고 있고, 중소기업지원을 지속적으로 받기 위한 성장기회 등으로 양질의 일자리가 창출되지 못하고 있다는 것이다. 따라서 개선방안도 이러한 문제점을 중심으로 시장친화적인 방식으로 설계될 필요가 있다.

1. 양질의 창업 활성화

양질의 창업을 활성화하기 위한 방안으로는 어떤 것이 있을까? 중소기업의 창업이 다양한 출신경력을 갖는 사람들로 이루어진다는 사실을 감안하여 개선대안도 출신경력별로 유형화하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 대기업 출신인력의 창업이다. 현재 우량 중소기업의 상당수는 대기업에서 능력을 축적한 다음 창업을 한 사람들이라는 점에서 대기업은 인재사관학교의 역할을 하고 있다고 할 수 있다. 따라서 우량 중소기업을 육성하기 위해서는 대기업이 갖고 있는 인력, 기술, 자금, 정보가 중소기업의 창업이나 경영에 효과적으로 활용될 수 있도록 하기 위한 정책이나 제도설계가 필요하다. 예를 들면 대기업 출신 창업자에 대해 정부와 대기업이 매칭펀드 형식으로 지원하는 방안 등을 도입할 필요가 있는데 대기업이 지원하는 창업자는 대기업이 이미 충분한 정보축적을 통해 검증한 우수인력인 만큼 지원효율성이 높다. 이와같이 대기업 출신 인력의 창업을 촉진하면 대기업으로서는 인력조정 등 조직의 신진대사를 원활히 할 수 있고, 경제 전체적으로는 우량 중소기업의 양적, 질적 기반을 확충할 수 있는 일석이조의 효과를 거둘 수 있다.

아울러 대기업 퇴직과 중소기업 창업 사이의 시행착오를 최소화하기 위해 교량역할로서 미국의 SCORE 제도와 일본의 출향제도의 장점을 조합한 중소기업컨설팅트제를 활성화하는 방안도 검토할 필요가 있다. 대기업에서 배출되는 인력은 임금 조건 등이 맞지 않아 기존의 경력과는 무관한 길을 선택함으로써 창업에 실패하거나 숙련의 사장으로 개인적으로나 국가적으로나 커다란 손실을 가져오는 경우가 적지 않은데 이런 문제점을 예방하기 위해서는

대기업의 전문 인력이 중소기업으로 연착륙할 수 있는 징검다리를 만들 필요가 있다. 대기업 출신 인력이 중소기업에 기술이나 경영자문을 할 수 있는 컨설팅시장이 활성화되면 대기업이나 연구소등에서 근무하는 고급인력등도 컨설팅시장에 유입되어 중소기업 지원인력의 규모도 대폭 확대될 수 있다. 이러한 고급인력들은 중소기업컨설팅을 통해 중소기업에 직접적으로 도움을 줄 수 있을 뿐만 아니라 컨설팅 경험을 바탕으로 나중에 스스로 창업을 할 경우 시행착오를 최소화할 수 있을 것이다. 또 대기업 입장에서도 잉여인력을 배출할 수 있는 컨설팅시장이 있다면 숙련의 손실을 최소화하면서 내부노동시장의 유연성도 확보할 수 있다. 이런 점에서 중소기업컨설팅산업의 활성화는 대기업과 중소기업의 문제를 동시에 해소할 수 있다.

미국의 SCORE 제도와 일본의 출향제도

- SCORE(Service Corps of Retired Executives) 제도는 퇴직 전문경영인으로 구성된 1만명 이상의 자원봉사 조직체를 통해서 창업자 상담 및 창업 후 경영지원을 하는 사업으로 매년 100만건 이상의 창업 상담 및 지원이 이루어지고 있음.
- 출향(出向)제도는 모회사에서 자회사로 인력을 파견하는 제도로 대기업 잉여인력의 고용을 유지하면서 자회사의 기술력을 지원하는 제도.

둘째, 중소기업 출신자에 대해서는 창업에 필요한 능력을 충분히 축적할 수 있도록 하기 위해 장기근속자 출신 창업자에 대한 획기적 지원체계를 마련할 필요가 있다. 중소기업의 경쟁력 취약은 우수인력이 중소기업을 기피하고 중소기업에 취업한 인력도 오래 근속하지 않고 빈번히 이직을 하기 때문이다. 이 문제를 해결할 수 있는 방법은 현재의 임금수준은 낮더라도 장기근속 후 창업을 할 경우 생애임금은 대기업 근속자 못지않은 수준이 될 수 있다는 기대를 줄 수 있어야 한다. 이와 관련하여 독일의 '마이스터 제도'와 유사한 '중소기업출신 마이스터' 제도를 도입하여 창업의 주도세력이 되도록 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이것은 중소기업 경력 및 창업에 필요한 교육훈련 등을 학점은행식으로 설계하여 일정 수준의 학점을 수료한 사람에

게 ‘마이스터’의 칭호를 부여하고 창업시 획기적으로 지원하는 제도이다. 이런 제도의 도입을 통해 중소기업 장기근속자의 창업에 대해 기대이익을 현재의 수준보다 훨씬 높이면 우수인력이 중소기업에서 생애경력을 설계해 장기근속을 통해 숙련을 축적하고 적절한 시점에서 창업을 선택할 수 있을 것이다.

셋째, 연구소 출신자에 대해서는 어떠한가? 일반적으로 연구소 출신자는 고도의 기술적 지식은 갖고 있는 대신 경영능력이나 리스크관리능력에서는 취약성을 보이는 경우가 적지 않다. 따라서 연구소 출신의 기술적 지식의 잠재력을 극대화시키기 위해서는 창업 이전에 경영능력이나 리스크관리능력을 훈련하는 과정이 필요하다. 이를 위한 방법으로는 산학연협력을 통해 시장과 기업의 니즈를 파악하고 그에 기민하게 대응하는 훈련을 쌓거나 대학이 직접 기업을 만들어 운영하는 학교기업을 활성화한다면 나중에 창업했을 때의 성공확률을 크게 높일 수 있다.

고급 연구인력을 유망 중소기업에 파견하여 기술지원을 하면서 기업현장을 이해하도록 하는 것도 능력배양에 좋은 기회가 될 수 있다. 예를 들면 정부는 지난 2001년부터 부품소재통합연구단을 설립해 공공연구기관의 박사급 인력을 부품·소재기업에 파견, 중소기업들의 기술 애로를 해결해주는 지원을 하고 있는데 이러한 고급인력파견을 지금보다 훨씬 더 체계적이고 대규모로 시행할 필요가 있다. 이러한 고급인력파견시장의 활성화는 연구소 인력의 창업훈련에 도움이 될 뿐만 아니라 고급인력을 저렴한 비용으로 유망 중소기업에 일정기간 대여해줄 수 있어 중소기업의 경쟁력 제고에도 도움이 되고 퇴직인력의 숙련활용, 대기업의 원활한 인력조정, 대기업이나 중소기업 근로자들의 생애경력설계 등 다양한 측면에서 커다란 파급효과를 가져올 수 있다.

2. 기존 기업의 경쟁력 강화

중소기업의 일자리가 양적으로 확대되고 질적으로 충실해지기 위해서는

기존 기업의 경쟁력을 강화하여 한계중소기업의 비중을 줄이고 성장중소기업의 비중을 늘리는 노력도 필수적이다. 이러한 노력은 인력, 기술, 판로, 자금 등 다양한 측면에서 이루어져야 하지만 여기서는 일자리 창출에 직접적으로 관련이 있는 인력에 대해서만 언급하기로 한다.

인력육성의 중요성은 당연한 명제로 이야기되고 있지만 의외로 중소기업의 인력육성노력에 대한 지원은 소홀하기 짝이 없다. 이로 인해 우수인력은 중소기업에 가려고 하지 않고 중소기업의 경쟁력은 계속 악화되고 있으며, 대기업과 중소기업간 격차는 갈수록 확대되고 있다. 인력육성이 기업과 근로자의 경쟁력 제고와 양극화 완화라는 현안을 해결할 수 있는 유일한 방안이라는 주장에 동의한다면 중소기업지원기준에서 인력육성은 지금까지와는 차원을 달리 하는 대접을 받아야만 할 것이다. 그러나 현실에서 중소기업은 여력부족을 이유로 인력육성에 소극적인 기업이 적지 않다. 사회 전체적으로는 중소기업에서의 인력육성이 절실한데, 개별중소기업의 입장에서는 수지타산이 안 맞기 때문에 인력육성을 하지 않는 ‘시장실패’가 발생하고 있는 것이다.

이 ‘시장실패’를 어떻게 보정할 것인가? 현재는 중소기업의 인력육성노력에 대해 고용보험환급비율을 대기업에 비해 우대하거나 대기업과 중소기업이 연합하여 행하는 교육훈련에 대해 필요한 비용을 보조하는 방식등이 실행되고 있다. 이러한 방식도 중소기업의 인력육성에 도움은 되지만 이런 정도로는 중소기업의 인력육성 노력이 획기적으로 제고될 것 같지 않다는데 문제의 어려움이 있다. 인력육성이 기업과 경제의 발전을 위해 필수불가결하면서도 다양한 제약요인 때문에 필요한 수준만큼 이루어지고 있지 않은 현실을 타개하기 위해서는 인력육성이 중소기업의 입장에서 수지가 맞는 사업으로 생각되도록 지원수준을 획기적으로 강화할 필요가 있다. 그 방법의 하나로 인력육성에 대한 투자를 통해 기술력을 축적하고 종업원에 비전을 주는 중소기업을 ‘인력육성형 기업(human-capital-fostering firm)’으로 지정해 정책지원의 최우선대상으로 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

‘인력육성형 기업’의 지정요건으로는 다양한 방법을 생각해볼 수 있지만

기업평가등에 따른 운영비용의 절약과 교육훈련시장의 확대강화라는 두가지 목적을 동시에 달성할 수 있는 방법으로 외부교육훈련기관을 이용한 인력육성에 투자한 비용을 기준으로 삼는 방안이 바람직하다고 생각된다. 나아가 산학협력을 통한 인력육성을 촉진하기 위해 중소기업체험활동, 인턴십, 구직자 현장연수 등의 능력개발기회를 제공하는 기업에 대해서도 그 기여도를 적절히 감안할 필요가 있다. 아울러 혁신형 중소기업과의 관련에서 말하면 인력육성은 기업성장을 위해 가장 중요한 요소인만큼 ‘인력육성형 기업’을 혁신형 중소기업의 한 유형으로가 아니라 혁신형 중소기업이나 산학협력기업 지정에 필요한 기본요건으로 포함시키는 것이 바람직하다.

3. 인력수급의 미스매치 완화

앞에서 중소기업 인력난의 원인을 저숙련인력과 고숙련인력으로 구분하여 인력수급의 3대 미스매치라는 관점에서 살펴보았다. 이러한 진단을 바탕으로 중소기업에서의 일자리 확보와 창출방안을 기업의 과제와 정부의 정책과제로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

먼저 저숙련인력의 확보와 유지를 위해서 기업은 지금보다 더 세심하고 따뜻한 인적자원관리를 해나가야만 한다. 지불여력이 낮아 임금 등의 외적보상수준이 낮을 수밖에 없다면 인간관계나 일하는 보람 등의 내적보상 측면의 강화를 통해 문제를 개선해나가는 수밖에 없다.

저숙련인력의 확보를 위한 정부의 정책과제로는 낮은 수준의 보상으로도 일하고자 하는 인력의 공급을 확대하는 방안이 필요하다. 그런 인력으로는 여성인력, 중고령인력, 외국인력등이 있다. 그런데 현실을 보면 여성인력은 보육서비스의 미비등으로, 중고령인력은 임금체계의 경직성등으로, 외국인력은 내국인 일자리 보호의 이유등으로 필요한만큼 공급되지 못하고 있다. 이러한 장애요인들을 적절히 제거하여 인력공급이 원활히 이루어지면 저숙련인력의 부족은 상당부분 개선될 수 있을 것이다.

다음으로 고숙련인력의 확보와 유지를 위해서 기업은 인력육성과 아울러

성과에 따른 공정한 보상체계를 확립하는데도 많은 노력을 기울여야 한다. 능력과 업적에 비해 제대로 평가받지 못하는 우수인력은 언제든 소속기업을 떠날 가능성이 있기 때문이다. 우수인력의 확보와 유지는 공정한 성과보상체계와 연동된 인력육성시스템을 통해서만 가능하다는 사실을 기업은 명확히 인식할 필요가 있다.

고숙련인력의 확보를 위한 정부의 정책과제로는 먼저 위에서 언급한 중소기업의 인력육성투자와 공정한 성과보상체계의 구축이 원활히 이루어질 수 있도록 관련제도 및 지원인프라를 획기적으로 정비할 필요가 있다. 예를 들면 중소기업 전담 인력지원코디네이터를 양성하여 중소기업의 인력육성 및 성과보상체계 구축과 관련된 번잡한 업무를 대행해주는 방안 등을 검토할 필요가 있다.

아울러 기업이 필요로 하는 고숙련인력이 교육기관을 통해 바로 배출될 수 있도록 기존의 교육시스템을 산학협력형 혹은 직업교육지향형으로 전면적으로 혁신하는 작업도 필요하다. 예를 들면 전문계고교를 졸업하고 중소기업에 근무하면 근무기간에 따라 병역단축, 학위취득, 창업지원의 혜택을 부여하거나 대학의 상당수를 연구대학이 아닌 직업교육대학으로 전환할 수 있도록 지원인센티브를 혁신하는 방안 등을 통해 교육훈련기관들이 직업교육에서 지금보다 훨씬 더 많은 이익을 발견하고 관심을 가질 수 있도록 유도할 필요가 있다.

정보의 미스매치를 개선하기 위해서는 중소기업과 관련된 정보가 분산되지 않고 한곳으로 집중되도록 하는 것이 중요하다. 현재 중소기업지원을 표방하는 단체나 사이트는 매우 많지만 유기적으로 연결되어 있지 않아 비효율적으로 운영되는 경우가 적지 않다. 중소기업 구인구직정보, 중소기업 정책정보, 우량중소기업정보 등이 하나로 통합된 사이트가 만들어진다면 누구나 쉽게 중소기업관련 정보를 입수할 수 있게 되면서 상호간에 시너지 효과가 발생하기 때문에 정보부족으로 인한 중소기업문제의 상당부분이 해결될 것이다.

4. 중소기업 지원기준 재검토

중소기업의 일자리 창출이 원활히 이루어지기 위해서는 중소기업 지원기준에서도 패러다임의 전환이 필요하다. 현재는 창업후 10여년이 지나도 중소기업 기준을 만족하면 지원을 받을 수 있게 되어 있는데 이런 지원방식은 한정된 중소기업 지원재원이 성장중소기업이 아니라 한계중소기업으로 왜곡 배분될 가능성이 높다. 중소기업 지원의 취지가 현재는 취약하지만 잠재 가능성이 있는 기업을 지원하는 것이라면 지원은 당연히 창업초기기업에 집중되어야 하고, 창업후 상당기간이 지난 후에도 경쟁력을 갖추지 못한 기업은 지원보다는 구조조정이 이루어져야 할 것이다.

따라서 기업가정신의 왜소화를 예방하고 중소기업이 진정으로 혁신과 성장의 주역이 되기 위해서는 중소기업 지원기준의 전면 재검토가 필요하다. 예를 들면 종업원이나 자본금 등의 규모를 기준으로한 중소기업지원기준을 창업후 10년 이내의 기업에만 지원을 한정하고 창업 10년 이후의 기업들은 자력으로 성장해가도록 인프라만을 지원하는 방식으로 바꾸는 방안 등을 고려할 필요가 있다. 이렇게 되면 창업후 10년 이내의 기업들은 지원일몰시기가 도래하기 전까지 경쟁력을 갖추기 위해 최선을 다할 것이고 창업후 10년이 지난 기업들은 중소기업의 혜택에 연연하지 않고 자신의 능력을 최대한 발휘할 수 있는 규모로 성장하기 위해 열심히 노력할 것이다.

다음으로 일자리 창출의 주역으로 기대되고 있는 혁신형 중소기업에 대해서도 지원기준의 재검토가 필요하다. 현재는 기술이 기업성공의 가장 중요한 요인으로 인식되고 있기 때문에 혁신형 중소기업 지원도 대부분 기술력 평가를 중심으로 이루어지고 있다. 그러나 기업현장에서는 기업성공의 가장 중요한 요인이 CEO리더십이라고 공통적으로 말하고 있다. 그런데도 CEO리더십에 관한 평가는 측정의 어려움을 이유로 소홀히 하는 경향이 많다. 측정은 기술이나 CEO리더십이나 비슷하게 어려운 일이다. 따라서 앞으로 중소기업 지원기준에서 기술 못지않게 CEO리더십도 중요한 기준으로 고려할 필요가 있다.

제5절 맺음말

제5장에서는 중소기업 일자리의 현황과 문제점, 그리고 개선방향에 대해 살펴보았다. 이 글에서 제기한 창업의 질과 기업의 경쟁력 제고, 인력수급의 미스매치 완화, 중소기업 지원기준의 개편 등은 어느 것 하나 쉽지 않고 단기간에 해결될 수 있는 문제도 아니다. 이러한 것들은 잠재성장력을 높이는 중장기적 과제라고 할 수 있다. 당장의 일자리 창출 문제를 고민하는 정책당국의 입장에서는 이런 중장기적 과제보다는 당장 성과가 나는 것처럼 보이는 일에 관심을 갖는 경향이 있다.

그러나 경제에는 공짜가 없다. 당장 성과가 있는 것처럼 보이는 정책에 자원을 배분하면 그만큼 잠재성장력을 높이는 중장기적 정책에는 자원을 배분할 수 없다. 그리고 이러한 비효율적 자원배분의 결과는 중소기업 일자리 창출능력의 저하와 잠재성장력의 저하로 나타나게 된다.

진정한 실용은 당장 결과가 나타나지 않더라도 진정으로 효과가 있는 곳에 자원을 집중하는 것이라고 한다면 중소기업 일자리 창출정책도 단기적 요구에 쫓겨 나오는 미봉책이 아니라 문제를 근본적으로 해결하는 중장기적 방식으로 접근해야 할 것이다.

제 6 장 창업 활성화를 통한 일자리 창출 방안

제1절 일자리 창출과 선진화에 있어 기술창업의 중요성

최근 우리나라 경제는 전반적으로 침체 기조를 맞이하고 있으며, 제3차 오일쇼크로까지 불리는 급격한 유가인상이라는 악재까지 겹쳐 총체적인 위기를 맞고 있다고 해도 과언이 아니다. 이에 따라 한국은행의 올해 하반기 경제성장 전망치는 3.9%에 머물렀고, IMF에서도 올해 우리나라 경제성장이 4.1%에 머물 것이라는 비관적인 전망치를 내어 놓고 있다. 이러한 경제침체로 인해 일자리 창출 역시 극히 부진할 전망이어서, 올해 일자리 창출, 즉 취업자 증가는 당초 예상하던 30만명에서 크게 줄어들어 19만명 수준에 그칠 전망이다.

단기적인 경기침체로 인한 일자리 창출 부진보다 더 큰 문제는 경제의 선진화와 더불어 저성장시대로 진입한데다가 소위 ‘고용없는 성장’ 시대로 접어들면서 전반적인 일자리 창출 여력이 지속적으로 감소하는 것이다. 경제성장 여력을 보여주는 잠재성장률 변화 추이를 살펴보면, 1982~1990년에는 8.6%에 달하였지만 1991~2000년에는 6.3%로 감소하였으며 2001~2005년에는 다시 4.4%까지 급격히 낮아졌다. 그리고 그 이후에도 지속적으로 감소하여 2020년대에는 2.8%까지 낮아질 전망이다.

<표 VI-1> 잠재성장률(1982~2030년) 추정 및 전망 결과

(단위: %)

기 간	잠재 성장률 (A=B+C+D)	노동 투입 (B=1+2)			자본투입 (C)	총요소 생산성 (D)
			취업자 (1)	근로시간 (2)		
1982~1990	8.6	1.1	1.5	△0.4	4.4	2.9
1991~2000	6.3	0.7	1.0	△0.3	3.7	1.8
2001~2005	4.4	0.6	0.8	△0.3	1.5	2.3
2006~2010	4.9 ¹⁾	0.4	0.7	△0.3	2.3	2.1
2011~2020	4.3	△0.1	0.3	△0.4	2.2	2.1
2021~2030	2.8	△0.7	△0.4	△0.3	1.6	1.9

주: 1) 2006년 경제성장률 전망치(5.0%) 적용.

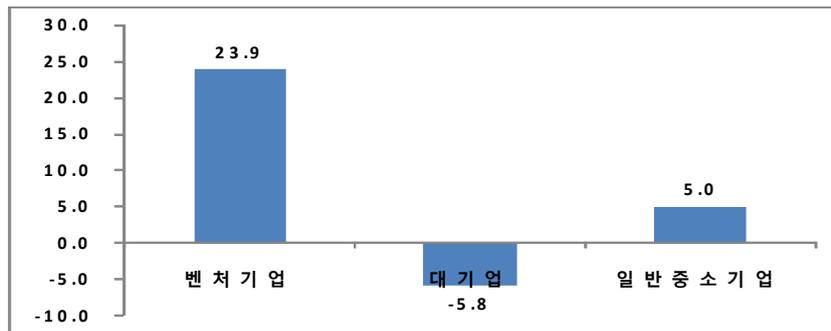
자료: 한국개발연구원(2004); 우천식 외(2007)에서 재인용.

또한 GDP 10억원 당 취업자수를 보여주는 취업계수의 변화 추이를 살펴 보면, 1990년의 56.4명에서 2002년에는 34.5명으로 38.8%나 감소하였으며 이러한 추세는 그 이후에도 계속되어 2006년의 취업계수는 30.5명에 불과한 것으로 밝혀졌다.

결국 우리나라 경제의 일자리 창출 여력이 급격히 줄어들고 있는 상황이 기 때문에 기존의 추세를 전반적으로 개선할 수 있는 종합적이고도 획기적인 일자리 창출 정책이 필요한 시점이라고 할 수 있다. 그리고 그 중심은 바로 경제적 파급효과가 큰 신산업의 창출이 지속적으로 이루어지는 혁신형 경제 시스템의 구축이 되어야 할 것이다. 기존 산업의 경우 세계시장에서의 경쟁력 확보를 위해 지속적으로 고용감소를 통한 생산성 제고를 추구할 수밖에 없으므로, 지속적으로 새로운 산업을 창출해내는 역량을 갖추는 것이 일자리 창출의 핵심 고리 역할을 하게 되는 것이다. 또한 도소매, 음식숙박업 등 서비스업의 창업을 활성화하는 것이 아니라 신기술을 중심으로 한 신산업 창업 활성화를 통해 일자리 창출의 저변을 확대하는 것이야말로 21세기 일자리 선진화에 있어서 가장 중요한 전략 가운데 하나로 부각될 것이다. 고기술산업이 부가가치 창출에서 차지하는 역할이 점점 더 커짐과 동시에 기술혁신이

경제성장에 미치는 영향도 커져가는 지식경제시대가 심화되고 있는 현실에서, 신기술에 바탕을 둔 기술혁신기업의 증대는 경제성장과 좋은 일자리(decent job) 창출을 동시에 가져올 수 있는 가장 좋은 방안으로 떠오르고 있기 때문이다. 일단 우리나라의 경우만 해도 외환위기 이후 고용 창출의 핵심 원천으로 등장한 것이 대표적인 기술혁신기업인 벤처기업으로써, 1998~2005년 사이에 연평균 고용증가율이 23.9%에 달해 같은 기간 동안 연평균 5.8%씩 감소한 대기업은 물론 5.0%씩 증가한데 그친 일반 중소기업에 비해 훨씬 높은 일자리 창출 기여도를 기록하였던 것이다.

[그림 VI-1] 외환위기 이후 기업유형별 연평균 고용증가율(1998~2005년)
(단위: %)



자료: 중소기업청.

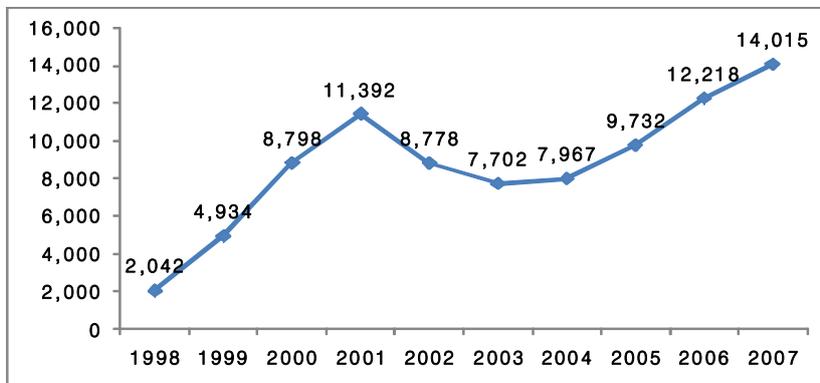
제2절 기술창업의 실태

우리나라는 외환위기 이후 창업 환경에서 일대 전환을 맞이했다고 할 수 있다. 무엇보다 정부의 외환위기 극복을 위한 정책적 초점이 벤처 등 새로운 기업 창업 촉진으로 맞춰져 1999~2001년의 3년 동안에만 총 1조 2,395억원의 창업자금 지원이 이루어졌다. 이러한 집중 지원과 코스닥 활성화 등의 요인이 합쳐져 벤처기업 수가 1998년 2,042개사에서 2001년 11,392개사로 급속

히 증가하였다. 물론 그 이후 벤처거품이 꺼지면서 벤처기업수가 다소 줄어드는 경향도 나타났지만, 2004년부터 다시 급속한 증가추세를 기록하면서 2007년에는 14,015개에 달할 정도였다. 이렇게 대표적인 기술창업 사례라고 할 수 있는 벤처기업수가 급격히 증가하는 것은 분명히 기술창업을 적극 지원하고 있는 정부 정책의 주요한 성과라고 할 수 있다.

[그림 VI-2] 연도별 벤처기업수 추이

(단위: 개사)



자료: 중소기업조사통계시스템.

그러나 최근 들어 새로이 신설된 법인의 세부 업종을 살펴보면, 기술혁신형 기업 비중이 높은 제조업 비중이 2006년까지 지속적으로 감소하다가 2007년에야 다소 회복하여 19.4%에 달한 반면, 도소매나 음식숙박업 등 생계형 창업이 많을 것으로 판단되는 서비스업 비중은 2007년에도 64.4%에 달하여 벤처기업의 증가세만큼 경제 전반적으로 기술창업이 활성화되고 있다고 판단하긴 힘든 것이 현실이다. 2007년에 제조업 신설법인수 증가세를 주도한 세부 업종은 목재, 가구 및 종이제품(전년대비 115.5% 증가), 음·식료품(41.7% 증가), 기타(38.1% 증가) 등으로 나타났고, 고기술집약적 산업³⁹⁾인 전기·전

39) OECD의 연구를 기반으로 R&D 집약도를 기준으로 우리나라의 제조업 내 중분류 업종을 고기술 산업군, 중-고기술 산업군, 중-저기술 산업군, 저기술 산업군의 4가지로 나누어 분석한 연구 결과를 이용하였다. 자세한 업종 분류 내용은 <부표 VI-1> 참조

자 및 정밀기기는 13.7%, 자동차 및 운송장비는 27.1% 증가에 그치고, 중-고 기술집약적 산업인 고무 및 화학제품은 오히려 14.3%나 감소하여, 제조업 신설법인의 수가 증가했다고 해서 기술창업이 증가하였다고 보기는 어려운 측면이 강하다.

또 대학 등에서 개발한 원천기술을 기반으로 하기 때문에 신기술 창업의 주요 원천이라고 판단되는 교수·연구원 창업 벤처기업 수를 살펴봐도 2004년 3,144개에서 2007년 1,738개까지 지속적으로 감소하고 있어, 벤처기업 수의 증가가 곧 기술창업 활성화 추세를 나타내는 것은 아니라는 사실을 보여 준다. 이는 최근 급증한 벤처기업의 주된 유형이 새로이 벤처인증기업으로 포함된 기술평가보증기업(전체의 50.8%)이며, 연구개발투자가 많은 연구개발 기업 비중은 14.2%에 불과하다는 점에서도 유추할 수 있다.

<표 VI-2> 산업별 신설법인수(전국기준)

(단위: 개, %)

	농림어업 및 광업	제조업	건설 및 전기 가스수도사업	서비스업	기타	계
2004	528 (1.1)	11,078 (22.8)	7,124 (14.7)	29,730 (61.2)	125 (0.3)	48,585 (100.0)
2005	356 (0.7)	9,435 (17.9)	8,747 (16.6)	34,025 (64.7)	24 (0.05)	52,587 (100.0)
2006	465 (0.9)	8,548 (16.9)	7,580 (15.0)	33,910 (67.1)	9 (0.02)	50,512 (100.0)
2007	435 (0.8)	10,396 (19.4)	8,199 (15.3)	34,424 (64.4)	29 (0.05)	53,483 (100.0)

주: 1) () 내는 업종별 신설법인 비중.

2) 세부업종별 분포는 <부표 VI-2> 참조.

자료: 중소기업청(2008).

제3절 선진국의 기술창업 지원정책

이 절에서는 선진국의 주요 기술창업 지원정책을 살펴볼 것이다. 특히 그 성과가 우수하였고, 우리나라에서 벤치마킹할만하다고 판단되는 지원정책들을 자금, 기술개발, 경영컨설팅 지원 등 지원분야별로, 그리고 원천기술과의 연계를 강조한 종합 지원인 대학·연구기관 창업 지원으로 나누어 소개한다.

1. 기술창업 자금지원

가. 핀란드 시트라(SITRA)의 Liksa와 Intro

시트라는 핀란드 혁신시스템에 있어서 가장 문제가 되었던 신생기업이나 성장가능성이 높은 기술집약형 중소기업들의 초기 펀딩을 담당하는 기금으로써, 주로 신생기업과 창업을 고려중인 개인을 대상으로 기금 투자를 하거나 벤처캐피털과 연계시켜주는 역할, 즉 pre-seed 시장의 개발을 담당한다. 이를 통해 기술개발과제의 사업화를 촉진하고 신기술에 기반을 둔 기업의 창업을 장려하는 것이 주요한 목표이다.

특히 자금지원과 관련되어 시트라가 제공하는 서비스가 Liksa와 Intro의 두 가지이다. 이 중 Liksa는 개인당 최대 4만 유로를 투자하는 사업아이디어 개발 펀드이며, Intro는 초기투자처를 찾는 개인투자자, 즉 비즈니스 엔젤들에게 신생기업에 대한 투자를 제의하고 포럼이나 웹서비스를 통해 투자협상을 중개하는 서비스이다.

나. 독일의 첨단기술 창업기금(High-tech Start-up Fund)

민간 벤처캐피털로부터 자금조달이 어려운 예비창업(seed)과 창업단계의 기업들에게 자금을 공급하는 기금으로, 주로 공공연구기관과 대학 또는 회사

로부터 분사한 경우에 평균적으로 약 50만 유로의 자금을 지원한다. 2005년부터 시작하여 2010년에 종료될 때까지 300개의 창업기업을 지원할 계획으로 2005년 1억 4,200만 유로의 기금으로 시작하였고 2010년까지 투자가능 금액을 2억 6,000만 유로까지 확대할 예정이다.

다. 싱가포르의 기술투자기금(TIF)

이 기금은 1999년 첨단산업 육성의 의지를 담아 10억 싱가포르달러 규모의 벤처캐피털 육성기금으로 조성되었다. TIF 설립 목적은 첨단기술 분야의 인재와 자금을 싱가포르로 유입하는 것으로 자본 유치를 넘어서서 세계적인 투자분야 인재를 확보하는데 있다. 이 기금은 일반펀드, 전략적 펀드, 신생기업 펀드의 3가지 하위 펀드에 나누어 투자하고 있는데, 특히 신생기업펀드(early-stage fund)의 경우 2.5억 싱가포르달러의 규모로 새로운 벤처 기업을 찾아 육성하는데 사용된다.

라. 싱가포르의 기업투자인센티브(EII: Entrepreneur Investment Incentives)

이 제도는 성장가능성이 높은 신생기업에 투자하는 이들에게 투자손실에 대한 보험을 제공함으로써 신생기업들이 수월하게 자금을 조달할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 한다. 특히 주목할 만한 점은 첨단기술 분야 신생기업뿐만 아니라 신선한 아이디어와 성장가능성을 지닌 모든 신생기업들을 지원하는 취지를 가지고 있다는 점이다. EII 자격을 획득한 기업들은 투자자들에게 최대 300만 싱가포르달러까지의 보증서를 발급할 수 있으며, 투자자들은 손실분에 대해 과세대상에서 공제할 수 있는 혜택을 받는다.

2. 기술창업을 위한 기술개발 지원 분야

가. 이스라엘의 기술 인큐베이터(TBI) 제도

1991년부터 시작된 TBI는 광범위한 기술개발 지원을 통해 이스라엘 기술 창업 활성화의 기반을 구축하는데 성공한 제도로 평가받고 있다. TBI는 국가로부터 창업자의 R&D 프로젝트 수행 지원 권한을 위임받은 비영리 독립 법인으로 심사를 통과한 개별 프로젝트에 대해 2년간 15만 달러 한도 내에서 사업비의 85%까지 무이자 융자를 제공하며, 프로젝트 성공시 매년 매출의 3%씩 원금을 상환할 때까지 갚도록 하지만, 실패 시에는 상환 의무를 부여하지 않는 것이 특징이다.

3. 경영 컨설팅 지원

가. 핀란드 시트라(SITRA)의 Dilli: Experts for starts-up

핀란드의 시트라는 신생기업 지원을 위한 초기자금 펀딩뿐만 아니라 전문가의 컨설팅 지원을 연결시켜주는 서비스도 제공한다. 이 Dilli 서비스는 신생기업이 주식배분을 대가로 해서 경험있는 전문가를 활용할 수 있도록 연결시켜주는 서비스이다. 이를 통해 신생기업은 창업과 성장을 위해 꼭 필요한 전문가를 원활히 활용하고, 사업전문가는 지식을 제공하고 신생기업의 주식을 받음으로써 자신의 가치를 실현하는 것이 가능해지는 것이다.

나. 미국 SCORE(Service Corps of Retired Executives) 제도

이 제도는 창업자에 대한 컨설팅을 은퇴한 전문가들의 자원봉사를 통해 지원하는 것이다. 여기서 자원봉사 상담역을 맡을 수 있는 자격은 비즈니스에 성공하였다고 인정받은 사람이나, 전직 대학교수, 고급공무원, 엔지니어, 변호사, 회계사 등의 전문가들로 한정하고 있다. 물론 자원봉사이므로 상담역이 된 사람들은 임금을 전혀 받지 않으며 교통비와 점심값 등만 지원을 받는다. 미국의 경우 2008년 현재 380개 카운티에 SCORE가 설치되어 있고 11,400명이 상담역으로 근무하고 있으며, 지난 한 해 동안 총 443,210건의 창

업 컨설팅을 수행한 것으로 집계되었다. 물론 이들의 컨설팅은 기술창업에 한정되지는 않고 음식점이나 세탁소 같은 자영업에서부터 금융업, 유통업까지 다양하지만, 기술창업자에게도 성공한 컨설턴트의 조언이 큰 도움이 될 것이라는 점은 분명하다. 상담역의 자격이 까다로운 만큼 컨설팅의 내용도 사업전반에 걸쳐 상당히 전문적인 내용으로 이뤄지고 있기 때문이다.

4. 대학 및 연구기관의 창업 지원 제도

가. 일본의 대학발 벤처 지원 정책

2001년부터 시작하여 2004년까지 대학발 벤처 1,000개사 육성을 목표로 시작된 이 정책은 2004년 말 대학발 벤처 1,112개를 창출하는 성과를 달성하였다. 이 제도는 대학발 벤처에 대한 종합적인 지원정책으로서 주요 내용으로는 ‘대학 등 기술이전사업비 보조금’ 지원, ‘대학 등 기술이전 촉진 정보제공사업’, ‘대학발 사업 창출 실용화 연구 개발 사업’, ‘대학발 벤처 경영지원 사업’, ‘기술경영인재 육성 프로그램 도입 촉진사업’, ‘대학발 벤처 지원 네트워크 구축사업’ 등이 있다. 기술개발이나 경영컨설팅뿐만 아니라 인재 육성과 기술이전 지원, 나아가 정보제공 및 네트워크 구축까지 포괄적으로 지원하는 정책이라는 점이 특징이다.

나. 독일의 과학창업 지원제도(EXIST: Start-ups from Science)

이 프로그램은 독일 고등교육기관 내에 창업열기를 확산하고 연구소로부터의 창업을 활성화하기 위해 1997년에서 시작되었고 2010년까지 시행될 예정이다. 지역 네트워크에 기반을 둔 지원 프로그램으로 심사를 거쳐 선택된 네트워크가 대학 내 창업 활동을 촉진하는 다양한 구조조정 및 전략 수행에 대해 지원을 받는다. 특히 하위 프로그램인 EXIST-Seed는 과학기업 창업자에게 직접 자금을 제공하고 있으며 전체 사업기간의 총 예산은 6,000만 유로에 달하고 있다.

제4절 국내 기술창업 활성화 정책의 현황과 한계

외환위기 이후 우리나라에서는 창업 활성화를 위해 다양한 정책을 추진해 왔다. 지원 목표에 따라 크게 저변 확충, 인프라지원, 기술개발지원, 조세지원, 자금지원, 제도개선 6가지 유형으로 나누어지며, 규제 완화 등이 주요 내용인 제도개선 분야 이외 5개 분야에 해당되는 세부 사업은 총 16개이다.

첫째, 저변 확대 분야는 다양한 창업 교육과 교수·연구원 창업 지원이 중심이 되고 있으며, 이 분야에 해당되는 사업은 청소년 대상 창업교육인 ‘비즈쿨(Bizcool) 사업’과 ‘창업동아리 지원사업’, ‘창업강좌 지원사업’, ‘창업대학원 사업’, ‘교수·연구원 창업지원제도’ 등 5가지이다.

둘째, 인프라 지원은 주로 입지나 시설과 관련된 사업이지만 최근에는 종합지원 기능을 갖추는 방향으로 강화되고 있다. 여기에 속하는 사업으로는 ‘창업보육센터 확장 및 운영 지원사업’, ‘신기술창업인프라 구축사업’, ‘벤처기업 집적시설 지정사업’, ‘벤처촉진지구 육성사업’의 4가지가 있다.

셋째, 기술개발지원 분야는 창업 예비자 및 창업 기업의 기술개발을 지원하는 분야로 ‘BI 창업기업 공동기술개발사업’, ‘신기술창업보육사업’, ‘(정보통신) 우수신기술 지정·지원 사업’의 3가지 사업이 여기에 속한다.

넷째, 조세지원 분야는 중소기업이나 투자자에 대한 세금감면 지원 제도로, 여기에 속하는 세부 사업으로는 ‘창업중소·벤처기업 조세지원사업’, ‘(벤처) 개인투자자에 대한 조세지원사업’의 2개가 있다.

다섯째, 창업자금을 지원하는 분야에는 ‘중소·벤처 창업자금 지원사업’, ‘여성기술인 창업자금 융자사업’의 2개 사업이 포함된다.

마지막으로 제도개선 분야는 창업 부담 완화, 절차 간소화 및 규제 철폐 등이 주요한 내용이며 관련된 특정 사업은 없다.

<표 VI-3> 창업지원제도 개요

분야	주요 사업 및 내용
저변 확충	<ul style="list-style-type: none"> - 비즈쿨(Bizcool) 사업: 청소년 창업 교육 - 창업동아리 지원사업 - 창업강좌 지원사업 - 창업대학원 사업 - 교수연구원 창업지원제도
인프라 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 창업보육센터 확장 및 운영 지원사업 - 신기술창업인프라 구축사업 - 벤처기업 집적시설 지정사업 - 벤처촉진지구 육성사업
기술개발 지원	<ul style="list-style-type: none"> - BI 창업기업 공동기술개발사업 - 신기술창업보육사업 - (정보통신) 우수신기술 지정·지원 사업
조세지원	<ul style="list-style-type: none"> - 창업중소·벤처기업 조세지원사업 - (벤처) 개인투자자에 대한 조세지원사업
자금지원	<ul style="list-style-type: none"> - 중소벤처 창업자금 지원사업 - 여성기술인 창업자금 융자사업
제도개선	<ul style="list-style-type: none"> - 창업 부담 완화, 절차 간소화 및 규제 철폐 등

이러한 창업지원제도의 성과에 대해 일괄적으로 평가하기는 쉽지 않으나 기술창업에 초점을 맞춰서 볼 때 다음과 같은 몇 가지 뚜렷한 문제점이 지적된다.

첫째, 무엇보다 기술창업 혹은 혁신형 기업 창업에 초점을 맞춘 정책이 부족하여 기술창업 활성화의 효과가 미흡한 것이 가장 큰 문제점이다. 조세나 자금지원은 혁신형 창업보다는 일반 창업에 초점을 맞춘 광범위한 지원의 성격이 강한데다가 기술창업 지원의 핵심이 될 수 있는 기술개발지원 분야의 경우 다른 국가연구개발사업의 일부분으로 추진되면서 그 규모도 비교적 소규모(100억원 이하)에 그치고 있다.

둘째, 인프라 지원 분야의 기존 정책인 창업보육센터, 벤처기업 집적시설,

벤처촉진지구 등의 경우 물리적 측면에서 거의 포화상태에 도달하여 더 이상 강화할 여지가 없다는 점이 두드러진다. 2005년 309개에 달했던 전국의 창업보육센터는 'BI 효율성 제고방안'이 추진되면서 2007년 현재 269개로 정리된 상태이다. 또 2007년말 현재 전체 4,441개 보육기업 중 기술혁신기업의 후보라고 할 수 있는 벤처기업 수도 1,145개로 25.8%에 불과해 기술창업에 초점을 맞춘 정책이라고 하기 힘들다. 벤처기업 집적시설 역시 2000년 162개를 정점으로 지속적으로 감소하여 2005년 12월 현재 79개소가 지정·운영중이며, 벤처촉진지구 역시 2001년 20개가 지정된 후 2002년 4개, 2004년 1개가 지정되어 총 25개가 운영되는데 그치고 있고 그 이후 추가 지정 수요는 미미한 것으로 파악되고 있다.

셋째, 신기술 및 첨단기술 등을 보유한 창업희망자를 대상으로 전문창업교육과 자금, 입지, 컨설팅, 경영 및 기술지원서비스를 패키지 형태로 제공하는 종합적인 창업지원제도인 '기술창업 패키지 1000'의 경우 전국적으로 12개 사업단(대학)을 지정·운영하고 있으며, 과정수료생의 50% 정도인 총 892명이 창업하여 활동 중이지만, 2005년부터 시작된 신규 사업으로 아직 그 성과에 대해 논의하기는 조금 이르다고 판단된다.

넷째, 기술창업에 초점을 맞춘 교수·연구원 창업지원제도는 1999년부터 시행된 제도로서 교수·연구원의 벤처기업 임직원 겸직 허용, 연구시설 내 '실험실공장' 허용 등이 주요한 내용이었으나 창업 실패에 따른 부담 등으로 인해 앞에서 살펴본 바와 같이 교수·연구원 창업 벤처의 비중은 2004년 39.5%를 정점으로 지속적으로 감소하여 2007년에는 15.0% 1,908개에 머물고 있는 형편이다. 이에 따라 2007년부터 새로이 '신기술창업전문회사'제도와 '신기술창업집적지역'제도를 새롭게 도입하는 등 교수·연구원 창업지원제도를 대대적으로 확충하면서 기술창업 활성화 성과를 제고하기 위해 노력하고 있다.

다섯째, 저변 확충을 위한 다양한 교육 사업들의 경우 교육 수강생은 지속적으로 나오고 있지만 창업과 연계된 성과를 구체적으로 파악하기 쉽지 않으며, 구체적으로 파악이 가능한 창업대학원 사업의 경우 2005년부터 석사과정으로 개설되어 2007년 처음으로 102명의 졸업생을 배출하고 새로운 창업자를

31명(창업예정자 16명)육성한 성과를 내었지만 아직 이에 대해 평가하기는 이르다고 판단된다.

마지막으로 각종 절차 간소화 등 제도개선 분야의 경우 외환위기 이후 지속적인 노력에도 불구하고 2007년 세계은행의 기업환경 평가결과에 따르면 우리나라 창업환경은 전체 178개국 가운데 110위에 불과할 정도로 미흡한 것으로 나타났다. 세부적으로 살펴봐도 창업 절차와 소요기간, 창업비용 및 필요최소자금 등 모든 요소에서 OECD 평균에 비해 크게 미흡한 수준이었다. 이에 따라 정부에서는 제조업 창업기업에 대한 투자보조금 지급, 12종 부담금의 일괄 면제, 법인설립절차 간소화 방안 등을 2007년에도 적극적으로 추진하고 있다.

<표 VI-4> 주요 국가의 창업환경

지역	종합순위	절차(개)	기간(일)	비용(%)	최소자본금(%)
한국	110위	10(103위)	17(43위)	16.9(78위)	296.0(157위)
영국	6위	6	13	0.8	0
일본	44위	8	23	7.5	0
OECD 평균	-	6.5	16.0	7.0	38.0

주: 비용, 최저자본금은 1인당 GNI 대비 비중(World Bank 자료 가공).
자료: 중소기업청(2008b).

제5절 기술창업 지원정책의 개선 방안

1. 신정부의 기술창업 활성화 정책

기술창업이 향후 우리나라의 일자리 창출에 있어서 핵심적인 영역이 될 것이라는 사실은 이미 충분히 인식되고 있기에 신정부가 들어서면서 기술창

업 활성화를 통한 일자리 창출 정책이 이미 선언되기에 이르렀다. 지난 6월 11일 중소기업청은 ‘기술창업 활성화 대책’을 발표하면서 이를 통해 향후 5년간 15만개의 일자리 창출이 가능할 것으로 기대한 것이다.

이 대책의 주요 내용은 다양한 창업원 발굴, 기존 정책의 창업기업 중심 운영, 창업에 도전적인 문화 및 사회 분위기 조성 등 3가지 영역으로 나누어진다.

가. 다양한 창업원 발굴을 통한 기술창업 촉진

첫째, ‘아이디어 상업화 센터’ 설립을 통해 예비창업자의 아이디어 평가부터 사업화까지 일괄적으로 지원한다. 더불어 예비창업자를 선발하여 대학·연구소 등에서 인턴으로 근무하는 ‘기술창업 인턴제’를 도입하며 인턴십 수료자가 창업할 경우 1억원 한도의 창업자금도 지원한다.

둘째, 대학 및 연구기관의 직접 창업을 촉진한다. 먼저 BT산업 활성화에 초점을 맞춰 의과대학 등에 창업보육센터를 설치하고 기술창업 멘토링 프로그램을 운영한다. 교수·연구원 창업을 더욱 촉진하기 위해 창업준비단계부터 휴직을 허용하고, 신기술창업 전문회사에 대한 의무 출자비율을 20%로 하향 조정하면서 대학의 현금 출자도 허용하는 등 규제 완화를 추진한다.

나. 자금, 기술인력 등 정책수단을 창업기업 중심으로 운영

첫째, 중소기업 정책자금 중 창업기업 지원비율을 대폭 확대하여 2008년 24%를 시작으로 2012년에는 40%에 달하도록 하며, 창업초기 기업 부담 완화를 위해 창업업력별 금리 차별화 및 성장공유형 대출제도 도입을 추진한다. 더불어 2009년 100억원 규모로 기술창업 기업 전용 R&D 자금을 신설하여 벤처캐피탈의 투자와 매칭하여 지원하는 기술개발 자금을 2012년에는 500억원에 달할 수 있도록 확대한다.

둘째, 산업은행 민영화에 따라 설립될 KDF(한국개발펀드)를 통해 모태펀

드 재원을 확대하여 창업초기 기업 및 성장동력 창출을 위한 투자자금으로 사용한다. 더불어 사립대학 적립금의 벤처펀드 출자 허용과 은행·보험사의 벤처펀드 출자한도(15%) 폐지 등을 통해 벤처캐피털 시장의 안정적인 투자 자금 공급을 유인하는 한편 농산물가격안정기금을 활용하여 2011년까지 1,000억원 규모의 농업전문 투자펀드를 조성하고 농업벤처기업에 투자한다.

셋째, 우수인력의 기술창업기업 유입 촉진을 위해 병역특례 전문연구요원의 중소기업 배정비율을 2009년 50%까지 확대하고 산업기능요원도 기술창업 기업에 우선 배정한다. 또한 스톡옵션제도를 기술인력 확보 수단으로 활용할 수 있도록 스톡옵션 부여내용 공시범위를 개인별 공시에서 총원(임원 제외) 별 공시 등으로 조정한다.

넷째, 창업공간 제공을 확대하기 위해 해외 이공계 유학생 전용 창업보육 센터 설치 등 지역별 우수 창업보육센터를 대형화·특성화하고 인근지역에 대한 원격 보육서비스를 제공한다. 또 KTX 천안·아산역사, 11개 지방중소기업 청 실험실 등 공공기관 시설을 예비창업자의 사업 준비공간으로 활용한다.

다. 창업을 겁내지 않는 도전적인 문화 및 사회분위기 조성

첫째, 창업가에 대한 사회안전망 구축을 위해 창업기업 CEO의 고용보험 가입을 허용하고 실업급여 수혜를 가능토록 하는 한편, 기업 부도·파산시의 압류면제 재산범위도 미국 등 선진국 수준으로 확대하는 방안을 추진한다.

둘째, 장기적으로 사회 전반에 기업가 정신이 뿌리내릴 수 있도록, 어린이 부터 성인에 이르기까지 전 생애맞춤형 창업 교육시스템을 구축한다. 어린이 에게는 ‘창업경제교실’, ‘온라인 창업체험 프로그램’ 등을 개설하여 경제 및 기업에 대한 개념을 심어주고, 전문계고를 중심으로 청소년에게는 창업전문 과목 개설, 창업활동 우수 학교에 대한 창업학교 지정·운영 등의 지원을 실시한다. 또 대학생에게는 창업강좌 및 창업대학원 운영을 지속하면서 ‘주말창업 학교’를 신설하여 직장인 예비창업자의 창업 준비도 지원한다.

셋째, 초중고 교과서에 창업성공 사례, 성공기업가 등을 포함시켜 창업 친

화적으로 개편하고 교육관계자 연수 시 기업체험 연계교육 실시, 예비교원용 창업교재 제작·보급 등을 통해 창업친화적인 교육을 실시한다.

넷째, 창업분위기 조성 및 기업가정신 함양을 직접적으로 지원하기 위해서 중소기업의 100대 세계적 성공사례 발굴·홍보, 전국 규모의 창업 경진대회 및 창업대전 개최 등을 추진한다. 더불어 기업가 정신 교육기관을 민간 중심으로 설립하도록 추진한다.

<표 VI-5> 신정부의 기술창업 활성화 대책 개요

영역	주요 내용
다양한 창업원 발굴	<ul style="list-style-type: none"> - ‘아이디어 상업화 센터’를 통한 일괄 지원 - ‘기술창업 인턴제’ 도입과 창업자금 지원 연계 - 대학 및 연구기관의 직접 창업 촉진 <ul style="list-style-type: none"> · 의과대학 등에 대한 창업보육센터 설치 · 기술창업 멘토링 프로그램 운영 · 교수, 연구원의 창업준비 단계 휴직 허용 · 신기술창업 전문회사 의무 출자비율 20%로 하향조정, 대학의 현금출자 허용 등
창업기업 중심의 자금, 기술인력 정책수단 운영	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업정책자금의 창업기업지원비율 40% 달성(2012년) <ul style="list-style-type: none"> · 창업업력별 금리 차별화 및 성장공유형 대출제도 도입 추진 · 100억원 규모 기술창업기업 전용 R&D 자금 신설 등 - 한국개발펀드(KDF)를 통한 모태펀드 재원 확대, 창업초기 기업 및 성장동력 창출 투자자금으로 활용 <ul style="list-style-type: none"> · 사립대학 적립금의 벤처펀드 출자 허용 및 은행·보험사의 벤처펀드 출자한도(15%) 폐지 · 2011년까지 1,000억원 규모 농업전문투자펀드 조성 등 - 병역특례 전문연구요원의 중소기업 배정비율 50%까지 확대 <ul style="list-style-type: none"> · 산업기능요원도 기술창업기업 우선 배정 · 스톡옵션제도의 기술인력 확보 수단 활용을 위해 스톡옵션 부여내용 공시범위를 총원(명원 제외)별 공시로 조정 등 - 창업공간 제공 확대 정책 추진 <ul style="list-style-type: none"> · 해외 이공계 유학생 전용 창업보육센터 설치 등 지역별 우수 창업보육센터 대형화·특성화 · KTX 천안·아산역사, 11개 지방중소기업청 실험실 등 공공기관 시설을 예비창업자 사업 준비공간으로 활용 등

<p>창업을 겁내지 않는 도전적인 문화 및 사회분위기 조성</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 창업가 사회안전망 구축 <ul style="list-style-type: none"> · 창업기업 CEO의 고용보험 가입 및 실업급여 수혜 허용 · 기업 부도파산 시의 압류면제 재산범위 선진국 수준 확대 - 전 생애맞춤형 창업 교육시스템 구축 <ul style="list-style-type: none"> · 어린이대상 '창업경제교실', '온라인 창업체험프로그램' 실시 · 전문계고 중심 창업전문 과목 개설, 창업학교 지정·운영 · 대학생 대상 창업강좌 및 창업대학원 운영 지속 · 직장인 예비창업자 대상 '주말창업학교' 신설 등 - 창업친화 교육 실시 <ul style="list-style-type: none"> · 초중고 교과서에 창업성공 및 성공기업가 사례 포함 · 교육관계자 연수 시 기업체험 연계교육 실시 · 예비 교원용 창업교재 제작·보급 등 - 창업분위기 조성 및 기업가정신 함양 지원 <ul style="list-style-type: none"> · 중소기업의 100대 세계적 성공사례 발굴·홍보 · 전국 창업 경진대회 및 창업대전 개최 · 민간 중심 기업가정신 교육기관 설립 추진 등
--------------------------------------	---

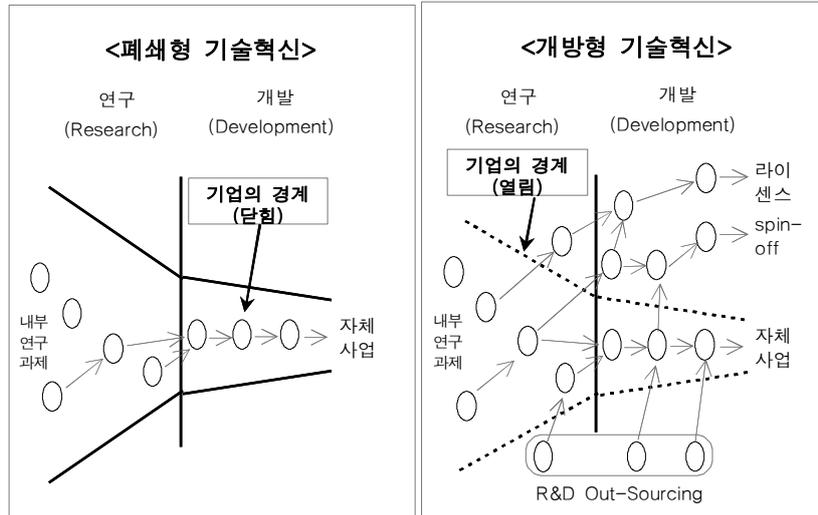
자료: 중소기업청(2008a).

2. 향후의 기술창업 활성화 정책 방향 제언

이상의 기술창업 활성화 대책은 기존의 창업지원정책에서 부족했던 부분을 종합적으로 보완하는 내용이지만 선진국 사례와 비교해보면 아직도 다음과 같은 부분에서 부족한 점이 발견되고 있다. 따라서 이를 추가적으로 개선하는 것이 우리나라 기술창업 정책이 나아가야 할 방향일 것이다.

첫째, 창업 네트워크나 정보 제공 등과 관련된 인프라 확충 정책이 전반적으로 부족하다. 21세기의 기술혁신 패러다임은 신산업 성장의 근본이 되는 첨단분야 연구에서의 네트워크형·개방형 R&D, 즉 오픈 이노베이션(open innovation) 체제 확산이라고 할 수 있다. 즉, 경쟁기업까지 포함하는 외부의 다양한 연구개발주체들과 네트워크를 형성하여 신기술, 신제품을 개발하는 제휴개발(C&D, Connect and Development) 등이 확산되고 있는 것이다. 이러한 새로운 기술혁신 패러다임 하에서 기술창업 활성화를 위해서는 다양한 기술이 결합되고 융합될 수 있는 네트워크가 확충되어야 할 것이다. 물론 이러한 네트워크가 좀 더 기술창업에 친화적이 되도록 창업 관련 정보 등도 포함하는 종합적인 인프라가 되어야 함은 물론이다.

[그림 VI-3] 폐쇄형 기술혁신과 개방형 기술혁신

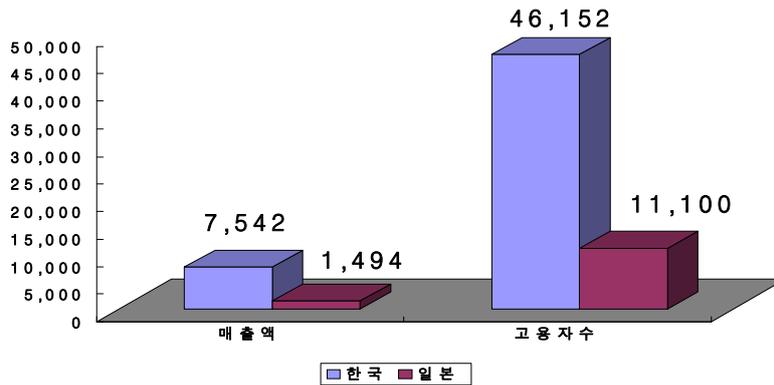


자료: H.W. Chesbrough(2003); 임영모 외(2006)에서 재인용.

둘째, 대학이나 연구기관 등 학연에서부터 스피노프되는 기술창업이 활성화될 수 있도록 지원하는 제도가 여전히 미약하다. 특히 일본의 대학발 벤처 지원 정책, 독일의 EXIST 프로그램등을 벤치마킹하여 종합적인 패키지형 지원이 이루어질 수 있도록 관련 제도를 정비할 필요가 있다. 대학의 기술이나 인력 등의 자원을 활용하여 창업한 대학발 벤처 현황을 조사하여 일본과 비교한 결과, 우리나라의 경우 2005년 4월 기준으로 대학발 벤처 수가 1,473개에 달해 대학발 벤처 창출 정책을 종합적으로 추진한 일본(2004년 1,099개)에 비해 훨씬 많은 대학발 벤처가 창출되었으며 그 매출 성과나 고용창출 효과 등에 있어서도 일본을 크게 앞질러 경제적 파급효과 규모가 일본의 4~5배에 달할 정도로 높게 나온 점이 두드러진다. 따라서 우리나라의 경우 이러한 대학발 벤처를 중심으로 한 기술창업 활성화 정책의 성과나 경제적 파급효과가 높을 것으로 기대되는 것이다.

[그림 VI-4] 한국과 일본의 대학발 벤처의 경제적 파급효과

(단위: 백만불, 명)



자료: 홍성민·김갑수(2006).

셋째, 엔젤 등 개인이나 민간의 기술창업자에 대한 투자가 활성화될 수 있도록 투자자에 대한 각종 인센티브 제도와 관련 인프라를 확충할 필요가 있다. 우리나라의 경우 코스닥 시장의 불안정성으로 인해 개인투자자 등 비즈니스 엔젤의 투자 활성화가 이루어지기 힘든 조건이 있으므로, 특히 싱가포르의 기업투자인센티브(EII)제도를 벤치마킹하여 기술창업에 대한 투자에 대해서는 보험 서비스를 제공하는 등의 인센티브 제도를 확충하여야 할 것이다. 더불어 핀란드 시트라의 Intro처럼 비즈니스 엔젤과 신생기업의 중개 역할을 하는 인프라를 확충하고 공공창업 자금과 연계시켜 개인투자자의 부담을 경감시키는 정책 등을 적극적으로 펼쳐야 할 것이다.

넷째, 기술창업 컨설팅 제도의 확립이 중요하다. 우리나라의 경우 기술창업 기업이 사업전문가를 활용할 수 있도록 지원하는 시스템이 많이 부족한 편이고, 이것이 기술창업 기업의 생존이나 성장을 가로막는 주요 걸림돌로 작용하고 있다. 따라서 은퇴한 전문가를 활용하는 미국의 SCORE 제도나 주식배분을 통한 전문가 활용을 중개하는 핀란드 시트라의 Dilli 서비스 등을 적극 벤치마킹하여 기술창업 기업에 대한 경영컨설팅이 다각도로 이루어질 수 있는 제도를 구비하여야 할 것이다.

하지만 무엇보다 중요한 것은 백화점식으로 좋아 보이는 모든 제도를 망라해 갖추는 것보다 개별 지원제도의 성과가 극대화될 수 있도록 창업에서 퇴출에 이르는 기업 성장단계별로 구비된 각각의 지원제도를 상호 연계시키고, 성과평가를 엄밀히 하여 우리 환경에 적합한 기술창업 활성화 제도를 확립하고 발전시켜나가는 것이라고 판단된다. 그리고 그 핵심은 정책 지원이 필요한 창업자나 기업, 개인투자자 등 비즈니스엔젤, 사업투자자 등 기술창업 관련 주체들이 상호 원활히 연결되고 정보가 교류될 수 있는 인프라를 확충하고, 상호 연계를 통해 기업 발전을 추구할 때 필요한 정책적 지원 서비스를, 자금이면 자금, 전문가면 전문가, 입지면 입지 등 어떤 것이든 수월하게 제공받을 수 있도록 수요자 친화적인 정책서비스 제공 시스템을 확립하는 것이다.

제7장 고용·인적자원개발을 위한 기업내 노사관계의 혁신

제1절 기업내 노사관계 혁신의 필요성

최근 우리나라는 미국발 세계 금융위기, 투자침체 및 실물경제의 위축 등 전례없는 경제위기 국면을 맞이하여 기업경영 환경이 급속도로 악화되고 있다. 특히 고환율의 지속으로 인해 초래된 인플레이션은 노동자 및 노동조합의 임금인상 요구를 강화시켜 향후 노사관계 영역에서 불안정 요인으로 작용할 가능성이 매우 큰 실정이다.

이러한 국내외 경제환경의 변화에 직면하여 정부는 무엇보다도 기업내 노사협력 분위기를 확산시키는 데 역량을 집중하고 있다. 이에 따라 경영측은 투명경영과 고용안정을 약속하고 노조측은 임금인상 자제 및 무과업을 표명하는 등 노사협력 사업장에 대한 정부차원의 지원을 강화하기로 하였다. 이 뿐만 아니라 노사가 함께하는 고성과 사업장으로의 전환을 촉진하기 위해서 중소기업 인사노무관리 지원, 임금직무체계 혁신, 학습체계 구축 등 다양한 지원 행정을 실시하고 있다. 아울러 노사관계의 불안정 요인으로 작용하고 있는 비정규직 근로자 문제의 해결을 위해 법을 개정하는 등 다양한 대책을 강구해 나가기로 하였다(노동부, 2008).

이와같은 정부의 노동정책이 개별 사업장 수준에서 경영자뿐만 아니라 노동자 또는 노동조합의 호응을 불러일으킬 수 있을 것인지는 아직 불투명한

상태이다. 그러나 분명한 것은 노동운동에 대한 부정적 인식에 입각하여 노동조합에 대한 견제를 강화하는 방향으로 노동정책을 추진할 경우 노사관계의 안정은 더욱 어려워질 것이라는 점이다.

현재 우리나라는 1987년 이후 20여년 이상 지속되어온 대립적 노사관계를 혁신하지 않고서는 경제위기에 대한 공동대응은 물론 새로운 경제도약을 이루어내기 어려운 시점에 도달해 있다. 그러나 노사관계 및 노동시장 개혁은 여전히 교착상태를 벗어나지 못하고 있는 것으로 평가된다. 스위스 국제경영개발연구원(IMD)에 따르면 2008년 현재 우리나라 노사관계의 생산성은 55개국 중 가장 낮은 것으로 나타났다(IMD, 2008). 우리나라는 최근 6년 연속 노사관계 부문에서 세계 최하위를 기록하고 있다.

이러한 평가에도 불구하고 지난 6년여 동안 우리나라의 노사관계는 불안정 요인이 크게 줄어들고 있는 것이 사실이다. 노사분규건수는 지난 2002년 322건에서 2007년 115건으로 약 1/2수준을 나타내고 있으며, 같은 기간 근로손실일수는 1/3수준으로 떨어졌다. 이처럼 노사관계의 주요 지표들이 향상되고 있음에도 국내외 기업인들이 여전히 노사관계를 매우 불안정한 것으로 평가하는 근본 이유는 무엇인가? 이는 노사관계의 불안정 요인이 근본적으로 해소되지 못하고 있는 데 기인한다. 즉 대립적 노사관계를 나타내는 직접적 지표들은 나아지고 있으나 협력적 노사관계를 위한 기반이 구축되지 못하고 있는 것이다. 이에 따라 앞으로 노사관계 혁신은 파업 등 갈등이 없는 평화적 노사관계를 달성하는 데 그치는 것이 아니라 경제발전, 더 좋은 일자리 창출 등에 기여하는 노사관계를 지향해 나가야 할 것으로 판단된다.

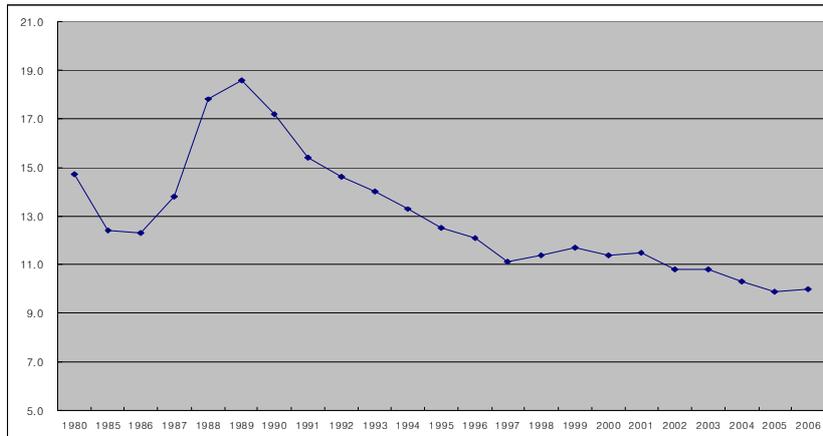
이런 문제의식을 가지고 이 장에서는 분배위주의 대립적 노사관계의 극복이라는 소극적 차원을 넘어 고용·인적자원개발 중심의 적극적인 노사관계로의 패러다임 전환을 위해 필요한 과제와 실천전략을 모색할 것이다. 특히 중앙단위의 사회적 대화만으로는 노사관계의 근본적 혁신이 어려우므로 기업현장 단위에서 노사관계를 혁신하여 참여협력적 노사관계를 확립할 수 있는 방안을 찾아보고자 한다.

제2절 노사관계의 실태와 문제점

1. 노사관계의 실태

[그림 VII-1]에 나타난 것처럼 노동조합 조직율은 1989년을 정점으로 지속적인 하락추세를 보여주고 있다. 2006년말 현재 노동조합은 5,889개이고, 조직율은 10.3%(조합원 약 156만명)에 불과하다. 그런데도 한국사회에서 노동조합이 가진 사회경제적 힘은 여전히 매우 큰 것으로 인식되고 있다. 그 이유는 제조업의 대기업부문과 공공부문에 강력한 기업별 노조가 조직되어 있기 때문이다.

[그림 VII-1] 노동조합 조직률 추이



주: 조직률=조합원수/전체 임금근로자수×100.

1991년 이후 경제활동인구의 시계열 조정에 따른 수치 보정.

자료: 노동부, 『전국노동조합 조직현황』, 각년도. 통계청, 『경제활동인구조사』 원자료, 각년도.

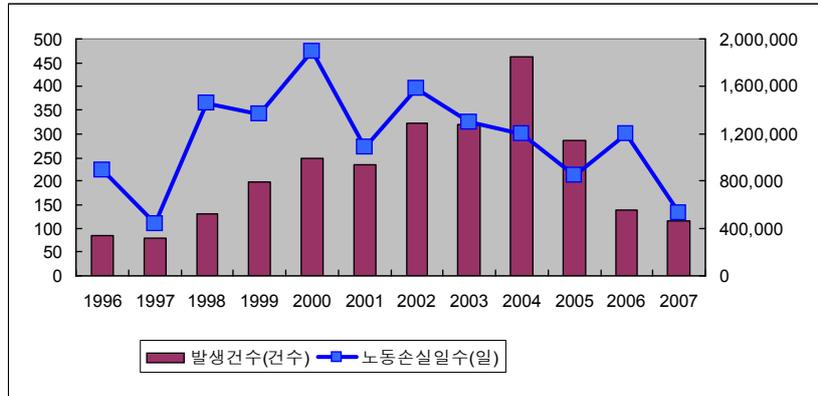
한국의 노동조합은 불과 100명도 안 되는 노조와 1만명 이상을 포괄하는 대규모 노조가 하나의 단위노조로서 병존하는 ‘과편화되고 조정되지 않은 조직구조’를 갖추고 있다. 물론 최근에 들어서 상급노조를 중심으로 산업별 노

조로의 전환을 위한 노력이 강화되고 있지만 기업별 노조의 조직구조에 근본적인 변화는 없는 실정이다.

노동조합의 '파편화되고 조정되지 않은 조직구조'는 노조의 행동방식에도 매우 중요한 영향을 미쳤다. 즉 대규모 기업별 노조들은 개별 기업 수준에서 조직노동의 순응을 이끌어낼 제도적 장치가 부족한 가운데 강력한 전투성을 바탕으로 임금인상과 같은 단기이익을 극대화하는 전략을 추구해왔다. 이에 따라 소위 '1987년 노동체제'로 불리운 지난 20여년간 우리의 작업장은 '더 나은 생산을 위한 협력'보다는 '더 많은 분배를 위한 대립과 갈등'의 현상으로 변모할 수밖에 없었다. 우리의 노동현장에서는 여전히 분배를 둘러싼 노사갈등이 지속되고 있으며, 이에 따라 기업경쟁력이 날로 약화되어 고용불안과 일자리 감소 현상이 심화되고 있다. 뿐만 아니라 정규직과 비정규직 사이의 일자리 질 격차가 심화되어 생산성 저하 및 사회통합 저해라는 부정적 결과를 양산하였다.

그러나 IMF 경제위기 이후 10여년 동안 노사관계가 상대적으로 안정화되는 추세를 보여 온 것도 사실이다. [그림 VII-2]에 나타난 것처럼 노사분규발생건수 및 노동손실일수는 과거에 비해 크게 감소하는 추세를 보여주고 있다. 1987년 노동자대투쟁 당시와 2007년 현재를 비교해보면, 노사분규발생건수와 노동손실일수는 각각 1/33, 1/13 수준에 불과하다. 특히 노동조합의 파업성향을 1980년대 후반과 비교해보면, 1987년 755.8(일/천인), 1988년 562.0, 1989년 611.4 등인데 반해 2006년 77.2, 2007년 33.6으로 1/10~1/20 수준으로 찾아들고 있다. 최근 10여년간 근로자 1천명당 파업 근로손실일수는 평균 93.5일로 영국의 21일, 미국의 48일과 비교해 상대적으로 높지만 이제 노사분규 그 자체만으로 보면 노사관계는 어느 정도 안정 국면으로 접어든 것으로 평가할 수 있다.

[그림 VII-2] IMF 경제위기 이후 노사분규발생건수 및 노동손실일수



자료: 노동부.

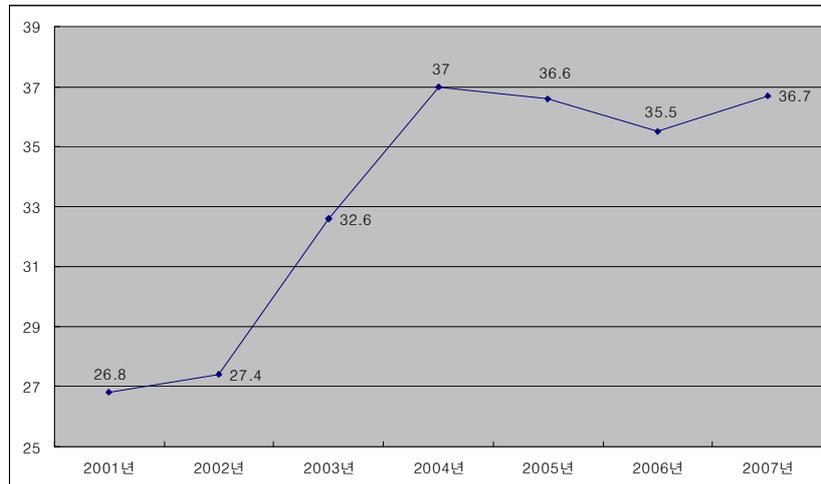
2. '1987년 노동체제'의 부정적 유산

노동자들의 집단행동이 줄어들고 있음에도 노사관계에 대한 국내외 기업인들의 인식은 여전히 부정적이다. 그것은 '1987년 노동체제'라는 대립적 노사관계 패러다임이 파생시킨 역사적 유산과 무관치 않다. 즉 지난 20여년 동안 대립적 노사관계가 지속되면서 우리의 노동시장은 다른 나라와 뚜렷하게 구분되는 몇 가지 특징적 요소들을 갖게 된 것이다.

첫째, 노동조합의 조직화를 사전에 막기 위해 기업주들은 임시·계약직근로자, 파견근로자 등 비정규직 근로자의 고용을 선호하게 되었다. 이에 따른 비정규직의 폭발적 증가로 노동자의 근로조건은 더욱 악화되고 있으며, 노사관계의 근본적 안정화를 가로막는 장애요인으로 작용하고 있다. [그림 VII-3]에 따르면 2001년 전체 노동자의 26.8%에 불과하던 비정규직의 비중은 2007년에 36.7%로 늘어나 불과 5년 사이에 약 10% 이상 증가하였다.⁴⁰⁾

40) 노동계에서는 김유선(2006)의 주장에 근거하여 비정규직 비중이 노동부의 추산치보다 훨씬 높은 55.8%에 달한다고 밝히고 있다. 이처럼 노동간에 비정규직 비중에 대해서조차 차이가 존재하는 이유는 비정규직의 개념에 대한 인식의 차이 때문이다.

[그림 VII-3] 전체 노동자 중 비정규직 근로자의 비중(노동부 기준)

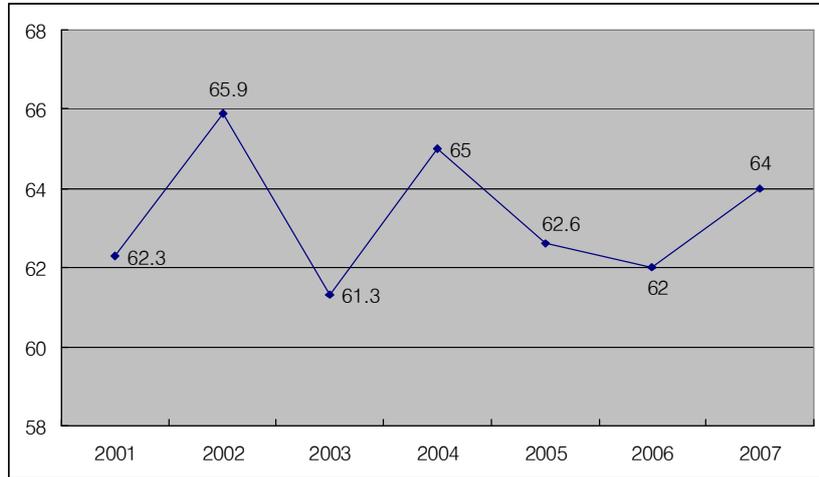


자료: 통계청(2007).

정규직과 대비한 비정규직의 임금은 2007년 3월을 기준으로 할 경우 정규직의 2/3에도 못 미치는 64% 수준이다([그림 VII-4] 참조). 이에 따라 비정규직의 이직률도 매우 높아 정규직에 비해 재직기간이 1/3 수준에 불과한 실정이다(통계청, 2007). 교육수준별로 보면 정규직은 고졸이하가 54.8%인데 반해, 비정규직은 고졸이하가 73.2%에 달하고 있다. 이는 저교육-비정규직의 악순환 구조가 형성되고 있다는 사실을 잘 보여주고 있다.

정규직에 대비한 비정규직의 4대보험 등 복지수혜의 비중도 상대적으로 매우 낮다. 2005년을 기준으로 비정규직의 국민연금, 건강보험, 고용보험 등의 가입률은 각각 38.2%, 42.0%, 46.5% 등으로 정규직의 절반 수준에 불과하다(한국노동연구원, 2005). 뿐만 아니라 비정규직 노동자들의 권리구제를 위한 단결권도 매우 취약하다. 2005년 현재 비정규직의 노조가입률은 4.6%로 정규직 15.9%의 1/3 수준에도 못 미친다. 5인 미만 사업장의 경우에는 사회보험 적용률이 7.1%~8.3%에 불과하고, 노조가입률은 0.7%에 불과하다(통계청, 2005).

[그림 VII-4] 정규직 대비 비정규직 임금 비중(%)

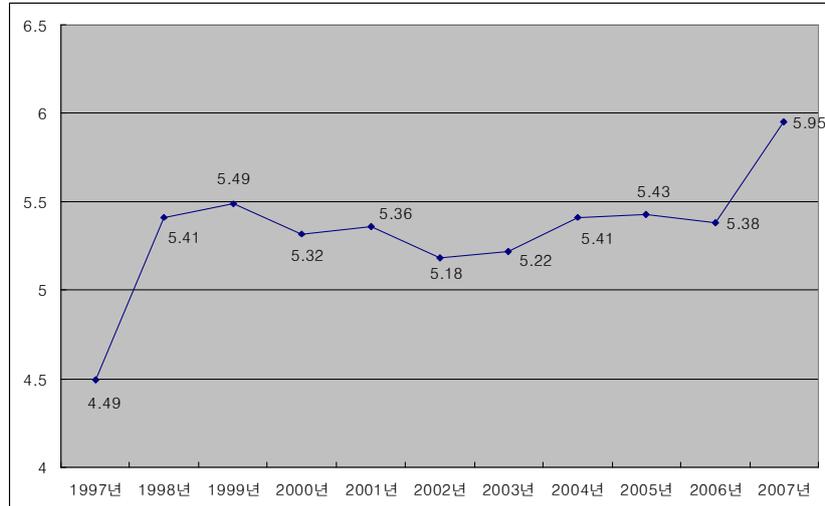


자료: 통계청(2007).

비정규직 노동자의 고용의 질이 더욱 악화되면서 상당수가 빈곤층으로 전락하고 있다. 비정규직 노동자들은 임금, 고용, 노동시간, 노동복지의 모든 측면에서 정규직 노동자들과 비교할 수 없을 정도로 열악한 조건에 처하게 된 것이다. 이같이 비정규직의 비중이 급격히 확대되는데 반해 이들에 대한 직업능력개발 지원은 매우 부족한 실정이다. 이에 따라 교육격차가 소득격차를 낳고, 다시 소득격차가 교육격차를 확대 재생산하는 악순환의 고리가 만들어지고 있다.

둘째, 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직 등을 중심으로 노동자 내부의 임금소득 불평등이 심각한 수준으로 확대되었다. [그림 VII-5]에 나타난 것처럼 사회 전 분야에 걸쳐 소득격차가 심각한 수준으로 확대되고 있다. 특히 IMF 경제위기 직후 급상승한 도시근로자 가구 5분위 배율은 2007년도에 5.95를 기록해 1982년 이후 최대치를 기록하였다. 결국 사회양극화의 본질은 임금소득 불평등의 심화라고 해도 과언이 아닐 정도이다.

[그림 VII-5] 도시근로자 가구 5분위 배율추이(상위 20% vs 하위 20%)



자료: 통계청(2006).

임금소득의 불평등은 정규직과 비정규직간 임금격차, 기업규모별 임금격차, 수출부문과 내수부문간 소득격차, 교육격차, 정보화 격차, 도농간 격차 등 다양한 양상으로 나타나고 있다. 이 중 비정규직의 급격한 확대에 의한 소득격차 확대는 '동일가치 노동, 불평등임금'에 따라 노동자간 사회적 연대 의식을 해체하고 상대적 박탈감을 심화시켜 국가의 성장잠재력을 파괴하는 악영향을 초래할 것으로 예상된다. 비정규직화 및 소득격차 확대를 방지할 경우 저임금-저생산성으로 연결되어 국가경제의 저기능경제화가 우려되며, 빈곤의 대물림과 빈곤층-부유층간 소모적 계층갈등이 발생하여 사회통합이 심대하게 위협받을 것이다.

우리나라는 '조정되지 않은 시장경제(uncoordinated market economy)' 시스템으로 인해 기업규모별 임금소득 불평등이 심각한 수준으로 확대되고 있다. 1986년 10~29인 사업장 노동자에 대비한 500인 이상 사업장 노동자의 임금은 111.3% 수준에 불과하였지만, 1996년에는 142.6%, 2004년 171.1%로 그 격차가 크게 벌어졌다(박동, 2005). 2006년 현재 10~29인 사업장 대비

500인 이상 사업장의 임금은 167.3%에 이르고 있다.⁴¹⁾

대기업과 중소기업의 임금격차 심화는 기업규모별 노조조직율의 차이, 대기업 종사 노동자 비율의 급감, 대-중소기업 지불능력 격차의 확대 등의 요인에 따른 것으로 파악된다. 먼저, 기업규모별 노조조직률의 차이가 임금격차를 확대시키는 요인으로 작용하고 있다. 노동시장의 내부자(insider)라고 할 수 있는 500인 이상 대기업의 노조조직율은 75% 이상인데 반해 100인 미만은 10%에도 못미치고 있다. 대기업 노동자들은 개별 사업장을 단위로 강력하게 조직된 기업별노조의 전투성에 입각해 임금인상을 주도하고 있다. 이에 반해 조직율이 낮은 중소기업 노동자들은 노조임금의 혜택을 받지 못하고 있는 것이다. 노조가 임금결정에서 매우 중요한 변수로 작용함에 따라 시장임금과 노조임금 간의 차이가 지속적으로 확대되고 있다.

다음으로, 대기업 종사 노동자의 비율이 2000년대에 들어서 급격히 감소하고 있다는 사실이다. 1993년만해도 500인 이상 기업에 종사하는 노동자의 비율이 25%에 달하였으나, 2002년에는 17%로 감소하였다. 이는 임금수준이 상대적으로 높은 대기업의 '잘 나가는 20%' 대 중소기업의 '희망 없는 80%'로 노동자의 양극화가 진행되고 있다는 사실을 보여준다.

끝으로, 기업규모별 임금격차의 확대는 대기업과 중소기업간 양극화에 기인한 바가 크다. 즉 중소기업들이 불평등한 원·하청 관계, 제조업 비중의 지속적 하락 등의 요인에 따라 외환위기에 버금가는 어려움을 겪고 있는데 반해, 수출관련 대기업은 호황을 누리면서 기업규모별 지불능력에서 현격한 차이가 발생하고 있는 것이다. 이는 기업간 양극화가 노동자간 양극화를 촉진하고 있다는 사실을 의미한다.

이상과 같은 노동시장의 양극화 심화는 노동자들 사이의 분배구조를 악화시키고 사회통합의 기반을 잠식함으로써 결과적으로 우리나라 전체의 성장잠재력을 잠식시켜 지속가능한 성장을 저해할 것이다. 특히 선진국에 비해 열

41) OECD국가들에 대한 사례분석에 따르면 시장기능에 더 많이 의존하는 나라일수록 임금격차가 더욱 더 크게 벌어지는 것으로 나타나고 있다. 역으로 임금격차가 심한 나라일수록 고임금 노동자들이 더욱 더 임금인상과 같은 단기이익을 극대화하려는 요구가 강해 임금격차를 더욱 더 확대시키는 결과를 초래하게 된다(Ebbinghaus and Visser, 2000).

악한 근로조건은 고효율-고성과의 경쟁력 있는 체제로 발전하는 데 커다란 장애요인으로 작용할 전망이다. 이에 따라 노동시장의 양극화 해소 및 선진적인 근로환경 조성이 최우선적으로 해결해야 할 국가적 과제로 부상하고 있다.

제3절 기업내 노사관계 혁신의 제약 요인

최근 다수의 연구자들은 기업내 노사관계의 혁신 방안으로 미국 등에서 실행된 바 있는 ‘고성과 작업시스템(high-performance work system)’등의 도입을 강조하고 있다(김훈·김동배, 2000). 그러나 고성과 작업시스템은 다양한 전제조건이 충족되어야만 가동될 수 있는 제도이다(Appelbaum et al., 2000; Godard and Delaney, 2000; Kochan, 2000). 여기에서는 우리나라의 조선산업을 대표하는 3사 중 하나인 A사의 사례를 중심으로 노사관계 혁신이 성공하기 위한 조건을 살펴보고자 한다.

A사는 우리나라의 대표적 조선산업 대기업이다. 이 회사는 1987년 8월 노동자대투쟁 과정에서 노조가 설립된 이후 2000년 초반까지 대립적 노사관계의 특성을 잘 보여주는 사업장이었다. 약 13년 동안 A사에서는 빈번한 노사갈등과 파업, 노조원의 분신사망, 노조간부의 구속 등 악순환이 반복되었다.

그러나 2000년대에 들어서면서 노사관계가 안정되기 시작한 이후 2003년에는 무파업 교섭이 이루어졌고, 2006년에는 지배구조 우수기업상을 4년 연속 수상하기도 하였다. 뿐만 아니라 2007년에는 한국노사협력 대상을 수상하기에 이른다. 이러한 과정을 통해 A사는 세계 최고의 조선업체로 발돋움하는 데 성공하였다.

이러한 성공의 배경에는 노사간 ‘신뢰’를 통한 전사적인 ‘열정’의 결합이라는 요인이 자리잡고 있다. A사는 경영전략 및 기업의 비전을 달성하는 데 있어 투명성을 중시하고 노동자 및 노동조합의 적극적 참여를 유도했다. 특

히 2000년대에 들어서 역량과 인재육성 중심의 인적자원관리, 수직적이고 위계적인 조직문화를 수평적이고 자율적인 문화로 전환, 목표동의 내지 목표관리 등 기업지배구조의 민주성 강화에 주력하였다.

뿐만 아니라 노동자들의 건강과 숙련의 유지 및 강화를 위해 집중휴가제, 퇴직자지원 프로그램, 노사공동 재활프로그램 등 사람중심의 경영혁신을 통해 노사관계의 기본적 아젠다를 분배에서 고용안정 및 능력개발 등으로 전환해 나가고 있다. 2007년 최초로 실시된 집중휴가제는 혹서기 동안 노동자들의 건강을 보호하고 재충전 기회를 제공하는 효과뿐만 아니라 공장가동의 효율성을 제고하는 데에도 중요한 역할을 수행함으로써 앞으로도 지속적으로 추진될 전망이다.

이와 더불어 고숙련 퇴직노동자들의 정년을 연장하되 임금 등 근무조건을 동결하는 일종의 ‘임금피크제’를 도입하는 데 노사합의를 이루어냈다. 이를 통해 조선산업이 당면한 숙련인력 부족문제를 해결하는 중요한 계기를 마련하기도 하였다.

더 나아가 노사는 중량물작업과 용접작업, 고소작업 등으로 빈발하는 산재사고를 줄이고, 산재발생시 현장복귀를 최대한 지원하기 위해 노사공동 재활 프로그램을 도입하였다. 2003년 이후 약 4년 동안 이 프로그램의 수혜를 받은 노동자는 무려 3만여명에 달한다. 이러한 투명하고 인간적인 경영이 성과를 거두면서 최근에는 노조 스스로 회사의 수주활동에 동참하여 선주들에게 납기를 준수할 것을 약속하는 등 회사의 영업활동을 지원하는 역할까지 수행하고 있다.

A사의 노사관계 혁신 성공사례로부터 우리는 다음과 같은 몇 가지 사실들을 확인할 수 있다. 첫째, 기업경영 정보의 노사 공유와 노동조합의 참여 기회가 무엇보다 중요하다는 사실이다. 즉 사용자측에서 자발적으로 노동조합 또는 근로자들에게 기업정보를 제공함으로써 노사가 기업발전이라는 하나의 목표를 지향하도록 유도해 나가야 하는 것이다.

그러나 대다수 기업에서는 아직도 기업 경영정보가 공유되거나 노동참여가 이루어지지 못하고 있다. 이러한 상황에서 노동자들의 인센티브 구조는

매우 단기적이고 위계적인 형태를 띠 수밖에 없다. 노동자들이 기업경영 정보를 제공받거나 경영에 참여할 수 있는 기회가 원천적으로 차단되는 경우가 일반적이기 때문이다. 사용주의 경영권은 신성시되고 노조에 의한 경영참여 요구는 최고경영자에 대한 직접적 도전으로 간주되어 노사간 생사투쟁의 대상으로 변질되는 경우가 허다하다(박동, 2005).

이러한 가운데 대기업 정규직 노동자들을 중심으로 한 조직노동은 시장임금과 노조임금 간 차이를 극대화하는 지대추구 전략을 추구할 수밖에 없다. 즉 기업별로 파편화된 시스템하에서 개별 노조들은 자신들의 단기이익 추구가 초래할 인플레이 효과라는 사회적 비용을 고려할 수 없고, 단지 자신들이 갖고 있는 최대한의 '시장력'을 발휘하는 분배투쟁 전략을 고수할 수밖에 없는 것이다(Przeworski, 1990: 20).

따라서 기업내에서 노동자 또는 노동조합의 인센티브 구조를 혁신하지 않고서는 기업내 노사관계 혁신 가능성은 매우 낮아질 수밖에 없다. 즉 경영권을 신성시하고 노동자들의 참여를 제한하는 기업관행을 타파하지 않고서는 노동자들의 자발적 참여와 새로운 노사관계 패러다임으로 전환을 이루어내기 어려운 것이다.

둘째, 기업의 보상체계, 특히 임금체계를 노동자들의 학습을 유인하는 방향으로 혁신해 나가야만 고성과 작업시스템으로의 전환이 용이하다는 사실이다. 그러나 임금체계는 여전히 직무수행능력보다 학력, 근속년수 등에 의존하는 '호봉제'가 지배적이다. 즉 초임이 학력수준에 따라 결정된 이후에는 근속년수에 따라 일률적으로 임금인상이 이루어지고 있는 것이다.

현재 호봉급이 존재하는 기업의 비율은 62.7%에 달하고, 45.4%의 기업에서는 기본급이 호봉급만으로 구성되어 있다(노동부, 2005). 특히 주로 노동조합원인 비관리직 근로자들의 경우에는 직무수행능력, 업적·성과 등과 관계없이 일률적으로 임금상승이 이루어지고 있다(정진호, 2007). 즉 노사간 단체교섭에 의한 일률적 임금인상과 정기승급 등 근속년수에 따라 임금이 상승하는 연공급이 지배적인 형태를 이루고 있는 것이다.

물론 2005년 현재 성과배분제 도입 사업체가 32.1%에 달하고, 연봉제의

적용을 받는 근로자의 비율이 26.7%로 크게 상승하고 있는 추세이다. 그럼에도 불구하고 연공급 임금체계를 근본적으로 혁신할 수 있는 노사간 공감대를 형성하지 못하고 있다. 그 결과 비정규직 노동자의 급속한 증가와 중·고령자의 조기퇴직 등 고용불안이 심화되는 부정적 효과들이 지속적으로 파생되고 있는 실정이다.

셋째, 고성과 작업시스템을 정착시켜 나가기 위해서는 노동자에 대한 학습 등을 통해 숙련도를 제고하는 등 지식과 기술에 대한 인식을 널리 확산시켜 나가지 않으면 안된다. 하지만 노동자는 물론이고 사용자들조차 노동자의 능력개발에 대해 소극적인 인식이 지배적이다.

[그림 VII-6] 회사가 실시한 직업교육훈련에 대한 노조원의 참여정도

- 회사가 실시한 직업교육훈련을 조합원이 참여했는지 조사하기 위한 질문
- 조합원은 1~2회가 42.3%로 가장 높고 참여하지 않음도 35%로 높게 나타남.
- 연령별로는 고른 참여분포를 기업규모가 클수록 노조조직이 없을수록 기술, 서비스직일수록 참여 경험이 높은 것으로 나타남.



자료: 박동 외(2007).

[그림 VII-6]에 나타난 것처럼 회사가 실시한 직업교육훈련에 대한 노조원의 참여도는 지극히 제한적이다. 즉, 노조에 가입한 노동자들의 경우 22.7%

만이 상시적으로 직업교육훈련에 참여하고 있을 뿐이며, 35%는 전혀 참여를 하지 않는 것으로 조사되었다. 그나마 기업규모가 큰 기업일수록 노동자들의 직업교육훈련 참여경험이 높은 것으로 나타나고 있다.

인적자원개발에 대한 노사의 저조한 인식은 고성과 작업장 시스템으로의 전환을 가로막는 중요한 장애요인으로 작용하고 있다. 먼저, 노동자들의 경우 회사에서 실시하는 교육훈련에 대한 참여가 저조한 이유로 교육훈련이 매우 형식적·획일적으로 진행되고 있으며(55.2%), 그나마도 임금인상 또는 승진과 무관하다는 점을 지적하고 있다. 반면에 기업체에서는 교육훈련에 따른 재정 부담이 크다(37.1%)는 점을 호소하고 있다. 이는 개별기업에서 직업교육훈련을 실시할 경우 이에 대한 정부의 재정지원이 충분히 이루어지지 못하고 있다는 사실을 반증한다. 이러한 요인들은 기업내 노사관계를 생산적인 관계로 전환시켜 나가는 데 커다란 장애물로 작용하고 있다.

고성과 작업시스템으로 전환하기 위해서는 기업내 노사관계의 혁신을 통해 분배이슈가 중심이 아니라 고용·능력개발 중심의 새로운 패러다임으로 전환해야 한다. 즉 일자리 친화적 노사관계 정립이 필요한 것이다.

제4절 기업내 노사관계 혁신을 위한 정책과제

1. 경영정보의 노사공유 및 노사공동 교육훈련프로그램의 활성화

기업경영이 투명하지 않은 상태에서는 노동자들로 하여금 기업발전에 대한 헌신을 이끌어낼 방법이 없다. 즉 노동자들의 자기발전 목표와 기업발전 목표 사이에 구조적 괴리가 존재할 수밖에 없다. 이런 가운데에서는 노사협력을 이끌어낼 수 없다. 따라서 앞으로 기업내 노사관계의 근본적 혁신을 위해서는 사용자 스스로가 기업경영정보를 투명하게 노동자들에게 제공하려는 적극적 노력을 기울여 나가야 한다.

이러한 기반위에서 노사의 자발적 학습참여에 입각해 기업을 학습조직으로 만들어야 한다. 이를 위해서는 무엇보다, 노조 주도의 직업교육훈련 프로그램 운영을 활성화할 필요가 있다. 노조의 입장에서는 인적자원개발 등 고용중심의 전략이 노조조직력 및 리더십을 강화하는데 기여할 수 있어야 한다. 그렇게 하려면 노조가 주도하는 인적자원개발 프로그램을 적극 지원하고, 노조가 이러한 사업에 적극 참여하도록 유도해야 한다. 그렇게 함으로써 노조간부들 스스로가 인적자원개발에 앞장서도록 하는 일이 필요하다.

이와 관련하여 현재 영국에서 추진하고 있는 노조학습기금(ULF) 제도는 여러 가지 시사점을 준다. 즉 영국은 노조학습기금을 조성하여 직업교육훈련 프로그램에 대한 재정을 지원하고 있으며, 교육훈련은 노조의 학습교사가 추진하는 파트너십을 확립함으로써 노동자들의 숙련제고를 위한 노조의 역할을 강화시켜 나가고 있다.

끝으로, 기업이 인적자원개발에 적극 나서도록 하기 위해서는 개별 기업의 인적자원개발 투자가 기업 스스로에게 이익이 되도록 사회전체적인 투자가 활성화되어야 한다. 무엇보다 학교와 기업이 상시적인 협력체제를 갖춰 서로의 요구를 파악하고 이에 맞추려는 노력을 기울임으로써, 학교의 인력양성과 산업현장의 인력수요를 구조적으로 연계시켜 나가야 한다.

2. 능력개발 친화적 임금체계로의 전환

기업내에서 노사관계 혁신을 이루어내기 위해서는 일반노동자, 노동조합, 사용자 모두가 “노동자들의 능력개발만이 살길”이라는 인식에 입각하여 인적자원개발을 위해 협력할 수 있는 방안을 찾아 나가야만 한다. 개별기업내에서 인적자원개발이 활성화되도록 하기 위해서는 무엇보다 일반노동자들에게 ‘인적자원개발을 하면 임금이 오른다’는 인식을 심어주어야 한다. 즉 노동자 개개인에게 분배갈등보다 능력개발에 전념해야 임금인상은 물론이고 승진 등 많은 이득이 돌아갈 수 있도록 하려는 노력이 필요한 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 기존의 장기근속자 중심의 연공급 임금체계를 중장기적으로 능력

급 또는 직무급으로 바꾸어 나갈 필요가 있다.

최근 유럽 선진국들에서는 노동자들이 분배갈등보다는 능력개발을 통해 기업내에서 소득향상과 자기개발을 도모하는 일이 일반적인 현상으로 자리잡고 있다. 능력 중심의 인적자원관리가 효과적으로 실행되고 있는 것이다. 그러나 우리나라는 아직도 연공서열에 입각한 임금 및 승진체계가 지배적이다. 이러한 후진적 시스템은 ‘능력기반사회(competency-based society)’로의 전환을 가로막고 있다.

우리나라에서 능력은 임금이나 승진을 결정하는 여러 가지 요인 중 하나에 불과하다. 따라서 노동자들은 어려운 과정과 시간을 필요로 하는 인적자원개발보다 쉽고 간편한 분배투쟁을 선호하는 것이다. 미시적 수준에서 노동자들의 인적자원개발에 대한 이러한 인식을 바꾸어 내려면 임금체계 개편 등 노동자들의 인센티브 구조를 바꾸려는 노사 모두의 노력이 필수적으로 요청되고 있다(박동 외, 2007).

이뿐만 아니라 저출산·고령화 사회의 도래에 대비하여 임금피크제 도입과 더불어 정년연장을 추진해 나갈 필요가 있다. 이와 관련해서는 지난 정부에서 ‘저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약’을 통해 ‘고령자의 고용확대가 활기찬 노년생활과 고령화에 따른 사회적 부담 완화를 위한 주요한 수단’이라는 데 이미 사회적 합의를 이룬 바 있다. 이에 따라 앞으로 임금체계 개편과 연동된 정년제도의 개선 방안 마련이 노사관계 혁신을 위한 중심 아젠다로 부상하고 있는 실정이다.

끝으로, 평생학습 차원에서 재직근로자들이 직장을 통해 자신의 능력을 끊임없이 향상시킴으로써 고용가능성을 제고하려는 노력을 기울여 나가야 한다. 학습중심의 사회경제 시스템 속에서는 이미 위협에 노출된 사회경제적 취약계층에 대한 사후적이고 소극적인 대응보다는 재직자에 대한 사전적이고 능동적인 대책마련이 필요하다. 이를 위해서는 근로자들의 능력을 평생에 걸쳐 적극적으로 개발함으로써 고용의 안정성과 지속성을 향상시켜 나가지 않으면 안된다. 학습을 통한 지식의 습득과 지식 활용 능력이 개인과 기업, 국가의 미래를 좌우하는 미래사회에서 근로자들의 능력을 평생에 걸쳐 향상시

키고, 그 능력을 사회적으로 활용하는 전략을 정교하게 가다듬고 체계화하려는 전 사회적인 노력이 절실히 필요한 것이다.

3. 고용·인적자원개발을 위한 노사공동 사업의 추진

기업내 노사관계를 근본적으로 혁신하기 위해서는 단순히 파업 등을 없애는데 주력하기 보다는 고용·인적자원개발 중심의 적극적 노사관계를 정립하는 일이 무엇보다 중요하다. 뿐만 아니라 기업내 교육훈련의 강화는 근로빈곤층의 양산을 막고 노동자의 실질적인 지위상승과 기업의 생산성 향상을 위해 크게 기여할 것이다.

현재 기업내에 설치된 노사협의회는 근로조건 등에 관한 노사협의의 기능 이외에는 다른 기능을 수행하지 못하는 것이 일반적이다. 이에 따라 노사협의회의 주요 안건 역시 임금협상이나 복지개선 등 분배이슈에 초점이 맞춰져 있다. 이를 극복하기 위해서는 사내 직업훈련협의회 등 기업내에 새로운 교육훈련 거버넌스를 구축할 필요가 있다. 이를 통해 노사협력을 유도하고 분배중심 논의에서 교육훈련을 중심으로 하는 능력개발로의 의제전환을 이루어 나갈 수 있을 것이다.

다음으로, 다양한 노사파트너십 프로그램을 강구해 나가야 한다. 이와 관련하여 지역·업종에 특화된 노사 파트너십 교육, 고성과 작업장 구축을 위한 노사 공동교육 등을 활성화 하는 일이 필요하다. 아울러 기업내에서 인적자원개발 및 인적자원관리의 비중을 높이고, 최고학습책임자(CLO) 등 학습전문가의 위상과 역할을 제고시켜 나가야 할 것이다.

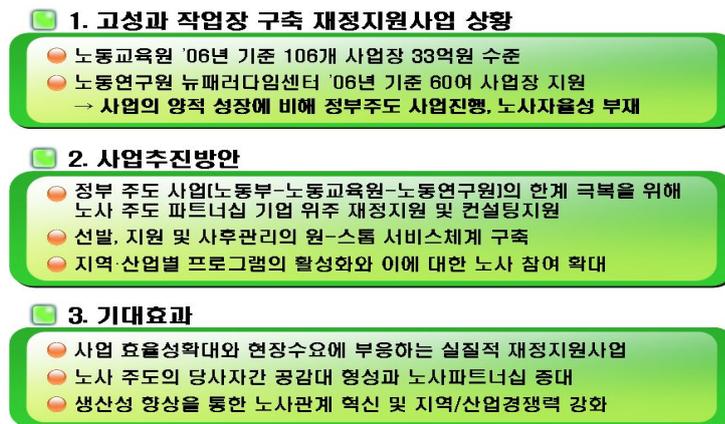
또한 기업수준에서의 인적자원개발을 활성화하기 위해서는 기업내 인적자원개발 거버넌스에 대한 혁신도 필요하다. 현재 기업내 노사협의회의 직업능력개발관련 법, 제도가 모두 미비하여 노사 모두에게 동기부여가 되지 않고 기업내 직업능력개발 사업에 대한 참여도가 저조한 상황이다. 또한 기업내 협의기구인 노사협의회가 실질적으로 운영되지 않고 실행기능도 매우 제한되어 있다.

이러한 문제점을 개선하기 위해 기업내 노사협의회 산하에 ‘노사공동 직업 능력개발위원회’를 설치토록 하고 이에 대한 지원을 강화하는 방안이 필요하다. 이 기구를 통해 실질적이고 효율적인 직업능력개발 훈련을 실시할 수 있고 자발적인 자기개발의 가능성이 높아질 수 있을 것이다.

4. 고성과 작업시스템 구축 기업에 대한 재정지원 확대

정부에서는 노사발전재단과 한국노동교육원을 중심으로 ‘고성과 작업장구축 재정지원 사업’을 추진하고 있다. 이러한 재정지원 사업이 기업내 노사관계의 발전 및 조직혁신을 위한 촉매역할을 강화하기 위해서는 정부주도로 사업을 추진하기보다 노사자율성을 강화하는 일이 매우 중요하다.

[그림 VII-7] 고성과작업장 구축을 위한 재정지원사업 현황과 정책방안



자료: 박동·박준식·송태수(2007).

또한 정부의 재정지원도 자력으로 교육훈련을 감당할 수 있는 대기업보다는 중소기업을 중심으로 이루어져야 할 것이다. 프로그램 내용의 측면에서도 단순한 노사화합 프로그램에 그칠 것이 아니라 작업장 혁신 및 인적자원개발 활성화 등을 위한 사업에 집중될 필요가 있다.

고성과 작업장을 위한 정부의 재정지원 확대는 노사협력의 발전과 제도화, 협력적 노사관계에 대한 지식 전파, 다양한 노사교육 수단의 개발, 생산성 향상, 노동시장 분석, 고용관계 혁신 등의 다양한 효과를 거둘 수 있으며, 기업, 노조, 노동자에게 노사공동의 혁신과정에 필요한 자원을 제공하여 종업원 만족, 생산성 향상, 노사파트너십 증대를 촉진할 것이다.

제 8 장 사회·공공서비스의 제공과 일자리 창출

이 장에서는 사회·공공서비스 부문을 일자리 창출이라는 측면에서 살펴볼 것이다. 사회·공공서비스 부문은 앞으로 일자리 증가의 가능성이 매우 높은 부문이기도 하지만, 창출되는 일자리의 질에 대한 우려 또한 큰 부문이다. 현재 한국사회에서 사회·공공서비스 전달과 관련하여 관심의 대상이 되고 있는 것은 사회적 기업 및 사회적 일자리, 그리고 사회서비스 바우처 사업일 것이다. 이 장에서는 이들을 중심으로 한국사회에서 사회·공공서비스 부문 일자리의 가능성과 그 한계를 살펴볼 것이다.

제1절 사회·공공서비스 증가의 필요성

1. 사회적 위험의 변화와 복지서비스 수요의 증가

우리나라에는 사회서비스와 관련하여 새로운 사회적 위험이 나타나고 있으며, 이에 대응하기 위해서는 새로운 사회정책이 필요하다. 그간의 사회정책은 남성 부양자와 여성 보호제공자, 그리고 자녀와 노부부로 구성된 표준적인 가족이 있으며 잘 기능한다는 가정 속에서 정책의 설계가 이루어졌다. 그

러나 현실은 이러한 가정과 다르게 나타나고 있다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 과거의 표준적인 가족의 형태는 점차 감소하고 있으며 다양한 형태의 가족이 증가하고 있다. 이혼율이 급격히 증가하면서 한 부모가정이 늘어나고 있고, 다시 재결합하는 재혼가정도 증가하고 있으며, 농촌을 중심으로 국제결혼이 늘면서 다문화가정(결혼이민자 가정) 또한 증가추세이다. 이와 더불어 여성의 취업이 늘어나고 사회적 인식이 변화하면서, 여성이 과거와 같은 보호서비스를 제공하리라는 기대를 하기는 어려워졌다. 또한 이혼 및 재혼가정, 다문화 가정 등은 과거의 표준적인 가족과는 다른 새로운 서비스를 필요로 한다.

둘째, 고령화 사회가 급속히 도래하고 있으며, 노인 단독가구 또한 증가하고 있다. 출산과업이라 불릴 만큼의 급격한 출산율 감소와 평균수명의 증가가 복합적으로 작용하여, 인구구조가 빠르게 고령화되고 있다. 1970년 3.1%에 불과하던 65세 이상 인구의 비율은 1990년 5.1%, 2000년 7.2%, 2006년 9.5%로 급증하는 추세이고, 1970년 18.5세였던 중위연령은 2006년 35.4세가 되었다. 노인에게 중요한 문제는 건강과 소득보장인데, 특히 건강은 사회서비스 수요와 깊은 관련이 있다. 65세 이상 노인의 유병률이 49.2%라는 점을 감안하면, 연령이 높아질수록 건강과 관련한 보호서비스 수요는 기하급수적으로 증가할 것이다. 1인 가구도 증가하고 있는데, 1인 가구의 25% 정도가 65세 이상 가구이며, 이러한 증가추세는 앞으로도 계속될 것이다. 더욱이, 고령화의 속도를 감안하면 노인대상 사회서비스 수요는 말 그대로 폭증할 것이다.

<한국의 고령화 속도>

한국에서 현재 65세 이상 고령인구의 비율이 7%에서 14%로 증가하는 데에는 19년, 14%에서 20%로 증가하는 데에는 7년이 걸릴 것으로 추정된다. 이는 앞으로 18년 후인 2026년이 되면 한국사회는 초고령사회에 접어든다는 의미이다. 한국의 이러한 인구고령화 속도는 세계적으로 그 유래를 찾지 못할 만큼 빠른 것이다. 고령화 사회에서 초고령 사회까지 도달하는데 걸리는 기간은 일본(36년)을 제외하면 모두 80년 이상인데, 한국은 고작 26년으로 나타나고 있다.

	도달년도			증가소요년수	
	7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%
한 국	2000	2019	2026	19	7
일 본	1970	1994	2006	24	12
프랑스	1864	1979	2020	115	41
독 일	1932	1972	2012	40	40
영 국	1929	1976	2021	47	45
이탈리아	1927	1988	2007	61	19
미 국	1942	2013	2028	71	15

자료: 장지연(2003), 고령화시대의 노동시장과 고용정책, 한국노동연구원.

2. 경제 성장 둔화와 경제의 일자리 창출능력 감소

경제 성장의 둔화 및 산업구조의 변화에 따라서 우리 경제의 고용창출 능력은 이전에 비해서 현저히 둔화된 것이 사실이다. 이에 따라서 취업에 어려움을 겪는 취업취약계층이 다수 존재하고 있다. 통계상으로 볼 때에도 외환위기 이후 실업률 자체는 안정적 경향을 보이지만, 노동력 상태를 이동할 확률이 증가하고 실업을 경험할 확률도 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다.

특히 상용직이나 고용주와 같이 고용이 안정적인 일자리는 실업과 취업사이를 이동하는 경향이 상대적으로 높지만, 임시일용직, 자영업자, 무급가족종사자와 같이 불안정한 일자리는 비경제활동과 취업사이를 이동하는 경향이 강하다(남재량, 최효미, 2005)는 점을 감안하면, 실업통계에 나타나지 않는 잠재 실업자의 수는 이보다 더 많을 것으로 추측할 수 있다.

<표 VIII-1> GDP 증가율 및 취업계수

연도	1985~1990	1991~1996	1997~1999	2000~2004
GDP 증가율	9.2	7.7	2.2	5.4
취업계수	63.5	47.0	39.8	34.5

<표 VIII-2> 공식 실업률 및 노동력 상태이동 추이

(단위: %)

	1996	1998	2000	2002	2004
일평균 노동력 상태 이동률	3.3	5.7	5.0	4.4	4.7
연간 실업경험률	4.8	17.6	10.3	7.7	9.5
공식 실업률	2.0	7.0	4.1	3.1	3.5

주: 연간 실업경험률은 생산가능인구 대비 1년 동안 실업으로 유입된 연인원의 비중임. 동일인이 여러번 실업을 경험하는 반복실업 현상을 고려하면, 연인원으로 계산된 실업경험률은 다소 과대 추정됨.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 이병희(2004).

이러한 상황에서 고용창출의 가능성이 가장 큰 분야는 사회서비스 부문이다. 우리나라는 OECD 국가 중에서 사회서비스 부문의 취업자 수준이 가장 낮은 국가군에 속한다. 그간 우리나라의 공공복지체계는 공적부조 및 사회보험 중심으로 이루어졌고, 의료보험을 제외한 나머지 부문에서는 모두 현금소득보장 위주로 확대되어 왔을 뿐만 아니라, 사회서비스 발전은 상대적으로 저조한 것으로 나타난다. 특히 사회복지분야에서 사회서비스는 공적부조 대상자 혹은 저소득 취약계층에 대한 기초적 지원에 치중하고 서민·중산층의 삶의 질 제고를 위한 보편적 서비스는 거의 없었다고 보아도 과언이 아니다.

최근 보육서비스의 확충, 노인수발보험 도입 추진 등 보편적 서비스 제공의 계기가 마련되고 있기는 하지만 아직 활성화되지는 못한 상황이다. 그러나 앞에서 설명한 사회적 변화와 경제적 수준을 감안한다면, 앞으로 고용의 증가가 확실히 예상되는 부분이라고 할 수 있다.

제2절 사회·공공서비스 부문 일자리의 특성

1. 사회서비스 부문의 개념과 특성

사회서비스 부문이 무엇인가에 대해서는 여러 가지 정의가 있지만, 개인에게 제공되는 공공행정, 교육, 복지, 의료 등 사회적 서비스를 의미한다는 OECD의 정의가 널리 쓰이고 있다. OECD의 자료에 의하면 사회서비스는 비시장성, 집단적 소비 결정, 재정에 의한 자원조달이라는 특성을 갖고 있다고 규정하고 있다. 따라서 사회서비스 부문은 개인이나 기업에 의해서 수요와 공급이 원활하게 이루어지는 사업·유통·개인서비스 부문과는 달리 시장실패의 가능성이 큰 영역이므로 정부의 정책적 결단과 적정 개입제도 개선 및 재원투자가 필요한 부문이다.

사회서비스 부문의 고용은 다음의 세 방식으로 만들어진다. 첫째는 민간 부문에서 시장원리에 따라 서비스를 공급하는 과정에서 창출되는 것으로서 시장원리에 의해서 이루어진다. 둘째는 공공부문에서 직접 서비스를 제공하면서 만들어지는 것으로 재정에 의한 직접고용 방식이다. 세 번째는 민간과 공공의 자원이 결합된 제3섹터에서 사회적 기업 형식으로 창출되는 것이다.

이 중 제3섹터에서 사회적 기업 방식으로 고용이 창출되는 것이 새로운 추세로 대두되고 있는데, 이는 민간부문에서는 수익성 등으로 인해서 시장에서 충분히 제공되고 있지 못하고 공공부문에서는 공공부문의 경직성과 비효율성·재정규모 확대의 한계로 양질의 서비스 제공이 어렵기 때문이다. 이는

유럽에서 사회적 기업이 발달한 이유와도 일맥상통한다.

2. 사회·공공서비스 전달자로서의 사회적 기업의 탄생과 발전

사회적 기업은 유럽에서 1970년대 처음 등장하여 1990년 이후 발전하기 시작한 것인데, 기존의 복지제도나 사회제도가 해결하지 못하고 있는 사회문제를 해결하기 위한 시도 속에서 발전되어오고 그 영역을 넓혀왔다. 여성 취업률의 증가, 이혼, 재혼, 편부모 가정 등 가족구조의 불안정화, 인구고령화 등은 현대 사회에서 나타나는 공통적인 현상으로서, 보육이나 노인보호에 대한 수요를 증가시키는 동시에 이러한 보호서비스에 대한 가족의 능력을 잠식하게 된다. 또한 1970년대 중반 이후 세계 경기의 하락과 함께 등장한 만성 실업으로 인하여, 완전고용과 평등을 약속하던 케인지안 복지국가의 유효성에 대하여 의문이 제기되었다. 이는 복지국가 위기론으로 발전하여 국가가 사회서비스를 제공하는 것에 대한 정당성에 의문을 제기하고, 국가부문의 확장을 막았다. 이러한 상황 속에서 새로 등장하는 여러 문제를 해결하기 위한 대안으로 사회적 기업이 등장하게 되었다.

이탈리아와 같이 노령인구의 비중은 높지만 기존 복지구조가 현금복지 위주로 되어있는 국가의 경우, 가족이나 국가 등 기존 어떠한 사회제도도 인구고령화로 인한 서비스 수요의 증가를 대처하기 어렵다. 또한 영국과 같이 국가부문이 큰 경우는 복지국가 위기론이 등장하면서 기존에 국가부문에서 제공하고 있던 서비스에 대하여 민영화의 압력이 커지게 된다. 이 때 서비스를 제공할 수 있는 공신력 있는 집단이 필요해지는데, 사회적 기업은 바로 이러한 요구로 발전하게 된다. 덧붙여 유럽 전역에 장기실업이 지속적으로 만연하게 되면서, 지역사회 차원에서 이들을 해결할 수 있는 기제가 필요해지는데 이 때 사회적 기업에 그 역할이 주어지는 것이다.

사회적 기업의 탄생과 발전은 크게 두 가지 관점에서 설명할 수 있을 것으로 판단된다.⁴²⁾ 첫째, 복지국가의 재정적 위기와 복지축소에 따른 민영화

42) 물론 이 양자는 다소 도식화된 설명일 뿐, 현실에서는 어느 한 가지 요인이 절대적으로 영향을

에서 찾을 수 있다. 이는 많은 국가에서 사회적 기업의 발흥이 주로 사회서비스의 민영화 과정에서 정부의 공적 재원을 위탁받아 운영함으로써 가능했다는 것을 의미한다. 실제로 공적 재원의 공급확대에 따라 사회적 기업이 활동할 수 있는 공간이 급속하게 확대되었음을 말해주는 것이다. 둘째, 제3섹터적 접근방식을 통해 복지국가의 한계를 보완하는 역할에 있어 각국 제3섹터 조직들의 역량이라는 측면에서 찾을 수 있다. 국가에 따라 사회적경제(Social Economy)의 전통을 가진 국가와 이와 달리 비영리민간(NPO)의 전통을 가진 국가 모두, 영리적 공급방식과 공공적 공급방식이 가진 한계를 보완하는데 우위를 보였다는 점에서 그 성장이 가능했다고 설명하는 것이다.

제3절 사회·공공서비스 일자리의 현황

1. 사회적 일자리 및 사회적 기업과 사회·공공서비스

우리 사회에 사회적 기업과 관련한 논의가 시작된 것은 외환위기와 이로 인한 대량실업이 발생하였던 1990년대 말이다. 당시 실업을 극복하기 위한 여러 방안을 검토, 논의하면서 유럽의 사회적 일자리, 사회적 기업의 개념이 소개되었다. 이 개념은 당시 긴급구호 형태로 저소득 실업자에게 현금이 지급되었던 공공근로사업의 일자리 성격을 규정하였고, 자활사업의 사업내용과 조직형태에 영향을 미치게 되었다.

외환위기를 어느 정도 극복한 2000년대 초반 이후, 사회적 일자리 및 사회적 기업에 대한 논의는 그 범위가 확장되어 산업구조 변화 및 일자리 창출과 연계되어 진행되었다. 즉, 앞으로 증가할 사회서비스 수요에 대비하기 위해서는 사회적 일자리 및 사회적 기업의 육성이 필요하고, 이들 사회적 일자리 및 사회적 기업은 지역사회 내에서 지역사회가 필요로 하는 서비스를 지

미쳤다고 말하기 힘들 것이다.

역사회민을 고용하여 제공하는 구조로서, 지역사회내 고용창출에 기여한다는 것이다. 이제 사회적 일자리 및 사회적 기업은 고용창출 및 산업구조 변화에 대한 대응의 관점에서 논의되게 되었다. 이후 사회적 일자리 및 사회적 기업의 육성은 노동정책의 주요 이슈의 하나가 되었고, 노동부에서는 2003년부터 사회적 일자리 사업을 실시하기에 이르렀다.

사회적일자리 창출 사업은 ① 급속한 고령화, 여성의 경제활동 참여 증가 등으로 지역의 사회서비스 수요가 크지만 공급은 충분하지 않다는 점, ② 보건·복지서비스 부문의 취업자 비중이 매우 낮아 고용창출 잠재력이 높다는 점, ③ 경제성장 둔화와 기술진보·산업구조 변화에 따라 경제의 일자리 창출능력이 감소하고 취업에 어려움을 겪는 취약계층이 존재한다는 점을 배경으로 추진된 것이었기 때문에, 사업의 목표는 사회서비스 부문을 중심으로 새로운 일자리를 창출하는 것이었다. 사업의 주 내용은 사회적일자리 창출하는 비영리단체를 공모·선정하여 인건비 일부와 사회보험료를 지원하는 것이다.

사회적 일자리 사업의 궁극적인 목표는 사회적 기업으로 발전하여 자립하는 것, 즉 사회서비스 분야에서 안정적인 고용이 창출되는 것이었지만, 현실에서는 그렇게 나타나지 않았다. 사회적 일자리 사업은 신규고용에 대하여 정부가 전액 인건비를 지원하는 형식이었기 때문에, 정부의 재정지원이 끊길 경우 사업이 지속되기 어려운 구조라는 지적이 지속적으로 제기되었다. 이와 같은 상황 속에서 다른 정책적 대안의 모색이 필요했고, 이 과정에서 사회적 기업 육성 정책이 본격적으로 논의되기 시작했다. 사실 노동부의 사회적일자리 사업은 처음부터 사회적 기업으로의 전망을 명확히 하고 있었다. 그리고 2006년부터는 참여단체의 사회적 기업으로의 전환을 위해 기업 연계형과 광역형 모델을 개발하고, 사회적일자리 사업 참여단체에 대한 경영컨설팅 등의 간접적 지원을 실시하였다. 노동부에서는 사회적 기업이 확대됨에 따라 사회적일자리 사업의 규모를 점차 줄여나갈 계획에 있는데, 사회적 기업이 사회적일자리 사업의 성과를 모두 이어갈 수 있을지는 아직 확실하지 않기 때문에 사회적일자리 사업의 미래에 대해서도 계속 논의가 이루어지고 있다.

이처럼 한국의 사회적 기업 육성 정책은 사회적일자리 창출 사업의 연장선상에서 추진되었기 때문에 사회적 기업 육성 정책의 목표도 시장에서 사회 서비스를 구매할 수 없거나 정부의 직접 제공을 받기 어려운 계층에게 사회 서비스를 제공함과 동시에 취업에 어려움을 겪는 취약계층에게 일자리를 제공하는 것으로 설정되었다. 즉, 취약계층에게 사회서비스를 제공하거나 일자리를 제공하는 사회적 기업을 많이 만드는 것이 곧 사회적 기업 육성 정책을 의미하게 되었다.

2. 정부의 사회서비스 확대와 바우처 사업

그간 우리나라에서 국가가 재정부담을 하여 사회서비스를 제공하는 대상은 공적부조 대상자 등 극히 일부에게만 제한되었다. 따라서 공적부조 대상자가 아닌 사람이 보육, 간병과 같이 기본적인 서비스를 필요로 하면 사적부문과 시장에서 공급받아왔다. 앞에서 논의한 사회 및 가족구조의 변화를 감안하면 가족이나 친지 등 사적부문에서 보육, 간병 등의 서비스 수요를 해결할 가능성은 점점 더 낮아지고 시장에서의 공급이 증가할 것으로 예상된다. 시장에서 보호 서비스를 제공하는 경우, 경제적 능력에 따라서 제공되는 서비스의 질이 양극화되는 문제와 서비스를 제공하는 일자리의 질이 매우 낮아서 서비스 시장의 확대가 질 낮은 일자리의 양산이라는 문제로 연계될 수 있다는 문제점이 있다.

보육, 간병과 같이 거의 누구에게나 필요한 기본적인 서비스를 시장에서만 구입하도록 하면, 경제적 능력에 따라서 제공받는 서비스의 질이 매우 달라질 것은 물론 꼭 필요함에도 불구하고 서비스를 제공받지 못하는 계층 또한 생길 우려가 있다. 현재 정부에서는 서비스 제공에서의 양극화를 해소하기 위한 방안의 하나로 바우처 제도를 실시하고 있다. 바우처 제도는 서비스 구매에 대한 현금 보조의 성격을 가진 것으로서, 이용자의 경제적 부담을 줄여주어서 서비스에 대한 접근성을 높이기 위하여 만들어진 제도이다.

바우처 사업은 보건복지가족부에서 2007년 2월부터 시범사업의 형태로 시

작한 사회서비스 제공사업이다. 이 사업은 국가로부터 사회서비스를 제공받는 대상이 대폭 확대되고, 국가가 재정부담하는 사회서비스를 제공하는 주체에 영리기업이 포함된다는 점에서 그간의 사회서비스 제공사업과는 큰 차이를 보이고 있다.

바우처 사업으로 제공되거나 제공될 예정인 서비스는 노인돌봄, 장애인 활동보조, 지역사회서비스 혁신사업, 산모신생아 도우미, 보육·가사간병 서비스 등이다. 이 중 지역사회서비스 혁신사업은 그 지역사회 주민이 필요로 하는 여러 가지 실험적인 사회서비스가 포함되어 있어서 현재 300여개의 사업이 개발되어 운영되고 있으며, 지역맞춤형 사업과 보편형 아동투자 사업에 책정된 예산은 2008년 950억원에 이른다.

바우처 사업은 제공되는 사회서비스의 종류를 다양하게 하는 동시에 사회서비스를 제공하는 주체를 다양화한다는 목적을 표방하는 것으로서, 시장에서 '기업'의 형태로 존재하는 사회적 기업의 성장에 적합한 사업일 것이다. 바우처 사업 중 일부를 사회적 기업에서 맡아서 한다면 사회적 기업의 성장에 매우 큰 도움이 될 것이며, 바우처 제도는 서비스를 책임지고 제공할 수 있는 신뢰할 만한 민간기업을 확보하는 것이 될 것이다.

<표 VIII-3> 바우처 사업의 내용

목표 및 추진원칙	사회서비스 확충 => 개인의 능력 함양 및 기회보장 사회서비스 시장 형성 => 좋은 일자리 창출 사회서비스 품질 제고 => 국민 삶의 질 향상
차이점	기존의 공급기관 지원방식에서 수요자 지원방식으로 전환
적용사업	노인돌봄비·중증장애인 활동보조(07.5), 지역사회서비스 혁신(07.7), 산모신생아 도우미(08.1) 보육가사간병서비스(08.9), 아이돌봄비 (여성부)
적용대상	노인돌봄비 (전국가구 평균소득 150% 이하), 중증장애인 활동보조 (1급 중증장애인), 지역사회서비스 혁신 (전국가구 평균소득 이하), 산모신생아 도우미 (전국가구 평균소득 65% 이하) 2008년 4월 현재 34만 1천명 수혜
서비스 제공	고용취약계층에 적합한 일자리 - 돌봄서비스 제공자(1만2천명) 중 중년여성 88%, 41세이상 67%
	다양한 공급기관 참여 - 지역사회서비스 혁신 546개소, 노인돌봄비 517개소, 장애인 활동보조 423개소 등 - 지역사회서비스 혁신사업 참여기관은 비영리기관 54%, 영리기관 34%, 교육기관 10%, 기타 2%
	지역사회서비스 혁신사업 서비스 지정주체 - 보편형 이동투자 바우처사업: 전국사업자는 복지부 장관이 직접 지정하고, 지역사업자는 기초자치단체장이 지정함을 원칙으로 하되 복지부와 협의의 사전협의를 전제로 광역자치단체 차원의 지정도 가능 - 지역맞춤형 바우처사업: 시도 개발사업은 해당 시도, 시군구 개발사업 및 공동개발사업은 해당 시군구
향후과제	지자체 사회서비스 개발 역량 부족 및 지역별 편차를 극복하여야 함 - 지역사회서비스 혁신센터 설치 확대(부산, 광주, 전남 3곳 운영 중) - 민간기업의 참여 촉진을 위한 사회서비스 선도기업 육성 추진 (정부 70%, 기업 30% 공동투자 방식, 2008년 109억 예산)
	사회서비스 시장형성 촉진을 위한 전문인력, 품질관리 등 법제도적 기반 구축 필요 - 평가체계 구축, 직종개발 및 전문인력 양성 - 초기 공급자 육성을 위한 세제지원
신규사업 개발방향	일자리창출·지역경제 활성화, 단순 취약계층 보호에서 벗어나 '기회균등'과 '예방적 대응'을 위한 서비스에 집중

자료: 복지부, 내부자료.

3. 사회서비스 일자리의 질

보육, 간병 등 사회서비스 관련 일자리는 요구되는 교육과 숙련수준이 그다지 높지 않기 때문에, 일자리의 문턱이 높지 않은 대신 일자리의 질은 비교적 낮다고 볼 수 있다.⁴³⁾ 더욱이 서비스의 공급 행위가 유아원, 병원, 요양원 등 공식적인 조직체에서만 아니라 개별 가정 등 비공식 부문에서 이루어지고 있는 경우가 많은데, 고용계약이 이루어지지 않는 비공식 부문에서 일하게 되면 근로자로 인정되지 않아서 근로기준법의 적용을 받지 못하고, 근로자로서 사회보험에 적용되는 것이 아니기 때문에 산재 등이 발생한 경우에도 아무런 보상을 받을 수 없는 경우가 많다. 직업알선업체를 통하여 개별 가정에 소개되는 산모도우미, 베이비시터, 파출부, 간병인 등이 이에 속한다.

산업별 월평균 임금을 보면 사회적 돌봄 영역의 시장임금이 매우 낮은 수준임을 알 수 있다. 아래의 표는 산업별 월평균임금을 비교한 것이다. 표에서 확인할 수 있는 것처럼 사회복지업의 임금 수준은 개인서비스업의 임금수준과 별반 다르지 않은 최하위임을 알 수 있다.⁴⁴⁾

<표 VIII-4> 산업별 월평균임금 비교(2006년)

(단위: 만원)

제조업	건설업	생산자 서비스업	유통 서비스업	개인 서비스업	사회 서비스업				
						공공 행정 등	교육	보건	사회 복지
177	155	179	152	114	194	216	194	182	111

자료: 국민경제자문회의(2007), 동반성장을 위한 새로운 비전과 전략 제2판, 국민경제자문회의.

최근 시도되는 바우처 방식의 경우도 일자리 질에 대한 논란에서 자유롭지 않다. 바우처 제도에 서비스를 제공하는 사람들 중 상당수가 호출근로로

43) 일자리의 질은 보수, 안정성, 퇴직금 및 출산휴가 등 근로조건적 적용, 사회보험 수급 등을 통해서 알 수 있다.

44) 하지만 단순 평균 임금의 비교로 시장임금 수준이라고 말하는 것의 한계는 명백하다. 연령, 학력, 직종 등을 감안한 엄밀한 의미에서의 임금 비교가 필요하며 이것은 추후의 과제이다.

일하고 있다는 연구보고가 있다. 이는 바우처 제도가 클라이언트의 서비스 접근성만 높일 뿐 일자리의 질의 개선에는 아무런 도움도 주지 못하는 제도로서, 바우처 제도의 증가를 일자리 질의 측면에서 보면 나쁜 일자리의 증가로 생각할 수도 있다는 것을 의미한다. 이상의 논의를 요약하면, 사회서비스 일자리의 증가가 근로자로 인정받을 수조차 없는 비공식부문 일자리의 증가 혹은 호출근로와 같이 비정규 부문 일자리의 증가로 귀결되지 않기 위해서는 일자리 질에 대한 대책이 필요하다는 것이다. 그렇지 않을 경우 사회서비스 수요의 증가는 우리 사회의 모순점을 더욱 부각시키는 거대한 나쁜 일자리의 늪을 만들어낼 수 있다.⁴⁵⁾ 이렇게 된다면, 우리는 일자리 증가를 기뻐할 수 있는 것이 아니라, 일자리 증가를 걱정해야 하는 상황이 될 것이다.

제4절 사회·공공서비스 부문 일자리 증가와 사회적 기업의 역할

1. 사회·공공서비스 부문 일자리와 전달체계

사회·공공서비스 부문 일자리 증가는 공공 부문, 시장 부문, 제3섹터에서 발생할 수 있다는 점은 앞에서 설명한 바 있다. 우리나라의 현 상황 속에서 공공·사회서비스 부문 일자리의 증가를 예상할 수 있는 부문은 시장부문과 제3섹터이다. 전형적인 시장부문 일자리의 증가에 대하여 정부가 할 수 있는 역할은 많지 않다. 시장부문에서 공공·사회서비스가 제공될 경우 일자리 질의 문제와 시민의 서비스 접근성의 문제를 동시에 야기한다는 것은 이미 살

45) 현재 우리사회에서 일자리의 질과 관련하여 제기되는 논제의 하나는 사회보험의 적용이 상당히 낮다는 것이다. 임금근로자의 경우 제도적으로는 전체 근로자가 수급대상이지만 실제로는 상당수의 중소기업 근로자나 비정규직 근로자가 적용에서 제외되어 있고, 비임금 근로자의 경우는 제도적으로 근로자로서 적용되지 못하고 있다. 2006년을 기준으로 하여 실제 적용률을 살펴보면, 의료보장은 수치상 전국민이 포괄되어 있지만, 노령연금 61.5%, 산재보험 75.2%, 고용보험 53.0%로 나타나고, 적용대상을 임금근로자가 아니라 취업자 전체로 바꿀 경우 각 제도의 적용률은 산재보험 50.5%, 고용보험 35.5%에 불과하다.

펴본 바 있다. 시장 부문의 일자리가 증가된다면 아마도 일자리의 질에 대한 규제와 시민의 접근성을 높이기 위한 정책이 동시에 있어야 할 것임은 재론의 여지가 없다. 또한 우리 사회에서 정부 부문의 증가를 기대하기란 현실적으로 용이하지 않다는 것은 주지의 사실이다. 따라서 공공·사회부문 일자리가 증가될 수 있는 부문은 제3섹터 혹은 시장에서 활동하되 전적으로 시장적이지만은 않은 사회적 기업이 가능성이 있을 것이다.

제3섹터의 비영리 민간기관은 공공·사회 서비스 부문 일자리를 수행할 수 있는 유력한 후보가 될 수 있다. 그렇지만 현재 이들이 공공·사회서비스를 전달하는 방식은 정부로부터 전폭적인(70%) 재정지원을 받고 이들은 서비스를 전달하는 역할만을 할 뿐이어서, 그 확산에 어느 정도 한계가 있는 것이 사실이다.

<표 VIII-5> 사회적 서비스 제공과 국가재정지원 정도에 따른 사회적 기업 모델

제3섹터의 사회적 서비스 제공 역할	정부의 재정지원 정도	
	주도적 (60% 이상)	부분적 (60% 이하)
주도적 (50% 이상)	보조적 모델 (Subsidiarity model) 독일	제3섹터 지배적 모델 (Thir-sector dominant model) 이탈리아
보충적 (50% 이하)	정부주도적 모델 (State dominant model) 노르웨이, 스웨덴	시장주도적 모델 (Market dominant model) 영국, 미국

출처: Ranci(2002), 숭실대학교(2006)에서 재인용.

정부의 재정지원을 통한 무료 서비스가 필요한 부분도 있지만, 현재 시장에서 판매되고 있는 사회서비스를 어느 정도의 질을 담보하면서 적절한 가격에 공급할 수 있는 것이 지금 현재로서는 더 큰 과제일 것이다. 이를 위해서 가장 현실적인 방법은 현재의 비영리 민간기관이 유료 서비스를 판매하는 사회적 기업으로 변신하는 것을 필두로 지역사회의 서비스 수요에 기반하고 시장원리에 따라서만 움직이지는 않는 사회적 기업을 양성하는 것일 것이다.

2. 사회적 기업의 특성 및 공공·사회서비스 전달에서의 장점

가. 사회적 기업의 개념과 특성

사회적 기업은 ‘사회적’이라는 단어와 ‘기업’이라는 단어로 이루어진 합성어로, 유료로 재화나 서비스를 제공하는 경제활동을 하는 조직(‘기업’의 특성)이지만, 규범적 측면에서 보자면 공익적인 성격이 강하고 개인의 창의성 이상으로 집단의 연대성이 중요한 기능원칙이 되는(‘사회적’의 의미) 기업을 말한다. 즉, 민간부문 특히 시장부문에서 활동하지만 기존의 자본주의 시장부문에서 볼 수 있었던 기업의 모습과는 차별화되는 ‘새로운’ 특성 (공익추구와 이윤의제한적 분배)을 가진 기업이라는 것이다. 사회적 기업은 완전히 고정된 어떤 실체를 가리키는 말이 아니라 각국의 상황에 따라서 그 형태가 다양하게 나타나고 있으며, 완전히 고정된 어떤 실체를 가리키는 말은 아다. 또한 각국의 상황에 따라서 그 발전의 동력도 다양하게 나타나고 있다.

다음은 사회적 기업의 특성에 대하여 살펴보기로 한다. 사회적 기업의 가장 큰 특성은 ‘기업’의 성격과 ‘사회적’ 성격을 모두 가졌다는 점이다. Defourny는 사회적 기업의 특성에 대하여 다음과 같이 정리하고 있다. 우선 ‘기업’으로서의 특성을 살펴보면, 첫째, 재화를 생산하거나 서비스를 공급·판매하는 일을 직접 하고 있고, 둘째, 높은 수준의 자율성(정부나 사기업의 직접적인 지배를 받지 않음)을 가지고 있고, 셋째, 상당한 수준의 경제적 위험(경영부실시 퇴출 가능함)을 감수하고 활동하고 있으며, 넷째, 일정 수준 이상의 유급노동을 포함(자원봉사나 기부금을 받을 수 있지만, 일정 수준 이상의 유급노동자가 생산활동에 참여한다는 의미임)하고 있다. 이 때 ‘기업’이라는 말은 ‘전통적 의미의’ 법적인 기업을 의미하는 것이 아니라 ‘생산적’이라는 활동의 특성을 나타내는 말로 이해해야 하고, 구체적으로 나타나는 형태는 협동조합, 상호부조조직, 자발적인 결사체, 민간 영리기업 등으로 다양할 수 있다고 한다.

또한 ‘사회적’ 성격을 가진 기업으로서의 사회적 기업의 특성은 다음과 같

다. 첫째, 지역사회 혹은 특정인구집단에 봉사하는 것을 주요 목적으로 명시적으로 밝히고 있고, 둘째, 시민들에 의해서 자발적으로 등장하고, 셋째, 의사결정권이 자본소유권에 기반하지 않고, 넷째, 조직의 활동에 의해 영향을 받는 사람들도 의사결정에 참여한다, 즉, 민주적 경영으로 경제활동을 통하여 지역수준의 민주주의를 심화시킨다. 다섯째, 비영리 혹은 제한적인 이윤 배분만을 한다.

나. 사회적 기업의 발달을 통해 기대할 수 있는 점

사회적 기업의 발달을 통해서 기대할 수 있는 점은 다음과 같다. 첫째로, 적절한 가격에 적절한 수준의 사회서비스를 제공받을 수 있다. 사회적 기업은 기부, 자원봉사, 정부지원 등의 시장소득 이외의 지원을 받을 수 있어서 일정 수준 이상의 재분배적 기능을 가질 수 있기 때문에, 가진 돈에 따라서 제공받는 서비스의 질이 양극화되는 시장의 단점을 해소할 수 있다. 또한 사회적 기업이 재분배적이라는 것을 지역사회가 인식하게 되면, 사회적 기업에 대한 사회적 평판이 좋아지고 이는 다시 신뢰관계를 구축하여 사회적 기업의 매출 향상으로 이어질 수 있을 것이다.

둘째로 사회적 기업은 소비자 만족과 양질의 일자리 창출이 가능하다. 사회적 기업은 이윤 최대화가 목적이 아니기 때문에, 비록 수익이 낮다 하더라도 지역사회가 필요로 하는 서비스를 제공할 수 있으며 시장에서보다 일자리보다 양질의 일자리를 제공할 수 있다.

셋째로 사회적 기업은 지역사회의 요구에 민감하게 반응하는 지역사회 맞춤형 서비스를 제공할 수 있다. 사회적 기업은 지역사회 내에서 활동하고 지역사회 주민을 직원 및 자원봉사자로 활용하기 때문에 지역사회의 욕구를 잘 알 수 있다. 따라서 국가가 미처 인식하지 못한 서비스 수요를 발굴하여 그 지역의 상황에 적절한 서비스를 제공할 수 있다. 또한 사회적 기업은 비교적 소규모이고 기부나 자원봉사를 동원할 수 있기 때문에 서비스를 기획하거나 증가·감소시키는 데 대한 비용이 적게 들고, 지역사회의 서비스 수요에 따라

서 서비스를 조정하는 것이 용이하다. 따라서 시범적이고 미래지향적인 서비스를 시험해볼 수 있다.

넷째로 사회적 기업은 지역사회의 발전에 기여할 수 있다. 사회적 기업은 지역사회 내에서 발생한 수요를 그 지역의 사회적 기업(근로자)이 해결하는 구조를 가졌기 때문에, 사회적 기업의 성장을 통해서 지역사회의 고용을 늘릴 수 있다. 사회적 기업이 제공하는 사회서비스를 이용하여, 여성이 가정에서의 보호노동에서 벗어나서 일자리를 갖는 것이 가능해질 수 있으며, 사회통합형 사회적 기업의 경우 시장에서 일자리를 얻기 지극히 곤란한 사람을 고용함으로써 순 일자리 창출을 이룰 수 있다.

다섯째로 사회적 기업은 사회적 결속을 이루고 사회적 자본을 창출할 수 있다. 사회적 기업은 특정 집단의 문제를 해결하거나 완화하는 데 기여하고 한계집단에게 높은 임금을 주면서 노동시장에 통합시키는 것을 선호하는데, 이러한 경향은 다시 생활조건 향상, 지역사회의 복지 향상, 사회통합의 수준의 향상에 기여하게 된다. 사회적 기업은 자원봉사와 사용자 참여의 촉진을 통하여, 연대성과 상호부조를 발전시키고 신뢰를 확산시키고 사회적 문제의 해결에 시민의 참여를 촉진함으로써 사회적 자본의 창출에 기여할 수 있다.

여섯째로 사회적 기업은 기업의 사회적 책임성과 윤리성을 제고할 수 있다. 사회적 기업이 발달하면 일반 시민들이 기업에 대한 윤리적 기대수준이 높아지게 된다. 예를 들면 사회적 기업은 친환경적 작업내용을 통하여 시민들의 기업의 환경적 책임에 대한 기대수준을 높일 수 있고, 사회공정 거래, 착한 소비 등을 통하여 새로운 윤리 기준을 만들어갈 수 있다.

다. 사회적 기업과 사회서비스 전달

사회적 기업이 만들어내고 판매하는 주된 산물이 사회서비스라고 한다면, 사회적 기업은 현재 바우처 제도에 참여할 수 있는 가장 가능성 있는 대상의 하나가 될 수 있다. 사회적 기업은 다른 말로 지역사회 밀착형 사회서비

스 제공 기업이라고 할 수 있다. 이는 사회적 기업이 지역사회 내에서 지역 사회 주민을 고용하여 지역사회가 가장 필요로 하는 서비스를 제공한다는 의미이다. 그리고 무엇보다도 중요한 점은 사회적 기업은 사회적 기업은 수익만을 추구하는 기업이 아닌 공공적인 성격을 지닌 기업이라는 점이다. 사회적 기업의 공공성은 사회적 기업 인증의 가장 중요한 조건이기도 하다. 사회적 기업은 이윤을 배분할 수 있는 정도가 영리기업보다 현저히 적기 때문에, 사회적 기업이 바우처 서비스를 제공할 경우 상대적으로 질 높은 서비스를 제공할 수 있을 것이다.

또한 사회적 기업이 바우처 사업에 참여하게 되면, 바우처 일자리의 질이 현재보다 좋아질 수 있을 것이다. 현재 바우처 사업은 공공성에 대한 아무런 제약조건 없이 민간시장의 영리기업의 참여를 허용하고 있다. 그 결과 바우처 사업 일자리의 질에 대한 우려가 있다. 특히 돌봄서비스의 경우 호출근로가 거의 대부분을 차지하고 있고, 사회보험이나 퇴직금의 수혜를 받지 못하는 경우가 많다. 현재와 같은 상황이라면 바우처 사업의 확대는 곧 질 낮은 일자리의 확대를 가져올 것인데, 이는 정부에서 목표로 삼고 있는 질 좋은 일자리와는 상치되는 결과이다. 사회적 기업이 바우처 사업에 참여할 경우, 질 낮은 일자리에 대한 우려는 상당부분 완화될 수 있다. 사회적 기업은 모든 근로자에게 사회보험과 퇴직금을 제공하도록 되어 있기 때문에, 사회적 기업을 통한 바우처 사업의 확대는 질 낮은 일자리의 확대라는 걱정에서 벗어날 수 있다.

그러나 지금 현재 상황에서 사회적 기업이 바우처 사업에 참여할 가능성은 거의 없다. 새 정부에서는 사회서비스 제공사업으로서 바우처 사업과 일자리 창출사업인데 그 산물이 사회서비스인 사회적 기업을 서로 연계시키려는 아무런 시도도 하지 않고 있다. 오히려 서로 설계상의 상충으로 인하여 사회적 기업은 바우처 사업에서 배제되고 있으며, 바우처 사업을 위하여 사회서비스를 제공하는 민간기업을 새로이 양성하려 하고 있다.⁴⁶⁾

46) 보건복지가족부에서는 민간기업의 참여 촉진을 위하여 정부가 70%, 민간이 30% 투자하여 '사회 서비스 선도기업'을 육성한다는 계획을 갖고 있으며, 이를 위하여 2008년 109억의 예산이 책정되어 있다. 이는 국가 전체적으로 볼 때 불필요하게 이중적으로 전달체계를 마련하는 한 예가 될

현재 바우처 사업에 사회적 기업의 참여는 허용되지 않고 있다. 그 가장 큰 이유는 사회적 기업이 대부분 사회적 일자리사업에서 인건비를 지급받고 있는데, 인건비를 지급받고 있는 기업에게 다시 바우처를 주기는 어렵다는 것이다.⁴⁷⁾ 앞에서 설명한 바와 같이 사회적 기업은 사회서비스 선도기업과 동일한 역할을 하며, 충분한 수준의 공공성을 갖추었다. 다만, 사회적 기업이 바우처 사업을 맡아서 하기 위해서는 현재와 같은 인건비 지원구조는 변화되어야 할 것이다. 가장 유력하게 고려해볼 수 있는 바는 근로자에 대한 사회보험과 퇴직 적립금에 대하여 국가가 지원하고, 인건비 지원은 관리인력에 한하는 것이다. 이 경우 사회적 기업이 지원받는 전체 총 내용은 현재와 큰 차이가 없으면서도, 보건복지가족부 등 국가에서 진행하고 있는 사회서비스 시장에 참여하여 안정적인 수익기반을 확보할 수 있을 것이다.

지역사회서비스 혁신사업에서 서비스 제공기관을 지정하는 방식은 다음과 같다. 전국사업은 복지부 장관이 직접 지정하고, 그 이외의 사업은 기초자치단체장 혹은 광역자치단체장이 정하도록 되어 있고, 지역사회서비스 혁신사업 담당자가 지정절차를 총괄하도록 되어 있다. 이렇게 지자체에서 바우처 제공기관 선정을 하고 있다는 점을 고려하면, 사회적 기업관련 업무의 일부를 지자체로 이관하는 것에 대하여 좀 더 진지하게 검토해볼 필요가 있다. 각 지자체의 재정상황이나 인식에 따라서 정도의 차이는 있지만, 지자체에서 사회서비스 제공과 관련된 위탁업무를 맡아서 하고 그 시장이 상당한 수준인 것이 현실이다. 사회적 기업관련 업무의 일부가 지자체의 업무가 된다면, 사회적 기업이 바우처 사업을 위탁받을 가능성은 보다 높아질 수 있을 것이다.

또한 선정기준에서 공공성을 강화하고 일자리의 질에 대한 평가항목을 추가할 필요가 있다. 현재의 바우처 제공기관 선정기준을 보면 신규 사업자는 ‘기관 일반현황’(15점), ‘사업수행능력’(40점), ‘서비스 공급계획’(45점)을 합산하여 점수를 환산하고, 기존사업자는 ‘전년도 사업실적’(40점)과 ‘사업계획’(60점)을 합산하여 점수를 환산하도록 되어 있다. 이 선정 기준을 보면 기업의

수 있다.

47) 자활근로, 복지관 등 국가나 지자체로부터 임금의 전부 또는 일부를 직접 지원받는 근로자는 바우처 사업에 참여할 수 없도록 되어 있다.

공공성이나 일자리의 질을 알 수 있는 기준이 빠져있음을 알 수 있다.⁴⁸⁾ 앞에서 논의한 바와 같이 사회서비스 제공은 정부의 위탁을 받아서 하는 것으로서, 완전한 시장원리로만 움직이기는 어려운 것으로서 일정 정도의 공공성을 필요로 한다. 또한 일자리의 질은 질 높은 서비스 제공을 위해서도 중요하고, 서비스 일자리의 확대가 질 낮은 일자리의 확대로 연관되지 않기 위해서도 필요하다.

이와 같은 제도상의 보완이 이루어질 때만이 바우처 사업과 사회적 기업은 서로 정합되는 제도로 발전할 수 있을 것이다. 즉, 사회서비스의 확충이 사회적 기업의 발전, 그리고 보다 나은 질의 일자리 창출로 연결될 수 있을 것이다.

라. 공공서비스 부문 일자리와 사회적 기업

정부는 기존에 정부의 직접고용으로 행해오던 수많은 공공서비스를 민간 위탁하고 있다. 공원, 공립학교, 행사장 등 각종 시설의 청소, 재활용 및 쓰레기 수거 등은 이러한 대표적인 예라고 할 수 있을 것이다. 청소, 재활용 및 쓰레기 수거 분야는 ‘환경’과 ‘고용의 질’을 고려할 때, 사회적 기업으로의 육성을 적극 추진하여야 할 것이다. 이 부문은 친환경적인 작업공정이 상당히 필요한 부분이지만 친환경적인 작업공정은 부가적인 비용이 발생하기 때문에 일반 기업이 하기에는 적절하지 않다. 그러나 자활공동체나 사회적 기업의 경우 지방정부나 지역사회의 협조를 통해서 사회적 자원의 도움을 받을 수 있고, 이는 친환경적인 작업공정에서 발생하는 부가적인 비용을 상쇄시켜 일반기업과 유사한 시장성을 가질 수 있다. 또한 4대 보험과 퇴직금 등을 고려하면 일반 기업에 비해서 고용의 질이 현저히 높은 것이 사실이다. 더욱이 사회적 기업은 사업의 지속가능성이라는 면에서 자활공동체 등 기존의 조직보다 우위에 있다고 볼 수 있다.

48) 기관의 공공성에서는 기관 일반 현황에서 처벌이나 수상여부, 사회공헌활동등을 ‘대의 신뢰도’라는 항목으로 5점을 배당하고 있는 것이 전부이고, 4대보험 적용 등 일자리의 질을 알 수 있는 척도는 전무하다.

제5절 사회·공공서비스 일자리와 정부의 민간 위탁

1. 사회서비스 민간위탁 방식의 종류와 특성

우리나라의 공공시장은 이미 오래 전부터 민간위탁 방식을 중심으로 형성되었다. 민간위탁 방식이란 서비스의 재원은 공적으로 부담하면서 공급주체는 민간에서 담당하는 것이다. 민간위탁 방식을 취할 경우 공급주체를 선정하는 문제가 뒤따른다. 우리나라에서는 공급주체의 수와 역량이 부족하다는 이유로 한번 공급주체로 선정되면 계속해서 선정되는 기득권과 독점권의 문제가 발생한 것이 사실이다(김혜원, 2008). 공공시장의 또 하나의 축은 소비자보조금에 의해 형성되는 시장이다. 우리나라는 소비자보조금에 의한 시장이 그다지 발달하지 못했다. 거의 유일하게 존재했던 소비자보조금 시장은 의료시장이다. 의료보험체계 하에서 사람들은 전체 의료비의 일부분만을 본인부담금으로 지불하고 나머지 금액은 의료보험공단에서 부담한다. 이에 비해 공적 부조 영역에서는 소비자보조금 방식에 의한 공공시장 형성이 이루어지지 않았다.

가. 공급자 보조금을 통한 서비스 위탁

공급자보조금을 통해 공공서비스를 전달하는 방식 중에서 최근 큰 관심을 받고 있는 것은 서비스 구매계약(Purchase-of-Service Contracting-Out)이다. 서비스 계약은 일정 기간 동안 일정 양의 서비스를 민간 주체가 공급하는 것을 조건으로 정부가 그에 따른 비용을 지불하는 계약을 체결하는 것이다. 이러한 계약에서는 비용부담자인 정부는 실제 서비스를 받는 것이 아닌 제3자 계약방식이 작동한다. 결과적으로 효율적 결과를 가져다주는 경쟁적 시장 원리가 작동하기 어렵다. 이에 따라 시장실패가 발생할 위험이 크다. 사업자 선정을 위한 과정이 서비스 계약에서는 매우 중요하다. 서비스계약에는 계약

방식에 있어서 세 가지 방식이 존재한다. 경쟁계약, 협상계약 그리고 협력계약이 그것이다.⁴⁹⁾ 경쟁계약은 일반적인 재화나 수주계약처럼 경쟁입찰 방식을 의미하며, 협상계약과 협력계약은 한정된 수의 이들과 대면협상을 통해 계약에 도달하는 것이다.

사회서비스 특히 복지서비스는 성과측정이 어렵고 생산과정이 모호하다는 점에서 민간위탁이 성공적이기 어렵다. 복지서비스 중에서 비교적 성과기준과 목표의 구체화가 용이하고 통제와 모니터링이 가능한 분야를 우선적으로 민간위탁 대상으로 선정하는 것이 장려되는 것이 일반적이다.

한국에서 많은 사회서비스는 경쟁계약방식보다는 협상계약이나 협력계약의 방식에 의해 민간위탁되어 왔다. 서비스의 성격 상 경쟁계약이 적절하지 않다는 것은 앞선 설명에서 충분히 이해될 수 있을 것이다. 그런데 경쟁계약이 적절하지 않다고 해서 무조건 기존 기관의 기득권이 인정되고 독점권이 유지되어야 하는 것은 아니다. 한국의 민간위탁 사업자 선정과정은 좀더 경쟁이 도입될 필요가 있다. 비록 주기적인 재계약 과정이 존재하지만 한번 사업자로 선정되면 계속해서 계약을 갱신하는 관행이 굳어 있어 기존 사업자에 대한 객관적 평가가 이루어지지 못하고 있으며 결과적으로 지역민이 제대로 된 복지서비스를 받지 못하고 있다는 비판이 존재한다. 사회복지서비스는 경쟁계약이 성공할 여건이 충족되지 못하므로 재계약 과정이 항상 제로 베이스로 완전 경쟁 입찰 방식으로 진행되기는 어렵다. 하지만 기존의 기관을 관행적으로 개선하는 방식에 대해서는 재고가 필요할 것이다.

또한 종합적 서비스를 제공하는 것이 적절한지에 대해서는 재고할 필요가 있다. 사회복지서비스의 발전은 전문적 서비스를 제공하는 기관들이 증가함에 따라 성취된다. 초기에는 전문적 서비스 기관이 발달하지 못했으므로 예산을 집중적으로 하나의 기관에 투입하여 대규모 기관이 다양한 서비스를 제공하도록 하는 것이 효율적일 수 있지만 초기 단계를 벗어나면 소규모의 전문적 서비스 기관이 활동할 수 있도록 예산 시스템을 변화시킬 필요가 있다. 이러한 맥락에서 볼 때 현재 사회복지관이 제공하는 서비스를 프로그램 단위로

49) Salamon(2002).

세분할 여지가 없는지 재검토해 볼 필요가 있다.

공급자 보조금 시스템을 선택했을 경우에는 공급자에게 적절한 대상자에게 일정한 양과 품질의 서비스를 공급할 것을 요구하는 계약을 체결해야 한다. 그리고 모니터링 및 사후 평가가 매우 중요하다. 한마디로 정부의 책임성(accountability) 문제가 중요해진다. 공급자보조금 시장에서 정부의 책임성이 실질적으로 담보되기 위해서는 계약을 담당하는 공무원의 전문성이 제고되어야 한다. 현재 한국의 순환보직형 공무원 시스템은 이러한 전문성을 쌓는 것을 어렵게 하고 있다. 공무원이 어떤 공급자가 신뢰할만하며 어떤 공급자가 어떤 문제를 안고 있는지를 제대로 알지 못한다면 사회서비스의 공급자보조에 의한 전달은 제대로 이루어질 수 없다. 왜냐하면 전문성이 확보되지 않는다면 협상계약이나 협력계약은 불가능하기 때문이다.

나. 소비자보조금 방식의 서비스 전달

우리나라에서 소비자보조금 방식으로 사회서비스를 전달하는 경우는 거의 없었지만, 최근 범정부적으로 소비자보조금 방식에 대한 관심이 높아지고 있으며 실제로 적용 사례도 늘어나고 있다. 보건복지가족부의 바우처 사업이 대표적이며 보육료 지원의 대부분도 소비자보조금 방식으로 이루어지고 있으며 실업자 직업훈련 역시 소비자보조금 방식으로 이루어지고 있다.

소비자보조금 방식이 성공적이기 위해서는 다음과 같은 몇가지 요건이 충족되어야 한다. 첫째, 공급자들 간에 경쟁이 확보되어야 한다. 둘째, 적절한 수의 공급자가 경쟁할 수 있기 위해서는 시장의 규모가 상대적으로 커야 한다. 셋째, 소비자의 접근성 역시 높아야 한다. 넷째, 충분한 정보가 제공되어야 한다. 소비자의 정보가 부족할 경우 제대로 된 선택이 이루어질 수 없다. 이를 위해 정보를 제공하는 센터가 필요할 수 있고 이럴 경우 추가적인 비용이 지불된다. 내재적으로 충분한 정보가 제공될 수 없거나 소비자가 정보를 활용할 능력이 없을 경우에는 공급자보조금은 적절하지 않은 대안이다.

소비자가 품질에 대한 정보가 부족할 경우 소비자의 선택권은 그다지 의

미가 없으며 공급자의 경쟁 역시 소비자의 불완전한 정보 상황을 이용하려는 동기에 의해 왜곡된 결과를 낳을 수 있다. 소비자의 정보부족이 나타나는 경우는 예를 들어 구매가 자주 이루어지지 않는 경우라든가 서비스를 이용한 이후 한참 시간이 흐른 뒤에 그 유용성이 나타나는 경우를 생각해볼 수 있다. 소비자의 제품 정보에 대한 정보가 부족할 경우 저품질의 상품을 구매할 가능성이 높아지고 시장 전체가 나쁜 균형에 빠져들 수 있다. 이러한 상황에서는 정부가 보조금을 당근 또는 채찍으로 이용하면서 강력한 품질 규제나 지배구조의 규제를 가하는 것이 더 나올 수 있다.

소비자보조금 방식을 취한다고 해서 소비자가 선택할 수 있는 공급자에서 아무런 제한이 없는 것은 아니다. 다시 말해서 소비자보조금 방식 하에서 모든 종류의 공급자가 다 허용되는 것은 아니다. 예를 들어 의료보험에 의해 만들어지는 의료보험시장에서 무허가 의료공급자의 진입을 원천적으로 막고 있다. 나아가 현행 한국의 의료시장에서는 영리법인의 진입을 막고 있다. 이처럼 소비자보조금 방식에서도 공급자에 대한 일정한 제한이 존재하며 필요하다.

2. 정부의 민간 위탁 및 조달사업자 선정에 윤리적 기준 마련

정부의 민간 위탁 시 중요한 점의 하나는 정부의 민간위탁이 시장을 형성하고 키워나갈 수 있다는 점이다. 정부시장은 안정적인 수익을 확보할 수 있는 가장 가능성 있는 시장 중의 하나이다. 정부의 사회서비스 관련 위탁사업,⁵⁰⁾ 정부가 재원을 조달하는 프로그램 사업, 정부의 민간 위탁사업,⁵¹⁾ 우선 구매제도 등은 정부시장의 대표적인 예일 것이다. 정부가 민간위탁을 지정할 때 보다 윤리적 기준을 강화하는 것은 공공·사회서비스 전달자들에게 중요한 시그널이 될 수 있다.

50) 정부가 위탁하고 있는 사회서비스 관련 사업인 바우처 사업(노인돌보미, 중증장애인 활동보조, 산모신생아도우미, 지역사회 서비스 혁신 등), 여성부 육아사업(아이돌보미), 노인장기요양보험제도 등

51) 쓰레기 처리 및 청소 등

정부가 공공·사회서비스 일자리가 상대적으로 좋은 일자리가 될 수 있도록 하려면, 공공기관의 구매 기준을 변화시키는 것이 필요하다. 공공기관의 구매는 좁은 의미의 순편익을 극대화하는 것에 그치지 않고 윤리적인 규정도 준수할 필요가 있는데, 이는 정부가 공공기관의 구매기준을 통하여 일반기업에게 지향할 바를 암묵적으로 보여주기 때문이다. 즉, 공공기관의 구매기준에 공정거래, 노동관계법 준수, 취약계층 고용, 반차별 등의 규정을 포함시켜야 할 것이다.⁵²⁾ 이렇게 되면 사회적 기업이 환경 책임, 근로기준법, 4대보험 등을 지키는 윤리적 기업이라는 점은 공공기관에 대한 구매 경쟁에서 큰 장점이 될 수 있다.

52) 영국 런던정부는 기업의 고용관계, 직업훈련 등 노사화합 정도를 정부조달 시 반영

제9 장 금융산업의 일자리 창출

금융산업은 자금중개기능을 통하여 생산성이 높은 부문으로 자금을 유도하여 경제의 역동성을 제고하는 기능을 가지고 있다. 즉 금융산업은 성장잠재력이 높은 혁신형 산업으로 자금을 유도하여 자금배분의 효율성을 높여 경제 전반의 생산성을 높이는데 기여한다. 더욱이 금융부문은 나아가서는 해외 시장 개척을 통해 수출산업으로서도 국민경제에 기여할 수 있다.

한국의 금융산업의 발전수준(금융연관비율=금융자산/GNI)은 아직 선진국에 비해 낮은 수준을 유지하고 있지만 자본시장 육성, 퇴직연금제도 정착 등 정책적 노력이 경주되는 경우, 발전 잠재력이 여타 선진국들에 비해 크다. 현재 금융개혁이 여전히 진행중이어서 금융산업의 일자리 창출이 많지는 않지만, 2001년부터 2007년까지 매년 평균 1.1%의 일자리 증가를 보이고 있어, 향후 금융산업이 제대로 자리를 잡을 경우 많은 일자리 창출이 기대된다. 이렇게 금융산업은 높은 성장잠재력 및 부가가치 창출 능력, 양질의 일자리 제공이 가능하다는 차원에서 고부가가치-고임금 일자리(decent job)를 창출할 수 있는 신성장동력 산업으로서 매우 중요한 위치를 가지고 있다.

금융산업이 발전하기 위해서는 금융자본이 들어와서 거래가 원활하게 이루어지도록 제반 규제 정비와 인센티브 제공, 인프라 구축이 있어야 하지만, 무엇보다도 양질의 금융인력 양성이 뒷받침 되어야 한다. 금융 선진국인 영국과 아일랜드의 금융산업 발전과 금융인력 양성은 좋은 본보기이다.

2008년 하반기의 세계 금융시장의 위기는 투자자들뿐만 아니라 실물경제

에까지 영향을 미쳐 경제 위축을 가져오고 있다. 이러한 세계 금융시장의 위기는 일국 경제가 해결할 수 있는 문제는 아니지만, 각국에서 시장규율 및 금융감독 강화 이상의 조치들이 나올 것이라 예측된다. 우리나라에서도 금융산업의 성장을 안정적인 기조 위에서 가져갈 수 있도록 주도면밀한 조치가 필요하다.

제1절 금융산업의 현황 및 문제점

1. 금융산업의 고용 및 생산성

우리나라의 금융산업은 서비스 산업내에서 뿐만 아니라 전산업에서의 GDP 비중이 지속적으로 높아지고 있다. 금융산업은 GDP 비중에서 1990년에 5.48%로 서비스 산업내에서 4위, 1995년에는 2위, 2000년에는 2위, 2005년에는 7.52%로 1위를 차지하고 있다. 한국은행 국민계정을 보면 2000년 1인당 GDP에서 금융산업은 제조업을 100으로 할 때 133으로 여타의 서비스보다 크게 높은 수준이다.

<표 IX-1> 산업별 취업자 및 1인당 GDP 추이

(단위: 십억, 천명, %)

		2000	2003	2005	평균 증가율
GDP	제조업	151,243	169,145.4	204,701	16
	서비스	347,667.7	447,851.3	496,784.1	19
	금융업	35,256	56,690.8	60,483.5	31
취업자	제조업	4,293	4,205	4,234	-1
	서비스	12,960	14,075	14,903	7
	금융업	752	751	746	-0.4
1인당 GDP	제조업	35.2	40.2	48.3	17
	서비스	26.8	31.8	33.3	11
	금융업	46.9	75.5	81.1	31

자료: 한국은행 「국민계정」, 통계청 「경제활동인구조사」 각 년도.

그렇지만 금융산업이 고용에서 차지하는 비중은 높지 않으며, 감소하는 추세를 보이고 있다. 외환위기 이후 2005년까지 금융산업 종사 인력은 연평균 0.4%로 감소하고 있다. 이는 1997년 외환위기 이후 구조조정 과정에서 부실 금융기업의 퇴출 및 합병에서 인력의 감축이 이루어졌으며, 또한 우량 금융기관도 신규채용을 줄여 단기적인 수익 개선을 도모하였기 때문이다. 그리하여 대우사태, 현대사태, 카드사태 등 금융시장의 대형실패에도 불구하고 은행권을 중심으로 꾸준히 수익성이 개선되고 과거보다 높은 경쟁력을 갖추게 되었다고 할 수 있다.

우리나라의 금융산업의 GDP 비중과 취업자 비중은 OECD 국가들에 비해 크게 낮지 않다. OECD 평균에 비해 부가가치 비중 및 고용비중이 모두 높다(<표 IX-2>). 그렇지만 금융산업의 선진국이라 할 수 있는 영국, 미국, 아일랜드 등에 비해서는 고용 비중이 적은 편이라 할 수 있다. 우리나라는 부가가치 비중에 비해 고용 비중이 특히 작은 모습을 보이고 있는데, 이는 전술하였듯이 외환위기 이후 금융산업의 고용 감소에 기인한다고 볼 수 있다.

금융산업은 통상 고학력 취업자의 비중이 가장 높은 분야이다(OECD, 2005). <표 IX-3>을 보면 우리나라의 경우도 금융산업의 학력별 구성은 약 47%가 대졸이상이다(2004년 고용직업구조조사). 이는 전체 산업에서 대졸자 이상이 25%를 조금 넘고 있으며, 제조업에서는 대졸자 이상이 25%인 것과 비교하면 상당히 고학력 취업임을 파악할 수 있다.

금융산업 종사자들은 여타 서비스업 종사자들에 비해 가장 높은 소득수준을 보이고 있다([그림 IX-1]). 외환위기 이전에도 금융산업 종사자들의 임금수준이 높았지만, 가장 높은 분야는 교육서비스 분야였다. 그렇지만 외환위기를 지나고 나서 금융산업 종사자들의 임금수준이 가장 높아졌으며 계속 1위를 지키고 있으며, 여타 서비스 분야 종사자들과의 임금격차를 지속적으로 벌려놓고 있다. 이는 전술하였듯이 금융서비스 분야의 구조조정에 따른 결과라 할 수 있을 것이며, 반면에 여타 서비스 분야는 제조업 등에서 구조조정되어 나온 인력이 진입함으로써 오히려 임금수준을 떨어뜨리는 압력으로 작용하였기 때문이라 보인다.

<표 IX-2> OECD 국가들의 주요 서비스 산업 부가가치 및 고용 비중(2004년)
(단위: %)

	도소매/음식숙박업		금융 및 보험		부동산임대/사업 서비스업		교육, 의료, 사회복지서비스업	
	부가가치	고용	부가가치	고용	부가가치	고용	부가가치	고용
Australia	14.1	24.7	7.5	3.6	21.3	12.1	14.6	22.4
Canada	13.8	24.0	6.1	5.2	19.8	11.6	14.3	21.5
France	13.1	16.9	4.9	3.1	26.5	14.8	17.3	22.7
Germany	12.4	19.8	4.6	3.2	24.5	13.0	16.4	21.2
Ireland	12.6	20.2	10.1	4.5	13.3	8.5	14.1	21.6
Italy	15.5	20.4	4.7	2.4	21.9	11.1	13.1	16.7
Japan	12.7	18.0	6.5	2.7	11.7	1.5	17.4	27.8
Korea	9.8	26.3	8.2	3.4	12.4	8.7	11.5	16.0
Mexico	20.6	19.3	3.4	0.5	9.5	3.5	22.2	.
Netherlands	15.0	19.0	7.4	3.8	19.4	15.9	16.9	22.4
Norway	10.3	16.4	3.8	2.3	15.6	10.3	17.5	28.5
Spain	18.6	22.4	4.6	2.1	16.2	8.5	13.6	15.2
Sweden	12.1	15.4	3.7	2.1	20.7	11.7	21.0	32.8
Turkey	20.2	19.2	5.1	1.1	7.6	2.5	11.3	9.4
United Kingdom	15.0	24.2	6.5	4.1	23.5	15.4	16.7	23.8
United States	15.4	21.4	7.9	4.5	24.5	15.0	15.8	24.7
평균	14.9	20.0	6.4	3.2	17.4	10.1	15.4	20.5

자료: OECD(2006), OECD in Figures 2006-2007, pp. 22-23, 38-39.

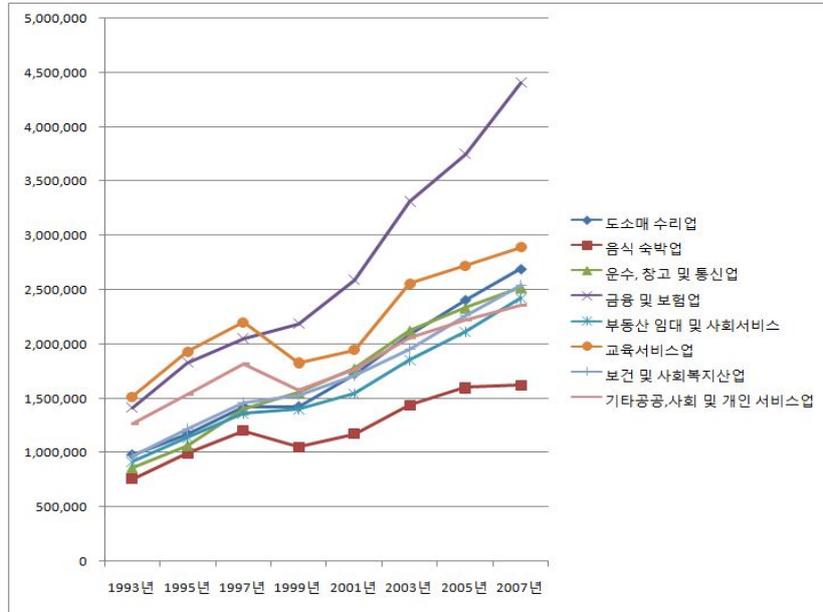
<표 IX-3> 우리나라 주요 산업 취업자의 학력 구성
(단위: 천명, %)

	전체	제조업	서비스업	금융산업
고졸이하	14,029(59.9)	2,601(62.3)	8,262(54.0)	296(37.9)
전문대졸	2,957(12.6)	572(13.7)	2,130(13.1)	117(15.0)
대졸	5,607(23.9)	900(21.6)	4,228(27.6)	336(43.1)
석사이상	821(3.6)	103(3.4)	683(5.3)	31(4.0)

자료: 노동부, 「고용직업구조조사」, 2004

[그림 IX-1] 각 서비스 분야의 임금 수준 추이

(단위: 원)



이러한 결과를 가지고 우리나라 금융산업이 아주 양질의 인력을 보유하고 있다고 판단하는 것은 선부르다. 이상의 금융산업의 고소득은 배진한(2005)에서 지적된 것처럼 금융기관들이 수익성 높은 요지를 차지하고 있고, 또한 서비스의 품질 표준화나 객관적인 비교가 불가능하기 때문에 나타나는 경제적 렌트일 가능성이 매우 높다.

2. 금융산업의 문제 및 낙후성

우리나라 금융산업이 세계 시장에서 차지하는 비중은 실물경제의 위상에 비하여 크게 낮은 상황이다. 금융산업 자체도 아직 선진 금융회사에 비해 규모나 수익성 측면에서 상당히 뒤처지고 있다. 은행 상위4사 총자산(평균)은 한국이 1,497억달러인데 비해 미국은 11,166억달러이며, 은행 총수익중 비이

자수익 비중은 한국이 18.7%인데 비해, 미국은 48%, 영국은 46.4%이다. 또한 자국 거래소에 상장한 해외기업수, 외국표시 채권 발행 규모, 외환거래량의 지표로 판단하는 국제화 수준도 낮다. 총자산과 수익, 고용의 3개 측면에서 해외부문이 차지하는 비중을 나타내는 TNI 지수로 보면 한국의 국내은행은 거의 바닥 수준이라 할 수 있다. 우리 금융회사의 해외 영업도 주로 해외에 있는 국내기업을 대상으로 하는 초보적 수준이다.

<표 IX-4> 국내은행의 TNI 지수(2006년)

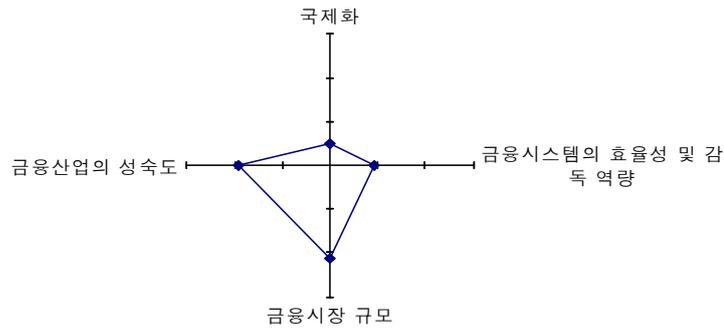
한국	스위스	스페인	네덜란드	독일	영국	프랑스	미국	일본
4.3	68.8	56.1	48.1	42.7	40.3	37.5	24.7	18.3

자료: 금융감독원, 「금융 감독 선진화 로드맵 참고자료」, 2007.

직접금융시장에서 증권시장은 아직 기업에 대한 안정적인 장기자금 공급의 역할을 수행하고 있지 못하며, 회사채 시장도 외부 충격에 취약하여 안정적인 자금조달의 장이 되지 못하고 있다. 은행권의 대출에 있어서도 담보대출 위주로 차주와 대주간에 정보비대칭성을 완화할 수 있는 장치가 미흡하고, 즉 신용평가회사와 은행의 여신심사기능이 미흡하며, 신용위험분담기능이 부족하여 신용대출이 활발하지 못하다. 이에 리스크에 기초한 영업형태가 국내 금융권에는 정착하고 있지 못하다.

금감위·금감원의 조사에 따르면 우리의 금융경쟁력은 OECD 30개국중 18위에 해당하는 것으로 나타났다. 우리나라의 경우 금융시장의 규모(9위)나 성숙도는 (11위)는 중위권이나, 금융시장의 효율성 및 감독역량(21위), 금융산업의 국제화(25위)에서는 경쟁국에 비해 크게 떨어지는 것으로 나타났다.

[그림 IX-2] 우리나라 금융산업에 대한 부문별 평가



자료: 금융감독원, 「금융 감독 선진화 로드맵 참고자료」, 2007.

법적인 규제면에서도 자본시장통합법, 은행법, 보험업법으로 산재되어 있어 형평성, 일관성, 실효성 측면에서 문제가 있다. 또한 금융회사 업무에 관한 규제 방식이 인가, 허가, 등록 등의 형태로 복잡하며 열거주의에 입각해 있다. 또한 금융감독의 측면에서 첨단 금융기법이 빠르게 전파되는 상황에서 시의적절하게 대응할 수 있는 감독기구의 전문성과 정보시스템의 구축이 미흡하다. 금융감독의 투명성과 일관성도 부족하며, 리스크 취약부분에 대한 점검 및 시정 등 사전적 예방 기능도 미흡하다.

외환 위기 이후 우리나라의 금융산업이 외형적으로는 수익성을 갖추고 있는 것처럼 보이지만, 우리나라의 금융산업은 고부가가치를 창출하는 부분이 적어, 2003년 현재 국내 상위 4개 은행의 평균 수익구조가 이자수익대 비이자수익의 비율이 8 : 2이며, 비이자수익도 예금, 카드, 신탁 수수료등의 수입이 주종을 이루고 있다. 이에 비해 미국의 경우 은행의 이자수익대 비이자수익의 비율은 5.5 : 4.5이다. 이러한 저부가가치 위주의 수익구조는 금융산업 인력구성에서도 알 수 있는데, 우리나라의 금융 산업은 주요 금융 허브 경쟁국에 비해 전문가의 비율이 매우 적고, 거의 대부분이 보조인력이다. 이에 비

해 홍콩과 싱가포르의 금융전문인력이 40% 이상이 되며, 영국의 경우도 우리나라 전문가 비율의 두배 정도이다.

<표 IX-5> 주요 선진 금융산업 국가의 금융인력 구성

(단위: 명, %)

	영국	홍콩	싱가포르	한국
관리자	111,995 (12.4)	34,600 (19.2)	19,222 (17.8)	32,022 (4.4)
전문가	148,533 (16.4)	78,800 (43.8)	55,369 (51.3)	65,545 (8.9)
보조인력	645,024 (71.2)	66,500 (37.0)	33,266 (30.8)	635,433 (86.7)
총계	905,552 (100)	180,000 (100)	107,859 (100)	733,000 (100)

자료: 한국금융연구원(손욱·이상재(2007, p. 304) 재인용).

더욱이 앞으로 금융산업에서의 규제 완화는 개방 확대, 금융자본의 축적, 금융시장의 전문화를 가져올 것이다. 특히 자본금 규제, 인적 요건의 심사기능, 재무요건 평가 등의 진입 요건들이 사전적으로 정한 일정한 요건(threshold conditions)에 대한 검증을 거치는 단순심사로 전환될 가능성이 높다.

이러한 규제완화는 금융서비스 시장에 대한 진입을 확대하여 고용창출 확대에 긍정적으로 작용할 것이다. 여기에 금융시장의 변동성 확대와 금융업무의 복잡성 증대, 국제간 거래의 확대, 파생상품 시장의 확대 등으로 관련된 전문인력 확보 및 전문인력의 자질 제고를 어떻게 이루어나갈 것인가가 중요한 과제로 부상할 것이다.

현재 스위스 국제경영원(IMD)에 따르면 2005년 금융인력 지표에서 한국은 46위를 기록하여, 싱가포르(11위), 홍콩(7위)에 크게 뒤져 있다. 구체적으로 해외자금조달 및 투자, 트레이딩 및 딜링, 프로젝트 파이낸싱 및 국제 M&A, 금융업무의 국제적 전개를 위한 기획 및 조사, 투자자 홍보, 해외점포 네트워크 관리, 위험관리, 신상품개발, 국제금융관련 법률 및 회계서비스 업무 등 증가하는 수요를 공급이 못따라 가고 있다. 이에 신종 금융상품의 개발은 해외 금융회사에 의존할 수밖에 없고, 각종 지수 연계상품의 워런트 개발 등도

외국기관이 독식하는 등 전문인력이 없기 때문에 신상품 개발에 뒤처지는 악순환이 되풀이 되고 있다.

이에 금융전문인력을 체계적으로 양성하기 위해 재정경제부는 한국과학기술원(KAIST)에 2006년 3월 금융전문대학원을 개설하였고, 교육인적자원부는 서울대 등 6개 대학에 경영전문대학원(MBA) 예비 인가를 내주고, 국제적 수준의 금융전문가를 양성하고자 하였다. 아울러 정부는 금융인력양성분과위원회를 두고 정책개발과 제도개선 등 금융인력 양성 정책의 핵심기능을 수행하도록 하였으며, 금융연구원내에 금융인력네트워크센터를 두어 금융인력 통계 구축, 인력수급 전망, 인력양성 사업의 실무를 담당하게 하였다.

그러나 우리나라 경영전공 학부생의 경우 금융 전공의 구분이 없고, 일반대학원 경영학 전공의 경우에도 학술인력의 양성에 치중하여 금융산업이 요구하는 실질적인 경영지식, 국제감각에 한계를 나타내고 있다. 이러한 숙련불일치는 2005년 교육부가 실시한 대학원 졸업 금융인력의 기업체 만족도 조사에 '보통' 이하가 72%나 되는 결과로 나타났다. 질적 측면에서 Synovate사가 국내금융기관 인사담당자를 대상으로 설문조사를 한 결과 금융교육기관 강사진의 전문성이 부족하고, 프로그램의 다양성이 부족한 것으로 평가되고 있다. 또한 교육기관간의 유사중복 등의 문제가 나타난다. 대부분의 은행, 증권, 보험 등 업종별 대기업들은 자체의 연수원을 가지고 있지만, 신입사원 연수, 일반소양교육 등에 치중하고 있으며, 금융전문교육 프로그램은 매우 제한적으로 운영되고 있다.

제2절 영국 금융산업의 현황과 발전 전략

1. 영국 금융산업의 현황

영국은 금융산업의 선진국 중 가장 모범적인 성장을 하고 있는 나라이다.

런던 국제금융센터(IFSL)의 최신 통계에 따르면 자산운용 규모와 헤지펀드 자산을 제외하고 국가간 은행 대출, 외국주식 거래, 외환거래, 장외파생상품 거래, 국제채권거래, 해상보험 순보험료 수입 등 주요 금융거래 및 외국계 은행 지출에서 2007년부터 영국은 미국을 제치고 세계 1위를 차지하고 있다. 이에 글로벌 금융센터의 정도를 나타내는 지수(GFCD)에서 런던은 뉴욕을 제치고 1위를 차지하고 있다.⁵³⁾

<표 IX-6> 금융허브 런던의 실적

	영국	미국	일본	프랑스	독일
국경 간 은행대출	20	9	8	9	10
외화 주식 거래	40	34	0	0	3
외환 거래	32	18	8	3	5
장외 파생 거래	43	24	3	10	3
해상 보험료 수입	20	11	12	6	8
국제채권(유통시장)	70	na	na	na	na
헤지펀드 자산	21	66	2	1	0
외국은행사의 수	264	228	129	179	69

자료: IFSL(2008), Banking 2008, International Financial Services London

2008년도 영국 은행 부문의 자산은 약 7조 파운드이며, 이는 2007년에 비해 11% 증가한 것이며, 이중 58%가 외국 은행의 자산이다. 이러한 은행산업은 2005년 영국경제에 500억 파운드 산출의 기여를 하였으며, 이는 GDP의 4.6%이며, 전 금융산업의 비중 8.8%의 절반을 넘는다. 2006년 은행산업에 고용된 취업자는 43만2천명이고, 이는 전체 금융산업 취업자의 45%를 차지한다.

이러한 금융산업 중심의 고부가가치 서비스 산업의 성장으로 영국은 최근 10년간 연평균 2.8%의 성장률로 독일(1.3%)나 프랑스(2.2%)를 제치고, 2007년 1인당 국민소득 4만불에 이르렀다.

53) 동 지수에서 한국의 서울은 51위를 차지하고 있다.

영국의 은행 산업은 예금액의 경우에는 미국에 이어 2위지만, 자본의 수익률에 있어서는 세계 1위이다. 2006/7년 사이 미국의 수익률이 22%로 가장 높았지만, 소득대비 비용의 비율은 영국이 가장 낮아 영국에서 가장 효율적으로 금융산업을 영위할 수 있음을 알 수 있다.

<표 IX-7> 자본의 수익률 및 소득대비 비용 비율

	자본 수익률		비용/소득 비율
	1999/00	2006/07	2006/07
미국	20.4	22.2	59.9
영국	26.1	19.6	50.2
이탈리아	18.5	6.2	58.3
프랑스	7.6	15.7	63.9
독일	12.2	4.7	61.5
일본	3.2	16.2	69.4
평균	17.9	13.3	57.5

자료: IFSL(2008), Banking 2008, International Financial Services London.

2. 영국의 금융산업 발전 전략

영국 금융산업의 발전은 1986년 The City의 국제 금융허브 경쟁력 강화를 위해 은행과 증권간 장벽 철폐, 주식매매 위탁수수료 자율화, 외국금융사의 시장진입 자유화를 골자로 하는 ‘빅뱅’ 단행으로부터 시작된다. ‘빅뱅’ 이후 외국계 투자은행의 런던 영업규모가 크게 확대되었으며, 도이체방크 등 유럽계 은행의 본부도 런던으로 이전하는 등 런던은 국제금융허브로 탈바꿈하게 되었다.

그러나 90년대 초 불황기에 SG워버그 등 영국계 투자은행의 90%가 외국계에 인수되고, 영국의 유로존 불참으로 프랑크푸르트로 유럽금융중심이 옮겨갈 것이라는 비관적 전망으로 고전하였다. 1992년에는 영국 파운드화가 조지 소로스의 헤지펀드로부터 집중공격을 받아 중앙은행(영란은행)마저 휘청

대기도 하였다. 이에 대응하여 영국정부는 1995년 은행·보험·증권 등 별도로 운영하던 금융감독 체계를 현 금융감독청(FSA)로 통합하여 효율성을 제고하고, 4~6개월마다 불필요한 금융감독 규제를 지속적으로 폐지하였다. FSA는 2007년 금융관련 규정을 700페이지에서 370페이지로 대폭 축소하는 등 금융산업 운영에 대한 기본적 원칙만을 제시하여, '감독하기 위해서가 아니라 감독을 줄이기 위해서 FSA가 존재한다'라는 인식을 심어주었다. 그리고 FSA는 투자자 보호에는 매우 철저하여 2007년 1월 미국의 GE 캐피탈에 대해 투자자에게 충분한 정보를 제공하지 않았다는 이유로 61만 파운드의 벌금을 부과하였다.

이러한 탈규제와 IT의 발달로 영국은 유로화 거래의 중심으로 부상했으며, 유럽내 투자자본 유치에서 73%를 차지하여 9%에 불과한 프랑크푸르트를 압도하였다. 특히 2000년대 들어 미국의 금융관련 규제가 강화되었고, '사베인스-옥슬리법' 제정으로 회계감사가 강화된 뒤 오일머니 등 국제자금의 월가 이탈과 런던행이 촉진되었다. 또한 자국내에서 벌어들인 소득에 대해서만 과세하는 영국과 달리 자국 거주자의 국내외 모든 소득에 대해 과세하는 미국의 조세제도도 국제 금융중심지로서의 런던의 부상을 가져온 요인이었다.

영국은 금융산업의 지속적 성장을 위한 금융특구 Canary Wharf를 1990년대부터 개발하여 FSA가 입주하는 등 더 시티에 있는 기존 금융회사의 사무실을 카나리 워프로 이전하는 것을 장려하고 있다. 이를 위해 정부는 카나리 워프에 땅을 사서 빌딩을 지으면 세금을 감면해 주었고, 여기 들어와 기업을 하면 지방세(사업세)를 면제해 주었다. 또한 카나리 워프내 금융기관들이 입주한 고층빌딩을 경전철(2층), 버스(1층), 지하철(지하) 등을 통해 연결하는 편의를 제공하였다. 카나리 워프내의 건물주들은 입주 기업들에게 2년간 임대료를 받지 않는 등 유치경쟁을 벌이고 있다. 이 결과 카나리 워프에는 1991년에 천명 정도였던 금융종사자가 2006년에는 9만 3천명으로 급증하게 되었다.

런던 금융산업 발전의 또 다른 요인은 법률, 회계, 경영자문 서비스를 제공할 수 있는 전문서비스 회사가 여기에 집결해 원스톱 서비스를 구축한 것이

다. 세계적 컨설팅 회사인 KPMG도 HSBC 옆의 15층 빌딩에 이사해 4400명의 배치 계획을 세웠다.

런던이 세계 1위 국제 금융도시로 평가되는 이유는 규제 등 사업환경이 41%, 인력 30%, 인프라 20%이다. 이 숫자 비율에서 알 수 있듯이 영국의 금융산업 발전의 또 다른 한 축은 전문금융인력 양성이다. 존 스튜어트 런던 시티 시장은 런던이 국제금융허브가 되기 위해서 최고 인재를 공급해야 하며, 이를 위해 '배움의 도시' 프로젝트를 전개해 금융과 관련된 실무 트레이닝·자격증 취득의 도시로 육성하고 있다. 런던에서는 분쟁해결, 보험통계학 등 전문 분야를 포함하여 13개 집중 분야를 선정하여 인증된 대학 및 전문교육기관에서 교육하고 있다. 이에 2007년 약 50만명에 이르는 해외 인력이 금융교육 프로그램에 참여하고 있다.

런던은 대학원생 이상의 고급 인력의 비율에서 39.4%로 뉴욕의 34.2%보다 높으며, 또한 글로벌 Executive MBA 프로그램도 7개로 6개인 뉴욕을 앞서고 있다. 이러한 금융전문인력에 대한 강조는 영국금융산업숙련위원회(Financial Service Skills Council)에서 “숙련의 부족이 금융 기업에 가장 중요하고 점차 비중이 늘어가는 영향요인”이라는 인식과 궤를 같이한다. 숙련에는 통계적 분석, 쓰기 기술, 양적 분석, 산업특수적 소프트웨어 패키지 취급 능력과 같은 경성 숙련(hard skills)과 문제해결 능력, 팀워크 능력, 헌신, 집요성, 동기, 추동력, 의사소통능력, 리더십과 열정 등의 연성 숙련(soft skills)가 존재하며, 많은 산업적 혹은 기업 특수적 숙련이 채용 이후에 양성되기 때문에 특히 개인의 태도와 관련된 숙련이 더욱 중요하다. 또 하나 글로벌 경제에서 필요한 숙련으로 외국어 능력과 타문화에 대한 이해 능력, 외교적 센스, 한 지역에서 다른 지역으로 이동에서의 순응 및 적응 능력 등이 중요하다.

이를 위해 대학들은 금융산업에서 핵심적 숙련과 지식이 무엇인지에 대한 의견을 기업 관계자들에게서 구할 필요가 있으며, 항상적으로 그들의 프로그램을 직업시장에 진입하는 숙련인력을 양성하도록 적합시킬 필요가 있다. 세계적으로 상위권에 드는 MBA 프로그램이 Trium(파리의 HEC와 런던과 뉴

육 대학의 LSE의 파트너십)처럼 국제적 학문-기업 파트너십에 기반하고 있음은 주목할 만하다.

영국의 대학과 비즈니스 스쿨은 학부나 대학원 과정에서 금융이나 전문 서비스에 직접 관련되는 강의 코스를 제공하고 있다. 그러한 과정에는 수학, 통계학, 경제학, 경영학, 법률 및 회계학 등이 있다. 이러한 과정에는 외국의 학생들도 다수 들어와 공부하고 있는데, 특히 금융서비스 관련 학과는 그 비율이 높다.

<표 IX-8> 영국 대학(대학원)의 금융관련학과 외국인 학생 비중

	국내	국외	합계	비중
재정학 및 회계학	31000	16190	47190	34.3
경제학	19710	11875	31585	37.6
수리과학	26110	5260	31370	16.8

자료: IFSL(2006), Financial Services Education & Training, IFSL.

일부 대학은 금융 주요 분야의 강의를 개설하고 있는데, 예컨대 노팅햄(Nottingham) 대학은 위험과 보험연구 센터(Centre for Risk and Insurance Studies)를, 리딩(Reading) 대학은 유가증권, 투자, 은행에 특화된 ICMA 센터를 두고 있다. 런던에 40여개 이상의 대학이 금융서비스와 연관된 강의를 운영하고 있다.

Cass Business School은 더시티 소재에 있는 위치를 이용하여 국제 금융 기업과 연계를 가지고 있으며, 2,900명 학생(이중 1,250명이 해외에서 온 학생)들이 금융 분야에서 인턴십, 작업 배치, 졸업 과정을 밟고 있다. London Business School은 산업 전반과 긴밀한 관계를 발전시킨 것으로 유명하며, London Metropolitan University는 시티 금융인력에 가장 많은 훈련을 제공하고 있으며, 전문가 기구와 사용자 조직과 긴밀히 연계하고 있다.

또한 런던 증권거래소도 그 훈련·자문서비스국을 통해 다양한 금융 교육 훈련 과정들과 세미나 등을 제공하여 자본시장 영역에서 개인과 기업의 성과

를 제고하는데 기여하고 있다. 증권거래소는 항상적으로 그 프로그램 주제들과 내용들을 자본 시장의 발전에 발맞추어 개편하고 있으며, 영국의 주식시장, 파생상품, 기업가치평가, 기업 금융, 투자관계, 기업지배구조, AIM 시장 등을 포함하는 주제들을 제공하고 있다.

또한 런던의 금융관련 전문교육기관에서는 금융, 보험, 자본시장, 회계, 법률과 분쟁해결 등에 관한 전문적 교육을 개인과 기업의 필요에 맞추어 진행하고 있으며, 과정 이수와 함께 자격증을 부여하고 있다. 이러한 교육기관들은 약 80만을 교육하고 있으며, 이중 16만이 외국에서 온 인력이다. 금융산업과 관련한 전문 교육기관 및 그 2005년 수료자를 나타낸 것이 <표 IX-9>이다.

대표적으로 전문금융교육기관인 IFS(Institute of Financial Services)를 예로 들어 보면, 이는 원래 영국 금융연수원의 후신으로 금융기관과 일반인을 대상으로 금융교육을 실시해 온 공인교육기관이며, 2006년부터는 금융교육기관 및 자격인증기관으로서의 의미를 강조하기 위해 'ifs School of Finance'로 브랜드를 변경하였다. 교육과정은 청소년 금융교실, 전문가인증과정, 전문가심화과정, 학위과정, 위험보험관리과정, 맞춤형과정의 6가지이다.

이러한 전문 금융인력 교육뿐만 아니라 영국은 직업/연령별로 차별화된 체계적 금융교육시스템을 구축하고, 합리적인 투자문화 정착 등 자체의 금융역량 강화에도 주력하고 있다. 영국 정부는 2002년에 '차일드 트러스트 펀드' 제도를 도입하여 어린이가 만 10세가 되면 의무적으로 펀드에 가입하게 하여 어려서부터 금융교육과 함께 건전한 투자습관을 들이도록 하고 있다.

이러한 일반인의 체계적인 금융교육을 위해 정부, 시민단체, 은행연합회, 금융기관 등이 함께 설립한 개인금융교육재단(PFEG)등이 민관 연계체제로서 금융교육을 위해 활약하고 있다. 2006년의 설문조사 결과 영국의 십대의 절반 이상이 17살의 시점에서 빚은 지고 있으며, 2/3는 돈에 대해 매일 생각하며, 90%는 당좌대월이나 신용카드를 그들이 버는 이상으로 소비할 수 있는 쉬운 길임을 알고 있지만 우려하고 있었다. PFEG는 아동과 청소년들이 부딪히게 되는 학자금 용자문제, 임금소득자로서의 장래 구성 및 주택 구입 등

주요한 사항들을 또한 교육하고 있다. FSA에서 지원받는 'Learning Money Matters' 프로젝트가 그 예이다. 더 나아가서 PFEG는 기업과 금융능력의 연계에 주요한 노력을 펼치고 있는데, 'Linking Financial Capability and Enterprise' 프로젝트 등에서 금융기업(대표적으로 HSBC)의 자발적 재정 및 인력 기여로 청소년과 일반인의 금융교육에 이바지 하고 있다.

이 외에도 런던은 유능한 금융인력을 끌어들이는데 많은 유인을 가지고 있다. 옥스퍼드나 케임브리지 졸업생들은 높은 보수와 명예가 주어지는 금융업종 취업을 가장 선호하고 있다. 그리고 철저한 성과 중심의 문화와 국적을 가리지 않고 우수한 인재를 받아들이는 유연한 노동시장이 있어 런던은 외국인인 자신이 이방인이라는 사실을 의식하지 못할 정도로 코스모폴리탄의 도시가 되었다. 일례로 GSA 캐피탈의 펀드매니저 30명 중 영국인은 1/3밖에 안되며, 미국, 프랑스, 러시아, 중국, 한국 등 외국인이 주류이다.

<표 IX-9> 영국의 전문교육 기관

분야	기관명	합계	외국 인력 수
accounting	Institute of Chartered Accountants in England and Wales(ICAEW)	127,826	16,000
	The Association of Chartered Certified Accountants(ACCA)	109,588	56,502
	The Institute of Chartered Accountants of Scotland(ICAS)	15,931	2,120
	The Chartered institute of Management Accountants(CIMA)	65,053	13,667
	The Institute of Chartered Finance and Accountancy(CIPFA)	13,499	233
banking & finance	IFS School of Finance (Chartered Institute of Bankers)	40,000	13,000
	Chartered Institute of Bankers in Scotland	9,000	100
Insurance	Chartered Insurance Institute	90,000	11,000
	Chartered Institute of Loss Adjusters	3,320	200
Securities	Securities and Investment Institute	20,000	700
	UK Society of Investment Practitioners	5,377	-
Others	The Law Society	126,142	4,100
	Royal Institute of Chartered Surveyors	120,000	28,500
	The Actuarial Profession (Faculty and Institute of Actuaries)	16,337	6,067
	The Chartered Institute of Taxation	13,000	-
	Chartered Institute of Arbitrators	11,084	5,233
	Institute of Credit Management	8,700	200
	Pensions Management Institute	4,500	200
	Association of Corporate Treasures	3,600	600
	The chartered Institute of Shipbrokers	3,500	1,800
Institute of Risk Management	2,055,	450	
Total (rounded)		808,000	160,000

자료: IFSL(2006), Financial Services Education & Training, IFSL.

제3절 금융산업 일자리 창출 및 인력 양성 방안

1. 금융산업의 전략산업화

금융산업은 정보의 비대칭성을 다루는 위험하고도 복잡하며, 끊임없이 변동이 있는 산업이기 때문에 여타 분야마냥 설비를 도입하고 기술을 익힌다고 해서 선진국을 따라 잡을 수는 없다.

아직도 우리의 금융산업은 낙후되어 있는데, 이는 우리나라에 진출해 있는 외국은행의 수를 보면 런던의 외국은행 수의 1/6에 불과하고, 서울은 국제금융도시 중 51등으로 평가되는 것에서 단적으로 드러난다.

그렇지만 한국의 금융산업의 발전수준(금융연관비율=금융자산/GNI)은 아직 선진국에 비해 낮은 수준을 유지하고 있어 자본시장 육성, 퇴직연금제도 정착 등 정책적 노력이 경주되는 경우, 발전 잠재력이 여타 선진국들에 비해 크다. 이에 금융산업은 높은 성장잠재력 및 부가가치 창출 능력, 양질의 일자리 제공이 가능하다는 차원에서 고부가가치-고임금 일자리(decent job)를 창출할 수 있는 신성장동력 산업으로서 매우 중요한 위치를 가지고 있다.

최근의 금융 환경 변화의 특색은 글로벌화 및 규제 패러다임의 변화이며, 각종 규제를 빠르게 완화 내지는 철폐하고 있는 것이 세계적 추세이다. 금융 감독의 측면에서 기존의 규정중심의 감독이 혁신적 금융활동을 저해할 뿐만 아니라 오히려 규제 사각지대를 양산할 수 있기 때문에 최근에 금융선진국에서는 원칙중심의 감독으로의 이행이 활발히 진행 중이다. 영국의 FSA는 금융회사가 충족해야할 규제원칙을 정하고, 그 원칙이 요구하는 규제수준 도달 여부를 감독하여 그 과정은 자율에 맡기는 결과중심 감독을 도입하였으며, 미국에서도 규정중심의 증권법이 소송남발 등 규제비용을 높인다는 지적하에 원칙중심 감독으로의 이행을 논의중에 있다.

또한 금융회사의 대형화와 겸업화도 추세이다. 동시에 금융의 증권화가 확산되어 증권에 의한 자금조달이 보다 가속화되는 추세이다. 기술적으로도 정

보처리기술 및 금융공학의 발달로 정보기술을 사용한 금융산업의 효율성 및 생산성 제고를 도모하며, 금융의 전자화도 새로운 조류로 급속히 확산되고 있다. 규제는 철폐되지만 시장규율 및 금융감독은 강화되는 추세이다. 시장규율 및 금융감독을 통하여 동시에 금융시장 안정화를 위한 노력도 경주되어야 한다.

우리나라 금융산업 발전을 위한 세부 과제로는 우선 자본시장 중심의 금융서비스 제공을 위해 자산운용회사의 대형화 추진이 필요하며, 새로운 사업 모델 개발을 통한 전문화 추진이 필요하다. 그리고 자본시장 발전을 위한 금융상품 도입이 적극 추진되어야 한다.

다음으로 자본시장의 제도 및 인프라 개선을 위해 자본시장의 규제 및 감독체계를 혁신적으로 수정하여야 할 것이다. 물론 이러한 규제 중에서 금융시장의 안정을 도모할 수 있는 조치들은 지속되어야 한다. 동시에 증권선물시장의 선진화 방안이 지속적으로 추진되어야 하며, 증권선물 유관기관의 수수료 체계도 개선되어야 한다. 또한 전자증권제도를 도입하여야 한다.

외국 금융사의 국내 진출 확대를 위해 외국계 금융회사가 국내 진출시의 애로사항으로 지적되는 과도한 진입요건, 인허가 절차 지연과 감독 당국의 정책적 판단에 의한 불투명한 인허가 등을 개선해야 한다. 또한 비공식적 사전 협의 단계, 과도한 주관적 서류요구도 대폭 줄여야 한다.

이를 개선하기 위해 우선 개방적 진입 기준이 확립되어야 한다. 자본시장 통합법을 계기로 인허가 요건사항을 재점검하여 전향적으로 개선할 필요가 있다. 그리고 인허가 요건으로 요구하는 주관적 항목을 객관화하는 방법을 고려해야 한다. 또한 인허가 절차 및 관행을 혁신하여 사전협의 단계를 대폭 줄이고, 인허가 서류양식의 표준화를 통해 규정에 정해진 시일내에 인허가 업무가 집행되도록 해야 한다. 또한 인허가 과정에서 비공식적, 자의적 판단을 최대한 배제하도록 하여 외국 금융회사의 인허가 예측 가능성을 높여야 한다.

그리고 금융산업의 글로벌 네트워크 구축 및 해외 진출을 위해 그동안의 구조조정 경험과 지식을 활용한 해외시장 진출 전문 PEF를 설립함으로써 아

시아 구조조정 시장을 선점해야 한다. 이를 위해서 국책은행의 선도적 참여가 필요하다. 해외개발금융 참여 경험이 풍부한 국책은행이 선도적으로 개발금융 활성화를 위한 기본전략과 추진과제를 집중적으로 발굴하고 시중은행의 참여를 유도해야 한다. 또한 자금회수기간이 장기인 고위험 고수익의 개발펀드사업을 활성화하는 등 다양한 재원개발도 필요하다. 해외진출 관련 국내규제의 완화도 물론 필요한데, 특히 금융지주회사의 해외진출시 제도적 장애요인으로 작용하는 자회사, 손자회사 관련 요건의 완화가 이루어져야 한다.

이러한 금융산업 발전 전략은 금융자본의 활동을 원활하게 하는 것에 초점이 맞추어져 있다. 그러나 그러한 조치들이 금융자본의 유동성을 제고하여 금융시장의 불안정성을 초래할 여지도 커지게 된다. 2008년 하반기의 전세계적 금융위기는 특히 금융자본의 활동이 활발한 나라일수록 크게 나타났다. 이에 금융자본의 활동을 원활하게 하면서도 금융시장이 안정적으로 유지될 수 있는 필요 조치들을 강구해야 한다. 이에 필요한 정부의 기능 확충 및 권한 확대도 아울러 모색되어야 한다.

2. 금융전문인력의 양성

자본시장통합법 실시 후에 진입과 업무에서 기관별로 발생하는 규제 재정(regulation arbitrage)을 없애고, 금융행위에 있어서 기능별로 동일한 규제를 실시하게 된다. 이러한 기능별 동일 규제는 업무의 세분화 및 전문성을 제고시키는 방향으로 인력개발을 요구한다. 특정한 분야로의 진입을 위해서는 동분야의 영업행위에 대하여 폭넓은 깊이가 있어야 생존할 수 있다. 금융기능의 세분화에 따라 영업행위가 다양해지고 영업행위의 혁신적 포지셔닝이 경쟁력의 핵심요소가 되기 때문에 전문성을 갖춘 핵심전문인력의 확보가 성공의 기본전략이 된다.

현재 금융산업에서는 모든 직종 및 규모에 걸쳐서 고급전문금융인력의 공급과 육성이 매우 중요한 문제이며, 중견 이상 금융인력의 업무의 내용변화와 수준향상에 대한 집중적인 투자가 필요하다. 또한 중견, 고급 금융인력 수

요를 타기업스카웃 혹은 경력직 채용에 의존하는 비중이 크게 나타나고 있어, 재직자를 대상으로 한 중·고급 교육훈련의 정책적 지원이 필요하다.

금융인력 양성과 관련하여 자본시장과 관련된 전문인력의 확보 및 전문인력 자질제고를 위한 기반 강화 노력이 절실히 필요하다. 그와 함께 일반금융인력 및 다양한 분야의 인력의 양성도 중요하다. 또한 금융산업내 업종간 인적자원개발 협력의 여지가 매우 높다. 금융산업의 종합적인 인력개발에 대한 필요성이 높고, 공동협력 및 협의체를 통한 관리와 검증 등 산업차원의 인력개발 및 관리체계의 설립이 필요하다. 특히 증권시장 및 자산운용시장 분야는 고도의 전문성 및 자질, 윤리의식, 교육 및 경험 등을 필요로 하므로 정부차원의 인력개발을 위한 선도적 노력이 필요하다.

금융인력의 공급 측면에서는 기존의 교육구조와 관행이 상당부분 유지되어 시장이 요구하는 국제 감각을 갖춘 실무 중심의 전문인력이 과소 공급되는 상황이 이어지고 있다. 아울러 금융기관들의 인력채용, 교육훈련 및 경력개발 등 인력관리 전 과정에서도 일반관리직 양성구조가 고수되고 있다. 업종별 교육연수기관 운영의 경우에도 초·중급 보수교육기관이라는 특성을 지니고, 고급금융전문인력을 양성하기 위한 단계별 교육이 부족한 실정이며, 집합연수프로그램도 단기위주로 구성되어 있어 전문적인 지식을 습득하기 어려운 상황이다. 업종별 특화프로그램 및 맞춤형 교육 등도 있지만, 강사진의 전문성, 프로그램 다양성 부족, 교육생의 연수기관 및 프로그램 선택권 제한 등 개선의 여지가 많다.

금융투자 관련 자격증 제도를 정비하여 고급인력의 유지 및 활용도를 높일 필요가 있다. 그리고 금융전문인력의 양성 및 관리 체계 선진화를 위해 금융상품 설계, 자금운용 등을 담당할 고급 인력 및 후선업무(Back office)를 뒷받침할 실무인력 양성기관을 육성해야 한다. 또한 우수 교수 채용, 산학연계의 맞춤형 교과과정을 운영 등, KDI의 국제정책대학원의 자산운용과정, KAIST의 금융전문대학원을 비롯한 전문금융대학원 운영의 내실화로 전문인력을 육성하고 교육부 등 관계 부처와 협의하여 영어구사가 가능한 후선업무인력 양성기관 설립도 추진해 볼 수 있다.

<표 IX-10> 금융인력 순위 비교

	한국	홍콩	싱가포르	중국
금융전문인력구인수준	46/60	7/60	11/60	51/60
외국인 고급인력	27/60	4/60	2/60	37/60

자료: IMD(2005).

또한 미국 월가 등 국제금융센터에서 근무한 경험이 있는 교포 전문인력의 소재를 파악하여 인력데이터베이스를 구축하고 국내로 유치하기 위한 노력을 다각도로 강구할 필요가 있다.

금융당국이 목표를 정하고 금융기관들을 그 방향으로 몰아가던 시대는 끝났다. 이제는 금융기업들이 스스로 방향과 목표를 선택하고 경쟁하도록 역동성있는 환경을 만들어 주는 것이 금융당국의 역할이다. 우리나라 금융산업 중에서 가장 늦게 나타난 자산운용산업이 얼마 되지 않아서 가장 성공적으로 성장할 수 있었던 배경에 정부의 육성정책이 아니라 업계의 역동성이 있었다는 사실은 새 정부의 금융개혁의 방향에 시사하는 바가 크다.

이상을 종합하여 금융산업의 발전 전략과 금융인력의 양성 방안 정책을 정리한 것이 <표 IX-11>이다.

2008년 하반기의 세계 금융시장의 위기는 투자자들뿐만 아니라 실물경제에까지 영향을 미쳐 경제 위축을 가져오고 있다. 2차 세계대전 이후의 세계적 부의 증대 및 금융자본의 이동성의 증가는 잠재적 금융위기의 근원이다. 여기에 IT 혁명으로 세계 금융시장이 범지구적 전자거래망으로 연결되면서 미래의 위험 자체를 거래대상으로 하는 파생상품의 등장하였으며, 이에 금융시장의 절대거래수가 큰 폭으로 증가하였다. 더욱이 파생상품 등은 미래예측의 자기실현성으로 인한 양의 피드백 효과를 통해 금융시장에 큰 폭의 요동을 가져올 수밖에 없는 구조를 산출하였으며, 세계의 어느 정부도 이를 통제하지 못하는 상황을 야기하였다.

작금의 상황을 극복하기 위한 새로운 금융체제가 논의되고 있는 중이지만, 현실적으로 금융시장의 안정화를 위해 가능한 조치들을 모색하는 것이 절대

적으로 필요하다. 즉 금융산업 관련 규제의 정비에서도 금융시장의 안정을 위한 부분들은 선별하여 존속시켜야 할 것이며, 금융시장 안정화에 대한 정부 기능의 강화 및 필요 조치에 대한 권한 부여 등이 필요하다. 안정적 기조 위에서의 금융산업 성장만이 실물 경제와의 동반 발전을 도모할 수 있을 것이다.

<표 IX-11> 금융산업 발전 전략과 인력양성 전략

<p>□ 금융산업의 전략산업화</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 금융산업 규제 정비 및 개혁 <ul style="list-style-type: none"> - 법령에 근거하지 않은 고시, 지도공문, 구두지시 등 비명시적 규제의 법규화 내지는 폐지 - 증권사, 자산운용사의 신규진입 허용, 보험상품에 대한 포괄주의 규제, 금융회사 해외진출 규제를 정비할 필요 - 은행·증권·보험 3대 권역별 법령정비를 통해 업권간 규제차이로 발생하는 규제차익을 적극적 제거 ○ 국제 수준의 금융 인프라 구축 및 글로벌 플레이어 출현 기반 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 개방과 국내 금융사의 해외진출 여건 조성. 국내 은행소유구조 개선 및 국책은행 민영화 추진 - 글로벌 금융회사의 적극 유치 및 경쟁 여건 조성 - 현재의 사전적·확일적 은행소유규제를 적격성 심사 및 사후감독 강화 체제로 단계적 전환 ○ 글로벌 수준의 국내 금융 인프라 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 시장인프라의 선진화: 전자증권제도 도입, 상장제도 선진화, 신용정보 및 평가제도 개선을 통한 거래비용 절감 및 시장투명성 제고 - 감독제도의 정비: 이해상충 방지, 정보공개 확대 등 수요자 및 투자자 보호조치 강화. - 거래 투명성 제고: 자금세탁방지시스템의 선진화 및 국제협력 강화 - 평가시스템 강화: 금융회사의 리스크 수준에 대한 평가체계 강화로 금융시장 안정화 기반 마련 <p>□ 실무형 금융전문인력 양성</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 금융인력 수요자의 목소리를 교육훈련 현장에 반영 <ul style="list-style-type: none"> - 금융회사와 교육훈련기관간 정보교류를 활성화하여 인력수급상 불일치를 해소할 필요 - 영국과 호주의 예처럼 금융회사, 교육기관, 정부를 포괄하는 금융인력양성을 위한 협의체 구성하여 이를 통해 금융산업 인력수급 전망, 인력통계 DB 작성을 정기적으로 하도록 함 - 금융산업 핵심표준직무와 개별직무에 맞는 실용적인 교육훈련 프로그램 개발 - 영국, 싱가포르와 같은 금융인력 양성 산학협력 프로그램의 도입 및 토착화 모색 - 양질의 교육과정에 대한 정부인증제도(accreditation)의 도입 ○ 중견/고급 금융인력 공급과 육성 <ul style="list-style-type: none"> - 현재 모든 금융업권에서 고급/전문금융인력의 공급이 매우 시급함. - 이에 중견이상 금융인력의 업무 내용변화와 수준 향상에 대해 집중적인 분석이 필요하며 - 이러한 중견/고급 금융인력을 타기업 스카웃 혹은 경력자 채용에 의존하는 비중이 크게 나타나고 있어 - 재직자를 대상으로하는 중고급 교육훈련 프로그램에 대한 정책적 지원이 필요함.
--

제 10 장 문화산업 일자리 선진화 방안

제1절 일자리 선진화에서 문화산업의 의의

현재 전세계적으로 경제의 문화적 요소, 혹은 문화산업의 중요성에 대해 주목하는 경우들이 늘어나고 있다. 이는 대량공급과 정보의 과잉공급이 일반화되는 시기에 엔터테인먼트가 “주목의 경제”(Economics of Attention, Shapiro and Varian, 1998)의 중요한 요소가 된다는 점을 전제로 한다. 이와 관련하여 EU(2001)에서는 ‘경제의 문화화/문화의 경제화’(Culturalisation of the Economy and Economisation of Culture)라는 표현을 통해 문화와 경제의 상호 침투 심화를 주장하고 있다. 이는 경제활동에서 문화적 요소의 중요성이 높아지는 동시에, 과거 비경제적 측면이 강조되었던 문화 분야에서도 문화산업의 경제사회적 영향력이 높아지는 현상을 의미한다(EU, 2001).

한편 문화산업의 발전은 최근 우리 경제에서 초미의 관심사가 되고 있는 일자리 창출과 관련해서도 중요한 의미를 갖는다. 특히 문화산업의 성장은 산업 자체의 직접적 고용창출효과 뿐만 아니라, 문화상품 개발의 원천이 되는 문화·예술 활성화, 그리고 여타 산업의 문화화에 따른 간접적인 고용유발효과도 기대할 수 있다. 따라서 문화산업의 발전은 향후 우리 경제의 성장, 그리고 일자리 창출 측면에서 대단히 중요한 의미를 갖는다.

이와 관련하여 문화분야 일자리의 양적 확대와 질적 제고를 위한 여건은

그리 나쁘지 않은 것으로 판단된다. 우선 국내적으로 소득수준 증가를 배경으로 질 높은 문화콘텐츠에 대한 수요는 계속 늘어날 전망이다. 최근 주춤하고 있으나 해외에서 우리나라 문화콘텐츠에 대한 인식도 부정적인 것은 아니다. 기술적 여건에서도 IPTV 등 새로운 유통 채널이 확대되면서 이러한 유통 채널을 채울 새로운 문화콘텐츠에 대한 수요가 생겨나고 있다. 이러한 점들은 현재 문화산업의 발전을 위한 잠재적 수요 기반은 확대되고 있음을 의미한다.

그렇다면 문제는 이러한 잠재적 수요 기반의 확대를 실제 시장 수요로 전환시킬 수 있는 방안의 기획과 실천으로 요약된다. 특히 보다 높은 창의성을 갖추고 보편적 문화적 감수성에 호소할 수 있는 문화콘텐츠를 새로운 디지털 기술 환경 하에서 제작·유통할 뿐만 아니라, 단기적 시장 성과의 개선이 장기적 산업 성장 가능성의 확충으로 연계되는 선순환적 문화산업 생태계를 구축하는 것이 필요하다. 이를 통해 우리나라 문화산업에서 ‘지속 가능한’ 양질의 일자리가 창출될 수 있을 것이다. 이하에서는 이러한 관점에서 현재까지의 문화산업 일자리 현황과 전망을 살펴보고, 그러한 전망을 현실화하기 위해 필요한 정책 과제들을 모색해 본다.

제2절 문화산업의 현황과 전망

1. 해외 시장 전반

시장조사기관 PriceWaterhouseCoopers에 따르면 2000년대 이후 문화산업은 정보통신기술의 발전 등과 연관 하여 지속적으로 성장해 왔으며, 그러한 추세는 앞으로도 계속될 것으로 전망되고 있다. PriceWaterhouseCoopers에서 발표한 글로벌 엔터테인먼트 시장 전망(PwC, 2007)에 따르면 전세계 엔터테인먼트 및 미디어 시장의 매출액은 2005년 6.2%, 2006년 7.2%의 성장률을

기록했다.⁵⁴⁾ 이는 같은 기간의 전세계 GDP 성장률 2005년 4.1%, 2006년 3.8%(World Bank, 2008)을 초과하는 2%p~3%p 상회하는 수준이다.

한편 PwC(2007)에 따르면 2007~11년 동안 전세계 엔터테인먼트 및 미디어 산업의 매출액이 연평균 6.4% 성장이 예상되며, 이는 동 기간의 전세계 명목 GDP 연평균 성장률 5.4%를 1%p 가량 지속적으로 상회하는 수준이다. 엔터테인먼트 및 미디어 산업 중 문화산업과 관련된 업종들을 살펴보면, 디지털 기술 발전으로 심각한 위기에 처해 있는 음악 산업을 제외하면 대부분 업종에서 평균 이상의 성장률 나타낼 것으로 전망된다. 즉 2007~11년 동안 연평균 성장률을 기준으로 영화 4.9%, TV 네트워크 5.8%, TV 콘텐츠 9.3%, 음악 2.3%, 라디오 5.2%, 인터넷 13.4%, 비디오 게임 Games 9.1%가 예상되고 있다.

<표 X-1> 세계 엔터테인먼트와 미디어 시장 전망

(단위: 백만달러, %)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2007~11 CAGR
영화	78,923 -2.6	81,239 2.9	84,291 3.8	88,110 4.5	92,645 5.1	97,810 5.6	103,263 5.6	4.9
TV네트워크	161,934 6.3	171,976 6.2	181,404 5.5	195,237 7.6	204,630 4.8	217,793 6.4	228,335 4.8	5.8
TV 분배	146,825 6.5	160,643 9.4	172,346 7.3	189,525 10.0	206,744 9.1	229,114 10.8	250,745 9.4	9.3
음반	35,859 1.0	36,078 0.6	35,617 -1.3	36,432 2.3	37,693 3.5	39,098 3.7	40,437 3.4	2.3
라디오	66,242 5.2	69,217 4.5	72,589 4.9	76,522 5.4	80,696 5.5	84,964 5.3	89,211 5.0	5.2
인터넷	145,420 21.3	177,076 21.8	210,071 18.6	242,156 15.3	272,580 12.6	301,585 10.6	331,578 9.9	13.4
비디오 게임	27,665 5.1	31,629 14.3	37,468 18.5	41,458 10.6	44,226 6.7	46,720 5.6	48,477 4.6	9.1

자료: PriceWaterhouseCoopers, 2007.

54) 엔터테인먼트 및 미디어 산업은 영화, TV, 음악, 라디오, 인터넷, 비디오게임, 비즈니스 정보, 잡지, 신문, 출판, 테마파크, 카지노, 스포츠를 모두 포함한다.

2. 국내 시장

해외 시장 뿐만 아니라 국내 시장도 비교적 높은 성장률이 지속될 것으로 전망되고 있다. 즉 심상민(2007)에 따르면 국내 문화산업 시장규모는 2005년 54조원 규모에서 2010년 89조원에 이르고, 문화산업의 부가가치도 2005년 19조원에서 2010년 32조원에 이를 전망이다. 이에 따라 문화산업 부가가치의 GDP 대비 비중도 2005년 2.4% 수준에서 2010년 3.2% 수준으로 증가가 예상되고 있다.

<표 X-2> 국내 시장 규모와 전망(2005년 기준, 이후는 전망)

구분	2005	2010	2015	2020
GDP(조원)	811	996	1,223	1,502
문화산업 총매출액(조원)	54	89	146	241
문화산업 총 부가가치(조원)	19	32	52	86
총매출액 GDP대비 비중(%)	6.66	8.93	11.97	16.06
총 부가가치 GDP대비 비중(%)	2.38	3.19	4.28	5.74

자료: 한국문화산업포럼, 2007; 심상민(2007)에서 재인용.

그러나 이러한 양적 확대가 순조로운 것만은 아닐 것으로 예상된다. 즉 심상민(2007)에서는 우리나라 문화산업 성장 과정에서의 다양한 문제점들을 지적하고 있다. 우선 우리나라 문화산업 시장이 글로벌 시장에 비교하여 협소한 상황에서, 국내 시장만을 대상으로 하는 자본투자가 높은 리스크를 갖는 관계로 문화산업에 대한 투자가 활성화되지 못하고 있다. 특히 현재 문화콘텐츠 산업에 대한 투자는 영화, 드라마 등 극히 제한된 분야에 편중되어 있으며, 애니메이션, 음악 분야 등 다양한 장르에 대한 투자가 매우 부족한 형편으로 지적된다. 특히 국내의 인건비 상승과 국가 간 기술격차 감소 등으로 인해 기획, 투자, 유통 등의 고부가가치 영역으로의 전환이 시급하지만, 이러한 고부가가치 영역으로의 전환 자체가 상당한 규모의 투자를 요구하는데 정

작 관련 투자가 활성화되지 못하고 있다.

또한 유통 측면에서도 많은 문제점을 갖고 있다. 우선 국내 문화콘텐츠 유통시장에서 기존 유통 방식의 잔존 외에도 새롭게 대두되는 문제가 거대 네트워크 사업자의 출현과 시장 영향력 증가로 인해 상대적으로 거래 관계에서 열위에 놓여 있는 콘텐츠 생산자의 장기적 성장 잠재력이 위축되는 현상들을 수 있다.⁵⁵⁾ 이는 제작/유통간의 수직결합 혹은 불균형 거래가 존재하는 한 단순히 유통 채널의 확대가 문화콘텐츠 제작의 활성화로 이어지지 않을 가능성으로도 이어진다.

아울러 문화산업 전반에 가장 중요한 위협으로 저작권 관련 제도나 관행의 문제를 지적할 수 있다. 즉 정보통신기술의 발전을 배경으로 한 불법복제, 불법 유통 현상이 만연하고 있으며, 그에 따라 콘텐츠 권리자의 권익이 침해당하고 있으며 문화산업 전반의 성장 잠재력이 침식당하고 있다. 한편 이러한 상황은 기존의 저작권 보호 관련 제도들로 최근 기술의 변화에 대응하는데 한계가 있음을 시사한다. 이와 관련하여 소비자들의 일상적 소비 행태나 사회적 관행 등에 대한 근본적 변화가 없을 경우 법적 제도적 강제 장치만으로는 한계가 있을 것이라는 점에서, 청소년기부터 저작권에 대한 올바른 인식을 갖도록 하기 위한 공공과 민간 차원의 노력들도 추진되고 있다.

제3절 문화산업 일자리의 현황과 전망

1. 문화산업 일자리 현황

일반적으로 문화 영역의 여러가지 활동과 관련된 문화인력들은 크게 창작

55) 이는 콘텐츠의 도매 단계 또는 소비자접점인 소매에 해당하는 부분에서 기술적·경제적 이유로 병목(bottleneck)을 형성하는 경향이 있기 때문으로(이재영·유선실, 2006), 예를 들어 영화의 경우 영화 유통망을 장악한 대형 배급사의 등장으로 중소 제작사들이 어려움을 겪게 되거나(김현정 외, 2008), 통신사업자와 콘텐츠 제작자(CP) 사이에서 콘텐츠 유통의 결정권을 가진 통신사업자가 우위에 서는 경우를 들 수 있다.

자와 수용자, 그리고 이들을 매개하는 매개 인력으로 크게 구분될 수 있다. 대표적으로 이들 인력은 생산과정에서 작가, 연출자 등 창작 핵심 인력, 연기자, 연주자 등 재현 인력, 조명기술자, 음향기술자, 촬영기사 등 창작 관련 기술자, 그리고 기획자와 제작자들 외에, 유통과정의 홍보와 배급인력, 수용 과정의 관련 교육자와 교육기획자, 그 외 평론가·연구자·코디네이터·비즈니스 관련 인력 등으로 구분된다(이영미, 2005). 현재 우리나라에서 문화산업 혹은 문화예술의 이러한 다양한 분야에 정확히 몇 명이나 활동하고 있는지 파악하는 것은 쉽지 않은 일이다. 왜냐하면 문화적 창작 활동과 같은 경우 전업 작가에 의해 주로 이뤄지지만, 일상적 취미생활의 일환으로 이뤄지다가 갑자기 빛을 보는 경우도 간혹 있기 때문이다.

<표 X-3> 산업분류별 직업분류별 취업자 현황

(단위: 천명, %)

	비문화산업			문화산업			전체		
	문화이외 직업	문화관련 직업	합계	문화이외 직업	문화관련 직업	합계	문화이외 직업	문화관련 직업	합계
2002	21,646	329	21,975	327	86	413	21,973	415	22,388
	98.5	1.5	98.2	79.3	20.7	1.8	98.1	1.9	0.0
2006	22,638	335	22,973	392	98	490	23,030	433	23,463
	98.5	1.5	97.9	80.0	20.0	2.1	98.2	1.8	0.0

주: 산업분류의 경우 문화산업은 표준산업분류 87, 88기준, 직업분류의 경우 고용직업분류 중분류 80~89.
자료: 중앙고용정보원, 고용직업구조조사 결과, 각년도.

그렇지만 적어도 직업적으로 일을 하는 경우를 기준으로 한다면, 산업 및 직업별로 상세한 일자리 정보를 제공하고 있는 노동부 중앙고용정보원의 통계를 통해 살펴 볼 수 있다. <표 X-3>에서는 2006년 현재 우리나라 전체의 취업자를 문화산업과 비문화산업으로 구분하여 제시한 결과가 수록되어 있다. 이에 따르면 우리나라 전체에서 2006년 현재 전체 취업자 23,463천명 중 문화 관련 직업에 433천명이 종사하고 있으며, 이는 전체 취업자의 1.8%에 이른다. 한편 이들이 활동하는 산업들을 기준으로 다시 문화관련 산업과 그

외 산업으로 구분해 보면, 문화 관련 직업 취업자중 문화산업에 98천명, 비문화산업에 335천명이 취업하고 있다.

연도별 추이를 살펴보면 2002년에서 2006년 사이 전체 취업자가 22,388천명에서 23,463천명으로 증가한 가운데 문화산업에 종사하는 취업자는 415천명에서 433천명으로 약 2만여명 가량 증가하였다. 이러한 문화산업 취업자 증가는 문화 관련 직업 종사자보다는 문화 이외 직업에 종사하는 경우의 증가가 더 빠른 것으로 나타난다. 즉 문화산업 취업자중 문화 관련 직업에 종사하는 취업자가 86천명에서 98천명으로 12천명 증가한 반면, 문화 이외 직업에 종사하는 취업자는 327천명에서 392천명으로 65천명 증가하였다. 한편 비문화산업의 경우 문화 관련 직업의 취업자의 수가 2002년에서 2006년 사이 329천명에서 335천명으로 약간 증가하고 있다. 문화 관련 취업자에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 패션, 제품, 실내 디자이너 등 디자인 계통이지만, 2002년에서 2006년에 이르는 동안 기술 관련직이 21천명 가량 증가하여 디자인 이외 직종 취업자의 증가세가 두드러진 것을 알 수 있다(<표 X-4>).

<표 X-4> 2002년과 2006년의 산업분류별 직업중분류별 문화 관련 취업자 분포
(단위: 천명, %)

	2002			2006		
	비문화산업	문화산업	계	비문화산업	문화산업	계
작가	40	11	52	42	13	55
학예사	8	6	14	10	6	16
기자	18	4	21	17	4	21
예술가	34	23	57	15	28	43
디자이너	215	3	218	220	1	221
감독연기자	5	16	21	7	16	24
기술직	5	20	25	18	28	46
기타문화 예술직	4	2	7	6	2	8
합계	329	86	415	335	98	433

주: 산업분류의 경우 문화산업은 표준산업분류 87, 88기준, 직업분류의 경우 고용직업분류 중분류 80~89.
자료: 중앙고용정보원, 고용직업구조조사 결과, 각년도.

이처럼 문화산업 이외 산업에서도 문화인력이 많이 활동하고 있는 것은 그만큼 우리 사회 구석구석에 문화적 중요성이 깊게 스며들어 있다는 것을 의미한다. 이러한 점은 문화인력의 중요성을 특정 산업, 예를 들어 문화산업의 활성화라는 관점에서에만 파악해서는 곤란하다는 것을 의미한다. 즉 문화인력의 역할은 일견 문화와 큰 상관이 없어 보이는 분야에서도 중요하게 작용하고 있으며, 이러한 측면은 앞으로도 문화적 요소의 중요성이 커지면서 계속 확대되어 갈 것으로 보인다.

2. 문화산업 일자리 전망

앞으로도 우리나라에서 문화인력의 비중은 계속 높아질 것이라고 예상되고 있다. <표 X-5>에서는 우리나라 전체의 일자리 전망 중 우리나라 문화 관련 산업의 취업자 전망을 제시하고 있다. 이에 따르면 2006~2016년 동안 우리나라 전체 일자리가 연평균 1.3% 증가하는데 비해, 영화, 방송, 공연산업과 기타 오락 문화 및 운동관련 일자리는 각각 1.7%, 5.6%의 증가율을 보일 것으로 전망되고 있다. 따라서 문화 관련 산업 일자리의 증가 속도가 타 산업의 증가 속도보다 빠른 가운데, 특히 기타 오락 문화 및 운동 관련 일자리의 증가 속도가 빠를 것으로 예상되고 있다.

<표 X-5> 문화관련 산업별 취업자 전망

(단위: 천명, %)

	2006	2011	2016	2006~2016 연평균 증가율
전체	23,151	24,745	26,313	1.3
사업서비스업	1,668	2,258	2,865	5.6
보건및사회복지사업	686	921	1,318	6.7
오락문화및운동관련서비스업	499	650	844	5.4
영화방송및공연산업	134	153	159	1.7
기타오락문화및운동관련서비스업	365	491	632	5.6

자료: 한국직업능력개발원, 2007.

한편 산업이 아니라 직업별로 일자리 증가 속도를 비교해 본 결과가 <표 X-6>에 나타나 있다.

<표 X-6> 문화관련 직업 취업자 전망(전체 118개 직업 중) (2006~2016)

		2006	2011	2016	2006~2016 연평균 증가율	순위
81	작가및출판관련직	53,729	67,152	75,360	3.4	31
82	학예사,사서및기록물관리사	16,762	20,299	26,274	4.6	15
83	기자	20,200	24,279	27,578	3.2	36
84	창작및공연관련직	40,041	51,072	55,601	3.3	32
85	디자인관련직	226,177	237,597	251,829	1.1	81
86	영화,연극및방송관련전문직	21,398	25,893	28,608	2.9	41
87	영화,연극및방송관련기술직	46,394	48,976	54,265	1.6	65
88	연예인매니저및기타문화/ 예술관련직	8,579	11,292	13,856	4.9	13

자료: 한국직업능력개발원, 2007.

<표 X-6>에서는 문화 관련 일자리 전망을 보다 세부적으로 나눠 살펴보고 있다. 이에 따르면 2006~2016년 동안 문화 관련 직업 중 연예인매니저 및 기타문화/예술관련직이 연평균 4.9%로 가장 높은 증가율을 보일 것으로 예상되며, 디자인 관련직이 전체 취업자가 23만여명에서 25만여명으로 가장 큰 비중을 차지하는 가운데 증가율은 연평균 1.1%로 가장 낮게 예상되었다. 문화산업과 관련된 직업에서는 작가 및 출판관련직이 3.4%로 전체 118개 직업 중 31위, 창작 및 공연관리직이 3.3%로 32위, 영화연극및방송관련전문직이 2.9%로 41위를 차지하고 있다. 이처럼 문화산업과 문화관련 직업의 일자리가 앞으로도 계속 사회 전체의 일자리 증가 속도보다 빠르게 늘어난다는 전망은 우리 사회에서 문화인력의 중요성이 계속 커지리라는 기대를 잘 보여 준다.

3. 해외 문화산업 일자리 전망

해외 문화산업의 일자리와 관련하여 영국의 경우를 우선 살펴보면, 문화 부문의 취업자 증가가 뚜렷할 것으로 예상되고 있다. 영국 IER(2004)에 따르면 영상부문을 담당하는 Skillset 부문의 취업자는 2004년 240천명에서 2009년 262천명, 2014년 287천명으로 증가할 것으로 예상되었다.⁵⁶⁾ 한편 예술부문을 포함하는 Creative&CulturalSkills 부문의 취업자도 2004년 389천명, 2009년 420천명, 2014년 448천명으로 증가할 것으로 예상되었다. 이러한 증가 속도는 영국 전체 취업자 증가 속도를 3~4배 가량 상회하는 것이다. 즉 2004~2014년 연평균 증가율을 기준으로 Skillset 부문 취업자는 1.84%, Creative&CulturalSkills 부문 취업자는 1.42% 증가할 것으로 예상되었다. 이는 전체 취업자 증가율 0.42%를 크게 상회하는 것으로, IT 부문의 e-skillsUK 취업자 증가율에 이어 전체 28개 부문 증가율의 2위와 3위를 차지하는 증가율이다.

<표 X-7> 영국 취업자 전망 결과

(단위: 천명, %)

		e-skillsUK	Skillset	Creative&CulturalSkills	Total
취업자	2004	875	240	389	30,099
	2009	950	262	420	30,705
	2014	1,080	287	448	31,399
증감	2009-2004	76	22	31	605
	2014-2009	130	24	27	695
	2014-2004	205	46	58	1,300
증감율	2009-2004	1.66	1.77	1.55	0.40
	2014-2009	2.60	1.84	1.30	0.45
	2014-2004	2.13	1.80	1.42	0.42

자료: IER, 2005.

56) Skillset, Creative&CulturalSkills, e-skillsUK는 각각 영상음향산업, 예술창작산업, 정보통신산업의 산업별숙련협의회(sector skills council)들이다. IER(2004)에서는 통계적 산업분류에 따른 산업별 일자리 전망 대신 각 산업을 대표하는 산업별숙련협의회를 기준으로 산업별 일자리 전망을 제공하고 있다.

<표 X-8> 미국 취업자 전망 결과

(단위: 명, %)

	2001	2006	2016	2001 ~2006	2006 ~2016
Information	2,940.00	3,054.90	3,266.70	0.4	0.7
출판	927.2	903.7	932.2	-0.3	0.3
신문잡지	752.4	660.3	610.9	-1.3	-0.8
소프트웨어	174.8	243.4	321.3	3.4	2.8
영화음악산업	334.7	377.6	413.9	1.2	0.9
방송	309.1	331.4	362.6	0.7	0.9
통신	997	973	1,021.60	-0.2	0.5
인터넷	372	469.2	536.4	2.3	1.3
Arts, entertainment, and recreation	1,522.10	1,927.10	2,522.40	2.4	2.7
공연	328.7	398.8	478.1	2	1.8
유적박물관	88.9	123.9	167.4	3.4	3.1
여가레크레이션	1,104.50	1,404.40	1,876.80	2.4	2.9
전체	134,690.40	150,620.10	166,220.30	1.1	1.0

자료: BLS, 2008.

미국의 문화산업 취업자 증감 전망에 대해서는 BLS에서 수행한 직업별 고용전망(Occupational Employment Outlook) 결과를 통해 볼 수 있다. BLS(2008)에 따르면 2006년에서 2016년까지 미국 전체 취업자가 150,620명에서 166,220명으로 연평균 1.0%씩 증가할 것으로 예상되는 가운데, 주요 문화산업이 포함되어 있는 정보 산업(Information) 부문의 취업자는 연평균 0.7%의 증가율로 다소 정체될 것으로 전망되었다. 이는 정보 산업에 속한 세부 산업들 중 소프트웨어 2.8%를 제외하면 신문잡지 -0.8%, 통신 0.5%와 같이 전통적 정보매체 산업의 성장이 둔화되기 때문이다. 물론 이 와중에서도 영화음악산업은 연평균 0.9%의 비교적 건실한 증가율을 보일 것으로 전망되고 있다. 한편 문화산업과 관련이 깊은 예술·오락 및 여가의 경우에는 연평균 2.7%의 증가율을 보일 것으로 전망되어 향후 미국에서 이들 산업을 중심으로 빠르게 일자리가 늘어날 것으로 전망되고 있다.

직업별로는 2006년에서 2016년까지 전체 취업자가 150,620명에서 166,220

명으로 증가할 것으로 전체적으로 10.4% 증가할 것으로 예상되는 가운데, 예술연행스포츠미디어직업의 취업자는 2,677명에서 2,982명으로 11.4%증가하여 전체 취업자 증가율을 다소 상회할 것으로 전망되었다. 물론 이러한 증가율이 그렇게 높은 수치는 아니지만, 그 중 미디어 및 통신 장비 관련직이 13.0%, 연행 공연 스포츠 관련직이 12.5%를 차지하는 등, 문화 관련 일자리의 증가 속도가 비교적 빠를 것으로 전망되고 있다.

<표 X-9> 미국 직업별 취업자 전망 결과

(단위: 명, %)

	취업자		연평균증감율	자영자비중
	2006	2016	2006-2016	
전체	150,620	166,220	10.4	8.1
예술연행스포츠미디어	2,677	2,982	11.4	30.3
예술 및 디자인 관련 직업	821	905	10.2	36.6
연행, 공연, 스포츠 관련직	798	897	12.5	31.9
미디어 및 통신 관련직	764	847	10.8	22.2
미디어 및 통신 장비 관련직	294	332	13	29.7

자료: BLS(2008).

4. 문화산업 일자리의 질적 현황 - 프리랜서를 중심으로

앞서 살펴 본 몇가지 통계들은 우리나라 뿐만 아니라 외국에서도 앞으로 문화산업 일자리의 확대 가능성이 높다는 것을 잘 보여준다. 그러면 과연 이러한 가능성이 곧 우리나라에서 소위 ‘좋은 일자리’(decent work)의 증가 가능성을 의미하는 것일까? 아쉽게도 이러한 낙관적 기대는 성립하기 어려운 데, 특히 문화산업 혹은 문화 관련 일자리에서 상당부분 비정규 혹은 불안정한 일자리가 많다는 점에서 그 이유를 찾을 수 있다. 문화산업 혹은 문화 관련 일자리에는 프리랜서라고 불리는, 임금근로자와 자영취업자의 중간 즈음에 해당하는 성격을 갖는 일자리들이 많이 있다. 프리랜서는 특정한 전문적 서비스의 제공을 조건으로 보수를 지급받으며, 기업과 통상적인 고용계약을

맺지 않는다는 점에서 임금근로자와, 별도의 물리적 사업장을 갖지 않는다는 점에서 일반 자영업자와 각각 구별된다. 문화산업에서는 이들 프리랜서들이 창작과 관련하여 중요한 역할을 담당하지만, 이들의 경제적 처지가 일반 임금근로자에 비해 좋지 않은 것으로 알려져 있다.

특히 문제는 이러한 프리랜서들이 불규칙한 근무 환경 속에서 낮은 소득에 노출될 뿐만 아니라, 자기계발 기회도 제한되면서 전체 문화산업의 경쟁력 제고에 부정적 영향을 미치는 경우가 많다는 점이다. 우선 프리랜서 등 문화 관련 비정규직의 불안정성과 관련하여 방송 인력의 소득 불안정성에 대한 연구 결과를 검토할 수 있다. 이와 관련하여 강익희·윤재식(2002)에서는 방송 비정규직의 문제를 검토하고 있다. 이에 따르면 2002년 현재 방송인력을 58천명으로 추정하면 프로덕션 계약직을 제외하고 독립도급업으로 분류되는 경우까지 포함하여 방송 비정규직의 규모가 27천명을 넘는 것으로 보고된다.

이들 방송 비정규직의 처우와 관련하여 2003 언론사 노동실태조사의 비정규직 조사 결과에 따르면, 월평균 100만원 이하가 39.8%, 100~150만원 39.4%, 150~200만원 14.9%를 각각 차지하고 있다. 반면 정규직의 경우에는 월 100만원 이하는 없고, 100~150만원 7.0%, 150~200만원 15.4%, 200~250만원 20.7%이며, 월 300만원 이상도 36.5%로 비교적 높은 소득 수준을 나타낸다. 이러한 정규직과 비정규직의 소득 격차 외에도, 이들 비정규직이 정규직으로 전환할 가능성도 대단히 낮은 것으로 나타난다. 즉 같은 조사 결과에서 비정규직의 정규직 전환 가능성을 보면 '전혀 없다' 38.6%, '없다' 40.2% 등 정규직으로의 전환 가능성이 대단히 낮게 평가된다.

통계 자료에 대한 분석 결과를 통해서도 문화 관련 일자리의 취약성을 확인할 수 있다. <표 X-10>에서는 한국고용정보원의 고용직업구조조사 2006년 자료로 다른 모든 조건이 동일하다고 가정할 경우 직업별로 소득 격차가 어떻게 되는지를 분석한 결과가 나타나 있다. <표 X-10>에서는 월평균 소득과 시간당 소득 두가지를 기준으로 분석하였다. 분석 결과에 따르면, 직종별 비교 기준이 되는 농림어업관련직보다 많게는 26%(영화, 연극및방송관련

직) 월평균 소득이 높은 경우도 있지만, 반면 창작및공연관련직의 경우 오히려 13%가량이나 적은 경우도 존재하고 있다. 물론 창작및 공연관련직의 경우 시간당 소득은 농림어업에 비해 높게 나타나고 있다. 이러한 점은 결국 창작 관련직의 소득 불안정이 시간당 소득이 낮아서가 아니라 근로시간이 짧기 때문에 발생한다는 것을 의미한다. 종합적으로 창작및공연관련직 등에 종사하기 위해 적지 않은 교육과 훈련이 필요하고, 나아가 농림어업 관련직 자체의 경제적 여건이 좋지 않음을 감안해 볼 때, 이러한 상황이 부정적으로 평가되지 않을 수 없다.

<표 X-10> 직업별 월평균 소득 및 시간당 소득 격차 분석 결과

(단위: %)

	월평균소득기준			시간당소득기준		
	추정계수	백분비 입급격차	순위	추정계수	백분비 입급격차	순위
작가및출판관련직	9.356*	8.9	46	43.127***	35.9	13
학예사,사서및기록물관리사	9.700	9.3	43	8.158	7.8	54
기자	13.082*	12.3	39	31.899***	27.7	24
창작및공연관련직	-12.139**	-12.9	97	19.406***	17.7	40
디자인관련직	14.506***	13.5	37	10.151***	9.7	52
영화,연극및방송관련전문직	29.693***	26.0	18	37.585***	31.9	17
영화,연극및방송관련기술직	7.450	7.2	53	12.817**	12.1	51
연예인매니저및기타문화 /예술관련직	10.504	10.0	41	34.463**	29.6	21

주: * p<0.1 ** p<0.05 *** p<0.01.

자료: 한국고용정보원, 고용직업구조조사, 2006년 원시자료.

사실 문화산업의 경쟁력이 궁극적으로 사람의 창의성에 크게 의존한다는 점을 생각하면, 문화산업의 경쟁력 강화 대책의 핵심은 곧 문화 분야 취업자의 경쟁력 강화 대책이라고 할 것이다. 그러나 문화 분야 근로자들이 일상적으로 소득 불안정성에 노출될 뿐만 아니라 자기계발 기회도 제한되는 경우가 많다.

<표 X-11> 교육훈련에 대한 장애물

(단위: %)

	전체	프리랜서	피용자
장애물 없음	11	6	12
적절한 훈련 기회 없음	35	35	35
훈련기간 중의 소득 상실	13	27	8
높은 훈련비용	39	54	34
별도 시간 내기가 어려움	38	42	37
불편한 훈련장소	17	24	15
불편한 훈련시간	17	15	18
개인 사정	7	6	7
일감 상실 가능성	10	27	4
훈련정보의 부족	19	21	18
훈련과정의 질적 평가 곤란	28	40	24
사용자들의 훈련비용 부담 기피	29	27	30
사용자들의 별도 훈련시간 제공 기피	15	12	16
기타	3	2	4

자료: Skillset, 2004.

이와 관련해서는 영국의 조사 결과를 참고할 수 있다. 영국의 영상음향 분야 산업별숙련협의회인 Skillset의 2003년 기준 Workforce Survey 결과에 따르면 프리랜서 중에서 교육훈련의 필요성을 느끼는 응답자가 전체의 67%에 이르며 이는 일반 임금근로자의 63%와 비슷한 것으로 나타난다(<표 X-11>). 그러나 교육훈련에 대한 장애물을 조사한 결과에 따르면, 프리랜서들은 훈련기간 중의 소득상실 가능성, 일감상실가능성, 높은 훈련비용이 많이 지적된다. 반면 임금근로자들의 경우에는 장애물이 없다는 응답이 프리랜서의 경우보다 두 배 가량 높게 나타난다. 이러한 점들은 현재 영국 문화콘텐츠 산업에서 교육훈련의 필요를 느끼는 프리랜서들이 피용자와 비교하여 최소한 적지 않은 상태에서, 교육훈련 참여에 피용자들보다 더 많은 장애에 직면해 있으며, 특히 금융적·경제적 부담이 강하다는 것을 의미한다.

결국 이러한 자기계발 기회의 제약은 산업 자체의 경쟁력 제고에도 부정적으로 작용할 수밖에 없다. 나아가 이러한 자기계발 기회의 제약을 문화산

업 전반의 경쟁력 제고에 부정적으로 작용할 수밖에 없다.⁵⁷⁾ 따라서 이러한 문화산업 일자리에서의 부정적 상황을 개선해 나가면서 문화산업 일자리의 양적 확대를 도모하는 것이 중요한 과제로 대두된다.

제4절 문화산업의 일자리 선진화 전략

1. 문화산업 활성화 관련 정책 현황

현재 우리나라 문화산업의 성장 잠재력과 일자리 창출 가능성은 타 산업에 비해 상대적으로 양호한 편으로 알려져 있다. 이와 관련하여 문화산업의 경쟁력 제고를 위한 조치들이 이미 다양하게 시행되고 있다(<표 X-12> 참조). 예를 들어 참여 정부 시절, 멀리는 국민의 정부 시절부터 서비스 산업 경쟁력 강화 대책의 일환, 혹은 6T 활성화 대책의 일환으로 문화산업에 대한 각종 지원 조치들이 시행되어 왔다.

이러한 정책들은 문화산업이 타 산업에 비해 상대적으로 지식과 기술집약적이라는 점을 전제로 하고 있다. 예를 들어 문화산업 관련 기술개발 정책, 고급 인력 육성 정책 등이 대표적이다. 또한 이들 정책에서는 문화산업에 대한 투자 활성화, 법률지원 등 산업활동 활성화에 필요한 다양한 정책들을 동원하고 있다. 이러한 정책들이 우리나라 문화산업의 활성화에 얼마나 실질적으로 기여했는지도 중요한 주제이지만, 여기서는 이처럼 다양한 정책들이 추진되고 있다는 점을 확인하고, 이하에서는 이들 정책들에서 상대적으로 소홀히 다뤄졌던 점을 중심으로 논의하고자 한다.

57) 한국영화진흥위원회(2004)에 따르면 영화현장스텝의 숙련부족이 제작현장에서의 퀄리티 미흡과 제작회차 증가, 나아가 제작비 증가의 한 원인으로 지적된다.

<표 X-12> 시기별 문화산업 활성화 관련 세부 대책

서비스산업 경쟁력강화 종합대책 (2006.12.14)	문화콘텐츠 벤처기업 활성화를 위한 제도개선, 방송광고규제 합리화 방안 마련, 외국영화와 차별적인 한국영화 극장부율(분배비율)개선, 저작권침해 물품에 대한 통관제도 개선, 도서관, 문예회관 대상 교통유발부담금 감면, 문화접대비 도입, 임시투자세액공제 연장운용, 임시투자세액공제제도에 문화·환경·통신서비스업 범위확대, 지식기반서비스업에 대한 과세특례 확대, 세제지원을 통한 문화산업전문회사(SPC)제도 활성화, 영화산업에 대한 세제지원 강화, 디지털방송서비스 활성화 촉진을 위한 세제지원
제2단계 서비스산업 경쟁력강화 종합대책 (2007.7.30)	IPTV 등 업종간 융합분야 육성기반 구축, 디지털콘텐츠 온라인 거래인증제도 시행, 라이선스관리시스템 구축, 저작권 집중관리단체 활성화, 저작권 인증시스템 구축, 불법콘텐츠 추정관리 및 표절검색시스템 구축, 저작권 클린사이트 지정, 문화분야 IT활용촉진을 위한 정보제공 DB구축, 지식기반서비스산업의 전략기술개발 투자 확대, 선행디자인사업 도입, 차세대 디지털콘텐츠 핵심기술 개발, 디자인학과 계약운영제 도입 및 현장맞춤형 인력양성, 디자인문화아카데미 운영, 방송영상전문인력 양성, 문화콘텐츠 전문인력 양성방안, 디지털콘텐츠 전문인력 양성
제3단계 서비스산업 경쟁력강화 종합대책 (2007.12.10)	표준산업분류 체계개편, 지역특성에 맞는 문화산업클러스터 육성, 문화산업 M&A활성화, Creative R&D센터(창작 연구소) 마련, 창작기획 분야 인력교육 강화, 저작권 보호 인프라 구축 추진, 완성보증제도 도입, 주요 문화기술(CT) 지원 확대, 문화산업에 대한 인력확보 지원, 해외진출 활성화 컨설팅 지원, 기업의 법률역량 제고 교육 강화, 문화콘텐츠 기업의 수출자금 지원, 불공정거래 관행 근절 제도 개선, 국내 창작애니메이션 판로지원 강화 추진, 전자 출판물 부가가치세 면세범위 확대, e-스포츠 활성화 방안, 방송공연 프로그램의 관광상품화 추진, 신규디지털콘텐츠 집중 육성추진, 디지털콘텐츠관련 기술개발 지원확대 및 협조체계 강화, 디지털콘텐츠 분야 인력교육 강화, 국내기업-해외기업간 공동제작 등 전략적 제휴지원, 대·중·소기업간 공동 해외진출 지원 확대, 디지털콘텐츠 식별체계 통합
성장동력 확충과 서비스수지 개선을 위한 서비스산업 선진화 방안 (2008.4.25)	(차세대 융합형 콘텐츠 육성)차세대 융합형 콘텐츠 수출품목 육성, (CG기반 디지털영상 기술개발 추진)세계 최고 수준의 CG 기술확보 지원, (해외 진출 문화콘텐츠 저작권 보호)해외카피라이트센터 중심 저작권 인증, 법률상담/구제조치/소송비용 지원 등 one-stop서비스 제공

2. 문화산업 일자리 선진화 기본 방향

문화산업 일자리의 선진화를 위한 기본 방향의 모색은 우선 문화산업 일자리의 현황에 대한 냉정한 이해로부터 출발해야 한다. 다시 말해 현재 실제로 문화산업에서 창출되는 일자리의 질이 일자리의 안정성이나 소득수준이라는 점에서 양호한 조건인지에 대한 검토가 필요하다. 이는 무엇보다 문화산업 일자리가 문화산업 비즈니스의 프로젝트 기반으로 운영되면서 핵심 문화산업 근로자가 프리랜서 혹은 비정규직의 형태로 열악한 조건에서 일하는 경우가 많기 때문이다. 사실 이러한 점은 외국의 경우에도 유사한 상황으로, 문화산업 일자리의 안정성이나 소득수준 등을 단기간에 획기적으로 개선시키기는 쉽지 않다.

그러나 문화산업 일자리의 질적 개선을 위한 노력들을 계속해 가는 것이 장기적으로 문화산업 일자리의 지속적 확대를 보장하는데 핵심 과제 중 하나로 판단된다. 이는 무엇보다 문화산업 일자리의 질이 개선되지 않을 경우 정작 높은 창작 역량을 갖춘 근로자들이 문화산업에서 이탈하는 경우가 발생할 수 있기 때문이다. 이는 곧 문화산업 전반의 경쟁력 약화 혹은 경쟁력 제고의 지체, 나아가 문화산업의 일자리 창출 역량의 제한으로 나타나게 될 것이다. 이러한 점에서 문화산업 일자리 정책은 문화산업 일자리의 양적 확대 뿐만 아니라 질적 제고에도 초점을 두고 추진하는 것이 필요하다.

이러한 방향을 전제로, 문화산업 일자리 선진화 전략은 문화산업의 핵심 경쟁력이 무엇인지, 그리고 문화적 요소의 보편성(ubiquitousness)에 주목하여 추진되어야 한다. 우선 문화산업의 핵심 경쟁력은 소비자들에게 문화적 충격을 제공하고, 다음으로 이러한 문화적 충격을 실제 부가가치의 증대로 연결시키는 것이어야 한다. 이러한 관점에서 문화산업의 핵심 경쟁력은 문화적 창의성과 그러한 창의성을 비즈니스 성과로 연결시키는 기업가 역량이라고 할 것이다. 우선 창의성의 경우 일반적으로 기존의 시각이나 방식에서 벗어난 시각에서 세계를 파악하고 새로운 대상을 만들어내는 것이라고 할 수 있다. 특히 문화산업에서 요구하는 창의성은 문학, 미술, 음악, 공연 등 순수

문화예술 분야에서 요구하는 창의성과 깊이 연관되어 있다. 따라서 문화예술과 문화산업을 통합하여 이들 분야에서 요구하는, 예술적 역량을 갖춘 인재를 양성하는 것이 필요하다.

다음으로 기업가 역량과 관련하여 문화산업의 경우 비즈니스적 요소가 많다는 점에서 기업가 역량을 갖추는 것 또한 중요한 문제이다. 이 경우 기업가 역량의 제고는 문화산업만의 문제가 아니며, 타 산업에서도 공통적으로 요구하는 부분이다. 따라서 문화산업 기업가 역량의 제고 정책을 우리나라 노동시장 전반에서의 기업가 역량 제고와 연계시켜 추진하는 것이 필요하다.

다음으로 문화산업의 활성화를 문화산업 자체에만 국한시키거나 최종 문화콘텐츠의 생산 및 유통의 활성화라는 관점에서만 파악하는 것에서 벗어나야 한다. 즉 문화적 요소는 문화산업 이외의 다양한 사회 경제 각 영역에 많은 영향을 미친다. 즉 한 국가의 문화콘텐츠에 대한 해외의 관심은 해당 문화콘텐츠 자체의 경제적 성과로 이어질 뿐만 아니라, 다른 재화나 서비스에 대한 관심·주목의 증가와 그로 인한 파생 효과를 낳는 경우들이 많다.

따라서 문화산업 일자리 전략은 문화콘텐츠를 생산, 유통시키는 전문 문화산업 기업이나 문화산업 근로자만을 포커스로 하는 것이 아니라, 문화적 요소와 연관된 다양한 분야를 고려하여 추진하는 것이 필요하다. 이는 곧 문화산업에서 생산되는 재화나 서비스가 직접 소비자에게 전달되는 최종 소비재로서 갖는 성격에 대한 관심 뿐만 아니라 문화산업에서 생산되는 재화나 서비스가 타 산업의 생산 및 유통 활동에 간여되는 중간재적 성격에 대한 관심도 필요함을 의미한다. 이에 따라 정부의 주된 역할은 우선 문화상품의 직접적 생산 및 유통을 전문적으로 담당하는 기업 및 근로자에 대한 지원 조치를 중심으로 하되, 이들 기업 및 근로자들이 문화산업뿐만 아니라 타 산업과도 연계하여 활동할 수 있도록 하는 여건을 만드는데 주력해야 한다.

또한 문화콘텐츠가 만들어지기 위해서는 다양한 중간과정을 필요로 하는데, 이러한 중간과정들이 외국의 자본이나 기술력에 의존하는 한 그로부터 얻을 수 있는 국민경제적 이득은 제한될 것이다. 이를 극복하기 위해서는 최종 문화콘텐츠의 생산 및 유통 활성화에만 관심을 갖는 것이 아니라, 그러한

문화콘텐츠가 생산되고 유통되기 위한 중간 과정들, 즉 문화산업의 가치 사슬 전반에서의 활성화를 모색하는 것이 필요하다.

이러한 가치 사슬 전반에서의 활성화와 관련하여 중요한 과제가 문화 기술(CT)의 활성화 문제이다. 즉 최근 문화콘텐츠 산업에서 순수 예술적 요소 외에 기술적 요소의 중요성이 날로 증가하고 있다. 이러한 기술적 요소는 미래의 미디어 융복합 시대를 선도할 뿐만 아니라, 향후 우리나라 문화산업 전반의 경쟁력에도 상당한 영향력을 미칠 것으로 전망되고 있다. 이미 정부에서도 이와 관련하여 문화 기술 육성 정책을 전개해 온 바 있으나, 향후 그 투자 방향을 다각화하여 추진하는 것이 필요하다. 이러한 정책들을 통해 우리나라 문화산업의 저변이 굳건해지고, 나아가 우리나라 사회 경제 전반의 문화적 토양이 튼튼해지면 향후 급변하는 국제경쟁 환경 속에서 우리나라 문화산업의 경쟁력이 지속적으로 높아질 수 있을 것이다.

3. 세부 실천방안 1: 창의성과 기업가 역량의 함양

향후 문화산업의 경쟁력 제고를 위해서는 문화산업 핵심 인력에게 보다 많은 창의성과 보다 높은 기업가 역량이 요구된다. 우선 문화산업 핵심 인력에게 창의성이 필요하다는 지적은 새삼스러운 것이 아니나, 문제는 그러한 창의성을 어떻게 길러낼 것인가 하는 점이다. 사실 과연 창의성이 단기간의 교육을 통해 길러질 수 있는 것인지, 또한 문화산업 인력만을 대상으로 하는 별도의 교육 프로그램이 가능하거나 효과적인지에 대한 회의적 시각도 존재한다. 다시 말해 창의성이라는 것은 유소년기부터 꾸준히 계발되는 것이 필요하며, 문화콘텐츠 이외 영역도 포함하여 다양한 분야에서 교류함으로써 길러진다는 것이다.

이와 관련하여 영국의 Creative Partnership 사업과 Find your talent 사업이 주목된다. 먼저 영국의 Creative Partnership 사업은 초중등 학생들의 창의성 개발을 위해 고안된 것으로, 건축가(architect)·과학자·멀티미디어 개발자와 아티스트 등 창조적 전문가와 학교 사이의 장기간 혁신적 파트너십

구축 및 운영을 지원하는 프로그램이다. 이 프로그램은 창의성이라는 것이 예술 분야에 한정된, 특정한 기술적 요소가 아니라, 세계에 대해 새로운 시각에서 바라보고 혁신적인 방법으로 그에 대한 해석을 제시하는 것이라는 점에서 출발하고 있다.

따라서 이 프로그램은 예술가들이 자신의 예술적 테크닉을 학생들에게 전수하는데 초점이 맞춰져 있지 않고, 이들이 갖고 있는 예술적 상상력과 테크닉을 다양한 교육 과정에 접목함으로써 학생들의 교육적 성취도를 높이는 데 초점을 두고 있다. 현재 창의적 파트너십은 영국 예술 협의회(Arts Council England)에 의해 운영되고, 영국 문화부(DCMS)와 아동교육가족부(DCSF)에서 재정지원을 받고 있다. 현재 영국 36개 지역의 1,100개 학교에서 550,000명의 학생 및 50,000명의 교사들과 함께 운영되고 있으며, 창의적 파트너십 사이트에 1,066개 통합교과형 창의학습 프로젝트가 등재되어 있다.⁵⁸⁾

다음으로 Find your talent 사업은 2008년 2월 발표된 창조산업 분야 인재 양성 계획 전략 보고서의 핵심 사업 중 하나로, 향후 5년 동안 어린이와 청소년층들이 높은 수준의 문화를 학교나 그 외 지역에서 최소 일주일에 5시간 정도 접할 수 있도록 폭넓은 문화 향수 기회를 제공하는 것을 목표로 하고 있다. 현재 시범분야는 Learning in and about culture와 Learning through culture로 구성되어 있으며, 세부 사업들은 높은 수준의 연극·음악·무용 공연 참석, 국립 또는 지역의 전시회·갤러리 및 박물관 방문 등으로 다양하다. 향후 10개 지역의 시범 프로그램을 거쳐 3년 동안 25백만 파운드가 투자될 예정(지역당 2.5백만 파운드까지 지원 가능)이다.

다음으로 기업가 정신 제고와 관련하여 영국의 창조산업 기업가 정신 함양 전략도 주목된다. 영국정부는 2006년 9월 창조산업(Creative Industry)의 기업가 정신(Entrepreneur) 함양을 위한 전략 보고서에서 영국에서 창조산업(Creative Industry)이 연간 성장률 10% 정도로 가장 빠르게 성장하는 분야이지만, 창조산업 관련 고등교육 내에서 기업가정신에 대한 학습이 미비하다

58) 여기에 등재된 프로그램들은 예술디자인 등만이 아니라, 역사, 수학, 과학, 종교 등 다양한 분야를 망라하고 있다.

고 지적하고 있다. 이를 개선하기 위해 제시된 주요 내용은 ① 기업가정신 함양을 위한 국가적 지원 시스템 구축 ② 다양한 훈련 모델(provider model)의 확산 ③ 혁신적인 교과과정과 훈련 기반 개발 장려 등을 포함하고 있다.

<표 X-13> 기업가정신 학습을 위한 교육 모델

정규 교과 내부	1) 정규 교과 내에서의 암묵적 비즈니스 관련 교육 2) 경영 관련 별도의 교육과정 편성
정규 교과 외부	기업 센터, 여름학교, 기업의 창업 계획, 창업지원 시설 등
졸업 후 과정	MA/MBA/MEnt 창조산업 프로그램, 별도의 4년 학위 과정
계속 훈련	숙련 향상 단기과정, 전문가 과정 등
외부 기관 훈련	NESTA 'Creative Pioneer Programme', NCGE 'Flying Start Programme', 장인협회(Craft Council) 'Next Move', 영국 예술인 협회(Arts Council England) 'Setting-up Scheme', 디자인 협회(Design Council) 'Platform Project' 등등

자료: DCMS, 2006.

향후 우리나라에서도 창의성과 기업가 정신을 겸비한 인력 양성을 위해서는 보다 폭넓은 정책 접근이 요구된다. 즉 문화콘텐츠 관련 교육을 실시하는 경우만이 아니라, 초중등 교육단계에서부터 문화적 감수성에 기반한 창의성 함양 교육 프로그램들을 도입해야 한다. 주의할 것은 이러한 창의성 함양 교육 프로그램들이 단순한 실기 전달 교육에 그치지 않고 실질적으로 세계를 달리 볼 수 있는 눈을 길러내는 통합교과형 프로그램으로 발전하도록 해야 한다는 점이다. 또한 문화산업의 창의적 인재들이 다른 문화예술분야와 특별히 구분되지 않는다는 점에서 다른 문화예술 영재 육성과 연계하여 문화산업 분야의 창의적 인재들을 길러내는 것이 필요하다. 아울러 기업가 정신도 정규교육 단계에서부터 다양한 기업가 정신 함양 프로그램을 도입하는 것이 필요하다. 이는 결국 현재 제작 실기 습득 중심으로 운영되는 문화산업 교육 과정 전반의 대대적인 혁신과 그에 대한 정부의 적극적인 지원이 요구된다는 점을 함축한다.

4. 세부 실천방안 2: 문화산업의 전문 기업 육성

문화산업의 일자리 선진화와 관련하여 가장 먼저 생각할 수 있는 방안은 문화상품의 경쟁력을 높여 이들 문화상품이 해외에서 보다 많이 유통되도록 하는 것이다. 하지만 그러한 경쟁력 제고 과정 자체에 대한 진지한 재검토가 없을 경우 자칫 문화산업의 활성화가 ‘속빈 강정’으로 그치게 될 가능성을 배제하지 못한다. 이는 과거 우리나라의 급속한 산업화 과정에 대한 재검토와도 연관된다. 즉 과거 우리나라 산업이 수출을 중심으로 성장해 온 과정은 외국의 기술 및 자본과 국내의 저임금 노동력을 결합시켜 해외 시장에서 가격경쟁력을 갖는 제품을 대량 생산하고 이들을 해외에 대거 밀어내기 식으로 수출하는 것이 전형적이었다고 할 것이다.

그러나 이러한 전략은 치명적인 결함을 갖고 있는데, 해외의 자본과 기술에 의존하는 한 이미 충분히 시장에서 범용화된 제품이 아니라 새로운 제품의 개발 및 새로운 시장으로 진출하고자 할 경우 그 가능성이 근본적으로 제한된다는 점이다. 즉 독자적인 신제품 혹은 신기술 개발 능력을 확보하지 못하면 스스로 새로운 제품을 개발하거나 새로운 시장을 개척할 수는 없기 때문이다. 바로 이러한 상황의 대표적인 현상이 부품소재 분야 무역 수지 역조를 개선하기 위한 지속적인 노력에도 불구하고 부품소재 분야 무역 수지 역조, 특히 대일 무역 수지 역조가 지속되는 상황이다.⁵⁹⁾

이러한 상황이 문화산업에서도 재연될 수 있다. 즉 문화 상품의 생산 및 유통 과정에서 관련 하드웨어 및 소프트웨어 기술 축적이 제대로 이뤄지지 않을 경우 아무리 많은 문화 상품이 생산되더라도 그 결과는 국내 문화산업의 고부가가치화 혹은 국민 경제 전체의 고부가가치화가 아니라 해외 자본의 수익성 증대에만 기여하게 될 가능성이 크다. 이러한 점은 곧 문화산업 활성화에 대한 정책이 ‘무엇’을 생산할 것인가에 대한 정책 대안뿐만 아니라 ‘어떻게’ 생산할 것인가에 대한 정책대안도 포함해야 함을 의미한다.

59) 이에 관련해서는 우리나라 수출 주력 품목의 시기별 변화와, 이들 주력 품목의 해외 부품 의존도 변화 사이의 관계를 검토할 수 있다. 최영섭(2005)을 참조.

이렇게 ‘어떻게’ 생산할 것인가에 대한 정책 대안은 두가지 효과를 가질 수 있다. 우선 ‘수입 대체’의 측면에서 우리나라 문화 상품의 생산 과정에서 해외 자본 및 기술에 의존하는 것을 벗어나게 하여 우리나라 문화산업의 전반적 수익성 제고에 기여할 수 있다. 다음으로 ‘수출 확대’의 측면에서 우리나라에 고유하게 축적된 자본 및 기술이 해외 문화 상품의 생산 과정에 활용됨으로써 우리나라 문화산업이 완성된 문화 상품의 시장 성과에만 의존하지 않고 문화산업의 다양한 가치사슬 단계에서 새로운 시장을 개척할 수 있도록 할 것이다.

이러한 방식으로 문화산업 활성화를 접근하는 것은 결국 문화 상품의 경쟁력 자체에만 관심을 갖는 것이 아니라 우리나라 문화산업 자체의 내포적 고도화에 관심을 갖는 것을 의미한다. 즉 문화산업은 서비스 산업으로서, 이는 최종산출물로서의 문화콘텐츠 자체만이 아니라 최종산출물 생산/유통 과정에서 필요한 ‘기능’(service)의 제공도 포함하고 있다. 그러나 우리나라에서 그간 추진되어 온 문화산업 관련 정책은 문화콘텐츠 최종 생산물의 경쟁력 확보에만 관심을 가졌으며, 그 과정에서 필요한 서비스의 ‘연계’에 대해서는 상대적으로 무관심했던 것으로 보인다. 예를 들어 영화 후반 작업을 호주에 가서 하는 상황에 대해서는 상대적으로 덜 관심을 가지면서 문화콘텐츠 산업 활성화에 대한 외연적(extensive) 성장 위주 전략을 채택했던 것은 아닌지 우려된다는 것이다.

사실 이미 우리나라에서도 이러한 방식으로 문화산업 활성화를 도모하려는 노력들은 그간 간간이 이어져 왔다. 특히 영화 SFX 분야를 중심으로 해외의 기술에만 의존하는 것을 탈피하여 우리나라 문화산업 기업들이 스스로 기술 경쟁력을 확보하고자 하는 경우들이 대표적이다. 향후에는 이러한 노력들을 보다 분명히 정책적 목표의 하나로 설정하는 것이 필요하다. 이를 통해 국내의 문화산업 최종 생산물 시장에 대한 협소함의 한계를 돌파할 수 있을 것이다. 이는 또한 최종 문화 상품 위주로 아시아 국가들을 접근하면서 나타나는 부작용, 즉 한국 문화 상품의 과도한 진입에 대한 경계와 같은 문제들도 회피할 수 있을 것이다.

이러한 접근이 현실화되기 위해서는 우선 문화산업 활성화에서 전문 기업의 육성에 대한 명확한 정책적 접근이 요구된다. 즉 최종 문화 상품 제작 위주로 문화산업 활성화를 도모하는 데에서 탈피하여, 문화 상품 제작 및 유통의 가치 사슬 단계별로 전문화된 기업들에 대해 각종 지원을 실시하는 한편, 이들 전문 기업에 종사하는 인력들에 대한 보다 전문화된 교육훈련 지원 사업들도 필요하다.

5. 세부 실천방안 3: 문화콘텐츠 기술역량의 제고

이미 잘 알려져 있는 바와 같이 문화산업의 발전 과정에서 기술적 요소의 중요성이 계속 커지고 있다. 이제 문화 기술(CT)는 문화산업 전반의 컨버전스화, 방송과 통신의 융합, 디지털기술의 고도화 등으로 그 영향력이 한층 더 확대되고 있으며, 콘텐츠의 경쟁력을 결정하는 핵심인자라고 할 수 있다. 이와 관련하여 이미 CT 기술정책이 지속적으로 확대되어 왔으나, 여전히 IT 기술과의 차별화를 통한 정체성을 형성하지 못하고 있으며, CT 기술개발사업과 현장의 수요의 격차가 크게 존재하고 있다. 또한 산업현장에서의 문화콘텐츠 기술 수준 또한 아직 국제경쟁력을 확보하지 못하고 있는 실정이다 (박조원, 2008).

이러한 상황을 개선하기 위해서는 우선 문화산업 분야의 Technical Leader 인력 양성을 서두를 필요가 있다. 문화산업의 Technical Leader는 문화콘텐츠의 분석, 기획, 창작, 유통, 비즈니스를 충분하게 이해하는 사람으로서, 예술적 창조력, 기술적 응용력, 국제적 비즈니스 능력을 갖춘 인재라고 할 수 있다. 이들을 육성하는 것은 문화기술의 발전이 예술 및 콘텐츠 수요에 기반하여 이뤄져야 한다는 점과 연관되어 있다. 즉 일반 정보통신 기술과 차별화된 CT 기술의 발전을 추구하기 위해서는 그러한 기술 개발 과정에서 문화적 감수성을 갖춘 사람이 주도적으로 참여해야 한다.

한편 이러한 사람들을 길러내는 과정이 일방적 강의에 의존할 수 없다는 점에서, 향후 이들을 길러내기 위한 새로운 프로젝트 기반 교육 시스템도 요

구된다. 이와 관련하여 고려해 볼 수 있는 것이 문화기술 유형별로 특화된 'Creative CT Lab' 활성화 및 네트워크화 사업이다. 즉 문화산업 관련 학부생 중 기술 관련 전공을 희망하는 학생에 대해 문화산업 기술 전공 과목을 수강하도록 하고, 이들이 대학원으로 진학하면 본격적으로 문화기술 프로젝트에 참여시키는 것이다. 아울러 이러한 교육 시스템의 현장성을 강화하기 위해 원칙적으로 산학 연계를 기반으로 운영하고, 특화 프로젝트에 대해서만 정부지원으로 개발함으로써 'Creative CT Lab'의 자립 기반을 구축할 필요가 있다. 이러한 사업은 현재 정부에서 추진하고 있는 CT 연구소사업과 연계시킬 경우 교육과 연구개발의 연계 측면에서 효과적인 것으로 보인다.

다음으로 일선 현장의 문화기술 역량 제고를 위해 가칭 'CT지식정보센터'를 설립 운영할 필요가 있다. 이는 국내외 CT 동향, CT 연구개발 지식정보, CT 컨퍼런스 지식정보, CT 관련 연구개발기관에 관한 지식정보, CT 관련 국내외 교육과정에 관한 지식정보 등을 체계적으로 수집, 분석, 관리함으로써 문화기술의 연구개발 및 산업적 활용을 활성화하는 인프라로 기능하게 될 것이다. 이는 무엇보다 현재 우리나라에서 문화기술을 국가의 중요한 전략기술로 선정하여 집중 육성하고 있지만, 아직 문화기술에 관한 지식정보를 체계적으로 수집, 분석하고, 서비스할 수 있는 지식정보관리체계를 갖추지 못하고 있다는 점에서 시급하다.

CT지식정보센터의 설치와 관련하여 한편으로 해외 네트워크를 구축하고 다른 한편으로 국내에서의 지역 네트워크를 구축하는 것이 필요하다. 해외 네트워크는 KOTRA, IT 해외 진흥 기관 등을 활용하고, 국내 네트워크는 지역 문화산업 기업의 문화기술 관련 정보 욕구를 충족시키기 위해 지역별 센터를 설치, 운영한다. 특히 지역 네트워크의 경우 이미 활동 중인 각 지역의 문화산업 진흥 기구와 중앙의 CT지식정보센터를 네트워크로 묶어 운영하는 것을 검토할 수 있다.

<부 록>

<부표 IV-1> OECD주요국의 단시간 근로자 비중 및 LFPR: 전체, 성별

(단위: %)

		총고용 중 단시간 근로자의 비중					LFPR	
		1990	1995	2000	2005	2006	2007	
덴마크	전체	19.2	16.9	16.1	17.6	18.1	17.7	80.3
	남	10.2	9.7	9.3	11.8	11.4	12.4	
	여	29.7	25.8	24.0	24.4	25.6	23.9	76.4
프랑스	전체	12.2	14.2	14.2	13.4	13.3	13.4	70.1
	남	4.5	5.6	5.5	5.2	5.1	5.0	
	여	22.5	24.8	24.9	23.2	22.6	23.1	65.5
독일	전체	13.4	14.2	17.6	21.8	21.9	22.2	75.6
	남	2.3	3.4	4.8	7.4	7.6	7.9	
	여	29.8	29.1	33.9	39.4	39.1	39.2	69.3
일본	전체	19.2	20.1	22.6	18.3	24.5	18.9	73.6
	남	9.5	10.0	11.6	14.2	12.8	9.2	
	여	33.4	34.9	38.6	42.3	40.9	32.6	61.9
한국	전체	4.5	4.3	7.0	9.0	8.8	8.9	66.2
	남	3.1	2.8	5.1	6.5	6.3	6.3	
	여	6.5	6.6	9.8	12.5	12.3	12.5	54.8
네덜란드	전체	28.2	29.4	32.1	35.7	35.5	36.1	76.9
	남	13.4	11.8	13.4	15.3	15.8	16.2	
	여	52.5	55.1	57.2	60.9	59.7	60.0	71.1
스웨덴	전체	14.5	15.1	14.0	13.5	11.1	14.4	80.6
	남	5.3	7.1	7.3	8.5	8.4	9.5	
	여	24.5	24.1	21.4	19.0	19.0	19.7	78.2
영국	전체	20.1	22.3	23.0	23.5	7.9	23.3	76.3
	남	5.3	7.4	8.6	9.8	9.9	9.9	
	여	39.5	40.8	40.8	39.1	38.8	38.6	69.8
미국	전체	13.8	14.0	12.6	12.8	23.4	12.6	75.3
	남	8.3	8.4	7.7	7.8	7.8	7.6	
	여자	20.0	20.3	18.0	18.3	17.8	17.9	69.1
EU15국	전체		14.8	16.2	18.0	12.6	18.1	72.0
	남				7.0	7.1	7.2	
	여				31.8	31.6	31.7	64.5

자료: OECD, Employment Outlook 각 년도.

<부표 VI-1> OECD-우리나라 기술집약도별 세부산업 분포 비교

	OECD 12개국(91~99년 자료)	우리나라(99~06년 자료)
고기술	항공 및 우주 의약품 사무, 회계 및 컴퓨팅 기기 라디오, TV 및 커뮤니케이션 장비 의료, 정밀 및 광학기기	전자부품, 영상, 음향 및 통신장비 의료, 정밀, 광학기기 및 시계 자동차 및 트레일러 제조업 컴퓨터 및 사무용 기기 제조업
중-고기술	전자 기계 및 장치 자동차, 트레일러 및 준트레일러 화학제품(의약품 제외) 철도장비 및 운송 장비 기계 및 장비	기타 운송장비 제조업 화합물 및 화학제품 제조업 기타 기계 및 장비 제조업 기타 전기기계 및 전기변환장치
중-저기술	선박 건조 및 수리 고무 및 플라스틱 제품 코크스, 석유정제품 및 핵연료 기타 비금속광물 제품 제1차 금속 및 금속가공 제품	고무 및 플라스틱제품 제조업 담배 제조업 가구 및 기타 제품 제조업 비금속광물제품 제조업 음·식료품 제조업 제 1차 금속산업 코크스, 석유정제품 및 핵연료 가죽, 가방 및 신발 제조업 조립금속제품 제조업
저기술	기타 제조업; 재생업 나무, 펄프, 종이 제품, 출판 음식료품 및 담배 섬유, 섬유제품, 가죽 및 신발	재생용 가공원료 생산업 섬유제품 제조업; 봉제의복 제외 출판, 인쇄 및 기록매체 복제업 봉제의복 및 모피제품 제조업 목재 및 나무제품 제조업 펄프, 종이 및 종이제품 제조업

주: 1) 업종별 매출액 대비 R&D 투자액(R&D 집약도)을 기준으로 구분.

2) 우리나라는 제조업 중분류 기준, OECD 분류에서는 세분류 이하도 존재.

자료: 홍성민·장선미(2008).

<부표 VI-2> 제조업의 업종별 신설법인수(전국기준)

(단위: 개사, %)

업종 구분	2006						2007						
	1 분기	2 분기	3 분기	4분기		1 분기	2 분기	3 분기	4분기				
					12월				11월	12월			
음식료품	611 (7.1)	134 (6.3)	140 (7.2)	168 (7.8)	169 (7.3)	62 (7.0)	866 (8.3)	194 (7.4)	208 (7.5)	238 (9.5)	226 (9.2)	75 (10.1)	50 (6.7)
섬유 및 가죽	626 (7.3)	174 (8.1)	164 (8.5)	136 (6.3)	152 (6.5)	68 (7.7)	691 (6.6)	164 (6.2)	204 (7.3)	178 (7.1)	145 (5.9)	34 (4.6)	46 (6.1)
목재, 가구 및 종이제품	690 (8.1)	122 (5.7)	92 (4.8)	144 (6.7)	332 (14.3)	117 (13.3)	1,487 (14.3)	381 (14.5)	406 (14.6)	359 (14.3)	341 (13.8)	107 (14.5)	96 (12.8)
출판 및 인쇄업	546 (6.4)	172 (8.1)	131 (6.8)	125 (5.8)	118 (5.1)	48 (5.4)	575 (5.5)	140 (5.3)	165 (5.9)	148 (5.9)	122 (5.0)	32 (4.3)	37 (4.9)
고무 및 화학제품	1,069 (12.5)	303 (14.2)	263 (13.6)	246 (11.4)	257 (11.0)	83 (9.4)	916 (8.8)	299 (11.4)	235 (8.4)	186 (7.4)	196 (8.0)	64 (8.7)	70 (9.3)
기계 금속업	1,934 (22.6)	432 (20.2)	437 (22.6)	556 (25.8)	509 (21.9)	195 (22.1)	2,174 (20.9)	547 (20.8)	605 (21.7)	520 (20.7)	502 (20.4)	134 (18.1)	158 (21.1)
전자전자 및 정밀기기	1,915 (22.4)	504 (23.6)	428 (22.1)	487 (22.6)	496 (21.3)	175 (19.8)	2,177 (20.9)	577 (21.9)	592 (21.2)	530 (21.1)	478 (19.4)	160 (21.7)	133 (17.7)
자동차 및 운송장비	797 (9.3)	202 (9.5)	184 (9.5)	197 (9.2)	214 (9.2)	86 (9.8)	1,013 (9.7)	224 (8.5)	255 (9.1)	233 (9.3)	301 (12.2)	92 (12.4)	107 (14.3)
기타 제조업	360 (4.2)	93 (4.4)	95 (4.9)	93 (4.3)	79 (3.4)	48 (5.4)	497 (4.8)	105 (4.0)	118 (4.2)	121 (4.8)	153 (6.2)	41 (5.5)	53 (7.1)
계	8,548 (100.0)	2,136 (100.0)	1,934 (100.0)	2,152 (100.0)	2,326 (100.0)	882 (100.0)	10,386 (100.0)	2,631 (100.0)	2,788 (100.0)	2,513 (100.0)	2,464 (100.0)	739 (100.0)	750 (100.0)

주: () 내는 업종별 신설법인 비중.

자료: 중소기업청 동향분석팀(2008).

참고문헌

- 강익희·윤재식(2004). 『디지털시대 방송인력과 수급정책』. 한국방송영상산업진흥원.
- 경제협력개발기구(2005). 『한국의 고령화와 고용정책』. 한국노동연구원.
- 과학기술정책연구원(2006). 『기업의 기술개발촉진을 위한 기술혁신지원제도의 개편방안』. 한국산업기술평가원.
- 김금영·이갑수(2004). 『기술창업 활성화를 위한 정책제언』. 삼성경제연구소.
- 김보연 외(2008). 『미디어 융합과 영화산업 패러다임의 변화』. 한국영화진흥위원회.
- 김세중 외(2005). 『주요국 창업제도의 비교 연구 및 정책적 시사점 - 혁신형 중소기업을 중심으로-』. 중소기업연구원.
- 김유선(2007). 「비정규직 규모와 실태: 통계청 ‘경제활동인구조사 부가조사’(2007.3) 결과」. 한국노동사회연구소.
- 김주미(2006). 『기술혁신형 중소기업 창업 활성화 방안』. 중소기업연구원.
- 김주미 외(2007). 『우리나라 창업교육 현황 및 발전 방향에 관한 연구 - 창업대학원을 중심으로-』. 중소기업연구원.
- 김훈·김동배(2000). 『참여적 작업시스템 도입에 관한 연구』. 한국노동연구원.
- 김혜원·김경희·이주희·최은영(2007). 『OECD 주요국의 여성고용정책연구: 영국, 캐나다, 스웨덴, 덴마크』. 한국노동연구원.
- 노동부(2004). 『단시간 근로 활성화 방안 연구』. 한국노동연구원.
- 노동부. 『매월노동통계조사보고서』. 각호.
- 노동부(2005). “연봉제 및 성과배분제 실태조사”.
- 노동부(2008). “노동분야 국정과제 실천계획”. 대통령업무보고.
- 대한상공회의소(2006). 『중소기업의 대기업 성장 촉진을 위한 정책과제』.
- 문화관광부(2006). 『2006 문화산업통계』.
- 문화관광부(2007). 「문화산업 분야별 현황」.
- 박동(2005). 『한국 노동체제의 변화와 사회협약의 정치』. 동도원.

- 박동·이동임·장홍근·조은상(2007). 『인적자원개발을 위한 사회협약 연구』. 한국직업능력개발원.
- 박동·박준식·송태수(2007). 『노사발전재단 중장기 발전전략 연구』. 노사발전재단.
- 박조원(2008). 「문화 산업 인력 양성 정책의 현황과 과제」. 미발표 원고.
- 산업자원부(2006. 10). 「외국인직접투자 중장기비전 및 전략」.
- 송장준(2007). 『연구개발형 중소기업 창업환경 조성방안』. 중소기업연구원.
- 우철훈 외(2007). 『선진한국을 위한 정책방향과 과제: 6대 전략분야를 중심으로』. 한국개발연구원.
- 유경준(2008). 『중산층의 정의와 추정』. 한국개발연구원.
- 유카 하야시(2008). 「비정규직 증가, 일본 경제회복의 덩미를 잡다: 기업이 시간제 근로자 사용을 늘려 소비력 약화」. 『월스트리트저널』, 2008년 1월 7일자.
- 윤호진·이동훈(2008). 『미디어 융합에 따른 콘텐츠산업 분석 및 공공 문화콘텐츠 활성화 방안』. 한국방송영상산업진흥원.
- 이재영·유선실(2006). 『미디어산업의 수직결합과 기업전략 - 다채널방송을 중심으로』. 정보통신정책연구원.
- 이케다 싱고우(2007). 「출산 육아기의 고용지속과 양립지원: 육아휴직제도의 효과와 과제를 중심으로」. 한국노동연구원·일본노동정책연구·연수기구. 『일과 가정의 양립: 한·일 양국의 주요 이슈와 정책』, 제7차 KLI-JILPT 공동워크숍 자료.
- 임영모 외(2006). 「‘개방형 기술혁신’의 확산과 시사점」. 『CEO Information』, 제575호, 삼성경제연구소.
- 장지연 외(2005). 『일·가족 양립체제의 선진국 동향과 정책과제』. 한국노동연구원.
- 장지연(2003). 『고령화시대의 노동시장과 고용정책(D)』. 한국노동연구원.
- 장혜경(2008?). 삶의 질 제고를 위한 일·가족 양립 지원정책 과제. 여성개발원 주최, 선진화 시대를 여는 여성·가족정책의 전망과 과제.

- 전경련(2008). 『2008년 규제개혁 체감도 조사분석 결과』.
- 정진호(2007). “임금체계 실태.” 노사정위원회 발표논문.
- 중소기업청 동향분석팀(2008). “2007년 12월중 신설법인 동향(2007년 연간 포함)”, 중소기업청.
- 중소기업청 정책총괄팀(2007). 『2007년도 중소기업에 대한 연차보고서』. 중소기업청.
- 중소기업청(2008a). “기술창업 활성화로 5년간 15만개 일자리 창출 - 제1차 중소기업성공전략회의에서 ‘기술창업 활성화 대책’ 발표”. 중소기업청 보도자료.
- 중소기업청(2008b). “중소기업이 살아야 한국경제가 살아납니다”. 중소기업청 연두업무보고자료.
- 중소기업조사통계시스템. <http://stat2.smba.go.kr/index.jsp>
- 최경수·문형표·신인석·한진희 편(2003). 『인구구조 고령화의 경제적 영향과 대응과제(I)』. 한국개발원. pp404-405.
- 통계청(2005). “경제활동인구 부가조사 2005”.
- 통계청(2006). “가계조사자료”.
- 통계청(2007). “경제활동인구 부가조사 2007”.
- 통계청. www.nso.go.kr
- 한국개발연구원(2004). 「제조업부문 전략적 외국인투자유치의 구도와 전망: 기계공업을 중심으로」 (동북아위원회 정책연구과제).
- 한국노동연구원(2005). “사업체근로실태조사분석”.
- 한국문화산업포럼(2007). 「문화산업규모 및 전망」.
- 한국영화아카데미(2004). 「한국영화아카데미 종합발전 계획안」, 미발간자료.
- 한국영화진흥위원회(2004). 「영화현장스텝의 근로조건 개선과 전문성 향상을 위한 연구」.
- 한국은행 경제통계시스템. ecos.bok.or.kr
- 한국직업능력개발원(2007) 『The HRD Review』 제 10권 1호.
- 홍성민·김갑수(2006). 『한·중·일 대학발 벤처의 현황 비교 분석과 시사점』.

한국산업기술재단.

홍성민·장선미(2008). “기술집약도별 산업기술인력 수급구조의 특징과 정책적 시사점”. 「2008 하계학술대회 발표자료」. 기술경영경제학회.

황수경(2004). 『단시간 근로와 여성인력 활용』. 한국노동연구원.

Appelbaum, E., T. Bailey, P. Berg and A. L. Kalleberg.(2000). *Manufacturing Advantage: Why High-Performance Work Systems Pay Off*. Cornell University Press

Bosch, N., Anja Deelen, R. Euwals(2008). “Is part-time employment here to stay evidence from the Dutch Labor Force Survey 1992-2005”. *CPB Discussion Paper*, no. 100, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Buddelmeyer Hielke, G. Moure,, M Ward(2004). “The determinants of part-time work in EU countries: empirical investigations with macro-panel data”. *IZA Discussion Papers*, no. 1361.

Caves, R.(2000). *Creative Industries: Contracts between Art and Commerce*. Harvard University Press.

CHRC(2003). *Face of the Future: A Study of Human Resource Issues in Canada's Cultural Sector*. Cultural Human Resources Council.

CHRC(2004). *Building on Success: A Human Resources Development Strategy for the Cultural Sector*. Cultural Human Resources Council.

Ebbinghaus, B. and J. Visser.(2000). *The Societies of Europe, Trade Unions in Western Europe Since 1945*. London: Macmillan.

EC(2000). *Employment in Europe 2000*.

EU(1998). *Culture, the Cultural industries and Employment*. European Commission.

EU(2001). *Job Creation Potential of Cultural Sector*. European Commission.

Eurostat(2007). *Europe in figures: Eurostat Yearbook 2006-2007*.(p.138)

- Euwals, R. & M. Hogerbrugger(2004). "Explaining the growth of part-time employment: factors of supply and demand". *CPB Discussion paper series*, no. 31, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Freeman, R. B.(1998). "War of the models: Which labor market institutions for the 21st century". *Labor Economics*, Vol. 5, pp.1-24.
- Godard, J. and J. T. Delaney.(2000). "Reflections on the 'High Performance' Paradigm's Implications for Industrial Relations as a Field". *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 53, No. 3, pp.483-502.
- Houseman, Susan & Machiko Osawa(1995). "Part-time and temporary employment in Japan". *Monthly Labor Review*, pp.10-18.
- ILO(2002). "Towards a Policy Framework for Decent Work". *International Review*, Vol.141, pp.161-174.
- IMD(2008). *IMD World Competitiveness Yearbook*
- IMD. www.worldcompetitiveness.com
- Invest KOREA. www.investkorea.org
- Jaumotte, Florence(2004). *Labor force participation of women: Empirical evidence on the role of policy and other determinants in OECD countries*.
- Kochan, T. A.(2000). "On the Paradigm Guiding Industrial Relations Theory and Research: Comment on John Godard and John T. Delaney, 'Reflections on the High Performance Paradigm's Implications for Industrial Relations as a Field'". *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 53, No. 4, pp.704-711.
- OECD(2005). *OECD Economic surveys: Japan*.
- OECD(2005). *OECD Employment outlook 2005*.
- OECD(2007). *OECD Employment outlook 2007*.
- OECD(2008). *OECD Employment outlook 2008*.

- Pine, J. and Gilmore, J. H.(1998). "Welcome to the Experience Economy".
Harvard Business Review, Nov-Dec.
- Portegijs Wil & Saskia Keuzenkamp. *Part-time working in the Netherlands*. Social and Cultural Planning Office of the Netherlands.
- Pratt, A. C.(1997). "The Cultural Industries Production System: A Case Study of Employment Change in Britain, 1984-91". *Environment and Planning*, Vol. 29, No. 11, pp, 1953-74.
- Pricewaterhouse and Coopers(2007). *Entertainment and Media Outlook: 2007-2011*.
- Przeworski, A.(1990). *The State and the Economy under Capitalism*. Chur: Harwood Academic Publishers.
- Shapiro, C. and Varian, H.(1998). *Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy*. Harvard Business School Press.
- Skillset(2004). *2000 Census Result*. Skillset.
- Ten Dolle, Gido(2007). *Part-time work in the Netherlands: Success or Failure, Dutch Ministry of Social affairs and employment*. CICERO Foundation.
- Wolf, M.(1999). *The Entertainment Economy*. Time Books.
- UNCTAD(2007). *World Investment Report 2007*, www.unctad.org/wir