

일 자 리 창 출

- 일자리의 위기를 넘어 일자리의 바다로 -

2008

대통령자문
정책기획위원회

발 간 사

참여정부가 혁신과 통합을 표방하며 출범한 지 5년, 이제 그 성과와 한계에 대한 스스로의 평가를 국민들 앞에 내놓을 때가 되었습니다.

참여정부의 지난 5년은 말 그대로 긴장의 연속이었습니다. 혁신과 통합의 길목마다 어김없이 반발과 저항, 분열 세력의 방해가 끊이지 않았습니다. 일부 언론과 정치세력의 왜곡과 호도 앞에 정부의 어떤 정책 활동도 사실 그대로 국민들에게 전달되는 경우가 드물었습니다. 혁신과 통합 과정에서 왜곡된 진실을 바로 잡는 것은 참여정부의 의무이자 과제일 것입니다.

특정 정부에 대한 객관적이고 공정한 성과 평가가 이루어지기 위해서는 정책추진 당시의 목표와 정책 환경이 객관적으로 제시되어야 할 것입니다. 정책추진 과정에서의 우여곡절과 해결과정, 해결방법도 가급적 상세하게 전달되어야 합니다. 객관성을 보장할 수 있는 다양한 자료와 증언도 뒷받침 되어야 할 것입니다. 『참여정부 정책보고서』는 이런 고민에서 기획되었습니다.

『참여정부 정책보고서』는 지난 5년 동안 추진되었던 핵심 정책 중 77개 과제를 선정, ‘정책과정중심’으로 정리한 것입니다. 명칭을 ‘정책보고서’로 한 것도 일반 백서 처럼 정책의 진행 일지나 자료를 모아 놓는 수준이 아니라 정책의 전 과정을 생생하게 기록하여 국민들에게 보고 하자는 취지에서 비롯된 것입니다.

2005년 11월 노무현 대통령의 지시에 따라 시작된 정책보고서 작업은 청와대 비서관실별 집필 T/F팀과 정책기획위원회 주관으로 본격 추진되었습니다. 보다 생생한 기록을 만들기 위해 전·현직 국무총리와 청와대 수석 및 보좌관과 비서관, 전·현직 장·차관과 담당 공무원, 시민사회 단체, 국회의원 등을 직접 또는 서면 인터뷰를 했습니다. 국회 속기록과 언론 보도, 각계의 성명서와 기고문을 수집하고 분석하기도 했습니다.

정책보고서는 일반 백서와 차별화하고 보다 내실 있는 보고서를 만들기 위해 몇 가지 기본 원칙하에 추진되었습니다.

첫째, ‘정책과정’ 중심으로 기록하고자 하였습니다. 정책추진과정의 우여곡절과 정책에 관여했던 사람들의 기억을 기록으로 남겨 국정외 소중한 경험들이 계승될 수 있도록 하기 위해서입니다. 정책과정 중심의 기록은 ‘사적 기억’을 ‘공공의 기록’으로 만드는 의미 있는 일이 될 것입니다.

둘째, 성과의 나열이나 자화자찬이 아니라 정책 추진 과정의 다양한 찬반 논란을 객관적으로 기술하고자 하였습니다. 때문에 77개 과제 중에는 성과가 미흡한 과제도 포함되어 있습니다.

셋째, 객관적인 자료와 논증을 통해 참여정부의 정책에 대한 잘못된 인식이나 정치적 곡해를 바로 잡고자 하였습니다.

넷째, 차기 정부에 넘겨줄 인수인계서의 의미를 두었습니다. 권력만의 인수인계가 아닌 정책의 실질적인 인수인계가 필요하기 때문입니다. 공무원들의 인사이동이나 조직 개편에도 불구하고 국정외 소중한 경험을 공유되어야 한다는 취지이기도 합니다.

이런 원칙에 바탕을 두고 작성된 정책보고서는 크게 사회정치 개혁, 정책추진, 정부 혁신, 청와대 개혁 등 4개의 대주제로 이루어졌습니다. 4개의 대주제는 다시 사회정치개혁 분야 7개 과제, 정책추진 관련 경제 분야 17개, 사회분야 24개, 통일외교 분야 6개 등 47개 과제, 정부혁신 분야 21개 과제, 청와대 개혁 분야 2개 과제 등 6개 분야 총 77개 과제로 구성되어 있습니다.

『참여정부 정책보고서』 작성 과정에는 많은 분들의 땀과 노력이 서려 있습니다. 집필을 책임진 청와대 각 비서관과 담당 행정관, 부처의 담당 공직자, 국책 및 민간연구기관의 연구원들이 참여하였습니다. 집필 초안을 검토하고 수정하는 과정에서 정책기획위원회는 물론 국정과제위원들의 적극적인 참여가 있었습니다.

또한 대부분의 과제들이 객관성을 확보하기 위해 많은 외부 전문가들의 감수를 거쳤습니다. 전 국무총리를 비롯하여 여러 부처의 전·현직 장차관이 해당 과제를 직접 검토하거나 인터뷰에 적극 참여해 주었습니다. 특히 청와대의 현직 비서실장과 정책실장 등도 바쁜 일정 속에서도 직접 보고서를 검토하고 수정해 주었습니다.

정책기획위원장으로서는 지난 2년 2개월 동안 정책보고서 집필 과정에 참여하여 심혈을 기울여 주신 여러 선생님들과 전·현직 공직자, 국책 및 민간 연구소 관계자 분들께 발간사를 빌어 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

이 정책보고서는 국민은 물론 관련 공무원과 전문가들이 쉽게 접근하고 관리할 수 있도록 전 과제를 PDF 파일 형태의 CD로 제작 배포할 것입니다. 청와대 브리핑 및 정책기획위원회 홈페이지, 국가기록원 대통령기록관 홈페이지에 올려 무상 다운로드가 가능하게 하였습니다. 각 연구기관이나 단체의 홈페이지 등을 통한 자료의 재배포 및 연구자의 자유로운 인용도 허용할 것입니다.

정책보고서를 내놓는 지금 이 순간, 정책과정 중심의 새로운 백서 문화를 만들었다는 자부심과 냉철한 평가에 대한 두려움이 교차합니다. 정치적 견해의 차이를 떠나 정책성과와 한계를 객관적으로 기록하고 공정하게 평가받으려 했던 참여정부의 노력과 진실이 있는 그대로 읽혀지기를 바랄뿐입니다.

우리 국민의 애정 어린 비판과 조언, 따뜻한 위로를 기대하는 마음으로 『참여정부 정책보고서』를 국민께 바치고자 합니다.

감사합니다.

2008. 2

대통령자문 정책기획위원장 김 병 준

- 목 차 -

제1부 일자리 위기의 발생	1
제1장 일자리 위기 발생의 원인	1
제2장 일자리 창출의 메카니즘을 바꾼 IMF 위기	3
1. 새로운 현상 : 경제 맑음 일자리 흐름	3
2. 일자리 기상도가 흐려진 까닭	6
제3장 낮아진 고용의 질	11
1. 심화되는 고용의 양극화	11
2. 노동시장 양극화의 뿌리	17
제4장 줄어드는 아기들, 늘어나는 노인들	21
1. 심각한 저출산 문제	21
2. 늙어가는 노동시장	22
제2부 새로운 고용정책 패러다임을 찾아서	25
제5장 참여정부 이전의 고용정책	25
1. 경제위기(1997) 이전 시기	25
2. 경제위기(1997) 이후 시기	27
제6장 참여정부 고용정책 : 새로운 패러다임 구축을 향하여	29
1. 성장-고용이 함께하는 혁신주도형 성장전략	29
2. 고용이 성장으로, 고용이 복지로	32
3. 일자리 창출 대책에서 국가 고용 전략까지	35
제3부 참여정부 고용정책의 성과와 한계	53
제7장 혁신으로 이루는 성장과 고용 친화적 산업	53
1. 혁신형 중소기업의 육성	53

2. 대·중소기업의 상생	62
3. 힘내라 서비스업	66
4. 기업환경을 바꾸다	70
제8장 고용서비스 인프라의 확충	75
1. 고용서비스는 국가 인프라	75
2. 고용서비스 성공모델 구축 및 확산	76
3. 이것이 업그레이드된 고용서비스	90
제9장 직업능력 개발을 통한 국가경쟁력 확보	102
1. 지식기반경제, 직업능력개발이 핵심	102
2. 관련 법·제도의 정비	105
3. 혁신의 성과	115
제10장 일자리 구조의 선진화 : 따뜻한 일자리	118
1. 국민소득은 늘고 일자리는 제자리	118
2. 사회적 서비스 일자리 사업 : 두 마리 토끼를 잡다	122
3. 찾아온 희망, 키워갈 희망	128
제11장 그늘 없는 노동시장을 꿈꾸다	133
1. 여성 : 차별없이, 단절없이 마음껏 일할 수 있도록!	134
2. 장애인 : 의무고용률 2%의 벽을 넘어서	150
3. 고령자 : 길어진 인생, 일자리도 길게	155
4. 청년 : 학교에서 직장으로 가는 길을 닦다	166
제12장 유연성 + 안정성 : 일자리 생성의 기본 바탕	177
1. 유연성과 안정성이 공존이 어려운 이유	177
2. 황금삼각형을 찾아서 : 부제	179
3. 남은 과제	187
제4부 남은 과제와 가야할 길: 고용정책을 넘어 고용전략으로	190

제 1 부 일자리 위기의 발생

제1장 일자리 위기의 원인

우리나라의 고용정책은 경제·산업 및 노동시장의 환경변화에 대응하면서 다양한 형태로 전개되어 왔다. 1970년대와 1980년대 고도성장시기에는 노동공급의 양적 확충 필요성에 따라 기간산업과 수출부문을 중심으로 한 인력양성에 정책의 초점을 맞추었다. 1980년대 후반부터 1997년 경제위기 이전까지는 성장률이 이전시기에 비해 둔화되고 3D업종을 중심으로 인력부족이 심화됨에 따라 성장지원 및 인력수급 원활화가 주된 정책기조로 자리잡았다. 경제위기를 겪으면서 대량실업이 발생함에 따라 실업대책 및 고용안정 인프라의 양적 확대가 이루어졌다. 2000년대에 접어들면서 저성장기조가 고착되는 가운데 일자리 창출력이 약화되고 노동시장의 구조적 문제가 본격화됨에 따라 일자리 창출 및 고용구조 개선이 주요한 정책과제로 등장하였다.

2003년 참여정부 출범 당시부터 당면하였던 일자리 위기는 크게 양적 측면에서 일자리 증가의 둔화와 질적 측면에서 노동시장의 양극화로 요약할 수 있다. 먼저 일자리 증가의 둔화라는 측면을 살펴보면, 경제위기 이후 한때 7%대까지 높아졌던 실업률은 구조조정과 경기회복 정책으로 2002년 이후 3%대를 유지하였으나 일자리(취업자수) 증가는 2003년 이후 30만개 내외 수준에 머물렀다. 이에 따라 고용률(15세이상)은 경제위기 이전 수준을 회복하지 못하고('97년 60.9%, '06년 59.4%), 청년 실업률은 8%를 상회하고 있다.

일자리 증가가 둔화된 원인을 살펴보면, 먼저 노동력 수요 측면에서는 경제성장률이 둔화되고 산업의 구조적 변화에 따라 성장과 일자리창출 간의 연관관계가 약화됨에 따라 경제의 일자리창출 동력이 감소하였다. 노동력 공급 측면에서는 여성 경제활동참가율 증가세가 저조하고 고령화·고학력화에 따라 청년층과 고령층의 경제활동참가율이 낮아짐으로써 고용률이 정체되었다.

일자리 증가율 둔화와 함께 노동시장의 양극화 또한 일자리 위기를 특징짓는 현상으로 대두되었다. 이는 주로 양질의 일자리 창출이 잘 이루어지지 않으면서 저임금 근로자의 비중이 크게 늘어나 전반적으로 고용의 질이 저하되는 고용구조 변화와 관련되어 있다. 먼저, 일자리의 양극화나 고용의 질 하락은 생산성이 높고 양질

의 일자리가 많은 생산자서비스나 사회서비스의 비중이 낮은 반면 개인서비스나 유통서비스업의 비중이 높은 서비스부문의 고용구조에 일차적인 원인이 있다. 경제위기 이후 서비스부문의 고용이 증가하였지만 생산성이 향상되지 못함으로써 임금수준이 제조업에 비해 계속 떨어지고 있다.

둘째, 경제부문간 양극화도 고용구조의 양극화를 초래하고 그 결과 분배구조를 악화시켰다. 특히 우리 경제가 글로벌 시장에 편입되는 정도가 가속화하면서 세계 경제의 환경 변화에 대응하는 능력의 부문간 차이가 경쟁력 격차로 이어졌는데, 특히 대기업과 중소기업, 수출부문과 내수부문 간의 격차가 확대되었다. 이러한 부문간 경쟁력 격차의 확대는 노동시장에서의 격차로 이어졌다. 중소기업의 임금수준은 대기업의 60%를 밑돌고, 내수경기가 침체를 벗어나지 못하면서 영세서비스업의 자영업자를 중심으로 소득수준이 크게 악화되었다.

이러한 고용구조의 양극화는 저임금 근로자 비중을 높임으로써 일을 하여 소득을 얻더라도 빈곤에서 벗어날 수 없는 근로빈곤의 문제를 야기하였다. 우리의 경우 중위임금의 2/3 수준 미만을 받는 저임금 근로자 비중은 2005년 26.8%로 OECD 평균 17.5%에 비해 매우 높은 편이다. 양질의 일자리보다 낮은 질의 일자리 중심으로 고용창출이 이루어지면서 성장, 고용 및 빈곤감소 간의 관계가 크게 악화되었다. 즉, 성장이 이루어져도 양질의 일자리가 만들어지지 않고, 그 결과 고용창출이 빈곤을 줄이는 역할을 하지 못하는 현상이 나타났다.

참여정부는 현재 당면하는 일자리문제가 이전과는 근본적으로 다른 양상을 보이고 있다는 인식에서 일자리 창출과 고용구조 개선 등 일자리정책을 적극 추진하였으며, 나아가 일자리정책과 관련된 경제·산업, 노동시장, 교육정책, 복지정책과의 연계체계를 구축함으로써 근본적인 종합처방을 모색·실천하여 왔다.

제2장 일자리 창출의 메카니즘을 바꾼 IMF 위기

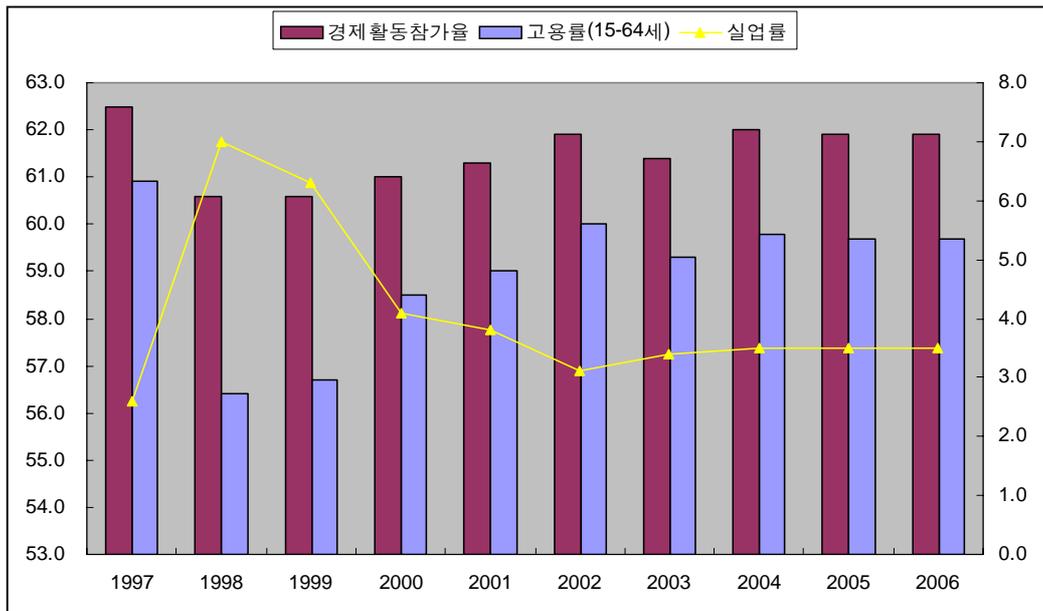
1. 새로운 현상 : 경제 맑음 일자리 흐름

낮은 실업률과 낮은 고용률

1980년대 이후 지속된 경제성장과 취업자 증가로 인해 우리나라 노동시장은 1985년부터 경제위기 직전인 1997년까지는 완전고용에 가까운 2~3%의 실업률을 유지하였다. 그러나 경제위기 직후인 1998년과 1999년에는 실업률이 각각 7.0%와 6.3%를 기록하였다. 이후 경제가 회복되면서 실업률도 하락하여 경제위기 이전보다 약간 높은 수준 3.5%대의 수준을 유지하였다. 그러나 연령별, 학력별 실업률 격차는 매우 큰 것으로 나타났다. 15세~19세와 20세~20세의 실업률은 각각 11.6%, 7.4%로 전체 실업률의 2~4배에 달하였고, 학력별로는 고졸과 전문대졸의 실업률이 평균 실업률보다 훨씬 높게 나타났다.

경제활동참가율은 경제위기 직전까지 지난 20년간 꾸준히 증가하여 1997년 62.5%를 기록하였으나 경제위기의 영향으로 하락하였다. 이후 경제가 회복되면서 다시 증가세를 보이고 있으나 2006년에 61.9%로 아직 경제위기 이전의 수준으로 회복되지 못하고 있다.

[그림 I -1] 경제활동참가율, 실업률 및 고용률 추이



한편, 고용률¹⁾은 경제위기 이전까지 지속적으로 증가하여 1997년 최고치인 60.9%를 기록하였다. 그러나 경제위기의 영향으로 1998년 고용률은 56.4%로 급감하였고 이후 회복세를 보여 2006년에 59.7%로 증가하였으나, 경제위기 이전에 비해서는 여전히 1.2%p 낮은 수준을 나타내었다.

〈표 I -1〉 노동시장 관련 지표 추이

	' 00	' 01	' 02	' 03	' 04	' 05	' 06
▪ 경제성장률(%)	8.5	3.8	7.0	3.1	4.7	4.0	5.0
▪ 생산가능인구 증감수(천명)	-	393	384	377	377	583	462
▪ 취업자 증가율(%)	4.3	2.0	2.8	-0.1	1.9	1.3	1.3
▪ 취업자 증감수(천명)	865	417	597	-30	418	299	295
▪ 고용률(%)	58.5	59.0	60.0	59.3	59.8	59.7	59.7
▪ 경제활동참가율(%)	61.0	61.3	62.0	61.5	62.1	62.0	61.9
▪ 여성 경제활동참가율(%)	48.8	49.3	49.8	49.0	49.9	50.1	50.3
▪ 실업률(%)	4.4	4.0	3.3	3.6	3.7	3.7	3.5
▪ 청년 실업률(%)	8.1	7.9	7.0	8.0	8.3	8.0	7.9

주요 고용지표의 국제비교

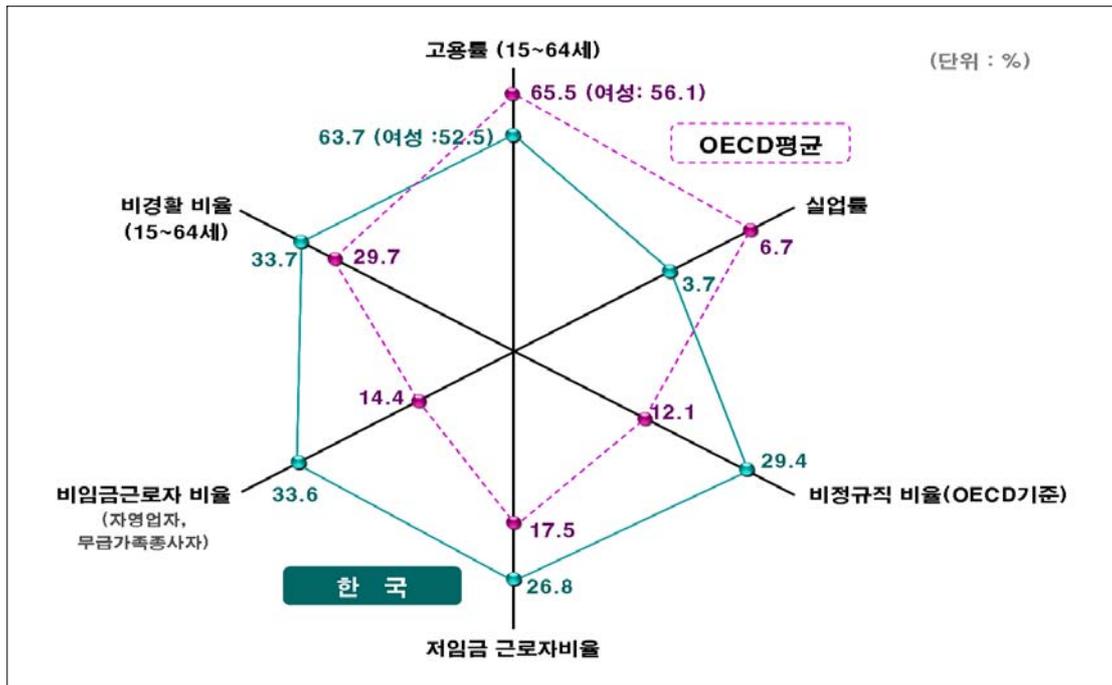
우리나라의 일자리 구조를 OECD 평균과 비교하면 실업률은 낮은 반면 고용률도 낮고, 비정규직·비경제활동인구의 비율이 높은 수준이다. 이는 실업률 지표만으로는 파악되지 않는 일자리의 구조적 문제가 있음을 시사하고 있다. 우리의 실업률은 OECD의 평균 실업률 7%대의 절반 수준에 불과하여 매우 안정적인 수준임을 알 수 있다. 그러나 고용률의 경우, 2004년 현재 OECD 평균에 비해 크게 떨어지는 것은 아니나 앵글로색슨국가나 북유럽국가에 비하면 현저히 낮으며, 프랑스·독일·일본 등과는 비슷한 수준이다. 우리의 경우 15세 이상의 생산가능인구 중에서 일자리를 가지는 사람은 10명 중 6명 수준인 반면, 미국·스웨덴·덴마크 등은 생산가능인구 10명 중 7명 이상이 일자리를 가지는 것으로 나타났다.

낮은 고용률과 높은 비경제활동인구율은 노동시장 내에서 노동력의 활용이 충분하지 못함을 의미한다. 고용률의 정체는 성장잠재력 저하와 소비위축에 따른 실제

1) 생산가능인구 중에서 취업자의 비율로 정의되는 고용률은 한 나라의 가용인력의 활용정도를 나타내는 지표이다.

성장률 저하로 나타날 수 있고, 고령화 사회로의 진입에 대비하기 위한 고용에서의 역동성을 창출하지 못하고 있다는 우려가 제기되고 있다. 따라서 유희인력의 적극적인 활용을 위한 정책의 모색이 요구되었다.

[그림 I -2] 주요 고용지표의 국제비교



<표 I -2> 주요국의 고용률(15-64세 기준, 2005년)

유형	국가	고용률(%)
앵글로색슨형	미국	71.5
	영국	72.6
	캐나다	72.5
북구형	스웨덴	73.5
	덴마크	75.5
대륙형	독일	65.5
	프랑스	62.3
	일본	69.3
	한국	63.7

주: 스웨덴과 네델란드는 2004년 기준임

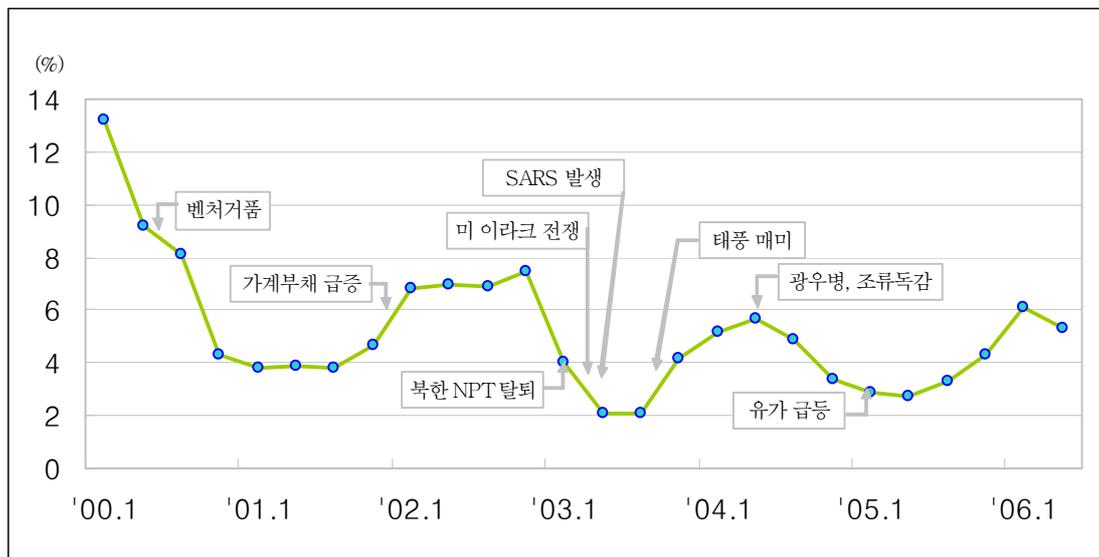
2. 일자리 기상도가 흐림인 까닭은

경제성장률의 저하

우리 경제는 1990년대를 거치면서 글로벌 경제로의 편입이 심화되고 1997년 경제 위기까지 겪으면서 경제성장률이 이전시기에 비해서 전반적으로 하락하였고, 잠재 성장률도 설비투자 부진 및 노동투입 증가율 감소 등으로 인해 5%대 수준으로 하락하였다. 경제위기 이후 경기부양정책 등으로 일시적으로 7%대의 성장을 달성한 시기도 있었지만, 2003년 이후 우리나라의 경제성장률은 5%대 미만으로 잠재성장률 수준을 밑돌았다. 특히 2003년에는 경제성장률이 3.1%에 그쳤고 일자리 수도 3만개가량 줄어드는 최악의 상황에 직면하였다.

이는 경제위기의 여파에 따른 기업들의 투자 부진과 이전시기에 형성된 카드·부동산·벤처거품의 해소에 따른 내수 부진 등에 따른 결과였다. 여기에 사후적으로 볼 때 금리 및 환율 등 거시경제 변수를 경기변동에 탄력적으로 운용하지 못하였고 재정정책을 경기관리정책으로 적극 활용하지 못한 점도 실제성장률을 잠재성장률 이하로 내리는 데 영향을 미쳤다.

[그림 I -3] 참여정부 출범 전후의 대내외 여건 및 경제성장률



성장과 고용의 괴리

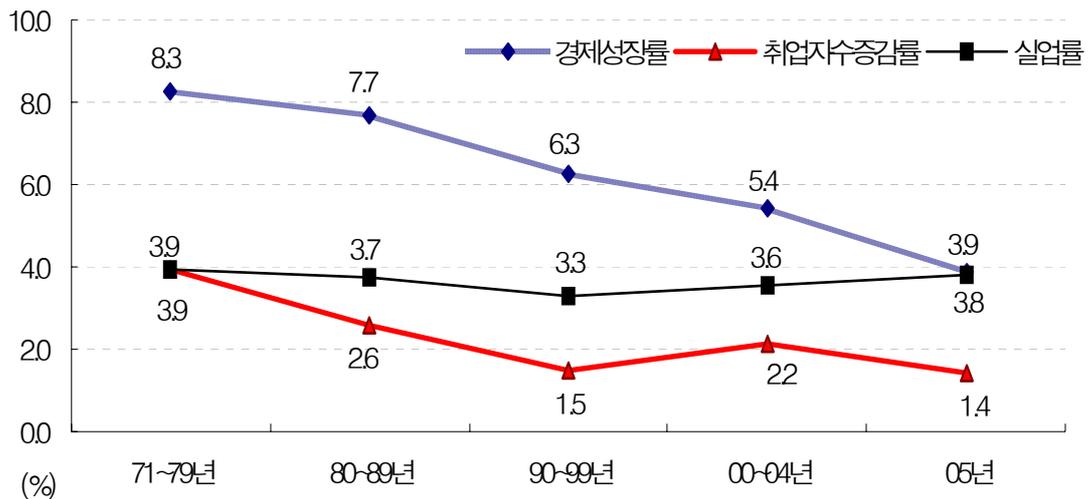
우리 경제는 지난 1970~80년대에 7~8%대의 고성장 및 높은 고용흡수력을 보여 주었다. 그러나 우리 경제의 발전단계가 성숙단계에 접어들면서 성장률이 낮아지고 있을 뿐만 아니라 성장의 고용흡수력 또한 감소하고 있다. 경제성장에 따른 고용흡수력을 나타내는 취업계수를 기간별로 살펴보면 1980년대 중·후반에는 63.5였으나, 이후 지속적으로 하락하여 2000~05년 기간에는 34.5로 하락하였다. 이는 과거와 같은 동일한 성장을 유지하더라도 창출되는 일자리수가 절반 가까이 줄어들었음을 의미한다. 따라서 성장을 통한 고용창출의 연계고리를 강화하는 방안 모색이 가장 시급한 과제로 제기되었다.

〈표 I-3〉 GDP 증가율 및 취업계수 추이

연 도	85~90	91~96	97~99	00~05
GDP 증가율(%)	9.6	7.3	1.0	4.5
취업계수	63.5	47.0	39.8	34.5

주: 취업계수(명/10억) = 취업자/GDP

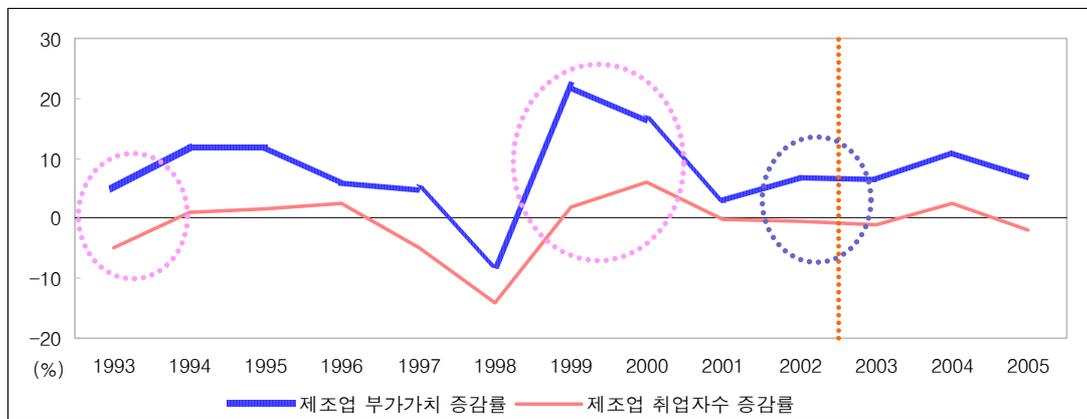
[그림 I-4] 경제성장률과 취업자수 증감률 비교



주 : 1) 98년 제외시, 1990~99년의 성장률과 취업자수 증감률은 각각 7.7%, 2.3%임
 2) 실업률 : '00년부터는 4주 기준

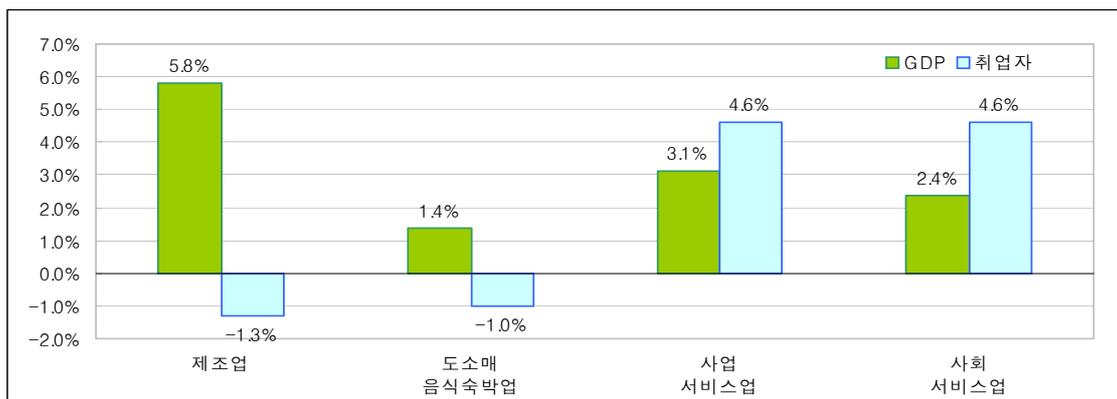
이러한 현상은 산업의 구조적 변화에 따른 성장과 일자리 창출 간의 연관관계 약화, 경제의 일자리창출 동력의 구조적 저하 등에 기인하였다. 산업부문별로 보면, 제조업의 경우 기술·자본집약적 산업으로의 고도화, 투자 저조, 노동절약적 경영 확산 등으로 GDP 증가가 일자리 증가로 이어지지 못하고 있는 실정이다. 한편, 서비스업의 경우에는 생산자서비스와 사회서비스에서 일자리가 창출되고 있으나 내수 침체에 따른 도소매·음식·숙박업의 일자리 부진으로 상쇄되었다. 또한 사업서비스·사회서비스업의 일자리 증가는 GDP 증가를 수반하고 있지 않아 창출되는 일자리가 저임금일 가능성이 높은 실정이다.

[그림 I -5] 제조업 취업자수 및 부가가치 증감률 추이



자료 : 한국은행 국민소득계정, 통계청 경제활동인구 조사

[그림 I -6] 산업별 GDP와 일자리 증감률('05)



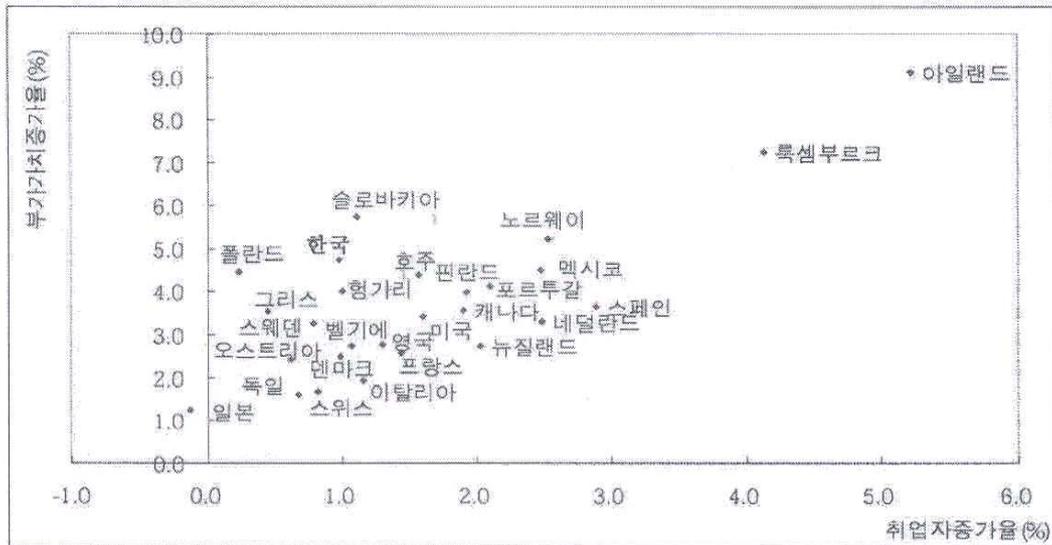
자료 : 한국은행 국민소득계정, 통계청 경제활동인구 조사.

생산성과 고용의 선순환구조 약화

성장하는 경제에서는 장기적으로 생산성과 고용이 함께 증가한다. 생산성 증가는 단기적으로 또는 부문에 따라 고용감소를 가져오지만 장기적으로는 산출량 증가를 통해 고용을 확대하기 때문이다. 생산성-고용의 선순환관계가 존재한다는 것은 생산성 향상을 통해 산출량을 늘리려는 기업전략과 정부정책이 거시경제 차원에서 효과적임을 의미한다. 반면 생산성-고용의 선순환관계가 약화된다는 것은 생산성 증가가 거시경제 메커니즘을 통해 고용증가로 이어지지 못함을 의미한다.

우리의 경우 생산성과 고용이 동시에 증가하는 영역이 축소되는 경향이 다른 나라에 비해 뚜렷하고, 생산성이 높은 부문에서 낮은 부문으로 노동력이 이동하고 있는 상황이다. [그림 I-7]을 보면, 1990년대 후반 우리나라의 생산성 증가율은 상대적으로 높은 편이나 고용증가율은 상대적으로 낮은 편이다. 생산성과 고용이 동시에 증가해야 1인당 GDP가 증가하고 고용의 질도 향상된다는 점을 고려할 때, 이러한 현상은 양질의 고용창출 잠재력이 위축되고 있음을 시사한다. 미국의 경우 1994~2004년 고용의 급격한 성장은 생산성 증가에 기인하였으며, 호주나 아일랜드 등 국가에서도 높은 생산성 증가와 고용창출이 함께 나타난다.

[그림 I-7] 1인당 부가가치(생산성) 증가율과 고용증가율의 국제비교



노동공급 측면의 제약

일자리창출 부진이라는 노동수요 측면의 요인뿐만 아니라 노동공급 측면의 제약 요인도 고용률 정체의 주요 요인으로 작용하였다. 여성·청년·고령층을 중심으로 형성된 광범위한 비경제활동인구가 노동시장으로 나오려는 의지를 꺾거나 노동시장으로 나올 수 있는 능력을 제약하는 요인들로 강하게 작용하고 있다.

노동수요 측면에서 양질의 일자리가 만들어지지 않음으로 인해 고학력 여성이나 청년층이 노동시장으로 나오려는 인센티브가 크게 약화되었다. 대졸여성의 경제활동참가율은 주요 선진국에 비해 20%p 가량 낮은 수준이다. 가족친화적이지 못하고 여성차별적인 기업 고용·인사관행이나 사회적 인프라로서 보육시설 부족 등이 고용률 증가를 억제하는 구조적 요인으로 작용하였다. 청년층의 경우 노동시장보다는 진학을 선택하는 비중이 계속 증가하여 2005년에는 82.1%의 대학진학률로 세계 최고수준을 기록하였다. 급속한 고학력화가 청년층의 고용률을 저하시키고 있는 것이다. 또한 인력구조의 고령화, 중장년층의 조기퇴직 확산도 고용률 정체를 초래하는 요인으로 작용하였다.

제3장 낮아진 고용의 질

1. 심화되는 고용의 양극화

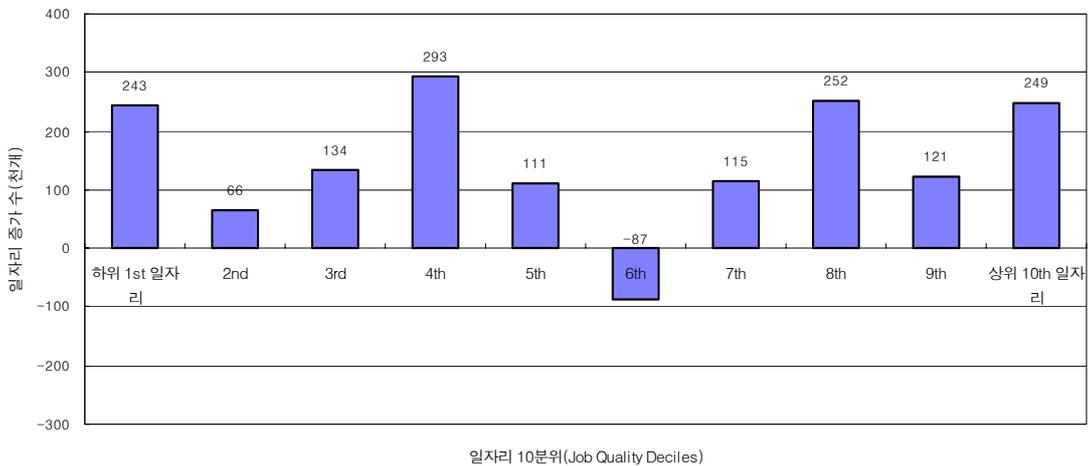
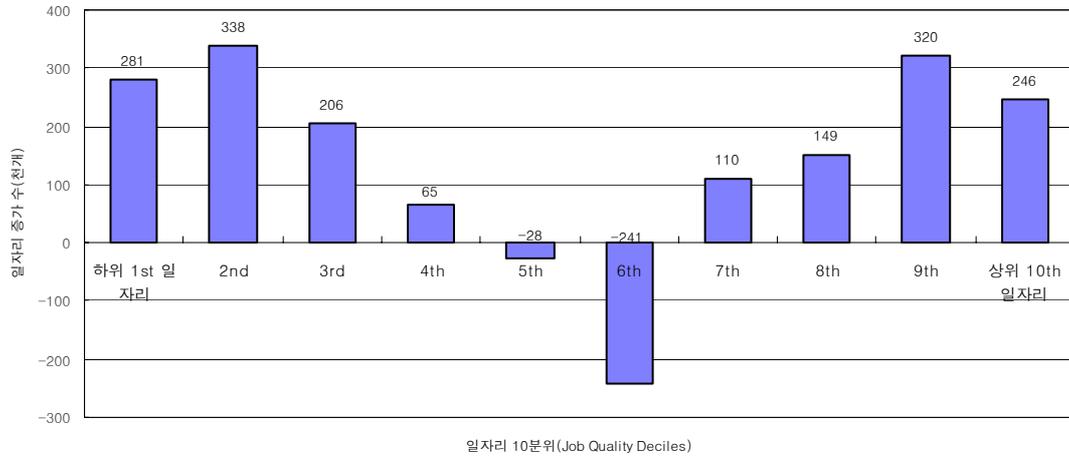
성장과 고용, 고용과 복지간 연계고리가 단절되면서 경제·사회의 각 분야에서 양극화현상이 표출되었다. 특히 글로벌화, 기술변화, 구조조정 등과 같은 환경 변화 속에서 글로벌 수출 대기업과 영세·중소기업 사이의 경제적 격차가 확대되고 성장의 분배효과(trickle down effects)가 사라지면서 양극화가 심화되었다.

1993 ~ 2000년간 우리나라 노동시장에서 고용양극화 현상이 매우 뚜렷하게 나타났음을 알 수 있다. 고용창출이 각 분위별로 고르게 이루어졌다면 [그림 I -8]에서 나타난 막대들은 모두 동일한 크기를 가지게 된다. 그러나 중위의 고용은 크게 감소한 반면에 하위와 상위 일자리는 크게 증가하였다. 하위 3개 분위 일자리가 825천개 증가하고 상위 3개 분위 일자리가 715천개 증가한 반면, 중위 4개 분위 일자리는 94천개 감소하였다. 상위 5개 분위와 하위 5개 분위로 나누어볼 때, 각각 585천개, 862천개로 좋은 일자리(good jobs)보다는 나쁜 일자리(bad jobs)가 더 많이 만들어졌다고 볼 수 있다.

한편, 2000 ~ 04년의 경우 고용양극화가 이전 기간에 비해서는 약간 완화된 것으로 나타나고 있지만, 여전히 중간 일자리보다는 상위와 하위 일자리의 증가 폭이 더 크게 나타나고 있다. 동 기간 중에도 상위 5개 분위 일자리는 650천개가 증가한 반면, 하위 5개 분위 일자리는 862천개나 증가하였다.²⁾

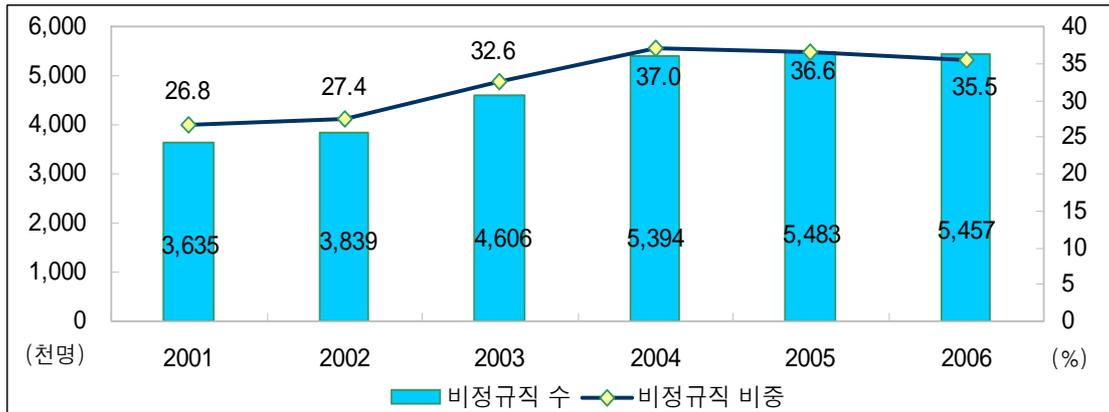
2) Wright & Dwyer(2003)는 미국의 경우도 1990년대에 상위일자리 고용이 더 증가하는 비대칭적 형태의 고용양극화현상이 나타났다고 분석하였다. 미국과 비교할 때, 우리의 경우 하위일자리 비중이 좀 더 큰 형태의 양극화를 보여준다. 전병유의(2005년) 참조.

[그림 I -8] 일자리 10분위별 고용증감(1993~2000, 2000~2004)

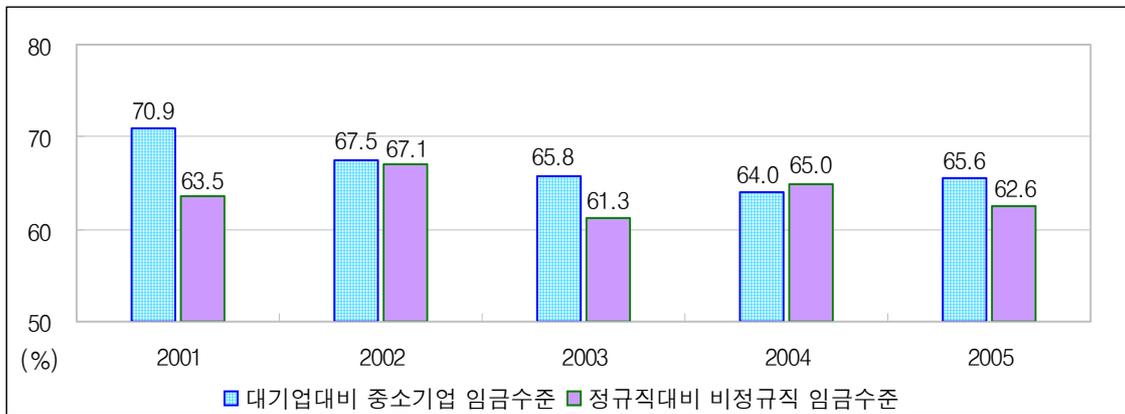


한편, 지속적으로 증가 추세를 보였던 비정규직 규모가 2006년 들어 처음으로 감소하였으나, 임금근로자 가운데서 차지하는 비중은 여전히 높은 수준이다. 또한 대기업과 중소기업간, 정규직과 비정규직간 임금격차도 지속적으로 확대되었다.

[그림 I -9] 비정규직 추이



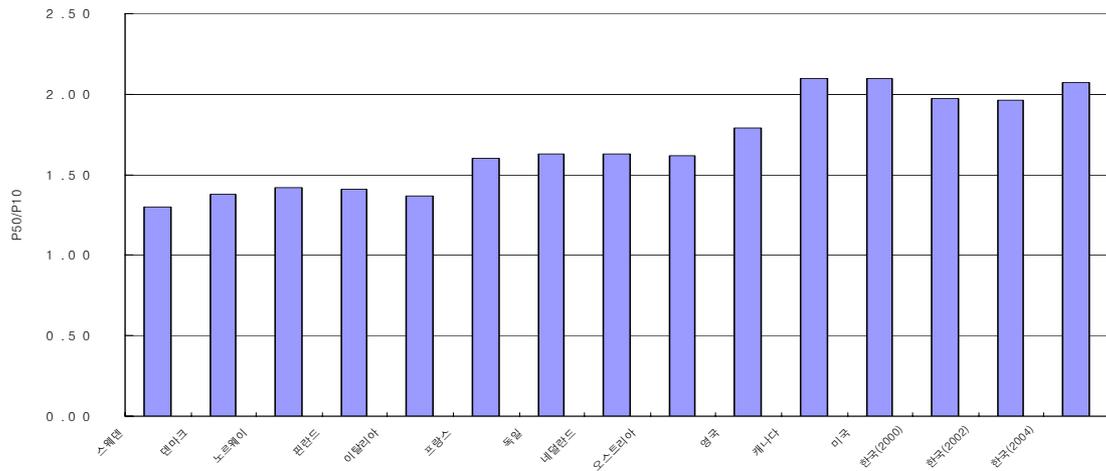
[그림 I -10] 임금수준 격차



임금소득 불평등도의 심화

고용의 양극화 현상뿐만 아니라 임금소득의 불평등 역시 심화되었다. [그림 I -11]에서는 임금불평등도의 한 지표인 임금근로자 내에서 하위 10분위 임금 대비 50분위 임金的 비율을 국가별로 보여주고 있다. 이 비율이 높을수록 중위 임금소득자와 하위 임금소득자의 임금격차가 크다는 것을 의미한다. 우리나라는 이 비율이 2.0을 넘어 주요 선진국 중에서 임금불평등도가 가장 높은 미국이나 캐나다와 비슷한 수준이다. 또한 2000년에 비하여 2004년에 이 비율이 더 증가하였다.

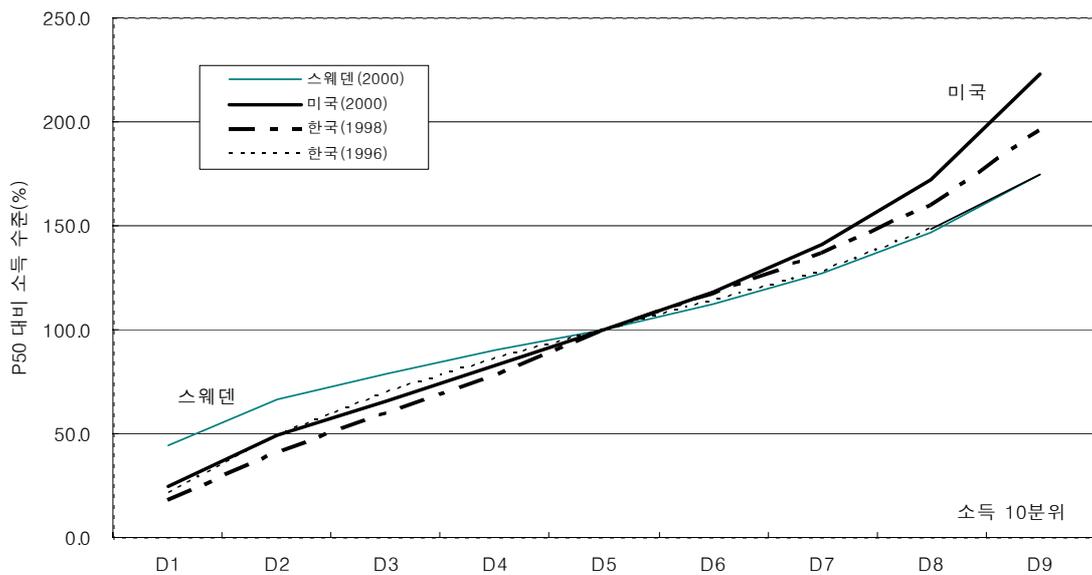
[그림 I -11] 국가별 임금불평등도 비교



주: P50/P10= 50분위 임금 수준/10분위 임금 수준.

양극임금 (50분위: D5) 대비 여타 분위의 임금 격차 역시 악화되고 있다. 특히 이러한 임금근로자간의 소득불평등은 경제위기를 거치면서 크게 악화되었다. [그림 I -12]에 따르면, 경제위기 이전에는 중위소득(50분위) 이상은 스웨덴과 비슷한 임금분포를 보였고, 50분위 이하의 경우 미국과 비슷한 임금 분포를 나타내었다. 그러나 경제위기 이후 50분위 이상의 경우 미국에 더욱 가까운 분포를 보이고 있고 50분위 이하에서는 미국보다도 악화된 소득 분포를 나타내고 있다.

[그림 I -12] 50분위 임금 대비 여타 분위의 임금수준 비교



실업에서 근로빈곤으로

노동시장의 양극화나 고용의 질 저하는 고용형태가 비정규직화하는데 기인하는 바가 크다. 1990년대 중반 이후 새로 만들어지는 일자리는 대부분 비정규직 중심으로 채워졌다. 비정규직의 임금수준은 정규직의 60% 수준을 조금 넘는 수준에 불과하다.

이러한 고용구조의 양극화는 저임금 근로자의 비중을 확대함으로써 근로빈곤의 문제를 야기한다. 우리나라에서 중위임금의 2/3 수준 미만을 받는 저임금 근로자의 비중은 2005년 26.8%로 OECD 평균 17.5%에 비해 매우 높은 수준이다. 저임금 근로자의 비중이 높다는 것은 일을 하여 소득을 얻더라도 빈곤에서 벗어날 수 없는 계층의 비중이 높다는 것을 의미한다.

주요 선진국의 경험으로 볼 때 실업률 저하는 대체로 빈곤을 감소시킨다. 그러나 실업률 감소가 저임금계층 확대의 결과라면 빈곤은 감소되지 않는다. 정규직 일자리가 지배적이지 않은 경우 실업률과 빈곤율은 서로 상관관계가 높지 않다. 우리의 경우 경제위기를 극복하면서 7%대까지 올라갔던 실업률은 3%대로 안정되었고 매년 평균 약 30~40만개의 일자리가 창출되었으나, 저임금 근로자 비율이나 빈곤율은 오히려 악화되는 추세를 보여준다. 우리의 경우 중위임금의 2/3 이하인 저임금 근로자 비중은 26~27%까지 증가하여 선진국 가운데 그 비중이 매우 높은 미국(25%)과 비슷한 수준이다(<표 I-4>).

<표 I-4> 저임금근로자 비중 추이

(단위: 천명, %)

	저임금근로자비율		저임금근로자비율
한국(2005)	26.8	미국(2005)	24.9
한국(2004)	26.3	미국(2001)	24.7
한국(2003)	27.5	프랑스(2000)	15.6
한국(2002)	23.2	독일(2000)	15.7
한국(2001)	22.6	덴마크(2000)	8.6
한국(2000)	24.7	네덜란드(2000)	16.6

주: 우리나라의 경우 자영업자 소득이 파악되지 않아 피용자에서의 저임금근로자비율을 자영업취업자에도 적용하였음. 실제로 한국노동패널자료를 활용해서 분석한 경우 저임금 비율은 자영업 부문에서 더 높은 것으로 나타나고 있음.

또한 실업률이 3%대의 수준을 유지하고 있고, 일자리가 매년 30~40만개가 창출되지만 고용불안과 저임금으로 인하여 일을 하지만 빈곤층에 속하는 소위 근로빈곤 계층(working poor)이 계속해서 증가하였다.

〈표 I -5〉 근로빈곤율 추이

		'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04
빈곤율 (%)	최저생계비 기준	3.9	8.2	9.4	7.6	6.5	5.2	6.1	6.0
	중위소득 50% 기준	9.1	10.7	10.6	10.0	9.8	9.7	10.8	11.7
	중위소득 60% 기준	15.7	17.0	16.9	16.4	16.5	16.6	16.8	18.0

이와 같이 양질의 일자리보다 낮은 질의 일자리 중심으로 고용창출이 이루어지면서 성장·고용·빈곤감소 간의 관계가 단절되고 있다. 성장이 이루어져도 양질의 일자리가 잘 만들어지지 않으며, 그 결과 고용창출이 빈곤을 줄이는 역할도 하지 못하는 현상이 나타나고 있다. 따라서 노동시장 차원에서 정부의 적극적인 고용창출정책과 구조적인 고용정책이 필요하고 고용정책을 경제·산업정책이나 복지정책 등과 밀접하게 연결하여 추진해야 할 필요성이 높아진 것이다.

이러한 양극화에 따른 사회·경제적 단절과 배제 현상 배후에는 성장-고용-분배간 선순환구조의 해체가 자리하고 있다. 성장이 양질의 고용을 보장하지 못하고, 고용이 빈곤을 해결하지 못하는 데 고용문제가 놓여 있는 것이다. 요컨대, 최근의 고용양극화 현상은 경기침체로 인해 일시적으로 나타나는 현상이라기보다는 오랜 기간 누적된 양극화 경향이 경기침체를 계기로 드러난 것으로 풀이된다.

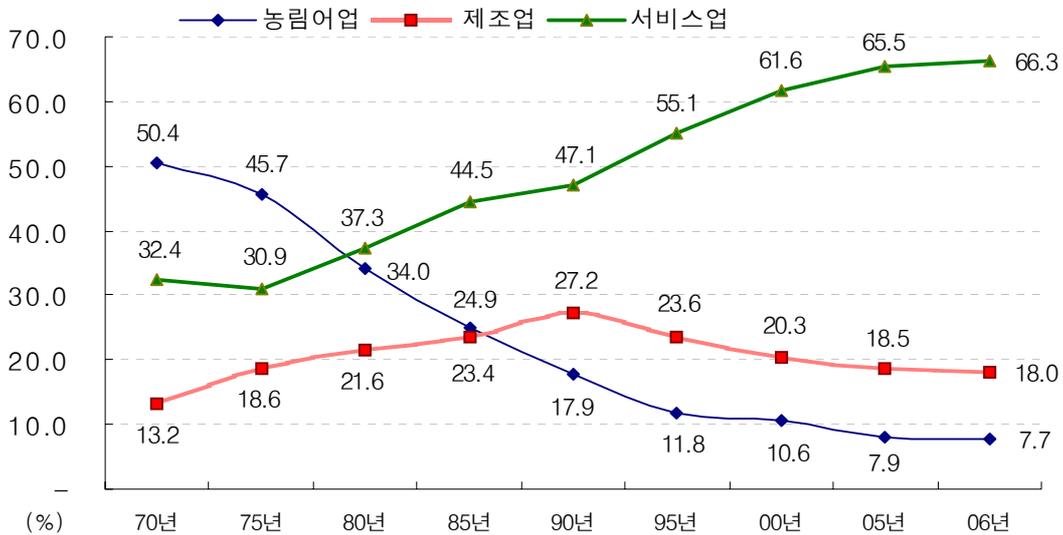
고용양극화는 소득불평등의 주요 원인이 되고 있기 때문에 사회양극화의 핵심 고리가 고용양극화에 기인하는 만큼 고용문제 차원에서 성장과 분배의 선순환구조를 복원하는 방향에서 고용양극화를 해소하는 것이 중요한 사회양극화의 대응방안임을 시사하고 있다.

2. 노동시장 양극화의 뿌리

고용구조의 서비스화

고용의 질 하락은 산업구조의 서비스화와 밀접한 관련을 가진다. 2000년 이후에도 서비스업 취업자 비중의 증가는 계속되고 있다. 건설업을 제외한 서비스업의 고용비중은 2000년에 61.6%에서 2006년엔 66.3%까지 4.7%p 증가하였다. 반면 제조업 고용비중은 1989년 27.8%를 피크로 이후 지속적으로 감소하여 2006년에는 18.0%까지 줄었는데, 이는 노동절약적인 자동화 투자가 빠르게 진전되면서 고용흡수력이 급격하게 감소한데 크게 기인한 것으로 보인다.

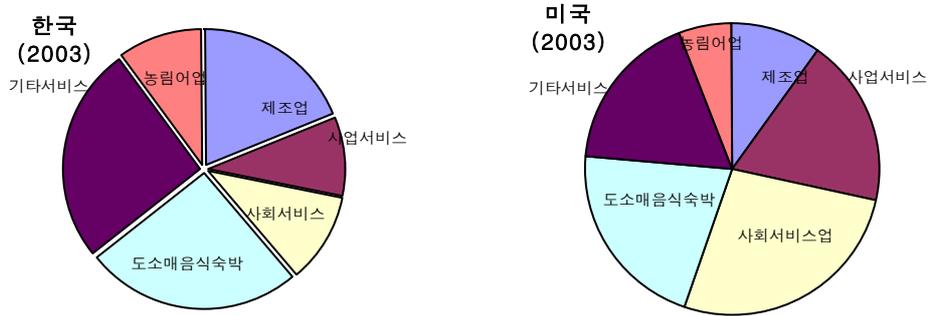
〈그림 I -13〉 산업별 취업자 비중 추이



주 : 제조업(광업 제외), 서비스업(건설업을 제외한 사회서비스업 및 기타서비스업)

[그림 I -14]에서 보듯이 '제조업+사업서비스업'의 고용 비중은 미국에 비해서 크게 떨어지지 않지만, 사회서비스업의 고용 비중은 주요 선진국에서도 낮은 편인 미국에 비해서도 크게 떨어진다. 경제위기 이후 사회서비스업 부분의 고용이 증가하고 있지만, 증가속도가 완만하고 고용의 질을 보장하는 형태로 증가하지 못함으로써 서비스부문이 고용의 양뿐만 아니라 생산성과 고용의 질을 높이는 동력을 갖추지 못하고 있는 것이다.

[그림 I -14] 한국과 미국의 업종별 고용구조 비교(2003년)



서비스산업의 후진성

서비스부문의 취업자는 증가하고 있으나 고용의 질은 그리 좋지 못한 실정이다. 서비스부문의 생산성이 크게 향상되지 못하고 있고, 그 결과 서비스부문 일자리의 임금수준도 제조업에 비교해서 계속 떨어지고 있다. 이러한 현상은 생산성이 상대적으로 높고 고학력 일자리가 많은 생산자서비스나 사회서비스의 비중이 낮은 반면, 개인서비스나 유통서비스업의 비중이 높은 서비스부문의 고용구조에 일차적인 원인이 있다.

1990년대 후반 이래 제조업의 경우 상대적으로 생산성이 빠르게 증가한 반면, 서비스업의 생산성은 주요 선진국에 비해 매우 낮은 수준이며 추세적으로도 거의 증가하지 못한 것으로 나타났다. 예를 들어, 2001년의 경우 제조업의 생산성은 미국의 65% 수준이나, 서비스업의 생산성은 44% 수준이고, 도소매·음식숙박업의 경우 30% 수준에도 미치지 못하고 있는 것으로 나타났다.

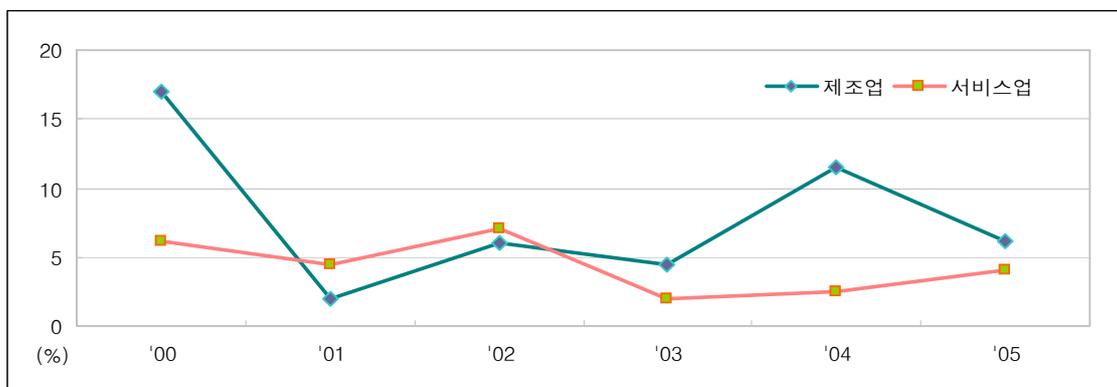
경제구조의 양극화

산업구조의 서비스화뿐만 아니라 경제부문간 양극화도 고용구조의 양극화를 초래하고 그 결과 분배구조가 악화되었다. 특히 우리 경제가 글로벌 시장에 편입되는 정도가 심화하면서 세계경제의 환경 변화에 적극적으로 대응하는 능력의 부문간 차이가 경쟁력의 차이로 이어지고 여기에 환율의 평가절하 등이 결합되면서 대기업과 중소기업, 수출부문과 내수부문 간의 격차가 확대되었다. 이러한 부문간 경쟁력 격차의 확대는 노동시장에서의 격차로 이어졌다. 중소기업 근로자의 임금수준은 대기업의 60% 수준을 밑돌고 있으며, 내수경기가 지속적으로 침체를 벗어나지 못하면서

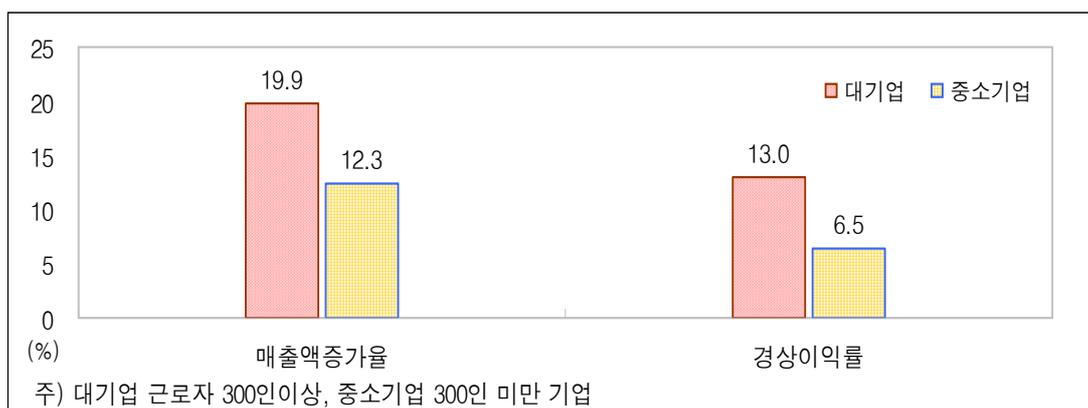
영세서비스업의 자영업자의 소득수준이 크게 악화되었다.

산업별로는 제조업의 경우 부가가치 생산 면에서 높은 신장세를 보이는 반면, 서비스업은 2003년 이후 부진이 지속되었다. 기업규모별로는 대기업과 중소기업 사이에 매출액증가율, 경상이익률 등 성장성·수익성 측면에서 격차가 매우 큰 상태이다. 수출부문과 내수부문 사이에도 이러한 격차가 존재하고 있다. 이러한 경제·산업에서의 부문별 격차는 고용형태의 격차, 나아가 임금소득의 격차로 이어져 일자리 양극화, 분배구조 악화를 초래하고 있는 것이다.

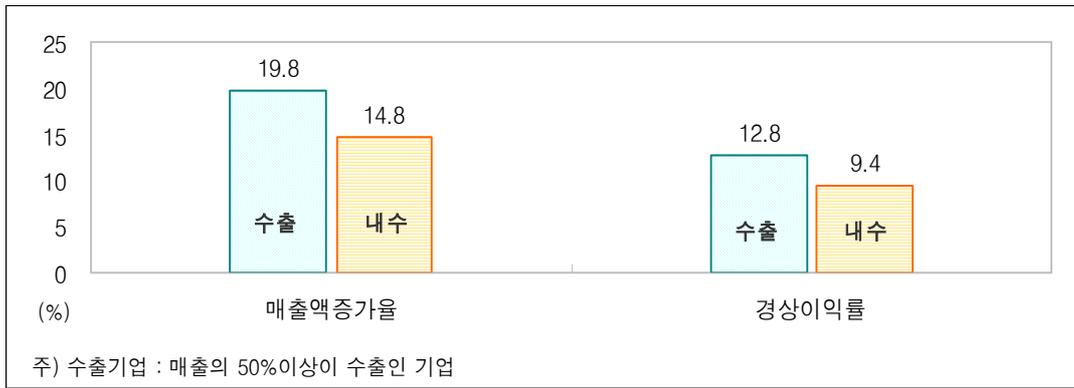
〈그림 I -15〉 부가가치 증가율 : 제조업 vs 서비스업



〈그림 I -16〉 매출액증가율과 경상이익률 : 대기업 vs 중소기업



<그림 I -17> 매출액증가율과 경상이익률 : 수출부문 vs 내수부문



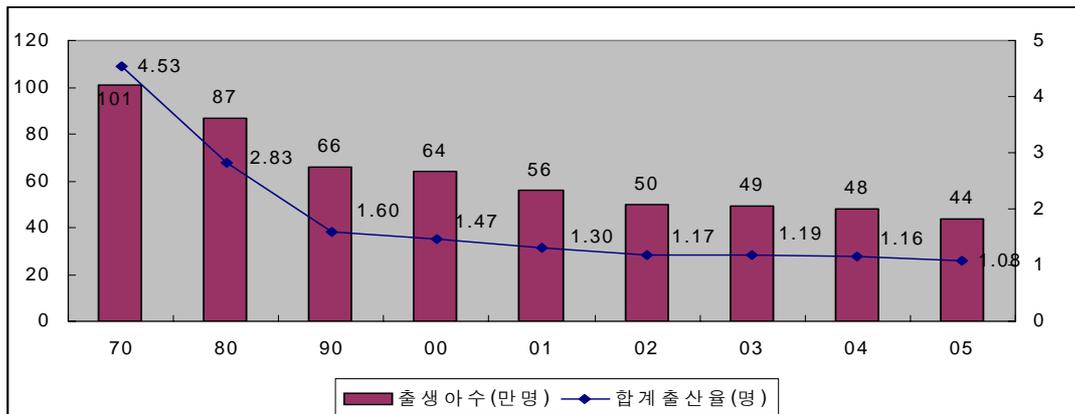
제4장 사라진 아기들, 늘어나는 노인들

1. 심각한 저출산 문제

우리나라는 인구구조의 격변기에 직면해 있다. 지난 수세기 동안 지속적으로 증가하던 총인구는 2020년 4,996만명을 정점으로 줄어들 전망이다. 비슷한 시기부터 아동인구의 급감과 노인인구의 급증 현상이 동시에 나타난다. 출산율의 회복이 상당한 수준으로 이루어지더라도 인구구조의 새로운 균형상태는 22세기에 들어서야 형성될 것이다. 21세기는 우리나라에 있어 인구구조의 대변동기이자 노인부양 부담이 매우 큰 시기에 해당된다.

이러한 인구구조의 변화는 기본적으로 저출산율에 기인한다. 우리나라의 출산율은 세계 어느 나라보다 빠르게 낮아지고 있다. 1960년 6.0에 달하던 합계출산율은 1960~70년대 가족계획의 추진으로, 이어서 나타난 핵가족화와 여성 경제활동참여 확대로 2005년 1.08까지 낮아졌다. 여성이 가정과 일의 이중역할을 수행하는 반면, 대가족제도에서 존재하던 가족적 지지가 사라진 상태에서 사회적 육아지원체제 구축과 남성의 가사노동 부담이 지체되었다. 또한 결혼·임신·출산·육아와 관련한 기업에서의 여성 차별이 개선되지 않고 있다. 주거·의료·교육의 가계부담이 과다하고 경제위기 이후의 청년실업과 비정규직 확대로 소득불안정이 확대되면서 청년층의 결혼·출산·육아에 장애요인으로 작용하고 있다.

[그림 I-18] 합계 출산율 및 출생아수 변동 추이



2. 늘어가는 노동시장

출산율의 지속적 하락으로 인하여 우리나라의 인구증가율은 1970년에 1.99%에서 2000년에는 0.71%로 둔화되었다(<표 I -6>). 이러한 추세는 지속되어 2020년에는 0.04%로 약 5천만명 남짓의 인구수를 기록한 후, 2030년에는 감소할 것으로 전망되고 있다. 이에 따라 15~64세의 생산가능인구 역시 증가세가 둔화되고 있다. 총인구에서 생산가능인구가 차지하는 비중은 2010년에 72.1%로 최고치를 기록한 후 빠르게 감소하여 2030년이 되면 64.6%로 감소할 것으로 전망된다.

출산율 저하와 생산가능인구의 감소로 고령인구의 비중은 급속하게 증가하고 있다. 특히, 노령부양비율³⁾은 2000년에 10.1%에서 2010년에는 14.8%, 2020년에는 23.3% 등으로 급격히 증가할 것으로 전망된다. 반면 유년부양비율은 과거 1970년대에는 무려 78.2%였으나 2000년에 29.4%, 2030년에는 19.1%로 감소할 것으로 전망된다.

그러나 노령부양비율의 급격한 증가는 우리나라에만 국한되는 현상은 아니다. OECD의 대부분 국가에서도 고령화는 급속히 진전될 것으로 전망하고 있다. [그림 1-19]에 따르면, 노령부양비율은 OECD 전체 평균이 2000년에 25%에서 2050년에 거의 50%로 증가할 것으로 예상되고 있다.

3) 생산가능인구 중 경제활동인구에 대한 65세 이상 비경제활동인구의 비율임.

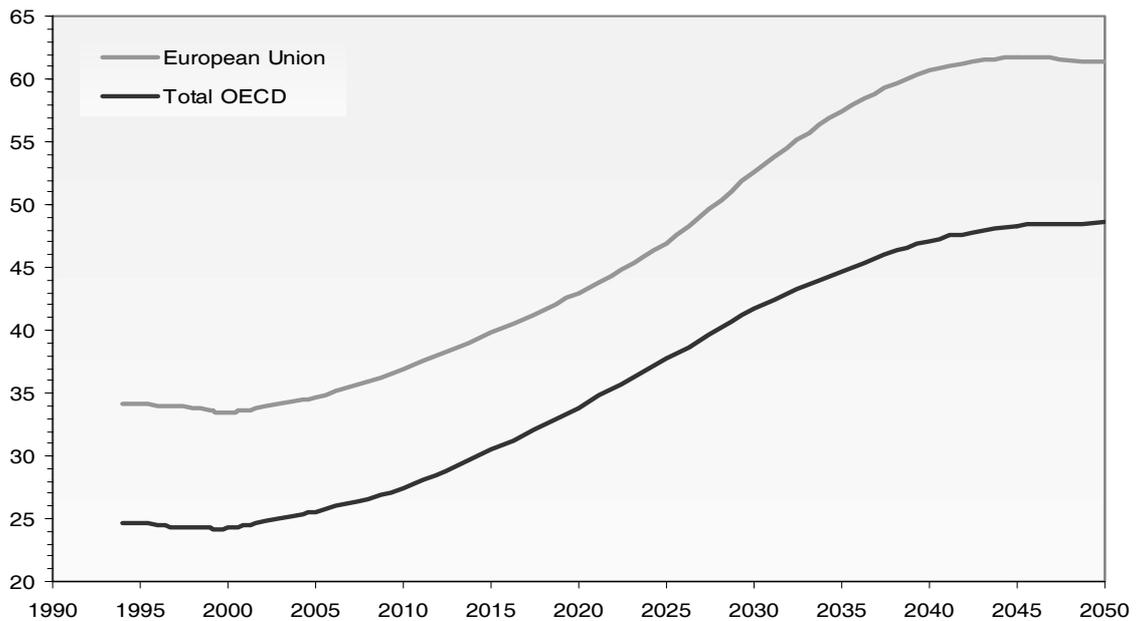
〈표 I -6〉 인구구조의 변화

(단위 : 천명, %)

구 분	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030
총인구	32,241	38,124	42,869	47,008	49,594	50,650	50,296
인구성장률	1.99	1.57	0.99	0.71	0.38	0.04	-0.24
생산가능인구							
15세~64세	17,540	23,717	29,701	33,702	35,741	35,948	32,475
(총인구 대비)	(54.4)	(62.2)	(69.3)	(71.7)	(72.1)	(71.0)	(64.6)
구성비							
15세~64세	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
15세~29세	46.6	49.3	44.2	35.8	28.7	24.9	21.0
30세~44세	31.8	29.4	32.5	37.2	34.6	29.9	30.0
45세~54세	13.0	13.0	14.1	15.7	22.6	23.4	23.6
55세~64세	8.6	8.3	9.2	11.3	14.1	21.8	25.4
부양비	83.8	60.7	44.3	39.5	38.8	40.9	54.9
유년부양비	78.2	54.6	36.9	29.4	23.9	19.6	19.1
노년부양비	5.7	6.1	7.4	10.1	14.8	21.3	35.7
노령화지수	7.2	11.2	20.0	34.3	62.0	109.0	186.6

주 : 인구성장률은 당해 연도에서 다음 연도까지 증가분임.

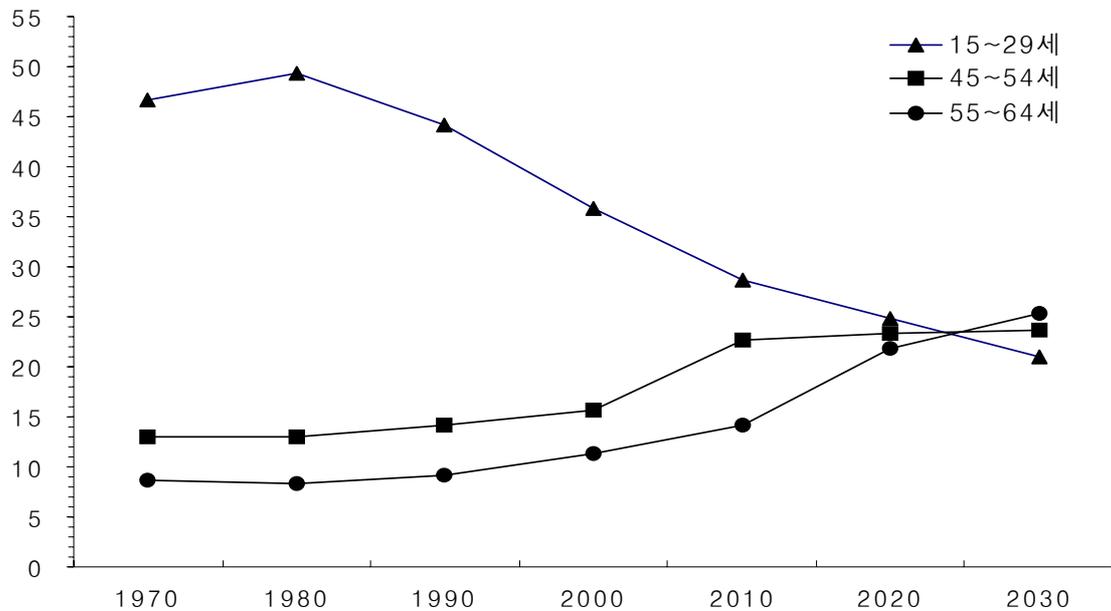
[그림 I -19] OECD·EU의 노령부양비율(65세 이상) 추세 전망(1994 ~ 2050)



고령화현상 못지않게 심각한 인구구조의 변화는 중년층 비대화 현상이다. 한국전쟁 이후 태어난 베이비붐세대(1955~1964년 출생)가 40대 중반과 50대 초반이 됨에 따라 생산가능인구 중에서 45~54세 연령층의 비중이 급속히 증가하고 있다. 1990년에 14.1%이던 45~54세 연령층의 비중은 2010년에는 22.6%로 증가할 것으로 예상된다. 반면 15~29세의 청년층 비중은 같은 기간 중 44.2%에서 28.7%로 감소할 것으로 전망된다.

이처럼 노동공급의 연령집단간 비중이 급속히 변화함에 따라 향후 기업내부의 직급구조 및 임금체계 등에서 변화가 예상된다. 또한 거시경제적 측면에서 연령계층별 노동력 수요와 공급 사이의 불일치현상이 매우 우려되고 있는 실정이다.

[그림 I -20] 연령집단별 인구 구성비의 변화



제 2 부 새로운 고용정책 패러다임을 찾아서

제5장 참여정부 이전의 고용정책은?

1. 경제위기(1997) 이전 시기

1997년 경제위기 이전 시기의 고용정책의 방향 및 내용은 매 시기별로 노동시장 여건 및 산업구조 성격에서의 차이를 반영하여 다소 다르게 나타났다. 그러나 시기별로 다소 차이는 있으나 경제위기 이전 시기의 고용정책에서 발견되는 공통점은 일자리나 고용을 뚜렷한 정책목표로 내세우고 추진된 정책들이 그리 많지 않았고, 고용정책의 주된 목표가 경제성장과 산업확대에 필요한 노동력 공급에 있었다는 점이다. 즉, 급속한 산업화가 진행되면서 산업화에 따른 인력부족을 해소하기 위한 기능·기술인력 양성이나 저숙련인력에 대한 취업알선이 고용정책의 주요내용이었다.

이러한 사정을 반영하여 경제위기 이전 시기에는 고용정책 자체가 하나의 독립된 영역을 가졌다고보다는 경제·산업정책에 부차적인 것으로 기능하는 정도에 그쳤다. 요컨대, 경제위기 이전 시기는 빠르고 지속적인 경제성장에 따라 경제·산업의 규모와 영역이 빠르게 확장되어 성장의 고용흡수력이 상대적으로 높았던 경제발전단계였기 때문에 산업계의 인력수요에 대한 공급이 주된 관심이었던 반면, 고용이나 실업문제는 부차적인 것으로 인식될 수밖에 없었다.

본격적인 의미에서의 고용정책 또는 적극적 노동시장정책이 추진되기 시작한 것은 1990년대 초반이라고 할 수 있다. 1990년대 들어오면서 인구증가율 둔화, 고령화, 고학력화, 제조업 고용위축, 중소기업 인력난 등 노동시장에서 구조적 문제가 시작되었으며, 또한 취업자 증가세가 둔화되는 등 고용불안 문제가 드러나면서 고용에 대한 구조적 접근의 필요성이 대두되었다.

이러한 상황에 대응하기 위해 고령자고용촉진법('91), 고용정책기본법('93), 고용보험법('95), 근로자직업훈련촉진법('97) 등 법령이 제정되면서 적극적 노동시장정책의 기반이 구축되기 시작하였다. 이 시기에 초보적이거나 고용촉진을 위한 제도적 기반이 구축된 것은 이후 경제위기에 따른 심각한 실업·고용문제에 대응하는데 중요한 역할을 하게 되었다.

〈표 II -1〉 우리나라 고용정책의 변천

시기	노동시장 상황	고용정책
1961-1972 (3공화국) 고성장·고실업기	<ul style="list-style-type: none"> · 인구증가율 3% 상회, 이농현상 · 성장에 따른 기능인력 부족, 저임금 장시간노동, 높은 입직·이직율(8% 상회) 	<ul style="list-style-type: none"> · 성장 및 노동집약산업 확대로 고용흡수 · 직업안정법(61) 제정: 직업소개사업 개시 · 해외취업 추진 · 중앙직업훈련소 설치
1972-1979 (4공화국) 고성장·중실업기	<ul style="list-style-type: none"> · 중화학공업화로 숙련노동력 수요 증대 · 중동진출 인력 빠른 증가 	<ul style="list-style-type: none"> · 중화학공업, 기간산업, 수출산업 인력양성에 역점 · 국가자격기술법(73), 기능대학법(77) 제정 · 지방노동사무소 직업안정기능 개시
1980-1986 (5공화국) 중성장·중실업기	<ul style="list-style-type: none"> · 경황인구 연평균 240천명 증가 · 노동집약산업에서 자본집약산업으로 이동, 80년대초 오일쇼크, 86년 이후 3저호황 등 불안정성 증대로 취업구조 급격한 변화 	<ul style="list-style-type: none"> · 1차 고용안정기본계획 수립: 인력수급조절 기능 강화 · 구인정보 자동응답전화 설치, 노동통계 공급
1987-1997 (6공화국, 문민정부) 중성장·저실업기	<ul style="list-style-type: none"> · 연평균 실업률 2.4%(3저호황): 완전 고용상태 · 인구증가율 둔화, 중고령화, 고학력화, 제조업 고용위축, 중소기업 인력난, 청소년고용불안 등 구조적 문제 시작 	<ul style="list-style-type: none"> · 사내직업훈련의무제 등 향상재훈련 강화 · 고용보험제도 시행(95) · 법·제도 등 적극적 노동시장정책 기반구축: 최저임금제(86), 장애인고령자고용촉진법(90), 고령자고용촉진법(91), 고용정책기본법(93), 근로자직업훈련촉진법(97)
1998-2002 (국민의정부) 저성장·고실업기	<ul style="list-style-type: none"> · 취업자, 경제활동인구수 외환위기(97년) 수준 간신히 회복 · 경기침체, 기업구조조정, 노동시장의 구조적 변화 	<ul style="list-style-type: none"> · 대량실업해소를 위한 종합실업대책 · 고용안정인프라 양적 확대 · 고용보험적용확대: 1인 이상(98) · 고용안정센터 확충: 156(02)
2003-2007 (참여정부) 저성장·저고용기	<ul style="list-style-type: none"> · 저성장-저고용 환경변화: 03년 3%대 성장, 일자리 3만개 감소 	<ul style="list-style-type: none"> · 고용확대 위주의 일자리창출종합대책 · 국가고용지원서비스 혁신방안 마련 · 구직자 유형별 서비스 제공, 지역특화사업 개발운영, 취약계층 능력개발 기회 확대 · 고용보험 적용범위 확대

2. 경제위기(1997) 이후 시기

1997년 경제위기를 계기로 대량실업이 사회적 문제로 대두되면서 국민의 정부는 실업대책을 중심으로 다양한 고용관련 정책들을 도입·추진하였다. 그러나 이 시기의 고용관련 정책들은 경제·산업정책과 고용정책간, 그리고 다양한 고용관련 정책간의 상호관련성까지 고려하면서 체계적·종합적인 형태의 일자리-고용정책의 구조를 고민한 것은 아니었다. 이렇게 볼 때, 일자리와 고용의 문제를 국가 전략적 차원에서 종합적·체계적으로 고려하기 시작한 것은 사실상 참여정부에 들어와서부터라고 해도 과언은 아니다.

경제위기는 대량실업과 고용불안의 문제를 초래하였지만, 노동정책의 측면에서는 선진적인 고용정책의 기본 틀이 형성되고 고용인프라가 체계적으로 구축되는 하나의 계기로 작용하였다. 즉, 우리나라는 1997년 경제위기를 겪으면서 선진국들이 1970~80년대 고실업을 겪으면서 이미 구축하였던 노동시장 프로그램 및 고용인프라가 구축되기 시작하였다고 할 수 있다.

국민의 정부 기간 동안의 고용정책은 경제위기로부터 초래된 대량실업 해소를 위한 실업대책 및 고용안정 인프라 확충에 중점을 두었다. 1998~2002년까지 범정부적으로 연간 2조~7조원 규모의 예산을 투입하여 대량실업 해소를 위한 「종합실업대책」이 수립·추진되었다. 특히 고용보험이나 취업지원서비스는 대량실업 극복의 큰 버팀목이 되었다.

이와 함께 1995년 30인 이상 사업장에 도입된 고용보험은 경제위기에 대응하기 위해 적용범위가 전사업장으로 확대되었고, 과거 제조업 중심의 기능인력 양성체제로 출발하여 확대되어 왔던 직업훈련제도는 대량실업난에 대응하여 실업자훈련으로 확충되었다. 또한 경제위기를 계기로 설치된 고용지원센터는 지속적으로 확대되어 실업대책의 핵심적 전달체계로서 자리매김하게 되었다.

국민의 정부가 추진한 효과적인 실업대책과 빠른 경기회복으로 실업률은 안정을 찾았다. 그러나 국민의 정부 시절에 고용정책과 고용인프라가 빠르게 확충된 것은 사실이지만, 노동시장의 구조 변화와 고용·인력개발정책이 갖는 중요성에 비추어 볼 때 고용지원서비스가 국가의 기간인프라로서 가져야 할 위상에 대한 정립은 미흡하였다.

선진국들은 이미 구조적인 고실업에 대처하여 고용서비스에 대해 대대적 투자를 하면서 질적 수준 제고를 위한 관리에 노력하고 있었다. 우리나라의 경우에도 실업

대란이 마무리되면서 그간의 고용서비스의 양적 확충에 더해 질적 발전이 뒤따라야 한다는 문제가 제기되고 있었다. 또한 경제위기 이후 경기부양과정에서 잠복해 있었던 노동시장의 양극화 현상이 표출될 위험성이 상존하여 이에 대응하는 고용정책의 질적 변화도 요구되었다.

참여정부는 기존에 구축된 고용정책의 틀을 재정비하여 구조적인 고용·실업의 문제에 대응해야 하는 과제를 가지게 되었다. 예를 들어, 저성장·저고용 기조에 따른 고용환경의 급변에 대응하기 위해 고용정책은 소극적 지표인 실업률보다 적극적 지표인 고용률을 중시하면서 고용확대를 위한 적극적 노동시장정책의 기반을 강화하고 노동시장의 구조적 문제에 대응할 수 있는 새로운 정책들을 추진할 필요성이 커졌다. 즉, 저성장·저고용이라는 거스르기 힘든 산업구조 및 환경 변화에 대응하여 일자리의 양과 질을 제고하기 위한 적극적 노동시장정책 강화, 고용지원서비스와 직업능력개발 혁신을 통해 사람과 일자리의 연계 강화 및 보다 나은 일자리로의 이동 지원, 취약근로계층 확산 방지 및 빈곤해소를 위한 기본적 근로조건 보호, 적극적 차별시정 기능 강화, 근로자 삶의 질 향상을 위한 주 40시간제와 퇴직연금제 도입, 고용보험·산재보험제도 확충 등이 참여정부가 수행해야 할 주요 과제로 요구되었다.

참여정부가 산업구조 및 노동시장의 빠른 변화에 대응하고 기존의 고용정책이 가지는 한계를 극복하기 위해 부여받은 정책적 과제들은 ① 저성장·저고용 기조에 대응하기 위한 적극적인 일자리창출 정책, ② 노동시장 양극화에 대응하기 위한 차별시정과 취약계층보호 정책, ③ 노동시장의 구조 개선을 지원하기 위한 고용지원서비스나 직업능력개발 등 적극적 노동시장정책으로 정리될 수 있다.

제6장 참여정부 고용정책 : 새로운 패러다임 구축을 위하여

1. 성장과 고용이 함께하는 혁신주도형 성장전략

[1] 참여정부 출범 당시의 출발점에 대한 이해

참여정부 고용정책의 기본이념 및 방향 설정은 저성장기조로의 전환, 고용창출능력 저하, 고용의 질 저하 및 비정규직 확산, 경제·사회 양극화 심화 등 1997년 경제위기 이후 수년간 한국 사회에서 뚜렷하게 표출되어 왔던 경제 및 노동시장의 구조적 문제들에 대해 근본적·종합적인 처방을 모색하지 않으면 안 된다는 인식을 바탕으로 하였다. 특히 참여정부 출범 첫해였던 2003년 3% 성장에도 불구하고 일자리의 절대규모가 3만개나 줄어들고 성장-고용-분배의 선순환구조가 붕괴되는 상황에 직면하면서 일자리창출에 우선순위를 부여하는 고용정책의 일대 전환을 모색하였다.

참여정부 고용정책의 기본이념 및 방향을 제대로 이해하기 위해서는 참여정부 출범 당시의 사회·경제적 조건들을 객관적으로 파악·분석하는 것이 필요하다. 즉, 참여정부가 직면하였던 경제 및 노동시장의 구조적 문제들은 참여정부 시기에 새로이 발생한 것이라기보다는 기본적으로 지난 수십년간 우리 경제를 이끌었던 전통적 발전전략의 한계와 문제점들이 경제위기를 계기로 보다 뚜렷한 모습으로 표출된 결과로 파악하는 접근이 적절할 것이다. 제1장에서 자세히 논의하였지만 참여정부 출범 당시의 출발점을 간략히 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지난 30년간 우리 경제의 압축적 발전을 지탱하였던 요소투입형 개발경제 모델은 경제위기를 거치면서 내적 한계와 문제점들이 뚜렷하게 표출되면서 경제·사회 환경변화에 대한 대응력을 상실하였다. 요소투입 위주의 양적 성장을 중시하는 개발경제모델은 지식과 사람이 경쟁력의 원천인 지식정보화사회의 급속한 진행에 대한 대응력 및 적합성 결여라는 근본적 한계로 인해 더 이상 과거와 같은 고도 성장을 기대하기 어렵게 되었다. 뿐만 아니라 기존의 개발경제모델은 불균형발전전략에 의존함으로써 대·중소기업간, 계층간 및 지역간 격차 등 사회·경제 전반의 양극화를 심화시켜 우리 경제의 성장잠재력 발현을 저해하는 요인으로 작용하였다.

둘째, 우리 경제는 1990년대 중반 이후 경제성장률이 둔화되는 질적 변화를 경험하기 시작하였다. 선진국의 경험에서 보듯이 경제 및 산업의 발전단계가 높아지는 과정에서 경제성장률이 둔화되는 것은 일반적 현상으로 나타났다. 그러나 우리의

경우 세계화와 지식기반경제화로 표현되는 환경변화에 적합한 새로운 사회·경제발전모델이 구축되지 못한 채 기존의 낡은 개발경제모델이 존속함으로써 성장잠재력의 발현이 제약되었다는 점에서 문제의 심각성이 있었다.

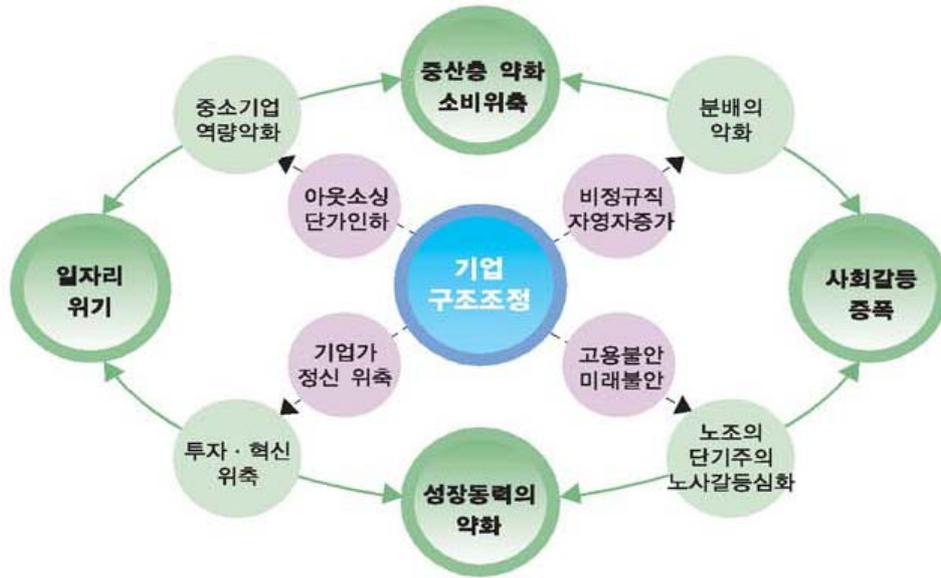
셋째, 성장을 둔화와 더불어 성장의 고용유발효과 또한 계속 낮아졌다. 과거 고도성장기에 비해 경제위기 이후 우리 경제의 일자리 창출능력이 크게 약화되었는데, 이는 성장률의 둔화와 성장에 따른 취업계수의 지속적 하락에 기인하는 바가 컸다. 2000년대 초반의 취업계수는 1980년대에 비해 거의 절반으로 줄어드는 등 성장의 고용창출능력이 현저히 저하되었다.

넷째, 경제위기 이후 산업·일자리·소득의 양극화가 확대되었다. 산업 양극화와 대·중소기업간 격차가 심화되고, 산업간 및 수출·내수산업간 연관성도 크게 약화되었다. 그 동안 내수부문을 지탱하면서 고용창출에 중추적 역할을 해왔던 중소기업의 약화는 우리 경제의 일자리창출력 감퇴를 가속화하는 요인으로 작용하였다. 대·중소기업간 격차, 영세한 자영업부의 높은 비중 등은 소득 양극화로 이어졌다. 선진국 단계에 진입하면 성장세는 둔화해도 소득분배는 양호해지는 것이 일반적이지만, 우리의 경우 성장을 통한 분배기제가 거의 작동되지 못하였다. 이와 함께 상용직의 감소, 임시·일용직 및 자영업자(특히 생계형)의 증가가 지속되어 양질의 일자리가 충분히 창출되지 못하였다. 이에 따라 일자리는 대기업과 고소득 자영업을 중심으로 한 고임금 일자리와 중소기업과 영세자영업을 중심으로 한 저임금 일자리로 양극화되는 현상이 심화되었다.

[2] 혁신주도형 동반성장전략 : 성장·고용·복지가 조화되는 새로운 사회·경제발전 패러다임 정립

지난 30년간 고도성장을 지탱했던 전통적 개발경제모델은 1997년 경제위기를 계기로 내적 한계와 문제점들을 사회·경제 전반에서 심각한 형태로 표출하면서 사실상 그 효력을 상실하였다. 그러나 경제위기 이후 기업들은 과감한 장기투자과 이를 통한 새로운 사업영역 개척보다는 비용절감 위주의 고용조정을 통해 단기수익 극대화를 추구하는 경향이 강화되었으며, 또한 단기적인 임금 극대화에 주력하는 노동계층 사이에 영합(zero-sum)게임이 벌어졌다. 그 결과 요소투입형 개발경제모델에서 벗어나 지식정보화 사회에 적합한 혁신주도형 사회·경제발전모델로 전환하는 과정이 지연되었다.

[그림 Ⅲ-1] 경제위기 이후 경제모델의 위기



참여정부는 기존의 요소투입형 성장전략으로는 경제의 성장잠재력 저하, 일자리 창출능력 약화, 좋은 일자리 감소, 중소기업 약화, 이에 따른 경제·사회 전반의 양극화 심화 등의 문제점들을 함께 해결하는 것이 불가능하다는 인식 하에서 세계화와 지식정보화로 집약되는 환경변화에 부합하는 새로운 사회·경제발전전략을 모색하였다. 참여정부는 세계화와 지식기반경제의 급진전을 위기이자 기회요인으로 인식하였다. 세계화 진전, 정보통신·과학기술의 급속한 발달, 이로 인한 노동수요 및 직업세계의 변화에 근본적·능동적으로 대응하지 못하면, 경제·사회 전반에서 나타나는 불평등 및 양극화 현상이 심화되고 사회·경제의 발전동력 또한 소실될 것으로 판단하였다.

이에 따라 참여정부는 지식기반경제의 원천인 우수한 인적자원을 바탕으로 지식의 창출·유통·활용시스템 구축을 통해 효율과 혁신, 글로벌 경쟁력 선점을 촉진하여 성장·고용·분배가 조화를 이루는 「혁신주도형 동반성장전략」을 새로운 사회·경제발전 패러다임으로 제시하였다. 그리하여 참여정부는 「혁신주도형 동반성장전략」의 구현을 통해 건설한 성장동력의 확보, 양질의 일자리 창출, 양극화 해소를 동시에 달성하는 성장-고용-복지의 선순환구조를 정착하는데 모든 역량을 투입하였다. 이러한 참여정부의 사회·경제발전 패러다임은 노동·복지·교육부문 등에 대한 사회정책이 경제적 부담이 아니라 경제성장의 토대이며 동반 발전한다는 원리에 기초한 것이었다.

<관련 언론 보도>

◆ “올해 경제정책 중심은 서민과 양극화문제 해결” - 노대통령 연두 기자회견을 통해 본 경제운용방향(오마이뉴스, 2005.1.13)

노무현대통령은 13일 연두 기자회견 연설 대부분을 경제문제에 대해 언급했다. 지난해 내내 경제걱정만 했다는 기억을 꺼내기 시작해서, 양극화, 서민생활과 중소기업 문제, 마지막으로 선진경제와 선진한국으로 가기 위한 조건과 대책에 이르기까지 연설의 처음과 끝을 ‘경제’로 장식했다. ...올 한해 경제정책의 중심은 무엇보다 ‘서민생활 안정과 양극화 문제 해결’이 될 것으로 보인다. ...

서민 대책과 함께 양극화 문제도 근본적으로 해결해야 할 문제로 노 대통령은 꼽았다. 양극화 문제는 최근 수년 동안 기업과 산업, 노동자 등 경제 사회전반에 걸쳐 진행돼 왔다. ... 이에 따라 대기업과 중소기업간, 노동자 사이의 소득격차가 벌어지면서 계급간, 계층간 사회적 갈등의 골도 깊어졌다. 노 대통령이 “더 이상 양극화 현상이 지속될 경우 소득격차가 커지는 것은 물론 성장잠재력과 사회통합의 기반마저 크게 훼손하게 될 것”이라고 우려한 것도 양극화 문제를 더 이상 방치할 경우 국민통합이라는 참여정부의 근간 자체가 흔들릴 수도 있다고 여겼기 때문이다.

양극화 해결을 위해 내놓은 것이 동반성장 정책이다. ... 고용과 성장이 함께 가는 이른바 동반성장의 핵심은 중소기업에 대한 정책 배려다. 단순 보호, 육성차원을 넘어 기술과 사업성에 따른 지원, 3만개 기술혁신 중소기업 육성, 부품핵심 소재산업의 범정부적인 지원과 지방중소기업 육성 등이 제시됐다. ...

2. 고용이 성장으로, 고용이 복지로

[1] 기본이념 : 고용을 통한 성장잠재력 확충, 고용친화적 성장, 고용을 통한 복지

참여정부의 고용정책은 「혁신주도형 동반성장전략」이라는 새로운 사회·경제발전 패러다임의 큰 틀 속에서 정책방향과 정책수단들이 모색·추진되었다. 참여정부 고용정책의 이념과 방향 설정은 기본적으로 경제위기 이후 저성장기조로 전환하면서 초래되었던 고용창출능력 저하, 구조조정과정에서 고용의 질 저하 및 비정규직 확산, 양극화 심화 등에 대응하기 위한 것이었다. 참여정부는 경제위기 이후 현실화되었던 저성장·저고용 상황에 적극적으로 대응하기 위해 경제와 복지를 연계하는 고리로서의 고용정책의 중요성에 주목하면서 단순한 실업대책을 넘어 적극적인 고용 확대 전략으로 전환을 모색한 것이다.

서구 복지국가들은 이미 전통적 복지국가의 한계와 신자유주의적 ‘작은 정부론’을 넘어 사회투자(social investment)국가 등 제3의 길을 활발히 모색하여 왔다. 새

로운 사회·경제정책 패러다임은 경제적 역동성을 유지하면서 삶의 질을 높이기 위한 해법으로 국민 개개인이 성·나이·경제적 지위에 관계없이 타고난 재능을 발휘하여 자아를 성취하도록, 국가가 적극적으로 인적자본 형성에 투자를 확대해야 할 필요성을 강조하였다. 이에 따라 국가의 역할은 인위적인 완전고용정책을 넘어 노동시장 유연화를 추구함과 동시에 사회안전망 강화를 통해 고용가능성(employability)을 높여 사회의 생산력을 극대화하는 것으로 변화가 요구되었다. 사회적 취약계층에 대한 지원은 직접 부조보다 '고용'을 매개로 근로를 통해 복지문제를 해결하고 삶의 질을 높일 수 있도록 지원하는 형태로 변화가 요구되었다.

참여정부가 제시한 「혁신주도형 동반성장전략」과 동 전략에서 중요한 부분을 구성하는 고용정책은 사회투자국가 등 서구 복지국가의 새로운 사회·경제정책 패러다임의 핵심적 내용과 기본적인 맥락을 같이하는 것이었다. 국가고용서비스, 직업능력개발 지원 등 적극적 노동시장정책에 대한 참여정부 고용정책의 방향은 이러한 맥락에서 형성되었다. '고용친화적인 성장', '고용을 통한 성장잠재력 확충', 그리고 '고용을 통한 복지'로 집약될 수 있는 참여정부 고용정책의 기본이념은 이와 같이 정립된 것이었다. 요컨대, 참여정부 고용정책의 기본이념은 점차 고용환경이 복잡해지고 경제·산업·교육·복지 등 고용과 관련된 정책영역간 연계가 중요해지는 상황에 대응하여 '일자리'를 중심으로 다양한 영역에 걸친 정책의 효율적 연계와 효과성을 높이기 위한 새로운 모색으로서 의미를 가진다고 할 수 있다.

[2] 기본방향 : 일자리 창출능력 확충, 고용서비스 선진화, 경제활동참여 확대, 차별방지

이러한 기본이념의 바탕위에서 설정된 참여정부 고용정책의 기본방향은 고용친화적 경제·산업정책을 통한 일자리창출 능력 확충, 경제활동참여 강화, 차별방지, 고용서비스 선진화, 직업능력개발 혁신으로 요약될 수 있다.

첫째, 전통적 기간산업 혁신, 신성장 서비스산업 육성, 새로운 성장동력기반 확충 등 고용친화적 경제·산업정책을 통해 경제 전반의 일자리창출 능력을 확충한다는 것이다. 이와 함께 민간부문의 일자리 창출에는 시간이 소요되므로 이를 보완하는 차원에서 일자리 나누기, 빈 일자리 채우기, 공공사회서비스 고용창출 등 추가일자리 창출정책이 제시되었다. 특히 2003년 3% 성장에도 불구하고 일자리가 3만개나 줄어드는 상황은 참여정부가 민간부문의 일자리창출 능력 확충, 사회서비스 고용창출 등 일자리창출정책에 고용정책의 우선순위를 부여하게끔 하였던 조건으로 작용

하였다. 이와 같은 정책적 노력에 힘입어 2003년 '고용 없는 성장'을 경험한 이래, 2004년에는 41만8천개, 2005년에는 29만9천개, 2006년에는 29만 5천개의 일자리가 증가하였다.

둘째, 노동시장인프라의 선진화와 고용행정서비스의 고급화로 적극적 노동시장 정책의 토대를 구축한다는 것이다. 노동시장의 유동화 경향과 인력수급 불균형에 대응하여 고용지원서비스와 고용정보 시스템을 정비하고, 고용·인적자원 통계·정보시스템을 획기적으로 개선하여 사업추진의 효율성을 제고하고 정책평가시스템을 구축하자는 것이다. 참여정부가 특히 중요하게 정책 역량을 집중한 분야는 고용지원서비스의 선진화였다. 국가 직업안정망에 대한 지속적인 검토와 논의를 통해 2005년 「국가고용지원서비스 혁신방안」을 마련하고 이를 국가전략 차원에서 추진하기로 하였다. 이에 따라 구직자 유형별 고용서비스 제공, 다양한 지역특화사업 개발·운영, 기업지원서비스 확대, 지역네트워크 확산, 취약계층 고용서비스 확대 등을 단계적으로 추진하였다. 또한 고용서비스 선진화와 함께 평생직업능력개발 시스템을 혁신하여 노동시장 변화에 근로자들이 적극적으로 대응할 수 있는 국가적 인프라로 구축하는 다양한 정책을 지속적으로 추진하였다.

셋째, 참여정부의 고용정책은 여성·청소년 등 취약계층을 비롯하여 모든 국민에게 고용기회를 넓혀주고 고용의 질을 높임으로써 경제활동참여를 촉진하고 경제의 성장잠재력 확충에 기여해야 한다는 점을 기본방향으로 설정하였다. 이를 위한 구체적인 정책과제로 여성인력의 경제활동참여 확대, 고령화시대 대비, 청년층 고용 창출, 외국인력의 활용, 인력수급 불균형 해소 등이 제시되었다. 고용률 제고를 위해서는 특히 여성들의 경제활동참여가 중요하다는 인식 하에서 보육 등에 대한 재정지원을 대폭 확대하고 적극적 고용개선조치(Affirmative Action) 도입 등 여성에 대한 고용차별 시정정책을 추진하였다.

넷째, 근로자 계층간 차별 해소를 통해 고용평등사회의 구현과 사회통합을 실현한다는 것이다. 차별해소를 통해 고용평등사회 구현과 사회통합 실현, 고용기회·노동조건에서의 불공정한 차별 해소로 남녀간·세대간·기업규모간 노동시장의 분절화 및 양극화 방지, 장애인·외국인에게 동등하게 일할 수 있는 여건 조성 등 다양한 정책들이 추진되었다. 참여정부 후반기에는 노동시장 양극화에 대응하기 위해 비정규직 문제에 정책 역량을 집중하였다. 특히 2004년 11월 국회에 제출된 비정규직 보호입법이 2년여 동안 사회적 논란 끝에 마침내 2006년 11월 국회에서 의결되어 비정

규직 보호를 위한 법적 기반을 마련하였다. 아울러 비정규직 보호 및 남용방지가 사회적으로 확산될 수 있도록 공공부문부터 선도적으로 비정규직의 정규직 전환을 적극 추진하기로 하였다.

3. 일자리창출대책에서 국가고용전략까지

참여정부가 출범한 2003년 3.1% 성장에도 불구하고 일자리가 3만개나 줄어드는 ‘고용없는 성장’을 경험하면서 기존의 실업대책에서 적극적 고용확대정책으로 고용정책의 일대 전환의 필요성이 강력하게 제기되었다. 이는 성장이 고용으로 이어지는 성장-고용의 선순환구조가 깨지면서 기존의 단기적·단편적인 실업대책에서 한 걸음 나아가 장기적·근본적인 고용전략을 수립해야 한다는 ‘인식과 관점의 대전환’을 요구하는 것이었다.

이러한 문제인식을 바탕으로 참여정부는 2003년 출범 직후부터 「중기고용정책기본계획」 수립에 착수하였으며, 이를 바탕으로 2004년 2월 「일자리창출 종합대책」을 마련하여 성장-고용의 선순환구조를 정착하고 참여정부 기간 동안 200만개의 일자리를 창출한다는 목표를 제시하였다. 「일자리창출 종합대책」은 국가 차원의 고용전략의 초보적 형태이긴 하였지만, 참여정부 고용정책의 기본틀을 제시하였다는 점에서 커다란 의미가 있었다. 이후 「일자리창출 종합대책」을 바탕으로 혁신형 성장전략, 고용서비스 선진화, 직업능력개발 혁신, 사회서비스 일자리 창출, 노동시장 유연·안정성 제고 등과 관련된 정책방안이 도출·추진되면서 참여정부의 고용정책은 점차 구체화되었다.

성장과 고용의 선순환구조 정착을 기치로 내건 「일자리창출 종합대책」이 제시한 목표는 타당하였으나, 이후 구사된 정책수단의 측면에서 기존 실업대책의 한계를 완전히 극복하지 못하였던 것으로 평가되었다. 이에 따라 2006년 11월 참여정부는 기존에 추진해 온 일자리정책에 대한 종합평가를 바탕으로 참여정부 고용정책의 개념과 과제를 종합적으로 정리하면서 앞으로의 정책과제 발굴과 향후 일자리정책 추진의 준거 틀과 추진체계를 제시하는 「국가고용전략」을 발표하기에 이르렀다. 요컨대, 참여정부의 고용정책은 몇 단계를 거치면서 체계적으로 발전하여 왔으며, 마침내 「국가고용전략」으로 집대성되었다고 할 수 있다. 「국가고용전략」에서는 “성장-고용-분배”의 선순환구조를 이루기 위해서는 경제·산업정책, 노동시장정책, 교육정책, 복지정책 등 다양한 영역의 일자리관련 정책들이 유기적으로 연계되어야 함을

강조하였다.

아래에서는 위에서 간략히 개괄하였듯이 고용정책의 패러다임 전환이라 할 수 있는 참여정부의 고용정책이 그 지향을 넓히면서 구체화되고 발전하여 왔던 과정을 자세히 살펴보기로 한다.

[1] 중기고용정책 기본계획(2003.10)

참여정부가 출범한 2003년에 성장이 고용을 창출하는 성장-고용의 선순환구조가 붕괴되면서 기존의 단기적 실업대책에서 벗어나 장기적·근본적인 관점에서 고용확대를 중시하는 고용전략의 수립이 요구되었다. 이러한 문제인식을 토대로 참여정부는 출범과 함께 노동부를 중심으로 「중기고용정책기본계획」의 수립에 착수하기 시작하였다.

노동부가 중심이 되어 전문가 의견 수렴, 외국자료 조사 등을 거쳐 2003년 10월 사상 최초로 「중기고용정책기본계획(2004~2008)」을 수립하였다. 참여정부 이전의 고용정책은 단기적인 종합실업대책과 청소년 등 대상별 고용대책 수립·추진에 머물렀으나, 「중기고용정책기본계획」 수립으로 경제·산업정책 등을 포함한 포괄적이고 중장기적인 고용정책의 기본 틀을 마련하게 된 것이다.

「중기고용정책기본계획」은 노동시장의 유연성과 고용안정을 동시에 달성하여 국민경제의 지속적 발전과 함께 고용의 질을 향상시킨다는 목적을 설정하였다. 이를 달성하기 위한 구체적인 정책과제로는 일자리 창출, 인력수급 원활화, 취업취약계층 고용안정, 평생직업능력개발체계 구축, 사회안전망 확충, 고용안정인프라 확충 등 6대 과제를 제시하였다.

< 중기고용정책기본계획의 일자리창출방안 >

- ▶ IT 신산업, 10대 성장산업을 중심으로 30~40만개 일자리 창출
- ▶ 고용흡수력이 높은 중소기업 육성, 서비스 산업의 일자리창출
- ▶ 비정부기구를 중심으로 사회적 일자리 창출
- ▶ 고용안정사업을 통한 고령자·여성·장기실업자 등의 고용증대

「중기고용정책기본계획」은 2003년 10월 고용정책심의회를 거쳐 국무회의에 보고되었는데, 이 자리에서 대통령은 「중기 고용정책기본계획」을 바탕으로 참여정부 고

용정책의 청사진을 그릴 것을 주문하였다. 이후 동 계획을 바탕으로 수개월간의 작업을 거쳐서 2004년 2월 「일자리창출 종합대책」이 탄생하게 되었다.

< 관련 대통령님 말씀 >

○ 중기고용정책기본계획은 고용을 위한 종합적인 청사진이 되어야 하며, 국무조정실과 노동부는 모든 부처의 관련 산업에 대한 전망·인력소요 및 공급가능 자원 등을 고려하여 중기고용정책의 청사진을 연말까지 마련할 것('03.10.28. 국무회의)

2003년 11월 일자리창출 종합대책 수립을 위한 범정부T/F 및 연구지원단을 구성, 「중기고용정책기본계획」을 토대로 본격적인 대책 수립에 착수하였다. 범정부 T/F (팀장: 노동부 고용정책심의관)에는 16개의 관련부처가 참여하였으며, 연구지원단 (팀장: 한국노동연구원장)은 관련연구기관 연구원 16명으로 구성되었다. 연구지원단은 8차례의 논의를 거쳐 일자리창출방안 초안을 마련하였고, 이어 범정부 T/F에서는 4회에 걸쳐 관계부처 의견을 수렴하여 「일자리창출종합대책(안)」을 마련하였다. 2004년 1월 5일에는 관계부처 1급 회의에서 추진계획을 논의하였고, 이어서 국정현안조정회의('04.1.7)를 개최하여 일자리창출 대책은 총리실이 총괄하고, 경제·산업분야는 재경부, 사회복지분야는 노동부에서 실적점검을 담당하기로 하였다.

[2] 일자리 만들기 사회협약 체결(2004.2.8)

일자리창출 종합대책 수립에 대한 사회적 공론화 과정에서 일자리창출을 위한 노사정 합의가 필요하다는 공감대가 형성되어 노사정위원회를 중심으로 「일자리 만들기 사회협약」 체결을 위한 노력이 이루어졌다.

2003년 12월 26일 노사정위원회는 본위원회에서 일자리 만들기를 2004년의 핵심 논의의제로 채택하고 사회협약 체결을 추진하기로 의결하였다. 이에 따라 2004년 1월 12일 상무위원회를 개최하여 「일자리 만들기 사회협약 기초위원회」를 구성하였다. 이후 8차례 공식회의와 10차례의 비공식접촉을 갖는 등 노사정간 긴밀한 협의를 거쳐서 2월 8일 사회협약(안)을 마련하였다. 그리고, 2004년 2월 10일 마침내 「일자리 만들기 사회협약」을 체결하기에 이르렀다.

사회협약은 제1장에서 “정부는 일자리 만들기를 국가정책의 최우선과제로 삼아 경제·사회·산업정책 전반을 포괄하는 「일자리 만들기 종합대책」을 마련하여 일관

성 있게 지속 추진한다”는 내용을 담고 있다. 이러한 사회협약을 바탕으로 2004년 2월 19일 대통령 주재로 관련 부처 장관, 정계, 재계, 노동계, 시민단체, 언론계 관계자들이 참석한 가운데 ‘일자리 창출을 위한 경제지도자 회의’를 열



<2004.2.8 노사정의 사회협약 체결>

어 「일자리창출 종합대책」을 최종 발표하기에 이르렀다.

[3] 일자리창출 종합대책(2004.2.10)

참여정부 출범 이후 1년간의 논의과정을 거쳐 2004년 2월에 수립된 「일자리창출 종합대책」은 이후 참여정부 일자리창출 정책의 기본 틀로 자리매김 하였다. 이 종합대책은 경제위기 이후 기존의 요소투입형 성장전략에 내재하는 구조적 한계의 표출로 성장-고용의 선순환구조가 현저히 약화되는 상황에 대응하기 위한 당연한 논리적 귀결이었다고 평가할 수 있다.

< 관련 언론 보도 >

○ “일자리 2008년까지 200만개 창출” (한겨레, 2004.2.19)



정부, 매년 5% 성장
공공부문 올 8만명 추가채용
일부선 “졸속” 비판도

정부는 앞으로 5년 동안 해마다 5%대의 경제성장 달성과 일자리 나누기, 사회적 일자리 창출 등을 통해 2008년까지 일자리를 지금보다 200만곳 더 만들기로 했다. 또 이런 일자리 창출은 시간이 걸리는 만큼, 당장의 실업난 해소를 위해 올 상반기에 경찰·소방·집배원·식약품안전 등 국민 생활과 밀접한 분야의 공무원을 애초 계획보다 7천명 추가

채용하고, 경영 실적이 좋은 공기업의 정원을 2천명 늘리는 등 공공 부문에서 지난해보다 9만곳 늘어난 35만4천 곳의 일자리 및 직업연수·훈련 기회를 취업 희망자들에게 제공하기로 했다.

정부는 19일 청와대에서 노무현 대통령 주재로 관련 부처 장관과 정계, 재계, 노동계, 시민단체, 언론계 관계자들이 참석한 가운데 ‘일자리 창출을 위한 경제지도자 회의’를 열어, 이런 내용의 일자리 창출 종합대책을 발표했다. ... 전문가들 사이에서는 정부의 종합대책이 민간부문뿐 아니라 그동안 소홀했던 사회복지 서비스와 공공부문까지 두루 포함하는 등 방향은 제대로 잡았으나, 실현 가능성은 의문이라는 평가가 많다. 무엇보다 갈수록 우리 경제의 성장 잠재력이 떨어지는 상황에서 앞으로 5%대의 성장을 지속하는 게 쉽지 않기 때문이다. 또 사회적 일자리 4만8천 곳의 경우 아직 예산이 확보되지 않았으며, 일자리 창출을 위한 사회협약엔 민주노총이 빠져 있는 한계가 있다.

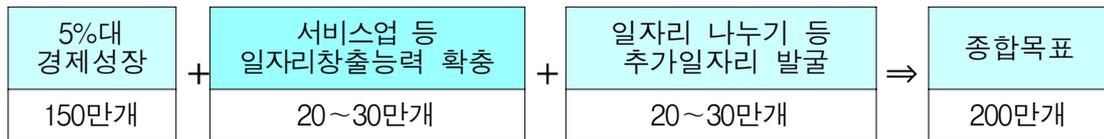
「일자리창출 종합대책」에서는 매년 30만개 정도의 일자리창출 능력('03~'08년 5년간 150만개)으로는 신규 노동시장 진입인력을 흡수하기에도 부족할 뿐 아니라 청년실업이나 조기퇴직 등 고용불안이 심화될 우려가 있고, 경제활동참여 욕구가 점차 증가하는 여성·고령자 등 잠재노동력을 활용할 여지도 부족한 것으로 전망하였다. 또한 청년실업 등 일자리 부족과 중소기업 인력난이 공존하는 인력수급 불일치가 지속되고, 인력양성체제가 인력수요와 괴리되어 산업계가 요구하는 질적 수준을 갖춘 인력이 부족한 현상도 지속될 것으로 보았다.

참여정부는 이러한 상황 인식에서 예방적 차원에서 일자리창출 전략 수립이 필요하고 성장에는 당연히 고용이 수반된다는 사고방식을 벗어나 경제·산업·노동정책 전반을 일자리창출의 관점에서 재검토할 필요성이 있다는 시각을 제시하였다. 여기

서 일자리창출의 기본주체는 기업이므로 정부가 나서서 기업하기 좋은 환경을 구축하고, 또한 협력적 노사관계를 바탕으로 노동시장을 안정시켜 기업의 투자·경영환경을 개선하는 것이 매우 중요한 과제임을 강조하였다.

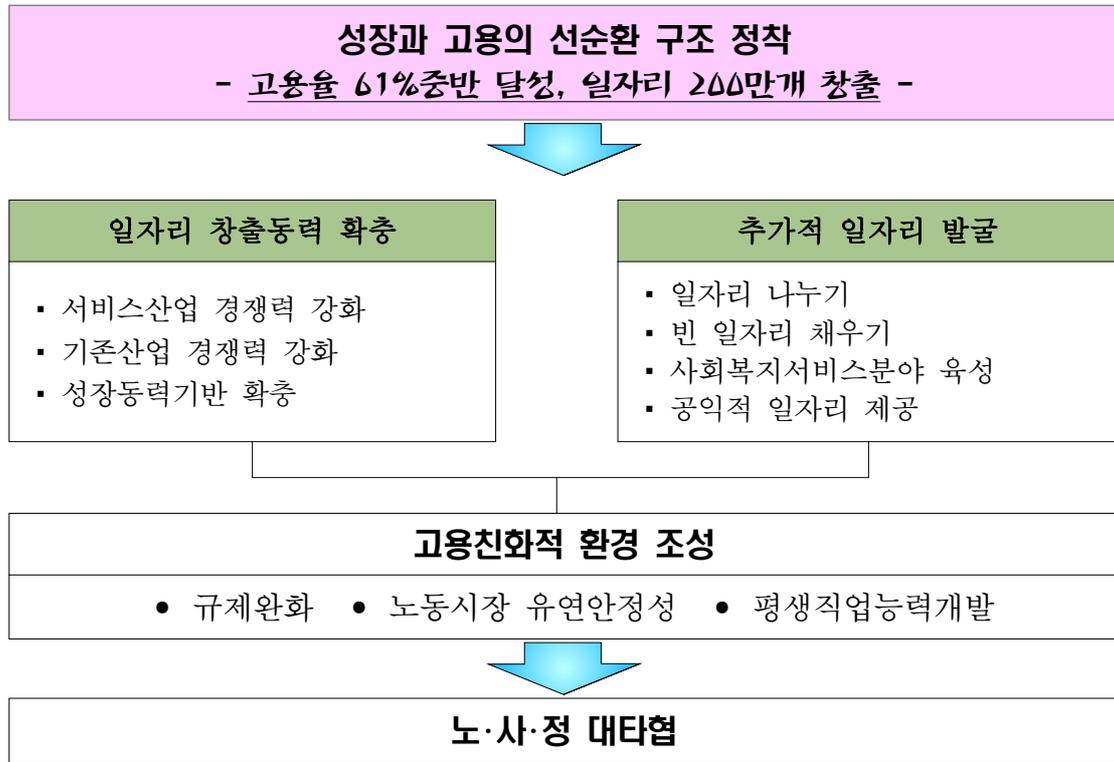
범정부적으로 수립된 「일자리창출 종합대책」은 ‘일자리 창출동력 확충’과 ‘추가적인 일자리 발굴’을 두 축으로 하여 성장-고용의 선순환구조 정착을 목적으로 설정하고 2004~2008년 동안 고용율 61% 달성과 200만개의 일자리창출을 목표로 추진하였다. 구체적으로는 5%대 경제성장과 서비스업 일자리창출 능력 확충 등 일자리창출 동력의 공고화를 통해 170~180만개의 일자리를 창출함과 동시에 추가적 일자리 20~30만개 발굴을 목표로 제시하였다.

[그림 II-1] 정부의 일자리창출 종합대책



이러한 정책 목표를 달성하기 위해 「일자리창출 종합대책」에서는 ‘성장잠재력 확충’과 ‘추가적 일자리 발굴’을 양대 축으로 설정하였다. 먼저, 동 대책의 기본축이라 할 수 있는 일자리 창출동력 확충과 관련해서는 ① 서비스산업 경쟁력 강화, ② 기존 주력산업의 경쟁력 강화, ③ 새로운 성장동력 기반 확충을 3가지 정책방향으로 제시하였다. 그러나 일자리창출 동력 확충만으로 우리 사회가 필요로 하는 일자리 총량에 미치지 못할 것으로 전망되므로 경제·사회 환경변화의 추세를 추가적 일자리 발굴·창출의 계기로 적극 활용하기로 하였다. 구체적으로는 ① 일자리 나누기, ② 중소기업 빈 일자리 채우기, ③ 사회·복지서비스 일자리 확충, ④ 공익적 일자리 제공 등을 주요 정책방향으로 제시하였다.

[그림 II-2] 일자리 창출 종합대책('04년 2월)의 기본틀



한편 일자리 창출동력의 확충, 추가일자리 발굴과 함께 노동시장이 원활하게 작동하기 위해서는 고용인프라 확충, 산업수요에 맞는 인력양성체제 구축 등 구조적 실업을 줄이는 노동시장 구조 개선과 아울러 노사정간 협력·신뢰기반 구축을 중요한 정책과제로 제시하였다. 먼저, 노동시장 인프라 확충과 관련하여 고용지원센터를 지역거점별로 종합센터로 개편하여 지역 특성에 맞는 고용대책을 수립하고 유관 기관과 연계하여 종합고용서비스를 제공기로 하였다.

인력양성 기능의 강화와 관련하여 산업구조 변화에 부응할 수 있는 인력양성체제를 마련하고, 각급 학교에서 진로·직업지도를 강화함으로써 청년들의 건전한 직업관 형성을 지원하기로 하였다. 또한 주문형·맞춤형 교과운영, 학교기업 육성 등 산업계 수요에 맞게 대학교육을 내실화하고, 공공훈련기관은 국가기간산업 분야로, 민간훈련기관은 신기술·지식서비스 분야로 훈련 역량을 집중하기로 하였다.

또한 국가의 인적자원을 효율적으로 양성하고 활용하기 위해 중장기 인력수급전망시스템을 구축하기로 하였다. 구체적으로는 정보수요자의 특성에 맞게 민간과 공공의 노동시장 정보를 통합 제공하는 통합정보시스템을 구축(03~07년)하고, 산업·

직업별 고용구조 조사, 직업별 인력수급예측모델 개발 등을 통해 중장기 인력수급 전망체계를 구축(01~05년)한다는 것이다. 이와 함께 일자리창출 사회협약의 보완·발전, 노동시장의 유연안정성 확보와 노사관계 선진화를 위한 제도개선 노력을 지속해 나가기로 하였다.

[4] 일자리창출 종합대책의 구체화 및 추진

「일자리창출 종합대책」을 기초로 이후 혁신주도형 성장전략, 고용서비스 선진화, 직업능력개발 혁신, 사회서비스 일자리창출, 노동시장 유연·안정성 확보 등 각 분야별로 전략수립과 세부대책이 추진됨으로써 참여정부의 고용정책은 점차 구체화·체계화되는 과정을 밟아왔다. 「일자리창출 종합대책」에서 제시된 정책내용들을 4대 분야 13개 과제 97개 시책으로 구분하여 개별시책의 이행상황을 재경부(경제·산업 정책 분야)와 노동부(고용·복지정책 분야)가 분담하여 총괄 점검하였다.

일자리창출 동력 확충

먼저, 참여정부는 성장동력과 일자리창출의 원천으로서 혁신형 중소기업 육성을 위해 다양한 대책들을 추진하였다. 2004년 12월 마련된 「벤처기업활성화대책」에 따라 2005년부터 5년간 1조원 규모의 중소기업투자 모태펀드를 조성하여 민간투자가 취약한 분야에 투자를 확대하기로 하였다. 또한 중소기업의 기술혁신 및 사업화 역량 제고를 위해 2005년 2,316억원 규모의 중소기업 전용 R&D자금, KOSBIR제도 등을 통해 중소기업 기술개발자금 지원을 확대하였다.

산학협력을 통한 중소기업 기술혁신 활성화대책으로 산학연 기술개발컨소시엄사업을 확대하였으며, 대학 실험실을 산학협력실로 지정·지원하고 대학 내에 중소기업부설연구소를 설치·지원하였다. 중소기업 개발기술의 사업화 촉진을 위해 신기술·아이디어 사업화, 구매조건부 신제품개발사업 등에 대한 지원을 확대하였다. 이와 함께 성장동력 기반 확충을 위해 기업투자 확대, 외국인 투자 유치와 지역특화발전특구, 지역별 산업클러스터 조성을 통한 지방의 일자리창출 등을 정책과제로 추진하였다. 또한 법인세 인하 등 세제개편, 규제완화, 노사관계 안정 등 ‘기업하기 좋은 환경’을 구축하고자 하였다.

2005년 6월에는 혁신형 중소기업에 정책금융 지원을 위해 「중소기업 금융지원체계 개편방안」을 마련하여, 혁신형 중소기업에 대한 중소기업 정책자금 배정비율을 50%에서 2006년에 80%로 확대하였다. 자금지원방식도 고수익·고위험의 혁신형 중

소기업 성격에 적합하도록 단순 용자지원 중심에서 투자 또는 투융자복합방식으로 전환하고, 혁신형 중소기업이 기술력과 사업성에 기초하여 금융을 이용할 수 있도록 기술평가금융을 활성화하였다.

둘째, 대기업과 중소기업 부문간 동반성장을 통한 양극화 해소를 위해 대·중소기업간 상생협력대책을 추진하였다. 우선 대·중소기업간 자율적 협력증진을 위한 협력기반 구축의 일환으로 기술·판로·투자분야 협력모델 개발·확산, 거래실태 모니터링 및 분쟁조정을 수행하는 「대·중소기업협력재단」을 설립·운영하였다. 나아가 대·중소기업간 자율적 상생협력을 제도적으로 뒷받침하기 위해 2007년 4월 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」을 제정하였다. 동 법에는 대·중소기업간 상생협력 성과의 공정한 배분체계 마련, 기술·인력·환경경영 협력 촉진, 중소기업에 대한 대기업의 자본참여 촉진, 불공정거래행위 금지, 공공기관의 중소기업 협력 촉진 등을 주요내용으로 담고 있다.

셋째, 참여정부는 혁신형 중소기업 육성과 함께 서비스업 경쟁력 강화를 통해 양질의 일자리 창출을 도모하였다. 2005년 3월 「서비스산업 경쟁력 추진방안」을 통해 금융·법률·교육·문화 지식기반서비스업의 육성과 함께 복지·일자리를 동시에 제공하는 사회서비스업 활성화 대책을 추진하여 왔다. 2006년 12월 그간 추진되었던 서비스산업 경쟁력 강화방안들에 대한 진단을 바탕으로 「서비스산업 경쟁력강화 종합대책」을 마련하여 서비스업 인적자원 양성, 유망서비스업 육성, 세계·금융지원 확대, 관광산업 활성화, 교육서비스 경쟁력 강화 등 지원책을 제시하였다. 이와 함께 보건의료·교육·공공행정 분야에서 사회적 일자리 창출을 위해 「사회서비스향상 기획단」(06.7)을 구성하는 등 사회서비스 확대를 위한 추진체계를 정비하고, '사회적 기업' 모델 개발과 함께 사회적 기업 육성·지원을 위한 법적 기반으로 「사회적기업 육성법」(06.12)을 제정하였다.

넷째, 참여정부는 각종 규제완화를 성장잠재력을 높이는 핵심과제의 하나로 인식하면서 일자리 창출과 투자활성화를 위해 기업환경 개선 노력을 지속적으로 추진하였다. 우선 2004년 8월 「규제개혁기획단」을 설치, 덩어리 규제를 발굴·정비하고 중소기업 경쟁력 향상과 벤처기업 활성화를 위한 종합대책을 추진하였다. 이러한 규제개선 노력에도 불구하고 신속한 후속조치 결여, 규제집행절차, 잔존규제 등의 요인으로 실제 기업들이 느끼는 규제개혁의 체감도는 낮은 수준에 머물렀다. 이에 따라 참여정부는 투자애로 실태조사, 중소기업단체와의 간담회, 5대 권역별 현장점검

단 운영 등을 통해 현장밀착형 정책 형성을 통해 2006년 9월 「기업환경개선종합대책」을 마련하였다.

고용서비스의 선진화

일자리창출 지원인프라 확충과 관련하여 추진된 핵심적인 정책과제는 '고용지원 서비스 선진화'와 '직업능력개발 혁신'을 위한 기반의 확충이었다. 먼저, 고품질의 고용지원서비스를 제공할 수 있도록 국가고용지원시스템 및 서비스역량 강화를 위해 2005년 4월에 「국가고용지원서비스 혁신방안」을 마련·추진하였다. 동 방안에서는 고용지원서비스 프로그램 확충 및 품질 혁신, 고용지원서비스 내실화를 위한 인적·물적 인프라 확충, 한국고용정보원의 국가고용정보 허브기관화 등을 주요 내용으로 포함하였다.

2006년 3월에는 취업지원과 훈련의 연계를 강화하기 위해 고용지원센터로 훈련 기능을 통합하고, 한국고용정보원을 독립·출연기관화 하면서 직업진로지도 프로그램 개발, 고용정보 분석, 고용지원서비스 모니터링 및 평가 등 3대 핵심역량을 강화하여 국가고용정보의 허브기관으로 육성을 추진하였다. 2006년 7월에는 고용지원센터 혁신을 위해 명칭을 기존의 "고용안정센터"에서 "고용지원센터"로 변경하였다.

이와 함께 2006년 실업급여 수급자의 재취업 지원을 강화하기 위해 IAP(Individual Action Plan)제도 등을 도입하였다. IAP는 구직자와 상담원간 협의를 거쳐 구직활동방법, 필요한 취업지원서비스 등을 결정해 효과적인 취업을 지원하는 제도이다. 또한 장기실직자·취약계층 등의 취업을 민간취업알선기관을 공모하여 취업실적에 따른 성과금을 지급하는 방식의 위탁계약을 체결함으로써 민관협력을 통한 고용서비스 제공을 도모하였다.

직업능력개발 혁신

고용서비스 선진화와 함께 2005년에 직업능력개발 기회 확대 및 형평성 제고를 지향하는 「직업능력개발 혁신방안」을 수립·추진하였다. 중소기업 근로자들의 직업훈련 촉진을 위해 2001년 도입된 「중소기업 직업훈련컨소시엄」을 확대하여 컨소시엄 운영기관이 2005년 47개소에서 2006년 11월 57개소로 늘어났다. 또한 노사협의를 통해 근로자 스스로 학습할 수 있는 학습조직을 구성할 경우 관련 비용을 지원하였으며, 2006년 11월에 112개 중소기업이 이에 참여하였다.

2006년에는 비정규직을 대상으로 하는 훈련의 경우, 일반근로자보다 우대하고 훈

련 실시 사업주에게는 임금의 일부를 추가 지원하는 제도를 실시하였다. 또한 영세 자영업자에 대해 고용보험 임의가입제도를 도입하고 전직지원을 위한 재취업훈련 서비스를 제공하였다. 이와 함께 공공훈련기관(산업인력공단 21개 직업전문학교, 24개 기능대학)을 7개 권역별 중심대학(한국폴리텍 I ~ VII대학), 4개 특성화 대학으로 개편하였으며, 산업인력공단을 근로자평생학습 지원 및 자격관리전문기관으로 특화하고 책임경영제를 확립하였다. 한편 민간훈련기관에 대한 평가를 강화하여 우수 훈련기관은 훈련과정 승인 등에서 인센티브를 부여하는 반면 부실기관은 퇴출하는 제도를 실시하였다.

추가 일자리 창출

“추가일자리 창출”과 관련해서는 일자리 나누기, 빈 일자리 채우기, 사회복지분야 일자리창출 등을 주요 전략과제로 추진하였다. 먼저, “일자리 나누기”는 교대근무제혁신기업 지원제도와 근로시간단축 중소기업 지원제도 등을 통해 추진하였다. 교대근무제 혁신의 경우, 교대근무제 개편을 통해 경영을 혁신하고자 하는 기업에 대해 상담서비스를 제공하고 「교대제전환지원금」 지급을 통해 추가비용 등을 지원하였다. 또한 유한킴벌리의 교대제 전환, 교육훈련강화 모델을 확산하기 위하여 2004년 3월 노동연구원 부설기관으로 「뉴패러다임센터」를 설치하여 2004년 13개사를 시작으로 2005년 49개, 2006년에는 76개사에 대해 임금직무혁신을 통한 일자리 나누기 컨설팅을 수행하였다.

또한 2004년 10월에 교대근무제 개편 등을 통해 고용이 늘어난 경우 초과고용 1인당 분기별 180만원씩 1년간 지원하는 「교대제전환지원금」 제도를 도입하여 추진하였다. 또한 「중소기업 근로시간단축지원금」 제도를 2004년 3월에 도입, 중소기업이 주5일제를 조기 도입하고 고용을 늘리는 경우 분기별 1인당 180만원의 인건비를 지원하였다. 일자리 나누기의 확산은 노·사간 합의가 전제되어야 하므로 노사정위원회 등 사회적 대화기구에서 논의하는 방안도 시도되었다.

“중소기업 빈일자리 채우기”사업과 관련해서는 2004년 10월 「중소기업 전문인력 활용장려금」 제도를 신설하여 기업경쟁력 제고를 위해 전문인력을 신규로 고용하거나 다른 기업으로부터 지원받아 사용한 사업주에게 임금의 일부를 지원하고 있다. 또한 「중소기업 고용환경개선지원금」 제도를 2004년 10월에 도입, 고용환경 개선에 필요한 시설·설비를 설치하고 고용을 늘리는 경우 소요비용 및 임금의 일부를 지원하고 있다.

“사회·복지분야 일자리창출”과 관련하여 대표적인 사업인 사회적 일자리 사업은 2003년 73억원의 추가경정예산을 확보하여 노동부 시범사업으로 출발하였으며, 2006년에는 8개 부처가 참여하여 3,039억원(134천명)의 예산을 투입하는 등 일자리대책의 중요한 사업으로 자리잡았다. 노동부에서는 사회적 일자리 사업의 체계적·성공적 추진을 위해 2006년 3월 ‘사회서비스일자리정책팀’을 신설하였으며, 2006년에는 483억원의 예산을 투입하였고 8,502명에게 사회적 일자리를 제공하였다. 또한 사회적 일자리를 괜찮은 일자리로 육성하기 위해 법·제도적 인프라를 구축하여 왔다.

이와 함께 보건의료·교육·공공행정 분야에서 사회서비스 확대를 위해 추진체계를 정비하고, ‘사회적 기업’ 모델 개발 등 사회적 일자리를 창출에 노력하였다. 2006년 4월 「사회서비스 일자리 창출전략」이 마련되었으며, 동년 7월 기획예산처에 관계부처 합동으로 「사회서비스향상기획단」을 구성하여 사회서비스 수요파악과 사회서비스시장의 육성기반 지원 등 사회서비스의 체계적 공급대책을 마련하였다. 그리고 2006년 12월 「사회적기업 육성법」이 국회를 통과하여 사회적 기업의 육성 및 지원을 위한 법적 기반을 마련하였다.

[5] 사람입국·일자리위원회 발족(2005.10.12)

2004년 2월 「일자리창출 종합대책」 수립 이후 신성장동력 발굴, 서비스산업 경쟁력 강화, 사회서비스 일자리 창출, 고용서비스 선진화, 직업능력개발 혁신, 비정규직 종합대책 등 다양한 정책분야별로 세부대책이 마련·추진되었다. 이와 함께 일자리창출을 위한 세부대책의 실적을 점검하기 위해 2004년 총리를 위원장, 노·사·정 대표가 위원으로 참여하는 「일자리만들기위원회」를 비상설기구로 구성·운영하였다. 그러나 「일자리만들기위원회」는 비상설기구로 운영된 관계로 운영상에 있어서 많은 한계가 노정되었다.

이에 따라 정부는 「일자리만들기위원회」의 한계를 극복하고 보다 완결된 일자리 창출 대책 검토 및 조정을 위해 2005년 10월 국정과제위원회인 「사람입국·일자리위원회」를 발족하였다. 「사람입국·일자리위원회」는 대통령자문위원회로서 국가 전략적 차원에서 참여정부의 최우선과제인 일자리창출을 위한 중장기전략과 정책 추진방향을 제시하고, 부처간 장벽을 넘어 범정부 차원에서 일자리창출대책을 총괄적으로 기획·조정·평가하는 역할을 담당하였다.

「사람입국·일자리위원회」는 다른 국정과제위원회에 비해 늦게 설치되었지만, 2005년 12월 ‘고용지원서비스 선진화 평가 및 향후 과제’를 비롯해 비정규직, 사회

서비스 일자리, 평생직업능력개발 혁신, 국가 고용전략 수립 등 일자리 창출과 관련된 핵심적인 과제에 대해 현황과 그간의 정책을 진단하고 정책 추진방향을 제시함으로써 정책방향이 관계부처의 구체적인 정책으로 수립·추진되도록 중요한 역할을 담당하였다. 이러한 접근은 점차 고용환경이 복잡해지고, 경제·산업·교육 등 고용과 관련된 정책간의 연계가 중요해지고 있는 상황에서 '일자리'를 중심으로 정책의 효율적 연계와 효과성을 높이기 위한 의미 있는 시도였다고 할 수 있다.

< 사람입국·일자리위원회 >

- 설치일 : 2005.10.12
- 구 성 : 위원장, 정부위원 11인, 민간위원 13인
- 운영 실적
 - ▲ 고용지원서비스 선진화 평가 및 향후과제(2005.12)
 - ▲ 비정규직 실태와 과제(2006.4)
 - ▲ 사회서비스 일자리창출 전략(2006.4)
 - ▲ 동반성장을 위한 평생직업능력개발체제 혁신(2006.5)
 - ▲ 「일자리창출을 위한 국가고용전략과 비전」 국제심포지엄(2006.7)
 - ▲ 일자리 창출과 사회통합을 위한 국가고용전략 수립(2006.11)

[6] 국가고용전략(2006.11.16)

기존 일자리창출 정책에 대한 총괄적 평가

일자리창출 정책은 참여정부에서 가장 역점을 둔 고용정책으로 고용을 통한 성장 잠재력 확충과 고용을 통한 복지라는 참여정부의 기본 정책방향에 정확하게 부합되는 정책이었다. 국민의 정부가 1997년 경제위기에 따른 대량실업에 대처하여 종합 실업대책과 고용보험 적용확대와 같은 사회안전망의 틀을 구축하는데 중점을 두었다면, 참여정부는 경제위기 이후 뚜렷하게 나타났던 저성장·저고용의 상황에 대응하여 단순한 실업대책이 아닌 적극적인 고용확대전략으로의 전환을 통해 성장-고용의 선순환구조 정착을 모색·실천하였다고 할 수 있다.

이러한 배경 하에서 2004년 2월 수립된 「일자리창출 종합대책」은 국가 차원의 고용전략의 초보적 형태이기는 하나, 개별 고용관련 정책들을 국가 차원의 고용전략이라는 맥락에서 종합하는 고용대책이었다는 점에서 커다란 의미를 가진다. 「일자리창출 종합대책」 이후 다양한 정책분야별로 세부대책이 마련·추진되었다. 구체

적으로는 신성장동력 발굴, 서비스산업 경쟁력 강화, 사회서비스 일자리 창출 등 일
 자리의 양적 확대를 위한 대책과 함께 고용지원서비스 선진화, 직업능력개발 혁신,
 비정규직 고용개선 종합대책 등 고용구조 개선을 위한 대책도 함께 추진되었다. 이
 에 따라 일자리 창출을 위한 재정투입도 지속적으로 확대되었다. 일자리창출 재정
 투입은 2003년 8,182억원에서 2006년에는 1조 5,463억원으로 2배 정도 증가하였다.
 관련사업의 수도 빠르게 증가하여 2006년 현재 사회적 일자리 22개(8개 부처), 청년
 실업대책 47개(11개 부처), 취약계층지원 19개(4개 부처) 사업으로 확대되었다.

〈표 II-2〉 일자리 창출 지원 재정추이

(단위 : 억원)

	2003년	2004년	2005년	2006년
▪ 청년실업대책	3,132	6,020	7,885	7,573
▪ 사회적 일자리사업	818	1,560	1,691	3,039
▪ 취약계층 일자리지원 및 직업훈련	4,232	4,749	4,462	4,851
합 계	8,182	12,329	14,038	15,463

그러나 다양한 영역에서 수행된 일자리창출정책이 일정한 성과와 함께 한계와 문
 제점을 노정하였던 것도 사실이다. 참여정부는 성장과 고용을 함께 고려하는 올
 바른 전략을 채택하였으나, 실제 정책으로 구체화되는 과정이 미흡하여 일자리창출
 정책의 성과가 충분히 발휘되지 못하였다.⁴⁾ 그 결과, 일자리창출 실적은 기대(연간
 40만개)에 미치지 못하였고, 국민들이 체감하는 가시적 성과 또한 미흡하였으며, 일
 자리창출정책의 효과성에 대한 일부 언론의 비판도 제기되었다.

< 최근의 언론동향 >

- “일자리 예산 3년새 2배-- 실적 빈수레” (2006.8.7, 한국경제신문)
- “정부 일자리대책 쏟아내지만 실적점검은커녕 기억도 못해”
(2006.8.07, 한국경제신문)
- “청년일자리 창출에 2조이상 쏟아부었는데 실업률은 요지부동”
(2006.9.15, 서울경제신문)
- “4조 퍼붓고도 실업 늘었다” (2006.10.3, 조선일보)

4) IMF 아태지역 경제전망보고서(2006.9)는 한국의 경제성고가 주요 선진국에 비해 나쁜 것은 양
 질의 일자리 창출력 약화(unable to generate permanent salaried employment) 때문이라고 진
 단하였다.

먼저, 기존의 성장을 통한 일자리창출전략의 한계를 완전히 극복하지 못했고, 경제·산업-노동시장-교육정책이 효과적으로 연계되지 못하였다. 둘째, 재정투입에 크게 의존하는 일자리창출 정책으로는 노동시장 구조개선 등 근본적으로 일자리창출의 장애요인을 해소하기에는 부족하였다. 셋째, 고용서비스 선진화는 일정한 성과를 이루었으나 취약계층에 대한 노동시장프로그램에 사각지대가 존재하여 일자리 대책의 효과가 충분히 전달되지 못하였다. 그리고 일자리창출사업에 대한 평가·피드백이 미흡하여 사업의 효과성 제고가 이루어지지 못하였다.

기존 일자리정책의 성과 및 문제점을 정책분야별로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 경제·산업정책은 기대만큼 일자리창출 동력을 극대화하지 못하였다. ‘투자를 통한 일자리창출’을 핵심과제로 추진한 결과 최근 투자가 증가하고 있으나, 투자의 일자리창출효과는 낮은 수준을 벗어나지 못하였다. 이는 자본이 노동을 대체하는 경향이 가속화되는 등 제조업의 고용창출력이 약화되는 사정에 주로 기인하였다. 특히 10대 차세대 성장동력 산업의 경우, 장기적으로는 경제성장을 주도해 일자리창출 잠재력이 기대되지만 대부분 취업유발계수가 낮아서 일자리창출효과가 미흡하였다. 서비스업의 경우도 참여정부 출범 이후 분야별로 경쟁력 강화대책을 마련하여 일자리와 부가가치 창출을 도모하였으나, 일자리창출에 대한 가시적 성과는 미흡하였다.

둘째, 적극적 노동시장정책에서는 일정한 성과를 거둔 것으로 평가되었다. 고용서비스 선진화와 직업능력개발 혁신을 중점적으로 추진한 결과 양적·질적 측면에서 일정한 성과를 거두었다. 고용지원센터의 취업지원프로그램 참여자 및 취약계층 취업자, 그리고 직업능력개발 참여자도 지속적으로 증가하였다. 그러나 여전히 40대, 고졸·중졸, 영세서비스직종 등 취약계층을 중심으로 고용지원서비스의 사각지대가 존재하는 등 문제점이 노정되었다.

셋째, 노동시장에 대한 정책적 대응이 미흡하였다는 비판도 제기되었다. 먼저 구조적 접근보다는 재정을 통한 일자리제공에 치중하였다는 비판인데, 실제로 재정을 통한 일자리창출지원의 45% 정도가 일자리제공 사업이었다. 특히 단기·저임금 일자의 형태일 경우 단기 일자리와 비경제활동을 오가는 ‘저소득·비경제활동 합정’으로 작용할 위험성이 상존하였다. 또한 제공된 일자리가 지속가능한 일자리로 전환 또는 이행의 디딤돌이 되었는지에 대한 평가가 거의 이루어지지 못하였다. 뿐만 아니라 새로운 노동시장 여건에 맞는 법·제도를 정비하기 위해 노사관계 법·제도 선진화를 추진하였으나, 노동시장 관행의 경직성으로 법제화에 많은 시일이 소요되

는 등 문제점이 노정되었다.

국가고용전략의 수립

그 동안 참여정부의 핵심 국정과제인 일자리창출에 대하여 다양한 대책 추진에도 불구하고 국민들이 체감하는 효과는 미흡하였다는 지적이 많았다. 이에 따라 정부는 OECD 및 EU의 고용전략에 대한 면밀한 분석과 함께 기존에 추진하였던 일자리 정책에 대한 종합적 평가를 바탕으로 하여 앞으로의 정책과제를 발굴하는 한편 향후 일자리정책 추진의 근거 틀과 추진체계를 구축하는 방향으로서 2006년 11월 16일 「일자리창출과 사회통합을 위한 국가고용전략」을 발표하였다.

「국가고용전략」은 「성장 - 고용 - 분배」의 선순환구조를 이루기 위해서 경제·산업 정책, 노동시장정책, 교육정책 등 일자리관련 정책들 간의 유기적인 연계·결합, 유연하고 안정된 노동시장 구축, 그리고 취약계층의 고용개선을 위한 정책의 사각지대 해소 등을 기본방향으로 제시하였다. 이러한 참여정부의 고용전략은 복지·노동 등 사회정책에 대한 지출을 단순히 비용이 아니라 경제성장에 기여할 수 있는 생산요소, 즉 ‘사람’에 대한 사회적 투자(social investment)로 보면서 사회(복지)정책과 경제(성장)정책을 대립이 아닌 상호보완관계로 규정하는 사회·경제정책 패러다임으로 제시되고 있는 사회투자국가론⁵⁾과 맥락을 같이하는 것으로 볼 수 있다.

최근 우리 사회는 세계화, 효율과 경쟁, 탈규제, 노동유연화를 추구하는 신자유주의가 가속화하는 가운데 성장동력 저하, 양극화, 저출산·고령화 등 경제·사회구조가 질적으로 변화하는 상황에 직면하였다. 이러한 환경변화에 대응하여 국가가 생애에 걸친 인적자원 투자와 유희노동력 활성화를 위한 여건 조성 등에 적극 개입함으로써 국민들에게 ‘기회의 평등’을 제공하고 새로운 사회적 위험(new social risks)을 예방하는 정책을 펼쳐야 한다는 것이 사회투자국가론의 핵심 주장이라 할 수 있다. 그리고 한국 사회에 사회투자국가론을 적용하기 위한 주요 전략으로 △대기업과 대기업 내부노동시장은 자율적 성장영역으로 하고 중소기업과 중소기업 근로자에 대해서는 국가의 공공적 역할을 강화하는 이원화전략, △직업훈련체제의 대대적 정비와 공공고용지원서비스 강화, △공보육·공교육 투자 확대 및 시스템 개선, △사회보험체제 개편, △사회서비스정책의 확대 등을 제시한다.

5) 사회투자국가론은 영국의 사회학자 앤서니 기든스가 지난 1998년 처음으로 내놓은 개념으로 ‘전통적 복지국가와 신자유주의를 극복하는 제3의 대안’으로 제시하였다.

< 관련 대통령님 말씀 >

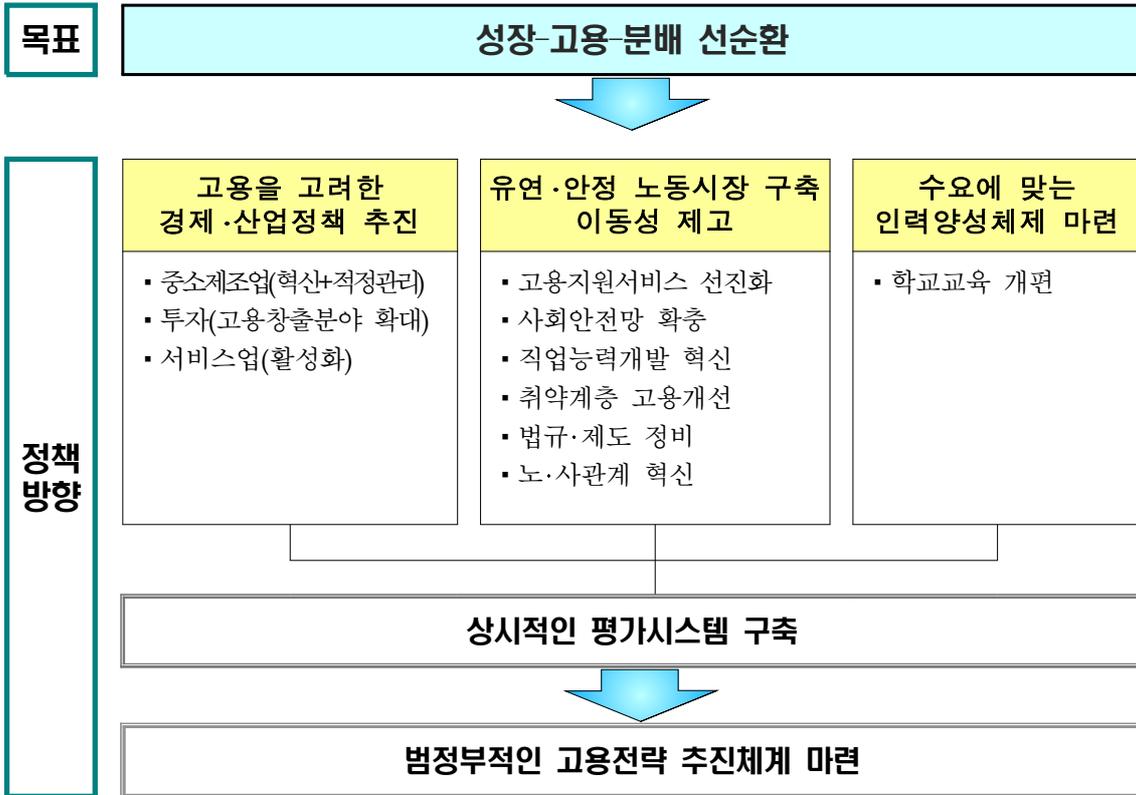
- 세계적 흐름과 그에 맞는 전략, 그리고 우리 인류가 보편적으로 추구하는 가치를 놓고 볼 때 우리 한국은 바른 방향으로 가고 있다. ... 주권자인 모든 국민이 더불어 잘 사는 균형이 잡힌 사회, 이것이 진보의 참뜻이자 민주주의의 궁극적인 목표이다. ... 복지를 단순한 소비지출이 아니라 장기적으로는 경쟁력을 높이는 **사회적 투자**로 인식하고, **보육·고용지원·직업훈련 등 사람에 대한 투자를 확대해** 나가는데 사회적 공감대가 점차 높아지고 있다(국가조찬기도회, 2007.4.26).

「국가고용전략」에서는 우리나라 노동시장은 실업률이 3%대의 낮은 수준이지만 경제성장에도 불구하고 취업자 증가율은 1%대에 머무르고 있는 현실은 성장과 고용의 괴리현상으로 경제가 성장하여도 일자리가 증가하지 않기 때문인 것으로 진단하였다. 앞으로도 산업구조의 변화 등에 따라 성장만으로는 충분한 일자리가 만들어지지 않을 것으로 진단하면서, 「국가고용전략」은 일자리창출 및 일자리 양극화 해소를 위한 정책과제로 ① 유연하고 안정된 노동시장 구축, ② 노동시장내 이동성 증진, ③ 고용을 고려한 경제·산업정책 추진, ④ 산업수요에 맞는 인적자원개발체계 구축, ⑤ 일자리창출사업에 대한 평가시스템 구축 등을 제시하였다.

「국가고용전략」에서는 이러한 정책과제를 추진하기 위해 다음과 같은 정책방안을 제시하였다. ① 유연성과 안정성이 조화된 노동시장 구축을 위해 고용지원서비스와 직업능력개발 체제를 혁신하고 사회안전망 확충으로 고용·소득안정성을 높이는 한편, 고용관련 법·제도 정비로 유연성을 높여 근로자와 기업의 환경변화에 대한 적응력을 높인다. ② 노동시장 이동성을 제고하기 위해 비정규직·영세자영자·근로빈곤층 등 취약계층의 고용개선을 지원하고, 여성 등 유휴인력의 노동시장 참여를 확대한다. ③ 경제·산업정책에서는 고용창출력이 높은 산업에서 중소기업 혁신 및 투자를 확대하고, 서비스업의 고부가가치화를 통한 일자리창출 동력을 강화하며 사회서비스업에서 일자리를 육성한다. ④ 인력수급의 양적·질적 불일치를 해소하는 인적자원개발체제를 구축한다. 그리고 ⑤ 일자리창출사업에 대한 평가를 정례화하고, 정부정책에 대한 고용영향평가제를 도입하는 방안을 제시하였다.

이와 같은 정책방안을 체계적으로 추진하기 위해 「중기고용정책기본계획」을 통해 정부의 일자리정책에 대한 실천계획을 구체화하고, 고용정책심의위원회(위원장: 노동부장관)에서 일자리 관련정책을 조율해 나가야 할 필요가 있음을 제시하였다.

[그림 II-3] 국가고용전략(2006.11.16)의 기본틀



< 정책담당자 한 마디 >

Q. 참여정부 노동시장 정책이 이전 정부와 어떤 차별성이 있었습니까?

A. 참여정부는 일자리창출을 국정의 최우선 과제로 정하고, 대통령계서도 “사람입국 일자리위원회”를 설치하여 주요 과제를 깊은 관심을 가지고 챙기셨습니다. 이전 정부까지는 고용서비스를 단순히 노동시장의 하드웨어로만 인식했는데, 참여정부에서는 고용서비스를 소프트웨어 측면에서 발전시키고 그 질을 선진국 수준으로 높이기 위해 역량을 집중했습니다.

일자리정책에 대한 접근도 단순히 일자리 자체를 만드는 것에서 더 나아가 양질의 일자리를 만드는 것이 중요하다는 인식을 가지고 일자리의 양과 질을 높이기 위해 노력했습니다 우리나라 일자리 지도(map)에서 저임금의 일자리를 개선하고, 일자리 구조 자체를 선진화하는 데 많은 노력을 기울였다고 볼 수 있을 것입니다. 참여정부가 전략적으로 추진하고 있는 사회적일자리 창출에 대해 일부 비판적 시각이 있는 것도 사실이지만, 사실 사회적일자리 사업은 이러한 일자리 구조의 개선을 위한 고민과 대책을 찾는 과정에서 추진되기 시작했다는 점을 이해할 필요가 있습니다.

- 이원덕 전 청와대 사회정책수석비서관(현 직업능력개발원장) -

제 3 부 참여정부 고용정책의 성과와 한계

제7장 혁신으로 이루는 성장과 고용친화적 산업

참여정부는 「혁신주도형 동반성장전략」의 구현과 지속가능한 양질의 일자리 창출 능력 배양을 위해 차세대 성장동력산업 육성, 혁신형 중소기업 육성, 대·중소기업간 상생협력 강화, 서비스업 경쟁력 강화, 규제 완화, 개방환경에의 능동적 대처, 사회안전망 확충 등을 주요 정책방향으로 제시하고 다각적인 정책적 노력을 경주하였다.

먼저, 고부가가치 신기술·부품소재산업 등 차세대 성장동력산업을 집중 발굴·육성하고, 전통산업부문에서도 고부가가치 수익모델을 창출함으로써 지속적 성장과 더 좋은 일자리를 확대하고자 하였다. 둘째, 혁신형 중소기업이 경제활력 및 고용창출의 원천으로 자리매김 할 수 있도록 중소기업의 혁신역량 제고에 필요한 법적·제도적 환경조성과 함께 대·중소기업간 상생협력을 강화하고자 하였다. 셋째, 글로벌 경쟁의 심화와 제조업 고용창출능력이 약화되는 상황에서 지식기반·사회서비스산업 등 서비스산업의 경쟁력 강화를 통해 새로운 성장동력과 고용창출 능력을 높이 고자 하였다. 넷째, 대외개방은 경쟁력 향상, 공정한 시장질서 확립, 경제투명성 강화 등 경제의 선진화에 기여하는 방향으로 능동적인 관점에서 추진하되, 개방에 수반될 수 있는 구조조정과 양극화에 대비하고 사회안전망을 확충하고자 하였다.

1. 혁신형 중소기업을 키우라

[1] 대책수립의 배경 및 주요 추진내용

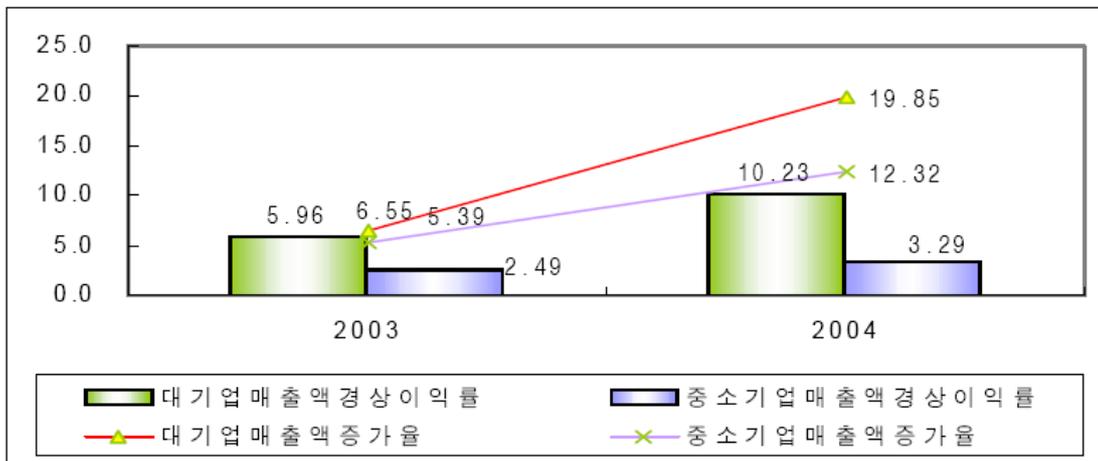
우리 경제가 선진국으로 진입하기 위해서는 기존의 요소투입형·불균형 성장전략에서 벗어나 혁신에 기반을 둔 동반성장의 발전모델을 구축하는 것이 필요하다. 특히 전체 고용의 85% 이상을 차지하는 등 그동안 고용창출의 원천으로서 역할을 하여 왔던 중소기업이 혁신역량과 경쟁력 강화를 통하여 '일자리 창출'과 '성장동력 강화'에 기여함으로써 혁신주도형 경제로의 이행에서 핵심적 역할을 수행하도록 하는 것이 절체절명의 과제로 제기되었다.

그러나 향후 10년 내에 국민소득 3만달러 시대의 선진경제를 지향함에 있어 우리 경제의 주요 성장동력으로 육성하고자 하는 중소기업은 다양한 측면에서 큰 어려움

을 겪고 있었다. 우리의 중소기업은 정부의 R&D 지원자금 부족, 금융기관의 담보 위주 대출관행에 따른 만성적인 자금난, 대·중소기업간 불공정 하도급관계, 창업관련 규제개혁 미흡 등의 요인으로 인해 중소기업의 평균가동률이 70% 수준에 머물러 있는 등 발전 잠재력을 발현하기 어려운 상황에 놓여 있었다. 이러한 사정을 반영하여 우리의 중소기업은 2003년 이후 기업의 성장성지표인 매출액 증가율과 수익성지표인 매출액 경상이익률에서 대기업과 중소기업간 격차가 확대되는 문제점을 나타내고 있다.

[그림 III-2] 중소기업과 대기업간 성장성·수익성 지표 변화추이

(단위 : %)

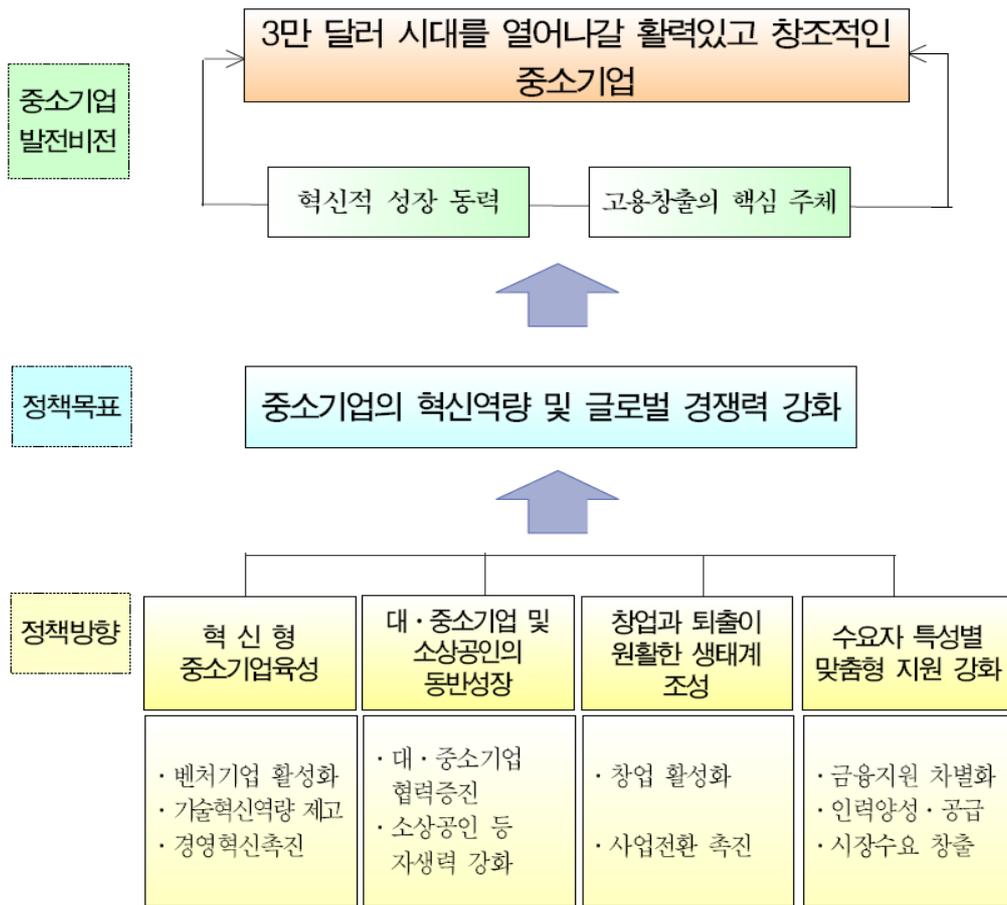


참여정부는 중소기업이 처한 열악한 상황에 대한 문제인식 속에서 적극적인 중소기업정책을 통해 대·중소기업간 양극화를 해소하고 중소기업의 혁신역량 및 경쟁력을 강화하기 위한 정책적 노력을 경주하였다. 특히 선택과 집중을 통해 혁신형 중소기업을 선도그룹으로 육성하는 정책을 강화하면서 정책적 보완이 필요한 소상공인 등 취약분야에 대해서도 별도의 지원을 병행하였다. 이러한 참여정부의 중소기업정책은 우리 경제가 직면하고 있는 성장동력 및 고용창출력의 저하라는 문제에 대한 근본적 처방으로서 무엇보다 중소기업이 성장동력의 원천으로서, 그리고 고용창출 담당자로서 역할을 수행할 수 있어야 한다는 기본인식을 바탕으로 한 것이었다.

참여정부는 중소기업의 혁신역량 및 글로벌 경쟁력 강화를 정책목표로 설정하고, 중소·벤처기업의 활력 제고를 위해 다음과 같은 중소기업정책의 방향을 설정하였다. 첫째, 벤처기업 및 Inno-Biz 등 혁신형 중소기업을 집중 육성하여 중소기업 전반

의 성장을 견인하는 방향으로 정책을 추진하였다. 둘째, 대·중소기업간 상생협력과 동반성장을 통한 양극화현상 해소를 위해 정책역량을 집중하였다. 셋째, 창업·퇴출이 원활한 중소기업 생태계 조성에 주력하였다. 넷째, 중소기업의 금융·인력 등 수요자 특성별 맞춤형 지원 및 중소기업 유형별(혁신형, 일반형, 소상공인)로 특화된 정책을 추진하였다.

[그림 III-3] 중소기업의 발전비전 및 정책방향



혁신형 중소기업을 성장동력과 일자리창출의 바탕으로

참여정부는 우리 경제가 혁신주도형 경제구조로 전환되어 감에 따라 선택과 집중을 통해 혁신형 중소기업을 육성함으로써 여타 중소기업의 동반성장을 유도하는 정책을 역점적으로 추진하였다. 여기서 혁신형 중소기업의 범주는 현행 제도상 벤처기업과 기술혁신형 중소기업(Inno-Biz)을 포괄한다.

먼저, 참여정부는 2004년 12월 벤처기업의 건전한 생태계 구축을 위해 「벤처기업

활성화 대책」을 마련·추진하였다. 이에 따라 정부는 2005년부터 5년간 1조원 규모의 중소기업투자 모태펀드를 조성하여⁶⁾ 창업·바이오·지방벤처 등 민간투자가 취약한 분야에 투자를 확대함과 동시에 기존의 직접투자방식에서 민간중심의 간접투자 방식으로 전환하였다. 또한 정직한 벤처기업인의 실패 경험을 사회적 자산으로 인식하고 이들의 경영재기를 지원하기 위해 패자부활 프로그램을 도입·운영하였다. 벤처기업이 수익요건을 충족하지 못하는 경우에도 코스닥위원회가 기술력·성장성 등을 판단하여 상장할 수 있도록 하였다. 그리고 제3시장의 명칭을 프리보드로 개편하고, 주식양도차익에 대한 양도소득세 비과세 등 제도개선을 통해 비상장 벤처기업의 직접금융조달을 활성화하였다.

이와 함께 참여정부는 중소기업의 기술혁신 및 사업화역량 제고를 위해 다양한 지원정책을 수행하였다. 중소기업청은 2005년 2,316억원 규모의 중소기업 전용 R&D자금을 투입하고, 15개 공공기관 R&D예산의 일정비율을 중소기업에 지원하도록 하는 「KOSBIR제도」를 통해 중소기업 기술개발자금 지원을 확대하였다. 또한 예비 Inno-Biz 및 신산업분야의 혁신형 중소기업 육성방안을 마련하여 Inno-Biz 기업의 발굴을 확대('04년 2,646개→'05년 3,166개)하였다.

또한 산학협력을 통한 중소기업의 기술혁신 활성화대책으로 산학연기술개발컨소시엄사업에 대한 지원을 확대('04년 391억원→'05년 421억원)하여 중소기업의 신제품개발을 촉진하였으며, 대학 실험실을 산학협력실로 지정·지원(164개)하고 대학 내에 44개의 중소기업부설연구소를 설치·지원(33억원)하였다. 나아가 중소기업 개발기술의 사업화 촉진을 위해 신기술·아이디어사업화 타당성 평가 및 개발기술에 대한 사업화 지원을 확대('04년 750억원→'05년 1,000억원)하고, 구매조건부 신제품 개발사업 참여기관 및 지원규모도 확대('04년 8개 기관, 40억원→'05년 26개 기관, 100억원)하였다.

6) 모태펀드(Fund of Fund)란 개별기업에 대한 직접투자를 하지 않고 펀드(조합)에 투자하는 펀드로, 중산기금 출자 회수분과 정부의 추가출연을 통해 2005~2009년 기간 동안 1조원을 조성하여 운영할 계획이다.

<관련 언론 보도>

◆ “엔지니어 역량 떨어지면 일자리 위협” -한국경제위기로 벤처3인에게 듣는다
(한겨레신문, 2007.3.26)

“경쟁력을 갖춘 산업분야는 샌드위치라기보다 유럽·미국·일본과 경쟁하고 중국이 따라오는 형태입니다. ... 또 새 대기업이 생기지 않고 중견급은 사라지는 ‘고인물’ 같은 생태계도 걱정입니다.”

...

벤처로 출발한 기업 중 지난해 매출액 1위를 기록한 휴맥스의 변대규 사장의 주장은 한국경제가 그동안의 ‘공장 공동화’ 논란을 넘어 ‘연구개발 공동화’를 걱정할 단계라는 것이다. 그는 “한국 엔지니어의 역량을 높이지 않으면 남아 있는 일자리마저 위협받게 될 것”이라고 경고했다. 국내 산업화는 ‘여공들의 경쟁력→국가의 투자전략→엔지니어 역량’을 각각 단계적인 도약 발판으로 삼아왔는데, 그 이후가 막혀 있다는 문제의식에서다.

...

“참여정부의 혁신형 중소기업 육성정책을 통해 정책인프라가 90%는 완성됐지만, 자금수급은 여전히 원활하지 않은 실정”이라고 그는 말했다. 벤처 붐이 끊어진 이후, 아주 보수적인 은행과 위험도 높은 사채시장만 남았다는 것이다. 그는 최근 정부가 활성화 의지를 갖고 있는 기업 인수합병 시장에 대해 “기술기업을 키우고 팔아 돈을 벌 수 있다면 창업열기가 높아질 것”이라며 “그러나 최근 코스닥을 보면 사채꾼들이 M&A를 주도하고 있어 벤처거품 때처럼 사회문제를 낳을까 걱정”이라고 털어놓았다.

한편, 참여정부는 상대적으로 민간금융을 이용하기 어려운 혁신형 중소기업에 정책금융을 지원하기 위해 2005년 6월 「중소기업 금융지원체계 개편방안」을 마련·추진하였다. 동 방안에서는 혁신형 중소기업에 대한 중소기업 정책자금 배정비율을 50%에서 2006년에 80%로 확대하기로 하였다. 자금지원방식에서도 고수익·고위험의 혁신형 중소기업의 성격에 적합하도록 단순 융자지원 중심에서 투자 또는 투융자복합방식으로 전환하였고, 혁신형 중소기업이 기술력과 사업성에 기초하여 금융을 이용할 수 있도록 기술평가금융을 활성화하였다. 또한 혁신형 중소기업에 대한 보증제도 운영의 효율성 제고를 위해 그동안 신용보증기관이 중소기업을 대상으로 중복적으로 수행하였던 보증기능을 개편, 신용보증기금은 일반 혁신형 기업 및 수출기업, 영세소기업 지원에 특화하고, 기술신용보증기금은 벤처기업 및 Inno-Biz 등 기술혁신형 기업 보증에 특화하도록 하였다.

부품소재산업 육성으로 고용친화적 산업구조 구축

부품소재산업은 고용창출효과가 커서 고용친화적 산업정책에서 중요한 위치를 차지한다. 그러나 국내 부품소재산업은 수출에서 차지하는 비중이 43.8%('04년 기준)에 달하는 등 그간 양적 성장에도 불구하고 질적 측면에서는 수입유발, 부가가치 유출, 생산성 저조⁷⁾ 등 후진성을 면치 못하였다.

특히 반도체 등 IT업종이 속한 전기·전자기기업종의 경우, 부품소재산업의 취약성으로 인해 수입의존도 및 수입유발효과가 커서 수출 증대가 경기활성화나 고용확대로 제대로 이어지지 못하였다. 전체 중간재 투입 중 수입 중간재 비중은 일반기계, 정밀기기, 자동차 등에서는 감소하는 반면, 전자기기부분품(반도체·LCD·휴대폰 부품 등)과 영상·음향·통신기기의 경우 수입중간재 비중이 현저하게 증가하였다. 뿐만 아니라 세계 IT부품 수출에서 중국이 차지하는 비율이 빠르게 증가하는 등 중국 부품소재산업의 추격이 두드러졌다.⁸⁾ 그리하여 우리나라의 부품소재산업이 현재의 저기술균형에서 벗어나 최종재·부품소재부문간 높은 상호연계를 통해 혁신주도형 성장전략을 뒷받침하는 고기술균형으로 전환하는 것이 시급한 과제로 제기되었다.

7) 부품소재산업의 1인당 생산액은 2003년 기준 2억원으로 제조업 전체의 80%에 불과하여 생산성 수준이 매우 낮은 것으로 나타났다.

8) 세계 IT부품 수출에서 중국이 차지하는 비율은 1993년 2.6%에서 2000년에는 8.2%로 크게 증가하였으나, 우리나라는 같은 기간 13.1%에서 11.8%로 오히려 후퇴했다.

이에 따라 참여정부는 산업간 연관관계를 강화하기 위해 중간재산업인 부품소재 산업의 육성을 적극적으로 추진하였다. 2005년 1월 대통령에게 보고된 「부품소재 발전전략」에서는 핵심기술 확보 및 글로벌 기업의 대형화·전문화 추세에 대응하기 위해 산업파급효과와 수출효과가 큰 부품소재 중핵기업을 2010년까지 300개 확보한다는 목표가 제시되었다. 이러한 목표 달성을 위해 신기술산업육성자금('06년 1.5조 원, 산은), 중소기업진흥 및 산업기반기금('06년, 732억원)을 활용하여 부품소재기업의 R&D 성과 사업화를 지원하였다.

이어서 산업자원부와 전국경제인연합회는 2005년 2월 「부품소재 10대 전략품목 선정보고대회」를 갖고 부품소재산업 발전전략을 통해 지난해 43.8%였던 수출 비중을 2010년까지 50%로 끌어올리고, 10대 핵심분야를 선정하여 총 1조4000억원을 투자하여 투자기간 중 2만개 이상의 추가일 자리를 창출한다는 목표를 제시하였다.⁹⁾ 이들 10대 전략품목의 기업에게는 정부와 기업이 50:50으로 조성한 매칭펀드를 통해 지원이 이루어졌다. 향후 4~5년 동안 R&D에 3,845억원, 상용화투자에 2,289억원, 양산투자 8,509억원 등 모두 1조4,643억원 규모의 투자를 계획하였다.

<관련 언론 보도>

◆ “[시론] ‘빨간불’ 제조업 살리려면”(동아일보, 2007.5.5)

한국 경제 성장의 견인차 역할을 하는 제조업의 성장 활력이 급속도로 약화되고 있다는 적색 경고등이 여기저기서 켜지고 있다....

점차 사그라지는 제조업의 불꽃을 살려 나가기 위해서는 무엇보다 설비투자를 촉진해야 한다. 자동차 반도체 조선 등 국내 주력 산업이 신기술과 융합해 부가가치를 높이고 신사업분야를 개척하는 투자를 과감히 하도록 제반 투자 여건을 획기적으로 개선하는 일이 시급하다....

두번째로 급변하는 기술과 산업 여건의 변화에 신속히 대응해 모험적 투자를 할 수 있는 중소기업의 왕성한 창업과 지속적인 성장을 뒷받침하는 시스템을 구축해야 한다. 특히 새로운 고부가가치 제조업 분야로서 첨단 부품소재산업이 세계적인 경쟁력을 갖춘 산업분야로 발전하도록 창업부터 성장단계에 맞는 맞춤형 육성책을 마련할 필요가 있다.

9) 산자부와 전경련은 LCD, 투명 CNT 복합소재, RF 임베디드기판, 근거리무선통신 복합모듈, OLED, 초저배출가스 대응 가솔린 차량용 동력제어시스템, 기능통합 일체형 사시모듈, 다계통 복합기계용 자율제어장치 등 10대 전략품목을 선정하였다.

이와 함께 2006년 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제정을 계기로 대·중소기업간 상생발전을 위한 협력사업을 적극 추진하였다. 이에 따라 성과공유제 확산 및 수급기업투자펀드 조성(산자부), 불법 건설하도급 근절(건교부), 하도급 협력증진 가이드라인 제시(공정위), 직업훈련컨소시엄(노동부), 구매조건부 신제품개발(중기청) 등 상생협력 핵심과제를 본격적으로 추진할 수 있는 기반이 마련되었다.

[2] 성과, 한계 및 향후과제

참여정부 출범 이래 혁신형 중소기업 육성을 핵심으로 하는 중소기업정책 혁신을 추진한 결과, 일정한 성과를 달성한 것으로 평가된다. 참여정부가 출범한 2003년 8,558개에 불과하였던 혁신형 중소기업 수가 2006년에는 2배 정도인 17,512개로 크게 증가하였다. 또한 벤처기업의 수출도 2003년 70.8억 달러에서 2006년 110억 달러로 증가하였다. 이와 함께 중소기업 R&D 지원 확대로 기술개발역량이 강화되는 등 가시적인 성과를 거양하였다.

〈표 III-1〉 중소기업 육성정책의 주요 성과지표 추이

구 분	2003	2004	2005	2006
혁신형 중소기업 수(개사)	8,558	8,839	10,731	17,512
벤처기업 수출(억달러)	70.8	90.2	103.2	110.0
벤처캐피탈 신규투자(억원)	6,118	5,639	6,651	5,518
중기청 R&D 예산(억원)	1,740	2,121	2,317	2,679

그러나 중국효과 등 글로벌 경쟁의 심화, 한미FTA 체결 등 중소기업의 일자리 창출력을 제약하는 요인이 상존하고 있다. 특히, 중소기업의 혁신능력 제고를 통한 경쟁력 강화대책은 산업정책의 성격상 그 성과를 거두는데 장기간의 시간이 소요되므로 단기적으로는 중소기업의 어려움이 쉽게 해소되기 어려울 것으로 전망된다. 이러한 점들을 고려하면서 그동안 참여정부에서 역점을 두고 추진해온 중소기업정책의 문제점과 한계를 평가하고, 향후 정책의 실효성 제고를 위해 필요한 주요 과제는 다음과 같다.

참여정부의 중소기업정책은 중소기업의 성장단계별·기업유형별 특성에 부합하고, 맞춤형·수요지향적 정책을 추진하여 왔다는 점에서 올바른 정책방향을 제시한 것으

로 평가된다. 그러나 혁신형 중소기업 육성 목표가 과도하게 설정되고, 또한 육성정책 추진상의 한계와 문제점으로 인해 정책의 성과가 충분히 발휘되지 못하였다.

첫째, 참여정부는 2008년까지 3만개의 혁신형 중소기업 육성을 목표로 설정하였으나, 목표 달성에서 어려움을 겪을 것으로 예상된다. '국민의 정부' 시절에도 벤처기업 4만개라는 비현실적 목표를 제시한 바 있으나, 이후 이러한 양적 목표 달성에 집착하여 상당수 내실없는 벤처기업을 양산하는 부작용을 초래한 바 있었다. 참여정부가 설정한 목표도 지원수단 및 예산의 획기적 확충이 어려운 현실에서 달성이 쉽지 않으며, 목표 달성에 지나치게 집착하는 것은 관련 정책을 왜곡시킬 가능성을 안고 있다고 할 수 있다.

둘째, 기술개발역량이 취약한 중소기업에 대한 R&D지원 프로그램이 미흡하였다. R&D 능력은 있으나 자금이 부족한 기업군에 대해서는 중소기업청의 기술혁신개발자금, 산학연공동기술개발자금, 상용화기술개발자금 등 각종 기술개발지원 프로그램을 운영하였다. 그러나 대부분 중소기업이 R&D 능력 부재로 R&D 활동을 하지 못함에도 자금지원 중심으로 운영되는 한계를 보여주었다.

셋째, 공공연구소의 중소기업 R&D 지원역할이 취약하였다. 대기업의 연구역량 강화로 공공연구소와의 공동연구 필요성이 적어진 반면, 공공연구소의 도움이 필요한 중소기업의 경우 공공연구소의 연구결과는 상업화와는 거리가 있거나 자신들이 상업화하기에는 역부족인 것들이 대부분이었다. 이에 따라 공공연구소는 중소기업들이 필요로 하는 상업화 지향적이고 현장문제 해결형 연구개발기능을 수행하는 방식의 지원이 요구되었다.

넷째, 대·중소기업 상생협력에 대한 대기업의 자발성 부족, 창업 촉진을 위한 규제개혁 미흡 또한 혁신형 중소기업 육성정책의 문제점으로 나타났다.

향후 혁신형 중소기업을 효과적으로 육성하여 10년 후 3만달러 시대를 열어갈 활력 있고 창조적인 중소기업 생태계를 조성하기 위해 해결해야 할 주요과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 중소기업의 기술력을 체계적으로 향상시키기 위한 기술개발지원에 주력해야 한다. 이는 중소기업의 경우 기술개발과 사업화 성공 사이에 꼭 건너야 하는 이른바 '죽음의 계곡'이 커다란 장애물로 작용하기 때문이다. 기술개발 없는 중소기업에 운영자금을 지원하는 방식은 오히려 중소기업의 구조개선을 저해·지연시키는 결과를 초래할 수 있다.

둘째, 그 동안 중소기업 문제는 대부분 금융 측면에서 발생했다고 할 수 있다. 향후 중소기업 금융문제를 해소하기 위해서는 선진 금융기법의 도입 및 중소·벤처기업에 맞는 금융상품의 개발이 이루어져야 하며, 중소기업 금융의 활성화를 위해서는 신용보증기능과 기술신용보증이 연계되어 원활하게 작동되어야 한다.

셋째, 중소기업이 국내의 협소한 시장에서 벗어나기 위해서는 해외시장을 적극 개척해 나가야 한다. 정부는 맞춤형 지원을 통해 중소기업의 글로벌 네트워킹을 적극 지원하고, 해외진출 중소기업에 대한 현지 지원을 강화할 필요가 있다.

넷째, 참여정부의 부품소재산업 정책의 방향이 올바른 만큼 기존의 정책방안을 지속적으로 추진하되, 추진성과가 산업단위에서 공유되는 시스템을 구축해 나가야 한다. 특히, 지역혁신클러스터 사업과 연계, 부품소재업체간 협업화를 지원하고 지역단위에서 개발성과가 공유되는 체계를 구축할 필요가 있다. 또한 대·중소기업 상생협력의 사업범위를 확대하되, 일자리창출 관점에서 사업의 성과를 평가하여 효과가 높은 분야에 추가적 인센티브를 부여하는 방안 마련이 필요하다.

끝으로, 참여정부 출범 이후 마련해온 중소기업정책의 이행사항을 점검·평가하여 정책의 실효성을 제고해 나가는 것도 중요하다. 특히 대·중소기업간 상생협력사업의 이행력 제고를 점검하고, 창업 등 기업 활동에 따른 규제를 획기적으로 개선하며, 중소기업의 범위를 합리적으로 조정할 필요가 있다.

2. 대·중소기업의 상생

[1] 상생협력 대책수립의 배경 및 주요 추진내용

우리나라의 중소기업은 2005년 기준으로 전체 사업체수의 99.8%, 전체 고용의 86.5%를 차지하는 등 경제활동과 고용창출에서 매우 중요한 역할을 담당하고 있다. 그러나 급격한 세계화, 불공정한 대·중소기업간 관계 온존 등으로 대·중소기업간 협력체제가 취약하여 중소·벤처기업이 자생적 기술력, 판매망, 경쟁력 등을 확보하지 못한 채 많은 어려움에 직면하였으며, 이에 따라 대기업과 중소기업의 격차가 확대되었다.

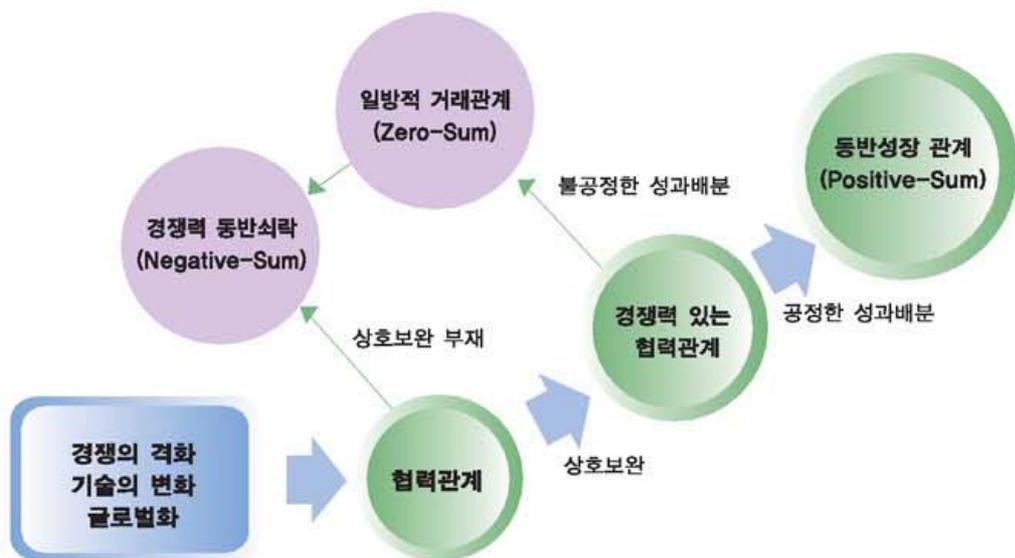
대기업과 중소기업의 격차가 커지면서 근로자 사이의 임금격차도 확대되었다. 1997년 경제위기사 일시적으로 늘어났던 자영업부문이 빠르게 줄어들었다. 그러나 음식·숙박·도소매업을 중심으로 외국에 비해 자영업의 비중은 여전히 매우 높은 편이었으며, 이들 중 상당수가 영세한 규모에 소득수준이 매우 낮아 소득 격차는 더욱

커지고 있었다. 또한 일자리는 대기업과 고소득 자영업을 중심으로 한 고임금 일자리와 중소기업과 영세자영업을 중심으로 한 저임금 일자리로 양극화되는 현상이 고착화되었다.

특히 대기업들이 생산성을 상회하는 높은 임금인상 부담을 단가인하를 통해 하도급업체에 전가함으로써 결국 중소기업의 자체적 기술개발 여지를 앗아가는 현실을 개선하지 않고는 혁신형 중소기업의 발전을 기대하기 어려운 상황이었다. 실제로, 내수 부진, 중국의 급부상 등으로 인해 완제품시장의 가격경쟁이 가속화되면서 업계 전반이 하도급단가 인하문제에 직면하였다. 이런 상황에서 하도급업체에 대한 단가인하 압력은 원·하도급업체간 임금격차를 확대시켜 중소기업의 인력난과 해외이전을 가속화시키는 요인으로 작용하였다.

이러한 상황 속에서 참여정부는 중소기업이 경제활력의 원천이자 고용창출의 담당자로 자리매김 되어야 한다는 기본인식 하에서 중소기업의 혁신역량 제고에 필요한 법적·제도적 환경을 조성하고 대·중소기업간 상생협력을 강화함으로써 기술력과 경쟁력을 갖춘 혁신형 중소기업을 육성하고 영세자영업의 구조개선을 추진하기 위한 다양한 정책들을 추진하였다. 이러한 중소기업 지원정책들은 양극화 해소를 통한 사회통합과 지속성장을 동시에 추구하는 동반성장전략의 핵심적인 부분을 구성하였다. 참여정부 출범 이후 대기업과 중소기업 부문간 동반성장을 통한 양극화 해소를 위해 대·중소기업간 상생협력대책을 지속적으로 추진하였다.

[그림 III-4] 대중소기업간 상생협력을 통한 동반성장



우선 대기업과 중소기업간 자율적 협력증진을 촉진하기 위한 협력기반 구축사업의 일환으로 기술·판로·투자분야 협력모델의 개발·확산, 거래실태 모니터링 및 분쟁조정을 추진하는 「대·중소기업협력재단」을 설립·운영하였다. 동 재단을 통해 대기업 퇴직인력을 활용한 지도사업, 공동기술개발 및 품질지도, 대기업 판로망을 활용한 중소기업제품 판로지원, 기술교류 및 공동설비이용 등을 위한 종합정보 DB를 설치하여 대·중소기업 협력사업을 지원하였다. 또한 대·중소기업간 공정한 거래관행 조성을 위해 위·수탁기업간 분쟁조정 및 거래실태조사를 통해 물품대금의 지급방식, 지급기간, 상업어음의 장당금액 등에 관한 자료 제출을 요청할 수 있도록 하였다.

이와 함께 참여정부는 대·중소기업간 자율적 상생협력을 제도적으로 뒷받침하기 위해 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제정을 추진하였으며, 2007년 4월 27일 국회를 통과하였다. 동 법은 대·중소기업간 상생협력 성과의 공정한 배분체계에 따른, 대·중소기업간 기술·인력·환경경영 협력촉진, 중소기업에 대한 대기업의 자본참여 촉진, 불공정거래행위 금지에 대한 특례 규정, 공공기관의 중소기업 협력촉진 등을 주요내용으로 담고 있다.

<관련 언론 보도>

◇ LG CNS, 중견인력 활용해 대·중소 상생 나선다(아시아경제, 2007.5.6)

종합 IT서비스업체인 LG CNS(대표 신재철)는 대·중소기업 상생을 강화시키기 위해 노동부의 '중견인력 활용제도'를 도입했다고 6일 발표했다. 중견인력 활용제도란 노동부가 대·중소 상생을 위해 실시하고 있는 제도로 대기업이 중소기업에 전문인력을 지원할 경우 '중소기업전문인력활용장려금'을 중소기업에 지원해주는 제도다.

LG CNS는 고급 전문인력 수급이 필요한 협력회사에 이달 중 중견간부급 인력을 제공하고 이들에 대한 임금의 40%를 1년간 지원키로 했으며 급여수준은 1년 동안 LG CNS 재직시를 기준으로 하며 이후 근로조건은 협력회사의 처우에 따르게 된다. 이를 위해 LG CNS는 현재 차·부장급의 임직원들을 대상으로 각 사업부/부문별 지원 신청을 받아 협력회사와 개별 인터뷰를 실시하고 해당 인원을 확정했다고 밝혔다.

LG CNS는 '중견인력 활용제도' 신청자들이 프로젝트 매니저, 영업 등 다양한 분야의 고급 IT 전문인력으로 LG CNS를 퇴직한 후 해당 협력회사에 신규로 입사한 뒤 체계적인 IT전문 교육과 대형 프로젝트 수행 경험을 통해 쌓은 노하우를 협력회사에 전수, 협력회사의 경쟁력 제고에 기여하게 된다고 설명했다.

신재철 LG CNS 대표는 "LG CNS의 최대 강점인 역량 있는 IT전문 인재를 활용해 상생에 나선 것"이라며 "협력회사 중심으로 '중견인력 활용제도'를 활성화해 대·중소 상생 협력을 위한 대기업으로서의 사회적 책임을 다하겠다"고 말했다.

[2] 성과, 한계 및 향후과제

대·중소기업 상생협력 촉진정책의 적극적 추진은 협력업체 납품단가 적정화, 협력업체에 대한 대기업의 R&D투자 지원, 자발적인 상생협력 유도 등 일정한 성과를 달성하였던 것도 사실이지만, 동시에 많은 한계와 맹점을 노정하였다.

먼저, 대·중소기업간 상생협력의 과실(하도급단가 인상 등)이 1차 협력업체에만 몰릴 뿐, 2차·3차 협력업체에게는 '그림의 떡'에 불과하였다. 즉, 글로벌 경쟁력 강화를 위한 대기업의 납품단가 인하압력이 이제는 2차·3차 협력업체로 고스란히 전가되는 현상이 발생하였다. 예를 들어 A사의 경우 '부품업체 긴급지원방안'에 따라 1차 협력업체에 전액 현금으로 결제대금을 지급하였지만, 1차 협력업체와 거래하는 2차·3차 협력업체 대부분은 여전히 어음으로 결제하는 관행에서 벗어나지 못하였다. 또한 협력업체에 대한 연구개발(R&D) 지원금도 대부분 1차 협력업체에게 주어졌다.

대·중소기업 상생협력대책이 기업부문간 양극화 해소를 통해 동반성장 달성에 실질적으로 기여하기 위해서는 무엇보다 협력사업에 대한 대기업의 인식전환 및 자발적 이행의지가 필수적이다. 1990년대 말 대·중소기업간 협력의 필요성이 강력히 제기되자 대기업들은 중소기업과 협력확대 의지를 적극 표명한 바 있었지만, 실제로 대기업들이 스스로 공언하였던 협력프로그램들이 제대로 이행되지 못한 바 있다. 이는 정부가 주도하는 대·중소기업간 협력 요구에 대기업들이 떠밀려 협력추진 의사를 밝혔던데 따른 것이었다.

2007년 4월 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」이 제정되었으며, 이와 함께 대기업들도 현금성결제 확대 발표 등 중소기업과 자발적인 상생협력 움직임을 확대하고 있다. 그러나 대기업 최고경영자의 상생협력 의지가 아직은 중소기업과 거래하는 현장부서 및 대기업 전체로 확산되지 못하고 있는 실정이다. 향후 정부가 추진하는 대·중소기업 협력사업이 대·중소기업간 양극화 해소와 동반발전에 얼마나 기여할지는 어떻게 대기업들의 자발적이고 지속적인 협력을 유도해낼 수 있는가에 달려 있다고 하겠다. 향후 대·중소기업간 상생협력을 촉진하기 위해 해결해야 할 주요 과제를 제시하면 다음과 같다.

먼저, 대·중소기업간 상생협력정책이 실효성 있게 추진되도록 하기 위해서는 정부 주도의 사업추진보다는 당사자간 자발적 협력분위기를 조성하고, 상시적인 대·중소기업간 상생협력체제가 구축되도록 여건을 제공하는 것이 중요하다. 이와 관련,

정부는 해당업계와 공동으로 대·중소기업 협력지표를 개발하고 대·중소기업 상생 협력에 대한 평가체계를 구축함으로써 대기업이 발표한 중소기업 협력사업의 이행력을 제고해 나가야 할 것이다.

둘째, 대·중소기업 상생협력사업에 대한 평가를 통해 우수 협력사례가 발굴되면 이를 성공사례로 널리 홍보하여 확산시키는 노력이 필요하다. 이와 함께 상생협력 사업에서 우수한 평가를 받은 기업들에 대해서는 공공구매사업 참여 등에서 강력한 인센티브를 부여하는 방안을 추진할 필요가 있다.

셋째, 상생협력의 정책범위를 10대그룹에서 30대그룹으로, 1차 협력업체에서 2차 협력업체로 확대하고, 협력 모범사례를 확산시켜야 한다. 이와 함께 부품소재 R&D 사업에서 대·중소기업 공동개발사업의 비중을 확대하고, 중소기업 수요에 부합하는 대기업의 휴면 특허를 발굴·공유하도록 유도하는 것이 필요하다.

넷째, 대·중소기업 상생협력사업을 “기업의 사회적 책임(CSR)” 논의와 연계하여 추진하는 방안을 강구할 필요가 있다. 대·중소기업 협력은 기본적으로는 기업의 경제적 이해에 바탕을 두고 추진되어야 할 성격이지만, 우리 경제의 지속가능한 성장 동력에 직결된다는 점에서 대·중소기업 상생협력을 기업의 사회적 책임의 틀 안에 포함시킬 필요가 있다.¹⁰⁾

3. 힘내라 서비스업!

[1] 서비스산업 경쟁력 강화 대책수립의 배경 및 주요 추진내용

경제발전에 따라 소득수준이 향상되면서 다양한 서비스에 대한 수요는 양적 확대는 물론 질적으로도 다양화·고급화되었으며, 이에 따라 서비스업의 고용 비중도 지속적으로 증가하였다. 전체산업에서 서비스업이 차지하는 고용비중은 1991년 48.9%였으나 2005년 65.6%로 크게 증가하였다(<표 III-2>). 또한 서비스는 최종수요 뿐만 아니라 제조업 등 타 산업의 중간투입요소로서도 그 중요성이 증가하였다.¹¹⁾

그러나 과거 수출주도 산업화과정에서 각종 규제와 정책적 차별로 서비스업은 매우 낙후되었다. 서비스업의 생산성은 제조업에 비해서 매우 낮으며, 선진국의 서비

10) 기업의 사회적 책임은 최근 단순 논의의 차원을 넘어 규범화되는 추세에 있으며, 국제표준화 기구(ISO)가 품질경영(ISO 9000)과 환경경영(ISO 14000)에 이어 2008년에는 사회적 책임경영도 ISO 26000으로 표준화될 것으로 예상된다.

11) 민간소비지출 중 서비스 비중은 1991년 48.8%에서 2000년의 65.1%로 증가하였고, 중간재 가운데 서비스의 투입 비중도 90년의 25.4%에서 2000년의 31.5%로 증가하였다.

스업과 비교해도 낮은 수준이다. 특히 서비스업 가운데 생계형 자영업의 비중이 지나치게 높아 서비스업의 부가가치 창출역량이나 전반적 경쟁력이 낮고, 선진국형 복지 인프라의 한 축을 담당해야 할 사회서비스 부문의 발전도 크게 지체되었다.

〈표 III-2〉 산업별 취업자수 변화(1991 ~ 2005)

(단위 : 천명, %)

	농림어업	제조업	기타	서비스업	전체취업자
1991	2,725(14.6)	5,220(28.0)	1,580(8.5)	9,124(48.9)	18,649(100.0)
2005	1,815(7.9)	4,234(18.5)	1,832(8.0)	14,975(65.6)	22,856(100.0)
2005-1991	△910	△986	252	5851	4207

참여정부는 생산 및 고용 측면에서 우리의 서비스업 비중이 선진국에 비해 낮은 수준임을 감안할 때, 향후 우리나라의 서비스업은 발전의 여지가 충분하며 고용창출에 중요한 역할을 담당할 것으로 인식하였다. 2001년 기준으로 우리나라 서비스산업의 GDP 비중은 54%로 미국(77%), 일본(69%), 프랑스(73%) 등에 비해 매우 낮다. 고용 비중에서도 우리나라는 63%로 미국(79%), 프랑스(74%) 등에 비해 낮아서 우리의 경우 서비스산업에서 고용확대의 가능성이 있음을 보여준다.

이러한 인식 하에서 참여정부는 2005년 3월 「서비스산업 경쟁력 추진방안」을 수립하였으며, 여기서는 금융·법률·교육·문화 지식기반 서비스업의 육성과 함께 복지 및 일자리를 동시에 제공하는 사회서비스업 분야에 관심을 갖고 활성화 대책을 추진하여 왔다.

먼저 금융·물류·법률·디자인·문화·스포츠 등 고부가가치의 지식기반 서비스업 분야에서 규제 완화와 생산력 제고를 통해 경쟁력을 강화하고 산업구조를 고도화하는 정책들을 추진하여 왔다. 특히 금융산업의 경쟁력과 실물지원 기능을 극대화하고 성장 동력으로 육성하기 위해 2003년 「동북아 금융허브 추진전략」을 수립·추진하였다. 그리고 IT와 CT를 융합하여 문화콘텐츠 경쟁력을 강화하고 문화산업 전문투자펀드를 조성하는 한편, 2006년 12월 「스포츠산업진흥법」을 제정하였다.

이와 함께 2006년부터 고부가가치 서비스산업이 필요로 하는 고급 전문인력을 체계적으로 양성하기 위하여 금융·전문대학원을 설립하기 시작하였다. 또한 정부는 로스쿨제도를 도입을 위한 「법학전문대학원 설치·운영에 대한 법률」 제정을 추진하여 왔으나, 교수단체·시민단체·변호사단체 등 이해집단 사이에 의견이 엇갈리면

서 아직 국회를 통과하지 못하고 있다.

한편, 보건의료·교육·공공행정 분야에서 사회서비스 제공을 확대하기 위해 추진 체계를 정비하고, '사회적 기업' 모델 개발 등 새로운 사회적 일자리를 창출·확산에 노력하였다. 2004년 12월 「소득 2만불시대 실현을 위한 신일자리 창출전략」, 2005년 3월 「서비스산업 경쟁력 추진방안」에 이어 2006년 4월 국정과제회의에서 보고된 「사회서비스 일자리 창출전략」 등을 통해 사회서비스 일자리창출전략을 점차 구체화하였다. 2006년 7월에는 기획예산처에 관계부처 합동으로 「사회서비스향상기획단」을 구성, 사회서비스 수요파악과 사회서비스시장 육성기반 지원, 민관의 역할분담 등 사회서비스의 체계적 공급대책을 마련하였다. 이와 함께 2006년 12월 「사회적기업 육성법」이 국회를 통과하여 사회적 기업의 육성 및 지원을 위한 법적 기반을 마련하였다.

이어서 참여정부는 2006년 12월 그 동안 추진되었던 서비스산업 경쟁력 강화방안들에 대한 진단·평가를 바탕으로 서비스산업이 실질적인 경제성장의 동력으로 자리매김 할 수 있도록 재경부를 중심으로 관계부처 합동으로 「서비스산업 경쟁력강화 종합대책」을 마련·발표하였다. 동 종합대책에서는 서비스업의 인적자원 양성, 유망서비스업 육성, 규제 개선과 관련 인프라 구축, 세제 및 금융지원 확대, 관광산업 활성화, 의료분야 서비스의 수익사업 범위 확대, 교육서비스의 국가 경쟁력 강화, 제조업과 균등한 정책 배려 등 모두 8개 항목에 대해 지원책을 포함하였다.

특히 「서비스산업 경쟁력강화 종합대책」에서는 성장잠재력 강화와 고부가가치 일자리창출의 효과를 실질적으로 거둘 수 있도록 ① 프랜차이즈, 게임산업, 디지털 방송 등 제도적 기반과 규제개선을 통해 성장세를 가속화할 수 있는 업종, ② 패션, 물산업, 해양레저스포츠, 선박검사·시험·분석, 귀금속 및 보석 등 주요 선진국에서 현재 높은 성장세를 보이는 업종, ③ 모바일 서비스 등 타 산업분야와 동반성장이 가능한 업종 등 모두 21개 유망서비스업종을 선정해 집중 육성함으로써 산업기반을 강화한다는 계획을 제시하였다.

이어서 정부는 성장잠재력을 확충하기 위한 방안으로 2006년 말에 발표한 「서비스산업 경쟁력강화 종합대책」에 대해서 향후 지속적인 점검과 함께 보완조치를 마련한다는 방침을 정하였으며, 나아가 전략적 육성이 필요한 업종에 대해 「업종별 중장기 경쟁력강화방안」을 마련한다는 계획을 제시하였다.

<관련 언론 보도>

◆ 서비스산업 제대로 키우려면(연합시론, 2006.12.14)

관광·교육·의료분야에 대한 산업 차원에서의 접근은 이제까지 소홀한 편이었다. 고속성장시대에서는 아무래도 제조업 중심의 성장전략이 효율적이었기 때문이다. 이제 전반적인 산업규모가 커지고 무엇보다도 제조업분야의 고용이 한계에 이른 만큼 관광을 포함한 서비스산업의 본격 육성은 불가피해진 상황이 됐다.

그런 점에서 정부가 마련한 `서비스산업 경쟁력강화 종합대책`은 일단 바람직해 보인다. 그러나 모든 산업이 그럴듯 서비스산업 역시 이런 일회성 대책만으로 지속적인 성장을 기대하기는 어렵다. ...

정책 시행이 본격화할 경우의 성공을 위한 관건은 불가피하게 뒤따를 외국자본의 유입 및 그에 따른 국내 업체들과의 갈등 조율이다. 따라서 이번에 정부가 내놓은 세제·금융지원 방안 못지 않게 영세한 국내 업체들의 자본력을 키울 수 있도록 투자를 유도하는 방안이 필요하다. ...

[2] 성과, 한계 및 향후과제

그동안의 서비스업 경쟁력 강화를 위한 정책들의 추진실적을 보면, 지금까지 제조업에 비해 불리한 제도의 시정과 불합리한 규제의 개선이라는 관점에서는 많은 진전이 있었다. 그러나 개선된 제도들이 적극 활용되지 못함으로써 그 가시적 성과는 미흡하였던 것으로 평가된다. 특히 지방세제의 개선과 입지제공 등 유인책 강화와 관련하여 지자체의 역할이 더욱 강화되어야 한다는 필요성이 제기되었다. 또한 그 동안 다양한 서비스산업 경쟁력 강화대책들이 추진되었지만, 부처별 관련사업들을 연계하고 포괄하는 종합대책은 2006년 말이 되어서야 발표되는 등 종합대책 수립이 지체된 측면도 없지 않았다.

향후 우리나라 서비스산업의 경쟁력 강화를 위해서는 세계화에 대한 적극적 대응, 지식기반 서비스업의 육성, 서비스업계의 의식개혁과 혁신마인드 발휘 등 산적한 과제들을 풀어나가야 할 단계에 도달하였다. 향후 풀어나가야 할 과제들을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 세계화 진전에 따라 개방이 가속화되는 환경변화에 대응, 서비스산업이 선진국 서비스산업의 지식과 기법을 흡수하는 계기로 삼아 세계화 속에도 경쟁력이 있는 고부가가치 지식기반 서비스산업으로 발전하도록 정책적 노력을 경주하여 양질의 일자리 창출을 도모하여야 할 것이다. 또한 서비스산업에 종사하는 기업들도

고부가가치화를 통해 질 높은 서비스를 제공할 수 있도록 노력하는 것이 요구되며, 경쟁력 강화를 위해 혁신적 경영체의 등장을 막는 제도적 장애요인들도 해소해 나가는 정책적 노력이 요구된다.

둘째, 서비스 부문에서 양질의 일자리 창출을 위해서는 제조업 중심적 사고로부터 탈피하여 제조업과 서비스업의 상호보완적 역할을 충분히 인식하여 동반발전을 유도하는 방향으로 서비스산업 육성정책을 설계·추진하여야 할 것이다. 구체적으로는 ① 유통물류, 금융, 통신, 비즈니스서비스 등 부가가치가 높으면서도 제조업을 보완·지원할 수 있는 제조업관련 서비스부문, ② 문화서비스(영상물, 콘텐츠 등), 정보통신서비스(통신서비스 노하우, 소프트웨어 등) 등 수출을 통해 제한된 내수시장을 탈피할 수 있는 서비스부문, ③ 의료·보건·교육·문화·오락 등 국민의 삶의 질 향상과 관련되면서 지식집약적 투입의 비중이 높은 서비스부문 등을 육성해 나가야 할 것이다.

셋째, 한국적 상황에 적합한 서비스산업 육성전략을 구축함으로써 구조고도화를 추진할 필요가 있다. 이와 관련, 미국과 같은 서비스화 전략은 비교우위가 없다는 인식 하에 자국이 높은 경쟁력을 지닌 하드웨어에 소프트웨어를 결합한 제3의 상품군(Thirdware)을 전략산업(예: 정보가전, 고도도로정보시스템(ITS) 등)으로 육성하였던 일본의 서비스산업정책은 우리에게 유용한 시사점을 제공해 준다.

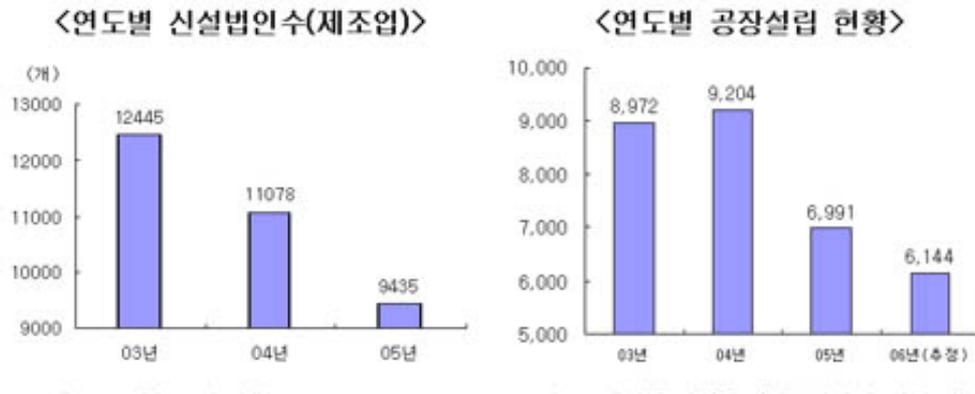
4. 기업환경을 바꾸다

[1] 기업환경 개선 종합대책 수립의 배경 및 주요 추진내용

참여정부가 출범한 2003년 이후 우리 경제는 창업·공장설립, 외자유치 등의 측면에서 과거에 비해 활력이 둔화되는 조짐이 두드러지게 나타났다. 특히 2004년 이후에는 창업과 공장설립이 빠르게 감소하는 추세가 나타나고, 또한 국내기업의 해외 이전은 지속되는 반면 직접투자 유입이 감소하는 추세가 나타났다([그림 III-5]).

이러한 경제활력 둔화는 토지·인력의 고비용구조, 인력부족 등 구조적 요인 등에 기인한 것이었다. 우리나라 대도시 공장용지 가격은 평당 200만원을 넘어 서울의 경우 파리의 9배, 암스테르담의 3배 이상이며, 인건비도 홍콩·싱가포르 등 경쟁국 수준을 상회하였다. 중소기업의 경우 전문인력과 생산인력 확보의 어려움이 가중되었으나 이를 보완할 외국인 근로자 공급은 제한되었다. 또한 규제총량이 증가하고, 환경·노동분야 등 사회정책적 규제도 높은 수준을 유지하였다.

[그림 Ⅲ-5] 창업 및 공장설립의 추이



참여정부는 출범 이후 이러한 상황에 대응하여 기업에 대한 각종 규제완화를 우리 경제의 성장잠재력을 높이는 핵심적 과제의 하나로 인식하면서 일자리 창출과 투자활성화를 위해 기업환경 개선 노력을 지속적으로 추진하였다.

2004년 8월 「규제개혁기획단」을 설치, 덩어리 규제를 발굴·정비하고 중소기업 경쟁력 향상과 벤처기업 활성화를 위한 종합대책을 추진하였다. 2006년 2월 「일자리 만들기 당정공동특위」를 구성, 8차례 논의를 거쳐 기업투자 활성화방안을 수립·추진하였다. 특히 수도권에 대해서도 경쟁력강화 차원에서 대기업 투자를 허용하는 등 수도권의 질적 발전을 위한 종합대책을 추진하였으며, 이에 따라 2003~2005년 동안 삼성·LG·쌍용·외투기업 등 총 67조원의 대규모투자가 허용되었다.

그러나 이러한 지속적인 규제개선 노력에도 불구하고 신속한 후속조치 결여, 규제집행절차, 공무원 집행행태, 잔존규제 등의 요인으로 실제 기업과 국민들이 느끼는 규제개혁의 체감도는 낮은 수준에 머물러 있었다. 이에 따라 투자·창업지원 등을 강화하여 국내 창업과 기업투자의 둔화 추세를 반전시키고 경제 활력과 일자리 창출력을 되살리기 위한 투자·창업의 모멘텀 회복이 요구되었다.

이에 따라 참여정부는 2006년 광범위한 투자애로실태조사('06.2~8월), 벤처협회·중소기업중앙회·이노비즈협회 등과 간담회(06.8.21), 5대 권역별 현장점검단 운영('06.8~9월) 등을 통해 현장밀착형 정책 형성을 도모하였다. 이와 함께 긴밀한 부처 협의를 통해 자발적·능동적인 정책과제 설정에 노력하였다. 2006년 7월 기업환경개선 T/F(팀장: 재경부 차관보)를 운영하고 9월까지 관계부처간 협의를 거쳐, 9월 28일 10대 부문 115개 과제를 담은 「기업환경개선 종합대책」을 마련하였다.

「기업환경개선 종합대책」은 세계 10위권의 선진적 기업환경 구축을 목표로 ①

창업·투자지원제도 강화와 창업·공장설립 등에 대한 대행서비스체제 구축, ② 분양 위주 산업용지공급을 임대중심으로 전환 및 외국인력 공급을 내국인 고용증대와 보완관계로 전환, ③ 사전적·일률적 규제를 사후적·탄력적 규제로 전환하고 ‘동일효과·최소비용’의 규제원칙 정립, ④ 법률·세제·금융·물류 등 핵심 경영인프라의 저비용·고효율화 유도, ⑤ 기업환경개선 성과와 연계한 인센티브 도입으로 지자체의 서비스 개선 유도 등을 정책의 기본방향으로 제시하였다. 「기업환경개선 종합대책」의 부문별 주요대책을 보면 다음과 같다.

먼저, 창업·투자 활성화를 위해 창업기업(제조업)의 공장설립·설비투자금액의 10% 보조금 지급, 창업기업(제조업)의 각종 부담금 일괄면제, 임대전용 산업단지의 140만평 추가 공급, 민간사업법인에 의한 산업단지 개발 촉진, 영세기업을 위한 맞춤형 협동화산업단지 조성사업에 대한 금융지원 등의 대책을 제시하였다. 또한 공장설립·입지제도 혁신대책으로는 관리지역 공장입지규제 혁신, 지자체의 관리지역 세분화, 일률적 입지금지제한 완화, 산업단지규제 합리화, 공장설립절차 일괄대행체제 구축, 문화재 조사제도 혁신 등을 마련하였다.

둘째, 원활한 인력공급체계 확립을 위해서 신규투자시 내국인 고용과 연계한 외국인고용 확대(50인 한도), 산업계 수요를 반영한 금융·물류 전문인력 공급체계 마련, 대기업·금융기관 퇴직 고숙련인력에 대한 보조금 지급(1년간 월 120만원) 등 고용지원 대책을 수립하였다.

셋째, 기업금융 선진화를 위한 대책으로는 국책금융기관의 중소기업 지원목표 달성 독려, 신보·기보 보증부대출시 채권금융기관 부담분(평균 15%)을 순수신용대출로 취급 유도, 벤처패자부활제도 개선, 중소기업 정책자금 상환기간 연장허용 등을 수립·추진하였다.

넷째, 기업과세 합리화 대책으로 창업·투자활성화 지원 확대, 기업경영 효율성 제고를 위한 과세 합리화, 세법상 규정된 서식 간소화 등 징세행정·납세 편의 제고 등을 마련하였다. 또한 기업관련 법률제도 선진화를 위한 대책으로 포괄적인 동산담보제, 저당권 유동화제도, 기업 법률리스크 사전관리지원제도, 기업참여를 통한 ‘문제해결 중심의 시정절차’ 제도화(동의명령제 등) 등을 장기과제로 제시하였다.

다섯째, 경쟁력 있는 물류인프라 구축을 위해 중소기업 물류비 절감을 위한 공동물류센터 건립 지원('08 ~ '10년 동안 연 50억원 지원), 중소기업에 대한 개발부담금 감면(50%), 광양만·부산신항 배후지구 등에 고부가가치 물류인프라 구축 등의

대책을 제시하였다.

끝으로, 지자체의 최적 기업지원서비스 모형 도출·전파, 중소기업 지원을 위한 국가적 네트워크 구축, 기업환경개선 실적에 따른 재정지원 인센티브 등 지방행정서비스 혁신을 위한 대책을 제시하였다.

<관련 언론 보도>

◆ [기업환경개선종합대책] 중기, 담보없어도 대출받기 쉬워진다(한국경제신문, 2006.9.28)

기업환경개선 종합대책이 시행되면 그동안 담보가 없어 창업 또는 창업 이후 초기 단계에서 자금난에 허덕여왔던 중소기업인들의 '숨통'이 다소 트일 것으로 보인다. 정부가 기술력만으로도 돈을 빌릴 수 있는 신용대출제도를 활성화시키기로 했기 때문이다. 정부는 또 기업인들에게 큰 부담이었던 과세 문제도 쉽게 정리해 부담을 덜어 준다는 방침이다....

이번 대책을 만들 때 법인세율 인하 등 조세부담 완화 방안은 처음부터 고려대상에서 제외했다. 법인세율은 2005년 2%포인트 인하한 데다 현재의 재정 여건을 감안하면 추가 감세조치는 어렵다는 게 정부의 설명이다. ... 이에 따라 일부에서는 법인세율 인하와 같은 실질적인 조치를 병행하는 방안을 정부가 적극적으로 검토할 필요가 있다는 지적도 나오고 있다.

[2] 성과, 한계 및 향후과제

참여정부는 그 동안 성장잠재력 제고를 도모하기 위해 기업환경개선을 위한 지속적인 규제완화대책을 통해 기업들의 애로사항을 해소하여 왔으며, 그 결과 규제완화의 법적·제도적 기반은 상당정도 갖추어진 것으로 평가된다. 그러나 이러한 정책적 노력에도 불구하고 기업의 입장에서는 기업환경개선이 여전히 미흡한 것으로 느끼는 것이 현실이다.¹²⁾

향후 기업환경개선대책들이 우리 경제의 성장잠재력 제고에 실질적으로 기여하기 위해서는 무엇보다도 기업·금융기관 등 민간부문의 자발성을 높일 수 있는 여건을 조성하는 것이 필요하다. 예를 들어 기술력을 가진 중소기업에 대한 신용대출제도의 경우 국책은행은 적극 참여할 것이지만, 민간 시중은행의 경우 기술평가체계

12) 세계은행이 2005년 9월 발표한 '기업활동보고서(Doing Business)'의 창업하기 좋은 나라 순위에서 우리나라가 조사대상 155개 국가 중 97위를 기록한 것으로 나타나, 참여정부 출범 이후 기업규제 개혁이 상대적으로 미흡했다고 평가할 수 있다.

가 구축되지 못한 상태에서는 소극적 참여에 그칠 가능성이 크다. 따라서 정부는 어떤 기업환경개선제도가 시장에서 효과적으로 실현될 수 있도록 지속적인 여건 조성 및 제도 개선을 추진하여야 할 것이다.

둘째, 정부 부처별로 추진되는 다양한 규제완화 및 기업환경개선 대책들 사이에 연계성·보완성을 강화하여 종합적 관점에서 지원 대책들이 집행될 수 있도록 정책 추진체계를 효율화·체계화하는 것이 필요하다. 일부 언론에서 지적하듯이 백화점식으로 나열된 대책들이 연계성 없이 분산적으로 추진된다면, 개별적으로 아무리 좋은 대책들도 그 성과를 기대하기 어려울 것이다.

셋째, 다양한 기업환경개선 대책들에 대해 성과지표를 설정하여 주기적으로 이행 상황을 점검하고 약점과 문제점을 보완해 나가는 체계적인 사업관리·평가체계를 완결해 나가는 노력이 필요하다. 이와 관련, 참여정부는 「기업환경개선 종합대책」 수립 이후 분기별로 각 과제별 성과지표를 설정하여 지표대비 이행상황을 점검하고, 부진과제는 지속적으로 관련부처와 보완조치를 마련하는 회의체(1급 정책간담회, 경제정책조정회의 등)를 운영하고 있다. 또한 반기별로 신규과제 발굴 등을 병행하여 기업환경개선의 기초를 유지하면서 상황변화에 탄력적으로 대응하는 연동 계획(rolling-plan)으로 운영하고 있다.

제8장 고용서비스 인프라의 확충

1. 고용서비스는 국가 인프라

참여정부는 고용서비스 인프라가 향후 국가의 핵심적 인프라라는 인식을 가지고 “고용서비스 선진화”를 국가전략과제로 선정하여 역점을 두어 추진하여 왔다. 빠르게 진행되는 노동시장의 구조 변화에 대응하여 고용서비스의 강화를 통해 인적자원의 효율적 배분과 원활한 수급, 노동시장의 유연성 제고, 취약계층의 취업가능성 제고, 잠재유휴인력의 노동시장 진입 촉진을 도모해야 할 필요성이 커지고 있다. 그러나 고용지원센터를 중심으로 하는 공공고용서비스는 인력 및 투자 부족으로 고용서비스 본연의 기능을 수행하기 어렵고 구직자 특성에 따른 차별화된 서비스가 취약한 상태에 있다. 민간고용서비스 역시 영세한 규모와 취약한 전문성으로 인해 체계적인 고용서비스 제공이 가능하지 않는 것이 현실이다.

이러한 문제인식 하에서 참여정부는 2005년 4월 6일 대통령 주재로 「국가고용지원서비스 혁신보고회」를 개최하였다. 이 자리에서 “선진화된 고용지원서비스 구축”을 참여정부의 핵심과제로 추진함으로써 인력수급 불일치를 해소하고 고용의 유연안정성(Flexicurity)을 뒷받침하여 궁극적으로 국가경쟁력의 강화로 연결시킨다는 정책방향을 결정하였다. 이를 위해 품질 높은 고용서비스를 제공할 수 있도록 고용지원센터의 역량을 강화하고, 지역고용 네트워크 활성화, 원스톱 고용지원서비스 구축, 직업능력개발 인프라 선진화 등을 추진키로 하였다.

OECD 사무국은 2004년 「고용전략을 위한 정책권고」에서 직업소개-실업급여-적극적 노동시장프로그램은 공공고용지원서비스기관(PES)을 중심으로 효과적으로 통합되어야 하며, 이를 위해 원스톱사무소를 구성하는 것이 바람직하다고 권고하였다. 따라서 참여정부가 역점을 두고 추진하고 있는 “고용지원서비스 선진화”는 OECD 선진국의 고용정책 방향과 일치하며, 향후 우리나라의 고용지원서비스가 한 단계 도약할 수 있는 계기를 마련한 것으로 볼 수 있다.

참여정부는 총체적으로 취약한 국가 고용지원서비스를 신속하게 선진화하기 위해서는 중앙정부의 주도적 역할이 불가피하다고 판단하고, 선택과 집중을 통한 성공모델(Best Practice)을 창출하여 이를 확산함으로써 모든 국민에게 선진화 효과가 전달될 수 있도록 정책을 추진하여 왔다.

2005년 12월 20일 대통령 주재로 「고용서비스 선진화」 추진현황을 점검하고 향

후 추진방향을 확인하였다. 이 자리에서 지난 6개월간 고용서비스 선진화사업 추진 결과, 지역사회나 일반국민들로부터 고용지원센터가 “달라지고 있다”는 평가를 받게 되었다는 점과, 고용서비스 선진화의 성공 가능성을 확인하였다. 시범센터 운영 성과는 구직자 유형별 특화된 서비스 제공, 기업 채용대행서비스 제공 등 찾아가는 서비스 강화, 유관기관과 네트워킹을 통한 원스톱서비스 제공 등 노동행정의 초점을 고용서비스로 전환하는 계기가 된 것으로 평가된다.

그러나 이러한 성과에도 불구하고 여전히 실업급여-취업지원-직업훈련간 원스톱 연계가 미흡하고, 고객에 대한 서비스 콘텐츠가 다양하지 못하며, 유관기관과 파트너십도 아직 초기단계에 그치고 있어 향후 개선해야 할 과제를 확인하는 계기가 되었다.

< 관련 대통령님 말씀 >

- 실업을 감당해서 다시 직장으로 복귀하게 하는 데 그것을 도와 줄 기관은 역시 정부가 최종적으로 책임지고 해야 된다. ... 그래서 고용안정시스템 하나만은 정말 제대로 만들어 보자(2005.6.24)
- 고용지원서비스는 고용복지제도의 핵심, 외국 성공사례를 놓고 우리 제도와 비교하면서 차이점과 원인 분석이 필요(2005.10.10)
- 개인의 직업능력을 향상시키고, 그 사람이 다양한 일자리에 접속할 수 있도록 고용안정시스템, 즉 직업훈련과 고용안정, 적절한 상담, 교육훈련 알선 등이 국가적으로 큰 체계를 이루도록 노동부에서 뒷받침해야 함(2005.10.12)

2. 고용서비스 성공모델 구축 및 확산

참여정부는 후진적인 고용서비스 시스템을 선진화하기 위해서 중장기계획을 수립하고 그에 따라 고용서비스의 양과 질을 확충하는 계획을 수립·추진하였다. 중장기적인 고용서비스 선진화의 주요 방향을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 고용지원센터(과거의 고용안정센터)를 국가고용서비스의 중심축으로 발전시키기 위해 경영혁신, 고용네트워크 강화, 맞춤형서비스 제공, 상담원 전문성 강화 등을 추진한다. 둘째, 취약계층의 취업지원, 고용네트워크 강화를 통해 취업정보센터의 내실화를 도모한다. 셋째, 고용지원서비스의 일부를 민간에 위탁하는 등 파트너십을 강화하여

민간부문의 효율성을 적극 활용하도록 한다.

이러한 정책방향은 2005년 4월 고품질 고용지원서비스를 제공할 수 있도록 국가 고용지원서비스 시스템 및 역량을 강화하기 위한 「국가고용지원서비스 혁신방안」으로 종합되었다. 이에 따라 수요자 중심의 개인별 맞춤형 고용서비스체계와 개인별 원스톱 취업지원서비스, 직업훈련 전달체계와 고용서비스를 연계하는 것, 그리고 구인고객 서비스를 강화하는 것, 고용지원센터·민간·지자체·대학의 역량 및 네트워크를 강화하는 것 등이 중요한 정책과제로 제시되었다.

특히 6개 시범센터 운영성과의 전국 확산, 직업상담원의 전문성·책임성 제고방안 구체화, 실업급여 업무프로세스 재설계, 직업훈련-취업지원-실업급여 연계 강화, 유관기관 네트워크 강화 등을 통해 고용지원센터를 명실상부한 원스톱 고용지원서비스기관으로 개편하는 작업이 강력하게 추진되었다. 이와 함께 노동시장 통합고용정보시스템을 구축하여 고용서비스의 질과 효율성을 높이는 것, 고용정보의 생산·분석기능 강화를 위해 한국고용정보원의 기능을 강화하고 Work-Net 고용정보의 양적·질적 수준을 높이는 것도 중요한 과제로 추진되었다.

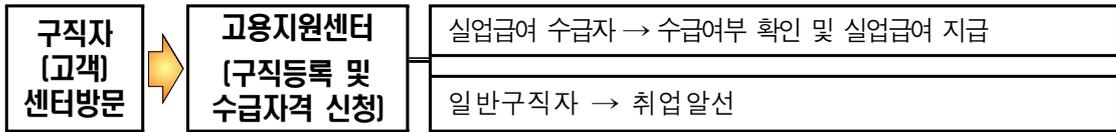
(1) 선택과 집중을 통한 성공모델(Best Practice) 창출

노동부는 전국의 112개 고용지원센터를 한꺼번에 선진화 센터로 운영하는 것은 인적·물적 제약으로 인해 곤란하다고 판단하여 6개 지역 센터를 시범센터로 선정하여 성공모델 창출을 선도하고, 이를 전국으로 확산시키는 전략을 채택하였다. 이러한 시범사업은 고용지원서비스의 도약 계기를 마련한 의미있는 실험이었다고 할 수 있다.

시범센터를 선정함에 있어서는 지역특성, 센터 규모 등을 감안하였으며, 최종적으로 지방노동청 종합센터 3개소(부산·대구·광주), 지방노동사무소 종합센터 2개소(서울강남·청주), 일반센터 1개소(동인천)를 시범센터로 선정하였다. 필요인력의 확보·운용에 있어서는 시범센터 기존인력의 1/3 정도를 인근센터로부터 지원받아 취업지원 분야를 중심으로 증원 배치하였다.

[그림 Ⅲ-6] 시범센터 운영 이전·이후의 업무처리 절차 비교

✓ 시범센터 이전



✓ 시범센터 이후



(2) 고용서비스 업무 혁신

참여정부는 수요자 중심의 ‘찾아가는’ 고용서비스 제공이라는 기본방향 하에서 고용지원센터의 고용서비스 업무혁신을 강력하게 추진하였다. 구직자에게는 취업의 욕, 취업능력 및 특성에 따라서 유형을 분류한 후 ‘맞춤형 서비스’를, 기업에 대해서는 채용대행서비스 등 기업이 필요로 하는 서비스를 ‘찾아가서’ 제공하는 방향으로 고용서비스 업무혁신이 추진되었다.

고용서비스 선진화를 위한 이러한 정책적 노력은 실업자나 기업 등 정책 대상에 대한 인식의 근본적 변화 없이는 가능하지 않은 것이었다. 이전에는 실업자에 대한 인식이 실업급여 부정수급 억제대상 수준이었다면 고용서비스 선진화를 계기로 고용서비스의 고객으로 인식하기 시작하였다. 또한 이전에는 기업을 고용안정사업의 지원 대상으로만 간주하였으나 고용서비스 선진화를 계기로 적극적인 서비스의 대상으로 인식하기 시작하였다.

또한 고용서비스 선진화를 계기로 미래고객인 청소년층과 취업취약계층인 고령자·장애인·가정주부 등 수요자별로 다양한 고용서비스 제공으로 고용지원센터의 업무영역이 크게 확장되었다. 학교와의 ‘취업지원협약’도 2004년 5개에서 2005년 125개로 급속히 증가하였다. 이와 함께 고용지원센터-지방자치단체-신용회복위원회

-소상공인지원센터-장애인공단-산업인력공단으로 이어지는 지역네트워크를 활용하여 원스톱서비스체제 구축을 시작하였다.

고용서비스 업무혁신의 내용을 ① 수요자 특성별 맞춤형서비스 제공, ② 취업취약계층을 '찾아가는' 서비스 제공, ③ 기업에 구인·노동관련 서비스 종합지원, ④ 청년층을 '찾아가는' 직업진로지도 및 취업지원 강화, ⑤ 직업훈련과 취업지원서비스 간 유기적 연계 강화, ⑥ 지방의 자율적 사업추진 강화 등으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

수요자 특성별 맞춤형서비스 제공

실업급여 수급자 및 일반구직자를 취업의욕·취업능력 등을 기준으로 3가지 유형으로 분류하고, 구인·구직 만남의 날 행사참여, 이력서·자기소개서 등 면접클리닉, 집단상담, 동행면접 등 수요자 특성별로 맞춤형서비스를 제공하도록 시스템을 개편하였다. 특히 고용지원서비스 프로그램을 확충하고 품질 혁신을 위해 IAP(Individual Action Plan) 등 실업급여 수급자 재취업지원 방안의 조기정착을 추진하였다. IAP란 구직자와 상담원간 협의를 거쳐 구직활동방법, 필요한 취업지원서비스 등을 정해 효과적인 취업을 지원하는 제도이다.

[그림 Ⅲ-7] 노동부 워크넷 개인별 재취업지원계획(IAP) 프로그램

▶ 재취업활동계획서
▶ 취업알선 > 구직 > 취업지원관리 > 재취업활동계획서

주민등록번호	770808-	수급자격신청일	2006/02/27	찾기	검색
--------	---------	---------	------------	----	----

※ 인적사항

성명	유				
주소	[407-050] 인천 계양구 계산동				
전화번호	032-	휴대전화	010-		
E-MAIL	@naver.com				

※ 재취업활동계획

이직전	직종 : 08551 웹디자이너 업무 : 임금 : 월평균 140 만원	취업희망 (1)	직종 : 08551 웹디자이너 업무 : 웹디자이너 웹코더 임금 : 월평균 140 만원이상(연간총액 / 12)	취업희망 (2)	직종 : 업무 :
-----	--	-------------	---	-------------	--------------

재취업활동 계획

<일반사항>
가. 재취업 목표기간 : 2 개월 이내
나. 구직활동 횟수 및 방법 : 2 주(week) 3 회 이상
 서류제출 면접 지인·친인척 생활정보지
 기타 _____
다. 취업 애로 요인
 장애·연령 가족 등 간호책임 일정 취업제한 기간(_____ / _____)
 기타 [면접요령 미흡] _____
라. 취업 애로요인 극복방법
 센터 취업알선 및 직업훈련 참여(정당한 사유 없이 불응시 실업 급여가 중지될 수 있습니다.)
 취업 희망 조건 재설정(직종 임금 조정 등)
 자영업 계획(업종: _____, 개시(예정)일: _____)
 기타 [면접요령 특강 참여] _____

<기타참고 및 건의 사항>

1. 희망직종인 웹디자이너의 경우 구인업체 제시임금이 130만원 수준으로 2개월 이내 미취업시 희망임금 수준을 하향조정하여 구직활동할 계획
 2. 2개월 이내 미취업시 센터에서 알선한 업체에 2회 이상 응모

※ 재취업지원서비스

선택	재취업지원 서비스	참여시기
<input checked="" type="checkbox"/>	재취업활동계획 수립/재검토	2006.8.21
<input type="checkbox"/>	성공취업(구직정보 수집, 이력서 작성, 면접기술)	
<input type="checkbox"/>	취업희망(자신감 향상, 대인관계, 취업의욕 향상)	
<input type="checkbox"/>	CAP(청년층의 진로/직업 선택, 구직기술 향상)	
<input checked="" type="checkbox"/>	단기직업지도 프로그램 (면접요령 특강)	2006.8.24
<input type="checkbox"/>	직업검사(직업선호도검사/직업적성검사)	
<input checked="" type="checkbox"/>	취업알선/고용정보 제공	2개월 후 미취업시
<input type="checkbox"/>	직업훈련상담	
<input type="checkbox"/>	사회봉사활동	
<input type="checkbox"/>	동행면접	
<input type="checkbox"/>	기타 (_____)	

〈 현장의 목소리 〉

“직장 잃고 힘들었는데, 고용지원센터에서 체계적으로 상담도 해주고, 직업훈련 수 강도 받도록 도와줘서 재취업에 성공했습니다”

▲ 32살의 박○○씨는 2006년에 직장을 잃고 성남고용지원센터를 찾아 실업급여를 신청했습니다. 우선, 직업상담원과 심층상담을 거쳐 실업기간 동안 취업을 어떻게 준비할지 계획(IAP)을 수립하였습니다. 이후 「성취프로그램」에 참여하여 ‘취업에 대한 자신감’을 얻고, 계속적인 심층상담을 거쳐 자신의 진로를 컴퓨터 디자이너로 정하고 3개월간 「직업훈련」을 수강한 후 고용지원센터에서 지원하는 「동행면접」을 거쳐 취업에 성공하였습니다.

취약계층을 ‘찾아가는’ 고용서비스 제공

취업취약계층에 대한 고용서비스 확충을 위해 파트너 기관들과 연계하여 채무조정대상자·고령자·장애인·장기실업자 등 취업취약계층별로 적합한 다양한 서비스와 프로그램을 추진하였다. 또한 고용지원센터 직원들이 현장을 직접 찾아가 서비스를 제공함으로써 프로그램에 대한 인식을 높이고 확산하는 노력을 병행하였다. 예컨대, 채무조정대상자 등 영세자영업자 취업지원서비스 강화를 위해 고용지원센터의 직원이 매일 신용회복위원회를 직접 방문, 센터의 지원프로그램을 안내하고 일괄 구직등록한 후 취업알선서비스를 제공받을 수 있도록 찾아가는 고용서비스를 강화하였다.

이와 함께 실업급여 수급자에 대해서는 사회봉사활동 프로그램을 신설하여 1일 8시간 이상 사회봉사활동에 참여하면 구직활동으로 인정하도록 하였다. 사회봉사활동 프로그램은 형식적 구직활동을 예방하고 어려운 사람들에 대한 봉사를 통해 자신의 삶을 돌아보고 재취업의욕을 고취시키는데 효과적이었으며, 나아가 프로그램 참여자들이 집단상담 등 고용지원센터의 직업지도 프로그램에 적극적으로 참여하는 계기로 작용하였다.

뿐만 아니라 학생·청년층을 대상으로 하는 직업지도 및 취업지원을 강화하고, ‘찾아가는 직업진로지도 프로그램’을 확대하였다. 중·고·대학생에 대한 직업심리검사, 직업진로지도를 확대하고, 진로탐색·직업체험·기업체탐방 프로그램 등을 실시하였다. 또한 참여자로부터 좋은 평가와 호응을 받고 있는 성취·CAP 등 4~5일 코스의 집단상담 프로그램을 시범센터를 중심으로 확대 실시하였다.

< 현장의 목소리 >

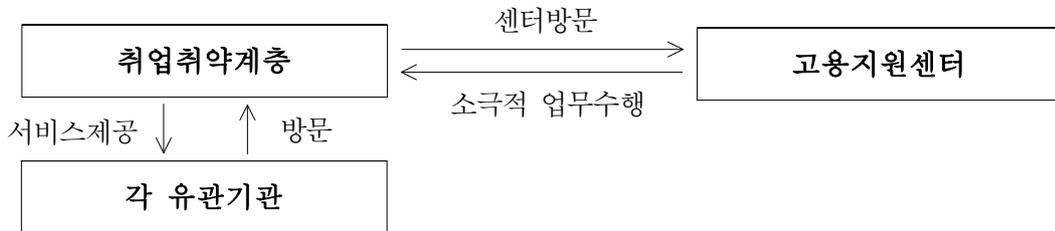
“혼자서는 막막했지만, 이제 할 수 있다는 자신감이 생겼습니다”

▲ 혼자 있을 때는 정보를 획득할 수 없었지만 고용지원센터에서는 다양한 정보와 많은 회사를 접할 수 있었기 때문에 취업하는데 상당히 도움이 되었습니다. (성실프로그램 참여 할아버지)

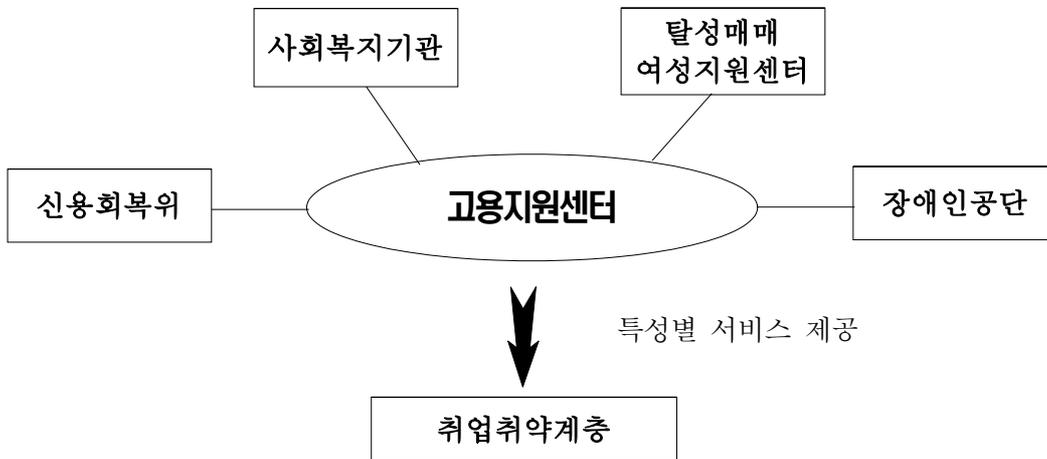
▲ 아줌마는 취업하려 해도 이력서도 쓸 줄 모르는 사람이 많잖아요. 이력서 쓰는 법도 배우고 또 좀 더 나은 직장을 알선 받을 수도 있고... (성취프로그램 수강 주부)

[그림 Ⅲ-8] 시범센터 운영 전후의 업무 네트워크 변화

✓ **시범센터 이전**



✓ **시범센터 이후** : 「파트너십과 네트워킹 구축」을 통한 취업지원



기업에 구인·노동관련 서비스 종합 지원

고용지원센터를 통한 취업 활성화를 위해서는 양질의 일자리를 제공하는 기업 고객을 많이 확보하는 것이 선결과제라는 인식 하에서 기업을 최우선 고객으로 설정하고 구인 및 노동관련 서비스 지원을 강화하였다. 이러한 변화는 고용지원센터 업무를 구직자 중심에서 구직-구인자 서비스를 동시에 고려하는 방향으로 전환하기 시작하였다는 점에서 커다란 의미를 가진다고 할 수 있다. 고용지원센터가 기업별로 전담자를 지정하여 기업의 기본정보 및 채용계획을 파악하고 기업수요에 맞는 서비스를 제공하도록 하였다. 특히 신설법인에 대하여는 '찾아가는 서비스'를 통해 노동관계법, 고용보험 지원제도 등 다양한 노동관련 서비스를 종합적으로 안내·제공하도록 하였다.

[그림 Ⅲ-9] 노동행정 종합컨설팅 체계



직업훈련과 취업지원 서비스간 연계 강화

고용지원센터와 지방노동관서 간의 업무영역 조정을 통해 직업훈련과 취업지원 서비스 간의 유기적 연계를 강화하는 방향으로 고용서비스 업무혁신을 추진하였다. 그간 취업지원은 고용지원센터에서, 직업훈련은 지방노동관서 관리과에서 담당하였으나, 직업훈련업무를 고용지원센터로 이전함으로써 취업지원과 직업훈련간의 연계를 강화하고자 하였다. 취업지원과 직업훈련간의 연계 강화를 통해 취업능력이 부

족한 구직자에 대해서 직업능력진단 및 훈련상담을 거친 다음 직업지도 및 훈련 프로그램에 투입함으로써 취업가능성을 더욱 높일 수 있는 바탕을 만들 수 있었다.

지방의 자율적 사업추진 강화

2006년에는 노동부 본부 중심의 사업추진 방식에서 탈피하여 지방 노동청에서 자체적으로 사업계획을 수립하고, 본부에서 사업계획 심사를 거쳐 예산을 배정함으로써 지방 노동관서의 자율적 사업추진을 지원하는 방식으로 사업 프로세스를 혁신하였다. 이와 함께 종전에는 프로그램 참여자 사후관리체계가 매우 취약하였으나, 2006년 12월 워크넷 시스템 정비를 통하여 고용지원센터별로 프로그램 운영현황 분석과 체계적인 참여자 사후관리가 가능하게 되었다.

고용서비스 업무혁신으로 취업률 제고

수요자 중심의 고용서비스 제공을 기치로 한 고용지원센터의 업무 혁신 노력의 결과 2004년 8,158명에 불과하였던 프로그램 참여자수가 2006년에는 14,115명으로 73%나 증가하였다. 뿐만 아니라 2006년 프로그램 참여자 취업률이 비참여자에 비해 높고, 참여자의 프로그램 만족도가 높아서 대학 등 유관기관의 참여 요청도 지속적으로 늘어나고 있다.

< 2006년 프로그램 참여자 취업률 및 만족도 조사 결과 >

- ▲ 취업률(2006.11): 프로그램 비참여자 24.8% vs 참여자(성취 31.8%, 취업희망 27.6%)
- ▲ 참여자 만족도(2006.8) 조사대상의 95.1% 만족, 95.1%가 취업에 도움이 된다고 응답
- ▲ 대학·실업고 등과의 「취업지원협약」 확산: 5개(2004)→125개(2005)→238개(2006)
- ▲ 국민연금공단(국민연금 강좌개설 요청), 갱생보호공단(출소자 일자리희망 프로그램), 통일부(새터민 고용지원 협약) 등 유관기관의 협력요청 계속 증가

〈표 Ⅲ-3〉 프로그램별 추진실적 (2006.12.20기준)

프로그램	운영센터(개소)	운영횟수(회)	참여자수(명)
성취	35	453	5,301
CAP	30	545	7,265
취업희망	13	213	2,070
성실프로그램	7	16	177
취업캠프	29	80	4,085
취업설명회	51	2794	194,359
단기취업특강	29	1246	32,140
일자리희망	4	73	1,112
YES프로그램	15	-	267
잡스쿨	33	226	8,704
채용대행서비스	46	1351	40,757
채용박람회	21	44	36,678
구인·구직 만남의 날	72	586	32,325

(4) 현장과 고객 중심의 조직관리 혁신

이러한 일련의 고용서비스 업무혁신 과제가 정책수단이 최종적으로 집행되는 지방의 여건 및 특성에 부합하면서 효과적으로 수행될 수 있도록 지방의 자율성을 확대하고 조직관리체계를 고객 중심으로 개편하였다. 이에 따라 지방조직에 최대한 자율권을 부여하여 지방청별로 시범센터를 자율적으로 선정토록 유도하였다. 선정된 시범센터는 자체계획에 따라 예산·인력·사업을 설계하고, 인근 센터로부터 공모 절차 등을 통해 인력을 지원받아 취업지원업무에 중점 배치하였다.

이와 함께 고객 중심의 고용지원센터 조직운동을 위해 관련 부서를 신설 또는 조정하는 개편작업을 추진하였다. 지역협력팀은 지방자치단체 등 지역 파트너들과 협력사업을 개발하고, 기업지원팀은 기업에 대한 종합서비스를 제공하며, 직업진로지원팀은 청년층에 대한 직업진로지도서비스를 강화하도록 조직을 개편하였다. 취업지원팀의 경우 실업급여 수급자·일반구직자·청년 등 대상별로 차별화된 서비스를 제공할 수 있도록 소팀제로 운영하도록 하였다.

또한 유관기관과 파트너십을 통한 네트워크방식의 사업수행을 지향하였다. 지자체·대학·기업·민간사업자·유관기관·지역 NGO 등 다양한 유관기관과 지원협약을

통해 파트너십을 구축하여 관련사업을 수행하였다. 특히, 2006년에는 취업취약계층에 대한 민간부문의 역량을 적극 활용하고자 「취업지원 민간위탁사업」을 시범적으로 운영하였다. 동 사업은 민간 취업알선기관에게 장애인·여성가장·장기구직자 등 취업취약계층의 취업을 일부 위탁하여 취업촉진과 고용안정을 도모하는 등 공공-민간의 협력을 통해 국가 전체의 고용서비스 역량을 연계·결집하겠다는 취지에서 도입되었다.

노동부는 2006년 5월 사업공모를 거쳐 대상 민간기관을 선정하고 약 5천명을 취업지원 대상으로 선발·위탁하였다. 사업 추진상황의 지속적 모니터링을 통한 사업 운영 개선을 위해 주기적으로 만족도 조사를 실시하고 그 결과를 위탁기관에 피드백 하여 서비스 품질 향상을 도모하였다. 취약계층의 취업실적에 따라 민간위탁기관에 차등적으로 성과보수를 지급하는 지원방식을 도입하였다. 그리고 장기구직자·중증장애인 등 취업이 극히 어려운 계층이 많을수록, 취업 후 고용유지기간이 길수록 지원 금액이 증가되도록 제도를 설계·운영하였다.

「취업지원 민간위탁사업」이 시행된 7개월 동안 전체 위탁대상자 5천여명 중 약 1,600명이 취업에 성공함으로써 약 32.0%의 취업률을 달성하는 성과를 올렸다. 동 사업의 성과 확산을 위해 「민간위탁시범사업수탁사업체협의회」를 구성, 취업지원 우수사례를 발굴하고, 우수사례를 타 수탁사업체에 확산·전파되도록 하였다.

(5) 고용서비스 인프라 확충

참여정부는 고용서비스 선진화를 차질 없이 수행하기 위해 물적·인적·정보 인프라 확충을 추진하였다. 고용서비스 선진화를 위한 법령 정비, 고용서비스 담당인력 확충, 실업인정제도 개편, 고용정보전산망 확충 및 서비스 개선, 지역네트워크 활성화 등을 통한 원스톱서비스 기반구축, 전문성 제고를 위한 교육·훈련 등 다양한 정책적 노력을 경주하였다.

고용서비스 선진화를 위한 법령 정비

참여정부는 고용서비스 선진화를 위한 관련법령의 정비를 단행하였다. 2005년 12월 「고용정책기본법」을 개정, 지자체의 지역고용촉진시책 강구노력 의무를 부과하고 고용정보의 허브 역할을 수행하는 한국고용정보원의 설립 근거를 마련하였다. 또한 「고용보험법」 개정을 통해 지자체 등의 고용안정·직업능력개발사업 지원근거를 마련하였으며, 실업인정 주기도 탄력적으로 개편(2주→1~4주)하는 등 실직자에

대한 취업지원서비스를 한층 강화하였다. 그리고 「직업안정법」은 우수 고용지원서비스 제공기관에 대한 인증제, 직업정보제공사업 신고의무 완화 등 민간에 대한 규제 완화로 민간 고용지원서비스의 활성화를 도모하는 방향으로 개정되었다.

고용서비스 담당인력의 양적·질적 확충

노동부는 고용지원센터 실무 담당인력 증원 및 전문교육 등 인적 인프라 확충을 추진하였다. 1997년 경제위기 이후 대량실업 사태에 대처하기 위해 고용지원센터 담당인력을 대폭 증원하였으나, 이후 신규채용 없이 2,500여명 수준을 유지하였다. 그러나 이러한 담당인력 규모로는 일용근로자 적용확대(2004년), 취업알선-실업급여-직업훈련 연계시스템 확충(2006년) 등 제도개선에 따라 고객에게 보다 풍부하고 질 높은 서비스를 제공해야 할 필요성을 충족하기 어렵다는 문제점이 지속적으로 제기되었다. 우리나라의 공공고용서비스(PES) 직원 1인당 구직등록자수는 1:475로 ILO 권장기준(1:100)은 물론이고 EU 평균수준(1:155)에 비해 매우 열악한 상태에 있다.

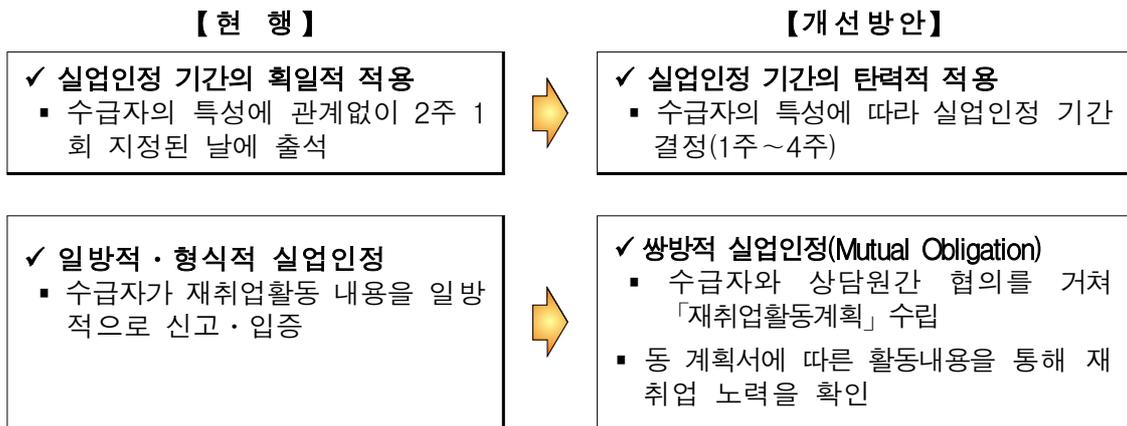
이에 따라 노동부는 풍부하고 질 높은 고용지원서비스 제공을 위해 고용서비스 인력을 확충하였다. 2006년에 공무원 597명을 고용지원센터 실무 행정인력으로 일선에 배치하였고, 직업상담원은 취업지원업무로 전환 배치하여 본연의 상담업무를 수행토록 하였다. 또한 고용지원센터의 인력의 경우, 공무원과 민간 직업상담원으로 이원화되어 신분·처우 등에 차이가 발생하는 등 고용서비스 선진화에 전념할 수 있는 여건이 조성되지 못하는 문제점과 한계를 안고 있었다. 이에 따라 참여정부는 민간 직업상담원의 신분을 전문직 공무원으로 전환함으로써 고용지원센터의 모든 구성원이 단합하여 고용서비스 선진화를 매진할 수 있도록 인력구조를 근본적으로 개혁하였다.

이와 함께 고용지원서비스의 내실화와 질적 수준 제고를 위해 고용지원센터 직원에 대한 교육훈련 개선을 추진하였다. 특히 직업상담원의 전문성 제고를 위하여 단계별 심화학습체계를 구축하고 대학위탁교육 확대 등 교육훈련시스템을 혁신함과 동시에 성과평가체계를 강화하였다. 또한 고용지원센터를 통합·대형화하는 작업이 계속되어 2005년 112개였던 센터가 2006년에는 85개로 축소되었다. 그리고 민간부문의 고용서비스 역량 강화를 지원하기 위해 취업지원 민간위탁 시범사업을 추진하였다.

실업인정제도의 개선

실업급여 수급자에 대한 실업인정제도 또한 대폭 개선되었다. 실업급여 수급자의 실업인정 주기를 종전에는 일률적으로 정하였으나 고객 특성별로 유연화(2주→1~4주)하고, 취업지원프로그램과 연계를 강화하였다. 실업인정 프로세스도 예약상담, 실업인정, 개인별 재취업활동계획서(IAP) 수립, 개인특성별 맞춤서비스 등이 연계되도록 조기재취업 서비스를 개선하였다. 이러한 실업인정제도의 개선은 과거 실업급여제도에 대한 일방적 주입식 교육에서 고용지원센터의 다양한 취업지원 프로그램을 안내하는 설명회로 전환하는 등 실업급여 수급자를 고용지원센터의 고객으로 인식하게 하는 계기로 작용하였다.

[그림 III-10] 실업인정 제도 개편의 주요 내용



< 현장의 목소리 >

“세상에 혼자뿐이라는 느낌이었는데... 든든한 지원군이 생긴 것 같아요”

▲ 단기 계약직과 막노동을 전전하며 두 아이를 키우는 영호씨. 2004년부터부터 일용직으로 일한 사람도 정부에서 생활비를 받을 수 있게 되었다는 소식을 접하고 생계걱정을 한시름 덜고 열심히 재취업을 준비하고 있습니다.

“취업도 빨리하고 남은 실업급여도 받으니 부자가 된 기분입니다”

▲ 정리해고로 실직해 실의에 빠졌던 길동씨는 실업급여를 받으면서 고용지원센터의 취업지원 프로그램에 참여하여 구직의욕을 되찾고 구직기술을 익혔습니다. 이를 바탕으로 적극적으로 구직활동을 한 결과 다행히 실업급여를 받을 수 있는 기간이 3개월이나 남았는데도 취업에 성공할 수 있었습니다. 고용지원센터로부터는 남은 3개월의 2/3에 해당하는 60일분의 실업급여액인 180만원을 조기재취업수당으로 받았습니다.

<표 III-4> 실업급여 수급자를 위한 다양한 취업지원 프로그램

대 상	프로그램	내 용
구직자 전체	성공취업	구직기술을 체계적으로 향상시키는 프로그램(5일)
	단기취업특강	부문별 구직기술 지도 프로그램(2~3시간) ※ 이력서와 자기소개서, 성공하는 면접요령, 취업정보 수집, 직업심리검사와 직업선택, 꼭 알아야 하는 창업준비, 직업훈련 따라잡기 등
	사회봉사활동	사회봉사활동 참여를 통해 취업의욕 고취(8시간)
취약 계층	취업희망	취업의욕·대인관계를 체계적으로 향상시키는 프로그램(5일)
	성공실버	고령자의 취업능력을 체계적으로 향상시키는 프로그램(5일)
	센터 자체개발 프로그램	고령자 - 인절미 Day, 브리보 은빛 재설계, 장수만세 등
		가정주부 - 자립고비 Day, 우먼잡드림 등
		장애인 - 취업에는 장애가 없다 장애인 수요만남의 날 등
		전역예정자 - 취업SOS, 계룡대 취업지원 협약 등
실직노숙자, 새터민(북한이탈주민), 신용회복지원대상자		
청년층	CAP	진로선택·구직기술을 체계적으로 향상시키는 프로그램(4일)
	취업캠프	면접 등 구직기술 체험프로그램(3일)
	센터 자체개발	Preview in Job, 클릭 취업속으로, Let's Go 취업 등



<단기취업특강에 참여한 수급자>



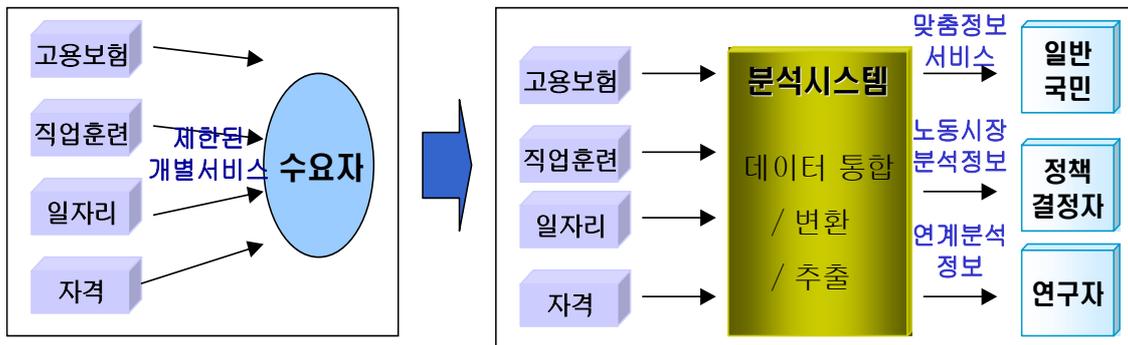
<성취프로그램에 참여한 수급자>

고용정보 통합분석시스템 구축

참여정부는 고용정보 전산망 확충과 서비스 개선을 의욕적으로 추진하였다. 이러한 노력의 일환으로 수요자 특성별 고용정보망과 고용정보 통합분석시스템을 구축

하였다. 2006년에는 청소년·고령자·아르바이트 등 취약계층별로 고용정보망을 구축하여 일자리·임금·자격·훈련정보 등을 통합 제공할 수 있게 되었고, 2007년에는 여성·장애인·단기일자리·중소기업 등 취약부문에 특화된 전용망 구축작업이 진행 중이다. 또한 2006년 11월부터 공공기관·민간기관의 일자리 정보를 한데 모은 “종합일자리 정보망(Job-net)”이 개통되어 누구든지 모든 일자리 정보를 한 곳에서 찾아 볼 수 있도록 시스템이 정비되었다.

[그림 Ⅲ-11] 노동시장정보 통합분석 정보시스템



노동시장 통합정보시스템 구축의 일환으로 2006년 한국고용정보원을 독립·출연 기관화 함으로써 직업진로지도 연구 및 프로그램 개발, 고용정보 분석, 고용지원서비스 모니터링 및 평가 등 3대 핵심역량을 강화하여 국가고용정보의 허브기관으로 육성하였다. 노동시장 통합정보시스템 구축을 통해 수요자별로 적합한 정보 제공, 생애에 걸친 직업정보 제공, 합리적인 직업진로설계를 지원하고 진로지도 교육을 내실화하는 것이 가능하게 되었다.

3. 이것이 업그레이드된 고용서비스

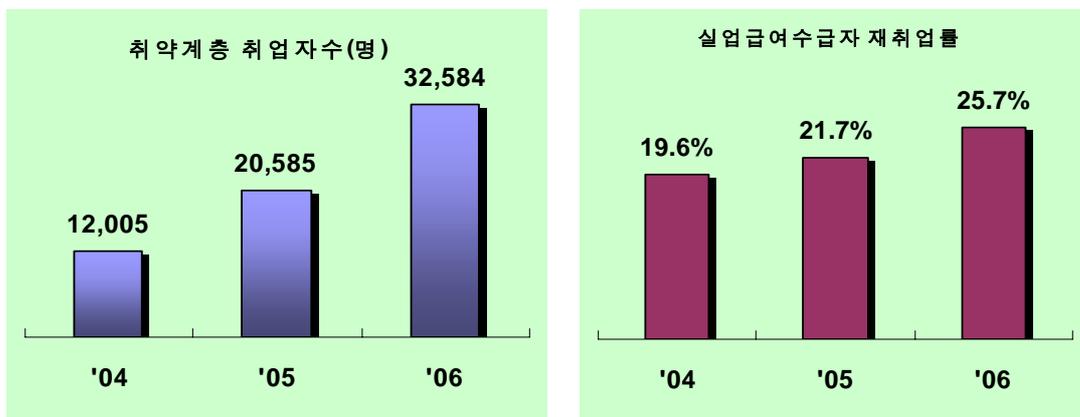
(1) 성과 및 평가

참여정부 시기에 지속적으로 이루어진 고용서비스 선진화정책의 추진 결과, 고용지원센터의 취업지원서비스가 크게 확충되었고, 고용지원센터의 고객 및 취업 실적이 향상되었으며, 고용안정인프라도 크게 확충된 것으로 평가되고 있다.

첫째, 고용지원센터의 취업지원 프로그램이 다양화되고 참여자수도 증가하여 취업능력·의욕·기술 등 제 측면에서의 향상에 기여하였다. 2006년 8월 프로그램 참여

자 만족도 조사 결과 조사대상의 95.1%가 만족하였으며, 또한 95.1%가 취업에 도움이 된다고 응답하였다. 특히, 고령자·주부 등 취약계층을 위한 취업특강과 이력서·면접클리닉, 면접기술, 창업특강 등 취업지원을 강화한 결과, 전년 동기 대비 취업자수가 62.2% 증가한 것으로 나타났다. 또한 청년취업 지원을 위해 238개 대학과 취업지원협약을 체결하고 진로지도(CAP), 취업캠프, 취업설명회 등 다양한 프로그램을 운영하였다.

[그림 III-12] 고용지원센터 주요 업무성과 추이



둘째, 고용지원센터에 구인·구직신청을 한 고객의 수가 빠르게 증가하여 연인원 200만명에 육박하고, 센터를 통한 취업자수도 '06년에는 '04년에 비해 2배 가까이 증가하는 등 센터 이용고객 수와 취업실적이 눈에 띄게 향상되고 있다. 실업급여 수급자에 대한 원활한 재취업지원을 위하여 종전에 획일적으로 운영되던 실업인정제도(매 2주마다 구직활동 심사)를 구직자 특성에 따라 1~4주 범위 내에서 탄력적으로 적용하고 개인별 재취업활동계획(IAP)을 수립하여 적합한 서비스를 제공하도록 하였다. 이에 따라 실업급여 수급자의 재취업률은 2004년 19.6%에서 2006년에는 25.7%로 크게 증가하였다.

셋째, 고용안정을 위한 인적·물적·정보 인프라 구축의 전기가 마련되었다. 고용지원센터 실무행정인력을 증원(597명)하였고, 행정업무를 담당하던 직업상담원을 취업지원업무로 전환 배치하여 전문적 역량을 활용할 수 있게 되었다. 이와 함께 고객이 편안하고 안락한 환경에서 최상의 고용서비스를 제공받을 수 있도록 고용지원센터의 자체 건물매입을 추진하였다.¹³⁾ 또한 워크넷을 중심으로 직업훈련·자격·고

13) 노동부는 2008년까지 출장센터를 제외한 모든 센터(72개소)의 자체건물 매입을 완료할 계획이

용보험 전산망 등에 산재된 정보를 모은 개인별 맞춤형 통합정보서비스망이 구축되었다. 2006년 11월부터는 공공기관과 민간기관의 일자리 정보를 한데 모은 「종합일자리 정보망(Job-net)」이 구축되어 누구든지 모든 일자리 정보를 한 곳에서 찾아볼 수 있도록 개편되었다. 이에 따라 그 동안 정보 부족으로 인해 발생하였던 인력수급상의 미스매치를 해소하는데 크게 기여할 것으로 판단된다.

고용서비스의 선진화를 위한 다양한 정책수단들이 추진된 결과, 고용지원센터는 과거 “실업급여 사무소”에서 탈피하여 “선진 고용지원서비스기관”으로 변화할 수 있는 계기를 마련하였고, 대학지원·민간위탁·지자체 전산망 연계 등을 통해 중앙·지방, 공공·민간부문간 협력이 한층 강화·발전된 것으로 평가된다.

< 정책담당자 한 마디 >

Q. 고용서비스 선진화를 추진한지 2년이 넘으면서 많은 변화가 있었는데 가장 큰 성과는 무엇이라고 생각하는가?

A. ' 05. 4월부터 본격적으로 추진해온 고용서비스 선진화가 이미 2년을 넘었습니다. 그동안 취업지원 프로세스 혁신, 진로지도 프로그램 확충, 고용지원 인프라 확충, 민간 고용서비스 역량 강화 지원 등 많은 변화가 있었습니다. 구직자를 취업의욕과 능력에 따라 유형화하고 맞춤형 취업지원서비스 체계를 마련한 것 등은 서비스의 질을 높이는 계기가 되었습니다. 이러한 노력을 통해 고용지원센터 고객이 양적으로 늘어나고 만족도 조사결과도 향상되고 있습니다. 가시적인 성과가 나타나고 있는 것입니다. 그러나, 이보다 더 중요한 것은 노동부 내부적으로 우리도 선진국 수준의 고용서비스를 제공할 수 있다는 자신감이 생겼다는 것이라고 할 수 있을 것입니다. 아직 만족할 수는 없지만 외국에서 이런 서비스를 제공한다고 이야기하는 것이 아니라 우리는 이런 서비스를 제공하고 있다는 이야기를 할 수 있게 된 것이 가장 큰 성과라고 생각합니다.

- 임무송 전 노동부고용서비스혁신단장(현 고용정책팀장) -

그러나 고용서비스 선진화가 아직 초기단계에 머무르고 있어 지속적인 투자확대와 함께 시스템으로 정착시키기 위한 노력이 필요하며, 이를 위해서는 고용지원센터의 중단 없는 혁신과 선도적 역할이 요구된다. 6개 시범센터의 성공사례를 전국의 모든 고용지원센터로 확산·발전시켜 나가야 할 것이다. 또한 개인별 맞춤형서비스

다. 고용지원센터 자체청사 매입계획은 '04년 2개소→'05년 3개소→'06년 16개소→'07년 27개소→'08년 23개소.

내실화를 위한 다양한 프로그램의 개발·보급이 필요하며, 유관기관과 협력 강화를 통한 수요자 중심의 원스톱서비스도 지역의 여건과 특성을 반영하여 보다 내실 있는 모습으로 정착시켜 나가야 할 것이다.

2007년에는 지난 2년간 고용지원서비스 선진화 추진 성과를 바탕으로 다양한 제도들이 보다 심화되고 내실을 기하는 방향으로 추진되고 있다. 특히, 2007.3월에는 취업 취약계층에게 보다 더 가까이 다가가 고용지원서비스를 제공하기 위해 고용지원센터와 사회복지관·자활후견기관·여성인력개발센터 등 고용-복지 유관기관과 협약을 체결하여 민관 협력체계를 강화하였다. 노동부는 이들 유관기관을 대상으로 전문성 강화 교육, 워크넷 연계, 취업지원 매뉴얼 보급 등을 추진함으로써, 취약계층에 대한 고용-복지 종합서비스 제공을 지속적으로 추진하고 있다. 또한, 노숙자·건설일용근로자·전업주부 등 취약계층별로 특화된 고용지원서비스가 제공될 수 있도록 전문적 능력을 갖춘 취업지원 유관기관에 민간위탁 사업을 확대 시행하였고, 취약계층에 대한 직업진로지도 프로그램도 18개 민간 기관에 위탁하였다.

이와 같은 취약계층에 대한 지속적 관심과 투자 제고가 이루어진 결과, 2005~2007년 각 상반기 중 취약계층 취업자수(취업률)는 9,265명(14.3%)→15,640명(19.6%)→25,554명(21.6%)으로 매년 상승하는 추세를 보이고 있다.

< 언론에 비친 '고용지원서비스 선진화' 모습 >

YTN

맞춤형 취업 프로그램 효과 크다

[앵커멘트]
노동부 종합고용안전센터의 맞춤형 취업 프로그램이 큰 효과를 거두고 있습니다.

광주 고용안전센터는 '취업 캠프'와 '구직자 담임제' 등을 도입해 1년 만에 취업자 수 등을 대폭 늘리는데 성공했습니다. 김병관 기자가 보도합니다.

[리포트]
반도체 공장에 취업한 유하나 씨가 광주 고용안전센터를 찾았습니다.
일자리를 찾는데 많은 도움을 받아 고마움의 뜻을 전하기 위해서입니다.

[인터뷰:유하나, 반도체 업체 취업자]
"연립 시 나쁜 사례나 좋은 사례를 선생님들이 비교를 해서 보여 주셨는데 그게 정말 도움이 됐던 것 같아요."
유 씨가 이수한 과정은 직업 성취 프로그램.

정부 '고용지원 시스템' 확 달라졌다
[웨일드 생성뉴스 2005-12-21 08:41]

'정부의 고용지원 시스템이 확 달라졌다.' 노동부 고용정책이 구직자의 적성에 맞는 직업훈련과 알선을 통해 취업이 이뤄질 때까지 책임지는 선진형 고용서비스제도로 바뀌고 있다.

단순히 일자리정보만 제공하고 사후관리는 하지 않았던 과거의 고용정책에서 벗어나 구직자들의 어려움을 직접 찾아서 해결해주는 방식으로 전환된 것이다. 고용정책 서비스제도의 틀을 개선하는 게 최선의 복지정책을 실현하는 지름길이라고 판단한 데 따른 것이다.

고용정책의 변화는 지난 4월 6일 노무현 대통령이 참석한 가운데 인적자원의 효율적 활용을 통한 국가경쟁력 강화를 노동정책의 비전으로 내세운 고용서비스 선진화 방안을 처음 내놓으면서 가시화됐다.

노동부가 제시한 고용서비스 선진화 방안의 핵심사항은 ▷고용정보 인프라 구축 ▷공공 부문의 고용지원서비스 강화 ▷민간 부문의 고용지원 서비스 활성화로

고용안정센터 서비스 “첫·재취업 희망자 꼭 들러볼만”

[서울신문 2006-05-29 08:45]



[서울신문] 노동부가 운영하는 고용안정센터가 주목받고 있다. 극심한 취업난 속에서도 고용안정센터를 거쳐 첫 직장을 얻거나, 재취업에 성공하는 사람들이 늘어가고 있기 때문이다. 고용안정센터는 일자리와 일할 사람을 맺어주고, 필요한 정보제공과 능력을 키워준다. 실업급여를 지급하는 것도 중요한 업무이다. 정부의 고용정책은 일자리 40만개 창출과 노동시장의 양극화 해결에 맞춰져 있다. 고용안정센터는 노동정책의 최일선 현장인 셈이다. 고용안정센터는 서울지역 11곳을 비롯해 전국 97곳에 있다. 종로에 있는 서울종합고용안정센터를 찾아 ‘취업 서비스’가 어떻게 이뤄지고 있는지

그러나, 이러한 성과에도 불구하고 여전히 취업시장에서 고용지원센터가 차지하는 비중이 낮고 일부 취약계층에 대한 고용서비스의 사각지대가 존재하는 것은 사실이다. 그리고 평생에 걸친 진로설계와 경력개발 지원에 대한 수요는 증가하고 있으나, 고용지원센터가 이에 적절히 대응하지 못하고 있으며 일자리 창출의 주체인 기업에 대한 서비스는 구인신청시 알선지원 등 소극적 역할에 그치고 있어 기업의 이용률도 높지 않은 실정이다. 또한 고용지원서비스 선진화에 따라 인프라 투자가 확대되어 왔으나, 선진국에 비해서는 아직 낮은 수준이어서 인프라에 대한 투자 확대가 지속되어야 할 것이다.

< 관련 대통령님 말씀 >

- 오늘 부산 와보고 굉장히 안도하고 매우 기쁜 마음으로 서울 올라갈 생각이다. 당장 거기서 몇 사람 상담하는 것 보고 뭘 알겠냐 하는데 저도 업무처리에 관한 프로그램을 직접 만들고 있는 사람이기 때문에 잘 안다. **업무 전체가 정비되지 않으면 프로그램이 안 만들어진다.** 서비스를 하는데 많은 요소들을 전부 반영해서 프로그램이 개발됐다. 업무가 그렇게 정비되지 않으면 그 프로그램이 나올 수 없는 것이다.(중략)유럽 사람들 만나더라도 ‘우리도 한다’ ‘그것 우리도 벌써부터 하고 있다’ 이렇게 말할 수준이 아닌가 생각한다(2006.4.14, 대통령님 부산종합고용지원센터 방문시 말씀 내용)



(2) 향후 과제

참여정부는 국민에게 일자리 희망과 평생경력개발의 기회를 제공하고, 기업경쟁력 제고와 지역 중심의 고용거버넌스 구축 등 정책목표를 달성하고자 “고용서비스 선진화”를 역점적으로 추진하여 왔다. 이러한 정책목표를 차질 없이 달성하기 위해서는 그간의 성과를 바탕으로, 미흡한 과제들을 중점적으로 추진해야 할 것으로 판단된다. 고용서비스 선진화를 위한 주요 향후과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 실업급여-취업지원-직업훈련으로 이어지는 현행의 원스톱시스템에서 고객들이 고용·능력개발·평생학습·근로복지 등 고용과 관련된 모든 서비스를 원스톱으로 이용할 수 있는 토탈서비스시스템을 구축해 나가야 할 것이다. 노동부는 향후 취업·고용과 관련된 모든 서비스가 고용지원센터를 통해 전달되는 원스톱시스템을 구축함으로써 고용지원센터를 명실상부한 고용지원 네트워크의 허브로 육성할 계획이다. 이를 위해 전국 46개 종합고용지원센터를 원스톱센터로 지정, 종합민원상담실을 설치하여 관련기관의 직원을 배치하거나 전산망을 연결하여 고객들이 이용 가능한 서비스를 지속적으로 확충할 계획이다. 노동부는 앞으로 종합고용지원센터를 중심으로 고용-복지 종합 서비스를 계속 확충해 나가는 한편, 공단 밀집지역 등 고용지원서비스에 대한 수요가 높지만 센터의 손길이 미치지 못하는 곳에는 “이동센터”를 운영하는 등 찾아가는 서비스를 강화할 예정이다.

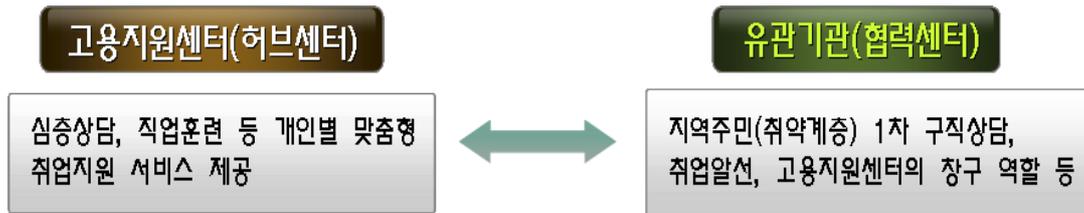
둘째, 지역의 여건과 특성에 적합한 고용정책과 서비스가 이루어지도록 지역 중심의 분권형 고용거버넌스를 활성화할 필요가 있다. 지방화·분권화 추세에 따라 지역의 특성을 반영하는 지역 일자리정책의 수립·운영이 요구되며, 노동부는 이러한 추세에 발맞춰 지역 고용거버넌스 구축에서 핵심적 역할을 수행해 나가야 할 것이다. 대부분 선진국에서는 정책의 수립·집행은 지역내 주체들이 협력하여 수행하고 중앙정부는 사업에 대한 성과평가 및 재정지원에 집중하는 형태로 지역 고용거버넌스를 갖추어 운영하고 있다. 그러나 우리의 경우 중앙정부가 모든 정책을 실질적으로 주도할 뿐만 아니라 중앙과 지방 모두 정책조정시스템이 미흡하여 유사·중복사업 수행에 따른 예산낭비와 비효율성이 초래되고 있는 실정이다. 향후 「고용정책기본법」에 규정된 「고용정책심의회」를 중심으로 지역의 고용전략 및 정책이 결정·운영되는 방향으로 지역 고용거버넌스를 구축해 나가야 할 것이다.

셋째, 고객에게 최고 품질의 맞춤형 서비스를 제공하기 위해 개인별 수요·역량진단과 맞춤서비스를 확대·내실화함으로써 신속한 취업지원 서비스가 제공될 수 있도록 해야 한다. 또한 일자리창출의 주체인 기업에 대해서는 이들이 필요로 하는 인재를 맞춤형으로 지원하여 기업경쟁력 강화에 기여하는 고용서비스를 제공하여야 할 것이다.

넷째, 특별한 보호가 필요한 취약계층에 대하여는 특화된 지원망을 구축하는 등 고용지원센터의 기능을 보완하고 고용서비스의 사각지대를 해소할 필요가 있다. 2005년 4월 이후 고용서비스 선진화를 추진한 결과, 고용지원센터의 양적·질적 역량이 크게 확충되고 이용자 및 취업자 등이 증가하는 성과를 달성하였으나, 고용서비스가 여전히 실업급여 수급자와 청년층에 집중되는 등 취약계층에 대한 지원이 부족하다는 지적이 있었다. 이와 관련, 노동부는 고용서비스 사각지대 해소를 위해 “취약계층을 찾아가는 서비스”를 크게 확충할 계획이다.

이와 함께 취약계층에 대한 서비스 확충을 위해서는 고용지원센터와 사회복지관 등 복지와 취업지원서비스를 제공하는 다양한 비영리단체들과의 연계가 강화될 필요가 있다. 이와 관련, 노동부는 2007년부터 집중적으로 민관협력 네트워크를 통해 취약계층 개인별 맞춤형 고용-복지서비스 제공, 특성별 취업지원 프로그램 개발 등 취약계층에 대한 고용지원서비스를 강화해 나가고 있다. 즉, 고용지원센터를 허브로 여성인력개발센터·사회복지관·자활후견기관 등 유관기관을 “협력센터”로 지정하여 유기적 연결망을 구축함으로써 취약계층의 접근성 향상, 취약계층에 친화적인

고용복지 통합서비스 강화, 유관기관간 중복사업 최소화로 재정투자의 효율성 제고 등을 도모하고 있는 것이다. 고용지원센터는 앞으로도 학교·NGO·노사단체·민간 사업자 등과 파트너십을 강화함으로써 공공-민간 협력 모델(Best Practice)이 전국으로 확산되도록 추진하는 한편, 이를 통하여 취업 취약계층이 보다 손쉽게 고용지원서비스를 제공 받을 수 있도록 기본 인프라를 정비해 나갈 예정이다.



다섯째, 일류 수준의 인적·물적·고용정보 인프라 구축과 조직·경영 혁신을 통해 고용지원센터가 높은 수준의 공공서비스를 제공하고 나아가 주민들을 위한 “열린 센터”가 되도록 운영할 필요가 있다. 이와 관련, 노동부는 2008년까지 출장센터를 제외한 모든 센터(72개소)의 자체건물 매입을 완료하여 고객이 편안하고 안락한 환경에서 최상의 고용서비스를 제공받을 수 있도록 하는 계획을 추진하고 있다.

이와 함께 고용지원센터가 공공서비스기관으로서 고객만족도를 높일 수 있도록 성과중심의 조직·경영 혁신을 지속적으로 추진할 계획이다. 노동부는 이미 외부인사의 영입을 통해 참신한 경영마인드를 공무원조직 내부에 불어넣기 위해 고용지원센터 소장 공모제라는 혁신적 방안을 시범적으로 도입하였다. 당해 센터 소장들은 지방청장과 직무성과계약을 체결하여 성과와 보상을 연계함으로써 여타 공무원 소장과의 건전한 경쟁관계를 형성할 것으로 기대된다. 노동부는 2007년 시범적으로 6개 센터 소장을 공모하여 민간 CEO를 영입하였으며, 향후 그 효과를 분석·평가하여 확대시행 여부를 결정할 계획이다.

< 정책담당자 한 마디 >

Q. 고용서비스 선진화는 앞으로 어떻게 발전해야 한다고 생각하는가?

A. 2년간 고용서비스 선진화를 추진하면서 많은 성과가 있었지만 아직도 부족한 부분이 많이 있습니다. 고용지원센터는 실업급여 수급자와 청년층이 주요 고객이라서 정말 취업이 곤란한 취약계층에 대한 서비스가 부족한 것이 현실입니다. 센터 이용객에 대한 알선서비스, 실업급여 수급자를 대상으로 한 노동시장 참여 활성화(activation) 강화, 민간과 지역의 파트너십을 더욱 확대해나가는 것도 앞으로 추진해나가야 하는 과제입니다. 또, 고용지원센터를 지역 고용정책의 중심 축으로 삼아 고용과 복지가 연계된 “일을 통한 복지” 지원체계를 만들어나가야 합니다.

- 임무송 전 고용서비스혁신단장(현 고용정책팀장) -

제9장 직업능력 개발을 통한 국가경쟁력 확보

1. 지식기반경제, 직업능력개발이 핵심

우리나라의 직업능력개발은 1970년대 고도 산업화시기에 생산·기능인력 양성에 서 출발하여 1995년 고용보험제도 도입을 계기로 모든 기업·근로자·실업자의 직업 능력개발을 포괄적으로 지원하는 체제로 발전하여 왔다. 산업인력 양성을 통한 양 질의 풍부한 노동력 공급은 1970년대와 1980년대 우리 경제가 이룬 고도성장의 밑 바탕이 되었으며, IMF 외환위기사 실시한 대규모 실업자 훈련은 실업난의 조기극복 과 사회안전망으로서 역할을 충실히 수행하였다.

〈표 III-5〉 직업능력개발 정책의 연혁

구 분	경제·사회적 배경	1인당 국민소득 변화	주요 정책
1970년대 (태동기)	· 산업화에 따른 기능 인력 수요 급증	254\$ → 1,676\$	· 공공훈련기관을 중심으로 하는 정부 주도의 기능인력 양성 · 직업훈련의무제('76): 대기업에 기능인 력 자체양성 의무 부과
1980년대 (성장기)	· 노동집약 → 기술집약 · 대량생산 → 다품종 소량생산	1,658\$ → 5,418\$	· 단순기능인력 → 다기술·다기능인력 양 성으로 전환 · 기업에 훈련시설·장비 등 지원 확충
1990년대 (전환기)	· 지식기반경제화 · 서비스업 성장 · IMF 외환위기 경험	6,417\$ → 9,438\$	· 직업훈련의무제 → 고용보험제('95) - 훈련의무 부과 → 훈련비 지원 - 제조업 생산직 중심 → 전산업 모든 근로자 · 외환위기사 대대적인 실업자 훈련을 실 시하여 사회안전망으로서 역할 수행
2000년대 (혁신기)	· IT 등 신산업 성장 · 평생직장 → 평생직업 · 노동시장 양극화	10,841\$ → 3만\$지향	· 산학협력을 통한 신산업 전문인력 양성 · 근로생애단계별 지속적 능력개발체제 지원 · 취약계층(중소기업 비정규직 등) 지원 확대

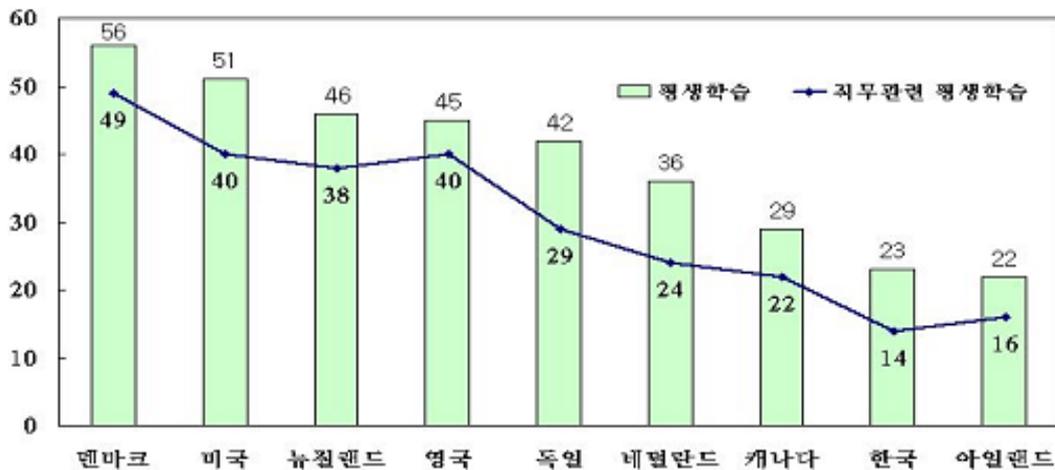
참여정부 출범을 전후하여 직업능력개발은 예전과는 사뭇 다른 사회·경제적 환 경과 노동시장의 구조적 문제에 직면하게 되었다. 지식기반경제화가 빠르게 진행되 면서 지식 개발과 직업능력 향상이야말로 국가와 기업의 경쟁력 강화에서 가장 중

요한 요소로 되었으며, 인적자원을 얼마만큼 효과적으로 개발·활용하느냐가 기업간 및 국가간 경쟁에서 성패를 좌우하게 되었다. 또한 '평생직장'은 물론 '평생직업'이라는 말도 사라질 처지에 있는 사회·경제환경 속에서 직업을 구하거나 바꾸기 위해서는 그때그때 맞는 직업능력을 지속적으로 새롭게 개발해 나가는 것이 무엇보다도 중요하게 되었다.

특히, 세계화 진전에 따른 무한경쟁시대에서 낙오되는 취약계층 근로자들을 보호하기 위해서 직업능력개발은 국가의 가장 중요한 책무의 하나로 떠오르고 있다. 즉, 중소기업 근로자나 비정규직 등 취약계층이 저숙련 함정에서 탈피하여 직업능력개발을 통해 고용의 기회와 질을 제고하는 것이야말로 사회·경제적 양극화 극복과 사회통합 실현을 위해 가장 효과적인 전략이라는 인식이 확대되고 있다.

그러나 우리나라의 직업능력개발 투자 수준은 선진국에 비해 매우 미흡한 실정이다. 학령기 교육투자는 국내총생산(GDP) 대비 8.2%로 경제협력개발기구(OECD) 국가 중 최고의 수준이나, 졸업 이후 근로자의 직업능력개발 참여율은 14.3%로 최하위 수준에 머물고 있다.

[그림 III-13] 성인(25~64세)의 직업능력개발 참여율 국제 비교



※ OECD '02년, 우리나라 '04년(통계청 사회통계조사)

대기업과 중소기업간, 그리고 정규직과 비정규직간 직업능력개발의 격차도 심화되고 있는 실정이다. 300인 이상 대기업의 직업능력개발 참여율은 40.2%인 반면, 기업규모가 작아질수록 직업능력개발 참여율이 빠르게 낮아지고 있다. 고용형태별 직업능력개발 참여율에서도 상용직이 36.2%인 반면, 임시직은 10.7%, 일용직은 2.6%

로 나타나 그 격차가 매우 심각한 수준이다. 이러한 기업규모별, 고용형태별 직업능력개발 참여율의 격차는 우리나라의 노동생산성을 선진 7개국(G7)의 40% 수준에 머물게 하는 하나의 요인으로 작용하였다.

〈표 III-6〉 기업규모별 직업능력개발 참여율('06)

50인 미만	50-99인	100-299인	300 ~ 499인	500 ~ 999인	1000인 이상
5.4%	14.2%	16.8%	22.9%	24.5%	50.3%

〈표 III-7〉 고용형태별 직업능력개발 참여율

상용직	임시직	일용직
36.2%	10.7%	2.6%

이러한 상황 및 여건을 개선하기 위해 참여정부는 국민의 총체적인 직업능력 향상과 취약계층과 함께하는 동반성장을 통해 “함께 가는 희망한국”을 열어나가기 위한 노력의 일환으로 직업능력개발의 혁신을 본격 추진하게 되었다. 2005년 4월 6일 「직업능력개발 혁신방안」에 이어 2006년 5월 24일 「평생직업능력개발체제 혁신방안」을, 2007년에는 「제1차 평생직업능력개발 기본계획(‘07~’11)」을 수립하여 다각적인 정책방안을 마련하여 역점적으로 추진하고 있다. 이와 함께 「공공훈련인프라 혁신방안」(‘05.7월), 「국가기술자격 혁신방안」(‘05.8월), 「민간훈련기관 혁신방안(‘05.11월)」 등 세부 분야별로 직업능력개발 혁신방안을 수립·추진하였다.

〈 대통령님 말씀 〉

- “개인의 직업능력을 향상시키고 그 사람이 다양한 일자리에 접속하고 언제나 새로운 직업에 적응하는 변화가능한 사람이 되도록 국가 차원에서의 체계 구축 필요” (사람입국·일자리위원회, 2005.10.12)
- “국민의 총체적·평균적 직업능력 수준이 국가경쟁력의 핵심이고, 취약계층에 대한 직업능력개발은 동반성장을 위해서도 매우 중요한 과제” (평생직업능력개발체제 혁신방안 보고대회, 2006.5.24)

2. 관련 법·제도 정비의 정비

참여정부 초기에는 기업과 근로자의 자율적 능력개발에 대한 지원사업을 강화하면서 근로생애단계별 및 취약계층별로 체계적 능력개발 지원을 위한 법·제도 정비를 역점적으로 추진하였다. 먼저, 중소기업에 대해 능력개발 비용지원 한도를 납부 고용보험료의 270%에서 360%로 인상하고, 유급휴가훈련 지원은 종전 14일 60시간 이상에서 7일 30시간 이상으로 완화하였다. 또한 근로자수강지원금 대상으로 50세 이상 근로자 외에 50인 미만 기업에 종사하는 근로자를 추가로 포함하였다.

이와 함께 2004년 12월 31일 「근로자직업능력개발법」을 전면 개정하여 평생학습 사회로의 전환에 대응하는 직업능력개발체제 정비 및 지원사업 다양화 등을 위한 법적·제도적 기반을 마련하였다. 전면개정을 통해 중소기업·비정규직 등 취약계층에 지원 우대, 훈련프로그램·매체 개발 지원, 노사단체의 직업능력개발 참여 확대 등을 위한 법적 근거를 새로이 규정하였다.

이어서 참여정부는 근로자 직업능력개발과 관련된 법·제도의 정비를 바탕으로 2005년부터 직업능력개발체제의 혁신을 본격적으로 추진하기 시작하였다.

< 정책담당자 한 마디 >

Q. 직업능력개발체제 혁신을 추진하게 된 배경은?

A. 직업능력개발체제의 혁신이 필요하다고 생각한 것은 노동시장의 변화 때문이라고 할 수 있습니다. OECD에 3년간 근무하면서 느낀 것 중 하나가 세계 주요국가들은 이미 국가경쟁력을 높이기 위해 학교 단계 뿐 아니라 국민들이 일을 시작한 이후에도 직업능력을 계속해서 개발할 수 있게 지원하는 것을 핵심과제로 추진하고 있다는 것이었습니다. 그런데, 우리나라는 학교단계와 노동시장 진입 이후 단계의 인적자원개발 투자 불균형이 매우 심했고, 대기업과 중소기업의 불균형도 심각했습니다.

때마침, 대통령께서 2005년 연두기자회견에서 국가경쟁력 강화 뿐 아니라 양극화 해소를 위해서는 국민들의 능력개발이 중요하다는 말씀을 하셨고, 노동부 내부적으로 고용서비스 혁신방안이 마련되고 있는 중이었습니다. 이 기회를 살려서 평생직업능력개발 혁신방안을 마련하여 2005년 4월 대통령님과 국민들에게 보고했던 것입니다.

- 이재홍 전 노동부 능력개발정책팀장(현 국제노동정책팀장) -

2005년 4월 6일 「직업능력개발 혁신방안」에 이어 2006년 5월 24일에는 「평생직업능력개발체제 혁신방안」을 마련, 국정과제보고대회를 개최하여 평생직업능력개발의 비전과 중점 혁신과제를 선정하고 이를 추진하기 위한 정책 방안을 제시하였

다. 이러한 노력을 바탕으로 2007년에는 평생직업능력개발의 중장기 비전과 전략과제, 종합적·체계적 정책실천 방안을 담은 「평생직업능력개발 5개년계획('07~'11)」을 수립하여 평생직업능력개발정책의 청사진을 제시하게 되었다.

평생직업능력개발이란 청년기부터 재직기, 퇴직을 전후한 제2의 인생기에 이르기까지 근로생애를 아우르는 지속적인 능력개발을 추구하고, 핵심근로계층 뿐만 아니라 취약계층에게도 차별 없는 능력개발기회를 보장함으로써 전국민의 총체적인 직업능력 제고를 추구하는 것이다. 참여정부는 평생직업능력개발 체제로의 혁신을 위해서는 기업·근로자·정부가 함께 투자하고 노력하는 것이 필수적이라고 보고, ① 기업의 학습기업화 지원, ② 지식근로자 육성, ③ 직업능력개발 인프라 및 전달체계 혁신으로 집약되는 평생직업능력개발 혁신을 추진하였다.

[1] 중소기업의 학습조직화 지원

기업이 근로자에게 상시적인 학습기회를 제공하고 일과 학습의 유기적 연계와 작업현장의 혁신을 통해 경쟁력을 제고해 나가는 '학습기업'으로 발전하도록 다양한 정책사업을 발굴·지원하였다. 대기업의 경우 성과지향적인 교육훈련, 경영혁신과 교육훈련의 결합 등이 활발히 전개되는 반면, 중소기업은 만성적인 인력난, 근로자의 잦은 이직, 저숙련인력 중심의 운용 등으로 직업능력개발 투자가 낮고 인프라도 매우 취약한 실정이었다. 참여정부는 이러한 중소기업의 어려움을 인식하여 특히 중소기업을 위한 다양한 직업능력개발사업을 개발·추진하였다.

〈표 III-8〉 기업규모별 1인당 연 교육훈련비 지출

10~29인	30~99인	100~299인	300~499인	500~999인	1천인 이상
60천원	84천원	144천원	259천원	300천원	732천원

중소기업 직업능력개발 지원에 역점

사업주가 소속 근로자를 대상으로 훈련을 실시할 경우 고용보험에서 훈련비를 지원하게 되는데, 중소기업은 훈련을 실시할 인프라 자체가 취약하여 대기업에 고용보험 지원이 편중되는 문제점이 나타났다. 이에 따라 참여정부는 대기업에게는 자율적인 직업능력개발을 계속 유도·지원하는 한편, 중소기업에 대해서는 기업의 혁신역량 강화를 지원하는 다양한 특화사업들을 개발·추진하였다.

2006년부터는 중소기업 학습조직화 사업을 새로이 추진하였는데, 노사협의를 통해 근로자들이 상시 학습할 수 있는 학습조직을 구축하는 경우 컨설팅 비용, HRD 전담자 채용, 학습조 활동, KMS(지식관리시스템) 도입 등 제반 관련활동을 지원하였다(<표 III-9>). 이에 따라 2006년 현재 112개의 중소기업에 대해 학습조직화 사업을 지원하였다.

<표 III-9> 중소기업 학습조직화 지원사업

구 분	지원내용	기존 지원과 차이점
사전단계	학습조직 구축 컨설팅, 인력개발전담자 채용	<ul style="list-style-type: none"> · 인프라구축지원(컨설팅, 프로그램 개발, 전담자 인건비 등) · 다양한 학습활동 지원(학습조, KMS 등)
시행단계	학습조(Cop), OJT 프로그램 개발, 교대제 전환, 근로자학습휴가제, Mentor	
사후단계	사후관리 컨설팅, 우수학습활동 보상	

또한 정부는 2006년부터 중소기업 근로자의 핵심직무능력 향상을 위해 개별 중소기업이 직접 교육훈련을 실시하기 어려운 최고급과정을 공모·선정하여 지원하였다. 최고급과정은 전략경영·경영혁신, 인사·조직, 영업·마케팅, HRD·리더십, 재무회계 등 5대 분야로 구분되며, 선정된 우수훈련기관의 최고급과정은 중소기업에 무료로 제공하고 훈련근로자의 인건비도 지원하였다. 사업 시작 첫해인 2006년에는 19천명의 중소기업 근로자들에 대해 지원이 이루어졌다.

<표 III-10> 중소기업 근로자 핵심직무능력향상 지원

구 분	지원항목	지원비용	기존 지원과 차이점
중소기업	훈련참여 근로자 임금	훈련시간×근로자 평균시간급	<ul style="list-style-type: none"> · 훈련비 단가 지원 → 훈련실비 지원 · 근로자임금, 사업홍보비 추가 지원
훈련기관	훈련비	훈련실비 전액	
	훈련담당자 인건비	100만원/월	
	홍보비	최대 100만원까지/월	

이와 함께 2005년부터 수요조사를 거쳐 연 1,500명의 중소기업 CEO 등을 대상으로 직업능력개발의 중요성과 최신 HRD기법 등에 대한 지역순회교육을 실시하였다. 동 사업은 중소기업 근로자의 직업능력개발 활성화를 위해서 중소기업 CEO와 HRD 담당자의 인식을 개선하고 최근 HRD 추세 등에 대한 교육이 매우 중요하다

는 인식에 따라 추진되었다.

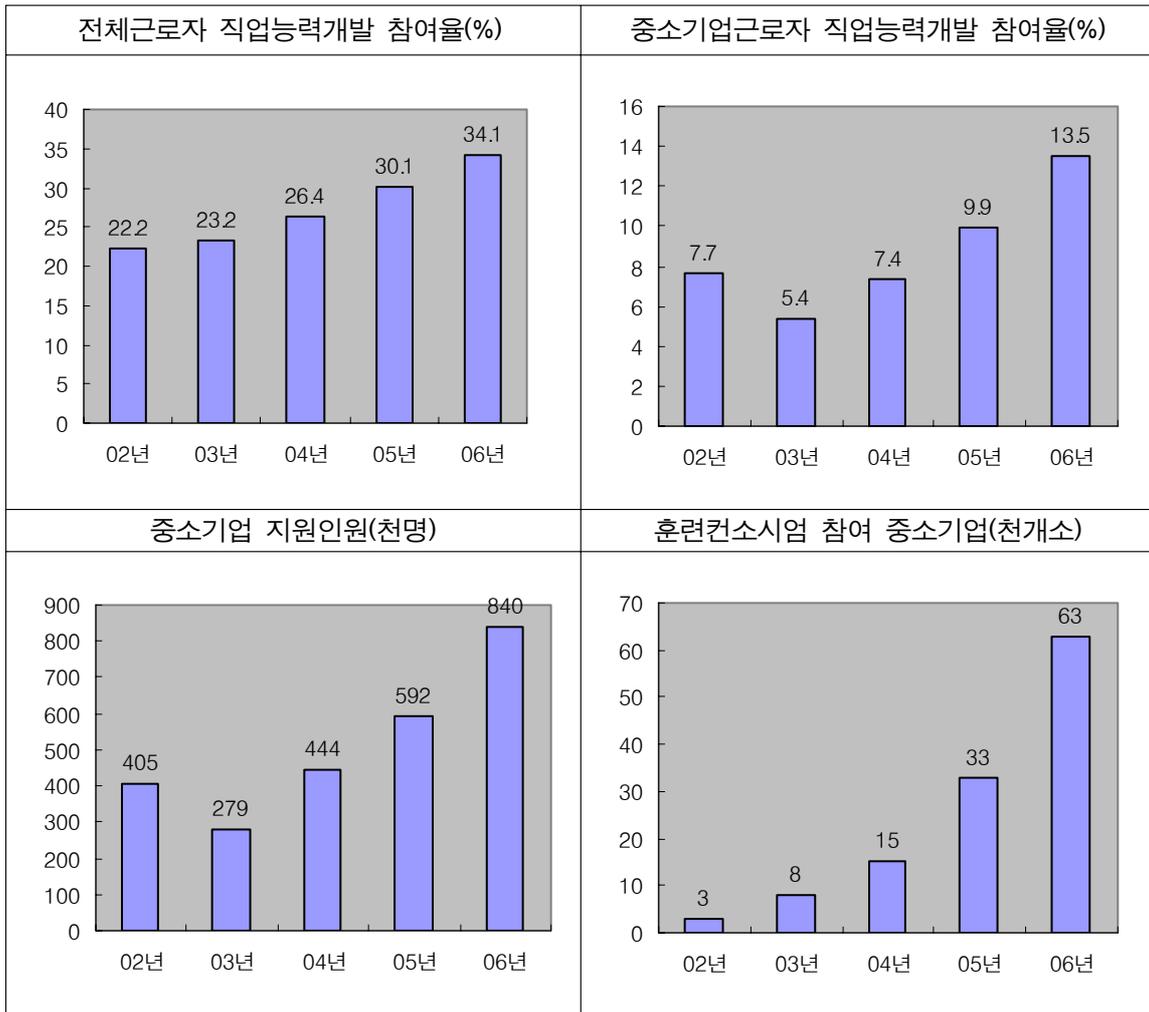
한편 중소기업 근로자의 직업능력개발을 위해 중소기업이 대기업 등과 협력하여 추진하는 「중소기업직업훈련컨소시엄」을 계속해서 확대 추진하였다. 동 사업에서는 중소기업과 컨소시엄을 구성한 대기업(협력업체), 사업주단체(산업·업종별 중소기업), 공공훈련기관 및 대학(지역 중소기업)에게 시설·장비비, 전담자 인건비, 훈련비 등을 지원하였다. 「중소기업직업훈련컨소시엄」은 중소기업 근로자들이 대기업·대학 등 우수한 훈련시설을 이용하여 질 높은 직업훈련을 받고 대기업·중소기업 간의 실질적인 상생협력 가능성을 보여준 사례로 평가받고 있으며, 2005년 3월 OECD 평생학습 국제회의에서도 우수사례로 소개된 바 있다. 「중소기업직업훈련컨소시엄」은 2002년 8개 컨소시엄에 10천명의 근로자가 참여하였으나, 이후 지속적으로 확대되어 2006년에는 57개 컨소시엄에서 100천명의 근로자가 직업훈련을 받았다.

〈표 III-11〉 중소기업 직업훈련 컨소시엄 훈련 실적

구 분	' 01	' 02	' 03	' 04	' 05	' 06
운영기관(개소)	6	8	19	30	47	57
참여중소기업(개소)	1,029	3,186	8,258	14,861	33,181	63,026
훈련인원(천명)	4	10	20	38	71	100

이상에서 설명한 바와 같이 참여정부 출범 이래 중소기업에 대한 다양한 직업능력개발정책들이 지속적으로 추진된 결과, 직업능력개발 참여율, 지원인원, 직업훈련 컨소시엄 참여 중소기업 수 등 여러 지표에서 두드러진 성과를 보여주었다. 먼저 중소기업 근로자의 직업능력개발 참여율을 보면, 전체 근로자의 참여율에는 크게 미달하지만 참여정부 출범 이후 빠르게 증가하였다('03년 5.4%→'06년 13.5%). 또한 중소기업 지원인원과 직업훈련컨소시엄에 참여한 중소기업 수에 있어서도 참여정부 출범 이후 매우 빠른 증가세를 기록하였다.

[그림 III-14] 직업능력개발 참여 증가 추이



[2] 문제해결능력을 갖춘 지식근로자 육성

근로자가 새로운 기술·업무에 적응하고 일터에서 발생하는 문제를 스스로 해결할 수 있는 지식근로자로 거듭날 수 있도록 시간·비용 상의 부담경감과 다양한 훈련프로그램 제공을 위한 지원을 확대하였다. 이는 핵심인력 위주 인력관리, 경력직 채용 선호 등으로 기업의 HRD투자가 감소·정체하는¹⁴⁾ 현실에서 근로자 자율적으로 직업능력개발을 할 수 있는 기회를 확대할 필요성이 제기된 데 따른 것이었다.

근로자 스스로 직무·정보화·외국어과정 등을 수강하는 경우, 수강비를 지원하는 「근로자수강지원금제도」는 2002년 36천명에서 2006년에는 156천명으로 지원대상이 대폭 확대되었다. 동 제도는 2005년 7월부터는 훈련방식에 e-Learning 과정을 포함

14) 총인건비 중 교육훈련비의 비율은 2003년 0.81% → 2004년 0.71%로 감소하였다.

하여 급속히 확대되고 있는 사이버교육방식을 직업능력개발에도 적극적으로 활용하는 계기를 마련하였다.

〈표 III-12〉 근로자수강지원금 제도개선 내용

구 분	' 02년	' 03년	' 05년
지원대상	이직예정자, 50세 이상 근로자	이직예정자, 50세 이상 근로자, 50인 미만 기업 근로자 (신설)	이직예정자, 40세 이상 근로자(확대), 300인 미만 기업 근로자 (확대)
훈련방법	집체훈련	집체훈련	집체훈련, e-Learning

비정규직·여성·고령자 등에 대한 직업능력개발 지원 확대

한편 노동시장 양극화의 주요 요인 가운데 하나인 정규직·비정규직 근로자간 격차는 직업능력개발에서도 그대로 나타났다. 문제는 직업능력개발 격차가 비정규직의 함정을 깊게 하여 정규직으로의 탈출을 더욱 어렵게 만든다는 것이다. 참여정부는 이러한 문제인식 하에서 직업능력개발 격차를 해소하고 노동시장에서 원활한 상향이동을 촉진하기 위하여 2006년 11월부터 비정규직 근로자를 대상으로 「근로자 능력개발카드제」를 도입, 근로자가 훈련을 받기 전에 훈련실비를 사전 지원하기 시작하였다. 이에 따라 근로자들은 자신이 희망하는 훈련과정을 골라서 연 100만원, 5년간 300만원 한도 내에서 지원받을 수 있게 되었다. 2007년에는 연간 2만명을 지원 대상으로 계획하고 있다.

〈표 III-13〉 근로자능력개발카드제

구 분	지원내용	기존 지원과 차이점
지원대상	기간제, 파견, 단시간, 일용 근로자	<ul style="list-style-type: none"> · 비정규직 직접 지원 · 훈련비단가 지원→훈련실비 지원 · 훈련수료후 지원→사전 지원
지원금액	연 100만원, 5년 300만원 한도	
지원시기	훈련수강시 사전 지원	

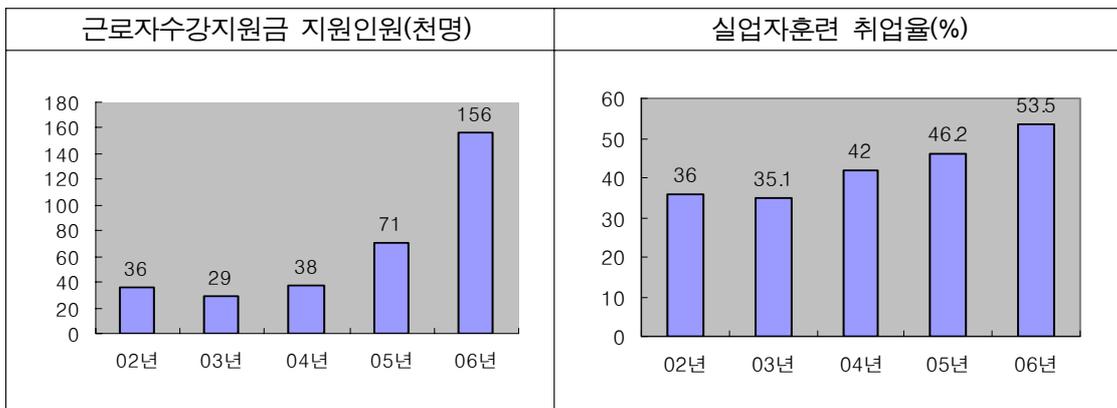
또한 출산·육아로 인해 노동시장에서 이탈한 경력단절 여성의 취업능력 향상을 위해 2007년부터 「전업주부직장복귀프로그램(Home to Work)」을 개발·보급하였으며, 2008년부터는 고령자에게 제2의 인생설계(Active Ageing)를 위해 커리어컨설팅을 지원하는 등 여성·고령자의 경제활동참여 확대에도 노력하였다.

근로자가 일과 학업을 병행할 수 있도록 지원하는 대학학자금 대부는 연 3만명 수준으로 확대하여 지원하였다. 특히 2006년부터 중소기업 근로자 중 3년 이상 근속한 근로자에게 학기당 200만원 한도로 학자금을 무상 지원함으로써 중소기업 근로자들이 학교를 통해 새로운 지식을 습득할 수 있는 실질적 기회를 제공하였다. 향후 연간 7천명의 근로자들이 동 제도를 이용할 것으로 추산된다.

근로자들이 현업에 종사하는 동안은 직업훈련을 받는데 한계가 있는 것이 현실이다. 이를 보완하기 위해 덴마크에서는 직무순환(Job rotation)모델을 도입하여 근로자가 유급휴가를 통해 직업훈련을 받을 수 있도록 지원하고 있다. 참여정부에서도 근로자의 유급휴가훈련 활성화를 위해 유급휴가훈련으로 사업주가 대체인력을 채용하는 경우 장려금을 지급하고, 고용지원센터에서 대체인력풀을 구축하여 실업자에게 현장훈련기회를 제공하는 사업을 2009년부터 추진할 계획이다.

이와 함께 경제활동기간 중에 단절 없이 근로생활을 계속할 수 있도록 취업과 직결되는 실업자훈련체계 개편에도 노력하였다. 2005년부터 지역별 인력·훈련수요 조사를 실시하여 현장수요를 반영하는 실업자훈련과정을 편성·운영하였으며, 2007년부터 지방고용심의회에서 지역별 실업자훈련계획을 심의·조정하는 등 지역 수요를 고려한 실업자훈련체계로 전환을 모색하였다.

[그림 III-15] 근로자수강지원금과 실업자훈련 취업률 증가 추이



[3] 직업능력개발 인프라 및 전달체계 혁신

참여정부는 기업의 HRD 투자 확대와 근로자의 자율적인 능력개발을 위한 재정적 지원을 강화하는 한편, 양질의 서비스가 생산·소비되는 직업능력개발 시장을 활성화하기 위한 인프라 및 전달체계 혁신에 많은 노력을 기울였다.

참여정부는 훈련비 지원방식을 혁신하여 그간 기실시된 훈련에 대한 사후지원 중심에서 컨설팅·프로그램개발 등 인프라 구축을 병행 지원하는 한편, 기업이 훈련을 기피하는 비정규직 등 취약계층에 대해서는 근로자능력개발카드제 등 훈련비를 직접 지원하는 방식을 확대하였다. 또한, 경직적·획일적인 표준훈련비 단가 지원체계에서 벗어나, 훈련공모 이후 실비를 지원하는 중소기업 핵심직무능력 향상사업 추진, 실업자훈련의 성과연계형 차등 지원 등으로 다양화하고 표준훈련비 수준도 현실화하여 훈련의 질적 제고에 노력하였다. 또한, 훈련서비스의 전달체계를 혁신하여 수요자의 선택권을 강화하고 경쟁의 원리를 통한 훈련시장의 건전성 제고를 위해 「훈련바우처제도」와 「훈련공모제」 등을 도입할 계획이다.

〈표 III-14〉 훈련비 지원 혁신방안

구분	현재	혁신 방향
① 지원범위	· 실시된 훈련 사후지원 → 대기업 지원 편중	· 중소기업의 사전 인프라 구축 병행 지원 (중소기업 학습조직화 등)
② 전달방식	· 사업주 매개 지원 → 비정규직 등 훈련기회 소외	· 취약계층은 실비 직접 지원 (근로자능력개발카드제 등)
③ 지원수준	· 표준훈련비 단가 일률 지원 → 고품질 서비스 공급 제약	· 훈련공모 후 실비 지원 · 성과연계형 차등 지원 · 표준훈련비 현실화
④ 지원절차	· 신청에서 지원까지 절차 복잡	· 훈련비 지원 On-line 처리 · 훈련과정 인정요건 및 절차 간소화

2006년 3월 공공훈련인프라 혁신을 단행하여 종래 기능대학과 직업전문학교로 이원화된 공공훈련기관을 7대 권역 40개 캠퍼스를 갖춘 한국폴리텍대학으로 통합하고, 중소기업 등 시장실패 영역의 직업훈련에 특화하도록 역할을 재정립하였다. 그 결과 폴리텍대학의 중소기업 재직자훈련은 2006년 43천명에서 2007년에는 170천명으로 크게 증가할 것으로 예상된다. 이와 함께 민간훈련기관에 대해서는 성과중심의 평가체제를 확립하여 시장 내에서 경쟁체제를 조성하고, 평가과정에서 경영진단 컨설팅을 제공하는 등 품질 높은 직업능력개발서비스 공급이 확대되도록 노력하였다.

< 정책담당자 한 마디 >

Q. 직업능력개발체계 혁신과정에서 특히 인프라 개편을 추진하면서 겪었던 어려움은 어떻게 극복해 나갔습니까?

A. 직업능력개발에 대한 투자를 확대하고, 근로자 직업능력개발카드제를 시행하겠다고 했을 때에 별 다른 저항은 없었습니다. 그러나, 훈련인프라를 통합하고, 공공훈련을 분권화하는 과정에서는 그간 이 업무를 담당했던 산업인력공단, 기능대 노조의 거센 반발이 있었습니다. 훈련인프라 혁신이 고용분안으로 이어질 것을 우려하였기 때문입니다. 인프라 혁신의 당위성을 이해시키면서 인프라 혁신을 계속해서 추진하기 위해 인력공단, 기능대 담당자들이 참여하는 한시적인 별도 팀을 구성했습니다. 이들이 함께 참여하여 구체적인 공공훈련 인프라 혁신방안을 마련하도록 했던 것입니다. 또 마련된 안에 대해서 다시 노조를 설득하는 노력을 통해 노조의 이해를 확보할 수 있었습니다. 국회 상임위에도 진행상황을 수시로 설명하고 인프라 혁신의 당위성과 공감대를 확산시켰습니다.

결과적으로 인프라 혁신의 원칙을 고수하면서 꾸준히 이해관계자는 물론 외부에도 필요성과 진행 과정을 설명함으로써 오랜 숙제였던 능력개발 인프라 혁신을 추진할 수 있었습니다.

- 이재홍 전 노동부 능력개발정책팀장(현 국제노동정책팀장) -

또한 직업능력개발 수요자와 공급자를 연결하는 훈련정보제공 확충을 위해 중장기 인력수급전망과 지역별 인력·훈련수요조사를 실시하여 인력수요와 직업능력개발공급간 연계체계를 마련하였다. 2006년 10월 직업능력개발 정보망인 HRD-Net를 “고용-훈련-자격” 종합정보사이트로 확대·개편하여, 직업별 구인·구직현황, 훈련과정, 자격종목, 직업능력 등에 관한 정보를 통합 제공하는 시스템을 구축하였다.

이와 함께 2005년 9월 그간 장롱자격으로 비판받아 온 국가기술자격에 대해서도 전면적인 혁신방안을 수립하여, 산업 수요에 맞는 자격등급 및 종목 정비, 산업계의 자격운영 참여 확대, 자격검정의 현장성 제고와 출제기준 재정비 등을 추진하였다.

<표 III-15> 자격제도 패러다임 혁신

구분	기 존	혁 신
운영주체	· 정부	· 정부 + 산업별 협의체 + 노사단체
분야	· 전통산업 위주	· 지식서비스 사회서비스 산업 포괄
기능	· 입직형 자격	· 입직형 자격 + 숙련형 자격
수준	· 저숙련 기능 중심	· 고숙련·고기술 중심
관리범위	· 자격 취득자 양적 배출	· 자격 취득자 질 관리

능력중심의 경영문화 확산을 위해 2005년부터 인적자원개발 우수기업을 HRD-Best 기업으로 정부가 인증하고, 중소기업에게는 인증제와 연계하여 컨설팅도 지원하고 있다. 또한 근무형태 개편(교대제/근로시간단축)과 학습조직 구축을 연계한 고성과 작업장 혁신모델이 확산되도록 뉴패러다임모델 컨설팅 지원, 교대제 전환으로 정규직 추가고용시 인건비 지원 등을 시행하였다.

끝으로 참여정부는 그간 중앙정부 중심의 전달체계를 지역·산업·노사단체 등으로 점차 분권화하는 노력을 경주하여 왔다. 2007년 이후에는 시·도지사가 위원장인 지방고용심의회를 활성화하여 지역별 실업자훈련계획의 심의·조정권한을 이양하고 있다. 아울러 산업별 인적자원개발협의체를 통해 산업계 주도로 현장수요에 부합하는 훈련을 실시하도록 다양한 지원사업(성장동력산업 중간기술인력 양성, 현장훈련 프로그램 개발 등)을 추진하였다. 또한 노사단체가 주체가 되어 영세기업·비정규직 등 소외계층에게 훈련을 실시하는 노사공동훈련도 2006년 9개의 시범사업을 거쳐 2007년에는 본사업을 통해 확대해 나가고 있다.

< 선진국의 직업능력개발 정책 동향 >

○ 직업능력개발을 국가전략과제로 추진

- 국가 차원의 직업능력개발 전략을 제시하고, 관련 부처의 정책수단을 종합적으로 연계추진(미국, 영국, 핀란드, 싱가포르 등)
- 기업의 자율과 창의를 존중하고 시장메커니즘의 원활한 작동을 통한 전달체계 효율화

○ 근로생애에 걸친 지속적 직업능력개발 강조

- 급속한 기술변화와 고용유연화에 대응하고, 기업 경쟁력 제고의 핵심수단으로 생애단계별 직업능력개발을 지원(OECD, Adult Lifelong Learning)
- 폭넓은 능력개발 기회의 제공과 함께 수요자의 선택권을 확대(미국ITA, 네덜란드 ILA 등)

○ 취약계층의 숙련 향상에 집중 투자

- 국가 전체의 인적자원의 질을 제고하고, 사회통합을 달성하기 위한 효과적 수단으로 취약계층 투자에 중점
- 중소기업 근로자, 저숙련 계층 등에 대한 공공부분의 투자 확대(영국·독일의 저숙련 인력 신훈련시스템 등)

○ 파트너십을 통한 수요자 밀착형, 분권형, 통합형 서비스 제공

- 중앙·지역·산업 단위의 다층적 직업능력개발 파트너십 구축
- 지역·산업 단위의 분권화를 통해 현장 수요를 반영하고, 관련 서비스를 통합 제공(영국 숙련동맹, 프랑스 지역기술협의체 등)

3. 혁신의 성과

[1] 성과 및 평가

과거의 직업능력개발은 요소투입형 성장전략에 기반하여 산업화과정에서 부족한 기능인력을 양성하여 기업에 공급하는데 중점을 두었고, 이러한 산업인력의 양성·공급은 「성장→고용→복지」라는 적하효과(trickle-down effect) 메커니즘에 의해 경제성장이 분배개선으로 이어지는 연결축으로 역할을 하였다.

그러나 우리경제가 개발연대의 고도성장기를 지나 성숙화단계에 진입하고 세계화와 지식기반경제가 급진전됨에 따라, 글로벌 시장에서 경쟁력 확보를 위해서는 창의와 품질우위의 성장전략 즉, 인적자본의 질에 바탕을 두는 혁신주도형 성장전략으로 전환이 불가피하게 되었다. 또한 노동절약적·기술집약적 산업구조 고도화로 경제성장과 일자리창출간의 연계가 약화되고 있으며, 숙련지향적인 기술진보는 고숙련 노동의 가치를 높이는 반면 저숙련 노동의 가치가 하락하는 노동시장 양극화를 초래하고 있다.

이러한 대내외적 환경변화에 대응하여 참여정부는 사람에 대한 투자를 확대함으로써 「성장→고용→복지」의 선순환체제를 구축하여 고용의 기회와 질을 높여 일을 통한 복지를 실현하는데 주력해왔다. 이에 따라 참여정부는 국정의 최우선과제로서 평생직업능력개발체제 혁신을 추진하고, 이를 위해 재정투자 또한 2002년 7,655억원에서 2007년 1조 1,368억원으로 대폭 확대하였다. 참여정부는 출범 이후 시장실패 영역인 중소기업·비정규직 등 취약계층에게는 계층별 특성을 고려한 특화프로그램 개발·제공, 공공훈련기관과 국가기술자격 등에 대한 종합적 개편, 기업·근로자의 자율적 직업능력개발 참여와 투자 확대, 직업능력개발 전달체계의 분권화, 직업능력개발시장 활성화 등 매우 다양한 정책을 추진하여 왔다.

이에 따라 직업능력개발 참여인원 및 참여율, 직업훈련컨소시엄 참여 중소기업 및 근로자 수, 실업자훈련 취업률 등 제반 지표에서 두드러진 성과를 기록하였다. 이러한 성과는 참여정부 기간 동안에 일관되고 강력하게 추진된 다양한 직업능력개발정책에 힘입은 바가 컸다고 할 수 있다.

직업능력개발 주요 성과지표	2002년	2006년	증가
재정투자	7,655억원	1조1,563억원	3,908억원
전체 근로자 직업능력개발 참여인원	197만명	308만명	111만명
전체 근로자 직업능력개발 참여율	22.2%	34.1%	11.9%p
중소기업 근로자 직업능력개발 참여율	7.7%	13.5%	5.8%p
직업훈련컨소시엄 참여 중소기업 수 · 근로자 수	3천개 10천명	63천개 100천명	60천개 90천명
근로자수강지원금 지원인원	36천명	156천명	120천명
실업자훈련 취업률	36.0%	53.5%	17.5%p

하지만 우리의 직업능력개발정책은 이제 막 투자를 확대한 수준으로 아직 선진국 대비 재정투자규모는 크게 미흡한 수준이고, 취약계층 특화프로그램도 개발되고 있는 단계이며, 전달체계 및 인프라 혁신도 비로소 하드웨어를 갖춘 수준이다. 지역·산업수요와 괴리된 지난날 산업인력 양성 차원의 공급자 위주 시각, 부처별 사업추진 난립, 직업능력개발의 중요성에 대한 기업·근로자의 인식 부족 등은 여전히 앞으로 해결해야 할 한계로 남아 있다.

[2] 향후 과제

지난 4년간 참여정부의 직업능력개발 혁신의 성과를 바탕으로 하여 향후 예상되는 환경변화에 대응하는 선제적인 사회투자전략으로서 평생직업능력개발체제의 확립을 위해서는 다음과 같은 정책과제에 역량을 집중해야 할 것이다.

첫째, 전반적인 직업능력개발 참여율이 저조하고 노동력의 구조적인 부족이 전망되는 상황에서 국민 전체의 직업능력개발 참여 확대와 함께 창의적인 전문인력 육성을 위한 직업능력개발 서비스의 질적 수준을 제고하기 위한 노력을 추구해야 할 것이다.

둘째, 직업능력개발 수요자의 선택권을 확대하고 공급자의 품질 경쟁을 통해 양질의 직업능력개발 서비스가 생산·소비되는 직업능력개발 시장의 활성화를 위한 정책적 노력이 요구된다.

셋째, 정부는 종전의 규제자 및 공급자 역할에서 벗어나 기업과 근로자의 자율적 직업능력개발을 지원함과 동시에 직업능력개발 전략 수립, 인프라 구축 등 전략적 촉진자로서 중심적 역할을 전환해 나가야 할 것이다.

넷째, 중소기업 근로자나 비정규직 등 취약계층에게 다가가는 맞춤형 정책 발굴과 함께 지역·산업의 수요를 중심으로 직업능력개발 전달체계를 분권화하는 노력을 더욱 강화하고 이를 정책의 중심목표로 추진해야 할 것이다.

다섯째, 정부 부처별로 개별적·분산적으로 추진해온 다양한 형태의 직업능력개발 사업들을 전 국민의 평생직업능력개발 차원에서 종합적으로 조정하고 연계하는 범정부 차원의 추진체제 정비가 요구된다.

이와 관련, 참여정부는 2007년 평생직업능력개발의 중장기 비전과 전략과제, 종합적·체계적 정책실천 방안을 담아 수립한 「평생직업능력개발 5개년계획(’07~’11)」의 실천을 통하여 전체 근로생애를 아우르고 취약계층과 함께 하는 평생직업능력개발체제를 확고히 정착시킴으로써 향후 모든 국민의 직업능력을 제고하고 일할 기회가 보장되는 고숙련 사회의 실현을 위한 초석을 마련할 계획이다.

< 정책담당자 한 마디 >

Q. 참여정부 노동시장정책의 성과와 한계를 무엇이라고 생각하십니까?

A. 먼저 고용서비스 선진화, 사회적일자리 창출, 고용전략 수립 등을 주요 성과로 꼽을 수 있을 것입니다. 또, 고용정책의 과학화도 잘 드러나지 않지만 내실있는 성과라고 생각합니다. 노동시장 상황을 보여줄 수 있는 통계인프라가 정비되었고, 합리적이고 과학적인 정책이 추진될 수 있는 기반이 마련되었기 때문입니다. 그러나, 노동시장정책은 국민들이 체감하기까지 많은 시간이 걸리기 때문에 국민들의 체감도가 낮은 수 밖에 없는 것이 아쉽습니다. 한편, 참여정부에서 평생직업능력개발체계를 구축하려는 노력도 다양하게 추진되었지만 이 분야는 아직도 갈 길이 멀다고 생각합니다. 직업능력개발 인프라를 비롯해 다양한 프로그램을 더 발전시켜나가야 합니다.

- 이원덕 전 청와대 사회정책수석비서관(현 직업능력개발원장) -

제10장 일자리 구조의 선진화 : 따뜻한 일자리

1. 국민소득은 늘고 일자리는 제자리

참여정부가 일자리창출정책에서 역점을 두고 추진한 정책의 하나는 교육, 보건의료, 복지, 공공행정 등 사회서비스 부문에서의 일자리창출 정책이다. 사회서비스란 “개인 또는 사회 전체의 복지 증진 및 삶의 질 제고를 위해 사회적으로 제공되는 서비스”로 정의되는데, 여기에는 보육, 아동·장애인·노인 보호 등 사회복지, 간병간호 등 보건의료, 방과후 활동·특수교육 등 교육·문화·공공행정서비스 분야가 포함된다.

우리의 경우, 그 동안 소득수준 향상, 급속한 고령화 추세, 여성 경제활동참가율 증가, 한부모 가족의 증가 등 가족구조 변화 등 사회·경제적 환경변화가 빠르게 진행되면서 사회서비스에 대한 수요가 증가하여 왔으며 향후에도 더욱 빠르게 늘어날 것으로 예상된다. 그러나 현재 우리나라의 사회서비스의 공급수준이나 일자리 비중은 현저하게 낮은 수준이다. OECD 주요국의 사회서비스업 취업자 비율이 25~33% 수준인데 반해, 우리의 경우는 12~13% 수준에 머물고 있다. 국민소득수준, 부양인구비율, 정부지출비중 등을 고려할 경우에도 사회서비스부문 취업자 비율은 OECD 주요국에 비해 크게 낮은 수준이다.

사회서비스의 경우, 국민소득 증가에 따라 규모가 확대되는 정상재(normal goods)임에도 불구하고 우리나라에서는 다양한 시장실패와 정부실패로 인하여 소득증대에 따라 사회서비스 시장규모가 확대되지 못하고 있는 실정이다. 따라서 적극적인 정부정책을 통해서 사회서비스 공급을 확충하여 관련시장을 확대함으로써 증가하는 사회서비스에 대한 수요를 충족함과 동시에 해당 사회서비스 분야에서 고용을 창출하는 것이 매우 중요한 국가적 과제로 제기되었다.

사회서비스 부문의 확대는 점증하는 사회서비스 수요 충족이라는 측면만이 아니라 성장의 고용창출력 저하라는 상황에 대응하는 일자리창출이라는 측면에서도 매우 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다.

첫째, 제조업 부문의 고용이 지속적으로 감소하고 경제위기 이후 과잉 팽창되었던 도소매·음식·숙박업이나 개인서비스업 부문의 자영업 취업자 수가 감소하고 있는 상황에서 사회서비스업은 생산자서비스업과 함께 양질의 일자리를 창출할 수 있는 중요한 영역으로 역할을 수행할 수 있다.

둘째, 우리의 경우 선진국에 비해서 여성들의 경제활동참가율이 크게 낮은 상황

이므로, 사회서비스 부문의 확대를 통해 가사노동을 시장화·사회화함으로써 여성들의 경제활동참가율을 높이는 데 크게 기여할 수 있다.

셋째, 소득수준 향상과 고령화 진전 등으로 복지 수요가 크게 증가함에 따라 정부의 복지예산 지출도 증가할 것으로 예상된다. 그리고 선진국의 경험에서도 확인되듯이 복지예산 지출이 이전지출방식보다는 사회서비스 부문의 확장을 통해 이루어질 경우 보다 효율적인 것으로 평가되고 있다. 따라서 복지수요와 연관성이 높은 사회서비스 부문의 확대를 통해 복지수요의 충족과 함께 고용창출을 도모할 수 있다.

사회적 일자리는 이미 1990년대 이후 유럽이나 미국에서 사회적기업 형태로 발전되기 시작하였다. 사회적 기업(social enterprise)이란 주주나 소유주를 위한 이윤극대화보다는 사회적 목적을 우선적으로 추구하며, 이를 위해 수익활동을 통해 창출한 이윤을 사업이나 지역공동체에 재투자하는 기업으로 각국의 정치·사회적 배경에 따라 다양한 형태로 발전하고 있다. 예를 들어, 영국의 「The Big Issue」는 노숙자를 고용하여 잡지판매, 미국의 「Juma Ventures」는 빈민지역 청소년을 고용하여 아이스크림 판매 및 숙박업 운영, 미국의 「Rubicon Programs Inc.」는 장애인과 장기실직자를 고용하여 조경·베이커리 사업 등을 통해 사회의 취약계층에게 일자리를 제공하면서 사업 수익도 창출하는 사회적 기업으로 활발히 활동하고 있다. 이러한 사회적 기업의 사례들은 사회서비스 분야에 대한 사회적 수요 증대를 충족시키면서 취약계층을 위한 일자리창출이 절실한 우리나라에 유용한 시사점을 제공해 준다.

< 외국의 사회적 기업 >

◆ 영국 The Big Issue社

- 91년 설립되어 노숙자를 판매원으로 고용하여 Big Issue라는 잡지를 발행·판매하고 노숙자들의 자신감 회복 및 자립을 지원. 호주, 남아프리카공화국, 일본 등 5개국에서 매주 27만부의 잡지를 발행
- 외부지원(정부 38%, 기업 기부 21%), 판매·광고 수입으로 운영

◆ 미국 Juma Ventures社

- 샌프란시스코 지역 빈민청소년들을 고용하여 아이스크림 판매 등 사업을 하면서 재무교육, 저축상담, 진학지도, 멘토링 등 청소년 개발프로그램을 병행하여 운영
- 샌프란시스코 야구장 아이스크림 판매권, 요세미티 국립공원 숙소 운영 등을 통해 지난 12년간 2천여명의 청소년들에게 일자리 제공

◆ 미국 Rubicon Programs Inc.

- 조경사업과 베이커리사업을 통해 장애인, 장기실직자, 노숙자 등에게 직업훈련 및 일자리를 제공
- 각종 호텔, 리조트에 대한 조경사업은 물론 샌프란시스코 지역 내 41개의 베이커리 운영

참여정부는 사회서비스 부문이 사회복지 및 고용창출의 측면에서 가지는 긍정적 효과를 인식하면서 2003년 3월 사회서비스 확충과 사회적 일자리 창출의 연계를 중요한 국정과제의 하나로 채택하였다. 이후 다양한 관련정책을 발굴·추진하면서 정책수단의 범위를 확대하여 나갔다.

먼저 노동부는 2003년 7월부터 부처 최초로 73억원 규모의 추경예산을 마련하여 사회적 일자리 창출사업을 실시하였다. 노동부의 사회적 일자리 창출사업은 사회서비스 분야에서 NGO 등 비영리단체가 일자리를 창출하는 방안으로 교육·의료·보육 등 민간서비스산업의 육성, 공공행정부문의 적정인력 확보와 함께 사회적 일자리 창출의 새로운 대안으로 주목받기 시작하였다.

2004년 2월 4일에는 「일자리만들기 사회협약」을 통해 “정부는 공공·복지·사회서비스 분야의 사회적 일자리를 확충하고 공공부문 중 인력부족 분야의 신규채용인원을 확충한다”는 정책방향을 제시하였다. 동년 2월 19일 「일자리창출 종합대책」의 일환으로 취약계층의 복지를 확충하고 국민들이 필요로 하는 사회서비스를 제공하는 사회적 일자리를 확충방안을 마련하였다. 구체적으로는 교육·복지·환경 서비스 제공 확대, 취약지역의 보육시설 확충, 야간·휴일보육 등 보육분야 일자리 확대, 간

병·수발 등 요양서비스 확대, 재가노인 방문간호서비스 인력 확충(공적노인요양보장제도와 연계) 등의 정책방안을 제시하였다. 이어서 「사회적 일자리창출사업 확충방안」(2004.3.26)을 통해 ‘고용 없는 성장’에 대한 대응 차원에서 교육·보건·복지·환경 등 부문에서 서비스 제공 확대를 위해 사회적 일자리를 대폭 확충하기로 하였다. 그리고 2004년 11월에는 「일을 통한 빈곤탈출 지원정책」을 통해 사회적 일자리의 중장기 확충 목표와 정책방향도 제시하였다.

이어서 2004년 12월에는 「소득 2만불시대 실현을 위한 신일자리 창출전략」을 대통령에게 보고하는 과정에서 사회적 일자리를 포함한 사회서비스 전반의 일자리 창출전략 수립의 필요성이 제기되었다. 이에 따라 2005년 3월에는 교육·의료·실버·보육 등 민간부문의 사회서비스 활성화를 위한 「서비스산업 경쟁력 강화 추진방안」이 수립되었다.

한편, 대통령자문 「사람입국·일자리위원회」가 출범하여 2006년 4월 제75회 국정과제회의에서 「사회서비스 일자리 창출전략」을 마련하여 대통령에게 보고하였다. 「사회서비스 일자리 창출전략」 보고(안)에는 절대수준이 낮은 공적 사회지출의 지속적 확대, 안정적이고 지속가능한 양질의 사회서비스 일자리창출 전략, 사회서비스 전달체계의 효율성 제고 및 혁신 등이 포함되었다.

< 관련 대통령님 말씀 >

○ 질서유지, 재난관리, 교육, 의료, 국민보건, 복지, 문화 등에서 일자리가 늘어나 효율성만 유지된다면 바로 국민복지로 연결되기 때문에 이에 대한 담대한 계획이 있어야 하며, 일자리위원회가 종합적으로 분석하여 방안을 마련해야 함(2005.10.12)

이어서 2006년 7월 기획예산처에 관계부처 합동으로 「사회서비스향상기획단」이 만들어졌고, 9월 20일에는 사회서비스향상기획단, 노동부, 보건복지부, 문화관광부 등 관계부처 합동으로 보다 구체적인 「사회서비스 확충전략」을 마련하여 대통령에게 보고하였다. 이에 따라 2010년까지 규제완화, 바우처 도입을 통한 구매력 보전 등 시장 활성화를 통해 사회서비스 민간시장 육성에 중점을 두되, 이와 함께 민간시장 촉발과 취약계층 지원을 위해 사회서비스 부문의 일자리 창출을 위한 재정지원도 확대하기로 하였다.

2. 사회적 서비스 일자리 사업 : 두 마리 토끼를 잡다

사회적 일자리 사업은 여성, 고령자 등 취약계층에 대한 일자리 제공과 함께 우리 사회의 부족한 사회서비스 확충이라는 일거양득의 정책효과를 가진다. 이에 따라 선진국의 경우 사회복지예산의 지출에 있어서 사회서비스를 확장하는 방식이 확대되는 추세이며, 기존의 이전지출방식에 비해 보다 효율적인 것으로 평가되고 있다.

사회적 일자리 사업은 2003년 7월 노동부가 추경예산으로 73억원을 마련하여 서울·부산·인천 등 8개 시·도를 대상으로 시범 실시한 이래 사업규모가 지속적으로 확대되었다. 2004년에는 노동부에 이어 교육부, 복지부, 여성부, 문화부, 환경부에서도 사회적 일자리 사업을 시작하였다. 2005년에는 산림청의 숲가꾸기 사업이, 2006년에는 국가청소년위원회의 청소년동반자 프로그램 등이 사회적 일자리 사업으로 추진되었다. 2006년에는 총 8개 부처에서 21개의 사회적 일자리 사업이 수행되었다. 그리고 2007년에는 총 11개 부처에서 39개의 사회적 일자리 사업에서 12,945억원을 투입하여 20만개가 넘는 사회적 일자리를 제공할 계획(<표 III-16>)인데, 이는 2006년에 비해 예산규모가 2배 정도로 대폭 증가한 수준이다(<표 III-17>).

<표 III-16> 사회적 일자리 사업 추진 내용(2007년)

유 형		사 례
자립지향형		- 사회적일자리 창출 사업 (노동부)
사회서비스 제공	장애인 지원	- 장애아 교육보조원 사업, 장애아 순회교육지원, 대학 장애학생 도우미 지원 (교육부), 중증장애인 활동보조(복지부)
	보육·교육	- 지역아동센터 운영사업(복지부) - 보육시설 지원, 아이돌보미, 취약계층가족양육 (여성부) - 깨끗한 학교, 방과후 교육(교육부)
	간 병	- 방문도우미 사업, 독거노인 도우미 파견, 노인돌보미 바우처, 산 모·신생아도우미 (복지부)
	환 경	- 생태우수지역 일자리 창출 (환경부) - 숲가꾸기 사업 (산림청)
	문화·체육	- 연극국악영화 시간제 강사풀, 취약계층 문화예술교육, 생활체 육지도사, 어르신체육활동지원(문화부)
	청소년 지원	- 청소년 방과후 지원, 청소년 동반자프로그램, 청소년지도사 인력풀운영(청소년보호위)
	기타	- 지역복지서비스 혁신사업 (복지부)

〈표 Ⅲ-17〉 연도별 사회적일자리 사업 추이

	2003	2004	2005	2006	2007(계획)
참여 부처	노동부	6개 부처	7개 부처	8개 부처	11개 부처
예산(억원)	73(추경)	949	1,691	6,782	12,945
인원(명)	2,000	47,491	69,314	111,897	201,059

그러나 사회적 일자리 사업은 사업시행과정에서 정부 재정에만 의존하는 저임금의 공공근로형태의 일자리사업으로 양질의 일자리창출과는 거리가 있다는 비판도 제기되었다. 즉, 최저임금 수준의 임금을 정부가 지원할 뿐 사회적 기업으로 발전할 수 있도록 하는 지원 대책이 없었다는 비판도 적지 않았다.

< 관련 언론 보도 >

◆ 저임금에 인프라 부족 등 문제점으로(레이버투데이, 2005.1.27)

노동부가 시민사회단체의 반발을 무릅쓰고 수익형 사회적 기업 등으로 방향을 설정했지만 갈 길은 멀다. 노동부가 본질적인 문제해결 없이 사업 방향만 ‘확’ 바꾸는 등 너무 앞서가는 것 아니냐는 지적도 나온다.

우선 저임금 문제가 있다. 사회적 일자리 사업 평가에서 가장 많이 도마 위에 오르는 부분이기도 하다. 그동안 사회적 일자리 사업 참여자는 대부분 60만원 정도를 받아 왔다. 여기에 식대와 교통비는 자비로 충당하고 있으니 턱없이 낮은 금액이다. 또한 인건비 이외의 사업비 등 어떤 것도 지급되지 않는다는 점도 ‘사회적 일자리’ 사업의 발목을 잡고 있다.

지난해 한국여성노동자협의회(한여노협)가 맡은 ‘방과후 교실’ (7개 지역 43개 학교, 아동 984명 지도) 사업(광역사업)에 참여한 여성노동자 A씨의 증언을 들어 보면 문제가 여실히 드러난다.

“교육을 마치고 드디어 학교로 출근했다. 처음 시작하는 학교라 그런지 학교 쪽의 준비가 거의 없었다. 시간이 지나면 나아지겠지하고 생각했지만 여름방학이 시작되는 7월이 돼도 달라지는 게 없었다. 방과후 교실의 프로그램기획·진행, 교구준비 등 운영 전체를 맡아하면서도 색종이, 크레파스 등 학습재료는 일일이 학년주임교사에게 타서 써야 했다.”

임윤옥 한여노협 정책실장은 “이런 현실에서 사회적 일자리 사업은 실업과 고용불안에 시달리고 있는 취약계층에 대한 적극적 고용정책이라기보다는 최소한의 기본생계를 유지시켜주는 한시적 정책”이라며 “고용의 질 개선과 시설 등 인프라 확충이 필요하다”고 지적했다.

임 실장은 “방과후 교실 사업을 더욱 체계화시키기 위해 노동부에 찾아가 시설확충 등을 요구하면 교육부 소관이라고 하고, 교육부는 예산이 없어 집행하기 힘들다고 말하는 등 정부의 준비가 부족한 것 같다”며 “저임금 문제 등으로 올해는 사회적 일자리 사업에 참여하지 않았다”고 말했다.

최영 부산실업센터 사무국장도 “노동부는 올해도 1인당 67만원의 인건비만 지급하고 어떤 인프라도 제공하지 않은 채 심지어 퇴직금까지 모두 민간단체에만 맡겨놓은 상태”라며 “이런 조건에서 어떻게 안정적 수익을 내는 사회적 기업으로 갈 수 있을지 의문”이라고 강조했다.

정부는 이러한 비판과 문제제기를 감안하여 기존의 사업수행방식을 지속적으로 개선하여 왔다. 2005년부터는 사업유형을 공익형과 수익형으로 구분하여 수익형 사업의 비중을 높이는 방향으로 사업을 추진하였다. 즉, 사업 심사시 수익형 사업에 가점을 부여하고, 공익형 사업은 원칙적으로 1년 지원, 수익형 사업은 특별한 사유가 없는 한 3년간 계속 지원하는 것으로 하였다. 또한 사업규모에 대한 한도를 설정하여(최소 10인 이상) 안정적인 일자리창출 가능성이 낮은 소규모의 사업은 배제하

였다. 이러한 정책적 노력은 시민단체 상근자들의 인건비 보조 등에 그쳤던 초기의 문제점과 한계를 넘어서 사회서비스를 제대로 제공하면서 안정적인 일자리로 발전할 수 있도록 유도하려는 정책방향의 전환이었다.

이어서 2006년에는 기업이나 지자체가 참여하는 대규모의 자립지향 사업모델이라 할 수 있는 기업연계형 사업모델과 광역형 사업모델을 새로이 발굴하여 지원하였다. 먼저 기업연계형 사업모델은 NGO-기업, 또는 NGO-기업-지자체가 협력하여 사회적 일자리를 대규모로 창출하되, 중장기적으로 시장에서 자립화를 지향하는 프로그램이다. 2006년 60억원의 예산으로 추진된 시범사업에서는 공모과정을 거쳐 실업극복국민재단의 교보다솜이봉사단 등 7개 사업이 선정되었다. 실업극복국민재단과 교보생명이 참여하는 교보다솜이봉사단의 경우, 저소득층에 대한 무료 간병서비스 외에 저렴한, 유료형 등 서비스를 다각화하여 수익을 창출할 수 있는 모델을 모색하여 왔다.

< 기업연계형 사회적 일자리 사업 사례 >

- ◆ 실업극복국민재단의 교보다솜이봉사단
 - 교보생명은 재정 및 경영지원을 담당하고, 실업극복국민재단은 사업시행 및 관리를 담당
 - 전국 7개소에서 사업을 실시
 - 저소득층 환자에 대한 무료 간병서비스 외에도 저렴한, 유료형 등으로 서비스 종류를 다각화하여 스스로 수익을 창출할 수 있는 모델을 모색

광역형 사업모델은 사업이 보다 큰 규모로 활성화될 수 있도록 NGO간의 결합을 통해 수행되는 대규모 사업으로 한국의료생활협동조합의 간병사업 등 총 9개의 사업이 선정·지원되었다. 한국의료생활협동조합은 「재가케어복지사업단」을 구성하여 독거노인, 장애인, 만성질환자 등을 대상으로 양질의 간병·가사 지원서비스를 무료 또는 저렴한 비용으로 제공하여 월 300~400명이 이용하는 등 새로운 사업모델로 자리잡아가고 있다. 안양 세종장애아동후원회는 장애아동 방과후 지도, 장애아동 통학차량 운행 등 장애인에 대한 서비스를 제공하고 있다.

노동부는 2007년에 정부지원에 전적으로 의존하는 공익형 사업을 폐지함에 따라 노동부의 모든 사회적일자리 사업은 수익창출을 통해 자립을 지향하는 모델이 되었다.

노동부에서는 이러한 사업이 사회적 기업으로 발전해나갈 수 있도록 단지 인건비

보조에 그치지 않고, 참여기관에 대한 경영컨설팅, 직원 교육 및 참여기관간 네트워크 형성 등¹⁵⁾ 다양한 지원 대책을 통해 참여기관의 경영능력을 강화하고 수익창출 등 재원 다각화를 통한 자립화를 적극 지원하였다.

이와 함께 노동부는 지속가능한 양질의 사회적 일자리를 창출하는 사회적 기업의 육성을 제도적으로 뒷받침하기 위해 「사회적기업지원법」 제정을 추진하였다. 2005년 노동부는 관계부처, 민간전문가 등으로 ‘사회적일자리 T/F’를 구성, 14차례 회의를 거쳐 법률안 초안을 마련한 후 그 초안에 대해 국회 열린우리당 우원실 의원실과 수차례 협의를 거쳐 최종안을 성안하였다. 이어서 2006년 1월에는 당정협의를 통해 의원입법으로 법률안 제정을 추진키로 결정하였으며, 이어 3월 23일 열린우리당 우원식 의원의 대표발의로 입법안이 국회에 제출되었다. 여당뿐만 아니라 야당에서도 사회적 기업 육성을 위한 법적·제도적 장치 마련에 노력하였다. 한나라당 진영의원이 대표 발의한 「사회적기업 설립 및 육성에 관한 법률안」도 2005년 12월 국회에 제출되었다. 결국 2006년 12월 8일 「사회적기업 육성법」이 국회에서 의결되었고, 2007년 1월 3일 공포되었으며, 2007년 7월 1일부터 시행되고 있다.

< 정책담당자 한 마디 >

- Q. 사회적일자리 창출과 사회적기업 육성법 제정 과정에서 부딪친 어려움을 어떻게 극복했는지?
- A. 사회적일자리는 사회적으로 소외되어 간병·가사 지원 등과 같은 사회서비스를 이용할 수 없는 사람들에게 이러한 서비스를 이용할 수 있는 기회를 제공하고, 동시에 이들이 새로운 일자리를 통해 자립할 수 있는 기반을 제공하는 사업입니다. 크게 보면 양극화를 해소하고, 동시에 양질의 일자리를 만드는 사업이라고 할 수 있습니다. 그런데, 사회적일자리 사업에 대해서는 많은 오해가 있는 것이 사실입니다. 정부가 직접 재정을 지원해서 유지시키는 단기적 일자리라는 비판이 대표적인데, 사업 초기에는 그러한 면이 없지 않았던 것도 사실입니다. 그러나, 그동안 사업을 시행하면서 사회적일자리가 스스로 수익을 창출하면서도 사회적 목표를 달성할 수 있도록 많은 노력을 기울였습니다. 언론과 국회의 비판을 사업을 한 단계 발전시키는 계기로 삼고자 내부적으로 개선해온 것입니다. 이제는 기업과 연계하거나 여러 지역에서 대규모로 시행하는 사업을 중심으로 사업의 특이 바뀌었고, 나아가 사회적기업으로 육성해나가려고 합니다. 아직도 일반 국민들은 사회적일자리나 사회적기업이 무엇인지 낯설어 하지만 앞으로 홍보를 강화하여 국민들의 이해를 높여나간다면 앞으로는 우리 주위에서 “따뜻한 기업, 사회적기업”을 손쉽게 접할 수 있을 것이라고 생각합니다.

- 정종수 노동부 고용정책본부장 -

15) 노동부는 기업연계형 및 광역형 사업수행기관 14개소를 대상으로 경영컨설팅 수행(2006.7.26 ~ 12.10), 참여기관 담당자 워크숍(‘06.7.20 ~ 22, 9.20 ~ 22), 노무관리 가이드 배포 등 참여기관의 경영능력 강화를 위한 다양한 지원노력을 경주하였다.

한편, 2006년 9월에는 「사회적 기업 육성전략」을 마련하여 대통령에게 보고하였다. 동 전략에는 사회적 기업에 대한 인증제도 도입, 사회적 기업의 초기 시장진입을 위한 재정 지원, 우선구매·바우처 제공 등 사회서비스 수요 확충, 경영컨설팅 제공 및 사회적기업지원센터 설립 등 사회적 기업의 경영역량 강화, 관련 인력양성체계 구축 등 사회적 기업에 대한 지원·육성을 위한 다양한 지원방안들이 제시되었다.

사회서비스 부문의 일자리 창출을 위해 2007년부터는 개인의 구매력 보전을 통한 민간부문의 공급을 활성화하기 위해 사회보험제도 확충, 바우처 도입 등도 이루어질 예정이다. 2008년 7월 시행을 목표로 추진중인 「노인장기요양보험제도」는 치매·중풍 노인에게 간병·수발서비스 제공을 통하여 2010년까지 약 54천명의 고용을 창출할 것으로 기대되고 있다. 또한 서비스 공급자에 대한 재정지원방식에서 소비자가 서비스 공급자를 선택할 수 있는 바우처 방식으로의 전환도 적극적으로 추진되고 있다.

이러한 정책적 노력과 함께 민간부문에 대한 규제의 완화·철폐, 제도개선을 통해 민간부문의 사회서비스 공급 및 일자리창출을 촉진하는 노력도 지속적으로 이루어져 왔다. 재정경제부가 주도한 「서비스산업 경쟁력 강화정책」에서는 교육·의료 등 사회서비스 부문에서 공공성에 대한 지나친 강조로 인하여 서비스의 질적 수준이 낮고 고부가가치산업으로 발전할 수 있는 기회가 제약되었다고 평가하고, 공공성과 영리성의 조화를 통해서 사회서비스의 경쟁력을 높이는 방안을 제시하였다. 즉, 국민의 기본적인 수요 충족을 위한 공공성을 확충해 나가면서 동시에 양질의 서비스 수요 충족을 위해 외국인투자 유치, 민간부문 진입, 가격규제 폐지 등 경쟁과 개방을 도입하는 방안을 추진하였다.

교육부문의 경우, 공교육 내실화를 위해 재정지원, 장학지원제도 등을 확충하면서도 공영형 혁신학교 도입이나 국립대학 법인화 등 학생의 선택권과 학교간 경쟁을 확대하는 방안을 추진하였다. 의료부문의 경우, 공공보건의료 인프라를 지속적으로 확충하면서 의료기관 규모의 적정화 및 의료법인에 대한 자본참여 활성화 등 규제완화를 통해 서비스의 질적 개선과 대외경쟁력을 높이는 방안을 추진하였다. 보육부문의 경우도 저소득층을 위한 공보육시설 및 보육료 지원을 확대하면서 사보육의 자율화를 추진하는 방안을 추진하였다.

이와 함께 새로운 사회서비스 수요 창출을 위한 다양한 방안들이 추진되었다. 의료부문의 경우 간호사 인력활용 증대를 통한 고용창출, 가정간호서비스 육성, 공공

의료 확충 등의 방안을 추진하였다. 교육부문에서는 외국교육기관의 내국인입학 비율 확대, 정규교육시간외 활용 관련 산업촉진 등 방안이 추진되었다. 그리고 보육부문의 경우 가정보육시설 활성화 및 새로운 형태의 보육서비스 창출, 노인요양·복지 부문에서는 노인수발 전문인력 양성, 고령친화산업 육성 등 새로운 사회서비스 수요 창출에도 적극적으로 나섰다.

3. 찾아온 희망, 키워갈 희망

(1) 성과 및 평가

사회적 일자리는 주부·고령자 등 비경제활동인구를 경제활동인구로 흡수하여 우리경제의 성장잠재력을 제고하는데 기여하였다. 특히, 보육, 가사간병 등 사회서비스 제공을 통해 여성을 '가사로부터 해방'시켜 연쇄적인 취업효과를 유발하였다. 또한 여성이나 고령자 등 취약계층에게 일자리를 제공¹⁶⁾하고, 자영업, 도소매업, 음식숙박업 등 저임금·저생산성 부문의 고용조정에도 안전판 역할을 수행하고 있다. 이와 함께 부족한 사회서비스를 공급함으로써 사회서비스에 대한 욕구는 있으나 서비스 구매력이 부족한 저소득·서민층에 대한 서비스 공급에 크게 기여하였다.

뿐만 아니라 민간기업이나 공공부문 이외에 제3섹터에서 NGO와 정부가 협력하여 고용비중 확대가 필요한 사회서비스 부문에서 일자리를 창출함으로써 일자리정책에서 새로운 지평을 열었다는 점에서 보다 큰 의의가 있다.

16) 노동부의 사회적일자리사업 참여자를 성별·연령별, 계층별로 살펴보면, 2006년 12월 현재 8,502명(중도 이직자 포함)이 사업에 참여하고 있고, 성별로는 여성이 전체 참여자의 80% 이상을 차지하고 있다. 연령별로는 30~54세 사이의 중장년이 전체 63.9%를 차지하고 있고, 계층별로는 장기실업자, 장애인 등 취약계층이 47.5%를 차지한다.

【노동부 사회적일자리사업 참여자 현황: 성별·연령별】

참여자수	성별		연령별		
	남	여	청년(15~29세)	중장년(30~54세)	고령자(55세이상)
8,502	1,684	6,818	1,662	5,431	1,409

【노동부 사회적일자리사업 참여자 현황: 계층별】

참여자수	취약계층					일반 구직자
	소계	장기실업자	장애인	국민기초보장수급자	기타 취약계층	
7,715	3,668	666	399	115	2,488	4,047



일자리와 함께 찾아온 희망

- 폐자원활용사업에 취업자(2006.3.27 조선일보)

“우리 목표는 진짜 회사’를 차리는 것. 직원들이 아끼고 또 아껴서 한 달 매출의 1/3을 꼬박 모은다. 우리 회사가 생긴다고 생각하면 힘이 불끈 솟아난다.”

참여정부는 그간 사회서비스 부문에서 지속적으로 일자리를 창출하였으나 아직도 점증하는 사회서비스 수요를 충족시키기에는 크게 미흡한 수준이다. 또한 국가 재정 지원만으로는 사회서비스 부문의 일자리 공급에 한계가 있을 수밖에 없으나, 민간부문 역시 아직 시장이 활성화되어 있지 못하거나 각종 시장진입제한 규제로 인해 사회서비스 수요 확대에 부응하는 공급기능을 수행하지 못하는 한계를 보여주고 있다. 특히, 의료·교육·보육 등 사회서비스업에서는 다양한 집단의 이해관계와 과거의 제도적 제약 등이 얽혀 있어서 그간 사회서비스 부문의 경쟁력 제고를 위한 각종 정책적 노력에도 불구하고 가시적인 성과를 거두고 있지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다.

또한 대부분의 사회적 일자리 사업이 일자리 창출보다는 서비스 제공에 초점이 맞추어져 있으며, 대부분의 사업이 정부의 재정지원에만 의존하고 제공되는 일자리 자체도 단기 저임금 일자리 중심이어서 과연 정부가 재정지원을 통해 지속가능한 양질의 일자리를 창출할 수 있는지에 대한 회의적인 시각이 존재하는 것도 사실이다. 국회 예산정책처는 2007년 정부예산을 평가하면서 정부재정에 전적으로 의존하는 공익형 사업이 전체의 95%를 차지하여 정부지원이 끊기면 일자리도 없어지는 단기 저임금의 질 낮은 일자리가 대부분이어서 재정의 실효성이 낮다는 점을 지적

하고 있다. 또한 언론에서도 사회적 일자리가 과거 공공근로와 유사한 일자리로 사업의 효과성이 낮다는 문제점을 제기하고 있다.

우리나라의 경우, 아직 사회서비스 부문에 있어 제3섹터가 차지하는 고용의 비중¹⁷⁾이 매우 낮은 것이 현실이다. 또한 사회서비스는 무료라는 인식과 정부지원에 익숙한 NGO는 안정적 일자리 창출을 위한 의지·역량이 부족하고, 사회공헌활동을 원하는 기업과의 협력을 통한 경영능력 보완이나 재원 다양화를 위한 노력도 미흡한 것이 현실이다. 최근 일자리창출이나 자립을 지향하는 NGO나 기업의 사회공헌 활동이 늘어나고 있지만, 인건비 지원책 외에 체계적·제도적 지원은 미흡한 실정이라서 이러한 흐름을 뒷받침하지 못하고 있다. 뿐만 아니라 여러 부처에서 다양한 사업들이 분산적으로 진행되어 사업간 및 사업수행 전달체계 간의 중복성 문제가 제기되고 있다.

(2) 향후 과제

사회적 일자리 정책이 부족한 사회서비스 공급의 확충과 취약계층에 대한 안정적인 일자리 제공이라는 정책목표를 이루기 위해서는 향후 다음과 같은 과제를 해결해 나가야 할 것이다.

첫째, 우리나라의 경우 아직 사회서비스 부문의 고용이 선진국에 비해 크게 낮기 때문에 사회서비스 부문에서 좋은 일자리를 지속적으로 창출해 나가야 할 것이다. 부족한 사회서비스 부문의 일자리를 정부 재정으로만 해결하기 어렵기 때문에 정부는 공급저해요인 해소나 시장진입 제한규제 개선 등 제도 혁신을 통해 민간부문의 서비스 공급을 활성화할 필요가 있다.

둘째, 사회적 일자리가 단기·저임금 일자리라는 인식을 불식시키고 정부지원 주도의 방식에서 벗어나 지속가능한 일자리로 육성하려는 노력이 계속 추진되어야 할 것이다. 각 부처에서 수행하는 사회적 일자리의 대부분은 사회서비스 공급에 초점이 맞추어져 있으나, 향후 시장기능 강화와 자립화를 지향하는 방향으로 사업수행 방식의 전환이 이루어져야 할 것이다. 아울러 사업 참여기관에 대한 경영능력 제고와 자립을 체계적으로 지원하는 체계를 구축하고 다양한 지원방안을 마련하여야 할 것이다.

셋째, 사회서비스 전달체계의 효율성을 제고하는 정책적 노력이 필요하다. 현재

17) 주요 OECD 국가의 민간대비 제3섹터 고용의 규모(1999) : 네덜란드(14.7%), 아일랜드(12.6%), 독일(12.6%), 덴마크(12.6%), 영국(7.3%), 스페인(7.4%), 프랑스(5.9%)

기획예산처 「사회서비스향상기획단(양극화민생대책본부)」을 중심으로 일부 이러한 노력이 이루어지고 있으나, 궁극적으로는 지역차원에서 지역수요에 맞게 사업이 운영되고 사회서비스가 효과적으로 전달될 수 있는 전달체계 구축¹⁸⁾이 시급한 과제로 제기된다.

이와 함께 지속가능한 양질의 일자리를 창출하고 사회서비스를 안정적으로 공급할 수 있는 사회적 기업을 적극 육성할 필요가 있다. 이를 위해서는 법적·제도적 기반 마련, 경영능력 배양을 통한 수익 창출로 시장에서의 자립 가능성 확대, 정부·지자체·기업·시민단체 등 다양한 주체들의 지원과 협조가 필요하다. 사회적 기업 육성을 위해서는 다음과 같은 정책방안의 추진이 요구된다.

첫째, 「사회적기업 육성법」 후속조치를 충실히 이행하여 사회적 기업이 활동할 수 있는 제도적 기반을 완비해야 한다. 「사회적기업 육성법」 시행령 등 하위법령을 완비하는 한편, 사회적 기업 인증제 도입, 사회적 기업 육성위원회 구성, 사회적 기업 육성기본계획 등 사회적 기업 지원을 위한 인프라를 구축하여야 한다.

둘째, 사회적 기업이 시장에서 원활하게 정착하고 수익을 창출할 수 있도록 다양한 지원방안이 모색되어야 할 것이다. 인건비 및 사회보험료 등 재정지원을 제공함은 물론 무담보 장기저리 대출, 신용보증 등 사회적 기업 운영에 필요한 자금을 융자·지원받을 수 있도록 기금설치 등 사회적 기업을 위한 자본시장을 육성해 나가야 할 것이다. 또한 사회적 기업에 대한 법인세·부가가치세 감면, 사회적 기업에 지출하는 민간기업 기부금의 손금산입 인정 등 세제지원을 통해 사회적 기업 및 이를 지원하는 민간기업의 활동을 장려해야 할 것이다. 그리고 공공기관의 사회적 기업 제품 우선구매, 취약계층 바우처 제공 등 사회서비스 수요 유발을 통해 지역사회에서 사회적 기업에 유리한 시장 환경을 조성해 나가야 할 것이다.

셋째, 사회적 기업의 경영역량 강화 및 인력양성체계를 구축하여야 할 것이다. 「사회적기업지원센터」를 통해 사회적 일자리 사업에서부터 사회적 기업에 이르기까지 전체과정에 대한 체계적인 경영컨설팅 서비스를 제공하여 사회적 기업이 시장에서 수익을 창출하여 자립할 수 있도록 지원하여야 한다. 한편, 사회적 기업은 소명 의식과 경영능력을 겸비한 기업가를 필요로 한다. 따라서 사회적 기업가 양성을 위해 대학(원)에 사회적 기업가 과정의 설치를 지원하고, 정기적 경영기법 워크숍, 직업능력개발사업과 연계 등을 통해 사회적 기업의 실무자를 위한 교육·훈련체계를

18) 노동부는 2007년부터 시·도지사가 위원장인 지방고용심의회를 활성화하여 지역차원에서 사회서비스의 효율적인 전달방안을 모색할 예정이다.

구축하는 것이 필요하다.

넷째, 지자체·NGO·민간기업 등이 파트너십을 통해 사회적 기업 육성에 적극 노력해야 한다. 사회적 기업이 제공하는 서비스와 일자리 참여자 모두 지역사회와 밀접한 관련을 맺고 있으므로 지자체의 적극적인 역할이 매우 중요하다. 따라서 지자체는 자체적으로 조례 제정 등을 통해 사회적 기업의 제품·서비스에 대한 우선구매를 적극 지원하는 방안을 모색하여야 한다. 민간기업은 지역사회 공헌 및 이익의 사회환원 차원에서 사회적 기업에 대한 기부, 경영기법 전수, 판로 제공 및 공동벤처육성 등을 통해 사회적 기업을 적극 후원하여야 할 것이다. 사회적 기업 또한 수익창출을 강화하고 재원을 다양화하는 사업모델을 개발하여 시장에서 자립할 수 있도록 자체적 노력을 강화하여야 할 것이다.

제11장 그늘없는 노동시장을 꿈꾸다

참여정부는 “더불어 사는 균형발전사회”를 국정목표의 하나로 정하고 모든 계층의 참여가 균형 있게 이루어져야 함을 강조하였다. 특히 사회적 약자 보호와 사회통합 실현을 위해 사회전반에 걸친 차별을 주요문제로 인식하고, 실효성 있는 차별시정을 통한 국민통합을 주요 국정과제로 채택하였다. 이러한 노력의 일환으로 노동부는 관련법령의 개정을 통해 취약계층의 고용촉진조치를 강화하였다. 「남녀고용평등법」에 여성고용촉진을 위한 ‘적극적 고용개선조치’를 도입하였으며(‘05.3), 「고령자고용촉진법」과 「장애인고용촉진및직업재활법」을 개정하여(‘05.12) 고령자와 장애인의 고용촉진조치를 강화하였다.

한편 참여정부는 일자리 창출을 주요한 국정과제로 삼고 그 실현을 통해 빈부의 사회양극화 현상을 줄이고자 하였다. 이에 따라 청년·여성·고령자·장애인 등 노동시장에서의 취약계층을 중심으로 대상별로 차별화된 고용정책을 추진하였다. 취약계층 대상별 고용정책의 추진은 취약계층의 고용성고가 상대적으로 떨어진다는 점 이외에 여러 가지 정책을 복합적으로 처방함으로써 정책효과를 제고할 수 있는 패키지형 정책의 적용가능성을 높일 수 있다는 인식에 따른 것이었다. 이를 위하여 노동부는 조직개편을 통해 정책대상별 고용정책 추진을 위한 조직기반을 마련하였다. 구체적으로는 2005년 9월 고용평등국을 고용정책본부 소속 고용평등심의관실로 개편하고, 2006년 2월 고용평등심의관실에 여성고용팀, 장애인고용팀, 고령자고용팀을 설치하는 한편, 고용정책심의관실에 청년고용팀을 설치하였다.

우리의 경우 과거에는 여성·고령자 등에 대해서 고용정책의 주요 관심대상이기 보다는 근로조건 보호 또는 복지의 관점에서 주로 접근하였다. 그러나 참여정부는 선진국의 경험을 바탕으로 고용을 확대 등 고용을 통한 성장잠재력 강화를 위해 여성·고령자 등의 고용촉진을 위한 인식개선 및 새로운 패러다임을 모색하고, 급속한 저출산·고령화에 대비하여 노동시장정책 및 제도개선 방안 마련에 주력하였다.

1. 여성 : 차별없이, 단절없이 마음껏 일할 수 있도록!

(1) 추진배경 및 경과

여성일자리 창출에 관한 기본정책은 남녀고용평등법에 근거하여 5년 단위로 마련되는 「남녀고용평등기본계획」에 따라 체계적·종합적으로 이루어져 왔다. 1987년 「남녀고용평등법」 제정 이후 남녀고용평등의 실현을 체계적으로 추진하기 위한 종합계획 수립의 필요성에 따라 1994년 「제1차 근로여성복지기본계획(‘94~’97)」에 이어 1998년 「제2차 근로여성복지기본계획(‘98~’02)」을 수립·시행하였다.

참여정부에서는 여성에 대한 소극적인 보호개념에서 탈피하여 보다 적극적인 의미에서 고용평등 실현이 요구되는 점과 여성인력 활용이 국가경쟁력의 중요한 원천이라는 인식 하에서 종합계획의 명칭을 「근로여성복지기본계획」에서 「남녀고용평등기본계획」으로 변경하였으며, 각계의 의견을 수렴하여 참여정부 5년간의 청사진을 담은 「제3차 남녀고용평등기본계획(‘03~’07)」을 마련·시행하였다.

참여정부 이전에 시행된 2차례의 「근로여성복지기본계획」 추진으로 고용상의 기회균등, 근로조건 향상, 모성보호 강화 등 여성고용 활성화를 위한 기반이 어느 정도 마련되었던 것으로 평가되었다. 그럼에도 불구하고 고용상의 남녀차별 개선, 여성의 노동시장 참여 확대, 생애에 걸친 취업 지원, 직장과 가정의 양립 지원 등 정부의 적극적 조치가 필요한 분야가 여전히 남아 있었다. 이에 따라 참여정부는 2003년에 향후 경제의 서비스화·소프트화·IT화가 가속화되고 출산율 저하와 고령화 추세가 빠르게 진행될 것으로 전망하면서 “남녀차별 시정”에서 한 걸음 나아가 고용평등을 통한 “여성인력 활용”이라는 보다 적극적인 접근이 필요하다는 인식 하에서 「제3차 남녀고용평등기본계획」을 수립하게 된 것이다.

2005년 합계출산율이 1.08명으로 세계 최저수준의 출산율을 기록하고 고령화가 급속하게 진행되면서 한국사회의 지속발전 가능성에 대한 우려가 확산되는 가운데 국가 성장동력의 확보에 필요한 생산가능인구의 확보가 시급한 국가적 과제로 대두되었다. 이에 따라 2006년 7월에는 범정부 차원에서 「제1차 저출산·고령사회기본계획(새로마지플랜2010)」이 수립되었다.

이와 함께 2006년 4월 20일 범정부대책으로 「여성고용촉진대책」이 수립되었다. 「여성고용촉진대책」은 여성인력정책의 주관부서인 노동부 주도 하에 교육인적자원부, 보건복지부, 여성가족부 등 관련부처가 참여하여 수립되었으며, 제7차 「일자리 만들기·양극화해소 당정공동특별위원회」의 협의를 거쳐 범정부 대책으로 발표되었

다. 동 대책은 일과 가정이 조화되는 고용환경 구축, 여성근로자 고용안정 및 재취업지원 강화, 실질적 고용평등 확산 및 정착지원 강화 등 여성의 노동시장 이탈 방지와 재진입 활성화를 중심으로 하는 여성고용 촉진대책들을 담고 있다.

또한 남녀차별시정의 실효성 제고를 위해 2005년 「남녀고용평등법」에 여성고용 촉진을 위한 '적극적 고용개선조치'를 도입하여 2006년 3월부터 정부투자·산하기관, 1,000인 이상 기업을 대상으로 시행하였으며, 2008년부터는 500인 이상으로 의무적용 대상기업이 확대될 예정이다. 이어서 2006년 11월에는 지난 10년간 노동시장에서의 성별·연령별 고용율, 종사상지위, 임금수준 등을 분석하여 고용부문에 있어서 여성과 고령자의 고용평등수준을 나타내는 고용평등지표¹⁹⁾를 개발·발표하여 여성과 고령자의 실질적 고용평등 확산을 유도하였다.

또한 참여정부는 저출산·고령화의 급속한 진행에 대응하여 “일과 가정의 양립”을 지원하는 다양한 정책수단들을 강구하였다. 우선 직장보육시설 설치와 운영비 지원을 확대함으로써 직장보육을 활성화 하고, 보육시설을 독자적으로 설치·운영하기 어려운 중소기업 밀집지역에 공공보육시설을 설치·운영하였다. 그리고 상대적으로 여건이 어려운 중소기업 근로자에 대하여 산전·산후휴가기간 전체에 급여를 지원함으로써 사회분담을 확대하였으며, 유산·사산휴가제도를 신설하여 산전후휴가와 동일한 수준으로 급여를 지원하는 등 출산장려정책을 강화하였다.

그 외에도 “일과 가정의 양립”을 지원하는 다양한 정책들이 추진되었다. 비정규직 여성근로자의 고용안정성을 강화하고 실질적 모성보호여건을 조성하기 위하여 「출산후 계속고용지원금제도」를 신설하고, 육아휴직대상 자녀 연령을 만1세 미만에서 만3세 미만으로 확대하는 등 휴직요건을 개선하였다. 또한 전일제 육아휴직제 외에 「육아기 근로시간단축제도」를 도입을 추진하여 근로자의 육아에 대한 선택범위를 확대함으로써 일과 가정의 양립에 대한 지원을 확충하는 한편, 「배우자 출산간호휴가제」를 도입을 추진하여 남성들의 출산 참여를 제도적으로 보장하는 노력을 기울였다. 정부는 이와 같은 새로운 “일과 가정의 양립” 지원제도를 도입하기 위해 「남녀고용평등법」을 「남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률」로 제명을 바꾸고, 2007년도 정기국회 통과를 목표로 법률의 개정을 추진하고 있다.

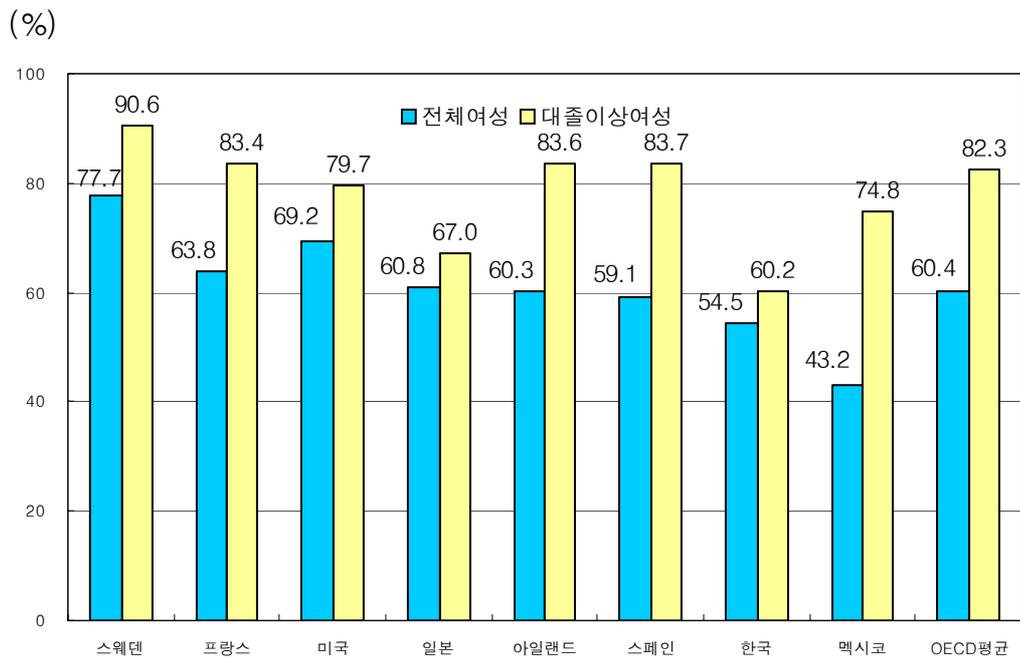
19) 고용평등지표는 채용과정의 차별결과로서 측정되는 노동참여도, 근로대가 보상과정에서 측정되는 노동보상도, 승진과정에서의 차별정도로 측정되는 노동위상도, 퇴출 위험 정도를 나타내는 직업안정도 등 4개 하위지표로 구성되어 있다.

(2) 주요 추진내용

참여정부의 여성일자리 창출에 관한 기본정책은 중장기 종합계획인 「제3차 남녀 고용평등기본계획」에 따라 수립되었다. 또한 참여정부 후반기에 수립한 「여성고용 촉진대책」에 따라 다양한 지원제도를 도입하는 등 적극적인 여성고용정책을 추진하였다. 참여정부기간 동안 추진된 다양한 여성고용 촉진정책들은 여성고용에 대한 차별 시정, 일과 가정의 양립 지원, 여성의 직업능력개발과 여성가장 등 취업취약계층에 대한 일자리 지원과 보호라는 기본방향 하에서 수립·추진되었다.

우리나라의 경우 여성, 특히 고학력여성의 경제활동참가율이 OECD 평균에 비해 20%p 가량 낮고²⁰⁾ 관리직에서 차지하는 여성의 비율이 5%대로 정체되어 있는데, 이는 노동시장에서 존재하는 고용상의 성차별에 기인하는 측면이 강한 것으로 판단된다. 이러한 현상은 「남녀고용평등법」이 도입된 지 18년이 지났지만 차별시정의 효과가 제한적이었음을 보여주는 것으로 대다수 국민들은 여전히 직장내 성차별이 계속되고 있는 것으로 인식하고 있으며 이러한 상황은 쉽게 개선되지 못하고 있다.

[그림 III-16] OECD국가의 여성경제활동참가율(2005)



자료 : OECD Employment Outlook, 2007

20) 2004년 현재 우리나라의 대졸여성 경제활동참가율은 59.1%로 OECD 평균 82.0%에 비하면 매우 낮은 수준이다.

< 관련 언론 보도 >

“직장 성차별 갈수록 심하게 느낀다” (한겨레신문, 2003.4.7)

여성들이 대학 졸업전 취업 준비단계부터 취업 뒤와 배치·승진·퇴직에 이르기까지 갈수록 성차별을 심하게 느끼는 것으로 조사됐다. 노동부가 최근 한국여성개발원에 의뢰해 3월 현재 미취업 대졸 남녀 각 200명과 취업노동자 남녀 각 300명을 대상으로 ‘남녀고용차별 인식실태조사’를 실시한 결과, 미취업 대졸 여성의 경우 ‘남녀차별이 심하다’고 느낀 비율이 졸업 전에는 19.5%였으나 졸업 뒤에는 38.5%로 크게 높아진 것으로 나타났다.

또, 취업 여성노동자도 졸업 전에는 ‘남녀차별이 심하다’고 생각한 비율이 24.4%였으나, 실제 직장생활에서는 그 비율이 40.1%로 상승했다. 이는 여성들이 학교 졸업 뒤 실제로 취업을 준비하거나 취업해 일을 하면서 노동시장에서 직접 체험하는 차별 인식도가 급격히 증가하고 있음을 보여주는 것이다. 반면 남성노동자는 졸업 전 차별이 있다는 응답이 24.3%였지만, 졸업 뒤 19.1%로 줄었다.

적극적 고용개선조치 도입

이에 따라 참여정부는 기존의 남녀고용평등정책이 실질적인 효과를 달성하는 데는 근본적 한계를 가지고 있다는 점을 인식하고, 미국·호주 등 상당수의 국가들이 여성 등 사회적 소수자에 대한 고용기회 평등을 위해 시행하고 있는 ‘적극적 고용개선조치(affirmative action)’의 도입을 추진하였다.

< 적극적 고용개선조치 외국사례 >

○ 미 국

- ▲ 고용현황보고서 : 종업원 100인 이상인 사업주
- ▲ Affirmative Action Program : 50인 이상 고용하면서 연방정부와 5만불 이상의 계약자(1차 하도급자 포함)
 - ※ 행정명령11246호(1965년 도입, 1967년 性포함) 및 고용기회평등법(EOA, 1972)

○ 캐나다

- ▲ 고용평등보고서 : 100인 이상 기업중 연방에서 규제하는 기업
- ▲ 평등이행보고서 : 100인 이상 기업으로 연방정부와 20만달러 이상 조달계약 체결 기업
 - ※ 고용평등법(Employment Equity Act, 1995년 개정)

○ 호 주

- ▲ 고용평등연차보고서 : 100명 이상을 고용하고 있는 기업, 민간단체, 조합, 훈련기관, 지역공동체, 사립학교, 모든 고등교육기관
 - ※ 작업장에서 여성에 대한 고용기회평등법(the Equal Opportunity for women in the Workplace Act: 1999년 개정)

○ 일 본

- ▲ 기업의 자율적인 적극적조치 도입권장 및 지침 제공
 - ※ 고용분야에 있어서 남녀균등한 기회 및 처우확보 등에 관한 법률 (1997년 개정)
- ▲ 여성고용관리기본조사 : 5인 이상을 고용하고 있는 민간기업 중 10,000개소 표본 추출하여 우편을 통해 조사
 - ※ 2001년부터 경영자단체와 연대하여 '적극적 조치 촉진위원회' (지방노동청)를 설치하고 '적극적 조치를 위한 제안' 이라는 보고서를 발간

적극적 고용개선조치의 도입은 참여정부가 공약으로 내건 사회통합을 위한 5대 차별(성·장애·연령·외국인·비정규직) 가운데 성차별해소방안의 하나로 2003년부터 노동부 내부검토를 통해 제도도입 방안이 검토되었고, 2003년 10월 제25회 국정과제보고회의시 「고용평등 촉진에 관한 법률」 제정을 통해 도입하는 방안을 대통령에게 보고하였다. 이어 2004년 2월에는 적극적 고용개선조치 도입방안을 국정과제회의에서 보고하였다.

그러나 이후 차별시정 관련 법률의 제정·개정이 관계부처 간에 중복 추진되어 부처간 역할분담을 명확히 할 필요성이 제기되었다. 이에 따라 2004년 10월 수차례 부처간 협의를 통해 노동부는 「고용평등촉진에 관한 법률」을 별도로 제정하는 대신 「남녀고용평등법」을 개정하여 적극적 고용개선조치를 도입하는 것으로 입장을 정리하였다. 이후 정부입법으로 적극적 고용개선조치 도입을 위한 법 개정이 추진되어 2005년 12월 마침내 「남녀고용평등법」 개정안이 국회에서 의결됨으로써 “적극적 고용개선조치”의 도입이 최종적으로 결정되었다.

< 정책담당자 한 마디 >

Q. 적극적 고용개선조치 도입을 둘러싼 오해와 논란이 컸을 텐데 어떻게 극복했습니까?

A. 적극적 고용개선조치를 도입하겠다고 했을 때, 정부가 민간기업의 채용문제까지 개입해야 하는가 하는 논란이 있었습니다. 일부에서는 정부가 여성채용을 강요하는 것으로 오해하는 시각도 있었습니다. 그래서, 강력한 제도를 도입하기 보다는 기업의 자율성을 존중하고 유연하게 시행될 수 있는 형태로 제도를 설계하고, 사전에 공기업과 대기업 인사담당자와 수 차례 설명회, 간담회를 개최하여 오해를 분식시켰습니다. 또, 대기업 여성관리자들의 네트워크를 만들어 제도의 효과와 부작용에 대해서도 충분히 의견을 수렴하였습니다. 일반 국민들에게도 제도 도입과정을 인터넷을 통해 알려나갔습니다. 동시에 제도가 효과적으로 시행되려면 기업에 대한 인센티브가 필요하다고 판단하여 관계부처와 우수기업에 대한 행정적 지원방안도 함께 만들어 나갔습니다. 부처간 협의도 쉽지 않았는데, 때로는 차별시정위원회에서 관계부처간 협의에 큰 도움을 주기도 했습니다.

- 양승주 전 노동부 고용평등국장(현 여성가족부 가족정책국장) -

적극적 고용개선조치는 2006년 3월부터 공기업과 1000인 이상 사업장(2008년부터 500인 이상으로 확대)을 대상으로 시행되었으며, 대상기업들은 남녀 고용현황 및 고용평등계획서를 의무적으로 제출하도록 하였다. 노동부는 기업의 여성고용을 직접 강제하기보다는 여성고용 개선을 통해 고용평등에 앞장선 우수기업에게 인센티브를 부여하는 방향으로 제도는 시행함으로써 기업 고용관행에서의 자발적 변화를 유도하고자 하였다.

2006년 11월에는 지난 10년간 성별·연령별로 노동시장에서의 고용율, 종사상지위, 임금수준 등을 분석하여 고용평등지표를 개발·발표하여 실질적 고용평등 확산을 유도하였다. 성별 고용평등지표를 살펴보면, 여성의 경우 2005년 성별 종합지표는 55.7%로 경제위기 이후 매년 지속적으로 개선된 것으로 나타났다(<표 III-18>). 이러한 지표상의 개선은 고용평등에 대한 사회 전반적 인식 개선과 아울러 양성고용평등을 위한 참여정부의 정책적 노력의 결과라고 할 수 있다.

〈표 III-18〉 성별 고용평등지표 추이

(단위: %)

연도	노동참여도	노동보상도	노동위상도	직업안정도	종합지표
2005	68.7	69.4	8.1	61.3	55.7
2004	68.0	68.5	7.2	59.5	54.6
2003	66.8	68.4	5.4	57.7	53.5
2002	66.2	67.6	5.7	57.2	53.1
2001	65.5	68.3	6.6	55.0	52.7
2000	63.6	68.3	4.7	52.5	51.3
1999	61.7	66.2	3.7	51.9	49.8
1998	59.1	65.6	4.6	53.8	49.5
1997	60.7	65.5	2.4	59.5	50.8
1996	59.1	64.2	3.3	61.7	50.7
1995	57.8	62.2	3.3	63.3	50.1

산업현장의 성차별 개선 지도 강화

참여정부는 성차별해소를 위한 법적·제도적 노력과 함께 산업현장에서 은밀히 이루어지는 채용·배치·승진 등에서의 성차별의 개선·시정에도 역점을 두었다. 이에 따라 백화점·대형병원·학원 등 여성 다수고용 사업장에 대해 고용평등 이행실태에 대한 지도·점검을 지속적으로 실시하여 법 위반 사업장을 시정조치 함으로써 고용평등기반의 조성에 노력하였다(〈표 III-19〉). 2005년도에는 여성 다수고용사업장이면서 고용보험적용대상이 아닌 사립대학 및 부속병원 374개소에 대한 모성보호실태조사를 실시하였다. 실태조사 결과 취업규칙에 산전후휴가·육아휴직 등 여성근로자 모성보호에 관한 사항을 규정하고 있지 않거나, 보호수준이 법정기준에 미달한 24개 사업장에 대해 취업규칙을 변경하도록 지도하였다.

〈표 III-19〉 연도별 고용평등 이행실태 지도·점검 결과

(단위 : 건수)

연도구분	대상 사업장수	위반건수	위반사항 조치내용		
			사법처리	과태료부과	시정조치
2003	1,026	1,246	3	11	1,232
2004	1,192	905	3	3	899
2005	717	790	1	16	773
2006	1,714	3,316	8	10	3,298

※ 사법처리: 산전후휴가기간 단축부여, 모집차별 등

이와 함께 참여정부는 성차별해소 노력의 일환으로 노동부 지방관서를 중심으로 직장내 성희롱 예방을 위한 교육과 점검·지도를 실시하였다. 직장내 성희롱의 피해자들은 인간존엄성의 훼손은 물론 신체적·정신적 스트레스로 근로의욕을 상실하는 등 장애를 겪게 되어 여성고용의 안정성을 해치는 요인으로 작용한다. 따라서 직장내 성희롱이 여전히 잔존하고 있는 우리의 현실을 감안할 때, 여성고용 촉진과 취업여성의 이탈방지를 위하여 성희롱 없는 건전한 직장문화의 조성이 매우 중요하였다.

참여정부는 직장내 성희롱이 대면관계가 빈번한 소규모·영세사업장에서 많이 발생하고 있다는 사실에 착안, 상시근로자 50인 미만 사업장을 대상으로 직장내 성희롱 예방교육을 실시하고 노사자율점검을 하도록 지도하였다. 노사자율점검에도 불구하고 충분히 시정되지 않는 것으로 판단되는 취약사업장에 대해서는 지방노동관에서 직접 확인점검을 실시함으로써 직장내 성희롱을 해소하는데 힘썼다.

〈표 III-20〉 직장내 성희롱 예방교육 지도·점검 결과

(단위 : 개소, 건수)

구분	자율점검				지방노동관서 확인점검			
	점검대상	사업장수	위반 사업장수	조치	사업장수	위반 사업장수	조치내용	
							시정	과태료
2003	30~49인 비제조업	5,868	751	자율시정	355	44	36	8
2004	20~29인 제조업	6,110	1,747	자율시정	360	168	153	15
2005	20~29인 비제조업	7,354	1,058	자율시정	847	856	447	25
2006	10~19인 제조업	7,593	1,313	자율시정	371	168	166	2

※ 2006년부터 지방노동관서 확인점검은 필요하다고 인정되는 사업장에 한해 실시

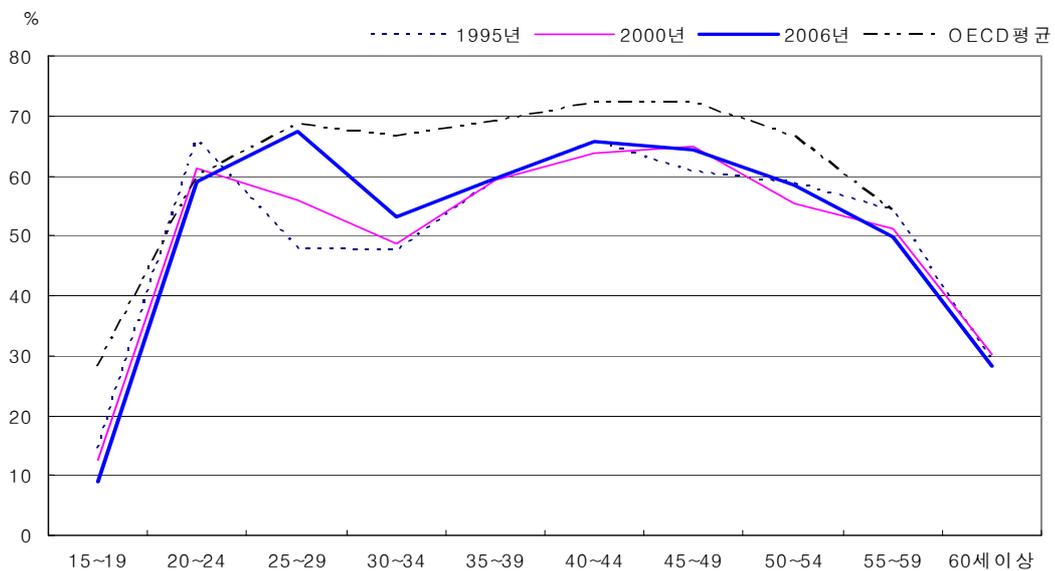
일과 가정의 양립지원으로 여성 경제활동참가 제고

우리나라 여성노동시장의 가장 중요한 특징 중의 하나는 임신·출산으로 인한 경력단절(M-curve)의 문제이다. 이에 따라 25~29세 여성의 경제활동참가율은 지난 20년간 크게 상승하였으나, 30~40대 여성의 경제활동참가율은 답보상태를 면하지 못하고 있다.

이들 30~40대 여성계층의 경제활동참가율 제고를 위해서는 “일과 가정의 양립”

이 가능한 정책 개발과 그 실효성을 높일 수 있는 추진방안 마련이 필요하다. 고학력 여성들이 육아나 자녀교육 대신에 직장을 선택할 수 있도록 높은 수준의 보육품질을 제공할 수 있는 보육지원이 이루어져야 한다. 또한 출산·육아비용의 사회화를 적극 추진하여 출산휴가 및 육아휴직제도의 실효성을 높여야 한다. 그리고 파트타임 또는 파트워크 등 탄력적 근무제도에 대한 비례보호제도를 강화하여 고학력 여성들의 현실적 선택지가 가능하도록 해야 한다. 참여정부는 이러한 문제인식 하에서 일과 가정의 양립을 지원하는 다양한 정책들을 추진하였다.

[그림 Ⅲ-17] 연령대별 여성경제활동 참가율 추이



공보육 및 민간보육시설 확충 지원

참여정부는 중산층까지 보육부담을 확실하게 줄여줄 수 있도록 보육예산을 대폭 확대하여 공보육시설을 확충하고 민간보육시설에 대한 지원도 확대하였다. 노동부는 직장보육시설을 설치하기 어려운 중소기업·영세사업장 밀집지역에 공공직장보육시설을 설치하여 영아보육, 야간연장보육, 휴일보육, 방과후보육 등 근로자의 육구에 부응하는 다양한 형태의 보육서비스를 제공하여 근로자의 육아부담을 완화하고자 하였다.

기업의 직장보육시설 설치에 필요한 무상지원자금을 2006년 최고 135백만원에서 최고 250백만원으로 인상하고, 최고 5억원까지 직장보육시설 설치자금을 융자하였

다. 이와 함께 기업의 직장보육시설 운영비 부담을 완화하기 위한 다양한 제도 개선이 이루어졌다. 2003년부터 직장보육시설 운영비 지원요건을 완화하고(고용보험피보험자 자녀비율: 1/2초과→1/3초과), 지원금액도 꾸준히 인상('03년 65만원→'04년 70만원→'05년 80만원)하였으며, 지원범위도 대폭 확대하였다('04년 시설장, '06년 취사부).

또한 2004년부터 직장보육시설 취득시 세제지원을 확대하여 영유아 보육시설 취득금액의 100분의 7에 해당하는 금액을 당해 연도 소득세 또는 법인세에서 공제(조세특례제한법)함으로써 직장보육시설 설치를 촉진하였다. 그리고 보육시설을 설치하려는 기업에 대한 컨설팅 지원을 목적으로 2004년 부산에 직장보육지원센터를 설치, 민간기업의 직장보육시설 설치 상담지원과 시설운영에 따른 보육프로그램 개발·보급 등을 통해 직장보육시설 운영의 내실화를 도모하였다.

한편 2006년부터 직장보육시설 의무대상 사업장을 '상시 여성근로자 300인 이상'에서 '상시 여성근로자 300인 이상 또는 상시 근로자 500인 이상'으로 확대하였다('05 「영유아보육법」 개정, '06.1.30 시행). 그리고 보육시설을 설치해야 하는 공동주택단지의 규모를 '500세대 이상'에서 '300세대 이상'으로 확대하였다('주택건설기준 등에 관한 규정' 개정, '05.12.30). 2005년 3월에는 직장보육시설 활성화를 위해 사업장내 건물 일부에 직장보육시설을 설치하는 경우 2층과 3층도 가능²¹⁾하도록 하고, 상시 영유아 20인 이하를 보육하는 직장보육시설은 가정보육시설 설치장소²²⁾에서도 가능하도록 설치기준을 완화함으로써 보육시설 확충을 위한 제도적 기반을 마련하였다.

21) 일반보육시설은 건물일부 설치시 1층에서만 가능함.

22) 가정보육시설 설치가능 장소는 공동주택, 다중주택·다가구·공관이 아닌 단독주택.

〈표 Ⅲ-21〉 직장보육시설 지원 실적

(단위 : 개소, 백만원)

구분	신규건립 설치비 및 유구비품비 지원				인건비 지원	
	무상지원		융자지원			
	기업수	지원액수	기업수	지원액수	기업수	지원액수
2000	3	279	1	98	92	2,483
2001	3	279	2	125	98	2,804
2002	-	-	2	450	92	2,483
2003	16	1,120	3	811	96	2,918
2004	22	1,221	1	150	119	4,128
2005	20	1,393	9	2,657	129	5,952
2006	32	3,245	4	511	147	8,106
2006.7월	8	1,127	4	1,267	149	6,152

모성보호제도의 확대·강화

적극적인 보육지원정책과 함께 참여정부는 여성이 임신·출산을 하더라도 안정적으로 근무할 수 있도록 다양한 정책과 제도들을 도입하였다. 우선 2006년부터 고용보험법상 우선지원대상기업의 근로자 산전후휴가급여 90일분을 고용보험에서 지급하기로 하였다. 그 결과 산전후휴가급여 지급액은 2002년 2만2천명에 226억 수준이었던 것이 2006년에는 4만9천명에 909억원으로 크게 증가하였다. 또한 정부는 모성보호의 사각지대 해소를 위해 2004년부터 일용근로자에 대하여 고용보험 적용을 확대함으로써 일용근로자도 일반 여성근로자와 마찬가지로 모성보호제도의 혜택을 누릴 수 있게 되었다.

또한 2006년부터 「유산·사산휴가제도」를 신설하여 유산·사산으로 인해 손상된 모체를 회복하는데 필요한 기간에 대해 유산·사산휴가급여를 지급하고 있다. 구체적으로는 임신 16주 이후 유산·사산한 여성근로자에 대하여 임신기간에 따라 최소 30일에서 최대 90일까지 보호휴가를 부여하는 「유산·사산휴가제도」를 신설하고, 산전후휴가급여와 동일한 기준에 따라 유산·사산휴가급여를 지급하고 있다. 그동안 「유산·사산휴가제도」는 행정해석으로 인정되어 왔으나 행정지도만으로는 산업현장에서의 이행 확보에 한계가 있었던 점을 고려하여 법적으로 제도화함으로써 모성보호를 보다 강화한 데 그 의의가 있다.

이와 함께 산업현장에서 모성보호의 이행 확보를 위하여 취업규칙 작성·신고시 산전후휴가 등 모성보호에 관한 사항을 의무적으로 포함하도록 근로기준법 관련규정을 개정(제96조제7의2호, '05.3.31)하였으며, 임신부의 야업·휴일근로 제한에 대한 지속적인 지도·점검 등을 통해 법 위반 사업주에 대한 사법처리 등 시정조치를 지속적으로 추진하였다. 이 외에도 2006년에는 비정규직 여성근로자들을 대상으로 「출산후계속고용지원금」을 도입하였으며, 가정친화적 문화와 남성의 출산참여를 제도적으로 보장하기 위하여 2008년도 시행을 목표로 「배우자출산간호휴가제도」의 도입을 추진하고 있다.

〈표 III-22〉 모성보호 지도점검 실적

(단위 : 건수)

구분	위반 업체수	유형별 위반건수						조치결과	
		계	야업 금지	시간외 근로금지	생리 휴가	임산부 보호	기타	사법 처리	시정
2003	420	420	141	-	246	33	-	3	417
2004	362	459	79	19	262	99		2	360
2005	175	262	30	8	73	57	94	1	174
2006	908	1,723	263	28	66	140	1,226	3	905

육아휴직 활성화를 위한 제도 개선

이와 함께 참여정부는 육아휴직제도에 대한 개선을 적극적으로 추진하였다. 육아휴직제도는 그동안 자녀 연령을 생후 1년 미만까지로 제한하였으나, 2005년 12월 「남녀고용평등법」을 개정하여 2008년 이후 출생하는 자녀부터 생후 3년 미만까지로 확대함으로써 육아휴직 활용범위를 대폭 확대하였다. 고용보험기금에서 지급되는 육아휴직급여 또한 크게 증가하였다. 육아휴직급여 수준은 2001년 처음 도입할 당시 월 20만원이었으나, 2003년 월 30만원, 2005년 월 40만원, 그리고 2007년부터는 월 50만원으로 인상함으로써 산전후휴가급여 지급자 평균통상임금 대비 40% 수준의 소득대체가 가능하게 되었다.

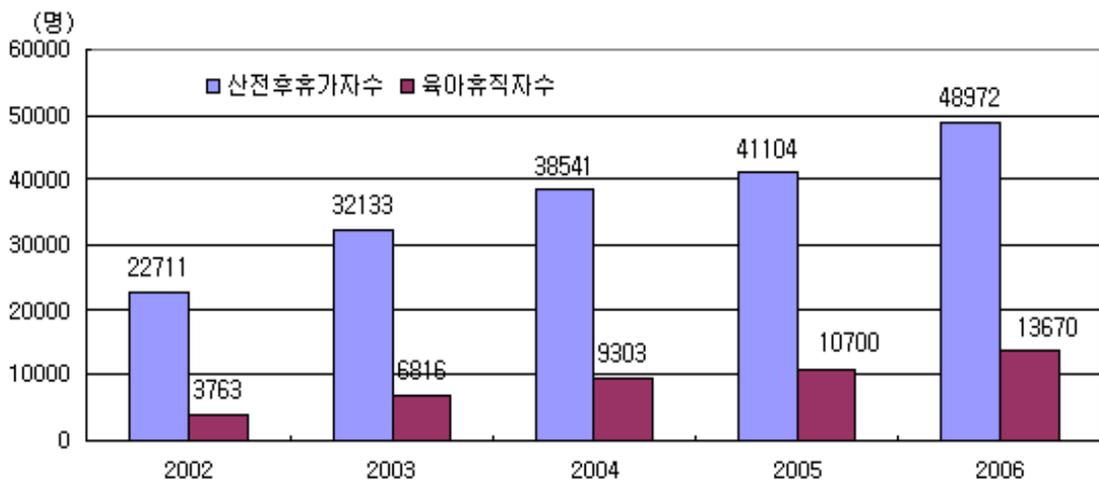
이와 같은 지속적인 제도개선에 따라 육아휴직 사용자는 2002년에 2천명 수준에서 2006년 1만4천명 수준으로 크게 증가하였다. 그러나 육아휴직의 사용률이 산전

후휴가자수 대비 20% 대에 머물고 있다. 이처럼 육아휴직 사용률이 낮은 데에는 다음과 같은 몇 가지 요인이 작용하였다. 첫째, 육아휴직은 산전후휴가와 달리 근로자의 필요에 따라 신청이 있을 경우에만 사업주가 부여하도록 하는 제도라는 점이다. 둘째, 사업주는 휴직으로 인한 업무공백과 복귀후 업무숙련도 마모에 따른 능력의 저하, 휴직기간 중 대체인력 투입 등 인력운용상 비용부담 증가를 우려하여 육아휴직에 비우호적 태도를 보이는 점이다. 셋째, 근로자 또한 회사나 직장동료들의 비우호적 분위기 등 기업문화와 휴직에 따른 소득감소, 경력관리와 복직불안감 등의 요인으로 신청률이 낮다는 점이다.

참여정부는 이러한 현실적 문제점에 대한 인식을 바탕으로 육아친화적인 기업문화 조성을 통해 육아휴직을 활성화하기 위하여 2004년 「대체인력채용장려금제도」를 신설, 육아휴직기간 중 대체인력을 채용한 사업주에 대해 월 10~15만원의 장려금을 지원하기 시작하였다. 그러나 실적이 예상보다 저조함에 따라 2006년부터 장려금 지원수준을 월 20~30만원으로 100% 인상하고 지원대상도 산전후휴가기간 중 채용하는 경우로 까지 확대하는 등 지원여건을 대폭 개선하여 육아휴직의 활성화를 도모하였다.

또한 2006년 10월부터는 워크넷(Work-Net)에 대체인력 네트워크를 구축, 전업주부·학생 등 한시적 일자리를 희망하는 구직자들로 특화된 대체인력 풀을 구성하여 직종별로 전문화된 대체인력채용 알선서비스를 제공하고 있다. 그리고 육아기 자녀를 둔 여성의 단시간 근로 및 유연한 근무형태 촉진을 지원하기 위하여 2008년도 시행을 목표로 「육아기 근로시간단축제도」의 도입을 추진하고 있다.

[그림 III-18] 산전후휴가 및 육아휴직 이용 현황



여성친화적 고용정보망 구축

참여정부는 여성취업 촉진을 위해 여성친화적 고용정보망을 구축하고 여성에 적합한 취업상담 및 직업훈련을 제공하는데 노력하였다. 2006년 10월부터 여성취업지원을 강화하기 위해 여성에 적합한 일자리·직업훈련·자격정보 등을 종합적으로 제공하고 여성고용 관련 각종 지원제도를 안내하는 「여성 Work-Net」을 구축하여 여성에 특화된 종합적인 고용정보서비스를 제공하고 있다. 또한 기혼여성의 취업촉진을 위하여 생계를 책임지고 있으나 노동시장 진출이 상대적으로 어려운 여성가장 실업자에게 적합한 한식조리, 미용, 피부관리 등 직업훈련을 제공하였다(<표 III-23>).

〈표 III-23〉 여성가장 실업자 훈련실적

(단위 : 명, 백만원)

연도별	훈련인원	수료인원	취업인원	취업률(%)	지원예산
2003년	2,823	1,729	568	32.9	3,831
2004년	1,409	1,150	474	41.2	3,287
2005년	1,985	1,582	722	42.3	3,442
2006년	2,235	1,660	679	38.2	3,870

이와 함께 기혼여성들에 대한 취업상담기능 확충과 이들의 취업지원 인프라에 대한 접근성을 높이기 위해 주부들의 왕래가 빈번한 대형마트에 주부취업상담실 설치를 추진하였다. 이에 따라 2006년 9월 서울(롯데마트 금천점)과 수원(이마트 서수원점)에 주부취업상담실 2개소를 열었다. 또한 2007년 4월에는 공모를 통하여 여성인력개발센터 등 민간취업알선기관 5개소(서울 2, 광주·부산·인천 각 1개소)를 여성고용지원센터로 지정하여 민간위탁으로 운영방식을 변경하였다. 이를 통하여 기혼여성 친화적인 취업정보 제공과 기혼여성에게 꼭 필요한 직업능력개발 상담을 제공하고 있다. 이외에도 여성고용촉진을 위해 이화여대('03.11.3)에 이어 코엑스('04.3.28)에서 「여성취업정보한마당」을 개최하였으며 온라인 채용박람회(3.27-4.25)를 병행 운영하였다.

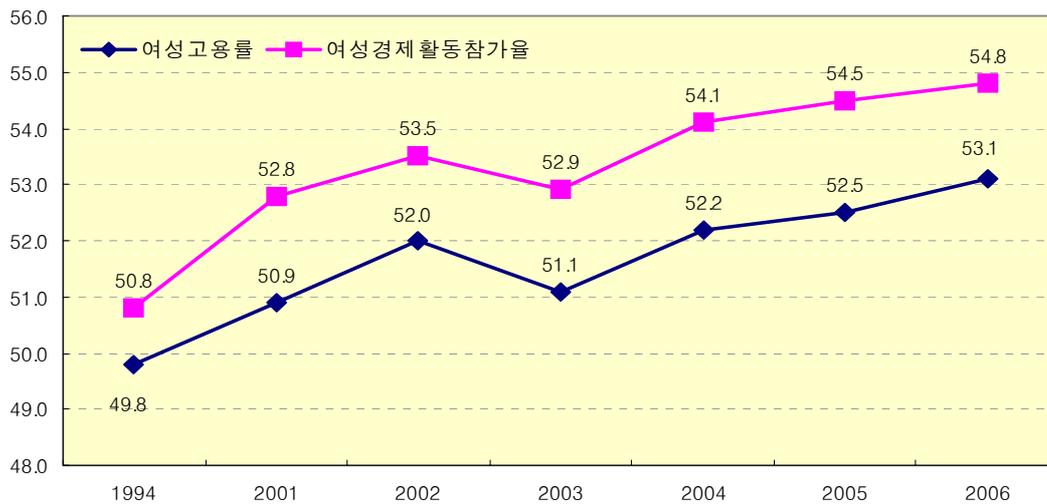
한편, 2004년 10월부터 여성의 경제활동 촉진을 위한 장려정책으로 지원하고 있는 고용보험의 「여성재고용장려금제도」를 개선하여 6개월간 월 30만원에서 월 30~40만원 지원으로 인상하였으며, 「여성가장고용촉진장려금제도」 개선을 통해 6개월간 월 60만원 지원에서 처음 6월간 월 60만원을 지원하고 이후 6월간은 월 30만원을 추가 지원하는 등 지원을 확대·강화하였다. 그리고 육아부담 등으로 재취업이 곤란한

실직 여성가장에게는 자영업 창업을 위한 점포 임대지원사업을 실시하였다.

(3) 성과, 평가 및 향후과제

참여정부는 여성고용의 확대를 국가 전체의 고용률을 높이기 위한 선결요건으로 인식하고 다양하고 적극적인 여성고용 촉진정책을 추진하였다. 참여정부 기간에 이루어진 다양한 여성고용정책의 추진에 힘입어 여성고용률(15~64세 기준)은 2002년 52.0%에서 2006년 53.1%로, 여성경제활동참가율(15~64세 기준)은 2002년 53.5%에서 2006년 54.8%로 다소 상승하는 등 여성고용이 전반적으로 개선되고 있는 추세이다. 그러나 우리의 여성고용 수준은 아직도 OECD 평균('06년 여성고용률 56.8%, 여성경제활동참가율 60.8%)에 미치지 못하고 있어, 최근의 개선 추세나 몇몇 대표적인 여성의 사회진출사례만으로 여성고용의 장벽들이 없어졌다고 보기는 어렵다.

[그림 III-19] 여성고용률 및 여성경제활동참가율 추이(15~64세 기준)



그러나 앞으로 여성고용에 대한 사회적 요구가 증가하고 여성들의 경제활동참여 욕구 역시 지속적으로 높아질 것으로 예상되어 여성고용을 가로막는 사회적·제도적 장애요인들이 점차 약화될 것으로 예상된다. 뿐만 아니라 적극적 고용개선조치의 본격적인 시행과 함께 범정부적인 저출산·고령사회대책의 추진에 따라 여성고용의 양적 확대는 물론 질적 수준도 점차 향상될 것으로 예상된다.

향후 여성일자리 창출정책은 저출산·고령화에 따른 생산가능인구의 감소에 대비, 고학력여성 등 여성의 노동시장 진입활성화를 위한 정책수단 개발에 초점을 두어야 할 것이다. 그리고 일단 노동시장에 진입한 여성이 임신·출산·육아 등 가사문제로

인하여 경력단절이 발생하지 않도록 지원함으로써 생애주기를 통하여 경력관리와 직무능력을 개발할 수 있도록 일과 가정의 양립을 지원하기 위한 다양한 정책의 개발이 요구된다. 이를 위해서는 일하는 엄마(Working Mother)의 노동시장 이탈을 방지하면서 일과 가정의 양립을 지원할 수 있도록 「남녀고용평등법」이나 「근로기준법」 등 현행 법체계가 가지는 문제점과 한계를 파악하여 지속적으로 개선을 추구해 나가야 할 것이다.

또한 생산가능인구의 감소에 대비하여 생산·건설 등 그동안 여성들이 기피해온 분야로 여성의 진출을 넓히려는 정책적 노력이 필요하다. 또한 전업주부들이 노동시장에 진입하여 직업에 쉽게 적응할 수 있도록 지원하는 직업적응프로그램의 개발이 요구된다. 취업을 희망하는 전업주부들이 가사에 종사하면서 취업에 필요한 훈련을 받을 수 있도록 e-learning 등을 통한 직업능력개발 프로그램을 확충할 필요가 있다. 이와 관련하여 이들 여성들에 대한 맞춤형 직업상담과 취업지원 강화를 위해서는 전문화되고 접근성이 높은 인프라의 확충 등 취업지원체계를 확립하는 것이 시급한 과제로 제기된다.

또한 모집·채용·임금 등에서의 실질적 차별해소와 여성들이 관리직 진출 등 승진기회에 있어서도 차별이 없도록 지원하는 등 여성고용의 양적 확대와 함께 질적 수준을 확보하는 데에도 역점을 두어야 한다. 그리고 남성에 비해 상대적으로 비중이 높고 근로조건이 열악한 비정규직 여성근로자의 적정한 고용수준 확보와 보호대책 추진을 위한 정책적 노력이 필요하다. 이와 함께 향후 여성진출 분야의 확대에 대비하여 작업장내 안전보건과 관련된 대책도 수립하여야 할 것이다.

< 정책담당자 한 마디 >

Q. 참여정부에서 기울인 여성고용 확대 노력과 성과를 평가한다면?

A. 여성고용은 남성고용과 달리 일자리만 있다고 고용이 늘지 않습니다. 대부분의 여성이 가정에서 출산과 양육, 가사 책임을 지기 때문입니다. 사회가 이 부담을 나누어지지 않으면 아무리 일자리가 있어도 여성고용은 늘 수 없습니다. 참여정부는 이러한 특징을 간파하고, 산전후휴가의 사회분담 확대, 공보육 확충 등을 통해 여성인력이 일할 수 있는 사회적 기반을 마련했다고 볼 수 있습니다. 2006년부터 시행된 적극적 고용개선택지도 정착이 되면서 민간기업의 여성채용을 늘리고, 특히 기업 내에서 더 높은 직위로 여성들이 진출하는 데 영향을 미칠 것으로 생각합니다. 또, 사회서비스 활성화와 사회적일자리 사업도 여성의 일자리를 늘리는 데 기여했으리라고 생각합니다. 이러한 노력이 결실을 맺어 최근 여성고용이 꾸준히 늘어나는 원인 중 하나로 작용하고 있는 것이 아닌가 생각합니다.

- 양승주 전 노동부 고용평등국장(현 여성가족부 가족정책국장) -

2. 장애인 : 의무고용률 2%의 벽을 넘다

(1) 추진배경 및 경과

참여정부는 장애인 등 취약계층에 대한 높은 관심 속에서 장애인 고용촉진을 적극 추진하였다. 노무현 대통령은 2002년 대선에서 임기내 정부부문 장애인 법정 의무고용률 2% 조기달성, 정부부문의 장애인 고용의무 적용제외 직종의 단계적 축소를 선거공약으로 제시한 바 있으며, 이에 따라 참여정부 출범 이후 「제2차 장애인고용촉진5개년계획(2003~2007)」을 수립하여 본격적으로 추진하였다.

특히 참여정부 출범 이후 4차례에 걸친 「장애인고용촉진 및 직업재활법」의 개정(정부입법 1회, 의원입법 3회)을 통해 장애인의무고용제도의 개선이 지속적으로 이루어졌으며, 2004년에는 정부부문의 장애인 법정의무고용률 2%를 초과하는 성과를 달성하였다. 민간부문에서도 대기업과 장애인고용증진협약 체결, 장애인 고용률 1% 미만 기업 줄이기 운동의 적극적 추진으로 장애인 고용이 꾸준히 증가하였다.

그러나 여전히 대기업의 장애인 고용과 중증장애인 고용이 낮다는 점에서 향후 보다 적극적인 장애인 고용확대 전략의 추진이 요구된다. 또한 장애인 고용장려금 지출이 급격히 증가하면서 장애인고용촉진사업의 안정적 수행을 위한 재원안정화 대책이 시급한 과제로 제기되고 있다.

< 관련 대통령님 말씀 >

- 장애인고용 활성화 방안으로 장애인고용 인프라 구축, 장애인 창업 활성화 등을 추진하고, 정부부문 장애인고용 회피 이유 분석, 장애인다수 고용 기업에 대한 정부조달 특례 조속 마련('03.7.16)
- 장애인 공직임용 확대 방안으로 적용제외 직종 축소 및 적합직종 발굴 등을 추진하고, 법정의무고용비율 충족여부에 대한 기관별 평가를 통한 예산삭감이나 가산 점제 등 장애인 고용확대를 위한 관련 제도나 정책 개발('04.2.5)
- 장애인 고용의 잠재력이 큰 민간(대기업)의 참여를 높이고 장애인 고용의무를 보다 용이하게 이행할 수 있도록 다양한 방안 마련('05.6.29)

(2) 주요 추진내용

2004년 1월 29일 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 개정을 통해 장애인 의무고용

적용대상 범위를 기존의 300인 이상에서 50인 이상 사업장으로 확대하여 장애인의 고용기회를 확대하였다. 개정법에서는 적용범위를 확대하면서 고용의무 불이행 시에 납부하는 고용부담금은 사업장 규모에 따라 단계적으로 확대·적용하도록 하였다. 또한 장애인 고용률에 따라 고용부담금을 차등 징수할 수 있는 근거를 마련, 고용의무 불이행 기업에는 제재를 강화하는 한편, 중증장애인 고용 시에는 부담금을 감면함으로써 중증장애인의 고용을 유도하였다.

2005년 5월 31일 우원식 의원이 대표 발의한 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 개정안이 국회를 통과하여 장애인의 직업능력에 대한 차별적 요소로 지적되었던 업종별 적용제외율 제도가 폐지되어 장애인의 노동시장 진입을 확대할 수 있는 기반을 마련하였다. 정부부문의 경우에도 고용의무 적용제외 직종을 검사, 경찰·군인·경호·소방·공안직군 공무원으로 대폭 축소하여 장애인의 공직진출 기회를 넓혔다.

이어서 2005년 12월 31일 「장애인고용촉진 및 직업재활법」이 다시 개정되었는데, 여기서는 장애인을 고용하는 사업주에 대하여 필요한 시설·장비의 구입·설치·수리 비용, 장애인의 직업생활에 필요한 작업보조기기·장비 등 장애인 고용에 소요되는 비용이나 기기를 용자 또는 지원할 수 있도록 하였다. 또한 장애인이 공무원 채용시험에 응시하는 경우, 비장애인에 비해 응시상한연령을 중증장애인은 3세, 여타 장애인은 2세 연장하도록 하였다.

참여정부의 적극적인 정책 추진에 힘입어 장애인 고용이 크게 증가하였으며, 특히 정부부문의 고용확대가 두드러졌다. 국가·지자체의 장애인 근로자 수(고용률)는 2002년 4,676명(1.66%), 2003년 5,421명(1.87%), 2004년 6,079명(2.04%), 2005년 6,853명(2.25%), 2006년 12,219명(1.50%)으로 큰 폭으로 증가하였다.²³⁾ 특히, 2004년에는 1990년 「장애인고용촉진 등에 관한 법률」 제정으로 의무고용제도가 도입된 이후 처음으로 법정 의무고용률 2%를 초과하는 성과를 달성하였다. 또한 민간부문의 장애인 근로자 수도 꾸준히 늘어나 2003년 22,718명(1.08%)이던 것이 2005년 55,009명(1.49%), 2006년 67,261명(1.35%)로 빠르게 증가하였다.²⁴⁾

23) 국민의 정부(1998~2002) 5년 동안 장애인 공무원이 1,263명이 증가하였으나, 참여정부에서는 출범 4년 만에 6,708명이 증가하였다. 다만, 2006년부터 정부부문 고용의무직종 확대(36% → 84%)로 고용률은 하락하였다. 의무직종 확대 전 기준에 의하면 고용률은 2.48%이다.

24) 2006년부터 업종별 적용제외율이 폐지됨에 따라 고용률이 하락하였다. 적용제외율 폐지 전 기준에 의하면 고용률은 1.66% 이다

〈표 III-24〉 정부부문 장애인고용 현황

(단위 : 명, %)

구분	적용대상공무원	의무 고용인원	장애인 공무원	고용률(%)
2002년도	281,454	5,631	4,676	1.66
2003년도	289,158	5,830	5,421	1.87
2004년도	297,505	5,996	6,079	2.04
2005년도	305,067	6,147	6,853	2.25
2006년도	812,656	16,292	12,129	1.50

〈표 III-25〉 민간부문 장애인고용 현황

(단위 : 명, %)

구분	사업체수	적용대상 근로자수	의무 고용인원	장애인 근로자	고용률
2003	2,141	2,101,610	40,971	22,718	1.08
2004	16,950	3,550,370	63,112	46,674	1.31
2005	17,414	3,695,595	65,728	55,009	1.49
2006	19,068	4,989,132	91,077	67,261	1.35

노동부는 2005년부터 한국장애인고용촉진공단과 합동으로 대기업의 장애인 고용 촉진을 위해 “장애인고용률 1% 미만 기업 줄이기운동”을 전개하였다. 지방노동청과 장애인고용촉진공단 지사가 연계하여 지역별로 사업주 설명회를 개최하고 직접 기업을 방문하는 등 장애인 고용촉진을 위한 적극적 노력을 경주하였다. 그 결과 당초 장애인 고용률이 1% 미만이었던 1,181개 대기업 중 146개소가 목표를 달성하는 성과를 이루었다.

2005년 6월 24일 한국장애인고용촉진공단과 36개 대기업과 장애인고용증진협약을 체결한 이후 2006년까지 142개 기업과 협약을 체결하여 1,300여명의 장애인이 신규고용되는 성과를 보였다. 또한 장애인을 다수 고용하는 모델을 창출하기 위한 지원도 함께 이루어졌다. 2004년 16개소(50억원), 2005년 20개소(62억원), 2006년 15개소(50억원), 2007년 6월 기준으로 20개소(97억원)의 장애인표준사업장을 지원하여 중증장애인의 고용창출을 도모하였다.

장애인고용촉진공단과 직업재활수행기관을 통해 취업한 장애인 수는 2004년 9,569명, 2005년 11,023명, 2006년 10,142명으로 나타났다. 장애인고용촉진공단, 특수

학교, 공공훈련기관 등을 통한 장애인에 대한 각종 직업 능력개발 또한 2003년 4,379명, 2004년 4,414명, 2005년 5,011명, 2006년 5,582명, 으로 꾸준히 증가하였다. 또한 대기업과 채용을 전제로 사전약정을 체결하는 맞춤형 훈련도 증가하였다. 2005년에는 CJ텔레닉스와 장애인고용촉진공단이 맞춤형 훈련을 통해 CJ텔레닉스는 50명의 장애인을 채용하였다. 2006년에는 삼성전자 등 139개기업체와 연계해 378명이 취업하였다. 2007년 들어서는 6월까지 131명이 맞춤형훈련을 통해 취업하였다.

2004년에는 기능인력 양성 위주로 운영되었던 장애인고용촉진공단의 직업전문학교를 권역내 장애인 직업능력개발 조정기관으로 역할을 재정립하기 위해 직업능력개발센터로 개편하였다. 또한 중증장애인에 대한 직업능력개발을 강화하기 위해 5개 직업능력개발센터별로 장애유형별(시각·청각·뇌병변·정신장애) 특화훈련체제도 도입하였다. 이어서 2004년 12월 17일에 장애인고용촉진공단 산하에 보조공학센터를 개소하여 장애인의 직업생활에 필요한 작업보조공학기기를 체계적으로 지원할 수 있는 기반을 마련하였다.

한편 장애인고용관련 통합정보시스템을 개발하여 장애인고용촉진공단, 직업안정기관, 장애인단체, 직업재활실시기관 간에 장애인고용정보를 공유하도록 하여 향후 장애인고용정보 포털사이트 구축을 위한 기반을 마련하였다. 이와 함께 21세기 지식정보화사회에 대비하여 정보화에서 소외된 장애인이 자유롭게 이용할 수 있는 인터넷센터를 장애인고용촉진공단 지사에 설치, 인터넷 활용 및 컴퓨터 기초교육을

<기업의 장애인 채용 기념 사진>



<대기업 장애인 고용증진협약 체결식>



통한 정보화수준 향상을 도모할 수 있도록 장애인고용 인프라를 확충하였다.

그 동안 장애인기능경기대회는 한국장애인고용촉진공단 산하 일산 직업능력개발 센터에서 주로 개최하였으나, 2005년도에는 장애인기능경기대회를 서울에서 개최하여 국민적 관심을 유도하였다. 그리고 2005년 3월에는 2011년 제8회 국제장애인기능올림픽 개최국가로 선정되는 성과를 거두었다.

(3) 성과, 평가 및 향후과제

참여정부 출범 이후 적극적인 장애인고용촉진정책의 추진에 따라 공공·민간부문 모두 장애인 고용률이 크게 증가하는 성과를 거두었다. 또한 법 개정에 따른 의무고용제 적용범위 확대, 적용제외제도의 축소·폐지로 2007학년도 초·중등교원 임용시험에서 전체 합격자 가운데 5%에 해당하는 202명의 장애인이 선발되는 등 그 결실이 하나씩 나타나고 있다.

장애인 근로자 수	2003년	⇒	2006년	증가
정부부문	5,421명		12,219명	6,798명 (125.4%)
민간부문	22,718명		67,261명	44,543명 (196.1%)

그러나 장애인 고용률의 꾸준한 증가에도 불구하고 장애인 인구의 증가와 장애인의 취업욕구 증대 등을 감안할 때, 고용률이 아직도 미흡한 수준이며 대기업의 장애인 고용과 중증장애인의 고용 성과가 부진한 실정인바 향후 보다 적극적인 장애인 고용확대전략의 추진이 필요하다. 한편 현행 장애인의무고용제도에 따른 부담금 제도는 장애인 고용이 늘어나면 기금 수입이 줄어드는 내재적 문제점을 가지고 있다. 따라서 현재 일반회계 전입이나 복권기금사업 확대 등을 추진하고 있으나 이것만으로는 부족하기 때문에 기금재정을 안정화시키기 위해서는 현행 제도설계를 근본적으로 재검토할 필요가 있다.

향후 장애인 고용촉진을 위해 추진하여야 할 과제들을 제시하면 다음과 같다. 먼저, 2006년부터 고용의무 적용제외제도의 축소·폐지에 따라 보다 적극적인 장애인 고용확대 노력이 필요하다. 특히 적용제외 직종의 축소에 따라 추가 채용이 필요한 장애인 교원임용 확대를 위한 대책마련이 시급하다.

또한 대기업 장애인 고용과 중증장애인 고용 촉진을 위해 장애인고용 사업주가

장애인고용에 따른 어려움 없이 장애인을 고용할 수 있도록 체계적인 지원을 강화해야 한다. 또한 장애유형 및 기업수요에 맞는 맞춤형훈련 등을 통해 중증장애인 일자리창출 및 취업지원 강화하는 정책을 추진하고, 개별기업의 특성에 맞는 직무를 발굴·지원하는 등 기업친화적 지원서비스를 발굴·제공하는 것이 필요하다.

이와 함께 장애인고용촉진기금의 재정수지를 안정화시키기 위해서 의무고용비율을 상향 조정하거나 기업규모별로 차별화하는 방안을 강구하고, 장애인의무고용제 적용대상 장애인 기준에 직업적 요소를 고려하는 등 의무고용제의 전반적인 개편이 추진되어야 할 것이다.

3. 고령자 : 길어진 인생, 일자리도 길게

(1) 추진배경 및 경과

1997년 경제위기 이후 45세가 정년이라는 ‘사오정’, 56세까지 일하면 도둑이라는 ‘오륙도’ 등의 풍자적 표현에서 잘 나타나듯이 고령자는 상시적인 구조조정 위협에 노출되어 있고 조기퇴직이 증가하기 시작하면서 고령자가 노동시장에 재진입하는 것은 더욱 어려워졌다. 실제로 사업주는 생산성 저하, 건강, 고임금 등을 이유로 고령자의 고용을 기피하고 있는 것이 현실이다. 그 결과로 우리나라의 고령인구 고용률은 감소추세를 보여주고 있는데, 이는 1990년대 이후 고령인구의 고용률이 증가하고 있는 주요 선진국의 추세와는 매우 대조적이다.

〈표 III-26〉 OECD 주요국 고령인구(55~64세) 고용률 비교

(단위 : %)

국가	한국	미국	일본	영국	독일	프랑스	OECD 평균
1990년	61.9	54.0	62.9	49.2	36.8	30.7	47.3
2005년	58.7	60.8	63.9	56.8	45.5	40.7	51.8
격차	-3.2	6.8	1.0	7.6	8.7	10.0	4.5

현재 우리나라는 급격한 출산율의 감소, 평균수명 연장으로 인한 생산가능인구(15~64세)의 감소 등에 따라 노동력 공급이 위축되어 지속적인 경제성장에 장애요인으로 작용할 가능성이 높아지고 있다. 이에 따라 고령자·여성 등 잠재노동력의 활용을 통한 성장잠재력 확충은 중요한 국가적 과제로 대두되었다. 먼저, 우리나라

는 2000년 65세 이상 인구가 전체인구의 7.2%로 이미 고령화사회(Aging Society)에 진입하였으며, 2018년에는 고령인구가 14% 이상을 차지하여 고령사회(Aged Society)로 진입할 것으로 전망된다. 이러한 우리나라의 고령화 진행속도는 OECD 국가 중 가장 빠른 수준이다.

또한 인구의 고령화를 촉진시키고 있는 저출산은 장기적으로 보면 생산활동에 참여할 수 있는 경제활동인구 계층의 감소로 이어져 젊은 계층의 노동력 감소를 초래할 것이다. 이와 같이 생산가능 연령계층이 감소하는 반면 상대적으로 건강하고 고학력 수준의 노인계층이 많은 고령사회에 있어서는, 그동안 생산현장에서 이탈되어 있었던 계층의 활용이 사회적 이슈로 대두되고 있다. 특히 노인계층의 경우 건강하고 숙련기술을 지닌 고령자를 중심으로 재취업·재고용을 통한 일자리를 원하거나, 자원봉사와 같은 사회참여 욕구가 높게 나타나 이들 계층을 어떻게 효과적으로 활용하느냐에 따라 고령사회에서 국가생산력을 제고시킬 수 있는지 여부가 결정된다고 해도 과언이 아니다.

외국의 경우 저출산·고령화에 대응하여 고령자의 경제활동참가율을 높이는 것이 모든 국가들의 시대적 과제로 제기되고 있다. 그러나 우리나라의 경우 그동안 고령자에 대해서는 고용정책의 주요 관심대상이라기 보다는 근로조건 보호 또는 복지의 관점에서 주로 접근하였다. 이러한 문제인식을 바탕으로 참여정부는 선진국의 경험과 마찬가지로 고용률 확대 등 고용을 통한 성장잠재력 확충을 달성하기 위해 고령자 고용촉진에 대한 인식 개선 및 새로운 패러다임을 모색하였으며, 급속한 저출산·고령화 추세에 대비하여 노동시장 정책 및 제도개선 방안 마련에 주력하였다.

< 관련 대통령님 말씀 >

- 40대 후반 50대 초반에 일자리를 떠난 사람들의 문제를 어떻게 해결할 것인지도 또 다른 숙제임. 앞으로 대책을 마련하겠음 (대통령 취임 2주년 국회 국정연설, '05.2.25)

(2) 주요 추진내용

참여정부는 고령자에게 적합한 직종을 선정하고 선정된 직종에서 고령자의 우선채용을 적극 권고하였다. 2003년부터 그동안 운영되던 고령자 적합직종을 우선고용직종으로 명칭을 변경하고 공공부문 70개 직종, 민간부문 90개 직종을 우선고용직종으로 선정·고시하였다. 우선고용직종은 실제 취업알선기관에서 고령자 구인·구

직, 취업이 많은 직종, 노동시장 진입가능성, 육체적 활동가능성, 환경조건, 위험가능성 등을 종합적으로 평가한 다음, 적합한 직종, 취업자·실업자를 대상으로 이루어진 설문조사 및 전문가회의 결과에 따라 최종 선정되었다. 국가·지자체, 정부투자·출연기관의 장은 우선고용직종²⁵⁾에서 신규채용을 실시할 경우, 의무적으로 고령자를 우선 채용하고 채용현황을 매년 노동부장관에게 제출하도록 하였다.

2004년에는 「고령자고용촉진장려금」에 대한 대폭적인 제도 개선이 이루어졌다. 첫째, 「고령자다수고용촉진장려금」은 업종별 특성을 고려하여 지원기준율을 전업종 6%에서 제조업 4%, 부동산업 42%, 사업지원서비스업 17%, 기타업종 7%로 세분화하고, 지원대상 고령자는 1년 이상 고용된 자로 한정하여 고령자의 장기근속을 유도하였으며, 지원기간도 일본과 같이 최대 5년으로 제한하였다.

둘째, 고령자에 대한 「신규고용촉진장려금」에서는 지원대상 연령을 55~59세에서 50~64세로, 지원기간은 6개월에서 12개월로 확대하였으며, 지원금액도 소폭 인상(월28만원→월30만원)하였다. 다만 고령자·청년·장애인·여성가장 등 대상별로 신규고용촉진장려금이 따로 존재하여 일반 국민의 입장에서 이해하기 쉽도록 단순화하자는 취지에서 이들 대상별 장려금을 「신규고용촉진장려금」으로 통합하였다. 고령자·청년·장애인·여성가장 등을 포괄하는 「신규고용촉진장려금」의 지원대상에는 준고령자(50세~54세)와 60~64세 고령자를 추가로 포함하였다.

셋째, 그간 실적이 저조하였던 「고령자재고용장려금」을 폐지하고 대신 정년이 도래한 근로자를 퇴직시키지 않고 계속 고용하는 사업주에 대해 지원하는 「정년퇴직자계속고용장려금」을 신설하였다. 2004년 당시 사업장의 평균정년이 56세인 점을 고려, 「정년퇴직자계속고용장려금」의 지원 대상을 정년이 57세 이상인 사업장으로 한정하였다.

이어서 2005년도에는 65세 이상 고령자에 대해서도 고용보험사업 가운데 고용안정 및 직업능력개발사업의 적용대상으로 포함하도록 제도를 개선하였다. 또한 직업안정기관 외에 국가 또는 지방자치단체가 고령자의 고용촉진에 관한 업무를 위탁한 기관 또는 고령자인재은행에 구직등록을 한 경우, 65세 이상 고령자에 대해서 「신규고용촉진장려금」의 지급대상에 포함되도록 하였다.

25) 우선고용직종에는 법률·세무회계관련 자문가, 번역가, 운전원, 경비원, 환경미화원, 문화재관리인, 매표·검표원 등이 포함된다.

< OECD 국가의 고령근로자에 대한 임금보조금제도 >

- ◆ 오스트리아: 50-55세 근로자를 채용하면 사용자의 실업보험료를 절반으로 삭감해 주며, 55세 이상 근로자를 채용하면 보험료 전체가 삭감된다. 이 보조금은 오스트리아의 이른바 Bonus-Malus 시스템의 일환으로 Malus는 50세 이상 근로자 해고에 대한 벌과금이다. 해고근로자의 나이에 따라 벌과금도 달라진다.
- ◆ 벨기에: 45세 이상 장기실업자를 채용하는 사용자는 5년 동안 사회보장기여금을 부분적으로 면제받게 된다. 또한 이렇게 신규 채용된 근로자는 'Activa' 프로그램에 따라 취업보조금을 받을 수 있음으로서 사용자는 월간 EUR 500까지 인건비를 절약할 수 있다.
- ◆ 덴마크: 서비스일자리제도(Service Jobs Scheme)에 따라 18개월 이상 장기실직 상태에 있는 48세 이상의 근로자를 채용하는 지방정부는 연간 DKR 100,000의 무기한 임금보조금을 받을 수 있다.
- ◆ 프랑스: 50세 이상 실업자를 채용하는 기업은 '고용촉진계약(Contract Initiative Emploi)'을 활용할 수 있다. 보조금은 최저임금 수준에서 사용자의 사회보장보험료를 삭감하는 것으로, 총 최저임금의 약 40%에 해당한다. 일반적으로 종신고용계약을 한 경우에는 24개월 동안 보조금이 지급되며 50~64세의 장애인 또는 1년 이상 실업상태였거나 공적부조를 받았던 사람의 경우 보조금이 무기한으로 지급된다.
- ◆ 독일: 6개월 이상 실업상태에 있는 50세 이상의 근로자를 고용하는 사용자에게는 '통합' 보조금(Eingliederungszuschüsse)이 지급된다. 보조금은 임금의 최대 50%에 해당된다.
- ◆ 스웨덴: 특별고용보조금 프로그램에서는 사용자에게 최소 2년 동안 실업상태에 있는 57세 이상의 근로자를 채용할 것을 장려하고 있다. 사용자에게 최대 24개월간, 인건비의 최대 75%, 일간 최대 SEK 525, 즉 월간 SEK 10,500(전일제근로자의 평균급여의 약 절반)까지 보조금이 지급된다.

한편 2005년 고용보험법을 개정하여 「임금피크제보전수당」을 신설하였다. 구체적으로는 2006년부터 노사합의로 55세 이상까지 고용을 보장하고 피크임금보다 10% 이상 삭감하는 내용의 임금피크제를 실시하는 기업의 근로자에 대해 54세부터 「임금피크제보전수당」을 지원하였다. 이와 함께 기업·노사단체에 대해서는 임금체계 개선, 직무 재설계 등을 위한 컨설팅 비용의 80%(기업 3천만원, 노사단체 1억원 한도)를 지원하였다. 이러한 제도 개선은 연공급 임금체계로 인해 고령자 고용에 대한 기업의 부담가중이 고령자 고용의 장애요인으로 되고 있어 기업에 대해서는 고령자 고용부담을 경감하고 고령자에 대해서는 고용을 보장할 수 있도록 하기 위한 것이었다.

< 일본의 고령자 계속고용 지원제도 >

1. 고연령 고용계속 기본급부금(고용보험법 제61조)

- 지급대상 : 60~65세의 피보험기간 5년이상인 근로자로서 60세 시점의 임금대비 75% 미만의 임금을 받는 자
- 지급액
 - 지급 대상월 임금액의 최고 15%를 65세까지 최장 5년간 지급(감소된 임금에 따라 차등지급)
 - 지급 대상월 임금이 346,224엔을 초과시 부지급

2. 고령자고용관련 사업주 상담원조사업

(1) 기획입안서비스

- 실시기관 : 각 도도부현 고연령자고용개발협회
- 지원내용 : 고연령자고용 어드바이저가 인사관리, 임금퇴직금, 직무재설계, 직장개선, 능력개발 등 고령자 계속고용을 위한 구체적인 입안계획서를 작성, 조건정비를 지원
- 비용부담 : 필요경비의 1/2 지원

(2) 고연령자 고용을 위한 공동연구

- 실시기관 : 독립행정법인 고령·장애자고용지원기구
- 지원대상 : 고령자 계속고용을 위한 조건정비 조사연구를 행하는 사업주 또는 사업주단체
- 연구내용 : 직무재설계, 인사노무관리·퇴직금제도 개선, 교육시스템 개발, 건강관리 및 작업환경개선 등
- 비용부담 : 필요경비의 1/2을 지원(연구에 의해 개발·도입한 기계·장치는 당해 사업주가 사용)

(3) 기타 고령자고용상담, 기업진단, 재취직지원 컨설팅, 고령자고용취업지원 코너 운영 등 무료서비스를 통해 연령에 구애받지 않고 일할 수 있는 사회 실현을 위한 기반조성사업(Age-Free Project) 실시

< 관련 언론 보도 >

◆ 봉급 깎고 정년 보장 ‘임금피크제’ 찬반 논란(조선일보, 2003.4.22)

지점장으로 일하던 외환은행 직원 A씨(54)는 최근 승진에 실패하면서 업무추진역 직함을 달아야 했다. A씨가 새로 맡은 업무는 서울지역 본부에서 자신의 능력으로 예금과 대출을 유치해오는 것이다. 임금은 지점장 시절의 70%선. 향후 1년 동안 은행에 약속한 목표를 달성하지 못할 경우 A씨의 임금은 지점장 때의 45%로 내려간다. 외환은행에서 작년에 도입한 이 제도는 역(逆)직위제도라고 불린다. 나이가 들어도 성과가 좋지 않으면 직위와 임금이 거꾸로 내려간다는 뜻이다.

...

국민은행은 실적이 부진한 지점장을 지점차장으로 ‘강등(降等)’ 시켜 임금의 20%를 깎는 제도를 운영하고 있다. “현행 정년제 아래에서는 직원을 마음대로 해고할 수 없다”는 경영진의 입장과 “임금이 깎이는 수모를 당해도 직장을 유지하는 것이 낫다”는 직원들의 입장이 이런 제도를 만들어낸 것이다. 최근 금융권에서는 이 같은 제도를 ‘임금피크(peak)제’ 라는 보다 포괄적인 제도로 확대시키려는 움직임이 나타나고 있다. 임금피크제란 일정한 나이가 지나면 생산성에 따라 임금을 지급하는 제도로, 현실적으로는 나이가 들어 생산성이 내려가면서 임금을 낮추는 제도를 말한다.

학계에선 40~50세가 지나면서 대체로 생산성이 낮아지는 것으로 보고 있다. 임금피크제가 역직위제도와 다른 점은 역직위제도가 개별 직원에 대해 실시하는 반면 임금피크제는 일정 나이에 도달한 직원들 전부를 대상으로 한다는 점이다. 이 제도는 연공서열형 임금체계인 일본의 기업들이 부분적으로 실시하고 있는 것이다. 참여정부도 대통령직 인수위원회 시절 이를 국정 검토 과제로 내놓았다.

...

학계에서도 의견이 엇갈린다. 김장호 숙명여대 교수는 “앞으로 다가올 고령화 사회를 대비하는 측면에서도 임금피크제를 도입하고 장기적으로 정년제를 폐지하는 방향으로 나가야 한다”고 말했다. 통계청 분석에 따르면, 50세 이상 인구는 현재 전체 인구의 22.1%에서 2030년 46.3%로 전체 인구의 절반에 육박한다. 그러나 윤진호 인하대 교수는 “생산성 측정 시스템이 없는 상태에서 이 제도만 달랑 도입할 경우, 기업이 노령 직원의 임금을 삭감하는 수단으로 이용할 가능성이 높다”고 반대했다.

산업현장에서는 연공급적 임금구조가 점차 완화되고는 있었으나 여전히 고령자에 대한 임금부담 압력이 적지 않아서 고령자들의 조기퇴직을 압박하는 요인으로 작용하였다. 이러한 조기퇴직연령 하락 추세는 매우 우려할 만한 현상으로 이에 대한 제동을 걸 필요성이 제기되었다.

고령화 사회에서는 모든 근로자가 가능한 한 오랫동안 자신의 일과 경력을 유지하는 것이 중요하다. 그러나 연공급적 임금체계가 고령근로자의 고용유지에 걸림돌로 작용하는 상황에서는 고령자의 고용유지를 위해서는 연공급적 임금체계의 개편이 불가피한 측면이 존재한다. 장기적으로는 개인이 수행하는 직무와 직무수행능력에 따라 이루어지는 보상·인사관리시스템으로의 전환이 필요하겠지만, 단기적으로는 연공급적 임금체계를 부분적으로 손질하면서 중고령자의 고용을 유지하는 방안이 보다 현실적인 대안일 수 있다.

이에 따라 고령자에게는 고용연장을, 기업에게는 고령자에 대한 임금부담을 완화하는 임금피크제도가 하나의 현실적인 대안으로 제시되었다. 「임금피크제보전수당제도」는 직접 근로자에게 지원하는 제도로 고용안정사업 고용보험료 비납부자인 근로자에게 직접 지원하는 것은 보험원리에 맞지 않다는 주장도 제기되었다. 그러나 사업주를 통해 보전할 경우 근로자에게 보전수당만큼 전달되지 않아 노사분쟁의 소지가 있고, 임금이 삭감되는 근로자를 직접 지원하는 것이 노사합의시 근로자 설득에 유리할 것으로 판단하여 근로자에게 직접 지원하는 형태로 설계하였다. 또한 동 보전수당을 처음 받는 연령을 54세로 설정하여 조기임금삭감을 방지하고, 최대 6년간 지원하여 60세까지 고용보장을 유도함으로써 국민연금 수급개시연령과 연계토록 하였다.

2006년에는 1,881명에 대해 5,925백만원 지원을 목표로 하였으나, 실제로는 227명에 대해 579백만원이 집행되어 사업이 부진하였다. 이는 지원제한소득(연봉 4,680만원)이 다소 낮게 설정되어 다수의 기업에서 임금피크제를 시행하면서도 보전수당을 신청할 수 없었던 것으로 분석된다. 2007년 4월부터 지원제한소득을 5,760만원으로 상향조정하였고, 6월까지 438명에 대하여 647백만원이 지원되었다.

또한, 임금피크제 도입 등 임금체계 개선, 고령자 적합직종 또는 직무개발, 기타 안전보건 향상 등 고령자 고용안정을 위해 필요한 컨설팅을 실시하는 비용의 80%를 지원(기업체는 3천만원, 노사단체 1억원 한도)하였다. 2006년에는 37개 업체에 대해 1,600백만원 지원을 목표로 하였으나, 27개 업체에 대해 1,016백만원을 지원하여 사업이 다소 부진하였다. 무림페이퍼(주), 한국도로공사, (주)노루페인트 등 20개 기업과 한국노동조합총연맹, 전국금융산업노동조합, 인천경영자총협회 등 7개 노사단체에서 컨설팅을 받았다. 2007년부터는 임금피크제 도입절차에 관한 무료자문서비스도 제공하고 있으며, 6월까지 16개사가 선정되어 지원중에 있다.

「임금피크제보전수당제도」와 함께 300인 이상의 근로자를 고용하는 사업주에게 매년 정년제도 운영현황 등을 제출토록 의무화하고 정년을 현저히 낮게 정한 사업주에 대하여는 정년연장계획을 제출토록 하였다. 정년연장계획을 제출하지 아니하는 사업주에 대해서는 500만원 이하의 과태료를 부과하는 등 정년연장을 위한 지도를 적극 추진하였다. 뿐만 아니라 정부는 고령자고용 촉진을 위해 300인 이상 대기업을 대상으로 업종별로 일정비율 이상의 고령자를 고용하도록 하는 기준고용률 제도를 시행하였다. 그 결과 참여정부 기간 동안 300인 이상 사업장의 고령자 고용

률이 꾸준히 증가하였다.

〈표 III-27〉 고령자 고용현황(300인 이상 사업장)

(단위 : 개소, 명, %)

연도	사업체수	근로자 총수	55세 이상	고령자 고용률	조사시점
2000	368	567,589	19,532	3.44	
2001	1,477	1,653,378	50,075	3.02	'01. 2.28
2002	1,502	1,493,149	55,201	3.70	'02.12.31
2003	1,554	1,727,923	72,486	4.19	'03.12.31
2004	1,660	1,840,055	83,078	4.51	'04.12.31
2005	1,852	2,162,947	106,796	4.94	'05.12.31
2006	1,950	2,238,857	122,719	5.48	'06.12.31

※ 노동부 자체조사('00년: 300인이상 표본조사, '01-'06년: 300인이상 전수조사)

한편 2005년에는 고령자의 고용 유지 및 취업 촉진을 위하여 고령자의 신체적·정신적 부담을 경감하는 작업시설·장비 등을 설치하는 사업장에 대해 소요비용의 일정액을 융자 지원할 수 있는 근거를 마련, 2006년부터 「고령자고용환경개선융자사업」을 시행하였다. 또한 실직한 고령자를 대상으로 노동부 고용지원센터와 전국 49개의 고령자인재은행, 경충에서 운영되는 고급인력정보센터 등을 통해 고령자를 위한 취업알선서비스를 제공하였다.

〈표 III-28〉 고령자인재은행 취업알선 실적

(단위 : 명, 건)

연도	구인	구직	알선	취업
2000	25,812	32,967	36,612	23,206
2001	34,253	37,626	44,272	27,688
2002	37,896	39,402	46,587	26,935
2003	33,661	37,427	40,127	24,744
2004	36,649	41,373	39,410	28,320
2005	45,385	49,328	46,474	33,392
2006	56,574	56,719	64,693	43,937

아울러 고령자 고용관련 인프라를 강화하여 2006년 하반기에는 45세 이상 근로자

10,000명 규모로 「고령자고용패널」을 구축하였다. 패널조사 결과를 통해 고령자의 노동시장 참여 현황, 은퇴과정, 연금·사회보장제도 수혜, 가구재정 변화, 건강상태, 가족관계·사회관계 등에 대한 정확한 실태 파악 및 정책대안 마련이 가능하게 되었다.

(3) 성과, 평가 및 향후과제

우리의 경우 아직까지는 고령자의 경제활동참가율이 선진국에 비해서 낮지는 않지만 고령화가 진전되면서 경제활동참가율이 크게 떨어질 가능성을 배제할 수 없다. 실제로 1997년 경제위기 이후 중장년층 및 고령자의 고용률은 점차 하락하고 있는 추세에 있다. 따라서 고용안정과 평생학습을 통한 고령자의 근로생애 연장(active aging)을 위한 정책 수립의 필요성이 더욱 커지고 있다.

고령자의 고용률 제고를 위해서는 고용안정과 재취업촉진이 중요하지만, 단기적으로는 고령자의 재취업이 용이하지 않고 저임금직종에 한정되는 경우가 많다. 따라서 일단 조기퇴직 추세를 차단하여 고령자의 고용안정을 도모하는 정책이 우선적으로 필요하다. 이를 위해서 연공급체계 개선과 직무급제 도입, 임금피크제 등을 통한 정년연장, 연령차별과 같은 비합리적 요소 개선도 필요하지만, 무엇보다 교육훈련을 통해 고령근로자의 고용가능성을 높이는 정책이 요구되었다.

다른 한편으로는 고령근로자의 근로가능성(workability) 제고를 통한 고용안정 및 생산성 제고가 필요하다. 고령자 친화적 작업환경 개선 및 직업보건(occupational health) 지원정책은 고령자가 건강하게 자신의 생산성을 발휘할 수 있도록 작업조직 및 근로환경을 재설계함으로써 고령근로자의 근로가능성을 높이고 기업의 고령자 고용유지에 기여할 것이다.

동시에 고령자 인적자원개발을 통해 재취업을 촉진할 필요가 있다. 앞으로 고령자의 노동이동이 더욱 활발해질 것으로 전망되기 때문에 고령자의 재취업을 지원하는 평생학습체계 정립, 고령자에 특화된 고용서비스 구축 등이 필요하다. 또한 연금지급이 본격적으로 이루어질 경우, 고령자의 노동시장 참여유인이 낮아질 가능성이 있으므로 이에 대비하여 고령자의 노동시장 유인정책을 준비할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 참여정부는 고령자의 고용연장과 고용안정을 위해 정년연장, 임금체계 개편, 연령에 관한 불합리한 차별·편견해소를 위한 정책들을 적극적으로 추진하였다. 임금피크제를 도입하는 사업장의 근로자에 대해 임금삭감액 일부를 임금피크제 보전수당으로 직접 지원하는 제도를 도입하고, 급격한 고령화에 대비하여 고용상 연령차별 금지, 실질적 정년연장 등을 추진하였다.

참여정부는 2006년 고령자의 고용촉진 및 고용안정을 도모하고 장기적으로는 생산인력 감소에 체계적·종합적으로 대비하기 위해 고령자 고용에 대한 OECD 권고 사항 등을 참조하여 「고령자고용촉진5개년계획('07~'11)」을 수립하였다. 이를 통해 능력 있는 고령자가 좋은 일자리에서 '오랫동안' 일할 수 있는 기반을 조성하였다. 동 계획에는 사오정·오륙도 등 고령자 조기퇴직문제를 해소하기 위한 정년보장 지원, 정년이후 고령인력의 적극적 활용을 유도하는 정년연장 지원, 정년퇴직 전후 및 이직·전직시 재취직을 촉진하는 퇴직자 재취업 지원, 능력 있는 근로자가 연령에 관계없이 일할 수 있는 여건을 조성하는 연령차별 금지정책 등이 주요 내용으로 포함되었다.

고령자 고용 증가	2002년	⇒	2006년	증가
고령자 고용률(300인 이상)	3.70%		5.48%	1.78%p
고령자인재은행을 통한 취업인원	27천명		44천명	17천명

향후 고령화 사회가 빠르게 진전되면서 고령자의 생계유지 및 복지문제가 중요한 사회적 이슈로 부상하고, 고령인력을 어떻게 효과적으로 활용하느냐에 따라 국가 생산력이 좌우되는 단계로 진입할 것으로 예상된다. 특히 사회가 점차 고령화되는 상황에서 고령자에게 취업기회를 부여하는 것은 고령 유희인력의 활용을 통해 노동력 공급을 확충할 수 있고, 고령자에게는 은퇴후 경제적 능력을 지원할 수 있는 효과를 창출할 수 있을 것이다.

이러한 측면에서 고령화 사회에 대비하여 일할 능력이 있고 일하기를 희망하는 고령자가 취업·재취업을 할 수 있도록 지원하는 정부정책이 필수적으로 요구된다. 그런데 노동시장에서 고령자 비중이 높아질 경우, 이들이 노동비용에 상응하는 생산성을 발휘하지 못한다면 실업률 증가와 성장 둔화를 초래할 수 있으므로 고령자에 대한 직업능력개발 지원이 강화되어야 할 것이다. 이와 관련, 향후 이미 마련된 「고령자고용촉진 5개년계획」을 차질 없이 실천해 나가야 할 것이다.

제1차 「고령자고용촉진 5개년계획」에서는 장기적인 노동력의 절대규모 감소에 미리 대비하여, 2005년 현재 58.7%인 고령자 고용률(55~64세)을 적어도 일본 수준(63%, 2004년)으로 높일 수 있는 추진전략을 정립하고 이를 달성하기 위한 중점과제를 제시하였다. 또한 동 계획에서는 60세 이상까지 고령근로자의 고용확보를 위

해 정년을 단계적으로 연장하면서 기업의 고용연장 기피요인을 해소하기 위한 정책적 노력들을 제시하였다.

또한 「고령자고용촉진 5개년계획」은 고령자의 안전·보건 증진, 실직고령자의 재취업 촉진을 위한 능력개발기회 보장, 퇴직자 재취업지원 강화, 고령자 고용지원서비스 확충, 고령인력채용 지도·지원 등 다양한 정책방안을 계획하고 있다. 또한 다양한 취업기회 제공을 위해 고령자친화형 창업 지원을, 고령자친화적 여건 조성을 위해 고용상 연령차별 해소, 국민연금의 근로유인기능 강화 등을 추진할 계획이다.

이와 별도로 정부는 2007년 2월 5일 고위당정정책조정회의를 거쳐 「인적자원활용 2+5 전략」을 확정 발표하였다. '2+5 전략'의 핵심내용은 향후 예상되는 인력부족 현상에 선제적으로 대응하기 위해 개개인이 학업을 마치고 직장생활에 뛰어드는 입직연령을 현재(25세)보다 2년 앞당기고 퇴직연령을 현재(54세)보다 5년 늦추며, 일하는 기간 동안 인력의 질을 고도화하겠다는 것이다.

특히 퇴직연령을 5년 늦추기 위해서 직무별 시장임금 DB 구축 및 공개, 임금체계 개편 컨설팅 지원 등을 통해 직무·성과 중심의 임금체계를 확산하고, 정년을 연장한 사업주에 대해서는 「정년퇴직자계속고용장려금」, 「정년연장장려금」(‘08년 시행) 지원을 통해 실질적인 정년연장을 유도할 계획이다. 근로자에게는 「임금피크제보전수당」를 통해 임금피크제 실시로 삭감된 임금의 50%를 지원함과 동시에 향후 파트타임제, 선택적근로시간제 등 고령자 적합형 고용·근무형태 도입에 따른 소득감소분도 일정액을 보전하는 제도를 마련할 계획이다. 이와 함께 연령차별금지 법제화를 통해 연령기준에 따른 차별적 관행을 해소함과 동시에 주된 일자리에서 퇴직연령이 2003년 52세, 2005년 53세, 2006년 54세로 점차 늘어나는 추세를 감안하여 기업부담을 최소화하는 방향으로 정년의무화를 중장기적으로 추진해 나갈 계획이다.

[그림 III-20] 퇴직연령 5년 늦추기 전략

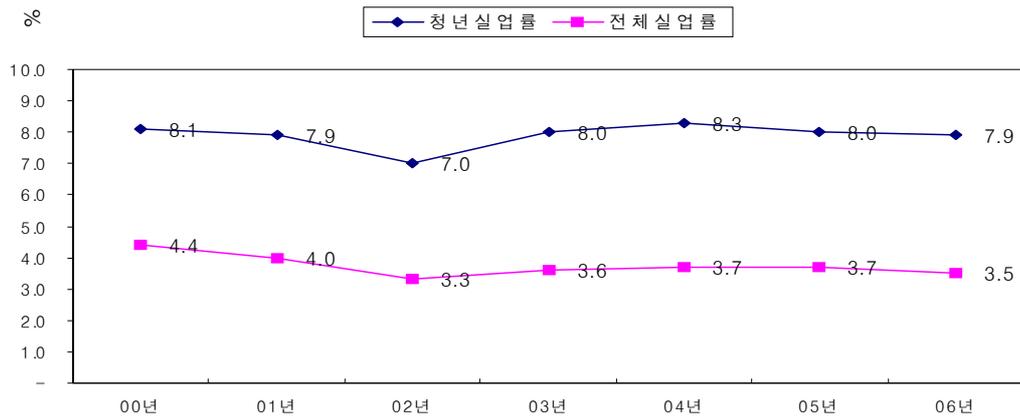
연령		0	54	55	56	57	60	63	
OECD 평균									
'06년 한국									
대 책	사업주지원						정년퇴직자계속고용장려금('04.3)		
							정년연장장려금('08년 예정)		
	근로자지원						임금피크제보전수당('06)		

4. 청년 : 학교에서 직장으로 가는 길을 닦다

(1) 추진배경 및 경과

청년층의 취업은 경제환경 변화에 민감하게 반응하기 때문에 고용여건이 나빠지면 청년실업문제가 가장 먼저 악화되는 경향이 있다. 실제로 1997년 경제위기 직후 청년실업률은 12.2%까지 치솟았으며, 이후 2000년 8.1%를 거쳐 2002년에는 7.0%로 하락하였다. 참여정부가 출범한 2003년 이후에는 청년실업률이 전체 실업률에 비해 2배 정도 높은 8% 내외의 수준을 유지하는 경향을 나타내고 있다. 이처럼 높은 청년실업률은 20대 청년의 태반이 백수라는 '이태백', 청년층이 취업하기는 낙타가 바늘구멍을 통과하기 만큼 어렵다는 '낙바생' 등 신조어에서 볼 수 있듯이 중요한 사회문제로 대두되었다.

[그림 Ⅲ-21] 청년(15~29세) 실업률 추이



특히 82%를 넘는 세계최고 수준의 대학진학률에 따른 청년인력의 과잉 고학력화는 취업준비생 등 청년 비경제활동인구의 증가를 초래하여 대학졸업생 자녀를 둔 부모와 가족들이 느끼는 체감청년실업은 지표상의 청년실업보다 훨씬 심각할 수밖에 없는 상황이 전개되었다. 청년실업 문제는 선진국에서도 공통된 현상이나, 우리의 경우 경제위기 이전 완전고용에 가까운 청년실업률을 보이다가 체계적으로 대응할 수 있는 준비기간 없이 갑자기 높은 청년실업률이 나타남으로써 국민들이 체감하는 청년실업문제가 보다 심각하였다고 할 수 있다.

청년실업문제의 해결을 위한 정부의 노력은 참여정부 이전인 국민의 정부 시절부터 부분적으로 시작되었다. 1998년 11월 「고학력미취업자대책」이 수립되었고, 1999

년에는 정부지원 인턴사업이 시작되었다. 그리고 2001년 12월에는 「청소년실업 종합대책」이 추진되었다.

그러나 참여정부 들어서야 청년실업문제를 청년인력의 수요·공급 불일치 및 고용지원인프라 미흡에 따른 구조적인 문제로 파악하고, 중장기적인 관점에서 이러한 문제를 체계적으로 해결하기 위한 청년고용대책을 범정부적 차원에서 추진하기 시작했다고 할 수 있다. 특히 2004년 7월 청년실업의 근본적 원인에 대한 분석과 대응이 필요하다는 대통령 지시에 따라 청년실업의 원인을 청년인력의 수요·공급 및 고용지원인프라 측면에서 면밀하게 분석하였다.

< 청년실업의 원인 분석(2004.8) >

○ 수요 측면

- 경제성장속도 둔화 등에 따른 청년일자리의 상대적 감소
- 경력직 우선채용 관행의 확산
- 임시·일용직 비중 증가 등 청년층 일자리의 질적 저하

○ 공급 측면

- 대학진학률의 급격한 증가 등에 따른 고학력화와 숙련불일치
- 희망임금과 실제 시장임금간의 괴리, 중소기업 인력난 지속 등 너무 높은 구직자의 눈높이
- 청년층의 가족 의존성

○ 진로지도, 직업안정 기능의 취약

- 청년층 취업지원을 위한 공공·민간직업안정기관과 학교의 제도적 기능 취약

이러한 청년실업의 원인 분석을 바탕으로 중장기적 관점에서 구조적인 청년실업 문제를 해결할 수 있도록 청년인력의 수요 및 공급 측면, 청년고용지원 인프라 측면의 대책을 망라한 「청년고용촉진대책」을 2005년 1월 수립하였다. 이어서 「청년고용촉진대책」을 중심으로 하여 관련부처가 범정부 차원에서 다양한 청년실업 완화방안을 마련·추진하였다.

이와 함께 2006년에는 청년인력의 해외취업 지원을 위한 「해외취업촉진대책」, 고졸이하 청년층에 특화된 「고졸이하 청년층 고용촉진대책」, 학생들에 대한 체계적 직업진로지도 강화를 위한 「평생진로개발활성화 5개년계획」 등 분야별로 세분화된 청년실업 해소 대책을 수립·추진하였다.

◆ 정부, 취업지원 인프라 확충 (경향신문, 2005.1.28)

원인	고용축진대책
대졸자 증가	대학구조개혁(2009년까지 9만5천명 입학정원감축, 학과 및 교과조정 등)
구직자 높이조정 실패	진로·직업교육 교과과정 반영 연수체험 확대 및 내실화 기업 CEO대학강의 확대 종합직업체험관 설립(2010년)
대학교육의 현장적합성 부족	대학별·학과별 취업률 공표, 대학평가시 취업률 반영 계약학과 제도 확산 학교·기업간 취업협약체결
고용흡수력 저하	일자리창출 종합대책 추진(기 시행중) 해외취업지원 단계적 확대
노동시장 정보제공 부족	청년 '워크넷' 구축 개인별 특성에 따른 맞춤형 고용정보서비스(YES) 제공 직업소개 동영상 프로그램 제작·보급 (자료:노동부)

정부는 올해 산업수요에 맞는 대학구조개혁과 취업지원인프라 확충에 주력하기로 했다. 또 단기 일자리 제공 중심의 실업대책에서 벗어나 교육과 일자리의 불일치현상을 최소화하는데 정책의 초점을 맞추기로 하였다.

정부는 28일 제4차 일자리만들기위원회 및 제3차 청년실업대책특별위원회 연석회의를 열고 이 같은 내용을 골자로 하는 청년고용촉진대책을 발표했다. 정부는 청년실업이 ▲일자리 감소 ▲체계적 직업지도·직업교육 부족 ▲노동시장 인프라 취약으로 인한 오랜 취업소요기간(평균 11개월) 등 구조적 원인에서 발생하는 것으로 보고 이에 대한 중장기대책을 추진할 방침이다.

우선 노동부와 교육부가 중심이 돼 중앙 및 지역단위의 진로직업지도협의회가 설치·운영되며

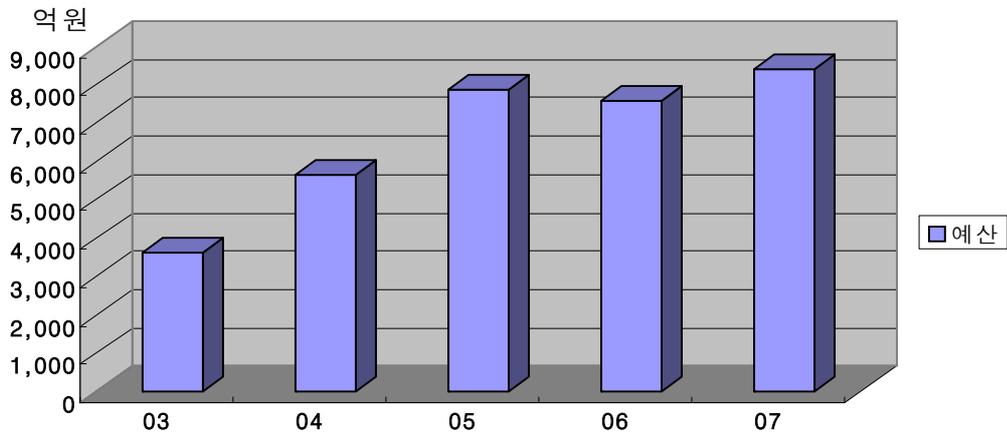
맞춤형 취업지원제도인 '종합취업지원서비스(YES)'의 도입도 추진된다. 또 올해 지역별 노동시장 및 인력수급 실태조사를 거쳐 2006년부터 지역혁신을 위한 인력개발사업이 실시될 예정이다.

(2) 주요 추진내용

참여정부는 청년실업대책이 범정부차원에서 지속적으로 추진될 수 있는 제도적 기반을 구축하기 위하여 2004년 3월 의원입법으로 제정된 「청년실업해소특별법」을 근거로 「청년실업대책특별위원회」를 2004년 11월 구성하였다. 청년실업대책특별위원회는 국무총리와 민간전문가를 공동위원장으로, 노사·시민단체, 여성계, 교육계, 청년실업 전문가와 관계부처 장관들을 위원으로 구성되었으며, 청년실업해소를 위한 정책을 총괄적으로 수립·조정하는 역할을 수행해 오고 있다.

또한 청년실업 원인별로 마련된 노동시장 수요·공급 및 인프라 측면의 청년고용촉진대책을 범정부차원에서 추진하였으며, 청년실업대책 추진에 필요한 관련 예산을 2003년도 3,623억원, 2005년도 7,885억원, 2006년 7,573억원, 2007년 8,436억원으로 지속적으로 확대해 왔다.

[그림 Ⅲ-22] 참여정부 청년실업대책 예산



첫째, 청년인력의 노동시장 공급 측면에서 청년층의 학력단계별 직업진로지도를 대폭 강화하였다. 초·중·고등학생들의 올바른 직업진로 선택을 위한 학교 진로직업 지도프로그램(CDP)이 개발되어 2005년 이후 100개 학교에서 시범운영 중이고, 직업 적성·흥미검사와 직업체험(Job School)이 활발하게 추진되었다. 특히 대학생에 대한 직업진로지도 강화를 위해 고용지원센터와 학교간 취업지원협약('06년 238개)이 체결되어 취업캠프, 청년층직업지도프로그램(CAP), 직장체험프로그램 참여 등이 유기적인 연계를 통해 적극적으로 운영되었다.

<취업캠프에 참석하여 면접경연대회를 펼치고 있는 청년들>



청년실업 해소를 위해 가장 중요한 해결과제 중 하나인 산업현장 수요에 맞는 대학교육을 통한 대학의 취업경쟁력 강화를 위해 대학 및 학과별 취업률 조사 및 공표가 2004년 시범실시를 거쳐 2005년부터 본격적으로 실시되었으며, 2006년에는 일반대학원까지 확대·실시되었다. 또한 계약학과 및 협약학과 제도, 공학교육 인증평가 등을 통해 산학협력을 활성화하는 한편, 대학간 통폐합 지원 등 구조개혁도 지속적으로 추진되었다. 이와 함께 전문계 고교의 수요자 중심적 직업교육시스템 강화를 위해 산학협력우수 실업고 및 농고 지원 등 특성화 전문계 고교 운영을 확대토록 하고, 고교 졸업과 동시에 기업체 근무가 가능하도록 맞춤형 교육을 실시하는 '기업-공고연계 맞춤형 인력양성프로그램'도 '06년에 39개교와 369개 업체에서 진행하였다.

둘째, 청년고용지원인프라 확충을 위해 고용지원센터의 혁신을 통해 OECD 선진국 수준의 고용서비스 선진화를 추진하였다. 고용지원센터에 한번 방문하면 고용과 관련된 모든 서비스를 원스톱으로 제공받을 수 있도록 관련고용서비스의 내용을 연계하여 지원하며, 구직자 개인별 특성에 따라 맞춤형 고용지원서비스를 제공하였다. 특히 취약 청년층을 대상으로 개인별 맞춤형 종합취업지원서비스인 YES(Youth Employment Service)가 2006년 하반기부터 시범적으로 실시되었고, 2007년부터는 46개 종합고용지원센터에서 본격적으로 실시중이다.

< 관련 언론 보도 >

◆ 노동부 ‘청년고용서비스’ 만족도 높아 <한겨레신문, 2006.11.29>



노동부가 지난 9월부터 서울·부산 등 전국 15개 고용지원센터에서 시행하고 있는 청년고용서비스(YES; Youth Employment Service) 프로그램이 청년 구직자들로부터 좋은 반응을 얻고 있다. 청년 실업자들 가운데 이 프로그램의 혜택을 받을 수 있는 이는 아 일부에 지나지 않지만, 청년실업자를 위한 특화된 고용서비스의 바람직한 방향을 보여준다는 평가를 받고 있다.

이 프로그램은 고용서비스 선진화의 핵심인 ‘깊은 상담’을 기본으로 하고 있다. 영국의 ‘청년을 위한 뉴딜’을 본따다. 프로그램에 참여한 청년구직자마다 전담 상담원을 뒤, 개별상담(3주)→직장체험·직업훈련(2~12개월)→집중 취업알선(3개월)의 단

계별 고용서비스를 제공하고 있다. 시작한 지 이제 석 달째여서 취업률 등 구체적 취업 성과까지 집계되지 않았지만 참여자들의 만족도는 크다. 3개월만에 이용자가 600명을 넘어섰다.

지난 9월 서울 강남 고용지원센터에서 이 프로그램의 한 가지인 직업지도 과정에 참여했던 이기철(가명·29·실업 3개월)씨는 “내가 뭘 잘하는지, 무슨 일을 좋아하는지 돌아볼 기회가 없었는데 짧았지만 소중한 경험이었다”며 “스스로 실업자가 아니라 취업 준비생이라고 생각하니 자신감과 여유가 생겼다”고 했다. 직업지도는 자기탐색, 직업탐험 등 자신의 진로를 진지하게 고민하는 단계부터 인터넷으로 직업정보 찾기, 이력서·자기소개서 작성, 모의면접 등 실무까지 훈련하는 과정이다.

광주 고용지원센터에서 청년고용서비스 프로그램에 참여하는 박찬우(가명·27·실업 5개월)씨도 상담원과 깊은 상담이 큰 위로가 됐다고 말했다. 박씨는 “실업을 경험한 젊은이들은 인생에서 두번째 사춘기와 같은 방향을 하게 된다”며 “누군가 내 얘기를 들어준다는 게 이렇게 큰 힘이 될 줄 몰랐다”고 말했다. 광주 고용지원센터 김성호 직업상담원은 “청년 실업자들은 대부분 자신이 무슨 일을 해야 할지 스스로 결정하지 못한다”며 “당장 취업이 되지 않더라도 깊이 있는 상담을 통해 자신감과 여유를 갖고 중·장기적으로 취업 목표를 세우고 준비하게 해야 한다”고 설명했다.

대부분의 고교생이 대학에 진학하는 현실에서 고용지원센터와 적절한 역할분담을 통해 청년고용지원을 사전에 가장 효과적으로 시행할 수 있는 곳이 대학이다. 이에 따라 2006년 대학의 자율적 취업지원기능을 확대하기 위한 ‘대학 취업지원기능

확충사업'을 96개 대학에 100억원의 예산을 마련하여 시작하였다. 동 사업은 대학이 각자의 특성에 맞는 다양한 직업진로지도 및 취업지원프로그램을 운영토록 유도하기 위한 것이며, 2007년에는 171개교로 지원이 확대되었다. 이와 함께, 2007년부터는 전문계 고교로도 사업을 확대하여 171개교를 지원하고 있다.

< 현장 목소리 >

“취업률을 높여라” - 노동부가 대학을 변화시켰다

<국정브리핑 '06.3.1, 경원대 취업지원실장 기고>

그동안 대학들은 취업의 중요성을 말로는 강조하면서 예산이나 인원 배정에는 인색하여 대학 전체 예산에서 취업지원이 차지하는 예산의 비중은 적게는 0.2%에서 많게는 0.5% 정도에 머물렀음. 앞으로 취업을 향해 나아가는 대학의 발걸음은 잦걸음을 보일 것이며, 다음 세가지의 변수가 대학의 나태한 근성에 파동을 일으키고 있음

첫째, 2005년부터 본격 시작한 대학별, 학과별 취업률 공개, 둘째 공학인증제를 도입하지 않은 대학은 취업에 불이익이 초래될 것이라는 사회적 공론화, 마지막으로 노동부가 실시한 대학 취업지원기능 확충사업이 대학 취업지원 활동 및 노하우 개발, 열정에 기름을 부을 것이라는 전망 등임.

이와 함께 청년층에 대한 노동시장 정보의 생산·제공을 강화하기 위하여 2005년 8월 청소년 Work-net이 구축·운영되고 있으며, 대학졸업자의 경력 및 직업(직장)이동경로를 추적 조사하여 청년층이 학교에서 노동시장으로 이행하는 과정을 분석하기 위한 '대졸자 직업이동경로조사'가 2006년부터 실시되었다.

셋째, 청년인력의 수요 측면에서도 단기대책과 중장기대책을 병행하여 다양한 청년실업완화 방안을 추진하였다. 우선 지식정보관리, 구인업체 개척, 행정정보 DB 구축 등 단기 공공부문 일자리를 매년 1만명 이상에게 제공하는 사업을 통해 청년실업자의 구직의욕과 능력이 상실되지 않도록 지원하였다. 또한 통상적인 노동시장 조건 하에서는 취업이 곤란한 청년실업자를 신규 채용하는 기업에 대한 지원을 통해 청년층의 고용촉진을 도모하기 위해 임금의 일정부분을 지원하는 「청년고용촉진장려금」이 2004년 10월부터 도입되었다. 동 장려금은 고용보험 가입자로 구직신청 후 실업기간 3개월을 초과한 29세 이하의 청년실업자를 신규 채용하는 사업주에게 최초 6개월간은 월 60만원씩, 이후 6개월간은 월 30만원(중소기업은 60만원)씩 지원하는 제도이다. 「청년고용촉진장려금」은 도입 이후 집행액 및 수혜자 수가 큰 폭으로 증가하였으며, 주로 중소기업에서 활용하고 있어 청년고용촉진과 중소기업

의 인력난 해소에 많은 도움을 주고 있는 것으로 평가되고 있다. 이에 따라, 당초 2007년 9월까지만 시행할 예정이었으나, 2007년 4월 개최된 제4차 청년특위에서 2010년까지 연장기로 결정하였다.

〈표 III-29〉 청년고용촉진장려금 지급 실적

(단위 : 억원, 명)

'04년		'05년		'06년		'07.6월	
집행액	수혜자수	집행액	수혜자수	집행액	수혜자수	집행액	수혜자수
5	761	597	20,840	1,267	40,201	754	33,267

또한 국내의 부족한 청년층 인력수요를 해결하기 위한 방안으로 청년층의 해외취업을 적극 지원하였다. 한국산업인력공단을 통해 해외취업을 원하는 청년을 직접 해외 구인업체에 알선하는 해외취업알선과 함께 해외구인업체에서 요구하는 직무 능력과 어학능력을 갖추 수 있도록 6~10개월간 연수를 실시하여 해외에 취업시키는 해외취업연수프로그램을 운영하였다.

이와 함께 중장기적인 수요측면 대책으로 청년층이 선호하는 일자리가 늘어날 수 있도록 중소기업 육성, 외국인투자 활성화, 사회서비스부문 일자리 창출 등 근본적인 지속가능한 일자리 창출을 위한 대책도 지속적으로 추진하였다. 특히, 사회서비스부문 일자리 확대를 위해 단기적 사회서비스 일자리 창출에서 한 단계 도약하여 장기적으로 근무가 가능한 괜찮은 일자리를 제공할 수 있는 사회적 기업형 일자리로의 발전을 추구하였다.

(3) 성과, 평가 및 향후과제

참여정부 출범 이후 청년실업문제는 구조적인 접근을 통해 해결되어야 한다는 기본관점 하에서 종합적이고 체계적인 청년실업대책을 일관되게 추진하였으나, 아직 가시적인 청년실업 해소의 성과는 거두고 있지는 못한 실정이다. 이는 청년실업이 수요측면, 공급측면, 인프라 측면이 복합적으로 어우러진 구조적 문제에서 발생하기 때문에 단기간에 해결되기 어려운 성격을 가지는 데서 비롯된 결과이다. 대부분 선진국의 경우에도 청년실업률은 전체실업률 대비 2배 정도 높은 수준을 보이며, OECD 평균은 2006년 현재 12.5%에 이르고 있다.

〈표 III-30〉 청년실업률의 국제 비교('06)

(단위 : %)

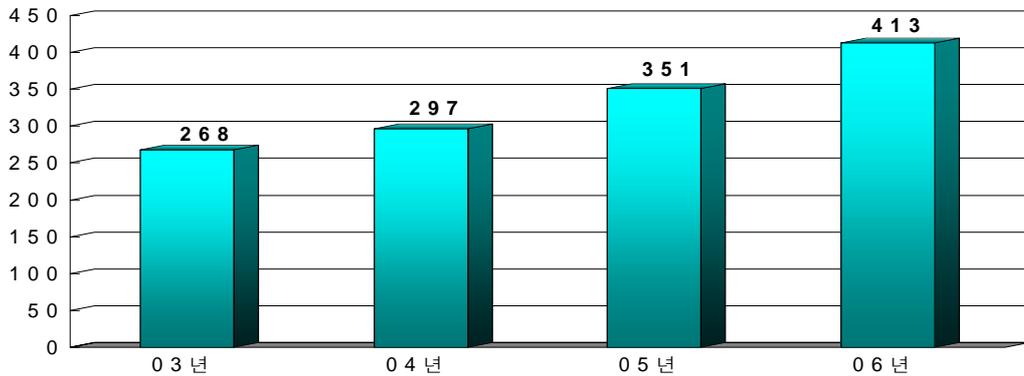
	프랑스	독일	일본	영국	미국	OECD중 유럽국가	OECD 전체	한국
청년실업률	23.9	13.5	8.0	13.9	10.5	17.3	12.5	7.9
전체실업률	9.8	10.4	4.3	5.4	4.7	8.5	6.3	3.6

※ 청년실업률의 기준이 되는 청년층은 우리나라(15~29세)를 제외한 기타 국가는 15~24세, 전체실업률은 15~64세 기준임.

특히 세계적으로 유례없는 82% 이상의 대학진학률이 보여주는 청년층의 고학력화는 우리의 청년실업문제가 단기간에 해소하기 어려운 조건으로 작용하고 있다. 이에 따라 참여정부 출범 이래 청년실업률이 8.0% 수준에서 정체되고, 전체실업률의 2배를 넘는 수준을 기록하는 등 청년실업문제가 여전히 해소되지 않고 있다. 또한 저출산·고령화 추세에 따라 청년층 인구가 지속적으로 감소함에 따라 청년층 취업자도 줄어드는 추세이며, 과도한 고학력화로 따른 구인·구직자간 눈높이 불일치로 취업준비생이 계속 증가('03년 268천명 → '06년 413천명)하는 등 체감실업률은 여전히 높은 상황이다. 다만, 청년층 고용현황을 연령별로 나누어 학교생활이 끝나고 본격적으로 노동시장에 진입하는 25~29세 청년층에 한정해서 살펴보면 경제활동참가율, 고용률 등의 지표가 참여정부 들어 다소 개선된 모습을 보여준다. 즉 25~29세의 경제활동참가율이 2001년 71.0%에서 2006년 73.2%로 상승하고, 고용률도 66.7%(2001년)에서 68.5%(2006년)로 점차 높아지고 있다. 그러나 현재 한국사회가 직면하는 청년실업의 문제는 구조적 성격이 강하여 향후에도 일정기간 지속될 가능성이 높은 것으로 전망된다.

[그림 Ⅲ-23] 청년층 취업준비생 추이

(단위: 천명)



따라서 참여정부 들어 「청년실업해소특별법」이 제정되고 청년실업대책특별위원회를 설치하여 중장기적인 관점에서 근본적인 청년실업해소를 위한 구조적인 대책을 수립하고 이를 일관되게 추진한 것은 향후 청년실업해소에 든든한 밑거름으로 작용할 것으로 기대된다. 특히 청년인력을 산업수요에 맞는 인력으로 양성하기 위한 다양한 공급측면의 대책들과 고용지원인프라의 선진화는 청년실업문제 해결을 위한 튼튼한 기초를 마련하였다는 점에서 의의가 크다고 할 수 있다.

향후 청년실업문제의 근본적 해결을 위해서는 기업의 투자활성화, 사회서비스부문 일자리창출 등 수요측면의 대책과 함께 산학협력 활성화, 대학 구조조정 등을 통해 산업수요에 맞는 인력양성에 대한 지속적이고 일관된 노력이 중요하다.

무엇보다 정부와 관련주체들의 의지와 노력으로 실현이 가능한 청년고용지원인프라의 선진화는 중장기적 관점에서 향후에도 일관되게 추진되어야 할 것이다. 또한 직업진로지도 강화로 개인의 적성·능력에 맞는 올바른 일자리 선택과 산업수요에 맞는 인력양성 등 공급측면의 대책 또한 현장에서 내실 있게 정착되도록 지속적인 평가와 보완이 필요하다. 특히 학교에서의 직업진로지도는 공급측면 대책의 가장 기초적인 출발점으로 청년인력의 수요·공급간 불일치 및 눈높이 불일치를 해소할 수 있는 기본적인 조건이라 할 수 있다. 따라서 학교에서는 단순한 진학지도보다도 진로지도를 보다 활발히 진행하여야 할 것이다.

아울러 청년실업대책특별위원회의 활발한 운영을 통해 다양한 대책들이 보다 유기적으로 연계되어 추진될 수 있도록 총괄적인 조정기능을 강화하고, 기존의 청년실업대책에 대한 지속적인 평가를 통해 사업효율성이 떨어지는 사업은 축소·폐지하고, 보다 효과적인 사업을 발굴하려는 노력도 필요하다.

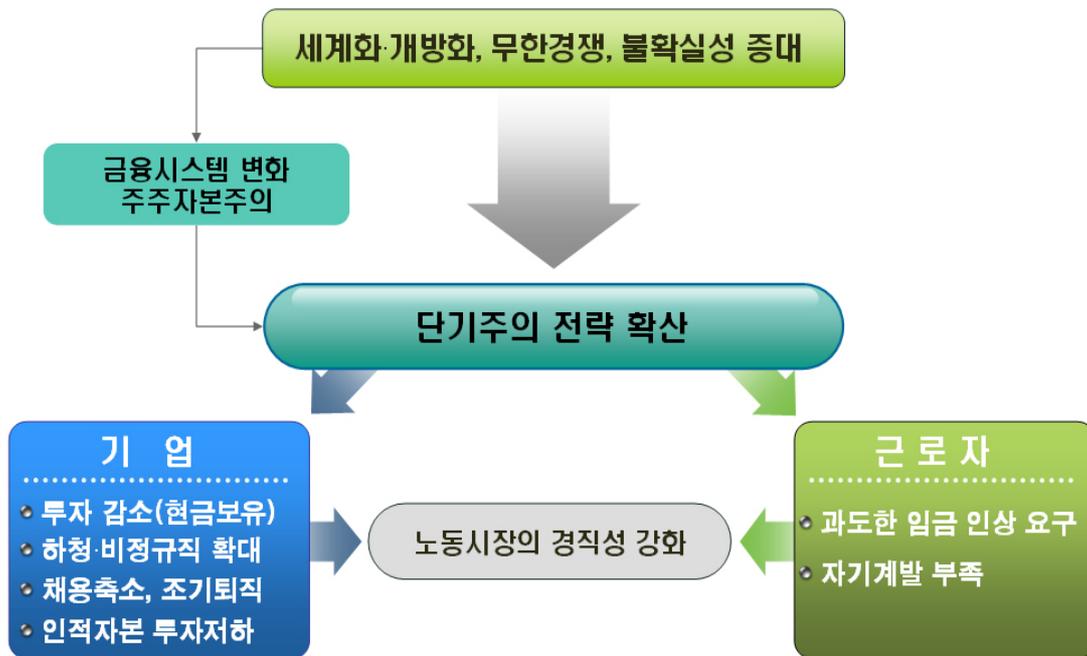
장기적으로는 저출산·고령화에 따른 청년층 인구감소 및 노동력 부족 문제에 대처하기 위해 청년층에 대해 실업문제보다는 인적자원의 효율적 활용이라는 관점에서 접근하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 자신의 적성과 능력에 걸맞는 다양한 직업세계를 중·고등학교 단계부터 체계적으로 준비하여 적재적소의 인력활용이 가능하도록 기초를 튼튼히 하여야 하며, 이와 함께, 전문계 고교의 역할 강화, 학제개편, 군복무기간 단축 등 청년층의 빠른 입직을 유도하기 위한 다양한 노력들도 함께 이루어져야 할 것이다.

제12장 유연성 + 안정성 : 일자리는 생성의 기본 바탕

1. 유연성과 안정성이 공존하기 어려운 이유

경제위기 이후 세계화·개방화 등에 따른 불확실성의 증대는 주주자본주의 및 금융시장 환경변화와 맞물리면서 노사 모두의 단기주의 전략을 확산시켰다. 기업은 장기적인 투자 대신 현금보유 경향이 커졌으며, 하청·비정규직 확대 등 고용 외부화, 신규채용 축소, 조기퇴직 유도 등 노동절약적 경영을 확대하고 재직근로자에 대한 훈련투자도 축소하였다. 근로자 측면에서도 현 일자리에서 임금을 과도하게 요구하는 한편, 장기적인 전망이 불확실함에 따라 자기계발 투자를 적극적으로 확대하지 않았다. 이러한 노·사 양측의 단기주의적 전략은 결과적으로 대기업을 중심으로 노동시장의 경직성을 강화해 우리 경제의 일자리 창출력 약화로 이어진 반면, 다른 한편에서는 하청·비정규직의 확대 등으로 노동시장 유연성이 커지면서 고용불안이 심화되는 일자리의 양극화현상을 초래하였다고 할 수 있다.

[그림 Ⅲ-24] 유연·안정성 부족과 일자리 창출력 약화 메카니즘



1990년대 중반 이후 노동시장 개혁은 고용유연화에 치중해 왔으나 노동시장의 양극화 완화를 위한 노력에는 소홀했다. 특히 1987년 이후 형성된 노사관계시스템은

대기업 정규직 노동시장의 경직성을 심화시킨 반면, 노동시장의 양극화 완화기제로서 작동하지 못하였다. 요컨대, 1998년 이후 노동시장 유연화의 부정적 효과라 할 수 있는 노동시장의 양극화와 함께 「1987년 체제」의 부정적 효과, 즉 노사관계의 경직성이 온존·확대되었다. 노동시장의 양극화 경향은 이미 뚜렷해졌고 이러한 노동시장의 분단이 사회통합이나 경제의 지속적인 성장에 장애요인으로 등장하였다.

이처럼 우리의 노동시장 및 노사관계를 규율하는 제도나 관행은 여전히 낡은 패러다임에 얽매어 있는 반면, 글로벌경제화와 지식기반경제화에 따른 노동의 역할 변화, 고학력화·저출산·고령화 등에 따른 노동력 공급구조 변화 등 노동시장을 둘러싼 환경변화에 조응하는 경쟁력 있는 질서를 정립하지 못하였다. 요컨대, 노동시장내 유연성과 안정성의 부조화, 고용·소득의 양극화, 취약한 사회안전망, 불안정한 노사관계 등이 상호작용하여 비효율의 노동시장구조를 초래함으로써 빠르게 변화하는 경제 및 노동시장 환경에 대한 대응력이 크게 저하되었다.

이러한 문제인식을 바탕으로 참여정부는 노동시장 및 노사관계의 선진화 없이는 우리 경제가 성장잠재력 확충과 사회통합이라는 국가적 과제가 성과를 거두기 어렵다는 판단 하에서 노동시장의 유연·안정성 확보를 노동시장 및 노사관계 개혁정책의 핵심내용으로 설정하였다. 이에 따라 참여정부는 시장수요 및 기술 변화에 탄력적으로 반응할 수 있는 노동유연성을 확보하는 동시에 안정성을 제고함으로써 양극화를 완화하고 사회통합을 위협하지 않도록 하는 제도적 장치를 마련하는데 주력하였다.

참여정부는 출범 이래 덴마크 황금삼각형 모델 등 선진국의 다양한 유연·안정성 모델들에 대한 조사·분석을 바탕으로 우리나라에 적합한 노동시장 유연·안정화 모델을 정립하고자 하였으며, 이를 위한 다양한 정책방안들을 마련·추진하였다. 구체적으로는 노동시장의 유연·안정성 제고를 위해 직업능력개발과 고용서비스 선진화, 노동시장 인프라 확충 등 적극적 노동시장정책을 추진함과 동시에 비정규직 보호대책 등 노동시장내 차별 해소, 사회안전망 확충, 노사관계 혁신을 위한 다양한 정책수단들을 지속적으로 추진하여 왔다.

2. 황금삼각형을 찾아서

[1] 황금삼각형 : 노동유연성, 사회안전망, 적극적 노동시장정책의 조화

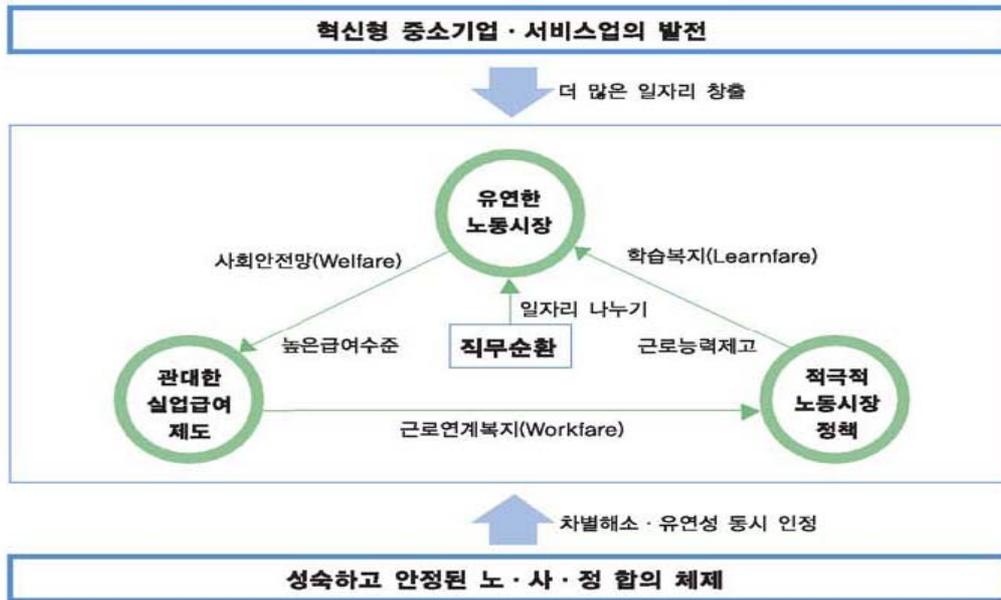
1990년대 이후 세계화와 기술변화에 따라 노동시장이 빠르게 유연화 하는 경향을 보이면서 각국 경제는 이러한 환경변화에 얼마나 잘 대응하느냐에 따라 경제적 성과를 달리하였다고 해도 과언이 아니다. 글로벌화와 기술진보의 흐름에 잘 적응한다는 것은 자본, 기술, 노동 등 경제의 구성요소들을 얼마나 유연하면서도 안정적으로 동원·관리하는데 성공하느냐 하는 문제로 집약되었다.

전통적 관점에서 보면, 노동시장 유연성은 고용안정성과 상치되는 개념으로 인식되었다. 즉, 국가가 추구하는 가치의 우선순위에 따라 '유연성' 모형과 '안정성' 모형 가운데 하나를 선택할 수 있는 것으로 이해되었다. 그러나 세계경제의 글로벌화에 따라 노동시장 유연화가 선택의 문제가 아니라 피할 수 없는 문제가 됨으로써 이러한 고전적 관점이 더 이상 유용하지 않게 되었다. 이에 따라 노동시장의 유연성과 안정성을 동시에 추구하고 양자 간의 올바른 결합 형태를 찾는 일이 핵심적 정책과제로 대두되었다.

이러한 문제인식 하에서 참여정부는 다양한 선진국들의 경험에 대한 면밀한 조사·분석을 바탕으로 유연한 노동시장, 사회안전망 확보, 적극적 노동시장정책이라는 세 가지 구성요소가 유기적으로 결합되는 노동시장 유연·안정화 모델을 모색·정립하고, 그 실현을 위해 다양한 정책수단을 활용하는데 주력하였다.

[그림 III-25]에서 제시된 바와 같이 참여정부가 제시한 유연·안정화 모델은 낮은 규제수준의 고용보호법제로 대표되는 유연한 노동시장과 동시에 실업위험을 최소화하는 잘 발전된 사회보장제도를 갖는 덴마크의 '유연안정성(Flexicurity)' 모델을 한국적 현실에 적용한 것이라고 할 수 있다. 덴마크의 유연·안정성 모델은 소위 황금삼각형(Golden Triangle)으로 표현되기도 하는데, 이는 한마디로 노동유연성, 사회안전망, 적극적 노동시장정책이라는 세 가지 구성요소의 독특한 결합 형태를 지칭한다.

[그림 Ⅲ-25] 참여정부의 노동시장 유연·안정화 모델



[2] 적극적 노동시장정책과 사회안전망 확충

이미 앞에서 자세히 살펴보았듯이 참여정부는 출범 이후 유연하고 안정된 노동시장 구축을 위해 직업능력개발 지원체계 혁신, 고용지원서비스 선진화 및 사회안전망 확충을 위한 다양한 정책수단들을 지속적으로 추진하였다.

참여정부 후반기에 와서는 영세취약계층까지도 적극적 노동시장정책의 실질적인 수혜자가 될 수 있도록 사회보험 사각지대를 해소하고 직업능력개발 및 고용지원서비스가 제공될 수 있는 제도적 장치를 마련하고 노동시장 안정성을 제고하는데 정책의 초점을 맞추었다. 이와 관련, 참여정부는 2006년 11월 기존의 정책들에 대한 종합적 평가를 바탕으로 「국가고용전략」을 수립, 노동시장 유연·안정성을 높이기 위한 노동시장구조 개선과 취약계층에 대한 노동시장프로그램 사각지대 해소에 정책적 우선순위를 두고 주요 정책과제들을 제시하였다.

먼저, 「국가고용전략」에서는 유연하고 안정된 노동시장 구축을 위해 고용지원서비스 선진화 및 사회안전망 확충에 대한 추가적 도약투자를 통해 취약계층에게까지 고용지원서비스가 제공되고 사회보험 사각지대를 해소할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있음을 제시하였다. 영세취약계층에게 고용지원서비스가 효과적으로 제공될 수 있도록 공공직업안정기관의 인적·물적 인프라에 대한 추가적 도약투자를 실시함과 함께 취약계층 실업자에게도 실업급여를 지급하기로 하였다. 또한 영

세기업 근로자나 자영업자에 대해 EITC 도입과 사회보험료 통합징수를 연계함으로써 사회보험 가입률을 제고하기로 하였다. 이와 함께 고용지원서비스의 효과성을 제고하기 위해 관련 프로그램간 수직적·수평적 체계화를 추진하고, 프로그램의 성과에 대한 평가 및 환류체계를 강화하기로 하였다.

둘째, 직업능력개발 지원체제 혁신을 통해 성과중심적 노동시장으로 이행을 촉진하고, 현재의 지원체제에서 소외되어 있는 취약계층에 대한 지원방식을 근본적으로 혁신하기로 하였다. 재직근로자에 대한 사업주지원방식의 활성화와 병행하여 사업주를 통한 훈련의 사각지대에 있는 취약근로자에게는 훈련비를 직접 지원하는 제도를 확대하고, 취약계층별 특성에 맞는 훈련프로그램을 제공하기로 하였다. 이와 함께 산업현장 인력의 직업능력개발 참여 유도를 위해 훈련기관 학습의 학점인정, 현장근무와 학습을 병행하는 모듈형 교과과정 개설 등 학교·훈련기관·일터간 연계제도를 마련하고, 또한 현장성·통용성이 높은 자격제도 구축으로 교육훈련을 통한 직무능력 향상을 객관적으로 표시하여 노동시장내 보상으로 연결되는 체계를 구축하기로 하였다.

셋째, 적극적 노동시장정책 프로그램과 사회안전망 확충으로 노동시장내 안정성과 정책에 대한 신뢰성을 확보하고, 이를 바탕으로 고용관련 법규·제도의 유연화를 추진할 수 있는 방안을 제시하였다. 구체적으로는 금전보상을 통한 근로관계 종료제, 부당해고 형사벌제도 폐지, 경영상 해고예고기간 차등화 등 신속하고 합리적인 해고분쟁절차 도입을 위한 입법을 추진하기로 하였다. 또한 탄력근로·재량근로제 확대, 성과급 임금체계 확산, 자발적 시간제근로 활성화를 위한 인센티브 부여 등 근로시간·임금제도의 탄력성 증대를 위한 입법을 추진하고, 업종·고용형태에 따른 근로계약 체결방식 다양화를 위해 관련 법규·제도의 정비를 추진하기로 하였다.

넷째, 유연·안정 노동시장 구축을 통해 노동시장 분절화를 완화하고 취약계층의 수직적 이동성을 제고함으로써 일자리 양극화를 해소하는 방안을 제시하였다. 근로빈곤층 등 취약계층에 대해서는 자활사업 대상 확대 및 내실화, 사회적 일자리 확충, 고용서비스와 고용보험제도 강화, EITC 도입과 최저임금제 연계 등을 통해 정규노동시장으로의 진입을 지원·유도하기로 하였다. 또한 연령차별금지 법제화, 임금피크제, 사회보험체계 개편 등을 통해 중고령자의 조기퇴직을 방지하는 한편, 적극적 조치(AA) 강화, 일과 가정의 양립 지원제도 확충, 근로시간 유연화 등을 통해 여성의 노동시장 참여를 더욱 촉진하기로 하였다. 이와 함께 비정규직 차별 해소와

남용 방지, 직업능력 강화를 통해 보다 좋은 일자리로 이동을 지원하는 방안을 추진하기로 하였다.

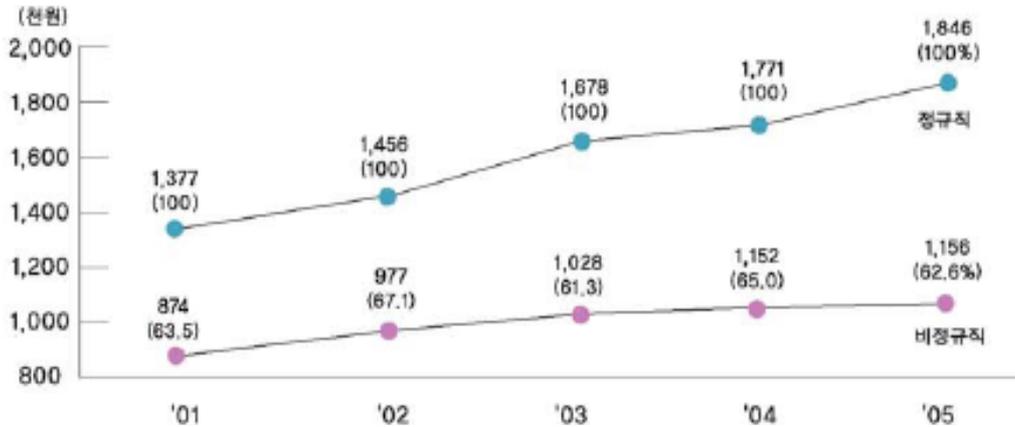
끝으로, 노동시장내 유연성과 안정성이 조화를 이룰 수 있도록 사회적 대화체제를 강화하고, 분배 중심의 노사관계에서 상생이 가능한 고용 중심의 노사관계로 전환될 수 있도록 노사관계 혁신 노력을 지속하기로 하였다. 이를 위해 참여정부는 중앙, 지역·업종 및 기업 단위에서 조율되는 노사정간 대화와 협의의 중층구조 구축을 위한 방안을 추진하기로 하였다.

고용지원서비스 확충, 직업능력개발 혁신, 유휴인력 노동시장 참여 촉진 등 적극적 노동시장정책, 취약계층에 대한 사회안전망 확충에 대해서는 이미 제3장의 2절~5절에서 충분한 논의가 이루어졌다. 따라서 아래에서는 노동시장의 유연·안정성 제고라는 관점에서 노사관계 혁신 및 사회적 대화체제 강화, 비정규직 보호대책을 중심으로 보다 자세한 별도의 논의를 전개하였다.

[3] 비정규직 차별 해소

1997년 경제위기의 극복과정에서 고용조정이 일상화되면서 평생직장모델이 붕괴되었다. 비정규직 근로자는 경제위기 이전부터 증가하기 시작했으나 경제위기 이후 급증하였으며, 고용의 제도적 안정성뿐 아니라 임금과 사회보장 수준에서도 정규직과 큰 차이를 나타내었다. 정규직은 노동조합을 통한 교섭력에서 우세한 반면 비정규직은 교섭력도 취약하여 격차 해소에 근본적 한계가 있었다. 이에 따라 고용과 임금의 안정성은 대기업·정규직을 중심으로 한 경직된 영역과 중소기업·비정규직을 중심으로 한 유연한 영역으로 분절되었다. 특히 계속 확대되는 비정규직의 상당수가 사회보험 적용이라는 최소한의 사회안전망으로부터도 보호받지 못하는 현실에서 비정규직의 고용불안은 더욱 증폭되었다.

[그림 III-26] 정규직·비정규직의 평균임금 격차의 추이



[그림 III-27] 정규직·비정규직의 사회보험 및 퇴직금 차이



이에 따라 참여정부는 2004년 7월 비정규직 문제의 심각성을 인식하고 비정규직에 대한 차별 해소와 남용 방지를 위해 비정규직 관련법의 제정 방침을 발표하였다. 그러나 비정규직 대책과 관련하여 지나치게 관련법의 제·개정 문제로 의제가 협소화됨으로써 노정간 대립·갈등을 증폭시켰다는 비판도 제기되었다. 즉, 비정규직 법안은 그 자체만으로는 노사간 타협이 매우 어려운 사안이었기 때문에 정부의 비정규직 법안이 제출되면서 노사는 비정규직 문제 해결을 위한 다른 정책수단이나 협력방법을 고려함이 없이 비정규직 법안의 내용만을 둘러싸고 타협의 출구가 없는 줄다리기에 돌입하게 되었다. 비정규직의 상당수가 사회보험 사각지대에 놓여 있는 등 이들에 대해 최소한의 사회안전망의 기제조차 작동하지 않는 현실에서 비정규직 법안만으로 문제 해결의 실마리를 찾기가 어려웠다고 할 수 있다.

이렇게 볼 때, 비정규직 법안을 노사정간 타협 가능한 의제로 만들기 위해서는

정부가 전략적으로 비정규직 노동문제를 해결하기 위한 정책패키지를 개발·제시하면서 노사정이 비정규직 남용을 막기 위해 상호 노력하고 타협할 영역을 적절하게 제시했어야 했다. 다시 말하면, 일자리 창출, 4대 사회보험 적용, 원·하청관계 개선, 고용안정서비스 선진화, 비정규직의 직업능력 개발, 불법파견 등에 대한 근로감독 행정 강화, 임금·직무혁신에 대한 타협, 공공부문 비정규직 축소 등 노동시장 전반에 걸친 문제의 진단과 해결방안 모색이 이루어지면서 그 중 하나의 해결책으로서 비정규직 관련법의 정비가 다루어지는 것이 올바른 방향이었다.

2004년 11월에 발의된 비정규직 법안은 2006년 2월 27일 국회 환경노동위원회를 거쳐 2년 동안의 논란 끝에 2006년 11월 30일 국회 본회의를 통과함으로써 미흡하긴 하지만 비정규직 보호를 위해 한 걸음을 떼었다. 비정규직 법안은 차별금지 조항, 기간제와 단시간 근로자 보호를 위한 법률 제정, 파견법 개정으로 구성되었다. 정부의 비정규직 법안의 입법 취지는 비정규직 위주 채용 관행에 일정한 틀을 제시함으로써 비정규직 보호와 차별금지를 막아야 한다는 필요성에서 출발하였다. 그러나 비정규법안의 성격과 내용을 놓고 '비정규직 보호법안'이라는 정부의 인식에 대하여 노동진영에서는 '비정규직 보호가 아니라 비정규직 확산법안'이라고 비판하는 반면, 기업에서는 '과도한 비정규직 보호로 기업경영의 어려움을 가중시키는 법안'이라는 상반되는 주장을 하는 등 노사정간에 치열한 논란이 벌어지기도 하였다.

2006년 2월 비정규직 법안이 국회 환경노동위원회를 통과한 후 노동부는 4월 11일 청와대 국정과제회의에 「비정규직 실태와 정책과제」를 보고하였으며, 이에 대해 노사단체 등의 의견수렴을 거쳐 구체화하는 작업을 수행하였다. 이어서 2006년 9월 5일 국무회의에서 「비정규직 실태와 정책과제」에 대한 의견수렴을 바탕으로 「비정규직 고용개선 종합계획」을 심의·확정하였다. 동 종합계획은 향후 5년간 달성해야 할 목표를 설정하고 이를 실현시켜 나갈 61개 과제에 대한 범정부적인 세부실행계획을 제시하였다.

「비정규직 고용개선 종합계획」은 국회에 계류 중인 비정규직 보호 법안을 보완하기 위해 마련된 것으로, ① 현재 비정규직으로 있는 근로자에 대해 직업능력개발 및 고용지원서비스 지원을 통해 정규직 전환을 촉진하고, ② 비자발적 비정규직에 대해서는 사회안전망을 강화하며, ③ 임금·직무체계 개선, 하도급거래질서 개선 등을 통해 구조적 유연성을 제고하고, ④ 기업의 학습조직화를 지원하여 기능적 유연성을 제고함으로써 비정규직을 불합리하게 사용하는 요인을 줄이는 등 체계적이고

종합적인 정책들을 포함하고 있다.

참여정부는 비정규직 고용개선과 관련하여 공공부문이 모범을 보여야 한다는 차원에서 2006년 8월 8일 「공공부문 비정규직 종합대책」을 발표하였으며, 이와 관련하여 「공공부문 비정규직 대책 추진위원회」를 구성·운영하였다. 동 대책은 공공부문 비정규직 대책을 확고히 시행, 시장에 분명한 신호를 전달함으로써 민간부문에 대한 대책의 성과를 조기에 가시화하는 것이 필요하다는 인식에 따른 것이었다.

「공공부문 비정규직 종합대책」에서는 먼저 공공기관 전체의 20%를 차지하는 비정규직 근로자(312천명) 가운데 “상시 지속적인” 업무를 담당하는 근로자(5~6만명 추산)에 대해 2007년까지 정규직으로 전환한다는 계획을 제시하였다. 이와 함께 동 대책에서는 비정규직 처우개선을 위한 예산편성방식 개선, 위법·탈법적 비정규직 관행을 없애기 위한 지도·감독 강화, 무분별한 외주고용 방지와 직접고용원칙 강화, 불가피한 외주고용시 공익성 훼손 방지 등 비정규직 대책을 제시하였다. 정부는 「공공부문 비정규직대책 추진위원회」를 3년간 한시적으로 운영하는 등 행정인프라를 구축해 이러한 대책이 차질 없이 추진되도록 할 계획이다.

[4] 노사관계 선진화와 사회적 대화체제 강화

참여정부는 출범 초기에 ‘사회통합적 노사관계’라는 기치 아래 ‘대화과 타협’ 정책을 추구하면서 노동계와 긴밀한 협의를 통해 사회적 대화체제를 구축하고자 노력하였다. 이에 따라 2004년 2월에는 한국노총이 참여한 「일자리 만들기 사회협약」이 체결되기도 하였다. 그러나 노동계의 다른 축을 형성하는 민주노총은 참여정부의 기대와는 달리 참여정부의 사회적 대화 정책에 의구심을 품으면서 참여를 거부하였다. 게다가 2004년 7월 정부의 비정규관련법 제정방침 발표를 계기로 노정간 대립·갈등이 증폭되면서 2005년 하반기에는 한국노총마저 노사정위원회에서 탈퇴하는 최악의 상황이 발생하기도 하였다.

이후 한국노총이 노사정위원회에 복귀하여 사회적 대화가 부분적으로 복원되기는 하였으나 참여정부의 사회적 대화정책은 당초 기대와는 달리 의미 있는 성과를 거두었다고 보기 어렵다. 그러나 참여정부의 사회적 대화정책이 아무런 성과도 없었다고 말할 수는 없다. 지금은 비록 사회적 대화가 정체상태에 빠져 있지만, 노동 유연화로 집약되는 환경변화가 빠르게 진행되는 가운데 노동진영의 입장에서도 사회적 대화의 필요성에 대한 인식이 점차 높아지고 있다. 특히 민주노총의 경우 2004년 이후 꾸준히 사회적 대화의 복원을 둘러싸고 내부의견을 조율해 왔던 소중한 경

협이 있으며, 비정규직 문제에 대한 높은 관심은 산별교섭과 사회적 대화의 필요성을 높이는 중요한 계기로 작용할 것으로 보인다.

참여정부 기간 동안에 나타난 또 하나의 주목할 만한 노사관계구조 변화는 산별노조 조직화가 빠르게 진행되었다는 점이다. 1990년대 말부터 민주노총 소속 노조들을 중심으로 산별노조 건설 움직임이 활발히 전개되어 보건의료산업노조, 과기노조의 산별노조 전환이 이루어졌다. 최근에는 민주노총 금속산업연맹, 공공연맹 소속의 기업별 노조들이 산별노조 형태로 전환하였으며, 한국노총의 경우도 산별노조 전환에 박차를 가하고 있다. 현재 사용자측의 소극적인 태도, 교섭형태를 둘러싼 노사간 견해 차이 등으로 산별교섭이 정착되지 못하고 노사간 갈등이 존재하는 것이 사실이지만, 산별노조는 기업별 노사관계의 한계를 보완·극복할 수 있는 유력한 방안의 하나로 떠오르고 있다. 이에 따라 참여정부는 산별노조 전환이라는 큰 흐름에 대응하여 업종내 대·중소기업간, 정규직·비정규직간 내부격차 완화 등을 추구하는 산별노조의 순기능적 측면을 적극적으로 활용하고 이를 사회적 대화체제 구축의 바탕으로 삼을 수 있는 방안을 모색하여 왔다.

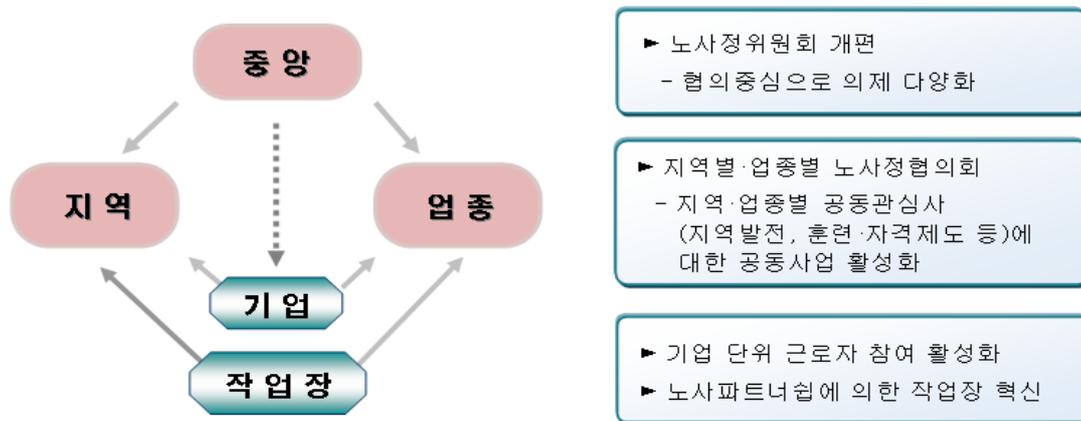
참여정부는 2006년 11월 「국가고용전략」을 통해 노동시장의 유연·안정성 제고를 위한 정책방향의 하나로 사회적 대화체제의 강화와 노사관계의 혁신을 제시하였다. 이러한 정책방향은 노동시장내 유연성과 안정성의 조화로운 결합을 통해 성장잠재력의 실현에 요구되는 사회·경제의 역동성을 높이면서도 동시에 사회통합을 이루어 나가기 위해서는, 사회적 대화체제를 강화하고 분배중심의 노사관계를 넘어서 고용·직업능력개발 등의 영역까지 포괄하는 노사관계로 전환하는 것이 필수적이라는 인식에 기초한 것이었다. 실제로 “황금삼각형”으로 알려진 덴마크의 유연·안정성모델은 노동시장문제뿐 아니라 공공정책의 영역에까지 노사정간 합의를 추구하는 튼튼한 사회적 파트너십을 바탕으로 정립되었다고 할 수 있다.

「국가고용전략」에서는 노동시장내 유연성과 안정성이 조화를 이룰 수 있도록 사회적 대화체제를 강화하고, 이와 함께 영합(Zero-sum)게임인 분배 중심의 노사관계에서 Win-Win이 가능한 고용 중심의 노사관계로 전환될 수 있도록 노사관계 혁신 노력을 지속하여야 함을 강조하였다. 이를 위해 참여정부는 중앙, 지역·업종 및 기업 단위에서 조율되는 노사정간 대화와 협의의 중층구조 구축을 위한 방안을 추진하기로 하였다.

먼저, 기업 또는 작업장 단위에서 근로자의 참여를 활성화하고 노사 파트너십에

의한 작업장 혁신을 유도하기 위한 방안을 수립·추진하기로 하였다. 또한 산별노조가 있는 경우 산별노조의 순기능적 측면을 적극 활용하면서 업종내 내부격차 완화를 위한 대기업·정규직의 양보를 유도하는 방안을 마련할 필요성이 있음을 제시하였다. 이와 함께 지역별·업종별 노사정협의회의 활성화 등을 통해 산업 및 지역발전, 사회안전망, 평생학습, 산업안전, 취약근로자 보호 등 지역·업종 단위에서 사회적 공동관심사에 대한 대화·협의를 강화하고, 이를 공동사업으로 연결하는 방안을 모색하였다. 그리고 중앙 차원에서는 노사정위원회를 개편하여 협의 중심으로 의제를 다양화하기로 하였다.

[그림 III-28] 사회적 대화·협의를 중층구조



3. 남은 과제

참여정부 출범 이후 노동시장 유연·안정성 확보를 위한 정책들을 지속적으로 추진하여 왔으나, 노동시장 및 법·제도적 측면에서 개혁의 성과가 충분하지 못한 것으로 평가된다. 무엇보다 노동시장 법·제도·관행의 경직성으로 개혁이 어려움에 봉착하였다. 새로운 노동시장 여건에 맞는 법·제도를 정비하기 위해 노사관계 법·제도 선진화를 추진하였으나, 법제화에 많은 시일 소요되었다. 또한 일자리 창출을 위한 노동시장 구조개혁 등을 담아 노사정간에 「일자리 만들기 사회협약」을 체결하였으나, 노·사 양측에서 아직 가시적 변화는 부족한 상태이다.

둘째, 참여정부 출범 이래 노동시장정책 프로그램을 지속적으로 혁신하여 일정한 성과를 거두고 있으나, 아직 취약계층을 중심으로 사각지대가 존재하고 있다. 그 동

안 고용지원서비스 선진화 및 직업능력개발 혁신을 집중적으로 추진한 결과 양적·질적 측면 노동시장 유연·안정성 제고에 일정한 성과를 거양하였고 할 수 있다. 지난 수년간 실업자의 실업급여 수혜율이 지속적으로 상승('02년 17.7%→'05년 27.3%)하고 수급자 가운데 재취업자의 실업기간이 단축되는 성과가 나타났다. 고용지원센터의 취업지원프로그램 참여자 및 취약계층 취업자 수도 지속적으로 증가하여 왔다. 또한 새로운 직업능력개발지원 프로그램이 도입되고 수혜자 수도 증가하여 왔다.

그러나 아직 취약계층을 중심으로 사각지대 존재하는 것이 현실이다. 특히 40대, 고졸·중졸, 도소매·음식숙박 등 영세서비스직종 등을 중심으로 고용지원서비스의 사각지대가 현저하게 나타났다. 또한 직업능력개발 지원에서도 도소매·음식숙박 등 서비스업 재직자, 40~50대·고졸이하의 실업자를 중심으로 사각지대가 해소되지 않고 있다. 이러한 고용지원서비스 및 직업능력개발의 사각지대는 해당부분이 고용보험의 사각지대에 놓여 있는데 주로 기인하였다. 요컨대, 이들 취약계층의 경우 “고용보험 미가입→실업급여 미수혜→PES 미활용→고용지원서비스·직업능력개발 소외”로 이어지는 악순환 구조에 빠져있다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 영세사업장 취약근로자의 근로빈곤 해소를 위한 정책프로그램이 사실상 부재한 것도 문제점으로 지적되었다.

한편, 참여정부는 ‘사회통합적 노사관계’라는 브랜드를 내세우며 ‘대화과 타협’정책을 추구하면서 초기에는 노동계와 긴밀한 협의를 통해 사회적 대화 체제를 구축하고자 하였다. 그러나 노동진영의 한 축인 민주노총이 사회적 대화에 참여하지 않음으로써 사회통합적 노사관계 추진노력이 한계에 부딪히게 되었다. 참여정부의 사회적 대화정책에 관한 현재까지의 평가는 부정적이지만, 아무런 성과도 없었다고 속단할 수 없다. 향후 사회적 대화를 복원하기 위해서는 지난 4년여에 걸친 사회적 대화 추진경험을 보다 세밀하게 분석할 필요가 있다.

향후 노동시장의 유연·안정성 확보를 통해 노동시장의 활력과 삶의 안정성을 높이고 나아가 국가경쟁력을 제고하기 위해서는 노·사·정 3주체간의 협력을 바탕으로 노동시장, 법·제도, 노사관계 관행에서의 개혁이 체계적·종합적으로 추진되어야 할 것이다.

먼저, 대기업 정규직 노동시장의 유연성 제고를 위해 작업·직무 혁신을 강화하고 직무급과 임금피크제를 정착하며, 또한 대기업과 중소기업 노동자의 진·출입과 직장이동을 쉽게 하기 위해 직업능력개발을 강화하고 사회안전망을 더욱 확충해 나가

야 할 것이다. 그리고 경영상의 사유에 의한 무급휴직기간 동안 생계비 지원을 비롯하여 직업능력개발, 전직지원 등의 서비스를 확대해 나가야 할 것이다.

둘째, 중소기업 근로자나 비정규직 등 노동시장 취약계층에 대한 차별방지는 물론 취업경쟁력 강화에 중점을 두는 지원방식을 강화할 필요가 있다. 자발적 선택에 의한 파트타임 근로를 활성화하되, 비정규직 노동자에 대해 동일가치노동·동일임금이 지급되도록 유도해 나가야 한다. 또한 현장중심의 근로감독을 강화하고 노동위원회의 차별시정기능을 구축하며, 맞춤형 고용서비스를 확충하여 비정규직 관련 입법이 초래할 수 있는 불안요소를 최소화하는 것이 필요하다.

셋째, 고용지원서비스·직업능력개발·사회보험에서 사각지대에 놓여있는 취약계층에 대한 지원정책을 강화하여 사각지대 해소에 정책적 노력을 집중하여야 할 것이다. 대량해고와 실업으로 인한 개인적 위험을 최소화하기 위해 일용근로자 등의 고용보험 가입률을 제고하고, 자발적 이직자도 실업급여 수급대상에 포함시키는 등 실업급여 수혜율을 획기적으로 높이는 것이 필요하다.

넷째, 자유로운 직장이동과 실업시 재취업률을 높이기 위해 노동시장 통합고용정보시스템을 완벽하게 구축하고, 수요자 중심의 개인별 맞춤형 고용서비스를 대폭 확충해 나가야 할 것이다. 이를 위해 '개인별 활동계획'(IAP)을 실질적으로 운영하고, 고용지원센터가 지역의 고용지원서비스의 허브기관으로 자리매김할 수 있도록 고용서비스 인프라를 확충해 나가야 할 것이다.

끝으로, 노동시장의 유연·안정성과 관련한 사회적 합의를 도출하기 위해서는 노사정위원회의 역할과 기능을 실질적으로 강화하면서, 과거 실패의 원인들에 대한 분석을 바탕으로 새로운 타협조건들을 패키지방식으로 검토하고 사회적 대화·협의 채널을 다양화하는 전략을 추구해 나가야 할 것이다.

제 4 부 남은 과제와 기이할 길 : 고용정책을 넘어 고용전략으로

성장-고용-분배의 선순환 및 동반성장에서 가장 중요한 고리는 고용과 인적자원이라 할 수 있다. 인적자원개발을 통한 성장잠재력의 확충과 고용을 통한 복지는 참여정부 뿐만 아니라 앞으로도 우리나라의 경제·사회발전의 핵심전략으로 추구되어야 할 것이다. 따라서 고용정책이 단순히 실업자의 취업능력을 높이는 정도의 좁은 의미에 머물지 않고, 성장과 복지의 문제도 고용의 시각에서 파악하는 고용전략으로 나아가지 않으면 안 된다. 따라서 저성장·저출산·세계화 등 환경변화에 대응하여 지속가능한 성장과 복지를 달성하기 위해서는 고용의 양과 질을 제고하는 것을 국가 발전의 우선적 목표로 설정하고 이를 달성하기 위한 국가 고용정책 역량을 강화해야 할 것이다.

이렇게 볼 때, 넓은 의미의 고용정책이라 할 수 있는 “고용전략”은 ① 고용률 제고와 인적자원 개발을 통한 성장잠재력 확충, ② 일을 통한 빈곤 탈출 및 복지 증진을 두 가지의 중요한 목표로 설정해야 할 것이다.

정책의 효과적인 추진을 위해서는 장·단기 고용률 목표를 설정하여 일관성 있게 정책을 추진하는 것이 필요하다. 우선 고용률은 장기적으로 2016년까지는 70% 수준까지 끌어올리는 것을 목표로 설정할 수 있다. 이를 위해서 현재 52% 수준인 여성 고용률을 남녀고용 평등, 보육에 대한 지원 확대 등을 통해 크게 높여야 한다. 이러한 수준의 고용률 달성을 위해서는 2006년부터 매년 약 31만개의 일자리 창출이 필요하다. 2016년까지 매년 약 31만개의 일자리가 증가한다면 생산가능인구의 증가폭이 점차 감소하여 생산가능인구의 감소가 시작되는 2017년에는 70% 수준의 고용률을 달성할 것으로 전망된다.

이를 위해서는 노동수요 관련정책에서 우선 성장·기술혁신과 일자리창출의 연계를 중요한 고려사항으로 반영해야 한다. 차세대 성장동력산업 육성 등 성장동력 기반을 지속적으로 확충하면서, 경제·산업정책이 가지는 고용효과를 중요하게 고려하고 단순히 물적 투자가 아닌 인적자원 투자에 기반하는 성장전략을 추구하여야 한다. 또한 지식기반서비스나 사회서비스 등을 중점 육성하여 수요가 지속적으로 늘어나고 있는 서비스산업의 일자리 창출능력 확대를 지원하는 정책이 요구된다. 여기서 중요한 것은 서비스산업의 일자리 창출 노력이 일자리의 질을 높일 수 있는 방향에서 추진되어야 한다는 점이다.

다음으로 노동공급 측면에서 전반적인 고용률을 높이기 위해서는 여성·고령자의 노동시장 참여가 매우 중요하다. 이는 단순히 여성과 고령자의 고용률은 높인다는 차원이 아니라 저출산·고령화 사회에 대한 대응이라는 국가 전략적 차원에서 접근해야 할 것이다. 저출산·노동력 고령화에 대응하여 여성과 고령자의 경제활동참가율을 높이는 것은 선진국을 포함한 모든 국가들의 시대적 과제가 되고 있으며, 특히 고령화 속도가 매우 빠른 우리의 경우에는 더욱 절박하다고 할 수 있다. 따라서 여성·고령자 고용에 관해서는 기존 정책을 단순히 확대 적용하는 차원이 아니라 여성·고령자의 고용촉진을 위한 인식 개선 및 새로운 패러다임을 모색할 필요가 있다.

일자리 창출정책에서는 단순히 일자리를 확대하는 전략이 아닌 양질의 일자리 창출에 정책의 초점이 맞추어져야 할 것이다. 지식기반경제에서 경제성장의 핵심 동인인 혁신형 일자리 창출에 정책적 목표를 맞추어야 한다. 청년이나 여성의 고용률을 높이기 위해서도 양질의 일자리 창출이 중요하며, 일을 통한 빈곤 탈출이 가능하기 위해서는 저임금 일자리가 아닌 양질의 일자리 창출이 필요하다는 관점을 유지할 필요가 있다.

양질의 일자리 창출을 위해서는 노동시장의 유연성을 높여야 하고, 이를 위해서는 인적자원의 유연성을 높일 수 있는 숙련 형성이 매우 중요하다. 기업내 훈련의 강화와 함께 근로자들의 개인주도 훈련도 일층 강화해야 한다. 다른 한편으로는 최저임금제 등을 적극적으로 활용하여 저임금 일자리 발생을 제도적으로 억제할 수 있는 기반을 마련하는 것이 중요하다. 또한 영세자영업이나 개인서비스업 등에서의 저임금 일자리가 사라지고 있고 이러한 구조조정과정에 적극적 노동시장정책이나 사회안전망 등 정부의 정책이 좀 더 효과적으로 개입할 필요가 있다.

먼저, 새로운 성장동력 확충과 상품시장에서의 변화와 혁신이 일자리 창출로 연결될 수 있도록 하기 위해서는 노동시장 법·제도 및 인프라를 개선하여 노동시장이 유연해져야 한다. 상품시장의 변화·혁신에 대응하여 노동시장에서 이를 뒷받침할 수 있도록 하기 위해서는 채용·해고·기능전환·임금체계 등에서 유연성이 높아져야 한다. 그러나 노동시장의 유연성은 근로자들의 고용불안이 해소되지 않으면 불가능하다. 주요 선진국의 경험을 볼 때, 노동시장의 유연성은 노동시장의 안정성과 조화를 이루면서 함께 강화되는 것이 실현 가능하다. 이른바 유연·안전성(Flexicurity)의 강화가 추진되어야 한다. 따라서 근로자들의 고용상실 위험을 해소해 주는 실업급여제도가 근로자들의 고용불안 심리를 완화할 수 있을 정도로 충분히 확충되어야 한다.

둘째, 우리나라 노동시장에서는 고용안정이나 임금의 측면에서 정규직과 비정규직 사이의 격차가 지나치게 큰 편이기 때문에 단순히 비정규직 보호입법을 제정하는데 그쳐서는 이러한 격차가 시정되기 어렵다. 비정규직을 실업급여나 각종 적극적 노동시장정책의 틀 속으로 끌어들이야 하고, 이를 통해 비정규직 일자리라고 하더라도 쉽게 정규직 일자리로 전환할 수 있도록 하는 정책 개발이 필요하다.

셋째, 정규직 노동시장의 경직성을 완화하여 유연성을 제고하는 방법에 대해서도 단순히 해고제한을 완화하는 소극적 정책에 그치지 않고, 유연성이 노사 양측에 도움이 될 수 있고 그럼으로써 서로 합의할 수 있는 정책대안 마련이 필요하다. 해고 관련 법적 절차를 간소화하거나 투명하게 하고, 퇴직금제도를 퇴직연금제도로 전환하는 범위를 확대하거나 업종·근로형태에 따라서 다양한 근로계약 체결방식을 가능하도록 하는 다양한 정책들을 개발할 필요가 있다.

넷째, 노동시장 유연성 제고가 일자리 창출로 연결될 수 있도록 고용안정 및 직업능력개발 인프라에 대한 투자가 지속적으로 확대되어야 한다. 글로벌화와 기술혁신 등으로 인해 경제환경이 매우 빠르게 변화함에 따라 노동이동도 더욱 활발해지고 숙련의 내용도 매우 빠르게 변화하고 있다. 이러한 활발한 노동이동과 숙련변화에 근로자들이 대응능력을 키우기 위해서는 고용지원서비스와 직업능력개발지원서비스가 매우 높은 수준에서 제공되어야 한다. 고용지원서비스 선진화를 통해 신속한 전직 및 재취업지원 시스템이 효과적으로 작동되도록 하고, 근로자들의 교육·재훈련 투자를 확대하여 신기술 습득 등 변화에 대한 적응력을 높여 일자리의 상향이동이 가능하도록 해야 한다.

참여정부 노동시장정책의 방향은 이에 맞추어 설정되었고 이러한 방향을 견지하며 추진되어 왔다. 그러나 문제는 이러한 고용지원·직업능력개발지원 서비스의 선진화 방안이 실제로 국민들이 체감할 수 있는 수준에서 제공되어야 한다는 점이다. 이는 고용지원·직업능력개발지원 서비스의 질이 높아져야 국민들의 체감도와 신뢰도가 높아질 것이기 때문이다. 특히 노동·복지행정 인프라가 부족하고 그마저도 정규직 중심으로 제도가 설계되어 있어 비정규직, 영세사업장 근로자, 여성, 장애인 등 노동시장 취약집단에게 노동시장정책이 제대로 전달되지 못하고 있는 것이 현실이다. 따라서 이른바 사각지대의 상황을 개선함으로써 고용정책의 신뢰도와 체감도를 높여 나가야 할 것이다.

일자리 문제와 관련된 국민들의 불안은 매우 높은 수준이다. 고용불안에 관한 국

제적인 조사에 따르면 우리나라 근로자들의 50% 이상이 고용에 대해 불안감을 가지고 있는 것으로 나타나 세계 최고 수준인 것으로 나타나고 있다. 고용정책을 통해 국민의 고용불안을 잠재우고 정책에 대한 신뢰도와 체감도를 높이기 위해서는 정책의 전달체계가 혁신되어야 한다.

특히 좁은 의미의 고용정책이 아니라 넓은 의미에서의 고용전략이라는 차원에서 정책이 추진되기 위해서는 정부 부처 간의 유기적 정책 연계가 전제되어야 한다. 현재 범정부적으로 여러 부처가 참여하여 일자리정책이 추진되고 있으나 각 사업이 상호 유기적인 연계 하에 추진될 수 있도록 조정하는 기능은 취약한 상태이다. 이와 관련, 경제정책을 종합하는 재경부와 고용정책을 담당하는 노동부를 중심으로 일자리정책 조정시스템을 더욱 강화해야 한다. 또한 산업·복지·조세 등 정부정책들이 고용친화적으로 추진될 수 있도록 부처 간의 협력·조정기능을 강화하고 정부정책의 고용창출효과 및 사업의 실효성을 높이기 위한 평가체계를 구축해야 할 것이다.

이와 함께 일자리정책이나 노동시장정책이 현장수요와 연결되도록 하여 정책의 만족도나 체감도를 높이기 위해서는 정책의 지방분권화를 효율적으로 추진해야 할 것이다. 즉, 지역별·산업별 특성이 충분히 반영되기 위해서는 현재의 중앙정부 차원의 획일적인 정책 추진에서 벗어나 지방화·분권화하는 수준을 더욱 높여야 할 것이다. 이를 위해서는 단순히 업무를 지역으로 이양하고 분권화하는 것이 아니라, 지역의 고용정책역량을 강화할 수 있도록 중앙정부가 체계적으로 지원하는 방안을 적극 추진해야 할 것이다.