

산업구조 변화에 따른 고용창출 정책방향 연구

2010. 12. 8

< 요약문 >

제I장 서론

1. 고용현황과 구조변화

□ 고용현황

- 우리나라는 외환위기 당시 고용률이 급격하게 떨어졌으나 추세적으로 고용률이 증가하고 있는 상황이며, 적어도 양적인 측면에서 고용문제는 경제현안이 될 만큼 문제가 되지 않는다고 보임
- 하지만 기업이 최소 필요인력만을 정규직으로 유지하거나 기존 고용자의 근로시간을 연장하는 경향에 따라 노동시장의 이중구조가 심화되며 소득분배는 악화 지속
- 현재 고용문제는 고용의 양적인 문제라기보다는 고용의 질적인 문제로서 생산성과 안정성이 있는 일자리의 창출이 문제해결의 관건
- 현재의 고용문제는 경제확장 국면의 완료에 따른 경제성장률의 하락, 탈산업화와 제조업 구조변화 등 산업구조의 변화, 이를 주도하는 대기업의 구조조정과 대중소기업 격차 확대, 이에 따른 근로자 직능구조의 변화, 경제전반의 대외의존도의 확대에 따른 해외투자와 글로벌화 등 구조적 문제에 기인

□ 고용문제의 현안과 정책과제

- 이러한 구조적 문제는 대기업 중심의 수출주도형 성장전략에 기인, 현재의 환율, 금리, 조세, 교육, 연구개발, 산업지원 등 모든 정책의 직간접적 수혜자는 대기업
- 제조 대기업 중심의 수출주도형 성장전략과 함께 환율, 금리, 조세 등 거시총량변수를 이용한 거시경제적 성장정책의 조정이 필요
- 원화의 점진적 절상을 용인하고 이를 혁신을 통한 생산성 증가로 대응하려는 노력이 필요하며, 특히 취약부문의 혁신을 유도하여 저임 노동의 고숙련화를

지향하는 것이 중요

- 취약부문의 경쟁력 강화는 보호보다는 지속적인 혁신과 구조조정 하에서 가능하며, 이러한 혁신과 구조조정이 고용을 창출하기 위해서는 적극적 직업훈련과 재교육이 필요

2. 고용창출에 있어서의 산업정책의 역할

□ 산업정책의 범위

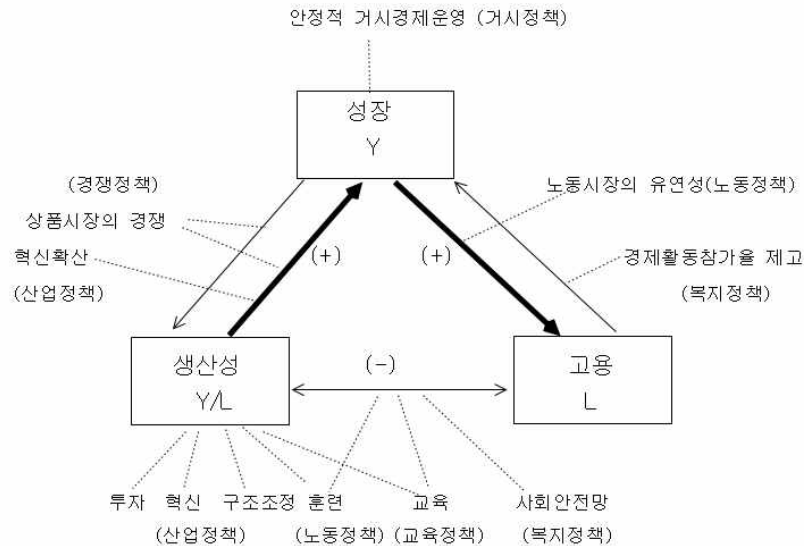
- 국가의 산업경쟁력 제고를 위한 정책적 개입이라고 할 때, 국가의 산업경쟁력은 각 산업이나 기업 경쟁력의 단순합이 아니라 산업내의 기업간의 거래와 산업간의 보완관계 속에 각 성장요인이 유기적으로 배치 결합되는가에 의해 결정되므로 산업정책의 범위는 특정 산업의 육성정책을 넘어섬
- 지금까지 산업정책은 고용창출보다는 투자와 혁신지원과 기업의 구조조정 촉진에 집중
- 따라서 고용 친화적 산업정책의 과제는 구조조정을 통한 산업구조 고도화 과정에 있어 구조조정의 속도를 조절함으로써 수반된 인력수급의 구조조정을 원활화하는 동시에 장기적으로 산업구조를 고용친화적으로 변화시키는데 있음

□ 구조변화와 고용창출

- 생산성 향상과 고용 증대라는 두가지 경제적 목표간에 단기적으로는 상충관계가 있을 수 있지만 시장확대로 이어지면 장기적으로는 양자는 상호촉진인 관계
- 이와 함께 정보통신기술의 발전, 기술융합, 생산의 복합화 등 급속한 경제구조의 변화 하에서는 일자리 보호보다는 학습기회와 숙련의 이동성을 제고시킬 필요

□ 고용창출 전략의 기본틀

- 고용창출 전략의 핵심은 지속적인 혁신을 통한 생산성 제고와 이것이 경제전반에 확산되어 성장과 고용이 확충되는 과정을 강화하는 것



- 생산성-성장-고용 간의 연관관계는 각 국의 혁신시스템, 시장시스템과 함께 산업 및 숙련구조에 따라 국가마다 차이가 나며 시스템적 접근이 요구, 즉 정책간 조정, 연계, 통합이 매우 중요

□ 고용창출 전략에서의 산업정책의 역할

- 일자리 창출문제는 일반적으로 조명되는 노동시장 유연화 문제를 넘어서는 것으로 고용창출에 있어서 혁신과 성장의 핵심적 역할이 요구되며 이것이 바로 산업정책의 역할
- 혁신과 생산성 증대가 없는 노동시장의 유연화는 저숙련화와 저임 고용의 양산으로 이어질 가능성이 높으며, 개인의 숙련습득 유인과 이를 통하여 인적자본 개발이 전제될 때 시장기능 작동이 양질의 일자리 창출로 연결
- 산업정책의 주 목적인 산업경쟁력 제고와 구조조정이 바로 고용전략의 핵심이며, 이를 원활하게 하는 숙련습득과 인적자원 확충을 생산성제고와 함께 조율하는 것이 고용전략으로서의 산업정책의 역할

제II장 산업구조 변화와 고용전망

1. 경제구조 변화의 특징

□ 산업별 부가가치 구조변화의 특징

- 우리경제는 2000년대 4%대의 저성장기조를 진입하면서 경제구조에 수출과 내수의 불균형, 경제의 서비스화 진전, 제조업내 성장격차 심화 등 다양한 변화
- 산업연관구조는 생산유발계수가 높아지는 추세이지만, 생산과정에 있어서 수입의존도가 높아짐에 따라 부가가치의 창출비율은 낮아지는 비효율적인 구조가 점차 심화

□ 최근 고용구조의 변화

- 산업별 취업구조는 농림어업과 제조업의 비중이 계속 축소되는 반면, 서비스업의 비중은 확대되는 추세
- 산업별 취업유발계수와 고용유발계수가 지속적으로 낮아지는 구조로 변화하고 또한 최종수요항목별 고용유발계수도 빠르게 하락하는 추세

2. 산업구조 전망 및 시나리오 분석

□ KIET 산업계량모형에 기반한 향후 2020년까지 경제성장과 경제구조 전망

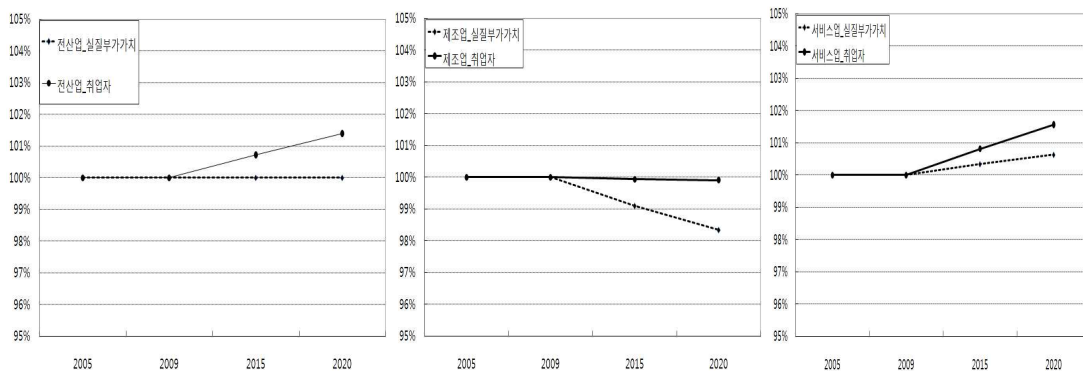
- 금융위기로 인한 경기침체의 기저효과가 작용하여 2010-15년 기간에는 경제성장률이 연평균 4.7%에 이를 것이나, 2015-20년 기간에는 3.9%로 둔화될 전망
- 최종수요별로는 세계경제성장의 둔화로 수출 증가세 둔화되고 그 동안 부진 하던 투자와 소비가 회복하면서 내수의 성장기여도가 다소 높아질 것이며, 수출과 내수의 불균형은 더 이상 확대되지는 않을 전망
- 부가가치 기준 산업생산구조는 경제의 지식집약화 및 서비스화의 진전으로 농림어업, 제조업 및 SOC산업의 비중은 축소되는 반면, 서비스업의 비중은 계속 확대될 전망이나 제조업 비중의 축소 속도는 둔화될 전망
- 이러한 경제성장의 둔화, 산업 전반의 기술발전 및 지식집약화의 가속에 따른

생산성의 향상, 노동시장의 유연성 제고 등으로 노동수요의 증가세가 크게 둔화되면서 고용없는 성장이 가속될 전망

□ 수출과 내수의 불균형 해소를 위한 정책 시나리오 시뮬레이션

- 산업별 성장과 고용에 대한 영향은 내수의 의존도가 높은 농림어광업, 일부 경공업, SOC산업 및 서비스업에서는 성장과 고용이 확대되며, 수출의존도가 높은 중화학공업에서는 성장과 고용이 감소

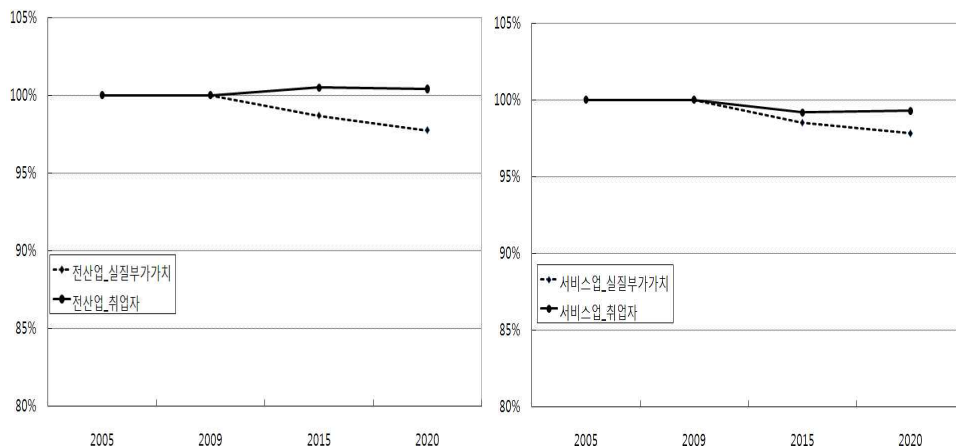
<수출·내수 불균형 조정 시나리오>

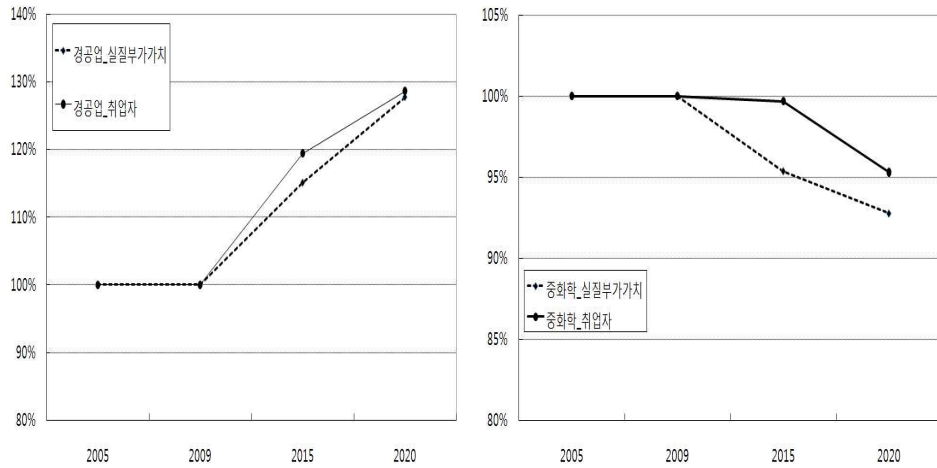


□ 경공업과 중화학공업 불균형 해소를 위한 정책 시나리오 시뮬레이션

- 산업별 성장과 고용에 대한 영향은 경공업에 원료를 제공하는 농림어광업, 경공업에서는 성장과 고용이 확대되나 중화학공업, SOC 산업 및 서비스업에서는 성장과 고용이 감소

<경공업 고도화 시나리오>

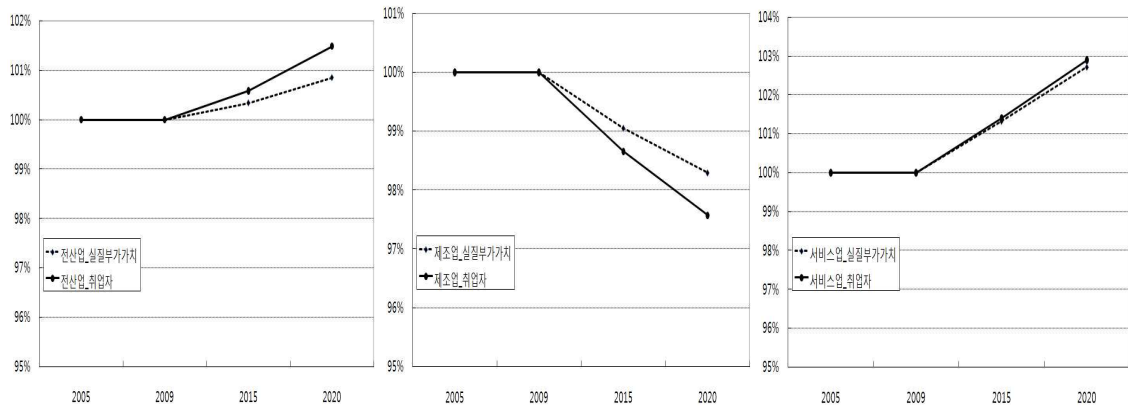




□ 경제서비스화로의 소비구조의 전환에 대한 정책 시나리오 시뮬레이션

- 산업별 성장과 고용에 대한 영향은 서비스업을 제외한 모든 산업에서는 생산과 고용이 축소되지만 서비스업의 생산과 고용 증가가 이를 상회하여 경제 전체적으로는 경제성장의 상승과 고용 증대를 초래하는 것으로 추정

<경제서비스화 가속 시나리오>



□ 기준전망과 정책적 시나리오의 분석 결과의 시사점

- 수출과 내수의 불균형 조정은 고용의 증대를 유발할 가능성이 높으나, 경제성장 측면에서는 부정적인 영향을 유발할 가능성이 상존
- 경공업의 고도화 정책 또한 고용창출 측면에서는 긍정적이며, 경공업의 경쟁력 향상에 기여할 것이나 그 효과는 단기적일 가능성이 높으며, 경공업으로

의 무리한 투자전환은 경제성장의 저해할 가능성

- 서비스화의 가속은 경제성장이나 고용창출 양면에서 긍정적이며, 향후 저출산·고령화의 급진전 등을 감안할 때 비교적 현실성 있는 대안이 될 수 있지만, 대외의존형 생산구조의 개편과 서비스산업의 생산성 제고 없이는 단기적 성과에 그칠 가능성
- 따라서 서비스화의 가속을 감안하여 주력제조업과 연관관계가 높은 서비스업종과 경공업의 중심으로 소비확대와 연구개발 및 설비투자의 촉진을 유도하는 정책적 조합이 비교적 합리적인 대안
- 제조업에서는 현재의 지나친 중화학공업 위주의 투자편중을 개선하는 차원에서 경공업에 대한 정부차원의 연구개발과 더불어 인력확대를 위한 다양한 지원정책이 강구되어야 할 필요
- 수출주력산업에서는 부품 등의 수입의존도가 높은 관계로 수입유발계수가 크기 때문에 수출 증가가 수입유발을 확대시켜 부가가치의 해외이전과 국내의 고용창출에 많은 한계를 초래하고 있는 구조적 문제를 해결할 필요
- 원료나 중간재 공급을 통해 경공업과 상대적으로 연관성이 높은 농림어업의 산업화를 유도하여 연관 제조업종과 서비스업의 고도화를 촉진하는 전략도 필요

제III장 산업구조의 국제비교와 선진국 경험의 교훈

1. 선진국의 고용문제의 대응경험

□ '70년대 실업률의 증가의 원인

- '70년대 공급충격으로 인한 경기침체와 실업증가에 대하여 실업급여 인상, 노동보호 강화, 조기퇴직, 일자리 나누기 등을 복지와 노동시장정책을 통하여 실업문제를 일시적으로 완화하는데만 노력하였기 때문
- 일반적으로 산업구조, 무역 등은 실업률 증가에 영향이 미미하다고 보나 '70년대 이후 경제의 확장국면의 종료, 탈산업화 및 서비스업의 구조변화, 숙련편향적 기술진보, 신흥공업국의 부상 등 산업조정의 문제를 경제현안이 되게

했으며 이에 대한 국가별 대응에서 차이

□ 실업 증가에 대한 선진국의 대응

- '90년대에는 이러한 부적절한 노동시장 제도에 대한 개혁을 통하여 실업문제를 해결하고자 노력 (OECD Jobs Study (1994))
- 이후 노동시장의 제도적 개선만으로는 고용문제 해결에 한계, 기술혁신, 지식 기반 사회에서의 숙련 형성 등 산업경쟁력의 고용문제 해결에 있어서 중요성이 부각 (Lisbon strategy(2000))

2. 산업구조의 국제비교

□ 국제비교로 본 한국 산업구조의 특징

- 한국의 구조변화의 큰 특징은 탈농업화와 '90년대 이후 산업화 추세의 탈산업화로의 전환
- 대부분의 국가가 중화학공업의 비중이 높으나, 제조업 강국인 일본, 독일에서 다른 국가에 비하여 높은 편, 한국은 부가가치 비중이 86%를 넘어 중화학 공업의 비중이 매우 높은 편
- 한국은 경공업의 생산성이 중화학공업의 54%에 불과하여 대부분의 선진국에 비하여 경공업이 매우 취약, 부가가치와 고용비중에서 모두 높은 전기전자는 생산성 수준도 높은 편
- 한국에서 최근 제조업의 높은 부가가치 증가율에도 불구하고 고용창출력이 급속도로 낮아지는 것은 다른 국가에 비하여 경공업이 취약하고 중화학공업에의 편중이 심하기 때문
- 한국의 경우에는 다른 국가에 비하여 고용에 있어서 도소매업과 음식숙박업 비중이 높은 편이며, 이들 부문의 생산성이 극히 낮음

□ 국제변화로 본 한국의 산업구조 변화의 강도

- 구조변화의 강도는 '70년대가 가장 높고 이후 점차 감소하는 경향을 보이고

있는데, '70년대에는 탈농업화가, '90년대 이후에는 서비스업의 비중 증가에 따른 구조변화가 주요 요인

- 한국의 제조업내의 구조조변화의 강도는 대분류 산업간 구조변화보다 강하게 나타나며 제조업의 고용구조변화 강도는 '90년대에 증가
- 부가가치의 비중변화보다 고용비중의 변화가 큰 것으로 나타나 다른 선진국보다 고용이동에 의한 구조변화의 강도가 크고, 특히 '90년대 이후 제조업의 빠른 구조변화와 함께 제조업 전반의 고용창출력의 급속한 위축이 주요인, 즉 선진국보다는 산업간 이동이 매우 중요한 요인

3. 국제비교의 정책적 시사점

□ 산업구조의 변화방향

- 제조업의 고용흡수력이 확충되기 위해서는 경공업에서의 새로운 고용수요의 창출 및 기존 산업의 국내 유지, 중화학공업에서도 중소기업 경쟁가능 업종에서의 입지 확보가 중요
- 서비스업에서의 생산성 증가는 무엇보다도 영세 자영업의 구조조정과 함께 사업환경 개선이 중요하나, 사업환경 개선의 가장 중요한 요인은 내수의 증대

□ 전문공급자형 산업의 취약성과 잠재력

- 우리나라의 고위기술 산업의 비중은 부가가치 면에서 미국에 비하여서는 낮으나 일본이나 유럽보다 높은 편, 하지만 고용 비중은 미국을 제외한 다른 국가와 유사하여 다른 산업에 비하여 고위기술 산업의 생산성이 상대적으로 월등히 높음
- 우리나라는 규모집약형 산업의 비중이 매우 크고 생산성도 높으나, 과학기반형과 전문공급자형은 고용이나 부가가치 모두에서 다른 선진국에 비하여 비중이 작음
- 한국의 제조업의 지속적인 성장과 고용창출을 위해서는 규모집약형에 편중된 산업구조를 시정하기 위해 취약한 전문공급자 및 노동집약형 산업의 비중확대와 고용창출이 관건

- 중소기업이 주도적인 역할을 할 수 있는 전문공급자형 산업에서는 특화된 영역에서 규모의 경제가 중요하고 국내시장이 협소하므로, 궁극적으로 기업의 활동영역은 수출중심이 되어야 하는데, 이러한 산업이 일단 육성되면 안정적인 성장이 가능하고 진입장벽이 높기 때문에, 중국 등 후발공업국의 추격에서 다른 산업보다 경쟁력 유지가 수월

□ 이를 위해서는 대기업 중심 수출주도형 성장전략을 수정할 필요

- 대기업 중심의 수출주도형 성장전략은 구조적 문제에도 불구하고 현실적 대안이 없음으로 더욱 심화되고 있으며 중국 등 신흥공업국의 산업고도화와 해외투자기업의 현지화의 진전은 이를 가속화시킬 것
- 나아가, 수출성가에 민감한 환율정책과 교역조건의 지속적인 하락은 계속 내수 산업을 압박할 것이며, 이는 특히 서비스업과 중소기업의 위축에 지대한 영향

□ 성장과 고용이 같이 가는 산업구조 변화의 방향

- 이를 위하여서는 다음의 선순환이 이루어져야 가능
 - 산업전반적 생산성의 증가
 - 생산성 증가로 인한 경쟁우위와 자국 통화의 가치 상승
 - 이에 따른 실질임금과 소비의 증가
 - 소비의 증가에 따른 내수의 증가와 수출 비중의 하락
 - 이에 따른 전반적인 서비스 상대가격 상승
 - 서비스의 상대가격 상승에 따른 서비스 고용증대
- 제조업에서 고용이 다시 획기적으로 증가하는 것은 어려우나, 성장과 고용이 함께 가기 위해서는 제조업의 고용이 현재 수준에서 유지될 필요
- 서비스업의 고용과 생산성은 일부 업종을 제외하면 전반적으로 성장에 따른 생산활동의 증가와 소득증가에 따른 소비활동 증가에 의해 수동적으로 결정

□ 제조업의 정책방향

- 제조업의 순고용창출은 미미하지만 제조업은 구조조정을 통하여 지속적인 고용창출을 함으로서 고용을 유지하는 것이 중요
- 이를 위해서는 ① 중간재와 자본재 분야의 중고위기술수준의 전문공급자형 독립중소기업의 성장, ② 생활밀착형 제조업의 고도화를 통하여 서비스 연계 노동집약적 제조업의 성장, ③ 연구개발, 제조, 판매 등에서 다국적 기업의 국내유치를 통하여 국내 생산 입지 확대 등이 필요, 이에 대한 선결조건은 제조업 노동의 숙련형성과 생산네트워크의 고밀화와 고도화

□ 서비스업의 정책방향

- 근본적으로 서비스업의 생산성 증가와 고용창출은 성장에 따른 수요확대로 인한 서비스 생산요소 가격 상승에 있으므로 이 부분의 고용창출의 가장 중요한 요인은 경제의 소득 증가와 내수 확대
- 산업정책면에서 고용창출과 생산성 향상이 동시에 가시화될 수 있는 부문은 제품화가 가능한 서비스업의 수출확대 및 성장

□ 취약부문 경쟁우위 확보를 위한 정책 방향

- 과거와 같은 구체적으로 지원대상을 선별하고 육성하는 산업정책은 아니지만 산업정책의 틀을 취약부문에 대한 정책자원 배분의 선별성이 있도록 하는 정책적 노력이 필요하며, 정책의 틀을 이들 부문에 필요한 생태환경을 배태하는데 집중할 필요
- 제조업의 취약부문인 전문공급자형 산업의 경쟁우위 확보를 위해서는 이 부문의 강자인 독일을 벤치마크할 필요

□ 산업밀착형 수요자 주도의 유연한 교육훈련시스템 형성

- 교육 훈련 프로그램 등에 대한 의사결정의 기제를 구축하고, 분권적 의사결정이 필요, 이와 함께 교육 훈련의 성과에 대한 신호기제를 명확하게 하고 이를 통하여 교육 훈련의 필요성에 대한 노동자와 기업의 인식제고가 중요
- 중소기업의 전문기술직과 산업전반의 비정규직의 교육훈련이 필요

- 지원방식에 있어서 수요자인 사업자단체와 근로자가 주도적이어야 하고, 이를 위해 중앙정부와 지방정부의 협조와 조율이 필요
- 구조조정의 원활화를 위해 인적자본의 이동성 제고 노력이 매우 중요하며 이를 위해서는 기업을 넘어서는 사업자 단체와 기술네트워크 등 혁신매개 기관의 기능이 중요

제IV장 제도개선을 통한 고용창출 제고 방안: 산업정책을 중심으로

1. 제도개선의 기본 방향

□ 산업정책에서의 제도개선의 목표

- 산업정책의 목표는 일자리의 양적 증가보다는 생산성이 있는 양질의 일자리의 창출에 두어야 함
- 양질의 일자리 창출을 위해서는 산업구조의 원활한 조정이 가능하도록 하는 전제조건인 노동시장의 유연성과 안전성을 동시에 달성할 수 있도록 하는 고용시스템의 전면적인 개편이 필요
- 산업정책의 고용 효과를 높이기 위한 생산물시장과 노동시장에서의 제도 개선이 필요

□ 생산물 시장과 노동 시장에서 제도 개선의 목표

- 생산물시장과 노동시장의 제도개선의 목표는 서비스업 생산성 향상과 혁신 능력 제고와 제조업에서의 고부가가치 일자리 창출에 둘 필요
- 제도와 정책 개선을 통해 생산물 시장을 합리적으로 정비함으로써 독점과 지대 추구의 기존 시스템을 개혁하고 산업구조를 고도화하는 것, 그리고 고용서비스와 직업능력개발 등 적극적 노동시장정책을 강화함으로써 노동시장의 효율성을 높이는 것이 필요
- 고용보호법제 완화를 통한 노동시장 유연화나 일방적인 서비스 규제완화는 질 나쁜 일자리만 양산함으로써 산업구조조정을 지연시킬 가능성

- 다양한 제도개선 과제 중에서, 고성장기업 촉진과 창업규제 개혁, 지역고용개발회사 설립, 그리고 지역-산업 특화형의 민관협력 인력양성·숙련형성 시스템과 고용서비스-고용정보 시스템, 고용촉진을 위한 보조금 시스템의 개혁 등을 우선적인 제도 개선 과제로 제시

2. 서비스업의 고용창출을 위한 제도개선 과제

☐ 서비스업 제도 개선을 통한 고용창출 능력제고

- 시장과 고용 창출에 장애가 되는 진입규제 개혁이 전반적으로 필요
- 서비스업의 경우 중소기업 범위를 확대할 필요
- 훈련단가 규제 개혁을 통한 고급 교육훈련 시장 창출이 필요

☐ 서비스 부문 생산성과 혁신 능력의 제고를 통한 수요 창출과 확대

- 무형자산에 대한 투자에 대한 지원 확대가 필요
- 서비스업의 대형화, 전문화 유도

☐ 서비스업의 고용형태 다양화에 대한 대응

- 서비스업의 고용형태의 다양화에 대응하여 표준화된 고용계약서 작성, 사회안전망 구축, 교육훈련프로그램과 고용정보시스템 구축 등이 필요

☐ 제조업 중심의 교육훈련과 고용정보시스템의 개선

- 서비스업 관련 직업과 고용 정보시스템 확충
- 인력 수요 조사에 서비스업 부문의 내용을 보다 적극적으로 반영하고 업종별 협회 주도의 직업능력개발을 지원하는 시스템 구축

3. 제조업의 고용창출을 위한 제도개선 과제

□ 제조업에서의 고부가가치-고숙련 일자리 창출 지원 체계 구축

- 부품소재산업에서 고부가가치-고숙련 일자리를 만들어내는 체계적인 전략 필요
- 고숙련인력에 기초한 경공업 부문의 재활성화를 위한 지원시스템 구축

□ 창업과 진입규제

- 진입 규제를 완화보다는 창업 이후 ‘중견기업’이나 ‘고성장기업’으로 육성하는 정책이 우선적으로 필요
- 단순히 창업 촉진 정책보다는 고성장 중소기업 을 선별·육성하기 위한 단계별 맞춤형 종합지원정책이 필요
- 고성장기업으로의 우수 인력의 유입을 촉진하기 위해 ‘고성장기업 인증제도’를 도입
- 고성장기업의 글로벌시장진입 지원을 위한 인력지원방안 마련

4. 노동시장 제도개선 과제

□ 고용보호 관련 규제 대응

- EPL 완화는 해고규제폐지와 같은 급진적인 방법보다는 경제적인센티브를 강화하거나 절차를 단순화하는 방향으로 추진하는 것이 효과적
- 또한 주요국의 경험으로 볼 때, EPL 개혁은 여타 사회정책이 보완될 경우에만 효과적인 것으로 평가되고 있음

□ 근로자 직업능력개발법과 고용보험의 직업능력개발사업의 개선

- 과거의 산업인력 양성 방식의 직업훈련시스템을 지식기반경제와 고학력화 경향에 맞추어 평생교육시스템으로 전환 필요
- 훈련방법, 훈련기간, 훈련기준 등의 규제를 완화하고 평생능력개발체제를 강

화하는 방향으로 제도 개선

- 대기업의 핵심근로자들의 경우 원칙적으로 기업의 자율에 맡기고 직업능력개발사업은 중소기업, 비정규직, 중고령자 중심으로 역량을 집중할 필요가 있음. 정부의 교육훈련에서의 정부 책임성의 강화 필요

□ 지역/서비스/중소기업 영역에서의 고급인력 양성

- 모든 지역을 망라하는 통합적인 고급인적자원 고용정보시스템의 구축
- 지역/서비스/중소기업에 고급인력 확보를 위한 임금보조제도 도입
- 연구교육기관과 중소기업/서비스업/지역으로의 인력 이동 촉진 정책
 - Danish Knowledge pilots for small and medium sized companies, Danish Business PhD Program 등 벤치마크 필요
- OJT가 필요한 업종이나 직종을 선정하여 기업 밖에서도 OJT가 가능하도록 하는 훈련기업(Training Firm)이나 실습기업(Practice Firm)을 확산하는 방안 도입
- 지역의 산업-고용 협력모델을 만들어내기 위해서 단순히 협의체모델을 넘어서는 산-학-연 파트너십 형태의 지역개발회사 모델 개발
 - 지역 발전을 담당하는 산-학-연 삼자협력 회사로서 핀란드 헬싱키의 Culminatum 모델 벤치마킹 필요
- 지역-산업 특화형의 민관협력 훈련-고용서비스 통합 체계를 구축이 필요

□ 고용서비스의 선진화와 산업화

- 고객맞춤형의 원스탑 고용서비스, 공공과 민간의 파트너십, 취약계층에 대한 집중적, 전문적 고용서비스 제공 등이 고용서비스 선진화의 과제
- 공공부문 주도의 민간고용서비스의 산업화 추진이 필요. 필요하다면, 공공과 민간의 파트너십 형태로 고용서비스기관을 대형화하거나 전문화하는 방안을 고려해볼 필요

□ 고용창출인센티브구조 개선: 세제와 고용보조금

- 고용보험고용안정사업, 고용투자세액공제제도, 지방이전기업고용보조금 제도 등 고용보조금 사업의 재정비
- ‘고용실적 비례 고용보조금’ 제도 또는 ‘고용조정권 거래제도’ 검토
- ‘(가칭)취약계층 고용 촉진을 위한 통합적 고용보조정책’ 도입

제V장 중소기업 고용문제와 일자리 창출을 위한 정책과제

1. 중소기업 고용 실태

☐ 사업체 규모별 고용 변화 추이

- 전 산업 기준 사업체 수 및 종사자 수는 지난 20년 동안 지속적으로 증가하는 추세를 보이는 가운데, 외환위기 시기 이후 1~4인 사업체 수 비중은 감소, 5~99인 사업체 수 비중은 증가하는 추세
- 제조업 부문 사업체 수 및 종사자 수는 2000년대 들어와서 큰 변화가 없는 가운데, 대기업의 비중은 사업체 수 및 종사자 수 모두에서 감소하는 추세에 있으며, 중소기업의 비중은 사업체 수 및 종사자 수 모두에서 증가하는 추세

2. 중소기업 고용 비중의 변화 요인

☐ 창업

- 최근 들어 창업이 둔화되었다는 주장도 있지만 창업은 대체로 매우 왕성한 것으로 판단
- 우리나라 전체 사업체 수 및 종사자 수가 지속적으로 증가하는 추세를 보였던 것은 활발한 창업에 크게 기인

☐ 기업의 슬림화

- 지난 10여 년 간 종사자 5인 미만 영세기업의 비중은 하락했으며 사업체 평균 종사자 수는 감소 추세에 있다고 볼 수는 없다는 점에서, 기업이 영세화되고 있다고 보기 곤란
- 기업 규모의 변화 동향을 설명하기 위해서는 ‘기업의 영세화’보다 ‘기업의 슬림화’가 더 적절
 - 1980년대 후반 이후 임금이 지속적으로 상승하면서 기업들은 노동을 절감하는 방향으로 구조조정을 진전시켜 왔으며, 기업의 슬림화는 경쟁력을 제고하기 위한 기업의 경영전략으로 이해 가능

□ 중소기업 잔류 및 기업 분할의 제도적 유인

- 중소기업은 규모가 커짐에도 불구하고 기업 분할 등을 통해 법적인 의미에서 중소기업 범위에 잔류하려는 경향이 있으며, 이에 따라 통계상 중소기업의 고용규모가 실제보다 다소 과대평가되어 있을 가능성을 고려할 필요

□ 중소기업의 고용 전망

- 독과점적 경제구조는 기업가정신을 저해하고 창업을 둔화시킴으로써 중소기업 고용에 악영향을 미칠 수 있고, 사업체 수가 선진국에 비해 과다하여 창업에 의한 추가적인 순고용 창출에는 일정한 한계가 있으며, 기업의 평균 규모가 점진적으로 증가할 전망이므로, 중소기업의 고용비중은 더 이상 증가하기 어려울 전망

3. 주요 이슈 검토

□ 중소기업의 설비투자와 고용

- 우리나라 GDP 대비 설비투자 비율은 2007년에 8.9%로 추세적으로 하락하고 있고, 취업계수와 취업유발계수도 하락세를 지속하는 등 우리 경제의 고용창출 능력은 현저하게 악화
- 외환위기 이후 대기업은 구조조정을 마무리하고 설비투자를 확대했으나 중소기업은 상당 기간 투자가 부진한 상태가 지속되고 있으며, 양자 간 수익성 격

차는 대·중소기업 간 설비투자 격차의 한 원인으로 작용

□ 대기업 및 공공부문과의 처우 격차

- 중소기업의 인력 확보에 어려움을 겪는 기본적인 이유는 중소기업 인력에 대한 처우가 대기업이나 공공부문과 같은 사회 여타 부문에 비해 열악하기 때문
- 대·중소기업 간 교섭력의 격차로 인한 하도급 불공정거래와 불합리한 납품단가 수준이 대·중소기업 간 수익률 및 지불능력 격차의 한 원인이 되며, 대·중소기업 근로자 임금 격차로 귀결
- 공공무문의 일자리 쏠림 현상과 우수 중소기업보다 상대적으로 양호한 근무환경이 바람직하고 적절한지에 대한 사회적 공론화가 필요

□ 자영업 및 자영업자

- 2008년 전체 사업체에서 자영업에 해당하는 개인사업체의 비중이 84.2%로 2000년대 초 이후 개인사업체 수는 큰 변화 없지만 그 비중은 하락
- 2002년 이후 자영업자 수는 감소세로 전환되었으며, 전체 취업자에서 자영업자가 차지하는 비중은 지난 수십년 간 지속적으로 하락하여 2009년에는 24.3%
 - 우리나라의 자영업자 비율은 여타 OECD 회원국들에 비해 상당히 높은 수준이라는 점에서 자영업자가 상대적으로 과다한 것으로 평가
- 자영업 과밀업종에서 구조조정이 필요하다는 주장은 종종 정부가 적극적으로 나서서 구조조정을 추진해야 한다는 주장으로 이해되는데, 이는 가능하지도 바람직하지도 않은 것으로 판단

4. 정책방향 및 정책과제

□ 정책방향

- 중소기업 및 일자리 구성의 다양성을 고려할 때 중소기업 일자리 창출을 위

해서는 일자리의 양적, 질적 측면을 함께 고려한 정책이 추진되어야 하며, 사회경제 및 정책 구조의 근본적 변화가 필요

□ 기업가정신 고양 및 혁신형 기업의 창업 활성화

- 창업교육의 성과를 높이기 위하여, 일반인 상대 창업 교육프로그램의 다양화 및 내실화, 교수·연구원 대상의 창업 교육프로그램 개발, 학교 정규 교육과정에 창업교육 프로그램 마련 등 추진
 - 창업예비자의 창업 성공률을 제고하기 위해서는 ‘준비된 창업’이 이루어져야 하며, 이를 위해 체계적 창업 교육이 매우 중요
- 혁신형 중소기업 육성체제를 정비하여, 단기적으로 벤처기업, 이노비즈, 경영혁신형 중소기업으로 3원화되어 있는 혁신형 중소기업 지원체제를 단일화하고, 중장기적으로 혁신형 중소기업 확인을 통한 기업특수적 지원체제가 아니라 기능별 지원체제로의 전환을 모색
- 혁신형 중소기업에 대한 금융 원활화를 도모하기 위하여, 정책금융의 구조를 개편하여 혁신형 중소기업의 창업 및 성장에 대한 지원 비중을 제고하고, 벤처캐피탈의 기업선별 기능이 원활하게 작동할 수 있도록 재정자금의 출자금모와 방식을 조정
- 창업지원정책의 합목적성 및 일관성이 부족하므로 창업기업의 개념을 재정의하고, 창업지원의 초점이 생계형 창업보다는 기회형 창업 혹은 혁신형 창업에 맞추어질 수 있도록 창업정책을 재설계하며, 창업 컨설팅의 내실화 및 창업보육사업의 지원효과 제고를 도모

□ 고용촉진형 중소기업 육성시책의 추진

- 중소기업에 대한 운영자금은 주로 고용창출 기업에 지원함으로써 생산요소간 왜곡된 유인구조를 완화
- 창업기업투자보조금은 투자규모에 의해서만 보조금 규모가 결정됨에 따라 고용보다는 설비투자에 유인을 주고 있으므로 고용에도 유인이 제공될 수 있도록 운용방식을 변경
- 내국인 고용기업을 지원시책에서 우대함으로써 외국인 고용을 선호하고 결과

적으로 고용에 악영향을 미치는 유인구조를 개선

□ 대·중소기업 불공정거래 개선 및 납품단가 결정방식의 조정

- 하도급거래 공정화를 위해, 구두발주 관행 철폐, 서면발주 관행 정착, 중소기업의 제조원가명세를 요구하는 불공정사례 근절, 기술탈취와 관련된 공정거래 시책 강화 추진
- 동반성장 필요성에 대한 기업들의 인식을 제고하고, 대기업이 협력 중소기업의 숙련인력을 존중하는 풍토를 조성하며, 대기업이 중소기업에 설비투자를 요구하거나 동반진출을 요청할 때 위험을 분담하는 협력모델을 개발
- 불공정 하도급에 대한 대응을 강화하여 불공정 하도급과 관련된 조사결과 및 적발사례는 예외 없는 공표하고, 징벌적 손해배상제도의 도입을 검토
- 납품단가가 혁신을 위한 유인을 제공할 수 있는 수준에서 결정되도록 유도하고 이런 관점에서 중소기업의 혁신성고가 납품단가 인하를 통해 대기업에 그대로 이전되지 않도록 ‘성과공유제’를 광범위하게 실시

□ 자영업 및 자영업자 대책

- 자영업 정책은 인위적인 급속한 변화를 피하기 보다는 사회의 적응능력을 고려한 자연스러운 변화에 초점을 맞출 필요
- 자영업의 경쟁력 제고를 위하여 컨설팅 지원을 강화하고 내실화하며, 프랜차이즈 산업을 육성
- 자영업자 대상 사회보험제도의 사각지대를 해소하기 위하여 국민연금 보험료 부담의 경감을 검토하고, 고용보험 및 산재보험 적용을 확대하며, 근로장려금 지급 대상을 근로빈곤층뿐만 아니라 영세 자영업자로 확대하는 방안을 검토

□ 여성, 고연령자 및 지방의 고용여건 개선

- 여성 및 고연령자 인력에 대한 주요 수요처는 중소기업이므로, 여성 및 고연령자 인력에 대한 수요 확대를 위하여 중소기업의 여성 및 고연령자 고용에 대한 유인 확대, 고용을 용이하게 할 수 있는 작업장 개선 및 정보 제공 추진

- 여성 및 노령노동의 공급 확대를 위한 환경을 개선하기 위하여 보육제도의 획기적 개선, 여성 및 노령인력에 대한 체계적인 직업훈련을 강구
- 지역 간 산업의 성장률 격차를 완화하기 위한 대책, 특히 제조업의 성장률 격차를 완화하기 위한 대책을 추진하며, 지방에 보다 양호한 근무·주거환경 조성을 통해 지방 근로자의 ‘삶의 질’을 제고시키려는 노력 지속

제VI장 주요 정책제안

1. 고용창출을 위한 정책의 전반적 방향

☐ 고용의 양보다는 고용의 질, 즉 생산성이 중요

- 생산성 향상을 통한 산업경쟁력 확충에 기반한 고용창출만이 장기적으로 양질의 지속가능한 고용을 창출
- 산업구조적 측면에서 현재의 제조업 고용창출력을 확충하고 유지하는 것은 장기 국가경쟁력의 확보에 매우 중요
- 과도한 양적인 일자리 창출에 집중하거나 현재의 일자리에 집착하여 구조조정을 지연하는 것은 고용의 질을 저하

☐ 숙련집약형 공정혁신과 신산업 확대

- 생산성 향상을 기존의 투자에 의한 자본집약형 공정혁신보다는 숙련집약형 공정혁신과 신산업확대로 중심을 조정할 필요
- 신산업이란 반드시 과학기반형 첨단기술 연구개발집약적 산업일 필요가 없으며 중고위기술로서 선진국에서 범용기술 산업이라고 하더라도 한국에서 취약하고 비중이 작은 산업으로서 앞으로 성장의 새로운 잠재력이 발견되는 것이 신산업

☐ 지속적인 수입대체와 기술자립

- 수입대체전략은 신산업 창출의 측면에서 계속 유지될 필요가 있으며, 이는 단

순한 자금지원이 아니라 중소기업의 경영자의 의식과 자세, 자질과 능력, 합리적 의사결정과 혁신적 경영에 필요한 정보제공, 경영기술 진단 및 지도, 인력개발, 기술개발 등 모든 부문에 패키지적인 지원이 필요

□ 정책지배구조의 개혁

- 산업정책의 지원방식을 다층적 지배구조로 바꾸어 지원사업의 전달체계를 지역과 기업자단체 중심으로 분권화할 필요
- 이를 위해서는 생산자 단체를 내실화하고 활성화시킬 필요

□ 숙련형성에 대한 인식 제고

- 훈련과 재교육에 있어서 중소기업의 집적화를 통하여 숙련과 훈련에 대한 접근성을 높이고 공식적인 인증절차를 통하여 기업과 근로자가 숙련형성의 중요성에 대한 인식 제고가 필요

2. 고용친화적 산업구조 유도를 위한 정책방향

□ 수출과 내수의 불균형 조정

- 수출과 내수의 불균형 조정을 위해서는 경공업, 서비스업의 생산성 향상을 통한 경쟁력 제고가 우선되어야 할 것임
- 그러나 경공업의 고도화를 위한 무리한 투자배분은 경제 전체의 성장잠재력 둔화를 초래할 가능성이 있으므로 투자의 효율성을 크게 해치지 않는 범위 내에서 추진할 필요

□ 서비스 및 경공업 등 취약부문 생산성 제고

- 향후 서비스화의 가속에 대비하여 대외의존형 생산구조의 개편과 서비스산업의 생산성 제고가 요구됨
- 고용없는 성장의 가속을 완화하고 지속적 성장을 담보하기 위해서는 주력제조업과 연관관계가 높은 서비스업종과 경공업을 중심으로 소비확대와 연구개발

발 및 설비투자의 축진을 유도하는 정책적 조함이 필요

3. 제도개선을 통한 고용창출 방안

☐ 산-학-관이 지역파트너십 모델: 지역개발회사 구상

- 우리나라의 지역혁신협의체 또는 지역고용협의체 모델의 문제는 그 당위성과 외국의 우수한 모델에 대한 벤치마킹에도 불구하고 잘 작동하지 않고 있다는 문제점을 가지고 있기 때문에 협의체 모델을 뛰어넘는 지역고용파트너십의 모델을 구축할 필요
- 지역협의체를 통한 지역파트너십을 지속적으로 추진하면서도 산-학-연이 공동으로 책임지고 참여하는 조직적인 모델이 요구됨, 즉 좀 더 일상적이고 구체적인 기업 조직을 만드는 모델을 고려할 필요
- 지역 발전을 담당하는 삼자협력 회사로서 핀란드 헬싱키의 Culminatum 벤치마크 참조

☐ 지역/산업특화형 훈련/고용서비스 통합시스템 구축

- 지역-산업특화형 통합고용정보시스템을 구축하여 지역 단위 노동시장에서의 수급불일치와 불균형 문제를 해결하고 노동의 이동성을 제고하여 노동력의 효율적인 활용이 가능하도록 할 필요
- 지역 단위의 맨파워플래닝(Manpower-Planning) 시스템을 구축할 필요

☐ 업종·직종 특화형 훈련기업 확산 지원

- OJT가 필요한 업종이나 직종을 선정하여 기업 밖에서도 OJT가 가능하도록 하는 훈련기업(Training Firm)이나 실습기업(Practice Firm)을 확산할 필요

4. 일자리 창출을 위한 중소기업 관련 정책과제

☐ 기업가정신 고양 및 혁신형 기업의 창업 활성화

- 기존의 창업교육을 체계화하고 실효성 있는 교육프로그램 구축이 필요
- 혁신형 기업의 창업이 활성화되어야 양질의 일자리가 창출되는데, 이를 위하여 혁신형 중소기업 육성체제를 정비할 필요
- 창업지원정책의 대상을 재설정하여 혁신형 창업에 초점을 맞출 필요가 있음

□ 고용촉진형 중소기업 육성정책의 추진

- 중소기업에 대한 운영자금 지원에 있어서 고용창출 기업의 운영자금 지원 비중을 제고할 필요
- 내국인 고용기업에 대한 지원 우대를 통하여 내국인 고용을 유인할 필요

□ 대·중소기업 불공정거래 개선 및 납품단가 결정방식의 조정

- 대·중소기업 간 불공정거래를 근절하고 불합리한 납품단가 결정방식을 개선하려는 정책적 노력이 요망
- 대중소기업간의 시장지배력 격차에 따른 불공정 거래 개선에 대한 지속적인 정책적 관심이 요망
- 납품단가 결정방식을 조정함으로써 성과공유제를 유도할 필요

□ 자영업 및 자영업자 대책

- 자영업의 경쟁력 제고를 위한 컨설팅 강화 및 프랜차이즈 산업을 육성
- 사회안전망 구축을 통해 원활한 퇴출환경 조성이 필요

□ 여성, 고연령자 및 지방의 고용여건 개선

- 여성 및 고연령자 인력에 대한 주요 수요처는 중소기업이므로, 중소기업의 여성 및 고연령자 고용에 대한 유인 확대 및 고용을 용이하도록 하는 조치가 필요
- 지방의 근로환경 개선은 다수의 제조 중소기업의 인력수급 환경 개선에 긴요

<정리>

구조변화와 고용친화적 산업정책의 방향과 정책과제

구조변화	구조변화의 양태와 문제	정책방향 및 과제
거시경제		
성장 추세의 변화	○ 경제의 확장국면 종료	○ 안정적 거시경제운용 - 물가, 환율, 재정의 안정적 관리 ○ 고용의 양적 확대에서 질적 개선 정책으로의 전환 - 물적 투자, 양적 고용확대 중심의 재정·조세 정책의 개선 - 숙련형성, 고용안정성 친화적 개편 - 고용보조금사업 및 세액공제제도의 개선 (노동정책프로그램과의 연계)
지출구조의 변화	○ 수출과 내수의 불균형 - 수출의존도 증가 - 수출의 고용유발효과 감소 ○ 기업의 투자방식 변화 - 물적투자 대비 연구개발 투자 비중 증가	○ 대기업 중심 수출주도형 성장 전략의 전환 - 수출지향적 환율정책의 지양을 통한 내수 확대 ○ 국내 산업기반의 고도화와 고밀화 - 부품·소재·장비의 수입대체 - 연구개발, 인력양성 등 제조업지원 서비스업 경쟁력 강화
산업		
산업생산구조의 변화	○ 탈공업화 - 경공업 등 노동집약적 제조업의 고용감소 - 주력산업의 고도화 ○ 서비스업의 과잉고용 - 영세 생계형 서비스업 고용증가 - 서비스업 저생산성 ○ 영세기업 및 자영업의 기업 및 고용자 비중 증가 ○ 산업별, 기업별, 부문별 생산성 격차확대 - 제조업과 서비스업 생산성 격차 확대 - 제조업내 경공업과 중화학공업의 생산성 격차확대 - 대기업과 중소기업의 생산성 격차확대	○ 제조업의 국내 고용유지 여건 확충 - 신성장동력, 녹색산업, 부품소재 등 신산업의 성장촉진 - 취약부문의 고도화를 통한 국내 생산입지 확대 ○ 서비스업의 고부가가치 고용창출 - 제조업 연계 서비스업 고용수요 확충 - 제품형 서비스업 수출확대 - 제조업과 서비스업 차별시정 ○ 취약부문의 생산성 제고 - 생활밀착형 제조업의 고도화와 서비스업 연계 강화 - 경공업의 투자와 연구개발 활성화를 통한 고도화와 국내 소비확대 - 자영업경쟁력 제고: 프랜차이즈 육성 ○ 중소기업 혁신역량 확충 - 중고위기술수준의 전문공급형 독립중소기업 지원확대 - 숙련형성과 생산네트워크의 고밀화와 고도화

산업조직구조의 변화	○ 생산의 글로벌화 - 국내 생산연관의 약화 ○ 독점적 시장구조 - 생산물 시장의 경쟁약화 - 고부가가치 서비스업 진입규제 ○ 혁신형 창업의 둔화	○ 다국적 기업의 국내유치 - 취약산업의 중핵적 다국적기업 유치 ○ 대중소기업 혁신공조 강화 ○ 서비스업 규제 및 제도개혁 - 서비스업 진입규제 개혁: 통신, 방송, 법률 등 지식 전문서비스업 분야 - 서비스업 시장규제 개혁: 혼련단가 규제개혁 고급 교육 혼련시장창출 - 서비스업 중소기업범위 확장 - 서비스업의 대형화 및 전문화 유도 ○ 중소기업 친화적 규제개혁 ○ 대·중소기업 불공정거래 개선 ○ 기회형 창업의 촉진 - 혁신형 중소기업 및 고부가가치 서비스 ○ 창업 후 고성장기업으로 육성을 위한 단계별 맞춤형 종합지원체제 구축 ○ 창업절차 간소화 및 진입장벽 완화
노동		
고용시장구조의 변화	○ 고용 안정성의 약화 ○ 노동시장 이중구조 - 정규직 대비 비정규직의 근로조건 임금격차의 확대 - 제조업 대비 서비스업의 근로조건 임금격차의 확대 - 대기업 대비 중소기업의 근로조건 임금격차의 확대 ○ 청년층 실업 확대	○ 고용보호 관련 규제개선 - 고용보호관련 규제완화보다는 경제적 인센티브 강화와 절차 단순화 - 대기업 노동유연성 제고 ○ 서비스업 다양한 고용형태에 대응한 제도 정비 - 직업정보 취업알선 서비스확충 - 취업형태별 사회안전망 관련 제도 정비
숙련구조의 변화	○ 인력수급 불일치 - 지역별 인력수급 불일치 - 학력별 인력수급 불일치 - 기업별 인력수급 불일치 ○ 저숙련 노동의 실업 확대	○ 지업과 산업 수요에 부응하는 직업훈련시스템 구축 - 제조업 중심의 교육훈련 및 고용정보시스템의 개선 - 지역·서비스·중소기업 영역의 고급인력 양성: 고급전문인력의 서비스 투입유인 프로그램, 훈련 및 실습기업, 지역고용파트너쉽 - 지역·산업 특화형 민관협력 고용서비스 체계 구축, 대형화 및 전문화 ○ 지방의 근로여건 개선 - 주거, 문화, 교역 여건 등 근무환경개선 ○ 자영업에 대한 사회보장 및 경쟁력 제고 강화