

정책자료

2004-01

# 노동시장의 유연안정성 제고방안

노동시장 선진화 기획단 편

정책자료

2004-01

# 노동시장의 유연안정성 제고방안

## 노동시장 선진화 기획단

단 장 : 정인수(한국노동연구원 부원장)

연구진 : 이인재(한국노동연구원 부연구위원)

안주엽(한국노동연구원 연구위원)

황수경(한국노동연구원 부연구위원)

금재호(한국노동연구원 선임연구위원)

김주섭(한국노동연구원 연구위원)

이병희(한국노동연구원 연구위원)

황덕순(한국노동연구원 연구위원)

방하남(한국노동연구원 선임연구위원)

## 목 차

제1부 노동시장 유연안정성의 이론적 배경		
..... (이인재 · 안주엽 · 황수경) .....	1	
I. 문제제기 .....	3	
II. 노동시장 유연안정성의 개념 .....	5	
III. 노동시장의 유연안정성과 경제성과 .....	12	
IV. 우리나라 노동시장의 유연안정성 현황 .....	21	
V. 요약 및 시사점 .....	33	
제2부 노동시장 유연안정성 제고를 위한 정책방안 .....		37
VI. 노동시장 법제도 · 관행의 유연성 제고 ..... (이인재 · 황수경) .....	39	
VII. 공공고용안정서비스(PES) 혁신 ..... (금재호 · 김주섭) .....	43	
VIII. 유연안정적 노동시장 구현을 위한 평생능력개발체제 구축 .....	(이병희) 61	
IX. 노동시장 취약계층의 보호 강화 ..... (황덕순 · 방하남) .....	83	

## 표 목 차

<표 III- 1> 유연성과 안정성에 따른 노동시장의 유형화 .....	12
<표 III- 2> 유연성과 노동시장정책에 따른 노동시장의 유형화 .....	14
<표 III- 3> 노동시장체제와 경제성과(I) .....	15
<표 III- 4> 노동시장체제와 경제성과(II) .....	16
<표 III- 5> 고용보호법제가 고용과 고용형태에 미치는 영향 .....	17
<표 III- 6> 고용보호법제가 실업률 및 실업기간에 미치는 영향 ..	18
<표 III- 7> 고용보호 수준이 노동시장 성과에 미치는 효과 .....	19
<표 III- 8> 사회보장지출이 경제성장에 미치는 효과 .....	19
<표 III- 9> 사회보장지출의 성격과 경제성장 .....	20
<표 IV- 1> 정규직 근로자의 해고비용: Heckman and Pages (2000) .....	22
<표 IV- 2> 한국·미국·일본의 고용조정 속도 추정결과 .....	23
<표 IV- 3> 경제위기 이후 사업주 주도의 해고 구조: 1997~2002 .....	24
<표 IV- 4> 임금지불 형태의 변화 추이 .....	25
<표 IV- 5> 기업규모별 연봉제 적용대상 근로자 비율 .....	25
<표 IV- 6> 사업체 규모별 노동시장지표 .....	27
<표 IV- 7> 고용형태별 시간당 임금: 정규직 상용근로자 대비 .....	28
<표 IV- 8> OECD 회원국의 GDP 대비 사회보장지출 .....	29
<표 IV- 9> 고용보험 피보험자 및 산재보험 적용대상 근로자 비중 추이 .....	30
<표 IV-10> 실업자수 대비 구직급여 수급자 비중 추이: 1996~2002 .....	30
<표 IV-11> OECD 회원국의 적극적 노동시장정책에 대한 지출:	

GDP 대비 .....	31
<표 IV-12> 주요 국가의 PES인력의 비교 .....	31
<표 VII- 1> 공공고용안정기관의 현황:2003년 말 .....	44
<표 VII- 2> 고용안정센터와 인력은행의 인력 추이 .....	46
<표 VII- 3> 구인·구직 및 취업건수의 변화 .....	47
<표 VII- 4> 주요국의 공공고용안정기관 직원수와 직원 1인당 근로자수 .....	48
<표 VII- 5> 제1안과 제2안의 장점과 단점 .....	55
<표 VIII- 1> 사업체의 노동력 구성 변화 .....	62
<표 VIII- 2> 사업주 직업능력개발훈련 참여자의 인적 특성: 2002년 .....	64
<표 VIII- 3> 제조업 규모별 지불능력 격차 추이 .....	70
<표 VIII- 4> 고교 및 대학진학률 .....	73
<표 IX- 1> 2002년간의 노동이동:2001년 12월~2002년 12월 (월평균) .....	84
<표 IX- 2> 취업과 실업, 비경제활동 사이의 월평균 노동이동수: 2001. 12~2002. 12 .....	85
<표 IX- 3> 실업률 및 잠재실업자를 포함해서 확장한 장기 실업자 비중 .....	87
<표 IX- 4> 각국의 실업자 대비 실업급여 수혜율 .....	91
<표 IX- 5> 각국의 자발적 이직자에 대한 급여 제한 실태 .....	92
<표 IX- 6> 청년실업에 관한 노동시장의 구조적 문제 .....	94
<표 IX- 7> 성과 고용지위에 따른 사회보장 수혜 격차 .....	102
<표 IX- 8> 고용상의 성차 비교:한국 대 OECD국가 평균 .....	105

## 그림 목차

[그림 II-1] 미국과 유럽의 실업률과 고용률 변화 추이 .....	7
[그림 II-2] 덴마크 노동시장의 주요 지표: 1999 .....	8
[그림 II-3] 덴마크 모형의 황금률삼각형(Golden Triangle) .....	10
[그림 III-1] OECD국가의 노동시장체계(I) .....	13
[그림 III-2] OECD국가의 노동시장체계(II) .....	15
[그림 IV-1] 다양한 정의에 따른 외부자의 비중 .....	26
[그림 IV-2] 국민소득 수준과 사회보장지출: 1960~97 .....	29
[그림 V-1] 우리나라 노동시장의 유연안정화 전략 .....	35
[그림 V-2] 노동시장의 유연안정성 확보를 위한 정책과제 .....	35
[그림 VII-1] 고용안정센터 수의 추이 .....	45
[그림 VII-2] 기관당 평균인원의 추이 .....	46
[그림 VII-3] 민간 직업소개기관의 현황 .....	52
[그림 VII-4] 주요국의 고용안정센터당 경제활동인구수 .....	54
[그림 VII-5] 캐나다 직업안정기관의 배치도 .....	56
[그림 VIII-1] 노동비용 대비 교육훈련비의 비중: 상용근로자 30인 이상 기업 .....	62
[그림 VIII-2] 근속과 직종경력에 따른 자격증 보유율 .....	78
[그림 IX-1] 총인구 대비 취업자 비율: 2002(전연령) .....	96
[그림 IX-2] 총인구 대비 취업자 비율: 2002(15~65세, 성별) .....	97
[그림 IX-3] 연령계층별 임금근로자의 상대적인 규모(남자): 코호트분석(30대 초반=100) .....	98
[그림 IX-4] 기업내부 인력구성의 변화 .....	98
[그림 IX-5] 성과 고용지위에 따른 임금 격차 .....	102

## 제1부

---

### 노동시장 유연안정성의 이론적 배경

## I. 문제제기

### ◆ 검토의 배경

- 경제의 글로벌화, 정보화, 고령화 사회로의 급속한 이행 등에 따른 경제 환경의 변화로 우리나라 노동시장체계의 발전적인 재정비가 필요하다는 인식이 확산되고 있음.
  - 노동시장 제도와 관행의 경직성이 고용창출에 부정적인 영향을 미치고 한국경제의 성장 잠재력을 약화시키고 있다는 비판
  - 노동시장의 정보체계와 정책전달체계 등의 인프라 구축이 아직 미흡하여, 기업-근로자 간의 효율적인 결합을 유도하고 생산성을 증대시키는 노동시장의 순기능이 저해되고 있다는 평가
  - 정보화 시대에 성장 잠재력을 높이고 일자리창출의 기반 조성을 위해서는 인적자본의 질을 획기적으로 높일 수 있는 능력개발체계의 확립이 필요
  - 노동시장의 양극화로 인한 고용불안과 근로계층간의 격차확대를 해소할 정책방안의 실행이 시급한 실정
- 노동시장의 효율성과 형평성 제고
  - 노동시장의 유연성을 제고하고 이와 동시에 유연화에 수반하는 노동시장의 불안정성과 불확실성을 완화할 안정화 기제를 확충하는 노동시장의 '유연안정성'에 대한 요구가 점증
    - ※ 유연화 시대에 있어 유연성과 안정성은 상충(trade-off)관계에 있는 '두 마리의 토끼'가 아니라, 동태적으로 동시에 달성하는 것이 가능한 상호보완적 정책목표
  - 유연화 속에 안정성을 보장하기 위해서는 노동시장정책을 효율적으로 전달하고 노동시장에서의 미스매치를 완화할 수 있는 공공고용안정서비스(PES)의 혁신과 근로자의 고용가능성(employability)을 높이는 평생능력개발체계의 구축이 중요



#### 4 노동시장의 유연안정성 제고방안

- 노동시장 유연안정성의 궁극적 목표는 효율성과 형평성이 제고된 노동시장 구현을 통해 경제성장 잠재력을 높이고 양질의 일자리를 창출하는 것

#### ◆ 연구의 목적과 과제

- 선진국의 경험을 토대로 선택 가능한 노동시장체계의 특성과 각 체계의 경제 성과를 분석하여 유연안정성 확보의 당위성을 도출하고 이를 통해 우리나라 노동시장체계의 지향점을 모색
- 우리나라 노동시장의 유연안정성 현황을 분석하고, 우리나라 노동시장의 효율성과 형평성 제고를 위한 정책과제를 도출
- 도출된 정책과제를 실현할 수 있는 각 분야별 구체적인 정책방안 제시

## II. 노동시장 유연안정성의 개념

### ◆ 노동시장의 유연안정성의 개념

- 노동시장 유연성과 안정성의 개념
  - 노동시장 유연성은 노동시장의 환경 변화와 수요 변화에 대응하여 신속하게 고용, 임금, 근로시간 또는 노동력 숙련을 탄력적으로 조정할 수 있는 노동시장의 능력
  - 노동시장의 안정성은 고용안정, 고용 상실시 최소 한도의 생활을 보장할 수 있는 소득보조수단 또는 노동시장에서의 고용가능성 제고를 통해 근로자의 소득 흐름의 안정적 확보를 가능하게 하는 노동시장의 특성
- 노동시장 ‘유연안정성’의 개념
  - 노동시장의 유연안정성은 유연성과 안정성 사이의 적절한 조화(right balance)를 추구하는 것
  - 유연안정성은 노동시장의 효율성과 형평성을 동시에 추구하는 노동시장 정책 개념
    - 노동시장의 유연성을 제고하여 노동시장의 탄력적 노동비용 조정능력을 높임과 동시에, 노동시장 정보체계와 정책전달체계의 효율성 확보, 근로자의 고용가능성 제고 및 취약계층의 보호 확충을 통해 근로자의 소득안정성을 보장하는 것
    - 노동시장에서의 유연성과 안정성이 보완적인 관계에 있다는 전제에서 출발
  - 노동시장 유연안정성은 시대상황적 개념
    - 노동시장의 유연안정성은 정책 개념이므로 각 국가의 경제적 환경 및 여건에 따라 유연성과 안정성의 적절한 조화는 달라질 수 있음.

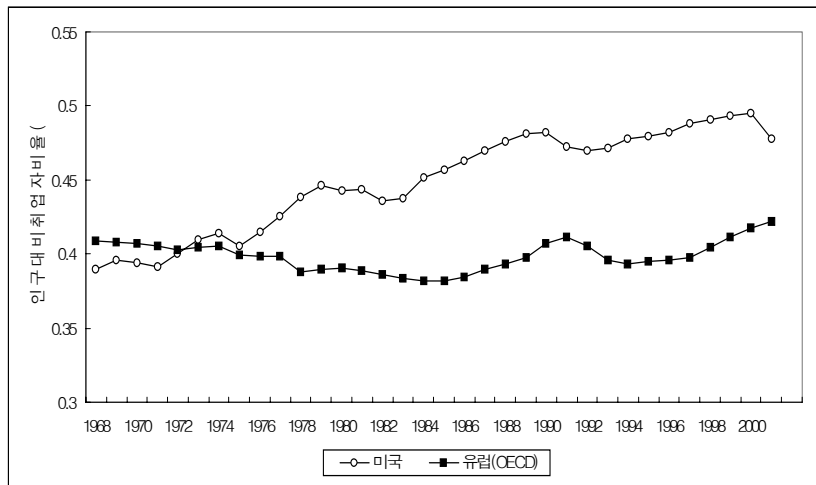
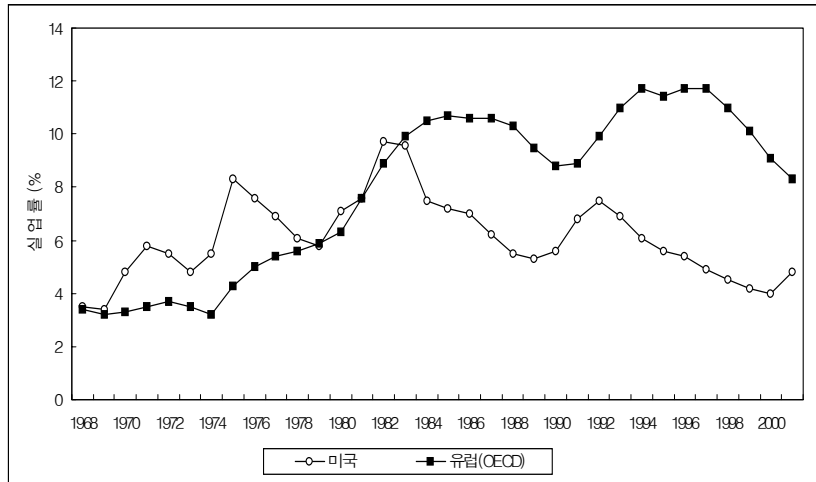
## 6 노동시장의 유연안정성 제고방안

- 노동시장의 유연안정화 전략의 구체적인 내용에 따라 고용과 성장 등의 경제성과가 달라짐.

### ◆ 유럽국가에서의 유연안정성 추구

- 유연안정성에 관한 논의는 1980년대 중반 이후 유럽국가에서 시작됨.
  - 1950년대에서 1970년대까지 유럽 각국의 정부는 안정성을 강화하는 방향으로 노동시장 제도를 정비
  - 그러나 1980년대 세계화와 급속한 기술진보에 따른 노동시장의 유연화 추세가 확산되면서 안정성 위주의 노동시장 시스템에 대한 문제점이 제기되기 시작
    - 노동시장 탈규제(de-regulation)라는 관점에서 노동시장 제도의 유연화 필요성 대두
    - 특히 정규직 근로자만을 보호하는 노동시장 제도가 노동시장 양극화를 초래하고 유연성을 저하시킨다는 비판이 점점
- 유럽국가들의 유연안정성 추구방향
  - 전통적으로 유럽은 높은 수준의 고용보호를 통해 기업특수적 인적 자본(firm-specific human capital)의 질을 향상시키는 한편, 실업자에 대해서는 관대한 사회보장체계에 따라 상실소득을 보상해주는 시스템을 유지
  - 그러나 1990년대 들어 성장이 둔화되고 10% 이상의 고실업이 지속되어 미국과의 격차가 벌어지면서(그림 II-1 참조) 종래의 노동시장체계를 유지하는 데 한계가 있음을 인식
  - 성장 둔화와 지속적 고실업(hysteresis)을 경험한 유럽국가들은 고용보호법제(EPL)를 완화하는 등 노동시장의 유연성을 강화
    - 1980년대 중반 이후 해고절차와 해고사유 등 해고관련 각종 규제와 유기계약, 단시간 근로계약 및 파견근로와 관련된 규제를 완화
    - 1990년대 말부터는 노동시장 유연화에 부합하는 새로운 형태의 사회보장체계의와 노동시장정책을 모색

(그림 II-1) 미국과 유럽의 실업률과 고용률 변화 추이



- 유럽위원회(European Committee)는 1997년 Green Paper를 통해 유연성과 고용안정성의 결합 필요성을 제기하고, 2000년에는 모든 EU 국가들에 대해서 유연성 증대와 이를 뒷받침하는 적극적인 고용정책 및 직업훈련정책을 제언

※ 덴마크는 완비된 사회보장체계를 배경으로 수량적 유연성을 결합, 인플레이 없는 고용창출형 성장을 달성한 유럽식 유연안정성 모델의 전형적인 예로 평가되고 있음.

8 노동시장의 유연안정성 제고방안

◆ 유럽의 유연안정성 모형 : 덴마크의 예

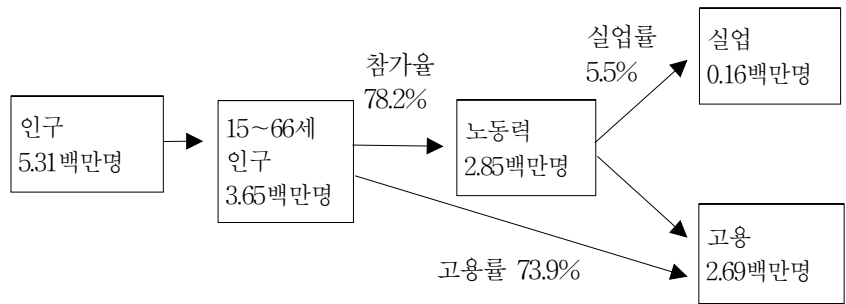
○ 덴마크는 노동시장의 유연화가 어떻게 고용불안 및 소득불평등을 야기하지 않고 결합될 수 있는지를 보여준 사례

- 유럽에서 1990년대 고실업 상황이 계속되는 가운데 덴마크 모형이 새롭게 각광을 받기 시작
- 노동시장 유연화를 위해 전반적인 노동시장 구조개혁을 단행한 1994년 이래 실업률이 급감하고 인플레이 없는 성장을 달성
  - ※ 고용보호법제는 19개 주요 OECD국가 중 미국, 영국, 아일랜드, 캐나다에 이어 5번째로 유연성이 높은 수준. 생산가능인구(15~66세) 중 38.4%를 차지하는 핵심 집단만이 높은 고용안정성을 보이고 이들을 제외한 나머지는 빈번한 노동이동을 경험.
  - ※ 채용과 이직에 따른 노동이동은 연간 총고용의 30%, 일자리 창출과 소멸에 의한 노동이동은 총고용의 10~15%에 이릅니다.

○ 1994년 노동시장 유연화를 위한 개혁의 주요 내용

- 7년간 실업급여를 지급하던 실업보험제도를 개혁하여 4년의 수급기간(passive period)과 3년의 노동시장 활성화 기간(activation period)으로 구분
  - ※ 이후 1996년 수급기간을 2년으로 단축하고, 다시 1999년에는 25세 이상 실업자의 수급기간을 1년으로 더욱 단축

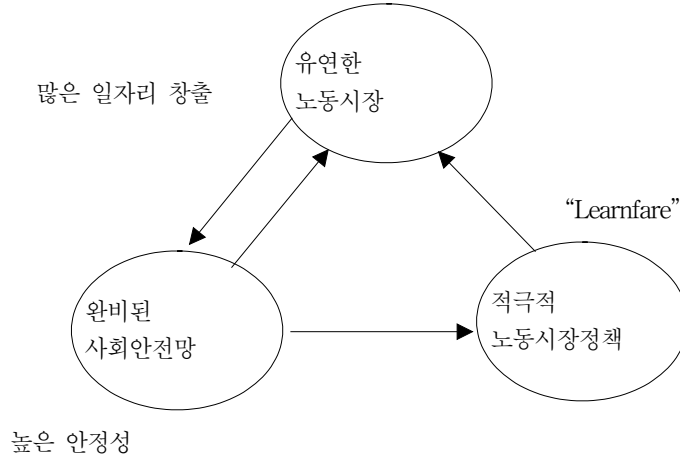
(그림 II-2) 덴마크 노동시장의 주요 지표 : 1999



- 실업자 취업지원제에 개별활동계획제(individual action plan)를 도입하여 규칙이 아니라 실업자의 욕구(needs)에 따라 지원하는 방식으로 전환함으로써 정책효과를 높임.
- 노동시장정책의 탈중양화와 지역 수요에 맞춰 프로그램을 조정하는 한편, 임금보조의 성격을 갖는 직업훈련은 과감하게 축소함으로써 취업유인을 제고
- 원활한 직무로테이션을 위해 육아, 교육훈련 등을 목적으로 한 유급휴직제도(실업급여의 일정비율 지급) 도입
- 조세에 기반을 둔 완비된 사회안전망
  - 실업급여를 위한 실업보험기금의 거의 대부분은 조세로 조성
    - ※ 실업급여 수급자격 요건이 광범위한. 과거 3년 중 최소 1년 이상 고용된 적이 있는 실업자에게 실업급여 수급자격을 부여
    - ※ 실업급여는 직전 임금의 90% 수준
  - 실업급여 수급자격이 없는 실업자에게는 실업급여와 동일한 수준을 지급하는 사회보장급여를 신청할 수 있도록 함.
- 학습복지(learnfare)와 이를 통한 노동시장 활성화(activation)를 추구하는 적극적 노동시장정책
  - 다양한 노동시장 활성화 프로그램을 운영하고 실업자는 개별활동계획에 따라 이들 프로그램에 참여
    - ※ 전체 실업자의 3분의 2가 직업훈련이나 교육휴직 등 적극적 활동에 참여(1999년)
  - 이에 따라 노동이동률은 높지만 취업 가능성도 증가하므로 실업에 따르는 고통이 경감됨. 남성과 여성 모두 70%가 넘는 세계 최고 수준의 고용률을 보임.
- 노동시장 유연성과 안정성이 적절히 결합된 덴마크의 유연적 안정성 모형은 황금률삼각형(Golden Triangle)으로 요약됨.
  - 황금률삼각형은 [그림 II-3]에서 보듯이 고용관계에서의 높은 유연성, 완비된 사회안전망체계, 노동시장 활성화(activation)와 학습복지(learnfare)를 추구하는 적극적 노동시장정책으로 구성
  - 미국식의 유연한 노동시장, 북유럽 전통의 완비된 복지시스템, 그리고 적극적인 노동시장정책의 결합이 높은 고용 성과와 경제성장률을 보장

10 노동시장의 유연안정성 제고방안

[그림 11-3] 덴마크 모형의 황금률삼각형(Golden Triangle)



- 근로자들은 고용, 복지, 적극적 노동시장 프로그램 사이를 신속히 이동하며, 고용유연성, 사회안전망, 적극적 노동시장 프로그램이 모두 경제의 구조조정을 지원
- 덴마크 모형이 성공할 수 있었던 배경으로는 다음과 같은 요소들을 꼽을 수 있음.
  - 첫째, 중소기업 위주의 산업구조이며, 노동시장내 이중구조가 뚜렷하지 않음.
  - 둘째, 기업내 고용보호 수준은 낮으나 조세를 바탕으로 하는 완비된 사회안전망체계를 구축
  - 셋째, 취업 성과가 높은 체계화된 직업훈련 시스템이 활발한 노동이동을 지원
  - 넷째, 임금근로자의 88%가 근시안적이지 않은 성숙한 노사협회의 전통을 가진 노동조합에 가입되어 있어 노동시장 유연성의 추구를 위한 사회적 합의가 가능

◆ 유럽의 유연안정성 모델의 시사점

- 유럽국가의 유연안정성 모형은 우리나라와는 상이한 배경으로부터

출발하여 성과를 거둬.

- 유럽국가의 유연안정성 모형은 높은 국민소득 수준을 기반으로 조세를 바탕으로 하는 완비된 사회안전망을 구축한 기초 위에서 노동시장의 유연성을 추구한 사례
  - 반면 우리나라는 국민소득 수준이 OECD국가 중 최하위이고 사회안전망과 노동시장 인프라 역시 구축 단계에 있음.
- 한국적 유연안정성 모델은 우리의 경제여건을 감안한 유연화·안정화 전략이어야 함.
- 우리나라 노동시장이 유연안정성을 확보하기 위해서는 유연성과 안정성이 잘 조화된 국가의 노동시장 시스템의 장점을 배워야 할 것이나, 현실적인 경제여건과 환경이 상이한 점을 고려하여야 함.
  - 특히 유연안정성의 확보가 경제성장의 잠재력과 일자리창출 기반을 저해하지 않도록 고려하는 전략적인 관점이 필요



### Ⅲ. 노동시장의 유연안정성과 경제 성과

#### ◆ OECD 선진국의 노동시장체계

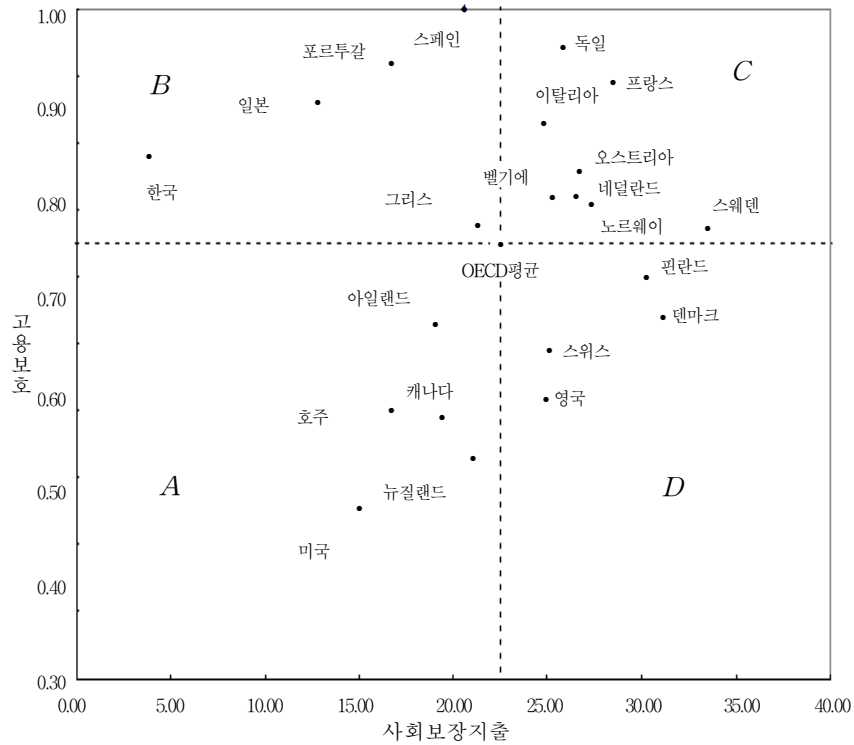
- 각국의 노동시장체계는 여러 가지 관점에서 유형화가 가능함. 본 연구에서는 유연성과 안정성 및 노동시장정책의 특성에 따른 유형화를 시도
  - ※ 유연성의 지표로는 고용보호법제의 엄격성, 안정성의 지표로는 GDP 대비 사회보장비 지출 비율, 노동시장정책의 특성을 나타내는 지표로는 GDP 대비 적극적 노동시장정책 지출 비율을 각각 사용함.
- OECD국가의 노동시장체계는 유연성과 안정성의 수준에 따라 다음과 같이 네 가지로 유형화할 수 있음.
  - A Type(높은 수준의 유연성과 낮은 수준의 안정성)에 속하는 국가로는 주로 자유주의적 앵글로색슨 국가들이, B Type(낮은 수준의 유연성과 낮은 수준의 안정성)에는 한국과 일본 및 남유럽계 국가들이, C Type(낮은 수준의 유연성과 높은 수준의 안정성)에는 프랑스, 독일, 노르웨이, 스웨덴 등 대륙계와 북유럽계 일부 국

〈표 III-1〉 유연성과 안정성에 따른 노동시장의 유형화

	낮은 수준의 안정성	높은 수준의 안정성
높은 수준의 유연성	A Type (호주, 캐나다, 아일랜드, 뉴질랜드, 미국)	D Type (덴마크, 핀란드, 스위스, 영국)
낮은 수준의 유연성	B Type (그리스, 일본, 한국, 포르투갈, 스페인)	C Type (오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴)

주: 유연성은 고용보호법제 지수를, 안정성은 GDP 대비 사회보장지출 비율(OECD, "Social Expenditure Database", 2001)을 사용함.

(그림 III-1) OECD국가의 노동시장체계(I)



- 가들이, *D Type*(높은 수준의 유연성과 높은 수준의 안정성)에는 덴마크, 핀란드, 스위스, 영국이 속하고 있음.
- OECD국가의 노동시장체계는 또한 유연성과 정부의 노동정책의 특성, 특히 적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policy: ALMP)에 대한 지출 수준에 따라 다음과 같이 네 가지로 유형화 할 수 있음.
- ※ 적극적 노동시장정책은 종류가 매우 다양하나 대표적인 것으로는 직업안정 서비스의 제공, 직업훈련 프로그램, 민간부문의 고용창출을 위한 임금보조금 지급, 실직자 창업 지원 프로그램 등을 들 수 있음.
  - *a Type*(높은 수준의 유연성과 낮은 수준의 적극적 노동시장정책 지출)에 속하는 국가로는 주로 자유주의적 앵글로색슨 국가와 스위스가, *b Type*(낮은 수준의 유연성과 낮은 수준의 적극적 노동

14 노동시장의 유연안정성 제고방안

<표 III-2> 유연성과 노동시장정책에 따른 노동시장의 유형화

	낮은 수준의 적극적 노동시장정책 지출	높은 수준의 적극적 노동시장정책 지출
높은 수준의 유연성	<i>a</i> Type (호주, 캐나다, 뉴질랜드, 스위스, 영국, 미국)	<i>d</i> Type (덴마크, 핀란드, 아일랜드)
낮은 수준의 유연성	<i>b</i> Type (오스트리아, 그리스, 이탈리아, 일본, 한국, 포르투갈, 스페인)	<i>c</i> Type (벨기에, 프랑스, 독일, 뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴)

주: 유연성은 고용보호법제 지수를 노동시장정책은 GDP 대비 적극적 노동시장 정책에 대한 지출 비율(OECD, "Social Expenditure Database", 2001)을 사용함.

시장정책 지출)에는 한국과 일본 및 남유럽계 국가들이, *c* Type (낮은 수준의 유연성과 높은 수준의 적극적 노동시장정책 지출)에는 프랑스, 독일, 노르웨이, 스웨덴 등 대륙계와 북유럽계 국가들이, *d* Type(높은 수준의 유연성과 높은 수준의 적극적 노동시장정책 지출)에는 덴마크, 핀란드, 아일랜드가 속하고 있음.

- 이상의 두 가지 유형화에는 유사한 점이 많음. 일반적으로 사회보장 지출이 높을수록 적극적 노동시장정책 지출이 높음. 그러나 양자가 반드시 일치하는 것은 아님.

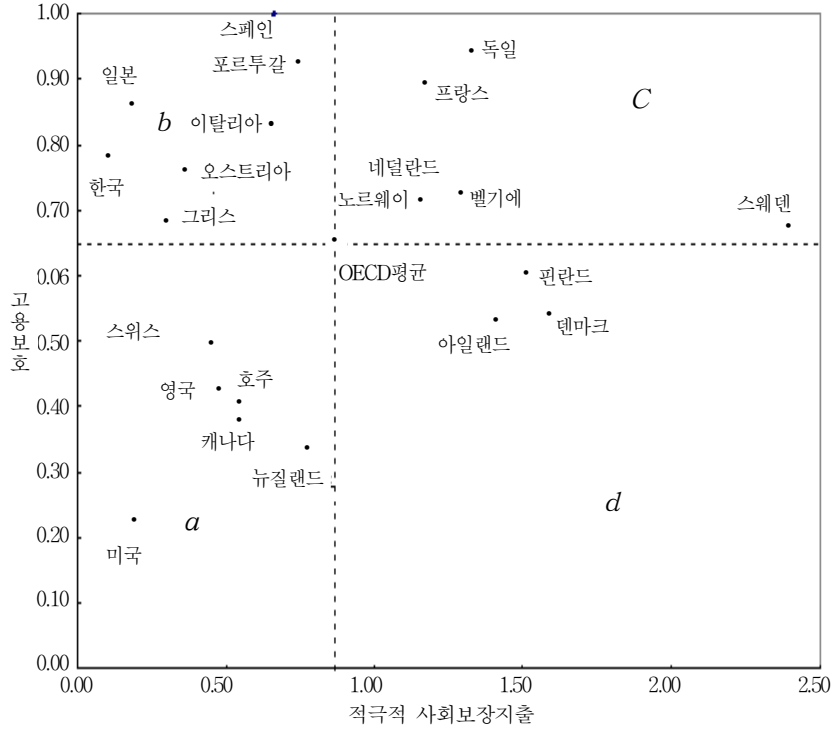
※ 스위스는 사회보장지출은 높지만 적극적 노동시장정책 지출 수준이 낮은 반면, 아일랜드는 사회보장지출은 낮지만 적극적 노동시장정책 지출을 높음. 오스트리아나 이탈리아는 사회보장지출 수준은 높지만 적극적 노동시장정책 지출은 낮음.

- 유연성과 안정성을 기준으로 유형화한 각각의 노동시장체계의 1인당 국민소득, 고용률, 실업률 및 경제성장률은 <표 III-3>에 요약되어 있음.

- 1인당 GDP는 *D* Type에서 가장 높고(\$31,738), *B* Type에서 가장 낮음(\$18,397).

- 고용률과 실업률로 노동시장체계를 평가해 보면 유연성과 안정성이 높은 *D* Type의 경제성과가 우월한 것으로 나타남. 고용률은 73.88%로 가장 높고, 실업률은 7.03%로 가장 낮음.

[그림 III-2] OECD국가의 노동시장체계(II)



<표 III-3> 노동시장체제와 경제성과(I)

	1인당 국민소득	고용률	실업률	경제성장률
A Type (높은 유연성, 낮은 안정성)	21,365.29	67.57	8.05	3.88
B Type (낮은 유연성, 낮은 안정성)	18,397.51	62.42	7.42	3.00
C Type (낮은 유연성, 높은 안정성)	28,145.88	65.16	7.10	2.10
D Type (높은 유연성, 높은 안정성)	31,738.51	73.88	7.03	1.93
OECD(22개국) 평균	25,042.50	66.67	7.37	2.68

주: 1) OECD 국가 중 1인당 국민소득이 1만 달러 이상인 국가를 대상으로 함.  
 2) 분석 기간은 1990~2002년. 평균값을 사용함.

16 노동시장의 유연안정성 제고방안

- 경제성장률로 노동시장체계를 평가해 보면 A Type의 경제성장률이 3.88%로 가장 높고, D Type의 경제성장률이 1.93%로 가장 낮은 것으로 나타남.

\* 이는 소득수준이 높은(\$31,783) 유럽식의 유연안정적인 노동시장체계가 우리 경제의 현재 여건상 단기적으로 추구하기 어려운 체계임을 시사함.

- 유연성과 노동시장정책을 기준으로 유형화한 각각의 노동시장체계의 경제성과는 <표 III-4>에 요약되어 있음.

- 1인당 GDP는 c Type에서 가장 높고(\$29,304), b Type에서 가장 낮음(\$20,189).
- 고용률과 실업률로 노동시장체계를 평가해 보면 유연성이 높고 적극적인 노동시장정책 지출이 낮은 a Type의 경제성과가 우월한 것으로 나타남. 유연성이 높고 적극적 노동시장정책 지출이 높은 d Type은 고용률은 66.72%로 높은 편이나 실업률은 9.28%로 가장 높음.
- 경제성장률은 유연한 고용보호와 적극적 노동시장정책을 추구하는 d Type의 국가에서 3.93%로 가장 높음. 한편 경직적인 고용보호를 하고 있으며 적극적 노동시장정책 지출이 높은 c Type국가에서는 성장률이 2.15%로 낮게 나타남.

<표 III-4> 노동시장체제와 경제성과(II)

	1인당 국민소득	고용률	실업률	경제성장률
a Type (높은 수준의 유연성, 낮은 적극적 노동시장정책 지출)	25,198.78	72.21	6.75	2.55
b Type (낮은 수준의 유연성, 낮은 적극적 노동시장정책 지출)	20,189.45	62.02	7.35	2.70
c Type (낮은 수준의 유연성, 높은 적극적 노동시장정책 지출)	29,304.73	66.55	7.07	2.15
d Type (높은 수준의 유연성, 높은 적극적 노동시장정책 지출)	27,529.26	66.72	9.28	3.93
OECD(22개국) 평균	25,042.50	66.67	7.37	2.68

주: 1) OECD 국가 중 1인당 국민소득이 1만 달러 이상인 국가를 대상으로 함.  
2) 분석 기간은 1990~2002년. 평균값을 사용함.

- <표 III-3>과 <표 III-4>는 다음과 같은 점을 시사
  - 노동시장체계의 특성에 따라 고용과 실업 및 경제성장 등의 경제 성과가 달라짐.
  - 우리나라 노동시장체계의 특징, 즉 ‘낮은 유연성-낮은 안정성-비적극적 노동시장정책’은 경제성과의 측면에서 최선의 체계가 아님.

◆ 노동시장 유연안정성과 경제 성과

- 노동시장 유연안정성 확보의 당위성을 도출하기 위해서는 노동시장의 유연성과 안정성이 경제 성과에 미치는 영향에 대한 면밀한 분석이 필요
- 고용보호의 경제효과

<표 III-5> 고용보호법제가 고용과 고용형태에 미치는 영향

	인구 대비 취업자 비율	30~54세 남성	30~54세 여성	20~29세 청년	자영업자 비율	임시직 비율
(1) 고용보호 지수	-0.150*** (0.048)	0.024 (0.023)	-0.173** (0.069)	-0.182*** (0.053)	0.058 (0.044)	0.127 (0.083)
(2) 고용보호 지수	-0.150*** (0.051)	0.037* (0.021)	-0.217** (0.090)	-0.206*** (0.045)	0.087 (0.051)	0.144 (0.096)
(3) 정규근로자 보호지수	-0.038 (0.036)	0.019 (0.019)	-0.035 (0.055)	-0.064** (0.027)	0.079 (0.048)	0.091* (0.051)
임시근로자 보호지수	-0.065* (0.033)	0.011 (0.012)	-0.122* (0.060)	-0.072** (0.033)	0.005 (0.034)	0.043 (0.031)
집단해고 규제정도	-0.021 (0.078)	-0.006 (0.029)	0.051 (0.138)	-0.077 (0.086)	-0.006 (0.057)	-0.040 (0.061)

주: \*\*\* 1% 유의수준, \*\* 5% 유의수준, \* 10% 유의수준.

- 1) 모델 1에서는 상수항과 고용보호지수를, 모델 2에서는 모델 1에서의 상수항, 고용보호법제의 유연성지수 외에 노조조직률 등의 변수를 독립변수로써 추가.
  - 2) 모델 3에서는 고용보호지수 대신 정규근로자 보호지수, 임시근로자 보호지수, 집단해고 보호지수를 모두 포함. 그 밖의 독립변수는 모델 2와 동일.
- 자료: 이인재(2003).

18 노동시장의 유연안정성 제고방안

- 높은 수준의 고용보호는 고용률에 부정적인 영향을 미침.
- 높은 수준의 고용보호는 전반적 고용률에 부정적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 고용분배의 형평성을 저해(표 III-5 참조)
  - ※ 고용보호가 고용률에 미치는 영향을 보면, 남성 주노동력 계층에는 긍정적인 반면, 청년과 여성 및 고령층 고용률에는 부정적
- 고용보호가 엄격할수록 전반적인 실업률이 높은 경향
  - ※ 남성 주노동력 계층 실업에 미치는 효과는 거의 없는 것으로 나타나는 반면, 여성이나 청년층 실업을 높이는 경향
- 고용보호 수준이 높을수록 실업 유입률 및 실업 유출률과 노동이동률이 낮으며, 일단 실업에 진입하면 실업에 머무르는 기간이 늘어나는 경향(장기실업률의 증가, 표 III-6 참조)
- 정규직의 보호수준이 높을수록 대체적 근로형태의 비중이 증가

〈표 III-6〉 고용보호법제가 실업률 및 실업기간에 미치는 영향

	실업률	30~54세 남성	30~54세 여성	20~29세 청년	실업기간
(1) 고용보호 지수	0.046** (0.022)	0.018 (0.014)	0.072** (0.029)	0.088** (0.036)	0.365*** (0.094)
(2) 고용보호 지수	0.046** (0.022)	0.014 (0.013)	0.076** (0.031)	0.093*** (0.031)	0.368*** 0.098
(3) 정규근로자 보호지수	0.018 (0.018)	0.010 (0.011)	0.029 (0.022)	0.024 (0.026)	0.092 (0.150)
임시근로자 보호지수	0.014 (0.011)	0.000 (0.008)	0.025* (0.013)	0.036* (0.019)	0.145* (0.084)
집단해고 규제정도	0.015 (0.024)	0.014 (0.014)	0.020 (0.028)	0.029 (0.047)	0.119 (0.130)

주: \*\*\* 1% 유의수준, \*\* 5% 유의수준, \* 10% 유의수준.

- 1) 모델 1에서는 상수항과 고용보호지수를, 모델 2에서는 모델 1에서의 상수항, 고용보호법제의 유연성지수 외에 노조조직률 등의 변수를 독립변수로써 추가.
  - 2) 모델 3에서는 고용보호지수 대신 정규근로자 보호지수, 임시근로자 보호지수, 집단해고 보호지수를 모두 포함. 그 밖의 독립변수는 모델 2와 동일.
- 자료: 이인재(2003).

<표 III-7> 고용보호 수준이 노동시장 성과에 미치는 효과

	고 용	실 업
전 체	감소	증가
남성 주노동력 계층	증가	불확실
여성 주노동력 계층	감소	증가
청년	감소	증가
장기실업자 비중		증가
비정규직 비중	증가	

- 고용보호와 노동시장 성과와의 관계는 <표 III-7>로 요약됨.

○ 사회보장지출과 경제성장률

- 사회보장지출과 경제성장률은 부(-)의 상관관계를 보임.

※ OECD 21개 국가를 표본으로 1980~97년간의 경제성장률을 분석한 연구 결과에 의하면 GDP 대비 사회보장지출의 1% 증가는 장기적으로 GDP의 0.7% 감소를 초래.

- 소득보전에 중점을 두는 소극적 사회보장지출은 경제성장을 저해할 수 있으나, 근로자의 고용가능성 제고나 노동시장정보체계의 효율화와 관련된 적극적 노동시장정책지출은 경제성장률을 높이는 효과가 있음.

- 사회보장지출과 적극적 노동시장지출의 경제성장률과의 동시결정 가능성(simultaneity)을 제거하더라도 동일한 결과가 나타남.

※ <표 III-9>의 분석 결과에 의하면 GDP 대비 소극적 노동시장지출의 0.1% 증가는 장기적으로 GDP의 0.2% 감소를 초래. GDP 대비 적극적 노동시장지출의 0.1% 증가는 장기적으로 GDP의 1% 증가를 가져옴.

<표 III-8> 사회보장지출이 경제성장에 미치는 효과

사회보장지출	경제성장률
사회보장지출 전체	감소
적극적 사회보장지출	증가
소극적 사회보장지출	감소



〈표 III-9〉 사회보장지출의 성격과 경제성장

	추정결과				GMM-IV 추정	
	(1)	(2)	(2a)	(2b)	(3)	(4)
	Baseline Model	적극적, 소극적 사회보장 지출	적극적, 소극적 사회보장 지출 (노령자 관련 지출 제외)	적극적, 소극적 사회보장 지출 (건강관련 지출 제외)	Baseline Model	적극적·소극적 사회보장 지출
Catch-up효과	-0.220 [2.54]**	-0.299 [4.44]**	-0.316 [4.33]**	-0.335 [4.27]**	-0.150 [29.00]**	-0.241 [4.08]**
인구성장률	4.056 [6.53]**	3.230 [4.91]**	3.969 [5.83]**	4.264 [5.51]**	-0.565 [7.02]**	-0.623 [4.26]**
투자율	0.202 [9.00]**	0.151 [6.28]**	0.211 [8.47]**	0.160 [6.18]**	-0.002 [0.14]	-0.046 [0.71]
인적자본	1.647 [20.62]**	2.468 [32.91]**	2.547 [32.10]**	2.266 [33.60]**	0.256 [3.42]**	0.618 [1.41]
적극적 사회보장지출 비율	-	0.065 [10.00]**	0.078 [10.57]**	0.067 [8.77]**	-	0.018 [2.07]**
소극적 사회보장지출 비율	-	-0.426 [13.06]**	-0.351 [12.81]**	-0.249 [12.80]**	-	-0.103 [2.21]**
상수항	1.315 [2.56]**	1.554 [4.52]**	1.398 [4.35]**	1.617 [4.29]**		
N	204	204	204	204	518	244
Log likelihood	688	613	610	605		
Wald-test					99.52**	72.18**
Sargan test					20.69	17.35
m <sup>2</sup> statistic					-3.051**	-0.934
국가수	17	17	17	17	21	19

주: 분석 기간은 1980~1997(OECD 국가)

[ ]안의 숫자는 t-value임.

자료: Arjona et al(2002).

○ 분석 결과는 다음과 같은 점을 시사

- 유연한 고용보호는 고용률을 제고. 또한 유연한 고용보호는 여성과 청년의 고용률을 높여 고용분배의 형평성을 높임.
- 근로자의 고용가능성과 노동시장정보체계와 정책전달체계의 효율성을 제고하는 적극적 노동시장정책지출은 경제성장률을 높임.
  - ※ 성장 단계에 있는 우리나라 경제에 있어 적극적 노동시장정책의 역할이 상대적으로 더욱 부각됨.
  - ※ 그러나 적극적 노동시장정책의 경제성장 효과는 선진국 수준의 노동시장 인프라와 정책전달체계를 전제로 한 것임을 유의해야 함.

## IV. 우리나라 노동시장의 유연안정성 현황

### ◆ 유연성을 제약하는 노동시장 법제도 · 관행의 존재

- 우리나라의 고용보호법제를 OECD 국가들과 비교할 때 상대적으로 고용보호 수준이 높다는 것이 대체적인 평가
  - OECD보고서의 고용보호법제지수(1999)에 의하면 27개 회원국 중 11번째로 고용보호 수준이 높은 것으로 나타남.
    - ※ 정규근로자의 고용보호 수준은 포르투갈을 제외하고 가장 높으며, 임시직의 고용보호 수준은 중간 정도
  - 상대적으로 해고제한이 엄격한 20개 대륙법계 OECD 회원국과 비교하여도 우리나라의 정규직 보호 수준과 정리해고의 규제 수준은 여전히 높음.
    - ※ 영미법의 기본적 법원칙은 해고의 자유(employment at will)인 반면, 대륙법계는 정당한 사유(just cause)를 요구하는 차이를 고려하여 우리나라와 대륙법계 국가를 비교하는 것이 타당
  - 사용자단체와 외국투자자들은 “한국의 노동시장이 너무 경직적이다”는 문제를 제기하고 “외자유치와 고용창출을 위해” 노동시장을 보다 유연화할 것을 강력히 요구하는 반면, 노동계는 “근로자의 과반수 이상이 고용보호법제의 보호를 받지 못하는 비정규근로자이며, 노동시장이 지나치게 유연화되어 있다”고 주장
    - ※ “해고가 어렵다는 사용자들의 주장”이나 “노동시장이 충분히 유연하다”는 주장에는 모두 타당한 근거가 있어 보임. 해고비용에 관한 Heckman과 Pages(2000)의 연구를 인용하면 우리나라의 해고비용은 국제적으로 매우 높은 편임. 한편 노동시장에서의 노동수요에 따른 고용조정 속도를 비교해 보면 우리나라의 고용조정 속도가 매우 빠름. 이러한 상호모순된 결과는 노동시장의 이중구조와 관련됨.
- 정리해고보다는 명예퇴직을 활용한 고용조정 관행
  - 이는 정리해고 요건이 엄격하여 정리해고보다는 명예퇴직 형식의 고용조정이 많이 이루어지고 있기 때문인 것으로 판단

〈표 IV-1〉 정규직 근로자의 해고비용: Heckman and Pages(2000)

국 가	고용보호지수 <sup>1)</sup>	순 위
미국	0.000	1
뉴질랜드	0.221	2
호주	0.443	3
캐나다	0.553	4
한국(I) <sup>2)</sup>	0.637	5
노르웨이	0.912	6
독 일	1.140	7
프랑스	1.143	8
폴란드	1.219	9
스위스	1.247	10
영국	1.457	11
벨기에	1.729	12
오스트리아	1.784	13
브라질	1.785	14
그리스	1.804	15
기아나	1.890	16
자메이카	1.920	17
파라과이	2.168	18
우루과이	2.232	19
트리니다드 토바고	2.548	20
니카라과	2.563	21
파나마	2.718	22
도미니카공화국	2.814	23
베네수엘라	2.955	24
아르헨티나	2.977	25
코스타리카	3.121	26
멕시코	3.126	27
엘살바도르	3.134	28
스페인	3.156	29
칠레	3.380	30
콜롬비아	3.493	31
온두라스	3.530	32
페루	3.796	33
한국(II) <sup>3)</sup>	3.863	34
터키	3.973	35
에콰도르	4.035	36
포르투갈	4.166	37
볼리비아	4.756	38

주: 1) 지수 값은 20년 근속한 근로자의 해고비용이 현재가치로 몇 개월분의 임금에 해당하는가를 표시함.

2) 한국(I)은 퇴직금을 해고수당이 아니라고 간주한 것임.

3) 한국(II)는 퇴직금을 해고수당이라고 간주한 것임.

$$4) Index_{jt} = \sum_{i=1}^T \beta^i \delta^{i-1} (1 - \delta) \{ b_{jt+i} + aSP_{jt+i}^{jc} + (1 - a)SP_{jt+i}^{uc} \}$$

〈표 IV-2〉 한국·미국·일본의 고용조정 속도 추정결과

	추정 기간	산업	모형	고용조정 속도	생산탄력성 (단기)	조정된 결정계수	durbin-h
한국	1993. 1~ 1997. 11	전산업	고용 함수	0.337*** (0.585)***	0.105** (0.100)*	0.96 (0.97)	3.27 (0.40)
			노동투입량 함수	0.766*	0.375	0.47	-1.09
		제조업	고용 함수	0.189***	0.128*	0.87	0.44
			노동투입량 함수	0.695**	0.664***	0.42	-0.99
	1997. 12~ 2002. 12	전산업	고용 함수	0.356***	0.054	0.92	0.50
			노동투입량 함수	0.751**	0.230**	0.60	-1.64
		제조업	고용 함수	0.242***	0.116***	0.94	-0.13
			노동투입량 함수	0.715***	0.448***	0.64	-1.84
	1993. 1~ 1996. 12	전산업	고용 함수	0.372*** (0.666)**	0.052 (0.079)	0.95 (0.96)	3.57 (0.74)
			노동투입량 함수	0.765*	0.162	0.46	-1.29
		제조업	고용 함수	0.405***	0.175**	0.46	0.72
			노동투입량 함수	0.741*	0.448	0.14	-1.09
1999. 1~ 2002. 12	전산업	고용 함수	0.533*** (0.637)**	0.129** (0.074)	0.92 (0.93)	5.52 (-1.05)	
		노동투입량 함수	0.782*	0.304**	0.55	-0.54	
	제조업	고용 함수	0.275***	0.133**	0.89	-0.10	
		노동투입량 함수	0.752**	0.483***	0.49	-0.69	
미국	1993. 1~ 1997. 12	제조업	고용 함수	0.023***	0.015	0.99	-1.01
			노동투입량 함수	0.545***	0.371***	0.85	-0.00
	1998. 1~ 2002. 12	제조업	고용 함수	0.186***	0.148***	0.99	-0.38
			노동투입량 함수	0.383*** (0.330)***	0.302*** (0.267)***	0.99 (0.99)	-2.65 (-0.38)
일본	1993. 1~ 1997. 12	제조업	고용 함수	0.081***	0.036***	0.99	-0.81
			노동투입량 함수 <sup>1)</sup>	0.653***	0.083**	0.92	-0.32
	1998. 1~ 2002. 12	제조업	고용 함수	0.034***	0.019***	0.99	0.29
			노동투입량 함수	0.583***	0.090***	0.96	0.32

주: 1) 일본의 노동투입량 함수는 1990년 1월~1995년 12월 기간임.

2) ( )는 시계열 상관(serial correlation) 문제를 해결하기 위해 Cochrane-Orcutt추정법을 사용한 결과임.

자료: 이규용(2004).

24 노동시장의 유연안정성 제고방안

〈표 IV-3〉 경제위기 이후 사업주 주도의 해고 구조 : 1997~2002

(단위 : 천명, %)

	종업원 수	해고건수				해고비율(전체기업 기준)				
		사업주 주도해고	정리 해고	권고 사직	계약 종료	사업주 주도해고	정리 해고	권고 사직	계약 종료	
전 체	4,003	1,115	138	662	315	27.9	3.4	16.5	7.9	
기업 형태별	30대 재벌	858	196	11	135	49	22.8	1.3	15.8	5.7
	공기업	232	65	3	35	28	28.1	1.1	14.9	12.1
	금융업	391	135	10	76	49	34.4	2.6	19.4	12.4
	벤처기업	117	31	6	21	5	26.8	4.8	17.9	4.1
	기타	2,404	688	108	395	184	28.6	4.5	16.4	7.7
노동 조합	조직	1,519	377	33	221	122	24.8	2.2	14.6	8.0
	미조직	2,484	738	104	441	193	29.7	4.2	17.8	7.8
기업체 규모	30~499	2,287	669	110	383	177	29.3	4.8	16.7	7.7
	500 이상	1,716	446	28	280	138	26.0	1.6	16.3	8.1

자료 : 노동부, 「고용보험 DB」 (전병유, 2004).

- 최근 근로시간 관련 근로기준법 개정, 퇴직연금제 도입안 마련 등 법 제상으로 노동시장 유연성에 진전이 이루어지고 있음.
  - 근로기준법 중 고용보호 측면에서 노동시장 유연성과 관련되어 거론되는 조항으로는 제30조(해고 등의 제한), 제31조(경영상 이유에 의한 해고의 제한) 중 해고절차 및 해고예고기간, 제23조(근로계약기간), 제50조(탄력적 근로시간제), 제51조(선택적 근로시간제)
  - 근로조건의 ‘과보호’라는 측면에서 노동시장 유연성과 관련되어 거론되는 조항으로는 근로기준법 제34조(법정퇴직금제도)
- 노동시장 유연성을 제고하는 방향으로 법제가 점차 유연화하는 경향을 보이고는 있으나, 경직적인 노동시장 관행으로 인해 한계가 존재
  - 사용자들과 외국인투자자들은 노조조직사업장, 정규직 근로자를 중심으로 한 “강력한 대기업 노동조합이 지나친 주장으로 경영합리화를 지연하고 임단협 과정에서 임금인상 요구 등 비타협적이고 불합리한 주장”을 한다며 노사관계의 비협조성을 강조

〈표 IV-4〉 임금지불 형태의 변화 추이

	비 중(%)						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
시급	11.2	10.3	9.1	9.5	9.9	8.9	7.7
주급	12.6	11.4	10.6	11.6	11.0	9.6	7.7
일급	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
월급	74.6	76.1	76.3	70.9	66.6	66.4	64.9
연봉제	1.3	2.0	3.7	7.7	12.0	14.9	19.4
도급제등 능률급	0.2	0.1	0.2	0.3	0.4	0.3	0.2
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 노동부, 「임금구조기본조사」 각년도, 10인 이상 사업체 기준(전병유, 2004).

〈표 IV-5〉 기업규모별 연봉제 적용대상 근로자 비율

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
500인 이상	1.0	1.6	4.1	9.2	14.9	16.3	18.9
100~500인	1.1	2.4	3.6	6.8	11.2	15.2	17.9
100인 미만	1.7	2.0	3.5	7.1	10.3	14.7	21.0

자료: 노동부, 「임금구조기본조사」 각년도, 10인 이상 사업체 기준(전병유, 2004).

※ IMD의 노사관계 경쟁력지수(적대적 또는 생산적인 노사관계 여부 및 노사분규일수를 사용하여 평가)에 따르면 우리나라는 2002년에는 총 49개 국가 중 47위, 2001년에는 총 49개 국가 중 46위임.

- 연공서열형 임금시스템에 기초한 기업 내부노동시장의 관행
  - 연봉제와 같은 성과연동의 임금체계가 확산되고 있으나 연공서열형 임금체계가 아직은 근간을 이루고 있음.
  - 특히 대규모 사업장보다는 100인 미만 소규모 사업장에서의 연봉제 확산이 두드러짐.

◆ 내부자와 외부자 간의 격차가 심한 노동시장의 이중구조

- 강력한 고용보호와 높은 수준의 근로기준이 적용되는 내부자와 그렇지 못한 외부자 노동시장으로 분절된 노동시장 이중구조

26 노동시장의 유연안정성 제고방안

- 내부자 노동시장은 상대적으로 경직적이며 높은 수준의 근로조건이 제공되는 반면, 외부자 노동시장은 상대적으로 유연하지만 근로조건이 낮은 경향

※ 내부자는 유노조 대규모 사업장의 정규근로자 또는 핵심근로자를 말하며, 외부자는 소규모 사업장 비정규근로자나 주변근로자 및 근로기준법 및 노동관련법제가 적용되지 않거나 근로자성이 인정되지 않는 근로자, 근로의사나 근로능력이 있으나 취업을 하지 못한 미취업자까지 포함하는 개념.

※ 근로기준법은 제10조(적용범위)에서 상시 5인 이상 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장으로 적용범위를 제한하고, 상시 4인 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에서는 일부 규정(계약기간, 해고의 제한 등)의 적용을 제외함.

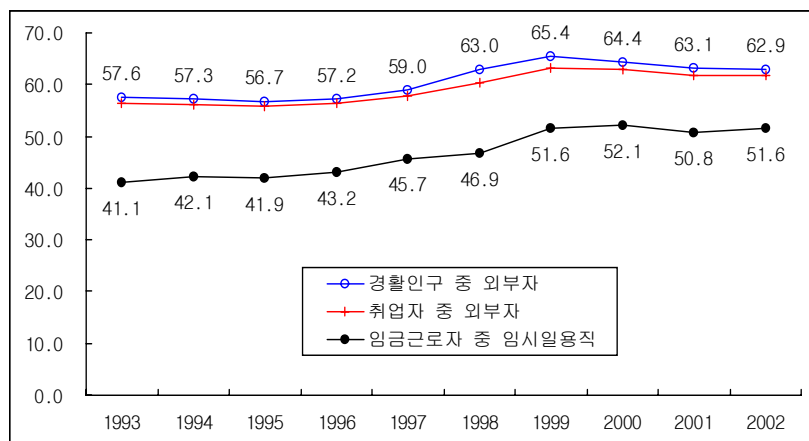
- 경제위기 직후 근로기준법 제31조(경영상 이유에 의한 해고의 제한)가 도입되어 고용보호 수준이 다소 완화. 한편 기업은 고용조정이 용이하고 노동비용 절감을 가능케 하는 비정규근로자를 적극적으로 활용하기 시작

※ 임시·일용직으로 표현되는 협의의 외부자는 1993년 41%에서 2002년에는 52%로 상승하였으나, 2002년 현재 경제활동인구 중 (광의의) 외부자는 63%나 되는 것으로 나타남.

○ 내부노동자를 중심으로 하는 대기업과 외부노동자를 중심으로 하는 중소기업 사이에 고용안정성과 임금에서 상당한 격차가 존재

- 사업체 규모가 작을수록 입직률과 이직률이 높은 수준

(그림 IV-1) 다양한 정의에 따른 외부자의 비중



- ※ 입직률과 이직률(퇴직 및 해고율)은 5~9인 소규모 사업체에서 각각 2.9%와 2.5%(2.0%)나 되는 반면, 500인 이상 대규모 사업체에서는 1.3%(0.9%)에 불과. 이는 외부자 노동시장이 유연하다는 증거라기보다는 불안정하다는 증거
- 5~9인 소규모 사업체에 고용된 근로자의 임금수준은 500인 이상 대규모 사업체에 고용된 근로자의 절반 수준으로 사업체 규모가 작을수록 상대적인 임금수준이 낮아짐.
- 외부자에 해당하는 비정규근로자의 근로조건이 내부자에 해당하는 정규직 근로자에 비해 현저히 떨어짐.
  - 비전형근로자(시간제근로자, 파견근로자, 용역근로자, 일용대기근로자, 독립도급근로자, 재택근로자를 포함)의 시간당 임금은 상용 정규근로자 대비 61%에 불과
  - 또한 한시적 근로자(비전형근로자가 아닌 근로자 중 단기간의 근로계약을 맺거나 고용 지속성이 보장되지 않는 근로자)의 시간당 임금은 상용 정규근로자 대비 58%
  - 정규근로자처럼 일하지만 비정규근로자로 대우받는 오분류된 근로자(국제적 기준에서 정규근로자)의 시간당 임금은 상용 정규근로자 대비 절반 미만.

〈표 IV-6〉 사업체 규모별 노동시장지표

(단위: %, 천원)

	입직률	신규 채용률	이직률	퇴직 및 해고율	임금총액	상대적 임금수준
전 규모	2.52	2.27	2.50	2.02	1,948	
1규모(5~9인)	2.89	2.67	2.84	2.47	1,466	53.9
2규모(10~29인)	2.90	2.64	2.91	2.45	1,705	62.7
3규모(30~99인)	2.95	2.69	2.84	2.26	1,856	68.3
4규모(100~299인)	2.36	2.10	2.40	1.84	2,067	76.0
5규모(300~499인)	1.93	1.60	1.97	1.45	2,357	86.7
6규모(500인 이상)	1.27	1.02	1.28	0.89	2,718	100.0

주: 상대적 임금수준은 500인 이상 사업장의 임금수준을 100으로 한 지수.  
 자료: 노동부, 『매월노동통계조사』, 2002.



〈표 IV-7〉 고용형태별 시간당 임금 : 정규직 상용근로자 대비

(단위: %)

	종사상 지위별			
	전 체	상용	임시	일용
전 체	74.5	98.8	53.0	48.0
비전형 근로자	61.0	75.6	63.2	54.2
한시적 근로자	58.2		48.0	43.2
정규근로자	79.4	100.0	50.8	43.3

주: 비전형근로자(전체 임금근로자 중 16.4%)는 시간제근로, 파견근로, 용역근로, 일용대기근로, 독립도급근로, 재택근로를 포함. 한시적 근로자는 비전형근로자가 아닌 근로자 중 단기간의 근로계약을 맺거나 고용 지속성이 보장되지 않는 근로자(9.1%). 정규근로자는 비전형근로자와 한시적 근로자를 제외한 근로자이며(74.5%), 이 중 종사상 지위가 임시직(24.9%) 또는 일용직(5.4%)인 근로자는 ‘차별적 처우를 받는 근로자’(정규근로처럼 일하면서 비정규근로의 대우를 받음).  
 자료: 통계청, 『경제활동인구조사』 부가조사, 2002년 8월.

- 비정규근로자에 대한 부가급부 및 사회보험의 적용률 역시 상당히 낮은 수준이며, 오분류된 근로자의 경우 특히 10% 미만에 그치고 있음.

◆ 노동시장 취약계층에 대한 보호 미비와 정부의 적극적 역할 미진

- 사회안전망이 꾸준히 확충되고는 있으나 여전히 OECD 회원국 중 가장 낮은 수준
  - 사회보장지출은 1998년 GDP 대비 6%를 하회
    - ※ 보건복지부·한국보건사회연구원의 추계에 의하면 2001년 한국의 사회보장지출은 GDP 대비 8.70%임.
    - ※ 대부분 OECD회원국은 20~30%의 수준을 보이고 있으며, 미국과 일본이 가장 낮은 편인 15%임.
  - 낮은 사회안전망 수준으로 인해 근로자는 현재의 일자리와 기득권을 지키려고 노력하며, 이는 다시 경직적인 노동시장 구조와 비생산적 노사관계를 형성하는 원인으로 작용
  - 반면, 노동시장 이중구조와 차별적 관행으로 노동시장 취약계층의 통합 가능성이 위협받고 있으나 국가의 지원은 극히 제한적임.
    - ※ 사회보장지출 수준은 국민소득 수준에 비례. EU국가의 국민소득 \$10,000시대의 사회보장지출은 GDP 대비 약 15% 정도였으며, 미국과 일본은 약 7% 수준이었음 (그림 IV-2 참조).

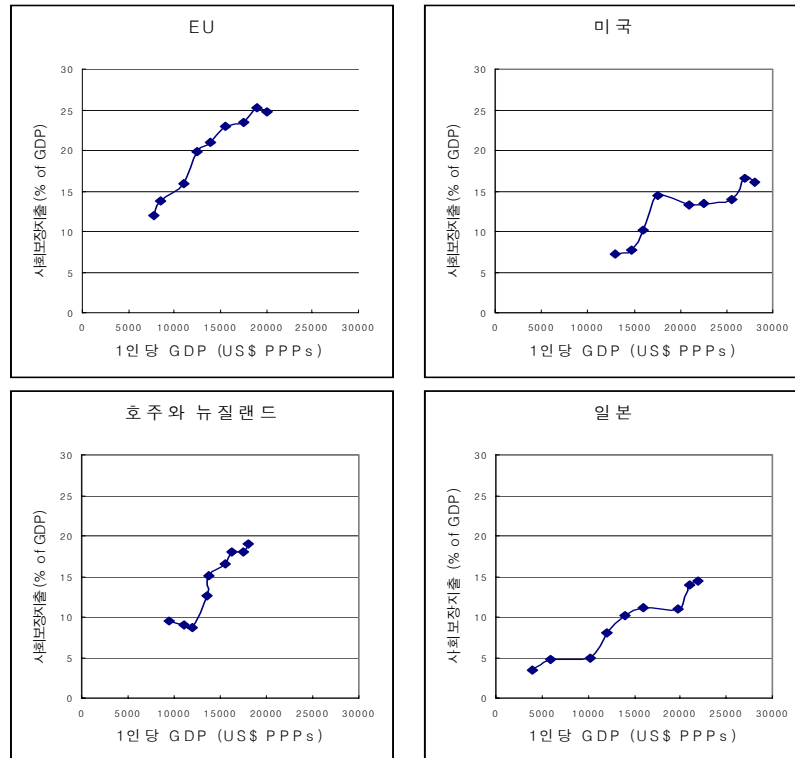
〈표 IV-8〉 OECD 회원국의 GDP 대비 사회보장지출

(단위: %)

	1980	1990	1997	1998	1999
네덜란드	27.26	27.92	24.88	23.90	-
덴마크	29.06	29.32	30.66	29.81	-
독일	20.28	20.29	27.74	27.29	-
미국	13.13	13.36	14.93	14.59	14.33
스웨덴	29.00	31.02	32.26	30.98	-
스페인	15.78	19.29	20.16	19.71	-
영국	18.19	21.62	25.33	24.70	-
이탈리아	18.42	23.87	24.94	25.07	-
일본	10.12	10.80	14.32	14.66	-
프랑스	21.14	26.45	29.27	28.82	-
캐나다	13.26	18.25	17.84	18.03	17.31
호주	11.32	14.36	17.62	17.81	16.75
한국	-	3.16	4.27	5.94	-

자료: OECD, "Social Expenditure Database: 1980/1998", 2001 Edition.

〔그림 IV-2〕 국민소득 수준과 사회보장지출: 1960~97



30 노동시장의 유연안정성 제고방안

〈표 IV-9〉 고용보험 피보험자 및 산재보험 적용대상 근로자 비중 추이 (단위: %)

	고용보험		산재보험	
	피보험자 /임금근로자	피보험자 /취업자	적용대상근로자 /임금근로자	적용대상근로자 /취업자
1995	32.2	20.7	61.2	38.7
1996	32.4	20.8	61.8	39.1
1997	32.0	20.5	61.5	38.8
1998	42.9	26.9	61.7	38.0
1999	45.9	29.3	58.8	36.7
2000	49.8	32.1	71.0	44.8
2001	49.4	31.9	77.5	49.0
2002	49.8	32.5	74.5	47.7

주: 고용보험은 각년도 12월을 기준으로 산정.  
 자료: 중앙고용정보원, 『고용보험통계월보』, 각호; 노동부, 『산재보험사업연보』, 각호.

- 고용보험과 산재보험은 적용범위를 지속적으로 확대하고 있음.
  - 고용보험의 임금근로자수 대비 피보험자수의 비율은 1995년 32.2%에서 2002년 49.8%로 증가
  - 산재보험의 임금근로자수 대비 적용대상 근로자수의 비율은 1995년 61.2%에서 2002년 74.5%로 증가

〈표 IV-10〉 실업자수 대비 구직급여 수급자 비중 추이: 1996~2002 (단위: %)

	전국 실업자 대비	1년 미만 전직 실업자 대비	1년 미만 전직 임금근로자 대비	1년 미만 전직 상용·임시근로자 대비
1996	0.6	-	-	-
1997	1.8	-	-	-
1998	7.6	9.4	11.2	16.9
1999	10.4	5.4	15.8	27.4
2000	8.1	10.3	12.2	20.0
2001	13.3	17.0	20.0	30.9
2002	14.8	18.8	22.2	33.4

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 원자료; 중앙고용정보원, 『고용보험통계월보』, 각호.

- 고용보험의 구직급여 지급률은 비교대상의 범위를 실업급여의 적용대상으로 좁혀갈수록 높아짐(표 IV-10 참조). 그러나 실제 수혜자 범위는 아직도 좁은 편.

※ 2004년 1월부터 일용직 근로자에게도 고용보험이 적용됨에 따라 고용보험의 사회안전망 기능이 대폭 강화될 전망

- 노동시장 전반의 효율성 제고를 위한 노동시장정보체계와 정책전달체계의 효율화와 근로자의 직업능력개발에 대한 투자는 아직 미흡.

〈표 IV-11〉 OECD 회원국의 적극적 노동시장정책에 대한 지출 : GDP 대비 (단위 : %)

	1980	1990	1997	1998	1999
네덜란드	0.66	1.05	1.17	1.32	-
덴마크	0.43	1.09	1.66	1.66	-
독일	-	0.92	1.23	1.26	-
미국	0.16	0.22	0.17	0.18	0.17
스웨덴	1.22	1.69	2.03	1.96	-
스페인	0.18	0.83	0.49	0.65	-
영국	0.56	0.59	0.37	0.31	-
이탈리아	-	-	-	0.67	-
일본	-	0.12	0.33	0.25	-
프랑스	-	0.81	1.34	1.30	-
캐나다	0.29	0.53	0.47	0.51	0.45
호주	-	0.06	0.11	0.46	-
한국	-	0.25	0.49	0.42	0.44

자료 : OECD, "Social Expenditure Database: 1980/1998", 2001 Edition.

〈표 IV-12〉 주요 국가의 PES인력의 비교 (단위 : 명)

	일본 (1997)	독일 (2001)	영국 (1997)	미국 (1997)	한국 (2004. 3)
직원수(명)	15,324	85,840	35,992	70,682	2,393
경제활동인구	67,650	40,121	29,470	143,006	22,906
직원 1인당 경제활동인구	4,415	467	819	2,023	9,572

주: 2003년 5월 현재 한국의 PES관련 기관수는 171개(센터 155개, 일일취업센터 16개)임

자료: ILO, *The Public Employment Service in a Changing Labour Market*, 2001.

32 노동시장의 유연안정성 제고방안

- 적극적 노동시장정책에 대한 지출은 GDP 대비 0.4%로 OECD 회원국 중 미국, 일본 다음으로 낮은 수준
- 공공직업안정서비스(PES)의 직원 1인당 경제활동인구수는 9,572 명으로 선진국 수준에 미치지 못함.
- 낮은 직업능력을 가진 근로계층은 고용가능성이 낮아 취업할 확률이 낮고, 취업한다 하더라도 저생산성에 따르는 저임금을 받게 되며 직업능력개발의 기회가 적게 제공됨으로써 실직 위험이 높아지는 등 악순환에서 벗어나기 어려움. 결과적으로 소득보전 차원의 소극적 복지에 의존할 가능성이 높아짐.
- 근로취약계층에게 효과적으로 직업능력을 개발할 기회를 제공함으로써 경제 전반적인 생산성을 높임과 동시에 일자리를 통한 안정성을 확보하는 방향으로 정책기조를 전환해야 함.

## V. 요약 및 시사점

### ◆ 우리나라 노동시장의 유연안정성 확보 가능성

- 왜 노동시장의 유연안정성을 확보해야 하는가?
  - 세계화, 정보화, 고령화 시대의 지속 가능한 경제성장을 위해서는 기업의 유연한 경영과 인적자본의 질 향상 및 인적자본의 효율적 활용을 가능하게 하는 노동시장 구축이 중요
  - 유연화 시대의 고용안정성은 평생직장보다는 평생일자리라든 개념으로서의 안정성을 의미하므로 근로자의 고용가능성을 제고하는 평생능력개발체계의 구축, 근로자-기업 간의 최적의 결합을 유도하는 공공고용안정서비스의 혁신을 통해 노동시장의 효율성을 높여야 함.
  - 뚜렷한 이중구조가 존재하는 노동시장 구조하에서 내부자와 외부자의 격차를 완화하여 노동시장의 형평성을 제고함으로써 경제성장의 사회적 기반 구축
- 노동시장의 유연안정성 확보는 가능한가?
  - 내부자 노동시장 유연성의 제고는 기득권의 일부 포기를 의미하므로 저항이 예상된다.
    - ※ 극단적인 수량적 유연성의 강화보다는 기능적 유연성과 임금유연성을 제고하는 방향으로 정책수단을 강구함으로써 내부자의 반발을 최소화
  - 내부자와 외부자 사이의 큰 격차로 인해 근로자, 특히 내부자는 현재의 일자리(이에 따른 기득권)를 지키고자 폐쇄성을 강화하여 지대추구(rent-seeking)형 비합리적 노사관계가 강화될 수 있음.
    - ※ 비정규직 오·남용 규제와 차별시정조치를 위시한 내부자-외부자 간의 격차해소를 위한 정책수단을 조속히 추진
  - 노동시장정책 전달체계, 정보체계 및 능력개발체계 등 노동시장 인프라의 선진화는 노동시장 유연안정성 확보의 전제조건

34 노동시장의 유연안정성 제고방안

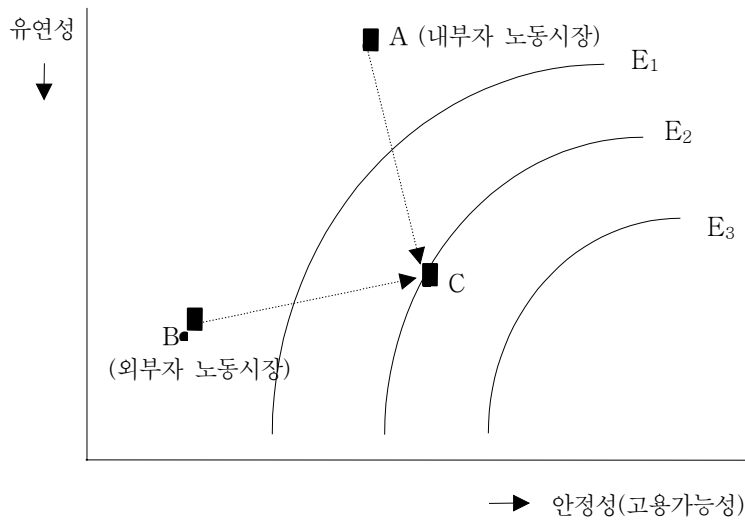
※ 공공고용안정서비스의 혁신 및 효과적인 평생능력개발체계의 확립을 통해 노동시장 유연안정성의 기반 마련

◆ 유연안정성 확보를 위한 정책방향과 정책과제

○ 노동시장 유연안정성 확보의 정책방향

- 경직적인 내부자 노동시장의 유연성 제고와 동시에 비정규근로자의 오·남용과 차별시정을 통해 외부자 노동시장의 안정성을 높임으로써 노동시장의 이중구조 완화
- 노동시장의 정책전달체계와 정보체계의 효율화 및 근로자의 고용가능성을 높이는 효과적인 적극적 노동시장정책 중심의 유연안정화 전략을 통해 노동시장의 효율성 제고
- 고용·성장 친화적인 노동시장 구조하에서 사회안전망의 지속적인 정비·확충을 통해 노동시장 취약계층 보호 강화

[그림 V-1] 우리나라 노동시장의 유연안정화 전략

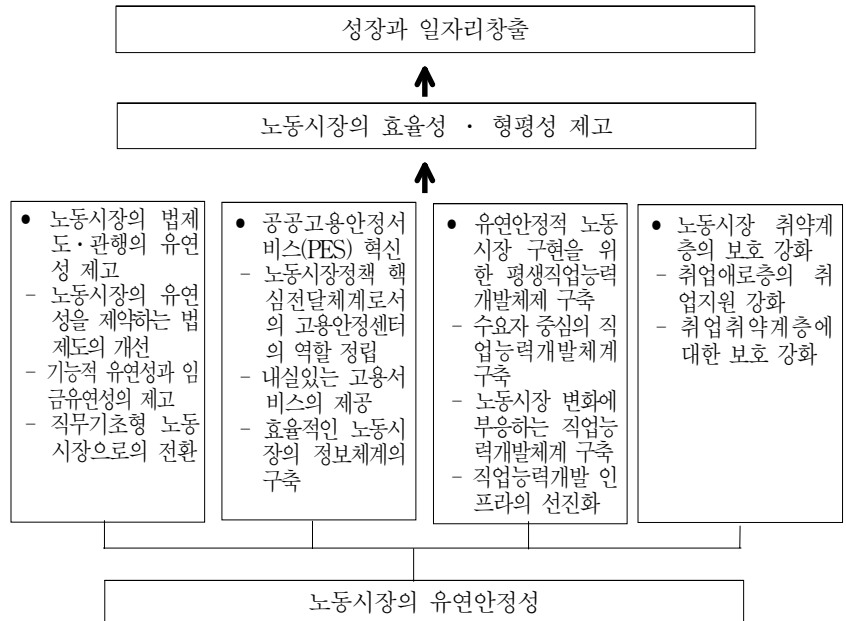


※ 내부자 노동시장의 유연성을 제고(A→C)함과 동시에 외부자 노동시장의 안정성(고용가능성)을 제고(B→C)하여 높은 수준의 고용과 소득수준의 달성(C)

○ 노동시장의 유연안정성 제고를 위한 정책과제

- 노동시장 법제도·관행의 유연성 제고
  - 내부자 노동시장의 유연성을 제약하는 법제도의 개선과 임금유연성과 기능적 유연성의 제고 및 직무기초형 노동시장으로의 전환이 필요
- 공공고용안정서비스(PES)의 혁신
  - 노동시장정책 핵심전달체계로서의 고용안정센터의 역할을 재정립하고 내실있는 고용서비스의 제공과 효율적인 노동시장의 정보체계를 구축
- 유연안정적 노동시장 구현을 위한 평생직업능력개발체제의 구축
  - 노동시장 변화에 부응하는 수요자 중심의 직업능력개발체제를 구축하고 직업능력개발 인프라를 선진화
- 노동시장 취약계층의 보호 강화
  - 취업애로층에 대한 취업지원책의 강화함과 동시에 취업취약계층에 대한 보호를 확대

[그림 V-2] 노동시장의 유연안정성 확보를 위한 정책과제





## 제2부

---

노동시장 유연안정성 제고를 위한 정책방안

## VI. 노동시장 법제도 · 관행의 유연성 제고

### ◆ 노동시장의 유연성을 제약하는 법제도의 개선

- 법정퇴직금제도를 퇴직연금제로 개편
  - 법정퇴직금제도는 운영방식에 따라 사용자의 해고비용을 높이는 요인으로 작용할 수 있음.
    - ※ 법정퇴직금은 근로자의 해고시 사용자가 부담해야 할 해고비용을 높임으로써 노동시장의 경직성을 강화하는 효과를 지님.
  - 퇴직금 중간정산제도의 도입으로 이러한 부작용이 완화되긴 하였으나 근본적인 해결책은 아님.
  - 법정퇴직금제도를 퇴직연금제로 개편하고, 법정퇴직금제도와 퇴직연금제 중 선택은 노사합의에 맡기되 세제상 혜택 등을 통해 퇴직연금제도의 선택을 유인하는 것이 바람직
- 고용보호 관련 규정의 재정비
  - 정리해고의 요건완화: 정리해고시 사전 통보기간을 단축하거나 해고 규모나 비율 등을 감안하여 차등 설정하고 도산 절차에 있는 기업에 대한 정리해고 요건을 완화
  - 부당해고의 구제방식을 다양화하고, 금전배상제도의 도입 등을 통해 구제수단의 실효성을 확보하는 한편, 사용자의 형사처벌규정은 삭제 또는 완화
- 노사관계 유연성의 제고
  - 당사자 자치주의에 입각한 노사간의 대등성 및 협력적 노사관계를 증진하는 방향으로 노사관계 법제도의 개선
    - 노동조합 설립 및 자율성을 보장
    - 단체교섭 및 단체협약제도의 합리화
    - 쟁의행위에 대한 불합리한 규제의 철폐

#### 40 노동시장의 유연안정성 제고방안

- 분쟁해결의 자율성 강화
- 「노사관계선진화연구위원회」의 제도개선안 계속 추진
  - ※ 노사관계 법제도의 구체적 개선방안에 관해서는 「노사관계선진화연구위원회」의 보고서 참조

#### ◆ 기능적 유연성과 임금유연성의 제고

##### ○ 기능적 유연성의 확보

- 노동의 기능적 유연성이란 다능공화, 배치전환, 작업장간 노동이동 등을 통해 생산 과정 변화에 대한 노동자와 기업의 적응력을 높이는 것을 의미. 기업 내부노동시장의 경제적 효율성을 극대화하는 전략.
- 기능적 유연성이 합리적이고 효율적이기 위해서는 사내직업훈련 시스템, 연공과 성과주의가 조화된 보수체계, 유연한 작업조직 등이 상호 보완하는 완결된 구조가 필요
- 작업조직 개선이나 배치전환, 교대제 등에 대한 노사간 협력적 모델을 창출·보급

##### ○ 임금유연성의 제고

- 성과주의 임금체계는 임금의 연공적 성격을 감소시켜 근로자의 자유로운 노동이동을 촉진. 임금수준과 기업경영 실적의 연계는 수량적 유연성 제고에 따른 사회적 부작용을 완화
- 우리나라 임금체계에서 생산성 연계 임금의 비중은 매우 낮음.
  - ※ 호봉승급제가 있는 기업이 56.5%, 임금총액 중 호봉표에 의한 임금액이 60% 이상인 기업이 64.2%(한국노동연구원, 「사업체패널조사」, 2002)
- 성과주의 임금체계는 정규직과 비정규직 간의 임금격차를 줄임.
  - ※ 높은 연공급의 비중은 고용이 안정된 정규직과 고용보장이 불확실한 비정규직 근로자 사이의 임금격차를 확대시키는 경향이 있음.
- 임금피크제의 보급을 통해 임금체계의 연공적 성격을 완화함으로써 중고령자 고용촉진
- 그러나 임금체계의 개편은 현실적으로 기업의 자발적 선택에 의존하므로, 정부는 합리적 도입방안의 제시를 통해 기업의 자발적 도

입을 유도하는 것이 바람직

◆ 직무기초형 노동시장으로의 전환 추진

- 생산성과 괴리된 임금체계는 고용구조 왜곡 및 성장잠재력 잠식
  - 대기업 및 금융·공공부문 등의 내부자 노동시장과 외부자 노동시장으로의 노동시장의 분단화와 격차 확대로 인해, 안정된 직장으로부터의 이직은 현실적으로 현저하게 낮은 수준의 재취업을 의미
  - 내부자 노동시장의 경우 1990년대 이후 임금체계의 연공급·생활급적 성격이 강화되면서 고령화와 인력운용의 경직성이라는 만성 장애에 직면
    - \* 현대중공업의 정규직 근로자 평균연령은 44.5세(근속연수 16년), 현대자동차의 정규직 근로자 평균연령은 37.6세(근속연수 12.6년)
  - 기업은 경직적 임금체계로 인한 인건비 부담을 비정규직 채용을 통해서 경감시키는 추세이며, 그 결과 청년층, 여성 등 신규 진입 인력의 비정규직화를 가속화
  - 직무나 생산성과 괴리된 임금체계는 중장기적으로는 기업의 고용 창출 능력 및 성장 둔화를 초래
- 개인이 수행하는 직무와 직무수행 능력에 따라 보상이 이루어지는 직무기초형 노동시장으로의 전환이 필요
  - 노동시장 유연화는 평생직장에서 평생고용으로의 패러다임 전환을 수반
  - 직무기초형 노동시장으로의 전환이 이루어지지 않고서는 노동시장 유연화가 노동시장의 효율성 제고로 이어지지 않고 내부자 노동시장의 경직성과 폐쇄성 강화로 이어질 수 있음.
  - 직무기초형 노동시장으로의 이행은 사용자의 입장에서는 효율적인 인사노무관리의 구축이라는 차원에서, 근로자의 입장에서는 고용가능성이 높아진다는 점에서 모두 이익을 공유할 수 있는 대안
  - 직무기초형 노동시장으로의 이행이 중장기적으로만 달성 가능한

#### 42 노동시장의 유연안정성 제고방안

과제라고 하더라도 노동시장 개혁의 가장 기초를 이루는 것이기 때문에 이 과제를 회피할 수 없으며, 이는 문제의 해결을 이연하는 것에 불과함.

##### ○ 직무기초형 노동시장으로의 전환을 위한 연구 필요

- 현행 임금체계 및 인적자원관리체계의 문제점을 분석·진단하여 내 부노동시장 유연화를 위한 종합적인 대책 강구
- 직무성격(job contents)의 변화에 부응하는 근로자의 경력개발, 인력운용의 유연성 확보 등 기업의 효율적인 인적자원관리방안을 제시하고 이에 대한 정부 지원책 마련
- 임금 및 직무 연구를 통해 생산성과 괴리된 연공급적 임금체계를 보완하기 위한 대안을 모색함으로써 임금-직무-생산성 간의 연계성을 강화하기 위한 구체적인 방안 마련

## Ⅶ. 공공고용안정서비스(PES) 혁신

### ◆ 고용안정서비스의 기능

- 노동시장 유연성 강화: 구직자의 신속한 (재)취업을 촉진하여 실업의 장기화로 인한 부작용을 방지
- 고용안정성 제고: 일궁합(Job-Matching)의 성공 확률을 높임. 이는 취업자의 안정적 고용과 실업예방, 노동생산성 향상에 기여
- (공공고용안정서비스의 경우)정부정책의 전달시스템: 사회복지 및 고용정책의 전달기능을 수행. 합리적 고용안정서비스는 정책의 효율성을 제고
- 일자리 창출: 성공적인 일궁합은 근로자의 생산성과 기업의 경쟁력을 제고하여 간접적으로 일자리창출

### ◆ 공공고용안정서비스의 필요성

- 국민의 기본권 보호: 취업은 국민의 기본적 권리이며, 정부는 국민에게 일자리를 제공할 의무가 있음.
  - 이러한 이유로 인해 과거 유럽에서는 국가가 고용안정서비스를 독점
- 취업애로계층에 대한 지원의 필요성: 취업경쟁력이 떨어지는 장기구직자, 장애인 등에 대한 취업지원이 요구됨.
- 각종 프로그램의 개발 및 제공: 민간이 개발하거나 제공하기 어려운 각종 취업관련 프로그램 및 정보를 개발하여 국민에게 제공
- 사회복지 및 고용관련 정책의 집행: 국민기초생활보호, 고용보험과 같은 각종 정책을 국민에게 전달

◆ 공공고용안정서비스의 현황

□ 기관수와 기능

- 우리나라의 공공고용안정기관은 총 555소(2004년 3월)로 노동부 고용안정센터 155개소와 지방자치단체의 취업정보센터 253개소가 핵심
- 외환위기의 실업대란에 대처하기 위해 설립된 고용안정센터는 1998년의 99개소에서 2001년에는 168개소로 증가
  - 2001년을 정점으로 고용안정센터의 숫자는 감소하여 2003년 말 현재 155개소
  - 향후 112개의 고용안정센터로 개편할 예정(종합센터 46개, 일반센터 47개, 출장팀 19개)

〈표 VII-1〉 공공고용안정기관의 현황 : 2003년 말

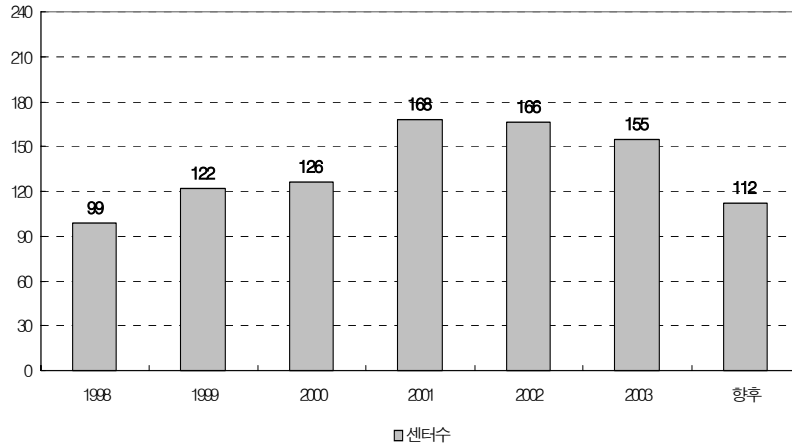
	기관명	취업알선 대상	기관수	상담실시 여부 <sup>1)</sup>
중앙정부	고용안정센터	국민 전체	155	◎
	일일취업센터	일용직	16	◎
	해양수산연수원	선원	1	○
	국가보훈처 취업지원시스템	국가유공자	25	○
	국방취업지원센터	군전역 인력	1	◎
	중소기업청	국민 전체	13	○
공공기관	한국산업인력공단 취업정보센터	기술·기능인력	23 <sup>2)</sup>	◎
	장애인고용촉진공단	장애인	13	◎
	한국산업단지공단 취업알선센터	국민 전체	21	○
지방자치단체	시·군·구 취업정보센터	국민 전체	253	○
	일일취업안내소	국민 전체	34	○

주: 1) ◎ 적극 수행, ○ 필요시 수행, × 취업상담 하지 않음.

2) 4개의 고용촉진센터 포함.

자료: 노동부 노동시장기구과 내부자료.

[그림 VII-1] 고용안정센터 수의 추이



- 고용안정센터의 분화: 취업애로계층에 대한 서비스 강화와 노동시장 정보의 수집·제공의 확대 등 고용안정센터의 기능 활성화를 위해 2003년부터 고용안정센터를 ‘종합고용안정센터’와 ‘일반고용안정센터’로 분화
  - ‘종합고용안정센터’에서는 기존의 실업급여와 취업알선업무 이외에 심층상담, 직업지도, 외국인근로자 관리 등의 종합고용서비스를 제공
    - 특히 6개 지방노동청 소속의 ‘종합고용안정센터’는 지역고용정책 수립, 고용동향 분석, 지역고용정보지 발간, 채용박람회 개최, 소속 센터에 대한 평가 및 모니터링 등을 수행
  - ‘일반고용안정센터’는 규모를 축소하여 실업급여와 취업알선에 집중
- 현재 고용안정센터는 고용보험 및 취업알선 업무를 중심으로 과도한 업무를 수행
  - 2002년 8월 1일 당시 고용안정센터는 45개의 업무를 담당하고 있었음(부록 VII-1 참조).
  - 그 동안 외국인 근로자 취업관리 등 새로운 업무가 추가되었을 뿐만 아니라 2004년 1월 1일부터 일용직 근로자도 고용보험의 적용대상이 됨에 따라 업무량 증가가 예상된다.



46 노동시장의 유연안정성 제고방안

□ 인력

- 노동부의 고용안정센터와 인력은행에 근무하는 인력은 2004년 3월 현재 2,393명으로 1999년에 비해 10.1%가 감소

〈표 VII-2〉 고용안정센터와 인력은행<sup>1)</sup>의 인력 추이

(단위: 명, %)

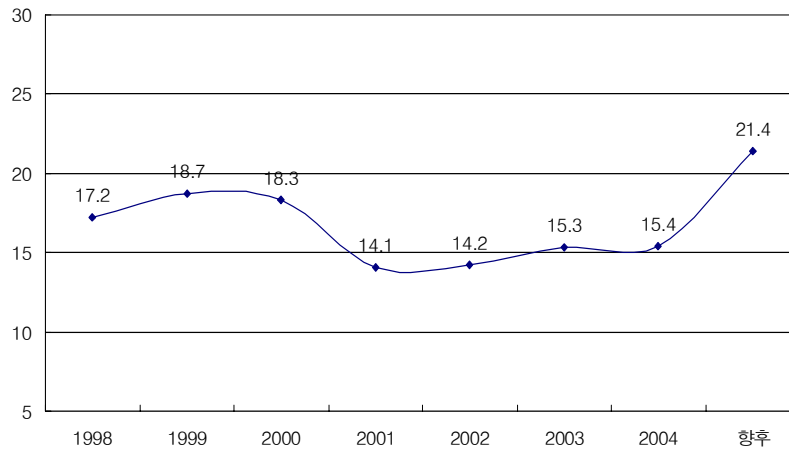
		1998	1999	2000	2001	2002	2003 <sup>1)</sup>	2004. 3
인원	전 체	2,050 (100.0)	2,661 (100.0)	2,436 (100.0)	2,497 (100.0)	2,364 (100.0)	2,367 (100.0)	2,393 (100.0)
	공무원	754 ( 36.8)	786 ( 29.5)	517 ( 21.2)	548 ( 21.9)	543 ( 23.0)	603 ( 25.5)	641 ( 26.8)
	직업상담원	1,296 ( 63.2)	1,875 ( 70.5)	1,919 ( 78.8)	1,949 ( 78.1)	1,821 ( 77.0)	1,764 ( 74.5)	1,752 ( 73.2)
기관당 평균인원		17.2	18.7	18.3	14.1	14.2	15.3	15.4

주: 1) 인력은행은 2002년 고용안정센터로 통합됨.

자료: 노동부 노동시장기구과 내부자료.

〔그림 VII-2〕 기관당 평균인원의 추이

(단위: 명)



주: 향후의 기관당 평균인원은 전체 인원이 2004년 3월의 수준을 유지한다는 가정 아래 계산한 값.

- 공무원의 숫자는 2000년 이후 516~641명의 범위에서 다소 증가하는 추세를 보이고 있으나 민간인 직업상담원은 2001년의 1,949명을 정점으로 줄어드는 추세
- 이에 따라 전체 인력 중 민간인 직업상담원의 비중도 2000년의 78.8%에서 2004년 3월에는 73.2%로 하락
- 고용안정센터와 인력은행에 근무하는 인력의 절대적 감소로 기관당 평균인원도 1999년의 18.7명을 정점으로 하락하여 2004년 3월에는 15.4명을 기록
  - 고용안정센터의 수를 112개로 축소할 경우 전체 인력의 변화가 없다면 기관당 평균인원은 21.4명 정도로 기대됨.

□ 실적

- 고용안정센터를 이용하는 구직자의 수는 2002년 87만 2천명을 기록하였으나 2001년에 비해서는 15만 3천명이 감소
  - 취업자수도 2001년의 23만 7천명에서 2002년 19만 2천명으로 19.2%가 하락

〈표 VII-3〉 구인·구직 및 취업건수의 변화

(단위: 명, 건)

		노동부 소속기관			시·군·구 취업정보센터	기 타
		고용안정센터	인력은행	소계		
구인	2000	560,752	119,175	679,927	369,388	75,231
	2001	615,273	49,170	664,443	331,185	75,759
	2002	641,561	9,385	650,946	281,451	55,934
구직	2000	970,425	157,705	1,128,130	1,196,109	113,132
	2001	1,025,368	69,880	1,095,248	763,377	100,156
	2002	871,895	12,946	884,841	472,949	64,774
취업	2000	240,795	64,126	304,921	133,983	24,767
	2001	237,350	22,305	259,655	125,439	20,719
	2002	191,685	2,112	193,797	136,048	14,526

주: 기타에는 한국산업인력공단에서 운영하는 취업정보센터, 기타 공공직업안내소 등이 포함되며, 일일취업센터는 제외.

자료: 중앙고용정보원, 「워크넷 구인·구직 및 취업알선」 원자료.

48 노동시장의 유연안정성 제고방안

- 한편 구인업체의 구인수는 2000~2002년의 기간 동안 지속적으로 증가
- 고용안정센터의 설립에 따라 전체 구직방법 중 공공고용안정기관이 차지하는 비중은 10%대로 높아졌으나 선진국의 30~50% 수준에는 크게 미달

◆ 공공고용안정서비스의 문제점

□ 민간고용안정서비스와의 역할 분담이 미정

공공고용안정기관이 어떤 기능을 할 것인지가 불명확한 상황

- 공공고용안정기관의 구체적 역할과 기능이 상황에 따라 변동하고 있으며, 민간사업자들은 고용안정센터가 민간사업자의 영역에까지 침범하고 있다고 불만 제기

□ 소수의 인원과 과다한 업무량

- 주요 선진국에 비해 공공고용안정서비스에 종사하는 직원수가 적을 뿐만 아니라 직원 1명이 담당하는 경제활동인구수도 한국은 2004년 3월 9,572명으로 외국에 비해 많음.

〈표 VII-4〉 주요국의 공공고용안정기관 직원수와 직원 1인당 근로자수<sup>1)</sup>

	일본 (1997)	독일 (2001)	영국 (1999)	미국 (1997)	한국 <sup>2)</sup> (2004. 3)
직원수(명)	15,324	85,840	35,992	70,682	2,393
경제활동인구(천명)	67,650	40,121	29,470	143,006	22,906
직원 1인당 경제활동인구(명)	4,415	467	819	2,023	9,572

주: 1) 한국은 고용안정센터의 인력만을 포함시킴에 따라 실제의 직원 1인당 경제활동인구는 9,572명보다 더 적음.

2) 경제활동인구는 2004년 2월 기준.

자료: ILO, *The Public Employment Service in A Changing Labour Market*, 2001; 독일은 장은숙(2002).

- 고용보험 적용확대, 자활대상자 취업지원, 청년실업대책의 추진, 외국인 고용허가제 도입 등의 새로운 업무에 따라 고용안정센터의 취업알선 업무수행이 곤란
  - 고용안정센터 직원의 업무 내용을 분석하면 고용보험 업무 42.1%, 직업능력개발 업무 10.0%, 기타행정 업무 1.8%, 그리고 취업지원 업무 46.2%로 취업지원 업무의 비중이 절반에 미달
  - 취업지원 업무를 전담하는 인력은 603명으로 전체 인력의 25.2%에 불과. 이는 고용안정센터당 3~5명의 인력만이 취업알선에 전념하고 있음을 의미
  - 직업상담원은 본연의 업무인 취업지원보다 실업급여와 같은 고용보험 업무에 더 많이 투입되고 있는 실정
- 2004년 1월부터 일용직 근로자도 고용보험에 가입하게 됨에 따라 고용안정센터의 업무량이 급증할 가능성
- 그 결과 고용안정센터는 지역의 종합적 취업센터라기보다 노동행정 기구화되어 가고 있음.

#### □ 조직 및 인력관리의 취약성

- 행정관리체계의 취약성 : 현재의 PES 전달체계는 ‘노동부 본부(노동시장기구과)→고용안정센터’를 기본으로 하고 있음.
  - 10여명에 불과한 노동부의 노동시장기구과가 전국의 고용안정조직 및 노동시장정보시스템(LMI System)을 담당함으로써 중앙의 정책수립 및 집행기능이 취약
  - 또한 행정조직인 지방청 및 지방노동사무소가 고용안정센터의 업무에 관여함에 따라 체계적인 조직관리 및 정책집행 기능이 취약
- 조직문화의 미정착 : 독일과는 달리 한국과 같은 ‘반관반민’의 행정 및 관리업무를 담당하는 공무원과 민간인 직업상담원 사이의 부조화 및 문화적 갈등이 심각
- 민간인 직업상담원의 신분에 대한 심리적 불안감 : 2004년부터 민간인 직업상담원의 계약기간은 1년이지만 57세까지 자동 갱신되도록

하여 신분의 불안정 문제는 크게 해소됨. 그러나 아직도 처우가 낮고 미래에 대한 불안감이 잔존

- 고용안정센터 직원에 대한 교육훈련의 미흡: 교육훈련이 기초적 수준에 그치고 있어 직원의 전문성 향상이 어려움.
- 센터장의 리더십 부족: 고용안정센터의 성과는 센터장의 역량에 따라 크게 좌우되나 관련 업무의 경험이나 전문성이 취약한 공무원이 센터장을 맡고 있고, 센터의 책임경영도 정착되고 있지 못함.

#### □ 서비스 양(量)과 질(質)의 부족

- 수요자 특성별 심층서비스의 미흡: 고용보험 업무, 취업정보의 제공, 구인·구직 알선 및 단순한 상담서비스 등은 제공되고 있으나 심층상담, 진로지도 등의 맞춤형서비스(tailored service)는 부족
  - 미흡한 서비스프로그램
    - 심층상담프로그램
    - 집단상담프로그램
    - 계층별(여성, 장기실업자, 청소년, 자영업자 등) 취업지원프로그램 및 정보 제공
    - 고용정보의 모니터링(monitoring)
    - 구인처 개척
    - 직업지도 및 직업교육
  - 구직자의 다수를 이루고 있는 청소년, 중장년층 등에 대한 취업지원서비스가 불충분하여 고용안정센터의 활용도가 낮아지는 현상이 관찰됨.
- 정보시스템의 미비: 외환위기 이후 한국의 노동시장정보시스템은 급진적 발전을 거듭하였으나 아직도 개선될 여지가 많음.
  - 정보시스템간의 연계 결여: 노동시장 관련 정보가 중앙부처 또는 기관별로 분산되어 있어 정보시스템간의 호환성이 낮고, 자료의 표준화가 미흡하여 정보의 공유가 어려움.
    - 중앙고용정보원 내에서도 고용보험전산망, 고용정보전산망, 직

업지도시스템, 터치스크린이 개발되어 있으나 상호 별도의 운영체제 및 개발환경으로 정보의 교류가 곤란

- 공공/민간부문 정보의 연계부족: 정부와 공공기관, 민간기업 사이의 정보연계가 불완전
- 노동시장 분석시스템의 부실: 정책수립 지원을 위한 노동시장정보의 통합·분석이 취약하여 현재 summary 수준의 정보만 제공

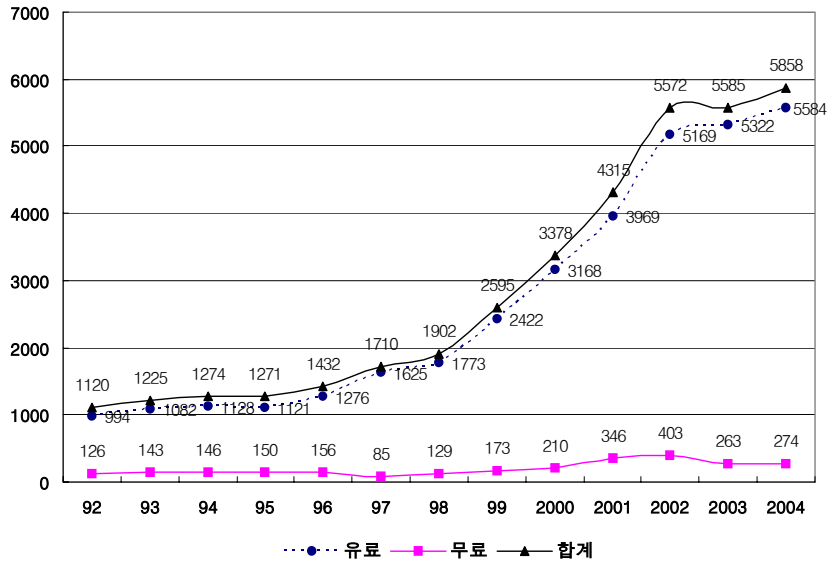
#### □ 지역적 리더십과 토착화의 미흡

- 지역내 선도(leading) 고용안정기관으로서의 역량 미흡: 지역사회에 속한 기업, 근로자, 시민단체, 민간고용안정기관 및 여타 공공단체들과의 업무연계 및 협력기능이 취약. 이에 따라 지역내 고용안정서비스 허브(hub) 기관으로서의 역할이 부족
  - 특히 지방자치단체 취업정보센터와의 연계 및 업무협조 미흡
- 토착화의 미흡: 지역고용정보의 창출과 제공, 지역사회의 특성에 적합한 취업지원프로그램의 개발, 지역내 각급 학교의 학생들에 대한 취업지원과 진로교육 등이 취약

#### □ 여타 고용안정서비스 제공 기관의 한계

- 단순서비스 제공의 영세조직: 고용안정센터를 제외한 대부분의 공공고용안정서비스기관은 소규모의 인력으로 단순 알선을 위주로 운영
  - 253개소에 달하는 시·군·구 취업정보센터의 경우 전담인력이 평균 1.5명 수준
  - 유·무료 민간고용안정기관도 실업대란, 인터넷의 발전, 규제완화로 인하여 그 숫자는 급증하였으나 대부분 영세한 규모
- 전문성 부족: 상담원의 전문성이 심각한 상황. 상당수의 시·군·구 취업정보센터에서 일용직이나 공익요원 등이 취업알선 업무에 종사하고 있으며, 담당 공무원의 근속기간은 6개월~1년 정도에 불과

(그림 VII-3) 민간직업소개기관의 현황



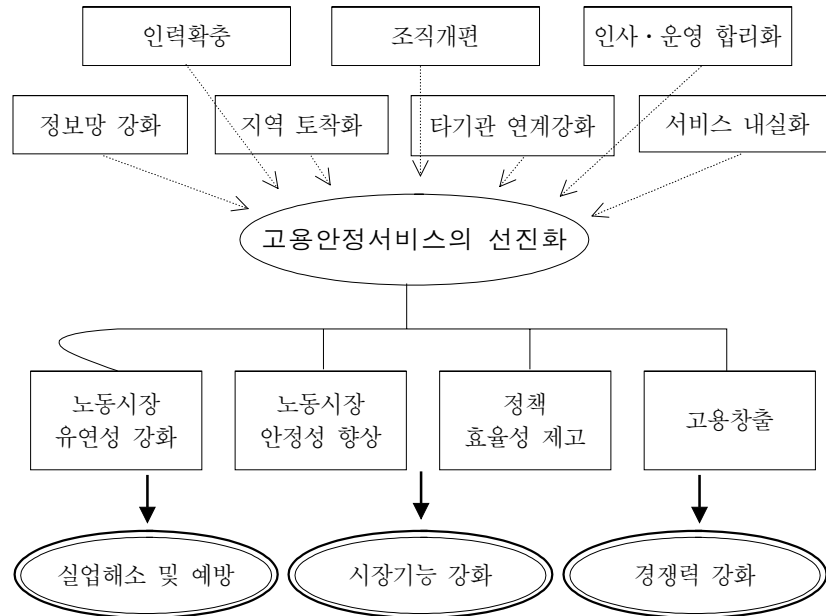
자료: 노동부 노동시장기구과 내부자료.

- 민간유료서비스기관의 부조리 위험성: 일용직, 유흥업 분야에 집중되어 있는 민간유료서비스기관의 경우 과도한 소개비, 사기, 인신매매 등과 같은 부조리 발생의 위험성이 높음.

◆ 공공고용안정서비스 개선의 정책목표

□ 고용안정서비스의 선진화로 국가경쟁력 강화

- 2007년까지 인력과 조직, 정보시스템을 확충하여 구직방법에서 공공고용안정서비스가 차지하는 비율을 30% 이상으로 제고
  - 국민 누구나 취업·훈련에 관한 정보 및 상담서비스를 제공받음.
  - 청년실업자, 재학생 등에 대한 진로지원서비스 및 심층상담 제공
  - 근로자 특성별 맞춤형서비스의 완비
- 지역노동시장 허브(hub)로서의 고용안정센터 위상 정립
- 세계적으로 최고 수준의 노동시장 정보망 구축



◆ 공공고용안정서비스의 개선을 위한 정책과제

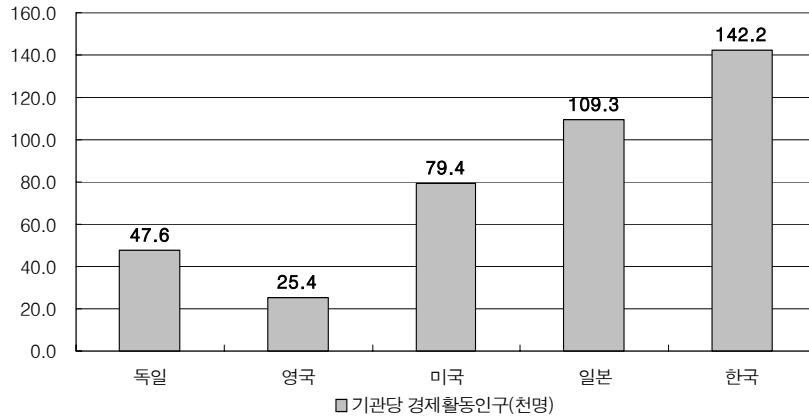
□ 인력과 조직의 확대

- 고용안정센터의 인력 확충: 직원 1인당 경제활동인구가 최소한 일본 수준에 도달하도록 인력을 확충(표 VII-4 참조)
  - 일본 수준으로 확대하기 위해서는 고용안정센터의 직원수가 2004년 3월 현재의 2.17배(2,393명 → 5,188명)로 증가되어야 함.
- 대부분의 고용안정센터 직원수를 30명 이상으로 확대하여 규모의 경제를 추구(미국: 39.3명, 독일: 110.0명, 영국: 29.3명)
  - 이는 모든 센터의 '종합고용안정센터화'를 의미
  - 10~20분에 그치고 있는 구직자 상담 시간을 최소한 30분 이상으로 확대하고, 심층서비스를 제공
- 고용안정센터수의 유지 또는 확충: 중·장기적으로 고용안정센터의 수를 현 수준에서 유지하거나 증가시킴.



[그림 VII-4] 주요국의 고용안정센터당 경제활동인구수

(단위: 천명)



주: 한국은 2003년 기준.

- 향후 고용안정센터수를 112개소로 축소할 경우 고용안정센터당 경제활동인구수는 20만 5천명에 달할 전망(경제활동인구수는 2003년 기준)

□ 공공고용안정조직의 개편

- 현재의 조직구조는 장기적으로 유지하기 어려우며, 독립적 집행기능이 필요
  - 현 조직의 장기적 유지가 어려운 이유:
    - 취약한 행정관리·운영체계
    - 직원들의 취약한 전문성
    - 공무원과 민간직업상담원 사이의 문화적 갈등
    - 민간직업상담원의 낮은 사기와 높은 이직률 등으로 센터 관리·운영이 어렵고 업무의 효율성이 떨어짐.
- 고용안정센터의 지방자치단체 이관도 논의되고 있으나 이는 비현실적 제안으로 공공고용안정서비스의 붕괴 위험성을 초래
  - 지방자치단체의 정보와 know-how를 쉽게 활용할 수 있으며, 토착화가 용이하다는 장점

- 그러나 서비스의 표준화, 직원의 전문성 강화, 조직문화의 개선, 정보시스템의 정비·확충, 각종 서비스 프로그램의 개발 등에서의 어려움이 예상되며, 서비스의 내용과 질에 대한 불확실성 증대
- 발전 초기 단계인 현 상황에서는 공공고용안정서비스의 중앙집권화와 이를 통한 서비스 개선 노력이 필수불가결

□ 대안

- 제1안: 현재의 고용안정조직을 고용안정공단(가칭)으로 공단화
  - 고용안정센터의 센터장을 개방화·계약직화하고, 경영성과에 따라 재계약 여부 및 연봉 등 여타 계약조건을 결정(공무원의 센터장 임용을 허용)
  - 자율적 책임경영제 도입과 동시에 전 직원에 대한 성과급제·계약제를 실시하여 조직의 관료화 및 경직화를 예방
- 제2안: 고용청을 신설하여 여기에 고용안정조직을 통합
  - 고용안정 직렬을 만들어 직원의 전문성을 확보하고, 업무에 대한 책임감과 효율성 제고

〈표 VII-5〉 제1안과 제2안의 장점과 단점

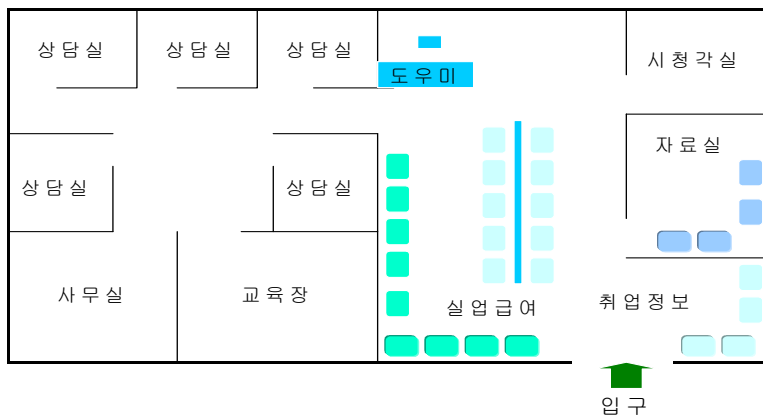
	장 점	단 점
제1안 공단화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ‘공익 추구’라는 대원칙에 부합</li> <li>· 정부의 통제권 유지 가능</li> <li>· 조직운영의 자율성과 책임성 강화</li> <li>· 정부조직의 비대화 방지</li> <li>· 민간상당원에 대한 인사관리가 정비됨</li> <li>· 지역별 조직의 체계적 관리 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공단화로 인한 운영상의 비효율 위험이 상존</li> <li>· 정책기능과 집행기능의 분리로 인한 비효율의 위험성</li> <li>· 현재 고용안정센터에 근무하는 공무원의 인사문제</li> </ul>
제2안 고용청	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가장 바람직한 형태로 고용안정서비스의 획기적 개선이 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정부조직의 비대화에 대한 비판</li> <li>· 민간직업상당원의 인사관리문제</li> <li>· 공무원과 민간직업상당원 사이의 갈등 지속</li> <li>· 정책기능의 중복 가능성(고용청 대 고용정책실)</li> </ul>

- 고용안정센터장을 개방직화하여 민간인도 임명될 수 있도록 하고, 자율적 책임경영제 도입
- 어떠한 안이 채택되더라도 조직구성원의 신분을 공무원 또는 민간인으로 일원화하여 조직내 갈등을 최소화
  - 한국산업인력공단 산하의 중앙고용정보원을 새로 창설된 고용안정조직에 흡수

□ 고용안정센터의 운영 개선과 전문성 강화

- 고용보험 및 여타 행정업무의 전산화 및 합리화를 통해 취업알선에 집중할 수 있는 인력의 비중을 제고
  - 예: 검증된 구직자에 대해서는 언제, 어디에서든지 Work-net에 정보를 등록할 수 있도록 하여 행정적 부담을 완화
- 현재의 사무실 배치를 바꾸어 편안한 분위기에서 상담할 수 있는 독립적 상담실의 확충(그림 VII-5 참조)
- 직원에 대한 교육·훈련을 강화하여 전문성 제고: 선진국의 교육과정을 선별적으로 도입하고, 한국형 교육프로그램을 개발
  - 시·군·구 취업정보센터 등 여타 공공고용안정기관의 직원 교육과 함께 각급 학교의 상담인력에 대한 교육 강화

(그림 VII-5) 캐나다 직업안정기관의 배치도



- 장기적으로 민간고용안정기관에게도 교육프로그램을 제공하고 상담원의 교육·훈련을 지원

#### □ 민간고용안정서비스와의 관계 정립

- 민간부문은 종합인력서비스사업과 특정 직종에 특화된 고용안정서비스사업의 두 방향으로 유도
  - 이에 대해 공공부문은 민간이 하기 어려운 노동시장정보의 생성과 제공, 취약계층에 대한 서비스제공, 각종 프로그램의 개발 및 보급 등에 집중
- 민간부문에 대한 감독을 강화하고 우수 사업체에 대한 선별적 지원을 통해 민간사업자의 대형화·전문화를 추진
  - 우수 민간사업체에 대해 Work-net 접근을 허용하고, 각종 정보 및 프로그램의 제공, 직업상담원의 교육지원, 민간과 고용안정센터가 함께 하는 협의체 구성 등을 통해 우수 민간사업체를 양성하고, 부실 민간사업자의 도태를 유도

#### □ 고용안정조직의 지역화·토착화

- 지역의 민간고용안정기관, 기타 공공기관들간의 협의체 구성을 통해 지역노동시장의 허브(hub)기능을 수행
- 지역노동시장정보의 수집·분석 및 제공 기능을 강화. 특히 지방자치단체 및 중앙고용정보원과 공동으로 지역노동시장정보망의 구축을 위한 시범사업 추진
- 각급 학교의 재학생을 대상으로 하는 직업·진로교육, 진로상담기능 강화

#### □ 노동시장정보시스템(LMI) 및 취업알선프로그램의 강화

- 취업알선 서비스의 신속화 및 내실화: 신속하고 효율적으로 구인·

구직이 이루어질 수 있도록 정보시스템을 발전시키고, 콘텐츠를 강화

- 수요자 특성에 따라 차별화된 계층별 맞춤형 서비스 제공. 특히 청소년 워크넷, 고령자 워크넷, 여성 워크넷, 장애인 워크넷, 재직자 워크넷, 기업 워크넷 등 워크넷(work-net) 서비스의 다양화
- 구직자에게 적합한 진로를 제시하고, 이에 필요한 자격이나 기능을 취득할 수 있도록 직업훈련 소개, 훈련기간 동안의 생계지원 등과 같은 One-stop 서비스 제공

○ 정보연계 시스템의 강화: 공공/민간부문 사이의 정보연계를 통한 서비스 향상을 모색

- 1단계: 산업인력공단 및 장애인고용촉진공단의 정보연계를 위한 법/제도 정비
- 2단계: 노동부 및 산하기관 정보연계, 외부 공공기관 및 민간기관과의 연계를 위한 법·제도 정비
- 3단계: 민간고용안정기관과의 고용정보의 공유 추진

○ 노동시장 분석시스템의 개선: 학교에서 취업으로의 이행과정(school to work transition), 인력수요 예측, 임금구조, 훈련성과 등의 정보를 정책당국자에게 제공하여 정책의 합리적 수립을 지원

○ 직업연구의 강화: 기능(skill) 중심의 직업연구를 확대하고, 직업연구 관련 전문가를 양성

○ 표준화된 전달체계의 구축: 정보의 교류와 상호간의 이해를 도모하기 위해 직업분류, 각종 (통계)서식, 전산시스템 등의 표준화 추진

○ 노동시장정보(LMI) 시스템 운용인력의 총원과 전문성 강화: 직업상담, 직업연구, 노동시장정보 시스템 등의 관련 업무에 종사하는 인력 총원과 더불어 전문성 향상을 위한 교육훈련을 강화

- 노동시장정보를 수집하고 이를 분석·가공하여 수요자에게 주기적으로 전달할 수 있는 전문인력과 직업전문가 양성

## [부록 VII-1] 고용안정센터의 업무

### ◆ 노동부와 그 소속기관 사무분장 규정(노동부 훈령 제551호, 2002년 8월 1일) 중 고용안정센터 업무 분장

제40조(고용안정센터) 고용안정센터는 다음 사항을 분장한다.

1. 직업안정법에 의한 허가·등록 및 신고업무(시·도지사에 위임된 업무를 제외한다)
2. 직업상담·직업지도·직무분석·직업적성 및 직업흥미검사에 관한 업무
3. 구인·구직 및 취업알선에 관한 업무
4. 지역고용정보의 수집·분석·배포 업무
5. 고용정보전산망 운영 및 노동시장 상황의 조사분석 업무
6. 국외인력송출 및 모집에 관한 사항
7. 국외취업근로자 보호 업무
8. 근로자 모집에 대한 지도·감독 업무
9. 직업소개 관련 부조리 단속에 관한 업무
10. 직업정보제공사업에 관한 업무
11. 근로자공급사업에 관한 업무
12. 고령자 기준고용률 이행 및 정년연장에 관한 계획 업무
13. 고령자 고용촉진을 위한 사업주의 보고요구 및 검사업무
14. 고령자 인재은행의 지정신청, 휴·폐업신고, 직원임면, 국고보조금 예산계상 관련 업무
15. 구직급여 수급자격자에 대한 실업인정 관련 업무
16. 구직급여 수급자격자에 대한 직업소개·직업훈련 지시·직업지도 및 그 거부에 따른 급여의 지급정지
17. 실업자 재취직훈련 대상자 상담

60 노동시장의 유연안정성 제고방안

18. 고용보험 피보험자 적용 및 자격관리
19. 고용보험사무조합의 피보험자 관리업무 처리에 대한 지도·감독
20. 실업급여 수급자격 판정 업무
21. 이직확인서 처리에 관한 업무
22. 구직급여 지급결정 및 훈련수강자 등에 대한 실업인정
23. 구직급여 수급기간 연장에 관한 업무
24. 미지급 실업급여 및 상병급여 지급 업무
25. 훈련연장급여, 개별연장급여 및 특별연장급여 지급 결정
26. 피보험자 원부 및 실업급여 원부 관리
27. 실업급여 부정수급 조사 및 부정수급에 대한 반환명령·추가징수 결정
28. 고용유지조치계획신고서 처리
29. 고용안정사업의 각종 지원금·장려금신청서 처리
30. 고용안정사업 실시 확인·감독
31. 부정행위에 대한 지원금 등의 지급제한 및 반환명령
32. 고용안정사업에 관한 각종 통계보고
33. 고용보험금 계좌의 설치, 예입이자의 수령 및 수수료의 지급
34. 고용보험금 지급증서 발급 및 지급자 명단 송부
35. 지원금·장려금·수강료 및 수당 등 각종 비용의 지급에 관한 업무
36. 피보험자 및 실업급여에 관한 각종 통계보고
37. 심사 및 재심사 청구서 접수, 전달
38. 처분의 취소로 인한 소급실업인정 관련 업무
39. 취직촉진수당에 관한 업무
40. 기타 고용보험사업에 관한 업무
41. 직업능력개발훈련에 관한 안내·상담
42. 청소년 직장체험프로그램 연수수당 지급에 관한 사항
43. 구직세일즈 등 취업지원사업의 임금지급에 관한 사항
44. 자활취업지원 계획수립 및 서비스 제공
45. 산전후 휴가급여 및 육아휴직급여 지급에 관한 업무

## VIII. 유연안정적 노동시장 구현을 위한 평생능력개발체제 구축

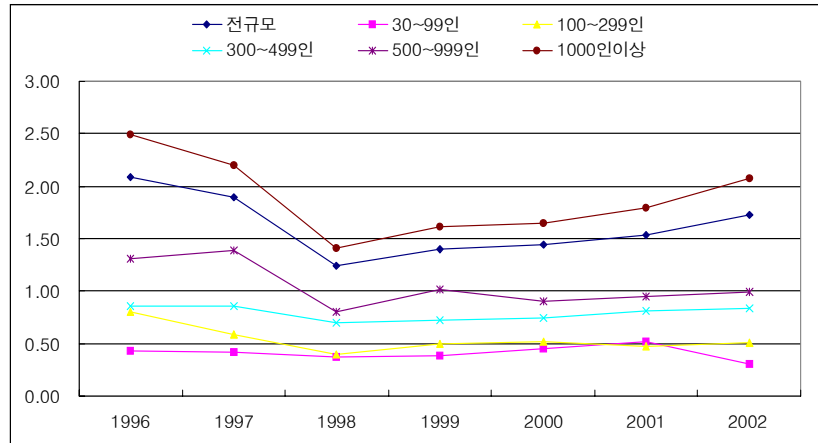
### ◆ 유연안정성과 능력개발의 의의

- 경제의 글로벌화와 급속한 기술혁신에 따라 근로자의 고용안정과 잠재성장력의 확충을 위한 인적자원개발의 중요성 증대
  - 연구개발투자· 지식정보화의 진전 못지않게 인적자원의 능력을 배양하는 것은 지식의 효율적인 활용 및 확산의 전제조건이며 생산성 증대의 기반
  - 자본· 노동 등 양적인 투입 확대를 통한 성장으로부터 인적자원의 질 제고를 통한 신성장과 일자리창출 기반 조성 필요
- 그러나 기업의 훈련투자는 전반적으로 하락하는 경향
  - 30인 이상 기업의 노동비용 대비 교육훈련비 비중은 1996년 2.09%에서 경제위기 직후인 1998년 1.24%로 급감하였으며, 2002년에 1.72% 수준으로 경제위기 이전 수준을 회복하지 못함(그림 VIII-1).
  - 인적자원에 대한 투자가 활성화되지 못하고 있는 현상은 대기업의 경우에도 마찬가지임. 2002년 현재 1,000인 이상 대기업의 노동비용 대비 교육훈련비의 비중은 2.07%로서, 경제위기 이전인 1996년의 2.50%보다 낮음.
  - 임시· 일용직 등 비정규근로자의 활용 증대, 고용의 외부화(externalization) 확대, 즉시 업무 투입이 가능한 경력직 채용 비중 증대 등 기업의 인력관리에서 단기주의(myopia)적인 경향 증가
  - 기업 인력구성의 중장년화· 장기근속화 경향(표 VIII-1)에 대응하여 근로자의 능력개발을 통한 생산성 향상을 추진하지 않고서는 경쟁우위를 확보하거나 지속적인 생존을 보장받기 어려운 상황에 직면.



62 노동시장의 유연안정성 제고방안

(그림 VIII-1) 노동비용 대비 교육훈련비의 비중: 상용근로자 30인 이상 기업 (단위: %)



자료: 노동부, 『기업체노동비용조사보고서』, 각년도.

<표 VIII-1> 사업체의 노동력 구성 변화

(단위: %)

		연 령				근 속			
		29세 이하	30대	40대	50세 이상	2년 이하	3~4년	5~9년	10년 이상
전산업	1991	42.9	32.1	16.2	8.8	48.4	19.1	19.2	13.3
	1996	36.6	32.2	18.8	12.4	46.8	15.5	20.4	17.2
	2002	29.6	33.6	23.7	13.1	46.3	10.9	20.5	22.2
500인 이상	1991	47.7	31.9	15.1	5.3	35.6	22.5	23.0	18.9
	1996	40.4	35.8	17.1	6.7	33.8	14.2	25.5	26.5
	2002	27.6	39.3	24.8	8.3	24.9	6.7	25.8	42.5

주: 전산업은 시계열의 일관성을 위해 농어업을 제외한 10인 이상 사업체임.

자료: 노동부, 『임금구조기본조사』, 각년도.

- 노동이동의 증대는 사회적으로 적정한 수준의 인적자원개발이 이루어지지 않는 시장실패(market failure)를 초래할 가능성이 큼.
  - 근로자의 노동이동이 증대할수록 기업은 훈련투자의 수익을 회수할 수 없게 되어 인적자원에 투자할 유인이 감소함. 즉 기업은 인적자원을 자체 개발(make)하기보다는 외부 노동력을 조달(buy)하려는 경향이 증대함. 훈련투자로부터 획득하는 사적 수익이 사회

적 수익보다는 적은 외부성(externalities)으로 인한 시장실패 가능성이 증대함.

- 능력개발의 책임성은 점차 근로자에게 전가되지만, 시간과 비용의 부담·훈련정보의 획득 등에서 장애요인이 클 뿐만 아니라 훈련 투자 수익을 회수하는 위험도 크기 때문에 근로자 스스로 능력개발을 추진하기에는 한계가 있음.
- 기술 변화 및 노동시장의 유연화는 근로자간 격차를 확대하는 경향을 유발
  - 고속런 지향적인(skill-biased) 기술 변화에 따라 핵심인재 위주의 고용관리 및 인적자원개발 투자의 집중은 노동시장 유연화의 부담을 취약근로자에게 전가
  - 숙련 격차(skill gap)의 해소 없이는 임금과 고용의 격차를 완화하기 어렵지만, 저숙련·저학력 근로자일수록 직업능력개발 접근기회가 어려움.
    - ※ 계속교육훈련에서 가장 큰 비중을 차지하는 기업내 훈련기회는 불균등하게 주어져 여성, 저학력, 저숙련근로자의 훈련기회가 낮음(표 Ⅲ-2)
- 현행 직업훈련체계는 평생직장이 보장되는 노동시장을 전제로 하여 투입중심적인 훈련지원제도를 가지고 있음.
  - 훈련지원제도는 크게 세 가지 절차를 통해 이루어짐. ① 지방노동관서의 인정 또는 지정을 받은 훈련과정에 대하여 ② 노동부 장관이 고시한 표준훈련비를 기준으로 ③ 훈련의 특성 및 기업규모를 고려하여 개별 기업이 실시하거나 실업자 등을 대상으로 실시한 훈련에 대해 차별화된 지원율을 적용하여 훈련비용을 지원함.
  - ① 훈련비용의 지원을 받기 위해서는 반드시 훈련과정에 대하여 인정·지정이 필요함. 이는 공적인 지원을 받는 훈련이 일정한 질을 갖추도록 하는 최소 요건이라고 할 수 있으나, 훈련수요에 따라 유연하고 신속하게 대응하지 못하는 한계를 가짐.
  - ② 표준훈련비 방식의 비용 지원제도를 획일적으로 적용하는 것은 훈련시간·훈련인원 등의 투입 측면을 중시하는 지원제도라고 할 수 있음. 훈련 성과와 연계된 지원이 미흡하며, 우수 훈련과정을 개발·운영할 유인이 약함.

〈표 VIII-2〉 사업주 직업능력개발훈련 참여자의 인적 특성: 2002년

(단위: 건수, 천명, %)

		훈련 참여자		근로자		훈련 참여율
		인원	비중	인원	비중	
전 체		960	(100.0)	7,171	(100.0)	13.4
성	남자	747	( 77.8)	4,832	( 66.9)	15.5
	여자	213	( 22.2)	2,339	( 33.1)	8.9
학력	초졸 이하	6	( 0.6)	195	( 2.7)	3.1
	중졸	22	( 2.3)	511	( 7.1)	4.2
	고졸	370	(39.8)	3,797	(52.9)	9.7
	전문대졸	132	(14.2)	958	(13.4)	13.8
	대졸	367	(39.4)	1,575	(22.0)	23.3
	대학원졸	33	( 3.5)	136	( 1.9)	24.1
직종	관리자	47	( 5.1)	262	( 3.7)	17.8
	전문가	48	( 5.3)	373	( 5.2)	12.9
	준전문가	113	(12.4)	816	(11.4)	13.9
	사무직	442	(48.3)	2,200	(30.7)	20.1
	서비스판매직	83	( 9.1)	723	(10.1)	11.5
	농어업숙련	1	( 0.1)	14	( 0.2)	6.9
	기능원	137	(14.9)	1,383	(19.3)	9.9
	조작조립원	23	( 2.5)	331	( 4.6)	6.9
	단순노무직	22	( 2.4)	1,069	(14.9)	2.0

주: 훈련 참여자수는 2002년에 훈련을 실시한 과정에 참여한 규모를 집계한 것임.  
근로자수는 2002년 12월 31일 현재의 피보험자수임.

자료: 직업훈련정보망; 한국산업인력공단 중앙고용정보원, 『고용보험통계월보』, 2002. 12.

- ③ 개별 기업이 실시하는 훈련에 역점을 두는 것은 경기순환에 따른 기업훈련의 변동성이 크다는 약점을 가질 뿐만 아니라 노동시장 유연화에 따라 기업훈련투자가 약화되는 경향에 대응하지 못하는 문제를 안고 있음. 한편 실업자 등의 (재)취업을 촉진하기 위한 훈련기회를 확대하는 것은 적극적 노동시장정책의 역할이지만, 이직을 대비한 사전적인 훈련의 역할은 미미한 반면, 실직 이후에야 훈련기회가 제공되는 사후적인 처방이 갖는 한계를 가짐.
- 노동시장의 유연화에 따른 노동이동의 증대가 노동력의 효율적인 배분으로 이어지기 위해서는 지속적인 능력개발 기회를 부여하는 한편

개인이 보유한 직업능력에 대한 정당한 사회적 평가와 보상이 이루어져야 할 것임.

- 재취업 노동시장이 발달하지 않고 사회안전망이 미흡한 상태에서 개별 기업의 고용유연화 추구는 노동시장의 효율성을 제고하기보다는 개별 근로자의 고용 불안정 및 임금 저하를 야기

※ 외환위기 이후 직장 상실자의 대부분은 재취업으로 큰 폭의 임금하락을 경험한다는 여러 분석 결과들은 재취업에 따라 경제적 지위가 하락하며, 따라서 재취업이 되었다고 해서 실직의 충격이 완전히 극복된 것이 아님을 시사함.

- 이직예정 근로자를 대상으로 한 사업주 훈련이나 근로자 수장지원금의 지원은 거의 이루어지고 있지 않음.

○ 평생능력개발 및 자격제도의 혁신은 노동시장의 유연성과 안정성을 달성하는 유력한 수단임. 즉 노동시장의 수요에 부합한 근로자의 능력개발은 개인적·사회적 비용을 최소화하고 원활한 노동이동을 촉진함으로써 노동력의 효율적인 배분과 효과적인 활용에 기여할 것임.

- 기업내부 노동력의 기능적 유연성 제고를 통해 내부노동시장의 경직성을 완화하는 데 기여함. 근로자의 숙련향상만이 고용안정과 함께 임금과 생산성 간의 괴리를 좁힐 수 있을 것임.
- 능력개발은 실직위험과 직장이동시 직장전환비용을 최소화하여 실업 없는 노동이동을 지원하며, 취업능력의 제고를 통해 경력개발 형성에 기여
- 고령화의 급속한 진전에 대비하여 능력개발은 잠재인력의 경제활동참여를 촉진하는 데 기여
- 취약계층에 대해 능력개발 기회를 동반한 경제활동참여 제고 정책은 저임금, 고용불안 및 높은 실직위험을 벗어난 적극적인 탈빈곤·탈실업 정책임.

◆ 정책과제

1. 수요자 중심의 직업능력개발체제 구축

□ 산업별·부문별 인력개발위원회 구성·운영

- 인력수요와 인력양성·공급 간 괴리는 인력수급의 불일치(mismatch) 초래
  - 1990년대 중반 직업훈련정책의 변화(1995년 고용보험법, 1999년 근로자직업훈련촉진법)에도 불구하고 민간의 참여는 낮은 수준에 머물고 있으며, 정부 주도의 훈련계획 수립·집행에 따라 훈련의 현장적합성 부족
  - 인력수요자의 요구를 반영할 수 있는 장치가 부재함에 따라 교육훈련기관 등의 공급자를 대상으로 훈련정책이 추진되고 있음. 이에 따라 훈련수요보다는 훈련기관의 필요에 따라 훈련과정이 개설되는 등 교육훈련의 경직성 노정
  - 훈련의 과소투자를 야기하는 시장실패 문제와 노동시장과의 괴리를 야기하는 정부실패 문제를 동시에 해결하기 위해서는 수요자 중심의 훈련관리·운영체제 구축이 필요. 이때 정부는 이해당사자의 참여와 협력을 지원하는 역할을 부여받으며, 경쟁과 평가를 통한 훈련의 질 관리에 역점을 두어야 할 것임.
- 경제위기 이후 평생직장에서 평생직업으로의 패러다임적인 전환이 진행
  - 급속하게 변화하는 인력 및 훈련수요가 직업훈련기관에 빠르게 전달되어야 하나, 인력수요자로서 기업은 기업 외부의 인력양성에 참여하려는 유인이 부족하고 전문성 미흡. 노조 또한 훈련의 현장성과 통용성을 대표하는 역할 부재
  - 시장 압력의 가중에 따라 상시적인 구조조정과 고용조정이 진행되는 가운데 개별 기업이 숙련형성을 담당하기에는 한계가 있을 뿐만 아니라 노동이동의 증대에 따라 기업의 인적자원 투자가 약화

될 가능성 증대

- 근로자는 대부분 산업 또는 직업특수적(industry or occupation-specific)인 직업능력을 보유하고 있으며, 시장 및 기술의 급속한 변화에 따라 일반적인 숙련의 필요성 증대
  - 훈련 또한 순수한 기업특수적인 훈련이나 일반적인 훈련이 아닌 경우가 대부분임. 훈련은 모든 기업에 유용하지는 않더라도 여러 기업에 유용한, 이른바 통용가능한 숙련(transferable skill)을 개발하는 것이 일반적임.
- 훈련기관 중심의 지원체제를 벗어나 수요자가 직접 참여하는 협력체제로 전환함으로써 시장실패와 정부실패의 가능성을 최소화하고 기업 횡단적인 노동시장의 형성을 지원하여 노동시장의 유연성과 안정성의 병행 발전을 촉진
- 공통적인 인력수요를 갖는 산업·부문 단위의 인력개발위원회를 통하여 수요자가 인력개발에 주도적 역할 담당
    - ※ 『근로자직업훈련촉진법 개정(안)』(노동부)은 직업능력개발정책의 축을 ‘사업주’에서 ‘사업주-근로자-초기업’으로 다원화할 것을 규정하고 있으며, 「일자리만들기 사회협약」은 산업·부문별 인력개발위원회를 구성·운영하고 정부가 이를 지원할 것을 합의함.
  - 산업별 통용가능한 숙련의 개발 및 자격제도의 구축은 실업과 직장이동시 직장전환비용을 최소화하여 인적자원의 효과적인 개발과 활용에 기여
  - 초기업적인 공동훈련체제는 특정 산업(업종) 또는 특정 직업별로 다양한 조합이 가능할 것이며, 사업주 단체, 컨소시엄 등의 산업체 주도형 또는 산업별 노사협의체 등의 파트너십 형태로 추진될 수 있을 것임.
  - 산업별·부문별 인력개발위원회는 훈련수요 분석에 기초하여 훈련기준 및 자격 출제기준 개발, 훈련프로그램 개발, 훈련성과 평가, 훈련의 질 관리 등의 역할을 수행할 수 있을 것임.
    - ※ 호주는 산업별로 민간 중심의 훈련체제를 구축하고 있음. 산업주도적인 훈련체제의 핵심적인 기구는 산업훈련자문기구(Industry Training Advisory Bodies)임. ITAB은 산업계 및 노조가 참여한 비영리 기구로서, 정부와 기업의 지원에 의해 운영됨. 동 기구는 해당 산업의 훈련 필요를 분석하여 훈련 전략을 수립하며, 각 산업

## 68 노동시장의 유연안정성 제고방안

에 종사하는 직종별 능력 표준(competency standards) 및 평가지침(assessment guidelines)을 개발하고, 나아가 국가자격과 연계할 수 있는 표준훈련과정(training packages)을 개발하는 역할을 수행함. 즉 직업교육훈련과 노동시장의 연계를 실현하기 위하여 노사의 참여를 통해 능력표준, 훈련, 평가, 자격을 연계하여 개발·운영함.

- 다만, 산업별 단체, 근로자 단체 등의 의지와 전문성이 취약하다는 점을 고려하여 점진적인 형태로 추진되어야 할 것임. 이 과정에서 시스템 혁신가, 환경 조성자로서 정부의 초기 역할이 중요할 것임.
  - ※ 영국은 산업별로 추진되는 전략적 인적자원개발이 사용자들의 참여 유도 및 교육훈련 활성화에 효과적이라고 판단하여, 기존의 훈련시스템을 산업별숙련위원회(Sectoral Skills Council) 중심으로 재편하고 있음(DfES, 2001). SSC 체제를 도입하기 위해 교육훈련부는 적극적으로 자금을 지원하고 있음.
- 그 동안 추진되어 온 훈련 컨소시엄 모델을 발전시켜 산업별로 주요 대기업과 중소기업간 공동훈련체제를 통해 훈련 및 자격의 현장을 담보하는 시범사업의 추진 모색
  - ※ 노동부의 『중소기업 훈련컨소시엄』은 훈련투자 여건이 어려운 중소기업의 능력개발을 활성화하기 위하여 산업계와 훈련기관이 컨소시엄을 구성하는 공동훈련체제의 일환이라 할 수 있음. 다만, 특정 대기업(또는 공공훈련기관)이 중심적인 역할을 한다는 점에서 공동훈련체제의 초보적인 형태라고 할 수 있음.

### □ 기업의 학습조직화 구현

- 경쟁우위 원천으로서의 인적자원
  - 지속적인 혁신을 통해 환경 변화에 끊임없이 적응하기 위해서는 기업이 필요로 하는 지식과 숙련을 갖춘 인적자원을 스스로 개발해야 할 것임. 외부노동시장에서 구할 수 있는 인적자원의 역할은 다른 기업에게도 열려 있기 때문에 더 이상 경쟁우위의 원천이 될 수 없기 때문임.
  - 임금이 생산성과 연계되도록 임금·직무구조를 혁신하기 위해서는 기업내 교육훈련의 활성화가 전제조건임. 체계적인 경력개발은 기능적 유연성을 가능하게 하여 환경 변화에 대응한 기업의 적응력을 높이고 근로자의 고용안정에 기여
- 일과 학습을 유기적으로 연계하는 학습조직(learning organization)

- 을 구현하기 위하여 직업능력개발지원제도의 혁신
  - 행정적인 훈련과정의 인·지정 절차와 개별 훈련에 대한 비용 지원 방식에서 탈피하여 훈련과정·매체 개발 등의 인프라 개선, 기업내 인력개발 담당자·근로자 학습위원 등 능력개발 추진역량 강화를 비롯한 직업능력개발사업 전반으로 지원 제도를 확대함.
  - 일과 학습을 연계한 직업능력개발에 대해서는 강사·시설 등에 대한 지정요건 등의 규제 완화를 지속적으로 추진
- 기업규모별로 행·재정 지원의 차등적인 지원
  - 중소기업의 훈련에 대해서는 지원수준 및 지원범위를 확대하는 등 훈련비 지원을 우대하고 환경을 개선하는 데 주력하는 한편, 자율적인 직업훈련 실시 여건을 갖춘 대기업·공기업에 대해서는 체계적인 인적자원개발체제를 구축하는 데 역점을 두며, 중장기적으로 공동훈련 중심의 지원체제로 전환
  - 인적자원개발 우수기업 인증제를 도입하여 인적자원개발의 초우량기업 모델을 발굴·개발하여 확산
    - ※ 영국의 Investor in People, 싱가포르의 People Developer
- 직업능력개발 담당자의 체계적 육성 및 연수, 정보교류를 지원하여 기업의 효과적인 인적자원개발체계의 구축을 촉진
  - 우수 직업능력개발훈련기관에 직업능력개발 담당자 양성·연수 과정을 신설하여 전문인력을 체계적으로 육성
  - 인력 운용이 어려운 중소기업의 직업능력개발 담당자의 임금 일부를 보조하여 전담인력 배치 유도
    - ※ 교육훈련 전담부서를 운영하고 있는 사업장은 22.8%에 불과하며, 직업능력개발 담당자를 두고 있는 경우도 44.7%에 불과함(한국노동연구원, 2003)
  - 산업별·지역별 직업능력개발 담당자간 네트워크를 구성하여 정보·교류, 연수시설 공유, 우수사례 발굴·확산
    - ※ 사업주가 직업능력개발 담당자를 선임하는 경우, 연수 관련 자료 및 정보의 제공, 담당자간의 교류협력을 지원토록 규정하고 있음(『근로자직업훈련촉진법』 제23조 제2항)
- 기업의 인적자원개발 촉진을 위한 세제지원 확대
  - 기업의 인적자원개발 투자비용에 대한 세액 공제를 확대



70 노동시장의 유연안정성 제고방안

- 당해 연도 인력개발비에 대한 세액 공제를 대기업에게도 확대 하며, 공제율을 상향 조정하는 방안 강구

○ 주기적인 「기업인적자원개발 조사」 실시

- 기업의 인적자원개발 실태 및 수요 파악, 투자 규모, 성과 분석 등 을 통해 기업의 인적자원개발 투자 활성화를 유도하고 과학적인 정책 수립의 기초자료로 제시

※ 미국 노동통계국의 SEPT(Survey of Employer-Provided Training) 등

□ 중소기업 훈련의 활성화

○ 중소기업과 대기업 간 지불능력 격차가 1990년대 중후반 이후 계속 확대되어 임금 및 근로조건의 격차 및 중소기업의 인력난이 심화

- 대기업-중소기업 간 교육훈련투자의 격차도 심화되어 왔으며, 직업 능력개발사업의 지원 실적 또한 대기업에 편중되어 역진성 문제 가 제기됨.

※ 고용보험을 통한 사업주 직업능력개발지원제도에서 납부 보험료 대비 지원금액의 비중인 수지율을 규모별로 보면, 2002년 현재 1,000인 이상 사업장이 43.1%인 데 비해 50인 미만 사업장이 13.5%, 50~300인 미만 사업장 19.8%, 300~1,000인 미만 사업장 20.0%에 그침.

〈표 VIII-3〉 제조업 규모별 지불능력 격차 추이

(단위 : 5~9인=100)

	5~9	10~19	20~49	50~99	100~199	200~299	300~499	500+
매출액								
1995	100.0	121.0	150.2	192.5	238.5	259.5	332.5	446.7
1998	100.0	120.6	146.4	193.6	263.4	305.7	358.8	502.6
2001	100.0	122.5	148.7	196.4	253.2	302.7	361.6	584.5
부가가치								
1995	100.0	113.4	135.6	165.6	207.8	226.5	300.1	401.7
1998	100.0	119.9	140.2	181.5	256.5	292.8	359.9	442.6
2001	100.0	121.4	145.9	190.1	250.0	313.4	362.0	515.8

자료: 통계청, 「광업·제조업통계조사」, 각년도.

- 직업능력개발사업의 기업규모별 역진성은 중소기업에 대한 지원을 우대하는 여러 규정에도 불구하고 중소기업의 훈련 참여율이 낮기 때문임. 생산물시장의 이중구조화 문제를 해결하지 않고서는 중소기업의 훈련을 활성화하기 어렵다는 점이 현실적인 제약임.
- 중소기업의 훈련 여건을 개선하기 위한 정책의 지속적인 추진
  - 지역 단위에서 중소기업 공동훈련체제를 활성화하기 위하여 일부 공공훈련기관을 중소기업 근로자의 능력개발센터로 역할할 수 있도록 기능 전환
  - 대기업·사무관리직에 편중되어 있는 e-Learning의 문제를 해결하기 위해 중소기업 e-Learning 컨소시엄 및 e-Learning 훈련장 개설 등을 추진하여 훈련의 접근기회를 확대하고 일-직업훈련 병행
- 나아가, 중소기업의 시장여건 개선 정책과 병행하여 인력개발을 추진
  - 중소기업에 대한 시설자금·작업환경 개선사업시 훈련에 대한 지원을 병행 추진
  - 중소기업의 인력채용시 장려금 지원과 함께 훈련 실시를 통해 인력확보 지원

#### □ 노사참여적 인적자원개발의 활성화

- 근로자학습위원의 양성 지원
    - 근로자단체(노동조합, 노사협의회)의 능력개발 촉진 역량을 강화하기 위해 근로자학습위원 양성지원제도의 도입 검토
      - 근로자학습위원은 근로자들에 대한 직업능력개발 필요성 홍보 및 인식 제고, 직업능력개발에 대한 근로자 수요조사, 직업능력개발에 대한 노사협의 참여 등 담당
      - 시범적으로 근로자학습위원 양성지원제도를 도입하고, 평가 결과에 기초하여 단계적으로 확대
- ※ 영국은 1998년부터 노조학습기금(Union Learning Fund)을 조성하여 2003

## 72 노동시장의 유연안정성 제고방안

년 현재 근로자학습위원 6,500명을 양성하는 등 인적자원개발에 대한 노사간 파트너십 구축 노력

### ○ 노사참여적 직업능력개발에 대한 우대 지원

- 노사협의회에서 의결·협의된 직업능력개발 훈련에 대해서는 훈련지원비 상향 조정 등을 통해 우대지원

※ 「근로자참여및협력증진에관한법률」은 노사협의회에서 ‘교육훈련 및 능력개발에 관한 기본계획 수립’을 의결하고 ‘교육훈련에 관한 사항’을 협의하도록 규정하고 있으나, 이를 시행하고 있는 기업은 각각 6.3%, 30.3%에 불과(한국노동교육원, 2000)

※ 단체협약에서 교육훈련에 대한 규정을 두고 있는 경우는 44.9%에 불과하며, 그 내용 또한 신규채용자 훈련과 배치전환에 따른 적응훈련, 산업안전훈련 등에 한정됨(한국노동연구원, 2000).

### ○ 직업능력개발 재정의 노사 분담 검토

- 근로자의 자율적인 능력개발을 활성화하고 노사참여적인 능력개발체계를 구축하기 위해 근로자가 소액이라도 함께 부담하는 방안 검토

※ OECD는 평생학습의 비용분담 논의를 진행 중

## 2. 노동시장 변화에 부응하는 직업능력개발체제 구축

### □ 고령화에 대비한 직업능력개발체제 구축

- 인구의 고령화는 노동력의 중장년화 및 노동력 부족을 초래하여 성장잠재력을 저하시킬 것이라는 우려가 커지고 있음. 이러한 도전을 극복하기 위하여 여성, 중고령자, 청년 등의 노동시장 참여를 촉진하고 근로자의 평생능력개발을 강화할 필요

- 우리나라는 지난 2000년 65세 이상 인구가 총인구에서 차지하는 비중이 7.2%에 이르러 고령화 사회에 들어섰으며, 오는 2019년에는 이 비율이 14%를 넘어 고령사회에 진입할 것으로 전망됨.

- 여성의 경력형성 및 노동시장 참여를 촉진하기 위한 인적자원개발 기회 확대

- 대학 진학률이나 취업률에서 성별 차이는 사라졌음(표 VIII-4)에도 불구하고 기업내 훈련기회는 상당한 성별 격차(표 VIII-2)가 존재하

여 여성의 경력형성을 저해하고 있으며, 출산·육아로 인해 노동 시장에서 이탈하여 경력단절을 경험

※ 재직자의 훈련참여율은 남성의 15.5%에 비해 여성은 절반 수준인 8.9%에 불과

- 여성의 재직자 훈련참여율을 높이기 위하여 직업능력개발사업을 통한 기업훈련지원금을 성별로 차등화하여 여성을 우대지원하는 방안 검토
- 육아휴직형 직업훈련 모델을 개발·보급하며, 우수 여성직업훈련 기업의 선정 및 사례 보급
- 활동적인 고령화(active aging)를 위한 중고령자의 직업능력개발 기회 확대
  - 전직훈련에 대한 지원을 확대하고 전직지원장려금제도와 연계

〈표 VIII-4〉 고교 및 대학진학률

(단위: %)

진학률	고등학교 진학		대학진학		일반계→대학진학		실업계→대학진학	
	전체	여성	전체	여성	전체	여성	전체	여성
1980	84.5	80.8	27.2	22.9	39.2	35.4	11.4	5.0
1985	90.7	88.2	36.4	34.1	53.8	53.5	13.3	9.9
1990	95.7	95.0	33.2	32.4	47.2	49.8	8.3	6.3
1995	98.5	98.4	51.4	49.8	72.8	75.8	19.2	17.2
2000	99.6	99.6	68.0	65.4	73.9	84.6	42.0	35.7
2001	99.6	99.6	70.5	67.6	85.3	85.0	44.9	38.9
2002	99.5	99.5	74.2	72.4	87.0	87.5	49.8	44.6

취업률	고등학교		일반계고		실업계고		전문대학		대학교	
	전체	여성	전체	여성	전체	여성	전체	여성	전체	여성
1980	37.9	42.4	15.7	21.3	58.2	62.8	50.3	44.5	73.0	55.2
1985	42.1	49.4	16.2	24.2	60.4	65.6	57.2	49.9	52.1	31.7
1990	51.0	60.2	18.7	27.1	84.0	86.7	71.8	68.2	55.0	39.7
1995	69.3	74.3	26.4	28.5	90.9	91.1	74.2	70.9	60.9	50.0
2000	66.1	69.7	15.5	16.8	88.8	89.3	79.4	78.2	56.0	53.4
2001	66.4	69.4	18.9	19.4	88.2	89.6	81.0	79.8	56.7	54.1
2002	66.3	69.7	18.1	18.5	90.0	91.1	80.7	79.2	60.7	59.1

주: 1) 진학률=(진학자/졸업자)×100.

2) 취업률=취업자/(졸업자-(진학자+입대자))×100.

3) 대학진학에는 전문대학, 교육대학, 기타 대학 등이 포함됨.

자료: 교육부, 『교육통계연보』, 각년도.

## 74 노동시장의 유연안정성 제고방안

- 고용조정 대상자를 대상으로 하는 전직지원서비스를 중고령자(50세 이상)로 확대 적용
  - 중고령자 수강지원금의 지원대상을 현행 50세에서 40세로 확대
  - 훈련연장급여제도를 실질화하여 중고령 실업자에게 훈련연장급여를 지급함으로써 생활보호 및 취업능력 제고
- 학교교육과 직업훈련의 연계를 통한 청년층의 원활한 노동시장 진입 지원
- 학교와 연계하여 진로지도를 통한 직업탐색의 활성화 및 직장체험 프로그램(연수지원제도)에서 단기·수시 직업훈련의 병행 실시를 통한 경력형성의 지원
  - 실업계 고교 및 인문계 고교 직업반의 경우, 현장실습 프로그램에 대해 학교-고용안정센터를 연계하여 기업의 현장실습을 내실화하고, 주 1회 또는 현장실습 초기 일정 기간 동안 공공훈련기관을 통해 관련 훈련 실시
  - 직업교육기관(실업계 고교, 전문대 등)의 인력양성 특정 목적사업(산학협동훈련, 현장실습 등)에 대한 고용보험 지원 검토

### □ 근로자 자율적 훈련의 확대

- 평생직장 개념 약화와 노동력의 유동화의 심화에 대응하여 근로자 자율적인 능력개발지원을 촉진
- 노동력의 유동화 및 경기변동에 따라 위축되기 쉬운 기업의 인적 자원개발 투자를 보완하여 근로자에게 지속적인 능력개발 기회 제공
- 주 5일제 도입에 따른 근로시간 단축 및 교대제 개편을 능력개발과 일자리창출로 전환할 수 있는 지원방안 마련
- 교대근무제 개편시 교대근무자의 근무시간 이외에 실시하는 직업 능력개발훈련에 대한 우대지원방안 강구
- ※ 유한킴벌리는 3조 3교대제를 4조 2교대제로 개편하면서 일자리를 창출하는 한편 체계적인 교육훈련을 통해 생산성을 제고함. 2003년 현재 연간 1인당 교육훈련시간은 300시간에 이룸.

- 중소기업 근로자·비정규근로자를 대상으로 수강지원금 지원을 확대하며, 장기저리의 훈련비 대부제 확대 시행
  - ※ 2002년 현재 근로자수강지원금은 50세 이상 근로자 및 이직 예정자의 참여율이 각각 9.9, 0.1%로 저조하며, 정보화 기초과정이 90%를 차지하고 있음.
- 근로소득의 교육비 공제범위를 정규교육뿐만 아니라 직업능력개발을 목적으로 수강한 교육훈련으로 확대하여 근로시간 단축을 자기개발의 기회를 활용할 수 있도록 지원
  - 근로소득의 교육비 공제대상 범위를 현행 정규교육만이 아니라 재직근로자 본인이 직업능력개발을 목적으로 수강한 교육훈련으로 확대. 공제대상 교육훈련기관을 어학·기술·상경계열 훈련기관 및 학원, 평생교육시설로 확대
- 자기주도적인 평생능력개발의 추진을 위해 학습휴가제 도입 검토
  - ※ 프랑스는 개인학습휴가제 이외에 1년 이상 재직한 전일제 근로자를 대상으로 연간 20시간의 개인훈련권(individual right to training)을 부여하고, 훈련시간은 6년 동안 저축이 가능하며, 타직장으로의 이전도 가능하도록 하는 직업훈련제도 개편안을 노사가 합의하여 2004년 의회에 계류 중임.

#### □ 직업능력개발의 불균형 해소

- 적극적 노동시장정책 및 근로유인정책은 취약근로계층의 경제활동 참여를 촉진할 수 있으나, 저임금과 고용불안 문제를 해결하지는 못함. 즉 노동시장 동원정책은 근로취약계층의 고용가능성을 높이고 경력개발을 지원하는 필요조건일 뿐 충분조건은 아님(OECD, 2003년 노동장관회의).
  - 근로취약계층의 고용촉진과 고용안정, 경력개발을 위해 학습-고용-복지가 연계되는 사회학습망의 구축
- 비정규근로자에 대한 차별없는 훈련기회 제공
  - 비정규근로자에 대한 사업주 훈련에 대해 우대 지원
  - 노조 등 근로자단체의 비정규직 직업훈련에 대한 지원
  - 수강장려금, 능력개발 대부 등을 고용보험 피보험자가 아닌 비정규근로자에게도 확대 적용

76 노동시장의 유연안정성 제고방안

- 「비정규근로자 직업훈련 실태조사」를 주기적으로 실시하여 정책 수립의 기초자료로 활용
- 근로취약계층의 고용촉진과 고용안정, 경력개발을 위해 학습-고용-복지가 연계되는 학습복지체제(learnfare)의 구축
  - 적극적인 탈빈곤정책으로서 자활직업훈련을 개선하여 자활·자립 촉진
    - 수급자의 특성별로 차별화된 자활훈련 프로그램 마련. 취업이 용이한 근로능력 보유 빈곤계층은 우선직종으로의 참여를 유도하는 한편, 근로능력이 미약한 빈곤계층에 대해서는 취업이 가능한 다양한 일자리를 발굴하고 이와 연계한 맞춤형 훈련 실시
      - ※ 2003년 말 현재 자활직업훈련에 참여하는 수급자 가운데 88.0%가 고졸 이하의 저학력자이며, 수급자 유형별로는 비취업 대상자 8.1%, 일반수급자가 62.2%를 차지하여 근로능력이 미약한 빈곤계층이 다수 참여
    - 자활공동체·자활근로 등의 자활사업과 연계하여 맞춤형 훈련 실시
    - 공공훈련기관만이 아니라 훈련 실시가 가능한 자활후견기관의 참여가 가능하도록 훈련과정의 지정요건 개선
    - 저소득 근로빈곤층(the working poor)의 훈련접근 기회를 높이기 위하여 야간·주말 과정의 확대 개설, 모듈식 훈련, e-Learning 모델 개발
  - 사회적 일자리 참여자에 대한 직업훈련 확대
  - 중점 실업자 집단에 대한 직업훈련 강화
    - 마찰적 실업자에 대한 단기간의 훈련을 지양하고 구조적 실업의 위험이 큰 중점 실업자 집단 등을 대상으로 한 훈련생 선발요건 강화(예시: 일반 실업자의 경우 구직등록 후 3개월 이상 미취업시 훈련생 선발요건 부여)
    - 훈련 전 사전상담 및 훈련 후 취업지원서비스 등 사후관리 강화

### 3. 직업능력개발 인프라의 선진화

#### □ 자격제도의 혁신

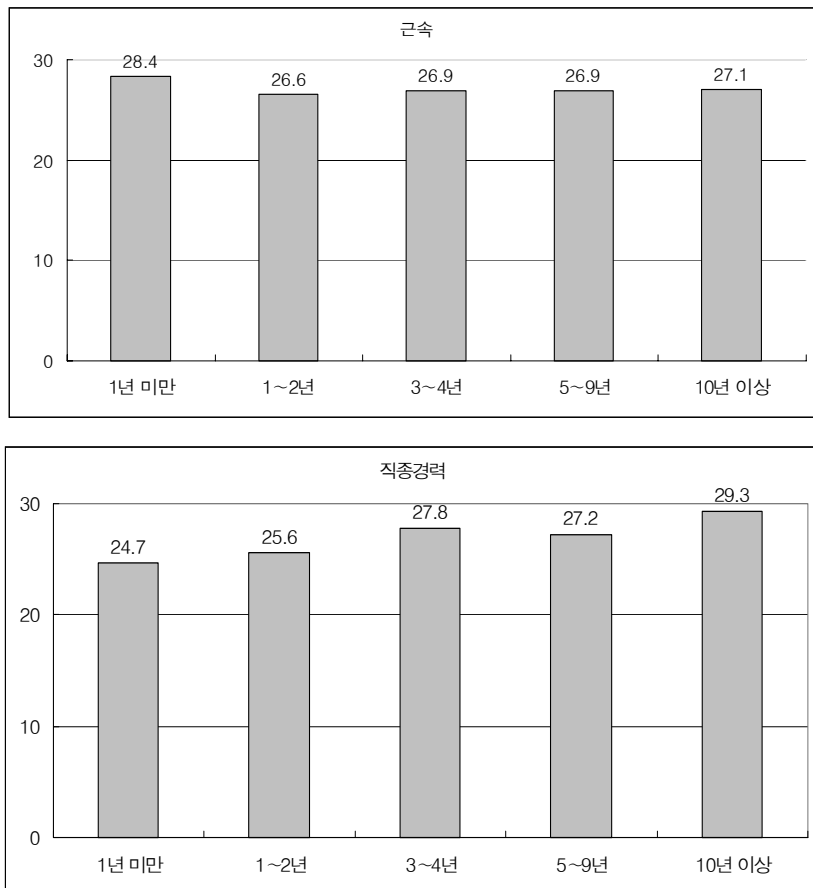
- 자격은 근로자의 직업능력을 알리는 신호(signal) 기능과 함께 직무 수행에 필요한 능력개발을 유인(guide)하는 기능을 수행
  - 인적자원의 가치에 대한 정보획득비용을 낮추어 구인자와 구직자의 일치(match)를 촉진하는 등 노동시장의 효율적인 작동을 지원
  - 특정 직무수행에 필요한 능력의 표준을 제시함으로써 근로자의 경력개발을 촉진하고 교육훈련과 노동시장의 연계를 촉진
  - 노동이동에 따른 직장전환비용을 최소화하여 노동시장의 유연성과 안정성의 조화
  - 인적자원의 가치에 대한 정확한 평가와 사회적인 보상을 통해 인적자원의 효과적인 개발·배분·활용을 지원
- 직업자격의 보유자가 1990년대 들어 크게 증가하고 있으나, 학생과 취업준비생이 취득하는 입직형 자격으로 주로 활용되는 데 그치고 있으며, 자격의 낮은 현장성으로 인해 사회적 활용도가 크게 저하됨.
  - 국가기술자격은 1973년 말 제정 이래 기술·기능계 자격취득자만 2002년까지 연인원 7,760천명에 이르고 있으며, 사무서비스계까지 포함하면 자격취득자는 연인원 22,617천명에 이룸.
  - 2002년 6월 현재 상용근로자 5인 이상 사업체에 종사하는 임금근로자의 27.2%가 직업자격을 보유하고 있는 것으로 나타남. 자격의 운영주체별로 보면, 국가기술자격이 임금근로자의 11.7%, 기타 국가자격이 13.5%, 민간자격이 2.0%를 차지함. 임금근로자 가운데 자격보유자가 차지하는 비중은 1980년 13.4%에서 1990년 15.4% 수준에 머물다가 1990년대에 급격하게 증가함(노동부, 「임금구조 기본조사」).
  - 국가기술자격 취득 당시 신분은 학생이 51.7%, 학교를 졸업한 취업준비자가 7.4%를 차지하며, 취득 목적 또한 취업이 54.9%로 조사되어 노동시장 진입을 위해 자격을 취득하는 것으로 나타남(한



국노동연구원, 「자격증 취득자 실태조사」, 2002).

- 근속이나 직종경력이 늘어나도 자격보유율이나 자격증 수준(등급)이 거의 변함이 없어, 근로자의 계속능력개발을 유인하는 수단으로 그다지 기능하지 못함.
- 자격은 취업에는 도움을 주지만 유의한 임금효과를 가지지는 못하는 것으로 분석됨(한국노동연구원, 「한국노동패널」, 2002). 이는 자격이 노동시장 진입시 직업능력에 대한 신호기능을 갖지만, 능력개발을 촉진하는 기능을 갖지 못함을 의미

[그림 VIII-2] 근속과 직종경력에 따른 자격증 보유율



자료: 노동부, 『임금구조기본조사』 원자료, 2002.

- 자격의 낮은 현장성은 자격증 보유자의 직무수행능력에 대해 과반수의 기업이 긍정적인 평가를 하지 않은 조사 결과에서 확인됨. 학력이나 경력이 동일할 때 자격증 보유자의 직무수행능력이 ‘매우 높다’는 응답이 1.8%에 불과하고, ‘다소 높다’는 평가가 47.1%인 데 비해 ‘거의 동일하다’가 49.6%, ‘다소 낮다’라는 응답이 1.5%를 차지함(한국노동연구원, 「사업체패널」, 2002).
- 자격의 낮은 현장성은 활용도 및 사회적 보상의 저하로 귀결됨. 기업의 신규 채용시 자격이 고려되는 비중은 13.2%, 경력사원 채용시 고려 비중은 7.9%에 불과한 것으로 조사됨. 임금, 교육훈련, 직무배치 및 전환, 고용조정 결정에서 자격증을 ‘상당히 우대’하는 응답이 3~9%에 그치는 반면, ‘우대하지 않는 응답’이 과반수를 차지함(한국노동연구원, 「사업체패널」, 2002).
- 재직근로자의 평생능력개발을 촉진하는 현장중심체제로 전환하여 직업능력의 신호기제로서 역할 강화
  - 자격종목과 기준이 노동시장의 변화를 반영할 수 있도록 직업연구, 직무분석, 직업능력표준 및 평가기준의 개발 등 연구개발 기능의 강화
  - 궁극적으로 노동시장과 연계된 자격제도가 운영되기 위해서는 민간주도적인 자격관리·운영체계가 구축되어야 할 것임.
  - 이를 위해 발전적으로 자격을 개발·운영하여 온 대기업들과 산업 내 중소기업들, 가능하다면 노동조합까지 참여하는 산업별 자격컨소시엄을 구성하여 정보교류를 활성화하여 개별 기업의 성과를 산업별로 확산하는 등 산업별 자격관리·운영체계의 단계적 모색
    - 다만, 노사의 의지와 전문성이 미약하고 기업횡단적인 노동시장이 발달하지 않은 상태에서 자격의 관리·운영을 일부 산업을 대상으로 시범사업의 추진
  - 현행 고용보험을 통한 사업내 자격검정사업을 확대하여 산업별 자격컨소시엄의 구성 및 연수를 지원할 수 있도록 고용보험법의 개정
- 교육훈련과 자격을 가이드하는 직업능력표준(national skill standard)

은 원칙적으로 민간이 개발하도록 하며, 현실적인 여건 개선과 시범 사업을 통해 단계적으로 추진

□ 공공훈련의 혁신

- 직업훈련·자격검정 업무를 노동부로부터 위탁운영하고 있는 산업인력공단(이하 인력공단)이 직면하는 가장 큰 문제는 산업수요와의 괴리라고 할 수 있음.
  - 산업인력공단은 공공훈련기관의 운영을 통한 훈련 공급자로서의 역할에 치중하여 산업수요를 반영하고 직업훈련시장을 투명하게 관리할 수 있는 훈련인프라 구축 노력이 미흡함.
  - 자격검정 또한 출제관리 등의 행정적인 절차에 치중하여 국가기술 자격의 현장성·통용성 문제가 비판받고 있음.
  - 공공훈련기관 내부에서도 운영의 어려움에 직면하고 있음.
    - 공공직업전문학교는 인문계 고교 직업반 위탁훈련생에 크게 의존하는 등 입학자원의 부족 문제가 가시화되고 있고 민간훈련기관과의 차별성이 미흡하며,
    - 기능대학은 전문학사 학위 부여에 따라 전문대학과의 차별성이 미흡하고, 졸업생 가운데 대학 편입생의 증대에 따라 공공직업훈련기관으로서의 역할에 대한 비판이 대두
- 공공훈련기관의 지배구조 개편은 공공훈련기관의 경쟁력을 높이고 지역 단위의 역할을 신장시켜 나가기 위한 요건임.
  - 훈련기관의 장은 전문성과 경영능력을 중심으로 공개 채용함.
  - 지방정부, 지역 단위의 노사·전문가로 구성된 지역인적자원개발협의체를 구성하여 공공훈련기관이 지역 단위 계속교육훈련센터 역할 수행
  - 지역 여건에 따라 책임경영제, 독립법인화 추진 검토
- 민간의 인적자원개발을 촉진하기 위하여 훈련인프라를 지원하는 것도 공공훈련기관의 중요한 기능임.
  - 다양한 훈련기준 및 프로그램의 개발 등으로 R&D 센터로서의 역

할을 강화함.

- 직업훈련교사(인력공단 등)를 직업안정기관에 배치하여 훈련상담을 내실화함으로써 고용정책의 효과성 제고

#### □ 경쟁과 평가체제 구축

- 근로자직업훈련촉진법은 훈련시장에서의 경쟁과 평가체제 구축을 규정하고 있음.
  - 훈련시장에의 진입장벽을 완화하고 훈련기관이 아닌 훈련과정 중심의 지원사업으로 전환함으로써 직업훈련을 경쟁적으로 발전시키며, 훈련에 대한 평가 및 그 결과의 공개를 통해 훈련의 내실화 및 수요자 중심적인 훈련을 유도하고자 한 것임.
  - 그러나 산업수요를 반영하는 체계(인프라)가 미흡하여 공급자 위주의 직업훈련이 지속되고 있음. 훈련기관이 과정 개설과 훈련생 모집이 용이한 하위 수준의 정보통신·서비스 분야 등의 훈련에 치중됨.
    - 매년 정례적으로 직업능력개발훈련기관 및 과정 평가가 이루어지고 있으나 평가 결과의 활용이 미흡하며, 우수 훈련기관에 대한 다소의 인센티브 부여(정부지원 훈련 우선승인, 훈련비 추가 지원)에 그치고 있어, 경쟁과 평가를 통한 훈련시장의 조성(助成)에 크게 기여하고 있다고 보기는 어려움.
  - 특히 정부의 훈련시장 운영·관리가 훈련기관 및 훈련과정의 인·지정 및 훈련투입(훈련시간, 훈련인원, 훈련직종) 중심의 지원금 교부라는 행정적인 수단에 의해 이루어지고 있어, 수요자의 훈련 선택과 성과가 그다지 고려되지 않으며, 훈련의 (하향)평준화를 낳는 요인이 되고 있음.
    - 인력수요를 충분히 반영하지 않고 훈련기관을 대상으로 한 정책의 추진에 따라 훈련대상자의 특성과 능력에 맞는 훈련(target-specific training) 실시가 어려움.
- 성과 연계적 지원체제 정착

82 노동시장의 유연안정성 제고방안

- 평가 결과를 전면 공개하고 그 결과에 따라 훈련비의 차등화를 단계적으로 추진하며, 평가 결과가 극히 부진한 훈련기관은 위탁 배제

○ 직업훈련정보망(HRD-Net)의 활성화

- 근로자의 경력개발과 기업 성과에 미치는 영향을 파악할 수 있도록 지속적인 개선
- HRD-Net의 훈련기관 및 훈련과정 정보를 확대·보강하여 훈련상담 관련 정보인프라로 활용

## Ⅸ. 노동시장 취약계층의 보호 강화

### ◆ 취약계층의 범위와 실태

#### □ 취약계층의 범위

- 취약계층이라는 용어는 폭넓게 사용되지만, 노동시장에서의 취약계층은 여러 가지 차원에서 정의될 수 있음. 정책의 대상으로서 취약계층을 설정할 경우에는 개념을 분명히 정의해서 사용할 필요가 있음.
- 여기에서는 취약계층을 크게 두 가지 집단으로 나누어서 설정하고자 함.
  - 첫 번째는 노동시장에서 취업에 애로를 겪고 있는 취업애로층임. 이 기준에 따른 취업애로층 가운데 대표적인 집단은 장기실업자층이나 반복적으로 실직상태를 경험하는 집단임. 인구학적 기준으로는 청년층, 중고령층, 여성 등이 이 기준에 따른 취약계층에 포함될 수 있음.
  - 두 번째는 노동시장에서 취업해 있다고 하더라도 사회적 보호를 제대로 받지 못하거나 다른 취업자 집단에 비해 낮은 처우를 받고 있는 집단임. 비정규직 등이 대표적으로 이에 해당됨.
  - 첫 번째 정의에 따른 취약계층이 노동시장에 취업했을 때는 두 번째 정의에 의한 취약계층으로 이동할 가능성이 높은 것으로 판단됨. 비정규직 근로자일수록 실직 가능성이 높아서 실업이나 비경제활동인구로 이동할 가능성이 높고, 이들은 다시 취업하더라도 다시 이동할 가능성이 높음.
    - 공통의 문제 상황에 직면해 있는 집단들이 사회적으로 직면하는 어려움을 포괄할 수 있는 개념이 근로빈곤층임.

□ **취약계층의 실태**

- 취약계층의 실태를 살펴보기 위해 경제활동인구조사 원자료를 이용해서 2001년 12월부터 2002년 12월까지 1년간 매월의 노동이동이 어떠한 방향으로 이루어지는가를 살펴본 결과가 <표 IX-1>임.
  - <표 IX-1>은 해당 기간 동안 지난월과 현재월의 경제활동상태를 비교한 결과를 소개하고 있음.
  - <표 IX-1>을 보면 상용직에서 임시직과 일용직으로 갈수록 한 달 사이에 실업과 비경제활동으로 이동한 비중이 점차 높아지고 있음을 알 수 있음.
    - 이는 비정규직이 상용직에 비해서 실업이나 실직으로 이어질 가능성이 높다는 점을 보여주는 결과임.
    - 또한 상용직에서 임시직과 일용직으로 갈수록, 고용주에 비해서 자영자와 무급가족종사자로 갈수록 실업보다는 비경제활동으로 이동하는 비중이 높아짐.
- 취업에서 실업과 비경제활동으로 이동한 집단의 월평균 규모와, 실업이나 비경제활동에서 취업으로 이동한 집단의 월평균 규모를 살펴보면 한국의 실업실태가 공식적인 지표보다 심각하다는 것을 알 수 있음

<표 IX-1> 2002년간의 노동이동 : 2001년 12월~2002년 12월(월평균)  
(단위 : 천명, %)

현재월 지난월	상용	임시	일용	고용주	자영자	무급	실업	비경활	전 체
상용	98.1	0.5	0.1	0.1	0.1	0.0	0.4	0.6	6,714
임시	1.1	93.3	0.7	0.1	0.5	0.1	1.2	3.0	4,766
일용	0.4	1.8	85.2	0.1	1.1	0.5	1.8	9.1	2,369
고용주	0.3	0.2	0.2	97.0	1.2	0.1	0.3	0.7	1,586
자영자	0.2	0.4	0.5	0.5	96.0	0.3	0.3	1.9	4,511
무급	0.2	0.4	0.6	0.1	0.8	93.4	0.1	4.4	1,780
실업	4.0	10.3	8.4	0.6	2.1	0.4	63.3	10.9	688
비경활	0.4	1.1	1.7	0.1	0.7	0.6	0.8	94.7	13,779
전 체	6,748	4,780	2,381	1,598	4,526	1,773	681	13,707	36,193

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료.

- <표 IX-2>에 따르면 2002년 1년간의 월평균 노동이동을 살펴보면 매월 취업에서 실업으로 이동한 규모가 14만 3천명이고, 비경제활동으로 이동한 규모는 57만 8천명으로 비경제활동인구로 이동한 규모가 4.1배에 이릅니다.
  - 반대로 실업이나 비경제활동인구에서 취업으로 이동한 규모는 각각 17만 8천명과 62만 1천명으로 비경제활동인구에서 취업으로 이동한 규모가 3.5배에 달함.
  - 따라서 비경제활동인구의 상당수가 실제로는 구직의사를 갖고 있고, 구직활동에도 참여하지만 실업률 통계에는 포착되지 않는 잠재실업자로 남아 있음을 알 수 있음.
- <표 IX-2>에서 상대적으로 나은 처지에 있는 취업자일수록 취업과 실업 사이에 이동하는 경향이 강하고 그렇지 않은 경우 취업과 비경제활동 사이에 이동하는 경향이 강한 것으로 나타나서, 실업자만을 대상으로 한 정책은 노동시장에서의 취약계층을 대상으로 한 정책이 되기 어려운 것으로 나타남.
- 고용주와 같이 상대적으로 양질의 일자리일수록 비경제활동보다는 실업과 취업 사이에 이동하는 경향이 강하고, 임시직이나 일용직과 같이 불안정한 일자리일수록 실업보다는 비경제활동과 취업 사이에 이동하는 경향이 강함.
- ※ 무급가족종사자의 경우 실업보다는 주로 비경제활동과 무급가족종사 상태 사이에서 이동하고 있음.

<표 IX-2> 취업과 실업, 비경제활동 사이의 월평균 노동이동수 : 2001. 12~2002. 12

(단위: 천명)

	지난월			B÷A		현재월			
	실업(A)	비경제활(B)	B÷A			실업(A)	비경제활(B)	B÷A	
현재월	상용	27	54	2.0	지난월	상용	26	42	1.6
	임시	71	157	2.2		임시	55	144	2.6
	일용	58	227	4.0		일용	43	216	5.0
	고용주	4	15	3.5		고용주	4	12	2.6
	자영자	15	91	6.2		자영자	12	86	7.0
	무급	3	77	26.1		무급	2	78	31.4
전체	178	621	3.5	전체	143	578	4.1		

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료.



- 한국에서 비경제활동인구 가운데 상당수가 취업으로 직접 이동한다는 점을 고려해서 장기실업 문제를 살펴볼 경우 공식적인 장기실업률에 비해 문제가 매우 심각한 것으로 파악됨.
  - 2002년 12월 현재 공식적인 장기실업률은 6개월 기준으로는 17.8%, 1년 기준으로는 2.4%로서 외국과 비교해 볼 때 그다지 높지 않음.
  - 실업과 비경제활동상태를 반복적으로 경험한 잠재적 장기실업자 집단을 포함해서 실질적인 장기실업자의 규모를 추정할 경우 장기실업자의 규모가 크게 증가함(표 IX-3).
    - 경제활동인구 조사를 6개월(2002. 7~2002. 12) 및 12개월(2002. 1~2002. 12) 패널로 연결한 자료를 이용해서 완화된 장기실업 기준을 도입함. 우선 6개월 기준으로는 6개월간 실직상태(실업과 비경제활동상태 포함)에 있으면서 적어도 3개월 이상 실업상태에 있었던 집단을 실질적인 6개월 기준 장기실업자로 간주한 장기실업자 비중(확장된 6개월 기준 장기실업자 비중 1)과 마지막 시점(2002년 12월)에는 비경제활동상태에 있지만 지난 6개월간 실직상태에 있었고 역시 3개월 이상 실업상태에 있었던 집단까지도 실업자에 포함시켜서 산정한 장기실업자 비중(확장된 6개월 기준 장기실업자 비중 2)을 구하였음.
    - 확장된 장기실업자 비중 1은 마지막 달에 실업자인 경우만 장기실업자로 간주한 것이고, 확장된 장기실업자 비중 2는 마지막 달에 비경제활동상태에 있던 경우도 포함한 것임.
    - 1년 기준으로는 1년 동안 실직상태에 있으면서 적어도 6개월 이상 실업상태에 있었던 집단을 실질적인 1년 기준 장기실업자로 간주한 장기실업자 비중(확장된 1년 기준 장기실업자 비중 1)과 마지막 시점(2002년 12월)에는 비경제활동상태에 있었지만 지난 1년간 실직상태에 있었고, 역시 6개월 이상 실업상태에 있었던 집단까지도 실업자에 포함시켜서 구한 장기실업자 비중(확장된 1년 기준 장기실업자 비중 2)을 구하였음.
  - <표 IX-3>의 결과는 실질적인 장기실업자의 규모가 공식적으로 발표되는 지표보다 6개월 기준으로는 약 1.6~1.9배, 1년 기준으로

〈표 IX-3〉 실업률 및 잠재실업자를 포함해서 확장한 장기실업자 비중

(단위: %)

실업률			6개월 기준 장기실업자 비중			1년 기준 장기실업자 비중		
원자료	6개월 연결패널	12개월 연결패널	원자료	확장 1	확장 2	원자료	확장 1	확장 2
3.1	2.5	2.3	17.8	29.3	33.9	2.4	10.1	15.5

주: 1) 원자료에 비해 6개월 연결패널과 12개월 연결패널의 실업률이 낮은 이유는 실업자가 조사 과정에서 누락되는 경우가 많기 때문임.

2) 확장된 장기실업자 비중 개념은 위의 본문 참조, 실업자가 조사 과정에서 누락되기 때문에 확장된 장기실업자 비중은 최소추정치의 성격을 가짐.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료.

는 4.2~6.5배에 이른다는 점을 보여줌.

○ 두 번째 유형의 취약계층과 관련하여 비정규직이 사회적 보호 측면에서 얼마나 취약한 처지에 있는가를 살펴보면 매우 심각한 것으로 드러남.

- 2002년 8월 현재 법적인 적용범위 대비 고용보험의 실제 가입률은 2002년 8월 현재 약 61.9%에 불과한 것으로 추정됨(황덕순, 『취약계층 근로자의 고용보험·국민연금 적용실태와 개선방안』, 『노동정책연구』 제3권 제3호, 2003).

- 근로자의 특성에 따라 적용대상을 국민연금의 사업장 가입대상자(5인 이상 사업체의 3개월 이상 근로자)와 그 이외로 구분해서 가입률을 추정할 경우, 전자의 고용보험 가입률은 74.7%, 후자의 고용보험 가입률은 34.6%에 불과해서 소규모 사업체 근로자 및 단기임시직 근로자 및 시간제 근로자는 실질적인 고용보험의 수혜를 거의 받지 못하고 있음을 알 수 있음.

※ 고용보험은 강제보험이기 때문에 실제 가입되어 있지 않았더라도 이직자가 실업급여를 신청하면 수급자격 여부를 확인하여 급여를 지급함. 그러나 실제 가입률이 실질적 보호 정도를 보여주는 지표라는 점은 부인할 수 없음.

○ 최근 소득분배 악화 및 빈곤, 특히 근로빈곤층(근로능력이 있는 실직자 및 불안정취업자를 포괄하는 개념으로서의 working poor)이 쟁점

으로 제기되면서 이와 관련해서 차상위계층이 중요한 정책대상으로 부각되고 있음.

- 보사연의 연구에 따르면, 국민기초생활보장제도의 수혜를 받지 못하는 비수급빈곤층 및 차상위계층(공공부조 수급기준소득 120% 이내)의 규모가 약 320만명에 이르는 것으로 추정되고 있으며, 이들을 대상으로 의료나 교육, 자활 등을 확대하는 것이 정책과제로 제시되고 있음.
- 이러한 기준으로 정의된 대상자의 경우 노동시장에서의 특성이 아니라 가구 단위의 소득을 기준으로 정의되지만, 대체로 위에서 살펴본 장기실업자 및 불안정취업층이 중요한 비중을 차지하는 것으로 분석됨.

#### □ 취약계층 보호정책의 기본방향

- 위에서 몇 가지 기준에 따라 취약계층의 개념과 그에 따른 문제가 서로 다르게 설정될 수 있다는 점을 살펴보았지만, 사회안전망의 확충은 특정 기준만을 따르는 것이 아니라, 서로 다른 기준에 의해 정의되는 취약계층의 특성에 그에 적합한 대책을 추진하는 것이 되어야 할 것임.
- 취업애로층의 경우 취업을 촉진할 수 있도록 노동시장 공급 측면에서 취업알선 및 직업훈련 지원 및 노동시장 수요 측면에서 임금보조 및 단기적인 일자리창출정책이 제공되어야 할 것임. 또한, 현재의 실업급여에서 이들에게 추가적인 지원이 가능한 방안을 모색해야 할 것임.
- 취업취약계층에 대해서는 사회보험과 같은 사회적 보호제도의 실효성을 제고할 뿐만 아니라 차별적 처우를 받지 않도록 해야 할 것임.
- 근로빈곤층에 대한 대책은 이들이 복합적인 대상으로 구성되어 있기 때문에 대상자 특성에 따라 위의 두 정책 및 공공부조 급여와 노동시장정책 서비스를 강화하는 정책을 결합해서 사용해야 함.

## ◆ 취업애로층의 취업지원 강화

### □ 근로빈곤층에 대한 고용지원 강화

- 국민의 정부를 거치면서 현대적인 복지국가의 제도적 보호장치가 거의 구축되었지만 여전히 큰 제도적 사각지대가 남아 있음.
  - 4대 사회보험제도가 전국민을 대상으로 확대되고 국민기초생활보장제도가 도입되어 현대적인 복지국가의 제도적 보호장치가 거의 구축됨.
    - 각 제도 내에 사각지대가 여전히 남아 있을 뿐만 아니라 사회보험과 국민기초생활보장제도 사이에 매우 커다란 제도적인 사각지대가 남아 있음.
    - 고용보험에 의한 실업자에 대한 보호와 최저생활을 보장하는 공공부조 사이에 매우 광범위한 근로빈곤계층이 아무런 사회적 보호를 받지 못한 채 남아 있기 때문임.
  - 대부분의 서구 복지국가에서는 사회보험을 통한 실업자보호제도와 최저생활보장제도 사이에 실업부조제도를 두어 이들이 노동시장에서 구직활동을 지속하면서 극빈층으로 떨어지지 않도록 하는 사회적 안전망으로서의 기능을 수행하고 있음.
- 1990년대 이후 전세계적으로 확대되고 있는 근로연계복지정책의 대상은 최저생활보장제도가 아니라 그 위의 사회적 안전망에 의한 수급자를 대상으로 함.
  - 유럽의 경우 이들은 실업부조 수급자이며, 미국의 경우 근로능력이 있는 유자녀 여성가구주를 보호하는 TANF제도 수급자임.
  - 한국의 경우 1998년 이후 고실업 시기에 대규모로 수행된 실업대책이 이러한 안전망의 역할을 수행하였으나, 공식적인 실업률이 안정되면서 청년층 대책을 제외하고는 거의 사라졌음. 공적인 사회적 보호제도의 사각지대가 매우 큰 상태에서 근로빈곤층을 대상으로 하는 사회적 보호장치의 도입이 매우 절실함.
- 성장과 분배의 선순환을 달성하기 위해서는 ‘일할 수 있는 기회’의

확대를 통해 근로빈곤계층에 대한 보호를 강화해 나가야 함.

- 일을 통한 사회적 보호의 강화는 사회적 시민권 차원에서도 매우 중요한 의미가 있음. 일자리를 갖는 것은 근대사회에서 사회에 능동적으로 참여하는 주체로 살아갈 수 있도록 하는 전제조건임.

- 노동할 수 있는 권리는 헌법에 보장되어 있으나 선언적인 규정 이상으로 이를 구체적으로 보장할 수 있는 제도를 갖추지 않고 있음.

○ 직업훈련 및 취업알선, 민간이 주도하고 공공부문이 지원하는 사회적 일자리창출과 같은 적극적 노동시장정책 및 사회복지서비스의 확충을 통해 근로빈곤계층이 노동시장에 참여할 수 있도록 지원해 나갈 필요가 있음.

- 근로빈곤층에 대한 지원을 확대하는 정책의 기본방향은 사회복지 제도의 위와 아래에서 동시에 사각지대를 축소해 나가는 정책을 병행하는 것임.

- 위로부터의 사각지대 축소전략은 일하고자 하는 의사를 갖고 있는, 누구든지 직업안정기관이 제공하는 고용서비스를 받을 수 있도록 고용서비스를 보편적인 서비스로 발전시키고, 특히 근로빈곤계층의 경우 취업알선을 넘어서 다양한 직업훈련 및 단기적인 일자리 경험과 같은 프로그램에 우선적으로 참여할 수 있도록 고용서비스 전달방식을 혁신하고 저소득 여성의 취업을 촉진하기 위해 사회복지서비스도 동시에 제공할 수 있도록 해 나가는 것임.

- 아래로부터의 사각지대 축소전략은 국민기초생활보장제도 수급자를 대상으로 시행되고 있는 자활사업의 범위를 점차 비수급 빈곤층 및 차상위계층으로 확대하는 것임.

○ 근로빈곤층에 대한 보호를 강화하는 위와 같은 접근은 현재와 같은 빈곤계층 보호방식의 전환을 요구함.

- 현재 일반적인 근로빈곤층에 대해서는 고용서비스가 체계적으로 제공되고 있지 않으며, 기초생활보장제도 수급자인 실직빈곤층에 대해서만 자활사업이 제공되고 있음.

- 새로운 보호방식은 기초생활보장제도 수급자 선정 절차를 전환하여 고용서비스를 우선적으로 제공하고, 이를 통해서도 빈곤으로부터 벗어나지 못하는 계층을 대상으로 기초생활보장제도에 의한 보호를 제공하는 것이어야 함.
  - 현재의 수급자를 포함해서 국가에 의한 사회적 보호를 원하는 근로빈곤층에 대해서는 취업상태와 소득, 노동시장에서의 취업 가능성 및 사회복지서비스 수요를 판정하고, 적극적 노동시장 정책 및 사회복지서비스를 우선 제공한 후, 이들 가운데 기초생활보장제도 수급요건에 해당되는 집단만을 수급자로 선정하여 보호하도록 선정 절차를 변경할 필요가 있음.
- 새로운 보호방식은 국가와 수급자 사이의 상호의무와 책임을 강화하는 것으로서, 전세계적으로 진행되고 있는 복지국가의 개혁과 흐름을 같이하는 것임.
  - 이러한 제도가 실행되기 위해서는 고용서비스와 사회복지서비스가 긴밀히 연계될 수 있도록 전달체계를 개혁해야 함.

□ 실직기간이 장기화된 자발적 이직자에 대한 실업급여 지급

- 현재 고용보험제도에서는 정당한 자기사정에 의한 자발적 이직자의 경우는 수급자격을 불인정하고 있음(법 제31조 및 제45조).
  - 엄격한 ‘비자발적 이직자들’에 대해서만 실업급여의 수급자격을 인정한 결과 우리나라의 실업급여 수혜율(실업급여 수급자/실업자)이 다른 선진국에 비해 현저히 낮음(표 IX-4)
- ‘자발적 이직자’로 신고된 피보험 이직자들의 경우도 결과적으로 장기실업의 상태에 빠지는 경우가 많으며, 이들의 경우도 ‘사회’보험의 원칙에 입각하여 사회안전망의 보호 대상이 되어야 함.

〈표 IX-4〉 각국의 실업자 대비 실업급여 수혜율

(단위: %)

미국(2000)	영국(1993)	독일(2000)	일본(1998)	한국(2002)
37	38	43.6	38	18.5

〈표 IX-5〉 각국의 자발적 이직자에 대한 급여 제한 실태

국 가	제한 내역	비 고
영국	1~26주 유예	-
스위스	6~12주 유예	-
일본	1~3개월 유예	-
노르웨이	8주 유예	-
독일	12주 유예	특수한 경우 단축 가능
프랑스	4개월 유예	적극적 구직활동 입증 요구
핀란드	3개월 유예	5일 이내 일자리 경우 1개월
덴마크	5주 유예	-
호주	4~5주 유예	26주간 급여 18% 삭감으로 대체 가능
벨기에	8~52주 유예	-

- 선진국의 경우 시장주의적인 정책을 유지하는 미국 등 일부 국가를 제외하고는 대부분의 국가는 자발적 이직자들에 대하여 일정 기간 유예 후 실업급여를 지급하고 있음(표 IX-5).
- 자발적 이직자 중 적극적으로 구직활동을 하였으나 장기간 실업상태에 있는 결과적 실업자에 대해 실업급여를 지급하도록 고용보험법을 개정할 필요가 있음.
  - 피보험 단위기간을 충족하는 자발적 이직자 가운데 일정 기간(예: 3개월 혹은 6개월) 이상의 비자발적 실업자들에 대해서는 소정급여수준이나 소정급여일수를 부분적으로 줄여서 지급하는 것으로 함.
- 자발적으로 이직을 하였으나 구직노력에도 불구하고 결과적으로 비자발적 실업자가 된 피보험 이직자들에 대한 실업인정은 사회보험의 원리에 맞으며 대부분의 선진국에서도 이와 같은 제도가 실시되고 있어 국제적인 기준에 수렴하게 되는 효과가 있음.
  - 고용보험은 법적 강제보험으로서 자발적 이직자들의 경우 실업상태에 빠져도 보험료만 부담하고 실업급여의 혜택을 받지 못할 경우 사회보험에 대한 불신을 초래할 수 있음.
  - 자발적 이직자들에 대해 실업인정 및 실업급여 수급자격을 부여할

경우 자발적인 장기실업 등 도덕적 해이의 위험이 초래될 수 있으나 적극적 구직활동을 조건으로 엄격한 관리를 할 경우(예: 유예기간 중 구직등록의무 및 구직활동을 조건으로 실업급여 수급자격 인정) 문제가 없을 것임.

- 아울러 실업인정의 판정에서 ‘자발적 이직’과 ‘비자발적 이직’의 구분을 보다 명확히 하고 비자발적 성격의 이직이 자발적 이직으로 판정되는 관리상의 오류를 최소화할 필요가 있음.

#### □ 중장기적 비전에 입각해서 청년실업대책을 체계적으로 추진

- 경제위기 이후 안정화되어 가던 청년층 실업률이 최근 경기침체에 따라 악화되고 있는 추세임.
  - 근로생애 초기에 경험하는 실업은 단기적으로 뿐만 아니라 중장기적으로도 근로생애에 지속적으로 부정적인 영향을 미칠 수 있음.
    - 노동력의 유희화는 기존의 인적자본을 감가상각할 뿐만 아니라 근로경험을 통한 인적자본 축적의 기회를 상실함으로써 장기적으로 노동시장 정착도를 저하시켜 노동력의 유희화를 가속시키는 악순환에 빠질 수 있음.
- 청년실업 문제가 중소기업의 인력난과 병존한다는 사실은 청년실업이 경기 악화에 따른 일자리 부족에만 기인하는 것이 아님을 보여줌.
  - 총량적인 측면에서는 경제성장 속도의 둔화에 따른 고용흡수력의 감소가 전반적으로 노동수요를 감소시키고 있을 뿐만 아니라 경제위기 이후 청년층이 선호하는 대기업·고임금 일자리가 크게 감소하였음.
    - 기업이 상시적인 고용조정을 추진하면서 경력직 채용을 선호하는 것도 청년실업을 야기하는 중요한 원인임.
  - 노동수요가 구조적으로 변화하고 있음에도 불구하고 학교교육은 노동시장의 변화를 따라가지 못하는 제도적인 지체가 발생하고 있음.
    - 고등교육 진학률이 급격하게 증가하여 1995~2003년간 대졸자



〈표 IX-6〉 청년실업에 관한 노동시장의 구조적 문제

---



---

- GDP 증가율 : 8.3%(1980년대 평균)→6.0%(1990년대 평균)→5%대(향후 10년)
- 취업계수(명/억원) : 6.03(1990)→4.56(1995)→3.70(2000)→3.48(2002)
- 주요 기업의 취업자수 : 1,573천명(1997)→1,247천명(2002)
- 신규채용 : 경력채용 비율(%) : 61 : 39(1997)→18 : 82(2002)
- 대학진학률(%) : 33.2(1990)→51.4(1995)→68.0(2000)→79.7(2003)
- (전문)대졸자수 : 25만명(1990)→32만명(1995)→43만명(2000)→50만명(2003)
- 대기업(300인 이상) : 중소기업 임금 : 263만원 : 177만원(2002)

---

수가 18만명이나 증가하였으나, 산업현장에서 활용될 수 있는 경력을 갖추지 못하고 노동시장으로 배출되고 있음.

- 노동시장의 양극화도 청년실업을 야기하는 중요한 원인임.
  - 중소기업과 대기업 간의 생산성 격차는 계속 확대되고 있으며, 이러한 지불능력의 격차가 임금과 근로조건의 격차를 심화시키고 기업별 격차의 확대는 청년층의 대기업 선호 현상을 부추겨, 대기업 진입을 희망하는 청년층의 대기실업을 야기함.
- 경기 회복과 그에 따른 일자리창출이 청년실업 문제를 완화할 수 있지만, 인력수급의 양적·질적 불일치를 야기하는 구조적인 문제점을 시정하지 않고서는 청년실업 문제의 근본적인 해결이 어려움. 단기 대책만이 아니라 중·장기적인 관점에서 경제·산업정책과 교육정책을 포함한 종합대책을 추진해야 함.
  - 단기적인 일자리 제공에 치중하였던 청년실업대책은 근로경험 및 경력개발을 통해 취업능력을 높이는 방향으로 개선해야 함.
    - 경력직 채용 추세에 맞추어 다양한 직장체험 기회를 제공할 필요가 있음. 졸업생을 대상으로 하는 인턴제뿐만 아니라 재학생이 직장체험을 통해 직업세계에 대한 이해를 높이고 경력형성을 도모할 수 있도록 연수제도를 확대해야 함.
  - 대졸자에 편중된 청년실업대책을 고졸 이하의 저학력자에게도 확대하여 청년 구직자의 특성과 능력에 맞는 취업지원서비스를 제공해야 함.

- 대졸 미취업자에게는 정보통신 등 취업유망 분야를 중심으로 직업훈련을 실시하고, 고졸 미취업자에게는 조선, 자동차 등 인력부족 분야를 중심으로 취업과 연계된 훈련을 실시하도록 함.
- 청년 구직자의 개인별 특성에 맞는 취업지원서비스를 제공할 수 있도록 전달체계를 혁신해야 함.
  - 고용안정센터를 중심으로 지역내 학교, 기업과의 연계를 강화하여 취업서비스 공조체제를 구축해야 함.
  - 분산적으로 이루어지던 취업지원 프로그램 또한 체계화하여 『한국형 뉴딜 프로그램』으로 발전시켜 나갈 필요가 있음. 이를 위해 심층상담을 통해 구직능력 정도에 따라 중점지원 대상자를 선별하고, 이들에게는 취업알선, 일자리 제공, 직장체험, 직업훈련 등을 하나의 서비스 패키지로 만들어 단계적이고 체계적인 종합취업지원서비스를 제공할 수 있는 체계를 구축해야 함.
- 노동시장과 연계한 교육은 청년실업을 예방하는 사전적이고 근본적인 대책임. 청년실업률이 낮은 국가들은 모두 학교-노동시장 이행이 원활함.
  - 주요 선진국에서는 청년층 고실업의 구조적인 문제점을 해결하기 위하여 교육과 노동시장의 연계를 강화하여 학교로부터 노동시장으로의 성공적인 이행을 위한 예방적인 정책에 역점을 두고 있음 (미국, 학교-직업세계 이행기회법).
  - 산학협력을 강화하여 산업수요에 부응하는 인력을 육성하기 위한 노력을 지속적으로 추진하는 한편, 교육의 노동시장 성과를 공개하여 학과 정원 및 교육과정의 자율적인 조정을 유도해 나갈 필요가 있음.
    - 교육의 노동시장 성과를 공개하는 것은 정원과 교육과정을 산업수요에 부응하여 편성하도록 유도하는 한편, 학생들이 직업 전망에 기초하여 진학을 결정하는 데 도움을 줄 것임.
    - 이를 위해 전공분야별 취업실태를 공표하는 제도를 점진적으로 추진해야 함. 지방대학의 위축을 방지하기 위해 지역별·전공분야별 평균 취업실태를 함께 공표하며, 기초학문 분야에 대해

서는 연구 및 학문 후속세대에 대한 지원 등의 보완조치를 마련할 수 있음.

- 대학별 취업률 공개는 대학 자율에 맡기되, 취업률 공개 여부 및 취업률 등을 대학 평가에 반영함으로써 대학의 변화를 유도할 수 있음.

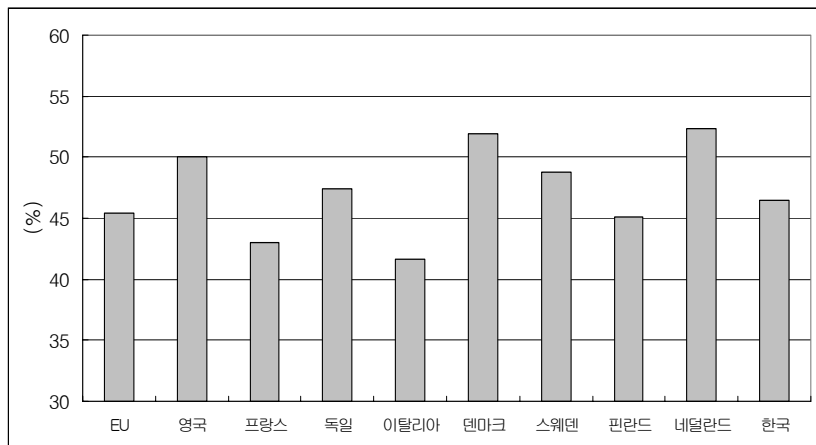
□ 중고령자와 여성의 경제활동참여 촉진

○ 고령사회로의 급속한 이행은 크게 두 가지 측면에서 노동시장의 환경을 변화시키고 국가 수준에서 고용정책적 대응을 요구함.

- 첫 번째로 피부양 인구의 규모와 비중의 증가에 따른 사회적 부담을 완화하기 위해서는 전체 인구 대비 취업자 비율(그림 IX-1)을 높여나가야 함.

- 우리나라는 청년층의 유희화율도 적지 않지만, 무엇보다도 여성(특히 고학력 여성)의 경제활동참가율이 매우 낮다는 오랜 문제를 해결할 필요가 있음(그림 IX-2).

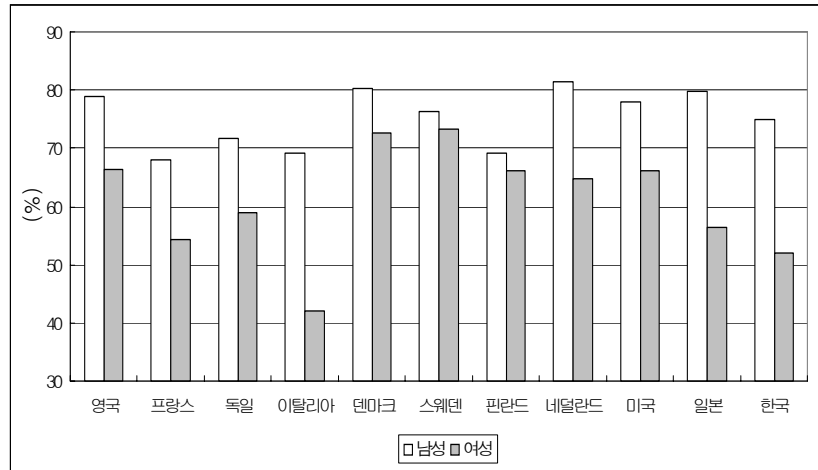
[그림 IX-1] 총인구 대비 취업자 비율 : 2002(전연령)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2002.

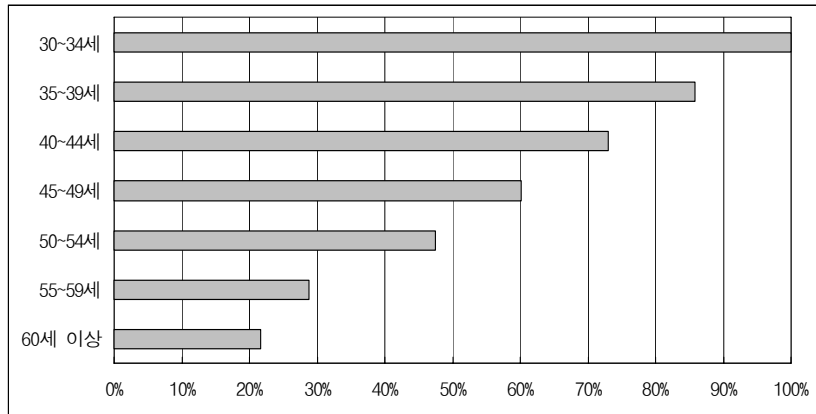
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_analysis/employ\\_2003\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/employ_2003_en.htm)

(그림 IX-2) 총인구 대비 취업자 비율: 2002(15~65세, 성별)



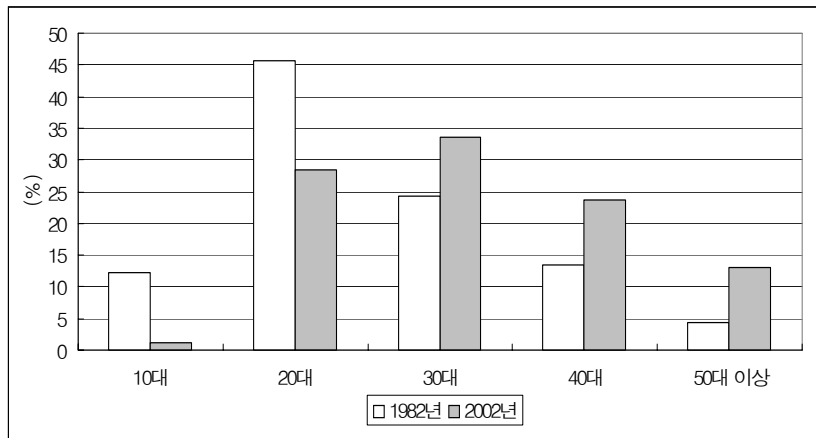
- 고령자의 경우 지금까지는 선진국에 비해 비교적 높은 경제활동참가율을 유지하고 있지만 이것은 연금제도가 아직 성숙하지 않았고 자영업과 농업부문 종사자가 많기 때문임. 고용부문에 서는 평균 퇴직연령이 오히려 점점 더 낮아지고 있음(그림 IX-3). 따라서 중·고령층의 고용을 안정시킬 수 있는 장기적인 대응책이 요구됨.
- 둘째로, 노동인력의 고령화에 대응해야 함.
  - 인구고령화가 노동력 규모의 축소로 나타나게 되는 시점은 2020~2030년 정도가 되겠지만, 이미 진행되고 있는 노동인력의 고령화(그림 IX-4)는 우리 사회에 중요한 영향을 미치게 됨.
  - 고령화된 인력으로 산업을 이끌어나가더라도 생산성이 하락하지 않도록 하기 위해서는 노동력의 질(quality)을 향상시키는 방안을 마련해야 함. 이를 위해 작업장과 노동 과정도 고령자가 생산성을 발휘할 수 있도록 재구조화되어야 함.
- 고령사회에 대비해서 중고령자 및 여성의 경제활동참여를 촉진하기 위한 정책과제들은 그 효과가 당장 나타나지 않더라도 장기적인 안목을 갖고 추진해야 함.

(그림 IX-3) 연령계층별 임금근로자의 상대적인 규모(남자): 코호트분석(30대 초반=100)



자료: 노동부, 「임금구조기본통계조사」 1996, 2001 원자료.

(그림 IX-4) 기업내부 인력구성의 변화



자료: 노동부, 「임금구조기본통계조사」 1982, 2002 원자료.

- 첫째, 중고령 임금근로자의 조기퇴직 추세를 차단하고 고용안정성을 도모할 수 있도록 제도적인 인프라를 정비할 필요가 있음.
- 연령차별금지 입법을 통해서 오직 연령을 이유로 정리하고 대상자나 명예퇴직 대상자가 되는 현상은 막을 필요가 있음. 이를 통해서 45세 퇴직이라는 실질 퇴직연령 하락추세에 제동을 걸

수 있을 뿐 아니라, 직무에 따라 개인의 성과를 평가하고 이를 승진·임금 등 인사와 연동시키는 합리적인 인사관리 관행을 정착시키는 방향의 선순환을 이끌어낼 수 있을 것임.

- 둘째, 여성을 노동시장으로 유입시키기 위한 정책으로는 ① 차별 시정을 위한 노력, ② 사회적 일자리창출, 그리고 ③ 일-가족 양립 지원정책 등이 결합되어야 함. 여기서 여성 또는 가족과 관련된 제 정책들이 양성평등 이념을 기반으로 하는 일-가족 양립지원의 방향성을 견지하여야 함.
- 셋째, 고령화된 인력으로 산업을 이끌어어나가더라도 생산성이 하락 하지 않도록 하기 위해서는 노동력의 질(quality)을 향상시키는 방안을 마련해야 함.

#### ◆ 취업취약계층 보호 강화 방안

##### □ 사회보험 사각지대 해소를 통한 형평성 제고

- 사회보험의 광범위한 사각지대는 한국의 사회보장제도가 심각한 문제를 안고 있음을 보여줌.
  - 첫 번째는 근로자 내부의 형평성이 침해되고 있음.
    - 국민연금의 경우 일정 규모 이상의 정규직 근로자들은 노사가 공동으로 부담하는 사업장가입 대상으로 보호되는 반면, 소규모 영세사업체 근로자 및 비정규직 근로자들은 지역가입 대상으로 분류되어, 본인이 보험료를 모두 부담해야 하기 때문에 부담 측면에서 형평성이 유지되지 못함.
    - 국민연금이나 고용보험 모두 실질적으로 배제된 노동자들의 경우, 사회보험의 수혜로부터 원천적으로 배제되기 때문에 형평성이 심각하게 침해됨.
  - 두 번째로 국민연금이나 건강보험의 사업장가입 대상자 및 고용보험 적용 대상자는 모두 근로자임에도 불구하고, 제도별로 서로 적용범위가 다르고 서로 다른 관리운영체계를 갖고 있기 때문에 제

도의 효과성 및 제도운영의 효율성이 낮음.

- 동일한 근로자가 고용보험에서는 사업주에 의해 적용되는 반면, 국민연금에서는 지역가입 대상자로 분류되어 적용됨.
- 세 번째로 소득이 낮은 취약계층 근로자의 사회보험 가입률이 낮기 때문에 한국의 사회보장제도가 ‘사회적 보호를 가장 필요로 하는 집단’을 우선적으로 보호하지 못함.
  - 한국의 사회보장제도가 이러한 문제를 안게 된 이유는 사회보장제도의 발전 과정과 관련됨. 저개발국에서 사회보험을 비롯한 사회보장제도를 도입할 때 보편적으로 직면하는 문제의 하나는 행정력의 범위가 미치지 못하는 비공식 부문이 광범위하게 존재한다는 점임. 한국은 행정력의 범위가 미치는 공식 부문을 우선적으로 보호하기 시작해서 행정적인 적용범위를 점차 확대해 가는 전략을 채택하였음.
- 사각지대 축소와 관련해서 중요한 정책적 변화는 올해부터 시작된 일용직으로의 고용보험 적용확대임.
  - 지금까지의 사회보험 적용확대 과정을 보면 고용보험의 뒤를 이어 건강보험과 국민연금으로 사업장가입 대상자 범위가 확대되어 왔음.
    - 일용직에 대한 고용보험 적용확대를 성공적으로 추진할 경우 건강보험과 국민연금의 사업장가입 대상자 범위 확대를 추진할 수 있는 기반이 마련될 것임.
  - 법적인 적용범위의 확대만으로는 실질적인 적용률 확대를 기대할 수 없기 때문에 실질적인 적용범위 확대를 위한 제도적 장치를 마련해야 함.
    - 일용직에게 고용보험을 적용하기 위해서는 노동이동이 빈번한 이들의 고용기록을 행정적으로 관리할 수 있는 시스템을 구축해야 함. 일용직에게 적합한 피보험자 관리방식을 마련하고 별도의 신고 없이도 전자카드 시스템을 통해 자동적으로 피보험자의 고용기록이 직업안정기관에 전달되어 관리될 수 있는 시스템을 구축해야 함.

- 세무행정체계 및 건설업 관련 정책과의 긴밀한 연계를 통해서 사용자들이 자발적으로 고용보험에 가입할 수 있도록 제도적 유인장치를 마련하는 것이 매우 중요함. 행정적인 관리운영체계를 정비하는 것만으로는 사회보험 가입에 따른 보험료 및 조세부담의 증가를 우려하는 노사의 근시안적인 선택을 충분히 억제하기 어렵기 때문임.
  - 세무행정체계와의 긴밀한 정보교류를 통해서 법인세 및 사업소득세 신고기준이 되는 인건비와 고용보험료 납부기록을 대조하여 고용보험 가입을 유인할 수 있는 시스템을 구축해야 함.
  - 건설업 관련 정책으로는 공공부문이 발주하는 관급공사 입찰시 성실하게 고용보험에 가입했는가를 기준의 하나로 반영하는 방안도 검토해 볼 필요가 있음.
  - 국민연금관리공단, 건강보험공단, 근로복지공단으로 나뉘어져 있는 4대 사회보험의 적용징수체계를 통합하여 사회보험의 관리운영체계를 효율화함으로써 정보공유를 통한 사각지대 축소 및 사업주들의 행정적인 불편을 최소화하는 방안이 될 것임.

□ 고용차별 해소방안 추진

- 저출산 및 압축적인 고령화사회 진입으로 인해 이제까지 기업의 차별적 고용관행으로 제대로 활용되지 못해 온 노동인구 집단의 적극적 활용 필요성이 크게 대두하고 있는 반면, 이러한 차별적 관행을 효율적으로 구제하는 기제와 절차는 현저히 부족함.
  - 신속한 고용차별 관련 분쟁처리 절차의 확립은 새로운 인구구성상의 변화를 겪고 있는 노동시장의 인프라 구축에 필수적임.
  - 고용상의 성차별과 관련하여서는 「남녀고용평등법」과 「남녀차별금지및구제에관한법률」 등이 존재하지만, 실제적으로 성차별과 관련된 영향력 있는 판결 사례가 극히 드문 만큼 이들 법률이 제공하는 구제 절차의 실효성에 대한 끊임없는 의문이 제기되어 왔음.
    - 기타 취약계층에 대해서는 차별과 관련된 법률적 보호조차 마련되지 않은 상태임. 장애인 의무고용제, 고령자 기준고용률 및



고용적합직종 설정과 같은 지원제도로는 외환위기 이후 악화된 취업난 속에 구직의 어려움이 가중되고 있는 장애인이나 고령자 위주로 진행된 정리해고와 명예퇴직 이후 연령차별의 벽에 의해 재취업을 제대로 하지 못하고 있는 근로자에게 공정한 노동시장 참여기회를 제공하기 어려움.

- 취업애로층이 차별의 벽을 뚫고 취업하였다 하더라도 고용불안정과 저임금으로 특징지워지는 비정규직으로 격리되어 그 고용의 질이 매우 낮음.
  - [그림 IX-5]와 <표 IX-7>은 정규직과 비정규직 사이에 심한 임금 및 사회보장 수혜상의 격차가 존재하며, 만일 성과 고용지위상의 차별이 중복되는 경우 그 격차는 더욱더 크게 벌어지는 현실을 보여줌.

(그림 IX-5) 성과 고용지위에 따른 임금격차(비율)



자료: 통계청, 「경제활동인구부가조사」 원자료, 2003. 8.

<표 IX-7> 성과 고용지위에 따른 사회보장 수혜 격차(비율)

		국민연금	의료보험	고용보험	퇴직수당
전 체	남성	66.6	68.6	57.1	62.8
	여성	45.1	46.2	39.6	38.9
정규직	남성	96.9	97.9	80.0	99.0
	여성	95.6	96.9	78.0	98.0
비정규직	남성	30.0	33.3	29.4	18.5
	여성	23.0	24.8	22.7	10.5

자료: [그림 IX-1]과 동일.

- 고용차별에 대한 구제는 고용관계의 특성상 시간과 비용이 많이 드는 사법적 구제 절차보다는 분쟁 당사자간의 관계 악화를 최소화하고, 가능하면 근로관계의 지속을 유도할 수 있는 행정적 구제 절차를 활용하는 것이 일반적임.
  - 사법 절차를 통한 권리구제는 소송과 관련된 비용뿐 아니라 절차상에서도 보다 엄격한 입증능력을 요구하기 때문에 고용차별에 대한 구제의 실효성이 오히려 저하될 우려가 있음.
- 고용분야의 전문성을 갖춘 노동부의 노동위원회에 고용차별구제위원회를 설치하여 성별은 물론 장애나 연령 등 고용과 관련된 차별을 총괄적으로 구제할 수 있는 권한을 부여하는 방안을 추진하는 것이 바람직함.
  - 지금까지 고용상의 성차별 분쟁해결을 담당하여 온 행정구제기구인 노동부의 고용평등위원회와 여성부의 남녀차별개선위원회에 공통적으로 지적되어 온 문제점은 실질적인 차별구제를 가능하게 하는 집행력이 부족하다는 것임.
  - 노동위원회에 속한 고용차별구제위원회를 통해 지금까지 고용상의 차별구제기구 및 절차와 관련하여 지적되어 온 문제점을 해소하고 구제기능을 크게 강화할 필요가 있음.
    - 우선 별도의 기구설립 없이 노동과 고용 문제에 전문성을 지닌 노동위원회에 고용차별에 대한 구제권한을 부여함으로써 현재 노동부 내에서도 지방노동사무소, 고용평등위원회, 노동위원회 등으로 다원화되어 있는 구제기관을 일원화하는 한편, 노동위원회가 가진 상대적으로 강한 집행력을 적극적으로 활용해야 함.
  - 노동위원회 및 소속 고용차별구제위원회가 목표한 차별구제에서의 실효성을 확보하기 위해서는 고용상의 직접 혹은 간접차별의 제 유형과 적절한 구제방식에 대한 전문적 능력을 크게 제고하여야 함.
    - 구제위원회에 조사와 연구 업무를 담당할 전문위원을 확충하고 담당자에 대한 전문적 교육을 실시하는 한편, 고용차별과 관련

된 사례와 판례를 축적하여 홍보 및 교육 자료로 활용할 필요가 있음.

□ 적극적 차별시정조치(AA) 도입

- 노동시장에서의 차별시정은 고용평등법과 같은 반차별법의 시행과 구제 절차의 확립만으로는 이루어지기 어려움.
  - 노동시장에서의 차별은 명백한 성차별적 제도보다는 의견상 중립적이나 차별적 결과를 가져오는 간접차별의 형태로 이루어지고 있는 경우가 많기 때문임.
  - <표 IX-8>에 제시되어 있는 고용상의 성차는 주요한 법적 평등의 기반을 확보하게 된 여러 법률의 시행에도 불구하고 고용평등의 확보가 아직도 요원한 과제를 명백히 드러내고 있음.
    - 우리나라 여성의 노동시장 참여비율은 OECD국가의 평균인 69%보다 현저히 낮은 56.3%에 불과할 뿐 아니라, 이러한 참여 격차가 대졸 이상에서 더욱 악화되는 현상을 관찰할 수 있음.
- 노동시장에서의 평등한 결과를 중시하는 적극적 차별시정조치를 도입해야 함.
  - 기업의 일상적 업무와 인사관행에 너무나 깊이 내재화되어 있는 간접차별의 실질적 감소는 차별적인 태도를 가지고 의도적인 차별만을 행하는 사용자에 대한 법적인 제재만으로는 불충분함.
  - 적극적 조치는 작업장에서의 고용차별을 제거하기 위한 모든 정책과 절차를 가리키는 말로, 특히 직무격리 현상과 승진 차별과 같이 제도 자체에 각인되어 있는 차별적 관행과 이러한 차별을 영속시키는 조직의 타성을 규제하는 데 유용함.
- 정부의 직접적인 규제가 어려운 사 부문에 대한 적극적 조치의 실시 방안 중의 하나로 선진국에서 널리 사용되는 정책이 국가와 계약을 체결하고자 하는 기업에 고용평등이행계획서를 제출하게 하고 그 진행을 모니터링하는 계약준수제임.
  - 미국에서는 시민권법 제7편과 행정명령 11246호에 근거하여 연방

〈표 IX-8〉 고용상의 성차 비교: 한국 대 OECD국가 평균

	한 국	OECD 평균
여성의 고용 비율	56.3	69.0
성별 차이	31.8	18.6
여성의 고용 비율(대졸 이상)	55.0	82.1
성별 차이	34.9	11.2
성별 임금비	63(2001)	84(1998)
임시직 근로 비율(전체)	48.8	13.9
여성	57.8	15.2
남성	42.4	12.9
단시간 근로 비율(전체)	7.1	15.3
여성	9.9	25.7
남성	5.2	7.6
무보수 가족노동 비율(전체)	9.1	3.1
여성	19.3	6.3
남성	2.0	2.0

자료: OECD, *Economic Outlook*, 2001, 2002.

노동부, 「임금구조기본통계조사」 2002

통계청, 「경제활동인구부가조사」 원자료, 2003. 8.

계약준수프로그램(Federal Contract Compliance Program)을 마련하고 노동부 내 연방계약감독국으로 하여금 연방정부와 일정 금액 이상의 계약을 체결한 사업자와 그 산하 사업장에서 여성과 소수민족에 대한 고용기회를 확대하도록 요구하고, 만일 이들 기업이 적극적 조치의 이행에 실패하였을 시 계약된 자금의 지급 보류 혹은 계약 취소와 같은 제재를 가한 바 있음.

- 계약준수제는 미국의 경우 노동시장에서 발생하는 차별시정에 일정 정도 기여한 것으로 평가됨.
- 대규모 조달기업과 공기업에게 직종별·직급별·고용형태별 여성, 장애인, 고령자 고용현황에 대한 기초통계를 제시하고 이행계획서를 준비하도록 하는 계약준수제를 실시할 필요가 있음.
- 우리나라의 정부조달계약 사업체의 수는 2002년의 경우 3,949개로 고용된 근로자수가 전체 임금근로자의 약 40%인 5,494천명에 이

르러 계약준수제의 대상 범위가 상당히 광범위함.

- 시행 초기에는 전면 적용에 대한 부담을 고려하고 사용자에게 홍보와 교육의 기회를 제공하기 위해 조달계약 사업체를 주대상으로 하되 일정 규모(300인) 이상의 사업체부터 실시하는 것이 바람직할 것임.
- 대상 기업은 모집과 채용, 임금, 승진 및 배치, 교육훈련, 정리해고 등과 관련된 고용관행 전반의 투명성과 객관성, 공정성을 제고할 수 있는 내용으로 고용평등이행계획을 수립하여야 함.
- 사기업 스스로 이행계획을 수립하고 이행 시기를 조절할 수 있다는 점에서 이 제도는 취약계층에 대한 할당제와는 분명히 구분됨.

#### □ 비정규근로의 남용 억제와 보호 강화

- 비정규근로는 세계 어느 나라에나 있는데 우리나라에서 특히 심각한 사회문제로 제기되고 있음. 그 주된 이유는 다음과 같은 세 가지임.
- 첫째, 우리나라의 비정규근로는 대부분 고용이 불안정한 유형임.
  - 비정규근로에는 다양한 근로형태가 포함되어 있음. 이 중 선진국에 가장 보편적인 형태는 파트타임, 즉 단시간근로임.
  - 우리나라에는 비정규근로자의 가장 보편적 형태가 고용이 불안정한 근로자임. 시간제 근로자는 임금근로자 중 약 4%에 불과하고, 임시·일용·파견·독립도급 등 고용이 불안정한 근로자들이 비정규근로자의 대부분을 차지함.
- 둘째, 우리나라에 비정규근로자의 규모가 크며, 근래에 크게 증가했음.
  - 비정규근로자의 규모는 비정규근로자를 어떻게 정의할 것인가에 따라 다르게 추산될 수 있지만 비정규근로자를 정규근로자와 고용형태가 상이한 근로자라고 정의하면 그 규모는 25~30% 내외로 추산됨. 고용형태뿐 아니라 근로조건까지 고려하면 비정규근로자의 규모는 전체 근로자의 과반수인 52%에 이

름. 이 비율은 1990년대 중반에는 약 41~42%에 불과했었는데 외환위기를 거치면서 50% 이상으로 크게 증가했음.

- 셋째, 정규근로자와 비정규근로자 사이의 근로조건 격차가 큼.
  - 비정규근로자를 어떻게 정의하든 그 노동조건은 정규근로자에 비해 매우 열악함. 고용형태에 의해 정의되는 비정규근로자의 평균임금은 정규근로자에 비해 53~54%에 머물고 있음. 근로 조건까지 고려하여 정의되는 비정규근로자의 평균임금은 정규근로자의 40%대에 불과함.
- 비정규근로자에 대한 사회적 보호의 기본 방향은 '균등대우'와 '남용방지'가 되어야 할 것임.
  - 먼저 비정규근로가 정규근로와 고용형태는 다르지만 임금 등 근로 조건에서 차별받지 않도록 균등대우를 제도화해야 함. 비정규근로에 대한 선진국 보호방안의 기초이기도 함.
    - 유럽에서는 유럽연합 차원의 지침을 통해 단시간 근로자 및 임시직 근로자에 대한 보호방안을 정하고 각국이 이를 이행하고 있는데, 그 기본 방향이 균등대우임. 일본에서도 정부 정책으로 균등대우를 추진하고 있음.
  - 비정규근로를 하나의 정당한 고용형태로 인정하되 남용되지 않도록 해야 하는 것도 필요함.
    - 이는 특히 고용형태의 성격상 본래 고용이 불안정할 수밖에 없는 임시·일용·파견 근로에 대한 정책이 되어야 할 것임. 장기간 지속되는 업무에 정규근로자를 고용하지 않고 단기계약 근로자를 반복 사용하면서 정당한 대우를 하지 않는 것은 제도적으로 규제되어야 하고 남용되는 근로자들은 적절히 보호되어야 함.