

정책연구 2000-1

21세기 노동정책

이원덕 김 훈 방하남
이병희 장지연 전병유

목 차

I. 노동정책의 환경변화	1
1. 21세기 경제사회의 새로운 패러다임	1
2. 노동력 수요·공급구조의 변화	5
3. 노사관계 여건 및 근로계층의 성향변화	24
II. 노동정책의 위상과 비전	32
1. 21세기 국가발전 전략과 노동정책의 위상	32
2. 노동정책의 중장기 비전	33
III. 부문별 정책방향 및 과제	37
1. 고용정책	37
2. 인력개발정책	50
3. 노사관계정책	62
4. 근로자 삶의 질 향상 정책	75

표 차례

<표 I-1> 우리나라 경제성장의 요인별 기여도	3
<표 I-2> 우리나라 인구의 변화 전망	5
<표 I-3> 성별 경제활동인구 및 참가율 추이	6
<표 I-4> 경제활동참가율의 국제비교(1997년)	6
<표 I-5> 여성의 연령계층별 경제활동참가율의 국제비교(1997년)	8
<표 I-6> 청소년 경제활동인구 및 참가율 전망	11
<표 I-7> 노령인구의 경제활동참가율의 추이 및 전망	12
<표 I-8> 산업별 취업구조 전망	18
<표 I-9> 직업대분류별 취업자수 전망	20
<표 I-10> 고숙련 사무직 취업자의 산업별 비중	21
<표 I-11> 전문기관 유망직종 수요예측 결과	21
<표 I-12> 임시근로자의 규모와 비중	23
<표 I-13> 각국의 단시간 근로자의 비율	23
<표 I-14> OECD 국가의 노동시장 성과	25
<표 I-15> 인적자원 유형별 처우내용	28
<표 III-1> 주요 국가의 직업안정조직 현황	45
<표 III-2> 시간제근로에 있어서 여성참여의 국제비교	47
<표 III-3> 고용보험 확대적용 현황	78
<표 III-4> 주요국의 실업자 대비 실업급여 수급자의 비율	79

그림차례

[그림 I-1] OECD 국가의 지식기반산업의 부가가치 생산비중	2
[그림 I-2] 여성의 연령계층별 경제활동참가율	7
[그림 I-3] 미국과 일본의 청소년 경제활동참가율의 변화	10
[그림 I-4] 청소년 경제활동인구 전망(15~24세)	11
[그림 I-5] 노령층 경제활동인구의 변화	13
[그림 I-6] 학력별 경제활동인구의 변화	14
[그림 I-7] R&D 집약도별 고용구조 변화의 전망	17
[그림 I-8] 직종별 취업자 연평균 증가율	20
[그림 I-9] 임시근로자 비중의 국제비교	23
[그림 I-10] 숙련수준별 GDP 변동과 실업변동간의 관계	26
[그림 I-11] 노동조합원수 및 조직률 변화 추이	27
[그림 I-12] 인적자원의 유형(고용포트폴리오)	28
[그림 III-1] 인적자원과 국가경쟁력	63
[그림 III-2] 다층(多層) 임금교섭체계 모형	69

I. 노동정책의 환경변화

1. 21세기 경제사회의 새로운 패러다임

□ 세계화와 무한경쟁

- 21세기에는 정보화와 운송수단의 급속한 발달에 힘입어 세계화가 더욱 빠르게 진전될 것임.
 - 세계화는 과거의 국내시장·지역시장 내에서의 제한경쟁을 세계 단일 시장에서의 무한경쟁으로 바꾸어서 세계일류만이 생존·번영하는 「세계일류의 시대」가 될 것임.
- 제2의 산업혁명이 지역경제에서 국가경제로의 전환을 가져왔다면, 오늘날 진행되고 있는 제3의 산업혁명은 국가경제에서 세계경제로의 대전환을 의미함.
 - 전자공학, 컴퓨터, 통신, 신물질 등의 분야에서 급속한 기술의 발전은 인간생활을 근본적으로 바꾸어가고 있으며,
 - 전세계적인 자원과 상품, 인력의 이동을 촉발하고 있음.

□ 지식사회화와 경쟁력의 핵심원천 변화

- 21세기에는 지식의 창출이 가속화되고 확산된 지식의 흡수·활용을 통하여 경제사회가 근본적으로 변화하는 패러다임적인 전환을 맞이할 전망이다.
 - 종래의 산업사회를 대체할 21세기의 새로운 패러다임으로서, 지식기반경제는 지식의 창출과 확산, 습득과 활용을 통해 경제주체들이 혁신

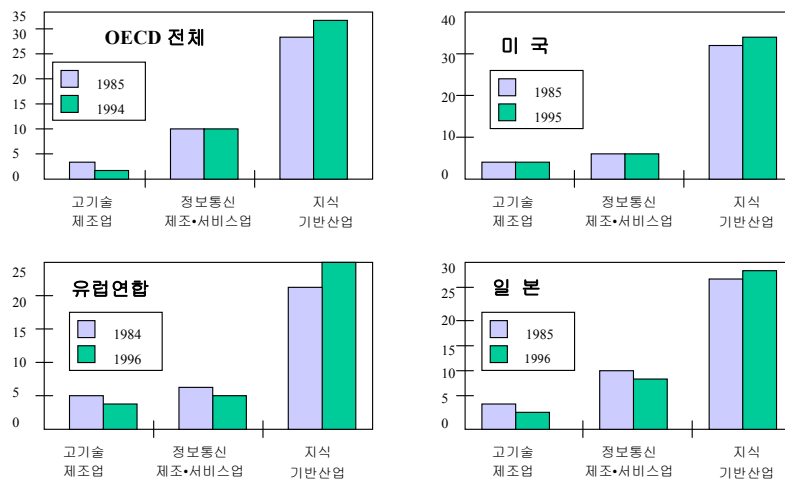
능력을 배양하고 이러한 능력이 성장의 기반을 이루는 경제라고 할 수 있음.

- 지식기반경제에서는 종래의 자본, 노동 등의 유형자본으로부터 무형의 지식자산(intangible intellectual capital)과 혁신능력으로 국가의 경쟁력, 기업의 생산성, 개인의 노동시장 지위를 결정짓는 원천의 중요성이 변화함. 우리 경제는 잠재성장률의 하락에도 불구하고 지식이나 기술의 진보가 기여하는 비중이 증가할 전망이다.
- 지식기반경제로 이행해 감에 따라 고기술산업, 정보통신, 전문서비스 산업 등과 같은 지식집약산업의 비중이 커지고 기존 산업의 지식집약화가 진전될 전망이다. OECD 회원국 가운데 지식기반산업의 부가가치 비중은 1994년에 이미 30%를 넘어서고 있음.

○ 지식사회의 경쟁력의 핵심원천은 ‘죽어있는 지식체계’인 물적 자원이 아니라 ‘살아있는 지식생산자·활용자’인 인적자원이 될 것임.

- 따라서 인적자원의 개발과 활용을 담당하는 노동정책은 21세기 세계 일류 국가로의 도약을 위한 핵심국가 발전전략의 하나임.

[그림 1-1] OECD 국가의 지식기반산업의 부가가치 생산비중: 1985~96



자료: OECD Observer No. 213 Aug/Sept 1998.

□ 중성장 성숙경제로의 전환

- 2000~2010년간 잠재경제성장률은 5%대에 머물 것으로 전망됨.
 - 우리 경제의 잠재성장률은 1990년대 6.7% 수준에서 2001~2010년 기간에는 5.1% 수준으로 둔화될 것으로 전망됨.
 - 요소투입에 의한 성장은 1991~2000년간 3.4% 수준에서 향후 2001~2010년 기간에는 인구증가율 감소와 근로시간 단축으로 2.4%로 하락
 - 규모의 경제와 자원재분배에 의한 경제성장도 현재 2.2%에서 2001~2010년간에는 1.5%로 감소할 전망
 - 단, 기술혁신의 성장기여율은 현재의 1.2% 수준이 계속 유지될 전망
 - 그 결과, 기술혁신의 경제성장에 대한 기여도는 1991~2000년간의 18%에서 2001~2010년 기간중에는 24% 수준으로 증가할 것으로 예상

<표 1-1> 우리나라 경제성장의 요인별 기여도

(단위 : %)

	1970~1980	1980~1990	1990~2000	2000~2010
실질성장률	7.6	9.1	5.4	
불규칙요인	-0.6	1.1	-0.9	
잠재성장률	8.2	8.0	6.7	5.1
요소투입	5.2	4.5	3.4	2.4
노동	3.1	2.6	1.5	0.3
자본	2.1	2.0	1.9	2.1
생산성 증가	3.0	3.5	3.4	2.7
규모의 경제	1.5	1.7	1.5	0.9
자원재배분	0.9	0.8	0.7	0.6
기술진보	0.6	1.1	1.2	1.2

자료 : 한국개발연구원.

- 소비의 비중은 증대되고, 수출입 비중은 감소하며, 투자는 현재 수준을 유지할 것으로 전망됨.
 - 민간소비는 인구노령화, 소득증대에 따른 소비패턴의 고급화 및 여가

활동 증대 등으로 평균소비 성향이 상승함에 따라 2000년 56.7%에서 2010년 58.7%로 증가할 전망이다. 정부 소비지출의 비중은 사회보장제도의 확충으로 크게 낮아지지는 않을 전망이다.

- 설비투자는 지식집약화를 위한 설비고도화, R&D를 포함하는 무형자산에 대한 투자증가가 예상됨에 따라 전체적 비중은 현재 수준에서 다소 증가. 고정자본 형성은 2000년 30.4%에서 2010년 31.9%로 증가
- 수출은 해외생산 확대로 증가세 둔화. 수입비중도 다국적기업의 국내 진출 및 국내산업의 수입대체의 영향으로 꾸준히 하락. 수출·수입은 각각 30.4%, 29.3%에서 26.8%, 26.6%로 감소

○ 산업구조의 서비스화와 제조업의 서비스화 진전

- 제조업의 GDP에서 점하는 비중은 공장의 해외이전, 저부가가치산업의 퇴조, 서비스 기능의 아웃소싱 확대 등으로 1990년의 29.5%에서 2000년 28.4%, 2010년에는 28.0%로 낮아질 전망이다. 단, 제조업 내부에서는 기술·지식집약화가 상대적으로 빠른 전기·전자와 자동차 등을 중심으로 지속적인 성장 전망
- 서비스업의 GDP에서 점하는 비중은 1990년의 60.9%에서 2000년 67.0%, 2010년에는 69.3%로 상승할 전망. 특히, 소득수준의 향상, 정보화의 진전에 따라 금융서비스, 정보통신, 유통, 의료·보건 등의 업종이 빠른 속도로 성장할 전망
- 제조업 내에서 영위되었던 경영·기술·마케팅 컨설팅, 정보서비스, 법률자문 등의 외주화가 활발해짐에 따라 대(對)기업서비스산업의 비중도 증가할 전망

2. 노동력 수요·공급구조의 변화

가. 노동력 공급의 변화

□ 총인구 : 2010년까지 증가 지속, 증가율은 하락

- 우리나라 인구는 2010년까지 계속 증가할 것이지만 증가율은 빠르게 하락할 것으로 전망됨.
 - 총인구 증가는 1995~2000년에는 218만명(연평균 0.97%)에 달할 것이지만, 2000~2005년에는 185만명(연평균 0.78%), 2005~2010년에는 150만명(연평균 0.61%)으로 증가속도가 둔화될 것으로 전망됨.
 - 총인구는 2020년대까지 증가세를 유지하다가 그 이후 감소하기 시작할 것으로 전망됨.

<표 1-2> 우리나라 인구의 변화 전망

(단위 : 천명, %)

	1995	2000	2005	2010
총인구	45,093	47,275	49,123	50,618
증 감		2,182	1,848	1,495
연평균증가율		0.97	0.78	0.61

자료 : 통계청, 『장래인구추계』, 1996.

□ 경제활동인구 및 참가율

- 경제활동참가율은 지속적으로 증가하여 1997년에 62.2%에 달하였으나, 1998년에는 60.8%로 1990년대 초반 수준까지 감소함. 향후 경제활동참가율은 완만한 회복세를 보여 2005년에는 63.3%까지 증가하고, 2010년에는 65.6%에 이를 것으로 전망됨.
 - 이에 따라 경제활동인구는 2000~2010년간 3,896천명(남자 1,435천명, 여자 2,524천명) 증가할 것으로 전망됨.

21세기 노동정책

- 그러나 우리나라의 경제활동참가율은 선진국에 비해 아직 낮은 수준임.
특히, 선진국에서 주로 사용하는 15~64세 인구를 베이스로 계산한 경제활동참가율은 일본, 미국, 스웨덴 등에 비해 상당히 낮음.
- 이렇게 경제활동참가율이 낮은 이유는 여성의 경제활동참가율이 선진국에 비해 매우 낮고 청소년의 노동시장 진입 연령이 높기 때문임.

<표 1-3> 성별 경제활동인구 및 참가율 추이

(단위 : 천명, %)

	전 체		남 자		여 자	
	경제활동인구	참가율	경제활동인구	참가율	경제활동인구	참가율
1990	18,539	60.0	11,030	74.0	7,509	47.0
1995	20,797	62.0	12,433	76.5	8,364	48.3
1997	21,604	62.2	12,761	75.6	8,843	49.5
1998	21,390	60.7	12,883	75.2	8,507	47.0
2000	21,989	60.9	13,141	75.1	8,785	47.5
2005	23,823	63.3	13,838	75.6	9,985	50.7
2010	25,885	65.6	14,576	75.7	11,309	56.0

주 : 한국노동연구원의 잠정전망치임.

<표 1-4> 경제활동참가율의 국제비교(1997년)

(단위 : %)

	한국	일본	대만	호주	프랑스	독일	스웨덴	영국	미국
15세 이상	62.2	63.2	58.3	64.3	55.5 ¹⁾	52.8 ¹⁾	64.3 ¹⁾	62.7 ¹⁾	67.1
15~64세	65.4	72.6	64.2	72.5	67.1	70.4	76.8	76.2	77.4

주 : 1) 1996년도 수치임.

자료 : 한국노동연구원, 『KLI 해외노동통계』, 1998.

□ 여성의 경제활동참가 증가

- 우리나라 경제활동참가율의 증가추세는 주로 여성의 참가율 증가에 의함.

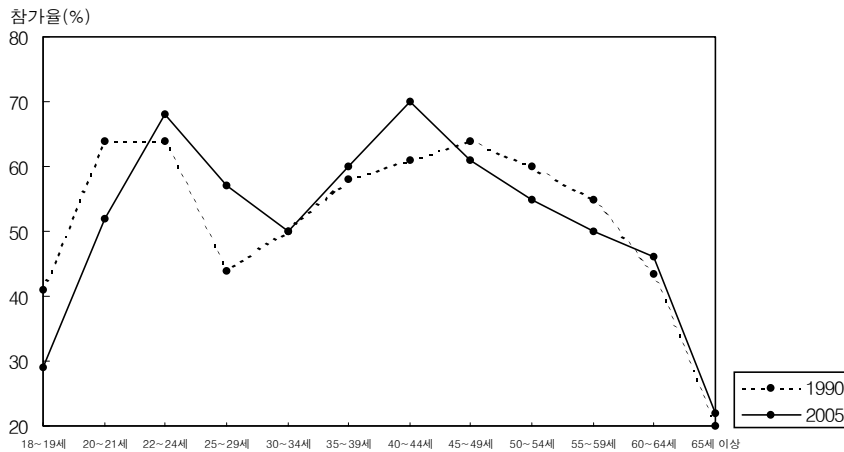
21세기 노동정책

- 남성의 경우 경제활동참가율이 1980년에서 1997년 사이에 76.4%에서 75.6%로 오히려 약간의 감소세를 보인 반면, 여성은 42.8%에서 49.5%까지 증가추세를 나타냄.
- 1998년 여성의 경제활동참가율은 47.0%로서 1990년 수준으로 후퇴하였으나, 경제성장이 정상궤도에 접어드는 2000년 이후에는 참가율의 증가가 가속화될 것으로 보임.
- 2010년에는 남성의 경제활동참가율은 여전히 75%대에 머무는데 비해서, 여성은 56%까지 증가하여 1980년 대비 약 13%포인트 증가할 것으로 전망됨.

○ 여성의 경제활동참가율이 지속적으로 상승하는 것은 ① 여성의 고학력화, ② 혼인·출산 형태의 변화, ③ 다양한 근로형태의 확산 등에 기인함.

- 여성의 고학력화는 특히, 20~30대 여성의 경제활동참가율의 상승추세를 강화함. 40대 여성인구의 경제활동도 근로형태의 다양화와 함께 더욱 활발해질 전망이다.

[그림 1-2] 여성의 연령계층별 경제활동참가율



자료: 한국노동연구원, 『중장기 인력수급 전망』, 1999.

<표 1-5> 여성의 연령계층별 경제활동참가율의 국제비교(1997년)

	전 체	15~20세	25~54세	55~64세
한 국	52.8	39.8	58.4	50.2
일 본	59.7	47.7	66.7	49.5
대 만	50.1	37.6	59.0	26.4
호 주	63.0	64.8	68.6	30.6
프랑스	74.3	31.4	94.8	42.0
독 일	61.4	47.8	73.7	33.0
스웨덴	74.5	45.4	84.4	64.6
영 국	68.0	66.1	75.0	40.3
미 국	70.7	62.6	76.7	50.9

자료: 한국노동연구원, 『해외노동통계』, 1998.

- 여성의 연령계층별 경제활동참가율은 전통적으로 결혼·출산으로 인한 노동시장 퇴출을 반영하여 20대 후반에 가장 낮은 경제활동참가율을 나타내는 M자형 곡선인데 최근 두 가지 측면에서 변화를 경험하고 있음.
 - 첫째, 20대 후반과 30대 초반 여성의 경제활동참가율의 증가가 20대 초반과 40대 후반의 경제활동참가율 증가를 앞질러서 M자형 곡선의 계곡이 완만해지는 추세에 있음.
 - 둘째, 경제활동참가율이 가장 낮은 시점이 20대 후반에서 30대 초반으로 이동하여 초혼 및 첫 자녀 출산연령이 높아지고 있는 추세를 반영하고 있음.

- 2010년의 여성 경제활동인구수는 11,309천명으로 전체 경제활동인구의 43.7%를 차지하게 될 것으로 전망됨. 1970년의 35.9%, 1998년의 39.8%에 비해 볼 때, 전체 경제활동인구에서 여성이 차지하는 비중은 계속 늘어나고 있는 추세임.

- 그러나 우리나라 여성의 경제활동참가율은 선진국에 비해서는 아직 낮은 수준임.
 - 단, 55세 이상 연령계층의 여성의 경우는 오히려 선진국에 비해서 높

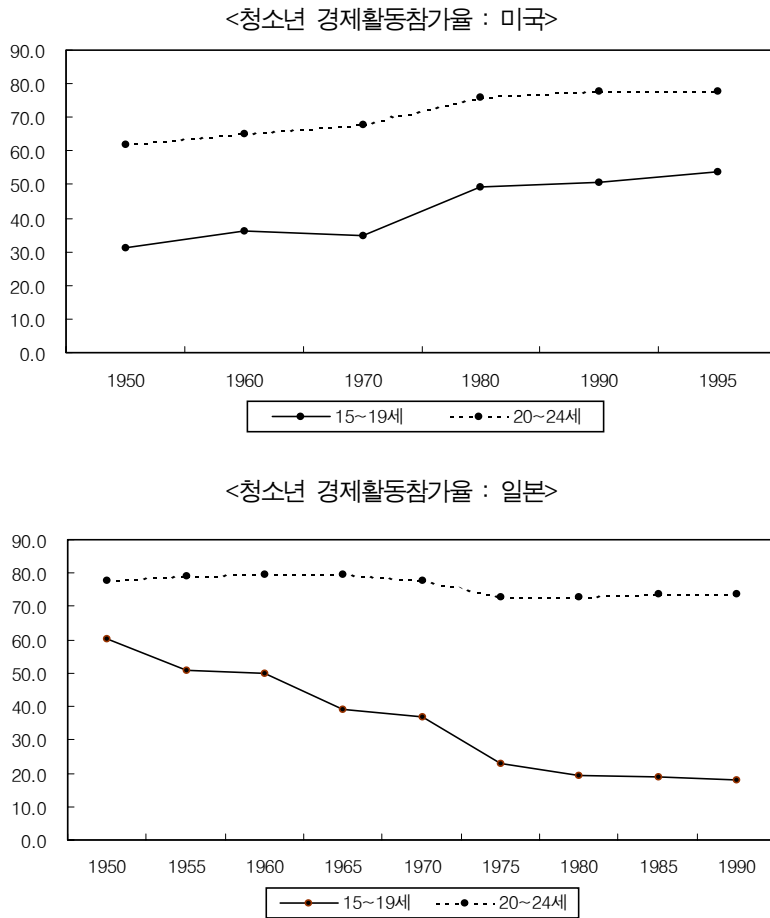
은 경제활동참가율을 보이고 있음.

- 우리나라 여성의 경제활동참가율이 저조한 것은 영유아 보육 및 모성 보호의 사회화 수준이 낮고, 자발적인 시간제 근로가 활성화되어 있지 못한 점 등에 기인하는 것으로 보임.

□ 청소년 경제활동인구의 감소

- 취학률의 상승으로 인하여 청소년층의 경제활동참가율은 지속적으로 하락할 전망이다. 그러나 근로형태 다양화 추세가 확대되면 청소년의 경제활동참가를 유인하여 참가율의 하락추세를 완화하는 방향으로 작용할 것으로 보임.
 - 취학률 증가와 시간제 근로의 활성화 중에서 어느 쪽의 영향력이 더 큰가의 문제는 성별, 연령계층별로 다르게 나타날 것으로 예상됨.
 - 선진국의 예를 보면, 미국은 1950년대 이래로 청소년의 경제활동참가율이 지속적으로 증가하였음. 15~19세 인구의 참가율은 남녀 모두 증가하였고, 20~24세 인구는 여성만 증가하였음. 일본의 경우 15~19세 인구는 남녀 모두 참가율이 감소하였고, 20~24세 인구는 남성은 감소하고 여성은 증가하여 전체적으로는 70%대에서 유지되고 있음.
 - 2010년까지 우리나라 청소년 인구의 경제활동참가율은 15~21세까지는 여성의 참가율이 약간 감소할 것으로 전망됨. 22~24세 청소년의 경우는 남성의 참가율은 감소하는데 비해서 여성의 참가율은 증가할 것으로 예상됨.

[그림 1-3] 미국과 일본의 청소년 경제활동참가율의 변화



- 우리나라에서 18세 이상 24세 이하 청소년의 경우, 여성의 경제활동참가율이 남성의 참가율보다 높은 수준을 보이는 것이 일반적임. 그러나, 최근 여성의 고학력화가 빠르게 진행되면서 그 격차는 줄어들고 있음.
- 청소년 인구의 감소와 청소년 경제활동참가율의 감소로 인하여 청소년 경제활동인구의 규모는 계속 줄어들 전망임.
 - 2000~2010년간 15~24세 청소년 경제활동인구는 남자가 811천명에서 702천명으로 109천명이 감소하고, 여자는 1,330천명에서 1,124천

명으로 감소할 것으로 전망됨.

<표 1-6> 청소년 경제활동인구 및 참가율 전망

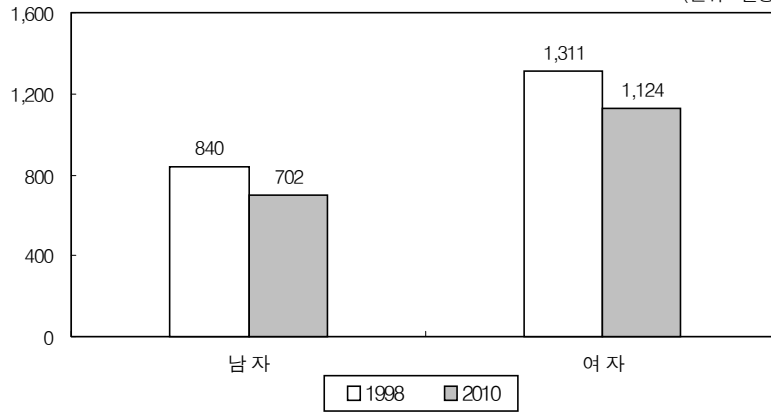
(단위 : 천명, %)

		1998	2010
전 체	15~17세	54(2.2)	35(2.1)
	18~19세	357(25.4)	289(24.3)
	20~21세	464(49.0)	419(49.9)
	22~24세	1,277(62.6)	1,083(62.2)
남 자	15~17세	35(2.7)	20(2.5)
	18~19세	147(21.1)	190(23.6)
	20~21세	109(39.8)	85(42.2)
	22~24세	549(58.5)	407(52.4)
여 자	15~17세	19(1.6)	15(1.7)
	18~19세	210(29.7)	98(25.7)
	20~21세	355(52.8)	334(52.3)
	22~24세	728(66.1)	676(70.1)

자료 : 한국노동연구원, 『중장기 인력수급 .전망』, 1999.

[그림 1-4] 청소년 경제활동인구 전망(15~24세)

(단위 : 천명)



자료 : 한국노동연구원, 『중장기 인력수급 전망』, 1999.

□ 고령층 경제활동참가율의 증가

- 고령층 인구가 증가하고 이들의 경제활동참가율도 높아져서 고령층 경제활동인구가 빠르게 증가할 것으로 전망됨.
 - 60~64세 연령층의 경제활동참가율은 2000년 54.8%에서 2010년에는 57.6%로 그리고 65세 이상 연령층은 이 기간 동안 28.0%에서 30.9%로 높아질 것으로 전망됨.
 - 성별로는 고령 남성의 참가율은 이미 상당한 수준이기 때문에 고령 여성참가율 증가가 뚜렷하게 나타남.
 - 2000~2010년간 55~64세 연령층의 경제활동인구는 2,534천명에서 3,249천명으로 증가하고, 65세 이상은 954천명에서 1,424천명으로 증가할 것으로 전망됨.

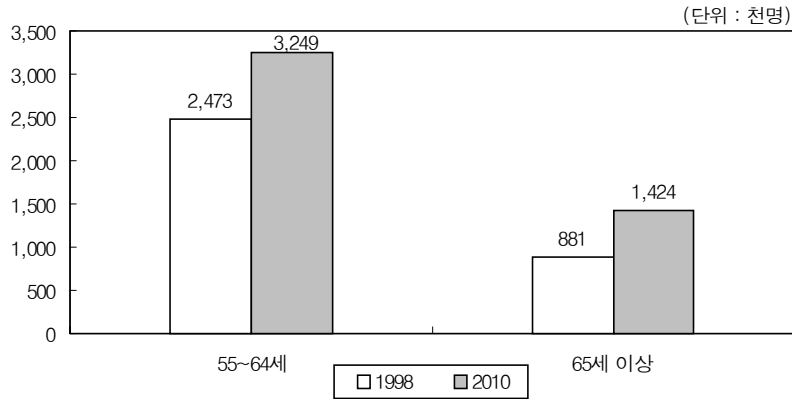
<표 1-7> 노령인구의 경제활동참가율의 추이 및 전망

(단위 : 명, %)

		1998	2000	2010
전 체	55~59세	1,427(66.1)	1,426(64.5)	1,621(64.0)
	60~64세	1,045(55.9)	1,108(54.8)	1,628(57.6)
	65세 이상	881(27.6)	954(28.0)	1,424(30.9)
남 자	55~59세	875(81.9)	858(80.1)	964(80.3)
	60~64세	613(67.8)	655(65.5)	997(66.4)
	65세 이상	489(40.3)	540(41.1)	805(41.2)
여 자	55~59세	552(50.7)	568(49.8)	657(49.3)
	60~64세	432(44.7)	452(44.3)	631(47.5)
	65세 이상	392(19.8)	414(19.8)	619(23.3)

자료 : 한국노동연구원, 『중장기 인력수급 전망』, 1999.

[그림 1-5] 노령층 경제활동인구의 변화

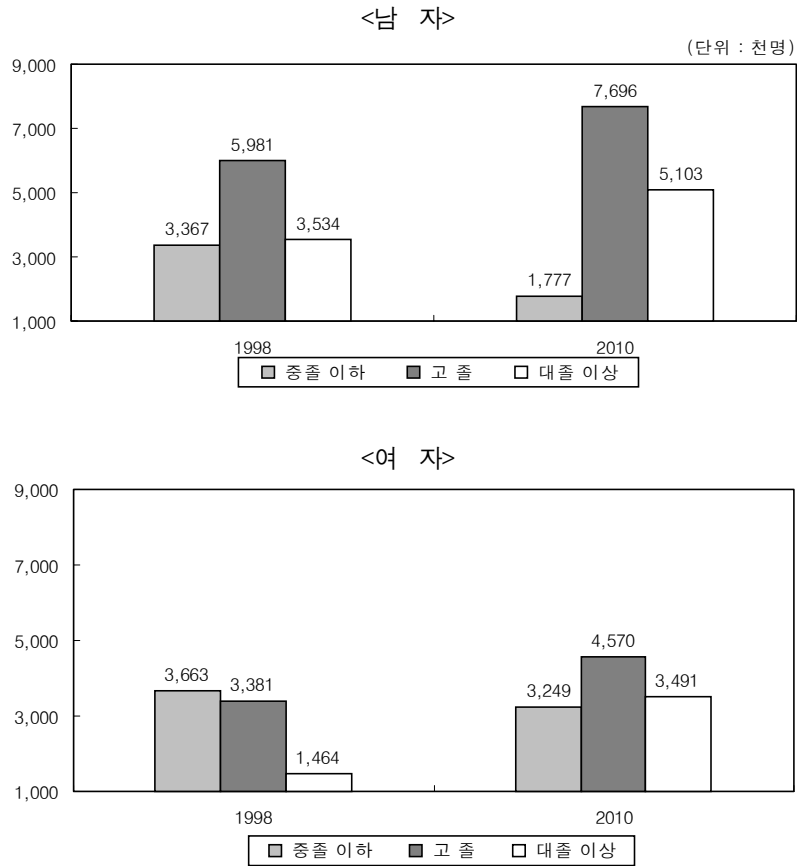


자료 : 한국노동연구원, 『중장기 인력수급 전망』, 1999.

□ 경제활동인구의 고학력화

- 전체 인구가 고학력화됨에 따라 경제활동인구의 고학력화가 지속적으로 진전될 것임.
- 학력별 경제활동참가율 자체도 변화함. 지난 20년 동안의 추세는 중졸 이하 저학력 인구의 경제활동참가율은 지속적으로 감소, 고졸인구는 1997년까지는 증가하다가 1998년 한 해 급격히 감소, 대졸 이상 인구는 80% 수준에서 큰 변동없음.
 - 이러한 추세를 성별로 구분하여 보면, 대졸 이상 남성의 경제활동참가율은 1980년 95.1%에서 1997년 92.5%로 약간 감소하는 추세인데 비해서, 여성 고학력 인구의 참가율은 1980년 46.7%에서 1997년 63.9%까지 급격히 증가함.

[그림 1-6] 학력별 경제활동인구의 변화



자료: 한국노동연구원, 『중장기 인력수급 전망』, 1999.

- 향후 10년간의 경제활동참가율을 학력별로 전망해 보면, 고졸인구의 경제활동참가율은 약간 증가하고 대졸의 경우는 거의 변화가 없으며 중졸 이하 저학력 계층의 참가율은 크게 떨어질 것으로 전망됨.
 - 2010년 학력별 경제활동참가율은 중졸 이하 43.8%, 고졸 66.4%, 대졸 이상 79.2%로 전망됨.
- 이에 따라 1998~2010년간 학력별 경제활동인구는 중졸 이하의 남자가 1,590천명, 여자가 420천명 감소하는 반면, 고졸은 남자 2,015천명, 여자

1,189천명 증가하고, 대졸 이상은 남자 1,569천명, 여자 2,027천명 증가할 것으로 전망됨.

나. 노동력 수요의 변화

□ 노동수요의 불확실성 증대

- 노동수요 측면에서 경제·산업구조의 급속한 변화와 구조조정에 따른 노동시장의 불확실성이 증대될 것으로 전망됨.
 - 지식정보화, 서비스화의 추진, 글로벌화의 진전과 산업구조의 전환으로 상실되는 고용의 양과 범위가 크게 확대될 것임.
 - 노동력 수급 불일치가 증대되어 마찰적 실업이 증대할 것임.
 - 장기고용 관행이 축소되면서 고용조정이 더욱 탄력적으로 시행될 것임.
 - 기술진보에 따른 고용흡수력의 저하 가능성이 증대될 것임.

□ 고용흡수력의 둔화

- 우리 경제는 1998년에 -5.8%의 성장을 기록하였으나, 1999년부터 회복하기 시작하여 2000년 이후에는 정상성장 궤도에 진입할 것으로 예상됨. 그러나 경기회복후 과거의 고성장 경제로 복귀하기는 어렵고, 성장률이 5% 내외인 중성장 경제가 될 것으로 전망됨.
 - 따라서, 1998년에 크게 감소하였던 취업자수가 1999년부터 다시 증가하여 2001년부터는 1997년 수준을 회복할 것으로 보임.
 - 산업별로는 서비스업과 중소기업, 고용형태별로는 임시·일용직을 중심으로 일자리가 빠르게 늘어날 전망
- 중장기적으로는 성장률의 둔화와 기술진보로 인하여 고용흡수력은 이전보다 줄어들 전망이므로 과거와 같은 고용증가가 이루어지기는 어려울

것으로 보임.

- 그러나 고용의 질적인 측면에서는 다양한 변화가 예상된다.

□ 지식근로자에 대한 수요 증대

- 경제의 지식집약화 진전에 따라 지식의 창출 및 확산을 담당하는 지식 노동이 성장할 전망이다.
 - 지식기반경제에서 노동의 성격과 고용구조는 ‘근력에서 지력으로 (from brawn to brain)’ 전환될 전망이다. 이에 따라 새로운 지식과 경험을 끊임없이 학습하고 개발하는 능력을 갖춘 창의적 지식근로자 (knowledge worker)가 다수 형성될 전망이다.
 - 우리 경제는 성장률 둔화와 기술진보로 인하여 고용흡수력은 종전보다 크게 줄어들겠지만, 고용의 질적인 측면은 상당히 변화하여 단순 반복적인 일을 수행하는 저숙련 근로자에 대한 수요는 감소하고, 다양한 분야에서 전문지식과 창의력을 갖춘 지식근로자에 대한 수요가 증대할 것임.

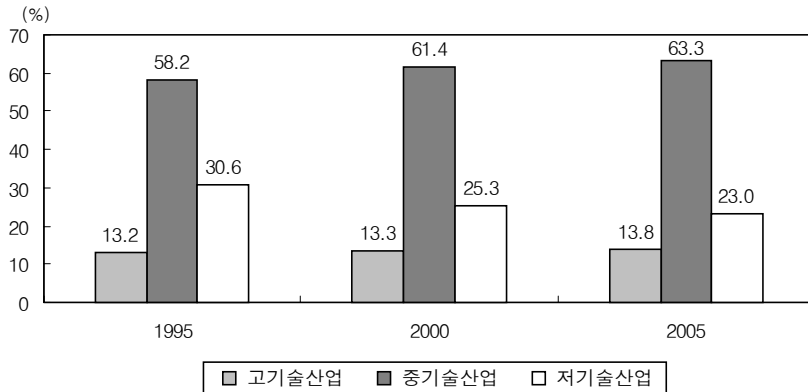
□ 고기술산업 취업 비중의 증가

- 산업별 생산 비중면에서 지식기반산업의 비중이 증가하는 추세임.
 - 지식기반산업 비중의 변화에 대한 산업연구원의 전망에 따르면, 농림수산업 등 1차 산업 생산에서 지식기반산업이 차지하는 비중은 1992년에서 2003년 사이에 연평균 8.3% 증가하며, 2차 산업에서는 12.8%, 서비스업에서는 8.7%씩 증가할 것이라고 함.
- 연구개발(R&D) 집약도(연구개발자본/매출액)를 기준으로 고기술산업과 중기술산업, 저기술산업을 구분하고, 이 기준을 이용하여 취업구조를 분류하여 보면, 중·고기술산업에서의 취업 비중은 지속적으로 증가하는 반면, 저기술산업에서는 취업 비중뿐만 아니라 취업자의 절대수가 감

소하는 것으로 나타남.

- 고기술산업 분야의 취업 비중이 획기적으로 증가하지 않는 것은 이들 분야의 고용흡수력이 상대적으로 크지 않기 때문인 것으로 보임.

[그림 1-7] R&D 집약도별 고용구조 변화의 전망



주: 과학기술처, 『1997 과학기술연구활동조사보고』에서 제시한 국내산업의 지식집약도 수준에 근거하여 분류함. 고기술산업은 정밀기계, 운송제품, 전기·전자제품, 일반기계제품, 고무제품, 운수·창고 및 통신업 등이며, 중기술산업은 전기·가스 및 수도업, 도소매 및 음식·숙박, 금융·보험 및 부동산업, 지제품, 인쇄·출판업, 화학제품, 비금속광물제품, 조립금속, 기타 제조업 등, 저기술산업은 농림어업, 건설업, 음식료, 섬유·의류, 목제품, 석유·석탄제품, 1차금속제품 등임.

자료: 한국노동연구원, 『중장기 인력수급 전망』, 1999.

□ 서비스업 취업 비중의 증가

- 제조업 및 농림어업 종사자의 비중은 지속적으로 감소하는 한편, 서비스업 종사자의 비중은 계속 늘어날 전망
- 농림어업 종사자는 1995년 2,541천명(12.5%)에서 2005년 2,035천명(8.9%), 2010년 1,868천명(7.4%)으로 감소 예상
 - 이러한 취업자수 및 비중의 하락은 산업구조상 비중의 하락뿐 아니라 영농의 기계화 등으로 인한 인력수요의 감소 때문임

○ 1995년에 4,773천명(23.4%)이던 제조업의 취업자수는 2010년에는 4,518천명까지 감소하여 구성비는 17.9%로 감소

<표 1-8> 산업별 취업구조 전망

(단위 : 천명, %)

	1995	2000	2005	2010
농림어업	2,541(12.5)	2,298(11.0)	2,035(8.9)	1,868(7.4)
광업	27(0.1)	21(0.1)	23(0.1)	25(0.1)
제조업	4,773(23.4)	3,990(19.1)	4,208(18.4)	4,518(17.9)
전기·가스 및 수도업	69(0.3)	84(0.4)	91(0.4)	101(0.4)
건설업	1,896(9.3)	1,588(7.6)	1,830(8.0)	2,221(8.8)
도소매 및 음식·숙박업	5,358(26.3)	5,828(27.9)	6,678(29.2)	7,799(30.9)
운수·창고 및 통신	1,068(5.2)	1,316(6.3)	1,532(6.7)	1,842(7.3)
금융·보험 및 부동산	2,280(11.2)	2,925(14.0)	3,362(14.7)	3,685(14.6)
기타 서비스업	2,365(11.6)	2,862(13.7)	3,110(13.6)	3,205(12.7)
전 체	20,378(100.0)	20,890(100.0)	22,870(100.0)	25,238(100.0)

주 : 한국노동연구원의 잠정전망치임.

○ 사회간접자본 및 기타 서비스업의 취업자 비중은 1995년에 64%에서 2010년 74.6%로 신장될 전망

- 도소매 및 음식·숙박업 종사자는 1995년 5,358천명으로 전체 취업자의 26.3%를 차지하였는데, 2010년에는 7,799천명, 30.9%로 증가할 전망이다. 이는 국민소득 증가에 따른 증가효과와 유통구조 근대화에 따른 감소효과라는 두 가지 상반된 효과가 종합된 결과임.
- 건설업의 취업자수는 1995년에 1,896천명으로 전체 취업자수의 9.3%를 차지하였으나 2000년에는 1,588천명(7.6%)으로 감소하였다가 2010년에는 2,221천명(8.8%)으로 다시 완만한 증가세를 나타낼 것으로 보임.
- 운수·창고 및 통신업의 경우, 취업자수는 1995년에 1,068천명에서 2010년에는 1,842천명으로 급속하게 증가하며 취업자 비중도 5.2%에서 7.3%까지 증가할 전망이다.

- 금융·보험 및 부동산업의 취업자수도 같은 기간에 2,280천명(11.2%)에서 3,685천명(14.6%)으로 증가할 것으로 예상됨.
- 기타 서비스업의 취업자는 2,365천명(11.6%)에서 3,205천명(12.7%)으로 늘어날 전망이다.

□ 고숙련 사무직 비중의 증가

- 향후 고용구조를 직업별로 전망해 보면, 고숙련 사무직(전문기술직, 행정관리직), 저숙련 사무직(사무관리직, 판매관련직, 서비스관련직), 농림어업직, 생산관련직으로 구분할 때, 전문기술직의 인력수요가 가장 크게 증가할 것으로 보임.
 - 특히, 고숙련 사무직 근로자 중에서 여성의 비중은 1998년 19.5%에서 2005년에는 27.9%까지 증가할 것으로 예상됨.
- 고숙련 사무직 취업자의 비중이 상대적으로 높은 산업은 서비스산업임.
 - 그 중에서도 특히 사회 개인 및 공공서비스업, 금융·보험 및 부동산업, 기타 서비스업 등에서 고숙련 사무직의 비중이 높고, 건설업, 도소매 및 음식·숙박업, 운수·창고 및 통신업에서는 상대적으로 고숙련 사무직의 비중이 낮은 편임.
 - 고숙련 사무직의 비중이 급속히 신장될 것으로 예상되는 산업은 기타 서비스업과 전기·가스 및 수도업임. 1998~2005년 이들 산업에서의 고숙련 사무직 취업자 비중은 각각 50%와 65.3% 증가할 것으로 전망됨.
- 향후 지식기반산업화의 진전에 따라 수요가 증가할 것으로 예상되는 직종은 국제화관련 직종, 정보화관련 직종, 마케팅유통관련 직종, 서비스관련 직종 등이며 그 세부내용은 <표 I-11>과 같음.

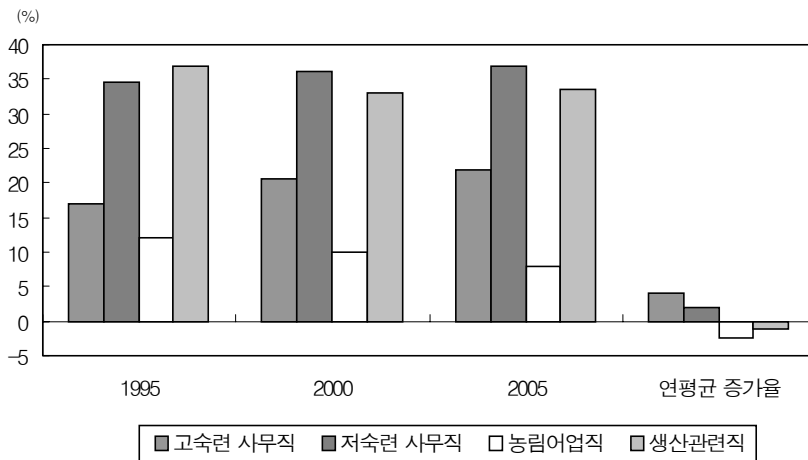
<표 1-9> 직업대분류별 취업자수 전망

(단위 : 천명, %)

	1995	2000	2005
입법공무원, 고위임직원 및 관리자	525(2.6)	617(2.8)	617(2.7)
전문가	971(4.8)	1,464(6.3)	1,464(6.4)
기술공 및 준전문가	1,840(9.0)	2,699(11.1)	2,699(11.8)
사무직원	2,510(12.3)	2,859(12.4)	2,859(12.5)
서비스 및 판매근로자	4,464(21.9)	5,672(24.2)	5,672(24.8)
농림어업근로자	2,390(11.7)	1,944(10.5)	1,944(8.5)
기능원 및 관련기능관리자	3,219(15.8)	2,859(11.7)	2,859(12.5)
장치, 기계조작원 및 조립원	2,175(10.7)	2,378(11.3)	2,378(10.4)
단순노무직	2,284(11.2)	2,333(10.1)	2,333(10.2)
전 체	20,378(100.0)	22,870(100.0)	22,870(100.0)

주 : ()안의 수치는 전체 취업자수에 대한 비중임.
 자료 : 한국노동연구원, 『중장기 인력수급 전망』, 1999.

[그림 1-8] 직종별 취업자 연평균 증가율



자료 : 한국노동연구원, 『중장기 인력수급 전망』, 1999.

<표 I-10> 고속권 사무직 취업자의 산업별 비중

(단위 : 천명, %)

산 업	1998	2000	2005	1998~2005년 증감(율)
전체	18.9	20.1	20.9	25.0
농림어업	0.4	0.4	0.4	-29.3
광업	13.1	13.1	13.1	-32.7
제조업	14.9	16.7	17.2	23.3
전기·가스 및 수도업	26.2	28.0	29.3	64.1
건설업	15.4	18.8	18.0	34.2
도소매 및 음식·숙박업	9.0	9.6	10.2	29.4
운수·창고 및 통신업	9.0	8.8	8.8	26.9
금융·보험 및 부동산업	35.3	33.9	34.9	25.0
사회·개인 및 공공서비스업	66.6	69.3	67.6	16.5
기타 서비스업	26.3	27.6	28.0	51.2

주: 고속권 사무직에는 입법공무원, 고위임직원, 관리자, 전문가, 기술공 및 준전문가 등이 포함.

자료: 한국노동연구원, 『중장기 인력수급 전망』, 1999.

<표 I-11> 전문기관 유망직종 수요예측 결과

직 종 구 분	직 종	직 종 구 분	직 종
국제화관련 직종	국제회의 전문가 선물거래중개사 통상 전문가 국제특허 전문가 외환 달러 국제금융 전문가 용선계약 전문가	서비스관련 직종	물류관리사 전문바이어
			상하수도 전문인 소각 전문인 이미지 컨설턴트 컴퓨터 닥터 114 안내원 뉴스클리퍼 취업상담원 감정평가사 손해사정인
정보화관련 직종	인터넷 웹 마스터 정보기술 중개인 사이버 기상캐스터 데이터베이스 전문가 네트워크 전문가	기 타	코스트 관리자 귀금속 세공사 품질관리사 중기운전 기능자
마케팅유통관련 직종	전문판매인 유통분야 경매사 보험중개인 머천다이저		

자료: 한국노동연구원, 『21세기의 화이트칼라 유망직종 50선』, 1998.

□ 다양한 근로형태의 확산

- 지식기반경제에서는 새로운 지식의 생성·창출이 빈번해짐에 따라 직업의 생성과 소멸이 촉진되고, 노동력의 유동화가 증대할 전망이다.
 - 지식정보화의 진전에 따른 전문인력의 적기 확보와 인력관리의 유연성 확보 등에 의해 종전의 폐쇄적인 내부노동시장에 의존하던 고용관행이 약화되면서 평생직장에 기반하는 상용직 근로자의 필요성이 약화됨.
 - 여성·청소년·고령층 등 주변노동력 계층의 노동시장 참여가 활발해지고, 지식정보화에 의해 근무형태의 변화가 확산됨에 따라 임시직, 계약직, 파견직 등의 고용형태가 확대될 전망이다.

- 다양한 근로형태 확산으로 임시근로자(일용 포함)와 단시간근로자 등의 비중이 점차 증가할 것으로 보임.
 - 전체 취업자 중 임시근로자가 차지하는 비중은 1996년 5,664천명(27.2%)에서 1999년 8월에 6,525명(31.8%)으로 15.2% 증가
 - 특히 임금근로자에서 임시근로자의 비중은 1996년 43.4%에서 1999년 8월 52.0%로 상승
 - 단시간 근로자는 1996년 1,296천명에서 1999년 2,143천명으로 약 2배 가량 증가함. 그러나 우리나라의 단시간 근로자의 비중은 선진국에 비해서는 아직 낮은 수준이므로, 향후 지속적인 증가세가 예상됨.
 - 이밖에도 파견근로, 재택근로, 계약제 근로 등 다양한 근로형태가 확산되는 추세임.

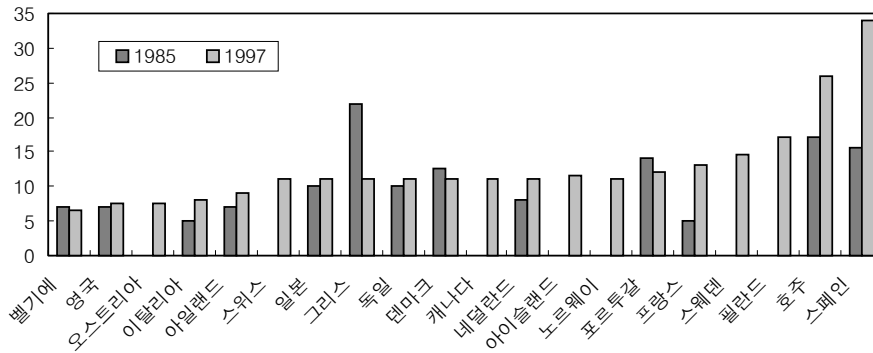
<표 1-12> 임시근로자의 규모와 비중

(단위 : 천명, %)

	1996	1997	1998	1999. 8.
임시근로자수	5,664	6,074	5,733	6,525
취업자 중 임시근로자 구성비	27.2	28.8	28.7	31.8
임금근로자 중 임시근로자 구성비	43.4	45.9	47.0	52.0

주: 임시근로자는 임시, 일용 포함.
 자료: 통계청, 『99년 8월 고용동향』.

[그림 1-9] 임시근로자 비중의 국제비교



자료: OECD, *Employment Outlook*, 1999.

<표 1-13> 각국의 단시간 근로자의 비율

(단위 : %)

	단시간근로자 비율	비자발적 단시간근로 비율	비자발적 단시간근로 구성비
네덜란드	33.4	5.6	16.8
영국	23.3	3.2	13.7
미국	17.5	5.0	28.6
캐나다	17.2	5.5	32.0
일본	21.1	1.9	9.0
한국	5.9	3.1	53.3

주: 한국은 1998년 자료이고, 나머지 국가는 1993년 자료임.
 비자발적 구성비=(비자발적 시간제 비율/시간제 비율)×100
 자료: 김태홍, 『비정규직 고용형태의 확산과 여성고용정책의 모색』, 1998.

3. 노사관계 여건 및 근로계층의 성향변화

가. 노사관계 여건의 변화

□ 경쟁의 글로벌화

- 경쟁의 글로벌화, 기술혁신의 가속화, 수요자 및 고객으로의 시장주도권의 이전에 따라 시장환경의 불확실성이 더욱 증대될 것으로 전망됨.
 - 이와 같은 시장환경의 변화는 기업으로 하여금 수요변화에 유연하게 대응하여 우수한 성능과 품질을 지닌 차별화된 제품을 신속히 개발하여 생산·공급할 수 있는 능력을 갖추도록 요구하고 있음.
 - 표준화된 제품의 대량생산시스템으로부터 품질·효율·혁신 중심의 고성능 생산시스템으로의 전환이 요구됨에 따라 연구·개발 부문은 물론 작업현장 수준에서 높은 수준의 기술·기능 및 창의성과 혁신성을 지닌 고기능·고지식 노동력의 필요성이 크게 증가될 것으로 전망됨.
 - 참여와 협력의 노사관계에 기초하여 이들 고기능·고지식 노동력과 고성능 생산시스템간의 결합효과를 극대화하는 것이 기업의 경쟁우위 확보를 위한 핵심 과제로 등장하고 있음.

□ 지식격차로 인한 근로계층 내 불평등 확대

- 지식기반경제의 도래에 따른 지식의 격차(knowledge gap)는 새로운 불평등의 원천으로 작용할 전망이다.
 - 지식기반경제로의 이행은 고소득을 누리는 지식근로자의 창출 등 새로운 기회를 제공하는 한편으로 인력의 질적 수급 불일치(skill mismatch)와 지식격차가 확대되어 실업의 증가, 소득격차의 확대, 노동시장의 양극화 등이 발생할 우려가 큼.

- 지식집약화의 진전에 따라 인적자원개발이 전반적으로 확대될 것이나, 노동시장으로의 통합을 강화하기 위한 적극적인 정책이 미흡할 경우 사회적 배제의 위험이 큰 근로취약 계층에 대한 인적자원개발의 기회와 투자유인은 오히려 약화되는 역설적인 현상이 발생할 가능성이 큼.
- 선진국의 경우에도 정보통신기술 등의 도입·확산에 따른 고용창출 효과는 그다지 크지 않으며, 저학력 근로자의 실업률이 증가하고, 학력간의 소득격차가 크게 확대되어 다수의 근로취약 계층이 존재하는 등 지식경제로의 이행에 따른 부작용을 겪고 있음.
- ILO(1998)가 OECD 19개 회원국의 1985~96년 동안 숙련수준별로 실업과 경기변동의 관계를 회귀분석한 결과에 따르면, 경기변동에도 불구하고 고숙련 근로자가 노동시장으로부터 배제될 위험은 거의 없는 반면, 저숙련 근로자는 불황기에 실업할 확률이 크게 증가하지만 경기가 회복되더라도 실업률이 그에 상응하는 만큼 하락하지는 않는 것으로 나타남.

<표 1-14> OECD 국가의 노동시장 성과

(단위 : %)

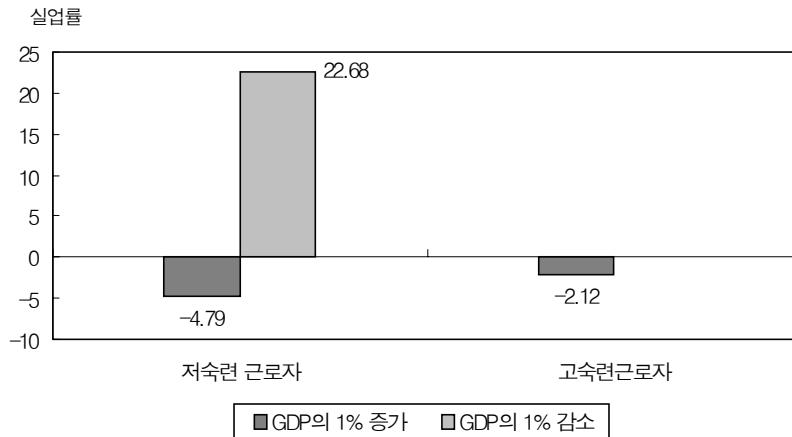
	실업구조(1998)					임금격차(D9/D1)		
	실업률	장기 실업률	중졸 이하	고졸	전문대졸 이상	1980년대 초반	1990년대 중반	연간 변화폭
미 국	4.5	8.0	10.9	5.1	2.4	3.18	4.35	0.027
영 국	6.3	33.1	10.9	7.1	3.5	2.45	3.31	0.020
독 일	9.4	52.2	14.2	8.9	5.2	2.38	2.25	-0.013
프랑스	11.7	44.1	14.8	9.7	6.7	3.39	3.43	0.002
일 본	4.1	20.3				2.59	2.77	0.012
OECD	7.0	32.9	11.1	6.5	4.0			

주: 1) 장기실업률은 전체 실업자 가운데 1년 이상 장기실업자가 차지하는 비중임.

2) D1은 임금 10분위수 중 1분위, D9는 임금 10분위수 중 9분위를 의미함.

자료: OECD, *Employment Outlook*, 1996, 1999.

[그림 1-10] 숙련수준별 GDP 변동과 실업변동간의 관계



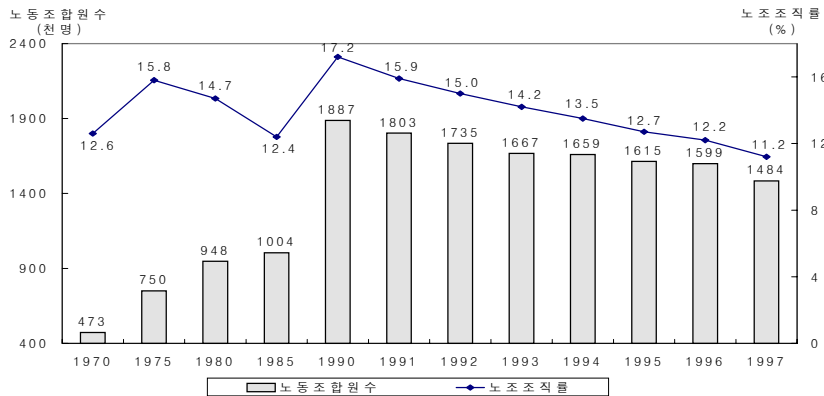
자료: ILO, World Employment Report 1998-99, 1998

□ 노조조직률의 저하와 노사관계의 쟁점 변화

- 지식기반경제화의 진전에 따른 산업구조의 변화, 노동시장의 유동화·고용형태의 다양화 등을 배경으로 노동조합의 조직률은 장기적인 저하 추세가 지속될 것으로 예상됨.
 - 향후 노동조합의 전국중앙조직은 기업별 조직구조의 한계와 조직률 저하에 따른 조직세력의 약화를 극복하기 위하여 경제체질의 강화를 위한 구조조정에 보다 거시적인 자세로 임하는 한편, 근로자의 종합적인 생활의 개선·향상을 목표로 고용창출, 물가안정, 사회보장 등 정부의 제반 정책결정과정에서 적극적인 참가주체로서 역할을 담당하고자 하는 지향성을 강화해 나갈 것으로 전망됨.
 - 산별 차원에서는 산업(업종)별 단일조직으로의 노조조직의 재편이 가속화될 것이며 ‘힘의 결집’을 통한 고용·임금문제 등에 대한 산별 수준에서의 공동 대응, 정부 정책에의 발언권 행사 등의 움직임이 강화될 것임.
 - 기업 차원에서는 기업내 인력구성이 다양화됨에 따라 종업원대표 조직으로서의 노사협의회의 위상이 크게 강화되는 한편, 노사관계의 핵

심 쟁점이 ‘분배’의 문제에서 고용안정과 분배의 원천이 되는 ‘부가가치 창출’의 문제로 전환됨에 따라 노사공동 이익의 증진을 위한 생산적이고 통합적인 교섭(integrated bargaining) 관행이 정착되어 갈 것으로 전망됨.

[그림 1-11] 노동조합원수 및 조직률 변화 추이



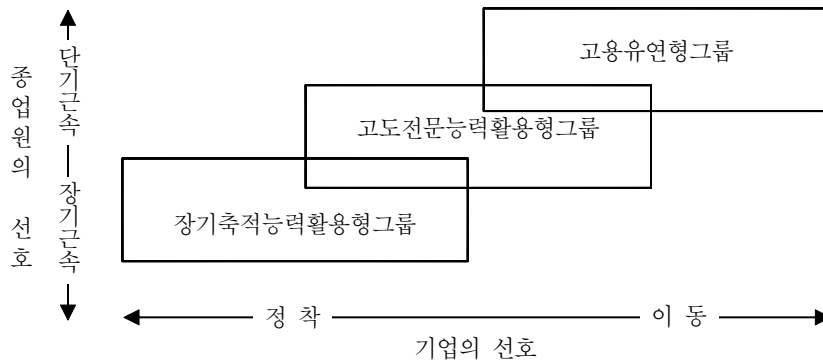
주: 노조조직률=조합원수/총피용자수×100

□ 인적자원관리시스템의 변화

- 고성장에서 안정성장으로의 경제성장 기조의 전환, 국내외적인 경쟁압력의 증대, 기업내 인력구성의 고령화 등 환경변화에 대응하여 경영체질을 강화하고 조직의 효율성을 높이기 위한 고용·인적자원관리시스템의 혁신이 진전될 것임.
 - 핵심 인력의 고용안정과 유지를 기본으로 하는 가운데 창조성과 혁신성 및 고도의 전문성을 갖춘 인적자원을 육성하고 이와 아울러 근로자 본인의 적성과 의사에 따른 주체적 선택의 폭을 확대하는 ‘복선형’ 경력형성시스템의 확립을 지향
 - 노동시장의 유동화와 더불어 장기안정고용이 보장되는 ‘貯量(stock)型’ 근로자층의 비중이 줄어들고 ‘流量(flow)型’의 비정규 근로자층이 노동시장에서 차지하는 규모가 확대될 것임.

- 고용관리 측면에서는 고용의 외부화(externalization)가 진전되고 평가·보상관리 측면에서는 능력·성과 위주의 경쟁적인 평가·보상제도로의 재편이 확산될 것임.
- 기업경영에 요구되는 인적자원은 기업특수적 지식자산(firm-specific knowledge assets)을 보유한 '장기축적능력활용형', 전문적 지식이나 기능을 기반으로 다소 유동적인 성격을 띠는 '고도전문능력활용형', 그리고 지식이나 기능수준이 낮고 유동성이 높은 '고용유연형' 집단 등으로 분화되고 이에 수반하여 고용·인적자원관리 방식 또한 각 집단의 특성에 대응하여 중층화가 진전될 것임(그림 I-12, 표 I-16 참조).

[그림 I-12] 인적자원의 유형(고용포트폴리오)



<표 I-15> 인적자원 유형별 처우내용

	장기축적능력활용형	고도전문능력활용형	고용유연형
고용형태	기간을 정하지 않고 고용계약	유기고용계약	유기고용계약
대 상	관리직·종합직·기능부문 기간직	전문부문(기획, 영업, 연구개발 등)	일반직, 기능부문, 판매부문
임 금	월급제 또는 연봉제, 직능급·승급제도	연봉제·업적급·승급 없음	시간급제·직무급· 승급없음
상 여	정률+업적연동	성과배분	정률
퇴직금· 연금	포인트제	없음	없음
승진·승격	직위승진+직능자격승진	없음	없음
복지시책	생애종합시책	생활원호시책	생활원호시책

자료: 日經連, 1995: 32.

나. 근로계층의 의식변화와 욕구고도화

□ 근로자 의식·가치관의 변화

- 고학력화·노동시장의 유동화·지식사회로의 이행 등을 배경으로 근로자 계층의 의식 및 가치관의 변화 내지 다양화가 진전될 것임.
 - 새로운 세대를 중심으로 물질적 욕구 충족과 아울러 정신적 욕구 충족을 열망하며, 수동적으로 시키는 일만하기보다는 스스로 판단하고 결정하며 일하고자 하는 지향성이 강화될 것임.
 - 이와 함께 개인의 사생활을 중시하고, 특정한 회사나 직장에 강한 귀속의식을 가지기보다는 자신의 능력이나 적성이 발휘될 수 있으면 더 좋은 직장을 찾아 이동해도 좋다고 의식하는 경향이 증대될 것임.

□ 여가생활 및 안전한 근로환경에 대한 욕구강화

- 근로환경과 관련하여 근로자들의 복지욕구는 무엇보다 쾌적하고 안전한 녹색작업장에 대한 욕구가 클 것이며, 그리고 안전한 작업환경을 위한 산업안전보건에 있어서 선진국 수준의 진입이 요구될 것임.
 - 특히 21세기에는 산업재해 및 안전사고가 최소화되도록 산업재해예방이 잘 이루어지고 작업장, 유해물질 등으로 인한 직업병으로부터 자유로운 녹색 작업환경에 대한 욕구가 높아질 것임.
- 삶의 질과 관련하여 21세기 근로자들의 복지욕구는 무엇보다 근로시간의 단축을 통한 여가생활의 확보가 우선적으로 요구될 것이며 여가생활에 대한 욕구가 선진화되면서 휴일·휴가제도 역시 선진국 수준으로의 개선을 요구하게 될 것으로 전망됨.
 - 근로시간의 단축과 함께 소득수준의 유지를 위해서는 기업차원의 기술향상 및 근로자 차원의 인적자원투자를 통한 생산성 향상이 뒷받침되어야 함.

□ 노후생활보장의 필요성 증대

- 인구의 노령화, 가족구조의 핵가족화 및 개인주의화, 출산력의 지속적인 저하로 인한 생산활동인구의 감소 등으로 특징지워지는 21세기에는 노후소득에 대한 사회적 보장의 필요성 및 욕구가 점차 높아질 것으로 전망됨.
 - 지금까지 우리나라는 가족내 세대간 상호부조의 원칙에 따라서 노후 생활에 대한 사회적 보장이 가족복지체제 내에서 해결되었으나, 가족구조의 핵가족화 심화, 평균수명의 연장으로 인한 인구의 노령화 및 생산활동연령인구의 감소로 인해 노인부양의 문제가 심각한 사회복지의 과제로 대두될 것임.

□ 실업에 대한 사회적 보호의 필요성 증대

- 국제경쟁이 심화되고 노동시장이 지금보다 훨씬 유연해질 21세기 근로자의 삶의 질 향상은 무엇보다 실업의 위험으로부터의 사회적 보호가 가장 중요한 과제가 될 것임(선진산업사회에서 안정된 일자리는 노동복지의 근간이 되는 것임).
 - 21세기에는 평생직장보다는 고용-실업간의 이동이 잦은 직업생애가 주를 이룰 것이며 실업으로 인한 소득의 상실에 대한 보편적이고 높은 수준의 사회적 보장을 요구하게 될 것이며 따라서 사회안전망으로서의 고용보험의 역할이 커질 것으로 전망됨.

□ 비정규 근로자 등 취약근로자 보호의 필요성 증대

- 아울러 21세기에는 영세사업장의 영역이 축소되고 건설일용근로자 등 불안정취업 계층이 비율적으로 감소할 것으로 전망되나 선진국의 경우 처럼 영세사업장 근로자 및 사회적 취약근로 계층에 대한 사회적 보호 및 근로기준의 적용 및 보호가 강화되어야 할 것으로 전망됨.

- 고용보험의 경우 전사업장으로의 형식적 확대가 이루어졌으나 적용사업장의 모든 근로자들에 대한 실질적인 보호가 이루어질 수 있는 방향으로 발전되어야 할 것이며 아울러 급여의 수준도 선진국 수준으로의 향상을 요구하게 될 것임.
- 산재보험의 경우도 2000년 이후 전사업장으로 확대될 것이나 고용보험의 적용확대와 동일한 소기업 사업장 및 종사근로자들에 대한 조직적인 관리의 문제가 주요한 정책과제로 대두될 것으로 전망됨.

II. 노동정책의 위상과 비전

1. 21세기 국가발전 전략과 노동정책의 위상

□ 세계화와 무한경쟁

- 21세기에는 정보화와 운송수단의 급속한 발달에 힘입어 세계화가 더욱 빠르게 진전될 것임.
 - 세계화는 과거의 국내시장·지역시장 내에서의 제한경쟁을 세계 단일 시장에서의 무한경쟁으로 바꾸어서 세계일류만이 생존·번영하는 「세계일류의 시대」가 될 것임.

□ 지식사회화와 경쟁력의 핵심원천 변화

- 20세기가 산업화·공업화의 시대였다면, 21세기는 지식·정보화의 시대가 될 것임.
 - 지식정보화 시대에는 창의적인 지식·정보의 생산과 활용이 국가와 기업의 흥망성쇠를 결정지움. 따라서 지식사회의 경쟁력의 핵심원천은 ‘죽어있는 지식체계’인 물적자원이 아니라 ‘살아있는 지식생산자·활용자’인 인적자원이 될 것임.
 - 따라서 인적자원의 개발과 활용을 담당하는 노동정책은 21세기 세계일류 국가로의 도약을 위한 핵심 국가발전 전략의 하나임.

2. 노동정책의 중장기 비전

가. 고용정책부문

□ 적극적 일자리 창출을 통한 완전고용·평생직업사회 지향

- 적극적 노동시장정책을 통하여 신산업, 신직종, 성장산업, 중소·벤처기업 등에서의 대규모 일자리 창출로 기술진보와 조직혁신에 따른 경제전반의 고용흡수력 저하 경향에 능동적으로 대처하여 자연실업률 수준인 실업률 3%대의 완전고용 달성
- 노동이동의 유연성이 낮고 경직된 평생직장사회에서, 노동시장 유연화와 인프라 구축을 통해 장기실업 없이 직장의 이동이 자유로운 평생직업사회로의 전환

□ 누구에게나 고용기회가 열린 고용평등사회 실현

- 적극적 일자리 창출과 불평등한 제도의 정비를 통해 여성, 고령자, 장애인 등 사회적 취약계층에게 보다 평등한 참여기회를 보장함으로써 차별과 배제가 없는 평등하고 열린 노동시장의 구축
- 여성에 대한 고용차별 해소와 여성 고용기회의 적극적 창출
 - 모성보호비용의 사회화를 통해 여성의 취업기회를 확대하고, 교육 및 직업훈련에서의 남녀차별 해소를 통한 특정 직종에서의 여성의 고용 기회 배제를 사전에 방지
- 장애인 등 사회적 약자의 고용기회 보장
 - 장애인에 대한 고용차별을 해소하고 장애인의 수요에 맞는 직업안정 서비스 체계를 구축하며 고용형태의 다양화를 통해 장애인, 고령자의

고용기회를 확대함.

나. 인력개발부문

□ 지식기반경제가 요구하는 창의적 지식근로자 양성

- 21세기 지식기반경제로의 이행에 대비하여 창의적인 지식근로자(knowledge worker)를 양성함으로써 지식의 창출 및 확산을 촉진함.
 - 지식기반경제하에서는 노동의 성격이 ‘근력에서 지력으로(from brawn to brain)’으로 전환됨에 따라 새로운 영역의 지식과 기술을 습득·활용할 수 있는 학습능력을 스스로 배양하고 변화를 포용할 수 있는 창의적 지식근로자의 양성

□ 평생능력개발사회 구축

- 평생능력개발을 통해 취업능력(lifetime employability)을 배양함으로써 고용의 안정·유지 및 실업 없는 노동이동 도모
 - 경제의 지식집약화 진전, 노동력의 유동화 증대, 기업의 능력 중시, 고용관리의 강화 등의 여건 변화에 따라 노동시장에서 요구되는 지식이 계속 변화하고 있기 때문에 보유지식의 지속적인 갱신을 위한 평생능력개발의 필요성이 대두되고 있음.

다. 노사관계 부문

□ 노·사·정 사회적 파트너십의 구축

- 21세기 지식기반경제화 시대를 맞아 노·사·정 노사관계 각 행위주체 간의 ‘신뢰’를 바탕으로 미래의 공동이익과 가치를 창출해 가는 참여와 협력의 새로운 노사문화를 실현

- 전국수준에서는 물론 산업(업종)·지역의 각 수준에서 노·사·정간 협조적 협의체제를 다원화하여 국가경제의 효율성과 형평성의 조화로운 발전에 기초한 사회통합의 실현을 위한 사회적 파트너십의 구축

□ 고성과·고복지 기업으로의 발전

- 세계화와 정보화 시대를 맞아 노사가 참여와 협력의 노사관계에 기초한 고성과 생산시스템을 구축함으로써 경쟁우위를 확보하고 나아가 공정한 성과배분을 통한 근로자 삶의 질 향상을 실현
- 기업경영의 투명성을 제고하고 건전한 성장을 담보하기 위하여 근로자 참가제도를 활성화하고 합리적인 인적자원관리시스템의 혁신을 통하여 가치창출에 대한 동기부여 기능을 강화

라. 삶의 질 향상 부문

□ 생애근로복지의 충실화

- 근로생애기간 동안 삶의 질 향상이 지속적으로 유지·향상될 수 있도록 생애근로복지체제를 구축함.
 - 이를 위해 4대 사회보험의 적용확대와 운영의 충실화 및 효율화를 도모함.
- 경제와 노동시장의 국제화가 더욱 진행될 21세기 근로자의 삶의 질 향상은 수동적이고 수혜적인 복지가 아니라 노동시장에의 적극적인 참여를 통해 이루어지는 ‘생산적 복지’를 정책기조로 함.
 - 실천적 차원에서의 ‘생산적 복지’의 원칙은 참여적 복지체계, 즉 근로연계복지(Work-Welfare)의 강화를 통한 고용중심적 복지체계의 구축을 의미함.

□ 인간을 존중하는 일터, 여유있는 생활

- 21세기에는 산업재해에 대한 예방이 철저하게 이루어짐으로써 안전한 작업장, 유해물질 등으로 인한 직업병으로부터 자유로운 쾌적한 녹색일터 및 작업환경을 지향함.
- 생산성 향상을 통해 소득수준의 감소를 동반하지 않는 근로시간 단축과 휴일·휴가제도를 선진국 수준으로 개선하여 모든 근로자들이 선진국 수준의 여가생활을 누릴 수 있도록 함.

Ⅲ. 부문별 정책방향 및 과제

1. 고용정책

가. 기본방향

□ 적극적 일자리 창출을 통한 완전고용 달성

- 1999년의 실업률 6.2%에서 2000년에는 4%대로 낮추고 2002년 이후에는 자연실업률 수준인 3%대를 유지하여 완전고용 실현
 - 이를 위하여 매년 30만개의 순일자리 창출(취업자 증가)이 필요함.
- 민간부문에서의 일자리 창출을 적극적으로 지원
 - 경제·산업구조 전환과 노동시장의 구조 변화에 정확히 대응할 수 있는 일자리 창출정책 추진. 글로벌화의 진전, 경제 및 산업구조의 급속한 전환 등으로 기존 일자리가 빠른 속도와 큰 규모로 소멸할 것으로 예상됨. 따라서 새로운 일자리 창출로 소멸되는 일자리를 상쇄할 수 있는 새로운 일자리 창출이 필요
 - 신산업, 신직종, 성장산업, 중소·벤처기업 등에서의 일자리 창출을 적극 도모

□ 열린 노동시장으로 평생고용사회의 실현

- 평생직장사회에서 평생고용사회로의 전환
 - '한 기업 내에서의 평생고용을 통한 고용안정'에서 '직장을 바꾸더라도 능력이 인정됨으로써 고용이 안정'되는 평생고용사회로의 전환 유도

- 직장의 이동이 고용불안으로 귀결되지 않고 인력자원의 효율적 배분과 개인의 효과적 경력관리를 보장할 수 있는 수평적 노동시장 발전
- 전직 희망자가 원활하게 새로운 일자리를 찾아갈 수 있고, 기업이 필요로 하는 인재를 쉽게 확보할 수 있도록 구인·구직 서비스의 확충

○ 고용형태의 다양화로 근로자의 직장·직업선택의 폭을 확대하고 직업생애를 확장

- 고용형태를 다양화함으로써 기업 차원의 노동력의 효율적 이용과 개인 차원에서의 노동시간의 효과적 배분이 이루어질 수 있도록 함.
- 비정규직 근로에 대한 자발적 선택의 기회를 넓혀주기 위해 사회적, 제도적 여건을 정비함.

□ 여성고용 차별의 해소와 여성고용 증대

○ 남녀고용평등법과 근로기준법상의 여성고용차별금지 조항의 효과 제고를 위해 정부의 적극적 조치의 도입과 기업의 여성고용 채용을 위한 환경조성 지원

- 채용, 직무배치, 승진, 교육 및 직업훈련에서의 남녀차별 시정을 통해 남녀간 직종분리 현상을 해소하여 여성고용 기회를 확대
- 자발적 시간제 근로의 활성화로 여성의 취업기회를 확대

□ 고령자, 장애인 등을 포함하는 모든 국민에게 고용기회 보장

○ 개인의 의욕이 존중되고 능력이 활용되는 사회의 실현

- 최소한의 생활을 유지하기 위한 국민최저선의 보장이라는 소극적 의미의 사회안전망뿐만 아니라, 개인의 재도전의 의욕을 고취하는 적극적인 의미의 사회안전망 구축

○ 고령자, 장애자를 포함하는 모든 국민이 의욕과 능력을 가지고 있으면

얼마든지 일을 할 수 있는 여건을 정비함.

- 고령자에 대한 연령 차별을 폐지하고, 장애인이 자유롭게 취업할 수 있는 사회적 여건을 적극적으로 정비함.

○ 지역단위의 고용정책 수립과 추진

- 경제 및 산업구조의 급속한 변화에 따라 낙후되거나 소외되는 지역이 발생할 가능성이 있음. 이들 지역의 특성에 맞는 일자리 창출과 고용 안정 대책을 마련할 필요가 있음.

나. 주요 정책과제

1) 적극적 일자리 창출과 노동시장 효율화를 통한 완전고용의 달성

□ 민간부문의 일자리 창출 적극 지원

○ 적극적인 신산업, 신직종 개발 및 육성

- 전통산업을 고부가가치화하는 한편, 정보통신·관광·유통·문화·보건의료·인력개발 등 미래지향적인 지식기반산업의 발전을 병행 추진함으로써 산업의 지식화·고부가가치화를 통해 장기적 고용창출 기반을 마련함.
- 규제 완화, 제도 개선 등을 통해 신규 성장산업에서의 적극적인 신산업 창출, 전개를 지원함으로써 양호한 일자리의 기회를 창출함.
- 산학연 협력을 강화하여 수요 중심의 기술개발 및 개발기술의 실용화를 촉진하고 신산업 분야에서의 창업에 학술 및 과학기술연구의 성과를 결합. 정보통신기술, 생명과학 등 일자리 창출과 신산업의 창출이 기대되는 분야에서 대학이나 국립연구소 등의 연구성과를 활용하기 위해 산학관공동연구를 추진하고, 민간에 정보제공, 연구성과의 특허화 등을 지원하여 신산업 창출을 도모

○ 중소기업에 대한 적극적인 지원

- 일자리 창출 능력이 상대적으로 뛰어난 중소기업에서의 일자리 창출을 적극적으로 지원하고, 중소기업에서 인재확보·육성 및 중소기업 근무여건 개선을 적극적으로 지원
- 지식집약산업 분야에서 중소기업들이 새로운 산업, 새로운 직종을 개발할 수 있도록 적극적으로 지원함.
- 창업 활성화를 위한 자금지원, 규제완화, 제도정비는 지속적으로 추진
- 창업관련 정보시스템의 구축 등 창업관련 인프라 구축과 창업기업간 네트워크 구축을 지원함으로써 창업성공률을 제고하여 안정적인 일자리를 창출함.

○ 성장산업·직종에서의 일자리 창출 지원

- 향후 빠른 성장이 기대되는 산업과 직종에의 원활한 입직을 촉진하기 위한 정보제공, 직업상담, 취업경험 제공, 능력개발 등의 종합적 대책 수립
- 전문대학원 설립지원 등을 통해 일자리 수요가 크게 증가할 것으로 전망되는 유망분야의 전문인력을 양성·공급
- 성장산업에서 중고령의 자발적 실업자를 대상으로 직업경험을 제공하거나 OJT를 중심으로 하는 직업훈련을 행하는 경우 지원하는 제도 도입

○ 고용형태 다양화를 통한 일자리 창출

- 기업들의 창의적인 고용 및 인사관리방법 개발을 지원함으로써 다양한 일자리 창출을 도모
- 다양한 시간제근로 근무활용 방법을 개발하여 노동능률을 높이면서 일자리를 더 만들어낼 수 있는 방법을 개발하는 기업들을 지원
- NPO(Non-Profit Organization) 활용을 통한 일자리 창출. NPO의 관리, 운영에 종사하는 자발적 봉사요인들의 원활한 확보를 지원함.

□ 일자리 창출에서의 공공부문의 보완적 역할 유지

- 일자리 창출에 유의하는 거시경제정책 기조의 유지
 - 잠재성장력 수준의 경제성장률을 유지할 수 있도록 거시경제정책을 효과적으로 운영. 시의적절하고 효과적인 거시경제정책(재정, 금융정책)을 사용함으로써 안정적인 고용기반을 확보할 수 있는 경제성장을 유지하며, 민간부문에서의 경기침체 또는 불황을 보일 경우 공공부문이 안정적인 고용기반을 마련하는 역할을 탄력적으로 수행함.
 - 구조 개혁을 마무리하고 공공부문 및 민간부문의 투자진작을 통한 성장잠재력을 확충함으로써 적극적인 일자리 창출을 위한 기반을 조성하고, 민간부문의 일자리 창출을 위한 여건 조성 등 정부의 간접적 역할도 확대
 - 고용창출을 촉진할 수 있는 방향으로 세제 개편을 검토함. 일자리 창출 능력이 뛰어난에도 불구하고 제조업이 아니라는 이유로 세제상의 차별을 받고있는 부문에 대한 세제 차별을 시정함.
 - SOC 투자 규모를 고용동향에 따라서 탄력적으로 조정함.
- 공공부문에서의 일자리 창출
 - 사회복지, 환경, 보건의료 등 공공부문에서의 신산업, 신직종에 대한 수요증대가 예상되므로 이 부문에서도 적극적으로 일자리를 제공할 수 있도록 공공부문에서 새로운 일자리 창출 방안들을 적극적으로 모색함.
 - 환경, 정보통신, 사회복지, 보건의료 등 사회 및 공공서비스를 정비하여 새로운 일자리를 창출하고 확보함.
- 일자리 창출에 있어서 지방자치단체의 역할 강화
 - 공공근로사업 등과 같은 한시적인 일자리 및 취업기회 창출에 지방자치단체가 적극적인 역할을 담당

2) 열린 노동시장 구축을 위한 제도 개선

□ 임금 및 근로시간의 유연성 제고

- 임금의 일정부분은 근로자의 기본생계비를 보장하면서도 성과에 연동된 연봉제, 성과급제 등의 비율을 제고하는 방향으로 임금의 유연성을 높여 나감.
- 탄력적 근로시간제의 도입 등으로 기업의 효율적 인력사용과 근로자의 자율적인 근로시간 배분이 동시에 달성될 수 있도록 함.

□ 다양한 근로형태 도입 확산에 대응한 제도의 정비

- 시간제근로, 재택근로, 파견근로 등 다양한 고용형태의 도입이 노동시장의 수급조절 기능을 원활히 하여 노동시장을 유연하게 하면서도 고용안정을 도모할 수 있도록 제도개선 추진
- 시간제근로
 - 시간제근로가 개별 노동자가 주체적으로 선택하여 자신의 능력을 효과적으로 발휘할 수 있는 우수한 취업형태가 될 수 있도록 함.
 - 일거리가 없거나 시간제근로밖에 없어서 시간제근로를 하는 비자발적 시간제근로보다는 자발적 시간제근로의 비율을 대폭 확대하도록 해야 함. 현재 이 비율은 한국의 경우 53.3%에 달하고 있어 네덜란드의 16.8%, 일본의 9.0%에 비해 매우 높은 수준임.
 - 시간제 근로자의 취업실태 및 일반적인 근로자와의 형평성을 고려하여 시간제 근로자의 적정한 근로조건을 확보하는 등 고용개선대책을 추진함.
 - 시간제근로의 취업에 영향을 미치는 세제, 사회보험제도, 배우자수당제도와 같은 기업인사관리제도 등을 전반적으로 재검토하여 시간제근

로가 근로자 개인의 역량을 발휘하게 하면서도 기업의 인력관리의 유연성과 효율성을 높일 수 있도록 함.

○ 재택근로제도

- 재택근로제가 전문성을 활용하여 스스로의 힘으로 유연하고 탄력적으로 일할 수 있는 취업형태가 될 수 있도록 여건을 정비함.
- 계약조건과 관련된 분쟁의 발생과 양질의 일을 확보하기 어렵다는 점 등의 문제점을 해결하고, 재택근로의 가이드라인 책정, 재택취업자에 대한 각종 정보제공, 상담체제 정비, 능력개발 및 평가 등 여건을 정비함.

○ 파견근로제

- 파견근로자가 광범위한 분야에서 안심하고 일할 수 있는 환경을 조성
- 파견근로제가 노동자의 기본권리를 보호하면서도 노동력수급 조정기능을 효과적으로 실행할 수 있도록 하기 위해 사회보험의 적용, 직업능력개발, 파견계약의 중도해제, 파견계약 위반 등의 문제와 관련한 노동자 보호조치 등을 강구함.

3) 노동시장 인프라의 선진화

□ 고용정보고속도로 구축으로 고용관련 첨단정보제공시스템 확립

○ 모든 가정으로 연결되는 ‘고용정보고속도로’(Employment Information High-way)

- 집에서 모든 구인·구직정보를 누구나 손쉽게 검색할 수 있고, 실업급여 수급을 집에서 화면상담을 통해 구직활동심사를 받은 후 수령할 수 있는 등 현재 공공직업안정센터에서 이루어지는 대부분의 일들이 다 집에서 처리할 수 있도록 함.

○ 고용정보망의 통합네트워크 구축

- 정보기술의 활용으로 구인자, 구직자간 신속한 접근이 가능할 수 있도록 하고 다양한 기관이 소유하고 있는 각종 고용정보가 하나로 통합되어 제공될 수 있도록 함.
- 실업관련 DB를 통합·연계하고 실업자 profiling시스템을 지속적으로 확충하여 실업자 개인별 관리체제를 구축하며 실업자의 특성에 적합한 고용·실업대책 서비스를 제공

○ 노동시장에 관한 다양한 정보의 확충

- 구인·구직정보, 직업전망, 직업훈련, 노동시장 동향 등 각종 노동시장 정보를 수요자에게 제공할 수 있는 노동시장정보시스템(Labor Market Information : LMI)을 완성하여 인터넷을 통해 서비스 제공. 즉 현재 구축중인 Work-Net의 정보를 대폭 확충함.
- 구인·구직 조건의 다양화, 개별화 등으로 정보의 양을 확대함으로써 PES 서비스를 내실화함.

○ 향후 노동시장의 유연화와 직업별 노동시장으로의 전환에 대비한 직업에 관한 체계적인 정보시스템의 구축

- 직업분류체계를 우리의 현실에 맞게 수정·보완하고 직업에 관한 다양한 정보를 제공할 수 있는 직업정보시스템을 구축함.
- 직업의 세계와 향후 직업의 전망에 관한 정보를 구축하여 CD-ROM 등으로 전국민에게 배포

□ 공공직업안정기구의 확충

○ 직업안정기관과 고용서비스 인력 등 직업안정망을 단계적으로 OECD 국가수준으로 확충

- 취업알선, 고용보험, 능력개발 및 각종 실업대책업무가 연계되어 한 장소에서 수요자 중심의 종합고용서비스 제공이 가능토록 원스톱 서

비스체제 구축

- 직업상담원의 전문성 제고와 서비스 개선
 - 민간계약직 직업상담원의 전문성과 서비스 질 제고를 위해 성과에 따른 인센티브제를 시행하고, 전문교육 강화 및 표준화된 상담프로그램의 개발 등을 통해 직업안정서비스의 질적수준을 제고

<표 III-1> 주요 국가의 직업안정조직 현황

	기관수	직원수	직원 1인당 근로자수
일 본	619	15,320	3,401
독 일	842	93,000	364
스웨덴	570	11,000	325
영 국	1,159	34,000	745
한 국	119	2,684	3,901

주: 1997년 기준(한국은 1999년 3월 기준).

□ 민간부문과의 협력을 통한 직업알선기능의 효율성 제고

- 민간부문과의 협력을 통해서 노동시장 전체의 수급일치기능을 강화함.
 - 근로자파견사업자, 민간직업소개사업 등 민간의 노동력 수급조정기관들의 다양한 특성을 활용하여 적절한 수급조절의 역할을 할 수 있도록 함.
 - 민간의 직업알선기능의 노하우와 정보 등의 상호활용을 원활히 함.
 - 지역에서 경제단체 등과 공공직업안정기관과의 제휴확보, 지역의 사업주단체, 노동조합의 구인확보 등과 관련한 제휴, 협력을 강화하여 직업소개를 충실히 함.
- 민간직업안정기관의 설립·운영에 관한 규제를 완화하고 민간직업안정기관에서도 공동네트워크를 이용하여 정보교류와 업무연계가 가능하도록 민간 취업알선기능을 활성화

- 취업알선, 교육훈련, 근로자파견업 등의 업무를 일괄적으로 수행하는 '종합인력개발회사'를 적극 육성

4) 여성에 대한 평등한 고용기회 보장, 모성보호 등을 통한 여성고용안정

□ 여성고용 차별의 실질적 해소를 위한 적극적 조치의 도입

○ 남녀고용차별 개선

- '모집과 채용에 있어서 성차별'과 '여성근로자 우선 해고' 등의 관행에 대해 엄격한 법적 집행이 이루어지도록 함.
- 남녀고용평등 실태 공표 및 고용평등 우수기업 지원제도 도입

○ 기업의 여성노동력 수요기반 확대

- 남녀고용평등법의 적용을 강제하고 강화하는 것 이상으로, 고용형태의 다양화나 모성보호비용의 사회적 부담 확대 등으로 노동수요자인 기업이 여성을 받아들일 수 있는 환경을 조성하는 것도 중요함.

○ 적극적 여성고용 확대조치(affirmative action) 도입

- 공공부문에서 여성고용을 우선적으로 확대해 나가고 민간부문 여성채용·승진 모범기업에게 공공입찰 등 가점을 부여하는 방안 강구

□ 여성의 직업능력개발 촉진

○ 실업계 고등학교의 남녀 통합 교육으로 특정 직종에서의 여성고용 기회의 분리·배제를 사전에 방지함.

- 여성을 대상으로 하는 사내직업훈련에 대한 고용보험기금에서의 지원 강화
- 여성의 직업의식교육 강화
- 재직중 능력향상을 위한 재교육 기회균등 실현

- 국공립 직업훈련기관에 여성의 참여비율을 제고. 1996년 현재 직업훈련을 받는 여성의 비율이 15% 수준임. 이를 2000년 25%, 2010년 40% 이상으로 끌어올림.

□ 고용형태의 다양화를 통한 여성취업기회의 확대

- 시간제근로, 자율근로시간제, 재택근로제, 변형근로제 등 다양한 근로형태를 활성화하여 여성의 취업기회를 확대
 - 여성고용에서 시간제의 비중이 현재 9.9%에 불과함. 이 비율이 네덜란드의 경우 54.6%에 달하고, 일본의 경우도 34.0%에 달하고 있음. 우리의 경우도 여성의 조건에 적합한 취업기회를 대폭 확대한다면 여성의 시간제근로 비중이 증가할 것임.

<표 III-2> 시간제근로에 있어서 여성참여의 국제비교

(단위 : %)

	여성 고용에서의 시간제 비율	전체 시간제 근로자에서 여성 비율
네덜란드	54.6(1997)	78.9
독 일	29.8(1996)	87.6
영 국	40.1(1997)	82.8
미 국	19.1(1996)	69.8
일 본	34.0(1996)	68.2
한 국	9.9(1998)	64.6

자료 : 김태홍, 『비정규직 고용형태의 확산과 여성고용정책의 모색』, 1998.

□ 여성취업기회 확대를 위한 사회적 여건의 정비

- 모성보호와 육아비용 부담의 사회화
 - 출산휴가·육아휴직 등 모성보호관련 기업부담을 사회적 부담으로 전환함으로써 여성취업기회 확대를 도모함.
 - 근로기준법상 여성특별보호조항의 합리적인 조정을 통하여 기업의 여성인력 활용에 대한 제약 완화

- 탁아 및 보육시설의 확충 및 운영방법 개선으로 탁아문제로 인한 취업 기회 상실의 문제를 해소함.
- 남녀고용평등 의식제고를 위한 홍보 강화
 - 실질적인 남녀고용평등을 정착시키기 위해 남녀고용평등법 준수 이행 감독과 처벌만으로는 한계가 있음. 노·사 및 사회일반의 의식개선을 위한 지속적인 홍보 전개
 - 남녀고용평등의 달(10월)의 각종 행사를 통하여 남녀고용평등 의식 확산 요망

5) 장애인, 고령자, 취약지역주민 등 전국민의 일할 권리의 보장

□ 능력과 의욕만 있으면 연령에 상관없이 계속 일을 할 수 있는 여건의 정비

- 연령에 의한 고용 차별을 해소함. 노동자 모집의 단계에서 연령제한을 완화하도록 하고 기업들이 연령보다도 능력에 기초한 인사관리제도가 보급될 수 있도록 유도함.
- 고령자의 노동력 수요를 증대시킬 수 있는 방안 마련. 기존 기업에 재고용에 의한 계속 고용, 타기업으로의 재취직 등의 활성화
 - 고령자의 경우, 취업의욕과 체력이 다양함. 따라서 다양한 형태의 취업 기회가 제공될 수 있는 환경을 조성해야 할 것임. 고령자에게 적합한 자영업 업종에 관한 정보제공 및 고령자의 단시간 취업제가 활성화될 수 있는 고용정보시스템의 보완
 - 취업 이외에 다양한 사회참여 활동을 촉진하여 경험과 지식이 많은 고령자의 사회적 참여도를 높임.
- 정년연장 또는 정년제 폐지 등을 장기적인 관점에서 장려함.
 - 최근 실업률 증가와 구조조정으로 정년단축 경향이 진행되었으나, 이

러한 정년단축은 고령자의 생계불안정, 국민연금의 재정기반 불안 등의 문제를 야기할 수 있기 때문에 정년을 연장하는 방향을 다각적으로 모색할 필요가 있음.

- 정년제 자체가 고용에서의 연령차별이기 때문에 장기적으로는 정년제 자체를 폐지함으로써 일할 의욕과 능력이 있으면 얼마든지 일할 수 있는 여건을 조성해야 할 것임.

□ 장애인이 자유롭게 취업할 수 있는 사회적 여건의 정비

- 노동할 의욕과 능력이 있는 장애자가 일반인과 동등하게 일할 수 있는 여건을 정비
 - 장애자의 특성과 다양한 욕구에 대응하여 실효성있는 직업선택이 가능할 수 있도록 함.
 - 예를 들어, 취직전의 직업훈련부터 취직후의 직장적응까지 일관되고 세심한 서비스를 제공하는 체제를 정비함.
 - 장애자 의무고용제가 효과를 발휘할 수 있는 보완적인 조치를 강구함.
 - 장애인이 단시간근로, 재택근로 등 유연하고 다양한 고용형태에 쉽게 접근할 수 있는 체제를 정비

□ 지역단위의 종합적 고용대책 수립

- 경제의 글로벌화가 심화되고 구조조정이 지속적으로 이루어질 경우, 지역단위에서의 고용기회의 부족이라는 문제가 발생할 가능성이 높음.
 - 지역수준에서의 다양한 일자리 창출 및 고용안정대책을 수립함.
- 지역의 자립과 촉진 등을 도모하면서 인구규모, 산업구조, 취업구조 등 지역의 특성을 고려한 적극적인 노동시장정책이 필요
 - 농림어업의 진흥과 지역자원을 활용한 각종 산업진흥책을 도입하여 일자리와 취업기회를 확대

- 도시생활을 피해 농촌에서 새로운 일자리를 구하는 사람들을 위해 자세한 정보제공, 취직상담, 직업소개 등의 시책을 추진하고, 농림어업 관련단체와의 제휴를 도모하여 농림어업으로의 인재이동을 지원함.

2. 인력개발정책

가. 기본방향

- 지식기반경제가 요구하는 창의적인 인재의 양성(learning for acquiring and absorbing knowledge)
 - 21세기 지식기반경제로의 이행에 대비하여 지식의 흡수능력(Absorptive Capacity)을 배양하는 제도적 환경을 구축하여 창의적인 인재 양성
 - 새로운 지식을 소화·흡수하여 지식정보화의 잠재력을 활용할 수 있는 인력개발 추진. 지식의 창출과 정보화 진전의 혜택을 누리기 위해서는 지식의 흡수능력 배양이 요구됨. 지식 흡수능력의 배양은 지식의 활용과 확산을 촉진함으로써 경제의 지식집약화와 지식근로자의 형성에 기여할 것임.
 - 지식기반경제하의 노동시장에서 발생하는 인력수급의 질적 불균형 문제, 즉 인력의 질적 수준이 수요에 따라가지 못하는 공급측면에서의 장애를 극복하기 위한 지식 흡수능력의 배양
 - 개인의 직업능력개발 촉진
 - 기본적으로 갖추어야 할 기초직업능력은 물론 새로운 영역의 지식과 기술을 습득·활용할 수 있는 학습능력을 배양하도록 지원 강화
 - 종업원의 지식 개발·공유·활용 촉진
 - 인적자원에 대한 투자의 증대 및 기업의 학습조직화를 통해 기업의 핵심역량 강화

- 산업화에 필요한 기능인력을 양성하는 소극적 인력개발정책에서 벗어나 전국민의 지적 능력을 제고하고 지식의 확산·활용을 촉진하는 적극적인 인력개발정책의 추구
 - 민간부문과의 상호보완적인 협력을 통한 효율적인 인력개발체계의 확립

□ 근로생애에 걸친 평생학습체제의 구축(lifetime learning for all)

- 근로생애에 걸친 평생학습을 통한 취업능력의 배양
 - 경제의 지식집약화 진전, 노동력의 유동화 증대, 기업의 능력 중시 고용관리의 강화 등의 여건 변화에 따라 노동시장에서 요구되는 지식이 계속 변화하고 있기 때문에 보유지식의 지속적인 갱신을 위한 근로생애에 걸친 평생학습의 필요성이 대두되고 있음.
 - 향후 고용안정은 전통적인 직장안정(job security)이 아니라 취업능력을 배양함으로써 노동시장 내에서의 고용안정(labor market security)을 통한 평생고용(lifetime employment) 추구
- 언제, 어디서나, 누구나 원하는 직업훈련을 받아 그 학습결과를 사회에서 인정하는 평생학습체제를 구축하여 인적자원의 지식집약화 촉진
 - 근로자의 재훈련·순환 학습(recurrent learning)을 통해 평생 취업능력을 개발·향상하여 고용의 안정·유지 및 실업없는 노동이동 도모

□ 인력개발을 통해 근로에 이르는 복지체제의 구축(learning as welfare-to-work)

- 인력개발을 통해 지식격차를 해소함으로써 노동시장의 안정에 기여하고 사회통합력 강화
 - 보유하고 있는 지식의 격차는 노동시장 불평등의 주요한 원천으로 작용하고 있음. 평생학습기회의 결여는 실업과 저임금으로 귀결될 뿐만

아니라 평생학습기회의 지속적인 불균등으로 인한 불평등의 확대를 초래함.

- 적어도 지식습득 기회의 차등으로 인한 사회적인 불평등은 발생하지 않도록 평생학습기회에의 균등한 접근을 최대한 보장
- 인력개발은 지식격차에 따른 소득불평등과 고용불안정을 최소화함으로써 근로자의 삶의 질을 향상하고 분배적 정의를 실현하는데 기여할 것임.

○ 인력개발을 통해 근로취약 계층의 근로를 통한 자활·자립 촉진

- 지식경제가 글로벌화하는 환경변화 속에서 지식과 학습에의 접근기회의 부족으로 인해 다수가 주변화될 가능성이 높아짐에 따라 사회적 배제(social exclusion)는 21세기를 맞이하는 많은 국가에서 중요한 문제가 되어 옴.
- 극단적인 궁핍이나 소외계층만이 아니라 노동시장과 사회에의 참여로부터 배제될 위험이 높은 계층을 보호하는 것이 필요함을 인식하여 OECD는 사회적 배제를 극복하기 위한 학습(learning)의 적극적인 역할을 제기하고 있음.
- 인력개발은 자립적인 경제사회활동에의 참여기회를 확대하고 안정적인 소득기회를 확보하도록 하는 장기적이고 적극적인 복지정책의 핵심이라 할 수 있음.
- 전통적인 학교교육과 양성훈련을 넘어서 성인학습의 활성화를 통한 사회적 배제의 극복

나. 주요 정책과제

1) 지식기반경제가 요구하는 창의적인 인재의 양성

□ 지식기반산업 분야의 인력개발 투자 확대

- 중장기적인 인력수급 계획에 근거한 인력개발정책의 수립
 - 지식기반산업 분야의 인력수급 실태 및 전망에 기초한 훈련과정의 개발·보급을 통해 인력수급 원활화와 인력개발의 효율화
 - 지식기반경제에서 창출될 가치창조형 일자리에 대한 인력수요 및 훈련수요 실태분석 및 전망의 제시
 - 지식기반산업별로 인력수요의 유형과 규모를 전망하여 훈련과정의 지정·인정, 훈련희망자의 상담 및 진로 가이드의 준거자료로 활용함으로써 직업훈련을 지식기반산업 위주로 전환
 - 훈련기관뿐만 아니라 연구기관 및 기업체 담당자가 연계하여 지식집약 직종 및 우수훈련 프로그램의 개발·보급을 지원하는 시스템의 구축
 - 지식기반산업 분야의 일자리 창출에 부응할 수 있도록 직업훈련의 질적 수준을 제고하기 위해 훈련교사 양성, 자격제도의 개선

□ 지식기반경제에서 필요한 능력신장을 위한 교육훈련 내용 및 방법의 혁신

- 획일적인 교육훈련이 아닌 학습자의 창의성과 문제해결능력을 강조하는 교육훈련 내용을 도입하여 지식기반경제가 요구하는 개방화·다원화에 부응
- 자기주도적 학습능력의 신장을 위한 교육훈련방법의 혁신
 - 전이지향적 훈련방식, 정시제 교육훈련 이외의 시간제훈련, 원격화상 훈련, 통신훈련 등의 개방형 훈련방식의 확대를 통한 자기주도적인 교

수방법의 확산

□ 직업훈련 분야에서의 정부와 민간의 역할 재정립 및 공공훈련의 효율화

- 기본적으로 훈련은 민간이 자율적으로 실시하도록 하고, 정부는 시장의 실패가 발생하는 부문에 한하여 참여하는 등 훈련에 있어서 민간과 공공부문의 역할 재정립
 - 공공훈련은 취약계층에 대한 직업훈련서비스 제공, 장기간의 훈련과정이 요구되는 제조업 3D직종의 인력양성, 첨단기간산업의 인력양성, 자체 능력이 부족한 중소기업의 인력개발 지원 등을 중점적으로 수행
 - 또한 공공직업훈련기관이 직업훈련의 하부구조를 구축하는 역할 강화. 직업훈련교사의 양성과 재교육을 활성화하고 직업훈련에 관한 정보를 수집·분석·제공하며, 훈련프로그램의 개발 등을 지원하는 시스템 구축에 역점

□ 성과연계적 지원체제의 확립

- 훈련성파에 기초한 평가제도를 정비하고 훈련성파에 따른 차등지원방식을 체계화하여 훈련의 수요자 및 공급자에게 직업훈련시장에 대한 정확하고 실효성있는 정보를 제공하고 훈련기관들간의 경쟁을 활성화시켜 훈련의 질적 향상을 도모
 - 훈련기관의 인정·지정이나 훈련비용의 지원시 외형적인 투입기준(input)보다는 직무수행능력·취업능력의 향상 등의 훈련성파(output)에 기초한 훈련기관의 인정·지정, 훈련비용의 차등지원을 통해 직업훈련시장의 자율적인 경쟁을 유도
 - 근로취약 계층에 대한 훈련접근기회가 배제되지 않도록 보완

□ 수요자의 선택권 확대

- 직업안정기관의 확대와 함께 상담기능을 활성화하여 수요자의 올바른 선택을 유도하고 필요한 훈련을 실시
 - 직업전망 및 직업경력 등에 기초한 진로 및 직업훈련상담 강화
 - 상담을 통해 개인별 능력개발계획(individual training plan) 수립

- 훈련정보 및 훈련성과의 공개, 성과와 연계된 차등지원 등을 통해 훈련기관간 경쟁을 촉진하며, 훈련바우처제도의 확대 실시를 통해 훈련생의 선택권 확대
 - 수요자 중심의 직업훈련을 구축하기 위하여 일정한 자격요건을 갖추어서 훈련을 이수할 권리를 가진 훈련수요자가 필요시에 편리한 장소에서 필요한 훈련을 스스로 선택하여 받도록 하고, 정부가 훈련기관의 훈련비용을 정산해 주는 훈련바우처제도의 구축
 - 훈련바우처제도의 성공적인 운영을 위해 훈련정보 및 훈련성과의 공개, 성과와 연계된 차등지원 등을 통해 훈련기관간 경쟁을 촉진함으로써 질 높은 훈련을 유도할 수 있는 하부구조의 구축
 - 시범적으로 실시되고 있는 훈련바우처제도를 전국적으로 확대 실시하여 훈련생의 선택권을 최대한 보장하고 훈련기관간 경쟁을 촉진

□ 기업의 인력개발 촉진

- 인력개발조직인증제의 도입을 통한 기업의 학습조직화 유인
 - 인적자원에 대한 투자의 확대와 기업내 지식자산의 공유와 확산을 위해 영국의 사람에 대한 투자(Investor in People)인증제도, 싱가포르의 인력개발조직(People Developer)인증제도와 같은 인증제를 도입하여 기업의 효과적인 인적자원개발체계의 구축을 촉진
 - ISO9000 기준에 입각한 품질관리인증제도와 같은 인적자원개발체계에 관한 평가기준을 설정함으로써 인력을 효과적으로 개발하는 기업

들을 발굴·인정하는 제도를 통해 기업의 인력개발투자 촉진

- 급속히 변화하는 경제환경에서 기업이 다양한 훈련 필요에 효율적으로 대응할 수 있도록 고용보험 직업능력개발사업의 지원수준과 범위 확대
- 기업이 지출한 직업훈련 투자비용에 대한 세액공제(tax credit)를 확대하여 인력개발투자에 대한 긍정적 유인 제공
 - 세액공제제도가 실효를 거두기 위해서는 공제율을 상향조정할 뿐만 아니라 각종 규제를 대폭 완화하여 기업이 훈련비를 배분하는데 있어서 자율성을 최대한 보장
- 산업수요에 부응한 훈련이 이루어질 수 있도록 기업의 요구에 부합하여 훈련기관이 실시하는 주문식 훈련의 확대

□ 민간직업훈련산업의 육성

- 기업의 다양한 인력개발 수요에 부응할 수 있도록 종합인력개발회사 등의 민간직업훈련산업 육성
 - 직업정보제공, 직업상담, 교육훈련상담, 직업교육훈련, 근로자파견 등을 일괄적으로 취급할 수 있는 종합인력개발회사 설립을 지원하기 위하여 자격요건을 구비한 몇 개 회사에 대하여 시범적으로 중소벤처기업 지원에 준하는 지원 육성

□ 인적자원회계의 단계적 도입

- 무형의 지식자본의 측정·보고제도로서 인적자원회계(Human Resource Account)의 단계적 도입을 통한 지식집약화 촉진
- 국가차원의 인적자원의 측정·평가지표의 개발을 통한 인적자원개발의

효율화

- OECD의 지식자본 측정지표 개발과 병행하여 우리나라에 적합한 모형의 개발 추진

○ 기업의 무형자산을 평가할 수 있는 지표와 기법의 개발·보급

- 우선은 재무제표상의 보충적 주석사항에 인적자원 및 무형자산에 대한 정보의 공개를 유도해 가면서 보다 정교한 측정모형의 개발과 함께 보다 완전한 재무제표로의 통합을 도모
- 금융기관으로부터 대출시 무형자산도 유형자산에 준하는 담보능력으로 인정하며, 무형자산에 대해서도 물적자산과 마찬가지로 세무상의 상각, 손비인정을 허용하는 등 인적자원회계 공시기업에 대한 우대제도 마련 검토

2) 근로생애에 걸친 평생학습체제의 구축

□ 근로자 주도적인 직업능력개발의 촉진

○ 학습휴가제의 도입을 통해 근로생애에 걸친 계속학습과 평생학습기회의 균등한 접근을 지원

- 근로자 주도적인 훈련의 활성화는 평생학습기회의 확대와 함께 노사 참여적인 능력개발체계의 수립에 기여할 것임.
- 지식기반산업 분야 등에서 보여지듯이 기업의 훈련만으로는 충분하지 않은 전문직업 분야에서 개인주도적인 훈련의 중요성은 널리 인식되고 있으며, 또한 근로자의 개인주도적인 훈련의 성과가 다른 훈련에 비해 높은 것으로 알려져 있음.
- 근로시간중의 일정한 기간 동안 교육훈련 목적으로 근로자에게 부여되는 학습휴가를 부여하기 위한 검토

○ 개인의 인력개발 투자에 대한 조세감면 확대

- 근로소득의 교육비 공제 대상범위를 정규교육기관 교육비뿐만 아니라 개인이 능력개발에 투여한 비용전액으로 확대

○ 개인의 인력개발 투자비용에 대한 금융지원

- 개인의 교육·훈련투자비용에 대한 장기저리의 직업훈련비 대부제 시행
- 국민연금의 향후 수혜급부를 미리 학습투자액에 지출하도록 허용
- 개인학습구좌제를 도입하여 개인의 교육·훈련투자 비용에 상응하는 노사정의 지원(matching fund)

□ 자격제도의 노사참여 확대를 통한 직업능력의 인정·보상체계 구축

- 평생학습사회를 유도하고 직업능력개발에 대한 합리적인 평가가 가능하도록 국가직업자격과 현장을 접목하고 상호통용 가능한 국가직업전문자격으로 대분류하여 국가자격을 관리함으로써 자격의 공신력을 제고

○ 산업현장 적응력 강화를 위한 국가자격제도의 개편

- 산업현장의 급속한 기술변화에 대응할 수 있도록 국가기술자격제도의 탄력성 제고
- 국가자격제도의 다양화를 관리할 수 있는 전문자격관리기관 운영

○ 직업세계의 급속한 변화에 대응하여 노사의 참여를 확대함으로써 노동시장과 연계된 직업능력개발의 효율적인 정보전달체계의 확립

- 자격검정을 산업현장에서 노사가 직접 실시하도록 하여 산업현장의 다양한 수요를 반영
- 현장 중심의 자격검정을 통해 근로자의 경력개발과 기업의 학습조직화 유인

○ 평생학습사회의 정착을 선도할 수 있도록 자격체제와 교육훈련체제의

연계를 강화

- 자격과 교육훈련·학력간의 호환성 확대를 위해 학점은행제 활성화
- 자격검정기준에 교육훈련과정의 내용을 대폭 포함하고, 일정기준에 부합하는 학과목을 이수한 사람에 대해서는 자격시험 일부를 면제하는 등 자격제도와 교육훈련과정의 연계 강화

□ 다양한 학습을 통해 획득한 직업능력인증제를 도입하여 지식근로자화 촉진

○ 직업기초능력에 대한 인증제 도입

- 자기주도적이고 계속학습의 잠재력을 높여주는 교육·훈련으로 유도하기 위하여 직업기초능력에 대한 인증제 도입
- 직종의 다양한 분화에도 불구하고 지식기반경제에서는 각 직업군에서 공통적으로 요구되는 기초능력을 강화할 필요성이 증대하고 있으므로 산업현장에서 필요한 지식·기술에 대한 기준 및 성취도를 평가하는 국가직업능력 기준을 확립하고 이와 연계한 직업기초능력인증제 도입
- 우선 실용언어 의사소통능력 인증방안을 추진하고, 점차 의사소통능력·수리능력·문제해결능력·정보소양능력·대인관계능력 등의 인증으로 확대

○ 개인의 모든 유형의 학습 및 교육훈련 경력을 체계적으로 누적 기록하여 이를 다양한 방식으로 활용할 수 있도록 하는 학습구좌제의 도입 검토

□ 노사참여적 인력개발체계의 확립

○ 노사참여적 인력개발을 통해 고용안정과 경쟁력 확보의 호혜적인 이익 (mutual gains) 실현

- 훈련정책의 수립 및 집행, 그리고 평가와 관련된 각급 네트워크에 노사참여의 확대
- 노사합의의 근로자직업능력개발 계획을 수립하고, 기업내 직업능력개

발담당자제도를 선임 활용토록 적극 유도

3) 근로취약 계층의 자활·자립을 지원하는 인력개발의 확대

□ 실업자 직업훈련의 내실화

- 실업자 직업훈련을 향후의 새로운 일자리 수요에 대비한 인적자원개발의 계기로 적극 활용
 - 노동력의 유동성이 높아지고 실업으로의 빈번한 유입·유출이 발생하게 됨에 따라 인력개발을 통해 재취업능력을 제고하고 이를 지식기반산업의 분야별 인력양성과 연계함.
- 훈련생 특성별로 특화된 훈련(target-specific training)으로 전환
 - 실업자에 대한 직업정보제공, 직업상담을 통해 개인별 능력개발계획(Individual Training Plan)을 작성
 - 훈련생 특성별로 적합한 훈련과정 및 프로그램의 개발·보급
- 인력개발을 가장 필요로 하는 중점 실업자 집단에 대한 직업훈련 강화
 - 마찰적 실업자에 대한 단기간의 훈련을 지양하고 구조적 실업의 위험이 큰 장기실업자, 고용조정으로 인한 실직자, 청소년, 여성 등의 중점 실업자 집단에 대한 직업훈련 강화
- 기업의 훈련수요에 맞추어 훈련프로그램을 개발·운영하는 맞춤형 훈련보완
 - 거시적인 시각에서 산업·지역별 인력수요 전망 및 분석에 기초하여 현행의 맞춤형훈련을 보완
 - 지역별 훈련과정선정위원회의 활성화를 통하여 수요적합적이며, 훈련기관별 특성을 고려한 체계적인 훈련과정 개설 유도

□ 근로취약 계층의 인력개발 지원

- 여성, 장애인, 비진학 청소년, 실업위험이 큰 중고령자 등 사회적 배제의 위험이 높은 계층에 대한 인력개발을 강화함으로써 경제사회활동의 참여 유도
- 근로취약 계층에 대한 특성화된 훈련 실시
- 효과적인 구직정보의 입수, 동기부여 등의 구직활동 지원(Job Search Assistance) 프로그램 편성

□ 중소기업의 인력개발 지원

- 중소기업의 공동훈련 활성화를 통해 훈련시설 설치 및 장비구입비용 부담을 최소화
 - 중소기업의 공동훈련원 설치·운영 및 다양한 훈련모듈 개발 등에 대한 지원 확대
- 중소기업의 현장훈련(OJT) 활성화
 - 인력운용상의 여유가 없는 중소기업의 인적자원 투자를 활성화하기 위하여 현장훈련에 대한 훈련인정기준의 개선과 지원 강화
- 대기업의 중소기업 직업훈련지원 활성화
 - 대기업의 협력업체 등 중소기업의 직업훈련에 대한 지원체제를 강화
 - 일부 대기업에서 행하고 있는 것과 같이 중소기업 인력개발 지원의 일환으로 실시하고 있는 대기업의 훈련시설을 하청·협력업체를 위한 훈련기관으로 지정·활용하는 조치를 확대
 - 개별 중소기업 또는 복수의 중소기업이 자체적으로 훈련을 주도하되 대기업에서 훈련시설과 장비, 강사 등을 지원하는 대기업의 중소기업

훈련지원시스템 구축

- 중소기업의 직업능력개발 참여가 활성화될 수 있도록 직업능력개발 훈련비용의 적정한 지원한도를 설정

3. 노사관계 정책

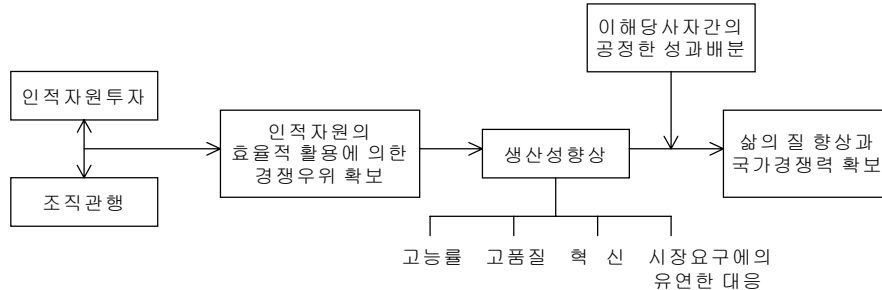
가. 기본 방향

□ 참여와 협력의 신노사문화 구현

- 세계화와 정보화 시대에 개인, 기업, 그리고 국가의 경쟁력을 좌우하는 핵심 요인은 ‘지식자산’(knowledge assets)임.
 - 물적자본이나 노동력의 투입만을 증대시킴으로써 생산성의 양적 확장만을 기하던 투입 중심 성장이 한계에 직면한 시점에서 유일하게 존재하는 대안은 개선, 창의성, 혁신능력을 지닌 지식노동력의 축적과 활용을 통해 더 높은 차원의 경쟁력을 확보하는 것임.
 - 지식기반경제의 시대에는 노와 사가 참여와 협력, 신뢰와 존중, 자율과 책임의 새로운 노사문화를 창출해 냄으로써 이를 기반으로 지식을 공유하고 개선을 이끌어내며 혁신을 도모하여 새로운 경쟁력의 기반을 축적하는 것이 노사관계의 유일한 대안일 수밖에 없음.
- 참여와 협력의 신노사문화 구현은 21세기 근로자 삶의 질 향상 및 국가 경쟁력 강화의 핵심 원천임.
 - [그림 III-1]에서와 같이 고능력, 고품질, 혁신, 시장요구에의 유연한 적응능력 등에 의해 결정되는 고수준의 생산성 향상이 전제되지 않고서는 삶의 질 향상과 국가경쟁력의 확보는 불가능함.
 - 나아가 이와 같은 생산성 향상은 기업의 경쟁전략이 참여와 협력의 노사문화에 기초한 고성능 생산시스템의 구축에 의한 경쟁우위의 확

보에 두어질 때 가능하며 이를 위해서는 적극적인 인적자원 투자와 아울러 그러한 경쟁전략을 뒷받침하는 조직관행이 확립되어야 함.

[그림 III-1] 인적자원과 국가경쟁력



주: Kochan, Thomas and Paul Osterman, *The Mutual Gains Enterprise : Forging a Winning Partnership among Labor, Management and Government*, Boston : Harvard Business School Press, 1994, p.64.

□ 노사정 사회적 파트너십의 구축

- 전국·산업·지역·기업의 각 수준에서 노사(정) 사회적 파트너십을 구축함으로써 미래의 공동이익과 가치창출을 위한 협력 강화
 - 법제화를 통하여 노사정위원회의 위상이 강화되었다고는 하나, 노조의 산하조직이나 조직내 각 부문의 다양한 이해관계(sectionalism)를 조율할 수 있는 중앙의 리더십과 대표성, 집권화된 통제력이 취약한 상황에서 노사정위원회가 활성화되기에는 여러 가지 제약이 따를 것으로 판단됨.
 - 따라서 중앙차원의 노사정위원회의 역할을 보완하는 기구로 ‘산업(업종)’, 또는 ‘지역’ 별로 고용·노동정책과 관련된 현안 및 중장기적 과제에 대한 해결방안을 지속적으로 모색해 갈 수 있는 ‘중간수준의 노사협력체제’(meso-corporatism)를 다원적으로 제도화해 나갈 필요가 있음.
 - 이를 위해서는 전국수준에서는 물론 산업(업종)·지역의 각 수준에서 노사 양측의 조직체계의 정비 및 정책개발능력의 강화가 요구되며, 각

수준에서의 노·사·정 정보공유를 통한 현실인식의 공감대 형성, 정책·제도 개선을 위한 협의, 경쟁력 강화와 고용안정·근로복지 향상을 위한 협력이 추진되어야 함.

- 기업 차원에서는 노사간의 전략적 파트너십의 형성을 바탕으로 노사가 끊임없는 혁신을 통해 핵심 역량(core competence)을 지속적으로 강화해 나가야 할 것임. 노동은 미래의 공동이익과 가치를 창출해 나가기 위한 경영의 정당한 파트너로서 기업조직의 다양한 수준에서 정보의 공유와 의사소통에 적극적으로 참여하는 한편 전략적인 대안제시와 문제해결을 위한 전문성과 학습능력을 신장시켜 나가야 할 것임.

□ 인적자원 중시의 경영혁신

○ 세계화·지식기반경제화의 흐름에 대응하여 개별기업 차원에서는 가격경쟁력에 기초한 기존의 외형 성장위주의 전략에서 탈피하여 고부가가치 창출을 위한 인적자원의 개발과 축적을 성장의 주요 동인으로 삼는 질적 성장위주의 전략추구가 요구되고 있음.

- 지식경쟁력의 지속적인 제고를 위해서는 ‘노동과의 전략적 파트너십’을 구축함으로써 고용안정 → 적극적인 인적자원 투자 → 지식자산의 창출·공유·학습·축적 → 생산성 향상과 공정한 성과배분에 바탕을 둔 고생산성·고부가가치 우선형 경영전략을 지향하는 자세가 기업에게 요구됨.
- 기업의 인적자원관리 측면에서는 안정된 고용을 바탕으로 지식자산의 창출 주체인 핵심근로자들의 자질 향상을 위한 인적자원 투자가 적극적으로 이루어져야 함. 이와 함께 인적자원 투자가 안정적이고 효율적으로 이루어지기 위해서는 임금체계나 직급체계의 개편 등 보상관리의 측면에서 근로자들의 성취동기를 유발할 수 있는 합리적이고 공정한 동기부여 메커니즘이 확립되어야 함.
- 한편 노동측 또한 일률적인 평등(equality)이 아니라 공평성(equity)의 관점에서 합리적이고 공정한 평가시스템의 구축 등 인적자원관리

제도의 혁신에 적극 '참여' 하여 고생산성·고임금 성장경로를 지향하는 전향적인 자세가 요구됨.

□ 근로자 참여의 활성화

- 앞으로 개별기업이 경쟁력을 강화하여 국내외적으로 갈수록 치열해지는 경쟁의 파고를 헤쳐 나가려면 적극적인 인적자원 투자와 아울러 생산의 고부가가치화를 위한 근로자 참여가 필수요건임.
 - 그러나 기업경영에 대한 정보의 공유 및 주요 의사결정과정에서 노동을 배제한 채 단순히 작업장 수준에서의 생산성 제고와 성과창출에 대한 참여만을 일방적으로 노동측에 요구해서는 진정한 협력의 실현은 기대하기 곤란함.
 - 현재 우리나라 기업의 사용자들은 작업장 수준에서의 근로자 참여에 대해서는 긍정적이나 의사결정 참여에 대해서는 부정적인 태도를 보이고 있음. 노동측 또한 의사결정 참여는 적극적으로 요구하지만 작업장 수준에서의 참여에는 소극적인 태도를 보이고 있음.
 - 이에 따라 미시수준에서의 우리나라의 노사관계는 두 측면에서의 근로자 참여가 모두 제대로 이루어지지 않는 교착상태에 빠져 있다고 볼 수 있음. 이와 같은 상황을 타개하기 위해서는 기업의 건전한 성장·발전을 위하여 의사결정 참여의 점진적인 확대뿐 아니라 합리적인 소유참가 및 성과참여제도 발전을 위한 제도발전 방안이 적극적으로 검토되어야 할 것임.
 - 건전하고 투명한 기업경영의 지속적인 보장은 당해 기업의 장기적인 성장에 일차적인 이해관계를 갖는 기업내부의 근로자 집단에게 주요 경영의사결정에 대한 보다 폭넓은 참여의 기회를 제공하고 아울러 참여에 따른 노사간 연대책임을 지게 함으로써 더욱 효과적으로 실현될 수 있을 것임. 따라서 이와 같은 방향으로 종업원지주제나 노사협의회 등의 기능이 강화될 수 있도록 법제도적 조치가 취해져야 할 것임.

- 작업현장 수준에서는 자율팀의 구성, 직무 재설계, 권한이양(empowerment), 정보공유 등을 통하여 근로자들의 지식, 기술·기능, 창의성이 생산과정에 효과적으로 발현될 수 있도록 고성능 생산시스템이 구축되어야 함.
 - 여기에서 특히 중요시되는 것이 노동의 역할임. 노동은 삶의 질 제고와 고용안정의 확보를 지향하여 작업현장이 생산성 향상을 위한 파트너십 형성의 장이 될 수 있도록 생산적 기능을 활성화해 나가야 할 것임.
 - 이와 같은 노동측의 생산적 기능의 활성화는 가치창출에의 동기부여 역할을 해줄 수 있는 인적자원관리제도의 혁신 및 공정한 성과배분제도의 구축과 상호보완적으로 연계되지 못한다면 성공적인 효과를 기대하기 어려운 것임.

나. 주요 정책과제

1) 노·사·정 사회적 파트너십의 구축

□ 노사정위원회의 기능 활성화

- 21세기에 들어서 국가경제의 효율성과 형평성의 조화로운 발전을 도모하고 국가 차원의 노·사·정 협력기조를 견실히 확립·유지하기 위해서는 현존하는 노사정위원회의 기능과 역할을 제고해 나가야 함.
- 법제화를 통해 대통령 상설자문기구로서 노사정위원회의 위상 강화가 이루어졌음에도 불구하고, 주·객관적인 요인들에 의해 제약받고있는 동 위원회의 기능을 활성화하기 위해 다음과 같은 정책적인 보완·개선이 요망됨.
 - 1998년 2월 1기 노사정위원회에서의 사회협약 체결이 당시 외환위기의 극복에 지대한 공헌을 하였듯이, 21세기의 국가경제 재도약을 뒷

반침하기 위한 노사정위원회 차원의 미래지향적인 사회협약 및 공동 비전 체결을 추진하여 노·사·정간의 사회적 파트너십을 지향하는 신노사문화의 토대를 마련하도록 함.

- 노·사·정간의 안정적인 신뢰관계를 형성·유지하기 위해 정부의 주요 경제정책과 노동·사회복지정책 현안들에 대해서는 노사정위원회를 통한 사전 정책협의를 관례화함과 더불어 노·사·정 합의사항에 대한 충실한 이행을 보장함.

□ 업종·지역별 협조적 협의체제의 확립

- 업종과 지역 차원에서의 노사간 파트너십을 형성·유지하기 위해 이들 수준의 정책협의체제를 제도적으로 구축·확산하도록 함.
- 업종별로 해당 부문의 노사 대표 및 공익전문가들이 참여하는 협의체를 정례적으로 개최하여 해당 업종의 업계동향과 정부의 산업정책 방향에 대한 상호 정보공유 및 업종수준의 노사현안(예 : 고용대책과 인력수급 및 개발) 해결 및 정책개선에 대한 자문·협의를 대정부 건의 등을 수행하도록 함.
 - 섬유·버스·항운 등의 업종부문에서 이미 존재하는 업종별 협의회의 활동경험을 평가·분석하여 향후 새로운 업종분야로의 확산방안을 마련
 - 업종별 협의회의 효율적인 확산을 위해서는 자동차·조선·전자와 같은 주력업종부문을 대상으로 협의체의 구성 및 활동을 지원할 필요가 있으며, 그 성과에 따라 단계적으로 여타 업종으로의 확산을 유도
- 지역별 협의체는 해당 지역의 노·사·정 대표 및 공익전문가들로 구성하여 정례적인 회의를 통해 지역경제 동향 및 경제활성화 방안, 지역 차원의 고용대책 및 근로복지 개선방안, 지역내 노사협력 증진을 위한 공동사업, 그리고 지역 차원의 노사현안 등에 대해 정책협의를 수행하도록

함.

- 중앙정부는 지방자치단체장의 주도하에 지역단위의 노사정협의체가 설치·운영되도록 정책적으로 유도하도록 함.
- 지역협의회 활동의 실효성을 높이기 위해 지역 차원의 고용실업대책 관리와 인력개발 및 수급에 대한 정책협약에 대한 노사 대표의 적극적인 역할과 참여를 유도하도록 함.
- 이미 존재하고 있는 지역협의회의 모범사례(부천시, 광주시 광산구 등)를 적극 홍보함과 동시에 새로운 지역협의회의 구성·운영에 대한 중앙노사정위원회의 지원과 공조가 이루어지도록 함.

□ 다원·다층 교섭체계의 구축

- 우리나라의 단체교섭은 기업을 단위로 이루어지는 분권화된 구조를 갖고 있음. 이와 같은 기업별 교섭구조는 교섭의 장기화와 소모적인 갈등을 초래하고 협력관계의 성숙을 저해할 뿐만 아니라 노동시장 분단의 심화(=사회적 형평성의 잠식), 집단이기주의의 조장 등 여러 가지 문제를 안고 있음.
 - 따라서 임금이 경제·사회적 정합성을 지니기 위해서는 중앙교섭과 기업별 교섭을 연계하는 효율적인 다층(임금)교섭체계가 구축되어야 함.
 - 이와 같은 교섭체계에는 업종이나 기업의 특성에 따라 [그림 III-6]에 서와 같이 다양한 유형이 있을 수 있으나, 기본적으로는 임금 및 근로조건 등 핵심적 분배영역에 관한 교섭은 상급단위의 교섭기능을 활성화하여 기업별 교섭구조의 단점을 보완(coordinated decentralization)
 - 기업단위에서는 개별기업의 여건이나 특성을 반영하여 상급단위의 교섭결과를 조정하는 한편, 기업내부에서의 고부가가치의 창출 및 생산성 향상 등 경쟁력을 제고하기 위한 협력기능을 강화하는 방향으로 '기능적 이원화'를 진전시키는 방안이 현행 단체교섭 구조에 대한 대

안으로 모색될 수 있을 것임.

[그림 III-2] 다층(多層) 임금교섭체계 모형



- 다원·다층(임금)교섭체계로의 전환에는 기능적인 측면에서 기업별 교섭을 네트워크로 연결하여 조정하는 노사 상급단체의 기능강화가 요구됨.
 - 이를 위해서는 노사 상급단체의 재정 강화, 그리고 이에 기반을 둔 조직역량 및 정책개발능력의 제고가 수반되어야 할 것임.

□ 생산적·통합적 교섭관행의 확립

- 노사관계의 핵심쟁점이 '분배'의 문제에서 고용안정과 분배의 원천이 되는 '부가가치 창출'의 문제로 전환되고 있는 만큼 교섭관행에 있어서도 기존의 분배위주의 대립적 교섭관행에서 벗어나 노사공통이익의 증진을 위한 생산적이고 통합적인 교섭관행이 정착될 수 있도록 지원
 - 노동측은 기업의 경쟁력 강화와 근로자 삶의 질 개선이 양립되지 않고 선순환적으로 실현될 수 있도록 부가가치 창출에 대한 근로자 참가의 기능을 강화
 - 경영측은 생산성 향상에 의한 기업의 경쟁력 강화 → 기업의 지속적인 성장과 성과의 공정배분이란 맥락에서 노동측의 긍정적 역할을 인정하고 이를 극대화하기 위한 노력을 경주

- 정부는 노사간의 전략적 파트너십의 구축을 통해 고생산성·고부가가치·고임금·고복지 성장경로를 지향하는 생산적·통합적 교섭관행이 정착될 수 있도록 'Win-Win 교섭' 기법, 참여적 작업장 혁신 프로그램 및 합리적인 성과배분제의 모델을 정책적으로 개발하여 보급

□ 기업별 노사협의회 기능의 강화

- 기업 및 사업장 수준에서의 근로자 참여를 증진하기 위한 제도적인 기반으로서 노사협의회가 구성되어 있으나, 노·사 주체들의 인식부족으로 제역할과 기능을 발휘하지 못하고 있는 바, 기업 차원의 노사파트너십을 증진하기 위한 기초적인 토대로서 노사협의회의 활용성을 제고하기 위한 제도 개선과 정책 인센티브를 추진하도록 함.
 - 노사협의회 산하에 생산계획관리·인력개발·산업안전보건·품질향상·직무환경 개선 등 노사간의 정책현안을 노사 실무자가 상시적으로 협의할 수 있도록 하기 위하여 노사협의회 내에 전문위원회를 설치할 수 있는 법적 근거를 마련하고, 전문위원회의 구성원으로 참여하는 근로자에 대하여도 회의에 참석하는 시간 동안 근로의무를 면제하는 방안 등 전문위원회를 활성화시키는 제도적 장치를 마련할 필요가 있음.
 - 노사협의회 의결사항이 성실하게 지켜지도록 하고 노사협의회에서 의견대립으로 인해 의결이 성립하지 않음으로써 발생하는 분쟁을 방지하기 위하여 중립적 제3기관에 의한 결정으로서 의결을 대체하도록 하는 제도를 마련할 필요가 있음.
 - 정부는 모범적인 노사협의회 활동의 인적자원개발 우수업체 인증제의 고평가 근거로서 또는 노사협력대상의 주요 선정기준으로 포함시켜 세제지원 등 다양한 정책적 인센티브를 부여함으로써 노사 당사자에게 노사협의회의 활용의존도를 제고해 나가도록 함.
 - 노사협의회가 실질적으로 기능하기 위해서는 근로자대표의 능력제고가 전제되어야 하는 바, 근로자위원에 대한 국내외 노동전문교육기관

에서의 연수에 관한 펠로십을 지원하고 근로자위원의 사업외 연수권 내지 교육참가권을 제도적으로 보장할 필요가 있음.

2) 인적자원 중시의 경영혁신

□ 합리적이고 공정한 보상체계의 구축

- 21세기 경쟁환경에 대응하기 위해서는 합리적이고 공정한 보상체계가 정착되어야 함.
 - 보상체계는 어떤 기준에 의해 종업원의 보상을 결정할 것인가가 핵심 사항이며 기준이 합리적이고 공정한 경우에만 고성과 조직이 필요로 하는 동기부여가 가능하게 됨.
 - 지급되는 임금형태에 있어서도 가능한 한 단순하고 이해하기 쉬운 것이 근로자의 이해를 돕고 불필요한 노사갈등을 방지할 수 있음.
- 성과지향적 보상체계의 정착이 보상체계 개선의 기본방향임.
 - 성과에 따라 보상을 함으로써 기업으로서는 지불능력을 넘어서는 인건비 증가를 방지할 수 있어 경쟁력 개선에 도움이 되며 근로자 개인으로서는 업적을 낸 만큼 보상을 받게 되므로 공정한 것이라고 할 수 있음.
 - 성과를 내기 위해서는 능력이 개발되어야 하므로 성과주의 보상체계에서 능력개발에 대한 기업과 근로자의 이해관계가 일치하게 됨.
- 복잡한 보상체계가 단순하고 합리적인 형태로 정비되어야 함.
 - 우리나라 기업들의 임금체계는 이해하기 힘들 정도로 복잡하여 근로자가 이해하기도 어렵고 사용자가 관리하기도 어렵다는 문제점을 가지고 있음.
 - 특히 외국인 투자와 관련해서도 외국자본의 유치와 외국인 투자기업에서의 경영관리에 있어 상당한 저해요인으로 작용하고 있는 현실임.

- 기업의 성과지향적인 합리적 보상체계 도입을 촉진하기 위해 노동법과 세제관련 제도의 정비가 요구됨.
 - 현행 평균임금과 통상임금으로 이분된 기준임금의 존재가 보상체계를 성과주의에 기초하여 합리적으로 정비하는 데 제약요인이 되고 있으며, 이를 단일화할 필요가 있음.

□ 효율적인 인적자원개발·관리 지원 인프라의 구축

- 참여와 협력에 기초한 신노사문화 창출과 효율적인 인적자원의 개발과 활용이 기업 및 국가경쟁력 강화를 위한 핵심적인 전략으로 부상
 - 정부가 인적자원에 대한 효과적인 투자기준을 제시하고 적격기업을 인증하여 기업의 인적자원개발 투자를 촉진하여야 함.
 - 영국의 IIP(Investor in People) 및 싱가포르의 People Developer 프로그램은 각 기업체의 경영전략이나 사업계획에 부합되는 인적자원의 개발을 통해 경쟁력을 강화해 나갈 수 있도록 정부가 Faciliator 역할을 하고 있음.
 - 영국과 싱가포르 등 인적자원개발인증제를 시행하고 있는 국가들의 사례를 검토하여 기업들이 효과적이고 체계적인 인적자원개발 시스템을 갖출 수 있도록 지원하고 나아가 진척사항을 객관적으로 측정·평가할 수 있는 지표를 개발

- 21세기 지식기반경제 시대에 요구되는 새로운 인적자원관리의 과제를 수행할 수 있는 인사전문가의 양성은 시급한 과제임.
 - 21세기에 필요한 인사부서의 역할은 창의적이고 도전적인 인적자원을 개발하고 활용하는 동시에 기업이 필요한 전략적 경영혁신을 주도함으로써 기업경쟁력을 확보하는 일임.
 - 그러한 능력을 확보한 인사전문가가 있어야 인적자원의 역할이 더욱 중시되는 지식기반경제에서 우리나라 기업의 경쟁력이 확보될 수 있음.

- 미국의 경우 인사전문가의 수요가 증가하면서 인사전문가인증제도가 매우 빠른 속도로 확산되고 있음. 미국의 인사전문가인증제도는 일반적으로 인사전문가의 전문성을 표준화하고 신뢰할 수 있는 측정제도를 설정하여 운영하고 있으며 일정한 현장 실무경험과 학위 등과 같은 자격요건, 그리고 전문적인 지식을 테스트하는 시험으로 구성되어 있음.
- 미국에서 현재 인사전문가를 인증하는 곳은 모두 4곳으로 Human Resource Certification Institute, American Compensation Association, International Foundation of Employee Benefit Plans, Board of Certified Safety Professionals 등임.
- 우리나라에서는 아직 인사전문가에 대한 인증제도가 도입되어 있지 않음. 유사한 제도로서 공인노무사가 있으나 공인노무사는 주로 노사관계나 노동법에 관련된 문제를 다루며 기업내부에서보다는 공인노무법인을 통해 활동하고 있음. 경영지도사는 주로 중소기업의 인사, 재무, 생산, 판매, 수출입 등 경영전반에 걸쳐 문제점을 찾아내고 해결책을 지도하는 전문가로 인사전문가보다 훨씬 광범위한 영역을 다루고 있음.
- 정부가 인정할 수 있는 민간단체에게 인사전문가인증제도를 도입하여 활용할 수 있는 여건을 촉진하는 방향으로의 정책이 필요함.

3) 근로자 참여의 활성화

- 한국형 참여적 고성과 작업체계(Participative High Performance Work System)의 모델 개발·확산
- 21세기의 지식경영체제하에서는 종업원들의 헌신성(Commitment) 제고가 기업의 생존과 발전을 위한 핵심적인 조직 자원(Organizational Resources)으로 제기되고 있는 바, 이를 위해서는 현장근로자들의 자발적인 참여에 기초하는 고성과 작업체계(High Performance Work System)

의 도입·확산이 필수적으로 요구됨.

- 한국의 작업장 현실에 부합되는 근로자 참여형 작업장 혁신의 모델을 개발하여 기업 차원에서 노사 공동으로 도입·실행하기 위한 지침으로 제시
- 작업장 혁신모델의 확산 보급을 위해 정부 및 공공·민간 연구기관은 해외선진국의 초우량기업들에서 도입·실시되어진 고성과 작업체계의 추진현황과 그 성과 등에 대한 사례 교육 및 홍보자료를 마련하여 이에 대한 노사 양측의 인식제고에 적극 활용
- 참여적 고성과 작업체계에 대한 민간 차원의 확산을 적극 장려하기 위해 정부 내에 작업장혁신추진센터(예 : 미국 노동성의 OAW)를 두어 관련사례 자료의 홍보·교육을 전담하도록 함과 동시에 기업체간의 경험공유 및 교류를 위한 통신네트워크와 정례적인 경진대회 및 사례발표회를 민·관 공동으로 주최

□ 종업원지주제의 확산을 통한 종업원의 참여 증진

- 현장 종업원들의 참여와 헌신성 극대화를 위한 정책적 인센티브의 일환으로서 종업원지주제를 개선·확산시킴으로써 근로자들의 재산형성과 더불어 기업경영에 대한 종업원들의 적극적인 기여를 유도
 - 종업원지주제는 기업경영활동에 대한 현장근로자들의 주인의식을 고취할 뿐 아니라 주식배당형태의 집단성과배분(Profit Sharing)을 통해 경영목표관리에 대한 노사 공동책임의식을 증진시킴으로써 기업수준의 참여-협력적인 노사관계의 정착에 기여할 수 있으므로 상장기업뿐 아니라 비상장기업까지도 포괄하는 우리사주제도에 대한 법적 근거를 만들어 동 제도를 확대 시행
 - 우리사주제에 대한 기업의 출연금을 확대하고 우리사주의 장기적인 보유를 유도하기 위한 금융·세제상의 혜택을 제공
 - 민주적이고 안정적인 운영을 위하여 우리사주조합을 법인으로 운용하도록 전환

- 비상장기업에서의 우리사주조합의 활성화를 위해 비상장기업의 가치를 평가할 수 있는 공신력있는 평가기관의 개발과 종업원에 대한 주식판매이익금과 종업원 주식에 대한 배당에 대해 일정 한도의 세제혜택을 제공하는 한편, 비상장기업 우리사주의 환금성 보장을 위한 금융지원 등 강구

□ 노사관계 진단의 정례화

- 기업 및 작업장 수준의 노사관계 측정지표를 개발함과 동시에 이를 활용한 정례적인 조사를 통해 전반적인 노사관계의 개선정도와 문제요인들을 파악하고 이에 의거한 관련정책방안을 수립
 - 영국과 호주 등에서 이미 실시되고 있는 바와 같이 사업장 노사관계 실태에 대한 전국적인 조사(Workplace Industrial Relations Survey)를 정례적으로 실시하여 노사관계 관행의 혁신을 위한 실효성있는 정책방안을 수립함과 동시에 중장기적인 시계열상으로 노사관계의 혁신진척정도를 측정하는 준거기준으로 활용

4. 근로자 삶의 질 향상 정책

가. 기본 방향

□ 생산적 복지와 사회보장을 통한 근로자의 삶의 질 향상

- 경제와 노동시장의 국제화가 더욱 진행될 21세기 근로자의 삶의 질 향상은 수동적이고 수혜적인 복지가 아니라 생산활동에의 적극적인 참여를 통해 이루어지는 ‘생산적 복지’를 정책기조로 함.
 - 실천적 차원에서의 ‘생산적 복지’의 원칙은 참여적 복지체계, 즉 근로연계복지(Work-Welfare)의 강화를 통한 고용중심적 복지체계의 구축을 의미함.

- ‘생산적 복지’를 통해 근로자들이 사회적 생산과 분배과정에 차별과 배제됨이 없이 고르게 참여할 수 있는 기회의 형평성을 보장하고 참여를 통하여 근로자 자신과 가족이 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 근로복지제도를 확립
 - ‘생산적 복지’정책을 기저로 하는 근로자의 삶의 질의 향상은 무엇보다 개별 근로자의 노동시장 및 생산활동에의 참여를 통한 적정수준의 소득의 창출이 기본이 되어야 할 것이며 이는 ① 취업취약 계층에 대한 적절한 일자리의 보장, ② 적절한 일자리에 취업할 수 있는 직업능력의 개발, ③ 취업취약 계층과 일자리를 연계하는 고용안정서비스의 확충, ④ 체계적인 산재·직업병 예방을 통한 기능노동력의 유지보존을 전제로 함.

- 21세기에는 실업, 산재, 질병 등으로 인해 발생하게 되는 소득의 상실에 대하여 모든 근로자들이 배제와 차별없이 경제발전 수준에 걸맞는 사회적 보장을 받을 수 있도록 함.

□ 인간을 존중하는 일터, 여유있는 생활의 추구

- 21세기에는 산업현장에서 인적자원에 대한 노사의 관심이 증대될 것으로 보여 산업재해 및 안전사고가 최소화되도록 산업재해 예방이 잘 이루어지고 작업장, 유해물질 등으로 인한 직업병으로부터 자유로운 녹색 일터 및 작업환경을 지향함.
 - 모든 근로자들이 산업재해 및 안전사고가 선진국 수준으로 최소화된 안전한 작업장에서 일할 수 있도록 산재예방과 산업안전보건시스템의 완비
 - 산재근로자에 대한 재활서비스의 현대화 : 직업훈련, 재취업훈련, 재활훈련 및 관련서비스 체계의 구축

- 생산성 향상을 통해 소득수준의 감소를 동반하지 않는 근로시간 단축과

휴일·휴가제도를 선진국 수준으로 개선하여 모든 근로자들이 선진국 수준의 여가생활을 누릴 수 있도록 함.

- 근로자들이 여가와 문화생활을 누릴 수 있도록 연간 근로시간을 2010년까지 2000시간으로 단축하고 주휴 2일제를 대기업부터 단계적으로 확산시켜나감.

□ 모든 근로자에 대한 최저수준(National Minimum)의 생활보장

○ 21세기 근로자의 삶의 질은 「국민기초생활보장법」상에 보장되는 국민기초생활 수준을 최저선으로 보장하고 「근로자복지기본법」상의 근로자 생활향상 수준을 적정선으로 하여 선진국 수준으로의 지속적인 향상을 추구함.

- 21세기 국제경쟁시대에서의 노동복지의 향상은 노동임금의 향상에만 의존할 수 없으며 기본적인 생활유지를 위해 필수적으로 수반되는 주거비용, 자녀학자금, 의료비용 등의 사회적 분담을 통하여 삶의 질의 개별임금 의존도를 줄이는 것이 사회적인 과제임.
- 이를 위해서는 주택공급과 주택자금융자 및 임대아파트의 제공 등 주거안정사업의 조직적인 추진, 저소득가구 자녀학자금의 융자 및 지원, 의료부조를 통한 예외적 의료비용의 사회적 분담 및 지원 등을 제도화해야 할 것임.

□ 사회적 취약계층에 대한 최저선의 고용보장 및 사회부조 프로그램 도입

○ 사회적 취약계층, 즉 비정규직 임시·일용근로자 및 영세사업장의 저임금근로자들에 대한 최저선의 일자리 보장 및 고용보험을 보완하는 사회부조 프로그램의 도입을 통하여 고용안정과 생활안정을 도모

나. 주요 정책과제

1) 실업에 대한 사회안전망의 완비

□ 고용보험의 실질적인 적용률 및 실업급여의 내실화

- 실업자에 대한 사회안전망은 ① 실업기간 동안의 소득보전을 위한 실업급여의 내실화, ② 재취업의 촉진을 위한 공공취업서비스의 선진화, ③ 장기실업자에 대한 재취업훈련시스템의 정비, ④ 실업의 예방 및 취약계층에 대한 고용보장을 위한 적극적인 고용안정사업의 활성화가 필요
- 고용보험의 실질적용률을 지속적으로 확대하여 총적용대상의 90% 이상이 되도록 함.
 - 고용보험사무조합의 활성화를 통해 영세사업장 및 임시·계약직 근로자들의 가입을 촉진
 - 임시, 일용, 계약직, 시간제 근로자 등 불안정 취업층에 대한 고용관리 및 임금관리시스템을 개선하여 고용보험 가입촉진

<표 III-3> 고용보험 확대적용 현황

(단위 : 만명)

	1996.7.	1998.1.	1998.3.	1998.10.	1999.
적용범위	30인 이상	10인 이상	5인 이상	전사업장	전사업장
적용대상(A)	431	567	611	850	860
피보험자수(B)	430	430	469	490	600
B/A(%)	99.8	75.8	76.8	57.6	69.8

- 실업급여 수혜비율의 확대
 - 실업급여 수혜자수를 확대하여 실업자 대비 실업급여 수급자의 비율을 선진국 수준인 20~30%까지 제고
 - 그러나 우리나라의 경우는 취업자 중 일용직의 비율이 높아 단기간

취업-실업을 반복하는 불안정취업층의 비율이 상대적으로 높고, 또한 자영업-무급가족종사자의 비율이 높아 취업구조상 실업자 중 고용보험 비적용비율이 높아 전체 실업자 중 실업급여 수급자의 비율이 상승하는데는 한계가 있음.

- 따라서 현재의 고용보험제도 내에서 실업급여 실수급자의 비율을 높이기 위한 대안으로서 실업급여 지급대상자인 '비자발적 이직자'의 인정범위를 확대하여 자발적 이직자일지라도 일정기간 이상 계속 실업상태에 있을 경우 결과적 실업자로 판단하여 실업급여액의 70%를 부분급여로 지급

<표 III-4> 주요국의 실업자 대비 실업급여 수급자의 비율

(단위 : 천명, %)

	실업자수(A)	실업급여 수급자수(B)	B/A×100
일본 1992	1,420	395	27.8
독일 1990	1,971	858	43.5
미국 1990	6,874	2,475	36.0
영국 1993	2,900	870	30.0
한국 1999	1,400	180	12.8

○ 훈련연장급여의 활성화

- 향상훈련이나 직업전환훈련을 통해 재취업의 가능성을 높일 수 있는 청장년층 장기실업자에 대해서 훈련연장급여제도를 적극 활용함으로써 단기적으로 실업률을 억제하고 장기적으로 지식정보사회의 도래에 대비
- 훈련기간은 평균 3~6개월(필요한 경우 1년)의 기간으로 하는 것이 적절하며 훈련효과를 위해 최소의무 훈련기간을 정하여 시행하되 최소의무 훈련기간이 지난 후에는 고용안정센터를 통하여 구직활동 및 취업알선 등의 적극적 취업서비스를 제공하도록 함.

□ 취업불안정 계층에 대한 사회보장 및 고용안정서비스의 강화

- 일용근로자 등 고용불안정 계층에 적합한 고용관리시스템을 마련하여 고용보험 등 사회보장 및 사회부조에 의한 고용 및 생계보장의 강화
 - 특히 건설일용근로자의 고용안정, 직업훈련, 복지증진 등을 담당하는 별도의 창구를 전국의 고용안정센터에 설치하여 사회보험업무 및 취업알선서비스를 담당하게 함.
 - 현행 건설근로자퇴직공제제도를 확대 개편하여 고용보험 적용 및 경력관리체제로 전환

- 영세사업장 근로자 및 불안정취업층에 대한 사회안전망의 강화
 - 영세사업장 근로자들에 대한 사회보험의 적용완결 및 실질적인 수혜 강화
 - 영세사업장 근로자들에 대한 고용 및 임금관리를 의무화하여 사회보험이 효율적으로 적용되고 사회보험의 혜택이 실질적으로 이루어질 수 있도록 함.
 - 근로기준의 적용 강화를 통한 노동기본권의 보호 강화

- 저소득 근로계층에 대한 기초생활보장
 - 「국민기초생활보장법」을 통하여 최저생계비를 보장하고 노동력이 있는 사람들에 대해서는 적극적인 취업상담 및 취업알선서비스를 통하여 일자리 제공 혹은 취업훈련을 지원(Work-Welfare 연계)
 - 제약요인은 ① 소기업 및 영세사업장 근로자들에 대한 적용·관리시스템의 미흡, ② 노동시장정보시스템 및 공공고용안정서비스 인프라(조직 및 인력)의 미흡, ③ 실업급여-취업훈련-취업서비스를 연계하는 연계서비스 체계의 미비, ④ 고용안정지원금제도 및 직업훈련지원금제도의 인센티브 미약 등임.

□ 여성노동력에 대한 참여기회의 보장 및 사회적 보호 강화

- 여성근로자들에 대한 모성보호를 국제수준으로 향상시키고 노동시장 참여여건을 선진화함으로써 가계소득 증대효과와 잠재인력개발 및 활용효과를 증진시킴.

2) 산업재해 예방 및 산재보험제도의 확충

□ 산재보험의 급여합리화 및 재활훈련 강화

- 산재보험의 범위·대상·역할 확대
 - 중장기적 관점에서 농어민 산재보험 등 타산업분야에 대한 산재보험의 범위 확대와 아울러 산재보험의 역할 확대
- 재활사업(의료재활·직업재활·사회재활) 확충 및 체계화
 - 현재 재해근로자의 보상위주로 되어 있는 산재보험사업을 피재근로자의 조속한 노동능력 회복과 장해근로자의 사회통합을 위한 재활사업분야의 확장과 체계화
- 사회보장시스템 속에서의 산재보험급여제도의 합리화
 - 산재보험의 보험급여가 피해근로자의 소득보존에 적절하도록 급여의 하한선을 현실화하고 아울러 사회적 형평성 원칙에 의거, 급여의 최고한도를 합리적인 수준에서 설정
- 산재보험의 보호대상에 통근재해를 포함.
 - 현재 우리나라 산재보험에서 통근재해인정은 사업주가 제공하는 차량을 이용할 시에 발생한 사고에 대해서만으로 한정하고 있음. 그러나 선진산업국들(예: 일본, 독일 등)의 산재보험에서는 그 인정범위가 보다 확대되어 있음.

□ 산업재해 및 직업병 예방체계의 강화

- 2010년까지 산업재해율을 선진국 수준(0.5% 이하)으로 낮출 수 있도록 노사가 함께 자율과 책임을 다하는 산업안전보건시스템을 완비
- 영세·중소사업장의 산업재해·직업병 감소를 위한 대책의 체계화
 - 2000년 7월부터 산재보험이 4인 이하 사업장에도 확대적용됨에 따라 이들 영세사업장에 대한 산재예방을 위한 지도·자문

3) 근로시간의 단축 및 휴일·휴가제도의 개선

□ 근로시간의 단축

- 연간 총근로시간을 2010년까지 현재의 선진국 수준인 2,000시간 내외로 점진적 단축
 - 노사자율에 의한 근로시간 단축을 유도하고, 근로시간단축지원금제도를 개편하여 활용도를 제고

□ 휴일·휴가제도의 개선

- 법정근로시간의 단축과 더불어 주휴제 및 연·월차 휴가제도를 개선하여 근로자들의 여가생활을 선진국화

4) 기업연금제도를 통한 노후소득보장체계의 강화

- 21세기에 한국은 선진국형 노령사회로의 진입이 이루어질 것이며 노동력 인구의 감소로 부양비율이 높아질 것임. 이는 현 근로세대의 사회보장에 대한 부담의 증가를 의미하며, 이는 다시 근로생애기간 동안 가처분 소득의 감소를 의미

- 따라서 21세기에는 선진국의 역사적 경험에서 볼 수 있는 대로 노후 소득에 대한 사회적 보장의 필요성이 높아질 것임.
- 2005년 이후 현행 퇴직금 중 법정률 부분을 법정 기업연금으로 전환하여 국민연금과 함께 노후소득보장을 위한 이층보장체계를 확립
 - 단, 법정퇴직금 적립률(8.3%)의 의무적용 기준임금에 상한선(Maximum)제도를 도입하여 일정소득 이상(예: 근로자 평균임금의 4배 이상)에 대해서는 면제하는 방안을 통하여 기업연금으로 전환할 경우 사용자측의 부담을 완화
 - 선진국의 경우처럼 적격개인연금(qualified private pension) 시장을 활성화하여 고소득에 대한 노후소득보장체계를 민영화하고 사용주와 근로자의 기여분에 대해서는 세제상의 혜택을 제공(현재의 근로자재형저축제도를 개인연금제도로 개편)