

위기 이후 지속성장을 위한 6대 과제

I. 고용있는 성장구조의 확립

[주최] 헤럴드경제, 현대경제연구원

[일시] 2010. 6.17(木) 14:00~16:00

[장소] 롯데호텔 신관 14층 컨퍼런스 A룸

<사회> 김주현 현대경제연구원 원장

<발표> 현오석 한국개발연구원 원장

송병준 산업연구원 원장

조준모 성균관대학교 경제학과 교수

1. 고용있는 성장을 위한 경제정책

현오석 한국개발연구원(KDI) 원장

○ '고용있는 성장'이란 고용증가 부진에 대한 우려를 반영하고 있음. 그러나 여전히 고용증가에는 성장이 가장 중요한 요인으로 작용하고 있음.

- 작년에는 성장률이 0.2%로 떨어지는 가운데 고용도 0.3% 감소하였지만 금년에는 경제회복과 동시에 고용도 증가하고 있음. 그러므로 고용증가를 위해서는 우선적으로 성장세가 유지되어야 할 것임.

· 고용증가율: 2010년 1/4분기, 0.6%, 5월, 2.5%

○ 과거에는 고용없는 성장이란 주로 제조업에서 고용창출력이 떨어진 현상을 가리키는 말이었으나 최근에는 서비스업의 구조조정에 대한 우려도 상당히 담고 있음.

- 작년에는 건설업과 소비관련 산업이 부진한 탓도 있었지만 소매업이나 음식숙박업, 개인서비스업 등 전통적인 서비스업 부문에서도 기업화와 전문화가 진행되면서 자영자나 영세업체들이 퇴출되는 경우가 많았던 것이 사실임.

- 우리나라는 자영자와 영세업체의 비중이 높으므로 이러한 경향은 앞으로도 일정 기간 지속될 가능성이 높음.

○ 저소득층의 소득증가가 부진하여 분배 문제가 부각되고 있는 것 역시 서비스업 구조변화와 관련이 있음.

- 저소득층은 자영업과 영세업체가 주된 소득원이므로 자영업 위축과 영세업체 근로자 소득 향상이 부진함에 따라 소득 증가가 매우 부진함.

○ 앞으로는 서비스업 내에서 일부 산업의 생산성이 증가하여 개인서비스나 사회서비스업 등 다른 서비스업 분야에 대한 수요를 증대시키고 고용이 늘어날 것임.

- 과거 1990년대를 상기한다면 당시의 고용확대와 비교적 균등한 소득증대는 제조업에서 생산성이 향상되고 이로 인하여 서비스업에 대한 수요가 증가하여 서비스업 생산물의 가격이 증가하면서 이루어졌음.
- 현재도 소매업에서는 자영업이 줄어들고 있지만 개인서비스와 운수업에서는 증가하고 있음. 이러한 서비스업 구조조정이 이루어지면서 생산성과 더불어 고용도 증가할 것임. 선진국들도 이와 유사한 과정을 경험한 바 있음.

○ 저소득층에서는 소득증가가 부진하였지만 근로소득은 소폭 개선되었음.

- 근로소득 증가는 주로 임금상승보다 일자리 증가에 의하여 이루어졌음.
- 이러한 현상은 앞으로 기업체의 증가, 그리고 일자리의 증가가 저소득층의 소득개선을 위해서도 필요함을 의미함.

○ 또한 일자리의 증가, 생산성의 향상을 위해서는 경쟁의 촉진이 필요함. 특히 서비스업에서의 고용창출을 위해서는 경쟁을 제한하는 경제적 지대 (rent), 자원의 배분 왜곡이 시정되어야함.

- 이를 위해서는 기업의 창출과 퇴출이 촉진되어야 하고 중소기업에 대한 지원체제도 보다 효율적으로 이루어져야함.
- 또한 대기업과 중소기업간의 관계에 있어서도 상생적인 관계가 보다 발전하여 다수의 중소기업이 경쟁하는 체제가 일자리 창출과 경제전체의 효율성 증가를 위해서 바람직함.

○ 덴마크와 같은 유럽경제에서는 유연안정성(flexicurity)이라고 하여 실업자에 대한 지원을 강화하고 해고조건도 완화시키는 정책을 취하고 있음. 유럽에서는 노동시장 경직성을 완화시키는 정책이 우선 순위를 가지고 있음.

- 그러나 우리나라는 유럽에 비해서 일자리가 크게 부족함. 자영업자와 영세업체 비중이 유럽보다 크게 높으며 고용율도 유럽은 70%이지만 우리나라는 60%에 불과함.
- 경제의 효율성 제고의 여지도 보다 크다고 할 수 있음.
- 그러므로 우리나라에서는 고용보조금 정책에 우선하여 경제효율성의 증가로 일자리를 증가시키는 정책이 선행될 필요성이 있음.

○ 고용증가를 수반하는 성장을 위해서는 우선적으로 지속적인 경제성장을 담보할 수 있는 정책이 필요함.

- 이를 위해서는 과학기술이 증진되어 산업의 국제경쟁력이 유지되어야 하고 교육개혁으로 경쟁력 있는 인력이 육성되어야함.
- 시장제도 차원에서는 기업의 진입과 퇴출, 경쟁이 촉진되어야 함. 이를 위해서는 중소기업 지원체제 역시 효율화될 필요가 있음.
- 서비스업에서는 규제개혁과 R&D 투자 확대가 이루어져야 할 것임.
- 마지막으로 노동부문에서는 기업이 임금과 고용 측면에서 차별화된 계약을 적용할 수 있는 선택의 여지가 확대되어야함.

2. 고용있는 성장을 위한 新성장산업 육성정책

송병준 산업연구원 원장

2-1. 고용구조 변화추이

○ '90년대 이후 서비스업 부문의 고용 증가, 기타 부문의 고용 감소

산업별 취업자 수(천명)

	제조업	서비스업	기타	전산업
1990~2000	-618	4,517	-828	3,071
2000~2009	-457	3,226	-417	2,349

자료 : 통계청(경제활동인구)

주 : 기타는 농림어업, 광업, SOC, 건설을 포함

○ 제조업 고용의 감소양태는 산업구조 고도화 현상을 반영

- 제조업의 취업자는 1990~2007년 기간 중 23.5% 감소했는데, 이는 노동생산성 향상에 기인한 노동집약도 감소효과(-174.1%)가 산업성장효과(150.6%)를 상회했기 때문

* 고위 및 중고위기술 제조업의 산업성장효과는 내수보다는 순수출효과에 의해 큰 영향을 받는 경향

- 고위기술산업과 중고위기술산업은 산업성장효과가 노동집약도 감소효과보다 커서 고용이 증가한 반면, 중저위기술산업과 저위기술산업은 반대의 현상으로 고용이 감소

○ 고용창출은 노동생산성(노동집약도)의 변화와 산업의 생산활동(내수+수출)의 변화에 의해 결정

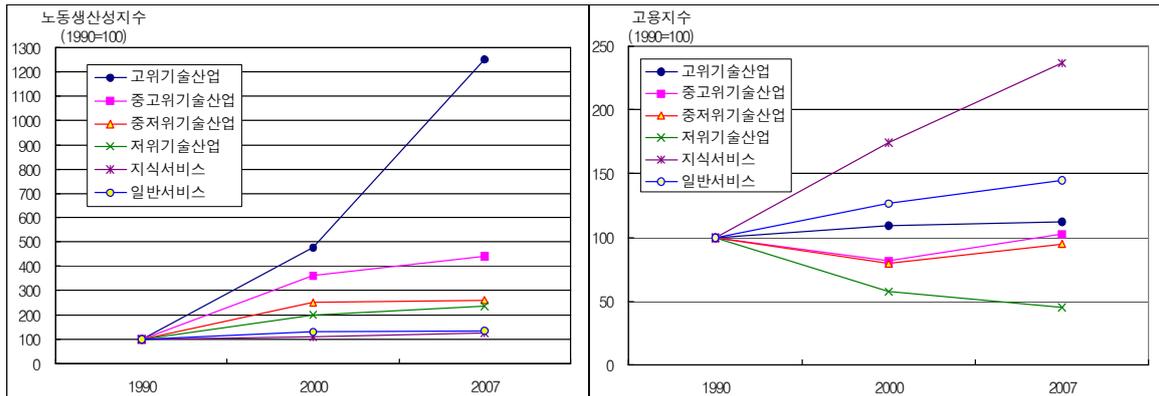
- 고위기술 제조업은 노동생산성 상승속도가 가장 빠르고 고용도 증가하지

2. 고용있는 성장을 위한 新성장산업 육성정책

만, 중저위·저위기술 제조업은 노동생산성 상승속도가 느리고 고용이 감소하는 경향

- 서비스업은 노동생산성 상승 속도가 가장 느리고 고용 대폭 증가

산업특성별 노동생산성-고용 변화 패턴



자료 : 산업연관표(한국은행), 국민계정(통계청) 기초자료 이용하여 계산

주 : 제조업의 기술수준 산업군은 OECD 분류기준이고, 지식서비스는 통신·방송, 금융·보험, 사업서비스, 교육·연구, 의료·보건을 포함하고, 일반서비스는 나머지 서비스업

○ 제조업 부문의 고용감소는 주로 노동생산성 향상에서 비롯되며, 서비스업의 고용증가는 산업활동 증가에 기인

- 특히 고위기술산업군은 생산성향상과 산업성장으로 양질의 고용이 증가하고 있고, 최근 신성장동력사업을 통해 육성하고 있는 대부분의 신산업이 고위기술군 산업에 속해있다는 점에 주목

- 서비스업은 노동생산성은 통신방송, 금융보험 부문에서 크게 상승했고, 사업서비스, 의료 및 보건의 노동생산성은 하락했으나 산업규모 확대

- 고용창출력 : 서비스업 > 고위기술제조업 > 저위기술제조업
(고용변화율, '90~'07) (64.2%) (12.1%) (-55.1%)
- 노동생산성 : 제조업 > 서비스업
(174.1%) (51%)

산업별 고용변화 요인(1990~2007)

(단위 : %)

	고용변화율		
		노동집약도효과	산업성장효과
제조업	-23.5	-174.1	150.6
고위기술산업	12.1	-691.1	703.2
중고위기술산업	2.6	-214.0	216.6
중저위기술산업	-5.1	-107.9	102.7
저위기술산업	-55.1	-58.9	3.8
서비스업	64.2	-48.0	112.2
운수 및 보관	47.8	-66.8	114.6
통신 및 방송	95.6	-500.2	595.9
금융 및 보험	36.0	-137.8	173.8
사업서비스	273.9	42.0	231.9
교육 및 연구	152.8	77.2	75.6
의료 및 보건	119.9	11.1	108.7

자료 : 산업별 고용은 산업연관표(한국은행)의 취업자 수, 산업별 부가가치는 실질부가가치(2000년 불변기준, 한국은행), 명목 수출입액(한국무역협회), 산업별 수출입가격 디플레이터(한국은행)를 사용

- 주 : 1) 고용변화율 = 노동집약도(고용/부가가치) 효과 + 산업성장효과; 산업성장효과 = 내수효과 + 순수출효과
 2) 요인별 기여도는 각 요인에 의한 취업자 수 변화를 기준 시점의 취업자 수로 나누어 백분율로 표시
 3) OECD 분류 기술수준별 산업군. [고위기술산업] 의약·화장품, IT; [중고위기술산업] 화학, 일반기계, 가정용전기 기기, 정밀기기, 자동차, 기타수송기계; [중저위기술산업] 고무·플라스틱, 비금속광물, 철강, 금속제품, 전기기계, 석유·석탄제품, 기타제조업; [저위기술산업] 음식료품, 담배, 섬유·의복, 목재·나무제품, 종이·인쇄

○ 노동생산성과 고용의 관계는 단기적으로 상충관계(trade-off)이나 장기적으로는 노동생산성 향상이 국제경쟁력을 제고하고 산업성장을 촉진하여 고용을 확대시키는 경향

2-2. 고용창출을 위한 주요 정책과제

(1) 기본방향

□ 생산성-고용간 선순환구조 정착

○ 신성장동력, 융합기술, 녹색기술 등 고위기술산업에 대한 투자확대를 통해 산업성장과 일자리 창출 도모

- 산업 특성에 따라 차별화된 노동생산성-고용 간 연계전략
- 경제 전체의 성장잠재력 확충과 고용확대를 동시에 모색

□ 산업-고용 정책간 연계 강화

○ 산업구조 변화와 요구에 대응하는 인력공급체계를 구축

- 산업구조 및 공급사슬 변화에 대응하여 노동수요를 전망하고, 이를 바탕으로 대학교육 및 직업훈련 전략을 조정

(2) 주요 정책과제

□ 신성장동력 사업의 효율적 추진

○ 정부는 '09년 이후 중장기 경제성장 비전을 달성하기 위해 3개분야 17개* 신성장동력을 추진

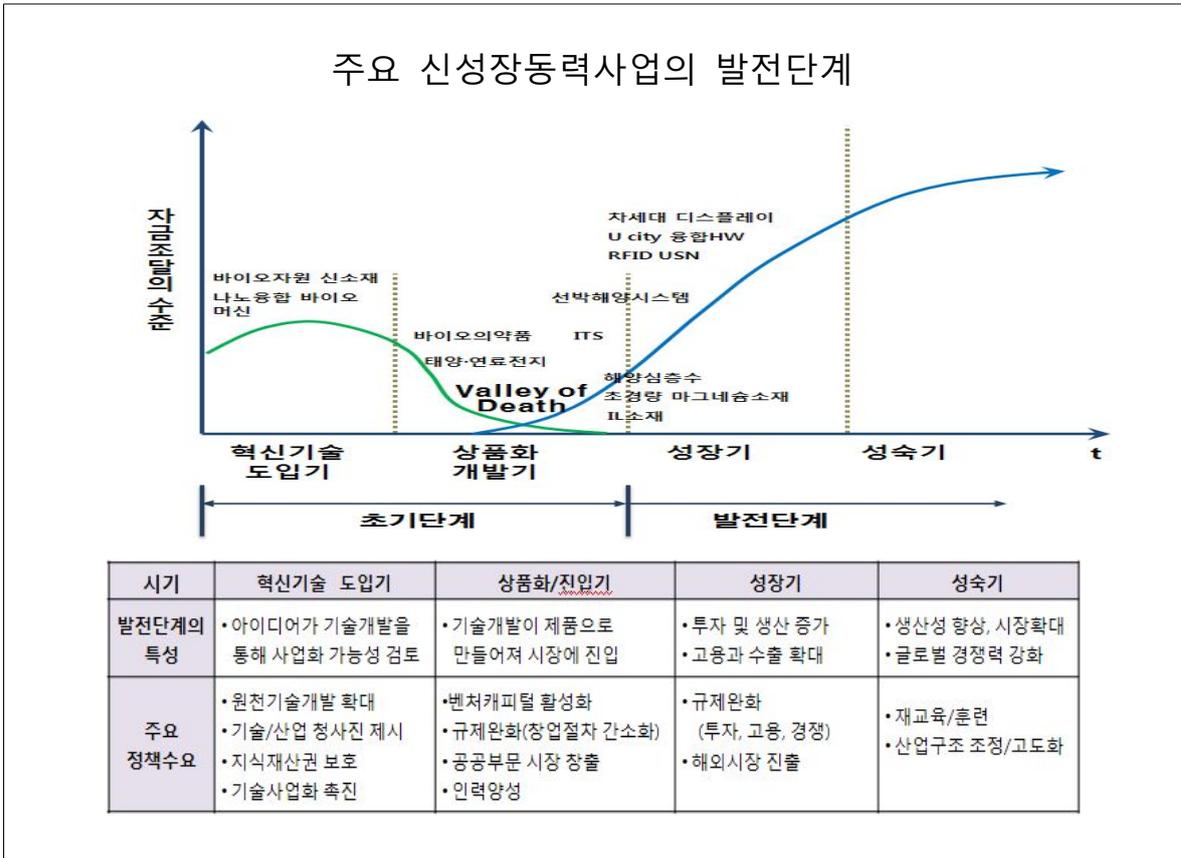
○ 현재 추진중인 신성장동력 세부 사업별 경쟁력 및 발전단계에 따른 단계별 정책수요 평가를 통해 정책지원의 '선택과 집중' 필요

- 자원의 유한성과 정책지원의 효과성, 일자리 창출과 같은 정책목표 달성을 위해 세부과제를 구분, 산업발전단계와 경쟁력 수준을 고려한 차별적 지원정책 수립 추진

* 혁신기술도입기인 나노융합바이오머신의 경우 기술개발 및 기술개발인력 양성에, 상품화/개발기인 태양·연료전지, 바이오의약품은 지재권 보호, 초기 시장 창출에 주력

* 성장기 진입 초기인 RFID·USN, IL소재, UcityIT·융합HW 등은 규제완화,

해외진출지원, 마케팅인력양성을 통한 국내외 시장확대 지원



□ 기업환경 개선 : 진입규제의 완화

○ 창업활성화를 통한 일자리 창출과 중장기적인 성장잠재력 확충 차원에서 모든 유형의 진입장벽을 전면 재검토

- 단, 일자리 창출을 위한 진입규제개혁을 위해서는 일자리 창출의 정책적 목표와 여타의 진입규제 목적 간 기회비용과 우선순위에 대한 명확한 기준 확립 필요
- 산업 전반에 걸쳐 중간 수준의 진입규제를 10%포인트 낮추면 신규 기업에 의해 약 7만 5천개의 새로운 일자리 창출 가능(산업연구원, '09)

○ 서비스산업 분야의 적극적인 규제완화 필요

- 전문직종의 자격시험을 개선하여 인력공급이 시장수요에 탄력적으로 대응, 법률, 의료부문의 광고금지 등 영업활동 관련 규제 개선 등
- 지적재산권 강화를 통한 SW, 문화서비스 부문의 활성화 도모
- * 진입규제 완화에 기인한 신규기업의 고용창출 효과는 제조업보다는 서비스업에서, 대기업보다는 중소기업에서 더 크게 작용

□ 창업 활성화를 통한 중소기업 기반 강화

○ 창업이 고용창출에 미치는 영향은 대기업보다는 중소기업에서 더 크고, 대기업과 중소기업 간 상생발전의 필요성 등 중소기업의 특수성을 감안하여 중소기업의 규제완화에도 역점

- 미국과 EU에서는 규제가 대기업과 중소기업에 미치는 차별적 효과를 고려하여 규제정책을 시행
- * 막걸리는 10년 전 판매지역 완화 등 진입규제 완화로 인해 품질이 개선되었으며, 최근에는 '막걸리 붐'까지 조성

○ 신성장동력·녹색성장 분야에서 규모의 경제가 미흡하여 대기업이 진출하지 않는 분야를 발굴, 중견기업의 진입 촉진

- 중소기업 대상 신성장동력펀드 및 VC 확대, 해외시장 진출 지원책 강화

3. 고용있는 성장구조 확립을 위한 노동시장 정책

조준모 성균관대학교 경제학과 교수

□ 고용있는 성장을 위한 노동시장 정책

○ 제조업 고용창출 여력 제고 방안

- 고용문제의 본질을 성장이나 노동시장 수급 원활화 같은 전통적인 접근방식에 의존하는 것 외에 경제산업정책 등 고용영향을 고려한 정부정책의 기조 변화가 요구되고 있음

- 산업성장의 고용창출능력 제고를 위한 다양한 방안의 모색이 요구되고 있으며 양질의 고용창출은 또한 산업성장에 기여하는 고용과 산업의 선순환관계의 정착이 필요

※ 2004년에서 2008년 기간 동안 우리나라의 고용률은 겨우 0.2%포인트 증가에 그친 반면 우리보다 성장률이 낮은 네덜란드, 핀란드, 독일 등은 같은 기간 동안 4% 포인트 이상 증가

- 이들 나라의 고용률 수준이 우리나라보다 높은데다 증가폭도 큰 이유가 높은 경제성장에 기인하는 것이 아니라는 점에 주목할 필요가 있으며 이는 다른 말로 표현하면 산업별 고용창출여력의 확대가 가능하다고 볼 수 있음

○ 성장-고용관계의 패러다임에 대한 인식의 변화가 나타나고 있지만 여전히 고용창출의 핵심동력은 산업성장, 특히 고용친화적 산업성장에서 일차적으로 출발할 필요가 있음

- 그 동안 전통적인 관점에서 주로 고용(취업)유발효과에 따른 산업의 고용창

출에 관심이 집중되어 왔음

- 이에 따라 산업연관분석을 통한 산업의 직간접 고용효과를 중심으로 고용창출능력을 평가하여 왔으며 이러한 평가들은 여전히 유효하지만 이는 주로 현재의 산업별 취업구조를 반영하는 측면이 강함

- 즉, 생산대비 취업자수가 많은 부문에 고용창출능력을 강조하는 측면이 있으며 이러한 능력이 향후에도 지속적으로 이루어질 수 있을지에 대해서는 문제제기가 요구되고 있음

○ **고용위기 하에서 산업의 고용창출효과를 제고하여 고용창출과 산업성장의 선순환체계를 이루기 위해서는 현재의 고용구조보다는 향후의 고용여력에 초점을 두고 고용친화적 산업정책의 방향을 모색하기 위한 실천적인 과제를 도출할 필요가 있음**

- 특히 지식정보화 및 기술진보, 산업구조 고도화 등의 빠른 진전에 따라 경제성장의 고용창출력이 과거에 비해 크게 저하되는 환경 변화에 대응하고 정부의 적극적인 고용전략수립에 부합하여 고용친화적 경제산업정책 추진하고 일자리창출을 저해하는 규제나 제도를 개선하기 위한 방향을 모색해야 할 것임

- 고용창출력 제고라는 관점에서 경제산업정책, 각종 규제제도가 일자리 창출에 어떤 영향을 미치는지, 이들 정책제도가 고용친화적으로 수행되도록 하는 효과적 방안을 적극 모색함으로써 양질의 일자리 창출에 기여

- 산업구조가 빠르게 변화하고 있고 향후에도 지속적으로 성장을 담보하기 위해서는 성장여력과 고용창출여력에 대한 투자가 선행되어 이루어지는 것이 매우 중요

□ **융복합 고용확대전략: 제조업의 뉴 트렌드와 산업 구조 변화**

○ **최근 산업계에서는 뉴 트렌드로서 융복합화와 신기술 산업화 등이 급속히 진행**

- 최근 글로벌 기업들의 경우 제품개발 및 사후관리를 핵심역량에 집중하고 생산 등은 아웃소싱하는 경향이 대세임에 따라 우리 기업들도 선택과 집중 전략에 의거한 핵심분야 역량집중 및 수평적 역할분담을 통한 효율성 및 성과 제고가 요구되고 있음
- 특히 서로 다른 업종에 속한 기업간 지식기술의 융합화를 통한 신성장동력 창출 노력이 가속화 되고 있음. 이에 따라 기업의 이업종간 교류와 협력에 기반한 정책지원 수요 발굴 및 신규영역 확충 등 실질적인 성과 창출 노력이 요구되고 있음 (기술 융복합 → 산업 및 업종 융복합/ 고용친화성 강화)

○ **업종간 경계를 뛰어넘는 이업종간 지식기술의 융합화가 신성장동력산업 등 미래 성장산업 육성의 핵심이 되고 있고, 지식기술 융복합화는 크게 미래 수요 충족을 위한 융합 신기술 및 신산업을 창출하는 총 3개 분야로 대별될 수 있음**

- 원천기술 창출형: 이종 신기술 또는 신기술과 학문이 결합하여 새로운 기술을 창조하거나 융합 기술을 촉진하는 유형
- 신산업 창출형: 경제사회문화적 수요에 따른 신산업서비스 구현을 위해 이종 신기술과 제품/서비스가 결합하는 유형
- 산업고도화형: 신기술과 기존 정통 산업이 결합하여 현재의 시장 수요를 충족시킬 수 있는 산업 및 서비스를 고도화 하는 유형

○ 유형 1: 융합을 통한 새로운 제품 또는 시장 창출($A+B = C$)로 고용창출 가능한 산업

- 전자+IT+기계+플랜트+ ... = 로봇산업
- 개인서비스용, 전문서비스용 및 제조업용 로봇으로 구분
- 국내 8대 기간산업의 융합을 통해 신시장 창출 및 고용창출 가능
- 다만 전문서비스 로봇의 경우는 기존의 서비스 인력을 대체하고 제조업로봇의 경우는 제조업 고용인력을 대체하는 등의 효과가 있음
- 생산성 향상으로 인한 고용감소 효과와 타 산업 파급 및 동태적인 효과를 고려한 고용창출 여력을 분석해야 함
- 기타 사례 : 항공우주산업 등

○ 유형 2: 융합, 신기술 적용 등으로 기존 산업을 고도화($A+B = A'$)하여 고용창출 가능한 산업

- 주로 신기술(예: 6T)을 기존 주력산업에 적용하여 신 시장을 창출
- 자동차에 환경기술을 적용한 무공해자동차가 대표적인 사례
 - 무공해자동차는 연료전지자동차와 전기자동차로 구분
 - 무공해자동차는 자동차산업의 새로운 성장 요인이 되어 자동차 산업 및 관련 연관산업의 고용 창출 기대
- 기타 사례: 스마트섬유

○ 유형 3: 기업간 협력을 통한 신사업 확대(A+B = A', B')로 고용창출
가능 산업

- 8대 기간산업 중에서 전방산업의 수입의존도가 높은 경우, 이를 국산으로 대체하면 고용창출 가능
- 반도체산업의 경우 관련 장비 및 장비부품의 국산화율이 낮은 대표적인 산업
- 또한 이업종 교류를 통해 유사한 인력의 원활한 교류가 있다면 신사업 기회가 확대될 뿐 아니라 인력수급의 미스매칭 해소에 의한 고용창출도 가능
- 일본의 경우 중소·중견기업의 활발한 이업종교류를 통해 신사업 확대 (KIET, 중소기업간 지식·기술융합화와 신사업창출 촉진 방안, '09.12)

□ 뉴 트렌드에 따른 제조업의 고용 변화 조망

○ 뉴 트렌드 하에서는 상당한 제조업의 고용 구조 변화를 예상되며, 이것은 질적인 변화와 함께 양적인 변화도 크게 나타날 것으로 보임

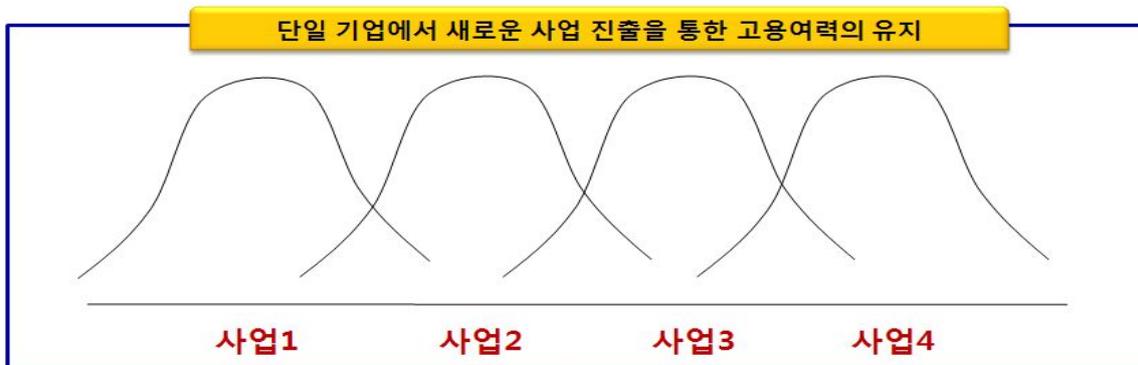
- 새로운 시장 창출에 따른 고용 여력의 확대 효과가 커질 것임
- 기업 또는 산업의 성장 단계별로 고용패턴이 다름
- 즉, 어느 산업을 막론하고 모든 기업들은 성장 초기에는 노동집약적인 행태를 보이다 점차 고용을(생산 또는 규모 대비) 축소하는 경향을 가짐
- 이에 따라 제조업들이 기술 융복합과 신기술 사업 참여에 따라 제조업의 고용 흡수력 혹은 여력이 높아질 것임 (제조업 융복합화로 제조업의 고용측면에서의 Anti-Aging)

○ 기술 융복합화 R&D 증가가 전산업으로 spill-over 되면서 창출되는 직
간접적인 신규 고용 창출 효과가 나타나게 됨

- 기존 산업에서 기술 융복합화로 인한 생산성 증가와 생산 증가에 따른 신규
인력의 수요 효과도 존재

○ 혁신 활동의 촉진을 통해 제조업체의 고용 흡수력 혹은 여력 증대가
필요함

- 공정 혁신을 통한 생산성 향상이 반드시 고용을 축소하는 것은 아님
- 즉, 일반적으로 공정혁신을 통해 생산성 향상이 고용을 축소시킬 것으로 인
식하고 있으나, 이는 기업의 의사결정에 따라 다르게 나타날 수 있음
- 생산성 향상을 통한 자금 여력이 새로운 투자로 연결된다면 지속적인 고용
창출을 기대할 수 있음



□ 고용창출 기업 지원제도 개선방안: 고용창출 기업지원제도에
미시적 평가와 개선과제

○ 복잡 난맥상의 고용창출 기업 지원제도

- 중앙정부에서 민간에 직접적으로 지원하고 있는 2010년도 고용 장려금 형태
는 총 18 사업 7,000억 내외임

3. 고용있는 성장구조 확립을 위한 노동시장 정책

- 주로 중소기업사업주가 신규 투자, 교대제 전환 등으로 고용이 창출된 경우 증가된 1인당 일정액을 지원하는 제도와 기업이 위기시 직원을 고용조정하지 않고 고용을 유지한 경우 장려금을 주는 고용유지지원금이 대부분임
- 기업이 신청하는 경우에만 지원하기 때문에 본 제도를 아는 사람이 일정 기간 내에 신청하여야만 함
- 이에, 제도를 아는 사람은 장려금을 받고 있지만 실제로 고용창출 또는 고용유지를 하여도 제도를 모르는 사람은 받지 못하고 있음
- 또한 그 기간을 지나치면 지원금을 신청할 수 없음
- 제도가 복잡하여 기업들 대상 정부지원금 수령 컨설팅회사까지 존재하는 실정임

○ 지원예산 관리의 계량적 관리 노력 부족

- 지방자치단체가 자체 재원으로 또 다른 장려금을 지원하고 있는 사례도 있어, 사업주를 위하여 어느 정도 장려금이 지원되고 있는지 파악이 되지 않고 있음
- 중앙에서 파악이 어려우니 지방에 있는 사업주도 파악이 어려울 것으로 보임
- 이와 별건으로 중앙정부 및 지방정부에서 세금정책으로 지원하고 있는 사례도 있음
- 그러나 각 지원조건 등이 정해져 있고, 신청절차가 복잡하여 장려금과 조세정책을 아는 기업은 받을 수 있지만 영세기업은 받기 어려운 실정임

○ 중소기업 우대형 가산점제도 도입 검토

- 대기업 혹은 공기업 취업을 위한 대기실업, 중소기업 취업을 기피하여 중소기업 인력난이 병존하는 이중노동시장 구조가 문제가 되고 있음
- 이러한 이중노동시장 구조를 개선하기 위해서는
 - ① 중소기업에서 공기업 혹은 대기업으로 인력의 이동을 촉진
 - ② 중소기업 일자리 전망을 밝게 하여 대기업의 대기실업 인력을 흡수하여 중소기업의 인력난 해소와 양질의 인력 유치
 - ③ 이중노동시장 구조 개선의 선순환을 강화할 필요가 있음
- 그러나 개별 중소기업의 입장에서 공기업 혹은 대기업으로의 인력이동의 정거장 역할을 하면서 채용, 훈련, 배치 등 인력관리비용을 매몰화하는데 따르는 우려가 클 수 있음
- 중소기업에서 대기업으로 이직에 가점을 주는 마일리지제도만으로는 후자의 중소기업 비용은 증가할 수밖에 없어 이중노동시장 구조는 개선되어도 개별 중소기업의 비용은 증가할 수 있음
- 이를 해소하기 위해서는 기존 마일리지제하에서 다음과 같은 이중노동시장 해소/중소기업 우대형 가산점 제도가 구상될 수 있음
- 이중노동시장 해소/중소기업 우대형 가산점 제도의 예
 - 대기업이 상시근로자 1명 채용 시 가점: 1점
 - 대기업이 중소기업으로부터 상시근로자 1명 채용 시 가점: 2점
 - 중소기업 상시근로자 1명 증가 시 가점: 4점
- 개별중소기업의 입직구에서 인력채용에 중소기업에서 대기업으로의 이직시 가점(+2)을 상회하는 더블가점(+4)을 중소기업에 부여하여, 이중노동시장 구조를 개선하되, 중소기업의 인력채용 부담을 줄여주고 인력이동으로 인해

발생하는 인사관리 비용의 매몰화를 해소해 줄 수 있음

- 마일리지제도 하에서 가산점을 부여하는 방안과 함께 근로자에게도 중소기업 근무 경력이 공기업이나 대기업 지원 시 혜택으로 작용할 수 있도록 중소기업경력 가산점제도 도입을 검토할 필요가 있음
- 이러한 공기업 혹은 대기업 채용 시 중소기업 경력 가산점부여를 통해 대기실업군을 중소기업 취업으로 유도할 수 있다는 점에서 중소기업 인력난 해소에 큰 도움이 될 것임
- 중소기업경력 가산점부여를 권고하는 것은 기업경영의 자율을 훼손한다는 문제가 제기 될 수 있음
- 그러나 해당기업에게 부여하는 마일리지제하의 가점으로 인센티브를 부여할 경우 자율성이 보장된다고 할 수 있음

○ 고용서비스 선진화 방안

- 고용서비스 시장을 관장하는 직업안정법이 고용서비스 지원 인프라로 거듭나지 않고는 건강한 노동시장이 육성될 수 없음으로 고용서비스 관련 시스템을 개혁하기 위한 네 가지를 제언하고자 함
- 첫째, 노동시장이 불공정한 상태에서 현재와 같은 중간착취 배제라는 직접규제는 한계가 있으므로 노동시장의 공정경쟁 기능을 강화하는 방향으로 인프라가 구축되어야 할 필요가 있음
 - 현재로선 건설 단순인력의 경우 일당 7만 원 가운데 10%(7천 원)를 구직자 알선료로 받는데 만약 이 알선료를 소개업자가 못 받게 한다면 구직자 일당은 6만3천 원으로 하되 구인 기업으로부터 별도의 7천 원을 받으면 됨
 - 노동시장이 불공정한 상태에서 노동법상 중간착취를 배제하는 규제는 소설 속의 세계인 '해리포터 규제'가 되는 것보다 노동시장의 공정경쟁 기능

3. 고용있는 성장구조 확립을 위한 노동시장 정책

- 을 강화하는 방향으로 인프라가 구축되어야 한다는 것임
 - 각 주유소의 리터당 가격을 인터넷에 공개하듯이 각 업체의 수수료를 공개시켜 고용서비스업체 간의 공정경쟁을 유도할 수 있을 것임
 - 효과적인 정책수단을 가진 선진국 정부일수록 시장에서 경쟁을 강화하는 정책을 펴고 후진국 정부일수록 직접규제와 단속에 의존하는 경향이 강함
- 둘째, 중간착취와 같은 부정적 이미지를 갖고 있는 유료직업소개와 관련된 현행법을 '고용서비스지원법'(가칭)으로 개칭하고, 직접규제를 넘어서 지원과 서비스를 패키지로 한 입법이 이루어져야 함
- 인력 알선료를 중간착취라는 부정적인 시각으로 보는 한 고용서비스 시장 활성화는 요원하다고 할 수 있음
- 셋째, 직업상담-고용정보 제공-헤드헌팅·파견·직업소개-인사관리대행 등 칸막이 규제를 통합하되 민간고용 서비스의 대형화를 지원하고 복합서비스화를 촉진해야 함
- 현재 고용 서비스업체들이 다수의 법인들을 가지고 범망을 피해 올망졸망한 기업군을 형성하고 있는데 감독 등 모니터링 체계는 강화하고 불법행위의 단속처벌은 엄정히 집행하되 불필요한 규제는 풀고 복합명품 서비스 시장을 육성하기 위한 정책적 지원노력을 강화해야 할 필요가 있음
 - 중국교포들에 대한 유료직업소개 금지도 현재와 같이 법률적으로 금지하기보다는 내국인과 동등하게 유료직업소개 서비스를 받을 수 있도록 허용하되 불법업소에 취업알선을 하는 업주를 철저히 단속해야 할 것임
- 마지막으로 저소득층 고용서비스와 복지 및 훈련체계의 연계성이 강화되어야 함
- 건설업에 종사하는 생계형 일용직 근로자의 경우 비수기인 겨울에 훈련 프로그램 제공해야 하는데도 정부예산 시점에 맞추어 성수기에 훈련에 참가하라고 하는 것은 정책공급자 위주의 행정편의주의적 발상임
 - 또한 파출인력 알선도 기초생활보호 대상자의 경우 실질적으로 직업소개 수수료를 납부하기 곤란하므로 복지와 고용서비스를 연계하는 차원에서

정부가 고용서비스 수수료를 지원하는 방안이 검토되어야 함

- 중간착취, 노예노동시장 등은 과거 시대의 노동시장 유물이며, 지금도 이런 가능성을 완전히 배제할 수는 없지만 몇 마리의 빈대(소수 불법행위자)를 잡으려고 불을 놓아(직접규제 강화) 초가삼간(고용서비스 선진화)을 태우는 경우가 생기지 않을까 우려되는 실정임.
- 따라서 노동시장 유연화를 주장하면서 정작 중요한 인프라인 직업안정법 개정 논의를 늦추어서는 안 된다고 판단됨

○ 중소기업 일자리 창출 방안

- 모래시계형 기업분포를 중견기업 육성을 통한 다이아몬드형으로 개선
- 성장단계별 중소기업 지원체제 구축하여, 창업이후 성장경로 및 기업유형에 적합한 지원체제 구축함으로써 중견기업으로의 발전유도
- 기술창업에 대한 지원을 강화하는 질 좋은 창업 활성화

○ 성장단계별 기업지원체제 정비

- 중소·중견기업간 합병을 통해 선진 기술 경영자원의 신속한 흡수 및 글로벌화

○ 글로벌지식 네트워크 구축지원

- 수출에 의존하는 중소기업으로서 OEM단계에서 자체 브랜드 구축을 위한 글로벌 네트워크 구축단계로 도약하기 위해 디자인 개발, 신제품 개발체제를 구축하고 해외 유통망을 확보하기 위한 지식네트워크 구축이 시급

3. 고용있는 성장구조 확립을 위한 노동시장 정책

- 창업에 소요되는 절차, 기간, 비용은 155개 국가 중 97위(World Bank 2006)로서 여전히 높으며 현 정부에서는 핵심규제는 여전히 살아있다고 평가
- 규제의 파괴력이 높은 기업서비스, 교육서비스, 의료서비스 등의 서비스산업에서의 규제는 국민경제의 고용창출 능력을 현저히 반감시킴
- 고용영향평가를 실시하여 좋은 일자리 창출에 기여 하는 것이 입증된 섹터의 경우 규제예외 부분을 설정

○ 고용창출을 위한 노동시장 유연화 방안

- 해고규제완화 등의 주장이 아니라 1차 노동시장의 진원지의 pin-point 제도와 정책이 필요함.
- 우리나라에서 노동시장 유연화의 타깃은 “정규직+유노조+대기업” 부분으로 좁혀질 수 있으며 그간 노동시장 유연화 논의가 단순히 해고관련 규제를 어떻게 할 것인가, 근로시간제도의 탄력성 제고 등 노동시장 전체의 문제로 전개되어 왔다면, 우리나라의 노동시장 유연화 정책은 가장 경직적인 부분의 유연화가 시급하며, 우리나라는 바로 대기업 정규직 유노조 부분의 유연화를 통해 시장에서 시장기능을 회복하고 이를 통해 노동시장과 경제 전체의 자원배분의 효율성을 제고하는 것이 필요함
- 가령 해고관련법제의 유연화는 지금도 적지 않은 유연성을 보이고 있는 중소기업의 고용시장을 더욱 유연하게 하고, 단체협약을 통한 경직성을 보유하고 있는 대기업의 고용시장은 여전히 경직적으로 만들기 때문에 대중소기업 근로자간 고용불안정성 또는 고용안정성에 대한 격차만 심화시킬 수 있음

○ 교섭력의 균등화 원칙 확립

- 결국 대기업 정규직 노조 사업장의 경우 노동시장 경직성의 수단 및 내용은

다양할 수 있으나 이것을 풀 수 있는 키는 단체협약을 고칠 수 있는 노사간 교섭력의 균형화에 있음

- 만일 사측에서 파업 시 대항할 수 있는 다양한 무기가 있다면 그간 과도한 노동 운동기부터 누적되어 온 불합리한 단체협약을 개선할 수 있게 되며 사측이 파업 시 아무런 대항력도 없이 조업까지 중단되면 불합리한 단체협약이 개선될 리가 만무이고, 이 경우에는 개선보다 차라리 노조의 요구를 조기에 수용해서 조업을 계속하는 것이 더 바람직하다는 계산을 하게 됨
 - 이는 노조전임자에 대한 임금지급에서도 잘 나타날 것이며 사용자의 인사 관리 능력이 부족한 사업장에서는 백약의 좋은 제도도 무효
- 따라서 우리나라 노동시장 경직성을 해소하는 가장 기본적인 정책 방향은 일부 노동조합의 사측의 교섭력의 균형 회복을 통한 교섭의 합리화에 있다고 판단됨
 - 물론 대다수의 사업장에서 협력적인 노사관계가 현재진행형으로 착근되어 가고 있는 것으로 평가됨

○ 교섭력의 균등화 원칙 확립에 필요한 정책수단을 정하는 기준을 다음과 같이 검토함

- 첫째, 국내에만 유일하게 존재하는 제도이자 타국에는 없는 규제 제도의 폐지를 적극 검토함
- 둘째, 경쟁국의 제도나 관행보다 높은 규제는 글로벌 수준의 제도나 관행으로 개선을 적극 검토함 (이상희·조준모·이인재 외, 2008)
 - 가령 복수노조 허용은 1년 6개월 뒤에 시행될 것이지만 금지는 국내만 유일하게 존재하는 제도이며 노조전임자 급여지원 관행은 국내만의 독특한 관행이자 글로벌 관행에도 맞지 않음
 - 파업 시 대체근로 금지 규정도 사실상 국내만 존재하는 제도임
 - 유니온 쉘 협정은 일본을 빼면 대부분의 국가에서 폐지하거나 금지하는 제도임

3. 고용있는 성장구조 확립을 위한 노동시장 정책

- 우리나라 노동시장 유연성 제고에서 제일 중요한 요소는 집단적 노사관계법에서의 교섭력 균등원칙 확립을 도모할 수 있도록 하는 것이며, 이를 위한 구체적인 수단으로서
 - 유니온 셧아웃 폐지 파업 시/대체근로의 허용
 - 근면위의 노조전임자 개선제도의 착근을 위해 현장단위 협치노력 배가
 - 파업조합운영의 민주성을 제고하기 위한 절차적 규제 강화
 - 노동조합 재정의 운영의 투명성 제고 방안 등을 추진할 필요가 있음

○ 현재형 노사갈등에 대한 정책과제

- 과거식 총자본-총노동의 대결국면 시각과 노사갈등의 온정주의 시각을 버려야 하며 약자 담보로 강자 지대추구형 갈등양산에 대한 국민의 이해와 비판이 병행되어야 함
- 이중노동시장 개혁을 위한 1차 노동시장 과보호 제도는 개혁되어야 함에도 불구하고 정치적 연대를 통해 2차 노동시장 주체들의 희생을 담보로 1차 노동시장 주체들을 표를 구하는 반공익적 정치활동에 대한 국민의 비판적 인식이 확산되어야 함
- 공정하고 일관된 LP(Law and Principle)정립과 CD(Conversation and Dialogue)를 병행 추구하되 CD의 자율규제 내지는 협치능력 배양이 선행되지 않는 상태에서 무절제 방임적인 자치 주장은 낭만적인 주장이며 노사관계 현장에 대한 이해 부족에서 비롯될 수 있음