

차기정부 정책과제



1234**5**6

노동 · 고용 · 교육

차기정부 정책과제



5

노동 · 고용 · 교육

차기정부 정책과제 5

노동·고용·교육

1판1쇄 인쇄/ 2012년 12월 21일

1판1쇄 발행/ 2012년 12월 26일

발행처/ 한국경제연구원

발행인/ 최병일

편집인/ 최병일

등록번호/ 제318-1982-000003호

(150-705) 서울특별시 영등포구 여의도동 27-3 하나대투증권빌딩

전화 3771-0001(대표), 3771-0057(직통) / 팩스 785-0270~3

<http://www.keri.org>

© 한국경제연구원, 2012

* 제작대행: (주)FKI미디어



I. 일자리 창출을 위한 전략	6
한국경제연구원 변양규	
II. 고령층의 경제활동 유지를 위한 제도 개선	89
인천대학교 이인재	
III. 청년실업문제 해결을 위한 정책제언	115
인천대학교 이인재	
IV. 여성인력 활성화(activation)를 위한 정책과제	148
한국여성정책연구원 김종숙	
V. 전문 외국인력 유치 활성화 방안	200
한국노동연구원 이규용	
VI. 외국인력 공급체계의 개선	230
한국노동연구원 이규용	
VII. 지속 가능한 비정규직 근로자 보호정책	270
한국경제연구원 변양규	
VIII. 창의적 인재양성 및 교육기관의 경쟁력 향상 방안	328
한국경제연구원 유진성	
IX. 국가경쟁력 향상을 위한 전문인력 양성 방안	392
Bitzro Learning Design 고기정	

노동·고용·교육



일자리 창출을 위한 전략

한국경제연구원 변양규

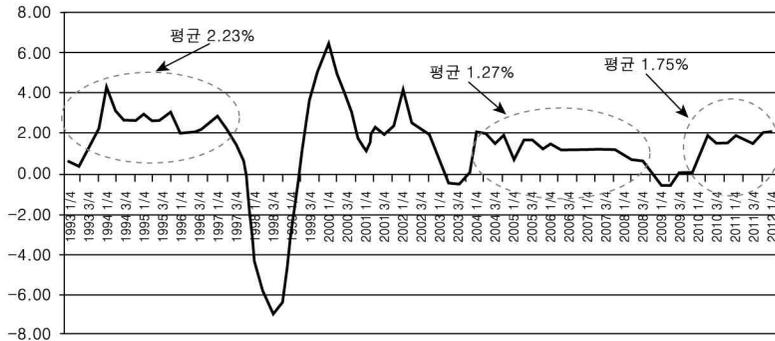
요약

.....

1. 고용창출 추이와 정책 여건의 변화

(1) 고용창출 추이의 변화

- 외환위기 이후 구조적 요인으로 인해 고용창출력이 저하되고 있음
 - 외환위기 이후 고용성장률이 낮아지고 있으며 최근 회복세를 보였으나 과거보다는 낮은 수준에 그침
 - － 외환위기 이전 1993년 1분기~1997 4분기 사이 평균 분기별 고용성장률은 2.23%
 - － 외환위기를 겪으면서 크게 변동한 취업자 증가율은 최근 2004년 1분기~2008년 4분기 사이 1.27%로 낮아짐
 - － 최근 금융위기 발발 이후 회복세를 보이고 있으나 2010년 이후 평균 취업자 증가율은 1.75%에 그침



자료: 통계청

〈고용성장률 추이〉

- 최근 고용창출력 하락은 경기적 요인보다는 구조적 요인에 기인
 - － 2005년 이후 경기가 회복되는 기간에도 구조적 요인에 의한 고용창출력은 감소
 - － 구조적 요인은 인구 및 노동력 구조의 변화, 경제성장률에 따른 성장률 저하, 불합리한 노동시장제도로 인한 고용유인 감소 등

(2) 정책 여건의 변화

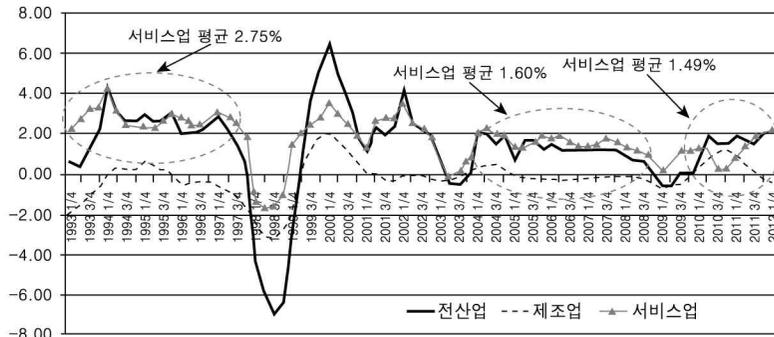
- 장기 저성장의 가능성 증대로 고용창출력 저하
 - 다양한 구조적 요인에 의해 장기 저성장의 가능성 증대
 - － 인구 및 노동력 구조 고령화로 경제의 활력 저하
 - － 가계부채의 누적, 가계부채의 구조 불안정화, 부동산시장 장기침체 등으로 내수위축
 - － 인구구조 변화로 인한 투자율 감소
 - － 소득격차 및 양극화 진전으로 분배 및 복지에 대한 요구 증대
 - 정부는 장기 저성장 가능성 증대로 고용창출력이 감소할 가능성을 감안해야 함

- 장기 저성장의 가능성 확대로 인해 노동시장 제도 개선의 필요성 증대
 - 성장률 하락에 대응하기 위해 노동시장의 불합리한 제도를 개선할 필요성 증대
 - 과거에 비해 경제성장률이 낮아질 가능성이 커짐
 - 낮은 성장률에서도 보다 많은 일자리를 만들기 위해 노동시장의 불합리한 제도를 개선할 필요성 증대
 - 사회적 대화를 통한 양보의 필요성 증대
 - 노동시장제도의 개선은 이해상충을 유발
 - 모든 주체가 참여하는 사회적 대화를 통해 이해당사자 모두의 양보를 유도하는 과정이 필요

2. 고용창출 현황 및 문제점

(1) 산업별 고용창출 추이와 문제점

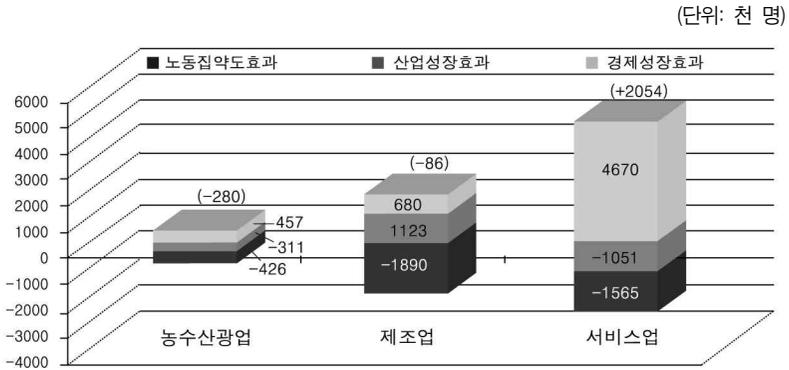
- 서비스업의 활성화를 통한 고용창출력 확대가 필요한 시점
 - 최근 우리 경제의 고용창출 부진은 근본적으로 서비스업의 고용창출력 저하에서 그 원인을 찾을 수 있음
 - 외환위기 이전 1993년 1분기~1997년 4분기 사이 평균 고용성장(2.23%)의 124%인 2.75%p가 서비스업
 - 최근 국제금융위기 이전까지 전체 고용성장(1.27%)의 대부분이 서비스업의 기여(1.60%p)였으나 그 절대적 규모는 크게 축소
 - 국제금융위기 발발 이후 2010년 1분기부터 회복세를 보이고 있으나 과거에 비해 낮은 수준인 1.49%에 머물게 됨



자료: 통계청

〈산업별 고용성장 기여도〉

- 도소매·음식·숙박업의 과도한 노동투입에 의한 생산성 저하는 서비스업 전체의 생산성 증대 부진의 주요 원인
 - 타 업종에 존재하는 진입장벽 등으로 인해 도소매·음식·숙박업에 지나치게 많은 노동력 투입
 - 그 결과 영세성 증대, 생산성 하락이 발생하여 서비스업의 부가가치 비중은 고용비중에 비해 느리게 성장
- 서비스업의 고부가가치화가 필요한 시점
 - 2004~2011년 사이 서비스업의 고용은 205만4천 명 증대
 - 노동집약도 증가(-156만 5천 명), 산업 비중 감소(-105만 1천 명)로 고용 위축이 발생하였으나 경제성장(467만 명)에 의해 고용 증가
 - 경제성장은 그간 고용창출의 주요 요인으로 경제성장을 통한 고용창출을 위해 서비스업의 부가가치 증대 필요
 - 생산성 증대 및 시장 확대를 통한 서비스업 부가가치 증대는 장기적으로 노동집약도 효과를 상쇄하고 고용창출에 기여할 수 있음

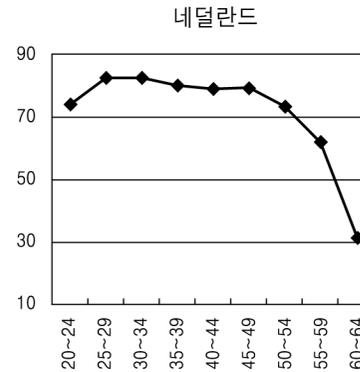
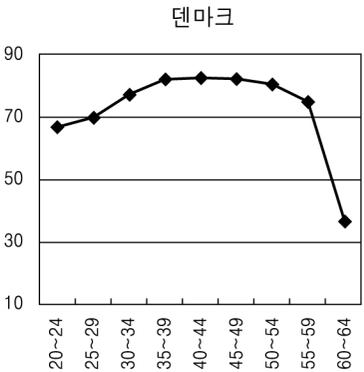
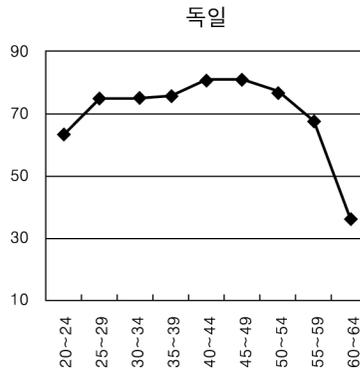
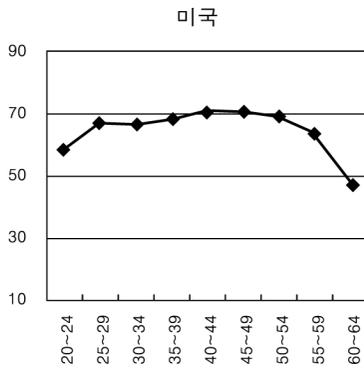
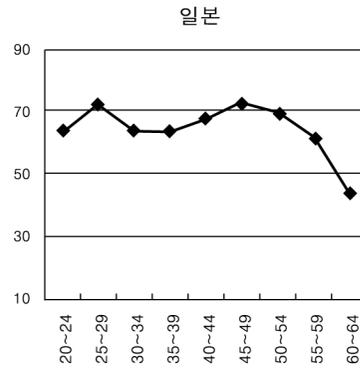
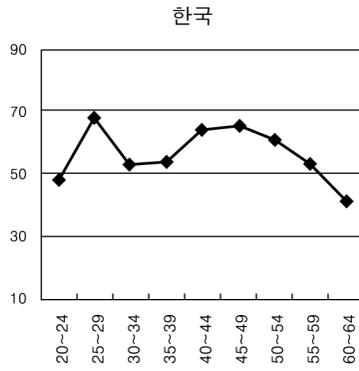


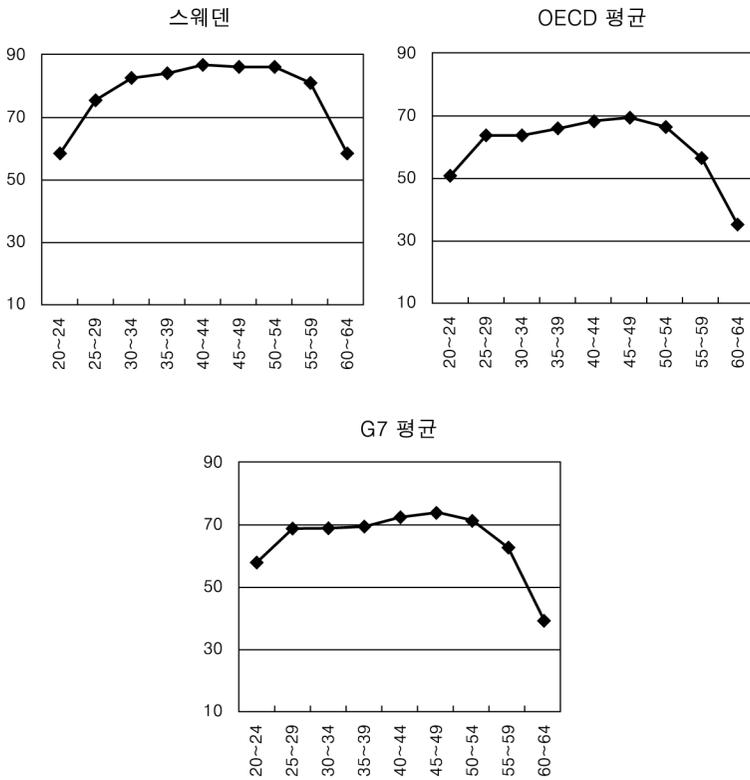
자료: 통계청, 한국은행 자료에 의한 계산

〈고용창출 근원 분해(2004-2011년)〉

(2) 여성 노동시장

- 여성 경제활동참가율은 최근 정체상태를 보여 여성의 activation이 중요한 정책과제로 등장
 - 여성의 경제활동은 지속적으로 증가했으나 아직 개선의 여지가 많음
 - 여성 경제활동참가율은 1980년 46.3%에서 2011년 54.9%로 8.6%p 상승하였으나 2004년 이후 54%대에 머물고 있음
 - 2011년 일본, G7 및 OECD 평균은 각각 63.0%, 66.5% 및 61.8%로 우리나라보다 7%p 이상 높은 수준
 - 네덜란드의 경우 1980년 36.1%에서 2011년 73.1%로 무려 37%p나 증가





자료: OECD Stat

〈여성 경력단절현상(2011년 기준)〉

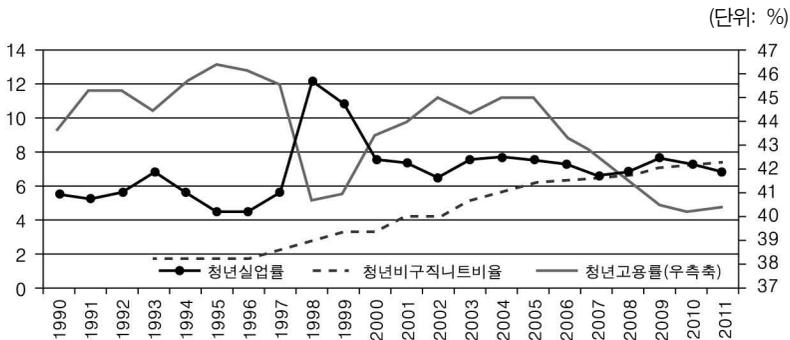
- 여성의 경제활동은 경력단절현상 및 경직적 근로시간으로 인해 저해받고 있음
 - － OECD 국가 중 한국과 일본에서만 나타나는 여성의 경력단절현상은 여성의 재취업을 어렵게 만들고 재취업 이후 일자리의 질이 하락하는 부작용을 보여 여성의 경제활동참여를 더욱 어렵게 만들고 있음

- 2010년 기준 여성 근로자의 주당 평균근로시간은 42.9시간을 기록하여 OECD 평균 34.7시간보다 8시간 이상 길고 네덜란드(24.5시간)에 비해서는 무려 18시간 이상 긴 것으로 나타남.
- 여성근로자 중 주당 40시간 이상 근무하는 여성의 비중은 72.2%로 비교대상 OECD 34개국 중 일곱 번째로 높음(동구권 국가나 최근 OECD에 가입한 국가들을 제외하면 실질적으로 제일 높은 수준).
- 여성의 경우 장시간근로 외에는 선택의 여지가 없어 경제활동을 포기해야 하는 상황에 처해 있는 것으로 판단됨.
- 문화적 여건 개선, 근로시간 유연화 등을 통해 일·가정 양립을 위한 여건 조성이 시급한 상황
 - 여성의 경제활동이 지속적으로 증가하지 않을 경우 고령화 등으로 인해 성장률 둔화가 예상됨
 - 여성의 경제활동 제고가 중요한 정책적 과제로 등장

(3) 청년 노동시장

- 인구 감소에도 불구하고 고학력 청년층의 급증으로 청년층 취업은 부족한 상황
 - 청년층 인구는 지속적으로 감소하고 있으나 고학력화도 급격히 진행하여 고용률 저하 및 비경제활동인구 발생
 - 청년층 인구는 1991년 1천 212만 명(15세 이상 인구의 38.4%)을 정점으로 지속적으로 감소하여 2011년 기준 959만 명(23.4%)
 - 한편 대학진학률은 1990년 33.2%에서 2008년 83.8%로 급증하여 청년 노동력의 고학력화가 급속히 진행
 - 청년고용률은 2000년대 중반 이후 하락세를 보여 2011년 40.4%를 기록

- 청년층 인구가 감소하고 있는 상황에서 청년고용률이 하락하고 있다는 것은 실업률의 변화가 크지 않았던 점을 감안하면 청년층 비경제활동 인구의 증가와 밀접한 관련이 있다고 예측할 수 있음
- 청년실업문제는 질적인 측면에서 노동의 수요와 공급 불일치에 기인
 - 청년실업문제는 경기적인 요인보다 구조적인 요인에 기인
 - 지나친 고학력화가 해결될 때까지 청년취업 문제가 완화될 가능성은 낮음



주: 청년비구직 니트비율은 15-34세 중 비율임. 남재량(2011)

자료: 경제활동인구조사 각 연도, 교육기본통계

〈청년 노동시장 현황〉

(4) 고령층 노동시장

- 인구고령화에도 불구하고 임금의 연공성으로 인해 고령층의 고용 위축
 - 인구 고령화로 일 할 필요가 있는 고령층이 급증하고 있으나 임금의 연공성으로 인해 취업기회는 점차 축소
 - 인구고령화로 2060년 전체 인구의 40.1%가 65세 이상이 될 전망
 - 임금 근로자 중 50~65세 비중은 지난 25년 간 약 10.4%p 증가

- 지난 25년간 준고령층의 고용률은 6.8%p 상승하였으나 임금 근로자에서 베이비붐 세대가 차지하는 비중은 5.5%p 하락하여 고령층의 비임금 근로자 전환이 발생
- 임금의 연공성이 강해 고령층의 임금 근로자 비중 감소
- 노동력 확보, 복지재정부담 완화 측면에서 고령층의 경제활동 지속이 필요한 상황
 - 인구 감소의 영향을 줄이기 위해서라도 고령층의 경제활동 지속이 필요
 - 정년연령과 연금수급 개시연령 간의 격차가 확대될 전망이기 때문에 조기 퇴직 후 경제활동을 지속해야 할 필요성이 증대
 - 복지재정 수요 확대에 의한 부담을 줄이기 위해서도 고령층의 경제활동 지속이 필요한 상황

(5) 비정규직 노동시장

- 비정규직 근로자의 보호와 관련된 기본적인 문제는 정규직과의 사회보험 가입률 및 근로복지수혜율 격차 및 비정규직 내 근로형태별 임금격차
 - 정규직과의 실질적 임금격차는 작지만 근로형태별로 상당한 차이를 보임
 - 동일 사업체 내 정규직과 비정규직 간 성별·연령·학력·경력·근속년수·직종 등이 같다고 가정할 경우 시간당 임금총액의 격차는 12.6%, 시간당 정액급여의 격차는 7.4%에 불과(통계청 경찰 부가조사 2012.3 보도자료 참조)
 - 한시적 근로자의 월평균임금은 2012년 3월 기준 정규직 근로자의 66.3% 수준이며 이 중 비기간제 근로자는 69.5%이나 시·간제 근로자는 25.3%에 그쳐 근로형태별로 큰 차이를 보임

- 비정규직 근로자의 저임금 문제가 지속적으로 쟁점이 되는 이유는 근로시간이 짧고 교육수준이 낮으며 상대적으로 임금이 낮은 산업에 비정규직 근로자들이 집중되어 실수령액인 월평균임금이 낮다는 점
- 비정규직 근로형태별 사회보험 중 고용보험 및 건강보험 가입률 격차가 크고 영세사업장일수록 그 격차는 확대
 - 기간제 근로자 및 파견/용역 근로자는 정규직과 유사한 사회보험 가입률을 보이나 그 외 비정규직은 상당히 낮은 수준
 - 고용보험의 경우 300인 이상 사업장의 경우 정규직과 비정규직 간 격차는 없으나 5인 미만 영세사업장의 격차는 59.8%p
 - 사회보험 가입률 격차는 영세사업장일수록 크게 나타남

고용형태별 사회보험 가입률 및 근로복지수혜율(2010년)

(단위: %)

고용형태 ⁵⁾	사회보험가입률				근로복지수혜율	
	고용보험 ¹⁾	건강보험 ²⁾	국민연금 ³⁾	산재보험 ⁴⁾	상여금	퇴직금
전체근로자	86.0	87.5	87.5	96.8	62.3	76.1
정규직 근로자	95.7	96.8	96.6	97.6	75.8	88.7
비정규직 근로자	52.1	49.5	46.9	93.1	20.9	37.5
재택/가내 근로자	15.9	19.0	20.5	73.0	12.6	17.7
파견/용역근로자	88.0	87.7	87.9	96.3	32.0	82.1
일일근로자	38.6	12.3	10.5	93.9	4.2	6.8
단시간 근로자	27.4	25.5	24.2	82.7	9.5	23.8
기간제 근로자	82.2	86.3	83.2	97.7	47.2	72.8
한시적근로자	25.7	16.9	16.1	84.7	12.6	12.5

- 주 1) 교육 서비스업, 65세 이상, 60시간 미만 시간제 근로자 제외
 2) 교육 서비스업, 고용계약기간 1개월 이하, 80시간 미만 시간제 근로자 제외
 3) 교육 서비스업, 18세 미만, 60세 이상, 고용계약기간 1개월 이하, 80시간 미만 시간제 근로자 제외
 4) 교육 서비스업, 상용 근로자 1인 미만, 상용 근로자 5인 미만 농림어업 제외
 5) 특수형태 근로자는 제외

출처: 『고용형태별 근로실태조사 보고서』, 고용노동부(2011a)

고용형태 · 사업장규모별 사회보험 가입률 및 근로복지수혜율(2010년) (단위: %)

규모	고용형태	사회보험가입률				근로복지수혜율	
		고용보험	건강보험	국민연금	산재보험	상여금	퇴직금
전체	정규직	95.7	96.8	96.6	97.6	75.8	88.7
	비정규직	52.1	49.5	46.9	93.1	20.9	37.5
5인 미만	정규직	86.0	86.0	86.3	89.4	56.4	60.7
	비정규직	26.2	20.2	17.9	80.7	8.7	14.1
5-29인	정규직	97.7	98.7	98.4	99.1	69.5	92.6
	비정규직	68.9	58.4	55.9	97.2	25.4	44.1
30-299인	정규직	99.3	99.9	99.7	100.0	83.5	97.5
	비정규직	82.4	87.4	84.6	99.3	35.9	71.4
300인 미만	정규직	95.5	96.1	96.1	97.1	71.6	86.8
	비정규직	48.5	44.9	41.7	92.4	18.6	33.4
300인 이상	정규직	96.3	100.0	99.1	100.0	96.7	97.8
	비정규직	95.7	97.8	97.1	99.5	44.9	80.3

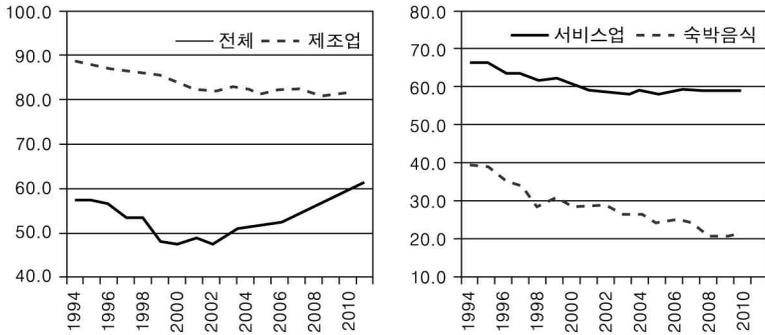
주: <표 7>의 각주 참조

출처: 『고용형태별 근로실태조사 보고서』, 고용노동부(2011a)

(6) 노동시장의 유연성 및 안정성

- 상용직 증가에도 불구하고 일부 서비스업종의 상용직 감소로 노동시장의 안정성 문제 발생
 - 상용직 비율 증가세에도 불구하고 일부 서비스업에서 지속적 하락
 - 2000년에 47.9%를 기록하였으나 그 이후 다시 상승하기 시작하여 2011년에는 61.3%로 회복
 - 서비스업 상용 근로자 비중은 2001년 60% 아래로 하락한 이후 58~59%를 유지하고 있음
 - 음식숙박업과 같은 일부 서비스업종의 경우 상용 근로자의 비중이 2000년 이후에도 지속적으로 하락

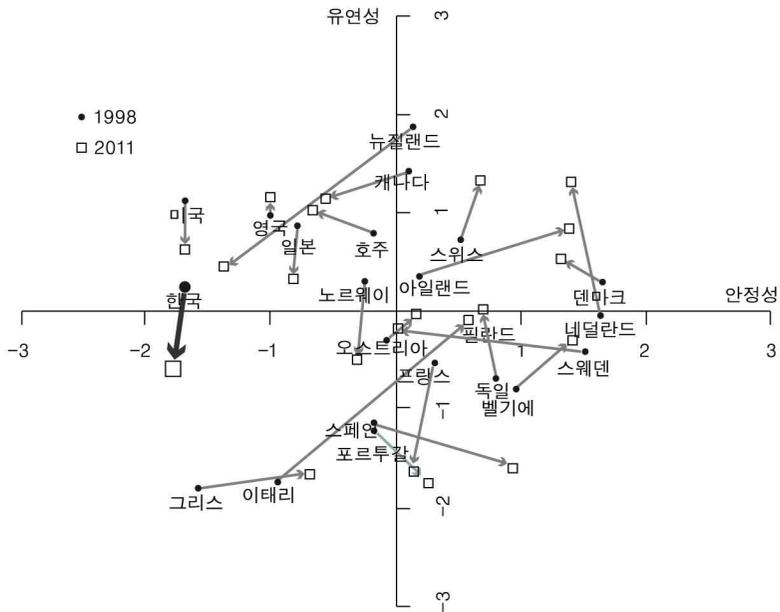
(단위: %)



자료: 경제활동인구조사

〈상용직 근로자 비중〉

- 1998년 이후 우리나라 노동시장은 안정성의 개선 없이 유연성만 하락하는 양상을 보임
 - 1998년 이후 유연성은 지속적으로 하락하고 안정성은 개선되지 않음
 - 외환위기 이후 1998년 우리나라는 노동시장 개혁을 통해 OECD 평균 수준의 유연성을 달성하였으나 그 이후 근로자 보호를 위한 각종 제도가 도입되면서 유연성은 지속적으로 하락
 - 안정적인 정규직 일자리를 만들 유인을 제공하지 못한 채 비정규직의 사용만 제한하는 정책적 접근의 부작용으로 안정성은 소폭 하락



주: 노동시장의 유연성 및 안정성을 나타내는 7개 변수에 대해 주성분분석을 적용하여 유연성 및 안정성 수준을 계산함.

〈노동시장의 유연성 및 안정성(1998 → 2011)〉

3. 고용창출을 위한 정책제안

(1) 고용창출정책의 추진체계

- 일자리 창출능력 약화의 원인은 성장 부족과 불합리한 노동시장제도
 - 경제규모 확대에 의한 성장률 하락, 산업구조 변화로 고용탄성치 하락
 - － 경제가 성장하면서 경제성장률 자체가 하락하고 제조업의 생산성 증대로 고용탄성치 감소
 - － 인력투입에 의존해 성장한 서비스업은 포화상태

- 노동시장의 불합리한 제도, 규제 및 관행으로 고용창출 유인 저하
 - － 독일, 영국 등 다른 선진국의 고용탄성치는 우리보다 높은 상태

- 일자리 창출 정책의 기본 방향 1: 부가가치 창출을 통한 일자리 확충
 - 서비스업의 부가가치 창출 확대를 통한 일자리 확충
 - － 고용창출의 기본은 부가가치 창출을 통한 경제성장
 - － 진입장벽 및 불합리한 규제 철폐를 통해 서비스산업의 부가가치 창출 확대가 필요

- 일자리 창출 정책의 기본 방향 2: 노동시장 제도 개선을 통한 일자리 확충
 - 노동시장 제도 개선으로 주어진 성장하에서 보다 많은 일자리를 창출할 필요
 - － 과거 대중요법(對症療法)적 규제일변도의 정책에서 벗어나 고용유인(誘因)을 우선적으로 고려하는 고용친화적 정책을 모색할 필요
 - 취업자만 고려하는 고용정책에서 노동시장 전체의 고용기회 확대로 정책 전환 필요
 - － 현재의 취업자 보호만을 강조하는 정책으로 외부자(실업자 및 비경제활동인구)의 취업기회는 점차 축소
 - － 정부 및 기업과 노동조합의 대화를 통해 실업자 및 비경제활동인구를 노동시장으로 흡수할 수 있는 사회적 관점의 노력 필요

- 노동시장 제도 개선을 통한 일자리 확충
 - 지금은 고용창출을 위해 어떤 정책을 실시해야 할지를 고민할 시기가 아니라 이미 개발된 정책을 어떻게 실행에 옮길지를 고민해야 할 시점

- 그간 다수의 연구를 통해 일자리 창출을 위한 다수의 정책이 이미 개발된 상태
- 그러나 이런 정책을 실행에 옮기는데 여러 유·무형의 장벽이 존재
- 고용창출을 위한 정책을 실천하기 위해 (i)행정부 및 입법부의 정책추진의지와 (ii)정부, 기업, 노동조합 등 당사자 간의 대화·타협·양보가 필요
 - 제도 개선만을 통해서도 실천이 가능한 여러 정책들이 존재하지만 정부 부처 간 이해상충, 정부의 추진의지 부족, 입법기관의 책임회피 등으로 실행이 안 되는 경우가 빈번
 - 근시안적인 기업과 노동조합, 적극적 중재를 회피하는 정부로 인해 당사자 간 대화·타협·양보를 위한 대화의 기회조차 없는 상황

□ 노동시장 제도 개선을 위한 로드맵

- 행정부 및 입법부의 추진의지가 부족한 경우에 대해서는 상대적으로 단기적 관점에서 접근
 - 일부 제도 개선만으로도 추진 가능한 정책에 대해서는 행정부 및 입법부의 추진의지 선언이 필요
 - 국민감시기관의 설립을 통해 정부 부처의 추진의지 지속, 부처 간 이해상충 해결, 입법기관의 책임 있는 입법활동 등을 모니터링하고 공개
- 이해당사자 간의 대화·타협·양보가 필요한 정책은 장기적 관점에서 사회적 대화를 우선적으로 추진
 - 일부의 희생 및 양보를 전제로 하는 정책은 지속가능한 정책

이 될 수 없으므로 사회적 대화를 통한 이해당사자 모두의 양보를 유도해야 책임감 있고 지속가능한 정책이 됨

(2) 행정부 및 입법부의 추진의지 강화를 통한 일자리 만들기

□ 규제완화 및 제도 개선을 통한 서비스산업 시장 확대

- 일부 정책의 경우 행정부 및 입법부의 추진의지가 실천에 옮겨지면 가시적 성과 가능
- 대표적인 예로 진입장벽 및 불합리한 규제 철폐를 통한 서비스업 활성화
 - 현재 여건하에서 서비스업의 해외진출, 해외수요의 국내유도와 같은 시장 확대를 통해 추가적인 일자리 창출이 필요
 - 예를 들어, 정부 부처 간 이견으로 국제학교 유치과정의 비효율성이 발생하고 우리나라의 비교우위 상실
 - 과실송금 금지규정 개정 지연으로 국제학교 및 외국인환자 유치사업 초기 투자자금을 민간인 대신 정부가 보조하는 상황
- 그 외에도 행정부 및 입법부의 개혁의지를 통해 실천 가능한 정책이 다수 있음
 - 일 · 가정 양립을 위한 제도 개선을 위해 직무분석에 근거한 월격 · 재택근무 개발, 시차출퇴근제 및 집중근로시간제 확대
 - 맞벌이부부에 대한 근로장려금제도 개선, 소득세제 개편 등으로 여성의 근로유인 제공
 - 장기적 관점에서 청년고용문제의 해결을 위한 대학 간 인수합병 유인 제공, 부실대학의 자율적 퇴출 및 피인수를 위한 제도 개선

(3) 사회적 대화를 통한 일자리 지키기 및 나누기 여건 조성

- 사회적 대화를 통해 모든 이해당사자의 양보를 이끌어낼 필요가 있음
 - 경제 주체 간 대타협이 필요한 정책은 장기적 관점에서 사회적 대화를 우선적으로 추진
 - 서비스산업 활성화를 위한 규제 개혁: 이익집단 간의 이해상충 해결이 필요
 - 임금 연공성 축소를 통한 고령층 고용연장: 정부의 제도개혁 의지뿐만 아니라 기업과 노동조합의 양보, 세대 간의 대화 필요
 - 청년층에 대한 사회적 배려: 청년의무고용할당제는 기업의 일반적인 희생을 전제로 추진되기 때문에 지속가능성이 없고 부작용만 초래 → 기업과 노동조합 모두의 양보를 도출하기 위한 사회적 대화 필요
 - 비정규직의 고용가능성 및 고용안정성 제고: 기업과 정규직 노동조합 모두의 양보를 도출하기 위한 사회적 대화 필요
 - 근로시간 및 임금조정을 통한 일자리 지키기/나누기: 정부의 제도 개선 의지, 입법부의 정치적 목적을 배제한 도움, 기업 및 노동조합 모두의 양보를 위해 사회적 대화 필요

- 사회적 대화를 통해 일자리 지키기/나누기를 위한 새로운 노동시장 패러다임을 도출해야 함
 - 일자리 창출 규모 및 고용기회의 분포에 대한 관심이 크게 증대
 - 경제 규모가 커질수록 고용탄성치가 일정 수준을 유지하더라도 경제성장률 자체가 낮아지면서 고용창출 규모가 축소
 - 기존 취업자의 보호를 강조하는 노동시장정책으로 인해 외부

자(실업자 및 비경제활동인구)의 취업기회가 점차 축소되는 양상

- 지속적인 일자리 창출을 위해 정부뿐만 아니라 기업과 노동조합 모두의 양보와 획기적인 발상의 전환이 필요
 - 일자리 창출 문제의 당사자인 기업과 노동조합은 자신뿐만 아니라 사회 전체를 고려하는 발상의 전환이 필요
 - 기업은 생산이 일자리 창출로 연결되는 방법을 적극적으로 모색해야 하며 노동조합은 기존의 취업자뿐만 아니라 취업을 원하는 실업자 및 비경제활동인구도 고려하는 대타협의 자세가 필요
- 새로운 노동시장의 패러다임 확립을 위해 북유럽식의 유연안정성 정책, 혹은 독일식의 근로시간 및 임금조정을 통한 일자리 ‘만들기’, ‘지키기’, ‘나누기’ 등을 참고할 필요
 - 덴마크 및 네덜란드는 노동시장의 안정성을 직업의 안정성(job security)에서 고용의 안정성(employment security)이란 개념으로 대체
 - 그 결과, 근로자의 고용 및 해고를 자유롭게 하는 대신 실업보험 및 교육훈련을 강화하여 기업에게는 고용조정 기회를 주고 실업자에게는 보다 높은 재취업 가능성(employability)을 제공하는 유연안정성(flexicurity) 정책을 실시
 - 독일의 경우에는 북유럽식 고용조정 대신 근로시간과 임금을 조정하여 불경기에도 기업과 근로자에게 많은 부담을 부과하지 않으면서 일자리를 지키는 정책 실시
- 책임감 있는 사회적 대화를 통해 우리 사회가 원하는 노동시장 개선방안에 대한 논의를 시작해야 할 시점
 - 기업은 보다 적극적인 자세로 국내 일자리를 보다 많이 만들

수 있는 방안을 모색하고 노동조합 역시 일자리 창출에 기여
해야 함

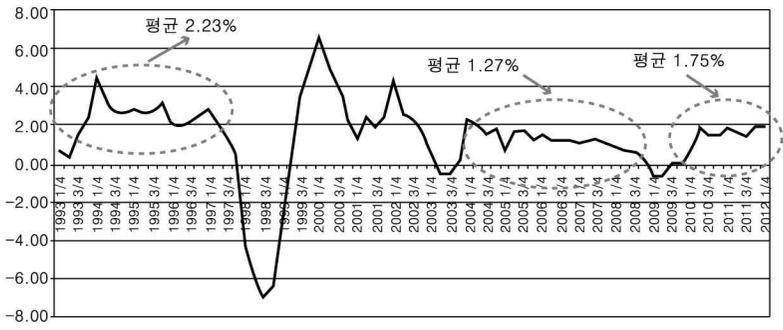
– 양자 모두 국내 일자리가 해외로 빠져나가는 현상을 막기 위
해 노력해야 함

– 또한 사회적 약자에 속하는 실업자 및 비경제활동인구에게도
공정한 취업기회를 제공하기 위해 기업 및 노동조합의 발상의
전환이 필요

1 ○ 고용창출 추이와 정책 여건의 변화

(1) 고용창출 추이의 변화

외환위기를 거치면서 우리나라의 고용창출은 추세적으로 감소하였다. 예를 들어 1993년 1분기부터 외환위기 이전인 1997년 4분기 사이 우리 경제의 평균 분기별 고용성장률은 2.23%였으나 외환위기를 겪으면서 크게 변동한 취업자 증가율은 최근 2004년 1분기부터 금융위기 직전인 2008년 4분기 사이 1.27%로 1%p 가까이 낮아졌다. 금융위기 발발 이후 최근에 회복세를 보이고 있으나 2010년 이후 평균 취업자 증가율은 아직 1.75%에 그치고 있어 외환위기 이전에 비해 여전히 낮은 수준이다. <그림 1>에 나타난 것처럼 우리 경제의 일자리 창출 능력은 점차 감소하고 있는 것으로 보인다.



자료: 통계청

<그림 1> 고용성장률 추이

이와 같은 추세는 취업자 증가의 추세를 경기순환기별로 살펴보면 더욱 명확해진다. <표 1>에 의하면 지난 1985년 9월에 시작한 경기변동 제4순환기부터 2005년 4월에 끝난 제8순환기까지 평균 취업자 수는 전년 동기비로 약 39만 8천 명 증가하여 약 2.2%의 증가율을 보였다. 같은 기간 평균 경제성장률은 6.8%였으며 고용탄력성은 0.37이고 국내 총생산이 1% 증가할 경우 취업자는 약 7만 명 증가하였다. 그러나 2005년 이후 진행된 경기변동 제9순환기를 살펴보면 취업자 증가는 26만 3천 명으로 과거 평균의 2/3 수준에 머물고 있고 취업자 증가율 역시 1.1%로 과거의 절반 수준에 머물고 있다. 또한 같은 기간 고용탄력성도 0.37에서 0.24로 크게 하락하였으며 경제성장 1%당 취업자 증가 역시 7만 명에서 5만 4천 명으로 감소하였다. 따라서 경제성장률이 6.8%에서 4.2%로 하락한 점을 감안해도 취업자 수 증가는 크게 하락하였음을 알 수 있다.

<표 1> 경기순환과 고용변동

(단위: 천 명, %)

	경기순환주기 기준 (저점-저점 간)		경기확장기간 기준 (저점-정점 간)	
	제4-8순환기	제9순환기	제4-8순환기	제9순환기
고용증가	398	263	482	305
고용증가 장기추세	391	218	412	254
고용증가율	2.2	1.1	2.7	1.3
경제성장률	6.8	4.2	8.0	4.9
고용탄력성	0.37	0.24	0.39	0.28
1% 성장 시 고용증가	70	54	72	64

주1: 2005년에 시작한 제9순환기는 국제금융위기의 영향을 배제하기 위해 2008년까지의 자료만 사용하였음

주2: 장기추세는 HP filtering에 의해 계산

자료: 통계청 국가통계포털(www.kosis.kr)

한편 경기변동 주기별 취업자 증가세가 감소했을 뿐만 아니라 취업자 증가 중 경기변동의 영향을 제거하고 장기적인 추세를 살펴보아도 우리나라의 고용창출 추이가 점차 하락하고 있음을 알 수 있다. 예를 들어, 전체 취업자 증가 중에서 장기추세에 의한 부분을 살펴보면 제 4-8순환기 사이에는 취업자 증가 39만 8천 명의 대부분인 39만 1천 명이 장기추세에 의한 부분인 반면 제9순환기에는 26만 3천 명 중에서 약 83%에 해당하는 21만 8천 명만이 장기추세에 의한 부분이다. 또한 두 기간 사이 취업자 증가세가 약 13만5천 명 감소했는데 장기추세는 무려 17만3천 명이나 감소했다. 따라서 제9순환기에 접어들어 나타난 고용창출 부진의 상당 부분이 경기순환적 요소라기보다는 장기추세의 하락에 의한 것이라고 하겠다.

이처럼 경기변동적 요인보다는 구조적 요인에 의한 고용창출의 장기 추세 감소는 여러 연구에서도 지적되고 있는 특징이다. 변양규 외(2009)에 의하면 경기변동에 의한 고용변화를 제외하고 구조적 요인에 의한 고용변화만 살펴볼 경우 제9순환기 고용증가세는 약 9만4천 명 감소하였지만 구조적 요인에 의한 취업자 증가 감소는 약 12~13만 명에 달한다. 특히 최근 제9순환기 동안에는 경기회복에도 불구하고 취업자 증가세가 크게 감소했으며 여기에는 구조적 요인에 의한 취업자 증가세 축소가 큰 영향을 미친 것으로 나타났다.

이처럼 구조적 요인에 의한 취업자 감소는 대체적으로 노동시장에서 상대적으로 취약한 계층인 젊은 세대를 중심으로 우선적으로 발생한 것으로 보인다. <표 2>를 보면, 2003년 카드대란 및 2009년 금융위기에는 거의 모든 연령층에서 취업자가 감소했다. 하지만 그 외 년도를 살펴보면 주로 젊은층을 중심으로 취업자 감소세가 나타나고 있다.

〈표 2〉 인구 및 취업자 증감추이와 고용률

(단위: 천 명, %)

연령	지표	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12.1~9
계(15세~)	인구	393	384	377	377	583	462	408	428	494	498	462	518
	취업자	416	597	-30	418	299	295	282	144	-71	323	415	468
	고용률	59.0	60.0	59.3	59.8	59.7	59.7	59.8	59.5	58.6	58.7	59.1	59.3
20~29세	인구	-73	-86	-112	-133	-196	-133	-88	-69	-88	-127	-128	-40
	취업자	-33	29	-152	-14	-113	-146	-69	-98	-115	-69	-58	-24
	고용률	60.2	61.3	60.2	61.1	61.2	60.2	60.0	59.1	58.2	58.2	58.5	58.5
30~39세	인구	21	23	6	-3	-52	-80	-100	-34	-62	-84	-84	-110
	취업자	30	45	-26	-5	-59	14	-101	-25	-173	-4	-47	-37
	고용률	72.7	73.0	72.6	72.6	72.3	73.2	72.9	72.9	71.3	72.0	72.2	72.5
40~49세	인구	358	305	277	186	147	70	36	71	49	16	14	16
	취업자	284	295	175	175	99	102	77	64	-24	29	58	16
	고용률	76.6	77.4	76.9	77.3	77.1	77.7	78.3	78.4	77.7	77.8	78.4	78.3
50~59세	인구	72	112	150	222	366	313	278	218	303	360	346	317
	취업자	60	139	76	160	265	236	258	207	198	294	291	286
	고용률	66.8	68.2	67.6	67.8	68.1	68.5	69.7	70.6	70.3	70.9	71.6	72.1
60세 이상	인구	232	245	228	200	342	236	182	206	246	280	303	384
	취업자	108	133	-62	115	124	122	115	18	54	47	149	225
	고용률	38.0	38.7	36.2	36.9	36.9	37.4	38.1	37.2	36.7	36.0	36.5	37.4

자료: 통계청

주: 굵은 글씨로 표시된 셀은 인구, 취업자 및 고용률이 전년에 비해 감소했음을 의미

20~29세의 경우 2001년 이후 지속적으로 인구가 감소하였지만 취업자 감소세가 더 강해서 대체적으로 고용률이 감소추세를 보이고 있다. 이러한 추세는 최근 다소 약해지고 있는 것으로 보인다. 그러나 20~29세 노동시장의 약세는 최근 들어 30~39세 노동시장으로 번지고 있는 추세이다. 반면 아직 40세 이상 노동시장에는 이러한 약세가 관찰되지 않고 있다. 이처럼 구조적 요인에 의한 취업자 증가세 약화가 젊은층을 중심으로 발생하고 있는 것은 기존의 취업자와는 달리 이들 중 상당수가 노동시장에 진입하여 새로 일자리를 찾는다는 점에 있는 것으로 판단된다. 또한 20대 노동시장 진입 초기에 겪었던 취업난이 나이가 들어도 30대가 되어도 상당 부분 지속되는 개연성도 부정하기 어려운 상황이다. 따라서 앞으로 구조적 요인에 의해 취업자 증가세가 지속적으로 하락한다면 취업난은 20대를 거쳐 30대 전체로 확산되고 그 이후에는 40대 및 50대로 확산될 가능성도 있다.

일반적으로 취업자 증가세 중 구조적 요인에 의한 부분은 여러 요소에 의해 결정된다. 예를 들어, 경제가 고도화되면서 경제성장률 자체가 하락하고, 이로 인해 취업자 증가세가 감소하는 것이 일반적인 현상이다. 또한 저출산·고령화의 영향으로 노동력 자체가 감소하고 고령화되면서 생산성 하락과 성장 위축이 발생한다. 이 경우에도 성장이 위축되면서 고용창출 추세가 하락하게 되는 것이 일반적인 현상이다. 한편 저성장뿐만 아니라 노동시장의 제도적 요인 역시 저고용 추세의 원인이 될 수 있다. 예를 들어, 근로자의 보호를 지나치게 강조하다 보면 노동시장제도가 경직적으로 변하고, 그 결과 노동력을 사용할 유인이 점차 줄어들게 되어 저고용 추세가 나타날 수 있다.

이상에서 설명한 것처럼 인구구조 및 노동력 구조의 변화, 경제성장에 따른 성장률 저하, 그리고 노동시장의 제도적 요인에 의해 고용창출의

구조적 요인이 결정된다. 이러한 구조적 요인이 중요한 것은 이번 글로벌 경기침체와 같은 시기가 지나가고 경기가 회복될 경우 일자리가 창출되는 정도가 구조적 요인에 의존하기 때문이다. 따라서 차기정부는 고용창출을 결정하는 구조적 요인이 과거와는 상이하다는 점을 인식하고 이러한 요소들을 개선하는 방향의 일자리 창출 정책을 모색해야 한다.

(2) 정책 여건의 변화

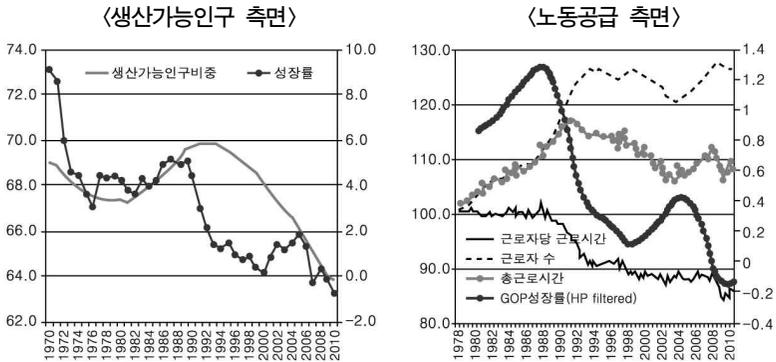
1) 장기 저성장의 가능성

이상에서 설명한 것처럼 고용창출을 결정짓는 구조적 요인이 과거와는 상당한 차이가 있다. 과거에는 경기침체를 제외한 기간 동안에는 일반적으로 일정 수준 이상의 일자리 창출이 가능하였다. 그러나 이제는 구조적 요인을 개선하지 않고는 과거에 경험하였던 고용창출이 불가능한 시기가 도래하였다. 아래에서는 이러한 구조적 요인의 변화에 대해 살펴봄으로써 일자리 창출을 위한 정책의 여건이 어떻게 변화하였는지를 파악하고자 한다.

한 경제의 일자리 창출 능력은 기본적으로 경제성장에 의존한다. 따라서 우리 경제의 고용창출력을 높이기 위해서는 기본적으로 높은 수준의 경제성장을 유지해야 한다. 그러나 경제규모가 커지고 구조가 고도화 될수록 경제성장률은 낮아지고 고용탄력성도 낮아지는 것이 일반적인 현상이다. 이러한 저성장 시대의 도래를 보다 앞당기는 요인 중 하나가 바로 저출산·고령화로 인해 경제가 활력을 상실하는 점이다.

우리나라보다 20년 일찍 저출산·고령화의 문제를 경험한 일본의 사례를 살펴보면 저출산·고령화로 인한 저성장이 심각한 문제임을 알 수 있다. 플라자합의 이후 일본 정부의 급진적인 금리인하는 기업의 구

조조정을 지연시키고 증가한 유동성이 부실 중소기업 및 가계로 대출되면서 담보대출의 부실화 현상이 발생했다. 그 이후 부동산 버블이 심각한 수준에 도달하자 금리를 급격히 인상시켰고 직접적인 대출규제를 실시하여 부동산 버블이 빠른 속도로 붕괴되는 현상이 발생하였다. 이처럼 일본의 장기침체는 정부의 잘못된 정책적 판단 및 대응에서 촉발된 측면이 강하다. 그러나 이러한 침체가 장기화된 배경에는 저출산·고령화로 인한 인구구조 및 노동력 구조의 변화가 있었다.



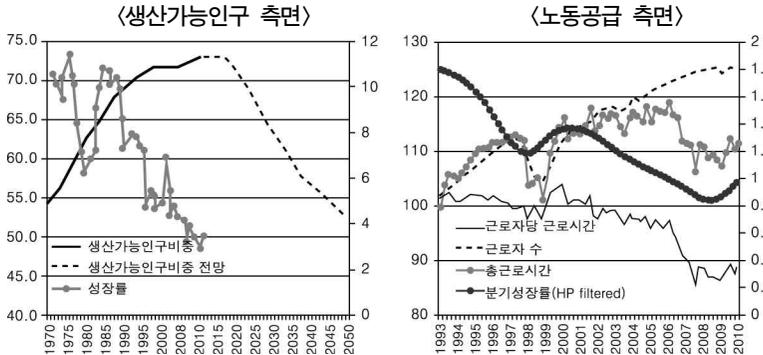
주: 좌측 성장률은 5년 이동평균으로 계산한 값이며 우측 노동공급은 1978년을 100으로 기준하여 환산한 값

자료: 일본 통계청 및 일본 후생노동성

〈그림 2〉 일본의 인구구조 변화와 저성장

〈그림 2〉처럼 일본은 지난 1990년대 초반부터 고령화로 인해 전체 인구 중 15~64세에 해당하는 생산가능인구의 비중이 감소하기 시작하였으며 주5일근무제 도입 등으로 1980년 말부터 근로자당 근로시간이 감소하기 시작했다. 그 결과로 일본 경제 전체의 총근로시간이 감소하면서 공급기반이 약화되기 시작하였고 내수가 위축되면서 1990년대 초 시작한 경기침체가 장기화되는 현상이 발생하였다.

〈그림 3〉을 살펴보면 우리나라의 생산가능인구 비중 역시 2015년부터 감소할 전망이다. 성장률은 일본과는 약간 상이한 추세를 보이고 있으나 지속적으로 낮아지는 추세임에는 틀림없다. 따라서 2015년 이후 생산가능인구 비중이 감소하기 시작하면 경제의 활력이 저하되면서 성장률을 다시 올리는 것이 상당히 어려워질 전망이다. 뿐만 아니라 우리나라도 2000년대 들어 주5일근무제 확산으로 근로자당 근로시간이 감소하면서 근로자수의 증가세가 약해지기 시작한 2007년경부터 총근로시간이 감소하고 있다. 따라서 우리 경제는 일본과 유사하게 저성장 국면에 진입할 가능성이 높다고 판단된다. 그러므로 차기정부는 인구구조 변화로 인한 저성장 국면 진입을 새로운 정책 여건으로 파악하고 일자리 창출 정책을 수립하여야 할 것이다.



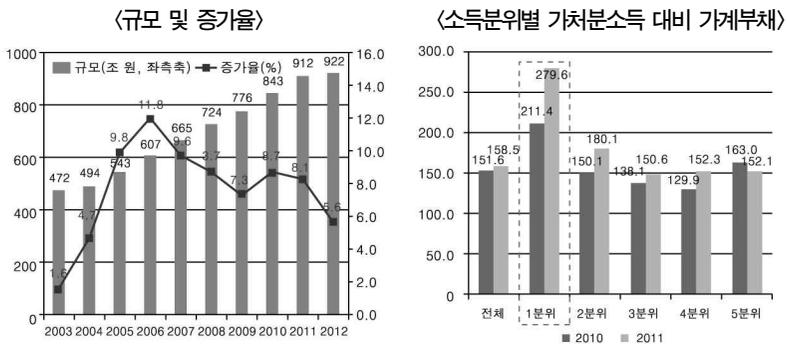
주: 좌측 성장률은 5년 이동평균으로 계산한 값이며 우측 노동공급은 1993년을 100으로 기준하여 환산한 값

자료: 통계청

〈그림 3〉 우리나라의 인구구조 변화와 저성장

한편, 인구구조 변화와 마찬가지로 가계부채 누적 및 부동산시장 침체로 인한 내수위축 또한 차기정부가 고려해야 할 새로운 정책 여건이라고

할 수 있다. 지난 2003년 473조 원에 달한 가계부채는 2005~2007년 사이 연 9%를 넘는 높은 성장세를 보이면서 크게 증가해 2012년 상반기 현재 922조 원에 달했다(〈그림 4〉 참조). 2011년 가계부채는 국내총생산 대비 89.2%에 달해 그리스의 61%를 이미 넘어섰고 우리와 비슷하게 부동산시장의 과열을 경험했던 스페인의 85% 수준도 넘어섰다. 그 결과 가처분소득 대비 우리나라 가계부채의 비중이 2011년 163.7%에 달할 정도로 가계부채의 규모가 증가하였다. 가계부채 규모뿐만 아니라 대출구조 측면에서도 최근 취약한 부분이 관찰되고 있다. 예를 들어, 은행대출 중에서 변동금리 가계대출의 비중은 2010년 기준으로 95%에 달해 상당히 높은 편이며 은행의 주택담보대출 중 일시상환 대출의 비중도 41%에 달해 미국의 10%, EU의 8%에 비하면 상당히 높은 편이다. 따라서 금리변동에 따라 가계의 대출상환 부담이 크게 변화하는 불안정한 구조를 지니고 있다.



주: 2012년 가계부채는 상반기 기준

자료: 금융감독원 및 가계금융조사

〈그림 4〉 가계부채 현황

뿐만 아니라 가계부채의 구조적 불안정성이 점차 증가하고 있다는 것도 간과할 수 없는 점이다. 우선 상대적으로 신용이 낮은 가계가 주

로 활용하는 비은행예금취급기관의 대출이 상대적으로 빠르게 증가하고 있다. 지난 1분기 2천억 원 증가에 그쳤던 비은행예금취급기관의 대출은 2분기 4조 원이나 증가하여 가계부채의 불안정성을 키우고 있다. 그러나 이보다 더 우려스러운 점은 소득분위별로 볼 경우 저소득층의 가계부채가 빠른 속도로 증가하고 있다는 점이다(〈그림 4〉 참조). 2010년에 소득 1분위 가계(소득 하위 20%)의 가처분소득 대비 가계부채 규모는 211%였지만 1년 사이에 크게 증가하여 2011년에는 무려 280%에 달했다. 반면 소득 5분위(소득 상위 20%)의 가처분소득 대비 가계부채 비중은 163%에서 152%로 하락하였다.

이처럼 가계대출의 구조가 불안정해지면서 각종 연체율도 상승세를 보이고 있다(〈표 3〉 참조). 가계대출 전체로 보면 2011년 말 0.67%였던 연체율이 금년 6월에는 0.83%, 7월에는 0.93%로 상승하였고 8월에는 1%를 넘어섰다. 또한 주택시장 침체와 함께 주택담보대출 중 집단대출의 연체율은 같은 기간 1.18%에서 1.72%로 크게 증가하였다. 그 외 일반가계신용대출 연체율도 상승하여 가계부채의 전반적인 부실화가 우려되는 상황이다.

〈표 3〉 국내은행 가계대출 연체율

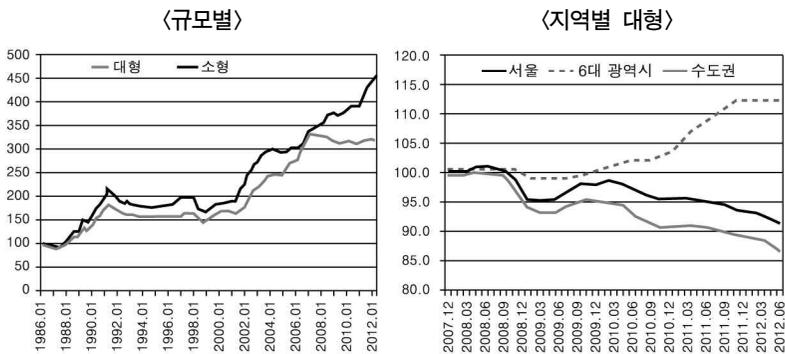
(단위: %)

	2010년		2011년			2012년		
	8월 말	12월 말	6월 말	8월 말	12월 말	6월 말	7월 말	8월 말
가계대출	0.78	0.61	0.72	0.80	0.67	0.83	0.93	1.01
주택담보대출	0.64	0.52	0.67	0.71	0.61	0.74	0.83	0.91
(집단대출)	...	0.95	1.41	1.44	1.18	1.63	1.72	1.90
가계신용대출 등	1.03	0.79	0.83	0.98	0.80	1.02	1.13	1.23
원화대출 계	1.50	0.90	0.97	1.22	0.89	1.09	1.36	1.54

자료: 금융감독원 금융통계정보

한편, 주택시장의 침체 역시 가계부채의 부실화와 함께 소비위축을 초래하는 요인으로 작용하고 있다. 그간 주택시장은 가계의 부를 형성하는

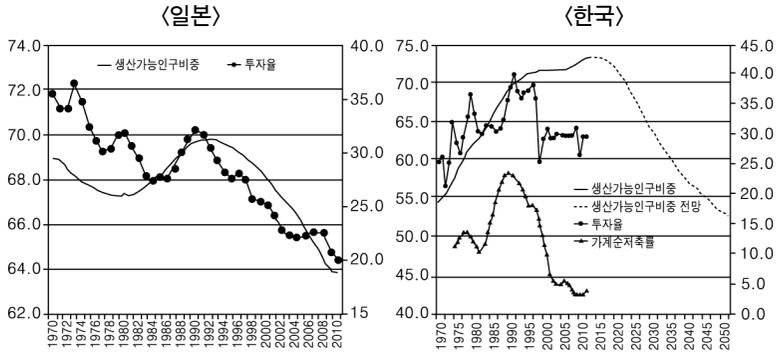
중요한 수단으로 활용되었다. 주택을 담보로 각종 채무관계가 발생하였지만 주택가격이 지속적으로 상승하였기 때문에 채무관계의 부실화는 발생하지 않았다. 또한 과거 주택소유자의 경우 주택이라는 자산의 가치가 지속적으로 상승할 것이라고 믿었기 때문에 소득 수준 이상의 소비도 가능하였던 것이 사실이다. 그러나 2000년대 후반부터 주택시장이 침체를 겪으면서 주택이 자산으로서의 기능을 서서히 상실하고 있다. 특히 <그림 5>에서 볼 수 있는 것처럼 지난 30년 가까이 소형아파트 가격과 동조현상을 보이던 대형아파트의 가격은 2006년 말 이후부터 전혀 상승하지 않고 있다. 특히 서울과 수도권을 중심으로 대형아파트의 가격은 지속적으로 하락하고 있다. 따라서 주택의 자산가치가 감소하면서 수도권 대형아파트를 소유한 고령층을 중심으로 민간소비마저 위축될 가능성이 크다. 그러므로 차기정부는 인구구조 변화뿐만 아니라 가계부채 증가 및 주택시장 침체로 인한 내수위축과 이로 인한 장기저성장의 가능성을 새로운 일자리 창출 정책의 여건으로 인식해야 할 것이다.



주: 주택가격은 1986년 1월 및 2007년 12월을 100으로 환산한 값
 자료: 통계청 전국주택가격동향조사

<그림 5> 규모 및 지역별 아파트 매매가격

한편, 차기정부는 인구구조 변화로 인해 투자율이 감소하고 경제 전체의 탄력이 저하되는 현상도 감안해야 할 것으로 보인다. <그림 6>처럼 일본은 인구고령화로 인해 저축률이 하락하면서 국내 투자자금이 감소하고 자본축적 속도가 둔화되는 현상을 경험하였다. 우리나라도 2000년대에 접어들면서 투자율이 30% 수준에 계속 머물고 있다. 또한 한때 25%에 근접했던 가계의 순저축률은 1990년 초반 이후 지속적으로 감소하여 2000년 이후에는 5% 미만에 머물고 있다. 따라서 저축과 투자를 통한 자본축적이 상당히 어려울 것으로 예상되기 때문에 차기 정부는 투자부족에 의한 저성장기조 지속을 새로운 정책적 여건으로 인식해야 할 것이다.

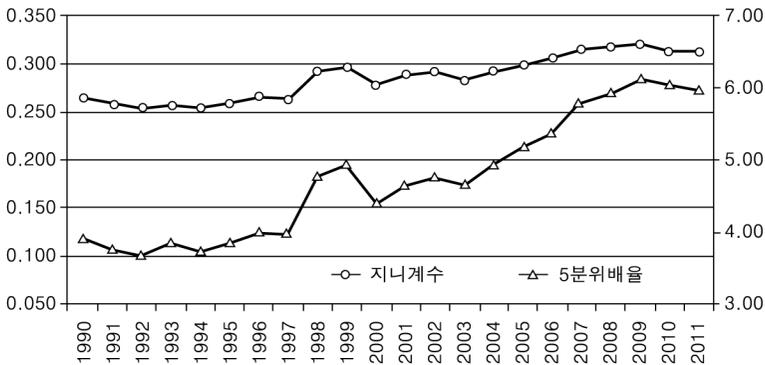


주: 우리나라 가계의 순저축률은 5년 이동평균으로 계산한 값
 자료: 한국 통계청, 일본 통계청 및 IMF

<그림 6> 인구구조 변화와 투자위축

한편 외환위기 이후 지속적인 소득격차 확대 및 양극화의 진전으로 소득분배 및 복지에 대한 요구가 어느 때보다 강하다는 점도 저성장 기조를 강화시킬 것으로 보인다. <그림 7>에 나타난 것처럼 외환위기

이후 소득불균형을 나타내는 지니계수 및 소득양극화를 나타내는 5분 위배율은 지속적으로 상승하였다. 두 지수 모두 2009년 이후 다소 감소세를 보이고 있지만 과거에 비해 소득분배에 대한 요구가 상당히 커졌음을 보여준다. 여기에 최근 복지에 대한 사회적 요구도 크게 증가하였기 때문에 당분간 성장보다는 분배 및 복지에 대한 정책적 요구가 증가할 전망이다. 따라서 차기정부는 일자리 창출 정책의 수립에 있어 저성장의 가능성을 보다 심각하게 고려해야 할 것으로 판단된다.



주: 도시 2인 이상 가구의 시장소득 기준
 자료: 통계청

〈그림 7〉 소득분배 불균형 및 양극화

이상에서 살펴본 것처럼 저출산·고령화로 인한 인구구조의 변화 및 노동력의 고령화, 가계부채 증가 및 주택시장 침체로 인한 소비위축과 투자부진, 그리고 소득불균형 및 양극화로 인한 분배 및 복지에 대한 사회적 요구 증대 등 우리 사회가 당면한 모든 구조적인 문제점으로 인해 장기 저성장의 가능성이 크다. 물론 경제성장을 통해 일자리를 창출하고 이를 통해 분배와 복지에 대한 요구에 부응하는 것이 장기적

관점에서 보다 합리적이며 지속가능한 접근이다. 그러나 차기정부는 우리 경제의 구조적인 요인으로 인해 경제성장을 통한 일자리 창출에 한계가 있을 것이란 점을 감안해야 한다. 따라서 경제성장을 통해 일자리를 만들고 분배문제를 해결하는 선순환적인 접근을 기본적인 정책방향으로 삼아야 하지만, 동시에 장기 저성장의 가능성을 충분히 감안해야 할 것이다.

2) 노동시장 제도 개선의 필요성 증대

경제성장률을 높은 수준에서 유지하는 것이 일자리 창출 정책 수립에 있어 우선적인 과제이다. 그러나 우리 경제의 구조적인 요인으로 인해 장기저성장의 가능성이 증가하고 있다. 따라서 차기정부는 주어진 경제성장에 대해 보다 많은 일자리가 생겨날 수 있도록 노동시장의 제도를 효율적으로 개선해야 할 필요도 있다. 특히 지난 2005년 이후 경기가 회복됨에도 불구하고 구조적 요인에 의한 고용의 장기추세가 지속적으로 감소한 점을 감안하면 단기적인 경기부양책만으로 지속적인 고용창출을 달성하기 어렵다는 것을 알 수 있다. 따라서 지금은 노동시장의 제도적 여건을 개선하는 장기적 시각의 접근도 필요한 시점이다.

그러나 최근 우리나라의 노동시장 제도적 여건을 개선하려는 정책들을 살펴보면 일부 정책에서 고용창출에 역행하고 사회통합을 저해하여 장기적으로 지속가능하지 못한 측면들이 관찰되고 있다. 우선 첫째, 일부 정책들은 근로자 보호라는 목표를 달성하기 위해 규제일변도의 접근을 취하고 있다. 그 결과 근로자를 고용할 유인이 위축되어 고용창출에 부정적인 영향을 미치고 있다. 예를 들어, 정규직 전환을 통해 비정규직 근로자를 보호하려는 일부 정책들이 비정규직 근로자의 사용을 제한하는 접근을 취함으로써 오히려 비정규직 근로자를 고용할 유인을

감소시켜 고용안정을 저해하는 부작용을 일으키고 있다. 정규직 전환이 이루어지지 않고 비정규직의 사용이 증가하는 문제의 근본 원인이 정규직의 과보호에 있기 때문에 비정규직의 남용을 방지하기 위해서는 정규직의 고용보호 완화가 필수적이다. 그런데 이러한 정책은 정치적으로 상당한 부담이 있기 때문에 보다 손쉬운 방법인 비정규직의 사용규제가 활용되고 있는 것이다. 이제 저성장의 기조가 가시화되면 이러한 정책의 부작용은 더욱 치명적일 수 있다. 따라서 차기정부는 지난 정부와는 달리 대증요법(對症療法)적인 규제일변도의 접근에서 벗어나 모든 정책에 있어 고용유인을 우선적으로 고려하는 고용친화적 정책방향을 모색해야 한다.

한편 기존 노동시장 정책을 살펴보면 대부분의 경우 기존 취업자의 보호를 강조하는 노동시장정책으로 인해 외부자(실업자 및 비경제활동인구)의 취업기회가 점차 축소되는 현상을 발견할 수 있다. 특히 일자리 창출의 당사자인 기업과 노동조합은 그간 각자의 이익만을 강조하면서 상호 대립적인 관계를 유지해왔고, 그 결과 실업자 및 비경제활동인구를 노동시장으로 흡수할 수 있도록 사회 전체를 고려하는 모습을 보이지 못했다. 이제 기업과 노동조합은 자신뿐만 아니라 사회 전체를 고려하는 발상의 전환이 필요하다. 기업은 생산이 일자리 창출로 연결되는 방법을 적극적으로 모색해야 하며 노동조합은 기존의 취업자뿐만 아니라 취업을 원하는 실업자 및 비경제활동인구도 고려하는 대타협의 자세가 필요하다. 따라서 차기정부는 사회통합의 관점에서 고용정책을 수립해야 할 것이다.

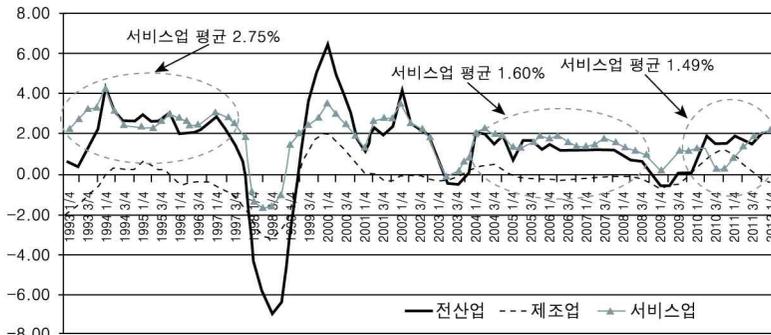
이처럼 그간의 접근과는 다른 방식을 통해 많은 일자리를 만들기 위해서는 모든 개별 경제주체들을 포함한 우리 사회 전체가 대타협의 자세로 진지한 논의를 하는 것이 반드시 필요하다. 네덜란드의 경우 노동

시장의 안정성을 직업의 안정성(job security)으로 인식할 경우 노동시장이 지나치게 경직적이게 되며 그 결과 고용창출이 어렵다는 것을 지난 1980년대부터 경험하여왔다. 그 이후 노동시장의 안정성을 직업의 안정성(job security)에서 고용의 안정성(employment security)이란 개념으로 대체하고 노동사용에 대한 각종 제한을 획기적으로 완화하면서 동시에 사회적 안전망 및 직업훈련을 강조하여 노동시장의 유연성과 안정성을 모두 제고하는 성과를 이루었다. 이러한 성과의 바탕이 된 ‘바세나르협약’은 기본적으로 노사대표 양측이 사회 전체를 고려하면서 이뤄낸 대타협의 산물이었다. 독일의 경우에는 1980년대 근로시간은 단축하면서 임금은 유지하는 형태의 일자리 나누기를 실시하였으나 결국 실패하면서 1990년대 근로시간단축과 임금조정을 골자로 하는 일자리나누기로 전환하였다. 이러한 전환의 배경에는 위기에 대한 공동의식이 있었으며, 그 결과 근로시간을 20% 감소시키고 임금을 16% 감소시키면서 고용안정을 달성하는 성과를 이루었다. 이러한 성과 역시 기업과 노동조합 모두가 일자리의 중요성을 인식하면서 대타협적인 자세를 보였기 때문에 가능했다.

우리나라도 이제는 집단이기주의적 대응을 자제하고 사회적 관점의 접근이 필요한 시점이다. 따라서 차기정부의 노동시장 정책도 사회적 대화(social dialogue)를 중시하는 접근이 필요하다. 본고는 이러한 관점에서 일자리 ‘만들기’, ‘지키기’, ‘나누기’를 위한 사회적 패러다임을 모색하기 위해 우선 우리나라 노동시장의 현황을 산업별, 노동시장별로 살펴보고 일자리창출력이 저하되고 있는 이유를 파악하고자 한다. 또 한 이러한 분석을 바탕으로 일자리 ‘만들기’, ‘지키기’ 및 ‘나누기’를 위한 구체적인 정책을 제시하여 대타협을 위한 사회적인 논의의 장을 만드는 데 기여하고자 한다.

(1) 산업별 고용창출 추이와 문제점

우리나라는 지난 20년 간 서비스업 위주의 고용성장을 달성해 왔다. <그림 8>을 보면, 지난 1993년 1분기부터 2012년 1분기 사이 전년 동기 대비 취업자증가율의 평균은 1.32%이며 이중 서비스업의 기여도는 1.78%p로 전체 고용 증가의 135%에 달한다. 즉 그간 제조업의 고용성장 기여도는 음(-)이었으며 서비스업에서 대부분의 일자리가 생겼던 것이다.



주: 분기별 원계열 자료 기준
 자료: 통계청

<그림 8> 산업별 고용성장 기여도

그러나 최근 들어 서비스업의 고용창출력이 저하되면서 우리 경제 전체의 취업자 증가세가 둔화되고 있는 것으로 보인다. 우리나라 취업자 증가율을 기간별 · 산업별로 분해한 <표 4>에 의하면 외환위기 이전 1993년 1분기부터 1997년 4분기 사이 평균 고용 성장률은 2.23%이지만 서비스업의 기여는 2.75%로 전체 고용성장의 124%를 서비스업이 담당

하고 있었다. 그 이후 2000년대 접어들어 최근 국제금융위기 이전까지 전체 고용성장은 1.27%였으며 서비스업의 기여는 1.60%p로 여전히 서비스업이 고용성장을 주도하고 있다. 그러나 서비스업 기여의 절대적 규모는 크게 축소되었다. 이러한 추세는 최근에 더욱 강화된 것으로 보인다. 국제금융위기 발발 이후 2010년 1분기부터 2012년 1분기 사이 전체 고용은 회복세를 보여 평균 1.75% 증가했으나 서비스업 고용의 기여는 1.49%p로 금융위기 시작 시점보다 낮다. 종합하여 보면, 우리나라는 그간 서비스업 위주의 고용창출을 이루어 왔지만 서비스업 자체의 고용창출이 점차 낮아지면서 경제 전체의 고용창출도 낮아지고 있으며, 이러한 추세는 점차 강화되고 있다. 이는 그간 주로 서비스업의 노동투입 증대에만 의존해온 우리 경제의 고용창출력이 서비스업의 고용이 포화상태에 이르면서 한계에 봉착했다는 것을 의미한다.

〈표 4〉 산업별 고용성장 기여도

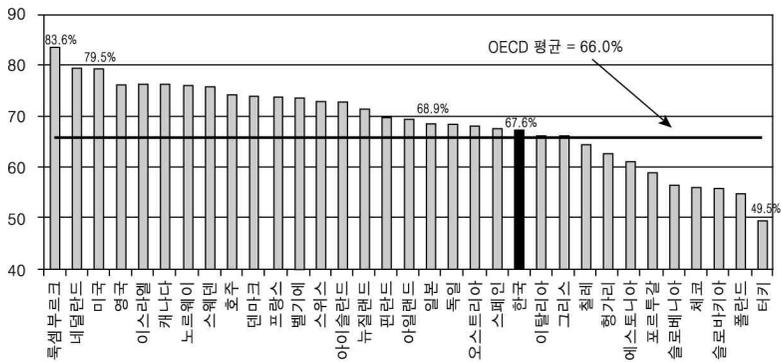
(단위: %, %p)

기간	전체 고용	제조업 고용	서비스업 고용
1993Q1~1997Q4	2.23	-0.44	2.75
2004Q1~2008Q4	1.27	-0.11	1.60
2010Q1~2012Q1	1.75	0.30	1.49

자료: 통계청

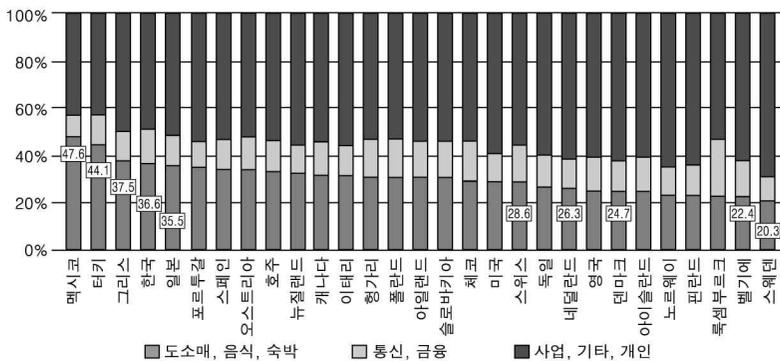
한편 고용창출력이 위축되고 있는 우리나라 서비스업의 고용 특징은 특정 업종에 지나치게 의존하는 고용창출로 정리될 수 있다. 2010년 기준 우리나라의 서비스업 고용 비중은 67.6%로 OECD 평균(66.0%)과 유사하다. 따라서 서비스업에 지나치게 많은 인원이 투입되고 있는 것은 아니다. 그러나 서비스업 내 도소매·음식·숙박업의 고용비중이 지나치게 높은 특징을 보인다. 2009년 기준 서비스업 내 도소매·음

식·숙박업의 고용비중은 36.6%로 비교 가능한 OECD 29개 국가 중에서 멕시코, 그리스 및 터키에 이어 세 번째로 높은 수준이다. 즉, 서비스업 전체의 고용비중은 OECD 평균 수준이지만 서비스업 내에서 도소매·음식·숙박업에 지나치게 많은 인력이 투입되면서 포화상태에 이르러 서비스업 전체의 고용창출력이 저하되고 있는 것이다.



자료: OECD

〈그림 9〉 서비스업 고용비중 비교(2010년)



자료: OECD, 미국노동통계청(BLS)

〈그림 10〉 서비스업 내 고용비중 비교(2009년)

특히 중요한 점은 제조업에서 방출된 인력이 서비스업으로 진입하면서 일부 서비스업에 지나치게 많은 인력이 투입되고, 이들 중 대부분이 영세 자영업자가 되면서 노동생산성이 저하되는 현상이 발생하고 있다는 것이다. 아래 <표 5>에 나타난 것처럼 2009년 기준 우리나라 서비스업의 자영업자 비중은 28.8%로 OECD 평균(12.0)의 두 배 이상이 되고 비교 가능한 28개 국가 중에서 두 번째로 높다. 뿐만 아니라 서비스업 중에서 도소매·음식·숙박업의 자영업자 비중은 무려 44.9%로

<표 5> OECD 국가 산업별 자영업자 비중 (단위: %)

순위	국가	서비스		산업	순위	국가	서비스		산업
			도소매					도소매	
1	그리스	29.8	46.7	18.1	16	아이슬란드	9.5	9.6	9.7
2	한국	28.8	44.9	14.2	17	핀란드	9.5	12.5	4.9
3	이태리	23.4	39.9	14.7	18	일본	9.2		5.5
4	체코	19.9	26.3	9.9	19	캐나다	8.6	4.4	2.9
5	벨기에	16.8	18.6	4.5	20	헝가리	8.5	12.1	3.1
6	슬로바키아	15.0	23.8	8.4	21	에스토니아	8.3	10.1	2.8
7	폴란드	13.7	22.6	5.6	22	프랑스	6.9	12.2	5.2
8	스페인	12.9	21.3	6.3	23	뉴질랜드	6.7	9.2	5.3
9	네덜란드	12.7	12.0	4.7	24	룩셈부르크	5.8	9.2	1.4
10	오스트리아	12.4	14.1	6.4	25	미국	5.6	3.6	2.6
11	아일랜드	12.2	13.5	10.7	26	덴마크	4.8	6.7	2.3
12	슬로베니아	12.1	13.0	5.1	27	스웨덴	4.6	6.3	1.9
13	이스라엘	11.9	14.7	3.5	28	노르웨이	4.6	5.4	2.0
14	독일	11.1	13.5	3.6		OECD	12.0	16.1	6.2
15	영국	10.9	8.6	8.2					

주 1: 캐나다, 아이슬란드, 이스라엘, 일본, 뉴질랜드, 폴란드, 영국은 2008년, 프랑스 및 노르웨이는 2007, 나머지는 2009년 기준

주 2: '산업' 은 에너지산업을 포함(industry including energy)

주 3: OECD 평균은 단순평균

주 4: 위 표는 서비스업의 자영업자 비중 순

자료: OECD STAN database

OECD 평균의 세 배에 가깝다. 뿐만 아니라 자영업자의 서비스산업 진출로 서비스업의 영세성은 상당한 수준에 이르렀다고 볼 수 있다. 아래 <표 6>에 나타난 것처럼 사업체 수나 종사자 수로 보아 서비스업의 영세성은 상당한 수준이며 특히 전통서비스업¹⁾, 그 중에서도 도소매 · 음식 · 숙박업의 영세성은 우려할 수준이다.

<표 6> 사업장 규모별 사업체 비중 및 종사자 수 비중 (단위: %)

	사업장 규모	전산업	제조업	서비스업	전통 서비스업	도소매 음식숙박
사업체 수 비중	1-4명	83,6	64,9	86,6	91,1	90,7
	5-9명	8,4	16,0	7,3	5,4	6,3
	10-49명	6,7	16,2	5,1	3,0	2,7
	50-99명	0,8	1,8	0,6	0,3	0,2
	100-299명	0,4	1,0	0,3	0,2	0,1
	300명 이상	0,1	0,2	5,3	0,0	0,0
종사자 수 비중	1-4명	28,8	13,2	34,8	50,6	60,7
	5-9명	10,4	10,4	10,6	11,1	13,8
	10-49명	24,7	31,0	22,1	17,6	16,2
	50-99명	10,5	11,7	10,0	5,6	3,6
	100-299명	11,1	14,5	9,8	8,2	3,5
	300명 이상	14,5	19,3	22,8	6,9	2,3

주: 일반적으로 도소매업, 운수업, 음식 · 숙박업, 부동산 · 임대업, 사업시설관리 및 사업지원 서비스업, 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업이 전통서비스업에 포함된다.

자료: 통계청

1) 일반적으로 도소매업, 운수업, 음식 · 숙박업, 부동산 · 임대업, 사업시설관리 및 사업지원 서비스업, 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업이 전통서비스업에 포함된다.

이처럼 영세한 자영업자가 서비스업에 집중되면서 서비스업의 노동 생산성은 상당히 낮다. 2008년 PPP 표시 부가가치를 기준으로 서비스업 취업자 1인당 부가가치 생산은 OECD 평균의 68.5%에 불과하며 미국에 비해서는 52.4%에 그치고 있다. 도소매·음식·숙박업의 경우에는 그 격차가 더욱 커져 OECD 평균의 49.2%, 미국의 39.3%에 불과한 실정이다. 에너지를 포함한 나머지 산업의 생산성이 OECD 평균의 89.8%에 이르는 것과는 상당히 대조된다.

〈표 7〉 주요국 대비 우리나라의 노동생산성

(단위: %)

	서비스업	산업	
		도소매·음식·숙박	
미국	52,4	39,3	60,9
영국	76,2	59,5	88,5
일본	67,1	52,6	99,1
독일	68,3	55,4	97,6
프랑스	56,7	42,3	103,9
OECD	68,5	49,2	89,8

자료: OECD STAN database

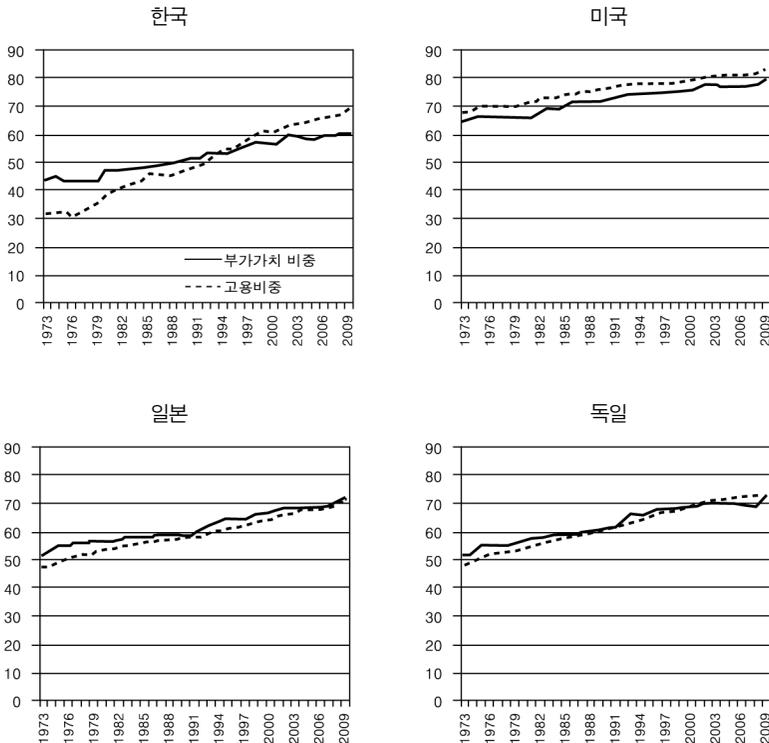
주 1: 취업자 1인당 PPP 표시 부가가치를 기준으로 산출한 노동생산성

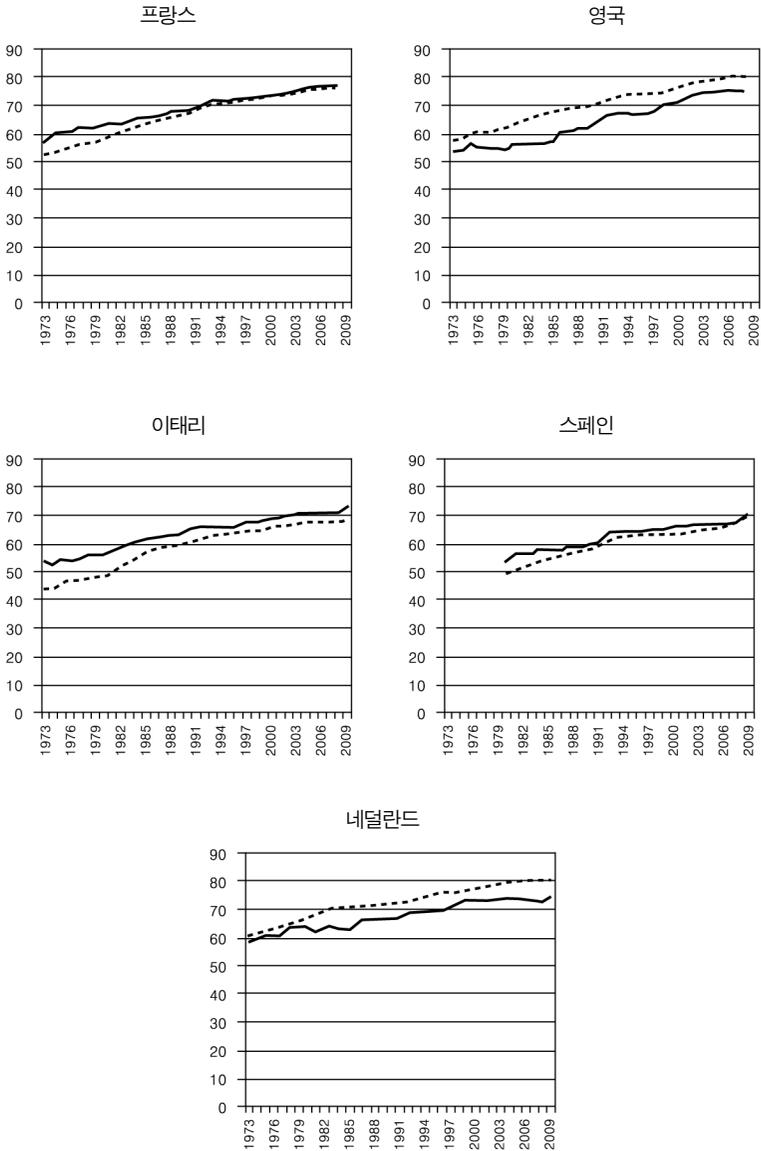
주 2: 미국, 영국은 2008년, 일본은 2006년, 나머지는 2008년 기준

주 3: '산업' 은 에너지산업을 포함(industry including energy)

이처럼 도소매·음식·숙박업에 과도한 노동력이 투입되면서 생산성이 저하되는 현상이 발생하고, 그 결과 서비스업 전체의 생산성 증대가 상당히 부진해지는 현상도 발생하게 되었다. 이러한 현상은 서비스업의 고용비중 및 부가가치 비중의 추이를 살펴봐도 알 수 있다. 아래 〈그림 11〉은 1973년부터 최근까지 우리나라 및 일부 OECD 국가의 서비스업 고용비중 및 부가가치 비중의 추이를 나타낸다. 모든 국가에서 서비스업

의 고용비중 및 부가가치 비중은 지속적으로 증가하고 있다. 그러나 대부분의 국가에서 두 비중이 비슷한 속도로 증가하고 있는 것과는 달리 우리나라의 경우 고용비중의 증가 속도가 빨라 1995년부터 고용비중이 부가가치 비중을 초과해 그 격차가 지속적으로 확대되고 있다. 즉, 우리나라의 경우 노동투입 위주로 서비스업이 확장하면서 생산성 증가속도가 점차 감소하고, 이로 인해 고용비중 증가에 비해 부가가치 증가 속도가 낮은 특징을 보이고 있다. 종합해보면, 우리나라의 서비스업의 특징은 특정 업종에 지나치게 많은 노동력이 투입되면서 생산성이 저하되고 부가가치 생산이 빠른 속도로 증가하지 못하는 것이다.





자료: OECD STAN Database

〈그림 11〉 서비스업의 고용 및 부가가치 비중

이상에서 살펴본 것처럼 우리나라 서비스업의 부가가치 생산은 빠른 속도로 증가하지 못하고 있으며 생산성도 있어서도 OECD 국가들에 비해 상당히 낮은 수준이다. 그러나 다른 국가들에 비해 생산성이 낮다는 것은 반대로 생각하면 서비스산업의 생산성을 높여 부가가치 생산을 증대시킬 여지가 충분하다는 것으로 해석될 수 있다. 하지만 부가가치 증대 및 이를 통한 경제성장으로 과연 많은 일자리가 생겨날 것인가에 대해서는 추가적인 분석이 필요하다. 따라서 아래에서는 우리나라 산업별 고용증가의 요인을 분석하기로 한다.

특정 산업의 두 시점 간 고용변화의 요인은 일반적으로 노동집약도의 변화, 특정 산업의 성장, 그리고 경제 전체의 성장으로 분해할 수 있다. 즉 첫째, 두 시점 간 취업자 수의 변화는 해당산업의 노동집약도가 변화함에 따라 노동을 보다 많이 사용할 경우 취업자 수를 증가시키는 방향으로, 노동을 보다 적게 사용할 경우 취업자 수를 감소시키는 방향으로 나타난다. 둘째, 산업성장효과는 해당산업이 전 산업생산에서 차지하는 비중의 변화에 따른 취업자 수의 변화를 나타낸다. 즉, 해당산업이 전체산업에서 차지하는 비중이 증가할 경우 취업자 수가 증가하게 될 것이며, 반대의 경우 취업자 수는 감소하게 된다. 셋째, 경제성장효과는 전 산업의 부가가치가 증가함에 따라 해당 산업의 취업자 수가 증가하는 정도를 나타낸다. 경제가 성장하게 되면 해당 산업의 생산량 역시 증가하고 취업자 수도 증가한다.

이를 보다 구체적으로 살펴보기 위해 고용변화의 원인을 분석하기 위한 모형을 살펴보자. 우선 시점 t , 산업 i 의 부가가치를 Q_{it} , 취업자 수를 L_{it} 라고 하면, 취업자 수는 다음과 같이 표시할 수 있다. 즉,

$$L_{it} \equiv \phi_{it} Q = \phi_{it} \frac{Q}{Q_t} Q_t = \phi_{it} \delta_{it} Q_t$$

여기서 $\phi_{it} = L_{it} / Q_{it}$ 로서 노동투입계수를 나타내며, $\delta_{it} = Q_{it} / Q_t$ 로서 전체 부가가치 가운데 해당 산업 i 의 비중을 나타낸다. 그러면 두 시점 t 와 $t-h$ 간의 취업자 수의 변화 ΔL_i 는 다음과 같이 노동집약도 효과, 산업성장 효과 및 경제성장 효과로 나타낼 수 있다. 즉,

$$\begin{aligned} \Delta L_i &= \phi_{it} \delta_{it} Q_t - \phi_{it-h} \delta_{it-h} Q_{t-h} \\ &= \frac{1}{6} (\phi_{it} - \phi_{it-h}) (\delta_{it-h} Q_{t-h} + \delta_{it} Q_t) + (Q_{t-h} + Q_t) (\delta_{it-h} + \delta) \\ &\quad + \frac{1}{6} (\delta_{it} - \delta_{it-h}) (\phi_{it-h} Q_{t-h} + \phi_{it} Q_t) + (Q_{t-h} + Q_t) (\phi_{it-h} + \phi) \\ &\quad + \frac{1}{6} (Q_t - Q_{t-h}) (\phi_{it-h} \delta_{it-h} + \phi \delta_{it}) + (\delta_{it-h} + \delta) (\phi_{it-h} + \phi) \end{aligned}$$

이상의 분석모형에 따라 산업별 부가가치와 해당산업별 취업자 수를 이용하여 2004년부터 2011년 7년간 주요 산업별 취업자 수 변화의 원인을 규명하여 보았다. 자료는 한국은행의 국민계정, 부속표 경제활동별 GDP(원계열, 실질)와 역시 한국은행의 경제활동인구(신분류 2004-)를 이용하였다. GDP 자료와 경제활동인구의 산업분류기준이 상이하기 때문에 자료의 일관성이 유지되는 2004년 이후 자료를 이용하였고, 산업분류 역시 일관성이 있도록 아래 표와 같이 조정되었다. 대분류기준으로 제1차, 제2차(제조업), 제3차(서비스업)로 구분되었고, 하위 산업은 서비스업의 경우보다 세분화되었다.

우선 2004년부터 2011년까지 고용수준의 변화 가운데 노동집약도 변화에 의해 초래되는 부분은 아래 표와 같이 고용계수의 변화에서 전반적인 변화 방향을 알 수 있다. 고용계수는 대부분 산업에서 감소하는 추세를 보이고 있는데 이는 GDP 단위당 고용이 감소한다는 점에서 노동집약도 효과에 의해서는 고용이 감소하고 있다는 것을 의미한다. 광

업, 공공행정 국방 및 사회보장, 보건 및 사회복지사업을 제외한 대부분 산업에서 고용계수가 감소하고 있다.

〈표 8〉 주요 산업별 고용계수(L/Y)의 변화(2004~2011) (단위: 천 명/10억 원)

	2004년	2011년	변화
제1차 산업	0.0668	0.0521	-0.0147
농림어업	0.0715	0.0547	-0.0168
광업	0.0075	0.0099	0.0024
제2차 산업(제조업)	0.0208	0.0133	-0.0075
제3차 산업(서비스업)	0.0320	0.0292	-0.0028
전기가스 및 수도사업	0.0044	0.0033	-0.0011
건설업	0.0306	0.0301	-0.0005
도소매 및 음식숙박업	0.0726	0.0539	-0.0187
운수 및 보관업	0.0330	0.0303	-0.0027
금융보험업	0.0146	0.0121	-0.0025
부동산 및 임대업	0.0074	0.0072	-0.0002
공공행정국방 및 사회보장	0.0164	0.0168	0.0004
교육 서비스업	0.0340	0.0319	-0.0021
보건 및 사회복지사업	0.0220	0.0317	0.0097
정보통신업	0.0178	0.0153	-0.0025
기타서비스업 사업서비스	0.0478	0.0531	0.0053

전술한 바와 같이 특정 산업이 다른 산업에 비해 보다 빨리 성장한다면 해당 산업에서 고용증가가 기대된다. 〈표 7〉에서 산업별 부가가치 비중의 변화를 보면 제1차 산업과 제3차 산업의 부가가치는 하락하고 있지만 제조업의 부가가치 비중은 증가하고 있다. 서비스업인 제3차 산업 가운데에서는 전기가스 수도, 금융보험업, 보건 및 사회복지사업, 정보통신업에서 소폭적으로 부가가치 비중이 증가하고 있다. 따라서 이들 산업에서 산업성장에 의한 고용증가가 기대된다.

〈표 9〉 주요 산업별 부가가치 비중의 변화(2004~2011)

(단위: %)

	2004년	2011년	변화
제1차 산업	3.7	3.1	-0.6
농림어업	3.4	2.9	-0.5
광업	0.3	0.2	-0.1
제2차 산업(제조업)	27.0	31.7	4.7
제3차 산업(서비스업)	69.4	65.4	-4.0
전기가스 및 수도사업	2.2	2.3	0.1
건설업	8.0	6.0	-2.0
도소매 및 음식숙박업	10.8	10.5	-0.3
운수 및 보관업	4.6	4.5	-0.1
금융보험업	6.8	7.2	0.4
부동산 및 임대업	8.2	7.0	-1.2
공공행정국방 및 사회보장	6.3	5.8	-0.5
교육 서비스업	6.1	5.4	-0.7
보건 및 사회복지사업	3.6	4.3	0.7
정보통신업	4.6	4.7	0.1
기타서비스업 사업서비스	8.3	7.7	-0.6
합계	100.0	100.0	

2004년~2011년 사이 경제성장, 노동집약도 변화, 산업별 부가가치 비중 변화 지표를 이용하여 두 기간의 고용변화를 세분화해서 살펴보면 아래 표와 같다. 제1차 산업은 2004년~2011년간 28만여 명의 고용이 감소하고 있다. 제2차 산업인 제조업의 경우 역시 8만 6천여 명이 감소하고 있다. 제3차 산업에서는 고용이 200만 여명 이상 증가하고 있다. 서비스업 가운데 기타사업서비스 및 기타서비스부문 100만 명, 보건 및 사회복지사업 72만, 운수 및 보관업 19만 6천 명, 공공행정 국방 및 사회보장, 18만 3천 명, 교육 서비스업, 14만 명의 고용증가가 두

드러지고 있다. 반면 서비스업 가운데에서 도소매 및 음식숙박업은 36만 7천 명, 건설업에서는 6만 7천 명의 고용이 감소하고 있다. (표에서 고용변화(A+B+C)행 참조)

이런 고용변화를 노동집약도 효과와 산업성장효과 및 경제성장효과로 나누어 살펴보면, 제1차 산업의 경우 노동집약도 효과에 의해 고용이 42만 6천여만 명 정도 크게 감소하고 있다. 전 산업에서 제1차 산업의 비중이 감소함에 따른 산업성장효과에 의해서도 고용이 31만 1천여명 정도 감소하고 있다. 반면 경제성장에 의해서 제1차 산업의 고용은 30만 7천 명 정도 크게 증가하고 있다. 따라서 제1차 산업의 고용증가는 주로 경제성장효과에 의한 45만 7천 명의 고용증가에 의해 고용감소가 크게 완화되었다.

제2차 산업에서는 노동집약도 효과에 의해 고용이 189여만 명 정도 크게 감소하고 있다. 제조업의 생산활동에서 고용계수가 크게 하락한 당연한 결과이다. 반면 제조업의 전 산업에서의 비중이 증가함으로써 산업성장효과에 의해서는 고용이 68만 명 정도 증가하고 있다. 제조업에 있어서도 역시 경제성장효과에 의해 고용이 112만 3천여 명 정도 증가하고 있다. 따라서 제조업 고용증가는 산업성장 및 경제성장 효과에 의해 고용감소가 크게 완화되었다.

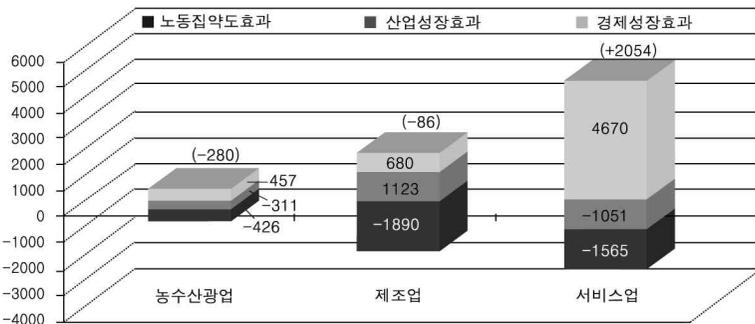
제3차 산업인 서비스업에서는 고용이 크게 증가하고 있는데 이 역시 경제성장효과에 기인하고 있다. 서비스업에 있어서도 노동집약도가 감소함으로써 고용은 156만 5명 정도 감소하고 있다. 전 산업에서 서비스업의 비중 감소에 의한 산업성장효과에 의해서는 105만 명 정도 감소하고 있다. 따라서 서비스업의 고용증가는 주로 경제성장효과에 의한 467만 명의 고용증가에 기인하고 있다.

〈표 10〉 최근 고용증가의 원천별 분해(2004~2011)

(단위: 천 명)

산업명	고용변화 (A+B+C)	노동집약도 효과(A)	산업성장 효과(B)	경제성장 효과(C)
제1차 산업	-280	-426	-311	457
농림어업	-282	-455	-280	453
광업	2	5	-7	4
제2차 산업(제조업)	-86	-1,890	680	1,123
제3차 산업(서비스업)	2,054	-1,565	-1,051	4,670
전기가스 및 수도사업	4	-21	5	20
건설업	-67	-31	-515	479
도소매 및 음식숙박업	-367	-1,708	-185	1,526
운수 및 보관업	196	-109	-22	327
금융보험업	109	-152	50	211
부동산 및 임대업	33	-14	-78	125
공공행정국방 및 사회복지	183	25	-69	227
교육 서비스업	141	-101	-188	430
보건 및 사회복지사업	721	327	154	240
정보통신업	97	-101	24	174
기타서비스업 사업서비스	1,004	366	-273	911

(단위: 천 명)



자료: 통계청, 한국은행 자료에 의한 계산

〈그림 12〉 고용창출 근원 분해 (2004~2011년)

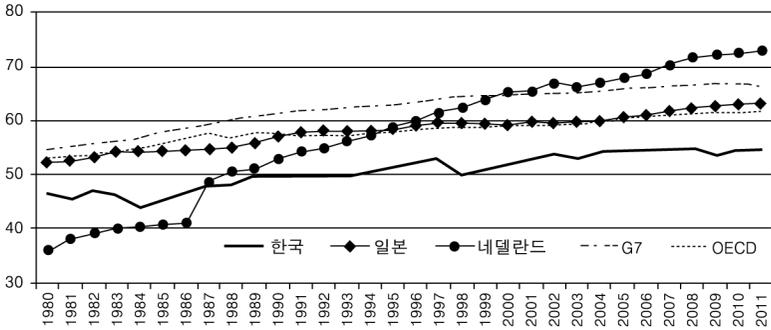
종합하여 보면, 산업별 일자리 창출 요인 분석 결과 고용창출의 근본 요인은 경제성장과 특정 산업의 부가가치 증대에 있는 것으로 나타났다. 따라서 그간 일자리 창출에 선도적인 역할을 했던 서비스업종의 부가가치 증가는 고용창출과 경제성장을 동시에 달성할 수 있는 방안이라고 할 수 있다. 그러므로 생산성 증대나 생산성 증대, 시장 확대 등을 통해 서비스업의 부가가치 증가를 이룰 경우 산업성장 및 경제성장을 통해 고용창출에 기여할 수 있다.

(2) 여성 노동시장

우리나라 여성의 경제활동은 지속적으로 증대하였으나 아직 개선의 여지가 많은 것으로 판단된다. 예를 들어, 여성의 경제활동참가율은 1980년 46.3%에서 2011년 54.9%로 8.6%p 상승하였으나 2004년 이후 54%대에 머물고 있으며 일본(63.0%), G7(66.5%) 및 OECD 평균(61.8%)보다 약 7%p 이상 낮은 수준이다. 이처럼 여성의 경제활동이 아직 낮은 이유 중 가장 대표적인 것이 바로 OECD 국가 중 우리나라와 일본에서만 관찰되는 경력단절현상이다. 여성의 경우 결혼과 출산이라는 과장을 거치면서 잠시 노동시장에서 물러나게 되는데, 그 이후 상당수의 여성들이 노동시장 재진입에 어려움을 겪고 있다. 또한 노동시장에 재진입하더라도 재취업 이후 일자리의 질이 하락하는 부작용을 보여 여성의 경제활동참여를 더욱 어렵게 만들고 있다.

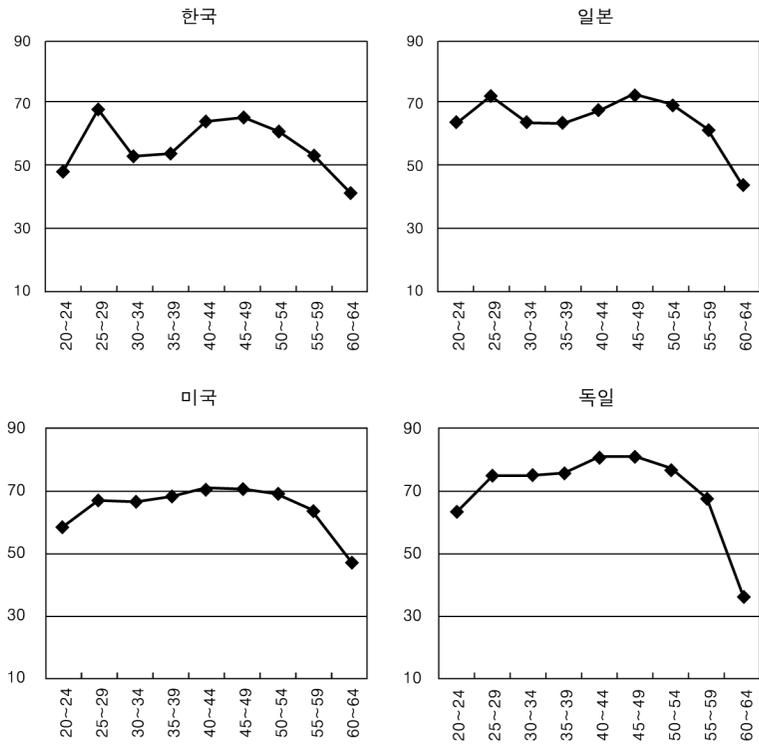
한편 경력단절현상뿐만 아니라 근로시간의 경직성 또한 우리나라 여성들의 경제활동을 저해하는 요소 중 하나이다. 2010년 기준 여성 근로자의 주당 평균근로시간은 42.9시간을 기록하여 OECD 평균 34.7시간보다 8시간 이상 길고 네덜란드(24.5시간)에 비해서는 무려 18시간

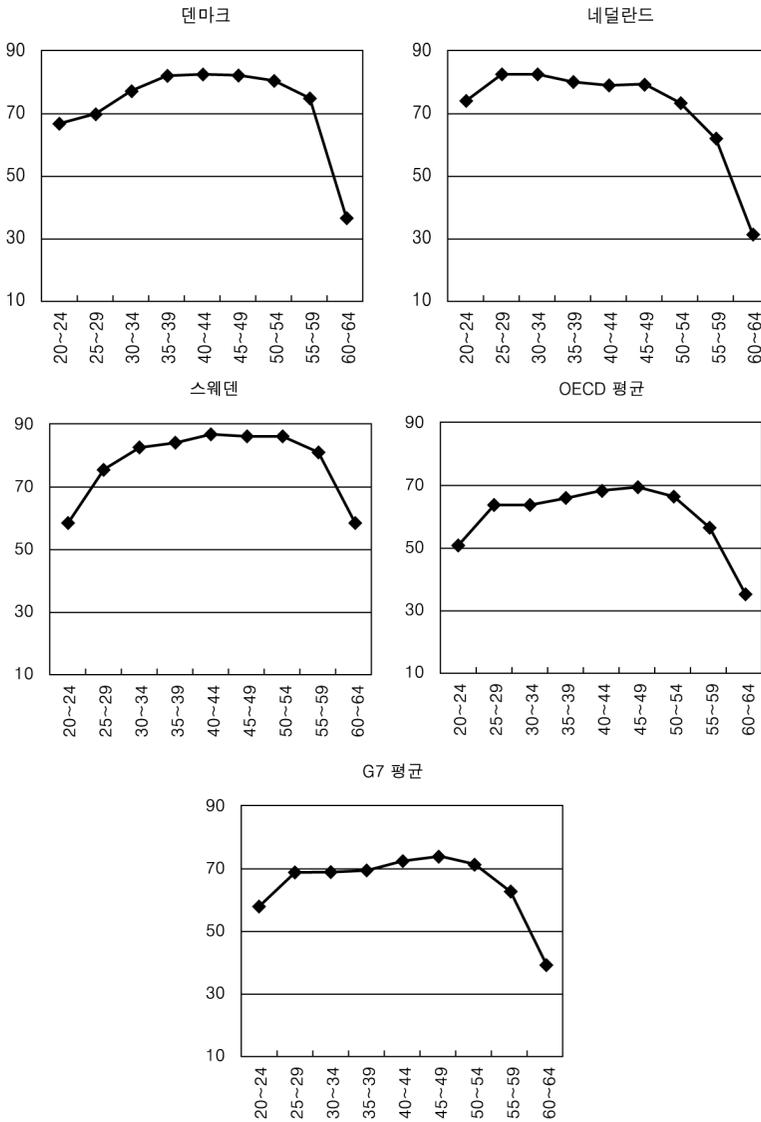
(단위: %)



자료: OECD Stat(15~64세 기준)

〈그림 13〉 여성 경제활동참가율 국제 비교

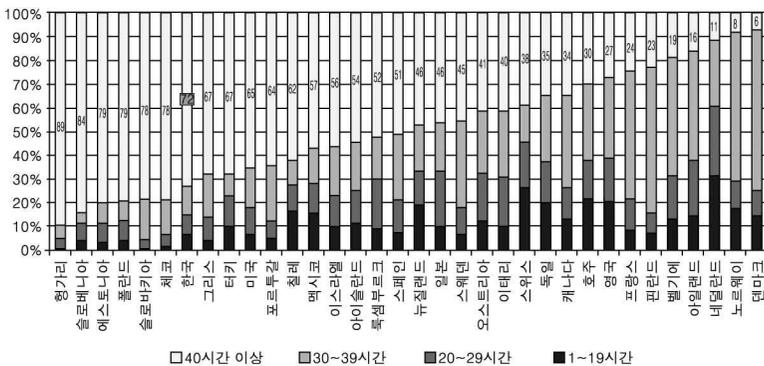




자료: OECD Stat

〈그림 14〉 여성 경력단절현상(2011년 기준)

이상 긴 것으로 나타났다. 또한 여성근로자 중 주당 40시간 이상 근무하는 여성의 비중은 72.2%로 비교대상 OECD 34개국 중 일곱 번째로 높은 것으로 나타났다. 이는 동구권 국가나 최근 OECD에 가입한 일부 국가들을 제외하면 실질적으로 제일 높은 수준이다. 이러한 사실로부터 우리는 여성의 경우 장시간근로 또는 경제활동 포기라는 두 가지 극단적인 선택 외에 선택의 여지가 없어 경제활동을 포기해야 하는 상황에 처해 있는 것으로 판단할 수 있다. 또한 통계청(2009) 『한국의 차별출산력 분석』에 의하면 근로형태별 출생아 수는 임금 근로자 1.75명, 자영업자 2.13명, 무급가족종사자 2.30명으로 경직적인 근로시간을 가진 임금 근로자가 제일 낮은 것으로 나타났다. 따라서 이처럼 경직적인 근로시간은 여성의 경제활동을 저해할 뿐만 아니라 저출산의 요인으로도 작용한다. 그러므로 여성의 보다 활발한 경제활동을 유도하고 저출산의 문제도 해결하기 위해서는 근로시간 유연화 및 이를 위한 제도적·문화적 여건 조성이 필수적이라고 할 수 있다.

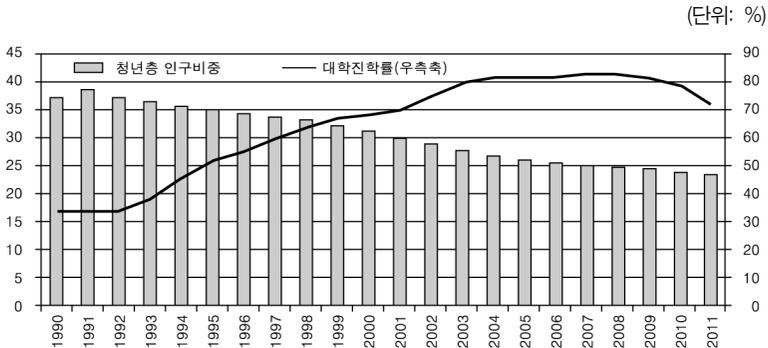


자료: OECD Stat

〈그림 15〉 여성근로자 주당 근로시간 국제비교(2010년)

(3) 청년 노동시장

청년층 인구는 1991년 1천 212만 명(15세 이상 인구의 38.4%)을 정점으로 지속적으로 감소하고 있다. 2000년대 초반에는 급격한 감소를 보였으나 최근 다소 둔화되고 있다. 2011년 기준 청년층 인구는 959만 명으로 15세 이상 인구의 23.4%를 차지한다. 한편 청년층의 대학진학률은 1990년 33.2%에서 2008년 83.8%로 급증하였다. 비록 최근 다소 감소하는 추세를 보이고는 있지만 그간 청년 노동력의 고학력화가 급속히 진행되었음을 알 수 있다.

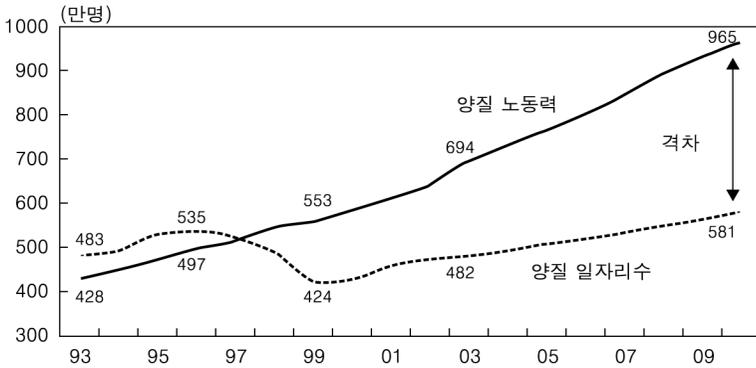


자료: 경제활동인구조사 각 연도, 교육기본통계

〈그림 16〉 청년층 인구 비중 감소 및 고학력화

하지만 청년층의 고학력화가 상당히 진행된 것과는 반대로 청년층을 위한 양질의 일자리는 상당히 부족한 편이다. 제조업에서 생산된 일자리 규모는 점차 줄고 있는 실정이며 서비스업에서는 양질의 일자리 보다는 도소매 · 음식 · 숙박업과 같은 낮은 질의 일자리만 양산되고 있어 일자리의 질 측면에서 수급의 불균형이 심각하다.

(단위: 백만 명)



자료: 장광수 외(2010)에서 인용

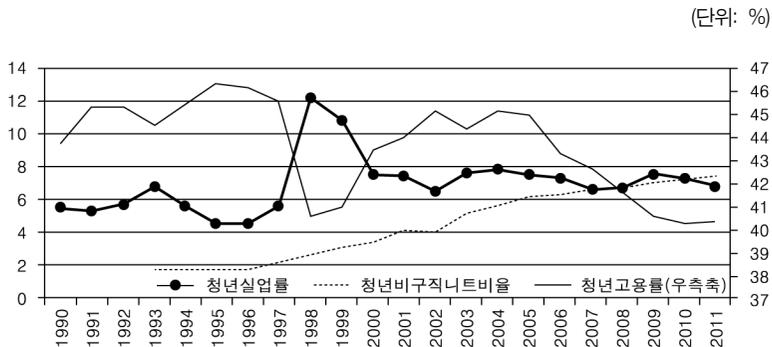
〈그림 17〉 양질의 일자리 수급 상황

위 그림처럼 장광수 외(2010)에 의하면 최근 양질의 일자리 공급과 양질의 노동력 공급 사이에 상당한 격차가 발생하고 있음을 알 수 있다. 이 연구에 의하면 양질의 노동력은 2010년 중 약 965만 명으로 1993년의 428만 명에 비해 2배 이상 증가하였다. 그 결과 양질의 노동력²⁾이 전체 취업가능인구에서 차지하는 비중은 1990년대 중반의 22% 수준에서 2010년에는 41%로 두 배 가까이 증가하게 되었다. 그러나 양질의 일자리³⁾ 수는 2010년에 약 581만 개로 1993년의 483만 개에 비해 1.2배 정도 증가하는데 그쳐 전체 일자리에서 양질의 일자리가 차지하는 비중이 2010년 24%대로 1990년대 중반의 25%대에 비해 전혀 증가하지 못하고 있는 실정이다.

2) 양질의 일자리에 대한 수요층인 양질의 노동력은 취업 의사 및 능력이 있는 인구 중 전문대졸 이상 학력소지자로 정의

3) 양질의 일자리는 사업체 규모별·직업별 시간당 평균임금이 전체 임금 근로자 평균보다 높은 경우를 말한다. 다만 300인 이상 사업체의 경우에는 임금 수준에 상관없이 양질의 일자리로 간주한다.

이처럼 양질의 일자리와 양질의 노동력 사이 수급 불균형이 심화되면서 청년층의 고용률은 2000년대 중반 이후 지속적으로 하락하여 2011년에는 40.4%를 기록했다. 청년층 인구가 감소하고 있는 상황에서 청년고용률이 하락하고 있다는 것은 실업률의 변화가 크지 않았던 점을 감안하면 청년층 비 변화가 인구의 증가와 밀접한 관련이 있다고 예측할 수 있다. 즉, 일자리를 구하기가 점점 어려워지자 상당수의 청년층이 경제활동을 포기하고 비경제활동인구가 되는 현상이 발생한 것이다.



주: 청년비구직 니트비율은 15-34세 중 비유임, 남재량(2011)

자료: 경제활동인구조사 각 연도, 교육기본통계

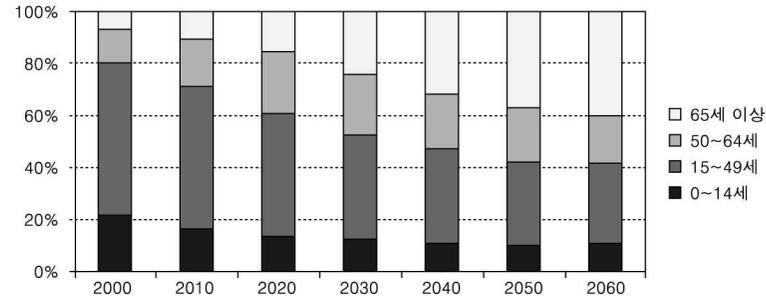
〈그림 18〉 청년 노동시장 현황

(4) 고령층 노동시장

인구의 고령화로 인해 우리나라 인구구조가 급변하고 있다. 2000년 65세 이상 인구의 비중은 7.2%에 머물렀으나 2010년에는 11.0%에 이르렀고 2020년에는 15.7%에 다다를 전망이다. 그 이후에도 인구고령화는 지속되어 2060년에는 전체 인구의 약 40.1%가 65세 이상이 될 전망이다. 이처럼 인구가 고령화될 경우 노동력의 고령화 현상도 발생하게

된다. 예를 들어 임금 근로자의 평균연령은 1985년 33.5세에서 2010년에는 40.6세로 증가하였다. 또한 임금 근로자 중 50~64세의 비중 역시 지난 25년간 약 10.4%p 증가하였다.

(단위: %)



자료: 통계청 장래인구추계

<그림 19> 우리나라의 인구구조 변화(2000년~2060년)

이처럼 노동력의 고령화 현상이 발생하면 우선 노동력 부족현상과 생산성 저하현상이 발생하게 된다. 뿐만 아니라 점차 준고령층이 확대되면서 준고령층 취업자 중 임금 근로자 비율이 하락하고 임금 근로자 중 상용 근로자 비율도 낮게 나타나는 등 준고령층 고용의 질이 하락하는 현상이 발생하게 된다. 예를 들어, 지난 25년간 준고령층의 고용률은 6.8%p 상승하였는데 임금 근로자에서 차지하는 베이비붐세대의 구성비가 16.3%p 감소한데 반하여, 취업자 구성비는 5.5%p 감소에 그친 점을 감안하면 베이비붐세대가 퇴직하면서 상대적으로 질이 낮은 일자리인 비임금 근로자로 전환하고 있음을 의미한다.

또한 나이가 많아질수록 대기업 일자리를 얻을 가능성이 낮아지면서 근로여건이 악화되고 있다. 예를 들어, 준고령자 비율은 1~4인 사업체에서는 약 1/5인 데 반하여, 300인 이상 사업체에서는 약 1/8에 그치고

있어 신규 준고령 근로자를 채용하지 않는 인적자원관리 실태를 반영한다. 또한 기업규모가 클수록 시간제 근로자의 비율도 전반적으로 낮아 준고령자에게 보다 적합한 시간제근로의 낮은 비율은 고용창출을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 뿐만 아니라 규모가 클수록 연령-임금 곡선의 기울기가 보다 가파르기 때문에 준고령자의 고용이 비용 측면에서 큰 부담이 되고 있음을 알 수 있다. 따라서 결과적으로 준고령자의 비율은 기업규모가 클수록 전반적으로 낮은 현상이 발생한다.

또한 연령과 함께 노동비용이 크게 증가하는 것도 준고령층의 고용을 저해하고 있다. 일반적으로 우리나라의 경우 입직 이후의 임금은 정기승급의 형태로 직무/성과보다는 근속에 따라 상승한다. 이처럼 임금 연공성이 강해서 임금피크제의 보급이 어려운 실정이며 취업규칙 불이익변경 원칙의 경직적인 적용, 노사합의의 어려움, 적합한 직무개발의 어려움, 임금삭감에 따른 소득감소 우려 등으로 임금피크제의 보급이 더딘 상황이다.

그러나 정년 이후 연금수급연령까지 지속적으로 경제활동을 유지해야 하는 상황은 계속 발생하고 있다. 보다 자세히 살펴보면, 현재 준고령자들은 대략적으로 60세를 전후해서 은퇴하고 있으며 정년도입률은 87.7%, 평균 정년연령은 약 57.9세이다. 그러나 연금수급 개시연령은 현재 60세에서 2013년 61세, 2033년 65세로 매 5년마다 1세씩 높아질 예정이다. 따라서 정년연령과 연금수급 개시연령 사이의 차이는 앞으로 지속적으로 확대될 것으로 전망된다. 뿐만 아니라 낮은 연금대체율로 인해 준고령자들이 주된 일자리에서 조기 퇴직한 이후에도 경제활동을 지속하는 상황도 발생하고 있다. 예를 들어, 우리나라 준고령자의 고용률 및 노동시장참가율은 각각 66.7% 및 68.5%로서 OECD 평균 각각 61.2% 및 65.2%에 비하여 높고, 실업률은 2.6%로서 OECD 평균

6.1%에 비하여 낮다. 즉, 연금이 노후생활 수단으로써의 기능을 충분히 하지 못하기 때문에 조기 퇴직 이후에도 지속적으로 경제활동을 할 필요가 있는 것이다.

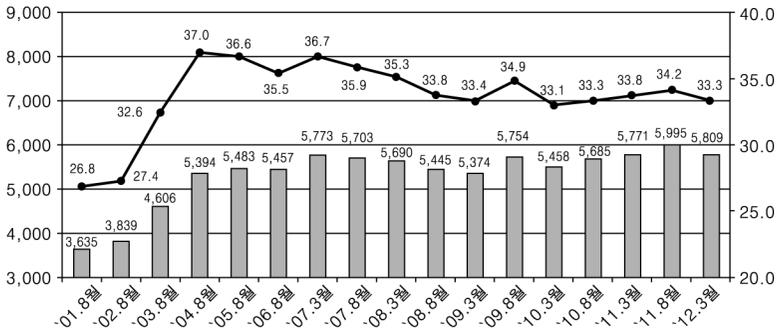
종합적으로 살펴보면, 현재 준고령층은 보다 오랜 기간 경제활동을 유지해야 할 필요에 처해 있지만 경직적인 임금 및 각종 제도로 인해 근로기간 연장에 어려움을 겪고 있다. 특히 이들이 대거로 노동시장은 물러나고 연금수급을 개시할 경우 상당한 복지재정 수요가 발생할 전망이다. 따라서 연금수급개시 연령을 연장하여 복지재정 부담을 완화시킬 수 있는 여건을 조성하기 위해서는 제도 개선 등을 통하여 준고령자의 경제활동을 보다 오랜 기간 유지시킬 필요가 있다.

(5) 비정규직 노동시장

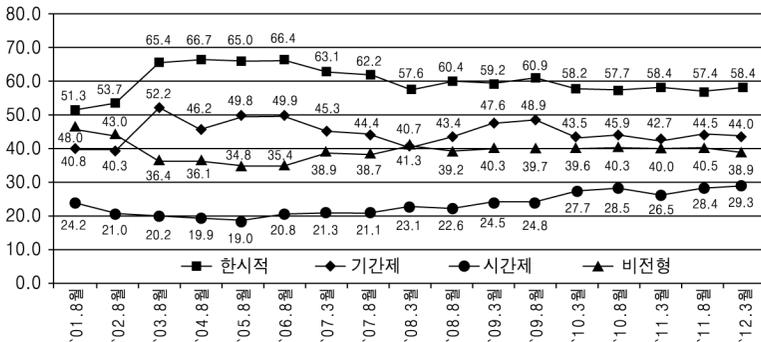
2011년 8월 비정규직 근로자의 규모는 599만 5천 명으로 조사 이래 최대 규모를 기록했으나 이는 인구증가, 경제활동인구 증가 및 임금 근로자 증가 등 노동시장의 규모가 증가한 것에 기인한다. 가장 최근 조사인 2012년 3월 기준 비정규직 규모는 580만 9천 명이며 임금 근로자에서 차지하는 비중은 33.3%로 2004년 37.0%에서 하향안정세를 보이고 있다. 그러나 비정규직 근로자의 구성은 최근 변화를 보이고 있다. 예를 들어, 비정규직보호법의 직접적인 적용을 받는 기간제 근로자의 비중은 비정규직보호법의 완전적용 시점인 2009년 8월 48.9%에서 2010년 3월 43.5%로 크게 하락한 이후 안정세를 보이고 있고, 반면 시간제 근로자의 비중은 2005년 8월 19.0%에서 2012년 3월 29.3% 수준까지 지속적으로 증가하고 있다.

(단위: 천 명, %)

〈규모 및 비중〉



〈구성〉



주: 중복 경우가 있기 때문에 한시적, 시간제 및 비전형 근로자의 합이 100.0을 넘음.

출처: 『경제활동인구조사 부가조사』

〈그림 20〉 비정규직 규모, 비중 및 구성

한편 비정규직 근로자에 대한 보호가 사회적인 관심이 된 이유 중 하나가 비정규직 근로자의 임금이 정규직에 비해 지나치게 낮다는 이유에서이다. 비정규직 근로자의 월평균임금은 정규직 근로자에 비해 상당히 낮은 것은 사실이나 비정규직의 근로형태별로 상당한 차이를 보이고 있다. 좀 더 자세히 살펴보면, 정규직 대비 비정규직 근로자의 월평균임금은 금융

위기로 인해 2008년 8월 60.9%에서 2009년 8월 54.6%로 크게 하락하였고 그 이후 점진적으로 상승하여 2012년 3월에는 58.4%를 기록하고 있다. 그러나 한시적 근로자의 월평균임금은 2012년 3월 기준 정규직 근로자의 66.3% 수준이며 이 중 비기간제 근로자는 69.5%에 달한다. 한편, 시간제 근로자는 정규직의 25.3%에 그쳐 근로형태별로 큰 차이를 보이고 있다.

그러나 비정규직 근로자의 월평균임금이 낮은 이유 중 하나는 근로시간이 짧기 때문이다. 이런 근로시간의 장단을 고려하기 위해 시간당 임금을 비교할 경우 비정규직 근로자의 임금은 상당히 상승한다. 2012년 3월 기준 비정규직 근로자의 월평균임금은 정규직의 58.4%이나 주당 근로시간만 고려하여도 70.7%로 크게 증가하고 있다. 또한 근로시간뿐만 아니라 성별, 혼인상태, 나이, 재직기간, 학력, 직종, 노동조합 가입여부 등 개인적 특성과 기업규모, 유노조기업 여부, 산업 등 기업 특성 등을 고려할 경우 비정규직 근로자의 임금은 정규직 대비 약 92.2~96.6% 수준까지 상승한다(이인재(2009a, 2009b) 참조). 또한 동일 사업체 내 정규직과 비정규직간 성별·연령·학력·경력·근속연수·직종 등이 같다고 가정할 경우 시간당 임금총액의 격차는 12.6%, 시간당 정액급여의 격차는 7.4%에 불과하다(통계청 경찰 부가조사 2012.3 보도자료 참조). 따라서 월 근로시간이 짧고 학력이 낮으며 임금이 낮은 특정산업, 직종 및 소규모 기업에 집중되어 있는 점이 비정규직 근로자의 월평균소득이 낮은 주요 원인이라고 할 수 있다. 따라서 일반적인 인식과는 달리 근로시간, 개인적 특성, 기업체 특성 등을 고려할 경우 정규직과 비정규직의 실질적인 임금격차는 크지 않다. 그러나 실질적 임금격차가 작음에도 불구하고 비정규직 근로자의 저임금 문제가 지속적으로 쟁점이 되는 이유는 위에서 설명한 이유로 인해 비정규직 근로자들의 실수령액인 월평균임금이 낮다는 점이다.

〈표 11〉 근로형태별 월평균임금과 상대임금

(단위: 만 원, %)

	2001.8	2002.8	2003.8	2004.8	2005.8	2006.8	2007.8	2008.8	2009.8	2010.3	2010.8	2011.3	2011.8	2012.3
임금 근로자	124.2	132.5	146.6	154.2	159.3	165.6	174.5	184.6	185.2	194.6	194.9	202.6	203.2	211.3
정 규 직	137.7 (100.0)	145.6 (100.0)	167.8 (100.0)	177.1 (100.0)	184.6 (100.0)	190.8 (100.0)	200.8 (100.0)	212.7 (100.0)	220.1 (100.0)	228.9 (100.0)	229.4 (100.0)	236.8 (100.0)	229.4 (100.0)	245.4 (100.0)
비정규직	87.4 (63.5)	97.7 (67.1)	102.8 (61.3)	115.2 (65.0)	115.6 (62.7)	119.8 (62.8)	127.6 (63.5)	129.6 (60.9)	120.2 (54.6)	125.3 (54.7)	125.8 (54.8)	135.6 (57.3)	125.8 (56.4)	143.2 (58.4)
-한시직	91.3 (66.3)	103.9 (71.3)	109.2 (65.1)	123.2 (69.5)	124.0 (67.2)	131.3 (68.8)	144.0 (71.7)	145.8 (68.5)	130.1 (59.1)	141.7 (61.9)	140.0 (61.0)	155.1 (65.5)	140.0 (62.9)	162.8 (66.3)
*기간제	93.9 (68.2)	105.6 (72.5)	108.2 (64.5)	118.7 (67.0)	125.8 (68.2)	129.3 (67.7)	141.9 (70.6)	148.9 (70.0)	131.1 (59.6)	138.4 (60.5)	136.0 (59.3)	148.7 (62.8)	136.0 (61.3)	160.2 (65.3)
*반복갱신	-	116.4 (79.9)	147.8 (88.1)	170.4 (96.2)	169.2 (91.7)	177.4 (93.0)	194.9 (97.0)	185.4 (87.1)	193.1 (87.7)	-	-	-	-	-
*계속불가	81.2 (59.0)	79.0 (54.3)	89.6 (53.4)	92.0 (51.9)	92.4 (50.1)	95.1 (49.8)	94.5 (47.0)	105.2 (49.5)	103.9 (47.2)	-	-	-	-	-
-시간제	45.5 (33.0)	49.9 (34.3)	49.9 (29.8)	53.9 (30.4)	52.2 (28.3)	55.1 (28.9)	56.1 (27.9)	57.4 (27.0)	53.5 (24.3)	55.4 (24.2)	56.5 (24.6)	58.8 (24.8)	56.5 (25.3)	62.1 (25.3)
-비전형	89.1 (64.7)	97.5 (67.0)	97.6 (58.2)	106.7 (60.3)	108.1 (58.5)	104.6 (54.8)	111.2 (55.4)	119.7 (56.3)	119.1 (54.1)	121.9 (53.3)	124.9 (54.4)	126.6 (53.5)	124.9 (55.3)	134.9 (55.0)
*파견	101.9 (74.0)	114.8 (78.9)	110.4 (65.8)	127.2 (71.8)	131.6 (71.3)	126.1 (66.1)	134.1 (66.8)	147.3 (69.3)	141.4 (64.3)	-	-	-	-	-
*용역	78.7 (57.2)	86.2 (59.2)	87.1 (51.9)	92.2 (52.1)	94.8 (51.4)	93.3 (48.9)	102.3 (51.0)	108.3 (50.9)	111.1 (50.5)	-	-	-	-	-
*특수	107.9 (78.4)	119.8 (82.3)	127.2 (75.8)	139.0 (78.5)	142.2 (77.1)	132.2 (69.3)	142.2 (70.8)	155.3 (73.0)	152.9 (69.5)	-	-	-	-	-
*일일	66.3 (48.1)	78.9 (54.2)	80.5 (48.0)	83.7 (47.2)	86.0 (46.6)	87.3 (45.7)	89.2 (44.4)	98.3 (46.2)	95.3 (43.3)	-	-	-	-	-
*가내	51.0 (37.1)	53.0 (36.4)	41.2 (24.6)	56.4 (31.8)	56.7 (30.7)	59.6 (31.3)	56.8 (28.3)	48.6 (22.9)	60.0 (27.3)	-	-	-	-	-

주: ()안의 값은 정규직에 대한 상대임금임.

그러나 정규직과 비정규직 근로자 사이에 비록 실질적인 임금격차가 크지 않다고 하더라도 사회보험 가입률 및 근로복지수혜율과 같은 근로여건의 차이는 존재하는 것으로 보인다. 또한 이러한 격차는 비정규직 내에서도 상당한 수준인 것으로 보인다. <표 12>에 나타난 것처럼 기간제 근로자 및 파견/용역 근로자는 고용보험 및 국민연금과 같은 사회보험 가입률에 있어 정규직과 유사한 수준이나 그 외 비정규직은 상당히 낮은 수준이다. 건강보험에서도 유사한 격차가 관찰되지만 상당수의 비정규직 근로자들이 지역의료보험을 통해 의료보험 혜택을 받고 있기 때문에 고용보험 및 국민연금 가입률 격차가 가장 큰 문제라고 볼 수 있다.

<표 12> 고용형태별 사회보험 가입률 및 근로복지수혜율(2010년) (단위: %)

고용형태 ⁵⁾	사회보험가입률				근로복지수혜율	
	고용보험 ¹⁾	건강보험 ²⁾	국민연금 ³⁾	산재보험 ⁴⁾	상여금	퇴직금
전체근로자	86.0	87.5	87.5	96.8	62.3	76.1
정규직 근로자	95.7	96.8	96.6	97.6	75.8	88.7
비정규직 근로자	52.1	49.5	46.9	93.1	20.9	37.5
채택/가내 근로자	15.9	19.0	20.5	73.0	12.6	17.7
파견/용역근로자	88.0	87.7	87.9	96.3	32.0	82.1
일일근로자	38.6	12.3	10.5	93.9	4.2	6.8
단시간 근로자	27.4	25.5	24.2	82.7	9.5	23.8
기간제 근로자	82.2	86.3	83.2	97.7	47.2	72.8
한시적근로자	25.7	16.9	16.1	84.7	12.6	12.5

주 1) 교육 서비스업, 65세 이상, 60시간 미만 시간제 근로자 제외

2) 교육 서비스업, 고용계약기간 1개월 이하, 80시간 미만 시간제 근로자 제외

3) 교육 서비스업, 18세미만, 60세 이상, 고용계약기간 1개월 이하, 80시간미만 시간제 근로자 제외

4) 교육 서비스업, 상용 근로자 1인 미만, 상용 근로자 5인 미만 농림어업 제외

5) 특수형태 근로자는 제외

출처: 『고용형태별 근로실태조사 보고서』, 고용노동부(2011a)

뿐만 아니라 상여금이나 퇴직금과 같은 근로복지의 수혜율에 있어서는 정규직과 비정규직의 격차가 더욱 큰 것으로 나타났다. 한편 이러한 격차는 영세사업장일수록 더욱 크게 나타나는 것으로 보인다. <표 13>에 의하면 사회보험 및 근로복지수혜율 격차는 실제로 5인 미만 사업장에서 상당한 수준이며 300인 이상 사업장에서는 실질적인 격차는 없는 것으로 보인다. 따라서 종합하면, 정규직과 비정규직 근로자 사이 실질적인 임금 격차는 거의 존재하지 않지만 사회보험 가입률 및 근로복지수혜율에서는 상당한 격차가 존재하며, 이러한 격차는 비정규직 근로형태에 따라 상당한 차이를 보이고, 영세사업장일수록 격차가 큰 것으로 판단된다.

<표 13> 고용형태 · 사업장규모별 사회보험 가입률 및 근로복지수혜율(2010년)

(단위: %)

규모	고용형태	사회보험가입률				근로복지수혜율	
		고용보험	건강보험	국민연금	산재보험	상여금	퇴직금
전체	정규직	95.7	96.8	96.6	97.6	75.8	88.7
	비정규직	52.1	49.5	46.9	93.1	20.9	37.5
5인 미만	정규직	86.0	86.0	86.3	89.4	56.4	60.7
	비정규직	26.2	20.2	17.9	80.7	8.7	14.1
5-29인	정규직	97.7	98.7	98.4	99.1	69.5	92.6
	비정규직	68.9	58.4	55.9	97.2	25.4	44.1
30-299인	정규직	99.3	99.9	99.7	100.0	83.5	97.5
	비정규직	82.4	87.4	84.6	99.3	35.9	71.4
300인 미만	정규직	95.5	96.1	96.1	97.1	71.6	86.8
	비정규직	48.5	44.9	41.7	92.4	18.6	33.4
300인 이상	정규직	96.3	100.0	99.1	100.0	96.7	97.8
	비정규직	95.7	97.8	97.1	99.5	44.9	80.3

주: <표 7>의 각주 참조

출처: 『고용형태별 근로실태조사 보고서』, 고용노동부(2011a)

(6) 노동시장의 유연성 및 안정성

노동시장의 유연성 및 안정성은 상당히 포괄적인 개념이다. 예를 들어, 노동시장의 유연성은 노동시장 환경 변화 시 고용, 임금, 근로시간 등을 신속하게 변화시켜 새로운 환경에 적응하는 능력을 의미한다. 따라서 기업의 경우 유연성은 외부환경의 변화에 적응할 수 있는 유연한 조직으로 변신하여 수요 및 기술 변화에 민첩히 적응할 수 있는 능력을 의미하고 근로자의 경우 유연성은 졸업, 구직, 일자리 간 이동뿐만 아니라 실업과 고용 사이를 이동하고 노동시장에서 은퇴하는 과정을 보다 성공적으로 이루어낼 수 있는 능력을 의미한다. 따라서 유연성은 기업의 해고를 용이하게 만든다는 개념보다는 상당히 포괄적인 개념으로 노동시장 구성원 모두가 경제여건 변화에 성공적으로 적응할 수 있는 능력을 의미한다.

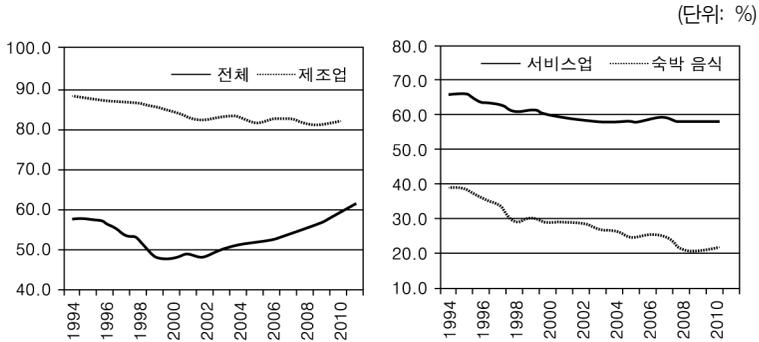
한편 노동시장의 안정성 역시 직업뿐만 아니라 고용 및 소득의 안정성도 포함하는 광범위한 개념이다. 따라서 노동시장의 안정성은 직업의 안정성(job security)뿐만 아니라 일자리를 잃었을 경우 새로운 일자리로의 이동을 용이하게 해서 지속적으로 고용을 유지할 수 있는 고용의 안정성(employment security)도 포함하며, 실직기간 동안 일정 수준의 소득이 보장되어 안정적인 생활을 영위할 수 있는 소득의 안정성(income security)도 포함한다. 즉, 노동시장의 안정성이란 현재의 일자리를 지키는 개념보다 광범위한 개념으로 근로자가 일생동안 자신의 근로조건을 안정적으로 개선할 수 있는 환경을 의미한다.

한편, 노동시장의 유연성과 안정성은 여러 요소에 의해 측정 가능하다. 예를 들어, 노동시장의 유연성을 반영하는 자료로는 정규직의 고용 보호, 임시직의 사용에 대한 규제 및 집단해고에 대한 규제, 파트타임

근로자의 비중 및 장기실업률 등을 사용할 수 있다. 한편 안정성을 대표하는 자료로는 적극적 노동시장정책 및 소극적 노동시장정책에 대한 지출이 국내총생산에서 차지하는 비중, 실업보험의 소득보장률 등을 들 수 있다. 그러나 특정 자료가 반드시 유연성과 안정성 중 하나만을 반영하는 것은 아니며, 또한 유연성이나 안정성을 반영하는 자료들이 모두 동일한 측면을 측정하는 것도 아니다. 예를 들어, 노동시장의 유연성이 높을수록 근로시간의 조정이 용이하여 파트타임 근로의 비중이 높아질 수 있다는 점에서 파트타임 근로자 비중을 기준으로 우리나라 노동시장의 유연성을 측정하면 상당히 경직적인 것으로 나타난다. 그러나 노동시장이 경직적이어서 일단 실업에 처할 경우 실업 상태에서 빠져나올 가능성이 줄어든다는 점에서 장기실업률(전체 실업자 중 장기간 실업이 지속되는 실업자의 비중)이나 평균 실업기간(unemployment duration)을 기준으로 삼을 경우 우리나라 노동시장은 상당히 유연한 것으로 나타난다. 이러한 결과는 앞서 설명한 것처럼 유연성과 안정성의 개념이 상당히 포괄적이며 개별 변수들은 이러한 다양한 측면 중 하나를 나타내고 있기 때문이다.

일단 상용직 근로자의 비중을 통해 살펴본 우리나라 노동시장의 유연성은 전반적인 향상에도 불구하고 일부 산업에서 심각히 악화되는 모습이다. 1991년 상용직 비중은 69.5%에 달했으나, 그 이후 지속적으로 감소하여 2000년에는 47.9%를 기록하였다. 그러나 그 이후 다시 상승하기 시작하여 2011년에는 61.3%로 회복된 상황이다. 따라서 상용직 근로자의 비중을 통해 살펴본 지난 20년간 우리나라 노동시장의 유연성은 전반적으로 큰 변화가 없었던 것으로 보인다. 그러나 일부 서비스업의 경우에는 안정성이 크게 하락한 것으로 보인다. 예를 들어, 서비스업 전체의 상용 근로자 비중은 2001년 60% 아래로 하락한 이후 58~59%를 유지하고

있는 반면 음식·숙박업과 같은 일부 서비스업종의 경우 상용 근로자의 비중이 2000년 이후에도 지속적으로 하락하고 있다.

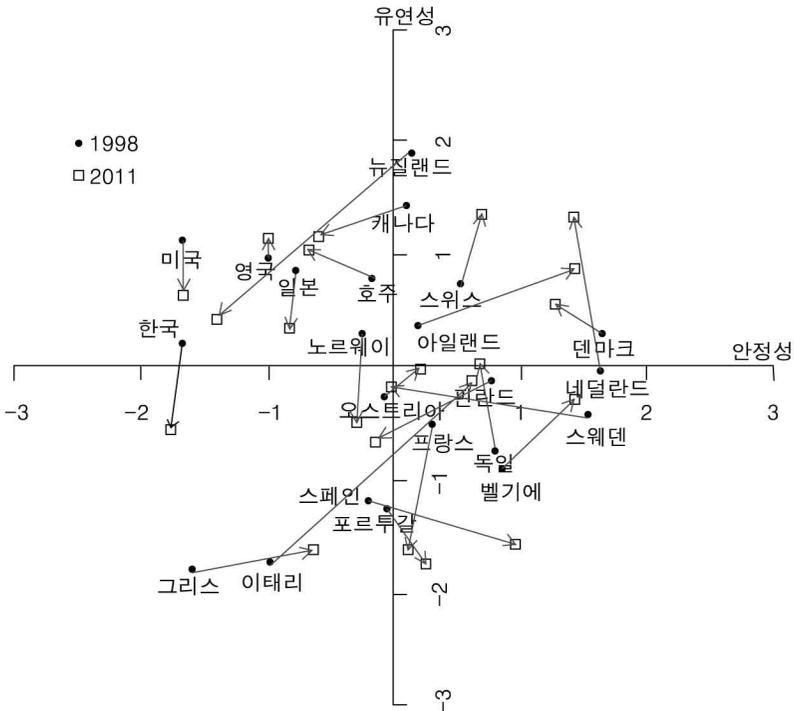


자료: 경제활동인구조사

〈그림 21〉 상용직 근로자 비중

한편, 앞서 설명한 것처럼 노동시장의 유연성 및 안정성을 나타내는 변수는 다양하다. 따라서 특정 변수만을 가지고 노동시장의 유연성과 안정성을 평가하는 것에는 무리가 있다. 이러한 단점을 극복하기 위해 아래에서는 노동시장의 유연성 및 안정성을 나타내는 7개 변수에 대해 주성분분석을 적용하여 OECD 국가들의 노동시장 유연성 및 안정성을 측정하였다. 분석에 의하면 외환위기 이후 1998년 우리나라는 노동시장 개혁을 통해 OECD 평균 수준의 유연성을 달성한 것으로 나타난다. 그러나 그 이후 『기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률』 등 근로자 보호를 위해 비정규직 사용을 제한하는 각종 법령과 규제가 도입되면서 유연성은 지속적으로 하락하였다. 반면, 각종 근로자 보호정책에도 불구하고 노동시장의 안정성은 소폭 하락한 것으로 나타났다. 즉, 1998년 이후 우리나라 노동시장은 근로자 보호를 위한 여러 법률 및

규제에도 불구하고 안정성의 개선 없이 유연성만 하락하는 결과를 보였다. 이러한 결과는 정규직 근로자에 대한 과보호를 완화하여 안정적인 정규직 일자리를 만들 유인을 제공하지 못한 채 비정규직의 사용만 제한하는 정책적 접근의 부작용으로 파악된다.



주: 노동시장의 유연성 및 안정성을 나타내는 7개 변수에 대해 주성분분석을 적용하여 각국 노동시장의 유연성 및 안정성 지수를 구함

<그림 22> 노동시장의 유연성 및 안정성(1998 → 2011)

(1) 고용창출정책의 추진체계

앞서 살펴본 것처럼 경제성장과 부가가치 창출이 일자리 만들기에 가장 유효한 정책임은 사실이다. 그러나 장기저성장의 가능성이 점차 증가하고 경제가 고도화됨에 따라 고용탄력성이 축소되면서 경제성장 만으로는 충분한 일자리를 확보하기 어려운 상황이다. 따라서 이제는 주어진 경제성장에 대해 보다 많은 일자리가 생길 수 있도록 노동시장의 제도 개선이 필요한 시기이다.

비록 상호 배타적이지는 않지만 고용창출정책은 정책실천을 위한 선행조건에 따라 크게 일자리 만들기, 일자리 지키기 및 일자리 나누기로 구분 가능하다. 일자리 만들기를 위해서는 기본적으로 경제성장, 고부가가치 창출, 시장 확대 등이 필요하며, 주로 행정부 및 입법부의 실천 의지에 의한 제도 개선으로 실행이 가능할 것이다. 한편, 일자리 지키기 및 일자리 나누기를 위한 정책은 일부 혹은 모든 이해당사자의 양보가 필요한 경우가 대부분이다. 다행히도 지금까지의 많은 연구에 의해 고용창출이 가능한 여러 정책들이 이미 개발되었다. 그러나 이런 정책들을 실행에 옮기는데 여러 유무형의 장벽이 존재하고 있다. 예를 들어, 진입장벽 등 각종 규제를 완화·철폐하여 서비스업의 활성화를 도모하는 정책은 정부의 추진의지 부족, 입법부의 책임회피, 그리고 해당 이익단체들의 반대로 실천이 어려운 상황이다. 따라서 지금은 새로운 고용창출 정책을 개발하는 것보다는 이미 개발된 정책의 추진 방법에 대해 사회 전체가 고민하고, 일자리 만들기·지키기·나누기를 어떻게 실천에 옮겨야 할지를 고민해야 할 시점이다.

그간 고용창출을 위한 정책을 ‘실천’으로 옮기지 못한 것은 크게 두 가지 이유 때문인 것으로 판단된다. 첫째, 일부 제도의 개선을 통해 실천 가능한 여러 정책들이 존재하지만 정부 부처 간 이해상충, 정부의 추진의지 부족, 입법기관의 책임회피 등으로 실행이 안 되는 경우가 빈번하였다. 따라서 이 경우에는 우선적으로 행정부와 입법부의 추진의지가 필요하다. 그리고 둘째, 자신의 이익만을 주장하는 이해 당사자들, 그리고 적극적 중재 및 책임을 회피하는 행정부 및 입법부로 인해 이해당사자 간의 대화·타협·양보가 결여되었다. 따라서 이제는 정부, 기업, 노동조합 등 모든 이해 당사자의 대화가 필요하다. 특히 그간 상당수의 정책들이 기업이나 비정규직 근로자 등 특정 당사자의 희생이나 강제적 양보를 바탕으로 추진되었기 때문에 부작용이 발생하고 장기적으로 지속하기도 어려운 점을 감안하면 비록 시간이 걸릴지라도 이해당사자 모두의 참여 속에 사회적 대화를 이끌어 내는 것은 상당히 중요한 전제 조건이다.

따라서 차기정부는 고용창출 정책이 실천되지 못하는 이유별로 구체적인 정책추진 로드맵을 설정해야 한다. 우선, 일부 제도 개선을 통해 추진 가능한 정책들은 행정부 및 입법부의 추진의지 선언과 실천이 필요하다. 따라서 이 경우에는 상대적으로 단기적 관점에서 접근하여 추진해야 할 것이며 특정 기간 내에 실천에 옮길 것을 행정부 및 입법부가 선언해야 할 필요가 있다. 뿐만 아니라 부처 간 이해상충을 해결하지 못하는 행정부와 입법기관으로서의 책임을 회피하는 국회의 실천을 감시할 국민감시단이 필요할 것이다.

한편 이해당사자 간의 대화, 타협, 양보가 필요한 경우에는 상대적으로 장기적 관점에서 사회적 대화를 우선 추진해야 한다. 특정 그룹의 희생을 통해 추진되는 정책들은 지속 가능한 정책이 못 된다. 예를 들

어, 비정규직보호법의 경우 시간제 근로자와 같이 상대적으로 열악한 근로여건에 있는 비정규직 근로자의 고용안정성을 희생하면서 이들보다 양호한 근로여건에 있는 기간제 및 파견 근로자의 정규직 전환을 추진하였으며, 기업의 양보를 요구하면서 정규직 근로자의 양보는 논의되지 않았다. 그 결과, 여러 부작용이 발생하고 지속가능성에도 의문이 간다. 따라서 이제는 이해당사자 ‘모두’의 양보를 도출하여 고용창출정책이 장기적으로 실현가능하도록 노력해야 하며, 이를 위해서는 이해 당사자 모두가 참여하는 ‘사회적 대화’가 적극적으로 추진되어야 한다. 또한 필요할 경우 ‘사회적 대화’를 지속적으로 추진할 새로운 주체를 설립하는 것도 고려해야 한다.

(2) 행정부 및 입법부의 추진의지 강화를 통한 일자리 만들기

1) 규제완화 및 제도 개선을 통한 서비스산업 시장 확대

일자리를 만들기 위한 정책들은 앞서 설명한 것처럼 행정부 및 입법부의 추진의지가 실천으로 옮겨지지만 하면 가시적인 성과가 가능한 부분이 많다. 그 대표적인 예는 진입장벽 및 규제 철폐를 통한 서비스산업 시장 확대이다. 현재 여건하에서 서비스업의 시장을 국내로만 국한하는 것은 장기적인 해법이 되지 못한다. 우리 주변의 중국, 일본 및 동남아에 있는 잠재적인 수요를 국내 서비스산업 시장으로 불러오는 작업이 필요하다. 뿐만 아니라 우리 서비스산업의 적극적인 해외진출을 통해 시장을 확대하고 일자리를 창출해야 한다. 이는 저성장 기조로 접어들 가능성이 큰 우리 경제를 위해 정책적 결단이 필요한 부분이다. 정부는 서비스산업의 선진화가 우리 경제를 위해 절실하다는 것을 알고 있지만 부처 간 이견조차 정리하지 못하고 있는 것이 사실이다. 또

한 입법부 역시 정치적 이해관계로 인해 서비스산업 선진화를 위해 반드시 필요한 일부 법률의 개정을 논의도 못하고 있는 실정이다.

교육 서비스업 선진화 방안 중 국제학교 유치를 통한 시장 확대가 논의된 지 상당한 기간이 지났지만 여전히 제도적인 개선이 이루어지지 않아 국내 투자를 망설이는 교육기관이 많다. 관련 기관 간 이견 조율이 안 되고 설립과정에서 각종 규제로 인해 비효율성이 발생하고 있다. 또한 정부의 추진의지가 약해지면서 초기의 추진체계가 비효율적으로 변질되는 경우도 있다. 제주영어교육도시 추진사업의 경우 초기 중앙정부의 적극적인 지원을 통해 추진되었으나 그 이후 중앙정부의 추진의지가 약해지면서 지방정부 스스로 모든 재정적인 문제를 해결해야 하는 상황이 발생하였고, 현재 지방 각 부처들은 상당히 소극적인 자세로 임할 수밖에 없는 상황이 발생하고 있다. 또한 국제학교 유치 과정에서 외국인 교사의 가족에 대한 취업비자 발급이 필요하고 외국인 환자 유치를 위해서는 비자발급 과정을 단순화하는 작업이 필요하다. 하지만 정부 부처 간 이견을 조율하는 작업조차 없는 것이 현실이다.

행정부뿐만 아니라 입법부 역시 이러한 상황의 책임으로부터 자유로울 수 없다. 예를 들어, 제주영어교육도시의 경우 지난 2009년 제주특별자치도특별법 3단계 제도 개선안을 통해 비영리법인 뿐 아니라 영리법인도 학교설립을 할 수 있도록 하였지만 과실송금은 여전히 금지된 상황이다. 즉, 학교회계에서 수익이 난 부분이 법인 회계로 이전될 수 없기 때문에 여전히 투자자 입장에서는 불리한 규제가 존재한다. 특히 제주영어교육도시의 경우 3개의 시범학교들에 한해 초기 투자비용을 지원해주지만 나머지 유치 학교들의 경우 투자자를 찾아야 한다. 그러나 과실송금이 금지된 상황에서 투자자를 찾는다는 것은 거의 불가능하다. 이러한 상황을 개선하기 위해 개정안이 제출되었지만 국회에서

논의도 되지 못하는 것이 현실이다.

이처럼 서비스산업의 시장 확대를 통해 일자리를 창출하기 위해서는 행정부 및 입법부의 추진의지가 절실하다. 그러나 서비스산업의 시장 확대에 대해 공공성 훼손을 이유로 반대하는 경우가 대부분이며, 특히 일부 이해집단의 집단이기주의적 목적이 공공성이라는 이유로 포장되는 경우가 상당수 있다. 예를 들어, 국제학교를 유치하려는 목적은 국내 일부 부유층에게 사치스러운 교육을 제공하려는 것이 아니다. 우리나라에 세계 유명 교육기관을 유치함으로써 우리나라 주변에 있는 거대한 교육 수요를 우리나라로 유도하자는 것이고 이러한 시도는 국내 공교육에 아무런 영향을 주지 않는다. 또한 의료기관에 영리법인의 투자를 허용하려는 것도 세계적인 경쟁력을 갖춘 국내 의료기관으로 외국인 환자를 유치하려는 목적으로 추진됨에도 불구하고 마치 국내 의료보험 체계를 바꿔 내국인에 대한 의료서비스의 질적 하락을 초래할 것처럼 보인다. 이러한 부분에 대해서는 행정부의 강력한 추진의지와 입법부의 탈정치적 태도가 절실하다.

2) 그 외 제도 개선을 통한 일자리 창출 정책

교육, 의료서비스업 외에도 행정부 및 입법부의 개혁의지를 통해 실현 가능한 일자리 창출 정책은 다수 있다. 우선 첫째, 여성의 취업확대를 위해 각종 제도를 개선하는 것을 들 수 있다. 예를 들어, 균등처우 원칙에 입각한 단시간 근로자의 보호 확대로 단시간 근로 공급을 늘려야 한다. 정규직에 비례해서 일정 수준의 배려를 강제하는 ‘균형배려의 무원칙’은 오히려 단시간 근로에 대한 수요를 위축시켜 단시간 근로자의 고용기회를 제한할 가능성이 있다. 따라서 합리적 이유 없이 근로시간의 장단을 이유로 발생하는 각종 차별대우를 금지시키는 ‘균등처우

원칙'의 확대가 필요하다. 또한 근로장려금제도(EITC)가 가구소득을 기준으로 운영되기 때문에 남성 배우자가 일하고 있는 상황에서 배우자가 추가로 근로할 경우 한계세율이 상당히 높아지는 문제점이 있다. 이를 해결하기 위해 외벌이에 비해 맞벌이 가구의 근로장려금 구간을 상향조정할 필요도 있다.

하지만 반대로 기업에게도 단시간 근로를 사용할 유인을 제공해야 이러한 제도 개선이 고용창출로 이어질 것이다. 예를 들어, 퇴직금, 복리비, 교육훈련비 등 간접노동비용에도 '시간비례원칙'을 적용할 수 있도록 근로기준법의 시행령을 개정하고 이를 통해 기업의 단시간 근로 활용 유인을 제고시킬 필요가 있다. 뿐만 아니라 정부가 직접 나서서 제도 개선을 주도할 수 있는 영역도 있다. 예를 들어, 풀타임 정규직을 임신·육아기 동안 단시간 정규직으로 전환할 수 있는 전환고용모델을 개발하여 여성의 경력단절현상을 방지해야 한다. 또한 전환고용모델뿐만 아니라 철저한 직무분석을 통해 원격·재택근무, 시차출퇴근, 집중시간근로 등 다양한 형태의 근로시간 유연화를 적극적으로 도입해야 한다. 특히 직무분석은 개별 기업이 수행해야 하는 것이지만 중소기업이 감당하기에는 너무 과도한 비용이 소요되는 측면이 있다. 따라서 정부는 직무분석을 통해 다양한 고용형태를 개발하고 여성의 취업을 장려하는 기업에 대해 세제혜택을 포함한 유인을 제공할 필요가 있다.

둘째, 청년층의 고용 확대를 위한 행정부 및 입법부의 역할도 필요하다. 주지하다시피 우리나라 청년실업의 근본적인 이유 중 하나는 청년층의 지나친 고학력화이다. 따라서 장기적인 시각에서 대학교육의 정상화가 필요하다. 제일 우선적인 것은 시장원리에 입각해서 대학교육의 규모를 축소하고 질적 향상을 유도하는 것이다. 시장원리에 의해 대학교육의 규모를 축소하는 가장 대표적인 방법이 인수합병 및 자발적

퇴출이다. 예를 들어, 정부는 대학에 대한 정보공시를 수요자 친화적인 형태로 제공함으로써 소비자의 선택을 통한 대학구조조정이 자연스럽게 이루어질 수 있도록 유도할 수도 있다. 또는 학교법인 해산 시 일부 잔여 재산을 설립자에게로 환원하거나 공익법인(장학 또는 학술)이나 사회복지법인으로 출연할 수 있도록 사립학교법 개정을 통한 잔여재산 귀속특례 제도를 도입할 수도 있다. 뿐만 아니라 통폐합 대학에 대해서 소규모의 재정지원을 제공하거나 일부 토지와 건물에 대해서 교육용 외 수익용으로 전환 가능하도록 하여 대학 간 인수합병에 대해 유인책을 제공할 필요도 있다. 이런 제도적 개선은 장기적으로 청년실업 해소에 도움을 줄 것이며, 행정부 및 입법부의 실천 의지에 따라 조속한 시일 내에 실행이 가능하다.

(3) 사회적 대화를 통한 일자리 지키기 및 나누기 여건 조성

한편 행정부나 입법부의 추진의지를 통해 단순 법령을 개정하거나 제도를 개선해서는 지속가능성이 떨어지는 정책들도 있다. 이러한 정책들의 특징은 우리 사회 일부 구성원만의 희생과 양보를 전제로 추진된다는 것이다. 예를 들어, 임금의 연공성을 축소하여 고령층의 정년을 연장하고 고용을 안정화하는 정책은 단순히 정부의 제도 개선 의지를 통해 달성되는 것이 아니다. 정년연장으로 인해 노동비용이 증가하기 때문에 우선 기업의 양보가 필요하다. 또한 임금의 연공성 축소로 인해 현재의 임금이 하락할 가능성이 있기 때문에 노동조합 및 장년층의 양보도 필요하다. 뿐만 아니라 임금피크제처럼 임금의 연공성 축소를 위한 작업이 원활히 이루어지기 위해서는 취업규칙불이익변경원칙의 유연한 적용을 가능케 하는 행정부 및 입법부의 노력도 필요하다. 이처럼 이해당사자들의 양보

가 전제되어야 하는 정책들은 단순한 법령 개정만으로 추진될 경우 부작용과 불만이 쌓이기 때문에 지속가능성이 떨어질 수밖에 없다. 따라서 다양한 이해당사자들의 양보가 필요한 정책들은 우선적으로 사회적 대화가 전제되어야만 실천에 옮길 수 있고 지속가능성도 보장된다.

여러 이해당사자 간의 대화가 전제되어야 하는 정책들의 예는 쉽게 찾을 수 있다. 우선, 서비스업의 활성화 및 일자리 창출을 위해 각종 규제를 개혁하는 정책은 이익집단 간 이해상충 해결이 필요하기 때문에 당사자 간의 대화가 필요하다. 예를 들어, 법률서비스업이 제조업과 함께 활발히 해외로 진출하기 위해서는 순수한 법률서비스뿐만 아니라 변리사, 회계사 등 다양한 서비스도 함께 제공될 수 있는 동업환경이 조성되어야 한다. 그러나 이해당사자들의 이해관계 상충으로 인해 동업 여건이 조성되지 못하고 있다. 따라서 이러한 이익집단 간의 양보를 통해 이종 간 동업을 허용하는 것이 필요하다. 의료서비스업의 경우도 유사한 문제점이 발견된다. 예를 들어, 현행 의료법은 비영리법인만을 의료기관 개설주체로 규정하여 투자자 입장에서는 투자이익 회수가 어렵고 법인 해산 시 잔여재산이 출자자에게 귀속되지 않는 문제가 있다. 또한 의료기관은 영리추구가 금지되어 있어 신규사업 진출을 위한 자금 축적이 원천적으로 봉쇄되어 있는 상황이다. 이런 상황에서 비의료인의 투자 및 의료인 간의 동업을 허용하는 의료법 개정이 무산되면서 중소 병원들이 해외진출을 위한 투자자 모집에 실패하는 경우가 다수 발생하고 있다. 이 경우에도 이해가 상충되는 의료인들의 양보가 필요하며 의료서비스의 공공성을 지나치게 확대해석하는 일반 국민들의 양보도 필요하다.

한편, 현재 청년층에 대한 배려 차원에서 논의되는 청년의무고용할당제는 기업의 일방적인 희생을 전제로 추진되기 때문에 지속가능성이 없고 부작용만 우려된다. 청년의무고용할당제의 경우 노동조합은 일정

기간 임금인상을 자제하여 노동비용 증가를 막고 기업은 절약되는 노동비용을 청년고용에 할애해야 한다. 같은 이유로 근로시간 및 임금조정을 통한 일자리 지키기/나누기 정책도 정부의 제도 개선 의지가 필요할 뿐만 아니라 노동조합은 임금조정을 수용하는 양보를 제공하여야 하며 기업은 노동비용 절감을 통해 경기 침체기에도 기존 고용을 유지하고 나아가 신규채용을 하는 양보를 해야 한다. 뿐만 아니라 비정규직 근로자의 정규직 전환 역시 법률적 강제만으로 달성될 수 없고 이해당사자 모두의 양보가 필요한 정책이다. 비정규직 근로자의 사용기간을 2년으로 제한한 현재의 비정규직보호법은 일부 비정규직 근로자의 정규직 전환을 달성했지만 계약기간이 2년에 다다른 많은 비정규직 근로자의 고용불안을 초래했다. 보다 가시적인 결과를 위해서는 정부, 기업 및 정규직 노동조합의 양보가 모두 필요하다. 예를 들어, 정규직 노동조합은 일정 수준의 임금조정을 받아들이고 기업은 정규직 노동조합의 양보로 절감한 노동비용을 통해 비정규직 근로자의 정규직 전환을 추진하면서 전체 근로자의 정년을 연장하는 양보를 할 수 있다. 여기에 정부는 정규직 전환에 적극적인 기업에 대해 법인세 인하와 같은 세제 혜택을 제공해야 한다. 이처럼 이해당사자 모두의 양보가 이루어진다면 실제로 추진할 수 있는 정책들이 다수 있다. 이러한 이유에서 이해당사자 간의 대화가 중요한 것이다.

이처럼 구체적인 정책에 대해 이해당사자 간의 대화와 양보가 필요한 경우도 있지만 노동시장정책의 패러다임과 같은 보다 넓은 개념에 대해서도 대화와 양보가 필요하다. 그 대표적인 예가 노동시장의 유연성 및 안정성에 대한 공감대 형성이다. 일반적으로 해고의 절차가 복잡하고 요건이 까다로울 경우 고용보호의 정도가 높다고 한다. 또한 고용보호의 정도가 높을수록 노동시장이 안정적이라고 한다. 하지만 이 경

우 노동시장의 안정성은 직업의 안정성(job security)다. 미한다. 즉, 특정 일자리에서 해고될 가능성이 낮은 것이다. 미한다. 그러나 특정 노동시장의 고용보호가 높을 경우 실업으로 진입할 가능성이 낮아지지만, 동시에 실업에서 빠져나올 가능성 역시 하락한다. 따라서 고용보호가 엄격할수록 노동시장의 역동성이 결여되는 단점이 있다. 뿐만 아니라 정규직의 고용보호가 높을 경우 비정규직의 고용이 증가하면서 노동시장의 전반적인 안정성이 하락하는 경우도 있다.⁴⁾

이처럼 노동시장의 안정성을 직업의 안정성으로 해석할 경우 안정성은 고용보호만을 통해 달성할 수 있는 것으로 오해할 수 있으며, 또한 안정성과 유연성은 상호 병존할 수 없는 개념으로 이해한다. 뿐만 아니라 노동시장의 안정성을 달성하기 위해 특정 근로자 계층의 고용보호를 강조할 경우, 비록 일부 근로자의 직업안정성을 달성할 수는 있으나 앞서 설명한 것처럼 고용보호의 대상이 되지 못하는 근로자의 안정성은 오히려 하락할 가능성이 크다. 또한 노동시장 전체의 역동성이 결여되고 노동이라는 생산요소를 사용할 유인이 줄어들면서 장기적으로 고용위축도 발생할 수도 있다.

따라서 고용창출 위축이 우려될 뿐만 아니라 열악한 근로여건에 있는 일부 근로자들의 보호가 절실한 현재의 상황을 감안하면, 차기정부는 노동시장의 안정성을 고용보호 강화를 통해서만 달성할 수 있는 직업의 안

4) 예를 들어, Nunziata and Staffolani(2007)는 유럽의 15개국을 대상으로 1980년대 초부터 1990년대 말까지의 국가별 패널자료를 이용하여 정규직에 대한 고용보호 수준이 높을 경우 비정규직의 고용이 증가하는 것을 발견하였다. 또한 Autor(2003)는 미국의 자료를 이용하여 임의 고용(employment-at-will)에 대한 예외를 인정하여 정규직의 고용보호 수준이 증가한 이래로 파견근로(temporary help services)를 통한 고용의 비중이 급격히 증가하였다고 보고하고 있다. 따라서 정규직에 대한 고용보호가 상승할 경우 비정규직의 사용이 증가하면서 경제 전체의 안정성이 낮아지는 경우도 발생할 수 있다.

정성으로 해석하는 잘못을 되풀이해서는 안 된다. 오히려 네덜란드나 덴마크의 경우처럼 노동시장의 안정성을 직업의 안정성(job security)에서 고용의 안정성(employment security)이란 개념으로 대체하고 노동사용에 대한 각종 제한을 획기적으로 완화하면서 동시에 사회적 안전망 및 직업훈련을 강조하여 노동시장의 유연성과 안정성을 모두 제고하는 소위 유연안정성(flexicurity) 정책의 도입을 적극적으로 검토해야 한다.

그러나 일부에서는 고용과 해고의 자유를 기본으로 구성된 북유럽 유형의 노동시장정책보다는 임금조정과 고용유지를 근간으로 확립된 독일 유형의 노동시장정책이 필요하다고 강조한다. 예를 들어, 경기가 침체에 접어들어 해고가 필요할 경우 북유럽 유형을 따라 많은 해고가 이루어진다면 실업보험과 재취업훈련이 아직 취약한 우리나라의 경우 상당한 충격이 발생할 수 있기 때문에 적합한 모형이 아니라는 주장이다. 북유럽 유형 대신 기존 취업자들은 임금삭감을 수용하고 기업은 현재 취업자들의 고용유지를 보장하는 독일 유형의 일자리 지키기가 우리 경제에 더 적합하다는 주장이다. 중요한 점은 북유럽 유형과 독일 유형 모두 이해당사자의 양보가 필요하며 이러한 양보를 도출하기 위해서는 사회적 대화가 필요하다는 부에다. 더욱 중요한 점은 우리 경제에 어떤 유형의 정책이 더욱 유효할지, 혹은 우리 경제는 어떤 유형으로 나아가야 할지에 대해 사회적 대화를 통한 합의가 필요하다는 부에다.

이상에서 살펴본 것처럼 차기정부는 보다 장기적인 관점에서 이해당사자 간의 사회적 대화를 추진해야 한다. 단기적인 성과를 목표로 대중요법(對症療法)적 접근을 취할 경우 정책목표의 실질적인 달성도 어렵고 이해당사자들이 수용할 수 없는 부작용도 발생할 것이다. 이제는 어떤 새로운 노동시장정책을 개별하여 실시할지를 고민하기 보다는 기존의 정책을 어떻게 실행에 옮겨야 할지를 고민해야 할 것이다.

일자리 창출 정책 로드맵

	1년차	2년차	3년차	4년차	5년차
노동수요 확대 방안					
- 서비스업 진입장벽 및 규제 완화를 통한 시장 확대					
- 취업규칙불이익변경 요건 완화					
- 자발적 계속 고용제(재고용/근무연장)를 통한 정년연장					
- 간접노동비용에도 시간비례원칙 적용					
노동공급 확대 방안					
- 직무분석을 통한 단시간 정규직 개발					
- 맞벌이부부에 대한 근로장려금제도(EITC) 개선					
노동 수급 불일치 완화 방안					
- 대학 간 인수합병에 대한 유인 제공					
- 부실대학 식별과 자율적 퇴출 및 피인수를 위한 제도 개선					
고용가능성 제고 방안					
- 고용 및 해고의 자유, 사회적 안전망 및 직업훈련 강화를 통해 직업안정성(job security)에서 고용안정성(employment security)으로 안정성의 개념을 전환					
- 일자리나누기 및 지키기를 위한 이해당사자 간의 논의 개시					
- 계약해지 비정규직에 대한 구직의무 및 재취업훈련 연계					
- 기간제 근로자 사용기한 제한 철폐와 재취업훈련 제공의무 연계					
- 고용유연성 보장하에 빈번한 해고에 대해 페널티 부과					

참고문헌

- 고용노동부(2011a), 『2010 고용형태별 근로실태조사 보고서』
- 고용노동부(2011b), 『기간제 계약종료 비율 관련 보도자료』, 2011.3.24
- 금융감독원 『금융통계정보』, 각 호
- 김유선(2011), “비정규직 규모와 실태”, 2011-01, 한국노동사회연구소
- 김주영 외(2009), “한국의 임금격차”, 정책연구 2009-04, 한국노동연구원
- 남재량(2011), “고졸 니트와 대졸 니트”, KLI 고용·노동리포트, 2012-09,
한국노동연구원
- 변양규 외 (2008), “한국노동시장의 유연안정성 현황 및 과제”, 연구보고서
2008-21, 한국경제연구원
- 변양규(2009), “차별적 고용보호 개선과 고용창출”, 연구보고서 2009-10,
한국경제연구원
- 변양규 외(2009), “고용, 임금 및 노사관계에 관한 현안 분석”, 연구보고서
09-23, 한국경제연구원
- 변양규(2010), “구성분분석을 통한 노동시장 유연성 및 안정성 국제비교”
『노동정책연구』, 10(4), pp.1~37
- 변양규 외(2011a), “고용률 제고를 위한 노동시장 개선 매뉴얼”, 정책연구
2011-02, 한국경제연구원
- 변양규 외(2011b), “양극화 논쟁, 그 오해와 진실”, 정책연구 2012-01, 한국
경제연구원
- 유경준 외(2009), “비정규직 문제 종합 연구” 연구보고서 2009-03, 한국개
발연구원
- 이인재(2009a), “정규직과 비정규직 임금격차”

- 이인재(2009b), “정규직과 비정규직의 임금격차 현황과 정책과제”
- 장광수 외 (2010), “양질의 일자리 수급상황 및 대응방향”, 한국은행 경제
브리프, 2011-4
- 정희정(2007), “비정규직문제의 대안: 스페인의 2006년도 노동정책개혁의
성과”, 국제노동브리프, 2007년 12월호, pp.59-68, 한국노동연구원
통계청, 『경제활동인구조사 부가조사』, 각 호
통계청, 『전국주택가격동향조사』, 각 호
- Autor(2003), “Outsourcing at Will: The Contribution of Unjust Dismissal
Doctrine to the Growth of Employment Outsourcing”, Journal of
Labor Economics, 21(1)
- Nunziata and Staffolani(2007) “Short-Term Contracts Regulations and
Dynamic Labour Demand: Theory and Evidence”, Scottish Journal
of Political Economy, 54(1), pp. 72 - 104
- OECD STAN database

고령층의 경제활동 유지를 위한 제도 개선

인천대학교 이인재

요약

1. 문제제기

- 고령화로 인한 충격에 대비해야 할 시점에 고령층 경제활동 유지를 위한 정책방향을 검토
 - 급속한 고령화로 인해 각종 사회적 문제가 야기될 것이 예상됨
 - 고령화는 개인 및 사회 전체에 다양한 문제를 야기
 - 고령화로 인해 현재 준고령층은 주된 일자리에서 퇴직한 후 상당 기간 고용 및 소득 불안정에 직면하게 될 가능성이 높음
 - 연공급적 임금체계하에서 생산성 증가가 둔화되거나 수준이 낮아지는 준고령층의 증가는 개별 기업의 인건비 부담을 가중시킴
 - 베이비붐 세대의 급격한 퇴직은 생산인력의 부족을 보다 심화시키고, 숙련의 단절을 초래할 가능성이 큼
 - 다양한 형태의 대응책을 검토해야만 하는 시점
 - 정년연장, 정년이후 계속 고용, 정년 이후 재취업, 임금피크제 등 다양한 정책방향을 검토해야 함
 - 본고에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 고령층 경제활동 유지를 위한 정책방향을 제시하고자 함

2. 현황 및 문제점

- 복지재정 부담을 완화시킬 수 있도록 인구비중이 매우 높은 준고령자의 인적자원 활용이 보다 제고되어야 함
 - 인구의 고령화는 노동시장의 고령화를 초래
 - 노동시장의 고령화는 지속적으로 확대
 - 임금 근로자의 평균연령 증대: 33.5세(1985) → 40.6세(2010)
 - 임금 근로자 중 50~64세 비중은 지난 25년 간 10.4%p 증대
 - 준고령층의 확대는 고용의 질을 하락시킴
 - 취업자 중 임금 근로자 비율, 임금 근로자 중 상용 근로자 비율도 모두 낮게 나타남
 - 준고령층의 고용률은 지속적으로 상승
 - 지난 25년 간 준고령층의 고용률은 6.8%p 상승
 - 임금 근로자에서 차지하는 베이비붐(BB)세대의 구성비가 16.3%p 감소한데 반하여, 취업자 구성비는 5.5%p 감소에 그침
 - 이는 BB세대가 퇴직하면서 비임금 근로자로 전환하고 있음을 시사
 - 복지재정 부담을 완화시킬 수 있도록 인구비중이 매우 높은 준고령자의 인적자원 활용이 보다 제고되어야 함
 - 준고령자의 비율은 기업규모가 클수록 전반적으로 낮음
 - 준고령자 비율은 1~4인 사업체에서는 약 1/5인 데 반하여, 300인 이상 사업체에서는 약 1/8에 그치고 있음
 - 신규로 준고령 근로자를 채용하지 않는 인적자원관리 실태를 반영

- 기업규모가 클수록 시간제 근로자의 비율도 전반적으로 낮음
 - 준고령자에게 보다 적합한 시간제근로의 낮은 비율은 고용 창출을 저해하는 요인으로 작용
- 규모가 클수록 연령-임금 곡선의 기울기가 보다 가파름
 - 준고령자의 고용이 비용 측면에서 큰 부담이 되고 있음을 의미

□ 정년 이후 연금수급연령까지 지속적으로 경제활동을 유지해야 하는 상황

- 정년연령과 연금수급 개시연령 사이의 차이는 앞으로 지속적으로 확대될 것으로 전망
 - 현재 준고령자들은 대략적으로 60세를 전후해서 은퇴
 - 정년도입률은 87.7%이며 평균 정년연령은 57.9세
 - 정년 후 계속 고용제도 도입률은 전체 기업 대비 36.7%이며, 정년제도를 도입한 기업에서의 도입률은 41.8%
 - 계속 고용제도를 도입한 기업의 계속 고용기간은 평균 3.81년
 - 연금수급 개시연령은 현재 60세에서 2013년 61세, 2033년 65세로 매 5년마다 1세씩 높아질 예정
- 연금수급연령보다 훨씬 높은 연령까지 노동시장에서 은퇴하지 못하고 잔류
 - 우리나라 준고령자의 고용률 및 참가율은 각각 66.7% 및 68.5%로서 OECD 평균 각각 61.2% 및 65.2%에 비하여 높고, 실업률은 2.6%로서 OECD 평균 6.1%에 비하여 낮음
 - 준고령자들이 주된 일자리에서의 조기퇴직 이후 낮은 연금대체율 때문에 연금수급 이후에도 시장에 계속 참여

- 연령과 함께 노동비용이 크게 증가하여 준고령층의 고용을 저해
 - 우리나라의 경우 입직 이후의 임금은 정기승급의 형태로 직무/성과보다는 근속에 따라 상승
 - 임금 연공성으로 인해 임금피크제는 더디게 보급되고 있는 상황
 - 기업규모가 클수록 임금의 연공성이 크게 나타나고 조기 퇴직이나 임금피크제 실시를 통하여 계속 고용 유지
 - 그러나 임금피크제 도입률은 10% 미만
 - 노사합의의 어려움, 적합 직무개발 어려움, 임금삭감에 따른 소득감소 우려 등으로 임금피크제는 더딘 확산

3. 정책방안

- 임금의 연공성을 줄여 준고령층의 고용을 용이하게 만들어야 함
 - 임금의 연공성은 준고령층의 고용을 저해
 - 강한 연공급은 고령자 고용과 신규채용비율을 낮춰 고용에 부정적 영향을 미침
 - 임금은 자동승급 등 제도적인 요인으로 지속적으로 상승
 - 생산성 수준 및 그 증가율은 대부분의 직업에서 일정 연령 이후 정체되거나 낮아짐
 - 임금의 연공성이 강할수록 고령층 고용, 고용지속 및 재고용에 부정적 영향
 - 강한 연공급은 기업의 정년연령 설정을 낮춤으로써 고령자의 고용에 부정적인 영향을 미침
 - 임금의 연공성이 강할수록 정년연령이 낮으며 계속 고용기간도 단축

- 따라서 강한 연공성은 고령층의 고용안정성을 저해
- 임금연공성을 낮추기 위한 제도적 개선이 필요
 - 취업규칙 불이익변경 요건을 다소 완화하는 제도적 개선이 필요
 - 현행법상 취업규칙의 연공급을 직무급·성과급으로 변경할 경우 근로자에게 불리한 변경이면 취업규칙 불이익변경 원칙 적용되어 과반수 대표 노조(또는 집단)의 동의를 얻어야 유효
 - 불이익변경의 경영상 필요가 있거나 사회통념상 합리성이 있는 변경의 경우 동의를 얻지 않아도 된다는 형태로 완화하는 것이 필요
 - 임금피크제 재정지원(컨설팅 및 보전수당), 임금제도개편 우수 사례 수집·홍보(직무/성과급, 정기승급 완화 등) 등도 강화할 필요

□ 장기간에 걸쳐 단계적으로 정년연장을 신중하게 추진

- 정년연장과 관련된 제반 문제점들을 우선적으로 검토할 필요
 - 정년연장이 청년층 고용에 미치는 영향을 검토할 필요
 - 개별 기업수준에서는 정년연장과 청년층 신규채용 사이에 상충관계가 존재할 가능성이 높음
 - 정년연장에 따른 기업의 비용부담 완화 문제를 검토할 필요
 - 임금체계의 전반적인 개편이 현실적으로 어렵기 때문에 개별 기업의 비용부담 완화방안을 반드시 고려해야 함
- 계속 고용제도의 확산을 통해 점진적 정년연장 추진
 - 단기적으로는 상대적으로 부담이 적은 계속 고용제도의 확산이 필요

- 60세 + α (60세 정년을 유지하면서 65세까지 고용계속을 유지하도록 α 를 5년에 근접하도록 하는 방식) 방식은 인사제도의 근본적인 개편이 필요하지 않다는 장점이 있음
- 궁극적으로는 임금체계의 개편을 통한 정년연장이 필요
 - 기업은 초임수준 및 임금연공성을 종합적으로 고려하여 정년제도를 설정하기 때문에 일률적인 법적 제한이 가해지면 여러 가지 부작용이 발생
 - 임금체계 개편에 따른 기업의 비용 부담을 완화시키기 위해 자발적인 정년연장을 실시한 기업에 대한 보조금의 지급이나 세제혜택 등의 보완적 수단을 마련할 필요
- 그 외 고령자의 노동시장 참여를 촉진하기 위한 정책수단이 필요
 - 고령자에 특화된 전직지원센터나 고용지원센터 등 준고령자 취업지원 기관의 역할을 강화
 - 고령자의 근로능력을 높이는 직업훈련 기회를 확대하여 고령자의 재취업 가능성을 재고
 - 고령자를 대상으로 한 창업 및 경영관련 인큐베이터의 운영, 리스크 관리 지원

1 문제제기

한국 사회는 급속한 고령화와 저출산에 따라 인구 및 노동력이 급격히 고령화되고 있다. 특히 국민들의 평균수명이 크게 연장되고 있는 상황에서 베이비붐 세대의 은퇴는 개인들의 소득문제는 물론 기업의 생산인력 부족과 숙련 단절, 국가의 복지재정부담 급증 등 상당한 충격을 줄 것으로 예상된다.

현재 “고령자 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률”은 정년 60세 이상이 노력의무로 부과되어 있지만, 기업의 취업규칙에서 설정된 정년은 약 57세~58세로 지난 10여 년간 큰 변화가 없었다. 한편 현재 생애 주된 일자리에서의 퇴직연령은 53세로 나타나고 있고, 국민연금 수급연령은 60세에서 향후 점차 높아질 것이다. 따라서 준고령층은 주된 일자리에서 퇴직한 후 상당 기간 고용 및 소득 불안정에 직면하게 될 가능성이 높다.

기업 내부를 살펴보면 특히 지배적인 연공급적 임금체계하에서 생산성 증가가 둔화되거나 수준이 낮아지는 준고령층의 증가는 개별 기업의 인건비 부담을 가중시켜, 정년 이전의 퇴직 위험에 노출되어 있다. 다른 한편으로 노동력 구성비가 매우 높은 베이비붐 세대의 급격한 퇴직은 생산인력의 부족을 보다 심화시키고, 이들의 축적된 숙련을 다음 세대로 전수할 수 없게 만들어 숙련의 단절을 초래할 수 있다.

정부도 최근 준고령자의 고용확대를 위하여 정년연장, 정년 이후 계속 고용, 정년 이후 재취업, 임금피크제 등 다양한 정책방안을 검토 또는 실시하고 있으며, 또한 준고령자의 고용안정을 위한 이러한 정책이 과연 청년층의 고용창출과 상충되지 않는지에 관한 논쟁도 일고 있다. 특히 임금체계가 유연화되지 않으면 임금피크제도, 정년연장, 정년 이후 계속 고용, 정년 이후 재취업 등의 정책이 모두 소기의 효과를 달성

하기 어려울 것이라는 인식도 지배적이다.

본고에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 고령층 경제활동 유지를 위한 정책방향을 제시하고자 한다. II에서는 고령층 고용의 현황 및 문제점에 대해서 서술한다. III에서는 고령층 고용문제 해결을 위한 정책방안을 검토한다.

2

현황 및 문제점¹⁾

(1) 준고령자 노동시장의 실태

인구의 고령화는 전체 노동시장, 특히 준고령층 노동시장의 노동력 공급에 크게 영향을 미치고, 이는 노동력 수요와 상호 작용하여 기업 내부의 인력구조에도 영향을 미치게 된다.

인구의 고령화에 따른 노동력의 고령화는 임금 근로자의 평균연령 및 연령계층별 고용비율로 판단할 수 있다. 우선, 평균연령을 살펴보면 임금 근로자는 2010년 현재 40.6세로서 지난 1985년의 33.5세에 비하여 약 7.1세 높아졌다. 이러한 임금 근로자 평균연령의 증가는 취업자의 평균연령 증가 5.6세 및 상용 근로자의 평균연령 증가 6.6세보다 높다. 다음으로, 연령계층별 구성비를 살펴보면 지난 25년간 임금 근로자 구성비는 24세 이하는 16.4%p 낮아진 데 비하여 50~64세는 10.4%p 높아졌다. 한편 지난 25년간 15세 이상 전체 생산가능인구에서 24세 이하는 11.6%p 낮아지고 50~64세는 6.7%p 높아진 데 그친 점을 감안하

1) 이 부분은 정진호 · 이인재외; (2011)에 기초한 것이다.

면 사회 전체보다 기업 내부의 인력이 빠르게 고령화되고 있음을 시사한다.

준고령자의 고용상태는 이들의 낮은 고용가능성으로 청장년층보다 양호하지 않다. 지난 25년간 준고령층의 고용률, 참가율, 실업률이 모두 낮을 뿐만 아니라 취업자 중 임금 근로자 비율, 임금 근로자 중 상용 근로자 비율도 모두 낮게 나타나고 있다. 이는 준고령자의 노동시장 참여도가 낮아지거나 참여하더라도 자영업자 또는 임시·일용직에 주로 취업하고 있음을 시사한다.

〈표 1〉 준고령자 고용지표 추이

(단위: 천 명, %)

		생산가능 인구	취업자	고용률	참가율	실업률	임금 근로자비율	상용 근로자비율
전체	1985	27,553	14,970	54.3	56.6	4.0	54.1	62.9
	1990	30,887	18,085	58.6	60.0	2.4	60.5	54.2
	1995	33,659	20,414	60.7	61.9	2.1	63.2	58.1
	2000	36,186	21,156	58.5	61.2	4.4	63.2	47.9
	2005	38,300	22,856	59.7	62.0	3.7	66.4	52.1
	2010	40,590	23,829	58.7	61.0	3.7	71.2	59.4
25~49세	1985	14,135	9,735	68.9	71.2	3.2	54.8	65.7
	1990	15,780	11,527	73.1	74.5	2.0	62.8	58.4
	1995	18,027	13,368	74.2	75.4	1.6	64.5	62.6
	2000	19,653	14,244	72.5	75.5	4.1	66.4	53.3
	2005	20,445	15,050	73.6	76.3	3.6	71.5	58.0
	2010	20,245	14,925	73.7	76.5	3.7	78.2	66.5
50~64세	1985	4,246	2,541	59.9	60.7	1.4	30.8	47.9
	1990	5,168	3,478	67.3	67.9	0.9	38.4	41.8
	1995	5,503	3,722	67.6	68.2	0.9	46.2	47.3
	2000	6,177	3,862	62.5	64.5	3.0	46.5	38.0
	2005	7,210	4,629	64.2	65.8	2.4	50.6	42.2
	2010	8,966	5,979	66.7	68.5	2.6	57.1	50.4

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 원자료.

비록 모든 시점에서 측정된 인적자원의 활용률이 청장년층에 비하여

전반적으로 낮지만, 준고령층의 고용률 증가는 다른 계층에 비하여 높게 나타나고 있다. 이는 인구의 고령화에 따른 경제 전체의 고용률 하락을 상쇄시키고 있다. 실제로 지난 25년간 고용률의 변화를 연령계층별로 살펴보면, 준고령층의 고용률은 약 6.8%p 상승하여 청장년층 고용률의 4.8%p 상승에 비하여 높게 나타나고 있다.

특히 2004년 이후 베이비붐세대의 준고령 노동시장으로의 진입에 따라 이들이 전체 생산가능인구 및 취업자에서 차지하는 비율은 크게 증가하고 있다. 예컨대 생산가능인구 중 준고령자의 비율은 지난 1985년 15.4%에서 2010년에는 22.1%로 약간 증가한 데 비하여, 취업자 중 준고령자의 비율은 지난 1985년 17.0%에서 2010년에는 25.1%로 크게 증가하였다. 이는 2010년 현재 준고령자가 전체 생산가능인구의 약 1/5, 취업자의 약 1/4로 청장년층 다음으로 인력자원이 많은 노동력임을 시사한다.

2010년 현재 우리나라 준고령자의 고용률 및 참가율은 각각 66.7% 및 68.5%로서 OECD 평균 각각 61.2% 및 65.2%에 비하여 높고, 실업률은 2.6%로서 OECD 평균 6.1%에 비하여 낮다. 그리고 이를 성별로 비교하면 남성의 고용률 및 참가율은 OECD 평균보다 현저하게 높지만, 여성의 고용률 및 참가율은 OECD 평균과 비슷하거나 오히려 낮다.

비록 우리나라의 준고령층 참가율이 다른 OECD 국가에 비하여 그다지 크게 낮지는 않지만, OECD(2006)에 따르면 2000~2050년 예상되는 노령인구의 부양비 증가율은 매우 높은 국가로 분류되고 있다. 이는 저출산 및 고령화에 따른 노령인구부양비의 급격한 증가에 수반되는 복지재정 부담을 완화시킬 수 있도록 인구비중이 매우 높은 준고령자의 인적자원 활용이 보다 제고되어야 함을 시사한다.

실제로 준고령층의 고용이 문제되는 부문은 중규모 이상의 기업에 한정된다고 하여도 과언이 아니다. 왜냐하면 소규모 기업에서는 청년

층을 고용하고자 하더라도 고용할 수 없어서 준고령자를 많이 활용하고 있기 때문이다. 준고령자 고용과 관련하여 기업규모 간에 다음과 같은 정형화된 사실들이 나타나고 있다.

우선 준고령자의 비율은 기업규모가 클수록 전반적으로 낮게 나타나고 있다. 준고령자 비율은 1~4인 사업체에서는 약 1/5인 데 반하여, 300인 이상 사업체에서는 약 1/8에 그치고 있다. 이는 기업규모가 클수록 기존 근로자를 계속 고용하지만 신규로 준고령 근로자를 채용하지 않는 인적자원관리 실태를 반영하고 있다.²⁾ 실제로 기업규모가 클수록 계속 고용을 나타내는 근속연수는 길지만, 신규채용을 나타내는 단기 근속자의 비율은 낮게 나타나고 있다.

〈표 2〉 규모별 준고령자 근로조건 실태(2010년)

(단위: %, 년, 원/시간, 배)

	준고령 근로자 비율 (%)	평균 근속 연수 (년)	근로자비율 (%)			연령별 임금 (원/시간, 배)			시간제 비율 (%)	
			1년 미만	3년 미만	5년 미만	25~ 29세	50~ 54세	격차		
전 산 업	전규모	20.4	5.0	37.4	58.7	68.9	9,007	11,560	1.28	9.5
	1~4인	24.2	2.0	58.5	80.5	88.4	6,413	6,442	1.00	21.5
	5~9인	21.5	2.8	49.8	73.0	81.7	7,440	8,623	1.16	11.5
	10~29인	21.3	4.3	38.2	61.7	72.7	8,915	11,069	1.24	8.3
	30~99인	19.7	6.3	27.1	48.8	60.6	9,520	13,323	1.40	5.2
	100~299인	16.8	7.1	22.2	41.2	53.7	10,394	14,616	1.41	2.5
300인 이상	14.8	10.1	13.6	27.7	38.1	12,073	22,086	1.83	2.8	
제 조 업	전규모	18.6	5.7	28.8	50.0	62.8	9,521	11,443	1.20	2.7
	1~4인	20.9	2.8	53.1	72.6	83.3	7,230	7,222	1.00	16.4
	5~9인	22.9	3.4	40.4	67.6	77.9	7,232	7,345	1.02	6.2
	10~29인	23.3	4.0	35.4	60.2	72.9	8,068	8,914	1.10	2.0
	30~99인	20.0	4.9	26.8	51.7	66.8	8,717	11,136	1.28	0.8
	100~299인	12.3	6.8	20.7	38.8	53.3	10,124	13,627	1.35	0.4
300인 이상	12.4	11.0	12.4	23.2	33.7	12,425	22,232	1.79	0.0	

자료: 통계청(2010. 8), 『경제활동인구조사 부가조사』, 원자료.

2) 이는 기업규모가 클수록 이연보상계약, 기업특수적 훈련, 단체협약 등이 보다 일반화되어 있음에 상당 부분 기인한다.

다음으로 기업규모가 클수록 시간제 근로자의 비율도 전반적으로 낮게 나타나고 있다. 이와 같이 준고령자에게 보다 적합한 시간제근로의 낮은 비율은 고용창출을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 끝으로 연령별 임금격차로 임급의 연공성을 살펴보면, 규모가 클수록 연령-임금 곡선의 기울기가 보다 가파르게 나타나고 있다.

인구 및 노동력의 고령화는 한국전쟁 직후인 1955년부터 산아제한 정책이 도입되기 직전인 1963년 사이에 태어난 소위 베이비붐(BB)세대에 의하여 추동되고 있다. 비록 BB세대가 생산가능인구, 취업자, 임금 근로자, 상용 근로자 등에서 차지하는 비율이 낮아지고 있지만, 2010년 현재 취업자의 약 1/5이 베이비붐세대에 속하고 있다. 또한 이들의 고용률도 2010년 현재 74.1%로 낮아지고 있지만, 이전 세대에 비해서는 낮지 않다.

그러나 임금 근로자에서 차지하는 BB세대의 구성비가 16.3%p 감소한데 반하여, 취업자 구성비는 5.5%p 감소에 그치고 있다. 이는 BB세대가 점차 퇴직하면서 비임금 근로자로 전환하고 있음을 시사한다.

<표 3> 베이비 붐 세대 비율 및 고용률 (단위: 천 명, %)

	15세 이상 인구		취업자		임금 근로자		상용 근로자		고용률
	인구	비율	인구	비율	인구	비율	인구	비율	
1985	6,778	24.6	4,061	27.1	2,826	34.9	1,953	38.3	59.9
1990	6,796	22.0	4,903	27.1	3,319	30.3	1,994	33.6	72.1
1995	7,152	21.2	5,515	27.0	3,288	25.5	2,004	26.7	77.1
2000	7,040	19.5	5,416	25.6	3,106	23.3	1,601	25.0	76.9
2005	7,052	18.4	5,385	23.6	3,099	20.4	1,582	20.0	76.4
2010	6,954	17.1	5,151	21.6	3,153	18.6	1,745	17.3	74.1

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 원자료.

(2) 제도적 요인

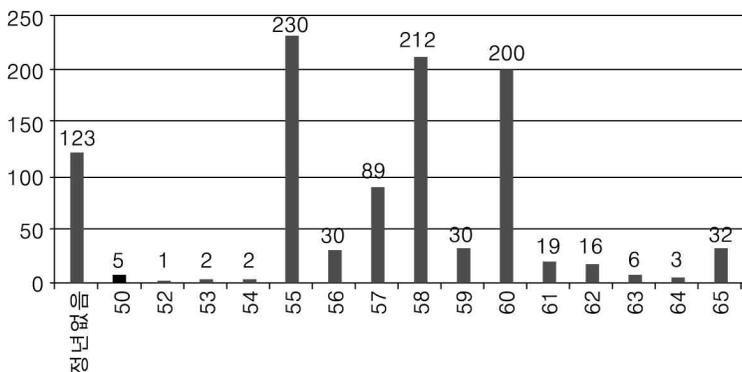
1) 정년 및 연금수급 연령 실태

2011년 한국노동연구원의 「고령인력 인적자원관리 실태조사」에 나타난 기업의 정년제도와 계속 고용제도의 도입실태를 살펴보자. 동 조사는 민간부문 100인 이상 기업 1천 개를 대상으로 정년제도와 계속 고용제도를 포함한 기업의 고령자 인적자원에 관한 다양한 정보를 제공하고 있다.

정년제도는 조사대상 1천 개 기업 중 877개의 기업에서 도입하고 있어 도입률은 87.7%에 달한다. 따라서 대부분의 기업에서 정년제도를 도입하고 있음을 알 수 있다. 정년제도를 도입한 기업의 평균 정년연령은 57.9세이다.

[그림 1]에는 정년제도의 도입 여부와 정년제도를 도입한 기업의 정년연령을 표시한 것이다. 정년연령은 최저 50세에서 최고 65세에 이르기까지 다양하게 분포되어 있음을 알 수 있다. 정년제도를 도입한 기업 중 정년연령을 55세로 정한 기업의 비율은 26.2%이며, 58세가 24.2%, 60세가 22.8%, 57세가 10.1%, 65세가 3.6%를 차지하고 있다.

(단위: 개소)



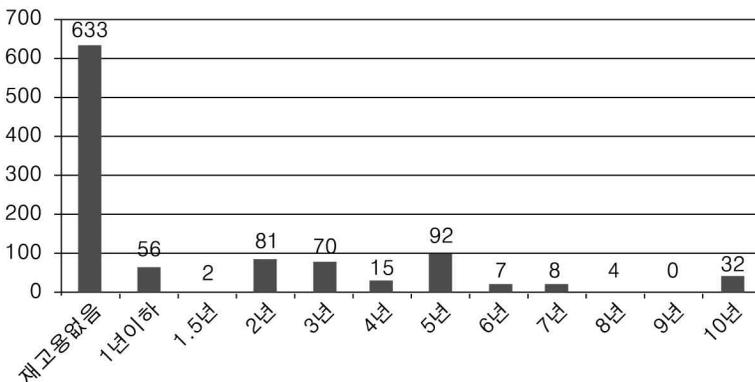
자료: 한국노동연구원(2011), 「고령인력 인적자원관리 실태조사」.

〈그림 1〉 정년연령의 분포

정년 후 계속 고용제도는 정년제도를 도입한 기업 877개 중 367개의 기업에서 도입하고 있다. 전체 기업 대비 도입률은 36.7%이며, 정년제도를 도입한 기업에서의 도입률은 41.8%이다. 따라서 정년 후 계속 고용제도는 아직 보편화되어 있지 못하다고 할 수 있다.

[그림 2]에는 계속 고용제도의 도입 여부와 계속 고용기간을 보여주고 있다. 계속 고용기간은 최저 1년에서 최고 10년에 이르기까지 다양하게 분포되어 있다. 제도를 도입한 367개 기업 중 계속 고용기간이 5년인 기업이 92개, 2년이 81개, 3년이 70개, 1년 이하가 56개이다. 10년을 계속 근무할 수 있다는 기업도 32개에 이르고 있다. 따라서 계속 고용제도를 도입한 기업에서는 대부분이 정년 후 2년 이상의 비교적 긴 계속 고용기간을 설정하고 있다. 계속 고용제도를 도입한 기업의 계속 고용기간은 평균 3.81년이다.

(단위: 개소)



자료: 한국노동연구원(2011), 「고령인력 인적자원관리 실태조사」.

〈그림 2〉 계속 고용기간의 분포

한편 연금수급 개시연령은 현재 60세에서 2013년 61세, 2033년 65세로 매 5년마다 1세씩 높이도록 되어 있다. 따라서 기업의 정년연령이 현재와 같은 상태에서 유지된다면 정년연령과 연금수급 개시연령 사이의 차이는 앞으로 지속적으로 확대될 것으로 전망된다.

대부분의 OECD 국가에서는 시장은퇴연령이 연금수급연령보다 빠르거나 거의 일치한다. 그러나 우리나라에서는 연금수급연령보다 훨씬 높은 연령까지 노동시장에서 은퇴하지 못하고 잔류하고 있는 것으로 확인된다. 이는 준고령자들이 주된 일자리에서의 조기 퇴직 이후 낮은 연금대체율 때문에 연금수급 이후에도 시장에 계속 참여하고 있음을 반증한다.

〈표 4〉 은퇴연령 국제비교

(단위: 세)

	남 성 (2002-07년 기준)		여 성 (2002-07년 기준)		기대수명 (65세, 2005년 기준)	
	시장은퇴	연금수급	시장은퇴	연금수급	남성	여성
한국	71.2	60.0	67.9	60.0	80.8	84.9
일본	69.5	63.0	66.5	61.0	83.1	88.2
미국	64.6	65.8	63.9	65.8	82.2	85.0
스웨덴	65.7	65.0	62.9	65.0	82.4	85.6
영국	63.2	65.0	61.9	60.0	82.0	84.5
독일	62.1	65.0	61.0	65.0	81.9	85.1
프랑스	58.7	60.0	59.5	60.0	82.7	87.0
OECD 평균	63.5	63.6	62.3	62.7	81.6	84.9

자료: OECD(2009), Society at a Glance, p.83.

2) 임금의 연공성

기업이 준고령 근로자의 계속 고용 또는 신규채용을 기피하는 주된 요인으로 ① 준고령 근로자의 적응성과 생산성에 대한 부정적 인식, ② 근속/연령에 따른 급격한 노동비용의 증가, ③ 엄격한 고용보호규정 등이 지적되고 있다.

특히 준고령 근로자의 채용 및 해고를 결정하는 하나의 요인은 청장년근로자에 대비한 준고령 근로자의 고용에 따른 노동비용의 상대적 격차에 있다. 대부분의 국가에서 근속-임금 곡선이 처음에는 가파르다가 일정 근속연수 이후 정체되는 형태를 보이고 있다. 이는 근로생활의 초기에 생산성이 현장경험의 축적에 따라 급속하게 증가하다가 일정 시점 이후 정체 또는 감소하는 경향을 반영한다.

우리나라의 초임급은 역할/직무에 따라 설정되지만, 입직 이후의 임금은 정기승급의 형태로 직무/성과보다는 근속에 따라 상승하고 있다. 따라서 임금의 연공성이 일본을 제외하고 다른 국가들에 비하여 현저하게 높게 나타나고 있다.

<표 5> 근속연수별 임금격차(제조업)

(단위: 1년 미만=100.0)

	한국	독일	스페인	프랑스	이탈리아	네덜란드	스웨덴	영국	일본
1년 미만	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1~5년 미만	143.7	128.7	120.9	108.0	120.8	108.7	108.2	113.1	129.6
5~10년 미만	185.0	153.6	135.7	117.6	128.5	110.8	112.4	126.4	148.0
10~15년 미만	217.4	161.5	149.8	123.3	135.5	115.9	113.7	134.0	177.4
15~20년 미만	249.5	174.1	170.1	134.4	144.3	121.2	113.3	138.8	208.7
20~30년 미만	283.2	188.0	176.1	134.8	151.9	130.7	113.0	149.8	254.8

주: 1) 한국 10인 이상 사업체 상용 근로자 월정액급여 기준.

2) 일본 자료의 제약상 근속연수 범주는 1~5년 미만 → 1~4년 미만, 5~10년 미만 → 4~10년 미만.

자료: 한국 노동부(2006), 『임금구조기본통계조사』.

일본 厚生労働省(2006), 『賃金センサス』.

유럽 EURO(2006), Structure of Earnings Survey.

기업규모가 클수록 임금의 연공성이 크게 나타나고 있으며, 인력의 고령화가 진전되어 인건비 상승이 보다 급격한 기업에서는 준고령 근로자를 정년 이전에 조기 퇴직시키거나 또는 임금피크제 실시를 통하여 계속 고용하고 있다. 정부도 2006년 이후 임금피크제 보전수당제도

를 통하여 준고령자의 고용에 따른 인건비 부담을 재정적으로 지원하고 있다. 이러한 경영환경의 변화 및 정부정책으로 임금피크제 도입률(2009년의 조사방식이 그 이전과 약간 상이하여 직접적인 비교는 용이하지는 않음)은 상용 근로자 100인 이상을 기준으로 2005년 2.3% → 2006년 3.3% → 2007년 4.4% → 2008년 5.7% → 2009년 9.2%로 점차 높아지고 있다.

이와 같은 임금피크제의 더딘 확산요인으로 노사합의의 어려움, 적합 직무개발 어려움, 임금삭감에 따른 소득감소 우려 등이 예시되고 있다. 특히 2009년 조사에서는 조사 대상을 기존의 상용 근로자 100인 이상에서 1인 이상으로 확대하여 임금피크제 도입 실태를 조사하고 있다. 이에 따르면 주요한 특성은 다음과 같다. ① 실시 여부를 살펴보면 전체 사업장 중 ‘실시 중’ 사업장은 1.4%, ‘도입준비 중 및 추후 도입계획 있음’ 사업장을 포함하면 8.9%로 나타나고 있다. ② 산업별 도입률은 금융보험업(11.4%), 전기가스수도업(11.1%), 부동산임대업(2.9%), 보건 사회복지업(2.5%) 순으로, ③ 규모별 도입률은 300~499인(14.3%), 500인 이상(13.2%), 100~299인(8.1%) 순으로, ④ 임금피크제의 유형별 도입률은 고용 연장형(44.4%), 정년 보장형(37.0%), 정년 연장형(18.9%) 순으로 나타나고 있다.

앞에서 살펴본 것처럼 저출산·고령화에 따라 예상되는 기간노동력 부족 등에 적절하게 대응하고, 기대수명의 증가 및 이에 따른 노인인구의 증가로 예상되는 연금·사회보장 재정 압박을 완화시키기 위해서는 베이비붐 세대를 포함한 현재의 준고령층이 주된 일자리에서 보다 더 일할 수 있도록 다양한 정책수단이 강구되어야 한다.

현재 준고령층의 고용유지를 위해 다양한 정책이 시행되어 왔다. 현재 실시 중인 고용노동부의 준고령자를 위한 재정지원 일자리사업을 살펴보면, 신규/계속 고용장려금으로서 고령자고용촉진장려금, 임금피크제 보전수당, 상담알선서비스로서 노사공동전직지원센터, 중견전문인력고용지원센터, 고령자인재은행 지원, 직업훈련서비스로서 고령자 뉴스타트프로그램, 작업환경 개선으로서 고령자고용환경개선자금 지원 등이 있다. 그러나 베이비붐 세대의 은퇴가 본격적으로 시작되고 있는 현 시점에서 가장 핵심적인 정책과제는 임금체계의 개편과 정년연장이 라고 할 수 있다. 이하에서는 이들 두 가지 논점을 중심으로 논의하고자 한다.

(1) 임금체계의 개편

임금의 연공성은 고령자 고용에 부정적 영향을 미친다. 정진호(2011)는 2005년 기업별 자료를 이용하여 임금의 연공성이 고령근로자의 고용에 미치는 효과를 실증적으로 분석하였다. 분석결과에 의하면, 근속-임금 곡선의 기울기가 가파를수록 고령근로자 고용비율 및 신규채용 고령근로자 비율이 모두 통계적으로 유의하게 음(-)으로 나타나고 있

다. 이는 근속 증가에 따른 임금상승이 근속 증가에 따른 생산성 증가를 상회하는 과도한 연공급은 준고령자 고용에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 시사한다.

〈표 6〉 임금연공성이 고령자 고용에 미치는 영향

	전체 근로자 중 고령(50세 이상) 근로자 비율 (A)	신규채용(근속 5년 이하) 근로자 중 고령(50세 이상) 근로자 비율 (B)	고령(50세 이상) 근로자의 상대적 취업기회(=B/A)
근속연수의 회귀계수	-0.005** (0.002)	-0.004** (0.002)	0.001 (0.004)
N	3,845	3,845	3,845

자료: 정진호(2011)

이인재(2011)의 연구는 임금연공성이 기업의 정년연령의 설정과 계속 고용기간의 설정에 미치는 영향을 분석하였다. 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 임금연공성은 기업의 정년연령과 유의한 관계를 보이고 있다. 이러한 영향은 추정모형과 임금연공성 변수에 따라 추정치에 차이가 있기는 하지만 일관적으로 발견된다. 다른 조건이 동일할 경우 기업의 1세당 평균임금 증가율이 1%p 높은 기업은 그렇지 않은 기업에 비해 정년연령이 0.08~0.09년 정도 낮다. 또한 기업의 30세 임금에 대한 50세 임금의 배율이 1만큼 높은 기업은 그렇지 않은 기업에 비해 정년연령이 0.41~0.46년 낮다. 이는 초임수준이 높은 기업의 정년연령이 낮다는 사실과 결합하여 기업의 임금프로파일의 형태가 정년연령을 결정하는 중요한 요인이라는 점을 시사한다.

둘째, 임금연공성은 기업의 계속 고용기간을 결정하는 중요한 요인이다. 다른 조건이 동일할 경우 기업의 1세당 평균임금 증가율이 1%p

높은 기업은 그렇지 않은 기업에 비해 계속 고용기간이 0.11~0.13년 정도 길다. 임금배율이 1만큼 높은 기업은 그렇지 않은 기업에 비해 0.57~0.64년가량 계속 고용기간이 긴 것으로 추정된다.

〈표 7〉 임금연공성이 기업의 정년연령 설정에 미치는 영향

독립변수	OLS	Two Stage Estimation		ML Estimation	
		정년도입	정년연령	정년도입	정년연령
임금연공성(1)	-0,093*** (0,031)	0,018 (0,022)	-0,082*** (0,032)	0,023 (0,023)	-0,090*** (0,030)
임금연공성(2)	-0,464*** (0,153)	0,092 (0,111)	-0,412*** (0,159)	0,113 (0,113)	-0,448*** (0,151)
N	877	1,000		1,000	

주: 임금연공성(1)은 기업별 30세 평균임금과 50세 임금지수를 이용하여 $(W_{50} - W_{30})/20$ 을 계산한 값. 임금연공성(2)은 기업별 30세 평균임금과 50세 임금지수를 이용하여 W_{50}/W_{30} 을 계산한 값.

자료: 이인재(2011)

〈표 8〉 임금연공성이 기업의 계속 고용기간 설정에 미치는 영향

독립변수	OLS	Two Stage Estimation		ML Estimation	
		정년도입	정년연령	정년도입	정년연령
임금연공성(1)	0,128** (0,055)	0,016 (0,017)	0,099* (0,059)	0,015 (0,017)	0,113** (0,053)
임금연공성(2)	0,640** (0,274)	0,081 (0,084)	0,493* (0,295)	0,074 (0,084)	0,566** (0,267)
N	367	877		877	

주: 임금연공성(1)은 기업별 30세 평균임금과 50세 임금지수를 이용하여 $(W_{50} - W_{30})/20$ 을 계산한 값. 임금연공성(2)은 기업별 30세 평균임금과 50세 임금지수를 이용하여 W_{50}/W_{30} 을 계산한 값.

자료: 이인재(2011)

이상의 분석결과에서 잘 드러나듯이 연공급 임금체계는 고령자 고용에 두 가지 경로를 통해 부정적인 영향을 미친다. 첫째, 강한 연공급은 고령자 고용과 신규채용비율을 낮춘다. 물론 현재 지배적인 임금결정 체계인 연공급제하에서도 근속 증가에 따른, 생산성 향상이 근속 증가에 따른 임금상승을 상회한다면 크게 문제되지 않는다. 그러나 임금은 자동승급 등 제도적인 요인으로 지속적으로 상승함에 비하여, 생산성 수준 및 그 증가율은 대부분의 직업에서 일정 연령 이후 정체되거나 낮아지기 때문이다. 둘째, 강한 연공급은 기업의 정년연령 설정을 낮춤으로써 고령자의 고용에 부정적인 영향을 미친다. 물론 이러한 효과는 연공급이 강한 기업에서 계속 고용기간을 상대적으로 낮게 설정하는 경향으로 인해 완화되지만 전자의 효과를 압도하지는 못한다. 따라서 현행 임금결정체계에 근속연수와 함께 중립적인 직무급, 성과를 반영한 성과주의 임금항목을 포함시켜 연공급을 완화하는 정책적 노력이 경주되어야 한다.

임금체계의 개편과 관련하여 현실적인 문제는 임금체계의 개편에 현실적인 제약이 따른다는 것이다. 현행법상 취업규칙의 연공급을 직무급·성과급으로 변경이 근로자에게 불리한 변경인 때에는 취업규칙 불이익변경 시 근로자 과반수 대표 노조(또는 집단)의 동의를 얻어야 유효하다. 따라서 임금체계의 개편을 위해서는 이러한 변경 요건을 다소 완화하는 제도적 개선이 필요하다. 취업규칙 불이익변경은 근로자 과반수대표 노조(집단)의 동의를 얻어야 유효하되, 불이익변경의 경영상 필요가 있거나 사회통념상 합리성이 있는 변경의 경우 동의를 얻지 않아도 된다는 형태로 완화하는 것이 필요하다. 다만 불이익변경의 오남용 방지를 위해 변경으로 인한 불이익의 정도, 변경의 필요성, 변경 내용의 상당성, 노조와 교섭 경위 등 제반사정을 고려하여 판단하는 기준도

함께 마련해야 할 것이다.

또한 기존의 과도한 임금의 연공성을 완화시키기 위한 임금피크제 재정지원(건설팀 및 보전수당), 임금제도개편 우수사례 수집·홍보(직무/성과급, 정기승급 완화 등) 등도 강화되어야 할 것이다.

(2) 정년연장의 단계적 추진

고령자의 은퇴를 늦추기 위해 법적인 정년연장을 도입할 것인가는 여러 가지 문제가 연관되어 있어 신중히 판단해야 할 문제이다. 우선 베이비붐 세대의 은퇴가 시작되고 연금수급 개시연령이 60세로 정해져 있어 은퇴 후 연금수급 시까지의 소득보장을 위해 일자리가 연결되도록 정책수단을 강구할 필요성이 있음은 물론이다. 그러나 정년연장에 선결해야 할 중요한 두 가지 이슈가 존재한다.

첫째는 정년연장이 청년층 고용에 미치는 영향이다. 만일 준고령자와 청년층 고용 간에 대체관계가 존재한다면 정년연장은 세대 간 고용 배분의 문제를 야기한다. 기존의 연구결과들은 보면 청년층 고용과 준고령층 고용사이에는 대체관계가 존재하지 않는 것으로 나타난다(김대일, 2011; 안주엽, 2011; 김준영, 2011). 그러나 기존의 연구결과는 정년연장이 법제화되지 않은 상태에서의 관계를 파악한 것이기 때문에 정년이 예를 들어 60세로 의무화될 경우 대체관계가 나타나지 않을 것이라고 단언할 수는 없다. 특히 개별 기업수준에서는 정년연장과 청년층 신규채용 사이에 상충관계가 존재할 가능성이 높을 것이다. 둘째, 정년연장에 따른 기업의 비용부담을 어떻게 완화할 것인가의 문제이다. 물론 임금체계의 전반적인 개편이 이루어진다면 문제는 간단하게 해결될 수 있으나, 이것이 현실적으로 매우 어렵다는 다른 효과적인 정책적 수단

이 강구되어야 한다.

정년연장은 장기간에 걸쳐 단계적으로 신중하게 추진하는 것이 바람직하다. 우리나라보다 이른 시기에 고령화를 경험한 일본의 예를 참조하는 것이 좋을 듯하다. 일본에서는 1970년대부터 단계적 노력을 기울여 현재 99%의 기업이 60세 이상 정년을 설정하고 있으며, 2006년부터는 65세까지 고령자 고용확보조치(65세까지 ① 정년연장, ② 계속 고용제도(재고용/근무연장) 도입, ③ 정년 폐지 중 택일) 실시를 의무화하고 있다.

현재 많은 일본 기업이 60세 정년을 유지한 채로 근무연장제도 또는 재고용제도를 통하여 60대 초반 층에게 고용을 제공하고 있다. 65세까지의 계속 고용을 실현하는 데, 1) 60세 + α (60세 정년을 유지하면서 65세까지 고용계속을 유지하도록 α 를 5년에 근접하도록 하는 방식), 2) 65세 - β (정년연령을 65세로 연장하고 개인이 β 를 선택하여 퇴직연령을 결정하는 방식), 3) 정년 폐지(정년을 폐지하여 연령에 관계없이 일하는 사회를 지향)하는 세 가지 대안 중에서 현재 주류인 제도는 60세 + α 방식이다. 왜냐하면 2) 또는 3)의 방식을 도입하기 위해서는 인사제도의 근본적 개편이 필요하기 때문이다. 특히 임금제도에 대해서는 청년층을 포함하여 대폭적인 변경을 피할 수 없다. 임금체계의 대폭적인 개편은 노동조합과의 논의가 불가피하고 합의에 도달하는 데 상당한 시간이 필요하다. 물론 장기적으로 불가피하지만, 대부분의 기업은 당면 대책으로 60세 + α 방식을 선택하고 있다.

정년제도의 도입과 관련하여 주의해야 할 점은 기업이 초임수준 및 임금연공성을 종합적으로 고려하여 정년제도를 설정하고 있다는 점이다. 만일 여기에 일률적인 법적 제한이 가해지면 여러 가지 부작용이 발생할 수 있다. 따라서 법적 정년연장의 도입에는 반드시 임금연공성 조정의 제약조건을 해소하는 정책적 조치들이 수반되어야 할 것이다.

단기적으로는 계속 고용제도의 확산을 통한 실질적 정년연장을 적극적으로 추진하고 이와 함께 임금체계 개편에 따른 기업의 비용 부담을 완화시키기 위해 자발적인 정년연장을 실시한 기업에 대한 보조금의 지급이나 세제혜택 등의 보완적 수단을 마련해야 할 것이다.

(3) 기타 정책

정년연장은 사실 대기업에 근로하는 준고령 근로자가 주요한 정책의 수혜자가 될 것이다. 그러나 대다수의 준고령자는 주된 일자리에서의 은퇴하고 새로운 일자리를 탐색할 가능성이 높다. 따라서 이러한 준고령자의 노동시장 참여를 촉진하기 위해서는 다양한 정책수단이 강구되어야 한다. 첫째, 고령자에 특화된 전직지원센터나 고용지원센터 등 준고령자 취업지원 기관의 역할을 강화해야 할 것이다. 둘째, 일반적으로 고령자들은 교육수준인 낮고 육체적, 정신적 능력이 점차 떨어짐에 따라 직업훈련의 기회에 있어서도 배제되기 쉽고 이러한 인적자원개발 기회의 부족은 상대적으로 낮은 고용가능성으로 이어지게 된다. 따라서 고령자의 근로능력을 높이는 직업훈련 기회를 확대하여 고령자의 재취업 가능성을 제고해야 한다. 셋째, 고령자들이 창업을 하는 경우 준비부족으로 인하여 성공하지 못할 가능성이 높다. 따라서 고령자를 대상으로 한 창업 및 경영관련 인큐베이터의 운영, 리스크 관리 지원 등이 체계적으로 이루어져야 할 것이다.

정책추진 로드맵

	1년차	2년차	3년차	4년차	5년차
임금의 연공성 축소					
- 취업규칙 불이익변경 요건 적용 완화					
- 임금피크제 재정지원(컨설팅 및 보전수당)					
- 임금제도개편 우수사례 수집·홍보					
점진적 정년연장 추진					
- 계속 고용제도의 확산을 통한 정년연장					
- 중고령자 취업지원기관 역할 강화					
- 고령자 직업훈련 기회 확대					
- 고령자 대상 창업, 경영, 리스크 관리 지원					

참고문헌

- 김대일(2011), “청년고용대책: 정년연장과 관련된 논의를 중심으로”, 유경준 편, 「성장과 고용의 선순환 구축을 위한 패러다임 전환 -고용창출을 위한 주요 정책과제」, 한국개발연구원, pp.387-424
- 김동배 · 이인재 · 김정환(2007), “고령자 고용의 영향요인: 정규직과 비정규직 비교”, 「산업관계연구」, 17 (2), pp.127-147
- 안주엽(2011), “세대 간 고용대체 가능성 연구”, 한국노동연구원
- 이인재(2007), “기업은 왜 고령자의 신규채용을 기피하는가?”, 노동경제학회 발표논문
- 정진호 · 이인재외(2011), “노동력 고령화와 임금체계 혁신”, 한국노동연구원
- 정진호(2011), “고령자 고용대책: 임금체계 개선 및 정년연장”, 유경준 편, 「성장과 고용의 선순환 구축을 위한 패러다임 전환(1)-고용창출을 위한 주요 정책과제」, 한국개발연구원, pp.425-450

청년실업문제 해결을 위한 정책제언

인천대학교 이인재

요약

1. 문제제기

- 청년 노동시장의 상황은 지난 10년간 지속적으로 악화
 - 2000년 이후 청년노동시장 상황은 상대적·절대적으로 악화
 - 고용률, 실업률 측면서 지속적으로 악화
 - 2000년~2011년 기간 동안 전체 고용률 대비 청년고용률 비율은 0.742에서 0.685로 지속적으로 하락
 - 전체 실업률 대비 청년실업률 비율은 1.841에서 2.235로 증가
 - NEET를 포함한 청년층의 비경제활동인구화의 문제, 청년 비정규직의 증가, 높은 이직률, 경제위기의 취약성 등 청년층 노동시장의 질적인 변화도 발생
- 청년실업문제 해결을 위한 정책방향 제시가 목적

2. 현황 및 문제점

- 청년층 노동력의 규모 및 구성은 급격한 변화를 보임
 - 2000년 이후 청년층 노동력의 규모 및 구성은 급격한 변화를 보임
 - 청년층 인구규모 및 비중의 감소
 - 청년층의 인구 규모는 1991년을 12,121천 명을 정점으로 지속적으로 감소하여 2011년 현재 9,589천 명 수준

- 전체 생산가능인구(15세 이상)에서 청년층이 차지하는 비중도 1991년 38.4%에서 2011년 23.4%로 크게 감소
- 고학력화의 진전으로 청년층 노동력 구성도 급변
 - 대학진학률(전문대 진학률)은 1990년 33.2%에서 2008년 83.8%로 크게 증가
- 청년층 비경제활동인구화로 인한 고용률 하락 발생
 - 고학력 청년층의 비경제활동인구화 진전
 - 실업률의 변화가 크지 않았던 점을 감안하면 2000년대 중반 이후 청년고용률의 하락은 청년층 비경제활동인구의 증가와 밀접한 관련
 - 구직활동을 하지 않는 15-34세의 비구직 니트의 수가 2011년 100만 명으로 15-34세의 인구의 7.5%를 차지
 - 비구직 니트 중 대졸 이상 학력자의 비중이 증가하고 고졸자 비중이 감소하는 특징
- 청년실업문제의 핵심은 청년층의 고학력화와 노동수요 간 미스매치로 인한 학교에서 직장으로의 이행(school-to-work transition) 실패
- 총량적인 노동수요의 부족보다는 대졸청년 공급, 즉 학력별 일자리 불일치 심화에서 기인
 - 청년층 전체에 대한 노동수요는 절대적 측면에서나 상대적 측면에서 중장년층에 대한 노동수요에 비해 작지 않았음
 - 고학력화에 따른 과잉학력으로 유보임금(reservation wage) 상승과 구직 장기화 발생
 - 전문계고 졸업 후 곧바로 취업하는 학생은 10명 중 2명에 불과

- 전문계고 학생의 대학진학률은 2000년 41.9%에서 2010년 71.1%로 급등
- 노동력의 공급구조가 일자리 구조와 부합하지 못하는 미스매치가 존재
 - 소수 양질의 일자리를 두고 과다경쟁이 이루어지다 보니 청년층 대기기간이 장기화되고 ‘스펙 쌓기’와 같은 비효율적인 투자가 확대
 - 25~29세 청년층 비경제활동인구 중 취업준비자 비중은 25%로 2003년 이후 매우 빠르게 증가
 - 취업준비자가 누적되면서 취업준비기간도 점점 길어지는 양상

3. 청년실업문제 해결을 위한 정책제언

- 우리 경제의 고용창출 능력 제고가 필요
 - 지속적 경제성장을 통한 신규일자리 창출이 필요
 - 청년실업문제를 해결하기 위해서는 성장잠재력을 확대하는 정책을 지속적으로 추진할 필요
 - 한국경제의 잠재성장률이 감소하면서, 고용창출에서 경제성장이 미치는 역할이 과소평가되고 있음
 - 1990~2008년 기간의 전체 고용탄력성이 1971~90년 기간보다 소폭 낮아졌으나(0.34 → 0.27), 통계적으로 의미 있는 변화는 아님
 - 일부에서 주장하는 것처럼 ‘고용 없는 성장’이 심각한 상황은 아님

- 서비스산업 활성화를 통해 양질의 일자리를 창출해야 함
 - － 규제완화 등 서비스업 선진화 정책 등을 통하여 서비스업의 생산성을 증가시키고 고용의 질 향상을 도모할 필요가 있음
 - 생산성이 상대적으로 낮은 서비스업에는 상대적으로 고용의 질이 낮은 일자리가 창출될 가능성이 높음
 - 이는 청년층 노동력의 고학력화와 맞물려 청년고용 증대에 한계 요인으로 작용
 - 따라서 규제완화 등 서비스업 선진화 정책 등을 통하여 서비스업의 생산성을 증가시키고 고용의 질 향상을 도모할 필요성 제기

- 청년실업문제의 관점에서 한국의 고용보호법제 개혁의 필요조건은 정규직의 고용보호완화
 - 높은 수준의 고용보호는 여성, 청년층 및 고령자의 고용에 부정적 영향
 - － 높은 수준의 고용보호는 기간 연령층 남성의 고용에 영향을 미치지 않음
 - － 그러나 여성, 청년 및 고령층 고용에 부정적 영향을 미침
 - 정규직 고용보호의 완화가 이루어져야 노동시장의 구조가 보다 효율적으로 개선되고 청년층 고용이 활성화
 - － 청년실업문제를 해결하기 위한 제도적 기반 중의 하나는 고용보호법제의 개편
 - 비정규직의 고용보호수준을 높일 경우 비숙련, 여성, 고령자, 청년 등의 고용에 부정적 영향을 미칠 가능성이 높음
 - 2007년 비정규직법의 도입으로 이미 비정규직의 고용보호

수준이 일정 정도까지는 강화

- 따라서 비정규직 고용보호 강화에 상응하는 정규직 고용보호의 완화가 이루어져야 노동시장의 구조가 보다 효율적으로 개선되고 청년층 고용이 활성화

□ 청년실업문제 해결을 위해서는 대학구조조정 및 교육혁신이 필요

○ 청년실업문제의 주요 원인이 청년층의 고학력화와 노동수요 간 미스매치에 있기 때문에 대학구조조정이 필요

－ 유인 제공을 통한 대학구조조정 가속화

- 정보공시를 수요자 친화적인 형태로 제공함으로써 소비자 선택을 통한 대학구조조정이 이루어질 수 있도록 유도
- 현재 구축 중인 인증제도를 활용하여 인증 받은 대학의 재학생들만이 취업 후 상환 학자금융자제도를 이용할 수 있는 권한을 부여
- 교육역량강화사업에 있어서도 사업 참여 요건으로 인증 취득을 부여하는 것이 바람직
- 정부는 정보공시, 자체평가, 외부평가에 재정지원사업을 연계하여 시행함으로써 구조조정의 유인을 강화

－ 부실대학 식별과 자율적 퇴출 및 피인수를 위한 제도 개선이 필요

- 학교법인 해산 시 일부 재산의 설립자에게로의 환원과 공익법인으로의 출연을 허용하는 것을 검토
- 환원조치보다 잔여재산을 공익법인(장학 또는 학술), 사회복지법인(노인복지, 자선 등)으로 출연할 수 있도록 허용하는 것은 덜 논쟁

- 이를 위해 잔여재산 귀속특례 제도 도입을 위한 사립학교법 개정이 필요
- 대학 간 인수합병에 대해 유인책을 제공할 필요
 - 통폐합 대학에 대해서 소규모의 재정지원을 제공하여 통폐합을 촉진
 - 통폐합을 유도하는데 있어서 캠퍼스별 특성화가 가능한 통합을 유도
 - 일부 토지와 건물에 대해서 교육용에서 수익용으로 교지와 교사의 용도를 변경하는 것을 허용
- 청년실업문제를 해결하기 위해서는 대학교육 혁신이 필요
 - 대학이 수요자 중심으로 혁신되어야 함
 - 대학의 현장실무교육 강화 유도를 위해 인턴십(현장실습) 제공 의무화 검토가 필요
 - 고등교육법을 개정하여 전문대학은 물론이고, 4년제 대학도 재학생에게 의무적으로 인턴십 기회를 제공하도록 하는 방안이나 취업연계 대학 수준 도제제도(higher-level Apprenticeships) 도입 또는 브릿지 스쿨(Bridge School) 운영 등을 검토해야 함
 - 대학에 대한 산학연계 재정지원시스템을 개선할 필요
 - 산학연계 관련 예산을 대학이 아닌 산업(연합체)에 지원함으로써 산업 주도로 대학 변화 견인하는 방안 필요
 - 산업수요에 부합된 인재양성과 교육과정에 대한 교육생과 산업체의 만족도 제고를 달성하기 위해서는 산업(연합체)에 재정을 지원하는 것이 바람직

□ 청년실업 완화를 위해 고졸취업을 확대할 필요

○ 학교에서 직장으로의 이행을 촉진시켜 청년실업문제를 해결하기 위해서는 고졸취업 확대가 필요

－ 현 정부의 ‘열린 고용정책’을 지속적으로 추진할 필요

- 공공부문에서 고졸 적합 직종을 발굴하고, 채용실적을 공공기관의 경영평가에 반영하거나 마이스터고에 대한 취업강화, 중소기업 청년인턴제를 확대 등을 지속할 필요
- 병역관련 애로 해소, 고등학교의 취업지원 강화도 지속 추진 필요

－ 직무급·성과급 확산을 통한 학력 간 임금격차의 축소

- 청년층의 취업확률의 감소 및 대졸과 고졸 간의 학력별 임금격차의 축소는 대학진학으로부터의 수익률을 감소시킴
- 따라서 직무급·성과급 확산을 통한 학력 간 임금격차의 축소는 고졸취업을 확대시키는 효과가 있음
- 반면 현재 대학교육비용을 완화하려는 정책적 시도는 대학진학률을 증가시켜 청년층 고용에는 부정적 효과를 발생시킬 가능성이 있음

□ 핵심 직업능력평가시스템의 도입을 통해 학교-직장 간 이행기간 축소

○ 현재 구축 중인 대학생 핵심역량 진단 시스템(K-CESA)의 완성을 통해 학교-직장 간 이행기간 단축 필요

－ 이러한 직업능력평가시스템은 기업의 요구 수준과 대학 졸업생의 직업기초능력의 괴리를 축소시킴

- 기업의 경우 채용자의 질에 대한 불확실성이 존재하게 되면 신규채용보다는 경력직 채용을 선호하고 그 결과, 청년

층의 직장으로의 이행기간이 증가

- 학벌은 낮지만 능력이 있는 일부 졸업생들이 사회적 통념이라는 통계적 차별(statistical discrimination)의 피해자가 될 가능성 존재
- 따라서 학력이나 학벌보다 업무 수행능력을 더 잘 보여줄 수 있는 새로운 신호기제(screening device) 구축은 청년실업 해소에 도움

□ 청년창업의 활성화

○ 제도 개선을 통한 청년창업 활성화 유도

- 창업기업과 투자자 사이를 연결하는 네트워크의 형성을 지원하는 체계가 필요
 - 현재 청년창업의 가장 큰 애로사항은 창의적 벤처창업의 사업성을 판단하고 이에 대해 투자하고 신용을 제공하는 벤처캐피탈(엔젤투자)의 기능이 취약하다는 점
 - 민간 참여형 ‘엔젤투자지원센터’ 활성화가 필요
- 벤처기업의 투자자금 회수를 용이하게 할 수 있는 체계를 구축
 - 현재 우리나라의 경우 벤처투자자금의 사실상 유일한 회수 경로는 코스닥시장 상장(IPO)이며, 미국 등 선진국의 경우 활성화되어 있는 M&A를 통한 투자자금 회수는 미미한 실정
 - 벤처기업의 M&A 활성화를 위한 거래소의 운영 검토
 - 엔젤투자에 대한 세제지원 강화를 통해 대기업 및 금융기관의 엔젤투자 참여를 장려
 - 정부에서 엔젤투자에 대한 매칭펀드를 조성하여 청년창업을 지원하는 방안도 한시적으로 고려할 필요

-
- ‘청년의무고용할당제’와 같은 직접규제는 부작용 유발 가능성 큼
 - 청년고용을 강제로 할당하는 ‘청년의무고용할당제’의 부작용이 우려
 - － 대체효과로 인해 ‘청년의무고용할당제’의 고용효과는 불확실
 - － 여러 부작용이 우려되는 상황
 - 목표 집단을 연령만을 기준으로 상대적으로 폭넓게 정의하면 소위 거품 걷어가기 효과(creaming effects)가 발생할 가능성이 매우 높음. 즉, 청년의무고용할당제는 저숙련 청년보다는 고숙련 청년에게 더 많은 혜택을 부여하는 결과를 가져올 가능성이 큼
 - 고용할당과 더불어 기업에게 보조금이나 사회보험료 감면의 유인을 제공할 경우 사중손실(deadweight loss) 발생의 문제가 있음
 - 청년층에게 상대적으로 낮은 질의 일자리를 제공할 가능성이 있음

1 문제제기

청년고용은 경제에 미치는 장·단기적 파급효과가 매우 크기 때문에 어느 나라를 막론하고 중요한 문제로 인식되고 있다. 그간 이 문제를 해결하기 위해 많은 연구가 진행되어왔으며, 다양한 정책적 노력이 경주되었다. 그럼에도 불구하고 문제가 개선될 기미는 좀처럼 보이지 않는다. 우리나라를 포함하여 청년고용문제에 대해 획기적인 성과를 거두고 있다고 보고되고 있는 나라는 매우 드물다. 이러한 사실은 청년고용이 쉽게 해결될 수 있는 문제가 아님을 알려준다.

지난 10년간 우리나라 청년층 노동시장의 상황은 점진적으로 악화되어 왔다. 2000년~2011년 기간 동안 전체 고용률 대비 청년고용률 비율은 0.742에서 0.685로 지속적으로 하락하였으며, 전체 실업률 대비 청년실업률 비율은 1.841에서 2.235로 증가하였다. 같은 기간 동안 전체 노동시장에서의 고용률과 실업률에 큰 변화가 없었음을 감안하면 청년층 노동시장 여건이 절대적·상대적으로 나빠졌음을 의미한다. 이와 함께 언론을 통해 자주 보도되고 있는 NEET를 포함한 청년층의 비경활화의 문제, 청년 비정규직의 증가, 높은 이직률, 경제위기에의 취약성 등 청년층 노동시장의 질적인 변화도 감지되고 있다(권태희 외, 2011; 남재량 외, 2011).

본고에서는 청년실업문제 해결을 위한 정책방향을 제시하고자 한다. II에서는 청년고용의 현황 및 문제점에 대해서 서술한다. III에서는 청년실업문제의 해결을 위한 정책방안을 검토한다. 청년실업문제에 대해 기존에 제시되었던 정책보다는 보다 종합적인 관점에서 몇 가지 중요하다고 판단되는 정책방안을 서술할 것이다.

우리나라 청년층의 인구 규모는 1991년을 12,121천 명을 정점으로 지속적으로 감소하여 2011년 현재 9,589천 명 수준을 보이고 있다. 특히 2000년대 초반의 급격한 감소가 두드러지며, 2000년대 중반에 들어서면서부터 감소세가 완화되고 있다. 청년층 인구규모가 감소함에 따라 <표 1>에 나타난 것처럼 전체 생산가능인구(15세 이상)에서 청년층이 차지하는 비중도 1991년 38.4%에서 2011년 23.4%로 크게 감소하였다.

청년층 노동력의 절대적·상대적 규모가 감소함과 동시에 청년층 노동력의 구성도 급격하게 변하고 있다. 대학진학률의 급격한 상승으로 청년노동력은 빠르게 고학력화되기 시작하였다. 표에 나타난 것처럼 대학진학률(전문대 진학률)은 1990년 33.2%에서 2008년 83.8%로 크게 증가하였다. 특이한 점은 2009년부터 오히려 대학진학률이 다소 감소하고 있다는 점이다. 앞으로 대학진학률의 이러한 하락추세가 지속될지에 관해서는 주의 깊은 관측이 요구된다.

청년층의 고용률은 등락을 거듭하여 왔으나, 2000년대 중반 이후로는 하락 추세가 완연하다. 2011년 현재 고용률은 40.4%이다. 이러한 고용률 수준은 1998년 경제위기 때의 40.6%보다 낮은 수준이다. 청년층 인구가 감소하고 있는 상황에서 청년고용률이 하락하고 있다는 점은 주목해야 할 변화라고 할 수 있다. 특히 동기간 동안 실업률의 변화가 크지 않았던 점을 감안하면 고용률의 하락은 청년층 비경제활동 인구의 증가와 밀접한 관련이 있다고 예측할 수 있다.

〈표 1〉 청년층 고용관련 지표의 추이

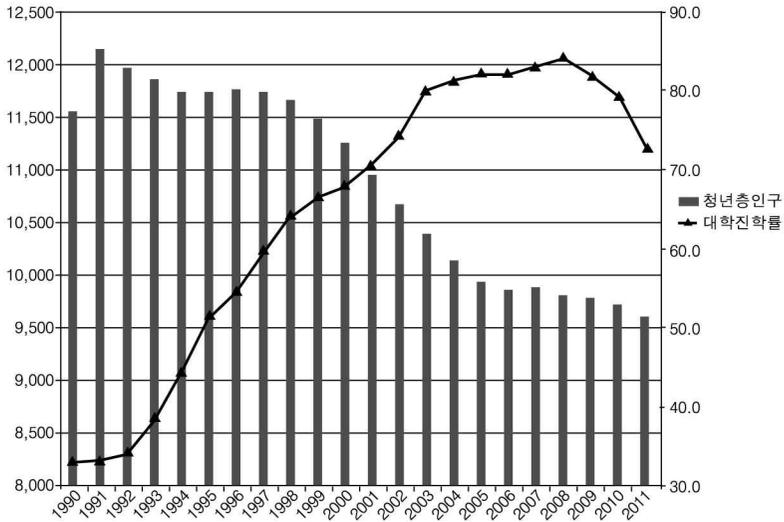
	청년층인구	청년층 인구비중 ¹⁾	청년고용률	청년실업률	대학 진학률 ²⁾	청년비구직 니트비율 ³⁾
1990	11,531	37,3	43,6	5,5	33,2	na
1991	12,121	38,4	45,3	5,4	33,2	na
1992	11,955	37,3	45,3	5,8	34,3	na
1993	11,835	36,4	44,6	6,8	38,4	1,8
1994	11,736	35,5	45,6	5,7	45,3	1,8
1995	11,734	34,9	46,4	4,6	51,4	1,7
1996	11,743	34,3	46,2	4,6	54,9	1,7
1997	11,724	33,6	45,6	5,7	60,1	2,1
1998	11,651	33,0	40,6	12,2	64,1	2,6
1999	11,461	32,1	40,9	10,9	66,6	3,2
2000	11,243	31,1	43,4	7,6	68,0	3,5
2001	10,952	29,9	44,0	7,5	70,5	4,1
2002	10,651	28,8	45,1	6,6	74,2	4,0
2003	10,368	27,8	44,4	7,7	79,7	5,1
2004	10,141	26,9	45,1	7,9	81,3	5,6
2005	9,920	25,9	44,9	7,6	82,1	6,2
2006	9,843	25,4	43,4	7,4	82,1	6,3
2007	9,855	25,2	42,6	6,7	82,8	6,5
2008	9,822	24,8	41,6	6,8	83,8	6,7
2009	9,780	24,4	40,5	7,6	81,9	7,1
2010	9,705	23,9	40,3	7,3	79,0	7,3
2011	9,589	23,4	40,4	6,9	72,5	7,5

주: 1) 청년층 인구비중은 생산가능인구(15세 이상) 중 청년층(15-29세) 비중임.

2) 대학진학률은 2011년부터 대학등록자 기준으로 바뀌었음.

3) 청년비구직 니트비율은 15-34세 중 비율임. 남재량(2011).

자료: 경제활동인구조사 각 연도, 교육기본통계.



자료: <표 1>과 동일

<그림 1> 청년층 규모와 대학진학률의 추이

<표 2>는 1990년 이후 청년층 고용률의 변화를 경제활동참여율의 변화와 경제활동참여인구의 취업률의 변화로 분해한 결과를 제시하고 있다.¹⁾ 연도에 따라 고용률의 변화에 두 가지 구성요소가 기여한 비중에 는 차이가 있는 것으로 나타난다. 그러나 2005년 이후 뚜렷하게 나타나는 현상은 청년층의 경제활동참여율 변화가 음(-)의 값을 보이고 있다는 점이다. 따라서 2005년 이후 청년층 고용률의 감소는 주로 청년층 경제활동참여율의 감소에 기인한 것이라고 볼 수 있다.

1) 고용률은 청년층 인구(P) 중 취업자(E)의 비중으로 정의된다. 고용률은 청년층 인구 중 경제활동참여인구(L)의 비중을 나타내는 경제활동참여율($\frac{L}{P}$)과 경제활동참여인구 중 취업자의 비중($\frac{E}{L}$)의 곱으로 표시될 수 있다. 즉, $\frac{E}{P} = \frac{L}{P} \times \frac{E}{L}$. 이를 변화율의 함수로 전환하면 $\frac{\dot{E}}{P} = \frac{\dot{L}}{P} \times \frac{\dot{E}}{L}$ 가 된다. 따라서 '고용률의 변화율=경제활동참여율의 변화율+경제활동참여인구의 취업률의 변화율'로 분리할 수 있다.

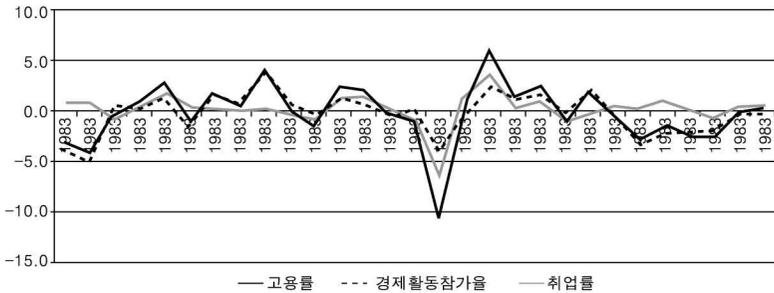
(표 2) 청년층 고용률 변화의 분해

연도	고용률 변화	경제활동참여율 변화	경제활동인구의 취업률 변화
1990	0.43	0.57	-0.14
1991	4.11	4.05	0.06
1992	-0.01	0.39	-0.41
1993	-1.61	-0.57	-1.05
1994	2.18	1.02	1.15
1995	1.77	0.58	1.19
1996	-0.50	-0.43	-0.07
1997	-1.15	-0.08	-1.07
1998	-10.96	-4.41	-6.85
1999	0.76	-0.66	1.43
2000	6.02	2.27	3.67
2001	1.31	1.14	0.17
2002	2.48	1.58	0.89
2003	-1.40	-0.30	-1.11
2004	1.62	1.84	-0.22
2005	-0.64	-0.94	0.30
2006	-3.29	-3.44	0.16
2007	-1.70	-2.44	0.76
2008	-2.49	-2.45	-0.04
2009	-2.70	-1.88	-0.84
2010	-0.31	-0.61	0.31
2011	0.29	-0.17	0.47

자료: 경제활동인구조사, 각 연도.

이와 관련하여 주목해야 할 점은 최근 들어 증가하고 있는 청년 니

트(NEET)의 문제이다. 남재량(2012)²⁾은 구직활동을 하지 않는 15-34세의 비구직 니트의 수가 2011년 100만 명이라고 추정하고 있다. 비구직 니트율은 <표 1>에서 제시하고 있는 것처럼 1990년 말부터 크게 증가하여 2011년에는 15-34세의 인구의 7.5%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 비구직 니트 중 대졸 이상 학력자의 비중이 증가하고 고졸자 비중이 감소하는 특징을 보이고 있으며, 주된 활동상태별로는 ‘취업준비’ 중인 비구직 니트가 크게 증가하는 특징을 보이고 있다.



<그림 2> 청년층 고용률 변화의 분해

청년층의 취업난의 원인에 관해서는 그간 다양한 연구가 진행되어 왔다. 이들 연구는 크게 노동수요 측 요인을 강조하는 연구와 노동공급 측면을 강조하는 요인으로 나눌 수 있다.

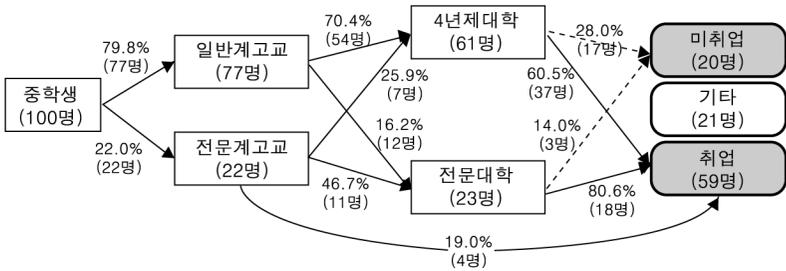
노동수요 측면에서 접근하는 연구들은 주로 청년층 취업난의 원인을

2) NEET란 니트(NEET)는 ‘Not in Education, Employment or Training’의 첫 글자를 딴 것이며, 문자 그대로 교육, 훈련, 일 가운데 어느 것도 하지 않는 젊은 사람들을 지칭하는 용어이다. 청년 니트는 다양하게 정의되고 있다. 남재량(2011)은 니트를 “지난 1주간으로 볼 때 ① 정규 교육기관이나 입시학원 또는 취업을 위한 학원·기관(고시학원, 직업훈련기관 등)에 통학하고 있지 않고, ② 일하고 있지 않으며(즉, 취업자가 아니며), ③ 가사나 육아를 주로 하고 있지도 않고, ④ 배우자가 없는(즉, 독신인) ⑤ 15세 이상 34세 이하의 개인”으로 정의하고 있다.

청년층에 대한 노동수요의 부족에서 찾으려는 견해이다. 그러나 청년층 노동수요가 크게 감소하였다는 일반적 인식과는 달리 김대일(2004), 김용성(2008), 김안국(2010)의 연구에서는 청년층 전체에 대한 노동수요는 절대적 측면에서나 상대적 측면에서 중장년층에 대한 노동수요에 비해 작지 않았음을 밝히고 있다.

둘째, 노동공급 측면을 강조하는 연구들은 주로 유보임금(reservation)의 증가나 고학력화에 따른 과잉학력이나 하향취업에 주목하고 있다. 청년층의 고학력화는 유보임금을 상승시키는 경향이 있다. 또한 고학력화의 진행 정도에 비해 청년층의 유보임금보다 높은 임금을 제공하는 일자리(예를 들면 대기업, 공기업, 금융권)의 증가는 상대적으로 정체 상태에 있기 때문에 상대적으로 이들 일자리에의 취업 경쟁은 심해졌다고 할 수 있다. 따라서 노동공급 측면을 강조하는 연구에 의하면 기존 연구에 의하면 청년층의 고용문제는 청년층에 대한 총량적인 노동수요의 부족보다는 대졸청년 공급, 즉 학력별 일자리 불일치 심화에서 기인한다고 보고 있다(김안국, 2010).

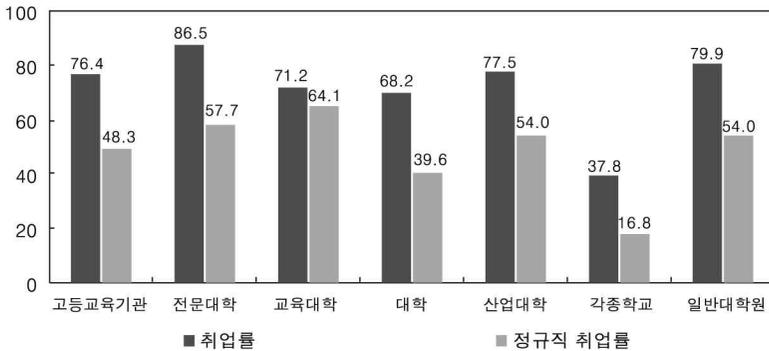
이와 관련하여 청년층의 진학경로 및 취업경로를 보다 자세히 살펴볼 필요가 있다. <그림 3>은 학교급별 진학 및 노동시장 진입실태를 보여주고 있다. 일반계고는 물론 전문계고(특성화고)에서도 대학진학이 일반화되어, 전문계고 졸업 후 곧바로 취업하는 학생은 10명 중 2명에 불과하다. 전문계고 학생의 대학진학률은 2000년 41.9%에서 2010년 71.1%로 급등한 반면 취업률은 같은 기간 51.4%에서 19.2%로 급락하였다. 이와 함께, 고등교육기관 중 4년제 대학은 졸업 직후 10명 중 7명이 취업하며 그 중 4명만이 정규직인 것으로 나타나, 대졸자의 공급 과잉과 양질의 일자리 부족에 따른 구직 장기화 가능성을 보여준다(<그림 4> 참조).



- 주: 1) 학교급 간 경로에서의 비율은 해당 단계의 진학 및 취업률임. 예를 들어 중학생 → 전문계고교의 22.0%는 중학교 졸업생 가운데 전문고교로 입학한 비율임.
 2) 학교급간 경로에서의 괄호(인원 수)는 학교급간 진학 및 취업률이 유지된다고 가정할 때, 100명의 중학교 졸업생이 각각의 교육경로를 어느 정도 이동하는지를 가정한 값임. 이 자료는 종단자료가 아닌 '08년 기준의 진학 및 취업률을 적용한 것으로, 실제 규모와는 차이가 있을 수 있음.

자료: 한국교육개발원, 교육통계연보, 2008.

〈그림 3〉 진학경로에 따른 노동시장 진입규모



〈그림 4〉 진학경로에 따른 노동시장 진입규모

따라서 우리나라의 청년층 고용사정 악화는 단순히 일자리 부족에서 비롯된 문제라기보다는 청년층의 고학력화와 노동수요 간 미스매치로 인한 학교에서 직장으로의 이행(school-to-work transition) 실패의 문제라고 보는 것이 타당하다. 대학진학률의 증가로 고학력 청년층은 증가하

고 있으나 이러한 노동력의 공급구조가 우리 경제의 일자리 구조와 부합하지 못하는 미스매치가 존재한다. 소수 양질의 일자리를 두고 과다 경쟁이 이루어지다 보니 청년층 대기기간이 장기화되고 ‘스펙 쌓기’와 같은 비효율적인 투자가 확대되고 있다. 청년층 고용위기는 실업률 증가로 파악되기 어려우며, 실업률 수준보다 문제가 되는 것은 청년층의 긴 대기기간이다. 청년층의 경우 실업률이 낮는데 고용률도 함께 낮다는 것은 실업자로 파악되지 않는 비경제활동 상태의 청년층 인구가 많다는 것을 의미한다(이른바 ‘취업준비자’의 존재). 청년층 비경제활동인구 중 취업준비자 비중은 8%(25~29세 연령층은 25%)로 취업준비자는 2003년 이후 매우 빠르게 증가해왔고, 시간이 지남에 따라 취업준비자가 누적되면서 취업준비기간도 점점 길어지는 양상이다. 최근의 청년층 고용률 하락은 이러한 추세를 반영하고 있다고 판단된다.

3

청년실업문제 해결을 위한 정책제언

청년실업의 문제가 제기된 지 이미 상당 기간이 경과하였기 때문에 이에 대해 다양한 정책방안이 제시되어 왔으며, 상당수의 정책들이 현재 시행되고 있다. 여기에서는 이러한 정책들을 다시 열거하기보다는 몇 가지 중요한 쟁점 및 방향에 대해서 서술하고자 한다.

(1) 경제의 고용창출 능력 제고

청년층 일자리의 문제가 해결되기 위해서는 충분한 신규일자리가 지속적으로 창출되어야 한다. 이것이 가능하기 위해서는 지속적인 경제

성장이 필요하다. 노동수요는 상품수요의 파생수요이므로 고용은 상품수요로부터 결정되고, 상품수요는 궁극적으로는 거시경제 수요를 결정하는 경제성장에 의해 좌우된다.

최근 들어 한국경제의 잠재성장률이 감소하면서, 고용창출에서 경제성장이 미치는 역할이 과소평가되고 있다. 경제성장을 통한 고용창출의 중요성을 강조하지 않는 견해의 근거는 주로 1990년 이후 우리 경제의 고용창출 능력이 저하되고 있다는 점을 논거로 하고 있다. 그러나 자세히 보면 문제가 단순하지 않다. 첫째, 유경준·신석하(2012)의 연구결과에 의하면 1990~2008년 기간의 전체 고용탄력성이 1971~90년 기간보다 소폭 낮아졌으나(0.34 → 0.27), 통계적으로 의미 있는 변화인지는 명확하게 확인되지 않는다. 따라서 ‘고용 없는 성장’이 일부에서 주장하는 것처럼 심각한 상황은 아니다. 둘째, 산업별로는 고용탄력성의 변화 양상이 다르다. 일부 제조업의 고용탄력성은 1990년 이후 하락하거나 음으로 바뀌었으나, 고용탄력성이 상대적으로 높은 서비스부문의 고용비중이 증가하면서 경제 전체의 고용창출능력이 유지되고 있는 것으로 나타난다.³⁾

이러한 분석결과는 청년 실업문제와 관련하여 다음과 같은 시사점을 준다. 첫째, 청년층 노동수요를 증진시키기 위해서는 경제성장률이 제고되어야 한다. 성장잠재력을 확대하는 정책을 지속적으로 추진할 필요가 있다. 둘째, 제조업의 경우 대외여건 등으로 인해 구조조정이 지속될 가능성이 있어 고용탄력성이 크게 회복되기는 어려울 가능성이

3) 제조업의 고용탄력성은 감소는 상당 부분 섬유 및 가죽제품 부문의 구조조정에 기인하는 것이지만 여타 제조업부문에서도 고용탄력성이 하락하거나 음으로 바뀐 것으로 나타난다. 반면 서비스부문의 고용비중이 증가하면서 경제 전체의 고용창출능력이 유지되었는데, 주로 부동산 및 사업서비스부문과 교육 및 보건 부문의 고용비중이 증가하였다. 한편, 서비스부문 내에서도 도소매 및 음식, 숙박 부문과 금융 및 보험 부문은 1990년 이후 구조조정을 거치며 서비스업 고용탄력성을 낮추는 요인으로 작용한 것으로 나타난다(유경준·신석하, 2012).

높다. 따라서 향후 청년층 노동수요는 주로 서비스업을 중심으로 이루어질 것으로 예측된다. 셋째, 서비스부문의 생산성이 상대적으로 낮은 수준에 머물고 있기 때문에 상대적으로 고용의 질이 낮은 일자리가 창출될 가능성이 높다. 이는 청년층 노동력의 고학력화와 맞물려 청년고용 증대에 한계 요인으로 작용할 것이다. 따라서 규제완화 등 서비스업 선진화 정책 등을 통하여 서비스업의 생산성을 증가시키고 고용의 질 향상을 도모할 필요성이 제기된다. 넷째, 신성장 산업의 육성이 필요하다. 고용창출은 기존 기업의 채용확대를 통해 이루어질 수도 있으나, 해외로부터의 투자유입이나 새로운 성장산업의 출현을 통해 이루어지는 것이 보통이다. 따라서 외부로부터의 투자 유입의 제약요인을 완화하고, 신성장 산업의 전략적 지원을 통해 청년층 노동수요를 확대하는 방안이 청년고용 증대를 위한 가장 효과적인 방안이 될 수 있다.

(2) 노동시장 경직성 완화

청년고용문제와 밀접한 관련을 가지고 있는 제도적 요인 중 하나는 노동시장 경직성의 문제이다. 이와 관련하여 우선 고용보호법제(EPL)가 고용 및 고용배분에 미치는 영향을 주목할 필요가 있다. 높은 수준의 고용보호는 실업기간을 증대시키는 반면 해고율을 낮춘다. 그 결과 고용보호가 고용에 미치는 영향은 이 두 가지의 상반된 효과로 인해 일률적으로 판단할 수 없다. 그러나 고용보호법제가 노동시장 집단 간 고용배분에 미치는 영향은 비교적 명확하다. 높은 수준의 고용보호는 기간 연령층 남성의 고용에는 영향을 미치지 않으나 여성과 청년층 및 고령자의 고용에는 부정적 영향을 미친다. 따라서 청년실업문제를 해결하기 위한 제도적 기반 중의 하나는 고용보호법제의 개편이라고 할 수 있다.

청년실업문제의 관점에서 한국의 고용보호법제 개혁의 필요조건은 정규직의 고용보호 완화라고 할 수 있다. 여기에는 몇 가지 이유가 있다. 첫째, 한국의 정규직 고용보호 수준이 국제적 평가에서 대부분 중간수준 이상 경직적이라는 평가를 받고 있다. 경직적인 고용보호하에서는 일자리 창출과 소멸이 동시에 감소한다. 따라서 선형적으로는 고용효과를 일률적으로 판단할 수 없다. 그러나 기존의 실증분석 결과는 정규직 고용보호의 완화는 고용 증가로 이어질 가능성이 높다. 둘째, 한국 노동시장의 분절적 구조를 개선하기 위해 정규직 고용보호의 완화가 필요하다. 한국 노동시장의 분절적 구조의 결정요인에는 고용형태, 기업규모 및 노동조합이 있다. 이 중 정규직과 비정규직이라는 고용형태에 따라 임금과 고용안정성에 상당한 차이가 존재한다. 따라서 한국 노동시장의 분절적 구조를 완화하는 방법은 정규직과 비정규직의 고용보호수준의 차이를 줄이는 것이다. 비정규직의 고용보호수준을 높이는 방안도 있으나 이는 비정규직의 다수를 점하고 있는 비숙련, 여성, 고령자, 청년 등의 고용에 부정적 영향을 미칠 가능성이 높다. 또한 한국의 경우 2007년 비정규직법의 도입으로 이미 비정규직의 고용보호 수준이 일정 정도까지는 강화되었다고 할 수 있다. 따라서 비정규직 고용보호 강화에 상응하는 정규직 고용보호의 완화가 이루어져야 노동시장의 구조가 보다 효율적으로 개선되고 청년층 고용이 활성화될 수 있을 것이다.⁴⁾

4) 고용보호법제의 개편의 구체적 방안에 관해서는 이인재 외(2010)를 참조하기 바란다.

(3) 대학구조조정 및 교육혁신

청년실업문제의 주요 원인이 청년층의 고학력화와 노동수요 간 미스 매치에 있다고 본다면 이에 대한 근본적인 해결 없이는 청년실업의 문제가 해결될 수 없을 것이다. 이와 관련하여 대학구조조정 및 교육혁신이 필요하다고 판단된다.

대학구조조정을 위해서는 다음과 같은 정책이 추진되어야 한다. 첫째, 고등교육 질 보장체제를 통한 구조조정의 유도가 필요하다. 정보공시를 수요자 친화적인 형태로 제공함으로써 소비자 선택을 통한 구조조정이 이루어질 수 있도록 유도하여야 한다. 외부평가에 있어서 현재 구축 중인 인증제도를 활용하여 인증 받은 대학의 재학생들만이 취업 후 상환 학자금융자제도를 이용할 수 있는 권한을 부여하여 부실대학들에 대한 퇴출 압력을 더욱 강화하여야 한다. 교육역량강화사업에 있어서도 사업 참여 요건으로 인증 취득을 부여하는 것이 바람직하다. 정부는 정보공시, 자체평가, 외부평가에 재정지원사업을 연계하여 시행함으로써 구조조정의 유인을 강화하여야 한다. 이러한 맥락에서 사립학교에 대한 경상비 지원이나 대학재정교부금 지원은 바람직하지 않은 것으로 판단된다.

둘째, 부실대학 식별과 자율적 퇴출 및 피인수를 위한 제도 개선이다. 학교법인 해산 시 일부 재산의 설립자에게로의 환원과 공익법인으로의 출연을 허용하는 것을 검토하여야 한다. 현재 사립대학이 퇴출되는 경우 잔여 재산은 모두 국고로 귀속되기 때문에 사립대학 설립, 운영자는 퇴출보다는 열악한 상태에서의 지속 운영을 선택하고 있다. 과거 사립 중·고등학교 퇴출에서 사용하였던 일부 재산의 설립자 환원조치가 대학에도 적용되는 것이 바람직할 수 있다. 환원조치보다 잔여

재산을 공익법인(장학 또는 학술), 사회복지법인(노인복지, 자선 등)으로 출연할 수 있도록 허용하는 것은 덜 논쟁적일 것이다. 이를 위해서는 잔여재산 귀속특례 제도 도입을 위한 사립학교법 개정이 필요하다.

셋째, 대학 간 인수합병에 대해 유인책을 제공하여야 한다. 국립대학 통폐합에 지원한 것과 유사하게 통폐합 대학에 대해서 소규모의 재정 지원을 제공하여 통폐합을 촉진하는 것도 필요할 수 있다. 통폐합을 유도하는데 있어서 단순한 물리적 통합이 아닌 캠퍼스별 특성화가 가능한 통합을 유도하여야 한다. 또한, 일부 토지와 건물에 대해서 교육용에서 수익용으로 교지와 교사의 용도를 변경하는 것을 허용하는 것이 필요하다. 물론, 용도 변경된 재산들이 새로 합병된 법인의 수익용 기본재산으로 편입되어야 할 것이다.

청년실업문제를 해결하기 위해서는 대학교육이 수요자 중심으로 혁신되어야 한다. 첫째, 대학의 현장실무교육 강화 유도가 필요하다. 이를 위해 인턴십(현장실습) 제공 의무화 검토가 필요하다. 고등교육법을 개정하여 전문대학은 물론이고, 4년제 대학도 재학생에게 의무적으로 인턴십 기회를 제공하도록 하는 방안⁵⁾이나 취업연계 대학 수준 도제제도(higher-level Apprenticeships) 도입⁶⁾ 또는 브릿지 스쿨(Bridge School) 운영⁷⁾등을 검토해볼 필요가 있다. 둘째, 대학에 대한 산학연계 재정지

5) 프랑스의 경우 직업중심 고등교육기관은 물론이고 기존의 학문중심 고등교육을 실시하는 대학교에도 취업준비 기능을 의무화하였음. 2007년에 ‘대학의 자유와 책임에 관한 법률’이 의회를 통과하였는데, 이 법은 대학교육과 미션을 6가지로 재정 의하면서 기존에 없었던 진로지도와 취업준비를 포함시켰으며, 이 법에 따라 각 대학에 그 미션을 수행하기 위한 취업지원부서가 설치되었고, 대학의 교육과정을 전문화(professionalisation)한다는 취지하에 전공과 관계없이 현장실습을 의무화하였다.

6) 특정 전공이나 학과의 교육과정을 도제제도, 즉 학교에서의 이론교육과 기업체에서의 QJT를 결합하는 형태로 운영하는 대학 및 기업에게 정부가 재정적으로 지원해주는 사업을 말한다. 현재 이탈리아에서 운영되고 있다.

원시스템을 개선해야 한다. 산학연계 관련 예산을 대학이 아닌 산업(연합체)에 지원함으로써 산업 주도로 대학 변화 견인하는 방안이다. 현재의 대학에 대한 지원은 대학이 지정된 사업을 통해 교육생이나 산업체의 만족도를 높이도록 유도하기 보다는 사업의 조건이나 평가지표로 제시된 여러 지표들을 충족시키는 것으로 보이도록 만들게 유도하고 있다. 산업수요에 부합된 인재양성과 교육과정에 대한 교육생과 산업체의 만족도 제고를 달성하기 위해서는 산업(연합체)에 재정을 지원하고 이러한 재정을 끌어드리기 위해 대학이 프로그램을 개발하고 운영하도록 하는 것이 바람직하다.

(4) 고졸취업의 확대

학교에서 직장으로의 이행을 촉진할 수 있는 효과적인 방안 중의 하나는 고졸취업을 확대하는 것이다. 고졸취업확대를 위해 정부가 작년부터 추진하고 있는 ‘열린 고용정책’은 (i)공공부문에서 고졸 적합 직종을 발굴하고, 채용실적을 공공기관의 경영평가에 반영 (ii)마이스터고에 대한 취업 강화 (iii)중소기업 청년인턴제를 확대하고, 이 중 고졸인턴의 채용비율을 50%(2만 명)으로 확대 (iv)병역관련 애로 해소 (v)고등학교의 취업지원 강화 등을 주요 내용으로 하고 있다. 이러한 정책은 일정 부문 효과를 거두어 특성화고 졸업생의 취업률이 2010년 19.1%에서 2012년 38.1%로 확대된 것으로 나타난다. 이러한 고졸취업확대 정책은 공공부문을 중심으로 정착시키고, 민간부분의 자발적 참여를 확산시키

7) 기업집적지에 위치하지 않은 대학을 위해 기업수요를 대변할 수 있는 산업단지 내 대학, 업종별 협회 및 조합, 대한상의, 중소기업진흥공단 등이 기업을 대표하여 기업 수요에 맞는 교육과정을 개설하고, 재학생 인턴십과 취업 리크루트를 병행하여 수행하는 제도를 말한다.

는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

고졸취업과 대학진학의 결정은 대학진학의 비용과 대학진학으로부터의 수익에 따라 좌우된다. 따라서 고졸취업을 확대하기 위해서는 이러한 비용구조를 어떻게 변화시키는가에 달려 있다. 청년층의 취업확률의 감소는 대학진학의 인센티브를 감소시키는 방향으로 작용할 것이다. 대졸과 고졸 간의 학력별 임금격차의 축소 역시 대학진학으로부터의 수익률을 감소시킨다. 따라서 직무급·성과급 확산을 통한 학력 간 임금격차의 축소는 고졸취업을 확대시키는 효과가 있다. 반면 대학교육의 비용 감소는 대학진학률을 증가시킨다. 이런 관점에서 보면 현재 대학교육비용을 완화하려는 정책적 시도는 대학진학률을 증가시켜 청년층 고용에는 부정적 효과를 발생시킬 가능성이 있다. 일률적인 비용 감소 정책보다는 소득수준을 기반으로 한 필요에 따른 장학금 지급과 고졸취업자의 대학진학 시 비용을 보조하는 방식이 효과적이라고 판단된다.

(5) 핵심 직업능력평가시스템의 도입

직업세계가 복잡해져가고 노동이동이 빈번히 일어나는 현대 경제에서 근로자들이 다양한 작업장 내 상황에 적절히 대처하면서 효과적으로 일을 수행해낼 수 있는 숙련(skill)을 갖추도록 하는 것이 무엇보다 중요하다. 이에 따라 정책적으로 일반적 숙련(generic skills)을 발전시키고 그 수준을 평가하는 것에 대한 관심이 커져왔다. 미국의 CLA나 호주의 GSA의 경우가 바로 이런 필요성에 대한 대응으로 등장한 것이다. 우리나라의 경우도 대학생 핵심역량 진단 시스템(K-CESA)의 구축이 2007년부터 추진되어 왔으며, 2010년부터 대학의 자율적 판단에 기초

한 참여가 이루어지고 있는 상황이다.

특히 우리나라의 경우 핵심직업능력평가시스템이 필요한 이유는 다음과 같은 두 가지 이유 때문이다. 첫째, 우리나라의 경우 기업의 요구 수준과 대학 졸업생의 직업기초능력의 괴리가 선진국에 비해 상대적으로 크게 나타나고 있는 상황이다. 대학교육이 양적으로 확대되었으나, 대학생의 직무능력의 향상이 이루어졌다고 볼 수 없다. 기업의 경우 채용자의 질에 대한 불확실성이 존재하게 되면 신규채용보다는 경력직 채용을 선호하게 되고, 그만큼 청년층의 직장으로서의 이행기간이 증가하게 된다. 둘째, 노동시장에는 학력이나 학벌에 의한 취업률이나 초임의 차이가 존재하고 있다. 물론 이러한 차이의 상당 정도는 능력의 차이를 반영하는 것일 것이다. 그러나 학벌은 낮지만 능력이 있는 일부 졸업생들이 사회적 통념이라는 통계적 차별(statistical discrimination)의 피해자가 될 가능성도 완전히 배제할 수 없다(채창균, 2012). 만약 학력이나 학벌에 의한 차별이 현실적으로 존재한다면, 학력이나 학벌보다 업무 수행능력을 더 잘 보여줄 수 있는 새로운 신호기제(screening device)의 구축의 필요성이 제기된다.

이 테스트는 개별 응시 학생들이 기업에 입사하기 위해 지원할 때 이 테스트 결과를 인사원서에 첨부하고 기업이 이를 참조하는 형태가 될 것이다. 이 테스트가 직업능력을 식별하는 데 유용하다는 인식이 확산되어 신입사원 채용 시에 반영된다면, 대학교육과 기업요구와의 부합도 제고, 대학평가 기제로의 활용, 소위 학벌 문제의 해소 및 과도한 스펙 쌓기 경쟁을 완화하는데도 기여할 수 있을 것이다.

평가결과를 기업이 적극적으로 활용하도록 하기 위해서는 테스트 내용의 타당성에 대한 지속적인 점검(Validity Test 등)을 통해 테스트 내용이 당초의 목적에 부합될 수 있도록 계속 개선해가는 작업이 요청된다.

또한 제도 시행 초기에 대학생의 참여가 활성화되도록 하기 위해서는, 참여를 유도하는 다양한 유인책을 마련하는 문제에 대한 검토도 필요하다. 예를 들어 공기업이나 공무원 시험을 응시할 때, 가점을 부여하거나 경우에 따라서는 이 테스트의 결과를 선별기제로 활용하도록 하는 등 공무원이나 공공부문의 취업과 연계시킨다면 효과가 강력할 수 있을 것으로 예상된다.

(6) 청년창업의 활성화

청년창업의 활성화는 ‘좋은 일자리’를 구하지 못한 경우의 대안이라는 관점에서 접근하는 것에서 창의성을 기반으로 한 청년창업에 대한 지원시스템을 확보하는 방향으로 개편되어야 한다. 창의적 아이디어에 대한 엄밀한 판단이 가능한 시스템을 전제로, 창의적 아이디어에 대한 창업지원 컨설팅, 운영자금 포함 창업금융지원 등을 제공하고, 사업실패 시의 재기 기회 제공 등의 지원책 마련이 필요하다.

현재 청년창업의 가장 큰 애로사항은 창의적 벤처창업의 사업성을 판단하고 이에 대해 투자하고 신용을 제공하는 벤처캐피탈(엔젤투자)의 기능이 취약하다는 점이다. 이는 기본적으로 민간 금융시장에서 수행해야 할 역할이나 대다수의 금융기관은 이러한 기능을 수행할 정도로 특화된 역량을 갖추지 못한 실정이다. 벤처투자가 활성화되지 못하는 또 다른 이유는 벤처투자자금을 회수할 체계가 형성되어 있지 못하다는 점이다. 현재 우리나라의 경우 벤처투자자금의 사실상 유일한 회수 경로는 코스닥시장 상장(IPO)이며, 미국 등 선진국의 경우 활성화되어 있는 M&A를 통한 투자자금 회수는 미미한 실정이다.

따라서 청년층의 창의적 창업을 활성화하기 위해서는 우선 창업기업

과 투자자 사이를 연결하는 네트워크의 형성을 지원하는 체계가 필요하다. 최근 정부 주도로 구축된 ‘엔젤투자지원센터’는 창업의 경험이 없는 청년에게 이러한 네트워크를 제공하는 기능을 할 수 있다. 그러나 엔젤투자지원센터는 지배구조를 정부주도에서 민간 금융기관이 참여하는 방식으로 개편하여야 실질적인 효과성을 강화될 것이다. 둘째, 벤처투자 활성화를 위해 벤처기업의 투자자금 회수를 용이하게 할 수 있는 체계를 구축해야 한다. 이는 벤처기업의 M&A 활성화를 위한 거래소의 형태로 운영될 수 있을 것이다. 이와 더불어 엔젤투자에 대한 세제지원 강화를 통해 대기업 및 금융기관의 엔젤투자 참여를 장려할 필요가 있다. 셋째, 정부에서 엔젤투자에 대한 매칭펀드를 조성하여 청년창업을 지원하는 방안도 한시적으로 고려할 필요가 있다.

(7) “청년의무고용할당제” 의 문제

최근 들어, 기존 정책으로는 청년고용 문제의 획기적 개선이 어렵다고 판단하고 보다 강력한 정책수단이 도입되어야 한다는 주장이 정치권을 중심으로 제기되고 있다. 이러한 정책제안 중 가장 대표적인 것이 청년의무고용제도 또는 청년고용할당제이다. 제안에 따라 차이가 있기는 하지만, 전형적인 제안은 일정 규모 이상의 대기업과 공공부문에 일정 비율의 청년층 고용의무를 부과하는 것을 내용으로 한다. 여기에 고용형태를 정규직으로 제한하거나 최소 계약기간을 설정하여 고용의무의 내용을 강화하는 등의 내용이 추가되기도 한다.⁸⁾

이 제안의 기본적 발상은 기업에게 청년층에 대한 고용할당

8) 벨기에의 로제타 플렌 등 청년의무고용할당제에 관한 자세한 분석은 이인재 (2012)를 참조하기 바란다.

(employment quota) 의무를 부과하여 청년층 고용을 증가시킨다는 것이다. 즉, 기존 청년층 고용비율보다 높은 의무고용 비율을 설정하면, 기업이 이 비율만큼 청년층을 추가로 고용하게 되고 그 결과 청년층 고용이 증가효과를 기대할 수 있다는 발상이다. 그러나 고용할당 의무의 부과가 기업의 고용 패턴에 미치는 효과는 생각처럼 단순하지 않다. 고용할당 의무는 기업의 비용구조를 변화시켜 청년과 비청년층 고용에 영향을 미치며, 기업의 전체 고용수준에도 변화를 야기한다.

첫째, 기존에 고용할당 비율을 넘어 청년층을 고용하고 있는 기업에서는 청년의무고용제는 아무런 영향을 미치지 않는다. 둘째, 고용할당 의무를 충족하고 있지 못하고 있는 기업에서는 고용할당 의무의 부과가 청년층과 비청년층에 다르게 작용한다. 우선 청년층 고용에 미치는 효과는 정(+)¹의 대체효과와 음(-)²의 규모효과로 인해 불분명하다. 대체효과가 규모효과보다 크다면 청년층 고용이 증가할 것이다. 반면 고용할당 의무의 부과는 기업의 비청년층 고용을 감소시킨다. 대체효과와 규모효과가 모두 음(-)의 방향으로 작용하기 때문이다. 셋째, 고용할당 의무의 부과는 기업의 청년고용을 증가시킬 수 있으나, 비청년고용을 감소시킨다. 따라서 청년의무고용제의 전체적인 고용효과는 이들 효과의 상대적 크기에 달려 있다.

이와 함께 목표 집단(target group) 설정 및 기업의 고용의무 준수에 대한 인센티브 설정 등에 따라 제도 시행의 고용효과 및 부수효과가 크게 달라질 수 있다. 첫째, 목표 집단을 연령만을 기준으로 상대적으로 폭넓게 정의하면 소위 거품 걷어가기 효과(creaming effects)가 발생할 가능성이 매우 높다. 고용할당 비율이라는 제약조건에 직면한 사용자는 주어진 쿼터를 가급적이면 고숙련 청년으로 채우려고 할 것이다. 비록 프로그램이 저숙련 청년의 고용에 보조금 지급이나 사회보험료

감면 등 추가적 혜택을 둔다고 하더라도 기업의 고속권 채용에 대한 강한 유인을 역전시키지는 못할 것으로 판단된다. 따라서 청년의무고용할당제는 저속권 청년보다는 고속권 청년에게 더 많은 혜택을 부여하는 결과를 가져올 것이다.

둘째, 의무고용할당과 더불어 기업에게 보조금이나 사회보험료 감면의 유인을 제공할 경우 발생하는 사중손실(deadweight loss)의 문제가 있다. 일반적으로 고용과 연계된 보조금 정책에서는 항상 사중손실이 발생한다. 만일 위에서 지적한 대로 대다수의 신규채용자가 고속권 청년으로 채워진다면 사중손실의 효과가 확대되어 나타날 가능성이 높다. 이들 중 대다수는 의무고용할당제가 제공하는 유인 없이도 고용되었을 가능성이 높기 때문이다.

셋째, 고용의 질이다. 벨기에의 로제타 플랜에서처럼 최소 계약기간만을 정하고 계약형태에 대해 규제하지 않는다면 사용자들이 고용할당 의무를 충족시키기 위해 비정규직 형태로 근로자를 고용할 가능성이 있다. 따라서 프로그램이 청년층에게 상대적으로 낮은 질의 일자리를 제공한다는 비판이 제기될 수 있다.

기본적으로 청년의무고용할당제는 기업 내 다른 연령계층의 고용에 부정적 영향을 미치게 되어 일자리 창출 정책이라기보다는 일자리 나누기 정책에 가깝다. 또한 한시적으로는 모르지만 장기적으로는 지속 가능하지 않은 정책이다. 예를 들어, 기업에게 5%의 청년층 신규채용 의무를 부과하면 인력조정이 없다면 기업의 규모는 약 14년 후에 2배가 된다. 따라서 청년의무고용할당제는 기대효과보다는 부정적 효과가 큰 정책이다.

정책추진 로드맵

	1년차	2년차	3년차	4년차	5년차
고용창출능력 제고					
- 규제완화를 통한 서비스산업 활성화					
고용보호법제 개혁					
- 정규직 고용보호 완화					
대학구조조정 및 교육혁신					
- 유인 제공을 통한 대학구조조정 가속화					
- 부실대학 식별과 자율적 퇴출 및 피인수를 위한 제도 개선					
- 대학 간 인수합병에 대한 유인책 제공					
- 산학연계 재정지원시스템 개선					
고졸취업 확대					
- 열린 고용정책 지속 추진					
- 직무급·성과급 확산을 통한 학력 간 임금격차 축소					
핵심직업능력평가시스템의 도입을 통한 학교-직장 간 이행기간 축소					
- 직업능력평가시스템 활용					
청년창업 활성화					
- 창업기업·투자자 연결 네트워크 형성					
- 벤처자금 투자회수 방식 다양화					

참고문헌

- 권태희 외(2011), “청년층 노동시장 진입지연의 실태분석과 정책과제”, 한국고용정보원
- 김대일(2004), “경제위기 이후 청년실업의 변화와 원인”, 유경준 편, 「한국경제의 구조변화와 고용창출」, 한국개발연구원, pp.407-461
- 김안국의(2010), “대졸자의 노동시장 이행연구”, 한국직업능력개발원
- 김용성(2008), “청년실업의 원인과 정책적 대응방안”, 한국개발연구원
- 남재량 외(2011), “청년층 노동시장 진입 및 정착방안 연구”, 한국노동연구원
- 변양규(2011), “청년의무고용할당제에 대한 논의 및 시사점”, KERI Brief 11-23
- 오호영(2012), “청년층 취업난과 미스매치”, HRD Review, 15(1), pp.6-35
- 유경준 · 신석하(2012.01), “한국경제의 고용창출능력은 저하되었는가?”, KDI 정책포럼, No. 244
- 이인재 외(2010), “노동시장 유연성 제고를 위한 한국적 모델 연구: 고용 · 해고제도를 중심으로”, 기획재정부
- 이인재(2012), “청년의무고용제도의 분석”, HRD Review, 15(1), pp.82-103.
- 채창균(2012), “핵심직업능력평가시스템의 구축”, HRD Review, 15(1), pp.64-81
- Centre international de Recherches et d'Information sur l'Economie publique, sociale et coopérative (CIRIEC), Université libre de Liège (ULG) et Vrije Universiteit Brussels (VUB) (2003), Evaluation de la Convention de premier emploi, rapport final, Liège

Nicaise, I.(2001), “The Belgian 'Rosetta Plan': Appealing to Corporate Responsibility in the Fight against Youth Unemployment”,
Katholike Univeriteit Leuven, mimeo, June

OECD(2007), Des emplois pour les jeunes: Belgique

OECD(2010), Off to a Good Start: Jobs for Youth

OECD(2011), Education at a glance

여성인력 활성화(activation)를 위한 정책과제

한국여성정책연구원 김중숙

요약

.....

1. 서론

□ 낮은 경제활동참가율이 가져오는 문제점

- 알려진 바와 같이 우리나라 여성들의 고학력화는 빠른 속도로 진행되고 있으며 결과적으로 청년층의 경제활동참가율은 여성이 남성을 추월하고 있음. 그러나 청년층 이후 여성들의 노동시장 성과는 여전히 남성에 비하여 열악한 상태이며 혼인이나 임신, 출산 및 육아로 인한 노동시장 이탈은 여전히 심각한 수준임. 이러한 대규모의 비경제활동인구화가 생산성이 높은 여성들의 활용을 어렵게 하여 인력활용의 비효율성을 초래하고 있음
- 여성들의 낮은 경제활동참가율은 소득격차를 확대하고 노후 빈곤화 우려를 낳고 있음. 빈곤집단 중에서도 여성가구주 가구를 중심으로 하는 여성 비중이 높고, 빈곤하면서도 취업하지 못한 여성들의 비중도 높아 향후 고령사회에서 여성빈곤 문제가 심각해질 것임. 반면 공적연금은 경제활동을 기반으로 설계되어 있어 경제활동의 참여는 연금수급에 결정적인 영향을 미침. 근로연계복지제도의 확대로 인하여 사회보장제도가 근로장려세제나 근로장려금 등으로 변화하기 때문에 빈곤정책의 지원을 받기 위해서도 여성고용은 중요한 문제임

- 여성 노동시장에서 나타나는 다양한 문제점은 여성의 경제활동 특성과 밀접한 관련을 맺고 있음. 출산 및 육아 등으로 노동시장을 떠난 이후 여성들은 노동시장으로 복귀하는데 어려움을 겪고 일반적으로 본인이 이전에 근로하던 직종보다 낮은 직종으로 이동하면서 급격한 임금의 손실, 고용지위의 악화를 경험함(김중숙 외, 2011)
- 장시간 근로 등 남성중심적 근로문화로 인하여 일과 가정의 양립을 어렵게 하며 여성의 고위직급화 등 유리천정을 극복하기 어려운 문제가 발생함. 이러한 문제들은 여성들의 비경제활동인구화를 촉진하는 부정적인 역할을 하고 있음

□ 국제사회에서 우리나라 여성의 낮은 지위

- 여성들의 지위를 나타내는 국제 지표들에서 우리나라는 여전히 하위권을 기록하고 있음. 여성권한척도(GEM)는 유엔개발계획(UNDP)에서 국가별로 여성의 정치·경제활동과 정책과정에서의 참여도를 측정하여 고위직에서의 남녀평등정도를 평가한 것이며 우리나라는 109개 국 중 61위 수준임

□ 향후 우리나라 여성고용을 위한 일차적인 목표는 활성화(activation)

- 지난 10년간 여성고용을 위한 정책의 추진은 양적인 목표를 달성하는데 집중되어 있었음. 그러나 목표로 수립했던 여성의 경제활동참가율, 고학력여성의 경제활동참가율, 성별 임금격차의 해소 등은 큰 변화를 가져오지 못했음
 - 여성고용의 목표를 설정함에 있어 취업이라는 제한된 범위, 성별 특성을 고려하지 못한 결과중심의 목표에서 탈피하여, 여성들의 활성화를 통하여 중장기적으로 여성들의 취업을 증가시키고 구조적인 문제점을 개선해 나갈 수 있도록 해야 할 것임

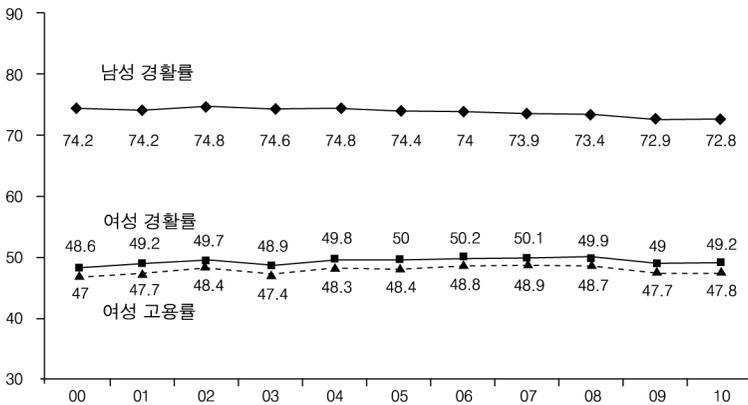
- 향후 여성인력 활성화를 위하여 비경제활동 상태의 여성들을 활성화하고 노동시장의 구조적 문제점을 개선하여 지속적으로 경력을 이어나갈 수 있도록 하는 정책방안을 모색하는 것이 본 연구의 목적임

2. 현황과 문제점

□ 여성의 경제활동참가율 저조

- 우리나라 남녀의 경제활동참가율은 성별로 매우 다른 특성을 보임. 남성의 경제활동참가율은 70% 이상을 차지하는데 반하여 여성의 경제활동참가율은 50% 미만으로 남녀 간 격차가 20%p 이상 발생하고 있음
 - OECD 국가들의 여성 경제활동참가율은 매우 높은 수준으로 상당수의 국가들에서 60% 이상을 보이고 있으며 우리나라가 일본, 터키 등과 함께 가장 낮은 몇 개국 중 하나임

(단위: %)



자료: 통계청(각 연도), 경제활동인구조사.

〈그림 1〉 성별 경제활동참가율과 고용률 추이(2000~2010년)

□ 여성의 경력단절 현상과 문제점

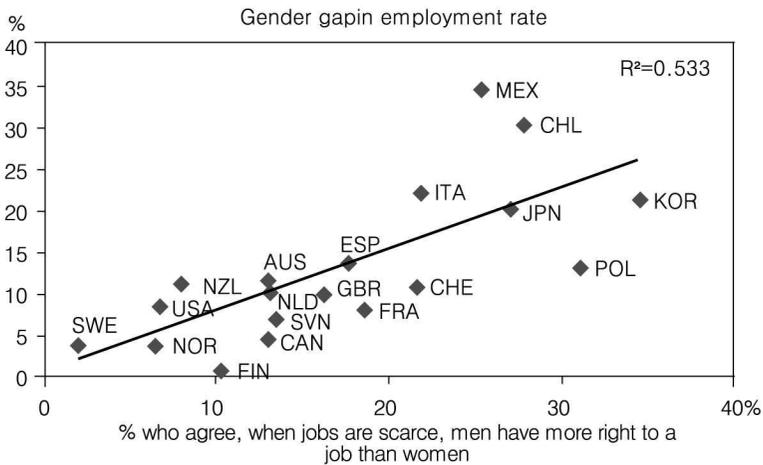
- 여성 경제활동참가율은 연령대별로 매우 상이한 모습을 보임. 20대 후반부터 30대 초반 연령에 자녀의 출산, 육아기를 맞으며 노동시장을 떠나는 경력단절과, 육아가 어느 정도 완료되는 40대 중후반에 다시 노동시장으로 복귀하는 M curve 현상에서 기인함.
 - 여성비경제활동인구 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 가사이며 이어서 통학, 육아가 큰 비중을 나타냄. 반면 남성은 비경제활동인구 규모도 여성에 비하여 적고 가사나 육아로 인한 비경제활동인구화는 거의 나타나지 않고 통학 및 기타 사유가 대부분을 차지하고 있음
 - 여성들이 경험하는 경력단절 기간은 평균 10여 년으로 나타나며(오은진 외, 2008), 경력단절 이후에는 불안정한 고용지위를 경험하고 저임금, 저부가가치 업종으로 취업하는 경향이 일반적임
 - 경력을 단절한 여성들은 고학력, 저학력을 불문하고 이후 저기술업종과 직종으로 재취업하는 경향이 강하게 나타남. 혼인이나 임신, 출산, 육아나 가사 등으로 경력을 단절한 이후에는 재취업한다 하더라도 평균 21.9%의 임금 및 소득손실을 경험하는 것으로 나타났음

□ 여성의 경제활동에 대한 사회문화적 배경의 영향

- 2011년 통계청에서 실시한 한국의 사회조사 결과, 우리나라 15세 이상 인구의 84.3%가 여성취업에 대해서 ‘직업을 가지는 것이 좋다’라는 견해를 보였음. 그러나 여성들이 취업을 하는 것이 좋다고 응답한 국민들의 인식 내에서도 남녀 모두에게 경력단절

없이 취업을 하는 것이 좋다는 응답은 50.6%에 불과하여 여전히 우리 사회에서 여성들이 생애사건을 거치며 경력이 단절될 수밖에 없는 사회문화적 환경이 상당한 수준으로 남아 있음

- 우리나라 남녀의 고용률 격차는 문화적인 태도와 밀접한 관련을 맺고 있음. 직업이 제한되어 있을 때 남성이 여성에 비하여 직업을 가질 권리를 가진다는 응답은 우리나라에서 가장 높게 나타남



자료: OECD(2005), World Value Survey.에서 재인용

〈그림 2〉 취업에 대한 인식과 성별 고용률 격차와의 관련성

□ 여성 비경제활동의 사회적 비용

- 여성들 중 비경제활동인구 비중이 높고 취업하더라도 불안정한 고용형태를 가진 경우에는 근로와 연계된 사회보험에서의 누락이 다수 발생하고 있어 고용불안이나 소득보장에서 광범위한 사각지대를 형성함. 이들은 이후 정부의 사회보장비용을 증가시키는 원인이 됨

- 여성비경제활동인구 취업지원을 위한 사회적 비용의 지출이 발생하고 있음. 정부의 주요 재정 지원 일자리사업은 여성들을 위한 것이라고 할 만큼 여성들의 비중이 높음. 여성만을 대상으로 하는 여성가장 취업훈련 뿐 아니라 디딤돌 일자리, 빈곤층을 대상으로 하는 자활훈련의 여성참여 비중은 80%를 상회하고 사회적 일자리사업의 여성참여 비중도 73.8%에 달함
 - 그러나 정부지원 일자리사업의 특성은 참여자들로 하여금 반복적으로 단순노무직 중심의 일자리사업에 참여하도록 함으로써 경제적 자립을 지원하는데 매우 부족함

3. 시사점 및 정책과제

(1) 여성인력 활용을 위한 정책 추진 현황

□ 현재 여성인력활용을 위한 주요 정책들

- 주요 정책 수단은 취업지원과 직업훈련, 일과 가정 양립 및 모성 보호 제도임
 - 전술한 바와 같이 취업지원 정책은 경력단절 여성에 집중되어 있으나 규모와 예산이 수요에 비하여 부족한 상황임. 정책추진의 효율성을 중심으로 제도가 설계되어 수요자의 특성과 부합하지 않는 문제가 있음
 - 직업훈련제도는 취업성고가 낮은 여성에게 계좌발급을 제한하는 등 지나치게 취업 성과중심 목표를 설정하고 있어 활성화 전략의 수단이 되지 못하는 문제가 있음

〈표 1〉 현재 여성인력활용 정책들의 문제점

대상	분야	세부과제	문제점
취업지원 및 직업훈련	취업지원	경력단절 여성 새로일하기 사업	새로일하기 센터 수와 예산 부족 수요자 중심이 아닌 정책공급자 중심의 정책전달: 여성특화사업에 대한 통합
	직업훈련	직업훈련개발계좌제	물량배정방식 제한으로 인한 훈련분야 편중 취업성과 낮은 분야의 계좌발급 제한
일·가정 양립지원	일하는 여성지원을 위한 보육정책	보육료지원, 보육시설 맞벌이 우선 이용 제도	맞벌이 보육료지원 효과 미약 조부모 돌봄 비중 높음 보육료 지원제도의 실효성 낮음
	일·가정양립정책	유연근로제 육아기 근로시간 단축제 육아휴직	장시간 근로 유지 육아휴직의 활용도 낮음 비정규직 육아휴직 활용수준 매우 낮음
모성보호	모성보호	산전후휴가 산전후휴가 후 계속 고용 징려금	비정규직 산전후휴가 활용도 낮음 산전후휴가로 인한 고용불안

자료: 김종숙 외(2010), 제2차 여성인력개발종합계획수립을 위한 기초조사 연구. 여성가족부

- 일과 가정의 양립을 지원하는 주요 정책 중, 보육정책과 근로시간 제도는 제도의 변화에 비하여 활용도가 떨어지는 제도와 현실 간 괴리가 큼
 - 모성보호는 고용지위에 따른 활용격차가 커서 개선이 필요함

(2) 정책과제

□ 여성대상 취업지원 사업 개선

- 비경제활동상태 기간이 긴 여성들의 특성에 맞는 정책의 추진이 필요
 - 취업지원사업과 직업능력개발사업의 목표가 취업에만 집중될

경우, 활성화를 위한 정책수단이 부재해지는 결과를 낳고 있음. 여성의 특성에 적합하게 목표를 설정하고 다양한 정책경로 마련이 요구됨

- 여성 활성화 전략(activation)에 효과적인 사업의 예산규모를 증가시키고, 기존 사업들을 재구조화하여 성과를 제고하도록 해야 할 것임. 따라서 현재 추진되는 취업지원사업과 직업훈련 사업을 여성 활성화 전략의 주요 사업으로 하여 성과지표를 취업률이 아닌 구직수요 발굴, 직업역량 강화로 바꾸어나갈 필요가 있음

□ 모성보호 및 일·가정양립 제도의 개선

- 모성보호 제도가 지속적으로 개선되어 왔어도 여전히 일하는 여성들의 모성이 충분히 보호되고 있지 않아 경력단절을 초래하고 있음에 주목할 필요가 있음. 법제도의 마련에도 불구하고 적용의 사각지대가 크게 나타나 정책과 체감 간 괴리가 큰 문제점을 해결해 나갈 필요가 있음
- 여성근로자들이 일과 가정을 양립하는데 가장 어려움을 겪는 것은 자녀양육임(김종숙 외, 2011). 육아휴직제도 역시 지속적으로 개선되어 왔으나 여전히 사업장 단위에서 사용률이 낮은 문제가 있음
- 육아휴직 활용실적이 낮은 원인은 대체인력의 부족, 인사상의 불이익 등이 가장 주된 원인이 되기 때문에 실질적으로 사업장에서의 인력활용에 대한 전략이 수립되지 않는다면 육아휴직 사용이 증가하는데 한계가 있음
- 일·가정양립을 위한 각종 제도의 실효성 제고가 필요

- 자녀양육을 지원하는 보육제도에서 보육의 수요가 지속적으로 발생하는 근로여성을 대상으로 하는 정책을 우선적으로 추진하여 여성들의 근로유인을 확대하는 것이 지속가능하고 바람직한 정책대안이 될 수 있을 것임
- 장기적으로 기업의 측면에서는 근로자의 생산성을 제고하고, 근로자의 입장에서는 장시간근로를 줄임으로써 생산성 향상과 일·가정양립 여건을 만들어 나가는 공동의 협력이 중요한 과제임

1 서론

(1) 여성노동력의 경제활동인구화는 왜 필요한가?

1) 낮은 경제활동참가율이 가져오는 문제점

여성들의 낮은 경제활동참가율은 인력활용 면에서 비효율성을 초래하는 것으로 알려져 있다. 알려진 바와 같이 우리나라 여성들의 고학력화는 빠른 속도로 진행되고 있으며 결과적으로 청년층의 경제활동참가율은 여성이 남성을 추월하고 있다. 그러나 청년층 이후 여성들의 노동시장 성과는 여전히 남성에 비하여 열악한 상태이며 혼인이나 임신, 출산 및 육아로 인한 노동시장 이탈은 여전히 심각한 수준이다. 이러한 대규모의 비경제활동인구화가 생산성이 높은 여성들의 활용을 어렵게 하여 인력활용의 비효율성을 초래하는 것으로 나타난다.

여성들의 낮은 경제활동참가율은 소득격차를 확대하고 노후 빈곤화 우려를 낳는다. 여성들의 낮은 경제활동참가율은 소득의 부족, 노후준비의 부족 등을 초래하여 노후 빈곤화 가능성을 높인다. 빈곤집단 중에서도 여성가구주 가구를 중심으로 하는 여성 비중이 높고 빈곤하면서도 취업하지 않은 여성들의 비중도 높아 향후 고령사회에서 여성빈곤 문제가 심각해질 것이다.

공적연금은 경제활동을 기반으로 설계되어 있어 경제활동의 참여는 연금수급에 결정적인 영향을 미친다. 여성들은 비취업자가 많고 생애 근로경력이 짧아 수급권을 획득하는데 한계가 있으며 배우자로부터의 파생수급권에 의지하는 상황이다. 그러나 이러한 파생수급권은 혼인관계의 불안정성 등 가족구조의 변화 등으로 향후 불확실성이 커질 수

있다. 동시에 근로연계복지제도의 확대에 의하여 사회보장제도가 근로장려세제나 근로장려금 등으로 변화하기 때문에 빈곤정책의 지원을 받기 위해서도 여성고용은 중요한 문제이다.

여성 노동시장에서 나타나는 다양한 문제점은 여성의 경제활동 특성과 밀접한 관련을 맺고 있다. 출산 및 육아 등으로 노동시장을 떠난 이후 여성들은 노동시장으로 복귀하는데 어려움을 겪는다. 일반적으로 본인이 이전에 근로하던 직종보다 낮은 직종으로 이동하면서 급격한 임금의 손실, 고용지위의 악화를 경험한다(김종숙 외, 2011).

비경제활동인구에서 취업자로 빈번하게 이행하는 여성들의 경우, 비공식부문으로 근로하거나, 고용불안, 저임금, 영세사업장 근로 등 노동시장에서의 구조적인 문제점을 반복적으로 만들어내고 있으며 이들에게 정책전달 자체가 어려워 정책의 사각지대를 낳는다.

장시간 근로 등 남성중심적 근로문화로 인하여 일과 가정의 양립을 어렵게 하며 여성의 고위직급화 등 유리천장을 극복하기 어려운 문제가 발생한다. 이러한 문제들은 여성들의 비경제활동인구화를 촉진하는 부정적인 역할을 하고 있다.

2) 저출산과 고령화로 인한 여성인력 활용 필요성

저출산, 고령화로 나타나는 인구구조의 변화는 우리나라의 인력활용 구조 변화를 야기하고 있다. 통계청의 장래인구추계에 의거하면, 생산가능인구는 2016년 3천 704만 명(인구의 72.9%)을 정점으로 감소하며 저출산과 고령화가 주된 원인이다. 이에 따라 경제의 생산성 하락 등이 예상되며 현재보다 근로자들의 생산성 향상이 불가피해진다.

생산성의 향상을 위해서는 생산성이 높은 인력의 활용이 무엇보다 중요한 과제가 되며, 가용한 인적자원의 풀을 확대하기 위한 노력이 요

구된다. 특히 여성인력의 활용은 주요한 국가전략으로 대두되어야 할 것이다.

〈표 1〉 성별 생산가능인구 규모와 비중 전망 (단위: 천 명, %)

		남성		여성		전체	
		규모	비중	규모	비중	규모	비중
	2005	18,616	(48.6)	19,683	(51.4)	38,300	(100.0)
	2010	19,811	(48.9)	20,688	(51.1)	40,499	(100.0)
	2015	20,578	(48.9)	21,481	(51.1)	42,060	(100.0)
연평균 증감규모	2005-2010	239		201		440	
	2010-2015	153		159		312	
	2005-2015	196		180		376	
연평균 증가율	2005-2010	1.28		1.02		1.15	
	2010-2015	0.77		0.77		0.77	
	2005-2015	1.05		0.91		0.98	

자료: 김종숙 외(2010), 제2차 여성인력개발종합계획수립을 위한 기초조사연구. 여성가족부, p48에서 재인용.

3) 국제사회에서 우리나라 여성의 낮은 지위와 요인들

여성들의 지위를 나타내는 국제 지표들에서 우리나라는 여전히 하위권을 기록하고 있다. 여성권한척도(GEM)는 유엔개발계획(UNDP)에서 국가별로 여성의 정치·경제활동과 정책과정에서의 참여도를 측정하여 고위직에서의 남녀평등정도를 평가한 것이며 우리나라는 109개 국 중 61위 수준이다.

여성권한척도(GEM: Gender Empowerment Measure)는 여성 국회의원 수, 행정관리직과 전문기술직 여성비율, 그리고 남녀소득차를 기준으로 여성의 정치·경제활동과 정책과정에서의 참여도를 측정하여 고위직에서의 남녀평등정도를 평가하는 것으로 우리나라 여성들의 경제적, 정치적 권한은 여전히 선진국의 수준과 격차를 보이고 있음을 알 수 있다.

이러한 격차는 최근 우리사회가 경험하는 젊은 세대 여성들의 활약에 비추어 보면 체감하기 어려운 지표이지만, 실제로 지표를 결정하는 경제활동참여 수준, 소득격차, 의사결정 지위로 이행하는데 있어서의 유리천장 등은 여전히 심각하다. 국제사회에서 우리나라의 지위를 개선하기 위해 여성의 경제활동참여 수준을 개선하는 것은 매우 중요한 과제이다.

(2) 여성인력의 활성화(activation): 여성인력활용의 과제

전술한 바와 같이 여성 비경제활동인구의 비중이 높다는 것은 다양하고 구조적인 여성의 노동시장 문제점을 낳고 있다. 여성고용정책의 효과성을 제고하기 위한 향후 목표와 방향을 설정할 필요가 있다.

지난 10년간 여성고용을 위한 정책의 추진은 양적인 목표를 달성하는데 집중되어 있었다. 그러나 목표로 수립했던 여성의 경제활동참가율, 고학력여성의 경제활동참가율, 성별 임금격차의 해소 등은 큰 변화를 가져오지 못했다. 양적인 목표달성이 어려운 원인은 여성노동시장의 구조적 문제점을 해소하는데 어려움을 겪었기 때문이며, 사회 저변에 남아있는 여성인력활용에 대한 문화에서 실질적인 변화가 가시화되지 않았기 때문이다.

향후 우리나라 여성고용을 위한 일차적인 목표는 활성화(activation)가 되어야 한다. 여성들의 특성은 전 생애를 걸쳐 경제활동을 지속하는 남성과 다르다. 특성이 다른 대상의 고용지원 정책 목표 역시 다르게 설정해야 한다. 고용정책의 목표를 비경제활동인구의 경제활동인구화와 같은 것으로 설정할 경우, 장기적으로 여성고용의 구조 개선을 위한 다양한 정책을 모색할 수 있다.

활성화를 목표로 취업상담, 직업훈련 등 여성고용을 위한 정책들이 추진되면 여성고용정책이 보다 포괄적으로 추진될 수 있으며 여성의 구직 활동이 가시화되고 결과적으로 고용개선에 기여할 수 있을 것이다.

(3) 연구의 목적 및 내용

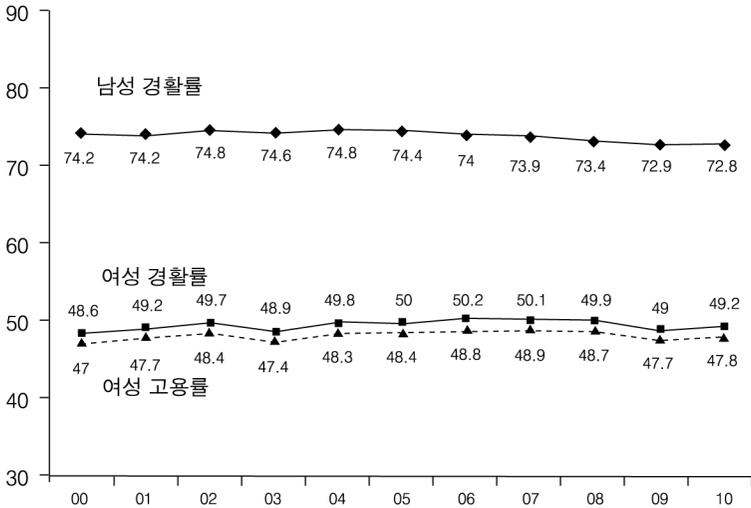
본 연구는 여성 비경제활동인구의 경제활동인구화라는 목적을 달성하기 위한 정책과제를 발굴하는 것이다. 여성고용의 목표를 설정함에 있어 취업이라는 제한된 범위, 성별 특성을 고려하지 못한 결과중심의 목표에서 탈피하여 여성들의 활성화를 통하여 중장기적으로 여성들의 취업을 증가시키고 구조적인 문제점을 개선해 나갈 수 있도록 해야 할 것이다. 위의 목적을 달성하기 위하여 본 연구는 여성고용의 현황과 문제점을 중심으로 향후 중점적으로 추진해야 할 정책을 발굴하고자 하였다.

(1) 우리나라 여성고용의 현황

1) 여성의 경제활동참가율 저조

우리나라 남녀의 경제활동참가율은 성별로 매우 다른 특성을 보인다. 남성의 경제활동참가율은 70% 이상을 차지하는데 반하여 여성의 경제활동참가율은 50% 미만으로 남녀 간 격차가 20%p 이상 발생하고 있다.

(단위: %)



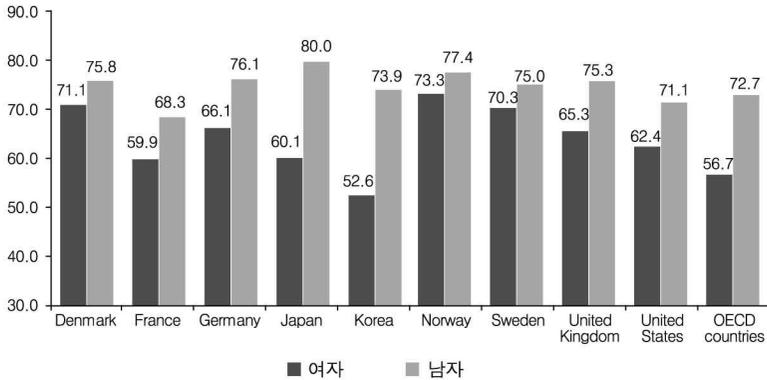
자료: 통계청(각 연도), 경제활동인구조사.

〈그림 1〉 성별 경제활동참가율과 고용률 추이(2000~2010년)

위와 같은 남녀의 경제활동참가율 특성은 2000년대 이후 거의 변화가 없어 경제활동참가율의 성별격차가 고착화되고 있음을 보여주고 있다. 여성의 고용률 역시 2000~2010년 동안 거의 변화하지 않고 있어 여성들의 실업도 상당히 안정적으로 낮은 수준임을 보여주고 있다.

OECD 국가들의 여성 경제활동참가율은 매우 높은 수준으로 상당수의 국가들에서 60% 이상을 보이고 있으며 우리나라가 일본, 터키 등과 함께 가장 낮은 몇 개국 중 하나이다. 남녀의 경제활동참가율 격차를 비교하면, 한국의 격차가 특히 크게 나타나고 격차가 큰 대표적인 국가가 우리나라와 일본이다. 우리나라와 일본이 가지는 경제구조 및 사회문화적 특성이 성별 격차와 관련이 있음을 짐작할 수 있다.

(단위: %)



자료: OECD Labour statistics(2010).

〈그림 2〉 주요국의 성별 고용률(15~64세)

경제활동참가율에 영향을 미치는 노동공급 측면에서의 요인 중 인적 자본은 매우 중요한 요인이다. 우리나라 남녀의 인적자본은 대학진학률 등을 고려할 때 거의 차이를 보이고 있지 않다. 따라서 우리나라 여성들의 낮은 경제활동참가율을 설명하기 위해서는 인적자본의 특성보다는 노동시장의 구조적 요인들, 사회·문화적인 특성들을 이해하는 것이 중요하다.

〈표 2〉 고등학교 졸업자의 대학진학률 변화

(단위: %)

졸업연도	일반계 고교 졸업자			전문계 고교 졸업자		
	남학생	여학생	전체	남학생	여학생	전체
2000	83.4	84.6	83.9	48.2	35.7	42.0
2011	72.0	78.6	75.2	64.4	62.9	63.7

자료: 교육통계연보 2000, 2011.

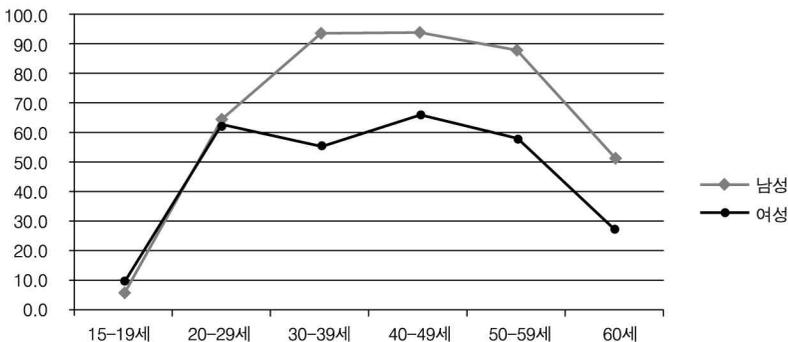
2) 여성의 연령대별 경제활동참가율 특성

위와 같이 낮은 수준의 여성 경제활동참가율은 연령대별로 매우 상이한 모습을 보인다. 우리나라 여성들은 20대에 본격적으로 경제활동을 시작하게 되며, 25~29세에는 70%이상의, 남성과 매우 유사한 수준의 높은 경제활동참가율을 보인다.

이후 30대 초반연령부터 경제활동참가율은 60% 미만으로 급락하고 이렇게 감소한 경제활동참가율은 40대 이후 다시 높아지는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 M자 곡선으로 불리며 일반적으로 고학력 여성들은 40대에 복귀하지 않아 L자 곡선을 나타낸다.

이러한 연령대별 경제활동참가율 특성의 가장 주된 원인은 20대 후반부터 30대 초반에 자녀의 출산, 육아기를 맞으며 노동시장을 떠나는 경력단절과, 육아가 어느 정도 완료되는 40대 중·후반에 다시 노동시장으로 복귀하는 현상에서 기인한다. 여성의 경제활동참가율은 여성들이 남성과 달리 경험하는 특수한 생애사건과 밀접한 관련을 갖는다고 볼 수 있다(박수미, 2002).

(단위: %)

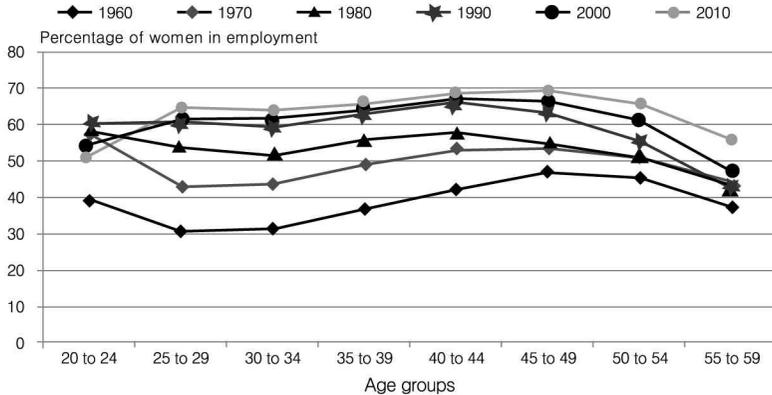


자료: 통계청(2011). 경제활동인구조사 원자료 분석

〈그림 3〉 남성과 여성의 연령대별 경제활동참가율

OECD 주요 국가들의 연령대별 여성의 경제활동참가율은 우리나라 여성의 경제활동참가율과 매우 다른 실태를 보여주고 있다. 자녀양육의 연령대인 30대에 우리나라 여성들이 보이는 것과 같은 경력단절 현상이 거의 나타나지 않는다. 30대 경제활동참가율은 오히려 20대보다 높은 국가들이 많고, 북유럽에 비하여 모성보호가 상대적으로 부족한 미국과 호주를 중심으로 다소간의 경제활동참가율 감소가 일어나고 있다.

우리나라 여성들의 경력단절 현상들은 꾸준히 개선되어오고 있으나 여전히 선진국들과 비교할 때 매우 열악한 것으로 나타나고 있다. 아래 그림은 OECD 국가들의 연령대별 경제활동참가율이 어떤 모습으로 변화해왔는지를 보여주고 있다. 1980년대 이후에는 경력단절로 인한 M자 곡선의 모습이 나타나지 않는다.



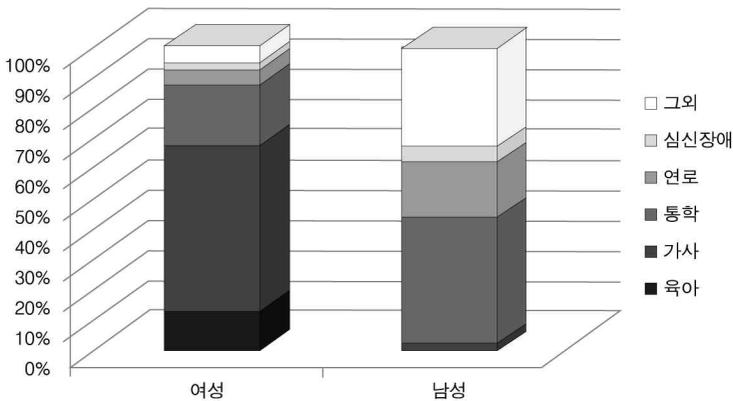
자료: OECD, Annual Labor Force Survey Indicator에서 재인용

〈그림 4〉 OECD 국가의 연령대별 고용률 변화

3) 비경제활동인구 규모 및 주요 사유들의 성별 차이

2012년 1월 현재 비경제활동인구는 1천 673만 6천 명 수준이며 이중 여성은 11,009천 명, 남성은 5,728천 명 수준으로 여성이 전체 비경제활동인구의 65.8%를 차지한다. 비경제활동인구의 사유를 살펴보면 규모 뿐 아니라 사유에서도 성별 차이가 크게 나타나고 있음을 알 수 있다.

여성 비경제활동인구 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 가사이며 이어서 통학, 육아가 큰 비중을 나타낸다. 반면 남성은 비경제활동인구 규모도 여성에 비하여 작고 가사나 육아로 인한 비경제활동인구화는 거의 나타나지 않고 통학 및 기타 사유가 대부분을 차지하고 있다. 따라서 우리나라 여성들의 경제활동참가율을 낮추는 주된 요인은 여전히 가사와 육아문제라고 요약할 수 있을 것이다.



자료: 통계청(2012). 경제활동인구조사 원자료 분석

〈그림 5〉 남녀 비경제활동인구의 사유

4) 여성취업의 사회문화적 영향

이렇듯 가사나 육아와 같은 특정 사유로 비경제활동인구로 남아있는 원인을 탐색함에 있어 사회·문화적 여건을 면밀하게 살펴볼 필요가 있다. 가사나 육아와 같은 활동이 우리나라에서만 이루어지는 것이 아니기 때문에 우리나라의 특정한 사회문화적 배경이 원인이 될 수 있다.

2011년 통계청에서 실시한 한국의 사회조사 결과, 우리나라 15세 이상 인구의 84.3%가 여성취업에 대해서 ‘직업을 가지는 것이 좋다’라는 견해를 보였고, 여성이 ‘가정에 전념하는 것이 더 중요하다’는 응답은 8.0% 불과하였다.

또한 직업을 가질 경우, 어느 시기에 취업하는 것이 좋은지에 대해 ‘가정에 관계없이 계속 취업’을 하는 것이 좋다는 견해가 50.6%로 절반 이상을 차지하고 있다. 그러나 동시에 출산 전과 자녀가 성장한 후라는 응답이 23.5%, 자녀가 성장한 후라는 응답이 14.1%, 첫 자녀 출산 전이나 결혼 전이라는 응답도 각각 7.1%와 4.7%로 나타났다.

즉 여성들이 취업을 하는 것이 좋다고 응답한 국민들의 인식 내에서도 남녀 모두에게 경력단절 없이 취업을 하는 것이 좋다는 응답은 50.6%이나 동시에 혼인이나 임신, 출산, 육아 등으로 인하여 경력단절을 하는 것이 좋다는 응답 역시 49.4%로 높았다. 여전히 우리 사회에서 여성들이 생애사건을 거치며 경력을 단절할 수밖에 없는 사회문화적 환경이 상당한 수준으로 남아 있음을 확인할 수 있다.

동시에 우리나라 여성들의 비경제활동비중이 과다한 사회구조적 원인에 대해서도 파악할 필요가 있을 것이다. 여성들이 취업하는데 장애요인이라고 생각하는 것 중 가장 주된 것은 ‘육아부담(46.4%)’이었고, 다음은 ‘여성에 대한 사회적 편견 및 관행(21.4%)’, ‘불평등한 근로여건(10.9%)’등 이었다.

〈표 3〉 여성취업에 대한 견해

(단위: %)

	계	직업을 가지는 것이 좋다							가정일에 전념하는 것이 더 중요	모르겠다	
		소계	결혼전 까지	첫자녀 출산전 까지	자녀 성장 후	출산 전과 자녀 성장후	가정일에 관계없이				
2011	100.0	84.3	100.0	4.7	7.1	14.1	23.5	50.6	8.0	7.8	
성 별	남자	100.0	80.9	100.0	5.4	8.4	15.3	23.0	47.8	9.7	9.4
	여자	100.0	87.6	100.0	4.1	6.0	13.0	23.9	53.1	6.3	6.2

주: 1) 조사대상이 15세 이상 인구임

자료: 통계청(2011). 사회조사.

여성이 일에 대한 능력이 부족하거나 직업의식이나 책임감이 부족하다는 응답은 각각 1.9%와 4.3%로 미미한 수준이었고, 구인정보를 구하기 어렵다는 노동시장 정보부족 원인도 2.1%에 불과하였다.

〈표 4〉 여성취업 장애요인

(단위: %)

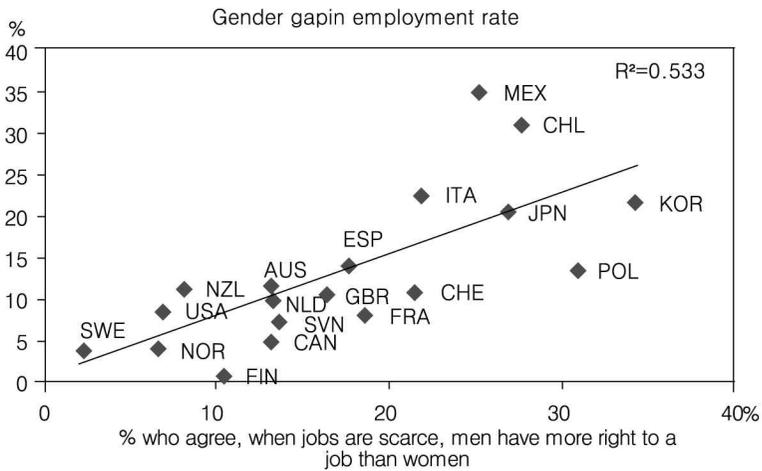
	계	사회적 편견 및 관행	직업 의식 책임감 부족	불평 등한 근로 여건	일에대한 여성 능력부족	구인정보 구하기 어렵다	육아 부담	가사 부담	기타	모르겠다	
											2011
성 별	남자	100.0	22.6	5.7	10.2	2.1	1.8	43.9	5.5	0.1	8.3
	여자	100.0	20.2	2.9	11.6	1.7	2.3	48.8	6.9	0.1	5.6

주: 1) 조사대상이 15세 이상 인구임

자료: 통계청(2011). 사회조사.

즉 우리나라 여성들의 경제활동참가율이 낮은 주요 원인 중에서 여성취업을 어렵게 하는 육아와 같은 상황적 요인들, 사회적 편견이나 근로여건과 같은 사회와 기업의 구조적인 문제점들이 매우 중요하다는 점을 알 수 있다.

우리나라 남녀의 고용률 격차는 문화적인 태도와 밀접한 관련을 맺고 있음이 국제적으로도 나타나고 있다. 직업이 제한되어 있을 때 남성이 여성에 비하여 직업을 가질 권리를 가진다는 응답은 우리나라에서 가장 높게 나타난다. 성별 고용률 격차와 이러한 태도는 매우 높은 상관관계를 가지는데 우리나라가 이에 해당하는 국가이며 일반적으로 여성의 고용률이 낮은 일본이나 멕시코 등이 유사한 국가들로 나타난다.



자료: OECD(2005), World Value Survey,에서 재인용

〈그림 6〉 취업에 대한 인식과 성별 고용률 격차와의 관련성

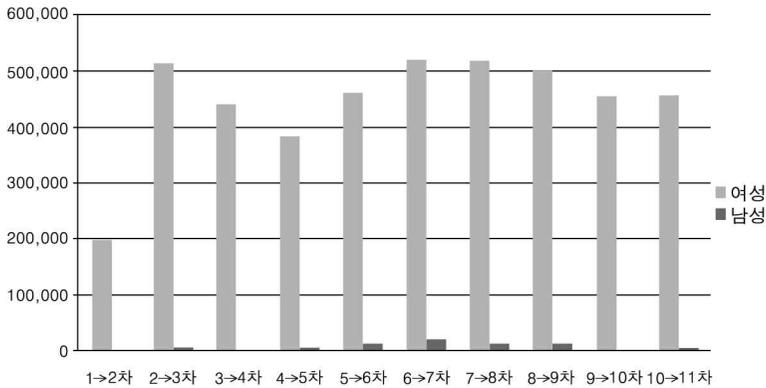
5) 여성의 경력단절 현상과 비경제활동인구화

앞서 나타난 것과 같이 우리나라 여성들의 연령별 경제활동참가율에서 M곡선이 나타나는 것의 주된 원인은 경력단절 현상이다. 우리나라 여성의 경력단절 현황은 다음과 같다.

여성의 경력단절 현상 원인을 살펴보면 육아와 가사가 가장 높은 비

증을 차지하며 남성들은 이 비중이 거의 나타나지 않는다. [그림8]은 취업을 했다가 노동시장을 이탈하는 경우, 그 사유가 육아와 가사인 남녀의 규모를 한국노동패널 자료로 분석한 것이다. 연간 규모가 최대 50만 명 이상으로 나타나며 최근년도에는 약 47만에서 50만 규모인 것으로 나타난다.

(단위: 명)



자료: 노동패널 1~11차 원자료 분석.

〈그림 7〉 성별 육아 및 가사로 인한 비취업화 규모

특정한 사유로 여성취업자들 중 대규모가 노동시장을 떠나는 것은 매우 심각한 현상이다. 남성은 자발적 이직이나 교육훈련 등 이후의 인적자본 축적이나 노동시장 성과를 제고하기 위하여 비취업으로 전환하는 것으로 나타나며 비취업기간도 매우 짧다. 반면 경력이 단절된 여성들은 이후의 계획을 가지지 못한 채로 노동시장을 떠나며 경력단절 기간도 평균 10년에 달할 정도로 매우 긴 것으로 알려져 있다(오은진 외, 2008).

〈표 5〉 우리나라 남녀의 생애근로유형 분류

(단위: %)

집단 유형	집단 특징	전체	남성	여성
1 연속 취업자	(1) 1~11차에서 모두 취업이며 직업력 자료에서 회고력 직업이 있는 유형	10.74	19.70	3.60
2 취업-비취업	(1) 1차 년도에 취업이었던 사람 중 직업력 자료에서 회고력 일자리가 존재하며 11차년도 현재에는 비취업인 유형 (2) 1~11차 연속비취업자이나 직업력 자료에서 회고력 직업이 있는 유형	9.95	9.77	10.09
3 비취업-취업	(1) 1차년도와 직업력 자료에서 회고력 일자리가 존재하지 않아 비취업이었으나 11차년도 현재에는 취업인 유형 (2) 1~11차 연속취업자 중 직업력자료에서 회고력 일자리가 존재하지 않는 유형	31.18	36.84	26.66
4 취업-비취업-취업	(1) 1차년도와 11차년도 현재 취업이고 직업력 자료에서 회고력 일자리를 갖고 있으나 중간에 비취업한 경험이 1회 있는 유형 (2) 1~11차년도 자료로 분류하면 비취업-취업이나 직업력 자료에서 회고적 일자리를 갖고 있는 유형	11.67	13.60	10.12
5 비취업-취업-비취업	(1) 1차년도와 11차년도 현재 비취업이고 직업력 자료에서 회고적 일자리를 갖고 있지 않으나 1~11차년도 사이에 취업한 경험이 1회 있는 유형 (2) 1~11차년도 자료로 분류하면 취업-비취업이나 직업력 자료에서 회고적 일자리를 갖고 있지 않는 유형	14.31	7.68	19.60
6 취업-비취업 반복자	(1) 비취업-취업-비취업-취업 (2) 취업-비취업-취업-비취업	9.70	8.74	10.46
7 연속 비취업자	(1) 1~11차에서 모두 비취업이며 회고적 일자리가 존재하지 않는 유형	12.46	3.67	19.46
전체		100.00	100.00	100.00

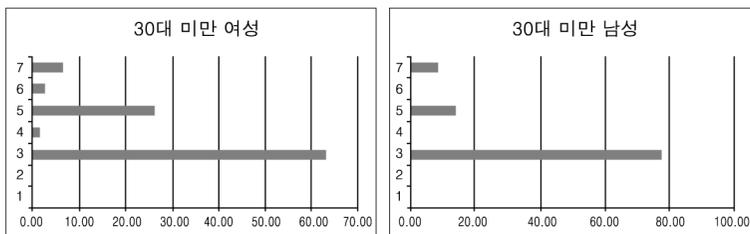
자료: 노동패널 1~11차 원자료 분석.

경력단절 현상은 비경제활동인구를 증가시키는 원인임과 동시에 우리나라 여성들의 생애 근로특성을 규정하는데 결정적인 원인이다. 김중숙 외(2011)의 연구에 의하면 우리나라 여성들의 생애경력과정은 남성과 매우 다른 것으로 나타난다. 취업과 비취업의 시퀀스를 통하여 생애경력과정을 분석한 결과 여성은 남성에 비하여 연속취업자의 비중이 매우 낮은 것으로 나타난다. 대신 연속비취업자의 비중이 상당히 높다.

불연속취업자의 비중은 남성과 여성 간에 큰 차이가 없는데 불연속취업자의 속성을 보다 면밀하게 살펴보면 남성의 불연속취업은 좌측이나 우측절단, 즉 관측기간 내에 신규로 취업했거나 은퇴로 노동시장을 빠져나오는 유형이 높은 비중을 차지하는 반면 여성은 취업과 비취업을 반복적으로 오가는 5와 6 유형의 비중이 훨씬 높다는 것이 특징적이다.

결과적으로 30대 이후 이러한 다양한 유형이 본격적으로 발생하게 되는데 그림에서 나타나는 것과 같이 30대 미만에서는 남녀의 근로유형 차이가 거의 없으나, 30대 여성들에게는 30대 남성들과 달리 생애근로유형이 매우 다양해지는 변화를 보였다.

(단위:%)

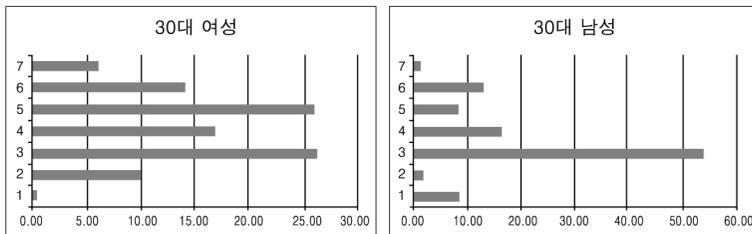


〈그림 8〉 30대미만 남녀의 근로유형 분포

30대 이후 이러한 근로특성을 만들어내는 것은 경력단절이라는 현상

이 결정적일 것이다. 경력을 단절한 여성들의 근로생애 유형을 일반 여성과 비교해보면 전체 여성 중 30대에는 취업을 지속하는 여성들이 상대적으로 많은 비중을 차지하는데 반하여 경력단절 여성들은 이미 취업과 비취업을 반복하는 불안정한 취업유형이 다수를 차지하며 40대에서는 이러한 경향이 지속됨을 알 수 있다(김종숙 외, 2011).

(단위: %)



〈그림 9〉 30대 남녀의 근로유형 분포

문제는 이러한 근로유형이 학력과 뚜렷한 상관관계를 가지지 않는다는 점이다. 외국의 경우 고학력 여성들이 일반적으로 학력이 낮은 여성들에 비하여 취업을 지속하는 경향이 있는 것과 달리 우리나라 여성들의 경력단절 현상은 매우 광범위하며, 일반적이어서 학력수준과 무관하게 나타나는 현상이다.

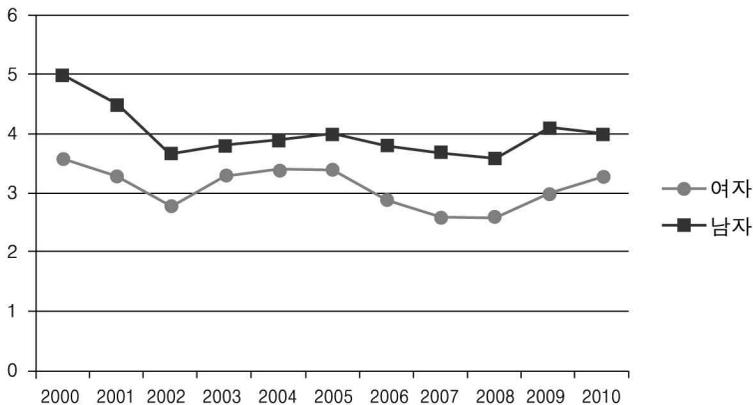
(2) 우리나라 여성들의 낮은 경제활동참가가 가져오는 문제점

1) 국가고용정책에서의 시각지대 형성

불안정한 취업과 비취업 반복 양상은 실업 과정을 거치지 않게 만들어 여성들의 낮은 실업률과 높은 비경제활동인구비율이라는 결과를 가

져왔다. 일반적으로 취업 이후 비취업 상태에 놓일 때 남성들은 구직활동을 이어가는 실업의 과정을 거친다. 반면 여성들은 적극적인 구직활동을 하지 않는 경우가 많아 실업자로 분류되지 않고 비경제활동인구로 분류된다.

우리나라 실업률의 추이를 보면 일관되게 여성의 실업률이 남성에 비하여 낮은 것으로 나타난다. 그 원인은 측정방식, 즉 지난 4주간 적극적으로 구직활동을 하였으며 일자리가 있으면 바로 취업을 할 수 있는지를 특정 시점에 묻는 방식과 무관하지 않다.¹⁾



자료: 성인지통계시스템. gsis.kwdi.re.kr

〈그림 10〉 연도별 성별 실업률 추이

일반적으로 여성들은 취업하지 않더라도 가사노동에 참여하거나 육

1) ILO에서 규정하는 실업자의 기준은 세 가지를 충족하는 경우를 의미한다. 첫째, 지난 1주 동안 일을 하지 않았고(without work), 둘째, 일이 주어지면 일을 할 수 있고(availability for work), 셋째, 지난 4주간 적극적인 구직활동을 수행(seeking work)하여야 한다.

아를 하거나 하는 등 비보상노동(unpaid work)에 종사하는 경우가 많기 때문에 남성들과 달리 실업자의 기준을 충족하지 못하는 경우가 많다.

실업률이 낮고 비경제활동인구 비중이 높기 때문에 국가 고용정책에서 주요 대상이 되지 못하는 문제점을 가지고 있다. 국가의 주요 고용 정책은 일을 하고자 하나 일자리가 없어서 일을 하지 못하는 실업자들에게 초점을 맞추고 있다. 실업률 지표는 국가의 고용상황을 반영하는 주요 지표이다. 반면 비경제활동인구는 노동공급자가 취업의 의사가 없거나, 의사가 있다 하더라도 적극적으로 취업을 위하여 구직행위를 하지 않는 것으로 간주하기 때문에 이들을 대상으로 하는 정책이 제한적일 수밖에 없다.

최근 국가 고용통계에서 실업률이 체감수준보다 낮아지면서 비경제활동인구의 사유를 세분화하여 측정하게 되었고, 취업준비, 구직포기 등을 포함하여 실망실업을 측정하고자 하는 변화가 이루어졌으나 주요 대상은 청년층이며 대다수의 비경제활동 여성인구를 포괄하지는 못하는 실정이다.

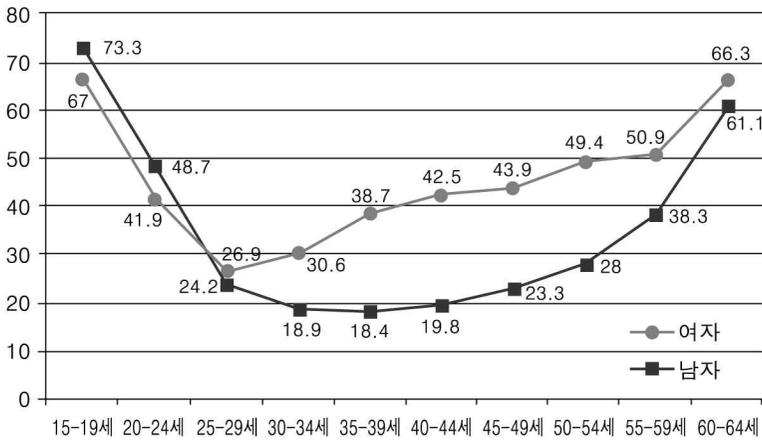
2) 재취업 이후의 불안정한 고용지위와 하향 취업

경력단절의 문제는 단절 자체가 문제라기보다는 이후 불안정한 고용 지위의 문제가 크다. 아래의 그림은 연령대별 임금 근로자 중 비정규직의 비중을 나타낸 것이다. 청년층에서는 비정규직 비중이 다소 높은 편으로 나타나 20~24세 연령대에서는 남성 중 비정규직 비중이 48.7%, 여성 중 비정규직 비중이 41.9%를 차지한다. 그러나 본격적으로 경제활동참가율이 높아지는 25~29세 연령대에서 남성의 비정규직 비중은 24.2%로 낮아지고 여성 비정규직 비중은 26.9%로 낮은 수준을 보인다.

그러나 여성의 경력단절이 본격화하는 30대 초반 연령부터 여성의

비정규직 비중은 급격하게 높아지고 남성의 비정규직 비중은 점차 낮아지면서 남성과 여성 근로자 간 고용불안의 정도는 큰 차이를 보이게 된다. 44세까지 남성의 비정규직 비중은 20% 미만을 유지하는 것에 반하여 여성들의 비정규직 비중은 점차 높아져 42.5%를 차지하고 50대에서는 여성 임금 근로자의 반 이상이 비정규직을 차지하는 것으로 나타나 여성의 고용불안이 매우 심각한 것을 알 수 있다.

(단위: %)

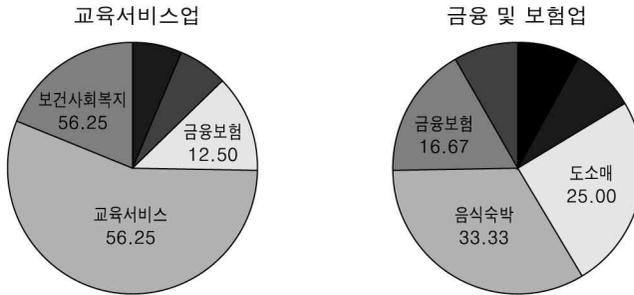


자료: 통계청(2011). 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사.

〈그림 11〉 성별, 연령별 임금 근로자 중 비정규직 비중

경력단절 이후 재진입 시 여성들이 경험하는 하향취업(skill-mismatch)의 경향은 매우 심각한 수준이다. 경력을 단절한 여성들이 재취업하는 업종이나 직종은 상당히 제한적인 것으로 나타나고 있다. 아래의 그림은 대표적인 고학력 업종인 금융보험업 종사자와 교육 서비스업 종사자의 경력단절 이후 재취업 시 업종변화를 보여주고 있다.

(단위: %)



자료: 한국노동패널 1~11차년도 분석

〈그림 12〉 금융 및 보험업 종사자, 교육 서비스업 종사자의 재취업시 업종분포

금융보험업에 종사하던 여성들이 경력을 단절한 이후 재취업할 때 다시 금융보험업으로 복귀하는 경우는 16.7%에 불과하였다. 대신 음식숙박업으로 재취업하는 여성비중이 33.3%, 도소매업으로 재취업하는 여성이 25%로 절대 다수를 차지하고 있다.

고학력 여성들도 경력이 단절된 이후 대표적인 저숙련, 저부가가치 업종인 음식숙박업이나 도소매업으로 이행하는 현상을 잘 나타내고 있다. 이 연구결과는 1990년대 여성이 경력단절 이후 유사한 직업위신을 갖기 어렵다는 김영옥(1998)의 연구와 큰 차이를 보이지 않아 경력단절로 인한 우리나라 여성의 문제점이 10여 년이 지난 이후에도 여전히 남아 있음을 보여주고 있다. 반면 고학력 업종인 교육 서비스업에 종사하던 여성은 경력을 단절한 이후 재취업시 교육 서비스업으로 복귀하는 경우가 56.3%로 높았고 보건 및 사회복지 분야로 재취업하는 경우도 18.8%로 높았다.

이러한 현상을 보면 사무직종이며, 대규모 사업장이 많고, 전일제가 일반적인 금융 및 보험업 종사자는 경력단절 이후 동일 업종 복귀가

매우 어려운 반면, 교육 서비스업 부문 종사자는 고학력이라 하여도 사업장 규모가 소규모이며, 시간제나 특수고용 등과 같이 고용형태가 다양하기 때문에 동일 업종으로 복귀가 용이한 것으로 나타나고 있다.

3) 여성의 저임금, 빈곤화와 사회보험 사각지대 형성

경력단절이 가져오는 임금 및 소득의 손실이 과다한 것으로 나타나고 있다. 여성들이 경험하는 경력단절 기간은 평균 10여 년으로 나타나며(오은진 외, 2008), 경력단절 이후에는 불안정한 고용지위를 경험하고 저임금, 저부가가치 업종으로 취업하는 경향이 일반적이다.

혼인이나 임신, 출산, 육아나 가사 등으로 경력을 단절한 이후에는 재취업한다 하더라도 평균 21.9%의 임금 및 소득손실을 경험하는 것으로 나타났다. PSM(propensity score matching) 방법을 사용하여 경력단절 여성과 그렇지 않은 여성들을 특성이 동일한 짝짓기 방법으로 매칭한 후 경력단절로 인한 평균 손실효과를 추정하였다(김종숙 외, 2011).

각각의 요인별 손실효과를 보면 직업훈련을 받지 않은 여성들의 임금손실이 받은 여성들에 비하여 크게 나타났고, 자격증이 없는 여성들의 임금손실이 있는 여성에 비하여 유의하게 컸으며 임금 근로자였던 여성들의 손실이 유의하게 컸다.

가장 중요한 효과는 기간효과로 5년 이상의 장기경력단절을 거칠 경우 임금의 손실은 약 38.8%로 5년 미만 여성의 손실 18.7%에 비하여 큰 차이를 보였다. 경력단절 기간이 짧으면 손실의 규모가 줄어드는 것을 알 수 있다.

여성들의 비취업은 노후 빈곤화 우려를 가져올 수 있다. 경력단절을 비롯한 여성의 비경제활동은 빈곤화와 밀접한 관련을 가지고 있다.

〈표 6〉 경력단절 여성의 재취업 시 임금손실

		Treatment group	Control group	ATT	Std. Err.	t-value
연령	30~39세		38	-0,034	0,266	-0,126
	40~49세	62	156	-0,205	0,186	-1,105
	50~59세	20	162	-0,789	0,193	-4,083***
	60세 이상	9	123	-0,232	0,305	-0,762
학력	고졸미만	35	283	-0,190	0,191	-0,996
	고졸	66	123	-0,391	0,178	-2,196*
	초대졸	10	28	-0,241	0,368	-0,656
	대졸이상	16	47	-0,256	0,410	-0,625
직훈	직업훈련 유	47	131	-0,310	0,231	-1,342
	직업훈련 무	80	350	-0,246	0,123	-2,003*
자격	자격증 유	40	88	-0,426	0,255	-1,670
	자격증 무	86	393	-0,230	0,124	-1,853*
지위	임금 근로자	77	193	-0,259	0,073	-3,541***
	비임금 근로자	50	288	0,403	0,183	2,198*

주: *는 90%, **는 95%, ***는 99% 유의수준에서 유의함

자료: 김종숙 외(2011). 경력단절의 임금손실 추정. p112에서 재인용.

가구균등화소득을 기준으로 중위소득의 60% 미만에 놓여있는 저소득 가구에 속한 남녀의 빈곤상태를 경제활동상태에 따라 분류하여 보았다. 주 근로연령대인 15~54세 여성들은 동일연령대 남성에 비하여 빈곤한 집단 중 비경제활동인구의 비중이 높았다.

동일하게 빈곤비중이 높은 여성가구주들을 빈곤집단과 비빈곤집단으로 나누어 살펴봐도 경제활동과 빈곤여부와 깊은 관련이 있음을 알 수 있다.

〈표 7〉 경제활동상태와 성별 빈곤 간 관련성(15~54세) (단위: %)

주된 경제활동 참여 상태	여성 빈곤	남성 빈곤
취업자	41,7	50,0
실업자	7,2	10,3
비경제활동인구	51,1	39,7
계	100,0	100

자료: 한국복지패널 4차년도 원자료 분석.

빈곤한 여성가구주 중에서는 비경제활동인구가 63%로 높았고 빈곤하지 않은 여성가구주 중에서는 비경제활동인구 비중이 25.6%로 낮았다. 근로연령대인 15~54세 연령대를 보면 이 경향이 더욱 뚜렷해 빈곤가구주 중에서 비경제활동인구 비중이 30.9%인데 반하여 비빈곤가구주 중에서는 9.0%로 매우 낮았다.

〈표 8〉 경제활동상태와 여성빈곤 간 관련성 (단위: %)

주된 경제활동 참여상태	여성빈곤가구주		여성비빈곤가구주	
	15~54세	전연령	15~54세	전연령
취업자	59,8	33,5	88,9	72,5
실업자	9,3	3,5	2,1	2,0
비경제활동인구	30,9	63,0	9,0	25,6
계	100	100	100	100

자료: 한국복지패널 4차년도 원자료 분석.

선행연구들은 여성들의 취업이 가구의 빈곤을 낮추는 유의한 요인임을 밝히고 있다. OECD국가들 중 여성의 고용률이 높은 북유럽 국가들은 빈곤율도 낮고 여성빈곤율도 낮은 것으로 나타난다(윤홍식 외, 2007). 그러나 우리나라는 여성고용률도 낮고 빈곤률도 높아 여성가구주 가구 중 중위소득 60% 이하인 저소득가구 비중이 52.3%에 달해 반 이상이

저소득가구인 것으로 나타나고 있다. 향후 고령화가 가속화될수록 여성노인의 규모는 증가하고 여성빈곤도 심화될 것으로 예상된다. 특히 생애취업경험이 일천한 여성들의 경우 노후준비도 부족하여 빈곤화가 더 심각한 문제가 될 것으로 예상된다.

여성들 중 비경제활동인구 비중이 높고 취업하더라도 불안정한 고용 형태를 가진 경우에는 근로와 연계된 사회보험에서의 누락이 다수 발생하고 있어 고용불안이나 소득보장에서 광범위한 사각지대를 형성한다.

〈표 9〉 국민연금과 고용보험 가입자 비중

(단위: %)

	임금 근로	정규직	비정 규직	한시적	시간제	파견	용역	특수 고용	가정내	일일
국민연금-여자	57.7	71.5	38.5	59.6	12.5	64.9	58.7	2.7	6.3	0.0
국민연금-남자	71.6	83.7	40.6	60.8	3.6	61.6	49.6	4.3	38.1	0.5
고용보험-여자	56.3	68.5	40.9	62.5	14.7	74.3	71.7	2.3	5.1	1.5
고용보험-남자	72.0	82.4	47.7	68.9	5.7	76.3	71.3	7.2	34.5	8.1

자료: 한국여성정책연구원(2011), 성인지통계정보시스템, www.gsis.kwdi.re.kr

여성근로자의 사회안전망 누락과 관련한 지표들은 여성들이 취업을 한다 하더라도 얼마나 다양한 위험에 노출되어 있는지를 알 수 있다. 취업자의 제일 주요한 안전망인 고용보험 가입자 비중은 전체 여성 임금 근로자 대비 56.3%에 불과하며 정규직은 68.5%이나 비정규직은 40.9%로 고용지위에 따른 격차가 크게 나타난다. 국민연금 가입 역시 여성 임금 근로자 중 57.7%가 가입했으나 정규직 중 71.5%가 가입한 것과 달리 비정규직 중 38.5%만이 가입하여 고용지위에 따른 사회안전망 가입상황이 큰 차이를 보였다.

위와 같은 사회안전망 누락은 제도 자체가 특정한 집단을 포함하지 못하는 제도의 사각지대와 제도적으로 보장되어 있더라도 적용이 잘 이루어지지 않는 적용의 사각지대로 인하여 발생한다. 여성들 중 사업

장을 통하여 근로하지 않는 가정 내 근로자나 주당 15시간 미만의 초단시간 근로자는 제도적으로 고용보험이나 국민연금에서 누락되어 있어 여성 근로자가 많이 집중된 부문을 중심으로 적용의 사각지대가 형성되어 있다. 동시에 여성들이 다수 근로하는 음식숙박업이나 도소매업의 영세사업장에서는 고용보험이나 국민연금 가입 의무를 지키지 않아 여성들이 다수 누락되고 있다.

이러한 사회안전망에서의 누락은 노동시장 구조를 더욱 악화시키는 요인으로 작용하고 있다. 앞서 살펴본 비정규직 비중과 맞물려 특성성, 특정 연령대를 중심으로 하는 고용문제가 심각함을 알 수 있다.

4) 여성비경제활동인구 취업지원을 위한 사회적 비용의 지출

가장 일차적으로 발생하는 사회적 비용은 여성들의 재취업 지원을 위한 직업훈련 및 취업지원 비용의 지출이 지속적으로 발생하고 있다는 것이다.

〈표 10〉 주요 재정지원 일자리사업별 전체 지원인원 및 여성비율(2009년기준)

(단위: 명, %)

사업명	전체 인원	여자	%	사업명	전체 인원	여자	%
디딤돌일자리	3,433	2,779	80.9	사회적일자리	25,813	19,048	73.8
여성가장실업자 취업 훈련지원	2,376	2,376	100.0	취업성공패키지지원	6,861	4,012	58.5
지활훈련	354	300	84.7	지역지활센터 기능 활성화	789	506	64.1
공공근로사업	37,251	21,153	56.8				

주: 참여종료일(2009, 1.1~12.31) 기준.

자료: 윤자영외(2010) “여성일자리지원사업 평가”, 한국노동연구원. 재인용.

정부의 주요 재정지원일자리사업은 여성들을 위한 것이라고 할 만큼 여성들의 비중이 높다. 여성만을 대상으로 하는 여성가장 취업훈련 뿐 아니라 디딤돌 일자리, 빈곤층을 대상으로 하는 자활훈련의 여성참여 비중은 80%를 상회하고 사회적 일자리사업의 여성참여 비중도 73.8%에 달한다.

사회서비스 일자리사업에는 8개 부처가 참여하였고 예산규모가 1조 6천 441억 원(2009년 기준), 취업성공패키지 사업의 예산은 19,712백만 원, 경력단절여성 취업지원사업은 6,870백만 원, 디딤돌일자리사업 예산은 44,550백만 원(2010년 기준), 자활사업 364,919백만 원 등으로 몇 가지 주요 사업의 예산규모만 하여도 452,492백만 원에 달하는 큰 규모이다.

여성특화사업에 지출된 예산규모가 277,554백만 원이며 일반 사업에 여성참여자 비중이 높기 때문에 위에 열거한 고용지원사업의 여성예산만 하더라도 359,920백만 원으로 나타나 여성의 고용을 지원하는 사회적 비용도 상당 규모에 이르고 있음을 알 수 있다.

〈표 11〉 주요 재정지원 일자리사업별 예산규모와 여성예산 (2010년 기준)

(단위: 백만 원, %)

사업명	예산	여성예산	사업명	예산	여성예산
디딤돌일자리	44,550	35,640	사회적일자리	16,441	12,133
자활훈련	364,919	300,616	취업성공패키지지원	19,712	11,531

주: 여성예산은 예산규모*여성비중으로 산출

자료: 이규용 외(2010) “일자리지원사업 평가와 과제”, 한국노동연구원. 재구성.

그러나 정부지원 일자리사업의 특성은 참여자들로 하여금 반복적이 며 지속적으로 정부지원 일자리사업에 참여할 수밖에 없는 단순노무직 중심의 일자리사업으로 고용의 질이 낮다는 비판을 받아왔다. 특히 여

성들은 정부 일자리지원사업 중 직접 일자리지원사업에 92.3%가 집중되어 있기 때문에 실질적으로 노동시장 이행을 지원하고 경제적 자립을 지원하는데 매우 부족하다.

향후 여성들의 고용지원이 실효성을 가지기 위하여 더욱 적극적인 정부의 예산투입이 요구되고 이를 위하여 사회적 지원체계가 마련되어야 하는 등 많은 노력이 필요할 것이다.

(3) 소결

우리나라 여성들은 남성에 비하여, 외국의 여성에 비하여 비경제활동인구 규모가 매우 크다. 여러 가지 원인들이 여성들의 비경제활동인구화에 영향을 미쳤다. 대표적인 것은 여성의 취업을 둘러싼 사회·문화적 환경으로 여성취업을 남성의 취업의 부차적인 것으로 여기는 경향이 나타났다. 일과 가정을 양립하기 어려운 여건들도 매우 중요하다. 여성들이 비경제활동인구로 전환하는 주된 원인은 출산, 육아, 가사 등으로 가정 내에서 이루어지는 일차적인 기능들에 대한 사회적 지원체계가 부족한 것이 원인이다.

여성의 경력단절은 우리나라 여성노동시장에서 나타나는 가장 중요한 특성이며, 노동시장 문제의 원인이자 결과를 만들어내는 주된 현상이다. 우리나라 여성들의 생애근로특성은 취업과 비취업을 반복하는 불안정한 유형이 대표적이며 인적자본과도 무관하게 발생하는 일반적인 현상이다.

우리나라 여성들의 비경제활동인구 규모가 과다한 것은 다양한 문제점을 양산하고 있다. 일차적으로 여성고용을 지원하기 위한 국가고용정책에서 비경제활동인구는 적극적인 구직의사를 보이지 않는 집단으

로 소외되기 쉽다. 재취업을 한다 하더라도 불안정한 고용지위를 갖게 되고 본인의 인적자본 수준보다 낮은 일자리를 갖는 경향이 나타난다. 여성들의 비경제활동은 노후 빈곤화와 사회보험에서의 누락을 가져와 여성들의 경제적 안정성을 낮추는 원인이 된다. 국가적으로는 비경제 활동상태의 여성들을 재취업시키기 위한 비용이 지출된다.

따라서 우리나라 여성들의 생애과정 동안 경제활동에 적극적으로 참여하고 비경제활동인구 규모를 줄여나가는 것은 개인적, 국가적으로 매우 중요한 정책 아젠다가 될 것이다. 국가 고용정책에서 현재 추진되고 있는 정책들의 효과성을 제고하고, 부족한 정책을 보완하여 여성들에게 적극적인 노동시장 정책을 제공하는 것이 향후 주요한 국가정책이 되어야 할 것이다. 이를 위하여 정책들의 개선사항을 도출하고 향후 추진해야 할 정책과제를 간략하게 도출하였다.

(1) 여성인력활용을 위한 정책들

〈표 12〉 현재 여성인력활용 정책들의 문제점

대상	분야	세부과제	문제점
취업지원 및 직업훈련	취업지원	경력단절 여성 새로일하기 사업	새로일하기 센터 수와 예산 부족 수요자 중심이 아닌 정책공급자 중심의 정책 전달: 여성특화사업에 대한 통폐합
	직업훈련	직업훈련개발계좌제	물량배정방식 제한으로 인한 훈련분야 편중 취업성과 낮은 분야의 계좌발급 제한
일 · 가정 양립지원	일하는 여성지원을 위한 보육정책	보육료지원, 보육시설 맞벌이 우선 이용 제도	맞벌이 보육료지원 효과 미약 조부모 돌봄 비중 높음 보육료 지원제도의 실효성 낮음
	일 · 가정 양립 정책	유연근로제 육아기 근로시간 단축제 육아휴직	장시간 근로 유지 육아휴직의 활용도 낮음 비정규직 육아휴직 활용수준 매우 낮음
모성보호	모성보호	산전후휴가 산전후휴가 후 계속 고 용 장려금	비정규직 산전후휴가 활용도 낮음 산전후휴가로 인한 고용불안

자료: 김종숙 외(2010), 제2차 여성인력개발종합계획수립을 위한 기초조사 연구. 여성가족부

현재 여성인력활용을 위한 정책들은 각종 법과 기본계획을 통하여 추진되고 있다. ‘남녀고용평등 및 일·가정양립지원에 관한 법’과 관련 기본계획, ‘경력단절여성 등 경제활동촉진법’과 관련 기본계획 등이 여성인력활용에 대한 주요 법적 근거들이다. 범부처에서 추진되는 여성인력양성과 활용 정책을 종합한 ‘여성인력개발종합계획’을 통하여 상당수의 정책이 추진되고 있다.

현재 정책을 살펴보면, 여성인력을 활성화할 수 있는 정책의 수단이 매우 제한적인 것으로 나타난다. 취업지원사업으로는 경력단절 여성을 대상으로 하는 사업이 추진되고 있으며 이들 사업의 주요대상은 40대 여성이다. 따라서 생애주기상 비경제활동에 머무르고 있는 대다수의 여성들을 대상으로 하는 정책의 부재가 나타나고 있다.

정책의 통합추진은 개별사례 관리를 어렵게 하는 문제가 있다. 직업 능력개발사업이나, 여성 대상 특화사업의 축소 등은 정책의 효과성 면에서 문제점을 드러내고 있다. 동시에 정책의 전달수단은 결과적으로 상당한 규모의 사각지대를 형성하고 있으며 정책의 활용도를 떨어뜨리는 결과를 초래할 수 있다.

경력단절을 방지하고 일과 가정을 양립하게 하는 제도는 고용형태에 따라 활용도 면에서 큰 차이를 보여 불안정한 고용지위에 있는 여성들에게 더욱 낮은 활용도를 보였다. 또한 성 통합적 정책으로 인하여 여성들의 특성에 적합한 사례관리가 부재하게 됨에 따라 결과적으로 정책의 효과성을 떨어뜨리게 되었다. 위의 장에서 제시한 현황과 문제점을 기초로 하여 여성인력의 활성화를 위한 정책개선 사항을 도출하였다.

(2) 여성취업지원 및 직업훈련 정책 개선

1) 여성대상 취업지원 사업 규모 확대

여성새로일하기 사업은 ‘경력단절여성등경제활동촉진법’에 의거하여 추진하고 있는 사업으로, 비경제활동여성을 경제활동인구화하는 데 가장 초점이 맞추어져 있는 사업이다.

경력단절 여성들을 취업하는데 있어 취약계층으로 간주하여 노동시장 재진입을 위한 각종 직업상담 및 훈련, 취업알선을 제공하는 윈스톱

서비스이다. 해당 사업은 고용노동부와 여성가족부가 공동으로 추진하고 있으며 2012년 현재 전국에 약 100여 개소의 여성새로일하기 센터가 설치되어 있다. 새로일하기 센터는 각 지역 내의 여성중심 훈련기관 등을 선정하여 사업을 하고 있으며 지역의 경력단절 여성의 취업의욕을 제고하고 취업을 지원하는 효과적인 기관으로 자리매김 하고 있다.

여성만이 아닌 남녀 모두를 대상으로 하는 고용지원서비스로는 각 지역별 고용지원센터, 지자체가 추진하고 있는 지자체 일자리 센터 등이 있다. 이 밖에도 정부가 지원하는 다양한 일자리지원사업이 계층별, 대상별로 있어 남성과 여성을 통합하여 지원하고 있다.

앞 장에서 기술한 바와 같이 정부의 일자리지원사업의 여성수혜 비율이 높아 남녀를 대상으로 하는 사업에서도 여성참여가 많은 편이다. 정책의 대상에서 여성 비취업자들이 소외되고 있지는 않지만 경력이 단절된 여성들은 여전히 육아 및 가사의 부담을 가지고 있는 경우가 많다. 이들을 대상으로 하는 정책의 목표는 여성들의 특성에 따라 설정되어야 할 것이다.

비취업 여성들의 구직수요가 명확하게 나타나지 않아 일차적으로 여성들의 구직수요를 활성화하는 정책과제가 필요하다. 여성들은 고용률과 경제활동참가율 간에 거의 차이를 보이지 않는다. 즉 실업자의 규모가 매우 작고 비율도 낮다. 실업으로 측정되는 고용지표가 사실은 대부분의 비경제활동여성인구와는 관련성이 없다는 것이다.

경력단절 여성의 규모도 정확한 측정이 어렵다. 통계청(2011)에 의하면 전국에 취업했다가 혼인, 임신, 출산, 육아 및 가사 등의 사유로 경력을 단절한 여성은 190만 명 규모로 전체 기혼여성의 19.3%로 나타난 반면, 김종숙 외(2011)의 연구에 의하면 경력단절여성의 규모는 128만 명이며 전체 여성비취업자의 13.45%라고 밝히고 있다. 측정이 어려운

원인은 여성들이 경험하는 취업과 생애사건의 양상이 매우 불규칙적이고 복잡하여 공통된 기준의 설정과 측정이 매우 어렵기 때문이다.

동시에 190만 명에 이르는 경력단절 여성 중 지난 4주간을 기준으로 구직활동을 했거나 직장(일)을 원하였던 여성은 5.5% 수준인 10만 4천 명이었고, 이 중 지난 4주간 실제로 구직활동을 수행했던 여성은 28.8%인 3만 명에 불과하였다(통계청, 2011). 그러나 오은진 외(2008)에 의하면 여성들의 취업욕구는 이보다 훨씬 큰 것으로 나타나고 있다. 여성 3000명을 대상으로 한 조사 결과 1년 이내 취업할 의사가 있는 여성들의 비중은 45.3%로 매우 높게 나타났다.

즉 여성들의 비경제활동규모에 비하여 취업의사의 측정은 매우 과소 추정되고 있다는 점을 알 수 있으며 이러한 결과를 기초로 비경제활동 여성들의 취업지원 정책을 추진할 경우 정책의 목표설정과 추진과정이 소극적으로 이루어질 수 있다. 여성활성화전략(activation)을 효과적으로 추진하기 위하여 사업의 예산규모를 증가시키고, 기존 사업들을 재구조화하여 성과를 제고하도록 해야 할 것이다. 구직수요를 활성화하는 것은 여성인력활용에 일차적인 과제로 여성들의 구직수요가 가시화되도록 하는 정책이 요구된다.

2) 여성특화사업 추진을 통한 사례관리 강화

여성들에게는 남성과 다른 고용지원서비스를 제공할 필요가 있으며 정책의 목표는 취업이라기보다는 비경제활동인구에서 경제활동인구로의 전환, 즉 적극적인 구직을 포함한 활성화전략(activation)이 되어야 할 것이다. 남성과 달리 여성들에게 일과 가정의 양립이 가능한 일자리의 탐색과 취업은 매우 중요한 요인으로 여성들에게는 이에 적합한 정책전달체계가 필요하다. 다음의 분석결과를 보면 의미 있는 시사점이

도출된다. 여성들에게 적합한 고용지원서비스, 즉 여성들의 경제활동 활성화에 기여하는 정책전달체계는 어떤 것인가를 검증하고자 하였다.

종속변수를 각 지역별 비경제활동인구로 남아있으면서 취업의사가 없는 비활성화된 여성들의 규모로 하고, 독립변수로 새로일하기 센터의 수와 새로일하기 센터의 취업기여도, 다른 고용지원서비스인 고용센터나 지자체 일자리센터 수와 지역의 노동수요를 반영하는 해당연령 여성취업자수를 분석한 결과이다.

지역의 비경제활동여성들에게 여성새로일하기 센터의 존재나 기여는 취업의사가 없는 여성수를 통계적으로 유의하게 줄이는 긍정적 효과가 있는 반면 성별에 무관한 고용지원서비스 기관은 이러한 활성화에 영향을 미치지 못했다. 따라서 지역중심의 활성화전략을 달성하기 위해서는 성별 통합적 지원과 여성특화사업이 적절하고 조화롭게 이루어져야 한다. 각각의 사업이 고유의 목적을 달성하기 위하여, 정책공급자의 효율성 측면의 사업 중심의 정책이 아닌 정책대상 중심의 정책으로 전환할 수 있도록 해야 할 것이다.

따라서 현재 새로일하기 사업을 여성활성화 전략의 주요 사업으로 하여 성과지표를 취업률이 아닌 구직수요 발굴, 직업역량 강화로 바꾸어나갈 필요가 있다. 특히 현재 사업의 규모가 비경제활동여성 규모에 비하여 지나치게 작고 아직도 많은 지역에 여성들의 활성화 전략을 전달할 수 있는 전달체계가 마련되어 있지 않으므로 지자체와 협력하여 여성중심 전달체계의 마련이 필요할 것이다.

3) 직업능력개발사업의 물량배정 방식 병행

직업능력개발 계좌제가 대표적으로 계좌를 발급받은 비경제활동여성들이 직업훈련을 통하여 노동시장으로 이행하도록 지원하는 사업이

다. 계좌제는 기존의 물량배정 방식의 훈련제도를 수요자 중심의 제도로 전환한 국가직업훈련정책 패러다임 전환으로 볼 수 있다. 훈련생에게 훈련선택권을 확대하고, 훈련시장에서는 진입장벽과 규제완화를 통해 시장을 활성화하고 훈련의 질을 제고하고자 하는 목적이 있다.

계좌제 적합훈련과정은 2008년 529개 과정, 2009년 4천 280개 과정, 2009년 1만 3천 668개 과정을 인정하였으며, 2010년에 훈련생이 선택할 수 있는 적합훈련과정은 총 1만 7천 948개로 기존의 물량배정 방식과 비교하여 훈련생 선택폭이 크게 확대되었다.

현재 계좌제 참여자 중 여성비중은 74.5% 수준으로 높으며 고학력 여성의 계좌제 참여가 2008년 약 15%에서 2011년 24%로 크게 증가하여 직업훈련 수료자의 인적구성을 변화시키고 있다(박성정 외, 2011). 그러나 계좌제를 통한 취업률은 실업자 훈련에 비하여 매우 낮기 때문에 취업성고가 낮은 계층의 계좌발급을 제한하는, 2011년 9월 14일 직업능력개발계좌제 법률시행령에 의해 향후 여성들이 계좌제 발급은 어려워질 것으로 예상된다.

계좌제 참여자의 취업성과를 단기간에 얻고자 하는 제도의 개선은 비경제활동여성들의 활성화(activation)를 지원하지 못하는 문제가 있다. 전술한 바와 같이 여성들은 실업상태에서 취업으로 이행하는 것이 아니라 비경제활동상태에서 취업으로 이행하며, 구직의사가 뚜렷하게 나타나지 않는다. 이러한 여성들의 특성 때문에 직업상담이나 구직상담, 직업훈련의 탐색 등 보다 장기간에 걸친 준비가 필요하다.

계좌제의 장점을 살리면서 여성비경제활동인구의 활성화를 지원하기 위해서는 계좌발급에 있어서 경력단절 여성의 특성을 반영하는 자격요건을 추가하도록 하고 취미나 교양 중심의 훈련을 지양하도록 해야 할 것이다. 동시에 물량배정 방식의 훈련사업을 특화사업 형태로 개

발하여 취약계층에 한해서는 계좌제의 단점을 보완할 수 있는 이중적인 직업훈련(dual system)을 운용할 필요가 있다.

(3) 여성취업을 위한 사회적 기반조성

1) 비정규직 모성보호를 위한 전달체계 정비

모성보호 제도가 지속적으로 개선되어 왔어도 여전히 일하는 여성들의 모성이 충분히 보호되고 있지 않다는 사실에 주목할 필요가 있다. 현재 정부의 산전후휴가제도는 임신 여성 근로자가 출산을 전후하여 90일간의 산전후휴가를 받을 수 있으며, 최초 60일의 산전후휴가기간 동안에 통상임금을 받을 수 있고, 우선지원대상기업(중소기업)은 90일간, 대기업은 30일간 최대 월 135만 원씩 고용보험에서 지원하고 있다.

산전후휴가제도는 근로자의 모성을 보호하는 제도이나, 근로자의 고용지위에 따라 적용상의 차이가 크게 나타나고 있다. 2006년 출산 경험이 있는 여성 중 출산 당시 비정규직 여성 500명과 정규직 500명을 조사한 결과 비정규직 여성 가운데 산전후휴가를 사용한 비율은 37.4%로, 정규직 63.4%에 비해 훨씬 낮았으며 산전후휴가 기간에서도 정규직은 평균 79.0일을 사용한 반면 비정규직은 66.7일에 그쳤다(박선영 외, 2011).

법제도의 마련에도 불구하고 적용의 사각지대가 크게 나타나 정책과 체감 간 괴리가 큰 문제점을 해결해 나갈 필요가 있다. 일차적으로는 고용보험에 가입되어 있지 않은 사업장에서 근로하는 여성근로자들 등 비전형적으로 근로하는 여성근로자의 모성이 보호되고 있지 못하기 때문에 사업장만을 통한 전달체계를 중층적으로 개편해 보완적 전달체계가 마련되도록 해야 할 것이다.

보완적 전달체계는 고용지원센터를 통하여 사업장으로부터 모성보

호 제도를 활용할 수 없는 근로자들 대상으로 사업주를 통하지 않고 정부의 고용지원체계를 통하여 모성보호 제도를 활용할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

이때 사업주들이 여성고용에 따른 부담을 기피할 수 있으므로 출산과 연계하여 건강보험과의 공동분담이 이루어지도록 할 필요가 있을 것이다. 동시에 현재의 모성보호는 사업주와 개인의 공동분담체계이므로 저출산 문제 해결을 위해서도 정부의 분담금이 확대될 필요가 있다.

현재의 모성보호제도는 근로자, 모성 두 가지 중 대상자 중심적 정책이라고 볼 수 있다. 그러나 출산 가능시기 여성들의 경제활동참가율이 70%를 상회하는 상황에서 모성을 보호하는 제도가 근로자와 비근로자로 나뉘어 추진되는 것은 적절하지 못하다. 모성을 우리 사회가 어떻게 보호할 것인가에 대한 합의가 이루어진다면 모성보호 역시 새로운 방식을 모색해볼 수 있을 것이다.

2) 육아휴직 활용률 제고를 위한 인사관리제도 마련 및 정책 전달체계 정비

여성근로자들이 일과 가정을 양립하는데 가장 어려움을 겪는 것은 자녀양육이다(김종숙 외, 2011). 육아휴직제도 역시 지속적으로 개선되어 왔으나 여전히 사업장 단위에서 사용률이 낮은 문제가 있다.

육아휴직은 만 6세 이하의 초등학교 취학 전 자녀('07.12.31 이전 출생자는 1세 미만)가 있는 경우 최대 1년 동안 받을 수 있는 제도로서 육아휴직 급여는 육아휴직 전 통상임금의 40%를 지급하도록 하고 있다(상한액 100만원, 하한액 50만원). 자격요건으로는 연속적으로 30일 이상의 육아휴직을 해야 하고 고용보험 피보험단위기간이 180일 이상이어야 한다.

현재 육아휴직 사용건수 등은 꾸준히 증가하여 2002년 3천 685명에 불과하던 육아휴직자수는 2010년 4만 914명으로 늘어났다. 급여액 역

시 2002년 월 20만 원 수준이던 것이 2010년에는 법개정으로 인하여 대폭 증가하였다. 그러나 여전히 산전후휴가 사용자 대비 육아휴직 사용자 비중은 54.0% 수준에 머무르고 있다(박선영 외, 2011). 육아휴직 활용실적이 낮은 원인은 대체인력의 부족, 인사상의 불이익 등이 가장 주된 원인이 되기 때문에 실질적으로 사업장에서의 인력활용에 대한 전략이 수립되지 않는다면 육아휴직 사용 증가는 한계가 있다.

산전후휴가가 정규직에게는 상당히 자리를 잡은 반면 비정규직 근로자의 활용수준이 낮은 것과 달리 육아휴직은 정규직의 활용도 역시 낮은 편이다. 정규직의 육아휴직 사용률은 26.6%였고 비정규직의 육아휴직 활용률은 10.0%로 산전후휴가에 비하여 사용률이 매우 낮았다. 사용자의 사용기간은 정규직 7.3개월, 비정규직 6.3개월로 나타나 비정규직의 활용기간도 짧았다. 특히 비정규직 중 육아휴직 사용자의 58%가 1~3개월 미만의 짧은 휴직기간을 활용한 것으로 나타났다.

사업장 규모로 보면 1,000인 이상 사업장에서 활용한 비중이 전체의 약 36%이며 500인 이상 1,000인 미만 사업장의 비중은 7.7%에 불과하였다. 육아휴직을 사용한 후 동일 사업장으로 복귀하지 못한 비정규직 여성의 비중은 50%였고, 육아휴직을 사용하지 않은 대다수의 비정규직 여성들의 41.8%는 이미 회사를 그만 둔 상태여서 사용하지 않았다고 응답하였다(박선영 외, 2011).

산전후휴가와 마찬가지로 육아휴직 역시 제도적으로 수차례 보완을 거쳤지만 제도 설계가 가지는 구조적 한계가 여전히 존재하고 있다. 고용보호가 견고한 대규모 사업장의 정규직 근로자는 제도를 비교적 잘 활용할 수 있으나, 상당수의 비정규직 근로자는 제도 적용의 사각지대에 머무르고 있어 제도와 현실 간의 괴리가 컸다. 비정규직 비중이 여성 근로자 중 약 43%를 차지하기 때문에 이러한 구조적 누락을 해결하기 위한 전달체계 보완이 필요하다.

3) 일·가정양립을 위한 각종 제도의 실효성 제고

최근 여성노동시장의 화두는 일과 가정의 양립이다. 일과 가정의 양립제도는 크게 근로시간 관련 제도, 보육 등 자녀양육 지원제도, 휴가 및 휴직제도가 있으며 육아휴직도 큰 범주에서 일과 가정의 양립제도로 구분된다.

여성근로자들이 경력을 단절하는 가장 주된 원인은 장시간 근로와 과중한 업무 부담이라고 밝히고 있다(김종숙 외, 2010). 우리나라 근로자의 근로시간은 연평균 2천 193시간으로 OECD 평균 1천 749시간보다 무려 444시간이나 많으며 최장시간의 근로를 하고 있다.

중장기적으로 근로시간의 단축을 어떠한 방식으로 추진할 것인지가 중요한 과제가 될 것이다. 선진국 수준의 근로시간이 이루어지기 위해서는 현재 주당 40시간 근로가 주당 평균 35시간 근로로 감소할 필요가 있다. 일반적으로 선진국들은 단시간 근로자 비중이 높아 근로시간 선택의 문제를 해결해 온 것으로 알려져 있다. 근로시간제도의 유연한 선택이 이루어지지 않으면 과소고용이 발생할 수밖에 없고 과소고용으로 인한 피해는 여성들에게 고스란히 돌아가게 된다. 오은진 외(2008)에서 나타나듯이 여성들의 단시간근로 선호가 매우 뚜렷하며 실제로 김혜원 외(2009)의 연구에 의하면 구직자의 10.7%가 단시간 근로를 희망하는 것으로 조사되었다. 여성고용 비중이 높은 선진국에서 단시간 근로 비중이 높은 것은 주지의 사실이다.

단시간 근로에 대한 수요가 큼에도 불구하고 단시간 근로 확대가 어려운 원인은 사업주들이 단시간 근로를 활용하여 저임금 근로자를 확보하고자 하는데 있다. 결과적으로 단시간 근로자는 근로시간의 문제가 아닌 고용지위의 문제가 되어 고용상의 차별 이슈를 제기하고 있다. 여성 시간제 근로자의 고용보험 가입률은 14.7%에 불과하여 고용과 관련된 각종

사회안전망의 사각지대에 놓여있다. 임금수준도 높고 고용불안도 심각한 것으로 나타나고 있어 새로운 제도의 모색보다는 기존 제도의 실효성을 높이고 고용보호를 강화하는 방식으로 제도를 추진할 필요가 있다.

중장기적으로 근로시간의 단축을 어떠한 방식으로 추진할 것인가가 중요한 과제가 될 것이다. 가장 일차적으로 추진할 수 있는 것은 법정 근로시간 준수로, 특례 업종이 지나치게 많아 문제가 되고 있으므로 법을 현실적으로 개정하고 법 준수를 강화해 나가야 할 것이다. 여성근로자의 서비스업 종사비중이 많고 특례업종에 편입되는 경우가 많아 장시간 근로가 불가피한 경우가 있다. 사업주뿐 아니라 근로자 역시 근로시간 단축으로 인한 임금의 감소 등에 대한 우려로 인하여 근로시간 단축을 위한 사회적 합의가 어려운 현실이다.

장기적으로 기업의 측면에서는 근로자의 생산성을 제고하고, 근로자의 입장에서는 장시간근로를 줄임으로써 생산성 향상과 일·가정양립 여건을 만들어 나가는 공동의 협력이 중요한 과제이다. 정부는 기업과 근로자가 생산성 향상과 소득보전이라는 두 가지의 과제를 달성할 수 있도록 기업과 근로자를 지원할 수 있는 방법을 모색해나가야 할 것이다. 특히 기업의 규모와 업종 등에 따라 근로시간을 활용하는 방식이 상이하기 때문에 근로시간제도를 사업체 인사관리 시스템하에서 탄력적으로 적용할 수 있는 사례들이 축적되어야 한다. 공공기관의 시간제 근로를 추진하여 민간에 확산할 필요가 있다. 단기적으로 근로시간제도로 인한 고용상의 차별이 발생하지 않도록 보완하는 정책이 반드시 추진되어야 할 것이다.

OECD 국가들에서는 단시간 근로비중이 높지만, 단시간 근로를 선택한 여성들의 유리천장 문제가 심각하게 대두되어 임원할당과 같은 정책을 추진하고 있는 경우가 빈번하게 나타난다. 유연한 근로의 제공이

생산성이 아닌 차별적 관행을 가져올 경우 장기적으로 인적자원 활용과 기업운영에 더 큰 문제가 발생할 수 있으므로 차별개선에 정부의 각별한 노력이 필요하다.

4) 일하는 여성을 위한 육아지원제도의 효과 제고

현재의 보육정책은 아동중심 정책에 맞벌이 가정의 보육수요를 추가적으로 보완한 형태이다. 24시간 보육이나 일시 및 긴급 보육지원, 맞벌이부부 보육료지원정책 등은 전체 보육정책의 패러다임에서 주된 정책지원이라고 볼 수 없다. 특히 맞벌이 부부 보육료 지원은 대다수의 중산층 근로가구에 지원이 불가능하게 설계되어 있어 실효성을 제고하기 위한 노력이 필요하다.

영유아무상보육 사업은 정책의 효과성과 지속가능성 측면에서 재검토될 필요가 있다. 재원의 조달이 한정된 상태에서 모든 영유아에게 보육서비스를 제공할 경우 서비스에 대한 수요가 탄력적인 전업주부 여성과 비탄력적인 근로여성 간에 서비스 이용에 차이가 발생할 수밖에 없다. 보육의 수요가 지속적으로 발생하는 근로여성을 대상으로 하는 정책을 우선적으로 추진하여 여성들의 근로유인을 확대하는 것이 지속가능하고 바람직한 정책대안이 될 수 있을 것이다.

배우자 출산휴가제도나 남성의 육아휴직 사용실적 등도 여전히 미미한 수준이다. 일과 가정을 양립하기 위한 각종 정책들이 여성고용을 제고할 수 있는지, 취업한 여성의 일과 가정을 양립하기에 충분한지에 대한 지속적인 모니터링을 바탕으로 새로운 제도의 도입보다 현재 제도를 준수하도록 하는 행정력 강화가 더욱 필요하다.

정책추진 로드맵

	1년차	2년차	3년차	4년차	5년차
여성취업지원 및 직업훈련 정책 개선					
- 여성대상 취업지원 사업 규모 확대					
- 여성특화사업 추진을 통한 사례관리 강화					
- 직업능력개발사업의 물량배정 방식 병행					
여성취업을 위한 사회적 기반조성					
- 비정규직 모성보호를 위한 전달체계 정비					
- 육아휴직 활용률 제고를 위한 인사관리제도 마련 및 정책 전달체계 정비					
- 일·가정양립을 위한 각종 제도의 실효성 제고					
- 일하는 여성을 위한 육아지원제도의 효과 제고					

참고문헌

- 김종숙 외(2010), “제2차 여성인력개발종합계획 수립을 위한 기초조사연구”, 연구보고 2010-09, 여성가족부
- 김종숙 외(2011), 『경력단절의 임금손실 추정』, 한국여성정책연구원
- 김혜원 외(2009), “저출산 극복을 위한 일가정양립방안 연구”, 한국노동연구원
- 박선영 외(2011), “비정규직 여성근로자 모성보호 강화방안”, 보건복지부
- 박성정 외(2011), 『직업능력개발계좌제 참여 경력단절여성의 훈련성과 제고 방안』, 한국여성정책연구원
- 박수미(2002), “여성취업이행경로의 생애과정 시퀀스(sequence) 분석”, 『한국인구학』, 25(2)
- 오은진 외(2008), 『경력단절 여성의 취업욕구조사』, 여성가족부
- 윤자영 외(2010), 『여성일자리지원사업 평가』, 한국노동연구원
- 윤홍식 외(2007), “남성일인생계부양자가구와 이인생계부양자가구의 소득 특성과 빈곤실태”, 『가족과 문화』, 19(4)
- 이규용 외(2010) “일자리지원사업 평가와 과제”, 한국노동연구원

통계자료

- 교육통계연보 2000, 2011
- 성인지통계시스템. gsis.kwdi.re.kr
- 통계청. 경제활동인구조사, 근로형태별 부가조사. 사회조사 각 년도
- 한국보건사회연구원. 서울대학교. 한국복지패널 4차년도 원자료
- OECD(2010), Labour statistics

전문 외국인력 유치 활성화 방안

한국노동연구원 이규용

요약

.....

1. 문제제기

- 세계화· 지식정보화에 따라 국가 간 경쟁이 심화되는 국제사회에서 국가경쟁력 제고 차원에서 외국의 우수인력 유치를 위한 국가 간 경쟁이 치열
 - － 세계화· 지식정보화 사회에서의 경쟁력은 지식근로자의 확보에 있으므로 해외의 우수인력을 적극 유치· 활용하기 위한 전략적 접근이 요청
- 그동안 전문외국인력을 유치하기 위해 다양한 정책을 전개하여 왔으나 성과가 높지 않은 것으로 평가
 - － 이 배경에는 단기간에 해결할 수 없는 사회 문화적 요인도 있으나 또 한편으로는 전문외국인력 유치의 정책목표나 전달체계 또는 정책방향의 한계도 존재
- 우수전문외국인력 유치를 위한 보다 과감한 정책의 필요성
 - － 전문인력 유형에 따라 정책대상을 다양화하며, 유학생 유치정책을 재검토하며 해외 고급인력에 대한 지원을 확대

2. 현황 및 문제점

(1) 전문외국인력 추이

□ 전문외국인력의 지속적 증가

- 연도별 전문외국인력 추이를 보면 2007년 3만 3천 502명에서 2009년에는 4만 627명으로 증가하였고, 2011년에는 4만 7천 95명으로 증가하는 등 꾸준한 증가추이
- － 이에 따라 전체 취업자격 외국인력 중 전문인력이 차지하는 비중 또한 증가하여 2007년 7.7%에서 2010년에는 7.9%로 그리고 2011년에는 8.1%로 증가

전문인력 체류자 비중추이

(단위: 명, %)

	취업자격 외국인력	전문인력	비전문인력	전문인력비중
2007년	437,189	33,502	403,687	7.7
2008년	527,413	37,304	490,109	7.1
2009년	535,273	40,627	494,646	7.6
2010년	550,513	43,608	506,905	7.9
2011년	584,758	47,095	537,663	8.1

주: 불법체류자가 포함된 수치임

자료: 법무부 출입국/외국인정책본부(<http://www.immigration.go.kr>),

(2) 전문외국인력 유치지원제도

1) 전문외국인력 우대 정책

- 전문인력으로 5년 이상 체류하고 일정 소득 및 한국어능력요건 등을 갖춘 경우 영주(F-5) 또는 거주(F-2)자격 변경 신청을 허용
- 세계 500대 기업근무경력자 · 세계 200대 대학졸업자 · 국내대학

졸업유학생에게는 구직(D-10)비자를 발급. 이를 취득한 외국인은 취득학위에 따라 2년까지 구직을 허용하고 전문직종에 취업 시 해당 취업자격으로 변경이 허용

- 전문직종 종사자의 학력 · 연령 · 한국어능력 등을 점수로 평가하여 120점 중 80점 이상이면 취업에 제한이 없는 거주(F-2)자격으로 변경하고, 3년 체류 후에는 영주(F-5)자격으로 체류자격의 변경이 가능
 - － 일정요건을 갖춘 고액투자자 및 첨단기술분야 박사학위증 등 소지자, 특정분야 능력소유자 및 특별공로자 등에 대해서는 체류기간과 무관하게 영주(F-5)자격을 부여, 사실상 취업이민이 가능

2) 숙련기능 외국인 근로자에 대한 전문취업자격 부여제도

- 산업현장에서 숙련 기능인력으로 양성된 우수한 자질의 외국인 근로자에게 거주(F-2)자격을 부여하여 선별 정주를 허용
 - － 신청자격 요건은 비전문취업(E-9) · 선원취업2 · 방문취업(H-2) 자격으로 제조업 · 건설업 · 농축어업 직종에 합법 체류하면서 일정한 자격요건을 충족하여야 함

3) 전문인력에 대한 점수제 도입, 시행

- 전문인력의 연령 · 학력 · 소득 등을 점수로 평가하고 기준 점수 이상이면 취업활동에 제한을 받지 않는 거주(F-2)자격을 부여
 - － 적용대상은 교수(E-1)~ 특정활동(E-7) 자격 및 유학(D-2), 취재(D-5) 내지 구직(D-10) 자격으로 1년 이상 합법체류한 자
- 평가 항목은 연령 · 학력 · 소득 등으로 항목별 배점에 따라 일정

점수(총 120점 중 80점)이상을 받은 우수 전문인력에게 거주(F-2) 자격을 부여(배우자 등 포함)하고 거주(F-2)자격으로 3년 이상 체류하면 영주(F-5)자격 신청이 가능

전문인력의 점수제 현황

구분	공통항목(90점)				가감점항목(30점)		총배점	기준점수
	연령	학력	한국어능력	현소득	가점	감점		
배점	25	35	20	10	30	-5	120	80점 이상

4) 해외 우수인재 유치를 위한 구직(D-10) 자격 부여

- 해외우수인재 유치 및 취업활동 지원 차원에서 일정요건을 갖춘 전문인력이 국내에서 안정적인 신분으로 구직활동을 할 수 있도록 구직(D-10) 자격을 부여
- 구직활동은 정식 취업 전 인턴 과정을 포함하여 국내 기업 및 단체 등에서 실시하는 모든 구직활동이 가능하며 구직기간은 6개월씩 부여되며 석·박사는 구직기간 2년, 학사 이하는 1년까지 연장

5) 온라인 사증시스템(HuNet KOREA) 도입, 운영

- 전문 외국인력을 초청하고자 하는 기업이 출입국관리사무소를 방문하지 않고도 HuNet KOREA 시스템(www.visa.go.kr)을 통해 온라인으로 사증발급신청서 신청이 가능

(3) 현행 외국인력 유치지원제도의 문제점

1) 전문인력 개념 및 범주의 포괄성: 정책목표 대상의 모호

- 전문외국인력의 개념 및 범주를 비자유형에 입각하여 설정함으로써 전문성의 개념이 비자유형의 구체적인 내용에 의해 규정되어 있어 개념정립이 모호
 - 전문인력 중에는 일정한 자격요건만 갖추면 적극적으로 유치해야 할 대상도 있지만 일부 직종에 대해서는 노동시장 보호장치를 설정할 필요도 있는 등 직종이 포괄되어 있음
 - 이에 따라 전문인력 대상별 정책의 차별화가 곤란하며 전문인력정책의 방향성에 대한 논쟁을 야기

2) 우수 전문인력 유치의 현실성

- 전문인력 유치를 위해 다양한 노력을 기울여 왔으나 한국의 전문외국인력 정책은 양적인 측면이나 질적인 측면에서 우수인재의 유치라는 관점에서 볼 때 유치실적이 미흡
 - 전체적으로 볼 때 우수인력의 유입규모가 많지 않은데다 종사분야도 음식숙박업과 교육 서비스업 종사자 비중이 상대적으로 높은 실정
 - 우수해외인력의 유치라는 관점에서 볼 때 수요와 공급 양쪽을 아우르는 전문외국인력 정책에 대한 종합적인 검토가 필요

3) 종합적인 외국인력 정책운동체계 미흡

- 전문인력과 비전문인력의 이분법적 접근으로 이루어져 도입규모의 결정, 정책추진체계, 유치전략이 종합적으로 이루어지지 못하고 있는 실정

- 이에 따라 외국인력 전반을 아우르는 관련법령이나 제도운영 체계가 정비되어 있지 못하고 있음
- 외국인력 정책의 수립 및 운영이 단기적인 현안 중심으로 운영되고 있어 중장기적인 인구 및 노동시장 구조변화, 산업구조의 변화에 대응하는 종합적인 고려가 미흡

3. 제도 개선 방안

(1) 전문외국인력 수요의 다양화에 부합하는 정책지원체계의 마련

- 우수 전문인력의 활용은 숙련수준별로 다양한 스펙트럼이 있으며 이러한 스펙트럼에 부합하여 제도를 정비
- 전문인력의 범주와 개념에 대한 재정비와 더불어 관련 행정지원 체계를 정비
 - 전문인력 분야별로 출입국행정, 노동시장상황과의 연계, 인력의 선발 및 알선과 관련하여 다양한 정책전달체계를 기능적 특성에 맞게 재정비할 필요

(2) 목표집단별 우수인재 범주의 개편과 유치전략의 유연화

- 전문외국인력 범주를 임금수준 및 포인트 제도 등을 통해 글로벌 고급인력, 전문인력, 준전문인력 3단계로 대별하고 인력에 따른 유치지원전략을 재정립
 - 글로벌 고급인력은 영주나 비자체계의 유인보다는 이들의 자유로운 왕래, 전문지식의 보급 및 전수라는 관점에서 일정한 심사기준을 마련하고 필요한 경우 과감한 혜택을 부여
 - 일반 전문인력에 대해서는 숙련 수준별 정책집행의 효율화를

- 위해 전문인력을 일정한 기준에 의해 구분하여 차별화
- 준전문인력의 경우 내국인 노동시장 보호원칙에서 도입을 결정하되 일정한 자격요건을 갖출 경우 전문인력으로 상향 이동을 허용

(3) 노동시장의 탄력적 대응

- 정책의 효율성을 제고하기 위해서는 변화하는 경제상황에서 특정 직종에 대한 선별기준을 신속히 개정할 수 있는 제도적 메커니즘을 수립
 - 필요인력에 대한 수요를 파악하고 이에 부합하여 직종별 점수제의 변화를 통해 필요인력에 대한 수요를 조절할 수 있는 제도적 장치 및 이에 대한 운영체계를 구비
- 현재 KOTRA가 담당하고 있는 해외인력 유치기능의 강화와 더불어 우수인력의 유치 및 활용을 위한 민간 인력서비스 시장의 활성화 촉진기반 조성

(4) 기업 내 인력관리의 효율화 지원체계의 마련

- 전문외국인력을 활용하는 기업의 외국인력 인적자원관리의 효율화 지원방안마련
 - 기업 내 이질적인 문화격차 해소, 차별적인 인사관리의 개선 등 기업차원에서의 사회통합정책을 구현할 수 있는 지원방안을 마련

(5) 유학생 유치 및 활용전략의 전면적 검토

- 유학생 유치정책의 실효성제고를 위해 유학생 선별제도의 개선, 학사관리의 내실화를 도모
- 유학생 유치정책을 대학재정지원의 관점에서 벗어나 한국에 우호적인 글로벌 인재의 양성 및 국내 활용 가능한 해외 인적자본에 대한 투자로 전환

(6) 통상협상의 효율적 활용

- 통상협상을 통한 국내 인력의 해외진출은 거래비용의 감소, 국가별 진출전략의 모색이라는 점에서 긍정적인 만큼 통상협상을 통한 우수인재유치와 국내인력의 해외진출 전략을 함께 모색

(7) 외국인력 추진체계의 효율화 및 종합적인 정책기능의 마련

- 비전문 외국인력과 전문인력으로 양분되어 있는 외국인력 정책을 결혼이민자, 유학생, 기타 단기취업 및 FTA에 따른 인력이동 문제까지 포괄하여 종합적인 정책으로 통합
 - － 다양하게 이루어지고 있는 전문인력 지원체계를 재정비하여 산업구조, 인구구조 및 노동시장의 구조변화 등 한국사회의 중장기 변화에 부합하는 외국인력 정책 추진체계 및 관련제도를 정비

1 문제제기

세계화· 지식정보화에 따라 국가 간 경쟁이 심화되는 국제사회에서 국가경쟁력 제고 차원에서 외국의 우수인력 유치를 위한 적극적인 노력은 세계 각국의 공통의 목표로 되고 있음이 현실의 추세이다. 이는 국내 노동시장의 실업문제와는 별개의 논점으로 되어 있어 국가마다 차이가 있지만 외국의 전문인력 유치를 국내 노동시장의 교란요인으로 받아들이는 시각은 많지 않다.

지식정보화를 촉진할 수 있는 전문인력 유치를 위해 많은 나라들이 Green card제, Gold card제 등 전문인력의 자유로운 출입국과 취업을 보장하는 비자제도를 도입하고 해외로부터 양질의 지식근로자를 선별적으로 도입하기 위해 Point System(캐나다, 영국, 호주, 뉴질랜드 등), Preference System(미국) 등 이민자 선별 메커니즘을 발전시키고 있다. 이러한 세계화· 지식정보화 사회에서의 경쟁력은 지식근로자의 확보에 있으므로 해외의 우수인력을 적극 유치· 활용하기 위한 전략적 접근이 요청되며 이는 우리나라에서도 당면과제로 인식되고 있다.

그 동안 우리나라에서도 전문외국인력 유치는 우수인재 확보전략과 인구변동에 대한 적극적인 대응이라는 관점에서 중요한 이슈가 되어 왔다. 전문외국인력의 수요의 본질은 국내 인력부족의 충원이라는 관점에서 다르지 않으나 직무의 특성이나 생산성, 경제 및 사회적 파급효과라는 측면에서 ‘인력부족’이 갖는 의미가 다르다. 따라서 전문외국인력 공급확대가 내국인 노동시장에 미치는 영향도 비전문인력과 비교하면 성격이 달라진다.

전문외국인력 유치정책은 전문외국인력의 개념 및 범주를 어떻게 설

정할 것인가에 따라 정책논점이나 방향이 다르다. 전문성이라는 관점에서 전문외국인력의 범주는 다양한 스펙트럼에 걸쳐 있기 때문에 노동시장 테스트의 필요성이 논의되기도 하고, 우수 인재 유치라는 적극적인 정책지원 대상이 되기도 한다. 이는 전문외국인력을 하나의 범주로 논의하기에는 논쟁점이 있음을 의미하고 있는 것이다.

그 동안 우리 정부는 전문외국인력을 유치하기 위해 다양한 정책을 전개하여 왔으나 성과가 높지 않은 것으로 평가된다. 이 배경에는 단기간에 해결할 수 없는 사회 문화적 요인도 있으나 또 한편으로는 전문외국인력 유치의 정책목표나 전달체계 또는 정책방향의 한계도 존재한다. 본 글에서는 국내 전문외국인력 정책의 현황 및 문제점을 살펴보고 전문외국인력 유치활성화를 위한 정책방안을 제시하고자 한다.

2

현황 및 문제점

(1) 전문외국인력 추이

국내 체류 외국인인 2007년 1,066천 명에서 2008년 1,159천 명으로 8.7% 증가하였고 2011년 말에는 1,395천 명으로 2007년 대비 30.8% 증가하였으며 2012년 2월말 현재 1,367천 명에 이르고 있다. 이 중 외국인력은 불법체류자를 포함하여 모두 710천 명이며 비전문인력은 479천 명이고 전문인력은 46천 명이다. 2012년 2월말 현재 비전문 외국인 인력 중 고용허가제 일반(E-9) 비자는 181천 명이고 방문취업비자는 298천 명이다. 불법체류자는 170천 명이며 결혼이민자는 145천 명이고 유학생은 89천 명이다.

〈표 2-1〉 체류 외국인 현황 (2012년 2월말 기준)

(단위: 명)

총 외국인(1,367,495)										
외국인 인력(710,304)										
전문 인력 (E-1~ E-7)	비전문인력 (478,550)		불법 체류자	단기취업 등(15,521)				유학생 (D-2)	결혼 이민자※	기타
				단기 취업 (C-4)	산업 연수 (D-3)	기업 투자 연수 (D-8)	선원 취업 (E-10)			
45,872	(E-9) 180,655	(H-2) 297,895	170,361	485	1,673	6,763	6,600	89,128	145,137	422,926

자료: 법무부 · 출입국 외국인정책본부, 『출입국 외국인정책 통계월보』

〈표 2-2〉 주요 체류 자격별 체류 외국인의 변화

(단위: 명)

	총체류자	유학생	전문인력	비전문인력	결혼이민자
2007년	1,066,273	56,006	33,502	403,687	110,362
2008년	1,158,866	71,531	37,304	490,109	122,552
2009년	1,168,477	80,985	40,627	494,646	125,087
2010년	1,261,415	87,480	43,608	506,905	141,654
2011년	1,395,077	88,468	47,095	537,663	144,681

주: 1) 비취업비자로 입국하여 취업에 종사하고 있는 외국인은 인력통계에서 제외하였으며, 해당 체류자격으로 입국하여 불법체류로 된 경우도 해당 비자에 포함

2) 유학생 통계에는 일반유학생 외에 어학연수자도 포함

자료: 법무부 출입국 · 외국인정책본부, 『출입국 · 외국인정책 통계연보』 각 연도

취업비자인 E-1부터 E-7까지 한정하여 연도별 전문외국인력 1추이를 보면 2007년 3만 3천 502명에서 2009년에는 4만 627명으로 증가하였고, 2011년에는 4만 7천 95명으로 증가하는 등 꾸준한 증가추이를 보이고 있다. 이에 따라 전체 취업자격 외국인력 중 전문인력이 차지하는 비중 또한 증가하여 2007년 7.7%에서 2010년에는 7.9%로 그리고 2011년에는 8.1%로 증가하였다.

〈표 2-3〉 전문인력 체류자 비중추이

(단위: 명, %)

	취업자격 외국인력	전문인력	비전문인력	전문인력비중
2007년	437,189	33,502	403,687	7.7
2008년	527,413	37,304	490,109	7.1
2009년	535,273	40,627	494,646	7.6
2010년	550,513	43,608	506,905	7.9
2011년	584,758	47,095	537,663	8.1

주: 불법체류자가 포함된 수치임

자료: 법무부 출입국/외국인정책본부(<http://www.immigration.go.kr>),

전문외국인력 취업비자의 세부 항목별 추이를 보면 〈표 2-4〉와 같다. 표에서 보듯이 가장 많은 비중을 차지하는 비자는 회화지도로 전체 전문인력의 절반 가까이 차지하고 있다. 실질적인 의미에서의 전문외국인력은 교수, 연구 기술지도, 전문직업, 특정활동 등 5개 분야로 볼 수 있는데 이 중 연구와 특정활동이 실질적으로 기업에서 활용하고 있는 전문외국

〈표 2-4〉 체류자격별 전문외국인력 추이

(단위: 명)

연도	교수	연구	기술 지도	전문 직업	특정 활동	소계 I	회화 지도	예술 흥행	소계 II
2005.12	1,094	1,765	199	303	4,392	7,753	12,439	1,430	21,622
2006.12	1,159	2,095	166	351	5,522	9,293	15,001	1,366	25,660
2007.12	1,279	2,318	174	414	7,175	11,360	17,721	4,421	33,502
2008.12	1,589	2,057	121	530	8,405	12,702	19,771	4,831	37,304
2009.12	2,056	2,066	197	536	8,825	13,680	22,642	4,305	40,627
2010.12	2,266	2,324	233	594	10,712	16,129	23,317	4,162	43,608
2011.12	2,474	2,606	202	629	14,397	20,308	22,541	4,246	47,095

주: 전문인력은 불법체류자가 포함된 수치

자료: 법무부 출입국/외국인정책본부(<http://www.immigration.go.kr>)

인력이다. 특정활동은 2005년 4천 392명에서 매년 높은 증가를 보이고 있으며 2011년 말 현재 1만 4천 397명으로 전체 전문외국인력의 1/3가량을 차지하고 있다.

(2) 전문외국인력 유치지원제도

그 동안 법무부 등을 중심으로 전문외국인력 유치를 위한 다양한 노력을 기울여 왔다. 이하에서는 최근의 전문외국인력 유치를 위한 우대 정책을 중심으로 살펴보도록 하자.

1) 전문외국인력 우대 정책

정책 대상 전문인력은 출입국관리법시행령 상의 교수(E-1) ~ 특정활동(E-7), 유학(D-2), 기자(D-5) ~ 구직(D-10) 등의 체류자격을 갖춘 외국인으로 경영자, 연구원, 과학자, 엔지니어, 교수, 금융 · 의료 · 디자인 · 건설 · 첨단산업(IT, BT, 신소재 등) 관련 전문가 등 전문적인 지식, 기술 또는 기능으로 우리나라 발전에 기여할 수 있는 우수인재로 되어 있다. 보다 넓은 의미로 전문지식 등을 갖춘 국민의 배우자(F-2), 재외동포(F-4), 영주권자(F-5), 등록외국인의 배우자(F-3)도 전문외국인력의 범주에 포함하기도 한다.

정책 추진체계 및 심사기준을 보면 다음과 같다. KOTRA에 전담기구(Contact Korea)를 설치 · 운영하여 국내기업 등이 필요로 하는 글로벌 인재를 해외 및 국내에서 직접 선발하여 채용하고, 법무부가 사증발급 및 고용 · 취업허가를 전담하고 있다.

또한 신속한 채용지원을 위해 노동시장 테스트 및 취업기간 제한 등 각종 규제조치의 적용을 배제하고, 온라인 사증신청(HuNet Korea) 시스템

템을 운영 중이다. 단, 사증발급 시 국내노동시장 보호 등의 차원에서 필요 시 관계부처 등의 추천을 받도록 하고, 요건을 갖춘 경우 사증발급과 체류를 보장. 체류자격 및 직종별로 정한 학력·경력·자격증 등의 요건구비 여부 및 고용주 적격, 허위초청 여부 등을 종합하여 심사한다.

이들에 대한 주요 우대정책은 다음과 같다. 사증발급 상의 우대정책으로는 전문인력으로 5년 이상 체류하고 일정 소득 및 한국어능력요건 등을 갖춘 경우 영주(F-5) 또는 거주(F-2)자격 변경 신청을 허용하고 있다. 소관 중앙행정기관 등의 우수인재 추천을 받은 교수, 연구원, 과학자, 첨단정보산업 등의 기술자 등에게 1회 5년까지 체류할 수 있는 복수사증을 발급('00.1.)하고, 온라인(HuNet) 신청 시 첨부서류 생략할 수 있도록 하고 있다.

세계 500대 기업근무경력자·세계 200대 대학졸업자·국내대학 졸업유학생에게는 구직(D-10)비자를 발급. 이를 취득한 외국인인 취업학위에 따라 2년까지 구직을 허용하고 전문직종에 취업 시 해당 취업자격으로 변경이 허용된다. 체류 상 우대사항으로는 전문인력들의 자유로운 국내 취업활동 지원을 위해 신고(사유발생일로부터 15일 이내)만으로 근무처변경·추가를 허용하고 있다.

전문직종 종사자의 학력·연령·한국어능력 등을 점수로 평가하여 120점 중 80점 이상이면 취업에 제한이 없는 거주(F-2)자격으로 변경하고, 3년 체류 후에는 영주(F-5)자격으로 체류자격을 변경할 수 있다. 일정요건을 갖춘 고액투자자 및 첨단기술분야 박사학위증 등 소지자, 특정분야 능력소유자 및 특별공로자 등에 대해서는 체류기간과 무관하게 영주(F-5)자격을 부여, 사실상 취업이민이 가능하도록 하고 있다. 국내 대학원에서 정규 박사과정을 전부 이수하고 박사학위를 취득한 경우 바로 영주(F-5)자격을 부여하고 있다.

2) 숙련기능 외국인 근로자에 대한 전문취업자격 부여제도

이 제도는 산업현장에서 숙련 기능인력으로 양성된 우수한 자질의 외국인 근로자에게 거주(F-2)자격을 부여하여 선별 정주를 허용하는 제도에서 출발하고 있다. 기존의 제도가 거주(F-2)자격 요건이 너무 엄격하여 제도의 실효성이 없으므로 개선이 필요하다는 산업현장 및 국회 등의 요청에 따라 자격요건 등을 조정하여 특정활동(E-7)자격을 부여하도록 제도를 보완하여 2008년 1월부터 시행하였으며 2011년 10월에 숙련기능 외국인 근로자에 대한 전문취업 자격부여 제도를 시행하고 있다.

제도의 주요내용을 보면 다음과 같다. 신청자격 요건은 비전문취업(E-9)·선원취업(E-10)·방문취업(H-2) 자격으로 제조업·건설업·농축어업 직종에 합법 체류하면서 다음 자격 요건을 모두 갖추어야 한다. 첫째, 최근 10년 이내에 제조업·건설업·농축어업 직종에 4년 이상 합법적인 취업을 한 경우. 둘째, 35세 미만으로 전문학사 이상의 학위를 소지한 경우. 셋째, 취업직종 기능사 이상의 자격증 보유 또는 최근 1년간 해당 직종 근로자 평균임금 이상을 받은 경우. 넷째, 3급 이상의 한국어능력 보유 또는 사회통합프로그램을 이수한 경우이다. 신청은 고용업체의 소재지를 관할하는 출입국관리사무소에 체류자격 변경 등을 신청할 수 있으며 대리 신청이 허용됨. 신청 시 신청서, 여권, 외국인등록증, 재직증명서(경력 포함), 고용계약서, 학력증명서, 자격증 또는 근로소득원천징수영수증, 한국어능력시험 성적표 또는 사회통합프로그램 이수증을 첨부해야 한다.

3) 전문인력에 대한 점수제 도입, 시행

전문인력의 연령·학력·소득 등을 점수로 평가하고 기준 점수 이상이면 취업활동에 제한을 받지 않는 거주(F-2)자격을 부여하여 글로벌

고급인력을 유치하고 정착시키기 위한 제도이다. 제도의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 적용대상은 교수(E-1)~특정활동(E-7) 자격 및 유학(D-2), 취재(D-5) 내지 구직(D-10) 자격으로 1년 이상 합법체류한 자를 대상으로 하고 있다. 그러나 이 가운데 예술홍행(E-6)자격 중 호텔·관광유흥업소 공연자(E-6-2)는 대상에서 제외되고, 유학(D-2) 및 구직(D-10)자격은 석사 이상 학위 소지자만 해당된다.

평가 항목은 연령·학력·소득 등으로 항목별 배점에 따라 일정 점수(총 120점 중 80점)이상을 받은 우수 전문인력에게 거주(F-2)자격을 부여(배우자 등 포함)하고 거주(F-2)자격으로 3년 이상 체류하면 영주(F-5)자격을 신청할 수 있다. <표 2-5>는 전문인력의 점수제 현황을 보여주고 있다. 동 제도는 2010년 2월 점수제(F-2) 체류관리 지침 제정·시행 및 기준요건을 고시하였고, 2010년 9월에 점수제(F-2) 평가항목별 배점 기준을 재조정하였으며, 2011년 9월에는 점수제(F-2) 적용 대상 확대 및 유학생에 대한 배점기준 우대 방안을 채택하였다.

<표 2-5> 전문인력의 점수제 현황

구분	공통항목(90점)				가감점항목(30점)		총배점	기준점수
	연령	학력	한국어능력	현소득	가점	감점		
배점	25	35	20	10	30	-5	120	80점 이상

4) 해외 우수인재 유치를 위한 구직(D-10) 자격 부여

이 제도는 해외우수인재 유치 및 취업활동 지원 차원에서 일정요건을 갖춘 전문인력이 국내에서 안정적인 신분으로 구직활동을 할 수 있도록 구직(D-10) 자격을 부여하는 제도이다. 적용 대상은 세계 500대 기업 근무경력자·세계 200대 대학 또는 국내 전문대학 이상 졸업(예정)자·또

는 국내의 연구기관 등에서 연구과정을 수료한 학사 이상 학위 소지자로 평균학점이 3.0미만이거나 전공 관련 국가자격증 미취득 전문대학졸업자는 제외. 또, 고용계약 갱신 등을 하지 못하였으나 지속적으로 전문직종(E-1~E-7)에 취업을 원하는 전문직 종사자도 포함한다.

구직활동은 정식 취업 전 인턴 과정을 포함하여 국내 기업 및 단체 등에서 실시하는 모든 구직활동이 가능하며 구직기간은 6개월씩 부여되며 석·박사는 구직기간 2년, 학사 이하는 1년까지 연장할 수 있다.

구직활동을 통해 교수(E-1)·회화지도(E-2)·연구(E-3)·기술지도(E-4)·전문직업(E-5)·예술홍행(E-6)·특정활동(E-7) 자격에 해당하는 직종에 취업하면 해당 체류자격으로 변경을 허가한다. 단, 예술홍행(E-6)활동 중 유흥업소 등에서 실시하는 공연활동(E-6-2)은 제외한다.

동 제도의 추진경과를 보면 2008년 8월 출입국관리법 시행령·시행규칙 개정 및 구직(D-10) 사증발급지침을 마련하였으며 2010년 8월에는 구직사증발급지침 일부 개정하였고 2011년 5월에 구직사증발급지침을 전면 개정(적용대상·취업허용자격·구직기간 확대 등)하였다.

5) 온라인 사증시스템(HuNet KOREA) 도입, 운영

동 제도는 기업이 필요한 인재를 쉽게 찾고 신속하게 채용할 수 있도록 법무부 장관이 지정한 사증추천인이 글로벌 인재를 발굴하여 기업 등에 제공하고, 온라인으로 사증신청 등을 할 수 있는 시스템 구축하기 위해 마련한 제도이다. 이 제도는 전문 외국인력을 초청하고자 하는 기업이 출입국관리사무소를 방문하지 않고도 HuNet KOREA 시스템(www.visa.go.kr)을 통해 온라인으로 사증발급인정서 신청할 수 있도록 하고 있다.

여기서 전문 외국인력이란 첨단산업 종사자, 연구원, 원어민 강사 등

전문적인 지식이나 기술, 기능을 가진 외국인으로 E-1~E-7의 사증 자격을 갖춘 외국인이 해당된다.

외국인과 사업자 등록을 한 국내 기업은 HuNet KOREA에 접속하여 무료회원가입을 할 수 있다. 회원가입 시 국내 사업자는 사업자등록증, 재직증명서·위임장(대표가 관련업무 담당 시 대표자의 신분증만 제출)을 첨부서류로 제출한다. 회원으로 가입한 기업은 국가별·분야별로 구축해 놓은 해외 인재DB를 제공받을 수 있어 해외 우수인재를 쉽게 찾고 빠르게 채용할 수 있고 온라인으로 사증발급신청서 신청이 가능하다.

2010년 2월 HuNet KOREA 시스템 구축하여 2011년 11월에 기능 개선을 위한 추가사업을 진행하였고 12월에는 HuNet KOREA 신청대상을 의료관광객, 유학생 등으로 확대하였다.

(3) 현행 외국인력 유치지원제도의 문제점

1) 전문인력 개념 및 범주의 포괄성: 정책목표 대상의 모호

그 동안 정부는 전문외국인력의 유치를 위해 비자제도 개선 등 다양한 노력을 실시하였다. 그러나 구체적으로 전문외국인력 유치의 대상이 되는 인력의 특성에 대한 개념이나 범주가 불확실하다. 재한 외국인 처우기본법에 따르면 전문외국인력이란 ‘전문적인 지식, 기술 또는 기능을 가진 외국인력’을 의미하며 구체적으로는 출입국법 시행령에서 규정하고 있다. 전문외국인력의 범주를 비자체계로 보면 출입국관리법 시행령에 나타나 있는 E1(교수), E2(회화지도), E3(연구), E4(기술지도), E5(전문직업), E6(예술홍행)의 일부, E7(특정활동) 및 D8(기업투자) 자격에 해당하는 인력을 포괄한다.

이와 같이 전문외국인력의 개념 및 범주를 비자유형에 입각하여 설

정함으로써 전문성의 개념이 비자유형의 구체적인 내용에 의해 규정되어 있어 개념정립이 모호하다. 비자유형별로는 교수(E-1)부터 특정활동(E-7)까지의 체류자격에 해당하는 자를 지칭하나 단기취업(C-4)자격 해당자도 전문지식 등을 가진 전문인력범주로 포함 가능하다. 특히 전문인력의 대표적인 비자체계인 특정활동(E-7)의 경우 2008년 1월 지침 개정을 통해 직종을 69개로 분류하고 구체화하였는데 여기에는 기업체 고위임원부터 숙련기능인력에 이르기까지 다양한 직종으로 구성되어 있다. 전문인력 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 특정활동(E7)을 보면 <표 2-6>에서 보듯이 주방장 및 조리사가 2천 107명으로 전체 취득자의 33.1%를 차지하고 외국학교 교사(12.6%), 자동차, 조선, 비행기, 철도차량 분야 공학분야 전문가(5.0%)순이다. 표에서 알 수 있듯이 특정활동(E-7)비자의 경우 매우 다양한 유형의 직종이 혼재되어 있는데 즉 해당 분야 관리자에서부터 기술관련 전문가, 조리사, 디자이너, 어학분야(교사, 통역가) 등 직무분야가 매우 다양하다.

또한 직무명에서 알 수 있듯이 전문성의 정도가 이질적인 직업이 존재하는데 주방장 및 조리사 외에 판매사무원, 운송서비스종사자, 항공운송 사무원, 조선 용접기능공을 망라하고 있어서 숙련도나 직무 특성에 따른 재분류가 필요하다. 이 중 어떤 직종은 일정한 자격요건만 갖추면 적극적으로 유치해야 할 대상이지만 일부 준전문 직종에 대해 자체 쿼터를 설정하는 등 노동시장 보호 장치를 설정할 필요가 있다. 이와 같이 직종의 포괄성으로 인해 대상별 정책의 차별화가 곤란하며 전문인력정책의 방향성에 대한 논쟁을 야기하고 있다.

〈표 2-6〉 E7 비자 취득자의 세부 직종별 분포(2008. 9)

직종명	명	%	직종명	명	%
주방장 및 조리사	2,107	33.1	출판, 디자인, 영상관련 기술자	21	0.3
외국인학교, 외국교육기관, 국제교과사	804	12.6	컴퓨터시스템 설계 및 분석가	21	0.3
자동차, 조선, 비행기, 철도차량 공학전문가	318	5.0	광고 및 홍보 전문가	19	0.3
음식서비스 관련 관리자	277	4.3	농림, 어업 관련 관리자	19	0.3
플랜트 공학 기술자	196	3.1	여행상품 개발자	19	0.3
해외 영업원	196	3.1	운송관련 관리자	18	0.3
번역가, 통역가	192	3.0	디자이너	16	0.3
전자공학 기술자	149	2.3	환경공학 기술자	16	0.3
시스템 소프트웨어개발자	109	1.7	법률 관련 기술자	15	0.2
응용소프트웨어 개발자	107	1.7	화학 전문가	15	0.2
건축가 및 건축공학 기술자	105	1.6	네트워크 시스템 개발자	14	0.2
경제지원 관리자	100	1.6	교육 관리자	12	0.2
통신공학 기술자	97	1.5	웹 개발자	12	0.2
상품기획 전문가	91	1.4	자연과학 전문가	12	0.2
정보통신 관련 관리자	82	1.3	물리학 전문가	11	0.2
금융 및 보험 전문가	81	1.3	영상관련 디자이너	10	0.2
판매사무원	78	1.2	정부행정 전문가	9	0.1
기계공학 기술자	77	1.2	가스 에너지 기술자	7	0.1
영업 및 판매 관련 관리자	74	1.2	조사 전문가	7	0.1
기타 교육관련 전문가	62	1.0	컴퓨터 보안 전문가	7	0.1
경영 및 진단 전문가	61	1.0	항공운송 사무원	7	0.1
보험 및 금융관리자	61	1.0	사회과학 연구원	6	0.1
기술경영 전문가	58	0.9	웹 및 멀티미디어 기획자	5	0.1
운송서비스 종사자	51	0.8	조선 용접기능공	5	0.1
특수기관 행정요원	51	0.8	행사기획자	5	0.1
기업 고위임원	49	0.8	경제이익단체 고위임원	4	0.1
제품생산 관련 관리자	49	0.8	관광통역 안내원	4	0.1
기타 전문서비스 관리자	45	0.7	데이터베이스 개발자	4	0.1
숙박, 여행, 오락, 스포츠 관련 관리자	44	0.7	조경 기술자	3	0.0
토목공학 전문가	39	0.6	천문 및 기상학 전문가	3	0.0
화학공학 기술자	38	0.6	도시 및 교통설계 전문	2	0.0
전기공학 기술자	37	0.6	섬유공학 기술자	2	0.0
건설 및 광업 관련 관리자	35	0.5	약기제조 및 조율사	2	0.0
생명과학 전문가	34	0.5	캐드원	2	0.0
컴퓨터 하드웨어 기술자	34	0.5	항공기 정비원	2	0.0
금속, 재료공학 기술자	24	0.4	아나운서	1	0.0
동물 사육사	22	0.3	호텔 접수사무원	1	0.0
전체				6,372	100.0

주: E7비자만 분석함.

자료: 법무부, 외국인력리포트DB, 이규용 외(2008), 「전문외국인력 비자제도 개선방안에 관한 연구」에서 재인용

2) 우수 전문인력 유치의 현실성

그동안 전문인력 유치를 위해 다양한 노력을 기울여 왔으나 한국의 전문외국인력 정책은 양적인 측면이나 질적인 측면에서 우수인재의 유치라는 관점에서 볼 때 유치실적이 미흡한 실정이다. 2008년 9월말 현재 주요 전문인력 비자 입국자의 업종별 분포를 보면 연구(E3)는 제조업이 38.7%로 가장 많은 비중을 차지하고 이어서 사업서비스업(25.1%), 교육 서비스업(21.2%), 공공행정, 국방 및 사회보장행정(12.0%) 순이다. 연구(E3)비자의 경우 각종 연구소에서 자연과학분야의 연구 또는 산업상의 고도기술의 연구개발에 종사하고자 하는 자에게 발급되는 비자임에도 교육 서비스업 취업자 비중이 높다

기술지도(E4)는 제조업(53.8%)과 사업서비스업2 비중이 85.7%로 거의 대부분을 차지하며, E5는 98.5%가 운수업체 취업증인데 전문직업(E5) 비자 취득자는 항공사 조종사가 거의 대부분이다.

특정활동(E7)은 음식숙박업이 35.4%로 가장 많고 제조업(16.2%), 사업서비스업(13.8%), 교육 서비스업(13.3%) 순이다. 음식숙박업 종사자의 경우 대부분 조리 관련 종사자로 추정 된다.

즉, 우수전문기술인력의 활용이라는 관점에서 보면 미흡한 수준으로 전체적으로 볼 때 우수인력의 유입규모가 많지 않은데다 종사분야도 음식숙박업과 교육 서비스업 분야의 비중이 상대적으로 높은 실정이다. 우수해외인력의 유치라는 관점에서 볼 때 수요와 공급 양쪽을 아우르는 전문외국인력 정책에 대한 종합적인 검토가 요청된다.

그 동안 전문인력의 유치를 지원하기 위해 사증발급 및 체류관리 절차 간소화 등 우대조치를 시행하여 왔으나 정책추진체계에서 우수인력의 선발 및 발굴지원, 체류정책 지원 등 종합적이고 체계적인 인재유치 정책이 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 국내기업 등이 필요로 하는 전문외

국민력은 기업 등이 해외 및 국내에서 직접 선발하여 채용하고, 법무부가 사증발급 및 체류관리(고용 및 취업허가 포함)를 전담하고 있다.

〈표 2-7〉 전문인력 고용사업체의 업종별 분포(2008. 9)

	E3(연구)		E4 (기술지도)		E5 (전문직업)		E7 (특정활동)		전체	
	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%
농업 및 임업	1	0.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.0
어업	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	0.1	3	0.0
광업	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.0	1	0.0
제조업	753	38.7	64	53.8	0	0.0	903	16.2	1,720	21.2
전기가스·수도사업	3	0.2	1	0.8	0	0.0	5	0.1	9	0.1
건설업	24	1.2	8	6.7	0	0.0	357	6.4	389	4.8
도소매업	16	0.8	2	1.7	0	0.0	333	6.0	351	4.3
숙박·음식점업	0	0.0	1	0.8	0	0.0	1,970	35.4	1,971	24.3
운수업	1	0.1	0	0.0	465	98.5	114	2.0	580	7.2
통신업	0	0.0	0	0.0	0	0.0	25	0.4	25	0.3
금융·보험업	0	0.0	0	0.0	0	0.0	165	3.0	165	2.0
부동산임대업	0	0.0	0	0.0	0	0.0	33	0.6	33	0.4
사업서비스업	488	25.1	38	31.9	0	0.0	769	13.8	1,295	16.0
공공행정, 국방 및 사회보장행정	233	12.0	4	3.4	0	0.0	30	0.5	267	3.3
교육 서비스업	413	21.2	0	0.0	0	0.0	739	13.3	1,152	14.2
보건·사회복지사업	6	0.3	0	0.0	7	1.5	6	0.1	19	0.2
오락, 문화 및 운동관련 서비스업	1	0.1	0	0.0	0	0.0	65	1.2	66	0.8
기타 공공, 수리 및 개인서비스업	5	0.3	1	0.8	0	0.0	51	0.9	57	0.7
전체	1,944	100.0	119	100.0	472	100.0	5,569	100.0	8,104	100.0

주: 법무부 자료를 고용보험 DB와 연결하여 분석한 결과임

자료: 외국인력리스트-사업장연결DB, 〈표 2-6〉과 같음

3) 종합적인 외국인력 정책운용체계 미흡

현행 외국인력 정책은 전문인력과 비전문인력의 이분법적 접근으로 이루어져 도입규모의 결정, 정책추진체계, 유치전략이 종합적으로 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 이에 따라 외국인력 전반을 아우르는 관련법령이나 제도운영체계가 정비되어 있지 못하고 있다. 매년 이루어지는 외국인력 도입규모의 결정은 비전문 외국인력에 한정되어 있으며, 여기서의 논의도 단기적인 인력부족상황만을 고려함으로써 중장기적인 외국인력 도입체계와의 정합성 등이 결여되어 있으며 유학생, 결혼이민자 등 다양한 이민자에 대한 고려가 제대로 이루어지지 못하고 있다.

또한 외국인력 정책의 수립 및 운영이 단기적인 현안 중심으로 운영되고 있어 중장기적인 인구 및 노동시장 구조변화, 산업구조의 변화에 대응하는 종합적인 고려가 미흡하다,

이에 따라 인구구조의 변화, 내국인 노동시장 영향, 산업구조의 변화, 기업경쟁력 강화, 외국인력 도입에 따른 사회적 비용감소 등 종합적인 체계하에서 외국인력 정책의 운용 필요성을 고려하지 못하고 있다. 이와 더불어 외국인력 정책 수립 및 운용에 필요한 기초연구 및 통계정비가 제대로 되어 있지 않아 제약요인으로 작용하고 있다.

이하에서는 전문외국인력 유치를 위한 제도 개선방안을 살펴보도록 하자.

(1) 전문외국인력 수요의 다양화에 부합하는 정책지원체계의 마련

우수 전문인력의 활용은 숙련수준별로 다양한 스펙트럼이 있으며 이러한 스펙트럼에 부합하여 제도를 정비할 필요가 있다. 즉, 중소기업형 우수인재 유치전략과 대기업형 글로벌 인력 활용전략, 단기 체류형 글로벌 재능 보급형 등 다양한 수요가 존재하며 따라서 정책대상별 다양화에 부합하여 선별 및 체류지원방안을 모색할 필요가 있다

고급인력에 대해서는 소득세 감면 등 공급측면에서의 인센티브를 부여함으로써 이들이 우리나라 기업에 취업할 수 있는 유인을 제공해야 한다. 중소기업의 외국전문인력 활용과 관련해서는 거래비용 절감차원에서 수요 측면의 지원방안, 즉 인력의 발굴 및 채용과정에서의 지원 등의 노력이 요청된다. 특히 기업의 거래비용 감소를 위한 행정지원체계의 강화와 우수인재 활용에 따른 세제 혜택 및 체류지원의 효율화를 통해 기업의 인건비 부담을 완화하는 등 수요와 공급 측면에서의 지원 전략을 추진해야 한다.

전문인력의 범주와 개념에 대한 재정비와 더불어 관련 행정지원체계의 정비가 요청된다. 출입국행정, 노동시장상황과의 연계, 인력의 선발 및 알선과 관련되어 있는 정책의 전달체계의 효율화를 위해 전달체계의 유기적 통합이 이루어질 수 있도록 관련 부처나 행정기관간의 유기적 협력체계를 구축할 필요가 있다.

우리나라가 전문인력을 주로 수입하는 국가가 10여 개 미만이기 때문에 국내에서 수요가 많은 국가들을 대상으로 인력이동과 관련한 협약을 체결하여 채용 및 사후관리를 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이에 대해서는 현재 고용허가제하에서 운용하고 있는 협약(MOU)방식을 참고할 수 있을 것이다.

(2) 목표집단별 우수인재 범주의 개편과 유치전략의 유연화

전문외국인력 범주를 임금수준 및 포인트 제도 등을 통해 글로벌 고급인력, 전문인력, 준전문인력 3단계로 대별하고 이에 따른 유치지원전략을 재정립할 필요가 있다. 글로벌 고급인력은 과학, 예술, 교육, 사업, 체육 등 본인이 속한 분야에서 국제적으로 인정을 받은 사람이 해당된다. 영주나 비자체계의 유인보다는 이들의 자유로운 왕래, 전문지식의 보급 및 전수라는 관점에서 일정한 심사기준을 마련하고 필요한 경우 과감한 혜택을 부여하여야 한다. 특히 국가경쟁력 확보를 위해 과학·교육·문화예술·체육 등 관련 분야에서 탁월한 능력을 보유한 외국인에 대해서는 영주권 혜택부여를 적극적으로 검토하고 일정기간 근로소득세 면제, 거주를 위한 체재비 및 가족 이전비 등을 지원할 필요가 있다.

일반 전문인력은 숙련수준의 관점에서 볼 때 국내에서 구할 수 없는 우수한 인력뿐만 아니라 국내에 유사한 기능과 역량을 갖춘 내국인력이 존재하지만 기업의 여건을 고려할 때 활용이 불가피한 인력이 해당된다. 여기에는 숙련수준별로 다양한 스펙트럼의 인력이 혼재되어 있기 때문에 숙련 대상별 정책집행의 효율화를 위해 전문인력을 일정한 기준에 의해 구분할 필요가 있다. 이를 위해서는 현재 운영되고 있는 점수제(point system)를 보다 세분화하여 일정한 기준 이상일 경우 인센티브를 부여하지만 낮은 점수의 인력에 대해서는 노동시장 여건을 고

려하여 수량을 할당하도록 한다. 또한 향후 산업구조 선진화, 고령화 진행 등에 따라 사회복지분야(예: 간호사 등)에 대한 수요가 증가할 전망이다이어서 이들 인력에 대한 수요의 확대에 적극 대처할 필요가 있다.

준전문인력은 전문인력의 범주에는 포함되지 않지만 국내 노동시장에서 필요로 하는 숙련을 갖춘 인력으로 여기에는 현행 E-7 직종 중 조선용접공이나 판매사원 등의 일부 직종 및 현행 숙련기능 외국인 근로자에 대한 전문취업자격이 부여되는 인력이 이에 해당된다.

준전문인력의 경우 내국인 노동시장을 교란할 가능성이 있는 만큼 필요한 경우 미국(H-1B)과 같이 3년 + 3년으로 최대 체류기간 상한을 두고 내국인 고용침해 방지를 위한 다양한 제도 즉, 업종별·직종별 쿼터 설정, 가족동반 제한 등 일정한 제한을 두어 처우를 구분한다. 아울러 저임금 시장화 방지 및 내국인고용시장 보호를 위해 내국인 평균임금과 비교하여 합리적 수준의 임금 하한선 규정을 검토할 필요가 있다. 한편, 준전문인력도 전문인력과 마찬가지로 점수제를 적용하여 노동시장 환경변화에 맞추어 수량할당 등 탄력적인 정책수립이 가능하도록 하여야 한다. 준전문인력이 일정한 자격요건을 갖춘 경우 전문인력으로 상향 이동할 수 있도록 함으로써 숙련향상 및 한국사회로의 통합을 유도하도록 할 필요가 있다.

(3) 노동시장의 탄력적 대응

노동시장 환경변화에 따라 필요인력에 대한 수요도 변화하는 만큼 노동시장 변화에 따른 인력의 선별 기준의 유연화가 필요하다. 이를 위해 노동수요의 변화에 부합하여 외국인력 수요 직종에 대한 선별기준을 신속히 개정할 수 있는 제도적 메커니즘을 수립할 필요가 있다. 이

런 점에서 필요인력에 대한 수요를 파악하고 이에 부합하여 직종별 점수제의 변화를 통해 필요인력에 대한 수요를 조절할 수 있는 제도적 장치 및 이에 대한 운영체계를 갖출 필요가 있다.

또한 현재 KOTRA가 담당하고 있는 해외인력 유치기능의 강화와 더불어 우수인력의 유치 및 활용을 위한 민간 인력서비스 시장의 활성화가 필요하다. 인력의 채용 및 발굴과정에서 민간알선 시장의 촉진기능을 마련하여 수요변화에 적극적으로 대응할 필요가 있다. 국가별 전문기관을 양성하여 인력의 매칭기능을 강화하도록 한다.

(4) 기업 내 인력관리의 효율화 지원체계의 마련

전문인력 유치방안으로서 그동안 강조되어 온 교육여건 및 사회 문화적 환경 조성도 중요하지만 이와 더불어 전문외국인력을 활용하는 기업들을 대상으로 외국인력 인적자원관리의 효율화방안을 모색할 필요가 있다. 기업 내 이질적인 문화격차 해소, 차별적인 인사관리의 개선 등 기업차원에서의 사회통합정책을 구현할 수 있는 지원방안을 마련하도록 한다.

(5) 유학생 유치 및 활용전략의 전면적 검토

유학생 유입정책은 국제수지 개선, 한국의 국제화 촉진, 해외 우수인재의 유치 등 다양한 차원의 실익을 동반한다. 그러나 현행 우리나라의 유학생정책은 유치전략에 초점을 맞추고 있으며 상대적으로 활용전략은 부재한 실정이다. 유학생 유치정책의 실효성제고를 위해 유학생 선별제도의 개선, 학사관리의 내실화를 도모해야한다. 또한 유학생 유치정책을 대학재정지원의 관점에서 벗어나 한국에 우호적인 글로벌 인재의 양성 및 국내 활용 가능한 해외 인적자본에 대한 투자로 전환하여야 한다. 유

학생 활용전략의 관점에서 중소기업의 해외진출과 연계한 인턴십 제도의 활성화, 유학생의 노동시장 이행 촉진 등 국내취업 촉진정책 뿐 만 아니라 해외진출과 관련한 다양한 활용전략을 모색할 필요가 있다.

(6) 통상협상의 효율적 활용

그동안 FTA 인력이동 협상은 인력이동에 따른 국내 노동시장 영향 등을 고려하여 소극적인 입장을 견지하여 왔으나 우리 인력의 해외진출모색이라는 측면과 우수외국인력의 유치라는 관점에서 보다 적극적인 접근이 요구된다. 기존의 비자체계를 통한 우수 외국인력의 유입과 더불어 통상협상을 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 통상협상의 경우 특정국가 및 특정분야의 전문인력을 활용할 수 있을 뿐 만 아니라 인력의 발굴, 검증, 그리고 자격증의 상호협정의 모색 등 인력이동 및 활용 촉진이라는 관점에서 긍정적인 측면이 있다. 따라서 통상협상을 통한 인력이동 이슈를 우수인재유치와 국내인력의 해외진출 전략의 모색이라는 관점에서 접근할 필요가 있다.

(7) 외국인력 추진체계의 효율화 및 종합적인 정책기능의 마련

비전문 외국인력과 전문인력으로 양분되어 있는 외국인력 정책을 결혼이민자, 유학생, 기타 단기취업 및 FTA에 따른 인력이동문제까지 포괄하여 종합적인 정책으로 통합할 필요가 있다. 다양하게 이루어지고 있는 전문인력 지원체계를 재정비하여 각 전달체계 간 유기적 연계가 이루어지게 함으로써 산업구조, 인구구조 및 노동시장의 구조변화 등 한국사회의 중장기 변화에 부합하도록 외국인력 정책 추진체계 및 관련제도를 정비할 필요가 있다.

정책추진 로드맵

	1년차	2년차	3년차	4년차	5년차
전문외국인력 정책 목표 및 추진 전략수립					
- 인구변동에 대응한 중장기 글로벌 외국인력 활용전략 수립	■				
- 전문인력 유형별 유치 및 활용전략 마련	■				
- 전문외국인력 정착 및 사회통합 전략 모색	■	■			
전문외국인력 정책지원체계의 정비					
- 전문인력 행정지원체계의 유기적 연계기반 마련	■				
- 전문외국인력 활용을 위한 통합지원체계 구축	■	■			
- 점수제(point system) 재정비	■	■			
전문외국인력 매칭 기능 강화					
- 해외인력 발굴 및 유치기능 강화 기반조성	■				
- 민간 취업알선 기능 촉진	■	■			
유학생 유치 및 활용전략의 정립					
- 글로벌 인재의 양성관점에서 유학생 정책 재정립	■	■	■		
- 유학생 선별제도의 개선, 학사관리의 내실화	■	■	■		
- 유학생 국내 노동시장 이행 촉진정책 수립	■	■	■		
전문외국인력 활용 및 정착지원체계 구축					
- 기업 내 전문외국인력 인력관리의 효율화방안 마련	■	■			
- 전문외국인력 정착을 위한 사회통합 정책 추진	■	■	■	■	■

참고문헌

- 경제인문사회연구회(2010), “이민 및 외국인정책 개선 방향”, 경제인문사회연구회
- 박영범·설동훈·이규용(2010), “외국인력 정책의 중장기 발전방향 연구”, 고용노동부
- 유경준·이규용(2009), “외국인력의 현황과 정책과제”, 한국개발연구원
- 유길상·이정혜·이규용(2004), “외국인력제도의 국제비교”, 한국노동연구원
- 이규용·박성재·김선웅·노용진·김재훈(2004), “전문기술 외국인력 노동시장 분석”, 한국노동연구원
- 이규용·박성재·오계택(2008), “전문 외국인력 비자제도 개선방안에 관한 연구”, 법무부
- 이규용·노용진·이승렬·박성재·오계택·고영우(2008), “해외우수기술인력 유치지원제도 발전방안”, 한국산업기술재단
- 이규용·유길상·이해춘·설동훈·박성재(2007), “외국인력 노동시장 분석 및 중장기 관리체계 개선 방향 연구”, 한국노동연구원
- 이규용·이승렬·박성재·노용진(2011), “외국인력 노동시장 분석”, 한국노동연구원
- 법무부 출입국·외국인정책본부, 『출입국·외국인정책 통계연보』, 각 년도

외국인력 공급체계의 개선¹⁾

한국노동연구원 이규용

요약

.....

1. 문제제기

□ 외국인력 공급 증가에 따른 파급효과의 확대

- 국내 노동시장에 참여하고 있는 외국인력은 대략 70~80만 명가량으로 추정
 - － 여기에는 취업비자 입국자인 전문외국인력과 비전문 외국인력 외에 불법취업자, 유학생, 결혼이민자 등이 모두 포함
 - － 공식적인 비전문 외국인력은 고용허가제 일반입국자(E-9)와 방문취업 입국자(H-2)로 이들의 규모는 2005년 고용허가제가 실시된 첫 해에 10만 명에서 2011년 말에는 49만 명으로 증가
- 비전문 혹은 저숙련 외국인력의 대부분은 특정 산업의 소규모업종이나 직종에 집중적으로 분포하고 있어 이 부분의 외국인력 의존도가 심화
 - － 비전문 외국인력이 급격히 증가함에 따라 내국인 노동시장의 대체가능성, 산업구조조정 저해, 저숙련 외국 인력의 장기 정주

1) 여기서의 논의 중 현행 공급체계의 문제점 및 제도 개선방안 논의는 다음의 연구를 토대로 수정 보완하였다. 이규용 외(2011), 「외국인력 노동시장 구조분석」, 한국노동연구원 연구보고서. 경제인문사회연구회(2010), 「이민 및 외국인 정책 개선방향」중 이규용이 작성한 제5장 ‘현행 이민 및 외국인 정책의 문제점’과 제6장 ‘이민 및 외국인 정책개선 방향’ 중 제1절의 1 항.

가능성 문제, 중장기적 관점에서 산업구조 및 노동시장 환경변화에 부합하는 내국 인력 활용 기반의 저해 등의 문제가 지적

- 비전문 외국인력의 공급체계에 대한 종합 검토가 필요
 - 외국인력의 유입은 편익과 비용을 내포
 - 외국인력의 유입에 따른 편익이 노동수요자와 외국인 근로자에게 돌아가며 내국인 근로자는 불이익
 - 외국인 유입 확대는 직접적인 행정비용 외에 사회경제적 비용의 확대, 외국인력 의존형 산업구조에 따른 외국인력 장기체류 및 이에 따른 사회적 갈등을 해소하기 위한 사회통합 비용을 증대
 - 인구변동에 따른 외국인력 수요가 증가하고 있는 현 시점에서 중장기적 관점에서 비전문 외국인력의 공급체계에 대한 종합적인 검토가 요청

2. 현황 및 문제점

(1) 외국인력 공급체계 현황

- 고용허가제의 의의
 - 고용허가제란 단순기능 업무에 종사할 인력을 도입할 목적으로 제정된 제도로 출입국관리법 제18조 1항의 체류자격 중 비전문 취업(E-9)과 방문취업(H-2)을 발급받았거나 받고자 하는 외국인 근로자의 도입과 관리를 하기 위한 제도
 - 고용허가제의 특징
 - 상시근로자(고용보험 기준) 300인 미만 또는 자본금 80억 원 이하 중소기업에 외국인의 고용을 허가하며 인력수급 동향과

- 연계해 적정 수준의 도입규모를 결정
- 정부 간 양해각서(MOU)를 체결하여 공공부문에서 외국인 근로자의 선정 및 도입을 담당
- 기능수준, 한국어 능력 등을 충족하는 적격자를 선정하도록 함으로써 사업주의 수요에 부합
- 외국인 근로자의 기본적 인권을 보장

□ 고용허가제 일반과 고용허가제 특례

○ 비전문 외국인력은 고용허가제 일반과 고용허가제 특례로 운영

〈표 1〉 일반고용허가제와 특례고용허가제 비교

	일반고용허가제	특례고용허가제
① 체류 (취업기간)	<ul style="list-style-type: none"> • 3년(최대 5년) ※ 비전문취업비자(E-9)로 입국 후 입국일로부터 최장 3년간 취업 (사업주 요청 시 재고용 가능) 	<ul style="list-style-type: none"> • 3년(최대 5년) ※ 방문취업비자(H-2)로 입국 후 3년간 취업 (사업주 요청 시 재고용 가능)
② 대상 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 한국어시험 및 건강검진 등 절차를 거쳐 구직등록한 자 	<ul style="list-style-type: none"> • 국내 친족 · 호적이 있는 동포(쿼터 무제한) • 국내 연고 없는 동포(쿼터 제한)
③ 취업허용 업종	<ul style="list-style-type: none"> • 제조업, 건설업, 서비스업, 농축산업, 어업으로서 외국인력 정책위원회에서 정하는 업종 	<ul style="list-style-type: none"> • 일반고용허가제 허용업종에 일부 서비스업종 추가
④ 취업절차	<ul style="list-style-type: none"> • 한국어시험 → 근로계약 → 비전문 취업비자(E-9)로 입국 → 취업 교육 → 사업장배치 ※ 사업장변경 제한 	<ul style="list-style-type: none"> • 방문취업비자로 입국 → 취업 교육 → 고용지원센터의 알선 또는 자유 구직 선택 → 근로계약 후 취업 ※ 사업장변경 무제한
⑤ 사용자의 고용절차	<ul style="list-style-type: none"> • 내국인 구인노력 → 고용지원 센터에 고용허가 신청 → 고용허가서 발급 → 근로계약 후 고용 ※ 근로개시 신고의무 미부과 	<ul style="list-style-type: none"> • 내국인 구인노력 → 고용지원 센터에 특례고용 가능 확인서 발급 → 근로계약 후 고용 ※ 근로개시 신고의무 부과
⑥ 사업장별 고용 허용 인원	<ul style="list-style-type: none"> • 사업장 규모별로 외국인 근로자 고용 허용 상한 설정 	<ul style="list-style-type: none"> • 일반외국인 근로자 고용허용인원 만큼 외국국적동포 추가 고용가능(건설업, 서비스업 제외)

(2) 현행 외국인력 공급체계의 문제점

- 인력부족에 기초한 외국인력 확대와 외국인력 의존도 심화
 - 외국인력의 확대는 생산관련 직종의 인력부족률 및 사업주의 외국인력 수요의 확대에 근거
 - 인력부족을 파악하는 통계의 한계는 있지만 현재의 노동시장 수급여건을 고려하면 외국인력에 대한 수요는 지속적으로 확대될 수밖에 없는 구조
 - 30인 미만 사업장의 인력부족률 통계는 외국인력의 지속적인 확대에도 불구하고 감소하지 않음
 - 특히 2009년 경기침체시기에도 인력부족률이 하락하지 않은 점은 소규모 영세사업장에서의 인력부족문제가 만성화되어 있음을 시사
 - 인력부족이 발생하는 원인에 대한 고려 없이 인력부족률의 일정부분을 외국인력을 통해 충원할 경우 인력부족 문제는 만성화되고 외국인력 수요도 지속적으로 증가
 - 2005년에서 2011년 기간 동안 외국인 고용업체들의 외국인력 의존도가 매우 높아지고 있는 추세
 - 외국인력 고용사업장의 외국인력 의존가능성 증대 및 지속적인 인 외국인력 확대가 바람직한가에 대한 검토가 필요
- 내국인 노동시장의 영향
 - 현행 고용허가제도는 ‘내국인근로자 고용우선 원칙’에 따라 내국인 구인노력을 의무화하고 있지만 이 기능이 제대로 작동하지 못하고 있는 실정
 - 사업주들도 ‘내국인근로자의 구인난’ 이유 외에 ‘찾은 이직’

및 ‘낮은 고용비용’을 이유로 외국인 근로자를 선호

- 이에 따라 일부 업종을 중심으로 내국인 일자리 대체 문제가 제기되고 있으며 내국인 근로조건에도 부정적 영향을 초래

□ 외국인력 활용에 따른 편익수혜자와 비용부담자의 불일치 문제

- 외국인력의 고용은 편익과 비용을 동시에 수반하는데 외국인력의 고용지원 및 이들의 활용으로 인해 야기되는 행정비용의 대부분을 국민이 부담
 - 직접비용으로는 고용허가제에 따른 외국인 근로자의 유입 및 체류 등을 지원하는데 소요되는 행정비용과 외국인력의 직업 훈련 비용(고용보험에서 부담), 귀국지원을 위한 행정비용 등이 있음
 - 이러한 비용 외에 외국인력의 내국인 노동시장의 교란으로 인해 발생하는 내국인 근로자의 손실비용도 발생
- 소규모 영세사업장 중심의 외국인력 수요구조 및 단순 저기능 위주의 외국인력 공급체제로 외국인력 유입에 따른 비용 대비 편익의 확대기반이 저해
 - 경쟁력이 없는 영세기업의 인력난 완화 수단으로만 활용될 경우 산업구조 조정을 지연시켜 장기적으로 국가경쟁력을 저하시킬 우려

□ 공급자 위주의 외국인력 선발체계 운용에 따른 기업선택권 제약

- 근로자 선발에 필요한 경력, 인성 등 구직자신원에 대한 구체적인 정보가 부족하며 이러한 정보가 제공된다고 해도 신뢰성 확보에 어려움이 존재

- 외국인 구직자 선발과정에서 직무 적합도 및 기능수준을 고려하지 않고 있어 기업이 필요로 하는 인력의 선발이 곤란
- 수요자 선택권의 제약으로 우수인력 선별기능의 제대로 작동하지 않음으로써 외국인력 인적자본 축적의 비용을 수입국이 부담하는 문제가 발생

□ 동포정책의 문제점

- 방문취업제를 바라보는 시각은 주로 동포정책과 노동시장 정책의 두 관점이 존재
 - 동포정책을 강하게 견지할 경우 동포를 내국인 노동시장으로 통합하는 입장을 갖게 되며 노동시장 정책관점에 입각할 경우 일반외국인 근로자와 같은 규제적 입장
 - 동포문제를 어떤 방식으로 접근하든 노동시장 통합 및 정주화 지원이 필요한 상황이며 따라서 이에 대한 입장정립이 긴요

□ 종합적인 외국인력 정책 운용체계 미흡

- 현행 외국인력 정책은 전문인력과 비전문인력의 이분법적 접근으로 이루어져 도입규모의 결정, 정책추진체계, 유치전략이 종합적으로 이루어지지 못하고 있는 실정
 - 외국인력 정책의 수립 및 운영이 단기적인 현안 중심으로 운영되고 있어 중장기적인 인구 및 노동시장 구조변화, 산업구조의 변화에 대응하는 종합적인 고려가 미흡
 - 외국인력 정책 수립 및 운용에 필요한 기초연구 및 통계정비가 제대로 되어 있지 않아 제약요인으로 작용

2. 제도 개선 방안

□ 내국인 근로자의 보호장치 강화

- 내국인 구인노력이 실질적으로 이루어질 수 있도록 제도를 개선
 - － 외국인 고용허용 업종을 대상으로 내국인 구인이 상대적으로 용이한 업종이나 규모의 경우 구인의무기간의 강화, 내국인 취업알선의 확대를 통해 내국인 고용을 유도하고 내국인 구인 노력의 정보를 이용하여 외국인력에 대한 수요(직능수준)를 파악하고 이를 외국인력 도입방안에 활용
 - － 외국인력 고용희망 기업을 대상으로 내국인 구인노력을 강화하는 방안이 실효성을 갖도록 구인지원서비스를 내실화

□ 고용부담금제 도입의 적극 검토

- 고용부담금제는 국내 산업의 외국인 의존도를 줄이고 외국인 인력 고용에 따른 경제사회적 비용에 대해 수익자가 부담하도록 하는 제도임
 - － 내국인 노동시장 보호, 산업구조조정 저해 방지, 외국인력 관련 행정비용에 충당하도록 하는 것으로 이는 내국인 근로자 보호기능이라는 소극적 수단을 벗어나 내국 인력의 임금이나 근로조건을 저하시키지 않는데 기여하며 산업구조조정정책에도 부합
 - － 기업으로 하여금 외국인력의 생산성을 높이도록 유인함으로써 내국인근로자의 보호와 외국인 근로자 고용에 따른 경제사회적 편익의 증대에 기여
- 고용부담금은 기금형식으로 운영하며 외국인 고용업체의 내국인 취업 촉진(취업 기회 확충) 및 내국인 근로조건향상, 직업훈련 외에 외국인 직업훈련, 외국인 충원 관련 행정비용 등의 경비에 충당

- 고용부담금제도의 실시는 파급효과가 큰 만큼 제도 도입에 따른 보완조치가 요구
 - 시장에 미치는 충격을 고려하여 일정기간 동안 외국인력 활용 후 추가적인 외국인력 고용 시 또는 업종별 쿼터 이상의 외국인력 고용 시 고용부담금제를 적용하는 방안을 검토
 - 취업알선·이직률 완화 등 내국인 인력부족 완화를 위한 지원 제도를 병행하며 외국인력 고용분야에 종사하는 내국인 근로자나 사업주에 대한 훈련, 창업 및 전직지원 등 다양한 적극적인 노동시장 정책을 확대
 - 고용비용 상승에 따른 임금-생산성 격차 완화를 위한 외국인력의 생산성 제고방안 및 고용비용 상승으로 저임금 불법체류자를 고용할 가능성이 크기 때문에 이에 대한 대책을 마련

□ 외국인력의 생산성제고를 통한 기업경쟁력 강화

- 선발 및 채용과정의 효율
 - 외국인력 기능테스트를 직업훈련 프로그램과 연계하여 훈련과정 이수자에게 인센티브를 부여하고 (준)점수제를 운영하여 기능수준(훈련과정과 자격증)에 따라 등급화(점수화)
 - 상대적으로 생산성이 높은 외국인이 인력 pool에 포함될 수 있도록 유도하며 인력의 선발방식과정에서 사용자 선택권을 부여하여 기업이 필요로 하는 인력의 기능 및 숙련수준에 대한 검증을 쉽게 할 수 있도록 함
- 단기간 훈련을 통해서 최소한의 기능보유가 가능한 경우에는 훈련과정과 연계한 인력도입과정을 운영
 - 이를 위해 송출국 현지 및 국내에 훈련과정을 운영하여, 필요

- 한 기초기능을 습득하게 한 후 기업에 배치하는 방안을 고려
- 입국 후 직무훈련이 필요한 경우 직종별로 훈련기관에 단기 훈련프로그램을 마련하여 직무훈련을 수행하도록 하는 방안도 검토

□ 외국인력 고용의 사회적 비용 감소

- 현재와 같은 제도에 의해 도입되는 고용허가제 외국인력을 정규화 가능 인력으로 활용할 것인지에 대해서는 정부가 분명한 원칙을 마련
 - 교육훈련, 자격증 취득으로 기존의 인력을 정규인력으로 받아들여려는 논의가 있으며 이는 현실적으로 불가피한 측면이 있지만 기본적으로 외국인력 활용은 입국정책을 통해 규제하는 것이 필요
 - 한국체류기간이 오래된 이유로 인센티브를 부여하는 방식은 배제하며 입국단계에서 정규 가능한 인력과 그렇지 않은 인력을 선별하는 원칙을 견지
- 귀국 프로그램이 제대로 작동되도록 하여 불법체류 유인을 최소화

□ 동포정책의 방향

- 동포를 노동시장적 접근으로 풀 것인지 아니면 동포정책에 입각하여 자유왕래를 허용할 것인가에 대한 정책결정이 필요
 - 현재의 노동시장 여건을 고려할 경우 적절한 동포의 유입규제 정책의 필요성이 강조되나 동포정책의 특수성이 존재함을 고려
 - 동포의 취업정책은 국내 기업의 수요에 부합하는 인적자원개발 정책과 취업지원정책에 초점을 맞추고 운용

-
- 우수 동포인력의 적극유치
 - 동포의 정착에 따른 사회경제적 통합정책을 병행하며 동포의 정주에 따른 사회적 비용을 최소화하기 위해서는 동포인력에 대한 인적자본 기회의 확대, 취업지원기능의 활성화를 통해 노동시장 및 사회통합 조치가 필요
 - 지방자치단체와 연계하여 지역공동체 차원에서 동포지원정책 및 노동시장 정책을 통해 동포에 대한 사회통합정책의 실효성을 제고

 - 중장기 관점에서 외국인력 정책 추진 및 정책전달체계의 개선
 - 산업구조조정이나 노동시장 구조변화, 전문외국인력 유치, 인력의 국제이동의 활성화 및 해외시장 개척 등과 같은 다양한 정책적 요소를 고려하여 외국인력 활용 및 유치정책을 추진
 - 외국인력 문제는 ‘사람의 이동’이라는 점에서 단순히 노동시장 차원의 접근으로는 해결되지 않는 만큼 현재와 같이 단기 인력 부족에 근거한 공급주도방식의 정책은 사회적 비용이라는 관점에서 적절하지 않음
 - 이러한 문제에 접근하기 위해서는 외국인력 정책 추진체계를 재검토할 필요가 있으며 이는 외국인력 정책의 전담기능을 갖추는 방안을 모색

1 문제제기

외국인력의 공급이 증가함에 따라 이들의 국내 노동시장 및 사회경제적 파급효과도 커지고 있다. 국내 노동시장에 참여하고 있는 외국인력은 대략 70~80만 명가량으로 추정된다. 여기에는 취업비자 입국자인 전문외국인력과 비전문 외국인력 외에 불법취업자, 유학생, 결혼이민자 등이 모두 포함되어 있다. 공식적인 비전문 외국인력은 고용허가제 일반입국자(E-9)와 방문취업 입국자(H-2)로 이들의 규모는 2005년 고용허가제가 실시된 첫 해에 10만 명에서 2011년 말에는 49만 명으로 증가하였다. 불법체류자는 2011년 말 17만 명으로 이들의 대부분은 저숙련 부문에 종사하고 있을 것으로 추정된다.

비전문 혹은 저숙련 외국인력의 대부분은 특정 산업의 소규모업종이나 직종에 집중적으로 분포하고 있어 이 부문의 외국인력 의존도가 심화되고 있다. 비전문 외국인력의 유입증가는 국내 노동시장 수급구조의 변화에 기초하고 있으나 또 한편으로는 외국인력 유입확대가 기업의 노동수요 및 내국 인력의 노동공급에 영향을 미치고, 이러한 영향이 상호작용을 통해 지속적인 수요확대로 이어지고 있다.

비전문 외국인력이 급격히 증가함에 따라 내국인 노동시장의 대체가능성, 산업구조조정 저해, 저숙련 외국 인력의 장기 정주 가능성 문제, 중장기적 관점에서 산업구조 및 노동시장 환경변화에 부합하는 내국인력 활용 기반의 저해 등의 문제가 지적되고 있다. 저숙련 외국 인력의 대부분이 소규모 업종에 종사하고 있으며 숙련수준이 높지 않아 기업 경쟁력 제고라는 관점에서 외국 인력의 생산성 제고문제도 짚어봐야 할 시점이다. 사회적 측면에서 보면 2012년부터 고용허가제 만료

출국자의 재입국 기회가 부여되었고 장기체류를 희망하는 외국 인력도 증가하여 정주화 가능성도 높아지고 있다.

현재에도 중요한 이슈이지만 향후 인구변동과 관련하여 외국 인력의 유입규모의 확대에 대한 논의가 확산될 전망이어서 외국인력 특히 저숙련 외국인력 공급문제에 대한 정책기조의 정립이 요구되고 있다. 핵심노동력 계층(25~49세)의 감소와 생산가능인구의 고령화 현상에 대한 대응방안으로서 외국인력의 유입확대는 선택가능한 주요 방안 중의 하나이지만 현재와 같은 외국인력 공급체계가 이러한 환경변화에 적합한지에 대해서는 검토가 요청된다.

외국인력의 유입은 정책운용에 따라 달라지기는 하지만 기본적으로 편익과 비용을 내포하고 있다. 외국인력의 유입에 따른 일차적인 손실은 내국인 근로자의 수익의 손실이며 이는 일자리대체나 임금의 하락으로 유발된다. 즉, 공급확대에 따른 편익이 노동수요자와 외국인 근로자에게 돌아가며 내국인 근로자는 불이익을 받는다. 또한 외국인 유입 확대는 직접적인 행정비용 외에 사회경제적 비용의 확대, 외국인력 의존형 산업구조에 따른 외국인력 장기체류 및 이에 따른 사회적 갈등을 해소하기 위한 사회통합 비용의 증가로 나타난다.

이런 점에서 비전문 외국인력의 공급체계에 대한 종합적인 검토가 요청된다. 본 글은 현행 비전문 외국인력의 공급체계의 현황 및 문제점을 진단해보고 비전문 외국인력 공급체계 개선방안을 제시하고자 한다. 외국인력의 공급체계는 크게 세 가지 관점에서 논의가 이루어진다. 첫째, 외국인력 도입규모 및 도입업종 문제(양적인 문제), 둘째, 도입되는 외국인력의 숙련수준(외국인력의 생산성), 셋째, 외국인력의 도입체계(전달체계)이다. 이들 문제는 외국인력의 정책기조 및 제도 운용과 관련되어 있는 만큼 이를 중심으로 살펴보고 제도 개선방안을 제시한다.

(1) 외국인력 공급체계 현황

여기서는 고용허가제로 운영되고 있는 비전문 외국인력 제도의 특징을 외국인력 공급체계를 중심으로 살펴본다.

1) 고용허가제의 개념

고용허가제란 단순기능 업무에 종사할 인력을 도입할 목적으로 제정된 제도로 출입국관리법 제18조 1항의 체류자격 중 비전문취업(E-9)과 방문취업(H-2)을 발급받았거나 받고자 하는 외국인 근로자의 도입과 관리를 하기 위한 제도이다. 제도의 연혁과정을 간략히 살펴보면 다음과 같다. 우리나라에 비전문 외국인력이 유입되기 시작한 것은 1980년대 후반부터이며 본격적인 제도의 정비는 외국인 산업연수생제도가 시행된 1994년 이후이다. 2004년에 고용허가제가 도입되어 2006년까지 산업연수생제도와 고용허가제가 병행하여 시행되어 오다 2007년 1월 1일부터 고용허가제로 통합되었다. 동포들을 대상으로 취업관리제로 운영되어 오던 동포인력정책은 2007년에 방문취업제로 변경하여 시행되고 있다.

고용허가제의 특징은 다음과 같다. 첫째, 상시근로자(고용보험 기준) 300인 미만 또는 자본금 80억 원 이하 중소기업에 외국인의 고용을 허가하며 인력수급 동향과 연계해 적정 수준의 도입규모를 결정한다. 둘째, 정부 간 양해각서(MOU)를 체결하여 공공부문에서 외국인 근로자의 선정 및 도입을 담당한다. 셋째, 기능수준, 한국어 능력 등을 충족하는 적격자를 선정하도록 함으로써 사업주의 수요에 부합하도록 하고 있다. 넷째, 외국인 근로자의 기본적 인권을 보장하도록 하고 있다.

2) 비전문 외국인력의 도입업종 및 규모

비전문 외국인력의 도입규모, 업종 및 송출국가 선정등 주요 정책 결정은 국무총리실에 설치된 외국인력정책위원회(위원장: 국무총리실장)에서 심의·의결한다. 외국인력정책위원회의 구성은 기획재정부·외교통상부·법무부·지식경제부·고용노동부의 차관, 중소기업청장 및 대통령령이 정하는 관계중앙행정기관의 차관 등을 위원으로 하여 위원장을 포함 20명 이내로 구성하여 정책위원회에 상정되는 안건 등을 사전에 심의하는 외국인력 고용위원회(위원장: 고용노동부 차관)를 고용노동부에 설치(노·사·정·공)하고 있다.

비전문 외국인력 고용허용업종은 일반고용허가제(E-9)와 특례고용허가제(H-2)간 차이가 있다. 2012년 기준으로 고용허가제의 허용업종은 다음과 같다. 제조업, 건설업, 어업, 농축산업의 허용업종은 두 제도 모두 공통이지만 서비스업의 경우 특례 고용허가제는 음식숙박업, 가구내 고용활동, 간병인 등 간병, 호텔업 등 29개 세부 업종에서 고용이 허용되나 일반 고용허가제는 재생용 재료수집 및 판매업 등 4개 업종만 허용하고 있다.¹⁾

외국인력 고용허용인원은 업종별로 다르다. 제조업과 서비스업은 내국인 피보험자수를 기준으로 하고 있는데 제조업의 외국인 고용허용인원은 내국인 피보험자수 규모에 따라 5인 이하~40인 이하의 범위로 되어 있고 서비스업은 2인 이하~10인 이하의 외국인 고용허용인원이 정해져 있다. 건설업은 연평균 공사금액을 기준으로 하며, 농축산업은 영농규모별로 기준이 정해져 있다.

매년 결정되는 외국인력 도입규모는 총량쿼터 및 업종별 배분, 일반

1) 이에 관한 자세한 사항은 고용노동부, 「고용허가제 업무편람」을 참조.

과 특례의 비교 측면에서 쟁점사항으로 되고 있다. 총량 도입규모는 경기상황, 내국인 고용사정, 체류기간 만료자, 불법체류자 규모 등을 고려하여 결정하며 업종별 도입규모는 국내 산업별 인력수급 동향 등에 기초한다.²⁾

3) 비전문 외국인력의 채용: 일자리 매칭

외국인력 공급체계를 전달체계라는 관점에서 보면 채용과정이 핵심이다. 고용허가제가 성공적인 것으로 평가되는 이유 중의 하나는 민간 인력알선 기능을 배제함으로써 송출비리를 줄였다는 점이다. 고용허가제 일반의 채용과정은 다음과 같다. 일정한 자격 요건을 갖춘 외국인력이 구직자 명부에 들어오면 이 정보가 산업인력공단을 통해 외국인 고용허가를 얻은 국내 사업장에 제공되고 기업은 구인요건에 맞는 인력(3~5배수)을 추천받아 이 중 적격자를 채용한다. 이 과정에서 직업안정기관이 아닌 자는 외국인 근로자의 선발, 알선, 그 밖의 채용에 개입하는 것이 금지된다. 두 가지 요건이 핵심이다. 외국인 근로자는 사업장 이동의 자유를 갖지 않으며 사업주는 주어진 공급체계하에서 외국인 인력을 채용한다는 점이다.

고용허가제 특례로 되어 있는 방문취업제의 채용과정은 이와 성격을 달리한다. 방문취업 입국자는 취업교육 이수 및 구직신청 후 구직알선을 받거나 자율구직으로 취업할 수 있고, 근무처 변경도 신고만으로 가능하다. 방문취업 비자는 복수비자(5년 유효)로 국내 체류 중 일시 출국 시 재입국허가를 받지 않고 자유로운 출입국이 가능하다.

2) 고용허가제 도입 초기에는 국가별 도입규모를 미리 결정하였으나 2009년 이후 국가별 도입규모를 사전에 결정하지 않으며 사용자의 선호에 따라 결정된다.

〈표 2-1〉 일반고용허가제와 특례고용허가제 비교

	일반고용허가제	특례고용허가제
① 체류 (취업기간)	• 3년(최대 5년) ※ 비전문취업비자(E-9)로 입국 후 입국일로부터 최장 3년간 취업 (사업주 요청 시 재고용 가능)	• 3년(최대 5년) ※ 방문취업비자(H-2)로 입국 후 3 년간 취업 (사업주 요청 시 재고용 가능)
② 대상 요건	• 한국어시험 및 건강검진 등 절차를 거쳐 구직등록한 자	• 국내 친족·호적이 있는 동포 (쿼터 무제한) • 국내 연고 없는 동포(쿼터 제한)
③ 취업허용 업종	• 제조업, 건설업, 서비스업, 농축산 업, 어업으로서 외국인력 정책위원 회에서 정하는 업종	• 일반고용허가제 허용업종에 일부 서비스업종 추가
④ 취업절차	• 한국어시험 → 근로계약 → 비전문 취업비자(E-9)로 입국 → 취업 교육 → 사업장배치 ※ 사업장변경 제한	• 방문취업비자로 입국 → 취업 교육 → 고용지원센터의 알선 또는 자유 구직 선택 → 근로계약 후 취업 ※ 사업장변경 무제한
⑤ 사용자의 고용절차	• 내국인 구인노력 → 고용지원 센터 에 고용허가 신청 → 고용허가서 발 급 → 근로계약 후 고용 ※ 근로개시 신고의무 미부과	• 내국인 구인노력 → 고용지원 센터에 특례고용 가능 확인서 발급 → 근로계 약 후 고용 ※ 근로개시 신고의무 부과
⑥ 사업장별 고용 허용 인원	• 사업장 규모별로 외국인 근로자 고용 허용 상한 설정	• 일반외국인 근로자 고용허용인원 만 큼 외국국적동포 추가 고용가능 (건설업, 서비스업 제외)

방문취업제를 통하여 외국인 근로자의 고용이 허가된 업종의 사업장 고용주는 일반고용허가제와 마찬가지로 7일 이상 내국인 구인노력 후 특례고용가능확인서를 고용지원센터에 신청하여 발급받을 수 있다. 고용지원센터는 구인조건에 적합한 구직자 명단을 3배수로 선별하여 사용자에게 알선하며 특례외국인 근로자와 특례고용 가능 확인서를 받은 사용자는 고용지원센터 이외의 자리부터 알선을 받아 근로계약 체결이 가능하다. 방문취업제는 그 동안 몇 차례 제도 개편이 이루어졌는데 이중 공급체계와 관련한 최근의 제도개편 내용을 보면 2010년 4월에 이

루어진 방문취업(H-2)자 중 재외동포(F-4)자격 부여 확대를 지적할 수 있다. 동 제도는 제조업, 농축산업, 어업, 간병인, 가사보조인으로 1년 이상 동일 직장에서 근속한 경우 재외동포 자격으로 변경하며 제조업, 농축산업, 어업분야에 6개월 이상 장기근속하고 국내에서 관련분야 기능사 자격을 취득한 자는 재외동포 자격으로 변경이 가능하다. 또한 최근 2년간 연평균 200일 이상 국외 체류자, 만 63세 이상인 자는 재외동포 자격으로 변경이 가능하다.

4) 비전문 외국인력의 법적지위

고용허가제(특례 포함)하의 외국인 근로자의 의미는 단순기능 업무에 종사할 수 있는 비전문취업사증(E-9) 및 방문취업사증(H-2)을 발급받아 취업활동 중인 자로서 다음 두 가지 유형으로 구분된다.³⁾ 먼저 고용허가제 일반적으로 국내 입국 전 근로계약을 체결하고 비전문취업사증(E-9)을 발급받아 외국인력 정책위원회에서 인력수급 상황 등을 고려하여 심의 · 의결한 업종에서 근로하는 외국인 근로자이다. 다음으로는 방문취업 사증(H-2)으로 입국하여 소정의 취업교육 이수 및 구직등록 후 고용센터를 통한 알선 또는 자율구직으로 서비스업 · 건설업 · 제조업 · 농축산업 · 연근해어업 및 양식어업으로서 외국인력 정책위원회에서 정한 업종에서 근로하는 외국국적동포이다.

고용허가제를 통해 고용된 외국인 근로자는 내국인과 동등하게 노동관계법을 적용하여 산재보험 · 최저임금 · 노동 3권 등 기본적인 권익을 보장받는다. 사업주의 근로계약위반, 부당 해고 등 위법 · 부당한 처분

3) 따라서 단기취업(C-4), 교수(E-1)~특정활동(E-7), 연수취업(E-8), 거주(F-2), 재외동포(F-4), 영주(F-5), 관광취업(H-1) 등 체류자격은 외국인고용법 적용 대상이 되는 외국인 근로자에서 제외된다(외국인고용법 시행령 제2조)

에 대해서는 노동위원회 등을 통해 권리 구제가 가능하다.⁴⁾

국민연금은 상호주의 원칙에 따라 외국인의 본국법이 대한민국 국민에게 국민연금 등을 적용하지 아니하는 경우 적용이 제외되며, 고용보험은 임의가입으로 되어 있다. 외국인 근로자들의 임금체불에 대비하여 임금채권보장법이 적용되지 않는 사업장 또는 상시 근로자수 300인 미만의 사업장의 고용주는 임금체불보증보험에 가입해야 한다.

외국인고용법상 외국인 근로자가 국내에서 취업할 수 있는 기간은 총 3년이며 동 기간 중 가족을 동반해서는 안 되고 취업기간만료 후에는 반드시 출국해야 하며, 출국 후 6개월(재취업 제한 기간)이 경과하지 아니한 자는 고용허가제에 의하여 다시 취업할 수 없다. 단, 외국인고용법에 의하여 취업한 후 3년의 취업기간이 만료될 외국인 근로자 중, 취업활동 기간 3년이 만료되어 출국하기 전에 사용자가 재고용 허가를 요청한 근로자에 대해서는 1회에 한정하여 2년 미만의 범위에서 취업활동기간을 연장 받을 수 있다.

외국인 근로자의 정주화 방지를 위해 취업기간은 최대 5년 미만으로 설정하고 있으며 1년마다 근로계약을 갱신하도록 하고 있으나 2009년 10월 법개정을 통해 취업활동 기간 내에서 당사자 간 합의에 따라 자율 결정하도록 하고 있다.

외국인 근로자의 사업장 변경은 원칙적으로 금지하되 사업체의 휴·폐업, 사용자의 정당한 근로계약 해지 등 불가피한 사유가 있는 경우에 한하여 다른 사업장으로의 변경이 허용된다. 불법고용 사업주에 대해서는 일정기간(1년 또는 3년) 외국인 근로자의 고용이 제한된다.

4) 다만, 가구 내 고용활동 및 개인간병에 종사하는 외국인 근로자의 경우에는 노동관계법령이 미적용(내·외국인 동일)되며 농축산업 및 어업에 종사하는 외국인 근로자의 경우 근로시간·휴일·휴게에 대하여 근로기준법 적용이 제외된다(내·외국인 동일)

2012년에는 고용허가제 5년의 취업기간 만료자에 대한 대책이 마련되었는데 동 제도의 취지는 비전문인력 정주화방지 원칙(취업기간 만료자 귀국)을 견지하면서도 기업에서 숙련인력을 계속 활용한다는 취지에서 재고용 기간이 만료되기 전에 사용자가 요건을 충족하는 근로자에 대하여 재입국 후의 고용허가를 신청하면, 3개월 후에 재입국하여 취업활동을 할 수 있도록 허용하였다.⁵⁾ 재입국 취업은 1회에 한하여 허용하되, 취업활동 기간은 다시 3 + 2년간 허용한다. 따라서 최근의 제도 변경으로 일정규모의 외국인력은 3 + 2년 취업활동 → (3개월 출국 후 재입국) → 3 + 2년 취업활동을 통해 최대 10년 가까이 종사할 수 있다.

5) 외국인력 추이

2011년 12월말 현재 국내 체류 중인 외국인은 126만 명으로 추정되며 이중 취업중인 외국인력은 약 70만 명으로 비전문 외국인력(48만 명), 전문인력(4.4만 명), 불법체류자(17만 명)으로 구분된다. 그러나 이 통계는 불법체류자 및 비취업비자로 입국한 체류 외국인력을 모두 포함한 숫자이다. 고용허가제를 통해 입국하여 합법적인 취업활동에 종사하고 있는 외국인 근로자는 2011년 말 현재 49만 명 수준이다. 2007년 3월 방문취업제 도입 이후 동포의 유입이 급격히 증가하여 2007년 이후부터 동포 비율이 일반 외국인을 상회하고 있다.

5) 재입국은 다음의 세 가지 요건을 모두 충족해야 한다.

- ① 취업기간 중 사업장 변경이 없을 것(단, 횟수에 산입되지 않는 사업장 변경시는 최종 사업주와 근로계약 1년 이상 유지 필요)
- ② 외국인력 정책위원회가 도입업종이나 규모 등을 고려하여 내국인을 고용하기 어렵다고 정하는 사업 또는 사업장에서 근로하고 있을 것
- ③ 재입국 후에 1년 이상의 근로계약을 체결하고 있을 것

고용허가제 입국자 중 고용허가제 일반의 취업업종은 고용허가제 시스템(EPS)을 통해 비교적 대부분 파악이 가능하다. 그러나 방문취업제로 입국한 동포인력의 경우 자진신고율(2011년 현재 34%)이 낮아 행정 통계를 통해 이들의 전체 취업분포를 파악하는 데는 한계가 있다.

〈표 2-2〉 비전문 외국인력 추이: 불법체류자 제외

구분	05년	06년	07년	08년	09년	10년	11년
총계	104,348 (100%)	199,620 (100%)	362,460 (100%)	454,431 (100%)	461,203 (100%)	460,168 (100%)	488,900 (100%)
일반(E-9)	52,305 (50.1%)	115,122 (57.7%)	134,012 (37.0%)	156,429 (34.4%)	158,198 (34.3%)	177,546 (38.6%)	189,190 (38.7%)
동포(H-2)	52,043 (49.9%)	84,498 (42.3%) (%)	228,448 (63.0%)	298,002 (65.6%)	303,005 (65.7%)	282,622 (61.4%)	299,710 (61.3%)

자료: 고용노동부

(2) 현행 외국인력 공급체계의 문제점

1) 문제의 인식

고용허가제로 운영되는 현행 외국인력 제도는 공공기관을 통한 외국인력의 공급체계방식으로 수요국가의 요구에 부합하는 적격자의 선정 및 송출비리의 근절, 외국인력 고용관리 체계와 외국인력 송출규모와의 연계를 통해 국가별 쿼터 조절 및 송출국의 외국인력 관리 유도 등의 장점을 갖고 있다. 또한 외국인 근로자의 권리가 최저임금법이나 노동관계법의 적용을 통해 내국인 근로자와 차별이 거의 없다는 점에서 노동권이 신장되어 있다.

이러한 장점은 대만이나 싱가포르 등 우리나라와 유사한 외국인력

제도를 갖고 있는 국가들에 비해 우수한 것으로 평가되며 이는 2011년 UN의 공공부문 대상을 수상한 것에서 알 수 있듯이 국제적으로도 긍정적으로 평가받고 있다.

그러나 이와 같은 평가는 주로 고용허가제라는 제도적 틀이라는 관점에서 평가를 받고 있지만 노동시장관점이나 외국인력 활용의 비용-편익이라는 경제적 측면에서 바라볼 때 과연 현재의 공급체계가 바람직한가에 대해서는 문제제기가 필요하다. 저출산-고령화가 노동시장에 직접적으로 영향을 미치는 상황이 도래되면서 한편에서는 외국인력의 수요증대를 이야기하지만 또 한편으로는 저숙련 외국인력 공급증대에 따른 내국인 노동시장의 부정적 영향이 주로 국내 취약계층에 집중되고 있으며, 외국인력의 유입확대에 따른 사회적 비용의 증대, 그리고 현행과 같은 외국인력 공급체계의 지속은 산업구조조정을 저해하여 경쟁력 제고에 걸림돌이 될 수도 있음이 지적되고 있다. 고용허가제는 내국인 노동시장의 보호의 취지에 입각하여 도입단계에서는 근로자의 기능을 고려하고 있지 않지만 재직자 훈련 기회의 부여, 5년의 체류기간은 결과적으로 생산성 향상이나 숙련향상을 유도하고 있다. 이는 외국인 근로자의 숙련에 대해 어떻게 접근할 것인가에 대한 정책 판단이 필요함을 시사한다.

여기에 덧붙여 동포인력에 대해서는 여전히 동포정책과 노동시장 정책이 혼재되어 있어 노동시장 규제라는 측면과 동포인력의 활용이라는 양면성이 동포인력에 대한 적극적인 정책방향을 설정하지 못하고 있는 실정이다.

이러한 상호 모순적 모습을 보이는 외국인력 문제의 전환점이 필요한 시기이다. 이는 외국인력 문제뿐 만 아니라 외국인력 유입과 연관된 노동시장, 산업구조, 인구변동과 같은 환경적 요소와 동포문제, 불법체류

와 정주화 문제 등 사회정치적 문제를 함께 고려하여야 함을 의미한다.

여기서는 이러한 문제들을 노동시장이라는 관점에서 외국인력 공급 체계, 즉 외국인력 도입규모 및 이와 관련된 전달체계를 중심으로 살펴 보고자 한다.

2) 인력부족에 기초한 외국인력 확대논리의 한계

그동안 외국인력의 확대는 생산관련 직종의 인력부족률 및 사업주의 외국인력 수요의 확대에 근거하고 있다. 외국인력정책위원회는 매년 적정외국인력 도입규모를 산정하여 발표하고 있으나, 적정외국인력 도입규모는 고용허가제와 방문취업제로 입국하는 저숙련 외국인력에 한정하고 있으며, 전문외국인력비자 입국자는 해당되지 않다.

외국인력의 도입규모는 단순기능인력을 대상으로 하여 국내 노동시장 상황, 산업별 인력수급현황, 내국인 충원가능성 등을 고려하여 산정한다. 총량적으로는 국내 노동시장에 미치는 영향을 최소화하는 총정원 상한을 결정하고 이를 내부 가이드라인으로 활용하며, 신규 도입규모는 현 불법체류자 수, 불법체류자 출국에 따른 대체인력공급 규모 등에 따라 고려·결정하는데 주된 논리적 근거는 노동시장 내 부족인력 상황과 경기변동에 따른 내국인 고용사정에 의존한다. 인력부족을 파악하는 통계의 한계는 있지만 현재의 노동시장 수급여건을 고려하면 외국인력에 대한 수요는 지속적으로 확대될 수밖에 없는 구조를 안고 있다.

〈표 2-2〉에서 보듯이 5인 이상 사업장을 대상으로 조사되고 있는 인력부족 통계를 보면 외국인력이 집중적으로 취업하고 있는 30인 미만 사업장의 인력부족률 통계는 외국인력의 지속적인 확대에도 불구하고 감소하지 않는 특징을 보여주고 있다. 특히 2009년 경기침체시기에도 인력부족률이 하락하지 않은 점은 소규모 영세사업장에서의 인력부

족문제가 만성화되어 있음을 시사한다.

〈표 2-3〉 전체 및 생산직 인력 부족률, 2006~2010년 (단위: %)

		전체					생산직				
		2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010
전체	5-9인	5.1	5.2	4.3	4.5	5.3	7.1	6.9	5.6	5.2	7.4
	10-29인	3.2	3.5	3.4	2.9	4.0	4.9	4.9	4.3	3.7	5.7
	30-99인	2.3	3.3	2.6	2.6	3.3	4.0	4.8	3.4	3.2	5.0
	100-299인	2.4	2.8	2.4	1.9	2.5	4.3	4.2	3.3	2.5	3.3
	300인 이상	0.6	1.1	1.3	1.3	1.7	0.8	1.0	1.2	0.8	2.1
	전체	2.7	3.2	2.8	2.6	3.3	4.1	4.4	3.6	3.0	4.7
제조업	5-9인	7.8	8.1	6.1	7.4	9.2	9.7	9.4	6.9	8.1	10.7
	10-29인	5.2	5.1	4.8	4.5	6.5	6.5	6.1	5.4	5.0	7.6
	30-99인	2.6	3.3	3.3	2.9	4.7	3.2	3.8	3.6	3.2	5.6
	100-299인	1.2	1.7	1.7	1.3	2.5	1.5	1.8	1.8	1.5	2.8
	300인 이상	0.6	1.0	1.0	0.8	1.6	0.6	0.8	1.0	0.6	2.1
	전체	3.0	3.4	3.1	3.0	4.5	3.7	3.9	3.5	3.3	5.4

자료: 노동부, 고용동향특별조사 원자료

인력부족의 어떤 부분을 외국인력을 통해 충원할 것인가는 정책적으로 주요한 결정사항이다. 그러나 또 한편으로는 인력부족이 발생하는 원인에 대한 고려 없이 인력부족률의 일정 부분을 외국인력을 통해 충원할 경우 인력부족 문제는 만성화될 가능성이 크다.

3) 외국인력 의존도 심화

〈표 2-4〉는 고용허가제 입국 외국인력을 활용하고 있는 업체의 외국인 비율을 보여주고 있다. 표에서 보듯이 2005년에서 2011년 기간 동안 외국인 고용업체들의 외국인력 의존도가 매우 높아지고 있음을 알 수 있다.

〈표 2-4〉 외국인력 고용업체의 외국인 의존도

		2005			2011		
		외국인	내국인	외국인비율	외국인	내국인	외국인비율
업 종	제조	34,926	766,097	4.36	205,262	956,004	17.68
	건설	91	10,117	0.89	14,756	11,792	55.58
	농축산	380	3,661	9.40	12,561	4,717	72.70
	서비스	10,523	69,406	13.17	34,695	110,166	23.95
	어업	6	465	1.27	3,096	620	83.32
	미상				488		100.00
	구 모	5인미만	19,163	90,603	17.46	90,736	126,289
	5-9인	7,293	59,087	10.99	35,926	93,193	27.82
	10-29인	11,805	206,050	5.42	73,767	271,610	21.36
	30-49인	3,415	121,306	2.74	26,826	145,875	15.53
	50-99인	2,374	144,738	1.61	22,618	171,733	11.64
	100-299인	1,178	165,855	0.71	15,374	194,020	7.34
	300인이상	107	49,820	0.21	1,034	63,280	1.61
	미상	591	12,287	4.59	4,577	17,299	20.92
전체		45,926	849,746	5.13	270,858	1,083,299	20.00

주: 1) 2004~2011년 6월 기간 외국인 근로자 고용경험이 있는 사업장

2) 외국인 근로자비율 = [외국인 근로자 / (외국인 근로자 + 내국인 근로자)] × 100.

자료: 한국고용정보원, 고용허가제-고용보험DB 연결패널, 설동훈·이규용·노용진(2011)에서 재인용

이와 같이 외국인력 채용 사업장의 경우 외국인력 의존가능성을 높여 단기순환 원칙이 계속되는 한 인력부족문제는 지속될 가능성이 크다. 내국인 고용률이 정체되어 있는 상황에서 그리고 노동시장이 양극화되어 있고, 저임금 근로자의 비중이 OECD 국가에서 가장 높은 국가에서 지속적인 외국인력 확대가 바람직한가에 대한 신중한 검토가 필요하다.⁶⁾

6) 2011년 고용노동부에서 외국인력 고용허용업종을 대상으로 외국인력 고용사업장과 비고용사업장의 인력부족 조사를 수행한 결과는 시사하는 바가 크다. 동 조사에서는 5인 미만사업장을 대상으로 조사를 수행하였는데, 외국인력 고용허용업종 내에서도 현재 외국인력을 고용하지 않은 사업장은 외국인 고용업체에 비해 상대적으로 내국인 근로자의 고용가능성이 높은 것으로 조사되었다. 이러한 조사결과는 외국인력 의존 사업장형 상 비교 집단을 동질적으로 하였기 때문에 이러한 조사결과는 단순히 인력부족률에 기초한 외국인력 도입규모의 산정에 신중을 기할 필요가 있음을 시사한다.

4) 내국인 노동시장의 영향

외국인력이 내국인 노동시장에 미치는 영향을 실증적으로 추정하는 것은 자료의 제약 등으로 한계가 있다.⁷⁾ 이에 대해서는 그 동안 몇 차례 실증적인 연구가 수행되었으나 이에 대한 검증된 결과를 얻기가 어렵다. 그러나 경제학의 수요 공급이론에 비추어 외국인 근로자가 내국인 근로자의 고용이나 임금에 미치는 부정적인 영향을 이론적으로 추론하는 것은 어려운 일이 아니다.

<표 2-5> 외국인력 고용이유, 2010년

(단위: 평균 점수)

	사례 수	한국 근로자가 없어서	한국 근로자의 잦은 이직	외국인력의 저임금	외국인력이 일을 더 잘함	외국인력이 말을 더 잘 듣기 때문	외국인 근로자 장시간 일 선호
제조업	105	3.81	3.76	3.27	2.87	3.12	3.18
건설업	71	3.13	3.15	3.30	2.62	2.93	2.86
음식업	73	4.51	3.73	1.84	2.56	2.37	2.59
농축산업	33	3.94	3.88	3.33	3.00	3.70	3.06
어업	33	3.70	3.76	3.55	2.67	3.48	2.88

주: 5점 척도로 '전혀 그렇지 않다' 1점, '그렇지 않다' 2점, '그저 그렇다' 3점, '그런 편이다' 4점, '매우 그렇다'를 5점으로 하여 점수가 높을수록 해당 이유가 타당함을 보여주고 있음
 자료: 이규용 외, 『외국인력 노동시장분석』, 한국노동연구원, 2011에서 재인용

현행 고용허가제도는 '내국인근로자 고용우선 원칙'에 따라 내국인 구인노력을 의무화하고 있지만 이 기능이 제대로 작동하지 못하고 있는 실정이다. 사업주들의 경우도 '내국인근로자의 구인난' 이유 외에 '잦은 이직' 및 '낮은 고용비용'을 이유로 외국인 근로자를 선호하는 경향이 있다.

7) 그동안 이 문제에 대해서는 최근 김정호(2008), 이규용 외(2008, 2009, 2011) 등에서 다양한 연구를 수행하였으나 이에 대한 일관된 실증적 결과를 찾기가 어렵다.

외국인력의 선호 경향은 인력부족 외에 구조적인 측면이 있다. <표 2-5>에서 보듯이 외국인 근로자를 선호하는 이유가 낮은 임금 외에 외국인 근로자의 장시간 근로선호, 내국인 근로자의 잦은 이직 등 다양한 요인에서 기인하고 있다. 이러한 조사결과는 내국인 인력을 채용할 수 있음에도 외국인력을 선호할 가능성이 있음을 시사하고 있다.

5) 정주화 가능성과 해당인력의 적절성

저숙련 외국인력의 장기체류 및 정주화에 따른 사회적 비용의 확대가능성에 대한 문제점은 선진국의 경험을 통해 잘 알려져 있다. 고용허가제는 단기순환원칙을 지속적으로 견지하여 왔으나 현실적으로는 장기체류의 가능성을 열어두고 있는 것으로 보인다. 그동안 비전문 외국인력제도는 도입된 외국인력의 장기근속에 따른 숙련근로자 확보를 이유로 체류기간을 지속적으로 연장하여 왔다. 장기체류는 정주화에 대한 기대를 높일 가능성이 크며 정주화가 되지 않을 경우 불법체류를 선택할 가능성이 있다.

2012년에 일부 자격요건을 갖춘 외국인력에 대해 재입국 허용조치를 열어놓은 것은 사실상 정주화 가능성을 높이는 것으로 볼 수도 있다. 문제는 장기체류하고 또 정주 가능성이 높은 외국인력이 전문인력에 준하는 생산성이나 소득확보 능력을 갖고 있는가이다. 외국인력의 대부분은 6개월 미만의 경력을 요하는 단순한 직무에 종사하고 있는 것으로 알려져 있는데 이러한 현실은 장기체류가 높은 생산성을 보장하는 것이 아니며 따라서 이들의 정주화는 사회적 비용을 야기할 가능성이 클 수 있음을 시사한다. 영주권 획득이나 한국사회로의 정착은 장기체류의 결과로 접근할 것이 아니라 이에 적합한 자격요건을 갖춘 선별 기능에 의해 작동되어야 함을 분명히 할 필요가 있으며 외국인력의 체류기간 연장이 이루어지지 않도록 제도를 개선할 필요가 있다.

〈표 2-6〉 비전문 외국인력의 체류기간 제도 변화

- '00. 4. 1: 연수취업제(연수 2년+취업 1년) 도입
- '02. 4.18: 연수취업기간 확대('02.4.17 이전 입국자는 2+1년, 이후 입국자는 1+2년)
- '05. 5.31: 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」 개정(2차 개정)
 - 재취업 제한기간 단축: 1년 → 6개월
- '05.11.30: 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」 시행령 개정 (2차 개정)
 - 외국인고용법에 의하여 취업한 후 3년의 취업기간 만료자를 재고용하는 경우 재취업 제한기간 단축: 6개월 → 1개월
- '09. 9.16: 외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률 개정
 - 3년의 취업활동 기간이 만료하는 외국인 근로자 중 사용자의 요청이 있는 경우에는 출국 없이 1회에 한정하여 2년 미만의 범위에서 취업활동기간 연장 가능
- '12. 3 현행 3+2 → 3개월 후 → 3+2 (해당 자격 요건 충족자)

6) 외국인력 활용에 따른 편익수혜자와 비용부담자의 불일치 문제

외국인력의 고용은 편익과 비용을 동시에 수반하는데 고용허가제가 안고 있는 문제 중의 하나는 외국인력의 고용지원 및 이들의 활용으로 인해 야기되는 행정비용의 대부분을 국민이 부담하도록 설계되어 있다는 점이다.

직접비용으로는 고용허가제에 따른 외국인 근로자의 유입 및 체류 등을 지원하는데 소요되는 행정비용과 외국인력의 직업훈련 비용(고용보험에서 부담), 귀국지원을 위한 행정비용 등이 있다. 이러한 비용 외에 외국인력의 내국인 노동시장의 교란으로 인해 발생하는 내국인 근로자의 손실도 중요한 비용으로 지적할 수 있다. 또한 외국인력의 유입 확대에 따른 사회적 비용은 측정하기가 쉽지 않지만 우리가 이해 가능

한 비용의 범주로 볼 수 있다.⁸⁾ 이러한 비용의 대부분은 국민이 부담하고 있으며 외국인 근로자의 직접수혜자인 사용자나 외국인 근로자는 비용부담의 책임을 부과하지 않고 있다.

한편, 비용과 관련하여 외국인력 고용구조의 문제를 추가적으로 지적할 수 있다. 현행과 같이 소규모 영세사업장 중심의 외국인력 수요구조 및 단순 저기능 위주의 외국인력 공급체제로 외국인력 유입에 따른 비용 대비 편익의 확대기반이 저해될 가능성이 크다. 경쟁력이 없는 영세기업의 인력난 완화 수단으로만 활용될 경우 산업구조 조정을 지연시켜 장기적으로 국가경쟁력을 저하시킬 우려가 크다. 또한 소규모 업종에서 발생하기 쉬운 임금체불 문제, 외국인 근로자의 높은 산업재해율 등도 사회경제적 비용으로 남는다.

7) 공급자 위주의 외국인력 선발체계 운용에 따른 기업선택권 제약

현행 외국인력 정책은 공급자 위주의 외국인력 선발체계 운용으로 인력수요자인 기업의 인력선택권이 제약되어 기업의 수요에 적합한 외국인력 확보가 곤란하다는 문제점이 있다. 현행 제도에 따르면 외국인력 수요기업은 한국어시험 합격자 중 대행기관에서 제공하는 3배수 인력 중 적절한 인력을 선발하는 방식이어서 근로자 선발에 필요한 경력, 인성 등 구직자신원에 대한 구체적인 정보가 부족하며 이러한 정보가 제공된다고 해도 신뢰성 확보에 어려움이 존재한다.⁹⁾

가장 문제점으로 지적할 수 있는 것은 기업이 요구하는 기능이나 숙련도의 파악이 곤란하다는 점이다. 외국인 구직자 선발과정에서 직무

8) 이에 대해서는 이규용 외(2003)과 이해춘 외(2012년 미발간)에서 가상가치 측정법(CVM)을 통해 추정한 바 있다.

9) 현재 제공되고 있는 구직자정보는 나이, 혼인여부, 성별, 키, 체중, 시력, 색맹 여부, 최종학력, 전공, 사진 등임

적합도 및 기능수준을 고려하지 않고 있어 기업이 필요로 하는 인력의 선발이 곤란하다. 수요자 선택권의 제약으로 우수인력 선별기능의 제대로 작동하지 않음으로써 외국인력 인적자본 축적의 비용을 수입국이 부담하는 문제가 발생하고 있다.

8) 동포정책의 문제점

방문취업제를 바라보는 시각은 주로 동포정책과 노동시장 정책의 두 관점이 자리 잡고 있다. 동포정책을 강하게 견지할 경우 동포를 내국인 노동시장으로 통합하는 입장을 갖게 되며 노동시장 정책관점에 입각할 경우 일반 외국인 근로자와 같은 규제적 입장을 갖는다. 노동시장 관점에서 보면 일반 외국인에 비해 높은 내국인 근로자와의 일자리 경합 문제와 동포인력에 대한 취업지원이 제대로 이루어지지 못하고 있다는 점이 동시에 내포되어 있다.

한편, 외국적 동포들의 구직활동은 자유롭게 허용되고 있으나, 현실적으로 독자적인 구직(언어, 생활습관 등)이 어려워 불법 인력소개소를 통한 채용이 다수 발생한다. 이에 따라 수수료 징수 및 미허용업종에 대한 취업, 알선 등 문제가 있으며 특히, 무연고 동포의 경우 숙식문제 등 기본적 생활이 어려워 불법 취업뿐만 아니라 사회문제 발생 가능성도 있다. 비공식 취업경로의 활용으로 고용불안정, 체불임금 문제에 노출되어 있는 점도 문제이다. 또한 동포에 대한 취업교육, 고용안정서비스 지원 등 동포에 대한 효율적인 일자리 지원정책이 결여되어 있다.

동포들은 개별적인 고용허가는 받고 있지 않으며, 자유로운 구직활동을 통해 근로계약을 체결할 수 있고, 사업주들은 고용지원센터를 통한 알선을 받지 않고, 자유롭게 채용한 후 근로개시신고만을 하도록 하

고 있어, 특례고용가능확인서 발급 및 근로개시신고 의무가 준수되지 않고 있는 실정이다. 이들 규정들은 단순 신고 미이행에 따른 과태료 부과만이 규정되고 있어, 강제력이 미약하다. 동포문제를 어떤 방식으로 접근하든 노동시장 통합 및 정주화 지원이 필요한 상황이며 따라서 이에 대한 입장정립이 긴요하다.

9) 종합적인 외국인력 정책운용체계 미흡

끝으로 현행 외국인력 정책은 전문인력과 비전문인력의 이분법적 접근으로 이루어져 도입규모의 결정, 정책추진체계, 유지전략이 종합적으로 이루어지지 못하고 있는 실정이어서 외국인력 전반을 아우르는 관련 법령이나 제도운영의 행정체계가 정비되어 있지 못하고 있는 실정이다.

매년 이루어지는 외국인력 도입규모의 결정은 비전문 외국인력에 한정되어 있으며, 여기서의 논의도 단기적인 인력부족상황만을 고려함으로써 중장기적인 외국인력 도입체계와의 정합성이 결여되어 있으며 유학생, 결혼이민자 등 다양한 이민자에 대한 고려가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 또한 외국인력 정책의 수립 및 운영이 단기적인 현안 중심으로 운영되고 있어 중장기적인 인구 및 노동시장 구조변화, 산업구조의 변화에 대응하는 종합적인 고려가 미흡하다.

이에 따라 인구구조의 변화, 내국인 노동시장 영향, 산업구조의 변화, 기업경쟁력 강화, 외국인력 도입에 따른 사회적 비용감소 등 종합적인 체계하에서 외국인력 정책의 운용 필요성을 고려하지 못하고 있다. 이와 더불어 외국인력 정책 수립 및 운용에 필요한 기초연구 및 통계정비가 제대로 되어 있지 않아 제약요인으로 작용하고 있다.

(1) 외국인력 제도 운영의 원칙

한시적 체류자격을 갖는 저숙련 인력의 활용원칙은 다음과 같으며 이러한 원칙이 제도 운영에 반영되도록 할 필요가 있다. 첫째, 국내노동시장 보완성의 원칙이다. 외국인력의 고용은 내국인 노동자의 일자리 상실, 그리고 임금 및 노동조건의 하향평준화를 가져오지 않는 범위에서 이루어져야 한다는 원칙이 견지되어야 한다.

둘째, 정주화방지의 원칙이다. 고용허가제는 1회에 3년의 범위 내에서 한시적으로만 허용하여 저숙련 외국인력의 정주화를 방지하여 왔다. 고용허가제를 도입할 당시 외국인력의 정주화를 방지하기 위해 5년 이상의 장기체류자들을 합법화해주지 않았고, 그대로 비합법체류 상태에서 강제단속하여 출국시키는 정책을 수립하였다. 그러나 기업의 인력수요 등을 감안하여 재고용 제도를 개선하여 출국 없이 5년 미만의 기간 동안 국내 취업·체류가 가능하며 더 나아가 일부 자격요건을 갖춘 외국인력은 최대 10년까지의 체류가 가능하다. 이는 숙련근로자의 활용이라는 긍정적인 측면도 있으나 정주화 가능성에 따른 사회적 비용이라는 관점에서 부정적인 측면이 부각될 수도 있다.

셋째, 산업구조조정 저해방지의 원칙으로 이는 외국인력의 도입이 국내의 산업 및 기업구조조정에 나쁜 영향을 끼치지 않도록 하여야 함을 의미한다. 외국인력을 저임금으로 활용하는 경우 값싼 외국인력에 안주하여 기업의 구조조정을 지연시킴으로써 장기적으로 기업과 국가의 경쟁력을 저하시킬 수 있다. 오늘날 국가와 기업은 끊임없이 변화하

는 국내외의 경제사회 환경 속에서 국가와 기업의 경쟁력을 높여가기 위하여 끊임없는 개혁과 구조조정을 추진하고 있는 만큼 외국인력의 고용이 수입국의 경쟁력이 없는 사양산업을 연명하게 하여 경제의 고부가가치화와 산업구조의 고도화를 위한 산업구조의 조정을 저해해서는 안 될 것이다. 현행과 같은 비용절약형 외국인력 활용제도는 결과적으로 산업구조조정을 저해시키고 양질의 일자리 생성 기반을 약화시키며 따라서 사회통합에도 부정적인 요소로 작용할 가능성이 크다.

넷째, 외국인력 활용에 따른 경제사회적 편익제고의 운용이다. 앞에서 언급한 바와 같이 외국인력 고용은 기업차원뿐만 아니라 사회경제적으로 다양한 비용과 편익을 유발한다. 외국인력 제도를 만들거나 개선시킬 때는 이러한 비용과 편익을 고려하여야 한다. 따라서 외국인력의 도입규모, 도입허용 업종, 외국인력 체류기간 설정 등 외국인력과 관련한 정책 및 제도는 인력부족 해소라는 관점뿐만 아니라 외국인력이 내국인 노동시장이나 한국 사회에 미치는 종합적인 관점에서 접근하여야 한다.

(2) 외국인력 공급체계 개선과제

1) 내국인 근로자의 보호장치 강화

일반적으로 내국인 근로자를 보호하는 방안으로 결원이 생긴 일자리에 관심이 있는 자격 있는 근로자들과 견주어 각 이주 신청자를 평가하는 노동시장 테스트(labour market testing)제도가 운영되고 있다.¹⁰⁾ 노동시장 테스트를 통해 사용자는 다음의 두 가지, 즉 자격 있는 근로자 중 해당 일자리에 지원할 사람이 없다는 것과 외국 국적자의 고용이 유사 직종에 종사하는 다른 근로자의 임금과 근로조건을 악화시키지 않는다는 것을 증명하도록 하고 있다. 이러한 증명제도는 임금 및 근로조건 측면에서 자국 근로자의 이해를 보호할 필요성과 균형 유지를 목표로 하면서 또한 사전에 정의되고 합의된 규칙에 따르고자 하는 사용자들에게 필요한 외국인력에 대한 예측 가능한 접근을 제공하는데 목적이 있다.

그러나 이러한 제도가 현실적으로 실현되는 데는 제약이 크다. 무엇보다 사전 구인노력 이후 내국인 취업으로 이어지지 않았을 때 그 원인을 파악하기가 힘들며 행정비용도 많이 소요된다는 문제가 있다. 내국인력의 잦은 이직으로 인해 거래비용이 많이 소요된다는 점에서 내국인 구인유도 노력이 실효성을 갖기가 쉽지 않다. 그럼기가 불구하고 내국인 구인노력의 의무는 중요하다. 내국인 구인노력을 요구하는 노동시장 테스트는 내국인 보완성 원칙에 부합하는 외국인력의 활용을

10) 미국에서는 '인력필요 확인(labour certification)', 캐나다에서는 '고용 검증(job validation)'이라고도 한다. 우리나라에서도 이 제도를 운영하고 있으며 상대적으로 재정능력이 있고, 근로조건이 나은 기업(예: 상시 50인 이상)에는 적극적으로 내국인을 알선하고, 정당한 사유*없이 2회 이상 채용 거부 시 외국인고용을 불허하도록 방침이 정해져 있다(2012년 고용노동부 자료)

요구한다는 원칙 외에 외국인력에 대한 수요를 파악할 수 있다는 점에서 장점이 있다.

그동안 내국인 구인노력은 형식적인 운영으로 기능의 실효성이라는 관점에서 논란이 되어온 만큼 내국인 구인노력이 실질적으로 이루어질 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다. 외국인 고용허용 업종을 대상으로 내국인 구인이 상대적으로 용이한 업종이나 규모의 경우 구인 의무기간의 강화, 내국인 취업알선의 확대를 통해 내국인 고용을 유도하고 내국인 구인노력의 정보를 이용하여 외국인력에 대한 수요(직능 수준)를 파악하고 이를 외국인력 도입방안에 활용할 필요가 있다. 아울러 외국인력 고용희망 기업을 대상으로 내국인 구인노력을 강화하는 방안이 실효성을 갖기 위해서는 구인지원서비스의 내실화도 필요하다.

2) 고용부담금제 도입의 적극 검토

고용부담금제는 국내 산업의 외국인 의존도를 줄이고 외국인 인력 고용에 따른 경제사회적 비용에 대해 수익자가 부담하도록 하는 제도이다. 구체적으로 내국인 노동시장 보호, 산업구조조정 저해 방지, 외국인력 관련 행정비용에 충당하도록 하는 것으로 이는 내국인 근로자 보호기능이라는 소극적 수단을 벗어나 내국 인력의 임금이나 근로조건을 저하시키지 않는데 기여하며 산업구조조정정책에도 부합한다. 또한 기업으로 하여금 외국인력의 생산성을 높이도록 유인함으로써 내국인 근로자의 보호와 외국인 근로자 고용에 따른 경제사회적 편익의 증대를 도모하도록 한다.

고용부담금은 기금형식으로 운영하며 외국인 고용업체의 내국인 취업 촉진(취업 기회 확충) 및 내국인 근로조건향상, 직업훈련 외에 외국인 직

업훈련, 외국인 충원 관련 행정비용 등의 경비에 충당하도록 한다.

고용부담금제도의 실시는 파급효과가 큰 만큼 제도 도입에 따른 보완조치도 요구된다. 시장에 미치는 충격을 고려하여 일정 기간 동안 외국인력 활용 후 추가적인 외국인력 고용 시 또는 업종별 쿼터 이상의 외국인력 고용 시 고용부담금제를 적용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 일종의 외국인 근로자 일몰제의 도입이다. 또한 취업알선·이직률 완화 등 내국인 인력부족 완화를 위한 지원제도를 병행하며 외국인력 고용분야에 종사하는 내국인 근로자나 사업주에 대한 훈련, 창업 및 전직지원 등 다양한 적극적 노동시장 정책을 확대할 필요가 있다. 고용비용 상승에 따른 임금-생산성 격차 완화를 위한 외국인력의 생산성 제고방안의 마련도 필요하며 고용비용 상승으로 저임금 불법체류자를 고용할 가능성이 크기 때문에 이에 대한 대책이 마련되어야 한다.

3) 외국인력의 생산성제고를 통한 기업경쟁력 강화

이를 위한 몇 가지 제언을 하면 다음과 같다. 먼저 선발 및 채용과정의 효율화이다. 외국인력 기능테스트를 직업훈련 프로그램과 연계하여 훈련과정 이수자에게 인센티브를 부여하고 (준)점수제를 운영하여 기능수준(훈련과정과 자격증)에 따라 등급화(점수화)할 필요가 있다. 상대적으로 생산성이 높은 외국인이 인력 pool에 포함될 수 있도록 유도하며 인력의 선발방식과정에서 사용자 선택권을 부여하여 기업이 필요로 하는 인력의 기능 및 숙련수준에 대한 검증을 쉽게 할 수 있도록 한다. 즉 선발 및 채용과정의 일정 부분에 시장 기능을 복원하는 장치를 마련할 필요가 있다.

구체적으로 인력 pool에 속해 있는 외국인력을 대상으로 국내인력 알선업체(업종별 단체 혹은 전문 인력알선업체)의 인력선발 대행 참여를

허용하며 정부는 인력 pool의 관리를 담당하고 사용기업 및 알선업체는 인력의 검증을 통해 mis-match를 방지하도록 한다. 또한 외국인력의 구인-구직 매칭의 효율화를 위해 인력공단이나 업종별 단체 외에도 민간알선단체의 현지채용(면접, 기능테스트 등)이 가능하도록 할 필요가 있다. 이는 외국인력 채용과정에서 대기기간을 축소하고 사업장변경의 요건을 강화할 수 있는 근거로 될 수 있다.

이외에 단기간 훈련을 통해서 최소한의 기능보유가 가능한 경우에는 훈련과정과 연계한 인력도입과정을 운영 하도록 하며 이를 위해 송출국 현지 및 국내에 훈련과정을 운영하여, 필요한 기초기능을 습득하게 한 후 기업에 배치하는 방안도 고려할 필요가 있다. 아울러 입국 후 직무훈련이 필요한 경우 직종별로 훈련기관에 단기 훈련프로그램을 마련하여 직무훈련을 수행하도록 하는 방안도 검토할 필요가 있다.

끝으로 이러한 비용의 부담에 관한 것으로 이는 일차적으로 송출국 혹은 외국인력이 부담하고 국내 노동시장 혹은 사회적 필요에 부합하다고 판단될 경우 외국인력 고용사업주가 추가적으로 비용을 부담하도록 제도를 설계하여야 한다.

4) 외국인력 고용의 사회적 비용 감소

현재와 같은 제도에 의해 도입되는 고용허가제 외국인력을 정주화 가능 인력으로 활용할 것인지에 대해서는 정부가 분명한 원칙을 세울 필요가 있다. 교육훈련, 자격증 취득으로 기존의 인력을 정주인력으로 받아들이는 논의가 있으며 이는 현실적으로 불가피한 측면이 있지만 기본적으로 외국인력 활용은 입국정책을 통해 규제하는 것이 필요하다. 한국체류기간이 오래되었다는 이유로 인센티브를 부여하는 방식은 배제하며 입국단계에서 정주 가능한 인력과 그렇지 않은 인력을 선별

하는 원칙이 견지될 필요가 있다.

아울러 불법체류 문제에 대한 적극 대처가 필요하다. 고용허가제 성공요건은 체류기간 만료 후 불법체류자 전환자를 최소화하는데 있다. 2012년은 고용허가제로 입국 후 체류기간이 완료되어 귀국조치가 실시되는 첫 해이다. 귀국 프로그램이 제대로 작동되도록 하여야 하며, 불법체류 사용주에 대한 적극적인 조치를 마련하여야 한다.

5) 동포정책의 방향

동포를 노동시장적 접근으로 풀 것인지 아니면 동포정책에 입각하여 자유왕래를 허용할 것인가에 대한 정책결정이 필요하다. 현재의 노동시장 여건을 고려할 경우 적절한 동포의 유입규제정책의 필요성이 강조되나 동포정책의 특수성이 존재한다. 동포의 취업정책은 국내 기업의 수요에 부합하는 인적자원개발 정책과 취업지원정책에 초점을 맞추고 운용하도록 한다. 동포를 일반 외국인력 대신 활용하자는 의견도 있으나 동포인력과 일반 외국인력의 차이, 사업주의 다양한 외국인력 수요, 노동이동 허용문제 등을 고려할 때 실효성이 떨어진다.

우수 동포인력의 적극유치가 필요하다. 현재 유입되는 동포인력 및 장기 체류가 예상되는 동포인력의 상당수는 사회적 비용이 높은 고령인력 중심으로 향후 동포인력의 적극적인 활용을 위해서는 취업유인제고를 통한 청년층 인력의 유입확대를 위한 노력이 필요하다.

다음으로 동포의 정주화와 이에 대한 대처가 필요하다. 현재 동포정책은 부분적으로 국내 영주권 부여제도와 연계하여 운영하고 있는데 동포의 정착에 따른 사회경제적 통합정책을 병행하여야 한다. 동포의 정주에 따른 사회적 비용을 최소화하기 위해서는 동포인력에 대한 인적자본 기회의 확대, 취업지원기능의 활성화를 통해 노동시장 및 사회

통합 조치가 필요하다. 지방자치단체와 연계하여 지역공동체 차원에서 동포지원정책 및 노동시장 정책을 통해 동포에 대한 사회통합정책의 실효성을 제고하는 것도 고려할 필요가 있다.

6) 중장기 관점에서 외국인력 정책추진 및 정책전달체계의 개선

산업구조조정이나 노동시장 구조변화를 고려하여 외국인력 도입정책의 실마리를 풀어가야 한다. 더 나아가 전문외국인력 유치, 인력의 국제이동의 활성화 및 해외시장 개척 등과 같은 다양한 정책적 요소를 고려하여 외국인력 활용 및 유치정책이 추진되어야 한다.

외국인력 문제는 ‘사람의 이동’이라는 점에서 단순히 노동시장 차원의 접근으로는 해결되지 않는 만큼 현재와 같이 단기 인력부족에 근거한 공급주도방식의 정책은 사회적 비용 관점에서 적절하지 않다. 이러한 지 않다 접근하기 위해서는 외국인력 정책추진체계를 재검토할 필요가 있으며 이는 외국인력 정책 전담기능의 필요성이 요구되는 지점이기도 하다.

정책추진 로드맵

	1년차	2년차	3년차	4년차	5년차
외국인력 종합추진 체계 정립					
- 외국인력 운용 중장기 전략 착수	■				
- 외국인력 정책 통합 추진체계 모색	■	■			
- 정책추진체계 정비 및 중장기 전략 제시	■	■	■		
내국인 노동시장 보호 장치					
- 노동시장 테스트 실효성 제고	■				
- 고용부담금제의 도입 검토 및 시행	■	■			
외국인력의 생산성제고를 통한 기업경쟁력 강화					
- 외국인력 선발체계의 개선(구인-구직 매칭개선)	■	■			
- 훈련 및 숙련형성과 연계	■	■			
외국인력 고용에 따른 사회적 비용 감소					
- 저숙련 외국인력 정주화 방지	■	■	■	■	■
- 불법체류 외국인력에 대한 적극적 대처	■	■	■	■	■
- 귀국지원 프로그램 지속적 실시	■	■	■	■	■
동포정책방향 정립					
- 동포정책에 대한 정부의 정책방향 정립	■	■			
- 우수 동포인력 활용전략마련	■	■			
- 동포인력에 대한 사회통합정책 적극 추진	■	■	■	■	■

참고문헌

- 고용노동부, 『고용허가제 업무편람』, 각 년도
- 경제인문사회연구회(2010), 『이민 및 외국인정책 개선 방향』, 경제인문사회
연구회
- 김정호(2009), “저숙련 외국인력유입의 경제적 영향 분석”, 한국개발연구원
- 박영범·설동훈·이규용(2010), “외국인력 정책의 중장기 발전방향 연구”, 고
용노동부
- 설동훈·이규용·노용진(2011), “외국인 고용부담금제 설계방안”, 고용노동부
- 백필규·김세종·조용현·홍충기·최승진(2008), “적정 외국인력 도입규모
결정을 위한 수급모델 개발 및 고용허가제 제도 개선에 관한 연구”,
노동부
- 유경준·김정호(2010), “외국인력의 대체성과 통계문제”, 한국개발연구원
- 유경준·이규용(2009), “외국인력의 현황과 정책과제”, 한국개발연구원
- 유길상·이정혜·이규용(2004), “외국인력제도의 국제비교”, 한국노동연구원
- 유길상 외(2010), “외국인 고용희망 사업장의 내국인 구인유도 방안”, 노동부
- 이규용·유길상·이해춘·설동훈·박성재(2007), “외국인력 노동시장 분석
및 중장기 관리체계 개선 방향 연구”, 한국노동연구원
- 이규용·정진호(2008), “각국의 외국인력 임금수준과 최저임금 적용현황에
관한 연구”, 중소기업중앙회
- 이규용·이승렬·박성재·노용진(2011), “외국인력 노동시장 분석”, 한국
노동연구원

지속 가능한 비정규직 근로자 보호정책

한국경제연구원 변양규

요약

.....

1. 문제제기

- 지속적인 일자리 창출 및 양질의 일자리 창출을 최우선 목표로 설정하고 차기정부가 추진해야 할 비정규직 보호정책을 제시하고자 함
 - 일자리가 최선의 복지가 되기 위해 다음 두 가지 조건이 충족되어야 함
 - 일정 수준의 일자리가 지속적으로 창출되어야 함
 - 양질의 일자리가 창출되어야 함
 - 다음의 세 가지 기준에 의거해 차기정부의 비정규직 근로자 보호정책과제를 제시하고자 함
 - 근로자 보호정책은 일자리 창출 유인을 저해하지 않아야 함.
 - 다양한 형태의 노동수요 및 노동공급 니즈(needs)에 부합하는 정책이어야 함
 - 기존 정책으로도 보호받지 못하는 근로자에 대해서는 지속 가능한 근로자 보호의 원칙에 근거하여 근로유인 제공을 병행하는 범위 내에서 재정적 지원 등을 통해 적절한 수준의 보호가 제공되어야 함

2. 현황 및 문제점

(1) 현황

- 비정규직 범위에 대한 사회적 합의가 필요
 - 보호대상이 되는 비정규직 근로자의 범위에 대해 다양한 견해가 존재
 - 가장 보편적인 것은 2002년 노사정 합의에 근거한 고용형태상의 분류
 - 통계청의 『경제활동인구조사 본조사』에서 정의하는 임시직·일용직을 비정규직으로 파악하는 경우도 있음
 - OECD 기준에 따라 기간제 근로자(worker with fixed-term contract), 파견 근로자(temporary agency worker), 계절 근로자(seasonal worker) 및 호출 근로자(on-call worker)를 비정규직으로 간주할 수도 있음
 - 노동계는 노사정 기준 정규직 근로자 중 임시·일용직도 비정규직으로 간주
 - 정책 실효성을 높이기 위해 비정규직의 범위에 대한 사회적 합의 필요

- 비정규직의 절대적·상대적 규모 및 구성은 안정적 추세
 - 비정규직의 규모는 540~600만 명 수준에서 안정적 추세 유지
 - 최근 600만 명에 가까운 수준까지 증가했으나 전체 임금 근로자에서 차지하는 비중은 2004년 37.0%에서 하향안정세를 보여 최근 33~35% 수준을 유지
 - 일부 특징적 추이를 제외하고 비정규직 구성도 안정적 추세

- 기간제 근로자를 포함한 한시적 근로자의 비율이 감소하고 시간제 근로자의 비율이 증가한 것 외에는 구성상 안정적인 모습

□ 짧은 근로시간 및 근속기간, 개인적·산업적 특성에 의해 임금이 낮음

○ 비정규직 내 월평균임금 격차는 상당한 수준

- 월평균임금은 정규직 근로자에 비해 낮은 수준이지만 비정규직 내에서 근로형태별로도 상당한 차이

- 반복갱신을 통해 지속적 고용을 기대하는 근로자의 경우 월평균임금이 2010년 8월 정규직의 98.6%
- 시간제 근로자 및 가내 근로자는 각각 25.3% 및 21.8%

○ 근로시간, 인적특성, 기업특성을 고려하면 정규직과 비정규직 사이 실질적 임금격차는 크게 축소

2011년 8월 기준 주당 근로시간만 고려하여도 정규직 대비 비정규직 근로자의 월평균임금은 56.4%에서 67.3%로 10.9%p 증가

- 개인적 특성, 기업 및 산업적 특성 고려 시 실질적 격차는 크게 축소

- 개인적 특성과 기업규모, 산업 및 기업 특성, 그리고 관찰되지 않은 특성 등을 통제할 경우 비정규직 근로자의 임금 수준은 정규직의 92.2%~96.6%
- 이인재(2009b)의 경우에도 정규직과 비정규직의 임금 격차는 6.5%~8.4% 수준

□ 정규직과의 사회보험 및 근로복지수혜율 격차뿐만 아니라 비정규직 내 격차도 상당한 수준이며 영세사업장일수록 그 격차는 확대

○ 정규직과의 고용보험 및 국민연금 가입률 격차 존재

- 정규·비정규직의 고용보험 가입률은 2010년 각각 95.7% 및 52.1%
- 국민연금 가입률도 각각 96.6% 및 46.9%를 기록
- 비정규직 내 고용보험 및 국민연금 가입률 격차도 상당한 수준
 - 파견/용역 근로자 및 기간제 근로자는 정규직 근로자와 유사한 사회보험 가입률을 보이는 반면 재택/가내 근로자, 단시간 근로자, 한시적 근로자 등의 사회보험 가입률은 상당히 저조
- 근로복지수혜율에서도 유사한 형태의 격차가 관찰
 - 정규직 상여금 수혜율은 75.8%인 반면 비정규직 근로자는 20.9%
 - 비정규직 내에서도 고용형태별로 상당한 수준의 격차 존재
- 정규·비정규직 사회보험가입률 격차는 영세사업장일수록 확대
 - 고용보험 가입률 격차는 300인 이상 사업장에서는 0.6%p이나 5인 미만 영세사업장에서는 59.8%p

(2) 기존 정책의 접근방법상 문제점

- 그간의 정책은 강제적인 정규직 전환을 통한 격차해소를 지나치게 강조하여 부작용을 초래
 - 정규직 전환을 통해 임금인상과 고용안정을 모두 제공하려 했기 때문에 비정규직 노동수요가 감소하고 고용안정성이 저해되는 부작용 발생
 - 고용노동부에 의하면 2010년 4월부터 9개월 사이 기간제 근로자의 고용확률(정규직 전환 및 계속 고용)은 70.1%에서 52.0%로 크게 하락
 - 정규직 근로자의 평균 근속기간은 비정규직보호법 시행이 확대

된 2007년부터 2009년 사이에는 71개월에서 79개월까지 지속적으로 증가한 반면 비정규직은 26개월에서 21개월로 크게 감소
• 특히 사용기간제한이 있는 기간제 근로자의 근속기간만 29개월에서 23개월로 크게 축소

- 규제일변도의 대증요법(對症療法)적 정책으로 인해 부작용 발생
 - 고용감소 및 비정규직 내 소득양극화가 심화되는 부작용 발생
 - 법 시행에 따라 일부 근로형태의 고용이 감소하는 효과가 발생한 한편, 법을 지키지 못하는 기업들 출현
 - 기간제 근로자에 대한 직접적인 규제로 인해 풍선효과가 발생하여 비정규직 내 임금분포가 양극화되는 현상까지 발생

- 보호대상 선정 상의 문제로 인해 부작용 발생
 - 그간 비정규직보호정책의 대상은 상대적으로 근로여건이 양호한 기간제 근로자와 파견·용역 근로자
 - 그 결과 정규직 전환보다는 다른 형태의 비정규직 사용유인만 증대
 - 또한 비정규직 내 근로여건의 차이는 여전한 상태에서 상대적으로 양호한 비정규직 일자리를 만들 유인 축소

3. 정책방안

(1) 기본적 정책방향

- 비정규직 근로자 보호정책은 기본적으로 지속가능한 정책이어야 함
 - 비정규직보호정책은 그간 규제 중심의 대증요법(對症療法)적 접근

근에서 벗어나 경제적 유인(誘因) 제공 중심의 정책으로 전환해야 함

- 그간의 정책은 대증요법(對症療法)적 규제에 의존한 정책으로 비정규직 근로자의 고용가능성을 하락시키는 부작용 수반
- 또한 경제 전체의 고용창출력을 잠식하는 부작용도 수반
- 경제적 유인(誘因) 제공 중심의 정책으로 전환하여 장기간 지속가능한 정책으로 전환하여야 함

(2) 비정규직 근로자 보호정책 제언

- 적절한 보호 속에서 비정규직의 고용가능성을 제고하는 정책이 필요
 - 근속기간에 비례하는 고용보호 제공과 함께 현재 2년으로 제한되어 있는 기간제 사용기간의 폐지 내지 완화가 필요
 - 기간제 근로자의 사용기한 제한으로 기간제 근로자에 대한 수요가 감소하고 근로조건이 보다 열악한 비정규직으로 대체하는 현상이 발생
 - 근속기간에 비례하는 고용보호를 제공하여 비정규직의 양산을 예방하면서 사용기간 제한을 폐지·완화해야 함
 - 현실적으로는 사용기간 제한 적용 예외 집단을 확대하는 것을 우선적으로 추진해야 함
 - 사용기간 제한의 부작용이 큰 직종을 발굴하여 법 적용 예외 집단으로 인정하는 것이 우선적으로 시행 가능한 현실적 대안
 - 이는 대통령령(사용기간 제한 예외 규정, 비정규직법 시행령 3조)으로도 가능하며 택배운전자, 간호사, 항공사 승무원, 운전자, 학원 강사 등이 그 예가 될 수 있음
 - 비정규직 근로자의 고용가능성을 보호하기 위해 사용자와 근로

자 간 합의에 의한 비정규직 계약 갱신은 사용기간 제한 없이 보장해야 함

- 2011년 8월 기준 비정규직 근로자 중 47.6%가 자발적 사유로 비정규직 일자리를 선택하였으며 반복갱신근로자의 경우 무려 79.5%가 자발적으로 비정규직 일자리를 선택
- 자발적 선택에 대해서는 반복적 고용계약 갱신을 보장하여 사용기간제한으로 인한 고용안정성 훼손을 막고 자발적 비정규직 근로자의 고용안정성을 보장해야 함

○ 비정규직 근로자와의 안정적 고용계약이 가능해진 이후에는 보다 많은 교육 · 훈련을 제공하여 고용가능성을 높여야 함

- 사용기간 제한 완화 등으로 장기적이고도 안정적인 고용계약이 가능해지면 사용자가 제공하는 교육 · 훈련에 대해 세제지원을 할 필요
- 현재로서는 정부가 직접 비용을 분담하는 방안이 더 효과적

□ 정규직 일자리를 만들 유인을 극대화하여 정규직 전환을 유도함으로써 비정규직 근로자의 근로여건을 개선해야 함

○ 현재 정규직의 과도한 고용보호를 완화하여 정규직 일자리를 만들 유인을 높이는 것이 비정규직 근로자 근로여건 개선의 출발점

○ 정규직과 비정규직의 중간 형태에 해당하는 근로형태를 개발하여 능력이 검증된 비정규직 근로자를 점진적으로 정규직에 가깝게 전환하는 것이 현실적인 대안

- 비정규직 사용에 대한 규제 강화는 노동수요 감소를 통해 비정규직 근로자의 고용기회 축소 및 고용안정성 훼손만 초래
- 능력이 검증된 시간강사와 고용계약기간을 연장하고자 할 경우

-
- ‘강의전담교수’로 전환하여 고용기간이 길어질수록 점진적으로 고용보호를 증대시키는 것처럼 중간형태의 고용계약 개발이 필요(스페인의 노동시장 개혁과 네덜란드의 Phase System을 참고)
- 이는 기존 정규직과 새로운 경쟁관계를 유발하여 대기업·유노조·정규직 근로자가 누리고 있는 독점적 지대를 축소시킬 여건을 조성
 - 비정규직 사용규제보다는 정규직 전환 인센티브 제공이 효율적
 - 정규직 전환을 강제할 경우 비정규직 근로자의 고용이 위축되어 고용안정성이 훼손될 가능성이 있음
 - 해고가 빈번한 기업에 고용보험요율을 높이거나 반대로 정규직 전환을 실행한 기업에 대해 세제지원을 확대하는 등의 인센티브를 조정하는 경제적 접근이 보다 효과적
 - 사용자와 근로자 간의 합의에 의해 정규직과 비정규직 중간에 해당하는 새로운 고용계약을 발굴해야 함
 - 예를 들어 비정규직 근로자의 임금을 정규직의 80~90% 수준까지 인상하는 대신 비정규직의 고용조정을 용이하게 하는 계약을 추진하는 것이 현실적
 - 다만 해고는 일시해고(layoff)를 통한 잠정적 해고를 활용하여 비정규직 근로자에게 재고용 시 우선권을 부여하는 방법을 취해야 함
 - 이러한 접근은 비정규직 근로자의 임금 수준을 높여주는 대신 사용자에게는 일정 수준의 고용유연성을 보장해주는 방법
- 지속가능한 보호를 위해서는 비정규직 중 일부 취약계층을 중심으로 사회보험 및 근로복지 수혜확대를 유도해야 함

- 사회보험의 적용 확대는 5인 미만 영세사업장의 고용보험/국민연금을 중심으로 추진
 - － 전반적인 확대보다는 우선적으로 5인 미만 영세사업장의 고용보험 및 국민연금 가입을 보조해야 함
 - － 근로의욕 유지, 고용위축 방지, 재정건전성 유지를 위해 근로자, 사업주, 정부의 공동분담을 원칙으로 해야 함
- 비정규직 근로자 중 4대 보험 가입률이 현저히 낮은 재택/가내근로자, 일일근로자, 시간제 근로자, 한시적 근로자를 중심으로 4대 보험 적용을 확대해야 함
 - － 이를 위해서는 『근로기준법』의 개정보다는 보험관련법상 특별규정을 신설하는 것이 현실적인 대안
- 5인 미만 영세사업장의 비정규직 근로자에 대해 고용보험 및 국민연금 보험료의 1/2을 정부가 지원할 필요
 - － 최근 발표된 『비정규직 종합대책』의 단점을 보완하여 5인 미만 영세사업장의 비정규직 근로자에 대해서만 우선적으로 보험료의 1/2을 지원하는 것이 보다 효율적
- 계속근로기간이나 소정근로시간이 짧은 비정규직 근로자에 대해 근로기간에 비례해서 퇴직금을 산정·지급하는 방안을 추진해야 함
 - － 근로복지 측면에서 근로시간에 비례하는 합당한 대우를 제공하는 것이 바람직
 - － 이를 위해 고용지속성이 상대적으로 낮고 계속근로기간이 짧은 비정규직 근로자의 경우 직장 이동에 상관없이 일정 기간까지는 퇴직금(또는 퇴직연금)이 연결되어 누적되도록 해야 함
- 근로기준법상 모든 근로자에 적용되는 시간외 수당 및 유급휴가의 실질적 적용을 강화해야 함

-
- 시간외 수당 및 유급휴가의 실질적 적용을 감독·보장하는 것이 정규직과의 격차를 해소하는 효율적인 방법
 - 야간 및 주말 근무에 대해 시간외수당을 받지 못하고 있는 일부 시간제 근로자와 비전형 근로자에 대해 시간외근로수당을 적용하고 감독을 강화

(3) 정책추진 로드맵 및 종합 논의

- 비정규직 근로자의 실질적 보호를 위해 정책의 중요성, 현실성 및 정치적 여건을 반영한 다음과 같은 핵심정책 추진 로드맵을 제안함

1 문제제기

일자리는 최고의 복지이다. 그러나 일자리가 최고의 복지가 되기 위해서는 두 가지 조건이 충족되어야 한다. 우선, 일정 수준 이상의 일자리가 지속적으로 창출되어야 한다. 한 경제의 경제활동인구가 낮은 수준의 실업률을 유지하면서 경제활동을 유지하기 위해서는 일정 규모 이상의 일자리가 지속적으로 창출되어야 하는 것이다. 둘째로, 일자리의 규모뿐만 아니라 동시에 양질의 일자리가 충분히 창출되어야 일자리는 복지로서의 기능을 다할 수 있다.

그러나 최근 우리 경제는 지속적으로 고용창출 능력을 상실하고 있으며 동시에 양질의 일자리도 부족한 상황이 지속되고 있어 일자리가 복지의 기능을 다하지 못하는 상황이다. 기술이 진보하여 경제가 성장할수록 노동에 대한 수요는 상대적으로 위축되기 때문에 고용창출력이 점차 감소하는 것은 자연스러운 결과일 수 있다. 그러나 고용창출력 하락과 함께 양질의 일자리가 부족한 상황이 심화되는 것은 기술진보의 결과만으로 간주할 수는 없는 현상이다. 즉, 기술이 진보하면서 노동수요가 상대적으로 감소하고 동시에 다른 이유에 의해서 양질의 일자리를 만들 유인 역시 위축되고 있는 것이다.

양질의 일자리를 만들 유인이 위축되는 것은 대부분의 경우 과거에 비해 혹은 다른 형태의 일자리에 비해 양질의 일자리를 만드는 것에 상대적으로 많은 비용이 수반되기 때문이다. 양질의 일자리 창출에 소요되는 금전적인 비용이 급격히 상승하게 되면 다른 조건이 동일할 경우 새로운 일자리를 만들 유인이 줄어들게 된다. 따라서 임금 수준은 일자리 창출의 1차적인 요인이 된다.

한편, 일반적으로 경기변동에 따라 임금수준이 변동하기 때문에 일자리를 만드는데 수반되는 비용 역시 경기변동에 의존한다. 그러나 경기변동과는 무관하게 일자리를 만드는 비용이 지속적으로 상승하여 일자리 창출 유인을 줄이는 것은 정책이나 제도 등에 기인했을 가능성이 크다. 따라서 고용창출력 하락과 양질의 일자리 부족현상이 동시에 지속적으로 발생하는 원인을 파악하기 위해서는 그간 우리나라 노동시장 정책의 기초를 살펴보고 어떤 정책이나 제도가 고용창출력을 저하시키면서 동시에 양질의 일자리를 만들 유인을 축소시켰는지 검토해야 한다. 또한 과거 정책의 기초와 그로 인한 여러 현상들을 검토하고, 이를 바탕으로 새로운 정책기조를 확립하는 것이 올바른 순서일 것이다.

한편, 근로자를 보호하는 가장 직접적인 방법은 엄격한 고용보호를 통해 고용의 안정성을 제공하고 실업자에 대해서는 관대한 실업급여를 보장하여 기본적인 생활을 영위할 수 있게 만드는 것이다. 그러나 과거 및 다른 국가들의 경험에서 알 수 있듯이 엄격한 고용보호는 보호의 대상이 되지 못하는 계층의 고용기회 상실과 같은 희생을 통해 보호의 대상이 되는 특정 계층의 고용안정성만 제고하는 부작용을 수반한다. 또한 모든 근로자에 대해 엄격한 고용보호를 제공하는 것은 노동시장의 경직성을 급격히 상승시키고 기업의 경쟁력을 하락시켜 장기적으로 고용창출력을 감소시키기 때문에 현실적이면서 지속가능한 근로자 보호정책이 되지 못한다.

따라서 본 보고서에서는 다음과 같은 세 가지 기준에서 그간의 근로자 보호정책을 점검하고 차기정부가 추진해야 할 과제를 제시하고자 한다. 우선 근로자 보호정책은 일자리 창출 유인을 저해하지 않아야 한다. 일자리 창출 유인을 저해하는 보호정책은 결국 재정적 부담만 가중시켜 궁극적으로는 지속가능하지 않기 때문이다. 또한 다양한 형태의

노동수요 및 노동공급 니즈(needs)에 부합하는 정책이어야 한다. 이는 일부 특정 형태의 근로자만 보호하는 정책은 보호의 대상이 되지 못하는 근로자의 희생을 수반하기 때문이다. 따라서 가급적 다양한 형태의 근로가 가능한 여건을 조성하는데 기여하는 정책이어야 한다. 이상의 두 가지 기준은 일자리가 최상의 복지라는 관점에 그 기반을 두고 있다. 또한 대증요법(對症療法)적 접근을 지양하고 경제 전체의 관점에서 바람직한 정책방향을 제시해야 한다는 관점에 기반을 두고 있다. 마지막 기준은, 위 두 가지 기준에 근거한 정책으로도 보호가 어려운 근로자에 대해서는 재정적 지원 등을 통해 적절한 수준의 보호가 제공되어야 한다는 점이다. 이는 아무리 정치하게 설계된 정책이라도 모든 근로자를 보호할 수는 없으며, 이처럼 보호의 혜택을 받지 못하는 근로자들은 대체적으로 스스로 힘에 의한 기본적 생활 유지가 어려운 사람들이기 때문에 재정적 지원을 통해서라도 보호하는 것이 필요하기 때문이다. 그러나 이러한 보호정책도 지속가능한 근로자 보호의 원칙에 근거하여 근로유인 제공을 병행하여야 한다.

본보고서는 이상의 기준에 근거하여 근로자 보호와 관련된 현황을 점검할 것이다. 그러나 워낙 다양한 형태의 근로자들이 존재하고 여성 근로자, 청년 근로자, 장년층 근로자 등으로 노동시장을 분류한 정책제안은 다른 보고서에서 이미 다루고 있기 때문에 정규직과 비정규직을 중심으로 근로자들을 구분하고 정책제안을 하고자 한다.

(1) 현황

1) 비정규직 범위에 대한 논란

우리나라에서 비정규직 근로자를 정의할 때 사용하는 기준 중 가장 보편적인 것은 2002년 노사정 합의에 근거한 고용형태상의 분류 기준이다. 대부분의 연구가 이 기준을 근거로 비정규직 근로자의 범위를 정한다. 이는 통계청의 『경제활동인구조사 근로형태별 부가조사』에서 사용하는 비정규직 근로자의 범위와 동일하며, 기본적으로 고용의 지속성, 근로시간 및 근로제공방식에 따라 근로자를 분류하여 한시적 근로자, 시간제 근로자, 그리고 비전형 근로자를 비정규직 근로자에 포함시킨다.

고용의 지속성을 기준으로 분류할 경우 근로계약기간을 정한 근로자 또는 정하지 않았으나 비자발적 사유로 계속 근무를 기대할 수 없는 근로자를 비정규직 근로자로 분류하여 한시적 근로자로 칭한다. 여기에는 근로계약 기간을 정한 근로자로 분류되는 기간제 근로자와 근로계약 기간을 정하지 않은 비기간제 근로자가 있으며, 비기간제 근로자에는 근로계약 기간을 정하지는 않았으나 비자발적 사유로 계속 근무를 기대할 수 없는 자인 단기기대자와 근로계약 기간이 정해져 있지 않으나 반복적으로 갱신되어 근로하는 자인 반복갱신자가 있다. 한편 근로시간을 기준으로 분류할 경우 근무하도록 정해진 소정의 근로시간이 동일 사업장에서 동일한 종류의 업무를 수행하는 근로자의 소정 근로시간보다 1시간이라도 짧은 근로자로 평소 주간근무시간이 36시간

미만으로 정해져 있는 근로자를 시간제 근로자로 분류하여 비정규직 근로자로 간주한다.

또한 근로제공방식을 기준으로 근무형태가 비전형적인 근로자를 비전형 근로자로 칭하고 비정규직 근로자로 간주한다. 여기에는 임금을 지급하고 고용관계가 유지되는 고용주와 업무지시를 하는 사용자가 일치하지 않는 파견 근로자, 용역업체에 고용되어 이 업체의 지휘 하에 이 업체와 용역계약을 맺은 다른 업체에서 근무하는 용역 근로자, 그리고 재택근무, 가내하청 등과 같이 사업체에서 마련해 준 공동 작업장이 아닌 가정 내에서 근무가 이루어지는 가정 내 근로자와 근로계약을 정하지 않고 일거리가 생겼을 경우 며칠 또는 몇 주씩 일하는 형태의 근로자인 일일 근로자가 포함된다. 또한 독자적인 사무실, 점포 또는 작업장을 보유하지 않은 채 비독립적인 형태로 업무를 수행하면서도, 근로제공의 방법, 근로시간 등은 독자적으로 결정하면서, 개인적으로 모집·판매·배달·운송 등의 업무를 통해 고객을 찾거나 맞이하여 상품이나 서비스를 제공하고 그 일을 한 만큼 소득을 얻는 근무 형태인 특수고용형태근로자가 포함된다. 노사정 합의안을 기준으로 비정규직 근로자를 정의할 경우 2011년 8월 경제활동인구조사 부가조사에 의하면 우리나라의 비정규직 근로자 규모는 약 599만 5천 명으로 임금 근로자의 34.2%에 달한다.

이상에서 살펴본 것처럼 노사정 합의안에 근거한 비정규직 정의는 단일 조건을 기준으로 분류하는 것이 아니기 때문에 상호 배제적인 분류가 불가능하다. 또한 노사정 합의안과는 다른 기준으로 비정규직을 정의하는 경우도 있기 때문에 비정규직의 정확한 범위에 대해서도 여전히 논란이 있다. 예를 들어, 일부에서는 통계청의 『경제활동인구조사 본조사』에서 정의하는 임시직·일용직을 비정규직으로 파악하는 경우

〈표 1〉 비정규직 근로자의 분류 (노사정합의안 기준)

분류	정의
비정규직 근로자	아래와 같은 고용형태에 의해 근로하는 자를 의미하며 한시적 근로자, 시간제 근로자, 그리고 비전형 근로자로 구분된다.
(1) 한시적 근로자	(고용의 지속성에 의한 분류) 근로계약기간을 정한 근로자 또는 정하지 않았으나 비자발적 사유로 계속 근무를 기대할 수 없는 근로자
- 기간제 근로자	근로계약 기간을 정한 근로자
- 단기기대자	근로계약기간을 정하지는 않았으나 비자발적 사유로 계속 근무를 기대할 수 없는 자
- 반복갱신자	기간이 정해져 있지 않으나 반복적으로 갱신되어 근로하는 자
(2) 시간제 근로자	(근로시간에 의한 분류) 근무하도록 정해진 소정의 근로시간이 동일 사업장에서 동일한 종류의 업무를 수행하는 근로자의 소정 근로시간보다 1시간이라도 짧은 근로자로 평소 주간근무시간이 36시간 미만으로 정해져 있는 근로자
(3) 비전형근로자	(근로제공방식에 의한 분류) 근무형태가 비전형적인 근로자
- 파견 근로자	임금을 지급하고 고용관계가 유지되는 고용주와 업무지시를 하는 사용자가 일치하지 않는 경우로 파견 사업주가 근로자를 고용한 후 그 고용관계를 유지하면서 근로자 파견계약의 내용에 따라 사용 사업주의 사업장에서 지휘, 명령을 받아 사용 사업주를 위하여 근무하는 형태
- 용역 근로자	용역업체에 고용되어 이 업체의 지휘하에 이 업체와 용역계약을 맺은 다른 업체에서 근무하는 형태 (예) 청소용역, 경비용역 등
- 특수고용형태 근로자	독자적인 사무실, 점포 또는 작업장을 보유하지 않았으면서 비독립적인 형태로 업무를 수행하면서도, 다만 근로제공의 방법, 근로시간 등은 독자적으로 결정하면서, 개인적으로 모집·판매·배달·운송 등의 업무를 통해 고객을 찾거나 맞이하여 상품이나 서비스를 제공하고 그 일을 한만큼 소득을 얻는 근무 형태 (예) 보험설계사, 학습지교사, 퀵서비스배달기사, 골프장캐디, 레미콘운전기사 등
- 재택/가내 근로자	재택근무, 가내하청 등과 같이 사업체에서 마련해 준 공동 작업장이 아닌 가정 내에서 근무(작업)가 이루어지는 근무 형태 (예) 재택근로자: 114 전화안내 등, 가내 근로자: 완구조립, 제품에 단추 달기 등
- 일일(단기) 근로자	근로계약을 정하지 않고, 일거리가 생겼을 경우 며칠 또는 몇 주씩 일하는 형태의 근로자 (예) 행사도우미, 건설일용근로자 등

출처: 통계청 경제활동인구 부가조사, 2011년 3월

도 있다. 이는 종사상 지위별, 즉 실제로 일하고 있는 신분 또는 지위 상태에 의한 분류 중 상용직을 제외한 임시직 · 일용직 근로자를 비정규직 근로자로 간주하는 것으로 2011년 8월 기준 680만 명의 근로자가 여기에 해당되며 임금 근로자의 38.8%를 차지한다.¹⁾

〈표 2〉 종사상 지위에 의한 분류(통계청)

	고용계약기간이 설정된 자	고용계약기간이 설정되어 있지 않는 자
상용직	1년 이상	(1) 회사내규에 의해 채용되어 인사관리 규정의 적용을 받고 (2) 퇴직금 상여금 등 각종 수당을 받는 경우
임시직	1개월 이상 1년 미만	(1)~(4)가 아닌 경우로 주로 일정한 사업완료의 필요에 의해 고용되거나, 단순 업무보조원으로 상여금 등 제 수당을 받지 못하는 자, 혹은 근속기간이 1년 이상이라도 퇴직금 수혜를 받지 못하는 자
일용직	1개월 미만	(3) 매일매일 고용되어 일급일당으로 임금을 산정하여 지급받는 경우 또는 (4) 일정한 장소 없이 떠돌아다니면서 일한 대가를 받는 경우

자료: 통계청

한편, OECD의 통계기준은 주로 임시직 근로자(temporary workers)를 비정규직 근로자로 파악하고 있다. 임시직근로자에는 기간제 근로자(worker with fixed-term contract), 파견 근로자(temporary agency worker), 계절 근로자(seasonal worker) 및 호출 근로자(on-call worker)가 포함되며 OECD 기준에 의할 경우 우리나라 비정규직 근로자는 2011년 8월 기준 약 460만 2천 명으로 임금 근로자의 26.3%를 차지한다. 따라서 우리나라에서 통용되는 비정규직 근로자의 기준은 OECD 기준에 비해 광범위한 편이라고 할 수 있다.

1) 가장 최근 경제활동인구조사인 2012년 3월 자료에 의하면 임시직 · 일용직 근로자는 652만 2천 명으로 임금 근로자의 약 37.4%를 차지한다.

〈표 3〉 비정규직 근로자의 정의 비교

비정규직	통계청 부가조사	OECD
- 한시직	○	
* 기간제(workers with a fixed-term contract)	○	○
* 단기기대+반복갱신 (workers with open-ended contract but who could be dismissed against their own will)	○	○
- 시간제	○	X
- 비전형	○	X
* 파견(temporary agency workers)	○	○
* 용역	○	X
* 특수고용	○	X
* 가정내	○	X
* 일일(단기) (on-call workers)	○	○

출처: 유경준 외(2009) 『비정규직 종합연구』, KDI

경제활동인구조사 부가조사의 기준인 근로형태에 의한 정규직·비정규직 분류와 경제활동인구조사 본조사의 기준인 종사상 지위에 의한 상용직·임시직·일용직 구분은 일치하는 것이 아니다. 따라서 근속기간이 1년 이상이라도 퇴직금 비수혜자는 임시직으로 분류되기 때문에 종사상 지위에 의해 임시직으로 분류되면서 노사정 합의안에 의해서 정규직으로 분류되는 근로자들이 존재한다. 노동계(한국노동사회연구소)에서는 이러한 근로자들도 비정규직으로 간주하며 그 규모는 2011년 8월 기준 약 270만 1천 명에 달하며 서비스업 중 도소매·음식숙박업 종사자가 약 40%를 차지하고 있다. 이러한 분류기준에 의하면 비정규직 규모는 약 865만 3천 명으로 임금 근로자의 49.4%에 이른다.

(표 4) 정규직 · 비정규직과 상용 · 임시 · 일용직 비교(2011년 8월) (단위: 천 명, %)

	상용	임시 · 일용	소계
정규	(A) 8,857 (50.6)	(B) 2,701 (15.4)	(C) 11,558 (66.0)
비정규	(D) 1,853 (10.6)	(E) 4,099 (23.4)	(F) 5,552 (34.0)
소계	10,710 (61.2)	6,800 (38.8)	17,510 (100.0)

출처: 김유선(2011) 『비정규직 규모와 실태』, 한국노동사회연구소

주: 『경제활동인구조사 부가조사』에 의하면 2011년 3월 비정규직 근로자는 약 577만 명이다. 그러나 김유선(2011)에서 정의한 한시적 근로자는 통계청에서 사용하는 정의와는 다르기 때문에 통계청의 비정규직 정의를 적용하더라도 비정규직은 560만 명으로 약 17만 명의 차이가 있다.

이처럼 필요에 따라 다양한 종류의 비정규직 정의가 존재하고 그 범위가 설정될 수 있다. 그러나 일반적으로 근로자 보호의 대상으로 비정규직 근로자의 정의를 자주 사용하기 때문에 보호의 대상을 명확히 할 필요가 있으며 따라서 비정규직의 범위에 대한 사회적 합의가 선행될 필요가 있다.

2) 비정규직의 규모 및 구성의 안정성

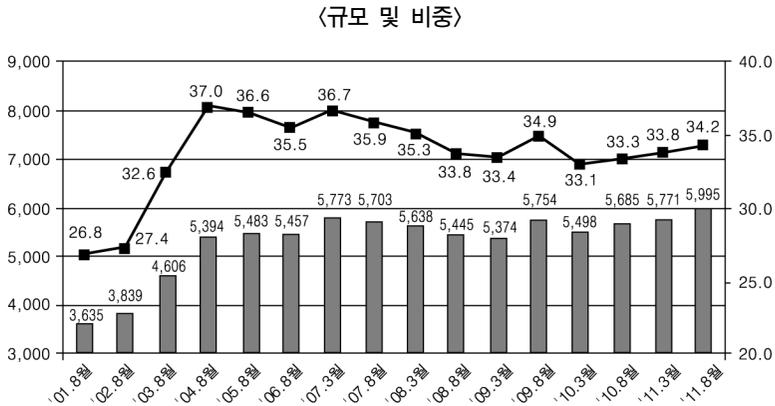
비정규직 규모는 2002~2004년 조사 초기 크게 증가한 이후 안정세를 유지하고 있다. 조사 초기에는 조사방법의 변경, 카드대란 등으로 인해 크게 증가한 것으로 판단된다. 그 이후 비정규직보호법 제정, 금융위기 및 최근 경기침체 등으로 등락을 보였으나 전반적으로 안정세를 유지하고 있다. 종합적으로 보면 비정규직 근로자의 규모는 540만~600만 명 수준에서 안정적 추세를 유지(〈그림 1〉 참조)하고 있다.

한편 최근 비정규직 근로자 600만 시대라는 제목으로 비정규직 근로자의 규모가 급증했다는 보도가 있을 정도로 비정규직 근로자 규모 증대에 대한 우려가 있다. 2011년 8월 비정규직 근로자의 규모는 599만 5천 명으로 조사 이래 최대 규모인 것은 사실이다. 그러나 이는 인구증가, 경제활동인구 증가 및 임금 근로자 증가 등 노동시장의 규모가 증

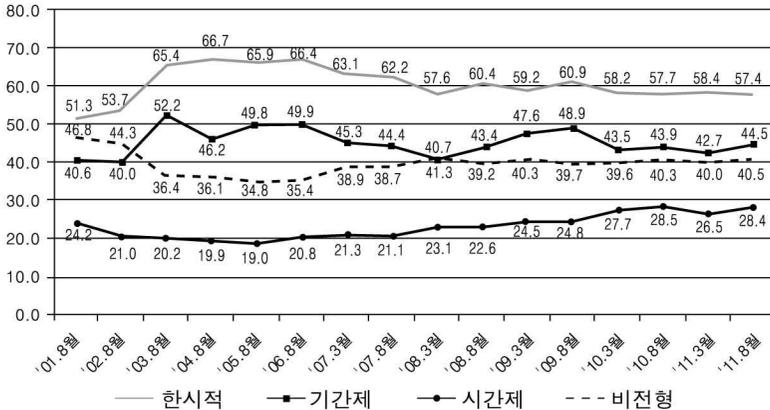
가한 것에 기인한다. 실제로 비정규직 근로자가 임금 근로자에서 차지하는 비중을 살펴보면 2004년 37.0%에서 하향안정세를 보여 최근 33~35% 수준을 유지하고 있다. 2011년 8월 임금 근로자 대비 비정규직 근로자의 비중은 34.2%로 2011년 3월보다 0.6% 포인트 증가했으나 2009년 8월(34.9%)보다는 여전히 낮은 수준이며 최고점인 2004년 8월 37.0%보다는 2.8% 포인트 낮은 수준을 유지하고 있다.

비정규직 근로자의 구성을 살펴보면 한시적 근로자의 비중은 2004년 8월 66.7% 수준을 기록한 이후 하향안정세를 보여 2011년 8월 57.4%를 기록했으며 비정규직보호법의 직접적인 적용을 받는 기간제 근로자의 비중은 등락을 거듭하다가 2009년 8월 48.9%에서 2010년 3월 43.5%로 크게 하락한 이후 안정세를 유지하고 있다. 반면 시간제 근로자의 비중은 2005년 8월 19.0%에서 꾸준히 증가하여 2011년 8월 28.4% 수준까지 증가하였다. 따라서 종합해 보면 기간제 근로자를 포함한 한시적 근로자의 비율이 감소하고 시간제 근로자의 비율이 증가한 것 외에는 구성상 안정적인 모습을 보이고 있는 것으로 판단된다.

(단위: 천 명, %)



〈구성〉



주: 중복 경우가 있기 때문에 한시적, 시간제 및 비전형 근로자의 합이 100.0을 초과함.
출처: 『경제활동인구조사 부가조사』

〈그림 1〉 비정규직 규모, 비중 및 구성(2011년 8월 기준)

3) 비정규직 임금 수준의 다양성

비정규직 근로자의 월평균임금은 2001년 8월~2008년 8월 사이 정규직 근로자의 약 60% 이상을 기록했지만 금융위기로 인해 2008년 8월 60.9%에서 2009년 8월 54.6%로 크게 하락하였다. 그 이후 경기회복과 함께 소폭 상승하여 2011년 3월 57.3%를 기록하였으나 국내경기 회복이 지연되면서 2011년 8월에는 소폭 하락한 56.4%를 기록하였다.

비정규직 근로자의 월평균임금은 정규직 근로자에 비해 낮은 수준이지만 비정규직 내에서 근로형태별로도 상당한 차이를 보이고 있다. 한시적 근로자의 월평균임금은 2011년 8월 기준 정규직 근로자의 62.9% 수준이나 한시적 근로자 중 반복갱신을 통해 지속적 고용을 기대하는 근로자의 경우에는 월평균임금이 2010년 8월의 경우 정규직의 98.6%에 달하기도 하였다. 그러나 한시적 근로자와는 달리 시간제 근

〈표 5〉 근로형태별 월평균임금과 상대임금

(단위: 만 원, %)

	2001.8	2002.8	2003.8	2004.8	2005.8	2006.8	2007.8	2008.8	2009.8	2010.3	2010.8	2011.3	2011.8
임금 근로자	124.2	132.5	146.6	154.2	159.3	165.6	174.5	184.6	185.2	194.6	194.9	202.6	203.2
정규직	137.7 (100.0)	145.6 (100.0)	167.8 (100.0)	177.1 (100.0)	184.6 (100.0)	190.8 (100.0)	200.8 (100.0)	212.7 (100.0)	220.1 (100.0)	228.9 (100.0)	229.4 (100.0)	236.8 (100.0)	238.8 (100.0)
비정규직	87.4 (63.5)	97.7 (67.1)	102.8 (61.3)	115.2 (65.0)	115.6 (62.7)	119.8 (62.8)	127.6 (63.5)	129.6 (60.9)	120.2 (54.6)	125.3 (54.7)	125.8 (54.8)	135.6 (57.3)	134.8 (56.4)
- 한시적	91.3 (66.3)	103.9 (71.3)	109.2 (65.1)	123.2 (69.5)	124.0 (67.2)	131.3 (68.8)	144.0 (71.7)	145.8 (68.5)	130.1 (59.1)	141.7 (61.9)	140.0 (61.0)	155.1 (65.5)	150.2 (62.9)
*기간제	93.9 (68.2)	105.6 (72.5)	108.2 (64.5)	118.7 (67.0)	125.8 (68.2)	129.3 (67.7)	141.9 (70.6)	148.9 (70.0)	131.1 (59.6)	138.4 (60.5)	136.0 (59.3)	148.7 (62.8)	146.3 (61.3)
*반복갱신	-	116.4 (79.9)	147.8 (88.1)	170.4 (96.2)	169.2 (91.7)	177.4 (93.0)	194.9 (97.0)	185.4 (87.1)	193.1 (87.7)	-	226.2 (98.6)	-	220.2 (92.2)
*계속불가	81.2 (59.0)	79.0 (54.3)	89.6 (53.4)	92.0 (51.9)	92.4 (50.1)	95.1 (49.8)	94.5 (47.0)	105.2 (49.5)	103.9 (47.2)	-	106.0 (46.2)	-	119.6 (50.1)
- 시간제	45.5 (33.0)	49.9 (34.3)	49.9 (29.8)	53.9 (30.4)	52.2 (28.3)	55.1 (28.9)	56.1 (27.9)	57.4 (27.0)	53.5 (24.3)	55.4 (24.2)	56.5 (24.6)	58.8 (24.8)	60.4 (25.3)
- 비전형	89.1 (64.7)	97.5 (67.0)	97.6 (58.2)	106.7 (60.3)	108.1 (58.5)	104.6 (54.8)	111.2 (55.4)	119.7 (56.3)	119.1 (54.1)	121.9 (53.3)	124.9 (54.4)	126.6 (53.5)	132.1 (55.3)
*파견	101.9 (74.0)	114.8 (78.9)	110.4 (65.8)	127.2 (71.8)	131.6 (71.3)	126.1 (66.1)	134.1 (66.8)	147.3 (69.3)	141.4 (64.3)	-	141.1 (61.5)	-	152.4 (63.8)
*용역	78.7 (57.2)	86.2 (59.2)	87.1 (51.9)	92.2 (52.1)	94.8 (51.4)	93.3 (48.9)	102.3 (51.0)	108.3 (50.9)	111.1 (50.5)	-	117.5 (51.2)	-	122.5 (51.3)
*특수	107.9 (78.4)	119.8 (82.3)	127.2 (75.8)	139.0 (78.5)	142.2 (77.1)	132.2 (69.3)	142.2 (70.8)	155.3 (73.0)	152.9 (69.5)	-	162.9 (71.0)	-	179.1 (75.0)
*일일	66.3 (48.1)	78.9 (54.2)	80.5 (48.0)	83.7 (47.2)	86.0 (46.6)	87.3 (45.7)	89.2 (44.4)	98.3 (46.2)	95.3 (43.3)	-	103.9 (45.3)	-	105.5 (44.2)
*가내	51.0 (37.1)	53.0 (36.4)	41.2 (24.6)	56.4 (31.8)	56.7 (30.7)	59.6 (31.3)	56.8 (28.3)	48.6 (22.9)	60.0 (27.3)	-	43.6 (19.0)	-	52.1 (21.8)

주1: ()안의 값은 정규직에 대한 상대임금임.

주2: 위 임금은 월평균임금으로 성·연령·학력·경력·근속기간·근로시간 등 근로자 개인의 특성 차이가 고려되지 않았으므로 임금격차를 산정하는데 활용하는 것은 부적절함.

로자의 월평균임금수준은 정규직의 25.3%에 그치며 비전형 근로자 중
가내 근로자도 21.8%에 그쳐 상당히 낮은 수준에 머물고 있다. 따라서
비정규직 근로자의 임금 수준은 전반적으로 정규직보다 낮은 수준이지
만 근로형태별로 격차가 심하기 때문에 모든 비정규직 근로자의 임금이
이 지나치게 낮다는 견해는 옳바르지 않다.

비정규직 근로자의 월평균임금이 낮은 이유 중 가장 우선적으로 고려해야
할 사항은 근로시간이다. 즉, 비정규직 근로자의 월평균임금이 낮은 이유는
정규직에 비해 근로시간이 짧기 때문에 월평균 수령하는 임금이 낮은 것이
다. 우선적으로 근로시간만 고려하여도 정규직 · 비정규직 근로자의 임금
격차는 크게 축소된다. 2011년 8월 기준 주당 근로시간만 고려하여도 정규직
대비 비정규직 근로자의 임금은 56.4%에서 67.3%로 10.9%p 증가한다.²⁾
기간제 및 비기간제를 포함한 한시적 근로자의 시간당 임금은 정규직의
70.7%를 기록하며, 시간제 근로자의 경우에는 정규직의 25.3%에서 근로시
간만 고려하여도 54.4%로 크게 증가한다. 따라서 근로시간이 짧은 것이 비
정규직 근로자의 월평균소득이 낮은 주요 원인 중 하나임을 알 수 있다.

〈표 6〉 근로시간을 고려한 비정규직 근로자의 상대임금(2011년 8월 기준) (단위: %)

	비정규직	한시적			시간제	비전형
			기간제	비기간제		
월평균임금	56.4	62.9	61.3	68.5	25.3	55.3
시간당 임금	67.3	70.7	71.1	69.5	54.4	60.1
차이	-10.8	-7.8	-9.8	-1.0	-29.1	-4.8

주: 정규직 근로자 임금 대비 비정규직 근로자의 상대임금

출처: 『경제활동인구조사 부가조사』의 월평균임금 및 주당 근로시간을 이용한 계산

2) 표본사업체 조사를 근거로 작성된 고용노동부(2011) “2010 고용형태별 근로실
태조사 보고서”의 경우에도 유사한 결과가 나온다. 〈부록〉 참조

한편 <표 5>의 월평균임금으로 임금격차를 산정하는 것은 성·연령·학력·경력·근속기간·근로시간 등 근로자 개인의 특성 차이가 고려되지 않았으므로 부적절하다. 따라서 임금격차를 파악하기 위해서는 근로시간 이외 개인적 특성, 기업체 특성 등을 고려해야 하며, 이러한 특성을 고려할 경우 정규직과 비정규직의 실질적인 임금격차는 거의 사라지는 것으로 나타난다. 예를 들어, 근로시간뿐만 아니라 성별, 혼인상태, 나이, 재직기간, 학력, 직종, 노동조합 가입여부 등 개인적 특성과 기업규모, 유노조 기업 여부, 산업 등 기업 특성, 그리고 관찰되지 않은 특성 등을 통제할 경우 비정규직 근로자의 임금수준은 정규직의 92.2%~96.6%에 이르러 정규직·비정규직의 임금 격차는 3.4%~7.8% 수준으로 축소된다.³⁾ 또한 고용노동부의 『고용형태별 근로실태조사』에 유사한 통계적 기법을 적용한 이인재(2009b)의 경우에도 정규직과 비정규직의 임금 격차는 6.5%~8.4% 수준에 머무는 것으로 나타났다.⁴⁾

따라서 비정규직 근로자의 월평균임금이 낮은 것은 재직기간이 짧고, 학력이 낮으며, 일부 저임금 직종에 집중되어 있는 등의 이유에 의한 것이며 차별에 의한 것이라고 할 수는 없다. 그러나 이처럼 실질적 임금격차가 작음에도 불구하고 비정규직 근로자의 저임금 문제가 지속적으로 쟁점화되는 이유는 실수령액인 월평균임금이 낮다는 점이다. 따라서 비정규직 근로자의 월평균임금을 증대시키기 위해서는 근로시간 및 재직기간을 늘리고 상대적으로 임금이 낮은 산업에서 벗어나 다른 산업으로 진출할 수 있도록 돕는 방식이 실질적이라 할 수 있다.

3) 한국노동패널(KLIPS) 1~10차년도 of 장기패널자료를 사용한 이인재(2009a) “정규직과 비정규직 임금격차” 참조

4) 고용노동부가 표본사업체 32,000여개소를 대상으로 작성한 “고용형태별 근로실태조사 보고서”에 나타난 2010년 정규직·비정규직 임금격차는 12.6% 수준임. <부록> 참조

4) 노조 유무와 비정규직 임금

일반적으로 노조는 비정규직 근로자의 권익보호와 차별시정을 주장하기 때문에 노조가 있을 경우 정규직과 비정규직의 임금격차가 줄어들 수 있으나, 반대로 노조가 조합원만의 이익을 대변하여 조합원의 임금만을 높일 경우 임금격차는 확대될 수 있다. 실제 자료를 살펴보면 유노조 사업장의 정규직·비정규직 임금격차는 7.6%~13.8%인 반면 무노조 사업장은 2.7~6.3%에 불과하여 노조가 있는 사업장의 임금격차가 더 크다.

한편, 비록 유노조 사업장의 임금격차가 더 크더라도 비정규직의 절대적 임금수준이 높다면 비정규직 근로자의 근로여건이 노동조합의 존재로 인해 개선되었다고 볼 수 있다. 그러나 유노조 사업장 및 무노조 사업장의 비정규직 임금은 통계적으로 차이가 없는 것으로 나타나, 노조의 존재는 정규직·비정규직 임금격차만 확대시킬 뿐 비정규직 임金の 절대적 수준을 높이는 것은 아니다.

또한 300인 이상 대규모 사업장의 정규직·비정규직 임금격차는 약 14.7%에 달하지만 100인 이상 300인 미만 사업장은 2.5%, 10인 이상 100인 미만 사업장은 3.9%, 10인 미만 사업장은 4.5%의 임금격차를 보이고 있다. 또한 300인 이상 사업장에서만 노동조합 가입 여부가 임금에 영향을 미치는 것으로 나타나 대규모 사업장 노동조합의 영향력이 큰 것으로 판단된다. 따라서 유노조 대규모 사업장일수록 정규직·비정규직 임금격차가 확대된다고 할 수 있다.

한편 기업규모별 임금격차가 고용형태별 임금격차보다 클 경우 대규모 기업의 비정규직 근로자 임금이 소규모 기업 정규직 근로자 임금보다 높을 가능성이 있다. 그러나 300인 미만 사업장의 정규직 근로자와 300인 이상 사업장의 비정규직 사이에는 통계적으로 유의한 임금격차가 없다는 것이 일반적인 연구의 결론이다. 따라서 고용형태별 임금격

차(즉, 정규직·비정규직 임금격차)보다 기업의 규모별 임금격차가 더 큰 것으로 나타나고 있기 때문에 정규직·비정규직이라는 고용형태보다는 소규모 기업의 저임금 근로자 보호가 더욱 중요한 정책이슈임을 의미한다고 볼 수 있다.

5) 사회보험 및 근로복지 수혜 격차

정규직 근로자와 비정규직 근로자 사이 사회보험 및 근로복지 수혜 격차를 살펴보면, 정규직 근로자의 고용보험 가입률은 2010년 기준 95.7%에 달하나 비정규직 근로자는 52.1%에 불과해서 상당한 격차가 존재한다. 또한 국민연금 가입률도 각각 96.6% 및 46.9%를 기록하여 큰 격차를 보이고 있다. 한편 건강보험의 경우 정규직·비정규직 사이의 격차는 존재하지만 비정규직일지라도 직장가입자 외에 지역가입자·직장가입자의 피부양자 등으로 대부분 보호를 받는 것으로 추정된다. 한편 산재보험의 가입률 격차는 다른 사회보험에 비해 크지 않은 것으로 나타난다.

한편 전반적으로 파견/용역근로자 및 기간제 근로자는 정규직 근로자와 유사한 사회보험 가입률을 보이는 반면 재택/가내 근로자, 단시간 근로자, 한시적 근로자 등의 사회보험 가입률은 상당히 저조하다. 따라서 정규직·비정규직 사이의 격차보다는 비정규직 내 고용형태별 사회보험가입률 격차가 오히려 더 심각하다고 할 수 있다.

또한 상여금 및 퇴직금 등 근로복지수혜율에서도 유사한 형태의 격차가 관찰되고 있다. 예를 들어, 정규직 근로자의 상여금 수혜율은 75.8%인 반면 비정규직 근로자는 20.9%에 머물러 정규직·비정규직 간 상여금 수혜율 격차가 상당히 크다. 또한 비정규직 내에서도 고용형태별로 상여금 수혜율 격차가 상당히 큰 것으로 나타나고 있다(기간제 근로자 47.2%, 일일근로자 4.2%). 또한 파견/용역근로자 및 기간제 근로자를 제외한 비

정규직 근로자의 퇴직금 수혜율은 정규직과 상당한 격차를 보이고 있다.

(표 7) 고용형태별 사회보험 가입률 및 근로복지수혜율(2010년) (단위: %)

고용형태 ⁵⁾	사회보험가입률				근로복지수혜율	
	고용보험 ¹⁾	건강보험 ²⁾	국민연금 ³⁾	산재보험 ⁴⁾	상여금	퇴직금
전체근로자	86.0	87.5	87.5	96.8	62.3	76.1
정규직 근로자	95.7	96.8	96.6	97.6	75.8	88.7
비정규직 근로자	52.1	49.5	46.9	93.1	20.9	37.5
재택/가내 근로자	15.9	19.0	20.5	73.0	12.6	17.7
파견/용역근로자	88.0	87.7	87.9	96.3	32.0	82.1
일일근로자	38.6	12.3	10.5	93.9	4.2	6.8
단시간 근로자	27.4	25.5	24.2	82.7	9.5	23.8
기간제 근로자	82.2	86.3	83.2	97.7	47.2	72.8
한시적근로자	25.7	16.9	16.1	84.7	12.6	12.5

- 주 1) 교육 서비스업, 65세 이상, 60시간미만 시간제 근로자 제외
- 2) 교육 서비스업, 고용계약기간 1개월 이하, 80시간미만 시간제 근로자 제외
- 3) 교육 서비스업, 18세 미만, 60세 이상, 고용계약기간 1개월 이하, 80시간미만 시간제 근로자 제외
- 4) 교육 서비스업, 상용 근로자 1인미만, 상용 근로자 5인 미만 농림어업 제외
- 5) 특수형태 근로자는 제외

출처: 『고용형태별 근로실태조사 보고서』, 고용노동부(2011a)

한편 정규직과 비정규직 간 사회보험가입률 격차는 영세사업장일수록 크게 나타나며, 특히 5인 미만 영세사업장의 격차는 상당한 수준이다. 예를 들어, 고용보험 가입률 격차는 300인 이상 사업장에서는 0.6% 포인트에 그쳐 실질적인 격차가 없으나 5인 미만 영세사업장에서는 59.8% 포인트의 격차를 보이고 있다. 종합하여 보면, 사회보험 및 근로복지수혜 측면에서 정규직·비정규직 사이에 상당한 격차가 존재하며, 이러한 격차는 비정규직 내 근로형태별로도 상당한 수준이며, 사업체

규모별로도 큰 차이를 보이고 있다.

〈표 8〉 고용형태 · 사업장규모별 사회보험 가입률 및 근로복지수혜율(2010년)

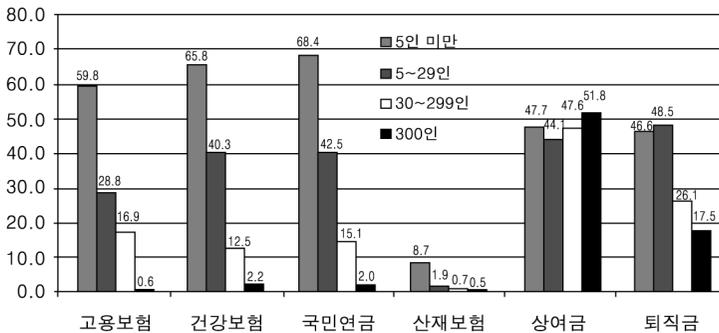
(단위: %)

규모	고용형태	사회보험가입률				근로복지수혜율	
		고용 보험	건강 보험	국민 연금	산재 보험	상여금	퇴직금
전체	정규직	95.7	96.8	96.6	97.6	75.8	88.7
	비정규직	52.1	49.5	46.9	93.1	20.9	37.5
5인 미만	정규직	86.0	86.0	86.3	89.4	56.4	60.7
	비정규직	26.2	20.2	17.9	80.7	8.7	14.1
5~29인	정규직	97.7	98.7	98.4	99.1	69.5	92.6
	비정규직	68.9	58.4	55.9	97.2	25.4	44.1
30~299인	정규직	99.3	99.9	99.7	100.0	83.5	97.5
	비정규직	82.4	87.4	84.6	99.3	35.9	71.4
300인 미만	정규직	95.5	96.1	96.1	97.1	71.6	86.8
	비정규직	48.5	44.9	41.7	92.4	18.6	33.4
300인 이상	정규직	96.3	100.0	99.1	100.0	96.7	97.8
	비정규직	95.7	97.8	97.1	99.5	44.9	80.3

주: 〈표 7〉의 각주 참조

출처: 『고용형태별 근로실태조사 보고서』, 고용노동부(2011a)

(단위: % 포인트)



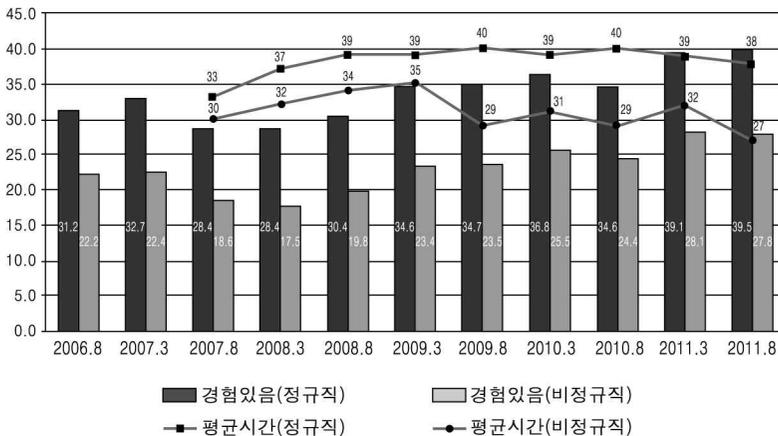
출처: 『경제활동인구조사 부가조사』, 통계청 및 『고용형태별 근로실태조사 보고서』, 고용노동부(2011a)

〈그림 2〉 정규직 · 비정규직 간 사회보험 가입률 및 근로복지수혜율 격차(2010년 기준)

6) 교육·훈련 상의 격차

2006년 8월 정규직의 31.2%가 교육·훈련 경험이 있으나 비정규직은 22.2%에 불과해 정규직의 71.2% 수준에 그쳤다. 한편 2011년 8월에는 정규직·비정규직 교육·훈련 경험이 각각 39.5% 및 27.8%로 증가하였으나 일정 수준의 격차(정규직 대비 70.4%)는 여전히 유지되고 있다. 비정규직 근로자의 교육·훈련 경험이 크게 증가하지 못하는 것은 장기적 고용관계 유지가 불확실한 비정규직에 대해 교육·훈련의 기회를 제공할 유인이 작은 것에 주된 원인이 있는 것으로 추측된다.

(단위: %, 시간)



출처: 『경제활동인구조사 부가조사』

〈그림 3〉 교육·훈련 경험 및 시간의 추이

한편 2007년 이후 정규직·비정규직의 교육·훈련 평균시간은 모두 증가하여 2009년 3월 각각 39시간 및 35시간을 기록하였다(정규직 대비 89.7%). 그러나 금융위기 이후 정규직의 교육·훈련 시간은 정체를 보이

고 있는 반면 비정규직의 교육·훈련 시간은 감소하여 2011년 8월 기준 각각 39시간 및 27시간을 기록하고 있다(정규직 대비 71.1%). 이 또한 경기변동, 비정규직 사용에 대한 각종 규제 등으로 인해 비정규직 근로자에게 교육·훈련을 제공할 유인이 축소된 것에 주된 원인이 있는 것으로 추측된다. 종합하여 보면, 정규직·비정규직 모두 교육·훈련 경험이 증가하고 있으나 비정규직에 대한 교육·훈련 제공 유인 부족으로 교육·훈련에 대한 접근성 및 교육·훈련 시간에 있어서 정규직·비정규직 간 일정한 격차가 유지되고 있으며, 특히 비정규직의 교육·훈련 시간은 경기변동의 영향을 크게 받는 것으로 추측된다.

〈표 9〉 고용형태별 교육·훈련 경험 및 시간

(단위: %, 시간)

		임금 근로자	정규직	비정규직			비전형
				한시적	시간제		
교육·훈련 경험 있음 ¹⁾	2006.8	28.0	31.2	22.2	23.7	11.3	21.9
	2007.3	28.9	32.7	22.4	25.4	9.7	20.1
	2007.8	24.9	28.4	18.6	21.3	8.6	18.1
	2008.3	24.5	28.4	17.5	19.0	7.8	18.3
	2008.8	26.8	30.4	19.8	21.2	8.4	20.6
	2009.3	30.8	34.6	23.4	25.6	13.2	24.6
	2009.8	30.8	34.7	23.5	25.2	14.9	24.8
	2010.3	32.7	36.3	25.5	29.1	15.6	26.3
	2010.8	31.2	34.6	24.4	28.4	14.5	24.4
	2011.3	35.4	39.1	28.1	32.3	17.2	28.0
2011.8	35.5	39.5	27.8	32.5	16.5	27.8	

		임금 근로자	정규직	비정규직			
				한시직	시간제	비전형	
평균교육 · 훈련시간 ²⁾	2006.8	-	-	-	-	-	-
	2007.3	-	-	-	-	-	-
	2007.8	32	33	30	28	31	30
	2008.3	36	37	32	31	28	32
	2008.8	38	39	34	33	31	37
	2009.3	38	39	35	28	37	42
	2009.8	37	40	29	23	32	35
	2010.3	37	39	31	27	30	37
	2010.8	37	40	29	25	23	34
	2011.3	37	39	32	27	28	40
2011.8	35	38	27	24	22	33	

주: 1) 각각의 근로형태에서 차지하는 비중임

2) 지난 1년간 교육 · 훈련 경험이 있는 자의 평균 시간임

출처: 『경제활동인구조사 부가조사』

(2) 기존 정책의 접근방법상 문제점

1) 비정규직 범위 설정에 관한 문제점

일반적으로 모든 비정규직 근로자가 정규직의 절반 수준의 임금을 받고 있는 것으로 인식되고 있으나 비정규직은 근로형태가 매우 다양하고 이질적이어서 이들의 특성을 하나로 규정하기 상당히 어렵다. 임금 수준의 경우, 반복갱신 근로자는 정규직 임금과 거의 유사할 정도인 반면, 시간제 근로자는 30%에도 미치지 못하는 등 근로형태별로 매우 다른 특성을 보이고 있다. 또한 임금뿐만 아니라 사회보험 가입률, 근

로복지수혜율, 교육·훈련 접근성 등에서 비정규직 내에도 상당한 차이가 존재하고 있다. 이런 현실에도 불구하고 이들 근로자를 비정규직으로 통칭하여 부름에 따라 비정규직 전체가 차별받고 있는 것으로 오해되고 있다. 따라서 근로자 보호의 효율성을 제고하기 위해서라도 현행 노사정 합의에 의한 비정규직 근로자 범위를 근로형태별로 구분하여 접근하는 것이 바람직하다.

2) 임금격차 해소 및 정규직 전환에 대한 지나친 강조

월평균임금으로 보면 비정규직 임금이 정규직 임금에 크게 미치지 못하는 것으로 나타나지만 비정규직은 매우 다양하고 이질적인 특성을 지닌 계층이므로 정규직과의 임금격차를 말할 때 이러한 특성들을 고려하여야 한다. 예컨대 시간제 근로의 경우 정규직에 비해 근로시간이 현저히 짧기 때문에 월평균임금이 낮다는 점을 감안해야 한다. 앞서 살펴본 것처럼 실제로 근로시간, 학력, 성별, 연령, 재직기간 등 인적 특성과 기업규모, 유노조 기업 여부, 산업 등 기업특성을 고려하면 정규직과의 임금격차는 상당히 축소된다. 즉, 임금에 있어 실질적인 차별적 처우가 존재한다고 보기 어렵다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 많은 사람들은 비정규직이 임금 측면에서 차별받고 있는 것으로 인식하고 있는 것이 현실이기 때문에 그간의 비정규직 보호정책도 실제 거의 존재하지 않는 차별에 대한 금지를 지나치게 강조하였다.

이러한 관점에서 정규직 전환을 통한 비정규직의 임금인상이 차별시정의 최우선과제로 추진되고 있다. 그러나 단순한 임금인상이 아니라 정규직 전환을 통해 임금인상과 고용안정을 모두 제공하려 했기 때문에 역으로 비정규직에 대한 노동수요가 감소하고 고용안정성이 저해되는 부작용이 발생할 수밖에 없었던 것이 현실이다. 비정규직보호법의

직접적인 대상이 되는 기간제 근로자의 고용확률을 조사한 고용노동부(2011b)를 살펴보면 2010년 4월에는 계약종료 기간제 근로자 중에서 14.7%가 정규직으로 전환되다가 2011년 1월에는 32.6%가 정규직으로 전환되었다. 일부에서는 이를 비정규직보호법의 긍정적인 효과라고 평가하지만 이는 계속 고용의 형태를 통해 고용을 유지할 수 있었던 근로자의 비중이 55.4%에서 19.4%로 크게 감소한 것을 간과한 판단이다. 실제 정규직 전환(14.7%)이나 계속 고용(55.4%)을 통해 고용을 유지할 수 있었던 근로자의 비중은 같은 기간 70.1%에서 52.0%(정규직 전환 32.6%, 계속 고용 19.4%)로 크게 하락하였다. 즉, 비정규직보호법 시행 이후 기간제 근로자의 고용유지 가능성이 크게 줄어드는 부작용이 발생한 것이다.

〈표 10〉 기간제 근로자 계약만료 시 조치 현황

(단위: 명, %)

월	계약만료자				
	계약종료	정규직 전환	계속 고용	기타	
2010. 4	14,254 (100.0)	3,353 (23.5)	2,101 (14.7)	7,892 (55.4)	909 (6.4)
5	9,935 (100.0)	3,453 (34.8)	2,311 (23.3)	4,168 (42.0)	3 (0.0)
6	10,960 (100.0)	3,638 (33.2)	2,771 (25.3)	4,261 (38.9)	290 (2.6)
7	8,119 (100.0)	3,164 (39.0)	2,330 (28.7)	2,621 (32.3)	4 (0.1)
8	6,809 (100.0)	3,405 (50.0)	1,799 (26.4)	1,563 (23.0)	42 (0.6)
9	7,233 (100.0)	2,928 (40.5)	1,390 (19.2)	2,893 (40.0)	22 (0.3)
10	5,173 (100.0)	2,326 (45.0)	1,304 (25.2)	1,475 (28.5)	68 (1.3)
11	6,141 (100.0)	2,923 (47.6)	1,439 (23.4)	1,712 (27.9)	67 (1.1)
12	14,555 (100.0)	7,113 (48.9)	1,951 (13.4)	5,465 (37.5)	27 (0.2)
2011. 1	7,641 (100.0)	3,654 (47.8)	2,494 (32.6)	1,485 (19.4)	9 (0.1)

자료: 고용노동부(2011), 기간제 계약 종료 비율 관련 보도참고자료(2011. 3. 24)

이와 유사한 부작용은 <표 11>에서도 발견할 수 있다. <표 11>에 의하면 우리나라 정규직 근로자의 평균 근속기간은 2004년 70개월에서 2011년 79개월로 증가했으며, 특히 비정규직보호법의 시행이 확대된 2007년부터 2009년 사이에는 71개월에서 79개월까지 지속적으로 증가했다. 반면 비정규직 근로자의 근속기간은 평균 24개월에서 크게 변하지 않고 있으며 2007년부터 2009년 사이에는 정규직과 달리 26개월에서 21개월로 크게 감소했다. 비정규직보호법에서 비정규직의 사용기간을 2년으로 제한한 것의 영향으로 추정된다. 특히 사용기간제한이 없는 비전형 근로자나 시간제 근로자의 경우에는 같은 기간 근속기간이 일정한 반면 사용기간제한의 적용대상인 기간제 근로자의 근속기간만 29개월에서 23개월로 크게 줄어든 사실은 이러한 추정을 뒷받침한다.

<표 11> 고용형태별 평균 근속기간

(단위: 개월)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
임금 근로자	53	54	54	55	57	59	59	61
*정규직	70	72	70	71	74	79	77	79
*비정규직	24	24	25	26	24	21	24	27
- 한시적	26	26	28	32	29	23	27	31
기간제	23	25	25	29	28	23	26	29
- 시간제	12	11	12	11	12	12	13	16
- 비전형	22	22	20	20	21	21	23	24

자료: 통계청 『경제활동인구조사 근로형태별 및 비임금 부가조사』 2004.8~2011.8

이처럼 정규직 전환을 통해 비정규직 근로자에게 고용의 안정성과 임금인상을 동시에 제공하려는 기존의 정책은 상당한 부작용을 수반하였다. 뿐만 아니라 임금 이외 사회보험 가입률, 근로복지수혜율, 교

육·훈련 접근성 측면 등 정규직과 비정규직 사이 또는 비정규직 내 격차가 큰 부분은 상대적으로 소홀히 취급되는 부작용을 수반하였다.

3) 규제 일변도의 정책

지난 정부 이후 비정규직 문제를 입법, 즉 규제를 통해 해결하려는 경향이 지속되고 있다. 통상 비정규직보호법이라 불리는 「기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률」 및 「파견 근로자 보호 등에 관한 법률」이 그 대표적 예이다. 또한 사내하도급 근로자의 원청 직접고용 간주, 비정규직 근로자의 임금을 정규직 대비 80% 수준으로 강제하려는 정치적 시도 등 기본적으로 규제를 통해 문제를 해결하려는 경향이 강했다. 비정규직보호법 시행에 따라 일부 긍정적인 효과도 존재하나 부정적인 효과가 법 시행 초기에 상당한 정도로 나타났다. 예를 들어, 법 시행에 따라 일부 근로형태의 고용이 감소하는 효과가 발생한 한편, 법을 지키지 못하는 기업들이 나타났다. 또한 기간제 근로자에 대한 직접적인 규제로 인해 풍선효과가 발생하여 비정규직 내 임금분포가 양극화되는 현상까지 발생하였다(변양규 외(2012)). 이처럼 기존의 근로자 보호 정책은 직접적인 규제를 통해 비정규직 문제를 해결하려는 대중요법(對症療法)적 경향이 강했으며, 그 결과 부작용이 발생하는 문제가 있었다.

4) 보호대상 선정상의 문제점

그간 비정규직 근로자의 보호는 주로 「기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률」 및 「파견 근로자 보호 등에 관한 법률」에 의한 규제를 통해 이루어져 왔으며 이들 법률은 비정규직 내에서도 상대적으로 근로여건이 양호한 기간제 근로자와 파견·용역근로자를 대상으로

하고 있다(〈표 11〉 참조). 예를 들어 「기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률」은 기간제 근로자의 남용을 방지하기 위해 사용기간을 2년으로 제한하고 있다. 그 결과 정규직 전환보다는 다른 형태의 비정규직 사용유인만 증대하고 있는 것이 사실이다. 또한 파견근로의 사용사유 및 기간에 대한 규제를 완화하지 않는 상태에서 사내하도급 근로자를 파견 근로자로 간주하고 직접고용간주를 적용하여 정규직 전환을 강제함으로써 사내하청의 정규직 전환보다는 사내하도급을 다른 형태의 비정규직인 사외하청 등으로 전환할 유인만 높이거나 공장의 자동화 및 해외이전 유인을 높여 국내에서 고용을 창출할 가능성만 낮추는 것으로 판단된다. 종합하여 보면, 그간 일부 근로여건이 양호한 비정규직 근로자만을 대상으로 규제 일변도의 보호정책을 실시한 결과 비정규직 내 근로여건의 차이는 여전한 상태에서 상대적으로 양호한 비정규직 일자리를 만들 유인이 축소되고 있다.

〈표 12〉 고용형태별 규제 여부

	사유제한	기간제한	차별금지
기간제	X	O (2년)	O
파견근로	O	O (2년)	O
도급(용역)	X	X	X

출처: 유경준 외(2009) 『비정규직 종합연구』, KDI

(1) 기본적 정책방향

이상의 현황 및 문제점에서 살펴본 바와 같이 그간 우리나라의 근로자 보호정책은 지속가능성과 고용창출 유인 및 노동시장 전체의 구조를 충분히 고려하지 않은 채 문제 및 사안에 따라 대증요법(對症療法)적 규제만 양산하였다. 그 결과 일부 근로자 보호정책은 특정 근로자 계층의 보호만 강조하여 다른 계층의 고용가능성을 하락시켰고 심지어 경제 전체의 고용창출력을 잠식하는 부작용을 수반하였다. 차기 정부는 이제 이러한 문제점을 인식하고 노동시장 전체의 구조를 개편하는 자세로 새로운 노동시장 정책기조를 제시하여야 할 것이다.

무엇보다도 비정규직 근로자를 포함한 근로자 보호정책은 기본적으로 지속가능한 정책이어야 하며 동시에 경제적 유인에 의해 작동되어 부작용을 최소화해야 한다. 따라서 규제 중심의 대증요법(對症療法)에서 벗어나 경제적 유인(誘因) 제공 중심의 정책으로 전환하여야 하며, 일회성 정책, 지속불가능한 정책에서 벗어나 장기간 지속가능한 정책으로 전환하여야 한다.

(2) 비정규직 근로자 보호정책 제안

1) 비정규직의 고용가능성 제고 정책

현 경제 여건을 감안하면 비정규직의 사용을 제한하는 정책은 부작용만 수반하기 때문에 지양되어야 하며, 오히려 적절한 보호 속에서 비정규직의 고용가능성을 제고하는 정책이 추진되어야 한다.

예를 들어, 분석에 의하면 비정규직의 월평균임금이 낮은 이유는 근로시간 및 근속기간이 짧고 일부 특정 산업 및 직종에 제한적으로 취업하기 때문이다. 따라서 비정규직의 임금을 강제로 인상시키는 정책은 비정규직에 대한 수요를 위축시켜 비정규직 고용규모가 축소되지만, 이것이 정규직 전환을 의미하는 것은 아니다. 이는 오히려 현재 비정규직 근로자의 고용안정성만 저해하는 부작용을 낳을 것이다. 따라서 보다 장시간 안정적으로 일할 수 있도록 만드는 것이 오히려 비정규직의 임금 수준을 향상시키는 정책이 될 수 있다.

이러한 관점에서 살펴보면 그간의 정책이 부작용을 수반한 이유는 크게 두 가지로 요약된다. 우선 첫째 정규직 일자리를 만들 유인은 제공하지 않은 채 비정규직 사용에 대해 제한만 가하고 있다는 점이며 둘째, 다양한 형태의 근로자를 비정규직으로 통칭하여 획일적 규제를 가한다는 점이다. 따라서 이러한 부작용을 최소화하기 위해서는 비정규직 근로자에는 다양한 형태의 근로자가 포함되어 있다는 점을 인정하고, 다양한 비정규직 근로자에 부합하는 다양한 형태의 보호정책이 시행되어야 한다.

우선적으로 근속기간에 비례하는 고용보호 제공과 함께 현재 2년으로 제한되어 있는 기간제 사용기간의 폐지 내지 완화가 필요하다. 기간제 근로자의 사용기한을 제한함으로써 기간제 근로자에 대한 수요가 감소하고 근로조건이 보다 열악한 비정규직으로 대체하는 현상이 발생한다. 또한 이러한 법을 준수하기 어려운 기업들이 범법자로 전락하고 있다. 이러한 부작용을 감안하면 기간제 근로자의 사용기간 제한을 없애거나 완화할 필요가 있다. 단, 단순히 사용기간 제한만 완화할 경우 기간제 양산이 우려되기 때문에 근속기간에 비례하는 고용보호를 제공해야 할 것이다.

한편 정치적 이유로 기간제 근로자 사용기간 2년 제한규정을 완화 내지 폐지하기 어려울 경우 적용제외 집단을 확대하여 다양한 형태의 노동수요 및 공급 니즈(needs)에 부응 니즈(need) 이는 현실적으로 기간제 근로자 사용기간 제한을 강제할 경우 큰 부작용이 예상되는 집단들이 존재하기 때문에 대학강사들에게 사용기간 제한 적용 예외를 인정한 것처럼 제한 적용제외 집단을 확대해야 한다. 즉, 『기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률』 제4조 제1항 제5호에서 “전문적 지식·기 2년활용이 필요한 경우로서 대통령령이 정하는 경우”를 통해 인정하고 있는 기간제 근로자 사용기간제한 예외 경우를 적극적으로 발굴해야 한다. 현재로서는 박사학위 소지자, 국가기 자격 소지자, 국방부장관이 인정하는 군사적 전문적 지식·기 을 가지고 관련 직업에 종사하는 자, 그리고 겸임교원, 명예교수, 시간강사, 초빙교원 등 일부 직종에 대해서만 예외가 인정되고 있다. 이러한 집단을 법 적용 대상에서 제외하는 것은 대통령령(사용기간 제한 예외 규정제 전문적 법 시행령 3조)으로도 가능하며 택배운전자, 간호사, 항공사 승무원, 운전자, 학원 강사 등의 예외집단을 보다 적극적으로 발굴해서 이들의 고용안정성이 훼손되는 부작용을 최소화해야 한다.

또한 자발적 비정규직 근로자의 고용가능성을 보호하기 위해 사용자와 근로자 간 합의에 의한 비정규직 계약 갱신은 사용기간 제한 없이 보장해야 한다. 통계청의 2011년 8월 『경제활동인구조사 근로형태별 및 비임금 부가조사』에 의하면 599만 5천 명의 비정규직 근로자 중에서 47.6%에 달하는 285만 명이 자발적 사유로 비정규직 일자리를 선택했다. 또한 자발적으로 비정규직을 선택한 근로자 중에서 근로조건에 만족(44.4%)하거나 일자리의 안정성(23.2%) 때문에 비정규직을 선택한 근로자가 3명 중 2명에 달하고 있다. 더욱 놀라운 점은 비정규직의 한 형태인

반복갱신근로자의 경우 무려 79.5%가 자발적으로 비정규직 일자리를 선택해서 자발적으로 정규직 일자리를 선택한 근로자의 비중(75.3%)보다 높다는 점이다. 그러므로 개인적 취향에 의해서, 혹은 근로여건 등에 만족하여 자발적으로 비정규직을 선택한 근로자들까지도 사용기간 제한을 통해 고용안정성을 훼손한다면, 이는 헌법 제10조 행복추구권을 근거로 하는 계약의 자유를 침해하는 행위이다. 따라서 자발적 선택에 대해 획일적 규제를 적용하는 행위는 중지되어야 하며 근로자와 사용자 쌍방이 합의할 경우 사용기간 제한을 적용하지 말고 반복적 고용계약 갱신을 보장하여 자발적 비정규직 근로자의 고용안정성을 보장해야 한다.

한편 비정규직 근로자의 고용안정성을 제고할 수 있는 다른 방법으로는 교육과 훈련을 보다 많이 제공하는 것이다. 그러나 이러한 정책은 비정규직 근로자와의 장기고용계약이 가능해진 이후 추진하는 것이 보다 효율적일 것이다. 이는 장기적이고도 안정적인 고용계약이 불가능할 경우 교육·훈련에 대한 유인을 제공하더라도 사용자 입장에서선 보다 많은 교육·훈련을 제공할 가능성이 낮기 때문이다. 따라서 사용기간 제한 완화 등으로 장기적이고도 안정적인 고용계약이 가능해지면 사용자가 제공하는 교육·훈련에 대해 세제지원 등의 유인을 제공할 필요가 있다. 하지만 현재로서는 정부가 직접 교육·훈련 비용을 분담하는 방안이 더 효과적일 것이다.

2) 정규직 고용 유인 극대화를 통한 비정규직 보호

장기적 관점에서 비정규직의 사용을 제한하는 정책보다는 정규직 고용 유인을 극대화하여 비정규직 근로자의 근로여건을 점진적으로 개선하는 정책이 바람직하다. 즉, 비정규직의 사용을 제한하기보다는 대기업 정규직 노조에 대한 과보호 완화를 통해 정규직 일자리를 만들 유

인을 제공해서 비정규직의 근로여건 개선을 추진해야 한다. 이는 정규직의 과보호 상황에서 비정규직 사용에 대한 규제를 강화하고 차별시정을 강조할 경우 노동에 대한 수요 자체가 감소하여 비정규직의 근로여건 개선을 기대할 수 없고 오히려 비정규직의 고용기회 축소 및 고용안정성 훼손만 발생하기 때문이다.

변양규(2009)에 의하면 정규직의 고용보호 완화를 통해 정규직과 비정규직 간 고용보호 격차가 축소될 경우 정규직 및 비정규직 고용 모두가 증가할 수 있다. 따라서 이러한 정책은 고용창출력을 훼손하지 않은 채 비정규직 근로자의 근로여건을 개선할 수 있는 정책으로 판단된다. 특히 근로기준법과 단체협약에 의해 중층적인 보호를 받고 있는 대기업·유노조·정규직의 고용보호 완화를 통해 정규직 일자리 창출 유인을 제공해야 하며 이를 위해서는 근로기준법상의 해고 관련 조항들을 완화할 필요가 있다.

한편 현실적으로 비정규직 근로자를 정규직으로 전환하기 어려운 것은 양자 간에 존재하는 고용보호(사용자 입장에서는 노동비용)의 격차 때문이다. 따라서 양자 간의 고용보호 격차를 축소하는 것이 바람직하다. 하지만 기존 정규직의 고용보호완화가 지금 당장 어렵다면 현재 정규직과 비정규직의 중간 형태에 해당하는 근로형태를 개발하여 능력이 검증된 비정규직 근로자를 점진적으로 정규직에 가깝게 전환하여 근로여건을 개선하는 것이 현실적인 대안일 것이다. 능력이 검증된 시간강사와 고용계약기간을 연장하고자 할 경우 ‘강의전담교수’로 전환하여 고용기간이 길어질수록 점진적으로 고용보호를 증대시키는 것이 좋은 예이다. 장기적인 관점에서 보면, 이러한 준정규직은 기존 정규직과 새로운 경쟁관계를 유발하여 대기업·유노조·정규직 근로자가 누리고 있는 독점적 지대를 축소시킬 여건을 조성할 것이다. 이런 의미에서 하

단에 정리된 스페인의 노동시장 개혁과 네덜란드의 Phase System을 참고할 필요가 있다.

노동력의 효율적인 이동을 저해하는 노동시장 규제의 합리화가 필요하다. 특히, 정규직 전환을 강제할 경우 비정규직 근로자의 고용이 위축되어 고용안정성이 훼손될 가능성이 있으므로 정규직 전환을 강제하는 것보다는 정규직 전환 인센티브를 제공하는 것이 바람직하다. 현실적인 관점에서 보면, 비정규직 근로자의 해고를 법적으로 금지하고 정규직 전환을 강제하는 경직적인 접근보다는 해고가 빈번한 기업에 고용보험요율을 높이거나 반대로 정규직 전환을 실행한 기업에 대해 세제지원을 확대하는 등의 인센티브를 조정하는 경제적 접근이 보다 효과적일 것이다.

〈스페인의 노동시장 개혁〉

- 1980년대 기간제 근로자에 대한 사유제한 등 비정규직에 대한 사용제한이 강화되고 정규직 근로자에 대해 과도한 고용보호가 제공되자 일자리가 감소하고 취약계층의 실업문제가 심각해짐.
- 그 이후 기간제 사용규제를 철폐하였으며 그로 인해 1990년대 중반 기간제 근로자의 비율이 30%에 이룸.
 - 정규직 해고비용: 근속기간 1년당 45일분의 임금, 최대 42개월분
 - 기간제 해고비용: 초기 3년 계약 중간에 해고 시 12일분의 임금
 - 기간제 근로자의 정규직 전환은 이루어지지 않음
- 1997년 사회협약을 통해 기존의 정규직과 비정규직 중간형태의 준정규직을 만들고 비정규직의 준정규직 전환 비용을 경감시킴.
 - 준정규직 해고비용: 근속기간 1년당 33일분의 임금, 최대 24개월분
 - 사회보험비용 지원

- 2006년 ‘비정규직 감축과 정규직 전환을 위한 사회협약’ 체결
 - 기간제 사용기간 제한 도입
 - (준)정규직 신규채용 시 실업보험 사용자 기여분 감축
 - (준)정규직 해고수당 경감 유지: 근속기간 1년당 33일분의 임금
 - (준)정규직 전환에 대해 연간 800유로 임금보조금을 3년간 지급
 - (준)정규직 신규채용에 대해 500~3200유로의 임금보조금을 4년간 지급
- 2006년 이후 최소한 일시적으로나마 영구계약 급증
 - 2006년 12월 맺어진 계약 중 17%가 영구계약(전년동월대비 9%p 증가)
 - 2006년 하반기 맺어진 전체 영구계약직은 122만 개(전년동기대비 47만 개 증가)

〈네덜란드의 단계시스템(phase system)〉

- 1998년 이전 네덜란드의 파견법은 상당히 제한적
 - 파견업은 허가업종이며 일부 산업과 파업 중인 사업장에 대한 근로자의 파견은 금지
 - 파견 근로자를 사용하는 사유의 제한은 없었으나 최대 사용기간은 6개월
 - 따라서 파견 근로자의 정규직 전환(또는 사용사업주의 직접고용)보다는 계약종료 및 신규파견 근로자와의 새로운 계약체결이 관행
- 1999년 유연안정성법(flexicurity act) 도입으로 유연성과 안정성을 동시에 제고
 - 장기계약 파견 근로자를 일괄적으로 정규직으로 전환할 경우 파견근로에 대한 수요 위축이 우려됨
 - 단계시스템(phase system)의 도입을 통해 파견 근로자의 고용기간이 증가할수록 법적 지위가 조금씩 향상되도록 함.
 - (i)능력이 없는 근로자는 계약 초기에 해고가 가능하기 때문에 고용의 유연성이 확보되고, (ii)능력이 검증된 근로자의 경우 근로계약의 연장이

가능하고 근속기간 연장에 따라 안정성이 향상되어 정규직에 근접함.

－ 단계시스템의 주요 내용

- 제1단계(고용관계 시작~26주): 고용보호가 전혀 없으며 파견사업주나 사용자 모두 언제든지 근로관계를 종료할 수 있음. 결근 시 일당을 주지 않음.
- 제2단계는(27주~12개월): 기본적으로는 1단계와 같지만 이 기간에 파견 근로자는 파견사업주를 만나 필요한 직업훈련 등을 논의할 권리가 있음. 결근 시 일당을 주지 않음.
- 제3단계(12개월~18개월 또는 24개월): 파견 근로자는 반드시 파견사업주와 3개월 단위의 정식 고용계약을 맺어 채용되어야 함. 3단계는 한 사용자에게 고용되었을 경우에는 6개월, 둘 이상의 사용자에게 고용되었을 경우에는 최대 24개월까지 지속됨.
- 제4단계(18개월 또는 24개월 이상): 한 사용자에게 18개월 이상, 그리고 둘 이상의 사용자에게 24개월 이상 근로하였을 경우 해당. 4 단계에서 파견 근로자는 파견사업주와 고용기간의 정함이 없는 계약(정규직계약)을 맺어야 함.

－ 우리나라에의 적용

- 우선 파견 근로자의 사용자에 제한을 두지 않도록 하고, 당사자 간 자율적 합의에 의한 경우 기간제한을 적용하지 않도록 해야 함.
- 대신 파견 근로자의 고용기간이 길어질수록 고용보호를 강화하는 방안을 모색해야 함.
- 또한 그 외 비정규직에 대해서도 고용기간에 비례하는 고용보호를 제공할 수 있는 다양한 형태의 근로계약을 개발해서 일시적 정규직 전환의 부작용을 막아야 함.

한편, 정규직과 비정규직의 중간 형태에 해당하는 일자리를 만드는 것이 현실적으로 시간이 지나치게 많이 소요된다면 사용자와 근로자 간의 합의에 의해 새로운 고용계약을 발굴하는 것을 제안한다. 예를 들어

비정규직 근로자의 임금을 정규직의 80~90% 수준까지 인상하는 대신 비정규직의 고용조정을 용이하게 하는 계약을 추진하는 것이 현실적이다. 다만 비정규직 근로자를 해고하는 것보다는 일시해고(layoff)를 통해 잠정적으로 해고하고 재고용 시 우선권을 부여하는 방법을 취해야 한다. 이러한 접근은 비정규직 근로자의 임금 수준을 높여주는 대신 사용자에게는 일정 수준의 고용유연성을 보장해주는 방법이 될 것이다.

3) 취약계층 중심의 실효성 있는 보호정책

정규직과 비정규직 사이 임금에 있어 실질적 격차가 없더라도 사회보험 및 근로복지상의 격차가 존재하는 것이 사실이다. 특히 파견·용역근로자와 기간제 근로자를 제외한 비정규직 근로자의 경우 사회보험 및 근로복지 수혜의 격차가 크다. 따라서 실질적이고 지속가능한 보호를 위해서는 비정규직 중 일부 취약계층을 중심으로 사회보험 및 근로복지 수혜확대를 유도해야 한다.

〈표 13〉 고용형태별 근로복지수혜율(2011년 8월)

(단위: %)

	퇴직금	상여금	시간외수당	유급휴가
임금 근로자	64.7	65.0	43.7	56.0
정규직	78.4	80.4	55.0	69.2
비정규직	38.4	35.5	22.0	30.5
- 한시직	59.0	51.8	32.2	47.7
*기간제	63.0	53.6	33.3	52.2
*비기간제	45.1	45.7	28.1	31.9
- 시간제	9.5	12.4	6.4	5.3
- 비전형	26.8	23.7	13.5	17.9

주: 고용노동부의 『고용형태별 근로실태조사 보고서』와 조사대상에서의 차이 때문에 근로복지수혜율에 차이가 발생함.

출처: 『경제활동인구조사 부가조사』, 통계청(2011)

보다 현실적인 관점에서 접근하면, 우선 사회보험의 적용 확대는 5인 미만 영세사업장의 비정규직 및 고용보험/국민연금을 중심으로 추진해야 한다. 이는 사회보험 적용상 정규직과의 격차가 제일 큰 부분이 5인 미만 영세사업장이며 고용보험 및 국민연금에서 그 격차가 가장 크기 때문이다. 그러나 일방적인 지원은 근로의욕을 저하시키거나 사업주에게만 부담을 전가시키는 부작용을 수반하기 때문에 근로자, 사업주, 정부의 공동분담을 원칙으로 하여야 한다.

우선적으로 비정규직 근로자 중 4대 보험 가입률이 현저히 낮은 재택/가내 근로자, 일일근로자, 시간제 근로자, 한시적 근로자 등을 중심으로 4대 보험 적용을 확대하는 것이 바람직하다. 또한 택배기사, 보험 모집인, 골프장캐디 등 사각지대에 처해 있는 특수형태 업무 종사자에 대한 4대 보험 적용 확대도 우선적으로 추진해야 한다. 또한 상대적으로 가입률이 저조한 고용보험 및 국민연금을 중심으로 4대 보험 적용 확대를 추진해야 할 것이다. 이를 위해서는 복잡한 절차를 필요로 하는 『근로기준법』의 개정보다는 보험관련법상 특별규정을 신설하는 것이 현실적인 대안이 될 것이다. 또한 정부 및 사업자의 부담만 확대하고 근로자에게 의무를 부여하지 않는 정책은 재정건정성 훼손, 노동수요 축소, 근로유인 저하 등의 부작용을 수반할 것이기 때문에 근로자, 정부 및 사용자가 공동으로 추가 분담금을 부담하는 것이 옳은 방법이다.

정규직·비정규직 간 고용보험 및 국민연금 가입률 격차를 축소시키기 위해 5인 미만 영세사업장의 비정규직 근로자에 대해 보험료의 1/2을 정부가 지원할 필요가 있다. 최근 발표된 『비정규직 종합대책』에 의하면 정부는 2012년 하반기부터 5인 미만 사업장에서 주당 15시간 이상 일하고 최저임금의 120%(월 124만 원)이하를 받는 근로자에 대해 보험료의 1/3을 지원할 계획이다. 그러나 5인 미만 사업장이라도 정규직

근로자의 86% 이상이 고용보험 및 국민연금에 가입되어 있기 때문에 5인 미만 영세사업장의 비정규직 근로자에 대해서만 우선적으로 보험료의 1/2을 지원하는 것이 보다 효율적일 것으로 판단된다.

한편 근로복지수혜의 확대는 장기적이고 안정적인 비정규직 사용이 전제된 이후 추진하는 것이 바람직하다. 상여금 및 퇴직금은 지난 실적에 대한 보상의 의미도 있지만 근로자의 장기적 충성도를 높이기 위한 의미도 있다. 따라서 장기적이고 안정적인 고용관계의 유지가 법적으로 제한되는 경우에는 사업주가 상여금 및 퇴직금에 투자할 유인이 축소된다. 또한 강제성을 가질 수 있는 사회보험과는 달리 상여금 및 퇴직금과 같은 근로복지는 재정적인 측면뿐만 아니라 경제적 유인 측면에서도 정부의 지속적 지원이 불가능하며 바람직하지도 않다. 따라서 비정규직 근로자의 보호를 위해 상여금 및 퇴직금의 적용을 확대하는 정책은 비정규직의 안정적 사용이 가능해진 이후 추진하는 것이 바람직하다.

『근로자퇴직급여보장법』에 의해 사용자는 퇴직하는 근로자에게 급여를 지급하기 위하여 퇴직급여제도를 설정하여야 한다. 그러나 계속근로기간이 1년 미만인 근로자, 4주를 평균으로 하여 1주 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자에 대해서는 예외 규정을 두고 있다. 따라서 시간제 근로자, 일일근로자 등 일부 비정규직 근로자는 퇴직금 산정 대상에서 제외되고 있다. 그러나 퇴직금 및 상여금 등 근로복지의 전면적인 적용확대는 재정적인 측면뿐만 아니라 경제적 유인 측면에서도 지속적 지원이 불가능하며 바람직하지도 않다. 따라서 계속근로기간이나 소정근로시간이 짧은 비정규직 근로자에 대해 근로기간 및 근로시간에 비례해서 퇴직금을 산정·지급하는 방안을 검토해서 근로복지 측면에서 근로시간에 비례하는 합당한 대우를 제공하는 것이 바람직하다.

예를 들어, 고용지속성이 상대적으로 낮고 계속근로기간이 짧은 비정규직 근로자의 경우 직장 이동에 상관없이 일정 기간까지는 퇴직금(또는 퇴직연금)이 연결되어 누적되도록 해야 한다. 또한 근로기준법상 모든 근로자에 적용되는 시간외 수당 및 유급휴가의 실질적 적용을 받지 못하는 비정규직 근로자가 다수인 점을 감안하면 시간외 수당 및 유급휴가의 실질적 적용을 감독·보장하는 것이 정규직과의 격차를 해소하는 효율적인 방법이다. 구체적인 추진을 위해서 야간 및 주말 근무에 대해 시간외수당을 받지 못하고 있는 일부 시간제 근로자와 비전형 근로자에 대해 시간외근로수당을 적용해야 한다. 즉, 퇴직금 및 상여금의 지원이나 강제가 불가능하거나 바람직하지 않을 경우 시간외수당 및 유급휴가 측면에서 정규직과 비정규직 사이 격차를 해소하는 것이 현실적이다. 특히 시간제 근로자와 비전형 근로자에 대한 시간외근로수당의 엄격한 적용은 가장 현실적인 비정규직 보호정책이 될 수 있다.

(3) 정책추진 로드맵 및 종합 논의

1) 핵심정책 추진 로드맵

이상의 논의를 중심으로 다음과 같은 핵심정책 추진을 제안한다. 첫째, 비정규직 근로자의 고용가능성을 제고하기 위해 장기적으로 기간제 사용기간에 대한 제한을 철폐해야한다. 단, 현실적인 측면을 고려해서 우선적으로 기간제한 적용예외 대상을 우선적으로 발굴해야 한다. 또한 자발적 비정규직 근로자의 고용가능성 제고를 위해 사용자 및 근로자 쌍방이 합의할 경우 사용기간제한을 유예해야 한다.

둘째, 비정규직의 사용을 제한하는 것보다는 정규직 일자리를 만들 유인을 제공하여 비정규직 근로자의 자연스러운 정규직 전환 및 근로

여건 개선을 달성해야 한다. 장기적 관점에서는 현재의 정규직과 비정규직의 중간 형태에 해당하는 다양한 근로계약을 개발하여 보급해야 한다. 단기적으로는 해고가 빈번한 기업에 고용보험요율을 높이거나 반대로 정규직 전환을 실행한 기업에 대해 세제지원을 확대하는 등의 인센티브를 조정하는 경제적 접근을 확산시켜야 한다. 뿐만 아니라 비정규직 근로자의 임금을 정규직 근로자의 80~90%까지 인상하는 대신 기업에는 일시해고(layoff)를 통해 고용유연성을 확보할 수 있도록 허용하는 중간적 형태의 고용계약을 확산해야 한다.

셋째, 정부의 직접적인 지원은 취약계층을 중심으로 추진되어야 한다. 우선, 고용보험 및 국민연금의 적용확대는 5인 미만 영세사업장을 중심으로 추진되어야 하며 가입률이 현저히 낮은 재택/가내 근로자, 일일근로자, 시간제 근로자, 한시적 근로자 등을 중심으로 확대해야 한다. 또한 택배기사, 보험모집인, 골프장 캐디 등 사각지대에 처해 있는 특수형태 업무 종사자에 대한 적용 확대도 우선적으로 추진해야 한다. 이를 위해서는 『근로기준법』의 개정보다는 보험관련법상 특별규정을 신설하는 것이 현실적인 대안이다. 한편, 근로복지의 확대적용은 장기적이고 안정적인 비정규직 사용이 전제된 이후 추진하는 것이 바람직하지만 우선적으로는 『근로자퇴직급여보장법』을 개정하여 고용지속성이 상대적으로 낮고 계속근로기간이 짧은 비정규직 근로자의 경우 직장 이동에 상관없이 퇴직금(또는 퇴직연금)에 연결되도록 해야 한다. 또한 야간 및 주말 근무에 대해 시간외수당을 받지 못하고 있는 일부 시간제 근로자와 비전형 근로자에 대해 시간외근로수당을 적용을 적극적으로 감시해야 한다.

중요도 및 실천가능성을 기준으로 이상의 정책제안을 분류하면 다음과 같은 차기정부의 정책로드맵을 제시할 수 있다. 우선 기간제 사용기

간제한의 철폐내지 완화, 정규직과 비정규직 중간 형태의 새로운 고용 계약 발굴은 충분한 연구 및 사전검토가 필요하며 또한 사회적 합의가 선행되어야 한다. 따라서 차기정부 5년의 시간에 걸쳐 점진적으로 추진하는 것이 바람직하다. 한편 영세사업장에 대한 고용보험/국민연금 적용 확대와 고용보험/국민연금 적용대상 비정규직 범위의 확대도 실질적 성과를 이루기 위해서 5년 동안 지속적으로 추진하는 것이 바람직하다.

한편 사용기간제한 적용제의 업종 발굴 및 지정은 대통령령으로 시행 가능한 작업이기 때문에 지금 당장이라도 시행이 가능하다. 그러나 궁극적으로는 사용기간제한의 완화 또는 철폐가 달성될 때까지 임시적으로 활용해야 하기 때문에 차기정부 초기에 적극적으로 추진하는 것이 바람직하다. 한편 영세사업장 고용보험/국민연금 부담금 1/2 지원 및 시간외근로수당 적용 모니터링 강화도 정부의 의지만 있다면 현행법의 테두리 안에서 지금 당장이라도 시행 가능한 정책이다. 또한 글로벌 금융위기 및 유럽 재정위기로 인한 비정규직 근로자의 경제적 고통을 일시적으로나마 완화해야 할 필요가 있기 때문에 이들 정책은 차기정부 초기 2년간 집중적으로 시행할 필요가 있다.

한편 비정규직 근로자를 정규직으로 전환하는 기업에 대해 세제혜택 등 인센티브를 제공하고, 반대로 비정규직 근로자의 고용 및 해고를 빈번히 반복하는 기업에 대해 고용보험 요율을 높이는 등의 패널티를 부과하는 정책은 찬반논란의 여지가 있고 차기정부 중반 이후에는 정책 우선순위에서 멀어질 가능성이 크기 때문에 초기 2년 동안 강력히 추진하는 것이 바람직하다. 특히 정규직의 과도한 고용보호를 완화하여 정규직과 비정규직의 고용보호 격차를 축소시키는 것이 궁극적인 정책 목표이기 때문에 인센티브 및 패널티에 의한 정책은 차기정부 초기에

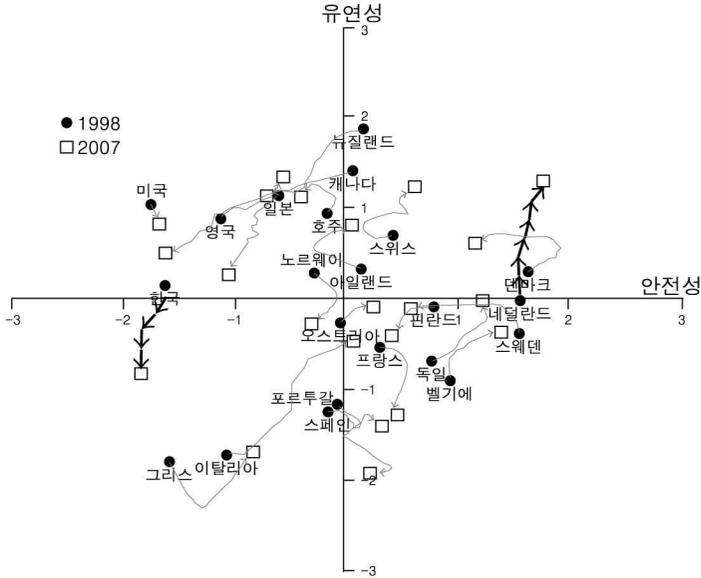
잠정적으로 실시하는 것이 바람직하다. 한편 차기정부 출범 시기에는 유럽 재정위기 등 국제 경제여건이 이미 최저점을 지나 반등의 가능성이 높아질 것이다. 따라서 추가적인 대량해고 가능성이 낮기 때문에 비정규직 근로자의 임금을 정규직의 80~90% 수준까지 인상하는 대신 임시해고(layoff)를 통해 고용유연성을 확보하는 방안을 차기정부 초기 2년에 걸쳐 집중적으로 추진하는 것이 바람직하다.

자발적 비정규직 근로자의 의사를 존중하여 기간제한 없이 고용계약을 반복할 수 있도록 하는 정책은 신중한 접근이 필요하다. 비록 정책의 목적은 명확하지만 근로자의 의사를 판명하는 방법이 어려울 뿐만 아니라 사용자에 의해 악용될 여지가 충분히 있기 때문에 보다 충분한 준비를 한 뒤 차기정부 중반 이후 추진하는 것이 바람직하다. 한편 고용지속가능성이 낮고 계속근로기간이 짧은 비정규직 근로자에게 직장 이동과 상관없이 퇴직금을 일정 기간까지 연결·누적되도록 하는 정책은 근로자에 대한 정보 수집 및 정보관리 인프라 구축에 상당한 시간이 소요될 것이기 때문에 일정 기간 준비 작업을 거쳐 차기정부 중반 이후에 실시하는 것이 바람직하다.

2) 종합 논의

지금까지의 논의를 종합하면 다음과 같다. 우선 비정규직의 사용을 제한하기 보다는 정규직 일자리를 만들 유인을 제공하여 비정규직 근로자의 정규직 전환을 유도해야 한다. 또한 보호라는 명목으로 비정규직 일자리가 위축되거나 단절되는 일을 막아 취약계층의 고용가능성을 훼손하지 말아야 한다. 뿐만 아니라 고용창출을 위해 정규직과 비정규직 간의 과도한 고용보호 격차는 축소되어야 하며 비정규직의 고용가능성을 높이는 과정에서 낙오하는 일부 비정규직 근로자에 대해서는

정부가 직접적 지원을 제공할 필요가 있다.



자료: 변양규(2010) 참조

〈그림 4〉 노동시장 유연성·안정성 추이 국제비교

일반적으로 노동시장의 유연성만 강조할 경우 비정규직을 양산하여 안정성을 저해할 수 있으며, 안정성만을 강조하면 고용위축의 부작용이 발생할 수 있다. 따라서 노동시장의 유연성과 안정성을 동시에 제고하는 정책방향을 모색해야 한다. 우리나라는 지난 외환위기 이후 노동시장의 안정성을 제고하기 위하여 여러 가지 근로자 보호정책을 실시하였으나 위 〈그림 4〉처럼 안정성의 제고는 달성하지 못한 채 유연성만 상실하는 결과가 초래되었다. 이는 정규직의 고용보호를 완화하지 않은 채 비정규직의 사용을 제한하는 대증요법(對症療法)적 규제정책의 결과라고 할 수 있다. 비정규직 근로자의 보호는 사용기간 제한을 통해

강제적 정규직 전환을 추구하는 것으로는 달성할 수 없으며 이러한 방식은 오히려 비정규직 근로자의 고용안정성만 훼손할 것이다. 따라서 비정규직 근로자의 보호는 비정규직 사용에 대한 제한을 완화하면서 차별을 시정하는 방향으로 나아가 노동시장의 유연성과 안정성을 동시에 제고해야 한다.

차기정부는 그 어떠한 정책도 완벽하지 못하다는 점을 인식하고 정책의 사각지대에 지속적 관심을 두어야 할 것이다. 특히 이상에서 살펴본 것처럼 비정규직 중 일부 형태는 정책의 효과범위 밖에 존재하고 있어 정책의 유무와는 상관없이 지속적 관심이 필요한 대상이다. 그러나 경제적 유인을 무시한 선심성 무차별적 지원은 비정규직 근로자의 근로의욕을 저해하고 고용을 위축시키며 재정적 부담만 가중시켜 지속 가능하지 않다. 따라서 경제적 유인에 바탕을 둔 비정규직 근로자 보호 정책만이 지속 가능한 정책이며 효율적인 정책임을 차기정부는 인식해야 할 것이다.

정책추진 로드맵

	1년차	2년차	3년차	4년차	5년차
비정규직의 고용가능성 제고					
- 기간제 사용기간제한 철폐 내지 완화					
- 사용기간제한 적용제의 발굴					
- 자발적 비정규직 보호					
정규직 고용유인 확대					
- 중간형태의 새로운 고용계약 발굴					
- 정규직 전환 인센티브 제공					
- 빈번한 해고에 대한 페널티 부과					
- 비정규직 임금 인상 유도 및 임시해고 허용					
취약계층 중심의 직접적 지원					
- 영세사업장 고용보험/국민연금 적용 확대					
- 영세사업장 고용보험/국민연금 부담금 1/2 지원					
- 고용보험/국민연금 적용대상 비정규직 범위 확대					
- 비정규직 퇴직금의 사업장 간 연계					
- 시간외근로수당 적용 모니터링 강화					

부 록

(1) 고용형태별 시간당 정액급여

〈표 A〉 고용형태별 시간당 정액급여 (단위: 천 원, 원, %)

구분	월급여 (천 원)	정액급여 (천 원)	시간당 정액급여 (원)
전체	2,023	1,904	11,155
정규직	2,285 (100.0)	2,139 (100.0)	12,160 (100.0)
비정규직	1,219 (53.4)	1,181 (55.2)	8,067 (66.3)
*기간제	1,585 (69.4)	1,510 (70.6)	9,378 (77.1)
*비기간제	1,319 (57.7)	1,299 (60.7)	7,279 (59.9)
*파견·용역	1,306 (57.2)	1,224 (57.2)	6,797 (55.9)
*일일	1,255 54.9)	1,238 (57.9)	8,585 (70.6)
*단시간	653 (28.6)	645 (30.2)	7,007 (57.6)
*재택/가내	817 (35.8)	806 (37.7)	5,659 (46.5)

주: ()는 정규직 대비 비정규직 근로자의 급여 비율
 자료: 고용노동부(2011) “2010 고용형태별 근로실태조사 보고서”

(2) 정규직·비정규직 임금격차

표본사업체 약 3만 2천 개소를 대상으로 조사된 『2010 고용형태별 근로실태조사 보고서』 자료를 활용하여 동일 사업체내 정규직·비정규

직의 성·연령·학력·근속년수·경력·직종 등 인적 특성의 영향을 배제하고 측정된 임금격차는 아래 <표 B>와 같다. 참고로 그 외 『2010 고용형태별 근로실태조사 보고서』에 나타난 비정규직 근로자의 특성은 <표 C>~<표 E>에 정리되어 있다.

<표 B> 정규직·비정규직 임금격차 (단위: %p)

	시간당 임금총액				시간당 정액급여			
	'08년	'09년	'10년	전년대비 차이	'08년	'09년	'10년	전년대비 차이
전체	12.9	15.7	12.6	-3.1	6.7	10.6	7.4	-3.2

자료: 고용노동부(2011a) “2010 고용형태별 근로실태조사 보고서”

<표 C> 성별 시간당 정액급여 격차 (단위: 원, %)

	전체	남성	여성	성별차이
전체	11,155	12,880	8,370	4,510 [65.0]
정규직	12,160	13,716	9,161	4,555 [66.8]
비정규직	8,067 (66.3)	9,443 (68.8)	6,732 (73.5)	2,711 [71.3]
*기간제	9,378	10,236	8,448	1,788 [82.5]
*비기간제	7,279	8,215	6,665	1,550 [81.1]
*파견용역	6,797	7,097	6,442	655 [90.8]
*일일	8,585	10,428	5,609	4,819 [53.8]
*단시간	7,007	8,530	6,263	2,267 [73.4]
*재택/가내	5,659	5,927	5,615	312 [94.7]

주: ()는 정규직 대비 비정규직 시간당 정액급여 비율이며 []는 남성 대비 여성의 시간당 정액급여 비율을 나타냄.

자료: 고용노동부(2011a) “2010 고용형태별 근로실태조사 보고서”

〈표 D〉 학력별 시간당 정액급여 격차

(단위: 원)

	전체	정규직	비정규직
전체	11,155	12,160	8,067 (66.3)
중졸이하	7,236	7,949	6,571 (82.7)
고졸	8,690	9,417	7,182 (76.3)
전문대졸	10,088	10,550	7,633 (72.4)
대졸	14,691	15,310	9,829 (64.2)
대학원졸	22,627	22,187	24,792 (111.7)

주: ()는 정규직 대비 비정규직 시간당 정액급여 비율

자료: 고용노동부(2011a) “2010 고용형태별 근로실태조사 보고서”

〈표 E〉 연령별 시간당 정액급여 격차

(단위: 원)

	전체	정규직	비정규직
전체	11,155	12,160	8,067 (66.3)
29세 이하	8,272	9,096	6,499 (71.4)
30~39세	12,064	12,560	9,380 (74.7)
40~49세	12,762	13,804	9,014 (65.3)
30~59세	11,876	13,186	8,634 (65.5)
60세 이상	8,628	10,023	7,066 (70.5)

주: ()는 정규직 대비 비정규직 시간당 정액급여 비율

자료: 고용노동부(2011a) “2010 고용형태별 근로실태조사 보고서”

참고문헌

- 고용노동부(2011a), 『2010 고용형태별 근로실태조사 보고서』
- 고용노동부(2011b), 『기간제 계약종료비율 관련 보도자료』, 2011.3.24
- 김유선(2011), “비정규직 규모와 실태”, 2011-01, 한국노동사회연구소
- 김주영 외(2009), “한국의 임금격차”, 정책연구 2009-04, 한국노동연구원
- 변양규 외(2008), “한국노동시장의 유연안정성 현황 및 과제”, 연구보고서 2008-21, 한국경제연구원
- 변양규(2009), “차별적 고용보호 개선과 고용창출”, 연구보고서 2009-10, 한국경제연구원
- 변양규(2010) “주성분 분석을 통한 노동시장 유연성 및 안정성 국제비교” 노동정책연구, 2010년 제10권 제4호, pp.1~37
- 변양규 외(2011), “고용률 제고를 위한 노동시장 개선 매뉴얼”, 정책연구 2011-02, 한국경제연구원
- 변양규 외(2011), “양극화논쟁, 그 오해와 진실”, 정책연구 2012-01, 한국경제연구원
- 유경준 외(2009), “비정규직문제 종합연구”, 연구보고서 2009-03, 한국개발연구원
- 이인재(2009a), “정규직과 비정규직 임금격차”, 김주영 외(2009) 『한국의 임금격차』, 제 4장, 한국노동연구원
- 이인재(2009b), “정규직과 비정규직의 임금격차 현황과 정책과제”, 유경준 외(2009), 『비정규직 종합연구』, 한국개발연구원
- 정희정(2007), “비정규직문제의 대안: 스페인의 2006년도 노동정책개혁의 성과”, 국제노동브리프, 한국노동연구원, 2007년 12월호, pp.59-68
- 통계청, 『경제활동인구조사 부가조사』, 각 호

창의적 인재양성 및 교육기관의 경쟁력 향상 방안

한국경제연구원 유진성

요약

.....

1. 문제제기

- 21세기는 새로운 교육 패러다임이 지배하는 시대
 - 21세기는 지식·정보사회와 세계화가 정착되는 시대이며 개인의 창의성과 수월성을 바탕으로 세계를 무대로 무한 경쟁하는 시대에 진입
 - 우리나라 교육의 핵심과제는 교육의 창의성과 수월성을 바탕으로 경쟁력 있는 인적자원을 양성하는 것

- 우리나라 교육의 가장 큰 문제점은 교육에 대한 국가의 개입 수준이 높다는 점임
 - 규제는 많고 학교의 자율성은 크게 제약되어 다양성과 창의성 교육을 위한 교육기반을 마련하기 어려움
 - 21세기 교육 패러다임의 변화에 적절히 대응하지 못하고 과거의 획일적인 교육 시스템에서 벗어나지 못하고 있는 실정

- 현 이명박 정부가 들어서면서 자율과 경쟁을 모토로 한 교육정책을 표방하고 시장경제원리를 도입하여 다양성과 창의성 교육정책을 추진

- 도입단계부터 정책의 실행에서 문제가 발생하기 시작
- 다른 정책과의 일관성도 결여되어 원래 의도된 효과를 달성하기에는 무리

2. 우리나라 교육의 현황과 문제점

- 이명박 정부 교육정책의 기본 목적은 자율성, 다양성, 수월성을 바탕으로 급변하는 경제사회 환경 속에서 교육경쟁력과 국가경쟁력을 향상하는 것
 - 창의적이고 수월성을 겸비한 인재양성이라는 21세기 교육목표와 크게 다르지 않음.
 - 이명박 정부 이전의 정부인 노무현 정부와 비교하면 본다면 이명박 정부의 교육정책은 시장주의적 접근방식을 통한 교육개혁에 보다 큰 방점
 - 그동안 논의의 단계에 머물렀던 교육부문에 시장경제적 요소를 도입·확대하여 이를 실제 학교와 교육관계자들에 대해서 적용하였다는 점은 큰 성과
 - 고교 다양화 300 프로젝트, 학교정보공시 제도, 고교선택제, 교원평가제, 입학사정관제, 3단계 대학자율화 등도 그러한 예
 - 이명박 정부의 교육정책은 새로운 교육 패러다임의 도입이라는 정책의 취지는 좋았으나 시행준비가 미흡하고 세부 정책이 오히려 자율권과 경쟁을 제약하는 요인으로 작용하는 부작용이 발생
 - 등록금 상한제, 심야학원 교습금지, 개인교습 단속 등은 오히려 이명박 정부가 주장하는 자율성과 수월성, 친시장주의적 접근방식의 교육정책과는 배치되는 정책
 - 고등교육의 경쟁력 강화라는 측면에서도 대학 자율화라는 기

본 방향과는 달리 3불 정책의 유지로 실질적인 대학의 자율권 확보는 한계

- 근본적인 교육개혁 없이 무늬만 자율화, 다양화, 경쟁 등으로 포장한 정책들을 도입함으로써 애초부터 정책의 효과는 한계를 내포

□ 낮은 수준의 교육 환경

- 창의성 및 수월성 교육을 담당할 만한 교원의 훈련체계가 아직 정립되어 있지 못한 실정
 - 교원들은 아직도 과거의 암기식·주입식 교수방법에 주로 치중하고 있는 현실
 - 교원은 자신의 전문성을 강화하고 사회경제적 환경변화에 따라 전문지식도 업데이트하여야 하지만 우리나라 초중등학교 교원의 경우 오히려 임용 후에는 교원의 전문성이 점차 약화되는 문제
 - 우리나라의 교원 1인당 학생 수도 OECD 국가들에 비하면 아직도 많은 수준(OECD 평균보다도 높은 수준)
- 창의성 및 수월성 교육을 위해 교육 인프라 구축이 필요하지만 재정적 여력이 부족한 상황
 - 우리나라 정부의 GDP 대비 공교육비 비율은 2008년 기준 4.8%로 OECD 평균인 5.4%에도 미치지 못함.

□ 학교수업의 획일성

- 학교의 자율성은 극히 제한되어 있어 창의적인 교과과목이나 학교에서 특화할 수 있는 교과과목을 학교 스스로 고안하는 것도 한계

- 정형화된 모범답안 만을 추구하는 지식의 반복학습에 교육과정이 집중
- PISA(Programme for International Student Assessment)의 조사결과에서도 우리나라의 창의성 교육은 OECD 평균과 큰 격차가 있고 아직도 주입식의 획일적인 수업방식이 대부분을 차지
- 교육과정도 천편일률적으로 정해져 있으며, 학생의 적성과 소질을 개발하기 보다는 대학입시에 치중
- 고등교육기관으로 진학한다고 해도 대부분의 수업진행방식은 토론식·실습 중심의 수업방법보다는 강의중심의 설명형 수업진행방식
 - 2006년도 제1학기 기준으로 서울 10개 대학의 수업방식 분석표를 살펴보면 설명중심의 수업방식은 전체 수업방식에서 78.5%
 - 대학교에서 교원 1인당 학생 수는 OECD 평균과 큰 격차
 - 대학들은 획일적인 과목과 유사한 커리큘럼 위주로 운영
 - 국가 통제 중심의 교육 시스템에서 대학의 자율성도 제한되어 있어 대학의 경쟁력 향상을 기대하기란 쉽지 않은 상황

□ 사교육 시장의 성행

- 과외와 선행학습 등의 사교육은 우리나라 현 교육체제의 문제점을 단적으로 보여주는 예
 - 2010년에는 20조 9천억 원으로 순규모 측면에서 전년도 대비 소폭 감소하였으나 이는 학령인구 감소에 따른 것으로 해석
 - 통계에 잡히지 않는 사교육비와 사교육을 위한 거래비용까지 생각한다면 실질적인 사교육비는 훨씬 클 것으로 예상

- 사교육 문제를 해결하기 위해서는 학교교육의 정상화가 선행되어야 할 필요
 - 설문조사 결과에 따르면 현재 우리나라의 선행학습 관련 사교육은 자신의 관심과 흥미에 따라 이루어지는 것이 아니라 학교교육이 정상적인 기능을 수행하지 못하면서 발생

□ 학생들의 해외유학 증가

- 우리나라 교육은 교육의 중심이 여전히 공급자 위주라는 점에서 문제
 - 교육의 중심이 여전히 공급자 위주라는 점은 창의적 인재를 육성하고 수요자의 특성에 적합한 수월성 교육을 수행하는 데에 큰 장애
 - 수요자 중심의 교육의 공급이 원활하지 않으면 세계화 · 자유화 시대에 교육의 수요자인 학생과 학부모들의 해외 교육기관 교육 프로그램에 대한 수요를 증대시켜 해외 유학생의 수를 크게 증가
 - 대외 자본수지를 악화, 기러기 아빠와 같은 가족해체 현상, 장기적으로는 국내의 두뇌유출을 심화함으로써 우리나라의 경쟁력을 악화
- 우리나라의 해외 유학생 수는 꾸준히 증가
 - 초중등유학생 수는 2009년 금융위기이후 줄어들었으나 다시 증가하는 추세이며 대학이나 기타 석 · 박사학위 해외 유학생의 수는 꾸준히 증가
 - 미국 내 전체 유학생 비율 순위에서도 우리나라는 중국과 인도에 이어 3위를 기록(인구비율을 감안하면 우리나라의 미국 유

학생 비율은 상대적으로 월등히 높은 수준)

□ 고급인력 해외 유출 심화

- 우수 핵심인력의 해외 유출은 결국 우리나라 경쟁력 및 성장 잠재력을 저하
 - IMD 세계경쟁력 보고서에 따르면 우리나라의 두뇌유출 지수가 점차적으로 하락하여 우수인재 해외유출 문제가 심각한 것으로 판단
- 고급인력 해외유출의 원인으로는 다음의 사항을 생각해볼 수 있음
 - 해외 유학생의 해외 잔류
 - 국내 연구/교육기관의 경쟁력 부재와 글로벌화 수준 취약에 따른 고급인력 해외이주
 - 우리나라 자녀 교육환경 불만족에 따른 고급인력 해외이주
 - 이러한 문제들을 해결하지 못하면 고급두뇌의 해외유출은 가속화될 수밖에 없고 우리나라의 성장잠재력도 약화될 수밖에 없을 것

□ 고등교육기관의 낮은 경쟁력

- 교육 프로그램의 다양성이 떨어지고 수요자의 만족도는 낮은 수준
 - 대한상공회의소에서 시행한 대졸 근로자의 대학교육 만족도 조사에 따르면 대부분의 문항에서 ‘동의하지 않는다’와 ‘전혀 동의하지 않는다’에 응답한 비율이 ‘동의한다’와 ‘매우 동의한다’에 대담한 응답한 비율보다 훨씬 높음.
- 우리나라는 교육법체제는 너무 경직적이며 국가의 교육 개입 정도가 강해 국공립학교를 비롯한 사립학교의 자율권이 심각히 훼손

- 창의성 교육을 위한 유연하고 다양한 교육을 제공하기 어려움
- 급변하는 사회 환경 속에서 적절한 교육 프로그램을 개발하기에도 여의치 않은 실정
- 세계적으로 우수한 교육기관과 비교하여 볼 때도 교육 경쟁력이 낮은 것으로 평가(THES-QS 대학순위 평가에 의하면 2010년에는 상황이 나아져 100위 안에 2개의 우리나라 대학이 진입)
- 새로운 성장동력(바이오, 나노, IT 등)을 찾기 위한 국가 간 경쟁에서 고등교육기관의 연구 경쟁력이 필수적
 - 우리나라 고등교육기관의 연구능력은 선진국이 걸어간 길을 빠르게 따라잡는 경로추종(path-following) 단계에 주력
 - 새로운 경로를 찾는 경로창출(path-creating) 단계에로의 진입이 어려운 상황
 - 향후 학제 간 혹은 융합연구에 대한 경쟁력을 향상시킬 필요

3. 창의적인 인재양성과 교육기관 경쟁력 향상을 위한 차기정부 정책과제

□ 공급자규제 완화

- 평준화정책의 재검토
 - 평준화정책은 학력의 하향평준화를 초래하는 등 부정적인 영향이 크고, 창의성과 다양성이 중요시되는 현재의 패러다임에는 적합하지 않은 정책
 - 학생들 수준에 맞는 적절한 수준의 교육 서비스를 제공하기 어려운 문제점
 - 평준화정책은 국가가 모든 것을 효율적으로 달성하리라고 보

는 잘못된 믿음 속에 국가의 통제와 개입이 교육시장에 실현된 정책

- 평준화정책의 전면적 폐지가 어렵다면 일단 사립학교에 대해서만이라도 평준화정책을 폐지하고 점차 국공립학교로 확대

○ 사립학교의 자율성 강화

- 민간회사의 설립과 운영에 국가가 개입하는 것이 적절하지 못한 것처럼 사립학교의 경우에도 국가의 통제는 이치에 맞지 않음
- 규제일변도의 정부 개입은 사립학교의 자율성과 경쟁유인을 없애고 교육의 창의성과 다양성을 저하시키는 데 일조
- 사립학교에 대한 규제를 풀고, 사립학교가 자율적으로 사회적·경제적 여건과 학생·학부모의 요구에 맞는 다양한 교과 과정을 운영하여 특성화된 학교교육을 제공하도록 할 필요
- 구체적으로는 사립학교의 자율화를 위해서는 교육과정 및 학교 운영의 자율화, 교원 임용 및 배치 등의 자율화, 교육예산 및 집행의 자율화 등을 보장할 필요
- 대학에서도 다양한 교육수요에 맞춰 교육 프로그램을 차별화하고 다양화할 필요(획일적으로 백화점식 종합대학을 지양하고 선택과 집중의 원리를 활용하여 특성화하고 전문화)

□ 교육제도 개선

○ 3불 정책 재검토

- 3불 정책이란 1999년 도입된 대학 입시제도 및 공교육 제도의 근간을 형성하는 교육정책으로 기여 입학제 금지, 대학별 본고사 금지, 고교 등급제 금지 등 3가지를 일컬음

- 이명박 정부에 들어오면서 자율화·다양화를 위한 정책적 틀과 대입 3단계 자율화 방안이 마련되고 있는 만큼 3불 정책에 대한 개선이 필요
- 대학별 본고사 금지와 고교 등급제를 먼저 폐지하고 기여입학제의 경우는 국민적 반감이 있을 수 있어 제도적 보완 등을 마련하여 단계적인 폐지 방안을 고려할 필요

○ 대학입시제도 개선

- 대입제도의 근본적인 변화가 없으면 창의성, 수월성 교육도 한계에 직면
- 수험능력시험 중심의 입시제도를 개선하여 다양한 전형을 마련할 필요
- 입학사정관제는 다른 입시제도에 비해 다양한 입시 기준을 적용할 수 있기 때문에 학생들의 창의성과 잠재력을 종합적으로 평가할 수 있다는 장점이 있으나 대학이 자율적으로 결정할 문제
- 현재 한 번으로 주어진 시험의 응시기회를 가능한 여러 번 부여하여 응시자가 자신의 역량을 충분히 발휘할 수 있도록 설계할 필요

○ 대학구조조정

- 대학구조조정의 목적은 대학의 특성화·다양성을 통한 대학 경쟁력 강화
- 이는 대학 스스로의 노력에 의해 완성될 수 있는 것이지 정부의 정책으로 해결하는 데에는 한계
- 현재의 부실대학의 문제를 야기한 가장 큰 원인은 대학 진입과 퇴출 시스템의 미비(대학의 퇴출에 대한 규정은 명확히 제도화되지

못한 것이 현재의 구조조정을 야기한 가장 큰 원인)

- 대학구조조정을 위해서는 청산을 통해 설립자가 남은 투자자금을 회수할 수 있도록 법령을 개정하여 자발적인 대학구조조정을 유도할 필요
- 일단은 부실대학으로 판정된 대학의 경우 조속히 강제 해산하거나 인근 학교와의 통합을 고려할 필요

○ 다학제적 분야 간 융합연구의 새로운 거버넌스 창출

- 차기정부에서는 정부지원 중심의 융합연구에서 민간기업의 참여를 유도하는 방안을 검토할 필요
- 정부-민간기업-고등교육기관이 연합하여 연구거점의 새로운 거버넌스를 창출하고 자유로운 아이디어를 구상하고 민간기업의 자발적 지원을 유도
- 연구거점 형성의 초기단계에서는 필요한 경우 해외의 유명 인사를 초빙하여 연구거점의 설립과 정착에 활용하는 방안을 검토할 필요

□ 시장규제 완화 및 경쟁유인제도 도입

○ 교원양성제도 개선

- 창의성과 수월성 교육이 가능한 교원을 양성할 수 있도록 교원양성기관을 개방하고 교원양성기관의 교육 프로그램을 일신할 필요
- 교원전문대학원의 도입을 긍정적으로 고려할 필요(4+2 혹은 2+4의 교원양성제도를 도입)
- 대학의 다양한 전공자들과 실무적·사회적 경험이 많은 전문가들이 교직으로 전환할 수 있도록 유도

- 기존의 교사양성 프로그램에 창의성 교육을 위한 교수법 등과 같은 창의성 수업을 위한 프로그램을 강화할 필요(‘창의성 교육의 이해’, ‘창의성 교육의 실제적 적용’등 창의성 관련 교육 프로그램을 적절하게 배치하여 운영할 필요)

○ 교원평가제도 개선

- 차기정부에서는 교원의 전문성을 제고하기 위해서는 또 다시 새로운 정책을 추진하기 보다는 현재 도입하여 추진하고 있는 교원평가제와 교원성과급제를 보완하여 시행하는 것이 효율적
- 교원능력개발평가의 결과 전문성과 수업능력이 뛰어난 교사에게는 승진 및 금전적 보상이 제공되지만 부적합한 교사의 경우에는 적절한 조치, 최악의 경우에는 교단에서 퇴출되는 방안도 함께 고려
- 별도로 시행중인 교원성과급제는 교원능력개발평가제와 통합하여 교원평가와 보수를 자연스럽게 연계하여 시행하는 방안이 더욱 효과적일 것

○ 교육시장 개방

- 교육 서비스 시장에서도 교육기관 간에 경쟁을 통해서 질 높은 교육이 이루어질 수 있는 기반을 구축할 필요
- 해외 유학에 대한 수요를 국내로 전환하고 우리나라 고등교육 시장의 경쟁력 강화를 유도하기 위하여 고등교육시장을 적극적으로 개방할 필요
- 우리나라 대학의 규범과 관행 및 기준도 선진화하여 기존의 로컬 스탠더드에서 글로벌 스탠더드로 한 단계 업그레이드하는 기회
- 관련 규제는 과감히 개선하여 과실송금을 허락하고 외국학교

법인의 회계기준도 사용할 수 있도록 개정

- 우리나라도 다른 나라의 경우를 참고하여 유치 초기단계에는 세제혜택, 설립부지 지원, 민간기업과의 연계 등 다양한 유인책을 고려할 필요

○ 영리법인 허용

- 영리법인은 고객의 요구에 보다 빨리 대응하고 고객의 서비스의 질도 비영리법인보다 높은 것이 일반적
- 비영리법인 교육기관과 달리 영리법인 교육기관은 영리를 목적으로 하고 시장에서 생존해야 하는 만큼 시장의 요구에 민첩하게 적응
- 영리법인 대학은 산업계의 기술적인 요구에 민첩하게 대응할 수 있는 효율적인 전문 직업인력 양성 기관으로서 기존의 비영리법인 대학과는 다른 차별화된 교육 서비스를 제공할 수 있을 것
- 차기정부에서는 단계적으로라도 영리법인의 교육시장 진출을 도입할 수 있도록 관련법을 개정하여야 할 것

□ 정보공개 강화

- 교육기관의 자율성이 자칫 교육기관의 방임과 비리로 이어지는 것은 경계할 필요가 있으며 이를 위해 정보공개를 강화할 필요
 - 교육기관의 정보공개는 교육의 수요자와 공급자에게 모두 이득을 가져다준다는 점을 명심할 필요.
- 향후 창의성 및 수월성 교육과 연계하여 추가적으로 정보의 공개를 확대할 필요
 - 현재 초중등교육에서는 학교알리미 서비스, 고등교육의 경우

대학알리미를 통해 정보를 공개

- 학과별로 나누어 취업률을 공시하여 해당 학교의 해당 학과에 진학하려는 교육 수요자에게 충분한 정보를 제공할 필요
- 대학의 자율성 확대와 더불어 등록금 산출 내역과 지출내역도 보다 세부적으로 공시할 필요
- 초중등교육기관의 경우 해당 교과목의 커리큘럼 및 창의성 교육과의 연관성 등을 함께 공시할 필요

1 문제제기

21세기는 새로운 교육 패러다임이 지배하는 시대이다. 과거 산업사회에서는 교육의 주요한 목적이 대량 생산체제에 적합한 다수의 획일적인 인재양성이었다. 하지만 21세기는 지식·정보사회와 세계화가 정착되는 시대이다. 바야흐로 국제화와 정보화의 물결을 타고 급변하는 경제 환경하에서 개인의 창의성과 수월성을 바탕으로 세계를 무대무한 경쟁하는 시대에 진입한 것이다. 뿐만 아니라 지속적인 혁신에 의한 경제사회의 급속한 변화에 맞춰 끊임없이 자기 스스로의 능력을 개발하고 발전시켜 나가는 평생의 교육이 요구되는 시대이기도 하다. 우리나라는 중진국에서 벗어나 선진국으로의 진입을 목전에 두고 있다. 따라서 21세기 우리나라 교육은 다양한 개인의 소질을 개발하고 창의성과 수월성을 발전시켜 급변하는 경제사회 속에서 개인의 경쟁력을 창출하고 지속적인 성장의 원동력을 개발하는 중추적 역할을 담당해야 한다. 교육기관에서는 학생의 창의력을 증진시키고 다양한 학생의 적성과 소질에 맞는 다양한 교육을 공급하여야 하며, 세계적인 수준의 교육기관과 경쟁하며 우수한 인재들이 끊임없이 사회와 기업으로 배출하여야 한다.

다시 말하자면 21세기 우리나라 교육의 핵심과제는 교육의 창의성과 수월성을 바탕으로 경쟁력 있는 인적자원을 양성하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 우리나라의 교육 시스템은 21세기 교육 패러다임의 변화에 적절히 대응하지 못하고 과거의 획일적인 교육 시스템에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 결과적으로 창의적이며 우수한 능력을 갖춘 양질의 인재양성이라는 과제를 성공적으로 수행하기에는 애초부터 한

계가 있다. 우리나라 교육 시스템은 아직도 과거로부터 평준화정책에 기반을 둔 획일적이고 일방적인 암기위주의 교육방식에 익숙해져 있는데 비록 이러한 교육방식이 과거 산업사회의 대량생산체제 사회에서는 어느 정도 효과적이었다고 하더라도 현재의 새로운 교육 패러다임에서는 적합하지 않은 교육 시스템이라고 할 수 있다. 현 이명박 정부가 들어서면서 자율과 경쟁을 모토로 한 교육정책을 표방하고 시장경제원리를 도입하여 다양성과 창의성 교육정책을 추진하였으나 도입단계부터 정책의 실행에서 문제가 발생하기 시작하였으며 다른 정책과의 일관성도 결여되어 원래 의도된 효과를 달성하기에는 무리가 있었다고 평가할 수 있다.

현재 우리나라 교육의 가장 큰 문제점은 교육에 대한 국가의 개입 수준이 높아 규제는 많고 학교의 자율성은 크게 제약되어 다양성과 창의성 교육을 위한 교육기반을 마련하기 어렵고 평준화정책으로 학력이 하향평준화되면서 수월성 교육에도 많은 어려움이 있다는 것이다. 세계적인 교육기관을 양성하여 우수한 인재를 확보하고 국가경쟁력을 향상시킨다는 목표도 3불 정책이나 대학 자율성의 제한 등으로 달성이 요원하다. 국공립대학의 민영화나 교원능력평가제도, 입학사정관제 등 새로이 추진 중인 정책도 답보상태에 있거나 제대로 정착되기에는 많은 시간과 개선작업이 필요할 것으로 예상된다.

따라서 본 보고서에서는 창의성을 갖춘 경쟁력 있는 인재를 육성하고 교육기관의 경쟁력 향상이라는 측면에서 현재 우리나라 교육 시스템이 가지고 있는 문제점을 검토하고 2013년 새로 출범하게 되는 차기 정부에서 추진해야 할 바람직한 교육정책과제를 제시하고자 한다.

먼저 현 정부의 교육정책을 검토하면, 이명박 정부 교육정책의 기본 목적은 자율성, 다양성, 수월성을 바탕으로 급변하는 경제사회 환경 속에서 교육경쟁력과 국가경쟁력을 향상하는 것으로서 앞에서 언급한 창의적이고 수월성을 겸비한 인재양성이라는 21세기 교육목표와 크게 차이가 나지 않는다. 교육정책의 기본방향도 자율, 다양성, 책무성을 기반으로 학교 간 경쟁을 통해 교육의 질을 향상시키며, 가치와 성과를 중시하는 실사구시의 실용주의 노선과 연계되어 있다. 이명박 정부는 교육개혁을 지속적으로 추진하기 위해 자율화 및 다양화, 글로벌기준 충족, 학교교육 정상화 및 사교육 감소, 교육복지 구현 등을 강조하기도 하였다. 이명박 정부 이전의 정부인 노무현 정부와 비교하면 본다면 이명박 정부의 교육정책은 시장주의적 접근방식을 통한 교육개혁에 보다 큰 방점을 찍었다고 할 수 있으며 그동안 꾸준히 제기되어온 창의성과 수월성 교육을 강화하기 위한 정책적 노력을 기울였다고 할 수 있다. 그러나 문제는 근간이 되는 기본적인 교육제도에 대한 개혁 없이 단기간의 성과에 집착하여 근시안적이고 준비가 부족한 정책들을 성급히 추진하였고 결과적으로는 창의성이나 수월성을 겸비한 인재 육성이란든가 기업이나 사회가 원하는 유능한 인재를 지속적으로 공급할 수 있는 고등교육기관의 역할이 제한적일 수밖에 없었다는 것이다.

이명박 정부 교육부문의 성과를 찾는다면 그동안 논의의 단계에 머물렀던 교육부문에 시장경제적 요소를 도입·확대하여 이를 실제 학교와 교육관계자들에 대해서 적용하였다는 점을 들 수 있다. 예컨대 초중등교육의 경우 고교 다양화 300 프로젝트, 고교별 수능성적 공개, 학교정보공시

제도, 고교선택제 등은 소비자인 학생과 학부모의 선택권을 확대하고 권리를 강화하였다는 측면에서 긍정적으로 평가될 수 있겠다. 교원평가제, 교장공모제, 입학사정관제 등도 교원의 전문성 강화와 학생선발의 다양성 및 자율성 도입이라는 취지의 측면에서 긍정적으로 평가될 수 있겠다. 방과 후 학교나 교실평가제 등도 논란의 여지가 있으나 교육수요자들의 만족도 향상에 크게 기여했다는 점에서 소기의 성과를 달성하였다고 할 수 있다. 전체적으로 볼 때 교육정책의 패러다임을 국가와 공급자 주도의 교육환경에서 학교와 학생 및 학부모 등 교육 수요자 중심의 교육환경으로의 전환을 모색하였으며, 큰 변화를 실행해 옮기기 위한 첫걸음을 내딛었다는 점에서는 이명박 정부의 교육정책은 의미가 있다고 할 것이다.

고등교육에서도 이러한 취지를 찾아볼 수 있다. 고등교육기관의 역량을 향상시키고 경쟁력 제고를 위하여 글로벌 연구대학, 맞춤형 인재대학, 평생학습대학, 글로벌 휴먼네트워크, 미래형 대학지원 시스템 등을 정책 기조로 선언하였으며 기본적으로 대학운영의 자율화를 통한 대학의 경쟁력을 강화하고 국가 경쟁력을 확보하는데 목표를 두었다고 할 수 있다.

〈표 1〉 이명박 정부 고등교육 정책 목표

글로벌 연구대학	<ul style="list-style-type: none"> • R&D 협조체제 및 연구능력 강화 • 대학 국제화지원
맞춤형 인재대학	<ul style="list-style-type: none"> • 취업률과 학생 수에 연동한 재정지원 • 전문대학 수업연한 자율화
평생학습대학	<ul style="list-style-type: none"> • 대학의 시간제 등록프로그램 활성화 • 대학시설 및 대학자원의 지역사회 개방
글로벌 휴먼네트워크	<ul style="list-style-type: none"> • 청년 해외 봉사단 양성 • 해외취업 활성화
미래형 대학지원 시스템	<ul style="list-style-type: none"> • 저소득층 대상 장학금 우선지원 • 대학정책은 자율적 집행기구에 위임, 정부는 재정지원과 질 관리

이러한 정책기조의 일환으로서 고등교육에서도 3단계 대학자율화, 대학평가, 대학 알리미(대학정보공시제) 정책 등을 통해 대학 간 경쟁을 유도하고 학생과 학부모의 알 권리와 선택권을 강화하기 위해 노력하였으며 세계 수준의 연구중심대학 육성 사업(World Class University, WCU)을 통해 노벨상 수상자 등 연구역량이 탁월한 해외학자를 대한민국의 대학에 유치하여 대학의 교육 및 연구력을 강화하고자 하였다. 2007년부터 시범적으로 도입된 입학사정관제를 통해서도 학생의 성적 뿐 아니라 잠재력, 창의성, 인성 등을 종합적으로 고려해 인재를 선발하는 시스템을 모색하고자 하였다.

하지만 이명박 정부의 교육정책은 새로운 교육 패러다임의 도입이라는 정책의 취지는 좋았으나 전체적으로 시행준비가 미흡하여 세부 정책이 오히려 이명박 정부의 교육정책 기본방향과 배치되고, 자율권과 경쟁을 제약하는 요인으로 작용하는 부작용이 발생하였으며, 시행 초기단계라고는 하지만 제도적으로 개선되어야 할 부분이 많이 노출되기도 하였다. 등록금 상한제, 심야학원 교습금지, 개인교습 단속 등은 오히려 이명박 정부가 주장하는 자율성과 수월성, 친시장주의적 접근방식의 교육정책과는 배치되는 정책으로서 초기 이명박 정부의 교육정책 기조를 약화시키는 역할을 하였다. 교육의 지방자치를 위한 교육 권한의 이양에 관한 규제 개선이라든가 기존 학교 자율화 및 경쟁력 강화의 걸림돌로 제기되었던 규제 개선도 거의 이루어진 것이 없다. 고등교육의 경쟁력 강화라는 측면에서도 대학 자율화라는 기본 방향과는 달리 3불 정책의 유지로 실질적인 대학의 자율권 확보는 한계에 직면하였으며 대학구조조정과 국공립대 법인화의 진행은 지지부진하고 있는 실정이다. 또한 대학의 자율성을 최대한 보장하여 고등교육의 글로벌 경쟁력을 제고하고 대학의 실질적인 특성화를 유도한다는 취지와 달리

재정지원 사업 및 관료의 당연직 이사 참여 등을 통한 또 다른 형태의 관치를 유발하였으며 취업 100%의 맞춤형 대학을 표방하였으나 청년 실업문제를 해결하는 데에는 실패하였다. 대학 내 산학협력 분야에서 두드러진 성과를 찾아보기 어려운 상황이다. 세계 수준의 연구중심 대학 육성 사업도 시행착오나 부작용에 대한 대비책을 충분히 마련하지 않아 융합학문이나 유능한 교수진의 적극적 활용이 미흡했다는 지적이 지배적이다.

요약컨대 근본적인 교육개혁 없이 무늬만 자율화, 다양화, 경쟁 등으로 포장한 정책들을 도입함으로써 애초부터 정책의 효과는 한계를 내포하고 있었으며, 창의성과 수월성을 겸비한 경쟁력 있는 인재달성이라는 21세기 교육정책의 목표와도 거리가 있었다고 평가할 수 있다. 결과적으로 우리나라 교육이 21세기 지식경제 및 세계화를 기반으로 하는 경제사회 환경 변화와 교육 패러다임의 변화에 부응하지 못하고 창의성과 다양성 교육을 기반으로 한 유능한 인재양성에도 적절한 역할을 하지 못하면서 이로 인해 여러 가지 경제사회문제를 양산하게 되었다. 이하에서는 이러한 우리나라 교육의 현실과 문제점들에 대하여 살펴보려 한다.

(1) 낮은 수준의 교육 환경

현재 우리나라의 교육환경은 21세기 창의성과 수월성을 겸비한 인재를 육성하기 위해서는 턱없이 부족한 수준을 보여주고 있다. 창의성 및 수월성 교육을 담당할 만한 교원의 훈련체계가 아직 정립되어 있지 못하며, 창의성 교육을 수행할 수 있는 시설 및 인프라도 부족한 실정이다.

창의적인 인재를 육성하기 위해서는 교수하는 교원들이 창의적이어

야 하며 창의성 교육을 위한 체계적인 방법을 알고 있어야 한다. ‘교육의 질은 교사의 질을 능가하지 못한다’라는 말처럼 창의적이고 우수한 학생을 양성하기 위해서는 과거의 획일적 교수방식에서 벗어나 창의성과 수월성 교육이 가능한 교원이 필수적이다. 하지만 우리나라 교원들은 아직도 과거의 암기식·주입식 교수방법에 주로 치중하고 있는 실정이다. 수월성 교육에 있어서도 교원의 역할이 필수적이다. 교원은 자신의 전문성을 강화하고 사회경제적 환경변화에 따라 전문지식도 업데이트하여 학생들에게 교수할 수 있어야 한다. 하지만 우리나라 초·중·고등학교 교원의 경우 오히려 임용 후에는 교원의 전문성이 점차 약화되는 문제가 있다. 우리나라의 경우 교원이라는 신분의 안정성으로 인하여, 교원이 되기까지는 해당 분야의 전문적인 지식과 교수방법 향상을 위해 부단히 노력하지만, 일단 교원이 되고 나면 전문성 확보와 자기개발 노력을 위해 힘쓰기보다는 현실에 안주하려는 경향이 강하다. 우리나라는 이러한 문제점을 해결하기 위하여 2005년부터 ‘교원 평가제도 개선방안’을 통하여 교원능력개발평가제를 시범적으로 시행한 이후 2010년에는 전국적으로 교원능력개발평가제를 실시하고 있다. 그러나 평가 결과에 따라 교원들에게 연수기회를 부여한다고 하지만 평가결과를 인사나 보수 등에 직접적으로 연계하지 않는 현실에서 교원들이 스스로 평가에 성실하게 임하고 평가결과를 자신의 전문성과 수업능력개발 제고에 활용할 수 있도록 동기를 부여할 수 있을지는 의문이다.

교원이 학생 개인의 적성과 재능을 개발하고 학생의 직업적 능력을 배양하여 창의적이고 우수한 인적자원을 형성하는데 많은 시간을 할애할수록 학생에 대한 교육적 효과는 높아질 것이다. 따라서 교원이 담당하는 1인당 학생 수도 창의성과 수월성 교육을 실현하는 데 중요한 역할을 담당한다. 그러나 우리나라의 교원 1인당 학생 수는 OECD 국가

들에 비하면 아직도 많은 수준이다. 지난 10년간 학령인구의 변화와 교원 수의 증가로 교원 1인당 학생 수는 꾸준히 감소하였지만 유치원이나 초·중등교육, 고등교육 어느 한 부문에서도 OECD 평균보다 적지 않으며 아직 그 격차는 크게 좁혀지지 않고 있다.

〈표 2〉 교원 1인당 학생 수 변화

연도	구분	유치원	초등학교	중학교	고등학교	대학교
2000	한국	23.1	32.1	21.5	20.9	39.3
	OECD 평균	15.5	17.7	15.0	13.9	14.7
2001	한국	22.2	32.1	21.0	19.3	39.5
	OECD 평균	14.9	17.0	14.5	13.8	16.5
2002	한국	21.7	31.4	20.7	16.5	38.5
	OECD 평균	14.8	16.6	14.4	13.1	15.4
2003	한국	21.0	30.2	19.9	16.0	37.2
	OECD 평균	14.4	16.5	14.3	13.0	14.9
2004	한국	20.8	29.1	20.4	15.9	36.4
	OECD 평균	14.8	16.9	13.7	12.7	15.5
2005	한국	20.2	28.0	20.8	16.0	34.5
	OECD 평균	15.3	16.7	13.7	13.0	15.8
2006	한국	19.6	26.7	20.8	15.9	34.0
	OECD 평균	15.1	16.2	13.3	12.6	15.3
2007	한국	18.7	25.6	20.5	16.2	33.9
	OECD 평균	14.9	16.0	13.2	12.5	15.3
2008	한국	17.9	24.1	20.2	16.5	32.3
	OECD 평균	14.4	16.4	13.7	13.5	15.8
2009	한국	17.5	22.5	19.9	16.7	31.4
	OECD 평균	14.3	16.0	13.5	13.5	14.9

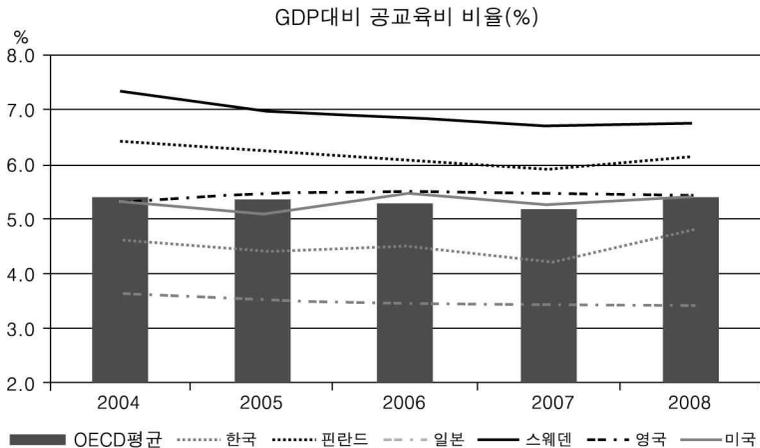
출처: OECD Education at a glance, each year

(교원: 교장, 교감 등 관리직 교원을 제외한 교사, 보직교사, 기간제교사 포함)

* 고등교육기관의 경우 교원 1인당 학생 수: 한국교육개발원 교육통계서비스

(재학생, 전임교원을 기준으로 전문대학과 대학교의 교원 1인당 학생 수의 가중평균 값)

뿐만 아니라 창의성 및 수월성 교육을 위해서는 그에 적합한 학교시설이나 교육기자재 등이 구비되어야 한다. 그리고 창의성 및 수월성 교육을 위해 교육 인프라 구축이 필요하지만 재정적 여력이 부족한 상황이다. 우리나라는 초등학교와 중등학교가 의무교육인 관계로 학부모에게 추가적으로 수업료를 청구하는 일은 없다. 또한 초·중등 학교의 대부분이 국공립학교로 운영된다. 따라서 창의성 및 수월성 교육을 위한 학교시설 확보 및 교육기자재 구입, 추가 교원 충원, 창의성 교육이 가능한 교원 양성을 위한 교원 양성기관 재정립 등은 정부의 공교육비 지출의 증대 없이는 현실적으로 불가능하다. 우리나라 정부의 GDP 대비 공교육비 비율은 2008년 기준 4.8%로 OECD 평균인 5.4%에도 미치지 못한다. 시계열 자료를 보더라도 우리나라가 OECD 평균을 상회한 적은 없다. 요컨대 교육에 대한 정부의 투자 부족은 창의적 인재가 필요하지만 과거와 다르지 않은 산업화 시대의 교육방식을 크게 벗어날 수 없도록 하는 제약 요인이 되고 있다.



자료: OECD

〈그림 1〉 GDP 대비 공교육비 비율

(2) 학교수업의 획일성

교육의 과정 측면에서도 아직 우리나라의 교육은 창의성 및 수월성 교육을 통한 미래의 인재양성과도 거리가 멀다. 학교의 자율성은 극히 제한되어 있어 창의적인 교과과목이나 학교에서 특화할 수 있는 교과과목을 학교 스스로 고안하는 것에도 한계가 있다. 우리나라 교육체제는 정형화된 모범답안만을 추구하는 지식의 반복학습에 교육과정이 집중되어 있다. 현상의 발견이나 학습에서 스스로 흥미를 느끼고 다양한 사고를 통해 여러 가지 결과를 제시할 수 있는 창의성 교육과는 거리가 있다. 학습에 대한 평가도 정확하게 하나만 가능한 답을 선택해야만 하고 지필고사 중심의 평가가 대부분을 차지하고 있다. 따라서 현 교육구조 하에서는 오히려 창의성 교육을 논한다는 것이 오히려 비현실적일 수 있다. 우리나라 초중등교육방식의 국제적 격차는 PISA(Programme for International Student Assessment)의 조사결과에서 쉽게 찾아볼 수 있다. 언어 혹은 과학 수업에서 학생들의 참여가 활발히 이루어지고 있는지, 교사는 학생들의 참여를 이끌어내기 위해서 다양한 방법을 수업시간에 활용하고 있는지에 대한 설문조사 결과를 보면 우리나라는 OECD 평균과 큰 격차가 있고 아직도 주입식의 획일적인 수업방식이 대부분을 차지하고 있다는 사실을 알 수 있다. 다음의 표는 각 항목에 대해서 긍정적으로 응답한 학생의 비율을 계산하여 순위를 매긴 것이다. 아래에서 보는 바와 같이 우리나라는 OECD 평균으로부터도 격차가 크고 모든 항목에서 최하위를 기록하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-1〉 2006년 과학영역 설문조사

순위	학생들이 자신의 아이디어를 설명할 기회를 가지는가? (%)		수업이 주제에 관한 학생들의 의견 중심으로 이루어지는가? (%)		수업시간에 학생들은 주제에 관하여 토론을 하는가? (%)	
1	Mexico	(74,73)	Turkey	(67,74)	Greece	(64,11)
2	Turkey	(72,39)	Greece	(64,41)	Hungary	(63,58)
3	United States	(72,08)	Hungary	(59,41)	United States	(57,35)
4	United Kingdom	(70,32)	Spain	(56,68)	Estonia	(54,71)
5	Israel	(70,13)	Chile	(55,85)	Turkey	(53,72)
6	Italy	(69,33)	Poland	(55,83)	Australia	(47,93)
7	Chile	(69,02)	Mexico	(55,74)	Mexico	(47,67)
8	Czech Republic	(68,94)	Germany	(54,04)	Italy	(47,04)
9	Spain	(67,43)	United States	(53,87)	New Zealand	(46,40)
10	Estonia	(67,37)	Estonia	(53,70)	Iceland	(45,66)
	Korea(36)	(22,63)	Korea(35)	(21,94)	Korea(35)	(8,48)
	OECD Average	(57,79)	OECD Average	(45,84)	OECD Average	(39,45)

〈표 3-2〉 2009년 언어영역 설문조사

순위	학생들은 온라인 그룹 토론이나 포럼에 참여하는가? (%)		교사가 학생들이 본문에 관한 자신의 의견을 말하도록 이끄는가? (%)		교사가 학생의 참여를 유도하기 위한 질문을 하는가? (%)	
1	Hungary	(63,29)	Turkey	(66,50)	Georgia	(68,02)
2	Czech Republic	(55,35)	Poland	(66,42)	United States	(66,92)
3	Estonia	(53,62)	United Kingdom	(64,36)	United Kingdom	(64,98)
4	Iceland	(53,24)	Canada	(64,29)	Mexico	(64,42)
5	Slovak Republic	(52,86)	Slovenia	(64,24)	Portugal	(63,88)
6	Slovenia	(51,72)	United States	(64,09)	Canada	(63,59)
7	Poland	(48,00)	Portugal	(62,65)	Chile	(62,86)
8	Finland	(46,79)	Ireland	(62,47)	Turkey	(62,83)
9	Turkey	(41,86)	Hungary	(62,34)	Hungary	(61,92)
10	Norway	(39,52)	Georgia	(62,33)	Slovenia	(61,47)
	Korea(36)	(17,03)	Korea(37)	(25,60)	Korea(37)	(36,00)
	OECD Average	(34,02)	OECD Average	(54,34)	OECD Average	(54,97)

출처: OECD PISA 데이터베이스

교육과정도 천편일률적으로 정해져 있으며, 학생의 적성과 소질을 개발하기 보다는 대학입시에 치중되어 있다. 따라서 교육과정은 획일적이고 각자의 적성에 맞추어 창의력을 이끌어 낼 수 있는 교육 프로그램의 구상도 그림의 떡이 되어버린다. 점수 경쟁을 벌이는 상황에서는 일방적으로 지식을 학생의 머리에 주입하고 반복적 암기 학습을 통하여 성적을 올리는 수업방식에 치중할 수밖에 없다. 자신의 적성과 소질을 찾고 개발해야 하는 시기에 자신의 적성과 소질을 찾는 것은 고사하고 이를 개발시킬 수 있는 교육은 더욱더 생각하기 어렵다. 획일적인 교육과정과 똑같은 교육방식으로 인해 동 교육제도에서 낙오하는 학생의 경우 이들 학생들이 다닐 수 있는 학교가 없으며 개인의 특기와 적성에 맞는 교육을 제공할 수 없어 학생들이 학교에 흥미를 느낄 수가 없는 경우도 비일비재하다. 예를 들면 만화영화나 영화에 특별한 관심과 특기를 보이는 아이들이 있다고 하여도 이들이 진학할 수 있는 만화영화의 제작 및 교육 프로그램을 제공하는 학교가 없으며, 예체능에 특기가 있는 학생은 해당 특기를 집중적으로 발전시켜 줄 수 있는 교육 프로그램도 많지 않다. 중고등교육으로 진학을 하더라도 개인의 특기 및 장래와 상관없는 모든 과목들을 다 공부해야 하고 시험도 다 응시해야 하는 어려움이 있다. 결국 국내 교육환경에 적응할 수 없는 학생들은 원하는 교육을 받기 위해 해외유학을 떠나기도 한다.

고등교육기관으로 진학한다고 해도 별반 다르지 않다. 대학에 진학하여서도 대부분의 수업진행방식은 토론식·실습 중심의 수업방법보다는 강의중심의 설명형 수업진행방식이 대부분이다. 2006년도 제1학기 기준으로 서울 10개 대학의 수업방식 분석표를 살펴보면 설명중심의 수업방식은 전체 수업방식에서 78.5%에 이른다. 토론중심의 수업방식은 고작 8.2%에 불과한 것으로 나타났다.

〈표 4〉 서울 10개 4년제 대학별 수업방식 분석표(2006년도 1학기 기준)

대학명	수업방식			
	설명중심(%)	토론중심(%)	실습중심(%)	기타(%)
건국대	93.4	0.0	2.2	4.3
경희대	75.3	1.5	4.0	19.0
명지대	77.0	0.0	28.0	0.0
서강대	73.5	23.7	2.7	0.0
서울대	48.3	20.5	12.7	18.2
세종대	80.0	14.9	5.0	0.0
연세대	91.5	4.5	3.4	0.4
이화여대	75.5	20.6	3.8	0.0
중앙대	78.5	0.0	3.2	18.1
상명대	92.9	0.0	7.0	0.0
서울 10개 대학 평균	78.5	8.2	7.3	6.0

출처: 최재성 의원실/공대, 예체능대, 의약대 등 실험 실습 위주 과목을 제외한 수업방식 분석 표임

앞에서 언급한 것처럼 대학교에서 교원 1인당 학생 수는 OECD 평균과 큰 격차를 나타내고 있다. 모든 대학들은 종합대학의 형태를 유지하거나 종합대학으로 승격하기 위해 노력하고 있으며 각 대학마다 특정 분야에서 강점을 가지고 전문화, 특성화하는 것이 아니라 획일적인 과목과 유사한 커리큘럼 위주로 운영된다. 그러다보니 모든 학과가 학교 나름대로의 전문성을 반영하는 것이 아니라 예전부터 구축되어온 학교 서열에 따라 학과의 질도 암묵적으로 가정된다. 그러다보니 학교 간 경쟁유인도 없어지고 국가 통제 중심의 교육 시스템에서 대학의 자율성도 제한되어 있어 대학의 경쟁력 향상을 기대하기란 쉽지 않은 상황이다.

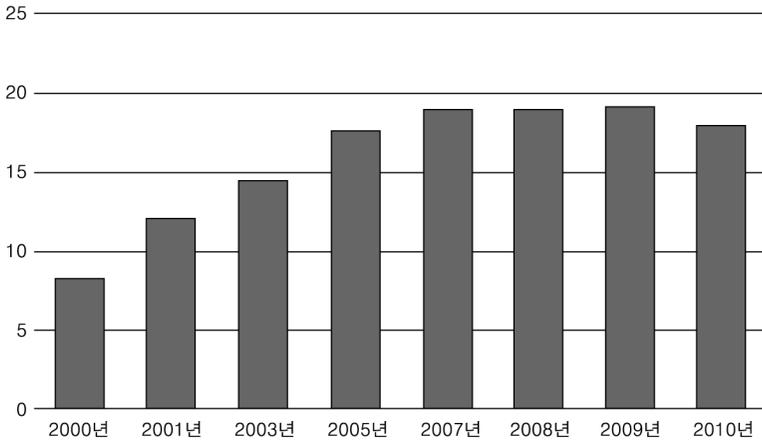
(3) 사교육 시장의 성행

과외와 선행학습 등의 사교육은 우리나라 현 교육체제의 문제점을 단적으로 보여주는 예라고 할 수 있다. 평준화정책으로 학교의 자율권이 박탈되고 정부의 규제와 지원 속에서 획일화된 교육 서비스를 제공하는 학교교육 시스템은 이미 학생과 학부모의 신뢰를 잃어 버렸다. 학교교육에 대한 불신과 학교교육의 부실화는 상대적으로 학생과 학부모들의 사교육 구매 수요를 증대시켰고 이는 사교육의 가격과 소비량을 모두 증대시키는 결과를 가져왔다.

사교육과 관련하여 먼저 지적해야 할 점은 사교육 자체가 나쁘다는 주장은 잘못된 것이다. 사교육은 교육 수요자의 요구를 충족시킨다는 관점에서 보면 훌륭한 것이다. 그리고 사교육은 공교육보다 효율적이다. 왜냐하면 서비스 가격과 서비스의 다양성 측면에서 사교육이 공교육보다 우월하기 때문이다. 다만 현재 우리나라 사교육시장이 너무 과다하게 발달해 있다는 점, 학교교육과 사교육을 동시에 받아야 하는 학생과 학부모는 노력과 교육비용을 중복 지출해야 한다는 점, 사교육에 교육이 너무 치중하게 되면 소득계층에 따라 교육기회의 불균형이 심화될 수 있다는 점, 사교육에 맞먹는 효율적인 교육 서비스를 제공하는 공식 학교의 정규교육이 부족하다는 점이 문제인 것이다. 그리고 사교육이 입시 위주의 지식 전달에는 효율적일지 모르지만 창의성, 사고방식의 훈련 등이라는 관점에서 결코 좋은 것으로 간주하기 어렵다.¹⁾

1) 안재욱 외(2011)

(단위: 조 원)



자료: 2005년 가격기준, 한국교육개발원, 교육과학기술부, 통계청

〈그림 2〉 실질 사교육비 총규모 추이

총사교육비 규모는 2005년도 가격으로 2000년 7조 1천억 원을 기록하였으나 2007년에는 20조 원으로 크게 증가하였다. 그 이후에도 2009년까지 증가폭은 감소하였지만 순규모 측면에서는 꾸준히 증가하였다. 2010년에는 20조 9천억 원으로 순규모 측면에서 전년도 대비 소폭 감소하였으나 이는 학령인구 감소에 따른 것으로 해석할 수도 있다. 더욱이 통계에 잡히지 않는 사교육비와 사교육을 위한 거래비용까지 생각한다면 실질적인 사교육비는 훨씬 클 것으로 예상된다.

선행학습에 대한 설문조사 결과의 자료를 보면 선행학습 등의 사교육을 발생시키는 요인이 무엇인지 보다 분명해진다. 선행학습도 선행학습 자체가 나쁜 것은 아니다. 선행학습은 특정 과목에 흥미를 느껴 본인 스스로 미리 준비하기를 원하든지 학교수업을 더 잘 이해하기 위해 미리 학습을 한다든지 이외에도 여러 가지 목적으로 이루어질 수 있다.

(표 5) 최근 1년간 선행학습 시작 동기

구 분		선행학습 시작동기						χ^2 (p-value)
		과학에 재능과 흥미로	학교수업이 선행학습으로 진행되어서	본인의 의사와 무관 (부모의 권유)	불안 해서	과학 시험 준비를 위해서	전체	
성별	남	12 (22.6)	4 (7.5)	19 (35.8)	6 (11.3)	12 (22.6)	53 (100.0)	5.047 (0.282)
	여	9 (42.9)	2 (9.5)	7 (33.3)	2 (9.5)	1 (4.8)	21 (100.0)	
	전체	21 (28.4)	6 (8.1)	26 (35.1)	8 (10.8)	13 (17.6)	74 (100.0)	
성적	상	11 (36.7)	0 (0.0)	11 (36.7)	2 (6.7)	6 (20.0)	30 (100.0)	7.216 (0.513)
	중	7 (21.9)	4 (12.5)	11 (34.4)	4 (12.5)	6 (18.8)	32 (100.0)	
	하	3 (25.0)	2 (16.7)	4 (33.3)	2 (16.7)	1 (8.3)	12 (100.0)	
	전체	21 (28.4)	6 (8.1)	26 (35.1)	8 (10.8)	13 (17.6)	74 (100.0)	
선행 학습 형태	과외	2 (40.0)	1 (20.0)	2 (40.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	5 (100.0)	11.099 (0.031)*
	학원	11 (23.4)	2 (4.3)	17 (36.2)	6 (12.8)	11 (23.4)	47 (100.0)	
	학습 지	1 (25.0)	1 (25.0)	1 (25.0)	0 (0.0)	1 (25.0)	4 (100.0)	
	대중 매체	5 (38.5)	1 (7.7)	4 (30.8)	2 (15.4)	1 (7.7)	13 (100.0)	
	독학	2 (40.0)	1 (20.0)	2 (40.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	5 (100.0)	
전체	21 (28.4)	6 (8.1)	26 (35.1)	8 (10.8)	13 (17.6)	74 (100.0)		

주: 1) 단위는 명수, () 안은 %

2) *: $p < .05$

자료: 최정선 외, 「선행학습과 성취도와의 상관성」, 『중등교육연구』 제19집, 2007.

물론 스스로 선행학습을 준비하는 것도 가능하다. 그러나 현재 우리나라의 선행학습과 관련한 사교육은 자신의 관심과 흥미에 따라 이루어지는 것이 아니라 학교교육이 정상적인 기능을 수행하지 못하면서 학교교육에 대한 불신감이 증폭되어 사교육시장에서 광범위하게 이루어지고 있다는 것이다.

이러한 선행학습은 학생들의 학교수업에 대한 흥미와 관심을 저하시키고 학교교육을 부실하게 만드는 악순환을 형성하게 된다. 그리고 이것은 다시 사교육시장에서 선행학습 경쟁을 야기하게 되는 것이다. 결론적으로 현재의 사교육 문제를 해결하기 위해서는 학교에서 교육수요자의 요구에 부응한 양질의 교육 서비스를 제공할 수 있는 학교교육의 정상화가 먼저 이루어져야 할 것으로 사료된다.

(4) 학생들의 해외유학 증가

현재 우리나라 교육은 교육의 중심이 여전히 공급자 위주라는 점에서 문제가 있다. 교육의 중심이 여전히 공급자 위주라는 점은 창의적 인재를 육성하고 수요자의 특성에 적합한 수월성 교육을 수행하는 데에 큰 장애로 작용한다. 창의성 및 수월성 교육이라 함은 각기 다른 개인의 교육적 니즈를 충족시켜 줄 수 있어야 하고 개인마다 다른 특성을 인정하는 열린 교육이 필요하기 때문에 수요자 혹은 학습자 중심의 교육방향을 정립할 필요가 있다. 그러나 우리나라의 교육방향은 여전히 국가중심의 공급자 위주로 진행되고 있다. 현 정부가 들어서면서 형식적으로는 수요자 중심의 교육을 표방하며 고교선택제나 고교다양화 300 프로젝트 등이 시행되었으나 실질적으로 수요자의 요구를 반영하지 못하고 있다.

근본적으로는 이러한 정책들은 국가에서 교육 수요자가 원하는 것을 알고 이를 공급할 수 있다는 그릇된 신념에서 시작된 정책이라는 가장 큰 태생적 한계를 안고 있다. 그런 맥락에서 학교의 다양성이 실제로 교육 수요자들이 원하는 다양한 학교를 공급하고 있는지도 의문시되며, 이와는 별개로 학교의 운영이나 학생의 선발방식이 국가의 통제에 의해 이루어지고 공급되는 관계로 수요자 중심의 교육과는 정책의 방향이 수렴하기 어려운 상황이다. 수요자 중심의 교육의 공급이 원활하지 않으면 세계화·자유화 시대에 교육의 수요자인 학생과 학부모들의 해외 교육기관 교육 프로그램에 대한 수요를 증대시켜 해외 유학생의 수를 크게 증가시키는 결과를 가져온다. 그리고 이는 경제적으로 대외 자본수지를 악화시키는 문제부터 시작하여, 기러기 아빠와 같은 가족해체 현상, 장기적으로는 국내의 두뇌유출을 심화함으로써 우리나라의 경쟁력을 악화시키는 요인으로 작용하게 된다. 우리나라의 초·중·고등학교의 해외 유학생 수는 꾸준히 증가하다가 2009년 금융위기 이후 줄어들었으나 다시 증가하는 추세이며 대학이나 기타 석·박사학위 해외 유학생의 수는 꾸준히 증가하고 있는 추세이다. 이에 따라 유학·연수로 인한 국제수지도 금융위기 이후 다시 증가하고 있는 추세이다.

특히 미국 내 국가별 유학생 비율을 보면 우리나라의 비중은 꾸준히 증가하고 있는 추세이다. 전체 유학생 비율 순위에서도 우리나라는 중국과 인도에 이어 3위를 기록하고 있다. 그러나 UN 2007년 자료 기준으로 중국의 인구가 약 13억 2천 466만 명, 인도의 인구가 약 11억 3천 402만 명인 것을 감안하면 인구대비 우리나라의 미국 유학생 비율은 상대적으로 월등히 높은 수준인 것을 알 수 있다.

〈표 6〉 연도별 유학생 현황, 유학/연수 수치

(명, 백만달러)		2005	2006	2007	2008	2009	2010
해외 유학생수	초등학교	8,148	13,814	12,341	12,531	8,369	8,794
	중학교	6,670	9,246	9,201	8,888	5,723	5,870
	고등학교	5,582	6,451	6,126	5,930	4,026	4,077
	대학	192,254	190,364	217,959	216,867	240,949	251,887
	학위과정	100,716	113,735	123,965	127,000	151,566	152,852
국내 외국인 유학생수	대학	22,526	32,557	49,270	63,952	75,850	83,842
	학위과정	15,577	22,624	32,056	40,585	50,591	60,000
유학· 연수 수치	국내수입액	12.6	28.0	44.9	54.4	36.3	37.4
	해외지급액	3,380.9	4,515.0	5,025.3	4,484.5	3,999.2	4,488.0
	유학 연수 수치	-3,368.3	-4,487.0	-4,980.4	-4,430.1	-3,962.9	-4,450.6

출처: 한국교육개발원 교육통계연보, 교과부 자체조사, 국립국제교육원, 한국은행 경제통계시스템

* '11년도 초,중,고 국외 유학생 수는 '12년 10월 한국교육개발원 발표 예정

* 국내 외국인 유학생은 '03년까지는 교육부 자체조사 결과이며 '04년 이후는 한국교육개발원 조사결과

* 국내 외국인 유학생 수(대학)는 '03년까지는 전문대학, 4년제 대학, 대학원대학에 재학 중인 외국인 유학생만을 조사하였으며 '04년도부터 전문대학, 4년제 대학, 대학원대학, 원격대학, 각종학교에 재학 중인 외국인 유학생을 모두 조사

* 초중등 교육의 경우 학년 기준 유학생 수, 고등교육의 경우 현재 해외거주 유학생 수 기준임

* 유학, 연수 수치는 초, 중, 고 및 대학생 이상의 유학생을 모두 포함하여 산정('11년도 자료는 10월까지의 잠정치임)

〈표 7〉 미국 내 국가별 유학생 비율

순위	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	중국 (15.4)	중국 (15.7)	중국 (16.0)	중국 (16.6)	중국 (17.7)	중국 (18.8)
2	인도 (13.9)	인도 (14.2)	인도 (13.5)	인도 (14.4)	인도 (15.2)	인도 (15.4)
3	한국 (9.2)	한국 (9.4)	한국 (10.5)	한국 (10.7)	한국 (11.1)	한국 (11.2)

순위	2004	2005	2006	2007	2008	2009
4	일본 (7.1)	일본 (7.5)	일본 (6.9)	일본 (6.1)	일본 (5.4)	캐나다 (4.4)
5	캐나다 (4.7)	캐나다 (5.0)	캐나다 (5.0)	캐나다 (4.9)	캐나다 (4.7)	일본 (4.4)
6	멕시코 (2.3)	멕시코 (2.3)	멕시코 (2.5)	멕시코 (2.4)	멕시코 (2.4)	멕시코 (2.2)
7	터키 (2.0)	터키 (2.2)	터키 (2.1)	터키 (2.0)	터키 (1.9)	터키 (2.0)
8	독일 (1.5)	독일 (1.5)	독일 (1.6)	독일 (1.5)	독일 (1.4)	사우디아라비아 (1.9)
9	영국 (1.5)	영국 (1.5)	영국 (1.5)	영국 (1.4)	영국 (1.3)	독일 (1.4)
10	브라질 (1.4)	브라질 (1.3)	브라질 (1.2)	브라질 (1.2)	인도네시아 (1.2)	브라질 (1.3)

* 출처: OECD Education at a glance, each year

* 주요국 인구 현황(UN, 2007년 기준)

- 중국: 약 13억 2466만명
- 인도: 약 11억 3402만명

(5) 고급인력 해외 유출 심화

앞에서도 언급한 바와 같이 문제는 해외 유학생의 증가가 국제수지의 악화뿐만 아니라 우수인재의 해외 잔류 등으로 인한 우수 핵심인력의 해외 유출을 야기하고 결국 우리나라 경쟁력 및 성장 잠재력을 저하시킨다는 데 있다. IMD 세계경쟁력 보고서는 해마다 각 나라별로 두뇌유출 지수를 발표하는데 지수는 0~10점 사이의 점수를 가지며 점수가 낮을수록 각 국가 인재들의 해외유출이 심하다는 것을 의미한다. 우리나라의 경우 두뇌유출 지수가 점차적으로 하락세를 나타내고 있으며 조사대상국 가운데 순위도 최근에 다시 낮아지고 있어 우리나라의 우

수인재 해외유출 문제가 심각한 것으로 판단된다. 고급인력의 해외유출 이유는 해외 유학생의 해외 잔류나, 국내 연구기관이나 고등교육기관의 경쟁력 부재와 글로벌화 수준 취약 등으로 고급인력의 국내취업 기피로 인한 해외이주, 우리나라 자녀 교육환경 불만족 등에 따른 고급인력의 해외이주 등 우리나라 교육의 문제로 인해 발생하는 요인이 크다. 따라서 이러한 문제들을 해결하지 못하면 고급두뇌의 해외유출은 가속화될 수밖에 없고 우리나라의 성장잠재력도 약화될 수밖에 없을 것으로 전망된다.

〈표 8〉 주요국의 두뇌유출 지수

연도 국가	1995	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
미국	8.51	8.55 (1)	8.96 (1)	8.25 (1)	8.19 (3)	7.88 (3)	7.84 (4)	7.22 (5)	7.07 (4)	6.64 (7)
한국	7.53 (4)	4.11 (39)	4.70 (39)	4.57 (23)	4.50 (44)	5.91 (25)	4.91 (40)	5.89 (19)	5.11 (27)	3.44 (48)
일본	7.46	6.83 (9)	6.00 (21)	6.23 (6)	6.77 (13)	6.53 (15)	6.75 (16)	5.70 (21)	6.24 (11)	6.39 (10)
싱가포르	7.22	5.58 (24)	6.85 (12)	6.12 (17)	7.14 (7)	6.59 (14)	6.93 (13)	7.08 (8)	6.62 (8)	5.78 (15)
핀란드	5.92	6.54 (12)	7.45 (5)	8.05 (2)	6.71 (16)	7.34 (6)	7.59 (6)	6.92 (11)	6.52 (9)	7.27 (2)
스웨덴	5.91	4.48 (35)	5.60 (27)	5.59 (22)	6.41 (21)	6.29 (19)	6.51 (18)	6.56 (12)	6.68 (7)	6.62 (9)
인도	3.00	3.15 (44)	5.53 (28)	5.98 (7)	6.97 (10)	6.25 (21)	6.76 (15)	5.50 (25)	5.11 (26)	5.73 (16)
중국	2.62	3.78 (40)	3.53 (46)	3.53 (27)	3.13 (55)	3.51 (54)	3.22 (57)	3.48 (46)	3.66 (42)	2.93 (52)

주: 1. 두뇌유출 지수는 0~10 사이의 값을 가지며, 0은 '두뇌유출이 국가 경제에 나쁜 영향을 미침'을 의미하고, 10은 '두뇌유출이 국가 경제에 영향이 없음'을 의미함

2. ()안은 전체 조사대상국 중 순위

출처: IMD, '세계경쟁력 연감', 연도별자료 추출.

(6) 고등교육기관의 낮은 경쟁력

고등교육기관의 경우도 제공하는 교육 프로그램의 다양성이 떨어지고 경제사회 환경의 변화에 부응하는 적절한 교육과정을 공급하지 못하여 수요자의 만족도는 낮은 것으로 나타났다. 대한상공회의소에서 시행한 대졸 근로자의 대학교육 만족도 조사에 따르면 ‘대학들이 획일화되어 있지 않고 강점 분야에서 전문화하고 있다’, ‘대학 교과과정이 기업의 수요에 따라 유연하게 바뀌고 있다’, ‘교수들은 새로운 이론 학습 및 교수방법 개선 등에 적극적이다’, ‘대학은 학생, 기업 등 수요자의 만족도를 높이는 데 관심이 많다’ 등 대부분의 문항에서 동의하지 않는다는와 전혀 동의하지 않는다는에 응답한 비율이 동의한다와 매우 동의한다에 대답한 응답한 비율보다 훨씬 높다는 사실을 알 수 있다.

이러한 결과가 발생하게 된 이유는 우리나라의 교육법체제가 너무 경직적이며 국가의 교육 개입 정도가 강해 국공립학교를 비롯한 사립학교의 자율권이 심각히 훼손되어 있기 때문인 것으로 생각된다. 이러한 경직적인 교육제도로 인하여 창의성 교육을 위한 유연하고 다양한 교육을 제공하기 어려우며 급속히 변화하는 사회 환경 속에서 적절한 교육 프로그램을 개발하기에도 어려움이 있기 때문이다. 실제로 국공립학교는 차치하더라도 사립학교의 경우까지 단위학교의 자율성이 심각히 훼손되어 있다. 따라서 관련법체제를 개정하여 단위학교의 자율성을 회복하여 창의성과 수월성 교육을 실현하고 교육기관의 경쟁력을 회복할 필요가 있다. 우리나라의 경우 고등교육으로 올라갈수록 사립학교의 비중은 점점 증가한다.

〈표 9〉 대학교 만족도 조사

	(1) 전혀 동의하지 않는다(%)	(2) 동의하지 않는다 (%)	(3) 보통이다 (%)	(4) 동의한다 (%)	(5) 매우 동의한다 (%)
산업계와 대학간 연계가 이뤄지고 있다.	17.5	35.7	35.3	8.5	3.0
대학교육이 이론에서 벗어나 사례와 실습 위주로 이뤄지고 있다	18.3	39.7	28.3	10.4	3.3
대학들이 획일화되어 있지 않고 강점 분야에 전문화하고 있다	9.9	31.3	33.5	20.3	5.0
대학 교과과정이 기업의 요구를 잘 반영하고 있다	19.4	40.9	30.1	7.7	1.9
대학 교과과정이 기업의 수요에 따라 유연하게 바뀌고 있다	15.5	38.1	31.9	12.3	2.2
교수들은 새로운 이론 학습 및 교수방법 개선 등에 적극적이다	14.5	33.5	36.4	13.0	2.6
대학은 학생, 기업 등 수요자의 만족도를 높이는 데 관심이 많다	7.9	29.6	40.6	19.0	2.9
나에게 맡겨진 업무를 수행하기 위해 대학교육을 받아야 한다	9.3	18.9	25.8	32.8	13.2
내가 다시 대학을 다닌다면 동일한 주 전공과목을 택하겠다	29.2	26.2	14.7	15.5	14.4
진로지도, 정보제공 등 취업 관련 학교 지원이 잘 이뤄지고 있다	12.7	31.9	33.6	17.3	4.5
직장에서 부족한 기능을 모교에 가서 보완교육을 받을 수 있다	46.3	33.1	13.7	5.2	1.7

출처: 대졸 근로자의 대학교육 만족도 조사, 대한상공회의소, 2006.7

하지만 사립학교의 경우에도 학교의 운영, 교원의 배치 등에서 국가가 설정한 과도한 규제를 준수해야 하는 관계로 사립학교 자율성의 의미가 유명무실해지고 획일화된 교육이 대부분이다. 고등교육기관은 사

회에 진출할 인력을 양성하고 글로벌화시대에 세계와 경쟁할 인력을 배출하는 곳이다. 그러나 상황이 이렇다 보니 우리나라 고등교육기관의 경쟁력은 초라하다. 요컨대 우리나라의 고등교육기관은 전문적인 우수한 인력양성이라는 본연의 목적을 달성하지 못하고 있으며 세계적으로 우수한 교육기관과 비교하여 볼 때 교육 경쟁력이 낮은 것으로 평가된다.

〈표 10〉 THE-QS 세계대학순위

순위	학교명(국가)			
	2004	2006	2008	2010
1	하버드대(미국)	하버드대(미국)	하버드대(미국)	케임브리지대(영국)
2	UC버클리(미국)	케임브리지대(영국)	예일대(미국)	하버드대(미국)
3	MIT(미국)	옥스퍼드대(영국)	케임브리지대(영국)	예일대(미국)
4	Caltech(미국)	(4=) MIT(미국)	옥스퍼드대(영국)	UCL(영국)
5	옥스퍼드대(영국)	(4=) 예일대(미국)	Caltech(미국)	MIT(미국)
6	케임브리지대(영국)	스탠퍼드대(미국)	임피리얼 칼리지(영국)	옥스퍼드대(영국)
7	스탠퍼드대(미국)	Caltech(미국)	UCL(영국)	임피리얼 칼리지(영국)
8	예일대(미국)	UC버클리(미국)	시카고대(미국)	시카고대(미국)
9	프린스턴대(미국)	임피리얼 칼리지(영국)	MIT(미국)	Caltech(미국)
10	ETH 취리히(스위스)	프린스턴대(미국)	컬럼비아대(미국)	프린스턴대(미국)
11~	∴	∴	∴	∴
한국 (순위)	서울대(119), KAIST(160), POSTECH(163)	서울대(63), 고려대(150), KAIST(198)	서울대(50), KAIST(95), POSTECH(188)	서울대(50), KAIST(79), POSTECH(112), 연세대(142), 고려대(191)
상위 100대 대학 중 각 국가별 대학 수				
미국	35	33	37	31
영국	14	15	17	19
호주	11	7	7	7

일본	4	3	4	5
홍콩	3	3	3	3
중국	2	2	2	2
싱가포르	2	2	2	2
한국	0	1	2	2

상위 200대 대학 중 각 국가별 대학 수

미국	62	55	58	53
영국	30	29	29	30
호주	14	13	10	8
일본	6	11	10	10
홍콩	4	4	4	5
중국	5	6	6	6
싱가포르	2	2	2	2
한국	3	3	3	5

* Source: The Times Higher Education Supplement and QS Ltd, each year © QS Quacquarelli Symonds Ltd.

* THE: 타임즈 고등교육 세계 대학 랭킹(Times Higher Education World University Rankings)은 전세계 상위권 대학들의 순위를 매긴 것으로 타임즈 고등교육(Times Higher Education, THE)에 의해 출판된다. 2004년부터 전세계 교육 순위를 매긴 출판물로, THE는 원래의 파트너인 QS(Quacquarelli Symonds)에서 2010년 분리되어 나왔으며, 인용 자료 정보를 톰슨 로이터스으로부터 받아서 새로운 랭킹 정보 방법론을 만들었다.

* QS: 영국의 대학평가기관으로 2004년부터 신뢰성 높은 세계대학순위를 발표하고 있는 QS(Quacquarelli Symonds)에서는 세계 700개 이상의 대학을 평가하는데 연구실적, 졸업생 평판도, 국제화수준, 교육의 질 등의 항목으로 분류해 세계대학순위를 집계하여 랭크하고 있다.

THE-QS 대학순위 평가에 의하면 2004년까지지만 해도 우리나라에서 세계 100위 안에 드는 대학은 하나도 없었다. 그나마 200위 안에 3개의 대학이 선정되었다. 2010년에는 상황이 나아져 100위 안에 2개의 대학이 포진하였으나 아직 선진국의 고등교육기관과 경쟁하기에는 역부족

으로 평가된다. 미국의 경우에는 100위 안에 압도적으로 많은 31개 대학이 선정되었고, 영국이 19개, 호주가 7개, 일본이 5개 대학을 100위 안에 진입시켰다.

또한 세계적으로 저성장·고실업이 세계경제의 새로운 패러다임이 되고 있는 현실에서 새로운 성장동력을 찾기 위한 국가간 경쟁도 치열해지고 있다. 새로운 성장동력(바이오, 나노, IT 등)을 개발하고 기후변화, 새로운 에너지원, 신약개발 등 새로운 사회적 수요에 대응하기 위해서는 고등교육기관의 연구 경쟁력이 필수적이다. 최근의 사회적 수요는 복합적 요인들이 융합하여 나타나는 현상으로서 연구분야도 학제적 혹은 융합적 영역에 속하는 경우가 많아 해당 분야에서 우리나라 고등교육기관의 경쟁력 향상이 절실하다. 하지만 우리나라 고등교육기관의 연구능력은 선진국이 걸어간 길을 빠르게 따라잡는 경로추종(path-following) 단계에 주력하고 있으며 새로운 경로를 찾는 경로창출(path-creating) 단계로의 진입이 어려운 상황이다. 경로창출 단계는 다분야 융합연구 부분을 통해 진입할 가능성이 크기 때문에 향후 학제간 혹은 융합연구에 대한 경쟁력을 향상시킬 필요가 있다.

지금까지의 우리나라 교육의 현황과 문제점을 요약하면 현재 우리나라의 교육체계의 문제는 어느 한 부분을 해결한다고 해서 바로잡을 수 있는 사안은 아니며 전반적으로 교육의 이념, 교육의 자원, 교육의 과정, 교육법 체제 등 모든 부분을 다 같이 개선하여야만 창의성과 수월성을 갖춘 인재를 양성하고 경쟁력 있는 교육기관의 육성도 가능할 것으로 생각된다. 이하에서는 창의적인 인재양성과 경쟁력 있는 교육기관 육성을 위하여 차기정부가 수행해야 할 정책과제는 과연 어떠한 것이 있는지 살펴보도록 한다.

3 ○ 창의적인 인재양성과 교육기관 경쟁력 향상을 위한 차기정부 정책과제

차기정부에서 수행할 정책과제는 우리나라 교육 시스템의 완전한 재구조화에 중점을 두고 장기적인 안목으로 단계적으로 교육정책을 추진할 필요가 있다. 교육방향, 교육자원, 교육과정, 교육제도가 긴밀히 연계되어 있는 만큼 서로 연계되어 부문들을 연결시켜 주는 포인트를 찾고 이를 개선하기 위한 노력이 필요하다. 현재 우리나라의 교육정책의 현실을 고려할 때 21세기에 맞는 교육을 실현하기 위한 가장 중요한 포인트는 바로 국가의 교육독점을 완화하는 것이다. 교육에 대한 국가의 통제 및 개입이 다양한 수요자 중심 교육 프로그램의 발전을 저해하고 교육기관의 경쟁력을 약화시키며 결과적으로는 창의성과 수월성을 겸비한 인재를 양성하는 데 실패하게 된 결정적 요인이다. 따라서 교육의 주권을 국가로부터 학교와 학생 및 학부모에게 환원하는 것이 당면과제라고 할 수 있다. 따라서 이하에서는 교육의 국가독점을 완화하여 창의적이고 우수한 인재를 양성하고, 세계적인 교육기관을 육성하기 위한 차기정부의 교육정책을 구체적으로 검토하기로 한다.

(1) 공급자규제 완화

1) 평준화정책의 재검토

평준화정책은 1974년 시행되어 현재까지 지속되고 있으며 우리나라 교육정책의 근간이 되고 있다. 평준화정책은 학력의 하향평준화를 초래하는 등 부정적인 측면이 크게 나타났고, 더군다나 창의성과 다양성이 중요시되는 현재의 패러다임에는 적합하지 않은 정책으로 퇴화하였다.

35년 넘게 지속되어 온 평준화정책은 학교 간 경쟁, 교원 간 경쟁을 없애고, 다양한 특성을 가진 다른 수준의 학생들을 한 교실에서 수업하게 함으로써 교육의 획일성을 양산하며 학력의 하향평준화를 가져왔다. 학생 개인의 학력 수준과 소질을 무시한 채 이질적인 아이들을 한 곳에 모아 두고 똑같이 가르친다는 것 자체가 어불성설이다. 교사는 교육의 눈높이를 맞추기 어렵고 수준이 천차만별인 학생들은 학교수업을 따라가기 어렵다. 학생들 수준에 맞는 적절한 수준의 교육과 같은 효율적인 자원배분은 상상하기 어렵다. 정상적인 수업진행이 힘들어지면서 학력의 하향평준화가 진행된다. 효과적인 학교 운영 및 교육과정은 교육 수요자와 직접적으로 만나는 학교 단위의 자율적 행위에 의해서 구현될 수 있다. 정부가 전지전능한 신과 같이 모든 것을 결정할 수는 없다.

평준화정책은 국가가 모든 것을 효율적으로 달성하리라고 보는 잘못된 믿음 속에 국가의 통제와 개입이 교육시장에 실현된 정책이라고 할 수 있다. 국공립학교뿐만 아니라 사립학교까지 평준화정책의 범위에 포함시킴으로써 사립학교의 자율성과 다양성도 제한되었다. 평준화정책은 당시 일본의 학구제와 학교구제를 참고하였으나 일본의 경우 사립학교를 강제 배정군에 포함시키지는 않았다는 점에서도 큰 차이가 있다.

21세기의 창의적이고 유능한 인재양성을 위해서는 먼저 평준화정책을 폐지하는 결단이 필요하다. 사실 평준화정책이야말로 정부의 재정 결함보조금이라는 울타리 안에서 부실 사립학교들의 존립을 가능하게 만들어 주고 사립학교의 경쟁력을 저하시킨 근본적 원인이라고 할 수 있다. 평준화정책의 전면적 재검토가 어렵다면 일단 사립학교에 대해서 만이라도 평준화정책을 재검토하고 점차 국공립학교로 확대해나가는 방안을 고려할 필요가 있다.

2) 사립학교의 자율성 강화

민간회사의 설립과 운영에 국가가 개입하는 것이 적절하지 못한 것처럼 사립학교의 경우에도 국가가 통제하는 것은 이치에 맞지 않는다. 사립학교는 설립자의 의사와 재산으로 독자적인 교육목적을 구현하기 위하여 설립된 학교다. 따라서 설립자는 학교의 운영과 처분의 자율적 권리를 가져야 하며, 정부는 이러한 사학의 자율권을 인정해야 한다. 그러나 현재 규제일변도의 정부 개입은 사립학교에까지 확대되어 사립학교의 입시전형, 등록금, 학생선발권 등에까지 규제를 확대하였으며 이로 인하여 단위학교의 자율성과 경쟁유인을 없애고 교육의 창의성과 다양성을 저하시키는 데 일조하였다. 교육과정에 대한 국가의 개입은 저마다 다른 능력과 개성을 가진 학생들은 획일적인 교육내용으로 지도하고 단위학교의 자율성과 경쟁유인을 제약하기 때문에 교육의 경쟁력 확보를 기대하기에는 애초부터 어쩔 수 없는 한계를 가지고 있다. 학교교육이 교육 수요자들의 요구에 부응하지 못하면서 앞에서 언급한 것처럼 사교육과 해외유학 등 탈학교화현상이 지속적으로 발생하고 있는 것이다.

현재 정부에서는 학교의 다양성을 확대한다는 취지에서 여러 종류의 학교형태를 도입하고 있다. 과학고등학교, 외국어고등학교, 자율형사립고, 자율형공립고, 기숙형 공립고교, 마이스터고교, 사교육없는 학교, 과학중점학교, 학력향상중점학교, 교과교실제학교 등 학생과 학부모도 혼란스러울 정도로 너무 많은 형태의 학교들이 범람하고 있다. 이럴 바에야 정부는 사립학교에 대한 규제를 풀고, 사립학교가 자율적으로 사회적·경제적 여건과 학생·학부모의 요구에 맞는 다양한 교과과정을 운영하여 특성화된 학교교육을 제공하도록 하는 것이 낫다. 학생들은 스스로 원하는 학교를 선택해 진학하면 되고, 학교들은 학생들의 선택을 받기 위해 노력하게 되므로 교육의 질도 향상될 것이다. 물론 혼자

는 이로 인해 사교육비가 오히려 증가하는 것을 염려할 수도 있겠다. 하지만 현재 사교육시장은 거의 포화상태에 이르러 더 이상 큰 폭으로 증가하기도 힘들 뿐만 아니라,²⁾ 사교육비 절감은 학교교육의 만족도를 증가시켜 사교육 수요를 줄여야만 가능한 문제로서, 여타의 단기적이고 근시안적인 정책으로는 해결할 수 없는 문제이다. 따라서 장기적인 관점에서 시간은 걸리더라도 자율과 다양성을 기반으로 하는 학교교육의 내실화에 중점을 두는 것이 사교육비 절감과 해외유학 수요 감소 차원에서도 올바른 방향이라 할 것이다.

구체적으로는 사립학교의 자율화를 위해서는 교육과정 및 학교 운영의 자율화, 교원 임용 및 배치 등의 자율화, 교육예산 및 집행의 자율화 등이 보장되어야 한다. 각각의 자율성이 보장되어야 단위학교에서 창의적인 교육과정을 고안하고 그에 필요한 교원을 충원·배치하며 결과적으로 창의적인 인재를 육성할 수 있는 기반이 마련될 수 있을 것이다.

이는 고등교육이라고 해서 크게 달라지지 않는다. 전체 대학(전문대, 교육대학 제외) 183개에서 사립학교의 수는 153개에 이른다(2011년 기준). 교육 수요자들이 요구하는 교육의 질과 수준이 다양해지고 있기 때문에 대학은 다양한 교육수요에 맞춰 교육 프로그램을 차별화하고 다양화할 필요가 있다. 모든 대학들이 획일적으로 백화점식 종합대학을 지향할 필요도 없다. 선택과 집중의 원리를 활용하여 각 대학이 특정분야에 특성화하고 전문화하는 전략이 필요하다. 연구중심의 고등교

2) 중학교(고등학교, 전문계고 포함)의 사교육 참여비율은 2007년 74.6%(55.0%), 2008년 72.5%(53.4%), 2009년 74.3%(53.8%)를 각각 기록했으며, 2005년도 가격으로 환산한 총사교육비 규모는 2007년 19조 800억 원, 2008년 19조 500억 원, 2009년 19조 1천 500억 원을 기록한 것으로 나타났다. GDP 대비 총사교육비 비율은 2007년 2.05%, 2008년 2.04%, 2009년 2.03%를 기록하였다.(자료: 통계청)

육기관이 있다면 교육중심의 고등교육기관이 존재할 수 있으며 따라서 대학원 중심의 교육기관 혹은 학부 중심의 교육기관이라 하더라도 해당 분야에서 최고의 전문기관으로 성장할 수 있는 기반이 마련되어야 한다. 그러나 현재와 같이 정부의 개입이 심한 상황 하에서는 모든 대학들이 정부의 보조금을 받고 획일화된 교육을 제공하고 정부의 지시에 따라 온실 속의 화초처럼 운영된다. 그러다 보니 경쟁유인도 존재하지 않는다. 따라서 대학의 학사, 학생선발 등에서 대학의 자율권을 보장하여 학생의 선택을 받기 위해 대학 스스로 학생들이 원하는 교육과정을 개발하고 대학들이 서로 경쟁할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다.

한편 국공립학교의 경우에는 설립주체가 국가와 지방자치단체이므로 사립학교의 수준의 자율성 보장이 쉽지는 않을 것이다. 하지만 사립학교의 자율성 확대로 사립학교의 경쟁력이 향상되면 같은 학력단계의 교육 서비스를 제공하는 국공립학교의 경우 교육성과의 격차를 회복하기 위해서라도 자율성과 책무성이 보장되어야 한다는 필요성을 인식할 수 있을 것이다. 따라서 국공립학교에서도 다소 시간은 걸리지만 점진적인 자율성 확대를 기대할 수 있을 것이다.

〈표 11〉 학교급별 사립학교 비중(2011년 기준)

	합계(학교 수)	국립	공립	사립	사립비중
초등학교	5,882	17	5,789	76	1.29%
중학교	3,153	9	2,497	647	20.52%
고등학교	2,282	13	1,240	909	39.83%
대학교	340	41	9	275	80.88%

자료: 교육통계연보

(2) 교육제도 개선

1) 3불 정책 재검토

사회에서 필요한 창의적이고 유능한 인재배출을 위해서는 고등교육기관의 전문성과 글로벌화가 필수적이다. 그러나 현재 우리나라의 고등교육기관은 각종 규제로 경쟁력을 키워나가기 어려운 형편이다. 고등교육기관 규제의 근간에는 3불 정책이 자리 잡고 있다. 3불 정책이란 1999년 도입된 대학 입학제도 및 공교육 제도의 근간을 형성하는 교육정책으로 기여 입학제 금지, 대학별 본고사 금지, 고교 등급제 금지 등 3가지를 말한다. 이전부터 3불 정책 재논의에 대한 요구가 있었지만 노무현정부에서는 평준화정책이나 교육의 공공성이라는 교육철학으로 인하여 이를 다시 거론하는 것이 쉽지 않은 일이었다. 그러나 이명박 정부에 들어오면서 자율화·다양화를 위한 정책적 틀(고교 다양화 300 프로젝트, 고교선택제, 교과교실제, 입학사정관제 등)과 대입 3단계 자율화 방안이 마련되고 있는 만큼 대학의 학생선발에 있어서 어떤 형식으로든지 3불 정책에 대한 개선은 필요하다고 할 것이다. 대학수학능력시험 및 초중고 학업성취도 평가 성적 원자료가 공개되어 지역별·학교별로 학력차가 드러나고, 대학에서도 입학사정관제를 활용하여 자율적인 기준에서 학생 선발이 가능한 상황이므로 일단 대학별 본고사 금지와 고교 등급제를 먼저 재검토할 필요가 있다. 기여입학제의 경우는 국민적 반감이 있을 수 있어 제도적 보완 등을 마련하여 단계적으로 폐지하는 방안을 추진할 필요가 있다.³⁾

3) 성태제(2007)

2) 대학입시제도 개선

현재 우리나라 단위학교의 교육과정은 대부분 대학입시에 중점을 두고 있는 것이 현실이다. 따라서 대입제도의 근본적인 변화가 없으면 창의성, 수월성 교육도 한계가 있을 수밖에 없다. 예컨대, 대입제도의 개선이 없으면 학생 스스로도 학습의 중심이 국·영·수 중심의 대입으로 초점이 맞추어 질 수 밖에 없으며 이러한 경우 초중등 교육의 대부분이 대입을 위한 획일적인 교육으로 구성될 수밖에 없다. 창의적인 인재육성을 위한 정책이 다양하게 시행된다고 하여도 현행 대학입시제도의 변화가 없다면 실제로 학교 안에서 행해지는 교육은 과거의 교육방식과 크게 다르지 않을 것이다.

21세기 지식경제와 글로벌사회에서 고등학교나 대학교의 교육 프로그램을 다양화, 전문화, 특성화하기 위해서는 대입제도도 다양화, 전문화, 특성화할 필요가 있다. 따라서 현재 수학능력시험 중심의 입시제도를 개선하여 다양한 전형을 통해 창의적인 인재를 선별할 수 있는 대학입시제도를 마련할 필요가 있다. 그런 의미에서 현재 시행 초기단계인 입학사정관제는 좋은 사례가 될 수 있다. 입학사정관제는 다른 입시제도에 비해 다양한 입시 기준을 적용할 수 있기 때문에 학생들의 창의성과 잠재력을 종합적으로 평가할 수 있다는 장점이 있다. 학생들이 한 분야에서라도 최고가 되고 능력을 인정받을 수 있다면 대학에 진학하여 자신의 원하는 분야를 개척하고 자신의 능력을 더욱 발전시킬 수 있는 시스템을 구축하는 것이다. 여기서 가장 중요한 것은 학생선발에 있어서 대학의 자율성을 보장하는 것이다. 입학사정관제의 시행도 대학이 자율적으로 결정하는 것이지 정부가 나서서 강제하는 것은 바람직하지 않다. 대학이 스스로 학생선발의 자율권을 가지고 다양한 방식으로 학생을 평가하고 뛰어난 학생들을 서로 영입하기 위해 경쟁을 하게 되면 대학 스스로도 교육 서비

스의 품질을 제고하려는 인센티브가 작용하기 때문에 고등교육기관의 경쟁력도 함께 향상시킬 수 있는 계기가 될 것이다.

구체적으로는 현재 시행중인 수학능력시험의 비중을 감소시키거나 자격 시험화하고, 대학 자율로 입학사정관제를 확대한다든가, 대학의 특성이나 과에 따라 해당과목이나 대학이 학생의 잠재력을 평가할 수 있다고 판단하는 자료만을 통해서도 학생을 선발할 수 있도록 하여 학생들 스스로 자신의 특성에 맞는 입학전형을 선택하여 준비할 수 있도록 하고, 현재 한 번으로 주어진 시험의 응시기회를 가능한 여러 번 부여하여 응시자가 자신의 역량을 충분히 발휘할 수 있도록 설계할 필요가 있다.

3) 대학구조조정

대학구조조정의 경우 이전 정부부터 현 정부에 이르기까지 정부 주도의 정책이 중심이 되어 추진되어 왔다. 우리가 여기서 명심해야 할 점은 대학구조조정의 목적이 대학의 특성화·다양성을 통한 대학 경쟁력 강화에 있다는 것이다. 결국 이는 대학 스스로의 노력에 의해 완성될 수 있는 것이지 정부의 정책으로 해결하는 데에는 한계가 있다는 것을 의미한다. 대학의 구조조정은 대학마다 다르게 적용되어야 하며 일방적이고 획일적으로 추진되는 정부주도의 정책은 문제가 될 수 있다.⁴⁾ 예컨대 획일적인 대학정원 감축 정책은 현재의 대학정원으로 경쟁력이 있는 학교에까지 영향을 미치게 된다. 또 정부지원과 구조조정을 연계시킬 경우 정부지원이 사라지면 다시 예전의 문제로 회귀할 가능성도 배제할 수 없다. 현재의 문제를 야기한 가장 큰 원인은 대학 진입과 퇴출 시스템의 미비라고 할 수가 있다. 1997년 대학설립준칙주의

4) 유현숙 외(2009)

로 대학의 설립 및 진입에 대한 요건은 규정하였지만 대학의 퇴출에 대한 규정은 명확히 제도화되지 못한 것이 현재의 구조조정을 야기한 가장 큰 원인이라 할 수 있다. 대학구조조정 목적이 대학의 경쟁력 강화라고 한다면, 정부가 직접적으로 관여할 것이 아니라 대학의 생존을 시장에 맡기는 것이 타당할 것이다. 요컨대 대학의 자율권을 확대하고 획일적 규제는 개선하여, 대학이 자율적으로 학생선발, 등록금 및 기타 학사운영 등을 결정하여 스스로의 판단과 책임 하에 경영할 수 있도록 하되, 자립이 불가능한 경우에는 시장에서 퇴출될 수 있도록 제도를 정비하는 것이 올바른 정책방향이라고 할 것이다. 말하자면 교육 소비자인 학생과 학부모의 선택이 대학의 운명을 결정하도록 하는 것이 가장 바람직한 방향이라고 할 수 있다.

현행 제도에서는 대학을 포함한 학교를 설립하기는 어렵지 않아도 법인의 청산, 해산 등을 통해 구조조정을 하기는 어렵다. 현행 제도 하에서 대학에 투자하는 일은 상대적으로 쉽지만 법인의 청산, 해산 등을 통하여 투자를 철회하거나 투자자금을 회수하고 빠져나오는 일은 거의 가능하지 않아 대학 스스로의 구조조정을 어렵게 하고 있는 것이다. 즉 퇴출의 길이 막혀 있기 때문에 경영에 어려움을 겪고 있더라도 청산 절차를 밟지 않는다. 대학을 설립하면서 많은 자원을 투입한 설립자는 투자자금의 일부라도 회수하기를 원하지만 사실상 그런 길이 없기 때문에 자발적인 구조조정이 더욱 늦어지고 있다. 따라서 대학구조조정을 위해서는 청산을 통해 설립자가 남은 투자자금을 회수할 수 있도록 법령을 개정하여 자발적인 대학구조조정을 유도할 필요가 있다. 일단은 부실대학으로 판정된 대학의 경우 조속히 강제 해산하는 절차를 밟아야 할 것이며 여의치 않을 경우 인근 학교와의 통합도 고려해야 한다. 단 학교통합이 기존의 정상적인 대학에 악영향을 미치지 않는

지 사전에 충분히 검토할 필요가 있으며 이후에는 투자자금 회수 금지 조항을 폐지하여 대학의 자발적인 구조조정이 이루어질 수 있도록 유도할 필요가 있다.

4) 다학제적 분야 간 융합연구의 새로운 거버넌스 창출

우리나라의 경우 융합연구의 연구거점 형성이 미흡하며 아직 미국이나 일본처럼 규모의 경제를 달성하기는 부족한 상황이다. 우리나라 융합연구거점은 정부만의 지원 프로그램에 머무르고 있으며 지원 규모 또한 규모의 경제를 달성할 수 있는 연구거점을 설립하기에는 부족한 상황이다. 융합형 연구라고 하더라도 연구이름에만 융합연구라는 타이틀이 들어가고 실제로 여러 학문 분야의 연구인력이 다 같이 참여하는 인력융합형 연구는 드문 것이 현실이다. 또한 우리나라 연구거점의 경우 연구과제의 아이디어도 탑다운(Top-down) 방식으로 선정이 되고 정부지원의 한계에 따른 한시적 거점이 대부분이라는 문제점을 가지고 있다.

따라서 차기정부에서는 정부지원 중심의 융합연구에서 민간기업의 참여를 유도하는 방안을 검토할 필요가 있다. 연구거점의 상시적 운영과 지속가능한 연구활동을 위하여 정부-민간기업-고등교육기관이 연합하여 연구거점의 새로운 거버넌스를 창출하고 상향식·하향식의 쌍방 간 의견조율을 통하여 자유로운 아이디어를 구상할 필요가 있다. 부족한 정부지원은 민간기업의 자발적 지원으로 보충하되 연구성과로 얻는 수익은 공유하여 연구조직이 장기간 연구에 몰입할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다. 그리고 미국이나 일본의 경우 거대 연구거점은 리더십과 연구력을 동시에 갖춘 국제적인 인물을 중심으로 형성되는 것이 일반적이다. 우리나라의 경우 연구거점을 형성할만한 주도적 인물이 많지 않다. 따라서 연구거점 형성의 초기단계에서는 필요한 경우 해외의 유명 인사를 초빙하여 연구거점의 설립과 정착에 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

(3) 시장규제 완화 및 경쟁유인제도 도입

1) 교원양성제도 개선

현재 교원양성제도는 교육대학교나 사범대학교 등을 통한 폐쇄적 양성제도를 기반으로 하고 있다. 학생의 창의성과 수월성을 향상시키기 위해서는 교사의 역할이 결정적이다. 창의성 및 수월성 교육을 위한 교사의 전문성과 교수법이 충분히 뒷받침되어야만 창의적이고 유능한 인재를 육성할 수 있다. 따라서 차기정부에서는 21세기에 맞는 창의성과 수월성 교육이 가능한 교원을 양성할 수 있도록 교원양성기관을 개방하고 교원양성기관의 교육 프로그램을 일신할 필요가 있다.

현재 논의되고 있는 교원전문대학원의 도입을 긍정적으로 고려할 필요가 있다. 교원전문대학원제는 4+2 혹은 2+4의 교원양성제도를 도입하여 대학의 다양한 전공자들과 실무적·사회적 경험이 많은 전문가들이 교직으로 전환할 수 있도록 하는 것이다. 이는 폐쇄적인 교직의 자격을 넓히고 다양하고 전문적인 인력을 교원으로 채용하여 학생들에게 보다 다양하고 실용적인 교육이 가능할 것으로 예상된다. 뿐만 아니라 기존의 교사양성 프로그램에 창의성 교육을 위한 교수법 등과 같은 창의성 수업을 위한 프로그램을 강화할 필요가 있다. 서울교대, 경인교대, 교원대 등의 커리큘럼을 살펴보면 각 개별 과목 위주의 교육 프로그램으로 구성되어 있다. 서울창의성 교육방법이나 창의적 교수방법 등에 대한 프로그램은 전무하다. 경인교대의 ‘창의성 체험과 다문화 교육’이라는 과목만이 창의성을 명시적으로 표시한 교육 프로그램으로 유일하다. 따라서 교사양성 기관에서 학생들에게 창의성 교육을 실현할 수 있는 전문적인 교원을 양성할 수 있도록 ‘창의성 교육의 이해’, ‘창의성 교육의 그래픽 적용’ 등 창의성 관련 교육 프로그램을 적절하게 배치하여 운영할 필요가 있다. 뿐만 아니라 교대나 사범대의 경우 졸업자 모두에게 교사자격증을

수여하기보다 졸업자의 질을 관리할 수 있도록 교사자격증을 받을 수 있는 기준을 마련하는 방안을 모색할 필요가 있다. 요약컨대, 창의성과 다양성 교육을 위한 교수 방법을 강화하고 실무능력도 향상시킬 수 있도록 교사양성 프로그램에 변화가 필요한 것으로 생각된다.

〈표 12〉 서울교대, 경인교대, 교원대의 커리큘럼

서울교대		경인교대		교원대		
교양		교양		전공		
필수	철학의 이해	인문 과학	언어로 보는 인간과 세계	초등 교육 학	기본(각 과 교육론)	
	현대사회와 윤리		문학 속의 세상 보기 [택 1]		초등교육론★	
	언어와 문화		철학 이야기		아동발달의교육적이해★	
	실용작문		현대사회와 윤리문제 [택 1]		초등교직및교과논술특강★	
	한국의 역사와 문화		대인 관계와 의사소통		초등학급관리	
	세계의 역사와 문화		문학과 예술 읽기		초등수업설계	
	현대사회의 경제		미디어와 소통 문화		초등특수교육	
	현대수학의 기초		남북 통합과 한반도의 미래		초등영재교육	
	자연과 학개론		다문화 시대의 종교		아동생활과 사회	
	건강과 스포츠		한국 사상의 지평 [택 1]		교과 교육 및 실기	예체능 실기
	영어회화		세계 역사와 문화의 이해			초등과학교육방법론
	교실영어		한국사의 재조명			초등영어교육방법론
	실용영어		우리 역사의 이해			초등사회교육방법론
	정보과학의 이해와 응용		경기지역의 이해 [택 1]			초등국어교육방법론
	사회봉사		지구촌의 생존 전략			초등미술교육방법론
선택	인 · 어문학	정치와 생활	초등도덕교육방법론			
	사회과학	생활속의 경제원리 [택 1]	초등수학교육방법론			
	자연과학	한국 근대사의 이해	초등음악교육방법론			
	생활과학 · 예술	한국 생활문화사	교실영어교육			
	외국어	동서 문명의 만남과 교류	초등체육교육방법론			
	자유선택	대중문화의 이해	초등실과교육방법론			
전공		생활과 법률	초등통합교과방법론			
교육의 역사 · 철학적 기초		환경과 인간 생활	초등특별활동 및 재량활동			

초 중 고 학 교	특수아동의 이해		인터넷 시사경제 [택 1]	심화	
	교육과정과 수업	자연 과학	생활속의 수학	초등 교육 학 심화	초등교직리더십
	아동발달과 학습		수학 문화사 [택 1]		초등교육과정론
	교육과 사회		아동물리여행		통합교육론
	생활지도와 상담		생활속의 화학		초등교육철학
	학교와 학급경영		인간생활과 생물학		학습과개인차심리학
	교직실무		지구와 우주 [택 2]		초등교육사
	교육학교육선택		현대 수학의 이해		초등교육연구법
초등도덕교육론	레크리에이션 수학		초등학교문화연구		
교 과 교 육 별 활 동	초등도덕교육의 실제		테크놀로지와 수학		초등교육과정개발론
	초등국어교육의 이해		환경 과학		초등교육과 사회변화
	초등국어교육의 실제 및 한자·경필·판서지도		놀이 과학		초등교수학습
	사회과 교육개론		발명 과학 [택 1]		초등생활지도
	사회과 교육방법		영어 커뮤니케이션		초등디지털교수자료제작
	초등수학교육의 이해		영어회화		초등학생상담실습
	초등수학교육의 실제		생활과컴퓨터		교육용게임과 시뮬레이션의 활용
	초등과학 교육론	외국 어 · 생활 과학	중국어와 중국 문화		교직발달과 장학
	초등과학교육의 실제		일본어와 일본 문화		학교평생교육운영론
	초등게임활동 지도법		독일어와 독일 문화		학교조직의 이해
	초등체육교과 교육론		프랑스어와 프랑스 문화		초등교육문제세미나
	초등체조활동 지도법		한국 음식 문화		한국전래동요·동화의이해
	가창교육론		한국의 야생화		초등국어심화
	초등음악이론	놀이 공작 여행		초등영어심화	
	기악교육론	생명과 환경 [택 1]		초등도덕심화	
	초등음악 지도법	예술 · 체육	신체표현활동		초등사회심화
	초등미술교육론		포크 댄스 / 배드민턴		초등수학심화
	회화교육		한국 음악 이야기		초등과학심화
	조소교육		서양 음악 이야기		초등실과심화
	가정생활과학교육		현대 미술 여행		초등음악심화
원예와 생활기술	동서 미술 감상 [택 1]			초등미술심화	
초등영어교육론	자유선택 [택 1]		초등체육심화		
초등영어지도법	봉사활동				
초등CT교육교재 연구	전공				

	초등CT교육 방법론	교과교육
	통합교과 및 특별활동	교과실기
	실기, 실험	창의적 체험과 다문화교육
	교육실습	교직
		교직이론
		교직소양
		심화과정
		교육실습

2) 교원평가제도 개선

앞에서도 언급하였지만 우리나라 교원의 경우 전문성의 저하가 심각한 수준이고 평준화정책 등 교육 전반에 팽배한 획일성으로 인해 실제 창의적 교육이 가능한지도 의문시된다.

차기정부에서는 교원의 전문성을 제고하기 위해서는 또 다시 새로운 정책을 추진하기 보다는 현재 도입하여 추진하고 있는 교원평가제와 교원성과급제를 보완하여 시행하는 것이 효율적인 것으로 생각된다. 현재 시행중인 교원평가제는 우리나라 관례상 교사 동일 그룹 내 온정주의와 학생, 학부모의 눈치 보기 등으로 교원평가의 객관성과 공정성이 확보될 수 있는지에 대해서는 논의의 여지가 있다. 또한 평가방식의 활용에 있어서도 평가결과에 따라 교원들에게 연수기회를 부여한다고 하지만 평가결과를 인사나 보수 등에 직접적으로 연계되지 않고 있다. 미국의 경우 교원평가에서 전문성에 문제가 있는 교사로 판정되면 문제해결을 위한 재할 프로그램이 제공되고, 그래도 개선의 여지가 없다고 판단되면 해고 혹은 재임용여부 대상으로 고려된다. 기업도 시장에서 소비자들의 요구를 충족시키지 못하고 이익을 창출해내지 못하면 시장에서 퇴출되기 마련이다. 우리나라의 교원능력개발평가에서도 전

문성과 수업능력이 뛰어난 교사에게는 승진 및 금전적 보상이 제공되지만 부적합한 교사의 경우에는 적절한 조치, 최악의 경우에는 교단에서 퇴출되는 방안도 함께 고려되어야 할 것이다.⁵⁾ 현재는 별도로 시행 중인 교원성과급제는 교원평가제와 마찬가지로 경쟁을 통한 전문성 강화라는 같은 목적으로 이루어지는 평가임에도 불구하고 별개의 평가제도도로 나누어 시행되는 것으로 자원낭비의 소지가 있다. 교원성과급제는 교원의 성과를 보수와 연계하고 있는 만큼, 교원능력개발평가제와 교원성과급제를 통합하여 교원평가와 보수를 자연스럽게 연계하여 시행하는 방안이 더욱 효과적일 것으로 판단된다.

〈표 13〉 주요국의 교원평가제도 평가결과 활용방안

	미국	영국	중국	일본	한국
승진	○	○	○	○	-
재임용	○	-	-	○	-
자격갱신	○	-	-	-	-
임금조정	○	○	-	○	-
성과급	○	-	○	○	-

주: 김소영(2008), p47에서 인용

3) 교육시장 개방

앞에서도 언급한 바와 같이 해외 유학생 수의 증가, 고급두뇌유출 등의 문제를 해결하기 위해서는 국내에서 세계적인 경쟁력을 갖춘 고등기관을 양성하여 창의적이고 유능한 인재를 국내에서 배출하고 고급두뇌의 유출을 방지하여야 한다. 이를 위해서는 교육 서비스 시장에서

5) 한국교육개발원(교육정책포럼 통권 197호)

도 교육기관 간에 경쟁을 통해서 질 높은 교육이 이루어질 수 있는 기반이 구축되어야 한다. 우리나라 교육시장의 경우 과도한 교육수요와 국가의 보호조치로 인하여 교육 서비스의 공급자인 단위학교는 경쟁의 유인이 거의 없다. 따라서 해외 유학에 대한 수요를 국내로 전환하고 우리나라 고등교육시장의 경쟁력 강화를 유도하기 위하여 고등교육시장을 적극적으로 개방할 필요가 있다. 외국의 우수 교육기관을 통하여 선진 교육 프로그램을 국내에 소개하고 궁극적으로는 자유경쟁체제를 촉진시킴으로써 우리나라 교육기관의 경쟁력을 향상시킬 수 있다. 이를 통하여 우리나라 대학의 규범과 관행 및 기준도 선진화하여 기존의 로컬 스탠더드에서 글로벌 스탠더드로 한 단계 업그레이드하는 기회가 될 것이다. 현 정부도 경제자유지역을 중심으로 우수 외국학교 유치를 위해 노력하고 있지만 주목할 만한 성과는 없는 상황이다. 외국학교 유치를 위한 실제적인 효과를 달성하기 위해서는 관련 규제 개혁이 시급한 상황이다. 외국학교법인의 과실송금이 금지되고 외국학교법인의 회계기준도 교육과학기술부 장관이 정하는 기준을 따르도록 규제하고 있어 현 상황에서 실제로 우수한 외국학교들이 우리나라에 진입하기란 쉽지 않다. 따라서 관련 규제는 과감히 개선하여 과실송금을 허락하고 외국학교법인의 회계기준도 사용할 수 있도록 개정하여 외국의 우수한 학교를 유치할 수 있는 기반을 구축하여야 한다. 과실송금의 경우는 세제와 연계하여 잉여금을 국내 교육기관에 재투자하는 경우는 세금을 면제하되 해외로 송금하는 경우는 과세하여 국내에 재투자하는 유인을 마련하고, 외국학교법인의 회계기준에 대한 규제는 철폐하는 대신 일년에 한 번 회계감사보고서를 작성하도록 요구하는 방안을 생각해볼 수 있다.

유수의 외국교육기관 유치 경쟁은 각 국가별로도 치열하게 이루어지

고 있다. 이미 아시아권 여타 국가들도 외국기관유치를 위하여 다양한 인센티브를 제공하고 있으며 상당한 성과를 거두고 있다. 우리나라의 경우도 유치 초기단계에는 세제혜택, 설립부지 지원, 민간기업과의 연계 등 다양한 유인책을 고려할 필요가 있다.

〈표 14〉 아시아권 국가의 외국대학 유치 정책 비교

	싱가포르	중국	두바이	한국
영리학교 법인설립	가능	가능	가능	불가
재정지원	Duke(3억 불), MIT(1억불) 등	해당 자료 없음	7천 500만 불	400억 원
세금	세금 면제	세금 면제	세금 면제	수익사업에 세금 부과
기타 혜택	<ul style="list-style-type: none"> 부지 무상제공 연구비 50%지원 정부가 비용차입 보증 등 행정적 편의제공 	<ul style="list-style-type: none"> 부지 무상제공 건설비용 제공 민간기업과의 합작설립 	<ul style="list-style-type: none"> 부지 무상제공 졸업 후 입사를 전제로 장학금을 주는 기업 스폰서제도 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 지자체가 홍보 및 학생 유치 지원 설립비용 부분지원 가능
성과	<ul style="list-style-type: none"> 스탠퍼드, MIT, 존스 홉킨스 등 35개 대학 유치 	<ul style="list-style-type: none"> 스탠퍼드, 노팅엄 등 100개 이상 해외대학 유치 · 교류 	<ul style="list-style-type: none"> 미시간, 호주공대 등 20개 대학 유치 	<ul style="list-style-type: none"> 광양 네덜란드 물류대학 분교 설립

자료: 최석준(2011)

4) 영리법인 허용

영리법인은 고객의 요구에 보다 빨리 대응하고 고객의 서비스의 질도 비영리법인보다 높은 것이 일반적이다. 비영리법인이 도덕적이고 소비자 이익을 위해 일을 더 잘할 것이라는 것은 잘못된 사회적 인식에 불과하다. 비영리법인은 영리기관에 비해 태생적으로 자원을 낭비할 가능성이 높으며, 주인이 없는 관계로 구성원의 이익이 고객의 이익

보다 우선하여 대고객 서비스의 질이 낮아진다.⁶⁾ 교육시장에서도 영리법인을 도입한다면 교육 수요자인 학생을 위한 교육 서비스의 질이 높아지고 교육 수요자의 요구를 충족시킬 수 있는 다양한 교육 프로그램을 제공할 수 있을 것이다.

비영리법인 교육기관과 달리 영리법인 교육기관은 영리를 목적으로 하는 만큼 여러 가지 경로로 투자자금을 모으고, 세금을 납부하며, 이 해당사자보다는 주식소유자의 이해를 더 중요시하는 특징을 가진다. 현재 우리나라에는 영리법인 대학이 전무하다. 반면에 미국에는 상당수 영리법인 대학이 비교적 잘 운영되고 있다. 영리법인 대학을 허용하는 것은 근본적인 차원에서 고등교육의 다양성에 기여할 수 있다. 영리법인 대학은 시장에서 생존해야 한다. 그렇게 하기 위해서는 시장에서 수요자의 요구에 따라 교육과정, 인사제도 등을 과감히 변경하여 시장의 요구에 민첩하게 적응해야 한다. 무엇보다도 영리법인 대학은 산업계의 기술적인 요구에 민첩하게 대응할 수 있는 효율적인 전문 직업인력 양성 기관으로서 기존의 비영리법인 대학과는 다른 차별화된 교육 서비스를 제공할 수 있을 것이다. 대학교육 또는 고등교육의 다양화는 언제나 필요한 정책이다. 그러나 그런 정책을 정부가 주도하여 추구하면 그때부터 다양화는 정부가 요구하는 획일화로 변질되게 된다. 그러므로 영리법인 대학은 고등교육의 다양화에 기여할 수 있고 기술 변화에 빠르게 대응할 수 있다. 그 결과 영리법인 대학은 기업이나 산업계의 요구에 다른 어떤 대학보다 효율적으로 대응할 수 있다. 기술이 급변하는 환경 속에서 기업이나 산업계의 인력에 대한 수요는 빠르게 변할 수밖에 없다. 영리법인 대학은 시장의 작은 변화에도 민감하게 반응

6) 폴 헤인(1997)

할 것이기 때문에 기업이나 산업계의 변화 요구에 빠르고 효과적으로 대응할 수 있을 것으로 판단된다.

앞에서도 언급한 바와 같이 우리나라에서는 국내교육기관의 설립은 물론이고 외국교육기관의 유치에 있어서도 영리법인을 허용하지 않고 있다.⁷⁾ 따라서 단계적으로라도 영리법인의 교육시장 진출을 도입할 수 있도록 관련법을 개정하여야 할 것이다. 구체적으로는 경제자유구역 등 특정 지역을 중심으로 영리법인의 도입을 시행하여 이를 전 지역으로 확대해가는 방법이나, 고등교육에만 한정하여 영리법인을 도입하되 점차적으로 고등학교나 기술학교 등으로 확대해 나가는 방법 등을 고려할 수 있다.

(4) 정보공개 강화

교육의 창의성 및 다양성을 실현하고 능력 있는 인재를 양성하기 위해서는 교육기관의 자율성을 확대하고 경쟁을 강화하는 것이 필요한 일임은 앞에서 언급하였다. 그러한 교육기관의 자율성이 자칫 교육기관의 방임과 비리로 이어지는 것은 경계할 필요가 있다. 그렇기 때문에 교육의 자율성에는 항상 교육의 책무성이 뒤따르는 것이며 이를 위해 정보공개를 강화할 필요가 있다.

교육기관의 정보공개는 교육의 수요자와 공급자에게 모두 이득을 가져다준다. 정보의 공개로 교육의 성과가 대중에게 공개됨으로써 교육의 공급자는 교육 서비스의 지속적인 개선과 혁신을 추구하며 경쟁을 지속할 수 있게 해주며 학교 운영의 투명성을 유지할 유인을 가진다. 또한 사회와 기업의 요구에 맞는 적절하고 현실적인 교육 프로그램 및

7) 제주자치도 영어교육도시에 위치하는 국제학교의 경우는 예외

시대변화에 부응하는 새로운 프로그램을 개발할 수 있는 유인을 제공한다. 교육 수요자의 입장에서도 정보의 공개는 수요자가 학교를 선택할 때 활용 가능한 정보의 폭을 넓혀주며 해당 학교에 입학하여도 학교로부터 양질의 서비스를 지속적으로 제공받을 수 있다는 예측을 가능하게 해준다는 점에서 긍정적으로 작용한다.

우리나라의 경우 초중등교육에서는 학교알리미 서비스를 통해 정보를 공개하고 있으며 고등교육의 경우 대학알리미를 통해 정보를 공개하고 있다. 정보공개 초기에 비하면 공개되는 정보의 양이나 기술방식은 많이 향상되었으나 향후 창의성 및 수월성 교육과 연계하여 추가적으로 정보의 공개를 확대할 필요는 있다. 고등교육기관의 경우 특성화·전문화 교육을 지향하면서 현재는 대학 전체의 취업률만 공시하고 있는 것을 학과별로 나누어서 공시하여 해당 학교의 해당 학과에 진학하려는 교육 수요자에게 충분한 정보를 제공할 필요가 있다. 대학의 자율성 확대와 더불어 등록금 산출내역과 지출내역도 보다 세부적으로 공시할 필요가 있다. 초중등교육기관의 경우 현재 교육과정의 공시가 단지 교과목의 나열에 치중하고 있으나 향후 해당 교과목의 커리큘럼 및 창의성 교육과의 연관성 등을 함께 공시하고 해당 학교의 학교 운영제도도 함께 공개할 수 있는 방안을 추진할 필요가 있다.

정책추진 로드맵

	1년차	2년차	3년차	4년차	5년차
공급자규제 완화					
- 평준화정책 폐지(지방 → 수도권, 사립 → 국공립) ¹⁾					
- 사립학교의 자율성 강화 ²⁾					
교육제도 개선					
- 3불 정책 폐지 ³⁾					
- 대학입시제도 개선 ⁴⁾					
- 대학구조조정 ⁵⁾					
- 융합연구의 새로운 거버넌스 창출 ⁶⁾					
시장규제 완화 및 경쟁유인제도 도입					
- 교원양성제도 개선 ⁷⁾					
- 교원평가제도 개선 ⁸⁾					
- 교육시장 개방 ⁹⁾					
- 영리법인 허용 ¹⁰⁾					
정보공개 강화					
- 정보공시 항목의 확대 ¹¹⁾					

- 1) 사립학교에 대한 평준화정책 폐지를 1, 2, 3년차에 시행하고 국공립학교에 대한 평준화정책 폐지를 3, 4년차에 시행
- 2) 교원임용 및 배치의 자율화를 1년차에, 교육예산 및 집행의 자율화를 2년차에, 교과과정 및 학교 운영의 자율화를 3년차에 시행
- 3) 대학본고사 및 고교등급제 폐지는 1, 2년차에 기여입학제 폐지는 3, 4, 5년차에 걸쳐 장기적으로 추진할 필요
- 4) 수험능력시험의 자격시험화 혹은 비중감소와 대학전형방법의 다양화 등을 1, 2년차에 시행
- 5) 부실대학 강제 해산 및 합병유도는 1, 2년차에 청산제도 개선은 1, 2, 3년차에 걸쳐 시행
- 6) 리더십과 연구력을 갖춘 국제적인 인물 영입은 1, 2년차에, 정부-민간기업-고등교육기관 연합체구성은 2, 3년차에 시행
- 7) 교육대학교의 창의성 교수 프로그램 강화는 1, 2년차에 교원전문대학교 도입은 2,3년차에 시행
- 8) 교원성과급제를 교원능력개발평가제에 통합하는 정책을 1년차에 시행하고, 교원평가를 교원의 승진, 임용, 성과급과 연계하는 방안을 1, 2년차에 추진
- 9) 교육시장을 경제자유지역으로부터 여타지역으로 단계적으로 개방하는 정책을 1, 2, 3년차에 시행하고, 과실승급규제 폐지 및 외국학교법인 회계제도 인정은 1년차에 즉시 시행
- 10) 영리학교법인 허용도 경제자유지역으로부터 여타지역으로 단계적으로 확대하여 1,2,3,4년차에 시행
- 11) 초중등학교의 과목별 커리큘럼 공시, 학과별 취업률 공시, 등록금 산정내역 및 지출내역 세부공시 등을 1, 2년차에 시행

참고문헌

- 교육과학기술부(2012), ‘2012년 2월 대학정보 공시(6개 항목)’, 보도자료
- 권혁철(2010), “색다른 통계로 보는 한국: 교육비 부담”, CFE Report No. 120
- 김미란(2010), “대학의 교수임금체계와 업적평가제도: 실태조사”, 「대학교수 노동시장 분석」, 한국직업능력개발원, pp.103-126
- 김미숙(2007), “[교육시론 평준화 제도 내에서 수월성 교육은 불가능한가?], 한국교육개발원
- 김영철 외 4인(2006), “창의적 인재 양성과 효율적 교육체제 구축”, 21세기 한국 메가트렌드 시리즈Ⅳ 06-11, 정보통신정책연구원
- 김정래(2009), “개인교습, 이른바 사교육의 규제, 과연 정당한가?”, CFE 정책모니터 No. 09-13
- 김정래(2011), “교육경쟁력 제고를 위한 방안”, CFE Report No. 152
- 김정래(2011), “평준화 정책 폐지해야”, CFE 2012 정책제안-007
- 김호동(2006), “교육시장 개방에 따른 국내사학의 교육경쟁력 강화방안”
- 대한상공회의소(2006), 『대졸 근로자의 대학교육 만족도 조사』
- 대한상공회의소(2006), 『대학 교육에 대한 기업 만족도 조사』
- 대한상공회의소(2006), 『주요국의 교육혁신 동향 및 시사점』
- 배호순(2011), “‘학교 자율화’ 관련 정책에 대한 평가적 고찰”, CFE Report No.160
- 서울대학교 교수협의회(2007), 『국가경쟁력 강화를 위한 고등교육 정책연구』
- 배호순(2011), “‘평준화교육정책’에 대한 평가적 고찰”, CFE Report No. 167
- 서지영 외 13인(2009), 『대학경쟁력이 국가경쟁력이다』, 나라경제

- 손유미 외 3명(2008), “고등교육산업 경쟁력 제고 방안 연구”, 한국직업능력개발원.
- 신준우 외 2명(2010), “외국인 인재 유치 및 활용을 위한 정책 모형 연구 - 고등교육기관을 중심으로”, 「한국콘텐츠학회논문지」, 10(3), pp.423-435
- 신중섭(2011), “국가의 대학 재정 지원 중단해야”, CFE 2012 정책제안-016
- 신중섭(2011), “사교육 해법, 학교교육정상화로 풀어야”, CFE 2012 정책제안-018
- 신태진(2010), “대학경영 혁신을 위한 발전적 개선방향과 과제: 고등교육국책·특성화 사업의 사례분석을 중심으로”, 「교육정치학연구」, 17(4), pp.147-174
- 신현석 외 2인(2008), “창의적 인재양성을 위한 교육체제의 구축”, 인력개발연구, 10(2), pp.83-108
- 안재욱 외(2011), “교육관계법 개정방향과 개정안”, 한국경제연구원
- 유현숙(2005), “미국의 대학경쟁력 유지의 한 방안: 재정운용의 효율화”, 한국교육개발원
- 이명희(2010), “교원능력개발평가에 대한 이슈와 제언”, CFE 정책모니터 No.09
- 이미숙(2005), “다양성과 창의성의 가치에 기반한 수월성교육 실천방안”, 「교육연구정보」, 통권 제47호, pp.23-32
- 이석열(2008), “언론기관의 대학평가 문제점과 개선방안 탐색-중앙일보의 평가를 중심으로”, 「교육종합연구」, 6(1), pp.45-67
- 이승진(2011), “교사 양성제도의 국가 간 비교 연구”, 경인교육대학교 교육대학원
- 이 영(2008), “교육산업의 장애요인과 개선방안”, 2008년 경제학 공동 국제학술대회

- 이영련(2007), “세계 주요 국가들의 대학평가체제 비교와 한국의 대학평가 개선 방안”, 『사회과학연구』, 46(1), pp.66-137
- 이영무(2005), “연구역량 측면에서 본 한국 대학의 국제경쟁력”, 대학교육
- 정영기(2011), “외국교육기관회계기준개발과 정책적 제언”, 『재무와회계정보저널』, 11(1), pp.23-51
- 조형근(2010), “이명박 정부의 교육정책 진단과 대안 제시”, CFE Report No.140
- 최석준(2010), “글로벌 교육경쟁력 제고를 위한 교육서비스 역량강화방안 연구”, 2010정책연구개발산업, 교육과학기술부
- 최재성(2006), “대학강의 실태 분석을 통한 대학교육 경쟁력 제고방안 - 전국 100개 대학 강의실태와 현황 분석을 중심으로”, 2006 국정감사 정책자료집-1
- 하영석(2005), “국제화 측면에서 본 한국 대학의 국제경쟁력”, 대학교육
- 한국교육개발원(2004), 『교육의 경쟁력 제고 측면에서 본 한국교육의 과제』, 2004 한국교육평론
- 한국교육개발원(2007), 『통계로 본 한국교육- 한국교육의 경쟁력』, Vol 1
- 한국교육개발원(2009), 『세계의 수월성 교육 요약』
- 한국교육과정평가원(2010), 『교과서의 창의성과 다양성을 어떻게 구현할 것인가?』
- 한국교육개발원 교육통계서비스, ‘연도별 고등교육기관 외국인 교원 수 추이’, 『2011 간추린 교육통계』
- 한국교육개발원 교육통계서비스, ‘교원 1인당 학생 수’, 『2011 간추린 교육통계』
- 한국직업능력개발원, 『대학교수 노동시장 분석』, 2010. 11

-
- Richard Levin, “〈글로벌아카데미〉 일류 대학들 세계화에 힘 쏟는다”, 뉴
스위크한국판, 744호, 2006.08.29
- Ko Nomura & Osamu Abe(2010), “Higher education for sustainable
development in Japan: policy and progress”, International Journal
of Sustainability in Higher Education, 11(1), pp.120-129
- Kyung Hee Kim(2006), “Can We Trust Creativity Tests? A Review of the
Torrance Tests of Creative Thinking(TTCT)”, Creativity Research
Journal
- Olaf Winkel(2010), Higher education reform in Germany - How the aims of
the Bologna process can be simultaneously supported and missed,
International Journal of Educational Management, 24(4), pp.303-313
- OECD(2004), FIRST RESULTS FROM PISA 2003 EXECUTIVE SUMMARY
- OECD(2010), PISA 2009 RESULTS: EXECUTIVE SUMMARY
- OECD(2011), Education at a glance
- Richard Lynch & Paul Baines(2004), “Strategy Development in UK Higher
Education: Towards resource-based competitive advantages” ,
Journal of Higher Education Policy and Management, 26(2)
- Tim Mazzarol & Geoffrey Norman Soutar & Michael Sim Yaw Seng(2003),
“The third wave: future trends in international education” , The
International Journal of Educational Management, 17(3), pp.90-99

국가경쟁력 향상을 위한 전문인력 양성 방안

Bitzro Learning Design, 소장 고기정

요약

.....

1. 문제제기

□ 21세기 인력양성 동향

- 21세기 지식사회에서 우리나라의 복지사회 건설 및 선진국 진입의 기반이 되는 경제 성장 동력은 ‘사람’임.
- 선진국들은 21세기 지식사회에서 국가경쟁력의 핵심이 우수한 인재의 양성이라고 판단하고 교육경쟁력을 향상시키기 위해 많은 노력을 기울이고 있음

□ 지식사회의 인재유형

- 21세기는 전문가 시대로서 다양성을 중시하는 지식사회는 창의적이고 자율적인 전문인재를 요구함
- 새로운 유형의 산업 분야에서 요구되는 역량과 지식, 기술 등 직업준비도를 높이는 전문인력 양성 체계를 갖추는 것은 지식사회 교육정책의 화두가 되어야 함

□ 문제제기

- 우리나라의 인재양성은 성장기 학교교육과 대학입시에 초점이

맞추어져 있어서 지식사회의 전문가 시대를 대비한 전문인력 양성 체계는 부실한 상황임

- 지식사회에서는 전문성이 중요한 자산이라는 점에서 전문성 추구 교육, 전문인력 양성 교육정책에 대한 논의가 필요한 시점임

2. 전문인력 양성 현황과 문제점

□ 체계적 진로지도 및 진로교육 부재

- 전문인력 양성의 시작은 각자의 적성과 능력에 맞는 진로를 정하는 것으로서 생애 초기에 개인별로 의미 있는 진로지도가 이루어지는 것이 중요함
- 그러나 우리 초중등학교 교육에서는 개별 학습자들이 자신의 적성과 능력에 적합한 전문분야를 선택하고 진로를 탐색하여 결정할 수 있도록 지원하는 진로지도 및 교육 시스템이 부실한 상황임

□ 학교교육과 산업현장의 괴리 및 인력수급의 불일치

- 학교교육과 일자리를 연계하는 직업교육체제의 확립은 이명박 정부의 주요과제 중 하나로서 선취업 후진학 제도를 도입하여 고졸취업에 대한 사회적 관심을 불러일으키는데 비교적 성공한 것으로 보여짐
- 그러나 아직 고등학교, 대학 등의 학교교육과 일자리의 연계가 미흡한 것으로 평가되고 있음. 산학협력을 높이기 위한 여러 가지 방안이 논의되고 있으나 취업률을 높이기 위한 것이 아니라 지식 위주의 학교교육과 현장의 경험을 연계하여 좀 더 수준 높은 교육경험이 이루어질 수 있도록 하는 것이 필요함

- 전문성 획득 지원 교육의 질(Quality)에 대한 논란
 - 대학 및 대학원 교육의 개선 노력이 계속되고 있지만, 교육의 질 보다는 외형적이고 성과중심적인 변화에 치우친 경향이 있음
 - 전문 연구인력의 연구역량 향상을 위한 정부 주도 사업들이 종료되는 시점이어서 교육과 연구의 질적인 향상에 기여하는 새로운 사업의 준비가 필요함
 - 과학, 기술 분야는 미래의 잠재적인 발전 가능성을 고려한 인재 양성이 필요하다는 점에서 국가 전략기술 발전 분야와 연계한 전문인재 양성이 요구됨

- 생애주기에 따른 지속적인 전문능력개발 부족
 - 우리나라 근로자들의 직업능력향상을 위한 교육참여율은 OECD 평균에도 미치지 못하는 것으로 나타나 지식사회의 평생교육의 중요성을 제고할 필요가 있음

3. 국가 경쟁력 향상을 위한 전문 인력 양성 방안

(1) 기본 방향

- 생애주기를 고려한 진로-학습-일의 연계
- 개별화와 현장 중심의 수요자 선택 교육 지향
- 질 중심 교육 지향
- 개방성과 유연성 기반

(2) 주요 정책방안

□ 내실 있는 진로교육체제 구축

○ 교과통합 진로교육 정착

- 교과통합 진로교육 운영 및 학교 진로교육 프로그램의 체계화
- ‘학습-진로-일’의 상호 연계를 지원하는 교육과정 활성화
- 진로교육 통합교과과정 지침 개발
- 자율적 통합교과과정 운영 및 수업자료 개발
- 현장중심적인 교육자료 확보
- 교과통합 진로교육의 지원을 위한 지속적 R&D 수행

○ 진로지도 및 진로교육 담당교사의 전문성 확보

- 교원양성 및 재교육과정에 “진로와 직업” 교과 필수 과목 지정
- 고등교육 단계의 진로교육 담당 전문 인력 양성 프로그램 신설
- 진로교육 상담 전문가 인증체계 구축 및 자격 취득자의 활용성 강화

○ 개인별 맞춤 진로지도와 진로상담

- 정기적인 적성검사, 진로 상담의 활성화를 통한 맞춤형 진로지도

○ 교과통합 진로교육 관련 법개정 및 지원체제 확보

- 교과통합 진로교육의 실시를 위한 법적 근거 확보
- 진로교육 관련 범부처적 협의체 구성

○ 가정, 학교, 지역사회, 산업체 등 범사회적인 진로교육 문화 정착

- 진로 체험 프로그램 확대 및 참여 실적 인정
- 진로교육 및 전문성 계발을 위한 산업현장과의 연계 체제 구축

□ 일류 전문인 양성을 위한 전문이력의 평생관리

- 재능발굴 및 관리 시스템 구축
 - － 진단-학습-평가를 통한 재능발굴 및 계발 관리
- 개인별 평생 경력 관리 체제 구축
 - － 생애 초기부터 재능발굴과 계발, 진로선택과 학습활동, 구직 활동과 취업 현황 등 개인의 모든 경력 관련 이력 정보를 원 스톱으로 관리하는 시스템을 구축하여 전 생애 동안 개인의 전문성 개발과 관리가 일관성 있게 이루어질 수 있도록 함

□ 다양한 유형의 전문인력 양성을 위한 교육 시스템 내실화

- 선취업 후진학제도의 내실화를 통한 직업교육체제 정착
 - － 마이스터고, 특성화고 교육의 질적인 수준 향상과 내실화
 - － 양질의 후진학 교육 시스템 정착
 - － 지역 전문고+브랜드전문대학+지역산업의 협력체제 구축
 - － 신(新)기업문화 정착
- 대학과 대학원 교육을 포함한 고등교육 재구조화와 품질 개선
 - － 사회변화와 교육의 국제화 및 세계화, 평생교육의 필요성 등에 적극 대응하는 유연하고 개방된 학사제도 구축
 - － 교육과정의 질적인 개선과 개방
 - － 학교와 산업현장의 연계를 통한 산학협력 내실화
 - － 교육 및 연구지원 인력확보
 - － 대학의 취업지원 기능 강화
 - － 대학의 국제화에 대한 정부 차원의 지원 강화

- 전문역량의 지속적 갱신을 지원하는 계속교육 시스템 구축 및 내실화
 - 고등교육 수준의 중등 후 비고등교육기관 육성
 - 산업수요를 고려한 전통적 양성훈련기관의 재구조화
 - 산업수요를 중심으로 고등교육 수준의 중등 후 비고등교육기관 육성
 - 중등 후 비고등교육기관의 질관리와 연계한 재정 지원
 - 성인학습자를 위한 대학의 고등교육 기회 확대
 - 대학의 성인 직업교육 훈련 기능 확대
 - 대학의 직업훈련 프로그램에 대한 고용보험기금 지원 확대
 - 전문역량 향상을 위한 성인의 계속교육 활성화 지원 상담 인프라 구축
 - 내실 있는 훈련 상담을 위한 상담, 정보 인프라 확충
 - 전문성 향상을 필요로 하는 성인들을 대상으로 하는 전문 훈련 상담 인력의 양적 확대를 지원하며, 훈련 상담 기능 강화
 - 전문인력 양성을 위한 직업, 훈련 상담원의 전문성을 제고하기 위한 전문 특별교육과정의 개설 및 운영 지원

- 전문인력 양성을 위한 지원체제
 - 국가인적자원 조기경보체제 구축
 - 인적자원 통계 및 인력수급전망에 대한 정보 생성과 관리
 - 미래 숙련 기술 및 사회변화에 대한 조기 인식을 통해 인재양성 시스템을 융통성 있게 재구축한다.
 - 국가 R&D 로드맵과 연계한 고급인력양성체제 구축
 - 전문 분야별 국가 R&D 로드맵과 연계한 인력양성 사업 지원 선정

－ 우수 연구 인적자원의 확대

○ 합리적인 재정지원

－ 초과수요 인력 부분에 대한 교육투자에 재정 지원을 우선 배정한다.

－ 융복합 학문 및 혁신 학문 분야에 대한 선제적 투자를 통해 교육 서비스의 신속히 개선하여 산업현장 수요에 적극적으로 대처하도록 한다.

－ 개인 주도의 평생직업교육훈련에 대한 지원 실시

－ 중견기업, 강소기업의 고졸 채용을 적극 지원하기 위해 기업 중심의 인센티브를 제공한다.

○ 법제도 개선 및 행정 업무부서 정비

1 문제제기

21세기 지식사회에서 우리나라의 복지사회 건설 및 선진국 진입의 기반이 되는 경제 성장 동력은 ‘사람’이다. 물적인 자본을 기본으로 했던 시대와 달리 지식사회는 지식을 기본적인 생산조건으로 하고 있다. 지식사회에서 사람은 지속가능한 사회발전의 원동력인 새로운 지식이나 아이디어를 생산하는 주체이기 때문에 우수한 인적자본을 확보하는 것은 사회발전 및 국가경쟁력 확보를 위해 매우 중요한 문제라고 할 수 있다. 오늘날 선진국들은 21세기 지식사회에서 국가경쟁력의 핵심이 우수한 인재의 양성이라고 판단하고 교육경쟁력을 향상시키기 위해 많은 노력을 기울이고 있다.

그런데 지식사회에서 필요로 하는 인재는 지난 시대인 산업사회의 인재 유형과 다르다. 대량 생산이 중요했던 산업사회에서는 일정 수준의 능력을 지닌 표준화된 노동인력을 원했다면, 다양성을 중시하는 지식사회는 창의적이고 자율적인 전문인재를 요구한다. 기술발전과 지식산업의 등장으로 사회가 고도화되고 세분화되면서 21세기는 가히 전문가의 시대가 될 것으로 예상된다. 전통적으로 전문가는 일반인들이 접근하기 어려운 고급 지식과 경험을 바탕으로 소수의 분야에 국한된 특별한 집단의 사람들이었다. 그러나 인터넷과 SNS 등 정보통신 기술의 발달 덕분에 일반인들도 소수 전문가들의 전유물이었던 고급 정보에 쉽게 접근하고, 집단 지성 등을 통해 전문가들의 경험을 공유할 수 있게 되면서 전문가에 대한 인식이 달라지고 있다. 즉, 전문적인 정보만으로 전문가가 되는 것은 아니며, 전문가도 지속적으로 새로운 지식과 경험을 갱신할 필요가 있다는 것, 또 전문가는 더 이상 선택된 소수의

집단이 아니며, 다양성이 존중되는 지식사회에서는 누구든지 다른 사람들과 차별화되는 어느 특정분야에서 요구하는 전문성을 획득하면 전문가가 될 수 있다는 것 등이다.

산업사회에서 정보화사회를 거쳐 지식사회로 발전하고 있는 우리사회의 산업현장에서 지식산업이 차지하는 비중은 앞으로 더욱 빠르게 확대될 것이며, 전통적인 산업 분야도 기술발전예 따라 고도화되고 첨단화될 것이다. 이에 따라 각자의 특성과 능력에 맞는 전문성을 갖는 것이 지식사회의 중요한 생존 조건이 되고 있다. 사회가 세분화되면서 점점 더 전문화되는 분야에서 필요로 하는 인력은 보편적인 지식이나 기술을 갖춘 사람이 아니라 첨단의 지식과 기술을 바탕으로 전문성과 숙련도가 높은 창조적인 근로인력이 될 것이다. 전문성은 체계적이고 고도화된 학습과정을 통해서 얻어질 수 있는 높은 수준의 역량과 숙련도를 의미한다. 따라서 지식산업 분야의 일자리가 아무리 많이 창출되어도 각 분야의 특수성과 전문성에 적합한 역량을 갖춘 근로인력이 부족하다면 새로운 산업의 발전이 사회의 성장과 발전으로 이어지는데 한계가 있다. 따라서 새로운 유형의 산업 분야에서 요구되는 역량과 지식, 기술 등 직업준비도를 높이는 전문인력 양성 체계를 갖추는 것은 지식사회 교육정책의 화두가 되어야 한다.

그러나 현재 우리나라의 인력양성 체계와 교육정책은 이와 같은 시대적 요청을 제대로 반영하지 못하고 있다고 보인다. 우리의 인력양성 체계는 지난 1995년의 5.31 교육개혁을 기점으로 적어도 외형적으로는 큰 변화가 있었다. 교육개혁 이전의 교육이 보편적 정규교육을 중심으로 공급자 위주의 교육에 초점이 맞추어져 있었다면, 신자유주의에 기초한 5.31 교육개혁 이후의 교육은 교육수요자의 다양한 선택권과 열린 평생학습사회를 지향하는 교육 패러다임을 강조하였다고 할 수 있

다. 이후 여러 정권을 거치면서 각 정부들의 철학적 경향의 차이에도 불구하고 정보사회로의 시대적 변화에 대비하여 국민들에게 양질의 교육 서비스를 제공함으로써 개인 및 국가의 경쟁력을 강화하겠다는 교육개혁의 취지는 대체로 일관되게 유지되어 왔다고 볼 수 있다. “인재대국”을 표방하면서 출범한 이명박 정부의 교육개혁도 여기서 크게 벗어나지 않는다. 경쟁과 수월성을 지나치게 추구한다는 일부 비판도 있지만, 교육의 질적 수준을 향상시켜 국가 경쟁력을 강화하고, 사회적 소외계층을 배려함으로써 교육형평성을 추구하기 위한 다양한 정책들을 추진하였으며, 고졸취업 문화를 정착하여 학벌 위주의 사회분위기를 일신하고 선취업 후진학 생태계 조성을 적극 시도하는 등 나름대로 교육의 변화를 이끌어왔다고 할 수 있다.

하지만 이명박 정부 역시 이전 정부들과 마찬가지로 메가트렌드적인 사회변화에 따르는 교육의 시대적인 요구를 반영하는 교육정책 추진에 한계가 있었다고 판단된다. 저출산, 고령화 등으로 인한 인구구조의 급격한 변화, 정보통신 기술의 발전에 따른 유비쿼터스 기반으로의 발전, 세계화의 가속화, 등을 바탕으로 산업구조가 재편되고 지식사회로 더욱 빠르게 발전하고 있는 사회 변화의 흐름을 직시하고 거시적이고 장기적인 관점에서 보다 근본적인 교육제도를 개혁하려는 시도가 필요함에도 불구하고, 우리의 교육정책은 여전히 산업사회의 공교육 제도를 중심으로 입학사정관제, 무상급식, 반값 등록금 등과 같은 학교교육현장의 현안 해결에 교육정책의 초점이 맞추어져 있다는 것이 문제이다.

현재의 교육정책이 성장기 학생들을 대상으로 하는 학교교육, 사회의 신규 진입인력을 중심으로 하고 있기 때문에 상대적으로 지식사회의 전문가 시대를 대비한 전문인력 양성 체계는 부실한 상황이다. 더구나 대학 입시에 모든 교육의 초점이 맞추어져 표준화된 지식 습득 위주로 교육이

이루어지는 현재의 학교교육 상황에서는 학교교육만으로는 사회에서 필요로 하는 전문성을 갖춘 인재를 제대로 양성하는 것이 어렵다는 것은 자명한 일이다. 우리 교육의 목표가 대학입학, 혹은 취업이 아니라 사회구성원 각자가 원하는 ‘일’을 통해서 자아를 실현하고 사회 및 국가발전에 기여할 수 있는 인재들을 양성하는 것이라면, 국가 경쟁력 향상을 위한 인재양성 정책에서는 생애 초기의 학교교육과 성인 이후의 전문성 추구 교육이 적절히 균형을 이룰 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 특히 지식사회에서는 전문성이 중요한 자산이라는 점에서 전문성 추구 교육, 전문인력 양성 교육정책에 대한 논의가 필요한 시점이다.

이러한 문제의식에 터하여 본 연구에서는 우리나라의 전문인력 양성 현황과 문제점을 검토하고 차기 정부에서 중점을 두고 체계화 혹은 발전시켜야 하는 전문인력 양성 정책들을 제안하고자 한다.

2

전문인력 양성 현황과 문제점

본 장에서는 진로지도 및 직업교육, 학교교육과 산업현장의 연계, 전문성 획득을 지원하는 교육의 질, 재교육 시스템, 등을 중심으로 이명박 정부의 교육 및 노동관련 정책을 검토하여 인력양성의 현황을 분석하고, 전문성의 선택, 획득 및 검증, 전문성 갱신, 등의 관점에서 문제점을 살펴 보았다. 교육을 국정 3대 과제의 하나로 설정하고 출범한 현 정부의 교육 정책은 학교교육 개선과 과학기술 발전에 초점이 맞추어져 있고, 고용노동부의 직업능력개발에 관한 정책들은 일자리 창출에서 접근한 것이기 때문에 어느 한 분야 정책을 바탕으로 본 연구에서 의도하는 전문인 양성

의 현황을 분석하는 것은 한계가 있다. 현재의 교육정책이 전문인력 양성을 목표로 하고 있지는 않다고 해도 교육정책은 기본적으로 우리 사회의 발전에 기여할 수 있는 우수한 인력을 양성하는 것을 전제로 하는 것이므로 이를 바탕으로 본 연구에서 의도하는 지식사회의 전문인 양성 현황과 한계를 살펴보는 것이 타당하다고 본다.

우수 인재의 확보는 모든 정부의 교육정책에서 중요하게 다루어져왔지만, 시대마다 우수인재의 의미는 달랐다. 현 정부의 교육정책에서는 주로 과학, 기술 분야의 고급인재 확보가 중요하게 다루어지고 있다. 본 연구에서는 전문인을 ‘특정 분야를 연구하거나 그와 관련된 일을 하면서 그 분야에 대한 상당한 지식과 경험을 가진 사람’으로 정의하고(네이버지식사전, 2012), 인적자본을 근간으로 하는 지식사회에서는 전문성이 좀 더 보편적인 자산이 될 것이라는 입장에서 전문인력 양성의 문제에 접근하려고 한다.

(1) 체계적 진로지도 및 진로교육 부재

전문인력 양성의 시작은 각자의 적성과 능력에 맞는 진로를 정하는 것으로 생애 초기에 개인별로 의미 있는 양질의 진로지도가 이루어지는 것이 중요하다. 그러나 우리 초, 중등 학교교육에서는 개별 학습자들이 자신의 적성과 능력에 적합한 전문분야를 선택하고 진로를 탐색하여 결정할 수 있도록 지원하는 진로지도 및 교육 시스템이 부실한 상황이다.

우리나라 학생들 대다수의 진로 경로는 대학으로 이어지기 때문에 초, 중등 학교교육에서 개별 학생들의 특성을 반영한 다양한 진로지도는 의미가 모호하다. 세계 유래 없는 교육열 덕분에 우리나라의 대학진학률은 세계 최고 수준이다. 고등학교를 졸업하고 대학진학을 선택하

는 비율은 졸업 후 바로 산업현장으로 진출하는 경우보다 월등히 높다. 이런 현상은 일반계 고등학교 뿐 아니라 취업을 전제로 하는 특성화고 학생들의 경우도 예외는 아니다(권대봉, 2010).

〈표 1〉 고교졸업자의 고등교육 진학률

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010
일반계고 → 고등교육	88.3	87.5	87.1	87.9	84.9	81.5
특성화고 → 고등교육	67.6	68.6	71.5	72.9	73.5	71.1

이처럼 대학입시가 중요하기 때문에 학교교육에서는 대학입시에 필요한 지식 습득 위주의 학업성과가 우선시되며, 입시성과와 무관한 교육활동들은 형식적이 되고 주변으로 밀려서 진로개발 역량을 습득하는 비교과 활동들은 거의 불가능하게 된다. 일반적으로 우리 학교현장에서는 과학이나 예술 등 특별한 분야를 제외하고는 생애 초기에 진로를 결정하고 체계적인 경로개발을 하는 경우가 드물고, 대학진학조차도 적성이나 진로보다는 점수에 맞춰 전공을 선택하는 경우가 대부분이다. 영재교육 시스템 덕분에 과학 분야처럼 비교적 일찍 전공을 선택한 경우에도 대학 졸업 후에는 이공계 분야에 남지 않고 법대나 의대전문대학원으로 진로를 바꾸어 진학하는 경우도 많아서 정부는 과학, 기술과 같이 전문성이 요구되는 분야의 인력유출을 막고 고급 인력을 확보하기 위해서 다양한 정책을 추진하고 있는 것이 현실이다.

현 정부에서는 이와 같은 성적 위주의 입시 병폐를 완화하고 학교교육을 정상화하기 위한 입시선진화 방안의 하나로 대학입시에 입학사정관제를 도입하여 적극 추진하고 있다. 입학사정관제 도입에 대한 많은 논란에도 불구하고 이 제도는 진로지도 및 진로교육의 중요성과 필요

성에 대한 인식을 새롭게 하는 계기가 되고 있으며, 초, 중등 학교현장에서 진로지도 및 직업교육에 대한 관심이 크게 늘고 있는 것은 바람직한 현상이다.

진로지도가 부실하게 되면, 전공이나 진로에 대한 충분한 고민 없이 무조건적으로 대학진학이 이루어지기 때문에 불필요한 고학력 인구가 양산되는 결과를 초래한다. 대학진학 시에 개인의 적성이나 미래의 진로 보다는 진학 가능성에 비중을 두고 점수에 맞춰 전공을 선택하는 경우, 대학에서의 교육이 개인의 적성을 살리거나 미래의 진로를 위해 전문성을 획득하는 시간이 되지 못하고 있는 시간을 낭비하게 된다. 실제로 입시준비 결과 선택한 대학이 기대에 못 미치거나 전공과 적성의 불일치로 중퇴하는 학생 비율이 늘고 있다. 2005년~2009년 사이 고등교육기관의 재학생 중퇴율을 보면, 대학교는 4.1~4.8%, 전문대학은 7.4~8.3%에 이른다(권대봉, 2010). 또한 편입학을 하거나 휴학을 하기도 하고, 4년제 대학을 졸업한 후에 취업률이 좀 나은 폴리텍이나 전문대에 재입학하는 경우도 있어서 이에 대한 대책 마련이 시급한 실정이다. 이렇게 무조건적인 대학진학으로 인해 불필요하게 양산된 고학력 인구는 산업현장의 인력수급 불일치의 단면을 보여준다. 결국 우리나라는 청년 실업과 함께 산업현장의 인력부족 현상이 동시에 사회적인 문제가 되고 있는 상황이 되었다.

하지만 진로지도나 직업교육이 학교현장에서 제대로 이루어지기 위해서는 해결되어야 할 문제들이 많다. 우선 진로교육에 필요한 시간이 확보되고 교육이 체계화되어야 한다. 현재 학교교육과정에서는 진로교육을 위한 독립교과인 ‘진로와 직업’ 과목이 제한적으로 운영되고 있다. 초등학교 과정에서는 진로교과가 독립과목으로 편제되어 있지 않고, 중학교 과정에서는 ‘진로와 직업’ 교과가 선택과정이며, 고1 과정에

서는 교과재량활동으로 운영된다. 고2~고3의 경우에는 선택과목으로 명시되어 있지만 실제 채택률은 일반계고가 50.5%, 전문계고가 44.0%에 그치고 있다(한국직업능력개발원, 2008). 진로교육을 독립교과로 운영하면 깊이 있는 교육이 가능하다는 장점도 있지만, 필수교과가 되지 않는 한 초, 중, 고등학교 학생들의 진로발달 수준에 따른 체계적인 교육이 어렵고, 학년군, 학교급 간 진로교육의 계열성이나 통합성이 미흡하다는 한계도 나타나고 있다(이지연 외, 2009). 또한 대부분의 경우 진로교육은 진로선택이나 직업에 관한 정보탐색 등에 그치고 있어서 진로교육의 범위와 깊이가 미흡한 수준이며, 직업체험을 제공하는 교육 프로그램들이 크게 부족하여 실질적인 교육의 기회가 부족하다는 지적이다(이지연 외, 2009).

둘째, 최근에는 학생들을 대상으로 진로상담 및 진로지도, 체험학습, 진로특강 등의 서비스가 학교현장에서 제공되기 시작했는데, 대부분이 일회성 행사로 그치는 경우가 많고 학생들의 진로선택이나 진로준비와 연계되지 못하고 있어서 개선이 요구되고 있다. 학교현장에서 이루어지고 있는 진로교육 유형을 보면, 진로에 대한 상담 및 지도활동이 52.5%를 차지하고, 교과활동은 30.9%, 체험중심학습은 7.1%에 그치고 있어서 ‘학습-진로-일’의 상호연계를 지원하는 교육과정의 활성화가 필요하다는 지적도 있다(한국직업능력개발원, 2008).

셋째, 진로진학지도를 전담할 우수한 전문 교사들을 확보해야 한다(권대봉, 2010). 학교현장에서는 갈수록 대학입시에서 중요해지는 입학사정관제에 적극 대처하고, 개별학습자들의 특성을 고려한 취업과 미래 설계를 지원하기 위해서 진학지도를 하려고 하지만, 진로 진학을 전담할 교사가 많이 부족하다. 2012년도 정부의 교육관련 정책 업무 계획에 따르면, 특성화고와 일반고는 금년 중에 진로진학상담교사가 배

치 완료될 예정이지만, 중학교에 진로 진학 전담교사가 배치되는 데에는 시간이 걸릴 것으로 보인다. 특히 진로지도의 특성에 비추어 볼 때 진로진학담당교사들은 진로상담과 관련하여 전문성을 갖춘 인재이어야 한다는 점이 중요하다. 현재에는 진로교육담당교사 양성체계가 부실하여 진로교육담당교사의 전문성이 취약하다. 진로교육담당교사들의 전문성을 확보하기 위한 전문가양성 체계와 교사 자격에 대한 검정체계가 갖추어져야 하며, 양성되는 인력들을 적절히 활용함으로써 개별 학생들의 진로 상담요구에 부응할 수 있어야 한다.

넷째, 진로지도나 진로교육에서 활용할 수 있는 진로교육 프로그램이나 교육 콘텐츠도 부족하다. 진로교육 관련 교수, 학습 콘텐츠는 시의성 있는 내용으로서 학습대상자의 눈높이를 고려한 것이어야 한다. 예를 들어, 정부에서는 초등학생들이 직업에 대한 긍정적인 태도를 형성하고 다양한 직업세계를 이해할 수 있도록 2012년도에 직업에 관한 애니메이션을 제작하여 보급한다고 하는데, 이러한 콘텐츠들은 요즘 초등학생들의 정신연령이나 눈높이 수준을 고려해서 만들어야만 개발, 보급된 콘텐츠의 활용도를 높일 수 있다.

정부에서는 2012년도 교육관련 정책과제 중 하나로 진로교육의 내실화를 들고 있다. 이를 위해서 생애진로경로를 개발하고, 학교 단계별로 진로교육 체계를 정비하며, 개별학교의 역량 강화를 지원하기 위해 다양한 정책을 추진하고 있다(2012년도 교육과학기술부 업무계획, 2011). 그러나 진로교육을 하기 위한 교육현장의 기본적인 여건이 매우 미흡한 수준이라는 점을 감안할 때, 학교현장의 진로지도 및 진로교육이 전시성의 정책이 아니라 개별학습자들의 미래 설계를 위해 실질적인 도움이 될 수 있는 형태로 학교현장에 뿌리내리기 위해서는 많은 시간과 노력이 필요할 것으로 보인다.

(2) 학교교육과 산업현장의 괴리 및 인력수급의 불일치

학교교육과 일자리를 연계하는 직업교육체제의 확립은 이명박 정부의 주요과제 중 하나이다. 학습과 일자리가 긴밀하게 연계되어 학교에서 일터로의 전이가 원활하게 이루어지면 실업률은 낮아질 것이다. 그런데 현재 우리의 고용시장 현황을 보면, 학교교육과 산업현장의 연계가 적절하게 이루어지고 있다고 보기 어렵다. 현 정부의 일자리 중심 정책 추진 덕분에 우리 노동시장은 글로벌 금융 위기로 촉발된 고용 위기를 비교적 순조롭게 극복하고 있다고 평가되고 있지만, 전체 실업률(3%)의 거의 두 배가 넘는 청년층 실업(6.3%)은 여전히 논란의 대상이다(고용노동부, 2011). 청년실업이 주요 사회문제가 되고 있는데도 불구하고 중소기업들은 심각한 인력난에 시달리고 있다. 이와 같은 인력수급의 불일치는 지나친 학력주의로 인한 높은 대학진학률과 이에 따르는 불필요한 고학력자 양산, 학교교육과 산업현장의 연계 미흡으로 인해 일자리의 특성과 요구를 반영하지 못하는 학교교육 현실, 중소기업 취업에 대한 청년층의 부정적 인식 등 다양한 이유에 기인하지만, 결과적으로 우리나라 인력양성 정책의 실패를 단적으로 보여주는 결과라고 할 수 있다. 우리나라 청년층의 대부분은 고등학교 이상의 학력이고, 특히 고등학교 졸업생의 80% 가까이가 대학진학을 하고 있는 현실에 비추어볼 때, 청년층 실업에 따르는 사회적 비용과 문제는 매우 심각한 상황이라고 할 수 있다.

학교교육과 일자리를 연계하기 위해 현 정부는 지난 4년간 고졸취업 확대와 대학교육 개선 등 다양한 정책적 노력을 기울였다. 무엇보다도 마이스티고와 특성화고를 집중 지원하여 ‘선취업 후진학’ 문화를 정착시키는 기반을 마련하고 고졸취업 활성화에 기여했다는 점은 평가할

만하다. 그 결과 최근 금융권과 대기업을 중심으로 고졸 채용 분위기가 확산되고, 특성화고의 취업률이 지속적으로 상승하고 있으며, 1980년대 이후에 지속적으로 증가하던 고교 졸업생의 대학진학률은 하향 추세로 나타나기 시작했다. 정부는 2013년도의 특성화고 취업목표율을 50%에서 60%로 상향조정하였으며, 2013년에 1회 졸업생이 배출되는 마이스터고는 취업률 100%를 기대하고 있는 상황이다(교육과학기술부, 2011).

고졸취업에 대한 사회의 인식이 긍정적인 방향으로 변화되고 있다고는 하지만, 이는 아직 시작 단계이며, 전체 고등학교 졸업생에서 고졸 취업자가 차지하는 비율은 낮은 편이다. 이러한 분위기가 학벌중심사회 우리 사회에서의 일시적인 유행이 아니라 지속적인 보편적 사회문화로 자리 잡기 위해서는 단순히 취업률 증가에 초점을 맞추는 정책으로는 한계가 있다. 취업 뿐 아니라 지속적인 취업의 상태가 보장될 수 있도록 학습자들의 입장에서 학습과 일자리를 실질적으로 연계하고 이를 현장에 정착시키기 위한 적극적인 노력이 필요하다고 본다. 현재 특성화고 학생들의 취업은 은행, 금융업 등 전통적인 인기 직종군에 집중되어 있는 편이어서 학생들이 진출할 수 있는 영역의 다양성이 부족하다. 다양한 전문분야 현장과의 긴밀한 연계 속에서 취업희망 학생들이 각자의 능력과 적성에 적합한 전문역량을 계발할 수 있도록 지원하는 수준 높은 학교교육 프로그램의 정착이 무엇보다 중요하며, 학생들의 전문성 수준에 적합한 일자리 창출, 취업 후 승진 등에서 불이익을 받지 않는 고용 문화 개선, 후진학을 포함하여 지속적인 전문성 개발을 지원하는 제도의 활성화 등과 고졸취업에 대한 인센티브 방안들을 산업현장에 정착하는 방향으로 정책의 초점이 맞추어져야 할 것이다.

한편, 고등교육기관인 대학에서는 전공교육을 통해서 특정분야의 전

문인 양성교육이 시작된다는 점에서 대학의 교육과 산업현장의 연계 문제는 전문인력 양성 측면에서 중요한 이슈이다. 우리는 전통적으로 대학을 상아탑이라고 하여 대학이 직업 준비 기관의 기능을 수행하는 것을 폄하하는 경향이 있었다. 그러나 사회에서 필요로 하는 전문인력 양성기관으로서 대학의 역할과 기능을 간과할 수 없으며, 특히 고학력 실업자들의 증가로 인한 사회적 비용과 문제가 갈수록 심각해지고 있어서 근본적인 개선이 필요한 상황이다.

현 정부는 대학교육 선진화를 통해서 교육역량을 강화하고 사회와 기업의 수요에 부응하는 인재양성 및 대학교육이 취업으로 이어지는 기반을 조성하겠다는 계획으로 교육역량 강화사업을 실시하고 대학의 구조조정을 추진하고 있다. 대학의 자율적인 교육역량 강화사업과 다양한 학부교육 모델을 창출하여 ‘잘 가르치는 대학’을 만들기 위해 여러 대학들을 대상으로 장단기적인 재정투자가 이루어지고 있으며, 2011년도에 만들어진 대학의 구조개혁 틀에 따라 대학의 경쟁력을 강화하기 위한 일련의 계획을 추진 중에 있다(교육과학기술부, 2011).

이처럼 산업현장의 수요에 적합한 인재를 양성하기 위해 정부가 대학교육 개선에 많은 노력을 기울여왔지만, 학교교육과 일자리의 연계는 여전히 미흡하다는 것이 정부의 판단이다(교육과학기술부, 2011). 따라서 ‘학습과 일자리를 연계하는 선진 교육체제’를 현장에 정착시킨다는 것을 목표로 좀 더 적극적인 형태의 산학협력을 통해서 대학생들의 취업역량을 강화하고자 한다. 2012년부터 시작되는 산학협력선도대학(LINC) 사업을 통해서 추진되는 산학협력 과제들에는 산학협력 중점교수의 채용, 대학생들의 실무능력을 함양시키기 위한 현장실습이나 직장체험의 활성화, 대학교육에 기업의 참여를 확대하여 기업 맞춤형 교육과정을 운영하는 등의 사업이 포함된다(교육과학기술부, 2011).

그러나 교육과 산업현장의 연계가 단순히 취업이 아니라 보다 효과적인 전문인력 양성이 목표라면, 학습과 일의 연계를 통해서 장기적으로 학습자들의 전문성 향상을 지원하고 확장할 수 있는 기회가 되도록 하는 것이 더 필요할 것으로 본다. 현재 정부에서 교육과 일자리의 연계를 위해서 추진하고 있는 다양한 정책들은 현장의 기술, 경험들을 대학의 영역으로 끌어들이기 위한 것이 많다. 이러한 시도들이 학교에서 이루어지는 고급 지식 습득 및 연구활동과 적절하게 연계되어 체계적이고 일관성 있는 교육활동으로 정착될 때 산학협력의 교육효과를 기대할 수 있을 것이다. 따라서 단순히 취업률을 높이기 위한 산학협력이 아니라 지식 위주의 학교교육을 보완하고 전문 분야의 경험적 노하우들을 체계적으로 학습할 수 있도록 교육 프로그램의 관리와 평가가 이루어져야 하고 이를 지원하고 활성화할 수 있는 정책방안들이 마련되어야 할 것이다.

(3) 전문성 획득 지원 교육의 질(Quality)에 대한 논란

성공적인 전문인력 양성은 학습자들의 교육경험, 즉 전문성 획득을 지원하는 교육 프로그램의 질과 밀접한 관계가 있다. 특정 분야의 전문 지식을 학습할 수 있는 교육 프로그램에는 대학 및 대학원 교육을 포함한 공식적인 고등교육기관의 교육과정과 기업체의 연수원, 협회나 전문기관, 직업기술훈련기관, 등에서 운영하는 다양한 공식, 비공식적인 전문 교육 프로그램들이 있다. 전문성의 획득을 지원하는 다양한 프로그램들의 질적인 수준에 대한 논란이 많으며, 고도지식사회에서 요구하는 수준 높은 전문인력 양성을 위해서는 각종 교육 프로그램들의 내실화가 필요하다는 지적들이 많다.

1) 대학 및 대학원 교육

세계 유래 없는 교육열 덕분에 우리나라의 대학교육은 1980년에는 27.2%였던 고교졸업생들의 대학진학률이 2008년에는 83.8%까지 증가할 정도로 급격히 늘면서 폭발적인 성장을 해왔다(통계청과 한국교육개발원, 2009). 문제는 과잉학력투자로 인한 사회적 비용 손실 뿐 아니라 대학의 양적인 팽창이 교육의 질적인 수준 향상으로 이어지지 못했다는 점이다. 사회와 기업의 수요에 부응하지 못하는 교육 때문에 대학졸업생들의 취업률이 저하되고 청년층 실업은 사회적 문제로까지 이어지고 있는 상황이다.

정부는 사회와 기업에서 요구하는 인재양성을 위해 대학의 교육역량을 강화하고 경쟁력을 높이기 위한 다양한 개혁을 추진하여 왔다. 대학 구조조정과 대학특성화 사업을 추진하고, 세계 선도대학 및 세계수준의 전문대학 육성을 위한 대학 브랜드 사업을 수행하여 왔다. 전문대학은 브랜드 사업을 추진하여 지역산업과 연계된 특성화를 유도하고 교육역량을 강화하고 있다. 일반대학은 학부교육을 강화하고, 산학협력을 확대하고 있으며, 교원들의 처우 개선과 경쟁력 강화 등을 통해서 대학교육의 선진화를 추구하고 있다. 또한 대학의 구조조정을 통해서 대학의 질적 발전을 지원하고 있다. 구조개혁을 중점 추진하는 국립대를 지정하였으며, 사립대의 경우는 구조조정 결과 정부의 재정 지원을 제한(43개교)하거나 폐쇄 조치가 내려진 곳도 2곳이나 된다. 서울대학교는 법인화를 추진하여 대학의 경쟁력을 높이고 우수 인재를 양성하는 기반을 구축하고 있다. 그러나 이와 같은 대학교육의 질 제고 방안들이 근본적인 교육의 질 보다는 외형적이고 성과 중심적인 변화 위주로 치우쳐있다는 논란이 여전히 있다.

한편 우리나라 고등교육 중 최고 수준인 석사와 박사 과정의 인력

양성을 담당하는 교육기관은 대학원이다. 고등교육법상에 고등교육을 실시하기 위한 기관으로 명시된 곳 중 대학, 산업대학, 교육대학, 방송통신대학 등에는 대학원을 둘 수 있고, 특정 분야의 전문 인력을 양성하기 위해 대학원만 두는 대학원대학이 있다. 대학원은 일반대학원, 전문대학원, 특수대학원으로 나뉘는데, 일반대학원은 학문의 기초 이론과 심화 학술연구를 하며 연구(R&D)에 필요한 인력과 교수 인력을 양성한다. 전문 직업 분야의 실천적 이론과 실무 위주의 교육을 위해 만들어진 전문대학원은 전문직 인력을 양성한다. 반면에 직업인이나 일반 성인들의 계속교육을 지원하는 특수대학원은 주로 야간이나 계절제로 운영되며, 석사과정만 운영된다. 일반대학원은 대학에만 설치 가능하며, 방송통신대학에는 특수대학원이, 대학원대학에는 전문대학원 혹은 특수대학원 중 하나의 대학원만 설치가 허용된다.

현재 우리나라에는 63개 대학에서 전문대학원을 운영하고 있으며, 32개교의 대학원대학교가 있다. 2006년 현재 일반대학원 149개, 전문대학원 138개, 특수대학원 764개로 모두 1천 51개의 대학원이 개설되어 있는데, 전문대학원은 비교적 근래에 크게 증가하였다(자료: 교육인적자원통계서비스 <http://std.kedi.re.kr>). 전문대학원에서는 통번역, 신학, 경영, 법학, 사회복지, 국제, 공공정책, 건축, IT, 의·치의학, 디자인, 영상 분야의 전문인력을 양성하고 있는데, 이중 신학 분야의 전문대학원이 가장 많고 사회복지, 국제, 공공정책과 의·치의학 분야가 그 다음으로 많다. 한편 최근에는 학위과정은 아니지만 2013년 9월에 첫 신입생을 모집하는 국립외교원과 같이 특정 분야의 전문가를 양성하는 1년 과정의 실무교육기관이나 산업계, 학계, 연구소의 공동 협력하에 사업 방식으로 운영되는 장단기 전문인력 양성 프로그램들도 늘고 있다.

한국직업능력개발원의 조사결과에 따르면(한국직업능력개발원, 2008),

전문대학원이나 특수대학원은 석사과정 진학자의 80% 이상이 취업한 상태에서 입학하고 있으며, 학위 취득 후에는 90% 이상이 경제활동에 참가하고 있는 것으로 나타나 전문대학원이나 특수대학원이 전문인력의 양성과 재교육에 중요한 역할을 하고 있는 것으로 보인다. 그러나 국내대학원들의 질적인 수준에 대한 위기 논란이 계속되고 있으며, 고등교육의 국제화 추세, 온라인 교육의 확장 등에 대한 대처는 미흡한 것으로 보인다.

2) 전문 연구인력의 연구역량

정부는 대학의 연구 역량을 강화하기 위한 재정 지원을 크게 늘려왔다. 2006년에 시작된 BK21(Brain Korea 21) 사업은 대학원생과 신진 연구인력을 지원하여 학문후속세대를 양성하는데 기여하였다고 할 수 있다. 세계 수준의 연구대학을 육성하기 위해 2008년에는 WCU(World Class University) 사업을 추진하기 시작했다. 이 사업을 통해서 대학의 연구 네트워크를 국제화하고, 2011년에는 342명의 해외 석학을 유치하였는데, 이들은 융복합 분야의 공동연구에 참여하면서 핵심인재 양성에 큰 역할을 했을 뿐 아니라 대학의 교육, 연구 풍토를 변화시키는데 기여한 것으로 평가된다. BK21과 WCU 사업은 2012년에 종료되기 때문에 전문 연구인력들을 지원하기 위한 새로운 시도를 준비해야 할 시점이다. 한편 정부는 학술연구 역량을 향상시키기 위해 등재(후보) 학술지 제도를 만들어 우수 학술지를 육성하여왔는데, 이 제도는 향후 학계 자율 평가제로 전환되고 정부는 소수의 우수 학술지를 집중 지원하여 세계 수준의 학술지를 육성하는데 집중할 계획이다. 인문사회 분야의 학술연구 지원도 점차 늘었는데, 연구역량을 강화하기 위한 다양한 노력들은 여러 학문 분야에 있는 연구 인력들의 전문성을 지속적으로 향상시키는데 큰 기여를 해왔다고 할 수 있다.

3) 과학·기술 분야의 전문인재양성

과학·기술 분야의 영재 발굴과 육성 프로그램은 초등학교 4학년부터 시작된다. 교육청 산하의 영재교육원과 대학부설 영재교육원에서는 초등 4, 5, 6학년과 중학생들을 대상으로 수학, 과학, 정보 분야의 영재를 선발하여 각 분야의 심화학습 프로그램을 운영하고 있다. 고등학교 단계의 과학영재 교육은 특수목적고인 과학고등학교(19개교)와 과학영재학교(4개교)에서 담당하고 있는데, 정부는 2012년까지 이들 학교를 지역을 고려하여 30개교까지 늘릴 예정이다. 일반대학의 이공계 계열 외에도 과학기술 특성화대학(5개교)이 있으며, 과학기술대학원의 특성화를 추진하여 과학 분야 전문인재를 양성하고 있다. 하지만 과학영재 관련 교육이 사교육과 연계되어 상급학교 입학에 위한 일종의 스펙이 되면서 과학영재로 선택되어 교육받은 인력들이 대학에서는 과학과는 거리가 있는 전공분야를 선택하면서 본래에 의도했던 과학 분야 인재 양성과는 거리가 먼 상황이 나타나고 있다. 과학·기술 분야는 미래의 잠재적인 발전 가능성을 고려하여 체계적인 인재양성이 필요하다는 점에서 국가 전략기술 발전 분야와 연계한 전문인재 양성이 요구된다. 한편, 2012년부터 융합인재교육 연구시범학교인 ‘STEAM 리더 스쿨’ 80개교를 운영하여 융합인재교육을 본격적으로 추진하기 시작했다. STEAM은 학교교육에서 과학, 테크놀로지, 엔지니어링, 예술과 수학을 융합한 교육 활동을 통해서 창의적인 인재를 육성하기 위한 프로젝트이다.

(4) 생애주기에 따른 지속적인 전문능력개발 부족

학교교육을 마치고 사회에 진출한 사람은 일자리로의 전이 여부에 따라 근로자 혹은 잠재적인 근로자가 된다. 근로자직업능력개발법에

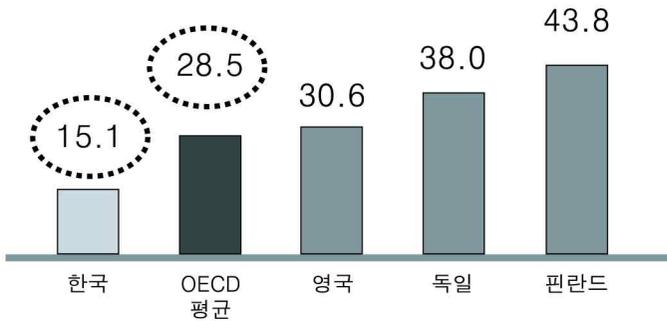
따르면, ‘근로자’는 ‘사업주에 고용된 사람과 취업할 의사가 있는 사람’을 말한다. 이들을 대상으로 하는 ‘직업능력개발훈련’은 직업에 필요한 직무수행 능력을 습득, 향상시키기 위해 실시하는 훈련으로서 ‘근로자 개인의 희망과 적성, 능력에 맞게 근로자의 생애에 걸쳐 체계적으로 실시’되는 활동이라고 규정되어 있다. 지식사회에서는 끊임없이 변화, 발전하는 사회 흐름에 적절히 대처하기 위해서 전통적인 학령기 중심의 학교교육 이후에도 지속적인 학습 활동이 요구된다. 더욱이 우리사회가 초고령사회로 빠르게 발전하면서 이미 일본이 국가 비전으로 설정한 ‘이전직사학습(二轉職四學習)’ - 평생에 두 번 직업을 바꾸고, 첫 번째 직업을 갖기 전의 학습과 두 번의 전직(轉職) 사이, 그리고 은퇴 후 등 네 번의 학습을 하는 것이 일반적인 삶의 유형이 될 것으로 보이기 때문에 평생직업교육 훈련의 수요는 앞으로 크게 늘 것으로 예상된다.

우리나라에서 평생교육은 이미 국민의 기본적인 학습권으로 인식되고 있으며, 평생교육 및 지속적인 직업훈련에 관한 내용들이 법으로 보장되어 있다(안재욱 외, 2011). 우리 헌법 제31조 5항에는 국가가 평생교육을 진흥해야 한다는 규정이 포함되어 있고, 문민정부의 교육개혁 이후 사회교육법이 전면 개정되어 만들어진 평생교육법에서는 모든 국민들이 학교의 정규 교육과정 이외에 다양한 형태의 조직적인 학습활동에 참여하고 학습의 결과를 제도적으로 인정받아 지속적인 능력 향상에 기여할 수 있음을 명시하고 있다. 평생교육법 제2조의 1항에는 평생교육의 범주에 직업능력 향상에 관한 교육이 포함되어 있으며, 직업교육훈련 촉진법, 근로자직업능력개발법, 산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률과, 기술 분야는 미래의 잠재적인 발전 가능성을 고려한 인재양성이 필요하다는 점에서 국가 전략기술 발전 분야와 연계한 전문인재양성이 요구됨 등 다양한 법령을 통해서 직업능력의 향상에

관한 사항들이 구체적으로 명시되어 있다.

그런데 우리나라 근과학·기술 분야는 미래의 잠재적인 발전 가능성을 고려한 인재양성이 필요하다는 점에서 국가 전략기술 발전 분야와 연계한 전문인재양성이 요구되나 근로자들의 직업능력향상을 위한 교육참여율은 아래의 [그림 1]에서 보듯이 국제수준에 비해 낮은 편이며, OECD 평균에도 미치지 못한다(고용노동부, 2011).

직업능력향상 교육 참여율
(25~64세, 취업·창업 등 학습, %)



자료: 2012년 고용노동부 주요업무계획 자료에서 발췌

〈그림 1〉 우리나라의 직업능력 향상을 위한 교육참여율 국제 비교*

특히 학력과 소득이 낮은 취약계층의 직업능력개발 참여도가 저조한 편(〈표 2〉 참조)인데, 이것은 정부에서 지원하는 직업능력개발 관련 제도의 문제점과 직업능력개발을 지원하는 인프라 부족에 기인한다고 보인다(최영섭, 2010). 정부의 근로자 직업능력개발에 대한 지원은 크게 사업주를 통한 지원과 근로자나 실업자 개인에 대한 직접 지원 방식으로 나누어진다. 사업주를 통해 이루어지는 정부지원의 재직 근로자 훈

련은 대개 성과가 높을 것으로 예상되는 근로자가 선별적으로 참여하게 되므로 취약계층의 참여는 상대적으로 제한적이 되기 쉽다. 개인 지원은 근로자나 실업자 개인이 훈련에 참여할 때 지원되는데, 직업능력 개발 훈련에 참여 의사가 있는 중소기업 근로자, 실업자 등이 자유롭게 참여할 수 있어서 취약계층의 훈련 기회 확대에는 기여하고 있는 것으로 나타났다. 하지만, 훈련 참여자를 분석한 결과, 개인지원은 기본적으로 고학력 계층이 주로 이용하며, 훈련 자체를 어렵게 생각하는 미숙련 계층의 훈련 확대에는 그다지 도움이 되지 않는 것으로 나타났다(권대봉, 2010).

〈표 2〉 우리나라의 직업교육훈련 참여율(%)**

구분		임금 근로자 전체
학력별	중졸 이하	7.9
	고졸	17.1
	대졸	28.2
종사상 지위별	상용	42.6
	임시	18.2
	일용	5.6

**자료: 통계청(2009), 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사. 권대봉(2010)에서 참조

현행 제도에서는 직업능력개발사업별로 사업 대상을 나누고 있는데, 이 때문에 자격 조건이 되지 않아서 직업능력개발제도를 이용하지 못하는 경우도 있으며, 교육훈련이 필요함에도 불구하고 적극적으로 의사를 밝히지 않아서 정부 지원 대상에서 제외되기도 하는 등, 제도상의 문제로 인해 직업능력개발에 참여하지 못하는 경우가 있는 것으로 나타나고 있다. 한편 우리의 국가고용서비스 인프라가 선진국에 비해 미

약하며, 성인을 대상으로 하는 직업능력 전문 훈련 상담 인력이 부족하다는 문제점도 지적되고 있다.

직업전문능력개발훈련은 주로 개인적인 교육의 필요에 따라 이루어지는 것으로 개인에 따라 특화나 전문화가 필요하고 생애에 걸쳐 지속적, 체계적으로 이루어져야 하는 것이다. 국가는 개인의 교육적 필요에 따라 적절한 직업훈련 활동이 일어날 수 있도록 교육의 자율성을 보장하고 정부는 저학력이나 저소득 계층의 교육활동을 지원하기 위해 자원을 집중하는 방향으로 개선되는 것이 바람직할 것으로 보인다.

3 ○ 국가 경쟁력 향상을 위한 전문 인력 양성 방안

차기정부가 임기를 수행할 향후 5년은 국내외적으로 격변의 시기가 될 것이라는 예측이 많다. 5.31 교육개혁 이후, 인재대국을 표방한 이명박 정부에 이르기까지 지난 정부들에서 추진해온 혹은 진행 중인 많은 정책들은 교육현장을 변화시키고, 현재와 미래를 이끌 인재를 양성하며 우리나라 과학기술 수준을 한 단계 높이는데 나름대로 기여해왔다. 그러나 이들 교육정책들은 그 혁신성에도 불구하고 한 번 취업하여 은퇴까지 이르는 평생직장을 구하는 산업사회적인 시각에 근거하고 있어서 ‘이전직사학습(二轉職四學習)’의 시대가 될 것으로 예상되는 평생직업의 시대, 지식사회의 전문인력의 양성에는 한계가 있다고 판단된다.

지난 세기동안 부존자원이 부족한 우리나라에서 인력양성은 국가생존의 문제였으며, 이 점은 앞으로도 크게 달라지지 않을 것이다. 인적자본을 기반으로 하는 21세기 지식사회에서 사람 중시의 전통은 오히려

러 우리에게 큰 기회가 될 것이다. 하지만 발전된 첨단기술을 기반으로 세분화, 전문화되어가는 지식사회는 이전 시대와는 다른 창조적이고 전문적인 유형의 인재를 요구한다는 점을 명확하게 할 필요가 있다. 지식사회의 전문인력은 전통적 의미의 우수인재와 다른 의미를 지닌다. 우수인재의 확보는 모든 정부의 교육정책에서 중요하게 다루어져왔지만, 시대마다 우수인재의 의미는 달랐다. 현 정부의 교육정책에서는 주로 과학기술 분야의 고급인재 확보가 중요하게 다루어졌고, 일자리와의 연계, 취업 이슈가 교육정책의 핵심이었다. 그래서 신규 사회 진입 인력들의 취업 역량을 높이는 교육이 중요했다고 할 수 있다.

하지만 차기정부의 교육정책에서는 청년기의 취업에 초점을 맞춘 취업역량을 넘어서 생애주기를 고려한 전문역량의 양성에 초점이 맞추어져야 한다. 고령사회가 되는 지식사회에서는 한 번의 취업으로 평생을 지내는 것이 아니라 여러 번의 취업을 준비하게 되는 상황이 예상되므로 개인의 특성에 맞는 전문 역량을 획득하고 유지하는 것이 중요하다. 지식사회의 전문가가 예전의 우수인재들과 다른 점은 인적자본을 근간으로 하는 지식사회에서는 전문성이 생존의 조건으로서 좀 더 보편적인 자산이 될 것이라는 점이다. 즉, 전문가는 소수의 특별한 분야에 있는 사람들이 아니라 누구든지 다른 사람들과 차별화된 지식이나 기술을 갖춘 사람들은 전문가로 대우받는 시대가 된 것이다.

따라서 지식사회의 교육은 개인의 특성과 능력에 적합한 차별화된 분야를 선택할 수 있도록 지원해야 하며, 생애의 특정 시기만이 아니라 전문성의 선택과 획득, 그리고 지속적인 갱신이 이루어지는 개인의 전 생애에 걸친 지속적인 학습에 관심을 가져야 한다. 또한 교육정책은 모든 사회구성원들이 각자에게 적합한 전문성을 계발할 수 있도록 지속적인 학습과정을 지원하고 관리해줄 수 있는 방향으로 추진되어

야 할 것이다. 이러한 점을 염두에 두고, 본 장에서는 지식사회의 전문인력 양성방안을 제안하기 위한 기본 방향을 설정하고, 이에 터하여 차기정부의 전문인력 양성에 참고가 될 수 있는 정책방안들을 제안하고자 한다.

(1) 기본 방향

1) 생애주기를 고려한 진로-학습-일의 연계

지식사회의 경쟁력 있는 전문인력 양성은 개인의 생애주기에 기반을 두고 진로-학습-일의 상호연계를 추구할 보다 효율적이고 효과적인 성과를 기대할 수 있다. 차기정부의 전문인력 양성정책은 개인의 생애주기에 따라서 진로-학습-일의 긴밀한 연계가 이루어질 수 있도록 제반 여건 및 지원체계를 구축하는데 중점을 두도록 한다. 아래의 [그림2]에서 보듯이, 전문인력의 양성은 오랜 시간에 걸친 체계적인 교육활동을 통해서 이루어진다. 청소년기 이전의 기초역량 습득과 재능탐색을 바탕으로 진로를 설정하고, 청·장년기 이후에는 각자의 진로에 맞는 교육훈련 경로를 거쳐서 전문역량을 획득하며, 취업을 통해 사회에 진출한다. 이후에는 전문성의 지속적인 갱신이 필요하며, 전직(轉職) 혹은 이직(離職), 등에 따라 새로운 분야의 전문성을 획득하거나 갱신하는 학습활동을 지속적으로 해야 한다. 전문인력 양성 정책은 “기초역량 습득 → 재능탐색 → 재능개발과 전문역량 획득 → 지속적 갱신”으로 이어지는 일련의 과정들이 개인의 적성과 능력에 맞게 미리 계획되고 체계적, 일관성 있게 진행 및 관리될 수 있도록 지원할 수 있어야 한다.

생애단계	영.유아기	청소년기	청년기/ 장년기			노년기	
교육, 훈련 기관	가정, 영유아교육 시설	초등학교, 중학교	일반고	대학 대학원 기타	직장	대학 대학원, 전문대학원 직업 교육기관	평생교육 기관
			마이스터고, 특성화고	직장	대학 대학원, 전문대학원 직업 교육기관		
주요활동	창의, 인성 교육	창의, 인성교육 진로교육	전문역량 향상교육/ 직업교육	취업	계속교육	교육기부	
교육, 훈련 목표	기본 역량 습득	재능탐색	재능개발 이론지식/ 형식지식 획득	비형식지식 (암묵지)의 획득	갱신 및 업데이트	전문 능력의 기부	
			전문역량 획득 및 지속적 갱신				
요구조건	가정, 사회 영유아 교육기관	학교, 공식, 비공식적 학습기관, 진로상담기관, 직업체험과정	인턴십 학습과 산업현장의 연계	일자리정보 취업상담 및 소개센터	계속교육 기관, 격증제도, 재취업 지원기관	교육 기부자와 수혜자의 연결	
			지식사회간접자본(new SOC)				

〈그림 2〉 생애주기에 근거한 교육, 훈련의 흐름

2) 개별화와 현장 중심의 수요자 선택 교육 지향

차기정부의 전문인력 양성 정책은 개인과 사회 현장의 관점에서 수요자 중심 교육을 지향하여 ‘수요자가 선택하는 교육’이 될 수 있도록 한다.

발전된 정보통신 기술을 기반으로 하는 지식사회 교육에서 전문성 향상을 위한 교육은 수요자인 학습자중심의 맞춤형 교육이 되어야 한다. 개별 학습자들은 개인별 특성과 능력에 적합한 전문 분야를 선택하고, 각자의 여건과 수준에 적합한 방식으로 학습의 경로나 방법을 선택

할 수 있어야 한다. 초중등학교 교육이 비교적 비슷한 학습여건이나 성장 발달 단계에 있는 학습자 그룹들을 대상으로 한다면, 대개 성인학습자들을 연령이나 학습여건, 관심 학습분야 등 모든 면에서 매우 이질적인 그룹이기 때문에 이들을 주요 학습자 대상으로 하는 전문인력 양성 교육은 정형화된 방식으로 이루어지기 어렵다. 따라서 개별 학습자들의 특성과 학습여건, 교육목표, 등을 고려하여 학습자 중심의 학습을 전제로 하여야 할 것이다.

그런데 전문인력 양성을 위한 교육의 수요자는 개인이기도 하지만, 교육을 통해서 양성된 인재들이 결국은 산업현장에서 활동한다는 점에서 산업현장도 전문인력 양성 교육의 수요자이다. 따라서 산업현장의 변화와 요구를 최대한 반영하여 현재의 시점과 미래의 현장에서 부각되는 수용자 요구에 부응하는 현장주도적인 교육이 이루어져야 한다.

이처럼 전문인력 양성을 위한 교육이 수요자 중심의, 수요자가 선택하는 교육이 될 수 있도록 하기 위해서는 교육 프로그램뿐 아니라 교육의 행태나 조직, 교직원, 교육시설과 환경, 등 교육활동을 위한 모든 제반 조건들이 교육을 필요로 하는 현장과 현장 교육기관들의 주도하에 근본적으로 개선되어야 한다.

3) 질 중심 교육 지향

차기정부의 전문인력 양성 정책은 질 중심 교육을 지향하여 양질의 고급화된 교육 서비스를 제공하는데 역량을 집중한다. 전문인력은 태어나는 것이 아니라 후천적인 환경 속에서 경험과 학습을 통해서 만들어지는 것이므로 전문성의 수준은 학습 및 경험, 환경의 질과 밀접하게 연계되어 있다고 할 수 있다. 경쟁력은 지속적인 양질의 경험과 학습을 통해서 향상될 수 있으므로 질적으로 우수한 학습과 경험을 제공하는

것은 우수한 인재의 양성을 위해서 매우 중요하다. 특히 교육을 포함한 모든 사회의 영역에서 국제화가 가속화되고 있는 시점에서 국가와 기업의 경쟁력을 확보하고 세계 변화 리더로서의 역할을 담당할 전문인력을 확보하기 위해서는 세계적인 시각에서 경쟁력 있는 우수한 품질의 교육을 제공하는 것이 무엇보다도 중요하다.

그런데 질 높은 교육 서비스의 제공은 교육제공 기관의 노력만으로 되는 것이 아니다. 국가적 수준에서 교육 이수 결과의 사회적 적합성을 포함하여 교육 프로그램의 내용, 교육 제공의 방식, 교원 및 시설 등 전문인력 양성을 위한 교육환경의 수준을 높이는데 필요한 적절한 지원이 있어야 한다. 그러나 정부는 지원이 필요한 부분의 인력 양성은 적극 지원하되 간섭은 최소화하며, 사회적 약자에 대한 배려와 전문인력 양성에 필요한 기반을 조성하는데 역량을 집중하는 것이 바람직하다.

4) 개방성과 유연성 기반

차기정부에서는 베이비부머 세대의 은퇴가 본격화되면서 우리 사회는 초고령사회로 빠르게 전환될 전망이다. 지식사회에서의 평생교육이 소일거리나 취미활동이 아니라 지속적인 전문성 획득을 목표로 하는 보편적인 교육활동이 되기 위해서는 경직된 학교교육체제가 개선되어 열린교육 시스템으로 변모되어야 한다. 전문성 획득을 위한 교육을 원하는 사람들은 누구든지 쉽고 편리한 방법으로 학습이 이루어질 수 있도록 개방적이고 유연한 교육 프로그램의 운영을 지향한다.

전문성은 관심 분야에 대해 장기적인 목표를 갖고 깊이 있게 탐구할 수 있는 능력으로서 과정적인 특성을 지닌다. 전문성을 이루는 전문지식이나 기술은 세분화된 전공교육을 통해서 얻어지는 형식적 지식과 오랜 경험을 통해서 축적되는 비형식적인 지식으로 구성된다. 이들은

새로운 지식이나 기술의 획득이나 경험에 의해 갱신되고 심화되며, 확산·발전된다. 전문성의 내용이 변하면 이를 입증하는 자격증도 이에 맞게 변화될 수 있어야 한다. 전문성이 변화에 맞게 적절히 갱신될 수 있기 위해서는 새로운 지식이나 기술, 경험을 획득하는 방식이 개방되어 있고 유연하여 손쉽게 학습이 일어날 수 있어야 한다. 개방되고 유연한 인력양성 체제를 구축하는 것은 전문성을 유지·발전시키는데 매우 중요한 역할을 한다.

전문인력 양성을 위한 교육제도의 구축과 운영에서 개방성과 유연성의 고려는 국내 뿐 아니라 국제적인 교육환경 여건 구축에도 적용된다. 교육의 수요자들은 개방적인 교육제도에서 개인 및 현장의 요구에 부합되는 교육 프로그램들을 손쉽게 선택할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 국내외적으로 학습자의 이동과 이수자격의 호환 등이 보장되어야 하며, 국제 표준과의 합치성이 높고, 불필요한 규제가 없어야 한다.

(2) 주요 정책방안

차기정부의 전문인력 양성 정책은 위에서 언급한 기본 방향에 터하여 진로-학습-일의 연계 및 생애주기를 고려한 전문역량 계속교육 시스템의 구축에 초점을 두고 개인 및 사회, 국가의 경쟁력을 강화하는 방안을 제안하고자 한다.

1) 내실 있는 진로교육체제 구축

개인의 재능을 탐색, 발굴하고, 적성과 능력에 맞는 진로를 선택하는 것은 전문인력 양성을 위한 기본적인 활동으로서 국가교육과정이 운영되는 초·중·등학교 교육에서 이루어져야 한다. 학교현장에서 형식적인

진로지도 및 진로교육이 아니라 개별 학습자들의 전문성을 계발하는 출발점이 되는 내실 있는 진로교육이 이루어질 수 있도록 하기 위해서는 다음과 같은 정책들이 추진되어야 한다.

가. 교과통합 진로교육 정착

① 교과통합 진로교육 운영 및 학교 진로교육 프로그램의 체계화
진로교육을 이벤트성 행사가 아니라 의무교육기간인 중등단계 국가 교육과정의 필수 학습영역에 포함하여 진로교육이 이벤트성 행사가 아니라 직업과 노동시장 등에 관한 학습을 체계적으로 일관성 있게 할 수 있는 학습의 시간이 될 수 있도록 한다. 진로교육을 교과통합으로 운영함으로써 진로발달 수준에 따른 학년군, 학교급 간의 계열성과 통합성을 추구할 수 있다.

② ‘학습-진로-일’의 상호 연계를 지원하는 교육과정 활성화
진로 상담 및 지도, 진로 및 직업 체험학습, 진로특강 등 다양한 활동이 개별 학습자들이 진로선택 및 진로 준비와 밀접하게 연계될 수 있도록 지원한다.

③ 진로교육 통합교과과정 지침 개발
국가교육과정에 포함되는 진로교육 내용을 국가-지방-학교 수준의 구체적인 지침으로 개선하고, 국어, 영어, 수학, 사회, 과학 등 필수 교과서 집필 시 ‘진로-학습-일’의 연계를 지원하는 교육내용을 포함하도록 집필지침을 명기한다.

④ 자율적 통합교과과정 운영 및 수업자료 개발
학교교육과정 편성 및 운영의 자율성을 확대하여 단위학교에 교과통합 진로교육이 정착될 수 있는 토대를 마련한다.

⑤ 현장중심적인 교육자료 확보

교과통합 진로교육을 지원하는 다양한 유형의 교육자료를 확보한다. 진로교육을 지원하는 교육자료의 원활한 확보를 위해서 별도의 학습 자원센터를 둘 수 있다. 교육자료는 학교급, 교과별 특성과 학습자 특성을 고려하여 학습활동에서 실질적으로 활용 가능해야 한다. 교과통합 진로교육의 교수학습 자료는 지속적인 관리와 갱신을 통해서 현재와 미래의 산업현장과 노동시장을 이해하고, 전문성 계발과 진로교육이 시의성 있게 이루어질 수 있도록 한다.

⑥ 교과통합 진로교육의 지원을 위한 지속적 R&D 수행

체험중심적인 교과통합 진로교육의 교수·학습 방법 및 평가방안 뿐 아니라 인문영역과 진로영역의 기준 개발, 등 지속적인 R&D를 수행하여 현장의 교과통합 진로교육 지원체제를 강화한다.

나. 진로지도 및 진로교육 담당교사의 전문성 확보

① 교원양성 및 재교육과정에 “진로와 직업” 교과 필수 과목 지정
진로와 직업에 관한 교과를 교원 양성 및 재교육과정의 필수교과로 지정하여 중등 교사들이 진로교육에 관한 전문성을 핵심역량으로 갖출 수 있도록 한다.

② 고등교육 단계의 진로교육 담당 전문 인력 양성 프로그램 신설
일반대학, 교육대학, 사범대학의 교원양성 과정에 진로교육 전문양성 프로그램을 개설하여 전문 진로상담 교사를 확보한다.

③ 진로교육 상담 전문가 인증체계 구축 및 자격 취득자의 활용성 강화

국가 자격의 ‘직업상담사’ 또는 ‘전문상담교사’ 인증체계를 구축하여

전문 상담교사의 질적인 수준을 객관화하고, 정기적으로 자격취득 여부를 갱신하여 자격 수준의 최신성을 보장한다.

다. 개인별 맞춤 진로지도와 진로상담

① 정기적인 적성검사, 진로 상담의 활성화를 통한 맞춤형 진로지도 ‘개인의 적성 및 능력에 대한 진단 및 평가 → 상담 → 교육’이 일관되게 지속적으로 이루어질 수 있는 시스템을 구축한다. 초등학교부터 정기적인 적성 및 재능검사를 통해 재능을 조기에 발굴하며, 검사 결과에 기초한 개인별 전문가 상담을 통해 재능탐색과 관심분야 설정, 생애 및 학습 설계와, 진로지도가 학습자 발달 단계에 맞게 일관성 있게 체계적으로 이루어질 수 있도록 한다. 학년이 올라갈수록 진로에 대한 심층상담 활동을 강화한다.

라. 교과통합 진로교육 관련 법개정 및 지원체제 확보

① 교과통합 진로교육의 실시를 위한 법적 근거 확보

평생교육법에 교과통합 진로교육 운영에 관한 지침을 명시하고, 교육기본법(제3장 교육의 진흥), 산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률(제3조 학생의 진로지도) 및 동법 시행령(제2조 진로지도시책)에 교과통합 진로교육의 법적 근거를 확보하여 진로교육이 국가 수준에서 좀 더 체계적으로 이루어질 수 있도록 한다.

② 진로교육 관련 범부처적 협의체 구성

진로교육 관련 부처 간 유사 업무를 조정, 총괄하는 범부처적 협의체를 신설하여 전문인력 양성의 기초가 되는 진로교육 정책 운영이 국가 수준에서 강력하게 추진될 수 있도록 한다.

다. 가정, 학교, 지역사회, 산업체 등 범사회적인 진로교육 문화 정착

① 진로 체험 프로그램 확대 및 참여 실적 인정

학기 혹은 방학 중 인턴십, 봉사활동 등을 통해서 실질적인 진로 및 직업체험을 할 수 있도록 학교-산업체-지역사회 등을 연계하여 체계적인 지원 시스템을 마련하고, 직업체험의 결과를 대학입학사정 자료로 적극 활용하도록 권장한다.

② 진로교육 및 전문성 계발을 위한 산업현장과의 연계 체제 구축
교과통합 진로교육을 위한 교육자원의 개발 시에 산업현장의 의견을 수렴할 수 있는 채널을 구축한다. 학교의 교육과정 및 교과의 활동 운영 시에 다양한 전문성을 지닌 기업들의 적극적인 참여를 유도하며, 우수 참여 기업에 대한 세제 혜택 등 국가 차원의 보상 시스템을 마련한다.

2) 일류 전문인 양성을 위한 전문이력의 평생관리

가. 재능발굴 및 관리 시스템 구축

① 진단-학습-평가를 통한 재능발굴 및 계발 관리

개별학습자들의 잠재된 능력과 재능을 체계적인 학습으로 연계하여 장기적으로는 전문성으로 지속적으로 발전시킬 수 있도록 한다. 생애 초기부터 정기적으로 재능과 능력에 대한 진단, 진단 결과에 대한 개인별 상담을 바탕으로 학습의 제공, 학습결과에 대한 평가 등 체계적인 관리를 실시하여 전문성 계발과 진로 선택으로 연계될 수 있도록 지원한다.

나. 개인별 평생 경력 관리 체제 구축

① 생애 초기부터 재능발굴과 계발, 진로 상담, 진로선택과 학습환

동, 구직활동과 취업 현황 등 개인의 모든 경력 관련 이력 정보를 원스톱으로 관리하는 시스템을 구축하여 전 생애 동안 개인의 전문성 개발과 관리가 일관성 있게 이루어질 수 있도록 한다.

3) 다양한 유형의 전문인력 양성을 위한 교육 시스템 내실화

국가 경쟁력 향상에 기여하는 다양한 유형의 전문인력을 양성하기 위해서는 전문분야의 특성에 적합한 경로로 전문역량을 획득하고 사회 현장에 진출할 수 있어야 하며, 이들 인력 양성의 경로가 교육과 취업, 그리고 자아실현의 측면에서 성과를 낼 수 있도록 질적으로 경쟁력이 있어야 한다. 차기정부에서는 고졸취업에 우호적인 현재의 사회 분위기를 적극 반영하여 선취업 후진학 제도를 내실화함으로써 전문 기술인력을 양성하는 직업교육체제를 정착시킨다. 이를 통해 우리 사회의 고질적인 병폐인 불필요한 고학력 추구로 인한 사회경제적 손실을 최소화하면서도 지식사회에서 필요로 하는 전문 능력을 갖춘 인재들을 확보할 수 있다. 또한 대학 재구조화 및 교육과 산업현장의 긴밀한 협력체제 구축을 적극 지원하여 양질의 대학교육을 통해 양성된 전문인력들이 사회의 적재적소에 배치될 수 있도록 적극 지원한다. 한편 대학원 교육의 질적 수준을 업그레이드하여 고도의 전문성이 요구되는 분야의 고급인력과 교육 및 연구 전문인력을 양성할 수 있도록 한다.

가. 선취업 후진학제도의 내실화를 통한 직업교육체제 정착

현행 대학교육체제와 대비되는 기술 전문인력 양성 경로로서 선취업 후진학체제가 자리 잡기 위해서는 취업으로 이어지는 고등학교교육의 질적인 경쟁력 확보, 학교교육과 산업현장과의 연계 및 취업을 향상, 양질의 후진학 계속교육체제 구축, 기술전문가를 인정하는 신(新)기업

문화 정착 등을 지원하는 정책이 필요하다.

① 마이스터고, 특성화고 교육의 내실화

- 산업체와 연계한 현장 직무 중심의 맞춤형 교육과정을 개설하고, 산업체의 실무 경력자들을 우수 교원으로 확보하여 현장 중심적인 학습이 이루어질 수 있도록 한다.
- 전문분야의 직업교육을 특화시킨 마이스터고 및 특성화고 학생들에 대한 장학금 지급, 취업지원, 재정투자 확대를 통해서 이들 학교의 교육을 취업 중심으로 전문화, 정예화한다.
- 과정형 자격제도, 선행학습경험 인정제도 등을 도입하여 고등학교 단계에서 이루어지는 직업교육을 활성화하고 교육결과에 대한 신뢰성을 확보한다.
- 마이스터고의 학교교육 육성 주체를 다원화하고 교육 프로그램에 대한 정기적인 평가를 통해서 교육의 질을 지속적으로 업그레이드한다.

② 양질의 후진학 교육 시스템 정착

고졸취업자들의 직무 및 전문성 향상을 위한 후진학 교육 환경을 조성한다. 대학 입학 전형에서 재직자 특별전형 제도를 발전시키고 활성화하기 위해 산업체의 경험학습 인정 범위를 확대하고, 대학에 관계학과 설치를 지원한다. 근로경험 평가·인정제와 연계한 1년제 집중 전문대학 학위과정이 내실 있게 운영될 수 있도록 지원하고, 상급 학교로의 진학이 단계적으로 이루어질 수 있는 체계를 구축하여 지속적으로 직업적 전문성을 심화할 수 있는 기회를 제공한다. 재직근로자에 대한 맞춤형 컨설팅 제도를 도입하여 이들의 진학지도와 진학 후의 성공적인 학업활동을 적극 지원한다.

③ 지역 전문고+브랜드전문대학+지역산업의 협력체제 구축

지역의 특화산업과 연계하여 산학 클러스터를 조성하고, 산업수요를 고려한 기업체 맞춤형 직업교육을 실시한다. 이를 위해서 국가직무능력표준(NCS)을 개발하고, 현장에서 필요로 하는 인력의 전문성 수준을 고려하여 고등학교와 대학교육, 현업을 연계한 교육 프로그램이 체계적으로 일관성 있게 운영될 수 있도록 한다. 학교교육에서 일터로의 전이를 지원하는 상담 기능 강화, 재직 중 직무역량 및 전문역량 향상을 위한 계속교육 등의 선순환 시스템이 개별학습자와 기업의 관점에서 운영될 수 있도록 하여 업무 생산성을 높이고 개인의 전문역량을 지속적으로 계발하는데 실질적으로 기여할 수 있도록 한다.

④ 신(新)기업문화 정착

고졸취업 인력들의 전문성 신장과 숙련도 강화를 위해서 재직자의 계속교육 기회를 확대한다. 취업 후 학력에 따른 불합리한 차별 요소 사항을 최소화하도록 기업의 인사관리제도 개선을 유도하며, 산학협력 기업, 고졸취업자들의 후진학 및 계속교육을 적극 권장하고 지원하는 기업, 등 평생직업교육체제의 정착에 기여하는 우수기업에 대해서는 세제 혜택, 재정지원 확대 등 기업의 운영과 성장에 실질적인 도움이 되는 방식으로 인센티브를 지원한다.

나. 대학과 대학원 교육을 포함한 고등교육 재구조화와 품질 개선

① 유연하고 개방된 학사제도 구축

고등교육이 저출산과 고령화, 국제화, 세계화, 유비쿼터스 기반, 학문간 융합 등 사회 트렌드 변화에 적극 대처하여 사회현장에서 요구하는 고품질 교육기관으로 자리매김할 수 있도록 학사제도를 유연하

게 개선한다. 학생의 입학 및 편입학 관련 규제를 최소화하고 개방하며, 학위 체제를 선진화한다. 국내 대학의 교육여건과 환경, 제도를 국제적 기준에 맞게 개선하고, 다양한 배경의 학생들을 포용하는 체제를 마련한다. 온라인 교육 등을 기반으로 국경과 지역 경계를 넘는 교육환경 변화에 적극 대처할 수 있도록 국제화된 고등교육 자격 호환체제를 구축한다.

② 교육과정 개선과 개방

- 국제경쟁력 관점에서 대학교육의 질적인 향상을 위해 교육과정 개선을 적극 지원한다. 학부교육 선진화를 강력히 추진하여 학부 교육 및 교양교육을 내실화하고 지식사회 전문가로서의 기본소양을 갖추 수 있도록 한다. 분야별로 학생들의 전문역량 향상을 지원하는 전공교육을 강화한다. 4년제 대학과 전문대학의 교육 프로그램을 차별화하여 다양한 수요자들의 요구에 부응한다.
- 사회 트렌드를 반영한 융복합 교육 및 연구 프로그램을 확대하여 핵심융합인재양성 프로그램을 활성화 한다. 과학벨트 기능 지구의 지역 특화 발전 전략과 연계한 특수대학원 전문석사(2년) 과정으로 신설 추진 중인 ‘과학·비즈니스 융합전문가(PSM: Professional Science Master)’ 양성 지원사업과 같이 산업수요를 고려한 전문 인력 양성 교육과정의 개선을 적극 지원한다.
- 우수 교육 프로그램들은 온라인에 개방하여 고품질의 교육내용들을 시공에 관계없이 많은 사람들이 접근하여 활용할 수 있도록 한다.

③ 학교와 산업현장의 연계를 통한 산학협력 내실화

산학협력 기반을 조성하여 기업체 맞춤형교육을 실시하고, 인턴십을

포함한 현장 연계 실무교육 프로그램을 강화한다. 연구 및 교육을 위한 산학연 협력체제를 강화한다.

④ 교육 및 연구지원 인력확보

- 전문역량을 갖춘 교수 및 강사인력, 창조적 연구 기반의 핵심인 최고 수준의 연구인력 그리고 학교의 행정 전문 업무를 담당하는 교직원을 확보하여 교육과 연구 서비스의 질을 높일 수 있도록 지원한다.
- 학문 후세대 인력 양성과 확보를 위해서 연구직의 안정성을 확보한다.

⑤ 대학의 취업지원 기능 강화

개별화된 취업 상담 및 커리어 코치 기능을 강화하고, 산업현장의 변화 추이에 대한 신속한 정보 제공, 학습활동 지원을 통해 학생들이 취업과 관련하여 실질적인 도움을 받을 수 있도록 한다. 위한 취업 준비 지원 기능을 내실화한다.

⑥ 대학의 국제화에 대한 정부 차원의 지원 강화

정부 차원의 엄격한 질 관리체제를 바탕으로 체계적이고 장기적인 집중적 재정지원과 엄격한 성과평가를 통해서 대학의 국제 경쟁력을 강화하고, 국제 수준의 대학을 정책적으로 육성한다.

4) 전문역량의 지속적 갱신을 지원하는 계속교육 시스템 구축 및 내실화

지식사회 발전에 따라 지식서비스 산업이 급증하면서 이들 산업을 중심으로 고숙련 인력에 대한 사회적 요구가 점차 확대될 것으로 예상된다. 이에 따라 중등 및 대학 등의 학교교육이 종료된 이후에 고도의 지식집약적인 계속교육이 요구되는 전문분야를 중심으로 성인들을 대

상으로 하는 계속교육 시스템이 필요하다. 계속교육체제는 고등교육의 학위 취득 뿐 아니라 생애기간 동안 지속적인 학습을 통해 전문성 개발이 이루어질 수 있도록 하는데 초점을 둔다. 교육대상자는 크게 두 부류로 나누어질 것으로 보이는데, 하나는 이미 일정 수준의 전문성을 갖고 있는 분야에서 직업적 전문성의 갱신을 원하는 성인들이고, 다른 부류는 고령사회의 지속적인 취업 활동을 위해 새로운 전문성을 개발하고자 하는 성인들이다. 이들을 대상으로 직업적 전문성 확보를 위한 고품질의 교육훈련을 제공하는 학위 혹은 비학위 교육 시스템의 구축을 적극 지원하는 정책으로 다음을 제안하였다.

가. 고등교육 수준의 중등 후 비고등교육기관 육성

① 산업수요를 고려한 전통적 양성훈련기관의 재구조화

중등 후 비고등교육과정의 초점을 중등교육 이수자들의 직업적 지식 및 기술 전수를 위한 양성 훈련에서 고도 지식기반 사회의 전문인력 양성을 위한 고품질의 교육, 훈련으로 변화시키는데 집중한다. 이를 위해서 일차적으로는 전통적 양성훈련기관의 교육 프로그램 혁신, 교수 요원 역량 개발 등을 통해 전통적 양성훈련을 새로운 산업 수요에 맞게 조정한다.

② 산업수요를 중심으로 고등교육 수준의 중등 후 비고등교육기관 육성

산업계와의 협력관계를 전제로 산업 수요를 고려하여 특정 전문분야의 직업적 전문성을 확보하기 위한 고품질의 비정규 교육 프로그램 운영을 지원함으로써 급변하는 지식산업현장의 고도로 전문화된 인력양성 요구에 신속하게 부응할 수 있도록 한다. 지식서비스산업 발전 동향 및 산업과 연계한 인력수급 예측에 대한 지속적 분석, 현업

중심의 전문 교육 프로그램 개발, 강사인력 확보와 관리, 교육운영 모니터링과 업데이트 관리, 현업 적응도 평가, 학습결과에 대한 인정 체계 등 현장 중심의 전문인력 양성이 체계적으로 이루어질 수 있도록 한다.

③ 중등 후 비고등교육기관의 질 관리와 연계한 재정 지원

교육기관 유형이 아니라 정부가 설정한 산업수요에 부합하는 인력 양성 목표를 수행할 수 있는 모든 교육기관에 인력양성 사업의 재정 지원을 개방하여 교육 프로그램의 질적 수준을 관리하도록 한다.

나. 성인학습자를 위한 대학의 고등교육 기회 확대

① 대학의 성인 직업교육 훈련 기능 확대

지식산업의 빠른 확대, 노령화와 베이비부머 세대들의 은퇴 등 사회 변화에 따라 점차 확대될 것으로 예상되는 성인들의 계속교육 요구에 맞춰 대학이 성인들을 위한 계속교육, 평생직업교육 제공 기관으로 역할과 기능을 수행할 수 있도록 지원한다. 이를 위해서 학사제도의 유연화와 개방, 취업자 전형 확대, 교육과정 개편과 전문교과 중심의 비학위 과정 운영, 성인학습자의 눈높이에 적합한 교육지원, 산업현장과의 적극적 연계를 통한 취업상담 서비스 등의 기능 강화를 적극 유도한다.

② 대학의 직업훈련 프로그램에 대한 고용보험기금 지원 확대

다. 전문역량 향상을 위한 성인의 계속교육 활성화 지원 상담 인프라 구축

① 내실 있는 훈련 상담을 위한 상담 · 정보 인프라 확충

성인들이 전문성 획득을 위해 재교육을 받거나 새로운 전문분야를 신규 선택 및 전환하고자 할 때 이에 대한 도움을 받을 수 있는 기관

이나 인력이 미흡하여 이에 대한 개선이 필요하다.

② 전문성 향상을 필요로 하는 성인들을 대상으로 하는 전문 훈련 상담 인력의 양적 확대를 지원하며, 훈련 상담 기능을 강화한다.

③ 전문인력 양성을 위한 직업, 훈련 상담원의 전문성을 제고하기 위한 전문 특별교육과정의 개설 및 운영을 지원한다.

5) 전문인력 양성을 위한 지원체제

가. 국가인적자원 조기경보체제 구축

① 인적자원 통계 및 인력수급전망에 대한 정보 생성과 관리

인적자원 통계 및 인력수급에 대한 정기적인 조사 통계를 실시하여 국가적인 차원에서 분야별 인력 수급 전망에 대한 정보를 관리하여 인력양성 체계와 연계 활용할 수 있도록 한다.

② 미래 숙련 기술 및 사회변화에 대한 조기 인식을 통해 인재양성 시스템을 융통성 있게 재구축한다.

나. 국가 R&D 로드맵과 연계한 고급인력양성체계 구축

① 전문 분야별 국가 R&D 로드맵과 연계한 인력양성 사업 지원 선정

현재 인력양성 수급전망자료를 지표로 R&D 연계 인력양성사업의 지원분야를 선정하고 있지만, 국가 미래 설계와 연계된 신산업 창출 등의 인재양성을 위해서는 국가 핵심 R&D 사업과의 연계를 극대화하는 것이 중요하다. 국가 핵심 R&D 사업의 전략 기술별 로드맵은 전문가 집단에 의해 작성된 것으로 미래 기술 및 사회발전에 대한 예측, 해당 분야의 우리나라 현황과 국제경쟁력 확보여부, 국내외 시장 규모 등을 종합적으로 고려하여 작성된 것이므로 국가 R&D 로드맵을 활용하여 인재양성사

업이 추진된다면 중장기적으로 연구개발과 인재양성의 시너지를 기대할 수 있다. 국가 R&D 로드맵과 연계하여 고등교육기관 및 전문 직업교육기관의 고급인력 양성 체계를 탄력적으로 운영함으로써 분야별 전문 인력의 공급이 산업 수요를 고려하여 이루어질 수 있도록 한다.

② 우수 연구인적자원의 확대

글로벌 경쟁력과 질적 수준을 갖춘 석박사급 고급 인력의 양성을 위해 해외 연구진의 적극적인 확보, 국제협력 연구 및 연구진의 교류, 선진 연구시스템 경험 기회 제공, 해외 우수인재의 적극적 유치 등을 통해 국내 대학원 및 연구소의 연구기반을 국제화하고 연구 인프라를 글로벌 기준에 맞도록 한다.

다. 합리적인 재정지원

① 초과수요 인력 부분에 대한 교육투자에 재정 지원을 우선 배정한다.

② 융복합 학문 및 혁신 학문 분야에 대한 선제적 투자를 통해 교육 서비스의 신속히 개선하여 산업현장 수요에 적극적으로 대처하도록 한다.

③ 개인 주도의 평생직업교육훈련에 대한 지원 실시

통합 ‘직업능력개발 카드’를 통해 개인 주도로 이루어지는 교육훈련에 대한 통합적 지원을 실시한다. 재원, 취업 여부에 따른 사업 대상 구분을 폐지하고 개인 대상의 교육훈련 지원을 ‘직업능력개발 카드’로 통합하여 각 개인이 취업이나 고용보험 가입 여부와 관계없이 희망하는 훈련과정에 지속적으로 참여함으로써 전문성 개발이 상시적으로 이루어질 수 있도록 한다.

④ 중견기업, 강소기업의 고졸 채용을 적극 지원하기 위해 기업 중심의 인센티브를 제공한다.

라. 법제도 개선 및 행정 업무부서 정비

① 인력양성 관련법의 인력양성 관련 규제조항들을 최소화하고, 개방과 자율을 추구하는 방향으로 법제도 개정을 통해 전문인력 양성의 기반 조성과 활성화를 지원하며, 교육시장 개방과 국제화에 적극 대비한다.

② 교육과학기술부, 노동고용부를 포함한 범정부적 업무 협력 체계를 구축한다.

정책추진 로드맵

	1년차	2년차	3년차	4년차	5년차
내실 있는 진로교육체제 구축					
- 교과통합 진로교육 정착					
- 진로지도 및 진로교육 담당교사 전문성 확보					
- 개인별 맞춤 진로지도와 진로상담					
- 교과통합 진로교육 관련 법개정 및 지원체제 확보					
- 범사회적인 진로교육 문화 정착					
일류 전문인 양성을 위한 전문인력 평생관리					
- 재능발굴 및 관리 시스템 구축					
- 개인별 평생 경력 관리 체제 구축					
다양한 유형의 전문인력 양성을 위한 교육 시스템 내실화					
- 선취업 후진학제도의 내실화를 통한 직업교육체제 정착					
• 마이스터고, 특성화고 교육의 내실화					
• 양질의 후진학 교육 시스템 정착					
• 지역 전문고+브랜딩전문대학+지역산업의 협력체제 구축					
신(新)기업문화 정착					
- 대학과 대학원 교육을 포함한 고등교육 재구조화와 품질 개선					
• 유연하고 개방된 학사제도 구축					
• 교육과정 개선과 개방					
• 산학협력 내실화					
• 교육 및 연구지원 인력확보					
• 대학의 취업지원 기능 강화					
• 대학의 국제화에 대한 정부 차원의 지원 강화					
전문역량의 지속적 갱신을 지원하는 계속교육 시스템 구축 및 내실화					
- 고등교육 수준의 중등 후 비고등교육기관 육성					
- 성인학습자를 위한 대학의 고등교육 기회 확대					
- 전문역량 향상을 위한 성인의 계속교육 활성화 지원 상담 인프라 구축					
전문인력 양성을 위한 지원체제					
- 국가인적자원 조기경보체제 구축					
- 국가 R&D 로드맵과 연계한 고급인력양성체계 구축					
- 합리적인 재정지원					
- 법제도 개선 및 행정 업무부서 정비					

참고문헌

- 고용노동부(2011), 『2012년 고용노동부 주요업무계획』
- 교육과학기술부(2011), 『2012년 교육과학기술부 주요업무계획』
- 교육과학기술부(2010), 『2011년 교육과학기술부 주요업무추진 방향』
- 교육인적자원부, 한국직업능력개발원(2008), 『2008 대학원의 세계』
- 권대봉(2010), “진로교육과 평생직업교육훈련의 미래”, 5.31 교육개혁 평가 및 미래교육 비전 심포지엄 자료집, pp.183-206. 한국교육개발원 외
- 김선태 외(2011), “교육과학기술분야 16대 중점과제 모니터링(2011) - 선진 평생직업교육체제 구축”, 한국직업능력개발원
- 김태완(2010), “미래교육에 대한 요구, 비전과 전략, 대한민국 교육정책:과거·현재·미래 - 5.31 교육개혁 평가와 미래교육의 비전·전략”, 5.31 교육개혁 평가 및 미래교육 비전 심포지엄 자료집, 한국교육개발원 외, pp.129-151
- 나영선(2008), “평생직업능력개발체제의 혁신”, 능력개발의 선진화를 위하여, 한국교육개발원, pp.5-28
- 백성준 외(2011), “미래지향 고등교육체제 개편 구상: 직업교육 강화를 중심으로”, 한국직업능력개발원, 기본연구 2011-04
- 성태제(2010), “고등교육의 미래형 인재육성 전략”, 5.31 교육개혁 평가 및 미래교육 비전 심포지엄 자료집, 한국교육개발원 외, pp.235-262
- 신준우(2011), “미래 10년을 준비하는 IT 고급인력양성사업 정책과제”, IT R&D 정책 동향 (2011-2), 정보통신산업진흥원, pp.1-29

- 이지연(2010), “창의인재 양성을 위한 진로교육 활성화 방안”, 한국직업능력개발원
- 이희수(2006), “국가경쟁력 확보 및 사회통합을 위한 평생직업교육 중장기 발전방안”, 교육인적자원부 정책연구과제 2006-공모-10
- 정태화 외(2009), “평생직업교육-평생취업체제 구축”, 제6회 국가교육과학기술회의의 대통령 보고자료, 국가교육과학기술회의, 한국직업능력개발원
- 한국직업능력개발원, 인적자원패널.통계센터(2009), 『평생직업교육-평생취업체제 구축』
- 한승희(2007), “교육제도 간 연계”, 「OECD 고등교육보고서」 평가와 정책대안 모색, ‘평생학습사회 실현을 위한 고등교육체제 혁신방안’, 고등교육전문가 포럼 자료집, 한국교육개발원, pp.3-22
- 진로지도 종합정보망 커리어넷 <http://www.careernet.re.kr>
- 교육인적자원통계서비스 <http://std.kedi.re.kr>

차기정부가 성공하기 위해서는 올바른 정책목표의 선택과 이를 달성하기 위한 정책의 방향과 내용이 적절하여야 할 것이다. 이 같은 관점에서 본 연구는 차기정부의 성공을 위한 정책과제의 제시 및 정책적 조언이라고 할 수 있다.

-〈차기정부 정책과제〉, 발간사 중에서