

영세중소기업 정책연구

제 출 문

민주노총 위원장 귀하

본 보고서를 민주노총 정책실의 연구과제 『영세중소기업 정책 연구』의 최종보고서로 제출합니다.

2007. 11.

■ 연구진 ■

연구책임자: 홍장표, 부경대 교수

연 구 원: 김정주, 연세대 연구교수

연 구 원: 안현효, 대구대 교수

연 구 원: 노광표, 한국노동사회연구소 부소장

목차

머리말	1
제1장 영세중소기업 산업정책	4
1. 기업 양극화: 현황과 문제점	4
2. 정부의 중소기업정책 검토	15
3. 혁신과 사회통합을 추구하는 해외 정책사례	18
4. 고진로 사회통합적 발전을 위한 산업정책	26
제2장 서비스업 영세중소기업과 자영업자 실태와 정책과제	39
1. 문제의 제기	39
2. 서비스 산업의 현황과 문제점	40
3. 중소서비스기업의 현황과 문제점	49
4. 영세자영업 현황 및 문제점	56
5. 정부의 서비스산업 및 영세자영업자 대책	63
6. 맺음말: 서비스산업 관련 정부정책의 문제점과 대안적 관점의 모색	67
제3장 영세중소기업과 자영업자 금융정책	75
1. 중소기업과 영세자영업 금융현황: 금융양극화, 지역불균형, 금융배제	75
2. 신자유주의에 포섭된 정부의 금융정책	82
3. 해외 중소기업 금융정책 사례	86
4. 양극화 극복과 지역균형발전을 위한 사회통합적 금융정책	93

제4장 영세중소기업 노동시장 정책	99
1. 문제제기	99
2. 영세중소기업 노동시장 구조와 특징	100
3. 정부의 중소기업 노동정책 평가	110
4. 해외사례	112
5. 정책대안	118
 제5장 영세중소기업 조직화 전략	 126
1. 문제 제기	126
2. 중소영세사업장 고용 및 노조 조직화 현황	127
3. 조직화 사례	131
4. 영세중소기업 조직화 방안	138
 결론 및 요약 : 고진로 사회통합적 발전을 위한 영세중소기업 정책	142
1. 영세중소기업 산업정책	143
2. 서비스업 영세중소기업과 자영업자 대책	144
3. 영세중소기업과 자영업자 금융정책	146
4. 영세중소기업 노동시장 정책	147
5. 영세중소기업 노동자 조직화전략	149

머리말

1997년 외환위기 이후 한국사회에 몰아친 세계화의 파고와 신자유주의적 구조조정은 한국 사회를 두 개의 사회로 분리된 모래시계 사회로 내몰고 있다. 기업구조조정으로 단기 수익성 위주의 기업경영이 강화되었고, 비정규직 확대, 외주 확대를 통한 인건비 삭감 전략이 강화되었다. 금융기관의 안정성이 강조된 금융 구조조정에서는 금융기관의 위험관리가 보수화되었으며 장기투자를 지원하는 기업금융이 위축되었다. 금융시장개방과 금융자유화로 금융시장의 경쟁이 치열해지면서 수익성 중시된 반면 금융의 공공성은 크게 약화되었다. 또 주식시장 개방으로 외국인투자의 비중이 증대하면서 소액주주들이 기업에 주주가치를 중시하는 경영을 하도록 압박하는 환경이 조성되었다. 세계화의 파고는 노동시장에 직접적인 변화를 가져왔다. 신자유주의적 세계화 규범이 노동시장에서는 가장 급진적이고 폭력적인 방식으로 적용되었다. 정리해고제의 시행으로 대량의 실업이 발생하였고 노동시장의 유연화로 노동자의 고용불안이 일상화되었다.

양극화란 경제성장 초기단계 성장부문과 지체부문간 성장의 격차가 발생하는 이중경제(dual economy)에서 더 나아가, 부문간 격차가 성장 자체에 의해 해소되지 않고 오히려 확대되는 현상을 말한다. 소수 대기업의 성장을 위한 비용은 전가되지만 그 성과는 공유되지 못하고 있기 때문에 양극화 현상이 나타나고 있다. 한국 경제에서 이러한 양극화는 대기업과 중소기업 사이의 기업간 양극화, 제조업과 서비스업 사이의 산업간 양극화, 고용의 양극화, 소득의 양극화 등 다양한 영역에서 진행되고 있다.

외환위기 이후 대기업은 기업구조조정으로 수익성이 크게 개선되었으나 중소기업의 수익성은 악화되었다. 대기업과 중소기업간 노동생산성 격차가 확대되었을 뿐더러 중소기업 내에서도 중견기업과 영세기업 사이의 격차가 확대되었다. 기업 양극화는 비단 제조업뿐 아니라 서비스산업에서도 뚜렷하게 나타나고 있다. 제조업의 고용 없는 성장(jobless growth)으로 고용 흡수력이 떨어지면서 서비스업 중심의 고용구조로 재편되었지만, 도소매·음식숙박업과 같은 생계형 서비스업종과 영세 자영업자의 비중이 늘어나면서 저소득-저생산성 구조로부터 벗어나지 못하고 있다.

기업간 양극화, 산업간 양극화는 노동시장에서 고용의 양극화로 이어진다. 외환위기 이후 자본의 구조조정과 유연화 전략의 결과, 비정규직 노동자와 영세중소기업 노동자가 급증하면서 노동시장과 노사관계가 급격하게 변화하였다. 제조업에서는 고임금 대기업 고용은 감소하는 반면, 저임금 중소기업 고용은 증대되었다. 전체 취업자 가운데 88%가 중소기업에서 일하고 있으며, 전체 노동자의 절반 이상이 고용이 불안정한 비정규직이다. 이와 같은 노동시장 상황은 중소기업 노동문제와 비정규직 문제가 분리되지 않은 ‘동전의 양면’임을 잘 보여주고 있다. 노동시장이 ‘중소영세업체 비정규직 중심의 노동시장’으로 구조화되었으며, 양질

의 대기업 일자리가 줄어들고, 비정규직-영세중소사업장의 ‘나쁜 일자리(bad jobs)’가 크게 늘어나는 고용구조의 악화가 진행되고 있다.

기업 양극화, 산업 양극화, 고용의 양극화는 내수를 감소시킬 뿐 아니라 저소득층 인적자본투자를 저해하여 장기 성장잠재력을 훼손시킨다. 게다가 불평등 심화로 인한 분배갈등은 사회 불확실성을 증대시켜 사회불안정성을 높이고 있다. 한국사회와 경제는 빈부 격차, 대기업과 영세중소기업, 정규직과 비정규직, 수도권과 지방 사이 양극화의 심화로 사회분열의 위기에 봉착해 있다. 양극화에 대해 정부 일각에서는 개방과 세계화에 따른 불가피한 현상이며 세계화의 불확실성과 위험증대에 대응해 사회안전망(social security net)을 통해 그 부작용을 최소화한다는 입장을 고수하고 있다. 개방과 규제완화는 불가피하고 그로 인한 문제점은 사회정책으로 대응한다는 것이다. 시장개방과 신자유주의적 경제정책으로 인해 양극화 현상과 고용차별이 구조화되고 있음에 불구하고, 사후약방문식 대책만 내놓고 있을 뿐이다. 이런 정부의 입장으로 보아 과연 양극화 문제가 제대로 해결될 수 있을지 대단히 의심스러운 것이다.

외환위기 이후 10년, 한국 사회의 양극화 사회, 차별 사회로의 전환은 민주적 노동조합운동에 양극화된 노동차별사회의 극복과 영세중소사업장의 조직화라는 새로운 과제를 던져주고 있다. 노동시장의 양극화와 노동차별이 구조화되고 있음에도 불구하고 노조조직율은 계속 하락하고 있다. 최근에는 10.3% 수준으로 떨어져 OECD 국가중 최하위를 기록하고 있다. 조직률 하락은 단체교섭력 약화로 사회적 발언권과 정치적 영향력을 위축시키고 이는 다시 노조 조직기반을 약화시키는 ‘노동운동 위기의 악순환’을 보이고 있다. 게다가 노동운동이 대기업 정규직 조직 위주로 진행되어 영세기업이나 비정규직 미조직 노동의 분단구조를 방치하는 ‘연대성의 위기’로 나타나고 있다. 노동계급 대표성의 회복과 노동운동의 역량 강화를 위해 민주노조운동의 조직화 사업은 시급한 과제로 부각되고 있는 것이다.

본 연구는 이와 같은 당면과제를 배경으로 기업간 양극화의 실태와 원인, 영세 중소기업이 당면하고 있는 구조적 문제를 분석하고, 이로부터 중소영세기업 정책대안과 노조운동의 조직화 사업의 방향을 모색하고자 한다. 본 연구의 분석대상은 산업구조의 최하층을 구성하고 있어서 격차와 차별문제에 가장 극명하게 노출되어 있는 영세중소기업과 자영업자이다. 일반적인 중소기업 분류기준에 따르면, 제조업은 중기업이 50-299인 규모, 소기업이 10-49인, 소상공인 10인 미만, 서비스업은 중기업 10-200인, 소기업은 5-9인, 소상공인 5인 미만이다. 이러한 분류기준에 따르면, 본 연구에서 다루는 영세중소기업과 자영업자는 소기업과 소상공인에 해당한다. 그런데 중기업 가운데에서도 규모가 영세하고 이에 종사하고 있는 노동자들도 노동조합이 조직되지 않아 대부분 격차와 차별 문제에 직접 노출되어 있다. 본 연구에서는 이러한 측면을 감안하여 영세중소기업을 제조업은 종업원수 100인 미만, 서비스업은 50인 미만 기업으로 다소 폭넓게 규정한다.

본 연구에서는 제조업 영세중소기업뿐 아니라 서비스업의 자영업자 문제도 포함하여 다룬다. 특히 외환위기 이후 서비스업종 고용이 급격히 증가하였으며, 이에 종사하고 있는 자영업자의 경영 불안정성 문제가 심각하다. 이에 따라 본 연구에서는 영세중소기업과 자영업자, 중소기업 금융지원, 영세중소기업 노동시장의 실태를 분석하고, 이에 관한 정부의 정책을 비판적으로 검토한다. 그리고 양극화와 차별에 대응하는 해외 정책 사례들을 알아보고 이를 토대로 영세중소기업 육성과 노동자 보호를 위한 대안적 정책방안을 모색한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제1장에서는 제조업 영세중소기업의 실태와 정부 산업정책의 문제점을 고찰한다. 그리고 해외정책사례들을 검토하고 혁신과 사회통합을 위한 대안적 산업정책의 방향을 제시한다. 제2장에서는 서비스업 중소기업과 영세자영업자의 실태를 분석하고 정책과제를 제시한다. 제3장에서는 중소기업과 자영업자에 대한 금융지원정책의 문제점을 분석하고 해외정책 검토와 함께 새로운 정책대안을 모색한다. 제4장에서는 외환위기 이후 노동시장구조의 변화를 분석하고 영세중소기업 노동시장정책을 검토하고 그 대안을 모색한다. 제5장에서는 영세중소기업 노동자 조직화전략을 살펴본다. 마지막으로 제6장에서는 이상의 논의를 총괄하고 영세중소기업 대책을 정리 요약한다.

제1장 영세중소기업 산업정책

홍장표(부경대 경제학부)

1. 기업 양극화: 현황과 문제점
2. 정부의 중소기업정책 검토
3. 혁신과 사회통합을 추구하는 해외정책사례
4. 고진로 사회통합적 발전을 위한 산업정책

1. 기업 양극화: 현황과 문제점

1) 기업 양극화 현황

중소기업이 산업생산과 고용에서 차지하는 비중은 1990년대 이후 지속적으로 높아졌으며 국민경제에서 매우 중요한 역할을 차지하고 있다. 전체 산업 기준으로 중소기업의 사업체수는 2005년 300만개를 넘어 전체의 99.9%를 차지하고, 제조업 중소기업체수도 33만 8천여 개로 전체의 99.8%를 차지한다. 이와 함께 중소기업이 고용에서 차지하는 비중도 계속 증가했다. 전체 산업에서 중소기업 고용이 차지하는 비중은 1990년 70%에서 2005년에는 88.1%로 증가하였으며 제조업에서도 79.9%에 이른다. 중소기업은 특히 외환위기 이후 일자리 창출에서 주도적인 역할을 하고 있다. 대기업의 고용은 1997년 284만명에서 2005년 145만명으로 137만명이나 감소하였으나 이 기간 동안 중소기업 고용은 826만명에서 1,077만명으로 251만명이나 증가하였다.

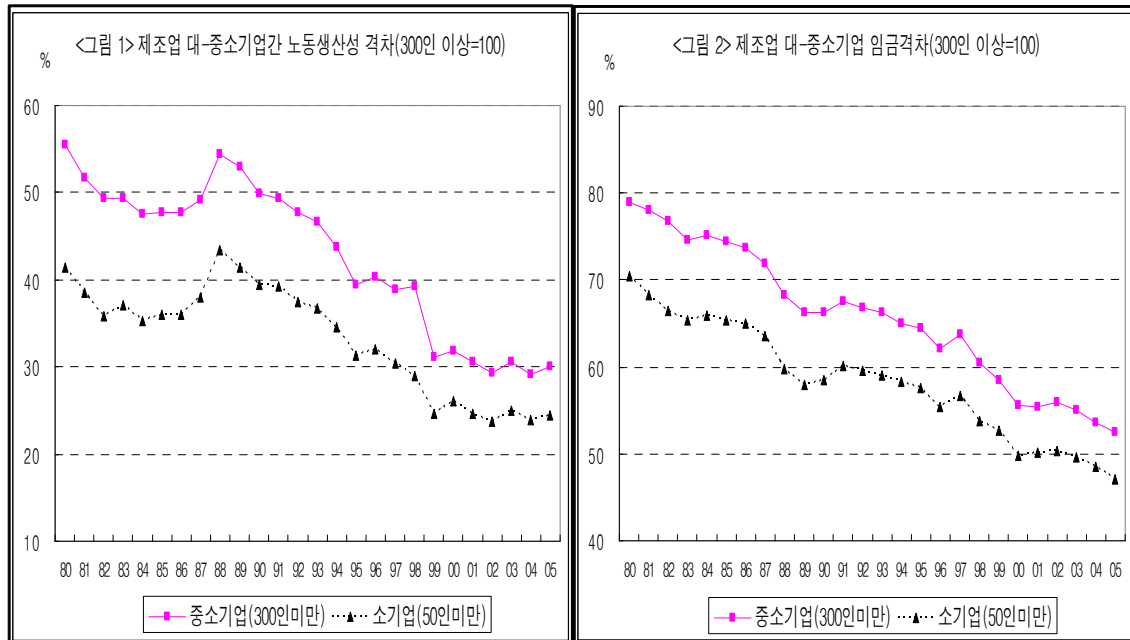
<표 1> 기업규모별 사업체수와 고용자수(2005)

		중소기업				대기업	계
			소상공인	소기업	중기업		
사업체 수 (개, %)	전산업	3,001,893 (99.9)	2,654,389 (88.3)	255,832 (8.5)	91,672 (3.0)	4,160 (0.1)	3,006,053 (100.0)
	제조업	338,002 (99.8)	277,153 (81.8)	52,016 (15.4)	8,833 (2.6)	683 (0.2)	338,685 (100.0)
고용자 수 (명, %)	전산업	10,771,623 (88.1)	5,121,769 (41.9)	2,586,416 (21.2)	3,063,438 (25.1)	1,450,538 (11.9)	12,222,161 (100.0)
	제조업	2,737,299 (79.9)	827,853 (24.2)	1,029,586 (30.0)	879,860 (25.7)	687,532 (20.1)	3,424,831 (100.0)

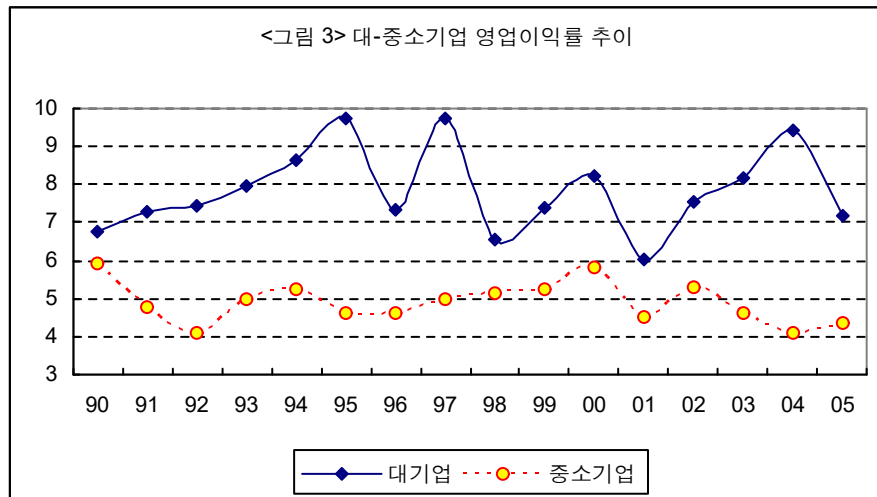
자료: 통계청, 사업체기초통계조사보고서

- 주: 1) 제조업 중소기업중 중기업은 50-300인, 소기업은 10-49인, 소상공인 10인 미만
 2) 서비스업 중소기업중 중기업은 10-200인, 소기업은 5-9인, 소상공인 5인 미만

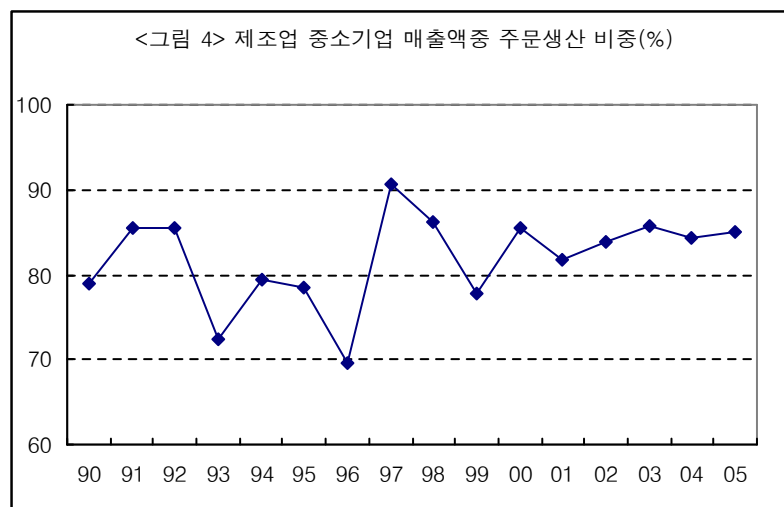
그런데 중소기업이 국민경제에서 차지하는 비중이 이처럼 높아졌지만, 노동생산성과 수익률 등 질적인 면에서는 판이한 모습을 보이고 있다. <그림 1>에서 보듯이 1980년대 후반까지만 하더라도 중소기업의 생산성은 대기업의 50% 수준을 유지하여 일본과 비슷한 상황이었다. 그러나 1990년대 이후 대기업과 중소기업의 노동생산성 격차는 확대되기 시작하여 2000년대에는 30% 수준으로 떨어져 현재까지 정체된 양상을 보여주고 있다. 더구나 생산성 격차는 중소기업 내부에서도 발생하고 있다. 소기업과 중기업사이의 생산성 격차도 1990년대와 2000년대를 거치면서 지속적으로 확대되었는데 50인 미만 소기업의 생산성은 대기업의 1/4에 불과하다. 이와 같은 생산성 격차를 배경으로 임금격차도 지속적으로 확대되었는데, 2005년까지 중소기업 임금이 대기업의 절반 수준으로 하락하였다.



중소기업의 낮은 생산성은 이익률에 고스란히 반영되고 있다. <그림 3>을 보면, 대기업의 영업이익률은 1990년대 외환위기 이전까지 지속적인 상승세를 보였으며 외환위기 때에도 6% 이상 수준을 유지하였으며 2001년 이후부터 2004년까지 다시 가파른 상승세를 보였다. 이에 반해 중소기업은 외환위기 이전부터 5% 대의 낮은 수준을 유지하다가 외환위기 이후 지속적인 내리막길을 걸어 현재는 4% 대로 대기업의 절반 수준에서 맴돌고 있다.



중소기업은 그동안 양적으로 성장했음에도 불구하고 질적인 면에서는 기업간 양극화 현상을 뚜렷하게 보여주고 있으며, 이런 가운데 중소기업은 구조적인 문제점을 드러내고 있다. 우선 중소기업중 영세소기업이 차지하는 비중이 절대적으로 높다. GDP 총액이 우리나라의 14배인 미국의 제조업체 수는 우리의 2배에 불과하고 우리나라의 7배인 일본의 제조업체 수도 우리의 1.6배에 불과하다. 중소기업의 규모가 영세하다는 것은 경제규모에 비해 사업체수가 지나치게 많아 과당경쟁을 벌이고 있음을 말하는데, 이러한 여건 속에서는 중소기업의 안정적인 성장은 기대하기 어렵다. KDI의 2005년 조사에 따르면 1993년 중소기업에 속했던 사업체 56,472개중 2003년까지 생존한 사업체는 14,315개로 생존율이 25.3%에 불과하고, 이 가운데 300인 이상 규모의 중견기업으로 성장한 83개로 0.14%에 불과하다(김주훈편, 2005).



다음으로 우리나라의 많은 중소제조업체들이 대기업의 하청생산구조에 종속되어 있다.

<그림 4>를 보면, 2005년 우리나라 중소기업 매출액의 85.1%가 위탁기업의 주문을 받아 생산된 것이고 14.9%만 위탁기업의 주문 없이 계획 생산되고 있다. 중소기업의 주문생산액 비중은 외환위기 이전에는 감소추세를 보였지만, 외환위기 이후 다시 높아졌으며 이런 추세는 최근까지 지속되고 있다.

이로 인해 시장판매를 위주로 하는 독립 중소기업의 비중이 낮다. <표 2> 중소기업체의 유형별 구성을 보면, 중소기업의 63.1%가 하도급기업이고 독자적으로 시장을 개척하는 독립 중소기업은 31.2%에 불과하다. 하도급기업중 대기업에 납품하는 기업이 28.1%, 중소기업에 납품하는 기업이 31.6%, 그밖에 3차 하도급기업이 3.4%를 차지하고 있다. 중소기업에 납품하는 기업이라도 상당수가 대기업의 2차 또는 3차 하도급기업일 가능성이 크다. 이런 측면을 감안한다면 중소기업의 절반 가량이 대기업의 하도급구조에 직간접으로 편입되어 있다고 볼 수 있다. 많은 중소기업이 하청생산으로 대기업 의존적인 경영활동에서 벗어나지 못하고 있는 것이다.

<표 2> 제조업 중소기업의 유형별 구성

	하도급기업		독립중소기업
	대기업 납품	중소기업 납품	
1차 하도급기업	15.8%	22.7%	31.2%
2차 하도급기업	12.3%	8.9%	
3차 하도급기업	3.4%		
합계	63.1%		

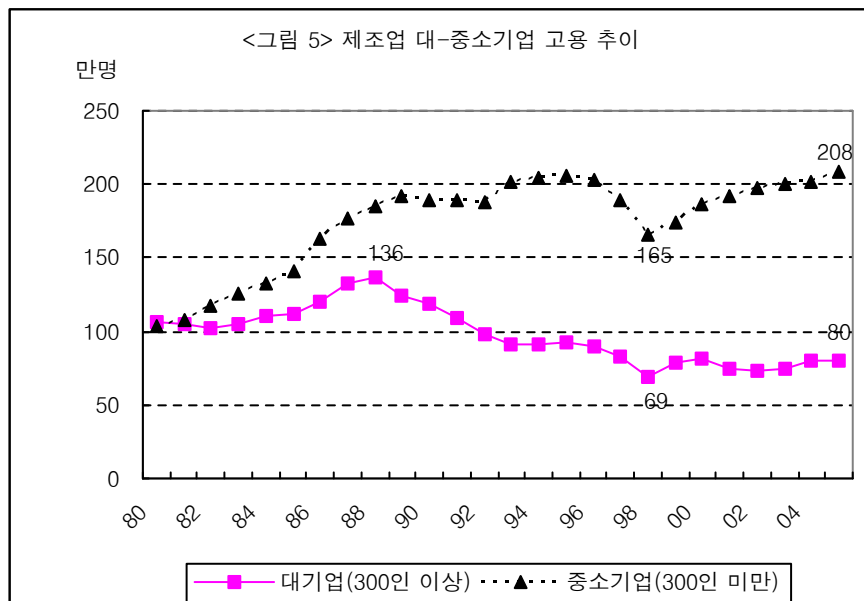
자료: 산업자원부(2006)

2) 저진로-양극화 성장전략과 역구조조정

기업 양극화 현상을 두고 일부에서는 IMF이후 미국식 주주자본주의가 도입되고 단기적 수익성을 중시하는 주주가치 경영이 확산된 데에서 그 원인이 있다고 한다. 하지만 기업 양극화가 시작된 것은 외환위기 이전 과거 재벌 위주의 불균등성장체제로 거슬러 올라간다. 개발시대 이래 우리나라의 경제성장은 재벌 위주의 성장이었고, 국가에 의해 선택된 소수의 재벌기업이 국민경제의 자원을 독점적으로 이용해왔다. 재벌 위주의 불균등 경제성장으로 자원이 대기업으로 집중되면서 중소기업의 성장이 지체되어왔다.

1960-70년대 국가주도 개발체제에서 재벌 대기업은 장시간 저임금 노동체제와 병영적 노동통제를 배경으로 제품경쟁력보다는 저임금 노동력을 이용하여 수출시장에서의 가격경쟁력을 추구하는 저진로(low road) 전략을 채택하였다. 이 저진로 전략은 1987년 민주항쟁과 노

동자 대투쟁을 계기로 양극화를 유발하는 ‘저진로-양극화 전략’으로 재편되었다. 대규모 사업장에서의 임금상승과 대립적 노사관계의 등장에 따라 재벌 대기업은 기계화와 자동화를 통해 노동을 대체하였으며 노동집약적인 품목을 중소기업으로 대거 이양하였다. 대규모 사업장에서의 대립적 노사관계와 임금상승에 대응해 기계화를 통해 노동을 대체하는 한편 외주 하청의 확대를 통해 외부 저임금 노동력의 활용도를 높였다. 이를 배경으로 대기업은 자본기술 집약적 품목, 중소기업은 저부가가치형 노동집약적 품목 생산으로 이원화함으로써 노동시장이 계층화되었고 이를 하도급생산구조를 통해 통합 관리하였다. <그림 5>에서 1980년대 후반부터 제조업 대기업의 고용이 감소하기 시작하였으며, 앞의 <그림 1>에서 보았듯이 기업간 노동생산성 격차가 다시 확대된 것도 이 무렵이다. 그 결과 1990년대 이후 재벌 대기업은 하도급기업에 대한 지배적 지위를 이용해 외부의 노동력을 효과적으로 활용한 반면 효율향상과 수익성 제고의 부담이 중소기업으로 전가되면서 격차가 확대되었다.



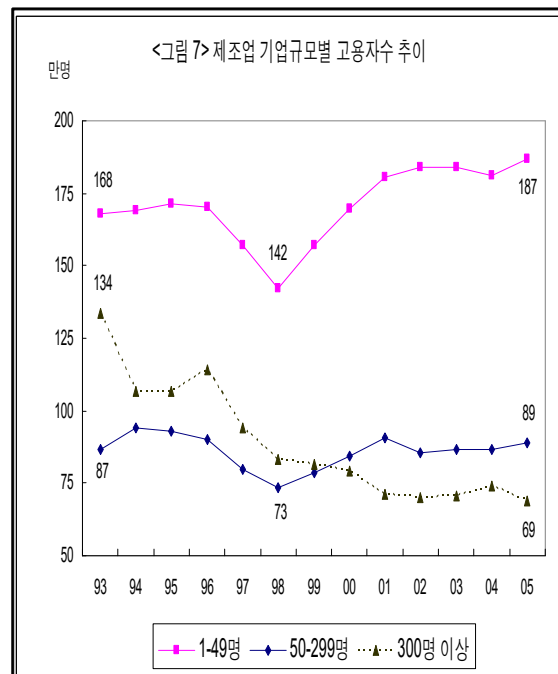
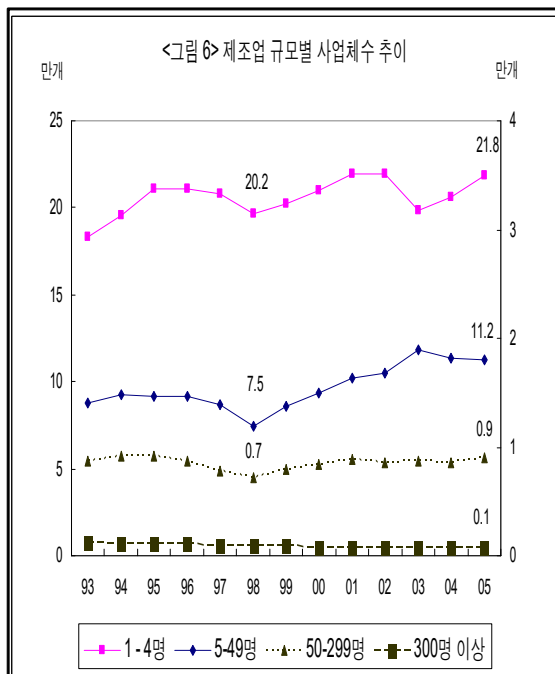
자료: 통계청, 광공업통계조사보고

한편 외환위기 이후 신자유주의적 구조조정은 저진로-양극화성장전략을 더욱 강화시켰다. 외환위기와 신자유주의적 구조조정 이후 재벌 대기업의 축적영역은 대내적으로는 노동시장의 유연화와 계층화를 통한 내부 식민지의 확대, 대외적으로는 개도국 진출을 통한 외부 식민지 개척의 양면으로 나타났다.

IMF 관리체제에서 주주가치경영의 도입과 노동시장의 유연화로 외주생산의 확대와 비정규직 활용을 통한 단기적 수익성 제고를 위한 비용삭감 전략이 한층 강화되었다. 그리고 대내적으로 구조조정에 성공한 재벌은 공격적인 조국적 자본화의 길로 나선 것이다. 재벌 대기업은 중국과 동남아시아를 비롯한 개도국 해외생산공장 설립으로 글로벌 생산네트워크

(global production network)를 구축하고 있다. 전자와 자동차산업에서는 아시아지역의 패권을 둘러싸고 일본기업과 치열한 각축전이 전개되는 가운데, 양극화가 심화되고 있다.

저진로-양극화 성장경로로 진입하면서 중소기업의 영세화 경향이 뚜렷하게 진행되고 있다. <그림 6>과 <그림 7>에서 보듯이, 제조업 영세 사업체 수와 고용이 급격하게 늘어났다. 2005년 현재 1인 이상 사업체중 50인 미만의 소기업이 전체 사업체의 97.2%를 차지하고 있으며, 종사자수로는 전체 종사자의 54.2%를 고용하고 있다. 대기업이나 중기업의 고용은 감소하거나 정체된 반면, 소기업의 고용이 늘어났다. 중소기업의 고용이 늘어난 것도 기존 중소기업들의 설비투자 확대나 매출증가에 따라 고용여력이 늘어난 것이 아니라, 대기업과 중견기업의 일자리가 줄면서 소기업이 창업하여 이를 흡수하였기 때문이다. 영세중소기업은 생산성과 이익률이 감소하는 속에서 대기업이나 중견기업에서 방출된 인력을 떠맡고 있다. 저진로-양극화 성장이 제조업 노동력을 고임금-고생산성 부문에서 저임금-저생산성 부문으로 대거 이동시킨 것이다.

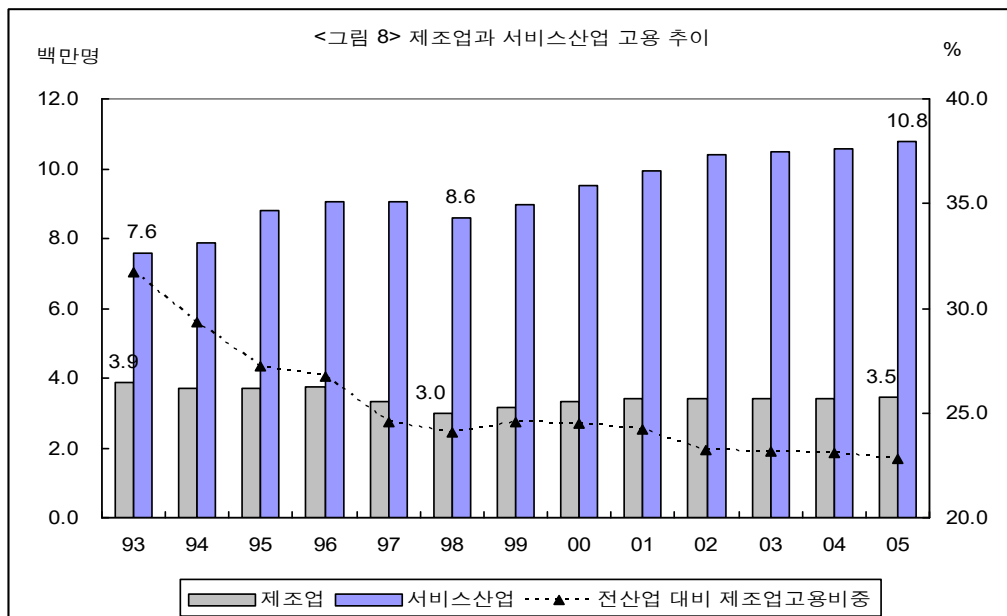


자료: 통계청, 사업체기초통계

대기업이 생산비용 절감을 위해 중소기업에 하청을 주고 중소기업은 대기업의 단가인하 압력에 대응해 그보다 낮은 단계의 소기업을 활용하는 외주하청의 연쇄화의 결과 영세기업이 확대되었다. 이와 같은 외주하청의 연쇄화가 확대되면서 대기업이나 중견기업의 일자리가 정체되고 일자리의 질도 악화되었는데, 그나마 취업자의 증가도 비정규직 확대로 이루어졌다.

재벌의 저진로-양극화 성장은 제조업뿐 아니라 서비스산업에도 커다란 영향을 미쳤다.

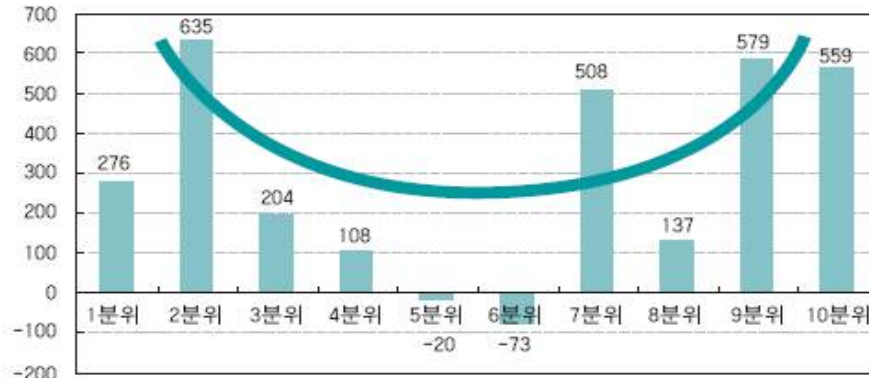
1990년대 이후 제조업에서 방출된 인력이 서비스부문으로 이동하였으며, 이로 인해 서비스업 영세자영업자의 비중이 과도하게 늘어났다. 제조업의 고용흡수력이 떨어져 서비스업 중심의 고용구조로 재편되었지만, 서비스업은 영세 자영업 부문의 고용이 확대되면서 주변화된 것이다. 서비스산업은 도소매·음식숙박업 중심의 저생산성-저임금 구조로부터 벗어나지 못하고 있다.¹⁾ 우리나라에서 서비스산업은 제조업에 비해 생산성이 월등히 낮은 저부가가치부문인데, 제조업 대비 서비스업 생산성 격차는 선진국은 93% 수준인데 비해 우리나라는 57%에 머물고 있다. 이처럼 저진로-양극화 성장경로 속에 노동력이 저부가가치-저임금 부문에서 고부가가치-고임금 부문으로 이동하는 것이 아니라 거꾸로 제조업의 고임금-고생산성 부문에서 제조업과 서비스산업의 저임금-저생산성 부문으로 이동하는 역구조조정(reverse restructuring) 현상이 나타났다.



자료: 통계청, 사업체기초통계

1) 오늘날 우리나라 자영업자비중은 24.1%로 미국의 3.8배, 일본의 2.8배 독일의 2.5배인데, OECD국가중 멕시코에 이어 2위를 기록하고 있다(황수영, 2005).

<그림 9> 일자리 10분위별 고용 증감(1993-2004)



자료: 전병유 외 (2006)

이러한 역구조조정으로 고용구조가 양극화되고 있다. <그림 7>에서 보듯이 고용구조가 중간일자리가 감소하고 상위 하위 일자리가 증가하는 U자 형태를 보이고 있다. 1993-2004년 동안 임금수준별 일자리 증감을 보면, 상위와 하위의 직업에서 일자리가 크게 늘어난 반면 중위권 직업에서는 일자리가 감소하였다. <표 3>을 보면, 서비스업중중 도소매업(40.6%), 음식숙박업(20.8%)과 같은 저임금부문의 고용비중은 높은 반면, 사업서비스업(13.7%), 보건·사회복지사업(5.7%) 등 상대적 고임금부문의 고용비중은 낮다. 서비스업의 구조조정으로 영세하고 경쟁력 없는 생계형 업종은 빠르게 도태되는 반면 새 일자리는 비정규직 중심으로 생겨나 괜찮은 일자리 창출로 귀결되지 못하고 있다. 외환위기 이후 강화된 저진로-양극화 성장전략이 한국 사회를 두 개의 사회로 분리된 모래시계 사회로 내몰고 있는 것이다.²⁾

<표 3> 서비스업 부문별 임금과 고용비중(2003년)

(단위: 백만원, %)

	평균 인건비	고용비중
사업서비스업	20.8	13.7
보건 및 사회복지사업	19.6	5.7
오락문화운동 관련업	11.9	4.5
부동산 임대업	11.4	4.4
도매 및 소매업	9.7	40.6
공공수리 개인서비스	7.1	10.4
숙박 및 음식점업	5.3	20.8

자료: 한국개발연구원(2006)

2) 양극화(bi-polarization)란 사회의 중간층이 얇아지고 최상층과 최하층의 비중이 커지는 현상을 말한다. 양극화란 최하층이 계속 확대되는 과정뿐 아니라 경쟁에서 승리한 중간층이 상위계층으로 이동하고 실패한 중간층이 하위계층으로 이동함으로써 진행되기도 한다. 한국자본주의에서 이러한 양극화는 제조업과 서비스업 사이의 산업간 양극화, 대기업과 중소기업 사이의 기업 양극화, 고용의 양극화, 소득의 양극화 등 다양한 영역에서 동시에 진행되고 있다.

3) 기업 양극화와 중소기업 영세화의 요인

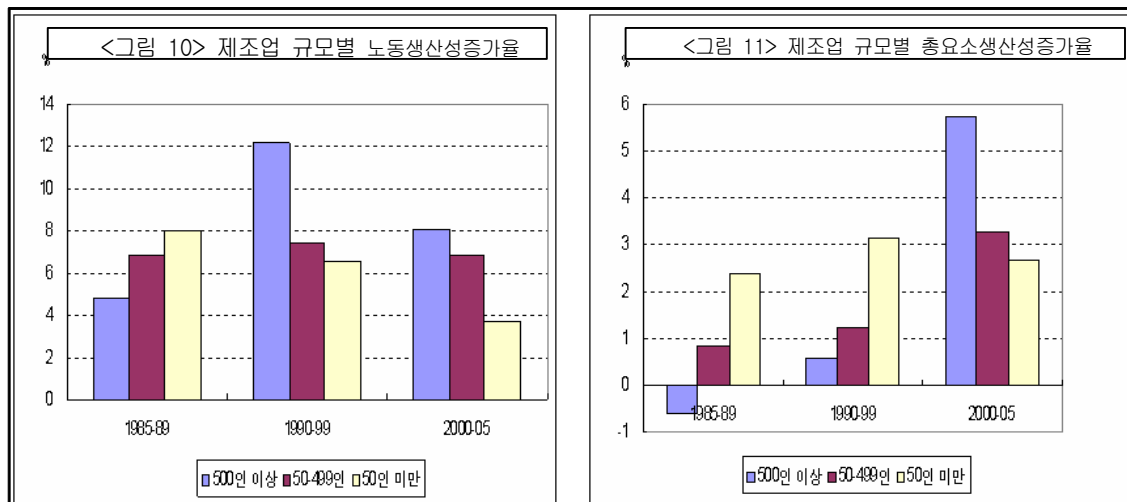
외환위기 이후 기업 양극화와 중소기업의 영세화 현상은 다음과 같은 요인들이 작용한 결과이다. 첫째 외환위기 이후 구조조정과정에서 인건비 절감에 의존하는 저진로 전략이 강화되었다는 점이다. 대부분의 대기업은 혁신을 통한 제품차별화보다는 비정규직 고용이나 임금이 낮은 중소기업에 대한 외주생산 확대를 모색하였다. 대기업의 비용절감전략이 강화됨에 따라 외주가 확대되고 중소기업의 영세화가 진행되고 있다. 이와 같은 비용절감 전략이 하도급분업구조의 최저변을 구성하는 영세중소기업의 성장을 제약하고 있다. 하도급거래에서 대기업들이 부당한 방법으로 성과는 대기업이 차지하고 비용은 중소기업에 전가하여 중소기업의 수익성이 악화되었다. 양극화가 본격화된 2000년대 이후 대기업은 중소기업의 노동생산성 증가율을 초과하는 과도한 납품단가 인하를 단행하였다(산업연구원, 2006). 게다가 환율변동, 유가 및 원자재가격 상승 등의 경영여건 악화에 따른 부담이 영세 중소기업에 전가되었다.

둘째 외환위기 이후 금융부문 구조개혁으로 자유화된 금융체제가 등장하면서 중소기업의 자금공급이 위축되었다는 점이다. 경제위기 이후 인수 합병을 통한 은행의 대형화가 이루어져 시장지배력이 강화된 은행은 독점적인 지위를 활용하고 이윤을 극대화하는 위험기피적인 경영을 하게 되었다. 이로 인해 시중은행의 중소기업 대출이 감소하였으며 기업대출이 단기화되고 있다. 은행은 대기업보다 중소기업의 신용위험을 높게 인식하여 은행이 장기대출을 기피하고 단기대출에 치중하고 있다. 또한 중소기업 대출금리가 자유화된 시장금융체제의 도입으로 상승하였다. 은행의 중소기업 대출금리는 외환위기 이전에는 총액한도대출제도 시행(1994년)으로 대기업보다 낮은 수준을 유지하였으나 외환위기 이후 은행의 신용평가가 강화됨에 따라 2002년부터 대기업은 상회하게 되었다. 이와 같은 중소기업금융이 위축된 결과 최근 대기업의 설비투자 회복에도 불구하고 중소기업의 위축된 설비투자는 좀처럼 회복되지 않고 있다.

셋째 대중소기업간 극심한 임금격차로 우수인력 조달의 어려움으로 영세중소기업의 고부가가치화와 사업구조고도화가 구조적으로 제약되었다는 점이다. 대기업은 우수인력이 몰려드는 구직난, 중소기업은 우수인력이 모자라는 구인난이 지속되고 있다. 공고와 이공계대학에서 매년 24만명의 기술인력이 배출되고 있지만, 중소제조업에서는 극심한 인력부족을 호소하고 있다. 우수인력의 중소기업 기피 → 혁신역량 저하 → 성장가능성 저하 → 우수인력 기피의 악순환이 지속되고 있는 것이다.

대기업과 중소기업의 격차 확대를 두고 일부에서는 경영난이 심각한 중소기업이 전층적 위기 상황에 있다고 보고 있다. 대기업과 중소기업의 수익성 격차가 확대된 것은 분명하지만, 그렇다고 중소기업이 모두 위기상황에 빠져있는 것은 아니다. 중소기업 상층은 대자본의 세계화전략에 부응해 세계적 부품소재기업화의 가능성이 높아진 반면, 하층 중소기업은 재편

이 가속화되고 있다. 앞서 보았듯이 대기업과 중소기업간 격차가 확대되면서 중소기업내에서의 격차도 확대되고 있다. 부문간 격차확대와 함께 부문내 양극화도 동시에 나타나고 있다. 대기업과 중소기업간의 노동생산성 격차가 확대되는 동시에 부문 내부에서도 기업간 생산성 격차가 확대되고 있다.



자료: 통계청, 광공업통계조사보고

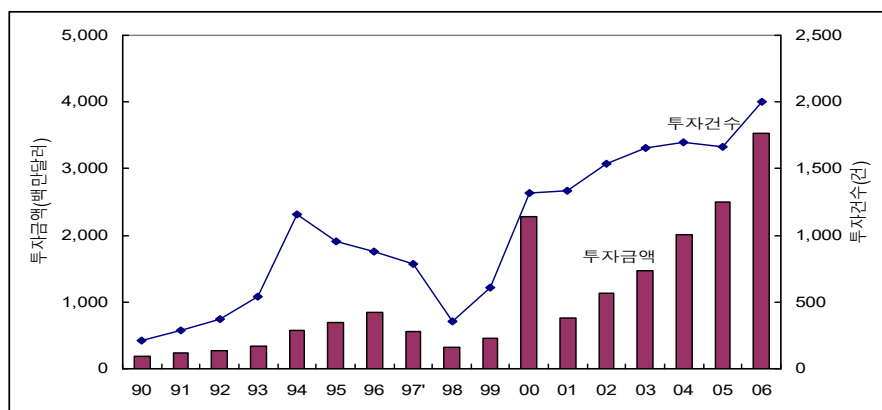
<그림 10>에서 기업규모별 노동생산성 증가율을 보면 1990년대 이후 50인 미만 소기업의 생산성 증가율이 뚜렷하게 둔화되고 있으며 이는 2000년대 들어서도 지속되고 있다. 이는 <그림 11>에서 총요소생산성 증가율을 보면 더욱 확연히 드러난다. 1990년대까지만 하더라도 50인 미만 소기업의 총요소생산성 증가율이 가장 높았으나, 2000년대 이후에는 500인 이상 규모와 50-499인 규모의 생산성 증가율이 크게 높아진 반면 50인 미만 규모의 생산성 증가율은 오히려 낮아지고 있다. 종래 기업간 노동생산성 격차는 주로 자본장비율의 격차 확대에서 비롯되었으나 2000년대 이후 생산성 격차는 자본장비율뿐 아니라 총요소생산성 격차, 즉 기술능력의 격차에서도 비롯되고 있다. 대기업과 중견기업의 기술혁신은 활발하나 소기업의 기술혁신이 부진하다. 중소기업이 전층적 위기상황에 빠져있는 것이 아니라 중견기업과 영세기업으로의 분화가 급속히 진행되고 있는 것이다.

한편 외환위기 이후 개방과 중국경제의 부상에 따라 중하위 중소기업부문의 구조조정 압력이 강화되고 있다. 중국경제의 급속한 발전과 중국으로부터의 수입증가 추세는 중저위 기술과 노동집약적 업종에 종사하는 영세기업의 경영을 직접 위협하는 요인이다. 또한 해외투자자와 글로벌 아웃소싱의 확대로 수출과 내수산업, 대기업과 중소기업간 분업연관은 약화되고 있다. 과거 개발시대 대기업이 중소기업의 성장을 유발하는 효과가 작용하였지만 글로벌 아웃소싱이 확대되면서 이러한 낙수효과(trickle down effect)는 약화되고 있는 것이다.

글로벌화가 급속히 진행되면서 중소기업의 해외진출도 급속히 증가하고 있다. 해외진출동

기에서도 대기업이 시장개척을 목적으로 한 진출이 많은 반면, 중소기업은 인건비 절감 등 비용절감을 주된 목적으로 하고 있다(한국수출입은행, 2005). 하지만 생산공장의 해외이전과 같은 대응책은 일시적인 비용절감 효과를 가져 올 수는 있지만 저임금 국가들의 비용이 상승하면 효과가 사라지기 때문에 단기적인 미봉책일 뿐이다. 인건비 절감을 위한 해외진출은 중소기업 자체의 기술 능력을 높이는 것과는 무관하고 오히려 지연시킨다. 글로벌화와 중국으로부터의 경쟁 확대에 대응해 제품차별화와 품질향상에 의한 고부가가치화와 사업구조고도화를 추구하는 것이 근본적인 해결책이다.

<그림 12> 중소기업의 해외직접투자 추이



자료: 한국수출입은행, 「해외직접투자 통계연보」, 2006

하지만 외환위기 이후 중소기업의 사업구조 고도화는 제대로 이루어지지 않고 있다. 중소기업중 기존 산업에 그대로 존속한 업체나 업종을 전환한 업체 모두 자본집약도를 향상시키지 못하고 있으며, 산업의 높은 요소집약도가 중소기업의 진입장벽으로 작용하여 중소기업이 자본집약도가 높은 산업으로 이동하지 못하고 있다(김주훈편, 2006). 게다가 영세중소기업은 기업규모가 너무 작아 매출단가당 기술개발비의 비중이 높아져 기술혁신을 지속적으로 수행하기가 어렵다. 중소기업 해외진출과 저임금업종의 해외이전에도 불구하고 중소기업의 고부가가치화와 사업구조 고도화에 실패하고 있다. 중소기업부문으로 자본과 기술투입을 수반하지 않고 노동력만 이동한 상태에서 구조조정의 성과가 나타날 것으로 기대할 수 없기 때문이다.

글로벌 아웃소싱으로 핵심부품에 대한 일본의존도가 높아지고 범용 부품의 중국, 동남아시아 조달이 확대되면서 구조조정의 대상이 된 하위 중소기업은 이처럼 상향 이동이 제약된 상황 속에서 해외이전이나 퇴출이나의 선택의 기로에 놓여 있다. 산업의 저변을 구성하는 이와 같은 하위 중소기업층의 붕괴가 현실화되면 곧바로 지역경제의 위기로 확산될 가능성도 배제할 수 없다.

2. 정부의 중소기업정책 검토

1997년 외환위기 이전 정부는 개발시대 대기업 위주의 경제성장과정에서 파생된 경제구조의 불균등성을 시정하기 위해 중소기업 보호육성정책을 실시하였다. 그런데 이와 같은 중소기업보호정책의 기조는 외환위기를 거치면서 달라졌다. 김대중정부에서는 ‘벤처기업 육성에 관한 특별조치법’(1997)을 통해 벤처기업 중심의 중소기업정책을 시행하면서 경쟁력 강화와 시장친화적 정책을 표방하기 시작하였다. 중소기업 경쟁력 강화정책은 참여정부에 들어와서 더욱 강화되었으며 2004년 7월 중소기업 경쟁력 강화종합대책으로 구체화되었다. 대책의 주요 내용은 중소기업을 세 그룹으로 나누고 3만개의 혁신형 중소기업 육성, 경쟁력 없는 일반형 중소기업은 시장원리에 입각한 구조조정, 영세소상공인에 대한 종합지원대책 수립으로 세 그룹에 대한 대책을 차별화하고 있다. 이에 따라 중소기업 보호를 위한 단체주의계약제도의 폐지, 중소기업 고유업종의 단계적 폐지, 지정계열화제도의 폐지가 추진되었다.

이와 같은 정책기조의 전환은 과거 시장경쟁의 보호자로서의 정부의 역할을 축소하고 선택과 집중의 원리로 중소기업 문제를 해결한다는 신자유주의 접근을 새로운 정책패러다임으로 채택한 결과이다. 이 과정에서 혁신형 중소기업 육성이 정책적 지원의 핵심 분야로 등장한 반면 일반형 중소기업과 소상공인은 구조조정의 대상으로 간주되고 있다.

1) ‘제2의 벤처버블’이 우려되는 혁신형 중소기업 육성

정부는 혁신주도형 경제로의 전환에 대응해 중소기업 혁신역량을 강화하기 혁신형 중소기업 육성 시책을 순차적으로 발표하고 추진하였다. 2004년 7월 발표된 중소기업 경쟁력 강화종합대책에서 정부는 중소기업을 혁신형 중소기업, 중견자립형 중소기업, 소상공인으로 유형화하고 혁신형 중소기업 육성에 역점을 두었다. 이에 따라 2008년까지 3만개를 육성한다는 목표에 따라 연간 5,000개의 중소기업을 지정하고 있는데, 2007년 7월 현재 혁신형 중소기업 21,090개가 선정되었다. 혁신형 중소기업 육성의 일환으로 기술신용보증기금의 기술평가업무 기능을 확충하고 기술평가보증을 확대하였다. 또 혁신형 중소기업에 대한 투자를 확대하기 위해 중소기업 투자모태펀드 1조원을 조성하여 벤처기업에 대한 대규모 재원투자계획을 마련하였다. 이와 함께 미국의 대표적인 중소기업 기술혁신 지원프로그램인 SBIR(Small Business Innovation Research)을 원용한 KOSBIR제도를 시행하여 중소기업의 연구개발 투자를 중점 지원한다는 계획을 추진하고 있다.

이와 같은 정책방안들은 기본적으로 선택과 집중의 시장원리를 중소기업에 적용하여 혁신형 중소기업을 선별 육성함으로써 구조조정을 수행한다는 것이다. 하지만 제한된 자원을 벤처기업 등 특정분야의 중소기업에 집중시키기 때문에 신용도가 낮지만 성장가능성이 높은

일반 중소기업에 대한 지원은 축소가 불가피하다. 혁신형 중소기업의 낮은 고용창출능력도 문제이며, 혁신형 중소기업이 수도권 지역에 집중되어 있는 반면 수도권 이외 지역 소재 중소기업은 적어 지역간 불균형이 심화될 것이라는 우려의 목소리도 커지고 있다.

정부는 3만개 혁신형 중소기업 육성이라는 양적 목표 달성에 치중하다보니 지원제도가 매우 방만하게 운영되고 있다. 뿐만 아니라 정부지원이 기술개발단계에 집중된 결과 개발기술이 사업화단계에 이르러 사장되는 죽음의 계곡(valley of death)에서 벗어나지 못하는 등 지원의 실효성 문제도 제기되고 있다(심상규·이경옥, 2006). 이와 같은 사실은 혁신형 중소기업 육성정책이 김대중정부에서 발생한 ‘벤처버블’을 재연시킬 가능성이 있음을 말해주고 있다.

2) 실효성이 의심되는 시장자율의 상생협력정책

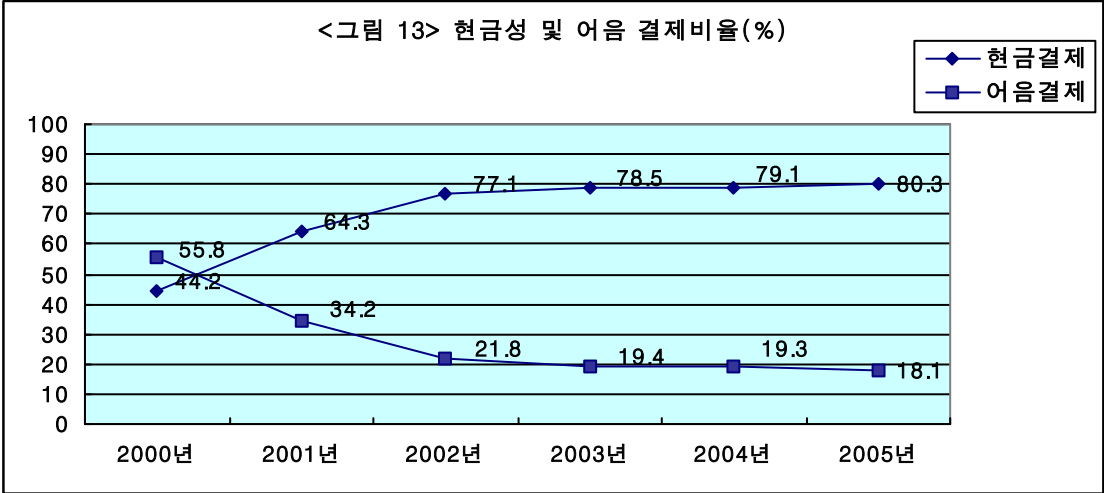
대기업과 중소기업간 약탈적이고 불공정한 하도급관계를 시정하기 위한 정책으로는 상생협력정책과 공정거래정책을 들 수 있다. 이미 심각한 수위에 도달한 대기업과 중소기업간 양극화에 대해 총리실 산하 대중소기업상생협력 위원회 설치를 통해 해결하려고 시도하고 있다. 여기에는 대중소기업 협력재단, 전경련 중소기업협력센터가 참여하며 정책의 초점은 10대 그룹 제조업 부문 1차 협력업체에 두고 있다. 주요 내용으로는 성과공유제 모델 개발과 확산(성과공유제 확산협의회 구성), 중소기업 역량개발 지원(기술 지원 측면에서는 대기업 휴먼특허의 중소기업 이전, 인력 지원 측면에서는 대기업 기술인력의 중소기업 파견, 중소기업 인력개발 지원, 자금 지원 측면에서는 수급기업투자펀드 조성), 자본참여 확대를 통한 전략적 파트너십 구축(대기업의 중소벤처기업 자본투자에 대한 출자총액제한 규제완화)과 열린 네트워크 구축(배타적 전속거래 강요 행위에 대한 규제) 등이 있다. 이와 같은 정책을 실현하기 위해 ‘대중소기업상생협력촉진에관한법률’(2006.3)을 제정하였으며 정부는 중소기업과의 협력도를 계량화할 수 있는 상생협력지수를 개발하고 이 지수를 토대로 상생협력 우수기업을 선정하는 등 인센티브를 제공하는 방안을 발표하였다.

한편 공정거래위원회에서는 하도급거래 공정화 정책을 추진하고 있다. 먼저 거래구조 개선 측면에서 개방적 수평적 거래관계 구축을 위해 업종별 표준하도급계약서 사용 권장하고, 계약체결에 관한 모델 등 공정거래 계약가이드라인을 제시하였다(2006.5). 다음으로 거래행태의 개선 측면에서는 현금성 하도급대금의 결제에 대한 인센티브 부여(현금성 결제업체에 대한 서면조사 면제 및 포상, 세액공제 등)와 기술자료 예치제도(escrow) 권장으로 중소기업의 기술과 지식을 보호(표준하도급계약서에 escrow 조항을 규정하여 구매 대기업이 기술자료를 요구하는 경우 이를 직접 제공하는 대신 제3의 기관에 예치)하는 정책을 추진하고 있다.

정부는 하도급 관행상의 문제점이 심각한 수준에 이르렀음을 인식하고 상생협력정책에 적극 나섰다. 하지만 상생협력정책은 분위기 조성, 신뢰 형성 유도, 대기업의 자발적 참여와 자

을시행에 의존하고 있기 때문에 정책의 실행력이 취약하다는 문제점을 안고 있다. 구조화된 고질적 병폐를 민간자율이나 청와대가 주도하는 이벤트성 행사로 해결될 것으로 기대할 수는 없다. 게다가 1차 협력업체 중심이어서 2차 이하 중소기업체에 대한 고려 미흡할 뿐더러 경쟁력향상 차원으로 격차 해소 차원의 접근으로 보기는 어렵다.

공정거래위원회의 하도급공정화정책도 자율시행, 가이드라인 정책에서 벗어나지 않기 때문에 실효성이 의심받고 있다. 물론 그동안 추진된 정책이 효과가 전혀 없었던 것은 아니다. 현금성 결제업체에 대한 서면조사 면제 및 포상, 세액공제 등 어음결제를 규제해온 결과, 현금성 결제비중이 증가추세를 유지하고 있다. 하지만 계약의 불공정성 시정과 단가결정에서의 불공정행위에 대한 규제는 기대한 효과를 거두지 못하고 있다.



자료: 공정거래위원회, 2005년도 하도급거래 서면실태조사
 주: 원사업자 12개, 수급사업자 5만개 대상

공정거래위원회는 사적 계약에 직접 개입하기 어렵다는 이유로 표준계약서를 권장하고, 가이드라인을 제시하는 데 그치고 있다. 표준계약서 사용은 의무사항이 아닌 권장사항에 불과하고 표준계약서 사용기업, 가이드라인 준수기업에 대해 실태조사 면제, 하도급벌점 감점 등 인센티브를 주는데 주력하고 있다. 이런 이유로 중소기업계에서는 상생협력정책에 대한 회의적인 평가가 우세한데, 상생협력정책의 성과에 대한 산업연구원(2006)의 실태조사에서 중소기업의 절반 이상(51.9%)이 미흡하다고 응답한 데에서 보듯이 냉담한 반응을 보이고 있다.

3) 신개발주의 함정에 빠진 지역균형발전정책

참여정부는 지역균형발전정책의 일환으로 지역산업과 지역중소기업 육성을 목표로 혁신클

리스터 정책을 추진하고 있다. 혁신클러스터(innovative cluster)란 특정 산업이나 이와 연관된 사업에 종사하는 기업과 대학, 연구기관, 인력양성기관, 기업지원서비스기관 등 혁신주체들을 공간적으로 집적시키고 이들이 유기적 연계망을 구축하여 주체들간의 상호작용을 통해 혁신을 창출하는 환경을 갖춘 집합체를 말한다. 혁신클러스터 내의 중소기업들은 다양한 지원정책과 협력네트워크를 활용하여 혁신능력을 배양함으로써 혁신지향적 중소기업으로 성장해나간다는 것이다. 혁신클러스터를 주축으로 한 지역혁신체제를 구축하기 위해서는 지역의 연구개발역량과 인적자원 역량 확보가 필수적인데, 이는 지역내 대학이나 연구기관과의 산학연 연계를 통해 확보한다는 것이다.

혁신클러스터 전략은 시장의 경쟁원리를 지역개발에 적용한 것으로, 산학연 협력체제 강화를 통한 첨단기술개발을 통해 지역의 자생적 역량을 강화하는 것을 목표로 한다. 그런데 이 전략은 양질의 노동력과 혁신역량을 보유한 지역에서는 적용 가능하지만, 저숙련, 저교육, 빈곤이 재생산되는 낙후지역 개발에는 적용되기는 어렵다. 혁신클러스터 전략은 지역을 골고루 발전시키는 균형발전정책이기보다는 신성장정책에 가깝다(홍장표, 2006). 이 때문에 혁신클러스터전략은 초기 조건에서의 격차를 해소하지 않는 한 지역균형발전을 목표로 하는 정책 의도와 달리 지역간 불균등발전을 유발할 가능성도 없지 않다. 또한 정부의 혁신클러스터 전략은 첨단산업 조성 위주의 지역전략산업 육성에 치우쳐 있다. 첨단산업 육성을 과도하게 강조한 결과 IT, BT와 같은 산업업들이 대부분의 지역에서 전략산업으로 지정되어 중복 투자되고 있는 반면에, 지역 영세중소기업의 경영난과 심각한 일자리 부족 문제는 외면되고 있다.

지역균형발전정책의 근원적인 문제점으로 지역토착자본 중심의 성장연합에 장악된 지역거버넌스 문제를 지적하지 않을 수 없다. 우리나라 대부분 지역에서 거버넌스는 지방정부와 지역토착자본이 중심인 성장연합에 의해 주도되고 있다. 지역발전을 담당하는 주체로 지역혁신협의회가 구성되었지만, 지역 시민 사회의 자발적 역량에 의해 설립된 것이 아니라 중앙정부의 지침에 따라 지방정부가 설립하여 운영을 주도하고 있다. 이로 인해 지역혁신협의회는 중앙정부가 추진하는 지역정책을 형식적으로 심의하고 추진하는 기구에 머물러 있다(조형제, 2007). 지방정부와 토착자본 중심의 성장연합이 중앙정부의 지역발전정책에 편승하여 각종 정부지원금의 수혜와 공공기관 이전과 지역개발사업 등과 같은 개발수요를 독점하고 있다. 이처럼 지역균형발전정책이 신개발주의의 함정에 빠져들면서 지역산업의 저변을 구성하는 대다수 중소기업과 지역주민의 이해는 배제되고 있다.

3. 혁신과 사회통합을 추구하는 해외 정책사례

세계화의 물결과 지식기반사회의 도래로 한국경제는 요소투입형 발전에서 기술개발에 의한 혁신형 발전으로의 이행을 요구받고 있다. 신자유주의적 세계화의 거센 물결 속에 신자유

주의 이념이 확산되면서, 일부에서는 한국경제가 혁신형 발전을 위해서는 시장경쟁의 확대와 경제 양극화가 불가피하다고 주장하고 있다. 하지만 각국의 경제체제가 신자유주의로 일률적으로 수렴되는 경향을 보이는 것이 아니라 다양한 유형의 변형들이 존재하고 있다. 경제 양극화를 줄이면서 혁신과 사회통합을 동시에 달성할 수 있는 사회경제적 정책들을 모색하고 발전시키고 있는 것이다. 다음에서는 양극화를 초래하는 신자유주의적 혁신을 추구하는 미국의 자유시장모델과 혁신과 사회통합을 함께 추구하는 독일과 일본의 조직통합 모델을 비교 검토하고, 혁신과 사회통합을 위한 정책사례들을 살펴보기로 한다.

1) 자유시장모델과 조직통합모델

미국식 자유시장모델에서는 시장거래의 경쟁과 조직의 유연성을 중시한다. 자유시장모델에서는 특정 업체에 대해 특혜나 차별을 두지 않고 시장에서의 자유경쟁에 의해 거래관계가 이루어진다. 이 때 거래당사자 사이에서 발생하는 분쟁은 계약서와 법제도를 통해 해결된다. 또 기업 내부에서 조직통합의 대상은 소수의 연구개발자나 기술자로 한정되고 일반 생산직 노동자에 대해서는 유연한 노동시장의 경쟁 원리를 적용한다. 이 모델에서는 연구개발투자가 활발하고 시장환경 변화에 대한 기업조직의 유연성과 적응력이 높기 때문에 과학기술진보의 성과를 신속히 흡수하여 단기간내 기업성과를 높이는데 유리하다. 하지만 조직 전체의 공동이익보다는 개별기업이나 개인의 단기적 이익추구가 중시되기 때문에, 기업간 협력이 저조하고 품질향상이나 제품차별화에 취약하다. 또 종업원의 소속감과 유대감이 약해 기업내 인적자본투자가 이루어지기 어렵다는 것이 문제점이다.

다음으로 독일이나 일본의 조직통합모델에서는 공급업체와 노동자의 조직적 헌신을 이끌어내는 폭넓은 조직통합전략이 채택된다. 협력업체와의 거래에서는 오랫동안 거래해온 신뢰도가 높은 내부자를 중심으로 신뢰공동체를 구축한다. 이 때 협력업체와 장기적인 관계를 맺으며 단기적 자기 이익보다는 장기적 공동이익이 중시된다. 기업에서 조직통합의 대상은 연구개발자, 기술자, 중간관리자는 물론 생산직 노동자까지 포함한다. 이 모델에서는 신뢰공동체내 빈번한 정보교환과 장기간의 헌신으로 참가자간의 협력을 유도하고 기술혁신투자와 인적자원투자가 촉진된다. 기술혁신투자와 인적자본투자가 활발한 조직통합모델은 제품 차별화와 점진적 혁신에 적합하다.

불확실성의 세계에서 기업이나 투자자의 기회주의문제가 불가피하게 발생한다. 그런데 시장의 경쟁과 단기적 계약에 의존하는 자유시장모델에서는 상대방의 기회주의적 행동이 제대로 통제되지 않기 때문에 품질향상과 제품차별화에 필요한 혁신투자가 이루어지기 어렵다. 이에 비해 조직통합모델에서는 조직적 학습과정과 이해당사자들간의 협력과 이해조정이 이루어진다. 조직내부의 단기주의를 극복하고 장기적 안목에서의 혁신투자가 촉진된다.

<표 4> 자유시장모델과 조직통합모델

구분	자유시장모델	조직통합모델
해당 국가	미국	독일, 일본
자원배분과 의사결정	시장의존적 계약 자유경쟁	관계의존적 계약 사회적 합의(명시적, 암묵적)
경제주체의 행동원리	단기적 개인이익 추구	장기적 공동이익 추구
투자와 기술혁신	R&D투자 급진적 혁신	인적자본 투자/기업간 협력투자 점진적 혁신
우위분야	IT, BT, NT	자동차, 기계, 전자, 조선
양극화/동반성장	양극화	동반성장

두 모델은 각각 상이한 산업분야에서 혁신우위를 보이고 있다. 미국식 자유시장모델은 IT와 제약산업 등 연구개발자와 같은 소수의 전문가가 핵심역할을 수행하는 급진적 기술혁신(radical innovation)이 요구되는 분야에서 우위를 보이는 반면, 조직통합모델은 수많은 중소기업과 노동자들이 협력하여 공동의 팀작업을 수행하는 자동차와 기계, 가전산업 등 점진적 기술혁신(incremental innovation)이 요구되는 분야에서 우위를 보이고 있다.

우리나라는 조직 통합 측면에서 강고한 재벌체제 하에서 계열사와 핵심부품사에 대해서는 통합의 원리가 적용되지만, 일반 중소기업업체에 대해서는 배제의 원리가 적용되고 있다(홍장표, 2004). 인사노무관리에 관해서는 엔지니어와 중간관리자에 대한 통합이 비교적 발달한 반면 생산직 노동자에 대해서는 배제의 원리가 주로 적용된다(조성재, 2007). 다음으로 신뢰 측면에서 우리나라는 일본과 비슷한 특수적 신뢰에 해당하지만, 신뢰의 범위가 매우 좁다는 점에서 일본과 차이가 있다. 일본에서는 발주기업이 구축하고 있는 신뢰의 범위는 계열사뿐 아니라 일반 중소기업까지 포괄함으로써 동반성장하고 있다. 이에 비해 우리나라에서는 대기업의 협력은 계열사에 한정되어 있다(가족주의적 신뢰). 또한 단기적 이익을 중시한다는 점에서 관계적 신뢰보다는 합리적 신뢰에 가깝지만 계약준수와 공정거래에 대한 신뢰는 대단히 미흡하다.

이와 같은 조직통합과 신뢰구조의 특징으로 대기업의 계열사와 관계사로 한정된 내부자와 일반 중소기업으로 구성된 다수의 외부자로 분리되어 있다. 대기업은 사내외도급업체를 활용한 계층화된 노동시장을 이용하며, 외부자에 대해 부담을 전가하면서 노동시장의 양극화가 초래되고 있다. 이 때문에 대기업과 그 계열사는 급성장하지만 일반 중소기업은 대기업의 부담을 흡수하는 완충지로 주변화되면서 혁신역량이 고갈되고 있다. 기업 양극화 현상은 노동

시장의 계층화와 수량적 유연성을 극단적으로 추구하는 저진로-양극화 전략에서 비롯된 것이기 때문에, 이를 극복하지 않는 한 혁신형 발전으로의 이행은 가능하지 않다.

정부의 중소기업정책의 기조는 신자유주의에 충실한 미국식 시장모델에 입각해 있다. 물론 자유시장모델중 원용할 수 있는 부분이 없는 것은 아니다. 유연성이 높은 자유시장모델은 IT, BT산업에서 강점이 있다. 하지만 자유시장모델의 장점을 지나치게 확대하거나 우리나라에도 손쉽게 이식될 수 있다고 보는 것은 곤란하다. 자유시장모델은 자동차산업, 조선, 가전산업 등 점진적 혁신과 제품생산의 통합성이 중시되는 제조업 분야에서 뚜렷한 열위에 있다. 게다가 자유시장모델에서는 기업해체가 용이하고 고용관계도 단기적이어서 종업원의 교육훈련투자가 저해된다. 기업 양극화로 중소기업의 혁신역량이 잠식되고 있는 상황에서 자유시장모델을 중소기업정책의 기조로 채택하는 것은 신산업분야의 일부 혁신형 중소기업을 위해 주력제조업의 다수 중소기업을 희생시킬 가능성이 크다.

미국식 자유시장모델이 경제 양극화를 초래하는 가운데 혁신을 추구하는 것이라면, 조직통합모델은 동반성장과 조직적 혁신을 추구한다는 것이 장점이다. 그러므로 양극화 극복과 혁신형 발전을 위해서는 미국식 자유시장모델보다는 제품차별화와 점진적 혁신에서 우위에 있고 대기업-중견기업-소기업의 동반성장에 적합한 조직통합모델의 정책사례들을 참조할 필요가 있다. 다음에서는 노동조건 격차 해소와 구조조정 촉진정책으로 연대임금제(스웨덴), 최저임금제(영국), 산업별 최저임금제(일본)를 살펴보고, 중소기업 혁신역량 강화정책으로 노사정파트너십을 통한 지역산업발전모델(독일), 중소기업 자립화를 위한 제조업기반기술진흥법(일본)을 알아보기로 한다.

2) 해외 정책사례

(1) 스웨덴의 연대임금제

스웨덴의 연대임금제는 1951년 LO의 경제학자 렌과 마이드너에 의해 창안된 렌-마이드너 모델(Rehn-Meidner Model)에 기반한 것인데, 다음의 두 가지 중요한 기능을 포함하고 있다. 하나는 동일 노동 동일 임금에 의한 임금 균등화로 노동자간 임금격차의 축소를 도모하는 것이고, 다른 하나는 노동력의 부문간 이동을 촉진하는 적극적 노동시장정책을 통해 산업의 경쟁력을 향상시키는 것이다.

기업의 수익성과 관계없이 동일 노동에 대해 동일 임금을 지급하는 경우 수익성이 높은 고성장 부문은 초과임금을 얻게 되고 수익성이 낮은 저성장 부문은 초과 손실이 발생하여 시장에서 퇴출된다. 저성장 부문의 퇴출로 인해 발생한 실업자는 사회안전망으로 생계를 보장하고 적극적 노동시장정책과 직업훈련 등을 통해 시장이 요구하는 숙련을 형성한다. 이와

같은 적극적 노동시장정책을 통해 숙련을 갖춘 노동자를 다시 노동시장에 진입하도록 함으로써 저성장부문에서 고성장 부문으로 노동력을 이동시킨다. 이 과정에서 산업은 고성장 고생산성 구조로 전환되는 것이다. 이와 같은 연대임금제가 스웨덴에서 효과적으로 시행될 수 있었던 배경에는 중앙집중화된 노사 협상체제와 높은 수준의 복지로 중간계급의 동의를 획득할 수 있었던 사민당의 집권이 전제가 되었다.

스웨덴은 1960-70년대 연대임금제와 적극적 노동시장정책의 결합을 통해 완전고용에 근접한 고용상태를 유지할 수 있었다. 연대임금제로 성별 연령별 임금격차가 현저하게 줄어들어 사회적 평등과 연대를 강화하는 동시에, 저부가가치업종의 한계 기업을 퇴출시켜 스웨덴 경제의 고부가가치화와 합리화가 촉진되었다.

(2) 영국의 최저임금제와 일본의 산업별 최저임금제

1997년 출범한 영국 노동당 정부는 핵심정책중의 하나로 최저임금제를 도입하였는데, 저소득계층의 근로소득 증가시켜 빈곤을 타파하는 한편, 국민경제내에서 고용창출과 투자와 생산성을 높이기 위한 것이다. 1998년 최저임금위원회를 구성하고 타당성조사에 들어간 지 불과 2년 뒤인 1999년 4월부터 전격적인 시행에 들어갔다.

최저임금은 시행 첫 해인 1999년 시급 3.6파운드에서 시작하여 2006년까지 5.05파운드로 8년간 48%나 상승하였다. 시행 초기에는 최저임금 위원회가 임금상승에 신중한 입장을 취했으나, 고용과 기업활동에 심각한 부정적인 영향을 미치지 않는다는 자신감을 확보한 2001년에는 10.8%로 대폭 인상하였다. 그리고 그 후로는 물가상승률, 평균임금상승률을 반영하여 최저임금 상승의 완급을 조정하고 있다. 이와 같은 최저임금제의 전격 시행이 저임금 노동자의 소득 상승에 기여하였는데, 특히 영국내 사회적 취약계층인 여성, 소수인종, 장애인, 파트타임근로자의 소득수준이 향상되어 사회적 형평성이 증진된 것으로 보고되고 있다.

<표 5> 영국의 최저임금 추이

	최저임금 (파운드)	최저임금상승률(%)	중위임금 대비비율(%)	평균임금 대비비율(%)
1999	3.6	-	47.6	36.7
2000	3.6	2.8	46.2	35.5
2001	3.7	10.8	45.2	34.2
2002	4.1	2.4	48.1	36.0
2003	4.2	7.1	47.5	35.7
2004	4.5	7.8	48.5	36.7
2005	4.8	5.4	51.1	38.6
2006	5.1	5.9	51.1	38.6

자료: 하세정(2007)

한편 최저임금제 도입이 고용에 미치는 부정적인 영향이 최소한에 그친 것으로 나타났다. 고용은 1998년 자영업자를 포함한 2,700만명에서 2006년 말 현재 약 2,900만명으로 증가하였고, 취업률도 74.5%로 사상 최고를 기록하고 있다. 실업자는 1998년 190만명에서 지속적인 감소세를 보여 2005년까지 170만명 수준을 유지하다가 동유럽 이민노동자의 급증으로 최근 다시 180만명 선으로 증가세를 보이고 있다. 다만 기업수익성 측면에서는 서비스산업의 약진으로 순이익률이 사상 최고점을 기록했다는 보고와 함께, 최저임금의 영향을 가장 많이 받은 산업군의 이익 마진율이 8-11%로 하락했다는 보고가 나오는 등 다소 엇갈린 평가가 나오고 있다. 하지만 최저임금제 도입으로 어려움을 겪을 것으로 예상되었던 영세 중소기업이 생산성 향상과 조직혁신을 통해 어려움을 성공적으로 극복한 것으로 나타났다(하세정, 2007).

다음으로 일본의 최저임금제도는 저임금 노동자의 최저임금을 보장하고 기업간 공정경쟁 확보를 도모하는 것을 목적으로 하고 있다. 일본에서는 지역별 최저임금제와 산업별 최저임금제가 실시되고 있다. 지역별 최저임금은 산업이나 직종에 관계없이 모든 노동자와 그 사용자에게 적용되며, 산업별 최저임금은 특정 산업에 대해 지역별 최저임금 수준보다 높은 최저임금을 정할 필요가 있다고 노사가 합의하는 경우 설정된다.

<표 6> 지역별 최저임금과 산업별 최저임금의 차이

	지역별 최저임금	산업별 최저임금
기본성격	전 노동자에 적용되는 national minimum	관련 노사가 노동조건의 향상 또는 사업의 공정경쟁 확보를 위해 지역별 최저임금보다 높은 수준의 최저임금이 필요하다고 인정되는 경우
대상노동자	전 노동자	기간노동자 18세미만 65세 이상인 자 혹은 입사후 일정 기간 이내 노동자로서 기능습득중인 자는 적용 제외
신청	노동부장관 또는 지역노동국장의 자문(행정주도)	관련 노사에 의한 신청(노사주도)
지역범위	특정 지역단위	지역단위 또는 전국단위
산업범위	전산업에 적용	특정산업이나 업종에 적용

자료: 金屬勞協(2005)

산업별 최저임금제도는 노동조합의 요구에 의해 1986년 처음 도입되었는데, 기업별 노조체제 하에서 산업내 임금격차를 완화시키는 것을 목적으로 하고 있다. 당시 시행되고 있던 지역별 최저임금제는 임금이 상대적으로 높은 산업에서는 기업간, 성별, 고용형태별 임금격차를 줄이는데 실효성이 약하기 때문에 단체교섭을 보완하기 위해 최저임금제를 활용한다는 차원에서 시작되었다. 산업별 최저임금은 해당 산업 노사의 신청으로 심의회의 의결을 거쳐 시행되는데, 현재 금속산업 노동자의 약 60%에 해당하는 340만명에 적용되고 있다(金屬勞協, 2005). 최저임금액은 해당 산업 노사가 참가하는 심의회에서 결정되며 아래로부터 임금을 지

지하는 효과가 있다. 일본에서 시행되고 있는 산업별 최저임금제는 심의회방식으로서 노동협약방식을 채택하고 있는 독일이나 프랑스와 비교할 때 법적 구속력을 갖는다는 것이 특징이다.³⁾

日本労働政策研究研修機構(2005)의 조사에 의하면 산업별 최저임금의 수준은 지역별 최저임금보다 높으며, 일반노동자의 임금과 비교하면 41.3%, 파트노동자임금의 84.5%에 해당된다. 산업별 최저임금제는 일반 노동자의 경우 임금 지지효과가 기대보다는 크지 않지만, 파트타임 노동자에 대해서는 상당한 지지효과가 있는 것으로 나타났다. 또 산업별 최저임금을 설정하고 있는 지역과 설정하지 않는 지역 사이에 평균임금의 차이가 발생하는 것으로 나타나 지역 단위에서 임금지지효과가 있는 것으로 보고되고 있다.

(3) 독일의 산별협약임금체제와 파트너십을 통한 지역산업발전모델

독일은 전통적으로 노동자의 임금과 고용에 관해 사용자에 대한 규제가 강하며 법적 구속력을 지닌 노사간 산별 협약을 통해 임금격차를 규제하고 있다. 독일 노동법에서는 산업내 노동자 50% 이상이 참가한 노동협약은 산업내 전 사업장에 포괄적으로 적용되도록 하고 있다. 동일 산업내 동일 직종의 노동자들에게 적용되는 산별협약임금체제가 작동하여 중소기업 간 인건비 삭감에 의존하는 경쟁이 규제되고 있다. 산별 협약임금체제 하에서 대기업 단가 인하의 부담을 부품 중소기업의 임금삭감으로 보전하는 것은 원천적으로 불가능하다. 대기업은 물론 중소기업 노동자까지 포괄하는 산별협약임금체제로 중소기업의 임금이 대기업의 80-85% 수준을 유지하는 등 기업간 임금격차가 유럽국가중 적다. 이와 같은 독일의 산별협약 임금체제는 중소기업으로 하여금 저임금에 의존한 가격경쟁력 확보 전략을 제한하고 고생산성-고품질 전략을 채택하도록 유도하는 강력한 수단이 되고 있다(배규식 외, 2006).

한편 독일에서 기업간 거래에서의 교섭력 격차 문제에 대한 노동조합의 전통적 대응은 계약법과 반독점법과 같은 법률 조항을 개정하고 그 적용과정에 대한 엄격한 감독절차를 제도적으로 마련하는 정책제안을 정치권에 전달하는 방식이었다. 그런데 1990년대 이후 독일에서도 일본식 경영방식이 산업에 널리 확산되고 대기업들이 위기를 극복하기 위해 구조조정을 추진하면서 노동조합의 대응은 달라진다. 대기업의 구조조정은 기업간 연계망을 통해 기업간 노동조건의 격차를 유발하는 요인으로 작용하였다. 개별 작업장에서의 노동과 고용조건의 변화는 전후방으로 연계된 다른 기업들의 생산과정변화로부터 직접 영향을 받기 때문이다. 이에 대응하여 독일 금속 노조에서는 산업정책에 대한 노동조합의 적극적인 참여전략으로 발전하였는데, 사회적 합의를 통한 노동친화적 산업구조조정의 핵심 내용으로 제기되었다. 그

3) 일본에서는 심의회방식 이외에 해당 산업 노동자와 사용자의 2/3 이상이 참여한 노사협약에서 최저임금을 정한 경우 이를 동종 산업 전체에 적용하는 노동협약 확장방식의 최저임금제도가 시행되고 있다. 하지만 이 방식에 따라 최저임금이 적용되는 노동자수는 산업별 최저임금제에 비해 미미하다(日本労働政策研究研修機構, 2005).

일환으로 독일 금속산업지역본부가 추진한 ‘베르크지역 자동차부품산업에 대한 전망’ 프로젝트가 나왔는데, 지역경제구조의 안정화, 일자리의 양과 질 보장, 기업간 협력, 기업혁신능력 향상 등을 내용으로 지방정부 공적 지원 속에 이루어졌다.

이러한 프로젝트의 성과를 이어받아 지역노사정 산업혁신모델이 등장하게 되었다. 독일 볼프스부르크시의 아우토 비전(Auto Vision) 프로젝트는 노사정 파트너십을 통해 추진한 지역 산업혁신모델의 대표적인 사례이다. 볼프스부르크시는 극심한 불황에 빠진 지역경제를 살리고 실업률을 낮추기 위해 1999년 세계적 자동차회사인 폴크스바겐과 파트너십을 맺고 노사정 공동의 일자리 창출사업에 착수하였다. 볼프스부르크시는 부품단지 조성을 통한 기업체 유치, 지역중소기업의 기술혁신역량 강화, 혁신캠퍼스 조성을 통한 창업지원사업을 추진하였다. 그 결과 6년 만에 100여개의 기업을 유치하여 2만 3천 개의 일자리를 창출하였으며 18%에 이르던 실업률을 8%로 줄이면서 지역경제를 단기간 동안 회생시키는 성과를 올렸다. 이와 같은 볼프스부르크시 노사정 파트너십에 의한 일자리 창출사업은 독일의 다른 지역으로 확산되고 있다(이상호, 2005).

(4) 일본 중소기업 자립화를 위한 제조업기반기술진흥법 제정

일본에서 대기업과 중소기업의 대등한 거래관계 구축을 위해 기술기능기반 제조업의 진흥과 중소기업 자립화에 초점을 둔 법지원체계를 마련하였다. 이 사업은 중소기업의 장기적인 자생력 강화를 목적으로 하는데, 그 대표적인 예가 ‘제조업기반기술진흥기본법’의 제정이다. 이 법은 제조업의 해외이전과 산업공동화, 이에 따른 기술과 기능의 공동화 등 일본 제조업의 위기가 진행되는 상황에서 제조업의 재생을 위해 노동계(JAM)에서 제안하여 1999년 3월 법제화되었다. ‘제조업 기반기술’이란 공업제품의 설계, 제조 또는 수리에 관련된 기술중 제조업의 발전을 지지할 수 있는 기술을 말한다. 제조업 기반기술은 일본의 기간산업인 제조업의 발전을 지탱해왔으나 최근 국내총생산에서 차지하는 제조업의 비중이 저하되면서 제조업 기반기술의 계승이 어려워졌다. 이에 따라 국민경제의 기간산업인 제조업의 발전을 위해 제조업 기반기술을 존중하는 사회적 분위기 조성 and 제조업 기반기술의 진흥이 필요하다는 것이다. 기본법의 주된 내용은 기술기능의 계승과 고도화, 기술기능노동자의 육성, 중소기업의 활성화인데, 여기에는 제조업 기반기술의 연구개발, 산학협력의 활성화, 제조업부문 노동공급의 확보와 숙련노동자의 활용, 산업집적의 추진, 중소기업 육성 등이 포함되었다.

JAM은 기본법 제정으로 제조업 지원 육성의 이념을 법제화한 뒤 일본기술기능원의 창설을 핵심 내용으로 하는 실행법을 제정하기 위해 활동하였다. 일본기술기능원 창설 추진 배경을 보면, 일본사회에 만연된 지식편중의 가치관과 기술기능자의 임금수준과 대우가 지속적으로 악화되고 있는 현실 속에서 제조업의 기술기능자를 새로운 창조기술기능노동자로 육성하

고 기술기능의 사회적 평가시스템을 형성함으로써 기능준중의 사회적 분위기를 조성한다는 것이다. 이에 따라 JAM은 연합, IMF-JC와 함께 민주당과 조직내 국회의원단을 통해 입법활동을 벌인 결과 2006년 ‘제조업 중소기업 고도화지원법’을 제정하였다. 이와 같은 일본의 사례는 첨단과학기술산업 육성 위주 정책이 지닌 문제점을 인식하고 노사합의에 따라 중소기업의 기술기능강화 교육훈련을 통해 자립화 기반을 마련하고자 한 것이다.

4. 고진로 사회통합적 발전을 위한 산업정책

기업 양극화와 고용 양극화는 노동시장의 분절화와 노동의 수량적 유연성을 극단적으로 추구하는 저진로 양극화 성장전략에 그 뿌리를 두고 있다. 인건비 절감을 통한 단기수익 극대화 전략은 양질의 일자리를 파괴하고 저임금 계층 양산으로 소득분배구조를 악화시키고 이것이 다시 내수기반을 잠식하고 있다. 정부도 기업 양극화와 성장잠재력 약화 문제의 심각성을 인식하고 다양한 중소기업정책을 전개하고 있지만 다음과 같은 한계를 보이고 있다.

첫째 정부의 중소기업 구조조정정책은 인건비 절감에 의존하는 저진로전략에 대한 시정은 시장에 맡기는 시장주의적 편향을 보인다. 참여정부 핵심정책중의 하나인 상생협력정책은 시장자율기능에 크게 의존하고 있어 정책 이행력이 부족하다. 게다가 중소기업 금융지원 역시 시장금융에 의존하고 있어서 잠재력 있는 중소기업에 대한 자금공급이 이루어지지 않고 있다. 현재와 같은 저진로 성장 경로 속에 머물러 있는 한 그 어떤 중소기업 육성정책도 실효성을 거두기 어렵다. 저진로 성장경로의 나쁜 균형상태에 빠져 있는 한국경제의 구조적 문제들을 방치한 채 저진로 성장전략에 자유시장모델을 접목시킴으로써 경제 양극화를 더욱 심화시킬 가능성이 크다.

둘째 정부의 산업정책은 과학기술중심주의에 치우쳐 신산업 신기술 창출에 과도하게 의존하고 작업장에서의 기능과 숙련과 같은 인적자본의 중요성을 과소평가하고 있다. 과학기술중심주의는 과거 개발시대 노동을 배제시키고 자본우위의 성장전략을 채택한 것처럼, 지식기반경제에서 기술과 숙련을 대립적인 것으로 이해하고 기술을 우위에 두는 반면 숙련/기능을 배제시키는 것이다. 연구개발투자 확대와 신산업의 창출은 제한된 수의 기술개발인력이나 벤처기업들에게는 현실적인 미래가 될 수 있을지 모르나 다수의 중소기업 노동자에게는 구조조정의 소용돌이 속에 무방비상태로 노출될 수밖에 없다.

셋째 정부의 중소기업정책은 선택과 집종의 원리를 적용하여 혁신형 중소기업에 지원을 집중시키는 선별 육성전략을 채택하고 있다. 특정 유형의 기업을 선별적으로 육성하고 낙수효과(trickle down effect)를 통해 파급 효과를 얻겠다는 발상은 과거 재벌 위주 불균등 성장전략의 확장판이다. 하지만 혁신형 중소기업이 설령 중견기업으로 성장하더라도 글로벌화가 급속히 진행되고 있기 때문에 과거와 같은 낙수효과는 사실상 기대하기 어렵다. 선택된 소수

의 중소기업을 육성하고 대다수 중소기업을 구조조정의 대상으로 간주하는 불균등성장전략은 개방화로 낙수효과가 뚜렷하게 줄고 있는 오늘날 국내적 분업관련의 악화, 수도권과 지방의 불균형을 더욱 심화시킬 것으로 우려된다.

혁신의 가치는 경제를 부단히 변화시키면서 성장을 도모한다는 점에서 경제발전을 추진하는 원리이다. 재벌위주의 성장으로 소외된 중소기업을 사회 발전의 동력으로서 재창출하기 위해 혁신(innovation)이 요구되고 있다. 하지만 혁신과 성장이 아무리 진전된다 하더라도 과실이 불평등하게 배분된다면 사회 통합성은 훼손되고 갈등은 심화될 수밖에 없다. 더불어 발전하는 공동체적 가치를 실현하기 위해서는 혁신과 사회적 통합(inclusion)의 가치가 함께 요구된다. 현재와 같은 비정규직 확대와 노동조건 악화를 수반하는 저진로 성장 경로에서는 혁신과 통합을 기대할 수 없기 때문에, 혁신과 통합을 동시에 달성할 수 있는 지속가능한 고진로 사회통합적 발전모델을 모색하여야 한다.

첫째 양극화-저진로 성장경로를 지속시키는 시장구조조정의 한계를 넘어 저진로 성장경로부터 이탈하기 위한 급진적 구조혁신이 필요하다. 고진로 성장경로로의 진입은 현재와 같은 저진로 성장경로로부터 탈출하기 위한 구조혁신 없이는 이룩될 수 없다. 저진로 성장의 토대가 되는 기업간 고용형태간 노동조건 격차 해소 없이는 중소기업의 혁신역량은 강화될 수 없기 때문이다. 인건비 삭감에 의존하여 중소기업의 성장을 제약하는 관행과 구조를 타파하는 구조혁신정책이 선행되어야 한다. 그런데 인건비 삭감에 의존하는 전략과 기업간 불공정 거래 관행은 구조화되어 있고 경로 의존성이 강하게 작용하기 때문에 시장의 자율기능에 맡겨서는 해결될 수 없다. 그러므로 저진로 성장경로로부터의 이탈을 위해서는 정부의 법적 제도적 개입과 사회적 합의에 의한 규제가 불가피하며, 시장모델의 한계를 극복할 수 있는 사회적 합의모델의 정책사례를 적극 활용하여야 한다.

둘째 특정 부문으로 자원을 집중시키는 단기적 성과 위주의 불균형성장전략에 의존하는 구래의 정책 관성으로부터 탈피해 중소기업 저변의 역량 확충과 부문간 연계성 강화를 통해 장기적 성장 잠재력을 높이는 사회통합적 동반성장전략이 필요하다. 사회통합적 동반성장전략은 특정 유형의 중소기업을 선별해서 선택적으로 지원·육성하는 것이 아니라 중소기업 저변의 잠재 역량을 확충하는 사회적 인프라에 대한 투자를 통해 혁신능력을 향상시키는 전략이다. 이는 또한 기업보다는 기업간 네트워크에 대한 투자를 통해 대기업-중견기업-소기업간의 국내적 분업연관, 첨단산업과 전통산업, 수도권과 지방, 기술과 기능 등 부문간 연계를 강화시키는 전략이다. 이와 같은 사회통합적 동반성장전략은 대내적으로는 고임금과 내수확대를 통해 경제성장의 성과가 국민경제 전체로 확산시킴으로써 국민경제의 통합성을 높이는 한편, 대외적으로는 개방과 글로벌화의 파고 속에서 국민경제의 불안정성이 높아지는 속에서 국민경제의 자기 중심성을 강화하는 경제안전망으로 기능한다.

셋째 신산업, 신기술을 우위에 두는 과학기술중심주의 편향에서 벗어나 노동자 교육훈련에

대한 투자를 중심으로 기술과 숙련이 조화를 이루는 고진로(high road) 성장전략이 필요하다. 지식기반경제시대의 도래에 부응해 노동자 교육훈련을 통해 우수한 지식노동자를 양산하고, 이들이 생산성과 성장을 주도하도록 하는 고진로 전략은 저진로 성장의 한계를 극복하는 대안적 발전모델을 구성하는 중요한 요소이다. 중소기업 인적자본투자를 촉진시키는 지원체제를 확립함으로써 인적자본 투자→생산성 향상→고임금→내수확대의 선순환을 유도하고 사람중심의 지속가능한 발전을 지향한다.

이와 같은 고진로 사회통합적 동반발전의 비전은 인건비 삭감을 의거한 저진로-양극화 성장전략에 대한 사회적 규제, 저생산성 부문에서 고생산성 부문으로 자원을 이동시키는 구조혁신정책, 중소기업 혁신역량을 강화하는 자금과 인력지원체제 구축을 통해 달성된다.

1) 저진로 성장경로 탈출을 위한 구조혁신

(1) 불공정 하도급거래 근절과 사회적 책임 강화

불공정 하도급거래 관행은 중소기업 자체의 성장잠재력 약화와 함께 중소기업의 발전을 제약하는 주된 요인이다. 외주하청의 연쇄고리를 통해 주변화된 소기업을 대량으로 창출하고 있다. 대기업의 부담전가행위를 근원적으로 차단함으로써 인건비 절감에 의존하는 약탈적 하청관계를 파트너십으로 전환시키는 것은 저진로 성장 경로에서 탈출하기 위해 필수불가결하다. 시장 자율 시정에 의존하는 정부의 상생협력정책은 정책수단 부족문제를 심각하게 노정하고 있는 만큼, 부담전가행위를 근절하고 대기업의 사회적 책임을 강화하기 위한 법적 사회적 규제장치를 마련할 필요가 있다.

첫째 하도급거래에 대한 법적 규제방안으로서 하도급법의 강화이다. 우선 계약서에 명기되지 않은 채 이루어지는 애매한 발주와 무한한 요구가 기업간 신뢰형성과 호혜적 협력을 저해하고 있다. 하도급법에서 권장사항으로 되어 있는 표준계약서 작성을 의무화하여 발주와 단가결정의 계약적 투명성을 강화해야 한다. 다음으로 하도급거래의 가장 큰 문제점으로 부각되어 있는 불공정 단가결정에 대한 규제가 강화되어야 한다. 현행 하도급법에서는 부당한 하도급대금의 결정금지 규정이 미흡하다. <표 7>에서 보듯이 ‘정당한 이유 없이’, ‘합의 없이’ ‘일방적으로’와 같은 단서 조항들이 불공정성 판정기준을 모호하게 하고 있다. 원사업자는 수급사업자의 합의를 강제하여 법규제망으로부터 교묘히 벗어나고 있기 때문에 실질적으로 불공정행위가 방치되고 있다. 따라서 합의의 외양으로 이루어지는 실질적인 불공정거래를 규제할 수 있도록 기준을 강화해야 할 것이다.

<표 7> 하도급법의 ‘부당한 하도급대금의 결정 금지’ 조항

- 정당한 이유없이 일률적인 비율로 단가를 인하하여 하도급대금을 결정하는 행위
- 협조요청등 명목여하를 불문하고 일방적으로 일정금액을 할당한 후 당해 금액을 감하여 하도급대금을 결정하는 행위
- 정당한 이유없이 특정 수급사업자를 차별취급하여 하도급대금을 결정하는 행위
- 원사업자가 수급사업자와의 합의 없이 일방적으로 낮은 단가에 의하여 하도급대금을 결정하는 행위
- 수의계약으로 하도급계약을 체결함에 있어서 정당한 사유 없이 대통령령이 정하는 바에 따른 직접공사비 항목의 값을 합한 금액보다 낮은 금액으로 하도급대금을 결정하는 행위
- 경쟁입찰에 의하여 하도급계약을 체결함에 있어서 정당한 사유없이 최저가로 입찰한 금액보다 낮은 금액으로 하도급대금을 결정하는 행위

직접적으로 인건비 삭감을 유발하는 불합리한 단가결정 관행이 시급히 개선되어야 한다. 하도급단가를 구성하는 중요한 요소인 임료를 결정할 때 대기업은 물론 중소기업의 실제 임료보다 낮은 수준의 임료가 적용되고 있는 실정이다. 중소기업은 이 차이를 보전하기 위해 비정규직을 채용하거나 아웃소싱을 늘릴 수밖에 없으며, 이로 인해 대-중소기업간 임금 차별화와 중소기업내 인건비 삭감 경쟁이 벌어지고 있다. 따라서 임금차별화와 임금삭감에 의존하는 저진로 성장으로부터 벗어나도록 임료 차별화를 규제함으로써 동일 노동 동일 임금 원리가 관철되어야 할 것이다.

둘째 하도급법 개정과 함께 독점금지법 차원에서 기존의 공급독점뿐 아니라 수요독점 차원에서의 독과점 사업자를 규제하는 방향으로 공정거래법(독과점규제및공정거래에관한법률)의 개정하는 방안이다. 현행 공정거래법에서 시장지배적 사업자에 대한 규제가 주로 생산물 공급시장에서 적용되고 있어서 수요독점의 폐해가 심각한 생산요소시장에서는 제대로 적용되지 않고 있다. 따라서 이를 확장하여 생산요소시장에 확대 적용하는 것이다. 시장지배적 사업자를 생산요소시장으로 확장하는 경우 수요시장집중률을 기준으로 1사 50% 이상, 3개 상위기업 수요시장집중률이 75%이상인 경우 수요시장지배적 사업자로 지정한다. 수요시장지배적 사업자에 대해서는 단가변동, 임료 등에 관한 정보를 제출해야 할 의무를 부과한다. 또한 수요시장지배적 사업자중 상습적인 불공정행위 사업자에 대해서는 하도급사업자가 이에 대항력을 갖도록 카르텔 형성과 같은 공동행위를 허용한다.

셋째 이상이 하도급법과 공정거래법 개정을 통한 법적 규제를 강화하는 방안이라면 이와 함께 ‘산업별 노사정 공동감시단’ 구성과 같은 사회적 규제방안도 검토될 수 있다. 법적 규제장치를 아무리 강화해도 이행력이 뒷받침되지 않으면 불공정행위는 근절될 수 없다. 법 집행

력을 높이기 위해서도 사회적 규제가 필요하다. 하도급거래의 공정화를 위해 노사정과 시민 단체가 참여하는 공동 감시단을 구성하여 상생협력 추진현황, 단가변동, 임플 등 하도급거래에 관한 정보를 수집하고 이를 공개하도록 한다. 그리고 불공정 거래를 사전 예방하고 상생협력의 이행력을 확보하기 위해 공동감시단에 불공정행위가 의심되는 사업체에 대해서 특별 조사권을 부여하도록 한다.

공동감시단이 단지 불공정거래를 감시하고 공정거래위원회에 관련 정보를 제공하는 것과 같은 소극적 차원에 그치지 않고 공정거래위원회에 부여된 고발권과 동등한 수준의 법적 권한을 확보한다면 불공정거래를 실질적으로 차단할 수 있는 강력한 효과를 발휘할 것으로 예상된다.⁴⁾ 따라서 공동감시단 초기에는 조사 및 감시와 신고 차원의 낮은 단계에서 출발하여 불공정거래의 실상을 공개하고 이에 관한 사회적 여론을 형성하고 이를 토대로 범위반 사업자에 대한 고발권을 확보하는 등 그 권한을 확대하는 방향으로 단계적으로 접근할 수 있다.

(2) 임금차별 해소를 통한 구조혁신

중소기업이 우수한 전문인력을 채용하고 혁신역량을 높이지 못하는 가장 큰 이유는 기업 간 극심한 임금격차에 있다. 구조화된 임금차별과 격차를 극복하지 않고서는 중소기업의 혁신역량이 확보될 수 없다. 임금격차, 복지격차로 중소기업 취업기피 현상이 벌어지고 있으나 이에 대한 정부의 대책은 크게 미흡하다. 이 문제는 시장자유기능에 맡겨둘 수 없으며 연대임금제, 최저임금제 등 사회적 규제방안을 통해 임금차별을 해소함으로써 저임금-저생산성의 저진로 전략으로부터 벗어나 고진로 전략으로 진입하도록 유도하여야 한다.

첫째 노사 합의에 의한 연대임금제의 도입이다. 자동차, 전자, 조선산업과 같이 대기업과 중소기업이 하도급관계를 통해 긴밀히 연관된 산업분야에서는 연대임금제를 통해 중소기업 노동자의 저임금 해소를 위한 노동연대를 확보하는 방안이 필요하다. 대기업의 독과점적 시장지배에 따른 초과이윤부분은 연대임금기금으로 출연하도록 하고 기금을 노사 공동의 관리하에 비정규직과 하청 노동자 임금보전과 교육훈련을 위한 재원으로 활용하도록 한다. 기금은 대기업의 초과이윤의 회수를 통해 조성되지만, 대기업 노동자들도 기금 출연에 동참하는 것이 연대임금제의 취지에 부합한다. 다음으로 복지격차를 해소하기 위해 사내근로복지기금의 수혜범위를 기업내에서 비정규직을 포함한 기업외부로 확대하도록 한다. 연대임금제는 원칙적으로 노사 합의에 의해 추진하되, ‘대중소기업상생협력촉진에관한법률’에 명기된 것처럼 정부가 임금격차해소를 위한 노사의 자발적 노력이 활성화되도록 지원체제를 확립해야 한

4) 현행 공정거래법에서는 시장지배적 지위남용, 불공정 거래행위 등 공정거래 위반행위에 대해 시정명령, 과징금 등의 제재수단 이외에 최후적 보충적 수단으로 형벌 규정을 두고 있다. 법 위반행위에 대한 형벌 부과는 공정거래위원회의 고발이 있어야 하도록 하고 있으며, 공정거래위원회는 ‘고발지침’을 제정하여 위반행위 유형별 고발 요건을 규정하고 있다.

다.⁵⁾ 이와 같은 격차 해소를 위한 연대는 지역차원으로 확장하여 적용될 수 있으며 지역내에서 대기업이 보유하고 있는 사회문화시설을 지역 주민에 개방하여 다양한 편의를 제공하는 지역연대로 발전할 수 있다.

둘째 최저임금제의 강화이다. 최저임금제는 산업내 저임금 노동자를 보호하고 임금격차를 줄일 뿐만 아니라 기술혁신투자를 유도하여 산업구조를 고부가가치부문 중심으로 혁신시킨다. 최저임금제는 최저임금을 감당할 수 없는 저부가가치 산업분야는 구조조정에 노출될 수밖에 없는데, 영세중소기업 지원책을 통해 사업구조고도화와 고부가가치화를 지원하며 구조조정에 실패하는 기업은 퇴출된다. 최저임금제 강화방안으로 전 산업에 일률적으로 적용되는 최저임금 수준을 현실화하는 방안과 특정 산업에 적용되는 산업별 최저임금제를 도입하는 방안이 있다.

우선 현재 시행되고 있는 최저임금수준을 현실화하는 방안이다. 2008년에 적용되는 최저임금 수준은 시급 3,770원, 월급여 787,930원(주 40시간 사업장 기준)으로 평균 정액 급여의 39.8%에 머물고 있다. OECD는 최저임금의 기준인 상대적 빈곤선을 중위임금의 2/3로 설정하고 있고 최저임금을 실시하고 있는 대부분의 나라에서 전체 노동자 평균 임금의 50% 수준에서 최저임금을 정하는 것에 비하면 국제적으로도 낮은 편이다. 이와 같은 조건에서 최저임금 현실화는 저임금을 해소하고 저부가가치 업종을 고부가가치화하는 효과를 발휘할 것으로 예상된다.

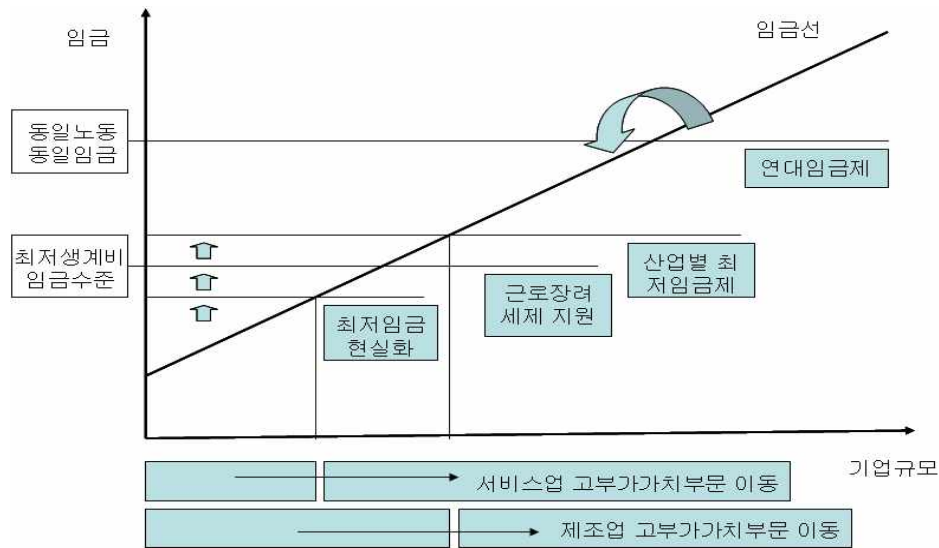
다음으로 산업별 노조체제로의 전환에 부응해 노사 합의에 의해 산업별 최저임금제가 시행될 수 있도록 제도적 기반을 마련해야 할 것이다. 산업별 최저임금제는 산업내 중소기업간 저임금을 추구하는 경쟁을 지양하고 고품질 고부가가치화 경쟁을 유도한다는 차원에서 추진된다. 산업내 전체 노동자의 과반수 이상이 참여하는 산업별 노사협약에서 산업별 최저임금제 시행이 결정되면 이를 해당 산업의 전 사업장에 확대 적용되도록 하는 것이 산업내 기업간 공정경쟁과 구조조정을 위해 바람직하다.

제조업분야는 노사협약에 따라 산업별 최저임금제를 시행할 수 있도록 제도를 마련하고 현행 최저임금 수준보다 높은 산업별 최저임금을 설정함으로써 산업내 임금격차를 줄이고 제조업 영세 중소기업의 고부가가치화와 구조혁신을 유도한다. 그리고 전 산업에 포괄적으로 적용되는 최저임금 현실화는 평균임금의 50%를 목표로 하여 단계적으로 인상한다. 다만 최저임금 대상자가 집중되어 있는 영세 서비스부문의 충격을 완화하고 고용창출에 부정적인 영향을 미치지 않도록 보완조치를 강구할 필요가 있다.⁶⁾

5) ‘대중소기업상생협력촉진에관한법률’ 제18조에서 “정부는 대기업과 중소기업간의 임금격차 완화를 위하여 노사간 상생협력의 임금교섭 노력을 적극 지원하는 등 필요한 시책을 수립·시행할 수 있다”고 규정되어 있는데, 이 조항은 연대임금제와 같은 기업간 격차완화를 위한 활동을 정부가 지원할 수 있도록 법적 근거를 제공해주고 있다.

6) 최저임금 적용 대상자의 75%가 서비스부문에 밀집되어 있어서 최저임금제 강화시 서비스부문의 영세사업자가 가장 큰 영향을 받을 것으로 예상된다. 서비스부문 1-4인 규모 영세업체에서 최저임금을 중위임금 50% 수

<그림 14> 최저임금제, 연대임금제를 통한 임금차별 해소와 구조혁신



최저임금 현실화와 함께 영세기업 노동자의 최저생계비를 지지할 수 있도록 근로장려세제(EITC)를 강화해야 한다. 2009년부터 시행되는 근로장려세제는 연 소득 1,700만원 미만 2인 이상 자녀부양 재산가액 1억원 미만 무주택 근로가구를 대상으로 연간 최대 80만원까지 지원된다. 최저임금 현실화에 따라 급여가 단계적으로 인상되도록 근로장려세제와 최저임금제의 연계성을 강화함으로써 최저생계비 보장 비용을 영세기업에만 맡기지 않고 사회가 함께 부담하도록 한다.

다음으로 최저임금 현실화에 따른 고용유지 비용을 경감시키기 위해 영세기업 고용보조금(wage subsidy)제의 시행이 검토될 수 있다. 현행 고용보험에서는 고령자, 장기실업자, 장애인 등 취약계층을 고용하는 경우 고용촉진장려금, 고용조정에 직면한 기업이 일시적으로 고용을 유지하는 조치를 취하는 경우 고용유지지원금이 지급되고 있다(김주훈편, 2005). 이 제도는 중소기업과 친화성이 높지만 특별히 중소기업만을 대상으로 하는 것은 아니다. 따라서 최저임금 현실화가 고용창출에 부정적인 영향을 완화하기 위해 최저임금 대상 기업에 고용유지지원금을 한시적으로 제공함으로써 저임금 해소와 고용안정을 위한 사회적 연대를 강화할 필요가 있다.

이상과 같은 정책프로그램들은 인건비 삭감에 의존하는 저진로 성장경로로부터 벗어나기 위한 조치들이다. 정규직과 비정규직간 고용형태와 기업규모 등 차별에 의한 임금격차는 이러한 정책프로그램의 강화를 통해 해소하며, 생산성 격차에 따른 임금격차는 중소기업의 혁신능력 강화를 통해 해소하는 방향을 모색한다.

준으로 인상하는 경우 22.5%의 인건비 상승요인이 발생하고, 비용증가분을 생산성 향상으로 극복하지 못하는 경우 서비스산업 전체로는 약 32.7만명의 인력 삭감 요인이 발생하는 것으로 예측되고 있다(시민경제사회연구소, 2006).

저진로 성장경로로부터의 이탈 정책프로그램과 함께 영세 중소기업의 혁신능력을 강화하는 정책이 전면적으로 도입되지 않는다면, 고진로 성장경로로 안정적으로 진입하는 것이 보장되지 않는다. 임금차별 해소와 최저임금의 현실화는 영세 중소기업 구조혁신을 지원하기 위한 정책을 통해 뒷받침되어야 한다. 이러한 지원에도 불구하고 한계 부문에서는 실업이 불가피하게 발생할 것으로 예상되기 때문에 실업부조 등 사회안전망대책과 함께 노동력의 부문간 이동을 촉진하는 적극적 노동시장정책이 강화되어야 함은 물론이다. 또한 고용흡수력이 큰 서비스산업에 미치는 부작용을 최소화하기 위해 교육, 의료 등 공공사회서비스부문에 대한 투자확대를 통해 일자리 창출능력을 확충해야 할 것이다. 고진로 성장경로 진입에 필수적인 중소기업의 혁신역량을 강화하기 위해서는 혁신투자를 위한 금융지원체제와 인력개발체제 확립이 관건인데, 다음에서 이를 살펴보기로 한다.

2) 고진로 성장경로 진입을 위한 중소기업 혁신투자와 인력투자

(1) 혁신투자를 위한 관계금융체제의 확립

외환위기 이후 금융자유화로 탄생한 시장금융체제에서 금융기관의 위험부담능력이 크게 약화되었다. 시장금융체제에서 재무적 안정성을 중시하는 민간 금융기관이 중소기업에 자금을 공급하는 것을 기피한 결과 중소기업이 직접적인 피해를 입고 있다. 하지만 정부의 중소기업금융지원은 혁신형 중소기업에 대한 기술신용 보증 이외에는 모두 금융기관 자원의 시장금융체제에 맡기고 있다.

지식기반경제에서 성장의 동력이 물적 자산과 같은 유형자산에서 인적자산과 기술자산과 같은 무형자산으로 달라진다. 그런데 시장금융체제로는 이에 대응하는데 한계가 있으며 무형자산에 대한 투자를 촉진하기 위한 사회적 위험부담체제가 요구되고 있다. 잠재력이 우수하지만 시장금융체제에서 외면받는 중소기업에 특화된 금융서비스를 제공할 수 있는 관계금융체제가 필요한 것이다. 관계금융(relational financing)은 은행이 기업과 밀착된 관계를 유지하여 시장 상황과 관계없이 장기적으로 안정된 자금을 지원하는 것인데, 상업화된 민간 금융기관이 이를 유지하는 데에는 한계가 있기 때문에 공적 금융기관이 담당하는 것은 불가피하다.

중소기업 혁신투자를 활성화하기 위해서는 중소기업 금융을 전담하는 공적 금융지원체제를 확충하여야 한다. 기업은행의 민영화 계획을 폐지하고 중소기업지원전담 공적 금융기관으로의 기능을 담당하도록 한다. 물론 민간금융기관도 중소기업 특화 금융을 희망하는 경우 엄격한 요건 심사를 거쳐 중소기업 전담 금융기관으로 선정할 수 있다. 선정된 중소기업 전담 금융기관에 대해서는 중소기업 관계금융에 특화하도록 유도하는 한편 건전성 규제 기준을 완화하여 중소기업 대출을 단기간에 회수하는 사태를 방지하도록 한다.

한편 지역에서 영업하고 있는 민간 금융기관으로 하여금 지역 중소기업에 자금을 지원하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 우선 미국의 지역재투자법(community reinvestment act)과 유사한 제도를 마련하여 지역에서 수취한 예금의 일부를 지역 영세중소기업이나 저소득층 대출에 사용하고 지역민을 위한 서비스 확충을 통해 지역 재투자를 유도한다(송홍선, 2007). 이를 위해 금융감독원이 금융회사의 지역 서비스에 대해 평가를 실시하여 이를 공개하고 금융회사 경영평가에 활용하는 방안을 마련해야 한다. 다음으로 지역 영세기업과 자영업자에 대한 금융지원을 위해 신용협동조합, 새마을금고 등 지역 서민금융기관의 기업금융을 활성화할 필요가 있다. 이를 위해 영세기업 보증지원에 특화된 지역신용보증재단이 서민금융기관에 대한 보증을 확대하도록 협력체제를 강화시켜야 할 것이다(최진배, 2006).

(2) 중소기업 평생교육훈련체제 구축

지식기반경제로의 이행에 따라 단순 노동자에 대한 수요는 감소하고 지식 노동자에 대한 수요가 지속적으로 증가하기 때문에 직업훈련의 중요성이 한층 높아지고 있다. 또한 산업구조조정에 따라 저부가가치 부문의 재직자와 실직자를 고부가가치 부문에서 요구하는 인재로 훈련시키기 위해서는 재교육훈련프로그램이 요구되고 있다. 중소기업의 혁신적 발전경로에서 신기술형만 중요한 것이 아니라 고품질 특화제품형 발전경로도 이에 못지않게 중요하다. 특히 인력난을 겪고 있는 중소기업으로서는 첨단기술 개발보다는 작업장 혁신과 숙련/기능향상이 더 시급한 문제인 만큼, 중소기업 인력 개발은 고진로 성장경로로 진입하기 위해 필수적이다.

지식기반경제로의 이행과 구조혁신에 대응한 노동자 교육훈련의 중요성에도 불구하고 훈련투자는 전반적으로 저조하며 기업별 고용형태별 훈련격차가 극심하다. 그동안 교육훈련이 대기업 정규직 노동자 위주로 실시되어 왔기 때문에 중소기업과 비정규직 노동자 교육훈련 투자는 크게 부진하다. 1,000인 이상 대기업 노동자의 직업훈련참여율은 112.4%로 2회 이상 훈련에 참여한 노동자도 있지만 50인 미만 소기업의 훈련참여율은 5.8%에 불과하다. 중소기업은 잦은 이직으로 인적자본에 대한 투자유인이 적고 투자규모가 작아 규모의 불경제가 작용하여 능력개발에 과소 투자되고 있다. 게다가 직업훈련 투자가 고용보험기금 위주로 진행되어 고용보험 사각지대에 있는 비정규직 노동자나 자영업자는 이로부터 소외되어 있다.

따라서 현행 고용보험방식을 재정투자(2006년 1조 1,563억원) 확충을 통해 조세방식으로 혁신함으로써 비정규직과 자영업자 등 취약계층에 대한 사각지대를 해소하고 중소기업 평생교육훈련체제를 구축해야 한다. 이를 위해서는 현행 기업단위 중심으로 운영되는 고용보험 능력개발사업을 초기업단위로 전환하고 노동조합이 참여하여 지역별 산업별 노사공동 교육훈련체제를 구축하여야 한다. 지역별 산업별 인적자원개발협의체를 구성하여 지역단위에서는

일반적 숙련과 지역특성에 적합한 일반 전문기술, 산업단위에서는 산업차원에서는 업종 특성에 맞는 세분화된 전문기술교육훈련을 공동으로 실시한다. 이와 같은 혁신을 통해 중소기업에 특화된 훈련기관을 설립하고 중소기업훈련컨소시엄사업과 같은 공동교육훈련프로그램을 중점적으로 개발한다.

3) 지역경제 창달과 일자리 창출을 위한 민주적 지역거버넌스

(1) 지역경제 창달을 위한 중소기업 협력네트워크 구축

정부의 지역산업정책은 지역중견기업 육성을 통한 산업의 첨단화, 허브화를 지향하고 있으며, 이에 따라 특정 산업이나 기업으로 자원을 집중시키고 있다. 하지만 산업의 첨단화나 중견기업의 육성은 선택된 소수에 자원을 집중 배분함으로써 이룩되는 것이 아니라 부품소재 분야의 수많은 혁신적 지역중소기업의 기반 위에서 이루어질 수 있다. 특히 전자, 자동차, 조선산업처럼 수많은 소재와 부품을 조립하여 완제품이 생산되는 산업에서는 소재와 부품을 전문적으로 생산 공급할 수 있는 지역중소기업의 폭넓은 저변을 필요로 한다. 이들 지역 중소기업이 기존의 범용 부품의 단순조립 생산 차원에서 벗어나 핵심 부품과 소재를 생산할 수 있도록 대기업-중기업-소기업 협력 네트워크에 대한 지역차원에서 장기적이고 지속적인 지원체제를 마련해야 할 것이다. 이와 같은 지원체제 구축에 독일의 노사정 파트너쉽과 같은 사회적 합의에 의한 지역산업발전모델을 활용할 수 있다.

한편 대기업은 개발부터 제조, 판매에 이르기까지 독자적인 추진이 가능하지만 중소기업의 경우 우수한 기술과 생산시설, 유통, 판매의 장점을 보유하고 있음에도 집중화 및 연계화가 부족해 시장에서 배제되는 악순환이 발생하고 있다. 중소기업이 이런 악순환으로부터 벗어나서 자립적으로 발전할 수 있도록 중소기업간 협력네트워크 구축을 지원할 필요가 있다. 대표적인 중소기업 협력네트워크 모델인 통합계약생산서비스(ICMS; Integrated Contract Manufacturing & Service)는 전문기능을 보유한 중소기업들이 상호 보완성과 유연성을 바탕으로 일종의 전략적 파트너쉽을 통해 사업을 추진하는 방식이다. 연구개발, 제조, 마케팅, 디자인, 구매, 물류 등의 기능을 독자적으로 수행하는 방식에서 벗어나 특정 기능에 역량을 집중하여 전문화하고 위탁계약을 통해 사업을 수행한다.⁷⁾

중소기업 협력네트워크 모델은 대기업에 의존적인 종속적 하청기업에 대한 대안적 발전모델로서 사회통합적 발전에 기여한다. 중소기업 협력네트워크 모델을 IT와 같은 신산업뿐 아니라 고용유발효과가 큰 전통산업의 구조고도화사업에 확대 적용함으로써 고용친화적 지역

7) 현재 (사)한국ICMS 협회를 중심으로 700여개 이상의 중소기업이 30여개의 협업기업(Consortium Family)을 구성하여 사업을 추진하고 있다.

공동체 구축을 촉진한다. 지역단위로 노동집약적 전통산업의 집적지를 활성화하여 기업간 기능을 전문화하고 기술개발투자와 인력투자를 지원함으로써 고부가가치화를 추진해야 할 것이다.

(2) 민주적 지역 거버넌스 구축과 사회적 합의

지역 중소기업 육성은 기존의 성장연합에서는 가능하지 않으며 새로운 지역 거버넌스 구축을 필요로 한다. 성장연합을 대체하고 지속 가능한 발전을 주도적으로 담당할 지역의 새로운 발전연합은 지역 구성원들의 민주적 참여가 필수적이다. 여기에는 중소기업과 자영업, 정규직과 비정규직 노동자의 이해를 수렴한 노동조합과 시민단체를 중심으로 구성되며, 여기에 지속 가능한 지역발전과 이해를 함께 하는 지역 중견기업과 지방대학이 참여할 수 있다. 새로운 발전연합이 지역발전을 위한 거버넌스로서 명실상부한 역할을 담당하기 위해서는 중앙정부와 지방정부로부터 자율성을 확보하여야 하며 지역 사회의 대표성과 전문성이 담보되어야 한다. 지역혁신협의회 등 지역개발기구(regional development agency)는 지금과 같이 중앙정부의 지역산업정책을 수동적으로 심의하는 통로가 아니라 지역의 의견을 중앙정부에 적극적으로 전달하는 허브 역할을 수행하도록 개편되어야 한다.

새로운 발전연합은 지역경제 창달과 일자리 창출을 위한 사회적 합의모델을 지향한다. 사회적 합의모델은 노사단체의 대표자와 공익적 시민단체를 포함한 지역사회의 다양한 구성원이 함께 참여하며 협력과 조정을 통해 사회적 합의를 형성한다. 현단계 노사간 거시적 타협의 불안정성을 감안할 때 지역별 타협(small deal) 등 중범위 수준의 노사정 파트너십 모델 개발이 지니는 의의는 매우 크다. 지역경제 창달과 일자리 창출을 위한 지역 노사정 사회적 합의에 의한 지속가능한 산업발전모델 수립을 위한 제도적 지원방안을 마련해야 할 것이다.

<참고문헌>

- 국가균형발전위원회(2004), 「국가균형발전의 비전과 전략」, 동도원
- 국민경제자문회의(2006), 「동반성장을 위한 새로운 비전과 전략」, 교보문고
- 김주훈편(2005), 「혁신주도형 경제로의 전환에 있어서 중소기업의 역할」, 한국개발연구원
- 노사정위원회(2007), 「주요 외국의 사회적 대화 및 사회협약체제 비교연구」
- 배규식 외(2006), 「중소제조업의 고용관계」, 한국노동연구원
- 산업연구원(2006), 「상생협력 실태조사」
- 송홍선(2007), “지역균형발전과 지역금융시스템”, 한반도사회경제연구회, 「한반도 경제론」, 창비
- 시민경제사회연구소(2006), 「한국형 신성장동력 사회투자모형과 그 실현을 위한 조세재정 개혁 과제」
- 신정완(2005), “한국형 사회적 시장경제모델 구상”, 유철규편, 「혁신과 통합의 한국경제모델을 찾아서」, 함께읽는책
- 심상규·이경옥(2006), “혁신형 중소기업의 경영실태와 경쟁력 제고방안”, 「기은조사월보」, 2006년 여름호
- 유종일(2006), “경제구조개혁론: 양극화 극복을 위한 정책방향”, 「신진보리포트」, 2006 봄
- 이상호(2005), “독일 중북부 폭스바겐 거점지역의 노동친화적 산업발전프로젝트에 대한 소고”, 고영호 외, 「중소기업의 구조적 문제와 지역산업의 실태」, 새 세상을 여는 진보정치연구소
- 이상호(2007), “독일 자동차산업의 분업구조변화와 구조조정에 대한 노동조합의 대응정책”, 이상호 외, 「산업구조조정의 실태와 노동의 대응정책」, 진보정치연구소
- 전병유 외 (2006), 「노동시장의 양극화와 정책과제」, 한국노동연구원
- 전병유 외 (2007), 「노동시장 양극화의 경제적 분석」, 한국노동연구원
- 정책기획위원회(2005), 「양극화의 함정과 동반성장의 산업발전전략」
- 조성재(2007), 「동북아제조업의 분업구조와 고용관계 III」, 한국노동연구원
- 조형제(2007), “지역거버넌스와 사회적 합의모델”, 한반도사회경제연구회, 「한반도 경제론」, 창비
- 진보정치연구소(2007), “사회연대 국가전략을 말한다”, 「미래공방」, 3·4월호
- 최진배(2006), “지역금융실태와 활성화 방안: 부산지역을 중심으로”, 한국지역사회학회 정기학술대회

하세정(2007), "국제노동동향 : 영국 최저임금제 시행 현황 및 영향평가", 「국제노동브리프」, 한국노동연구원

한국개발연구원편(2006), 「양극화극복과 사회통합을 위한 사회경제정책 제언」

한국수출입은행(2005), 「우리나라의 해외직접투자 현지법인 경영현황 분석」

홍장표(2004), "한국, 미국, 일본의 기업간 거래관계와 도급형 거래의 개혁방안", 「지역사회연구」, 한국지역사회학회, 12(2)

홍장표(2006), "지역기업 네트워크의 공간적 특성과 기술혁신: 혁신클러스터론의 비판적 검토", 「사회경제평론」, 제26호

황수영(2005), "영세자영업자의 경영실태와 정책적 시사점", 「기은조사월보」, 여름호

日本労働政策研究研修機構(2005), 「日本における最低賃金の経済分析」

제2장 서비스업 영세중소기업과 자영업자 실태와 정책과제

김정주(연세대학교 연구 교수)

1. 문제의 제기

1997년 경제위기 이후 한국경제의 산업구조 변화에서 나타나는 가장 두드러진 특징은 부가가치(GDP) 생산에 있어서 제조업의 중요성은 여전히 약화되고 있지 않지만, 고용에 있어서는 제조업에 비해 서비스 부문의 중요성이 지속적으로 증가하고 있다는 점이다. 이는 경제위기 이후 주로 제조업 기업 중심으로 진행된 강도 높은 구조조정 과정이 제조업의 생산능력 확충과 수익률 개선에는 일정정도 기여했지만, 구조조정 과정에서 제조업 부문에서 방출될 수밖에 없었던 대규모 노동력이 주로 서비스 부문에 집중됨으로써 나타난 현상이라 할 수 있다. 즉, 외환위기 이후 서비스 부문은 경제 전체의 급격한 구조조정 과정에서 주로 제조업 부문에서 방출될 수밖에 없었던 노동력을 흡수해온 고용의 완충지대로서의 역할을 담당해 왔다고 할 수 있다.

이처럼 부가가치 생산에 있어서 제조업 부문에 비해 낮은 성장성에도 불구하고 서비스 부문에 과도하게 많은 노동력이 집중됨으로써 제조업 대비 서비스업 부문의 노동생산성은 지속적으로 하락해왔는데, 실제 제조업 대비 서비스업의 노동생산성은 142% (1990년), 102.5% (1997년), 57% (2004년) 등으로 급격히 하락해왔으며(KDI, 2006:41), 이는 선진국 평균 93%에 비해서도 현저히 낮은 수준이라 할 수 있다. 그 결과 OECD 국가들과 비교했을 때, 한국 서비스업의 총GDP 성장기여도는 높은 편에 속한다고 할 수는 있으나, 주로 고용성장에는 크게 기여하고 있는 데 반해 생산성 향상에 대한 기여도는 매우 낮은 편이다. 또한 제조업 대비 서비스업의 낮은 노동생산성은 제조업과의 지급여력 격차로 이어져 서비스업 부문의 저임금 구조를 고착화시킴으로써 최근 한국경제에서 심각하게 대두되고 있는 임금 및 소득 양극화의 주된 요인으로 작용하고 있다. 이런 측면에서 보자면, 현재 한국의 서비스업은 낮은 성장성, 과도한 노동력의 집중, 그리고 저임금 구조의 고착화 등을 통해 경제 내 불완전 취업자들의 침전지대로 전화할 가능성이 매우 높다고 할 수 있다.

그러나 서비스 부문이 갖는 이와 같은 문제점에 더해 서비스 부문 내부에서도 대기업과 중소기업 간 경제적 성과의 격차가 심각한 편이며, 업종별 경제적 성과의 격차 또한 매우 크게 나타나고 있다. 더욱이 서비스 부문은 제조업 부문에 비해 자영업자의 비중이 매우 높은 편인데, 도소매 및 음식숙박업 등에 영세자영업자들이 집중되어 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 한국의 서비스업 부문은 제조업과의 비교를 통해 드러나는 서비스업 부문의 고유한 문제들 외에도 영세중소기업 및 영세자영업자로 인한 문제들이 중첩되어 나타나고 있다고

할 수 있다.

이에 따라 정부도 2005년 3월과 5월에 각각 ‘서비스업 활성화 대책’과 ‘영세자영업자 대책’ 등을 발표하며 서비스업 부문에 중첩되어 나타나고 있는 여러 문제들을 정책적으로 해결하기 위한 다양한 대책들을 마련하였다. 정부 대책의 근간은 주로 서비스업 부문의 낮은 생산성에 주목하고 있는데, 즉 제조업 부문에 비해 서비스업 부문의 생산성이 낮다는 것은 역으로 제조업부문에 비해 그만큼 성장잠재력이 높다는 것을 의미하므로 서비스업 부문의 혁신을 통해 생산성을 높이는 것에 정책의 초점이 맞추어져 있다고 할 수 있다. 그러나 정부의 이러한 노력에도 불구하고, 최근의 서비스업 대책과 정책에는 서비스업의 장기적이고 종합적인 발전 비전이 명확하게 제시되어 있지 않다고 평가할 수 있는데, 이는 무엇보다도 산업정책 상 서비스업과 제조업이 산업적 대체관계에 있는지 혹은 보완관계에 있는지에 대한 명확한 관점이 정립되어 있지 않기 때문이라 할 수 있다. 또한 경제이론 상으로도 산업으로서 서비스업을 어떻게 이해하고 평가할 것인지에 대한 포괄적이고 일반적인 이론이 아직 정립되어 있지 않다고 할 수 있는데, 이와 같은 경제이론 상의 문제 역시 서비스업에 대한 종합적인 발전 비전을 수립하는 데 어려움을 가중시키는 한 요인이라 할 수 있을 것이다.

본 연구는 한국의 산업구조상 가장 많은 노동력이 집중되어 있는 서비스 산업의 문제점, 특히 고용흡수력이 높은 중소서비스기업과 영세자영업 부문을 중심으로 서비스 산업의 문제점들을 분석하게 될 것이다. 또한 중소서비스기업과 영세자영업자에 대한 정부의 기존 정책과 대책들을 검토함으로써 그 적절성을 평가하고, 이에 기초해서 중소서비스기업과 영세자영업 부문에 집중되어 나타나고 있는 문제들을 해결하기 위한 나름의 정책과제들을 모색해보고자 한다.

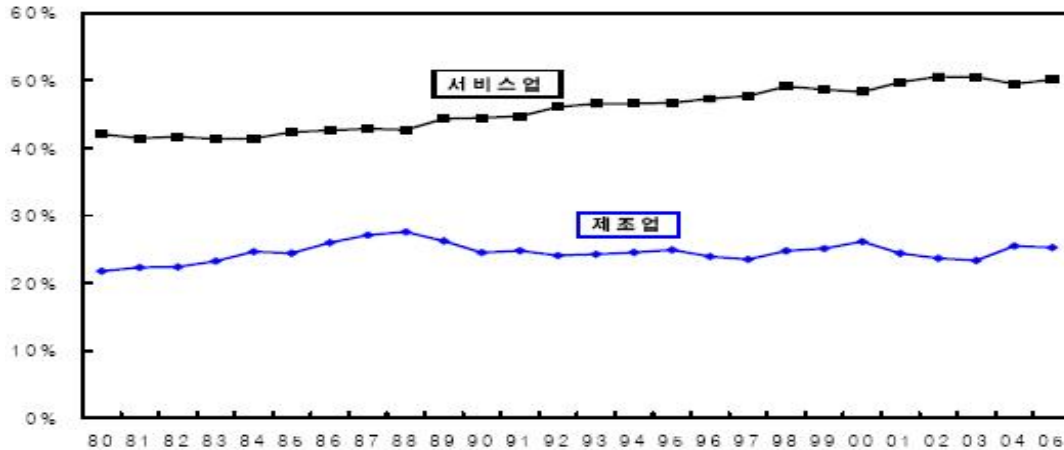
2. 서비스 산업의 현황과 문제점

1) 서비스 산업의 부가가치 및 고용 비중의 변화

한국경제에서 서비스업이 차지하는 비중을 살펴보기 위해 우선 명목GDP 가운데 제조업과 서비스업이 차지하는 비중을 살펴볼 필요가 있는데, 다음의 <그림1>은 1980년 이후 명목 GDP에서 제조업과 서비스업이 차지하는 비중의 변화를 보여주고 있다⁸⁾.

8) 여기서 서비스업은 건설업, 전기·가스 및 수도서비스를 제외한 비농업부문 및 비제조업부문을 의미한다.

<그림1> 제조업과 서비스업의 비중변화 추이 (명목GDP)

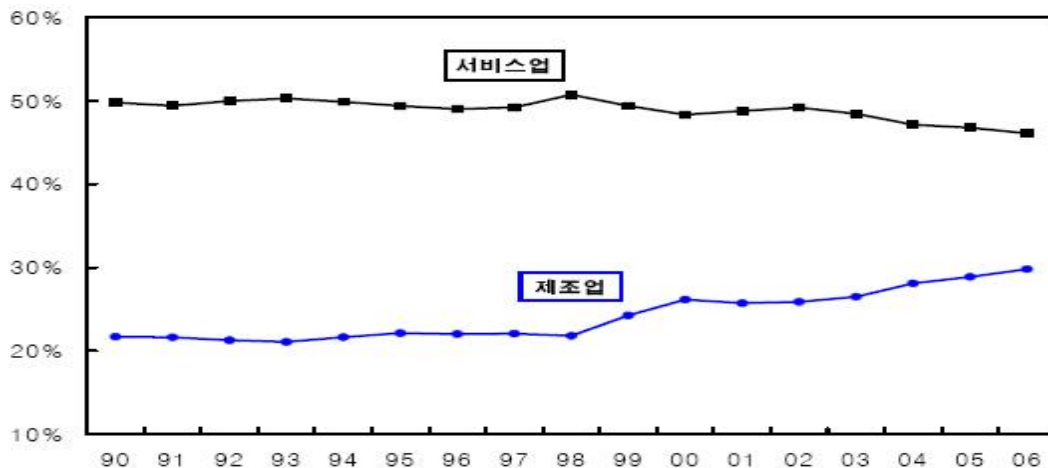


자료: 한국은행, 『국민계정』, 각년도.

<그림1>을 통해 알 수 있듯이, 명목GDP에서 제조업이 차지하는 비중은 1980년대 중반까지 지속적으로 증가하다 그 이후에는 다소 감소하는 추세를 보여주고 있으며, 최근 들어서는 27% ~ 29% 수준에서 안정적인 추세를 유지하고 있다. 반면에 서비스업의 비중은 1980년에 40%를 약간 상회하는 수준에 있었으나, 이후에는 지속적으로 증가하는 추세를 보여주고 있으며, 최근 들어서는 60% 수준까지 증가하였다. 따라서 명목GDP 구성에 있어서 서비스업이 차지하는 비중은 제조업에 비해 지속적으로 증가해왔다고 할 수 있다.

그러나 어떤 산업이 경제에서 갖는 실질적인 중요도나 실질적인 활동수준을 파악하기 위해서는 명목GDP보다는 실질GDP에서 차지하는 산업의 비중을 살펴볼 필요가 있는데, 아래의 <그림2>는 실질GDP에서 제조업과 서비스업이 차지하고 있는 비중의 변화를 보여주고 있다.

<그림2> 제조업 및 서비스업의 비중변화 추이 (실질GDP, 2000년 기준)



자료: 한국은행, 『국민계정』, 각년도.

<그림2>에서 알 수 있듯이, 실질GDP로 평가할 경우 한국경제에 있어서 서비스업의 중요도는 1997년 경제위기 이후 오히려 감소해왔으며, 반대로 제조업이 갖는 중요도는 지속적으로 증가해왔다고 할 수 있다. 이처럼 한국경제의 실질적 활동수준에서 서비스업에 비해 제조업이 갖는 중요성이 절대적으로나 상대적으로 모두 증가하고 있는 현상은, 특히 1997년 경제위기 이후 매우 뚜렷하게 관찰되고 있는, 한국경제의 구조변화가 보여주고 있는 매우 중요한 특징들 가운데 하나라고 할 수 있다. 이를 통해 최근 한국경제에서 차지하는 제조업과 서비스업의 위상과 관련해 우리는 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

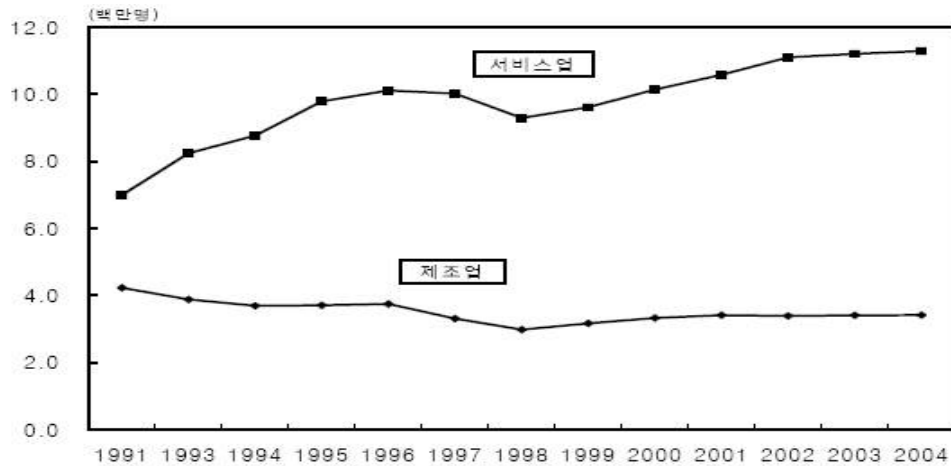
첫째, 비록 명목GDP에서 서비스업이 차지하는 비중이 지속적으로 증가해왔으나, 이는 실물생산의 증가에 기초한 것이라기보다는 오히려 국민경제 전체의 물가수준 혹은 타산업의 가격수준보다 훨씬 빠르게 진행된 서비스산업의 가격상승에 기인한 것이라 할 수 있다. 따라서 한국의 서비스업은, 특히 1997년 경제위기 이후, 실물생산의 증가를 통해 경제성장에 기여하기보다는 오히려 빠른 가격상승을 통해 경제전체의 비용조건을 악화시킴으로써 경제성장의 장애요인으로 작용해왔을 가능성이 높다⁹⁾.

둘째, <그림2>의 실질GDP 비중변화에서 분명히 알 수 있듯이, 1997년 경제위기 이후 한국경제의 성장을 주도한 것은 제조업이었으며, 서비스업에 비해 제조업이 갖는 산업적 위상의 중요도는 최근까지도 전혀 감소하지 않았다. 이는 1997년 경제위기 이후 강도 높게 진행된 기업부문의 구조조정이 주로 제조업 부문에 집중됨으로써 나타난 결과로도 볼 수 있으나, 아무튼 현재 한국경제의 실물생산에서 제조업 부문이 차지하고 있는 비중의 증가 추세 등을 고려해볼 때 최근 제기되고 있는 서비스산업 중심으로의 경제구조 재편에 관한 논의는 매우 신중하게 진행될 필요가 있다.

한편 아래의 <그림3>은 경제전체에서 제조업 및 서비스업의 고용수준을 보여주고 있는데, 제조업의 고용수준은 절대적으로 감소해온 반면 서비스업의 고용수준은 지속적으로 증가해왔다는 것을 알 수 있다. 더욱이 절대적 고용수준에서 제조업과 서비스업 부문 사이에 나타나는 격차가 지속적으로 확대되어 왔다는 것을 알 수 있는데, 이는 제조업 고용수준의 감소와 더불어 점점 더 많은 노동력이 서비스업에 집중되고 있음을 의미한다.

9) 한국의 서비스업이 갖는 이러한 문제점에 대해서는 신창식·조한상(2003)을 참고.

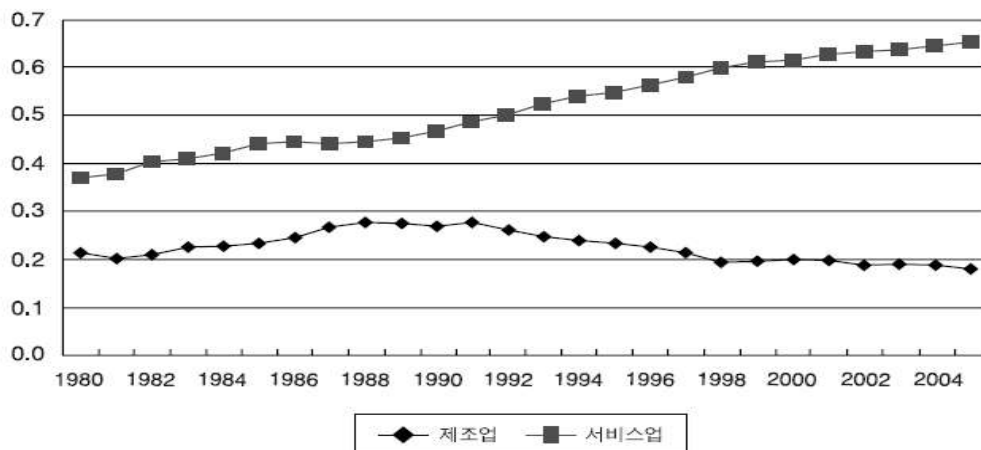
<그림3> 제조업 및 서비스업의 고용수준 변화



자료: 통계청, 『전국사업체기초동계조사』, 각호.

서비스업에 고용이 집중되고 있음은 다음의 <그림4>가 보여주고 있는 제조업 및 서비스업의 고용비중 변화에서 분명히 알 수 있는데, 전체 고용에서 제조업이 차지하는 비중은 지속적으로 감소해 최근에는 20% 수준으로까지 감소했으며, 반면에 서비스업의 고용비중은 지속적으로 증가해 최근에는 70% 수준을 상회하고 있다.

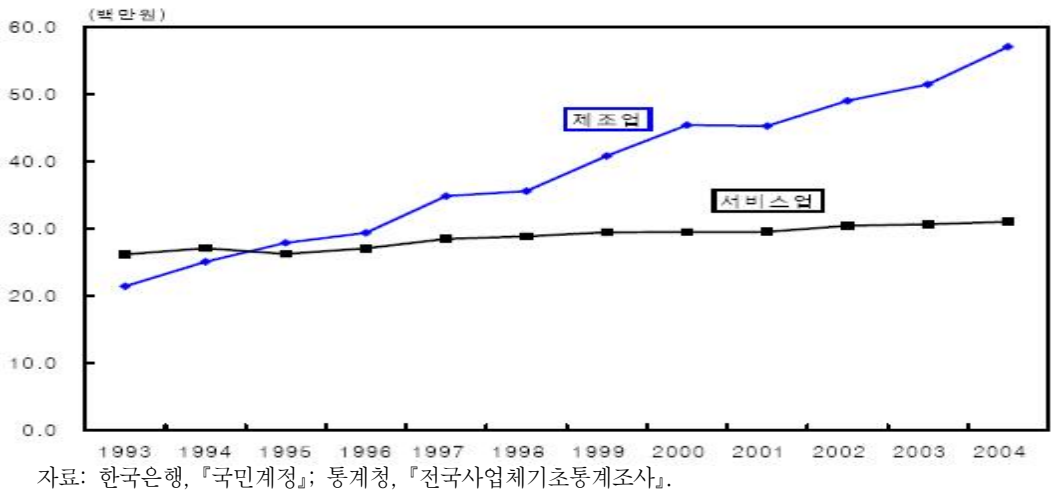
<그림4> 제조업 및 서비스업의 고용비중 추이



한편 제조업 부문에서는 고용이 감소하면서 실질GDP로 측정되는 부가가치 비중은 지속적으로 증가해왔고, 반대로 서비스업 부문에서는 고용비중이 증가하면서 부가가치 비중은 지속적으로 감소해왔다는 사실은 제조업과 서비스업 사이의 1인당 노동생산성 격차가 증가해왔음을 의미하기도 하는데, 제조업과 서비스업의 1인당 노동생산성 변화추세를 보여주고 있는

아래의 <그림5>를 통해 제조업과 서비스업 사이의 1인당 노동생산성 격차가 1990년대 중반 이후 지속적으로 확대되어 왔음을 알 수 있다.

<그림5> 제조업 및 서비스업의 1인당 노동생산성 변화 추이



이처럼 제조업과 서비스업 사이의 생산성 격차는 불가피하게 두 부문 간 지급여력 격차를 낳을 수밖에 없고 이는 또한 두 부문 간 임금격차를 가져올 수밖에 없는 데, 아래의 <표1>이 보여주고 있듯이, 최근 들어 나타나고 있는 제조업 부문과 서비스업 부문 간 임금의 역전 현상은 지속적으로 확대되어 온 두 부문 간 노동생산성의 격차를 반영한 현상이라 할 수 있다.

<표1> 제조업 대비 서비스업의 임금수준 (단위: %)

	서비스업	개인서비스업	사업서비스업
2000	102.3	78.3	113.9
2001	101.5	77.1	111.6
2002	99.7	77.0	122.1
2003	100.2	72.9	110.9
2004	99.4	72.1	126.4

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 각년도.

결국 한국의 경제구조 하에서 서비스업 부문은 부가가치 및 고용에 있어서 가장 높은 비중을 점하고 있음에도 불구하고, 제조업 부문에 비해 낮은 생산성, 과도한 노동력의 집중, 임금지급 여력의 감소 등 많은 구조적 문제를 안고 있다. 특히 서비스업 부문에서 나타나는 이러한 문제점들은 1997년 경제위기 이후 더욱 심화되는 추세에 있으며, 이는 최근에 한국경제가 직면해 있는 고용 및 소득의 양극화를 오히려 촉진시키는 요인으로 작용해 왔다고 할 수

있다. 고용 및 소득의 양극화와 관련해 서비스업 부문이 갖고 있는 이러한 문제점들은 제조업과의 비교가 아닌 서비스업 내부의 구조를 분석하게 될 경우 더욱 분명하게 드러난다.

2) 서비스업의 유형별 부가가치 및 고용비중의 변화

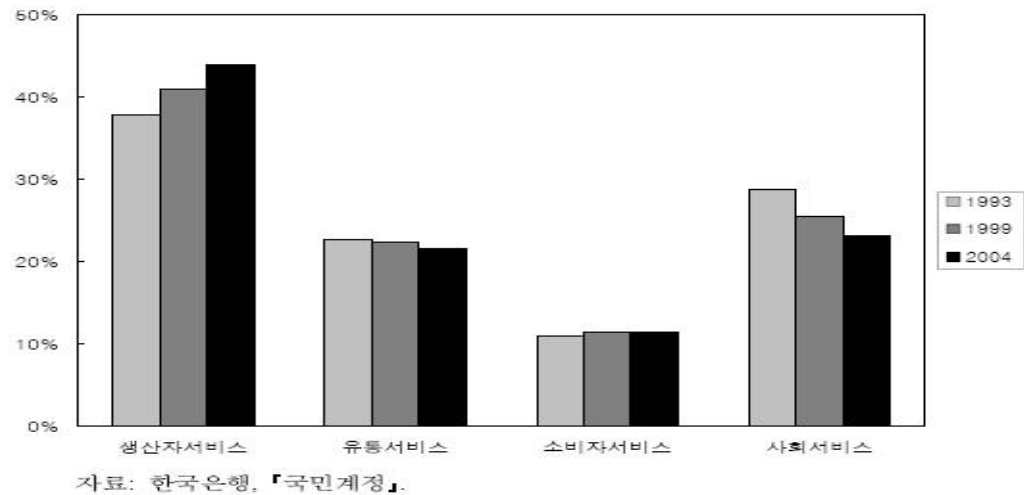
서비스업은 서비스가 갖는 기능적 유형에 따라 생산자서비스, 유통서비스, 소비자서비스, 사회서비스 등으로 구분할 수 있다. 이를 업종별로 좀 더 자세히 구분해보면 다음의 <표2>와 같다.

<표2> 서비스업의 유형별 구분

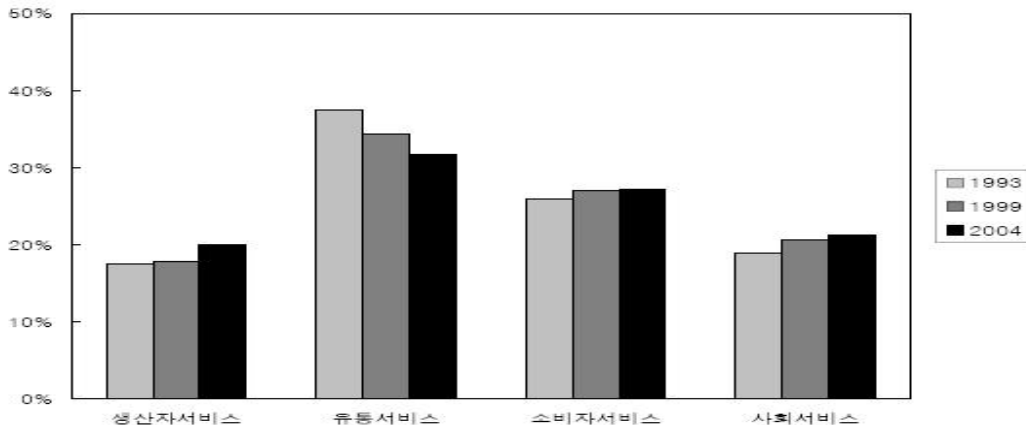
생산자서비스	사업서비스, 부동산 및 임대업, 금융업, 통신업
유통서비스	도소매업, 운수창고업
소비자서비스	음식숙박업, 오락문화(스포츠), 수리업, 개인서비스
사회서비스	공공행정, 교육서비스, 보건복지서비스

이러한 서비스업의 유형별 구분에 따라 서비스산업 내에서 부가가치 및 고용비중의 변화를 살펴보면 아래의 <그림6> 및 <그림7>과 같다.

<그림6> 서비스산업의 유형별 부가가치 비중의 변화



<그림7> 서비스산업의 유형별 고용비중의 변화



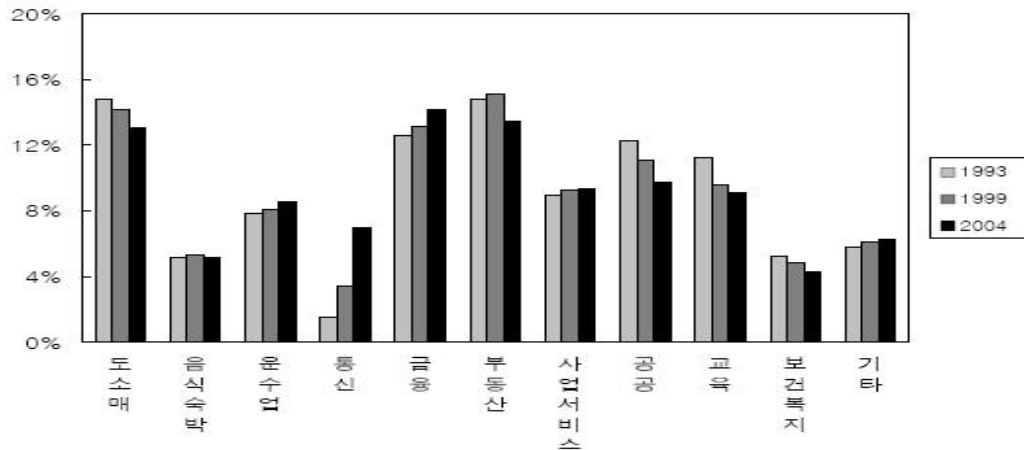
자료: 통계청, 『전국사업체기초통계조사』.

<그림6>과 <그림7>을 보면, 서비스업 내부의 구조적 특징이 분명히 드러나고 있는데, 즉 서비스업 부문 내에서 부가가치 비중이 높은 생산자서비스와 사회서비스 부문에서는 고용비중이 낮고, 반대로 부가가치 비중이 낮은 유통서비스 및 소비자서비스 부문의 고용비중이 높게 나타나고 있다. 이는 곧 서비스산업 내부에서도 부가가치 창출능력이 낮은 부문에 노동력이 과도하게 집중되어 있음을 의미하며, 따라서 서비스 산업 내부에서도 서비스업 유형에 따라 생산성 격차 및 임금격차가 클 것임을 시사해주고 있다. 실제로 앞의 <표1>에서 보았듯이, 개인서비스업과 사업서비스업 사이에 제조업 대비 임금격차가 점점 크게 벌어지고 있음을 확인할 수 있다. 또 한 가지 두드러진 특징은 사회서비스 부문의 부가가치 비중은 점차 감소하고 있는 반면에 고용비중은 늘어나고 있다는 점이다. 최근 들어 사회서비스 부문에서의 일자리 창출이 안정적인 고용유지를 위한 하나의 대안으로 제시되고 있는데, 이를 위해서는 사회서비스 부문으로의 노동력 유입을 확대하는 것도 중요하지만 사회서비스 부문의 부가가치 창출능력을 높이는 것 또한 중요하다는 것을 알 수 있다.

3) 서비스업의 업종별 부가가치 및 고용비중의 변화

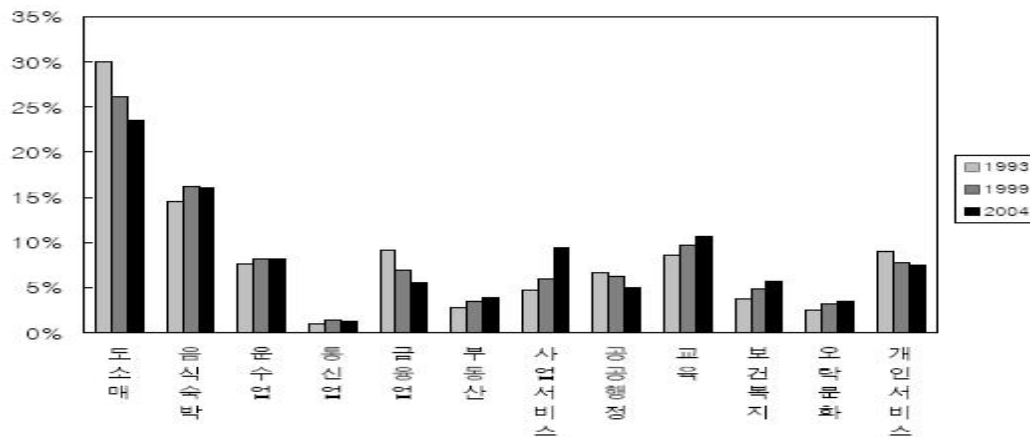
서비스업의 유형별 구분을 보다 세분화해서 업종별 부가가치 및 고용비중의 변화추세를 살펴보면 다음의 <그림8> 및 <그림9>와 같다.

<그림8> 서비스산업의 업종별 부가가치 비중의 변화



자료: 한국은행, 「국민계정」.

<그림9> 서비스산업의 업종별 고용 비중의 변화



자료: 통계청, 「전국사업체기초통계조사」.

업종별 구분에서 나타나는 가장 두드러진 특징은 가장 높은 부가가치 비중을 보여주고 있는 금융업 및 부동산 부문의 고용비중이 매우 낮다는 점이다. 또한 서비스업 내에서 가장 높은 부가가치 비중을 보여주고 있는 금융업의 경우 부가가치 비중은 계속적으로 증가해왔으나 고용비중은 오히려 감소해왔다. 이러한 특징은 서비스업 전반에 걸쳐 나타나고 있는데, 즉 서비스산업 내에서 부가가치 비중이 지속적으로 증가해온 운수업과 통신업 부문에서는 오히려 고용비중이 계속 낮아지고 있다. 특히 부가가치 비중이 가장 빠르게 증가하고 있는 통신업의 경우 고용비중은 매우 낮거나 오히려 감소하고 있는 것으로 나타났다. 반면에 부가가치 비중이 정체되거나 감소하고 있는 부동산, 사업서비스, 교육, 보건복지 부문에서는 고용비중이 증가하고 있다.

결국 이러한 사실을 통해 알 수 있는 것은 1997년 경제위기 이후 제조업으로부터 방출된

노동력이 과도하게 서비스업 부문으로 집중되고 있으나, 서비스업 내로 진입해온 노동력 또한 생산성이 낮거나 부가가치 비중이 정체 내지 감소하고 있는 부문에 집중되고 있다는 것이다. 이것은 곧 서비스 부문에서 늘어난 일자리가 고임금의 양질의 일자리는 아니라는 것을 의미한다. 이것은 아래의 <표3>을 통해서도 확인할 수 있는데, 서비스업 내 노동력 가운데 70% 이상이 서비스업 내에서 가장 임금이 낮은 도소매업, 개인서비스업, 숙박 및 음식점 등에 집중되어 있음을 알 수 있다.

<표3> 서비스업 업종별 임금 및 고용비중 (2003년) (단위: 백만원, %)

	평균 인건비	고용비중
사업서비스업	20.8	13.7
보건 및 사회복지사업	19.6	5.7
오락문화운동 관련업	11.9	4.5
부동산 임대업	11.4	4.4
도소매업	9.7	40.6
공공수리 개인서비스	7.1	10.4
음식숙박업	5.3	20.8

자료: 한국개발연구원 편(2006), p. 25.

지금까지의 분석결과, 서비스산업의 전반적인 특징으로 생산성이 높은 업종들은 성장률도 높게 나타나는 반면에 생산성이 낮은 업종은 성장률 또한 낮다는 점을 꼽을 수 있을 것이다. 이러한 서비스업의 특징에 따라 성장성을 기준으로 서비스 업종군을 다음의 <표4>와 같이 유형화할 수 있다.

<표4>의 유형화에 따르면, 현재 서비스업의 문제점은 부가가치 비중이 낮거나 감소하고 있는 도소매업, 음식숙박업 등 “쇠퇴업종”에 과도하게 많은 노동력이 집중되어 있는 반면에, 부가가치 비중이 높거나 증가하고 있는 금융업, 통신업, 사업서비스업 등 “성장업종”에서는 많은 일자리가 창출되고 있지 않다는 점이다. 따라서 고용과 관련해 서비스업을 대상으로 한 정책은 “쇠퇴업종”에 집중되어 있는 노동력을 “성장업종” 내지 “고부가가치화업종”으로 전환하거나, “쇠퇴업종”의 혁신을 통해 이들 업종의 부가가치 및 생산성을 획기적으로 높이는 것이 되어야 할 것이다.

그러나 문제는 이 두 가지 정책대안이 실행에 옮겨지기 무척 어렵다는 데 있는데, 첫째, 금융, 통신, 사업서비스업 등 “성장업종”으로의 노동력 전환은 이들 업종 자체가 고도의 전문적 지식 내지 해당업종에만 적용되는 특수한 지식을 요구하기 때문에 노동력 진입 자체에 높은 장벽이 존재하고 있으며, 둘째, “쇠퇴업종”의 혁신을 통해 부가가치 및 생산성을 높이는

것 역시 이들 업종이 타산업에서 창출된 소득의 지출에 의존하고 있는 전형적인 내수산업으로서 이들 업종의 경제적 성과가 경기상황에 매우 민감하게 반응하기 때문에 이들 업종 내부의 혁신만으로 부가가치를 높이는 것에는 분명한 한계가 있기 때문이다.

<표4> 성장성 기준 서비스업종군의 유형화

		부가가치 비중	
		증가	하락
고용비중	증가	성장업종 사업서비스, 통신, 운수	생산성 하락 업종 교육, 보건복지
	하락	고부가가치화업종 금융	쇠퇴업종 도소매, 음식숙박, 공공행정

이러한 측면들을 고려할 경우, 장기적으로는 “쇠퇴업종”의 혁신과정을 통해 부가가치 창출 능력을 제고하는 것이 중요하다고는 할 수 있지만, 현재 서비스업 부문이 직면해 있는 문제는 낮은 혁신역량과 더불어 제조업 등에서 일자리를 얻지 못한 노동력이 진입장벽이 낮은 서비스 업종으로 - 이들 업종 대부분은 “쇠퇴업종”인데 - 과도하게 집중되고 있기 때문에 발생하고 있는 것이다. 따라서 산업으로서 서비스 부문이 직면해 있는 문제들을 해결하기 위해서는 서비스업 내부의 혁신역량 제고와 더불어 반드시 제조업 부문의 고용흡수력을 높이기 위한 별도의 정책이 마련되어야 할 것이다.

3. 중소서비스기업의 현황과 문제점

1) 중소서비스기업의 중요성

앞에서 이미 보았듯이, 1997년 경제위기 이후 서비스업 부문으로 노동력 유입이 빠르게 진행되면서 제조업과 서비스업 사이에 고용비중의 격차가 더욱 커지고 있으며, 따라서 한국경제에 있어서 고용의 유지와 확대를 위해 서비스업의 중요성이 점점 커지고 있다. 특히 서비스업 부문 가운데 중소서비스기업이 고용의 유지에 있어서 훨씬 더 중요한 역할을 담당하고 있는데, 이러한 사실은 업종별, 사업체 규모별 일자리 분포를 보여주고 있는 다음의 <표4>를 통해 확인할 수 있다.

2005년 현재 한국의 일자리 수는 1,515만 개에 달하고 있는데, <표4>에 따르면 전체 일자리 가운데 76.8%가 서비스업에 분포하고 있으며 단지 22.8%만이 제조업 부문에 분포하고 있다¹⁰⁾. 더욱이 전체 일자리의 절반이 넘는 55.8%의 일자리가 종사자 수 50인 미만의 중소서

비스 기업에 분포하고 있음을 알 수 있다. 따라서 한국경제에 있어서 고용의 안정성을 유지하는 데 있어서 중소서비스기업이 갖는 의미는 다른 어떤 부문보다도 압도적으로 크다고 할 수 있다.

<표4> 업종별 사업체 규모별 일자리의 분포 (2005년)

(단위: 만명)

구분	사업체 규모별(명)			합계
	소기업(1~49)	중기업(~299)	대기업(300~)	
농림어광업	3	1	0	5
구성비	0.2%	0.1%	0.0%	0.3%
제조업	187	89	69	345
구성비	12.3%	5.9%	4.6%	22.8%
서비스업	846	209	109	1,164
구성비	55.8%	13.8%	7.2%	76.8%
합계	1,036	299	180	1,515
구성비	68.4%	19.7%	11.9%	100.0%

자료: 통계청, 『사업체총조사』.

그러나 중소서비스기업의 중요성은 단지 고용의 유지에만 있는 것이 아니라 고용의 확대에 있어서도 매우 중요한 의미를 갖는데, 1995~2005년 사이의 기간 동안 업종별, 사업체 규모별 일자리 증가 수의 분포를 보여주는 다음의 <표5>를 통해 이를 분명하게 확인할 수 있다.

<표5> 1995~2005년 업종별 사업체 규모별 일자리 증가 수의 분포

(단위: 만명)

구분		사업체 규모별			합계
		소기업(1~49명)	중기업(~299명)	대기업(300명~)	
농림어광업	2005	3	1	0	5
	1995	4	4	2	9
	증감	-1	-3	-1	-4
제조업	2005	187	89	69	345
	1995	171	93	107	371
	증감	16	-4	-38	-26
서비스업	2005	846	209	109	1,164
	1995	675	166	141	982
	증감	171	43	-32	182
합계	2005	1,036	299	180	1,515
	1995	850	262	251	1,363
	증감	186	37	-72	151

자료: 통계청, 『사업체총조사』.

10) <표4>에서 서비스업은 건설업과 전기·가스수도사업 등을 포함한 비농업부문 및 비제조업부문을 의미한다. 또한 서비스산업에서는 통상적으로 종사자 수 20인 미만인 기업을 중소기업으로 정의하고 있지만, 여기서는 제조업과의 일관된 비교를 위해 제조업 기준인 종사자 수 300인 미만을 중소기업으로 정의한다.

<표5>를 보면 지난 10여 년 동안 산업간 일자리의 이동현상을 구체적으로 확인할 수 있는데, 제조업 부문에서는 26만개의 일자리가 사라졌으며, 반대로 서비스업 부문에서는 182만 개의 일자리가 새로 창출되었음을 알 수 있다. 또한 기업규모별로 보면, 전산업에 걸쳐 대기업 부문에서는 오히려 72만 개의 일자리가 사라졌지만, 종사자 수 300인 미만의 중소기업 부문에서는 총 223만 개의 일자리가 창출되었다. 따라서 한국경제 내의 일자리 창출에 있어서 대기업 부문에 비해 중소기업 부문의 역할이 압도적으로 중요하다는 것을 알 수 있다. 그러나 더욱 주목해야 할 사실은 지난 10여 년 동안 한국경제 내에서 창출된 일자리의 76.7%에 해당하는 171만 개의 일자리가 종사자 수 50인 미만인 소규모 서비스기업에서 창출되었다는 점이다. 이러한 사실에 비추어 볼 때, 현재 한국경제에 있어서 일자리의 유지와 확대에 있어서 중소기업의 역할이 절대적으로 중요하다는 것을 알 수 있다.

서비스업 부문 내에서도 가장 많은 노동력을 흡수하고 있는 종사자 수 50인 미만의 소규모 서비스기업 부문에서 업종별로 일자리 수의 증가를 살펴보면 다음의 <표7>과 같다.

<표7> 1995~2005년 소규모 서비스기업 내 업종별 일자리 증감

(단위: 만명)

구분	사업체 규모(명)				합계
	1~4	~9	~19	~49	
전기, 가스 및 수도사업	0.0	0.0	0.1	0.5	0.7
금융 및 보험업	0.2	0.7	-0.3	-6.7	-6.1
공공행정, 국방 및 사회보장행정	0.2	-0.7	-0.9	-2.3	-3.7
통신업	0.9	0.3	0.6	1.4	3.2
교육서비스업	2.0	5.5	5.1	7.7	20.3
운수업	13.7	1.2	1.0	1.4	17.3
보건 및 사회복지사업	5.2	6.8	4.6	3.8	20.4
사업서비스업	4.6	4.5	5.1	10.0	24.3
건설업	1.4	4.2	5.8	6.4	17.8
오락, 문화 및 운동관련산업	8.3	2.6	0.6	1.3	12.7
도소매업	-4.1	3.0	0.7	-0.8	-1.2
기타 개인서비스업	8.1	3.1	2.1	-0.8	12.5
부동산업 및 임대업	4.2	3.9	3.4	1.1	12.6
숙박 및 음식점업	18.2	12.2	6.2	3.6	40.2
합계	62.9	47.3	34.3	26.5	170.9

자료: 통계청, 『사업체총조사』.

<표7>에 따르면, 소규모 서비스기업 내에서도 음식숙박업(40만), 사업서비스업(24만), 보건 및 사회복지사업(20만), 교육서비스업(20만) 등을 중심으로 일자리가 늘어났음을 알 수 있다. 그러나 늘어난 일자리 171만 개 가운데 64.4%에 해당하는 110만 개 이상의 일자리가 10인 미만의 영세서비스기업 부문에서 집중되고 있다는 사실은 주목할만 하다. 특히 10인 미만의

음식숙박업 부문에만 30만 개의 일자리가 집중되고 있다. 이것은 곧 지난 10여 년의 기간 동안 소규모 서비스기업 부문에서 많은 일자리가 창출되기는 했지만, 이들 일자리 대부분이 영세서비스기업에 집중됨으로써 고용의 질이 매우 열악할 수밖에 없음을 의미한다. 이는 실제로 서비스업 부문 평균임금의 최하위 구간에 속하는 일자리의 분포를 살펴봄으로써 확인할 수 있다. 2006년 현재 서비스업 부문 평균임금의 최저치는 95만원이고 최고치는 330만원 정도인 것으로 확인되고 있는데, 이를 5개 구간으로 나눌 경우 서비스업 부문 평균임금의 최하위 구간은 95~141만원에서 결정된다. 따라서 업종별, 기업규모별 평균임금을 조사해서 서비스업 평균임금의 최하위 구간인 95~141만원의 임금에 해당하는 일자리 분포를 알아볼 수 있는데, 이를 나타낸 것이 아래의 <표8>이다.

<표8> 서비스업 부문의 최하위 평균임금 일자리 수 증가 분포 (단위: 만명)

	사업체 규모			
	1~4	~9	~19	~49
전기, 가스 및 수도사업		0.0		
금융 및 보험업				
공공행정				
통신업				
교육서비스업	2.0	5.5		
운수업	13.7			
보건 및 사회복지업	5.2	6.8		
사업서비스	4.6			
건설업	1.4	4.2		
오락, 문화 및 운동관련	8.3	2.6		
도소매업	-4.1			
기타개인서비스	8.1	3.1		
부동산 및 임대업	4.2	3.9	3.4	
숙박 및 음식업	18.2	12.2	6.2	3.6
합계 (113.1)	61.6	38.3	9.6	3.6

자료: 통계청, 『경제활동인구조사 근로형태별 부가조사』, 2006년 8월.

<표8>을 살펴보면, 종사자 수 50인 미만 중소서비스기업 부문에서 늘어난 일자리 171만 개 가운데 66.1%에 해당하는 113만 개의 일자리가 서비스업의 최하위 평균임금을 받고 있는 일자리임을 알 수 있다. 특히 가장 많은 일자리가 늘어난 음식숙박업의 경우, 늘어난 일자리 40만 개 모두가 서비스업의 최하위 평균임금만을 받고 있는 일자리임을 알 수 있다. 이로부터 한국경제의 구조변화와 더불어 고용의 유지 및 확대를 위해 중소서비스기업의 역할이 매

우 중요해지고는 있지만, 이들 부문에서 창출되는 일자리의 대부분은 최하위 평균임금만을 받을 수 있는, 따라서 고용의 질 측면에서 매우 열악한 일자리임을 알 수 있다.

한편 대다수의 일자리가 창출된 종사자 수 10인 미만의 영세서비스기업 부문에서는, 다음의 <표9>에서 볼 수 있듯이, 경제 내 다른 부문들에 비해 임시직 및 일용직의 비율이 대단히 높게 나타나고 있다. 서비스업 전체로 보면, 서비스업 종사자의 46.5%가 임시직이거나 일용직인 것으로 나타났다. 이는 제조업의 28.9%에 비해 월등히 높은 수치라 할 수 있다. 그러나 서비스산업 내부에서도 기업규모가 작은 영세서비스기업일수록 임시직과 일용직의 비율이 매우 높은 것으로 나타나고 있는데, 10인 미만 기업의 경우 종사자의 61.4%가 임시직이거나 일용직인 것으로 나타났으며, 5인 미만 서비스기업의 경우 무려 81.2%가 임시직 및 일용직인 것으로 나타났다. 앞의 <표7>에 따르면 이들 10인 미만의 영세서비스기업에서 110만 개의 일자리가 창출되었는데, <표9>에 따르면, 이들 일자리의 대부분이 임시직과 일용직의 형태로 창출된 것임을 알 수 있다.

<표9> 2006년 산업별, 기업규모별 임시직 및 일용직의 비율 (단위: %)

	사업체 규모별(명)						전체
	1~4	~9	~29	~99	~299	300~	
농림어업	96.8%	91.8%	59.6%	31.3%			74.2%
제조업	74.5%	59.1%	42.6%	22.2%	12.1%	3.9%	28.9%
서비스업	81.2%	61.4%	42.5%	29.7%	20.6%	9.9%	46.5%
전체	80.7%	61.4%	42.6%	27.5%	17.6%	7.4%	42.5%

자료: 현대경제연구원, 『한국경제주평』, 2007년 6월.

결국 중소서비스기업 부문은 현재 한국경제 내에서 가장 많은 노동력이 집중되어 있으면서 또한 가장 많은 일자리가 만들어지고 있는 중요한 영역이라 할 수 있지만, 이들 영역에서 만들어지고 있는 일자리의 대부분은 저임금 임시일용직임을 알 수 있다. 따라서 이와 같은 중소서비스기업 부문에서의 고용질의 악화가 최근 한국경제 내에서 문제가 되고 있는 임금 및 소득의 양극화에 결정적 요인으로 작용했으리라는 것을 쉽게 짐작할 수 있다.

2) 서비스산업의 구조변화와 중소서비스기업의 위상

서비스산업 내에서 중소서비스기업의 위상을 살펴보기 위해 서비스산업의 기업규모별 기업체 수, 종사자 수, 그리고 매출액 비중 등을 살펴볼 필요가 있는데, 이를 요약해서 보여주고 있는 것이 다음의 <표10>이다.

<표10> 서비스산업의 기업규모별 구조변화

	사업체수 (천개)		종사자 수 (천명)		매출액 (십억)	
	1999	2004	1999	2004	1999	2004
1~4	1,775 (91.5)	1,968 (89.8)	3,081 (61.4)	3,818 (54.3)	127,861 (37.6)	190,361 (29.9)
5~9	112 (5.8)	154 (7.0)	628 (12.5)	980 (13.9)	50,433 (14.8)	107,397 (16.9)
10~19	31 (1.6)	44 (2.0)	347 (6.9)	595 (8.5)	45,937 (13.5)	88,872 (13.9)
20인 이상	22 (1.1)	26 (1.2)	965 (19.2)	1,643 (23.3)	115,426 (34.0)	250,727 (39.3)

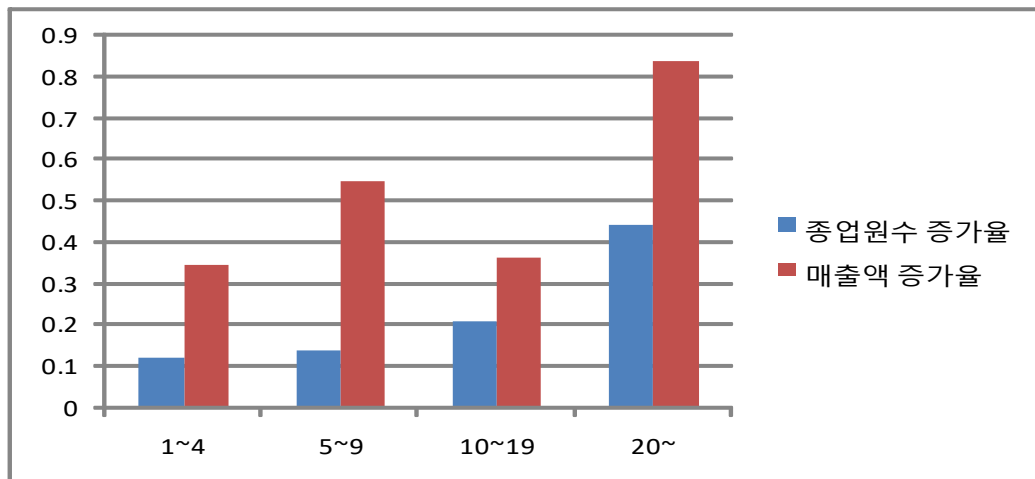
자료: 통계청, 『도소매업통계조사』, 『서비스업통계조사』, 각호.

주: 도소매업, 음식수박업, 부동산 및 임대, 사업서비스, 보건 및 사회복지, 오락문화 및 운동관련 서비스, 기타 공공수리 및 개인서비스가 대상임. ()안은 비중을 나타냄.

<표10>을 살펴보면, 기업규모별 사업체 수 비중에는 큰 변화가 없으나 종사자 수 및 매출액 비중에서는 두드러진 비중의 변화가 나타나고 있음을 알 수 있다. 우선 5인 미만 영세서비스기업의 종사자 수 비중과 매출액 비중이 큰 폭으로 감소하였으며, 반대로 20인 이상 서비스기업의 종사자 수 및 매출액 비중은 두드러진 증가를 보여주고 있다.

이러한 사실은 서비스산업 내 기업규모별 종사자 수 및 매출액 증가율을 보여주고 있는 다음의 <그림10>으로부터도 확인할 수 있다.

<그림10> 서비스산업 기업규모별 종사자 수 및 매출액 증가율(%)



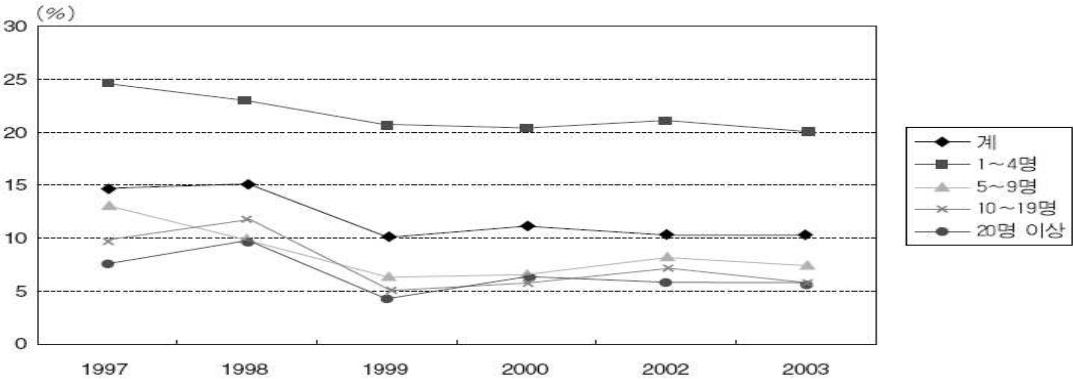
<그림10>을 보면 종사자 수 5인 미만의 영세중소기업은 종업원 수 및 매출액 증가율이 서비스산업 전체에서 가장 낮게 나타났으며, 반대로 20인 이상 대규모 서비스기업의 종업원

수 및 매출액 증가율은 서비스산업 내에서 가장 높게 나타나고 있다. 이를 통해 서비스산업 내에서도 기업 간 규모격차가 점점 확대되고 있음을 알 수 있다. 즉, 영세서비스기업은 상대적으로 점점 더 영세해지고, 반대로 종사자 수 20인 이상의 서비스기업은 훨씬 빠른 속도로 기업규모가 커지고 있음을 알 수 있다.

서비스산업 내에서 종업원 수뿐만 아니라 매출액에 있어서도 영세서비스기업의 비중이 점차적으로 감소하고 있는 현상은 서비스산업 내에서 영세서비스기업이 집중되어 있는 도소매업과 음식숙박업의 비중 감소가 결정적으로 작용한 것으로 해석할 수 있다. 도소매업과 음식숙박업은 서비스산업 내의 부가가치 및 고용에 있어서 상당히 높은 비중을 차지하고 있는데, 앞의 <그림8>과 <그림9>에서 이미 보았듯이, 1990년대 말 이후 서비스산업 내에서 이들이 차지하는 비중은 지속적으로 감소해왔다. 따라서 주로 영세서비스기업이 집중되어 있는 이들 업종의 비중감소가 서비스산업 전체에 있어서 5인 미만 영세서비스기업의 비중감소 및 위상의 약화를 가져오게 된 주된 요인이라 할 수 있을 것이다.

한편 서비스산업의 매출액 영업이익률은 지속적으로 감소하는 추세에 있는데, 이는 다음의 <그림11>을 통해 확인할 수 있다. <그림11>에 따르면, 서비스산업의 매출액 영업이익률은 1990년대 중반 이후 최근까지 지속적으로 하락하는 추세에 있다. 그 가운데 10인 미만 영세서비스기업의 매출액 영업이익률 하락폭이 가장 크게 나타나고 있다. 이는 소매업, 음식숙박업, 개인서비스업 등 비교적 진입장벽이 낮은 생활관련 서비스업 중심으로 공급과다 현상이 나타나고 있고 이로 인한 경쟁격화로 인해 영세서비스기업이 집중되어 있는 이들 업종에서 수익률이 감소하고 있기 때문이다. 또한 종사자 수 20인 이상의 규모가 큰 서비스기업들도 매출액은 지속적으로 증가하고 있음에도 불구하고 매출액 영업이익률은 지속적으로 하락하고 있는데, 이는 자동화, 기계화 등으로 인해 비용을 절감할 수 있는 제조업과는 달리 서비스업종에서는 인건비가 매출원가의 상당부분을 차지하고 있고 또한 산업의 특성 상 서비스업종에서는 인건비를 줄이는 데 일정한 한계가 있기 때문이다.

<그림11> 서비스산업의 매출액 영업이익률 변화추이



자료: 이진우(2005), p.6.

지금까지 살펴본 바에 따르면, 최근 들어 서비스산업의 구성에 있어서 영세서비스기업의 고용규모 및 매출액 비중은 점차 줄어드는 것으로 나타나고 있으며, 반대로 종사자 수 20인 이상의 비교적 규모가 큰 서비스기업의 고용 및 매출액 비중이 빠르게 증가하고 있다. 이러한 변화가 서비스산업 내부에서 규모에 따른 기업 간 양극화가 진행되고 있는 현상으로 해석되어야 하는지에 대해서는 좀 더 신중할 필요가 있다. 왜냐하면 서비스산업 전체의 전반적인 영업이익률의 하락 속에서 기업규모별 영업이익률의 두드러진 격차는 발견되고 있지 않기 때문이다. 그러나 한 가지 분명한 것은 최근 들어 영세서비스기업이 집중되어 있는 소매업, 음식업, 숙박업 등에서 기업규모별 매출액의 격차가 매우 뚜렷하게 나타나고 있으며, 특히 5인 미만의 영세서비스기업과 20인 이상의 비교적 규모가 큰 서비스기업 사이의 매출액 격차가 두드러지고 있다. 이것은 곧 서비스산업에서 절반 이상의 노동력이 집중되어 있는 영세서비스기업의 경쟁 환경이 매우 불리하게 전개되고 있음을 의미하며, 최근 유통업 등에서 두드러지게 나타나고 있는 대형화 추세 등을 고려할 때 앞으로 이러한 기업 간 격차가 더욱 강화되어 기업규모에 따른 양극화 현상으로 이어질 가능성이 매우 높다고 할 수 있다.

4. 영세자영업 현황 및 문제점

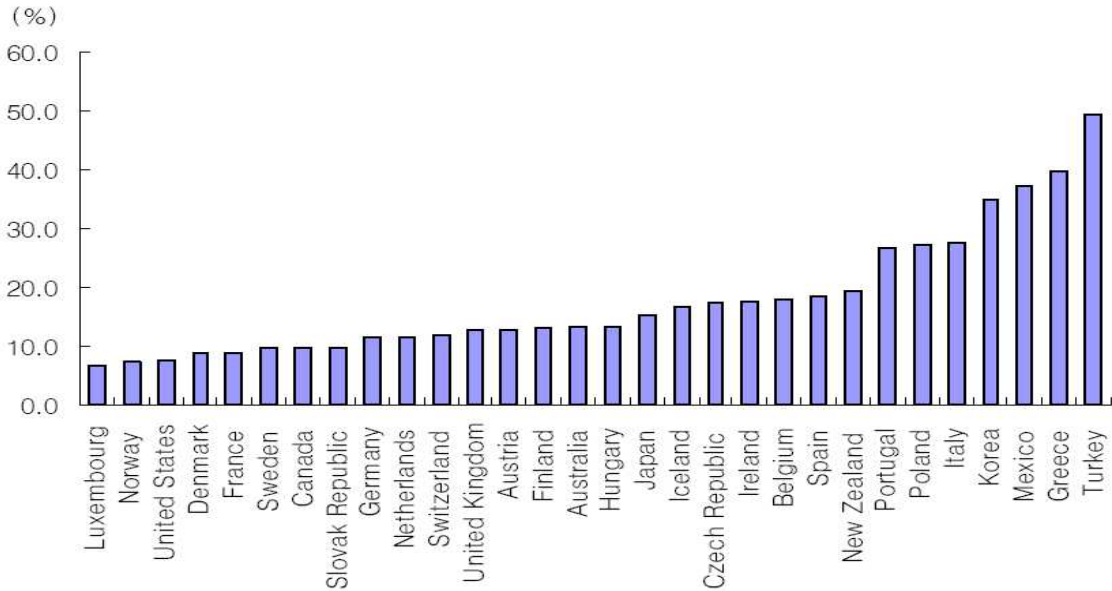
1) 자영업주 현황 및 특성

다른 나라의 노동시장과 비교했을 때 한국의 노동시장에서 나타나는 두드러진 특징 가운데 하나는 자영업자의 비중이 매우 높게 나타나고 있다는 점이다¹¹⁾. 2005년 현재 한국의 자영업주 수는 617만 명으로 전체 취업자의 27%를 차지하고 있다. 이는 다음의 <그림12>가 보여주고 있는 OECD 회원국을 대상으로 한 국제비교에서 알 수 있듯이 다른 나라들에 비해 매우 높은 수치라 할 수 있다. 즉, 한국은 자영업주와 무급가족종사자를 고려한 비임금근로자 비중에 있어서 OECD 회원국들 가운데 터키, 그리스, 멕시코에 이어 네 번째로 높은 것으로 나타났다¹²⁾.

11) 자영업(self-employment)이란 개념은 아직 완전히 일치된 정의를 갖고 있지 않다. 연구의 목적과 자료의 수집방법에 따라 자영업의 개념은 일반적으로 다르게 정의되는 경향이 있다. 재정경제부에 따르면, 자영업자는 단독 또는 5인 미만의 근로자를 고용하여 생활형 서비스업을 영위하는 소상공인으로 정의되고 있다.

12) 국제비교에 있어서 자영업주가 아닌 비임금근로자 비중을 비교하고 있는 것은 최근 OECD 국가들의 자영업자 비중을 일관되게 비교해볼 수 있는 자료가 부족하기 때문이다. 그러나 어느 나라나 무급가족종사자의 비중이 그다지 높지 않다는 점을 고려한다면, 비임금근로자의 비중 자체가 각국의 자영업자 비중을 나타낸다고 볼 수 있다.

<그림12> OECD 주요국의 비임금근로자 비중 (2003년)



주: 1) 비임금근로자는 자영업자와 무급가족종사자를 포함함.

2) Greece, Iceland, Netherlands는 2002년 그리고 Belgium은 2000년 자료임.

자료: OECD Fact Book 2005

한국에 있어서 전체 취업자 가운데 자영업자가 차지하는 비중은 점차적으로 감소하는 추세에 있는데, 1980년에 전체 취업자의 34%에 달했던 자영업자 비중은 2005년에는 27%까지 감소하였다. 그러나 이러한 자영업자 비중의 감소는 자영업자가 상대적으로 집중되어 있는 농림어업 부문의 취업자 수가 줄어들었으로써 나타난 현상이라 할 수 있으며, 농림어업 부문을 제외할 경우 경제 전체의 취업구성에서 자영업자가 차지하는 중요성과 비중은 오히려 증가하고 있다고 할 수 있다.

자영업주의 산업별 분포의 변화추이를 보여주고 있는 <표11>을 살펴보면, 농림어업 부문의 자영업자 비중만 크게 감소하고 있을 뿐 건설업, 전기통신운수금융업, 사업개인공공서비스 부문 등에서는 자영업자 비중이 오히려 증가하고 있음을 알 수 있다. 특히 사업개인공공서비스 부문에서의 자영업자 비중의 증가가 매우 두드러지고 있다.

<표11> 자영업주의 산업별 분포 (단위: %)

	전체	농림수산업	광공업	건설업	도소매 및 음식숙박업	전기운수통신금융	사업개인공공서비스
1993	27.3	27.7	10.3	5.1	39.4	5.5	12.1
1994	27.1	26.3	10.2	5.4	40.4	5.4	12.2
1995	27.3	24.7	10.0	5.7	39.5	5.8	14.1
1996	27.4	23.6	10.0	6.0	39.9	6.1	14.4
1997	27.8	22.7	9.9	6.1	40.0	6.5	14.9
1998	28.2	23.8	9.0	5.6	40.1	6.2	15.3
1999	28.1	23.0	9.4	5.1	40.2	6.6	15.7
2000	27.7	22.0	9.5	5.5	39.6	7.1	16.2
2001	28.1	21.1	9.2	5.7	37.5	7.7	18.8
2002	27.9	20.2	8.9	6.2	37.0	8.5	19.2
2003	27.3	19.6	8.4	7.1	36.9	8.5	19.5
2004	27.1	18.3	8.2	7.0	36.1	9.2	21.2

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 각년도.

또한 아래의 <그림13>에서 알 수 있듯이, 1997년 경제위기 이후 비농림수산업 부문에서 자영업자의 수는 매우 빠른 속도로 증가하고 있음을 알 수 있다. 따라서 경제 전체의 취업구성에서 자영업자의 비중은 지속적으로 감소해왔으나, 농림수산업을 제외할 경우 대부분의 산업에서 자영업자의 비중은 증가해왔으며, 자영업자의 절대적 수 또한 매우 빠른 속도로 증가해왔다. 특히 서비스업 부문에서의 자영업자 수 및 비중의 증가는 매우 두드러진 것이라 할 수 있다. 이러한 사실을 고려할 경우, 경제 전체에서 자영업자 비중의 감소에도 불구하고 취업구성에서 자영업자가 갖는 중요성은 전혀 감소하지 않았다고 할 수 있다.

<그림13> 자영업자 수의 변화추이 (비농림수산업)



자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 각년도.

그러나 자영업자 구성에서 한 가지 주목해야 할 것은 취업자 가운데 자영업자 비중이 가장 높은 도소매 및 음식숙박업 부문에서 자영업자 비중이 빠르게 감소하고 있다는 점이다 (<표11> 참조). 본문에는 소개하고 있지 않지만, 통계청에서 발간한 『경제활동인구조사』 등

의 자료를 보면 도소매 및 음식숙박업 부문의 자영업자는 비중뿐만이 아니라 절대적 수 자체가 빠르게 감소하고 있으며, 반대로 이들 부문에서 임금근로자의 비중과 숫자가 빠르게 증가하고 있다. 이러한 변화는 대체로 2000년을 전후해 뚜렷이 관찰되고 있는데, 이 시기는 도소매업을 중심으로 대형화와 전문화와 같은 유통분야의 혁신과 산업구조 변화가 본격화된 시점이라 할 수 있다. 따라서 도소매 및 음식숙박업 부문에서 자영업주의 수가 절대적으로 감소하고 있다는 사실은 이들 부문에서 생계형 또는 가족형 자영업이 경쟁력을 상실해가면서 급격히 도태되고 있음을 의미한다. 이런 측면을 고려할 경우, 대형화와 전문화와 같은 서비스산업의 혁신과정에 적응하지 못하는 이들 자영업주들에 대한 특별한 대책을 마련하지 않는 한 이들은 불완전고용상태에 있는 노동력의 침전지대인 서비스업 부문에서 마저도 밀려나 결국 도시빈민화할 위험이 매우 크다고 할 것이다.

한편 자영업주의 연령별, 학력별 구성을 보면 다음의 <표12>와 같다.

<표12> 자영업주의 연령별, 학력별 분포 (2004년) (단위: %)

연령별 분포						학력별 분포				
10대	20대	30대	40대	50대	60대	초등졸	중졸	고졸	전문대졸	대졸 이상
0.2	5.2	25.9	37.8	20.6	10.2	11.1	14.2	47.8	6.0	20.9

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 2006년.

<표11>과 <표12>를 함께 고려할 경우, 2004년 현재 자영업주의 특징은 66%가 서비스업에 종사하고 있으며, 68.6%가 40대 이상의 연령층에 분포하면서, 또한 고졸 학력자가 가장 많은 것으로 요약할 수 있다.

한편, 본문에서는 소개하고 있지 않지만, 통계청에서 발간한 『경제활동인구조사』 등의 자료를 통해 연령별, 학력별 취업자 가운데 자영업자 비중의 변화를 살펴보면 다음과 같은 흥미로운 사실을 발견할 수 있다.

첫째, 연령대별 자영업주의 비중변화를 살펴보면, 20~40대에 걸친 연령층에서는 취업자 가운데 자영업주의 비중이 느리게 감소하고 있지만, 50대와 60대 연령층 취업자 가운데 자영업주의 비중과 절대적 숫자는 1990년대 중반 이후 매우 빠르게 증가하고 있다.

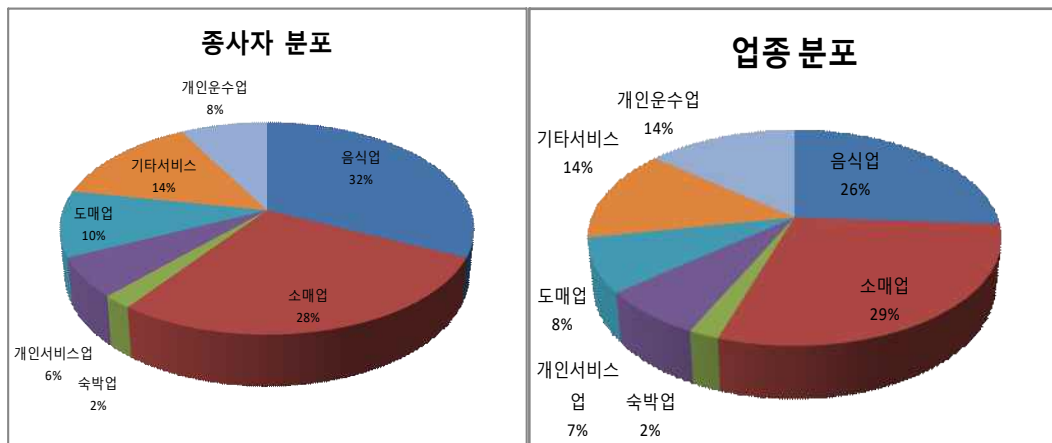
둘째, 학력별 자영업주의 비중변화를 살펴보면, 전문대졸 이상의 학력을 가진 취업자 가운데 자영업자의 비중은 정체되거나 느린 추세로 감소하고 있지만, 고졸 학력 취업자 가운데 자영업자의 비중은 1990년대 중반 이후 비교적 빠르게 증가하고 있다. 따라서 1990년대 중반 이후 발견되는 자영업주 수의 증가현상은 주로 고등학교 학력자 가운데 자영업자 종사자의 비중이 증가함에 따라 나타난 현상이라 할 수 있다.

이처럼 최근 자영업주 수의 증가가 30~40대 대졸 이상의 학력계층에 의해 주도되는 것이 아니라 50대 이상의 고졸 학력층에 집중되고 있다는 것은 1990년대 중반 이후, 특히 1997년 경제위기 이후 나타난 자영업주 수의 증가는 기업가 정신의 발휘나 직업적 경험(career)에 기초한 자발적 창업이 아니라 불황에 따른 경기상황에 밀려난 창업임을 보여주고 있다¹³⁾. 그 결과 자영업의 창업은 주로 진입장벽이 낮은 도소매업, 음식숙박업, 그리고 개인서비스업 등 서비스 산업에 집중되어 나타났던 것으로 해석할 수 있다. 그러나 이와 같이 기업가 정신의 발휘나 직업적 경험에 기초하지 않은 ‘밀어내기식 창업’은 실패할 가능성이 매우 높고, 따라서 장기적으로는 경제 전체에 걸쳐 부담으로 작용할 가능성이 매우 높다고 할 수 있다.

2) 영세자영업의 문제점

일반적으로 정부가 ‘영세자영업자’라 부르는 종사자는 5인 미만의 근로자를 고용하고 있는 소상공인 가운데 생활형 서비스업(도·소매업, 음식숙박업, 개인서비스업 및 개인운수업)을 영위하는 종사자를 지칭한다. 2004년 현재 전체 300만 개의 사업체 가운데 소상공인이 영위하고 있는 사업체 수는 268만 개로서 전체의 89.2%를 차지하고 있다. 따라서 전체 사업체의 절대다수가 소상공인이 운영하고 있는 사업체라 할 수 있다. 한편 소상공인에 의해 운영되고 있는 268만 개의 사업체 가운데 78%에 해당하는 208만 개의 사업체가 생활서비스업 부문에 있는 ‘영세자영업체’인데, 이들 208만 개의 ‘영세자영업체’의 업종별 분포와 종사자 수 분포를 살펴보면 아래의 <그림14>와 같다.

<그림14> 영세자영업체의 업종 및 종사자 수의 분포



자료: 중소기업청(2006), ‘자영업자 전체 규모 및 업종별 현황’

13) 이러한 직관적 판단은 김기승(2006), 금재호·류재우·전병유·최강식(2003)의 실증적 연구결과에 의해 뒷받침되고 있다. 즉, 이들의 실증적 연구결과에 따르면 경기변동에 따른 실업률과 자영업의 선택 간에는 외환위기 이후 대체로 (-)의 상관관계가 있는 것으로 추정되는데, 이는 외환위기 이후 자영업은 주로 실업에 대한 대안으로서 밀어내기식 선택이었음을 보여준다.

<그림14>에서 알 수 있듯이, ‘영세자영업체’의 69%가 소매업, 음식업, 개인운수업에 집중되어 있으며, 또한 이들 업종에 종사자의 68%가 집중되어 있다¹⁴⁾. 따라서 ‘영세자영업자 문제’는 주로 이들 업종을 대상으로 한 문제라 할 수 있으며, 특히 음식업과 소매업이 ‘영세자영업자 문제’의 핵심을 구성하고 있다고 할 것이다. 이런 측면에서 보자면, ‘영세자영업자 문제’는 결국 앞에서 이미 살펴보았던 중소서비스기업 전반이 갖고 있는 문제와 그대로 중첩되어 나타나는 문제가 된다. 아래에서는 ‘영세자영업체’가 겪고 있는 문제점을 파악하기 위해 이들 가운데 가장 높은 비중을 차지하고 있는 음식업과 소매업을 대상으로 ‘영세자영업체’가 직면해 있는 문제를 살펴보기로 하자.

소매업의 경우 가장 큰 문제는 최근 들어 업종 전체에 걸쳐 매출액 규모가 정체가거나 줄어들고 있다는 점이다. 다음의 <표13>에서 알 수 있듯이, 경제위기 이후 매출액 규모가 정체가거나 줄어들고 있으며, 이에 따라 사업체 수, 종사자 수, 1인당 매출액 등도 정체가거나 감소하고 있다.

<표13> 소매업 개요

	1997	1998	1999	2000	2002	2003
사업체수(천개)	733	691	700	694	669	654
종사자수(천명)	1,549	1,417	1,448	1,533	1,619	1,537
매출액(십억원)	92,561	88,401	102,356	115,503	139,754	127,868
사업체당 매출액(백만원)	126	128	146	167	209	196
1인당 매출액(백만원)	60	62	71	75	86	83

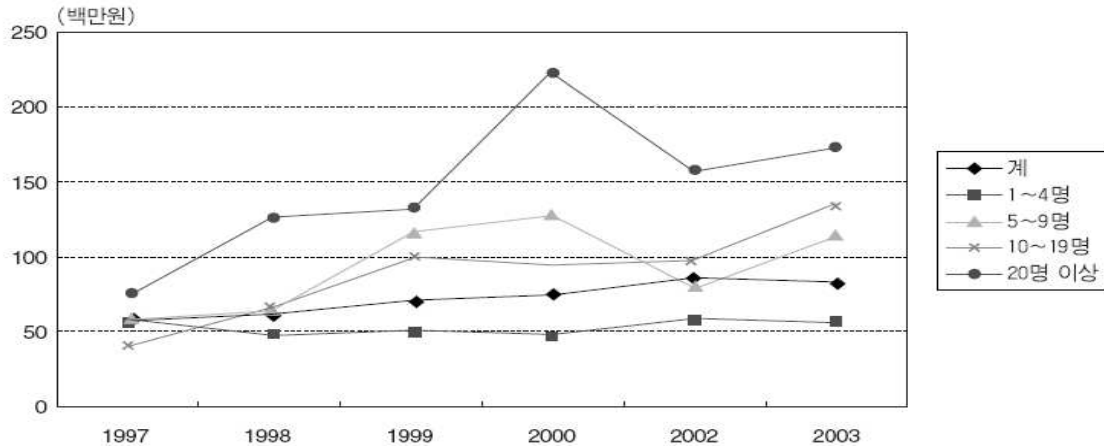
자료: 통계청, 『도소매업통계조사』, 각호.

이처럼 소매업 부문의 매출액 규모가 정체 내지 감소하고 있는 가장 큰 이유는 2000년 초반 이후 불황이 지속됨으로써 내수가 급격히 위축된 것이 가장 중요한 요인으로 작용했다고 할 수 있다. 이로 인해 2002~2005년 사이의 기간 동안 전체 소매점포의 70% 이상이 매출액이 감소한 것으로 조사됐다¹⁵⁾. 또한 월평균 순수익이 100만원 이하인 업체는 35%로 최저생계비에도 못 미치는 업체가 다수를 차지하고 있으며, 소매점의 75.5%가 향후 3년간 매출액이 현상유지 또는 감소할 것으로 예상하고 있다. 매출액 감소에 가장 큰 영향을 미친 외부요인으로는 대형점의 출현을 꼽고 있는데, 실제 아래의 <그림15>를 보면 종사자 20인 이상의 대형 소매점과 5인 미만의 영세소매점 사이의 1인당 매출액 차이가 빠르게 확대되고 있는 것으로 나타났다.

14) ‘영세자영업체’는 주요 업종에서 90% 이상의 비중을 차지하고 있다. 예컨대, 2004년의 경우 소매업은 95.8%, 음식업은 91.1%, 숙박업은 93.7%, 개인서비스업은 96.3%, 기타서비스업은 98.3%가 5인 미만의 ‘영세자영업체’이다.

15) 중소기업특별위원회, 『중소기업 지원대책(종합)』, 2005. 9.

<그림14> 소매업의 기업규모별 1인당 매출액 변화추이



자료: 통계청, 『도소매업통계조사』, 각호.

따라서 소매업 내부에서는 대규모 소매점과 영세소매점 사이에 경제적 성과를 둘러싼 양극화가 심각하게 진행되고 있으며, 할인점을 중심으로 대형 점포의 지방 출점이 확대되고 있는 점 등을 고려한다면 앞으로 대형 점포와 영세소매점 사이의 양극화는 더욱 확대될 것으로 예상된다.

한편 우리나라의 소매업 창업은 자영업자 출신의 이직이 46.8%를 차지하고 있으며, 또한 마땅한 일자리가 없어서 창업한 소매업체의 비율이 53.8%에 이른다. 이는 곧 소매점 창업의 대부분이 충분한 준비와 창업에 대한 비전이 없이 이루어지고 있음을 의미하는데, 따라서 소매점 창업이 실패할 가능성을 높여주고 있다. 정부는 현재 소매업체의 26.7%인 17만개가 한계업체로서 과잉공급 상태에 있는 것으로 추정하고 있으며(2005년 「5·31 영세자영업자대책」), 이들 가운데 14.7%인 2만 5천 개는 폐업, 22.9%인 3만 9천 개는 전직 및 재취업 대상, 그리고 62.4%인 10만 6천 개는 컨설팅을 통한 업태전환 대상으로 분류하고 있다.

음식업의 경우 2004년 말 현재 전국에 61만 1천개 업소가 영업 중이며, 종사자 수는 162만 명이다. 2002~2005년 기간 동안 음식업의 69.5%가 매출감소를 경험하였으며, 특히 제과업의 경우는 77.4%가 매출액의 감소를 경험한 것으로 나타났다. 또한 월평균 순익이 200만원 이하인 업소가 전체 업소의 60%에 달하는 등 다수의 소규모 영세업소와 대형업소 간 매출 등에서의 양극화가 심화되고 있다. 음식업 부문, 특히 영세업체의 매출액이 감소한 것은 소매업과 마찬가지로 불황에 따른 내수위축이 하나의 요인으로 작용했다고 할 수 있으나, 그 보다는 1997년 경제위기 이후 생계형 창업이 음식업 부문에 집중됨으로써 전체적으로 업소의 수가 수요에 비해 과도하게 늘어난 것이 결정적 요인으로 작용했다고 해야 할 것이다. 예컨대, 일본과 미국의 경우 음식점 한 업소 당 인구수가 각각 140명과 416명인데 반해 한국의 경우에는 79명으로 음식점의 수가 과도하게 많은 편이다. 이처럼 음식점의 수가 과도하게 늘어나는 것은 안정적인 일자리를 찾기 어려운 40대 이상 중장년층의 창업이 비교적 진입장벽

이 낮은 음식업에 집중되었기 때문인 것으로 해석된다. 따라서 경영환경이 악화되고 있는 영세음식점에 대한 정부의 대책 또한 무분별한 신규창업을 억제하면서 안정적인 사회적 일자리의 창출로 취업 및 전직기회를 제공하는 것에 맞추어져 있다.

5. 정부의 서비스산업 및 영세자영업자 대책

1) 서비스산업의 구조고도화 방향

서비스산업의 구조고도화와 관련해 정부가 인식하고 있는 서비스업의 문제는 다음과 같이 요약할 수 있다(한국개발연구원 편, 2006:41-2).

첫째, 전 세계적인 경제의 서비스화의 추세 속에서 서비스산업의 경쟁력이 각국의 경제성장과 고용안정 성과를 좌우하는 중요한 변수로 대두하였다. 즉, 제조업의 단순 생산기능이 후발개도국으로 이전되면서 경쟁우위의 핵심요인도 사업서비스, 교육·의료 등 지식집약적 서비스 활동으로 옮겨가고 제조업과 서비스업의 융합발전현상이 심화되고 있으며, 이에 따라 전통적 서비스산업을 지식집약적 서비스 활동을 중심으로 고도화하기 위한 구조고도화 압력이 작용하고 있다.

둘째, 한국의 서비스산업은 1990년대 이후 탈공업화 추세 속에서 양적, 외형적 성장은 이루어졌으나, 질적 발전 및 구조고도화는 지체되고 있는 상태이다. 즉, 서비스업의 생산성은 제조업의 절반을 약간 웃도는 수준에 불과할 뿐이며, 최근 불황의 지속으로 인한 내수의 침체로 인해 전통적 서비스업의 성장성이 급격히 약화됨과 동시에 경제전체의 급격한 구조조정 과정에서 제조업에 방출된 노동력이 서비스업으로 흡수됨으로써 제조업과의 생산성 격차는 더욱 심화되는 추세에 있다.

셋째, 서비스업의 전반적인 낙후성은 한국경제가 역동적이고 안정적인 혁신주도형 경제로 계속 발전하는데 중요한 걸림돌로 작용하고 있다. 특히 금융, 유통 및 기업지원서비스(컨설팅, 마케팅 등)의 낙후는 특히 제조업 부문의 중소기업들의 지속적인 혁신, 성장에 장애요인이 되고 있으며, 교육, 의료보건 등 지식기반서비스업의 자생력, 대외경쟁력의 취약성은 국가의 입지경쟁력을 약화시키고 소비의 해외유출 현상을 심화시키고 있다.

서비스업에 대한 이러한 문제에 기초해 최근 정부는 서비스산업의 구조고도화와 관련해 대략 다음과 같은 세 가지 방향의 장기적 전망을 갖고 있는 것으로 보인다(중소기업특별위원회, 2005; 한국개발연구원 편, 2006).

첫째, 금융, 법률, 컨설팅 등 생산자 서비스를 중심으로 제조업과 서비스업의 융합을 추구하면서 이들 생산자 서비스업을 중심축으로 해서 서비스산업 자체를 새로운 성장동력 산업으로 육성하고자 한다.

둘째, 경제의 개방화와 자유화를 전제로 사업서비스, 교육, 의료 등 이른바 지식기반 서비스업의 육성이 한국경제의 지식기반 경제로의 이행에 필수적인 것으로 인식하면서 이들 지식기반 서비스업의 경쟁력 강화와 세계 일류화를 통해 아시아지역 내 서비스업 선도국가로의 도약을 지향한다. 이는 고급화 및 다양화되고 있는 교육, 의료수요를 충족시킴으로써 서비스수지 적자규모를 축소시키기 위해서라도 필요할 뿐만 아니라, 무엇보다도 아시아지역의 비즈니스 거점 혹은 금융거점을 확보하기 위한 홍콩, 싱가포르, 중국 등과의 입지경쟁에서 매우 중요한 요소가 될 것으로 내다보고 있다.

셋째, 소득상승, 고령화에 따른 보건의료, 교육훈련, 공공행정 등 아직은 미성숙된 사회서비스업의 육성은 취약근로계층의 고용안정은 물론 ‘비시장적 경제활동’을 ‘시장부문’으로 흡수함으로써 광범위한 구조개혁기에 있는 한국의 경제와 사회 전체의 역동성과 안정성을 유지하는 데 중요하다고 인식하고 있다. 따라서 이들 사회서비스업의 수익창출형 산업으로서의 자생적 발전을 도모하고자 한다.

서비스산업의 구조고도화와 관련된 정부의 이러한 정책방향은 궁극적으로 한국경제의 서비스기반경제(service-based economy) 혹은 서비스주도경제(service-led economy)로의 전환을 추구하고 있다는 점에서 서비스산업을 대상으로 한 과거의 정책들과는 차별성을 갖는다고 할 수 있다. 즉, 서비스업을 대상으로 한 과거의 정책들은 주로 내수진작을 통한 일자리 창출 등에 정책목표가 맞추어져 있었지만, 노무현 정부 들어 추진되고 있는 서비스산업 구조고도화 전략은 이러한 차원을 넘어 서비스산업 자체를 새로운 성장동력으로 발굴하면서 한국경제의 근간을 지식기반 혹은 서비스기반 경제로 전환하고자 하는 정책적 의지를 담고 있다고 볼 수 있다. 서비스산업의 장기 발전방향과 관련된 정부의 이러한 정책적 의지는 노무현 정부 들어서 확정된 ‘동북아 금융허브 추진전략’(2003년 12월 및 2005년 6월 확정) 등을 통해 확인할 수 있으며, 다음의 <표14>로 제시된 서비스산업 구조고도화를 위한 ‘참여정부 기간 중 추진과제’ 목록을 통해서도 확인할 수 있다.

노무현 정부 들어 추진되고 있는, 서비스기반경제 및 새로운 성장동력으로서 서비스산업을 전제하고 있는, 이와 같은 서비스산업 구조고도화 전략은 사실 한국경제에 있어서 제조업의 장기적 발전가능성에 대한 비관적 전망을 전제한 것이라고도 할 수 있다. 특히 최근 들어 더욱 가속화하고 있는 국제 제조업 시장에서의 중국경제의 부상과 그로인한 이른바 ‘호두까기 현상’의 심화와 국내자본의 대규모 중국진출로 인한 ‘제조업공동화론’의 부상은 제조업을 대신한 새로운 성장동력으로서 서비스산업에 주목하게끔 한 중요한 요인이었다고 할 수 있을 것이다.

<표14> 서비스산업 구조고도화를 위한 참여정부 추진과제 목록

참여정부 기간 중 추진과제(2006~08)

- 금융전문대학원 설립으로 금융전문인력의 체계적 양성
- 자본시장 통합금융법의 조기 추진 및 제로베이스 금융규제 개혁
- 선진화된 항만 인프라를 바탕으로 Global 물류기업의 국내투자 적극 유치
- 법무법인(유한)·법무조합제도를 활성화하여 법조인력의 질적 수준 제고
- 국내 로펌의 중국 진출 등을 통해 법조인력 고용창출 도모
- 회계: 외부감사인의 무한연대책임 개선 등 외감법상의 과도한 규제 개선
- 컨설팅: 개별 중소기업에 대한 지원확대와 함께 컨설팅수요 창출 지원
- 제조업 이외의 새로운 수요 창출 및 산업 중심의 디자인 인력양성체계 구축
- 영화: 문화산업 전문투자펀드(문화산업진흥기본법 개정 중)를 조성하여 영화산업의 투자활성화를 통한 일자리 창출 적극 유도
- 한류: 한류를 보다 활성화하여, 외래관광객의 수요를 자극하는 국제 경쟁력 있는 한국 고유의 관광상품 개발
- 지역특화발전특구(2004년 말 처음 지정)를 활성화·확대하여 지역별로 특색 있는 관광레저 상품 개발: 규제개혁 및 지자체의 적극적 참여 유도
- 스포츠산업 진흥기반 조성을 위한 「스포츠산업진흥법」 제정 등 제도 개선
- 건보수가체계 개선을 위한 인센티브 부여: 포괄수가제 도입, 개방병원제도 도입, 중소병원 급성비 입원병상의 요양병상 전환 촉진 등의 안 검토
- 교육의 국제화: 우수 외국교육기관 유치 노력을 강화하고, 영어전용 교육과정 및 원어민교사·외국인 교수 도입을 확대
- 교육투자에 관한 규제개혁: 교사·교지의 임차 금지 등 교육투자를 제한하는 각종 불합리한 규제를 개선하여 자율성·창의성을 제고
- 대학의 구조개혁 및 자율화: 대학평가 정보공개, 퇴출제도 마련, 학생선발 및 학사운영과정 전반에 관한 각종 규제 철폐·완화
- 의료기관 병상 구조조정을 위한 여건 조성
- 민간의료보험 활성화
- 건강보험 재정건전화 방안 추진
- 「서비스산업 관계장관회의」를 주축으로 실효성 있는 정책 총괄기능 확충
- 중앙정부와 지방자치단체 간의 적절한 역할 분담체제 구축
- 통계·정책연구 인프라 강화

자료: 한국개발연구원(2006), p.64.

2) 중소서비스기업 및 영세자영업자 대책

앞에서 살펴보았듯이, 20인 미만 중소서비스기업의 대부분은 5인 미만의 영세자영업 형태로 존재하고 있으며, 또한 영세자영업의 80% 가까이가 소매업, 음식업, 개인운수업, 개인서비스업 등 생활서비스업에 집중되어 있다. 따라서 중소서비스기업의 문제는 곧 생활서비스업 중심의 영세자영업자의 문제라 할 수 있다. 따라서 정부의 중소서비스기업을 대상으로 한 정

책과 대책은 주로 생활서비스업에 분포하고 있는 영세자영업자 대책과 일치하고 있다고 할 수 있다.

노무현 정부들어 영세자영업자에 대한 체계적인 대책이 처음으로 마련된 것은 2005년 1월 17일에 발표된 ‘중소기업 정책혁신 12개 과제’에서 이다. 이들 12개 과제 가운데 네 번째 과제와 다섯 번째 과제로 각각 ‘소상공인의 자생력 제고’ 방안과 중소기업에 대한 ‘원활한 구조조정 지원’ 방안이 포함되어 있는데, 정부의 영세자영업자에 대한 대책은 주로 과잉공급으로 인한 과당경쟁을 제거함으로써 영세자영업자의 자생력을 확보하기 위한 구조조정 방안이 주를 이루고 있다고 평가할 수 있다.

이를 위해 정부는 상권정보 체계의 구축을 통한 소상공인 밀집도 지수를 개발함과 동시에 생활서비스업종에 대한 자금지원 시 사업성 평가를 강화함으로써 이들 업종으로의 과잉진입을 사전에 예방할 것을 제안하고 있다. 또한 창업교육과 자금지원을 연계함으로써 신중하고 면밀한 준비과정을 통해 창업을 할 수 있도록 유도할 것과 전직교육 및 컨설팅 지원 강화를 통해 영세자영업자를 자생력 확보가 가능한 업종으로 전환함과 동시에 재래시장 육성을 위한 체계적 지원시스템 구축을 제안하고 있다. 이와 더불어 소상공인 등 한계기업 사업전환을 위한 특별법을 제정(2005년 6월)해서 유망업종에 대한 정보제공, 사업전환에 대한 맞춤형 서비스 제공, 사업전환에 필요한 세제 및 금융지원 등을 마련함으로써 신속한 사업전환이 가능하도록 제도적으로 뒷받침하기로 하였다. 이러한 대책들을 통해 알 수 있듯이, 영세자영업에 대한 정부의 대책은 주로 이들 업종으로의 진입을 억제하면서 기존 자영업자의 사업전환을 통해 구조조정을 촉진하는 것에 초점이 맞추어져 있다고 할 수 있을 것이다.

영세자영업에 대한 대책 마련에도 불구하고 이들 업종에서 경제적 성과가 지속적으로 악화되어가자 이에 대한 훨씬 체계적이고 종합적인 대책을 수립해 제시한 것이 2005년 5월 31일에 발표된 ‘영세자영업자대책’, 이른바 ‘5.31 대책’이다. 그러나 대책의 내용이 음식점, 숙박업, 운수업, 봉제업 등 개별업종별로 수립되는 등 이전의 대책들에 비해 훨씬 정교하고 체계적인 것이라 할 수 있지만, ‘5.31 대책’의 기본골격 또한 이전 대책들과 마찬가지로 과잉진입 예방과 기존 영세업체들에 대한 신속한 구조조정에 있다는 점에서 큰 차별성은 없다고 할 수 있다. ‘5.31 대책’의 기본방향과 주요내용을 요약하면 다음의 <표15>와 같다.

<표15> '5.31 영세자영업자대책'의 기본방향과 주요내용 (2005. 5. 31.)

기본방향	○자영업은 지원대상이 방대하고 다양하여 근원적 문제해결에는 한계. ○산업정책적 접근에는 정책수단에 한계가 있고, 사회복지정책으로는 과다 비용이 소요. ○자금지원 등 시혜적인 직접지원보다는 자생할 수 있는 인프라 조성 등 간접지원에 중점. ○지원대책은 과잉진입 예방에 중점을 두고, 컨설팅을 통한 경영안정, 사업전환 및 퇴출유도 등 대책별 특별프로그램 형태로 추진. ○실효성 확보를 위해 자영업자의 영업활동 기반인 지역중심의 지원체제로 대책을 추진.
주요내용	1. 과잉진입 예방 - 자영업 실태에 관한 다양한 정보를 제공 - 전국 주요 500개 상권의 정보제공 시스템 구축 - 창업지원시책의 정비 : 컨설팅, 교육을 의무화하여 창업성공률 제고 - 창업지원 비율을 점진적으로 축소 - 개인서비스업 전문자격제도 강화 - 화물운송 허가제, 택시 지역총량제 - 중고령자의 고용연장 지원 2. 컨설팅지원체제 구축 - 2005~07년까지 개별점포별 맞춤형 컨설팅(70만개) 및 교육(30만개) 실시 - 소상공인지원센터에 '지역별 자영업자 컨설팅본부'를 설치 - 2005~07년까지 100만개 점포(컨설팅 70만개, 교육 30만개)를 진단하여 차별화된 지원 방안 강구 3. 경영안정 지원 - 지역별 컨설팅본부를 통해 성장가능 점포 선별 지원 - '지역신보'를 자영업 전문보증기관으로 활용 - 자영업자의 고객관리 등을 위한 정보화 지원 4. 사업전환 및 퇴출유도 - 컨설팅 결과 경쟁력이 없는 점포에 대해서는 사업전환 및 퇴출을 적극 유도 - 지역별 컨설팅 본부를 통해 희망자를 대상으로 컨설팅 실시 - 건실한 프랜차이즈를 통한 사업전환 알선 - 재취업(Restart)훈련 프로그램 시행 - 사회적 일자리 창출 5. 프랜차이즈화 지원 - 프랜차이즈 사업자(본부)를 제조업과 동등하게 지원

자료: 중소기업특별위원회(2005), 『중소기업 지원대책(종합)』

6. 맺음말: 서비스산업 관련 정부정책의 문제점과 대안적 관점의 모색

지금까지 국민경제 내에서 서비스업이 점하고 있는 위상과 문제점, 중소서비스기업 및 영세자영업자의 현황과 문제점, 그리고 이에 대한 정부의 대책 및 서비스산업의 구조고도화와 관련된 정부의 장기적 전망까지를 살펴보았다. 결국 서비스산업의 발전방향과 관련해 정부는

생산자 서비스와 지식기반 서비스의 중점육성을 통한 서비스산업의 성장동력화를 지향하면서 영세자영업체가 집중되어 있는 생활형 서비스업에 대해서는 과잉공급을 해소하기 위해 사업전환 및 퇴출 등을 중심으로 한 강도 높은 구조조정을 추진하고 있다. 이를 통해 저부가가치, 낮은 노동생산성, 낮은 성장잠재력에도 불구하고 서비스업 내 대부분의 고용이 집중되어 있는 생활서비스 중심의 산업구조를 고부가가치, 높은 노동생산성, 높은 성장잠재력을 갖고 있는 생산자서비스 혹은 지식기반서비스 중심으로 전환하겠다는 것이 최근 서비스산업의 구조고도화와 관련된 정부의 정책적 의도인 것처럼 보인다.

우선 서비스산업 내에서 전통적으로 영세성을 면치 못하면서도 과도하게 많은 노동력이 집중되어 있는 음식숙박업, 도소매업, 개인서비스업 등 생산에 대한 기여도가 낮은 생활서비스 중심의 산업구조를 생산에 대한 기여도가 높으면서도 성장성과 생산성 또한 높은 생산자서비스 내지 지식기반서비스 중심으로 전환하겠다는 정책적 의도는 타당한 것이라 할 수 있다. 비록 생활서비스업 부문에 많은 노동력이 집중되어 있다하더라도, 그러한 업종이 전통적으로 갖고 있는 영세성으로 인해 대부분의 노동력이 저임금 노동력으로 존재하고 있다는 현실을 고려한다면, 성장성과 생산성이 보다 높은 업종으로의 구조전환은 어떤 식으로든 반드시 필요하기 때문이다. 또한 한국경제 내에서 생활형 혹은 생계형 서비스업의 비대화와 영세자영업주의 비정상적 비대화는 그 만큼 많은 노동력이 생산적으로 활용되고 있지 못하는 산업구조 상의 왜곡이 존재하고 있음을 의미한다. 이런 측면에서 보자면, 정부가 제시하고 있는 서비스산업 구조고도화의 기본방향은 이와 같은 산업구조 상의 왜곡을 시정함으로써 사회 내보다 많은 노동력을 생산적으로 활용하겠다는 정책적 의지를 담고 있다는 측면에서 평가할만한 것이다. 그럼에도 불구하고, 서비스산업 그 자체를 새로운 성장동력으로 육성함으로써 최근 정부가 추구하고자 하는 서비스주도형 경제 혹은 서비스기반형 경제라는 개념 속에는 반드시 짚고 넘어가야 할 다음과 같은 문제점들이 존재하고 있다.

첫째, 그러한 개념 속에는 서비스산업, 특히 생산자서비스 부문에서 현상적으로 드러나는 높은 부가가치와 높은 생산성, 따라서 높은 성장가능성만이 강조되고 있을 뿐 정작 그러한 경제적 성과가 나타날 수 있는 산업적 연관성 내지 경제적 조건에 대한 충분한 설명이 제시되고 있지 않다.

생산자서비스업의 강국, 따라서 서비스주도형 경제의 대표적 사례로 흔히들 미국경제와 영국경제의 예를 들고 있다. 그러나 이들 나라들은 또한 예외적으로 저축률과 투자율이 매우 낮은 나라들이면서 선진국 내에서도 제조업 기반이 가장 취약한 나라들이다. 또한 경제의 금융화 및 서비스화의 진행과 더불어 중산층의 해체와 소득양극화가 가장 극단적으로 진행되고 있는 나라들이기도 하다. 그렇다면, 이들 나라에서 진행되고 있는 경제의 금융화 및 서비스화 그 자체만을 주목할 것이 아니라 예외적으로 낮은 저축률과 투자율 하에서 제조업 기반을 상실한 상태 하에서도 어떻게 이들 나라의 경제가 유지되거나 재생산될 수 있는지, 제

조업 기반이 취약한 상태에서 지대적 성격이 강한 금융소득과 서비스노동에 대한 소득의 확대가 어떤 과정을 통해 가능한지, 그리고 경제의 금융화와 서비스화가 일국 내 소득의 분배 조건을 어떻게 바꾸어 놓게 되는지 등에 대한 진지한 검토가 있어야 할 것이다. 이것은 곧 하나의 경제성장 및 발전전략으로서 산업정책을 구상할 때에는 반드시 그러한 정책이 성공할 수 있는 역사적, 경제적 조건들을 검토하기 위한 비교경제론적 연구가 반드시 선행되어야 함을 의미하며, 그렇지 않을 경우 현상에 대한 피상적 이해에 기초한 잘못된 정책이 제시될 가능성이 매우 높다. 이런 측면에서 보자면, 현재 한국경제의 개방화와 자유화를 전제로 논의되고 있는 서비스주도경제론은 몇몇 선진국의 성공사례를 정책적으로 모방하거나 추종하고 있다고는 할 수 있으나, 과연 그것이 한국경제가 처해 있는 산업적 연관성과 경제적 조건에 대한 철저한 검토 끝에 제기된 것인지에 대해서는 의문을 갖지 않을 수 없다.

둘째, 본문에서도 여러 차례 밝혔지만, 서비스업 부문으로 과도한 노동력이 집중되고 있는 현상은 결국 1997년 경제위기 이후 경제의 급격한 구조조정 과정에서 제조업으로부터 방출된 노동력이 서비스업 부문으로 떠밀려(pushed) 왔기 때문에 발생한 현상이라 할 수 있다. 본문의 분석에 따르면, 제조업에서 방출된 이들 노동력의 상당 부분이 서비스업 부문의 자영업자로 전환되었을 가능성이 매우 높다. 또한 현재 제조업 부문에서는 최상위 임금소득 일자리를 제외하고는 중간이하 최하위 일자리는 전혀 창출되지 않으면서 이들 대부분이 서비스업으로 흡수되어 저임금 노동을 구성하고 있다. 따라서 현재 서비스업이 직면해 있는 과도한 노동력 집중과 낮은 생산성은 전통적으로 영세한 규모를 벗어나지 못했던 서비스업 내부의 혁신역량 부재에도 일정부분 원인이 있지만, 그보다는 충분한 노동력을 흡수하고 있지 못한 제조업 부문의 혁신역량 부재와 1997년 경제위기 이후 투자를 수반하지 않은 채 오직 노동력 방출을 통해 비용을 절감하고자 했던 제조업 부문의 저진로(low-road) 방식의 구조조정 과정에 더 큰 원인이 있다고 해야 할 것이다.

또한 제조업 부문의 이러한 혁신역량 부재와 노동에 대해 가혹한 구조조정 방식은 1990년대 초반 이후 경제의 개방화와 자유화가 맹목적으로 수용됨으로써 산업정책 자체가 폐기되고, 따라서 당시 한국경제의 발전단계에서 필요로 했던 제조업 부문에 대한 체계적인 구조고도화 전략이 부재했기 때문이기도 하다. 결국 현재 제조업의 고용흡수력 감소와 서비스업으로의 과도한 노동력 집중은 산업적 특성 그 자체로부터 기인한 것이기도 하지만 무엇보다도 산업정책의 실패 내지 산업정책의 부재로부터 기인한 것이기도 하다. 따라서 서비스산업 부문에 과도하게 집중되고 있는 노동력의 산업적 재배치 문제는 서비스산업 뿐만이 아니라 제조업 부문에 대한 장기적 발전전략 및 비전이 함께 마련되지 않는 한 단기적으로 해결되기 어려울 것이다.

셋째, 경제의 서비스화는 일반적으로 제조업 시장이 포화상태에 도달해 제조업 시장 내에서 경쟁력을 상실한 자본이 제조업 부문으로부터 서비스업 부문으로 이동함으로써 서비스업

부문에서 경쟁력 있는 새로운 시장을 창출함으로써 진행된다고 할 수 있다. 이러한 과정을 통해 서비스업 부문에서 광범위한 새로운 일자리가 창출되고 서비스업 부문으로의 노동력 이동 또한 촉진된다. 그러나 현재 한국에서 서비스산업의 상태를 고려할 경우, 경제 내 서비스산업의 비중 증대가 곧 제조업 부문으로부터 서비스 부문으로 본격적인 자본 이동을 수반하고 있는 서비스주도형 경제로의 전환과정을 의미한다고 보기는 어렵다. 앞의 <그림1>과 <그림2>에서 보았듯이, 1997년 경제위기 이후에도 명목GDP에 있어서 서비스업의 비중은 지속적으로 증대하고 있으나 실질 GDP 비중에 있어서는 오히려 서비스업의 비중이 감소하면서 제조업 부문의 비중이 지속적으로 증가하고 있으며, 따라서 한국경제의 성장은 여전히 제조업에 의해 주도되고 있다. 또한 서비스업 부문에 과도한 노동력이 집중되고 있음에도 불구하고, 이들 가운데 다수가 여전히 임금 노동자가 아닌 자영업자로 전환되고 있다. 이는 곧 서비스업 부문으로의 노동력 이동에도 불구하고 자본의 이동이 충분치 않기 때문인 것으로 해석할 수 있는데, 따라서 장기적으로 생산자서비스업을 중심으로 한 서비스산업의 육성과 구조고도화가 필요한 것은 분명하지만, 이를 정책적으로 강제할 경우 오히려 경제전체의 자원배분을 왜곡시킬 가능성이 높다고 할 수 있다. 결국 서비스산업의 육성 및 구조고도화는 제조업의 경쟁력 상태에 대한 충분한 고려 하에서 검토되어야 한다.

넷째, 향후 한국사회에서 진행될 소득상승과 고령화 등을 고려할 때, 교육, 보건 및 사회복지, 그리고 공공행정 등 사회서비스업의 비중 확대를 통해 고용의 질을 높이는 것은 매우 중요한 일이고 바람직한 정책방향이라 할 수 있으나, 이를 수익창출형 산업으로 육성하는 것에 신중을 기할 필요가 있다.

서구 선진국들의 일반적 경험에 따르면, 1인당 국민소득이 1만 불에서 2만 불로 증가하는 과정에서 사회서비스업의 고용비중이 획기적으로 증가하였으며, 1인당 국민소득이 2만 불 수준에서 3만 불로 증가하는 과정에서 사업서비스의 고용비중이 크게 증가한 것으로 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고, 현재 1인당 국민소득 2만 불 수준에 도달한 한국경제 내에서 사회서비스업의 고용비중은 2004년 현재 12.5%에 불과하며, 이는 선진국 평균 26.8%의 절반에도 못 미치는 수준이다. 따라서 현재 한국경제의 발전단계에서 사회서비스업의 고용비중을 확대하는 것이 사회안전망의 확충을 위해서 뿐만 아니라 서비스산업 내 고용의 안정성 및 고용질의 제고를 위해서도 매우 중요하다고 할 수 있다.

그러나 일부에서는 사회서비스업의 자생적 기반을 확보하기 위해 민간의료보험의 도입 등 시장적 경쟁의 도입 필요성을 주장하고 있는데, 이는 사회서비스의 확대를 통해 사회안전망과 고용의 안정성을 동시에 높이고자 하는 애초의 의도를 왜곡시킬 가능성이 있다. 따라서 사회서비스 부문의 확장과 관련해 우선은 한국의 사회안전망 및 광범위한 복지시스템 구축과 관련된 사회적 합의가 선행되어야 하며, 이러한 사회적 합의에 기초해 어느 범위까지 민간기업 및 시장의 역할을 인정할 것인가 하는 문제가 검토되어야 한다. 산업적 측면에서만

고려한다면, 시장경쟁 및 광범위한 영리활동의 보장을 통해 민간기업의 역할을 강화함으로써 사회서비스업 부문의 부가가치 창출능력을 높이는 것이 중요하다고 할 수 있다. 그러나 스웨덴이나 덴마크 등 복지국가의 사례에서 알 수 있듯이, 공공부문을 중심으로 한 광범위한 비시장적 영역(non-market sector)의 확대를 통해 오히려 사회서비스 부문의 높은 생산성 및 고용의 안정성을 동시에 달성할 수도 있다. 따라서 한국사회 내에서 중요한 것은 사회적 서비스의 범위와 이를 담당할 사회적 주체 등에 관한 사회적 합의라 할 수 있으며, 이러한 사회적 합의가 여전히 부재한 상태에서 시장원리의 도입과 민간기업의 역할을 우선적으로 강조하는 것은 사회서비스 육성과 관련된 논의의 순서가 잘못된 것이라 할 수 있다.

지금까지 언급한 서비스산업의 구조고도화와 관련된 정부정책의 몇 가지 문제점들을 고려할 경우 서비스산업 및 중소기업의 구조조정과 관련해 다음과 같은 몇 가지 대안을 생각해볼 수 있다.

첫째, 한국경제가 처해 있는 상황에서 국민경제 내 제조업의 역할과 위상에 대한 충분한 고려 없이 서비스업의 독립적인 구조고도화나 서비스주도형 경제를 제기하는 것은 부적절하다. 따라서 서비스산업의 구조고도화 과정은 반드시 제조업과의 산업적 연관성을 충분히 고려한 상태에서 추진되어야 한다.

둘째, 서비스업 부문으로의 과도한 노동력이 집중되고 있는 문제를 해소하기 위해서는 서비스산업 내에서 양질의 일자리를 창출하기 위한 정책과 더불어 제조업의 고용흡수력을 제고하기 위한 별도의 정책이 필요하다. 이와 관련해서는 선진국과 비교해 한국경제의 고용구조 상 전통적으로 서비스업 부문 내 자영업자 비중이 높게 나타나는 이유를 충분히 검토할 필요가 있다. 한국경제의 고용구조 상 서비스업 부문의 자영업자 비중이 두드러지게 높게 나타나는 것에는 여러 가지 이유를 꼽을 수 있겠지만, 서비스업의 기업화가 충분히 진행되지 못했다는 점과 중간재에 대한 높은 대외 의존도로 인해 생산의 우회도가 낮아 제조업 부문의 최종재 생산에 따른 고용유발 효과가 상대적으로 낮기 때문인 것으로 설명할 수 있다. 따라서 서비스업 부문에 영세자영업자의 형태로 과도한 노동력이 집중되고 있는 문제에 대한 정책적 대안은 서비스산업 내에 경쟁력 있는 기업을 창출하는 것과 더불어 장기적으로는 제조업 부문의 생산우회도를 높임으로써 산업의 성숙단계에 비해 서비스업 부문에 과도한 노동력이 집중되고 있는 문제 자체를 해소하는 것이 되어야 할 것이다. 이를 위해서는 부품·소재산업 등을 중심으로 최종재 생산까지의 생산과정 및 단계를 늘려가는 과정, 즉 제조업 내의 생산의 우회도를 높이는 것이 중요하며, 따라서 제조업 내 중간재 및 부품 생산을 담당하고 있는 중소기업의 역할이 매우 중요하다. 결국 서비스업 부문의 고용의 질을 제고하기 위해서라도 향후 제조업 부문 내 중소기업의 역할을 어떻게 재정의하느냐 하는 문제가 중요하다고 할 수 있다.

셋째, 현재 한국경제의 발전단계와 서비스산업의 현실을 고려해볼 때 생산자서비스와 사회

서비스를 중심으로 한 서비스산업 내부의 구조전환이 절실히 필요하다. 생산자서비스는 서비스산업 내에서도 성장가능성이 가장 높은 산업이면서 동시에 향후 제조업의 경쟁력을 제고하는 데 있어서도 매우 중요한 역할을 담당할 것으로 예상된다. 이런 측면을 고려해볼 때 현재 낮은 생산성과 저임금 노동력이 집중되어 있는 도소매업 및 음식숙박업 등 생활서비스업 중심의 낙후된 서비스산업의 구조를 고도화하는 데 있어서 뿐만 아니라 제조업의 구조고도화를 위해서도 생산자서비스의 육성과 경쟁력 강화가 중요하다고 할 수 있다.

한편 1인당 국민소득이 2만 불 수준에 도달해있는 한국경제의 발전단계와 선진국의 여러 경험 등을 고려해볼 때 공공행정, 교육, 보건, 복지 등 사회서비스 부문의 확대는 매우 자연스러운 현상이라 할 수 있으며, 또한 서비스 부문의 고용안정성 및 고용 질의 제고를 위해서도 사회서비스 부문의 확대는 중요하다고 할 수 있다. 현재 12.5%에 불과한 사회서비스 일자리의 비중을 선진국 평균 수준인 27% 수준으로 증가시킬 때 약 230만 개의 일자리가 추가적으로 창출될 것으로 추정되고 있다(한국개발연구원 편, 2006:64). 이는 지난 10년간 서비스업 부문에서 창출된 일자리 수 182만 개를 훨씬 능가하는 것인데, 따라서 현재 제조업 부문의 고용흡수력이 현저히 저하된 한국경제의 현실을 고려해볼 때 사회서비스업 부문의 확대는 경제 전체의 고용안정성을 유지하는 데 있어서 매우 중요하다고 하지 않을 수 없다. 또한 주로 영세자영업자 형태로 생활서비스업 및 생계형 서비스업에 과도하게 집중되어 있는 노동력의 재배치를 위해서도 서비스산업의 구조조정과정은 불가피한데, 이를 위해서도 사회서비스 부문의 확대를 통한 사회안전망의 확충이 요구되고 있다. 따라서 사회서비스 부문의 확대는 고용의 확대 및 안정성뿐만 아니라 생활서비스업 및 생계형 서비스업 중심의 낙후된 서비스산업의 구조를 고도화하기 위해서라도 반드시 필요하다고 할 수 있다.

지금까지의 설명에 비추어본다면, 결국 서비스 산업의 발전 및 구조고도화 방향은 제조업을 대신해 서비스 산업 그 자체를 새로운 성장동력 산업으로 육성할 것인지, 아니면 제조업 기반 위에서 제조업의 구조고도화를 지원하고 보완하기 위한 방향으로 서비스 산업을 육성할 것인지로 대별된다고 할 수 있다. 본문의 분석에서 제시된 한국경제 및 서비스 산업의 여러 지표들을 고려해볼 때, 본 연구는 후자의 방향, 즉 제조업에 기반해 제조업의 구조고도화를 지원하고 보완하면서 또한 경제의 성장과 안정을 동시에 추구할 수 있는 방향으로 생산자서비스 및 사회서비스 중심의 구조고도화를 추구하는 것이 바람직할 것으로 제안하고 있다. 그러나 이 과정에서 중요한 것은 이와 같은 서비스산업의 구조고도화를 추진하는 사회적 방식이라 할 수 있는데, 특히 사회서비스 부문의 확대를 위해서는 합리적 산업정책의 제시 이전에, 앞에서 이미 강조했듯이, 사회서비스의 범위와 이를 담당할 사회적 주체에 대한 광범위한 사회적 합의가 반드시 전제되어야 할 것이다. 이것은 곧 현단계에서 한국경제가 요구받고 있는 산업구조 전환의 과제는 단지 산업정책의 문제에만 국한된 것이 아니라 향후 한국사회의 미래상 및 발전방향에 대한 보다 광범위한 사회적 합의의 틀 속에서 규정될 수밖에

에 없음을 의미한다.

<참고문헌>

- 금재호·류재우·전병유·최강식, 2003, 『자영업 노동시장의 현상과 과제』, 한국노동연구원.
- 김기승, 2006, 『자영업 진출 결정요인과 정책적 시사점』, 국회예산정책처.
- 김정주, 2006, 「경제위기 이후 산업구조의 변화와 대안적 산업정책 방향의 모색」, 유철규 편, 『혁신과 통합의 한국경제모델을 찾아서』, 함께읽는책.
- 김주훈·안상훈·이재형, 2006 『서비스산업의 생산성 향상을 위한 정책제안』, 한국개발연구원.
- 김유선, 2006, 「서비스 산업 노동시장 분석」, 『동향과 전망』 68호, 한국사회과학연구소.
- 김휘석·조현승·하봉찬, 「서비스산업 성장동력화의 한계와 대응방안의 모색」, 산업연구원.
- 백승욱, 2006, 「서비스 산업의 성장과 20세기 세계자본주의」, 『동향과 전망』 68호, 한국사회과학연구소.
- 이건우, 2005, 「서비스산업의 양극화 실태와 정책 대응방향」, 산업연구원.
- 전병유·김혜원·신동균, 2006, 『노동시장의 양극화와 정책과제』, 한국노동연구원.
- 정연승, 2005, 『중소서비스기업의 실태분석과 정책과제: 2001, 1996년 통계청 자료 분석과 정책적 함의 도출』, 중소기업연구원.
- 정준호, 2006, 「한국 서비스 산업의 구조와 발전 방향」, 『동향과 전망』 68호, 한국사회과학연구소.
- 중소기업청, 2006, 「자영업자 전체 규모 및 업종별 현황: 97년 이후 증감 추이」.
- 중소기업특별위원회, 2005, 『중소기업 지원대책(종합)』.
- 한국개발연구원, 2006, 『양극화 극복과 사회통합을 위한 사회경제정책 제안』.
- 한국노동연구원, 2005, 『자영업의 실태와 정책과제』, 노동부.
- 현대경제연구원, 2007, 『현대경제주평』 통권251호.

제3장 영세중소기업과 자영업자 금융정책

안현호(대구대학교, 경제학)

1. 중소기업과 영세자영업 금융현황: 금융양극화, 지역불균형, 금융배제
2. 신자유주의에 포섭된 정부의 금융정책
3. 해외 중소기업 금융정책 사례
4. 양극화 극복과 지역균형발전을 위한 사회통합적 금융정책

1. 중소기업과 영세자영업 금융현황: 금융양극화, 지역불균형, 금융배제

우리나라의 중소기업 및 영세자영업 금융은 중소기업금융, 지역금융, 저소득층 금융이라는 세 가지 차원에서 살펴볼 수 있다. 즉 전체 금융시스템 내에서 중소기업 금융의 기반이 취약하다는 점, 또한 이와 밀접히 맞물려 있지만 지역금융 기반의 약화로 인해 지역불균등성이 심화되고 있다는 점, 마지막으로 양극화의 심화로 인한 금융배제의 증가로 금융기관을 이용하지 못하는 금융소외자가 양산되고 있다는 점이 그것이다. 1절에서는 이러한 우리나라 중소기업·영세자영업자 금융의 현황과 문제점을 정리하고, 2절에서는 정부·국회 차원의 정책을 검토한 후, 3절에서는 해외사례를 통하여 고진로 성장을 위한 중소기업 중심의 금융제도의 필요성을 주장한다. 마지막 4절은 본 논의의 요약이다.

1) 중소기업 금융제도의 구조와 현황

중소기업 지원 금융은 크게 중소기업 전담은행을 통한 자금공급, 신용보증의 제공, 중앙은행의 중소기업 신용정책과 정부가 자금을 조성하여 직접 지원하는 정책금융으로 나눌 수 있다. 중소기업의무대출제도와 중소기업 전담은행(중소기업은행, 1961년 설립)은 1960년에 시작했고, 중소기업신용보증제도는 신용보증기금(1976)을 통해 1970년대 시작되었으며, 중앙은행의 중소기업신용정책으로는 1994년에 시작한 총액한도대출제도가 있다.¹⁶⁾ 또한 정책자금지원은 주로 1980년대에 시작하였다. 이 중 신용보증을 통한 대출 지원효과는 11조 672억원(2003

16) 총액한도대출제도는 한국은행이 사전에 설정한 한도 내에서 각 은행의 중소기업대출 실적을 감안하여 해당 은행에 저리의 자금을 공급하는 제도이다. 대출규모는 2005년 약 9.6조원에 이른다. 그 금리는 5~2.25%로 시중금리와 비교할 때 3~4% 포인트 저렴하다.

년), 중소기업 정책금융은 규모가 2005년 기준으로 약 7조원을 상회하며 정부의 각 부처를 통해서 집행된다.¹⁷⁾

외관상 상당한 규모에 이르는 중소기업 금융은 우리나라 뿐 아니라 다른 나라에서도 모두 중요시 여기는 영역이다. 이와 같이 국가 주도의 중소기업 금융이 존재하는 이유는 시장실패와 중소기업의 외부성 때문이다. 시장실패란 정보의 비대칭성으로 인해 자금의 공급자(금융기관)와 자금의 수요자(중소기업) 간에 역선택과 도덕적 해이가 발생하여 신용할당이 나타나 효율적 자금의 공급이 어려워진다는 것이다. 즉 자금의 공급자는 수요자의 신용위험을 수요자만큼 알지 못하므로(신용정보가 비대칭적으로 분포된다) 부도율을 상쇄하기 위해 높은 이자율을 매기면 우량한 자금 수요자는 이탈하는 반면 불량한 자금 수요자는 잔존하게 되어 역설적으로 부도율이 더 올라가는 현상이 나타난다(역선택: adverse selection). 또 자금을 수요한 이후에는 성공하였을 경우 이자율과 원금을 갚아야 한다. 만약 은행이 채무자의 부도를 염려하여 이자율을 올리게 되면 채무자는 증가한 이자율을 갚기 위해 과도하게 위험한 투자를 하게 될 것이다(도덕적 해이: moral hazard). 이러한 이유로 인해 돈을 빌려주는 은행은 이자율을 시장청산 수준으로 올리는 것이 아니라 그 수준보다 낮게 유지함으로써 항상 초과수요(신용할당) 상태에 있게 만든다는 것이다. 그러므로 항상 신용이 부족하게 되며, 금융기관은 이자율이 아닌 다른 기준, 예를 들어 신용평가 등으로 채무자의 대출 가능성을 평가한다. 국가 주도 중소기업 금융의 또 다른 이론적 근거는 외부성과 관련된다. 중소기업의 외부성이란 중소기업은 상당수 고용과 혁신의 전파에서 사회적 기여도가 크지만 고위험성으로 인해 민간금융으로부터 적절한 자금공급을 받지 못하고 이자율이 높아지는 등 비용이 증가하게 되어 원활한 투자가 활성화되지 못하는 문제를 안게 된다는 것이다. 이 경우 정부의 중소기업 지원정책은 단순한 낙후기업 지원이 아니라 사회적 후생을 증대하는 효과를 안게 되는 적극적 의미를 가지게 된다.

이러한 이유로 정부는 중소기업금융에 다양한 형태로 개입하고 있다. 이 중에서 우리는 중소기업대출의 현황, 중소기업정책금융, 중소기업신용보증제도 그리고 마지막으로 지역금융의 실태 순으로 중소기업금융제도를 살펴보고자 한다.

우선, 은행대출 중 중소기업대출의 비중은 절대규모에서는 여전히 33~34%를 유지하고 있다. 2006년 7월 현재 은행의 중소기업 대출잔액은 282.8조원으로 2005년말 대비 24조원 이상이 증가하는 등 정부의 부동산 대책 등에 힘입어 시중 유동성이 중소기업으로 꾸준히 유

17) 1970년대 말에 설치된 중소기업진흥기금과 1980년대의 중소기업구조조정자금제도를 이용하여 지원한 것이 그 시작이다.

입되고 있는 추세이다. 그러나 이러한 시중 금융기관의 중소기업에 대한 대출증대에도 불구하고 금융기관의 여신심사 강화 및 담보 위주 여출관행 지속 등으로 창업초기기업 등의 중소기업은 지속적인 자금난의 어려움을 겪고 있다. 그러나 중소기업대출의 비중이 1995년의 56.2%를 분기점으로 지속적으로 하락한 결과라는 점을 고려하면 절대규모의 총량에서도 장기적으로 볼 때 중소기업대출은 크게 축소되었다고 볼 수 있다. 일반은행의 중소기업 대출의 장기적 추이는 1998년 43.2%, 2001년 37%로 계속 하락했던 것이다(서근우, 2003, p.24).

<표 1 >은행의 중소기업 대출 현황

	2002		2003		2004		2005		2006	
	금액	비중(%)	금액	비중(%)	금액	비중(%)	금액	비중(%)	금액	비중(%)
총대출	618	100%	686.9	100%	709.6		769.7		825.4	
기업대출	368	60%	407.8	59%	408.3	58%	440.4	57%	480.5	58%
중소기업	203	33%	239.7	35%	245.2	35%	258	34%	282.8	34%
개인사업	68	11%	85.8?	12%	89.8	13%	91.7	12%	97.7	12%
가계대출	250	40%	279.1	41%	301.4	42%	329.4	43%	344.9	42%
주택대출	131	21%	152.4	22%	169.1	24%	190.2	25%	203.1	25%

자료 : 금융감독위원회(잔액 기준, 2006.7말은 잠정치) (단위: 조원) 비중은 총 대출 대비 비중임.

또한 대출 외에 직접금융을 통한 자금조달에서 중소기업이 소외되어 있기 때문에 대출에 의 의존이 매우 높다. 직접금융에서 대기업은 90%를 차지(이 중 주식은 75% 차지, 채권은 99% 차지)하는 것을 감안하면 (표 2 참조) 중소기업 금융의 취약성은 명확하다. 국제비교를 통해서도 우리나라의 중소기업의 은행의존도가 매우 높음을 알 수 있다. 이는 비은행 금융기관의 기업대출 기능이 미비하고, 신용도 문제로 인해 자본시장에서의 채권발행 등 중소기업의 자본동원력이 떨어지기 때문이다.

<표 2 >기업규모별 직접금융 현황

						(단위: 억 원, %)	
		2003년		2004년		2005년 1~10월	
		금액	비율	금액	비율	금액	비율
전체		294,563	100.0	344,853	100.0	248,071	100.0
	대기업	268,933	91.3	326,169	94.6	225,755	91.0
	중소기업	25,630	8.7	18,684	5.4	22,316	9.0
주식		111,168	100.0	82,787	100.0	50,601	100.0
	대기업	86,423	77.7	65,082	78.6	30,175	59.6
	중소기업	24,745	22.3	17,705	21.4	20,426	40.4

회사채		183,395	100.0	262,066	100.0	197,470	100.0
	대기업	182,510	99.5	261,087	99.6	195,580	99.0
	중소기업	885	0.5	979	0.4	1,890	1.0

출전: 금융감독원, 2005년 11월 9일 보도자료

<표 3> 중소기업의 전체 차입에서 은행차입이 차지하는 비중

국가	미국	스페인	네덜란드	이탈리아	독일	프랑스	벨기에	한국
기준연도	1995	1997	1997	1997	1997	1998	1998	2003
비중	40.9	66.5	54.9	66.4	57.4	48.8	46.5	73.2

출전: 강종구·정형권(2006), p.14

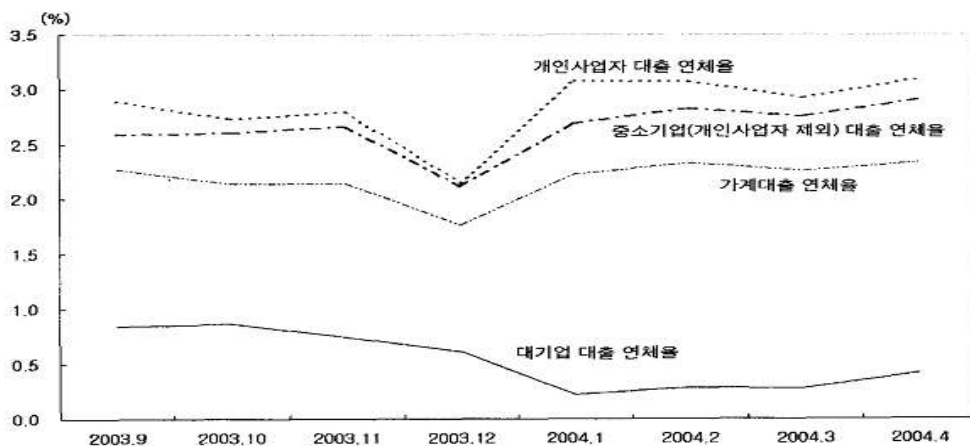
특히 금융위기 이후 구조조정을 극심히 겪은 은행의 수익성 위주 대출정책으로 인해 대출 연체 비율이 높은 중소기업의 위험부담을 회피함으로써 중소기업 이자율이 상승하였는데(표 3), 이는 중소기업의 대출 연체율의 증가로 나타났다(그림 1).

<표 4> 대기업과 중소기업의 대출이자율 추이

구분	2003년말	2004년말	2005년말	2006년 6월
중소기업	6.21	5.62	5.92	6.21
대 기 업	6.07	5.28	5.24	5.56

출전: 한국은행, 12월(해당월) 신규대출 가중평균, 한국은행(금융기관 가중평균금리동향, 7.30) 중소기업청(2006), p.140에서 재인용

<그림 1> 국내 은행의 부문별 대출의 연체율 추이



자료 : 금융감독원.

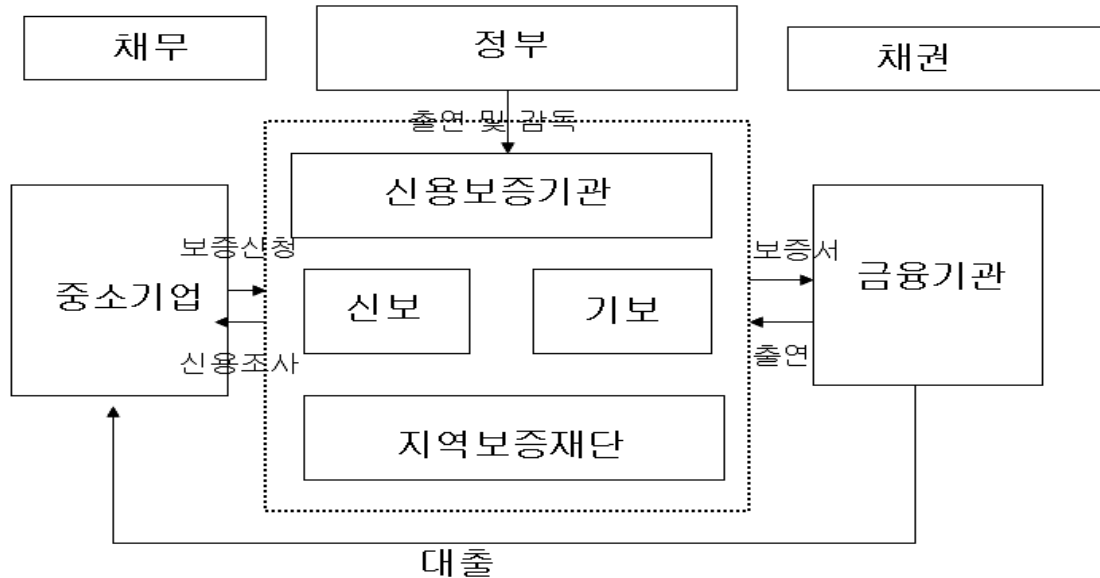
출전: 김현욱, 2005, p.144에서 재인용

둘째로, 중소기업 정책금융의 효과에 대해서도 지원의 규모에 비해 큰 성과가 보이지 않는다는 평가가 많다(김현욱, 2005). 정책자금의 지원분야별 규모를 보면, 구조고도화·구조조정 분야가 28~34%로서 운전자금 위주의 지원이며, 중소기업의 인력난에도 불구하고 인력에 대한 지원은 3% 대에 머무르고 있다. 이는 중소기업 정책금융이 여전히 구조조정과 같은 소극적 차원에 있음을 방증하는 것이라 할 수 있다. 또한 중소기업 정책금융의 지원형태별 규모를 보면, 대출이 전체의 69.4%, 출연·보조가 26.8%, 출자가 3.3% (2003년 기준, 중소기업특별위원회, 2004)로서 대출 위주로 진행되는 것을 알 수 있다. 이는 실적이 없는 초기 중소기업이 자금지원과정에서 소외되는 결과를 낳는다. 특히 자금지원 역시 담보위주로 진행되어 담보가 없는 중소기업들이 자금동원에서 큰 애로를 겪는다고 보고하고 있다(김종민·신상복·유원범, 2003). 2005년 재정경제부의 중소기업 실태조사에 따르면 정책자금 활용업체의 78.2%가 낮은 금리의 이점 때문에 정책자금을 활용하고 있다고 응답하고, 차입을 받기 어렵기 때문에 이용한다는 응답은 7.7%에 불과하다.

세 번째로, 중소기업 보증제도의 문제점을 들 수 있다. 보증제도가 1970년대 도입된 이래, 보증의 대출 지원효과는 양적으로 확대되었다. 2003년 신보, 기보에의 출연금은 총 9,500억원(신용보증기금 6,560억원+기술보증기금 2,940억원)으로서, 이를 지렛대로 한 대출 지원 효과는 11조 672억원(신보의 운영배수 9.7배, 기보의 운영배수 16배)으로 약 11.6배에 이른다. 이를 재정자금을 이용한 중소기업정책금융 5조 9,660억원 (2003년)과 비교하면 그 규모를 알 수 있다. 신용보증활용도는 중소기업 대출 시장의 25% 이상 (예금은행 기준: 24.3%, 일반은행 기준: 35.9%)에 이르고, 그 결과 신용보증잔액 58조 3천억원 (2003년말)으로서, 이는 신용보증기금 56.1%, 기술신보 28.6%, 14개 지역신용보증재단 15.3%의 구성으로 되어 있다. 하지만 이러한 규모의 신용보증은 부도에 대한 변제비용의 증가도 유발했다. 대위변제비용은 1조 6,547억 원으로서 2003년 신용보증기금의 총 비용 1조 8,958원의 87.2%를 차지하고 있다. 따라서 현재 보증제도는 외부의 지속적 출연금 없이는 자체의 수입만으로 수지균형을 맞출 수 없는 구조적 한계를 가지고 있다. 이는 소득보조적인 기능을 수행하는 측면이 강하다고 평가된다. 또한 유인체계의 문제도 지적되고 있다. 신용보증기관, 은행, 중소기업 등이 보증을 과다공급하고 이에 채무자와 은행이 무임승차함으로써 금융의 선별기능을 제고시키지 못하는 가운데 대위변제 증가로 인한 신용보증기관의 재정건전성 악화 및 재정부담의 증가를 초래한다는 것이다.

따라서 대안으로서 보증공급의 축소와 금융감독의 강화를 통해 부분보증제도를 강화하며, 금융기관의 출연료율을 대위변제율과 연계하고, 보증료의 인상(현실화)할 것이 요구되고 있다. 이와 더불어 출연금융기관의 확대 등 보증제도의 개혁이 필요하다고 주장된다(이기영, 2006).

<그림 2> 우리나라의 신용보증제도



마지막으로 지역금융의 측면에서는 지역금융기반의 약화를 문제점으로 들 수 있다. 지역금융기반의 약화는 지역금융이 대부분 중소기업금융임을 감안하면 중소기업 금융문제와 연동되어 있다. 외환위기 이후 금융산업 구조개편 과정에서 지역금융기관 수가 감소하였으며(아래 표 참조), 그 결과 금융자산(예금/대출) 면에서 수도권/지방의 격차가 확대되었다. 이를테면 금융연관비율(예금+대출/GRDP)은 지방이 1.6이며, 수도권이 3.2이다. 또한 지역금융기관의 자금증개기능이 약화되어, 지방은행의 중소기업대출비율은 72.2%(1997)에서 63.7%(2003)로 하락하였다. 아직 의무대출비율 60%는 상회하지만 지방은행들은 경영악화를 이유로 의무대출비율의 완화를 주장하고 있다. 또한 지역밀착형 금융기관의 역외유출비율[예금-대출]/예금이 상승하는 등 지역금융기관과 지역중소기업의 금융적 연계는 점차 줄어들고 있음을 보여준다(김효명, 2004).

<표 5>지역금융기관 점포 수 추이 (지역금융통계, 한국은행) (단위: 개)

	예금은행		중금사		상호신용		신용협동		상호금융		새마을금고	
	서울	지방	서울	지방	서울	지방	서울	지방	서울	지방	서울	지방
1997	2,618	4,298	12	18	76	265	248	1,418	24	1,709	479	2,264
2000	2,281	3,867	8	6	74	191	190	1,127	24	1,600	339	1,478
2003	2,342	4,066	7	0	74	167	161	925	23	1,532	302	1,369

2) 영세기업과 자영업에 대한 금융

중소기업 금융문제가 금융산업에서의 취약부문 중 오래된 논의 주제였다면, 영세기업과 자영업의 금융접근에 대한 문제는 금융배제에 관한 논의와 함께 새로이 제기되고 있는 문제라고 할 수 있다. 우리나라는 전체 취업자 대비 자영업주 비율(26.5%)이 주요국 대비하여 매우 높다(삼성경제연구소, 2007). 그런데, 경제위기 이후 산업금융의 비중이 떨어지고, 신용평가시스템을 도입함으로써 신용기반이 상대적으로 약한 서민금융의 회피 현상이 심해졌다. 또한 금융자율화의 결과, 은행제도의 수익성 추구 행위가 구성의 모순에 빠짐으로써 대량의 금융불량자를 양산하였다. 결국 서민금융회피와 양극화심화의 결합은 결과적으로 대량의 신용배제자를 양산하고 있는 것이다.¹⁸⁾

이러한 환경에서 금융활동에 적절한 규제와 건전한 질서의 확립이 부재하여 저소득층과 신생중소기업은 금융소외와 금융차별로 나타나는 금융배제(financial exclusion)를 겪게 되었다. ¹⁹⁾

정부는 이에 대해 서민금융활성화 대책과 대부업법 제정을 통해 대응하였지만 실효를 거두지 못하였다. 서민금융활성화는 이를 테면 상호저축은행 등 서민금융에 대한 규제완화정책이었는데 이는 오히려 서민금융의 부실을 촉진하여 결과적으로 서민금융 활성화에 역행했다는 평가를 받고 있고, 대부업법 역시 사금융이용율과 사금융 금리 추이를 통해 본 결과 그 효과가 거의 없다고 평가된다.

이에 민간을 중심으로 한 자구노력도 나타나고 있는데, 그것이 마이크로 크레딧(Micro Credit) 운동이다. 이는 금융배제자 문제가 심화됨에 따라 민간 중심으로 추진되는 소액대출 사업인데, 아래 표에서 나타나는 바와 같이 국내에서 운영 중인 ‘사회연대은행’과 ‘신나는 조합’이 있으며, 또한 은행 역시 이에 관심을 보여, 하나은행은 사회공헌 사업의 일환으로 하나캐피탈을 통해 300억원 규모의 마이크로크레딧 사업의 진출을 모색하고 있다 한다.²⁰⁾

18) 우리나라의 신용배제자는 조복현 교수의 추산에 의하면 약 560만명으로 추산되고 있다. 이 신용배제자는 일본자본을 중심으로 한 각종 고리대 사업의 주요 타겟이 되고 있으며, 이 시장의 급증으로 인해 국내 은행도 고액의 소비자신용에 진출하려는 시도와 관련한 논란이 제기된 바 있다.

19) 금융소외는 제도 금융권에서 예금계정 개설이나 대출서비스 등과 같은 기본적인 금융서비스에 대한 접근이 허용되지 않는 상태를 의미하고, 금융차별은 제도 금융권에 접근은 허용되나 서비스의 종류나 수량, 비용 등에서 불리한 차별을 받는 것을 의미한다.

20) 해외의 예로는 저소득국가 소액금융기관인 그래민뱅크(방글라데쉬)나, 뱅크솔(볼리비아), 인민은행(인도네시아), 미국과 캐나다와 같은 고소득국가의 ‘여성자활 프로젝트’(Women's Self Employment Project, WSEP), ‘참믿음기금’(Good Faith Fund, GFF), ‘북캐롤라이나 소상공인 대출 프로그램’(NCMLP), Working Capital, ACCION U.S. Network (이상은 미국 소재), 칼메도우 도시기금 (캐나다 소재) 등이 있다(조복현, 2006 참조).

<표 6> 국내 마이크로크레딧 현황 (이종수, 2006)

구분	신나는조합	사회연대은행	아름다운 재단
성격	(사)부스르기사랑나눔회 내 사업부	사단법인	재단 프로젝트사업
지원대상	농어촌, 노숙자 등 특수소외계층	특수소외계층, 일반저소득층	여성가장
지역	전국	전국	수도권
지원방법	공동체, 사회적기업	개인, 공동체, 사회적기업	개인, 공동체
지원금액	13억원	82억 원	4억 5천만원
지원자수	317명	1079명	15명
업체수	81개	401개	12개
인당 대출액	100~500만원	2000만원이하	3000만원이하
상환방법	주상환 혹은 1년거치 4년매월상환	3개월거치 45개월	3개월거치 57개월
대출이자	연 2~4%	연 2%	연 1%

2. 신자유주의에 포섭된 정부의 금융정책

1) 정부의 중소기업정책금융 개선방안

중소기업금융정책에 대한 참여정부의 정책 기조는 다음과 같이 정리해볼 수 있다.

첫째, 시장기반적, 경쟁력 위주의 중소기업 정책 전환에 맞추어 중소기업 금융정책도 신자유주의로 정책을 전환하여 경쟁력강화 정책을 추진하였다는 점이다. 다른 한편 이로 인해 악화되는 양극화에 대처하기 위해서는 사회정책의 차원에서 접근하고 있다.

둘째, 동시에 참여정부는 지역균형발전에 관심을 많이 가진 것은 사실이나 이 관심이 실제 효과를 보지 못하였는데, 이는 경제정책이 사회정책과 유기적으로 연동되지 못한 것에 그 이유가 있다고 보여진다. 즉 역동적 균형(경제정책)과 통합적 균형(사회정책)을 분리하여 접근하는 방법을 취하였던 것이다(국가균형발전위원회, 2003). 경제정책과 분리된 사회정책은 결과적으로 재정에만 의존하여야 하므로 지속성 문제가 발생할 것이다. 따라서 금융정책과 결합된 고용전략이 필요하다고 할 수 있다 (금융자본에 대한 규제와 인센티브). ²¹⁾

중소기업금융정책의 추진 경과를 구체적으로 보면 2004년 7월, 「중소기업 경쟁력 강화를

21) 송홍선(2007)은 혁신전략과 고용전략으로 구분하고, 후자를 금융정책과 통합할 필요를 제시하고 있다.

위한 종합 대책』에서 중소기업간 경쟁²²⁾ 및 대기업과의 상생협력을 강조하는 논지에서 중소기업금융 분야를 검토하였으며, 2004년 12월과 2005년 6월에는 「벤처활성화 대책」을, 2005년 6월에는 「중소기업금융 지원체제 및 하부구조의 개편방안」을 제시하였다(중소기업특별위원회, 2005).

정책의 개편 방향은 직접적 자금지원에서 제도효율화, 종합적 지원방식에서 기술금융특화, 공공부문 중심에서 시장기능활성화로 초점을 이동시키고 있으며, 결과적으로는 산업정책적 요소(경쟁력) 강화가 주된 요소로 부각되고, 이전까지 나타났던 소득정책적 요소는 감소함을 알 수 있다.

한편, 시장주의적 요소가 강화되면서 금융기관의 수도권 집중이 심화되고 있는 지역금융의 위기 상황은, 이를 극복하기 위한 대안으로서 미국식의 지역재투자법을 도입하려는 시도도 낳고 있다. 예를 들어 한국은행의 지점(강원도, 충청도)을 중심으로 지역금융기관인 저축은행이 지역재투자에 관심을 갖게 할 유인으로서 우수한 지역재투자 실적이 있을 경우 시중은행으로 전환하는 인센티브 등이 주장되었다. 그러나 이에 대해서는 전국적 규모의 우체국 금융이 반대하고 있으며, 일반 시중은행들은 합병이나 지점설치 등에 관한 규제가 이미 완화된 상태에서 더 이상의 지역재투자 인센티브가 없다는 점이 문제점으로 제시된다.

2) 금융배제자에 대한 국회 중심의 정책 대안: 마이크로크레디트에서 대안금융으로

그동안의 정부정책에서 강조되지 않은 부분은 금융배제자의 문제였다. 신용불량자 문제가 참여정부 초기부터 초미의 과제였지만, 대증요법의 실행에 급급하였지 이것이 구조적 문제로 인식하지 못하였다. 하지만 최근 들어 금융배제자가 사회적 문제로 제기됨에 따라 정부 및 국회를 중심으로 다양한 형태의 금융배제자 정책이 백가쟁명식으로 출현하고 있다. 특히 지역여론에 민감한 국회의원을 중심으로 한 입법시도가 많이 추진되었다.

우선, 금융배제자 정책의 논의를 시도한 부분은 민간 중심의 마이크로크레디트 흐름이다. 따라서 이를 포함한 포괄적인 사회정책으로서 대안금융에 대한 정책을 추구하는 것이 정책제안의 일반적인 흐름이라고 보여진다. 마이크로크레디트는 저소득자영 창업 지원 대출이 주된 목표라면, 대안금융은 이를 비롯하여 사회적 기업, 복지 기능을 포함한 빈곤퇴치+일자리

22) 동 계획에서는 이러한 취지에서 「중소기업보호제도」를 개편하여 고유업종 지정, 지정계열화업종, 단체수의 계약 등을 경쟁 제도로 전환한다고 발표하였다.

창출을 동시에 목표로 한다고 할 수 있다.

그 중 특기할 부분은 사회투자재단, 휴면예금 등 대안금융재단을 통한 관·민 협력을 들 수 있다. 휴면예금으로 묶여 있는 자금을 활용하여 대안금융의 재원으로 사용한다는 관련 법안이 논의되어 2007년 ‘휴면예금처리에관한법률안’(2007.6.15)이 국회 금융소위를 통과하였으며, 국민기초생활보장법을 개정하여 국민기초생활보장기금을 마이크로크레딧 재원으로 활용하는 방안도 논의되고 있다.

<표 7> 대안금융지원법률안 (이종수, 2006에서 정리)

구분	정부안	고진화의원안	김현미의원(수정안)
명칭	사회투자재단설치및운영	사회적자본구축법안	휴면예금관리재단의설리등에관한법률
기관형태	-재단법인 -휴면예금관리재단은 자매기관	국무총리산하위원회	-재단법인 -정관에의거본사,지사,출장소설치
자금 조달	-휴면예금/보험금, 기부, 정부저소득층융자사업 위탁, 국제기관 또는 종교단체 지원	기부금, 정부 출연금, 휴면예금, 신용보증기금	휴면예금,운용수익금,기부금등
주요 업무	-금융소외계층창업자금 -창업컨설팅, 사회적일자리의 취업/창업프로그램과 연계 -사회적기업 투/융자	-사회연대기금통합, 배분, 평가, 관리감독	-휴면예금관리및운용 -휴면예금지급 -복지사업자(창업지원신용대출, 취업지원신용대출, 금융채무불이행사회생신용대출 등) 지원및감독
정부의 개입정도	-양극화및민생대책본부재단설립준비중 -보건복지부감독	-국무총리,노동부,재경부,교육인적자원부관여	-재경부장관이설립준비위원회구성및인가 -재경부장관이 이사장제청 -재경부장관에사업계획,감독 -15인이내이사중정부인사6인구성
실행조직	-재단은배분기획담당,실제사업은능력이검증된민간기관수행	-좌동유사	-좌동유사

* 이외에 휴면예금 활용방안이 김현미의원안으로 채택됨에 따라 남경필의원안과 홍문표의원안은 김의원안에 통합되었음 * 휴면예금의 계좌이체를 돕는 엄호성의원안이 있음

앞에서의 논의가 마이크로크레딧 사업 등 대안금융을 지원하는 재원을 마련하는 것에 관한 논의라면, 금융기관을 지원할 수 있는 서민금융기금을 만드는 것에 관해서도 많은 논

의가 진행되고 있다. 서민금융기금법(심상정 의원)은 공적자금(잉여금) 5조원을 투입해 ‘서민 금융기금’을 만들어 상호저축은행, 신용협동조합, 새마을금고 등 서민 금융기관들이 서민 대출을 확대할 수 있도록 지원한다는 입장이다.²³⁾ 유사한 법안으로서 서민금융 및 지역금융 활성화를 위한 법안(심상정)과 금융기관의 공익성에 관한 법률(이원영)이 있는데, 이는 재정부, 전국은행 연합회의 반대에 부딪혀 있다.

세 번째로는 대안금융기관을 직접 설립하는 안이다. ‘사회책임연대은행법안’(박재완 의원), ‘서민은행법안’(심상정 의원), ‘대안금융기관설립및지원법안’(박영선 의원) 등이 그것이다. ²⁴⁾

<표 8> 대안금융설립법률안 비교

구분	심상정의원 안	박재완의원 안	박영선의원 안(발의준비)
명칭	서민은행설립법률안	사회책임연대은행법안	대안금융기관설립및지원법안
성격	국가주도로 시군구까지 사무소 직접설립	광역시도에 지부를 둔 재단 법인설립. 민간공공기관에게 업무위탁	복수의 대안금융기관설립(비영리)과 관련한 자격요건지원 등에 관한 내용
지원대상	개별가구의소득평가액과 재산의소득환산액을 합산한 금액이 대통령령이 정하는 기준 이하인 자	수급자중근로능력자, 개별 가구의 소득평가액이 최저 생계비의 130%이하, 시군구청장및기관이사장이 추천하는자로서자체신용평가기준에부합하는 자	근로빈곤층, 신용소외계층 및 사회적 기업
자금 조달	자본금, 잉여금, 서민금융채 발행	정부 및 지자체의 출연금, 기부금, 휴먼예금	출연금,기부금,기관수익금,채권 발행및금융기관차입, 수탁금
주요 업무	-창업·취업자문 및 교육 훈련 -긴급생활안정자금, 학자금	-교육 및 취업알선 등 정보 제공, 경영지도 -소액신용대출사업	-영세자영업대출 -사회적기업 투융자 -긴급생활안정자금융자

23) 금융노조-금융경제연구원 입장의 입장이다. 이명박 한나라당 후보도 ‘700만 금융 소외자의 재기를 위한 신용 회복 특별대책’을 발표해 이 잉여금 5조원과 정부 채권 등으로 ‘신용회복기금’을 만들 것을 제안했다. 이 후보는 “이 기금으로 금융 소외자의 채무를 인수한 뒤 채무 재조정과 이자 탕감 등을 시행해야 한다”고 주장했다. 이와 함께 이 기금으로 서울, 광역시, 각 도청 소재지에 소액 서민대출은행을 하나씩 설립해 저소득층의 창업 자금을 대출해줄 것도 제안했다. 부실채권 정리기금은 외환위기 직후 은행의 부실채권을 정리하기 위해 조성된 공적자금으로 2012년 청산시 적게는 5조원에서 많게는 9조까지의 잉여금이 발생할 것으로 추정되고 있다. 기금은 전체 21조6천억원 규모로 정부 발행 채권 20조5천억원, 산업은행 차입금 5천억원, 금융회사 출연금 5700억원 등으로 조성됐다. 하지만 현행 자산관리공사법에는 잉여금을 출연 비율에 따라 금융회사들에게 배분하게 돼 있어 지난해부터 법 개정을 둘러싼 논란이 있었다. 일부 국회의원들이 이 잉여금을 정부로 귀속시키자는 개정안을 발의했으나 은행연합회는 이에 반대하고 있다. 은행연합회 고위 관계자는 이에 대해 “은행들도 이 잉여금을 전부 가져가겠다는 입장은 아니다”며 “하지만 일단 현행법에 따라 은행들에게 잉여금을 배분하고, 그 뒤 은행들이 자발적으로 사회에 환원하는 방안을 강구하는 것이 바람직하다”고 말했다.(한겨레, 07.08.09)

24) ‘금융소외 해소 공약’(이명박 후보)도 이와 유사하다. 소액 서민대출 은행을 전국 광역시 및 도청 소재지에 하나씩 설립한다는 것이다.

	의 무담보·무보증소액융자 -영세사업자운영자금 및 개·보수자금융자 -고금리사채상환자금		-교육, 사후관리 -지원자들의 예탁금,적금 -대안금융조사 및 연구 -모금사업 -정부일자리사업수탁운영
지배구조 (이사회)		민간각계	
정부의 개입정도	-공무원으로 간주 -재정경제부장관 승인, 사업 실적과 결산보고 -채권발행보증	-국·공유재산무상대부 -보건복지부장관에 업무보 고, 감독	-재정경제부가 기관 설립허가, 감독 -조세특례
실행조직	-도이상주사무소 -시·군·구에 지소	-도까지 지부설치	-시·군·구에 지소

* 이외에 심상정의원은 서민금융및지역금융활성화를위한법률안을 별도 발의

마지막으로 대안금융에 관한 것은 아니지만, 대안금융의 기업쪽 파트너로서 사회적 기업을 육성하기 위한 사회적기업법이 있다. 사회적 기업 육성법(2006.12)은 2007년 7월 시행 예정이다.

이러한 백가쟁명 식의 논의는 금융배제자가 사회적 구조적 문제가 되고 있다는 인식의 반영이라는 점에서 일보 진전된 것이라고 보여진다. 하지만 한편으로는 재원마련과 운영을 둘러싼 사회 세력의 투쟁이 벌어지고 있는데, 은행연합회 등은 금융기관 주도로 재원을 운영하고자 하고 시민단체는 사회적 용도로 활용하기를 선호하기 때문이다. 다른 한편의 측면에서 보면 시민단체의 활발한 대안제시는 이러한 논의에서 민주노동당이나 민주노총이 금융배제자를 노동운동의 한 축으로 포함시키기 위해 어떠한 전략을 취해야 하는가에 대해 질문을 던지고 있기도 하다.

3. 해외 중소기업 금융정책 사례

지금까지 중소기업과 영세상공인의 금융제도의 문제점을 살펴보고 그 정책 대안도 소개하였다. 정부의 대안은 대체로 중소기업에 대해서는 신자유주의적 경쟁력 강화논리를 중심으로 재편성하고, 영세상공인에 대해서는 사회정책(분배정책)으로 분리하여 추진하고 있음을 알 수 있었다. 영세기업의 문제는 많은 부분 한국경제의 실패의 소산이라고 볼 수 있다. 즉 자영업은 경제위기와 구조조정의 결과 야기된 실업자들로부터 시작하였기 때문이다. 따라서 문제의 핵심은 중소기업의 활성화에 있다고 보여진다. 이 절에서는 해외의 사례를 검토함으로써 해외의 선진국들이 중소기업 금융에 특별한 중요성을 부여하고 있음을 보여주하고자 한

다. 25)

1) 미국의 중소기업 금융

미국의 중소기업 금융은 별도의 중소기업 전담 금융기관은 없다는 점이 특징이다. 하지만 이것이 미국의 중소기업금융이 취약하다는 것을 의미하지 않는다. 미국에서도 중소기업 금융의 시장실패는 일반적이어서 이에 대한 정부의 정책 노력이 많은데, 그 대표적인 것이 중소기업청(SBA)에서 수행하는 보증 제도다. 이러한 보증제도를 통해 소규모 커뮤니티 은행은 중소기업대출에 적극적으로 나설 수 있고, 그 결과 중소기업 대출이 활발한 편이다.

미국의 중소기업 대출 현황을 보면 중소기업전담은행은 없으나 소규모 커뮤니티 은행의 중소기업 대출 비중이 높기 때문에 중소기업 전담금융기관이라고 부를 수 있다. <표 10>의 미국 은행의 상업대출 규모를 표시한 것이다. 이 자료는 소비자 대출, 상공업 대출, 부동산 대출이라는 대출 구성 중 상공업 대출만 측정한 것으로, 대부분이 신용대출이며, 중소기업 대출이라고 볼 수 있다. 26)

<표 9> 미국의 중소기업 대출 현황

년도 규모	SCILRL				SCILRA			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
소형지역은행	10.3%	10.2%	10.2%	10.5%	6.5%	6.5%	6.4%	6.6%
중형지역은행	11.6%	11.0%	10.7%	10.4%	7.7%	7.3%	7.0%	7.0%
대형상업은행	7.4%	7.2%	7.2%	7.1%	4.8%	4.6%	4.5%	4.6%

출처: 2001-2004년 Call report 자료(정재호·박재필(2005), p. 2287 재인용)

이러한 중소기업 대출의 많은 부분은 중소기업청의 대출보증에 의한 SBA loan 이다. 중소기업청의 금융지원은 SBA 7 (a) 프로그램에 의한 신용보증으로서 우리나라의 보증제도와 유사하지만 보증판단을 민간에 위임했다는 점에서 간접보증의 성격이 크다. 대체로 우리나라

25) 이하의 해외 사례는 한국금융연구원 발행, 「국제금융이슈」, 『주간금융브리프』 (각 년도)에서 많은 부분 인용하였다.

26) 일반적으로 상공업 대출(Commercial and Industrial Loan) 외에 부동산담보대출(Loans secured by Real Estates) 중 비주택용 부동산담보 대출(Nonfarm and Nonresidential Real Estate Loans)을 포함하여 사업대출(Business Loans)이라 부르며, 그 규모는 32~40%가 된다(www.fdic.gov). 본 자료의 데이터는 따라서 사업대출 중 상공업대출만 측정한 것이다.

SCILRA: 중소기업에게 대출된 상업대출(Commercial and Industrial Loan)/총자산(Total Asset)

SCILRL: 중소기업에게 대출된 상업대출(Commercial and Industrial Loan)/총대출(Total Loan)

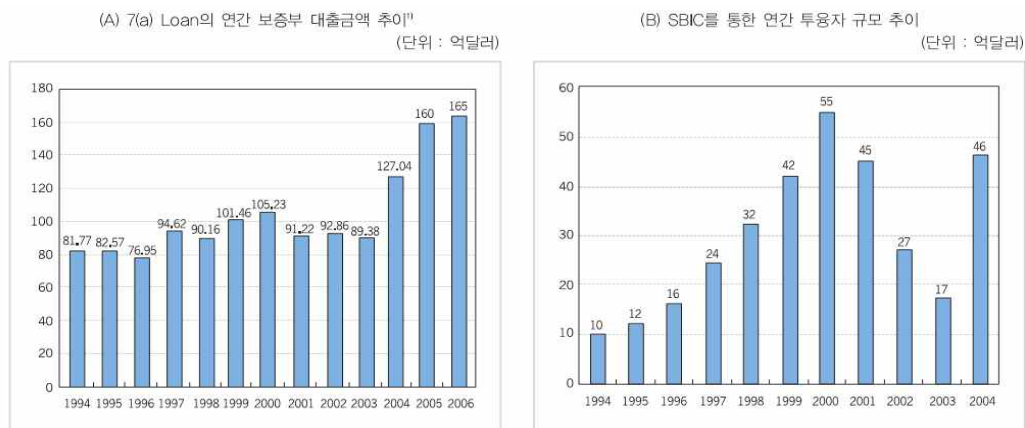
소형지역은행: 자산규모 1억 5천만 달러 이하

중형지역은행: 자산규모 1억 5천만 달러 이상에서 10억 달러 미만

대형상업은행: 자산 10억 달러 이상

의 경우 약 30억원까지 보증한도인 반면, 미국은 100만달러(10억원) 한도이며, 전액 보증이 아닌 85%만 보증한다. 또한 보증판별을 민간위임하여 은행이 스스로 보증여부를 판단하도록 하고 있다. 물론 무조건 은행이 보증을 확인할 수 있는 것은 아니다. 과거의 보증금액 사용 실적으로 우수한 판별 능력을 보이면 preferred lenders (특혜금융기관), certified lenders(공인금융기관) 등으로 자격이 부여되고, 이 은행들은 보증여부를 스스로 판단한다. 그 전체 규모는 2004년 500억 달러인 것으로 알려지고 있다.

<그림 3> 구미주요국의 중소기업정책금융제도: 미국편,



주 : 1) 1994~2001, 2002~2006년간의 수치는 서로 다른 자료를 인용하였으며, 2005년 이후는 예측치임.

자료 : 1) FRB, "Report to the Congress on the Availability of Credit to Small Business," 2002.

2) SBA, 각 회계년도 의회예산 보고서

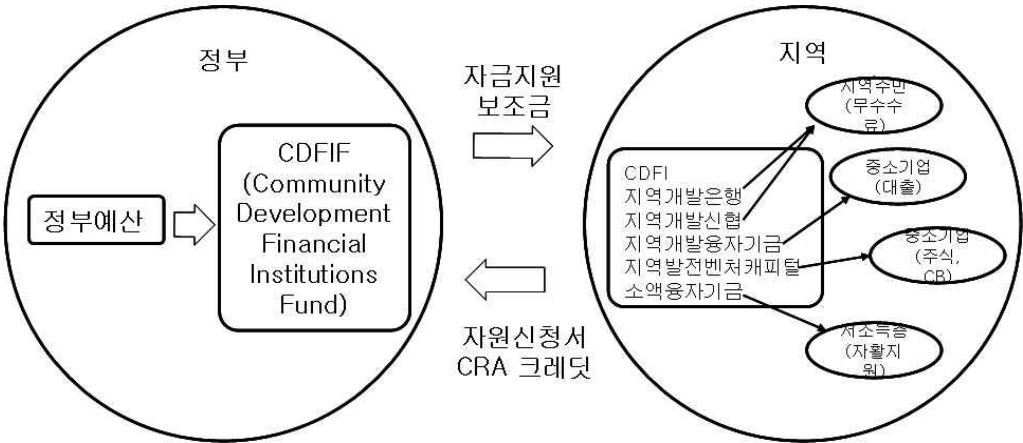
출처 : 「국제금융이슈」, 『주간금융브리프』, p.24

보증금액의 규모 등을 볼 때, 미국의 보증제도는 소기업을 위한 소득정책의 역할이 크다고 볼 수 있다. 반면 우리나라의 경우 중소기업 경쟁력 강화를 위한 산업정책의 역할이 크다고도 볼 수 있다. 미국의 중소기업 금융정책은 중소기업정보증대출이 주류이지만, 최근 주목받는 것으로는 보다 강력한 개입정책으로 간주될 수 있는 지역금융육성정책이다.

그 첫째가 지역재투자법(CRA: Community Reinvestment Act)이다. 이는 지역과 중소기업 대출을 연계시켜 금융기관의 이익을 지역으로 재 환류하려는 노력이다. 1977년 도입 후 12년간 관심을 끌지 못하다가, 클린턴 행정부 시절 대규모 저축대부조합 부도 사태를 계기로 1990년에 강화하였다. 그 특징으로는 낙후지역과 저소득층을 위한 금융관련 법률로서 CRA가 규제와 인센티브를 동시에 가지고 있다는 점을 들 수 있다. 각 금융기관의 CRA 실적은 평가 후 인허가에 인센티브 부여함으로써 유인책을 가지고 있다. 즉 시중은행은 정기적으로 CRA 준수사항을 평가 받아, 최우수, 양호, 개선필요, 실질적 이행미비 등 4단계로 분류된다. 이 평가가 좋지 않으면 인수합병, 신규지점 개설허가과정에서 불이익을 받고, 공표됨으로써

신뢰도 하락의 문제가 발생한다. 시중은행이 행하는 CRA 투자는 CDFIs의 자금조성에 큰 역할을 하는데, 약 15%를 차지하고 있다(박종현, 2005).

<그림 4> 미국의 지역개발 금융기관



두 번째 요소는 정부가 지역개발펀드(CDFIF)의 구성에 적극적 역할을 한다는 점이다. 이렇게 조성된 기금은 지역개발금융기관들에 지원되고, 정부의 지원을 받은 지역개발금융기관(은행,신협,용자기금,벤처 등)은 주식조달, 부채조달, 경영컨설팅 등 민간금융기관으로서 적극적인 역할을 수행함으로써 관·민 협동체제를 구축하고 있다. 또한 중소기업투자육성회사(Small Business Investment Companies: SBIC)는 공적금융을 활용한 벤처캐피탈로서 직접금융을 수행하고 2001년 48억 달러의 투자 실적을 올렸다.

2) 일본의 중소기업 정책금융제도

일본의 경우 민간금융기관들의 중소기업 대출은 장기불황의 여파로 감소 추이를 보이지만, 다른 나라와 비교하여 여전히 높다. 즉 일본의 도시은행들의 중소기업대출 비중은 60.3%에 달한다. 일본은 민간금융기관의 중소기업 대출을 강제하기 위해, 일본판 지역채투자법(CRA)인 ‘금융평가법’을 통해 중소기업 대출 기여도 등 ‘원활한 자금 수급’과 보증 관행 개선과 같은 ‘이용자 편의’라는 관점에서 금융기관을 평가해 그 결과를 의무적으로 공개하도록 하고 있다. 또한 일본 금융청은 ‘지역 금융’, ‘중소기업 금융’과 관련된 다양한 ‘액션(실행) 프로그램’을 만들었다. ‘관계형 금융기능 강화 액션 프로그램’(2003~2004년)과 ‘지역밀착형 금융기능 강화 액션 프로그램’(2005~2006년)은 담보나 보증 없이도 중소기업이나 영세 사업자들이 채무상태만 건전하면 대출을 쉽게 받을 수 있는 여러 모형들이 제시됐고, 은행들은 그 실적을

6개월마다 자사 홈페이지에 공개하도록 했다.

이러한 중소기업 대출을 촉진하기 위해 일본정부는 52개의 지역별 보증협회와 이를 보완하는 정부기관인 일본중소기업금융공사(JASME: Japan Finance Corporation for Small and Medium Enterprise)를 중심으로 대출, 보증, 증권화 지원 등을 수행하고 있다. JSAME를 포함한 3개의 중소기업지원 정책금융기관은 전체 중소기업 대출의 10.9%를 차지(2003)하고 있는 등 중요한 비중을 차지한다.

<표 10> 일본의 중소기업금융공사

기관명	일본중소기업금융공사 (JASME: Japan Finance Corporation for Small and Medium Enterprise)
성격	특수법인 (근거법: 중소기업금융공고법)
설립일	1958.7.1
감독기관	대장성 및 통산성
자본금	28,068억 엔 (1999.7)
출연현황	전액 정부출자
조직	19부, 3실, 2개 센터 (직원: 937명)
주요사항	- 보험한도 : 2억엔 (협동조합: 4억엔) - 보험료율: 0.31~0.57% - 보험 책임: 70~80% - 취급방법: 신용보증협회의 보증채무 인수(재보험)

JASME는 보증 외에도 직접 대출도 수행한다. JASME의 대출실적은 흥미로운 사실을 보여준다. 대출은 설비자금 등을 지원하는 일반대출과 정부시책에 따른 특별대출로 나뉘는데 2003년의 경우 경영·금융환경 변화 및 재해에 대응하는 특별대출이 총 대출 중 86.1%를 차지할 정도로 높다. 이 중에서도 일시적으로 자금유통이 어려운 기업을 지원하는 세이프티 넷 대출의 비중이 가장 높아, JASME가 중소기업의 구조조정에 매우 적극적인 지원을 하고 있음을 알 수 있다.

3) 독일의 신용보증은행과 저축은행

독일의 중소기업정책은 시장경제의 유지를 위해서는 국가가 개입해야 한다는 사회시장적 경제사고를 바탕으로 하고 있다는 특징이 있다. 그리하여 창업지원 중심이면서, 보조금 정책이 중요한 역할을 하고 있다. 특히 중소기업육성을 통한 고용창출에 강조를 두고 있다. 크게 부흥금융공사(Kreditanstalt für Wiederaufbau: KfW)의 간접대출, 연방 및 주정부의 보증은

우선, 보증은행은 은행법에 상응하는 신용제도법에 근거하여 수공업회의소, 공업, 상업, 서비스업, 자영업자 연맹 등이 출자하여 만든 유한책임회사들로서 16개 주에 각 1개씩 있으며, 부흥금융공사(KfW)는 연방 80%, 주정부 20% 출자의 중소기업 위한 정책금융 은행인데, 이 은행은 독일 10대 은행에 속할 정도로 대규모 은행이다. 이는 또한 직접대출기관이 아니라, 상업은행을 통한 간접대출기관에 속하며 실제의 대출에서는 자체적 조직을 가지고 있지 않되 상업금융기관의 지점망을 활용한다.

The diagram illustrates the financial system structure with the following components and relationships:

- Entities (Columns from left to right):**
 - 중소기업 (Small and Medium Enterprises):** The primary recipients of funds.
 - 메인뱅크 (Main Bank):** Provides direct and indirect loans to SMEs.
 - 보증은행 (Guarantee Bank):** Provides guarantees to the Main Bank.
 - K f W (Korea Finance & Welfare):** A central financial entity.
 - 주립투자은행 (State Investment Bank):** Provides market clearing and capital raising.
 - 연방정부 (Federal Government):** Provides capital and guarantees.
 - 자본시장 (Capital Market):** Provides capital and market clearing.
 - 주정부 (State Government):** Provides capital and market clearing.
- Flows (Arrows):**
 - 대출 (Loan):** From Main Bank to SMEs.
 - 보증 (Guarantee):** From Guarantee Bank to Main Bank.
 - 간접대출 (Indirect Loan):** From Main Bank to SMEs.
 - 재보증 (Re-guarantee):** From Federal Government to Guarantee Bank.
 - 출자 (Capital Contribution):** From Federal Government, Capital Market, and State Government to K f W.
 - 시장조달 (Market Clearing):** From K f W to State Investment Bank.
 - ERP (Enterprise Resource Planning):** A central system connected to K f W and State Investment Bank.
 - 시장조달 (증권발행) (Market Clearing (Certificate Issuance)):** From State Investment Bank to State Government.
 - 대출(직접, 간접) (Loan (Direct, Indirect)):** From State Investment Bank to SMEs.
 - 금융지원(대출 등) (Financial Support (Loan, etc.)):** From State Investment Bank to SMEs.

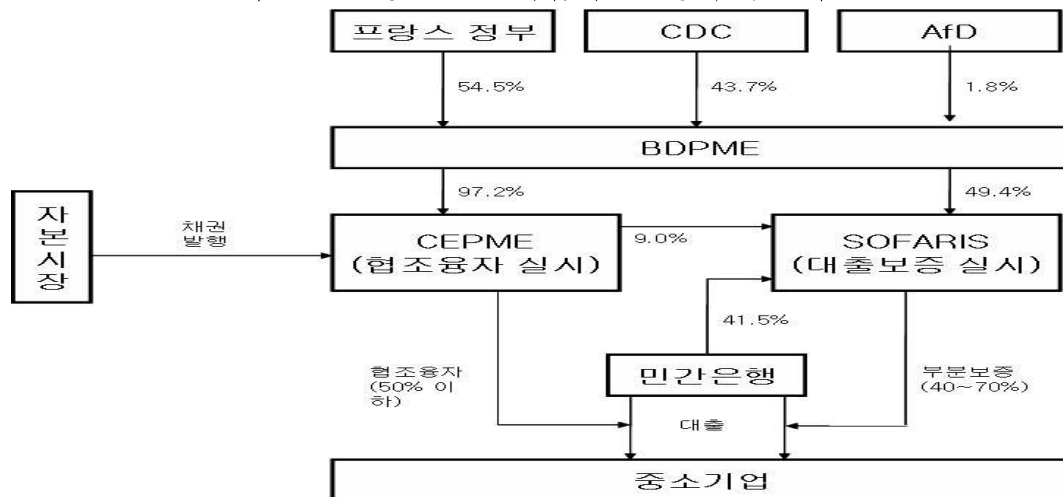
27) 저축은행은 공공저축은행과 자유저축은행으로 나뉘나, 그 역할은 동일하고 공법상의 법인인가 사법상의 법인인가의 차이만 있다.

그리고 독일은행들은 기업에 안정적인 장기자금을 공급한다. 오랜 거래관계로 인해 기업에 대한 정보생산능력, 기업 내부 정보의 획득 등이 관계금융을 유지, 강화시켰다. 마지막으로 독일은 전통적으로 공공은행들의 경제기여도가 높았기 때문에,²⁸⁾ 민간상업은행이 공공은행들과 경쟁관계를 유지하다 보니 공공은행들이 행하는 장기위주의 대출에 동참하였던 것으로 보인다(정남기, 2005).

4) 프랑스의 중소기업 정책금융제도

프랑스의 중소기업 금융정책은 직접대출과 보증제도의 유기적 통합을 특징으로 한다. 정부 소유의 중소기업개발은행(BDPME: Banque du Developpement des Petite et Moyennes Entreprise)이 자체 중소기업설비금융(CEPME: 협조융자), 중소기업대출보증회사(SOFARIS: 보증)를 자회사로 두고 대출과 보증을 동시에 실시한다. 보증액 상한은 150만 유로이다. 보증 실적이 1990년대 후반부터 급격히 늘고 있는데 이는 1994년에 실시한 보증대상 확대 제도(벤처기업 중심에서 종업원 10인 이하의 영세사업장으로 확대)에 기인한 것으로 평가된다. 2003년 기준으로 보증부 대출액은 46억 유로에 달하고, 보증액은 19.9억 유로다. 여기에 BDPME의 동년 대출액 13.4억 유로를 합치면 프랑스 은행의 중소기업 전체 대출(160억~200억 유로) 중 16~20%를 차지한다. 특히하게도 CEPME은 중소기업대출의 공적인 목적과 수익성을 다 함께 추구하여 흑자기조를 유지하고 있다.

<그림 6> 프랑스 중소기업개발은행의 구조와 기능



28) 독일은행시스템의 경우 공공은행, 조합은행, 민간상업은행의 3개 축으로 구성되며, 공공은행이 2002년 말 현재 은행총자산의 36%를, 민간상업은행과 조합은행은 28.4%에 불과하여 공공은행이 독일 경제에 미치는 영향을 알 수 있다.

또한 프랑스의 특징적인 중소기업 관련한 금융제도로는, 중소기업 금융의 재원을 동원하기 위해 특별저축구좌를 운영하고 있다는 점이다. 중소기업용비과세예금계좌(CODEVI)로 불리는 이 구좌는 은행은 동 구좌에 든 예금을 중소기업대출로만 이용해야 한다는 조건 하에서 비과세 혜택을 준다. 이 제도는 매우 성공적이어서 프랑스 전체 예금 잔액의 12%를 점유(456억 유로/전체 3,772억 유로) 하고 있다.

4. 양극화 극복과 지역균형발전을 위한 사회통합적 금융정책

중소기업 및 영세자영업자 금융을 활성화 하기 위해서는 시장에 지배되지 않고 시장을 유도(활용)하는 정책 대안이 필요하다. 그러나 정부의 중소기업금융정책은 한편에서는 금융배제자에 대한 사회정책으로서, 다른 한편에서는 신자유주의적 경쟁력 강화의 산업정책으로 이분화되어 가고 있다. 오히려 양 정책에서 시장을 규제하고 활용하는 정책 대안을 개발 운용할 필요가 있다. 그러한 정책의 목표는 지역균형발전 및 양극화 극복을 통한 고진로 전략을 촉진하는 것이다. 이하에서는 지역균형발전, 중소기업 금융, 영세자영업 금융정책으로 나누어 대안을 제시해보고자 한다.

1) 지역균형 발전정책

(1) 고용전략과 금융정책의 통합을 위한 지역재투자법의 실시

지역개발 정책에서 중요한 초점은 고용전략과 금융정책을 통합함으로써 고용전략이 일방적인 재정지원에 의존하는 것에 탈피하여 지역의 경제적 순환 속에서 선순환하도록 만드는 것이다. 이를 위해서는 지역개발금융시스템을 중소기업·영세중소상공인의 금융정책으로 활용할 필요가 있다. 여기서는 지속가능성이 중요한데, 지속가능성을 보장하기 위해서는 효율성과 공공성이 동시에적으로 결합되어야 한다. 즉 정부 제약(재정 제약), 민간 참여를 결합할 필요가 있을 것이다. 그러한 좋은 사례로는 미국의 지역재투자법을 벤치마킹할 수 있다. 미국의 경우는 주간 영업 규제와 지역재투자법을 통해 대규모 금융기관의 이득이 지역으로 재환류하도록 규제하고 있으며, 기대수익을 안정화를 위해 낙후지역의 경우에는 금융지원을 보증하거나 직접 참여한다.

(2) 관계금융의 확대

CRA 등을 통한 지역자금순환을 강제하기 위해서는 credit scoring(신용평가) 위주로 대출

심사하는 관행을 지양해야 한다. 이러한 대출심사 제도는 결과적으로 정보의 비대칭성 문제를 극복할 수 없어 취약계층과 미발전 지역에 대한 신용공급을 축소하게 된다. 따라서 관계 금융(relationship banking)적 기법이 발달해야 하는데, 이러한 기법을 발전시킬 수 있는 유인을 제공해야 할 것이다. 그러한 사례로는 지역대출 평가를 통해 우수 금융기관에 대한 합병 주도권, 지점개설권, 저축은행의 상업은행 전환 등 인센티브를 적극적으로 부여하는 방안을 고려할 필요가 있다.

2) 중소기업 금융정책

(1) 보증제도의 공적 목적과 효율성의 유기적 결합

보증제도의 개선에는 효율화와 동시에 공공성의 확보가 필수적으로 요구된다. 이른바 시장친화적 보증제도는 보증제도가 원래 가진 목적(시장실패로 인한 중소기업 대출의 불충분을 해소한다)을 달성할 수 없게 될 것이다. 따라서 이를 유기적으로 결합하기 위해서는 시장친화적 보증제도 보다는 프랑스의 경우와 같이 기술평가센터를 전국적으로 네트워크화하여, 대출/보증업무를 통합하는 방안을 강구해 볼 필요가 있다. 또한 현재 나타나고 있는 높은 대위변제율의 원인 파악과 대안 마련이 필요할 것이며, 기보·신보의 직접보증에서 간접보증을 활용하는 방안도 필요하다. 직접보증에서는 보증의 실패에 대한 평가와 성공에 대한 유인이 많지 않으나, 간접보증을 동시에 사용하면 인력의 효율적 이용 뿐 아니라 상업은행의 신용평가 능력과 관계은행전략도 동시에 발전할 수 있으며 유인설계 또한 가능할 것이다.

(2) 중소기업 전담금융기관 제도의 부활

우리나라는 중소기업은행이 원래 중소기업 전담은행이지만 중소기업 전담은행으로서의 역할보다는 일반 상업은행의 역할을 더 수행하고 있어 현재는 전담은행이 없는 형편이다. 다만 존재하는 것은 중앙은행에서 부여하고 있는 중소기업의무대출제도로서 일반 상업은행은 총대출의 45%, 외국계은행은 35%, 지방은행은 60%라는 하한 규정이 있을 뿐인데 유명무실한 제도가 되어가고 있다. 유럽의 경우 중소기업전담금융기관을 통해 금융기관의 대출이 중소기업 중심으로 이루어지고 있음을 벤치마킹하여 중소기업 전담은행을 부활시키며, 중소기업 대출 의무 규제를 강화하고, 관계금융활성화를 통한 지역금융기관의 신용대출능력 확보하여야 할 것이다.

(3) 중소기업-영세사업자 지원금융의 재원 마련

중소기업-영세사업자 지원을 위해서는 재원 마련 방안이 구축되어야 한다. 현재 논의되고 있는 것은 휴면금융을 이용한 재원 마련과 복권기금을 이용한 재원 마련이 있으나, 프랑스의 CODEVI와 같은 특별한 비과세 예금상품을 통한 중소기업금융의 자금원 확보도 좋은 정책 대안이 될 수 있다. 또한 독일의 저축은행과 같이 지역의 자금수요의 충족을 목적으로 하는 지방중소금융조직을 활성화할 필요가 있다.

3) 금융소의 대책

(1) 마이크로크레디트를 통한 영세사업자 무담보신용대출사업의 활성화

영세자영업자를 위한 금융정책은 금융소의 정책으로 추진되고 있지만, 이 또한 단순한 사회정책으로 간주되어서는 활성화되기 어려울 것이다. 기존의 시민단체 중심으로 진행 중인 마이크로크레디트 사업을 지원하여 영세사업자를 위한 무담보대출을 활성화해야 하며, 대출금 규모(5,000만원 한도)의 비현실성을 극복할 필요가 있다. 또한 대출 뿐 아니라 CRA를 이용한 사회적 기업 등에 대한 투자 활성화 전략을 수립할 필요도 있다.

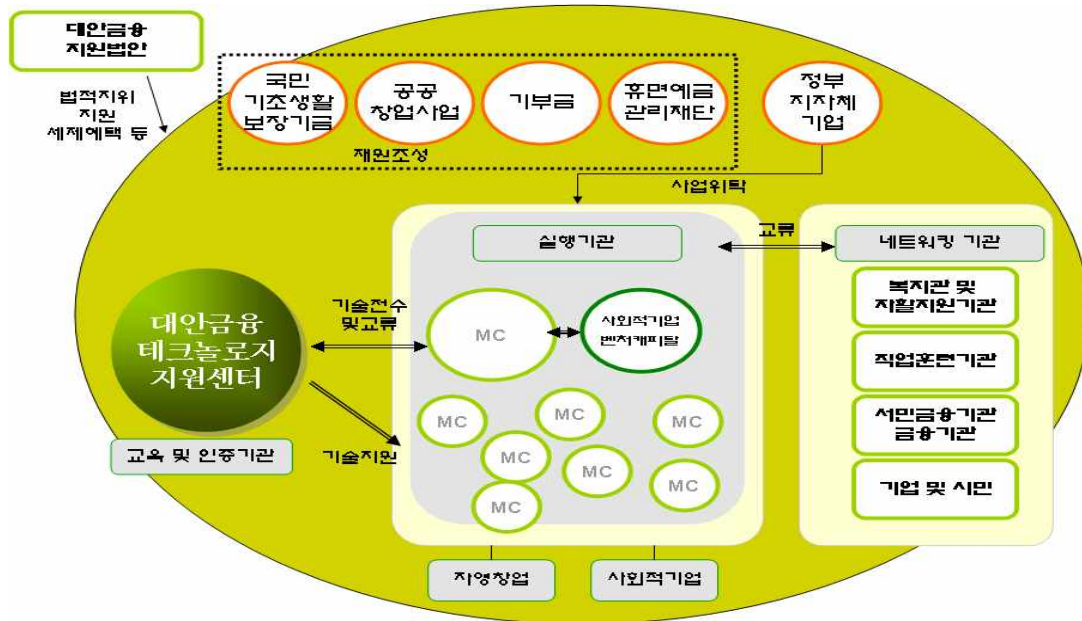
(2) 사회 양극화 극복 재원

재원 면에서는 비교적 다양하고, 적극적인 논의가 많이 이루어져 있는 것으로 보인다. 현재 논의되고 있는 휴면예금 외에도 대기업의 사회적 책임투자와 사회적 책임투자펀드 조성을 통한 양극화 극복 재원 마련도 고려할 중요한 요소일 것이다.

(3) 은행이 저소득층에 대한 금융서비스를 확대하는 정책 추진

마지막으로 주요 금융기관인 은행의 저소득층에 대한 금융서비스를 확대해야 한다. 물론 이미 이윤극대화로 재구축된 은행산업이 저소득층에 대한 지원을 강화하는 것은 자율적으로는 불가능할 것이다. 따라서 저소득층 금융서비스를 확대하도록 감독 규제와 함께 평가 및 포상 인센티브를 부여할 필요가 있다. 은행 뿐 아니라 지역금융기관의 저소득층 지원을 활성화하기 위해서는 현재와 같이 행자부와 금감원으로 이원화된 감독체계를 일원화할 필요가 있으며 장기적으로는 은행 조직과 같은 수준의 감독기능을 갖추어야 할 것이다. 그리하여 지역개발 금융기관(새마을금고, 신용협동조합)을 재정비함으로써 규제 및 감독을 전문화할 필요가 있다. <그림 7>는 금융소외정책의 체계를 정리한 것이다.

<그림 7> 금융소의 극복을 위한 통합적 금융정책 (이종수, 2006 참조)



4) 고진로 전략을 위한 중소기업 금융정책

지역개발, 중소기업금융, 대안금융 정책 등은 궁극적으로 고진로 사회통합 정책의 촉진에 기여해야 한다. 이러한 측면에서 볼 때 세 영역 중에서 핵심적인 키를 쥐고 있는 영역은 바로 중소기업 금융이라 할 수 있다. 우리나라 중소기업의 미발달은 고용흡수력의 약화로 귀결되고, 이는 결국 지역경제의 쇠퇴와 금융배제자를 양산하게 될 것이기 때문이다. 그런데 현재의 중소기업 금융정책은 벤처기업 지원정책을 제외하고는 모두 시장중심적 정책으로 재편되고 있어, 중소기업의 활성화에 기여하는 것이 아니라 역행할 우려가 있다. 신용평가에 기반한 금융제도는 불가피하게 기존의 승자에게만 신용을 집중하는 효과를 가지게 되고 중소기업 금융에 존재하는 시장실패를 더욱 악화시킬 것이다. 따라서 관계금융이 발달되어야 하며, 대형 상업은행, 지역금융기관, 대안금융기관 모두 중소기업 중심의 고진로 정책을 추구하는데 필요한 자금을 충분히 공급할 수 있는 금융적 기반으로 기능하도록 유도하여야 할 것이다. 고진로 정책이 성공하면 높은 고용촉진 효과가 있는 중소기업이 활성화됨으로써 자연히 영세자영업자에 대한 금융지원의 사회적 부담도 줄게 된다. 이를 위해서는 정부의 금융정책에서 중소기업 금융정책을 중심에 두어야 한다.

<참고문헌>

- 강종구·정형권(2006), 「중소기업정책금융지원효과분석」, 한국은행
국가균형발전위원회(2003), 『국가균형발전의 비전과 과제』
금융소외연구회 (naver.com)
김석진(2006). 「지역혁신과 지역금융의 과제」, 대은경제리뷰
김종민·신상복·유원범(2003), “중소기업 정책자금의 현황과 개선방안”, 『전산회계연구』, 제2권 1호, pp.27~58.
김현욱(2005), 중소기업 정책금융 지원효과에 관한 연구, KDI 2005경제학공동학술대회발표문
김효명(2004), 「지역금융 활성화 방안에 관한 연구」, 『중소기업연구』, 제26권, 제3호, 2004년 9월
박종현(2005), 「미국의 낙후지역 금융소외와 클린턴 행정부의 정책대응; 지역개발금융기관을 중심으로」, 『국제지역연구』, 한국외국어대학교 외국학종합연구센터, 제9권 제2호 통권 33호
삼성경제연구소(2007), 최근 자영업 취업구조의 특징과 시사점, SERI 경제포커스 148
서근우(2003), 「중소기업 금융의 현황과 과제」, 한국금융연구원
송홍선(2007), 「지역균형발전과 지역금융시스템」, 『한반도경제론』, 창비
윤준호, KAMCO 이용한 서민금융활용안 (금융연구소, 금융노조, 한국노총)
이기영(2006), 「국내중소기업 신용보증제도의 평가 및 개편방향」, 『재정논집』, 제20집, 제2호
이종수(2006), 「대안금융발전방향」,
정남기(2005), 『유럽금융기관의 대출행태와 중소기업의 자금조달행태 및 시사점 - 독일을 중심으로』, 중소기업연구원
정재호·박재필(2005), 미국의 중소기업을 위한 지역금융연구, 『산업경제연구』 제18권 제5호,
조복현(200*), 「서민에 대한 금융배제 증대 실태와 대응책」
중소기업청(2006), 「2006년도 중소기업에 관한 연차보고서」, 중소기업청
중소기업특별위원회(2005), 『중소기업지원대책(종합)』,
www.cdfi.org
FRB(2001), Survey of the performance and profitability of CRA-related lending, [http](http://www.frb.org)

[p://www.dederaresere.gov](http://www.dederaresere.gov)

Holyoke, T.T. (2001), Community Organization and Community Reinvestment Act Lending in Washington, D.C., Federal Reserve Bank of Chicago, 340-362

Keyword : CRA, 금융소외, Microcredit, CDFI, 보증제도, 중소기업금융

제4장 영세중소기업 노동시장 정책

노광표(한국노동사회연구소 부소장)

1. 문제제기

외환위기 이후 자본의 구조조정과 유연화 전략의 결과, 비정규직 노동자가 확대되면서 노동운동을 둘러싼 노동시장 및 노사관계가 급격하게 변화하고 있다. 이른바 사회적 양극화(polarization) 현상이 노동시장 및 노사관계에서도 구조화되고 있다. 전체 취업자 10명 중 8명이 중소영세기업에서 일하고 있으며, 전체 노동자의 절반 이상이 비정규직인 우리나라 노동시장 상황은 중소기업 노동문제와 비정규직노동자 문제가 분리되지 않은 ‘동전의 양면’임을 잘 보여주고 있다.

경제적 양극화 현상이 비정규직의 확산(및 남용), 영세중소기업 노동자의 빈곤화의 결과임에도, 이를 해결하기 위한 정부 정책은 구두선(口頭禪)에 그치고 있다. 말로는 ‘양극화 해소’와 ‘대·중소기업 상생협력’을 주창하나 영세중소기업 노동자와 비정규직의 차별 완화를 위한 법제도 개선은 뒷걸음치고 있으며 하도급 거래에 의한 대기업의 중소기업 수탈구조는 변화하지 않은 채 ‘승자독식’의 시장주의만 확산되고 있다.

한편 계급적 연대성을 구현하고 영세중소기업·비정규노동자의 권리 보장에 나서야 할 노동조직의 상황도 녹록치 않다. 대기업 정규직 중심으로 조직되어 있는 노동운동은 이에 대한 적절한 정책 수단을 강구하지 못하고 있다. ‘대·중소기업’, ‘정규직-비정규직’ 간 격차 해소와 계급연대를 강화하기 위해 산별노조를 건설하였으나 낮은 조직율과 조직대표성으로 인해 효과적인 규율체계를 확보하고 있지 못한 상황이다.

결론적으로 ‘대·중소기업’, ‘정규직-비정규직’ 간 격차 확대는 노동시장의 분단성과 계층성을 강화하게 되며, 경제적으로는 내수기반의 약화로 인한 경제의 대외의존성 심화, 사회적 갈등 고조와 사회통합성의 위기를 초래하고 있다. 노동운동에 요구되는 계급적·사회적 연대를 실현하기 위해서도 저임금과 열악한 노동조건에서 일하고 있는 영세중소기업 노동자를 위한 실효성 있는 정책 대안이 마련되어야 할 것이다.

이 글은 노동조합운동의 입장에서 영세중소기업의 노동시장 및 노사관계의 개선방안을 모색하는 것을 목표로 작성되었다. 글의 순서는 다음과 같다. 첫째, 영세중소기업 노동자의 고용규모, 노동조건, 노사관계의 성격과 특징을 정리한다. 둘째, 양극화 해소를 위한 참여정부의 중소기업정책을 노동문제를 중심으로 비판적으로 평가한다. 셋째, 대안 모색을 위해 다른 국가의 중소기업 노동정책 중 독일의 직업훈련정책, 스웨덴의 연대임금정책, 영국의 근로자 학습대표 양성지원제도 등을 소개한다. 마지막으로 노동조합운동의 영세중소기업 노동대책으

로 연대임금정책, 최저임금의 현실화, 4인이하 사업장 근로기준법 확대 적용, 비정규직 법안 재개정, 민주적 거버넌스에 기초한 지역별·산업별 교육훈련 시스템 마련 등을 제시한다.

2. 영세중소기업 노동시장 구조와 특징

1) 노동시장의 일반적 특성

(1) 대기업 일자리의 축소와 중소영세노동자의 확대

외환위기 이후 노동시장의 가장 큰 변화는 대기업의 일자리 감소와 중소기업 일자리의 증가로 요약할 수 있다. 먼저 종업원 규모별 사업체 수의 변화를 보면, 1995년 10인 이하 사업체는 2,587,687개에서 2005년 2,977,760개로 15% 증가하였고, 동 기간 동안 10인 이상 50인 이하 사업체는 153,980개에서 193,499개로 26%, 50인 이상 100인 이하 사업체는 17,375개에서 21,737개로 25%, 100인 이상 299인 이하 사업체는 8,952개에서 9,441개로 5% 증가하였다. 반면 300인 이상 499인 이하 사업체는 1,500개에서 1,247개로 17%, 500인 이상 사업체는 1,574개에서 1,125개로 27% 감소하는 추세를 보여주고 있다(<표1> 참조).

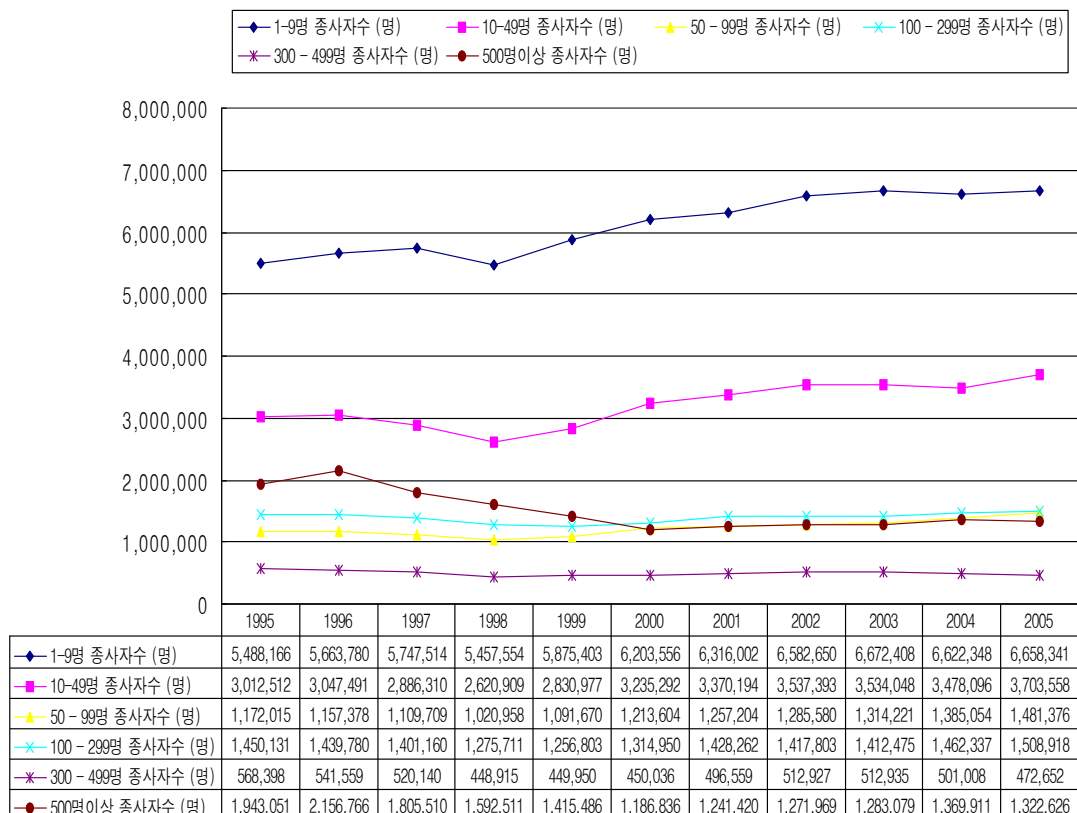
<표 1> 종업원 규모별 사업체 수의 변화 추이 (1995-2005)

	계	1-4	5-9	10-19	20-49	50-99	100-299	300-499	500-999	1000이상
1995	2,771,068	2,377,175	210,512	94,085	59,895	17,375	8,952	1,500	1,015	559
1996	2,807,802	2,400,242	222,765	96,336	59,434	17,091	8,864	1,426	1,026	618
1997	2,853,673	2,461,751	217,736	89,623	56,739	16,367	8,603	1,375	933	546
1998	2,785,659	2,438,466	188,802	82,269	50,766	15,048	7,821	1,181	825	481
1999	2,927,330	2,538,389	217,784	90,692	54,151	16,157	7,767	1,182	808	400
2000	3,013,417	2,570,762	246,124	107,399	60,858	17,935	8,143	1,185	700	311
2001	3,046,554	2,576,681	264,706	112,664	62,668	18,502	8,859	1,324	809	341
2002	3,131,963	2,635,372	281,309	119,272	65,799	18,926	8,811	1,365	739	370
2003	3,187,916	2,680,171	293,350	117,426	66,213	19,378	8,909	1,355	755	359
2004	3,189,890	2,694,469	282,485	115,707	65,115	20,406	9,154	1,339	847	368
2005	3,204,809	2,678,656	299,104	124,705	68,794	21,737	9,441	1,247	775	350

자료: 사업체기초통계조사, 국가통계포털(www.kosis.kr)

지난 10년 동안 중소기업체 수의 증가와 대기업사업체 수의 감소는 고용 규모에도 그대로 반영된다. 300인 이상인 사업체에서 일하는 사람은 1995년 251만 명에서 2005년 179만 명으로 72만 명 감소했으나, 50인 미만 영세사업체에서 일하는 사람은 850만 명에서 1,036만 명으로 186만 명(18%p) 증가했다. 50인 미만 영세업체에서 일하는 사람이 10명 중 7명인데 비해, 500인 이상 대기업에 종사하는 사람은 10명 중 1명에 불과하다(<그림 1> 참조).

<그림 1> 종업원 규모별 종사자 수의 이 (1995-2005)



제조업의 사업체 규모별 고용비중을 살펴보면 <표 2>와 같다. 먼저 제조업 전체 종사자 수는 1995년 3,708,876명에서 2005년 3,450,893명으로 약 25만 8천명이 감소하였다. 외환위기 (1997~2006년)동안 제조업부문의 GDP 생산비중이 26.3%에서 27.8%로 증가된 반면, 고용비중은 오히려 21.4%에서 18.0%로 줄어들었다. 종업원 규모별 비중을 보면, 50인 이하 영세중소업체 비중은 1995년 46.2%에서 2005년 54.2%로 약 8% 증가했고, 300인 이상~499인 이하 기업 비중은 4.9%에서 3.9%로, 500인 이상 대기업 비중은 23.9%에서 16.1%로 약 7.8% 감소했다. 중소기업체의 고용 증가는 외환위기 이후 추진된 대기업의 하청 및 외주화의 결과이다.

<표 2> 제조업의 종업원 규모별 종업원 수 (1995-2005)

	계	1-4	5-9	10-19	20-49	50-99	100-299	300-499	500-999	1000 이상
1995	3,709	471 (12.7)	291 (7.8)	373 (10.0)	578 (15.6)	394 (10.6)	535 (14.4)	180 (4.9)	245 (6.6)	641 (17.3)
1996	3,749	472 (12.6)	296 (7.9)	365 (9.7)	571 (15.2)	382 (10.2)	520 (13.9)	190 (5.1)	252 (6.7)	700 (18.7)
1997	3,312	450 (13.6)	296 (8.9)	321 (9.7)	504 (15.2)	338 (10.2)	460 (13.9)	169 (5.1)	224 (6.8)	548 (16.5)
1998	2,987	420 (14.1)	244 (8.2)	295 (9.9)	461 (15.4)	312 (10.4)	423 (14.2)	145 (4.9)	185 (6.2)	501 (16.8)
1999	3,170	430 (13.6)	285 (9.0)	341 (10.8)	513 (16.2)	351 (11.1)	437 (13.8)	167 (5.3)	177 (5.6)	473 (14.9)
2000	3,333	455 (13.7)	309 (9.3)	377 (11.3)	556 (16.7)	370 (11.1)	472 (14.2)	161 (4.8)	161 (4.8)	472 (14.2)
2001	3,416	472 (13.8)	344 (10.1)	410 (12.0)	577 (16.9)	392 (11.5)	512 (15.0)	162 (4.7)	185 (5.4)	362 (10.6)
2002	3,393	473 (14.0)	355 (10.5)	417 (12.3)	593 (17.5)	381 (11.2)	475 (14.0)	158 (4.7)	162 (4.8)	379 (11.2)
2003	3,411	404 (11.8)	426 (12.5)	410 (12.0)	598 (17.5)	382 (11.2)	485 (14.2)	167 (4.9)	143 (4.2)	396 (11.6)
2004	3,417	419 (12.3)	401 (11.7)	406 (11.9)	587 (17.2)	379 (11.1)	486 (14.2)	152 (4.4)	169 (4.9)	417 (12.2)
2005	3,451	446 (13.0)	386 (11.2)	428 (12.4)	610 (17.7)	405 (11.7)	485 (14.1)	136 (3.9)	141 (4.1)	413 (12.0)

자료: 사업체기초통계조사, 국가통계포털(www.kosis.kr)

(2) 비정규직노동자의 확대

대기업사업체의 일자리 감소와 중소기업장 고용 증가라는 변화와 함께 외환위기 이후 노동시장 변화의 또 다른 특징은 비정규직노동자의 확대이다. 2007년 3월 현재 노동자 1,573만 명 가운데 정규직은 695만 명(44.2%)이고, 비정규직은 879만 명(55.8%)이다. 비정규직노동자의 규모는 연도별 증감에도 불구하고 55~56% 안팎에서 구조화되고 있다(김유선, 2007).

<표 3> 사업체 규모 및 고용형태별 종업원 현황 (2006년 8월 현재)

	수(천명)			비율(%)		
	정규직	비정규직	노동자	정규직	비정규직	노동자
1-4인	390	2,694	3,084	2.5	17.5	20.1
5-9인	766	1,809	2,575	5.0	11.8	16.8
10-29인	1,445	1,823	3,268	9.4	11.9	21.3
30-99인	1,795	1,230	3,025	11.7	8.0	19.7
100-299인	1,045	516	1,561	6.8	3.4	10.2
300인 이상	1,466	374	1,840	9.5	2.4	12.

전 규모	6,907	8,446	15,353	45.0	55.0	100.0
------	-------	-------	--------	------	------	-------

자료: 김유선(2007)

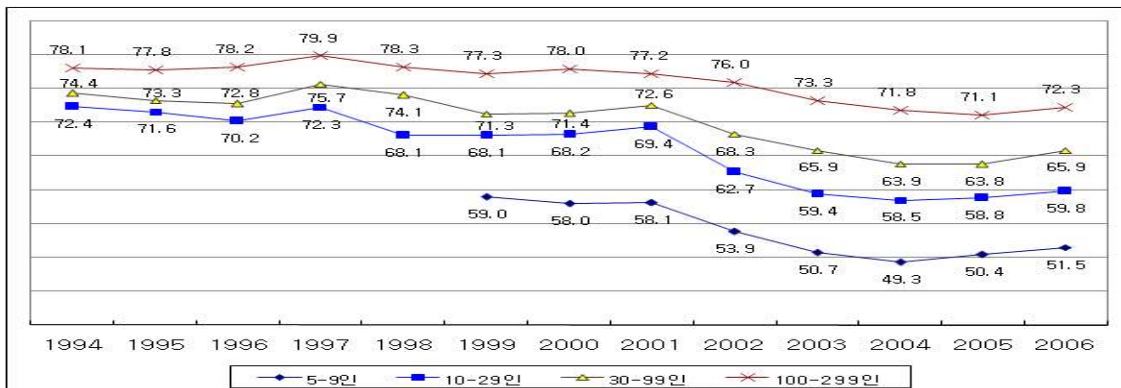
비정규직 규모의 고착화와 함께 주목할 것은 비정규직노동자의 압도적 다수가 임금 및 노동조건이 열위의 조건에 있는 영세중소사업체에서 일하고 있다는 점이다. 통계청 ‘경제활동인구조사부가조사’에서 사업체 규모 및 고용형태별 노동자 분포를 살펴보면, 300인 이상 사업체 정규직은 147만 명(9.5%)이고, 100인 미만 중소영세업체에서 일하는 노동자와 비정규직을 합하면 1,284만 명(83.7%)으로 대다수를 점하고 있다(<표3> 참조).

결론적으로 외환위기 이후 한국의 노동시장은 전체 노동자의 절반 이상이 비정규직인 ‘중소영세업체 비정규직 중심의 노동시장’으로 구조화되었음을 확인 할 수 있다. 양질의 (제조업) 대기업 일자리가 줄어들고, (비정규직-중소사업장의) ‘나쁜 일자리(bad jobs)’가 크게 늘어나는 고용구조의 변동은 우리 사회의 양극화를 초래하는 핵심 요인이라 할 것이다(이병훈, 2007).

2) 중소기업체의 노동상황 : 낮은 임금과 열악한 노동조건

중소기업에서 일자리가 증가하는 긍정적인 현상에도 불구하고 왜 사회적 논란은 제기되는가? 그것은 중소기업장의 대다수 일자리가 낮은 임금과 열악한 노동조건에 놓여 있기 때문이다. 임금의 경우, 1995~2006년의 기간 동안에 500인 이상 규모의 대기업(=100)과 비교하여 100~299인 기업은 77.8에서 72.3으로, 30~99인 기업은 73.3에서 65.9로, 10~29인 기업은 71.6에서 59.8로, 그리고 5~9인 규모의 영세사업장(1999~2006년)에서는 59.0에서 51.5로 전반적으로 그 격차가 확대되었다. 임금격차의 폭은 사업장 규모가 작을수록 더욱 커지는 것을 확인할 수 있다.

<그림 2> 사업체 규모별 임금격차 추이 (월 임금총액 기준, 500인 이상=100)



자료: 한국노동연구원(2007)

대-중소기업간 임금 격차를 제조업을 기준으로 살펴보면 <표 4>와 같다. 대-중소기업 간 종사자 1인 급여를 기준으로 대-중소기업 간 임금격차는 2005년 현재 52%로 1980년대 80.25 이래 지속적으로 그 격차가 확대되고 있다.

<표 4> 대·중소기업 임금 격차 비교 (종사자 1인당 연간급여, 단위: 천원, %)

	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
제 조 업	1,723 (24.8)	2,972 (7.3)	6,484 (18.8)	12,820 (13.1)	17,426 (12.0)	18,678 (7.2)	20,352 (9.0)	21,764 (6.9)	23,440 (7.7)	24,815 (5.9)
중소기업	1,553 (23.1)	2,592 (7.1)	5,422 (19.0)	10,930 (12.6)	14,419 (10.5)	15,632 (8.4)	17,194 (10.0)	18,290 (6.4)	19,331 (5.7)	20,375 (5.4)
대 기 업	1,911 (27.0)	3,457 (8.1)	8,197 (19.4)	17,009 (13.7)	25,984 (16.5)	28,203 (8.5)	30,877 (9.5)	33,352 (8.0)	36,250 (8.7)	39,047 (7.7)
대기업과격차 (대기업=100.0)	80.2	75.0	66.1	64.3	55.5	55.4	55.7	54.8	53.3	52.2

주 : 연간급여는 봉급, 임금, 상여금, 각종 수당 등이 포함된 세액공제 이전의 급여액으로 퇴직금과 복리후생비는 제외

자료 : 통계청, 『광업·제조업통계조사보고서』

<표 5>는 사업체규모와 고용형태를 교차 비교한 것인데, 기업 규모(대기업과 중소기업)간 임금 격차뿐 아니라 기업규모별 정규직과 비정규직의 격차가 확대되고 있다. 300인 이상 기업 정규직의 임금을 100으로 기준 삼을 경우 사업체의 고용규모가 작을수록, 그리고 비정규직 고용형태일수록 상대적으로 낮은 임금을 지급받고 있다. 300인 이상 정규직(278만원)과 5인 미만 정규직(165만원)을 비교하면 59.4%이며, 300인 이상 비정규직(189만원)과 5인 미만 비정규직(94만원)을 비교하면 49.7%이다. 또한 5인 미만 사업체 비정규직 임금은 94만 원으로, 300인 이상 사업체 정규직 임금(278만원)의 33.8%에 머물고 있다.

<표 5> 사업체규모 및 고용형태별 월임금총액 (2006년 8월 현재)

	금액(만원)			격차(300인 이상 정규직=100)		
	정규직	비정규직	피용자	정규직	비정규직	피용자
1-4인	165	94	103	59.4	33.6	36.9
5-9인	186	110	132	66.7	39.5	47.6
10-29인	208	122	160	74.8	43.8	57.5
30-99인	227	130	188	81.6	46.9	67.5
100-299인	229	147	202	82.4	52.9	72.6
300인 이상	278	189	260	100.0	67.9	93.5
전 규모	226	116	166	81.3	41.7	59.5

자료: 김유선(2007)

대기업 정규직과 중소기업 비정규직간의 고용구조 양극화 추세는 복지 및 교육훈련에 대한 지출 규모에서도 확인된다. 정규직은 국민연금, 건강보험, 고용보험 등 사회보험 가입률과 퇴직금 등 법정복지 적용률이 각각 98.1%, 98.4%, 82.9%, 98.0%로 사업체 규모에 큰 영향이 없으나, 비정규직은 국민연금, 건강보험, 고용보험 등 사회보험 가입률과 퇴직금 등 법정복지 적용률이 각각 33.6%, 34.5%, 31.5%, 19.1%로 낮을 뿐만 아니라, 사업체 규모에 따라 크게 달라지고 있다. 이는 비정규직 대부분이 사회보험 적용대상에서 제외되기 쉬운 임시근로에서 비롯되는 것이다.

<표 6> 사업체규모 및 고용형태별 사회보험 가입율(단위: %)

	국민연금			건강보험			고용보험			퇴직금		
	정규 직	비정 규직	피용 자	정규 직	비정 규직	피용 자	정규 직	비정 규직	피용 자	정규 직	비정 규직	피용 자
1-4인	82.6	12.1	21.0	82.3	12.4	21.2	75.6	10.6	18.8	85.9	4.6	14.9
5-9인	96.2	26.6	47.3	95.7	27.2	47.6	89.2	24.8	43.9	95.4	10.9	36.0
10-29인	98.9	40.1	66.1	99.4	42.0	67.4	85.9	38.0	59.2	98.3	22.4	55.9
30-99인	99.4	54.4	81.1	99.9	55.9	82.0	77.3	51.4	66.7	99.2	35.3	73.2
100-299인	99.7	66.5	88.8	99.9	67.2	89.1	85.4	64.0	78.3	99.6	46.1	81.9
300인 이상	99.9	76.2	95.1	100	77.0	95.4	83.5	71.7	81.1	99.5	56.7	90.8
계	98.1	33.6	62.6	98.4	34.5	63.2	82.9	31.5	54.6	98.0	19.1	54.6

자료: 김유선(2006)

<표 7>는 기업규모별 노동자 1인당 비법정 사내복지와 교육훈련 비용을 비교한 것이다. 1000인 이상의 기업을 기준으로 할 경우 사업체 규모에 따라 현격한 차이를 보이고 있을 뿐 아니라 1998~2005년의 기간에 그 격차가 더 확대되는 것을 확인할 수 있다(이병훈, 2007)

<표 7> 노동자1인당 사내복지와 교육훈련 비용 추이(단위: 천원, %)

기업 규모	1998년				2005년			
	사내복지		교육훈련		사내복지		교육훈련	
	금액	상대비율	금액	상대비율	금액	상대비율	금액	상대비율
10 ~ 29인	-	-	-	-	135	48.6	4	5.9
30 ~ 99인	80.7	50.8	5	13.8	141	50.8	8	12.0
100 ~ 299인	87.4	55.0	6.2	17.1	132	47.3	10	14.3
300 ~ 499인	106.1	66.7	12.8	35.4	155	55.6	25	35.7
500 ~ 999인	108.6	68.3	15.8	43.6	159	57.0	28	40.4
1000인 이상	159.0	100.0	36.2	100.0	278	100.0	69	100.0

자료: 한국노동연구원(2007)

사업체 규모별 월간 노동시간은 <표 8>과 같다. 2006년을 기준으로 500인 이상 기업은 185.4 시간이며, 300인 미만 중소기업은 204.0 시간이다. 1999년부터 7년간 월간 노동시간은 16.9시간 감소했지만, 기업 규모별 편차가 존재한다. 중소기업 전체적으로는 월간 노동시간은 13.3시간이 줄어들었다. 소기업들의 노동시간은 대기업 수준으로 줄어들고 있으나 30~99명 규모의 중기업의 노동시간은 2006년 현재 월간 노동시간이 210.4시간으로 가장 길다.

<표 8> 사업체 규모별 월간 노동시간(제조업)

	제조업	중소규모(5 ~ 299인)					대규모(300인 이상)		
		전체	5~9	10~29	30~99	100~299	전체	300~499	500인이상
1999	216.0	217.3	200.6	212.7	220.5	226.3	213.5	222.6	211.6
2000	213.1	214.4	199.6	211.0	216.1	222.4	210.2	214.5	209.2
2001	208.7	210.9	198.0	208.1	213.5	217.4	203.5	205.9	203.0
2002	206.4	208.5	198.2	203.1	210.6	217.3	201.5	211.6	199.2
2003	205.9	206.3	197.6	200.8	209.1	213.4	204.8	213.1	202.7
2004	205.0	207.0	197.3	202.6	209.6	214.3	199.8	212.8	196.3
2005	202.7	206.8	193.3	201.6	212.8	212.3	191.7	203.7	188.4
2006	199.1	204.0	192.8	200.6	210.4	205.5	187.1	194.6	185.4

주 : 1999년 이후 전산업 및 중소기업 전체는 종사자수 5인이상 기준임.

자료: 노동부, 『매월 노동통계조사보고서』에서 재편·가공.

<표 9>는 사업체 규모별 산업재해율을 비교한 것이다. 2005년 기준, 재해율은 0.77이지만 300~499인 사업장은 0.31, 1,000인 이상은 0.40으로 평균보다 낮지만 5~9인, 10~29인의 영세사업장 재해율은 1.0을 넘고 있다. 05년 한해 산업재해로 인한 전체 사망자 2,493명 중 100인 이하 사업장의 사망자 수는 1,618명으로 전체의 64.9%를 차지하고 있다.

<표 9> 산업재해 규모별 비교

	총계	5인미만	5~9	10~29	30~49	50~99	100~299	300~499	500~999	1000이상
사업장수 (백개)	11301	8027	1572	1174	219	160	113	19	11	59
근로자수 (천명)	11,059	1,418	1,009	1,852	824	1,104	1,842	718	761	1,523
재해자수	85,411	21,604	12,377	19,232	6,529	6,753	8,146	2,227	2,423	6,120
재해율(%)	0.77	1.52	1.23	1.04	0.79	0.61	0.44	0.31	0.32	0.40
분포(%)	100.00	25.29	14.49	22.52	7.64	7.91	9.54	2.61	2.84	7.17

자료 : 2005년 산업재해 분석(산업안전공단, 2006)

2006년 말 현재 사내근로복지기금 현황은 <표 10> 및 <표 11>와 같다. '06년 말 현재 기금 수는 1,089개, 총기금액은 6조7천5백억에 이르고 있다. 사업체 규모별로 보면 1,000인 이상 사업체의 경우 설립률이 69.3%에 이르는 반면 사업체 규모가 작아질수록 설립률이 급격히 낮아져서 299인 이하 사업체의 경우 설립률은 0.3%에 불과하며, 300~499인 규모에서도 설립률은 27.6%로 낮다. 이러한 사내복지기금의 설치 증가 추세는 주로 대기업, 공공부문에 의한 것일 뿐 300인 이하의 중소기업과는 큰 관계가 없다²⁹⁾.

29) 정부는 사내근로복지기금을 활성화하기 위해서 1993년도부터 사내근로복지기금에 출연한 기업에 대해서는 순이익의 50% 범위 내에서 법인세의 손비로 인정하고 있다. 이에 따른 세제혜택의 규모는 2002년 현재 1,242.7억원으로 추정되며 1993년도부터 이루어진 세제혜택의 총 규모는 1조 3천억여원에 달한다. 적용대상 근로자가 대기업에 국한된다는 점을 감안하면 형평성 논란이 발생할 수밖에 없다. 반면, 정부가 중소기업근로자 및 저소득 근로자를 위해 근로자복지진흥기금에 출연한 액수는 1995년~2001년간 1,320억원에 불과하다(조성재외 2004).

<표 10> 2006년 사내근로복지기금 운영 현황

	총계	100~299	300~499	500~999	1000이상
기금수(a, %)	1,089(100.0)	598(54.5)	130(11.8)	162(14.8)	208(18.9)
업체수(b, 개)	207,385	205,493	588	588	300
설립액(a/b, %)	0.5	0.3	27.6	27.6	69.3
기금액(c, 억원)	67,506	9,620	9,420	9,420	45,720
기금평균액(c/a)	61.5	16.1	58.1	58.1	219.8

주: 전체업체수는 10인 이상 임.

자료 : 노동백서(2007), 노동부

<표 11> 연도별 기금조성 현황 (단위 : 억원)

구 분	1992	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
기금 총액	4,325	21,770	23,740	28,965	34,284	38,794	41,724	46,501	52,508	62,880	67,506
증 감	-	2,756	1,970	5,225	5,319	4,510	2,930	4,777	6,007	10,372	4,626
평균기금액	14.8	29.6	31.4	36.6	39.8	43.2	45.6	47.8	52.7	60.8	61.5
증 감	-	2.4	1.8	5.2	3.2	3.4	2.4	2.2	4.9	8.1	0.7

이상과 같은 기업 규모간 노동자의 임금, 복리후생, 근로조건 차이는 중소기업 노동자의 높은 이직율 및 직장이동율로 나타나고 있다. <표 12>에서 보는 것처럼, 중소기업의 이직율은 생산직 14.8%, 사무직 8.8%, 연구개발직 7.0%의 순으로 높다. 고졸 이직율이 16.2%로 대졸 이직율 8.4%보다 2배 가량 높다.

<표 12> 중소기업의 입직율과 이직율

전체		입직율	이직율	초과율
		13.8	13.2	0.6
직종별	생산직	14.8	14.8	0.0
	사무직	10.9	8.8	2.1
	연구개발직	10.4	7.0	3.4
학력	고졸	15.5	16.2	-0.7
	대졸	12.0	8.4	3.6

주 : 입직율= 입사자수/전체근로자, 이직율=이직자수/전체근로자, 초과율=입직율-이직율

자료: 중소기업협동중앙회, (2005)

<표 13>은 사업체 규모별 채용율과 퇴직 및 해고율을 보여주고 있다. 기업 규모가 클수록 퇴직 및 해고율이 낮고 신규채용율도 낮게 나타나고 있다. 이는 소기업일수록 노동이동이 많기 때문에 신규 채용도 빈번하게 이루어지고 있음을 보여주는 것이다.

<표 13> 사업체 규모별 노동이동

	신규 채용율	퇴직 및 해고율
5-9인	2.67	2.47
10-29인	2.64	2.45
30-99인	2.69	2.26
100-299인	2.10	1.84
300-499인	1.60	1.45
500인 이상	1.02	0.89

자료: 노동부, 매월노동통계조사(2005)

또한 열악한 노동조건과 임금, 복지의 격차는 영세중소기업 노동자의 상대적 박탈감을 심화시키고 있다. 최근 노동쟁의 양상을 보면, 대기업 노사관계의 상대적 안정화와 중소영세(비정규)사업장 노사관계의 격화 등 노사관계의 양극화로 나타나고 있다. <표 14>는 사업체 규모별 노동쟁의 현황이다. 300인 미만의 중소기업의 노동쟁의 건 수가 '04년 337건(73%), '05년 199건 (69%), '06년 71건(51.4%) 가 발생하고 있다. 특히, 장기투쟁사업장의 경우는 대부분 간접고용 및 사내하청 영세중소사업장에 집중되고 있다.

<표 14> 사업체 규모별 노동쟁의 현황 (단위: 건)

구 분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
계	85	78	129	198	250	235	322	320	462	287	138
50인 미만	1	6	6	9	36	41	54	38	91	40	18
50~99인	12	13	21	35	36	42	51	56	96	53	23
100~299인	25	26	35	55	58	66	110	124	150	106	30
300~499인	11	7	15	21	28	21	37	25	28	20	12
500~999인	12	11	19	17	37	31	27	36	41	30	15
1,000인 이상	24	15	33	61	55	34	43	41	56	38	40

3. 정부의 중소기업 노동정책 평가

정부의 중소기업 노동(인력)대책의 기본 방향은 “중소기업의 인력수급 여건을 개선하고 인력구조를 고도화한다.”는 것으로 요약된다. 정부는 “중소기업이 대기업에 비하여 월등한 고용기회 창출 능력을 갖고 있어, '97~'04년간 대기업은 122만명의 인력이 감소되었으나 중소기업은 216만명의 고용을 창출하였다.”는 점을 감안하여 향후 2008년까지 3만개의 혁신형 중소기업을 육성하여 약 45만명의 고용증대 효과를 예상하고 있다. 이러한 정부의 대책은 중소기업 인력난의 원인과 노동시장 양극화에 대한 구조적 문제점을 인식하지 못하거나 외면한 정책으로 판단된다.

물론 정부는 2004년 1월 1일부터 시행된 “중소기업인력지원특별법”을 통해 중소기업 근로자에 대한 교육 및 지원 등을 주요 내용으로 하는 정책을 시행하고 있지만, 이는 노동자의 생존권을 보장하는 접근보다는 인력난을 해소하는 방향에서 추진되는 정책이다³⁰⁾.

종합적으로 볼 때 정부의 중소기업노동정책은 선언적으로는 “노동시장의 양극화문제를 해소하고 성장과 분배를 함께 달성하는 사회통합적 노동정책을 시행하고 이를 위해 취약계층을 핵심고객으로 설정하고 이들을 보호하기 위한 정책개발 및 전달체계 혁신노력을 경주한다.”고 말하고 있지만, 실제적으로는 이를 뒷받침할 수 있는 효율적인 대책을 강구하지 못하고 있다. 이는 06년 비정규직노동대책에서도 확인 할 수 있듯이 전체 노동자의 50% 이상을 넘고 있는 비정규직 규모의 축소보다는 “비정규직 근로자에 대한 불합리한 차별금지와 남용규제에 중점을 두되 고용의 유연성과 조화를 이루도록 하는 것(노동백서, 2006)”을 정책의 주요 방향으로 설정 것에서도 확인할 수 있다. 이렇듯 정부의 중소기업노동정책은 ‘중소기업의 경쟁력 강화’를 통한 중소기업 살리기를 통해 그 효과가 해당 기업의 노동자에게 돌아가는 방식으로 요약된다. 이 결과 중소기업 경쟁력 강화를 위한 수 많은 대책에도 불구하고 중소기업 종사자들이 체감할 수 있는 직접적인 대책은 그 규모가 적거나 있다고 하더라도 실효성이 떨어지고 있다.

최근 정부는 영세중소기업 노동자에 대한 직접적인 지원 방법으로 2009년부터 ‘근로장려세제(EITC)’와 비정규직노동자를 위한 ‘근로자능력개발카드제도’를 준비 또는 실시하고 있다. 먼저, ‘근로장려세제’는 근로 여부와 상관없이 소득을 지원하는 기존의 ‘국민기초생활보장제도’와 달리 일을 하는 저소득층에 현금을 주는 제도로 2010년까지는 약 31만 가구에 1500억

30) 정부의 주요 정책은 다음과 같다. 첫째, 중소기업에 대한 사회적 인식 제고이다. 이를 위하여 중소기업 바로 알리기 대국민 캠페인 전개와 청년층의 중소기업에 대한 편견 해소를 위해 청소년의 인격형성에 큰 역할을 하는 교사들에게 중소기업 체험기회를 제공하여 중소기업에 대한 올바른 교육을 유도하고 있으며, 대학생 등에게 중소기업 현장체험을 지원하여 중소기업에 대한 인식을 개선하고 있다. 둘째, 중소기업인력수급 원활화 지원이다. 이를 위해 외국 인력도입 확대 및 산업연수업체경쟁력제고추진, 산업기능요원제도, 청년층 등의 중소기업 취업을 촉진하고 있다. 셋째, 중소기업인적자원의 고급화 추진이다. 이를 위해 중소기업에 대한 교육훈련지원을 강화하고 있으며, 업종·지역단위별로 중소기업인력구조고도화사업을 실시하고 있다. 넷째, 중소기업의 인력유입 여건의 조성 등이다.

원의 예산을 투입할 계획이며 점차 적용 대상을 확대할 계획이다. 그러나 제도 도입의 장점에도 불구하고 그 신청자격이 제한적이며 소득 보전 금액이 적은 점, 그리고 기초생활보장제도의 수급자는 제외됨으로서 그 실제적 효과에는 의문이 제기되고 있다. ‘근로장려세제’의 신청 자격대상자는 “△18세 미만 자녀를 2인 이상 부양하고 △부부의 연간 총소득 합계액이 1700만 원 미만이어야 하며 △가구원 전원이 무주택자로 자동차 등을 포함한 재산이 1억 원 미만이어야 한다.”

근로자능력개발카드제도는 ‘고용보험에 가입한 비정규직근로자³¹⁾가 고용지원센터에 직업능력개발훈련을 수강할 수 있는 카드를 신청하여 교부받아 노동부의 인정을 받은 훈련과정을 수강하는 경우 훈련종료 후 훈련기관에 훈련비용이 지급되는 능력개발 지원제도’로 2007년 3월부터 시행 중이다. 이 제도도 정책 도입의 취지와는 달리 고용보험 사각지대에 있는 중소기업비정규직에게는 적용되지 않는 한계가 지적된다.

노동자 교육훈련 사업 중 특징적인 것은 06년부터 노동부가 추진하고 있는 ‘노사공동의 현장밀착형 훈련 프로그램’을 꼽을 수 있다. 노사공동의 직업훈련은 “노동시장의 주체인 지역·산업차원의 노사단체가 협력하여 비정규직 등의 훈련 장애요인을 해소하면서 이들에게 가장 적합한 훈련내용, 훈련강사, 훈련장소 등을 활용하여 추진하는 노사 공동의 교육훈련 프로그램’이다. 이 사업은 06년 시범운영을 통해 1,450명의 교육생을 배출하였고, 3개의 프로그램을 개발하였다. 그러나 이 사업 또한 한국노총의 지역본부와 경총의 지부들만이 참여하고 있으며 민주노총은 사업에 참여하지 않고 있다.

또한, 노동부는 유급휴가훈련제도를 실시하고 있는데, 동 제도는 “사업주가 고용보험 피보험자인 재직근로자를 대상으로 유급휴가를 주어 훈련을 실시하는 경우 훈련비와 임금을 지원하는 제도로 우선지원 대상기업 또는 상시근로자수 150인 미만인 기업은 7일 이상의 유급휴가를 주어 휴가기간 중 30시간 이상의 직업능력개발을 실시하고, 기타 기업은 1년 이상 재직자를 대상으로 30일 이상의 유급휴가를 주어 120시간 이상의 직업능력개발을 실시”하는 제도이다. 그러나 이 제도 또한 영세사업장 사용자 및 노동자의 호응도가 높지 않아 01년 277억원에서 04년 118억원, 06년 110억원으로 예산이 축소되었고, 해당 년도 예산을 다 소화하지 못하고 있다. 이밖에도 정부(노동부)는 저소득근로자를 위한 다양한 복지서비스제공을 하고 있다. 06년도에 저소득근로자 및 자녀를 대상으로 장학사업(총 8,437명에 121억원) 실시 및 저소득 근로자의 목돈 지출에 따른 가계부담 완화와 생활안정을 위해 총 5,110명에 338억원을 대부하였고, 임금채불근로자 4,187명에 185억원을 생계비로 지원하였다(노동백서, 2007).

한편 정부는 영세중소기업에서 빈발하는 산업재해를 축소하기 위해 산업재해 취약계층 안

31) 지원대상은 고용보험 피보험자인 근로자로서 다음 중 하나의 대상에 해당하는 경우 지원받을 수 있다. “근로계약기간이 1년 이하인 자, 근로기준법 제21조의 규정에 의한 단시간근로자, 파견근로자보호 등에 관한 법률에 의한 파견근로자, 일용근로자” 또한 지원내용은 1인당 연간 100만원까지 실 수강료를 지원받을 수 있지만, 지원총액은 5년간 300만원을 초과하지 못한다.

전보건관리 강화의 일환으로 “CLEAN 사업장 조성지원” 사업을 추진하고 있다. “CLEAN 사업”은 전체 산업재해의 약 70%를 점유하고 있는 50인 미만 사업장의 근본적인 산재예방을 위해 “위험요인(Danger), 유해환경(Dirtiness) 및 힘든 작업(Difficulties)이 존재하는 사업장에 안전·보건시설 및 공정개선을 통해 안전하고 건강한 일터로 조성”하기 위한 사업이다. 클린 사업은 2001년 10월부터 2006년 12월말까지 총 3,565억 원의 재정을 투입하여 50인 미만 제조업 사업장의 약 15%인 34,038개 사업장을 지원하였다. 그 결과 작업환경 불량업체, 재해다발 업종 등을 집중 지원함으로써 안전 분야의 양극화 해소에 일정 부분 기여한 것으로 평가받고 있다.

결론적으로 정부의 영세중소기업 노동대책은 취약계층에 대한 교육훈련 및 복지제공 등을 통해 영세중소기업이 차별받지 않는 환경을 조성하는 것으로 요약된다. 이런 점에서 일정 부분 과거보다 진일보 한 영역이 존재한다. 그럼에도 불구하고 영세중소기업 노동자의 임금 및 복지 격차 그리고 노동환경 개선을 위한 근본적인 대책은 마련하지 못한 채 몇몇 실험적인 제도만 간헐적으로 적용하는 수준이다. 이는 아직도 중소영세기업노동자의 근본적인 문제에 초점을 맞춘 것이라기보다는 ‘중소기업의 경쟁력 강화를 통한 노동문제 해결’이라는 과거 정책의 연장선에 머물러 있기 때문이다. 이에 따라 ‘말’은 무성하지만 ‘중소기업노동자’가 실감할 수 있는 효과적인 정책은 집행되지 않고 있다.

4. 해외사례

1) 독일 : 직업훈련을 통한 숙련향상과 산별노조의 노동 규제³²⁾

세계화로 대변되는 치열한 시장경쟁 상황 속에서 독일경제는 수출 최강국의 지위를 점하고 있다(OECD, 2005). 다른 나라와 비교해 볼 때 독일경제의 원동력은 지속적으로 성장하고 고용을 창출하는 중소기업(Kleine und mittlere Unternehmen : KMU)에서 찾을 수 있으며, 독일 중소제조업의 특징은 최상의 기술력, 고숙련 노동자, 수출성으로 집약될 수 있다³³⁾.

독일 중소기업 경쟁력은 ‘사회시장경제’의 틀 안에서 규제되는 노동기준과 직업훈련시스템에 의한 고숙련 노동력을 꼽을 수 있다. 이 두 가지 제도에 의해 산업내 전 사업장에 걸쳐

32) 이 부분은 임운택(2006)의 ‘독일 중소제조업의 경쟁력과 고용관계’를 참조하여 작성함.

33) 독일의 중소기업 기준은 2005년 1월부터 기업의 종업원 수, 매출액, 회계금액을 기준으로 한 유럽집행위원회 분류방식이 사용되고 있다. EU의 중소기업은 극소기업, 소기업, 중기업으로 분류되는데, 극소기업은 종업원 수 10인 이하 그리고 총매출 200만 유로 이하(혹은 회계금액 200만 유로 이하), 소기업은 종업원 수 50인 이하 그리고 총매출 1,000만 유로 이하(혹은 회계금액 1,000만 유로 이하), 중기업은 종업원 수 250인 이하 그리고 총매출 5,000만 유로 이하(혹은 회계금액 4,300만 유로 이하)이다.

임금격차는 완만하며, 반숙련노동자와 숙련노동자간, 생산노동자와 서비스노동자 간의 임금 격차도 크지 않다. 예컨대 최저임금을 받는 노동자는 상위 5% 노동자 소득의 약 65%를 받는다.

‘사회시장경제’의 틀 안에서 규율되는 독일경제는 노사 간의 협상과 공적·사적 영역간의 합의모델에 기초하여 문제를 해결하고 있는데, 다음과 같은 세 가지 요소가 중요하다. 첫째는 행위자들의 상이한 이해관계의 조정이며, 둘째는 임금에 기초한 시장경쟁의 폭을 제한하는 것이며, 셋째는 제한된 노동시장의 유연화이다. 독일 경제의 특징 중 하나는 노동자의 급여, 고용, 해고와 관련하여 중소기업을 포함해서 사용자에게 대한 규제가 강하다는 점이다. ‘노동제한(labour constraint)’은 임금, 노동조건, 높은 수준의 의무적인 혹은 국가에 의해 제공되는 사회보장급여, 해고의 제한 등 산업진반에 구속력을 지닌 합의를 포함한다.

먼저, 법적으로 구속력 있는 노사 간의 산별협약이다. 노동법은 한 산업 내의 모든 사용자에게 단체협상의 결과를 적용한다. 사용자들이 사용자단체가 소속된 한 산업 내의 노동자 50% 이상을 고용하고 있을 경우, 노사 간의 단체협약은 노동부에 의해서 산업 내의 전 사업장에 구속력이 있는 것으로 공시된다. 그 결과, 한 산업 내의 노동자 90% 이상이 단체협약의 적용을 받는다.

‘노동제한’의 또 다른 요소는 적은 임금 격차이다. 중소기업과 대기업 간의 임금 격차가 영국, 프랑스, 미국이 각각 20%, 25%, 30%나 되는 반면에 독일은 10~15% 정도이다. 이런 사실은 인건비에 기반을 둔 경쟁이 중소기업에 매우 제한적이라는 것을 의미한다. 동시에 중소기업(특히 수출 지향적 중소기업)에 있어서 경쟁은 인건비가 아닌 기업의 ‘생산성 채찍’(production whip)에서 확보됨을 의미한다. 그 결과, 생산성이 떨어지는 중소기업은 기업 혁신을 추진하거나 퇴출되든지 양자 선택의 기로에 서게 된다.

‘노동제한’의 두 번째 구성요소는 의무적 혹은 공공부조형태의 부가급부(fringe benefit)와 같은 높은 수준의 비임금비용(non-wage costs)이다. 기업의 의무적 실업급여와 연금은 상대적으로 관대하다. 독일의 소득수준 대비 사회보장비는 OECD 국가 중에서 최고 수준을 자랑한다.

단체협약모델이 개별 사업장의 차원을 넘어 결정되는 반면에, ‘노동제한’의 세 번째 요소인 작업장협의회(work council)는 사업장 내의 메커니즘이다. 작업장협의회는 광범위한 정보, 상담, 경영참여(co-determination)의 권리를 보장받으며, 이를 통해서 사용자와 신기술의 도입, 작업재배치, 고용과 해고, 연장근무 혹은 노동시간 단축에 대한 안전에 대해 협상 할 수 있다. 종업원 50명 이상의 모든 기업 내 노동자들은 작업장협의회를 구성할 수 있으며, 작업장의 규모에 따라 노동자의 일부는 작업장협의회회의의 전임자로 활동할 수 있다.

이상과 같은 요인들은 쉼 인건비와 노동유연성을 활용하는 다른 나라의 중소기업에 비해 독일의 중소기업에게는 압력으로 작용하고 있다. 동시에 이러한 강제요인은 기업수준의 혁신

을 촉진함으로써 높은 수준의 경쟁력을 확보하게 한 요인이었다.

독일 중소기업만의 독특한 장점은 숙련노동력을 양성하고, 유지하는 직업훈련시스템의 전통이다. 2005년 현재 독일의 실업률이 11%에 육박하고 있지만, 산업구조조정으로 인한 숙련 전문노동자의 실업률은 5% 이하일 정도로 노동시장에서 숙련노동자의 지위는 굳건하다. 이러한 상황은 전통적인 독일의 직업훈련시스템과 이 제도를 노사 간의 협력 관계로 적극 활용하는 데에 있다. 독일의 직업훈련시스템은 포괄적인 이론과 실무교육으로 이원화된 제도로 운영되고 있는데, 15~20세 사이의 청년 70%를 포괄하고 있다. 그 중 대다수(85%)는 9~10년 정도의 정규교육을 마친 후에 도제수업과정에 들어가며, 나머지 15%는 대학입학허가서를 획득할 수 있는 13년간의 정규교육을 받는다. 독일에서 도제수업의 최종 수료증은 개별 노동자의 경력 단계에 있어서 매우 중요하다. 직업훈련의 첫 단계에서는 공공직업훈련학교의 이론교육과 기업의 실무교육을 병행하는 3년 과정의 교육을 받는다. 그 이후, 자신의 경력을 지속적으로 개발하고 싶은 숙련노동자는 두 가지 선택을 할 수 있다. 하나는 최소 2년 이상의 실무경력을 쌓은 후에 일종의 관리자급인 마이스터(Meister)자격시험을 보거나 기술시험을 볼 수 있다. 다른 선택은 더 많은 학습을 위해 대학에 진학하는 것이다. 마이스터 경력은 이중 직업훈련시스템에 참여하는 능력 있는 젊은이들이 시간을 낭비하지 않고, 혹은 보다 높은 수준의 교육코스를 밟지 않고서도 관리자나 중간경영자의 위치로 이동할 수 있는 중요한 동기부여가 된다. 심지어 독일 법에서 마이스터 자격증은 전문적 사업을 경영하기 위한 필수 조건이기도 하다. 독일의 고숙련, 이들이 생산해 낸 제품과 서비스의 높은 명성은 이들 마이스터에 의해서 성취되고 있다.

모든 중소제조업체는 기업혁신 연구개발과 함께, 경쟁력의 주 원천으로 자사 내의 인적자원개발을 꼽고 있다. 현장에서의 OJT는 물론 노사협약에 기초하여 세계시장의 변화하는 환경과 기술에 적극적으로 대응하기 위한 전문기술 교육, 나아가서 품질 및 고객관리와 같은 광범위한 교육이 이루어지고 있다. 개별기업 차원에서의 직업훈련은 협력적 노사관계에 의해서 지지된다. 이는 숙련향상이 결국 개개인들의 고용안전과 직결된다는 인식이 노동자들에게도 광범위하게 확산되어 있음을 의미한다. 동시에 사측도 그러한 노동자의 노력에 부응하여 교육훈련비의 지원, 노동시간의 유연한 조정, 성과급 지급 등을 통해 지원을 아끼지 않는다. 또한 직업훈련은 개별기업 차원에서 머물지 않고 산별 차원에서도 적극적인 협력이 이루어지고 있는데, 특히 독일 금속노조의 노력은 적극적이다. 세계화 과정이 노동자들의 고용상황을 위협하자 독일 금속노조는 최근 단체협약에서 임금인상이나 노동시간단축보다는 고용안정과 직업훈련에 보다 많은 노력을 기울이고 있다.

최근 기업의 아웃소싱 및 사업장내 비정규 노동자들의 수가 점차 증가되어 감에 따라 비정규노동에 대한 직업훈련의 강화도 산업 정책적 차원에서 경영자측에 요구하고 있다. 이러한 요구는 고용이 불안정한 직업훈련생(대다수는 청년노동자)에게도 중요한데 단체협약에서

이들의 직업훈련과 고용을 연계시키는 노력을 기울이고 있다. 금속노조와 사용자단체 간의 단체협약은 기본적으로 광역협약(Flähentarifvertrag)이므로 모든 사업장에 적용되어야만 하나 재정적 혹은 경기순환적인 이유로 모든 중소기업체에 적용되기에는 한계가 있다. 그러나 독일 금속노조는 이에 대해 유연하게 대처하고 있다. 노동의 유연화, 직업교육이 결국 고용안정과 연계된다는 기본적인 핵심만 유지한다면 개별 중소기업체에서의 단체협약의 예외적 적용을 허용하고 있다.

2) 스웨덴의 연대임금정책

스웨덴의 연대임금제는 1951년 LO의 경제학자 렌과 마이드너에 의해 창안된 렌-마이드너 모델(Rehn-Meidner Model)에 기반한 것인데, 다음의 두 가지 중요한 기능을 포함하고 있다. 하나는 ‘동일노동 동일임금’에 의한 임금 균등화로 노동자간 임금격차의 축소를 도모하는 것이고, 다른 하나는 노동력의 부문간 이동을 촉진하는 적극적 노동시장정책을 통해 산업의 경쟁력을 향상시키는 것이다.

스웨덴 노동조합은 1951년부터 동일노동 동일임금에 입각한 연대임금정책을 채택하였다. ‘동일노동 동일임금’을 관철하기 위해서는 직무조사·분석이 필수적이지만 노사가 합의할 수 있는 직무조사·분석이 곤란하였기 때문에 중위임금으로의 임금균등화 정책을 추진하였다. 전체적인 임금안정화와 저임금집단의 문제 해결을 동시에 추진함으로써, 결과적으로 노동자 내부에서는 격차가 축소되었지만, 노사 간에는 노동소득분배율이 악화되는 문제가 발생하였다.

기업의 수익성에 관계없이 동일노동에 대해 동일임금을 지급하는 경우 생산성이 높은 부문의 고이윤을 보장³⁴⁾하는 반면, 생산성이 낮은 부문에는 초과 손실이 발생하여 시장에서 퇴출된다. 저성장 부문의 퇴출로 인해 발생한 실업자는 사회안전망으로 생계를 보장하고 적극적 노동시장 정책(active labor market policy)과 직업 훈련을 통해 숙련을 갖춘 노동자들을 다시 노동시장에 진입하도록 함으로써 저성장부문에서 고성장부문으로 노동력을 이동시킨다.

이와 같은 연대임금제가 스웨덴에서 효과적으로 시행될 수 있었던 밑바탕에는 중앙집중화된 노사 협상체제와 높은 수준의 복지로 중간계급의 동의를 획득할 수 있었던 사민당의 집권이 전제가 되었다.

34) 여기에서 제기되는 초과이윤 문제에 대한 해결책으로서의 ‘임노동자 기금(Wage Earners' Funds)’제도가 운영되었다. 1976년 메이드너(Meidner)를 중심으로 하는 위원회는 노동자계급으로의 소유권 이전과 자본 소유권의 공적통제 문제를 제기하는 ‘메이드너 플랜’이 포함된 보고서를 노총(LO) 총회에 제출했다. 메이드너가 밝힌 임노동자기금의 목표는 첫째 높은 이윤을 남긴 기업의 소유자는 더 이상 부유해져서는 안 되는 방식으로 연대임금 정책을 보완하고, 둘째 고도로 산업화된 경제에서 자기자본 조달의 부수물인 자본과 권력의 계속되는 집중에 대항하며, 셋째 소유권 참여를 통해 작업장에서 임노동자의 영향력을 강화하는 것이었다. ‘임노동자기금’ 제도는 1983년부터 1990년까지 한시적으로 시행되었는데, 1991년 보수연립정권의 등장으로 폐지되었다.

스웨덴은 1960-70년대 연대임금제와 적극적 노동시장정책의 결합을 통해 완전고용에 근접한 고용상태를 유지할 수 있었다. 연대임금제로 성별 연령별 임금격차가 현저하게 줄어들어 사회적 평등과 연대를 강화하는 동시에, 저부가가치업종의 한계 기업을 퇴출시켜 스웨덴 경제의 고부가가치화와 합리화가 촉진되었다.

그러나 연대임금제는 시간이 지남에 따라 몇 가지 부작용을 낳기 시작했는데, 그 대표적인 것이 임금유동(Wage Drift) 현상이다. 즉 기업수준에서 최종적으로 확정된 임금상승률이 중앙단체교섭이나 산업별 단체교섭에서 정한 상승률을 상회하는 것이다. 이는 수익성이 높은 대기업 노동자들의 불만을 누적시켰고, 고수익 업종의 고용흡수력이 약해짐에 따라 공공부문의 비대화도 나타나게 됐다. 결국 산업간·민간-공공부문간 누적적 임금상승 경쟁과 임금격차의 확대, 중앙교섭 해체, 물가상승 등으로 연대임금제의 기반이 와해되기 시작했다.

3) 영국 : 노조학습기금(Labor Learning Fund)

노조학습기금은 1998년 노동당정부가 노동조합의 매개와 작업장근로자의 자발적 참여를 통해 기술개발과 직업훈련을 활성화하기 위해 도입한 제도이다. 이 제도의 도입은 타경쟁국가에 비해 낙후된 영국의 교육과 직업훈련체제에 대한 비판에서 시작되었다. 영국 노동당정부는 1997년 총선승리 후 근로자직업능력교육의 현황을 검토하면서 어떤 부분의 교육이 우선적으로 강화되어야 할 것인지 찾아보았는데 정부 스스로 놀랄 정도로 영국 노동자들이 기초적 기능(basic skill)을 보유하지 못한다는 사실을 확인하였다.

이에 영국정부는 노동자들에게 광범위하게 퍼져있는 기초적 기능의 결핍 문제를 극복하고 세계화 속에서 요구되는 정보 및 지식기반경제를 마련하기 위해 기능개발 교육과 직업훈련을 강화하여야 한다는 것을 인식하게 되었다. 노동당정부는 작업장, 기업수준의 직업훈련을 촉진하는데 정부 주도가 아닌 근로자와 사용자의 협력을 강조하였으며 특히 근로자와 노동조합의 자발성을 키워나가는데 초점을 맞추었다. 이를 위해 ‘노조학습기금’의 도입이 구체화되었다.

영국의 노조학습기금은 노동당정부의 노사공동 이익에 대한 강조와 이를 위한 학습사회(learning society)의 건설이라는 정책목표의 일환으로 도입된 것으로 직업훈련의 기획과 실행에 있어 노동조합이 핵심파트너로 참여한다는 점이 특징이다. 물론 사용자들은 노조학습기금이 비록 노동조합 조직을 강화시킬 가능성을 높이고 또한 노동조합활동가의 훈련과 교육을 위한 시간에 임금을 보전하는 등 운영상 비용 상승을 우려하였으나 노동조합의 근로자훈련의 촉진을 통한 ‘생산성과 경쟁력의 강화’라는 문제를 외면하지는 못했다.

노조학습기금은 노동조합과 그 파트너인 사용자들이 넓은 의미의 학습을 촉진함으로써 기업의 경쟁력(competitiveness)과 근로자의 고용가능성(employability) 및 사회적 통합(social

inclusion)을 높이도록 지원하는데 사용된다(박덕제 2001). 학습기금은 기초적 기능의 함양만이 아니라 전문적 기능의 훈련에도 지원되는데 주된 사용처는 작업장내 학습실 마련, 노조학습위원훈련, 노동자들에게 도움 될 학습기회의 확대를 위한 과정 개설 사업 등이다. 학습기금의 운영은 철저하게 노동조합의 주도권을 인정하고 개별근로자의 기술과 직업능력개발을 위한 자발성이 존중되도록 하나 학습이 노사참여적 사업의 성격으로 추진되도록 한다. 따라서 대부분의 지원 사업은 사용자 지역단체, 유럽연합 등 다른 주체의 참여와 비용 출연을 전제로 하는 조건부지원(matching fund)이 많다.

구체적으로 운영 과정을 보면 노조학습기금은 크게 두 가지 용도로 사용된다. 첫째, 노동조합 학습위원 교육에 대한 지원이다. 영국노동조합회의(TUC)는 각 업종별, 산업별, 일반노동조합에서 작업장 기업수준의 노동조합활동가(Shop-Steward)나 적극적인 조합원 중에서 학습위원³⁵⁾으로 추천한 이를 교육하는데 정부는 이 교육비용 전체를 학습기금에서 보조한다. 노동조합 학습위원은 작업장 기업수준에서 조합원 여부를 막론하고 해당 작업장이나 기업의 노동자들을 개별적으로 만나 노동자들이 기술 또는 직업훈련에 대한 필요성을 인식하고 훈련에 나서도록 촉진하는 역할을 한다. 노동자들은 학습위원들의 자문을 통해 모든 영역의 교육 기술 혹은 직업훈련 중 필요한 부분을 파악하여 이들 학습이 실제로 시행될 수 있도록 학습위원에게 도움을 요청한다. 학습위원은 이러한 자문활동에서 비롯한 노동자들의 자발적 학습의욕이 실현될 수 있도록 학습기금이 보조될 수 있도록 노력한다. 이러한 학습위원의 활동으로 말미암아 학습기금은 ‘말하기, 쓰기, 수리이해’ 등 기초기능의 교육에서부터 직장 내 승진이나 전업을 위한 기술훈련을 거쳐 여가를 위한 컴퓨터 교육까지 모든 부분의 교육 훈련이 노동자에 의해 자발적으로 요구된다면 이를 지원하는 것이다.

둘째로 노동조합이 요청한 직업훈련프로젝트 실행비용의 일부가 학습기금에서 충원된다. 작업장 내 학습실이나 지역별산업별노동조합 프로그램이 이 경우에 해당한다. 노동조합 학습위원들은 노동자들이 훈련을 원한다는 사실을 확인하면 우선적으로 기업주를 만나 작업장 내 학습실을 만들 것을 협의하고 학습실에서 진행되는 훈련의 비용을 충원하기위해 정부에 학습기금을 지출해줄 것을 신청한다.³⁶⁾ 정부는 프로젝트별로 일정한도, 예를 들면 1998년의 경우 한 건당 6천5백5만원에 해당하는 5만5파운드 내에서 보조한다. 작업장내 학습실의 훈련은 해당기업이나 작업장의 고기능보유자에 의해 이루어지기도하고 외부훈련기관, 예를 들면 산업대학(University for Industry Ufi)의 전문가에 의해 진행되기도 한다. 이는 노동자의 요

35) 학습위원 90%가 이미 활동가로 노동조합 일을 하고 있는 사람들이다. 이 제도를 통해 기준활동가가 적극적으로 근로자의 직업훈련을 촉진하고 있음을 보여준다.

36) 교육훈련부가 노조학습기금의 지원을 담당하는데 학습기금은 1998년에 2백2만 파운드(약36억 원)의 예산으로 출발하였다. 첫째인 1998/1999년에는 21개 노조에서 진행하는 45개 프로젝트에 약180만 파운드(약32억 원)를 지원하였다. 2차년도인 1999/2000년에는 약2백40만 파운드(43억 원)로 사업을 집행하였다. 3차년도인 2000/2001년도에는 당초 3백3만 파운드의 예산이 책정되어 있었는데 이후 이사업에 대한 예산을 확대하기로 하여, 7백7만 파운드(126억 원)로 증액되었다. 지난 3년간(1998~2001) 총293개 프로젝트가 추진되었는데 여기에는 6개 노조와 3천개 이상의 사업장이 참여하였다.

구와 그 기업이나 작업장의 훈련능력을 고려하여 노사가 함께 결정한다.

노동조합은 노조학습기금과 학습위원의 활동을 매우 긍정적으로 평가하면서 이 제도를 교육 사업이나 조직 사업 등 여러 측면에서 활용될 수 있도록 노력하고 있다. 영국노동조합회의(TUC)의 설문조사에 따르면 이 제도와 활동이 학습기회를 증가시키고 학습을 위한 재정적 지원을 확대시켜 노동자와 조합원의 학습역량이 강화된 것으로 나타났다. 노동조합은 소속 조합원의 직업훈련에 대한 교육지원을 강화할 뿐만 아니라 노조학습기금과 학습위원활동을 통하여 평조합원이 노동조합 활동가로 양성되는 조직 강화의 이점도 누리고 있는 것으로 나타났다.

노조학습기금제도의 장점에도 불구하고 운영상의 몇 가지 문제점이 지적되고 있다. 먼저, 신생노조보다 기존노조가 재정적 지원을 받는데 유리한 지위에 있다는 문제점이다. 또한 노조학습기금이 갖고 있는 미비점은 이 제도가 중소기업사업장의 근로자가 갖고 있는 기술개발과 직업훈련에 대한 욕구를 충분히 충족하고 있지 못하다는 것이다. 즉 노조학습기금 신청, 재정지원 결정 그리고 학습위원의 교육이나 활동이 대규모 사업장 위주로 진행된다. 특히 노조학습기금이 개별 작업장단위의 훈련소 개설을 위해 지원되는데 이 훈련소가 중소기업에 자리 잡는 경우는 드물다. 이러한 형평의 문제에 대해 노동조합은 지역별로 중소기업을 묶어 교육프로그램을 개발하는 작업을 진행하는 등 개선책을 마련하고 있기는 하지만 학습기금의 실행에 있어서 대규모 사업장에 대한 선호도 문제는 여전히 남아있는 과제이다. 노동조합의 지역별교육 프로그램 개설은 단지 형평의 문제를 개선하는 것뿐만 아니라 주로 중소기업에 고용된 여성파트타임, 청소년, 이민근로자가 가지고 있는 기초직업능력을 향상시키는 것이 사활적인 과제로 제기되고 있다.

5. 정책대안

영세중소기업에 대한 노동대책의 출발점은 ‘낮은 임금과 열악한 노동조건’의 개선에 있다. 앞에서 보았듯이 한국의 고용 및 노동 상황은 정규직과 비정규직, 대기업과 중소기업 간 격차가 지속적으로 확대되고 있다. 노동시장의 양극화를 극복하지 못하는 한 고용창출의 저수지인 중소기업의 경쟁력 약화뿐 아니라 사회통합에도 부정적일 수밖에 없다. 노동조합운동 또한 계급적 연대성의 구현이라는 노조운동의 목표 실현을 위해 영세중소기업의 노동대책은 더 이상 미룰 수 없는 과제이다.

현재 영세중소기업들은 고실업 상황 속에서도 인력난을 겪는 기현상에 직면해 있다. 그러나 정부 및 자본 측의 중소기업 인력 정책은 중소사업장 종사자들의 임금 및 근무조건 개선에 있지 않고 저임금 및 저숙련노동의 활용을 위한 외국인노동자 수급에 초점이 맞추어져 있다. 중소기업의 인력난과 중소기업 노동자의 처우 개선은 동전의 양면과 같다. 이를 위한

근본적인 처방은 중소기업 노동자의 근무여건을 개선하고, 혁신역량 강화를 위한 교육훈련 자원을 확충하여 숙련 향상과 직업 안정성을 도모하는 것이다.

이상과 같은 상황을 종합할 때 ‘중소기업 경쟁력’ 강화를 통한 중소기업 노동문제 해결이라는 기존의 방법을 벗어나 중소기업 노동자의 노동환경과 삶의 질 개선을 위한 적극적이고 독립적인 정책이 수립되어야 한다. 이를 위한 노·사·정 경제 주체의 과제를 요약하면 다음과 같다.

1) 영세중소기업 노동자의 저임금을 일소하기 위해 법정 최저임금을 전체 노동자 평균임금의 1/2 수준으로 인상한다.

최저임금제는 노동시장 내 임금결정 기구만으로는 해소되지 않는 저임금을 일소하고 저임금 노동자³⁷⁾의 생활수준을 개선할 것을 목적으로, 국가가 노·사간의 임금결정 과정에 개입하여 임금의 최저수준을 정하고, 사용자에게 그 이상의 임금을 지급할 것을 강제하는 제도이다. 그러나 최저임금제가 한국에 도입된 1988년 이래 최저임금제는 적용 대상이 제한적이고 그 수준이 낮아, ‘저임금 계층 일소, 임금격차 해소, 소득분배 구조개선’이라는 본연의 목적에 기여하지 못하고 있다는 비판을 받아 왔다. 이런 비판의 가장 큰 원인은 임금총액 대비 최저임금 비율이 2005년 25%로 OECD 21개국 중 20위에 머물 정도로 낮은데 있다.

법정 최저임금의 수준 인상과 함께 노동조합운동은 단체교섭을 통해 ‘산별최저임금’ 쟁취 투쟁에 나서야 한다. 법정 최저임금은 미조직 저임금 노동자의 최저생계를 보장하는 데 의미가 있다면 산별 최저임금은 법정 최저임금보다 훨씬 높은 수준에서 산업 내 저임금 노동자를 보호하고 임금격차를 해소해야 한다는 취지에 걸맞게 체결되어야 한다. 민주노총 및 산하 산별노조들의 법정 최저임금 인상 및 산별최저임금 쟁취 투쟁은 미조직 저임금노동자의 최저생계를 보장하고 날로 확산되는 소득양극화 해소를 위한 유력한 수단이며, 노동운동의 계급적 연대성을 실현하는 방도이다.

2) 4인 이하 사업장에 근로기준법을 전면 확대 적용하고 감독의 효과성을 높이기 위해 ‘명예근로감독관제’를 도입한다.

4인 이하 사업장은 현재까지 근로기준법의 각종 보호조항(시간외수당, 심야노동수당, 연월

37) OECD의 저임금 기준인 ‘상용직 풀타임 중위임금의 2/3’에 대입할 경우 한국 전체 노동자의 48.3%, 유럽 연합(EU) 저임금고용연구 네트워크의 기준인 ‘중위임금의 2/3 미만’을 적용할 경우 한국 전체 노동자의 26.6%가 저임금 노동자이다.

차수당, 퇴직금 등)으로부터 제외되어 있다. 4인 이하 사업장에는 1998년부터 근로기준법 중 최소한도의 조문들로 근로기준법을 적용하고 있었으나, 다만, 연장근로에 대한 근로자와 사용자의 합의나 연차유급휴가나 퇴직금 지급 등에 대해서는 전면 적용을 10년이 다 되어가도록 유예하고 있다. 2005년 국회를 통과한 퇴직급여보장법에 의거하여 이미 4인 이하 사업장에도 퇴직연금제가 도입되도록 법제화된 현실에서 4인 이하 사업장의 근로기준법 적용 확대는 거스를 수 없는 시대 상황이며, 법의 사각지대에서 신음하는 노동자들의 차별과 근로기준 보호를 위한 당면과제이다. 특히 4인 이하 사업장의 법 적용확대는 노조 조직율이 거의 전무한 상황에서 사회양극화 해소 차원의 비정규직 노동자 보호와 최소한의 인권 침해 해소를 위한 당연한 보호대책인 것이다.

이와 함께 영세중소사업장의 근로기준법 준수를 감독하는 근로감독관의 역할과 기능을 높여야 하며 노동조합 상급단체들의 참여가 필요하다. 이를 위해 노동자 건강권을 보장하기 위해 도입되어 있는 ‘명예산업안전감독관제’와 유사한 ‘명예근로감독관제’를 도입할 필요가 있다. 대부분의 영세중소사업장 노동자들은 현행 법제 아래에서도 노동권 보호를 제대로 받고 있지 못하며, 임금체불이나 법정휴가 미사용, 초과수당 미지급, 각종 부당노동행위 등에 일상적으로 노출되어 노동법의 사각지대에 있다. 그럼에도 관리 감독의 책임이 있는 정부는 인력 부족(06년 근로감독관 576명 증원)등을 이유로 법 적용에 대한 일상적인 관리 감독 책임을 해태하고 있는 실정이다. 따라서 사용자에 의한 위법, 탈법 행위를 제대로 관리 감독하여 영세중소사업장 노동자에 대한 법 적용의 실효성을 보장하기 위해서는 노동조합 등이 참여하는 ‘명예근로감독관제³⁸⁾’를 두는 것이 필요하다(근로기준법 109조 개정).

3) 중소기업 노동자의 교육훈련을 위한 ‘지역별·산업별 교육훈련’ 시스템을 구축하고 이를 위한 ‘노조학습기금’ 제도를 도입한다.

한국의 직업능력개발 참여율('04)은 14.1%로 미국 40%, OECD 평균 37.1%에 비해 턱없이 취약하다. 특히 고용형태별 직업훈련 참여율은 상용직 36.2%, 임시직 10.7%, 일용직 2.6%로 고용형태에 따라 큰 차이를 보이고 있다.

중소기업 경쟁력 강화와 중소기업노동자의 능력 개발을 위한 교육훈련은 다른 국가의 사례에서 보듯이 더 이상 미룰 수 없는 혁신 과제이다. 다만 과거와 같이 정부 주도의 일방적

38) 명예근로감독관제의 도입 방법과 권한은 다음과 같이 정할 수 있다. “근로감독활동에 대한 참여와 지원을 촉진하기 위하여 노동부장관이 근로자·근로자단체 및 사업주단체에 소속된 자 중에서 명예근로감독관을 위촉할 수 있도록 한다. 명예근로감독관에게 다음과 같은 권한을 부여한다. “①노동관계법령위반여부를 확인하기 위한 사업장 방문 및 사용자와 근로자의 의견청취, ②근로감독관이 행하는 사업장 감독 및 조사에의 참여, ③법령위반 사실이 있는 경우 사업주에 대한 개선요청 및 감독기관에의 신고, ④법령개선 건의”

교육훈련은 더 이상 시장과 노동자의 요구에 부합하지 않는다는 점을 고려하여 지역, 산업 단위의 노·사·정의 새로운 협치(governance) 모델을 구축할 필요가 있다. 교육훈련 시스템 구축에서 중요한 것은 ‘노동조합’의 역할이다. 노동자 교육훈련의 효과성을 높이기 위해서는 영국의 사례에서 확인되는 ‘노조학습기금’이라는 새로운 제도 도입이 요구된다. 이미 노사정 위원회는 2001년 7월 7일의 “직업훈련제도개선방향관련합의문³⁹⁾”과 2002년 10월의 “근로자 학습재원관련합의문”을 통해 노사가 공동으로 참여하는 근로자직업능력개발프로그램과 노·사의 능력개발촉진역량강화를 지원하기 위해 “근로자학습재원⁴⁰⁾”을 조성하기로 합의한 바 있다. 이것은 법제도적 규정으로 직업능력개발에 대한 노동자참여를 보장하거나 강제하는 것이 아니라 직업능력개발과 관련해 적극적인 참여의지와 적절한 프로그램을 갖고 있는 주체들을 재정적으로 지원하는 방식으로 고안된 것이다. 그러나 이러한 합의에도 불구하고 노사정의 합의 사안은 실행되지 않고 있다.

4) 비정규직노동자의 남용 및 차별을 완화할 수 있도록 비정규직 관련법을 전면 재개정한다.

비정규직 확산을 막고, 이들의 권리를 보호하기 위해서 현행 비정규직 관련법은 재개정해야 한다. 이를 위해 (1) 사유제한을 도입해야 한다. 기간제근로의 남용을 방지하기 위하여 사유제한을 도입하여 정당한 사유가 없는 경우 기간제 근로를 사용하지 못하도록 정해야 한다. (2) 파견제도를 근절해야 한다. 파견은 근로관계와 노동관계가 일치하지 않는 21세기의 착취제도이다. 파견제도를 근절하는 것만이 새로운 노동착취를 막을 수 있다. 시급하게는 현재 진행되고 있는 정부의 파견허용범위 확대 정책은 철회되어야 하며, 불법파견 시 고용의제를 도입하여야 한다. (3) ‘원청의 사용자성’을 인정해야 한다. 날로 늘어나는 파견·도급·사내하청 등 간접고용에서 실질적인 노동조건을 규율하는 것은 원청회사이다. 따라서 원청 또한 자신의 영향력과 지배력의 범위 내에서 노동관계법상 사용자성을 갖는 것은 당연한 일이다. (4) 특수고용노동자의 권리를 보장해야 한다. 애초 사용자와 고용관계를 유지하며 근로를 제공하던 지입차주, 골프장 경기보조원, 보험모집인, 학습지교사 등 특수고용노동자들은 위·수탁제

39) 직업훈련제도 개선방향 관련 합의문 중 ‘노동자 학습재원’ 도입 부분은 다음과 같다. “노사정은 근로자의 능력개발사업을 촉진하기 위해 가칭 ‘근로자학습재원’의 조성 방안을 강구 한다. 이를 위하여 노조학습기금을 포함한 외국의 사례를 분석하고 동 제도의 운영방법, 재원조달, 학습대상 등에 대해서는 노사정위원회의 연구용역 결과에 근거하여 결정 한다.”

40) 근로자 학습재원 관련 합의문의 주요 내용은 다음과 같다. “1. 노사정은 노사가 공동으로 참여하는 근로자 직업능력개발사업을 촉진하기 위한 근로자학습재원을 조성토록 한다. 1. 근로자 학습재원의 건전하고 효율적인 운영을 위해 노사정 및 전문가가 참여하는 가칭 「근로자 학습재원 심의평가위원회」를 설치·운영한다. 동 심의평가위원회는 노사가 제안하는 프로젝트의 심의·선정, 선정된 프로젝트의 운영과 사후평가를 실시한다. 1. 근로자 학습재원의 사업내용은 본 제도도입의 기본정신에 입각하여 노사가 공동으로 참여하는 근로자 직업능력개발 프로그램과 노사의 능력개발 촉진역량 강화를 목적으로 하는 사업을 기본으로 한다.”

약서 같은 단지 종이 한 장에 의하여 자영업자로 돌변해 버렸다. 이들이 노동조합을 결성하여 자신들의 근로조건을 개선할 수 있도록 노동3권을 보장해야 한다.

5) 대-중소기업 간 임금 및 복지 격차를 해소하기 위한 ‘연대 임금’ 정책을 실현한다.

민주노총은 노동시장 및 노사관계의 양극화를 극복하는 유력한 조직과제로 지난 10여 년 동안 ‘기업별 노조 극복과 산별노조 건설’을 추진해 왔다. 그 결과 교원노조, 보건의료노조, 금속노조, 공공서비스노조 등 산별노조가 건설되고, 2006년 말 현재 전체 조합원 중 57만명(75.6%)이 산별노조의 조합원이 되었다. 그러나 조직전환에도 불구하고 산별노조 본연의 임금 평준화 활동은 적극적으로 추진하지 못하고 있다. 임금의 평준화(격차 완화)를 위해서는 사업장별로 분단된 교섭구조의 집중화뿐만 아니라 산별 임금체계를 시급히 확립하여야 한다.

산별 임금체계 확립이전이라도 ‘노동연대기금’의 추진이 필요하다. ‘노동연대기금’은 근본적인 해결책은 아니지만 노동조합 스스로 문제 해결의 돌파구를 마련한다는 점에서 큰 의미를 갖는다. 또한 정규직 중심의 기업별노조 체제에 의해 구조한 된 노동계급의 분단 현상을 극복한다는 점에서 그 의미는 적지 않다. ‘노동연대기금’ 구성 방안으로는 “노동조합은 매년 임금인상액의 일부(예를 들면 1%)를 노동연대기금으로 적립하고 기업도 초과이윤에 해당하는 금액을 공동으로 적립”하는 방안이다. 기금의 사용분야는 노동시장, 사회공헌, 산업발전의 세 분야로 생각할 수 있다. 노동시장 분야는 중소기업 및 비정규직노동자의 복지향상, 직업훈련 확대, 고용안정망 구축과 같은 영역이고 사회공헌은 복지센터 건립, 노동자 자녀를 위한 교육기금 마련, 산업발전 분야는 해당 산업발전을 위한 연구프로젝트 영역 등으로 설정할 수 있을 것이다. 산업발전 프로젝트는 고용안정 방안이나 작업장 개선 등 노사가 공동으로 고민해야 하는 주제로 수행할 수 있다.

또한, 사내근로복지기금을 산업 또는 지역차원으로 사회화하여 기업별 분단 현상을 극복하여야 한다. 사내근로복지기금은 “기업이 세전 순이익의 5% 범위 안에서 기금을 출연해 해당 노동자들의 생활안정 및 복지증진에 활용하는 제도”로서 2006년 말 현재 1,089개 기업에서 총 6조 7천5백억원의 기금을 조성해 놓고 있는 상태이다.

6) 영세중소기업의 휴폐업, 도산, 구조혁신 등에 따른 노동자 보호를 위한 적극적 노동시장정책의 도입과 노동조합의 참여를 보장하는 ‘고용보험제도운영시스템’을 마련한다.

고용보험제도는 1995년부터 시행된 이래, 도입 초기에 실업급여는 30인 이상 사업장, 고용안정 직업능력개발사업은 70인 이상 사업장에서 출발하여 98년에는 1인 이상 전사업장으로 확대되었다. 특히, 고용보험제도는 외환위기시 대량실업과 구조조정의 충격을 완화하는데 기여했을 뿐 아니라 고용보험을 빼놓고는 고용정책을 거론할 수 없을 정도로 중요한 정책수단이자 제도적 장치로 자리 잡고 있다.

그러나 제도를 지나치게 보수적으로 운영하여 급여수준과 급여 수혜자의 범위가 좁아지고 취약계층에 대한 실질적인 지원이 부족하여 사회안전망으로서의 기능은 매우 부족한 현실이다. 특히 실업부조 제도가 없는 우리나라에서 실업급여의 수급 자격을 엄격하게 적용하고 짧은 급여기간과 낮은 임금대체율로 인하여 실업자의 생활안정과 고용안정을 도모한다는 고용보험제도의 취지가 무색해지는 문제점이 지적된다. 한국의 실업급여 수혜율(실업급여 수급자/실업자)은 2005년 현재 27.3%로 영국 38.6%('02년), 프랑스 46.7%('02년), 독일 76.6%('02년)에 비해 뒤떨어지고 있으며, 실업급여의 소득대체율도 평균임금의 50%, 최고 120만원으로 실직자의 최소한의 생계지원 역할을 하지 못하는 상황이다.

또한 노동시장 변화에 따라 영세사업체비정규직 노동자가 급증함에도 불구하고 비정규직 노동자를 위한 사업은 근로자능력개발카드제(06년 188억원)이외에는 특화된 사업을 찾기 힘들다. 이 결과 고용보험이 공적기금으로서 사회적 역할을 하고 있다고 보기에는 심각한 문제점이 나타나고 있다. 결론적으로 10조원에 가까운 엄청난 규모의 적립금에도 불구하고 고용보험의 사각지대가 적지 않은 실정이며, 급변하는 노동시장 상황의 수요를 충족시키지 못하고 있다는 비판이 제기된다. 2007년 3월 현재 120만개 사업장 865만명의 노동자가 고용보험에 가입하고 있다. 매달 사업주와 노동자가 임금의 1.15%에서 1.75%를 내고 있는데 기금 재정을 보면, 06년 고용보험기금 수입이 4조 975억원에 달하고 누적 적립금이 9조3,635억 원에 이르고 있다. 그러나 누적 적립금이 10조에 달함에도 불구하고 기금의 관리 및 운영에 노동조합의 참여가 배제됨으로써 기금 운영은 정부의 일방적 정책에 의해 좌지우지되고 있다⁴¹⁾.

일반적으로 유럽 국가들은 노사가 고용보험제도를 직접 운영하거나 노사정 공동운영이 일반적이다. 스웨덴, 덴마크, 핀란드 등 북구의 나라들은 노동조합이 실업급여를 운영하고 있으며 프랑스는 노사 공동으로 관리운영하고 독일의 경우는 노사정이 공동운영하고 있다. 정부가 관리운영에 참여할 경우는 재정에 정부출연이 포함되어 있는 경우가 보통이다. 그러나 우리나라는 정부출연 없이 노사의 보험료로만 운영하면서도 노사는 관리운영에서 배제되어 있

41) 산재보험기금 등 5대 기금은 18조 1천여억 원인데 이는 노동부 전체예산의 90%(기금포함한 예산)를 넘고 있으며, 그 가운데 고용보험기금은 전체의 58%에 달하고 있다. 노동부가 애초 기금 설립 목적에 맞지 않게 지출하고 있다는 지적도 끊이지 않는다. 실제 노동부가 2007년 5월에 낸 '고용보험제도 운용현황' 자료에 따르면 고용지원서비스 선진화 기반구축이라는 명분으로 고용지원센터 자체 청사 확보 항목이 들어가 있다. 청사를 확보해 실직자들이 이용하는데 편리하도록 하겠다는 계획인데 27개의 청사 확보에 들어가는 돈이 2천 500억 원에 달한다. 276억 원에 달하는 종합직업체험관 건립도 계획에 넣었다. 또 청년층의 체계적인 취업준비를 돕겠다며 대학 취업지원실 지원금액을 늘리고 실업계 고교 취업활동 지원에는 48억원을 새로 배정했다. 노동부가 자체 사업 예산을 확보해 사용해야 할 것이 고용보험기금으로 운영되고 있는 것이다(매일노동뉴스, 2007.08.20)

다. 보험료 부담의 주체인 노사가 관리운영의 주체가 되고 정부는 이를 제도적으로 지원하는 역할에 머물러야 한다.

7) 중소기업장비정규노동자의 사회보험 적용을 확대를 위한 방안

중소영세사업장 노동자들은 기업복지뿐 아니라 사회복지의 혜택으로부터 배제되어 있다. 사업장규모가 적을수록, 고용형태가 비정규직일수록 사회보험 적용률이 낮다. 이는 간접노무비를 줄이려는 사업주의 입장뿐 아니라 노동자 입장에서조차 사회보험료로 지출되는 부분이 ‘미래에 대한 보장’이라는 의미보다는 실수령액을 깎아먹는다는 인식이 작용한 결과로 판단된다. 따라서 법정제도이기 때문에 이행을 강제하는 방식뿐 아니라 일정한 범위에서 비용부담을 덜어줌으로써 자발적 가입을 유도하는 방식이 요구된다. 최근 논의되고 있는 사회보험 credit 제도, 보험료 정부 보조제도, 국민연금의 경우 최저연금보증제나 기초연금제 등의 도입을 고려할 수 있다. 기업규모별 차등보험료제도 역시 영세사업장 복지적용률을 높이기 위한 방안이 될 것이다(남우근, 2006).

<참고문헌>

- 김유선, 2007,『한국의 노동 2007』, 한국노동사회연구소
- 김유선, 2006, “동향과 쟁점: 비정규직 규모와 실태”, 한국노동사회연구소. 《노동사회》 11월호.
- 김주섭.임상훈.황준욱 2003,『노사참여적 직업능력개발에 관한 연구-근로자학습재원운영방안을 중심으로-』, 한국노동연구원.
- 남우근. 2006, “영세사업장 노동조건에서 드러나는 공통의 개선과제”,『영세사업장 노동조건 개선을 위한 토론회』, 영세-비정규사업장 노동조건 개선을 위한 노동조합 모임
- 노광표, 2005, “중소기업의 구조적 문제와 정책대안 모색”,『중소기업의 구조적 문제와 지역산업의 실태』, 새날을 여는 진보정치연구소.
- 노동부, 2007,『2007 한국의 노동통계』, 노동부
- 노동부, 2007,『노동백서 2007』, 노동부
- 노동연구원, 2007,『2007 KLI 노동통계』, 한국노동연구원.
- 배규식 외, 2006,『중소제조업의 고용관계』, 한국노동연구원.
- 배규식.노용진.심상완, 2007,『무노조기업의 고용관계』, 한국노동연구원.
- 산업안전공단, 2006,『2005년 산업재해 분석』, 산업안전공단
- 이민우, 2004, “중소하청기업 노동자 삶의 질 개선을 위한 정책과제”,『중소하청기업 노동자 삶의 질 개선을 위한 토론회』, 한국노총
- 이병훈, 2007, “노동양극화와 산별노조운동의 과제”,『87년 노동자 대투쟁 20년 산별시대 노동운동 과제』 토론회 자료집, 한국노동사회연구소.
- 임운택, 2006, “독일 중소기업의 경쟁력과 고용관계”,『중소제조업의 고용관계』, 한국노동연구원.
- 이호창, 2000,『저숙련체제의 문제점과 숙련지향적 노사관계의 구축방안』, 한국노총중앙연구원
- 조상기, 2006, “겉도는 근로감독 방치되는 취약계층”, 매일노동뉴스 특집기사
- 조성재 외, 2004,『사회연대기금 실태조사 및 외국제도 비교연구』, 노동부
- 중소기업청, 2007,『2007년도 주요 업무계획 : 일자리 창출과 글로벌 경쟁력을 갖춘 강한 중소기업 육성』, 중소기업청
- Trades Union Congress (2001), The Quiet Revolution: the rise of the union learning representative, UK, London.

제5장 영세중소기업 조직화 전략

노광표(한국노동사회연구소 부소장)

1. 문제 제기

대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직이라는 노동시장 양극화와 함께 노사관계의 양극화 현상이 지적되고 있다. 노동조합을 통해 노동자의 경제적, 사회적 권익을 대변할 수 있는 세상이 되었지만, 노조가 포괄하는 조직 노동자의 수는 날이 갈수록 감소하고 있으며, 대다수 영세중소기업·비정규직 노동자들은 노동조합에서 배제되어 있다.

노동조합은 자본주의사회에서 자본과의 ‘비대칭적인 교환관계’에 놓인 노동에 의해 자신의 권리와 이해관계를 보호·대변하기 위해 합법적으로 인정되는 조직화된 결사체로서 정의된다. 그런데, 노동조합이 행사하는 사회경제적 영향력 및 개입능력은 조합원구성, 노조 조직의 통합수준, 작업장과 정책협애의 대표성, 조직지도력 등에 의해 좌우되기는 하지만, 무엇보다 핵심적인 권력자원이라 할 수 있는 조직율과 조합원 규모에 의해 규정된다(김유선 2001).

우리나라의 노조 조직율은 '87년 노동자대투쟁을 계기로 증가세를 보였다가 '90년대 초 이후 지속적으로 감소하기 시작하여 최근에는 10.3% 수준으로 떨어져 OECD 국가 가운데 최하위를 기록하고 있다. 조직률 하락은 조합비의 감소에 따라 노조의 재정과 인력운용이 축소되며 사용자를 대상으로 한 단체교섭력이 약화됨에 따라 사회적 발언권과 정치적 영향력이 위축되어 다시금 노조 조직기반이 더욱 악화되는 이른바 “노조위기의 악순환(vicious circle of union crisis)”을 드러내게 된다(윤진호 외 2006). 또한 조직률의 감소는 노동운동의 사회적 영향력을 약화시켜 노동계층의 전반적인 근로조건과 고용지위를 더욱 낮아지게 할 뿐 아니라 사회 내 소득불평등을 보다 심화시키는 부작용을 수반하기도 한다.

이상과 같이 우리나라 노조운동의 대표적인 문제점으로 ‘낮은 조직률’과 ‘취약한 조직포괄성’이 지적되고 있다. 조직율 하락과 함께 주목할 것은 조직노동자의 대다수가 500인 이상의 대기업 노조로 조직되어 있다는 점이다. 06년 현재, 500인 미만 사업장의 조합 수는 5,602개(93.6%)에 달하기는 하나 전체 조합원수의 29.2%에 그치고 있는 반면, 500인 이상 사업장 대기업노조의 비중은 6.4% 밖에 안 되지만 조합원 수로는 70.8%를 차지하고 있다. 이 결과, 노동양극화가 구조화되고 있음에도 불구하고, 노조운동은 폐쇄적인 조직구조에 제약되어 대기업 정규직 조직노동과 영세기업 또는 비정규직 미조직 노동간의 분단구조를 방치하는 이른바 ‘연대성의 위기’를 드러내고 있다(이병훈 2005). 이에 따라 노조 조직율 제고와 영세중소사업장 조직화는 노동운동의 당면 과제로 제기되고 있다. 조직율 하락과 영세중소사업장을

포괄하지 못하는 노동조합운동은 노조운동의 대표성과 도덕적 문제를 야기하게 된다. 만약 민주노조운동이 전체 노동계급, 특히 영세중소기업(비정규)노동자들을 대변하지 못하는 경우, 노동조합운동은 좁은 범위의 조직노동자들만을 대변하는 “이해집단” 또는 “이기적 집단”으로 폄하될 수 있으며, 이는 노동운동의 계급적 연대성 확보에 치명적인 약점으로 작용할 가능성이 높다. 이런 점에서 민주노조운동의 영세중소기업 조직화 사업은 전체 노동계급의 대표성 회복과 노동운동의 역량 강화를 위한 당면과제라 할 것이다.

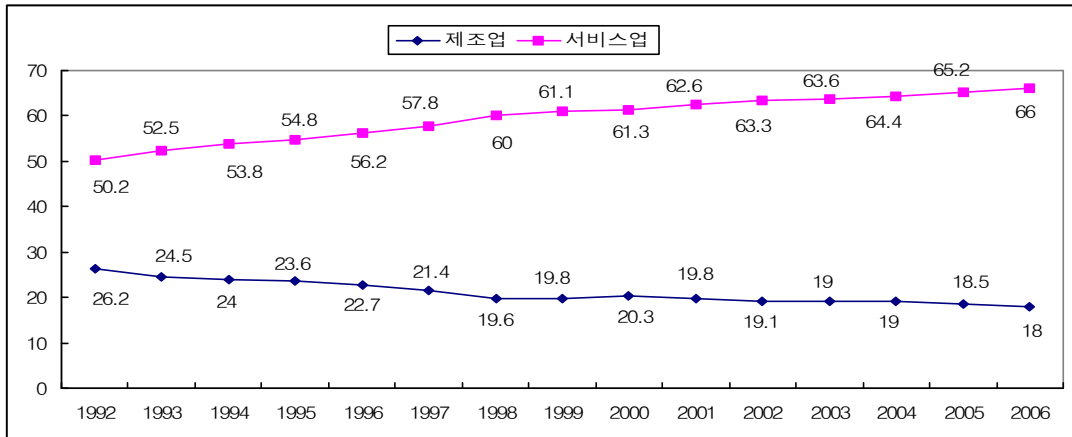
이 글은 영세중소기업 조직화를 위한 전략 모색을 목표로 작성되었다. 글의 순서는 다음과 같다. 첫째, 중소영세사업장의 고용 및 노조 조직화 현황을 통해 영세중소기업 조직화의 필요성과 방향을 정리한다. 둘째, 노조조직화에 대한 시사점을 찾기 위해 그 동안 우리나라에서 추진되었던 중소영세사업장 조직화 사례와 미국과 영국에서 노조혁신 차원에서 전개된 노조조직화 전략을 검토한다. 마지막으로, 중소영세기업 조직화를 위한 기본 방향을 제시한다. 이 글은 영세중소사업장 조직화의 총론적 방향만을 제시하며 세부적인 추진 방도는 포함하지 못하는 한계를 갖고 있다.

2. 중소영세사업장 고용 및 노조 조직화 현황

1) 고용 현황

외환위기 이후 노동시장의 특징으로는 대기업의 일자리 감소와 중소기업 일자리 증가로 요약된다. 전체 산업에서 중소기업 고용이 차지하는 비중은 1990년 70%에서 2005년에는 88.1%로 증가하였으며 제조업에서도 79.9%에 이른다. 중소기업은 특히 외환위기 이후 일자리 창출에서 주도적인 역할을 하고 있다. 300인 이상인 사업체에서 일하는 사람은 1995년 251만 명에서 2005년 179만 명으로 72만 명 감소했으나, 50인 미만 영세사업체에서 일하는 사람은 850만 명에서 1,036만 명으로 186만 명(18%p) 증가했다. 50인 미만 영세업체에서 일하는 사람이 10명 중 7명인데 비해, 500인 이상 대기업에 종사하는 사람은 10명 중 1명에 불과하다. 한편, 산업구조의 서비스화에 따라 제조업의 취업자 비중은 96년 26.2%에서 06년 18%로 완만하지만 지속적으로 감소하는 반면, 서비스업의 취업자 비중은 96년 56.2%에서 06년 66%로 지속적으로 증가하고 있다(<그림 1> 참조).

<그림 1> 제조업과 서비스업 취업자 비중 추이 (1995-2006)



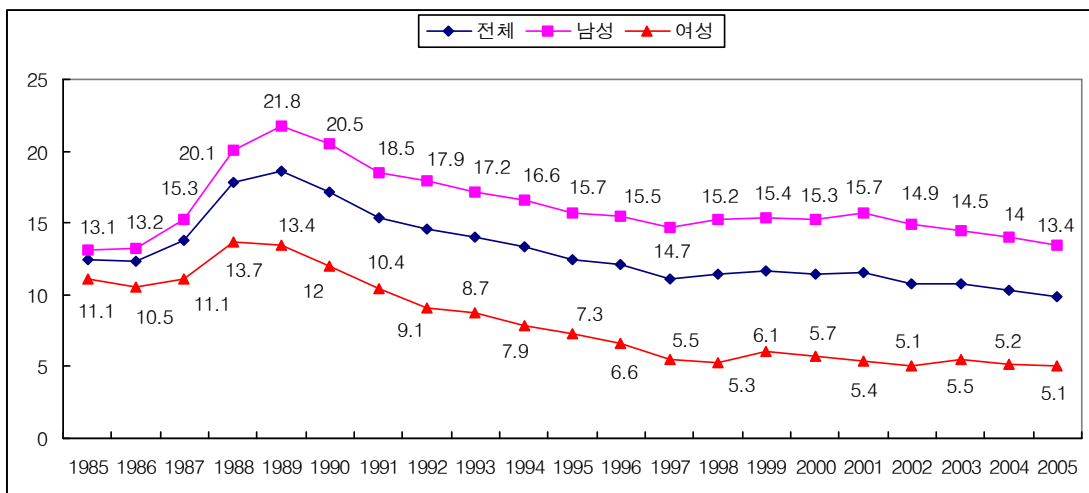
자료: 국가통계포털(www.kosis.kr)

2) 노조 조직율과 그 특징

노조 조직율은 89년 이래 하락세를 지속하고 있다. 87년 노동자대투쟁 이후 노조조직률은 빠른 속도로 증가해 '89년 말에는 18.6%에 이르렀으나, 89년을 정점으로 경향적인 하락세를 보이고 있으며, 2005년 현재 조합원 수와 조직율은 1,506천 명, 10.3%이다. 노조의 조직 현황을 보면, 낮은 조직율과 추세적인 하락 추세와 함께 다음과 같은 특징을 확인할 수 있다.

첫째, 성별 노조 조직률을 보면, 1980년대 초반까지는 당시의 산업구성 및 경제활동참가 수준을 반영하여 여성 조직률이 남성 조직률에 비해 높기도 하였으나, 그 이후 역전되어 '05년 현재 남성 조직율(13.4%)은 여성 조직률(5.1%)의 2.5배를 넘는 수준을 보이고 있다.

<그림 2> 노조조직률 성별 추이(1985-2005)



자료: 노동연구원(2007)

둘째, 전체 노동조합 조직 현황에서 대기업 사업장의 조직 비중이 절대적인데, <표 1>에서 보는 것처럼, 1,000인 미만 사업장의 조합 수는 5,785개(96.9%)에 달하나 전체 조합원수의 37.5%에 그치고 있는 반면, 1,000인 이상 사업장의 노조 수 비율은 3.1% 밖에 안되지만 조합원 수로는 62.5%를 차지하고 있다.

<표 1> 노조 규모별 조합수 및 조합원 수 현황 (2006년)

구 분	총 계	50인 미만	50~99인	100~299인	300~499인	500~999인	1,000인 이상
노동조합수	5,971 (100.0)	2,976 (49.8)	1,041 (17.4)	1,350 (22.6)	235 (4.0)	183 (3.1)	186 (3.1)
조합원수	1,506,172 (100.0)	50,446 (3.4)	74,206 (4.9)	223,547 (14.8)	91,187 (6.1)	124,925 (8.3)	356,731 (23.5)

자료: 노동부(2007)

셋째, 노조 조직율은 사업장 규모에 따라 큰 편차를 보이고 있다. 300인 이상 대기업사업장의 조직율은 35.5%인 반면 영세중소사업장의 조직율은 30~99인 13.6%, 10~29인 7.4%, 5~9인 2.6%, 1~4인 0.9%의 낮은 조직율을 보이고 있다. 이처럼 소기업 및 영세기업일수록 노조 조직율의 취약성은 뚜렷이 나타나고 있다. 영세중소사업장의 노조 조직율 취약성은 우리나라의 기업별 노조시스템과 밀접히 연관되어 있다. 노사협의회 설립의 법적 강제기준이 근로자 30인 이상이므로 고용규모 29인 이하의 영세소기업들은 무노조사업장이면서 동시에 노사협 의도 존재하지 않는 어떤 형식의 ‘근로자이익대표제도’도 없는 고용관계를 의미한다.

<표 2> 사업체 규모별 노동조합 조직율

	조합원 구성	조직률
1~4인	1.7	0.9
5~9인	3.8	2.6
10~29인	13.9	7.4
30~99인	23.7	13.6
100~299인	19.3	21.4
300 이상	37.7	35.5

자료: 김유선(2007)

넷째, 노조 조직율은 산업별로 큰 차이를 보이고 있다. 2004년 「경제활동인구부가조사」에 의한 산업별 노조가입(조직)률을 살펴보면, 전체노조가입률이 12.4%이며 산업 가운데 운수업이 42.3%로 가장 높았다(<표 3>참조). 버스, 택시, 철도 및 항공 등 운수업의 업종별 특성

때문에 노조 조직화가 잘되어있어 운수업에서 노조가입률이 높은 편이다. 다음으로 금융 및 보험업이 29.8%로 높은데 기업 규모가 크고 같은 업종내의 동류 효과 때문으로 판단된다. 전통적으로 노조조직률이 높은 제조업은 17.4%로 상대적으로 높은 비율을 보였다. 한편 사업서비스업, 기타공공·수리 및 개인서비스업의 노조가입률은 각각 5.7%, 5.1%로 상대적으로 낮았다.

이와는 달리 무노조사업체의 비율이 높은 산업은 노조의 규모효과 때문에 규모가 작은 사업체가 많은 숙박 및 음식점업, 농림어업, 건설업, 기타공공·수리 및 개인서비스업이었다. 비교적 무노조사업체의 비율이 낮아 유노조사업체가 상대적으로 많은 산업은 운수업 금융·보험업으로 여기에서는 유노조사업체의 비율이 50%를 초과하고 있다. 다음으로 교육서비스업, 제조업, 보건 및 사회복지사업 등으로 유노조사업체의 비율이 29~38% 사이에 있다. 또한 유노조사업체라고 하더라도 산업별로 조합원대비 조합원의 비율은 상당한 차이가 있다. 운수업과 제조업에서는 각각 유노조사업체 근로자의 72.5%, 58.4%가 조합원이지만 도소매업, 교육서비스업에서는 각각 유노조사업체근로자의 32.2%, 33.8%만이 조합원이다. 따라서 이들 산업에서는 노조조직률이 매우 낮아 노조의 영향력이 적은 편이므로 무노조 혹은 종업원들의 바다위에 노조 조합원들이 섬처럼 떠있는 형국이다(배규식외, 2007).

<표 3> 주요 산업의 노조조직율 사업체 비율

	무노조 사업체	유노조 사업체		
		가입대상배 제	자발적미가입	조합원
농림어업	137(95.2)	3(2.0)	1(1.0)	3(1.9)
제조업	2,512(70.1)	282(7.8)	164(4.6)	627(17.4)
건설업	1,192(91.5)	47(3.6)	19(1.5)	44(3.4)
도소매업	1,612(88.6)	87(4.8)	54(3.0)	67(3.7)
숙박 및 음식점업	1,014(95.5)	16(1.5)	6(0.6)	26(2.5)
운수업	263(41.9)	56(9.0)	43(6.8)	265(42.3)
금융 및 보험업	325(47.2)	111(16.1)	47(6.8)	205(29.8)
사업서비스업	1,103(85.2)	58(4.4)	61(4.7)	74(5.7)
교육서비스업	734(61.7)	93(7.8)	209(17.5)	154(12.9)
보건 및 사회복지사업	394(71.2)	43(7.8)	33(6.0)	84(15.1)
기타 공공·수리 및 개인서비스업	551(90.5)	13(2.2)	13(2.2)	31(5.1)
전체	11,143(76.4)	918(6.3)	708(4.9)	1,815(12.4)

자료: 배규식외 (2007)

다섯째, 고용형태별 노조 조직 가입율은 큰 격차를 보이고 있다. 2006년 경제활동인구조사에 의하면, 정규직 노동자의 노조 조직율은 21.7% 수준이나, 비정규직은 2.8%(26.7만명)에 머물고 있다. 임시·일용직의 경우 노조 가입률은 각각 1.8%와 0.4%에 불과하다.

이상의 노조 조직현황 및 노조 조직률 특징에서 알 수 있는 것처럼, 한국의 노사관계는 중소기업 및 비정규 노동자들의 대다수가 미조직되어 있는 가운데, 기업별 노조운동의 관성이 ‘대기업 조직부문’과 ‘중소기업 비정규직 미조직부문’간의 고용구조 분절성을 심화시켜온 요인임을 확인 할 수 있다. 결과적으로 한국의 노사관계는 정규직, 대기업이라는 기업규모별 고용형태별 편차가 노사관계에서도 그대로 드러나고 있으며, 이러한 구조가 지속되는 한 노동운동의 계급적 연대성을 발휘하는데 심각한 제약 조건으로 작용하고 있다.

3. 조직화 사례

1) 외국 사례

선진국 노동조합들은 1980년대부터 노조 조직율의 저하와 정치적 발언권의 쇠퇴 등 노동운동의 위기 상황을 경험하였다. 이러한 상황에 대응하여 선진국 노동조합들은 공통적으로 적극적인 조직화 전략, 정치적 발언권의 확대, 사회적 파트너십의 추진, 사회운동 조합주의의 추구 등 다양한 조직혁신 전략을 시도해 오고 있다. 여기에서는 선진 각국의 조직혁신 전략 중 하나로 추진되었던 ‘미조직노동자’의 조직화 사례를 다루는 것으로 한다.

(1) 미국 : 조직화 모델의 추구⁴²⁾

미국의 조직화 모델을 주창한 사람은 1995년의 AFL-CIO 위원장 선거에서 100여년의 위원장 선거 역사상 처음으로 경선을 치른 끝에 승리한 존 스위니 위원장이었다. 새로 AFL-CIO 위원장이 된 존 스위니는 미조직 노동자의 조직화를 핵심과제로 내세우고 이를 위한 과감한 개혁을 단행하게 된다. 그 기본 방향은 ‘서비스 모델(servicing model)’로부터 ‘조직화 모델’(organizing model)로의 전환이었다. 즉, 노조원을 유급 노조 간부들로부터 수동적으로 서비스를 제공 받는 고객으로 보는 것이 아니라, 조합원 스스로 자조 노력에 의해 조합의 운영과 조직화에 나서도록 하는 모델이 조직화 모델이다.

먼저 새 지도부는 조직화 사업을 노조의 1순위 과제로 제시하고 AFL-CIO의 예산 중 30%를 조직화 사업에 할당하였으며, 산하 지역 지부 및 단위 노조에게도 미조직 노동자 조직화

42) 미국 사례는 윤진호(2006), 이병훈·권혜원(2007), 유형근(2007)의 글을 참조하여 작성함.

를 우선시하는 체제로 재편하여 조직화 담당 노조 간부들과 조직가들을 대대적으로 확충할 것과 예산의 30%를 조직화에 투자할 것을 권고하였다. 스위니 지도부는 또한 AFL-CIO 내에 조직국(Department of Organizing)을 새롭게 창설하고 여기에 2천만 달러의 예산을 배정하였으며, 기존의 ‘조직가 연수원’을 조직국에 편입하였으며 연수원에 대한 재정 지원을 대폭 늘렸다. 또한 1996년 여름 AFL-CIO는 ‘여름학교’(Union Summer) 프로그램을 열어 1,000명 이상의 대학생과 청년 노동자들을 조직화 캠페인에 불러들였다. AFL-CIO가 2004년까지 조직화에 사용한 예산은 총 1억 2천만 달러에 달하는 것으로 집계되고 있고, 산하 산별노조들이 조직화에 쓴 예산도 약 2억 달러에 달하는 것으로 알려져 있다. 조직화 활동에는 이처럼 조직과 예산의 지원 이외에 미조직 노동자에 대한 서비스 확충, 각종 지역사회 단체와의 연대, 노동조합의 정치적 영향력 증대를 위한 정치활동 활성화 등의 요소가 포함되어 있다.

이러한 조직화 노력은 상당한 성공을 거두었는데, 먼저 호텔, 식당, 요양간호인, 섬유산업 등 종전에 조직화의 대상이 아니었던 새로운 산업에서 느리게나마 조직화에 성공하는 사례가 생겨났다. 대표적으로 로스앤젤레스에서 SEIU(서비스노조)는 요양간호인 74,000명을 조직하였고, HERE(호텔및식당노조)는 라스베이거스의 호텔들에서 10,000명에 가까운 미조직 노동자를 조직했으며, CWA(통신노조)는 United Airline 소속 항공노동자 26,000명의 조직화에 성공하였고, UNITE(섬유노조)는 노스캐롤라이나 지역에서 5,000명의 의류산업 노동자를 조직하였다. 이들 신규 조직화된 성원들의 대부분은 여성, 이주민, 소수민족, 비정규직 등 기존의 노조운동이 방기하고 있었던 새로운 노동자들이었다. 1999년에는 수십 년 만에 최초로 노조원 감소보다 신규가입 수가 많아짐으로써 265,000명 정도의 노조원의 순증가가 이루어지기도 하였다.

이러한 중앙조직 차원의 노조운동의 방향 전환 노력은 산하 조직의 활동으로 뒷받침되었는데 그 대표적인 사례로는 SEIU가 벌였던 미조직 노동자 조직화 중에 특히 청소부의 조직화 운동인 ‘청소부에게 정의를!’(Justice for Janitors!, JfJ)운동과 캘리포니아 가정간호사(homecare workers)의 조직화를 꼽을 수 있다. 이들 사례는 ‘새로운 조직화 모델’의 핵심 요소들을 보여주면서 대안적 조직화 모델의 효시가 되었다.

JfJ 캠페인은 1988년 LA에서 시작되어 미국의 여러 도시들로 확산되었다. 애초 LA 지역에서의 캠페인은 빌딩 서비스 산업의 아웃소싱으로 인한 조합원 수 감소에 대한 대응으로 시작되었다. 1980년대 이후 기존 흑인 노동자들 대신에 멕시코 등 히스패닉 계 이민 노동자들이 건물 청소, 유지 작업의 주된 노동자로 채용되었는데, 이들 중 불법이민자가 많고 영어로 의사소통이 힘든 사람이 많아 조직화를 어렵게 만든 요인으로 작용하였다. 그러나 이러한 어려운 조건속에서도 건물청소부의 조직화는 성공하였는데, 이는 무엇보다도 노조의 새로운 조직화 전략에 힘입은 바 크다. (1) 이 캠페인은 조직화의 목적을 단순히 임금 인상과 근로조건 개선이라는 경제적 관점에서가 아니라 사회 정의와 존엄성의 문제로 접근하면서 이주노동자

들이 겪는 사회적 배제와 빈곤의 문제를 이슈화하는데 성공하였다. 이를 통해 JfJ 캠페인은 지역사회의 여론을 조직화에 우호적인 방향으로 변화시킬 수 있었고 지역사회 여론주도자들을 움직일 수 있었다. (2) JfJ 캠페인은 미국 노동조합에서는 찾아보기 힘든 현장 노조원들의 대중 동원과 전투성에 기초한 운동이었다. 캠페인은 처음부터 노동조합 ‘승인 투표’를 거부하고 조합원의 대중적 동원을 통해 사용자들에게 직접 압력을 넣는 방법을 택했는데, 피케팅, 시위 및 행진 등이 그것이다. 다른 한편 아래로부터의 동원과 함께 위로부터의 압력(top-down pressure) 전술도 효과적으로 사용되었다. 노조는 철저한 지역 조사에 입각하여 전략적 목표를 설정하여 해당 지역에서 가장 시장점유율이 높은 청소용역업체들과 가장 규모가 큰 빌딩의 소유주들을 파악하고 그곳을 1차적 조직화 대상으로 삼게 된다. 이를 통해 노조는 다른 소규모 업체들에 대해서도 동일한 계약 조건을 수용하도록 압력을 가할 수 있었다. (3) 전략적 목표가 설정되면 노조는 해당 업체를 포위 압박하는 전술을 수행하였는데, 이 때 노조는 지역 노동시장 전체를 조직하는 지역 업종별 조직화 노선을 따랐다. 개별 하청업체를 1대1로 조직하는 방식은 빌딩 소유주들이 기존의 계약을 해지하면 의미가 없어지기 때문에 그 대신 노조는 빌딩 소유주들에 대한 위로부터의 압력을 통해 유노조 하청업체와 계약을 유지하도록 하는 것이다. 이 과정에 인적, 조직적 자원을 최대한 동원하여 빌딩 소유주들과 대규모 하청업체에 대한 정치적 압력과 영향력을 행사한다. 그런데 이러한 개별 조직화는 지역 전체를 대상으로 하여 복수 사용자 단위의 단체협약 체결로 귀결된다는 점이 중요하다. SEIU는 도시 전체의 환경미화원들을 하나의 지부로 조직하고 있으며, 이 지부는 지역의 여러 사용자와 단체협약을 맺어온 것이다. 이러한 지역 직종별 조직화는 해당 도시나 지역에서의 임금 경쟁을 억제하고 지역의 동일 업종에 종사하는 노동자들에게 균일한 임금과 근로조건을 제공하기 위한 실천적 전략이었다. 이러한 LA 지역의 JfJ 캠페인은 저임금 서비스 노동자들의 조직화에 있어 지역사회에 기반한 운동과 지역 직종별 조직화 및 단체교섭 활동의 결합이 매우 중요함을 시사해준다.

이렇듯 미국의 조직화 모델은 조직물 하락에 대한 적극적인 대응의 차원에서 제기되었다. 실제 엄청난 물적 자원이 투입되었고 서비스산업을 비롯한 몇몇 산업과 지역에서 일정한 성과를 거두었다. 또한 조직화 사업을 통해 기존 노동조합의 활동의 범위를 넘어 노동조합과 사회운동의 적극적인 연계, 노동자 요구의 보편적 제기, 여성·청년·소수민족 등 새로운 노동자 집단의 조직화 등 영역 확대가 이루어지기도 하였다. 그러나 매우 성공적인 ‘국지적’ 사례에도 불구하고 미국 노동조합운동의 전반적인 부활은 아직 나타나지 않고 있다.

(2) 영국 : 조직화 전략⁴³⁾

43) 노광표(2004), ‘영국노총의 현장활동가 교육-조직가 양성 교육프로그램을 중심으로’를 참고할 것

영국 노조운동의 ‘조직화 전략’은 1996년 TUC 특별총회에서 채택된 ‘신노조주의’의 핵심 사업이다. 그것은 새로운 산업의 새로운 노동자들을 목표로 한 조직화로서 주요 대상은 여성, 청년층이며 특히 새로운 산업 및 불안정한 직종에 있는 노동자들에 집중하고 있다. TUC는 미국의 조직화 모델을 본 따 조직화 사업을 담당할 조직전문가 양성을 위해 1998년 조직화 학교(Organising Academy)를 개설하였다. 제1기 조직화 학교는 17개 산하 노조에서 선발된 36명의 훈련생이 입학하여 1년간 이론 및 현장교육을 받은 후 TUC 소속 노동조합에서 조직화와 관련된 업무를 맡거나 미조직 사업장의 조직화 캠페인에 참여하여 직접 조직화 사업을 담당하였다.

조직화에 대한 TUC의 관심은 여성, 청년, 비정규직노동자와 서비스 업종의 노동자들처럼 기존의 노동조합으로부터 소외되었던 노동자 집단을 조합원으로 충원하고자 하는 시도였다. 그러므로 조직화 전략은 주변부 노동자들을 노동조합의 틀로 포괄하고자 하는 의지의 발현이자 TUC의 기존 전략의 전환을 의미한다. 물론 조직화 학교의 운영이나 조직화 활동에 있어서 기존 멤버십의 확대만을 추구하는 경향이 없지 않지만, 과거에 무시되었던 파트타임 노동자와 임시직 노동자와 같은 집단에 멤버십을 확장하려는 노력이 경주되었다. 실제 조직화 사업에 있어서 가장 지배적인 패턴은 이슈에 기반한(issue-based) 조직화였다. 이것은 조직화 대상 집단 내부의 고충과 불만을 중심으로 캠페인을 벌이고 활동가와의 접촉을 확대하는 방식이다. 이 속에서 나타나는 공통의 주제는 경영진의 스타일, 산업안전 및 보건, 작업장의 일상생활에서의 대우 등 노동조합이 작업장에서 행하는 기본적인 보호 기능과 관련된 이슈들이 많았다. 조직가들은 이러한 이슈들을 ‘정의’, ‘존엄성’, ‘존중’ 등의 언어를 사용하여 이른바 ‘프레이밍’(framing)을 시도함으로써 불만을 조직화한다. 파트너십 전략과 비교하여 조직화 전략의 결정적인 차이는 그것이 노동자들 내부에서 집단적 조직을 건설하려고 하고 조합원의 이익을 신장시키는 일차적 자원으로서 그러한 집단적 조직에 의존한다는 점이다. ‘모집’ 또는 ‘가입’ 대신에 ‘조직화’(organising)라는 말이 사용되는 이유가 여기에 있다. 이러한 관점 하에서는 노동자와 사용자 간의 적대적 관계가 전제된다.

실제 조직화 전략의 성과를 보면, 1998년부터 2002년의 5년 동안 약 110여 명의 조직가들은 1,200여 개 사업장에서 약 40,000명의 새로운 조합원들을 노동조합에 가입시켰다. 또한 650여 개 사업장에서 새로이 노동조합을 건설하였다.

그러나 이런 성과에도 불구하고, 조직화 전략의 한계 요인도 분명히 존재한다. 조직화 학교와 개별 노조의 활약에도 불구하고, 아직 조직화 모델은 영국의 노동운동에서 소수파의 위치를 차지하고 있다. 노조의 자원 중 조직화 사업에 투입되는 것은 일부이며, 많은 노조들은 매우 소수의 조직가를 채용하고 있다. 이것이 의미하는 바는 조직화 전략의 확산에는 명백한 장벽이 있다는 점이다. 대규모의 조직가 양성을 위해서는 기존 노조의 조합원에 대한 서비스에 요구되는 자원을 축소해야 하는 데 영국처럼 분권화된 노동조합운동의 구조에서는 이것

이 구조적인 장벽으로 작용하고 있다.

2) 국내 사례

(1) 중앙조직의 조직 확대 활동⁴⁴⁾

외환위기 이후 추세적인 조직율 하락에 맞서 민주노총과 한국노총은 조직율을 높이기 위한 적극적인 조직 활동에 나서고 있다. 총연맹 차원의 조직화 활동을 보면, 민주노총의 설립에 따라 노동조합운동의 독점적 지위를 상실한 한국노총은 1995년의 2020 Plan, 1996년의 TEN-TEN Plan, 2002년의 조직강화 Action Plan 0305 등으로 조직기반 확대사업을 지속적으로 추진해 왔으나, ‘상의하달식 비과학적 목표설정과 현장과의 괴리 그리고 산하 연맹조직의 비협조’ 등의 이유로 그 성과는 미비하였다(한국노동조합총연맹 2006). 2006년에는 “조직 확대 및 조직강화 방안”을 마련하여 6개 전략사업을 전개하여 2010년까지 200만 명의 수준으로 조직규모를 끌어올리기 위해 신규 조합원 120만명의 조직화를 추진하고 있다. 6개 전략사업부문은 사무직 20만명, 공무원 15만명, 교원 15만명, 미조직 영세사업장 20만명, 중간·전략사업장 20만명, 그리고 비정규직 20만명으로 구성되어 있다. 그러나 이러한 계획에도 불구하고 이를 뒷받침할 “인력과 예산”의 부족으로 계획에 걸 맞는 성과를 내오지 못하고 있다. 최근 한국노총 산하에는 미조직 중소기업장 또는 비정규직 노동자들에 의해 자발적으로 조직화된 지역 일반노조들이 다수 등장하였다. 2006년말 현재 한국노총 산하의 지역일반노조는 12개 시도에 23개 노조, 조합원 수는 4,518명에 달하고 있다.

민주노총의 비정규직과 영세사업장 미조직 노동자들을 대상으로 하는 조직화사업은 한국노총보다 적극적으로 추진되어 왔다. 2000년 이전까지는 비정규직노동자의 조직화가 지역본부의 자발적 상담을 통해 전개되어 왔으나, 2000년에 민주노총은 ‘미조직특별위원회’를 설치하여 비정규직 노동자를 대상으로 본격적인 조직화사업을 전개하기 시작하였으며 당시 5억원의 특별기금을 조성하기로 결정하기도 하였다. 2002년에는 비정규직 조직화를 총연맹의 중심 사업과제로 선정하였으며, 비정규직 철폐 100만인 서명운동을 전개하였다. 2003년에는 향후 5개년 전략적 조직화사업계획을 수립·추진하기로 결의하였는데, 이 계획은 유통서비스·공공서비스·건설일용·특수고용·사내하청을 5대 조직화 대상부문으로 선정하였으며 이에 90명의 조직활동가를 배치한다는 계획을 내용을 담고 있었다. 이러한 전략적 조직화 사업계획을 실천하기 위해 ’05년에는 조합원 1인당 1만원씩을 모금하여 50억의 조직화사업기금을 조성한다는 내용을 대의원대회에서 결의하였다. 50억 기금의 조성을 기반으로 민주노총 비정규조직센터는 총 51명의 조직화 전담 활동가를 양성하여 5대 전략부문에 투입할 계획이었으

44) 이 부분은 이병훈·권혜원의 글을 중심으로 요약 정리하였음.

나, 06년 말까지 기금 모금은 약 15억 4천만원에 머무르는 한계를 보였다. 민주노총은 이 기금을 활용하여 ‘조직활동가학교’를 ’06년에 운영하여 23명 활동가를 배출하였고, 이들 활동가를 유통서비스·공공서비스·건설일용의 3개 부문과 1개 지역본부에 배치하였다(민주노총 사업보고서 2006).

이렇듯 민주노총은 한국노총에 비해 산별전환과 전략적 조직화사업에 있어 보다 적극적인 활동을 전개해왔으나, 그 성과에 대해서는 조직 내 찬반 의견이 대립하고 있다. 조직화를 위한 사업결의나 시행은 그 의의를 높게 설정할 수 있으나, 조직화사업기금이 목표에 크게 미달한 점, 그리고 재원의 활용 대부분이 산별노조(연맹) 중심으로 운영됨으로써 그 동안 비정규, 중소기업체 조직화 사업을 중심으로 추진하였던 지역본부 및 지역노조와의 연계성을 체계화하지 못한 점이 한계로 지적되고 있다.

(2) 산별노조의 조직 확대 활동

민주노총은 기업별노조의 한계를 극복하고 산업 내 노동계급의 연대성을 공공이 하기 위해 산별노조운동을 지속적으로 전개해 왔다. 이 결과 06년 현재 전체 조합원의 75.6%가 산별노조의 조합원이 되는 성과를 이룩하였다. 그러나 산별전환에 따라 기대되었던 미조직중소영세사업장의 조직확대 사업은 아직 구체적인 성과를 내오지 못하고 있다. 이러한 결과는 산별노조 전환에도 불구하고 아직도 공고한 ‘기업별노조’의 관성 그리고 산별전환 초기라는 시기적인 한계에서 비롯된 것으로 판단된다.

이러한 한계에도 불구하고 민주노총 산하 ‘산별연맹(산별노조)’들은 비정규직의 정규직화를 중심과제로 미조직 영세사업장에 조직화에 대한 구체적인 계획과 초보적인 활동을 추진하고 있다. 공공연맹은 연맹본부에 미조직·비정규 전략사업단을 구성하여 지역 차원의 비정규직 조직화사업을 담당하는 전담 활동가 6명을 투입하여 민간위탁되어 있는 지역 공공서비스부문의 간접고용 비정규노동자들에 대한 노조 설립을 추진하였다. 보건의료노조는 미조직비정규실을 설치하여 병의원 수준의 비정규노동자들을 조직하기 위해 인천/부천·강원·대구지역본부에 3인의 전담 활동가를 투입하고 예산을 확대하고 있다. 조직사업을 보면 직종협회(방사선사협회, 간호조무사협회, 물리치료사협회)를 대상으로 한 간담회 진행과 간호학과 학생을 대상으로 한 예비노동자 조직사업이 진행되고 있다. 건설연맹은 국제목공노련의 지원을 받아 50여명의 지역활동가를 양성하여 조직활동을 전개해왔다. 또한 금속노조는 지역지부를 중심으로 조직화 거점을 선정하여 월 1회 “선전전”과 “조직화 상담” 활동을 꾸준히 추진하고 있다. 서비스연맹은 할인점 조직화를 목표로 서울, 충청, 전남, 부산, 대구 등 5개 지역에 조직활동가를 배치하여 전략사업을 추진하고 있다. 이외에도 서울본부를 중심으로 ‘서울지역 전략조직화 사업’이 추진되고 있는데, 여기에서는 지역 및 부문별 조직 사업을 위하여 ‘중부

지역'과 '남동지역' 그리고 중소기업사업장 대응 모임 등을 구성하여 운영하고 있다.

이러한 산별노조(연맹)들의 미조직/비정규직노동자를 대상으로 한 조직활동은 일정 부분의 성과에도 불구하고 조직화의 획기적인 돌파구를 마련하고 있지 못한 상태이다. 여기에는 다음과 같은 한계와 문제점이 지적될 수 있다.

먼저, 이전 시기보다는 '미조직조직화'에 대한 전략적 의미가 강화되고 있음에도 불구하고 조직화를 위한 '예산과 인력'이 실질적으로 뒷받침되지 않고 있다. 많은 산별노조(연맹)의 경우, '조직국'에서 '미조직·비정규국(실)'이 분리되었지만 실제 조직화의 기초 단위인 지역(지부)에서 사업을 추진할 수 있는 '인력과 재정'은 담보되지 않고 있다. 둘째, 산별노조(연맹)들의 미조직조직화 사업이 노조의 '현장'사업으로 연결되지 않은 채 본부의 사업으로 추진되는 한계가 지적된다. 이 결과 일정시기에는 미조직조직화 사업이 추진되다가도 투쟁과 일상사업이 발생하면 조직 확대 사업은 사실상 중단되는 문제가 나타나고 있다. 셋째, 미조직 조직화를 위한 사업이 "구체적인 준비- 핵심지역 선정- 역량 집중"이라는 공세적인 사업으로 추진되기 보다는 주로 상담활동을 통해 추진되는 경우가 많아 아직까지는 수동적인 모습을 띠고 있는 경우가 많다. 마지막으로 비정규노동문제에 대해서는 사회적 의제화를 꾀하였으나 영세중소업체의 조직화는 노동운동의 핵심의제로 부각되지 않은 채 각 부분별 노력만이 추진되고 있다.

(3) 지역(일반)노조 활동

산별 연맹의 비정규직 조직화와는 달리 영세사업장 및 지역 비정규직 노동자들의 조직화를 도모하기 위한 시도로 '지역일반노조운동'이 꾸준히 전개되어 왔다. 원래 지역노조 운동은 과거 청계피복노조, 인쇄노조, 제화노조 등에서 그 유래를 찾을 수 있으나 최근 영세사업장 및 비정규직 노동자들을 대상으로 하는 조직화 모델로 다시 주목을 받고 있다. 2000년 4월에 부산지역 일반노조가 결성되어 기존의 기업별 노조체계, 산별 노조의 건설과는 상이한 지역 공동체 중심의 조직화모델을 제시하였으며, 이에 따라 각 지역별로 유사 일반노조들이 활발하게 조직되었다. 이러한 지역일반노조의 조직모델은 영세사업장 사용자의 단체교섭 기피, 조합원들의 높은 고용유동성, 사업장 분산 및 재정문제 등을 극복하기 위한 대안으로 제시되었다(김주환 2006).

'06년 현재 민주노총 산하 지역 일반노조는 총 26개 5,840명으로 구성되어 있으며, 주로 지방자치단체(28%) 및 지역 공공부문(26%)·민간서비스유통(18%)·제조업(22%) 등의 노동자들을 대상으로 하고 있다. 지역일반노조운동은 조합원 체불임금의 20% 조직화사업기금 조성 과 조합예산 35%의 조직화사업에 투입, 그리고 전담 상근 조직활동가의 채용 등을 통해 조직화사업을 전개해온 경기도노조의 성공사례 등이 등장하면서, 이들 일반노조는 자신들의 전

국적인 연대체를 2006년 2월에는 전국지역·업종일반노조협의회로 발전·출범시켜 독자적인 노조운동 영역을 이루려고 시도해 왔다. 지역일반노조 중심의 조직화모델은 노동시장의 고용구조 변화와 영세사업장의 조직유지 어려움, 지역단위의 노동운동연대 경험 등을 배경으로 상당한 성과를 거두기도 하였으나, 교섭구조의 불안정성과 개별화, 재정-인력의 취약성, 조직발전의 전망 부재 등의 문제점과 내적 한계를 안고 있다.

4. 영세중소기업 조직화 방안

낮은 조직율 및 조직노동의 대표성 취약은 노동을 둘러싼 사회경제 환경 변화가 가져온 복잡한 결과물이다. 넓게는 세계화와 탈산업화 등의 사회 환경적 구조변동, 여성화-고학력화-고령화-군소조직화 등 노동인구 구조의 변화, 그리고 기업별 노조조직체계와 사용자-정부의 반(反)노조태도 등에 의한 산물이라고 할 수 있다.

이에 따라 민주노조운동의 조직율 제고 및 영세중소기업 조직화 사업은 노조운동의 주체들만의 노력으로 쉽게 성과를 얻을 수 있는 사업은 아니다. 미국과 영국의 조직화사업은 일정한 성과에도 불구하고 조직율 하락이라는 추세를 막아내지 못하였다. 이는 역설적으로 노조운동의 ‘조직화 전략’의 강화의 필요성을 제기하고 있다. 어찌 보면 조직화사업을 체계적으로 추진하지 않는 한 조직율 하락은 더 촉진될 위험성이 있다.

그러므로 민주노조운동은 조직 내 합의 과정을 통해 노조운동의 역할을 ‘해당 조직 조합원에 대한 서비스 기능’에서 미조직노동자(중소영세사업장)의 조직화운동으로 변화시켜 나가야 할 것이다. 사실 민주노총 및 산별노조(연맹)의 조직화 사업은 계획적인 사업 영역으로 체계적으로 추진되기 보다는 현장의 자발성에 기초하여 이루어져 왔다는 점을 부정할 수 없다. 그러므로 다른 국가와 달리 노조운동의 노력 여하에 따라 우리나라 노조조직화 사업의 성과는 더 확대될 가능성이 높다고 볼 수 있다.

1) 중소기업장 조직화를 위한 인력과 재정의 확보

대기업 중심의 조직운동의 한계를 극복하기 위해 민주노총은 지난 10여년 동안 산별노조운동을 전개해 왔으며, 06년 말 금속, 보건, 공공, 건설 등 대부분의 주요 산업영역에서 산별노조가 건설되었다. 그러나 산별노조들은 조직 건설 초기의 과도기적 상황으로 미조직노동자의 조직화를 위한 사업을 원활하게 추진하지 못하고 있다. 가장 강력한 조직자원을 갖고 있다고 평가되는 금속노조조차도 본조 이외에 지역(지부) 단위의 미조직 사업 담당자가 고정으로 배치되지 못하고 있으며 3-4가지 중복업무를 맡고 있는 상황이다.

그러므로 조직화 사업을 추진하기 위한 기본 전제로 ‘인력과 재정’의 마련이 필요하며 이

는 개별 산별노조 차원의 방침이 아닌 총연맹의 사업 방침으로 확정되어 전 조직적인 사업으로 추진되어야 할 것이다. 즉, 이미 형식적으로 구성되어 있는 조직강화 사업단위에 대해 실질적인 실천력이 담보될 수 있도록 재정과 활동인력의 상당한 비중을 투입-배치하는 노조 지도부의 결단과 조합원들의 동의가 필요하다.

2) 영세중소사업장 조직화를 위한 조직 네트워크 구축 및 협력

조직화 사업에 있어 ‘인력과 재정’의 마련과 함께 조직화 사업의 주체는 누가되어야 하는 또 다른 중요한 쟁점이다. 그 동안의 조직화 사업의 문제점으로 “총연맹-산별노조-지역노조”가 긴밀한 연계성 없이 독립적으로 사업을 추진한 문제가 지적된다. 그나마 역량을 집중하기 위해서는 각 조직 위상별 자기 역할이 정립 공유되어야 할 것이다. 이 점에서 서울본부 등 몇 개 지역에서는 연계사업이 활발히 추진되는 반면 대다수 지역은 연계망이 취약하거나 조직사업에 대한 고민 및 역량 투입이 미비하다.

총연맹과 산별노조의 역할이 조직화에 대한 전략적 방향 및 방침을 수립하는 참모부라면 현장 조직화 사업의 주체는 바로 ‘지역본부와 산별노조의 지역지부’들이다. 지역본부와 산별 지역 조직들이 영세중소사업장 조직화의 주요 담당자임을 확인할 수 있는 조직적 뒷받침이 마련되어야 한다. 고용구조의 다변화와 유동성이 확대되는 조건에 따라 노동시장의 편제방식이 기업 또는 업종지역 보다는 지역과 직종을 중심으로 작동되는 점을 감안하여 지역단위의 조직화사업이 보다 적극적으로 전개되어야 한다. 이를 위해 민주노총 지역본부의 위상과 역할에 대한 보다 심도 깊은 논의와 토론이 요구된다.

3) 영세사업장 노동 문제를 사회적 의제로 제시하고 조직화 사업과 결합한다.

그 동안 영세사업장 조직화사업을 추진하였던 지역노조 주체들은 수공업적, 계기적, 반복적 사업의 한계를 지적한다. 이들의 평가는 ‘개별사업장의 체불, 공장 이전, 부당노동행위, 근기법 위반 등을 계기로 영세중소사업장에서 노조가 결성되지만 이런 경우 지속적인 조직으로 남지 않는 ‘시지프스의 신화’처럼 반복적인 조직화 활동만이 유지될 뿐 큰 변화가 없다고 지적한다. 그러므로 중소영세사업장 조직화 사업은 투쟁사업과 연결되어야 하며 사회적 의제화(캠페인)을 통해 조직화를 촉진하고 제도적인 변화를 통해 중소영세사업장의 실질적인 근로조건 개선을 가져올 수 있다는 그 동안 운동에 대한 평가는 옳다고 판단된다. ‘기류전자’ 사례에서 보는 것처럼 금속노조 남부지회는 매년 “지역투쟁을 통한 조직화 사업”을 추진하

고 있다.

비정규직 문제에 대한 사회적 의제화가 비정규직노동운동의 출발점이었듯이 영세중소사업장 조직화의 출발점은 “5인 미만 사업장의 근기법 전면적용”이라는 투쟁과 결합하여 시작되어야 할 것이다.

4) 노조 조직화의 미개척 분야인 서비스산업에 새로운 조직 모델을 구축하여야 한다.

산업구조의 개편에 따라 전통적인 제조업의 고용 비중은 약화(정체)되고 있으며 서비스산업의 고용 비중은 급격히 증가하고 있다. 그러나 서비스 산업의 노조 조직율은 특히 취약하며 조직화의 돌파구를 찾지 못하고 있다.

그러므로 노조운동은 산업별로 나타나는 노조 조직율 편차를 감안하여 전략적인 ‘산업, 직종, 지역’을 특화하여 접근하는 ‘선택적 집중’ 전략이 필요하다. 특히 경기도노조의 환경미화원을 중심으로 한 지역과 특수직종 종사자에 대한 조직화 사례가 시사하는 바는 크다 할 것이다. 동일한 사례는 미국노조운동의 청소부의 조직화 운동인 ‘JfJ 운동’과 캘리포니아 가정간호사의 조직화 사례에서도 확인된다. 조직화 사업에 앞서 체계적인 실태조사 사업과 역량배치가 필요하다. 분산적인 조직화사업을 지양하고 변화된 고용구조의 특성을 반영한 전략적 집중만이 성공을 담보할 수 있을 것이다.

5) CSR(기업의사회적책임)운동을 통한 반(反)노조 기업의 퇴출운동과 대기업노조의 역할 강화

대다수 영세중소기업은 삼성, 포스코 등 무노조경영 대기업들과 직간접적으로 연결되어 사업을 운영하고 있다. 그러므로 영세중소기업의 조직화를 촉진하기 위해서는 대기업사용자들에 의해 조장되는 사회적 반(反)노조 성향을 극복하여야 한다. 이를 위해 시민사회운동과 연대하여 기업의 사회적 책임의 일환으로 노동권 보장을 요구하는 CSR운동을 광범위하게 전개하는 것이 필요하며, 이를 위해 시민사회와 노동계의 긴밀한 연대 구축이 필요하다.

한편 대기업노조들은 노조운동의 역할을 좁은 범위의 종업원 대상 운동에서 벗어나 간접고용(외주고용), 하청기업 노조운동과 함께하는 운동으로 변화하여야 할 것이다. 대기업노조의 역할에 따라 2, 3차 하청기업 노동문제를 개선할 여지는 너무도 많다 할 것이다. 노조운동 스스로 조직화의 주체로 나설 때 영세중소기업 조직화의 단초가 마련될 수 있다.

<참고문헌>

- 김유선, 2001, "한국의 노동조합 조합원수 증감요인 분석", 한국사회경제학회, 『사회경제평론』 제16호, pp.287-312.
- 김유선, 2007, 『한국의 노동 2007』, 한국노동사회연구소
- 김정우, 2006, "노동조합의 조직현황과 조직률 추세", 『노동리뷰』, 제24호, pp. 40-48.
- 김주환, 2006, "비정규운동에서 지역일반노조 조직화의 의미와 전망", 『비정규노동』, 50호, pp. 8-23.
- 경기도노조, 2005, "경기도노조 건설 및 운영 사례", 미발표논문
- 노동부, 2007, 『2007 한국의 노동통계』, 노동부
- 노동부, 2007, 『노동백서 2007』, 노동부
- 노동연구원, 2007, 『2007 KLI 노동통계』, 한국노동연구원
- 민주노동당, 2006, "영세사업장 노동조건에서 드러나는 공통의 개선과제", 『영세사업장 노동조건 개선을 위한 토론회』, 영세-비정규사업장 노동조건 개선을 위한 노동조합모임
- 민주노총, 2006, 『2006 민주노총 사업보고』, 전국민주노동조합총연맹
- 유형근, 2007, "영국과 미국의 노조운동 활성화전략", 한국노동사회연구소 제59차 노동포럼 발제문
- 윤진호.김종진.이시균.손정순.진숙경, 2006, 『비정규직노동자 조직화방안 연구』, 민주노총 총서
- 이병훈, 2005, "노동양극화와 노조운동의 연대성 위기", 최장집 (편) 『위기의 노동- 한국 민주주의의 취약한 사회경제적 기반』, 서울: 후마니타스.
- 이병훈.권현지, 2007, 『세계화시대의 노조 조직화전략 연구』, 한국노동연구원
- 배규식 외, 2006, 『중소제조업의 고용관계』, 한국노동연구원.
- 배규식.노용진.심상완, 2007, 『무노조기업의 고용관계』, 한국노동연구원.

결론 및 요약 : 고진로 사회통합적 발전을 위한 영세중소기업 정책

외환위기 이후 기업간 양극화 현상과 중소기업의 영세화 현상이 뚜렷하게 진행되고 있다. 기업간 양극화 현상은 대기업과 중소기업간 수익성격차, 생산성 격차 확대로 나타나고 있다. 1990년대 이후 대기업과 중소기업의 노동생산성 격차는 확대되기 시작하여 2000년대에는 30% 수준으로 떨어졌다. 소기업과 중기업사이의 생산성 격차도 지속적으로 확대되었는데 50인 미만 소기업의 생산성은 대기업의 1/4에 불과하다. 이런 생산성 격차를 배경으로 임금격차도 지속적으로 확대되어, 오늘날 제조업 중소기업 노동자의 임금은 대기업의 절반에 불과하다. 제조업 영세 사업체 수와 고용이 급격하게 늘어나 중소기업의 영세화가 진행되었다. 2005년 현재 1인 이상 사업체중 50인 미만의 소기업이 전체 사업체의 97.2%를 차지하고 있으며, 종사자수로는 전체 종사자의 54.2%를 고용하고 있다.

기업 양극화와 중소기업의 영세화 현상은 다음과 같은 요인들이 작용한 결과이다. 첫째 외환위기 이후 구조조정과정에서 인건비 절감에 의존하는 저진로 전략이 강화되었다. 대부분의 대기업은 혁신을 통한 제품차별화보다는 비정규직 고용이나 임금이 낮은 중소기업에 대한 외주생산 확대를 모색하였다. 이와 같은 비용절감 전략이 하도급분업구조의 최저변을 구성하는 영세중소기업의 성장을 제약하였다.

둘째 대중소기업간 극심한 임금격차로 우수인력 조달의 어려움으로 영세중소기업의 고부가가치화와 사업구조고도화가 구조적으로 제약되었다. 대기업은 우수인력이 몰려드는 구직난, 중소기업은 우수인력이 모자라는 구인난이 지속되고 있다. 우수인력의 중소기업 기피 → 혁신역량 저하 → 성장가능성 저하 → 우수인력 기피의 악순환이 지속되고 있는 것이다.

셋째 외환위기 이후 금융부문 구조개혁으로 자유화된 금융체제가 등장하면서 중소기업의 자금공급이 위축되었다. 경제위기 이후 인수 합병을 통한 은행의 대형화가 이루어져 시장지배력이 강화된 은행은 독점적인 지위를 활용하고 이윤을 극대화하는 위험기피적인 경영을 하게 되었다. 이로 인해 중소기업금융이 위축된 결과 최근 대기업의 설비투자 회복에도 불구하고 중소기업의 위축된 설비투자는 회복되지 않고 있다.

제조업의 기업간 양극화는 서비스산업에도 커다란 영향을 미쳤다. 고용 없는 성장의 결과로 제조업의 고용비중은 급속히 감소하였으며 소매업, 음식숙박업 등 전통적 생계형 서비스업과 영세자영업자의 비중이 크게 늘어났다. 이로 인해 노동력이 과도하게 집중된 서비스산업에서는 제조업보다 현격히 낮은 생산성을 보이고 있으며, 열악한 노동조건에서 저임금과 고용불안에 시달리고 있다. 게다가 2000년대 이후 유통서비스업에서 대형화와 전문화가 추진

되면서 생계형 자영업자들이 경쟁력을 상실해가면서 급격히 도태되고 있다.

한국사회가 직면하고 있는 극심한 양극화 현상은 노동자와 서민의 생활상의 위기이자 성장체제의 구조적 위기이다. 재벌 대기업이 주도하는 양극화성장체제를 대체할 대안적 발전체제가 등장하지 않으면 이 위기는 극복되기 어렵다. 따라서 이러한 위기를 극복하기 위해서는 격차와 노동차별의 저진로(low road) 양극화성장체제로부터 고진로(high road) 사회통합적 발전을 지향하는 민주적 경제개혁 프로그램들이 요구되고 있다.

재벌 대기업 위주의 성장으로 소외되고 차별받고 있는 영세중소기업과 노동자, 자영업자를 보호하고 산업발전의 동력으로 재창출하기 위해서는 경제구조의 혁신(innovation)이 필요하다. 또한 더불어 발전하는 공동체적 가치를 실현하기 위해 사회적 통합(social inclusion)이 요구되고 있다. 현재와 같은 비정규직 확대와 노동조건 악화를 수반하는 저진로 성장 경로에서는 사회적 통합을 기대할 수 없으며, 노동참여와 연대를 통해 혁신과 사회 통합의 가치를 함께 달성하는 고진로 사회통합적 발전정책이 필요하다. 노동자 교육훈련 투자와 노동자 경영참가가 보장되는 기술과 숙련이 조화를 이루는 고진로 사회통합적 정책을 수립하여야 하는 것이다. 이는 대내적으로는 고임금과 내수확대를 통해 경제성장의 성과가 국민경제 전체로 확산시킴으로써 국민경제의 통합성을 높이는 한편, 대외적으로는 개방과 글로벌화로 국민경제의 불안정성이 높아지는 속에서 국민경제의 자기 중심성을 강화하는 정책이어야 한다. 다음에서는 이와 같은 대안적 산업발전의 비전 속에 산업정책, 서비스산업 영세자영업자 대책, 금융정책, 노동시장정책, 조직화전략에 대한 논의를 요약하고 정책대안을 제시하기로 한다.

1. 영세중소기업 산업정책

기업 양극화와 고용 양극화는 노동시장의 분절화와 노동의 수량적 유연성을 극단적으로 추구하는 저진로 양극화 성장전략에 그 뿌리를 두고 있다. 인건비 절감을 통한 단기수익 극대화 전략은 양질의 일자리를 파괴하고 저임금 계층 양산으로 소득분배구조를 악화시키고 이것이 다시 내수기반을 잠식하고 있다. 정부도 기업 양극화와 성장잠재력 약화 문제의 심각성을 인식하고 혁신형 중소기업 육성, 대중소기업 상생협력정책, 지역균형발전정책과 같은 중소기업정책을 추진하였지만, 다음과 같은 한계 때문에 성과를 거두는데 실패하고 있다.

첫째 인건비 절감에 의존하는 저진로전략에 대한 시정을 시장기능에 맡기는 시장만능주의적 편향이다. 대중소기업 상생협력정책은 시장자율기능에 크게 의존하고 있어 정책 이행력이 부족하다. 게다가 중소기업 금융지원 역시 시장금융에 의존하고 있어서 잠재력 있는 중소기업에 대한 자금공급이 이루어지지 않고 있다.

둘째 정부의 산업정책은 과학기술중심주의에 치우쳐 신산업 신기술 창출에 과도하게 의존

하고 작업장에서의 기능과 숙련과 같은 인적자본의 중요성을 과소평가하고 있다. 연구개발투자 확대와 신산업의 창출은 제한된 수의 기술개발인력이나 벤처기업들에게는 현실적인 미래가 될 수 있을지 모르나 다수의 중소기업 노동자에게는 구조조정의 소용돌이 속에 무방비상태로 노출되고 있다.

셋째 정부의 중소기업정책은 선택과 집종의 원리를 적용하여 혁신형 중소기업에 지원을 집중시키는 선별 육성전략을 채택하고 있다. 특정 유형의 기업을 선별적으로 육성하고 낙수효과(trickle down effect)를 통해 파급 효과를 얻겠다는 발상은 과거 재벌 위주 불균등 성장 전략의 확장판이다. 게다가 3만개 혁신형 중소기업 육성이라는 양적 목표 달성에 치중하여 방만하게 운영되고 있어서 김대중정부에서 발생한 ‘벤처버블’을 재연시킬 가능성이 있다.

비정규직 확대와 노동조건 악화를 수반하는 저진로 성장 경로에서는 혁신과 통합을 기대할 수 없기 때문에, 혁신과 통합을 동시에 달성할 수 있는 지속가능한 고진로(high road) 사회통합적 산업정책을 수립하여야 한다.

1) 중소기업의 성장을 제약하고 기업간 임금격차를 유발하는 불공정 하도급거래관행과 구조를 타파하는 정책이 필요하다. 불공정 하도급거래 근절을 위한 하도급법의 강화, 공정거래법 개정에 의한 수요독점적 시장지배적 사업자에 대한 규제 신설, 단가결정에서 적용되는 임률공개와 임률차별 금지, ‘산업별 노사정 공동감시단’을 통한 사회적 감시체제 확립 등 사회적 합의에 의한 규제를 실시한다.

2) 저진로-양극화 성장경로를 지속시키는 시장구조조정의 한계를 넘어 이로부터 탈출하기 위한 사회통합적 구조혁신정책이 필요하다. 저진로 성장의 토대가 되는 기업간 고용형태간 노동조건 격차 해소 없이는 중소기업의 혁신역량은 강화될 수 없다. 중소기업이 우수 인력을 채용하고 혁신역량을 높이지 못하는 가장 큰 이유는 기업간 극심한 임금 격차, 복지 격차에 있다. 노사합의에 의한 연대임금제 도입, 최저임금제의 현실화, 산업별 최저임금제의 시행을 통해 임금차별을 해소하고 저임금-저생산성부문에서 고임금-고생산성부문으로 자원을 이동시키는 구조혁신정책을 추진한다. 영세 중소기업 구조혁신을 지원하기 위해서는 구조혁신자금지원과 함께 노동력의 부문간 이동을 촉진하는 적극적 노동시장정책을 마련한다.

3) 신산업, 신기술을 우위에 두는 과학기술중심주의 편향에서 벗어나 노동자 교육훈련에 대한 투자를 중심으로 기술과 숙련이 조화를 이루는 고진로(high road) 산업정책이 필요하다. 지식기반경제시대의 도래에 부응해 노동자 교육훈련을 통해 우수한 지식노동자를 양산하고, 이들이 생산성과 성장을 주도하도록 하는 고진로 전략은 저진로 성장의 한계를 극복하는 대안적 발전모델의 핵심요소이다. 중소기업 교육훈련투자를 고용보험방식에서 조세방식으로 혁신하여 교육훈련의 사각지대를 해소하는 한편, 노동조합이 참가하는 지역별 산업별 공동교육훈련체제를 구축함으로써 인적자본 투자→생산성 향상→고임금→내수확대의 선순환을 유도하고 사람중심의 지속가능한 발전을 지향한다.

2. 서비스업 영세중소기업과 자영업자 대책

1997년 경제위기 이후 서비스 산업은 경제 전체의 급격한 구조조정 과정에서 제조업 부문에서 방출될 수밖에 없었던 노동력을 흡수해온 고용의 완충지대로서의 역할을 담당해 왔다. 부가가치 생산에 있어서 제조업 부문에 비해 낮은 성장성에도 불구하고 서비스 부문에 노동력이 과도하게 집중됨으로써 서비스 부문의 노동생산성은 지속적으로 하락하였다. 특히 음식숙박업, 도소매업, 개인서비스업 등 생계형 서비스업의 비대화와 영세자영업자의 비정상적 비대화로 산업구조 왜곡 현상이 발생하였다.

정부의 서비스산업 구조고도화정책의 기본방향은 산업구조 상의 왜곡을 시정함으로써 사회 내보다 많은 노동력을 생산적으로 활용하겠다는 정책적 의지를 담고 있다는 측면에서 평가할만하다. 그럼에도 불구하고 한미 FTA추진과 시장개방이라는 외부충격을 통해 서비스산업 자체를 새로운 성장동력으로 육성한다는 ‘서비스주도형 경제’라는 개념에는 다음과 같은 문제점을 안고 있다.

첫째, 서비스주도형 경제 개념 속에는 서비스산업, 특히 생산자서비스 부문에서 현상적으로 드러나는 높은 부가가치와 생산성이라는 성장가능성만을 주목할 뿐 정작 그러한 경제성 결과가 나타날 수 있는 산업적 연관성이나 경제적 조건에 대한 충분한 고려가 이루어지지 않고 있다.

둘째, 경제의 서비스화는 일반적으로 시장이 포화상태에 도달하거나 시장에서 경쟁력을 상실한 자본이 제조업 부문으로부터 서비스업 부문으로 이동함으로써 진행된다. 그러나 한국 서비스산업의 현 상황으로 볼 때, 제조업 부문으로부터 서비스업 부문으로의 본격적인 자본이동을 수반하는 서비스주도형 경제로의 전환과정이라 보기는 어렵다. 장기적으로 생산자서비스업을 중심으로 한 서비스산업의 육성과 구조고도화가 필요한 것은 분명하지만, 이를 정책적으로 강제할 경우 오히려 경제 전반의 자원배분을 왜곡시킬 가능성이 있다.

셋째, 향후 한국사회에서 진행될 소득상승과 고령화 등을 고려할 때, 교육, 보건 및 사회복지, 공공행정 등 사회서비스업의 비중 확대를 통해 고용의 질을 높이는 것은 매우 필요한 일이고 바람직한 정책방향이라 할 수 있으나, 이를 수익창출형 산업으로 육성하는 것은 신중할 필요가 있다. 일부에서는 사회서비스업의 자생적 기반을 확보하기 위해 민간의료보험의 도입 등 시장적 경쟁의 도입 필요성을 주장하고 있는데, 이는 사회서비스의 확대를 통해 사회안전망과 고용의 안정성을 동시에 높이하고자 하는 애초의 의도를 왜곡시킬 가능성이 있다.

서비스산업에 관한 정부 정책의 문제점들을 고려할 경우 서비스산업 및 중소서비스기업의 구조조정과 관련해 다음과 같은 대안이 모색될 필요가 있다.

1) 서비스업의 구조고도화 과정은 제조업과의 산업적 연관성을 고려하여 추진되어야 한다.

제조업 중심의 사고로부터 탈피하여 제조업과 서비스업의 상호보완적 역할을 고려한 산업정책이 필요하다. 하지만 한국경제가 처해 있는 상황에서 국민경제 내 제조업의 역할과 위상에 대한 충분한 고려 없이 서비스업의 독립적 구조고도화나 서비스주도형 경제를 이야기하는 것은 부적절하다. 제조업의 성장을 지원할 수 있는 생산자서비스와 사회서비스업의 적절한 조합을 통해 서비스산업을 육성하는 것이 바람직하다.

2) 현재 한국경제의 발전단계와 서비스산업의 현실을 고려해볼 때 생산자서비스와 사회서비스를 중심으로 한 서비스산업 내부의 구조전환이 절실히 필요하다. 생산자서비스는 서비스산업 내에서도 성장가능성이 가장 높은 산업이면서 동시에 향후 제조업의 경쟁력을 제고하는 데 있어서도 매우 중요한 역할을 담당할 것으로 예상된다. 이런 측면을 고려해볼 때 현재 낮은 생산성과 저임금 노동력이 집중되어 있는 도소매업 및 음식숙박업 등 생활서비스업 중심의 낙후된 서비스산업의 구조를 고도화하는 데 있어서 뿐만 아니라 제조업의 구조고도화를 위해서도 생산자서비스의 육성과 경쟁력 강화가 중요하다.

3) 공공부문 주도의 사회서비스업 부문 일자리 창출 정책이 필요하다. 인적자본의 축적과 직결되어 있을 뿐만 아니라 고용흡수력이 높은 보건, 교육, 사회보장 등 사회서비스업의 육성을 통해 사회안전망을 구축하고 장기적 성장잠재력을 확충할 필요가 있다. 사회서비스업의 확대는 현재 생활서비스업 및 생계형 서비스업에 과다 진입한 노동력의 해소와 이들 부문의 구조조정을 위해서도 매우 중요하며, 서비스산업의 구조조정을 위해서라도 사회복지 및 안전망의 범위와 실행주체에 대한 사회적 합의가 이루어져야 할 것이다.

3. 영세중소기업과 자영업자 금융정책

우리나라의 중소기업금융은 중소기업금융, 지역금융, 영세자영업이라는 세 가지 영역에서 살펴볼 수 있다. 중소기업금융은 과도한 간접금융(은행차입)의존이 특징이며 절대규모가 결코 작지 않은데도 신자유주의적 금융구조개편으로 인해 신용정보를 제공하기 어려운 신규창업기업, 전통적 중소기업 등에 신용공급이 부족한 신용의 양극화 현상, 수도권으로 집중되는 자금의 흐름과 지역금융의 쇠퇴로 특징지워지는 지역금융의 불균형발전 문제와, 신용의 기회에서 배제되는 금융배제 현상으로 요약된다.

이러한 상황에서 정부의 정책은 시장기반적, 경쟁력 위주의 중소기업 정책에 맞춘 중소기업금융정책을 추진함으로써 위기의 지역금융에 대한 대책과 담보와 신용능력이 부족한 영세 중소기업에 대한 정책의 부재라는 결과를 초래하고 있다. 또한 금융배제자를 위한 대안금융에 관한 논의가 활발하였으나 운영방향과 재원조달을 둘러싸고 금융기관과 시민운동 단체간에 이견이 도출되었다. 중소기업금융의 양극화, 지역금융의 취약화, 신용배제자의 증가는 모두 신자유주의적 구조조정과 경제정책의 다양한 결과물이라는 인식이 필요하다.

여러 선진국의 경우에도 중소기업금융은 정부의 개입이 필요한 시장실패의 영역이다. 하지만 주요 선진국들은 중소기업금융을 금융정책과 중소기업정책의 주요 구성 요소로 강조하고 있음을 알 수 있다. 미국의 경우 중소기업청이 보증하는 중소기업대출제도, 지역 금융기관의 지역 내 투자를 유도하는 지역채투자법이 있고, 일본의 경우 관계금융강화와 지역밀착형 금융기능 강화 프로그램과 지역채투자를 유도하는 금융평가법이 있다. 독일의 경우 신용보증은행, 부흥금융공사와 같은 중소기업금융에 특화된 대규모 전담은행이 있으며, 지역 차원에서는 저축은행이 잘 발달되어 있어 중소기업의 신용접근이 용이하다. 프랑스의 경우에도 중소기업전담금융기관이 존재하여 신용보증과 대출을 통합하여 운영하고, 특히 중소기업대출을 용처로 하는 특혜적인 은행구좌제도가 존재한다.

기업간 양극화 극복과 지역균형발전을 위해 필요한 중소기업금융의 조치들은 다음과 같다.

1) 양극화 극복을 위해 중소기업 금융을 전담하는 공적 금융지원체제를 확충한다. 기업은행의 민영화 계획을 폐지하고 중소기업금융 전담 공적 금융기관으로 기능을 담당하도록 한다. 중소기업 전담 금융기관에 대해서는 건전성 규제 기준을 완화하여 중소기업 관계금융에 특화하도록 유도한다.

2) 지역균형발전을 위해 지역채투자법을 실시하여 관계금융의 확대지역에서 수취한 예금의 일부를 지역 영세중소기업이나 저소득층 대출에 사용하고 지역민을 위한 서비스 확충을 통해 지역 재투자를 유도한다. 이를 위해 금융감독원이 금융기관이 지역 서비스에 대해 평가를 실시하고 이를 공개하여 경영평가에 활용하는 방안을 마련한다.

3) 중소기업금융지원을 위한 보증제도를 개혁한다. 그리고 중소기업 전담 비과세 예금 상품을 통해 중소기업금융지원 재원을 확충한다.

4) 금융소의 대책으로는 마이크로크레디트 사업과 사회적 기업의 활성화, 휴면예금과 복권기금을 통한 사회양극화 재원의 확보, 은행 및 지역금융기관의 저소득층 금융서비스 확대 정책을 실시한다.

이러한 정책 중 핵심에 놓여야 하는 것은 중소기업금융정책이다. 중소기업금융정책은 고진로 사회통합 전략을 추진하는데 핵심에서 기여할 수 있다. 이를 위해서 정부의 금융정책은 중소기업에 대한 관계금융체제의 수립을 중심으로 재설정될 필요가 있다.

4. 영세중소기업 노동시장 정책

중소기업의 일자리 창출이 경제적인 순기능으로 작동하지 못하는 가장 큰 원인은 영세중소기업의 대다수 일자리가 낮은 임금과 열악한 노동조건에 놓여 있기 때문인이다. 임금의 격차 확대뿐 아니라 영세중소기업노동자들은 국민연금, 건강보험, 고용보험 등 사회보험 가입률과 퇴직금 등 법정복지 적용률이 낮으며, 기업 복지 및 교육훈련에서 사실상 배제되어 있

다. 이 결과는 영세중소기업 노동자의 높은 이직율 및 직장 이동율로 나타나고 있다.

정부의 영세중소기업 노동대책은 취약계층에 대한 교육훈련 및 복지제공 등을 통해 영세중소기업이 차별받지 않는 환경을 조성하는 것으로 요약된다. 2009년부터 ‘근로장려세제(EITC)’ 도입, 산업재해 예방을 위한 “CLEAN 사업장 조성지원” 사업, 근로자능력개발카드 제도, ‘노사공동의 현장밀착형 훈련 프로그램’ 등 과거보다 진일보한 정책으로 구체화되고 있다. 그러나 정부의 정책은 영세중소기업 노동자의 임금 및 복지 격차 그리고 노동환경 개선을 위한 근본적인 대책은 마련하지 못한 채 몇몇 제도만 실험적으로 도입하는데 머물고 있다. 이는 중소기업노동자의 근본적인 문제에 초점을 맞춘 것이라기보다는 ‘중소기업의 경쟁력 강화’를 통한 노동문제 해결이라는 과거 정책의 연장선에서 벗어나지 못하고 있다. ‘중소기업 경쟁력’ 강화를 통한 중소기업 노동문제 해결이라는 기존의 방법을 벗어나 중소기업 노동자의 노동환경과 삶의 질 개선을 위한 적극적이고 독립적인 정책이 수립되어야 한다. 이를 위한 정책 과제를 요약하면 다음과 같다.

1) 영세중소기업 노동자의 저임금을 일소하기 위해 법정 최저임금을 전체 노동자 평균임금의 1/2 수준으로 인상한다. 그리고 법정 최저임금의 수준 인상과 함께 노동조합운동은 단체교섭을 통해 ‘산별최저임금’ 쟁취 투쟁에 나서야 한다. 산별 최저임금은 법정 최저임금보다 훨씬 높은 수준에서 산업 내 저임금 노동자를 보호하고 임금격차를 해소해야 한다는 취지에 걸맞게 체결되어야 한다.

2) 4인 이하 사업장에 근로기준법을 전면 확대 적용하고 감독의 효과성을 높이기 위해 ‘명예근로감독관제’를 도입한다. 또한 사용자에게 의한 위법, 탈법 행위를 제대로 관리 감독하여 영세중소사업장 노동자에 대한 법 적용의 실효성을 보장하기 위해서는 노동조합 등이 참여하는 ‘명예근로감독관제’를 두는 것이 필요하다(근로기준법 109조 개정).

3) 중소기업 노동자의 교육훈련을 위한 ‘지역별 · 산업별 교육훈련’ 체제를 구축하고 이를 위한 ‘노조학습기금’ 제도를 도입한다. 중소기업 경쟁력 강화와 중소기업노동자의 능력 개발을 위한 교육훈련은 더 이상 미룰 수 없는 혁신 과제이다. 다만 과거와 같이 정부 주도의 일방적 교육훈련은 더 이상 시장과 노동자의 요구에 부합하지 않는다는 점을 고려하여 지역, 산업 단위의 노 · 사 · 정의 새로운 협치(governance) 모델을 구축하여야 하며, ‘노동조합’의 적극적 참여가 요구된다.

4) 비정규직노동자의 남용 및 차별을 완화할 수 있도록 비정규직 관련법을 전면 재개정해야 한다. 중소사업장에 집중되어 있는 비정규직 확산을 막고, 이들의 권리를 보호하기 위해서는 현행법을 개정하여 (1) 사유제한 도입, (2) 파견제도 근절, (3) ‘원청의 사용자성’ 인정, (4) 특수고용노동자의 권리를 보장하도록 하여야 한다.

5) 대-중소기업 간 임금 및 복지 격차를 해소하기 위한 ‘연대임금’ 정책을 실현한다. 노동조합은 임금의 평준화(격차 완화)를 위해 사업장별로 분단된 교섭구조의 집중화뿐만 아니라

산별 임금체계를 시급히 확립하여야 한다. 또 산별 임금체계 확립이전이라도 ‘노동연대기금’의 추진이 필요하다. ‘노동연대기금’ 구성 방안으로는 “노동조합은 매년 임금인상액의 일부(예를 들면 1%)를 노동연대기금으로 적립하고 기업도 초과이윤에 해당하는 금액을 공동으로 적립”한다. 그리고 사내근로복지기금을 산업 또는 지역차원으로 사회화하여 기업별 분단을 극복한다.

6) 영세중소기업의 휴폐업, 도산, 구조혁신 등에 따른 노동자 보호를 위한 적극적 노동시장 정책의 도입과 노동조합의 참여를 보장하는 ‘고용보험제도운영시스템’을 마련한다. 고용보험 기금 누적 적립금이 10조원에 달함에도 불구하고 기금의 관리 및 운영에 노동조합의 참여가 배제됨으로써 정부가 기금을 일방적으로 사용하고 있다. 보험료 부담의 주체인 노사가 관리 운영의 주체가 되고 정부는 이를 제도적으로 지원하는 역할에 머물러야 한다.

7) 중소기업장비정규노동자의 사회보험 적용을 확대를 위한 방안을 마련한다. 최근 논의되고 있는 사회보험 credit 제도, 보험료 정부 보조제도, 국민연금의 경우 최저연금보증제나 기초연금제 등의 도입을 고려할 수 있다. 기업규모별 차등보험료제도 역시 영세사업장 복지적 용률을 높이기 위한 방안이 될 것이다.

5. 영세중소기업 노동자 조직화전략

우리나라 노조운동의 대표적인 문제점으로 ‘낮은 조직률’과 ‘취약한 조직포괄성’이 지적되고 있다. 노조 조직율은 '90년대 초 이후 지속적으로 감소하기 시작하여 최근에는 10.3% 수준으로 OECD 국가 가운데 최하위를 기록하고 있다. 조직율 하락과 함께 주목할 것은 조직 노동자의 대다수가 대기업 노조로 조직되어 있다는 점이다. 노동양극화가 구조화되고 있음에도 불구하고, 노조운동은 폐쇄적인 조직구조에 제약되어 대기업 정규직 조직(남성)노동과 영세기업 또는 비정규직 미조직(여성)노동간의 분단구조를 방치하는 이른바 ‘연대성의 위기’를 드러내고 있다.

조직율 하락과 영세중소사업장을 포괄하지 못하는 노동조합운동은 노조운동의 대표성과 도덕적 문제를 야기하게 된다. 만약 민주노조운동이 전체 노동계급, 특히 영세중소기업(비정규)노동자들을 대변하지 못하는 경우, 노동조합운동은 좁은 범위의 조직노동자들만을 대변하는 ‘이기적 집단’으로 폄하될 수 있으며, 이는 노동운동의 계급적 연대성 확보에 치명적인 약점으로 작용할 가능성이 높다. 이런 점에서 민주노조운동의 조직화 사업은 전체 노동계급의 대표성 회복과 노동운동의 역량 강화를 위한 당면과제라 할 것이다. 해외사례와 국내의 그동안의 영세중소기업 조직화운동에서 확인되는 평가에 기초하여 향후 과제를 제시하면 다음과 같다.

1) 중소기업장 조직화를 위한 인력과 재정 확보이다. 노조운동의 역할을 ‘해당 조직 조합원

에 대한 서비스 기능'에서 미조직노동자(중소영세사업장)의 조직화운동으로 변화시켜 나가야 것에 기초하여 조직화 사업을 추진하기 위한 기본 전제로 '인력과 재정'의 마련이 필요하다. 이는 개별 산별노조 차원의 방침이 아닌 총연맹의 사업 방침으로 확정되어 전 조직적인 사업으로 추진되어야 할 것이다.

2) 영세중소사업장 조직화를 위한 조직 네트워크 구축과 협력이다. 조직화 사업의 주체는 누가 되어야 하느냐는 중요한 쟁점이다. 그 동안의 조직화 사업의 문제점으로는 “총연맹-산별노조-지역노조”가 긴밀한 연계성 없이 독립적으로 사업을 추진한 문제가 지적된다. 그나마 역량을 집중하기 위해서는 각 조직 위상별 자기 역할이 정립 공유되어야 할 것이다. 총연맹과 산별노조의 역할이 조직화에 대한 전략적 방향 및 방침을 수립하는 역할이라면 조직화 사업의 주체는 바로 지역본부와 산별노조의 지역지부들이다. 지역본부와 산별지역 조직들이 중소영세사업장 조직화의 주요 담당자임을 조직적으로 확정할 수 있도록 조직적 뒷받침이 마련되어야 한다.

3) 영세중소사업장 노동 문제를 사회적 의제로 제시하고 조직화 사업과 결합한다. 영세중소사업장 조직화 사업은 투쟁사업과 연결되어야 하며 사회적 의제화(캠페인)을 통해 조직화를 촉진하고 제도적인 변화를 통해 중소영세사업장의 실질적인 근로조건 개선을 가져올 수 있다. 비정규직 문제에 대한 사회적 의제화가 비정규직노동운동의 출발점이었듯이 영세중소사업장 조직화의 출발점은 “5인 미만 사업장의 근기법 전면적용”이라는 투쟁과 결합하여 진행되어야 할 것이다.

4) 노조 조직화의 미개척 분야인 서비스산업에 새로운 조직 모델을 구축하여야 한다. 산업별로 나타나는 노조 조직을 편차를 감안하여 전략적인 ‘산업, 직종, 지역’을 특화하여 접근하는 ‘선택적 집중’ 전략이 필요하다. 특히 경기도노조의 환경미화원을 중심으로 한 지역과 특수직종 종사자에 대한 조직화 사례는 시사하는 바가 크다. 이는 미국의 청소부의 조직화 운동인 ‘JfJ 운동’과 캘리포니아 가정간호사의 조직화 사례에서도 확인된다. 조직화 사업에 앞서 체계적인 실태조사 사업과 역량 배치가 필요하다.

5) CSR(기업의 사회적 책임)운동을 통한 반노조 기업의 퇴출운동과 대기업노조의 역할 강화이다. 대다수 영세중소기업은 삼성, 포스코 등 무노조경영사업장 등 대기업들과 직간접적으로 연결되어 사업을 운영하고 있다. 그러므로 영세중소기업의 조직화를 촉진하기 위해서는 대기업사용자들에 의해 조장되는 사회적 반(反)노조 성향을 극복하여야 한다. 이를 위해 시민사회운동과 연대하여 CSR운동을 광범위하게 전개하는 것이 필요하다.