

# 中小製造業 雇傭問題에 대한 制度的 接近

李 周 浩

(本院 研究委員)

---

\* 本 研究의 準備段階에서부터 여러 차례의 토론을 통하여 많은 도움을 주신 本院의 朴坡卿, 金周勳 博士님, 資料整理부터 電算分析에 이르기까지 수고를 아끼지 않으신 牟映圭, 梁正三 研究員, 原稿整理를 도와주신 金信德 研究助員께 감사드린다.

◇ 要 約 ◇

本稿에서는 지난 1973~93년 기간동안 제조업부문에서의 雇傭, 賃金, 生産性 등의 變化推移에 대한 분석을 통하여 우리나라 中小製造業의 세가지 特徵的인 膨脹樣式으로 ① 급격한 量的 膨脹, ② 中小企業과 大企業간 賃金·生産性 隔差의 擴大, ③ 産業調整에 따른 雇傭調整 등에 注目하였다.

이러한 중소제조업 고용의 동태적인 변화에 대한 이해를 바탕으로 최근 심각히 부각되고 있는 중소기업 생산직의 인력부족문제를 단순히 '노동에 대한 超過需要'로 파악하는 靜態的인 觀點을 비판하였으며, 또한 중소기업 人力의 質이 大企業에 비하여 상대적으로 저하되었음을 보임으로써 中小製造業 雇傭問題의 핵심은 量的인 不足이 아니라 '人力의 質'의 문제임을 강조하였다.

특히 우리나라 인력개발체계가 國家的으로 職業資格을 갖춘 中間技術人力을 제대로 배출해 내는 데 실패함으로써, 대기업에 비하여 종업원에 대한 교육훈련에 있어서 규모의 경제를 갖지 못하는 중소기업의 경우 질 높은 인력의 확보에 어려움을 겪는 데 문제의 심각성이 있음을 지적하였다.

또한 本稿에서는 우리나라의 中小企業이 生産現場에서 바로 활용할 수 있는 職業資格을 갖춘 中間技術人力을 제대로 공급할 수 있도록, ① 職業技術教育, 職業訓練, 資格制度간의 連繫 強化, ② 새로운 國家技術資格制度의 確立, ③ 人力開發네트워크의 構築, ④ 人力開發支援體系의 整備 등 네가지를 基本方向으로 하는 우리나라 人力開發體系의 全般的인 改編을 提言하였다.

## I. 序 言

우리나라에서 製造業部門의 中小企業 雇傭問題는 일반적으로 ‘量的인 不足’ 問題로 인식되어 왔었으며, 이에 대한 對應方案 역시 海外人力の 活用, 女性人力の 活用 등 勞動力의 量的 供給 擴充에 초점이 맞추어져 있었다.<sup>1)</sup> 本稿에서는 이러한 견해로부터 탈피하여 中小製造業 雇傭問題의 핵심은 量的인 不足이 아니라 ‘人力的 質’의 문제이며, 政府政策도 勞動力의 확충보다는 人力開發體系의 개편에 重點을 두어야 함을 강조하고자 한다.

이러한 主張을 뒷받침하기 위하여 本 研究에서는 먼저 우리나라 雇傭, 賃金, 生産性 등의 長期的 變化推移에 대한 분석을 통하여 중소제조업의 膨脹樣式을 파악하고 이를 토대로 중소제조업 생산직의 인력부족문제를 단순히 ‘勞働에 대한 超過需要’로 파악하는 靜態的인 觀點을 비판한다. 또한 製造業部門에서 중소기업과 대기업간의 人力的 質的인 隔差가 장기적으로 확대되어 왔음을 職種, 學歷, 勤續年數, 性·年齡, 資格 등 다양한 측면에서 확인하고 이러한 현상이 人力開發과 관련한 우리나라의 制度的 問題에 기인함에 주목한다.

本 研究에서는 중소기업 고용과 관련하여 지난 20~30년간의 장기적인 추세를 보기 위하여 『鑛工業統計調查報告書』, 『職種別賃金實態調查 테이프』, 『雇傭展望調查報告書』 등의 자료를 광범위하게 활용하였으며, 國際比較를 통하여 우리나라 중소기업 고용과 인력개발의 制度的 특수성과 문제점을 부각시키고자 하였다. 또한 이러한 분

1) 朴基性(1992), 宋秉俊(1993), 魚秀鳳(1991), 鄭寅樹(1994), 崔燉吉(1994) 등 참조.

석을 바탕으로 구체적인 政策代案까지 모색하여 보았다.

本 論文의 構成은 다음과 같다. 다음의 제Ⅱ장에서는 우리나라 중소기업의 膨脹樣式을 파악하고, 제Ⅲ장에서는 中小製造業 人力難에 대하여 논의하며, 제Ⅳ장에서는 中小製造業 人力의 質的 變化推移를 분석하고, 마지막 제Ⅴ장에서는 우리나라 人力開發體系의 制度的 問題와 改편방향을 제시한다.

## Ⅱ. 中小製造業 雇傭의 量的 膨脹

本章에서는 제조업부문에서의 雇傭, 賃金, 生産性 등의 변화추이에 대한 분석을 통하여 우리나라 중소기업의 膨脹樣式을 파악하고자 한다. 本稿는 지난 1973~93년 기간동안의 『鑛工業統計調查報告書』<sup>2)</sup>의 統計資料에 대한 分析을 토대로, 우리나라 中小製造業의 세가지 特徵的인 膨脹樣式으로 ① 급격한 量的 膨脹, ② 中小企業과 大企業간 賃金·生産性 隔差의 擴大, ③ 産業調整에 따른 雇傭調整 등에 주목하였다.

### 1. 急激한 量的 膨脹

우리나라 中小製造業 雇傭의 빠른 膨脹은 從業員數<sup>3)</sup>의 변화추이를 통하여 확인된다. 우리나라 전체 제조업(5인이상 사업체)의 종업

- 2) 『鑛工業統計調查報告書』는 종업원 5인 이상을 고용하고 있는 모든 광업 및 제조업 사업체를 대상으로 매년 실시한다는 점에서 대부분 10인 이상 사업체에 대한 표본조사인 노동부 자료에 비하여 보다 포괄적이라 할 수 있다.
- 3) 『鑛工業統計調查報告書』에서 종업원수는 피고용자는 물론 자영업주 및 무급가족 종사자까지 포함하며 근로형태별로는 상용, 임시 및 일용근로자까지 포함한다.



원수는 [圖 1]에 나타난 바와 같이 1973년의 116만명에서 1988년에 312만명으로 頂點에 달하였다가 1993년에는 289만명으로 감소하였다. 이러한 과정에서 전체 제조업 고용에서 차지하는 중소기업의 비중은 [圖 1]에서 보는 대로 70년대 중반 이후 크게 팽창하였다. 大企業(300인 이상 사업체)의 종업원은 1976년에 전체의 56%를 차지하였으나 지속적으로 감소하여 1993년에는 31%까지 내려갔다. 결국 중소기업(5~299인 사업체) 종업원의 전체 제조업(5인 이상 사업체)에서의 비중은 1976~93년 기간동안 44%에서 69%로 무려 25%포인트 증가하였다.

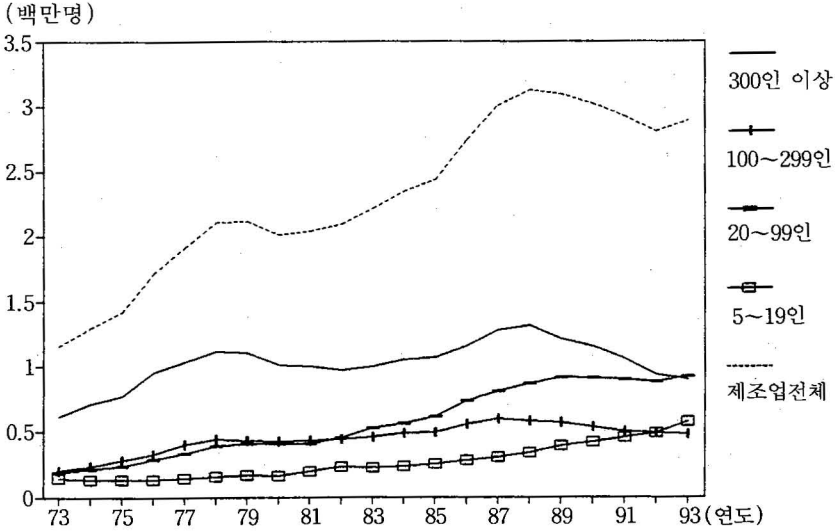
이러한 중소기업의 相對的 雇傭膨脹은 중소기업 중에서도 규모가 작은 기업들이 주도하였다. 즉 5~19인 사업체의 종업원 비중은 1977년의 7.5%를 低點으로 서서히 증가하다가 80년대 후반부터 급증하여 1987년의 10.2%에서 1993년에는 20.1%까지 증가하였다. 또한 20~99인 사업체의 경우도 1974년의 16.0%에서 1993년에는 32.1%로 꾸준히 증가하였다. 반면 100~299인 사업체의 경우에는 1981년의 21.3%에서 1993년에는 16.7%로 오히려 감소하였다.

70년대 중반 이후 지난 20여년간 우리나라 中小製造業의 雇傭膨脹은 외국의 경우에는 유례를 찾아볼 수 없을 정도의 급격한 변화였다. 물론 대부분의 선진국에서도 70년대경부터 중소기업의 고용이 팽창하는 추세를 보이고 있다.<sup>4)</sup> 그러나 우리나라처럼 제조업에서 차지하는 중소기업의 고용비중이 20%포인트 이상 증가하는 경우는 찾아보기 힘들다. 예컨대 일본의 경우, 우리나라의 『鑛工業統計調査報告書』와 유사한 通商産業省의 『工業統計表』에 의하면, 제조업 전체(4인 이상 사업체)에서 중소기업(4~299인 사업체)의 고용이 차지하

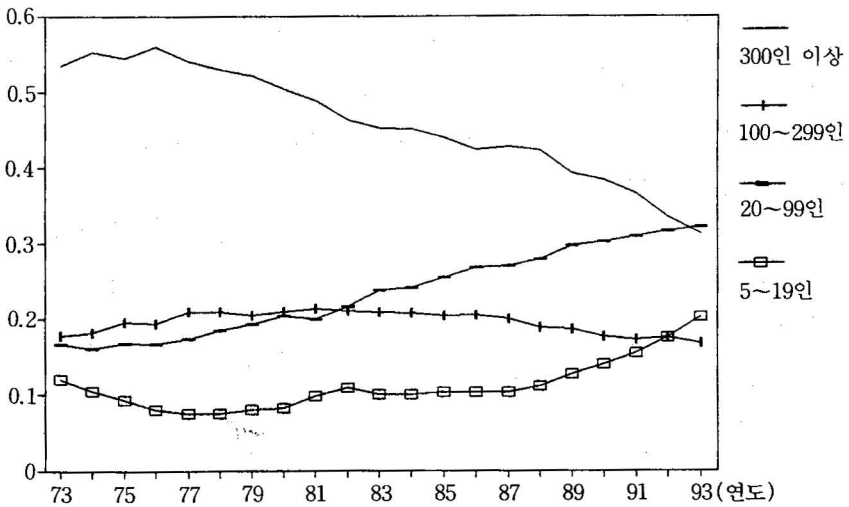
4) Sengenberger, Loveman, and Piore(1990)는 선진국 중소기업의 고용이 경제전체에서 차지하는 비중이 대략 70년대 초반을 低點으로 'V 패턴'을 보이며 증가하는 공통적인 추세를 보이고 있다고 지적한다.

[圖 1] 製造業 從業員의 變化推移

1. 從業員數



2. 從業員의 構成比(製造業全體=1)



는 비중이 1981년의 71.9%에서 1992년에는 71.7%로 큰 변화가 없었으며 1962년의 65.8%에 비해서도 6%포인트 정도만 증가하였다.

## 2. 中小企業 · 大企業간 賃金 · 生産性 隔差의 擴大

우리나라 中小製造業 賃金の 變化를 實質給與<sup>5)</sup>의 變化추이를 통하여 살펴보자. [圖 2]에서 나타난 바와 같이 제조업 실질급여의 전체 평균은 1990년 소비자물가를 기준으로 1973년의 年 169.8만원에서 1993년에는 年 821.1만원으로 지난 20년동안 5배 가까이 상승했다.

이렇게 임금수준이 전반적으로 상승하는 가운데 대기업과 중소기업간의 임금격차는 [圖 2]에서와 같이 확대되었다. 사업체 규모간 임금격차는 특히 80년대를 통하여 크게 확대되었다. 大企業(300인 이상)의 실질급여를 100으로 하였을 때 5~19인 사업체의 실질급여는 1979년의 69%에서 1989년에는 54%로, 20~99인 사업체는 1979년의 83%에서 1989년에는 65%로, 100~299인 사업체의 경우 1979년의 88%에서 1989년에는 78%로 하락하였다. 이렇게 하여 대기업과 중소기업(5~299인)의 임금격차는 1979~89년 기간동안 83%에서 66%까지 무려 17%포인트 확대되었다.

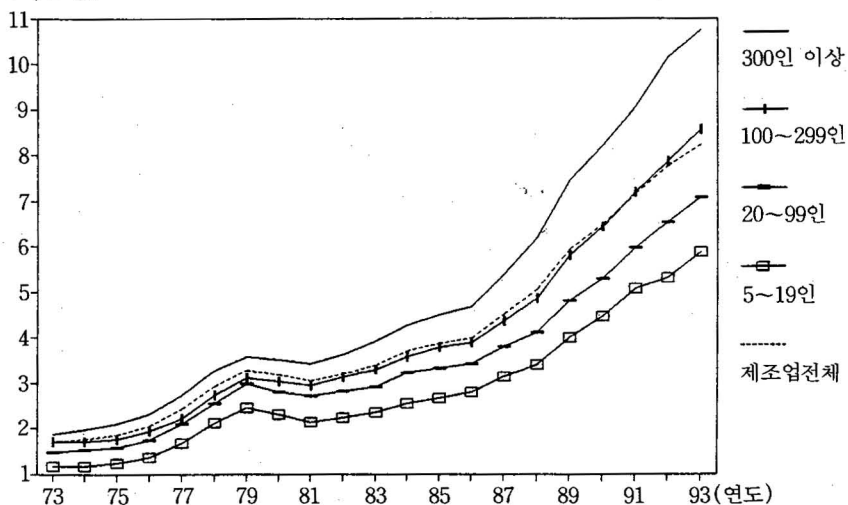
80년대 임금격차의 확대는 특히 80년대 초반과 후반에 뚜렷이 관찰된다. 80년대 초반에는 産業調整過程에서 중소기업의 실질급여가 절대적으로 감소하는 과정에서, 또한 80년대 후반에는 대기업중심의 勞動組合運動의 活性化로 대기업의 실질급여가 크게 인상되면서 대

5) 먼저 年間給與는 『鑛工業統計調査報告書』에 수록된 1년간 總給與額을 從業員數로 나누어 계산하였다. 『鑛工業統計調査報告書』에서의 總給與額은 1년간 정기 또는 부정기를 불문하고 피고용자에게 노무의 대가로 지급된 모든 현금과 현물을 시가로 평가한 금액을 말하며 임금, 상여금, 각종 수당 등을 포함한다. 實質給與는 각년도의 年間給與를 1990년 消費者物價指數(CPI)로 나눈 값이다.

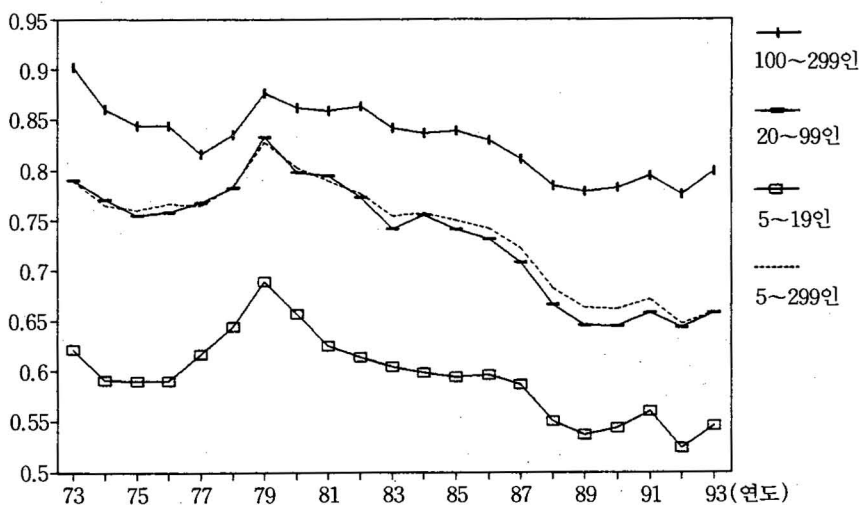
[圖 2] 製造業 實質給與의 變化推移

1. 實質給與額

(백만원)



2. 實質給與 隔差(300인 이상=1)



기업과 중소기업간 임금격차가 확대된 것으로 보인다.

이렇게 대기업과 중소기업간의 임금격차가 급격히 확대된 것도 우리나라 중소기업 팽창양식의 큰 특징이라고 할 수 있다. 일본의 경우에는 『工業統計表』에 나타나는 바와 같이 대기업에 대한 중소기업(4~299인 사업체)의 임금이 1981년의 62.1%에서 1992년에는 65%로 오히려 약간 축소된 것으로 나타난다. 결국 우리나라의 대기업과 중소기업간 임금격차가 급격히 확대됨으로써 다른 어느 나라보다도 높은 것으로 알려진 일본의 수준에 육박하게 되었음을 알 수 있다.

그러면 中小企業 生産性的 변화추세는 어떠한가? 實質附加價值生産性<sup>6)</sup>의 변화추이를 계산한 결과가 [圖 3]에 나타나 있다. 우리나라 製造業의 實質附加價值 生産性도 지난 20년간 크게 증가하였다. 그러나 대기업과 중소기업(5~299인)간의 생산성 격차는 1973년의 59%에서 1992년에는 46%로 무려 13%포인트 확대되었다. 대기업과 중소기업간의 생산성 격차는 이러한 전반적인 생산성 격차의 확대추세 아래서 1977~78년 기간과 1987~88년 기간동안 잠시 축소되었다가 다시 확대되는 패턴을 보이고 있다. 이는 景氣好況期에는 중소기업과 대기업간의 生産性 隔差가 일시적으로 축소되는 경향이 있음을 보여주는 것이다.

中小製造業內에서도 사업체규모에 따른 生産性的 격차는 매우 크게 나타나며 지난 10여년간 이러한 격차가 대체로 유지되고 있다. 300인 이상 사업체와 비교할 때 1992년 현재 5~19인 사업체의 생산성은 30% 수준이며, 20~99인 사업체의 경우 43%, 100~299인 사업체의 경우는 65%이다.

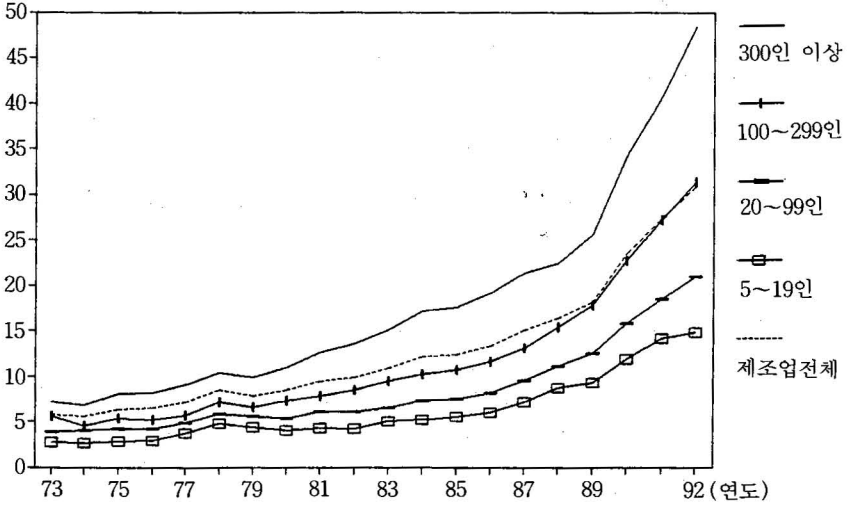
日本の 경우와 비교하면 우리나라에서는 대기업과 중소기업간의

6) 附加價值生産性은 『鑛工業統計調査報告書』의 부문별 附加價值를 従業員으로 나누어 계산하였다. 實質附加價值生産性은 부가가치생산성을 韓國銀行 國民計定の 産業小分類別 디플레이터(1990년 기준)로 나눈 값이다.

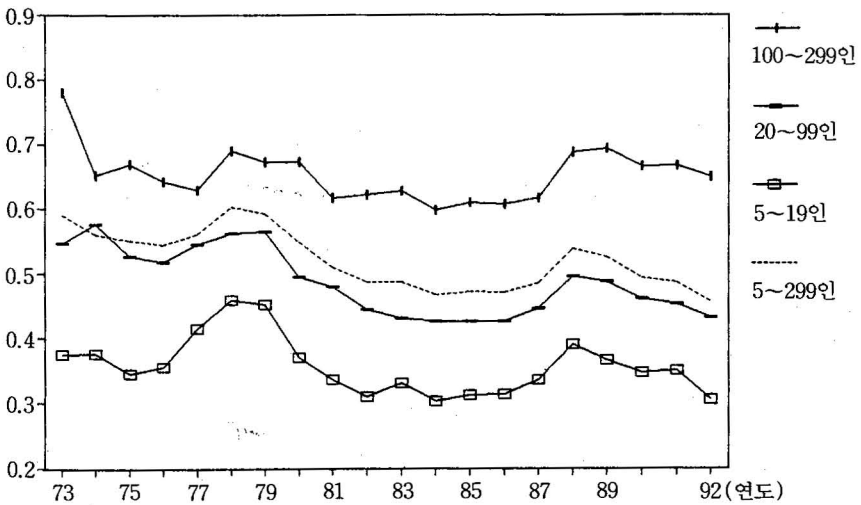
[圖 3] 製造業 附加價值生産性の變化推移

1. 實質附加價值生産性

(백만원)



2. 附加價值生産性 隔差(300인 이상=1)



생산성 격차가 매우 빠르게 확대되어 이제는 일본보다도 격차가 커졌음을 알 수 있다. 일본의 『工業統計表』에는 대기업과 중소기업(4~299인)간의 생산성 격차가 1981년의 50.2%에서 1992년에는 51.4%로 큰 변화가 없었던 것으로 나타난다.

이렇게 볼 때 제조업부문에서 우리나라 중소기업은 70년대 중반 이후 지난 20년간 양적으로는 매우 빠르게 팽창하여 왔으나, 다른 한편으로는 대기업과의 생산성 및 임금의 격차가 매우 빠른 폭으로 확대되어 왔다. 그 결과 대기업과 중소기업간의 二重構造가 다른 어느 나라보다도 큰 것으로 알려진 일본에 비하여 대기업과 중소기업간의 임금격차는 유사한 수준이며 생산성 격차는 오히려 더 심각한 것으로 나타났다.<sup>7)</sup>

### 3. 産業調整에 따른 雇傭調整

우리나라 중소제조업의 팽창양식을 産業調整의 次元에서 살펴보자. 本稿에서는 産業構造의 변화를 파악하기 위하여 製造業을 크게 輕工業, 重工業加工型, 重工業素材型의 세 부문으로 분류하였다. 輕工業部門은 飲食料品, 纖維·衣類, 木材品, 製紙品, 印刷出版, 고무製品, 非金屬鑛物製品, 其他 製造業 등이며, 重工業加工部門은 組立金屬, 一般機械, 電氣·電子製品, 運送用機械, 精密機械 등이고, 重工業素材部門은 化學製品, 石油·石炭製品, 1次金屬製品 등으로 정의하였다.<sup>8)</sup>

7) 실제로 일본의 『工業統計表』는 4인 이상 사업체를 중소기업으로 포함시키는데 비하여 우리나라의 『鑛工業統計調查報告書』는 5인 이상 사업체를 계산하므로, 임금 및 생산성의 대기업과 중소기업간 격차는 단순히 숫자로 비교되는 이상으로 우리나라의 경우가 일본보다 더욱 심할 가능성이 높다.

8) 이와 같은 분류는 中小企業振興公團의 中小企業經濟指標의 分類方式을 따왔다. 이러한 분류방식에 의거한 연구로는 玉城銖(1991) 참조. 1990년까지의 자료는 제5차 개정 한국표준산업분류(KSIC Code)에 따라 輕工業은 31, 32,

먼저 産業別·規模別 從業員의 변화추이를 [圖 4]를 통하여 보면 특히 두가지의 변화가 두드러진다.

첫째, 輕工業部門에서 대기업 고용이 크게 감소하였다. 경공업 부문의 고용은 중소기업의 경우 1973년 전체 제조업의 32.7%에서 1993년에는 35.5%로 증가한 반면, 경공업부문의 대기업 고용은 1973년 전체 제조업의 36.5% 수준에서 1993년에는 10.5%까지 격감하였다.

둘째, 重工業加工部門에서의 고용이 중소기업은 물론 대기업에서도 크게 팽창하였다. 중공업가공 중소기업의 종업원은 1973년 전체 제조업의 8.6%에서 1993년에는 24.9%로 팽창하였다. 중공업가공 대기업의 고용도 1973년의 11.1%에서 1988년에는 18.2%까지 증가하였으나 최근 다소 감소하여 1993년에는 15.9%에 이르고 있다.

한편 중공업소재부문의 고용 변화는 다른 부문에 비하여 크지 않았다. 이 부문의 중소기업이 1973년의 5.3%에서 1993년에는 8.4%로 증가한 반면 대기업부문은 같은 기간동안 5.8%에서 4.7%로 감소하였다.

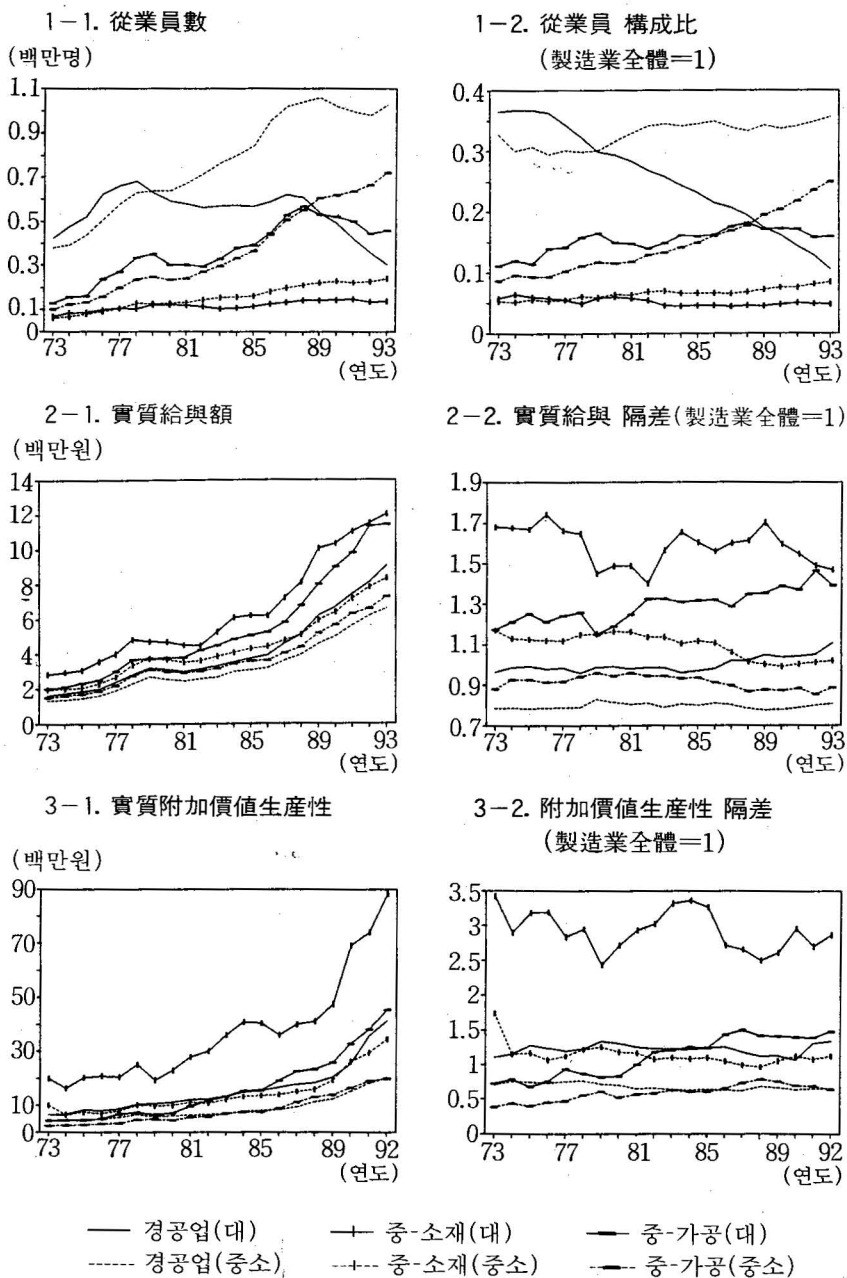
이렇게 볼 때 우리나라 중소기업 고용의 상대적 팽창은 지난 20여년간 輕工業으로부터 重工業(특히 重工業加工)으로의 산업조정 과정과 병행하여 이루어졌음을 알 수 있다. 특히 輕工業部門에서 대기업 고용이 급격히 감소하는 한편 重工業加工部門에서 중소기업이 급격히 팽창하는 과정에서 중소기업 고용이 전체 제조업에서 차지하는 비중이 높아졌다고 할 수 있다.

대기업과 중소기업간의 임금 및 생산성 격차의 확대도 이러한 산업조정에 따른 고용조정의 맥락에서 파악할 수 있다. 먼저 임금은 사업체규모가 동일할 경우 산업특성에 따라 重工業素材, 重工業加

33, 34, 355, 36, 39; 重工業加工은 38, 重工業素材는 35(355는 除外), 37로 분류하였으며, 1991년부터의 자료는 이에 준하여 제6차 개정 한국표준산업분류 5-digit까지 맞추어 분류하였다.



[圖 4] 製造業의 産業別·規模別 從業員·實質給與·  
附加價值生産性的 變化推移



工, 輕工業의 순으로 격차를 보인다. 눈에 띄이는 변화는 80년대부터 중공업가공의 대기업 임금수준이 상대적으로 계속 높아져 중공업소재의 대기업과의 차이는 거의 좁혀진 반면 중공업가공산업내에서의 대기업과 중소기업간의 격차는 더욱 확대된 것이다. 80년대 말부터 경공업과 중공업소재부문에서는 대기업과 중소기업간의 임금격차가 다소 완화되고 있으나 중공업가공부문에서는 계속 심화되고 있다.

이와 같이 우리나라 대기업과 중소기업간의 임금격차의 확대과정은 산업조정과정과 밀접히 연결되어 있다. 대기업은 輕工業으로부터 重工業加工産業으로 산업조정을 하는 과정에서 輕工業의 低賃金으로부터 탈피하는 동시에 重工業加工産業에서의 賃金上昇을 통하여 전체 대기업 임금수준을 높였다고 할 수 있다. 반면 중소기업의 경우 低賃金의 輕工業이 유지되는 동시에 고용이 증가한 重工業加工産業에서도 대기업과의 賃金隔差가 벌어짐에 따라 전반적인 중소기업의 임금은 대기업에 비하여 더욱 낮아졌다.

다음으로 산업별·규모별 생산성 변화추이를 [圖 4]를 통하여 보자. 사업체규모가 동일할 경우 생산성은 70년대에는 중공업소재, 경공업, 중공업가공 順이었으나, 80년대 초반 이후 중공업가공부문의 생산성이 높아져 중공업소재, 중공업가공, 경공업의 順으로 바뀌었다. 특히 생산성도 임금에서와 마찬가지로 중공업가공 대기업 부문이 다른 부문보다 빠르게 증가하였다. 생산성의 대기업과 중소기업간 격차는 중공업소재산업에서 두드러지나 중공업가공산업과 경공업에서도 격차가 장기적으로 확대되는 추세를 보인다.

우리나라 대기업과 중소기업간의 생산성 격차도 [圖 4]에서 보는 바와 같이 경공업으로부터 중공업가공산업으로의 산업조정과정과 병행하여 확대되었다. 대기업의 경우 생산성이 상대적으로 낮은 경공업으로부터 탈피하는 동시에 생산성이 급격히 향상되는 중공업가

공부문으로 옴아감으로써 대기업 전체의 생산성이 높아졌다. 한편 중소기업의 경우 생산성이 낮은 경공업을 유지하는 등 産業間 調整이 느리게 일어난 한편 대기업과의 생산성 격차를 줄이는 産業內 調整도 지연됨에 따라 전체 중소기업의 생산성은 대기업에 비하여 상대적으로 확대되었다.

이렇게 볼 때 우리나라 중소기업 고용의 量的 膨脹은 물론 賃金 및 生産性 隔差의 擴大는 우리 산업이 輕工業으로부터 重工業(특히 重工業加工)으로 빠르게 조정되는 과정을 통하여 이루어진 측면이 매우 크다고 하겠다.

### Ⅲ. 中小製造業의 人力難

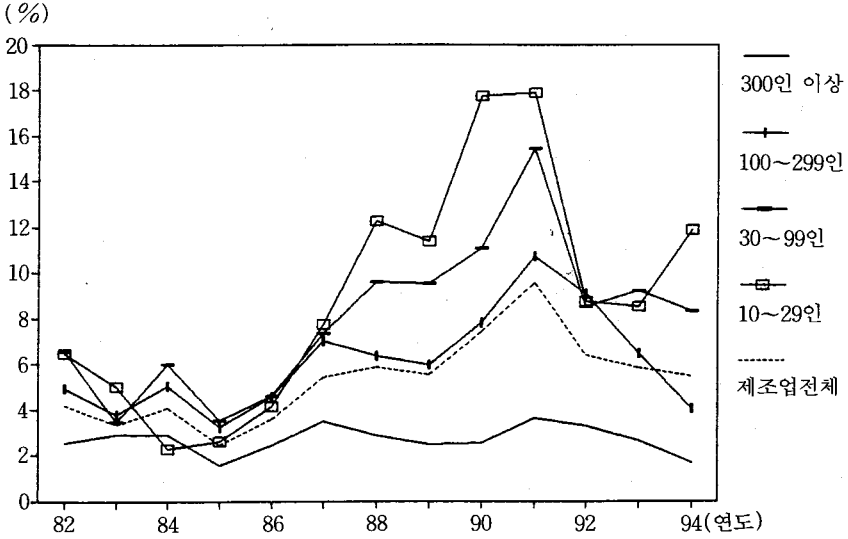
本章에서는 최근 심각히 부각되고 있는 중소제조업 생산직의 인력부족문제를 단순히 ‘勞動에 대한 超過需要’로 파악하는 靜態的인 觀點에서 벗어나 우리나라 중소기업 고용의 팽창양식에 대한 前章에서의 理解를 바탕으로 動態的 視角에서 접근하고자 한다. 여기서 事業體의 不足率에 대한 자료는 1982~94년 기간동안의 『雇傭展望 調査報告書』<sup>9)</sup>를 이용하였다.

우리나라의 제조업 인력부족률의 변화추이는 [圖 5]에서 볼 수 있다. 대기업의 생산직 부족률은 1987년의 3.5%, 1991년의 3.6%를 제외하고는 약간의 변동이 있었으나 대체로 2%대를 유지하다가 1994년 현재는 1.7% 수준까지 내려가 있다. 이에 비하여 중소제조업의 경우는 80년대 후반을 거쳐 부족률이 급격히 상승하여 1991년에 頂

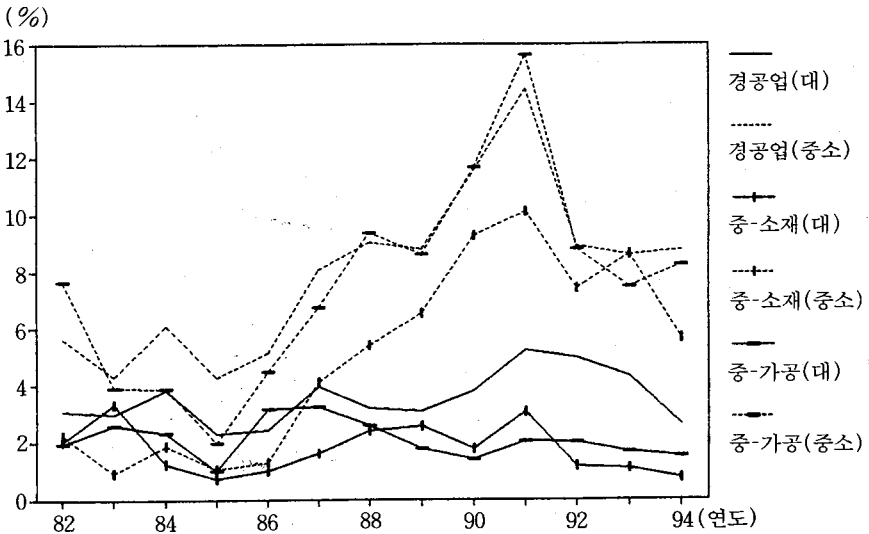
9) 『雇傭展望 調査報告書』는 10인이상 사업체 중에서 추출한 표본사업체의 不足率에 대한 자료를 수록하고 있다.

[圖 5] 製造業 生産職에 대한 不足率 變化推移

1. 規模別 不足率



2. 産業別·規模別 不足率



點에 이르고 있다.

이렇게 부족률이 상승하는 과정에서 기업의 규모가 작을수록 부족률이 높아지는 규모간 격차가 뚜렷이 관찰되고 있다. 10~29인 사업체의 경우 생산직에 대한 부족률이 1984년에는 2.4%에 불과하였으나 1991년에는 18%까지 상승하였다. 1991년에 정점에 달한 부족률은 그후 어느 정도 안정되고 있으나 10~29인 사업체의 경우에는 1994년에 다시금 상승하고 있다.

제조업 인력부족률을 산업별·규모별로 보면, 중소기업의 경우 重工業加工과 輕工業部門의 부족률이 重工業素材部門보다 높고 대기업의 경우에는 輕工業部門의 부족률이 重工業보다 높은 패턴을 보이나, 산업별 격차보다는 중소기업과 대기업간의 부족률 격차가 보다 뚜렷이 관찰된다.

최근 생산직의 높은 부족률을 生産職에 대한 超過需要로 해석하여<sup>10)</sup> 問題視하고, 이러한 勞動供給의 隘路를 해소하기 위한 대응방안으로 量的 擴大對策이 많이 논의되어 왔다. 그러나 우리나라 생산직의 높은 부족률을 이에 대한 超過需要와 同一視할 수는 없다. 經濟學에서 超過需要란 購買力을 갖춘 需要者가 市場價格을 기꺼이 지불하려 함에도 불구하고 그 상품을 구매하지 못할 경우를 의미한다. 이와 마찬가지로 勞動市場에서도 使用者가 市場賃金을 지불하려 함에도 불구하고 勤勞者를 採用하지 못하는 경우를 의미한다.

따라서 使用者에 대한 說問調查에서 不足率이 높게 나타난다고 해서 이것이 반드시 勞動의 超過需要를 의미하지는 않는다. 예컨대 說問調查에서 인력이 부족하다고 응답한 기업 중에는 높아진 시장임금을 지불하고는 倒産할 수밖에 없게 된 限界企業도 포함되어 있을 것이다. 실제로 이들 限界企業의 경우에는 市場賃金을 지불할 수 있는 支拂能力이 없기 때문에 이들이 移職한 근로자를 대체하기 위하여

10) 朴基性(1992), 魚秀鳳(1991) 참조.

호소하는 人力不足은 勞動에 대한 超過需要라 할 수 없다.

이러한 論據를 巨視的 次元에서 뒷받침하여 주는 根據는 중소기업 도산실태에서 찾을 수 있다. 한국은행에서 당해연도 당좌거래정지 업체수로 파악한 도산사업체수를 연도별로 보면 1990년에 4,138개소, 1991년에 6,154개소, 1992년에 1만761개소, 1993년에는 9,496개소이다. 여기에서 알 수 있는 것은 인력부족률이 頂點에 달하였던 1991년으로부터 1년후인 1992년의 경우 중소기업의 도산이 무려 75% 증가하였다가 그후 다시 감소하고 있다는 것이다. 즉 1991년에 인력부족을 호소한 많은 기업들이 결국 1992년에 도산하였을 가능성이 매우 높다. 이 경우 1991년의 높은 인력부족률을 勞動의 超過需要로 볼 것이 아니라 中小企業이 限界企業化되는 中小企業 競爭力의 問題로 파악하여야 한다.

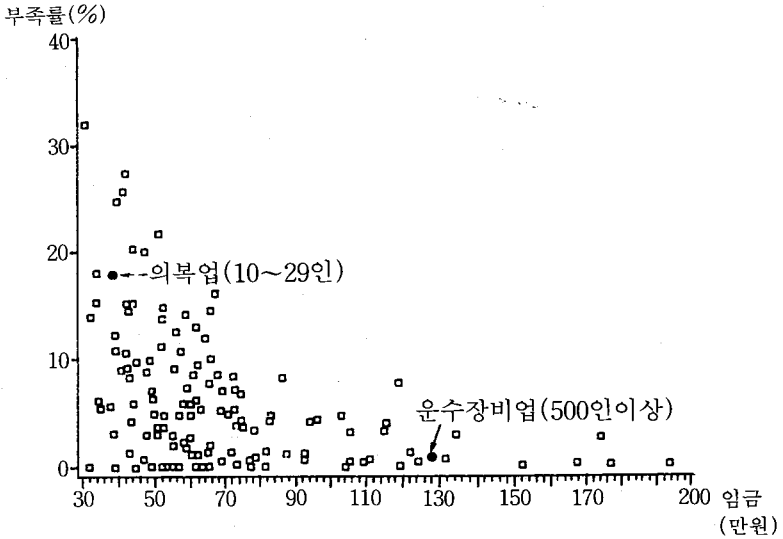
또한 최근의 中小製造業 人力難을 노동의 超過需要에서 해석하는 見解를 반박할 수 있는 根據를 微視的 次元에서도 제시할 수 있다. 즉 人力不足이 賃금이 낮은 동시에 生産性도 낮은 사업체에 집중되고 있는 現象은 최근의 人력난이 超過勞動需要가 아니라 ‘中小製造業의 限界企業化’의 문제라는 것을 反證하여 준다. [圖 6]은 人力不足의 어려움을 겪는 기업이 주로 賃금이 낮은 동시에 生産性도 낮은 企業이라는 것을 實證的으로 보여준다.

[圖 6]에서는 인력부족이 頂點에 달하였던 1991년의 부족률과 임금에 관한 자료를 제조업 전체를 산업소분류와 사업체규모에 따라 모두 140부문으로 나누어 각 부문의 不足率과 賃金, 賃金과 生産性의 관계를 보여주고 있다.<sup>11)</sup> 먼저 이와 같이 나누어진 부문별로 임금

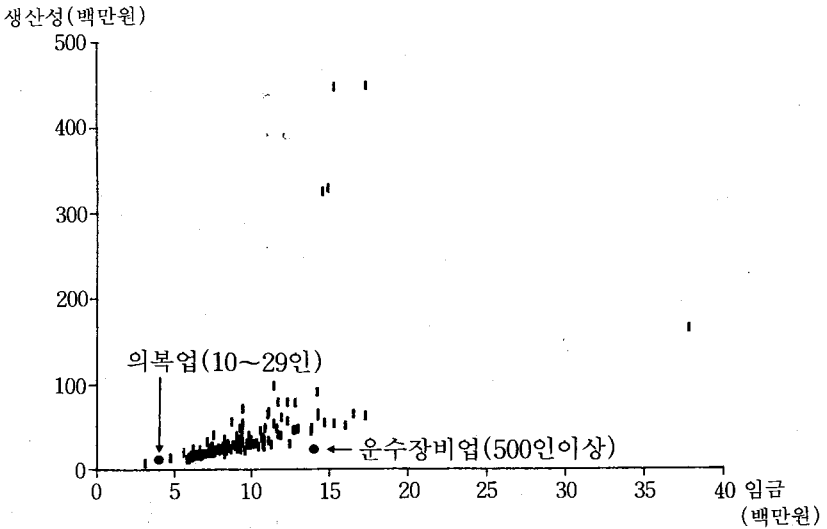
11) 事業體規模는 1規模(10~29인), 2規模(30~99인), 3規模(100~299인), 4規模(300~499인), 5規模(500인이상)의 5가지로 분류하였고, 産業分類는 韓國標準産業分類에 의해 製造業을 産業小分類로 28개 産業으로 분류하였다. 여기서 각 부문의 不足率은 1991년의 『雇傭展望調査報告書』를 이용하였고, 각 부문의 賃金은 1991년 6월의 『每月勞動統計調査報告書』에 나타난 月給總額을 이용하였다.

[圖 6] 製造業에서의 不足率·賃金·生産性간의 關係

1. 賃金과 不足率간의 關係



2. 賃金과 生産性간의 關係



과 부족률간에 統計的으로 有意한 逆의 相關關係(相關係數 $=-0.445$ )가 있음을 확인할 수 있다. 즉 賃金이 낮은 業體일수록 부족률이 높아 인력이 부족하다는 것을 보여준다. 一例로 10~29인 規模의 衣服業體들은 17.8%의 부족률을 보이는 반면에, 500인이상의 運輸裝備業體들의 경우에는 부족률이 0.86%로서 인력이 거의 부족하지 않음을 알 수 있다. 다음으로 임금이 낮은 기업들이 생산성도 낮다는 것도 이들간에 統計的으로 有意한 陽의 相關關係(相關係數 $=0.531$ )가 있음을 확인시켜 준다.

南盛日(1992)도 소위 '限界支拂能力說'의 관점에서 중소기업 지불능력의 한계가 人力難으로 이어질 수 있음에 주목하고 그 根據로 임금증가율이 인력부족률의 증가함수라는 가설이 實證的으로 지지받지 못함을 들고 있다. 즉 인력부족이 초과수요로 설명된다면 당연히 부족률이 높은 부문의 임금상승률이 부족하지 않은 부문보다 높아야 할 것이나 그러한 실증적 근거를 발견하지 못하였다는 것이다.

따라서 우리나라에서 중소기업이 생산직을 시장임금으로 고용할 수 없는 現實과 임금이 싸다면 많이 고용하겠다는 說問結果는 구별되어야 한다. 선진국에서의 '技術不足(skill shortage)'과는 달리 우리나라 생산직에 대한 인력부족은 시장임금을 주어도 구할 수 없다 기보다는 현재의 시장임금이 너무 높아서 이에 따라 인력을 채용할 수 있는 여력이 없는 것으로 파악하여야 한다.

그러면 우리나라의 중소기업의 고용문제를 어떠한 틀에서 보아야 하는가? 필자는, 中小企業 人力難을 노동의 超過需要로 해석하는 既存의 靜態的 接近의 代案으로서 前節에서 고찰한 중소기업의 과거로부터의 세가지 팽창양식에 기초하여 우리나라 중소기업 人力問題에 대하여 접근하여야 한다고 생각한다.

첫째, 우리나라 중소기업의 고용이 과거 20여년간 급격히 팽창하



였다는 現實認識이 인력부족에 대한 접근에 있어서 매우 중요하다. 중소기업의 量的 膨脹은 과연 바람직하며 계속될 수 있을 것인가? 결국 현재 중소기업의 인력난을 단순히 생산직에 대한 초과수요로 이해하기보다는 우리나라 중소기업의 양적 팽창양식이 한계에 부딪힘에 따라 나타나고 있는 현상으로 파악하여야 한다.

그러나 우리나라 중소기업의 고용문제에 대한 정부정책에 있어서 혹은 연구에 있어서 주목받는 부문은 언제나 양적인 부족이었다. 실제로 90년대에 인력부족으로 인하여 한계기업의 도산이 급증하였음에도 불구하고 실업률은 2%대를 유지하였다. 즉 중소기업의 높은 생산직 부족률이 의미하는 한계기업의 도산은 적어도 단기적으로는 근로자의 복지에 크게 영향을 미치지 않는다고 보아야 한다. 국가경제 전체로 볼 때도 中小企業의 限界企業化에 대응하기 위해서는 短期的인 解消策보다는 長期的인 競爭力強化對策이 요구된다. 따라서 중소기업 고용문제의 핵심은 量的인 不足보다는 質的인 側面에서 찾아야 한다.

둘째, 우리나라에서는 80년대부터 중소기업의 생산성 및 임금이 대기업에 비하여 상대적으로 급격히 하락하고 있는 데 우리나라 中小企業 雇傭問題의 深刻性이 있다는 점이다. 우리나라 중소기업의 생산성과 임금이 대기업에 비하여 지속적으로 낮아지고 있는 制度的인 原因을 규명하여야 한다. 세계에서 유례를 찾을 수 없을 정도로 뚜렷한 추세를 보이고 있는 중소기업과 대기업간 생산성 및 임금의 격차 확대를 어떻게 설명할 수 있을 것인가? 다음 제Ⅳ장에서는 이에 대한 설명으로 우리나라 人力의 質的인 변화추이에 주목하고자 한다.

셋째, 우리나라 中小製造業의 고용문제는 우리나라의 빠른 產業調整과 밀접히 連繫되어 있다는 데 주목하여야 한다. 따라서 중소기업의 인력부족을 양적으로만 매워주려는 정부의 시도는 장기적으

로 볼 때 실제로 진행되어야 할 중소기업의 산업조정을 지연시킬 가능성이 높다. 본고의 제V장에서는 이러한 觀點에서 중소기업 고용문제에 대한 量的인 對應方案보다는 中小企業 人力開發의 制度改善을 강조한다.

#### IV. 中小製造業 人力의 質的 變化

本章에서는 우리나라 中小製造業 人力의 質的 變化推移를 살펴보기 위하여 製造業 從業員을 職種, 學歷, 勤續年數, 性·年齡, 資格 등 다양한 側面에서 분석하고자 한다. 이를 위하여 1980~92년 기간동안의 노동부의 '職種別賃金實態調査 테이프'자료<sup>12)</sup>를 분석하였다.

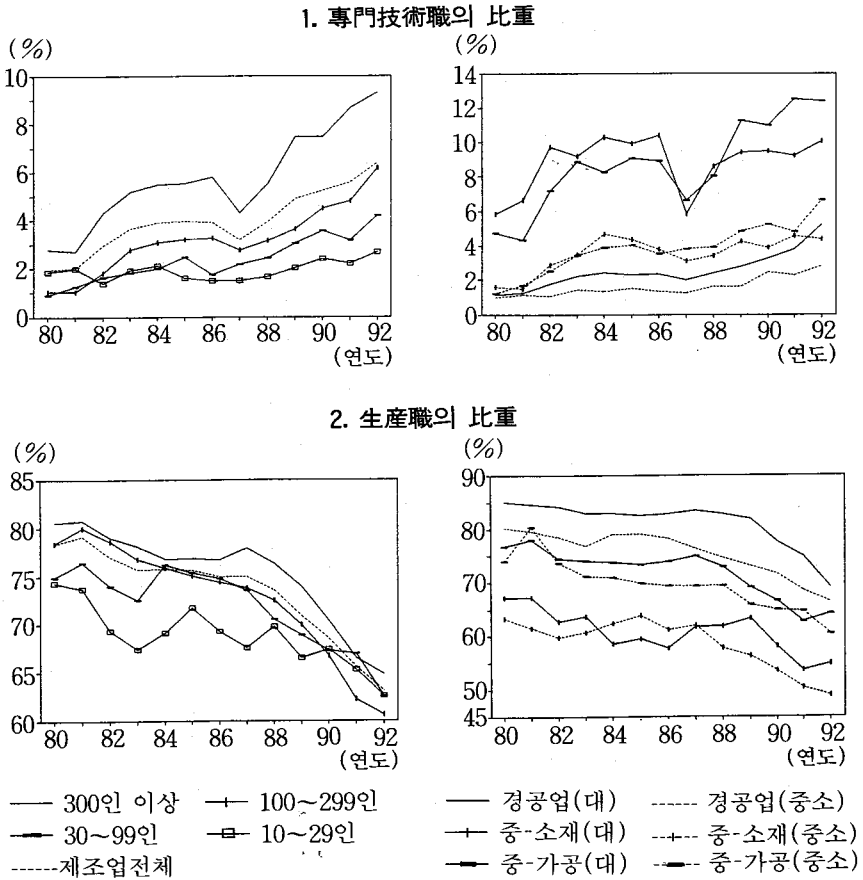
##### 1. 職種構成의 變化

먼저 [圖 7]의 從業員 職種構成의 變化를 통하여 製造業 人力의 質的인 變化가 需要 側面을 중심으로 어떻게 이루어졌는가를 보자. 우리나라 제조업 전체의 專門技術職<sup>13)</sup> 비중은 1980년 전체 고용

12) '직종별임금실태조사'는 먼저 표본사업체를 사업체 규모별, 산업별로 추출한 다음, 다시 근로자를 표본사업체의 근로자명부 또는 임금대장으로부터 규모별로 일정 비율을 추출하여 조사한다. 한편 '직종별임금실태조사 테이프'에서는 산업중분류별, 규모별, 성별 근로자수가 조사연도의 『사업체노동실태조사보고서』와 일치되도록 '倍率'을 계산하여 놓았다. 따라서 本稿에서는 이 倍率을 加重值로 사용하여 전체 테이프를 분석하였다. 따라서 본 연구는 전체 테이프의 일부 샘플만을 가지고 분석한 기존의 연구들보다는 높은 代表性을 가진 자료를 이용하는 셈이다.

13) 여기에서 전문기술직은 노동부의 직종분류를 따라 화학자, 물리학자, 경제학자 등의 專門職은 물론 技術者(engineer)와 技術工(technician)까지 포함한다.

[圖 7] 製造業 從業員 職種構成의 變化推移



의 2%에서 1992년에는 6.4%로 무려 3배 이상 증가하였다. 이는 우리나라 제조업의 빠른 技術集約化 및 知識集約化를 반영한다고 볼 수 있다. 특히 이 기간동안 大企業과 中小企業간 專門技術職 比重의 격차는 크게 벌어졌다. 대기업의 전문기술직 비중은 1980년의 2.8%에서 1992년에는 9.3%로 크게 증가한 반면, 중소기업의 경우 10~29인 사업체의 전문기술직 비중이 1980년의 1.9%에서 1992년에는 2.7%로 경미하게 증가하였을 뿐이다.

우리나라 제조업에서 전문기술직의 비중이 크게 증가하는 가운데 生産職의 비중은 빠르게 감소하고 있다. 1980~93년 기간에 전체 제조업의 생산직 비중은 78%에서 63%로 15%포인트나 하락하였다. 생산직의 비중은 80년대 후반까지만 해도 사업체규모가 클수록 높았으나 그후 10~99인 사업체의 생산직 비중이 100~299인 사업체보다 높아지는 등 규모간 차이는 불규칙적으로 바뀌었다. 결국 중소기업의 경우 대기업에 비하여 종업원 중 전문기술직과 생산직을 제외한 사무직, 판매직, 서비스직 등 타 직종의 비율이 상대적으로 높아지게 되었다.

다음으로 종업원 중 전문기술직과 생산직의 비중을 산업별·규모별로 살펴보자. 종업원 중 전문기술직의 비중은 경공업보다 중공업부문에서 뚜렷이 높은 것으로 나타나고 같은 산업에서도 사업체 규모가 클수록 높게 나타난다. 중공업부문내에서는 80년대 초반에는 소재부문이 가공부문보다 전문기술직의 비중이 높았으나 80년대 후반 逆轉되었다. 한편 경공업 대기업의 경우 오히려 중공업 중소기업보다도 전문기술직의 구성비가 낮은 것으로 나타난다.

이렇게 볼 때 대기업의 경우 경공업으로부터 중공업가공산업으로, 즉 전문기술직의 비중이 보다 높은 쪽으로 산업조정을 하여 간 것으로 볼 수 있다. 반면 중소기업의 경우 전문기술직의 비중이 낮은 輕工業에 아직도 집중되어 있고 重工業加工部門에서도 대기업과 전문기술직의 구성비가 큰 격차를 보이고 있다. 한편 생산직의 비중에 있어서는 사업체규모간 차이보다는 산업특성에 따른 차이가 보다 압도적으로 나타난다. 전체 종업원 중 생산직의 비중은 경공업이 가장 높고 중공업 중에서도 중공업가공, 중공업소재의 순으로 차이가 뚜렷이 나타나고 있다.

이와 같은 직종구성의 변화는, 一次的으로는 중소기업보다 대기업에서 보다 높은 질적 수준을 갖춘 근로자를 보유하게 되었다는

것을 의미한다. 그러나 二次的으로는, 같은 職種이라도 學歷, 勤續年數, 性·年齡, 技術資格 등에 따라서 대기업과 중소기업간의 인력의 질의 격차가 더욱 벌어질 수 있다. 이를 전문기술직과 생산직의 경우에 대하여 각각 살펴보도록 하자.

## 2. 專門技術職의 質的 變化

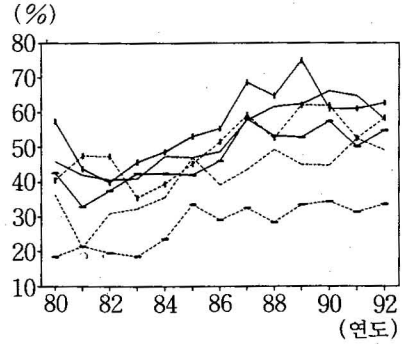
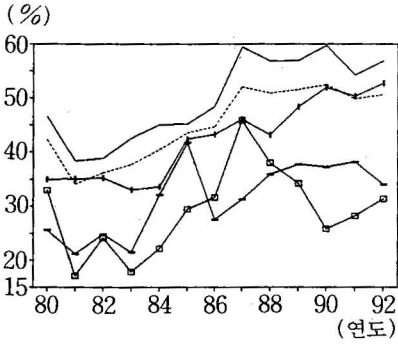
같은 專門技術職이라 할지라도 中小企業과 大企業간 人力의 質的 차이는 [圖 8]에서 보는 바와 같이 매우 큰 것으로 나타난다. 먼저 전문기술직의 學歷水準을 살펴보자. 전문기술직 중 대졸자의 비중은 전체 제조업의 경우 1980년의 42%에서 1992년에는 51%로 급증하였다. 이 과정에서 대기업과 중소기업간의 격차는 더욱 벌어졌다. 專門技術職 중 대졸자의 비중은 대기업의 경우 1980년의 47%에서 1992년에는 57%로, 100~299인 사업체의 경우 1980년의 35%에서 1992년에는 53%로, 30~99인 사업체의 경우 1980년의 25%에서 1992년에는 34%로 각각 증가하였으나, 10~29인 사업체의 경우 1980년의 32%에서 1992년에는 31%로 오히려 감소하였다.

한편 專門技術職 중에서 專門大卒者의 비중은 대기업보다 중소기업에서 더 높게 나타난다. 1992년 현재 전문기술직 중 전문대졸자의 비중이 대기업은 16%에 불과한 데 비하여 100~299인 사업체는 25%, 30~99인 사업체는 34%, 10~29인 사업체는 27%에 달한다. 그러나 중소기업에 있어서도 전문기술직 중 전문대졸자의 비중이 80년대 후반 이후 대체로 감소하거나 정체되고 있다.

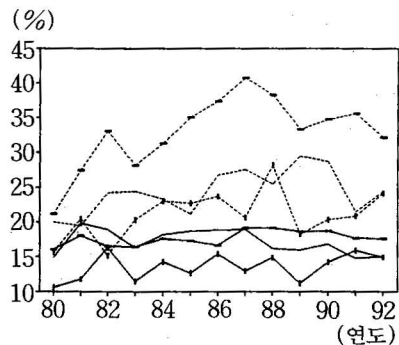
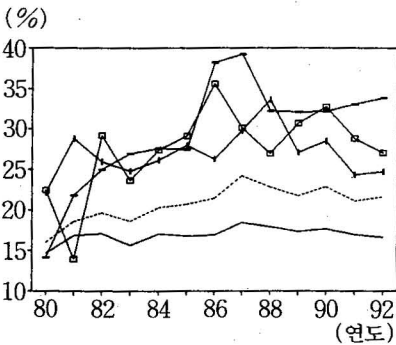
專門技術職의 학력구성을 산업별·규모별로 살펴보면, 특히 重工業加工產業 中小企業에서 大卒者의 비중이 가장 낮은 반면 專門大卒者의 비중은 가장 높다. 이는 중공업·가공산업 중소기업이 전문기술직에 있어서는 전문대졸자에 대한 의존도가 매우 높은 것을 나타

[圖 8] 製造業 專門技術職의 學歷構成 및 平均勤續年數의 變化推移

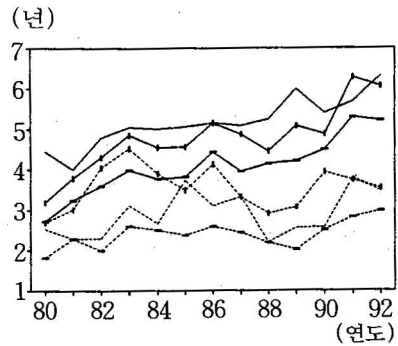
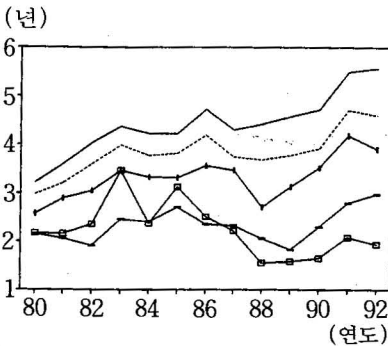
1. 專門技術職 중 大卒者 比重



2. 專門技術職 중 專門大卒者 比重



3. 專門技術職의 平均勤續年數



- |             |              |             |                |
|-------------|--------------|-------------|----------------|
| — 300인 이상   | —+— 100~299인 | — 경공업(대)    | ----- 경공업(중소)  |
| —■— 30~99인  | —□— 10~29인   | —+— 중·소재(대) | ----- 중·소재(중소) |
| ----- 제조업전체 |              | —■— 중·가공(대) | ----- 중·가공(중소) |

낸다. 그러나 이 부문에 있어서도 최근에는 전문대졸자의 비중이 감소하고 있다.

다음으로 전문기술직의 勤續年數를 보자. 전체 제조업 전문기술직의 평균근속연수는 1980년의 3.0년에서 1992년에는 4.6년으로 크게 높아졌지만, 대기업과 중소기업간의 격차는 더욱 벌어지고 있다. 전문기술직의 平均勤續年數는 대기업의 경우 1980년의 3.2년에서 1992년에는 5.6년으로 증가한 반면 10~29인 사업체의 경우 1980년의 2.2년에서 1992년에는 2.0년으로 오히려 감소하였다. 산업별·규모별로도 전문기술직의 평균근속연수는 산업간에는 큰 차이가 없는 반면 사업체규모간에는 격차가 두드러지고 격차 또한 더욱 확대되고 있다.

平均勤續年數가 근로자의 現場訓練(on-the-job training)을 통한 人的資本의 蓄積을 나타낸다고 볼 때, 전문기술직의 경우 대기업과 중소기업간의 평균근속연수의 격차가 확대되었다는 것은 중소기업 전문기술직의 질적 수준이 상대적으로 더욱 저하되었다는 것을 의미한다. 이렇게 볼 때 같은 전문기술직이라 하더라도 중소기업에 고용된 자는 학교교육은 물론 내부노동시장에서의 인적자원 축적에 있어서도 대기업에 고용된 자에 비하여 상대적으로 질적 수준이 더 떨어졌다는 데 문제가 크다.

### 3. 生産職의 質的 變化

生産職의 경우에도 中小企業과 大企業간 人力의 質的 차이는 [圖 9]와 [圖 10]에서 보는 바와 같이 學歷, 勤續年數, 性·年齡 등의 차원에서 매우 큰 것으로 나타난다.

[圖 9]에서 보는 바와 같이 生産職 중 高卒以上 學歷者의 비중은 전체 제조업의 경우 1980년의 20%에서 1992년에는 55%로 크게 증

가하였다.<sup>14)</sup> 또한 사업체규모가 클수록 생산직 중 고졸이상 학력자의 비중도 높은 것을 알 수 있다. 생산직 중 고졸이상 학력자의 비중은 대기업의 경우 1980년의 25%에서 1992년에 66%로 증가한 데 비해 10~29인 사업체의 경우에는 1980년의 14%에서 1992년에 46%로 증가한 데 그쳐 대기업과 중소기업간의 생산직의 學歷 隔差가 증폭되고 있다.

生産職 중 高卒以上 學歷者의 비중을 産業別·規模別로 보면 重工業 大企業이 가장 높고 그 다음이 重工業 中小企業이며, 輕工業 大企業, 輕工業 中小企業의 順으로 나타난다. 이러한 산업별·규모별 생산직의 학력 격차는 매우 큰 규모로 증폭되고 있다. 1992년의 경우 중공업 대기업부문의 생산직 중에서 高卒以上 學歷者의 비중이 소재부문은 79%, 가공부문은 76%인 데 비하여 경공업 중소기업의 경우는 39%에 불과하다.

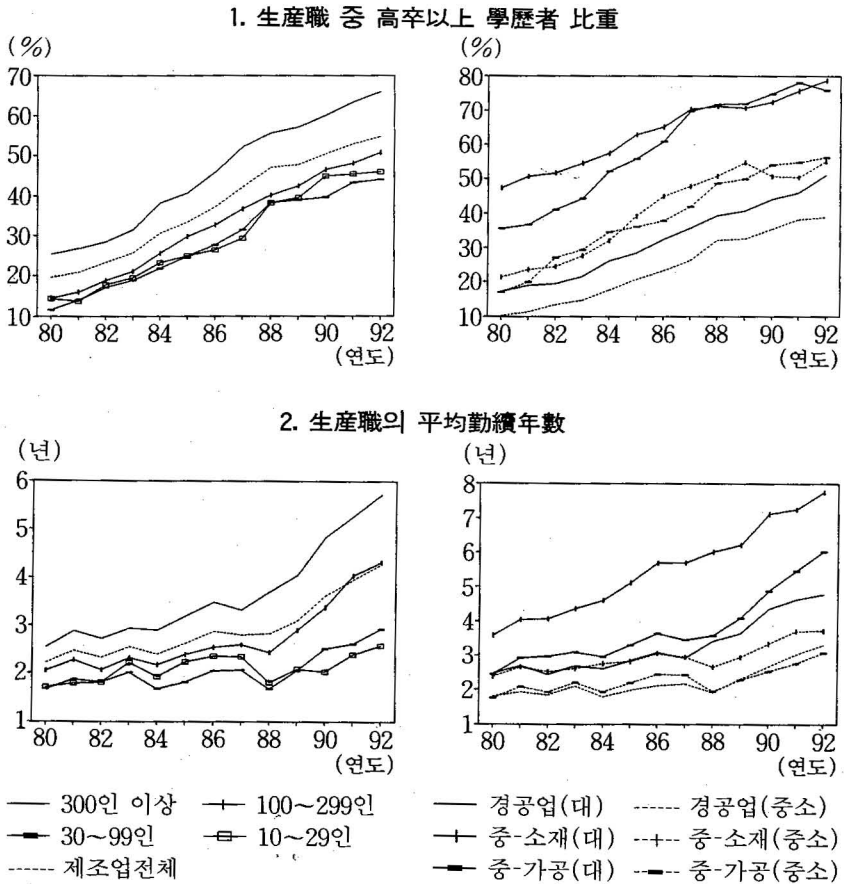
生産職의 勤續年數도 전체 제조업의 平均勤續年數가 크게 상승하는 가운데 대기업과 중소기업간의 격차는 더욱 벌어지고 있다. 제조업 전체 생산직의 평균근속연수는 1980년의 2.2년에서 1992년에는 4.3년으로 거의 두 배 가까이 증가하였다. 특히 대기업의 경우 평균근속연수가 1980년의 2.6년에서 1992년에는 5.7년으로 크게 증가하였으나, 10~29인 사업체의 경우 1980년의 1.7년에서 1992년에는 2.6년으로 늘어나는 데 그쳤다.

제조업 생산직 평균근속연수의 변화를 산업별·규모별로 보자. 대기업의 경우 중공업소재산업의 근속연수가 전통적으로 높았으나 중공업가공 및 경공업부문의 근속연수도 최근 급격히 높아지고 있다. 반면 중소기업의 경우 생산직 근속연수가 산업별 특성에 따라

14) 製造業 生産職 중에서 전문대졸자 및 대졸자가 차지하는 비중이 1992년 현재 각각 1.8%, 0.35%로 미미하므로 本稿에서는 이들과 高卒者를 포괄하여 高卒以上 學歷者로 분석한다.



[圖 9] 製造業 生産職의 學歷構成 및 平均勤續年數의 變化推移



큰 차이를 보이지 않으며 같은 産業內 大企業과의 격차는 확대되고 있다.

이와 같이 生産職의 경우 1980~92년 기간동안 학력·근속 등의 측면에서 인력의 질이 전반적으로 향상되는 가운데 中小企業의 大企業에 대한 人力의 質的 수준은 상대적으로 격차가 증폭되었다. 즉 中小企業의 생산직은 學校教育에서나 現場訓練에 있어서 대기업에 비하여 人的資源의 축적이 보다 낮은 자들로 구성되는 경향이

강화되었다.

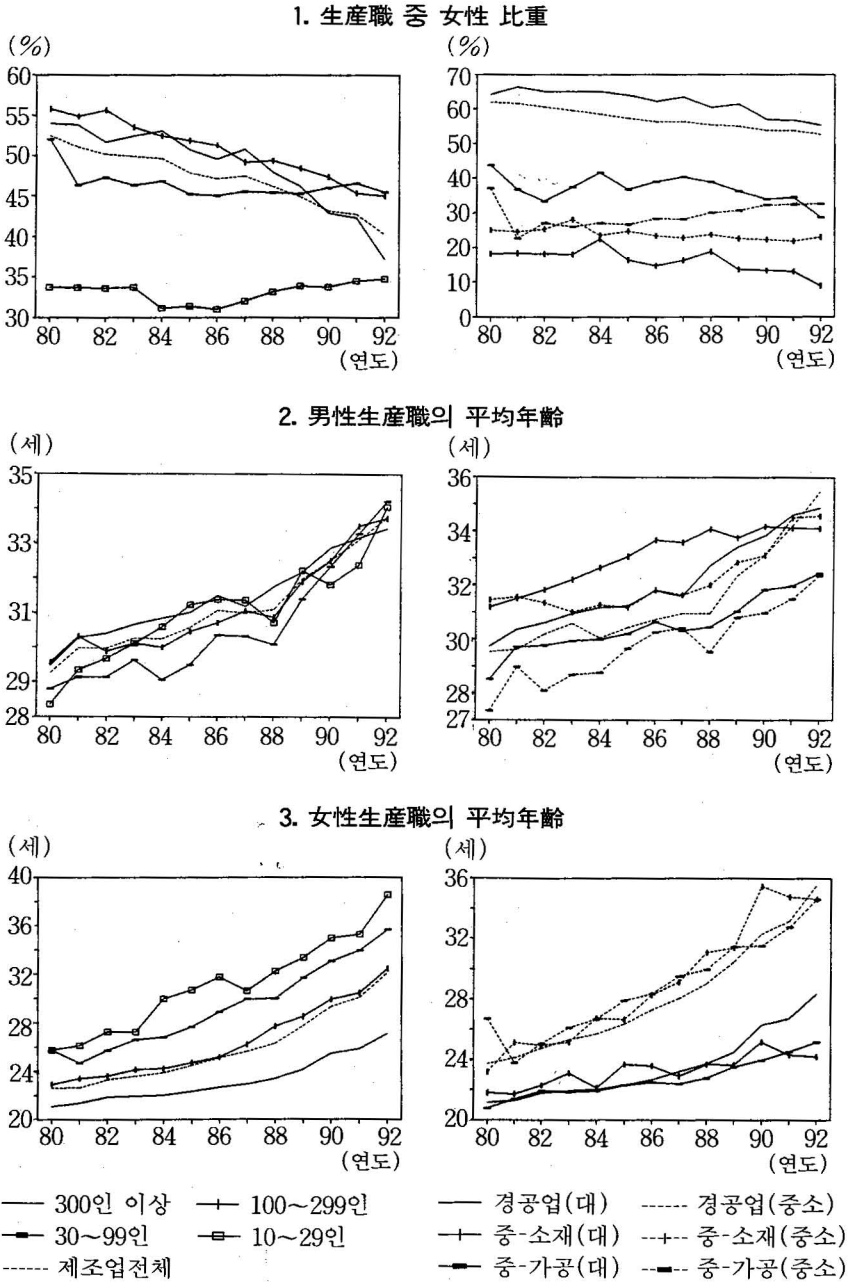
다음으로 [圖 10]을 통하여 생산직의 질적 차이를 성, 연령 등 人口統計的(demographic) 특성에 따라 살펴보자. 生産職의 女性 比重은 전체 제조업의 경우 1980년의 52%에서 1992년에는 42%로 크게 감소하였다. 이러한 과정에서 80년대에는 대기업 생산직의 여성 비중이 전체 제조업 평균을 상회하다가 90년대에 들어와서는 오히려 전체 평균보다 낮아졌다. 이러한 변화는 특히 대기업이 전통적으로 생산직의 여성 비중이 높은 경공업부문의 고용을 줄여감에 따라 이루어졌다고 볼 수 있다.

생산직의 여성 비중은 산업특성에 따라 큰 차이가 나타나 輕工業, 重工業加工, 重工業素材 順으로 차이가 뚜렷하다. 1992년 현재 경공업(대기업과 중소기업 모두)의 경우 생산직의 여성 비중이 50%를 넘고 있으며, 중공업가공산업의 경우도 기업규모에 관계없이 대략 30% 수준이고, 중공업소재산업의 경우에는 중소기업은 21%이며 대기업은 8.9%에 불과하다. 이렇게 볼 때 90년대 대기업 생산직의 여성 비중이 전체 생산직 평균보다 낮아진 것은 대기업의 부문에서 경공업이 차지하는 비중이 감소한 데서 찾을 수 있을 것이다.

다음으로 생산직의 성별 평균연령에 대하여 살펴보자. 男性 生産職의 경우 1980년의 29.2세에서 1992년에는 33.8세로 4.6세가 높아졌고, 여성의 경우는 1980년의 22.6세에서 1992년에는 32.1세로 무려 9.5세가 높아졌다. 남성의 경우 사업체규모에 따른 생산직의 평균연령에는 큰 차이가 발견되지 않는다. 그러나 여성의 경우에는 대기업 여성 생산직의 평균연령이 1992년 현재 27세로 중소기업 여성 생산직 평균연령인 35세보다 훨씬 낮다.

생산직의 성별 평균연령을 산업별·규모별로 보면 다음과 같다. 생산직 남성의 경우 중공업가공부문에 고용된 자의 평균연령이 사업체규모에 관계없이 다른 부문보다 낮아 젊은 남성 노동력에 보다

[圖 10] 製造業 生産職의 性別·年齡別 變化推移



많이 의존하는 이 부분의 특성을 보여준다. 한편 생산직 여성의 경우에는 평균연령이 사업체 특성에는 크게 영향을 받지 않는다. 반면 사업체규모에 따라 대기업은 연령이 낮은 여성을 고용하고 중소기업은 연령이 높은 여성을 활용하는 현상이 80년대부터 뚜렷이 강화되고 있다.

이와 같이 中小企業이 大企業에 비하여 상대적으로 여성을 더 많이 고용하고 여성 중에서도 平均年齡이 높은 쪽을 더 많이 고용하게 되었다. 이러한 현상은 중소기업이 보다 숙련된 인력을 활용하게 되었다기보다는 오히려 集中力과 體力에서 상대적으로 떨어지는 既婚女性을 활용하게 되었다는 측면에서 이해하여야 할 것이다.<sup>15)</sup>

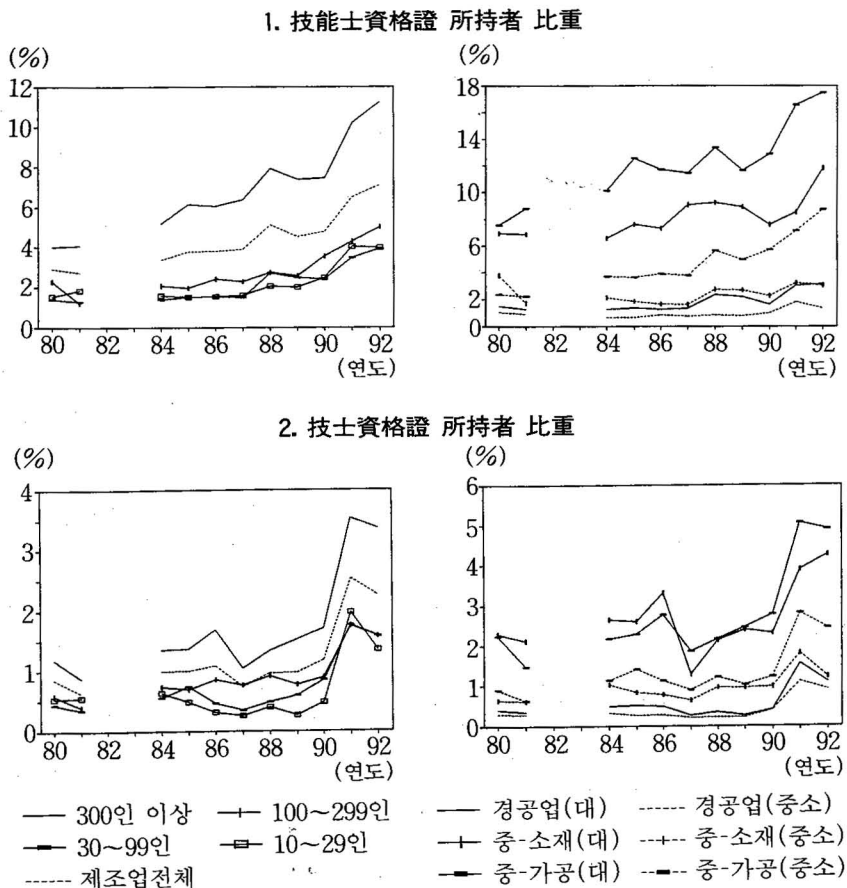
#### 4. 資格所持者 構成의 變化

중소기업과 대기업 인력의 質을 비교할 수 있는 또 다른 側面은 資格所持者의 比重이다. 1973년 法制化된 우리나라 資格制度는 크게 技能系와 技術系로 이원화되어 있으며, 기능계는 다시 기능장, 기능사1급, 기능사2급, 기능사보로 분류되고, 기술계는 기술사, 기사1급, 기사2급으로 분류된다.<sup>16)</sup> 근로자 중 資格所持者의 비중은 얼마나 많은 근로자들이 제도적으로 국가에서 인정하는 ‘職業資格(vocational qualifications)’을 갖추고 있는지를 보여준다.

[圖 11]에서 보는 바와 같이 제조업 전체 종업원 중에서 기능계 자격소지자의 비중은 1980년의 2.9%에서 1992년에는 7.1%로 높아

15) 우리나라 여성의 경제활동참가 패턴을 보면 結婚과 育兒期에 경제활동참가가 급격히 떨어지는 소위 ‘M字 類型’을 보이고 있다. 따라서 여성의 경우에는 생산현장에서 숙련이 이루어지고 있다고 보기 힘들다. 金秀坤(1994) 참조.  
16) 우리나라의 자격체계는 [圖 12]를 참조. ‘직종별임금실태조사’에서는 기술계 자격을 소지하고 있는 자는 모두 전문기술직으로 분류하고 있어 직종에 따른 자격소지자의 비중 분석은 크게 의미가 없다. 1982년과 1983의 ‘직종별임금실태조사’에서는 자격에 관한 문항이 없었다.

[圖 11] 製造業 從業員의 資格所持比重의 變化推移



졌다. 특히 대기업의 경우에는 기능계 자격소지자의 비중이 1980년의 4.0%에서 1992년에는 11.2%로 크게 높아졌다. 중소기업의 경우 기능계 자격소지자의 비중은 1980~92년 기간동안 10~29인 사업체는 1.5%에서 4.0%로, 30~99인 사업체의 경우 1.4%에서 3.9%로, 100~299인의 경우 2.3%에서 5.0%로 증가하였다. 이렇게 대기업과 중소기업간의 자격소지자 비중의 격차는 1980년부터 1992년 동안 크게 增幅되고 있다.

기능계 자격소지자의 비중은 산업별로도 크게 차이가 있고 1980~92년 기간동안 이러한 차이가 확대되었다. 특히 중공업가공 대기업부문에서 기능계 자격소지자의 비중이 1980년의 7.6%에서 1992년에는 17.5%로 크게 증가하였다. 1992년 현재 종업원 중 기능계 자격소지자의 비중은 중공업가공 대기업이 17.5%, 중공업소재 대기업이 11.8%, 중공업가공 중소기업이 8.8%인 데 비하여 경공업부문(중소기업과 대기업 모두)과 중공업소재 중소기업은 3%대에 불과하다.

다음으로, 기술계 자격소지자의 경우 제조업 전체종업원 중에서 차지하는 비중이 1980년의 0.9%에서 1992년에는 2.3%로 증가하였다. 기술계 자격의 경우도 대기업과 중소기업간의 격차가 증폭되었다. 기술계 자격소지자의 비중은 1980~92년 기간동안 대기업이 1.2%에서 3.4%로 증가한 데 비해 10~29인 사업체의 경우는 0.5%에서 1.3%로 증가한 데 그쳤다. 기능계와 마찬가지로 기술계 자격소지자의 비중도 산업별·규모별로 큰 차이를 보인다. 1992년 현재 종업원 중 기술계 자격소지자의 비중이 중공업가공 대기업은 4.9%, 중공업소재 대기업은 4.3%, 중공업가공 중소기업은 2.5%인 데 비하여 경공업부문(중소기업과 대기업 모두)과 중공업소재 중소기업은 1%대 미만에 불과하다.

이와 같이 자격소지자 구성비의 측면에서도 대기업과 중소기업간의 인력의 질적 차이는 크게 증폭되었음을 알 수 있다. 중소기업은 대기업에 비하여 국가적으로 인정받은 직업자격을 갖춘 인력을 상대적으로 더욱 더 적게 활용하는 것으로 나타난다.

이상에서 우리는 中小企業 雇傭의 量的 不足만을 問題視하는 접근을 지양하고 중소기업 고용의 核心問題는 중소기업 人力의 質이 대기업에 비하여 상대적으로 저하되는 데 있음을 보였다.

물론 중소기업 인력의 질적인 문제도 결국 중소기업에서는 良質

의 인력을 誘引할 수 있는 支拂能力이 없다는 것과 관련되어 있다. 그러나 筆者는 여기에서 人力供給의 制度的 要因이 보다 중요함을 강조하고자 한다.

예컨대 人力開發體系가 생산현장과 크게 유리되어 고학력자만 양산하는 경우, 대기업은 학력 중심으로 종업원을 채용한 후 사내에서 재교육 및 훈련을 시켜 활용할 수 있겠으나 중소기업은 사내교육 혹은 훈련에는 규모의 경제가 작용하므로 이것이 불가능한 경우가 많을 것이다. 따라서 인력개발체계가 국가적으로 확립되어 현장성 있는 인력을 배출해 주지 못할 때 대기업에 비하여 중소기업이 상대적으로 경쟁력이 낮아질 수밖에 없다. 결국 중소기업의 경쟁력이 낮아서 인력의 질이 낮아지는 것이 아니라 오히려 거꾸로 인력개발체계가 제대로 작동하지 않아서 중소기업의 경쟁력이 낮아질 수 있다.

따라서 中小企業 雇傭에 대한 既存의 一般的 視角이 ‘낮은 競爭力 → 낮은 支拂能力 → 높은 人力不足率’로 이어지는 需要側 시장 메커니즘에만 重點을 두고 있다면, 本稿에서는 ‘人力開發體系의 制度的 問題 → 낮은 人力의 質 → 낮은 支拂能力’으로 이어지는 供給側 制度的 關係에 보다 주목하고자 한다.<sup>17)</sup>

## V. 中小製造業을 위한 人力開發

本章에서는 중소기업을 위한 우리나라 인력개발체계의 制度的 問題는 무엇이며 이를 어떻게 개편할 것인가를 논의한다. 먼저 중소기업과 관련하여 우리나라 人力開發體系의 문제점을 分析하고 마지

17) 우리나라의 勞動市場에서 제도적 요인이 매우 중요하다는 점은 청년층 雇傭問題와 관련하여 曹尤鉉(1995), 拙稿(1994) 등에서 강조되고 있다.

막으로 改編方向을 제시하고자 한다.

### 1. 中小製造業을 위한 人力開發體系의 核心問題

本稿에서는 중소기업과 관련된 우리나라 인력개발체계의 핵심 문제로서 우리나라가 ‘中間技術(intermediate skills)人力’을 제대로 키워내지 못하는 점을 지적하고자 한다.<sup>18)</sup> 여기서 中間技術人力은 Steedman, Mason, and Wagner(1991)를 좇아 單純勞務人力(unskilled) 혹은 半熟練組立職(semi-skilled operator)보다는 上位이며 大學을 졸업한 技術者(engineer)보다는 下位의 製造業 生産關聯 人力을 포괄하는 것으로 정의하였다.

中小製造業에서 특히 중간기술인력이 중요하다고 보는 理論的 根據은 ‘柔軟專門化(flexible specialization)論’<sup>19)</sup>에서 찾을 수 있다. 柔軟專門化論에서는 70년대부터 포디즘(Fordism)의 大企業中心 大量生産體制가 쇠퇴함에 따라 柔軟性を 갖춘 專門生産을 담당하는 中小企業 中心의 生産體制로 전환하고 있다고 보며 이 과정에서 빠른 需要變化에 부응하여 質 높은 商品을 생산할 수 있는 보다 잘 훈련되고 직업능력을 갖춘 인력이 소요된다고 주장한다.

실제로 최근 ‘유연한 작업체계(flexible work system)’가 선진국의 생산현장에서 빠르게 확산되면서, 산업발전이 근로자의 숙련을 보다 적게 요구하는 방향으로 진전될 것이라는 Braveman(1974)의 ‘탈숙련화(deskilling)’가설에 대해서는 크게 의문이 제기되고 있다. 오히려 최근 논의의 초점은 근로자에 대해 증대하는 기술향상(upskilling)의 수요에 대응하여 학교와 기업에서 어떻게 적절한 훈련

18) 우리나라에서도 中間技術人力의 중요성은 金兌基(1994), 宋秉俊(1992), 魚秀鳳(1993) 등에 의하여 강조되고 있다.

19) Piore and Sable(1984) 참조.



〈表 1〉 製造業 人力의 學位·資格에 따른 構成比의 國際比較

(단위: %)

	한 국	독 일	영 국
학위소지자	10.9	3.5	3.3
자격소지자	7.7	60.8	28.7
무자격·무학위자	81.4	35.7	68.0

註: 한국은 1991년, 독일은 1978년, 영국은 1974~78년간 평균자료.

資料: 한국의 자료는 '직종별임금실태조사', 외국의 자료는 Prais(1981)를 참조하였음.

과 교육을 제공할 것인가로 옮겨지고 있다.<sup>20)</sup> 특히 英國에서는 중간 기술인력에 대한 중요성을 인식하고 독일, 프랑스 등의 競爭國과 國際比較를 한 연구<sup>21)</sup>들이 많이 있다.

本稿에서는 이들 연구에 접목하여 우리나라와 獨逸, 英國, 프랑스 등 유럽국가들에 있어서 중간기술인력에 대한 국제비교를 시도한다.<sup>22)</sup>

먼저 〈表 1〉에서는 製造業 人力을 學位·資格의 所持에 따라서 構成比를 國際比較한 결과를 볼 수 있다. 여기에서 주목하지 않을 수 없는 것은 우리나라 제조업에서 국가기술자격을 소지한 자가 전체의 7.7%에 불과한 반면에 無資格·無學位者는 81.4%에 달한다는 것이다.<sup>23)</sup> 이에 반하여 독일의 경우에는 1978년에 이미 자격소지자가 전체 제조업 종사자의 60.8%에 달하며 無資格·無學位者도 35.7%에 불과하다. 또한 인력개발체계의 많은 문제점을 노정하고 있는 英國

20) Osterman(1995) 참조.

21) 이러한 연구는 주로 *National Institute Economic Review*를 통하여 발표되고 있다. 대표적 논문으로는 Prais(1981), Steedman(1992), Steedman, Mason, and Wagner(1991)를 참조.

22) 여기서의 국제비교는 자료의 制約上 비교연도에 있어서도 큰 차이가 있으며 또한 우리나라는 사업체(10인 이상)조사인 데 비하여 외국의 경우는 家口서베 이 혹은 센서스조사라는 차이가 있다는 限界가 있다.

23) 學位(학사학위 이상)所持者의 비율이 우리나라에서 가장 높은 것은 우리나라의 자료가 독일, 영국의 자료보다 10년 이상 최근의 자료이므로 80년대 이후의 지식집약화를 반영하고 있다고 해석할 수 있다.

에서조차도 資格所持者가 28.7%, 無資格·無學位者가 68.0%로 나타나고 있다.

이와 같이 우리나라 資格所持者의 비율이 先進國에 비하여 극히 낮은 것은 바로 우리나라 인력개발체계가 國家的으로 職業資格을 갖춘 中間技術人力을 제대로 배출해 내는 데 실패하고 있다는 것을 여실히 보여주고 있다. 물론 無資格·無學位者라고 하여 실제로 생산현장에서 필요한 中間技術을 보유하지 않은 자라고 할 수는 없다. 國家에서 인정하는 학위나 자격이 없더라도 생산현장에서 現場訓練(on-the-job training) 등의 熟練形成(skill formation)을 통하여 기술을 습득할 수 있다. 특히 日本의 경우에는 企業內에서의 熟練形成이 매우 큰 역할을 하는 것으로 알려져 있다. 그러나 제조업 근로자 중 無資格·無學位者가 많다는 사실은 국가적으로 교육훈련 체계를 통하여 중간기술인력이 제대로 양성되고 있지 못하다는 것을 분명히 보여주고 있는 것이다. 따라서 이는 대기업에 비하여 중소기업원에 대한 교육훈련에 있어서 규모의 경제를 가지지 못하는 중소기업의 경우 특히 질 높은 인력을 확보하는 데 문제가 있음도 아울러 보여주고 있다.

다음으로 中間技術人力을 機能上으로 세분하여 이들에 대한 우리나라 인력개발의 문제점을 선진국과 비교하여 보자. 中間技術人力은 生産現場에서 管理를 담당하는 '生産監督職(foreman)', 技術支援(technical support)을 담당하는 '技術工(technician)', 生産을 직접 담당하는 '熟練生産職(craft)'으로 분류할 수 있다.<sup>24)</sup>

첫째, 生産監督職(foreman)의 경우<sup>25)</sup> <表 2>에서와 같이 學位

24) Steedman, Mason, and Wagner(1991) 참조.

25) 本稿에서는 生産監督職을 '직종별임금실태조사데이터프'에서 분류할 때 生産職 중에서 職級이 職長 및 조장이거나 혹은 과장, 계장인 자로 하였다. 趙英哲·成濟煥(1995)은 생산감독자를 직장만으로 국한하고 조장과 반장은 포함시키지 않았으나 本稿에서는 보다 포괄적으로 生産監督職을 정의하였다.

〈表 2〉 製造業 生産監督職의 職業資格에 따른 國際比較

(단위 : %)

	한 국	독 일	프랑스	영 국
학 위	0.7	-	1	3
고급자격	3.1	64	4	3
저급자격	13.2	29	51	39
무 자격	82.9	7	44	55

註 : 한국은 1991년, 독일은 1987년, 영국과 프랑스는 1988년 자료. 고급자격은 한국의 경우 기술계자격, 독일은 Meister 혹은 Techniker 자격, 영국은 HNC, HND 자격, 프랑스는 BTS, DUT 자격을 포함함. 저급자격은 한국의 경우 기능계자격, 독일은 Berufsabschluss 자격, 영국은 BTEC 국가자격·학위, SCOTVEC 국가자격, City & Guild Part II 합격자, 프랑스는 Brevet Professionnel, Bac Technologique, Brevet de Technicien, CAP, BEP 자격을 포함함.

資料 : 한국의 자료는 '직종별임금실태조사', 외국의 자료는 Steedman, Mason, and Wagner(1991)를 참조하였음.

(學士以上)所持者가 거의 없는 것은 우리나라나 유럽의 선진국에서도 마찬가지이나, 문제는 資格所持者의 비율이 유럽의 선진국에 비하여 우리나라에서는 매우 낮다는 점이다. 우리나라에서는 生産監督職 중에서 無資格·無學位者가 82.9%에 달하며 기술계 자격소지자는 3.1%, 기능계 자격소지자는 13.2%에 지나지 않는다. 반면 독일의 경우 高級資格으로 분류될 수 있는 '마이스터(Meister)' 資格所持者가 전체 生産監督職의 64%에 달하고 있다. 또한 프랑스와 英國의 경우에도 전체 生産監督職 중에서 無資格·無學位者는 각각 44%, 55%에 불과하다. 이렇게 볼 때 우리나라는 生産監督職에 대한 인력개발에 큰 문제가 있다는 것을 알 수 있다.

둘째, 技術工(technician)의 경우<sup>26)</sup> 〈表 3〉에서 보는 바와 같이 獨逸을 제외하고 우리나라, 영국, 프랑스에서는 生産監督職보다 無資格·無學位者가 훨씬 적다는 사실은 공통적이다. 우리나라의 경

26) 本稿에서는 技術工을 韓國標準職種分類에서 자연과학기술공(014), 건축 및 공학관련 기술공(033-039), 생명과학기술공(054), 의료방사선기술공(076), 통계 및 수학기술공(084) 등을 포함시켰다. 이에 대한 논의는 柳將秀(1993)를 참조.

〈表 3〉 製造業 技術工의 職業資格에 따른 國際比較

	한 국	독 일	프랑스	영 국
학 위	11.6	7	3	12
고급자격	19.5	36	21	14
저급자격	28.7	49	49	43
무 자 격	40.2	8	27	31

註, 資料 : 〈表 2〉와 동일.

〈表 4〉 製造業 熟練生産職의 職業資格에 따른 國際比較

	한 국	독 일	프랑스	영 국
학 위	0.38	—	0.62	0.1
고급자격	1.63	—	1.41	0.4
저급자격	6.36	—	31.97	35
무 자 격	91.63	—	66	64.5

註, 資料 : 〈表 2〉와 동일.

우 전체 技術工 중에서 無資格·無學位者의 비율이 40.2%로서 독일의 8%, 프랑스의 27%, 英國의 31%에 비하면 매우 높다.

셋째, 生産現場에서의 熟練生産職(craft)의 비율도 우리나라에서는 매우 낮다. 〈表 4〉에서는 먼저 生産職 중에서 生産監督職을 제외한 人員을 生産現場에서 직접 生産을 담당하는 ‘生産擔當者(Shop-Floor Worker)’로 정의하고 그중에서 職業資格을 갖춘 자를 熟練生産職으로 보았다. 우리나라에서는 生産擔當者 중에서 無資格·無學位者가 무려 91.6%에 달하고 있다. 따라서 우리나라 제조업 生産現場에서 직접 生産을 담당하는 근로자 중에서 약 8%만이 국가에서 인정하는 職業資格을 제대로 갖춘 熟練生産職이라고 할 수 있다. 우리와 비교할 때 生産擔當자 중에서 숙련생산직의 비율이 프랑스는 33%, 영국은 36%로 훨씬 높으며 독일의 경우에는 자료로 확인할 수는 없지만 이보다 더 높을 것이 확실하다.

이상에서 본 바와 같이 우리나라의 中間기술인력 양성은 특히 유럽의 선진국과 비교할 때 매우 취약하다고 하지 않을 수 없다. 물론

先進國 중에서도 美國 혹은 日本의 경우는 유럽의 국가들과는 달리 無資格·無學位者의 비율도 높고 중간인력양성이 상대적으로 취약할 것으로 추측된다. 그러나 일본의 경우 선진국 중에서도 중소기업과 대기업간의 격차가 가장 큰 국가 중의 하나이며, 국가적인 인력개발체계를 통하기보다는 중소기업이나 개별근로자에 대한 지원책을 통하여 기업내부에서 숙련이 이루어지는 체계를 지향하고 있다.<sup>27)</sup> 또한 미국의 경우 世界超一流의 競爭力을 갖춘 大學이 배출하는 高學歷者에게 전체 경제가 의존하는 경향이 강하다. 그러나 최근 미국에서도 生産現場 勤勞者의 생산성을 높이기 위하여 독일 등을 모형으로 인력개발체계를 개편하여야 한다는 주장이 대두되고 있다.<sup>28)</sup>

사실 우리나라의 教育制度는 기본적으로는 美國·日本과 유사한 6-3-3-4 學制를 가지고 있지만 다른 한편으로, 특히 職業技術教育(vocational and technical education)에 있어서는 유럽의 교육제도와 흡사한 측면도 강하다. 즉 실업계 고등학교의 비중이 일본에 비하여 훨씬 높고<sup>29)</sup> 중견기술인력 양성을 목표로 하는 전문대학의 신입생규모가 대학의 신입생규모에 육박하는 등 一般教育과는 별개로 직업기술교육기관이 전체 교육의 상당부분을 차지한다는 점에 있어서 우리나라의 교육제도는 日本·美國보다 오히려 유럽에 가깝다고 할 수 있다.

이러한 맥락에서 中間技術人力 養成에 대한 우리나라와 유럽 선진국간의 국제비교는 오히려 美國 혹은 日本과의 비교보다 우리에게 적절한 示唆點을 제공한다. 本章에서의 國際比較를 통하여 밝혀진

27) 이와 같이 기업의 내부노동시장에 크게 의존하는 일본의 인력개발체제는 국가적인 교육훈련체계를 통한 인력양성의 실패에 대하여 기업이 대응해 온 결과로 볼 수 있다. 이러한 논점에 대해서는 金三洙(1991)를 참조.

28) Reich(1991), Heckman(1993) 참조.

29) 미국의 고등학교는 대부분 '綜合高等學校(Comprehensive High School)' 형태로 직업기술교육을 별도의 기관에서 분리하여 교육하는 경우는 많지 않다.

우리나라 中間技術人力 養成制度의 脆弱點은 前章에서 高찰한 중소기업과 대기업간의 人力의 質的 隔差의 근본적 原因으로 해석할 수 있다. 즉 국가적으로 中間기술인력의 양성이 매우 취약한 상황에서, 大企業은 學歷 혹은 性·年齡 등을 중심으로 人員을 選拔하고 또한 內部勞動市場을 통하여 勤勞者의 勤續을 유도하는 方向으로 대응하는 반면, 중소기업의 경우 상대적으로 규모의 경제가 요구되는 自體 訓練이나 內部勞動市場의 開發에 있어서 大企業과의 격차가 벌어질 수밖에 없게 된 것이다.

따라서 中小企業이 生産現場에서 바로 活用할 수 있는 職業資格을 갖춘 中間技術人力을 국가적 人력개발시스템을 통하여 양성하는 것이 아마도 중소기업과 有關한 우리나라 全體 人력開發體系 改편의 基本方向이 되어야 할 것이다.

## 2. 人력開發體系의 改編方向

우리나라에서는 실업계 高등학교, 專門대학, 개방대학 등 職業기술교육기관이 제도화되어 있어 상당한 수의 졸업생을 배출하고 있고, 노동부 산하 職業훈련원에서도 많은 人력을 양성하고 있으며, 1973년에 확립된 국가기술자격제도를 통하여 많은 사람에게 자격을 인정하여 주고 있다.

노동부에 의하면 1977~94년 期間동안 국가기술자격시험을 통하여 발급된 資格증은 총 333만7천개이며 이중에서 64만개가 기술계 資格, 269만7천개가 기능사 資格이다. 그럼에도 불구하고 우리의 제조업 生産現場에는 職業자격을 갖춘 자의 비율이 유럽의 선진국에 비하여 크게 적다. 따라서 문제는 얼마나 많은 자격을 남발하는 냐가 아니고 실제로 質 높은 職業기술 教育훈련이 이루어지고 또한 이에 따라 生産現場에서 職業자격으로 通用될 수 있는 資格검정이

이루어지는가 하는 것이다. 결국 우리나라의 인력개발체계는 전반적으로 再構築(restructuring)되지 않으면 안된다. 그러면 구체적으로 우리나라 인력개발체계의 무엇이 문제이며 어떻게 개편하여야 할 것인가?

#### 가. 職業技術教育, 職業訓練, 資格制度간의 連繫 強化

우리나라에서는 인력양성에 있어서 核心이라 할 수 있는 職業技術教育制度, 國家技術資格制度, 職業訓練制度 세 부문간 連繫가 매우 취약하여 국가적으로 중간기술인력 양성이 효율적으로 이루어지고 있지 못하다.

우리나라에서는 職業技術教育機關은 教育部, 國家技術資格制度和 職業訓練은 勞動部가 관장하는 二元化된 體制를 유지하고 있다. 이에 따라 國家資格과 職業技術教育간의 연계가 취약함으로 해서 資格制度의 중요한 기능인 職業技術教育機關에 대한 '質 管理(quality control)'가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 또한 과거 職業訓練이 高卒以下 學歷의 未進學者를 主對象으로 하던 때와는 달리 청년층의 대부분이 고졸 이상의 학력을 소지하게 된 최근에서는 職業訓練과 職業教育의 역할분담(특히 양성훈련에 있어서)도 모호해지고 있다. 이에 따라 보다 현장중심의 성격을 가지는 직업훈련이 일반 직업교육과 분리되어 운영됨에 따라 직업교육의 현장성을 떨어뜨리는 問題가 크게 부각되고 있다.

외국에서도 英·美國家를 중심으로 최근 교육과 훈련의 이원화된 체제에 대한 비판이 대두되고 있다. 英國과 프랑스가 60년대 후반 똑같이 생산현장의 중간기술인력 부족문제에 직면한 이후, 프랑스가 국가교육체계의 일원화된 개혁을 통하여 勤勞者 職業資格의 質을 높이는 데 성공한 반면, 영국의 경우는 직업훈련프로그램에 막대한 재원을 투입하였지만 직업훈련이 교육체계와는 별도로 이원

화되어 있었기 때문에 성공적이지 못하였다는 지적이 있다.<sup>30)</sup>

실제로 濠洲에서는 1987년 교육부와 노동부를 통폐합하여 고용, 교육, 훈련을 하나의 부처(Department of Employment, Education and Training)에서 담당하고 있으며,<sup>31)</sup> 英國에서는 최근 교육을 담당하는 부서와 노동부의 통합이 이루어졌고, 美國에서도 노동부와 교육부의 통폐합에 관한 논의가 있다. 우리나라에서도 효율적인 중간기술인력 양성을 위해서는 일단 이와 관련된 중앙정부의 綜合調整機能을 크게 강화하여야 할 것이며, 長期的으로는 노동부와 교육부의 통폐합을 검토하여야 할 것이다.<sup>32)</sup>

#### 나. 새로운 國家技術資格制度의 確立

우리나라의 국가기술자격제도는 1973년 국가기술자격법 제정 이후 지금까지 기본 틀의 변화 없이 유지되어 왔으나 이를 근본적으로 과감히 再構築하여야 할 필요성이 높아지고 있다. 우리나라 자격체계의 문제는 크게 네가지로 요약할 수 있다.

첫째, 현재 우리나라의 자격체계는 각 자격에 있어서 학력 및 경력에 따라 응시자격이 엄격히 제한되어 있다. 예컨대 [圖 12]에서 보는 바와 같이 기능사1급 자격시험에 응시하기 위해서는 공고졸업생의 경우 4년의 실무경험이 있어야 응시자격이 주어지며, 기능사2급을 취득한 자는 3년의 실무경험이 있어야 하고, 직업훈련원생의 경우 기능사1급 양성과정을 마친 者에게 응시자격이 주어진다. 이에 따라 결국 기능사1급 자격소지자의 대부분이 직업훈련원 양성과정을 마친 자에 한정되는 결과를 초래하였다.

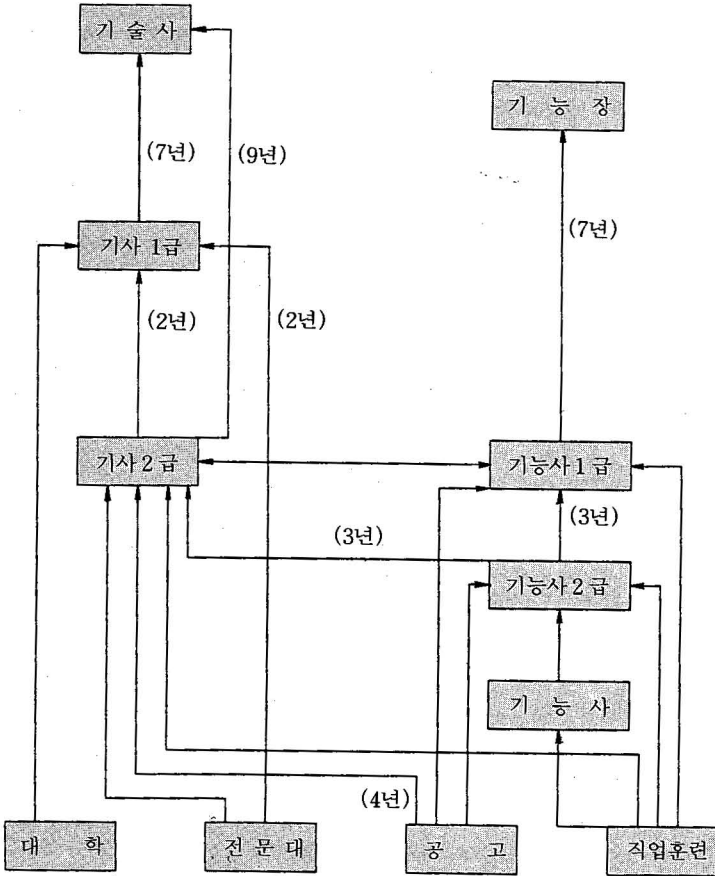
30) Steedman(1992) 참조.

31) 濠洲에서는 勞使關係를 담당하는 부서는 별도로 두고 있다(文亨杓[1995] 참조).

32) 이 경우 교육부가 가지고 있는 초중등교육 및 대학에 대한 政府機能은 地自體나 관련 단체로 이양하고, 노동부도 노사관계에 관한 기능은 勞動委員會로, 근로감독과 산업안전에 관한 기능은 地自體로 이양하는 한편 나머지 기능은 保健福祉部와 統廢合하는 방안이 검토될 수 있을 것이다.



[圖 12] 우리나라의 國家技術資格體系



註 : ( ) 안은 실무경력연수임.

둘째, 우리나라의 자격체계는 직업기술 교육과정과 잘 연계되어 있지 못하다. 공업계 고등학교 졸업생의 경우 대부분 기능사2급 자격을 취득하나 실제로 자격의 기준이 교육과정과 거의 연계되지 못하여 자격취득을 위하여 별도의 교육을 실시하는 비효율을 초래하고 있을 뿐만 아니라 자격 수준의 低下를 초래하고 있다. 더욱 문제가 되는 것은 전문대졸자의 경우로, 기사2급을 획득하도록 되어 있

으나 실제로 필답고사 위주의 기사2급 자격이 전문대학의 교육목표인 중견기술인력에 대한 자격으로 적합하지 않다는 비판이 많다.

셋째, 우리나라의 자격체계는 技術系와 技能系로 二元化되어 있는데다가 中間技術人力의 機能에 대한 考慮가 제대로 되어 있지 않아서 資格設定이 부적절한 경우가 많다. 技術工(technician)의 경우 기사1급의 하위 개념인 동시에 필답고사 위주의 기사2급 자격이 과연 현장에서의 기술공 수요와 제대로 부합하는지 의문이다. 生産監督職(foreman)의 경우에도 기능사1급 취득후 7년의 현장경험이 있어야 하는 技能長 資格은 현장에서의 생산감독직 수요에 거의 부합하지 못하고 있다. 熟練生産職(craft)의 경우도 기능사1급 혹은 기능사2급이 얼마나 이들에 대한 적절한 자격인가 의심하지 않을 수 없다.

넷째, 우리나라의 기능계 자격의 경우 기능사1급, 기능사2급, 기능사보로 지나치게 細分化되어 있어 불필요한 정부규제가 조장되고 있다. 기능사1급과 기능사2급의 기준이 大同小異한데도 행정편의상 자격이 구분되어 있는 職種이 많다. 기능사보의 경우도 現場技術의 고도화에 따라 불필요하다는 지적이 오래 전부터 있어 왔지만 행정 위주의 제도운영에 의하여 아직도 존속하고 있는 실정이다. 따라서 복잡한 資格體系가 政府規制를 助長하고 있다.

이러한 問題認識 아래서 우리나라의 자격체계를 새롭게 확립하여 직업기술 교육훈련의 질을 획기적으로 끌어올려야 한다. 우선 기능계와 기술계로 이원화되어 있는 현재의 자격체계를 전면 개편하여 중견기술인력의 機能 中心으로 技術工, 生産監督職, 熟練生産職 각각에 대한 자격을 새롭게 설정하여야 한다.

먼저 技術工에 대한 자격으로 현재의 기사1급의 하위개념인 기사2급을 폐지하는 대신 '産業技士' 資格을 新設하고, 전문대학의 교육과정과 자격기준을 밀접히 연계시켜 현장수요에 맞게 개편하여야

한다. 다음으로 生産監督職에 대한 자격으로는 技能長の 명칭은 그대로 두더라도 기능사1급 취득후 7년의 현장경험에 대한 응시조건은 대폭 완화하는 동시에 실제 生産監督職에 대한 자격이 될 수 있도록 자격기준을 새로이 설정하여야 한다. 마지막으로 熟練生産職에 대한 자격으로는 현행 기능사보를 폐지하고 기능사1급과 기능사2급을 통폐합하여 '기능사'로 單一化하여 수준을 높이고 공고교육과정도 자격기준과 연계하여 대폭 개편하여야 할 것이다.<sup>33)</sup>

#### 다. 人力開發네트워크의 構築

우리나라의 현재 人力養成體系에서는 供給者인 교육훈련기관, 자격검정기관 등과 需要者인 산업계를 연결하거나 혹은 供給者간, 需要者간의 協助를 조성하는 人力개발의 네트워크(network)가 거의 형성되어 있지 못하다.

무엇보다 人力養成이 급변하는 産業界의 수요를 伸縮的으로 반영할 수 있으려면 資格檢定の 基準 設定, 教育課程의 開發, 職業技術教育機關의 운영 등에 산업계가 직접 참여할 수 있는 通路가 있어야 한다. 독일의 경우 직업교육훈련에서부터 자격검정에 이르기까지 산업계의 참여가 적극적으로 이루어지고 있는 것은 잘 알려진 사실이다.

이러한 産業界의 人力養成에 관한 意思決定參與는 독일에만 국한된 것이 아니라 최근에는 아시아·태평양 국가에까지 폭넓게 도입되고 있다.<sup>34)</sup> 濠洲의 경우 ITAB(Industry Training & Advisory Bodies)를 국가, 주정부, 권역별로 두고 산업계를 참여시킴으로써 산업계의 수요에 따라 교육과 훈련이 이루어지도록 하고 있다. 싱가포르

33) 職種에 따라서 공고 3년간의 교육으로는 불충분할 경우 '기능사특급'을 두는 것도 고려할 수 있을 것이다.

34) 濠洲의 경우 ANTA(1994), 싱가포르의 경우 Kwong(1993), 홍콩은 Vocational Training Council(1994)을 참조.

포르의 경우도 ITE(Institute of Technical Education)와 폴리테크닉(Polytechnics)의 운영위원회를 산업계와 노동계의 인사들로 주로 구성하고 있다. 홍콩에서는 VTC(Vocational Training Council) 산하에 산업계가 주로 참여하는 20개의 産業別 '훈련위원회(Training Board)'를 두고 각 분야의 훈련수요를 결정하고, 대응방안에 대하여 권고하며, 훈련프로그램과 자격검정을 계획하도록 하고 있다.

우리나라에서도 産業別 혹은 地域別로 직업기술 교육기관과 기업은 물론 직업훈련기관, 직업안정기관, 지방정부, 사업주단체 등을 포함하는 協助體制를 구축하여 이들간의 네트워크를 통하여 지역에서 필요로 하는 인력이 양성되도록 하여야 한다. 이를 위해서 산업계가 주도적으로 참여하는 위원회를 구성하여, 각 산업분야의 교육훈련 수요를 결정하고, 이에 따른 양성방안을 계획하며, 資格檢定の 出題基準과 教育訓練機關의 教育課程 및 訓練基準을 設計하는 등의 역할을 담당하도록 하여야 한다. 또한 地方化時代에 발맞추어 각 지역별로 産業需要 特性에 맞는 인력양성이 이루어지도록 인력개발에 대한 주요사항의 결정권을 地方으로 이양하고 地域産業界의 積極적 참여도 制度化하여야 한다.

人力開發의 공급자와 수요자를 연결하는 네트워크는 이와 같이 국가 혹은 지역 차원에서의 組織化도 중요하지만 개별 학교 혹은 교육기관의 교사(교수)가 現場經驗을 가져야 하는 것이 先行條件이다. 특히 專門大, 産業大 등에서 教授를 採用할 때 産業體 現場職務經驗을 필수로 요구하고 현장연수를 주기적으로 받을 수 있도록 하는 등의 制度化도 시급히 요구된다.

#### 라. 人力開發支援體系의 整備

우리나라 중간기술인력 양성을 위한 企業과 個別 勤勞者에 대한 行政的·財政的 支援體系는 과거 開發年代의 延長線에 머물러 거의

개선되지 못하고 있어 다시 정비되어야 할 필요성이 매우 높다.

우리나라에서는 아직까지 중간기술인력 양성에 대한 國家支援이 거의 양성기관(교육기관 혹은 훈련원)을 中心으로 이루어지고 있다. 따라서 企業에 대해서는 교육훈련 시행을 지원하기보다는 職業訓練分擔金制度를 통하여 訓練을 강제하는 경향이 강하였으며, 특히 個別 勤勞者에 대한 直接支援은 매우 취약하였다. 따라서 기업에게는 교육훈련을 제공하려는 誘因을, 個人에게는 교육훈련을 받고자 하는 誘因을 제공하는 국가적 시스템을 구축하여야 한다.

먼저 企業에 대하여 교육훈련에 대한 유인체제를 再構築하기 위해서는 職業訓練分擔金制度和 能力開發事業의 一元化, 公共職業訓練院의 개편, 產學協同教育의 강화 등이 이루어져야 한다.

첫째, 職業訓練分擔金制度는 雇傭保險制度가 도입됨에 따라서 1,000인이상의 사업체에만 적용하는 대신 1,000인이하의 사업체는 雇傭保險 能力開發事業의 費用을 부담하도록 되어 있다. 그러나 이러한 체계 아래서 1,000인이하 사업체들로서는 능력개발사업을 위하여 대기업의 참여 없이 스스로 재원을 조달해야 하는 부담을 안게 되고, 1,000인이상 사업체는 직업훈련분담금제도를 통한 정부규제를 계속 받을 수밖에 없다. 따라서 1,000인이상의 사업체에 대한 현행 職業訓練分擔金制度를 철폐하고 규모와 상관없이 모든 사업체의 능력개발사업을 고용보험의 테두리 내로 一元化하여야 할 것이다. 이를 통하여 기업에 대한 불필요한 規制를 철폐하고 기업의 교육훈련을 지원하는 체계를 能力開發事業으로 一元化하여야 한다.<sup>35)</sup>

둘째, 최근 勞動部는 傘下 職業訓練院(최근 職業專門學校로 명칭이 바뀌었음)을 주로 기능대학으로 개편하는 방안을 추진중이나 오히려 기업(특히 중소기업)의 직업교육훈련의 실시에 대하여 적극적

35) 朴德濟(1993), 柳吉相(1994), 拙稿(1992) 참조.

으로 지원하는 부문에 보다 초점을 맞추어야 할 것이다. 日本에서도 직업훈련원에 대한 수요가 줄어들자, '能力開發센터'로 轉換하여 企業의 職業能力開發에 대한 政府支援에 있어서 핵심적인 역할을 하도록 하였다. 우리나라에서도 現在 24개 公共職業訓練院 內部에 설치되어 소수의 전담요원만으로 운영되고 있는 기능개발센터를 장기적으로는 공단이나 대도시를 중심으로 지역별로 1個所씩 公共職業訓練院 全體를 능력개발센터로 전환하여야 할 것이다.<sup>36)</sup>

能力開發센터에서는 企業에 대하여 직업훈련시설의 설치자문 및 훈련기술지도, 훈련시설·교재·장비의 대여, 출장강의 등과 같은 기업의 능력개발에 관한 情報·서비스를 제공하여야 한다. 또한 다양한 短期 向上訓練課程을 두어 現場勤勞者가 作業現場에서 습득하기 힘든 기능을 수시로 단기간에 배울 수 있도록 하고, 특히 지역별로 산업특성에 따라 특별히 요구되는 課程을 開發하여 집중적으로 제공하고 필요한 경우에는 외부 강사를 초청하여 운영할 수 있도록 하여야 한다.

셋째, 工高教育에서 產學協同을 강화하기 위하여 導入된 '2+1制度'의 경우 실제로 중소기업에 현장실습을 나간 상당수의 학생들이 단순히 저임금 근로자로만 활용되고 있다는 데 문제가 있다. 따라서 '2+1制度'가 定着되기 위해서는 中小企業이 工高 訓練生들에게 體系的인 훈련을 시킬 수 있도록 條件을 조성하고 政府支援도 강화하여야 한다. 이를 위하여 中小企業 共同訓練院의 設立을 적극적으로 지원하고 현재 商工會議所가 운영하고 있는 訓練院 8개소를 中小企業 現場訓練生들이 우선적으로 활용하도록 하여야 할 것이다. 한편 2+1制度에 참여하는 중소기업으로 하여금 종업원 중에서 공고생 현장훈련에 있어서 훈련교사의 역할을 할 수 있는 자를 선임토록

36) 日本의 경우에는 1985년 職業訓練法을 폐지하고 職業能力開發促進法을 제정하면서 職業訓練體制를 能力開發體制로 전면적으로 전환하였다.

하고 정부에서 國庫負擔으로 이들에 대한 教育 및 研修를 제공하는 방안도 강구하여야 한다.<sup>37)</sup>

다음으로, 個別 勤勞者가 中間技術을 습득하고자 할 때 국가적으로 지원하는 시스템이 마련되어야 한다. 우리나라에서는 大學에 進學하지 않고 勞動市場으로 바로 진입한 청소년들은 소위 '막다른 進路(dead-end career)'에 직면하게 된다. 따라서 生産現場 勤勞者에 대한 繼續教育訓練의 機會를 획기적으로 확충하여야 한다.<sup>38)</sup>

이를 위하여 먼저 産業(開放)大學은 本來 設立趣旨대로 繼續教育 機關으로서 역할을 충실히 할 수 있도록 新入生 選拔에서 일반계 고교 졸업자로서 직업과정을 이수하지 않은 자는 졸업 후 2~3년간 입학자격을 주지 않는 방안을 검토하여야 한다. 또한 산업대학은 물론 전문대학의 경우도 학생선발을 無試驗 銓衡을 원칙으로 산업체근무자 및 자격소지자가 우대받도록 유도하여 현장성 있는 직업 기술교육을 받고자 하는 학생들이 우선적으로 선발될 수 있도록 하여야 한다.

마지막으로 中小企業 勤勞者의 中間기술 습득을 위한 財政支援을 강화하여야 한다. 中小企業 勤勞者가 中間기술 습득을 위하여 전문 대학, 산업대학, 기능대학 등에서 繼續教育을 받거나 훈련기관에서 필요한 職業教育訓練을 받을 경우 교육비 혹은 유급교육훈련휴가 기간중 지급하는 임금의 일부를 고용보험 등의 재원에서 보조하는 방안을 강구하여야 한다.

37) 拙稿(1993a, b) 참조.

38) 拙稿(1994) 참조.

▷ 參考文獻 ◁

- 金三洙, 「日本企業의 熟練形成」, 韓國勞動經濟學會, 1991.
- 金宣根·高祥原·宋鐘國, 『技術集約型 中小企業의 技術開發과 技術人力』, 科學技術政策管理研究所, 1994.
- 金秀坤, 「女性人力이 國民經濟에 미치는 影響」, 韓國女性團體協議會, 1994.
- 金周勳 외, 『中小部品企業의 技術支援方案』, 韓國開發研究院, 1993.
- 金兌基, 『中小製造業의 勞使關係와 人的資源開發』, 韓國勞動研究院, 1994.
- 南盛日, 「高賃金, 人力問題 무엇이 問題인가?」, 韓國勞動經濟學會·大韓商工會議所, 1992.
- 文亨杓, 「濠洲:漸進的 政府再建」, 『政府革新:先進國의 戰略과 敎訓』, 韓國開發研究院, 1995(발간예정).
- 朴基性, 「勞動力 需給不一致에 대한 一視角」, 『韓國勞動研究』, 제3권, 1992.
- 朴德濟, 『企業內 職業訓練制度의 現況과 發展方向』, 韓國勞動研究院, 1993.
- 朴竣卿, 『機械工業長期發展戰略과 支援施策改善方向』, 韓國開發研究院, 1993.
- 裴震漢, 『製造業 生産職勞動에 대한 誘因體系』, 1994.
- 宋秉俊, 『人力需要構造變化와 産業人力政策方向』, 産業研究院, 1992.
- , 『産業人力의 需給圓滑化 方案—外國人力을 中心으로』, 産業研究院, 1993.



- 魚秀鳳, 『勞動市場變化와 政策課題—80年代 就業構造 및 雇傭形態의 變化를 中心으로』, 韓國勞動研究院, 1991.
- , 「國家競爭力 強化를 위한 人的資源開發戰略」, ‘國家競爭力 強化를 위한 「新人力」 政策方向에 관한 討論會’ 발표논문, 韓國勞動研究院, 1993.
- 玉城銖, 『製造業의 產業調整과 雇傭構造變化—部門別, 規模階層別 分析을 中心으로』, 韓國開發研究院, 1991.
- 柳吉相, 「雇傭保險制度 導入과 職業訓練體制 改編方向」, ‘’94 韓國 產業人力管理公團 심포지엄’ 발표논문, 韓國產業人力管理公團, 1994.
- 柳將秀, 「韓國勞動市場의 熟練別 分斷構造」, 서울大學校 經濟學博士學位論文, 1993.
- , 「韓國企業의 教育訓練投資 實態에 관한 研究」, 1995(미발표논문).
- 李周浩, 「職業訓練과 產業競爭力」, 『’92 國家豫算과 政策目標』, 韓國開發研究院, 1992.
- , 「青年層 雇傭問題와 教育·勞動對策」, 韓國開發研究院, 1993a.
- , 「青年層 雇傭問題에 대한 制度的 接近」, 『韓國開發研究』, 제15권 제3호, 1993b.
- , 「人力需給展望과 高等教育 改革課題」, 『韓國開發研究』, 제16권 제4호, 1994.
- 田炳裕, 「韓國 製造業 生産職의 熟練構造에 관한 研究」, 서울大學校 經濟學博士學位論文, 1994.
- 鄭寅樹, 『中小製造業 人力現況과 政策課題』, 韓國勞動研究院, 1994.
- 丁振聲, 『韓國 完成車業體의 部品業體 育成戰略과 部品業體의 對應—H社의 事例를 中心으로』, 韓國開發研究院, 1994.

趙英哲·成濟煥, 「作業場勞使關係와 職長의 役割」, 『産業關係研究』 제5권, 1995.

曹尤鉉, 「青年層 勞動者의 雇傭問題와 失業確率의 決定要因 分析」, 韓國勞動經濟學會 발표논문, 1995.

崔燉吉, 『中小企業 人力政策의 研究－韓·日間 比較를 中心으로』, 韓國開發研究院, 1994.

洪長杓, 「韓國에서의 下請系列化에 관한 研究」, 서울大學校 經濟學 博士學位論文, 1993.

ANTA(Australian National Training Authority), *Towards a Skilled Australia : A National Strategy for Vocational Education and Trainig*, 1994.

Braveman, H., *Labor and Monoploy Capital—The Degradation of Work in the Twentieth Century*, Monthly Review Press, 1974,

Heckman, James, “Assessing Clinton’s Program on Job Training, Workfare, and Education in the Workplace,” NBER Working Paper No. 4428, August 1993.

Herrigel, Gary and Charles F. Sable, “Craft Production in Crisis : Industrial Restructuring in Germany During the 1990s,” East-West Center, 1994.

Kwong, John Yip Soon, *Education and Training in Singapore*, mimeo, 1993.

OECD, *Small and Medium-Sized Enterprises : Technology and Competitiveness*, 1993.

Osterman, Paul, “Skill, Training, and Work Organization in American Establishments,” *Industrial Relations*, Vol. 34,

No. 2, 1995.

Piore, Michael J. and Charles F. Sabel, *The Second Industrial Divide : Possibilities for Prosperity*, 1984.

Prais, S. J., "Vocational Qualifications of The Labour Force in Britain and Germany," *National Institute Economic Review*, 1981.

———, "Qualified Manpower in Engineering : Britain and Other Industrially Advanced Countries," *National Institute Economic Review*, February 1989.

———, "Vocational Qualifications in Britain and Europe: Theory and Practice," *National Institute Economic Review*, May 1991.

Prais, S. J. and Karin Wagner, "Some Practical Aspects of Human Capital Investment: Training Standards in Five Occupations in Britain and Germany," *National Institute Economic Review*, 1983.

———, "Productivity and Management: The Training of Foremen in Britain and Germany," *National Institute Economic Review*, February 1988.

———, "Schooling Standards in England and Germany: Some Summary Comparisons Bearing on Economic Performance," *National Institute Economic Review*, May 1993.

Reich, Robert, *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st-Century Capitalism*, Vintage Books, A Division of Random House, New York, 1991.

Sengenberger, W., G. Loveman, and M. J. Piore(eds.), *The Re-Emergence of Small Enterprises: Industrial Restructuring*

*in Industrialized Countries*, International Institute for Labor Studies, Geneva, 1990.

Steedman, Hilary, "Vocational Training in France and Britain: Mechanical and Electrical Craftsmen," *National Institute Economic Review*, November 1988.

———, "Improvements in Workforce Qualifications: Britain and France 1979~88," *National Institute Economic Review*, August 1992.

Steedman, Hilary, Geoff Mason, and Karin Wagner, "Intermediate Skills in The Workplace: Deployment, Standards and Supply in Britain, France and Germany," *National Institute Economic Review*, May 1991.

Vocational Training Council, *Vocational Training Council Annual Report 1993/94*, Hong Kong, 1994.

## ■ 論 評

李 源 德

(韓國勞動研究院 先任研究委員)

### 1. 基本視角에 관한 論評

李周浩 박사는 중소기업 문제의 핵심을 인력의 문제, 그것도 인력의 양적인 부족이 아니라 인력의 질의 문제로 파악하고 있다. 따라서 중소기업의 고용문제 해결을 위한 정부정책이 해외인력 활용이나 여성인력 활용 등과 같은 인력 공급의 양적 확대보다 인력의 질적 향상을 위한 인력개발체계의 개편에 중점을 두어야 한다고 강조하고 있다.

李博士의 이러한 시각은 대단히 참신하고 새로운 접근이며, 변화되고 있는 생산양식과 한국경제의 발전단계를 고려할 때 적절하다고 하겠다. 산업화시대에 지배적이었던 대량생산 패러다임의 경쟁력이 약화되어 바야흐로 지배적 생산패러다임으로서의 위치가 위기에 직면하게 되었고 이를 대체하는 새로운 고능률패러다임(high performance work system)이 등장하고 있다. 이러한 생산패러다임 변화의 핵심은 기계 등 물적자본 중심의 생산으로부터 인적자본 중심의 생산으로의 변화이다. 세계화와 함께 경제활동 및 경쟁의 범역이 무제한화하는 새시대에 대응하기 위해서는 새로운 생산패러다임으로의 전환을 서둘러야 한다. 그래야만 세계시장에서 경쟁력을 확보할 수 있다. 이러한 관점에서 李博士의 문제의식과 정책대안은 시의적절한 것이라 하겠다.

또한 한국경제의 발전단계도 Paul Kennedy의 단계 구분에 따르

면 요소주도단계를 지나 투자주도단계에 와 있고, 이제 이노베이션 주도단계로 나아가야 한다. 그리고 이노베이션 주도단계에서의 성장의 원천은 창조적인 인적자본이다. 따라서 한국경제의 발전단계론적 관점에서 볼 때에도 인적자원 개발방식의 개편은 시급하게 요구되는 과제라 하겠다.

## 2. 論文의 體制 및 內容에 관한 몇가지 論評

첫째, “대기업과 중소기업간의 임금격차가 급격히 진행된 것도 우리나라 중소기업 팽창양식의 큰 특징이라고 할 수 있다”는 대단히 중요한 서술이므로 이에 대한 부연설명이 있었으면 좋겠다. 참고로 1987년 이후 노조조직이 확대되어 노사갈등이 심화된 대기업의 경우 다운 사이징과 해외공장 이전이 활발하게 진전되었으며, 1986~88년 사이의 초호황이 영세기업의 창업을 촉진시켰기 때문에 이러한 현상이 일어난 것이 아닌가 생각된다.

둘째로, 제조업 인력의 학위·자격소지자별 구성에 있어서 인력·학위·자격소지자의 개념을 명확히 설명하는 것이 좋을 것이다. 또한 우리나라의 자격소지자 비율이 7.7%로 나타나고 있는데 이것은 그동안 국가기술자격 소지자 배출인력이 333만7천명이라는 서술과 상충된다. 이 통계가 『직종별 임금통계조사보고서』에 기초하였기 때문이라 생각한다. 『직종별 임금통계조사보고서』는 기업의 임금대장에 근거하고 있고 임금대장에는 자격수당이 지급되지 않는 자격종류는 기록되지 않는 것이 보편적이다. 따라서 우리나라의 자격소지자 비율 7.7%는 과소평가된 것으로 볼 수 있다.

셋째로, “우리나라 중간기술인력 양성제도의 취약점은 前章에서 고찰한 중소기업과 대기업간의 인력의 질적 격차의 근본적 원인으로 해석된다”라는 서술은 통계분석(생산감독직·기술직·숙련생산직)을 규모구분 없이 국제비교만 하였기 때문에 이러한 결론을 끌

어내는 근거로서 미흡하다. 따라서 대기업과 중소기업 사이의 비교표를 작성하는 것이 설득력을 높여줄 것이라고 생각된다.

넷째로, 이 논문의 결론에 해당하는 것인데, “중소기업이 생산현장에서 바로 활용할 수 있는 직업자격을 갖춘 중간기술인력을 국가적 인력개발시스템을 통하여 양성하는 것이야말로 중소기업과 관련한 우리나라 전체인력개발체계 개편의 기본방향이 되어야 할 것”이라고 지적하고 있는데, 중간기술인력을 양성하는 것은 「중소제조업만의 인력문제」해결책이 아니라 생산기술의 성격변화에 따라 대기업에게도 절실하게 필요한 방향이라고 생각된다. 중소기업의 인력문제 해결은 중간기술인력의 양성과 함께 이들이 중소기업에 취업하고 근속할 수 있는 방안이 모색되어야 하지 않을까?

### 3. 政策方向에 대한 論評

첫째, 인력개발체계의 개편방향 중 직업기술교육·직업훈련·자격제도간의 연계 강화가 필요하고 이를 위해 장기적으로는 노동부와 교육부의 통폐합을 검토해야 할 것이라는 주장은 바람직하다 할 것이다. 그러나 단기적으로 이것이 어렵다면

① 청와대내에서 현재 교육은 정책기획수석이 관장하고 노동은 경제수석이 관장하는데, 이를 한 쪽으로 몰아서 인력개발관련 정책 조정의 효율화를 도모하든지

② 청와대 직속으로 사회간접자본 투자기획단과 같은 성격의 인력개발기획단을 발족하여 인력개발과 관련된 장단기 정책구상과 부처간 역할 및 조정메커니즘 구축방안 등을 마련해야 할 것이다.

둘째, 새로운 국가기술자격제도의 확립과 그 구체적 방향을 제시하고 있는데 대체로 합리적인 방향이라고 생각된다. 그러나 기술사·산업기사·기능장·기능사 사이의 연계가 어떻게 되는지 조금 더 구체화시키고 하나의 그림으로 제시해 주면 새로운 국가기술자

격제도를 이해하는 데에 도움이 될 것이다.

셋째, 인력개발네트워크의 구축은 대단히 바람직하고 또 시급히 추진해야 할 과제라 생각된다. 그리고 인력개발뿐만 아니라 인력활용에서도 기업간 네트워크의 형성이 필요하다. 이탈리아의 중소기업을 중심으로 한 유연전문생산체제(flexible specialization)의 경우 同種業種 기업간 인력의 수평적 이동이 활발하여 기업은 경기변화에 유연하게 대응할 수 있고 근로자는 고용안정을 누릴 수 있다. 우리나라 중소기업도 동종업종내 기업간 긴밀한 네트워크를 형성하여 인력활용의 풀(pool)을 만들어 가야 할 것이다.

넷째, 인력개발지원체계의 정비방향의 제시도 전반적으로 합리적이라 생각한다. 다만, 직업훈련분담금제도를 철폐하고 고용보험제도의 능력개발사업으로 일원화하는 것은 아직 시기가 이르지 않나 하는 생각이 든다. 고용보험제도의 능력개발사업은 향상훈련·전직재훈련 등을 중심으로 하는데, 아직은 기업이 양성훈련에서 담당해야 할 몫이 있다고 생각한다. 대기업의 양성훈련의무를 철폐하면 중소기업 기능인력의 유출이 더욱 심화될 우려가 없지 않을 것이다.

#### 4. 中小製造業을 위한 補完政策의 必要性

이상의 네가지 인력정책방향은 중소기업을 위한 정책이라기보다 우리나라 전체의 인력정책방향이라 할 수 있다. 과연 이러한 네가지 정책으로 중소제조업의 인력문제가 해소될 수 있을지는 의문이다. 특히 국제화·개방화·세계화에 따라 경쟁력 있는 대기업은 높은 성장률을 누리는 반면 중소기업은 날로 위축되어 경기와 성장의 양극화가 진전되고 있는 현시점에서 중간기술인력의 양적 공급확대 정책만으로는 중소제조업 인력문제가 해결될 것으로 기대하기 어렵지 않겠는가 하는 생각이 든다.



따라서 이러한 정책과 함께 중소기업업을 위한 정책도 병행해 나가야 할 것이다. 현시점에서 중소기업 문제해결에 있어서 가장 시급한 과제는 대기업(모기업)과의 공정한 관계 설정이다. 우리나라는 자립적인 중소기업보다 대기업에 부품이나 완제품을 납품하는 중소기업의 비중이 높기 때문에 대기업에 의한 중소기업 착취관행이 없어야 중소기업 경영이 안정되고 근로조건도 향상되어 양질의 근로자를 고용할 수 있게 될 것이다.

다음으로, 대기업과 중소기업이 인력개발 및 활용에서 공동 노력하고 지원하는 인력공동체를 형성해야 할 것이다. 더 나아가 기업내부 노동시장을 기업단위가 아니라 이러한 인력공동체로 확대함으로써 인력활용의 효율성을 높여야 할 것이다.

마지막으로, 이러한 제도적 변화는 많은 시간이 소요되기 때문에 중소기업의 인력문제해결을 위한 단기대응도 소홀히 할 수 없다고 생각한다. 현실적으로 중소기업 경영애로요인 중 가장 중요한 것이 구인난이기 때문에 외국인력의 적정한 활용, 파트타임·파견 근로제 도입, 여성인력 활용방안 강구 등 인력의 양적 확대를 위한 정책의 중요성도 간과되어서는 안될 것이다.

## 曹 尤 鉉

(崇實大 經濟學科 教授)

### 1. 中小企業 못지않게 부각되어야 할 高成長·高附加價値 産業의 危機

1980년 이후 1992년까지 산업구조조정은 대단히 급속하게 진전되었다. 제조업을 중심으로 살펴보면 70년대에는 경공업 대기업 중심의 산업구조였으나 80년대 중반 이후에는 중공업가공산업 대기업

이 우리나라의 주도적 산업으로 등장하게 되었다. 중공업가공산업 대기업의 비약적 성장은 중공업가공산업의 부품생산 중소기업을 동시에 성장시켰다. 다른 한편으로는 경공업내에 있어서의 구조조정 또한 급속하여 경공업 대기업은 고용·생산에 있어서 그 비중이 크게 하락하고 경공업 중소기업이 주도적인 위치를 점하게 되었다.

이러한 산업구조조정결과로 우리 경제가 갖고 있는 산업구조의 모습은 산업의 이중구조(industrial dualism)이다.

산업의 이중구조는 I유형과 II유형이라는 두가지 형태를 지닌다.

I유형은 고부가가치생산성산업의 고임금기업과 부가가치생산성의 저임금기업들이라는 이중구조이다. 아래의 表에서 A·B 대 C·D의 이중구조이다. 즉 고임금기업들은 중공업가공 대기업과 중공업소재 대기업이며 저임금기업들은 경공업·중공업의 중소기업 및 경공업의 대기업이다. II유형의 산업의 이중구조는 중화학공업 중심의 산업구조에서도 중공업소재부문이 저성장을 보여왔고 조립가공의 대량생산체제인 중공업가공부문이 고성장을 보여왔다는 점이다. 表에서 A 대 B의 이중구조이다. 지난 10여년간 우리나라 성장의 엔진이 중공업가공의 대기업이라고 하더라도, 대부분의 화학, 1차금속 등의 소재를 주로 일본에서 수입함으로써 중공업내부에서의 이중구조를 갖고 있는 셈이다.

I유형의 산업의 이중구조에서 임금수준이 높아진 결과, 고임금

産業의 分類

	고성장(중업원수)	저성장(중업원수)
고부가가치 생산성	중공업가공 대기업(A)	중공업소재 대기업(B)
저부가가치 생산성	중공업가공 중소기업 및 경공업 중소기업(C)	중공업소재 중소기업 및 경공업 대기업(D)

註 : 本 論文의 [圖 4]에 의거하여 작성한 것임.

이 경제에 미친 영향은 중공업가공업의 대기업의 경쟁력약화와 중소기업의 한계기업화이다. 이주호 박사의 논문에 게재된 [圖 4]에서 실질급여액의 추이와 부가가치생산성의 추이는 대단히 흥미있는 결과를 보여주고 있다. 중공업소재산업 대기업과 중공업가공업 대기업간의 부가가치생산성 격차는 현격한데도 불구하고 실질급여 격차는 근년에 거의 없어졌음은 노동집약적 조립가공생산체계가 경쟁력을 크게 상실하고 있는 하나의 증거가 된다. 아마도 이주호 박사는 중소기업 고용문제를 주된 이슈로 하였고 있었기 때문에 이를 간과하였을 것이다. 중공업가공 대기업의 성장과 함께 성장을 누렸다가 중공업가공 대기업의 위기에 따라 한계기업화하는 중공업 중소기업의 모습이 부각될 필요가 있다. 또한 우리나라 고성장·고부가가치생산성을 가지고 있는 중공업가공업 대기업의 고용위기의 잠재적 가능성에 대해서도 언급(passing mention)은 했어야 할 것이다. 고용문제가 중소기업체에만 국한되고 있다는 인식을 독자들에게 주지 않기 위해서이다.

## 2. 産業의 二重構造緩和에 대한 새로운 經濟政策으로서의 人力開發政策

이주호 박사의 논문은 산업의 이중구조가 노동력 質的 수준의 이중구조를 낳는다는 점을 실증적으로 보였다. 학력, 근속연수, 성·연령의 차원과 기술·기능자격소지자의 구성차원에서 파악되는 노동력 質的 수준의 이중구조를 입증하려는 그의 치열한 노력은 높게 평가받을 만하다. 보다 중요한 것은 그의 분석결과가 갖는 경제정책상의 함의이다. 산업의 이중구조가 저임금기업군의 人力의 낮은 質을 낳고 ‘저임금기업군의 낮은 人力의 質 → 낮은 경쟁력 → 낮은 지불능력 → 높은 인력부족률’이라는 인과관계의 연쇄에 관한 가설이 옳다면, 일반적으로는 산업의 이중구조를 완화시키는 산업

정책이 중소기업의 경쟁력을 높이는 경제정책이라고 할 수 있다. 그러나 이주호 박사는 산업의 이중구조를 주어진 여건으로 일정불변이라고 가정한 후(비록 명시적으로 이 가정을 밝힌 것은 아니지만), ‘저임금기업군의 人力의 높은 質 → 높은 경쟁력 → 산업의 이중구조 완화’라는 논리구조를 갖고 있어, 산업의 이중구조 해소(또는 중소기업활성화)방안으로서 산업정책 이외에 인력개발정책의 중요성을 강조하고 있다. 이는 산업의 이중구조 해소를 위해 그동안 제시된 산업정책이라는 고정관념의 틀을 깰 수 있는 새로운 착상으로서 높게 평가받아야 하며, 향후 산업의 이중구조 해소정책에 새로운 지평을 제시하는 것으로 수용되어야 할 것이다.

### 3. 高成長·高附加價値 大企業에서의 人的資源開發의 重要性

중소기업의 낮은 노동력의 質을 크게 향상시킬 수 있는 인력공급 체계의 개편이 중소기업의 경쟁력과 지불능력을 제고시키고 중소기업의 인력난을 해결하는 전기를 마련하기 위해서는 고성장·고부가가치의 대기업에서 스스로 내부노동시장에 의해 良質의 노동력을 형성하는 숙련형성(skill formation)제도를 정착시키는 노력이 병행되어야 함을 논평자는 지적하고자 한다.

고성장·고부가가치 대기업은 체계화·조직화된 숙련형성제도를 갖고 있지 않다(曹尤鉉, 1995). 고성장·고부가가치 기업은 단순히 고임금을 지불함으로써 노동시장에서 필요한 기술, 기능인력을 충원해 왔던 것이다. 노동시장의 효과적인 자원배분의 결과로서 노동력 질의 이중구조가 심화되었다고 할 수 있다. 따라서 이주호 박사가 제시한 개편된 인력개발체계에 의해 양질의 중급기술자(technician)가 공급된다고 하더라도 현재의 고임금기업과 저임금기업간의 심각한 임금격차로 테크니션들은 고성장·고부가가치 기업에 오히려 흡수, 고용될 것임이 명백하다. 그 결과 본래의 의도와는 전혀

달리 오히려 고성장·고부가가치의 대기업에 테크니션을 공급하게 되어 이들 산업에 보조금을 지급하는 결과를 낼 수 있다. 따라서 이주호 박사의 논거, 즉 ‘중소기업 인력개발체계의 제도적 문제개선 → 중소기업의 높은 인력의 質 → 높은 경쟁력’이라는 논리를 받아들인다고 하더라도 중소기업인력개발체계의 제도적 문제로서 고성장·고부가가치 대기업에서의 인적자원개발방식의 도입과 정착이라는 요인이 강조되어야 할 것이다.

#### 4. ‘2+2’制度的 導入

산업의 이중구조에서 고임금기업군에서 체계적이고 조직적인 숙련형성제도가 정착되는 것이 상당한 시간이 걸릴 것이라는 판단을 갖게 되고(曹尤鉉, 1995), 우리나라 산업의 인력구성이 이주호 박사의 논문의 <表 1>, <表 2>, <表 3>에 나타난 바와 같이 한편으로는 학위소지자인 고급인력과 다른 한편으로는 무자격의 인력, 무자격의 생산직 감독, 무자격 저급자격의 기술공이 압도적 다수를 차지하여 중급 테크니션의 수가 취약할 때, 그리고 이주호 박사의 논문의 [圖 8]이 나타내듯 전문대학졸업의 전문기술적이 중소기업에서 압도적으로 수요될 때 중급테크니션의 대량창출을 위해서는 국가의 전반적인 인력공급체계를 개선하는 것이 필수적이다. 논평자는 이에 대해 이주호 박사가 제기한 논점 ‘전문대학·산업대학의 교육과정을 산업체 현장수요에 맞게 개편하여야 한다’는 점과 ‘생산 현장 근로자에 대한 계속훈련기회를 획기적으로 확대하여야 한다’는 관점으로 이어 받으며 보다 구체적인 방안인 ‘2+2’제도를 제안하고자 한다.

첫째, 지역학군내에서 고교입학 선발시험제를 부활시켜 중·상위 학교와 하위학교로 서열화할 필요가 있다. 상위학교에서는 약 80%가 대학에 진학하며, 하위학교에서는 대학진학률이 약 20%밖에 되

지 않을 것이다.

둘째, 하위학교의 대학미진학자 80%를 대상으로 '2+2'과정을 신설한다. 고등학교 1년과정을 마친 후, 고등학교 2, 3학년의 2년과정과 전문대·산업대·기능대의 2년의 교과과정을 조정·통합하여 학생으로 하여금 고숙련의 기술직(high-skilled technician)이 되게 하는 교육경력경로가 '2+2'제도이다. 전문대·산업대·기능대의 2년교과과정은 직업전문교육이어야 한다. '2+2'제도를 마친 학생에게는 준학사(associate degree) 및 직업자격증(또는 산업기사)을 수여하고, 추후에 4년제대학의 3학년으로 편입할 자격을 부여한다.

이와 같이 2년의 고등학교 교과과정과 2년제 기술전문대의 교과과정을 통합하여, 첫째 고숙련의 기술직노동자가 노동시장에 진출하는 것을 도우며, 둘째 체계적이고 일관된 교과과정에 의해 고등학교 2학년부터 직업분야의 교육과 훈련을 받으며, 셋째 '2+2'제도의 이수자는 추후에 4년제 정규대학 3학년에 편입가능하게 하여 고급의 전문화된 기술교육을 계속적으로 받을 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 미국에서 1980년대 후반에 처음 시도된 '2+2'제도는 고등학교 일반교육과 직업교육을 통합하는 새로운 혁신(innovation)으로 평가받고 있다(OECD, 1994). 이는 1990년 Carl D. Perkins Vocational and Applied Technology Education Act가 입법화됨에 따라 미국에 급속히 보급되고 있는 제도이다. 일반적으로는 고숙련의 테크니션준비과정이라고 하여 Tech Prep이라고 불리며, 1990년의 교육법도 Tech Prep법이라고 불린다. 종전의 독일, 오스트리아, 스위스의 二元化制度(dual system), 프랑스, 이탈리아, 네덜란드, 영국의 혼합 또는 다원주의적 모형(the mixed or pluralistic model), 미국, 일본, 스웨덴의 학교교육모형(the schooling model)으로 구분되어 온 직업교육 훈련제도에서 가장 열등하

다고 평가되던 미국의 모형이 '2+2'제도의 도입으로 시장경제에서 우수한 산업인력을 양성하는 최선의 모형이 될 것이라고 평가되고 있다(OECD, 1994).

논평자는 독일이 프랑스대혁명시 1793년 프랑스에서 입법화된 직업훈련학교 설치에 영향을 받아 그 아이디어를 받아들여 독일의 이원화제도를 만들게 되었다는 역사적 경험을 강조하고 싶다. '2+2'제도가 비록 미국에서 고안되었다고 하더라도 우리의 현실에 대단히 유용하게 着根될 가능성이 있음을 주목하여야 할 것이다.

##### 5. 中小企業의 既婚女性人力 活用方案

중공업가공산업 중소기업, 중공업소재산업 중소기업에서의 여성의 비중은 상승하고 있다. 각각 30%와 20% 수준이며 경공업 대기업과 중소기업에서의 여성의 비중은 시계열적으로 감소하고 있으나 여전히 50%를 넘는 대단히 높은 수준이다. 동시에 이들 산업의 중소기업에 고용된 여성의 평균연령은 1980년의 24~25세에서 1992년에는 35세 수준에 이르고 있다.

논평자는 기혼여성의 경제활동참가를 촉진시키는 방안을 제안하고자 한다. 이는 가정내 성별분업구조와 관련되어 있다. 1994년 현재 25세이상의 성인층의 경우 기혼여성은 주당 평균노동시간이 38시간, 가사노동시간 38시간, 여가시간 92시간이다. 주당 가사노동시간은 기혼남성은 1.7시간(하루 15분), 미혼남성은 1.5시간(하루 12분), 미혼여성은 5시간밖에 되지 않는다(이반송·조준모, 1994). 미국의 1975년 주당 가사노동시간은 기혼 정규직남성은 13시간, 미혼남성은 12시간, 미혼여성은 23시간이다. 기혼의 정규직여성의 가사노동시간은 25시간이다.

논평자의 논의의 핵심은 우리나라 기혼여성은 가사노동의 대부분을 전담하고 있어, 노동공급탄력성이 크게 낮을 것이라는 점이다.

따라서 가정내 성별분업구조를 바꾸는 사회교육을 전국적으로 실시하여, 가사노동을 남편과 자녀가 동시에 분담하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 제도의 변화 없이 이러한 가정내 성별분업구조화는 불가능하며 기혼여성의 경제활동 참여에도 한계가 있다.

이주호 박사가 ‘인력의 質’의 문제를 크게 강조한 것은 옳은 방향이라고 하더라도 ‘人力的 量’의 문제를 소홀히 하지 말아야 하며, 특히 기혼여성의 활용문제에도 정책적 관심을 계속 가져야 한다. 그러한 의미에서 이 논평은 이주호 박사의 논문을 보완하는 성격을 갖는다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

- 강철규, 『지력사회와 지력기업』, 웅진출판사, 1994.
- 이변송·조준모, 『서울시민 생활시간조사』, 서울시정개발연구원, 1994.
- 曹尤鉉 「전략적 핵심기업의 인적자원개발방식, 그 중요성과 실상」, 『經濟學研究』, 제43집 2호(근간), 1995.
- , 「青年層勞動者の 雇傭問題와 失業確率의 決定要因分析」, 『勞動經濟論集』, 제18권 1호(근간), 1995.
- Juster, T. and F. Stafford, “The Allocation of Time: Empirical Findings, Behavioral Models, and Problems of Measurement,” *Journal of Economic Literature*, 29, 1991, pp. 471~522.
- OECD, *Vocational Education and Training for Youth: Toward Coherent Policy and Practice*, 1994.



## 柳 潤 河

(本院 研究委員)

광범한 자료의 이용과 또 다양한 국제비교를 통하여 우리나라 중소기업의 고용, 임금, 생산성문제를 분석하려 한 수준높은 논문이라고 생각된다. 특히 분석을 위하여 매우 방대한 자료를 사용하고 있으면서 그들을 매우 요령있게 정리하고 있다는 점, 그리고 정책을 논하는 데 있어서 유럽이나 일본, 미국 등 외국의 예를 인용함은 물론 그것들을 각각의 나라가 처해 있는 특수성내에서 비판적으로 정리하려고 노력한 점 등은 높이 살 만하다고 여겨진다. 구체적인 증거자료의 제시나 진지한 분석 없이 막연한 추측과 주장만으로 대책을 논하는 예들이 아직도 산견되는 상황하에서 본고의 꼼꼼한 자료정리와 논리적 예증, 그리고 국제비교 등은 이 분야의 다른 논문들에 하나의 참신한 모범을 제공하리라고 생각된다.

많은 부분 저자의 분석과 해석에 동조하며 또 저자가 제시하고 있는 대응방향에 대해서도 동의하므로 이곳에서는 논문의 주제와 관련된 일반적 사항에 대한 소견의 피력으로 논평에 갈음하고자 한다. 더욱이 초고를 읽고 몇가지 구체적인 사항에 관해서는 이미 저자에게 직접적으로 논평을 전달한 바 있으므로 이곳에서는 일반적 사항에 한정하는 것이 중복을 피한다는 의미에서도 적합할 것이다.

### 1. 中小企業의 勞動力 不足 또는 人力難

Chicago 대학의 David. D. Friedman 교수(세계적으로 널리 알려진 Milton Friedman 교수의 아들로서 아버지의 대를 이어 현재 Chicago 대학에서 가격론을 강의하고 있다)는 “모든 사람들이 자기가 현재 벌고 있는 소득의 두배 정도 소득이라면 부족한 것 없이

비교적 만족할 만한 삶을 살 수 있다고 생각한다”라는 소득에 관한 다소 장난스러운 ‘일반법칙’을 서술한 적이 있다(D. D. Friedman, *Price Theory: An Intermediate Text*, South-Western Publishing Co., 1990, p. 24). 새삼스럽게 Friedman 교수의 이같은 서술을 들먹이는 것은 본 논문이 중소기업의 노동력 ‘부족’문제를 다루고 있고, 또 다른 경우에서도, 이를테면 우리나라 교통수요의 전망이나, 전력수요전망, 인력수급전망 등등에서 2010년에 가면 엄청난 부족이 발생하리라는 등의 소위 ‘부족’이라는 용어가 심심찮게 등장하고 있기 때문이다.

그러나 거의 무의식적 내지 무비판적으로 사용되고 있는 이 ‘부족’이라는 용어는 그 실체가 분명하지 않은 개념이다. 앞서 인용한 대로 그냥 많으면 많을수록 좋은 것들을 부족이라고 한다면 세상에 부족하지 않은 것이 거의 없을 것이기 때문이다. 사람들이 겸손하고 조금쯤은 실제적이라서 두배의 소득을 말했겠지만 왜 유독 두배만을 원하겠는가. 아마 세배, 네배, 열배가 되도 더 많았으면 좋겠다고 생각하는 것이 소득이요, 노동력이요, 전력이 아닐까 한다.

이 점은 사실 본 논문의 저자가 정확하게 간파하고 지적하고 있는 것이기도 한데 막연히 부족을 논하는 이런 사례들이 주위에 워낙 많기 때문에 다시 한번 강조를 해도 지나치지 않으리라고 생각된다. 그것이 노동력이든, 전력이든 소위 부족문제를 논하는 데 있어서는 다음의 두가지 점에 주의를 기울여야 할 필요가 있다고 생각한다.

그 하나는 “그냥 더 있었으면 좋겠다”는 의미에서의 부족은 경제학적으로 전혀 무의미하다는 점이다. 어느 재화의 한계효용이나 한계생산력이 마이너스가 아닌 한, 즉 그 재화가 재화(goods)이지 해악(bads)은 아닌 한 더(more)가 덜(less)보다 선호되는 것이고 이런 의미에서 모든 재화는 그 정의상 부족하기 때문이다. 이는 정확

히 무엇을 뜻하는지 모르는 모호한 부족률지표를 작성하거나 또 그러한 것에 기초하여 어떤 대책을 논의하는 것이 백해무익하다는 것을 의미한다. 그릇된 진단과 잘못된 정책적 대응이 이루어질 가능성이 높기 때문이다. 최근 많이 논의되는 노동력 부족문제도 이런 의미에서 다시 한번 검토되어야 하지 않을까 싶다.

두번째의 부족개념은 어느 특정시장가격에서 공급이 수요를 충족시키지 못하는 먼저번 개념보다는 보다 구체적인 부족을 논하는 경우이다. 그런데 이런 경우의 부족이란 시장가격이 잘못되어 있다는 것, 즉 시장에서의 자유로운 수급조절을 불가능하게 하는 어떤 외생적 제약이 가해지고 있다는 것을 의미한다. 여러 군데에서 강조한 사항이므로 그 전거를 정확히 제시하기는 힘들지만, 이것은 앞서 든 D. Friedman 교수의 부친인 M. Friedman 교수가 누누이 지적하고 있는 사항이다. 이런 경우에는 수요나 공급의 변경을 통해서 문제를 해결하려고 하기보다는 먼저 시장가격의 자유로운 변동을 제약하는 요인을 찾아서 제거시키는 쪽에서 찾아야 한다. 만일 현재의 노동력부족문제가 이런 성질의 것이라면 왜 중소기업쪽에서 임금이 자유롭게 오르지 못하는지, 우리나라 노동시장에 수요독점적 카르텔 등이 존재하는지 등에서 해결의 실마리를 찾으려 해야 할 것이다. 임금의 자유로운 시장수급조절기능을 제약하는 것으로는 '최저임금제'라든지 또는 '효율적 임금론(efficiency wage theory)'에서 말하는 노동의 질 저하를 우려하는 고용주측의 고임금 유지정책이 있겠는데, 어느 경우에도 노동의 초과수요보다는 초과공급이 문제되는 상황이므로 이것이 우리나라 중소기업의 노동력 부족문제에 해당될 가능성은 적어 보인다. 또 실제 우리나라 중소기업의 실질임금이 매우 빠른 속도로 오르고 있기 때문에 임금이 제약되고 있는 상황하에서 노동에 대한 초과수요가 발생하고 있는 지조차도 의문이다.

결론적으로 우리나라 중소기업의 노동력부족문제를 논하기 위해서는 우선 그 실체가 무엇인지 정확한 분석이 먼저 선행되어야 할 것이며 그런 연후에야 어떤 건설적인 대응책이 마련될 수 있을지 않을까 싶다. 한 예로 요즘 중소기업 못지않게 여론의 초점을 받고 있는 '농촌의 노동력부족'문제를 보자. 만일 중소기업 노동력부족을 같은 지표를 농촌 쪽에도 작성한다면 외견상 그 부족의 심각성은 농촌쪽이 더 심하리라고 생각된다. 그러나 농촌의 경우에는 노동력의 공급증대를 통해 문제를 해결해야 한다고 주장하는 사람들은 거의 없는 것 같다. 왜일까. 중소기업에 사람을 더 많이 보내야 하는 것이라면 농촌 쪽에도 사람을 더 보내야 하는 것은 아닐까. 농촌의 노동력부족과 중소기업의 노동력부족은 같은 것인가 다른 것인가. 아니 과연 부족이라는게 있는 것인가. 이런 문제들이 먼저 분석되어야 하리라고 여겨지는 것이다.

## 2. 大企業 · 中小企業간 賃金 및 生産性 隔差의 擴大

저자는 대기업 · 중소기업간 임금 및 생산성 격차의 확대를 다양한 지표를 동원하여 제시하고 그 근원적 원인을 중소기업 인력의 상대적 열악성에서 찾고 있는 듯하다. 즉 1973~92년까지의 『廣工業統計調査報告書』를 보면 대기업과 중소기업간의 임금 및 생산성 격차가 대체적으로 확대되어 왔는데, 거의 같은 기간중(실제는 1980~1992년으로 상기 기간의 후반에 한정되어 있다)의 '직종별임금실태조사' 자료를 보면 중소기업 인력의 질이 대기업에 비하여 상대적으로 저하되었다는 것이다. 전체 인력 중 전문기술직의 비중 격차가 확대되었으며 전문기술직의 학력구성도 대기업에서는 대졸자 비중이 늘고 있는데 중소기업에서는 감소하였다. 생산직에 있어서도 고졸이상 학력자의 비중이 늘고는 있지만 대기업에서의 증가 속도에는 미치지 못하며 근속연수도 미미한 증가에 그치고 있다.

또 자격소지자의 수도 대기업 쪽에서는 크게 늘고 있는데 중소기업 쪽에서는 제자리걸음을 하고 있거나 증가속도가 완만하다.

저자는 이같은 통계적 사실의 일치에 근거하여 우리나라 중소기업 인력의 질이 대기업에 비하여 상대적으로 저하되고 있는 것은 우리나라의 중간기술인력의 양성체계에 문제가 있기 때문이며 따라서 이를 개선해야 한다는 전제 아래 몇가지의 구체적인 대안을 제시하고 있다. 글을 읽으면서 그 대체적인 분석과 대책방향에 동의하면서도 몇가지 의문사항이 있음 또한 사실이다.

첫째는 저자가 보고 있는 것과 반대되는 인과관계의 해석은 불가능하겠느냐 하는 점이다. 즉 노동력 질의 격차 확대가 임금 격차로 이어지고 있다는 것이 저자의 해석이겠는데, 반대로 임금 격차가 노동력 질의 확대로 작용하고 있는 면은 없겠는가 하는 점이다. 만일 후자가 사실이라면 저자가 제시하고 있는 중간기술인력 양성체계의 개선을 통해 늘어난 양질의 노동력이 우선 대기업으로 몰릴 가능성이 높을 것이므로 격차 해소에는 도움이 되지 않을 수도 있을 것이다.

둘째는 임금 격차나 생산성 격차의 확대가 나쁜 것이냐 하는 보다 근본적인 의문이다. 다양한 질의 인력배분에 있어서 가장 적합한 배분은 어떤 것일까에 대한 분석이 선행되지 않고 단지 격차가 확대되고 있다는 사실에만 입각하여 그 격차를 인위적으로 줄이려고 한다면 오히려 경제전체의 효율성을 저해할 수도 있기 때문이다. 수량의 할당에 있어서나 질 배분에 있어서 각각의 상대적 희소성과 생산성에 기초하여 자유시장에서 가격에 의해 배분되는 것이 최적에 가깝다는 것이 경제학 원론의 결론이다. 만일 현재의 격차 확대가 자유로운 시장운행의 결과라면 이것이 최적이라는 것이 된다. 일례로 최근 우리나라의 주요 교역대상이 종래의 선진국으로부터 개도국으로 이전되고 있는데 이 경우 국제간 요소가격조정이 교

과서적으로 일어나고 있다면 고급인력과 비숙련인력과의 임금격차가 벌어지는 것은 당연한 현상이라고 말할 수도 있을 것이다. 만일 이런 것이 아니고 어딘가 시장의 자율조정기능에 장애가 되는 요소가 있거나, 자율조정 자체가 불완전하게 이루어질 가능성이 있다면 정책적 개입의 초점은 대증요법보다는 원인제거쪽에 맞추어져야 할 것이다.

셋째는 제시된 개선책의 시행에 있어서 고려되어야 할 비용개념의 도입문제이다. 자유시장 경제질서가 최적을 낳는 가장 기본적인 이유는 수익자가 비용을 부담하는 체제, 즉 상품공급에 있어서 비용이 수익을 초과하지 않도록 하는 자동감시체제가 작동하고 있기 때문이라고 할 수 있다. 그러나 교육을 비롯한 인적자본의 육성은 공공재적 성격을 강하게 띠고 있으므로 국가가 담당하는 것이 일반적인데 이 경우에는 불가피하게 공짜(free lunch)를 향유하는 부분이 발생하게 된다. 이에 대한 해소책으로는 인력양성에 소요되는 비용을 민간 쪽에서도 일부 부담토록 하는 것을 생각해 볼 수 있을 것이다. 저자도 인력양성과정에서 산업계가 보다 직접적으로 많이 참여하는 해결책을 제시하고 있지만 대체로 인력수요의 방향예측에 있어서의 참여폭 확대를 강조하고 있는 감이 있다. 인력양성비용부담에 있어서의 산업계 참여도 강조되어야 하지 않을까 하는 느낌이 든다. 물론 본고가 제시하고 있는 다양한 정책방향들은 비용개념의 도입에 선행되어야 할 대안의 선별에 필수적인 것이므로 이미 이쪽 방향으로의 첫발을 내딛고 있는 셈이다. 본고를 더욱 발전시킨 후속연구가 기대된다.