

서비스산업 선진화 정책방향 보고서

- III 부 -

본 보고서의 내용은 서비스산업 선진화 작업반의 연구 결과로,
정부의 정책방향과 일치하지 않을 수 있습니다.

차 례

1. 의 료

제1장 의료서비스산업 선진화와 개설권 규제 완화	7
제1절 현 황	7
1. 의료서비스 관련 산업의 발전 전망	7
2. 우리나라의 의료서비스 산업 현황	9
제2절 진입제한이 의료서비스 산업에 미치는 영향	12
1. 의료서비스 분야	12
2. 융합서비스 분야	14
가. 의료서비스 개념의 확장과 진입제한	14
나. 건강관리산업 발전과 진입제한	14
다. U-헬스 산업의 발전과 진입제한	20
제3절 결 론	23
제2장 영리의료법인 허용과 관련한 법적인 검토사항	27
제1절 영리법인 금지 연원과 맥락	27
1. 논의전제	27
가. 영리법인의 의미	27

2. 영리법인 금지 연원	29
가. 논리적 근거	29
나. 연혁적 근거	33
3. 사법적 판단 자료	36
가. 법원	36
나. 헌법재판소	37
4. 정부의 정책 방향	39
가. 경제특구 사례	39
나. 제주도특별자치구의 사례	40
5. 시민 사회 판단 경향	41
가. 의료계	41
나. 시민사회	42
제2절 영리법인 금지와 의료법인의 문제점	43
제3절 의료산업화 관련한 기왕의 법적인 시도와 결과	46
1. 의료산업화의 정의	46
2. 의료산업화 인식계기	47
가. 외부적 요인	47
나. 내부적 요인	47
3. 의료산업화 법적 시도	48
가. 의료법인 제도의 도입	48
나. MSO 도입 추진	48
다. 의료법인 등 법인채권 발행 추진	49
라. 의료법인 합병 추진	50
마. 서비스산업 선진화 방안	51
바. 타지역과의 협업에 관한 논의	51
사. 기타 연구적 논의	52
4. 약국법인(약무법인) 관련	52
제4절 비영리법인의 영리법인 전환문제	53
1. 일반론	53
2. 사실상의 영리법인 전환 문제	55
3. 비영리법인의 영리법인 전환 허용시 예상할 수 있는 법적 문제점	55

4. 비영리법인의 영리법인 전환을 허용하는 입법조치가 없는 것이 위헌인지 여부	56
제5절 영리의료법인 허용시 예상되는 문제점과 필요 논의	57
1. 영리법인 병원과 비영리법인 병원이 공존할 경우 예상되는 사회적 문제점	57
가. 논의 전제	57
나. 현 상황	58
다. 공존시 예상되는 사회적 문제점	58
라. 논의할 부분	59
제3장 정보 제공 활성화를 통한 의료서비스 개선	62
제1절 개입의 필요성	62
제2절 정보제공 현황	63
1. 의료기관평가제도	63
2. 영양급여적정성평가	65
제3절 제공 가능한 정보의 종류	66
1. 가격 정보의 제공	66
2. 품질 정보의 제공	68
가. 의료기관 평가 정보의 공개	68
나. 제공자의 성과 정보 제공	69
다. 제공자의 진료 건수 공개	70
라. 소비자용 진료지침의 보급	71
3. 보건의료기술 관련 정보의 제공	72
제4절 인증제도 도입에 관한 논의	72
1. 인증(accreditation)	72
2. 의료기관 평가제도의 발전 방향에 대한 쟁점사항	73
가. 참여의 형태	73
나. 평가 대상 의료기관	73
다. 평가의 주체	74
라. 평가 결과의 활용	75

제5절 결 론	76
---------------	----

◆ 표

<표 1> 헬스케어산업의 시가총액 비중	8
<표 2> 헬스케어 서비스 분야의 시가총액 비중	10
<표 3> 미국 healthways사의 건강관리서비스	17
<표 4> 의료기관별 세금 종류별 납세의무	45
<표 5> 의료기관 평가 기준(2주기 평가시)	64
<표 6> 제공 가능한 의료 정보의 종류	66
<표 7> 면허·자격·인증의 비교	73

◆ 그림

[그림 1] 주요 국가의 총부가가치 중 Health and social work의 비중(%)	9
---	---

2. 고용지원

제1장 고용서비스 선진화: 민간 고용서비스를 중심으로	87
제1절 고용서비스 현황 및 선진화의 필요성	87
1. 고용서비스의 개념과 시장 구조	87
2. 고용서비스 현황과 선진화의 필요성	91
가. 고용서비스 현황	91
나. 고용서비스 선진화의 필요성	100
제2절 선진국의 고용서비스 선진화	101
1. 개 관	101
2. 주요국가 사례	102
3. 시사점	104
제3절 고용서비스 선진화 방향과 과제	105
1. 공공과 민간의 역할 정립	105
2. 공공고용서비스의 확충	110
3. 민간고용서비스 시장 활성화	116
제2장 고용서비스산업 활성화를 통한 일자리 창출 촉진	124
제1절 고용서비스산업 활성화의 필요성	124
제2절 고용서비스산업의 현황 및 문제점	127
제3절 고용서비스산업 활성화 방안	137
1. 총론	137
2. 공공과 민간고용서비스 기관의 역할 정립	138
3. 고용서비스산업 시장 확대	140
4. 전문성과 경쟁력 향상	143
5. 기타	146

제3장 활성화 정책을 위한 고용지원서비스 전달체계 효율화 방안	148
제1절 활성화 정책의 개념	148
제2절 한국 노동시장 정책의 외국과의 비교: 활성화 정책의 관점에서	153
1. 우리나라 노동시장의 특징과 활성화 정책에 대한 함의	153
2. 활성화 정책의 관점에서 본 한국의 실업급여와 외국과의 비교	160
3. 새로운 활성화 정책으로서의 저소득층 취업 패키지 지원정책	167
4. 노동시장 정책 지출 및 공공고용인프라	169
제3절 고용서비스 혁신과 공공고용서비스의 역할 강화 방안	172
1. 고용지원센터 서비스의 내용	172
2. 중앙부처 및 지방자치단체의 역할	175
3. 고용서비스 민간위탁의 특징	178
4. 공공고용서비스의 발전방향: 활성화 정책의 강화를 중심으로	181
가. 고용서비스의 현황: 활성화 정책의 관점에서	181
나. 공공고용지원서비스의 발전을 위한 정책방향에 대한 제안	183
제4장 고용지원서비스에서의 공공과 민간의 역할	188
제1절 서 론	188
제2절 인적자원산업의 구조와 실태	189
1. 인적자원산업의 구조	189
2. 상담	191
가. 알선 및 훈련시장에서의 상담	191
나. 알선과 훈련 그리고 상담의 기업내부화	192
3. 훈련	192
가. 재직자 훈련시장	192
나. 구직자 훈련시장	193
4. 알선	197
가. PES와 PREA의 이용자	201
나. 구인 등록	201
제3절 공공 고용서비스의 역할	203

제4절 선진국의 고용서비스 개혁	206
1. 활성화 원리와 PES의 통합적 서비스 제공	206
2. 시장원리의 도입	207
3. 주요국가의 실업급여제도	210
4. 실업 인정	216
5. 공공 고용서비스 기관의 역할	217
6. 시사점	221
제5절 결론: 한국의 고용서비스 개혁 방안	223
1. 취업알선 시장 점유율 확대 목표 수정	223
2. 취약계층에 집중 및 통합적 서비스 제공	223
3. 평가 및 관리 역량 강화	224
4. 민간위탁의 효율적 활용	224

◆ 표

<표 1> 청년층 취업경로(2008년 5월)	88
<표 2> 계속 취업자 비중	92
<표 3> 근속기간의 국제비교(2000년, 한국 2007년)	92
<표 4> PREA의 구성과 연도별 추세	95
<표 5> 주요 선진국 공공고용서비스기관(PES) 개요	101
<표 6> 우리나라와 주요 유럽국가의 실업 지표 비교(15~64세, 2007년)	108
<표 7> 각국의 고용서비스 인프라 현황	111
<표 8> GDP중 노동시장정책 예산 비중	111
<표 9> 2008년도 취약계층 취업지원 민간위탁 사업개요	118
<표 10> 청년층 취업경로	127
<표 11> PREA의 구성과 연도별 추세	131
<표 12> 유·무료직업소개업체의 구인자 수, 구직자 수 및 취업자 수 추이	132
<표 13> 유·무료직업소개업체의 실적	133
<표 14> 유료직업소개업체를 이용한 취업자의 상용직 및 일용직 비율	133
<표 15> PREA에 대한 법적 규제	134
<표 16> 고용서비스산업의 단계별 발전 방안	139

<표 17> 활성화 정책의 여러 측면들	152
<표 18> 우리나라와 주요 유럽국가의 고용지표 비교(15~64세, 2007년)	155
<표 19> 노동이동 규모와 노동이동 방향(2006년 각월 이동 연간 평균)	157
<표 20> 계속 취업자 비중	159
<표 21> 근속기간의 국제비교(2000년, 한국 2007년)	159
<표 22> 실업급여 소정급여일수표	162
<표 23> 비교대상국가의 실업관련 급여와 급여지급기간	164
<표 24> 실업자에 대한 활성화 조치의 내용	165
<표 25> 주요국의 GDP 대비 노동시장 정책 지출 비율(2006년)	169
<표 26> 주요국의 GDP 대비 공공직업안정기관 운영비 지출 비율(2006년)	171
<표 27> 인적자원산업의 공급자들	189
<표 28> 상담의 내용	190
<표 29> 바우처제도 도입 시 고려사항	195
<표 30> PES의 시장점유율	198
<표 31> 가구유형별 실직수당 최대금액(2009년)	212
<표 32> 가구유형별 실직수당 소득기준(2009년)	212
<표 33> 자가 보유자 자산 기준(2009년)	213
<표 34> 자가 미보유자 자산기준(2009년)	213
<표 35> 독일의 실업급여 수급기간의 결정 요인	214
<표 36> 네덜란드 정률급여의 지급기간	215
<표 37> 국가별 실업인정 방식의 차이	216
<표 38> 취업알선기능과 실업급여 지급기능의 통합과 분리	218
<표 39> 고용서비스 전달에서 공공의 역할	222

◆ 그림

[그림 1] PES를 주된 직장탐색 방법으로 사용한 비율	89
[그림 2] PREA를 주된 직장탐색 방법으로 사용한 비율	89
[그림 3] 구직급여 수급자수 및 실업자수 대비 구직급여 수급자수 비율	93
[그림 4] 국가 고용지원서비스망 체계	107
[그림 5] 저소득 취업취약계층 취업패키지지원 개요	114
[그림 6] 생산가능인구 대비 각종 복지급여 수급자 비중(2004)	151

[그림 7] 실업률과 고용률, 경제성장률 추이(1988~2007)	154
[그림 8] 구직급여 수급자수 및 실업자수 대비 구직급여 수급자수 비율	163
[그림 9] 취업촉진패키지 정책의 구성	168
[그림 10] 대상집단별 서비스 내용	173
[그림 11] 자활지원사업 전달체계	176
[그림 12] PES를 주된 직장탐색 방법으로 사용한 비율	200
[그림 13] PREA를 주된 직장탐색 방법으로 사용한 비율	200
[그림 14] 호주의 실직수당제도에 따른 실수령소득 변화	212

3. 물 류

물류산업의 선진화 방안	231
제1절 추진 배경 및 목적	231
1. 배경	231
2. 목적	232
제2절 국내외 물류시장의 현황 및 문제점	233
1. 현황	233
가. 국내 물류시장 현황	233
나. 글로벌 물류시장 현황	234
2. 국내 물류시장의 문제점	238
가. 구조적 문제점	238
나. 상황적 문제점	240
제3절 물류산업 선진화의 비전 및 정책방향	243
1. 국내 물류산업의 특성	243
2. 물류산업에 대한 사회적 인식에 대한 설문조사 결과	246
가. 주요 조사 결과	246
나. 종합 분석 및 시사점	247
3. 물류산업 선진화의 비전 및 정책 방향	248
가. 비전	248
나. 정책 목표 및 방향	249
제4절 정책대안의 발굴	250
1. 신시장의 확보: “물류 New Frontier 개척사업”	250
가. 글로벌 M&A의 지원 및 유도	250
나. 글로벌 거점 물류시설의 투자지원	252
다. 제3국 물류시장의 선점을 위한 외교-물류 협력사업 추진	253
라. 지역별 물류전문가의 적극 육성	253

2. 동북아 시장의 거점화: “한·중·일 Single Market Initiative”	254
가. 동북아 특송전문기업 육성	254
나. 국제복합일관수송 활성화	255
3. 물류시장의 체질 개선 및 규모 확대	257
가. 육상운송업의 수급구조 안정화	257
다. 물류시설업의 시장기능 회복	258
라. 중소 물류기업에 대한 산업·정책적 지원	259
마. 글로벌 경쟁력을 갖춘 대형 물류기업의 육성 및 3자물류 확대	260
4. 녹색성장 패러다임에 부응하는 녹색물류 확산: “Green Logistics, Green Korea 사업”	261
제5절 기대효과	264
《부록》 제도개선 관련 물류기업/전문가 주요 건의내용	266

◆ 표

<표 1> 물류산업의 트렌드	231
<표 2> 글로벌 3PL시장의 규모 및 성장률	236
<표 3> 국내외 주요 물류기업의 매출액 규모(2007)	240
<표 4> 물류산업의 규제완화 추이(육상운송 및 보관 중심)	243
<표 5> 글로벌 25대 3PL 기업의 M&A 현황	252
<표 6> 물류산업 선진화의 중단기 기대효과	265
<부표 1> 인증종합물류기업 현황	266
<부표 2> 인증종합물류기업 법적 혜택	267
<부표 3> 항만물류업체의 규모	269
<부표 4> 임시 투자세액 공제제도	270
<부표 5> 항만물류업체 해외진출 지원제도	270
<부표 6> 항문자유무역지대 임대료 비교	271
<부표 7> 물류단지 개발현황	272
<부표 8> 복합물류터미널 현황	273
<부표 9> 택배 물동량 증가율	275
<부표 10> 택배업계 차량 보유현황	275

<부표 11> 화물자동차 대폐차제도	276
<부표 12> EPR 적용대상 현황	277
<부표 13> 덤프트레일러 적재함 제작기준 비중	279

◆ 그림

[그림 1] 물류산업의 국민경제 비중	233
[그림 2] 물류산업의 고용규모 추이	234
[그림 3] 글로벌 물류시장의 규모 및 추이	235
[그림 4] 글로벌 하주들의 3PL 서비스에 대한 기대치 트렌드	236
[그림 5] 국내 물류산업의 구조적 문제점	238
[그림 6] 주요 공항·항만의 물동량 추이('07.10~'09.02)	242
[그림 7] 국내 물류산업의 상황적 문제점	242
[그림 8] 물류산업의 비전 및 정책목표	248
[그림 9] 항공사 글로벌 네트워크 활용	255

4. 방송통신

제1장 방송통신 분야 총론	287
제1절 현황 및 문제점	287
1. 방송통신시장의 정체	287
2. 콘텐츠 제작의 영세성과 불공정거래 지속	288
3. 비효율적인 방송광고제도	290
제2절 정책방향	293
1. 방송통신서비스의 수요 확대	293
2. 방송통신 콘텐츠 제작·유통환경의 개선	294
3. 방송광고제도의 개선	296
제2장 방송통신서비스 시장 확대	298
제1절 현황 및 문제점	298
제2절 정책 방향	300
1. 방송통신산업활성화	301
가. 방송통신융합 활성화를 통한 신성장 동력 마련	301
나. BcN 확대 등 고도화된 인프라 구축을 통한 성장기반 마련과 u-Korea 건설	303
다. 주파수 활용의 효율화 추진	304
2. 시장기능 활성화	305
가. 수평적 규제체계도입 및 규제정비	305
나. 재판매 활성화를 통한 진입완화 및 시장경쟁강화	305
다. 유료방송 콘텐츠 시장 활성화	306
라. 데이터 방송 시장 활성화	308
마. 이동 방송 시장 정상화	309

제3장 방송광고 제도 개선 방안	311
제1절 현황 및 문제점	311
1. 규제현황	311
가. KOBACO 체제 관련 규제 현황	311
나. 간접광고 규제	314
2. 문제점	314
가. KOBACO체제의 문제점	314
나. 간접광고 금지의 문제점	323
제2절 정책 방향	325
1. 지상파 방송광고시장 경쟁도입	325
가. 개선의 기본 원칙: 효율성과 공익성의 조화	325
나. 미디어렐 도입의 효과	328
다. 경쟁적 미디어렐 도입방안	331
2. 현행 KOBACO의 지위 및 역할 재조정	334
가. KOBACO의 기능	334
나. KOBACO의 활용방안	335
3. 취약매체에 대한 지원	336
가. KOBACO체제에서의 상호보조	336
나. 취약매체의 범위	336
다. 취약매체 지원 방안	337
4. 신규 광고서비스 도입방안	341
가. 현황	341
나. 국내 도입시 문제점	343
다. PPL의 정의	344
라. 도입방안	346
제4장 콘텐츠 제작 및 유통 환경 개선	348
제1절 현황 및 문제점	348
1. 방송통신 콘텐츠 산업 현황	348
가. 방송콘텐츠 시장 현황	348
나. 방송콘텐츠 제작 및 유통 현황	350

다. 통신콘텐츠 산업 현황	351
2. 방송통신 콘텐츠 산업의 문제점	354
가. 방송콘텐츠 산업의 문제점	354
나. 통신콘텐츠 산업의 문제점	361
제2절 정책 방향	363
1. 방송통신 콘텐츠 유통환경 개선	363
가. 방송플랫폼부문의 경쟁 활성화	363
나. 방송시장 경쟁상황 평가제도 마련	364
다. 불공정 거래 제재 법적 규정 마련	364
라. SO-PP간 수신료 배분 기준 마련	365
마. 통신콘텐츠 부문 불공정거래 개선	366
2. 방송통신 콘텐츠 제작 경쟁력 강화	367
가. 외주제작 의무편성제도 개선	367
나. 방송콘텐츠 제작기반 마련	369

◆ 표

<표 1> 정책목표 및 추진전략	301
<표 2> 2007 방송사 종류별 광고매출 및 판매율	318
<표 3> 연도별 연계율 추정치	319
<표 4> 2007년 20대 광고주 수요에 따른 연계율 추정치	319
<표 5> 기존 KOBACO 체제 유지의 정당화 논리	322
<표 6> 연도별 광고매출 변화 추이	323
<표 7> 모 방송사 광고단가의 시급별 차이와 초당 시청률 1% 당 단가 비교	329
<표 8> 광고매출 현황(2008년도 기준)	330
<표 9> 종교 및 기타매체 2008년도 광고매출 현황	337
<표 10> 종교방송 지원 방향에 대한 전문가 의견	338
<표 11> 전체 심의건수 대비 간접광고, 협찬고지 위반 사항	342
<표 12> 해외 각국의 PPL 규제	342
<표 13> 광고, 홍보와 간접광고 비교	345
<표 14> PPL의 종류	345
<표 15> 방송사업 영리매출액, 광고매출액 추이	349

<표 16> 방송사업자수, 종업원수 변화	349
<표 17> 국내 통신콘텐츠 분야별 비중(2006년)	352
<표 18> 국내 모바일콘텐츠 매출	353
<표 19> 통신콘텐츠 매출액별 업체 비중('06)	353
<표 20> 통신콘텐츠 업체의 수익성	354
<표 21> 유료방송 가입가구수 현황	355
<표 22> PP산업의 매출구조	356
<표 23> SO의 방송수신료 대비 PP 프로그램사용료 지급 비율	356
<표 24> PP사업자 매출 및 종업원 수 현황('07년 현재)	358
<표 25> PP사업자의 매출액, 영업이익률 현황	358
<표 26> 유료방송 가입가구수 현황	359
<표 27> PP사업자의 매출액, 영업이익률 현황	359
<표 28> 방송프로그램 구매 및 판매현황(2007년 현재)	360
<표 29> 독립제작사 자본금 현황	360
<표 30> 독립제작사 인력 현황	361
<표 31> 독립제작사 지상파방송 납품 현황	361
<표 32> 채널별 CP 현황	363
<표 33> 외주정책 논의의 쟁점 정리	368

♣ 그림

[그림 1] 바람직한 정책방향	300
[그림 2] 지상파방송과 다채널방송의 매출액 추이	349
[그림 3] 국내 통신콘텐츠 산업 현황	352

서비스산업 선진화 정책방향 보고서

Ⅲ

의 료

의료분야 작업반

김 강 립	보건복지가족부	보건산업정책국장
노 홍 인	보건복지가족부	보건의료정책과장
염 민 섭	보건복지가족부	보험급여과장
이 대 희	기획재정부	경쟁력전략과장
정 윤 순	보건복지가족부	의료제도과장
윤 희 숙	한국개발연구원	연구위원
권 순 만	서울대학교	보건대학원 교수
김 선 욱	대외법률사무소	변호사
신 영 석	한국보건사회연구원	연구위원
이 기 효	인제대학교	보건대학원 교수
이 윤 태	한국보건산업진흥원	의료산업팀장
이 해 중	연세대학교	보건과학대 교수

요 약

- 건강한 삶에 대한 관심과 소득이 증가함에 따라 건강관련 산업의 발전 가능성이 주목받고 있으나 우리나라는 각종 규제의 과잉이나 과소로 인해 산업발전이 억제되고 있음
 - 의료기관 개설에 관한 진입규제로 자본유입이 제한되고 인접산업과의 융합이나, 직종간의 동업 가능성이 차단되어 자본집약적 투자 경영역량과 창의성의 발휘가 어려움
 - 의료서비스 관련 정보의 제공에 대한 공적 역할이 미미하여 시장기능이 작동하고 소비자의 선택권이 존중되기 위해 필요한 정보 유통이 취약하여 경쟁이 활성화되기 어려움
- 규제 개선을 위해서는 진입제한이 산업에 미치는 영향 정보공개에 관한 정부정책방향에 대한 고찰이 필요
 - 진입규제가 의료서비스 부문과 인접산업에 미치는 영향을 고찰하고 규제 철폐 시 효과를 예측(1장)
 - 진입규제의 연원과 해외 현황을 파악하고 규제철폐에 관한 법리적 측면을 고찰(2장)
 - 시장 내 영리추구활동에 관련한 정보비대칭성을 감소시키고 합리적 경쟁을 증진시키기 위해 필요한 소비자 정보능력 강화 방안 제언(3장)

제 1 장

의료서비스산업 선진화와 개설권 규제 완화

윤 희 숙 (한국개발연구원 연구위원)

제1절 현 황

1. 의료서비스 관련 산업의 발전 전망

- 소득과 삶의 질에 대한 욕구가 증가함에 따라 건강관련 산업이 빠르게 발전, 세계경제의 신성장동력으로 기여하고 있음
 - 의료서비스는 전체 헬스케어 산업의 핵심축으로 제약, 의료장비, 인력 등 관련제품과 서비스의 최종소비를 통해 전후방 연쇄효과를 가짐
 - 공적 서비스영역을 규제하는 한편으로 산업적 영역을 허용하여 자본 집약적 투자를 통해 다양한 수준과 종류의 서비스를 제공하고 있으며, 해외환자를 유치하려는 세계시장 선점 경쟁이 치열함
 - 건강한 삶에 대한 욕구가 증가하면서 질병치료 위주의 기존 서비스를 보다 포괄적인 헬스케어로 융합시키는 신산업이 성장
 - 적극적 건강관리를 위한 각종 서비스가 IT 기술, 자본력과 결합하면서 기존 의료서비스와의 융합이 활발
- 건강관련산업은 전 세계적으로 이미 상당한 산업적 발달이 이루어졌으며, 향후로도 지속적인 발전이 예상됨

- 전세계 산업구조에서 관련 산업이 차지하는 비중이 급속히 확대되고 있으며, 이미 상당히 높은 수준
- 미국 S&P 500 기업의 시가총액 중 헬스케어 분야는 14.8%, 유럽의 경우 11.8%이며, 미국, 유럽, 남미, 아시아를 포함한 S&P Global 1200 에서도 11.4% 차지
- 헬스케어 부문은 경기하락시에도 상대적으로 안정

<표 1> 헬스케어산업의 시가총액 비중

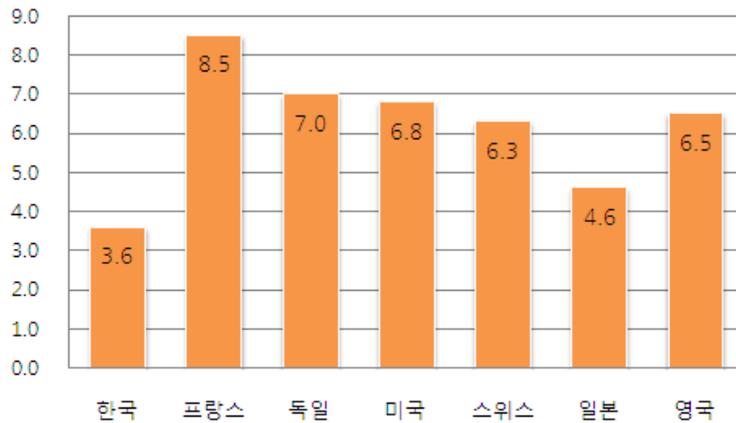
(단위: US백만\$)

산업분류	S&P 500 기업			S&P Europe 350 기업			S&P Global 1200 기업		
	2007년	2008년	증가율 '07~'08	2007년	2008년	증가율 '07~'08	2007년	2008년	증가율 '07~'08
전체	12,865,648 (100)	7,866,544 (100)	-38.9%	6,428,030 (100)	3,572,466 (100)	-44.4%	27,872,423 (100)	16,226,230 (100)	-41.8%
Energy	1,654,993 (12.9)	1,047,160 (13.3)	-36.7%	661,561 (10.3)	423,858 (11.9)	-35.9%	3,135,189 (11.2)	1,928,422 (11.9)	-38.5%
Materials	427,975 (3.3)	234,853 (3.0)	-45.1%	568,196 (8.8)	238,371 (6.7)	-58.0%	2,086,027 (7.5)	1,017,634 (6.3)	-51.2%
Industrials	1,481,658 (11.5)	869,885 (11.1)	-41.3%	601,959 (9.4)	311,982 (8.7)	-48.2%	2,990,610 (10.7)	1,698,493 (10.5)	-43.2%
Consumer Discretionary	1,091,452 (8.5)	659,182 (8.4)	-39.6%	545,785 (8.5)	279,448 (7.8)	-48.8%	2,441,961 (8.8)	1,343,646 (8.3)	-45.0%
Consumer Staples	1,316,815 (10.2)	1,010,995 (12.9)	-23.2%	621,596 (9.7)	431,436 (12.1)	-30.6%	2,481,045 (8.9)	1,813,100 (11.2)	-26.9%
Health Care	1,540,439 (12.0)	1,161,430 (14.8)	-24.6%	472,109 (7.3)	419,823 (11.8)	-11.1%	2,356,263 (8.5)	1,850,460 (11.4)	-21.5%
Financials	2,261,770 (17.6)	1,045,420 (13.3)	-53.8%	1,776,140 (27.6)	750,247 (21.0)	-57.8%	6,413,425 (23.0)	2,950,144 (18.2)	-54.0%
Information Technology	2,158,639 (16.8)	1,203,432 (15.3)	-44.3%	212,394 (3.3)	104,500 (2.9)	-50.8%	3,062,978 (11.0)	1,689,091 (10.4)	-44.9%
Telecom. Services	466,452 (3.6)	301,046 (3.8)	-35.5%	486,124 (7.6)	301,943 (8.5)	-37.9%	1,589,894 (5.7)	1,006,624 (6.2)	-36.7%
Utilities	465,456 (3.6)	333,141 (4.2)	-28.4%	482,165 (7.5)	310,859 (8.7)	-35.5%	1,315,032 (4.7)	928,617 (5.7)	-29.4%

주: 1) 시가총액은 각 연도의 말일 기준 수치이며 괄호안의 값은 전체 대비 비중(%)임.
 2) 산업분류는 GICS(Global Industry Classification Standard) 기준임.
 자료: S&P Indices를 이용하여 계산 <http://www.standardandpoors.com/indices>

- OECD 국가의 부가가치 구성에서 Health and Social Work 부문이 차지하는 비중은 7% 정도인데 비해 우리나라는 2007년 3.6%(28.6조원)에 불과
 - 프랑스 8.5%, 독일 7.0%, 미국 6.8%, 영국 6.5%, 일본 4.6%
 - 의료부문 비중이 비교국 평균인 6.6%에 근접할 경우, 연 23.8조 이상의 부가가치가 추가적으로 발생가능

[그림 1] 주요 국가의 총부가가치 중 Health and social work의 비중(%)



주: OECD STAN DB 중 각국의 자료를 이용하여 산출. 한국, 프랑스, 독일은 2007년, 미국, 스위스는 2006년, 일본은 2005년, 영국은 2003년 기준임.

2. 우리나라의 의료서비스 산업 현황

- 빠르게 재편되는 산업구조 속에서 우리나라는 높은 기술력에도 불구하고, 아직 맹아적 단계에 머물고 있음.
 - 헬스케어 산업이 주식시장(KOSPI, KOSDAQ) 시가총액에서 차지하는 비중이 2% 수준¹⁾

1) WISEfn의 Quantiwise 6.0 데이터를 이용하여 계산

- 제약을 제외한 건강관련 서비스 부문의 비중은 0.9%로 미미
- 높은 수준의 의료기술 IT인프라, 건강에 대한 관심의 빠른 증가에도 불구하고, 이들 잠재력을 결합시키는 과정의 병목으로 인해 산업발전의 맹아를 키워내지 못하는 상황
- 제도적 제약과 후진적 시장규율, 자본유입의 난점 등이 병목으로 작용

〈표 2〉 헬스케어 서비스 분야의 시가총액 비중

(단위: 10억원, %)

산업분류	기준	S&P 500 기업			우리나라 KOSPI, KOSDAQ 기업		
		시가 총액	전체 대비	HC 대비	시가 총액	전체 대비	HC 대비
전체		9,772,600	100		620,093	100	
Health Care		1,558,900	15.95	100	12,881	2.08	100
HC Equipment & Services		488,630	5.00	31.3	875	0.14	6.8
HC Equipment & Supplies		246,018	2.52	15.8	755	0.12	5.9
HC Providers & Services		239,075	2.45	15.3	120	0.02	0.9
HC Technology		3,472	0.04	0.2			
Pharmaceuticals, Biotechnology & Life Sciences		1,070,794	10.96	68.7	12,006	1.94	93.2

주: 산업분류는 GICS(Global Industry Classification Standard), S&P500은 2009년 2월 13일자 기준이며 2008년도 말일 매매기준을 1310원을 이용하여 환산 우리나라는 2008년도 말일 기준
 자료: S&P 500은 Bloomberg 실시간 데이터를 이용, 우리나라는 WISEfn의 Quantiwise 6.0의 Data/Market/ Price Performance 메뉴에서 추출하여 계산

- 공적의료서비스 부문의 유지와 확대를 위해 강력한 규제 위주 정책에 의존해온 결과, 산업적 기반이 취약하고, 관련 규제는 산업 발전의 병목으로 작용
- 공적보험 재정의 지속가능성을 보장하기 위해 서비스 가격과 양시술방법 등을 엄격히 통제하고 자본유입수단을 의료인 개인과 비영리

법인에 한정하여 시장영역의 발전을 억제

- 그 결과, 건전한 영리 추구를 통해 기대할 수 있는 부가가치증대와 경쟁증진 효과가 포기
 - 영리법인의 진입금지, 의료인의 복수기관 개설 금지 등의 진입제한은 2) 사업적 마인드와 능력을 갖춘 ①경영인이나 의료인이 자본과 전문성을 결합시켜 잠재적 능력을 한껏 발휘할 수 있는 기회를 박탈, ②소비자의 선택가능성을 제한 ③잠재적 경쟁자가 시장에 진입하는 것을 배제함으로써 인해 기존 의료기관의 경쟁압력을 완화
- 합리적 경쟁에 기반한 건전한 산업발전을 위해 필수적인 정보 유통과 시장규칙이 미비하여 공급자 위주 시장의 부작용 양산

2) 제33조(개설)

- ① 의료인은 이 법에 의한 의료기관을 개설하지 아니하고는 의료업을 행할 수 없다
- ② 다음 각호에 해당하는 자가 아니면 의료기관을 개설할 수 없다 의사는 종합병원·병원·요양병원·의원, 치과의사는 치과병원 또는 치과의원을 한의사는 한방병원 또는 한의원을 조산원은 조산소만을 개설할 수 있다
 1. 의사, 치과의사, 한의사 또는 조산원
 2. 국가 또는 지방자치단체
 3. 의료업을 목적으로 설립된 법인이하 "의료법인"이라 한다
 4. 민법 또는 특별법에 의하여 설립된 비영리법인
 5. 준정부기관 지방의료원 한국보훈복지의료공단
- ③~⑦항 생략
- ⑧ 제②항 제1호의 의료인은 하나의 의료기관만 개설할 수 있다 단, 2개 이상의 면허를 소지한 자가 의원급 의료기관을 개설하려는 경우에는 하나의 장소에 한해 면허 중별에 따른 의료기관을 함께 개설할 수 있다

제2절 진입제한이 의료서비스 산업에 미치는 영향

1. 의료서비스 분야

- 의료업(약국서비스 포함)에 투자할 권리를 의료인과 약사, 비영리법인에게 한정하는 특유의 강한 규제로 인해 자본유입이 제한되어 투자활동과 서비스 다양화 억제
 - 의사와 비영리법인에게만 의료기관 개설권이(의료법 33조), 약사에게만 약국개설권이(약사법 20조) 주어져 의료서비스의 자본집약적 특성이 요구하는 투자 유입과 전문경영을 억제
 - 일본과 네델란드를 제외한 대부분의 국가가 영리법인을 금지하지 않아 왔고, 일본의 경우도 개인 지분을 인정하는 형태이며 네델란드는 2006년 성형 등 일부 영역에서부터 영리법인 허용
 - 비영리기관의 잔여재산 처리에 관한 규정으로 투자자금의 회수가 불가능한 점 역시 비의료인의 투자를 차단시키는 요인
 - 투자가능성과 경쟁이 제한되어 서비스 가격과 질 경쟁 서비스 다양화의 가능성이 억제
- 영리법인금지 규제는 의료업을 통한 영리추구를 금지한다는 원칙을 표방했으나, 의료서비스 시장은 사실상의 영리추구기관이 대부분을 차지하고 있어 영리추구금지의 원칙이 유명무실하면서 부작용만 양산
 - 기관 수로는 민간기관이 전체 의료기관의 93%(개인 55.7%, 비영리 37%, 2007년), 병상수로는 83%(개인 31.2%, 비영리 51.4%, 2005년)으로 공공부문에 직접적으로 속한 기관의 비중은 극히 미약
 - 투자금액에 대한 회수를 금하는 제약 대신 비영리 의료기관에게 세제 혜택을 주고 있으나 적자 시 도산으로 귀결되는 조건 속에서 실제로는 영리병원의 행태를 보임

- 실제로 영리병원의 성격인 의료법인병상수 25.4%)과 개인병원이 다수를 차지함에 따라 ‘영리추구금지’ 원칙은 사실상 ‘의료인의 영리추구는 묵인하고, 비의료인의 영리추구만 금지하는 규제임.
- 의료법인은 인건비 등 내부의 비용지출을 부풀리는 방식으로 투자 금액을 회수하고 있어 탈세, 횡령 등 불법적인 방식의 영리추구가 이루어지고 있음.
- 세제혜택을 받음에도 불구하고 지역사회를 위한 의료서비스 등 공공적 서비스는 미미하나 영리법인을 금지한 반대급부로 인식하여 적격요인을 적용하지 않는 실정
 - * 미국 IRS 보고서(2009)는 비영리병원의 세제혜택요건을 입법화해야 할 필요성을 강조하고 있으며, 일부 주에서는 비영리병원이 비보상진료 등이 미흡한 점에 대해 소송이 활발히 진행 중

□ 의료인 독점에 기반한 의료시스템을 유지하면서 의료인 규제에 집중해 온 결과, 산업발전의 필수적 기반인 시장규율 자금순환, 정보유통이 모두 열악

- 의료기관의 서비스 가격과 수량을 엄격히 규제하면서 투명한 시장기반 구축과 규칙을 도외시한 결과 규제를 회피하는 영리추구 행태와 편법적 관행이 만연
 - 규제에서 상대적으로 자유로운 비급여서비스가 비대해지는 한편 일각에서는 과잉서비스 제공의 논란이 계속되고 있음
 - 상속금지, 수익의 개인귀속을 조건으로 세제혜택이 부여되는 비영리기관들도 공익적 서비스보다는 경영자가 개인적 보상을 챙기는 것을 우선한 결과, 불투명한 병원회계와 편법 매각, 리베이트 등 불법, 탈법적 관행 성행
- 서비스의 필요성과 가격 적정성에 대한 정보가 유통되지 않아 소비자는 서비스 적정성에 대한 판단근거와 능력을 갖지 못하여 공급자가 소비자를 의식하지 않는 공급자 위주의 시장 유지

2. 융합서비스 분야

가. 의료서비스 개념의 확장과 진입제한

- 진입제한 규정은 전통적 의료서비스 영역 뿐 아니라 여타 서비스와 기술이 의료서비스와 융합하여 창출하는 신산업의 발전 억제
 - 의료서비스 개념이 빠르게 확장되어 신산업으로 발달하고 있는 분야는 건강관리수요와 IT기술 등과 결합하는 건강관련 다양한 서비스 분야임.
 - 비의료인과 의료인의 동업은 비의료인의 의료업 금지 규정에 간접적으로 해당함에 따라 형사처벌과 의료인의 면허정지처분에 이르는 등 의료서비스가 온천이나 마사지 등 여타의 사업서비스와 융합하는 경로가 차단되어 있음.

나. 건강관리산업 발전과 진입제한

1) 건강관리산업의 현황

- 건강한 삶에 대한 관심이 높아짐에 따라, 질병치료 중심의 전통적 의료서비스를 여타 서비스, 기술과 융합시킨 다양한 서비스가 산업 영역에서 발전하고 있음.
 - 이는 소비자가 자신이 원하는 방식으로 건강을 모니터하고 유지하려는 욕구를 산업적인 방식으로 구현하는 서비스이며 장기적인 수요증가가 예측되어 산업의 전망은 밝다고 할 수 있음
 - 헬스케어 서비스의 수요는 필요를 인지하는 정도와 경제적 능력에 기반하는데, 계층 간에 큰 격차를 보이기 때문에 민간부문의 주도로 산업이 발전하는 것은 자연스러운 추세

- 전세계적으로 이미 상당한 산업적 발달을 보이고 있으며 지속적인 발전이 예상된다.
 - 세계적 성공사례들의 비즈니스 모델은 개인의 건강 상태에 따른 맞춤형 서비스를 다양한 형태로 제공하는 것이며 치료와 직접 관련이 없는 산업들과 융합하고 있음
 - * 대표적 건강관리사인 healthway사는 총체적 건강관리를 통해 2008년 55백만불의 수익을 올린 데 비해, 우리나라의 건강관리사업은 아직 검진예약 대행이나 검진결과설명 수준.
- 건강에 관한 관심과 소득이 증가함에 따라 우리나라의 헬스케어 산업 역시 크게 발전할 것으로 예상되나, 의료기관 개설권 제한으로 인해 시장의 발전과 잠재력 발휘가 억제되고 있음
 - 융합형 서비스의 수익은 의료행위와 접하는 부분에서 주로 발생하기 때문에, 의료기관 개설권이 의료인에게 독점되어 있는 상황에서는 이들 신산업의 발전 여지가 크게 제약됨
 - 건강관리서비스로 부가가치를 창출하고 있는 해외사례의 경우 질병관리와 병력관리 등 의사인력의 세심한 관리가 요구되는 서비스가 핵심
 - 헬스케어를 표방한 기업들이 아직 뚜렷한 비즈니스 모델을 갖고 있지 못한 경우가 많으며, 시장 환경, 제도적 환경에 따라 진화하고 있는 양상.
 - 헬스케어 산업발전을 증진하기 위해서는 정부가 사업내용을 확정하거나 이끄는 것이 아니라, 연관 산업이나 직종 간에 창의적인 융합과 협업이 일어나도록 개설권 제약을 완화시키는 것이 급선무
 - 현재 우리나라 헬스케어 산업 활동을 제약하는 것은 의료행위에 대한 지나치게 포괄적이고 엄격한 칸막이 규제와 개설권 제한이 병행되고 있는 것임.

- 향후 시장이 어떤 방향으로 뻗어갈지를 추측하는 것은 불가능하나 이미 산업이 상당히 발전한 선진국의 사례를 참고할 경우 의료업의 진입제한을 완화하는 것이 다양한 서비스를 통한 부가가치 창출에 불가결한 요건임.

2) 건강관리산업 발전의 병목: 의료기관 개설권 제한

- 건강관리서비스는 질병이 발생한 후에야 병원에서 치료 중심으로 이루어지는 의료서비스를 포괄적인 건강 스펙트럼 관리로 전환시키는 큰 변화임.
 - ‘불특정다수를 대상으로 한 건강정보 제공과 교육과 ‘개인을 대상으로 건강스펙트럼 내의 위치에 따라 적절한 서비스를 제공하여 삶의 질을 높이는 종합적인 서비스로 구분
 - 이 중 산업적인 확대 가능성이 높은 개인대상 서비스는 예방 진단, 질병관리, 생활습관 개선을 위한 지원 등의 영역을 포함하는 종합적 서비스이며, 다양한 서비스나 기술과 융합하는 양상이 나타나고 있음
- 대표적인 건강관리서비스 회사인 미국 healthway 사의 업무는 크게 질환관리와 건강증진으로 구성되며 의료인의 전문성이 필요한 질환관리의 중요성이 큼.

〈표 3〉 미국 healthways사의 건강관리서비스

시장 규모 (매출액)	<ul style="list-style-type: none"> • 미 50개 주 이상에서 영업 독일과 브라질 진출(2008년) • Index Membership: S&P 600 Small Cap, S&P 1500 Super Comp • 총수입: \$736,243,000, 순이익: \$54,815,000(2008년 말 기준)
주요 고객	<ul style="list-style-type: none"> • 민간 보험사 등의 health plans • 회사의 피고용인 • pharmacy benefits managers • 정부(메디케이드 등 포함) • 병원(hospitals)
인력 규모	<ul style="list-style-type: none"> • 약 3,500명(상근자) - 보건학, 보건교육, 건강증진 전문가 - 전문 경영인, 일반 행정 직원 등 - 간호사, 운동 처방사, 영양사 등 - 의사
제공 서비스	<p>Care Support</p> <p>건강관리 스펙트럼 전반을 지원 만성 질병자들에게 좀 더 생산적인 삶이 가능하도록 건강관리 조절 방법을 알려주고 위험군 환자들은 지속적인 교육을 통해 문제를 최소화하며 개인별 지원을 통해 관리</p> <ul style="list-style-type: none"> • Core Conditions <ul style="list-style-type: none"> - 천식(Asthma) - Comprehensive back pain - 관상동맥 질환(Coronary artery disease) - 만성신장질환(CKD, Chronic kidney disease) - 만기신질환(ESRD, End stage renal disease) - 종양(Oncology) - 만성 폐쇄성 폐질환(COPD, Chronic obstructive pulmonary disease) - 우울증(Depression) • Impact Conditions <ul style="list-style-type: none"> - Acid related stomach disorder - 심방세동(Atrial Fibrillation) - 욕창(Decubitus Ulcers) - 섬유조직염(Fibromyalgia) - C형 간염(Hepatitis C) - 염증성 장질환(Inflammatory bowel disease) - 과민성 장증후군(IRS, Irritable Bowel Syndrome) • High-risk Care Management <ul style="list-style-type: none"> - 입원을 해야 하는 고위험을 가진 사람을 위한 집중적인 1대 1 지원 • Medicare Advantage - Senior Management Program <ul style="list-style-type: none"> - Medicare Supplement Carriers와 Medicare Fee-for-service condition management programs <p>Health Support</p> <p>삶의 각 단계에 건강한 라이프스타일을 고취하고자 하는 건강관리 프로그램</p> <ul style="list-style-type: none"> • SilverSneakers Fitness Program : 최고령층을 위한 프로그램 • Forever Fit : 노년층을 위한 프로그램 • Prime : 65세 이하 어른을 위한 신체활동 프로그램 • WholeHealth : 선택적이고 보완적인 약물치료 프로그램 • Healthy Alignment : 국가적으로 공인된 (척추)지압 프로그램(chiropractic core conditioning program) • QuitNet : 세계적으로 가장 큰 온라인 금연지원 커뮤니티 • myhealthIQ : 온라인 건강 위험 측정 테스트 • Healthways Wellness Portal : 통합 예방 강연 • Lifestyle Management : 건강증진을 위한 건강평가, 개인적인 프로그램, 동기 부여 • Maternal Health : 정신적 건강관리를 위한 통합적인 해결책 제시 • Medicare Advantage : 고령자(senior) care 프로그램

자료: <http://www.healthways.com>

- 우리나라의 건강관리서비스는 아직 본격적인 비즈니스 모델을 확립하지 못한 단계이며, 발전 방향 모색에 있어 의료기관 개설권 제약으로 인한 유사의료행위 논란이 최대 장애
 - 현재까지 건강관리회사의 업무 내용은 주로 대기업 사원복지 차원의 검진 예약, 보험사 VIP고객의 검진 후 상담서비스 등
 - 기본적으로 ‘검진과 관련된 사무대행’으로부터 ‘환자 동의 하에 진료정보를 병원으로부터 받아 건강 컨설팅을 하는 것으로 진화했으나, 대부분 건강검진 결과를 설명하고 상담하는 것에 그치고 있기 때문에 부가가치 창출여지가 적으며, 대부분 회비수익에 의존
 - 비즈니스 범위를 확대하기 위한 첫 단계는 개인의 생체정보를 수집한 후 그 정보를 바탕으로 건강증진을 위한 맞춤 가이드를 제시하는 것인데, 의학적 판단이 연루되기 때문에 의료법의 무면허의료행위 조항과 긴장 관계
 - 유사의료행위 논란을 피하기 위한 자구책으로서 생활습관 교정을 통한 건강증진을 강조하는 추세가 두드러지며 정보기술을 활용한 U-헬스와 결합하는 움직임이 활발함
 - 건강관리서비스는 급여/비급여 서비스 목록에 포함되어 있지 않기 때문에 기존 의료기관이 서비스를 제공할 경우 비용을 청구할 수 없음
- 건강관리서비스업의 발전을 제한하고 있는 제도적 제약을 완화하는 방식은 ①개설권 독점 완화, ②관련 서비스에 대한 의료기관의 비용청구 허용이 필요
 - 의료법 33조 개설 조항을 완화하여 의료인의 독점적 개설권과 비영리법인 규정을 폐지할 경우 건강관리회사가 병·의원을 개설하여 서비스 범위의 제약을 받지 않을 수 있으며 유사의료행위 논란을 피할 수 있음.
 - 유사의료행위 문제를 피하기 위해 건강관리회사가 의사를 고용하는 경우들이 있으나, 의료기관 내에서만 의료행위를 할 수 있다는

규정으로 인해 이것 역시 의료행위와의 마찰 가능성은 동일

- 별도의 시설과 인력을 갖춘 의료기관의 경우 기존 의료행위의 급여 비급여 목록과 별도로 건강관리를 위한 환자 상담과 교육에 대한 비용을 청구할 수 있도록 허용
- 개설권 제약을 완화하는 대신 건강관리서비스 범위를 규정하여 몇가지 서비스를 열거하여 허용하는 논의되고 있으나(이윤태, 2008), 이는 몇 가지의 심각한 문제점을 가진
- 이는 유사의료행위 논란을 회피하려는 목적으로 몇가지 서비스들을 건강관리서비스 범위에 포함시켜, 별도의 법을 규정하는 방식임(건강증진법 등 별도법에 의료법 27조와 33조의 적용을 배제하는 조항 명시)
 - 그러나 건강관리서비스가 발전 확대되어 상당한 부가가치를 창출하고 있는 해외사례의 경우, 질병관리와 병력관리 등 의사인력의 세심한 관리가 요구되는 서비스가 핵심이기 때문에 이를 대부분 배제하고 건강관리서비스의 범위를 규정하는 것은 산업의 다양한 발전경로를 상당부분 배제하게 됨
 - 현재 건강관리회사는 한단계 서비스 내용을 업그레이드하여 맞춤형 건강관리 서비스를 제공하기 위해 ‘채혈 후 건강수준 분석’을 우선적으로 수행하고 싶어하나 현행법에 의거할 때 이는 엄연히 의료기관만이, 의료기관에서도 임상병리사만이 할 수 있어 유사의료행위 논쟁을 초래할 것이며,
 - 지난한 갈등조정을 거쳐 별도법에 몇가지 서비스의 의료법 배제적용을 인정한다 하더라도, 향후 건강관리서비스 개발 가능성이 지정 서비스로 제한되는 한편, 산업의 진화과정이 요구하는 새로운 서비스들은 지속적인 유사의료행위 논쟁을 초래할 것이 예상됨
 - 게다가 의료행위의 범위 자체가 불분명하기 때문에 구체적으로 무엇을 의료행위로부터 분리하여 건강관리서비스로 열거할 것인지도 어려운 작업임.

- 의료행위는 ‘의료인이 하는 의료·조산·간호 등 의료기술의 시행’(의료법 12조)이라고 포괄적으로 규정되어 있을 뿐 실제로는 판례에 의존하여 ‘질병의 예방 및 치료, 그리고 의사가 행하지 아니하면 위생상 위해가 발생할 소지가 있는 행위로 판단하기 때문에 해석 상의 이견과 마찰이 발생할 소지 상존

* ‘...의료행위의 내용에 관하여는 이에 관한 정의를 내리고 있는 법조문이 없으므로 결국은 구체적 사안에 따라 정할 수밖에 없는 바, 의학의 발달과 사회의 발전 등에 수반하여 변화될 수 있는 것이어서...의료법의 목적 즉 의학상의 전문지식이 있는 의사가 아닌 일반사람에게 어떤 시술행위를 함으로써 사람의 생명, 신체 상의 위험이나 일반공중위생 상의 위험이 발생할 수 있는 여부 등을 감안한 사회통념에 비추어 의료행위 내용을 판단해야 할 것’(1974년 대법원 판결내용)

□ 건강관리서비스가 의료서비스와의 융합을 통해 신산업으로 발전하기 위해서는 개설권 제약 완화가 필수

- 건강관리서비스의 대략적인 목표와 범위를 포괄적으로 구획하고 제공기관의 요건을 규정하는 것은 비용청구의 근거를 위해서도 필요하나, 구체적인 서비스 내용을 열거하여 규정하려는 시도는 장기적인 산업발전을 제약하는 한편 이해관계 조정을 위해서도 큰 비용을 초래할 우려
- 의료기관에서도 상담·교육 서비스에 대한 비용을 청구할 수 있도록 하고, 건강관리서비스 회사는 의료기관을 개설할 수 있도록 하여 의료행위와 건강관리서비스를 종합적으로 제공할 수 있도록 조치하는 것이 장기적인 산업 발전에 필요

다. U-헬스 산업의 발전과 진입제한

□ U-헬스는 정보강국으로서의 인프라와 기술 수준을 활용하여의료서비스와 관련 서비스들을 융합시켜 부가가치를 창출할 수 있는 유망한 분야임

- 의료서비스는 병원에서 의사가 제공하는 것이라는 의료기관 중심의 인식이 이용자 중심으로 변화되면서 생활 속에서 편한 시간에 편리한 방식으로 의료서비스를 이용할 수 있도록 정보통신기술과 의료서비스가 결합하는 방식을 의미(문봉근·황보택[2008], 한국전산원[2006])
- ①원격진료와 ②전통적 의료의 개념을 확장하여 정보기술을 매개로 건강관리서비스와 융합하는 형태로 구분
- 원격진료는 진료실에서 이루어지던 대면진료를 공간적으로 확장하여 원격으로 수행하는 방식임
 - 시범사업 형태는 의료취약지역에서의 이동형u-진료센터 서비스 등으로, 낙도, 오지를 순회하는 진료차량에 데이터 전송이 가능한 원격 의료 및 측정 장비를 설치하여 환자의 데이터를 원격지의 상급 병원에 전송하며, 영상지원 시스템을 통해 질환 관리
- 융합형 서비스는 정보통신 기술과 네트워크를 의료 건강관리서비스와 연결하여 언제 어디서나 관련 서비스를 제공할 수 있게 하여 삶의 질 향상을 목표로 하며 향후 새로운 서비스를 지속적으로 개발하여 산업이 확장될 것으로 예측됨
 - 생활공간에 센서 및 컴퓨팅 기기를 내재화시켜 건강진단이나 질병 관리, 응급관리, 의사와의 만남 등 병원에서만 이루어지던 의료행위를 일상생활의 공간으로 들어오게 하는 것
 - 일상적인 편리한 공간에서 혈압, 맥박, 혈당 등 생체 및 건강정보를 측정하고 축적해 지속적으로 건강관리를 받을 수 있는 의료서비스를 지향하기 때문에 건강관리서비스와 결합하고 있는 양태
- 기존의 건강관리서비스 회사들이 활로를 모색하기 위해 주 사업내용으로 집중하거나, 정보기술에 특화된 중소규모 회사들이 시장 선점을 위해 진출, 또는 대기업 위주의 SI업체들이 사업다변화의 일환으로 U-헬스 인프라 구축과 운영에 진출하는 움직임
 - 지자체의 주도로 생활공간의 다양한 지점에 생체정보 측정이 이루어

어지도록 인프라를 깔거나, 신규 입주 아파트 등에서 주민복지시설로 설계에 포함.

- 높은 정보기술 수준과 인프라를 고려할 때 적용기술발전의 가속화, 다양한 성격의 서비스 개발 적극적인 마케팅 결합으로 빠른 성장 예측됨.

□ U-헬스의 장기적 발전을 위해서는 원격진료 발전을 위한 자본조달경로 확대와 개설권 제한 완화가 필요

- 원격진료 활성화를 위해서는 원격진료의 가능성을 억제하는 제도적 제약을 완화하는 동시에, 자본집약적 투자가 필요한 특성상 자본조달 경로를 확대할 필요

- 의료인 간 원격자문만을 허용하는 의료법 조항을 개정하여 원격진료가 가능하도록 하고, 원격진료의 편익이 구현되기 위해서는약품 배달금지 조항, 약국개설독점도 함께 개선될 필요

* 의사가 환자에게만 처방전을 발부할 수 있게 하는 조항은 환자가 지정하는 약국으로 의사가 직접 처방전을 보낼 수 있도록 보완

- 융합형 신서비스 영역은 생체데이터를 수집하여 의료기관과 연결시키는 과정에서 의학적 판단이 개입될 여지가 크기 때문에 무면허의료행위 조항과의 긴장관계라는 측면에서 건강관리서비스 경우와 동일하게 의료기관 개설권 규제 완화가 필요

제3절 결론

- 의료기관 개설권 규제는 특정 전문가 그룹에게 의료업에 종사할 권리를 독점시키는 규제로서 여러 부작용을 낳고 있음
 - 소비자가 서비스 질을 평가하기 어려운 의료서비스의 특성상 의료행위를 의료인이 독점하는 것은 사회적 필요성이 인정되나 의료업을 운영할 권리를 특정 그룹에 독점시킬 논리는 미약
 - 자본집약적 투자를 필요로 하는 의료업 특성을 살리는 자금유입과 우수한 경영자원 유입 인접 산업과의 융합 등이 억제되고 있음
 - 사실상 영리추구를 목적으로 함에도 불구하고 의료법인의 회계상 영리추구와 매매를 금지하고 있기 때문에 각종 불법과 탈법적 관행을 초래
- 투자의욕과 창의성을 억압하고 특정집단의 독점권을 보장하는 규제를 완화하여 민간의 잠재력을 극대화할 수 있는 기반을 마련할 필요
 - ① 의료인과 비영리법인의 의료기관개설독점 폐지 ② 약사의 약국개설독점 완화, ③ 의사와 약사의 중복기관개설금지 철폐 ④ 원격진료와 약품배달허용, ⑤ OTC일반판매허용을 통해
 - 의료업과 약국업에 투자개방형법인(영리법인) 도입, 개방된 유통체계와 자본조달을 통한 경쟁 활성화를 도모
- 개설권 완화는 의료서비스와 결합하여 발전하는 건강관리서비스업·U-헬스 산업 등 융합형 신산업의 최대 장애인 유사의료행위 시비를 불식시켜 비즈니스 모델의 다양화를 촉진시킬 수 있을 것으로 기대
 - 의료인의 독점적 개설권과 비영리법인 규정을 폐지는 건강관리회사가 병·의원을 개설하여 서비스 범위의 제약을 받지 않게 하는 효과
 - 개설권 완화는 비전속진료 의사와 다른 업종간의 동업이나 협업을

용이하게 함으로써 다양한 비즈니스 모델의 발전을 증진시킬 것으로 기대

- 실제로 성행하고 있는 의료인 복수의료기관 개설을 합법화하여 적절한 규제와 세무행정의 대상으로 관리할 필요, 건강관리회사와 U-헬스 등의 융합형 신산업 발전 의료인과 타 업종간의 동업·협업, 비전속진료 등 다양한 비즈니스 모델 발전 도모

□ 기존 의료법인이 초래해온 문제점이 영리법인 허용으로 심화될 가능성을 배제하기 위해 보완적 접근 필요

- 투자개방형법인(영리법인) 시범사업을 제한된 지역이나 진료과목에서부터 허용하여 시장에 미칠 과급효과를 단계적으로 관찰할 필요
 - 제주도, 경제자유구역 등 지역적인 단계를 설정하거나 진료과목별 단계를 설정
- 비영리법인과 영리법인의 동시소유를 통한 내부자거래 등 탈법적 운영과 탈세 가능성을 방지하기 위해 동시적인 지분 참여나 소유를 금지할 필요
- 비영리법인과 영리법인이 직간접으로 연결된 상황에서 환자주고받기 의료기기와 직원 공유를 통한 탈세 우려에 대비하기 위한 보완 장치로 세무행정 강화

□ 비영리의료기관의 본분에 맞는 역할과 권리와 책임 활동내용에 따른 지원책을 확립하여 영리법인기관과 차별화할 필요

- 비영리기관은 공공의료정책의 조력자 역할을 감당하도록 인센티브를 설계하여, 결과적으로 공공적 성격의 기관들이 의료시스템 내 주요 역할을 담당하는 구조 확립
 - 비영리기관은 정부가 필요로 하는 공적인 서비스를 계약에 기반하여 제공하면서 지원금과 세제혜택을 받음

- 공공의료기관의 성과지표 등을 개선하여 민간의료기관과 차별성이 적은 진료행태를 개선하고, 정부 정책의 직접적인 구현 기능을 담당하게 함.
- 영리기관은 일반기업 수준의 회계투명성이 요구되며 고용과 이윤을 창출하면서 가격인하 경쟁을 하도록 보장되며 불건전한 이윤추구행위에 대해서는 응징

참고문헌

문봉근·황보택근, 「국내 Ubiquitous Healthcare 시범사례」, 정보처리학회지 제15권 제1호, 2008, pp.81~89.

이윤태, 「건강관리서비스 활성화 방안 관련하여」, 대한약사회 수요포럼 토론자료, 2008.

한국전산원, 「유비쿼터스사회의 의료·보건 비즈니스 트렌드」, 유비쿼터스사회연구시리즈 2006.

Healthways, <http://www.healthways.com>

OECD, National Accounts of OECD Countries, 2008.

Standard & Poor's, Equity Indices, <http://www.standardandpoors.com>

WISEfn, Quantiwise 6.0, <http://www.wisefn.com>

제 2 장

영리의료법인 허용과 관련한 법적인 검토사항

김 선 옥 (대외법률사무소 변호사)

제1절 영리법인 금지 연원과 맥락

1. 논의전제

가. 영리법인의 의미

- 영리병원 또는 영리법인이라는 용어는 ①병원이 영리사업을 하는 것)이라는 의미와 ②회사와 같은 영리법인이 병원을 운영하는 것이라는 의미로 혼용하여 사용
 - 영리법인은 "영리"와 "법인"이 합쳐진 용어
 - "법인"은 '자연인'이 아니라, 민법, 상법 또는 특별법에 의하여 자연인은 아니나 사회생활상 일정한 권리의무의 주체가 될 수 있도록 '의제한 사람'을 의미
 - "영리"의 개념은 견해의 차이는 있으나, "영리"는 "재산상의 이익을 얻으려고 활동하는 일 또는 이윤을 추구하는 행위를 의미
 - 의료법 관련 조항에서 "영리를 목적으로 하지 아니한 의료기관을 개
-
- 3) 병원이 의료업 이외에 건강기능식품이나 화장품 판매 등 영리사업을 하는 것이나 의료법인 등이 회사를 설립하여 관광업 등 영리사업을 하는 것이 법적으로 가능한지 여부

설)하거나 또는 의료법인이나 비영리법인은 “영리를 추구하여서는 아니 된다”라고 규정)하고 있는 것은, 단순히 이윤을 추구하는 행위를 하지 말라는 의미는 아님.

- 국가가 의료기관 개설자에게 의료기관 운영 자금을 지급한 것이 아닌 이상, 민간 의료기관에게 무료 진료를 하라는 의미로 위 규정을 해석할 수는 없고, 적정한 이윤추구까지 금지할 수는 없음⁶⁾

□ 영리법인 또는 영리병원의 논의는 법인의 구성원이 일정 지분을 가지고 자본투여의 대가로 수익을 분배하는 법인이 의료업을 행할 수 있는가에 관한 것이라고 할 수 있음.

- 연혁적으로 “영리 추구 금지”는 ① 자연인이 개설한 의료기관의 경우에는 적정 이윤 이상을 무리하게) 추구하지 말라는 의미로 ② 법인의 경우에는 법리적인 면을 고려해야 함
- 의료법에 규정된 “영리”의 개념은 “구성원에 대한 경제적 이익의 분배”가 있으면 영리이고 그렇지 아니하면 비영리라고 보는 것⁹⁾이 합리적
- 병원(특히 법인 병원)이 영리사업을 할 수 있는가에 관한 논의는 비

4) 국민의료법 제31조

5) 1982. 7. 23. 대통령령 제10873호 의료법 시행령 제18조 등

6) 대법원도 병원이 건강검진 환자유치 사례에서 ‘구 의료법 제25조 제3항의 입법 취지는 의료기관 주위에서 환자 유치를 둘러싸고 금품수수 등의 비리가 발생하는 것을 방지하고 나아가 의료기관 사이의 불합리한 과당경쟁을 방지하려는 데에 있는 점 의료기관도 영리를 목적으로 하는 이상 소비자인 환자들에게의 접근을 완전히 봉쇄할 수는 없으므로 구 의료법 제46조는 의료법인·의료기관·의료인이 보건복지부령이 정하는 방법에 의하여 광고를 할 수 있도록 하되 허위 또는 과장 광고를 하지 못하도록 규정하고 있을 뿐인 점 환자유치과정에서의 위법행위는 상당 부분 구 의료법 제46조 위반으로 처벌이 가능한 점 등에 비추어 보면 의료기관 스스로가 자신에게 환자를 유치하는 행위는 그 과정에서 환자 또는 행위자에게 금품이 제공되거나 의료시장의 질서를 근본적으로 해하는 등의 특별한 사정이 없는 한 환자유치행위로 볼 수 없다’고 판단하였음(대법원2004도5724판결 참조).

7) 앞서 본 대법원 판례에서와 같이 ‘건전한 의료시장경쟁질서를 해치지 아니하는 정도의 의미로 보면 좋겠음.

8) 이익분배설에 따른 견해: 곽윤직 민법주해, 2000, 549면; 곽윤직, 민법총칙, 2000, 182면.

9) 회사의 영리성에 관하여 “회사가 영리를 목적으로 하기 위해서는 영리행위를 목적으로 할 뿐 아니라 영리행위에 의하여 얻는 이익을 그 사원에게 분배하는 것까지를 그 목적으로 하여야 한다”: 이철송 회사법강의, 2000, 33면

영리법인의 목적사업 이외의 수익사업에 관한 권리능력¹⁰⁾의 존재 여부에 관한 논의로 구별됨

- 영리법인 논의는 의료기관을 영리법인이 개설할 수 있는지의 설립의 문제와 이미 개설된 법인 의료기관의 구조를 직접적¹⁾ 또는 간접적²⁾으로 영리화하는 법적인 시도가 가능하나 운영의 문제도 포함됨

2. 영리법인 금지 연원

가. 논리적 근거

- 의료업은 의료행위를 본질적 구성요건으로 하는 사업으로 의료행위 독점에 따른 자연스러운 독점적 사업형태가 형성되어 왔음
- 의료업이 현대화됨에 따라 대규모 자본이 필요하게 되었고 큰 자본을 동원하기에 적합한 형태가 바로 법인으로 영리법인이나 비영리법인이나에 대하여는 법리적인 면보다는 연혁적인 면이 큼

1) 미국

- 미국은 무면허의료행위 규제에 관한 각 주법과 법원의 해석 및 미국 의사협회의 윤리규정¹³⁾에 따라, 회사가 의사를 고용하거나 계약을 해서 의료

10) 법인은 자연인(사람)과는 달리 법으로 인정된 법인격만을 가지고 있음에 따라 특정 목적사업에 한하여 원칙적으로 권리 및 의무의 주체나 객체가 될 수 있는 것이며 예외적으로 목적사업에 지장이 없고 목적사업 수행에 도움이 되는 정도에 한하여 수익사업에 대하여 권리 및 의무의 주체가 될 수 있음 예를 들어 비영리법인인 의료법인은 의료업을 수행함이 목적사업인데 그 외에 의료법에서 허용하고 있는 주차장업 등 수익사업 이외에 호텔업이나 여행업 또는 새로운 주식회사를 설립할 수 있는가에 대하여 의료법인은 법률상 그리고 해석상 그러한 영역에 대하여는 권리능력이 없다고 보는 것임

11) 후술하는 비영리법인의 영리법인 전환 문제

12) MSO와 같은 연결조직을 통하여 영리사업을 하거나 부대사업으로 의료업 이외의 전후방연결 효과가 있는 영리업을 하는 경우

13) 미국 의사협회는 “1890년 회사와 의사들간의 의료업 계약을 금지하는 권고를 하고 1912년에

업을 하는 것을 부정적으로 판단하¹⁴⁾ 상업적 의료행위 금지의 원칙이 존재하였음.

- 미국의 대부분 주법에서 유효한 면허를 가진 자(person)만이 의료행위를 할 수 있다고 규정하고 있는데 이때 person에 자연인 뿐 아니라 법인도 포함되는가가 논란의 대상이 되었음.¹⁵⁾

- Parker v. Board of Dental Examiners 사건에서 치과의사인 파커는 회사를 설립하고 치과의사를 고용하여 치과업을 수행하였으며 이에 대하여 캘리포니아주 치과의사면허시험협회의회는 파커의 치과의사면허를 정지하였고 이에 대하여 파커가 소송을 제기 이 사건에서 캘리포니아주 대법원은 의사면허를 부여하고 있는 법률에서 상정하고 있는 능력은 오로지 개인만이 보유할 수 있는 것으로 이를 법인에게까지 인정하는 것은 잘못된 법률해석으로 치과의사면허시험협회의의 결정은 타당하다고 판단

- People v. United Medical Service 사건에서 일리노이주 대법원은 일리노이주의 의사면허규정에 의하면 회사가 의사면허를 보유할 수 없기 때문에 회사가 의료서비스를 제공할 수는 없다고 판결하였고 이후 다른 주의 법원에서도 유사 판결에 영향을 줌

- 미국의사협회는 상업적 의료행위를 금지하고 있던 윤리규정을 개정하여 “의사는 의료서비스를 누구에게 누구와 동업으로 혹은 어떠한 환경에서 전달할 것인가를 결정할 자유를 갖는다”고 결정¹⁶⁾

는 이러한 행위가 비직업적인 행위로 규정하였으며 1934년에는 윤리규정에 회사가 의사들의 의료서비스 제공을 통하여 이익을 창출하는 행위는 의료인의 품위를 손상시키는 것이며 불공정 거래이고 의료인과 국민 모두의 복리에 반하는 행위이며 공공정책과도 상반되는 것이다 라는 규정을 넣게 되었고 이러한 규정은 1970년대까지 지속되었다고 함 박민, 2003, 영리의료법인의 설립가능성 논문 중 3면부터 4면 참조

14) The corporate practice of medicine doctrine prevents corporations from employing physicians or owning physician practices.; Adam M. Frieman, The Abandonment of the Antiquated Corporate Practice of Medicine Doctrine, 47 Emory L. J. 697, at 700(1998).

15) 박민, 2003, 영리의료법인의 설립가능성 논문 중 2면부터 12면 참조

16) “Physician shall ... be free to choose whom to serve, with whom to associate, and the environment in which to provide medical services.” American Medical Association, Revised Principles of Medical Ethics 6(1980). 고등법원이 판결하기 전에 이미 미국 의사협회는 자신들의 윤리규정을 개정하였음

- 1980년 경 미국 연방통상위원회(FTC: Federal Trade Commission)는 상업적 의료행위를 금지하는 미국 의사협회의 윤리규정에 대하여 연방반독점금지법을 이유로 문제를 제기
 - American Medical Association v. Federal Trade Commission 사건에서 연방통상위원회는 미국 의사협회에서 규정한 윤리규정은 의사가 자기 자신을 선전하거나 환자를 유도하는 길을 심각하게 제한하고 있을 뿐만 아니라 의사가 의사 아닌 다른 사람들과 계약을 체결할 수 없도록 규정하고 있기 때문에 이는 연방반독점금지법을 위반한 행위라고 주장하고 미국 의사협회를 고발
- 연방 고등법원은 미국의사협회가 상업적 의료행위를 금지하는 것은 연방반독점금지법을 위반한 것이라고 판결하고 연방대법원도 연방통상위원회와 고등법원의 결정을 받아들임

2) 일본

- 일본에서 의료인이 아닌 자(자연인과 법인이 모두 포함⁷⁾)가 의료기관을 개설하여 의료업을 하고자 할 때에는 주무관청의 허가를 받아야 함⁸⁾
- 일본 의료법 제7조 제5항 “영리를 목적으로 병원, 진료소 또는 조산소를 개설하려는 자의 경우 전항의 규정에 관계없이 제항의 허가를 하지 않을 수 있다”라는 규정에 따라, 1945년 이후에는 영리법인의 의료기관 개설을 허가하지 않고 있음
 - 1945년 이전에 영리법인인 회사가 개설하여 운영 중인 의료기관이 1999년 68개소¹⁹⁾

17) 일본 의료법 시행규칙 제조(개설허가신청) ① 의료법 제7조에 따라 병원 또는 진료소 개설의 허가를 받고자 하는 자는...제출하여야 한다.

1. 개설자의 주소 및 성명법인일 때는, 그 명칭 및 주된 사무소의 소재지...

18) 일본 의료법 제조(개설허가) ① 병원을 개설하고자 할 때 의사 및 치과의사가 아닌 자가 진료소를 개설하고자 할 때에는 ... 도시의 시장 또는 특별구의 구청장..의 허가를 받아야 한다.

19) 임인택, 2000, 의료시장 개방과 관련쟁점 검토 4면, 보건복지부

- 일본 의료법은 의료법인을 우리나라 의료법과 같이 민법상 '재단법인'으로 파악한 것이 아니라, 사단법인²⁰⁾이나 재단법인으로 모두 허용²¹⁾
 - 사단법인은 사원의 지분권을 인정하는 경우와 지분을 인정하지 않는 경우를 모두 포괄하여 인정하기 때문에 사원의 지분권을 인정하는 사단법인이 개설한 의료법인을 특히 의무법인 또는 출자의료법인이 라고 칭하기도 함²²⁾

- 우리의 현 의료법³⁾의 근원인 일본 의료법의 경우에도 근대 의료제도가 도입되면서 영리법인에 의한 의료기관 개설이 해석상 가능하고 현실 변화에 좀 더 유연하게 대처할 수 있음
 - 새로운 입법을 통해야 운영이 가능한 우리 의료법과는 달리 일본의 경우 운영에 있어서 허용가능성을 행정관청의 허가주의로 함
 - 또한 의료법인의 법적 성격을 사단법인으로도 가능하게 하여 지분을 가지고 있는 출자자가 해산시 지분권을 행사할 수 있는 가능성을 열어 놓고 있음.
 - 다만, 1945년 종전 이후 미국 법제도의 영향을 통하여 영리법인이 의료업에 진출하는 것을 부정적으로 인식하게 된 것으로 판단됨

20) 임인택, 위 전계서, 일본의 의료법인 중 출자지분을 갖고 있는 경우가 전체의 약80% 정도라고 함.

21) 일본 의료법 제39조(의료법인) ① 병원, 의사 또는 치과의사가 항상 근무하는 진료소 또는 노인보건의시설을 개설하려고 하는 사단 또는 재단은 이 법률의 규정에 의하고 이를 법인으로 할 수 있다.

② 전항의 규정에 의한 법인은 의료법인이라고 칭한다

22) 다만, 일본 의료법 제54조에서는 "의료법인은 잉여금의 배당을 해서는 안된다"라고 규정하고 있어 지분권이 있는 사단적 성격의 의료법인이라고 해도 지분 사원에 대한 잉여금 배당은 금지됨.

23) 일본에는 의료업에 관한 의료법과 면허 또는 자격에 관한 의사법이 동시에 존재 우리는 일본 식의 의료법과 의사법이 합쳐진 형태

나. 연혁적 근거

1) 조선의료령

- 우리나라의 근대적 의료제도가 도입된 조선말기 이후 및 일제 강점기 때에는 의료기관을 개설하는 주체에 대한 제한이 없었음
 - 1944. 8. 21. 일본은 조선의료령을 제정²⁴⁾하여 조선총독 등의 허가를 받은 경우 의료인이 아니더라도 병원 등을 개설하여 운영할 수 있었음
 - 조선의료령 제28조를 보면 “①병원·진료소 또는 산원을 개설하고자 하는 자는 조선총독이 정하는 바에 의하여 조선총독이나 도지사의 허가를 받아야 한다.”고 규정
 - 조선의료령은 1951년 국민의료법이 제정되기까지 해방 전후 의료제도의 틀을 규정²⁵⁾

2) 국민의료법

- 대한민국 국회는 “⑥의료업자²⁶⁾가 아닌 자²⁷⁾가 의료기관을 개설하고자 할 때는 영리의 목적이 아닌 경우에 한하여 허가할 수 있도록 함의 이유로 1951. 9. 25. 법률 221호로 국민의료법을 제정함과 동시에 조선의료령을 폐지
- 국민의료법 제31조의 ‘영리의 목적’은 일반적인 의미로 의료업을 행함에 있어서 지나친 영리추구행위를 금하는 선언적인 규정으로 보아야 함²⁸⁾

24) 1944. 8. 21. 조선총독부 제령 제31호

25) 박승진 2001, 의료법, 한국사법행정학회 32면

26) 현 의료법상 의사, 치과의사, 한의사 등 의료인을 의미

27) 이는 자연인과 법인을 포함하는 법률용어로 이해됨

28) 비영리법인이라고 하더라도 자선 장학 등 비영리적 사업을 함에 있어서 그 재원을 마련하기 위한 사업은 영리성(이윤을 추구)을 가질 수밖에 없기 때문에 영리추구행위 자체가 비영리법인과 영리법인을 구별하는 차이가 될 수는 없음

- 국민의료법 제31조는 “의료업자가 아닌 자로서 의료기관을 개설코자 하는 자는 영리의 목적이 아닐 것에 한하여 주무부장관은 허가할 수 있다”임.
- 위 법에서 ‘의료업자가 아닌 자’에서 “자”는 사람(자연인)과 법인을 모두 포함하는 개념이고, 법인은 주식회사와 같이 이익의 분배가 이루어지는 영리법인과 재단법인과 같이 이익의 분배가 금지된 비영리 법인이 모두 포함

□ 당시 국민의료법은 영리법인을 제외한다는 명시적 규정이 없음

3) 의료법

□ 국민의료법은 1962. 3. 20. 법률 제1035호로 전문 개정되어 의료법으로 법 명칭이 변경되었고, 당시 의료법²⁹⁾에서도 의료기관 개설에 있어 법 인자격을 차별하지 않음

4) 1973년 개정 의료법

□ 일반인이나 영리법인(주식회사 등)도 의료기관을 개설하여 의료기관을

29) 의료법 제40조(비영리의료기관의 개설허가)

- ① 의사, 치과의사 또는 한의사가 아닌 자로서 영리를 목적으로 하지 아니하는 의료기관을 개설하고자 할 때에는 보건사회부장관의 허가를 받아야 한다
 - ② 전항의 규정에 의한 의료기관개설자는 그 의료기관이 의료를 주목적으로 하는 것일 때에는 의사, 치과의료를 주목적으로 하는 것일 때에는 치과의사 한방의료를 주목적으로 하는 것일 때에는 한의사에게 그 의료기관을 관리시켜야 한다
 - ③ 제1항의 규정에 의한 의료기관의 개설허가에 관하여 필요한 사항은 보건사회부령으로 정한다
- 의료법 시행규칙(1962.5.7 보건사회부령 77호로 제정)
- 제22조(비영리의료기관 개설허가의 신청) 법 제40조제1항의 규정에 의하여 의사·치과의사 또는 한의사가 아닌 자가 의료기관개설의 허가를 받고자 할 때에는 제40조제2호 내지 제11호의 사항과 다음 각호의 사항을 기재하여 개설하고자 하는 장소를 관할하는 서울특별시장 또는 도지사를 거쳐 보건사회부장관에게 제출하여야 한다
1. 개설하고자 하는 자의 주소·성명(법인인 때에는 그 명칭 및 주된 사무소의 소재지)
 2. 개설목적 및 유지방법
 3. 개설하고자 하는 자가 법인인 때에는 그 정관

경영할 수 있었던 것을 명문규정으로 금지

- 1973. 2. 9. 제9회 비상국무회의는 의료인만이 의료기관(의원급에 한정)을 개설할 수 있고 병원의 경우에는 원칙적으로 의료법인만이 개설할 수 있도록 의료법을 개정³¹⁾
- 또한 의료법인의 ‘비영리성 추구 원칙이 의료법 시행령에 규정되게 되었음.³²⁾

30) 1973. 2. 9 의료법개정법률

제30조(개설)

- ① 의료인은 이 법에 의한 의료기관을 개설하지 아니하고는 의료업을 행할 수 없다
- ② 의사, 치과의사, 한의사, 조산원 또는 국가나 지방자치단체가 아니면 의원 치과의원 한의원 또는 조산소를 국가, 지방자치단체 또는 의료업을 목적으로 설립된 법인이 아닌 "의료법인"이라 한다)이 아니면 종합병원, 병원, 치과병원, 한방병원을 개설할 수 없다

31) [全文改正]

중전의 醫療法이 1962年 3月 20日 制定·公布된 이래 10여년이 경과하는 동안 사회여건이 變化되었을 뿐만 아니라 醫療機關의 偏重, 應急患者의 진료 거부, 의료밀수의 부적정 등 醫療에 관한 여러 가지 社會的 問題를 惹起시킴으로써 國民醫療을 沮害하는 重要한 要因이 되고 있으므로 變化된 現實에 副應하고 나아가서는 醫療人으로서 하여금 維新課業의 通化적인 前進隊列에서 國民을 위한 진취적인 자세를 확립하도록 醫療에 관한 制度의 矛盾을 是正하고 의료질서를 확립하려는 것임.

- ① 醫療審査委員會를 新設하여 保健社會部長官의 諮問에 응하여 醫療에 관한 重要事項을 調査·審議하도록 함.
- ② 醫療人의 免許를 하는 경우에 特定한 條件을 붙일 수 있도록 함.
- ③ 病院의 開設을 許可制로 함.
- ④ 醫院은 의료인만이 開設하도록 하고 病院은 醫療法人만이 開設하도록 함.
- ⑤ 醫療機關의 種別에 漢方病院과 助産所를 추가함.
- ⑥ 看護補助員에 관한 規定을 신설함.
- ⑦ 醫療廣告 禁止에 관한 規制를 補強함.
- ⑧ 醫療業務의 囑託의 對象範圍를 확대하여 모든 醫療人에 대하여 醫療囑託을 할 수 있도록 함.
- ⑨ 중전의 規定에 의한 限地醫師·限地齒科醫師·限地漢醫師 등 限地醫療人이나 接骨師·鍼師·灸師 등 醫療類似業者는 계속하여 그 醫療業務 또는 施術行爲를 업으로 할 수 있게 許容하고 按摩士에 관한 規定을 두도록 함.

32) 비상국무회의의 의료법 전면 개정에 따라 1973. 9. 20. 대통령령 제6863호 의료법 시행령 제27조에서는 “제27조(의료법인의 사명) 의료법인은 의료업 및 법 제42조의 규정에 의한 부대사업을 행함에 있어서 공중위생에 기여하여야 하며 영리를 그 목적으로 추구하여서는 아니된다”고 규정하게 되었음

한편 의료법 개정으로 비영리법인이 의료기관개설 주체에 추가됨에 따라 1976. 9. 3. 개정된 의료법 시행령 제27조에서는 제목을 “의료법인의 사명”에서 “의료법인등의 사명”이라고 변경하고 내용도 “제27조(의료법인등의 사명) 의료법인 및 법 제30조제2항 제4호의 규정에 의하여 의료기관을 개설한 비영리법인은 의료법 제42조의 규정에 의하여 의료법인이 행하는 부대사업을 포함한다)을 행함에 있어서 공중위생에 기여하여야 하며 영리를 추구하여서는 아니된다.”고 변경하게 되었음. 이 규정이 1982. 7. 23. 대통령령 제10873호에서 조문 변경으로 제8조로 이동하여 현재에 이르고 있음

- 따라서 1973년 이후에는 원칙적으로 의료인, 국가 및 특수법인인 의료법상 규정된 의료법인만이 의료기관 개설을 할 수 있게 되었고 그 외 민법, 상법 또는 특별법 상의 법인의 의료기관 개설운영의 가능성이 없어짐.

□ 그러나 이러한 법인 배제 규정은 2년이 되지 못하여 민법 또는 특별법상 설립된 비영리법인에게 다시 허용되게 됨³³⁾

3. 사법적 판단 자료

가. 법원

□ 대법원은 영리의료기관 금지 규정 위반에 기반한 약정은 무효로 판단

- 대법원은 “의료법은 비영리법인이 아닌 자의 의료기관 개설을 원칙적으로 금지하고, 형사처벌하고 있으며 위 금지규정의 입법 취지는 의료기관 개설자격을 엄격히 제한함으로써 건전한 의료질서를 확립하고, 영리 목적으로 의료기관을 개설하는 경우에 발생할지도 모르는 국민 건강상의 위험을 미리 방지하고자 하는 데에 있고 위와 같은 위반행위에 대하여 단순히 형사 처벌하는 것만으로는 의료법의

33) 1975. 12. 17. 상정 의결되어 같은 해 12. 31. 법률 제2862호로 공포된 의료법 개정에서 의료법 인만의 병원 개설 강제 규정이 임의규정으로 개정되어 의료법인이 아닌 의료인이나 비영리법인 등도 병원을 개설할 수 있게 되었음.

제30조(개설)

① 의료인은 이 법에 의한 의료기관을 개설하지 아니하고는 의료업을 행할 수 없다

② 다음 각호의 1에 해당하는 자가 아니면 의료기관을 개설할 수 없다 다만, 제1호의 의료인의 경우에 있어 의사는 종합병원 병원 또는 의원, 치과의사는 치과병원 또는 치과의원을 한의사는 한방병원 또는 한의원을 조산원은 조산소만을 개설할 수 있다 개정 1975. 12. 31>

1. 의사, 치과의사, 한의사 또는 조산원
2. 국가 또는 지방자치단체
3. 의료업을 목적으로 설립된 법인(이하 "의료법인"이라 한다)
4. 민법 또는 특별법에 의하여 설립된 비영리법인
5. 정부투자기관예산회계법의 규정에 의한 정부투자기관

3항이하 생략.

실효를 거둘 수 없으므로 위 의료법 당해 규정은 이른바 강행법규에 속하는 것으로서 이에 위반하여 이루어진 약정은 무효라고 판단³⁴⁾

나. 헌법재판소

- 헌법재판소는 의료법상 제한된 자에게만 의료기관을 개설할 수 있도록 규정한 구 의료법 제30조 제2항 규정 부분이 직업선택의 자유 등을 침해하였는지 여부(다음과 같이 판사³⁵⁾)에 관해 상반된 의견이 존재
 - 다수의견은 의료기관 개설 주체에 대한 규율이 사회적 기능이나 사회적 연관성이 크기 때문에 의료인이 아닌 자나 영리법인이 의료기관을 설립하는 자유를 제한하고 있는 것에 동의
 - 헌법재판소의 다수의견은 “국가는 국민의 건강을 보호하고 국민에게 적절한 의료급여를 보장해야 하는 사회국가적 의무를 지고 있다. 즉 보건의료는 단순한 상거래의 대상이 아니라 사람의 생명과 건강을 다루는 중대한 것으로, 의료기관을 개설하는 주체에 대한 규율이 가지는 사회적 기능이나 사회적 연관성은 매우 크다. 의료인이 아닌 일반 개인과 영리법인의 의료기관 개설을 허용할 경우 의료기관의 명칭 아래 의료인 아닌 자에 의한 무면허의료행위가 성행할 우려가 있으며, 의료기관의 경영주체와 의료행위를 하는 의료인이 분리됨에 따라서 보건의료의 질이 저하되거나 지나친 영리위주의 과잉 의료행위 등 진료왜곡 의료자원 수급 계획의 왜곡 소규모 개인 소유 의료기관의 폐업 투자자의 자본 회수 등에 따른 의료기관 운영의 왜곡 등이 발생할 우려가 있다. 우리나라의 취약한 공공의료의 실태, 국민건강보험 재정 등 국민보건 전반에 미치는 영향, 보건의료서비스의 특성 국민의 건강을 보호하고 적절한 의료급여를 보장할 사회국가적 의무 등에 비추어 보면 의료의 질을 관리하고 건전한 의료질서를 확립하여 국민의 건강을 보호 증

34) 대법원 2003다2390, 2003다2406 판결

35) 헌법재판소 2005. 3. 31. 선고 2001헌바87결정

진하고, 영리 목적으로 의료기관을 개설하는 경우에 발생할지도 모르는 국민 건강상의 위험을 미리 방지하기 위하여 이 사건 법률조항들에 의하여 의료인이 아닌 자나 영리법인이 의료기관을 설립하는 자유를 제한하고 있는 입법자의 판단이 입법재량을 명백히 일탈하였다고 할 수 없다라고 결정

- 반대의견은 의료기관 개설을 하고자 하는 의료인 아닌 자 또는 영리법인의 직업선택의 자유를 제한하고 의료소비자의 의료기관 선택권을 침해한다고 판단
 - 이에 대하여 재판관 권 성, 재판관 송인준의 반대의견은 “건강하게 생활하고 높은 수준의 의료행위를 받을 권리는 국민의 인간다운 생활을 할 권리의 기본 전제이다. 의료인이 아닌 자가 의료인을 고용하는 방식으로 의료기관을 개설하는 행위를 막는 것이 의료의 질과 의료질서를 확립하기 위한 적절한 수단인지 의문이다. 의료기관의 개설자가 누구이든 의료행위를 하는 사람이 의료인이기만 하면 국민 보건에 문제될 것이 없다. 의료기관을 개설할 수 있는 주체를 의료인 등으로 한정할 결과 보건의료서비스 공급자의 경쟁을 약화시키고, 원하는 품질의 보건의료서비스를 제공하는 의료기관을 선택하는 의료소비자의 자기결정권을 현저히 제한받는 불이익을 초래한다. 이 사건 법률조항들은 과잉금지의 원칙에 위배하여 의료기관 개설을 통하여 생활의 기본적 수요를 충족하고 지속적인 소득활동을 하고자 하는 의료인 아닌 자 또는 영리법인의 직업선택의 자유를 실질적·전면적으로 제한하고 의료소비자의 의료기관 선택권을 침해한다.”고 함.

4. 정부의 정책 방향

가. 경제특구 사례

□ 의료시장 개방을 입법화한 법률 제6835호 경제특별구역의 지정및운영에 관한법률이 2002. 12. 30. 국회 통과

- 경제특별구역의 지정및운영에 관한 법률 제3조³⁶⁾에 따라 외국인은 보건복지가족부 장관의 허가를 받거나 보건복지가족부 장관에게 등록하는 경우, 상법상의 영리법인도 외국인 전용 의료기관이나 약국을

- 36) 제23조(외국의료기관 또는 외국인전용 약국의 개설 <개정 2005.1.27, 2007.12.7>) ① 외국인 또는 외국인이 의료업을 목적으로 설립한 「상법」상 법인으로서 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 법인은 「의료법」 제33조제2항에 불구하고 보건복지가족부 장관의 허가를 받아 경제자유구역에 외국의료기관을 개설할 수 있다 이 경우 외국의료기관의 종별은 「의료법」 제3조에 따른 종합병원·병원·치과병원 및 요양병원으로 한다
1. 경제자유구역 안에 소재할 것
 2. 「외국인투자촉진법」 제5조제1항에 따른 외국인투자비율이 100분의 50 이상일 것
 3. 그 밖에 자본금의 규모 등 대통령령으로 정하는 사항을 충족할 것
- ② 외국인은 보건복지가족부 장관에게 등록하는 경우 경제자유구역에 외국인전용 약국을 개설할 수 있다. <개정 2008.2.29>
- ③ 보건복지가족부 장관은 제항에 따라 외국의료기관을 허가하는 경우에는 경제자유구역위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다. <개정 2005.1.27, 2007.12.7, 2008.2.29>
- ④ 이 법에 따라 개설된 외국의료기관 또는 외국인전용 약국은 「의료법」 또는 「약사법」에 따라 개설된 의료기관 또는 약국으로 본다 <개정 2005.1.27, 2007.12.7>
- ⑤ 제1항 및 제2항에 따라 개설된 외국의료기관 또는 외국인전용 약국은 「국민건강보험법」 제40조제1항의 규정에 불구하고 동법에 의한 요양기관으로 보지 아니한다 <개정 2005.1.27, 2007.12.7>
- ⑥ 외국의 의사·치과의사 또는 약사면허 소지자는 보건복지가족부 장관이 정하는 기준에 적합한 경우 경제자유구역에 개설된 외국의료기관 또는 외국인전용 약국에 종사할 수 있다 이 경우 외국의 의사·치과의사 면허소지자는 「의료법」 제2조에 허용된 의료인 종별 업무범위를 벗어날 수 없다. <개정 2005.1.27, 2007.12.7, 2008.2.29>
- ⑦ 외국인전용 약국에 종사하는 약사는 내국인을 대상으로 의약품의 조제 또는 판매를 할 수 없다. <개정 2005.1.27>
- ⑧ 외국인전용 약국 개설자는 시설의 내·외부에 외국인전용 약국임을 내국인이 알 수 있도록 명확하게 표시하여야 한다. <개정 2005.1.27>
- ⑨ 이 법에서 정한 것 외에 외국의료기관 또는 외국인전용 약국의 개설·운영에 관하여는 「의료법」·「약사법」 또는 따로 정하는 법률에 따른다. <개정 2007.12.7>
- 37) 위 법 시행령 제20조의2(의료업을 목적으로 하는 「상법」상 법인의 자본금 규모 등) ① 법 제23조제1항에 따른 외국인이 의료업을 목적으로 경제자유구역 안에 설립하는 「상법」상 법인의 자본금의 규모는 50억원 이상으로 한다
- ② 제1항의 자본금에 관한 사항은 「상법」 중 자본금에 관한 규정에 따른다

개설할 수 있고

- 외국의 의사 또는 약사 면허자는 보건복지부장관이 정한 기준에 따라 경제특별구역에 개설된 외국인전용 의료기관 또는 약국에 종사할 수 있도록 함.
- 위 법률이 오직 외국인만을 상대로 진료할 수 있도록 한정된 것에 대해 외국 병원 사업체들이 강한 불만을 나타냄에 따라 향후 외국병원의 내국인 대상 진료행위도 발생할 것으로 예측됨.

나. 제주도특별자치구의 사례

- 국회는 제주도특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법이하 제주특별법이라 한다를 통해 제주도를 특별자치구로 정하여 의료업 등에 대한 자치권을 주도록 입법조치 함
 - 의료법 상 의료인과 비영리법인에게만 제한을 두었던 의료업 제한 규정³⁸⁾을 폐지하고, 법률상 영리법인에 의한 의료기관 개설이 가능
 - 의료법 규정에도 불구하고 외국인이 설립하여 제주자치도에 소재지를 둔 법인은 도지사의 허가를 받아 제주자치도에 의료기관 개설가능
 - 이 규정에 의한 법인의 종류와 그 요건 의료기관 개설요건에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정하도록 함
 - 위 의료기관은 국민건강보험법 제40조제1항의 규정에 불구하고 동법에 의한 요양기관으로 보지 아니함³⁹⁾.
- 이에 따라 내국인에 의한 영리법인 개설 의료기관제도의 도입을 위한 여론조사를 실시한 제주도는 반대 의견이 1.7% 높은 점을 반영하여 영

38) 의료법 제33조 참조

39) 제주도특별법 제192조(의료기관 개설 등에 관한 특례) 참조

리병원제도 도입을 유보⁴⁰⁾

- 2008. 7.24.경 도민 여론조사 실시 결과, 국내 영리법인 병원 설립 허용을 찬성하는 의견 38.2%, 반대하는 의견 39.9%로 나타남.

5. 시민 사회 판단 경향

가. 의료계

- 대한병원협회는 2003년 의료장비 및 시설투자비의 한계성을 극복하고 외국과의 합작이나 자본제휴 및 투자가 활성화가 될 수 있도록 영리의료기관제도의 도입을 추진
 - 단, 기존의 비영리병원에게는 영리법인과 비영리법인을 선택할 수 있는 기회를 부여하도록 함⁴¹⁾.
- 의료인들 간에도 자본의 출입을 자유화하고 자본의 모집 가능성을 투명하게 공개하는 영리법인 제도를 도입하자는 의견이 출현
 - 의사들은 의료기술을 발휘할 수 없는 제도적 환경 하에서 직업적 가치를 포기하고 외적 환경에 적응 안주하려는 경향을 보이고 있음
 - 우리나라에서 고난도의 위험을 내포한 진료 및 질병예방과 조기발견은 일부 대학병원급에서도 기피됨
 - 의료기관 개설, 의료서비스 분야, 의료 경영 분야에 있어서 많은 자본이 요구
 - 의료관련 과학기술의 발달과 의료기술의 첨단화는 고가 의료장비의 출현으로 나타났고, 의료 소비자의 고품질 의료서비스 제공 요

40) 2008. 7. 29.자 청년의사 기사 3면 참조

41) 대한병원협회, 보건의료분야 정책대안 -민주당 정책공약을 중심으로, 2003.
<http://www.kuhpc.com> 참조

청은 의료기관에 상담이나 코디네이션을 전문으로 하는 외부인력의 도입과 호텔에 버금가는 인테리어로 이어짐

- 기존의 질병 치료에서 질병의 예방 교육, 미용 등 전통적인 의료 환경에 새로운 사업영역이 추가되는 퓨전의 개념이 도입됨에 따라 기존의 의료의 개념이 서비스의 개념으로 전환되고 소비자 지향적인 경영 방식과 마케팅 방법이 요청되는 실정
- 의료기관의 대형화 및 프랜차이즈화에 따른 경영 기법의 도입은 의사의 진료와 의료기관(법인)의 경영이 분리되는 것이 효율적이라는 사고로 확대됨.
- 현재 의료법에 따르면 의사는 한정된 개인 자본을 가지고 의료기관을 설립하거나 기존의 비영리법인제도의 범형식에 얽매어 탈법적으로 의료기관을 운영하는 사태가 만연되어 있는 상황
- 막대한 자본을 구할 방법이 없는 의사들이 비의료인의 투자를 통하여 암암리에 개원을 하고 있음

나. 시민사회

- 영리법인의 의료기관 개설에 관해 2000년 이후에 WTO/DDA 협상, 참여정부, 이명박 정부에서 지속적으로 논의되었으나 실현되지 못함
 - 2000년 이후 해외에서 촉발된 WTO/DDA 협상과 같은 외부적 요인에 의하여 영리법인의 의료기관 개설에 관한 입법론이 활발하게 논의되었으나 현실에 이르지 못하는 것함.
 - 참여정부 때 정부 주도로 영리법인 논의가 있었으나 결국에는 좌우의 이념 이데올로기 문제로 비화되어 실제 입법적 담론이 형성되지 못함.
 - 이명박 정부에서도 이러한 논의가 시작되었으나 2008년 제주도 특별자치구에서의 시험적 결과가 주민 여론조사에서 부정적 결론이 나와

현재 구체적 논의가 외부로 드러나 있지는 않음

- 경실련이나 보건의료노조 등의 시민사회단체들은 대부분 의료의 공공성 및 보건의료취약계층에 대한 의료서비스 위축 염려 등을 이유로 영리법인 병원제도의 도입을 반대하는 입장

제2절 영리법인 금지와 의료법인의 문제점

- 우리나라의 경우 영리추구에 대하여 우호적이지 못한 사회인식 속에 관련규정으로 인하여 경직된 방식으로 의료업을 운영
 - 법인의 특성상 특별한 이윤이 보장되지 않은 상황에서 그 내부에서 살림을 맡은 담당자가 최선의 노력을 하기 어렵기 때문에 법인 개설 의료기관이 갈수록 경영상태가 악화됨
 - 법인 의료기관의 구조적 문제점은 법 규정의 지나친 경직성에 존재
- 특히 우리 의료법에서 의료법인은 그 법적 성질이 민법상 재단법연⁴²⁾으로 규정되어 있어 재단과 관련된 사람에게 적극적으로 재단의 재산을 증가시켜야 할 의무까지 부담시킬 수는 없음
 - 재단법인은 일정한 목적에 바쳐진 재산으로서 재산의 존재를 요소로 하며, 법인설립자의 출연의 의사에 의하여 활동하며 비영리법인으로 재단의 구성원에 대한 지분권과 지분에 근거한 배당 제도가 없음
 - 재단의 본질상, 재단에 관련된 사람은 재산을 ‘관리’하는 사람에 불과하여 재산을 관리함에 그 주의의무만 존재

42) 의료법인이 최초로 도입된 것은 1973년 개정 의료법. 당시 의료법 개정 내용을 보면 의료법인의 법적성격을 재단법인으로 보고 아래 규정을 마련하였음
제44조(민법의 준용) 의료법인에 관하여는 이 법에 규정한 것을 제외하고는 민법 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다

□ 의료기관이 재단으로 운영되어 민법상 재단법인의 법적 주체를 가지고 있지만, 조직면에서 고정비용이 크고 법적으로 금전적 지출 리스크가 클 뿐만 아니라 세무적으로도 비영리성을 인정받지 못하는 문제점이 존재함.

- 통상 재단의 사업은 최소 무급 또는 유급 관리직이 필요하나 의료업의 경우 급여 수준이 높은 의사를 필수적으로 채용하여야 하고 고가의 의료기기를 구입하여 의료행위를 하여야 함
- 통상적으로 재단법인은 사업 수행에 특별한 리스크가 존재하지 않지만 의료업은 1)의료사고, 2)행정처분(과징금이나 부당이득금삭감, 의료기관 종사자에 대한 면허정지 또는 취소 처분 등) 등이 존재
- 세무적인 면에서 의료업을 통한 수익의 대부분에 대하여 과세가 이루어지기 때문에 장기적으로 의료업을 하기 위하여 필요한 의료기기의 교체나 구입을 위한 가용 자금의 적립이 어려운 상황
 - 법인세법상 의료법인 또한 재단법인이므로 법인세가 부과되는데 문제는 통상의 재단법인은 이자나 임대료 등 수익의 대부분이 다시 기부나 장학금지급으로 이어져 수익 자체에 대한 과세금액이 많지 않아 세 부담이 덜함

43) 신동아 2008. 6. 몰락하는 의사들 중 “한국병원경영연구원은 우리나라 의료법인은 대표적인 비영리 공익법인임에도 부도율이 일반 중소기업보다 5배 이상 높다고 발표 2000년 이후 현재까지 병원의 부도율은 종합병원이 3%, 병원급이 13%에 달한다.” 참고

〈표 4〉 의료기관별 세금 종류별 납세의무

구분	국세				지방세							
	소득세	법인세	상속세	부가세 (양도세)	재산세	종토세	면허세	취득세	등록세	도시 계획세	공동 시설세	사업소세
개 인 병의원	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
사단법인	×	○	×	×	○	○	○	○	○	○	○	○
재단법인	×	○	×	×	○	○	○	○	○	○	○	○
의료법인	×	○	×	×	×	×	×	×	△	×	×	○
사회복지 법인	×	○	×	×	×	×	×	×	△	×	×	○
학교법인	×	○	×	×	×	×	×	×	△	×	×	×
공공의료 법인	×	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×

주. ○ 과세 × 비과세 △ 일부과세

- 기부금의 면에서 재단법인의 경우 기부금의 제한이 없으나 의료법인의 경우 기부금을 받는 것에도 일정한 제한이 존재⁴⁾
- 우리나라는 90% 이상의 의료기관이 민간 주도로 설립·운영되어 의료법인의 문제가 갖는 중요성이 크지만 현재 경영자가 편법적인 방식으로 개인적 보상을 챙기는 문제(사실상의 횡령), 비공익적 방식의 운영 경영난 등이 나타나고 있음.
- 민간이 정부를 대신하여 공익적 기능을 수행하는 의료기관이라는 이유로 그에 걸맞는 혜택을 부여하는 선진국들의 방침이 우리나라에서도 큰 시사점이 됨.
 - 미국은 비영리의료기관에 대하여 시설 및 장비지원 기부금 조성 그리고 각종 수익사업의 허용 등 자금조달원을 다양하게 마련
 - 일본도 미국과 유사하며 의료보험진료수입에 대하여 비과세

44) 의료법인에 기부금을 납입하는 경우 인정되는 손금인정 한도: $\text{소속금액} - \text{이월결손금} - \text{법정 기부금 손금산입액} \times 7\% + \text{자기자본}(50\text{억원 한도}) \times 2\%$ 임.

제3절 의료산업화 관련한 기왕의 법적인 시도와 결과

1. 의료산업화의 정의

- 의료산업화란 필요⁴⁵⁾에 따라 대규모 자본의 조달이 가능하고 자동화된 서비스 시스템이 구축될 수 있고 자유로운 시장진입 및 퇴출 가능성이 존재함이 개념적인 전제
 - 의료산업화란 기존에 소규모의 제한된 의료서비스의 제공에서 대량의 의료서비스를 제공하는 산업형태로의 진입을 의미
 - ‘산업화’란 어떠한 제품이나 서비스를 대량으로 생산하여 대량으로 공급하는 방향으로 사업이 전개되는 형태로 의료산업은 산업분류 중 3차 산업에 해당하고 서비스업을 의미
 - 좁은 의미의 의료업 산업화는 의료업의 고유사업인 의료서비스업이 산업화되는 것과 의료기관이 제약 의료기기 등 전후방 연계 사업을 함께 산업으로 진행하는 것
 - 의료산업 또는 보건의료산업은 의료업 제약, 의료기기, 의료정보통신, 의료관광, 보험, 교육 등에 관한 여러 카테고리가 존재하는 산업형태로 좁은 의미의 의료업의료기관이 수행하는 업무이외에는 이미 산업화가 진행되었거나 진행되고 있음
- 의료산업화에 대한 논의는 영리법안⁴⁶⁾의 의료업 진입 가능성 여부와 많은 부분 중첩

45) 주로 필요한 부동산이나 고가의 의료장비의 구매 뿐아니라 차별적인 의료기술(수술기술)의 발전을 위한 대규모 R&D를 위한 자본의 조달 등

46) 산업화와 주식회사의 성장은 현상의 앞뒷면이라고도 볼 수 있음

2. 의료산업화 인식계기

가. 외부적 요인

- 의료를 산업으로 인식하게 된 계기는 2000년 전후 WTO DDA 협상 과정에서 연유되었으나 진전을 보이지 못함
 - 우리나라가 WTO에 가입하게 된 1990년대에는 주로 관세나 제조업을 기반으로 하는 생산품(GOODS)에 대한 무역 진입장벽의 철폐, 내국민 대우 등의 조치가 논의가 되었으나
 - 이후 인적 용역 즉, 서비스 또한 국가간 교역의 대상으로 파악하여 무역장벽의 완화나 철폐에 대한 논의가 WTO DDA 협상에서 보다 적극적으로 진행
 - 특히 이 때 대표적인 서비스업인 법률과 의료에 대한 협상이 진행됨
- 최근에는 한미 FTA 등 국제 협의에서 서비스 시장의 한 카테고리로서 의료서비스 시장 또는 의료서비스 산업에 대한 개방문제가 거론되고 있음

나. 내부적 요인

- 의료서비스도 여러 산업 지표 중에 별개의 고유한 산업으로 카테고리를 가져야 한다는 논의가 발생
 - 의료기관의 대형화와 첨단 의료장비의 도입 등의 필요에 대하여 금융 자본 도입의 필요성이 증대되고 있으나 타 산업과 구별되는 고유한 카테고리 인식지표조차 마련되어 있지 않음

3. 의료산업화 법적 시도

가. 의료법인 제도의 도입

- 1973년 의료법인을 설립하도록 한 입법조치는 근원적으로 민법상 재단 법인의 속성⁴⁷⁾을 규정하고 있어 의료법인 제도를 의료산업화를 위한 도구로 보기는 어려움
 - 다만, 2007. 4. 28. 개정된 의료법은 의료법인의 부대사업의 범위를 넓혀⁴⁸⁾ 일종의 의료산업 발전을 위한 대책을 마련하였으나 실제적 효과는 없는 것으로 판단됨.

나. MSO 도입 추진

- 재정경제부는 브랜드 및 자본공유를 통해 의료기관의 수직적 수평적 네트워크를 활성화하려는 방침을 세웠으나 입법적으로 실행하지 못함⁴⁹⁾

47) 재단법인은 일정한 사람들의 모임에 법인격을 부여한 사단법인(비영리사단법인: 변호사협회, 의사협회 등, 영리사단법인: 주식회사, 합명회사 등)과 다르게 일정한 비영리 목적을 위하여 출연된 재산의 모임에 법인격을 부여하고 그 성질상 이윤을 배분할 지원(사원)이 존재하지 않기 때문에 비영리법인 중 가장 대표적인 법인임. 재단법인은 출연된 재산으로 인하여 발생한 소득(이자소득이나 임대료소득을 연구단체나 학생 등에 지급하는 것이 보편적인 사업으로 사업자체로 인하여 일정한 수입을 직접적으로 발생시키지 않는 특징이 있음 한편 의료법인은 의료법상 재단법인에 관한 민법규정을 준용토록하고 있으나 이 규정으로 인하여 의료법인이 산업화함에 있어 가장 핵심 동기인 이윤의 회수 가능성을 근원적으로 막는 법률상 양보 불가능한 제한으로 작용하고 있음

48) 제42조(부대사업) ① 의료법인은 개설하는 의료기관에서 의료업무를 행하는 외에 보건복지부령이 정하는바에 따라 다음 각 호의 부대사업을 할 수 있다. 이 경우 부대사업으로 얻은 수익에 관한 회계는 의료법인의 다른 회계와 구분하여 처리하여야 한다.

1. 의료인 및 의료관계자의 양성 또는 보수교육의 실시
2. 의료 또는 의학에 관한 조사 연구
3. 「노인복지법」 제31조제2호의 규정에 따른 노인의료복지시설의 설치·운영
4. 「장사 등에 관한 법률」 제25조제1항의 규정에 따른 장례식장의 설치·운영
5. 「주차장법」 제19조제1항의 규정에 따른 부설주차장의 설치·운영
6. 의료업 수행에 수반되는 의료정보시스템개발·운영사업 중 대통령령이 정하는 사업
7. 그 밖에 휴게음식점영업, 일반음식점영업, 이용업, 미용업 등 환자 또는 의료법인이 개설한 의료기관 종사자 등의 편의를 위하여 보건복지부령이 정하는 사업

49) 입법적으로 추진되지 못한 이유는 결국 ‘의료민영화’라고 하는 이데올로기적 반대가 가장 크

- 재정경제부는 2006. 12. 서비스산업경쟁력강화대책 보고서를 통하여 “의료기관 Network化를 통한 경영효율화 지원”이라는 주제 하에,
- ① 의료인·의료법인이 참여하는 병원경영지원회사⁵⁰(Management Service Organization: MSO)를 매개로 의료자원 공동이용을 통한 비용절감·규모의 경제 활성화 유도 하고 MSO 설립에 의료법인의 출자를 허용⁵¹⁵²하고자 함.

다. 의료법인 등 법인채권 발행 추진

- 보건복지부는 2007. 10. 18. '의료채권 발행법' 제정안을 입법예고하였으나 입법화 되지는 못함⁵³.
- '의료채권 발행법' 제정안은 의료업을 목적으로 설립된 의료법인과

지 않았나 싶음. 또한 법리적으로 별도의 입법조치로 풀 수도 있지만 보건복지가족부에서 의료법인의 재산처분 허가를 해주면 MSO를 설립하는데 별도의 입법이 없어도 가능하다는 것에 기인하기도 함. 예: 의료법인이 재산을 출연하여 MSO와 같은 주식회사를 설립하기 위하여는 법상 주무관청이 보건복지가족부장관의 허가를 받아야 한다

- 50) MSO란 진료분야를 제외한 병원경영급여청구·가격계약, 법률회계서비스, 경영컨설팅 등) 부분을 위탁받아 지원하는 사업서비스를 의미함
- 51) '07 상반기 중 의료법인 수익사업 허용으로 MSO에 출자 가능토록 추진
 - ② 의료인이 개인 병의원 개설시 network화 지원을 위한 관련 규제 개선
 - ③ Network 병원에 대한 서비스 분야 규제 합리화
 - 네트워크 병의원간 장비 공동이용 활성화를 위한 제도개선
 - 의료인의 비전속진료(프리랜서 의사)를 허용해 인력 공동 활용 활성화
 - 병원경영지원회사가 가입된 의료기관들이 제공하는 의료서비스에 대한 내용을 광고할 수 있도록 허용
- 52) 앞서 본 바와 같이 의료법인은 주차장업 등 제한된 수익사업만을 할 수 있음 그런데 의료법인이 출자하여 주식회사 등 영리법인으로 MSO를 설립하게 되면, MSO는 의료법인에 허용되지 아니한 전후방 연계 의료업 관련 산업의료관광업, 호텔업, 화장품업 등에 진출하여 의료법인 자체 또는 의료법인의 구성원에게 수익을 확보할 수 있게 하는 영리성 유인으로 활용될 수 있음
- 53) 법인채권 제도는 원칙적용 영리법인을 전제로 하고 있음 따라서 비영리법인인 의료법인이 채권을 발행하기 위하여는 특별법을 제정하여야 하는 것임 한편 주식회사와 같은 영리법인은 회계가 나름대로 투명하고 공개되어 있어 채권을 발행하더라도 채권자가 별다른 어려움이 없이 채권을 투자의 목적으로 살 동기가 있지만 회계가 공개되지 아니한 의료법인의 경우 불투명 회계에 대한 리스크가 있으며, 의료법인의 수입 자체가 대부분 국민건강보험 제도에 의존하고 있기 때문에 매출대비 마진이 매우 적은 의료업을 하는 의료법인의 채권을 구매하려고 하는 채권자의 입장에서는 특정 대규모 기업이나 학교법인 등 막강한 후원자가 없는 의료법인의 경우 채권회수의 위험성이 높다는 인식이 저변에 깔려 있는 것으로 추측됨

민법상 비영리법인은 의료기관 설립 의료장비 및 시설 확충, 인력개발 및 충원 및 대통령령으로 정한 부대사업을 위해 의료채권을 발행할 수 있다는 내용

- 당시 의료채권 총액은 최종 대차대조표상 순자산액의 4배까지 가능하며, 법인이 이미 발행한 의료채권을 상환하기 위해 발행하는 의료채권액은 의료채권의 총액에 산입하지 않는다는 것이 주된 내용

라. 의료법인 합병 추진

□ 보건복지부는 2007년 5월경 의료법인간 합병을 내용으로 하는 의료법 전면 개정안을 국회에 제출하였으나, 개정안⁵⁴⁾은 국회회기 만료로 자동 폐기됨.

- 합병 절차 마련을 위한 입법이유는

- 의료법인의 설립 절차, 기본재산 허가 처분 및 해산 절차는 규정되어 있으나 합병절차는 규정되어 있지 않아 경쟁력이 약한 의료법인의 퇴출구조가 마련되지 못하여 의료서비스의 질 저하 및 경영 악순환이 되풀이되는 실정이고

- 의료법인의 해산 사유를 정관상 해산사유 발생 목적달성 불능, 파산, 합병으로 규정하여 합병의 근거를 마련하고

54) 제79조(의료법인의 해산) 의료법인의 해산사유는 다음 각 호와 같다

1. 정관상 해산사유가 발생한 경우
2. 목적의 달성이 불가능한 경우
3. 파산한 경우
4. 다른 의료법인과 합병하는 경우

제80조(합병 인가 등) ① 의료법인이 다른 의료법인과 합병하려는 경우에는 이사정수의 3분의 2 이상의 동의가 있어야 한다

② 제1항에 따른 합병은 관할 시·도지사의 인가를 받아야 한다.

③ 제2항에 따른 인가를 받으려는 경우에는 그 인가신청서에 합병 후 존속하는 의료법인 또는 합병에 따라 설립되는 의료법인의 정관과 그 밖에 보건복지부령으로 정하는 서류를 첨부하여 시·도지사에게 제출하여야 한다.

제81조(합병 효과 등) ① 합병 후 존속하는 의료법인 또는 합병에 따라 설립된 의료법인은 합병에 따라 소멸된 의료법인의 권리·의무(해당 의료법인이 그가 경영하는 사업에 관하여 관할 시·도지사의 인가나 그 밖의 처분으로 인하여 가지는 권리·의무를 포함한다)를 승계한다.

② 의료법인의 합병은 합병 후 존속하는 의료법인 또는 합병에 따라 설립되는 의료법인의 주된 사무소의 소재지에서 등기함으로써 그 효력이 생긴다

③ 합병에 대한 이의 제기 등 그 밖의 합병절차에 관한 사항은 대통령령으로 정한다

- 합병 절차·요건·효과에 대하여 규정하여 경영합리화 차원에서 의료기관간 인수·합병을 활성화하여 의료기관의 경영합리화를 도모하고 의료서비스의 질적 수준을 높일 수 있을 것으로 기대되기 때문
- 보건복지가족부는 2008. 6. 의료법 입법예고를 하였지만 2008. 10. 정부 발의 의료법 개정내용에서는 의료법인의 합병 규정을 삭제

마. 서비스산업 선진화 방안

- 2008. 9. 정부는 ‘제2차 투자활성화와 일자리 확대를 위한 민관합동회의에서 서비스산업 선진화 방안으로 비의료인의 의료기관 개설권 허용과 민간 건강관리서비스 활성화 정책 등을 발표한 바 있음

바. 타직역과의 협업에 관한 논의

- 의료업을 동업하는 경우에는 민사적으로 당해 동업이 무효가 되고 형사 처벌을 받고, 행정적으로 관련 의료인이 면허정지처분 등을 받게 되어 있음.
 - 타직역과 의료업이 아닌 타 사업(화장품 판매업 등)을 협업한 경우에는 별다른 처벌사항이 없음.
 - 의료법은 명시적으로 비의료인과 의료인의 동업을 금지하는 규정은 없지만, 법원의 판례의 해석 상, 비의료인과 의료인의 동업은 비의료인의 의료업 금지 규정⁵⁵⁾에 간접적으로 해당하여 관련 의료인을 비의료인과 의료법 위반죄의 공범⁵⁶⁾으로 처벌

55) 의료법 제33조

56) 단순 경영의 경우에는 의료법 제33조 위반죄로, 의료업에서 나아가 비의료인이 의료행위까지 한 경우에는 의료법 제27조(무면허의료행위금지) 공범 또는 가중처벌법인 보건범죄단속에관한 특별조치법위반으로 처벌되고 행정적으로 관여한 의사가 면허정지 내지는 면허취소까지 될 수 있음.

- 이에 대하여 앞서 본 서비스산업 선진화 방안에서 포괄적으로 허용하자는 취지의 정책이 발표된 바 있지만 아직 입법적으로 추진되고 있지는 않음.

사. 기타 연구적 논의

- 보건사회연구원 등 연구단체에서 주주의 일정비율을 의료인으로 구성하거나 이사수의 과반수를 의료인으로 정하는 특수한 형태의 영리법인 가능성이나 기존 영리법인의 배당제한을 통한 공공성 확보에 관한 연구가 진행

4. 약국법인(약무법인) 관련

- 국회가 2008. 11. 추진중인 약사법 관련 입법⁵⁷⁾은 약국법인을 신설하는 것으로 보건의료업에서 유사한 직역을 담당하고 있는 의료법인의 변화 방향을 간접적으로 예견할 수 있는 입법 예고안이라고 판단됨
 - 그 입법취지는 “현행 「약사법」 제20조 제1항은 “약사 또는 한약사가 아니면 약국을 개설할 수 없다”고 규정하고 있으나 헌법재판소에서는 지난 2002년 9월 19일 동 규정이 “구성원 전원이 약사인 법인 및 그러한 법인을 구성하여 약국업을 운영하려는 약사 개인들의 헌법상의 기본권”을 침해하였다고 판시하면서 헌법불합치결정(2000헌바84)을 내린 바 있다. 따라서 동 개정안은 헌법재판소로부터 헌법불합치 판결을 받은 「약사법」 제20조 제1항을 헌법재판소의 판결취지에 맞게 개정하고, 그에 따른 관련조항을 신설하고자 하는 것으로서 약사법상 약국개설권자의 범위에 구성원 전원이 약사 또는 한약사인 법인을 추가하고, 동 법인이 약국업을 운영함에 있어서 공정한 업무수행을 담보하기 위해 필요한 근거규정을 마련하고자 하는 것이다 「약

57) 2008. 11. 18. 유일호 의원 등 발의한 내용

사법」 제20조 제1항의 약국개설권자에 법인을 추가하여 약사(또는 한약사)만으로 구성된 법인에게 “약국개설권”을 허용하는 것으로 동 법인의 업무범위는 약국의 개설과 운영에 국한하며 법인의 구성원 중 1인 이상은 약사(또는 한약사)면허를 취득한 후 약국을 개설하여 운영한 기간이 통산하여 10년 이상인 자이어야 함(안 제20조의2 및 제20조의7).”임.

- 현재 발의 중인 위 약사법 개정안은 약국법인을 의료법인과는 달리 비영리법인으로 하지 않고 상법상 합명회사를 준용하여 이른바 영리법인 형태의 약국개설을 허용
- 전문직 법인인 회계법인이나 법무법인과 유사한 점을 가지고 있는 구조로 결국 출자지분과 배당 가능성을 염두함

제4절 비영리법인의 영리법인 전환문제

1. 일반론

- 영리법인이 의료기관을 개설하여 운영하는 입법조치가 도입되게 되는 경우, 기존의 비영리법인이 영리법인화하여 의료기관을 설립할 수 있도록 하는 과도기적 조치가 필요하다는 논의 존재⁵⁸⁾
 - 이는 우리나라의 의료제도 상 어쩔 수 없이 비영리법인 형태로 의료기관을 운영하여 왔기 때문에 기회가 되면 영리법인으로 전환하고자 한다는 의식이 저변에 내재되어 있는 것임

58) 이러한 비영리법인의 영리법인 전환 논의는 법학적인 논의라기보다는 실무에서 그간 영리법인이 직접 의료기관을 개설하게 하는 입법조치가 없음에 따라 우회적으로 의료법상 의료법인제도를 이용할 수밖에 없던 사정을 감안하여 정책 당국이나 의료계에서 진행되고 있는 실무차원에서의 논의임

- 비영리법인을 영리법인으로 전환할 수 있다는 법률의 규정이 없는 한 비영리법인을 영리법인으로 전환할 수는 없음
 - 법인은 법률의 규정에 의해서만 설립되고 그 사무는 주무관청의 검사와 감독을 받아야 함(민법 제32조).
 - 법인에게 해산사유가 발생하면 법인은 민법에 정한 절차에 따라 해산해야 하며, 해산 관련 규정은 강행규정에 해당됨(대법원 2000. 12. 8. 선고 98두5279 판결).
 - 비영리법인은 법률에 근거하지 않고 임의로 해산할 수 없음
- 이러한 경우에는 결국 기존 비영리법인을 해산한 후 그 재산을 새로 설립되는 영리법인에 출자하는 방식으로 전환할 수밖에 없으나 이 역시 특별한 법률이 제정되지 아니하는 한 불가능함
 - 대개의 비영리법인이 해산되어 잔여재산이 남는 경우 이를 임의로 처분할 수 없고 유사한 비영리법인에 다시 기부하거나 국고에 귀속된다는 것이 일반적인 비영리법인 정관의 내용⁹⁾이며 관련법에서 이미 규정되어 있는 상황

59) 비영리법인의 정관은 주무관청에서 법인 설립 허가시 제출되어 심사됨 주무관청은 공익법인 설립및운영에관한법률 및 민법상 정관을 심사하는데 당해 법률에는 해산시 잔여재산은 국고 또는 유사 비영리단체에만 환원되도록 규정하고 있기 때문에 출연자에게 다시 회수되는 것을 법상 금지하고 있음

민법 제80조(잔여재산의 귀속) ① 해산한 법인의 재산은 정관으로 지정한 자에게 귀속한다
 ② 정관으로 귀속권리자를 지정하지 아니하거나 이를 지정하는 방법을 정하지 아니한 때에는 이사 또는 청산인은 주무관청의 허가를 얻어 그 법인의 목적에 유사한 목적을 위하여 그 재산을 처분할 수 있다. 그러나 사단법인에 있어서는 총회의 결의가 있어야 한다
 ③ 전2항의 규정에 의하여 처분되지 아니한 재산은 국고에 귀속한다

공익법인설립운영에관한법률 제13조(잔여재산의 귀속)
 ① 해산한 공익법인의 남은 재산은 정관으로 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체에 귀속된다
 ② 제1항에 따라 국가나 지방자치단체에 귀속된 재산은 공익사업에 사용하거나 이를 유사한 목적을 가진 공익법인에 증여하거나 무상대부한다

2. 사실상의 영리법인 전환 문제

- 영리법인 전환시 의료법상 의료기관을 개설할 수 있는 비영리법인이 재산을 출연하여 영리법인을 설립할 수 있는지에 관한 법적인 문제 발생
 - 예를 들어, 여러 의료기관을 소유하고 있는 의료법인이 그 중 하나를 처분하여 발생한 수입을 가지고 설립한 영리회사가 의료기관을 개설하는 경우(또는 의료법인이 처분한 의료기관을 매수하는 경우에는 사실상 비영리법인 소속 의료기관이 영리법인 소속 의료기관으로 전환되게 됨.
- 현행법상 학교법인을 제외하고 의료법인이나 사회복지법인 개설 의료기관의 경우는 영리법인 설립이 어려움.

3. 비영리법인의 영리법인 전환 허용시 예상할 수 있는 법적 문제점

- 의료법인의 경우 의료법상 잔여재산의 귀속에 관하여는 민법 재단법인 규정⁶⁰⁾을 준용하나, 실무에서는 유사한 법인에 기증하거나 국고에 귀속⁶¹⁾하는 것을 원칙으로 하여 정관을 승인(허가)함.
- 따라서 행정청에서 잔여재산의 귀속자를 민법의 규정에 맞추어 변경하는 것을 허가⁶²⁾하여 주는 경우 실무상 의료법인 재산을 귀속한 특정한

60) 민법 제80조(잔여재산의 귀속)

① 해산한 법인의 재산은 정관으로 지정한 자에게 귀속한다
 ② 정관으로 귀속권리자를 지정하지 아니하거나 이를 지정하는 방법을 정하지 아니한 때에는 이사 또는 청산인은 주무관청의 허가를 얻어 그 법인의 목적에 유사한 목적을 위하여 그 재산을 처분할 수 있다. 그러나 사단법인에 있어서는 총회의 결의가 있어야 한다
 ③ 전2항의 규정에 의하여 처분되지 아니한 재산은 국고에 귀속한다

61) 보건복지가족부 2008. 1. 의료법인의 설립 및 운영안내 중 표준 예시 정관 제28조(잔여재산의 처분) 이 법인이 해산한 때의 잔여재산은 해산 당시의 이사회 또는 청산인회에서 재적인원 4분의 3 이상의 찬성으로 의결하고 사·도지사의 허가를 받아 이 법인의 설립목적과 유사한 목적을 가진 비영리법인에 기증 처분하거나 국가 또는 지방자치단체에 귀속 처분한다.

은 이를 현물출자하여 영리법인을 설립하는 방식으로 의료법인 재산의 영리법인화가 가능할 수 있음⁶³⁾.

- 비영리법인의 영리법인 전환 허용시 채권자의 채권 실행 의료사고에 대한 책임 추궁의 어려움을 예상할 수 있음
 - 법인을 위한 대출관행에 이사장의 연대보증이 보편화되어 있는 상황에서, 법인 채무를 연대보증한 이사장 이외의 자에게 잔여재산을 귀속하는 경우 담보력의 악화를 예상한 채권자가 채권을 실행하려고 하는 경우 등이 예상됨
 - 의료업은 상법상 상행위성을 인정하지 않고 있어(법원) 포괄적 영업양수도에 따른 상법적 구제가 이루어지지 아니하는 경우 이전 법인 병원에서 발생한 의료사고(환수처분 등 행정벌)에 대한 책임 추궁이 어려워 질 수 있음.

4. 비영리법인의 영리법인 전환을 허용하는 입법조치가 없는 것이 위헌인지 여부

- 비영리법인의 영리법인 전환은 입법정책의 문제이나 전환을 허용하는 입법조치를 할 경우 검토해야 할 문제들이 많음
 - 비영리법인과 영리법인은 그 설립 목적, 사원의 권리·의무, 조직 구성, 채권자 보호, 해산시 잔여재산 분배, 세무처리 등에 있어서 상당한 차이가 존재

62) 의료법 제48조 제3항 ‘의료법인이 재산을 처분하거나 정관을 변경하려면 시도지사의 허가를 받아야 한다.’

63) 의료법인의 행정담당은 시도지사이나 근원적으로는 보건복지가족부의 행정지침에 따르고 있으며, 의료법은 행정법으로 기본적으로 규제 또는 금지의 해제인 ‘허가’에 따른 행정재량영역이 넓은 편임. 재량행위를 하는 경우 행정청의 입장에서는 규제의 속성상 규제를 통하여 누리는 반사적 이익이 있을 수 있는 점을 간과할 수는 없음 의료의 산업화를 위해서는 행정청의 재량의 기준이 허가나 규제 등 단속적 마인드가 아닌 육성 및 지원의 서비스 제공적 접근이 보다 강화되어야 할 것임

64) 영리법인 병원 제도가 도입되면 의료업에 대한 기존의 상행위성 부인 판례가 바뀔 소지도 있음

- 입법자인 국회가 기존의 비영리법인에게 영리법인으로 전화하여 의료업을 계속하여 수행하는 선택권을 주지 않는다고 하여, 이러한 입법정책적 판단이 바로 헌법에 위반된다고 할 수 없음
 - 기존에 법률이 비영리법인으로만 의료업을 수행할 수 있도록 하다가 영리법인도 포함시키는 입법조치를 함에 있어, 입법자가 비영리법인에게 영리법인으로의 전환을 허용하는 경과 규정 또는 새로운 규정을 입법하여야 한다는 의견 존재
 - 그러나 지금까지 비영리법인을 영리법인으로 전환하는 것을 법적으로 허용하거나 인정하여 준 선례가 없을 뿐 아니라
 - 현행법에서는 원칙적으로 법인간의 조직변경을 허용하지 않으면서 다만, 일부 법률(상법과 변호사법)에서 유사한 조직을 갖는 같은 영리법인 내에서만 제한적으로 허용하고 있음

제5절 영리의료법인 허용시 예상되는 문제점과 필요 논의

1. 영리법인 병원과 비영리법인 병원이 공존할 경우 예상되는 사회적 문제점

가. 논의 전제

- 영리법인 병원과 비영리법인 병원이 실질적으로 동일한 지배구조 하에 있는 경우로 한정하고 비영리법인 병원에 대하여 법인세 면제 등 세제 혜택을 부여하는 상황을 전제로 함

65) 반대로 특별법에 의하여 비영리법인 중 의료업을 주된 목적사업으로 수행하고 있는 법인에 대하여 정관을 개정하여 비영리법인을 해산하고 이사직의 인적 동일성이 유지되는 영리법인으로 잔여재산을 귀속시키는 조치는 가능하다고 판단될 물론 이러한 입법이 법리론적으로나 정책적으로 바람직하냐는 별개의 문제임

나. 현 상황

- 현재 실질적으로 동일한 지배구조를 공유하는 의료법인과 병원(개인병원)을 동시에 운영⁶⁶⁾하거나, 의료법인과 주식회사를 동시에 운영하는 경우⁶⁷⁾(⁶⁸⁾들이 존재

다. 공존시 예상되는 사회적 문제점

- 비영리법인을 사적 목적을 위해 수단화할 위험
 - 비영리법인 병원의 감세 효과에 따라 발생한 잉여자금에 근거한 경쟁력의 공유나 사실상의 지주회사 구성
- 내부자거래 등 탈법 우려
 - 환자 주고 받기 의료기기나 직원 공유

- 66) <예> 미즈메디병원은 실질적으로 동일한 지배구조 하에 의료법인 성삼의료재단이 개설한 강서 미즈메디(이사장 노성일)와 개인 병원인 강남 미즈메디가 공존하고 있음
- 67) <예> 의료법인 우리들병원이나 의료법인 성광의료재단의 차병원의 경우 의료업과 전후방연계 효과가 있는 주식회사를 설립하거나 합병한 경우로서 실질적으로 지배구조가 동일함 의료법인 성광의료재단 등이 주주로 참여한 차바이오텍 주식회사의 주주구성을 살펴보면의료재단의 이사장이 주식의 17.35%, 이사장의 장남이 10.21%을 소유하여 대주주로서의 지위를 가지고 있고, 나머지 30.44%의 주식은 최대주주의 각 자녀 의료재단, 관계회사, 관계회사의 임원이 분산소유(총합계 58%)하여 경영권을 확보하고 있음
- 68) <표 2> 의약품 도매상 지분소유 유형(2006년 기준) - 감사원 발표 감사 대상 기관 자료 재구성

도매상 명	지분 소유자	지분율
(주) ◇◇	의료법인 이사장	72.2%
★★약품(주)	의료법인 이사장이 지분소유한 다른 의약품 도매상 및 가족	100.0%
(주) ○○양행	학교법인 이사 및 가족(학교법인 전 이사장)	85.0%
(주) ★★상사	학교법인	100.0%
(주) ■■양행	학교법인 이사장 및 가족	58.5%
(주) △△약품	학교법인 이사장이 출연한 장학재단	100.0%
(주) ◎◎약품	의료법인 이사의 친인척	59.5%
(주) ▲▲▲▲	제3자(학교법인에서 사실상 직영)	100.0%
○○약품(주)	제3자(학교법인에서 사실상 직영)	100.0%

라. 논의할 부분

- 탈법적 운영과 탈세 등은 기존의 법적 테두리에서 세제나 감사 등 위반 여부를 포착하여 개선시키는 장치들로 보완 가능
- 근본적으로 판단기준 자체를 명확히 해야 하는 부분은 비영리법인의 수익사업에 관한 기준
 - 비영리법인에 대한 세금지원과 기부금지원 정책 이외에 고유목적사업을 수행하기 위하여 필요한 재원 마련을 위한 수익사업의 범위를 어느 정도까지 인정⁶⁹⁾해야 하는 지에 관한 정책적 판단 필요

69) 수익사업의 인정방법은 크게 법률에서 예외적으로 허용하여 제한하는 방법예: 의료법인과 허용되지 정관변경과 주무관청허가를 통하여 조절하는 방법예: 사회복지법인)이 있음.

의료법 제49조(부대사업)

① 의료법인은 그 법인이 개설하는 의료기관에서 의료업무 외에 다음의 부대사업을 할 수 있다. 이 경우 부대사업으로 얻은 수익에 관한 회계는 의료법인의 다른 회계와 구분하여 계산하여야 한다. <개정 2008.2.29>

1. 의료인과 의료관계자 양성이나 보수교육
2. 의료나 의학에 관한 조사 연구
3. 「노인복지법」 제31조제2호에 따른 노인의료복지시설의 설치·운영
4. 「장사 등에 관한 법률」 제25조제1항에 따른 장례식장의 설치·운영
5. 「주차장법」 제19조제1항에 따른 부설주차장의 설치·운영
6. 의료업 수행에 수반되는 의료정보시스템 개발·운영사업 중 대통령령으로 정하는 사업
7. 그 밖에 휴게음식점영업, 일반음식점영업, 이용업, 미용업 등 환자 또는 의료법인이 개설한 의료기관 종사자 등의 편의를 위하여 보건복지가족부령으로 정하는 사업

② 제1항제4호·제5호 및 제7호의 부대사업을 하려는 의료법인은 타인에게 임대 또는 위탁하여 운영할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항에 따라 부대사업을 하려는 의료법인은 보건복지가족부령으로 정하는 바에 따라 미리 의료기관의 소재지를 관할하는 시·도지사에게 신고하여야 한다. 신고사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

사회복지사업법 제17조(정관)

① 법인의 정관에는 다음 각호의 사항을 기재하여야 한다

8. 수익을 목적으로 하는 사업이 있는 경우 그에 관한 사항

② 법인이 정관을 변경하고자 할 때에는 보건복지가족부장관의 인가를 받아야 한다. 다만, 보건복지가족부령으로 정하는 경미한 사항의 경우에는 그러하지 아니하다

제28조(수익사업)

① 법인은 목적사업의 경비에 충당하기 위하여 필요한 때에는 법인의 설립목적 수행에 지장이 없는 범위 안에서 수익사업을 할 수 있다

② 법인은 제1항의 규정에 의한 수익사업으로부터 생긴 수익을 법인 또는 그가 설치한 사회복지시설의 운영외의 목적에 사용할 수 없다

③ 제1항의 규정에 의한 수익사업에 관한 회계는 법인의 다른 회계와 구분하여 처리하여야 한다

- 원칙적으로 특수관계인이 비영리법인 병원과 영리법인 병원을 동시에 지배하지 않는 것으로 하고 비영리법인 병원의 수익사업은 허가주의로 운용하되 허가 시 실제로 고유목적사업을 보다 잘 수행하기 위해서인지 여부를 판단하는 것이 바람직함.

참고문헌

곽윤직, 『민법주해』, 2000, p.549.

곽윤직, 『민법총칙』, 2000, p.182.

이철송, 『회사법강의』, 2000, p.33.

박민, 『영리의료법인의 설립가능성』, 2003, pp.2~12.

임인택, 『의료시장 개방과 관련쟁점 검토』, 보건복지부, 2000.

박승진, 『의료법』, 한국사법행정학회, 2001.

대한병원협회, 보건의료분야 정책대안 -민주당 정책공약을 중심으로, <http://www.kuhpc.com>

신동아, 『몰락하는 의사들』, 2008. 6.

청년 의사, 『제주 국내 영리병원 설립, 도민 반대로 무산』, 2008. 7. 29.

제3장

정보 제공 활성화를 통한 의료서비스 개선

이 상 일 (울산대학교 교수)

제1절 개입의 필요성

- 보건의료체계의 효율성을 높이려면 의료 제공 과정에서 정보의 비대칭성을 완화시키기 위해 소비자에게 가격 정보와 품질 정보를 제공하고 이러한 정보에 근거하여 제공자를 선택(informed choice)할 수 있는 기회를 활성화할 필요가 있음.
- 선진국의 경우 공공 또는 민간 부문에서 의료 제공자의 성과에 관한 정보를 소비자에게 제공하고 있음
 - 국가주도형 의료공급체계를 가진 영국의 예로 Healthcare Commission (공공), Dr. Foster Intelligence(민간) 등이 있음.
 - 민간주도형 의료공급체계를 가진 미국의 공공 부문의 예로는Centers for Medicare & Medicaid Services의 Hospital Compare(연방 정부 수준, Pennsylvania Health Care Cost Containment Council의 hospital performance reports(주 정부 수준) 등이 있고,
 - 민간 부문의 예로는 HealthGrades(의료기관 평가 회사), Joint Commission on the Accreditation on Healthcare Organizations(의료기관 인증 기구), Leapfrog group(구매자 연합), US News & World Report(언론기관) 등이 있음.

- 우리나라의 경우는 의료의 가격 및 품질 정보에 대한 사회적 요구가 크게 증가하고 있으나, 이러한 정보들이 충분하게 생산되거나 보급되지 못하고 있음.
- 현재 민간 부문이 이러한 정보를 적절하게 생산 보급하지 못하고 있으므로, 이러한 기능이 제공될 수 있도록 공공 부문이 중요한 역할을 수행할 필요가 있음.
 - 의료의 가격 및 품질 정보를 생산하거나 보급하는 역할은 공공 또는 민간 부문이 담당할 수 있을 것임
 - 앞으로 민간 부문의 정보 제공 기능이 충분히 활성화된다면 이에 따라 공공 부문의 역할을 조정할 수도 있을 것임

제2절 정보제공 현황

1. 의료기관평가제도

- 현재 종합병원 및 300병상 이상 병원을 대상으로 의료기관 평가가 이루어지고 있음.
 - 의료기관평가제도는 1994년 의료보장개혁위원회에서 개혁과제의 일환으로 ‘의료기관서비스평가제도’라는 명칭으로 도입된 후, 2002년 3월에 개정된 의료법 제58조에 ‘의료기관평가’라는 명칭으로 법제화되었음.
 - 제도 도입시 평가제도에 대한 사회적 순응도 등을 고려하여 종합병원 및 300병상 이상 병원급 의료기관을 우선적인 평가대상으로 명시
 - 2004년부터 종합병원 및 300병상 이상 병원을 대상으로 3년 주기로

본평가를 실시하고 있음

- 의료기관평가는 의료기관에서 제공하는 서비스를 의료기관 유형 및 규모에 따라 사전에 설정한 기준의 충족 여부를 훈련된 요원(평가단)이 현지를 방문하여 평가를 실시하고 기준의 충족 여부 및 그 수준을 파악하고 있음.
 - 평가단은 평가관련 분야별 전문 인력(의사, 간호사, 의무기록사, 약사, 영양사, 병원관리자 등)으로 구성하여 평가시마다 필요한 인원을 선발하여 활용하고 있음
- 의료기관평가의 내용은 기준에 의한 평가진료 및 운영체계, 부문별 업무 성과, 임상 질 지표 평가와 환자만족도 평가로 구성되어 있음
 - 2주기 평가에 사용하고 있는 평가 기준은 4개 영역 21개 부문으로 구성되어 있음

〈표 5〉 의료기관 평가 기준(2주기 평가시)

영역	부문(항목)	조사방법	비고
진료 및 운영체계	①환자의 권리와 편의 ②인력관리 ③진료체계 ④감염관리 ⑤시설환경관리 ⑥질 향상과 환자안전	현지조사	6개 부문 49개 평가기준
부문별 업무 성과	①환자진료 ②의료정보/의무기록 ③영양 ④응급 ⑤수술관리체계 ⑥검사 ⑦약제관리⑧중환자 ⑨모성과 신생아		9개 부문 69개 평가기준
임상질지표	①폐렴 ②수술감염 예방적 항생제 ③중환자실 ④모성과 신생아	서면조사 현지확인	4개 부문 14개 지표
환자만족도 조사	①입원(26항목) ②외래(25항목)	전화설문	2개 부문

- 평가 결과를 상세하게 공표하는 경우에 특정 의료기관으로 환자가 집중되거나 의료기관간의 과열 경쟁 등의 부작용 발생 가능성을 고려하여, 1주기 평가 결과를 평가 부문별 등급화방식으로 공표하였으나 언론 매체

가 ‘올림픽 메달 집계 방식’으로 병원별 순위를 재구성하여 보도한 바 있음.

2. 요양급여적정성평가

- 건강보험심사평가원은 요양급여적정성평가를 수행하고 있음
 - 2000년 7월 국민건강보험법에 의거하여 설립된 건강보험심사평가원이 요양급여 적정성평가를 시행하여 2001년 약제 급여, 복지법인부설 요양기관, 조혈모세포이식술에 대한 적정성 평가를 시작으로 평가 영역을 꾸준히 확대하여 왔음.
 - 초기에는 적정성 평가 결과를 의료기관에 통보하고 해당 분야에 대한 정책 건의를 하는데 주력하였으며 2005년부터 일반 국민들에게 요양기관별로 적정성 평가 결과를 공개하고 있음
 - 2007년부터는 의료기관의 질 개선 동기를 더욱 강화하기 위하여 종합 전문요양기관을 대상으로 ‘성과에 따른 지불(payment for performance)’을 지향하는 요양급여 비용 가감지급 시범사업을 시작하였음
- 건강보험심사평가원에서는 홈페이지를 통하여 ‘질병·수술별 진료정보’라는 이름으로 일부 질병과 수술을 대상으로 가격 정보를 제공하고 있음
 - 병원급 이상 입원 진료에 대해서는 주요 암 11가지, 주요 수술 9가지, 주요 질병 8가지에 대하여 의료기관 종별로 진료건당 입원일수, 진료건당 진료비, 입원일당 진료비 정보를 제공
 - 의원급 외래 진료에 대해서는 7가지 질병에 대하여 표시 진료과목별로 건당방문일수, 건당진료비, 방문일당진료비 정보를 제공
 - 이 정보는 해당 질병 또는 수술의 평균값으로, 의료기관별 정보는 제공하고 있지 않음

제3절 제공 가능한 정보의 종류

□ 소비자에게 제공할 수 있는 정보의 종류는 다음과 같음

〈표 6〉 제공 가능한 의료 정보의 종류

구 분	내 용
가격 정보	단위 서비스 가격(unit price for individual service item)
	상병별 진료 비용(treatment charge for specific health conditions)
품질 정보	제공자의 서비스 제공 능력 면허(licensure), 자격(certificate), 인증(accreditation) 상태
	제공자 성과(provider performance): 과정 또는 결과 지표
	제공자의 진료 건수: 진료량 지표(volume indicator)
	소비자용 진료 지침(consumer version of clinical practice guidelines)
기술 정보	특정 보건의료기술의 효과 등

1. 가격 정보의 제공

□ 소비자의 가격정보 취득 통로가 제한되어 있음

- 건강보험 급여의 경우 서비스의 상대가치점수에 따라 보건복지가족부 장관이 매년 수가를 고시하고 있으므로 공급자 사이에 가격의 차이가 없음.
- 건강보험의 급여에서 제외되어 있는 서비스의 경우 소비자가 가격 정보를 알지 못하여 공급자간 가격 경쟁이 제한되고 있음

□ 의료법 제45조의 근거조항을 적절하게 활용하면 소비자에게 가격 정보를 제공할 수 있을 것으로 판단됨

- 2009년 1월 30일 제정되어 2010년 1월 31일 시행 예정인 의료법(제 9386호) 제45조에 따르면, 의료기관 개설자는 환자 또는 환자의 보호자에게 “요양급여 또는 의료급여 대상에서 제외되는 사항의 비용(비급여 진료비용)”을 고지하도록 하고 있음

□ 진료비 정보도 제공될 필요

- 환자의 진료비는 단위 서비스의 가격과 서비스 이용량에 따라 결정되며, 서비스 이용량에 대한 공급자의 영향력이 매우 크므로 단위 서비스의 가격과 이용량을 동시에 반영하려면 동일한 상병에 대한 진료비를 산출할 필요가 있음
- 현행 행위별 수가제 하에서는 공급자들이 의료 제공량을 크게 하는 방향으로의 제도적 유인이 작용하고 있음
 - 일부 의료기관의 경우 환자1인당 진료비의 크기에 따라 의료진의 보수의 크기를 결정하거나 금전적인 인센티브를 제공하는 사례도 있음.
- 입원 환자 진료비의 경우 한국형 진단명기준환자군(DRG)을 이용하면, 동질적인 환자군에 대한 공급자들의 평균 진료비 정보를 산출할 수 있음.
 - 진료비 총액 및 항목별 고가도 지표(costliness index) 또는 재원 장기도 지표(lengthiness index)와 같은 지표를 통하여 의료제공자들의 전반적인 진료비용 및 성과를 상대적으로 비교할 수 있음

□ 정보 공개의 주요 내용

- 가격 비교는 동일한 품질을 전제로 하거나 서비스 이용으로 인한 효용의 크기 변화를 파악할 수 있는 단위 서비스 항목예: 상급 병실료, 식대, 검사료 등)에 대한 가격 정보의 공개를 우선적으로 고려하여 볼 수 있을 것임
- 또한 특정 상병에 대한 진료비 정보를 품질 정보와 함께 제공할 수

도 있을 것임.

- 현재의 가격 정보의 제공에 대한 제안은 환자가 병원을 방문하기 이전에 인터넷을 통해 의료기관의 단위 서비스 가격 또는 평균 진료비에 대한 정보를 알고, 의료기관을 선택할 수 있도록 한다는 점에서 고지의 의무를 규정한 의료법 개정안에 비하여 더 적극적인 의미를 지니고 있음.
- 홈 페이지 등을 통한 서비스 가격의 강제 공시에 대하여 일반 국민의 98.1%, 서비스 기업인 93.4%, 경제전문가의 98.1%가 찬성하고 있음(2009년 2월 KDI 경제정보센터 조사 자료).

2. 품질 정보의 제공

가. 의료기관 평가 정보의 공개

- 의료기관 서비스 질에 대한 소비자의 정보 획득이 심하게 제약되어 의료기관 선택에 활용되지 못하기 때문에 상시공개 등의 조치가 필요
 - 의료기관평가제도가 의료기관의 질 개선 노력을 유도하고 국민들의 의료기관 선택에 필요한 정보를 제공하기 위해서는 서비스 평가 결과가 공개되어야 함.
 - 현재 의료기관평가 결과의 상시 공개가 이루어지지 않고 있어 일반 국민들이 평가 결과에 대한 정보를 입수하기가 불가능하거나 불편하여, 국민들이 의료기관평가 정보를 의료기관 선택에 적극적으로 활용하는데 제한이 되고 있음.
 - 또한 일회적인 공개도 일반인들이 그 내용을 파악하기 어렵거나 제공되는 정보의 내용을 정확하게 이해하기 어려운 상태임

- 의료기관평가결과의 홈페이지 등 인터넷을 이용한 상시 공개 및 일반인들의 정보 이해도를 높이기 위한 노력이 필요함
- 그러나 평가 결과의 공개로 인하여 문제점(tunnel vision, sub-optimization, myopia, measure-fixation, misrepresentation, gaming, ossification 등)이 발생할 수 있으므로,70) 평가 결과 공개의 효과를 극대화하면서 이러한 부작용을 최소화할 수 있는 방법을 모색할 필요가 있음
 - 구체적인 방안은 외국의 사례를 참고하여 설계할 수 있을 것임예: JCAHO 전반적인 인증 상태 + 중요 지표의 실측치 정보 제공.

나. 제공자의 성과 정보 제공

- 의료기관 성과정보를 제공하여 의료기관을 선택하는 소비자가 활용할 수 있도록 할 필요
 - 인증 정보가 특정 의료기관이 적절한 수준의 의료를 제공할 여건을 갖추고 있는지를 표준을 통하여 점검하는 반면에 특정 진료 영역에 대한 의료기관의 성과 정보예: 특정 질환을 가진 환자 또는 특정 시술을 받은 환자의 사망률 등 역시 소비자가 가장 필요로 하는 정보임.
 - 미국의 경우 연방 정부(Centers for Medicare and Medicaid Services), 주 정부(Pennsylvania, California, New York, California 등) 또는 민간기관들이 이러한 정보를 생산하여 일반 국민들에게 제공하고 있음
- 우리나라의 경우 이와 유사한 일부 정보가 건강보험심사평가원의 요양급여적정성평가를 통하여 제공되고 있으나 평가의 실효성이 매우 약한 상태임.

70) Freeman T. Using performance indicators to improve health care quality in the public sector: a review of the literature. Health Services Management Research 2002; 15: 126-137.

- 의료기관의 성과 평가에 필요한 정보를 적시에 적절하게 확보할 수 없어, 수작업으로 자료 수집 및 분석을 시행함에 따라 평가 대상 질환/시술의 영역이 일부에 국한되어 있고 평가에 긴 시간이 소요됨
- 건강보험심사평가원이 요양급여적정성평가에 필요한 자료 세트를 사전에 정의하고, 이러한 자료를 진료비 심사용 청구 자료와 별도로 요양기관들이 일정한 주기로 제출하도록 의무화할 필요가 있음
 - 현재 요양급여적정성평가에서는 진료비 심사용 청구 자료와 의료기관들에게 추가로 요청하여 후향적으로 수집하는 방식으로는 이러한 한계를 극복할 수 없음.
 - 미국 Pennsylvania Health Care Cost Containment Council의 경우 병원의 분기별 자료 제출을 의무화하고 있음

다. 제공자의 진료 건수 공개

- 실증적 자료를 통하여 진료량-결과 관계가 입증된 시술에 대하여 제공자가 표준 진료건수를 충족시키는지의 여부를 공개할 필요
 - 특정 시술 건수 또는 진료 건수가 일정 수준 이상인 기관이 그렇지 않은 기관에 비하여 진료 결과예: 사망률, 합병증 발생률)가 좋다는 진료량-결과 관계(volume-outcome relationship)가 있는 시술의 경우, 진료량이 진료 결과를 반영하는 대리 지표의 역할을 할 수 있음
 - 실증적 연구를 통하여 이러한 관계가 입증된 질환시술로는 경피적관상동맥우회술, 관상동맥우회술, 일부 암 수술, 고관절전치환술, 슬관절전치환술, 급성심근경색, 에이즈 등이 있음.
 - 미국의 의료구매자 연합체인 Leapfrog group은 7가지 시술(CABG, aortic valve replacement, elective AAA repair, pancreatic resection, esophagectomy, bariatric)에 대하여 외과의사 1인당 연간 최소 수술건수 표준(volume standard for high risk surgical procedures)을 설정하고, 의료기관들이

이 기준을 충족하는지의 여부를 홈페이지를 통하여 공개하고 있음¹⁾

라. 소비자용 진료지침의 보급

- 의료의 질 개선을 위하여 진료 지침을 개발하고 보급하며, 실행하고 평가할 필요가 있음.
 - 미국 의학원(Institute of Medicine)은 진료지침(clinical practice guideline)을 “특정한 상황에서 적절한 보건의료에 대한 의료진과 환자의 의사결정을 돕기 위하여 체계적으로 개발한 진술(systematically developed statements to assist practitioners and patient decisions about appropriate health care for specific circumstances)”로 정의하고 있음⁷²⁾
 - 진료지침은 전문가용(professional version)과 소비자용(consumer version)이 있음.
- 소비자용 진료지침이 소비자가 의료제공자를 합리적으로 선택하고 제공자와의 의사소통을 돕는 도구의 역할을 할 수 있을 것임
 - 최근 우리나라에서도 진료지침에 대한 관심이 증가하여 진료지침 개발을 위한 노력이 증가하고 있으나, 소비자용 지침에 대해서는 관심이 미약한 편임.
 - 우리나라에서 가장 널리 보급되어 사용되고 있는 진료지침으로는 소아예방접종지침이 있음.

71) 2009 Leapfrog Hospital Reward Program Measures. Available at http://www.leapfroggroup.org/for_hospitals/fh-incentives_and_rewards/hosp_rewards_prog/4751817/47520 12 March 13 2009; Accessed on.

72) Field MJ, Lohr KN (eds.). Guidelines for Clinical Practice: From Development to Use. Washington, D.C., National Academy Press, 1992.

3. 보건의료기술 관련 정보의 제공

- 보건의료기술 중 의약품이나 치료 재료를 제외한 의료 행위의 효능과 안전성에 대한 정보를 소비자가 얻기 어려운 실정임
- 보건의료기술 평가를 담당하는 한국보건의료연구원이 오남용의 우려가 있는 특정 보건의료기술의 효과 및 비용효과에 대한 근거를 요약하여 소비자가 이해할 수 있는 형태로 가공하여 제공할 필요가 있음

제4절 인증제도 도입에 관한 논의

1. 인증(accreditation)

- 의료기관 인증제는 의료기관이 일정 기준에 도달하는 성과를 보였는지를 공개적으로 인정하는 제도
 - 인증의 정의(International Society for Quality in Health Care)
“A public recognition of the achievement of accreditation standards by a healthcare organisation, demonstrated through an independent external peer assessment of that organisation’s level of performance in relation to the standards”
 - accreditation을 ‘信任’으로 번역하여 사용하기도 하지만 다른 산업 분야에서는 통상 ‘인증’이라는 용어를 사용하고 있음
- 면허, 자격 및 인증의 비교

〈표 7〉 면허·자격·인증의 비교

	면허/허가 Licensure	자격/인정 Certification	인증/신입 Accreditation
운영 주체	정부	정부 또는 민간 기구	통상적으로 민간 기구
참여 방식	의무적	자발적	보통은 자발적
표준의 수준	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 최소한의 표준 ▪ 시장 진입을 위한 최소한의 조건 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사전에 설정한 표준 ▪ 일정 수준 이상임을 인정 ▪ 서비스의 광고 또는 진료비 상환 자격으로 활용 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사전에 설정한 표준 ▪ 표준 개발, 심사, 개선 교육 및 훈련의 질 개선순환 과정을 따름 ▪ 세계보건기구, 세계은행 등이 인정 및 승인으로 활용

2. 의료기관 평가제도의 발전 방향에 대한 쟁점사항

가. 참여의 형태

- 현 시점에서 의료기관평가제도의 참여를 의료기관의 자율적인 선택에 맡길 경우, 의료기관평가에 참여하는 의료기관은 거의 없을 것으로 예상되고, 참여를 의무화하는 경우 지속적인 질 개선 보다는 표준의 충족 수준에서 머무를 가능성이 높음
- 당분간은 법적 강제를 통하여 참여의 의무화를 유지하되 장기적으로는 의료기관평가에 대한 사회적 분위기가 조성되고 의료기관평가의 인프라가 구축되면, 인증을 원하는 기관들만 참여하도록 할 수도 있을 것임

나. 평가 대상 의료기관

- 대형병원에 국한된 평가대상의 문제점

- 현재의 의료기관평가는 제도 도입의 실행가능성을 고려해서 300명상 이상의 비교적 대형 의료기관 만을 대상으로 하여 국민들이 의원 또는 중소병원의 의료의 질적 수준에 대하여 의문을 가지고 있으며 이로 인하여 환자의 대규모 의료기관 집중이 심화되고 있음
 - 대규모 의료기관들이 의료기관평가를 받기 위하여 시설 투자 서비스 개선 등의 노력을 경주하고 있어 중소병원과의 질적 수준 격차를 더욱 커지게 만들 수 있으며, 평가 결과에 대한 홍보 등이 대규모 의료기관에 집중되고 있음.
- 의료기관평가 대상 기관을 대규모 의료기관에서 중소규모 의료기관으로 확대할 필요가 있음.
- 의료기관평가에 사용하는 표준(standard)의 내용이 시간 경과에 따라 큰 변화가 없으며 상당수의 기관들이 거의 모든 표준을 충족시키고 있음.
 - 현재의 의료기관평가에서 매우 우수한 평가를 받은 대규모 의료기관을, 일정 기간 동안 평가를 면제함으로써 평가 대상 기관 확대에 필요한 자원을 확보할 수 있을 것으로 판단됨

다. 평가의 주체

- 평가주체는 장기적으로 독립성을 확보하는 방향으로 설계할 필요
- 현재 우리나라의 경우 의료법상 보건복지가족부장관이 의료기관평가를 시행하도록 하고 있고
 - 외국의 경우 의료기관 인증을 정부가 담당하는 국가도 있으며예: 영국, 프랑스 등), 민간 기구가 인증을 담당하는 국가도 있음예: 미국, 캐나다, 오스트레일리아 등).
- 후자의 경우에도 국가가 주관하는 사회보험의 계약 등에 전문 기구의 인증을 요구

- 적절한 민간 기구가 있다면 장기적으로는 인증 업무를 이러한 기구에 위임할 수 있을 것임
 - 정부가 인증을 주관하는 경우에는 제도 운영의 융통성이 떨어지고 규제적 성격을 띠는 가능성이 상대적으로 높아질 것으로 예상됨
- 평가의 연속성 및 전문성을 확보하기 위해서는 평가 업무를 평가 관련 기존 기관(예: 한국보건산업진흥원 건강보험심사평가원, 한국보건의료연구원 등)에 위임하거나 독립 기관 신설을 고려할 수 있을 것임
 - 독립기관 신설을 추진하는 경우에는 한국보건의료인국가시험원 설립 사례를 참고로 할 수 있을 것임
- 또한 의료기관 인증의 국제적 표준에 해당하는 ISQua's International Accreditation Programme(표준, 조직 성과, 평가자/조사원 훈련 프로그램)의 인증을 추진할 필요가 있음.

라. 평가 결과의 활용

- 현재 의료기관평가에서는 기자 회견을 통하여 평가 결과를 발표하고 상세한 평가 결과를 피평가기관에 제공하는 것 외에는 평가 결과가 거의 활용되지 않고 있음
- 의료기관의 질 개선 노력을 활성화하려면 평가 결과에 대한 적절한 유인체계를 개발할 필요가 있음.
 - 전공의 수련 기관 지정 건강보험 종별 가산율 차등화, 요양기관의 지정(계약제로 전환하는 경우) 등 다양한 방안들을 고려하여 볼 수 있을 것임.

제5절 결 론

- 우리나라의 의료서비스 산업을 활성화하려면 소비자가 정보에 기반한 선택(informed choice)을 하는 능력을 갖추어, 공급자들 사이의 가격 및 품질 경쟁을 유도할 필요가 있음
- 이를 위해서는 현 시점에서 이용 가능한 의료 서비스의 가격 정보 품질 정보 및 보건의료 기술 관련 정보를 소비자의 눈높이에 맞도록 가공하여 공개하고, 장기적으로는 소비자에 대한 정보 제공을 더욱 활성화하기 위한 기술적 및 제도적 기반을 구축하여야 할 것임

참고문헌

- Field MJ, Lohr KN (eds.), Guidelines for Clinical Practice: From Development to Use, Washington, D.C, National Academy Press, 1992.
- Freeman T., "Using performance indicators to improve health care quality in the public sector: a review of the literature," Health Services Management Research, 15, pp. 126-137, 2002.
- The Leapfrog Group, 2009 Leapfrog Hospital Reward Program Measures. Available at http://www.leapfroggroup.org/for_hospitals/fh-incentives_and_rewards/hosp_rewards_prog/4751817/4752012 March 13 2009; Accessed on.

서비스산업 선진화 정책방향 보고서

Ⅲ

고용지원

고용지원분야 작업반

이재갑	노동부 고용정책관
박성희	노동부 직업능력정책과장
이상원	기획재정부 인력정책과장
임서정	노동부 고용정책과장
정형우	노동부 고용서비스기획과장
유경준	한국개발연구원 재정성과평가실장
김승택	한국노동연구원 선임연구위원
김혜원	한국노동연구원 연구위원
배재근	(주) 크레듀 대표
어수봉	한국기술교육대 교수
이광석	(주) 인크루트 대표
한재용	(주) 인지어스 한국지사장

요 약

전 세계가 경제위기를 겪고 있는 가운데, 위기극복에 대한 노력과 함께 위기 이후에 대한 준비가 필요한 시점이다. 즉 위기 후의 새로운 기회를 활용하여 선진국으로 도약할 수 있는 기반을 마련해야 할 시점이다. 이러한 상황에서 특히, 서비스 산업의 선진화는 우리 경제의 내수 회복과 지속적인 일자리 창출의 핵심이라고 할 수 있다. 그러나 현재 서비스 산업에 대한 일반 국민 및 정책입안자들의 인식이 많이 부족한 상황이다. 교육, 의료 등 일부 서비스 업종은 지나치게 공공성을 강조하여 개방과 경쟁을 통한 경쟁력 제고 및 투자 활성화에 한계를 갖고 있다고 할 수 있다. 따라서 서비스 산업이 위기극복에 기여하고 경제의 선진화를 주도할 수 있도록 하는 새로운 접근 방법이 필요한 것이다.

이에 따라 그동안 정부는 「Service Progress」 I, II, III¹⁾를 통해 서비스 산업 선진화를 위한 기반을 구축해 왔다. 아울러 2009년 한층 더 진전된 「서비스 산업 선진화 방안(Service Progress: NEXT)」을 추진하여 서비스 산업의 도약을 본격화하고 있다. 이에 따라 서비스 산업 일반 및 10개 유망분야²⁾에 대한 새로운 서비스 산업의 선진화 방안을 마련하기 위한 각 분야별 TF를 구성, 토론, 공개토론회 등 다양한 의견을 수렴하여 서비스 분과별 선진화 방안을 제안하고 있다.

1) Progress I (2008. 4월): 서비스 수지 개선을 위한 관광 교육 등의 경쟁력 강화 및 서비스 산업 해외진출 촉진

Progress II (2008. 9월): 서비스 산업의 일자리 창출을 위한 규제의 합리화 및 제도의 선진화

Progress III (2009. 1월): 서비스 산업의 성장기반 구축을 위한 인적 인프라의 확충 및 R&D 투자 활성화

2) 교육, 의료, 물류, 방송통신, 콘텐츠, 광고, 디자인, 컨설팅, IT서비스, 고용지원

본 보고서는 이러한 서비스 산업의 10개 분야 중 「고용지원」분야의 서비스 산업의 현황 및 문제점을 분석하고 선진화 방안을 위한 향후 정책방향을 수립하는 데 목적을 두고 작성되었다

본 보고서는 「고용지원」분야 서비스 산업의 선진화를 위한 정책방향 제언으로서 총 4개의 장으로 구성되어 있다. 각 장의 내용을 간략히 요약해 보면 다음과 같다.

제1장 고용서비스 선진화-민간 고용서비스를 중심으로-에서는 먼저, 현재 우리나라 고용서비스의 현황 및 선진화의 필요성에 대해 언급하고 있다. 이를 위해 우선 고용서비스의 개념을 정립하고 그 시장구조가 어떠한 형태인가를 분석하고 있다. 이를 통해 우리나라 고용서비스의 현황을 보이며, 이에 따른 선진화의 필요성을 언급하고 있다. 또한 공공과 민간의 역할 정립, 공공 고용서비스의 확충, 민간 고용서비스 시장 활성화에 대한 주요 국가의 사례를 보임으로써 우리나라 고용서비스 선진화의 필요성 및 당위성을 제시하고 있다.

제2장 고용서비스산업 활성화를 통한 일자리 창출 촉진이다. 이 장에서는 고용서비스산업과 일자리 창출 간의 관계를 분석하고 고용서비스 수요의 증가를 분석하면서 고용서비스산업의 활성화를 통한 일자리 창출이 필요한 노동시장 현황을 보이고 있다. 또한 고용서비스산업의 활성화가 일자리 창출로 이어질 수 있는 방안으로서 공공과 민간 고용서비스 기관의 역할 정립, 고용서비스산업 시장의 확대, 전문성과 경쟁력의 확대 등을 언급하면서 구체적인 실행 방안 등을 제시하고 있다.

제3장은 활성화 정책을 위한 고용지원서비스 전달체계 효율화 방안에서는 먼저, 활성화 정책의 개념을 정립하고 있고 활성화 정책의 관점에서 한국 노동시장과 외국 노동시장을 비교하고 있다. 특히 실업급여, 저소득층 취업 패키지 지원정책, 노동시장 정책지출 및 공공고용 인프라 등에서의 외국 주요국과의 정책비교를 통해 우리나라의 현실을 언급하고 있다. 이와 같은 분석을 통하여 고용지원센터 서비스의 내용 중앙부처 및 지방자치단체의 역할, 고용서비스 민간위탁의 특징을 제시, 활성화 정책의 강화를 중심으로 한 공공 고용서비스의 발전방향을 제시하고 있다.

마지막 제4장은 고용지원서비스에서의 공공과 민간의 역할을 연구하고 있다. 이를 위해 먼저, 우리나라의 인적자원산업의 구조 상담, 훈련, 알선 등의 정책을 설명하고 이를 주요 국가의 정책과 비교하고 있다 또한 활성화 원리와 PES의 통합적 서비스 제공, 시장원리의 도입, 실업급여제도, 실업인정, 공공고용 서비스 기관의 역할에 대해 주요 선진국의 정책을 비교·분석함으로써 그 시사점을 도출해 내고 있다 끝으로 이러한 분석을 중심으로 취업알선 시장의 점유율 확대 목표의 수정 취약계층에의 집중 및 통합적 서비스 제공, 평가 및 관리 역량 강화, 민간위탁의 효율적 활용 등을 우리나라 고용서비스의 개혁 방안으로서 제시하고 있다

제 1 장
고용서비스 선진화
- 민간 고용서비스를 중심으로³⁾ -

어 수 봉 (한국기술교육대 교수)

제1절 고용서비스 현황 및 선진화의 필요성

1. 고용서비스의 개념과 시장 구조

□ 고용서비스의 개념

- 고용서비스란 노동시장에서 노동공급자(근로자)와 노동수요자(기업)와의 결합(matching)이 이루어지기 위해 필요한 서비스로서 노동시장에서 노동이라는 상품이 배분되는 역할을 담당하는 서비스임
- 고용서비스의 상당 부분은 기업 및 근로자가 스스로 생산하여 자급하기 때문에(self-fulfillment) 시장에서 공급되는 규모는 전체 고용서비스 중 일부를 차지하게 됨
- * 가령 대부분의 기업은 자체 비용으로 채용광고를 내어 적절한 근로자를 선택하고 있고, 근로자 역시 자신이 탐색 비용을 지불하면서 적절한 기업의 일자리를 선택하고 있음.
- 한편, 정보부족 등에 따른 높은 탐색비용(high search cost)이 발생하는

3) 본고는 고용서비스 선진화TF 구성원의 의견을 종합 정리한 내용임

경우, 기업과 근로자는 고용서비스를 자급자족하지 않고 시장에서 구매하거나, 공공서비스를 활용하는 것이 비용효과적임을 대상으로 시장을 형성하는 것이 민간고용서비스(PREA)와 공공고용서비스(PES)임.

- 다른 한편, 어느 한 쪽의 능력이 취약하여 구인과 구직 간의 결합이 시장에서 실패하는 경우(matching failure), 정부의 적극적으로 개입이 요청되며 이는 공공고용서비스의 영역이 됨

* 노동공급 측면에서는 장기실업자, 그리고 노동수요 측면에서는 상시적인 인력부족을 호소하는 중소기업 등이 대표적인 공공고용서비스의 대상임.

- 2008년 경찰 부가조사에 따르면 공공 및 민간 직업알선기관 학교내 취업소개기관 취업박람회 등 고용서비스를 이용하여 취업한 청년층 취업자는 6.1%에 불과함. 다만 청년층의 주된 취업경로인 「신문, 잡지, 인터넷 등 응모」(27.1%) 중 고용서비스기관이 제공하는 정보를 활용하여 취업한 경우는 어느 정도 있을 것으로 추정됨

- 현재 우리나라에서 시장 혹은 공공이 제공하는 고용서비스의 비중이 매우 낮아, 역설적으로는 발전 가능성이 클 수 있음을 시사해 줌

<표 1> 청년층 취업경로(2008년 5월)

(단위: 천명, %)

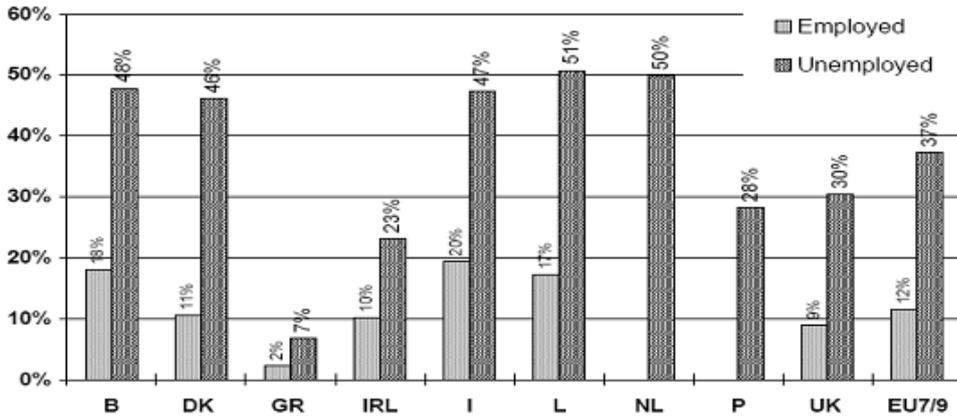
	전체 취업자	가족, 친지 소개(추천)	그 직장 근무자 소개(추천)	학교(학원) 선생님 추천	신문, 잡지, 인터넷 등 응모	공개 시험	특별 채용	그 외1)
2008. 5.	3,471 (100.0)	747 (21.5)	433 (12.5)	306 (8.8)	942 (27.1)	707 (20.4)	124 (3.6)	213 (6.1)
고졸 이하	1,203 (100.0)	379 (31.5)	203 (16.8)	86 (7.1)	378 (31.4)	60 (5.0)	21 (1.7)	78 (6.5)
대졸 이상	2,268 (100.0)	368 (16.2)	230 (10.1)	220 (9.7)	565 (24.9)	647 (28.5)	104 (4.6)	135 (5.9)
2007. 5.	3,537 (100.0)	761 (21.5)	449 (12.7)	328 (9.3)	976 (27.6)	669 (18.9)	141 (4.0)	213 (6.0)

주: 1) 공공 및 민간 직업알선기관 학교내 취업소개기관 취업박람회 등.
 자료: 통계청(2008), 경찰 부가조사.

□ 고용서비스의 국제비교(1997년)

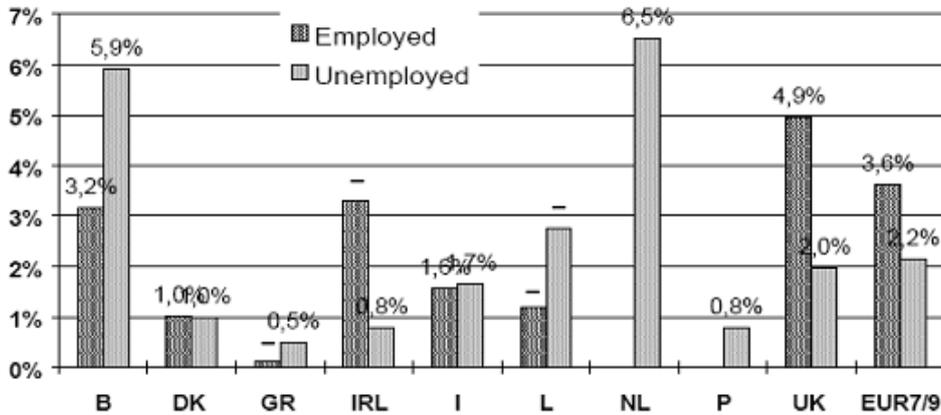
- 고용서비스의 제공 방식은 국가별로 산업구조 및 사회제도에 따라 다르게 나타나지만 대체로 현재 고용되어 있는 근로자의 대부분은 스스로 일자리를 찾는 비율이 압도적으로 높음
- 한편 실업자의 경우에는 PES를 활용하는 비중이 50% 수준으로 나타나고 있는 반면 PREA를 활용하는 비율은 최대 7% 수준임.

[그림 1] PES를 주된 직장탐색 방법으로 사용한 비율



자료: Mosley and Speckesser(1997).

[그림 2] PREA를 주된 직장탐색 방법으로 사용한 비율



자료: Mosley and Speckesser(1997).

□ 고용서비스와 고용서비스 전달기관

- 고용서비스를 전달(delivery)하는 기관은 크게 공공기관중앙정부 및 지자체)과 민간기관(비영리민간기관 및 영리기업으로 구분할 수 있음
 - OECD 국가 중 호주 및 네덜란드(PES 자체의 민영화) 등의 국가에서 공공고용서비스의 상당 부분을 민간기관에 위탁하는 제도를 개척을 하기 이전에는 공공기관은 공공고용서비스를 전담하고 민간기관은 민간고용서비스를 전담하는 이분법이 주도를 이루고 있었음 그러나 공공고용서비스의 민간기관에의 위탁 사례가 나타나면서 단순한 이분법은 의미가 없게 되었음
 - 우리나라의 경우에도 한편으로는 민간고용서비스 시장에 대한 규제완화가 진행되고, 다른 한편으로는 공공고용서비스의 일부 업무가 민간기관(비영리민간기관 및 영리기업에 위탁 운영되는 사례가 증가하면서, 고용서비스를 전달하는 효율적 체계 구축이라는 관점에서 공공과 민간의 역할 정립에 대한 논의가 시작되고 있음
- 고용서비스는 제공하는 서비스의 형태에 따라 직업정보제공헤드헌팅, 직업소개, 근로자공급, 근로자과견 등이 있음.4)

□ 고용서비스 선진화의 의의

- 고용서비스를 선진화하기 위해서는 재정이 추가로 투입되어야 하고 특히 민간고용서비스 시장의 활성화를 위해서는 가격규제 등의 완화가 필수적이어서 서비스 수요자의 부담이 늘어나게 될 것임
 - 따라서 고용서비스 선진화는 그 효과가 재정 부담 및 민간의 요금 부담(cost 측면) 이상의 편익(benefit 측면)을 가져올 때 국민의 지지를

4) 고용서비스를 규율하는 주요 법제는 직업안정법 및 동법의 특별법으로써 제정된·과건근로자 보호 등에 관한 법률로, 이 두 법률에서는 민간고용서비스 가운데 법규제의 대상이 되는 서비스유형을 5가지로 규정하고① 직업소개사업, ② 직업정보제공사업 ③ 근로자모집, ④ 근로자공급사업, ⑤ 근로자과견, 이에 따르는 규제와 행위준칙을 규정하고 있음 그 중 근로자공급사업은 항만과 철도에서 Closed Shop형태로 진행되고 있고 근로자모집은 법에 의해 엄격한 규제를 받고 있어 고용지원서비스 산업의 일자리 창출과는 연관이 거의 없다고 볼 수 있기 때문에 여기서의 논의에서는 제외

받을 수 있음.

- 고용서비스 선진화의 효과는 궁극적으로 ‘일궁합의 개선(better matching)’에 따라 얻어지는데 이는 1)고용증대 효과(빈 일자리 채우기 효과), 2)실업기간 감소 효과(실업자 규모 감소 및 그에 따른 복지비용 감축, 그리고 3)좀 더 나은 일자리로의 이동 효과(그에 따른 직장정착률 제고 및 생산성 제고 효과)임.
 - 우리나라에서 이 효과에 대한 양적 추정 연구는 없지만 선진국의 경우 better matching의 GDP 증대 효과는 약 2% 수준으로 추정하는 연구 결과가 있음
 - 현재 우리나라의 고용서비스는 매우 낮은 수준에 있기 때문에 고용서비스 투입의 한계생산성은 선진국 보다는 높을 것으로 판단됨
 - 특히 현재의 경제위기 하에서는 고용서비스를 통해 빈 일자리를 채우고, 실업기간을 단축하고, 그리고 직장에서의 정착 수준을 높이는 효과는 크게 나타날 것이고, 이는 실업과 노동이동에 따른 민간의 거래비용과 정부의 복지비용을 훨씬 상회할 것으로 판단됨
- 그리고 고용서비스 시장이 활성화되면 이 부분에서 직접 일자리가 늘어나는 일자리 창출 효과도 얻을 수 있을 것임
 - 특히 공공 인프라를 확충하기 위해서는 공공부문에 인력 증원이 불가피하고, 한편 민간고용서비스기관은 약 8,000여개로 규제완화에 따른 일자리 창출 효과 역시 일정 수준 기대할 수 있음

2. 고용서비스 현황과 선진화의 필요성

가. 고용서비스 현황

- 전체적으로 보아 고용서비스에 대한 시장 수요는 큰 반면 공급은 그 양과 질의 양 측면에서 니즈를 충족시키지 못하고 있다고 판단됨

□ 고용서비스 수요 측면

○ 지속되고 있는 높은 노동이동률

- <표 2>에 의하면 경제활동인구조사의 피용자나 고용보험DB의 상용직 가운데 1년 동안 계속 동일한 직장에 계속 다니고 있는 집단의 비중이 전체 임금근로 경험자나 취업경험자의 53%대로 나타남.

<표 2> 계속 취업자 비중

(단위: 명, 천명, %)

경제활동인구조사(2006년, 명)		고용보험DB(상용직, 2007년, 천명)	
임금근로 경험자 수 (A)	15,728	피보험자 경험자 수 (a)	10,764
동일직장 계속 취업자 수 (B)	8,441	동일직장 계속 취업자 수 (b)	5,739
복수 직장·비취업 경험자 수	7,287	복수 직장·비취업 경험자 수	5,025
동일직장 유지율(B/A) * 100	53.7	동일직장 유지율(b/a) * 100	53.3

자료: 통계청, 경제활동인구조사 2006년 월간자료를 12개월 연결(가중치 비사용).
한국고용정보원 고용보험 DB 원자료.

- 잦은 노동이동의 결과 다른 나라에 비해 취업자의 평균근속기간이 매우 낮은 수준에 머물고 있음.
- 노동시장에 대한 규제가 거의 없는 영국보다도 근속기간이 현저히 짧고, 1년 미만 근속자의 비중은 매우 높음. 그리고 유연안정성의 대표적인 모델로 알려져 있는 덴마크에 비해서도 근속기간은 현저히 짧고, 1년 미만 근속자의 비중은 매우 높음. 한편 노동시장이 경직적인 것으로 알려져 있는 독일에 비하면 근속기간과 1년 미만 근속자 비중의 격차는 더욱 큼.

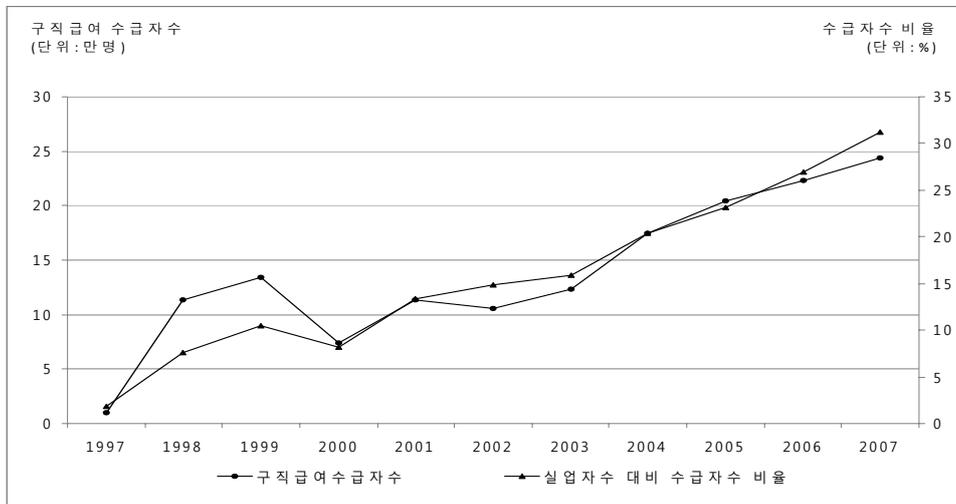
<표 3> 근속기간의 국제비교(2000년, 한국 2007년)

	한국	영국	독일	덴마크	스웨덴
근속년수(년)	4.6	8.2	10.5	8.3	11.5
1년미만 근속자 비중(%)	38.7	19.3	14.8	23.0	15.7

자료: Auer and Cazes(2003), p.25, 한국은 통계청, 경제활동인구조사 원자료

- 결론적으로 우리나라 노동시장에서는 1년 동안 취업자 중 약 47%인 7,287천명이 직장을 이직하고 있어 이에 대한 상시적인 고용서비스 제공의 필요성이 어느 나라보다도 크다고 할 수 있음
- 증가하고 있는 실업자 및 실업급여 수급자
 - 실업급여 수급자수는 고실업 시기에 급증한 후 다시 감소했다가 2002년 이후 꾸준히 증가하는 경향을 보임 최근에는 증가속도가 매우 빨라서 구직급여 수급자수가 2007년에는 24만 4천여명에 이르렀고, 실업자수 대비 수급자수 비율도 30%를 넘어섬.
 - 특히 글로벌 경제위기와 더불어 2009년 1월 현재 구직급여 신규수급자수가 전년 동월대비 45.6%로 급증하고 있고 이는 고용서비스 수요의 폭발적인 증가로 나타나고 있음

[그림 3] 구직급여 수급자수 및 실업자수 대비 구직급여 수급자수 비율



자료: 한국고용정보원 고용보험통계연보 2007.

○ 지속되고 있는 중소기업의 인력부족

- 최근 약 60만명의 외국인 근로자가 취업하고 있는 상황에도 불구하고, 중소기업의 인력부족률은 약4% 수준을 유지하고 있어 중소기업에 대한 인력 확보 등의 고용서비스 수요 역시 상존하고 있음

* 사업체 규모별 인력부족률: 300인 이상 1.3%, 100~299인 2.4%,
30~99인 2.6%, 10~29인 3.4%, 5~9인 4.3%

□ 고용서비스 공급 측면 (1): 민간고용서비스(PREA)

- 1999년 유료 직업소개사업은 허가제에서 등록제로 전환되었고 무료 직업소개사업은 허가제에서 신고제로 바뀌는 규제완화 이후 관련 사업체 규모가 급증하고 있음⁵⁾

- 우리나라의 PREA는 매년 증가하는 추세이며, 무료나 국외유료, 직업정보제공업에 비해 국내 유료직업소개소의 증가 속도는 상대적으로 빠름.

- 그러나 일부 대형화된 업체를 제외하고는 영세한 규모의 사업체가 대부분으로 열악한 경쟁력과 낮은 생산성을 극복하지 못하고 있는 상황임.

* 2005년 유료직업소개소 종사자수(대표자 포함)는 평균 2.4명에 불과하고, 임시·일용직 알선이 90% 이상 차지

* 국내유료직업소개소의 경우 2000년에서 2007년까지 업체수는 3,680개가 증가하여 116%의 증가율을 기록하였지만, 법인은 같은 기간 동안 102개 증가에 22% 증가율에 불과하고, 개인사업자가 3,578개가 증가하여 132%의 증가율을 기록하여 영세한 개인사업자 위주로 성장이 이루어진 것을 알 수 있음.

5) 무료직업소개소가 전체 직업소개소에서 차지하는 비중은6.6%로, 우리나라 직업소개소의 대부분은 유료고용서비스업체

〈표 4〉 PREA의 구성과 연도별 추세

(단위: 개소, %)

연도	직업소개소						직업정보 제공
	전 체	국내유료			국내 무료	국외 유료	
		소계	법인	개인			
2000	3,378	3,168	463	2,705	210	*	*
2001	4,339	3,969	473	3,496	346	24	146
2002	5,594	5,169	515	4,654	403	22	264
2003	5,745	5,322	473	4,849	403	20	288
2004	6,536	6,096	636	5,460	413	27	251
2005	6,847	6,379	516	5,863	419	49	276
2006	6,954	6,503	547	5,956	368	83	300
2007	7,789	6,848	565	6,283	514	71	356

자료: 노동부 내부자료

- 직업정보제공업체의 경우 2001년 12월 146개 업체에서 2007년 말 356개로, 단시간에 급증
 - 이러한 숫자는 직업정보제공업체로 등록된 업체만 추정된 것이고 포털 사이트를 포함하여 채용 정보를 제공하는 사이트가 범람하는 것을 고려하면, 광범위한 의미에서의 고용서비스를 제공하는 직업정보제공업체는 1천개가 넘어서는 것으로 관련업체는 추정되고 있음.⁶⁾

6) 직업정보제공업체가 급속하게 확산된 배경

- 첫째, 인터넷을 통하여 취업정보를 제공하는 직업정보제공사업자가 설립되기 시작한 것은 지난 1998년 외환위기 직후였는데, 당시 구조조정에 따른 대량 해고와 취업난이 심화되면서 인터넷 보급에 따른 일자리 정보 제공이 새로운 사업 아이템으로 부각
- 둘째, 구직자들은 인터넷을 통하여 어디서나 취업 정보를 쉽고 빠르게 접할 수 있을 뿐만 아니라 다른 매체보다도 많은 정보를 접할 수 있는 본연적인 장점을 가지고 있음
- 셋째, 온라인 취업정보제공사업체들이 대부분 직업소개사업을 겸하면서 기업을 대신하여 채용 서비스를 제공하기 때문에 구직자가 기업을 방문하지 않고도 입사 지원을 할 수 있다는 점
- 넷째, 기업들의 입장에서 오프라인 매체에 비하여 온라인 매체의 구인 광고료가 훨씬 저렴하다는 장점 활용
- 다섯째, 기업들의 채용 패턴이 과거처럼 일정 시기에 그룹 차원에서 대규모의 공채를 실시하는 것 대신 계열사나 사업 부문별로 인력수급 상황에 따른 수시 채용으로 바뀌어 나가고 있음.

- 직업정보제공사업이 활성화된 배경에는 IT 발달이라는 기술적 요인과 더불어 직업소개사업에 대한 가격규제로 인해 민간 고용서비스 시장에 진출하려는 전문가 집단이 수익성 있는 비즈니스 모델로서 직업정보제공사업사실상의 정보포탈서비스사업을 찾아낸 것으로 판단됨.
- 한편 파견업체의 경우 1998년 파견업체를 양성화하는 ‘파견근로자보호 등에 관한법률’이 제정된 이후 사업체 수는 급증하여 2005년에는 1998년의 두 배를 넘었으나, 파견근로자 수는 2003년을 정점으로 감소하여 정체되는 추세를 보이고 있음
 - 파견사업이 확대되고 있지 못하는 이유는 파견허용 업종에 대한 규제임. 그러나 이 규제는 비정규직 문제 전체와 관련되어 있기 때문에 파견업종 확대 문제는 노동시장의 노동공급체계 전반을 종합적으로 검토하면서 다루어져야 할 문제임.
- PREA 발전의 장애 요인
 - PREA는 현재 고용서비스를 이용하여 취업하는 취업자의80% 이상을 점유하고 있으며 등록 구직자의 취업률 수준이나 구인자 충족률 또한 상당히 높은 것으로 나타남⁷⁾
 - 우리나라 민간고용서비스업에서 이루어지는 취업알선은 대부분 건설 일용직, 간병인, 파출부 등 임시, 일용직에 집중되어 있음⁸⁾
 - * 우리나라의 민간 유료직업소개사업이 일용직에 특화되어 있는 것은 유료 직업소개사업의 요금제도가 그 원인이고, 이에 따라 영세성을 극복하지 못해 PREA의 발전을 저해하는 요인으로 작용(김동섭 외, 2002)
 - 가격규제와 더불어 파견 허용 업종 제한 등의 시장 규제로 직업소개사업이 파견사업이나 직업정보제공사업과 결합한 종합인력서비스업으로 발전하지 못하고 그 결과 PREA는 영세성과 비전문성을

7) 노동부 자료에 따르면 직업소개소를 이용한 구직자의 수와 취업자의 수년0년간 약 4배로 증가하여 노동시장에서 고용서비스 수요가 증가하고 있다는 사실을 지지

8) 유료 직업소개소에서 이루어진 전체 취업알선의90%이상이 일용적인 것으로 나타남

벗어나지 못하고 있다고 판단됨

- 그러나, 최근 민간직업소개기관에 대한 가격규제 완화를 중심으로 한 직업안정법 개정안이 국회에 제출(2008. 12. 30)되어 있어, 법 통과 이후에는 민간고용서비스가 활성화 될 수 있을 것으로 기대됨

* 특히 전문성을 일정 수준 갖추고 있는 직업정보제공사업이 직업소개사업과 결합하여 대형화될 수 있는 제도적 기반이 갖추어졌다고 판단됨.

□ 고용서비스 공급 측면(2): 공공고용서비스

- 공공고용서비스(특히 노동부의 PES)는 2005년부터 ‘고용서비스 선진화 계획’을 꾸준히 추진해 온 결과
 - 인적·물적·정보 측면의 고용서비스 인프라가 상당 수준 개선되고 있고

인력충원 및 교육훈련 혁신	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 신규공무원 증원('06~'07년 620명 증원), 직업상담원 공무원화('07년 1,560명중 1,397명 전환) ▶ 센터 직원대상 단계별 심화학습체계 구축, 고용서비스전문가 과정 운영서울대·부산대·전남대)
센터 통합·대형화 및 자체청사 확보	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 인력의 효율적 활용 및 업무 효율성 제고를 위한 센터 통합·대형화(대도시 중심): 155개소('03)→84개소('07) ▶ 민원인 편의제고 및 다양한 서비스 운영을 위한 자체청사 확보: 21개소('04~'06), 27개소('07), 24개소('08)
고용정보 인프라 확충	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ‘한국고용정보원 독립법인화('06.3): 직업진로지도 연구·프로그램 개발, 고용정보 분석, 고용지원서비스 모니터링 등 핵심역량 강화 ▶ 위크넷, 직업훈련, 고용보험 등 정보를 통합 분석하는 ‘노동시장정보 통합분석 시스템(LaMAS)’ 구축 ▶ 공공·민간취업포털 구인정보를 통합제공하는 ‘구인정보 허브시스템(Job-Net)’ 구축 / 수요자 맞춤형 위크넷 구축(청소년·고령자·여성·단기일자리 등)

- 질적 측면에서는 개인별 맞춤형 취업지원 시스템(IAP) 도입, 취업지원 프로그램 확충 및 평가시스템 구축 등 고용지원서비스 품질 개선을 추진하고 있음

<p>개인별 맞춤형 취업지원 시스템 도입</p>	<p>▶ 심층상담을 통한 구직자 능력진단 개인별 취업지원계획 수립 후 단계별 서비스를 지원하는 시스템(IAP) 도입</p>
<p>취업지원 프로그램 확충</p>	<p>▶ 중고생·청년·취약계층 등 대상별 특성에 맞는 다양한 취업지원 및 진로지도 프로그램 확충 △중고생: Job School, 직업심리검사 △청년: CAP, 취업캠프, 직장체험 △구직자: 성취프로그램, 단기취업특강 △취약계층: 취업희망, 성실, 경력단절여성, 제대군인 프로그램 등</p>
<p>업무표준화 및 평가시스템 구축</p>	<p>▶ ‘고용지원센터 운영규정 제정(’06.8): 조직운영, 인사, 예산, 교육훈련 및 센터유형별 업무표준화 ▶ 고용정보원내 ‘고용서비스 평가센터 신설(’06.6) / 센터 주요업무에 대한 개인·부서별 평가시스템 구축(’06.9)</p>

- 그리고 공공고용서비스의 대상을 확대하기 위한 노력으로서 지자체·학교·민간 고용서비스기관의 역량강화를 지원하고 특히 취약계층에 대한 고용지원서비스를 확대해 나가고 있음

<p>지자체·학교·민간 고용서비스 역량강화 지원</p>	<p>▶ 지자체: 홈페이지를 통해 워크넷 구인정보 제공(’06. 38개) ▶ 학교: 대학 취업지원기능 확충(’06년 96→’07년 140개교), 실업계고 취업지원기능 확충(’07년 150개교) ▶ 민간: △지역고용·인적자원개발지원(’06~) △취업지원 민간위탁(’06~) △노사공동재취업센터(’06~) △노사공동훈련(’06~) 등</p>
<p>취약계층을 찾아가는 서비스</p>	<p>▶ 유관기관과 협력하여 취약계층을 찾아가는 서비스 확대 △채무조정대상자(신용회복위) △탈성매매여성(여성지원기관) △출소자(교도소·갱생보호공단) △편부모가정(건강가정지원센터) △제대군인(계룡대·각군본부) 등 ▶ 취약계층 전담지원망 확충(민간위탁 활용): 노숙인센터, 주부취업상담실, Job Cafe, 건설인력센터 등</p>
<p>센터를 통한 원스톱 서비스</p>	<p>▶ 지역 유관기관과 공동으로 고용관련 서비스를 센터에서 원스톱으로 제공 중(’07년 12개 종합센터) * 인력공단(자격), 폴리텍대학(훈련), 장애인공단(장애인 취업), 복지공단(창업지원), 소상공인센터(창업컨설팅) 등</p>

- 그러나 이러한 성과에도 불구하고, 현재 PES에서는 다음과 같은 문제점이 나타나고 있음
 - 노동부의 고용서비스 공급망은 선진국에 비해 부족하여 고객 접근성이 매우 취약한 상태이고,
 - * 노동부의 고용지원센터는 전국 81개소('09.3)에 불과하고, 기초 지자체는 전국 248개소로 비교적 주민의 접근성이 높은 장점이 있으나, 취업지원 역량이 부족하고 일용·공공근로 알선에 치중하고 있음(지자체 취업정보센터의 경우 취업지원 전담인력은 1.2명, 취업알선 창구를 별도로 운영하는 경우는 23.8%에 불과).
 - 고용지원센터의 맞춤형 취업지원 서비스는 시작단계에 있고 고용훈련의 연계서비스도 부족하여 ALMP의 핵심인 직업훈련의 효과가 저하되는 결과 초래함.
 - * 특히 취약계층에 대한 효과적인 취업지원을 위해서는 심층상담이 필수적이거나, 인원 부족 등으로 심층상담 운영이 미흡한 수준임(고용지원센터에서 수행되는 업무의 대부분이 고용보험 관련 업무 및 행정업무로 구성되어 있어 취업지원 기능이 취약).
 - 공공고용서비스는 민간고용서비스기관과 partnership을 통해 발전할 수 있으나, 현재 민간고용서비스 시장은 대부분 영세하고 서비스 내용도 미흡함.
 - * 공공고용서비스 일부를 유능한 민간기관에게 위탁하는 방식으로 부족한 PES 인프라 문제를 극복할 수 있음. 그러나 현재 위탁할 만한 공공고용서비스의 내용(contents)이나 이를 수행할 만한 PREA 모두 취약한 상태임(취업지원 민간위탁사업: '07년 38억원, '08년 45억원).

□ 고용서비스 공급 측면(3): 종합

- 현재 우리나라에서 고용서비스를 제공하는 기관의 경우 공공부문이나 민간부문 모두 전문성과 차별화된 프로그램이 부족하고 전국적인 지역 단위별 고용네트워크의 구축이 미흡하다는 평가를 받고 있음

- 공공고용서비스기관(PES)은 국민 모두에 대한 고용서비스를 제공하지 못하고, 주로 고용보험 피보험자 중 실직으로 인한 구직자에 대해 서비스를 집중 제공하고 있음다만 최근 청년 뉴스타트, 저소득층 취업패키지 지원 등 고용보험 비적용자에 대해서 서비스 확대 실시
- 민간고용서비스기관(PREA)은 일반적으로 영세하여 전문성과 경쟁력이 부족하고, 특히 취약계층에 대한 고용서비스는 아직도 일부 직종(일용 가사서비스나 건설 분야)에 국한된 서비스를 제공하는 영세한 민간직업소개소들 위주로 구성되어 있음

나. 고용서비스 선진화의 필요성

- 고용서비스에 대한 수요는 큰 반면 공급은 그 양과 질의 양 측면에서 니즈를 충족시키지 못하고 있다고 판단됨
 - 공공부문의 경우 조직과 인원 측면의 양적 인프라가 크게 취약한 반면, 민간부문의 경우에는 전문성 측면의 질적 인프라가 크게 취약한 상태임.
 - 이는 노동시장에서 good matching의 실패 원인의 하나가 됨. 즉, 근로자는 직장을 자주 이동하고 실업과 비경제활동을 왔다 갔다 하는 탐색비용(search cost)을 지불하고 있고, 기업은 이로 인해 추가적인 채용비용(recruitment cost)을 지불하는 한편 중소기업 인력부족 현상이 나타나고 있음
- 따라서 고용서비스 시장 전체를 활성화하고 선진화하여 기업과 근로자가 지불하고 있는 이러한 거래비용(transactions cost)을 줄일 수 있으면, 결국 일자리 창출의 효과가 나타날 것으로 판단됨
 - 고용서비스 선진화를 위해서는
 - ① 공공기관과 민간기관과의 역할에 관한 방향을 정립하고
 - ② 공공고용서비스 내용(contents) 및 공공고용서비스기관의 인프라 확충,

- ③ 규제완화 및 공공서비스 위탁 확대를 통한 민간고용서비스 시장 활성화 등을 추진해야 할 것임

제2절 선진국의 고용서비스 선진화

1. 개 관

- 선진국은 고용지원서비스의 중요성을 인식하고 20세기 초부터 공공고용서비스(PES, Public Employment Service)망을 대대적으로 구축
 - 1970년대 이후 저성장·고실업으로 인한 복지부담 완화 및 노동시장 참여 촉진을 위해 고용 중심으로 사회정책을 혁신하고 있음
 - ‘일을 통한 복지(Workfare)’의 정책 기조하에 적극적 노동시장정책(ALMP) 및 그 핵심 전달체계로서의 PES 기능 강화, 민관협력 등 효율적 운영체제 구축 추진

〈표 5〉 주요 선진국 공공고용서비스기관(PES) 개요

구분	독 일	영 국	미 국	일 본
조직	· 중앙정부 중심 · 연방 고용청부터 출장소까지 4단계 구성(851개소)	· 중앙정부 중심 · 연금고용부부터 일선사무소까지 4단계(1,144개소)	· 연방, 주정부, 지방 정부, 민간 공동 참여	· 중앙정부 중심 · 후생노동성부터 공공직업안정소까지 3단계(639개소)
인원	· 9만명	· 74,500명	· 7만명	· 18,000명
주요 기능	· 취업알선, 실업 급여, 직업훈련, ALMP 등	· 좌동	· 좌동	· 좌동
최근 동향	· '05년 연방고용청과 지자체 공동운영 센터 설치	· '01년 고용연금부 설립(고용-복지 통합)	· '98년 WIA법 제정으로 One-stop center로 전환	· 공공직업안정소 외에도 다양한 서비스 기관 운영

2. 주요국가 사례

□ 독 일

- 취업알선 바우처 제도 도입 및 민간위탁으로 고용서비스 기관간 경쟁 유도, 민관협력 및 역할분담 강화('02년 이후)
- 근로능력 있는 사회부조 수급자에 대한 노동시장 참여 촉진을 위해 실업급여 II 신설('05)
 - * 과거 사회부조를 받던 근로능력자는 실업급여 II 수급으로 전환 → 취업 지원 및 구직활동 의무 강화
- 중앙정부(연방고용청) 중심으로 전국단위의 공공고용지원망 구축

□ 영 국

- 공공고용서비스기관인 Jobcentre를 Jobcentre Plus로 확대 개편(고용연금부 산하) → 고용·복지·학습 통합서비스 제공
- 근로능력 있는 사회급여 수급자의 노동시장 참여 촉진을 위해 「실업급여+실업부조+근로능력자에 대한 사회부조」를 구직자수당(JSA)으로 통합('96)
 - 장기실업자, 청년, 장애인, 편부모 등 취약계층에 대한 패키지 고용 지원 프로그램으로 뉴딜(New Deal) 도입
- 실업률이 높은 지역은 「Employment Zone」으로 지정하고, 장기실업자에 대한 고용지원서비스 민간위탁

□ 미 국

- 인력투자법(WIA)을 제정('98)하여 고용지원 기능을 「One-stop Career Center」 통합
 - 지역단위에서 공공·민간조직이 「One-stop Career Center」의 파트너

로 참여 → 고용·복지·학습 통합서비스 제공

- 대표적인 공공부조인 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)를 한시적 구호제도인 TANF로 대체('96), 공공부조 수급자에 대한 근로의무 강화

* 엄격한 근로의무 부과, 수급기간은 평생 60개월로 제한

□ 일 본

- Hello Work(후생노동성 소속) 중심으로 전국단위의 공공고용지원망 구축, Hello Work외에 '캐리어교류프라자', '인재은행', '영헬로워크' 등 대상·특성별 다양한 고용서비스기관 운영
- 사회복지 수급자의 노동시장 참여 촉진을 위해 자립지원 프로그램 신설('05)
 - 지자체·Hello Work 공동으로 지원계획 수립, Hello Work에서 서비스 제공
- 장기실업자에 대한 취업지원 업무 민간위탁 도입('04)

□ 호 주

- 1997년 센터링크(Centerlink), '98년 취업네트워크(Job Network) 도입
- 센터링크는 구직자에 대한 특성분석 및 취업경로설계 실업급여 지급만을 담당,
 - 고용지원서비스는 정부지정을 받은 민간기관(Job Network)에서 담당

3. 시사점

- 대부분 선진국이 취업중심(workfare)으로 사회복지시스템을 개편하면서 고용서비스의 기능을 대폭 강화하고 있음더불어
 - 저소득층의 노동시장참여 활성화(Activation)를 최대 목표로 하여 집중적인 고용서비스 제공
 - 민간·공공의 협력 및 민간서비스 규제완화
 - 실업인정 등의 행정 업무는 대부분 IT 기술을 활용한 On-line으로 처리하고, 인적자원은 집중 상담에 투입하여 공공고용서비스 생산성 향상
- 우리나라에 대한 시사점을 정리하면
 - 공공고용서비스의 대대적 확충과 전달체계 혁신
 - * GDP 대비 고용서비스 투자비중(OECD, 2005): 한국 0.03%, 일본 0.21%, 프랑스 0.25%, 독일 0.29%, 영국 0.36%, 스웨덴 0.24%
 - 공공서비스기관의 인적 물적 인프라 확충 및 혁신
 - * PES 기관수(인원): 독일 851개소(9만명), 영국 1,144개소(7.4만명), 일본 639개소(1.8만명), 한국 84개소(2,751명)
 - * 고용지원센터의 업무 혁신을 통해 인적자원을 취업지원으로 배치
 - 규제완화를 통한 민간고용서비스 시장의 활성화와 공공민간 간 네트워크 구축 및 역할분담
 - 고용서비스의 내실화
 - * 취약계층의 노동시장 참여를 활성화하기 위한 취업촉진 강화
 - * 취약계층에 대해 구직/직업훈련과 연계한 현금급여 등 도입 검토

제3절 고용서비스 선진화 방향과 과제

- 우리나라의 고용서비스 현황 진단과 선진국의 경험으로부터 도출된 고용서비스 선진화의 방향은
 - 공공과 민간의 역할을 정립해 나가면서
 - 공공고용서비스의 내용과 인프라를 확충하고
 - 규제완화 등을 통해 민간고용서비스 시장을 활성화하는 것으로 정리할 수 있음.

1. 공공과 민간의 역할 정립

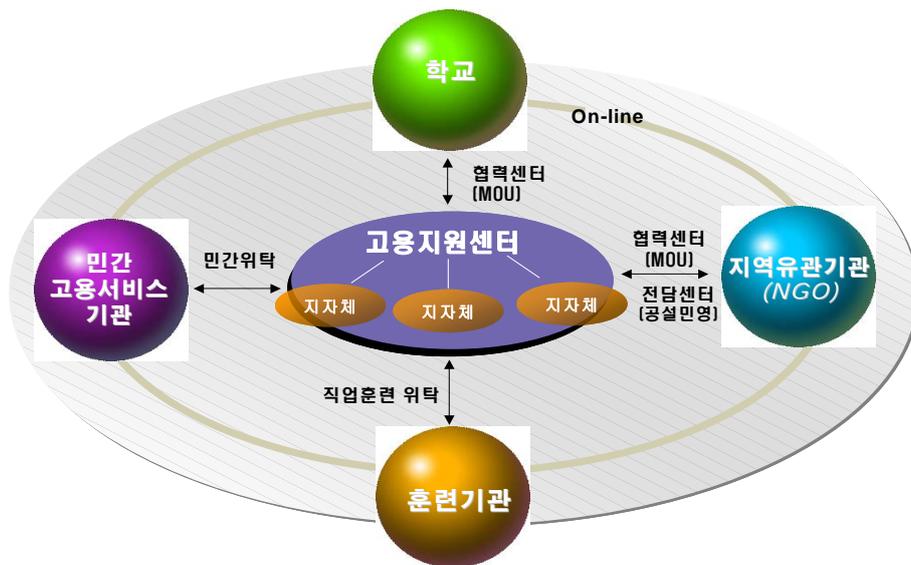
- 고용서비스 분야에서의 공공과 민간의 역할 분담 논의는 경제학의 기본 원칙과 다르지 않음
 - 기본적으로 민간은 규제가 없는 시장에서 자유로운 활동을 하는 반면, 공공은 시장이 실패하는 부문에 개입하여 시장실패를 치유하는 역할을 수행함.
 - 그러나 인간과 분리될 수 없는 ‘노동(workforce)’을 증개한다는 고용서비스의 특성 때문에 ‘중간착취 및 강제노동’을 방지하기 위해 그간 민간고용서비스 시장에 대해 정부는 엄격한 윤리적 규범과 더불어 가격규제, 영역규제 등의 강한 규제 장치를 설치해 놓았음
 - 그 결과 민간고용서비스 시장은 그간 영세성을 벗어나지도 못하고 그나마 수익을 올릴 수 있는 일용직 노동시장에서 활동해 왔음
 - 결국 현재의 규제 장치를 그대로 둔 상태에서는 민간 고용서비스 시장은 거의 존재하지 않는 것과 마찬가지로 따라서 공공과 민간의 역할 논의 자체가 무의미하게 됨

- 정부는 현재 가격규제의 대폭 완화를 핵심으로 한 직업안정법 개정을 추진 중에 있으므로, 본 연구는 고용서비스 시장의 규제 완화를 전제로 공공과 민간의 역할을 논의할 수 있음
 - 상당수의 기업과 개인은 고용서비스를 자급자족하고 있기 때문에(즉, 각자 스스로 matching), 이 부문에 대해서는 시장의 역할은 없음 그러나 공공 부문은 ‘정보의 비대칭성(asymmetric information)’ 때문에 발생하는 거래비용을 낮추는 역할을 수행함으로써 노동시장의 효율성을 제고할 수 있음
 - 이를 위해 공공은 직업지도(job guidance), 직업상담, 직업정보제공 등 고용서비스 분야의 기본적인 인프라를 구축해야 함
 - 이러한 고용서비스의 인프라는 다른 한편으로는 민간 고용서비스가 활성화 될 수 있는 시장 인프라로 작용하게 됨
 - 기업과 개인 중에서는 스스로 matching을 해결하기 위한 탐색비용이 부담되어 고용서비스를 활용하고자 하는 경우가 있음
 - 이 중 고용서비스를 시장에서 구매할 수 있는 기업과 개인에 대해서는 민간이 고용서비스를 제공하는 것이 효율적인 반면
 - 고용서비스 구매능력이 없는 취약계층(혹은 역으로 기업과 개인의 취약성 때문에 matching이 어려운 부문)은 시장실패로 귀결하기 때문에 공공이 개입하여 고용서비스를 제공해야 함

- 공공기관과 민간기관의 역할 정립
 - 공공과 민간의 역할 정립에 있어 종종 혼란이 초래되고 있는데 이는 공공기관과 민간기관의 역할 정립과의 개념 혼돈임
 - 공공의 역할은 시장실패에 개입하는 것이지만 개입 방식에 있어 직접공급(공공기관)의 방식을 채택할 수도 있지만 공공은 재정 조달(financing)을 담당하고 공급은 민간기관에 위탁할 수도 있음

- * 호주는 후자의 방식이지만, 대부분의 국가는 두 방식을 혼합하여 공공 고용서비스를 공급함.
- 따라서 공공부문과 공공기관 민간부문과 민간기관의 1:1 관계는 성립되지 않으며, 다만 공공기관은 민간부담시장)에 참여하지 않는 것이 원칙임.
- 이러한 원칙하에 고용서비스 선진화를 위한 공공과 민간과의 역할 및 공공고용서비스기관과 민간고용서비스기관과의 역할이 정립되어야 할 것이고, 그 목표는 “빈틈없는 고용서비스망 구축이 되어야 함.

[그림 4] 국가 고용지원서비스망 체계



- 우리나라의 경우 공공고용서비스를 민간기관에 위탁하는 사례가 증가하고 있지만 현재 수준에서는 민간 시장(market)을 활용하기보다는 민간 인적자원의 역량(human resources)을 활용하는 경우가 많음.
- 우선 선진국에 비해 장기실업자의 비중이 현저히 낮고 특히 고용 보험에 가입되어 있지 않거나 실업급여 수급기간이 끝난 실업자에

대한 현금급여(실업부조)제도가 없는 상황에서, 공공고용서비스를 민간기관에 위탁하더라도 수익이 발생할 여지가 거의 없음

〈표 6〉 우리나라와 주요 유럽국가의 실업 지표 비교(15~64세, 2007년)

(단위: %)

	한 국	영 국	독 일	덴마크	스웨덴	OECD 평균
실업률	3.4	5.3	8.8	3.6	6.2	5.9
장기실업률(6개월)	11.7	41.5	71.3	29.5	27.3	42.6
장기실업률(1년)	0.6	24.7	56.6	18.2	13.0	29.3

자료: OECD, Employment Outlook 2008.

- * 선진국의 경우, 장기실업자에 대한 취업지원서비스를 민간기관에 위탁하는 경우 민간기관은 최대한 빨리 장기실업자의 취업을 성공시킴으로써 절약되는 실업수당(혹은 실업부조)의 일부를 수익으로 가져가는 business model이 작동됨. 이때 공공부문 역시 복지비용의 일부를 절감하게 되어 공공과 민간이 win-win하게 됨. 달리 말하면, 이러한 수익 모델은 장기실업자에 대한 효과적인 취업지원을 하게 만드는 incentive로 작용되어 고용서비스의 효율성을 높이게 됨.
- 더욱이 민간고용서비스기관은 각종 규제에 묶여 자체의 역량이 취약하여 공공고용서비스를 위탁할 만한 민간 파트너를 찾기도 어려운 상태임.
- 따라서 공공고용서비스가 일정 수준의 소득지원과 연계되어 있지 않고, 민간기관이 취약한 현재의 우리나라 상황에서 공공과 민간의 역할 정립 논의는 사실상 무의미한 것임
- 그러나 ‘일정 수준의 현금지원과 연계된 취업지원사업 형태의 공공고용서비스는 점차 확대될 것이고, 또한 민간기관에 대한 규제도 대폭 완화될 전망이다.
- 저소득층 취업패키지 지원사업이 2009년 1월부터 1만명을 대상으로 실시될 예정임. 이러한 형태의 공공고용서비스는 민간기관이 참

여할 수 있는 수익모델이 될 가능성이 있음.

- 결론적으로 중장기적으로는 민간기관의 business model을 활용한 공공고용서비스의 위탁을 고려할 수 있지만 현재 수준에서는 비영리 민간기관의 역량을 활용하는 민간 위탁 방식을 확대해 나가는 방식을 채택할 수밖에 없을 것으로 판단됨.
- 다만 공공고용서비스를 민간비영리기관이든 영리기관이든에 위탁하는 경우에도 공공기관이 반드시 수행해야 할 업무는 개별 대상자를 창구에서 접수(intake)하고, 그에게 필요한 서비스가 무엇인가를 판정(assessment)하고, 그리고 민간기관에 의한 서비스제공 이후에도 그 대상자를 지속적으로 관리(case management)하는 것임.
 - * 민간기관에게 접수를 맡길 수 없는 이유는 민간기관은 성과를 높이기 위해 취업할 확률이 낮은 집단은 접수 자체를 기피할 위험이 있기 때문이고,
 - * 민간기관에게 맞춤 서비스 판정을 맡길 수 없는 이유는 수익을 위해 서비스수요자 보다는 공급자(종종 동일한 민간기관임)에게 유리한 판정을 할 수 있기 때문임.
 - * 그리고 지속적인 개별 대상자 관리는 그가 복지의존에서 탈출할 수 있도록 장기적으로 관리해야 함은 물론이고, 민간기관의 성과를 평가하는 기초가 되기 때문임.
- 이러한 공공고용서비스기관이 필수적으로 수행해야 하는 업무는 공공이 다양한 근로연계 사업(가령 공공근로, 자활, 사회적일자리, 취업지원 패키지, 직업훈련 등)을 동시에 운영하고 있을 때 더욱 중요한 역할을 함.
 - * 개별대상자에게 맞는 서비스를 조기에 판정하고, 지속적으로 관리하게 되면 각종 프로그램의 예산 낭비를 막을 수 있음. 가령 직업훈련이 불필요한 대상자에게 적절한 사회적일 자리를 제공하게 되면 과잉훈련에 따른 예산낭비를 피할 수 있을 것임.

2. 공공고용서비스의 확충

- 공공고용서비스 측면에서는 1) 인적, 물적 인프라의 취약으로 취업 취약 계층에게 내실 있는 취업지원이 이루어지지 못하고 있고 2) 공공서비스가 주로 고용보험 가입자를 대상으로 이루어져 실직한 영세자영업자 등의 저소득층이 소외되어 있으며, 3) 근로연계형 복지전달체계와 복지연계형 고용서비스 전달체계가 혼재되어 있어 비능률이 발생하고 있음
 - 따라서 공공고용서비스는
 - 1) 공공과 민간의 역할 정립 방향을 고려하면서 고용서비스 인프라를 대대적으로 확충할 필요가 있으며
 - 2) 실업자나 저소득층에게 취업지원서비스를 강화해 나가면서
 - 3) 복지-근로 연계프로그램의 전달체계를 효율적으로 정비해야 함
- 고용서비스 인프라 확충
 - 고용서비스 인프라는 공공기관을 위해 구축하는 것이 아니라 고용서비스 시장 전체의 선진화를 위해 반드시 필요한 것임
 - 가령 물류서비스 시장의 발전을 위해 공공의 역할은 도로 철도, 항만, 공항, 물류정보체계 등 물류서비스 인프라를 확충하는 것과 같은 이치임.
 - 현재 우리나라의 공공서비스 인프라는 많은 부분을 민간위탁 하더라도 공공기관이 필수적으로 해야 하는 최소한의 업무인 접수(intake), 필요 서비스 판정(assessment), 개별 대상자 관리(case management) 등을 하기에 매우 부족한 실정임
 - 2005년 고용서비스 선진화 계획에 따라 지속적으로 인프라를 확충해 오고 있으나, 아직은 선진국에 비해 미흡한 상황임 특히 취약계층에 대한 효과적인 취업지원을 위해서는 심층상담(1시간 내외)이 필수적이나, 인적 인프라의 한계로 인해 심층상담이 미흡함

- 평균 상담시간이 10분에 그치고 있는 실정이고, 최근에는 2분.

〈표 7〉 각국의 고용서비스 인프라 현황

구 분	독 일	영 국	일 본	한 국
국가고용서비스기관 수	851	1,144	639	82
직원 수	9만명	7.4만명	1.8만명	2,859명
직원1인당 경제활동인구	447명	392명	3,703명	8,300명

자료: OECD Employment Outlook(2005), 한국은 2008년 현재.

- 개인·기업·국가 경쟁력 향상과 고용불안 최소화를 위해 노동시장정책에 대한 투자가 중요함에도 GDP 투자 비중이 매우 낮고, 직업안정기관 운영에 대한 투자도 낮은 상황임

〈표 8〉 GDP중 노동시장정책 예산 비중

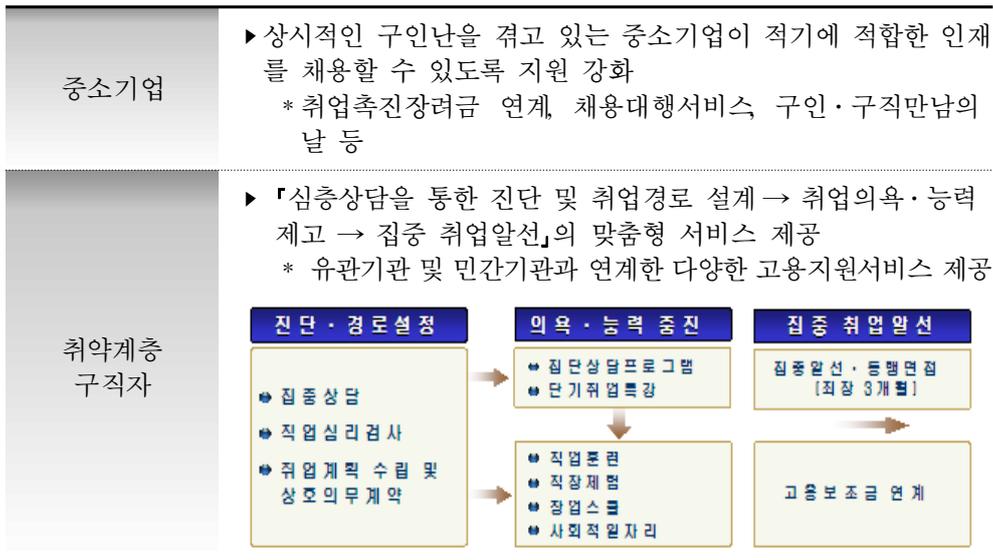
구 분	한 국	일 본	영 국	미 국	독 일	프랑스	스웨덴	OECD 평균
노동시장정책 전체	0.37	0.59	0.61	0.38	2.97	2.32	2.32	1.52
적극적 노동시장정책	0.13	0.19	0.42	0.14	0.88	0.92	1.36	0.62
직업안정기관 운영	0.03	0.14	0.37	0.03	0.27	0.24	0.23	0.16
직업훈련	0.05	0.04	0.02	0.05	0.33	0.29	0.33	0.17
채용·고용유지지원	0.03	0.01	0.01		0.06	0.12	0.58	0.10
예산지원 일자리			0.01	0.03	0.01	0.07	0.20	0.08
직접 고용창출	0.01			0.01	0.09	0.19		0.06
창업지원					0.12	0.01	0.03	0.02
소극적 노동시장정책	0.24	0.40	0.19	0.24	2.09	1.39	0.96	0.87
실업급여 등	0.24	0.40	0.19	0.24	2.04	1.35	0.96	0.75
조기퇴직지원					0.05	0.05		0.11

자료: OECD Employment Outlook 2008, 대부분 2006년 예산, 덴마크는 2004년.

- 따라서 공공부분이 고용서비스 분야에서 부여된 자신의 역할을 충실히 할 수 있도록 고용서비스의 인프라는 물론 공공고용서비스기관 자체의 인적, 물적 자원을 확충해야 함.
- 한편 공공부분에 인적자원을 급속하기 증원하기는 어려운 여건임을 감안하여, 실업인정 등의 행정을 on-line화하여 취약계층에 대한 취업상담(intake, assessment 등) 분야의 서비스를 강화해야 할 것임 향후 민간위탁 확대에 대응하여 공공부분의 평가 및 관리 역량 역시 확대해야 함.
- 이를 위해 공공부분 인적자원의 전문성 제고가 요구되므로 심층상담 영역은 물론이고 마케팅 등의 경영분야 교육훈련을 강화해야 함
- 또한 공공기관에 대한 성과평가관리를 강화하여 성과중심의 운영체제 구축을 촉진해 나가야 함 물론 성과 중 질적 측면(가령 취약계층 취업 성공)을 중시하여 공공기관의 모럴 해저드를 방지해야 할 것임.
- 한편 공공의 직업정보기능과 인프라는 대폭 확대하여 구인구직 탐색에 따른 거래비용을 낮추어 고용서비스 시장을 효율화함 또한 정부지원 근로-복지 연계 프로그램에 대한 통합 DB를 구축하여 취약계층에 대한 case management가 가능한 시스템을 구축해야 함
- 워크넷의 정보 품질 및 시스템 개선 특히 우량 중소기업의 빈 일자리 발굴 및 워크넷을 통한 정보제공을 강화하여 청년층 등의 중소기업 취업을 촉진
- 고용관련 정보망의 연계를 강화하여 직업·일자리·훈련·자격 등 고용정보 통합 제공
- 지역 차원에서는 워크넷과 대학(취업정보망), 지자체, 민간위탁기관, 훈련기관을 온라인으로 연결하여 고용서비스망의 활용도 제고
- 정부지원 일자리사업사회적 일자리, 자활사업, 취업지원 패키지 사업 등에 대한 통합관리 시스템 구축

□ 취약 부문에 대한 고용서비스 강화

- 공공과 민간의 역할 분담 원칙에 따라 공공고용서비스는 취약분야인 중소기업과 저소득층에게 특화된 서비스를 강화해 나감

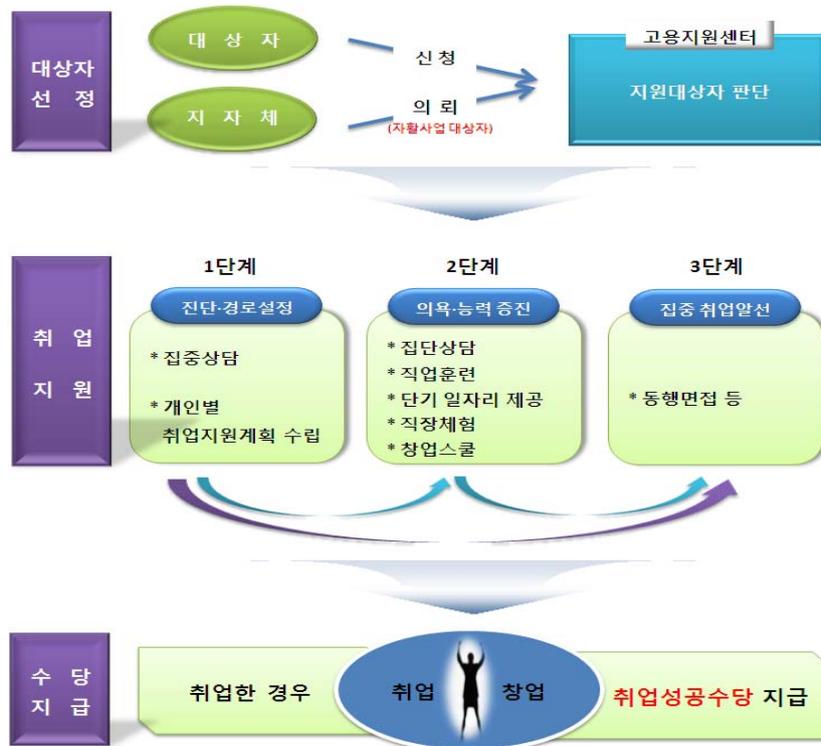


○ 취약계층 구직자 취업지원 강화

- 『심층상담 전담제』('08.2월)를 확산하여, 개인별 맞춤형 취업지원 서비스를 강화함
 - * 심층상담 전담제: 종합센터별로 심층상담 전담자(1~2명)를 지정, 취약계층에 대한 심층상담 및 밀착 취업지원
- 취약계층 특화형 프로그램 확대
 - * 제대군인(국방취업지원센터·제대군인지원센터), 경력단절여성(여성인력개발센터), 새터민(하나원), 위기청소년(청소년상담보호센터), 부모를 위한 자녀진로지도(교육청) 프로그램 등(선진국과 같이 우리도 취약계층에 대한 취업지원을 민간위탁 중)
- 고용-훈련 연계서비스 강화 훈련바우처 확대와 더불어 훈련상담을 강화하여 진로지도·취업알선과 연계한 취업 지원서비스 강화

- * 직업훈련 바우처 확대: 실업자(2009년 전면 확대), 중소기업('10년 50인 미만→'11년 300인 미만)
- 최근 노동부는 취약계층 취업패키지 지원사업(2009년 약 1만명, 104억원 규모)을 도입하고 있는데 향후 취약계층에 대한 공공고용 서비스는 모두 이를 모델로 재설계되어야 할 것임

[그림 5] 저소득 취업취약계층 취업패키지지원 개요



○ 소득보조연계형 취업지원 패키지 도입 검토

- 저소득층은 당자의 생계가 어려워 직업훈련은 물론 탐색비용도 감당하기 어려움. 이를 방치하면 빈곤의 악순환에서 벗어나지 못하고, 결국 복지대상으로 계속 머물게 되어 선진국의 경험에서와 같이 높은 복지비용을 지불하게 됨

- 선진국의 경우 복지개혁의 핵심은 근로능력이 있는 저소득층에게 집중적인 취업지원을 제공하는 것임 정부와 저소득층의 상호의무 계약에 따라 정부는 대상자가 취업하기 위해 노력하는 만큼 생계 지원을 하고, 대상자는 생계지원을 받는 만큼 취업노력을 경주해야 하는 것임.
- 우리나라의 경우에는 근로능력이 있는 저소득층에 대한 소득지원이 자활, 사회적일자리 제공, 공공근로 등 근로연계형으로 실시되고 있어 집중적인 취업지원 서비스가 관여할 여지가 작음
- 최근 노동부는 ‘저소득층 취업패키지 지원사업에서 취업 성공 시 100만원의 수당을 지급하는 정책을 도입하여 소득보조연계형 취업지원 패키지 도입의 가능성을 열었다고 평가됨
- 그러나 본격적인 소득보조연계형 취업지원 패키지의 도입은 아직 부작용에 대한 우려가 크고 이를 실시할 수 있는 공공부문 인프라도 갖춰지지 않은 실정임 따라서 직접적인 현금급여보다는 ‘생계비용자’와 결합한 취업지원 프로그램을 설계하고 취업 성공시 일정액을 용자에서 공제(정부 지원)하는 방안을 검토할 필요가 있음 그리고 가능하다면 취업지원수당을 적은 액수로 시작하는 것도 함께 고려해 볼 수 있을 것임

□ 근로-복지 연계형 정부지원 프로그램 전달체계 효율화

- 국민기초생활보장제도와 고용보험제도(실업급여) 사이의 사각지대에 놓여 있는 근로능력이 있는 저소득층(최근에는 ‘신빈곤층’)을 대상으로 한 근로-복지 연계 프로그램이 확대되고 있음
- 노동부는 ‘저소득층 취업패키지 지원사업(2009년 3월 시행), 사회적일자리 사업을 시행하고 있으며 보건복지가족부는 ‘자활사업’을 확대해 나가고 있음 그리고 여성부는 ‘경력단절여성 취업지원사업’을 실시하고 있음 그리고 경제위기에 따라 저소득층을 대상으로 한 공공근로사업의 대폭 확대가 예정되어 있음

- 노동부는 취업지원 사업을 하위 계층으로 확대하는 반면 보건복지 가족부는 상위계층으로 복지 사업을 확대해 나가면서 두 정책 프로그램의 접점이 형성되고 있음 이에 따라 전달체계가 중복되게 설계되고, 종합적인 관리가 이루어지지 않아 비효율성을 초래할 가능성이 큼.
 - 다만, 프로그램 도입 초기에 나타나는 부처간 정책경쟁은 오히려 정책을 확대하고 조기에 정착할 수 있다는 순기능도 있다고 판단됨
 - 향후 보다 효율적인 근로복지 연계 프로그램의 설계와 집행을 위해서는 전달체계의 선진화가 필요함 특히 초기에 집중상담을 통해 대상자에게 필요한 서비스를 판정하는 작업은 통합일원화 되어야 하며, 실제 서비스의 전달은 기존의 전달체계를 활용할 수 있을 것임
- * 최근 영국, 독일의 경우에도 근로능력이 있는 저소득층에 대한 근로-복지 연계 프로그램이 '취업지원' 중심으로 전달체계가 혁신되었음.

3. 민간고용서비스 시장 활성화

- 우리나라 민간 고용서비스 시장이 발전하지 못하고 있는 이유는 가격 등의 시장규제와 더불어 민간기관이 위탁하여 운영함으로써 수익을 낼 수 있는 공공고용서비스 내용 자체가 취약하기 때문임
 - 현금급여와 연계된 공공고용서비스는 점차 확대될 전망이기 때문에 이는 시간의 문제이고, 시장 규제 완화는 이미 진행 중에 있으므로 현 시점에서 민간고용서비스 시장의 활성화 기반은 마련되었다고 판단됨
- 가격규제의 개선
 - 가장 핵심적 규제 완화는 소개사업 분야의 요금규제 개선임 현재 국회에 제출된 직업안정법 개정안은 구인기업이 지불하는 요금에 대해서는 상한제를 철폐하여 수익이 발생할 수 있도록 설계되어 있음.

직업안정법 개정안 주요내용(2008. 12.)

- (새로운 직업소개형태 인정) 헤드헌트 등 고급인력의 전문적 스카우트를 직업 소개 개념에 포함
- (인력서비스 전문기업 육성) 인재파견, 취업지원 등을 종합적으로 수행하는 전문기업 육성
- (가격규제 완화) 시장가격을 반영한 자율적 직업소개요금 결정을 보장, 경쟁을 통한 서비스의 질 제고 도모

- 그러나 구직자에게 대한 요금제도는 기존 상한제의 골격을 유지하고 있음. 향후 직업안정법의 개정 효과를 살펴보면서 고소득 계층에 대해서는 구직요금 상한제를 일부 완화하는 한편 저소득 계층에게는 소개요금 전액 혹은 일부를 지원하는 제도를 검토할 수 있음.

- 또한 가령 직업알선과 교육훈련을 결합한 새로운 서비스 프로그램의 개발은 취업가능성을 향상시킬 수 있으므로 이러한 형태의 서비스에 대해서는 적정 요금을 책정할 수 있도록 허용하는 방안 검토. 다만 구직자 보호를 위해 불법행위를 한 경우 엄격한 법적용과 손해배상을 명문화할 필요.

* 특히 국내인력을 해외에 송출하는 고용서비스를 제공할 경우 언어 등의 교육훈련 기능이 연계되어야 하고, 해외 구인개척 과정에서도 추가적인 비용이 발생함.

□ 공공고용서비스의 민간위탁 확대

- 노동부는 2006년부터 주로 취약계층을 대상으로 취업지원서비스 민간 위탁 사업을 실시하고 점차 확대해 나가고 있음

- 많지 않지만 지자체의 경우에는 전문인력이 없기 때문에 사업 전체(가령 경기도의 청년 뉴딜 등)를 위탁하기도 함.

〈표 9〉 2008년도 취약계층 취업지원 민간위탁 사업개요

사업명	사업내용	수탁대상)기관
여성고용지원센터 (6개소)	주부 등 경력단절여성에 대한 취업알선 전담	유·무료 직업소개사업자 등
노숙인고용지원센터 (4개소)	노숙인(거리·쪽방)에 대한 취업알선 전담	노숙인상담보호센터 등
건설인력고용지원센터 (11개소)	건설일용 근로자에 대한 취업알선 전담	비영리법인 노사단체 등
산업단지고용지원센터 (6개소)	주요 산업단지내 중소기업 지원 및 취업알선 전담	산업단지 관리기관 등
전직지원센터 (10개소)	영세자영업자, 중소기업 퇴직자 등에 대한 전직지원(취·창업) 서비스	노사공동재취업지원센터 및 지역경총 등
집단상담 인소싱 (10개소, 33개센터)	고용지원센터 CAP·취업희망 프로그램 운영 인소싱	유·무료 직업소개사업자
취약계층 취업알선 및 집단상담 운영위탁 (39개소)	취약계층 구직자의 취업의욕 제고·구직기술 향상 등을 지원하는 집단상담 프로그램 및 취업알선 위탁 운영	유·무료 직업소개사업자

- 그러나 현재 민간위탁의 성격은 민간의 전문성을 활용(buy)한다는 측면보다는 부족한 공공고용서비스 인력을 보충(employ)한다는 측면이 강함.
 - 현재 PREA는 고용서비스의 민간위탁사업에의 참여 의지는 높으나 현재 수준의 위탁비용으로는 수익을 낼 수 없어 참여를 못하고 있는 상태임.
 - 현재 민간위탁에 참여하고 있는 민간기관의 대부분은 비영리민간기관이며, 이들 중 상당수는 이미 다른 형태의 정부 지원금을 받고 있는 기관임. 따라서 현재 우리나라의 민간위탁은 호주 등에서의

‘민간위탁’과는 그 의미가 다른 것임. 오히려 미국에서 시행되고 있는 ‘공공과 민간의 파트너십 프로그램에 더 가까운 개념임.

- 호주, 영국 등에서 이루어지고 있는 민간기관에의 위탁사업의 핵심은 ‘현금급여를 받고 있는 취약계층에 대한 취업촉진으로서 우리나라의 경우에는 그 대상자를 찾기가 어려워 민간위탁의 가능성이 낮음.
- 따라서 이러한 방식의 민간위탁은 우리나라에서도 현금급여를 받는 장기실업자의 규모가 커질 때까지 기다려야 할 것임
- 현재 여건 하에서 민간위탁의 확대는 비영리기관과의 파트너십을 강화하는 방향이 옳다고 판단됨
 - 다만, 역량 있는 민간고용서비스기업(특히 다국적 기업)의 전문성을 공공 부문에 도입(buy)하여 고용서비스 수준을 향상시킬 필요가 있는 경우, 특정 분야의 고용서비스를 민간기업에게 위탁하고 성과에 따라 일정 수준의 수익을 보장해주는 방식을 검토할 수 있을 것임.
 - 최근 일자리창출 역량으로 주목 받고 있는 ‘사회적기업’ 모델을 민간 고용서비스 시장에 확산하는 방안을 적극 검토할 필요가 있음. 사회적 가치와 경제적 가치를 동시에 추구하는 사회적기업이 공공 부문의 고용서비스(가령 저소득층 취업지원)를 위탁 받아 운영하게 되면, 민간위탁에서 항상 발생하는 공익성과 수익성과의 괴리 문제를 해결할 수 있는 방안이 될 것임

□ 정규교육기관과 민간고용서비스기관과의 연계 강화

- 최근 청년층 취업이 어려워지면서 대학의 취업센터 기능들이 강화되고 있으며 민간고용서비스업체와의 제휴도 활발히 진행되고 있음(진로지도, 취업지도, 일자리 알선 등).
- 노동부는 대학의 취업센터 지원사업을 확대할 필요가 있으며 이를 통해 민간고용서비스를 활성화하는 효과를 얻을 수 있음

□ 민간고용서비스 기관의 전문화대형화 촉진

- 종합인력서비스 육성 전문성과 경쟁력을 갖춘 민간 선도기업의 육성
 - 민간고용서비스 시장의 활성화를 위해서는 무엇보다도 난립해 있는 영세한 민간기관이 자율적인 구조조정을 통해 대형화전문화되어야 함.
 - * 직업안정법 개정안에는 종합고용서비스를 제공하는 선도기업이 시장을 이끌어 갈 수 있도록 직업소개업, 직업정보제공업, 파견업 등에 대한 등록 및 허가에 대한 절차의 간소화가 추진되고 있음.
 - * 이와 더불어 현행 '우수고용서비스기관 인증제'를 강화하고, 공공 위탁사업을 인증 민간기관에게 우선적으로 제공하여 선도기업으로 육성하고 이것이 종합인력서비스업으로 발전할 수 있도록 지원해야 함.
- 특히 민간위탁사업의 경우 Prime Contractor(주계약자)를 통한 계약방식을 적용하여 선도기업을 조기에 선별하고 육성하는 방안을 활용할 필요
 - 최근 뉴스타트 및 저소득층 취업 패키지 사업 입찰 결과 많은 수의 민간업체(뉴스타트 60, 저소득층 100)를 파트너로 선정한 바 있는데, 사업 초기 단계이기 때문에 다양한 기관의 참여를 통해 관심을 높이고, 다양한 모델을 시험 실시한다는 취지는 이해할 수 있음
 - 그러나 관리하기도 어렵고, 참여기관간 어느 정도 표준화된 서비스를 제공하기도 어려우며 개별 사업단위가 작아 수익모델을 기대할 수 없음. 따라서 이러한 단점을 해결할 수 있도록 주계약자 방식으로 전환하는 방안을 검토해야 함
 - * 영국의 경우(Dept. of Work and Pension, 2008년), 프로젝트의 효율적인 실행 및 서비스질의 균일화를 위하여 계약 단위가 대규모화(예: 장기실업자를 위한 Employment Zones 및 Flexible New Deal 프로젝트, 장애인을 위한 Pathways to Work 프로젝트 등)되어, PES 구역으로 구분된 각 지역마다 1~2개의 주계약자(영국내 총 25~30 여개)가 선정되고, 이 주계약자는 지역의 NGO 등을 다수 참여시켜 프로젝트를 진행함.

- 민간고용서비스 부문에서 선도기업이 나타나게 되면 지역의 영세사업자는 선도기업의 전문성을 활용하고 정보의 공유를 위해 'franchise' 형태로 재편될 가능성이 높음. 동일한 브랜드를 사용하고 어느 정도 표준화된 고용서비스를 제공하는 기업연합이 탄생하고 이것이 기업 합병과정을 통해 대형화되는 발판이 될 수 있을 것임
 - 부동산 중개시장에서는 IT가 확산되면서 전국의 영세 사업자들이 몇 개의 프랜차이즈 연합으로 재편된 바 있음. 영세 사업자들이 공동으로 프랜차이즈를 구성하거나 M&A를 통해 사업규모를 확충할 경우 정부지원에서 우대하여 이를 촉진시킬 필요가 있음
 - 한편 전문성이 떨어지는 업체에 대해서는 구조조정을 촉진할 필요가 있으므로 현재 '중소기업 구조조정 지원'이나 '중소기업 전직 지원'과 같은 제도를 영세 고용서비스업체들에게 적용하거나 또는 유사한 제도를 신설하여 추진할 필요가 있음.

□ 중소기업 특화형 고용서비스 프로그램의 개발

- 중소기업에 대해서는 파견근로 규제 일부 완화
 - 중소기업의 특성으로 나타나는 경기적 인력수요 변동 상시적 부족 인원의 발생을 해결하기 위해 300인 이하 제조업과 50인 이하 서비스업에 대해 파견근로의 업종별 제한과 기간 제한을 완화하여 부족한 인원을 공급받고 정규직으로 채용할 수 있는 통로로 이용
- 중소기업 특화형 고용서비스 프로그램의 개발
 - 수도권에 집중되어 있는 소수의 종합인력개발회사의 전문성을 이용하기 위해 경쟁 공모방식으로 우수한 프로그램을 선정하여 각 지역별 중소기업 특화형 고용서비스 시범사업을 실시
 - * 선정되는 사업은 각 지역별 특성에 맞는 중소기업 구인·구직 직업알선 및 고용정보 제공 solution이어야 하고, 시범사업의 성과가 좋을 경우 재계약을 통해 사업을 지속적으로 추진(필요한 자금은 지역과 중앙정부가 matching fund 방식으로 제공)

□ 민간 전문인력 양성

- 소수의 업체를 제외하고 대부분 PREA에 근무하는 상담원이나 관련 인력은 직업상담 또는 고용서비스 관련 전공자가 아니며 전문적 지식과 능력이 취약한 상태로 단순 알선업무에만 종사하고 있는 실정임
- 현행 직업상담사 자격은 숙련도의 측면에서는 애매한 자격증이며 민간 부문에 필요한 숙련된 직업상담사 공급은 체계적으로 이루어지지 않고 있음.
 - 우선 상담자 자격증을 차별화하여 초급 수준의 상담원과 고급 수준의 상담사를 구분할 수 있는 제도로 자격증 제도 개편을 검토함
- 고용지원서비스 분야에서는 현장훈련(on the job training)으로 습득하는 것이 대부분 전문성 취득의 과정이며 해당 분야를 위한 특별한 교육 및 훈련은 없는 상황임.
 - 인증업체 등 민간고용서비스 선도기업에 대해 전문인력 양성 프로그램을 지원하는 프로그램을 인센티브로 제공
 - 상담원은 물론 특히 PREA 경영자에 대한 교육훈련 과정 개발

참고문헌

- 김승택, 『고용서비스 선진화 방안과 민간고용서비스의 문제점 및 개선방안』 한국노동연구원, 2009. 2.
- 김승택 외, 『민간고용서비스 활성화방안 연구』, 한국노동연구원, 2004. 12.
- 김혜원, 『고용지원서비스에서의 공공과 민간의 역할』, 한국노동연구원, 2009. 2.
- 노동부, 『HR서비스 산업 선진화 추진현황』, 2009. 2.
- 노동부, 『직업훈련서비스 선진화』, 2009. 2.
- 노민기, 『고용지원서비스 선진화 추진』, 나라경제, 한국개발연구원, 2005. 5.
- 씨티앤잡, 『고용서비스 민간기구의 선진화 방안』, 2008. 10.
- 어수봉, 『韓國의 勞動移動』, 한국노동연구원, 1992. 12.
- 어수봉, 『민간 고용서비스 활성화 방안』, (사)전국고용서비스협회 제회 학술세미나, 프레스센터, 서울, 2008. 12.
- 유길상 외, 『고용-학습-복지 연계 전문가 양성을 위한 HRD프로그램 개발』, 한국기술교육대학교, 2009. 2.
- 한재용, 『고용서비스 민간위탁 개선 방안』, 인지어스 코리아, 2009. 2.
- 황덕순, 『활성화 정책을 위한 고용지원서비스 전달체계 효율화 방안』, 한국노동연구원, 2009. 2.

제 2 장

고용서비스산업 활성화를 통한 일자리 창출 촉진

김 승 택 (한국노동연구원 선임연구위원)

제1절 고용서비스산업 활성화의 필요성

□ 고용서비스의 기능

- 고용서비스는 국가 경제의 주요한 성장 동력인 인적자원의 양성과 교육·훈련)과 채용, 전직, 퇴직 등의 일련의 고용과정을 개인의 능력과 적성에 맞도록 제공하고, 근로자를 필요로 하는 구인기업의 취향에 적합한 인재를 최소의 기회비용으로 연결시켜(match) 줌으로써 노동시장에서 발생하는 인력수급의 효율화를 달성하는 기능을 수행)
- 단시간 내 적성에 맞는 직장을 구할 수 있도록 지원하는 고용서비스 기능의 중요성 증가
 - 박강우·홍승제(2009)에 따르면 2008년 25세인 청년이 1년 동안 실업상태에 있는 경우 단기 소득손실은 약 3천7백만원이나 장기손실은 2억8천만원에 달하는 것으로 추정
 - 2008년 경황 부가조사에 따르면 전문대 이상 대졸 청년층의 최종 학교 졸업소요기간은 평균 4년이며, 4년제 졸업생의 경우 졸업소요

9) 한국노동연구원은 고용서비스산업의 개념을 확대하여 금융산업이 자금의 수요자와 공급자를 중개하여 실물자본의 효율적인 배분과 산업 발전 및 경제성장에 기여하는 것처럼 노동이라는 생산요소를 중개하여 인적자본을 효율적으로 배분하는 모든 산업을 노동서비스산업(勞務産業)이라 지칭하여 분석 중

기간은 5년 2개월

- 청년층 최종학교 졸업/중퇴 후 첫 일자리 취업 시까지 평균 소요기간은 11개월, 첫 직장의 평균근속기간은 20개월

□ 고용서비스산업과 일자리 창출

- 고용서비스 분야의 경우 해당 분야 자체의 고용을 증가시키는 일자리 창출의 방향보다는 고용서비스산업의 활성화를 통해 국가 전체의 고용을 촉진할 수 있는 측면에서 산업 및 일자리 창출의 기능을 고려해야 함.
 - 고용지원서비스의 경우도 다른 서비스 산업과 마찬가지로 해당 산업의 발전과 함께 포함되어 있는 일자리의 증가가 발생하지만 현재 산업경쟁력이 낮고, 숙련 인력이 부족하여 해당 산업의 발전이 미흡하고 해당 분야의 고용 증가가 더딘 것은 여타 경쟁력이 낮은 서비스 산업과 마찬가지로 입장
 - 또한 낮은 임금과 불안정한 고용으로 인해 숙련된 인력을 유인하기 어려운 인력부족 문제도 동일하게 존재
- 따라서 고용서비스산업의 활성화는 여타 서비스 산업의 선진화와 그 맥을 같이 하면서, 국가 전체의 고용촉진이라는 성과를 가져올 수 있다는 점이 특징

□ 고용서비스 수요의 증가

- 노동시장의 변화로 인해 다양하고 전문화된 고용서비스 수요가 증가
 - 전문적인 지식이나 기술을 필요로 하는 직종 또는 현재의 학력이나 전공이 구분할 수 없는 창작성이나 협업성 추진력 등을 필요로 하는 직종이 증가
 - 고학력의 노동공급이 노동수요에 비해 과잉으로 나타나는 구매자 위주의 시장(buyer's market)이 형성되면서 채용 후 훈련보다 기업

이 원하는 인력을 뽑아 채용하는 방식으로 전환

- 청년층 실업의 확대, 장기 및 반복실업의 증가, 불완전취업자 규모의 확대, 비정규직의 증가 등 노동시장 구조 변화
- 과거 근속년수가 축적되면서 증가하던 기술의 숙련도보다 시장에서 나타나는 새로운 기술에 대한 습득이 더욱 중요해져서 고용의 행태와 직업훈련의 수요 또한 변화

□ 고용서비스산업의 활성화를 통한 일자리 창출이 필요한 노동시장 현황

- 인력수급의 불일치 심화를 완화하는 기재로 고용서비스 활성화 필요
 - 2009년 1월 현재 84만8천명의 실업자와 1,615만6천명의 비경제활동인구 중 뚜렷한 이유 없이 구직활동을 하지 않는 '쉬었음'의 규모가 176만6천명
 - 최근 우리나라 노동시장은 약 60만명의 외국인근로자가 취업하고 있는 상황에서 중소기업의 인력부족률은 약 4%대로 공급과잉과 초과수요가 동시에 존재하는 문제 보유
- 2008년 경찰 부가조사에 따르면 공공 및 민간 직업알선기관 학교내 취업소개기관 취업박람회 등 고용서비스를 이용하여 취업한 청년층 취업자는 6.1%에 불과
 - 주된 취업경로인 「신문, 잡지, 인터넷 등 응모」는 27.1%이지만, 이 중 정보통신제공업체를 활용한 비중은 미지수
 - 현재 임시, 일용직 위주의 취업알선을 주로 하는 민간직업소개소들의 실적은 청년층에 적용되는 경우가 작을 것으로 보이지만 그럼에도 불구하고 고용서비스를 활용하여 취업하는 청년층의 비중은 지나치게 과소

〈표 10〉 청년층 취업경로

(단위: 천명, %)

	전체 취업자	가족, 친지 소개(추천)	그 직장 근무자 소개(추천)	학교(학원) 선생님 추천	신문, 잡지, 인터넷 등 응모	공개 시험	특별 채용	그 외1)
2008. 5.	3,471 (100.0)	747 (21.5)	433 (12.5)	306 (8.8)	942 (27.1)	707 (20.4)	124 (3.6)	213 (6.1)
고졸 이하	1,203 (100.0)	379 (31.5)	203 (16.8)	86 (7.1)	378 (31.4)	60 (5.0)	21 (1.7)	78 (6.5)
대졸 이상	2,268 (100.0)	368 (16.2)	230 (10.1)	220 (9.7)	565 (24.9)	647 (28.5)	104 (4.6)	135 (5.9)
2007. 5.	3,537 (100.0)	761 (21.5)	449 (12.7)	328 (9.3)	976 (27.6)	669 (18.9)	141 (4.0)	213 (6.0)

자료: 통계청(2008), 경찰 부가조사

제2절 고용서비스산업의 현황 및 문제점

□ 고용서비스 업체의 유형

- 현재 우리나라에서 고용서비스를 제공하는 기관은 크게 민간과 공공 고용서비스기관으로 구분
 - 공공고용서비스기관은 서비스제공의 주체에 따라 「중앙정부의 고용서비스기관」(예; 고용지원센터)과 「지방자치단체의 고용서비스기관」(예; 취업정보센터)으로 분류
 - 민간고용서비스기관은 크게 「파견근로업」, 「직업정보제공업」, 「직업소개업」 등으로 분류, 최근에는 취업알선, 채용대행, 헤드헌팅, 직업정보 제공 등의 고용서비스를 종합적으로 제공하는 종합고용서비스회사가 등장¹⁰⁾

10) 고용서비스를 규율하는 주요 법제는 직업안정법 및 동법의 특별법으로써 제정된 파견근로자 보호 등에 관한 법률로, 이 두 법률에서는 민간고용서비스 가운데 법규제의 대상이 되는 서

□ 고용서비스산업의 문제점

- 우리나라 고용서비스산업은 현재 공공부문이나 민간부문 모두 전문성과 차별화된 프로그램이 부족하고 전국적인 지역 단위별 고용네트워크의 구축이 미흡
 - 민간고용서비스기관(Private Employment Service; 이후 PREA로 약칭)들은 일반적으로 영세하여 전문성과 경쟁력이 부족
 - 특히 취약계층에 대한 고용서비스는 아직도 일부 직종에 국한된 서비스를 제공하는 영세한 민간직업소개소들 위주로 구성
 - 공공고용서비스기관(Public Employment Service; 이후 PES로 약칭)은 국민 모두에 대한 고용서비스를 제공하지 못하고 일부 구직자주로 고용보험 피보험자 중 실직으로 인한 구직자에 대해 서비스를 제공

□ 고용서비스산업의 추이

- 1999년 유료 직업소개사업은 허가제에서 등록제로 전환되었고 무료 직업소개사업은 허가제에서 신고제로 바뀌는 규제완화 이후 관련 사업체 규모가 급증¹¹⁾
 - 우리나라의 PREA는 매년 증가하는 추세이며, 무료나 국외유료, 직업정보제공업에 비해 국내 유료직업소개소의 증가 속도는 상대적으로 빠름
 - 그러나 일부 대형화된 업체를 제외하고는 영세한 규모의 사업체가 대부분으로 열악한 경쟁력과 낮은 생산성을 극복하지 못하고 있는 상황

비스유형을 5가지로 규정하고 ①직업소개사업, ②직업정보제공사업, ③근로자모집, ④근로자공급사업, ⑤근로자파견, 이에 따르는 규제와 행위준칙을 규정하고 있음 그 중 근로자공급사업은 항만과 철도에서 Closed Shop 형태로 진행되고 있고 근로자모집은 법에 의해 엄격한 규제를 받고 있어 고용지원서비스 산업의 일자리 창출과는 연관이 거의 없다고 볼 수 있기 때문에 여기서의 논의에서는 제외

11) 무료직업소개소가 전체 직업소개소에서 차지하는 비중은 6.6%로, 우리나라 직업소개소의 대부분은 유료고용서비스업체

- 파견업체의 경우 1998년 파견업체를 양성화하는 ‘파견근로자보호등에 관한법률’이 제정된 이후 사업체 수는 급증하여 2005년에는 1998년의 두 배를 넘었으나, 파견근로자 수는 2003년을 정점으로 감소하여 정체되는 추세
- 직업정보제공업체의 경우 2001년 12월 146개 업체에서 2007년 말 356개로, 단시간에 급증
 - 이러한 숫자는 직업정보제공업으로 등록된 업체만 추정된 것이고 포털 사이트를 포함하여 채용 정보를 제공하는 사이트가 범람하는 것을 고려하면, 광범위한 의미에서의 고용서비스를 제공하는 직업정보제공업체는 1천개가 넘어서는 것으로 관련업계는 추정¹²⁾
- FGI에 의하면 민간부문에서 최근 5년간 100인 이상의 대형 기관이 소수 형성되기 시작했고 이들은 직업정보제공업 헤드헌팅업, 파견업 등 여러 종류의 고용지원서비스를 제공하는 종합고용지원서비스 기능을 갖추는 방향서비스의 다양성 증가 추세)으로 진출 중
- 우리나라 PREA의 특성
 - 잡 - 포털, 즉 온라인 서비스를 이용하는 비중이 지배적
 - 오너 중심의 기업, 인적 네트워크 중심의 취업상황 등 한국의 고유한 특수성 때문에 다국적 기업의 경우도 우리나라 고용서비스산업에 진출할 때 한국기업을 인수 또는 제휴하면서 한국기업의 서비스

12) 직업정보제공업체가 급속하게 확산된 배경

- 첫째, 인터넷을 통하여 취업정보를 제공하는 직업정보제공사업자가 설립되기 시작한 것은 지난 1998년 외환위기 직후였는데, 당시 구조조정에 따른 대량 해고와 취업난이 심화되면서 인터넷 보급에 따른 일자리 정보 제공이 새로운 사업 아이템으로 부각
- 둘째, 구직자들은 인터넷을 통하여 어디서나 취업 정보를 쉽고 빠르게 접할 수 있을 뿐만 아니라 다른 매체보다도 많은 정보를 접할 수 있는 본연적인 장점을 가지고 있음
- 셋째, 온라인 취업정보제공사업체들이 대부분 직업소개사업을 겸하면서 기업을 대신하여 채용 서비스를 제공하기 때문에 구직자가 기업체를 방문하지 않고도 입사 지원을 할 수 있다는 점
- 넷째, 기업들의 입장에서는 오프라인 매체에 비하여 온라인 매체의 구인 광고료가 훨씬 저렴하다는 장점 활용
- 다섯째, 기업들의 채용 패턴이 과거처럼 일정 시기에 그룹 차원에서 대규모의 공채를 실시하는 것 대신 계열사나 사업 부문별로 인력수급 상황에 따른 수시 채용으로 바뀌어 나가고 있음

모형을 활용하여 활동하는 것이 대부분

- 그러나 다국적 고용서비스기업들이 국내시장에 적극적으로 뛰어들기에는 인당 매출액이나 순이익 등이 낮음
- 이직률과 창업률이 높은 한편 폐업률도 매우 높은 구조

□ PREA 발전의 장애 요인

- PREA들은 현재 고용서비스를 이용하여 취업하는 취업자의80% 이상을 점유하고 있으며, 등록 구직자의 취업률 수준이나 구인자 충족률 또한 상당히 높은 것으로 나타남¹³⁾
 - 그러나 우리나라 민간고용서비스업에서 이루어지는 취업알선은 대부분 건설 일용직, 간병인, 파출부 등 임시, 일용직에 집중되어 있기 때문에,¹⁴⁾ 이들 취약계층에 대한 고용서비스가 과연 전적으로 민간에서 이루어질 것인가, 또는 공공부문에서 개입을 해야 할 부분인지에 대한 논쟁의 여지가 있음
 - * 우리나라의 민간 유료 직업소개기관이 일용직에 특화되어 있는 것은 유료 직업소개소가 가진 수익구조와 기존 요금제도에 그 원인이 있음(김동섭 외, 2002)
 - 이렇게 일용직에만 특화되어 영세성을 극복하지 못하는 것은PREA의 발전을 저해하는 요인으로 작용
 - * 우리나라와는 달리 선진국들은 민간직업소개소가 전문적 자격을 요구하는 일자리와 이러한 일자리에 적절한 구직자의 알선에 집중하고, PES에서 자격요건이 낮은 일자리를 알선하는 것에 특화(정연택, 1997)
- 노동부가 집계하고 있는 PREA 통계는 파견업체를 제외하고는 모두 사업체 규모만 파악되고 있을 뿐 각 부문에서 일하는 근로자의 규모는 집계 부족

13) 노동부 자료에 따르면 직업소개소를 이용한 구직자의 수와 취업자의 수:10년간 약 4배로 증가하여 노동시장에서 고용서비스 수요가 증가하고 있다는 사실을 지지

14) 유료 직업소개소에서 이루어진 전체 취업알선의90%이상이 일용적인 것으로 나타남

- 이는 사업체 규모의 분포에 대한 파악이나 해당 업체들에서 일하는 근로자들의 규모를 파악할 수 없는 문제를 가지고 있으며 영세 업체가 많은 경우 사업체 규모의 증가가 해당 부문의 성장을 의미하는 것이 아닐 가능성도 구분하기 곤란
- 예를 들어 국내유료직업소개소의 경우 2000년에서 2007년까지 업체수는 3,680개가 증가하여 116%의 증가율을 기록하였지만 법인은 같은 기간 동안 102개 증가에 22% 증가율에 불과하고, 개인사업자가 3,578개가 증가하여 132%의 증가율을 기록하여 영세한 개인사업자 위주의 성장이 이루어진 것을 추정할 수 있으나 실제 해당 부문의 사업체 근로자 규모는 확인 불가능

〈표 11〉 PREA의 구성과 연도별 추세

(단위: 개소, %)

연도	직업소개소						직업정보 제공
	전 체	국내유료			국내 무료	국외 유료	
		소계	법인	개인			
2000	3,378	3,168	463	2,705	210	*	*
2001	4,339	3,969	473	3,496	346	24	146
2002	5,594	5,169	515	4,654	403	22	264
2003	5,745	5,322	473	4,849	403	20	288
2004	6,536	6,096	636	5,460	413	27	251
2005	6,847	6,379	516	5,863	419	49	276
2006	6,954	6,503	547	5,956	368	83	300
2007	7,789	6,848	565	6,283	514	71	356

자료: 노동부 내부자료

〈표 12〉 유·무료직업소개업체의 구인자 수, 구직자 수 및 취업자 수 추이

(단위: 명, %)

	구인자 수		구직자 수		알선자 수		취업자 수	
	무료	유료	무료	유료	무료	유료	무료	유료
1992	232,763 (34.7)	438,807 (65.3)	201,595 (32.5)	418,814 (67.5)	202,701 (33.8)	397,608 (66.2)	166,833 (30.5)	380,943 (69.5)
1993	246,364 (27.9)	635,935 (72.1)	219,769 (26.4)	611,430 (73.6)	226,164 (27.3)	601,980 (72.7)	170,732 (22.9)	573,654 (77.1)
1994	270,070 (24.3)	839,268 (75.7)	235,640 (22.0)	837,646 (78.0)	254,010 (22.5)	874,126 (77.5)	177,290 (17.4)	839,140 (82.6)
1995	290,212 (20.3)	1,142,029 (79.7)	241,577 (17.0)	1,181,868 (83.0)	276,890 (19.2)	1,164,905 (80.8)	178,150 (13.6)	1,128,594 (86.4)
1996	297,534 (16.6)	1,500,185 (83.4)	283,107 (14.5)	1,668,198 (85.5)	336,414 (17.0)	1,645,634 (83.0)	200,353 (11.2)	1,593,467 (88.8)
1997	260,961 (11.7)	1,968,130 (88.3)	249,052 (10.6)	2,093,033 (89.4)	375,983 (15.7)	2,017,670 (84.3)	154,744 (7.3)	1,961,393 (92.7)
1998	179,158 (11.0)	1,444,597 (89.0)	277,782 (14.1)	1,686,903 (85.9)	328,866 (18.1)	1,487,270 (81.9)	123,639 (8.0)	1,414,218 (92.0)
1999	127,277 (6.5)	1,824,040 (93.5)	178,397 (8.2)	1,991,611 (91.8)	370,472 (16.9)	1,826,270 (83.1)	70,727 (3.9)	1,750,990 (96.1)
2000	-	2,759,319	-	3,079,383	-	2,790,451	-	2,649,957
2001	-	2,714,193	-	2,859,917	-	2,738,822	-	2,559,502
2002	-	4,578,253	-	4,654,874	-	4,533,109	-	4,258,691
2003	-	4,248,240	-	4,693,741	-	4,240,135	-	3,927,643
2004	-	5,516,017	-	6,865,844	-	5,507,901	-	5,094,223
2005		6,340,186		6,877,953		6,092,743		5,491,455
2006		4,674,309		5,044,651		4,548,073		4,080,768
2007		9,402,610		8,849,618		8,356,322		7,110,204

주: 2000년 이후부터는 무료직업소개기관 실적을 집계하지 않음 2000년 이후 기초자치단체로 직업소개기관의 업무가 이양되면서 통계자료의 구축이 취약해 지는 경향이 나타나기 시작했음.

자료: 노동부 내부자료

〈표 13〉 유·무료직업소개업체의 실적

(단위: %)

	구인배율 ¹⁾		알선율 ²⁾		취업률 ³⁾		충족률 ⁴⁾	
	무료	유료	무료	유료	무료	유료	무료	유료
1992	1.15	1.05	100.5	94.9	82.8	91.0	71.7	86.8
1993	1.12	1.04	102.9	98.5	77.7	93.8	69.3	90.2
1994	1.15	1.00	107.8	104.4	75.2	100.2	65.6	100.0
1995	1.20	0.97	114.6	98.6	73.7	95.5	61.4	98.8
1996	1.05	0.90	118.8	98.6	70.8	95.5	67.3	106.2
1997	1.05	0.94	151.0	96.4	62.1	93.7	59.3	99.7
1998	0.64	0.86	118.4	88.2	44.5	83.8	69.0	97.9
1999	0.71	0.92	207.7	91.7	39.6	87.9	55.6	96.0
2000	-	0.90	-	90.6	-	86.1	-	96.0
2001	-	0.95	-	95.8	-	89.5	-	94.3
2002	-	0.98	-	97.4	-	91.5	-	93.0
2003	-	0.91	-	90.3	-	83.7	-	92.5
2004	-	0.80	-	80.2	-	74.2	-	92.4
2005		0.92		0.89		0.86		0.87
2006		0.93		0.90		0.81		0.87
2007		1.06		0.96		0.80		0.76

주: 1) 구인배율=구인자수:구직자수.

2) 알선율=(알선건수:구직자수)×100.

3) 취업률=(취업자수:구직자수)×100.

4) 충족률=(취업자수:구인자수)×100.

자료: 노동부 내부자료

〈표 14〉 유료직업소개업체를 이용한 취업자의 상용직 및 일용직 비율

(단위: 명, %)

	전 체	상용직	일용직
1998	1,414,218(100.0)	117,100(8.3)	1,297,118(91.7)
1999	1,750,990(100.0)	116,662(6.7)	1,634,328(93.3)
2000	2,649,957(100.0)	96,059(3.6)	2,553,898(96.4)
2001	2,559,502(100.0)	113,763(4.4)	2,445,739(95.6)
2002	4,258,691(100.0)	273,250(6.4)	3,985,441(93.6)
2003	3,927,643(100.0)	172,104(4.4)	3,755,539(95.6)
2004	5,094,223(100.0)	141,887(2.8)	4,952,336(97.2)
2005	5,491,455(100.0)	150,819(2.7)	5,340,636(97.3)
2006	4,080,768(100.0)	117,343(2.9)	3,963,684(97.1)
2007	7,110,204(100.0)	161,826(2.3)	6,948,378(97.7)

자료: 노동부 내부자료

〈표 15〉 PREA에 대한 법적 규제

신고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 무료직업소개사업; 신고제 - 국내직업소개사업을 하고자 하는 자는 시장·군수·자치구의 구청장에게 신고하고, 국외 무료 직업소개사업을 하고자 하는 자는 지방노동관서를 거쳐 노동부장관에게 신고(<직업안정법> 제28조). ○ 유료직업소개사업; 등록제 - 이 사업을 하고자 하는 자는 관할 행정관청에 등록을 해야 하는데 국내 유료 직업소개사업은 시장·군수·자치구 구청장에게, 국외 유료 직업소개사업은 노동부장관에게 등록
자격	<ul style="list-style-type: none"> ○ 무료직업소개사업 - 그 설립 목적 및 사업 내용이 무료 직업소개사업에 적합해야할 뿐만 아니라 당해 사업의 유지·운영에 필요한 조직 및 자산을 갖춘 비영리법인 또는 공익단체로 제한 ○ 유료직업소개사업 - 유료 직업소개사업을 하려면 직업안정법이 정한 등록자격을 갖추고 있어야 하며 노동부령이 정한 시설에 대한 기준과 자격을 갖춘 직업상담원의 고용(<직업안정법> 제22조, <직업안정법 시행령> 제21조, <직업안정법 시행규칙 제8조, 제19조).³⁾
직업 소개 절차	<ul style="list-style-type: none"> ① 구인·구직 접수와 함께 구인표·구직표를 작성하고 유료 직업소개사업자는 그 내용을 구인·구직 대장에 기록 ② 자격을 갖춘 직업상담원이 구직자와 직업상담을 실시 ③ 직업상담원은 구인표와 구직표를 탐색하여 구인자에게 적합한 구직자를 알선하여 주고, 구직자에게는 적성과 능력 및 요구조건에 적합한 일자리를 알선업무의 내용, 임금·근로시간 등 기타 근로조건을 상세하게 설명해야 함 ④ 직업알선 결과 고용계약이 성립하면 근로계약서를 3부 작성하여 구인자·구직자·직업소개소가 각 1부씩 보관 ⑤ 고용계약 내용을 직업소개대장에 기재하고 직업소개 절차를 완료
준수 사항	<ul style="list-style-type: none"> - 구인자와 구직자가 고용계약을 체결하게 되면 직업소개업자는 구직자의 임금이 최저임금법에 의한 최저임금 이상이 보장되도록 해야 하며, 소정임금 전액을 월 1회 이상 일정한 기일을 정하여 근로자에게 지급하도록 해야 함 - 전차금·숙박비 등의 어떠한 명목이든지 근로자의 임금에서 공제하고 지급할 수 없다(<직업안정법 시행규칙> 별표 1의 2). - 특히 유료 직업소개사업자는 구인자로부터 임금을 선불로 받아 구직자에게 제공하는 것은 법으로 금지(<직업안정법> 제21조 2).4)
요금	<ul style="list-style-type: none"> - 유료 직업소개업자가 직업소개 대가로 받는 직업소개요금은 노동부장관이 결정하여 고시한 범위 내에서만 받을 수 있음 - 직업소개요금은 국내 유료 직업소개요금과 국외 유료 직업소개요금으로 나누어 구분
보고 의무	<ul style="list-style-type: none"> - 유료 직업소개사업자는 반기별 실적 즉 구인·구직, 취업현황을 시장·군수·구청장에게 보고하여야 함. - 유료직업소개사업소에 대한 지도단속은 직업안정기관의 장 및 시장·군수·구청장이 매 분기 1회 이상 정기적으로 현지 지도단속을 실시하고 필요한 경우 수시로 지도단속을 할 수 있음. - 만약 위법한 부당 행위를 단속하였을 때는 그 처리 결과를 반기별로 노동부장관에게 보고

주: * 현재 제출되어 있는 직업안정법 개정안의 내용은 여기에 반영되어 있지 않고 기존 문헌에 정리된 내용을 그대로 인용

1) 비영리법인 및 공익단체에도 제약이 있는데 비영리법인 가운데에서도 직업소개사업과 겸업이 금지되어 있는 영업을 하는 자식품점개업, 숙박업, 결혼 상담 또는 중매 행위를 하는 업 등을

구성원으로 하는 경우에는 법인이 2개 이상의 광역 지역에 걸친 조직을 갖춘 경우나 해당업자의 법인 가입률 및 회비 납부률이 80% 이상인 경우에만 한한다(<직업안정법 시행규칙> 제 11조). 또 공익단체의 경우에는 단체 설립에 대하여 행정기관의 인·허가를 받았거나 행정기관에 신고를 한 단체에 한하며 그 활동의 공공성과 사회성이 인정된 단체로 그 자격이 제한된다.

- 2) 유료 직업소개사업을 등록할 수 있는 자는 다음과 같은 요건에 해당하는 자로 제한한다(<직업안정법 시행령> 제21조). ① 국가기술자격법에 의한 직업상담사 1급 또는 2급의 국가기술자격이 있는 자, ② 직업소개사업의 사업소 근로자직업능력 개발법에 의한 직업능력개발훈련시설·초·중등교육법 및 고등교육법에 의한 학교, 청소년기본법에 의한 청소년단체에서 직업상담·직업지도·직업훈련 기타 직업소개와 관련이 있는 상담업무에 2년 이상 종사한 경력이 있는 자, ③ 공인노무사법 제3조 제1항의 규정에 의한 공인노무사 자격을 가진 자 ④ 조합원이 100인 이상인 단위 노동조합, 산업별 연합단체인 노동조합 또는 총연합단체인 노동조합에서 노동조합 업무전담자로 2년 이상 근무한 경력이 있는 자, ⑤ 상시 근로자 300인 이상인 사업 또는 사업장에서 노무관리 업무전담자로 2년 이상 근무한 경력이 있는 자, ⑥ 국가공무원 또는 지방공무원으로서 2년 이상 근무한 경력이 있는 자, ⑦ 초·중등교육법에 의한 교원자격증을 가지고 있는 자로서 교사 근무경력이 2년 이상인 자, ⑧ 고등교육법에 의한 전문대학·대학·대학원을 졸업한 자 또는 이와 동등 이상의 학력이 있다고 인정되는 자 등이다(만약 법인인 경우에는 직업소개사업을 목적으로 설립된 상법상 회사로서 납입자본금이 5천만원 이상이고, 임원 가운데 2명 이상이 위의 요건에 해당해야 한다).
- 3) 개인사업자는 전용면적이 20㎡ 이상의, 법인사업자는 33㎡ 이상의 독립적인 사무실을 확보해야 한다. 사무실은 직업소개사업만을 영위할 수 있는 독립적인 전용공간만을 말하며 공용 면적은 제외된다. 또한 유료 직업소개사업소에서는 자격을 갖춘 직업상담원을 1인 이상 고용해야 한다. 직업상담원의 자격은 ① 소개하고자 하는 직종별로 해당 직종에서 2년 이상 근무한 경력이 있는 자, ② 직업소개사업의 사업소 근로자직업훈련촉진법에 의한 직업능력개발훈련시설, 초·중등교육법 및 고등교육법에 의한 학교, 청소년기본법에 의한 청소년단체에서 직업상담·직업지도·직업훈련 기타 직업소개와 관련이 있는 상담 업무에 2년 이상 종사한 경력이 있는 자, ③ 공인노무사법에 의한 공인노무사 ④ 노동조합의 업무, 사업체의 노무관리 업무 또는 공무원으로서 행정 분야에 2년 이상 근무한 경력이 있는 자, ⑤ 사회복지사업법에 의한 사회복지사, ⑥ 고등교육법에 의한 전문대학·대학·대학원을 졸업한 자 또는 이와 동등 이상의 학력이 있다고 인정된 자 ⑦ 초·중등교육법에 의한 교원자격증을 가지고 있는 자로서 교사 근무경력이 2년 이상인 자 또는 고등교육법에 의한 교원으로서 교원 근무경력이 2년 이상인 자, ⑧ 직업소개사업의 사업소에서 2년 이상 근무한 경력이 있는 자, ⑨ 국가기술자격법에 의한 직업상담사 1급 또는 2급이 있는 자 등이다.
- 4) 직업소개사업자는 사업소에 근무하면서 종사자를 직접 관리·감독하여 직업소개 행위와 관련된 비위 사실이 발생하지 않도록 해야 한다. 직업소개사업과 관련하여 그 종사자가 저지른 위법 또는 불법 행위 역시 최종적으로는 직업소개사업자에게 책임이 있다. 그리고 구인자의 사업이 행정관청의 허가·신고·등록 등을 필요로 하는 사업인 경우에는 직업소개업자가 구인업체의 허가·신고·등록 등을 확인해야 한다. 직업소개사업소를 광고할 때에는 반드시 직업소개소의 명칭·전화번호·위치 및 등록번호를 기재해야 한다. 또 직업소개소 사무실 외부 간판에는 사업소의 명칭을 표시해야 하고 사무실 내부에는 등록증, 요금표(60cm×80cm), 정해진 양식의 직원 명단 등을 구인자 및 구직자가 쉽게 알아볼 수 있는 곳에 부착해야 한다.
- 5) 직업소개요금은 기본적으로 구인자(구인업체)가 부담하는 것이나, 고위관리자 또는 전문가 직종에 해당하는 직업헤드헌팅, 모델, 그리고 출입국관리법에 의한 체류 자격 중 회화지(E-2)를 하는 강사 등은 직업소개사업자(구인업체, 구직자가 자율적으로 직업소개요금의 부담 방법을 정할 수 있다. 만약 근로계약이 체결되기 전에 등록비 등의 형식으로 직업소개요금을 미리 받거나 노동부장관이 고시한 요금을 초과하여 받은 사업자는 법에 의한 처벌을 받게 된다.

자료: 김승택·신현구, 2007, 『민간고용서비스산업의 실태와 정책과제』

- PES의 대표적 기관인 고용지원센터가 최근까지 지니고 있는 문제점들은 다음과 같이 지적
 - 제공하는 고용서비스가 질적으로 미흡하고 그 결과 시장점유율이 낮음.
 - 또한 고용지원센터에서 수행되는 업무의 대부분이 고용보험 관련 업무 및 행정업무로 구성(과거 90%에서 최근 70% 수준으로 감소하는 추세)되어 있어서 취업지원 등 고용서비스 본연의 기능이 취약한 상황
 - 특히 지역단위에서의 고용활성화와 함께 PREA, 지자체 등 관련 기관·단체들 사이의 업무 협력이 강화되어야 하나 현재의 고용지원센터는 지역 고용서비스의 허브(hub)로서의 역할이 취약
 - 고용지원센터의 인력현황을 살펴보면 인력규모와 전문성의 부족 문제가 크게 대두(특히 최근 고용위기에 직면하여 급증하는 고용보험업무 처리에 있어 인력부족이 서비스의 질과 연관되어 지적
- 한편 지방자치단체가 운영하는 취업정보센터의 경우 해당업무를 해당 단체의 공무원이 이중 업무를 맡고 있거나 공익근무요원 등 임시직이 담당함으로써 숙련의 축적은 기대하기 어렵고 담당 직원 규모 역시 1~2명으로 유명무실한 상황
 - 최근 일부 지방자치단체는 민간고용지원서비스 기관과 '청년일자리 창출 정책', 취업알선서비스 제공 등을 공동으로 추진하는 경우도 있지만, 공공고용서비스기관의 일자리 규모와는 무관

제3절 고용서비스산업 활성화 방안

1. 총론

- 최근 고용서비스는 고객지향(client-oriented)적인 서비스, 그리고 선진적인 관리기법의 적극적인 발굴 등의 차별화된 요소가 PREA을 중심으로 확산되면서 대부분 선진국에서 공공과 PREA의 연계 강화 추세
 - 빠르게 변화하는 노동시장은 다양한 유형의 고용서비스 수요를 발생시키고, 이에 부응하는 고용서비스 기관이 등장하였는데 이에 대한 법제도는 과거 중간착취의 금지와 행정당국의 관리 감독을 중심으로 하는 규제 형태를 그대로 유지
 - 선진국의 최근 고용서비스 혁신은 보다 다양한 고용서비스 기관의 출현과 다채로운 프로그램의 도입이 가능한 방향으로의 환경을 조성하는 동시에 공공고용서비스 기관과 민간고용서비스 기관의 연계를 통해 국가의 고용서비스 역량을 극대화하는 방향으로 진행
 - 이 과정에서 공공부문이 취약계층에 대한 고용서비스의 제공을 민간을 통해 전문화하고 강화하는 노력을 기울이는 부분에 있어 각국마다의 차이가 있으나 이 시장을 대상으로 한 다국적 종합고용서비스 기관이 등장
 - * 외국사례 정리
- 우리나라의 경우 최근까지 정부는 민간부문의 고용서비스산업을 장려하는 역할보다 각종 규제를 통해 고용서비스산업을 관리 감독하는 기능에 치우쳐서 관련 산업의 발전이 저해되는 부작용 발생
 - 취업알선, 헤드헌팅, 인력파견·용역, 전직지원(outplacement), 취업정보, 취업상담, 외국인력 중개, 취업준비, 기업의 인사관리 대행교육·훈련·고충처리 등)을 포함하는 업무를 고유영역으로 하는 민간

고용서비스업체의 활발한 활동이 가능하도록 규제 정비 필요

□ 우리나라 고용서비스산업의 활성화는 다음 세 가지 방향으로 추진

- 민간과 PES의 역할 정립 및 공조체제 구축
- 고용서비스산업 시장 확대
- 전문성과 경쟁력 향상

2. 공공과 민간고용서비스 기관의 역할 정립

□ 민간과 PES의 역할과 공조체제에 대한 장기 계획 필요

- 산업측면에서 고용서비스의 발전은 민간부문에서 주도하여 진행될 수밖에 없는데 장기 계획 없이 단기의 성과를 위한 공공고용서비스의 확대가 민간부문과의 경쟁으로 진행될 경우 관련 산업 발전에 장애로 작용 가능
- 먼저 PES의 역할에 대한 정립을 한 후 그 외의 시장에 있어 고용서비스산업의 확대가 발생할 수 있도록 유도 필요

□ PREA와 PES 간 공조체제의 정립은 해외 사례를 참조하여 분석할 때 다음과 같은 세 가지 방식이 가능

- 1안: 호주의 경우 모든 고용서비스를 민간으로 이양하는 과정에서 고용서비스산업의 확장이 급격히 진행 공공은 예산의 배분과 집행 및 관리 감독 기능을 가지고 민간과의 계약을 통해 국민에게 필요한 고용서비스 제공(예산의 효율성 측면에서는 성과를 거두고 있으나 취업취약계층에 대한 서비스 제공 미흡, 전 국민에 대한 서비스 제공 실패 등 비판 존재)
- 2안: 민간과 공공의 역할을 정립하는 과정에서 공공부문은 민간이 담

당하지 않는 취업취약계층에 대해서 직접 고용서비스를 제공하는 한편, 국민을 상대로 하는 기본적인 고용서비스 제공에 있어 실제 서비스를 제공하는 기관들로 PREA들을 이용함으로써 공공부문을 확대시키지 않고 민간과의 연계를 통해 예산 집행과 관리 감독 기능에 집중

- 3안: 현재 초기단계에 머물고 있는 고용서비스산업의 수준을 고려하여 공공과 민간이 모두 확대되는 기간을 거쳐 공조체제를 마련하고 이후 장기적으로 2안이나 1안의 형태로 진행

〈표 16〉 고용서비스산업의 단계별 발전 방안

발전단계(안)	단계별 과제	공통 과제
성장기 (2009~2013) 동반 성장	<ol style="list-style-type: none"> 1. 고용지원센터를 중심축으로 한 균형발전 2. 민간 고용서비스의 대형화 전문성 제고를 위한 지원강화 3. 시·군·구 취업정보센터의 역량 제고 4. 고용지원센터, 민간, 지자체, 대학의 연계와 공동 협력 5. 공공부문 고용서비스의 민간위탁 사업 확대 6. 각 부문별로 성과평가체계 구축 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 지속적 투자 확대 2. 독립기관에 의한 성과평가
성숙기 (2014~2018) 경쟁시스템	<ol style="list-style-type: none"> 1. 고용지원센터와 민간 사이의 경쟁체계 구축 2. 성과평가 결과에 따른 기능조정과 예산의 재분배 3. 공공고용서비스의 기능 이양과 민영화 등 계획 	<ol style="list-style-type: none"> 3. 고용서비스 종사자의 전문성 직업 의식 제고
안정기 (2019~) 역할분담과 공조체계	<ol style="list-style-type: none"> 1. 공공과 민간 간 상호보완적 공조체계 구축 2. 공공이 추진하던 고용서비스의 기능 중 민간과 경쟁적인 부분은 민간 이양하는 방식으로 시장 중심의 고용서비스 체계를 추진하고 취약계층이나 예산 지원 및 민간에 대한 관리 및 감독업무에 대한 부분을 공공이 담당 3. 시장 변화에 따라 자발적으로 대응하는 고용서비스 체계 	<ol style="list-style-type: none"> 4. 현장 수요에 부응하는 직업 능력교육과 훈련 체계의 구축

그러나 관련 기능에 있어 공공부문의 지속적 역할 필요

PES은 실업급여와 같은 생계보장을 위한 사회안전망을 제공하고 노동

시장 구조 변화에 따른 적극적인 노동시장 정책을 추진하는 역할을 맡는 등 기능과 중요성은 지속적으로 확대되는 추세

- 따라서 PES의 경우 고용서비스 기능은 PREA에게 이양하여 효율성을 강화하는 방향으로 가지만 적극적 노동시장 정책의 추진을 위한 허브(hub)로서의 역할은 지속
- 또한 PREA를 활용하는 과정에서의 예산의 배분 및 집행 관리·평가 및 감독 등 효과성 향상을 위한 기능도 PES가 담당

□ PREA가 독자적으로 추진하기 어려운 상담기법 profiling 기법 등 주제에 대한 연구개발을 공공부문에서 정책용역으로 추진하고 이를 확산시키기 위한 교육훈련 프로그램 제공

□ 또한 현재 진행되고 있는 고용서비스 정보화와 공공고용서비스의 정보망을 민간이 어떻게 활용할 수 있도록 연계 필요

- 공공이 소유하고 있는 고용정보네트워크에 대해 각각의 PREA 수준에 따라 이용할 수 있는 정보망을 사용자가 편리하게 사용할 수 (user-friendly) 있는 소프트웨어를 개발 보급

* 그러나 이 과정에서 우려되는 개인 정보의 누출을 방지하기 위해서는 개인 신상의 정보보호를 위한 관리 방식 또한 필요

3. 고용서비스산업 시장 확대

□ 우리나라에 다국적 고용서비스회사들이 적극적으로 뛰어들지 않는 이유는 고용서비스산업 시장이 아직 협소하여 필요한 이윤을 낼 수 없기 때문 이러한 요인은 또한 우리나라 업체들의 발전을 가로막는 요소로 작용

- 따라서 고용서비스산업 시장의 확대는 고용서비스산업의 활성화를 위해 가장 중요한 과제 중 하나이며 위에서 논의한 공공과 민간의

역할 정립 또한 시장 확대의 전제조건으로 작용

□ 법규제의 개선(요금제도의 개선)

- 고용서비스산업 시장 확대의 방식의 대표적인 내용은 직업안정법과 견법, 비정규직보호법 등 간접적인 효과로 관련 산업의 발전을 저해하는 법규제를 개정하는 것⁵⁾
 - 이러한 법규제들은 구직자의 권익 보호라는 다른 차원의 목적을 가지고 있으므로 업계의 자유로운 활동과 발전과 서로 상충되는 관계를 가지고 있음
 - 직업안정법과 관련된 요금상한 규제가 대부분 고용지원서비스업체들에게는 제약으로 작용, 그러나 음성적이고 중간착취가 횡행하는 고용서비스업체들이 실제 존재하기 때문에 이러한 규제가 존재
 - 직업정보제공업의 경우 개인정보보호법과의 관계설정이 진화 중
- 가장 핵심적 규제 완화로 요금규제의 개선을 지적하게 되는데 현재 국회에 제출된 직업안정법 개정안은 구직기업이 지불하는 요금에 대해서는 상한제를 철폐하여 업체가 새로운 고용서비스 상품을 구인기업에 제공할 때 보다 많은 수익이 발생할 수 있도록 설계
 - 그러나 구직자에게 대한 요금제도는 기존 상한제의 골격을 유지하여 교섭력이 취약한 구직자에게 요금을 받지 않는 방식의 제도를 가져가는데, 이에 대해 고소득 계층의 구직행위에 대해서는 요금제도를 완화하는 한편, 저소득 계층의 구직에 있어 고용서비스 기능을 공공부문이 담당하거나 또는 실질적으로 발생하는 소개요금을 정부에서 지원하는 제도를 고려할 수 있음
 - 특히 직업알선과 교육훈련기능이 결합한 서비스 프로그램의 개발은 취업가능성을 급격히 향상시킬 수 있으므로 고용서비스와 훈련

15) PREA의 발전을 위해서는 현재 고용서비스의 종류에 따라 일반적 규제와 감독을 규정하고 있는 직업안정법, 파견근로자보호등에관한법률 뿐만 아니라 분야별로 간접고용을 규제하고 있는 공중위생관리업법, 경비업법, 엔지니어링기술진흥법 등도 정비할 필요

결합 상품을 개발하고 이에 대한 요금을 책정할 수 있도록 허용할 필요

- 한편 국내인력을 해외에 송출하는 고용서비스를 제공할 경우 교육 훈련 기능이 연계되어야 하고, 언어적 서비스나 프로세스 상에서 추가적인 서비스가 제공되어야 할 필요가 큼. 여기에 추가적인 요금을 구직자에게 편법적으로 받는 것이 현실에 만연되어 있기에 이에 대해 요금제도를 개선하고 사후적으로 불법행위를 한 경우 엄격한 법적용과 손해배상을 명문화

□ 공공부문과의 연계사업 확대

- 위에서 어떤 안에 따라 민간과 공공부문의 역할이 정립되더라도 공공부문이 담당하던 기능을 민간에 이양하게 되고 이 때 예산이 투입된다면 이는 민간고용서비스산업의 시장 확대로 연결
 - 따라서 보다 효과적으로 고용서비스를 이용하는 고용정책을 기획하고 개발하여, 민간부문으로 하여금 그 기능을 추진하도록 하는 것 또한 고용서비스산업의 시장 확대와 직결
 - * 현재 PREA는 정부가 추진 중인 고용서비스의 민간위탁사업 확대를 바라고 있으며 현실적으로 이런 프로젝트의 경우 지원금의 규모가 인건비에 대해 낮은 임금수준을 제시하고 있기 때문에 기존 인력이 두 배의 일을 하는 경우도 있고, 관련 인력을 이 프로젝트로 유입하는데 문제를 겪고 있음.
 - 한편 정부가 민간부문과의 계약을 통해 고용서비스를 제공할 경우 해당 시장의 점유를 위해 능력 있는 다국적 기업들이 진입할 것으로 보이며, 이는 국내 고용서비스산업의 수준을 향상시키는데 기여할 것으로 전망

□ 기타

- 정규교육기관과 고용서비스산업과의 협력 및 연계 또한 중점적성검 사, 진로지도, 취업지도, 일자리 알성 등)
 - 최근 청년층 취업이 어려워지면서 대학의 취업센터 기능들이 강화되고 있으며 고용서비스업체와의 제휴사업도 활발히 진행노동부의 대학 취업센터 지원사업 확대 필요

4. 전문성과 경쟁력 향상

- 현재 우리나라 고용서비스산업 기업들의 일반적인 수준은 열악한 전문성과 경쟁력을 가지고 있어 다국적 기업과의 경쟁에서 뒤쳐질 수밖에 없으나, 한편 국내의 특이한 노동시장 특성에 따른 고유한 지식(know-how)을 보유하고 있는 것으로 파악
 - 이 상황에서 국내에서 다국적 기업과 경쟁을 할 때 생존할 수 있고, 국내인력을 해외로 송출하는 데 있어서도 경쟁력을 가질 수 있는 선도기업의 육성이 절실

□ 전문성과 경쟁력을 갖춘 선도기업의 육성

- 기술개발과 더불어 시장의 확대를 이끌어 나갈 수 있는 선도기업을 육성하고, 이러한 선도기업들에 대해 영세한 직업소개소와 차별적으로 간단한 규제를 적용하는 한편 선도기업으로서의 역할기업 윤리적 측면, 자료의 축적과 정보의 관리 측면 보다 효율적인 서비스(solution)의 개발, 제공 및 확산 측면)을 담당할 수 있도록 권장
 - 현재 직업안정법 개정안에는 종합고용서비스를 제공하는 선도기업이 시장을 이끌어 갈 수 있도록 직업소개업 직업정보제공업 파견업 등에 대한 등록 및 허가에 대한 절차의 간소화가 추진되고 있는데, 그 외에도 사전적 관리 감독을 최소화하는 한편 불법행위가

발생할 경우 엄격한 사후처벌과 구직자에 대한 손해보상책임을 명확히 하는 방식으로 전환할 필요

- 또한 현재 추진되고 있는 ‘우수고용서비스기관 인증제’는 전문성을 가진 기관의 요건을 표준화하여 다른 고용서비스 기관에 수준 향상(upgrade)을 위한 노력이 발생하는 것을 목적으로 하는데 이 제도를 더욱 강화하고 공공부문이 추진하는 사업을 인센티브로 제공하여 기존의 선도기업을 더욱 발전시키고 다른 업체들이 이를 추격하려고 노력하도록 강화할 필요
- 일례로 구인기업으로부터 요금을 받는 과정이나 경영컨설팅과 같은 성격의 HRM(Human Resource Management) 컨설팅을 제공하는데 따르는 컨설팅 비용을 받는 과정에서 현행 요금체계와 달리 차별화된 높은 요금(charge)을 적용 가능하도록 함

□ 영세한 저부가가치 업체들의 구조조정 유도

- 장기적으로 전문성이 떨어지는 업체에 대한 구조조정을 촉진할 필요가 있으므로 현재 ‘중소기업 구조조정 지원이나 ‘중소기업 전직 지원’과 같은 제도를 영세 고용서비스업체들에게 적용하거나 또는 유사한 제도를 신설하여 추진

□ 전문인력 양성

- 소수의 업체를 제외하고 대부분 PES와 PREA에 근무하는 상담원이나 관련인력은 직업상담 또는 고용서비스 관련 전공자가 아니며 전문적 지식과 능력이 취약한 상태로 단순 알선업무에만 종사
- 직업상담사 문제는 심각한 수준
 - 고용서비스 제공에 있어 특히 정부지원 프로젝트를 추진하는데 있어) 있어 필요한 인력임에는 틀림없으나, 숙련도의 측면에서는 애매한 자격증
 - 그럼에도 불구하고 현재 고용지원서비스업을 하려면 이 자격증을

가진 직업상담사가 필요하고 이에 대한 공급은 체계적으로 이루어지지 않고 있음

- 상담자 자격증을 차별화하여 초급 수준의 상담원과 고급 수준의 상담사를 구분할 수 있는 제도로 자격증 제도를 개편할 필요
- 고용지원서비스 분야에서는 현장훈련(on the job training)으로 습득하는 것이 대부분 전문성 취득의 과정이며 해당 분야를 위한 특별한 교육 및 훈련은 없는 상황¹⁶⁾
 - 온라인 업체의 경우 IT기술자들에 대한 채용은 과거보다 숙련도가 높은 인력들이 있는 것으로 보임(주로 경력자 채용)
 - 헤드헌팅의 경우 프리랜서들을 활용하여 숙련도가 있는 인력을 활용하는 사례 존재
 - 한편 특정 분야의 경우 특정 산업분야 또는 인사분야의 지식을 습득하고 있는 업종전문가나 직종전문가가 필요
- 정부가 취업지원서비스 공급을 확대하는 고용서비스 선진화 방안을 추진하면서 (또한 종합고용서비스에 대한 수요가 시장으로부터 나타나면서) 커리어 컨설턴트에 대한 수요 증가가 나타나는데, 이에 대해서는 적합한 교육 훈련을 받은 인재들이 부족
 - 더군다나 대학을 졸업한 관련 학과경기대학교 직업학과의 경우 임금이 낮은 프로젝트 분야에서는 이들을 유입할 기회가 없음
 - 전문대에 관련 학과를 설치함과 동시에 우수인증업체 등 적절한 근로조건을 유지하는 업체에 이들의 취업이 이루어지도록 알선하여 지속적인 전문인력이 양성될 수 있도록 추진
- 한편 기존 고용지원서비스 종사자들의 전문성을 향상시키기 위해서 고용서비스업체를 담당하는 공무원 고용안정센터의 상담원 및 관련

16) 다양한 고용지원서비스 기업들에 있어서는 회사의 규모 제공하는 고용서비스의 종류에 따라 필요한 숙련의 정도나 분야가 모두 다르고 숙련을 습득할 때까지 지속적으로 관련 분야에서 일할 수 있는 지도 문제

공무원, PREA 업주 및 근로자 등에 대한 다양하고 차별화된 교육훈련 과정 개발이 반드시 필요

5. 기타

- 중소기업 특화형 고용서비스 프로그램의 개발
 - 중소기업의 특성으로 나타나는 경기적 인력수요 변동 상시적 부족인원의 발생을 해결하기 위해 300인 이하 제조업과 50인 이하 서비스업에 대해 파견근로의 업종별 제한과 기간 제한을 완화하여 부족한 인원을 공급받고, 정규직으로 채용할 수 있는 통로로 이용
 - 수도권에 집중되어 있는 소수의 종합인력개발회사들의 전문성을 이용하기 위해 경쟁 공모방식으로 우수한 프로그램을 선정하여 각 지역별 중소기업 특화형 고용서비스 시범사업을 실시
 - 선정되는 사업은 각 지역별 특성에 맞는 중소기업 구인·구직 직업알선 및 고용정보 제공 solution이어야 하고, 시범사업의 성과가 좋을 경우 재계약을 통해 사업을 지속적으로 추진필요한 자금은 지역과 중앙정부가 matching fund 방식으로 제공
- 파견업의 경우 현재 업종 제한과 사용기간에 대한 제한이 '파견근로자보호 등에 대한 법률'에 규정되어 있는데, 현재 지속적으로 인력부족을 호소하는 중소제조업, 그리고 국내근로자가 외국인 근로자로 대체되는 부문 등에 대해서는 파견근로의 업종을 확대하고 비정규직 차별금지법에서 논의되고 있는 사용기간의 확대에 대해서도 일관성 있는 조정이 필요

참고문헌

- 김승택·신현구, 『민간고용서비스산업의 실태와 정책과제』, 한국노동연구원, 2007.
- _____, 『공공·민간 직업안정기관 운영실태 및 개선과제』, 한국노동연구원, 2004.
- _____, 『민간고용서비스산업의 실태와 정책과제』, 한국노동연구원, 2003.
- 김승택·노상현·신현구, 『민간고용서비스 활성화방안 연구』, 한국노동연구원, 2006.
- 노동부 고용서비스혁신단 『민간의 효율성을 활용한 맞춤형 서비스』, 2005.
- 통계청, 『경제활동인구 부가조사』, 2004.

제 3 장

활성화 정책을 위한 고용지원서비스 전달체계 효율화 방안

황 덕 순 (한국노동연구원 연구위원)

제1절 활성화 정책의 개념

- 최근 들어 여러 유럽국가들과 EU 및 OECD의 고용정책과 관련된 문헌에서 폭넓게 사용되고 있음에도 불구하고 활성화(activation)이라는 개념은 명확하게 정의되어 사용되지 않고 있음(Eichhorst et al., 2008).
 - 영문 표현이나 정책의 지향을 고려한다면 활성화와 관련된 개념으로 우리에게 더 친숙하게 다가오는 것이 적극적 노동시장 정책(active labor market policy)이나, 근로연계 복지정책(workfare policy)임. 실제로 활성화 정책은 이 두 개념과 밀접하게 관련되어 있음
- 적극적 노동시장 정책은 실업자에게 급여를 제공하는 소극적 노동시장 정책(passive labor market policy)과는 달리 취업알선이나 직업훈련 임금보조 제도 등을 통해 일자리로의 재취업을 촉진하는 정책을 의미함
 - 실제로 활성화 정책 프로그램 가운데 많은 것들은 적극적 노동시장 정책 프로그램들임. EU(2006)는 실업급여 운영과 적극적 노동시장 정책 제공 사이의 시너지가 충분히 발휘될 수 있도록 활성화 정책이 강화되어야 한다고 지적함

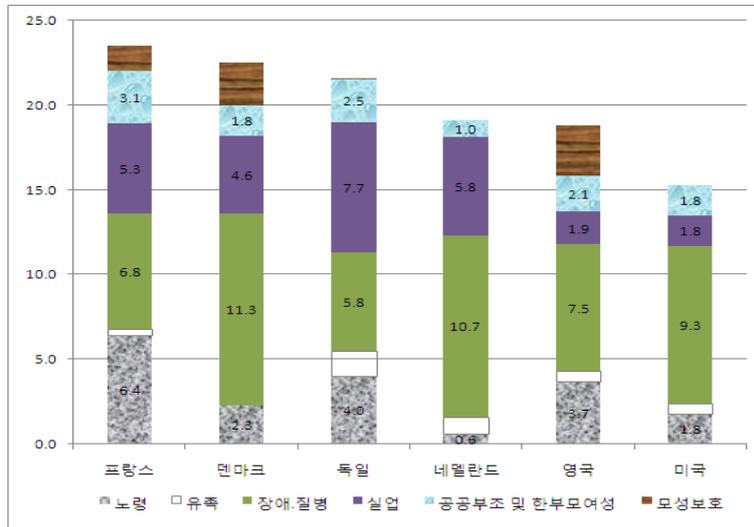
- 적극적 노동시장 정책이 특정한 개별 프로그램을 지칭하는 데 반해 활성화 정책은 프로그램을 넘어서 정책의 지향까지 함축하고 있음
비교적 이념적인 측면에서 중립적인 정의를 사용하고 있는 OECD (2007)의 경우에도 활성화 전략(activation strategy)은 ‘구직자들이 일자리를 찾는 노력을 더 적극적으로 하도록 촉진하거나 취업가능성을 높이도록 촉진하는 것’으로 정의함.
- 활성화 정책의 이념적 지향을 고려할 때 근로연계 복지정책과 활성화 정책 사이의 관계를 명확히 할 필요가 있음
 - 근로연계 복지정책의 핵심이 ‘근로능력이 있는 공공부조 수급자에게 근로관련 활동에 대한 참여를 의무화시키는 정책’이라면(황덕순, 2002), 활성화 정책의 접근방식과 주요 내용은 근로연계 복지정책과 공유하는 요소를 강하게 갖고 있음
 - Pascual(2007)은 활성화 정책이 복지국가의 새로운 개입주의 전략으로서 개인의 특성에 맞는 정책을 통해 개인의 행태를 변화시킴으로써 문제를 해결하고자 하는 개인주의적 접근 취업에 대한 강조, 핵심원리로서의 사회와 개인의 상호의무(mutual obligation)에 기반한 계약주의라는 특징을 갖는다고 주장함
 - 이러한 특징들은 바로 근로연계 복지정책과 공유하는 것들이며 활성화 정책의 주된 내용이 근로능력이 있는 수급자들이 일자리를 가질 수 있도록 다양한 정책을 제공하는 것이라는 점에서 근로연계 복지정책과 강한 유사성을 가짐
- 유사성에도 불구하고 활성화 정책은 근로연계 복지정책에 비해서 정책 대상과 정책 수단의 포괄성에서 차이를 보임
 - 근로연계 복지정책의 대상이 공공부조 수급자 미국의 경우 AFDC(Aid to Families with Dependent Children, 1996년 이후에는 Temporary Assistance for Needy Families), 유럽의 경우 실업부조 수급자-였다면 활성화 정책의 대상은 생산가능인구에 해당되는 모든 급여수급자들

을 포괄함.

- 활성화 정책의 대상에는 실업보험에 기반한 실업급여 수급자에서부터 ‘근로능력이 없다고 간주되어 온 장애 및 질병급여(incapacity / sickness benefit) 수급자들이 포함됨.
- 나라에 따라서는 장애급여나 질병급여 수급자들이 활성화 정책의 주 대상으로 부각되기도 함 이는 각 나라마다 근로연령대의 급여수급자들이 서로 다른 제도에 의해 보호받고 있기 때문임 [그림 6]은 여러 OECD 국가들에서 생산가능인구 대비 급여수급자 비중을 여러 제도에 대해 보여줌.
 - [그림 6]에 따르면 영국과 미국의 경우 실업 관련 급여수급자의 비중이 매우 낮은 대신 장애나 질병 관련 급여수급자의 비중이 상당히 높음.
 - 독일의 경우 실업 관련 급여수급자의 비중이 다른 나라보다 높은 반면, 장애나 질병 관련 급여 수급자의 비중은 다른 나라들보나 낮음
 - 프랑스의 경우 다른 나라에 비해 고령연금 수급자의 비중이 매우 높은 편임.
- 위와 같은 차이들은 나라마다 활성화 정책의 초점이 서로 다른 제도의 수혜집단이나 대상별로 달라질 수 있다는 것을 시사해 줌 Eichhorst et al.(2008)은 활성화 정책 대상범위의 확대가 초기의 활성화 정책이 실업급여나 공공부조와 같은 특정 정책에 초점을 맞추으로써 다른 제도로 수급자들이 이동한 데서 비롯된 측면도 있다는 점을 지적함.¹⁷⁾

17) 여기에서 Eichhorst et al.(2008)이 말하는 초기의 활성화 정책이 근로연계 복지정책을 의미하는 것으로 볼 수 있을 것임

[그림 6] 생산가능인구 대비 각종 복지급여 수급자 비중(2004)



자료: OECD database on Recipients of Social Benefits, Erlinghagen and Knuth(2008)에서 재인용.

- 활성화 정책의 범위에는 급여의 댓가로 참여해야 하는 근로관련 활동 뿐만 아니라 구직자들의 행태를 변화시키기 위한 포괄적인 정책들이 포함됨
 - OECD(2008)은 활성화 정책의 주된 특징들로 ①실업기간의 초기에 공공직업안정기관이 조기에 개입하고 구직자와 직업상담원의 상담회수를 늘리는 것, ②일할 수 있는 여건에 있는지와 구직활동에 대해 주기적으로 신고하도록 하고 감시를 강화하는 것③구직자에게 일자리를 직접 알선하는 것, ④개별 근로자와 일자리로의 복귀협약이나 개별활동계획을 수립하는 것 ⑤실업기간이 길어질 경우 적극적 노동시장 정책 프로그램을 제공하는 것을 들고 있음
 - Eichhorst et al.(2008)은 여기에서 더 나아가 취업에 대한 금전적 유인을 강화하는 근로유인정책(make work pay policy)과 취업을 지원하기 위한 사회서비스 정책을 포함시키고 있음
 - Eichhorst et al.(2008)에서 제시하는 활성화 정책의 요소들은 다음 <표 17>과 같음.

<표 17> 활성화 정책의 여러 측면들

수급자에 대한 요구 강화	수급자의 능력 강화
급여기간과 수준 · 실업보험 급여나 실업부조 급여 인하 · 최장 수급기간의 단축	전통적인 적극적 노동시장 정책 · 구직활동 지원과 상담 · 직무관련 훈련 · 창업 지원 보조금 · 고용보조금 · 이주보조금
엄격한 수급요건과 제재 조항 · 수급자가 받아들여야 하는 적절한 일자리의 정의 조정 · 제재 강화	금전적 유인 강화/ 근로유인 정책 · 급여액 산정시 공제되는 소득 확대 · 저임금 취업에 대한 지원 확대 (재직자 급여, in-work benefits, EITC형 제도 의미: 역자)
개별적인 행위 요건 · 통합 계약 · 구직활동에 대한 감시 강화 · 적극적 노동시장 정책에 대한 참여 의무화(근로연계복지)	사회서비스 · 사례관리, 개인특성에 맞는 지원 · 심리적·사회적 지원 · 아동 보육 지원 등

자료: Eichhorst et al.(2008), p.6.

□ 본 연구에서는 비교적 넓은 대상에 대한 포괄적인 정책의 의미로 활성화 정책을 사용하는Eichhorst et al.(2008)의 개념을 받아들여 사용하고자 함

- 이는 우선 복지제도가 아직 충분히 발달하지 않은 한국에서 활성화 정책의 가능성을 살펴보기 위해서는 가능한 한 폭넓은 정책들을 대상으로 정책의 실행가능성을 살펴볼 필요가 있다는 실용적인 이유 때문임.
- 복지국가의 개입 패러다임 변화라는 의미로 사용하는Pascual(2007)의 접근에 대해서도 일정한 타당성이 있다는 점을 인정하지만 한국의 맥락에서는 아직 적용하기 어렵다는 점 때문에 본 연구에서는 받아들이지 않음.¹⁸⁾

18) 근로연계 복지정책과 마찬가지로 우리나라 복지제도의 양적인 팽창과정이 활성화 정책이 확산 되는 과정일 가능성이 높다는 점에서 현상적으로 드러나는 정책은 유사할 지라도 정책의 맥락이나 방향은 다를 가능성이 높음

- 본 연구에서 활성화 정책의 개념은 ‘근로능력이 있는 급여수급자들의 재취업과 더 나은 일자리로의 이동을 촉진하기 위한 급여수급 요건의 변경 및 적극적 노동시장 정책과 근로유인 정책 사회서비스 제공정책을 포함하는 정책’으로 폭넓게 정의함.
 - 나아가 복지제도가 충분히 발전하지 않은 한국에 이 개념을 그대로 적용해서 급여를 수급하는 근로능력이 있는 집단으로 정책이나 연구의 대상을 제한할 경우 대상이 지나치게 좁아지기 때문에 ‘현재 급여가 제공되고 있지 않지만 취업이나 더 나은 일자리로의 취업을 위해 노동시장 정책을 필요로 하는 집단을 잠재적인 활성화 정책의 대상으로 보고, 노동시장 정책도 급여수급자를 대상으로 한 정책 뿐만 아니라 노동시장에서 취업에 어려움을 겪고 있는 취업취약계층을 대상으로 한 정책까지 외연을 넓혀서 살펴볼 것임

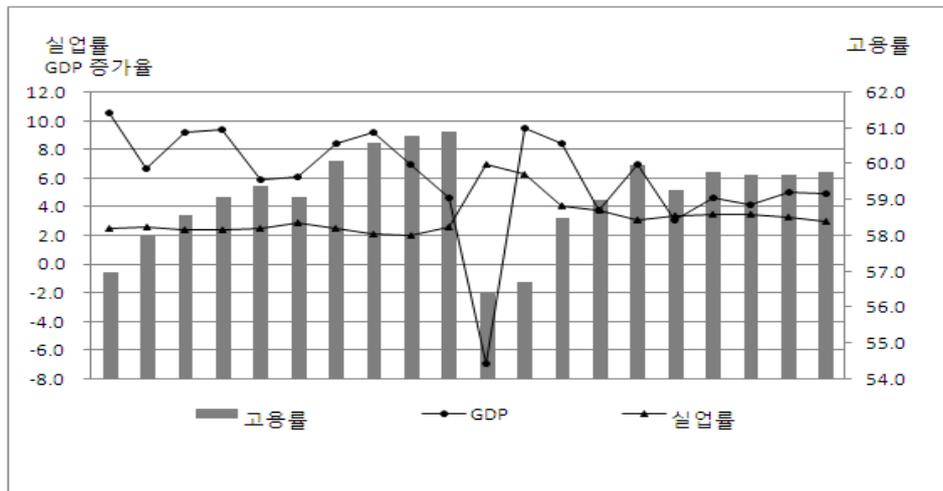
제2절 한국 노동시장 정책의 외국과의 비교: 활성화 정책의 관점에서

1. 우리나라 노동시장의 특징과 활성화 정책에 대한 함의

- 활성화 정책의 기반이 되는 노동시장 정책을 살펴보기에 앞서서 우선 우리나라 노동시장의 특징을 활성화 정책에 대한 함의라는 차원에서 먼저 살펴보고자 함. 활성화 정책이 효과를 나타내기 위해 목표로 삼고 있는 정책 영역이 노동시장이기 때문임
- [그림 7]는 노동시장의 대표적인 지표인 실업률과 고용률의 지난20년간의 추이를 실질경제성장률 추이와 같이 보여줌. 단순한 지표지만 이로부터 몇 가지 주목되는 특징을 찾아볼 수 있음.

- 첫 번째는 지난 20년의 첫 번째 10년 사이에는 고용률이 증가하다가 이후 10년 동안은 고용률이 정체하고 있다는 점임
 - 1997년 말 외환금융위기 직후에는 고용률이 일시적으로 감소했다가 다시 상승했지만 여전히 외환금융위기 이전 수준을 회복하지 못하고 있음
- 두 번째로 실업률이 매우 낮은 수준에 머물고 있고 경제성장률과의 관계가 크지 않다는 점임
 - 외환금융위기 이전에는 대체로 2%대에 머물렀고, 외환금융위기를 거치면서는 약간 높아져서 3%대에 머물고 있지만 경제성장률의 변동폭이나 방향과 비교해 보면 변동폭도 크지 않고 방향도 반드시 반대 방향으로 움직이지 않고 있음 이는 실업률이 노동시장 상황을 반영하는 적절한 지표가 아닐 가능성을 시사해 줌

[그림 7] 실업률과 고용률, 경제성장률 추이(1988~2007)



자료: 통계청, 경제활동인구조사, 각년도.

□ 우리나라의 고용률과 실업률의 특징은 외국과 비교해 보면 더 뚜렷이 드러남. <표 18>에는 우리나라와 본 연구의 비교대상국가인 영국 독일,

덴마크, 스웨덴의 전반적인 고용률과 실업률 뿐만 아니라 남자와 여자의 고용률, 장기실업률과 청년실업률이 같이 정리되어 있음

〈표 18〉 우리나라와 주요 유럽국가의 고용지표 비교(15~64세, 2007년)

(단위: %)

	한국	영국	독일	덴마크	스웨덴	OECD 평균
고용률	63.9	72.3	68.9	77.3	75.7	66.6
남자고용률	74.7	78.4	74.8	81.3	78.0	75.9
여자고용률	53.2	66.3	62.9	73.3	73.2	57.4
실업률	3.4	5.3	8.8	3.6	6.2	5.9
청년실업률(15~24세)	8.8	14.4	12.4	7.2	18.9	12.1
장기실업률(6개월)	11.7	41.5	71.3	29.5	27.3	42.6
장기실업률(1년)	0.6	24.7	56.6	18.2	13.0	29.3

자료: OECD, Employment Outlook 2008.

□ <표 18>와 [그림 7]을 같이 놓고 보면 우리나라 노동시장의 전반적인 상황을 개략적으로 이해할 수 있음

- 첫 번째로 한국의 경우 고용률과 실업률이 모두 비교대상국가에 비해 낮다는 특징을 보임 일반적으로 고용률과 실업률이 상충관계에 있을 것으로 예상되지만 한국은 ‘낮은 고용률과 ‘낮은 실업률’이 공존하는 특징을 보임
- 또한 지난 10년간의 고용률의 정체가 어느 정도 높은 수준에 도달했기 때문이 아니라 서구복지국가들과 비교할 때 더 높아져야 함에도 불구하고 ‘정체’되고 있다는 점을 시사해 줌
- 왜 이렇게 낮은 고용률과 낮은 실업률이 공존하는가는 또 다른 연구 주제지만 활성화 정책의 관점에서 본다면 한국에서 잠재적인 정책의 대상집단에는 실업자 뿐만 아니라 비경제활동인구도 포함되어야 한다고 볼 수 있음⁹⁾

- 두 번째로 낮은 고용률의 문제는 주로 여자 고용률의 문제라는 점임
남자 고용률은 OECD 평균에 비해 1.2%포인트 낮은 데 불과하지만
여자 고용률은 4.2%포인트가 낮음.
 - 비교대상국가들에 비해 남자 고용률의 격차는 0.1%포인트~6.6%포인트인 반면 여자 고용률의 격차는 9.7%포인트~20.1%포인트에 이룸.
급여수급여부와 무관하게 취업을 촉진해야 한다는 관점에서 본다면
활성화의 문제는 대부분 여성 고용을 촉진하는 문제로 집중됨
 - 활성화 정책의 잠재적인 대상이 외국과 다르다는 점은 청년실업률이나
장기실업률로부터도 드러남 많은 나라에서 활성화 정책의 대상은
장기실업자와 청년실업자임 특히 청년층에 대해서는 장기실업으로
이어지기 전에 조기에 개입하는 정책이 주로 사용됨
 - 한국의 청년실업률은 덴마크를 제외하면 비교대상국가나 OECD 평균
에 비해서 상당히 낮은 수준에 머물고 있음
 - 낮은 실업률의 이면에 여전히 비경제활동인구로 머물고 있는 청년
층의 문제를 간과할 수는 없음(이병희외, 2004).
 - 장기실업자가 활성화 정책의 주 대상이라는 외국의 경험과 우리나라
의 1년 이상 장기실업률이 0.6%에 불과하다는 점만 고려한다면 우리
나라에는 활성화 정책의 대상이 거의 없다고 볼 수도 있음
- 본 연구에서 중요하게 고려하는 우리나라 노동시장의 또 다른 특징은
‘실업’과 ‘비경제활동’ 사이의 경계가 분명하지 않은 집단의 비중이 높
다는 점과 노동시장의 유동성이 매우 높다는 점임
- 장기실업률이 높게 나타나지 않는 한 가지 이유는 일자리가 없는 비
취업자들의 상당수가 실업과 비경제활동 사이에서 이동하기 때문임
 - 두 번째는 노동시장에서 비취업과 취업을 경험하는 집단들의 규모가
크기 때문에 상대적으로 장기간 실업 혹은 비취업 상태에 있는 집단

19) 여기에서 ‘잠재적인’ 정책의 대상집단이라는 표현을 쓴 것은 활성화 정책이 급여수급자를 대
상으로 한 정책이기 때문임

의 규모가 작다는 점임

- 경제활동인구조조사자료를 패넬로 연결해서 노동이동의 방향을 살펴본 <표 19>는 우리나라 노동시장의 이러한 특징을 잘 보여줌 <표 19>에 따르면 우리나라에서 피용자의 12.5%가 매월 현재의 일자리를 떠나 다른 일자리나 비취업으로 이동함
- 다른 각도에서 보면 현재 취업자의 12.9%가 이번 달에 신규로 입직한 사람들임. 현실에서는 그렇지 않지만 매월 다른 사람들이 이동한다고 가정하면 1년 이내에 모든 사람들이 한번 이상 노동이동을 경험하는 셈임.
- 비슷한 현상을 고용보험DB로부터도 확인할 수 있음. 2007년 12월 31일 현재 고용보험DB의 상용직 피보험자수는 906만 3,301명인데, 1년간 피보험자격 상실건수는 406만 1,173건, 피보험자격 취득건수는 464만 2,261건에 이르러서 상실건수와 취득건수를 합하면 피보험자수에 거의 가까움.

<표 19> 노동이동 규모와 노동이동 방향(2006년 각월 이동 연간 평균)

(단위: 천명, %)

전월 피용자 이직 규모 및 이직 방향		현재월 피용자 입직 규모 및 입직 방향	
전월 피용자수(A)	14,306	현재월 피용자수(a)	14,389
이직자수(B)	1,791	입직자수(b)	1,857
이직자 비중(B/A) * 100	12.5	입직자 비중(b/a) * 100	12.9
취업 → 취업 이동수(C)	1,279	취업 → 취업 이동수(c)	1,292
취업 → 실업 이동수(D)	138	실업 → 취업 이동수(d)	174
취업 → 비경제활동 이동수(E)	375	비경제활동 → 취업 이동수(e)	392
취업 → 취업 비율(C/B) * 100	71.4	취업 → 취업 비율(c/b) * 100	69.6
취업 → 실업 비율(D/B) * 100	7.7	실업 → 취업 비율(d/b) * 100	9.4
취업 → 비경제활동 비율(E/B) * 100	20.9	비경제활동 → 취업 비율(e/b) * 100	21.1

자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료(2005.12~2006.12), 고용보험DB 원자료.

- 이직자들의 상당수는 취업에서 실업이나 비경제활동 즉 비취업 상태로 이동함. <표 19>에서 이직자의 28.6%는 다른 일자리가 아니라 비취업 상태로 이동하고 그 가운데 실업으로 이동하는 집단이 7.7%, 비경제활동으로 이동하는 집단이 20.9%로서 실업보다 비경제활동으로 이직하는 집단의 규모가 훨씬 큼.
- 입직의 경우에도 실업 뿐만 아니라 비경제활동으로부터 입직하는 규모가 매우 크다. 입직자 가운데 한 달 사이에 다른 일자리로부터 옮겨오는 집단의 규모가 69.6%로 가장 많지만, 실업으로부터 이동하는 집단의 규모(9.4%)에 비해, 비경제활동으로부터 이동하는 집단의 규모(21.1%)가 훨씬 큼.
- 따라서 취업에서 비경제활동으로 이동한 집단 가운데 상당수는 노동시장에 참여하고 있는 실질적인 구직자라고 볼 수 있음 또한 비경제활동으로 이동한 집단이 실업으로 이동한 집단은 다시 두 경제활동 상태 사이에서 서로 이동함. 이와 같이 노동이동이 활발하고 비경제활동이 실업과 구분되지 않기 때문에 장기실업률이 낮게 나타나는 것임.

- 위에서 살펴본 노동이동이라는 사건에만 초점을 맞출 경우 동일한 직장을 계속 유지하고 있는 사람이 있다는 점을 고려할 수 없기 때문에 이를 고려해야 실제 노동이동을 경험하는 집단의 규모를 파악할 수 있음
 - <표 20>에는 경제활동인구조사와 고용보험DB를 이용해서 1년간 피용자로 일한 경험이 있는 집단 가운데 1년 동안 같은 직장에서 계속 일한 집단의 비중을 구한 결과가 제시되어 있음

〈표 20〉 계속 취업자 비중

(단위: 명, 천명, %)

경제활동인구조사(2006년, 명)		고용보험DB(상용직, 2007년, 천명)	
임금근로 경험자 수 (A)	15,728	피보험자 경험자 수 (a)	10,764
동일직장 계속 취업자수 (B)	8,441	동일직장 계속 취업자 수 (b)	5,739
복수 직장·비취업 경험자 수	7,287	복수 직장·비취업 경험자 수	5,025
동일직장 유지율 (B/A) * 100	53.7	동일직장 유지율 (b/a) * 100	53.3

자료: 통계청, 경제활동인구조사 2006년 월간자료를 12개월 연결(가중치 비사용).
한국고용정보원 고용보험 DB 원자료.

- <표 20>에 의하면 경제활동인구조사의 피용자나 고용보험DB의 상용직 가운데 1년 동안 계속 동일한 직장에 계속 다니고 있는 집단의 비중이 전체 임금근로 경험자나 취업경험자의 53%대로 나타남.
- 이는 1년이라는 짧은 기간을 기준으로 할 때에도 고용이 안정된 집단의 비중이 매우 낮다는 점을 시사해 줌 그 결과 다른 나라에 비해 취업자의 평균근속기간이 매우 낮은 수준에 머물고 있음

〈표 21〉 근속기간의 국제비교(2000년, 한국 2007년)

(단위: 년, %)

	한국	영국	독일	덴마크	스웨덴
근속년수	4.6	8.2	10.5	8.3	11.5
1년미만 근속자 비중	38.7	19.3	14.8	23.0	15.7

자료: Auer and Cazes(2003), p.25, 한국은 통계청, 경제활동인구조사 원자료

□ <표 21>에 따르면 우리나라는 다른 나라들에 비해 근속기간이 현저히 짧음.

- 노동시장에 대한 규제가 거의 없는 앵글로색슨형 국가인 영국보다도 근속기간이 현저히 짧고, 1년 미만 근속자의 비중은 매우 높음
- 사민주의 복지국가에 속하지만 노동시장이 역시 유연화되어 있어서

유연안정성의 대표적인 모델로 알려져 있는 덴마크에 비해서도 근속 기간은 현저히 짧고, 1년 미만 근속자의 비중은 매우 높음

- 노동시장이 경직적인 것으로 알려져 있는 독일에 비하면 근속기간과 1년 미만 근속자 비중의 격차는 더욱 큼

□ 높은 이동성이 노동시장에서 상향이동으로 이어진다면 바람직한 현상일 수도 있음. 그러나 실제로 우리나라에서 저임금고용의 비중은 OECD 국가의 평균수준보다 높고 실직위험이 높을 뿐만 아니라 실직시 비경제활동으로 이동하는 비중이 높음. 반면 상향이동할 수 있는 가능성은 다른 OECD 국가들에 비해서 낮음(이병희, 2008).

□ 활성화 정책의 두 목표가 첫 번째 비취업자의 취업 두 번째 낮은 수준의 일자리에서 보상수준이 높고 지속적인 일자리로의 상향이동이라면 (Eichhorst et al., 2008), 우리나라에서 두 번째 목표를 지향해야 하는 ‘잠재적인’ 활성화 정책의 대상자도 매우 많다고 볼 수 있음

2. 활성화 정책의 관점에서 본 한국의 실업급여와 외국과의 비교

□ 활성화 정책이 대상이 급여를 지급하는 생산가능인구라고 본다면 우리나라에서는 고용보험제도의 실업급여 지급자와 국민기초생활보장제도 지급자 가운데 생산가능인구에 해당하는 집단임

- 실업급여를 지급하기 위해서는 다양한 구직활동과 관련된 지급자격 요건을 충족해야만 하며, 근로능력이 있는 국민기초생활보장제도 수급자는 취업하거나 조건부수급자로서 자활사업에 참여해야 함

- 따라서 이 두 제도는 활성화의 원리에 따라서 운영되고 있다고 볼 수 있음. 특히 국민기초생활보장제도의 자활사업은 공공부조 수급자를 대상으로 한 우리나라의 대표적인 근로연계 복지정책이라고 볼 수 있음.

- 현금급여를 지급하는 것은 아니지만 실업급여와 기초생활보장제도의 폭넓은 사각지대를 메우기 위한 여러 가지 적극적 노동시장 정책들이 보완적으로 시행되고 있음. 취업능력을 향상시키기 위한 직업훈련이나, 취약계층의 취업을 촉진하기 위한 임금보조제도인 고용안정사업, 사회적 일자리 창출 정책 등이 대표적임
 - 2008년부터는 근로유인제도로써 한국형 EITC(earned income tax credit, 근로소득보전세제인 근로장려세제가 도입되어 2009년에 처음으로 급여가 지급될 예정임.
 - 또한, 사각지대를 보완하기 위한 노력의 일환으로 저소득층을 대상으로 한 ‘취업촉진패키지’ 사업이 2009년부터 시행됨.
- 이 절에서는 전형적인 활성화 정책의 범위에 해당되는 실업급여제도와 적극적 노동시장 정책 및 고용서비스에 초점을 맞추어 활성화 정책이라는 관점에서의 함의를 살펴봄.
- 실업자에게 구직급여를 지급하는 제도로써 기여요건과 이직사유 구직활동요건을 충족하는 실직자에게 지급됨
- 기여요건은 지난 18개월간 180일 이상 보험료를 납부했어야 한다는 요건이고, 이직사유는 정당한 이유 없는 자기사유로 인한 이직이나 본인의 귀책사유로 인한 이직이 아닐 것 즉 흔히 비자발적으로 이직했을 것으로 통칭되는 요건임.
 - 구직활동요건은 일할 수 있는 상태에 있으면서 적극적으로 구직활동을 해야 한다는 요건임. 이상의 조건을 충족한 실직자에게는 <표 22>의 소정급여일수표에 해당되는 실업급여가 지급됨
 - 우리나라의 실업급여 수급요건은 기여요건이나 구직활동요건 측면에서 다른 나라와 큰 차이가 없지만 이직사유요건에 대한 제재는 엄격한 편임.

- 비자발적으로 이직한 경우 실업급여 수급권이 완전히 박탈되지만 외국의 경우 일부를 제외하고는 대부분 일정 기간 동안 급여지급을 유예하는 방식으로 제재하고 있음(황덕순, 2005).

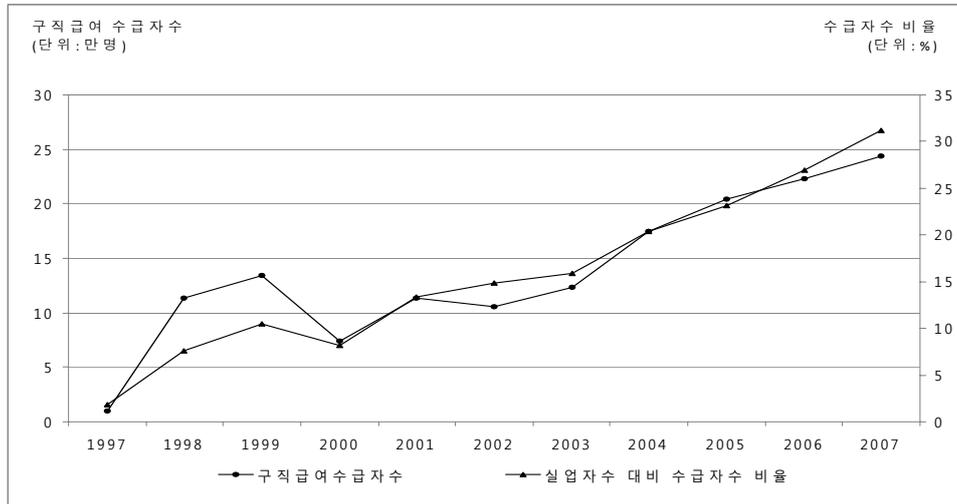
〈표 22〉 실업급여 소정급여일수표

		2000.1.1 이전					2000.1.1 이후				
		피보험기간					피보험기간				
		1년 미만 ¹⁾	3년 미만	5년 미만	10년 미만	10년 이상	1년 미만	3년 미만	5년 미만	10년 미만	10년 이상
연령	25세 미만		30	60	90	120					
	30세 미만	60	60	90	120	150	90	90	120	150	180
	50세 미만	60	90	120	150	180	90	120	150	180	210
	50세 이상 ²⁾	60	120	150	180	210	90	150	180	210	240

주: 1) 피보험단위기간인 180일 이상.
 2) 장애인 포함.
 3) 왼쪽의 음영은 최초 제도 도입시('95.7.1) 소정급여일수 왼쪽 아래의 세 줄은 경제위기시인 '98.3.1 이후 1999년말까지 적용.

- 고용보험제도가 1995년도에 도입된 후 본격적으로 제도가 활용되기 시작한 것은 1997년말 외환금융위기 이후임. 이후 실업급여 수급자수는 고실업 시기에 급증한 후 다시 감소했다가 2002년 이후 꾸준히 증가하는 경향을 보임
 - 구직급여 수급자수 및 전체 실업자수 대비 구직급여 수급자수의 비율은 [그림 8]과 같음. 최근에는 증가속도가 매우 빨라서 구직급여 수급자수가 2007년에는 24만 4천여명에 이르렀고, 실업자수 대비 수급자수 비율도 30%를 넘어섬.

[그림 8] 구직급여 수급자수 및 실업자수 대비 구직급여 수급자수 비율



자료: 한국고용정보원 고용보험통계연보 2007

- 실업급여의 지급기간은 실업보험에 의한 급여지급기간을 기준으로 하면 영국이나 미국, 일본 등과 비교해서 비교해서 평균적으로 짧다고 볼 수 없으나 소정급여일수가 연령과 피보험기간에 따라 지나치게 세분화되어 있다는 점에서 다름.
 - 유럽 대륙 국가나 북유럽 국가들과 비교하면 상대적으로 짧은 기간 동안 지급됨. 본 연구에서 비교대상으로 삼고 있는 나라들의 급여지급기간은 <표 23>과 같음.
 - 영국의 경우 우리나라와 실업급여의 지급기간이 동일하고 스웨덴과 독일이 중간, 덴마크가 가장 긴 지급기간을 보이고 있음
 - 독일과 덴마크, 스웨덴의 지급기간은 모두 활성화 정책이 강화되면서 단축된 것임. 가장 지급기간이 긴 덴마크의 경우 실업보험에 의한 실업급여 수급기간에도 활성화정책의 대상이 됨

<표 23> 비교대상국가의 실업관련 급여와 급여지급기간

	영국	독일	덴마크	스웨덴
실업급여	· 기여기초형 구직자 수당: 6개월	· 실업급여 I : 50세 미만:12개월 50~54세:15개월 55~57세:18개월 58세 이상:24개월	· 실업급여: 4년 * 30살미만 6개월, 30살 이상은 9개 월 후 활성화조치 대상이 됨	· 실업급여:300일 * 18세 미만 아동 있는 경우 450일
실업부조	· 자산기초형 구직자 수당: 무기한 * 일정기간 이상 수급할 경우 뉴딜 프로그램에 참여 해야 함	· 실업급여II: 무기한 * 일정기간 이상 수 급할 경우 활성화 조치의 대상이 됨	· 공공부조 무기한 * 일정기간 이상 수 급할 경우 활성화 조치의 대상이 됨	· 공공부조 무기한 * 일정기간 이상 수 급할 경우 활성화 조치의 대상이 됨

주: 실업급여는 기여에 기초해서 지급되는 급여 실업부조는 기여가 아니라 일반회계를 재원으로 자산조사(means-test)를 거쳐 지급되는 급여
 자료: 앞의 Jones(2008), Poetzsch(2008), Madsen(2008), Schenk(2008), 황덕순(2008)로부터 정리

- 다른 나라의 경우에도 실업급여 수급기간에 구직의무 요건 강화나 직업안정기관이 알선한 일자리의 수용 등 활성화조치가 동반되지만, 적극적 노동시장 정책에 대한 참여와 같은 강화된 활성화 정책이 적용되는 나라는 덴마크뿐임

□ 실업자에 대한 활성화조치 가운데 실업급여 수급자와 관련된 여러 가지 항목들은 우리나라가 다른 나라에 비해 명목적으로 매우 강한 것으로 나타남(OECD, 2007). 우리나라와 비교대상국가들의 실업자에 대한 활성화조치는 <표 24>에 정리되어 있음.

- <표 24>에서 알 수 있는 것처럼 실업급여 수급자에 대한 실업인정이나 구직활동 의무 부과 등은 명목적으로는 활성화 정책을 강하게 실시하고 있는 나라들과 큰 차이가 없거나 오히려 더욱 강한 것으로 나타남.
- 큰 차이는 일정 기간 이상 실업 관련 급여를 수급한 경우에 적극적 노동시장 정책에 대한 참여의무가 부과되는가 임

〈표 24〉 실업자에 대한 활성화 조치의 내용

	한국	영국	독일	덴마크	스웨덴
수급자격 시작시점	구직등록 이후	구직등록 시점	구직등록 시점	구직등록 시점	구직등록 이후
대기기간	7일	없음	없음	없음	5일
최초집중 인터뷰, 프로파일링· IAP 수립시기	구직등록시, IAP와 프로파일링은 2주 이내	보통 1주일 이내, IAP 수립은 2주 이내	보통 10일 이내, 프로파일링과 IAP 모두 수립	1달이내, 프로파일링수립. IAP는 청년과 고령자 6개월 후, 나머지 9개월 후	10일이내, IAP 수립은 30일 이내
상태점검 및 PES 방문의무	주기적(1~4주) 방문	2주마다 주기적으로 방문	주기적 신고 없음	매달 주기적, 방문 불필요	2주마다 주기적 방문 불필요
구직활동신고	1~4주 1회	2주마다	프로파일링에 따라, 평균 1년 6회	적어도 3개월 1회	평균 6주, 성인 6~8주, 청년 2~3주
구직활동건수 (1달 기준)	2건	10건	특정되지 않음	IAP에 따라 다름	특정되지 않음
알선건수	2.4	6	n.a.	2.4	2.8
알선결과통보 의무	사용자 및 구직자	구직자	사용자 및 구직자	사용자 및 구직자	구직자
집중상담	1~4주 1회	2주마다 상담, 집중상담은 3개월마다 1회	평균 1년 6회	3개월마다 1회	평균 6주 1회
ALMP 참여의무 부과시기	없음	청년 10개월, 성인 22개월	실업급여II 수급, 청년은 즉시	청년/고령자 6개월, 나머지는 9개월	28개월 이후
ALMP 강제성	해당사항 없음	강제	강제	강제	강제
AMLMP 참여중 구직활동의무	해당사항 없음	없음	가변적	있음	의무 및 확인 절차 있음

자료: OECD, Employment Outlook 2007.

- 이 항목에서 우리나라는 다른 나라와 달리 의무가 부과되지 않음 이는 근본적으로 실업급여의 수급기간이 짧아서 적극적 노동시장 정책을 부과하기에는 부적합하기 때문임
- 덴마크를 제외하면 본격적인 활성화 정책이라고 볼 수 있는 적극적 노동시장 정책에 대한 참여의무는 실업부조(공공부조) 수급자에 대해 부과되며 덴마크의 경우에도 청년층(30세 미만)과 고령층(60세 이상)의 경우에는 6개월, 이외 성인(30세~60세)의 경우에는 9개월이 경과한 이후에 의무가 부과되기 시작함
- 따라서 우리나라에서 실질적인 활성화 정책이 현재 실업급여 수급자를 대상으로 시행되고 있다고 보기는 어려움 또한 현재 우리나라에서 시행되고 있는 실업급여 수급자에 대한 활성화 조치가 수급자의 재취업을 촉진하는 효과를 나타내고 있는가에 대해서도 긍정적인 평가를 찾기 어려움.
 - 가장 기본적인 지표인 수급자격 신청자에 대한 수급자격 인정률과 실업인정 신청자에 대한 실업인정률이 거의 100%에 이를 정도로 수급자격 판단과 실업인정이 유명무실하게 운영되고 있기 때문임
 - 뒤에서 살펴보겠지만 IAP나 프로파일링도 실험적인 단계에 머물러 있을 뿐 체계적으로 시행되고 있다고 평가하기 어려움
- 초기의 집중상담이나 실업인정시의 심층상담도 OECD(2008)에는 모두 시행되는 것으로 보고되고 있으나 독립된 공간에서 개별 수급자를 담당하는 전담상담원과 몇 십분 동안 집중적으로 이루어지는 외국의 집중상담과 비교하면 심층상담이라고 보기 곤란함
 - 취업이 어려운 계층을 대상으로 올해부터 고용지원센터마다 독립된 공간을 두고 심층상담을 시행하고 있으나 전체 수급자에 비하면 극히 일부분에 불과해서 아직 시범적인 수준에 머물고 있음

3. 새로운 활성화 정책으로서의 저소득층 취업 패키지 지원정책

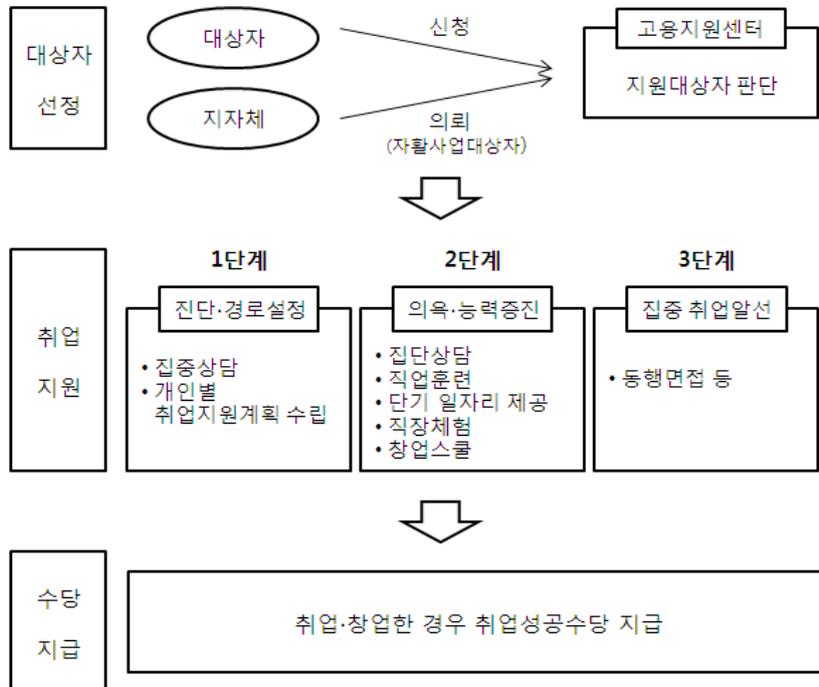
- 2009년부터는 저소득층의 취업을 촉진하기 위한 새로운 정책프로그램으로 ‘저소득층 취업 패키지 지원 시범사업’이 시행됨.
 - 이 정책은 실업급여와 기초생활보장제도의 사각지대에 있는 저소득 취업애로계층에 대한 지원방안으로 2007년부터 논의되기 시작한 것으로 이명박 정부에서 국정과제의 하나로 포함됨
 - 2008년에는 입법안까지 마련하였으나, 입법시기를 2009년으로 늦추고 2009년에는 시범사업을 시행하게 됨 2009년의 사업규모와 예산은 약 1만명, 103억 8천 7백만원임.
 - 이 제도의 기본구상은 취업에 어려움을 겪는 저소득층에 대해 개인별 취업지원계획을 수립하고 이에 따라 통합적인 취업지원 프로그램을 제공하는 것임.
 - 취업패키지 지원 제도가 시행되면서 노동부의 자활사업은 이 제도로 통합됨. 또한, 사회적 일자리 창출 정책으로부터 ‘경과적 일자리’ 창출 정책을 독립시켜 취약계층의 취업을 촉진하기 위한 취업패키지 지원 프로그램의 일부로 통합하는 계획이 추진되고 있음
 - 따라서 이 제도는 활성화 정책의 운영원리 충실하게 설계되어 있다고 볼 수 있음. 제도의 기본적인 운영방식은[그림 9]와 같음.
- 현재 제도의 틀과 제도의 기본구상을 뒷받침할 수 있는가에 대해서는 신중하게 평가할 수밖에 없음
 - 우선 저소득층에 대한 생계지원제도가 결합되어 있지 않아서 현금급여가 제공되지 않음. 현금급여는 안정적인 일자리에 취업하거나 창업에 성공할 때 지급하는 취업성공수당 뿐임.
 - 생계지원제도가 뒷받침되지 않을 때 실업급여 수급자에 대한 IAP와 유사한 개인별 취업지원계획에 따라 여러 가지 프로그램을 통합적으로

로 제공한다는 구상이 현실화될 것이라고 기대하기 어려움

□ 제도의 운영을 뒷받침할 만한 고용지원인프라가 갖추어져 있지 않은 것도 큰 부담임.

- 실업급여 수급자를 대상으로 운영하던 IAP도 일부 대상으로 범위를 줄여서 운영하는 현실에서 고용서비스 인력이 뒷받침되지 않고 많은 노력을 필요로 하는 종합지원서비스를 운영하기에는 현재의 고용지원센터의 업무 부담이 매우 과중함
- [그림 9]에서 취업지원의 2단계에 해당되는 프로그램들과 구인개척 취업알선의 상당부분은 민간위탁을 통해서 운영될 계획이지만 첫 단추에 해당되는 진단·경로설정이 제대로 이루어지지 않으면 성과를 거두기 어려움.

[그림 9] 취업촉진패키지 정책의 구성



자료: 노동부, 『2009년 『저소득층 취업패키지 지원』 시범사업 추진계획(안)』.

- 이 사업의 장기지속가능성 문제는 여전히 해결되어야 할 과제임
 - 현재 단계에서는 시범사업으로 운영되고 2009년에 법제정을 추진할 예정이지만, 실제로 법제화되기까지는 어려움이 적지 않을 것으로 예상됨.
 - 제도 성패의 관건이 되는 생계지원, 즉 현금급여가 이 제도에 포함될 경우 수반될 수밖에 없는 재정 부담이나, 기초생활보장제도와의 관계 설정 등 손쉽게 해결하기 어려운 과제들을 풀어나가야 하기 때문임

4. 노동시장 정책 지출 및 공공고용인프라

- <표 25>는 노동시장 정책에 대한 지출을 비교한 것임 적극적 노동시장 정책은 OECD 평균에 비해 약 1/4에 못 미치고, 소극적 노동시장 정책은 약 1/3에 못 미치는 수준임.
 - 비교대상국가 가운데 영국과는 격차가 상대적으로 적지만 독일이나 덴마크, 스웨덴과는 직접 비교하기 힘든 수준임

<표 25> 주요국의 GDP 대비 노동시장 정책 지출 비율(2006년)

(단위: %)

	한국	영국	독일	덴마크 (2004)	스웨덴	OECD 평균
적극적 노동시장정책	0.13	0.42	0.88	1.85	1.36	0.62
소극적 노동시장정책	0.24	0.19	2.09	2.66	0.96	0.87
노동시장정책 합계	0.37	0.61	2.97	4.51	2.32	1.52

자료: OECD, Employment Outlook 2008.

- 이와 같이 낮은 노동시장 정책 지출수준이 정책의 필요성이 낮기 때문이라면 더없이 바람직한 일임.

- 그러나 ‘낮은 고용률’과 ‘낮은 실업률’이 공존하는 노동시장의 구조적 특징을 반영한 것인 동시에 이러한 노동시장 구조를 초래한 원인일 가능성이 높음.
- 국민경제내의 인적 자원 활용도를 극대화하는 것을 목표로 하는 활성화라는 관점에서 개선을 필요로 하는 과제라고 보는 것이 더 타당할 것임.

□ 노동부의 고용지원서비스는 전국의 84개 고용지원센터를 통해 이루어지고 있음.

- 84개의 고용지원센터 가운데 47개의 고용지원센터는 취업알선과 실업급여 지급업무 뿐만 아니라 각종 기업지원 서비스까지 종합적으로 담당하는 종합센터이고 나머지 37개소는 취업알선과 실업급여 지급업무를 중심으로 운영되는 일반센터와 출장센터임
- 고용지원센터가 현재와 같이 전국적으로 설치된 것은 1997년말 외환금융위기로부터 비롯된 고실업에 대응하기 위해서임 고실업 시기에는 120여개 소에 이를 정도로 고용지원센터가 확대 설치되었으나 이후 실업자 수가 줄어들고, 규모의 경제를 추구하면서 현재 84개소가 운영되고 있음.
- 고용지원센터의 인력은 2007년 현재 2,751명임. 여기에는 일반직 공무원 뿐만 아니라 직업상담직 공무원, 직업상담원 등이 모두 포함됨.
 - 실제 상담 및 서비스를 담당하는 직원은 고실업 시기에 민간계약직으로 채용되었으나 2006년 이후 대부분 직업상담직 공무원으로 전환됨.

□ 이러한 고용지원센터 인프라와 인력 수준의 적정성은 여러 가지 각도에서 평가될 수 있으나 비교적 손쉬운 한 가지 방법은 외국과 비교하는 것임

- 주요국의 PES기관수 및 인원에 대해 노동부(2008a)는 독일 851개소,

9만명, 영국 1,144개소에 7만 4천명, 일본 639개소에 1만 8천명으로 한국과 차이가 크다고 보고하고 있음

- 간접적인 지표지만 공공직업안정기관(public employment service, PES) 운영을 위한 지출이 전체 GDP에서 차지하는 비율도 참고할만한 자료임
 - <표 26>에 따르면 한국의 PES 관련 지출은 0.03%로서 OECD 평균의 1/5에도 미치지 못함. 서비스를 위한 지출 비율은 1/6에 불과함.
 - 다른 비교대상국가와 비교하면 격차는 더욱 크게 벌어짐

<표 26> 주요국의 GDP 대비 공공직업안정기관 운영비 지출 비율(2006년)

(단위: %)

	한국	영국	독일	덴마크 (2004)	스웨덴	OECD 평균
전체 PES 관련 지출	0.03	0.37	0.27	0.33	0.23	0.16
취업알선 등 서비스	0.01	0.14	0.13	0.05	0.08	0.06
급여관리	0.01	0.06	0.05	0.17	0.04	0.05

자료: OECD, Employment Outlook 2008.

- 낮은 PES 관련 지출이 서비스의 필요성이 낮기 때문이라면 큰 문제가 없으나, 실제로 고용지원센터의 직원들은 과중한 업무부담에 시달리고 있고 서비스보다는 필수적인 사업 관리 업무에 치중할 수밖에 없는 것이 현실임.
 - 실제로 고용지원센터의 업무는 실업급여 수급자를 중심으로 수급자격 판정과 실업인정 등 급여지급 관련 업무를 관리하고 고용안정사업이나 직업능력개발사업을 관리하는 데 집중되고 있음

제3절 고용서비스 혁신과 공공고용서비스의 역할 강화 방안

- 고용서비스를 축으로 1차, 2차, 3차 안전망으로 실업자 및 빈곤계층에 대한 사회안전망을 재설계하고, 이를 뒷받침할 수 있도록 고용서비스를 혁신하는 것이 필요함
 - 특히 사회안전망의 확충과 관련해서 핵심적인 과제는 2차 안전망인 한국형 실업부조를 발전시키는 것임. 2009년에 새로 시작하는 저소득층 취업패키지 지원이 이에 해당되는 시험적 제도임
 - 활성화정책으로서의 저소득층취업패키지 지원이 제대로 발전하기 위해서는 공공고용서비스 인프라가 확충되어야 함 여기에서는 활성화라는 관점에서 공공고용서비스 인프라를 평가하고 개선방안을 제안하고자 함.

1. 고용지원센터 서비스의 내용

- [그림 10]은 고용지원센터의 대상집단별 서비스 내용을 일목요연하게 보여주고 있음.
 - 구직자의 유형이나 세분화된 정책대상자를 대상으로 한 다양한 프로그램이 제시되어 있으나 실제로 고용지원센터가 집중하고 있는 것은 실업급여 수급자에 대한 서비스임
 - 여러 유형의 취약계층에 대한 서비스는 민간기관에 위탁되고 있고 집단상담 프로그램도 민간에 위탁되고 있음.
 - 그러나 앞의 고용지원센터 담당자들에 대한 의식조사에서 살펴본 것처럼 취약계층에 대한 서비스가 가장 역점을 두어야 할 서비스로 평가되고 있다는 점에서 현실과 의식 사이의 괴리가 존재하고 있음.

[그림 10] 대상집단별 서비스 내용

대상	서비스			
일반 구직자	초기상담	즉시 취업가능한 자 →	맞춤 일자리 정보제공	
		취업기술이 부족한자 →	집단상담프로그램 (4-5일간, 15명 내외) <성취·CAP·취업희망·성실 4종류>	
		취업능력이 부족한자 →	직업훈련, 동행면접 등	
	취약계층지원 민간위탁사업	경력단절여성 →	여성고용지원센터	
		노숙인 →	노숙인 지원센터	
		건설일용직 →	건설인력 고용지원센터	
		영세자영업자 중소기업퇴직자 →	전직지원센터	
		기타 취약계층 취업알선 및 집단상담 →	프로그램운영위탁	
	실업급여 수급자	실업급여 수급자 → 수급자격 신청 → 개인별 취업지원 계획(IAP) →	구직의욕 또는 취업기술 낮음 의욕과 기술 높음	사회봉사활동, 직업훈련, 단기취업특강 (11개 과정), 집단상담 프로그램
	중·고·대 학생 등 청년층	연수지원제 신청 청년층 구직자 →	- 직장체험 연수 지원제 - 직업지도 프로 그램 - 대학생취업캠프 - Job School	

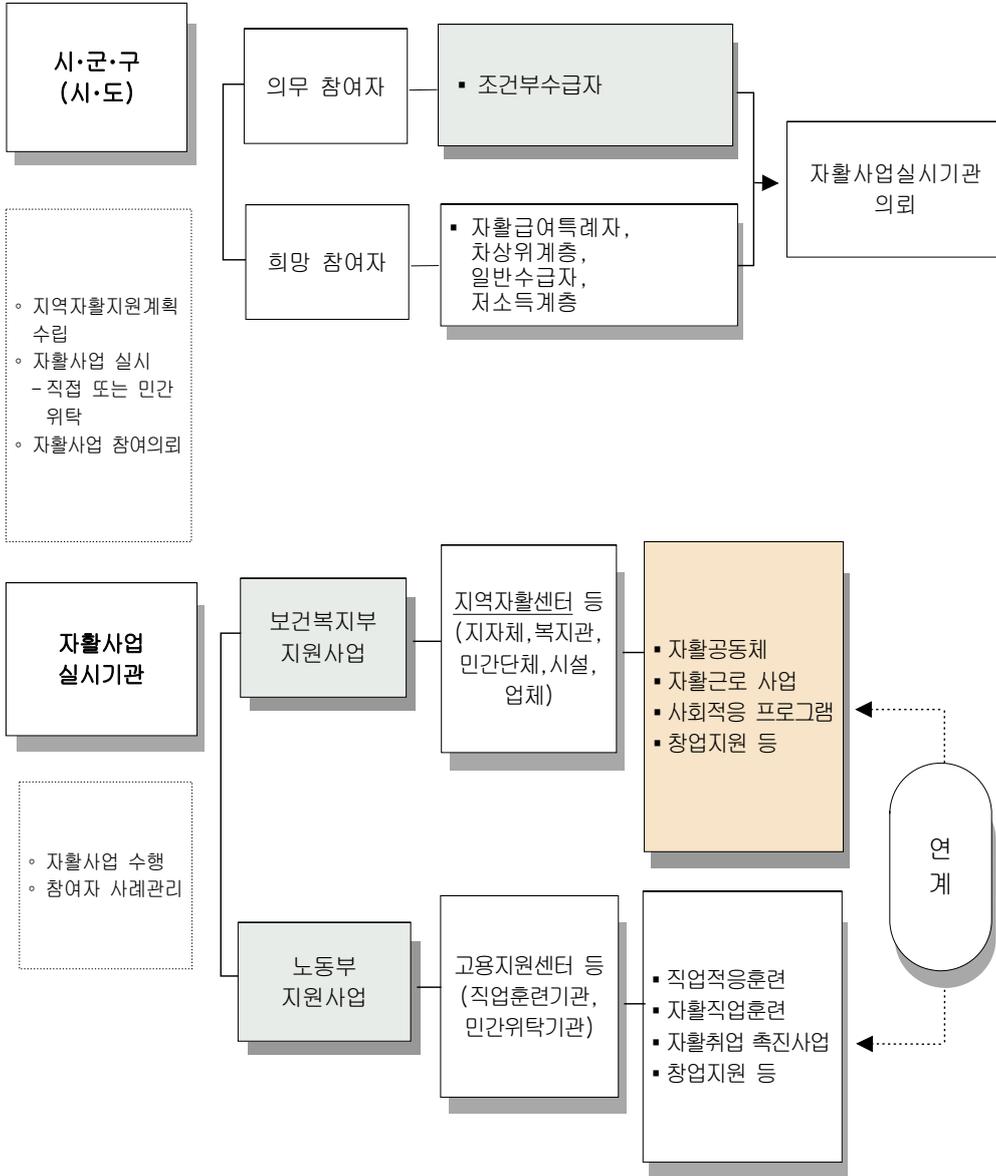
자료: 서울종합고용원센터(2008)에 추가하여 작성.

- 서비스가 집중되고 있는 실업급여 수급자에 대한 관리도 충분하지 않음. 개인별 취업지원계획 수립을 목표로 도입된 IAP도 강화된 취업지원이 필요한 대상자로 범위가 좁아지고 실업인정도 형식적으로 이루어지고 있음.
 - 앞에서 살펴본 것처럼 고용지원센터 직업상담원들에 대한 면접조사 결과 IAP 수립을 위해 심층상담을 필요로 하는 최초실업인정일의 상담도 10분을 넘지 못하는 것이 일반적임 또한, 실업인정담당자들에 대한 설문조사 결과 하루 평균 실업인정 건수가 45.7건이고, 1건당 평균 소요시간은 6.9분으로 약 10년 전인 1999년과 큰 차이가 없음.
- 고용지원서비스가 제대로 운용되기 위한 일차적인 관건은 공공직업안정기관에 의한 사례관리임. IAP나 프로파일링, 심층상담 등이 활성화를 위한 기본적인 정책수단으로 이용되는 것도 이 때문임
- 그러나 지난 10여년 사이에 고용지원센터의 고객이 급증하고 서비스 메뉴가 다양화되었음에도 불구하고 서비스 인프라는 크게 개선되지 않았음.
 - 무엇보다 고용지원서비스도 ‘서비스’라는 점에서 이를 직접 담당하는 인력에 대한 투자가 선행되지 않고는 발전하기 어려움 이런 상황에서 민간위탁이 확대되어 온 것은 불가피한 측면이 있음
 - 그러나 노숙인이나 건설일용직과 같이 장소나 시간 때문에 고용지원센터가 접근하기 어려운 대상자에 대한 서비스는 논외로 하더라도 다른 취약계층에 대한 일차 상담도 없이 이들에 대한 서비스가 민간단체에 온전히 위탁되는 것은 ‘활성화’의 관점에서 긍정적으로 평가하기 어려움.

2. 중앙부처 및 지방자치단체의 역할

- 중앙부처 및 지방자치단체의 사업 가운데 취업지원 기능이 가장 명확한 것은 기초생활보장수급자에 대한 자활사업임
 - 또한 자활대상자에 대한 고용지원서비스는 노동부와 고용지원센터 및 민간위탁기관인 자활지원센터까지 참여해서 공공고용지원서비스를 전달하는 주요 주체들 사이의 파트너십이 가장 명확히 드러나는 사례임.
 - 자활사업이 운영되는 구조는 다음과 같음(그림 11).
 - 읍·면·동의 사회복지전담공무원과 시·군·구의 자활담당공무원은 조건부수급자와 희망참여자를 판별해서 자활사업실시기관에 의뢰함.
 - 취업대상자는 노동부의 고용지원센터에 의뢰되고 비취업대상자는 대부분 지역의 민간위탁기관인 자활지원센터에 의뢰됨
 - 지역차원에서 자활지원계획이 수립되며 자활기관협의체에는 시군구의 담당공무원과 고용안정센터장 자활지원에 참여하는 민간기관 대표 등이 참여하고, 실무담당자들의 협의체도 별도로 구성하여 운영함.
 - 의견상 체계화된 전달체계가 구축되어 있는 것과 관련 기관들 사이에 실질적인 협력은 거의 이루어지지 않고 있음 자활기관협의체의 회의는 1년에 1~2회에 그치고, 실무적인 협력도 표준적인 접수 기준에 따라 분류된 대상자 의뢰에 그치는 경우가 많음

[그림 11] 자활지원사업 전달체계



자료: 보건복지가족부, 『2008년 자활지원사업 안내』.

- 보건복지부 이외의 다른 중앙부처는 고용지원서비스의 전달에서 직접적인 역할을 수행하지 않고 있음
 - 특정한 대상에 대한 정책을 관장하는 중앙부처는 해당 정책대상자에 대한 고용지원서비스와 관련된 정책기능을 일부 갖고 있으나 직접적으로 고용지원서비스를 제공하지는 않는 것이 현실임 대신 특정한 영역의 정책에 대해 민간기관 그 가운데서도 대부분 비영리기관에 위탁함으로써 일정한 서비스를 제공함
 - 여성부와 관련해서 여성인력개발센터를 통해 제공되는 경력단절여성에 대한 고용지원서비스, 보건복지가족부와 관련해서 시니어클럽을 통해 지원되는 노인일자리 창출사업 등이 이러한 사례에 속함
 - 이러한 사업들 가운데 일부는 재정분권정책에 따라 2005년에 시군구로 예산이 이양되면서 중앙부처는 정책기능만을 담당하고 집행과 관련된 책임은 지방자치단체가 맡는 방식으로 이루어지기도 함

- 이외에도 앞에서 살펴본 사회적 일자리 창출 정책 등 일자리 창출 정책 가운데 일부는 중앙부처의 고유 목적 사업과 관련된 정책을 수행하는 방식으로 진행됨
 - 직접적인 고용창출이라는 점에서 고용지원서비스 제공에 참여한다고 볼 수도 있으나 고용지원서비스를 제공하는 것이라기 보다는 해당 부처가 제공해야 할 서비스를 ‘일자리 창출’ 정책의 형식을 빌어 제공하는 것으로 보는 것이 적절할 것임

- 지방자치단체도 고용지원서비스와 관련해서 직접적인 역할을 수행한다고 보기 어려움.
 - 광역지방자치단체와 시군구 모두 취업알선을 담당하는 창구를 운영하고 있으나 사업실적이 미미하고 형식적으로만 운영됨
 - 이보다는 오히려 경기도의 ‘청년뉴딜’ 프로그램과 같이 민간에 위탁해서 특정 계층에게 직접적인 고용서비스를 전달하고자 하는 정책이

더 주목됨

- 그러나 경기도와 같은 일부 지자체를 제외하고는 정책의 규모가 적고, 경기도의 청년뉴딜 프로그램도 지방자치단체가 직접 서비스를 제공하는 것이 아니라 민간취업알선 전문기관이나 사업주 협회 등에 위탁하는 방식으로 이루어진다는 점에서 고용지원서비스에 직접 참여한다고 보기 어려움.

3. 고용서비스 민간위탁의 특징

- 중앙부처나 지방자치단체보다 중요한 역할을 수행하는 것은 비영리기관을 중심으로 한 민간단체들임
 - 공공직업안정기관은 아니지만 중앙정부 및 지방자치단체의 사업을 위탁받아 수행하면서 준공공적인 기능을 수행한다는 점에서 공공고용지원서비스의 전달체계를 분석할 때 이들의 역할을 빼놓을 수 없음
 - 집단 상담 인소싱 등 노동부의 일부 민간위탁사업이나 경기도의 청년뉴딜 사업 등에 영리기관도 참여하고 있지만 아직 영리기관의 참여폭은 2008년도까지는 크지 않음. 따라서 여기에서는 비영리기관에 초점을 맞춤.
 - 다양한 비영리기관들은 사회적 일자리 창출 정책과 같은 대부분의 일자리 창출 정책을 직접 수행하는 주체로 참여할 뿐만 아니라 고용지원센터와 중앙정부, 지방자치단체의 민간위탁사업을 수행하면서 역할이 점차 확대되고 있음.
- 민간위탁이 확대되는 데에는 크게 밀접히 관련되어 있는 두 가지 요인이 작용하고 있는 것으로 판단됨
 - 첫 번째는 지금까지 우리나라에서 국가가 국민에게 제공하는 서비스가 대부분 민간을 통해 제공되어 온 정책의 경로의존성(path dependency)임.

- 가장 먼저 서비스가 발달한 영역이 복지서비스인데 해방과 한국전쟁 이후 국가가 서비스를 제공할 능력이 없을 때 외국원조에 기반해서 등장한 서비스의 전달주체들은 대부분 민간기관이었음
 - 이후에도 국가는 서비스 제공에 필요한 시설과 인건비 지원 등 재정을 부담하면서도 직접 서비스를 전달하기보다는 민간기관에 위탁하는 방식을 선호해 왔음 정책의 모델이 된 미국과 일본의 영향이 있었다고 보아야 할 것임
 - 이러한 경로로부터 조금이라도 이탈한 것이 1980년대와 1990년대에 사회복지전문요원이 등장한 것이나 1990년대 말에 고용지원센터가 크게 확충되었던 것을 들 수 있음. 이는 생계비 관리 강화나 대규모 실업급여 지급과 같이 민간에 맡기기 어려운 현금급여 관리라는 불가피한 사유가 있었기 때문임. 그러나 고용지원센터의 직업상담원도 최초에는 공무원이 아니라 민간계약직 직업상담원으로 채용되었음.
- 두 번째는 재정부담에 대한 고려임 반드시 그렇다고는 볼 수 없지만 정부기관의 인사관리 특성상 공공부문에 의한 직접 채용은 민간위탁 방식보다는 더 많은 비용을 요구함
- 많은 나라에서 1980년대 이후 복지개혁 과정에서 복지서비스의 전달주체를 민간부문까지 포함해서 다양화하는 복지다원주의(welfare pluralism)를 확대한 요인의 하나도 재정부담임
 - 그 결과 새로운 서비스를 확대할 때 공공서비스 인프라를 확충하기보다는 손쉬운 방법으로 채택한 것이 민간위탁 방식임 1990년대 말 경제위기 이후 일자리 창출 정책이 중요한 비중을 차지하면서는 일자리 창출 정책도 민간위탁이 늘어나는 데 중요한 기여를 했음
- 공공고용지원서비스의 민간위탁이 늘어난 것도 이러한 요인들에 기인함 우선 전통적인 복지영역에 가까운 자활사업의 경우 복지부 사업은 민간기관을 자활지원센터로 지정하고 운영비를 지원하는 방식으로 출발하였음

- 또한 공공고용지원인프라에 대한 투자는 이루어지지 않는 가운데 실업급여 수급자수의 급증에서 드러나듯이 고용지원센터의 서비스 대상 집단이 크게 늘어나고, 고객의 다양한 요구에 부응한다는 목표를 갖는 여러 프로그램들이 동시에 확대되면서 취약계층을 대상으로 한 고용지원센터의 업무는 대부분 민간에 위탁되는 결과를 초래했음
 - 노동부의 2008년도 취업지원 민간위탁 사업의 총예산은 45억여원이고 위탁기관은 100개소를 넘는 것으로 나타남
- 현재의 상황은 취업에 애로를 겪고 있는 취약계층의 활성화를 위해 더 전문적인 서비스 제공능력을 갖고 있는 민간기관에 위탁이 이루어지고 공공과 민간 사이에 적절한 역할분담 모델이 자리 잡고 있다고 보기 어려움.
- 무엇보다 활성화 정책의 핵심적인 역할을 담당해야 할 고용지원센터의 취약계층 지원업무가 대부분 민간에 위탁되고 있는 가운데 사례관리 기능은 누구도 돌보지 않는 가운데 실종된 상태임
 - 아무리 민간위탁이 확대되더라도 서비스의 입구에서 공공직업안정기관에 의한 욕구평가와 사례관리는 활성화 정책을 비롯한 제대로 된 고용서비스의 전제조건임
- 다른 각도에서 살펴보면 민간기관에 대한 지원수준도 민간기관이 체계적으로 서비스를 발전시키기에는 어려운 수준임
- 민간위탁에 참여하는 민간의 비영리기관들은 정부가 해야 할 일을 민간기관이 대신하는데 이를 위한 지원이 충분히 이루어지지 않고 있다고 보는 반면 정부는 정부의 자원 뿐만 아니라 민간의 자원을 결합해서 효율적으로 서비스를 제공하기 위한 수단으로 민간위탁에 접근하고 있음.
 - 서비스의 발전을 위한 협력이 아니라 서비스의 비용 부담을 둘러싼 민관 사이의 견해 차이가 더 두드러지는 실정임

- 공공고용서비스와 민간고용서비스의 적절한 역할분담 모델이 설정되어 있지 않은 가운데 2009년부터는 민간위탁이 빠르게 확대되고 있음
 - 특히 비영리기관을 넘어서 대규모 영리기관을 중심으로 민간위탁이 빠르게 확대되고 있음
 - 영리기관으로 민간위탁이 빠르게 확대되는 현상이 초래할 효과에 대해서는 더 심층적인 분석이 필요함

4. 공공고용서비스의 발전방향: 활성화 정책의 강화를 중심으로

가. 고용서비스의 현황: 활성화 정책의 관점에서

- 지금까지 살펴본 고용서비스의 실태를 활성화 정책이라는 관점에서 다시 한번 정리하면 다음과 같음
- 첫 번째는 활성화 정책의 직접 대상과 잠재적인 활성화 정책 대상 사이의 괴리가 크다는 점임
 - 활성화 정책을 ‘근로능력이 있는 급여수급자들의 재취업과 더 나은 일자리로의 이동을 촉진하기 위한 급여수급 요건의 변경 및 적극적 노동시장 정책과 근로유인정책 사회서비스 제공정책을 포함하는 정책’으로 정의할 때 활성화 정책의 직접 대상은 급여수급자 범위에 의해 제한됨
 - 현재 현금급여 제도는 실업급여와 기초생활보장제도가 있으나 실업급여는 수급 기간 때문에, 기초생활보장제도는 극빈층이라는 대상자의 특성 때문에 활성화 정책이 효과적으로 작동하지 않고 있음
 - 반면 잠재적인 정책의 대상규모는 매우 큼 여성고용률을 높여야 한다는 거시적인 필요성 뿐만 아니라 실업과 비경제활동 사이에서 이동하는 집단이 많아서 관찰되는 실업률과 장기실업률이 낮게 나타나

고 있고 고용이 불안정이 계층을 더 나은 일자리로 이동할 수 있도록 지원해야 할 필요성이 크기 때문임

- 두 번째로 활성화 정책의 대상이 되는 급여수급자의 규모가 작고 사례 관리가 이루어지지 않기 때문에 나타나는 현상으로서 소극적 노동시장 정책과 적극적 노동시장 정책이 ‘활성화를 위한 상호의무’로서 연계되지 않고 서로 다른 대상에게 따로따로 전달되고 있음
 - 핵심적인 적극적 노동시장 정책인 직업훈련이나 일자리 정책 대상자의 선발에서 공공직업안정기관의 역할은 미미하고 ‘선착순’ 원리에 따라 무차별적으로 제공되거나 서비스 공급자에 의해 선발되고 있음
- 세 번째는 정책구상과 실제 집행 사이의 괴리가 매우 크다는 점임
 - 다른 어떤 나라들보다 명목적으로는 실업급여에 활성화 조치가 결합되어 있는 것으로 나타남에도 불구하고 실질적인 효과는 거의 없다는 점, 전형적인 근로연계 복지정책에 해당되는 자활사업의 실제 자활성과가 낮고, 자활을 뒷받침할 수 있도록 제도들이 설계되어 있지 않다는 점, 근로유인정책으로 도입된 근로장려세제가 실제로는 근로를 유인하기에 미흡하게 설계되어 있다는 점 일자리 창출 정책이 고용지원서비스와 연계되고 있지 않다는 점 등이 이러한 평가의 근거임
 - 새로운 시도인 ‘저소득층 취업패키지 지원 제도도 정책구상과 집행 사이의 괴리가 발생할 가능성이 큼.
- 네 번째는 활성화 정책을 뒷받침할만한 고용지원서비스 인프라가 부족하다는 점으로 이는 세 번째 현상의 원인이기도 함 무엇보다 서비스를 담당할 고용지원센터의 전문인력이 가장 부족함
 - 정책의 구상이나 프로그램의 설계능력은 이미 활성화 정책이 활발히 추진되고 있는 나라들과 비교해서 손색이 없으며 정보화 수준도 외국에 비해 뒤떨어지지 않음 뒤처지는 것은 이를 담보할 인프라가 부족하다는 점임.

- 다섯 번째로 공공고용서비스 인프라가 부족한 현실을 민간위탁을 통해 보완하는 과정에서 민간위탁이 확대되고 있지만 공공과 민간의 적정 역할분담 모델이 마련되어 있지 않은 가운데 활성화를 위한 고용서비스의 핵심인 사례관리 기능이 실종되었다는 점임

나. 공공고용지원서비스의 발전을 위한 정책방향에 대한 제안

- 첫 번째로 생계를 지원하는 현금급여의 사각지대를 줄여나가야 함
 - 이를 위해 고용보험의 법적인 적용범위와 실질적인 적용범위 사이의 차이를 좁혀나가는 것과 기초생활보장제도의 사각지대를 줄여나가는 것뿐만 아니라 두 제도 사이의 간극을 메울 새로운 제도를 도입하는 것을 적극적으로 검토할 필요가 있음
 - 새로 시작되는 저소득층 취업패키지 지원 제도가 이러한 역할을 수행할 수 있도록 발전시키는 것도 한 가지 방법임
 - 현재 심화되고 있는 경제위기 상황 아래서 현재의 제도만으로는 빈곤과 일자리의 위기에 대응해 나가기 어려울 가능성이 높다는 점에서 생계급여 지원을 포함해서 이와 같은 제도의 역할을 확대해 나갈 필요성이 커질 것임.
- 두 번째로 실질적인 활성화 정책의 대상을 확대하는 것과 동시에 생계 지원과 노동시장 정책의 연계를 강화해 나가야 함
 - 제도의 설계를 바꾸면 현재의 사회서비스 일자리 창출 정책의 상당 부분은 활성화 정책을 위한 '경과적 일자리로 발전시켜 나갈 수 있고' 이로부터 생계급여를 위한 재원을 상당부분 충당할 수 있을 것임
 - 직업훈련도 직업능력개발계좌제 등을 통해 불필요한 낭비를 줄이고 꼭 필요한 정책대상에게 정책을 집중하면 정부 전체로는 큰 비용부담 없이 활성화 정책을 강화하는 방식으로 재설계할 수 있을 것임

- 취약계층의 취업촉진을 위한 각종 고용안정사업도 ‘활성화’라는 원리에 따라 운영방식을 재설계할 필요가 있음
- 세 번째는 정책구상과 집행 사이의 괴리를 메울 수 있도록 고용서비스 인프라, 특히 직업상담 전문인력을 늘려야 함
 - 단순한 처방이지만 서비스의 제공은 결국 서비스를 담당하는 인력의 양과 질에 의존할 수밖에 없다는 기본적인 속성을 결코 무시할 수 없음.
 - 서비스 개선을 위한 많은 정책들이 결국 고용지원센터에 팻말 하나를 새로 세우거나, 윗 돌을 빼서 아랫 돌을 괴는 방식으로 진행되어 오면서 정책의 취지가 사라지는 현상이 반복되어 온 것이 현실임
 - 활성화 정책이 성공하기 위한 최소한의 기본요건은 사례관리를 통해 개인의 욕구와 상황에 맞는 정책을 제공하는 것임
- 네 번째로 공공과 민간의 바람직한 역할 분담 모델을 재정립할 필요가 있음
 - 지금까지 진행되어 온 민간위탁 확대가 정책의 타당성에 대한 판단보다는 공공인프라가 부족한 상황에서 늘어나는 서비스 수요를 감당하기 위한 불가피한 선택으로 추진되어 왔다는 점에서 공공인프라 확충을 전제로 공공과 민간의 적정 역할 분담 모델이 마련되어야 함
 - 공공기관이 담당해야 할 최소한의 기능은 서비스 진입구에서의 사례관리이고, 민간위탁이 반드시 필요한 경우는 대상자의 특성 때문에 어느 정도 표준화된 서비스를 제공할 수밖에 없는 공공고용서비스가 부적합한 경우임
 - 노숙자나 건설일용직 등이 후자의 대표적인 사례임
 - 공공과 민간의 적절한 역할 분담은 이 둘 사이의 어딘가에서 설정될 수 있고, 구체적인 개별 사업들의 민간위탁은 타당성에 대한 평가에 근거해서 결정되어야 할 것임

- 다섯 번째로 활성화 촉진이라는 일관된 원리에 기반해서 관련 제도들 사이의 정합성을 높일 필요가 있음
 - 현재 활성화와 관련된 제도의 양대 축은 실업급여와 기초생활보장제도의 자활사업임. 그 사이에서 직업훈련, 일자리 창출, 임금보조제도 등이 서비스 공급자나 수요자 선택에 기반해서 운영되고 있음
 - 특히 실업급여와 기초생활보장제도 사이에 제도화된 안전망이 없기 때문에 많은 부담이 기초생활보장제도에 몰리고 있는 상황임
 - 그 결과 기초생활보장제도에 한번 들어가면 빠져 나오기 어렵고 그 때문에 역으로 기초생활보장제도의 사각지대를 줄이기도 더 어려워지고 있음.
 - 이 문제를 해결하기 위해서는 실업급여와 저소득층 취업패키지 지원 제도를 발전시킨 한국형 실업부조 제도, 기초생활보장제도로 구성되는 1차, 2차, 3차 안전망으로 제도를 재설계해야 하는 것이 필요함
 - 2차 안전망의 핵심 원리는 생계급여와 적극적 노동시장 정책을 상호 의무의 원리에 입각해서 연계하는 활성화 정책임
 - 이를 위해 대부분의 단기 일자리 창출 정책과 직업훈련 임금보조 제도 등은 이 2차 안전망을 중심으로 재배치할 필요가 있음.
 - 이와 함께 한국형 근로유인제도인 근로장려세제는 제도간 경계를 넘어서 모든 근로소득자에게 적용하는 것이 바람직함

참고문헌

- 노동부, 「2009년 『저소득층 취업패키지 지원』 시범사업 세부추진계획안」, 2008.
- 노동부 서울종합고용지원센터 『고용지원센터 업무매뉴얼』, 서울종합고용지원센터 2008.
- 보건복지가족부, 『주요업무참고자료 2008』, 보건복지가족부, 2008.
- 이병희, 「저소득 노동시장의 실태와 동태적 분석」, 『저소득 노동시장 분석』, 한국노동연구원 2008, pp.7~28.
- 이병희·장수명·채창균·최영섭, 『청년 실업의 원인 및 대책』, 노동부, 2004.
- 황덕순, 「근로연계 복지정책의 개념과 서구의 근로연계 복지정책」, 『근로연계 복지정책의 국제비교』, 한국노동연구원 2002, pp.4~25.
- 황덕순, 『자발적 이직자 구직급여 지급의 영향평가』, 한국노동연구원 2005.
- 황덕순, 「하르츠 개혁에 의한 독일의 고용서비스 개혁 초기 결과와 재조정」, 『국제노동브리프』, 6(7), 한국노동연구원 2008, pp.44~55.
- 한국고용정보원 『고용보험통계연보 2007』, 2008.
- Auer, P. and Cazes, S., "Introduction" Auer, P. and Cazes, S. eds. *Employment Stability in an Age of Flexibility: Evidence From Industrialized Countries*, 2003, pp.1~21.
- Eichhorst, W., Kaufmann, O, Konle-Seidl, and Reinhard, H.J., "Bringing the Jobless into Work? An Introduction to Activation Policies", Eichhorst, W., Kaufmann, O, Konle-Seidl eds., *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*, Springer, 2008, pp.1~16.
- Erlinghagen and Knuth, "Why are Germans Unemployed but other Europeans Incapacitated? Uncovering Institutional Myths of Employment Policy Success," paper prepared for the IAB/DGS conference 'Activation Policies on the Fringes of Society,' May 15/16, 2008.
- European Commission, *Employment in Europe 2006*, European Commission, 2006.
- Jones, K., 「영국의 활성화 정책과 취약계층 고용지원서비스」, 『일을 통한 복지 실현을 위한 고용지원서비스 발전방안』, 노동부, 2008.
- Madsen, P.K., 「덴마크의 활성화정책과 취약계층 고용지원서비스」, 『일을 통한 복지 실현을 위한 고용지원서비스 발전방안』, 노동부, 2008.
- OECD, 『Employment Outlook 2007』, 2007.

OECD, 『Employment Outlook 2008』, 2008.

Pascual, A.S. “Reshaping Welfare States: Activation Regimes in Europe,” Pascual, A.S. and Magnusson, L. eds., Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe, P.I.E. Peter Lang, 2007, pp.11~34.

Poetzsch, J., 「독일의 활성화 정책과 취약계층 고용지원서비스, 『일을 통한 복지 실현을 위한 고용지원서비스 발전방안』, 노동부, 2008.

Schenk, A., 「스웨덴의 활성화 정책과 취약계층 고용지원서비스, 『일을 통한 복지 실현을 위한 고용지원서비스 발전방안』, 노동부, 2008.

제 4 장

고용지원서비스에서의 공공과 민간의 역할

김 혜 원 (한국노동연구원)

제1절 서론

- 이 글은 고용지원서비스에서 공공과 민간의 역할에 대해 논함
- 제2절에서는 고용지원서비스의 위치를 설명하기 위해 보다 넓은 의미의 인적자원산업의 구조를 살펴보고 한국에서 고용지원서비스가 어떤 위치를 점하고 있는지 설명
- 제3절에서는 공공 고용지원서비스의 역할에 대해 설명
- 제4절에서는 선진국에서의 공공 고용지원서비스의 개혁에 대해 설명
 - 급진적인 민영화를 추진한 호주와 네덜란드 사례와 부분적인 민영화를 추진한 영국과 독일의 사례를 비교
 - 이를 통해 공공서비스기관의 역할을 명확히 하고 한국에의 시사점을 도출
- 제5절에서는 이상의 논의결과를 바탕으로 고용지원서비스에서 공공과 민간의 역할을 제시

제2절 인적자원산업의 구조와 실태

1. 인적자원산업의 구조

- 인적자원산업의 주요 기능은 첫째 알선이 있고 둘째 훈련이 있음
 - 알선이란 적절한 사람을 구인처에 매칭시키는 역할을 하며 훈련은 주어진 사람을 해당 직무에 필요한 숙련을 갖출 수 있도록 도와주는 역할을 함.
 - 알선의 공급자는 공공과 민간으로 구분
 - 공공 고용지원센터는 대표적인 공공 알선기관
 - 구직자의 취업알선이 고용지원센터의 주기능임
 - 직업소개소, 파견업체 등은 민간 주체이다. 훈련의 경우도 공공과 민간으로 구분
- 인적자원산업의 수요자는 기업도 있고 개인도 있음
- 기업은 생산활동을 위해 사람 또는 숙련을 수요하며 재직근로자 또는 실직한 구직자는 생계와 자기 발전을 위해 일자리와 숙련을 수요함

〈표 27〉 인적자원산업의 공급자들

	알선	훈련
민 간	직업소개소, 파견업체	직업전문학교
공 공	고용지원센터	공공훈련기관

- 인적자원산업은 다른 산업에서 생산자와 소비자 사이에 매개하는 상인의 역할처럼 기업과 근로자 사이를 매개함

- 인적자원산업의 매개기능은 단순히 인력을 공급하거나 숙련을 형성하는 기능만이 아니라 상담 기능(counseling)을 포함
 - 상담 기능이란 정보의 부족(shortage of information)을 보충해 주는 것이며, 정보의 비대칭성(asymmetry of information)과는 다른 문제임.
 - 기업은 자신에게 필요한 인력이 어떤 존재인지 항상 완벽하게 알고 있는 것은 아니며, 현재 고용한 인력에게 어떤 훈련이 필요한지를 명확히 아는 것도 아님.
 - 구직자는 자신에게 맞는 일이 무엇인지 정확히 알고 있지 못하며 어떤 훈련이 자신에게 필요한지 알지 못함

〈표 28〉 상담의 내용

	알선	훈련
기업 대상	시장에 어떤 인력들이 분포하는가 자신이 가용한 인력은 어떤 가격 으로 조달할 수 있는가	기업에 필요한 훈련은 무엇이며, 어떤 가격의 어떤 내용의 어떤 수 준의 훈련이 있는가 훈련의 비용편익분석
개인 대상	시장에 어떤 가격의 어떤 일자리 들이 있는가 자신에게 맞는 일자리는 무엇인가	개인에게 필요한 훈련은 무엇인가 어떤 가격, 어떤 내용, 어떤 수준 의 훈련이 있는가 훈련의 비용편익분석

- 정보의 부족을 메꾸는 기능과 실제 알선기능 및 훈련기능은 통합적으로 나타날 수도 있고 전문화되어 분리될 수도 있음

2. 상담

가. 알선 및 훈련시장에서의 상담

- 한국의 알선시장에서 상담 기능은 거의 발달하지 않았음
 - 개인 대상의 상담은 공공 고용지원센터의 직업상담이나 심층상담 집단상담의 형태로 이루어졌음.
 - 민간시장에서는 구직자에 대한 상담이 매우 드물고 비공식적으로 제공될 뿐이며 기업 대상의 인력 상담 역시 미발달
- 한국의 훈련시장에서 상담 기능은 거의 발달하지 않았음
 - 개인 대상의 상담의 경우 개인에게 맡겨진 상태이며 개인은 훈련공급업자가 제공하는 정보에 의존 기업 대상의 훈련 상담은 거의 발달하지 않았음.
- 훈련기능과 알선기능이 정확히 분리되는 것은 아니며 양자가 결합된 형태로 나타날 수 있음
- 한국의 민간훈련기관은 훈련을 제공하며 나중에는 구직알선까지를 해주기도 함.
- 또 하나의 사례는 여성인력개발센터임
 - 여성인력개발센터는 주요 기능 측면에서 훈련기관이지만 실제로 직업상담기능도 있고 취업알선기능도 포함하고 있음
 - 게다가 적극적으로 구인처를 개발하고 구인처의 훈련수요를 조직하기도 함.

나. 알선과 훈련 그리고 상담의 기업내부화

- 인적자본산업은 정보의 부족과 정보의 비대칭성이라는 환경 속에서 발전
- 그런데 정보의 부족과 정보의 비대칭성은 인적자본산업 자체의 발전을 제약하기도 함.
 - 실제로 인적자본산업이 수행하길 기대하는 여러 가지 기능은 이미 기업 내부에서 내부화된 조직 기능으로 발전해 왔음.
 - * 기업의 인사부서나 인력개발부서는 자체적으로 이러한 역할을 수행
 - 인력은 실제로 활용해보기 전에는 그 가치를 알기 어려운 경험재로서의 성격을 지니고 있으며 한번 채용된 인력을 제대로 활용하는 것에는 여러 가지 기술이 필요
 - * 인력 선발과 채용 그리고 평가와 보상에서 매우 복잡한 기술을 필요로 함.
 - 개인에 대한 자세한 정보를 축적해야 하고 맥락 속에서 평가해야 하는 점도 있으므로 이러한 인사관리를 시장에서 구매하기 어려운 점이 있다. 기업은 이런 문제를 내부화하여 해결하는 기제임
 - 이런 점에서 인적자본산업의 미발달을 시장의 후진성으로 돌리는 것은 부적절하며 기업이 필요한 기능을 수행하고 있을 때는 외부화된 시장기제가 발달할 필요가 없음.

3. 훈련

가. 재직자 훈련시장

- 우리나라 대기업의 재직자 훈련은 이미 충분히 발달해 있다고 볼 수 있으며, 대기업들은 훈련전문가들로 구성된 별도의 부서와 훈련기관을 갖추고 있음.

- 문제가 되는 것은 중소기업의 훈련임
 - 중소기업은 훈련에 대한 정보도 부족하고 훈련을 제공할 여력도 없음
- 재직자의 훈련이 제대로 이루어지지 않는 중요한 이유는 특히 중소기업 재직자의 훈련으로 인한 기회비용 때문임
 - 직접적 훈련비는 직업능력개발사업에서 지원되는 데 비해 훈련을 받아야 하는 시간 동안 기업과 근로자가 부담하는 기회비용은 제대로 지원되고 있지 못함
- 향후 재직자 훈련 활성화를 위해서는 이러한 기회비용의 사회적 부담이 적극 추진될 필요가 있음.
 - 덴마크의 직무순환제는 기업의 생산단절로 인한 기회비용을 절감해 주는 방안이며, 스웨덴의 교육훈련휴가제도는 개인의 기회비용을 절감해 주는 방안임
 - 직접적 훈련비용을 넘어선 실질적 기회비용의 사회적 부담을 추진할 때만 훈련취약집단의 저훈련문제를 해결할 수 있음

나. 구직자 훈련시장

- 우리나라 훈련시장의 또 하나의 문제는 구직자 훈련시장에서 정보 부족 문제가 심각하다는 것임.
- 이에 비해 정부의 구매력 지원은 지나칠 정도로 무분별하게 주어지고 있음
 - 구직자에 대한 상담은 부족한 채 구매력이 지원되고 있음에 따라 이를 이용하여 이윤을 극대화하려는 훈련공급기관의 기회주의적 행동이 문제가 되는 상황임.
- 실업자 훈련시장은 계좌제를 통해 바우처 방식이 도입되고 있다고 하지만 과거의 방식도 이미 바우처 방식이었음

- 문제의 핵심은 시장중심적 방식이나 아니냐가 아님
 - 이미 시장중심적 방식으로 이행했지만 아직 제대로 작동이 되지 못하고 훈련의 질적 저하 문제에서 벗어나지 못하고 있음

- 실업자 직업훈련시장이 잘 작동하지 못하는 이유는 일반적으로 바우처 제도가 잘 작동하지 않는 이유를 따져 봄으로써 이해할 수 있음
 - 현재의 실업자 직업훈련시장은 고용보험에 의해 비용이 지불되고 근로자나 구직자의 선택에 의해 직업훈련기관의 수입이 결정되는 시스템이므로 정확히 일반적인 의미의 바우처제도와 일치함
 - 따라서 현재 실업자 직업훈련시장이 난항을 겪고 있는 이유는 일반적인 바우처제도의 성공요건이 결여되어 있을 가능성이 큼

- 바우처가 제대로 작동하기 위해서는 충분한 수의 공급자가 존재해야 한다는 조건과 함께 소비자 선택권의 행사가 실질적으로 이루어질 수 있어야 한다는 조건이 동시에 만족되어야 함
 - 직업훈련시장의 경우 수천 개의 민간학원이 난립하고 있는 상황이고 훈련이라는 것이 규모의 경제가 달성되기 어려운 구조이기 때문에 충분한 수의 공급자가 경쟁해야 한다는 조건은 충족됨

- 그렇다면 소비자의 선택권은 어떠한지 알아볼 필요가 있음
 - 직업훈련이란 것이 생필품과 같이 여러 번 반복적으로 구매 가능한 것이 아니라는 점에서 정보를 얻기가 쉽지 않음
 - 또한 실제로 수강을 해 보기 전에는 품질이 어떠한지를 판단하는 것도 쉽지 않으며, 수강의 내용과 관련하여 본인 스스로 판단할 수 있을 정도로 전문성이 부족하기 때문에 선택권의 실질적 행사는 어려움
 - 여기에 표준훈련비제도와 같은 가격규제는 질 좋은 서비스의 출현을 억제하는 경향이 있다는 점에서 문제를 더욱 악화시킴

〈표 29〉 바우처제도 도입 시 고려사항

		고려사항
경쟁유발	시장여건	다수의 공급자가 존재하는가? 바우처를 통한 수요가 충분한가? 유효한 가격 품질경쟁이 유발되는가? 시장이 지역적으로 분리되어 있는가?
	서비스 특성	생산비용 특성이 경쟁에 부합한가(규모의 불경제)? 소비행위가 지역적으로 제한되어 있는가?
선택권행사	시장여건	서비스에 대한 정보가 원활하게 유통되는가? 다양한 종류의 서비스가 제공되는가?
	서비스 특성	반복적으로 소비되는가? 공급자 전환이 용이한가? 소비 이전에 효용을 예측할 수 있는가?
정책적 필요성		가치재적 성격이 강한가(수요통제)? 소외계층이 존재하는가(복리증진)? 관련산업 육성에 도움이 되는가(산업파급)? 행정편의가 제고되는가(행정효율 제고)? 해당사업이 경상이전 성격을 띠는가(바우처 활용성)?

자료: 유한옥(2006).

- 소비자의 선택권을 실질적으로 보장하기 위해서는 직업훈련기관에 대한 평가가 제대로 이루어져야 함.
- 정부는 2004년 근로자직업훈련촉진법을 근로자직업능력개발법으로 개정하고 직업훈련사업을 노동시장의 변화에 대응하도록 재편하고자 노력함
 - 이를 통해 정부는 성과연계적 지원체계의 확립을 지향하겠다고 천명
 - 성과연계적 지원체계에는 직업훈련기관에 대한 정보를 실질적으로 공개하고 평가하는 것을 포함
- 직업훈련기관의 성과란 결국 직업훈련기관이 제공하는 과정을 이수한 이의 취업에 대한 정보를 핵심으로 함
 - 그런데 현재 직업훈련기관의 취업률은 직업훈련기관 자체에서 보고

하는 취업률을 기초로 산정되는데 이는 왜곡될 가능성이 있는 정보라는 점에서 한계가 있음.

- 현행 실업자 직업훈련기관 및 훈련과정에 대한 평가는 다면적인 기준에 의해 다소 행정적 과정에 의해 이루어지고 있음

* 훈련과정이 얼마나 잘 설계되어 있고 훈련교사의 자격은 적정한지 등 투입 측면에서의 평가와 앞서 언급한 것과 같은 불완전한 취업률 등의 성과 측면에서의 평가가 적절히 혼합되어 있음.

- 향후 실업자 훈련 평가체계는 투입 측면에서의 평가는 최소 요건의 충족 여부만을 확인하는 것으로 하고 성과 측면에서 직업훈련 과정을 이수한 이들의 고용보험가입사업장 취업률을 공개하는 것으로 강화할 필요가 있음.
- 이와 함께 훈련과정의 직종과 취업한 고용보험사업장의 산업 및 직종의 관련 정도를 지수화하여 직업훈련 희망자에게 공개할 필요가 있음
 - 물론 고용보험사업장의 취업에만 한정할 경우 고용보험 미적용 사업장에 취업한 경우를 포괄하지 못하는 단점이 있지만 동일 직종 훈련의 고용보험사업장 취업률 평균을 공개하여 문제점을 대폭 줄일 수 있음.
- 직업훈련기관 및 훈련프로그램에 대한 평가가 제대로 이루어진다고 하더라도, 평가정보를 실업자가 소화하여 자신에게 맞는 훈련을 스스로 찾도록 하는 것은 실업자의 정보처리 능력을 과신하는 것임
 - 이런 점에서 직업훈련기관과 실업자 사이의 중개자 역할을 하는 직업훈련중개기관(training intermediaries)이 필요함.
- 전문적 지식에 입각하여 직업훈련기관 및 훈련프로그램에 대한 평가를 기초로 실업자에 대해서는 직업훈련을 상담해 주고 직업훈련기관에 대해서는 적절한 훈련자를 알선해 주는 직업훈련중개기관이 발달할 필요가 있음.

- 우선 공공부문에서 고용지원센터의 직업상담사들이 이러한 역할을 수행해야 함.
 - * 현재 고용지원센터에는 직업훈련팀과 직업상담팀이 존재하지만, 실제로 유기적인 협조체제가 발달해 있지 않아 직업상담사에 의한 직업훈련상담이 제대로 이루어지고 있지 못한 상태이므로 이의 개선이 시급함.
 - * 공공 직업훈련 중개기능의 발달은 직업훈련기관의 기회주의적 행동과 결합된 과대한 훈련예산 지출을 막는 효과도 기대할 수 있음.

4. 알선

- 취업알선과 관련된 시장에서 PES 이외에도 신문광고나 비공식적 경로 그리고 민간기관들이 활용됨
 - 이런 점에서 PES가 최종적인 알선에서 어떤 시장점유율을 갖는가는 PES의 역할과 기능을 평가하는데 있어서 중요한 척도임
- PES의 시장점유율을 계산하는 데는 몇 가지 개념적인 문제가 있음
 - 구직자와 구인자가 모두 PES에 등록을 하고 최종적으로 PES의 적극적 활동에 의해 매칭이 이루어진 경우만을 PES의 알선으로 볼 것인지의 문제임.
- 실제로는 PES의 적극성의 정도에 따라 세 가지 유형이 가능
 - 첫째는 적극적 알선으로서 직업상담원이 구인처에 대해 적절한 구직자를 선택하여 인터뷰를 하도록 하는 것임
 - * 이것은 매우 노동집약적임.
 - 둘째는 준개방적 광고로서 공석에 대해 모든 구직자가 알게 하고 구직자가 PES에 문의하는 활동을 필요로 함

〈표 30〉 PES의 시장점유율

Country	Commercial placement since	Employers' PES notification rate (% vacancies)	PES Registered Job-Seekers (% all jobseekers)	PES placements (% hires)
Austria ³	1994	26.7	---	12.0
Australia ³	1947	25.5	---	16.7
Belgium ³	---	25.3	77.28	16.9
(West)-Germany ³	1994	34.5	75.97	24.5
Denmark ⁴	1990	19.0	64.77	10.0
Spain ⁵	---	23.0	86.11	22.0
Finland ⁵	1994	32.0	---	17.0
France ¹	---	28.0	64.76	12.0
Greece ⁵	---	---	10.50	---
Ireland ³	1971	19.6	59.65	9.8
Italy ¹	---	---	74.43	30.0
Japan ⁵	---	51.0	---	14.0
Luxembourg ⁵	---	---	46.74	---
Netherlands ⁵	1991	23.0	67.95	14.0
Norway ⁵	---	76.0	---	18.0
Portugal ⁵	---	---	63.24	---
Sweden ³	1993	36.3	---	24.8
Switzerland ⁵	1910	9.0	---	4.0
United Kingdom ⁵	1850	39.0	---	29.0
USA ²	1920	8.9	---	4.8

Notes: ¹= Data ref. to =1990, ²=1991, ³=1992, ⁴=1993, ⁵=1994

Sources: Walwei 1994; OECD 1996c; Eurostat European Labour Force Survey various years; own calculations.

자료: Mosley and Speckesser(1997).

- 셋째는 완전개방적 광고로서 구직자가 스스로 구인처에 직접 연락을 취하는 것임.

* 이 경우는 과연 그 일자리가 PES에 의해 채워졌는지를 확인하기 어려움.

- 가장 많이 사용되는 시장점유율 척도는 전체 채용 중에서 PES가 알선하여 채용된 것의 비중임.

- Mosley and Speckesser(1997)의 집계에 따르면 1990년대 초반 미국, 스위스가 5%대로서 가장 낮고 서독과 스웨덴이 25% 내외를 기록하며 영국, 이탈리아가 30% 내외로서 가장 높음.

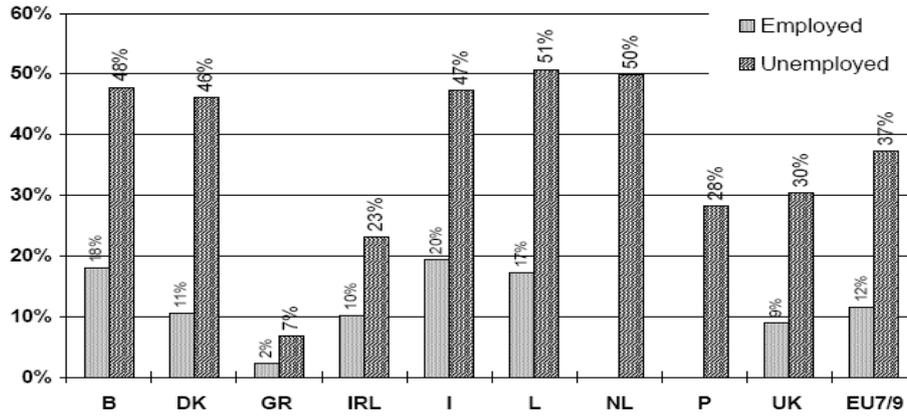
* 평균적으로 16% 정도를 기록

- 한국의 경제활동인구조사 2007년 8월 부가조사에 따르면 실업자의 구직 방법 중에서 PES가 차지하는 비중은 4.64%로서 미국과 유사한 수준

- PREA의 활용도는 2%에 불과하며 가장 많은 비중을 차지하는 것은 온라인 구직과 친지 지인 소개로서 둘을 합하면 55%를 상회
- EU에서는 직장탐색방법에 대해 국가 간 비교가 가능한 조사를 실시한 바 있음.
 - 주요한 질문은 구직자들에게 직장탐색을 위해 사용한 가장 주된 방법이 무엇인가라는 것임.
 - PES를 주된 방법으로 응답한 비율을 살펴보면 벨기에 덴마크, 이탈리아, 네덜란드 등이 50%에 가까운 높은 비율을 보여주고 있으며 그리스, 아일랜드가 낮은 비율을 보임
 - 이에 비해 민간기관(PREA)을 주된 방법으로 응답한 비율은 7%를 넘지 않음(Mosley and Speckesser, 1997).

[그림 12] PES를 주된 직장탐색 방법으로 사용한 비율

Figure 2: PES Main Search Method, Employed and Unemployed Job-Seekers, 1992 - 94 (in %)

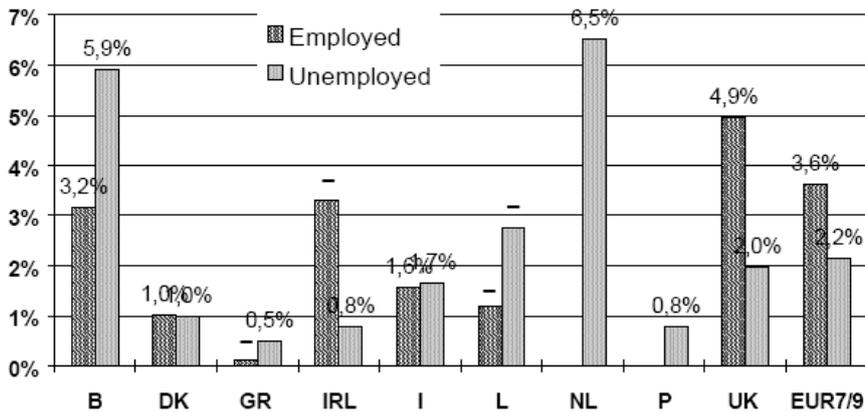


Source: Eurostat European Labour Force Survey, own calculations
 Only persons with at least one search method are included.
 Data for the Netherlands, Portugal and Ireland for unemployed and inactive only.

자료: Mosley and Speckesser(1997).

[그림 13] PREA를 주된 직장탐색 방법으로 사용한 비율

Figure 5: PRES Main Method, Employed and Unemployed Job-Seekers (%), 1992 - 94



Source: Eurostat European Labour Force Survey, own calculations
 Only persons with at least one search method are included.
 Data for the Netherlands, Portugal and Ireland for unemployed and inactive only.
 Values indicated by a dash (-) are statistically unreliable.

자료: Mosley and Speckesser(1997).

가. PES와 PREA의 이용자

- Mosley and Speckesser(1997)의 분석에 따르면 독일의 구직자들은 청소년이나 중고령층일수록 PES를 이용할 가능성이 높고 기업 규모가 작을수록 PES를 이용할 가능성이 높음.
- 한국의 경우는 연령이 높을수록 PES의 활용도가 높아지며 PREA의 활용도도 연령이 높을수록 높아진다는 점에서 대체관계가 형성되지 않는다는 것을 알 수 있음.
 - 학력수준이 높을 경우 PES의 활용률이 낮고 PREA의 활용률도 낮음.
 - * 학력수준이 높은 이들은 신문광고나 온라인으로 응모를 하지만 낮은 이들은 친구, 친지의 소개가 높은 편임.

나. 구인 등록

- PES에 구인 등록은 인터넷을 통해서 주로 이루어지지만 그렇다고 해서 사업주와 PES의 직접적인 접촉이 필요 없어진 것은 아님
 - PES 입장에서 지역 노동시장에 대한 이해도를 높일 수 있으며 사업주 입장에서 PES로부터 추가적인 서비스²⁰⁾를 받을 수 있는 가능성을 높인다는 점에서 사업주와 PES의 직접적인 접촉은 유지될 필요가 있음
- 구인등록은 대부분의 나라에서 자발적으로 이루어지며 벨기에와 스웨덴에서는 의무화되어 있지만 실제로 강하게 집행되고 있지는 않음
- 흥미로운 것은 민간서비스기관에서의 구인등록과의 관계임
 - 프랑스의 경우 PES가 의뢰받은 구인뿐만 아니라 신문 잡지의 구인 등록도 PES의 구인 DB에 등재된다. 덴마크에서도 신문에 수록된 구인 정보를 PES에 등재

20) 고용지원센터에서는 사전에 구직자 리스트를 선별해 주는 서비스 또는 맞춤 훈련 서비스를 제공할 수 있음.

- 기업 입장에서는 신문이나 잡지에 구인광고를 내면서 동시에 PES에 도 광고가 나가기 때문에 이득임
 - 그런데 PES의 영향력이 크다면 무료로 이용할 수 있는 PES에만 등재를 하는 것이 유리하고 결과적으로 신문사의 광고수입이 줄어들게 될 것임.
 - * 만약 PES의 영향력이 크지 않다면 기업주는 신문을 통한 구인을 유지할 것임.
 - 다른 각도에서 보면 신문의 구인광고를 보는 집단과 PES를 이용하는 집단에 차이가 있을 경우 PES에서 그 정보를 등록하더라도 기업주는 신문 구인광고를 유지할 것임
- de Koning, Denys and Walwei(1999)의 연구에 따르면 상당수의 구직자 풀을 보유하고 있으며 무료라는 점으로 인해 PES는 여전히 중요한 구인 통로임.
- PES는 구인 등록률을 높이기 위해 다양한 방법을 사용하고 있으며 벨기에, 프랑스, 일본, 영국은 마케팅 캠페인을 하고 있으며 영국 스웨덴에서는 직원이 개별 기업을 전담
- 벨기에서는 공석을 찾는 팀을 설치하여 운영하고 있으며 덴마크에서는 직원의 30~40%를 구인처 확보를 위한 기업과의 지속적 접촉에 투입하고 있고 이들이 확보한 구인 리스트를 중요한 평가항목으로 사용

제3절 공공 고용서비스의 역할

- Dorenbos and Vossen(2002)은 민간 고용서비스가 해결할 수 없는 인적자원시장의 문제를 공공 고용서비스가 풀 수 있는 가능성을 다음과 같이 지적
 - 첫째, 민간기관은 노동시장 및 구인구직에 대한 정보를 공공재로서 제공할 수 없음.
 - * 왜냐하면 그러한 정보가 이윤을 창출하는 자산이기 때문
 - * 이에 비해 공공기관은 노동시장 정보의 적극적 제공자가 될 수 있음.
 - 둘째, 민간기관은 구매력을 가진 구직자에 대해서만 서비스를 제공
 - * 취약한 구직자는 국지적이거나 독점력을 가진 민간기관에 의해 과도하게 소비자잉여를 빼앗길 수 있음.
 - * 이들을 돕기 위해 국가가 개입할 필요가 있음.
 - 셋째, 고용서비스가 규모의 경제 특성을 갖는다면 소규모 민간기관은 비효율적일 수 있으며 국가 독점이 오히려 효율적 결과를 만들 수 있음.
- 현재 PES의 주요 기능은 네 가지로 요약됨
 - 첫째는 취업알선기능
 - 둘째는 노동시장 정보 제공 기능
 - 셋째는 노동시장 조정 프로그램
 - 넷째는 실업급여 지급
- PES의 주요한 활동 목적은 노동시장의 효율적 작동을 돕는 것과 구직자에게 평등한 기회를 제공하는 것임.

- PES 설립 초기에는 노동시장이 효율적 작동을 돕는 것에 초점을 맞추었고 마찰적 실업을 줄여서 완전고용을 달성하는 것을 돕는 것이 주요한 목적이었음.
 - 1970년대 불황 이후 실업률이 증가하고 일자리의 부족이 심화되면서 효율적 매칭이 실업 문제를 해결하는데 한계가 있음이 명확해졌음
 - * 완전고용의 목표에 대한 기대가 감소하면서 구직자에게 평등한 기회를 제공하는 목적이 더 부각되었음.
- 일반적으로 취업알선에 있어서 PES의 성과를 말할 때 알선에서의 PES의 시장점유율을 중요한 목표로 제시하지만 PES를 통한 알선이 과연 효율적인가에 대해 의문을 제기할 수 있음
- 구직자가 신문광고나 지인을 통해 일자리를 얻는 것을 선택했다면 그 선택은 그 방법이 PES에 의한 것보다 더 저렴한 비용으로 일자리를 얻는 것이 가능했기 때문일 것임.
 - 비공식적 직장탐색을 PES에 의한 직장탐색으로 대체하는 것이 오히려 비효율성을 낳을 수 있음²¹⁾
- de Koning(1997)은 PES가 알선의 시장점유율에 초점을 맞추는 것은 부적절하다고 지적
- 만약 PES가 시장점유율을 극대화하고자 한다면 PES는 알선 성공 가능성이 높은 능력 있는 집단에 초점을 맞추게 될 것이며 이것은 알선 성공 가능성이 낮은 취약집단을 배제하게 될 것이기 때문임
- 그렇다면 PES는 노동시장의 정보 유통을 원활하게 하는 것에 초점을 맞추어야 할 것임.
- 민간기관은 구인구직정보를 자신의 이윤 극대화를 위해 공개하지 않을 유인을 갖게 되며 이에 따라 민간기관만이 활동할 경우 어떠한

21) Walwei(1996)은 사중손실 효과나 대체 효과를 감안하여 알선 서비스의 순효과를 측정해야한다고 주장했다.

구인구직정보가 있는지 알기가 어려움

- 빈 일자리와 구인처에 대한 정보가 투명하게 공개될 경우 매칭은 원활하게 이루어질 수 있음.
 - 이런 점에서 PES는 PES에 보고되는 구인처(공석)가 경제 전체의 구인처 중에서 차지하는 점유율을 극대화하는 것을 목적으로 삼을 필요가 있음.
- PES에 많은 일자리 정보가 모이고 구인을 하는 기업에 대한 접촉 빈도가 늘어나고 정보를 쌓을 수 있게 되면 우선 능력 있는 구직자 집단은 PES에 모인 정보를 자신의 힘으로 활용하여 일자리를 찾을 수 있음
- 이러한 결과는 비록 PES의 알선 시장점유율로 측정되기는 어렵겠지만 간접적으로 노동시장의 원활한 작동에 PES가 기여하게 됨.
 - * 유한한 자원을 감안할 때 PES는 취약집단에 집중하여 서비스를 제공하는 것이 적절
 - 그런데 만약 PES에 일자리에 대한 풍부한 정보가 없다면 취약집단에 대한 적절한 대안적 일자리를 제시할 수 없기 때문에 취약집단에 대한 서비스를 제공할 수 없게 됨.
 - * 만약 PES에 일자리에 대한 풍부한 정보가 집적될 경우 PES는 취약집단에 초점을 맞추어 서비스를 제공할 수 있을 것임(Mosley and Speckesser, 1997).

제4절 선진국의 고용서비스 개혁

1. 활성화 원리와 PES의 통합적 서비스 제공

- 선진국에서는 1970년대 불황에 직면하여 수동적 복지국가의 한계가 나타나남.
- 1980년대에 복지급여의 삭감, 수급자격의 강화 등과 같은 양적 축소를 시독하였으나 1990년대 들어서면서 적극적 복지국가로의 전환이라는 질적 변화를 추구(김종일, 2007)
 - 이는 근로연계복지 또는 활성화의 원리를 중심으로 기존 복지국가 시스템을 재구조화하는 것이었고 활성화 정책을 주도하는 조직은 PES로 설정되었음.
- OECD의 1994년 고용전략에서는 취업알선, 실업급여 지급 그리고 적극적 노동시장 프로그램이 통합적으로 제공되어야 한다고 주장
- 그런데 이러한 세 가지 기능이 반드시 단일한 기관에 의해 제공되어야 함을 의미하지는 않음
 - 한국의 경우 세 가지 기능이 고용지원센터에 의해 제공
 - 스웨덴의 경우 취업알선과 ALMP는 PES가 제공하지만 실업급여는 노동조합이 맡고 있음
 - 프랑스의 경우 모두 다른 기관이 담당
 - 독일의 경우 장기실업자를 위한 일자리창출은 지자체의 임무
- 통합적 서비스 제공의 방법은 다양한 측면에서 시도되었으며 공간적 통합을 상징하는 것은 원스톱 센터임

- 고객이 다양한 서비스를 하나의 공간에서 받을 수 있다면 고객만족이 실현될 수 있다는 것임.
- 욕구에 대응한 맞춤형 서비스 제공도 중요한 이슈임
 - * 이것은 다층적 서비스 전달(tiered service delivery)로 불리우며 스웨덴에서 발달하였음(Thuy, Hansen and Price, 2001).
- 비록 OECD는 실업급여 업무가 PES와 통합되는 것이 필요하다고 주장했지만 통합이 늘 좋은 결과를 가져다 주는 것은 아님
- 실업급여 업무가 PES에 통합되는 것이 갖는 약점은 다음과 같음.
 - 첫째, 실업급여 수급자가 일부에 한정될 때 PES의 서비스도 일부에 한정될 위험이 있음.
 - * 이것은 독일에서 나타난 문제점과 직결되는데, 독일에서 실업급여 수급자는 PES가 관리하고 공공부조 수급자는 지자체가 관리
 - * 일반적으로 공공부조 수급자가 더욱 취약한데 PES가 이에 대해 적절한 관심을 기울이지 않는 결과가 나타났음.
 - 둘째, 직업상담원이 구직자를 상담하면서 동시에 구직자의 구직활동 노력을 모니터링해야 하는 이율배반적인 행동을 해야 한다는 것임
 - * 구직자의 상담은 구직자의 마음을 여는 행위이지만 구직활동 모니터링은 구직자의 마음을 닫는 행위임.
 - * 결과적으로 구직자는 PES에서 형식적인 구직활동 보고를 하게 됨.

2. 시장원리의 도입

- 1990년대 초까지 많은 선진국에서는 PES가 취업알선 분야에 있어서 독점적 지위를 가지고 있었음.

- 그런데 1990년대 초에 많은 나라들이 PREA의 활동을 합법화하고 PES의 독점을 폐지
 - 물론 호주, 미국, 영국, 스위스는 PREA를 이미 오래전부터 합법화하고 있었으며 네덜란드의 경우 파견회사를 이전부터 허용
- 이러한 변화를 주도한 이유로서 세 가지 원인을 들 수 있음
 - 첫째, PES 서비스에 대한 불만 누적
 - 둘째, PES가 재정적 제약에 처함.
 - 셋째, 민간회사가 보다 더 잘할 수 있을 것 같은 분위기
- 그런데 규제완화를 통해 PES가 빠르게 시장점유율을 잃는 현상은 나타나지 않았음.
 - 여전히 PREA는 낮은 비중을 차지
- 규제완화와 더불어 ALMP의 실행에 있어서 민간의 역할이 증대
- ALMP에서의 계약주의의 확대는 개별 프로그램의 민간위탁이라는 방식에서부터 PES 자체의 민영화, 바우처 제도라는 방식까지 다양한 형태를 띠고 진행되었음(Sol and Westerveld, 2005).
- 영국의 고용서비스 개혁에서는 Jobcentre Plus 중심의 PES가 주도적인 역할을 하였으며 뉴딜 사업의 10% 내외를 민간위탁하였음.
 - 취약고용지역(Employment Zone) 사업 등을 통해 PES를 통해서도 노동시장 통합이 잘 안되는 집단에 한정하여 민간이 재통합 서비스를 제공하도록 함.
- 독일의 경우에도 PES가 주도적인 역할을 수행
 - 독일에서는 취업알선 바우처 제도를 실험하였으나 그 결과는 좋지 않은 것으로 평가됨.

- 네덜란드는 급진적인 개혁을 추구하였으며 CWI는 구직자의 초기 평가를 담당
 - 구직자의 프로파일링을 담당하며 6개월 이내에 취업가능한 이들에 대해서 셀프 서비스의 편의를 제공
 - 6개월 내에 취업이 어려울 것으로 보이는 이들은 UWV, 지자체의 사례관리자에게 이첩되며 이들은 사례관리자의 감독 하에 민간서비스 기관의 재통합 프로그램에 귀속
 - 실제 재통합 서비스는 철저하게 민간기관에 의해 제공되며 공공기관은 접수(intake), 사정(assessment) 그리고 사례관리(case management)를 담당
 - 민간기관은 입찰에 의해 선정되며 소규모의 다수의 민간기관이 활발하게 경쟁

- 최근 네덜란드는 개인재통합협약(Individual Reintegration Agreement)를 도입하여 구직자가 서비스 제공기관을 선택할 권리를 갖도록 함
 - 기존의 입찰 시스템이 획일적인 서비스만이 제공된다는 점에서 비판을 받았고 개인에게 선택권을 부여할 경우 이러한 문제점이 해결될 수 있을 것으로 보고 제도가 도입되었음

- 호주 역시 급진적인 개혁을 추구하였으며 공공조직인 Centrelink는 네덜란드의 CWI에 해당
 - 다만 Centrelink는 실업급여 지급을 책임지지만 네덜란드의 CWI는 실업급여 지급 기능을 갖지 않음
 - 실제 서비스는 일자리네트워크(Job Network)에 의해 수행되는데 일자리네트워크는 민간기관으로 구성되는데 취업알선 구직기술훈련 집중지원의 서비스를 제공
 - 1차 라운드에서는 취업알선과 구직기술훈련 서비스에 대해 가격경쟁 입찰을 실시하였고 2차 라운드에서는 집중지원도 입찰에 부처짐

- 3차 라운드에서는 제로 베이스의 경쟁입찰시스템에서 우선협상대상자를 미리 선정하는 우선공급자모델로 변화하였으며 가격보다 성과를 강조하는 방향으로 바뀌었음

3. 주요국가의 실업급여제도

- 호주는 별도의 실업보험제도를 갖지 않으며 일반회계를 통해 실직자에 대한 현금급여를 제공
 - 20세 이하의 청소년층에 대해서는 청소년수당(Youth Allowance)이 제공되며 21세 이상부터 연금개시연령까지 실직자에게 뉴스타트 수당(Newstart Allowance)이 제공됨.
- 모든 실직자가 실직수당을 받는 것은 아님
 - 우선 활동협약(Activity Agreement)을 체결해야 하며 소득 테스트와 자산 테스트를 통과해야 함
 - 소득 테스트에 따르면 가구소득이 2주당 842.17 호주달러(2009년 3월 9일 현재 환율로 84만원 상당) 이상이 되면 실직수당은 전혀 지급되지 않음.
 - * 2주당 소득이 62 호주달러가 넘을 경우 실직수당은 50센터 또는 60센트씩 삭감됨.²²⁾
 - 자산테스트에 따르면 자가 보유자는 550,500 호주달러, 자가 미보유자는 675,000 호주달러 이상이 되면 실직수당을 받을 수 없음.
 - * 자산액이 1000 호주달러 늘어날 때마다 실직수당은 1.5 호주달러씩 줄어듬.

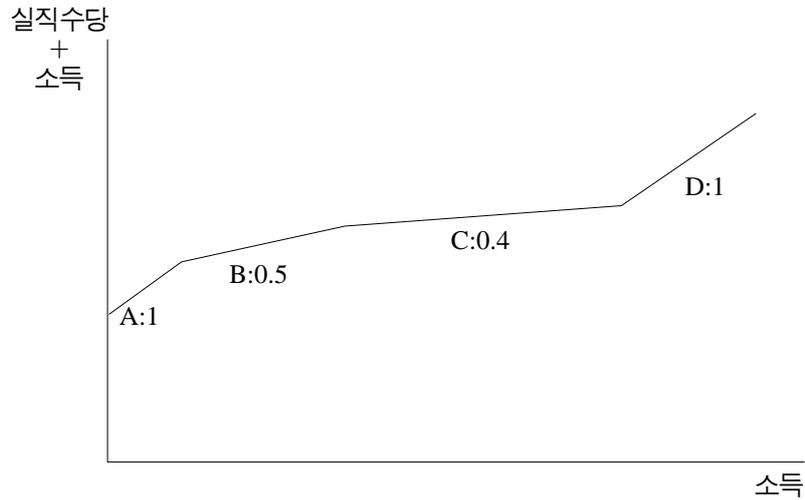
22) 호주의 소득 테스트는 구직자 자신의 소득 테스트와 배우자의 소득 테스트로 구성본문에서는 주로 구직자 자신의 소득 테스트를 설명하고 있으며 배우자의 소득이 일정 수준 이상일 경우에 2주당 소득이 1호주달러 늘어남에 따라 0.6호주달러씩 실직수당이 감소 자신의 소득과 배우자의 소득 이외의 다른 가족 구성원의 소득은 테스트의 대상이 아니라는 점에 유의할 필요가 있음

- 아동이 없는 독신자로서의 실직자는 정액으로 2주당 449.30 호주달러를 수령(2주에 한번 지급받음.)
 - 아동이 있을 경우에는 약간 더 받으며 배우자가 있을 경우에는 약간 덜 수령

- 실직수당의 지급 기간은 제한되어 있지 않으며 무제한의 실직수당이 지급되므로 복지의존의 문제가 발생할 가능성이 큼.
 - 이 때문에 활동협약은 매우 중요한 역할을 함.
 - 활동협약에 명시된 적극적 구직노력을 기울이지 않는다면 실직수당 지급은 정지될 수 있음
 - 특히 6개월 이상 실직수당을 받은 후에도 일자리를 얻지 못한 사람은 구제근로(Work for the Dole)에 참여해야할 의무가 부과됨
 - * 구제근로는 지역사회를 위해 일하는 것으로서 이에 참여할 경우 추가적으로 2주당 20.80호주달러가 지급됨.

- 호주의 실직수당 체계를 전체적으로 평가한다면 강력한 활성화 원리에 입각하여 운영되는 실업부조 시스템으로 볼 수 있음
 - 세부적으로 특징을 살펴보면 첫째 여타 국가의 실업부조가 정액 수당이라는 점과 동일하게 호주의 실직수당은 정액 수당임
 - * 다른 나라와의 차이점은 소득비례적인 실업급여가 존재하지 않는다는 것임.
 - 둘째, 실직 기간 중에 소득이 발생하더라도 실업급여가 완전히 중단되는 것은 아니라는 것임
 - * 62호주달러 이하일 경우 실업급여 전액을 받을 수 있고 그 이상일 경우 1호주달러 증가함에 따라 급여가 감소
 - * 이로 인해 2주당 소득 65호주달러에서 842호주달러 사이에서 한계세율이 증가하는 문제가 존재

[그림 14] 호주의 실직수당제도에 따른 실수령소득 변화



<표 31> 가구유형별 실직수당 최대금액(2009년)

구분	2주당 최대금액
single, no children	\$449.30
single, with dependent children	\$486
single, aged 60 or over and receiving payment for 9 months	\$492 *
partnered	\$405.40 (each)

자료: <http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/payments/newstart.htm>.

<표 32> 가구유형별 실직수당 소득기준(2009년)

Family situation	For full allowance (per fortnight)*	For part allowance (per fortnight)**
Single no children	up to \$62	less than \$842.17
Single aged over 60 after 9 months	up to \$62	less than \$913.34
Single with dependent children	up to \$62	less than \$903.34
Partnered (each)	up to \$62	less than \$769
Single principal carer of a dependent child***	up to \$62	less than \$1,030.17

주: *** granted an exemption for foster caring/home schooling/distance education/large family.
 자료: <http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/payments/newstart.htm>

〈표 33〉 자가 보유자 자산 기준(2009년)

If you are	For full pension/allowance *	For part pension#+
Single **	up to \$171,750	less than \$550,500
Partnered (combined)	up to \$243,500	less than \$873,500
A couple but separated due to illness (combined income)	up to \$243,500	less than \$1,001,000
One partner eligible	up to \$243,500	less than \$873,500

자료: <http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/payments/newstart.htm>

〈표 34〉 자가 미보유자 자산기준(2009년)

If you are	For full pension/allowance *	For part pension#+
Single **	up to \$296,250	less than \$675,000
Partnered (combined)	up to \$368,000	less than \$998,000
A couple but separated due to illness (combined income)	up to \$368,000	less than \$1,125,500
One partner eligible	up to \$368,000	less than \$998,000

자료: <http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/payments/newstart.htm>

- 영국의 실업보험제도는 보험료 기여에 기반한 구직수당(Contribution-based Jobseekers' Allowance)과 사회부조 차원에서 자산조사에 기반한 구직수당(Income-based Jobseekers' Allowance)으로 구분
 - 영국에서는 수당을 받기 위한 특별한 보험가입기간이나 고용기간이 없고, 다만 기여기반 구직수당을 받기 위해서는 1회 이상 보험료 납부를 했어야 함.
- 구직수당은 둘 다 정액으로 고정 기여 기반 구직수당은 26주간 받을 수 있으며 자산조사 기반 구직수당은 무한정 받을 수 있음
- 영국의 실업급여제도는 호주의 제도와 유사한데 호주는 단일한 수당으로 되어 있지만 영국은 두 가지 수당을 결합한 형태로 되어 있다는 점

에서 차이가 있음.

- 호주가 소득세에 기초하여 급여를 지급하는데 비해서 기여 기반 구직수당은 국민보험료에 기초하고 있으며 자산조사 기반 구직수당은 일반조세에 기반하고 있음

□ 독일의 실업급여제도는 정률의 실업급여와 정액의 실업급여Ⅱ가 결합되어 있음.

- 정률의 실업급여는 실직 직전 임금의 60%를 보장하며 정액의 실업급여는 단독가구 기준 월 345 유로를 보장
- 정률의 실업급여는 <표 35>와 같이 지난 2년 사이 12개월 이상 고용된 사람에 한해 6개월에서 18개월 사이의 기간을 보장
- 실업급여 Ⅱ는 자산기준을 충족하는 한 무한히 지급될 수 있음

<표 35> 독일의 실업급여 수급기간의 결정 요인

피보험기간	연령	급여 지급기간
12		6
16		8
20		10
24		12
30	55+	15
36	55+	18

자료: European Commission, MISSOC 2007.

(http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/missoc_tables_de.htm), accessed 15.02.2008.

□ 네덜란드의 실업보험 제도는 사회보험료를 통해 모여진 자금을 이용하여 운영

- 일반실업기금에 대한 보험료 8.25%와 사회안전기금 1.75%로 구성되는데 근로자는 일반실업기금에 대해서만 3.85%의 비율로 보험료를 납부하며 나머지는 사용자가 부담

* 보험료 상한은 일당 17.248 유로로서 일급 172.48 유로 이상을 받는 근로자는 모두 동일한 금액을 기여

□ 실업급여는 단기급여, 정률급여로 구분²³⁾

- 단기급여는 실직 전 39주 사이에 26주 이상 일한 경우, 6개월간 최저 임금의 70% 수준으로 지급
- 정률급여는 실직 전 5년 사이에 최소 4년간 일했을 경우에 실직 직전 임금의 70% 수준에서 지급²⁴⁾

〈표 36〉 네덜란드 정률급여의 지급기간

고용기간	4	5~9	10~14	15~19	20~24	25~29	30~34	35~39	40+
급여지급 개월 수	6	9	12	18	24	30	36	48	60

자료: European Commission, MISSOC 2007.

(http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/missoc_tables_de.htm), accessed 15.02.2008

□ 과거 네덜란드는 후속급여라는 형태로 실업부조제도를 가지고 있었음

- 실업부조를 받기 위해서는 지난 5년 사이에 4년 이상 고용되어 있어야 했으며 정률급여를 소진한 이 중 57.5세 이하자가 최대 2년간 실업부조를 받을 수 있었음

* 2003년 네덜란드는 이 제도를 폐지

23) http://www.cbs.nl/en-GB/menu/_unique/_concept/default.htm?postinguid=%7BC630691C-E211-4463-8DAA-57160E4062AC%7D&concept=Eligible+for+unemployment+benefit+

24) 개혁 전 시스템은 다음과 같음. 실업급여는 기본급여인 단기급여와 연장급여인 정률급여로 구성. 실업급여는 실직 직전임금의 70%를 수령. 정률급여의 상한은 하루 172.48 유로의 70% 수준임. 단기급여를 받기 위한 조건은 실직 직전 1년 동안 26주 이상 근로해야 한다는 것임. 정률급여를 받기 위한 조건은 최근 5년 사이에 4년 이상 근무했어야 한다는 것임. 단기급여는 6개월 동안 받을 수 있으며 정률급여는 개인의 고용기록에 의존하여 지급 고용기간이 4년 이하일 경우에는 기본급여만 6개월간 지급 받을 수 있으며 고용기간이 4년 이상으로 늘어남에 따라 지급개월 수가 늘어나서 최대 4년 6개월까지 급여를 받을 수 있음.

4. 실업 인정

- 일반적으로 실업급여 수급자들은 구직등록을 PES에서 하도록 되어 있지만 급여수급 초기부터 적극적 구직활동을 요구하는 경우는 많지 않음
 - OECD국가의 1/3 정도만이 이를 요구
- 수급자들에 대한 실업인정 방식도 나라에 따라 약간씩 다른데 <표 37>에는 나라별 실업인정 방식의 차이를 요약하고 있음
 - 덴마크, 프랑스, 스웨덴은 실업인정 과정 자체를 강하게 요구하지 않는데 비해서 호주, 영국, 미국 등은 상대적으로 강하게 요구²⁵⁾
 - * 전자에 속한 나라들은 실업급여를 지급하는 초기에는 상대적으로 수급자 스스로 구직노력을 하는 것을 허용하고 실업급여 수급이 장기화될 때 정책적 개입을 하는 편
 - * 또한 구직 노력 모니터링보다는 노동시장 프로그램에의 회부를 중심으로 적극적 노동시장정책을 펼침.

<표 37> 국가별 실업인정 방식의 차이

		구직 노력 모니터링		
		정기적	드물게	제도 없음
대면접촉 의무 여부	PES 방문	호주, 스위스, 영국, 네덜란드, 한국		벨기에
	메일	미국	덴마크, 프랑스, 스웨덴	

자료: Lippoldt and Brodsky(2004).

25) 호주와 영국은 구직자가 활용할 수 있는 구인 정보가 제한되어 있음보다 상세한 정보를 얻기 위해서는 PES를 방문해야 함. PES는 이러한 대면접촉을 통해 잠재적 지원자들을 사전 선별할 수 있는 정보를 얻게 되는 이득을 갖게 됨

- 호주, 네덜란드, 미국은 수급 초기에 프로파일링 도구를 이용하여 수급자 중 장기수급의 가능성이 있는 사람들을 선별하며 선별된 사람들에게는 강도 높은 고용지원서비스를 제공
- 장기 실직의 가능성이 반드시 통계적인 기법의 판별도구에 의해서만 확인되는 것은 아니며 상담원들과의 면접 과정을 통해 보다 풍부한 관찰이 가능
 - 실제로 스웨덴과 스위스에서는 상담원들의 재량적 판단을 중시
- 장기 실업의 위험이 있는 사람을 그대로 방치하면 장기 실업의 확률은 더욱 높아짐.
 - 이들에게 특정 일자리에 면접을 하도록 하는 명령을 내릴 수 있는 권한을 PES에 부여하기도 함.
 - * 벨기에, 덴마크, 네덜란드, 스웨덴, 스위스, 미국에서는 이러한 면접 명령권을 PES가 가짐.

5. 공공 고용서비스 기관의 역할

- 일반적으로 공공 고용서비스의 관리 주체와 실업급여의 관리 주체는 분리
- 실업급여가 노동조합과 사용자단체 중심으로 독자적인 기금에 기반하여 지급되며 형성과정에서 노동조합과 사용자단체의 주도성이 강함
 - 이에 비해 PES는 일반회계에 의한 국가기능으로 발달
- 실업급여 업무와 공공고용서비스가 긴밀한 관련을 맺기 때문에 실제 집행을 통합적으로 하는 경우가 많음.
- 실업급여 지급의 전제조건이 수급자가 적극적 구직활동을 한다는 것인데 적극적 구직활동을 돕는 것이 공공고용서비스의 기능이기 때문에 두

기능을 분리하는 것보다 통합하는 것이 더 나음

- 지난 15년간 OECD는 원스톱센터를 지지해 왔는데 원스톱센터라는 말 속에서 담고 싶은 내용은 바로 급여 지급과 고용서비스의 통합

〈표 38〉 취업알선기능과 실업급여 지급기능의 통합과 분리

		집행	
		통합	분리
관리주체	통합	일본, 영국, 한국	
	분리	덴마크, 스웨덴, 미국 ²⁾	프랑스, 네덜란드 ¹⁾ , 호주*, 스위스, 벨기에

- 주: 1) 네덜란드와 호주 모두 강한 시장 모델을 채택. 네덜란드는 CWI가 예방그룹에게 직접 취업알선을 제공하지만 치료그룹에 대해서는 시장입찰을 통해 민간기관이 담당함. 호주는 센터링크가 급여를, 일자리 네트워크가 알선을 담당하는 방식으로 분리되며 일자리 네트워크 내에서 예방그룹과 치료그룹이 구분됨
- 2) 미국의 원스톱 센터는 고용과 관련된 급여와 서비스뿐만 아니라 다양한 급여와 서비스를 통합적으로 제공한다는 점에서 훨씬 넓은 의미의 원스톱 센터임

- 공공고용서비스라는 개념 속에는 매우 다양한 것들이 뒤섞여 있으므로 이를 명확히 할 필요가 있음.
- 결론부터 말하자면 실업급여를 지급하는 기관이 급여 수급자의 사례관리를 담당한다는 것이 통합의 진정한 의미
 - 이는 사례관리 이외의 개별 프로그램 운영이나 접수, 사정의 기능 등은 다른 기관에서 담당할 수 있다는 의미이며 이를 각국의 개혁 사례를 통해 확인해보면 다음과 같음
- 호주의 경우 원래 실업급여를 국가 사회부조의 일부로서 통합적으로 운영하고 있었고, 공공고용서비스는 연방고용청의 연방고용서비스(Commonwealth Employment Service, CES)라는 기관이 담당하고 있었음
 - 민영화 과정에서 CES에서 통합적으로 수행하던 접수 기능과 취업알선 기능 그리고 장기실업자 집중지원 기능이 분해되었음

- 접수, 사정, 의뢰 기능 및 사례관리 기능은 실업수당을 포함하여 사회부조 급여를 통합적으로 담당하는 센터링크로 이관²⁶⁾
 - 나머지 취업알선과 장기실업자 집중지원 기능은 민영화
 - * 후주의 민영화 개혁으로 민간기관의 네트워크인 일자리 네트워크가 만들어졌음.
- 네덜란드의 경우도 원래 현금급여는 지자체와 UWV가 담당하며, 공공고용서비스는 PES에서 담당
- 2001년 네덜란드 정부는 PES 시스템을 폐지하고 시장입찰 시스템을 채택²⁷⁾
- 과거 PES가 가지고 있던 접수 기능(사정 및 의뢰 포함), 취업알선기능, 재통합 서비스 기능(훈련, 교육, 직접일자리창출)은 세 가지 기관으로 나뉘.
 - 우선 재통합 서비스 기능은 클릭(Kliq)라는 공기업으로 독립되었으며 클릭은 재통합 시장에서 하나의 경쟁자로서 활동하게 되었음
 - 접수 및 사정 기능과 부분적인 취업알선기능은 새로 만들어진 CWI (Centre of Work and Income)에서 담당
 - CWI는 실업급여 수급자뿐만 아니라 사회부조 수급자 등 지자체가 급여 지급을 책임지는 대상까지도 포괄하는 기관임
 - CWI는 모든 수급자들의 접수를 받고 구직자의 특성을 평가하는 사정 기능을 가지며 수급자 중 취업준비 정도가 높은 예방그룹의 취업알선 기능을 가짐
 - * CWI는 구인등록 및 구직등록, 노동시장 정보 관리 기능도 수행

26) 센터링크에서는 개인담당관(One to One Service Officer)이 구직자에게 배정된다. 김승택 외(2006), 146쪽 참조.

27) 1990년대 말부터 재통합 기능의 민간위탁이 확대되었음 2000년에 PES로부터 재통합 서비스를 구매해야 한다는 의무조항이 삭제되면서 PES의 시장점유율이 대폭 하락.

- 장기실직자에 대한 고용서비스 의뢰 및 사례관리기능은 급여 지급을 수행하는 UWV와 지자체에서 담당
 - 급여를 지급하는 기관에서 개별 사례관리 및 재통합의 성공 모니터링까지 포괄하는 것이 책임성을 명확히 한다는 점에서 효과적이기 때문
 - * 민간기관의 입찰을 주도하고 계약을 하는 주체도 이들 UWV와 지자체임.
- 호주의 센터링크가 실업수당 지급과 접수 및 사정 기능 나아가 사례관리기능을 포괄하며 취업알선기능은 전혀 갖지 않음
- 이에 비해서 네덜란드의 CWI는 실업수당 지급기능 없이 접수 기능과 예방그룹의 취업알선기능을 포괄하며 UWV가 실업급여 지급과 사례관리 기능을 포괄
- 영국의 경우 원래 급여기관(Benefit Agency)에서 실업급여를 포함한 다양한 급여를 포괄하였고, 일자리센터(Job Centre)에서 PES 기능을 수행, 실업급여 지급기능과 고용서비스 기능이 분리되어 있었음
 - 1997년 만들어진 일자리센터 플러스(Job Centre Plus)는 기존 급여기관의 실업급여 기능과 PES의 고용서비스기능을 통합적으로 수행하는 조직으로 만들어졌음.
- 일자리센터 플러스는 급여 지급과 함께 접수, 사정, 경로관리에 취업알선 기능까지 통합적으로 제공하는 조직임
 - 일자리센터 플러스는 고용과 관련된 모든 급여부터 서비스를 통합적으로 제공한다는 점에서 원스톱 센터로 불리지만 실업급여 이외의 급여와 다른 사회서비스는 다른 기관에서 담당한다는 점에서 모든 급여와 서비스의 통합센터라고 부르는 어려움
 - 다만 영국의 고용지역(Employment Zone) 사업은 민간위탁을 대폭 활용하고 있음

- 고용지역에 한정하여 취업알선 및 장기구직자 집중지원기능과 급여 지급기능 전체가 민간기관에 이관
- 이상에서 살펴본 것처럼 민영화의 진척 여부와 무관하게 공공기관은 접수, 사정 및 의뢰하는 문지기 기능(gateway function)을 수행
 - 구체적인 고용서비스는 완전 민영화될 경우 공공기관의 임무가 아닐 수 있음.
- 사례관리 기능(case management)은 민영화의 정도에 따라 약간씩 달라지지만 최종적인 책임은 공공기관의 몫임
 - 예를 들어 호주에서는 센터링크가 사례관리에 대한 책임을 지지만 구체적인 사례관리기능 자체는 민간기관의 몫임
 - 네덜란드의 경우 사례관리가 UWV와 지자체 등 공공부문에서 수행
 - 영국의 경우 고용지역에서는 사례관리까지 민간기관에 위탁되지만 일반적인 경우에는 일자리센터 플러스에 사례관리를 맡음

6. 시사점

- 복지제도가 복지 그 자체로 존립할 수 없으며 고용과 연계되어 존재해야 한다는 점은 명백함
 - 활성화 원칙에 입각하여 공공부조 대상자를 고용과 연계시키는 노력이 지속되어야 함.
- 통합적 서비스의 제공이 필수적이인데 실업급여가 수동적으로 지급되는 것이 아니라 신속한 노동시장 통합을 위한 수단으로 활용되어야 하며 적극적 노동시장 프로그램과 연계되어야 함
 - 이를 위해서는 다층적 맞춤형 서비스가 설계되어야 함

- 민간위탁을 폭넓게 활용하되 민간기관이 무조건 더 잘할 것이라는 선입견에 휘둘리기보다는 객관적인 평가에 기초하여 성과를 중심으로 선별적으로 민간위탁을 활용할 필요가 있음
 - 전면적인 민영화의 선택은 ‘평가’에 기초한 전략적 선택이라기보다는 정치적 선택에 가까움.

- 전면적인 민영화를 선택하더라도 채용 조달에 있어서 정부의 책무는 여전히 유지되며, 접수·사정·의뢰의 업무 역시 공공의 역할이며 구직자의 최종적인 노동시장 재통합에 대한 책임 역시 공공의 몫임은 분명함

〈표 39〉 고용서비스 전달에서 공공의 역할

구분		접수, 사정 및 의뢰	훈련, 상담 등 개별프로그램	사례 관리	취업 알선	장기실업자 집중지원	급여 지급
영 국	뉴딜	○	△	○	△	△	○
	고용지역	○	×	×	×	×	×
네덜란드		○	×	△	×	×	○
호 주		○	×	△	×	×	○
독 일		○	△	○	○	△	○

제5절 결론: 한국의 고용서비스 개혁 방안

1. 취업알선 시장 점유율 확대 목표 수정

- 앞서 설명한 바와 같이 완전개방형 정보제공 시스템을 갖추고 있는 상태에서 PES에 의한 취업알선이 전체 채용에서 차지하는 비중을 극대화하려는 목표는 폐기될 필요가 있음.
 - 인터넷에 의한 정보제공이 늘어나고 실제 구직자들의 상당수가 이를 자기 주도적으로 활용하고 있는 상황에서 알선의 시장점유율 목표는 의미 없음.
- PES는 구인정보의 거대한 집적지로서 성장할 필요가 있으며 내실 있는 구인정보를 확보하기 위해서 빈 일자리에 대한 정보를 체계적으로 관리할 필요가 있음.
 - 이를 위해 기업의 구인과정을 지원하는 서비스를 강화할 필요가 있음

2. 취약계층에 집중 및 통합적 서비스 제공

- 정부의 역할과 관련하여 취약계층에 대한 재통합 서비스 제공이 중요
 - 취약계층은 구매력이 부족하여 자신에게 필요한 서비스를 구매할 수 없음.
 - 취약계층은 또한 정보의 부족 능력의 부족으로 인해 다른 이로부터 소비자잉여를 착취당할 위험이 있음
 - 정부는 취약계층의 구매력의 부족을 보충해 주거나 기회주의적 행동을 할 가능성이 있는 민간을 대신하여 직접 고용지원서비스를 제공할 수 있음.

- 현재 일반 구직자 대상의 서비스를 줄이고 선별된 취약계층에 집중된 서비스를 제공하는 것으로 재구조화가 필요
 - 이를 위해 첫째, 실업인정시스템을 개혁해야 하며 둘째 네덜란드의 Kansmeter, 호주의 JSCI와 같은 프로파일링 도구를 개발해야 함

3. 평가 및 관리 역량 강화

- 공공서비스 민간위탁이 늘어남에 따라 정부의 역할은 민간위탁된 서비스에 대한 품질 관리로 옮겨 가는 특성을 보임
- 고용서비스에 있어서도 마찬가지로 직접 서비스 제공을 하지 않더라도 정부의 책임성은 여전하므로 제대로 된 서비스가 전달되는지에 대해 모니터링하고 성과를 평가해야 함
 - 그리고 이러한 평가 및 관리 역량은 학습과 경험과 연구를 통해 축적되는 것이지 매뉴얼에 따라 단순히 집행할 수 있는 것이 아님

4. 민간위탁의 효율적 활용

- 공무원 직업상담원을 대폭 늘리기 어려운 상황에서 민간위탁에 의한 서비스 확대는 불가피한 것으로 보임
 - 개별 서비스를 기계적으로 위탁하기보다는 재취업이라는 성과 목표를 정확히 제시하고 이와 연계된 평가 및 보상제도를 포함하여 위탁할 필요가 있음.
 - * 이를 위해 공급자 보조금 방식의 사업에서도 참여자의 이력 관리가 완벽하게 될 수 있는 시스템을 갖추어야 함.

- ALMP와 관련된 민간위탁이 2009년 처음 시작된다는 점에서 현재 민간 주체의 규모나 역량은 부족한 상황
 - 2005년 제시된 3단계 계획에서 민간기관의 역량강화라는 1단계는 이제 시작되었다고 해도 과언이 아님
 - 2010년에 1단계를 끝내겠다고 계획한 것은 수정될 필요가 있음
 - * 다만 2단계를 거칠 필요가 있는 것인지는 재검토할 여지가 있음.

- PES 민영화의 이슈는 사실 취약계층 대상의 취업알선 집단상담, 집중 지원의 서비스 직접 제공 기능을 PES 내의 핵심역량으로 계속 보유할 것인가의 문제로 요약됨.
 - 만약 이 기능을 민간에 이양한다면 PES에 직접서비스 기능이 없어지고 결과적으로 급진적 민영화로 가는 것임

참고문헌

- 김승택 외, 『민간고용서비스 활성화 방안 연구』, 한국노동연구원 2006.
- 김종일, 「주요 선진국의 공공고용서비스 현황과 정책 동향」, 한국노동연구원 2007.
- 박찬임 외, 『취약계층 고용서비스 이용실태 및 서비스 강화방안』, 한국노동연구원 2007.
- 유한욱, 『바우처제도 국내외 사례 및 개선방안』, 한국개발연구원 2006.
- de Koning, *Deregulation in Placement Service : the Case of the Netherlands*, NEI, Rotterdam, 1997.
- Dorenbos and Vossen, *Public Employment Services : Can East Asia Learn from the Experience in Europe?*, NEI, Rotterdam, 2002.
- Els Sol and Mies Westerveld, *Contractualism in Employment Service*, Kluwer Law International, 2005.
- Hugh Mosley and Stefan Speckesser, *Market Share and Market Segment of Public Employment Services**, Discussion Paper FS I 97-208, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1997.
- Koning, Denys and Walwei, *Deregulation in Placement Services: A Comparative Study for Eight EU Countries*. Brussels, Belgium:European Commission, 1999.
- Lippoldt and Brodsky, *Public Provision of Employment Service in Selected OECD Countries*, Balducchi, Eberts and O'Leary(ed.) *Labor Exchange Policy in the United States*, Upjohn Institute for Employment Research, 2004.
- Thuy, Hansen and Price, *The Public Employment Service in a Changing Labour. Market*, ILO, Geneva, 2001.
- Walwei, *Performance Evaluation of Public Employment Services*, International Labor Office, Geneva, 1996.

서비스산업 선진화 정책방향 보고서

III

물류

물류분야 작업반

김 광 재	국토해양부 물류정책관
구 자 명	국토해양부 물류시설정보과장
나 주 범	기획재정부 지역경제정책과장
서 훈 택	국토해양부 물류정책과장
김 태 승	인하대학교 물류전문대학원 교수
김 세 종	(주)대한통운 상무이사
김 용 진	인하대학교 아태물류학부 교수
류 재 영	국토연구원 선임연구위원
서 상 범	한국교통연구원 책임연구위원
신 환 산	(주)한진 상무이사
이 성 우	한국해양수산개발원 연구위원
정 승 주	한국교통연구원 연구위원
한 명 섭	(주)글로벌비스 기획실장 이사

물류산업의 선진화 방안

김 태 승 (인하대 물류전문대학원 교수)
서 상 범 (한국교통연구원 책임연구원)
김 용 진 (인하대 물류전문대학원 교수)

제1절 추진 배경 및 목적

1. 배경

- 제조업 지원에 머무르던 물류산업이 고부가가치를 창출하고 공급사슬을 효율화하는 핵심분야로 발전하는 추세

〈표 1〉 물류산업의 트렌드

구 분	과 거	현 재	미 래
물류산업 영역	화물의 운송, 보관, 하역	글로벌 공급사슬 효율성 제고	고부가가치 창출
물류산업 위상	제조업 등의 지원산업	경제성장의 핵심산업	새로운 성장동력

- 특히, 수출주도형 글로벌 통상국가인 우리나라에 있어 물류는 우리 상품의 가격경쟁력을 좌우하는 '핵심 인프라'

* 수출상품의 물류비가 가액의 약11% 수준('08년 11.2%)

- 그간 정부에서 역점 추진한 인천공항, 부산항신항, ICD 등 인프라 확충은 물류산업 발전의 토대를 마련
 - * 인천공항은 세계2위 물류공항, 부산항은 세계5위 항만으로 발전
 - * 5대 내륙물류기지 등 물류거점 확보, 물류정보화·표준화·R&D 등 생산성 제고기반 확충 등은 차질없이 추진 중
- 그러나, 우리 물류산업은 아직까지 주요 경쟁국에 비해 시장의 규모가 협소하고 높은 비용구조
 - * 3자물류 활용율(%): 한국 46.3('08), 미국·유럽 60~75
 - * 매출액대비 기업물류비(%), 국내부문: 한국 6.5('07), 일본 4.8('07)

2. 목적

- 물류산업의 전근대성을 극복하여 시장의 공급체계 안정화 방안 도출
- 물류체계의 효율성을 제고하여 물류산업의 전문화 방안 도출
- 국내 물류산업의 글로벌화를 통해 물류 부가가치 획득을 활성화함으로써 신성장 동력산업으로 성장 도모

제2절 국내외 물류시장의 현황 및 문제점

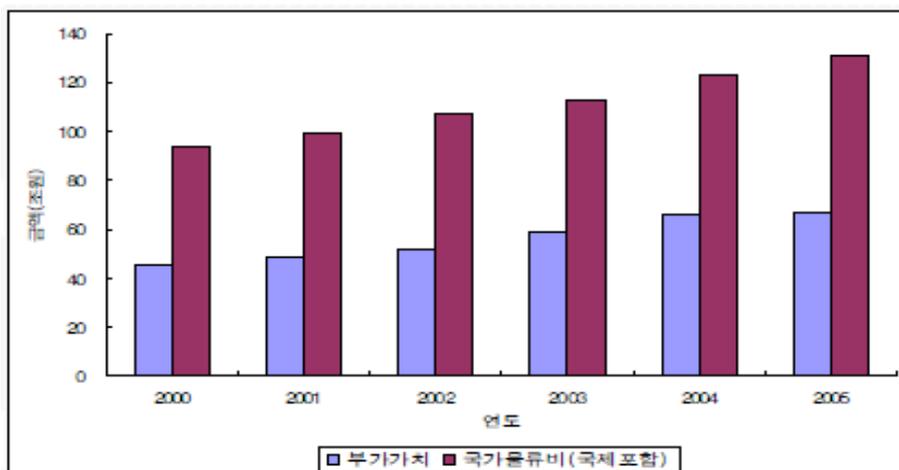
1. 현황

가. 국내 물류시장 현황

□ 물류산업의 국가경제 비중

- 국내 물류시장은 '07년 기준 약7조원 규모로 성장
 - * 총 17만여개 물류업체의 평균매출은 4.5억원(일본 22억원, '06)으로 제조업의 5.7% 수준(제조업 79억원)
- 2006년 기준 물류부문의 국가경제적 부가가치 규모는 약 65조원, GDP의 7.7% 수준이며 지속적인 증가세
- 동일한 시점 우리나라에서 물류활동에 소요된 직간접 경비의 총합은 131조 5,490억원으로 총 GDP의 16.3% 수준

[그림 1] 물류산업의 국민경제 비중



자료: 한국교통연구원, 『국가물류비조사보고서』, 각년도.

□ 물류산업의 고용 규모

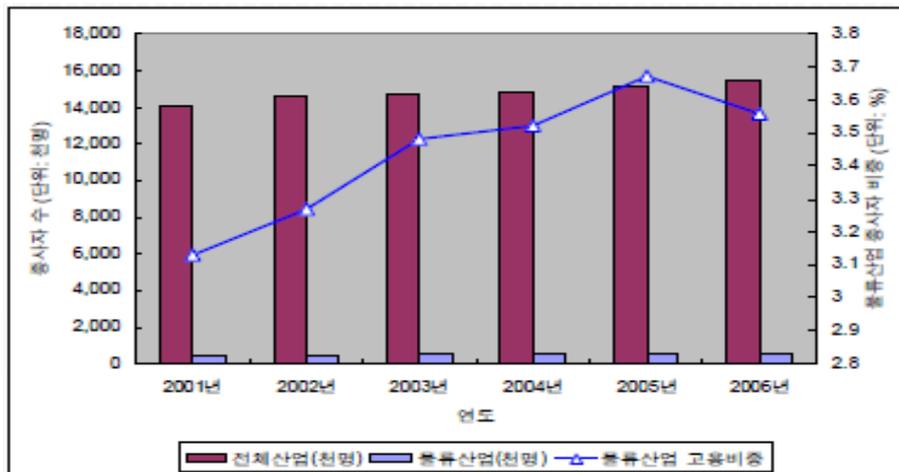
- 2006년 기준 국내 물류산업의 고용인원은 55만명 규모로 전체 산업 고용자의 3.6% 수준이며, 최근 꾸준한 증가추세이고, 그 내용도 점차 양질의 고용구조로 바뀌고 있음

나. 글로벌 물류시장 현황

□ 글로벌 물류시장의 규모

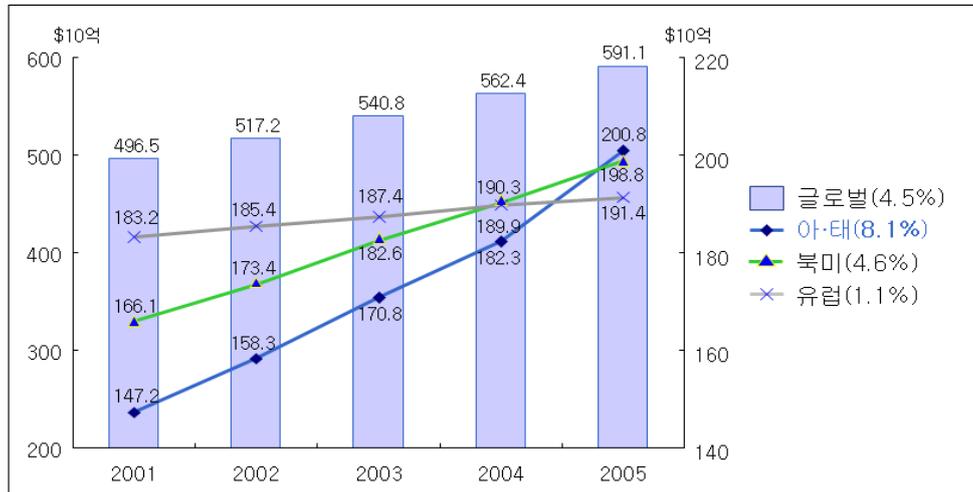
- 글로벌 물류시장의 규모 및 성장 추이
 - 2005년 현재 글로벌 물류시장의 규모는 5,910억 달러(US) 규모로서, 최근 5년간 연평균 4.5%씩 성장하고 있음.

[그림 2] 물류산업의 고용규모 추이



자료: 한국은행 내부자료에 근거함

[그림 3] 글로벌 물류시장의 규모 및 추이



주: 인덱스의 ()안은 연평균 성장율
 자료: Datamonitor(2006) (물류신문사(2008), 『물류산업총람 2008』에서 재인용)

- 이것을 북미, 유럽, 아시아·태평양 지역으로 분류해서 살펴보면 유럽은 연평균 1.1%, 북미지역은 4.6%, 아·태지역은 8.1%의 속도로 성장하여 2005년을 기점으로 아시아·태평양 지역이 세계에서 가장 규모가 큰 물류시장으로 대두
- 글로벌 3PL 시장의 규모
 - 글로벌 3PL 시장은 2005년 기준, 약 3,700억 달러(US) 시장으로서, 이는 전체 물류시장의 62.6%를 차지하고 있으며 연평균성장율은 17.0%에 달해, 물류시장 전체의 성장 속도를 훨씬 상회하고 있음
 - 이것을 다시 지역별로 나누어보면 시장의 규모는 북미시장이 가장 크지만 성장률은 아태지역이 가장 높아 아태 지역의 3PL시장 비중이 점차 높아지고 있음

〈표 2〉 글로벌 3PL시장의 규모 및 성장률

(단위: %)

	북미	유럽	아.태	기타
시장점유율	58.1	20.5	8.4	12.9
성장률	14.1	13.5	44.4	19.8

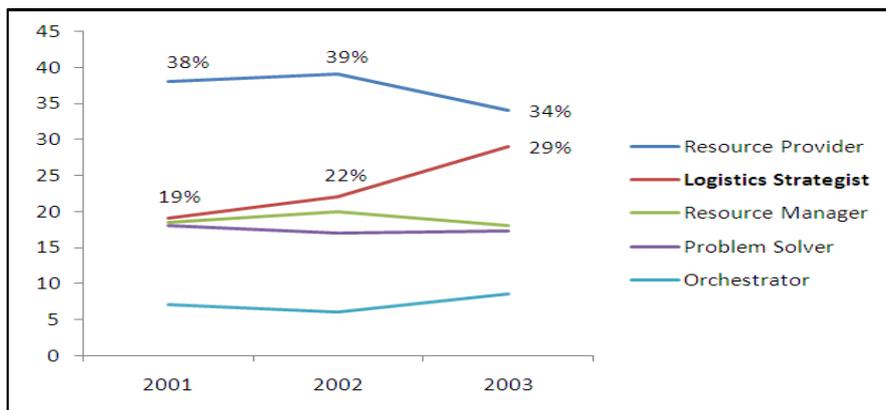
자료: Armstrong & Associate(2006) (물류신문사(2008), 『2008 물류산업총람』에서 재인용).

□ 글로벌 물류시장의 최근 트렌드

○ 서비스의 종합화

- 핵심역량에 집중하고자 하는 하주의 요구에 따라 아웃소싱 활성화
- 특히 프로세스별 개별 아웃소싱이 아니라 물류 전과정을 특정 물류기업에 위탁하는 토탈 아웃소싱이 활성화됨에 따라 물류기업도 물류 전과정을 서비스할 수 있는 수단간 프로세스 간 통합 움직임 활성화
- 최근에는 3PL의 수준을 넘어서 기업의 Supply Chain 전과정에 대한 전략수립까지 포함한 모든 것을 위탁하는 4PL의 단계

[그림 4] 글로벌 하주들의 3PL 서비스에 대한 기대치 트렌드



주: Logistics Strategist는 Transportation Strategist, Distribution Strategist, Supply Chain Strategist를 합한 것임.

자료: Third Party Logistics-Results and Findings of Annual Surveys(2001, 2002, 2003)

- 경영의 대형화
 - 서로 다른 영역, 서로 다른 지역 간 M&A를 통해 서비스의 지역적 영역적 범위를 확대(범위의 경제)
 - 동일 지역 동일한 영역 간의 통합을 통해 시장 지배력을 강화(규모의 경제)
 - * 2008 포춘지 선정 글로벌 500대 기업에 21개의 물류기업이 포함되어 있고, 이 중 전문 3PL기업은 10개, 항공 및 해운기업이 11개임(200대 기업에는 5개의 기업 포함)
- 서비스 영역의 글로벌화
 - 생산 및 시장의 글로벌화에 따라 물류서비스도 급격하게 글로벌화
 - * 글로벌 25대 3PL 전문 물류기업 중 8개 기업이 전세계적인 서비스를 제공하고 있고, 대부분의 기업이 3대 시장인 북미(24개 기업), 유럽(23개 기업), 아시아(21개)에서 서비스를 제공
- 친환경/보안 규제 가속화
 - 친환경적인 프로세스, 국제거래 상의 보안에 대한 규제가 강화
 - * 물류보안과 관련해서 최근에 제기되고 있는 제도들은 '10+2', AEO, C-TPAT, E-Pedigree, ISO/PAS 28000:2005 등이 있음.

2. 국내 물류시장의 문제점

가. 구조적 문제점

[그림 5] 국내 물류산업의 구조적 문제점



□ 전문 물류시장 형성 미흡

- 하주기업은 3PL의 장점 및 효과인식이 미흡하고 전문물류기업은 하주의 Needs에 대한 이해부족으로 인해 자가 또는 자회사 중심의 물류구조 형성
 - * 물류활동의 45%가 자가물류, 나머지 55% 중 상당부분은 자회사 물류
 - * 2006년 현재 제조기업의 3PL 활용율이 42%로 추정되고 있으나 이는 부분 아웃소싱을 포함하고 있는 것
- 이러한 자가물류는 물동량의 경기 및 계절적 변동에 대한 대응이 취약하고, 모기업과의 관계를 통해 물동량을 독점함으로써 전문 물류시장의 형성을 저해하는 요인으로 작용
- 한편 중소기업의 경우, 물류전문인력 부족 또는 물류관련 지식의 부족으로 아웃소싱의 수요는 높으나 물량규모가 작아 전문 물류기

업의 영업대상에서 제외되고 있음

□ 물류시장 양극화 심화

- 2006년 기준 종업원 500인 이상의 기업은 전체 물류기업의 0.02%에 불과(주선업 제외)한 반면, 종업원 9인 미만의 영세기업이 전체의 98%에 달함
- 이에 반해 시장점유율은 종업원 500인 이상인 30여개 업체가 전체 시장의 60%에 달함

□ 국내 중심의 산업구조

- '07년 기준, 국내 5대 전문 물류기업의 매출액 합계는 6조 4,600억원으로, 세계 5위 물류기업인 FedEx(34조 5,900억원)의 18.7% 수준
- 이들 5대 전문 물류기업의 해외매출은 총매출액의 9% 수준이고, 이 중 대표적 대기업 물류자회사 2개를 제외하면 2.62%에 불과
- 해운, 항공을 포함한 국내 5대 물류기업의 매출총액(29조 3,500억원)을 기준으로 해도 FedEx의 84.8%에 불과
- 27개 종합물류기업 인증기업 중 해외매출을 기록하고 있는 회사도 15사에 불과하고, 이 중 상위 2개사가 전체매출의 79%를 차지

① 고비용 수송구조 등으로 우리나라의 물류체계 경쟁력은 세계 150개국 중 25위 수준(World Bank, '07)

* 주요 국가별 순위: 싱가포르(1), 일본(6), 미국 (14), 한국(25), 중국(30)

② 녹색물류 등 물류분야에서의 글로벌 패러다임 변화에 대한 대응 지체

* EU 마르코 폴로, 일본 그린물류 파트너십 등

〈표 3〉 국내외 주요 물류기업의 매출액 규모(2007)

(단위: 천억원)

순위	세 계	매출액	국 내 (물류전문기업)	매출액	국 내 (해운·항공포함)	매출액
1	도이치 포스트	965.4	글로벌비스	25.1	대한항공 *	88.1
2	머스크	501.9	대한통운	12.7	한진해운	69.3
3	UPS	486.9	범한판토스	10.2	현대상선	50.9
4	도이치 반	475.9	삼성전자로지텍	9.0	STX Panocean	48.7
5	페덱스	345.9	(주:한진	7.6	아시아나항공 *	36.5

주: 1. 항공매출액은 승객수송을 포함한 것임
 2. 국내 물류기업 중 해운 항공을 포함할 경우, 전문 물류기업 1위인 글로벌비스는 6위에 해당
 자료: 포춘지 선정 글로벌 500대 기업 및 국내 각 기업의 홈페이지에 근거

나. 상황적 문제점

□ 동북아 해운·항공시장의 경쟁 심화

- 2000년대 초반 국내적으로 동북아물류허브를 국가전략으로 수립하면서, 국내 물류시설에 대한 투자 및 외국인 투자환경 개선 등 각종 제도 개선에 주력
- 그러나 중국경제의 급성장을 바탕으로, 상하이, 선전, 칭다오 등 중국 항만의 물동량이 부산항의 물동량 증가율보다 빠른 속도로 증가하고 있고, 공항도 베이징의 서도우(首都)공항, 광조우의 마이완(白雲)공항 등의 확장사업이 추진되어 인천공항의 동북아 항공허브로서의 위상을 위협하고 있음
 - 항공의 경우, 인프라의 개발과 더불어 2004년부터 공격적인 항공자유화협정의 체결 홍콩을 거점으로 한 3국간 항공수송의 이용 등을 기반으로 해서 적극적인 화물 및 승객 수송경쟁에 나서고 있음
- 또한 일본도 2005년을 기점으로, 과거의 내수시장에 근거한 지역균형 발전형 공항 및 항만개발전략을 벗어나 슈퍼중추항만건설전략 아시아관문공항전략 등의 수립을 통해 동북아 해운 및 항공시장에서 주도권을 확보하려는 노력을 시작하였음

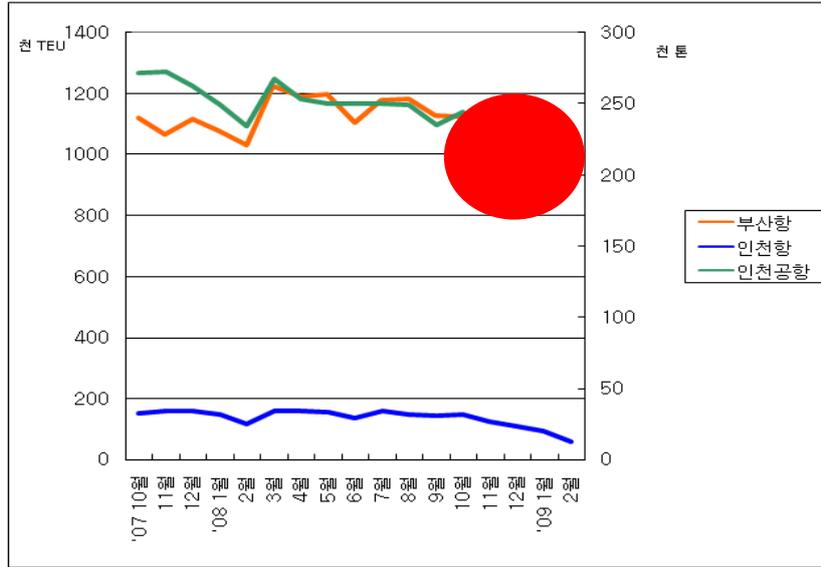
□ 산업 내 양극화 심화에 따른 사회적 문제 야기

- 양극화 심화는 영세기업 또는 사업자들의 생존권을 위협하는 수준
- 화물운송업의 경우, 평균 3.5회에 달하는 다단계구조, 화물차량의 공급 과잉에 따른 파괴적 경쟁의 심화로 인해 위수탁차량을 중심으로 2003년 이후 3차례의 파업이 발생하여 국민경제에 적지 않은 타격을 줌
- 물류시설업의 경우, 수도권을 중심으로 물류시설이 부족한 상태에서 1999년 이후 창고업이 자유업으로 전환됨에 따라 특히 수도권 남부를 중심으로 창고시설이 난립하여 합리적인 토지이용계획의 수립에 지장을 줄 정도일 뿐만 아니라 향후 물동량이 감소할 경우, 심각한 사회문제를 야기할 가능성이 있음.
 - * 경기도의 경우, 2007년 말 현재, 가내시설을 제외한 자가, 임대 또는 영업용 창고가 2만개 이상 분포되어 있는 것으로 추정되고 있음.

□ 경제위기로 인한 물동량의 감소

- 2008년 중반부터 시작된 전세계적인 경제위기로 인해 물동량이 급격하게 감소
- 해운의 경우, 특히 대중화물물동량이 감소하여 인천항의 전년 동기 대비 물동량 감소율이 35%에 달하는 정도임
- 항공의 경우, 대부분의 지방공항의 물동량이 전년 대비 50% 감소한 것으로 나타나고 있으며, 인천공항의 국제화물 물동량도 전년 동기 대비 20% 정도 감소한 것으로 나타남
- 이러한 현상은 1998년의 IMF 환란에 따른 경제위기 시에도 동일하게 나타나 것으로서, 물류산업의 지속적인 성장을 위해서는 경기변동에 따른 물동량의 변동폭을 최소화할 수 있는 구조적 개선이 필요함과 동시에 물동량의 규모와 무관하게 부가가치를 획득할 수 있는 대안을 강구해야 함을 의미함

[그림 6] 주요 공항·항만의 물동량 추이('07. 10~'09. 02)



자료: 인천공항공사, 인천항만공사, 부산항만공사 내부자료

[그림 7] 국내 물류산업의 상황적 문제점



제3절 물류산업 선진화의 비전 및 정책방향

1. 국내 물류산업의 특성

□ 규제완화의 편차가 상대적으로 큰 산업

- 육상운송업 및 창고업 등은 이미 1990년대 초반부터 시장에 대한 규제를 점진적으로 완화해온 산업영역
 - 육상운송업: 가격규제, 진출입규제 등에 대해 1999년까지 지속적인 규제완화시책 추진
 - 창고업: 1999년 창고업을 전면적으로 등록업에서 자유업으로 전환

〈표 4〉 물류산업의 규제완화 추이(육상운송 및 보관 중심)

시 기	영 역	내 용
1993. 2	운송/가격	• 노선화물 운임 신고제로 전환
1993. 8	운송/진입	• 컨테이너 및 특수화물 등록제 시행
1993. 10	운송/진입	• 전국화물 허가 차량대수 축소 • 전국화물의 택배업 진입 허용 • 구역화물의 영업구역 제한 철폐
1994. 8	운송/가격	• 등록제 운송업의 운임 전면 자율화
1997. 5	운송/진입	• 택배업 진입 전면 허용 • 노선화물의 영업구역 제한 철폐
1999. 2	운송.보관	• 운송업 업역구분의 단순화 및 등록기준 완화 • 모든 운임의 전면 자율화 • 지입제의 전면 허용 • 창고업의 전면 자유업화

- 그러나, 육상운송업의 경우, 2003년 화물연대의 파업을 계기로 화물 차량의 증차제한을 시행함으로써, 운송업에 대해 허가제 수준의 규제가 부활하였고, 현재는 표준운임제의 시행방안을 강구함으로써 가격

에 대해서도 추가적인 규제가 추진될 전망

- 창고업의 경우에도, 진출입장벽은 제거되었으나, 시설의 건설 및 운영 관련 규정등은 건축법 등의 의해 업종의 특성을 반영하지 못한 과도한 규제가 유지되고 있음
- 해운 및 항공업의 경우, 동북아 및 세계 물류시장에의 진출을 위해 오히려 한국에서 먼저 각종 시장진출입 관련 규제를 완화할 정도로 적극적인 정책이 수행되었음
- 전체적으로 진입장벽, 가격설정 등에서는 규제완화가 상당히 진행되었으나, 사업의 운영과 관련된 규제는 아직도 많이 남아 있는 상태
 - 이는 지금까지의 규제완화정책이 물류산업을 단일한 네트워크 산업으로 인식하여 경제활동의 프로세스에 근거해서 추진되기보다는 개별 업역이나 업태별 현안을 기준으로 선택적으로 추진되었기 때문

□ 업역별 발전 편차가 큰 산업

- 일반적으로 수송, 보관, 하역, 컨설팅 등으로 분류되는 물류산업은 업역 간 발전 편차, 나아가 동일 업역 내 업태별로도 발전 편차가 매우 큰 산업임
- 수송업의 경우, 항공, 해운 등은 시장의 특성 상 글로벌 경쟁에 직면하기 때문에 기업규모 및 영업형태 등이 전반적으로 선진국 수준에 근접해 있는 반면 육상운송업(도로, 철도)은 전근대적인 영업관행 영세한 기업규모 등의 전통이 쉽게 개선되지 않고 있는 실정
- 창고업의 경우, 물류산업의 중요성이 강조되고 관련 기술이 개발되면서 H/W 측면에서는 선진화된 시설의 도입이 촉진되고 있지만 운영 및 거래 관행 등 S/W 측면에서는 전통적인 영업방식이 상당 부분 유지되고 있음.
- 하역, 포장 등도 업역의 영세성을 극복하지 못한 채 전통적인 영업관행을 유지하고 있으며 컨설팅업의 경우, 업종의 특성상 선진적인 기

술이나 영업기법을 통해 높은 부가가치를 창출할 수 있는 분야임에도 불구하고, 협소한 시장으로 인해 아직 독자적인 업역으로 충분히 발달해 있지 못한 상태

- “제조업의 파생산업”에서 “생산과 소비 사이에 위치한 경제활동의 기본기능”으로서의 독자성을 확보해가는 산업
 - 물류산업은 전통적으로 생산과 유통(판매) 사이의 시간적, 공간적 차이를 연결해주는 파생산업으로서의 인식이 높은 산업
 - 독자적인 경제활동이라기보다는 생산과정의 일부분 또는 유통과정의 일부분으로 파악되고, 그 결과 물류활동은 생산 또는 유통과정에서 불가피하게 발생하는 비용발생요소로서의 인식이 높았음
 - 이러한 인식으로 인해 물류활동의 가장 중요한 목표는 비용효율성을 극대화하는 것이었고, 직접적인 생산 또는 유통활동에서 발생하는 추가비용요인을 상쇄하기 위한 일차적인 대상으로 취급되어 왔음
 - 물류활동 관련 주요 지표인 국가물류비, 매출액대비기업물류비 등도, 이들 지표의 유용성에도 불구하고 물류산업에 대한 이와 같은 인식을 보여주는 일례이기도 함
 - 그러나 최근 들어 물류산업은 소극적인 비용절감의 대상이 아니라 적극적으로 생산에서 소비에 이르는 공급사슬을 최적화하기 위한 중요한 대상일 뿐만 아니라 그 자체로 독자적인 부가가치를 창출할 수 있고, 국민경제 상에서 서비스부가가치를 획득할 수 있는 중요한 성장기반산업으로 인식이 전환되고 있음
 - 네덜란드, 싱가포르 등 해외사례를 근거로 물류활동의 특성에 맞는 지경학적 이점을 극대화하여 물류산업을 성장기반산업으로 육성하고자 한 ‘동북아물류허브전략’
 - 부가가치 물류활동(VAL), 지연된 생산활동(Postponed manufacturing), SCM 등의 용어는 제조업과 물류업과의 복합성을 표현하고 있음

- 그럼에도 불구하고 현실의 제도 속에서 물류산업은 제조업이나 유통업에 비해 시설이용 등의 제도적인 측면이나 산업정책 등에서 차별을 받고 있음.
- 물류산업을 제조업, 유통업과 동일한 수준에 입각하여 인식하고 관련 제도 및 정책을 개선하는 것이 특별히 요구되는 상황

2. 물류산업에 대한 사회적 인식에 대한 설문조사 결과¹⁾

가. 주요 조사 결과

□ 물류산업에 대한 일반적인 인식

- 우리나라의 대표적인 서비스산업(일반국민, 택2)
 - 정보통신(40.0) > 의료(27.3) > 음식숙박(25.7) > 관광(21.2) > 방송(18.9) > 교육(17.8) > 금융(17.1) > 물류산업(9.0)
 - 다른 서비스산업(12개)에 비해 물류산업에 대한 국민적 관심이 낮은 분야로 인식되고 있음

□ 물류산업의 국민경제 기여도 인식

- 내수시장 활성화(기업인, 경제전문가, 택2)
 - 기업인: 정보통신(46.7%)이 1위, 물류는 전체 8위(10.0)
 - 경제전문가: 정보통신(31.6%)이 1위, 물류는 전체 10위(11.2%)
- 일자리 창출(기업인, 경제전문가, 택2)
 - 기업인: 정보통신(34.5%)이 1위, 물류는 2위(31.9%)
 - 경제전문가: 관광(30.6%)이 1위, 물류는 3위(23.9%)

1) 물류산업에 대한 인식은 KDI에서 본 과업과 관련하여 수행한 설문조사를 바탕으로 기술함

- 글로벌경쟁력(기업인, 경제전문가, 택2)
 - 기업인: 정보통신(80.1%)이 1위, 물류는 5위(11.1%)
 - 경제전문가: 정보통신(81.9%)이 1위, 물류는 5위(11.3%)
- 물류산업에 대한 외투기업 인식외투기업, 1, 2위 합계)
 - 경쟁력인지도 정보통신(65.0%) 1위, 물류 5위(11.3%)
 - 투자희망분야: 의료(25.0%)가 1위, 물류는 6위(13.8%)
 - 투자환경: 정보통신(28.8%)이 1위, 물류는 7위(16.3%)
- 물류산업의 문제점 인식
 - 협소한 시장(22.0%) > 자본조달 곤란(20.0%) > 불공정거래관행(16.0%) > 전문인력 부족(14.0%) 순서
 - 서비스업 전체적으로는 전문인력 부족(46.9%) > 과도한 정부규제(21.0%) > 협소한 시장규모(13.5%) > 불공정거래관행(7.7%) 순서
 - 결국 물류산업은 다른 서비스업에 비해 규제는 상대적으로 적음(4%), 불공정거래관행이 기업운영 상의 문제점
 - 물류산업의 자본조달곤란의 주된 이유는 제조업에 비해 불리한 대출 관행(40.0%) 때문으로서, 서비스업 전체의 주요 원인인 무형자산 담보 인정부족과 대비
 - 인력양성과 관련하여 시급한 과제는 필요인력의 원활한 공급(38.0%) > 맞춤형 인력양성 확대(32.0%) > 직업훈련인프라 확대(18.0%)의 순서

나. 종합 분석 및 시사점

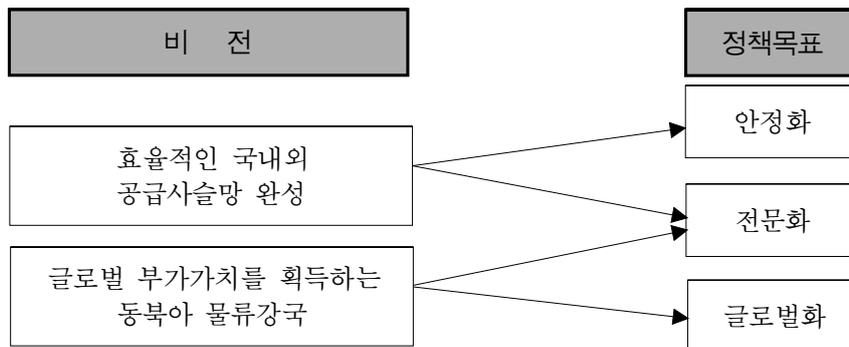
- 물류산업은 전반적으로 국민적 관심이 부족하지만 일자리 창출에 대한 기여도가 높고, 글로벌 경쟁력도 어느 정도 갖춘 산업 분야로 인식되고

있음.

- 외투기업들도 우리나라 물류산업의 경쟁력에 대해서는 어느 정도 인식하고 있으나, 투자환경 등으로 인해 투자관심도는 떨어짐
 - 투자관심이 떨어지고 기업활동이 곤란한 것은 협소한 시장 자본조달 곤란, 불공정거래 관행 등에 기인
 - 이는 전문인력 부족이나 과도한 규제에 시달리고 있는 서비스산업 일반의 문제와 차별적
- 결국 전체 시장 확대, 제조업과의 차별 극복, 내부 불공정거래 관행의 극복, 그리고 인력의 양성이 물류산업의 중요한 과제

3. 물류산업 선진화의 비전 및 정책 방향

[그림 8] 물류산업의 비전 및 정책목표



가. 비전

- 효율적인 국내외 공급사슬망의 완성
 - 재화의 수송 및 보관 하역이 최적의 지점에서 최적의 수단을 통해

이뤄짐으로써, 국내외 화물의 공급사슬망 최적화

- 이를 바탕으로 생산과 소비에 이르는 경제활동 전과정에서 시간과 공간의 낭비를 극소화하여 국내 제조업의 국제경쟁력을 강화하고 국내 소비자의 후생을 확대

□ 글로벌 부가가치를 획득하는 동북아 물류강국

- 경쟁력 있는 공급사슬망 구축 능력을 바탕으로 국내 물류기업이 대외경쟁력을 확보함으로써 글로벌 물류시장에서 부가가치를 획득
- 또한 선진화된 서비스산업 및 첨단제조업과 국내 물류거점들의 클러스터화를 도모함으로써 동북아 물류거점으로서의 경쟁력 확보 및 성장동력산업으로서의 위상 제고

나. 정책 목표 및 방향

□ 안정화

- 육상운송업, 창고업, 주선업 등 다수 영세기업이 전통적인 경제활동에서 벗어나지 못하고 있는 분야에 대해 국가 정책 차원에서의 지원을 통해 산업구조 및 고용여건의 안정화를 도모
 - 물류산업에 대한 제조업 수준의 산업정책적 지원
- 내수시장규모의 확대를 위한 동기부여적 정책을 통해 국내 물류기업들이 자체적인 효율화를 꾀할 수 있는 최소한의 시장여건 조성
 - 자가 또는 2자물류기업의 3자물류기업 전환 유도
- 중앙정부 단위의 정보화 추진을 통한 물류산업 내에 상존하는 다단계 거래구조를 축소함으로써 생산 및 소비영역에서의 거래비용 최소화

□ 전문화

- 수단간, 프로세스간 물류활동의 통합서비스가 가능한 종합물류기업의

적극적인 육성

- 제조기업의 물류컨설팅 SCM 디자인이 가능하고, 글로벌 정보력을 가진 인력의 지속적인 육성
- 프로세스 최적화, 정보네트워크 구축 등 지식기반형 물류영역 확대 및 기업 육성
- 물류경기지표, 지역별 수급분석 등 거시물류정책 확대

□ 글로벌화

- 해외자원개발, 공적원조 등 국가단위 대외정책과 물류기업 해외 진출의 연계를 통한 제3세계 시장의 선도적 진출방안 강구
- 제조업과 전문 물류기업 동반진출을 통한 시너지 극대화 방안 강구
- 녹색물류, 보안 등 새로운 글로벌 스탠더드의 선제적 도입방안 강구

제4절 정책대안의 발굴

1. 신시장의 확보: “물류 New Frontier 개척사업”

가. 글로벌 M&A의 지원 및 유도

□ 현황

- 글로벌 물류기업들은 지속적인 M&A를 통해 대형화를 추진
 - 1999년 이후 세계 주요 3자 물류기업의 M&A 규모는 145억 달러에 달했으며, '04년 한 해만 90억 달러 규모의 M&A 추진

- 이는 단순한 몸집 불리기가 아니라 지역간/기능간 통합을 통해 범위의 경계를 실현하기 위한 노력의 일환
 - 이러한 M&A는 서비스의 통합과 더불어 기업의 브랜드 가치를 극대화하는 효과를 가지고 있음
- 특히 최근에 나타나고 있는 M&A의 특징은 ① Integrator에 의한 현지 Logistics Provider 또는 지역운송업의 M&A, ② 글로벌 Logistics Provider의 현지 주선업체 M&A, ③ 대형 물류기업의 지역 전문물류기업의 M&A, ④ 금융기관들의 물류기업 M&A 참여 등
 - * 우리나라는 현재 매출 최대 3PL기업이 포춘지 선정 글로벌 500대 기업의 494위인 Mitsui OSK Lines의 1/7에 불과

□ 검토 필요사항

- 연기금, 금융권, 대기업이 공동 출자한 글로벌 투자전문기업 육성 및 국제물류투자펀드('08년말 현재 1.4조원 조성) 적극 활용
 - * 금융위기로 대표적인 글로벌 물류기업의 자산가치가 하락한 현재의 시점이 시범적인 M&A의 적기
 - * 쿠웨이트 중견 물류기업인 Agility 사례: 적극적인 M&A('04년 미국 GeoLogistics 인수 등)를 통해 세계 7위의 3자물류기업으로 도약
- 국내 유력 물류기업들의 상호 M&A 유도를 위한 자금 지원 및 세금 감면
 - * 국내 대표적 물류그룹의 자체 M&A시 매출액 규모는 2008 기준 세계 20대 물류기업 수준

〈표 5〉 글로벌 25대 3PL 기업의 M&A 현황

연도	인수업체	피인수업체	분야	지역	소요비용
2005	Schenker	Bax Global	운송주선	전세계	11억달러
2005	UPS	Overnite	트럭킹	미국	12억5천만달러
2005	Kuehne+Nagel	ACR Logistics	물류	유럽	4억4천만유로
2005	DPWN	Exel	물류/포워딩	전세계	57억유로
2005	Maersk	P&O Nedlloyd	해운	전세계	23억유로
2006	Toll Holdings	SembCorp Logistics	물류	아시아	8억6천만달러

나. 글로벌 거점 물류시설의 투자지원

□ 현황

- 국내 물류기업들이 해외시장 진출에 곤란을 겪고 있는 이유 중의 하나는 해외시장 기존 기업들의 기존 인프라 및 네트워크 투자로 인해 경쟁열위의 상황에 놓이기 때문
- 따라서 국내 물류기업의 해외진출을 위한 교두보 차원에서 해외 공항 및 항만 관련 물류시설 또는 거점 물류시설의 건설 및 인수에 대한 지원 필요

□ 검토 필요사항

- 정부 단위의 교통물류 협력사업을 통해 국내 기업의 해외진출 교두보 확보
 - * '09. 3. 2. 한-러 교통장관 회의를 통해 자루비노항·산업단지 개발, TKR-TSR 연결 등에 대해 지속 협의기로 합의
- 국제물류투자펀드의 단기적인 확충을 통한 지역별 거점시설 확보
- 국내 글로벌 제조기업 및 관련기업의 현지물류시설 건설 지원 및 국내 물류기업의 공동진출 지원

다. 제3국 물류시장의 선점을 위한 외교-물류 협력사업 추진

□ 현황

- 북미, 유럽 등 기존 물류시장은 기존 기업들의 선점으로 인해 대형 M&A 또는 시설투자가 없이는 신규 진입 곤란
- 이에 반해 인도 등 서남아시아, 중앙아시아, 동유럽, 남미, 아프리카 등은 신흥시장으로서 국내기업들의 선도적 진출 상대적으로 용이
- 특히 이들 제3국과의 자원외교는 우리의 자원 확보를 위해서도 필수적이며, 우리나라의 ODA도 이들 국가에 집중
- 따라서 자원외교, ODA와 연결된 국내 물류기업의 진출방안을 적극적으로 강구할 필요가 있음.

□ 검토 필요사항

- 자원 외교로 확보한 자원의 수송 및 보관활동을 국내 물류기업이 담당할 수 있도록 package 프로그램 준비
- 국내 물류기업이 진출 필요한 국가에 ODA 제공 우선권 부여 및 물류기업의 참여 보장
- KOTRA가 추진하고 있는 해외 공동물류센터의 물류활동 국내 기업 담당

라. 지역별 물류전문가의 적극 육성

□ 현황

- 국내 제조업의 해외 진출시 물류활동을 국내기업에 위탁하고 싶어도 마땅한 현지 전문가가 없어 곤란 발생
- 결국 현지 기업과의 계약을 통해 물류활동을 진행하지만 문화의 차

이로 인해 생산 및 물류활동 차질

- 따라서 해외 현지를 정확히 알고, 국내 기업의 특성에 익숙한 현지 물류 전문가의 집중적 육성 필요

□ 검토 필요사항

- 단기적으로 현재 추진 중인 글로벌 청년 인턴사업의 일환으로 ‘글로벌 물류 Nomad사업’을 실시하여 제3국 물류전문가를 선도 육성
- 중장기적으로는 산업별, 지역별 물류전문가를 정기적이고 체계적으로 육성할 수 있는 고급 물류전문가 육성 교육훈련사업 확대 편성
- 외국어 구사능력과 국제수준 감각을 갖춘 고급인력을 양성하기 위해 해외 물류대학을 유치·활용

* 사례: 네덜란드 해운물류대학(STC-K)을 광양항에 유치하여 '08년 석사과정을 개설하고 '10년 학부과정을 도입

2. 동북아 시장의 거점화: “한·중·일 Single Market Initiative”

가. 동북아 특송전문기업 육성

□ 현황

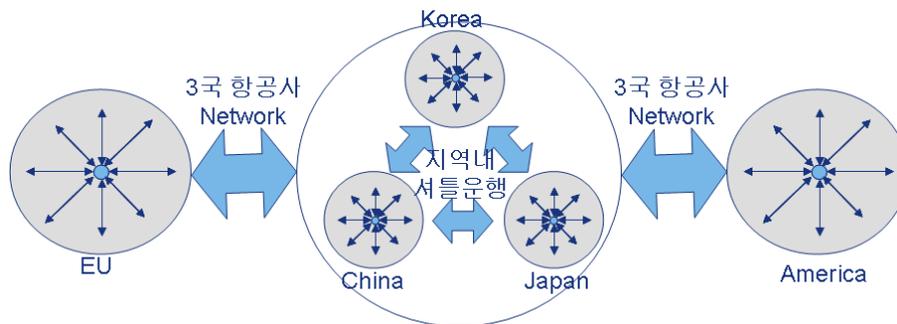
- 세계 4대 특송사(UPS, FedEx, DHL, TNT)가 세계 특송화물(Express Cargo)의 90%를 점유
 - 대부분 국제우편과 특송화물을 연계하여 사업 추진
- 동북아 3국의 경우 자국내 및 지역간 국제물동량이 충분치 않아 특송시장 참여에 대한 별다른 이점이 없었음
 - 세계경제의 3대축을 구성하는 동북아지역(한·중·일)의 물동량 또한 4대 특송기업에 선점을 당한 상태

- 최근 동북아 3국을 중심으로 한 협력체계가 강화되고 있음을 고려할 때, 동북아 3국을 하나의 시장화할 경우 특송시장 측면에서 충분한 시장규모를 확보할 수 있음

□ 검토 필요사항

- 동북아 3국 공동출자를 통한 3국 주요 특송사 국제 항공특송 전문 기업 육성
- 각국 항공사의 글로벌 네트워크 활용

[그림 9] 항공사 글로벌 네트워크 활용



- 각국 우정국의 참여를 통한 Mail과 특송을 결합한 비즈니스 모델 구축 가능
- 한·중·일 3국을 하나의 시장화할 경우 미국 유럽 수준의 글로벌 항공특송물량 확보 가능

나. 국제복합일관수송 활성화

□ 현황

- 현재 황해 및 동해를 중심으로 한 해운시장은 정기선사(Car Ferry)에 의해 주도되고 있으나, 3국 간의 입장 차이로 인해 자유로운 경쟁이

이뤄지고 있지 않음

- 이는 자유경쟁이 이뤄졌을 경우 요소비용의 차이나 배타적인 연안항로의 침해 등으로 인해 자국 선사의 경쟁력에 위협일 될 것이라는 우려 때문
- 하지만 우리나라의 경우 내부 시장의 협소로 인해 국내 항로만으로는 연안해운의 활성화를 기대하기 어렵고 급증하고 있는 한중, 한일 간의 화물수송에도 차질을 빚을 가능성이 있음
- 또한 화물수송에 유리한 컨테이너 선박의 취항에도 지속적인 제약요인으로 작용할 것임

□ 검토 필요사항

- 한·중·일 3국의 공동출자를 통한 환황해권, 환동해권 Joint Venture 기업을 설립하여 운영
 - * 수익은 지분구조, 항로구조, 운항화물 규모 등을 기준으로 하여 공동 배분
- 한·중·일 3국을 연계한 RO-RO, Car Ferry, Cruise 등에 대한 규제완화를 통하여 한-중-일 Single Market을 활성화
- 동북아 역내 교역규모 증대에 대응한 **다양한 복합운송루트를 개발**
 - * **한·중 간 트레일러 상호운행은 단계적으로 확대(트레일러 → 화물차 → 화물차+운전자)하고 한·일간 공동연구도 추진**
 - * 중국발 환적화물(인천공항 경유 → 최종목적지 운송)을 유치하는 Sea&Air 복합운송은 루트 다변화(산동성외 강소성 추가) 추진

3. 물류시장의 체질 개선 및 규모 확대

가. 육상운송업의 수급구조 안정화

□ 현황

- 현재 육상운송업은 차량공급과잉과 다단계거래로 인해 생계비 이하의 운임으로 영세기업들이 고통받고 있는 실정
- 또한 이를 막기 위해 추진했거나 추진 중인 화물차량 증차제한이나 표준운임제는 자칫 정부에 의한 진입장벽과 가격통제로 시장기능의 근본적인 제약을 가져올 수도 있음
- 따라서 시장기능을 유지한 채 육상운송업의 수급구조가 안정화되고 운송업들이 전문화할 수 있는 방안을 강구해야 함

□ 검토 필요사항

- 영세화물업체(개별업체 포함)의 조합화/대형화 지원 기존 개별차량에 대해서는 지역별 운송조합 또는 용차조합화를 지원하여 운송네트워크에 편입
 - * 조합화를 통한 지원은 농림수산부의 ‘지역영농조합법인 지원사업’ 참조
- 중장기적으로 화물운송업의 수급조절제도 폐지 및 “기준있는 허가제”를 단계적으로 시행: 지입업체의 난립을 방지하기 위해 단기적으로는 직접운송의무제, 위탁화물관리책임제 등을 병행 시행
 - * **다단계 개선 및 화물차주 적정 운임확보를 위해 수탁 화물의 50% 이상은 직접운송 의무제 도입**
 - * 직접 운송의무비율은 30%(‘10)에서 단계적으로 확대
- 직영차량 비율이 높은 우수업체에는 증차우선권 부여 직영차량 대·폐차시 톤수 제한 완화 등 인센티브 제공

- 화물운송업 업종 개편 업종특성 변화를 감안하여 물류서비스 관리 효율성, 제도적 측면에서 개편할 필요성이 있음.
 - * 택배사업 현황: 시장규모(약 2조 3천억원), 성장률('01년이후 매년 10%이상), 차량대수(약 2.8만대, 전체 화물차량의 7.5%)
- 운임에 대해서는 신고요금 참고요금제 시행으로 시장가격의 안정화 도모 및 건전한 거래 유도

다. 물류시설업의 시장기능 회복

□ 현황

- 현재 창고업은 자유업으로 되어 있어 시설의 공급규모에 대한 정확한 통계의 집계조차 곤란한 상황이며, 수도권 등 대도시 주변은 창고시설이 난개발의 중요한 원인으로 작용하고 있음
- 또한 창고시설의 수요자와 공급자를 연결해줄 수 있는 정보네트워크의 부재로 인해 창고시설의 효율적인 활용도 곤란하고 지역별 적정요율의 산정도 곤란한 상태
- 이와 더불어 정부에서 지원하여 건설하고 있는 복합화물터미널과 물류단지는 비현실적인 수직적 네트워크 구조로 인해 지역에 따라 과잉공급과 과소공급이 교차하고 있음

□ 검토 필요사항

- 창고업에 대한 등록제 부활 현재 자유업으로 되어 있는 창고시설 중 일정규모 이상의 물류창고에 대해 등록제를 부활하고 등록된 물류창고에 대해서는 정보화의 우선 지원 각종 세제 및 요금을 제조업 수준으로 확대 지원
- 창고수급 정보화를 위한 벤처기업 지원 창고시설의 지역별 수급 불일치를 해소하기 위해 시설수요와 공급을 연결해주는 네트워크사업

에 대해 창업 및 시스템 구축 자금 지원

- 유사 대단위 물류시설의 통합개발 및 운영 유사 기능을 수행하고 있는 물류단지과 복합물류터미널을 통합함으로써 시설 운영의 효율성을 제고하고 중복투자 방지

라. 중소 물류기업에 대한 산업정책적 지원

□ 현황

- 국내 중소물류기업들은 그 규모상 법인의 형태보다는 개별사업자의 특성을 보이고 있는 경우가 많음
 - 그 결과 정부 정책도 산업정책의 차원보다는 자영업자의 관리 수준의 정책에 국한되는 경우가 허다하였음
- 중소물류기업들은 향후 글로벌 물류기업과 수직적 분업을 통해 국내 물류활동의 허리 역할을 수행할 수 있도록 성장해야 하며 이런 관점에서의 정책적 고려가 필요

□ 검토 필요사항

- 중소물류기업에 대한 중소제조업 수준의 정책 지원
 - 전기 요금 등 각종 요금 및 세제의 형평성 제고, 물류단지에 대한 재산세 분리과세, 종합물류기업 보유 물류시설에 대한 산업용 전기 요금 적용, 물류시설 종사자의 외국인 고용범위 확대 등 중소제조업이 누리고 있는 혜택을 중소물류기업에까지 확대
- 중소제조업 물류공동화 지원 및 지역별 물류센터 단지화 지원
 - 수송 및 보관의 공동화를 통한 녹색물류 실현을 위해 중소제조업 공동화창고, 지역별 물류센터 단지화 지원 사업을 실시
 - * 현행 물류단지 개발사업의 정책방향을 지역거점 물류시설 건설에서 공동화 및 단지화 사업으로 전환

- * 공동화 사업을 산업단지 내 제조업 물류공동화사업, 업종별, 지역별 공동 물류센터 및 공동수배송사업, 물류정보의 공동화사업으로 분류하여 사업별 특성에 따라 지원방식의 구분
- 물류기능인력 양성사업의 추진
 - 지역별 물류기능대학을 설립하거나 인가하여 현장에서 필요한 물류기능인력을 육성하고, 이들에 대해 병역특례를 실시함으로써 기능인력의 수급 안정화 도모
- 물류활동에 대한 보증보험 및 사고책임 보상보험제도 도입
 - 우수 중소물류기업에 대해 정부의 보증보험제도를 시행함으로써 하주기업과의 안정적인 계약구조의 형성을 지원하고 물류활동으로 발생한 사고에 대한 물류기업의 책임의 한도를 설정할 수 있는 보상보험제도 시행

마. 글로벌 경쟁력을 갖춘 대형 물류기업의 육성 및 3자물류 확대

□ 현황

- 글로벌 M&A 지원에서도 언급하였듯이 국내 1위 3PL기업의 규모도 500대 글로벌 물류기업의 수준에는 현저히 미달
- 이는 궁극적으로 국내 물류기업의 글로벌화를 통한 부가가치 획득에 심각한 장애요인으로 등장
- 또한 국내 물류기업의 영세성으로 인해 물류산업의 전문화도 현저히 지체
 - * 2008년 기준 3자 물류 비중 46.3%
- 따라서 국내 물류기업의 대형화를 위한 정책적 노력 필요

□ 검토 필요사항

- 서비스 역량과 발전가능성이 높은 종합물류기업을 다각적으로 지원

- 하기 위해 물류단지 우선 입주권을 부여 글로벌 종합물류기업 인
증제 조기시행, 정부조달시 가점부여 방안 등 강구
- 네트워크·투자여력에서 경쟁력을 보유한 공기업을 브랜드 물류기업
으로 육성
 - 철도공사는 화물운송 전문화 후 관련업체(화물운송, 창고업, 포워딩
등)와 제휴를 통해 종합물류기업으로 육성
 - * 금년 중 물류분야 회계분리 및 하역·창고업·국제물류주선업 진출을 추진
 - 2차 물류기업에 대해서는 ‘대규모 내부거래 공사 이행여부를 점검하
여 대형 화주기업과 물류자회사간 부당 내부거래를 시정공정위)
 - * 물량물아주기 감시를 위해 계열회사와 대규모 거래 내역을 공시대상으로
의무화(공정거래법 시행령, '07.7 개정)
 - 화주기업의 3자물류비가 총물류비의 50%이상일 경우 전년대비 증가
한 비용의 3%를 공제하는 현행 법인세 감면은 개선 필요(실적 및 실
질적인 효과 등을 검토하여 개선방안을 마련해야 함)
 - 3자물류 컨설팅 지원('09년 5억원, 컨설팅비용 50% 지원)을 통해 화
주기업의 3자물류 계약체결 유도
 - * '08년 약724억원 규모(10개 기업)의 3자물류 계약 체결을 유도

4. 녹색성장 패러다임에 부응하는 녹색물류 확산: “Green Logistics, Green Korea 사업”

□ 현황

- 친환경물류는 21세기 지구촌시대의 번영을 위해 피할 수 없는 과제
- 친환경 물류의 3대 과제는 역물류의 활성화, 화석에너지 사용 절감을
통한 CO₂ 배출 감소, 공동화 등을 통한 시설이용 효율화로 요약 가능

□ 검토 필요사항

① 친환경 수송수단(철도, 연안해운) 활성화

- 열차 고속화('09년 120km/h급 고속화차 260량 구입) 및 장대화(28량→37량, 경부선 우선투입)를 단계적으로 시행하고 야간시간대 화물열차를 확대운행
- 주요간선의 화물수송능력을 확충하고 미연결 구간을 조기건설
 - * 중앙선 등 복선전철화 및 서해(예산~원시)·동해축(포항~삼척) 건설
- '10년 경부고속철 2단계(서울~부산) 완료후 기존 경부선의 화물위주 운영 준비도 착실히 진행
 - * 의왕ICD 시설현대화('09), 서울~시흥 등 병목구간 해소(추진중) 등
- 트럭과 연계한 일관수송을 확대하고 운임할인제(Volume Incentive)를 탄력 적용
- '09.2월 재개된 (주)한진의 인천~부산 및 군산~광양간 연안컨테이너 운송을 지속 확대
- 연안선사 전용선석 확보('09.6 선사와 하역사간 MOU체결 유도), 시설 사용료 감면, 노후선 건조자금 융자('09년 52억원) 추진
- 연안화물선 면세유 공급, 부족한 내항선원 확보를 위한 비과세소득 확대 등에 대해 실질적 효과를 검토하여 고려

② Reverse Logistics Cluster의 구축

- 회수, 반품, 폐기 등 reverse logistics 전용 물류센터를 생산클러스터에 인접하여 물류단지 방식으로 건설하여 reverse logistics를 활성화
- 산업별, 분야별 reverse logistics 전문물류기업 인증제를 실시하여 지속 지원
- 회수자원의 수집·운반에 적합한 항만(Recycle Port)을 선정한 후 인근에 재생물류산업을 유치하고 효율적인 연계교통망을 정비

③ 대도시내 집배송차량에 대한 Hybrid Car 공급 지원

- 특히 CO₂의 배출량이 많고, 그로 인한 피해대상도 밀집한 대도시 지역에 대해서는 Hybrid car 이용을 의무화하되 차량의 공급에 필요한 비용을 정부에서 일부 지원

④ Modal Shift에 대한 사회비용(Social Cost) 접근법 활용

- 국내에서 화물차량 수송이 많은 이유는 수송거리의 단거리로 인한 운송비용의 편차 때문이며, 철도나 연안해운은 구조적으로 화물차량 수송에 비해 경쟁력을 갖기 어려움
 - 따라서 단편적인 비용의 감소를 위한 정책으로는 modal shift의 활성화가 곤란
- Modal shift의 필요성을 계산할 때, 단순히 수단 간의 수송비용이 아니라 수단의 전환에 따른 상대적인 환경적 편익을 고려해야 함
 - 단기적으로 수단전환으로 인해 발생하는 실질 수송비용 상의 적자분을 공공에서 보전해줄 수 있는 방안 마련
 - * 예: 연안해운, 철도 등에 선택과 집중 원리에 기반한 보조금 제도 운용 등
 - 장기적으로는 모든 운송수단에 대해 사회적 비용과 편익을 내재화하는 방향으로 정책 추진

⑤ 물류관련 보안체계 개선

- 물류보안 관련 행정주체가 부처별로 산재되어 물류보안체계 도입 및 운영에 혼선초래
 - * 예) 국토해양부: 선박 및 항만시설 보안에 관한 법률(ISPS CODE)
지식경제부: KS V ISO 28000 등
관세청: AEO(수출입 안전관리 우수 공인업체 지정제도)
- 물류보안 관련 국내 법령에 있어서도 글로벌 공급사슬이 통합되는 추세임에도 불구하고 운송모드별로 안전보안 법률이 독립적으로 존재(물류전체, 항만부분, 항공부분, 철도부분 각각 분리)

- 따라서 물류보안체계에 대한 행정 및 제도의 단일화를 통한 통합관리방안 강구 필요
- 이와 함께 실시간 위험물 운송에 대한 추적관리와 위험물 운송 최적 경로 프로그램, 나아가 위험물 운송과정에서 발생한 재난에 대비하기 위한 contingency plan 프로그램도 개발 필요

제5절 기대효과

- 저비용·고효율의 국가물류체계를 구축하여 제조기업의 물류비 부담을 일본수준('07년 4.8%)으로 완화
 - 단순수송/개별물류체계 ⇒ 거점·연계수송/공동물류체계
- 물류산업의 구조적 선진화를 통해 생산 및 유통활동의 최적화를 지원
 - 단순 물류서비스 제공 ⇒ 고부가가치 물류서비스 제공
 - 글로벌 경쟁력을 갖춘 대형물류기업매출 3조원대) 육성
- 공해물질 배출이 최소화되는 친환경적 녹색물류 정착
 - 철도, 연안해운 활성화 등을 통해 수송부문 연간CO₂ 배출량 (9,700만톤)의 약 6%인 600만톤을 매년 감축
 - * 철도, 연안해운의 수송분담율 전망(톤·km, 지역간 국내화물)
 - 철도 (%): 7.7('04) → 7.2('06) → 9.5('09) → 12.7('12) → 14.5('19)
 - 연안 (%): 18.7('04) → 18.1('06) → 19.3('09) → 20.3('12) → 21.3('19)

〈표 6〉 물류산업 선진화의 중단기 기대효과

구분	2007년	2012년	증 감	연평균(%)
고 용 (만명)	53.8	55.6	1.8만명 증	0.7% 증
부가가치 (조원)	65('06)	92	27조원 증	6% 증
매출액 (조원)	77.2	108.1	30.9조원 증	7% 증
업체 수 (천개)	170	183	13천개 증	1.5% 증
기업물류비 (%)	6.5	5	1.5%p 감	0.3%p 감
CO ₂ 배출량 (만톤)	10,000	7,600	2,400만톤 감	6% 감

《부록》 제도개선 관련 물류기업 / 전문가 주요 건의내용

1. 인증종합물류기업 육성 발전 및 활성화

가. 현황 및 문제점

- 물류사업을 종합적·복합적으로 영위하는 기업을 대상으로 일정 기준의 심사를 거쳐 종합물류기업으로 인증

〈부표 1〉 인증종합물류기업 현황

구 분	인증기업	인증취소	인증유지	비 고
1차 인증	10	1	9	'06.06.12
2차 인증	11	-	11	'06.11.03
3차 인증	7	-	7	'07.11.06
4차 인증	4	-	4	'08.12.10
계	32	1	31	

자료: 국토해양부(2008) 『물류관계법령』: 물류정책기본법 제정

- 31개 인증기업 중 단독인증기업은 9개 기업이고 나머지 22개 기업은 전략적제휴로 인증 수득
- 2006년부터 종합물류기업 인증제를 시행중에 있으나 인증기업과 비인증 기업간의 차별화된 실질적인 혜택은 미흡
 - 당초 정부에서는 종합물류기업 인증제를 통해 물류기업의 대형화 전 문화, 글로벌화를 추구할 목적이었으나, 현재는 인증제도의 취지 퇴색
 - 세계적인 물류기업과 경쟁하기 위해서는 인증기업 중에서도 우수 단독기업 2~3개 업체를 선별하여 육성 발전할 필요성이 있음

<부표 2> 인증종합물류기업 법적 혜택

구 분	혜택 내용
물류정책기본법 제42조 한전전기요금 부과 기준	<ul style="list-style-type: none"> 복합물류터미널 등 물류시설 우선 입주권 일반요금 적용대상 물류시설 전기료 13.8% 인하 (택배 제외)
산업발전법 제5조	<ul style="list-style-type: none"> 산업기술개발자금 등 자금지원 시 우대혜택 (구체적 명시 없음)
병역법시행령 제72조 관세사법 제19조	<ul style="list-style-type: none"> 병역특례 혜택 (연구소 지정 등 요건 까다로움) 통관취급법인 등록대상에 포함

자료: 관계법령

- 정부에서 마련한 인증기업에 대한 혜택은 자금의 지원범위 등 구체적인 제도가 명시되지 않음

나. 개선방안: 글로벌 종합물류기업 육성

- 인증기업이 보유한 물류시설에 대하여 산업용 전기요금 적용
 - 현행 인증기업이 보유한 일반요금 적용 대상 물류시설에 대하여 13.8% 인하 혜택을 주고 있으나 제조업체와의 형평성을 감안 산업용 전기요금 적용
 - 또한 전기요금 인하 대상에 택배영업소는 제외시키고 있으나 자동화 시스템이 갖춰진 택배시설을 제외시키는 것은 불합리
 - * 서비스산업 전반에 대해 제조업과 차별적인 전기요금 재검토 필요
- (운수사업관련 지원 강화) 단독인증기업에 대한 운수사업 분야 차별적 지원 혜택 증대
 - 화물자동차 증차우선권 부여
 - 정부 정책에 의거 '09.12.31일까지 수급동결 중이나 직접운송 비율이 높은 단독기업에 대하여는 증차우선권 부여

- 대폐차 기준에 있어서도 현행 50%증톤 허용에서 1~10톤범위, 11~25톤범위 내에서 대폐차 가능토록 기준 완화

- (종합물류기업의 위상 강화) 정부 주도 인증기업의 차별적 육성지원 및 집중 관리
 - 단독인증기업에 대하여는 2년마다 실시하는 정기검사 간소화(약식서류 검토 등)
 - 해외시장 진출에 대한 지원 강화

다. 기대효과

- UPS, FedEx, DHL 등과 같이 세계적인 기업과 경쟁할 수 있는 글로벌 대형물류기업 탄생 가능
- 기업의 투자확대에 따른 일자리 창출 가능
- 인증기업으로서 정부정책에 대한 선도적 역할과 사회적 책임강화
- 차별화된 혜택을 통한 인증기업의 자긍심 고취 및 위상 강화

2. 항만물류업체 글로벌·선진화 지원체제 구축

가. 현황 및 문제점

- 국내 항만물류업체는 항만물류산업의 영세성 및 외국항만물류업체의 국내 진출에 따른 경영환경 개선 및 대외경쟁력 확보가 필요
 - 국내 항만물류업체는 전체 218개업체중 166업체(76.9%)가 자본금 100억미만의 중소형업체로 구성됨(항만물류협회)

〈부표 3〉 항만물류업체의 규모

구 분	10억미만	20억미만	50억미만	100억미만	100억이상	합 계
업체 수	103	28	22	13	50	216
구성비(%)	47.7	13.0	10.2	6.0	23.1	100%

자료: 항만물류협회

- 국내 항만물류업체의 영세함에 따라 항만현대화 추진 및 장비 설비 등 시설투자의 어려움으로 대외경쟁력이 약화되고 있어 대외경쟁력 강화를 위한 제도개선이 필요함
- 외국항만물류업체에게는 “외국인투자촉진법”, “경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률” 등 비롯한 다양한 법률 및 정책을 통해 관세 부가세, 임대료 등을 지원하고 있어 국내항만물류업체가 역차별되고 있음
- 국내항만물류업체의 해외진출시 급변하는 국제산업동향 및 제도 대규모 투자재원 필요 등 문제해결을 위해 대외경쟁력 강화 및 안정적 진출을 위한 관련부처 및 정부차원의 대대적 지원이 필요함

나. 개선방안: 항만물류업체 경쟁력 제고

- (해외도입 항만물류 특수장비 관세율 인하) 항만물류산업 투자활성화를 위해 해외도입 항만물류 특수장비 관세율 인하조정
 - WTO 협정세율(0%) 적용품목에 포함 또는 할당관세율 인하적용 품목, 관세 면세(또는 감면) 특정물품에 포함
- (항만현대화를 위한 임시투자세액 공제제도 개선) 지속적인 항만현대화 및 물류시설 개선을 위한 투자활성화 지원방안으로 임시투자세액 공제제도 개선(조세특례제한법 제26조)
 - 항만현대화 및 대내외 경쟁력 제고를 위해 제도개선 필요

<부표 4> 임시 투자세액 공제제도

구 분	공제기간	공제대상	공제율
현 행	'09년 일몰제 (1년단위 연장)	항만하역장비 보관 및 이송시설	'09년 10% ('08년 7%)
개선(안)	3년 or 5년단위 연장 (중장기단위기간 적용)	종합물류기업 전체 투자장비 및 시설	추후 논의

자료: 조세특례제한법

- (해외 항만개발 및 투자기업 지원제도 개선 항만물류업체 해외진출시 대외경쟁력 확보 및 안정적 진출을 위한 지원제도 개선
 - 국내 항만물류업체 해외진출시 국가차원의 국가분쟁 방지 및 해소 등 지원정책 마련

<부표 5> 항만물류업체 해외진출 지원제도

구 분	정책지원	투자재원
현 행	해외진출 간접적 지원 (국토부 VS 외교부)	국제물류투자펀드 (목포수익율:12~15%)
개선(안)	정부차원 해외진출 통합지원팀 구성 및 제도마련	투자재원 확충 노력

- (항만물류시설 입주시 국내물류업체 역차별 개선) 항만 및 배후부지, 물류단지 등 입주시 외국물류업체 인센티브 및 지원정책 등으로 국내항만물류업체 역차별제도 개선
 - 국내외 항만물류업체 물류시설 입주시 역차별 제도 폐지
 - 항만자유무역지역 임대료 외국물류업체와 동일 기준 적용
(항만자유무역지역 국유항만배후단지 및 건물의 임대료 국토해양부)

〈부표 6〉 항문자유무역지대 임대료 비교

구 분		부산배후단지	부산신항배후	광양배후단지
현행	기본임대료(입주기업)	300원/m ² ·월	260원/m ² ·월	200원/m ² ·월
	우대임대료(외국기업)	150원/m ² ·월	40원/m ² ·월	30원/m ² ·월
개선	임대료(국내및외국)	150원/m ² ·월	40원/m ² ·월	30원/m ² ·월

다. 기대효과

- 국내항만물류산업 신규장비 도입 및 노후장비 대체 등 투자활성화를 통한 항만현대화 실현 및 대외경쟁력 제고
 - 해외장비도입 관세제도 개선, 임시투자세액 공제제도 개선 등
- 항만물류산업의 비용부담 제도개선 및 지원정책을 통한 국내항만물류업체 영세성 극복 및 경영환경 개선
- 국내항만물류업체의 대내외경쟁력 확보 지원정책 및 해외진출시 정부차원의 담당창구 개설, 투자재원 확충 등으로 국내항만물류업체의 국제경쟁력제고 및 진출 활성화
 - 항만시설 국내항만물류업체 역차별 금지, 해외진출업체 지원정책 및 제도 마련 등

3. 물류단지, 복합물류터미날의 통합 (종합물류단지화)

가. 현황 및 문제점

- 현재 물류단지의 개발현황을 살펴보면 2012년까지 15,630천m² 공급을 목표로 하였으나, 지정된 것은 4,193천m²에 불과

〈부표 7〉 물류단지 개발현황

(단위: 천㎡)

구 분	기존 (2007년까지)	계획 (2012년까지)
서울, 인천	511	1,169
경기, 강원	1,204	6,447
대전 충남·북	1,382	3,301
광주 전남·북	193	1,423
대구 경북	228	1,117
부산 경남	675	2,080
제주		93
합 계	4,193	15,630

○ 국가차원의 개발계획이 난항을 겪는 이유

- 시설수요에 대한 과대산정에 따라 이용 잠재기업의 입주기피
- 제도적 지원책 미비에 따른 사업추진의 난항
- 국내 물류단지의 경우 상류시설 위주로 운영되어 물류기능이 활발하지 못함에 따라 입주 선호도 감소
- 해당시설에서 발생하는 교통 및 환경문제로 인한 주민의 민원 발생

□ 복합물류터미널의 경우 현재 3개소가 운영 중이며, 4개소가 건설·계획 중에 있으나, 항만 배후부지의 지속 건설 물류단지와의 권역 중복 등으로 활성화의 장애요인으로 작용

○ 권역 중복 사유

- 물류시설간 위계에 의한 권역구분으로 시설수요를 산정하나 실제 운영시 위계에 의한 물류흐름이 이루어지지 않음
 - 복합물류터미널과 물류단지는 물류시설수요 산정시 Hub and Spoke에 의한 위계 설정

- 시설사용자가 물류시설 선택시 복합물류터미널과 물류단지는 경쟁시설로 판단

<부표 8> 복합물류터미널 현황

(단위: 천㎡)

구 분		면 적	비고
1단계	수도권	1,135	운영(군포,의왕)
	부산권	1,269	운영
	합 계	2,404	
2단계	호남권	529	부분운영
	중부권	479	공사중
	영남권	456	공사중
	수도권 확장	347	공사중
	수도권 북부	390	실시계획 승인중
	합 계	2,201	

나. 개선방안: 복합물류터미널과 물류단지의 통합 추진

- (복합물류터미널의 기능을 추가) 물류단지에는 있는 기능이나 복합물류터미널에는 없는 판매기능과 조립가공기능을 추가하여 동일한 기능 부여
 - 복합물류터미널과 물류단지 간에는 물류기능상 유사한 차이가 없어 복합물류터미널에 판매기능, 조립가공기능을 추가, 보완 할 경우 물류단지의 기능 수행 가능
- (지역별 특성을 반영한 통합) 기본 기능인 유통판매,조립가공 등은 통합하되, 지역별 특성을 반영하여 물류중심형 종합물류단지와 상류 중심형 종합물류단지로 구분하여 통합

다. 개선효과: 복합물류터미널과 물류단지의 중복투자방지

- (중복투자방지) 물류단지와 복합물류터미널간 영향권 중첩에 따른 동반부실화 및 중복투자 방지 가능
 - 복합물류터미널과 물류단지는 국가물류기본계획상 기능이 다른 시설로 정의되어 영향권역이 중첩되도록 배치
 - 실제 물류흐름에서는 경쟁시설 관계인 복합물류터미널과 물류단지간 영향권역의 중첩으로 동반부실화 및 중복투자 진행
 - 동일기능부여로 각 시설간 독립적 영향권을 설정하여 중복투자를 방지하고 단지간 연계에 의한 시너지 창출 가능

4. 택배업체의 화물자동차 증차 허용

가. 현황 및 문제점

- 2004.4.21일부 화물자동차운수사업법 개정으로 영업용 화물자동차 증차제한(화물자동차운수사업법 제3조, 제29조, 제52조)
 - ※ 화물량 대비 화물운송차량 급증으로 '03년 화물대란 이후 일종의 진입제한 차원에서 화물차 증차가 제한되었으며, 2009년 12.31일까지 계속 연장 적용되고 있음.
- 택배업은 국민생활의 편의와 밀접한 관계가 있으며 연평균 19%이상 물량이 증가하고 있어 차량증가가 이루어지지 않을 경우 서비스 저하 및 거래비용 증가 우려

<부표 9> 택배 물동량 증가율

(단위: 백만개, %)

구분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	연평균
수량	424	446	577	720	870	1,000	18.8%
증감율	-	5.1%	29.4%	24.7%	20.8%	14.9%	-

자료: 국내 택배시장 회고와 전망, 2008, 물류신문사

- 정부에서 용달차량의 택배용 전환 지원을 실시하였으나 용달기사의 택배업무 기피로 실적 저조
 - 용달차량의 택배 전환 실적: 총 473대('06년 241대, '07년 232대)

<부표 10> 택배업계 차량 보유현황

구분	2003년(a)	2004년	2005년	2006년(b)	증감(b-a)
1톤	3,809	3,998	4,401	5,123	1,125
2~5톤	595	603	640	1,022	419
5톤이상	476	495	533	624	129

자료: 물류산업연구원(2008) 택배 상위 4사 및 중견사 8개사 조사 자료

- 2005년 29.4%, 2006년 24.7% 등 택배물동량 급증으로 2006년택배사들 보유차량 대수 크게 증가(1,195대)
 - 물량증가 대비 부족차량 확보를 위해 높은 프리미엄을 지불하고 번호판을 확보하는 등 원가 상승요인으로 작용(영업용 번호판 가격 '06년도 350만원, '07년도 450만원)
 - 기존 배송사원들에게 일평균 120개 이상의 물품을 배송하게 함으로써 서비스 품질 저하
- ※ 우체국 택배의 경우 우편법과 관용차량관리 규정에 따라 증차가 가능해 형평성에 맞지 않음

나. 개선방안 및 기대효과

□ 급증하는 택배물량 처리를 위해 차량 증차를 허용하고, 편법증차 근절과 차량 수급조절을 통한 화물운송시장의 안정화도모

- 1 안) 화물자동차 대폐차 업무 세부처리 지침 개정부표 11 참조)

<부표 11> 화물자동차 대폐차제도

현 행	개 정(안)
화물자동차의 대폐차	화물자동차의 대폐차 (신설) 폐차되는 차의 톤 수 범위 내에서 택배차량 대폐차를 허용 ex. 화물자동차 8톤 카고 폐차 시, 택배차량 8대 증차 가능

- 2 안) 택배용 탑차 1톤과 2.5톤 차량에 한해 증차를 허용

5. 폐전자제품 회수 물류센터 구축

가. 현황

□ 2005년 기준 가정에서 폐출한 생활폐기물을 수집·운반 등 처리하는데 사용된 예산은 총 2조 4,228억원²⁾으로 이것은 전자산업에서 최신행 PDP (Plasma Display Panel) 2,422천대를 판매할 때의 매출액과 비슷함

- 정부는 전기·전자제품의 폐기물을 적정하게 재활용하도록 하기 위하여 ‘생산자책임재활용제도’(EPR)와 2007년 4월 27일 ‘전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률’을 제정하여 공포
- EPR 적용대상 품목(부표 12 참조)

2) 환경부(2006), 2005 전국폐기물 발생 및 처리현황

<부표 12> EPR 적용대상 현황

시행년도	대상품목	
2003년(시행초기)	5품목	냉장고, 세탁기, TV, 에어컨, 컴퓨터(본체, 모니터, 노트북)
2005년	2품목	오디오, 휴대폰
2006년	3품목	프린터, 복사기, 팩시밀리

- 자원순환율 1995년 5.5% 대비 2012년까지 16.9%로 확대(환경부, 제4차 자원 재활용기본계획)
- 우리나라 전체 폐기물 발생량은 1996년부터 2005년까지 연평균 5.7% 증가 하였으며 재활용률은 9.1% 증가
 - 도시광산업 활성화
 - 한국의 잠재된 850만대의 폐전자제품을 재활용해 금574kg, 은 20t, 탄탈륨 4000kg 추출 → 약 2000억원에 육박 (조선일보, 2008.06.19)

나. 문제점

- 증가하는 폐기물량만큼 매립과 재활용을 위한 수송량도 늘어나고 있으나 이를 물류적 관점에서 공동수거, 보관하고 배송하는 물류체계 정비를 통한 환경부하 저감과 연료절약 측면에 대한 고려가 부족한 실정임
- 폐기물 관련시설의 첨단화 및 대형화와 집중화가 요구
- 폐전자제품의 회수시 특성인 다대일의 형태의 네트워크특성과 판매유통체제의 다양화를 고려한 물품의 수송 문제

다. 개선방향

- EPR 제도에 따른 개별 기업에서 각각 회수되고 있는 폐가전 수송에 따른 환경부하 저감을 위하여 회수를 위한 공동물류센터 건립
- 다양한 제품의 크기와 종류에 따라 제각각 다른 물품을 수거하는 영세한 재활용업체의 현실에 따른 비효율적 수송체계 개선 및 거점 정립
 - 수송효율을 고려한 제품특성에 따른 회수 공동물류센터를 건립하여 제품별 수거를 가능하게 함
 - 이를 위하여 유사한 제품을 생산하는 제조업체와의 협력을 통하여 반품, 폐가전의 재활용을 위한 시스템 구축
 - 재활용센터의 각 부품별 바코드 인식과 정보 공동화를 통한 부품 재활용 활성화
 - 회수 공동물류센터에서 제품 특성에 따른 재활용업체까지의 공동수배송 체계 구축
 - 폐전자 등의 폐기물에 RFID 부착을 통한 적정 폐기 및 재활용 관리
 - 회수 공동물류센터건립을 통한 전문 회수물류기업 육성과 고용창출
- 조정(coordination)과 재원투자에 대해 추후 지속적 논의 필요

6. 덤프 트레일러의 탄력적 비중적용에 따른 운송생산성 향상

가. 현황

- 전용 덤프트레일러 형식승인 시 현행 법령은 적재함의 제작기준비중을 골재류의 비중인 1.5를 일괄적으로 적용
 - 총중량 40톤, 축하중 10톤, 차량길이 16.7m, 너비 2.5m, 높이 4.0m 중 하나라도 초과하는 차량은 운행제한단속대상이 됨(도로법 제 54조 및 제83조)

- 화물운송에 덤프트레일러 활용 시 기존 덤프트럭 이용시 보다 24%내지는 200%가까운 운송생산성 제고가 가능

나. 문제점

- 화물종류와 무관한 획일적인 비중 기준적용은 비용증가 및 편법개조 CO₂ 배출량 증가 등 각종 문제를 야기
 - 단위당 운송비의 증가는 운송업체뿐만 아니라 하주업체들의 물류비 부담으로 작용
 - 운전자 수입의 상대적인 감소는 과적 불법개조, 적재상태 불량 등 불법운행을 야기
 - 불필요한 차량 운송횟수의 증가는 CO₂ 배출량을 증가시켜 저탄소 녹색성장 국정기조에 정면배치

〈부표 13〉 덤프트레일러 적재함 제작기준 비중

적재물명	비중	현 기준	적재함 용적률 차이
유연탄	0.86	1.5	-74%
사 료	0.50	1.5	-200%
소맥분	0.50	1.5	-200%
곡 물	0.64	1.5	-134%

다. 개선방향

- 전용 덤프트레일러 최대적재량 산출 시 운송화물의 특성(비중)에 부합하는 탄력적 기준적용 필요
 - 현행 법규 (비중 1.5) → 화물 특성별로 달리 적용(부표 13 참조)
 - 유연탄(적재함 산출기준: 비중 0.86)의 전용덤프트레일러의 형식승인

및 운행허가 필요

라. 기대효과

- 탄력적 기준 적용으로 적재율 향상과 물류비 감소효과 창출
- CO₂ 배출량이 많은 화물차량의 운행 횟수를 축소하여 친환경 정책에 부합
- 저비중 화물에 대해 합법적인 운송수단이 마련되어 불법개조와 과적 방지, 도로파손 방지, 안전문제 및 사회문제 방지 기대

참고문헌

국토해양부, 2008, 『물류관련법령집』, 국토해양부.

물류신문사 편집부, 2008, 『물류산업총람 2008』, (주)물류신문사.

물류신문사, 2008, "국내 택배시장 회고와 전망".

한국교통연구원, 2000~2005, 『국가물류비조사보고서』.

한국철도기술연구원, 2003, "철도물류체계의 경쟁력 제고방안".

Armstrong & Associates, 2001~2003, "Third Party Logistics-Results and Findings of Annual Surveys".

Datamonitor, 2006, "Logistics: Global Industry Guide".

서비스산업 선진화 정책방향 보고서

Ⅲ

방송통신

방송통신분야 작업반

- 이 수 일 한국개발연구원 연구위원
김 정 언 정보통신정책연구원 연구위원
박 소 라 한양대학교 신문방송학과 교수
이 상 규 중앙대학교 경제학과 교수
이 상 식 계명대학교 미디어영상학부 교수
조 은 기 성공회대학교 신문방송학과 교수

제 1 장

방송통신 분야 총론

이 수 일 (한국개발연구원 연구위원)

제1절 현황 및 문제점

1. 방송통신시장의 정체

- 방송통신시장의 규모는 과거 10% 이상이던 높은 성장률이 2003년 이후 급격히 하락하여 2005년 이후 2%대에 머물러 있음
 - 10%를 약간 상회하던 통신시장의 성장은 인터넷과 이동전화시장이 포화에 이르면서 성장이 크게 둔화
 - 1998년 이후 방송시장은 연평균 15.6%의 성장세를 보이고 있으나 최근 들어 성장세 둔화가 뚜렷
 - 새로운 방송시장인 디지털방송시장과 이동방송시장은 성장이 매우 더디거나 왜곡된 형태로 진행
 - * 디지털방송에서 구현되는 데이터방송의 활성화 미비로 디지털 셋톱박스 및 수상기 보급률 저조
 - * 2008년 8월 기준 1천3백만 대 이상의 단말기 보급에도 불구하고 비지상 파계열 DMB사업자의 파산 위기

- 방송광고시장의 성장이 정체되면서 방송사업자 수와 종사자 수가 지속적으로 하락
 - '04~'07년간 방송사업자 수는 735개에서 498개로 44.6% 감소, 방송사업 종사자 수는 31,645명에서 28,913명으로 9.3% 감소
- GDP 대비 방송통신 지출규모가 다른 국가에 비해 높고 시장이 포화됨에 따라 방송통신시장의 저성장 기조는 당분간 지속될 것으로 전망
 - 향후 신규서비스의 등장으로 인해 신규시장 창출과 기존 시장 대체가 동시에 진행될 것으로 예상
 - 반면, 기기시장은 방송통신서비스의 융합 타 산업과의 2차 융합을 통해 향후에도 크게 성장할 전망
 - 서비스융합, 방송의 디지털화, 융합형 콘텐츠 개발, 미디어 컨버전스, 교육·유통의 유비쿼터스 진전 등

2. 콘텐츠 제작의 영세성과 불공정거래 지속

- 다양한 미디어의 출현에 따라 콘텐츠 제작의 중요성이 증가함에도 불구하고, 국내 대부분의 콘텐츠제작사가 영세하여 제작역량이 미흡한 실정
 - 대부분의 방송채널사용사업자(PP)들은 영세한 사업규모와 열악한 경영 상태로 인해 방송콘텐츠 제작에 대한 투자가 상당히 미흡
 - '07년 기준 전체 160개 PP의 35.6%인 57개 PP의 연간 매출액이 10억 원 미만이며, 종업원 수가 10인 미만인 사업자도 52개(34.2%)에 달함
 - MPP를 제외한 대부분의 독립 PP는 경영상태가 매우 열악하여 적자구조가 심화
 - * 독립 PP의 영업이익률: '06년 -2.4% → '07년 -5.8%

- 채널 편성을 위해 국내외 프로그램 구매에 대한 의존도가 높아 방송콘텐츠의 후속 유통창구로 전략할 우려
 - * 전체 프로그램 제작비용에서 국내외 구매비용의 비중('07년 기준): PP 37%, 지상파 3.9%
 - * '07년 현재 PP의 구매 프로그램 편성비율은 49.0%(지상파 4.4%)에 달하고 있으며, PP의 국내 프로그램 판매시장 점유율은 10.2%, 구매시장 점유율은 81.5%에 이르고 있음
 - 국내 독립제작사들은 자본금 인력, 장비 등에서 대부분 영세하며 경영구조 또한 매우 열악한 상황
 - '08년 현재 932개 독립제작사 가운데 자본금이 1억원 미만인 경우가 456개로 48.9%에 달하며, 제작인력이 10인 미만인 경우도 576개로 61.8%에 달함
 - * 독립제작사의 평균 자본금 규모: 5.9억 원
 - 932개 독립제작사 가운데 외주제작과 공동제작을 통해 지상파방송사에 납품 경험이 있는 경우는 45.6%에 불과
 - 통신콘텐츠업체의 경우 기업간 분야별로 수익격차 심화
 - 매출액 30억원 미만의 업체는 1,773개로 전체 업체 수 대비 87.8%에 달하나, '07년 영업이익률은 -35.2%로 영세업체의 수익성 악화가 심화
 - 분야별로는 포털, 게임, 이러닝 업체들과 나머지 업체들의 수익성 격차가 심화
 - * 분야별 수익성('07년 기준): 포털 33.1%, 게임 21.3%, 이러닝 25.5%, 기타 4.2%
- 콘텐츠제작사와 유통사간 교섭력 차이에 의한 불공정거래가 지속되고 있으며, 이러한 불공정거래는 콘텐츠제작사의 영세성을 지속시키고 제작역량의 강화를 저해

- 저가경쟁이 고착화된 유료방송시장에서 교섭력의 차이에 의한PP와 SO간 방송수신료 배분 문제는 지속적으로 제기되고 있으며 PP의 영세성을 지속시키는 요소로 작용
 - '08년 6월 현재 유료방송가입자의 80%가 저가형의 티어상품에 가입, 월평균 수신료는 \$6 수준으로 주요국각에 비해 매우 낮은 상태
 - SO의 방송수신료 대비 PP에 대한 프로그램 사용료 지급 비율은 약 14%에 불과한 실정
 - * 프로그램 사용료 지급비율: '05년 13.0%, '06년 14.6%, '07년 상반기 14.7%
- 외주제작물의 저작권 배분과 관련하여 독립제작사와 지상파방송사간 대립 지속
 - 외주제작물의 저작권 귀속 및 수익배분 제작비 책정 등
 - '91년 이래 지속되고 있는 외주제작 의무편성제도의 실효성에 대한 논란
- 통신콘텐츠부문에서도 수익배분을 등 거래조건과 관련하여 우월적 지위에 있는 포털 및 이동통신사 등 서비스업체와 영세한CP간 갈등 지속
 - 유선콘텐츠의 경우 일부 포털로의 이용자 쏠림 현상이 강화됨에 따라 수익배분을 등 CP의 거래조건이 초기에 비해 악화
 - 무선인터넷망의 물리적 개방에도 불구, 망개방 사업자의 활성화 부진으로 무선콘텐츠에서 이통사의 우월적 지위 지속

3. 비효율적인 방송광고제도

- 1981년 이래 지상파방송광고시장에서는 한국방송광고공사(KOBACO)가 독점적으로 판매를 대행하고 방송광고단가를 결정하고 있으며 끼워팔

기를 통해 취약매체를 지원

- 현행 방송법은 KOBACO에게 지상파방송광고판매대행서비스에 대한 독점권을 보장
 - 방송법 제73조(방송광고등) 제5항, 동법 시행령 제59조(방송광고) 제5항
 - KOBACO는 고정된 시급별 요금에 시청률, 광고주 선호도, 광고주 재원, 전통적 요금수준 등을 고려하여 방송광고단가를 산정
 - 2000년 시급별 고정요금제에서 탄력요금제로 전환
 - KOBACO는 지상파3사의 광고시간에 취약매체의 광고시간을 끼워 팔면서(연계판매) 취약매체를 보조
 - KOBACO에서 연계판매를 통해 보조하는 방송사는 크게 지역민방 종교방송, Sunny FM, OBS 등 기타 방송사로 구분
 - * 연계판매율은 약 11~12% 수준
 - * 5개 종교방송사의 2008년도 연계판매액은 658억 원으로 전체 지상파방송 광고매출의 3% 수준이나 평균청취율은 0.1%에 불과
- 현행 KOBACO 체제는 제도의 정당성이 부재한 상태에서 방송광고시장 시청자시장 등에서 다양한 비효율을 양산
- KOBACO 체제에 대해 다양한 정당성 주장이 제시되어 왔으나 이론적·실증적인 근거 부재
 - 취약매체 지원에 따른 다양성의 확보, 자본과 언론의 분리 프로그램의 질 저하 억제, 물가안정에 기여 등
 - KOBACO 체제는 독점으로 인한 서비스의 질 저하 요금규제로 인한 끼워팔기·할당의 초래, 효율적 경영과 콘텐츠 투자에 대한 방송사의 유인 저해 등 다양한 비효율을 양산
 - KOBACO는 독점적인 판매대행으로 인해 서비스의 질이 저하되고

광고주·방송사의 요구에 민첩하게 부응할 유인 부재

- KOBACO에 의한 가격 책정은 탄력적인 가격조정을 방해하여 방송 광고시간의 초과수요, 초과공급이 발생하고 비효율적인 끼워팔기와 자의적인 할당 초래
 - * 방송광고시간은 유효기간이 있는 상품이므로 방송사는 가격을 유연하게 책정하여 완판하는 것이 중요
- KOBACO 체제에서는 시청률과 상관없이 방송사의 연간 매출이 어느 정도 정해짐에 따라 방송사의 효율적 경영과 경쟁력 있는 콘텐츠 투자에 대한 유인이 저해
 - * 이윤극대화를 위해 콘텐츠에 대한 투자보다 제작비 최소화에 치중하며, 시청률 경쟁을 하되 장기적인 투자보다는 예산을 나눠서 편성하는 식의 소극적 투자만 존재

□ 2008년 11월 KOBACO의 독점적인 판매대행제도에 대한 헌법재판소의 헌법 불합치 판결로 2009년 말까지 방송법 개정 필요

□ 또한 현행 방송법은 광고와 방송프로그램을 명확하게 구분하도록 하여 간접·가상광고를 금지함으로써 변화하는 방송환경에서 방송의 경쟁력 저해

- 방송법 제2조(용어의 정의) 제21호, 제73조(방송광고등)
- VOD, UCC 등 편성으로부터 자유로운 콘텐츠의 직접적인 소비가 일반화되고, 인포머셜, 애드버토리얼, 영화·게임에서의 간접·가상광고가 이미 존재함에 따라 간접·가상광고가 금지된 방송의 경쟁력이 저해

제2절 정책방향

1. 방송통신서비스의 수요 확대

- 정체되어 있는 방송통신시장의 재도약을 위해 기존서비스의 수요 확대와 신규서비스 창출을 위한 정책이 필요
- 기존서비스의 수요 확대를 위해 신규사업자의 진입 확대와 경쟁촉진을 통한 요금인하에 주력
 - 재판매 제도를 통해 네트워크가 없는 신규사업자의 시장진입을 유도
 - 재판매 제도는 소매시장의 경쟁 활성화와 더불어 결합·융합서비스의 출시를 촉진하여 소비자 선택권을 강화
 - 재판매 활성화를 위해 사업자간 협상 결렬 시 재판매가격을 포함한 분쟁해결에 관한 명확한 기준 마련
 - 경쟁력을 갖춘 종합편성채널의 조기 도입으로 방송콘텐츠산업의 활성화 유도
 - 자본력이 있는 대기업과 뉴스콘텐츠 제작우위가 있는 신문사·수직통합의 시너지 발생이 가능한 플랫폼사업자를 중심으로 종합편성채널 조기 승인
 - 종합편성채널에 대한 의무재전송을 일정기간 유지하여 종합편성채널사용사업자의 시장진입을 유도할 필요
- 신규서비스 창출을 위해서는 네트워크의 고도화 수평적 규제체계의 도입과 진입장벽의 완화, 주파수 활용의 효율화, 신규 방송서비스에 대한 규제 완화 등 방송·통신의 융합이 쉽게 일어날 수 있는 환경을 조성하는 것이 가장 중요

- 네트워크의 고도화는 융합의 진전과 산업 발전의 핵심으로 네트워크의 고도화를 위한 투자유인을 제공할 필요
 - 네트워크의 고도화를 통해 신규서비스에 대한 욕구가 창출되도록 관련 제도 정비 및 지원을 통해 선순환 구조 구축
- 수평규제의 도입의 통해 ‘동일 계층, 동일 규제’의 원칙이 적용되는 환경을 조성하여 네트워크·서비스·사업자·단말기 융합을 촉진
 - 방송통신융합사업법의 조기 제정 필요
- 한정된 주파수를 효율적으로 활용하기 위한 새로운 주파수 관리 체계 구축이 필요
 - 주파수 사용에 대한 기술방식 제한의 폐지 등을 고려
 - 소출력 주파수 분배, 용도 미지정의 개방형 주파수 확대를 통해 창의적 신규서비스 개발을 촉진
- 데이터방송 편성 규제의 대폭 완화와 기술 표준의 재정비를 통해 데이터방송시장을 활성화함으로써 디지털방송으로의 전환 촉진 및 신규 부가서비스시장의 확대 유도
- 이동방송사업자의 면허체계 재정비와 규제완화를 통해 이동방송시장의 정상화를 유도함으로써 방송시장의 확대와 글로벌시장 진출을 위한 토양 조성
 - 지상파 DMB 사업자의 독자적인 광고영업 허용 지상파 DMB 방송의 부분 유료화 허용 등을 고려

2. 방송통신 콘텐츠 제작·유통환경의 개선

- 콘텐츠사업자의 영세성과 유통사업자의 우월적 지위를 고려할 때 콘텐츠 제작역량의 강화와 투자 활성화를 위해서는 콘텐츠 제작 유통환경

의 개선이 절실

- 제작환경의 개선은 특히 방송콘텐츠사업자에게 절실
- 방송콘텐츠 제작환경의 개선을 위해서는 외주제작 의무편성제도의 실효성을 높이고 PP, 독립제작사의 제작기반에 지원 필요
 - 외주제작물의 개념과 인정범위 저작권 배분에 관한 사항의 방송법령 규정 등을 통해 외주제작 의무편성제도의 실효성 제고
 - 「외주제작 표준계약 가이드라인」의 실효성 확보, 표준제작비 산정 방안 마련 등
 - HD·양방향 콘텐츠에 대한 수요 증가에 대응하여 PP, 독립제작사를 대상으로 기획·제작·유통·활용의 가치사슬 전반을 고려한 지원체계 구축 필요
- 콘텐츠 유통환경의 개선을 위해 콘텐츠 유통부문의 경쟁을 활성화하기 위한 제도 정비와 불공정거래를 제재하기 위한 법적 규정의 마련 필요
 - 콘텐츠 유통부문의 경쟁 활성화는 유통환경의 개선을 위한 근본적인 해법으로서, 유·무형의 진입장벽 해소를 통해 신규 유통사업자의 진입과 경쟁 활성화를 유도
 - 방송통신시장에 대한 경쟁상황 평가와 연계하여 방송프로그램 사용대가, 저작권 및 수익배분에 대한 집중적·지속적 관리 추진
 - 방송콘텐츠의 경우 다양한 유형의 불공정거래행위를 제재하기 위한 구체적인 법적 규정의 마련 필요
 - 현행 방송법상에는 불공정거래행위에 대한 제재 규정이 부재하여 실효성 있는 행정조치 수행에 어려움
 - 공익성과 다양성이 중시되는 방송콘텐츠 분야에 대한 「공정거래법」 적용의 한계 존재

3. 방송광고제도의 개선

- 현행 KOBACO 체제가 양산하는 비효율을 감안할 때 지상파방송광고시장의 경쟁을 허용하고 광고단가가 시장의 수급에 따라 탄력적으로 조정되는 체제로 전환
 - KOBACO의 독점적인 판매대행제도에 대한 헌법재판소의 헌법 불합치 판결로 2009년 말까지 방송법 개정 필요

- KOBACO 체제의 개편과 관련해서는 경쟁 도입 방식과 가격 책정 방식 외에 현행 KOBACO의 역할 재조정, 취약매체에 대한 지원 방식 프로그램의 다양성 확보를 위한 방안 등이 충분히 고려될 필요
 - 경쟁 도입 방식으로는 방송사별 광고영업방식에 제한을 두지 않는 것이 장기적으로 바람직하지만 제도 전환에 따른 과도기적 상황을 고려하여 한시적으로 미디어렐을 통한 광고영업과 미디어렐의 허가제 운용을 고려
 - 향후 변화된 환경에서 KOBACO의 지위, 현행 KOBACO가 수행하고 있는 미디어렐 기능과 광고관련 공적 업무의 분리 여부 등을 정할 필요
 - 경쟁 도입에 따른 취약매체에 대한 지원은 취약매체의 범위 지원 방식에 대한 논의가 필요하며, 취약매체의 자구노력을 유도할 수 있는 지원정책을 설계
 - 연계판매에 의한 지원은 지원주체 지원액, 지원근거가 불분명하고 타 방송사의 콘텐츠 투자 유인을 왜곡할 우려가 존재하므로 기금을 통한 직접지원방식이 바람직
 - KOBACO 체제의 개편으로 프로그램의 다양성이 훼손될 가능성에 대비하여 공익적 프로그램의 제작·유통에 대한 지원제도를 재정비할 필요

- KOBACO 체제의 개편과 더불어, 디지털·양방향 콘텐츠의 확대 등 변화하는 방송환경에서 방송사의 경쟁력을 제고하기 위해 가상 간접광고 허용
 - 가상·간접광고의 요금·물량규제의 필요성에 대한 검토가 필요하며 가상·간접광고의 제한 품목, 제한 대상, 제한 장르를 두어 부작용을 최소화할 필요
 - 중간광고와 광고총량제의 도입은 시청자의 시청권을 과도하게 침해할 가능성이 있으므로 도입에 따른 효과를 면밀히 검토하여 추후에 도입 여부를 결정

제 2 장

방송통신서비스 시장 확대

이 상 규 (중앙대학교 교수)

조 은 기 (성공회대학교 교수)

제1절 현황 및 문제점

- 방송과 통신서비스의 총 시장규모는 2008년말 기준 약 56.9조원으로서, 10% 이상의 높은 성장률을 기록하다가 2003년부터 급격히 하락하여 2005년 이후에는 2%대에 머물고 있음
 - 10%를 약간 상회하던 통신시장의 성장은 인터넷과 이동전화시장이 포화에 이르면서 성장이 크게 둔화됨
 - 방송시장은 1999년부터 2006년까지 연평균 35%의 높은 성장률을 보였으나, 2007년 이후 주요 지상파방송광고시장의 마이너스 성장 2006년 대비 유료방송 광고시장의 성장률 감소로 성장이 둔화됨
 - 우리나라 방송광고시장의 성장 정체는 최근의 세계적인 경제위기를 감안할 때 2009년 더욱 심화될 전망
 - 2000년 이후 전체 방송시장의 성장을 주도하였던 유료방송 시장의 확대는 주로 플랫폼 영역(SO 및 위성방송)에서 이루어졌으며, 콘텐츠 시장의 활성화가 지체되고 있음
 - 2006년 기준 홈쇼핑을 제외한 순수 콘텐츠 시장은 약 1조원 규모에 불과하며, PP 매출액 구성에서 수신료 수입은 전체 수입 규모의

1/5 수준으로 유료방송 채널의 광고 의존도가 비정상적으로 높음

- 우리나라 PP 매출의 낮은 수신료 수입 비중은 플랫폼 사업자의 우월적 지위에 의한 불공정 계약 관행에서도 그 원인을 찾을 수 있으나, 보다 근본적으로는 저가 요금에 의한 유료방송 시장 고착을 주된 이유로 꼽을 수 있음

* 저가 요금 → 낮은 수신료 배분 → 낮은 제작비 투자 → 프로그램의 질 저하 → 저가 요금의 고착의 악순환 구조

- 유료방송 가입자 확대에도 불구하고 콘텐츠 시장의 투자 활성화가 이루어지지 않는 원인으로서는 전체 방송 콘텐츠 시장에서 행사되는 지상파방송의 수요 독점력이 지적되고 있음

* 지상파 계열 PP를 통한 지상파 프로그램의 청구액(전체 유료 방송 시장의 시청 점유율 31.9%, 지상파 방송의 경우 유료방송 시장은 2차 시장)

* 주요 MPP의 편당 제작비 규모는 지상파 방송의 1/10규모에 불과

□ 방송과 통신서비스 지출규모가 GDP에서 차지하는 비중이 다른 국가에 비해 높고, 시장이 포화됨에 따라 서비스 시장의 저성장 기조는 당분간 지속될 것으로 전망

- 향후 제공될 신규 통신서비스는 기능상 우수하지만 신규시장 창출과 기존 시장 대체가 동시에 나타날 것임.
- 방송서비스도 유료방송가입자가 1,400만 가입자가 넘어 개인형 방송과 양방향방송 시장 중심의 성장과 기존 방송의 대체가 동시에 나타날 것임.
- 우리나라 경제성장의 기여가 매우 높았던 기기시장은 향후에도 서비스 융합, 방송의 디지털화, 융합형 콘텐츠 발달, 미디어 컨버전스, 교육·유통의 유비쿼터스 진전에 따라 크게 성장할 것으로 전망
- 실질 GDP 성장률이 급격히 낮아진 '03년 이후 우리나라 경제성장에 대한 IT산업이 기여가 40% 이상으로 매우 높아졌는데, 이는 주

로 기기산업이 그 역할을 담당

- 한편 과거의 아날로그 방송 시장에서 새로운 방송 시장으로 도약하는 가장 중요한 계기가 되는 디지털 방송 시장과 이동 방송 시장은 그 속도가 매우 더디거나 왜곡된 형태로 진행되고 있는 것이 현실임
 - 2007년 말 기준 디지털 수상기 보급률 23.5%에 불과
 - 데이터 방송 등과 같은 아날로그 방송 대비 디지털 방송의 차별적인 서비스 활성화 실패로 디지털 셋톱박스 및수상기 보급률 부진
 - 2008년 8월말 기준 1천3백만 대 이상의 단말기가 보급되었으나 비지상파 계열 DMB 사업자 파산 위기

- 성장이 둔화되고 있는 방송통신서비스 시장에 활력을 불어 넣고 경쟁을 통한 서비스 품질을 향상시키기 위한 정책마련 필요

제2절 정책 방향

- 방송통신 산업활성화와 시장기능 활성화를 통해 신규서비스 창출과 기존서비스의 수요를 확대하도록 정책 수립

[그림 1] 바람직한 정책방향



- 정책목표는 크게 방송통신산업활성화(진흥정책)와 서비스시장활성화(규제 개혁)로 구분하며 세부 추진전략은 다음의 표와 같음

〈표 1〉 정책목표 및 추진전략

정책 목표	추진 전략
방송통신 산업활성화	- 방송통신융합 활성화를 통한 신성장동력 마련(융합화) - BcN 확대 등 고도화된 인프라 구축을 통한 성장기반 마련 (네트워크 고도화)과 u-Korea 건설 - 주파수 활용의 효율화 추진
서비스시장 활성화	- 수평적 규제체계도입 및 규제정비 - 재판매 활성화를 통한 진입완화 및 시장경쟁강화 - 경쟁력 있는 종합편성채널 도입을 통한 콘텐츠시장 활성화 - 데이터방송시장 활성화를 통한 디지털 전환 촉진 - 면허체계·규제 개선을 통한 이동방송시장의 정상화

1. 방송통신산업활성화

가. 방송통신융합 활성화를 통한 신성장 동력 마련

1) 배경

- 방송통신 융합은 사회 전 영역에 변혁을 가속화하여 생산방식, 여가활용 방식, 소비행태 등 생활양식의 변화를 초래하는 주요 요인으로 작용
- 금융, 가전, 유통, 교육, 의료 등 타 산업과의 2차 융합을 촉진
 - TV·모바일 banking, 스마트 홈, T-커머스, U-런닝, U-헬스케어 등
- 네트워크, 기기산업, 서비스, 방송, 콘텐츠의 IT 가치사슬 전체를 21세기 지식정보화시대에 적합한 신성장 동력으로 적극 육성하여 3차 산업의 도약 기회 마련
- 융합 추세를 반영한 국가 어젠다 전환 및 선택과 집중에 의한 맞춤형 정책 강화로 IT 발전에 기반한 모든 가치사슬의 활성화 촉진

2) 추진 전략

□ 방송과 통신의 융합(나아가서는 방송·통신과 기타 산업)을 활성화하기 위해서는 융합이 쉽게 일어날 수 있는 환경 조성이 가장 중요

- 네트워크 융합, 서비스 융합, 사업자 융합, 단말기 융합 등이 원활하게 이루어지는 환경 조성이 필요
- 수평규제의 도입을 통해 “동일 계층, 동일 규제”의 원칙이 적용되는 환경 조성
- 산업간 교차진입이 용이하도록 진입장벽(교차소유 및 경영 제한 완화, 허가조건 완화 등)을 낮춤

□ IPTV 활성화

- 교통, 민원 등 공공분야에서 시범사업을 통해 IPTV를 활용한 생활공감 서비스 개발 추진('09년 42.5억원)
- IPTV의 조기 정착을 위해 양방향 교육콘텐츠(영어 등), 시청자 참여 드라마, 정보포털 등 IPTV 전용 융합콘텐츠 활성화 지원('09년 80억원)
- 콘텐츠사업자에 대한 케이블방송사업자의 우월적 지위를 이용한 부당행위 감시 강화 및 규제체계 정비 등 매체간 상생방안 모색
- 직접사용채널 허용
- IPTV의 콘텐츠동등접근 강화
 - 현재 거론되는 문제는 기존의 PP사업자 등이 IPTV사업자에게 프로그램을 공급하지 않을 목적으로 「IPTV법」 제18조에 따른 등록·승인 등을 신청하지 않아 IPTV활성화의 장애요인으로 작용할 가능성이 있다는 것임
 - 따라서 IPTV법의 수정을 통해 이를 보완하는 것이 필요

□ WiBro 활성화

- Wibro 네트워크를 활용하는 이동전화 서비스를 허용함으로써 Wibro에 대한 소비자의 수요를 증가시킴
- mobile VoIP 허용과 010번호 부여

나. BcN 확대 등 고도화된 인프라 구축을 통한 성장기반 마련과 u-Korea 건설

□ 네트워크 고도화 촉진은 융합의 진전과 IT산업 발전의 핵심 요소로서 융합을 촉진하는 투자유인 제공을 통해 유선망 무선망, 방송망의 고도화를 유도

- 네트워크 고도화를 위한 투자에 대하여 조세경감법인세, 관세 등), 출연금 경감, 특정규제 유예제도(고도화서비스에 대한 요금규제 유예 등) 등 도입
- 신규로 구축하는 고도화망에 대해서는 망개방 의무를 부여하지 않음
- Giga인터넷 시범망을 구축하고 농어촌 BcN 구축 지원을 위해 공공자금관리기금을 활용하여 사업자에게 저리융자 제공
- Giga인터넷 시범망 구축 및 시범사업(34억원), 농어촌 BcN구축지원(300억원)

□ 인프라의 고도화가 새로운 서비스에 대한 욕구를 창출할 수 있도록 관련 제도 정비 및 지원을 통한 선순환 구조 구축

- WiBro, HSDPA, DMB, IPTV 등 신규 서비스의 활성화를 위한 다양한 정부 지원대책 마련

□ 고도화된 네트워크를 기반으로 e-Korea, u-Korea를 건설함으로써 고도화 기반 서비스에 대한 수요창출과 각 분야의 효율성을 극대화

다. 주파수 활용의 효율화 추진

- 융합과 광대역화 방향으로 발전하는 전파기술이 한정된 주파수에 효율적으로 적용될 수 있도록 새로운 주파수 관리 체계 구축
 - 희소한 주파수 자원은 무한한 부가가치를 창출할 수 있는 분야로서 주파수 활용가치 향상, 국가경쟁력 강화를 위한 목적 활용, 신규 주파수자원 개발, 국제 전파자원 확보, 불법사용 근절 등에 효율적인 추진체계 확립
 - 주파수 사용에 대한 기술방식 제한의 폐지, 전파사용료 등 비대칭적 규제의 개혁
- 3세대 이동통신 주파수 추가할당을 통한 투자확대('09.하반기)
 - 이동통신사업자의 신규 설비투자 유도와 3세대 이동통신 가입자 증가에 대응하기 위해 2.1GHz대역 잔여 주파수를 추가할당
- 우량 주파수 재배분을 통한 투자 촉진('09.하반기)
 - 800MHz~900MHz대역의 우량 주파수를 회수하여 후발 또는 신규사업자에게 할당
 - 해당 주파수 대역을 활용할 신규무선망 구축 기존 무선국 교체 등 설비투자 유도
 - '09년 약 2천억원의 설비투자를 시작으로 '13년까지 약 3조원 규모의 투자 예상
- 국민생활에 편리하게 사용되는 소출력 주파수 분배, 용도를 지정하지 않는 개방형 주파수 확대를 통해 창의적 신규 서비스 개발 촉진
 - 원격진료, 스쿨존 차량의 속도 자동조절, TV와 셋톱박스간 무선 영상 전송 등

2. 시장기능 활성화

가. 수평적 규제체계도입 및 규제정비

- 방송과 통신의 서비스나 매체의 구분 기준을 전송망에 두는 수직적 규제체계는 광대역화로 인하여 혼란 야기
 - 네트워크별 칸막이식 규제는 융합 환경에서 다양한 결합·융합적 서비스 출현을 방해하여 소비자 이익과 경제성장에 저해
- 방송과 통신에서 전송망을 기준으로 한 규제방식을 탈피하여 네트워크 서비스, 콘텐츠를 아우르는 새로운 가치사슬에 기반한 규제체계를 정립
 - 방송통신 융합 사업법을 조기에 제정하여 IT산업발전, 네트워크 고도화, 콘텐츠산업 발전을 도모함으로써 새로운 성장동력을 창출 할 수 있도록 관련 규제체계 개혁

나. 재판매 활성화를 통한 진입완화 및 시장경쟁강화

- 설비기반경쟁은 대규모의 투자비 소요 설비구축기간의 장기화, 투자의 불확실성 등으로 시장진입이 용이하지 않기 때문에 경쟁촉진에 한계가 있음
- 재판매 제도를 통해 네트워크가 없는 사업자에게도 서비스를 도매로 구입하고 이를 가공하여 소매시장에 제공할 수 있는 기회를 부여함으로써 신규사업자의 시장진입을 유도
- 재판매 제도는 소매시장의 경쟁을 활성화하는 이외에도 결합서비스나 융합서비스 출시를 촉진하고 소비자 선택권을 강화시켜 줌
- 개정된 전기통신사업법의 조속한 국회 통과 및 관련 하위법 제·개정

- 재판매 의무제공사업자 및 대상 서비스의 신속한 규정
- 재판매 조건·절차·방법에 대한 기준 마련
- 개정된 전기통신사업법에서는 재판매 제도의 핵심인 재판매가격을 사업자간 협상에 의해 결정하는 것으로 규정하고 있으므로 협상 결렬 시 재판매가격을 포함한 분쟁해결에 관한 명확한 기준 마련이 필요

다. 유료방송 콘텐츠 시장 활성화

1) 경쟁력 있는 유료 종합편성채널의 조기 도입

- 자본력이 있는 대기업과 뉴스 콘텐츠 제작 우위가 있는 신문사 콘텐츠-플랫폼 수직 통합의 시너지를 발생시킬 수 있는 케이블TV, IPTV사업자의 참여를 통한 종합편성채널 조기 승인
 - 연간 최소 1000억 이상의 제작비가 투입되는 종합편성채널의 경우 대주주의 장기적인 투자 없이는 현실적으로 생존 불가능
 - 종합편성채널의 프로그램 구성에서 가장 고비용의 뉴스 콘텐츠 제작에서 신문기업은 경쟁 우위 확보
 - 재무적 리스크가 큰 종합편성채널 사업에서 플랫폼 사업자의 참여는 Joint Profit 실현을 통한 리스크 분산에서 강점
- 지상파 방송의 독과점 구조 해소 차원에서 초기에는 일정 수준의 시청률을 초과하는 지상파 방송사의 종합편성채널 참여를 제한하는 방안을 고려할 필요
 - KBS, MBC, SBS 등 주요 지상파 방송사의 종합편성채널 진출을 허용할 경우 종합편성채널은 기존 지상파 방송의 2차 유통 창구로 전락하여 프로그램 제작 산업 활성화와 다양성 증대에 긍정적인 효과를 미치지 어려우며, 유료방송 콘텐츠 시장 활성화에 부정적임

- 지역 민방 및 비 네트워크 방송사의 경우 종합편성채널 진출을 통한 자생력 기반 확대 및 콘텐츠 유통의 출구 제공 측면에서 긍정적 효과 기대
- 경쟁력 있는 종합채널 도입으로 인한 콘텐츠 제작 산업의 활성화와 질 높은 프로그램 공급에 따른 현재의 악순환적인 유료방송 시장 구조의 선순환 구조로의 전환 유도

2) 신규 종합편성채널의 생존을 위한 경제적 여건 조성

- 종합편성채널 도입의 정책 목표를 달성하기 위해서는 일정 기간 동안 현행 종합편성채널의 의무재전송 조항을 유지하여 종합편성채널 출범의 불확실성을 줄여줄 필요가 있음
 - 종합편성채널 출범 시 의무재전송 대상이 아닌 MBC, SBS 등 주요 지상파 방송사들이 과도한 재전송료를 요구할 가능성 존재하며 이에 대해서는 MBC, SBS 채널의 경우 방송채널유통시장에서 각각의 채널 공급과 관련하여 독점적인 위치에 있음을 감안하여 정부가 합리적인 기준 하에 재전송료를 규제하는 방안 검토
 - 일정 기간 동안 현재의 의무재전송 조항을 유지하여 종합편성채널의 시장 정착을 유도하고, 차후에 시장 상황을 반영하여 의무재전송 규제를 폐지하는 방안 검토
- 의무재전송 규정이 유지될 경우 종합채널 승인은 최대3개 이상의 사업자를 대상으로 하기 어려우며 사업자간 과당 경쟁으로 인한 부실화를 방지하고, 콘텐츠 시장 활성화라는 정책 목표를 달성하기 위해서 초기에는 소수의 종합채널 승인이 바람직함

라. 데이터 방송 시장 활성화

1) 데이터 방송 편성 규제의 대폭 완화

- 실시간 방송 프로그램 전송 외에는 부가적인 서비스 제공이 불가능하였던 아날로그 방송과 달리 디지털 방송은 방송 프로그램과 연동 혹은 독립적으로 존재하는 다양한 형태의 쌍방향 데이터 방송을 제공할 수 있으나, 현재의 과도한 데이터 방송 편성 규제는 데이터 방송 시장 활성화를 제약하고 있음
 - T-commerce 관련 규제(일차 화면의 T-commerce 금지 등)의 대폭적인 완화를 통하여 플랫폼 사업자의 데이터 방송 수신 기능 탑재 셋톱박스 보급의 경제적 유인 제공
 - 베팅, 경품, 게임 등 오락성이 높은 데이터 방송 서비스를 부분적으로 허용하여 데이터 방송 시장 활성화의 기반이 되는 Critical Mass 조기 확보 방안 검토

2) 데이터 방송 기술 표준의 재정비

- 각 방송 플랫폼 별로 상이한 표준을 사용하고 있는 데이터 방송 송수신 규격의 호환이 이루어질 수 있도록 기술 표준을 재정비하여 데이터 방송 서비스 제공자가 원소스멀티유즈 할 수 있는 기술적 환경 조성
 - 현재 지상파 방송과 IPTV의 경우 ACAP, 케이블TV의 OCAP, 위성방송의 MHP 표준간의 호환 체계 마련
 - T-commerce 및 유료 데이터 방송 서비스를 위한 결제 인증 시스템의 통합 모색

마. 이동 방송 시장 정상화

1) 이동 방송 사업자의 면허 체계 재정비

- 지상파 DMB 방송과 위성 DMB 방송은 기존의 고정형 방송인 지상파 방송 및 위성방송과는 별도의 시장에 존재하는 사업임에도 불구하고 사업자 지위는 지상파 방송 사업자 위성 방송 사업자로 규정되어 과도한 규제를 받고 있는 현실의 개선 필요
 - 지상파 방송 및 위성방송의 소유 제한 및 겸영 규제
 - 지상파 DMB 사업자간의 합병을 통한 채널 운영의 효율성을 기대할 수 있는 사업자 면허 체계의 정비
 - 지상파 DMB의 경우 채널 단위로 면허가 부여되었기 때문에 플랫폼이 존재하고 있지 않음
 - 이동 방송 사업자 별도 규정을 통한 불합리한 규제 해소 및 사업자 간 통합 유도
 - 지상파 계열 DMB의 경우 조직 분리

2) 지상파 DMB 방송의 광고 영업 허용

- 지상파 DMB 방송이 현재의 방송법 체계 아래에서는 지상파 방송 사업자로 규정됨으로써 KOBACO의 광고영업대행을 통해서만 광고 판매를 할 수 있는 현실을 개선하여 이동방송 특성에 맞는 광고주 대상의 적극적인 영업을 허용
 - 기존의 지상파 방송 광고 판매 중심의 KOBACO는 지상파 DMB 광고 판매에 소극적인 자세
 - 1300만대의 단말기가 보급되었음에도 불구하고 2008년 기준 지상파 DMB 광고 판매량은 KOBACO 전체 판매량의 0.39%에 불과

- 지상파 계열의 DMB 사업자의 경우 동일 조직내의 사업부서로 존재하고 있기 때문에 KOBACO의 적극적인 지상파 DMB 광고 판매를 요구할 경제적 유인이 없음
 - 시청률이 상대적으로 높은 지상파 DMB 사업자의 경우 KOBACO 영업 대행 체제 하에서는 시청률이 낮은 채널 기준으로의 하향 평준화
- 현재 논의되고 있는 방송광고판매 제도 개선과 별도로 지상파DMB의 독자적인 광고 영업을 허용하여 침체된 시장의 활성화 유도

3) 지상파 DMB 방송의 부분 유료화 허용

- 지상파 DMB 방송은 이동 중인 시청자를 대상으로 하는 방송이고 기존의 지상파 방송과 달리 중계망 구축과 유지에 실비용이 소요되기 때문에 수혜자 부담 원칙에 따라 일정 수준의 유료화가 이루어지는 것이 합리적임
- 현재의 무료 방송 체제 하에서는 상대적으로 사치재에 속하는 지상파 DMB를 이용하는 시청자를 기존의 지상파 방송 시청자가 보조하는 불합리성 발생(※ KBS의 경우 고정형 지상파 방송 시청자가 납부하는 수신료로 DMB 적자 보전)
 - 공공의 자산인 주파수를 사용하는 지상파 방송 프로그램 공급의 보편성 원칙을 유지하면서 지상파 DMB시장의 정상화 및 수신 환경 개선을 도모하기 위한 방안으로 지상파 DMB 방송의 최대 수혜자인 단말기 제조사로부터 단말기 판매 수익의 일부를 선과금하여 기금화하는 방안을 검토

제 3 장

방송광고 제도 개선 방안

박 소 라 (한양대학교 교수)

제1절 현황 및 문제점

1. 규제현황

가. KOBACO 체제 관련 규제 현황

1) 광고판매권(독점대행)

□ 광고판매제도의 법적 규정

- 한국방송광고공사와 대통령령이 정하는 판매대행사만 방송광고물을 판매할 수 있도록 규정¹⁾
- 2008년 11월 27일 헌법재판소가 방송법 제73조 제5항과 방송법시행령 제59조 제5항의 규정에 의한 한국방송광고공사의 독점적 방송광고판매대행제도에 대해 헌법 불합치 판결을 내려 2009년 12월 31일

1) 방송법 73조 5항 “지상파방송사업자(지상파방송사업자와 방송채널사용계약을 체결하고 그 채널을 사용하여 지상파방송을 하는 방송채널사용사업자를 포함한다)는 한국방송광고공사 또는 대통령령이 정하는 방송광고판매대행사가 위탁하는 방송광고물 이외에는 방송광고를 할 수 없다. 다만, 대통령령이 정하는 방송광고에 대하여는 그러하지 아니하다(개정 2007.1.26).” 시행령 제59조 5항 “⑤법 제73조제5항 본문에서 “대통령령이 정하는 방송광고판매대행사라 함은 방송광고판매대행을 위하여 설립된 주식회사로서 한국방송광고공사가 출자한 회사를 말한다(개정 2007.8.7)”

까지 방송법령 개정 요구

□ KOBACO의 독점적 지위

- 정보독점력을 가지고 있기 때문에 KOBACO의 정보 독점력이 합리적 시장기능을 저해하고 거래비용을 증가시킴
 - 광고 가격에 절대적인 영향을 미치는 구체적인 패키지 판매 관련 정보가 방송사와 광고주에게 제공되지 않음
 - 광고기획사의 협상력에 따라 동일한 프로그램 광고 가격을 달리하는 가격차별 행위 발생

2) 요금규제

- 현행 방송법 및 한국방송공사법에는 방송광고 요금 규제에 관한 규정은 없고, KOBACO에서 지상파 방송광고 요금을 결정하여 집행
- 방송광고 독점판매대행사인 KOBACO가 전과료와 제작비 명목으로 요금 산정
- 2000년 4월부터 시급(SA, A, B, C)에 따른 고정요금제에서 탄력요금제(Global Standard 제도)를 도입
- GS제도에서는 고정된 시급별 요금에서 시청률, 광고주 선호도, 광고주 재원, 전통적 요금 수준 등을 고려하여 월 판매 요금과 거래 예상 요금을 결정 한 뒤 협상을 통해 최종 결정

3) 광고시간(광고량) 규제

- 광고량은 방송법에서 범위 시간, 횟수, 방법 등을 규정²⁾

2) 방송법 73조 2항 “.....방송광고의 허용범위시간·횟수 또는 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다”

- 방송프로그램광고, 중간광고, 토막광고, 자막광고, 시보광고로 구분하여 사실상 중간광고의 가능성을 열어둠

4) 수수료 및 방송발전기금 징수

□ 대형 수수료

- 대형수수료는 한국방송광고공사법 시행령에 명시되어있음. 광고료의 14/100에 해당하는 수수료를 한국방송광고공사법 제9조와 동법 시행령 제5조에 의거하여 수탁, 수수료 중 일부(광고료의 약 11%)는 대형 수수료로 광고회사에 돌아가며, 나머지(광고료의 약 3%, 2007년에 729억원)는 KOBACO의 운영비 및 관련 세금으로 쓰임
 - 순수 미디어랩 기능으로 발생하는 인건비 지출이 약302억원, 광고 산업육성 등 진흥 기능으로 445억원 지출함. KOBACO의 자산규모가 1조 3백억원, 부채는 약 8천억원 수준으로 순수 미디어랩으로서는 규모가 큰 편
- 광고회사 대형수수료를 포함한 모든 수수료 비율을 한국방송광고공사법 시행령과 한국방송광고공사 정관에서 정하는 것은 요금규제에 속함

□ 지상파방송사업자의 방송발전기금 징수율

- 방송광고 매출액의 100분의 6의 범위 이내(방송법 제37조제2항)
- 방송광고 매출액의 100분의 6의 범위 안에서 위원회 고시 단 KBS와 EBS는 MBC의 2/3(방송법시행령 제22조제2항)

-
- 3) 한국방송공사법 제19조(방송광고물의 수탁수수료등)에는 “①공사가 위탁한 광고물을 방송한 지상파방송사업자는 대통령령이 정하는 일정률에 해당하는 금액을 광고물의 수탁수수료로 공사에 납부하여야 한다. ②공사는 제1항의 규정에 의한 수탁수수료 중 정관이 정하는 일정률을 광고주를 대행하여 당해 방송광고물을 공사에 의뢰한 광고회사에 대하여 수수료로 지급하여야 한다”로 규정하고 동법 시행령 제5조(방송광고물 수탁수수료)에는 “법 제19조제1항의 규정에 의하여 광고물을 방송한 지상파방송사업자는 그 광고료의100분의 14에 해당하는 금액을 광고물의 수탁수수료로 공사에 납부하여야 한다”로 수수료의 요율 명시

- KBS, EBS: 광고매출액의 3.17%, MBC, SBS: 광고매출액의 4.75%(위원회 고시), 지역방송사 3.37%, 라디오 2.87%, DMB 3년간 면제

나. 간접광고 규제

- 현행 방송법에서는 광고와 방송프로그램을 명확하게 구분하도록 되어 있으며, 방송프로그램 내에서의 광고행위는 금지되어 있고 협찬의 경우에도 프로그램 내용에 광고효과를 가져와서는 안됨
- 방송법에는 협찬광고에 대하여 구체적으로 명시되어 있지는 않고 협찬 고지에 대한 규정)만 있음.
- 시행령에 협찬고지의 종류를 네 가지로 분류함 캠페인 협찬, 행사협찬, 프로그램의 제작비 협찬, 프로그램 내 시상품 또는 경품을 제공하거나 특수한 장소, 의상, 소품 등을 제공하는 방식(방송법 시행령 제60조).
 - 협찬의 경우 시행령 60조에 의하면 지상파 방송사 및 특수 관계자는 고지할 수 없음. 제작사의 경우에도 협찬고지 시사 보도, 논평, 토론 프로그램은 협찬금지(협찬고지에 관한 규칙 제7조3항)

2. 문제점

가. KOBACO체제의 문제점

1) 시장의 비효율 초래

-
- 4) 방송법 2조(용어의 정의) 21. "방송광고"라 함은 광고를 목적으로 하는 방송내용물을 말한다
22. "협찬고지"라 함은 타인으로부터 방송프로그램의 제작에 직접적간접적으로 필요한 경비·물품·용역·인력 또는 장소 등을 제공받고 그 타인의 명칭 또는 상호 등을 고지하는 것을 말한다
 - 5) 제74조(협찬고지) ①방송사업자는 대통령령이 정하는 범위 안에서 협찬고지를 할 수 있다 ② 협찬고지의 세부기준 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 방송통신위원회규칙으로 정한다<개정 2008.2.29>

가) 광고판매의 독점

□ 독점대행

- 방송광고의 판매대행 기구의 기능은 판매자 독점력(monopoly)을 행사할 수 있는 방송과 수요독점(monopsony)을 행사할 수 있는 대기업 광고주의 독점력을 방지하는 기능의 가능성을 가지고 독점대행을 정당화해옴
 - 최근 한국 방송, 광고 산업의 동향은 두 가지의 가능성을 모두 배제. 판매자(방송사)의 독점적 지위는 시청률(98년 99%에서 2006년 62.2% 점유율)과 광고매출(2004년 51.8%에서 2006년 43.8%)로 볼 때 점점 약화되고 있고, 구매자(광고주)의 독점적 지위는 없음. 2008년 기준 방송광고 매출 중 1위 기업(삼성전자)이 차지한 비율은 100대 광고 중 5.48%, CR4를 집계해보더라도 18.7%에 불과
- 대행 기구가 '독점'일 때 공익성 실현을 위하여 투명하고 공정하게 운영될 가능성이 매우 낮아지며 오히려 다른 하나의 독점 세력을 만들어 내는 결과

□ 광고대행을 하는 이유

- 미디어 랩(media representative)의 기능은 미디어 기업과 광고주 사이의 에이전시 역할을 하는 기업으로 미디어 기업을 대신하여 광고주를 대상으로 광고를 효율적으로 집행할 수 있도록 광고시간지면을 대행 판매
- 대행사의 장점은 다양한 미디어의 다양한 시간대를 동시에 광고주에게 제공해줄 수 있다는 것

□ 대행 시장에서 경쟁의 필요성

- 방송광고 시장은 일반 시장과 마찬가지로 경쟁구조일 때 가장 효율적인 일반적 산업 → 방송시간이라는 상품은 항공사, 호텔산업과 유사하게 시간에 따라 가치가 달라지고, 일정 시일이 지나면 가치가

없어지는 상품(perishable good)의 특성을 지님

- 광고시간을 대행판매 하는 기업들이 많으면 서로 경쟁하여 보다 싼 가격에 좋은 광고시간을 광고주에게 제공해줄 것이고 가격경쟁력을 위하여 수수료를 낮추게 되고, 기업 효율성 등을 추구
- 광고시간(상품)의 가치는 실제 광고가 방송되는 시점에서 결정되므로, 광고를 구매하는 시점에서는 ‘예측치’로 거래할 수밖에 없는 위험부담(risk)이 큰 업종 → 독점적 기업은 민첩하고 유연하게 이러한 상황에 대처하는 것이 불가능하여 비효율성 초래
- 하나의 시장에서 독점권을 허가하거나 독점을 규제하지 않는 경우는 기업이 어떤 상품을 생산했을 때 여러 기업이 참여하는 것 보다 오히려 효율적인 경우, 즉 자연독점 산업이거나 중복투자의 우려가 있는 경우 등 → 방송 광고시장에는 해당사항 없음

□ 방송광고시장의 독점력 해소 방법

- 언론사가 지나치게 독점력을 행사하여 가격을 올리는 행위 체계적으로 광고주를 배제하는 행위 강제적으로 주변시간대와 주시간대의 끼워 팔기 등의 횡포는 공정거래 차원에서 마땅히 규제되어야 함 마찬가지로 광고주가 수요 독점력을 행사하여 어느 한 방송사를 체계적으로 배제한다거나 다른 광고주를 배제하도록 요구하는 등의 부당행위 또한 공정거래 차원에서 경쟁당국 또는 규제기관이 규제할 수 있는 사안

나) 수요와 공급의 불일치

□ KOBACO의 방송광고 영업 현황

- 지상파 방송광고 영업대행: 총 37개 매체(TV 14개, 라디오 23개)
- 지상파 DMB 방송광고 영업대행: 총15개 매체(TV 6개, 라디오 9개)
- 등록 광고회사 : 273개사(2007년 기준)
- 거래 광고주 : 4,677개사(2007년 기준)

□ 방송광고의 수요와 공급

- KOBACO에 의해 인기시간대는 수요에 비하여 요금이 낮고 비인기 시간대에는 수요에 비하여 요금이 비싸게 책정됨에 따라 인기시간대에 발생하는 초과수요에 대응하여 자의적인 할당의 문제 발생 가능성
 - 시장가격 보다 높은 지불의사를 가진 일부 수요자에게 기회가 돌아가지 않음
 - 초과수요로 인하여 공급자에게 협상력 우위가 주어지며 광고주들이 부족한 광고시간을 확보하기 위해 KOBACO에 대해 음성적인 거래를 제안하거나, KOBACO가 광고시간을 할당하는 것을 광고주에 대한 특혜로 간주하여 그에 대한 대가를 요구할 가능성이 존재
- 시청률이 낮은 프로그램의 경우 실제 공급보다 판매율이 낮아 매출 규모가 축소되고, 시청률이 높은 프로그램은 공급되는 물량을 모두 판매할 수 있으나 공급자의 매출 규모는 크게 증가하지 않음
- 판매율이 전체적으로 낮고(2007년도 기준 59.5%), 매체 및 프로그램에 따라 판매율에 큰 차이를 보임. 판매율이 낮은 이유는 ① 대행사가 독점 체제이므로 적극적으로 방송사 광고 영업을 할 유인이 적고 ② 가격 탄력도가 없기 때문에 수요에 따라 공급을 조절할 수 없기 때문임
- 그때 그때 팔지 못하면 상품의 재고가 완전히 살아지는 유한한 재화(perishable good)의 속성상 시간과 대상에 따른 탄력적 가격 운영이 필수적인 요건임. 특히 광고시간이 법으로 정해져있는 상황에서 재고를 모두 소화하지 못한다는 것은 매우 비효율적으로 재고를 관리한다는 의미

〈표 2〉 2007 방송사 종류별 광고매출 및 판매율

	금액(백만원)	판매율(%)
지상파 3사	2,090,002	69.8
지역민방	197,936	54.3
종교방송	68,817	40.5
교육방송	30,964	29.6
미주한국방송	554	11.7
TV 전체	2,107,560	67.4
라디오 전체	280,717	54.0
지상파 DMB	6,027	1.6
전체	2,394,304	59.5

자료: KOBACO

2) 시장 왜곡의 발생: 끼워팔기(연계판매)

- 끼워팔기 관행 : 주요 광고주를 대상으로 ‘연계물’ 즉, 구매할 의사가 없는 광고물을 정규물에 끼워파는 관행
 - 끼워팔기는 ‘번들링’과는 다른 개념. 번들링은 마케팅에서 상품 여러 개를 한꺼번에 판매하는 전략으로 규모의 경제나 범위의 경제를 실현시킬 수 있고, 소비자(구매자)에게도 효용을 가져오는 경우를 말함. 한편 끼워팔기⁶⁾는 독점적 지위를 활용하여 상품을 강제로 판매하는 것을 말함
- 연계판매는 주로 지상파 3사의 수요가 높은 시간대를 팔면서 동시에 취약매체 또는 주변시간대의 수요가 낮은 시간대의 광고를 묶어서 파는 것을 말하며, 광고주 입장에서는 주요 시간대의 광고요금이 수요에 비하여 상대적으로 낮은 것을 감안하여 지금까지 연계판매를 묵인해 옴

6) 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령 제36조(불공정거래행위의 지정) ① 법 제23조(불공정거래행위의 금지) 제2항의 규정에 의한 불공정거래행위의 유형 또는 기준은 별표과 같다.
[별표 1] 불공정거래행위의 유형 및 기준 5. 거래강제. 가. 끼워팔기: 거래상대방에 대하여 자기의 상품 또는 용역을 공급하면서 정상적인 거래관행에 비추어 부당하게 다른 상품 또는 용역을 자기 또는 자기가 지정하는 사업자로부터 구입하도록 하는 행위

〈표 3〉 연도별 연계율 추정치

(단위: %)

연도	연계율	비고	연도	연계율	비고
1988	0.05		1998	0.12	
1989	0.06	CBS 판매	1999	0.12	
1990	0.1	BBS, PBC 판매	2000	0.12	
1991	0.12	SBS 판매	2001	0.12	
1992	0.11		2002	0.12	
1993	0.11		2003	0.12	
1994	0.1		2004	0.12	
1995	0.11		2005	0.12	
1996	0.11	지역민방 판매	2006	0.12	
1997	0.12		2007	0.12	DMB 판매
평균			0.11%		

주: MBC-AM을 제외한 라디오방송, 지역민방, KBSLA, DMB는 연계판매에 포함하여 집계
 자료: KOBACO

〈표 4〉 2007년 20대 광고주 수요에 따른 연계율 추정치

광고주	연계율(%)	광고주	연계율(%)
1	13.5	11	11.4
2	13.7	12	12.8
3	10.9	13	11.1
4	17.0	14	12.4
5	12.3	15	11.2
6	9.6	16	8.9
7	8.8	17	13.9
8	15.6	18	10.0
9	16.0	19	16.0
10	13.0	20	14.9
평균		12.7	

주: 연계율 계산은 광고주의 구매의사가 있는 정규물 대비 구매의사가 없는 연계물의 비율
 자료: 광고주협회

3) 비효율적 조직 운영 초래

가) 지상파 조직에 영향

- 수익률규제 산업에서는 일정한 수익률이 보장되기 때문에 방만한 경영이 초래된다는, 이른바 Averch-Johnson 효과가 나타남. 즉, 연간 수입이 어느 정도 예측이 가능하고, 예산을 분배하는 시스템은 고도로 발달하나, 비용을 절감하여 경영의 효율화를 꾀하는 유인은 적음
- 방송콘텐츠의 고유 속성인 고위험 고수익 구조로 성공한 소수의 프로그램이 그렇지 못한 다수 프로그램을 보조하는 방식의 리스크 배분이 불가능함. 뛰어난 프로그램을 만들어 시청률을 급격하게 상승시켜도 그에 상응하여 광고수입이 들어오지는 않지만 시청률이 아주 기대에 부응하지 못하게 되면 광고 판매율이 떨어지게 됨

나) KOBACO 조직의 비효율성

- 독점적 사업자의 서비스 개선 유인이 적기 때문에 판매대행서비스의 질이 저하되며, 민첩하게 광고주의 요구 또는 방송사의 요구에 부응하기 어려움
- 독점적 사업자는 광고주를 대상으로도 독점력을 행사할 수 있으며 방송사를 대상으로도 독점력을 행사할 수 있음
- 광고판매 대행서비스 제공에 대한 수수료로 판매액의 14%를 KOBACO에 지급하도록 법으로 규정하고 있으나 판매시장이 경쟁상황에서는 이보다 낮아질 가능성이 높아 잠재적으로 사회후생의 손실이 발생

4) 프로그램 경쟁력 저하

- 시청률을 높이기 위한 노력, 즉 프로그램의 품질을 높이고자하는 노력의 유인책이 적음. 왜냐하면 아무리 좋은 프로그램을 만들어 시청률을 높여도 이에 따른 보상체계는 없음. 또한 실패했을 경우에도 패널티가 주어지지 않음

- 시청률을 올려도 광고수익이 이에 상승하여 상승하지 않는다면 이윤 극대화를 추구하는 방법은 프로그램에 투자하는 것이 아니라 제작비를 최소화하는 방법임

5) KOBACO의 정당화 논리의 문제점

- 기존 KOBACO를 정당화하는 논리는 크게 공익성과 효율성의 논리로 요약할 수 있음
- 공익성의 논리는 연계판매를 통한 다양한 매체의 균형발전 자본과 언론의 분리, 프로그램의 저질화 또는 상업화 방지 초과이윤의 회수 등의 근거를 주로 제시함
- 효율성의 논리는 물가안정에 기여한다는 것과 방송독과점 시장의 판매상품인 광고를 규제하여 시장의 왜곡을 줄인다는 논리임

〈표 5〉 기존 KOBACO 체제 유지의 정당화 논리

근거	개념	내용	문제점
공익성	다양성	종교, 지역방송 등 다양한 매체 공존 가능	- KOBACO 체제를 통한 메이저 방송사들의 종교, 지역방송지원은 불투명할 뿐 아니라 이미 방송발전기금을 내고 있는 상황에서 이중적 조세 - 다양한 방송사의 존재 보다는 다양한 프로그램 선택할 수 있는 여건 조성이 필요함
	자본과 언론의 분리	자본의 영향력으로부터 언론의 기능 보호/방송사의 부당한 영향력 행사로부터 광고주 보호	- 미디어랩이 광고주와 방송사간 상호 부당한 영향력 행사를 억제하는 데에 일조할 수 있으나 그 역할의 크기가 불확실하며, 미디어랩이 존재한다고 하여 위 문제가 근본적으로 달라지지는 않음 - 시장 내의 경쟁이 얼마나 존재하는가 감시기구가 제대로 있는가에 따라 달라지는 사항
	프로그램의 질	과도한 시청률 경쟁 억제	- 일반적으로 시청률 경쟁이 일어나면 프로그램 품질을 개선하여 시청자들에게 호응하려는 노력을 기울임 - 선정성 등 프로그램이 저질화되는 경우는 '제한된 자원'으로 가지고 경쟁할 때 주로 발생
	지대 회수	전과사용으로 인한 독점적 지대의 사회 환원(방송발전기금)	- 사실상 KOBACO와는 무관하며 방송통신위원회에서 직접 징수 및 관리를 하는 것이 바람직함
효율성	물가안정	방송광고 요금 안정화로 물가안정에 기여	- 방송광고 요금이 상승하여 궁극적으로 상품 가격이 상승한다는 근거는 없음 - 광고매체가 지상파 방송만 존재하는 것이 아니기 때문에 오히려 요금을 제한할 경우 타매체로 광고비가 집행될 가능성이 높음 - 방송광고 시장은 연간 총 2조 정도의 규모. 윤승훈, 양창형(2007) 연구에서는 지상파 방송광고 단가가 1% 인상되었을 때 전반적 물가수준은 0.0077% 만큼 상승하는 것으로 예측
	독과점 시장 규제	방송광고시장은 독과점 시장이므로 규제 필요	- 독과점 해소는 ① 시장 경쟁을 촉진하거나 ② 자연독점 산업의 경우 국가가 가격규제 등의 방법으로 규제 가능 - 독과점 규제는 필요하나 독점적인 대형체제는 효율적인 해소방안이 아님

나. 간접광고 금지의 문제점

1) 광고시장의 변화

□ 2000년대 이후 광고시장에 지각변동

- 신문, 방송의 전통적 영역에서는 광고매출이 감소하거나 현상유지에 그치고 있고, 나머지 뉴미디어 영역에서 급성장함

〈표 6〉 연도별 광고매출 변화 추이

	신문	TV	라디오	잡지	케이블	인터넷	전체
2001	-17.51	-5.56	-5.27	181.88	-4.87	-5.81	12.83
2002	15.43	24.86	17.22	18.68	41.97	44.42	1.94
2003	-6.44	-2.97	-0.69	-8.40	26.91	45.95	-0.61
2004	-7.75	-5.58	-3.91	-14.98	34.38	45.44	0.56
2005	-4.08	-3.84	1.13	2.63	21.73	44.36	3.13
2006	1.73	1.61	4.32	5.11	38.06	37.41	11.06

자료: 제일기획 광고연감(2001~2006)

- 온라인 광고 등 새로운 형태의 광고 등장
 - 다양한 뉴 미디어의 출현은 시청자의 선택권 확대를 의미하기 때문에 미디어 간 경쟁이 촉진되는 것은 바람직함
- '90년대 이후 외주정책으로 독립제작사들의 협찬을 가능하게 하여 간접광고형태의 협찬이 급격하게 성장 협찬이 잘되는 장르를 외주하는 관행이 새로 생김
- 광고판매제도의 규제로 인하여 초과 광고수요는 협찬의 형태로 독립제작사로 흘러들어가는 시장 왜곡이 일어남
- 협찬, 간접광고 등의 형태로 유입이 된 광고수요는 사실상 효과를 제대로 거두지 못할 가능성이 높아 광고시장의 손실을 가져올 수 있음

2) 새로운 광고 형태의 수용

- 현행 방송법에는 광고와 프로그램을 분리하는 정책을 펴고 있어 간접 광고/PPL, 가상광고 등은 모두 금지하고 있으나 디지털 미디어 추이를 살펴볼 때 a la carte TV(VOD서비스, 쌍방향서비스) 브랜드드 콘텐츠(광고주가 직접 소비자에게 전달하는 콘텐츠, UCC(peer created content) 시장이 커져, 편성시간으로부터 자유로운 콘텐츠의 직접적 소비 형태가 일반화됨
- 실제로 홈쇼핑 프로그램, 인포머셜(infomercial, 프로그램 길이의 광고), 애드버토리얼(advertorial), 영화에서의 PPL, 게임에서의 광고(advergame)이 이미 존재하기 때문에 이를 수용하지 못하는 방송은 점차 경쟁력이 떨어짐
- 장기적으로는 광고와 콘텐츠 분리 정책의 전면적인 재검토가 필요함
광고가 프로그램으로부터 분리되어야 한다는 원칙은 '편성'을 담당하는 방송사에게 해당함. 그러나 더이상 전통적 의미의 '편성'이 존재하지 않는 새로운 영역의 서비스(IPTV, VOD 등)에는 적용하기에 무리가 따름

제2절 정책 방향

1. 지상파 방송광고시장 경쟁도입

가. 개선의 기본 원칙: 효율성과 공익성의 조화

1) 수익관리(yield management)⁷⁾ 산업

가) 수익관리(yield management)의 개념

- 유효기간이 있는 상품(perishable good)의 효율적 관리: 광고지면 시간을 최대한 적정 가격에 재고를 모두 판매하는 것 가격 책정을 유연하게 하여 시간과 재고간의 균형을 찾는 것이 관건 따라서 매우 역동적인 시장이고, 가격이 매우 탄력적인 시장
- 판매하지 못한 재고는 손실이므로 완판하는 것이 중요
- 고정비용이 높지만 한계비용은 매우 낮음: 미디어 콘텐츠는 생산되어 나가기 때문에 광고를 추가로 하는 것이 추가 비용이 거의 들지 않음.

나) 미국 항공산업의 규제 완화 사례

□ 역사

- 1938 Civil Aeronautics Act 제정. 항공운항 서비스를 제공하는 망인트렁크(trunk)가 16개. 당시에는 지속적인 정부 지원 보호, 보조 및 규제가 필요하다고 판단 Civil Aeronautics Authority라는 새로운 정부 기구를 만들어서 항공운항을 규제함 CAA에서 항공노선, 요금, 스케줄을 모두 결정함. 1958년 Federal Aviation Act에서는 CAA를 Civil

7) 수익률 관리 형태의 가격차별화가 일어나는 산업은(1) 전체 판매량이 일정하고 (2) 거래되는 상품에 유효기간이 있어(perishable), 상품 판매에 시간 제한이 있고 그 시간이 지난 후에는 가치가 없어지는 특성이 있고 (3) 똑같은 자원을 사용하더라도 구매자의 지불의사가 매우 다양한 경우에 효율적인 관리 전략임

Aeronautics Board로 이름을 바꾸고 규제는 큰 변동 없이 유지함. 1978년 10개 항공사가 남았고 이들이 전체 운항의 90% 이상 점유함. 그 사이에 기술 발전으로 제트기 등 새로운 항공기들이 등장했으나 CAB는 변화에 느리게 대응하였고 당시 경제위기(73~74)로 인하여 항공사들이 재정적 적자에 처하게 됨. 1978년 미국의 항공사 탈규제 법(Airline Deregulation Act(Pub.L. 95-504))은 항공료, 운항노선, 신규 진입자에 대한 정부의 규제를 모두 제거

□ 효과

- 1979년에 비해 1996년에는 요금이 평균 9% 감소, 승객 수는 급격히 증가
- 승객수가 많고 노선이 긴 경우에는 규모의 경제 실현으로 비용이 크게 하락, 짧고 승객수가 적은 노선은 비용이 절감되지 않음
- 경쟁에 노출된 TWA, Pan Am 9개의 주요 항공사와 100여개의 소규모 항공사는 도산하거나 재정적으로 어려움(1978~2001)
- 규제론자들이 예측한 것과는 반대로 작은 시장이 희생되지는 않았고 다양한 항공노선, 노선규모 등이 개발됨

2) 방송광고와 공익성

□ 언론사 소유와 미디어 내용간의 관련성에 대한 논의로부터 도출하여 직접 미디어가 광고를 집행하였을 때 문제가 과연 있는 것인가 하는 것

□ 방송광고 매출과 콘텐츠 질과의 관계

- 수요자 크기(시장의 크기)에 따라 방송상품의 제작비가 결정
- 다른 여타의 미디어 상품과 마찬가지로 ‘기대되는 수익’ 또는 ‘기대되는 소비자수’에 따라 프로그램 제작비 결정

- 시청률이 높을 것으로 기대되는 시간대의 프로그램에는 제작비를 더 투자하여 시청률을 극대화하고 이때의 시청자의 노출시청률(을 광고주에게 판매함
- 시청률이 낮을 것으로 예상되는 시간대의 프로그램에는 많은 투자를 하기 보다는 기대되는 매출에 상응하는 제작비를 투여하게 됨
- 제작비(프로그램에의 투자 또는 노력)가 예상 광고수익에 따라 결정 되기 때문에 광고매출은 프로그램의 품질과 직접적 관련이 있음

3) 개선방향

- 광고제도 개선 정책의 목적에 대한 합의
 - 방송시장에서 공익성 실현
 - 프로그램 경쟁력 및 다양성 증진
 - 시장의 효율성을 높임
- 방송광고라는 상품의 속성에 대한 정확한 이해를 기초로 한 정책
 - 방송광고 시장은 일반 시장과 마찬가지로 경쟁구조일 때 가장 효율적인 일반적 산업 → 방송시간이라는 상품은 항공사, 호텔산업과 유사하게 시간에 따라 가치가 달라지고, 일정 시일이 지나면 가치가 없어지는 상품(perishable good)의 특성을 지니므로 수익관리(yield management)를 하는 것이 가장 효율적인 산업 핵심은 수요자의 지불 의사에 따라 가격탄력도를 유연하게 하여 거래를 최대화하는 것이 관건인 산업
 - 상품의 가치가 거래한 시점 이후에 결정되는 상품 : 공급량은 예측이 가능하나, 가치는 사후에 결정. 따라서 최소 가치 보장(시청률 보장)과 초과 성과에 대한 이윤분배 등 다양한 방식의 계약과 거래가 자유롭게 체결될 수 있어야 함

□ 방송프로그램의 공공재적 특성과 광고

- 텔레비전 수상기와 안테나만 있으면 어디서든 시청이 가능한 텔레비전 프로그램에 대한 시청자의 직접지불 형태의 거래는 불가능→ 시청자에게는 무료로 제공하는 대신 광고를 프로그램에 묶어(tie) 파는 전략으로 시장 실패 극복
- 광고시간의 가치는 도달하는 시청자(취시청률)에 따라 결정되기 때문에 가치를 높이기 위하여 방송사는 프로그램의 시청률을 높이게 됨

나. 미디어렙 도입의 효과

1)광고요금의 변동

가) 현재의 요금체계

□ 현행 요금체계에서의 프로그램 요금 산정의 기준

- 수급상황 및 광고주 선호도
- 프로그램의 장르·시간대·매체별 누적데이터에 의한 프로그램 예상 지수
- 방송사의 안정적 경영재원 및 전통적 요금수준 등의 요인

□ 요금의 내역

- 전과료 : 프로그램을 방송(송출)하기 위해 필요한 비용
 - 해당 지역과 시급에 따라 1등급(전국대비 13%) ~ 8등급(3.1%) 까지 8단계로 구성되며, 매체별 방송광고 재원의 30% 정도를 점유
 - 서울MBC와 지역MBC, SBS와 지역민방의 배분목적으로 사용되고 있음
- 제작비

- 광고단가에서 전파료를 뺀 나머지 금액으로 매체별 방송광고 재원의 70%
- 실제 제작비와는 일치하지 않으며 사실상 큰 연관성 없음
- 등급 : 가시청인구와 각종 영업환경요인 등을 고려하여 분류
 - 현재 사용되고 있는 등급은 97년 9월 1일에 8등급으로 분류
 - 등급 조정 시 주요 고려사항 : 불균형개선/가시청인구/구매력 지수 대비 저 평가지역 조정

□ 광고의 가치와 실제 단가의 차이

- 방송사의 광고단가가 시청률에 따라 어떻게 달라지는가에 대한 분석 결과 1% 시청률 당 광고단가가 최대 단가보다 49~52% 정도 낮음. 즉, 동일한 시급에서 동일한 광고를 판매하는데 가격 차이가 절반 정도 차이가 나고 있음
- 타겟 시청자층, 프로그램 장르까지 감안한다면 현행 광고제도 하에서의 광고 집행은 매우 불합리

<표 7> 모 방송사 광고단가의 시급별 차이와 초당 시청률 1% 당 단가 비교

요일	SA		A		B		C	
	15초 광고단가	1%당 1초 단가	15초 광고단가	1%당 1초단가	15초 광고단가	1%당 1초 단가	15초 광고단가	1%당 1초 단가
월	8,952,000	46,264	4,788,000	26,380	1,700,000	20,238	1,043,077	19,052
화	9,003,000	38,229	4,782,000	27,602	1,936,667	21,341	1,043,077	23,979
수	8,820,000	73,500	4,644,000	37,988	1,936,778	33,107	1,043,077	33,921
목	8,946,000	51,861	4,827,000	28,861	1,936,667	25,070	1,043,077	30,234
금	8,991,000	42,511	4,779,000	30,783	2,210,625	31,694	1,161,923	39,724
토	9,006,000	37,643	5,718,000	33,439	3,592,500	37,717	1,070,000	24,181
일	9,006,000	37,062	5,971,364	52,380	2,955,000	39,798	1,070,000	26,420

자료: KOBACO

나) 광고판매 경쟁도입 후 예상되는 요금의 변화

□ 요금 산정이 수요와 공급에 따라 가변적

- 현재의 요금 산정 체제는 광고노출 뿐 아니라 균형성 등 여타의 요인을 고려한 고정된 요금이라면 미디어랩 시장이 자율화되면 요금체제는 탄력적으로 바뀔
- 요금 내역 중 제작비와 전파료의 구분은 불합리한 구분이므로 기존 시급제는 점차 기대시청률 또는 기대수익에 따른 요금구조로 변경될 타겟 시청자층의 CPM에 따른 탄력적 요금체제로 전환
- 인기시간대, 인기프로그램의 요금은 현재 요금보다 높아지고 비인기 시간대와 비인기프로그램의 요금은 현재 요금보다 낮아질 가능성이 높음

2) 매체별 차이

- 매체별로는 광고요금체계에 큰 차이를 보이게 됨
- 현행 제도에서 연계판매 등의 방법으로 보조를 받고 있는 방송사들의 경우 광고요금의 하락으로 전체 매출 규모가 감소될 가능성이 있지만, 취약매체의 경우에도 요금의 하락으로 인하여 광고판매율은 오히려 높아질 수 있음

〈표 8〉 광고매출 현황(2008년도 기준)

	광고매출	비 중
지상파3사 서울*	1,576,435	72.4
지역MBC	322,128	14.8
지역민방	169,524	7.8
EBS	25,647	1.2
종교방송	61,117	2.8
기 타	21,773	1.0
계	2,176,623	100.0

주: KBS의 경우 서울에 포함하여 집계

- 현행 제도에서는 전국 네트워크인 MBC와 SBS의 경우 광고료 배분이 다르게 책정되어있으나 미디어랩 도입 후에는 조정 가능성이 높음(KBS의 지역국 배분은 특수하기 때문에 분석에서 제외)
 - MBC는 서울에서 63.7%, 지역민방 네트워크의 경우 SBS에서 73.9%를 KOBACO에서 지정한 배분 방식에 따라 배분하고 있음
 - 배분 기준에는 ‘제작비’, ‘전과료’ 중에서 ‘전과료’를 각 지역의 구매력 등을 고려하여 배분하고 있음
 - 광고의 가치는 광고가 도달하는 사람의 수가 직접적으로 결정하기 때문에 제작비, 전과료는 무의미한 구분이고, 광고의 가치를 반영하지 못하는 기준임 따라서 향후 요금이 자율화되면 현행 배분 체계는 달라질 것으로 예측할 수 있음

다. 경쟁적 미디어랩 도입방안

1) 경쟁 도입의 원칙

- 미디어랩 도입의 원칙은 누구든 등록만 하면 미디어랩 사업에 참여할 수 있도록 함
- 광고제도와 프로그램 공익성 간의 직접적 관계는 없으며 프로그램의 공익성은 광고제가 아니라 여타의 내용규제를 통하여 달성해야함
- 공민영 구분 없이 방송사의 미디어랩 선택권 보장
 - 도입 초기에는 KOBACO의 역할 재정립 방안과 연계하여 KBS2의 방송광고영업을 KOBACO가 한시적으로 대행토록 하는 방안 고려
- 장기적으로는 방송사가 직접 영업(내부 영업 부서)을 하는 것과 미디어랩을 통하여 판매하는 것을 모두 허용
 - 도입 초기에는 직접 영업은 허용하지 않음

- 완전경쟁을 하게 되면, 시장의 특성상 미디어렙 시장에는 집중현상이 나타날 것으로 예상되고, 특히 국내 방송사의 여건상 대형 지상파 방송사 중심으로 1사 1렙 체제로 갈 가능성이 높기 때문에 독점력 행사 등을 방지하는 제도적 장치를 사전에 마련

□ 미국의 사례

- 미국의 미디어 렙은 주로 타 지역의 스포츠광고지역방송 광고를 판매 하는 것이 주를 이룸
- 네트워크 광고/전국 광고와 미디어 기업 소속 지역은 주로 자회사 (in-house)를 통하여 판매
- 미디어렙은 2000개가 넘게 있지만 대표적인 기업이 Cox Enterprises와 CC Media Holdings이고, 나머지 시장에는 인수합병이 활발히 일어나 집중도가 높음

2) 미디어렙 설립 요건 및 요금체계

□ 진입 및 요금제의 자유 원칙

- 미디어렙을 설립하고자 하는 사업자는 최소한의 등록요건만 갖추도록 함
 - 다만 경쟁 도입 초기에는 소규모 사업자 난립에 따른 시장혼탁의 가능성이 있으므로 시장의 안정성 등을 고려하여 2~3년 한시적으로 허가제 또는 승인제를 운영하는 방안 고려
- 광고요금은 수요와 공급 원칙에 따라 자율에 맡김

□ 미디어렙 시장구조

- 방송사의 광고영업을 대행하기 때문에 가장 효율적인 렙이 살아남을 가능성이 높음

- 대기업이 출자한 미디어랩의 출현 가능성도 있으나 방송사를 대행하는 미디어랩의 특성 상 특정 광고주의 이해를 대변하는 미디어랩은 성공하기 어렵기 때문에 특별히 소유주체를 제한할 필요는 없음
- 방송사 간 경쟁은 심화될 것이며, 이것의 결과로는 다음의 상황을 상정할 수 있음
 - 광고시장의 규모가 증가하는 상황에서는 경쟁을 통하여 콘텐츠 품질이 개선될 가능성이 높음 : 비용우위 전략
 - 광고시장이 축소되는 경우에는 비용절감을 해야 하므로 이 경우 콘텐츠 품질이 저하되거나, 저비용 장르가 많아지거나, 콘텐츠 재활용(재방송) 비율이 높아짐 : 차별화 전략 또는 복제전략
- 따라서 콘텐츠 품질이 경쟁으로 인하여 무조건 저하된다거나 선정성이 높아진다는 것은 근거가 없는 주장이며, 콘텐츠 품질은 시장의 환경, 미디어 정책, 사회문화 등 다양한 요소가 영향을 미침

3) 미디어랩의 지분 제한

- 경쟁 도입 초기에 내부부서를 통한 방송사의 직접영업을 금지한다는 취지에 맞추어 도입 초기에는 미디어랩에 대한 방송사의 소유지분을 일정수준에서 제한하는 것이 바람직함
 - 미디어랩 설립을 자유로이 한다고 할 때에 현실적으로는 메이저 방송사별로 미디어랩을 자회사나 계열사 형태로 운영할 가능성이 높음
 - 여러 지상파 방송사들이 공동으로 미디어랩을 설립하는 경우에도 지상파 방송사들의 소유지분 총합을 일정수준에서 제한하는 방안 고려
- 미디어랩 소유 지분의 타 업종 대기업, 외국인 소유 지분 제한은 두지 않음

3) 대행 매체의 범위

대행 매체의 범위

- 원칙적으로 대행 시장에 규제를 두지 않기로 했기 때문에 누구든 방송광고판매에 참여할 수 있고, 또 방송광고 판매 대행사도 다른 매체의 광고를 판매할 수 있음
- 미디어 간 다양한 패키지 개발 등 광고 판매의 효율성을 증진시킬 수 있음

2. 현행 KOBACO의 지위 및 역할 재조정

가. KOBACO의 기능

1) KOBACO의 사업영역

설립근거

- 한국방송광고공사법
 - 제정 : 1980. 12. 31. 법률 제3317호
 - 6차 개정 : 2000. 1. 12. 법률 제 6138호

업무영역

- 방송광고영업의 대행
- 방송발전기금의 징수 및 관리
- 방송광고의 진흥을 위한 조사·연구 및 교육

KOBACO의 향후 사업 방향

- 독점적 방송광고대행업을 정당화하는 방안으로 그동안 방송발전기금 징수 및 관리, 광고 진흥 사업을 맡아왔으나 향후 미디어랩 설립이 자유로워질 것에 대비하여 경쟁력을 제고할 필요 있음
- 방송발전기금 징수 및 관리는 규제기관인 방송통신위원회에서 담당 하고, 광고 진흥 사업은 그 필요성에 면밀한 검토를 전제로 하여 관련 부처에서 담당하는 것이 바람직
- 방송광고영업의 경우 기존의 노하우와 데이터를 가지고 경쟁우위를 확보할 수 있음. 특히 메이저 3사를 제외한 나머지 방송사들은 KOBACO 의존도가 높을 것으로 예상됨

나. KOBACO의 활용방안

- KOBACO의 제도적 개선
 - 수수료율이 공사법으로 규정되어있으나 사실상 수수료율은 경쟁시장에서 결정되는 것이 바람직
 - 따라서 공사법상 수수료율에 대한 규정 폐지
- 대행기능, 공적기능, 자산영역 등 세 가지 영역 중 대행기능만 남기는 것이 바람직
- 대행기능만 남긴 KOBACO의 조직개편은 불가피하며, 광고대행을 원 하는 공영방송 또는 민영방송을 대상으로 광고대행을 할 수 있도록 하되, 한시적으로 KBS2의 방송광고영업을 대행토록 하는 방안 등에 대한 검토 필요

3. 취약매체에 대한 지원

가. KOBACO체제에서의 상호보조

□ 규모

- KOBACO에서 연계판매를 통하여 보조하고 있는 방송사는 지역방송사, 종교방송사, 기타 방송사로 구분
- 지역방송사는 전체 방송 매출의 22.6% 차지. 반면, 종교 및 기타 방송사는 2008년도 광고매출 기준으로 전체 지상파 방송시장의 5%

□ 문제점

- 연계판매를 통한 지원은 지원의 주체 지원액, 지원의 근거 등이 불명확함
- 광고주는 불필요한 매체에 광고를 내보내게 됨으로서 효율성이 떨어지고, 시청자는 원치 않는 광고에 노출이 될 수 있음
- 취약매체 지원을 광고 상호보조를 통하여 비공식적으로 행하는 것은 바람직하지 않으며, 지원 기준, 방법, 규모 등을 명확하게 결정한 후 지원해야 함

나. 취약매체의 범위

- 취약매체의 범위는 현재 KOBACO에서 연계판매를 통하여 지원을 해주고 있는 매체로 설정

〈표 9〉 종교 및 기타매체 2008년도 광고매출 현황

(단위: 백만원)

방송사	TV	AM	FM	매출합계
EBS	25,647			25,647
SunnyFM			2,391	2,391
CBS		29,272	6,927	36,199
BBS			11,031	11,031
PBC			9,814	9,814
FEBC		4,074		4,074
경기방송			5,013	5,013
WBS			4,660	4,660
TBS			30	30
OBS	8,907			8,907
YTN			451	451
KBS_LA	320			320
계				108,537
전체지상파방송사				2,176,623
전체 대비 비율(%)				5.0

다. 취약매체 지원 방안

1) 지원 방안 설계의 원칙

- 방송사에 대한 운영 지원과 공익 프로그램 제작에 대한 지원 취약매체의 자구 노력에 대한 지원을 결합
- 취약매체는 장기적으로 자생력을 기르는 것이 필요하므로, 취약매체에 대한 운영 지원은 취약매체의 자구 노력을 전제로 하여 일몰제를 적용, 한시적일 필요
 - 각 방송사의 재정적 여건을 고려

- 취약매체에 대한 운영 지원은 기금을 조성하여 방송통신위원회에서 일괄적으로 지원하는 것이 바람직
 - KOBACO 체제 하에서 연계판매를 통해 비공식적으로 재정적 지원을 받던 것에서 지원을 양성화함
- 사회적 여론은 취약매체에 대하여 긍정적이지 않으며 자생력 제고에 대한 강력한 유인을 제공할 필요

〈표 10〉 종교방송 지원 방향에 대한 전문가 의견

	응답비율
연계판매보장	9.8
지속적 지원	13.4
한시적 지원	26.3
종교재단에서 지원	23.2
시장퇴출	29
기타	7.1

자료: 박현수(2009).

2) 취약매체에 대한 운영 지원

□ 지원규모 및 기간

- 지원규모는 최근 3년의 월별 지상파방송광고매출 대비 각 방송사의 광고매출 비율의 평균을 기준치로 하여 경쟁 도입 이후 월별로 동일한 비율을 구하여 기준치와의 차이의 일정 부분을 보전하는 방식 등을 고려할 수 있음
 - 구체적인 보전 비율은 각 방송사의 전반적인 경영환경과 매출에서 광고매출이 차지하는 비중 등을 고려하여 고시 형태로 결정
- 3년간 한시적으로 지원제도를 운영하고 3년 후 취약매체의 자구노력에 대한 평가와 연계하여 지원제도의 지속 여부 및 지원규모를 재결

정하고 궁극적으로는 폐지하는 것이 바람직

□ 재원 확보 방법

- 미디어렙 도입과 더불어 향후 5년간 취약매체의 직접 지원을 위한 재원을 충당하기 위하여 나머지 지상파 방송사들의 방송발전기금 징수 비율을 상향조정하는 방안 고려
 - (예시) KBS 3.17%(2008년 고시)에서 3.84%, MBC 4.75%(2008년도 고시)에서 5.75%, SBS 4.75%(2008년도 고시)에서 5.75%로 상향 조정했을 경우 2007년 매출액을 기준으로 예상되는 추가 출연금은 징수액은 272.7억 원 가량이고, 미디어렙 도입 후 광고매출이 증가한다고 가정하면 징수액은 이보다 높을 수 있음

3) 공익 프로그램 제작 지원

가) 지역방송에 대한 프로그램 제작 지원

□ 지역방송

- 지역방송은 지역매체로서 지역주민들에게 필요한 정보를 제공하고 지역의 문화전수 기능을 담당하도록 허가를 받았음
- 현실적으로 국내 지역방송은 중앙 방송사들의 네트워크로서의 기능을 주로 담당하고 있으며 지역성 실현은 매우 미미한 수준
- 지역 방송의 지역성을 강화하기 위해서는 현재의 배타적인 네트워크 거래 체제를 개선해야 함
- 현행 제도 하에서는 지역방송은 최소한의 지역 프로그램 편성 의무를 가지고 프로그램의 품질을 높이는데 주력하는 것이 가장 합리적 대안

□ 지역성에 근거한 프로그램 제작 지원

- 프로그램을 장르별로 나눈 후 - 지역 뉴스, 지역 정보, 커뮤니티 프

로그램 등

- 매년 고시를 하여 프로그램 지원 입찰(bidding)을 받아 심사하여 지원. 사후적으로 성과를 측정하여 지원의 지속 여부를 판단
- 프로그램별로 제작비를 지원하는 이유는 지역 방송사가 지역의 프로그램을 제작하게 하는 강력한 인센티브를 제공한다는 의미가 있으므로 단순히 제작비용의 보전 형태보다는 보다 적극적인 방식을 검토
 - 예를 들면 일정 수준의 제작비를 초과할 경우 매칭 펀드 형태로 전환하여 방송사도 리스크를 갖지만 시청률의 증가에 의한 편익을 누리게 하는 시스템 등

나) 종교방송에 대한 프로그램 제작 지원

다양성에 근거한 프로그램 제작 지원

- 지역방송과 마찬가지로 일정 기금을 조성하여 프로그램별 직접 지원 형태로 운영
- 종교방송은 지역방송과는 달리 모든 국민이 동감하는 차원의 공익적 프로그램을 제공하는 현실적으로 어려움 따라서 공익성의 판단 근거는 다양성에 두고, 다양한 종교 활동을 보장하는 근거를 가지고 프로그램에 대하여 직접 지원

4) 종교방송의 지구 노력 지원

프로그램을 통한 모금활동 규제완화

- 종교단체가 라디오나 텔레비전 프로그램을 통하여 직접 포교하고 기부를 받는 시스템을 도입
 - 포교 프로그램에서 직접 기부를 가능하도록 하여 이 수입의 일부분을 방송사에게 귀속시키는 시스템 마련

- 종교단체에게 방송시간을 판매하는 시간 판매제도 도입 검토
 - 각 종교단체에서는 원거리 포교를 위하여 종교방송의 시간을 구매하여 포교활동을 할 수 있고, 종교방송은 이를 수입원으로 확보할 수 있음
 - 2005년 국내 종교 인구는 전체의 53.1%로 이 가운데 불교 43%, 개신교 34.5%, 천주교 20.6%, 유교 0.4%, 원불교 0.5%, 기타 1% 분포 (출처:한국의 사회지표 2007)
 - 종교단체에 대한 미디어 규정은 국가마다 매우 상이
 - 영국은 기본적으로 종교단체가 지상파 방송을 소유하는 것이 금지되어 왔으나 1990년 방송법에 의하여 위성TV와 라디오, 아날로그 지상파 라디오를 대상으로 제한적으로 허용. 모금활동에 대한 제한 완화
 - 반면 미국의 경우 액세스 채널을 중심으로 한 작은 종교단체들부터 지상파 TV, 라디오를 직접 소유하는 mega 종교단체들에 이르기까지 종교단체들의 방송소유가 다양한 형태로 광범위하게 퍼져있고 포교활동, 모금활동이 비교적 자유로움

4. 신규 광고서비스 도입방안

가. 현황

- 방송통신심의위원회의 제재 현황
 - 외주제작사의 협찬이 비교적 자유로운 상황에서는 간접광고 시비가 많이 일어날 수밖에 없음
 - 최근 수년간 심의제재 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 것이 간접광고 및 협찬고지 위반임

〈표 11〉 전체 심의건수 대비 간접광고, 협찬고지 위반 사항

	2003	2004	2005	2006
간접광고	47.2	18.8	20.0	26.5
협찬고지	32.7	27.7	0.0	33.3
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 이창현(2007)

□ 해외 방송 PPL의 규제 현황

- 해외에서도 PPL은 규제 사항이나 미국은 스폰서를 밝히는 경우 허용이 되고 있고, 프랑스와 일본에서도 부분적으로 허용하는 등 전반적으로 허용하는 방향으로 가고 있음
- 대부분 근거는 광고를 목적으로 하거나 금전적 거래가 있는 경우에 제한하고 있고, 대신 정보성격이 강하거나 제작에 필수적인 물품인 경우에는 허용함

〈표 12〉 해외 각국의 PPL 규제

국가	허용여부	내용
미국	허용	스폰서를 밝히는 조건으로 방송에 허용
영국	불허	허용 검토 중
프랑스	불허	광고목적인 경우
	허용	정보적 성격인 경우
독일	불허	금전적 거래가 있을 경우
	허용	프로그램 내 필수불가결한 것으로 판단되는 경우
일본	허용	사업자 자율 프로그램 편성 자유에 근거

자료: 염성원(2005) 재구성

나. 국내 도입시 문제점

1) PPL의 장단점

□ 장점

- 프로그램의 현실성(reality) 증가: 실제 상품이나 서비스를 노출시킴으로서 시청자의 이해도를 높일 수 있음
- 제작비 충당: 프로그램 수익원을 다변화하여 방송프로그램 경쟁력 높일 수 있음
- 효율적인 마케팅: 광고주 입장에서는 비용 대비 효율적인 광고가 가능
- 디지털 미디어에 대비: 쌍방향 미디어의 새로운 광고 형태의 점진적 수용

□ 단점

- 프로그램 제작에 영향: 방송 프로그램의 지나친 상업화 제작의 자율성 훼손 가능성
- 광고시장 전반에 영향: 위기를 맞고 있는 전체적인 광고시장이 더욱 위축될 가능성
- 시청자의 선택권 침해 얼마든지 회피가 가능한 방송광고와는 달리 PPL은 프로그램을 소비하는 이상 피할 수 없음

2) 제도적 문제

- 현행 방송법에는 광고의 정의를 광고를 목적으로 하는 방송내용물로 제한하고 있고 여기에는 프로그램광고, 토막광고, 자막광고, 시보광고 등만이 포함되기 때문에 방송사 또는 방송사가 위탁한 대행사만이 광고를 판매하는 주체로서 인정되지만 PPL과 같은 새로운 형태의 광고는 이러한 범위를 벗어남

- PPL은 거래의 주체가 방송사 뿐 아니라 프로그램을 제작하는 주체인 제작사까지 포함해야만 가능한 광고 형태이므로 PPL을 제도화하기 위해서는 PPL을 포함한 광고에 대한 새로운 규정을 내린 후 그 거래의 주체를 명시해야 함

다. PPL의 정의

1) 새로운 형태의 광고

- 기업이 소비자를 대상으로 기업 이미지에 대한 충성도를 형성하고 제품에 대한 인지도와 호감을 갖게 하고 궁극적으로는 상품이나 서비스를 구매하도록 유인하는 것이 넓은 의미의 마케팅이라면 지금까지는 마케팅의 매우 큰 비중을 차지하였던 것이 광고
- 최근 들어 결합(hybrid) 광고의 일종, 광고와 홍보가 융합(Balasubramarian, 1994)된 광고가 등장
 - 광고는 스폰서를 명시하고 금전적 보상을 하는 메시지를 말하고 홍보는 스폰서를 명시하지도 않고 금전적 보상이 공식화되어 있지 않은 것을 지칭함
- 간접광고에는 PPL, 프로그램 tie-in(제품을 노출시키는 대가로 본 프로그램 광고시간에 광고를 구매하는 조건, 인포머셜(Program length commercial: PLC), 잠재의식광고(subliminal advertising) 등 다양한 종류가 존재

〈표 13〉 광고, 홍보와 간접광고 비교

	장점	단점
광고	스폰서가 메시지 내용 형식을 통제할 수 있음	스폰서가 노출되어 신뢰도가 떨어짐
홍보	스폰서가 전면에 드러나지 않기 때문에 신뢰도 높음	스폰서가 직접 내용, 형식을 통제하기 어려움
간접광고	스폰서가 전면에 드러나지 않기 때문에 신뢰도 높을 뿐 아니라 메시지 내용, 형식을 어느정도 통제할 수 있음	-

2) PPL의 정의

- 방송 프로그램에서 시청자에게 노출되는 것을 목적으로 상품 서비스 또는 브랜드를 화면에 배치하는 것
- 넓은 의미에서 PPL은 광고의 한 형태이지만 일반적 방송광고와는 그 범위, 형태, 내용이 매우 다르기 때문에 기존 방송광고의 규정들 안에 넣어서는 안됨

〈표 14〉 PPL의 종류

배치장소	방법
화면	시각적인 배치로 단순 노출과 반복적 노출세트에 포함되는 등)로 구분
대사	청각 또는 구두적인 배치
구성	스토리와 결합되어 배치되는 것

- PPL은 일반적 방송광고와는 다른 개념으로 프로그램 제작의 스폰서로서 기능을 지님
- PPL의 경우 일반 광고와는 달리 프로그램의 내용과 밀접한 연관성을 지니기 때문에 기획 단계부터 참여해야 하고 그러기 위해서는 일반 광고대행사가 아닌 전문 PPL 대행사가 필요

- 가상광고(virtual placement)는 PPL의 한 종류로 분류, 프로그램 제작 후에 컴퓨터 그래픽으로 제품을 프로그램에 집어넣는 방식의 광고

라. 도입방안

- PPL 도입 시 기존 방송광고와의 차별적인 특성을 충분히 고려할 필요
 - PPL을 새로운 광고의 형태로 정의하고 이를 전면적으로 도입
 - 프로그램 단위의 거래 : 거래의 주체는 방송사 또는 제작사
 - 요금과 물량의 규제를 두지 않음 : 수요공급에 따라 자율적으로 결정
 - 지나치게 많은 PPL을 하였을 때에는 효과가 떨어지기 때문에 PPL 단가가 떨어질 것이므로 적정수준의 PPL이 수요와 공급에 따라 형성될 것으로 예상
- PPL 제한 품목, 제한 대상(타겟 층), 제한 장르를 두어 부작용 최소화
 - 프로그램 내용의 공익성을 저해할 우려가 있는 경우에 사후적인 제재를 통하여 방송의 공익성 유지
 - 사전 규제는 장르별로는 어린이 대상 프로그램 품목별로는 주류, 마약류, 담배, 도박, 게임 등 중독성이나 유해성이 있는 경우에 제한
 - 공익성을 고려하여 특정 품목을 제외한 모든 상품의 PPL을 허용
 - 품목 허용 기준은 사회문화적 가치를 반영하기 때문에 주기적으로 공표
 - Product Placement는 허용하되, 상품이나 서비스를 콘텐츠 내용에서 직접적으로 소개하거나 마케팅하는 것을 제한하여 홈쇼핑 채널의 프로그램과 명확하게 구분할 필요
- 스폰서 명시 원칙

- 방송의 공익성을 최소한으로 보장하기 위하여 광고주 또는 스폰서를 명시하여 시청자의 알권리를 최대한 보장해야 함
- 시청자의 미디어 리터러시를 제고하기 위하여 PPL을 할 경우에 반드시 프로그램 중 또는 종료 후에 PPL의 스폰서 목록을 명시하여 금전적 대가를 받고 상품을 광고하였다는 것을 명시하도록 함

제 4 장

콘텐츠 제작 및 유통 환경 개선

김 정 언 (정보통신정책연구원 연구위원)

제1절 현황 및 문제점

1. 방송통신 콘텐츠 산업 현황

가. 방송콘텐츠 시장 현황

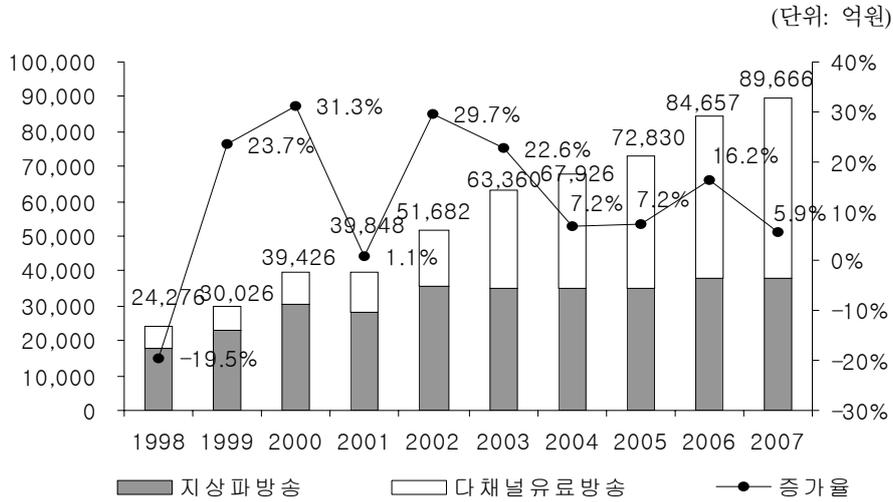
□ 2002년 이후 성장세 둔화

○ 1998년 이후 방송시장은 연평균 15.6%의 성장세를 보이고 있으나 최근 들어 성장세 둔화가 뚜렷하게 나타나고 있음

- 영리매출액에서의 지상파방송사 비중이 여전히 높은 상황이나 다채널 유료방송시장의 성장으로 그 비중은 감소하는 추세

* 지상파방송사 영리매출액 비중 변화('03 55.4%→'07 42.5%)

[그림 2] 지상파방송과 다채널방송의 매출액 추이



주: 영리매출액 기준. 영리매출액은 전체 매출액에서 비영리사업수입을 제외하고 방송채널사용사업(PP)은 홈쇼핑채널의 상품판매수입 제외한 매출임
 자료: 방송통신위원회, 『방송산업 실태조사 보고서』 각년도.

□ 광고시장 정체와 고용 감소

- 방송광고시장의 성장이 정체되면서 사업자간 경쟁이 치열해지고 이로 인해 방송사업자 수와 방송사업 종사자 수가 지속 하락

<표 15> 방송사업 영리매출액, 광고매출액 추이

(단위: 억원)

구 분	'03	'04	'05	'06	'07	'03~'07 CAGR
방송시장영리매출액	63,360	67,926	72,830	84,657	89,666	9.1%
전체 방송광고시장	32,387	32,102	30,747	32,859	33,657	1.0%

자료: 방송통신위원회(2008), 『2008년 방송산업실태조사보고서』

<표 16> 방송사업자수, 종업원수 변화

(단위: 명, 개)

구 분	'04	'05	'06	'07	증감률('04 → '07)
방송사업 종사자 수	31,645	30,530	29,308	28,913	-2,732(-9.3%)
방송사업자 수	735	614	531	498	-237(-44.6%)

자료: 방송통신위원회, 『방송산업실태조사보고서』 각년도.

나. 방송콘텐츠 제작 및 유통 현황

1) 제작 현황

- 방송콘텐츠 제작 주체인 지상파 방송사와 PP의 경우 총제작비 규모가 최근 들어 증가하고 있는 상황
 - 지상파 방송사와 PP 모두 자체제작 비중은 줄어드는 추세이나 순수 외주와 구매 비중이 증가
 - '07년 지상파 방송사의 총제작비는 9,197억원으로 '06년 9,130억원 보다 0.7% 증가한 반면 PP의 총제작비는 '07년 4,358억원으로 '06년 3,328억원보다 31.0% 증가
- 특히, HD 프로그램 제작에 대한 투자 비중이 크게 증가
 - '07년 HD 제작비 규모는 지상파방송사의 경우 전년동기에 비해 13.8% 증가한 4,498억원이며, PP의 경우는 전년동기에 비해 무려 1,777% 증가한 502억원을 기록

2) 유통 현황

- 지상파방송사의 경우 국내시장에서의 프로그램 판매는 증가하였으나 구매 규모는 전년도에 비해 하락, PP의 경우 판매규모 소폭 증가한 반면 구매규모는 크게 증가
 - 지상파방송사의 국내시장에서의 프로그램 판매규모는 '07년 594억원으로 전년동기에 비해 61.4% 증가한 반면, 구매규모는 203억원으로 전년동기에 비해 51.4% 감소
 - PP의 경우 '07년 프로그램의 국내시장 판매규모는 68억원으로 전년 동기(67억원)와 비슷했으나 구매규모의 경우 896억원으로 전년 동기(608억원)에 비해 크게 증가

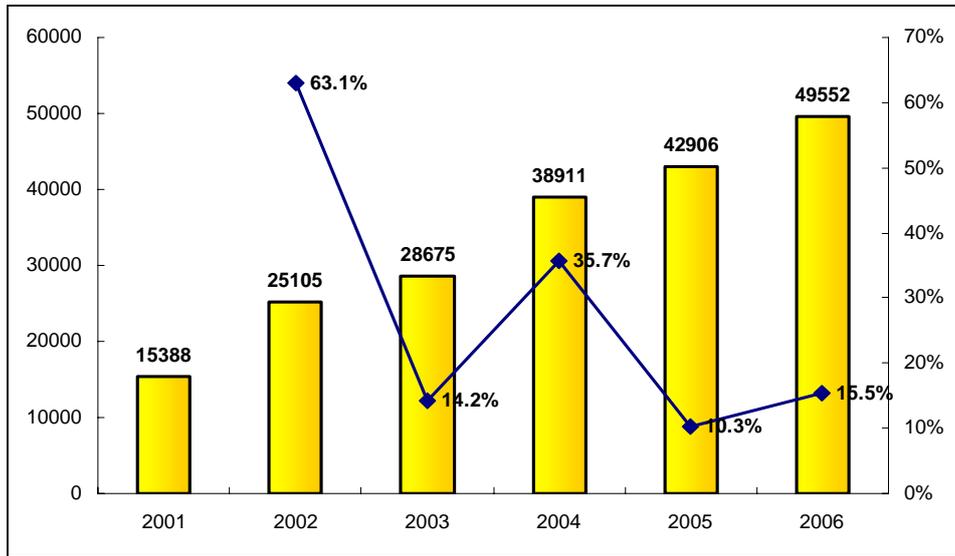
- 지상파방송사의 프로그램 수출은 '07년 8,934만 달러로 전년동기에 비해 6.35% 감소하였고, 수입은 931만 달러로 전년동기에 비해 40.3% 감소
 - 수출은 아시아 지역에, 수입은 유럽 지역이라는 편중된 현상이 지속
 - 수출의 경우 일본(57.4%), 대만(19.2%), 중국(5.9%)에 집중된 반면 수입의 경우 미국(60.2%), 영국(14.6%)에 집중
 - 수출의 경우 드라마 수출이 전체의 89.5%를 차지하였고, 수입의 경우 영화(49.2%), 드라마(21.6%), 다큐멘터리(17.1%) 순이었음
- PP의 프로그램 수출은 '07년 393만 달러로 전년동기에 비해 13.4% 증가하였으나, 수입은 5,563만달러로 전년동기에 비해 2.4% 감소
 - 수출은 아시아 지역에, 수입은 미국(66.7%)과 일본(16.3%)에 대한 비중이 매우 높은 상황
 - 장르별로는 지상파방송사와 마찬가지로 드라마(49.6%) 수출비중이 높고, 수입의 경우 영화(40.8%), 드라마(23.3%), 애니메이션(17.1%), 오락(10.8%), 다큐멘터리(4.6%) 순으로 나타났음

다. 통신콘텐츠 산업 현황

- 통신콘텐츠 산업은 최근 5년간 연평균 26.3% 성장하여 '06년 약 4조 9,552억원의 매출을 기록하고 있음
 - 포털, 게임 및 솔루션 등 인터넷을 기반으로 하는 콘텐츠가 시장을 주도
 - 초기 배너 광고 등의 수익모델에서 온라인게임 유료 아이템(아바타, 도토리) 판매, 검색 광고 등의 수익모델 중심으로 성장
 - * '06년 기준 분야별 매출비중은 게임이 31.4%, 광고 21.4%, 정보 11.6%, 멀티미디어 10.6%, 교육 9.9% 등임

[그림 3] 국내 통신콘텐츠 산업 현황

(단위: 억원)



주: 통신콘텐츠는 부가통신서비스의 콘텐츠제공서비스와SW의 디지털 콘텐츠제작 매출의 합계임

자료: 한국정보통신산업협회(2008), 『2007 방송통신산업통계연보』

<표 17> 국내 통신콘텐츠 분야별 비중(2006년)

분야	게임	광고	정보	멀티미디어 (영상, 음악)	교육	기타	합계
매출액(억원)	15,574	10,622	5,764	5,246	4,914	7,434	49,552
비중	31.4%	21.4%	11.6%	10.6%	9.9%	15.0%	100%

자료: 한국정보통신산업협회(2008), 『2007 방송통신산업통계연보』

□ 모바일 콘텐츠는 '04~'06년 3년간 연평균 11.3% 성장하여 '06년 6,943억 원의 매출을 기록하고 있음

- 모바일음악과 모바일게임을 중심으로 성장하고 있으나 최근 요금과 콘텐츠의 질 측면에서 문제가 제기되면서 성장 정체 우려 심화

〈표 18〉 국내 모바일콘텐츠 매출

(단위: 억원)

구분	2004	2005	2006	'04~'06 CAGR
모바일콘텐츠	5,604	5,983	6,943	11.3%

주: 모바일시장 중 솔루션을 제외한 모바일 콘텐츠 제작 및 서비스 매출
 자료: 한국소프트웨어진흥원(2008), 『2007 국내 디지털콘텐츠 시장조사』

□ 기업간, 분야별 수익격차 심화

- 통신콘텐츠 업체들의 수익성을 살펴 보면 300인 이상 대기업의 '07년 영업이익률은 24.5%인 반면, 300인 이하 중소기업의 영업이익률은 11.2%에 그치고 있음

- 매출액 규모 기준으로 30억원 미만의 업체수는 1,773개에 이르고 있으나, 이들의 '07년 영업이익률은 -35.2%으로 영세업체의 수익성 악화가 심화
- 분야별로는 포털, 게임, 이러닝 업체들과 나머지 업체들간의 수익성 격차가 확대

* 분야별 수익성('07기준): 포털 33.1%, 게임 21.3%, 이러닝 25.5%, 기타 4.2%

〈표 19〉 통신콘텐츠 매출액별 업체 비중('06)

구분	30억원 미만	30억원 이상~ 100억원 미만	100억원 이상~ 300억원 미만	300억원 이상	전체
업체수(개)	1,773	167	56	22	2,018
전체 기업수 대비 비중	87.8%	8.3%	2.8%	1.1%	100.0%

자료: 한국정보통신산업협회

〈표 20〉 통신콘텐츠 업체의 수익성

구 분		업체 수 (개)	매출액(억원)			영업이익률				
			2005	2006	2007	2005	2006	2007		
전체 합계		123	27,756	37,413	45,016	14.5%	16.7%	19.4%		
규모별	300인 이상 (포털제외)	17	15,910	22,333	27,766	20.9%	22.0%	24.5%		
		14	9,968	12,781	14,446	17.0%	16.2%	16.5%		
	300인 미만	106	11,846	15,080	17,249	6.0%	8.7%	11.2%		
분야별	포털	3	5,942	9,552	13,320	27.4%	29.8%	33.1%		
	CP	게임	34	8,139	11,401	12,970	16.3%	19.1%	21.3%	
		이러닝	8	2,043	2,568	3,635	23.4%	22.7%	25.5%	
		기타*	78	11,632	13,892	15,091	5.1%	4.5%	4.2%	
매출액 규모별		'05	'06	'07						
	30억원 미만	27	18	18	352	223	221	-22.8%	-20.2%	-35.2%
	30억원 이상~ 100억원 미만	40	40	31	2,441	2,534	1,991	-7.1%	-4.0%	-2.2%
	100억원 이상~ 300억원 미만	34	40	43	5,795	7,507	7,640	7.6%	9.4%	8.1%
	300억원 이상	22	25	31	19,168	27,150	35,163	20.0%	20.9%	23.4%

주: 1) KSIC 분류 중 “7240 DB 및 온라인정보제공”, “72201 게임소프트웨어제작업” “80911 교육 서비스 중 온라인교육학원에 포함되어 있는 업체들을 대상으로 분석

2) * 기타 CP에는 온라인음악, 인터넷방송, 뉴스제공, 부동산정보·취업정보·증권정보 등 정보제공업체들이 포함되어 있음

자료: 한국신용평가정보 KIS-Value

2. 방송통신 콘텐츠 산업의 문제점

가. 방송콘텐츠 산업의 문제점

1) 유료방송의 저가시장 구조와 불공정거래

가) 저가시장 구조

- '08년 6월 현재 전체 18.8백만 가구의 78.3%인 14.7백만 가구가 유선방송에 가입하고 있으나, 그 대부분인 80%가 저가형의 티어상품에 가입

- 저가형 시장구조로 인해 방송콘텐츠 유통기업인SO가 콘텐츠를 통해 수익을 창출하는 데 한계
 - 우리나라 유료방송 시장의 월평균 수신료는 6\$수준으로 주요국가에 비해 매우 낮은 수준
 - '07년 유선방송사업의 매출 2조 2천억원 중 수신료 관련 매출은 9,980억원으로 총 매출액의 46.4%에 불과

〈표 21〉 유료방송 가입가구수 현황

구 분	가입가구 수			2008년 6월 가구점유율
	2006년 12월 말	2007년 12월 말	2008년 6월 말	
전국 대상가구 수	18,326,619	18,687,694	18,843,468	100%
유료방송 전체(A+B+C)	16,189,749	16,886,067	17,211,586	91.34%
유선방송(A+B)	14,240,558	14,734,185	14,951,515	79.35%
종합유선방송(A)	14,067,681	14,533,965	14,749,097	78.27%
유료시청	11,761,605	14,250,169	14,478,970	76.84%
기본가입	978,558	2,493,387	2,746,023	14.57%
티어가입	10,783,047	11,756,782	11,732,947	62.27%
무료시청	211,346	283,796	270,127	1.43%
중계유선방송(B)	300,966	200,220	202,418	1.07%
일반위성방송(C)	1,855,240	2,151,882	2,260,071	11.99%

자료: 방송통신위원회(2008), 『2008년 방송산업실태조사보고서』

- PP의 경우에도 방송콘텐츠의 제작 송출을 통해 창출하는 수익비중이 매우 낮은 상황
 - '07년 PP의 수신료 수입(위성방송 포함)은 2,609억원으로 상품판매를 제외한 PP의 매출액 2.5조원의 10.61%에 불과
 - 수신료, 광고/협찬, 프로그램 판매수익 등 콘텐츠 관련 매출액은 총 1조원 규모(매출의 50.2%)에 불과하여 콘텐츠 이외의 부문에서의 매출이 큰 비중을 차지하고 있는 상황

〈표 22〉 PP산업의 매출구조

(단위: 억원)

구 분	2005	2006	2007	비중('07)
PP 매출 합계	18,633	23,523	24,582	100.00%
수신료 수익	1,573	2,006	2,609	10.61%
수신료 수익비중	8.44%	8.53%	10.61%	
광고/협찬수입	5,710	7,762	9,336	37.98%
프로그램 판매 수입	195	320	405	1.65%
기타사업수입	11,154	13,436	12,231	49.76%
**상품판매수익	12,632	13,164	15,262	

자료: 방송통신위원회(2008), 『2008년 방송산업실태조사보고서』

나) 불공정 거래 현황

- 콘텐츠 제작부문의 영세성과 저가위주의 시장구조는 제작사업자와 유통사업자간 불공정 거래 문제를 야기
- PP와 SO간 수신료 배분을 둘러싼 불공정 거래 이슈 지속
 - 방송콘텐츠 제공에 따른 프로그램 사용료 지급과 관련 PP와 SO간 갈등 지속
 - SO는 수신료 매출규모가 작을 뿐 아니라 네트워크 고도화를 위한 투자 등으로 인해 사용료 수준을 높이기 어렵다는 입장
 - PP는 결합·단체할인 등을 통한 덤핑판매 관행이 수신료 수준을 낮추게 된 주 원인이며, 요금구조 자체가 PP에 불리하다는 입장

〈표 23〉 SO의 방송수신료 대비 PP 프로그램사용료 지급 비율

(단위: 천원, %)

구분	수신료 매출	프로그램사용료 지급액	지급비율
2005년	720,813,673	94,025,930	13.0%
2006년	867,248,008	126,758,254	14.6%
2007년 상반기	481,357,963	71,248,629	14.7%

자료: 방송통신위원회

- 외주제작물의 판매, 저작권 배분과 관련하여서도 독립제작사와 지상파방송사간 입장이 대립
 - 독립제작사는 지상파방송사에의 프로그램 판매 국내외 유통시의 저작권 배분 등에 있어 불공정 거래가 발생하고 있다는 입장
 - 지상파방송사는 외주제작 과정 전반을 실질적으로 주도하는 지상파방송사가 저작권을 갖는 것은 당연하며 제작비 지급 또한 계약에 따라 적절히 이루어지고 있다는 입장
 - ※ '08.2월 드라마제작사들은 방송3사를 상대로 ① 저작권의 포괄적 양도 ② 아시아지역 판매금액의 수익분배율을 3사가 담합하여 책정 등을 이유로 공정위에 신고하였으나, '08.8월 공정위는 ① 외주제작물에 대한 일반적인 저작권귀속을 정의할 수 없고 ② 거래조건에 대한 통상적인 거래관행이 존재하지 않으며 ③ 제작비용의 비용 및 불이익의 규모를 측정할 수 없다는 이유로 공정거래법 위반혐의가 없는 것으로 판단함

2) 콘텐츠 제작 부문의 영세성

가) PP 산업

- 다양한 미디어 출현에 따라 콘텐츠 제작부문의 중요성이 증가하고 있지만, 국내 대부분의 PP는 영세한 상황
 - '07년 기준 전체 PP의 35.6%(57개)가 연간 매출액이 10억원 미만이며, 종업원 수가 10인 미만인 사업자도 34.2%(52개)에 달함
 - MPP를 제외한 독립PP는 경영상태가 매우 열악한 상황
 - 대부분의 독립 PP는 경영상의 적자구조가 심화(영업이익률: '06 -2.4% → '07 -5.8%)

<표 24> PP사업자 매출 및 종업원 수 현황('07년 현재)

매출현황	사업자 수	종업원 수	사업자 수
1억 미만	28	1~4	17
1억~10억	29	5~9	35
10억~50억	44	10~19	29
50억~100억	17	20~49	33
100억~500억	28	50~99	16
500억 이상	14	100인 이상	22
합계	160	합계	152

자료: 방송통신위원회(2008), 『2008년 방송산업실태조사보고서』

<표 25> PP사업자의 매출액, 영업이익률 현황

구 분	2006년			2007년(잠정)		
	매출액 (억원)	영 업 이익률	순이익률	매출액 (억원)	영 업 이익률	순이익률
온미디어	2,903	25.8%	24.9%	3,285	25.9%	20.2%
CJ(홈쇼핑제외)	1,983	3.0%	-12.5%	4,597	3.7%	-11%
SBS계열	1,164	31.5%	25.7%	1,405	23.5%	20.7%
MBC계열	1,101	30.8%	23.7%	1,478	18.6%	12.2%
KBS계열	477	16.0%	13.8%	594	11.2%	8.1%
YTN	832	6.7%	8.9%	969	9.9%	9.6%
매일경제	385	15.8%	13.6%	433	15.5%	13.4%
중앙	209	-34.0%	-39.6%	267	-15.9%	-31.6%
주요 MPP 소계	9,054	18.0%	12.6%	13,027	14.6%	7%
기타 독립 PP	8,784	-2.4%	-0.9%	9,831	-5.8%	-5.7%
합 계	17,838	8.0%	5.9%	22,858*	10%	5.5%

주: 2007년 PP 전체 매출액은 통신사업자(5개), 홈쇼핑사업자(5개), 방송매출이 없는 사업자(11개)를 제외한 전체 매출액임
 자료: 2006년은 『2007년 방송산업실태조사보고서』, 2007년은 『2007년도 사업자 재산상황 공표집』

□ PP 산업의 영세성으로 인해 고품질 방송콘텐츠 제작을 위한 적극적 투자가 미흡한 상황

- PP의 경우 전체 프로그램의 약 37%('07년 기준)인 1,629억원을 국내외 구매에 의존(지상파의 경우 3.9%)
 - '07년 HD 프로그램에 대한 투자는 502억원(지상파 4,498억원)으로 PP의 전체 제작비 4,358억원의 11.5%에 불과
- PP는 국내외 방송프로그램 구매에 대한 의존도가 높아 방송콘텐츠의 후속 유통창구로 전략할 우려
 - PP의 구매 프로그램 편성비율은 49.0%(지상파 4.4%)에 달하고 있고, PP의 국내 방송프로그램 판매시장 점유율은 10.2%, 구매시장 점유율은 81.5%에 이르고 있음

〈표 26〉 유료방송 가입가구수 현황

구분	프로그램 제작(백만원)		
	지상파	PP	소계
자체제작	508,889	199,126	708,015
공동제작	14,585	4,568	19,153
외주	360,358	69,139	429,497
국내구매	17,466	70,847	88,313
국외구매	18,363	92,102	110,465
합계	919,661	435,782	1,355,443

자료: 방송통신위원회(2008), 『2008년 방송산업실태조사보고서』

〈표 27〉 PP사업자의 매출액, 영업이익률 현황

구분	자체제작	공동제작	외주	국내구매	국외구매	수증계
지상파TV	16.95%	5.32%	7.02%	2.06%	2.35%	66.30%
지상파TV 4사	52.42%	0.02%	36.53%	2.04%	8.98%	0
PP	42.86%		7.01%	28.12%	20.86%	0

자료: 방송통신위원회(2008), 『2008년 방송산업실태조사보고서』

〈표 28〉 방송프로그램 구매 및 판매현황(2007년 현재)

(단위: 백만원)

구 분	국내 판매			국내 구매		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
지상파방송	21,421	36,817	59,434	22,176	30,800	20,344
PP	5,309	6,704	6,770	43,822	60,832	89,583
합 계	26,730	43,521	66,204	65,998	91,632	109,927

자료: 방송통신위원회(2008), 『2008년 방송산업실태조사보고서』

나) 독립제작사

□ 국내 독립제작사들은 자본금 규모, 인력, 장비 등의 측면에서 대부분 영세한 상황

- 현재 총 932개의 독립제작사가 운영중이며, 신규창업 수는 '05년 81개('07년 48개 창업)를 정점으로 감소 추세('08년 5월말 문화부 발표)
- 독립제작사의 평균 자본금 규모는 5억 9백만원이며, 1억원 미만인 경우가 456개사로 48.9%에 달함
 - 종업원 수 10인 미만인 경우가 44%이며, 총 576개 업체가 10인 미만의 제작 인력만 보유

〈표 29〉 독립제작사 자본금 현황

5천만원 미만	5천만원~1억원	1억원~3억원	3억원 이상	계
138	318	263	213	932
(14.8%)	(34.1%)	(28.2%)	(22.9%)	(100%)

자료: 문화체육관광부 발표자료('08. 7)

〈표 30〉 독립제작사 인력 현황

구분	10인 미만	10인~20인	20인~50인	50인 이상	계
총인력	410 (44.0%)	326 (35.0%)	156 (16.7%)	40 (4.3%)	932 (100%)
제작인력	576 (61.8%)	248 (26.6%)	87 (9.3%)	21 (2.3%)	932 (100%)

자료: 문화체육관광부 발표자료('08. 7)

- 국내 독립제작사들의 경우 경영구조 또한 매우 열악한 상황이며 외주제작과 공동제작을 통해 지상파방송에 납품한 경험이 있는 독립제작사는 45.6%에 불과한 상황

- 코스닥에 등록된 11개 독립제작사의 경우 최근 3년간 경영수지 적자가 지속되고 있으며, 적자폭이 확대되는 추세

〈표 31〉 독립제작사 지상파방송 납품 현황

실적 없음	3종미만	3종~5종	5종이상	계
507	150	79	196	932
(54.4%)	(16.1%)	(8.5%)	(21.0%)	(100%)

자료: 문화체육관광부 발표자료('08. 7)

나. 통신콘텐츠 산업의 문제점

1) 불공정 경쟁 현황

가) 유선콘텐츠

- 유선콘텐츠 시장은 대형 종합 포털이 부가서비스를 확대하면서 콘텐츠 유통사업을 독과점함에 따라 분야별 전문 포털 부재 및 포털과 CP간 부당한 거래로 불공정 경쟁 이슈가 제기

- 일부 포털로의 가입자 쏠림 현상에 따라 협상력이 약한 CP의 수익배분을 등 거래조건이 악화
- CP들이 제반업무를 포털사에 위임하고 수익배분 내역만을 일방적으로 통보받는 경우 세부 거래내용을 확인할 수 없어 수익배분의 투명성 확보가 곤란
 - 포털사는 온라인 결제대행사(PG사)의 거래내역 확인 혹은 포털사의 콘텐츠 관련 Log 파일을 확인하면 된다는 입장
 - 하지만 CP는 PG사에 직접 결제내역을 확인할 수 없고 포털사를 통해 관련자료를 요청해야 하므로 실효성이 미흡

나) 무선콘텐츠

- 무선콘텐츠의 경우 이동사들이 자사 서비스망 접속에 편리하게 운영되면서 CP의 경쟁력 약화 및 무선인터넷 활성화가 저해
 - 모바일 콘텐츠의 유통구조에서 이동통신사가 자체적으로 운영하는 포털의 비중이 가장 높아 이동통신사에 의존적인 유통구조
 - 무선인터넷 망의 물리적 개방은 사실상 완료된 상태이나 망 개방의 효과가 나타나기 위해서는 후속조치가 필요
 - 온세통신과 드림라인이 IWF사업자로 망개방 서비스에 참여하고 있으나 사이트 이용자수 정체 등 망개방 활성화가 부진한 상황
- 이동사들이 플랫폼 개발 기술정보 등 서비스를 위해 필요한 정보들을 개방하지 않아 CP들의 신규 서비스 출시에 어려움 존재
 - 이동전화 스팸 SMS, 부당과금, 청소년 유해성 문제 등 망개방 서비스의 역기능으로부터 이용자 보호라는 명분을 앞세운 이동사들의 사업전략에 따라 외부 포털/CP 들에 대한 차별적 대우가 존재

〈표 32〉 채널별 CP 현황

구분	이통사			망개방 사업자	
	SKT	KTF	LGT	IWF, PSDN 이용	G/W 이용
CP 수	598	450	300	113	107
	1,348개(입점CP)			220개(외부CP)	

주: 일본의 경우 이통사의 내부 CP는 11,000여개이며 외부 CP는 93,507개
 자료: KIBA

2) 성장동력 부족

- 국내 통신콘텐츠 부문은 최근 몇 년간 높은 성장률을 보였으나 신규서비스 창출이 어려워지면서 향후 지속성장을 위한 성장동력 확보가 시급
 - 포털의 경우 최근 4년 동안 신규서비스 중에서 방문률이 50% 이상을 차지하는 히트 서비스가 등장하지 않고 있는 상황
 - UCC의 경우 판도라TV의 월방문률은 약 35% 수준이고, 다음의 TV팟은 27% 수준에 머물고 있음

제2절 정책 방향

1. 방송통신 콘텐츠 유통환경 개선

가. 방송플랫폼부문의 경쟁 활성화

- 방송 콘텐츠부문 영세성은 플랫폼부문에서의 투자 부족에서 비롯되며 이는 궁극적으로 플랫폼부문의 콘텐츠 경쟁이 활성화되어 있지 못한 점에 기인

- 방송 콘텐츠는 플랫폼부문을 거쳐야 하는 유통구조를 가지고 있으므로, 콘텐츠부문의 영세성은 플랫폼부문의 구매 부족에 기인
 - 진입장벽이 있는 플랫폼부문은 경쟁부족으로 콘텐츠 투자에 대한 유인이 적음
- 콘텐츠부문에 대한 투자를 유도하기 위해 플랫폼 부문의 경쟁을 활성화하고, 동시에 투자여력 확보를 위한 투자자본 유치가 필요

나. 방송시장 경쟁상황 평가제도 마련

- 방송정책 수립의 기반 자료를 확보하기 위한 방송시장 경쟁상황 평가제도를 마련할 필요가 있음
- 방송시장은 프로그램제작부문과 플랫폼부문이 수직적으로 연결되고 플랫폼간의 경쟁이 존재
 - 적절한 정책을 수립하기 위해서는 각 부문간 경쟁관계에 대한 지속적인 관찰이 필요함
- 방송콘텐츠 경쟁상황 평가와 연계하여 방송프로그램 사용대기(PP/SO), 저작권 및 수익배분(지상파/외주제작사) 등에 대한 집중적, 지속적 관리 추진
- PP 수신료 배분기준 및 산정기준을 제출받아 수신료 배분비율을 점검하고 가입가구 수 현황을 홈페이지에 공개

다. 불공정 거래 제재 법적 규정 마련

- 방송부문에서는 프로그램제작사와 플랫폼 플랫폼과 플랫폼간에 불공정 시비가 지속되어 왔음
- (지상파방송과 독립제작사) 외주프로그램의 저작권 귀속 및 수익배

분, 제작비 책정 등에서 지상파방송사의 불공정 거래행위 문제가 지속적으로 제기

- (SO와 PP) SO가 프로그램 사용대가로 지불하는 수신료 배분률의 적정성을 둘러싼 불공정 거래행위가 지속적으로 제기
- (기존플랫폼과 신규플랫폼) 신규 플랫폼의 시장진입 시, 경쟁관계에 있는 기존플랫폼이 신규플랫폼에게 콘텐츠가 적절히 공급되지 못하게 하는 불공정 행위의 발생 가능성이 지속적으로 제기

□ SO와 PP, 지상파방송사와 독립제작사 등 다양한 유형의 불공정거래 행위를 제재하기 위한 구체적인 법적 규정 마련 필요

- 현행 방송법상에는 불공정거래에 대해 제재 규정이 없어 실효성 있는 행정조치를 취하기 어려움
- 일반산업 분야의 공동행위, 금지행위 등 경쟁제한 요소에 초점을 두는 「공정거래법」을 공익성과 다양성이 중시되는 방송콘텐츠 분야에 직접 적용하는 데 한계가 있을 수 있음

라. SO-PP간 수신료 배분 기준 마련

□ '03년 도입된 케이블TV 이용요금 승인제도는 이용요금의 상한제·최소 채널수 규제로 유료방송시장에서 저가경쟁을 초래

- 중계유선방송과의 경쟁 케이블TV 단체계약 및 결합판매 등을 통한 요금할인 과정에서 저가 공급 관행이 형성되어 콘텐츠 제작·유통기업의 수익성 악화
 - '05년 1,200만 아날로그 케이블TV 가입자 중 65.9%가 월 6천원 미만의 요금 납부('04년 61.6%에 비해 4.3% 증가)
 - 디지털 케이블TV의 경우, 약정기간에 따라 차이는 있으나 최저 월 9,000원의 이용요금으로 시청 가능한 사례가 있는 등 저가경쟁 심화

- 협상력차이에 기인한 SO-PP 수신료 배분 이슈는 지속적으로 제기되었으며, 이는 PP의 영세성을 초래하는 요소로 작용
 - 등록에 의해 진입이 가능한 PP부문은 다수의 사업자가 존재하는 반면, 진입제한이 있는 케이블부문은 상대적으로 사업자의 수가 적으므로, 양자 간에는 구조적으로 협상력의 차이가 있음
 - 낮은 수신료 배분율은 프로그램 제작유인을 저하시키고 동시에 PP 사업자로 하여금 제작이외의 부분에서 수익을 창출하게 유도하여 궁극적으로 프로그램 활성화에 지장을 초래
- SO 재허가시 재허가 조건으로 PP 프로그램 사용대가에 대한 의무 지급 비율을 명시화하고 이에 대한 이행여부를 지속적으로 점검
 - 프로그램 사용대가 지급현황 자료를 매 반기별로 제출받아 실제 이행상황 점검
 - SO의 이용요금 승인시 채널상품별로 단체 및 결합 상품 판매시 할인 요건과 요율에 대하여 구체적으로 제출하도록 하는 방안 검토
 - 콘텐츠 제작 및 유통 사업자와 공동으로 IPTV 등 신규서비스를 포함한 유료방송 이용요금 실태조사를 추진하고 덤핑판매 금지 등 지속적 제도개선 추진

마. 통신콘텐츠 부문 불공정거래 개선

- 콘텐츠 제작자와 서비스업체간 시장 지배적 사업자와 중소콘텐츠 업체와의 불공정 거래가 존재
 - 일부 포털로의 이용자 쏠림 현상이 강화됨에 따라 협상력이 약한CP의 수익배분을 등 거래조건이 초기에 비해 약화
 - 무선분야의 경우에도 대부분의CP는 영세한 중소기업으로 우월적 지위에 있는 이동통신사에 대하여 정보이용료 수익배분에 대한 가격

협상력이 약함

- 우월적 지위에 있는 포털 및 이동통신사 등 서비스업체와 영세한 콘텐츠 사업자간 표준계약서의 개정 및 이용 확산을 통해 관련 사업자들의 준수 유도 필요
 - 표준계약서의 사용 여부에 대한 정기적인 실태 점검과 거래 현황 파악 및 불공정 거래 관행 조사, 발표
- 포털과 CP간 수익배분의 투명성을 확보하기 위해 “온라인콘텐츠거래 인증” 제도의 실효성 제고를 위한 지원 방안 마련하고 모바일콘텐츠 분야에도 확대 적용
 - 문화체육관광부와 KIPA가 거래인증기관인 ‘한국정보인증’을 통해 ’07년부터 시행중에 있으나 의무사항이 아니므로 대형 포털의 참여는 부진

2. 방송통신 콘텐츠 제작 경쟁력 강화

가. 외주제작 의무편성제도 개선

- ’91년 이후 독립제작사의 콘텐츠 제작을 활성화하여 방송산업의 성장과 프로그램의 다양성을 확보한다는 취지에서 외주제작 편성비율을 규제
 - 외주제작 방송프로그램이란 지상파방송사업자가 당해 채널의 전체 방송프로그램 중 국내에서 당해 방송사업자가 아닌 자가 제작한 방송프로그램을 의미
 - 외주제작제도에 대한 논란은 현재까지도 지속 중

〈표 33〉 외주정책 논의의 쟁점 정리

	외주정책 긍정적 입장	외주정책 부정적 입장
방송산업 구조 측면	- 수직적 통합으로 창구효과 감소 - 제작산업의 활성화 도모	- 외주제작으로 규모의 경제 거래 비용 감소 효과 상실
다양성	- 프로그램 제작원의 다양성 제고 - 내용의 다양성 제고	- 제작의 다양성만이 내용이나 노출의 다양성으로 연결되지 않음
독립제작사 활성화	- 제작여건의 개선 계기 - 영상제작산업의 인프라 구축	- 제작사의 수적확대만 가져옴 - 불합리한 계약관행 지속 - 소수의 독립제작사에만 집중
국제경쟁력	- 편성과 제작 분리를 통해 제작 산업의 활성화 - 국제 경쟁력 강화	- 지상파방송의 재정적 위축으로 국제경쟁력 약화 - 외주제작에 의한 질적 저하로 인한 경쟁력 저하

자료: 임정수(2005), 『외주제작 의무편성비율제도 개선방안 연구 재구성』

□ 그러나 상대적으로 높은 수준의 외주제작 의무편성비율을 적용지상과 방송 3사 기준 24~40%)하고 있음에도 불구하고 경쟁력 있는 독립제작사 육성에 실패

○ 방송통신위원회의 외주제작 의무편성비율은 초과달성되고 있으나대 부분의 외주제작사는 영세한 실정

- 외주 고시기준(분기별): KBS1 24%, KBS2 40%, MBC·SBS 35%

- 외주 실적('07. 1/4): KBS1 28.2%, KBS2 43.7%, MBC 43.5%, SBS 51.6%

- 코스닥에 상장된 11개 외주제작사 중 10개 회사가 적자 기록('07년)

□ 외주제작 프로그램의 개념과 인정범위를 구체화하여 외주제작 의무편성 제도의 실효성을 제고

○ 제작비, 기획·대본 등에 대한 방송사업자 및 독립제작사의 실질적인 기여도를 고려한 '외주제작물 인정기준 마련

○ 장기적으로는 외주제작 프로그램에 대한 제작비 지원 등의 인센티브

를 병행함으로써 자발적 외주를 유도

- ‘외주제작 표준계약 가이드라인’의 실효성 확보, 표준제작비 산정방안 마련을 위한 제도개선 추진
 - 정례적인 외주 실태조사 및 결과 공개 가이드라인 준수 의무화를 위한 법적 근거 마련
 - 지상파방송사, 외주제작사 등으로 구성된 ‘표준제작비 산정협의회’를 운영, 표준제작비 산정 방안 검토

나. 방송콘텐츠 제작기반 마련

- 디지털화, 방송통신 융합, 새로운 매체의 등장 등 방송시장 환경 변화에 따라 고화질의 HD 콘텐츠, 양방향 콘텐츠에 대한 수요 증가 예상
 - 우리나라의 경우 '12년을 디지털 완료 시점으로 예정하고 있는 상황이며, 디지털 전환 이후에는 방송 콘텐츠의 고품질화와 함께 방송용 주파수를 새로운 매체로 활용하는 것이 가능
- 그러나 PP와 독립제작사는 자본의 영세성 경영구조의 취약성 유통시장의 미발달로 자체재원을 통한 HD콘텐츠, 융합형 콘텐츠 등의 제작과 제작기반 투자에 어려움
 - '07년 기준 HD급 프로그램을 제작한 PP는 총 9개에 불과(187개 PP의 4.3%)하며, PP의 HD 제작 투자규모도 18.2억원에 불과
- 자체 제작시설에 대한 투자가 어려워 창의적인 기획을 제작으로 연결시키지 못하는 PP와 독립제작사를 위한 콘텐츠 제작기반 확충이 필요
 - 200평 이상 대형 스튜디오를 보유한 PP나 독립제작사는 전무한 실정
- 방송통신 콘텐츠 활성화를 위해서는 제작분야 뿐만 아니라 기획 제작, 유통, 활용의 가치사슬 전반을 고려한 지원체계의 확립이 필요

- 방송통신 콘텐츠의 특성상 제작된 콘텐츠는 방송통신 네트워크를 통해 유통되어 소비될 때 가치를 구현
 - PP 등이 제작한 콘텐츠의 경우 인지도 미흡으로 인해 유통으로 연결되지 못하고 있으며, 지상파와 케이블 이후의 후속 유통창구가 부족
- 창의적인 방송통신 콘텐츠의 제작을 위한 기획에서 시작하여 제작 제작된 콘텐츠의 국내외 유통 및 다양한 매체로의 전환 방송콘텐츠 관련 인력양성 등을 연계하여 지원할 수 있는 시스템을 구축하는 것이 중요

참고문헌

- 강남준, 김정현(2006). 현행 방송광고 요금체계에 대한 시뮬레이션 분석연구 『한국광고홍보학보』, 8, 63-93.
- 강장원(2005). 각국의 방송광고 판매제도 KOBACO 내부 자료
- 김재홍(2008). KOBACO체제 비판 및 미디어랩 경쟁도입: 지상파 방송 광고시장의 효율성 증진방안에 관한 연구. 한국경제연구원
- 박노성, 심영섭(2005). 지역방송지원제도에 관한 연구: 유럽 사례를 통한 한국형 모델 제안. 한국방송광고공사
- 박원기, 이규완(2008). 방송광고 요금과 판매방식에 관한 연구 우리나라와 주요 5개국의 비교를 중심으로. 광고연구. 여름호, 87-113
- 박주연, 박소라(2006). 미디어 기금: 융합 시대의 지원 정책 모델 한국언론재단.
- 박현수(2009). 방송광고 판매제도 개선방안에 대한 논의 정보통신정책연구원 민영미디어랩 도입방안 공개토론회 발표문
- 양문희(2007). 지상파 방송 PPL 규제 현황과 개선방향 연구 시청자 만족도 및 해외시장 경쟁력 강화 방안을 중심으로 방송과 커뮤니케이션 8(1), 39-63
- 염성원(2005). TV간접광고에 대한 인식 조사 연구 한국방송광고공사
- 유승훈, 양창영(2007). 지상파 방송광고 단가변동의 경제적 파급효과 광고연구. 20(2), 143-162
- 유승훈, 양창영(2007). 지상파방송광고 단가변동의 경제적 파급효과 『광고연구』, 75, 143-162.
- 윤석년(2008). 방송광고 규제정책의 변화와 영향에 관한 연구: 민영 미디어랩 도입과 중간광고 허용을 중심으로 방송과 커뮤니케이션 9(2), 37-66.
- 이수일(2008). 지상파방송광고시장의 경쟁 활성화 2008 경제학 공동국제학술대회 발표문
- 이창현(2007). 지상파 방송심의를 둘러싼 영향력 집단의 갈등과 심의개선의 모색 방송과 커뮤니케이션, 8(1), 64-93.
- 정연우, 문철수, 조영기(2008). 새로운 방송광고 정책에 대한 탐색연구: 간접광고의 문제점과 대안 모색을 중심으로 방송과 커뮤니케이션 9(2), 165-197.
- 한국의 사회지표(2007). 통계청

- Balasubramanian, S.(1994). Beyond Advertising and Publicity: Hybrid Messages and Public Policy Issues. *Journal of Advertising*, 23(4), 29-46.
- Bodily, S. & Weatherford, L.(1995). Perishable-asset revenue management: Generic and multiple-price yield management with diversion. *Omega, International Journal of. Management Science*, 23(2), 173-185.
- Donaghy, K., McMahon-Beattie, U., & McDowell, D.(1997). Implementing yield management: lessons from the hotel sector. 『*International Journal of Contemporary Hospitality Management*』, 9(2), 50-54.
- Horen, J.(1980). Scheduling of network television programs. *Management Science*, 26(4), 354-370.
- Kimms, A. & Muller-Bungart, M.(2007). Revenue management for broadcasting commercials: the channel's problem of selecting and scheduling the advertisements to be aired. *International Journal of Revenue Management*, 1(1), 28-44.