

서울의 청년실업대책 : 서울경제 활성화

일 시 2004년 1월 28일 (수) 14:00 - 16:00

장 소 서울시정개발연구원 대회의실

주 최 서울시정개발연구원

프.로.그.램

13:30	등 록
14:00	개 회
	인사말 백용호 / 서울시정개발연구원장
14:05	주제발표
	서울의 청년실업 대책 : 서울경제 활성화
	신창호 / 서울시정개발연구원 서울경제연구센터장
14:30	토론 및 질의응답
	사 회 권영준 / 경희대학교 교수
	토 론 김기승 / LG경제연구원 연구위원
	김성배 / 숭실대학교 교수
	박준경 / 한국개발연구원 선임연구위원
	이성봉 / 대외경제정책연구원 연구위원
	한정화 / 한양대학교 교수
16:00	폐 회

주제발표

서울의 청년실업 대책 :

서울경제 활성화

신 창 호

서울시정개발연구원 서울경제연구센터장

목 차

I. 머리말	1
II. 서울의 실업 및 정책 현황	3
1. 실업의 현황 및 특성	3
2. 실업 대책의 현황	6
3. 실업대책의 주요 과제	9
III. 서울의 고용구조	11
1. 산업별 고용구조	11
2. 직종별 고용의 변화	14
3. 민간 소비구조의 변화	16
4. 고용구조 변화와 정책적 시사점	18
IV. 경제 활성화를 통한 일자리 창출 방안	20
1. 일자리 창출의 기본 방향	20
2. 기존산업 중 고용창출 가능 산업을 지원	21
3. 성장동력 산업 육성을 통한 신 성장패도 구축	23
4. 신 성장패도 구축을 위한 민간투자 촉진	26
5. 각종 규제 폐지, 완화	26

I. 머리말

○ 심각한 경제·사회 문제가 되고 있는 실업

- 고용과 경제 성장을 동시에 구가했던 우리 경제가 97년 외환위기를 계기로 대량실업을 경험하였고 10여 년 동안 소득 1만불의 문턱을 넘어서지 못하고 있음
- 99년을 정점으로 최고조에 달했던 실업문제는 한때 안정세를 보이다가 최근 경제의 침체와 더불어 다시 악화되고 있어 우리 사회의 심각한 경제사회 문제로 자리 잡아가고 있음

○ 심각한 구조적 문제로서 청년실업 문제

- 산업, 직종별 고용구조의 변화, 대학의 양적 팽창과 기업 고용방식 변화 등 여러 구조적 요인에 의해 유발되고 있는 청년실업, 특히 고학력 청년실업은 점차 심화되고 있으나, 대부분의 기존 대책이 효과를 발휘하지 못하고 있음
- 미래 사회의 주역인 고학력 청년의 실업은 귀중한 인적자원이 적재적소에 활용되지 못함으로 인해 막대한 경제적 손실과 사회적 갈등을 야기하는 요인으로 작용하고 있음

○ 산업, 직종별 고용구조 변화의 분석을 통해 일자리 창출이 가능한 부문에 대한 적극적 투자 필요

- 기존의 소극적 실업대책을 보완하면서 중장기적이고 적극적인 실업대책이 확립되어야 함
- 산업별, 직종별 고용구조, 민간소비의 변화를 분석하여 노동수요가 있는 산업, 직종 부문이 무엇인지를 분석하고 그 노동수요를 유발할 정책방향을 검토하는 한편, 신 성장동력 산업을 창출할 수 있는 방안을 마련하여 새로운

일자리를 마련하여야 할 것임

- 새로운 일자리를 만들기 위해서는 기존 산업이든 신산업이든 고용을 창출할 수 있는 부문에 적극적인 투자가 있어야 할 것이며, 그러한 투자는 국내 투자이든 외국인 직접 투자이든 구분할 필요가 없을 것임

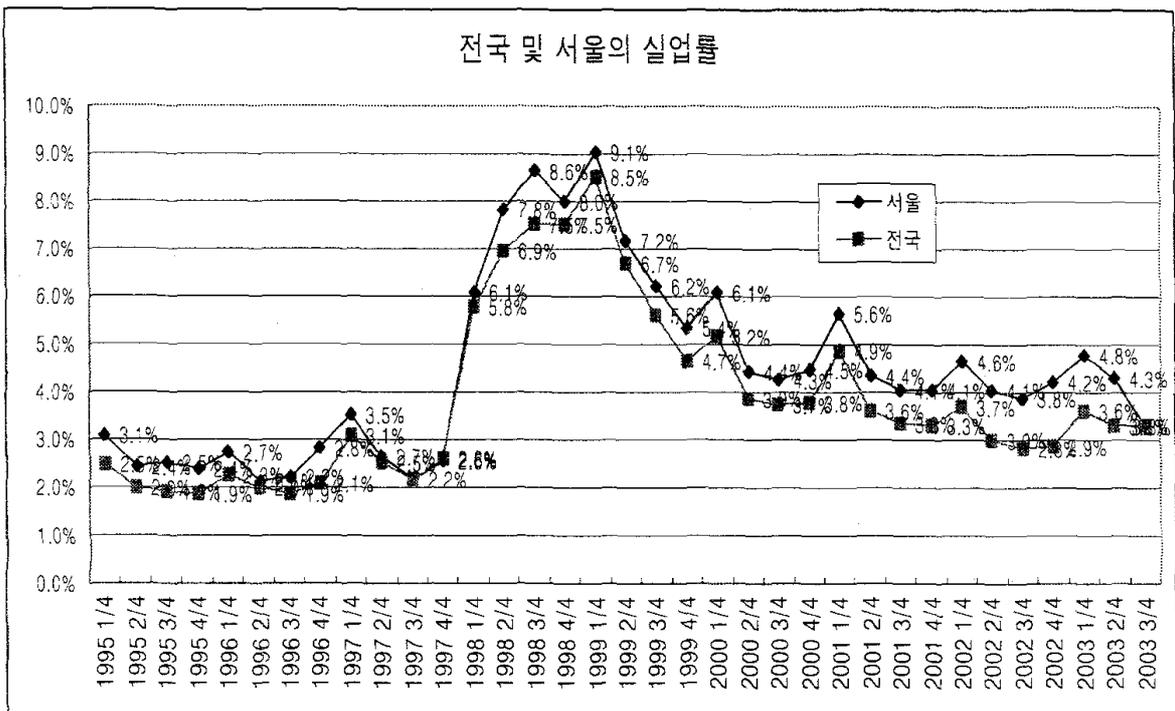
- 본 연구에서는 서울의 청년실업에 대한 실태와 정부 및 서울시의 실업대책을 개관한 다음 기존 실업대책의 한계점을 제시함. 서울의 산업, 직종별 고용구조 분석에 기반하여 일자리를 창출할 수 있는 산업을 식별하고 고용과 성장을 동반할 수 있는 방안을 모색함

II. 서울의 실업 및 정책 현황

1. 실업의 현황 및 특성

○ 전국 실업의 일반 현황

- 97년 외환위기를 계기로 당시 2.6%에 불과하던 전국의 실업률은 98년 들어 5.8%까지 급상승하였으며, 이 시기에 서울의 실업률도 전국의 실업률보다 약간 높은 6.1%를 기록하였음
- 99년 1/4분기에 전국의 실업률은 8.5%로 높은 수준에 이르렀으며, 서울의 실업률은 9.1%로 최고조에 달했음
- 이후 실업률은 점차 안정화 추세를 보여 2002년에 2%대, 그리고 다시 2003년 3%대를 유지하고 있음
- 서울의 실업률은 2002년 3%대, 그리고 2003년 4%대로 전국의 실업률보다 1%포인트 정도 높은 수준을 유지함

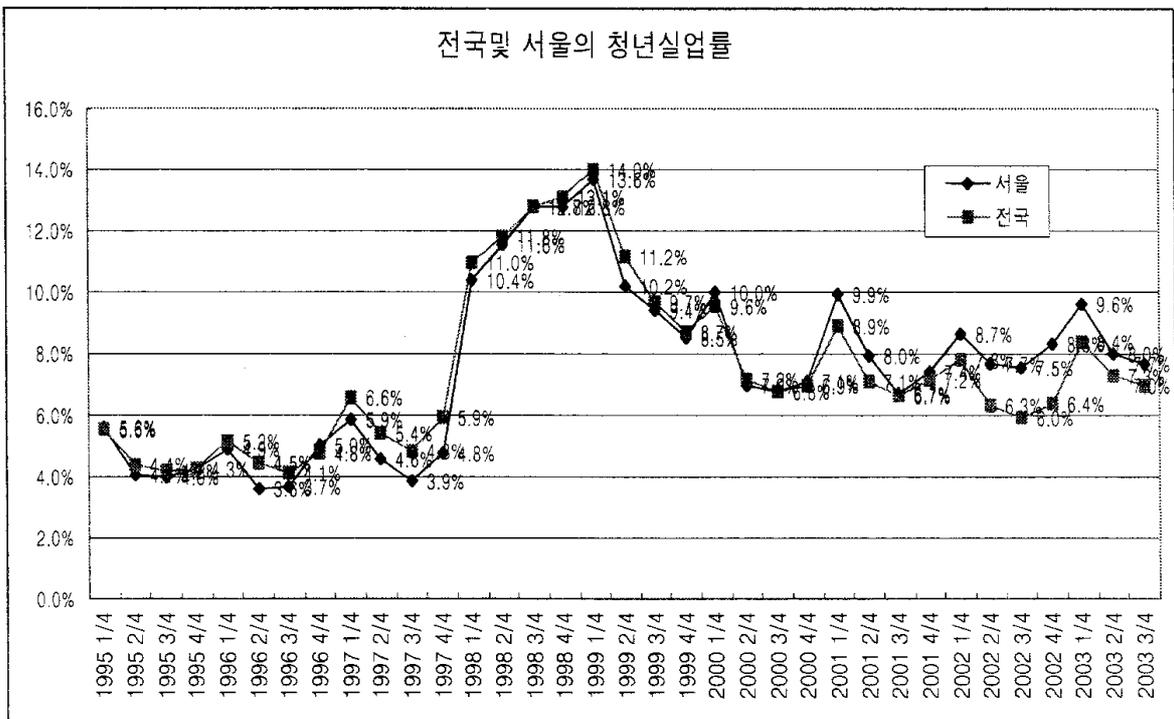


○ 청년실업

- 청년층 실업률은 같은 기간 동안 전체 실업률의 2배를 상회하는 높은 수준을 지속적으로 유지함

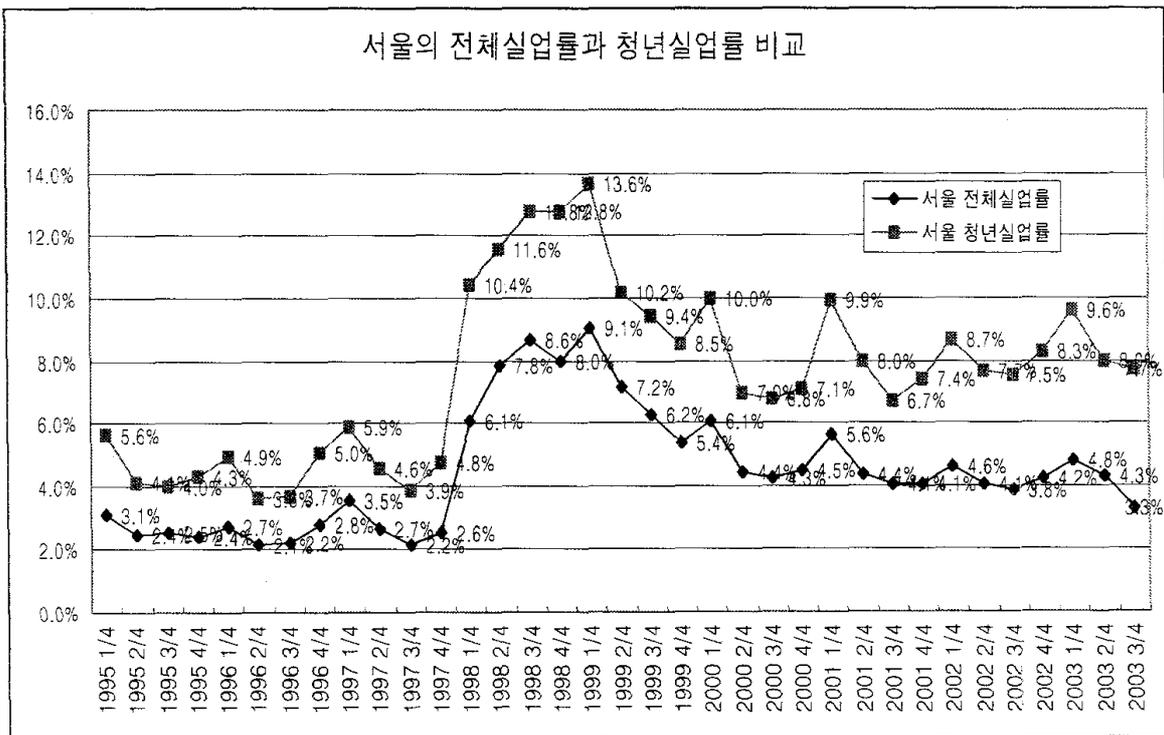
※ 청년실업률
- 15~29세 연령계층의 실업률

- 전국의 경우, 99년 1/4분기 14%를 정점으로 하여, 2000년 이후 주기적인 등락을 거듭하고 있으며, 2003년 4/4분기 현재 전국의 청년실업률은 7.9%의 수준임
- 서울의 청년실업률은 2000년 4/4분기까지 전국의 청년실업률과 비슷한 수준을 유지하다가, 이후 0.5%~1% 정도 더 높은 수준을 유지함. 2003년 4/4분기 현재 7.7%에 도달해 있음



○ 서울 실업의 특성

- 서울의 실업은 전국의 실업률 패턴과 동조화 현상이 있어, 97년 4/4분기까지 2.2%의 낮은 수준을 유지한 이후 99년 1/4분기 9.1%에 이르기까지 급상승하다가 2002년 2/4분기 이후 3~4%대로 안정화 추세
- 청년실업률은 전체 실업률과 비교하여 2.5배 정도의 수준을 유지하여 실업문제가 계층화되는 양상을 보임. 99년 1/4분기에 최고조에 도달한 13.6%, 2003년 4/4분기에 7.9%를 기록함
- 청년실업률은 99년 4/4분기 8.5%를 기록한 후, 2000년 이후 내내 주기적 등락폭이 심하여 전체 실업률이 안정화되는 추세와 달리 고용이 불안정한 양상을 보임
- 서울의 전체실업률은 전국 평균보다 0.5~1% 포인트 높은 수준을 유지하고 있으며, 2000년까지 서울의 청년실업률은 전국 평균 보다 낮았으나 2001년 이후에는 전국 평균 보다 1% 포인트 정도 높은 수준을 유지하고 있음



2. 실업 대책의 현황

1) 정부의 실업대책

(1) 단기 실업대책의 내용

○ 일자리 창출

- 공공부문 주도의 사회적 일자리 제공 : 노동, 복지, 문화 등의 분야에서 일자리 제공
- 공무원, 군부사관 채용확대 : 치안, 보건복지, 노동, 환경, 교사 등 인력난이 존재하는 분야에 우선 확대 총원
- 임시 일자리 제공 : 비진학 청소년, 신규졸업자를 중심으로 DB구축이나 문화 관련 시간제 교사와 지도사 배치
- 직장체험 기회 확대 : 인턴제 지원대상 기업을 확대하여 재학생을 대상으로 민간기업과 공공기관 등에 체험기회를 제공
- 한국형 평화봉사단 파견 확대
- 해외 인턴·연수 확대 : IT인력의 해외취업 등 해외인턴사업 추진, 이외에 중소기업 해외시장 개척요원과 맞춤형 청년 무역전문 인력 양성
- 민간기업의 채용촉진 지원

○ 직업훈련

- 맞춤형 훈련 확대 : 직업전문학교를 중심으로 대졸자는 정보통신 등의 분야, 고졸자는 조선, 자동차 등에 대한 훈련 실시
- 서비스산업의 자격종목 개발, 운영 : 웹디자인기능사, 자연환경관리기술사, 콘크리트기사, 스포츠경영관리사 등의 신규 자격종목을 개발

○ 취업알선

- 직종과 직업을 탐색하는 직업지도 프로그램 운영
- 고용안정센터에 청년취업 지원실 설치 등

(2) 장기실업대책

○ 새로운 일자리 창출

- 10대 차세대 성장동력산업 육성
- 동북아 물류, 연구개발, 금융허브 기반조성 등
- 주5일 근무제로 인한 여가, 건강, 취미 등 관련 산업의 육성

○ 대학교육의 개편과 기업활동과의 연계강화

- 수요자 중심으로 대학의 학생정원, 학과, 교육과정 등을 개편
- 산업체와의 계약을 통해 학과, 학부를 운영하는 주문형 교육과정 개발
- 사내 대학설치의 활성화

○ 직업지도 강화와 청년고용 인프라 구축

- 직업지도 프로그램을 개발·보급하고 전임 직업지도 교사 배치('05년까지)
- 노동시장 관련 정보를 통합, 표준화하여 관리하는 시스템 구축('07년까지)

2) 서울시의 실업대책

(1) 고용촉진훈련 실시

- 3개 시립직업전문학교를 포함, 55개 민간위탁학원을 지정하여 45개 직종(자동차정비, 애니메이션, 멀티미디어 등)에 대해 고용훈련을 실시

- 기계, 장비, 건설 등의 전통 제조업 분야와 정보통신, 애니메이션, 패션디자인 등 일부 신산업 분야에서 기능인력 양성 중심으로 이루어지고 있음
- 기초수급보장수급권자, 모자보호대상자, 비진학청소년 등 저소득 시민의 취업능력 향상에 초점을 맞추고 있음

(2) 공공근로사업

- 실업자의 고용과 생계보호 일환으로 다음과 같은 사업분야에서 공공근로사업을 실시
 - 정보화사업 : 주민등록, 호적전산, 홈페이지 구축 등
 - 공공생산성사업 : 하수도준설, 공공시설물 개보수사업
 - 공공서비스사업 : 사회복지향상, 통역안내, 교통질서계도 등
 - 환경정화사업 : 쓰레기분리수거, 폐비닐수거 등
- 이 가운데 정보화 사업이 청년실업 대책과 관련되어 있고, 대부분의 경우 단기간을 대상으로 생계형 단순노무 위주로 운영되고 있음

(3) 행정 서포터즈

- 고학력 실업자를 서울시정의 주요사업에 참여하게 함으로써 사회적응 훈련기회 제공과 청년실업 해소에 기여
 - 주정차 단속 등 인력부족으로 추진이 어려운 사무
 - 청계천 복원 등 시정주요 사업의 지원 보조 요원
 - 교통량 수요조사 등 필히 수행해야 할 데이터 베이스 구축 사업
 - 전문지식을 가진 인력의 보조가 필요한 사무

- 단기적 일자리 제공으로 실업해소에 기여했으나, 전공을 활용한 일거리 창출에는 한계가 있었음

(4) 청년층 실업해소를 위한 On-Line 구인·구직 알선

- 구인업체가 원하는 인력수요 조사 후, 취업정보은행과 취업정보시스템을 연계하여 청년층 실업해소를 위한 온라인 구인·구직 알선

3. 실업대책의 주요 과제

○ 실업정책 구도의 전환

- 실업대책 전반이 점차 구조적으로 심화되고 있는 실업문제에 중장기적이고 체계적으로 대응하기보다는 단기의 사회복지성 대책에 주안점을 두고 있음
- 선호일자리 창출, 고용훈련 강화 등 적극적인 대책으로의 전환이 요청됨

○ 청년층, 특히 고학력 청년층에 초점을 맞춘 특화된 실업대책 필요

- 현행 서울시 실업대책은 실업 전반을 대상으로 하고 있어 연령별로 차별화된 양상을 띠고 있는 실업문제에 효과적으로 대응하기 힘들
- 가령, 고용훈련의 경우 훈련의 내용상 전통 제조업 분야의 저숙련 기능직 양성에 국한되어 있어 고학력 청년층 실업문제에 체계적으로 대응하는 데는 상당한 한계를 노정하고 있음
- 따라서 동일한 공공근로사업이나 공공훈련이라 하더라도, 계층에 따라서는 사업의 내용이나 대상, 훈련의 내용이나 방법 등이 차별화되어야 할 것임

○ 적극적인 일자리 창출

- 실업문제의 궁극적인 해결은 일자리를 지속적으로 창출하는데 있음
- 일차적으로 창업이나 투자증대를 통해 국내기업의 고용 창출을 유도해야 하겠으나, 현재 국내 산업기반은 추가고용 창출이 어려우므로 고학력 청년실업 문제에 대처하는 데에는 한계가 있음
- 따라서 외국인투자를 적극 유치하는 것이 효과적인 대안이 될 수 있으며, 이를 위해 다각적인 수단들이 강구되어야 할 것임

○ 규제 철폐, 완화

- 국내외기업이 새로운 산업분야에 투자할 수 있도록 각종 규제의 철폐 내지는 완화가 필요함

III. 서울의 고용구조

- 산업구조 및 생산성의 변화, 산업의 업종·직종 분화에 의거하여 고용의 구조적인 변화가 초래됨
 - 근래 민간소비의 위축은 경제침체를 초래하고 있으며, 이는 고용감소, 내수위축이라는 저성장 순환을 야기함
 - 이러한 여건 하에서는, 유효수요이론이 암유하듯이, 공공부문의 정책은 생산부문(기업)이 보다 소비자에게 밀착되어 수요를 유발하도록 유도하는 방향에서 수단을 강구해야 할 것으로 판단함

- 산업별·직종별 고용구조, 민간소비의 변화를 검토하고, 고용과 경제 성장이 동반되는 정책 방향을 제안하도록 함

1. 산업별 고용구조

- 1995~2001년간 서울은 생산을 기준으로 하여 13% 성장하였으나 고용은 3% 감소하여 고용감소가 수반되는 성장 패턴을 보이고 있음
 - 생산액을 기준으로 한 평균고용은 1억 원당 0.3명이 감소하였으며, 한계고용(종사자변화/생산액변화)도 1억 원당 0.5명 하락으로 나타났음
 - 이는 현재와 같은 산업별 고용구조 하에서는 서울의 생산능력이 확충된다고 해도 추가적인 고용창출이 어려울 것임을 시사하는 것임

〈표 1〉 서울 산업별 고용·성장변화:1995~2001년간

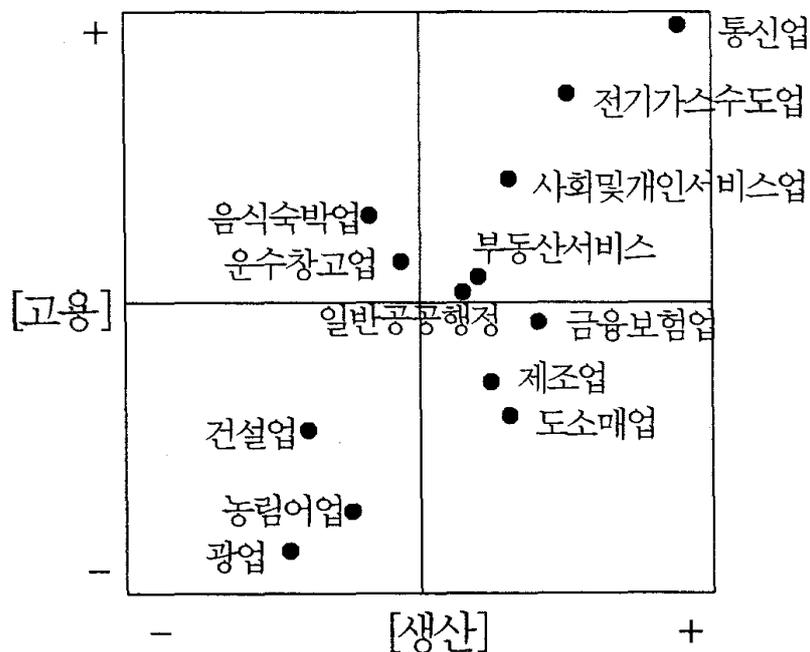
구분	고용증가율 (%)	산업성장률 (%)	고용변화(명/억원)	
			평균고용변화	한계고용
서울 전산업	-3	13	-0.3	-0.5
산업	-5	13	-0.3	-0.7
농림어업	-70	-15	-0.4	-
광업	-89	-45	-10.2	-
제조업	-18	13	-0.7	-3.5
전기가스수도사업	63	93	-0.1	0.3
건설업	-48	-22	-0.8	-
도소매업	-15	8	-0.6	-5.0
음식숙박업	22	-7	1.0	-9.4
운수창고	14	-1	0.3	-18.3
통신업	127	166	-0.1	0.4
금융보험업	-9	39	-0.5	-0.3
부동산사업서비스	3	9	0.0	0.1
사회 및 개인서비스	49	23	0.7	6.9
정부서비스생산자	14	10	0.1	5.1
일반공공행정	1	8	-0.2	0.2
사회서비스업 및 기타	23	12	0.4	8.7
민간비영리단체	9	-6	0.7	-7.5

○ 산업별로 보면 농림어업, 광업은 고용과 생산이 함께 감소하는 현상을 보이고 있으며, 제조업은 고용 감소가 수반되는 성장 추이를 보이고 있는 반면, 서비스업의 일부 업종에서는 성장과 함께 고용이 동시에 증가되는 경향이 나타남

- 제조업(중분류 기준)의 고용은 한계고용의 값으로 판단해 볼 때 모든 업종의 추가 고용창출 여력이 없는 것으로 평가할 수 있음
- 서비스업 중 금융보험업은 고용감소를 수반하는 성장 추이를 보이고 있는 반면, 음식숙박업, 운수창고업은 생산은 감소하고 있으나 고용이 늘어나는 추이를 보이고 있으며, 통신업, 사회 및 개인서비스업은 고용과 생산이 동반 증가하였음
- 서비스업 중에서 한계고용이 양(+)의 값을 보이는 것은 부동산사업서비스, 사회 및 개인서비스업으로 나타나고 있어, 향후 추가적인 고용창출은 이러한 산업을 중심으로 나타날 가능성이 높은 것으로 평가할 수 있음

- 다른 하나의 특징은 일반 공공행정과 사회서비스 및 기타 업종에서 고용과 생산 모두 성장하는 것으로 나타나고 있으며 평균고용변화와 한계고용이 양 (+)의 값을 보여, 이 부문이 고용감소에 대한 완충 역할을 하고 있는 것으로 나타남

서울의 산업별 고용 및 생산 변화



○ 이러한 현상을 기준으로 하여 보면 현재 서울의 산업여건 하에서 추가적으로 고용창출이 가능한 부문은 주로 일반 소비자서비스업과 생산자 서비스업의 일부라고 할 수 있음

- 즉 서울경제를 견인해 온 생산자서비스업(운수창고, 통신, 금융보험, 사업서비스 등) 중 통신업과 사업서비스업(부동산 포함)만이 추가적으로 고용을 창출할 여력이 있는 반면, 서울의 미래 주력산업으로서 경제를 주도할 금융부문의 고용은 위축되고 있음
- 따라서 서울경제의 기능·활력제고와 고용창출이라는 두 가지 목표가 배치될 가능성이 있으므로 이를 고려해야 할 것임

- 이러한 분석을 바탕으로 기존의 산업별 고용구조로는 대량의 고용창출을 기대하기 어려움
 - 따라서 단기적으로 소비자서비스업, 생산자서비스업 중 일부 고용창출 가능 업종을 중심으로 고용을 창출하도록 노력하고,
 - 신규고용 창출이 가능한 새로운 성장동력 산업을 창출해 내고 육성하는 노력이 필요할 것임
 - 이와 동시에 제조업, 도소매업, 금융보험업과 같이 고용감소를 수반하면서 성장 추이를 보이는 업종은 서울경제의 기능·활력제고라는 차원에서 생산성을 높이는 R&D부문, 경영혁신, 판매망 확충 등을 추구하는 방향으로 정책방향을 설정해야 할 것임

2. 직종별 고용의 변화

- 서울의 직종변화를 보면 전반적으로 총 고용은 감소하는 가운데 전문직 종사자와 서비스업종사자만이 증가하는 경향을 보이고 있음
 - 입법·임직원·관리자와 사무직종사자의 고용감소는 전반적인 관리효율의 향상에 의한 결과로 추론할 수 있을 것임
 - 농림어업 계통의 근로자는 서울에 적합한 직종이 아니며, 기능원 등은 서울의 제조업 고용감소를 반영하는 것으로 공장의 지방이전 정책, 자동화 등이 그 기저에 있는 것으로 간주할 수 있을 것임
 - 단순노무직의 경우 기계화, 건설경기의 침체와 같은 경기변동에 근거하는 것으로 파악할 수 있을 것임

<표 2> 서울의 직종변화 및 구성비중: 1995~2001년간

(단위: 천명, %)

구 분	1995		2001		고용변화 (%)
	고용인원	비중	고용인원	비중	
입법, 임직원, 관리자	203	4.2	177	3.9	-12.8
전문직 종사자	1,093	22.6	1,145	25.0	4.8
사무직종사자	816	16.9	642	14.0	-21.3
서비스업종사자	1,028	21.3	1,254	27.3	22.0
농림어업숙련근로자	16	0.3	7	0.2	-56.3
기능원, 기계조작원, 조립원	1,207	25.0	959	20.9	-20.5
단순노무직	471	9.7	403	8.8	-14.4
합계	4,834	100.0	4,587	100.0	-5.1

- 전국에서 전반적으로 고졸이하 근로자의 비중은 감소하는 경향을 보이고 있으며(동 기간 중 약 12% 포인트 감소), 초대졸 이상 학력의 비중이 높아지고 있음
- 증가율로 보면 대졸이상의 고용비중이 5.8% 포인트 증가하여 산업 내에서의 기능별(R&D, 생산, 유통 등) 중요도 변화에 대응하여 학력의 변화가 나타나는 것으로 평가할 수 있음

<표 3> 전국 직종별 학력구성의 변화: 1995~2001년간

(단위: %)

구 분	중졸		고졸		초대		대졸		전체
	2001	변화율	2001	변화율	2001	변화율	2001	변화율	
임원, 임직원, 관리자	2.8	-0.7	31.6	-3.1	12.6	3.9	53.1	-0.1	100.0
전문직종사자	1.2	0.3	21.5	-1.2	22.9	2.4	54.4	-1.6	100.0
사무직종사자	2.3	-0.8	49.0	-9.9	20.1	8.1	28.7	2.5	100.0
서비스종사자	18.7	-7.6	61.1	0.9	13.9	4.6	6.2	2.1	100.0
농림어업숙련종사자	19.0	-36.7	51.9	19.1	15.1	5.4	14.1	12.2	100.0
기능원, 기계조작원, 조립원	25.7	-12.9	66.5	8.5	6.0	3.2	1.9	1.2	100.0
단순노무직	50.9	-10.8	45.3	9.4	2.4	0.9	1.3	0.6	100.0
합계	13.4	-9.0	46.9	-2.5	14.5	5.7	25.2	5.8	100.0

- 전국의 학력구성(평균개념)을 근거로 서울에서 고용증가를 시현하고 있는 전문직은 고학력자의 흡수가능성이 높은 직종으로 보이며, 서비스업의 경우 주력 학력이던 고졸근로자의 증가세보다는 초대졸(4.6% 포인트 증가), 대졸이상(2.1% 포인트 증가)의 학력의 증가세가 크게 낙담
 - 전반적으로 서울의 직종변화와 전국의 직종별·학력별 분포에 근거할 때 저학력 단순기능 인력에 대한 수요는 줄어들고, 고학력 전문직 인력에 대한 수요는 증가할 것으로 예상됨
 - 이는 기능측면에서 보아 기업지원서비스, R&D(전문직), 유통, 소비자서비스(서비스업종)의 비중이 점차 커질 것으로 평가할 수 있는 근간이 될 것임. 나아가 향후 산업 내 직업분화는 생산보다는 R&D계열, 유통 등이 주축이 되어 이루어질 것이라는 추론을 가능케 함
 - 특히 서비스업의 학력 상승은 동 업종의 수준 향상을 의미하는 것으로 고학력 인력의 흡수 가능성을 시사하는 것임
- 이러한 직종 변화는 현재 고학력 청년실업을 해소할 수 있는 하나의 동인으로 작용할 가능성을 보여주는 것임

3. 민간 소비구조의 변화

- 민간소비의 침체에 직면하고 있는 현 상황에서 서울은 전국의 24%에 달하는 소비시장(민간 소비 기준)을 최대한 활용하여 고용을 창출하는 발전방향을 모색하는 것이 적합할 것으로 보임
 - 전국의 민간소비 규모에서 서울이 차지하는 비중은 1995년 27%에서 2001년에는 약 3% 포인트 정도 낮아졌지만 시장규모는 동 기간 중 약 12% 정도 성장하였으며, 이러한 추세에 근거할 때 지속적으로 성장할 것으로 예상됨
- 1995~2001년간 소비구조의 변화를 보면 서울 고용창출에 기여한 음식숙박업과 운수업의 시장규모도 증가하고 있으며, 추가 고용창출이 가능하다고 평가된 통신업, 부동산 및 임대

업, 사회 및 개인서비스업종(사업서비스의 일부 포함)의 수요 역시 증가하는 것으로 나타나고 있음

- 이중 통신시장의 성장이 가장 높았으며(229%), 부동산 및 임대업(40%), 음식 숙박(24%), 운수업(22%), 사회 및 개인서비스업(10%) 순으로 성장률이 높았던 것으로 나타남

○ 기타 미미한 고용비중을 차지하고 있는 전기가스수도업과 건설업 시장규모의 성장도 매우 큰 것으로 나타나고 있음

- 앞서 고용감소가 큰 폭으로 나타난 제조업의 경우 담배를 제외한 모든 하부산업의 시장규모는 위축되는 것으로 나타나고 있음

<표 4> 산업별 민간소비수요의 변화: 1995~2001년간

(단위: 조원, %)

구 분	1995년		2001년		증가율
	금액	비중	금액	비중	
농림어업	8.5	13	6.9	9	-19
광업	1.6	2	2.0	3	28
제조업	22.5	33	20.9	28	-7
음식료품 제조업	6.4	9	6.4	8	0
담배 제조업	0.6	1	0.8	1	35
섬유제품 제조업	0.4	1	0.3	0	-25
봉제의복 및 모피제품 제조업	5.0	7	4.0	5	-19
가죽, 가방 및 신발 제조업	0.7	1	0.6	1	-17
출판, 인쇄 및 기록매체 복제업	1.4	2	1.6	2	17
화합물 및 화학제품 제조업	2.8	4	2.5	3	-12
기타 기계 및 장비 제조업	0.9	1	0.9	1	-4
가구 및 기타제품 제조업	4.2	6	3.8	5	-10
전기, 가스 및 수도사업	1.5	2	2.2	3	47
건설업	1.0	2	1.7	2	59
숙박 및 음식점업	8.2	12	10.2	13	24
운수업	7.2	11	8.8	12	22
통신업	1.5	2	4.8	6	229
부동산 및 임대업	1.7	2	2.3	3	40
사회 및 개인서비스업	3.9	6	4.2	6	10
정부서비스생산자	7.4	11	8.5	11	15
민간비영리단체	2.7	4	3.0	4	13
합계	67.5	100	75.6	100	12

- 이와 같이 고용과 생산이 동반 성장하고 있는 산업의 경우 수요측면, 최종수요의 40% 이상을 차지하고 있는 민간소비(2000년 산업연관표 기준)의 성장이 있었기에 성장할 수 있었던 것으로 평가됨

4. 고용구조 변화와 정책적 시사점

1) 고용창출 가능성이 높은 산업

- 산업별 고용구조, 직종변화, 민간소비 성장, 서울의 전략산업 등을 감안한 산업 중 고용창출 가능성이 높은 산업은 아래의 표에 제시되어 있음
 - 통신업, 금융업 중 일부, 소프트웨어 및 콘텐츠 관련 업종, 사업서비스, 문화산업 등

<표 5> 고용창출 가능 업종

	고용증가율(%)	산업성장률(%)	한계고용(명/억)
전기통신업	135	-	-
보험및연금관련서비스업	147	-	-
컴퓨터시스템설계및자문업	78	320	0.2
소프트웨어자문,개발및공급업	235	292	1.0
자료처리및컴퓨터시설관리업	191	989	0.4
데이터베이스및온라인정보제공업	748	1,218	1.0
기타컴퓨터운영관련업	582	12,312	0.2
시장조사및경영상담업	154	92	1.3
전문디자인업	58	75	1.2
사업시설유지관리및고용서비스업	195	313	2.5
도서관,기록보존소,박물관및기타문화	25	83	1.1
기타오락관련사업	64	170	0.6

주: 1996~2001년간의 변화율에 근거함. 전기통신업 및 보험·연금관련서비스업은 자료의 제약으로 종사자수를 기준으로 선정하였음.

2) 정책시사점

- 내수가 위축되어 있는 상황에서는 가능한 한 소비자에게 밀착된 수요측면의 정책처방을 통하여 경제 활성화를 유도하고, 이것을 기반으로 하여 고용을 창출해야 할 것임
- 고용창출이 가능한 업종에서 수요가 진작되고, 따라서 추가고용을 유발하도록 유도하기 위한 정책이 필요
- 산업별, 직종별 고용구조 변화 등을 고려하여 고학력 청년실업자를 수용할 수 있는 산업기반 마련 필요

IV. 경제 활성화를 통한 일자리 창출 방안

- 서울의 산업별 고용구조는 지난 10여 년 동안 고용감소를 수반하는 성장 추세로 변화해 왔으며, 앞으로도 이러한 추이에는 큰 변동이 없을 것으로 예상되고 있음
 - 현재의 산업구조 하에서 어떠한 정책수단을 구사하더라도 과거 고도성장기에 경험했던 대량의 일자리를 창출해 내는 것은 기대하기 어려움
 - 따라서 신규 일자리 창출의 어려움을 심각하게 인식하고 대처할 필요가 있음
- 기존 실업대책의 기초를 유지하면서 적극적인 일자리 창출 필요
 - 단기적으로는 앞에서 분석한 산업별, 직종별 고용구조의 변화, 소비구조의 변화를 고려하여 고용창출 가능 산업 위주로 정책을 모색
 - 중장기적으로 서울의 산업을 신 성장동력 산업 위주로 전환하는 새로운 성장패도를 구축하는 데 정책의 중점을 두어야 할 것임

1. 일자리 창출의 기본 방향

- 기존 산업 중 고용창출 가능 산업을 지원
 - 단기적으로는 고용을 창출할 수 있는 산업부문의 지원을 통해 민간소비를 촉진하여 고용을 증대하고 시민소득을 향상시킴
 - 시민의 소득증대는 다시 민간소비를 촉진하는 선순환 고리를 형성할 뿐만 아니라, 새로운 재화와 서비스에 대한 수요를 증대시키며 이는 신 성장동력 산업의 성장기반이 될 것임
- 성장동력 산업을 육성하여 신 성장패도 구축
 - 서울의 고용과 경제 성장을 동시에 추진할 수 있는 새로운 성장패도를 모색해야 하며, 그것을 위한 본질적 과제는 시민과 투자자에게 경제사회의 미래

상을 제시하고 그 목표를 향해 모든 경제주체가 자원을 결집시킴으로써 신산업을 육성하고 새로운 고용이 창출되도록 하는 것임

- 성장동력 산업을 창출하기 위해서는 이노베이션을 촉진하고, 신기술과 아이디어를 바탕으로 한 창업이 활성화되어야 함
- 뿐만 아니라 외국인 직접투자를 유치하여 서울경제의 체질을 강화해야 함
- 성장동력 산업이 용이하게 입지할 수 있도록 물리적 환경도 그에 맞게 신축적으로 제공되어야 함

2. 기존 산업 중 고용창출 가능 산업을 지원

1) 고용창출이 가능한 산업의 생산비용 절감을 통해 가격인하 효과

○ R&D지원

- 서울의 경우 산업 내 전문직 위주의 고용 가능성이 높으므로 신기술, 신상품 개발 등을 유도할 수 있는 R&D 투자를 적극 유도
 - R&D투자 세금공제, R&D인력 고용보조금 지원, 산학연 공동기술개발 컨소시엄
 - 전략산업의 R&D센터 지원
- 이는 전문직종사자 및 신규 고학력자의 진입을 가능케 할 것임

○ 공공 인프라 제공

- 기업의 생산비용을 절감시켜 가격을 낮출 수 있도록 하는 공공인프라 공급
 - 전략산업의 R&D센터 건설, 지원
 - 애니메이션 전용극장 건설, 중소기업 전시장 운영
- 고용성장 가능성이 높은 마케팅 분야에서는 소비자에게 적극 다가설 수 있는 정책적 배려가 필요
 - 대상 산업의 전시회 개최

○ 금융지원

- 중소기업육성자금 지원
- 신용보증 지원 : 서울형산업과 소상공인을 주 대상으로 신용보증 지원하고 있음

○ 공공부문의 완충역할

- 또한 현재와 같이 고용이 창출되지 않는 조건에서는 단·중기적으로 공공부문의 완충역할이 긴요함
- 공공부문에서 서울시의 중소기업제품 구매제도의 범위를 확대하고 이를 적극 활용

2) 청년실업 및 고학력실업에 대한 정책

○ 임금 보조금 지원

- 기능측면에서 R&D, 마케팅 측면의 정부지원을 통한 인력흡수
 - R&D 투자세액 감면, 임금 보조금 지급 등

○ 교육훈련 및 고용 수급의 연계 강화

- 개인의 주체적 능력개발을 추진하는 시스템 정비
- 신규 진입자는 '경험'과 정보, 인적네트워크 부재 등이 취업의 큰 장애로 나타나므로, 공공부문은 기업퇴직자의 풀을 구성하고 예비취업자와 인적으로 연계시켜, 동 직종에 필요한 정보를 공유하도록 함

○ 서비스업의 고급화를 모색하여 고학력자의 진입을 유도함

- 품질평가를 통한 세제감면 등
- 서비스업의 신산업 창출 지원

○ 직종의 분화

- 현재의 고용감소는 생산성 증가(생산/고용)에 비해 직업분화(분업)가 이루어지지 않은 원인도 있으므로 산업 내 직종 및 직업분화(분업) 관련 통계체제를 구축하고 공공부문이 선제적으로 대응책을 마련하는 것이 필요하다고 판단함
- 관련 통계체제의 구축
- 직종 개발 및 새로운 자격 종목 개발

3. 성장동력 산업 육성을 통한 신 성장패도 구축

- 서울이 보유하고 있는 혁신 역량을 최대한 활용하여 성장동력 산업을 창출하도록 하여야 함
 - 다각화된 산업구조, 과학기술 인력의 존재, 국제적인 정보 및 인력과의 높은 접근성, 새로운 혁신(기술개발)을 지원하는 자금(벤처캐피탈, 앤젤 등), 혁신 교류 및 유통의 활성화 등 혁신환경 보유
- 제1차 서울지역 혁신발전 5개년 계획을 추진하여 성장동력 산업을 창출하고 신규 고용 유발
- 외국인 직접 투자유치로 서울산업의 체질 강화
 - 서비스업 개방화에 대비하여 법률, 회계, 교육 등 서비스업 개방에 적극적으로 대처하여 산업 체질을 강화함
 - 외국인 직접 투자로 선진 경영기법을 체득하여 경쟁력 강화

1) 성장동력 산업의 전략적 육성

- 제1차 서울지역 혁신발전 5개년 계획 추진
 - 전략산업을 선정하고 전략산업별 혁신체제 구축

- 전략산업 : 금융및비즈니스서비스업, 의류·패션산업, 정보통신산업, 영상게임 산업, 바이오산업
- 전략산업별 클러스터를 조성하고, 기존의 산학연계 방안을 더욱 강화하여 혁신체제가 뿌리 내리게 함으로써 산업경쟁력 강화
- 혁신 인력 양성 및 활용
- 지역 혁신기반 확충 및 네트워크 구축
- 지역 과학기술 혁신역량 강화
- 신규 창업에 대한 투자펀드 설치

○ 서울 지역 전략산업 혁신클러스터 육성

- 산학연의 인적 네트워크를 형성함과 동시에 산학연 연계에 의한 실용화기술 개발을 촉진하여 경쟁력 있는 서울산업을 육성해 나감
- 전략 산업별 혁신클러스터 육성
 - 정보통신산업클러스터(IT 그린 라인) : 테헤란 벨리, DMC, 청계천지역, 서울 디지털산업단지의 집적지역을 각각 IT산업, M&E, 문화컨텐츠, IT제조 등으로 특색 있게 육성함
 - 패션산업클러스터 : 동남대문 지역, 청담동 지역의 패션산업 집적지
 - 국제금융 및 비즈니스산업클러스터 : 도심, 여의도, 강남, DMC 지역
 - 바이오산업클러스터 : 대학 연구소, 대학 병원, 벤처기업 등을 고려하여 바이오산업 집적지 조성
- 전략산업별 각종 지원네트워크 체제 구축
 - 전략 산업별 지원센터를 설치하거나 지정하고, 그 센터를 중심으로 관련 지원기관을 연계하여 정보를 수집하고 지원함
- 수도권 혁신클러스터 정책협의회 구성
 - 서울, 경기, 인천의 전략산업간의 연계 방안을 모색하여 수도권 산업클러스터를 조성하여 경쟁력 제고
 - 이러한 사업의 계획, 운영 등을 논의하고 결정하는 정책협의회를 구성하여 공동으로 대처함

2) 성장동력 산업이 입지할 수 있는 입지환경 조성

- 산업과 고용 구조의 변화를 원활하게 지원하기 위해서는 입지환경을 새로운 산업구조에 맞게 정비하여 지원해야 함

○ 대단위 가용부지에 도시 첨단산업단지 개발

- 마곡 등 대단위 가용부지에 국제비즈니스산업, 패션산업, 영상게임 등 문화산업, 정보통신산업, 디지털 미디어 산업, 바이오산업 등 신 성장동력 산업이 입지할 수 있는 첨단산업단지를 개발
- 도시첨단산업단지는 지식산업, 문화산업, 정보통신산업 등 첨단산업의 육성을 위하여 국토의계획및이용에관한법률에 의한 도시구역 안에 지정된 산업단지를 말하며(산업입지및개발에관한법률), 서울시의 경우는 동 법 제7조의2의 규정에 의하여 지정을 금지하고 있으므로 법 개정이 필요함

○ 뉴 타운 조성 시 산업입지 공간 확보 고려

- 미래 신산업들은 직주분리형 업종보다 직주 근접형 산업들 위주로 성장할 것으로 예상되므로 직주 근접형 산업입지 조성
- 멀티미디어 콘텐츠, 소프트웨어 산업, 문화산업 등은 직주근접형 산업으로서 24시간 도시로서의 사회기반을 요구함
- 직주공존형 아파트형 공장, 상공공존형 아파트형 공장, 벤처 인큐베이터 등을 건립하여 입지공간 확보

○ 기존 준공업지역의 뉴 인더스트리얼 타운 조성

- 기존의 공장지역이 아파트단지로 개발되는 것을 방지하고 성장동력 산업이 입지할 수 있는 지식기반산업집적지구로 지정하여 재개발

4. 신 성장패도 구축을 위한 민간투자 촉진

- 프로젝트 파이낸싱을 활용한 국내자금 조달
 - 민간 펀드 조성을 통한 투자자금 조달
 - 국내 기업에 대한 고용보조금 지급
 - 정부에서는 인턴 채용시 보조금 지급(6개월간 월 60만원)
- 외자유치를 통한 자금 조달
 - 서울지역 투자 희망 첨단기업에게 시유지 장기임대 방안 모색 필요
 - 외국인투자기업 (50년), 국내기업(5년) : 지방재정법
 - 외국인투자기업에 대한 고용보조금 및 교육훈련비 지급
 - 외국인투자촉진법 제14조, 서울시외국인투자지원조례

5. 각종 규제의 폐지, 완화

- 수도권정비계획법 폐지
 - 경제의 글로벌화가 진행됨으로써 수도권대 지방의 대립구도는 수도권대 해외 대도시간의 경쟁구도로 전환되고 있으며, 국가균형발전특별법이 제정되어 시행에 들어갔으므로 더 이상 수도권 규제의 근거는 없음
- 단기적으로 과밀부담금제 폐지
 - 서울은 과밀억제권역으로 지정되어 공장, 판매 및 업무시설에 대한 규제를 가하고 있는데, 앞의 고용분석에서도 살펴보았듯이 서울의 경우 고용감소를 수반하는 성장을 보여 주어 이제 더 이상 산업이 인구집중유발시설이 아님을 입증했음

- 서울의 경우 전략산업의 혁신클러스터 육성에 그 특성상 공장 건설보다는 업무시설이나 판매시설의 건설이 중요하게 작용할 것인데, 과밀부담금 부과는 서울의 입지비용 상의 경쟁력을 떨어트리는 작용을 하므로 폐지가 필요함
- 서울을 위시한 수도권에 적합한 산업클러스터를 조성하는데 중요한 걸림돌로 작용함

○ 지방세법상 과밀억제권역 내 취득세, 등록세, 재산세 중과세 조항 폐지

- 국가균형발전특별법 제정 시행으로 지방의 발전 기반이 마련되었으므로 수도권과 지방이 상생적으로 발전하기 위해서는 지방세 중과세 폐지

○ 국가균형발전특별법상의 제 18조, 19조 공공기관, 기업 및 대학의 지방이전 조항 폐지

- 현재 각 산업별로 산·학·연·관 연계와 협력시스템이 구축되어 있는 바, 지역의 특성에 맞는 발전을 위해 수도권 소재 공공기관을 비수도권으로 인위적으로 이전하는 것은 특별법에서 추구하는 '대학·기업·연구소·지방자치단체·비영리단체 등의 활동을 상호연계하거나 상호협력을 촉진'(제2조의3)과 상충될 소지가 큼
- 더욱이 공공기관의 지방이전이 수도권과 비수도권의 상생발전, 나아가 국가 경쟁력에 기여할 수 있는 효과가 입증된 바도 없기 때문에, 연계와 집적으로 논리를 무시하고, 무차별적으로 집종의 논리를 부각시켜 공공기관 및 기업의 이전을 도모하는 것은 경쟁력을 저해함은 물론, 국가적 낭비와 지역간 유치 경쟁을 초래하는 요소로 작용할 수 있음
- 따라서 동 조항은 삭제되는 것이 바람직함

참고문헌

- 박성준, “고학력 청년실업의 원인과 대책,” 서울시정개발연구원·한국경제연구원·서울특별시의회 재정경제위원회 주최 『서울의 청년실업 어떻게 대처할 것인가?』, 2003. 9.
- 정병순, “서울시 대졸실업의 실태와 대응방안,” 서울시정개발연구원·한국경제연구원·서울특별시의회 재정경제위원회 주최 『서울의 청년실업 어떻게 대처할 것인가?』, 2003. 9.
- 서울특별시, 사업체기초통계조사보고서, 1995, 1997, 2001
- 통계청, 지역내총생산, 1995, 1997, 2001
- _____, 사업체기초통계조사보고서, 1995, 1996, 1997, 2001
- _____, 광공업통계조사보고서, 1995, 1997, 2001
- _____, 도소매업및서비스업총조사, 1996, 2001