

# 중기재정관리체계 도입과 노동부문 재정투자 우선순위

유 경 준\*

## I. 머리말

과거 개발연대에는 경제개발 5개년계획으로 국가발전의 비전과 목표를 제시하였다. 1962년부터 총 7차례의 계획을 수립하여 중장기 국가발전 전략을 세우고 실행프로그램을 제시함으로써 고도경제성장의 달성을 위한 청사진으로 활용하였다. 하지만 경제·사회발전에 따른 민간부문의 역량 확대를 위한 사전적·총체적 계획의 실효성이 한계에 직면하여 5개년 계획의 수립은 신경제 5개년계획(1993~1997)을 마지막으로 중단되었다.

한편 제5공화국의 출범으로 중장기 재정운영계획제도를 도입하고 운영하려 하였으나, 매번 새 정부의 출범 등 특정한 해에만 작성되었으며 개략적인 투자방향 등을 제시하는데 그쳐 왔다. 참여정부 들어서는 중장기적 시계에서 국가재원을 보다 전략적으로 배분하여 국정과제의 추진을 체계적으로 뒷받침할 국가재정운영계획 수립을 추진하여 ① 2003년 시안마련, ② 2004년 수정·보완 단계를 거쳐, ③ 2005년에 확정, 시행하고 있다.

현재 국가재정운영계획의 핵심이 되고 있는 중기재정관리체계에 대하여 살펴보면 다음과 같다).

과거 우리나라의 예산편성에서는 대부분의 관심이 단년도 예산에 집중되어 있으나 많은 선진국과 심지어 개발도상국에서도 중기재정관리체계(mid-term expenditure framework, MTEF) 속에서 예산을 편성·관리하고 있으며, MTEF는 재정의 건전성 확보와 유지, 국가적 우선순위에 따른 예산배분의 조절, 재정의 경기조절기능의 강화 등을 수행하

\* 한국개발연구원 공공투자관리센터 정책연구실장(yoogi@kdi.re.kr).

1) 이 부분은 고영선(2002)에서 발췌, 요약하였음.

는데 매우 유용하다 평가할 수 있다. MTEF의 핵심은 경제전망과 재정수입 전망, 그리고 기존사업에 대한 지출수요를 전망을 바탕으로 중기적 재정여건을 평가하고, 이에 기초하여 향후 3~5년간의 총재정지출을 전망하는데 있다. 또 다른 특징은 각 연도의 예산 편성과정에서 예산당국이 일반부처에 대해 총량적인 통제를 강화하되 주어진 범위 내에서의 예산운용 자율성을 확대해 준다는 것이다. 따라서 중기재정관리체계의 성공적인 도입을 위해서는 무엇보다도 정부가 충분한 논의와 검토를 통해 정책방향과 투자우선순위를 합리적으로 설정하는 것이 중요하다 할 수 있다.

2005년의 경우에는 정부부처간의 예산배정을 위한 논의가 대통령 주재하에 국무위원의 토론을 거쳐 일정한 기준이 설정된 사항이며, 각 부처에서는 부처에 배당된 예산을 가지고 부처내 사업의 우선순위를 정하는 작업이 진행되고 있다.

여기에서는 2005년 3월 14일 개최된 노동부문 국가재정운영계획 공청회에서 발표된 일자리지원사업의 정책방향과 과제, 그리고 노동부문 자원배분에서 현재 최우선순위로 부각되고 있는 고용안정서비스 구축방향에 대한 필자의 견해를 서술하고자 한다.

## II. 일자리지원사업의 정책방향과 과제

### 1. 현황 및 문제점

2004년의 경우, 약 42만개의 일자리가 만들어져 평균적으로는 양호한 고용성과를 나타냈으나 2003년에 비경제활동인구로 빠져나간 노동력 중 상당부분이 다시 노동시장으로 돌아오지 않은 것으로 판단되고 있다. 또한 증가된 42만개의 일자리가 과연 어떤 경로를 통하여 창출되었는지가 불분명한 상황이다. 즉 2004년 초에 실시된 정부의 일자리 창출 종합계획이 어느 정도의 효과를 보이고 있는지, 또는 2003년에 3만개의 일자리가 감소한 반등효과가 어느 정도인지에 대한 파악이 어려운 상황이다.

한편 비경제활동인구의 경우 2001~02년간은 외환위기 이전 수준을 일시적으로 감소 하였으나, 2003~04년간은 자영업 및 서비스업이 내수 침체를 계기로 큰 폭으로 증가하였으며, 중소기업 및 자영업 부문은 고용흡수력이 소진한 상태로 추가적인 고용창출에서 한계에 직면하고 있다. 2004년 2월에 시작된 일자리창출 종합계획은 현재 일부 실행과 더불어 보완작업이 진행 중이기 때문에 현 상태에서의 평가는 어려우나 다음과 같은 측면에서 한계점이 노출되고 있다.

첫째, 각 부분별 일자리지원 성과(일자리 나누기, 빈 일자리 채우기, 사회적 일자리의

창출 등)의 실현성 측면에서 의문이 제기되고 있다. 이는 일자리지원 종합대책의 경우 고용창출 효과에 대하여 한국의 경험에 근거한 실증분석의 부재에 기인한다.

둘째, 일자리지원 각 사업에 있어 상대적인 중요성에 따른 우선순위의 설정이 없다는 점에서 예산 배정의 근거가 모호하며, 일자리지원 계획에 대한 노사정 합의이행 상황을 점검하고 있으나 실제로 실현되는 일자리 창출의 개수나 계획의 적합성에 대한 검증이 현 상태에는 거의 존재하지 않고 있다.

## 2. 일자리지원 재정투자 수준 검토

한국의 노동시장정책에 대한 재정지출의 비중은 <표 1>에서 보듯이 2002년 현재 GDP의 0.4%로 OECD국가 평균(1.7%)의 약 1/4 수준이다. 적극적 노동시장정책에 대한 재정지출 비중은 GDP의 0.27% (OECD 평균 0.71%)로 역시 낮은 수준이나, 소극적 노동시장정책(실업급여, 조기퇴직대책)의 재정지출 비중보다는 상대적으로 높은 수준이다).

한편 [그림 1]에서 보듯이 실업률로 조정한(실업률 1%당 재정지출) 적극적 노동시장정책 비중은 2002년에 0.08%로 OECD 평균(0.15%)의 약 1/2 수준이나 OECD국가 중에서는 중위권의 수준이다. 따라서 실업률 대비 노동시장정책 재정지출 비중은 외국의 경우 북구와 중유럽의 재정지출의 비중은 높으나 영미계열의 국가와 일본의 경우는 오히려 우리나라보다 낮은 수준이다.

이와 같이 한국의 GDP 대비 노동시장정책 재정지출 비중은 외국에 비하여 상당히 낮은 편이나, 실업률 대비 재정지출은 중간정도의 수준으로 판단되고 있어 어느 기준으로 평가하는냐에 따라 외국과 비교를 통한 노동시장정책의 예산의 적정성 평가는 다를 수 있다.

따라서 노동정책과 복지정책을 어떠한 형태로 설정하느냐, 그리고 조세체계가 어떠한지(특히 소득세의 비중)에 따라 각국의 재정지출 비중이 결정되므로 지출비중을 논하기 전에 복지 및 노동정책의 방향설정이 우선시되어야 한다고 판단된다.

## 3. 정책방향과 과제

그럼에도 불구하고 <표 1>을 기초로 노동부문 재정지출 비중을 판단할 때, 2002년 현재 한국의 노동시장정책에 대한 항목별 투자비중은 OECD국가 평균을 기준(조기퇴직 대책 제외)으로 장애인 대책 → 실업급여 → 청년층 대책 → 공공고용안정서비스 → 직

2) 적극적 노동시장정책의 재정지출 규모추이: 0.41%(1998) → 0.70%(1999) → 0.49%(2000) → 0.31%(2001) → 0.27%(2002)

〈표 1〉 노동시장정책에 대한 항목별 공공지출의 GDP 비중 국제비교(2002년)

(단위: %)

	1. 공공 고용 서비스	2. 직업훈련	3. 청소(년) 대책	4. 고용 보조금	5. 장애인 대책	6. 실업급여	7. 조기퇴직 대책	전 체
호 주	0.20	0.03	0.08	0.10	0.05	1.00	-	1.46
오스트리아	0.14	0.21	0.02	0.10	0.06	1.12	0.13	1.79
벨기에	0.21	0.30	0.01	0.60	0.13	1.94	0.45	3.65
캐나다	0.20	0.15	0.02	0.03	0.02	0.80	-	1.23
체 코	0.07	0.02	0.02	0.06	0.01	0.27	-	0.45
덴마크	0.12	0.86	0.10	0.17	0.34	1.37	1.67	4.63
핀란드	0.12	0.30	0.17	0.33	0.08	1.53	0.53	3.07
프랑스	0.18	0.23	0.40	0.35	0.09	1.63	0.17	3.06
독 일	0.23	0.32	0.10	0.22	0.30	2.10	0.03	3.31
그리스	0.06	0.21	0.10	0.08	0.01	0.47	-	0.93
헝가리	0.12	0.06	-	0.34	-	0.37	-	0.90
아일랜드	0.24	0.15	0.18	0.53	0.03	0.63	0.07	1.83
이탈리아	-	0.05	0.20	0.32	-	0.54	0.10	1.20
일 본	0.18	0.04	0.01	0.06	0.01	0.47	-	0.76
멕시코	-	0.03	-	0.02	-	-	-	0.06
네덜란드	0.28	0.60	0.04	0.33	0.59	1.72	-	3.56
뉴질랜드	0.12	0.14	0.15	0.08	0.05	1.00	-	1.52
노르웨이	0.13	0.05	0.01	0.01	0.67	0.54	-	1.41
폴란드	-	0.01	0.07	0.03	-	1.14	-	-
포르투갈	0.11	0.15	0.22	0.09	0.04	0.69	0.21	1.51
슬로바키아	0.15	0.04	0.01	0.21	0.04	0.48	0.01	0.94
스페인	0.09	0.22	0.05	0.44	0.03	1.56	-	2.41
스웨덴	0.38	0.29	0.61	1.95	0.99	-	-	2.34
스위스	0.12	0.13	0.01	0.14	0.15	0.79	-	1.33
영 국	0.17	0.02	0.13	0.03	0.02	0.37	-	0.75
미 국	0.04	0.03	0.02	0.01	0.03	0.57	-	0.71
한 국(a)	0.05	0.07	0.02	0.11	0.02	0.14	-	0.41
OECD 평균(b)	0.148	0.174	0.1058	0.25	0.157	0.93	0.34	1.74
비율(ab)	33.7	40.1	18.9	44.1	12.8	15.1		23.6
부족률[(b-a)/b]	66.3	59.9	81.1	55.9	87.2	84.9		76.4

주 : 1) 고용보조금에는 민간기업의 고용유지와 신규채용장려금과 공공부문(및 비영리) 일자리 창출의 세 가지로 분리됨.

2) 평균은 위 표에 실제 포함된 국가들의 산술평균임.

자료 : OECD, *Employment Outlook*, 2004, pp.319~327에서 정리.

업훈련 → 고용보조금의 순으로 적은 것으로 파악되고 있다.

장애인 고용대책에 대한 재정지출이 절대규모나 상대적 규모에서 적은 것은 이에 대한 정책적 배려와 관심이 적었기 때문으로 판단되어 향후 이 부분에 대한 재정지출의 확대는 기본적으로 필요하다고 판단된다.

실업급여 지출의 수준이 낮은 이유는 현재 한국의 실업률이 OECD국가들에 비하여 낮고, 고용보험의 포괄범위가 부족하기 때문으로 파악된다. 따라서 향후 고용보험 적용 대상의 확대에 따라 실업급여의 지출비중은 높아질 것으로 예상되며, 실업률이 증가하



재실업자가 증가하는 등 유희인력의 비중이 높아지고 있기 때문이다. 이러한 유희인력의 증가는 고령화의 급속한 증가와 더불어 노동의 투입을 줄여 궁극적으로 잠재경제성장률을 하락시켜 장기적으로는 주요한 성장동력을 훼손시키기 때문에 문제가 크다고 할 수 있다. 따라서 현재 진행되고 있는 일자리창출 종합계획은 과거 실업대책과는 다른 고용정책의 측면에서 추진되고 있다고 보아야 할 것이다.

이러한 현실은 유희인력의 활용정도를 포착할 수 있는 고용률(취업자수/15~64세 인구)을 통해 파악할 수 있는데 한국의 고용률은 2002년 현재 63.3%(2004년 63.6%)로 같은 해 일본 68.2%, 미국 71.9%, 영국 72.2%에 비하여 상당히 낮은 수준임을 알 수 있다.

따라서 이러한 기준으로 볼 때 양극화의 해소와 비정규직 등 취약계층에 대한 훈련기회 차별의 해소를 위하여 향후 효율성 점검을 전제로 직업훈련을 확대하고 실업률의 증가를 억제하며 고용률을 효과적으로 촉진시키기 위하여 고용지원서비스에 대한 재정투자를 우선적으로 증가시킬 필요가 있을 것으로 판단되고 있다.

따라서 다른 부문보다 고용지원서비스의 확충이 노동부문 재정투자의 최우선 순위로 부각되는 상황에서 향후 고용지원서비스의 기능을 어떤 방향으로 이끄는 것이 경제의 효율성을 제고하여 고용창출에 도움을 줄 수 있는지에 대한 판단이 시급한 시기라고 할 수 있다.

### Ⅲ. 민간고용지원 활성화를 통한 고용지원서비스의 확충

#### 1. 우리나라 고용지원서비스의 발전단계

우리나라의 고용지원서비스의 향후 방향을 논할 경우 외국의 사례에 대한 벤치마킹은 중요한 일이다. 이는 현재 한국의 고용지원서비스가 일반적인 발전단계의 어느 지점에 있느냐부터 출발할 필요가 있다.

대체로 고용서비스의 발생, 공공기관독점시대, 민간기관 규제완화와 공공부문의 발전, 공공과 민간의 역할분담과 협조의 4단계로 나눌 수 있다. 1단계는 산업화 시기에 인력중개기관의 출현과 실업보험 도입과 함께 취업알선 중심의 공공고용지원서비스가 등장하는 시기이며, 과거 한국에서 발생한 직업소개소의 인권유린, 노동착취를 우려하여 민간의 고용서비스기관을 금지하는 시기가 2단계로 구분된다. 3단계는 민간기관 설립금지를 일부 완화하고 직업훈련과 연계한 적극적 노동시장정책이 강조되는 시기이며, 4단계는 실업급여·취업알선·직업훈련 등 원스톱 서비스와 개인별 심층지원을 통한 실업에

방과 취업촉진 기능이 강조되고 민간고용지원서비스에 대한 규제가 대폭 완화되며, 공공과 민간기관의 연계강화 또는 역할분리가 이루어지는 시기라고 할 수 있다.

이러한 분류에 따라 한국의 위치를 판단하여 보면 한국은 외환위기 이후 최근까지 2단계와 3단계가 혼재되었던 상황이고, 현재는 3단계와 4단계가 혼재되고 있는 상황으로 볼 수 있다. 즉, 외환위기 이후 전국적인 고용지원서비스망을 고용안정센터를 중심으로 한 정부조직으로 확대하여 왔으나 외국에 비하여 인력이나 전문성이 낮아 서비스의 질과 내용이 다른 OECD국가에 비하여 크게 미달되는 수준이라고 볼 수 있다.

현재 고용지원서비스의 질과 내용이 OECD국가들에 비하여 크게 미달하는 점은 대부분 동의할 하고 있으나, 향후 질과 내용의 보완을 위하여 어떤 방향으로 정부 정책을 이끌 것인지, 특히 고용지원서비스에서 민간과 공공의 역할을 어떻게 조화 내지는 분리할 것인지가 쟁점이 되고 있다.

## 2. 호주의 고용지원서비스제도

외국의 고용지원서비스 체계는 크게 두 가지로 분류할 수 있을 것이다. 유럽의 국가들을 중심으로 공공고용지원서비스가 중심이 되고 민간부문이 일부를 보완하는 체계와 공공서비스는 최소화하고 민간부문이 주도적인 역할을 하고 있는 체계(캐나다, 미국의 캘리포니아주, 호주)로 구분할 수 있다.

캐나다와 미국 캘리포니아주, 그리고 호주의 고용지원서비스체계의 공통점은 실업급여업무는 정부기관에서 직접 제공하고 그 외 취업알선, 직업알선, 인력관리의 상담, 직업교육훈련 등은 정부가 민간조직에 아웃소싱하고 그 대가를 민간조직에 지급하는 방식을 광범위하게 시행하고 있다는 점이다. 또한 호주의 경우는 고용지원서비스 뿐만 아니라 다양한 복지관련 업무를 동일한 방식으로 시행하고 있다는 점이 특징이라고 할 수 있다.

여기에서는 지금까지 많이 소개되어 오지는 않았으나 현재 가장 발달되어 있으며 주목받고 있는 호주의 센터링크(Centre-link)에 대하여 소개하고자 한다<sup>3)</sup>.

호주의 센터링크는 국민이 정부가 지급하는 각종의 공공서비스를 각기 다른 기관을 찾아다닐 필요 없이 한 곳(센터링크)에서 모든 문제를 해결할 수 있도록 하여 공공서비스의 만족도를 높이기 위하여 1997년에 최초로 설립되었다. 이 곳에서는 가족부, 노동부, 교육부 등 연방정부의 10개 부처를 비롯한 25개 정부기관이 제공하는 약 140가지 서비스를 통합적으로 제공하고 있다. 센터링크는 천여개의 전달체계 연결망을 보유하고

3) 이 부분은 장지연(2005)을 많이 참조하였다.

있으며, 연간 630만명(호주인구의 1/3)에게 각종 서비스를 제공하고 있다. 2003년 전후로 센터링크는 전국적으로 25,400명의 직원이 있으며, 이 중 17,600명은 지역네트워크에서 대민서비스업무를 담당하며, 4,340명이 콜센터에, 3,470명은 IT관련 종사자 및 중앙조직 직원으로 구성되어 있다. 이들 인력은 독립기구인 센터링크에 소속되어 있으며, 서비스 업무의 전화상담과 처리는 26개 콜센터를 통해 이루어져 민간조직에게 구체적인 서비스 업무를 인계하고 있다. 따라서 호주의 센터링크는 급여나 수당을 제공하는 업무를 제외하면 국민에게 직접 서비스를 제공하는 기관이라기보다 다양한 민간 에이전트에게 서비스를 할당하는 역할만을 하고 있는 조직으로 볼 수 있다.

센터링크가 2004년 전후 회계연도에 사용한 예산은 220억 호주달러이며, 이 예산은 가족부, 노동부를 비롯한 10개 부처와 여러 정부기관들이 의뢰한 서비스계약의 이행을 통해 받은 대가이다. 따라서 센터링크는 독립적인 정부기구이지만 따로 예산이 편성되어 있는 기관이 아니라 각 정부 부처에서 의뢰받은 업무에 따라 일정액수의 수수료를 받아 운영하는 기관으로 파악되고 있다. 이에 따라 센터링크는 전달체계의 효율화, 중복 서비스의 방지, IT기술에 의한 효율화를 통하여 지난 5년간 826억 호주달러의 전달체계 비용을 절감한 것으로 알려져 있다.

### 3. 우리나라의 고용지원서비스의 발전방향

앞에서 살펴본 바와 같이 외국은 크게 두 가지 형태로 다른 형태의 고용지원서비스를 국민에게 제공하고 있다. 양자에 대한 평가가 우열이 갈린다면 우리나라의 고용지원서비스가 나아갈 방향은 명확해 질 수 있다. 그러나 전통적인 방법과 호주 등의 방법에 대한 평가는 현재까지 어느 조직이 더 효율적이며 바람직하다는 평가를 내리기는 어려운 상태이다. 이는 호주의 경우에도 센터링크 조직자체가 효율적이라는 평가에는 대부분 이견이 없으나 센터링크가 연결해 주는 각종 서비스의 질과 내용이 효율적이라는 평을 내리기에는 아직 빠른 측면이 있기 때문이다. 그러나 호주의 센터링크는 초기의 여러 가지 문제점을 극복하고 서비스 질과 내용의 향상이 지속적으로 일어나고 있다는 평가가 나오고 있으므로 앞서 논의한 고용지원서비스의 발전단계에 있어서는 4단계 말이나 새로운 5단계의 시작점이라고 평가할 수도 있을 것이다.

현재 고용안정서비스의 발전방향에 대한 노동부의 입장은 고용안정센터를 국가고용 인프라로 확충하여 공공고용안정서비스 중심으로 고용지원서비스 체계를 구축하고 민간고용지원서비스기관을 민관협력사업의 파트너십 강화를 통하여 민간부문의 효율성을 적극 활용한다는 계획을 발표한 바 있다. 그리고 민간이 현재 요구하고 있는 고용지원 서비스 사업체에 대한 규제완화, 직업정보의 제공·교육훈련 등의 견업과 자금지원, 직

업지도자료의 제공, 정부사업의 위탁 등에 대해서는 구매력을 갖춘, 즉 시장성이 있는 고객을 대상으로 종합적인 고용서비스를 제공할 수 있도록 지원하고 일부사업에 대해서는 위탁한다는 입장을 표명하고 있다.

그러나 이러한 방식은 공공고용지원서비스가 현 시점에서 공공조직으로 더 확충될 경우, ① 그것을 축소하고 다시 민간에게 위탁하는 방식으로의 전환이 어렵고, ② 정부가 직접 운영하는 조직은 의사결정의 속도가 늦고 경직적일 수 있다는 문제점이 있으며, ③ 고용지원센터가 노동시장의 정보뿐만 아니라 복지, 교육, 보건 등의 정보 연계가 함께 강화되는 것이 당연히 효율적이기 때문에 정부는 민간고용지원서비스 기관을 좀 더 적극적이고 빠르게 육성 및 자생할 수 있는 환경을 제공할 필요가 있다고 판단된다. ■■■■

#### <참고문헌>

- 고영선, 『중기재정관리체계의 도입』, KDI 정책포럼 제158호, 한국개발연구원, 2002. 4.  
 장지연, 『호주의 통합 공공서비스 전달체계(센터링크)』, 『월간노동리뷰』, 한국노동연구원, 2005. 3.  
 조준모, 『일자리 관련 재정지출 현황과 정책과제』, 미발표자료.