

재정을 통한 일자리 지원사업의 성과*

이 규 용**

I. 문제 제기

재정을 통한 일자리 지원사업은 적극적 노동시장정책의 틀로 이해할 수 있는데 주로 노동시장 취약계층을 대상으로 적절한 정책수단(보조금, 훈련, 창업지원 등)을 동원하여 이들의 고용능력을 제고하는 노력들을 의미한다고 볼 수 있다. 정부는 일자리 지원사업의 현황 파악 및 제도의 효과성을 높이기 위해 각 부처에서 수행하고 있는 일자리 지원 사업들을 2004년부터 체계적으로 집계하여 발표하고 있다. 여기에는 기존에 각 부처에서 수행하고 있는 사업들 외에 참여정부에서 일자리 창출정책의 일환으로 실시해온 사업들이 포함되어 있다.

기획예산처가 발표한 자료에 따르면 2007년도 일자리 창출 지원사업은 청년실업대책(61개 사업), 사회적 일자리 사업(40개 사업), 취약계층 일자리 및 직업훈련사업(20개 사업) 등 총 121개 사업으로 구성되어 있다. 전체 예산금액 면에서 보면 2006년도에 재정을 통한 일자리 지원사업에 소요된 예산은 모두 1조 9,725억 원이었으며 2007년도(계획)에는 전년에 비해 40.8%가 증가한 2조 7,776억 원에 이르고 있다.

그 동안 재정을 통한 일자리 지원사업(이하 일자리 지원사업)에 대해서는 크게 두 가지 관점에서 비판이 이루어져 왔다. 첫째, 일자리 지원성고가 낮다는 점이다. 이는 낮은 질의 일자리 창출과 일자리의 순효과의 미흡이라는 두 측면에서 지적할 수 있다. 둘째, 일자리 지원사업의 유사성 혹은 중복성 문제이다. 이 문제는 정책대상, 수혜집단, 정책수단과 관련되어 있다.

* 본 논문은 고용영향평가사업의 일환으로 수행된 연구결과를 요약한 것이다.

** 한국노동연구원 연구위원(lecky@kli.re.kr).

이러한 지적 외에도 일자리 지원사업의 정책대상 집단이 적절하게 포괄되어 있는지 그리고 정책대상 그룹에게 유효한 정책수단을 제공하고 있는지에 대한 의문이 있다. 전자는 일자리 지원사업이 누구를 대상으로 할 것인가에 대한 일자리 지원사업의 기본원칙에 관한 문제 제기이며, 후자는 정책대상 그룹들에게 일자리 지원사업을 어떤 식으로 설계할 것인가에 대한 보다 종합적인 관점에서 접근이 이루어져야 함을 의미한다.

본 논문은 이러한 문제의식하에 재정을 통한 일자리 지원사업을 살펴보고자 한다. 그런데 현실적으로 일자리 지원사업이 100여 개가 넘고 각 사업의 평가에 필요한 자료수집이 거의 이루어지지 않은 상태에서 이러한 문제에 대한 효과적인 접근은 쉽지 않다. 이는 일자리 지원사업의 효과성을 제고하기 위해서는 보다 체계적인 접근이 필요함을 의미한다.

따라서 본 논문에서는 이러한 점을 고려하여 일자리 지원사업의 현황을 중심으로 일자리 지원사업에 대한 문제인식을 어떻게 공유할 것인가라는 차원에서 접근해 보고자 한다. 글의 구성은 다음과 같다. 제II장에서는 재정을 통한 일자리 지원사업의 분류체계에 대해 살펴본다. 제III장과 제IV장에서는 일자리 지원사업의 실적과 취업성과를 분석한다. 제V장은 결론을 제시한다.

II. 일자리 지원사업의 분류체계와 유형

1. 일자리 지원사업의 범위

기획예산처의 자료에 따르면 재정을 통한 일자리 지원사업은 청년실업대책, 취약계층 지원, 사회적 일자리사업, 기타 보조금사업으로 구분되어 있는데 이러한 분류체계는 정책대상 집단과 정책수단이 혼재되어 있다. 일자리 지원사업의 분류체계 문제는 정책대상별 유효한 정책수단의 발굴, 정책대상 집단별 예산의 적절한 배분, 유사사업간 중복성 여부 판단, 신규사업의 적절성 판단이라는 점에서 매우 중요한 의의를 갖고 있는데 현행과 같은 분류체계는 이러한 목적에 비추어 적절하지 못한 것으로 판단된다.

일반적으로 일자리 창출과 관련하여 대표적으로 통용되는 표현으로는 크게 ‘일자리 창출정책’과 ‘재정을 통한 일자리 지원사업(이하 ‘일자리 지원사업’)’의 두 가지를 지적할 수 있다. 넓은 의미에서 볼 때 일자리 창출정책은 일자리 창출을 위한 경제산업정책 외에도 직접적인 일자리 창출을 위한 정부의 재정지원사업을 모두 포괄하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 보다 광범위한 개념을 내포하고 있다. 이에 비해 재정을 통한 일자리

지원사업은 특정의 목표대상 집단의 일자리 창출을 위해 정부가 정책수단을 동원하는 구체적인 사업프로그램을 의미한다고 볼 수 있다. 이는 다음과 같은 두 가지 요건을 요구한다. 첫째, 구체적인 정책대상이 존재할 것, 둘째, 특정의 정책집단의 일자리 창출 혹은 고용능력 제고를 목적으로 수행하는 정책프로그램이어야 한다는 점으로 여기서 문체되는 것은 후자의 범주를 어떻게 규정하는가이다. 이에 대해서는 적극적 노동시장정책의 틀하에서 접근할 수 있다. 일반적으로 일자리와 관련된 노동시장정책은 ‘적극적인 일자리 창출정책’과 ‘소극적인 일자리 창출정책’으로 구분할 수 있다¹⁾. ‘적극적 노동시장정책’(active labor market policy)이란 실업자들의 취업활동을 돕고 일자리 창출을 유발하기 위해 정부가 실시하는 각종 프로그램을 포괄적으로 가리키는 용어이다. 이에 반해 ‘소극적 노동시장정책’(passive labor market policy)은 실업보험이나 구조조정 등으로 인한 조기 퇴직자 대책 등과 같이 실업자의 생계보호를 위한 노동시장정책을 가리킨다.

OECD는 노동시장정책(labor market program)을 9가지로 분류하고 분류된 각각의 정책에 대한 GDP 대비 재정지출 비율을 산출하고 있다. 분류된 9가지 정책은 ① 공공고용서비스(PES)와 행정, ② 훈련(training), ③ 일자리 나누기(job sharing), ④ 고용 인센티브(employment incentives), ⑤ 장애인 통합(integration of the disabled), ⑥ 직접적 일자리 창출(direct job creation), ⑦ 창업 인센티브(start-up incentives), ⑧ 실직자 소득보장 및 지원(out-of-work income maintenance and support), ⑨ 조기은퇴(early retirement) 등이다²⁾

OECD는 이러한 다양한 노동시장정책을 크게 적극적 노동시장정책과 소극적 노동시장정책으로 나누고 있다³⁾ 적극적 노동시장정책은 분류기준에 따라 약간의 차이는 있으나 대체로 ①~⑦까지로 분류되며, 소극적 노동시장정책은 ⑧과 ⑨의 정책을 포함한다.

- 1) OECD가 적극적 노동시장정책(active labor market policies)이라는 개념을 사용한 이래 실업자의 생활 안정을 위해 실업급여, 실업부조, 기타 공적부조를 실업자에게 지급하는 것을 핵심내용으로 하는 소극적 노동시장정책에 대비되는 개념으로 적극적 노동시장정책이라는 개념이 널리 사용되고 있다. 적극적 노동시장정책에는 취업알선, 직업지도, 상담 등의 고용안정서비스(employment service), 직업훈련(vocational training), 근로자와 사업주에게 직·간접적인 인센티브를 제공하여 일자리를 창출하는 정책 등이 포함된다.
- 2) OECD는 2005년부터 노동시장정책의 분류방식을 변경하였다. 종래에는 ① 공공고용서비스(PES)와 행정, ② 노동시장 훈련(labor market training), ③ 청년대책(youth measures), ④ 고용보조(subsidized employment), ⑤ 장애인 정책(measure for the disabled), ⑥ 실업급여(unemployment compensation), ⑦ 조기퇴직(early retirement for labor market reasons)의 일곱 가지로 분류하고 있었다. 분류항목이 바뀌었을 뿐 아니라 유사한 분류에 있어서도 구체적으로 포괄되는 하위범주의 재정지출 내역에 차이가 있어 이전 OECD 자료와 직접적으로 비교할 수는 없다.
- 3) 선진국의 일자리 창출정책은 그 종류가 매우 다양할 뿐 아니라 국가에 따라 각각의 정책에 투입되는 재정규모가 상이하다. 따라서 각국의 재정지출 규모의 비교를 위해서는 통일적인 기준에 따라 수집된 자료가 필요하다. 국가간 비교가 가능한 자료는 현재 OECD의 데이터베이스(database)에 수록된 노동시장정책 관련 재정지출 자료가 유일하다.

적극적 노동시장정책으로 분류된 정책들은 실업자들과 노동시장에 진입하고자 하는 사람들 그리고 이미 노동시장에 진입한 사람들의 고용가능성(employability)을 제고하기 위한 정책으로 우리나라의 일자리 창출사업의 범위와 대체적으로 일치한다.

따라서 노동시장 관련 공공지출이라는 관점에서 OECD가 분류한 틀의 범위 중 적극적 노동시장정책에 해당되는 범주를 일자리 지원사업의 개념으로 이해할 수 있으며, 우리나라의 경우도 대부분 일자리 창출을 위한 정부의 지출은 이러한 범주 내에서 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

2. 일자리 지원사업의 분류체계와 유형

가. 일자리 지원사업의 분류체계

일자리 지원사업을 유형별로 분류해 보면, 크게 정책목표 대상, 정책수단, 수혜집단, 그리고 기타 분류 등 네 가지로 구분할 수 있다. 수혜집단별 분류는 일자리 지원사업과 사회서비스를 결합한 프로그램에 해당되는 것으로 누구를 대상으로 사회서비스를 제공하는가에 따라 분류한 개념이다. 넷째의 기타에는 부처소관별, 혹은 예산의 성격별 분류를 고려해 볼 수 있다.

여기서 중요한 것은 정책목표대상과 정책수단에 따른 분류로 이는 정책대상별 사업의 중복성 평가, 신규사업의 타당성 분석, 그리고 정책대상별 노동시장 성과의 상호비교가 가능하다는 점에서 매우 유용하다고 볼 수 있다. 이하에서는 2007년도 기획예산처에서 수집한 재정을 통한 일자리 지원사업 자료를 토대로 정책목표와 정책대상을 중심으로 분류해 보자.

1) 정책목표 대상별 분류기준

<표 1>은 기획예산처 자료를 토대로 일자리 지원사업을 정책목표 대상별로 분류한 것이다. 정책목표 대상은 크게 청년층취약계층일반으로 구분되며, 청년층은 다시 고졸 미취업자(실업자) 등 6개의 소그룹으로 분류할 수 있다. 또한 취약계층은 고령자, 여성(여성가장, 실업자), 장애인 등 6개의 소그룹으로 구분이 가능하며, 일반은 여성(전업주부 등), 실업자, 전문인력 그리고 국민 일반으로 다시 분류가 가능하다. 끝으로 대상자 없음의 분류는 특정대상 집단을 목표로 하지 않는 사업으로서 여기에는 공공고용서비스와 행정지원을 통해 지원되는 사업들이 해당된다. 여기서의 분류는 각 부처에서 수행하고 있는 현행 일자리 지원사업에 나타난 내용을 토대로 작성한 만큼 사업의 특성에 따라 변화할 수 있다.

여기서 몇 가지만 부연설명하면 다음과 같다. 먼저 재직근로자를 대상으로 하는 사업은 제외된다는 점이다. 이는 주로 재직근로자의 훈련사업 중 향상사업과 관련된 것이다. 소분류상의 청년층 일반은 청년층의 특정 계층을 대상으로 하지 않고 청년층 전체를 대상으로 하는 사업들이 여기에 해당된다. 마찬가지로 소분류 취약계층 일반은 취약계층의 특정 계층을 대상으로 하지 않고 취약계층 전체를 대상으로 하는 경우이며, 대분류 일반은 청년층이나 취약계층을 특별히 지칭하지 않은 경우가 이에 해당된다. 한편 전문인력의 경우 범주 구분이 매우 광범위할 수 있는데, 여기에는 석·박사 등 고학력자를 위한 프로그램 외에도 사회적 일자리군에 속하는 사업들인 예술강사, 보육교사 등이 여기에 해당될 수 있다.

〈표 1〉 정책목표 대상별 사업분류 기준

대분류	소분류
10. 청년층	11. 고졸 미취업자(실업자) 12. 대졸 미취업자(실업자) 13. 고등학교 재학생 14. 대학(원) 재학생 15. 청년 실업자(미취업자) 16. 청년층 일반
20. 취약계층	21. 고령자 22. 여성(여성가장, 실업자) 23. 장애인 24. 저소득자(기초생계비 수급자, 차상위계층) 25. 장기실업자 26. 취약계층 일반
30. 일반	32. 여성(전업주부 등) 33. 실업자 34. 전문인력 35. 국민 일반
90.	대상자 없음

- 주: 1) 소분류 청년층 일반: 청년층의 특정 계층을 대상으로 하지 않고 청년층 전체를 대상으로 하는 경우.
 2) 소분류 취약계층 일반: 취약계층의 특정 계층을 대상으로 하지 않고 취약계층 전체를 대상으로 하는 경우.
 3) 일반: 청년층이나 취약계층을 특별히 지칭하지 않는 경우.
 4) 전문인력: 석·박사 외에도 사회적 일자리군에 속하는 사업 중 예술강사, 보육교사 등을 모두 여기에 포함하였음.
 5) 단, 재직근로자를 대상으로 하는 사업은 제외.

2) 정책수단별 분류기준

<표 2>는 기획예산처 자료를 토대로 일자리 지원사업을 정책수단별로 분류한 것이다. 적극적 노동시장정책의 분류체계를 기준으로 하였으며 크게 공공고용서비스와 행정, 노동시장 훈련, 고용인센티브, 직접 일자리 창출, 창업 인센티브로 분류된다.

공공고용서비스와 행정은 주로 일자리 지원을 위한 인프라 구축과 관련된 사업들이 해당된다. 노동시장 훈련은 세부 범주로 훈련사업과 교육연수체험 사업으로 분류할 수 있다. 고용인센티브는 보조금사업이 해당되며 이는 직접인센티브 사업과 간접 인센티브 사업으로 분류할 수 있다. 직접인센티브 사업으로는 고용창출 또는 고용유지를 위해 인건비를 지원하는 사업을 의미하며, 간접인센티브 사업은 고용창출을 유인하기 위해 사업비를 지원하는 사업들이 이에 해당된다. 직접 일자리 창출사업은 정부가 재정지출을 통해 직접 고용하는 사업을 의미하는 것으로 여기에는 서비스 수혜그룹의 존재 여부를 기준으로 단기일자리 사업과 사회서비스 일자리 사업으로 분류된다. 즉, 일자리를 만들어 인력을 고용한 후 사회서비스를 공급함으로써 이에 따른 서비스 수혜자가 존재하는 경우에는 사회서비스 일자리에 해당되며, 그렇지 않은 경우는 단기일자리 사업에 해당된다.

<표 2> 정책수단별 사업분류 기준

대분류	소분류
10. 공공고용서비스와 행정	
20. 노동시장 훈련	22. 훈련 23. 교육·연수·체험
30. 고용인센티브	31. 직접: 고용창출, 고용유지 등을 위해 인건비를 지원 32. 간접: 고용창출을 유도하기 위한 사업비 지원
40. 직접 일자리 창출	41. 단기일자리 42. 사회서비스 일자리
50. 창업 인센티브	

Ⅲ. 일자리 지원사업의 실적 분석

1. 총괄

기획예산처가 발표한 자료에 따르면 2007년도 일자리 창출 지원사업은 청년실업대책(61개 사업), 사회적 일자리(40개 사업), 취약계층 일자리 및 직업훈련(20개 사업) 등 총 121개 사업으로 구성되어 있다. 전체 예산금액 면에서 보면 2006년도에 재정을 통한 일자리 지원사업에 소요된 예산은 모두 1조 9,725억 원이었으며 2007년도(계획)에는 전년에 비해 40.8%가 증가한 2조 7,776억 원이다.

이를 내역별로 보면 청년실업대책은 2006년도에 7,573억 원에서 2007년에 8,436억 원으로 증가한데 비해 사회적 일자리 지원사업은 2006년도에 6,781억 원에 2007년도에는 1조 2,944억 원으로 급격히 증가하고 있다.

<표 3>은 2007년도 초에 기획예산처에서 집계하여 발표한 자료를 그대로 수록한 것이다. 본 논문에서는 일자리 지원사업에 대한 보다 상세한 분석을 위해 2007년 초에 발표된 자료 중 일자리 지원사업으로 포함하기에는 적절하지 않거나 2007년 초에 비해 달

<표 3> 일자리 지원사업의 현황

	2006 실적		2007 계획	
	금액	인원	금액	인원
청년실업대책	7,573(38.4)	183,514(34.5)	8,436(30.4)	182,307(30.0)
사회적 일자리 지원사업	6,781(34.4)	111,897(21.0)	12,944(46.6)	201,059(33.1)
취약계층 일자리 지원 및 직업훈련	5,371(27.2)	236,564(44.5)	6,396(23.0)	224,796(37.0)
전체	19,725(100.0)	531,975(100.0)	27,776(100.0)	608,162(100.0)

주: 인원은 지원인원의 개념임.
자료: 기획예산처(2007).

<표 4> 연도별 일자리 지원사업 지원실적

	2005	2006	2007
금액(억원)	15781.7	20109.6	27124.7
지원인원(명)	472451	569914	677148

라진 사업들을 수정하여 재정리하였다.4) <표 4>는 이렇게 하여 정리한 일자리 지원사업의 투입금액과 지원인원을 보여주고 있는데 총량적인 수치 면에서 볼 때 <표 3>과는 다소 차이가 있다

2. 정책수단별 일자리 지원사업 현황

<표 5>에서 보듯이 재정을 통한 일자리 지원사업의 정책수단 중 가장 많은 예산이 투입되는 방법은 직접 일자리 창출사업으로 2007년을 기준으로 할 때 전체 투입된 예산의 64.1%를 차지하고 있다. 지원인원 면에서 보더라도 마찬가지로 직접 일자리 창출이 가장 높은 비중을 차지하고 있다.5) 1인당 지원금액을 정책수단별로 보면 지원인원이 전혀 없는 경우도 있는 공공고용서비스와 행정 및 용자사업을 주로 하는 창업인센티브 정책을 제외하고 살펴보면, 사회서비스 일자리 창출사업이 1인당 지원금액이 가장 많다.

<표 5> 정책수단별 일자리 지원사업 실적

(단위: 억 원, %)

	지원금액			지원인원			1인당 지원금액			
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	
공공고용서비스와 행정	2.6	4.6	3.8	1.7	1.7	1.2	0.049	0.097	0.123	
교육훈련	훈련	21.4	19.6	17.9	30.1	24.1	21.3	0.024	0.029	0.034
	교육, 연수체험	9.6	5.4	4.0	16.5	13.4	9.7	0.019	0.014	0.016
	계	31.0	25.0	21.9	46.6	37.4	31.0	0.022	0.024	0.028
고용인센티브	직접	2.6	10.8	7.0	6.0	11.1	7.9	0.015	0.034	0.036
	간접	0.7	2.1	1.2	0.9	1.8	1.4	0.024	0.042	0.033
	계	3.3	12.9	8.2	6.9	12.9	9.3	0.016	0.035	0.035
직접일자리 창출	단기일자리	28.1	21.2	16.4	24.8	26.5	27.7	0.038	0.028	0.024
	사회서비스 일자리	33.2	34.7	47.7	19.6	21.3	30.5	0.057	0.057	0.063
	계	61.3	56.0	64.1	44.4	47.8	58.2	0.046	0.041	0.044
창업 인센티브	1.8	1.5	1.9	0.4	0.3	0.2	0.165	0.209	0.335	
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.033	0.035	0.040	

주: 1인당 지원금액은 관련분야의 지원인원을 투입된 지원금액으로 나누어 계산한 것으로 여기에는 사업에 따라 인건비 외의 기타 비용 등도 포함한 것임.

- 4) 여기서는 기획예산처에서 집계한 사업을 대상으로 분석하였기 때문에 재정을 통한 일자리 지원사업의 범주에 포함될 수 있는 사업들이 추가적으로 더 존재할 것으로 생각된다.
- 5) 여기서 지원인원은 일자리 지원사업의 수혜자를 의미하는 것으로 취업자수와 일치하는 것은 아니다. 가령, 직접 일자리 창출의 경우 지원인원수가 취업자수와 일치하지만 훈련사업의 경우에는 훈련참가인원이 지원인원수에 해당된다.

3. 정책대상별 일자리 지원사업 현황

<표 6>은 재정을 통한 일자리 지원사업을 목표대상 집단으로 분류하여 지원실적을 살펴본 결과이다. 분류과정에서 다소 정확하지 않은 측면도 있고 동일사업에 복수의 대상이 포함되어 있으나 각 대상별로 예산이 구분되어 있지 않은 경우에는 주된 대상으로 사업을 분류한 만큼 한계도 있다. 정책대상의 구분은 일자리 지원사업이 누구를 대상으로 할 것인가와 관련하여 매우 중요하다. <표 6>에서 보듯이 재정을 통한 일자리 지원사업은 크게 청년층, 취약계층 그리고 일반으로 구분할 수 있다. 청년층의 경우에는 미취업자(고졸과 대졸), 재학생(고교, 대학<원>), 청년층 실업자, 청년층 일반으로 나눌 수

<표 6> 정책수단별 일자리 지원사업 현황

(단위: 억 원, %)

		지원금액 비중			지원인원			1인당 지원금액		
		2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
청년층	고졸 미취업자	5.3	6.7	7.1	3.1	3.8	2.8	0.057	0.062	0.100
	대졸 미취업자	1.5	0.9	0.7	1.2	0.8	0.6	0.041	0.038	0.045
	고등학교 재학생	1.7	1.7	1.3	2.0	1.5	1.2	0.028	0.039	0.043
	대학(원) 재학생	0.4	0.5	0.4	0.2	0.3	0.4	0.082	0.057	0.037
	청년 실업자	10.2	11.1	7.0	23.5	22.5	15.7	0.014	0.017	0.018
	청년층 일반	0.1	0.1	0.1	1.1	1.0	0.8	0.003	0.003	0.006
	계	19.2	21.0	16.6	31.1	30.1	21.6	0.021	0.025	0.031
취약계층	고령자	1.3	2.6	2.8	7.4	14.6	16.2	0.006	0.006	0.007
	여성(여성가장, 실업자)	0.3	0.2	0.4	0.3	0.2	0.2	0.037	0.039	0.079
	장애인	1.8	1.5	1.6	1.3	1.3	0.9	0.046	0.041	0.069
	저소득자	17.0	16.2	14.3	13.7	11.8	13.4	0.041	0.048	0.043
	장기실업자	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0	0.0	-	-	1.042
	취약계층 일반	11.9	12.9	13.7	5.6	7.3	6.5	0.071	0.062	0.085
	계	32.4	33.4	33.3	28.4	35.2	37.2	0.038	0.033	0.036
일반	여성(전업주부 등)	0.2	0.1	0.1	0.8	0.8	0.6	0.008	0.007	0.007
	실업자	8.7	6.4	5.8	13.6	9.4	9.3	0.021	0.024	0.025
	전문인력	25.8	25.2	24.7	15.9	16.6	17.1	0.054	0.054	0.058
	국민 일반	12.3	10.2	16.4	10.2	7.9	14.1	0.040	0.046	0.047
	계	47.0	42.0	47.0	40.5	34.7	41.1	0.039	0.043	0.046
대상자 없음	1.4	3.6	3.1	0.0	0.0	0.0	-	-	-	
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.033	0.035	0.040	

주: 1) 청년층 일반: 청년층의 특정 계층을 대상으로 하지 않고 청년층 전체를 대상으로 하는 경우.

2) 취약계층 일반: 취약계층의 특정 계층을 대상으로 하지 않고 취약계층 전체를 대상으로 하는 경우.

3) 일반: 청년층이나 취약계층을 특별히 지칭하지 않은 경우.

4) 전문인력: 석박사 외에도 사회적 일자리군에 속하는 사업 중 예술강사, 보육교사 등을 모두 여기에 포함하였음.

있다. 고졸 및 대졸 미취업자와 청년층 실업자를 분리한 것은 개별 사업들에서 이와 같이 목표집단을 설정하였기 때문이기도 하지만 학력별 미취업자와 청년층 실업자를 분리하는 것이 목표집단을 구체화한다는 점에서 의미가 있다고 판단하였기 때문이다.

<표 6>의 각주에서 보듯이 전문인력을 매우 광범위하게 정의하였는데, 이는 이 일자리에 참여할 수 있는 근로자의 자격이 일정수준의 경력이나 자격을 요구하고 있다는 점에서 다른 분야에 포함하는 것이 타당하지 않다고 판단하였기 때문이다. 그러나 워낙 다양한 그룹들을 포함하고 있기 때문에 이에 대해서는 추후에 보다 세분하여 분리할 필요가 있다.

이 표에서 보듯이 일반을 대상으로 한 사업들이 지원금액이나 지원인원 면에서 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 이는 사회서비스 일자리 지원사업의 상당수가 전문인력으로 분류되어 있기 때문이다. 청년층을 대상으로 하는 사업들의 경우 청년 실업자와 고졸 미취업자의 지원금액 비중이 높으며, 취약계층의 경우에는 저소득자와 취약계층 일반을 대상으로 하는 사업들의 지원비중이 높다.

IV. 일자리 지원사업의 성과와 평가

1. 일자리 지원사업의 취업성과

가. 정책수단별 취업실적

2005년에 일자리 지원사업을 통해 창출된 일자리수는 31만여 개이고 2006년에는 42만여 개이다. 이를 정책수단별로 보면 직접 일자리 창출비중이 2006년 기준으로 63.9%로 가장 많으며, 훈련이나 고용인센티브는 각각 18.8%와 17.3%에 불과하다. 정책수단별 지원실적에서 알 수 있듯이 고용인센티브는 사중손실이 높고, 직접 일자리 창출은 단기성 일자리라는 점에서 비판을 받고 있다.

나. 정책목표 대상별 취업실적

정책대상별 취업실적을 살펴보면 창출된 일자리수 중 2006년도 기준으로 취약계층 비중이 44.3%로 가장 많고, 그 다음으로 일반(38.7%)이다. 취약계층의 경우 고령자(19.6%)와 저소득자(14.8%) 비중이 높으며, 일반의 경우에는 전문인력 비중이 높다. 지원

〈표 7〉 정책수단별·연도별 취업자수와 지원금액 및 1억원당 취업자수

		취업자수		비 중		1억원당 취업인원	
		2005	2006	2005	2006	2005	2006
노동시장 훈련	훈련	68,553	73,294	22.0	17.3	20.3	18.6
	교육, 연수체험	4,576	6,254	1.5	1.5	3.0	5.7
	계	73,129	79,548	23.4	18.8	14.9	15.8
고용인센티브	직접	28,418	63,182	9.1	14.9	68.1	29.2
	간접	4,347	10,090	1.4	2.4	41.0	24.0
	계	32,765	73,272	10.5	17.3	62.6	28.3
직접일자리 창출	단기일자리	113,790	149,155	36.5	35.2	25.7	34.9
	사회서비스 일자리	92,427	121,642	29.6	28.7	17.6	17.4
	계	206,217	270,797	66.1	63.9	21.3	24.1
전 체		312,111	423,617	100.0	100.0	19.8	21.1

〈표 8〉 정책대상별·연도별 취업자수와 지원금액 및 1억원당 취업자수

		취업자수		취업자 비중		1억원당 취업인원	
		2005	2006	2005	2006	2005	2006
청년층	고졸 미취업자	8,590	13,331	2.8	3.1	10.3	9.9
	대졸 미취업자	3,719	3,058	1.2	0.7	15.5	16.5
	고등학교 재학생	4,023	1,088	1.3	0.3	15.2	3.2
	대학(원) 재학생	268	694	0.1	0.2	4.1	6.5
	청년 실업자	30,793	53,786	9.9	12.7	19.1	24.1
	청년층 일반	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0
	계	47,393	71,957	15.2	17.0	15.7	17.0
취약계층	고령자	35,127	83,038	11.3	19.6	175.6	159.7
	여성(여성가장, 실업자)	524	558	0.2	0.1	10.0	11.2
	장애인	1,639	2,227	0.5	0.5	5.6	7.3
	저소득자	58,591	62,870	18.8	14.8	21.8	19.3
	장기실업자	0	0	0.0	0.0	-	-
	취약계층 일반	22,647	38,845	7.3	9.2	12.0	15.0
계	118,528	187,538	38.0	44.3	23.2	27.9	
일반	여성(전업주부 등)	756	773	0.2	0.2	26.0	26.7
	실업자	35,020	32,816	11.2	7.7	25.5	25.5
	전문인력	73,852	93,738	23.7	22.1	18.1	18.5
	국민 일반	36,562	36,795	11.7	8.7	18.8	17.9
	계	146,190	164,122	46.8	38.7	19.7	19.4
대상자 없음		0	0	0.0	0.0	0.0	0.0
전 체		312,111	423,617	100.0	100.0	19.8	21.1

<표 9> 정책수단별·대상별 취업인원 비중(2006년)

		노동시장 훈련		고용인센티브		직접 일자리 창출		전 체
		훈 련	교육연수 체험	직 접	간 접	단기일자리	사회서비스 일자리	
청 년 층	고졸 미취업자	18.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.1
	대졸 미취업자	0.0	48.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7
	고등학교 재학생	1.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3
	대학(원) 재학생	0.7	2.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2
	청년 실업자	14.6	48.0	63.5	0.0	0.0	0.0	12.7
	청년층 일반	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	계	35.0	99.3	63.5	0.0	0.0	0.0	17.0
취 약 계 층	고령자	0.0	0.0	0.0	0.0	55.7	0.0	19.6
	여성(여성가장, 실업자)	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
	장애인	3.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5
	저소득자	1.0	0.0	0.0	0.0	32.7	11.0	14.8
	장기실업자	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	취약계층 일반	3.1	0.0	28.2	0.0	0.0	15.4	9.2
	계	7.9	0.0	28.2	0.0	88.4	26.3	44.3
일 반	여성(전업주부 등)	1.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2
	실업자	44.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7.7
	전문인력	0.0	0.7	8.3	0.0	1.4	71.1	22.1
	국민 일반	11.3	0.0	0.0	100.0	10.2	2.6	8.7
	계	57.1	0.7	8.3	100.0	11.6	73.7	38.7
대상자 없음		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
전 체		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
		취약계층		고용인센티브		직접 일자리 창출		전 체
		훈 련	교육연수 체험	직 접	간 접	단기일자리	사회서비스 일자리	
청 년 층	고졸 미취업자	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	대졸 미취업자	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	고등학교 재학생	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	대학(원) 재학생	77.5	22.5	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	청년 실업자	19.8	5.6	74.6	0.0	0.0	0.0	100.0
	청년층 일반	-	-	-	-	-	-	-
	계	35.6	8.6	55.8	0.0	0.0	0.0	100.0
취 약 계 층	고령자	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	100.0
	여성(여성가장, 실업자)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	장애인	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	저소득자	1.1	0.0	0.0	0.0	77.7	21.2	100.0
	장기실업자	-	-	-	-	-	-	-
	취약계층 일반	5.9	0.0	45.9	0.0	0.0	48.1	100.0
	계	3.1	0.0	9.5	0.0	70.3	17.1	100.0
일 반	여성(전업주부 등)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	실업자	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	전문인력	0.0	0.0	5.6	0.0	2.2	92.2	100.0
	국민 일반	22.5	0.0	0.0	27.4	41.5	8.6	100.0
	계	25.5	0.0	3.2	6.1	10.5	54.6	100.0
대상자없음		-	-	-	-	-	-	-
전 체		17.3	1.5	14.9	2.4	35.2	28.7	100.0

금액 1억원당 창출된 취업인원을 보면 청년층이 상대적으로 낮는데, 이는 청년층의 경우 훈련지원사업이 높은 비중을 차지하고 있음에 기인한다.

다. 정책수단 및 대상별 취업실적

끝으로 정책대상 및 정책수단별 취업실적을 창출된 일자리의 성격이라는 관점에서 살펴보자. 정책수단 및 정책대상별 취업실적은 2005년과 2006년에 일자리 지원사업을 통해 창출된 일자리 개수인 30~40만여 개가 일자리의 순효과 및 일자리의 질이라는 측면에서 어떤 의미를 갖고 있는가를 보여준다.

먼저 일자리 지원대상으로 미취업자나 실업자 혹은 비경황을 대상으로 한 취업실적 비중이 높지 않은데서 알 수 있듯이 창출된 일자리의 상당수가 추가적으로 창출된 일자리라기보다는 노동이동을 통해 이루어졌을 가능성을 시사하고 있다. 이는 고용의 순효과라는 점에서 일자리 창출효과가 미흡함을 의미한다. 나아가 일자리 지원이 어떤 계층을 대상으로 할 것인가에 대한 종합적인 검토가 필요함을 보여준다.

다음으로 취약계층의 경우 직접 일자리 창출이 대부분이어서 낮은 일자리 중심의 지원이 이루어지고 있고, 이는 결국 재정부담만 가중시킬 가능성이 높음을 보여준다. 결국 일자리 지원사업의 효과성을 높이기 위해서는 누구를 정책대상으로 하여 선택과 집중을 할 것인지 그리고 선택된 대상에 대한 일자리의 질적 효과를 높이기 위한 전반적인 사업의 재구축이 필요함을 시사한다.

2. 일자리 지원사업 평가

여기서는 재정을 통한 일자리 지원사업이 안고 있는 문제점을 지적해 보고자 한다.

가. 일자리 창출의 순효과 미흡

재정을 통한 일자리 지원사업의 일자리 창출효과를 평가하는 것은 간단하지가 않다. 이는 미취업이나 혹은 실업상태에 놓여 있는 사람들에게 일자리가 제공되었다면 지원된 일자리가 창출된 일자리로 받아들일 수 있겠지만 현실은 그렇지 않다. 본 연구에서는 재정을 통한 일자리 지원사업 중 공공고용서비스와 창업 인센티브를 제외한 사업들을 대상으로 창출된 일자리 규모를 파악하였다. 훈련이나 교육연수체험 사업의 경우 이를 통해 실제로 취업한 통계를 확보하였으며 고용인센티브나 직접 일자리 창출사업을 통한 일자리는 취업자 통계로 파악하였다. 이렇게 할 경우 재정을 통한 일자리 지원사업을

통해 창출된 취업자수는 2005년의 31만여 개, 2006년에는 42만여 개에 이르고 있다.

그러나 창출된 일자리에 참여한 인력의 상당수가 기존에 일자리를 갖고 있는 대상이 포함됨에 따라 실제 일자리 창출효과는 미흡하다고 볼 수 있다. 가령, 2006년의 경우 취약계층을 대상으로 하여 창출된 일자리수 중 고령자의 비중이 절반 가까이 되는 반면, 장기실업자를 대상으로 한 취업대책은 거의 없는 실정이다. 따라서 만일 상당수의 일자리가 기존의 일자리를 대체하는 형태로 이루어졌다면 재정을 통한 일자리 사업의 순고용효과는 그 만큼 감소하였을 것이다.⁶⁾ 같은 해 일반인을 대상으로 창출된 일자리를 세부 계층별로 보면, 전문인력의 비중이 가장 높고 실업자 비중은 19.8%에 불과하다. 이러한 결과는 창출된 일자리의 상당부분이 기존의 일자리를 대체하였을 가능성이 높음을 시사하고 있다.

또한 앞의 <표 9>에서 보듯이 사중손실이 높은 보조금을 통한 일자리도 2006년에는 17.3%에 이르고 있어 일자리 순효과를 더욱 낮추는 작용을 한 것으로 평가할 수 있다.

나. 취업의 질적 측면 : 단기일자리 위주의 정책

2005년과 2006년에 창출된 일자리수의 2/3가 사회적 일자리 등 단기일자리로 나타나 있다. 이를 취업계층 대상별로 보면 청년층의 경우 훈련이나 보조금을 통해 취업된 비중이 높는데 비해 취약계층의 경우 창출된 일자리 중 48.1%가 사회서비스 일자리로 나타났다으며, 일반의 경우도 단기일자리와 사회서비스 일자리를 합한 비중이 전체 일반 취업자 중 65.1%를 차지하고 있다. 사회서비스 일자리가 아직은 초기단계인 관계로 저임

<표 10> 목표대상 집단별 창출된 일자리 비중

	청년층	취약계층	일반	전체
2005	47,393(15.2)	118,528(38.0)	146,190(46.8)	312,211(100.0)
2006	71,957(19.6)	187,538(44.3)	164,122(38.7)	423,617(100.0)

<표 11> 정책수단별 창출된 일자리 수

	교육훈련을 통한 일자리 창출	보조금을 통한 일자리 창출	직접 일자리 창출 (단기일자리+사회적 일자리)	전체
2005	73,192(23.4)	32,765(10.5)	206,217(66.1)	312,211(100.0)
2006	79,548(18.8)	73,272(17.3)	270,797(63.9)	423,617(100.0)

6) 이에 대해서는 일자리 사업 참여 직전의 노동시장 상태에 대한 분석을 통해 창출된 일자리가 기존의 일자리 대체인지 여부를 파악함으로써 확인이 가능하나 현재로서는 자료의 한계로 인해 가능하지 않다.

금, 불안정 고용이고 취약계층의 특성상 취업과 미취업을 반복할 가능성이 크기 때문에 재정을 통한 일자리 지원이 일자리 창출이라기보다는 불안정한 소득지원의 성격을 갖는 측면이 강하다고 볼 수 있다.⁷⁾

다. 목표집단에 대한 종합적인 고려의 부족

현행 일자리 사업의 정책대상을 보면 청년층, 취약계층 그리고 국민 일반으로 되어 있다. 2007년 재정지원 수준(계획)을 보면 청년층이 16.6%, 취약계층 33.3%, 국민 일반을 대상으로 한 사업비중은 47.0%, 기타 인프라 관련사업 3.1%이다. 재정의 효율성이라는 측면에서 일자리 지원사업이 누구를 대상으로 할 것인가는 매우 중요한 문제이다. 이는 일자리 지원사업의 목표와도 관련된 것으로 일차적으로 일자리 사각지대에 놓여 있는 계층을 대상으로 일자리 지원사업이 이루어질 필요가 있다. 이러한 결과는 일자리 지원사업이 일자리가 필요한 대상을 종합적으로 고려하여 예산배정을 어떻게 하고 이들에 대한 정책수단을 어떤 방식으로 할 것인가에 대한 고려 없이 각 부처단위에서 개별 사업이 진행되기 때문에 기인한 것으로 판단된다. 특히 현재와 같이 다양한 계층을 포괄하는 일자리 지원사업이 진행될 경우 추가적인 재원소요가 급격히 증가할 가능성이 크다.

라. 일자리의 효과를 높이기 위한 사업간 유기적 연계의 부족

일자리 지원사업의 효과성을 제고하기 위해서는 각 목표대상 집단에 적합한 정책수단의 결합이 이루어져야 한다. 그러나 현행 일자리 지원사업은 이에 대한 고려가 이루어지지 않고 있으며, 특히 사업간 유기적 연계를 통한 일자리의 효과성 증대라는 측면에서는 매우 미흡한 실정이다. 가령, 훈련이 필요한 취약계층의 경우 훈련기간 동안 소득보전이 이루어지지 않으면 훈련참여가 어렵고 따라서 단기일자리 위주로 참여할 가능성이 높아 결과적으로 취업과 미취업의 반복이라는 재정의 비효율성을 야기할 가능성이 크다.

만일 취약계층에게 훈련기간 동안 소득지원을 병행하여 훈련참여율을 높이고 적절한 훈련을 통해 취업능력을 제고시키며 훈련된 인력의 채용을 보조금지원제도와 연계할 경우 정책의 효과성을 제고시킬 수 있을 것이다.

7) 사회서비스 부문의 일자리 창출사업은 일자리 창출이라는 목표 이외에 사회서비스 제공이라는 또 다른 중요한 목표가 있는 만큼 이를 단순히 단기일자리 창출이라는 면에서만 평가하는 것은 다소 곤란한 측면도 있다.

마. 일자리 지원사업의 총괄적 조정기능 미흡

현행 일자리 지원사업이 갖는 문제 점 중의 하나는 총괄적 조정기능의 미흡을 지적할 수 있다. 이에 따라 파생되는 문제점으로 유사중복 사업의 존재 및 이의 조정의 어려움, 전달체계의 효율화 기능 부재, 노동시장 여건에 부응하는 사업의 발굴 및 재원의 분배 기능 부재 등을 지적할 수 있다.

첫째, 유사 중복성의 문제이다. 일자리 지원사업은 부처간 개별 사업의 발굴이라는 관점에서 진행되어온 만큼 유사중복 사업이 발생할 가능성이 높다. 노동시장 전체의 관점에서 목표대상 집단에 대한 유효한 정책수단의 제공, 사업의 전달체계의 효율화라는 관점에서 볼 때 유사중복 문제는 매우 중요하다. 이러한 종합적인 관점 없이 접근하면 개별 부처의 입장에서는 중복성을 회피하는 방법으로 유사한 사업을 계속 발굴할 가능성이 큰 만큼 특정 사업중심의 평가는 이에 대한 대처를 어렵게 만들 것이다.

둘째, 전달체계의 효율화 기능 부재이다. 다양한 사업들이 수행됨에 따라 전달체계에 소요되는 직간접 비용이 만만치 않게 소요되고 있는 것으로 판단된다.

셋째, 노동시장 여건의 변화에 따른 탄력적인 사업운용의 어려움이다. 신규사업의 발굴, 기존사업의 예산배분의 효율적 조정, 사업의 퇴출 등에 대한 합리적인 판단은 노동시장 여건에 부응하여 이루어질 필요가 있다. 현행 일자리 사업의 경우 종합적인 관점에서 접근이 이루어지지 못함으로써 사업의 탄력적인 운용이 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

넷째, 사업 평가체계의 부재이다. 일자리 지원사업이 효율적으로 기능하기 위해서는 평가체계의 구축 및 정기적인 평가가 수행되어야 하며, 특히 이러한 평가는 종합적인 관점에서 이루어져야 할 것이다. 현행 일자리 지원사업에 대한 평가가 부분적으로 진행되고 있으나 재정의 효율화, 일자리 사업의 효과성 제고라는 관점에서 볼 때 평가체계는 매우 미흡한 실정이다.

V. 결론

재정을 통한 일자리 지원사업은 성장을 통한 일자리 창출정책의 보완성이라는 관점에서 그 의미를 찾아 볼 수 있다. 이하에서는 재정을 통한 일자리 지원사업의 당면과제를 언급하는 것으로 결론을 마무리하고자 한다. 첫째, 고용취약계층 위주로 일자리 지원사업 전면 재개편이다. 현행 일자리 지원사업 중 사회서비스 기능에 초점을 맞춘 특정

분야나 청년층 중 고용취약계층과 같은 분야를 제외한 나머지 사업들은 모두 고용사각 지대에 놓인 계층에 초점을 맞추고 사업을 전면 재조정할 필요가 있다. 재정을 통한 일자리 지원사업의 효율성을 제고하기 위해서는 선택과 집중이 필요하며 이런 관점에서 시장기능을 통해 일자리 창출이 가능한 사업들은 가급적 축소하고 재정을 통한 일자리 지원사업은 시장기능의 보완적 요소로 자리매김할 필요가 있다. 따라서 기존의 일자리 지원사업의 전면조정을 통해 재원을 확보하고, 정책대상그룹을 고용사각지대 계층으로 구체화하여 이들에 대해 취업능력을 제고하는 방향으로 사업을 시행하여야 할 것이다. 현재와 같은 취약계층에 대한 단기일자리 위주의 사업은 지속적인 재정부담만 가중시킬 우려가 큰 만큼 이러한 사업은 지양하고 노동수요에 부응하는 취업능력제고 → 취업유인 정책수단 제공 → 안정적인 일자리 → 빈곤탈출의 연계고리가 이어지도록 해야 할 것이다.

둘째, 정책수단간 유기적 연계성 제고이다. 창출된 일자리의 고용의 질 및 사업의 효과성을 제고하기 위해서는 정책수단간 유기적 연계와 사후관리를 지속적으로 수행하여야 한다. 보조금 사업의 사중손실을 줄이기 위해서는 훈련프로그램과 연계하여 시행할 필요가 있으며, 이 경우 맞춤형 훈련을 통한 취업가능성 제고 및 창출된 일자리의 고용안정성 제고가 가능할 것이다. 또한 정책대상별 유효한 정책수단의 발굴 및 지원후 사후관리를 통해 일자리의 지속성을 유지할 필요가 있다. 가령, 창업의 경우 사후관리 및 컨설팅 기능을 강화하여 창업지원이 일회성 용자형태의 지원을 벗어나 지속적인 모니터링을 함으로써 정책의 실효성이 제고될 수 있도록 전달체계의 역량을 강화할 필요가 있다.

셋째, 총괄적 조정기능과 평가체계의 결합이다. 총괄적 조정기능이 원활하게 수행되기 위해서는 평가체계의 구축을 통한 정기적인 사업평가와 유기적으로 결합하여 진행될 필요가 있다. 총괄적인 조정기능의 역할은 크게 ① 유사중복 사업의 검토 및 사업의 재조정 기능, ② 사업간 전달체계의 시너지효과 기능 제고를 통해 거래비용의 감소, ③ 노동시장 여건에 부응하는 신규사업의 발굴, 타당성 검토 및 기존사업의 예산 재조정기능 수행, ④ 사업의 성과관리(계획-집행-성과-사후관리), ⑤ 평가체계의 운용으로 구분할 수 있다.

결론적으로 재정을 통한 일자리 지원사업은 각 정책대상별로 유효한 정책수단을 발굴하여 선택과 집중이 이루어질 수 있도록 해야만 효과가 제고될 수 있다. 즉, 정책대상의 집중선택과 정책수단의 효율화가 무엇보다 중요하다. 이런 점에서 사업의 실효성을 높이기 위해서는 전반적인 사업의 재구축이 이루어질 필요가 있다. 일하고자 하는 사람에게 일자리를 제공(일자리 양적 측면)하고 일을 통해 지속적인 소득안정(일자리 질적 측면)이 이루어지도록 사업이 설계되고 운영되어야 할 것이다. **KLI**

<참고문헌>

김승택 외(2008), 『국가고용전략 및 정책방향 연구』, 한국노동연구원.

이규용 외(2005), 『일자리 지원사업 성과지표 개발 및 성과평가 등 성과분석체계 구축』,
기획예산처.

_____ (2008), 『일자리 지원사업 효율화 방안 연구』, 한국노동연구원.

OECD(2007), *Employment Outlook*.