

2011~2015 고용분야 국가재정운용방향*

방 하 남**

I. 향후 노동시장 및 경제사회 여건

1. 고용 없는 성장의 지속

향후 노동시장 여건과 관련하여 주요한 전망 중 하나는 고용 없는 성장이 지속될 것이라는 것이다. 우리 경제의 일자리 창출능력을 나타내는 성장의 고용효과(고용탄력성)가 선진국에 비해 매우 낮은 상태인데 최근에도 이러한 추세는 지속되고 있다. 1995~2006년 사이 한국의 평균 고용탄력성은 0.214로, 미국의 0.629, 독일의 0.833, 일본의 0.310 등에 비하면 상당히 낮은 수준이다. 최근에도 우리나라의 고용탄력성은 ('97) 0.30 → ('08) 0.27 → ('09) -1.51 → ('10) 0.23 등으로 좀처럼 나아질 기미를 보이지 않고 있다.

이러한 '고용 없는 성장'이 지속되는 주된 이유는 고용창출효과가 낮은 수출·대기업·제조업 중심으로 경제성장이 이루어지고 있기 때문이다. 우리나라는 GDP 대비 수출이 차지하는 비중이 43.4%로, 독일의 33.6%, 일본의 11.4%, 미국의 7.5% 등과 비교되며 G20 가운데서 가장 높은 수준이다.

이러한 가운데 계속되는 노사관계 불안요인과 글로벌 경쟁심화 등의 환경변화에 대응하기 위한 기업들의 해외이전, 글로벌 아웃소싱(outsourcing), 노동절약형 기술도입 등 부정적 요인들이 상존함에 따라 향후에도 상당 기간 '고용 없는 성장'이 지속될 것이라는 것이 지배적인 전망이다.

* 본 논문은 KDI 주관 「2011~2015 국가재정운용방향(고용분야)」 보고서의 일부를 저자가 수정보완한 것이다.

** 한국노동연구원 선임연구위원(phang@kli.re.kr).

2. 급속한 저출산·고령화 및 외국인력의 증가

통계청의 장래인구추계(2006)에 따르면, 우리나라는 2017년부터 생산가능인구(15~64세)의 감소가 시작되고, 2018년부터는 총인구 자체도 감소세로 돌아서 본격적인 고령사회로 진입할 전망이다. 이러한 인구변화가 지속될 경우 2026년에는 고령(65+) 인구의 비중이 20%를 넘게 되는 초고령사회가 될 것으로 전망되고 있다.

이러한 가운데 2010년부터는 1955~1963년 사이에 출생한 베이비붐 세대의 본격적인 퇴직이 시작되면서(1955~1963년생 베이비붐 세대 712만 명 중 임금근로자 312만 명 은 퇴예정) 퇴직 후 재취업 일자리 수요가 50세 이상 세대를 중심으로 크게 증가하고, 일자리가 없는 고령층은 기초노령연금 등 사회보장에 의존할 수밖에 없게 될 것이므로, 국가 재정에 엄청난 부담을 야기할 가능성이 높다고 할 수 있다.

따라서 베이비붐 세대의 본격적 은퇴에 대비하여 이들의 사회적 지식과 경험을 재활용하는 정책이 요구되나, 아직 우리는 선제적 대응이 부족한 실정이다. 경제활동인구 차원에서 볼 때, 2015년까지 53만 명의 베이비부머가 은퇴하고 2016년부터 2020년까지 약 98만 명이 노동시장에서 퇴출될 것으로 전망되는 가운데, 이들에게 다양한 일자리 경로가 제시되지 못하고 있는 실정이다.

한편 현재 150만 명이 넘는 외국인력과 다문화 가구 및 새터민에 대한 노동시장 정착 지원도 향후 주요 정책 과제로 대두될 것으로 전망되며, 이는 기존의 사회적 부담에 더하여 새로운 재정 수요를 야기하게 될 것으로 예측된다.

구체적으로, 향후 인구추계에 따르면 2010~2020년의 기간 동안 인구·노동력의 고령화가 본격적으로 심화되면서 청년층(15~24세)과 핵심노동력(25~49세) 인구는 지속적으로

<표 1> 15-64세 생산가능인구의 증감 전망

(단위: 천 명)

	15~24세	25~49세	50~64세	총 증감	15~64세
2010	19	-230	448	237	35,611
2011	17	-248	429	198	35,808
2012	21	-267	383	137	35,945
2013	7	-263	343	87	36,033
2014	-18	-239	320	62	36,095
2015	-31	-212	311	68	36,163
2016	-87	-179	293	27	36,190
2017	-171	-157	257	-71	36,119
2018	-219	-161	240	-140	35,979
2019	-232	-184	222	-195	35,785
2020	-250	-208	180	-278	35,506

자료: 통계청(2006), 『장래인구추계』.

감소하고, 중고령층(50~64세) 인구는 매년 30, 40만씩 증가할 전망이다(표 1 참조). 이에 따라 현재 청년층의 일자리 문제가 심각한 사회적 문제로 자리잡고 있는 가운데 향후의 추가적인 일자리 수요는 주로 중·고령층을 중심으로 증가할 예정이어서 이들에 대한 고용안정 및 일자리 창출 필요성이 높아갈 것으로 전망된다.

3. 낮은 고용률과 취업취약계층의 문제 존속

2008년의 금융위기 이후 최근 몇 년간 민간부문을 중심으로 한 일자리 회복에도 불구하고 중기적(2011~2015)으로 볼 때 경제의 고용창출능력 저하로 인하여 구조적인 일자리 문제는 지속될 것으로 전망되고 있다. 특히 청년, 여성, 중·고령자 등 취약계층을 중심으로 취업난 및 인력의 유희화 문제는 지속될 가능성이 높다. 특히 청년층 고용사정은 중기적으로도 개선이 쉽지 않을 것으로 전망된다.

참고로 2011년 5월 현재 우리나라 청년실업률은 7.3%로 전월대비 2개월 연속 하락세이며, 전년동월대비는 경기회복에 따른 구직활동 증가 등으로 0.9% 증가한 수준이다.

중장기적으로 청년층 인구의 감소에 따라 청년층 고용률이 점차 개선될 것이라는 전망이 있으나 인구구조 변화가 청년실업이나 고용률에 미치는 효과는 제한적일 것이다.!) 동

〈표 2〉 청년층 학력별 경제활동상태

(단위: 천 명, %)

	2005			2010		
	고졸 이하	전문대	대졸 이상	고졸 이하	전문대	대졸 이상
생산가능인구	7,043	1,431	1,446	6,751	1,364	1,591
취업자	2,321	1,081	1,048	1,760	1,030	1,124
실업자	239	81	66	172	77	91
비경활	4,483	269	332	4,819	257	376
육아가사	352	123	96	232	120	79
재학학업	3,630	12	58	4,099	5	68
취업준비	136	76	139	186	74	182
그냥 쉬	213	42	23	194	46	35
기타	152	16	16	108	12	11
실망실업자	41	13	11	55	17	27
구직단념자	21	7	7	29	9	15
취업애로층	588	199	228	552	197	308
고용률	33.0	75.5	72.5	26.1	75.5	70.6
실업률	9.3	7.0	5.9	8.9	7.0	7.5

주: 취업애로층=실업자+취업준비+그냥 쉬
자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각년도.

시에 현재와 같은 높은 대학진학률(고졸인구 대비 약 80%)이 지속될 경우 오히려 고학력자 구직난은 지속 혹은 심화될 수도 있을 것이다.) <표 2>에서는 청년층의 학력별 경제활동상태 분포를 2005년과 2010년을 비교하여 보여준다.

따라서 향후 고용분야의 국가재정은 이상과 같은 생산인구, 노동시장, 경제사회적 여건변화를 예상하고 견조한 경제성장을 유지하는 가운데 성장이 양질의 고용창출과 고용유지로 이어질 수 있는 방향으로 투자되고 운영되어야 할 것이다.

II. 재정투자 추이 및 평가

1. 재정투자 추이

최근 5년간 고용부 재정규모는 총지출 대비 4%대 초반 수준(2009년 추경시는 4%대 후반 수준)이며, 증가율로 보면 연평균 7.2%인데, 이는 일자리 정책의 추진 등으로 인한 높은 예산수요로 총지출 연평균 증가율(6.9%)보다 약간 높은 수준이었다(표 3 참조).

<표 3> 정부재정 대비 고용노동부 예산 추이

(단위: 조 원)

	2006	2007	2008	2009		2010	연평균 증가율
				본예산	추경		
▪정부 총지출(A)	224.1	237.1	262.8	284.5	301.8	292.8	6.9
▪고용부 총지출(B)	9.3	10.4	10.5	11.8	14.6	12.3	7.2
비중(% , B/A)	4.15	4.38	3.99	4.15	4.84	4.20	-

한편 최근 5년간 고용부의 총지출 예산 증가율은 <표 4>에 제시된 바와 같이 12.3%, 기금증가율은 6.7% 수준으로 나타났다(결산기준 7.8%).

- 1) 중기적으로 2010~2015년 동안 15세 이상 인구는 약 157만 명 증가하나 청년층은 63만 명 정도가 감소할 전망이다 가운데 특히 노동시장에 본격적으로 진입하는 연령대인 25~29세 연령층에서 약 62만 명 정도의 인구 감소가 예상된다.
- 2) 2011년 대학진학률은 79.0%이며 대학진학자 중 전문대 진학자는 31.2%이다.

<표 4> 고용노동부 5년간 재정운용 추이

(단위: 억 원, %)

	2006		2007		2008		2009		2010		연평균증가율	
	예산	결산	예산	결산	예산	결산	예산	결산	예산	결산	예산	결산
계	93,193	89,663	104,294	100,722	104,936	106,609	117,547 (146,111)	116,697 (130,548)	122,935	121,114	7.2	7.8
·예산	7,392	7,201	8,710	8,575	9,082	8,730	11,369 (13,468)	10,766 (12,331)	11,750	11,679	12.3	12.9
·기금	85,801	82,462	95,584	92,147	95,854	97,879	106,178 (132,643)	105,931 (118,217)	111,185	109,435	6.7	7.3
(고용보험)	39,002	38,537	44,583	47,358	47,722	50,757	56,562 (78,129)	57,248 (67,245)	59,168	60,011	11.0	11.7
(산재기금)	40,899	38,612	45,398	39,823	42,892	41,846	43,728	42,096	46,270	43,331	3.1	2.9

주: 총지출 기준, ()는 추경을 포함한 금액임.

2008년은 본예산 기준, 기금운용계획 변경 미반영으로 예산보다 결산규모가 큼.

한편 재정지원 일자리사업 관련 2010년과 2011년 현황은 <표 5>에 제시된 바와 같다.

<표 5> 2010년과 2011년 재정지원 일자리 사업 현황

(단위: 억 원, 천 명)

사업명	2010(A)			2011(B)			증감(B-A)			
	금액	인원	연간 환산	금액	인원	연간 환산	금액	%	인원	연간 환산
□ 합계	88,986			88,059			-927	-1.0		
① 직접일자리 창출	27,270	579	383	25,122	555	396	-2,148	-7.9	-24	13
▪ 청년층	6,401	94	77	7,164	106	85	763	11.9	12	8
- 중소기업 청년인턴제	1,065	25	25	1,456	32	32	391	36.7	7	7
- 지역공동체일자리 ¹⁾	134	3	1	249	8	3	115	85.8	5	2
▪ 중장년층	19,195	289	189	16,077	235	184	-3,118	-16.2	-54	-5
- 지역공동체일자리 ¹⁾	4,322	97	32	995	32	11	-3,327	-77.0	-65	-21
- 숲가꾸기	3,132	22	18	2,938	19	16	-194	-6.2	-3	-2
▪ 고령층장애인	1,675	196	116	1,881	214	127	206	12.3	18	11
- 장애인	199	7	5	268	10	8	69	34.7	3	3
- 노인일자리	1,366	186	109	1,486	200	117	120	8.8	14	8
※ 사회서비스 일자리	12,681	144	126	12,882	163	146	201	1.6	19	20
※ 여성 일자리	14,674	309	229	15,284	331	252	610	4.2	22	23
(지역공동체일자리 포함시)	17,303	368	248	16,018	355	260	-1,285	-7.4	-13	12
② 직업능력개발훈련	11,518	4,482		11,241	4,818		-277	-2.4	336	
- 계좌제직업훈련	3,675 ²⁾	513		3,045	492		-33,707	-91.7	-21	
- 국가기간·전략직종훈련	998	12		1,505	19		507	50.8	7	
- 중소기업훈련컨소시엄	881			1,229			2	0.2		
③ 고용서비스	2,495			3,138			643	25.8		
- 청년취업아카데미	-			308			308	순증		
④ 고용장려금	8,818			8,234			-584	-6.6		
- 고용유지지원금	998			360			-638	-63.9		
⑤ 창업인센티브	1,386			1,587			201	14.5		
- 1인창조기업	99			210			111	112.1		
⑥ 실업급여 등	37,498			38,737			1,239	3.3		
- 실업급여	33,660			33,772			112	0.3		

주: 1) 지역공동체 일자리사업(희망근로) 청년층 비율: (2010) 3%, (2011) 20% 가정.

2) 실직자·재직자 훈련 4개사업 합계(이 중 실제 계좌제 적용은 실직자 1,914억 원).

2. 성과 및 평가

가. 성과

1) 글로벌 금융위기로 초래된 고용악화에 적극적으로 대응하여, 주요국에 비해 빠른 회복세 시현

정부는 2009년 추경편성을 통해 취약계층의 고용안정을 위해 희망근로 등 정부 직접일자리 사업을 대폭 확대함으로써 민간부문의 침체로 인한 일자리 문제를 보완하였다고 평가된다.³⁾

2) 저소득, 장애인, 여성가장 등 취약계층 의무고용비율 설정 등 취업 취약계층에 대한 일자리 지원 강화

정부는 청년 고용문제 해결을 위한 종합적 정책으로서 ‘청년내일만들기’를 2차례 수립·추진하였다(2010. 10, 2011. 5). 구체적으로 청년일자리대책 재정투입은 2010년 9,367억 원, 지원인원 16만 1,737명 그리고 2011년 직접일자리는 7,164억 원, 지원인원 10만 6천 명(연인원 기준 8만 5천 명), 직업훈련은 2,201억 원, 지원인원 4만 5천 명으로 나타나

〈표 6〉 현행 중고령자 대상 주요사업

(단위 : 백만 원)

	사업명	2010년(집행)	2011년(예산)
	계	70,654	64,378
주된 일자리에서 더 오래 일할 수 있는 여건 마련	① 고령자 고용연장 지원금	43,688	30,750
	② 임금피크제 지원금	7,861	12,450
	③ 고령자 고용환경개선 용자	3,600	3,240
	④ 고령자 고용안정프로그램 컨설팅(2010년 종료)	2,101	-
중고령자 취업지원 서비스 강화	⑤ 고령자 인재은행	3,154	3,285
	⑥ 중견전문인력 고용지원센터	986	1,564
	⑦ 고령자 고용지원서비스 역량강화	60	120
	⑧ 사회공헌형 일자리창출 지원(2011년 신규)	-	2,040
	⑨ 취약계층 고용촉진지원금	4,461	4,861 ¹⁾
	⑩ 취업성공 패키지	14,642 ²⁾	5,739 ³⁾
	⑪ 고령자 뉴스타트 프로그램(2010년 종료)	4,421	-
고령자 친화적 기업문화 조성	⑫ 고령자 고용촉진 캠페인	322	329

주: 1) 2010년 지원금액 중 고령자 지원비율(8.5%)을 반영하여 산출.

2) 2010년 예산은 고령자 예산에 포함되지 않음.

3) 고령자 비율을 10%로 파악(2011년 전체 지원 예정인원 50,000명 중 고령자 등 5,000명).

3) 재정지원 일자리수(만 명) : ('09본예산)40.8 → ('09추경)80 → ('10)58 → ('11)56.

2010년과 비슷한 수준이다.

특히 청년일자리 대책을 위해 추진한 청년인턴 사업은 경기침체에 직접일자리를 제공하고 경력개발을 통해 취업능력을 제고하였으며, 채용방식의 다양화를 통해 구인-구직 미스매치를 줄여주었다고 평가된다. 그러나 채용방식의 문제로 정부 및 공공부문 인턴은 취업효과가 낮고, 중소기업인턴은 취업효과는 높으나 사중손실의 문제가 존재하는 것으로 평가되고 있다.

한편 중·고령자의 고용안정을 위해 주된 일자리에서의 고용연장을 지원하기 위한 정책을 추진하였고, 전직·취업지원 서비스를 강화하였고, 고령자 친화적 기업문화 조성 등을 전개하였다. <표 6>에서는 현행 중고령자 대상 주요 일자리대책 사업 현황을 보여준다.

3) 수요자 관점에서 유사사업 통폐합(2010.7월: 202 → 134개 사업)

정부는 고용상황에 따라 일자리사업 예산을 효율적으로 관리하기 위하여 OECD 노동시장프로그램 기준으로 재정지원 일자리사업을 ① 직접일자리창출, ② 직업능력개발훈련, ③ 고용서비스, ④ 고용장려금, ⑤ 창업 지원, ⑥ 실업급여 등으로 재분류하였다(표 7 참조).

아울러 일자리 사업을 수요자 입장에서 단순화하고, 유사 중복사업을 통폐합하고 일자리 사업 추진체계를 정비하는 등 일자리 지원사업 효율화 방안을 마련하여 22개 부처 134개 사업으로 통합하였다.

<표 7> 2010년 재정지원 일자리사업 현황

	부처수 (개)	사업개수 ¹⁾ (개)	예산 (억 원)	주요 사업내용 (부문별 부처의 일자리사업 예산비중)
합 계	24	202	92,736	고용노동부 67%, 복지부 13%, 행안부 5%
① 직접일자리창출	18	97	30,894	희망근로, 사회서비스 일자리, 사회적 기업 등 (복지부 38%, 행안부 16%, 산림청 13% 등)
② 직업능력개발훈련	16	41	11,676	실업자·재직자 직업훈련(재학생 제외) (고용노동부 89%, 지경부 5% 등)
③ 고용서비스 ²⁾	6	32	3,896	취업지원, 패키지사업, 장애인 취업지원 등 (고용노동부 92%, 복지부 4% 등)
④ 고용장려금 ²⁾	2	18	7,387	신규고용촉진장려금, 고용유지지원금 등 (고용노동부 94%, 지경부 6%)
⑤ 창업 지원	2	10	1,386	실업자 창업지원, 시니어 창업교육 등 (중기청 90%, 고용노동부 10%)
⑥ 실업급여 등	1	4	37,497	실업급여, 체당금 지원 (고용노동부 100%)

주: 1) 사업개수는 예산과목 기준임. 단, 제주도 광특회계 4건, 농특 1건은 건수에서 제외하되 예산 67억 원은 포함(노인일자리, 사회적기업, 신규실업자, 자치단체 직업능력개발지원, 농어민훈련).

2) 고용서비스에 장애인 직접재활 및 지원고용 포함, 고용장려금에 일자리나누기 포함.

- 4) '국가고용전략회의' 설치(2010.1) 등 '일자리 정부' 체제를 구축하고 고용창출에 범정부적인 역량을 집중하였다.

나. 평가

1) 여전히 낮은 고용률

고용분야 일자리 대책을 위에 제시된 바와 같이 상당한 규모의 재정을 투입함으로써 최근 고용률 등은 개선되고 있으나 아직 외환위기 수준을 회복하지 못하고, 노동시장 내 체감지수도 낮은 상황이다. 1997년 외환위기 극복 이후 경제는 4~5%대의 안정적 성장세를 유지하였으나, 고용률은 '고용 없는 성장'으로 인해 지난 10년 이상 정체상태이다. 2000~2010년 사이 원화기준 1인당 실질 국민총소득은 40%나 증가하였지만 고용률은 거의 변화가 없는 상태이다. 실업률도 통계상으로는 안정적이거나 취업에 어려움을 겪고 있는 '취업애로계층'이 광범위하게 존재하고 있는 실정이다.⁴⁾

한편 비정규직보다는 정규직의 증가율이 높게 나타나는 등 고용의 양적회복과 함께 고용구조도 점차 개선되고 있으나 청년층의 고용문제(낮은 고용률과 높은 유희화율)는 지속되고 있는 상황이다. 실제로 청년층 고용률은 2010년 40.3%에 불과(2005년 44.9%)하고, 유사실업상태에 놓여 있는 비경제활동인구가 100만 명을 상회하고 있으며, 청년층 노동력 저활용정도는 공식실업률의 거의 2배 수준이다(통계청(2010), 「경제활동인구 청년층 부가조사」).

2) 양극화와 기업간 격차 확대

한편 기업 수준에서는 대기업의 비용절감형 경영 확산, 노사관계 경직성 등으로 인해 기업규모간 근로조건 격차가 확대되는 등 노동시장은 이중구조화가 심화되고 있는 가운데 중소기업은 기술·기능인력의 구인난을 겪고 있는 등 인력의 미스매치가 심화되고 있다. 아울러 비정규직의 고용불안정성 심화 등 정규직과의 형평성 문제도 여전히 심각한 노동시장 문제로 존재하고 있다.⁵⁾

4) 참고: 고용률(%): ('97) 60.9 → ('08) 59.5 → ('09) 58.6 → ('10) 58.7 → ('11.5) 60.1; 실업률(%): ('97) 2.6 → ('08) 3.2 → ('09) 3.6 → ('10) 3.7 → ('11.5) 3.2; 경제활동참가율(%): ('97) 62.5 → ('08) 61.5 → ('09) 60.8 → ('10) 61.0 → ('11.5) 62.1; 주요국 15-64세 고용률: 한국 64.7, 미국 66.3, 일본 69.7, 호주 73.0%.

5) 비정규직 평균 근속기간은 약 1.9년으로 정규직의 6.4년에 비해 훨씬 짧으며, 고용보험 가입률도 41%에 그치고 있어 정규직의 76%에 비해 낮은 수준이며, 임금수준 또한 정규직의 57% 수준에 그치고 있다.

3) 취약계층 고용위기의 심화

금융위기 극복 이후 고용위기가 비정규, 임시·일용직 그리고 영세자영업 부문을 중심으로 심화되고 있으며, 여성, 청년층, 중·고령자 등 취업 취약계층에 대한 사회적 안전망은 여전히 취약한 상태이다.

1997~1998년의 대대적 기업 구조조정 과정에서 정규직 장년층의 강제퇴직이 가장 심각한 고용문제였다면, 2008~2009년의 위기 이후에는 취약계층의 고용문제가 가장 심각한 문제로 부상하고 있다. 장년층 정규직의 고용위기는 비교적 용이하게 노동통계에서 포착이 되며 고용보험과 같은 제도적 장치에 의해 어느 정도 대응이 가능한 반면, 여성, 청년층, 비정규직 등 노동시장 취약계층의 경우는 기존의 사회안전망으로 적절하게 대응하기 어려운 문제점이 존재하고 있다(황수경 외, 2010).

이러한 변화에 대응하여 향후의 고용분야 재정투자는 정책타겟을 취약계층으로 하여 포커스를 맞추고 이들의 고용위기에 적절하게 대응할 수 있는 방향으로 기존의 정책을 조정하고 새로운 정책수단을 개발할 필요성이 커지고 있다.

4) 재정지원 일자리 사업의 낮은 사업효과성과 효율성

현재 고용분야는 2011년 기준 실업급여, 직업훈련을 포함, 재정지원 일자리대책에 약 9조 원, 직접일자리창출 사업에 약 2조 5천억 원의 막대한 재정이 투자되고 있다.

취약계층 일자리창출을 위해 그간 막대한 규모의 재정투자가 이루어졌음에도 부처간 경쟁적 사업확장 및 비효율적 전달체계로 인하여 취약계층의 고용안정 및 취업률제고 등 사업의 효과성이 낮고, 모럴해저드 및 사중손실(Deadweight Loss)의 가능성이 높은 것으로 평가되고 있다(이규용 외(2010), 「일자리지원사업 평가와 과제」, 한국노동연구원).

III. (2011~2015) 고용분야 재정투자 방향

- 경기변동에 따라 직접일자리 사업에 대한 재정투자는 탄력적으로 운용
- 향후 일자리 사업은 취약계층 맞춤형으로 하고, 훈련 및 취업서비스와 연계
- 직업훈련에 대한 투자를 확대하되, 중소기업 및 취약계층 등에 대한 지원 강화
- 저출산·고령화에 대비 중·고령자 및 여성에 대한 고용지원 및 고용서비스 강화

1. 우리 경제의 잠재성장률 및 고용창출 역량 제고를 위해 고용친화적 재정 투자 및 운용

첫째, 향후의 재정투자는 정부재정 건전성을 확보하고 중·장기적으로 지속가능한 일자리창출을 위해 ‘정부주도의 일자리창출’보다는 성장의 고용효과를 제고하는 방향으로 운영되어야 할 것이다.

아울러 고용률을 선진국 수준으로 끌어올리는 고용정책의 추진이 필요하며 이를 위해 사회서비스부문에서의 고용잠재력을 최대한 제고할 필요가 있다.

특히 인구의 저출산·고령화에 따라 중장기 잠재성장률 제고를 위해서는 여성 및 중고령층의 경제활동참여율 제고와 고용률을 높여야 하는 과제를 안고 있다. 구체적으로 공공서비스 및 교육, 보건, 의료, 복지 등 사회적 서비스 부문에서의 일자리를 확대할 필요가 있다.⁶⁾ 아울러 임금과 노동비용을 보다 탄력적으로 만듦으로써 노동수요를 제고하고 특히 중소기업을 중심으로 노동력 공급불일치 해소를 통해 일자리 배분의 최적화가 필요하다.

또한 향후에는 경제위기시의 임시 일자리 창출과 유지를 위한 단기 대중적 투자보다는 고용가능성 제고와 고용구조의 양질화를 위한 장기투자로 방향이 설정되어야 할 것이다. 현재의 고용장려금제도와 같이 임금보조를 통한 사업주나 근로자 대상 직접 지원제도보다는 고용가능성 제고를 위한 직업훈련 및 고용서비스의 취업효과 제고를 위한 방향으로 투자가 증대되어야 할 것이다. 특히 고용창출 효과가 높은 중소기업의 고용여건 개선을 위한 고용지원제도는 투자를 확대하고 중소기업 고용창출지원제도를 인적자원관리 및 작업장 혁신과 연계할 필요가 있다.

2. 직접 일자리 창출 사업은 경기변동에 따라 탄력적으로 조정하면서, 취약계층 맞춤형 지원확대로 재구조화

둘째, 경제위기시 일시적으로 늘어난 직접 일자리 제공 사업은 경기에 따라 탄력적으로 조정하면서 사업내용을 보다 효과적인 방향으로 재구조화할 필요가 있다.

특히 향후 일자리 창출사업은 민간·지역·취약계층 중심으로 추진하되 (a)참여자의 취약성 기준 강화, (b)고용서비스 및 직업훈련과의 연계 강화, (c)지자체의 책임성·주도성 강화, (d)민간 자원과의 결합을 통한 지속가능성 제고 등의 방향으로 효율성을 제고할 필요가 있다.

그러나 취약계층 관련 부처별 신규사업의 경우 여전히 유사·중복 가능성이 높아 부처간 유사·중복 신규사업 창설은 억제하되, 취업 애로계층에 효과가 있는 맞춤형 사업(창업

6) 현재 우리나라는 공공서비스 부문의 고용비중이 11% 수준이나 선진국은 20~30% 수준이다.

· 창직 포함)은 지속 지원되어야 할 것이다. 특히 경기회복에도 취업이 어려운 청년, 저소득층, 여성, 고령자 등에 대한 맞춤형 일자리대책을 적극 추진하고 재정적으로 우선 투자할 필요가 있다.

3. 직업훈련의 내용을 고용가능성을 높일 수 있도록 내실화하고, 양질의 고용서비스와 연계하여 제공

셋째, 재정의 효율적 배분 차원에서 경기의 회복과 함께 정부의 직접일자리 창출보다는 미래의 고용가능성 제고를 위해 직업능력개발에 대한 투자를 더 늘릴 필요가 있다.

특히 새로운 훈련계좌제(내일배움카드)하에 직업훈련의 실제 수혜계층의 불균형을 해소하고 취업효과를 높이기 위해서 고용서비스와의 연계를 강화해야 하며, 훈련계좌제의 효과성 제고를 위해 전달체계의 개선 및 수요-공급을 매치하는 정보인프라에 대한 투자 확대가 필요하다.

한편 사중손실과 대기업-공공부문 수혜편향성이 높은 재직자 대상 훈련사업에 대한 투자는 축소·효율화하고, 신성장동력산업분야 전문기술인력 양성을 위한 투자는 확대하는 방향으로 개선이 필요하다.

4. 저출산·고령화에 대비할 수 있도록 중·고령자 및 여성에 대한 고용지원 및 고용서비스를 강화

넷째, 본격적인 고령화시대 인력부족에 대비하여 중·고령자들의 주된 일자리에서의 고용연장을 위한 고용지원사업을 적극 추진할 필요가 있다. 이를 위해서는 기술과 경험이 있는 중고령자가 더 오래 일할 수 있는 유인을 제공할 수 있는 ‘임금피크제’의 확산을 위한 재정지원이 필요하다.

한편 이미 퇴직한 중·고령자의 경우 특성별로 ‘고령자 종합인재은행’(취업애로계층), ‘중견전문인력고용지원센터’(전문인력) 등을 통해 재취업활성화를 적극 지원해야 할 것이다. 아울러 여성경제활동 참여를 제고하고 경력단절을 예방하기 위해 육아휴직급여제도를 개선·확대하고 대체고용인력에 대한 지원을 강화할 필요가 있다.

5. 저소득, 취약계층에 대한 사회적 보호 및 생계지원 강화

다섯째, 일을 통한 빈곤탈출을 위해 수급자의 취업성공패키지 참여를 확대할 필요가 있다. 특히 비정규직 근로자 및 실직자가 직업훈련에 전념할 수 있도록 직업훈련 중 생계

비 대부자금을 확대할 필요가 있으며, 취업성공패키지를 통해 탈수급하는 경우에도 복지부의 자활사업 참여를 통해 탈수급하는 경우와 동일하게 이행급여를 지급할 필요가 있다.

6. 지자체의 역할 강화를 위해 지역맞춤형 일자리 창출 지원 강화

여섯째, 일자리 창출에 있어서 민간의 역할을 강화하고, 지역맞춤형 일자리창출 사업들을 지자체 중심으로 개발하고 중앙정부는 프로젝트펀딩 형식으로 재정지원 및 평가시스템을 구축할 필요가 있다.

특히 지방자치단체가 지역수요에 부합하는 일자리대책을 추진해나가도록 ‘지역맞춤형 일자리창출사업,’ ‘예비 사회적기업 일자리창출사업’ 등을 확대하고 우수 지자체에는 재정인센티브를 강화할 필요가 있다. 아울러 지역고용서비스의 기능과 효과를 높일 수 있는 법적·제도적 환경을 마련하고, 지역 수준에서 공공과 민간의 고용서비스 동반성장을 추진하여야 할 것이다. 아울러 지역단위의 관련기관들이 공동으로 파트너십을 형성하여 지역 일자리 창출, 고용안정, 직업능력개발, 고용서비스를 연계 제공하는 방식으로 재정 지원을 전환할 필요가 있다. **[KLI]**

<참고문헌>

- 금재호 외(2010), 『2010~2014 국가재정운용계획: 고용분야 종합보고서』, KDI·한국노동연구원.
- 방하남·신동균·김동현·신현구(2004), 『인구고령화와 노동시장』, 한국노동연구원.
- 이규용 외(2010), 『일자리 지원사업 평가와 과제』, 한국노동연구원.
- 장지연 외(2004), 『고령화시대의 노동시장과 고용정책Ⅰ』, 한국노동연구원.
- 전병유 외(2005), 『고용 없는 성장에 대한 대응전략 연구Ⅰ』, 한국노동연구원.
- 통계청(2006), □장래인구추계□.
- _____ (2010), □경제활동인구조사□.
- 황수경 외(2010), 『경제위기와 고용』, 한국노동연구원.