

재정지원 일자리정책 현황과 과제*

이규용 · 신현구 · 이해정**

I. 머리말

2000년대 이후 우리나라의 경제성장률은 OECD 국가 중 상위 수준을 유지하여 왔지만 성장률 대비 고용증가율로 표현되는 고용탄력성은 하위 수준이며 고용률은 20위권에 머무르고 있다(이규용 외, 2010). 성장의 고용효과가 높지 않은데다 생산가능인구 중 미취업자 비중이 낮아 인적자원의 효율적 활용이 이루어지지 못하고 있다. 또한 저임금근로자의 비중이 OECD 국가 중 가장 높은 집단에 속해 있어 일자리의 질 개선도 중요한 과제이다.

성장이 일자리창출을 견인하는 핵심적인 요소이기는 하지만 고용률 제고 및 일자리의 질 개선이라는 고용성과를 제대로 이끌어 내지 못하고 있는 현실은 일자리정책에 대한 종합적인 대책이 강구되어야 함을 시사한다. 정부 또한 그동안 일자리창출을 위한 다각적인 노력을 기울여 왔으나 경제상태에 놓여 있는 고용률이나 노동시장의 양극화 현상은 일자리 문제의 해결이 쉽지 않은 현실을 방증하고 있다. 게다가 2012년 경기전망 또한 낙관적이지 않아 올해에도 일자리창출 문제는 정책의 핵심 이슈로 부각되고 있으며 중장기적으로도 일자리창출 관점에서 경제체질을 개선하려는 노력이 요청되고 있다. 이를 위해 일자리창출을 위한 정책기조의 재정립 필요성, 그리고 이에 부합하는 정책체계의 개선 등에 대한 검토가 필요하다.

재정지원 일자리정책으로 표현되는 적극적 노동시장정책은 취약계층의 고용창출이나 지원, 직업능력 향상, 노동시장 서비스 기능의 제고 등 일자리정책의 중요한 정책 기능을

* 이 글은 2011년 일자리사업 평가과제의 일환으로 수행된 이규용 외(2012 발간예정), 『재정지원 일자리사업 종합평가』, 한국노동연구원의 연구결과의 일부를 정리 및 보완한 것이다.

** 이규용=한국노동연구원 연구위원(leeky@kli.re.kr), 신현구=한국노동연구원 책임연구원(shin@kli.re.kr), 이해정=한국노동연구원 책임연구원(snp625@kli.re.kr).

담당해 오고 있다.)¹⁾ 제도 정비 및 평가사업을 통해 부문별 혹은 개별 사업의 제도 개선도 지속적으로 이루어져 왔다. 그러나 또 한편으로는 목표집단에 대한 일자리 성과 제고라는 관점에서 정책추진체계나, 전달체계, 예산 배분의 방향 등에 대한 지적도 제기되고 있다. 재정지원 일자리사업은 2012년 현재 183개에 이르고 있으며 이들 사업의 종합적인 방향을 검토하는 것은 간단한 문제가 아니다. 이 글은 재정지원 일자리사업에 대한 현황을 정리해보고 2012년 고용사정이 밝지 않을 것으로 전망되고 있는 만큼 올해 재정지원 일자리사업의 운용방향을 검토해보고자 한다. 추가적으로 중장기 관점에서 재정지원 일자리정책의 관리방향도 언급하고자 한다. 글의 구성은 다음과 같다. 먼저 제Ⅱ장에서는 재정지원 일자리정책의 현황을 살펴보고, 제Ⅲ장은 재정지출 관점에서 OECD 국가와의 비교를 수행하고 제Ⅳ장은 정책방향을 제시한다.

Ⅱ. 재정지원 일자리정책 현황 및 실적

1. 일자리사업의 정비

정부가 재정지원 일자리사업에 대한 정비를 본격적으로 시작한 것은 2009년 글로벌 경제위기에 따른 국내 경기침체로 일자리 예산을 추가적으로 편성하고 일자리사업들을 확대한 시점부터로 볼 수 있다. 그러나 이는 사업의 정비라기보다는 경기침체에 추가예산의 투입(추가경정예산)을 위해 일자리사업의 현황을 파악하고 사업의 집행실적을 점검하는 데 목적이 있었다고 볼 수 있다.

경제위기를 거치면서 정부 내에서 재정지원 일자리사업의 효율화 필요성이 제기되었는데 특히 2009년 12월에 개최된 비상경제대책회의에서 ‘유사·중복 일자리사업 정비’에 대한 필요성이 제기되었고 이듬해인 2010년 1월 ‘국무총리실 고용 및 사회안전망 TF’에서 이에 대한 추진방향이 논의됨에 따라 실무방안을 모색하게 되었다. 제도 정비 당시 파악된 재정지원 일자리사업은 총 179개이며, 투입예산은 8조 9,028억 원으로 집계되었다. 정부는 이들 사업을 대상으로 고용 상황에 따라 일자리사업 예산을 효율적으로 관리하기 위하여 OECD 노동시장 프로그램 기준에 맞추어 R&D 지원 성격의 인력양성사업을 제외하고, 고용서비스·실업자 창업지원·장애인 직업재활 등을 추가하여 사업을 재분류하였다. 재분류를 통해 확정된 재정지원 일자리사업은 6개 분야/24개 부처/202개 사

1) 여기서 재정지원 일자리정책이라는 개념과 노동시장정책 프로그램(LMP)은 같은 의미이다.

업이고 예산은 9조 2천억 원으로 파악되었다.

이후 정부는 재정지원 일자리사업에 대한 본격적인 효율화 방안을 모색하게 된다. 효율화 추진배경으로는 부처 간, 중앙-지방 간 칸막이와 복잡한 사업 추진체제로 사업집행 기관과 국민의 불편이 발생한다는 점, 정부지원 필요성이 낮은 계층이 다수 참여하고 있고 지원이 필요한 취약계층의 참여는 적어 예산 낭비 소지가 있다는 점, 일자리의 지속성이 부족하다는 점 등이었다. 이러한 문제인식에 기초하여 재정지원 일자리사업의 효율화 방안을 마련하였는데 주요 내용을 보면 다음과 같다. 사업의 통폐합이 이루어져 기존의 24개 부처 / 202개 사업은 23개 부처 / 134개 사업으로 줄어들었다. 취업 취약계층 중심으로 제도가 운영되도록 취약계층의 참여 비율을 높였으며 일자리 추진체계를 정비하여 지자체 및 민간의 역할을 확대하고 중앙부처의 조정 및 평가기능을 보강하였다

2011년 들어 정부는 두 차례에 걸쳐 재정지원 일자리사업을 정비하였다. 먼저 2011년 상반기에 새로 정비하여 발표된 일자리사업 수는 153개이며 예산은 8조 8천억 원이다. 이 중 적극적 노동시장정책(ALMP)은 149개 사업/4조 9천억 원이다. 하반기 들어 또 다시 사업들을 정비하였다. 자료에 따르면 2011년 기준 재정지원 일자리사업은 총 183개이고 이 중 직접일자리창출사업이 66개(청년층 29개, 중장년층 33개, 고령·장애인 4개)에 예산은 2조 3천6백억 원이다. 직업능력개발훈련사업은 42개(1조 15백억 원), 고용서비스사업은 38개(3천 8백억 원)이고, 창업지원사업은 15개(1천 9백억 원)이며 실업소득유지 및 지원사업은 5개(3조 9천억 원)이다. 직접일자리창출사업 수는 줄어들었고, 나머지 사업들은 모두 증가하였다. 변경된 기준을 토대로 정부가 국회에 제출한 2012년 사업예산(안)은

〈표 1〉 재정지원 일자리사업 현황(2012년 예산안)

전 체	2011						2012			
	당초			⇒	재분류			사업수	예산	인원
	사업수	예산	인원		사업수	예산	인원			
	153	88,059	555		183	89,574	541	183	94,530	562
• 직접일자리창출	79	25,122	555		66	23,651	541	67	25,026	562
- 청년층	32	7,164	106		29	6,123	94	30	6,287	101
- 중장년층	41	16,077	235		33	15,642	233	33	16,630	227
- 고령·장애인	6	1,881	214	⇒	4	1,886	214	4	2,110	234
※ 사회서비스	34	12,882	163		33	13,116	167	34	14,575	175
• 직업능력개발훈련	25	11,241			42	11,465		43	11,501	
• 고용서비스	27	3,138		⇒	38	3,792		37	3,701	
• 고용장려금	12	8,234			17	9,369		16	11,594	
• 창업지원	6	1,587			15	1,937		15	4,096	
• 실업소득유지 및 지원	4	38,737			5	39,360		5	38,612	

자료: 기획재정부.

9조 4천억 원이고, 이 중 직접일자리창출사업 예산은 2조 5천억 원이며 실업소득유지 및 지원사업은 3조 9천억 원이다.

일자리사업 수가 바뀌는 것은 일자리사업의 범위 및 정의에 대한 견해차에 따른 범위의 재조정이나 신규 사업의 발굴 등 다양한 이유에 기인한다. 재정지원 일자리사업은 사업의 특성상 신규 사업의 발굴이나 경제환경 변화에 따른 사업의 통폐합 등 제도개선이 지속적으로 이루어지는 만큼 향후에도 현황이 달라질 수밖에 없으나 최근 이에 대한 논의가 정교하게 이루어졌고 이를 통해 몇 차례 사업 준비를 해왔기 때문에 현재의 기본 틀은 유지될 것으로 판단된다.

<표 2>는 2012년 정비된 재정지원 일자리사업 기준에 의거한 연도별 예산추이를 보여 주고 있다. 사업예산 변화의 주요 특징을 보면 2009년에 재정지원 일자리사업 예산이 대폭 증가한 후 2010년에는 큰 폭의 감소가 이루어졌는데, 이는 주로 직접일자리 정책과 고용장려금 예산 감소에 기인한 것이다. 한편 2010년 고용서비스 예산은 증가하였다. 2011년 예산은 경기회복이 이루어짐에 따라 전반적으로 큰 변화 없이 미세한 감소를 보였으나 2012년에는 2010년 수준으로 회복하였다. 2012년 예산 변화 중 두드러진 특징으로는 창업지원사업의 예산이 대폭 증가한 것을 지적할 수 있다.

2012년 기준에 의하여 분류된 자료에는 정책대상별 분류에 대한 정보를 확인할 수 없어 2011년 153개 기준으로 정비되었을 때의 정책대상별 현황을 직접일자리창출정책을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 직접일자리창출정책의 참여자별 예산추이를 보면 청년층 예산은 2009년 7천6백억 원에서 2010년에 6천4백억 원으로 감소하였으나 2011년에는 7조 1천억 원으로 증가하여 총예산의 감소에도 불구하고 청년층 예산은 증가하였다. 고령층 및 장애인 지원 2010년 예산은 2009년에 비해 약간 감소하였으나 2011년에는 이전연도에

<표 2> 재정지원 일자리사업 예산 추이(2008~12년)

(단위: 억 원)

	2008 예산	2009 예산		2010 예산	2011 예산	2012 예산안
		본예산	추경 최종			
전 체	61,206	79,621	119,127	90,072	89,574	94,530
1. 직접일자리창출 (지원인원, 천 명)	14,034 (287)	19,089 (391)	38,116 (783)	25,050 (551)	23,651 (541)	25,026 (562)
2. 직업훈련	10,111	11,880	12,944	11,781	11,465	11,501
3. 고용서비스	1,125	1,511	1,870	3,361	3,792	3,701
4. 고용장려금	7,648	9,434	18,890	10,101	9,369	11,594
5. 창업지원	574	1,190	1,342	1,583	1,937	4,096
6. 실업소득유지 및 지원	27,714	36,517	45,965	38,196	39,360	38,612

자료: 기획재정부.

비해 증가하였다. 이에 비해 중장년층 지원 예산은 2009년 3조 원에서 2010년 1조 9천억 원으로 감소하고 2011년에는 1조 6천억 원으로 감소하여 직접일자리창출사업 감소예산의 대부분을 차지하고 있다. 이러한 특징은 경기가 회복됨에 따라 상대적으로 고용 취약계층인 청년층과 고령자 및 장애인에 대한 지원을 늘리는 방향으로 정책이 이루어졌음을 의미한다. 그러나 이러한 추이만을 토대로 직접일자리창출사업이 노동시장 특성을 반영하여 정책을 추진하고 있다고 평가하기에는 한계가 있으며 보다 엄밀한 평가를 위해서는 목표집단에 대한 개별 프로그램의 특성들을 파악할 필요가 있을 것이나 이 주제는 이 글의 범위를 벗어나므로 여기서는 다루지 않는다.

2. 일자리사업 참여자 특성

한국고용정보원의 일모아 DB를 활용하여 재정지원 일자리사업의 참여자 특성을 분석한 결과를 살펴보면 다음과 같다. 여기서는 일모아 DB가 구축되기 시작한 2009년부터 2011년 6월까지 관리되고 있는 205개 재정지원 일자리사업에 참여한 12,690,861건의 자료를 활용하되 2009년과 2010년 참여자를 중심으로 분석하였다.²⁾ 따라서 여기서 활용된 자료는 2009년 1,210,585건의 참여자 및 2010년 1,449,812건의 참여자의 특성이다.³⁾

일모아 DB는 일자리사업을 성격별로 11개로 나누어 관리하고 있다. 공공고용서비스와 행정사업, 노동시장훈련사업, 훈련사업, 교육·연수·체험사업, 고용인센티브사업, 고용창출·고용유지 등을 위한 인건비지원사업, 사업비지원사업, 직접일자리창출사업, 단기일자리사업, 사회서비스일자리사업, 창업인센티브사업 등이다. 여기서는 유사한 성격의 사업들을 묶어서 직접일자리창출사업(고용창출·고용유지 등을 위한 인건비 지원사업, 사업비지원사업, 직접일자리창출사업, 단기일자리사업 등 포함), 사회적 일자리사업, 직업훈련사업(노동시장훈련사업, 훈련사업, 교육·연수·체험사업 등 포함) 등 크게 3가지 사업으로 구분하였다. 단 <일모아시스템>에서 직접 관리하지 않아 사례 수가 적은 고용인센티브사업과 공공고용서비스와 행정사업은 포함하지 않았다. 사회서비스일자리사업

2) 본 절에서는 일자리사업의 참여시점을 사업참여 시작일과 종료일을 기준으로 설정하였다. 따라서 2009년에 참여를 시작하여 2010년에 종료한 참여자의 경우에는 2009년과 2010년에 모두 참여한 것으로 구분하였으며, 2009년의 참여기간을 사업참여 시작일부터 2009년 12월 31일까지, 2010년의 참여기간을 2010년 1월 1일부터 사업참여 종료일까지로 정의하였다.

3) 본 절에서는 각 연도별 참여자(건) 수를 계산하는 데 있어서, 일모아 DB상에서는 한 개인이 동일 사업에 짧게(예를 들어 1일) 반복적으로 참여하는 경우 각각의 경우가 1건의 참여로 인식되는 것을 고려하여, 한 개인이 같은 해에 동일 사업을 동일 기관에서 다수 참여한 경우에는 이를 모두 합하여 1건의 일자리사업 참여로 인식하였다. 예를 들어, 어떤 사람이 2010년에 A라는 일자리사업에 B라는 수행기관을 통해 1일씩 3번 반복적으로 참여한 경우에는, 그 사람이 A라는 사업에 3일 동안 참여한 것으로 처리하였다.

〈표 3〉 재정지원 일자리사업 참여자 정책수단별 특성

	정책수단	참여자 수 (건)	비중(%)	평균 참여기간 (개월)	평균연령 (세)	평균 지원액 (만 원)	중도 탈락률 (%)	남성비율 (%)
2009	직접일자리창출	729,712	60.3	5.5	56.9	243	18.9	42.1
	사회적일자리	112,021	9.3	5.5	46.7	566	17.7	39.9
	직업훈련	367,961	30.4	3.3	32.4	51	15.3	38.0
	보조금	877	0.1	6.0	42.1	5,530	1.1	60.1
	공공고용서비스	14	0	8.3	32.1	1,870	57.1	57.1
2010	직접일자리창출	719,759	49.6	4.7	55.8	201	13.1	36.6
	사회적일자리	166,243	11.5	5.1	47.2	518	7.8	26.1
	직업훈련	558,057	38.5	2.9	33.8	35	11.0	34.6
	보조금	4,885	0.3	4.8	40.6	4,670	6.4	18.3
	공공고용서비스	868	0.1	2.5	32.1	365	10.1	61.6

자료 : 한국고용정보원, 「일모아 DB」.

은 분류상으로는 직접일자리창출사업에 포함되어 있으나 여기서는 분리하였다.

<표 3>은 일자리사업의 정책수단별 참여자 특성을 보여주고 있다. 전체적으로 직접일자리창출사업의 비중이 가장 크고, 직업훈련사업, 사회서비스일자리사업 순으로 비중이 크다. 경기 불황이 심했던 2009년의 경우 직접일자리창출사업 참여자는 73만여 명으로 비중이 60%가 넘었는데, 2010년에는 72만여 명으로 전년도와 규모는 비슷했으나 비중은 50% 이하로 떨어졌다. 대신 직업훈련사업과 사회서비스일자리사업 참여자의 규모가 전체 사업에서 차지하는 비중이 2009년에 비하여 2010년에 증가하였다. 참여자의 사업 참여기간은 2009년 직접일자리창출사업과 사회서비스일자리사업은 평균 5.5개월, 직업훈련사업은 약 3.3개월로 나타났으나, 2010년에는 직접일자리창출사업 참여기간이 4.7개월로 떨어진 반면, 사회서비스일자리사업은 5.1개월을 유지하였다.

성별 참여 비중을 살펴보면 직접일자리창출사업은 2009, 2010년 모두 남성 비중이 높았고, 사회서비스일자리사업은 2009년에는 남성 비중이 40%였으나 2010년에는 26%로 낮아졌다. 직업훈련사업은 2009년 38%, 2010년 35%가 남성인 것으로 집계되었다.

<표 4>는 정책수단별 연령대 분포를 나타낸 것이다. 직접일자리창출사업은 60세 이상 고령자의 참여가 절반을 넘는 것으로 나타났다. 50대 연령층도 2009년 14%, 2010년 13% 등으로 젊은 층과 큰 차이가 없다는 점에서 직접일자리창출사업에는 60세 이상 연령층이 집중되어 있음을 알 수 있다. 반면 사회서비스일자리사업 참여자들은 40대와 50대가 많다.

〈표 4〉 재정지원 일자리사업 참여자 정책수단별·연령계층별 분포

	정책수단	참여자 수 (건)	연령분포(%)				
			29세 이하	30~39세	40~49세	50~59세	60세 이상
2009	직접일자리창출	729,712	12.2	7.8	10.2	13.7	56.2
	사회적일자리	112,021	12.2	16.0	27.2	28.0	16.7
	직업훈련	367,961	49.5	26.7	16.0	6.5	1.4
	보조금	877	10.5	29.1	39.5	18.2	2.7
	공공고용서비스	14	35.7	57.1	0	7.1	0
2010	직접일자리창출	719,759	12.3	9.7	13.5	12.7	51.8
	사회적일자리	166,243	9.3	13.5	30.9	33.7	12.7
	직업훈련	558,057	42.8	28.9	18.8	7.8	1.8
	보조금	4,885	12.4	33.6	37.5	14.6	1.9
	공공고용서비스	868	43.6	42.1	12.7	1.5	0.2

자료 : 한국고용정보원, 「일모아 DB」.

2009년에는 40대와 50대 참여자가 약 55%로 2010년에는 약 64%까지 늘어났다. 직업훈련 사업의 경우 30대 이하 젊은 층이 차지하는 비중이 가장 컸다. 2009년에는 20대 이하 49%, 30대 27%로 전체의 76%가 30대 이하 연령층이었고 40대는 16%였으며, 50대 이상은 7%에 미치지 못하였다. 2010년 30대 이하 비중은 72%로 2009년과 비슷하였다.

참여자 학력별 분포를 보면 <표 5>와 같다. 직접일자리창출사업은 초졸 이하 비중이 가장 높고, 직업훈련사업은 고졸 이상 고학력층의 비중이 높은 편이다. 사회서비스일자리 사업은 직접일자리창출사업이나 직업훈련사업에 비하여 상대적으로 고른 학력 분포를 보이고 있다.⁴⁾

끝으로 반복참여 문제를 보도록 하자.⁵⁾ 반복참여 문제는 주로 직접일자리창출사업에 해당하기 때문에 여기서는 직접일자리창출사업을 대상으로 분석한 결과를 중심으로 살펴보도록 한다. 사업의 성격에 따라 다르겠지만 사회서비스일자리나 여성 또는 중고령층의 참여비율이 높은 사업들에서는 사업기간 종료 후 같은 분야나 혹은 직접일자리창출사업의 타 분야에 참여하는 경우가 종종 있다. 즉 재정지원 일자리사업이 지속적으로 이루어짐에 따라 해당 부문의 취업을 희망하여 민간부문으로 이동하지 않고 재정지원 일자리

4) 다만 학력 정보의 결측치가 많음을 밝혀둔다. <일모아시스템>에서 직접일자리창출사업 참여자 가운데 2009년 학력 정보가 입력된 경우는 전체 참여자의 36%이고, 2010년에는 39%에 불과하다. 사회서비스일자리사업도 각각 64%, 40%이고, 직업훈련사업은 80%, 82%여서 직업훈련사업 외 두 사업의 참여자 학력 정보가 대표성을 갖고 있지는 못하다.

5) 여기서의 내용은 이규용 외(2011), 「직접일자리 창출정책: 쟁점과 과제」, 『각국의 일자리지원 정책 사례와 향후 한국의 과제』(국제세미나 자료집), 한국노동연구원에서 요약하였다.

〈표 5〉 재정지원 일자리사업 참여자 정책수단별·학력별 분포

	정책수단	참여자 수 (건)	학력분포(%)				
			초졸 이하	중졸	고졸	전문대졸	대졸 이상
2009	직접일자리창출	259,404	35.4	15.7	31.0	4.1	13.9
	사회적일자리	71,780	17.2	13.3	37.5	8.5	23.4
	직업훈련	297,724	1.0	4.7	50.4	18.9	25.0
	보조금	169	0.6	4.7	36.1	7.1	51.5
	공공고용서비스	-	-	-	-	-	-
2010	직접일자리창출	283,130	25.0	12.6	39.7	2.0	20.7
	사회적일자리	66,259	14.1	11.1	38.6	9.3	26.9
	직업훈련	458,099	1.0	4.3	47.2	21.3	26.3
	보조금	3,599	2.2	6.7	58.6	13.3	19.2
	공공고용서비스	731	0	0.1	26.5	2.5	70.9

자료 : 한국고용정보원, 「일모아 DB」.

사업 참여에 응모하고 있는 것이다. 여기서는 이러한 현상이 얼마나 존재하는지를 살펴 보기 위해 두 개 이상 직접일자리창출사업에 참여한 건수를 추출하여 참여 행태를 살펴 보았다. 편의상 이들을 반복참여자라 부르도록 한다.⁶⁾

〈표 6〉은 2010년에 직접일자리창출사업에 참여한 약 756천 명 중 두 개 이상 사업에 참여한 반복참여자라 추출한 결과이다. 표에서 보듯이 반복참여자는 약 85천 명으로 전체 직접일자리창출사업 참여자의 11.3%를 차지하고 있다. 직접일자리창출사업 참여자 10명 가운데 1명 정도가 두 개 이상 사업에 참여한 것이다. 이들 반복참여자 중 96%는 첫 번째 참여사업과 두 번째 참여사업 모두 직접일자리창출사업에 참여하였으며 4%만이 직접일자리창출사업이 아닌 다른 재정지원 일자리사업에 참여한 것으로 나타났다.

이를 사회서비스 분야 유무별로 보면 2010년 사회서비스일자리사업 참여자 127천 명 중 두 개 이상 재정지원 일자리사업에 참여한 반복참여자는 28.7천 명으로 22.6%를 차지한다. 이에 비해 비사회서비스일자리사업 참여자 630천 명 중 두 개 이상 재정지원 일자리사업에 참여한 반복참여자 비중은 9%로 나타나 사회서비스일자리사업 참여자의 반복 참여 비중이 더 높다. 동일 부문으로의 참여 여부를 보면 사회서비스사업 부문에 참여한 후 두 번째도 사회서비스사업에 참여한 비율은 88.5%인 데 비해 비사회서비스사업 부문에 참여한 후 비사회서비스사업 부문에 참여한 비율은 98.5%로 나타나 비사회서비스사업 부

6) 여기서 반복참여자란 사업 종료 후 동일 사업에 재참여한 경우나 직접일자리창출사업의 타 분야에 참여한 것을 의미하며 같은 시기에 동시에 참여하는 중복참여와는 구분된다. 재정지원 일자리사업 참여자는 4대보험에 가입하기 때문에 중복참여에 대한 모니터링이 가능하며 따라서 중복참여자는 존재하지 않는 것으로 보인다.

〈표 6〉 2010년 두 개 이상의 직접일자리창출사업 참여자의 세부사업별 현황

(단위: 명, %)

	전체 참여자 수	두 개 이상 사업 참여	첫 두 사업 모두 직접일자리 창출사업 참여	동일 성격 사업 참여 (사회→사회 또는 비사회→비사회)
직접일자리창출사업	756,607	85,538(11.3)	82,207(96.1)	-
첫 번째 사회서비스사업 참여	127,064	28,727(22.6)	27,380(95.3)	24,230(88.5)
첫 번째 비사회서비스사업 참여	629,543	56,811(9.0)	54,827(96.5)	54,007(98.5)

자료: 고용노동부 일모아시스템.

문의 경우 반복참여는 대부분 동일 부문 내에서 이루어지고 있음을 알 수 있다.

표에는 제시하고 있지 않지만 직접일자리창출사업을 세부 유형(8개)으로 재구분하여 반복참여 여부를 살펴본 결과에 따르면 돌봄노동 사업 참여자의 반복참여율이 30.3%로 가장 높으며 여타 유형의 경우 대부분 10% 미만이다. 돌봄노동에는 해당 분야에 특화된 인력이 종사하고 있어 이에 따라 반복참여 가능성이 높은 것으로 평가되며 여타 부문의 경우는 단기 시점에서 반복참여자보다 신규 진입자의 참여가 높다는 특성이 있는 것으로 평가된다. 전문성이나 지속성을 요구하는 사업이 있을 수 있고 일시성에 입각한 사업설계가 필요한 부분도 있기 때문에 반복참여에 대한 평가는 간단하지 않다. 가령 지속적인 참여가 요구되고 업무수행 과정에서 전문성이 요구된다면 반복참여보다는 지속적인 참여를 통해 업무 만족도나 전문성을 높이는 것이 중요하다. 이에 비해 경력형성이나 일시적인 소득지원, 혹은 사업의 단기성이 주를 이루는 사업은 반복참여보다는 신규참여 중심으로 사업을 설계하는 것이 정책목표에 부합할 수 있을 것이다.

이상의 분석은 2010년의 특정 시점을 대상으로 분석한 것이기 때문에 반복참여에 대한 심층적인 시사점을 도출해주지는 못한다. 반복참여 행태에 대한 보다 엄밀한 분석을 위해서는 참여자 선정 시 직전의 참여 경험이 영향을 미칠 가능성이 있기 때문에 분석 기간을 늘리고 사업도 개별 프로그램 단위까지 확장할 필요가 있다. 아울러 반복참여에서 배제된 참여자들이 이후 어디로 이동하는지에 대한 분석은 재정지원 일자리사업 정책방향에 중요한 시사점을 제공하리라 판단된다. 이러한 분석이 가능하기 위해서는 참여자를 대상으로 추적조사를 수행하거나 혹은 추적조사가 가능한 행정통계를 활용하여야 하지만 이에 대해서는 자료 확보의 어려움이 있어 추후의 과제로 남긴다.

III. 재정지원 일자리정책 예산의 국제비교

노동시장정책(Labor Market Policy)의 범위 및 자료수집과 관련하여 OECD와 EC(European Community)는 2005년 노동시장정책에 대한 자료수집을 공동으로 실시하였다. 이후 두 기관은 유럽연합 통계청의 방법론을 채택하기로 합의하고 2006년에 노동시장정책 데이터베이스를 구축하였다(EC, 2006).⁷⁾ 이 자료에 따르면 노동시장정책 프로그램은 크게 세 가지 범위로 구분된다. 이 데이터베이스는 노동시장정책(Labor Market Policy : LMP)을 크게 세 유형으로, 세부적으로는 9가지로 분류하고 있다. 첫째, 노동시장정책 서비스(LMP services)로 여기에는 노동시장 서비스(labor market services)가 해당된다. 둘째, 노동시장정책 조치(LMP measures)로 여기에는 훈련(training), 직무순환 및 일자리 나누기(job rotation and job sharing), 고용장려금(employment incentives), 장애인통합(supported employment and rehabilitation), 직접일자리창출(direct job creation), 창업인센티브(start-up incentives)가 해당된다. 셋째는 노동시장정책 지원(LMP supports)으로 여기에는 실업기간 중 소득보장 및 지원(out-of work income maintenance and support), 조기퇴직(early retirement)이 해당된다. OECD의 논의에 따르면 이 중 첫째와 둘째는 ‘적극적 노동시장정책’(active labor market policy : ALMP)으로 셋째는 ‘소극적 노동시장정책’(passive labor market policy)으로 구분할 수 있다.⁸⁾ 전자는 실업자들의 취업활동을 돕고 일자리창출을 유발하기 위해 정부가 실시하는 각종 프로그램을 포괄적으로 가리키는 용어이다. 후자는 실업보험이나 구조조정 등으로 인한 조기퇴직자 대책 등과 같이 실업자의 생계보호를 위한 노동시장정책을 의미한다. 이러한 프로그램들은 노동시장의 취약계층에 대한 소득 및 취업지원정책을 포괄하고 있는데 최근 들어서는 비경제활동인구의 활성화도 정책의 우선 과제로 대두되고 있다.

이 장에서는 OECD에 보고된 자료를 토대로 국가별 노동시장정책 재정지출의 특징을 살펴보고자 한다. 그런데 제II장에서 살펴 보았듯이 정책범주에 대한 기준의 차이 등으로 정비할 때마다 재정지원 일자리정책의 사업범위가 달라져 왔음을 고려하면 OECD에 보고된 재정지출 예산과 최근 정비된 기준으로 파악된 예산규모에는 차이가 발생한다.⁹⁾

7) EC(2006), Labour market policy database Methodology.

8) OECD가 적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policies)이라는 개념을 사용한 이래, 실업자의 생활안정을 위해 실업급여, 실업부조, 기타 공적부조를 실업자에게 지급하는 것을 핵심 내용으로 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.

그러나 이 문제는 우리나라에만 국한되는 것이 아니기 때문에 비교의 적절성에 대한 문제제기는 가능하지만 잘못되었다는 평가는 곤란하다. 현실적인 비교의 어려움을 있지만 예산 추이의 특징이나 각 정책수단별 예산 비중의 특징 등은 의미 있는 시사점을 제공할 것으로 보인다.

1. GDP 대비 노동시장정책의 재정지출 추이

<표 7>은 우리나라와 OECD 국가 중 고용률이 높은 국가들을 중심으로 GDP 대비 노동시장정책에 대한 재정지출 추이를 보여주고 있다. 적극적 노동시장정책의 지출을 중심으로 살펴보면 네덜란드와 영국을 제외하고는 증가 추세를 보이고 있다. 2009년을 기준으로 노동시장정책 지출 수준을 보면 영국과 일본, 그리고 우리나라가 GDP 대비 1% 미만인 데 비해 덴마크는 3%를 초과하며, 프랑스, 네덜란드, 독일은 2~3% 수준이다. OECD 국가들의 평균은 1.67%이다. 적극적 노동시장정책의 지출을 보면 미국이 0.16%로 가장 낮으며, 우리나라는 0.40%를 보이고 있다. 이는 2009년에는 경기침체에 따른 직접일자리 예산지출을 대폭 확대한 결과이며, 2005년 및 2007년 기준으로 보면 우리나라는 비교대상 국가 중 미국과 더불어 적극적 노동시장정책의 지출 비중이 낮은 국가군에 속한다.

<표 7> 국가별 GDP 대비 노동시장정책의 지출 추이

(단위: %)

	2005			2007			2009		
	적극적	소극적	전 체	적극적	소극적	전 체	적극적	소극적	전 체
한국	0.12	0.20	0.32	0.13	0.25	0.38	0.40	0.42	0.82
캐나다	0.32	0.62	0.94	0.29	0.56	0.85	0.35	0.98	1.33
덴마크	1.58	2.34	3.92	1.30	1.50	2.80	1.62	1.73	3.35
네덜란드	1.28	2.02	3.31	1.10	1.41	2.50	1.21	1.70	2.91
영국	0.43	0.18	0.61	0.32	0.16	0.47	0.33	0.33	0.66
독일	0.90	2.01	2.91	0.73	1.29	2.02	1.00	1.52	2.52
미국	0.13	0.24	0.37	0.13	0.30	0.43	0.16	1.00	1.17
프랑스	0.89	1.58	2.48	0.93	1.24	2.17	0.98	1.42	2.40
일본	0.22	0.38	0.60	0.18	0.28	0.45	0.47	0.42	0.88
OECD 평균	0.56	0.87	1.44	0.50	0.67	1.18	0.62	1.04	1.67

자료: OECD database.

9) 제II장의 재정지원 일자리정책 예산을 이용하여 GDP 대비 비중을 계산하면 OECD에 보고된 수준은 상대적으로 과소평가되어 있다.

표에서 제시하고 있지는 않지만 노동시장정책 지출이 주로 취약계층의 고용지원에 초점을 맞추고 시행되는 만큼 노동시장 상황을 반영하여 이를 평가할 필요가 있다. 이에 대한 방안으로는 재정지출 예산을 실업률로 조정하는 방법과 고용률로 조정하는 방법이 있다. 우리나라의 실업률이 이들 국가에 비해 낮기 때문에 실업률로 조정하여 평가한 노동시장 재정지출 예산은 우리나라가 낮지 않은 것으로 평가된다. 그러나 고용률의 역수를 이용할 경우 우리나라는 이들 나라보다 고용률이 더 낮기 때문에 현재 평가된 수준보다 더 낮은 지출 비중을 보인다. 예산의 적정성 문제는 쉽게 판단하기 어려운 단면을 보여주고 있다고 보겠다.

<표 8>은 노동시장정책 항목별 GDP 대비 재정지출 비율을 OECD 평균과 비교한 결과이다. 직접일자리창출 예산만 제외하고 나머지 항목들에서 우리나라의 재정지출 비중은 OECD 평균에 비해 낮은 수준이다. 노동시장 서비스에 대한 지출 비중은 0.02%로 OECD 평균인 0.16%에 비해 매우 낮으며, 훈련 비중은 지속적으로 증가하고 있으나 2009년 현재 0.07%로 OECD 평균인 0.18%에 비해 낮은 수준이다. 실직 중 소득보조 및 지원예산도 2009년 기준 0.42%로 OECD 평균인 0.95%에 비해 낮다. 다만 직접일자리창출 예산은 2008년까지는 OECD 평균에 비해 낮았으나 2009년에는 0.22%로 OECD 평균인 0.07%에 비해 높다.

<표 8> 2004~2009년 노동시장정책 항목별 GDP 대비 재정지출 비율

(단위: %)

	한국						OECD 평균					
	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'04	'05	'06	'07	'08	'09
1. 노동시장 서비스	0.03	0.03	0.03	0.03	0.01	0.02	0.15	0.15	0.14	0.13	0.13	0.16
2. 훈련	0.04	0.04	0.05	0.05	0.06	0.07	0.17	0.16	0.15	0.13	0.13	0.18
3. 직무순환 및 일자리 나누기	-	-	0.01	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4. 고용장려금	0.01	0.02	0.03	0.03	0.05	0.06	0.09	0.09	0.09	0.08	0.08	0.10
5. 지원에 의한 고용 및 재할	0.03	0.02	-	-	0.01	0.02	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.09
6. 직접일자리창출	-	-	0.01	0.01	0.05	0.22	0.06	0.06	0.05	0.05	0.05	0.07
7. 창업 인센티브	0.01	0.01	-	-	-	0.01	0.02	0.01	0.02	0.01	0.01	0.02
8. 실직중 소득보조 및 지원	0.18	0.20	0.23	0.25	0.29	0.42	0.82	0.76	0.67	0.58	0.60	0.95
9. 조기 퇴직	-	-	-	-	-	-	0.10	0.11	0.10	0.09	0.09	0.09
전 체	0.29	0.32	0.35	0.38	0.48	0.82	1.52	1.44	1.32	1.18	1.21	1.67
적극적(1-7)	0.11	0.12	0.12	0.13	0.19	0.40	0.59	0.56	0.53	0.50	0.50	0.62
소극적(8-9)	0.18	0.20	0.23	0.25	0.29	0.42	0.92	0.87	0.77	0.67	0.69	1.04

주: -=0 또는 0.005 미만.
 자료: OECD database.

〈표 9〉 국가별 적극적 노동시장정책 항목별 비중

(단위: %)

	연도	경기지표		적극적 노동시장정책 항목별 비중							전 체
		경제 성장률	실업률	a10	a20	a30	a40	a50	a60	a70	
한국	2005	4.0	3.9	25.0	33.3	0.0	16.7	16.7	0.0	8.3	100.0
	2007	5.1	3.4	25.0	41.7	0.0	25.0	0.0	8.3	0.0	100.0
	2009	0.3	3.8	5.0	17.5	0.0	15.0	5.0	55.0	2.5	100.0
캐나다	2005	3.0	6.8	53.3	26.7	0.0	3.3	6.7	6.7	3.3	100.0
	2007	2.2	6.1	50.0	28.6	0.0	3.6	7.1	7.1	3.6	100.0
	2009	-2.8	8.4	41.2	41.2	0.0	2.9	5.9	5.9	2.9	100.0
덴마크	2005	2.4	4.9	20.3	31.6	0.0	15.8	32.3	0.0	0.0	100.0
	2007	1.6	3.8	21.7	25.6	0.0	10.1	42.6	0.0	0.0	100.0
	2009	-5.2	6.1	27.8	18.5	0.0	11.7	42.0	0.0	0.0	100.0
네덜란드	2005	2.2	5.3	33.3	9.3	0.0	1.6	41.1	14.7	0.0	100.0
	2007	3.9	3.6	34.5	9.1	0.0	0.0	41.8	14.5	0.0	100.0
	2009	-3.5	3.7	35.2	10.7	0.0	0.0	41.0	13.1	0.0	100.0
영국	2005	2.2	4.7	88.4	7.0	0.0	2.3	2.3	0.0	0.0	100.0
	2007	2.7	5.3	84.4	6.3	0.0	3.1	3.1	3.1	0.0	100.0
	2009	-4.9	7.8	87.9	6.1	0.0	3.0	3.0	0.0	0.0	100.0
독일	2005	0.8	11.3	33.3	28.9	0.0	5.6	13.3	8.9	10.0	100.0
	2007	3.4	8.7	36.5	33.8	0.0	8.1	1.4	9.5	10.8	100.0
	2009	-5.1	7.8	37.0	35.0	0.0	11.0	4.0	6.0	7.0	100.0
미국	2005	3.1	5.1	25.0	41.7	0.0	0.0	25.0	8.3	0.0	100.0
	2007	1.9	4.7	27.3	36.4	0.0	0.0	27.3	9.1	0.0	100.0
	2009	-3.5	9.4	33.3	33.3	0.0	6.7	20.0	6.7	0.0	100.0
프랑스	2005	1.9	8.9	25.8	32.6	0.0	13.5	7.9	20.2	0.0	100.0
	2007	2.2	8.0	23.7	32.3	0.0	11.8	7.5	21.5	3.2	100.0
	2009	-2.6	9.1	26.5	36.7	0.0	10.2	7.1	15.3	4.1	100.0
일본	2005	1.9	4.6	50.0	18.2	0.0	31.8	0.0	0.0	0.0	100.0
	2007	2.4	4.1	47.1	17.6	0.0	35.3	0.0	0.0	0.0	100.0
	2009	-6.3	5.3	19.1	10.6	0.0	48.9	0.0	21.3	0.0	100.0
OECD 평균	2005		6.8	27.3	29.1	0.0	16.4	14.5	10.9	1.8	100.0
	2007		5.8	27.1	27.1	0.0	16.7	16.7	10.4	2.1	100.0
	2009		8.3	25.8	29.0	0.0	16.1	14.5	11.3	3.2	100.0

주 : a10=노동시장 서비스, a20=훈련, a30=직무순환 및 일자리 나누기, a40=고용장려금, a50=장애인 통합지원, a60=직접 일자리창출, a70=창업인센티브

자료 : OECD database.

<표 9>는 적극적 노동시장정책의 항목별 비중을 국가별로 살펴본 것으로 대부분의 국가에서 노동시장 서비스와 훈련의 지출 비중이 높다. 연도별 추이에서 나타난 특징을 보면 우리나라와 일본은 직접일자리창출정책 예산이 경기변동에 매우 민감하게 변화하고 있는 데 비해 다른 나라에서는 이러한 특징들이 강하게 나타나지 않고 있다. 이는 경기침체에 직접일자리창출정책을 적극적으로 활용하고 있음을 보여준다. 즉 실적에 따른 사회안전망의 기능을 어떤 수단으로 활용하는가에 따른 차이로 이해할 수 있다. 그러나 실업급여가 실업자라는 구체적인 목표집단을 대상으로 하고 있는 데 비해, 직접일자리창출정책은 정책대상의 다양성이나 직접일자리창출정책 내 사업의 다양성을 통해 추가적인 정책효과를 기대할 수 있다는 장점도 있지만 예산의 비효율성이 발생할 수 있다는 단점도 있다. 따라서 두 정책이 성격을 달리하고 있다는 점에서 정책의 고유기능에 입각한 제도 정립이 필요할 것으로 보인다.

2. 노동시장정책 재정지출과 고용률

노동시장정책 프로그램이 고용성장에 기여한 정도를 평가하는 것은 쉽지 않다. 여기서는 노동시장정책 재정지출과 고용관련 지표와의 관련성을 간단한 회귀모형을 통해 검토해 보고자 한다. 먼저 <표 10>은 OECD 국가들의 2004~2009년 자료를 이용하여 GDP 대비 노동시장정책 재정지출과 경제성장률, 실업률 및 고용률과의 상관계수를 추정한 결과이다.¹⁰⁾ GDP 대비 적극적 노동시장지출 비중은 경제성장률과는 음(-)의 관계를 가지며 고용률과는 양(+의 관계를 보이고 있으나 실업률과는 상관관계가 유의하지 않다. 이에 비해 GDP 대비 소극적 노동시장정책은 실업률과 양(+의 관계를 가진다.

<표 10> 노동시장정책 프로그램 지출과 경제변수와의 상관관계(상관계수)

	경제성장률	실업률	고용률
적극적	-0.205**	0.043	0.353***
소극적	-0.292***	0.254***	0.129*

주: * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01.

<표 11>은 노동시장정책 재정지출 수준이 고용률에 미치는 영향을 살펴보기 위하여 고용률을 종속변수로 하고 적극적 노동시장정책 재정지출 비중과 경제성장률을 설명변수로 하여 간단한 회귀모형을 통해 추정된 결과이다. 지표는 2004~2009년 자료를 pooling

10) GDP 대비 적극적 노동시장정책 재정지출 비율, 고용률 및 실업률은 OECD 자료(www.sourceoecd.org)를, 실질 GDP는 World Economic Outlook September 2011(International Monetary Fund, 2011) 자료를 가지고 데이터를 만들었다.

하여 사용하였다. 분석대상 국가는 OECD 국가 전체, 고용률이 높은 국가군, 고용률이 낮은 국가군으로 구분하였다. 세 그룹 모두 GDP 대비 적극적 노동시장정책의 재정지출 비중이 높을수록 고용률이 높은 것으로 분석되었다. 심층적인 분석이 필요하지만 잠정적으로 이러한 분석결과는 재정지출의 증가가 고용률의 증가에 기여하고 있음을 시사하는 것으로 평가된다.

〈표 11〉 회귀분석 결과

	OECD 국가 전체	고용률이 높은 국가군	고용률이 낮은 국가군
상수	65.818***	71.022***	63.421**
GDP 대비 적극적 노동시장 정책 재정지출 비중	3.800***	3.108***	2.219*
경제성장률	-0.008	0.235**	0.001
관측수	155	60	95
결정계수	0.074	0.373	0.036

주 : * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01.
자료 : OECD database.

IV. 재정지원 일자리정책 운용 방향

여기서는 두 가지 관점에서 정책방향에 대한 논의를 정리하고자 한다. 첫째는 2012년 노동시장 상황을 고려한 경기변동기의 재정지원 일자리정책 방향에 대한 모색이며, 둘째는 중장기적인 관점에서의 재정지원 일자리정책의 방향이다.

1. 경기변동기의 재정지원 일자리정책 방향

2009년 경기침체를 겪으면서 정부는 추경예산을 편성하여 일자리사업 예산을 대폭 증가하였는데 대부분이 직접일자리창출사업의 영역에서 이루어졌다. 중소기업인턴, 행정인턴과 같은 청년층 대상 프로그램의 확대, 일자리 나누기 사업의 실시, 기존의 사회서비스 일자리에 대한 예산 확대를 통해 참여자를 대폭 확대함으로써 일자리창출에 긍정적으로 기여한 것으로 평가가 이루어졌다.¹¹⁾

경기침체에 실시하는 일자리사업은 성격상 시급성과 한시성, 그리고 완충기능이 요

11) 이에 대해서는 한국노동연구원(2009), 『노동리뷰』 제58호를 참조하라.

구된다. 시급성은 일자리지원을 통한 소득지원의 성격이 강함을 의미하며, 한시성은 신규 사업이지만 한시적으로 운영된다거나, 혹은 기존 사업이더라도 예산 증가가 한시적으로 이루어져야 함을 의미한다. 완충기능은 민간부문의 노동수요 감소에 따른 일자리 소멸을 방지하기 위해 공공부문이 완충역할을 수행해야 함을 의미한다. 첫 번째 요건은 정책대상의 범위에 해당되는 것이고 두 번째와 세 번째는 수행되는 사업의 성격을 의미하는 것으로 경기가 회복되면 해당 일자리는 소멸되도록 설계하는 것을 원칙으로 한다.

대상자 선정에 있어서는 사회보험 사각지대나 소득 애로계층 등의 취약계층이 일차적인 정책대상이 되어야겠지만 프로그램의 성격에 따라서는 청년층이나 여성 등 다양한 계층을 대상으로 한 프로그램도 고려할 수 있다. 참여자의 선정요건으로는 소득이나 재산 등을 일차적으로 고려할 수 있다.¹²⁾ 경기침체기에는 참여자 선정 기준을 흔히 말하는 스펙 등 ‘능력’을 기준으로 할 경우 역선택의 문제가 발생할 수 있다. 즉, 이 경우 민간시장의 구축뿐만 아니라 일자리가 필요한 대상이 아닌 사업 수행에 보다 적합한 인력이 선발됨으로써 일자리 성과는 좋을 수 있으나 일자리지원이라는 본래의 취지는 훼손될 수 있다.¹³⁾ 경기침체기가 아니라면 선별 기능이 타당할 수 있으나 경기침체기에는 취약계층이 우선시되어야 함을 분명히 할 필요가 있다.

따라서 경기침체기에는 재정지원 일자리정책의 다양한 정책수단을 정책대상과 효율적으로 결합하되 한시성이라는 사업의 특성을 감안하여 정책수단의 선별 및 이에 부합하는 대상자의 선정이 적절하게 이루어질 필요가 있다. 이런 점에서 일자리 나누기나 고용보조금사업으로 수행되는 고용유지 지원을 위한 다양한 프로그램, 전직지원 등 취업지원서비스의 활성화 등 기존에 수행되어 온 사업들에 대한 한시적 확대나 직접일자리창출정책의 활용이 유용하다.

특히 직접일자리창출정책은 취약계층에 대한 고용지원이라는 점에서 경기침체기에 소득지원이라는 성격을 갖고 있는 만큼 유용하게 활용될 수 있다. 직접일자리창출정책 중 경기침체기에 수행하기에 보다 타당한 사업 영역으로는 공공서비스를 제공하는 정책이 유용하다. 사회서비스로 제공되는 돌봄노동 영역을 확대할 경우 일자리 참여자에게는 문제가 없지만 서비스 수혜자의 입장에서 보면 문제가 제기될 수 있다. 즉, 경기침체기에 수혜자에게 제공되었던 서비스가 경기가 회복되면서 제공되지 않을 경우 수혜자 입장에서는 불만을 제기할 수 있다. 공공서비스의 가역성 문제가 있는 것이다. 돌봄노동은 경기변동에 따라 유연하게 설계하기보다는 계획성을 갖고 지속적이고 일관되게 수행할 필요

12) 2009년 희망근로사업 참여자의 연령별 분포를 보면 65세 이상 참여자가 30.8%에 달해 산재문제에 대한 우려가 발생하고 젊은 층이 참여를 꺼리는 사업의 낙인효과가 발생하는 문제점이 제기된 바 있다.

13) 2009년 실시된 행정인턴사업은 우수한 인적자원이 많이 지망하였고, 참여 후 높은 취업률이 높게 나타난 것을 행정인턴에 대한 성과로 평가할 수 있을 것인가라는 문제제기가 있다.

가 있다.

신규로 수행되는 사업들은 경기침체에 한시적으로 집행되더라도 정책프로그램의 특성상 고착가능성이 있다. 사업이 필요하다면 경기가 회복되어도 지속할 수 있겠으나 원칙적으로는 경기가 회복되면 종료되도록 프로그램을 설계하는 것이 바람직하다. 예산을 얼마나 투입할지는 필요한 일자리의 공급 수에 의존하며 이는 결과적으로 노동시장 여건에 달려 있다고 볼 수 있다. 사업을 시행하고 대상자를 모집하는 데 애로를 겪거나 민간 부문을 구축하지 않도록 매뉴얼을 체계적으로 갖추어 둘 필요가 있다.

2. 중장기 재정지원 일자리정책 방향

재정지원 일자리정책은 그동안 개별사업에 대한 평가뿐 아니라 보조금사업, 사회서비스일자리, 직업능력개발사업 등 범주별 정책수단에 대한 평가도 지속적으로 이루어져 왔으며 중기재정방향과 관련하여 전반적인 예산배분 방향에 대한 연구도 진행되고 있다. 이러한 평가나 연구결과를 통해 많은 정책개선 방안이 도출되었으며, 경우에 따라서는 제시된 방안의 타당성에도 불구하고 현실적인 여건의 제약으로 정책개선이 실현되지 못하기도 하였다. 특히 전달체계에 관해서는 많은 논의가 이루어져 왔지만 전달체계를 둘러싼 거버넌스 문제 등으로 큰 진척을 보이지 못하고 있는 것으로 평가된다.

최근 들어 정책수단을 결합 또는 연계하는 융합형 정책설계에 대한 논의가 많이 이루어지고 있지만 정책기획단계나 집행단계에서의 조율이 필요하다는 점에서 현실적으로 쉽지 않은 과제이다. 재정지원 일자리정책의 개선방향과 관련해서 고려해야 할 요소들이 너무 많은 점도 제도 개선의 한계로 지적된다. 누구를 정책대상으로 할 것인지, 그리고 이들에게 어떠한 정책수단을 제공하는 것이 바람직한지, 사업의 집행과정의 효율화를 어떻게 도모할 것인지, 누가 어떤 방식으로 이러한 사업을 추진할 것인지 등에 대한 의사결정문제는 단순히 총론적인 접근을 통해서 해결될 수 있는 사안이 아니다. 최근까지는 재정지원 일자리정책에 대한 종합적인 정리가 이루어져 왔다면 이제부터는 정책의 효율화를 위한 정책들의 정비가 요구된다.¹⁴⁾

노동시장정책 프로그램 및 각 정책에 해당되는 개별 사업들은 각각의 정책목표하에 정책대상의 범위, 정책의 전달체계, 그리고 이를 위한 조직들을 구비하고 있다. 이러한 조직들은 개별 혹은 다수의 사업들을 관리하고 있다. 정책추진체계와 관련한 핵심 과제는 정책기획과 전달체계 그리고 최종 정책수요자 간의 연계성을 어떻게 강화할 것인가로 모아

14) 2010년에 재정지원 일자리사업의 효율화를 통해 일정한 성과를 거둔 것으로 평가되지만 전달체계를 포함한 정책기획 및 집행과정의 거버넌스를 포함한 종합적인 관점에서의 개선까지는 이르지 못하고 있는 것으로 평가된다.

진다. 정책집행과 관련해서는 정책목표집단에 적합한 정책수단을 어떻게 설계할 것인가 그리고 이러한 정책설계를 위한 정책기획의 거버넌스를 어떻게 갖추어 나갈 것인가의 문제로 요약된다. 중장기적인 예산지출의 확대나 배분문제는 노동시장 여건을 토대로 정책 대상의 포괄성(coverage)문제와 정책을 추진하기 위한 개별 사업에 대한 종합적인 검토하에서 논의되어야 할 것이다.

따라서 재정지원 일자리정책의 중장기 과제에 대한 방향은, 현재 183개에 이르고 있는 개별 사업들을 각 정책대상별로 매트릭스를 만들어 정책대상자가 무엇을 어떻게 찾아가야 할지에 대한 지도(map)를 만들고 여기에 기초하여 프로그램을 연계하며, 사각지대를 해소하고, 생애주기별 혹은 프로그램 단계별 맞춤형 정책설계가 가능하도록 할 필요가 있다. 이러한 방안을 모색하는 데 선행되어야 할 가장 핵심적인 요소는 정책 거버넌스를 어떻게 가져가야 할 것인가에 대한 고민이다. **[41]**

<참고문헌>

- 한국노동연구원(2009), 『노동리뷰』 제58호.
 이규용(2011), 「직접일자리 창출정책: 쟁점과 과제」, 『각국의 일자리지원 정책 사례와 향후 한국의 과제』(국제세미나 자료집), 한국노동연구원.
 이규용 외(2010), 『고용성과의 국제비교』, 한국노동연구원.
 _____(2012 발간예정), 『재정지원 일자리사업 종합평가』, 한국노동연구원.
 한국고용정보원, 「일모아 DB」.

OECD, *Employment Outlook*, Database.

EC(2006), *Labour market policy database Methodology*.