

2012. 11. 9.

보도자료

이 자료는 2012년 11월 12일(월) 조건부터 보도해 주시기 바랍니다.

KDI 홍보팀

TEL 02) 958-4030 FAX 02) 960-0652 E-mail press@kdi.re.kr

KDI 현안분석**재정지원 일자리사업의 현황과 개선방향****김용성 KDI 선임연구위원****1. 문제의 제기**

- 정부는 매년 일자리 창출 및 고용률 제고를 위하여 지속적인 노력을 기울이고 있으나, 이에 상응하는 효과에 대해서는 의문이 제기
 - 사업들이 상호 조율과 연관성이 결여된 채 진행되고 있으며, 효과가 확인되지 않는 사업을 소위 '재탕, 삼탕' 하는 문제가 지적
- 본고는 재정지원 일자리사업의 바람직한 자원배분 방향을 모색하고, 사업의 효과를 제고하기 위한 제도적인 개선방안을 도출
 - 사업의 유형에 따른 예산규모를 파악하고 선진외국(OECD)의 사례를 분석한 후 우리나라 노동시장정책에 대한 개선방향을 제시

2. 재정지원 일자리사업의 현황

- 재정지원 일자리사업의 예산(중앙정부 기준)은 매년 꾸준히 확대되는 추세이며, 2012년에는 전년대비 5.5% 증가한 약 9조 5,300억 원
- 총 194개 사업이 22개 정부기관에 의해 시행되고 있으며, 기금으로부터 약 67%, 일반회계로부터 약 28%, 특별회계로부터 5%의 재원을 조달
 - 회계기준별 예산규모와 사업 수를 보면 일반회계사업은 상대적으로 소규모이며, 기금사업은 대규모 위주로 구성됨.
- 직접적 일자리 창출 관련 예산의 비중이 압도적으로 높으며, 고용지원서비스와 복합형(패키지형) 사업의 예산 비중은 미미한 수준

<표 1> 예산회계 기준별 재정지원 일자리사업

(단위: 백만원, 사업 수)

예산회계	2011년	2012년
일반회계	2,519,391 (95)	2,661,855 (95)
특별회계	465,083 (24)	454,732 (24)
기금	6,052,907 (75)	6,413,480 (75)
총합계	9,037,381 (194)	9,530,067 (194)

주: () 안의 숫자는 사업 수임.

자료: 기획재정부 "재정지원 일자리사업 예산현황"으로부터 재분류함.

<표 2> 재정지원 일자리사업의 유형별 예산

(단위: 백만원, %)

유형별 분류		2011년		2012년	
적극적 노동시장정책	직접적 일자리 창출	2,292,110	(25.36)	2,411,947	(25.31)
	고용장려금1)	1,327,149	(14.69)	1,579,637	(16.58)
	직업훈련 및 능력개발	1,210,169	(13.39)	1,213,843	(12.74)
	창업지원	193,676	(2.14)	409,611	(4.3)
	직업훈련 및 능력개발 + 고용지원서비스	137,957	(1.53)	147,740	(1.55)
	고용지원서비스	133,049	(1.47)	119,227	(1.25)
	직업훈련 및 능력개발 + 직접적 일자리 창출	29,767	(0.33)	31,858	(0.33)
	직업훈련 및 능력개발 + 고용장려금2)	3,030	(0.03)	-	
소극적 노동시장정책		3,710,121	(41.05)	3,615,824	(37.94)
총합계		9,037,028	(100.00)	9,529,687	(100.00)

주: 1) 고용장려금 사업 25개 중 18개(72%) 사업은 고용주에 대한 지원이며, 7개(28%) 사업은 피고용자에 대한 지원임.

2) '직업훈련 및 능력개발 + 고용장려금'유형에 해당하던 '취업조건부 교육훈련사업'이 2012년 예산 지원이 중단됨에 따라 2012년에는 이에 해당하는 사업이 없어짐.

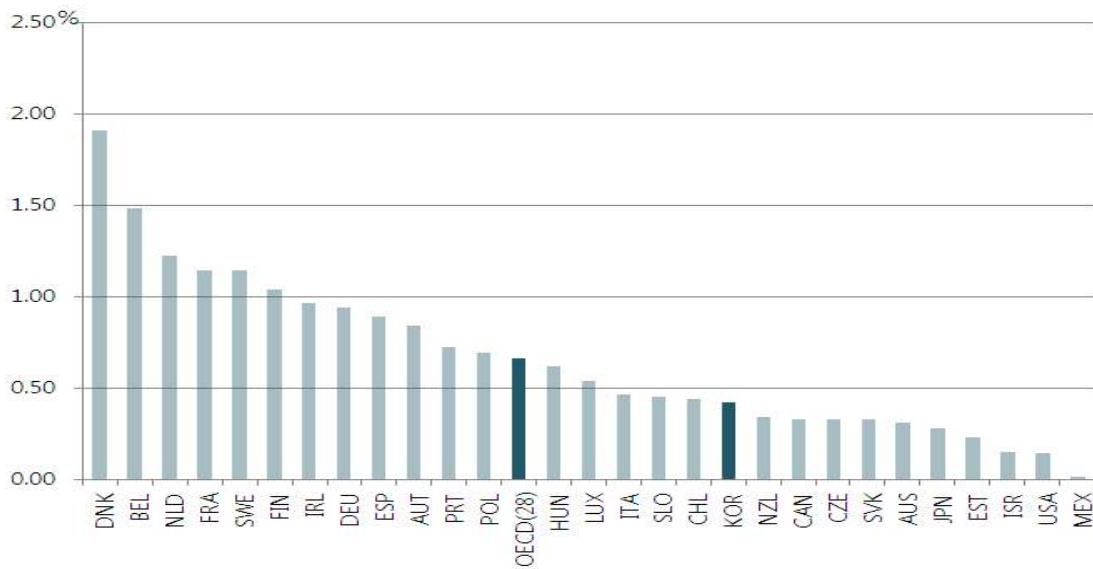
3) () 안의 숫자는 총합계 대비 각 유형별 예산 비중임.

자료: 기획재정부 "재정지원 일자리 사업 예산현황"으로부터 재분류함.

3. 외국의 사례 분석

- 우리나라의 GDP 대비 적극적 노동시장정책(ALMP)¹⁾ 지출액 비중(0.42%)은 분석대상인 OECD 28개국의 평균(0.66%)에 비해 소폭 낮은 편
- 우리나라의 경우 직접적 일자리 창출 관련 지출 비중이 67.3%로 압도적으로 높으며, 그 밖의 사업에 대한 지출 비중은 미미한 수준
 - OECD 국가의 ALMP 항목별 평균 지출 비중은 직업훈련 및 능력개발(28.5%), 고용지원서비스(26.0%), 고용장려금(16.0%)의 순

[그림 1] GDP 대비 적극적 노동시장정책 지출의 비중(2010년)



자료: OECD Database.

1) 적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policies)은 고용지원서비스, 훈련 및 능력개발, 고용장려금, 공공부문 직접적 일자리 창출, 창업지원 등 미취업자의 일자리 확보와 고용 가능성을 제고시키기 위한 각종 정책을 말함.

<표 3> ALMP 총지출 대비 항목별 구성비(2010년 기준)

(단위: %)

국 가	고용지원 서비스	직업훈련 및 능력개발	고용 장려금	직접적 일자리 창출	창업지원	기 타3)
네덜란드	35.5	11.0	0.6	13.6	0.0	39.3
노르웨이1)	19.8	40.8	4.5	8.4	0.6	25.9
대한민국	2.7	17.2	5.0	67.3	0.2	7.6
독일	40.2	32.5	10.2	5.1	8.3	3.7
미국	32.7	33.4	6.0	4.2	0.0	23.6
스웨덴	29.7	8.2	39.4	0.0	2.0	20.7
스페인	18.7	22.2	29.2	11.0	13.4	5.5
영국2)	89.5	4.3	3.4	1.1	0.0	1.7
일본	19.3	26.3	37.5	16.9	0.0	0.0
캐나다	44.3	41.6	1.5	5.5	2.4	4.7
프랑스	26.7	33.3	9.5	19.1	4.8	6.5
핀란드	17.1	50.8	7.3	8.6	2.2	14.1
OECD 평균	26.0	28.5	16.0	12.5	5.1	11.9

주: 1) 노르웨이는 2007년 기준임.

2) 영국은 2009년 기준임.

3) 전환배치 및 일자리 나누기(job rotation and sharing), 고용유지 및 재활(supported employment and rehabilitation).

자료: OECD Database.

□ OECD 자료를 이용하여 ALMP 사업 유형별로 고용률에 미치는 효과를 분석

- 노동시장에 영향을 미치는 다양한 변수를 통제한 후 적극적 노동시장 사업 유형별로 고용률에 미치는 장·단기 효과를 살펴봄.
- 고용률 제고에 있어 고용지원서비스와 직업훈련 및 능력개발의 단기적인 효과는 확인되지 않으나, 중·장기적으로는 긍정적인 영향
- 한편, 고용장려금과 직접적 일자리 창출은 단기적으로 고용률의 제고에 기여하나, 중·장기적으로는 효과가 없는 것으로 나타남.

<표 4> 외국 사례로 본 ALMP 정책과 고용률과의 관계

변 수		중·장기 효과 (period average)	단기 효과 (year-to-year change)
GDP 갭		0.070 (0.332)	0.327*** (11.013)
실업급여의 소득대체율		0.100** (2.383)	-0.288*** (-10.064)
조세격차(tax wedge)		-0.114 (-1.144)	-0.179*** (-4.438)
노동조합 조직률		0.088*** (2.710)	-0.144*** (-7.433)
고용보호의 정도		-3.210*** (-4.140)	-0.225 (-0.578)
적극적 노동시장 정책	고용지원서비스	0.621*** (3.766)	0.030 (0.676)
	직업훈련 및 능력개발	0.454*** (3.727)	0.028 (0.929)
	고용장려금	-0.072 (-0.605)	0.136*** (4.112)
	직접적 일자리 창출	-0.581*** (-3.911)	0.211*** (5.555)
상수		62.899*** (20.079)	90.578*** (57.097)
표본 수		81	489
R-squared		0.549	0.653

주: 1) () 안은 t 통계량임. 고정효과모형은 25개 국가 489개 관측치로부터 추정함.

2) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

3) 자료기간은 1985~2008(2009)년이며, 국가별로 차이는 있으나 평균 약 20년의 자료를 대상으로 분석함.

4. 우리나라 재정지원 일자리사업의 방향 모색과 개선사항

□ 향후에는 직접적 일자리 창출의 예산비중을 낮추면서, 상대적으로 취약한 고용지원서비스와 직업훈련 및 능력개발 부문을 강화하는 방향으로 재원을 배분해야 함.

○ 성장세 둔화가 예측되고 있는 상황에서 일회성에 그치는 단기적인 직접적 일자리 창출사업은 근본적인 고용대책으로서는 한계가 있음.

□ 재정지원 일자리사업을 수요자 친화적으로 개선

○ 수요자의 접근성과 이용 편리성의 제고를 위해 통합된 전달체계를 갖추어야 할 필요

- 예를 들어 취업알선의 경우 시행부처에 따라 서비스 전달기관이 각각 달라 수요자의 이용에 혼선

<표 5> 부처별 상이한 취업알선기관²⁾

부 처	서비스 제공기관
고용노동부	고용센터
	노사발전재단 전직지원센터
여성가족부	여성새로일하기센터
보건복지부	지역자활센터
통일부	하나센터
국방부	국방취업지원센터
국가보훈처	제대군인취업지원센터
지방자치단체	시도별·시군구별 일자리센터

- 오스트레일리아(Centerlink)와 캐나다(Service Canada)는 통합전달체계를 통해 수요자 편리성을 증진시키고, 일자리사업과 복지사업까지 총괄함으로써 재정사업의 효율성을 제고

2) 유길상, 「맞춤형 고용서비스 개혁방안」, “국민 중심의 한국형 고용복지 모형 구축” 고용복지 정책세미나 발표자료, 2011.

○ 일자리사업의 정보제공을 위해 운영 중인 ‘일모아시스템’을 수요자의 이용 편리성의 관점에서 개선할 필요

- ‘일모아시스템’상 참여 희망자가 정부 일자리사업 중 택일해야 하는 항목은 사업별로 자격요건과 지원기준이 상이한 상황에서 모든 개별사업내용을 숙지하지 않고서는 사업 선택이 힘든 구조(부도 참조)

□ 분절적인 사업을 패키지화 또는 복합화하는 노력을 기울일 필요

○ 다양한 유형의 일자리사업을 패키지화하여 제공할 필요성은 높으나, 이를 위한 재정지원이 매우 미흡(표 2 참조)

- 특히 취업취약계층은 상당수가 일자리문제뿐 아니라 금융문제에 노출되어 있으므로 양자를 결합하는 패키지사업을 확충

□ 사후적인 관리·감독을 강화하여 일자리사업의 효과성과 효율성을 도모

○ 사업의 조정과 통합의 기준은 사업의 효과성과 효율성이 되어야 하며, 이를 위해서는 객관적인 사업평가가 필수적

- 일자리사업의 시행 예산규모에 비해 사업평가를 위한 예산과 인프라(일자리 실적 데이터수집, 평가전문요원 확보 등)에 대한 투자는 매우 부족

- 미국은 ‘정부의 성과 및 결과에 관한 법률(GPRA)’ Section 306에 의거하여 중요하고 지속적인 정부사업의 경우 이에 대한 평가를 명시화하고 사업별로 일정 비율의 평가예산을 배정할 것을 의무화

□ 직접적 일자리 창출사업은 정책대상을 명확히 하고, 체계적인 관리시스템을 도입해야 함.

○ 직접적 일자리 창출사업의 주요 대상인 취업취약계층의 참여율이 낮은 사업은 과감히 조정

- 2010년의 경우 직접적 일자리 창출사업 117개 중 취약계층 참여비율이 30% 이상인 사업은 28개에 불과(2010. 1. 25. 고용노동부 조사)
- 중앙정부의 직접적 일자리 창출사업과 유사한 지방정부 사업은 지역의 구인·구직 정보를 활용한 지역 기업의 수요 밀착형으로 유도
 - 유사한 직접적 일자리 창출사업이 중앙정부와 지방정부에 의해 시행되면서 사업의 실효성보다는 사업물량 달성을 위한 참여자 모집 경쟁이 발생하고 있는 상황
- 일자리사업의 반복 참여, 민간부문으로의 이동성이 낮은 문제를 해결하기 위해 참여자의 책임성을 강화
 - 정부 제공 일자리 참여 → 구직급여 신청 → 정부 제공 일자리 재참여 등 반복적인 참여자를 파악하기 위해 참여자 이력관리시스템을 도입하고 이들에 대해서는 의무(알선 및 훈련 등)를 부과함과 동시에 불이행 시에는 재참여 제한 등 제재

□ 직업능력개발사업 부문은 노동시장의 약자를 우선 배려

- 영세기업 근로자, 비정규직 자영업자 대상의 직업훈련 및 능력개발의 기회를 확충하고 대기업 대상 사업은 축소 또는 폐지
 - 사업주 능력개발지원금 제도의 경우 대기업은 부담액에 비해 지원된 금액이 많은 반면, 중소기업은 부담에 비해 지원금이 작은 실정

□ 고용지원서비스의 전문화 및 내실화를 위해 인프라를 확충하는 방안을 강구

- 현재 고용지원서비스 인력은 선진국 수준에 비해 매우 부족한 실정
- 인력확충의 방안으로서 서비스센터를 증원·확충하는 방안, 지방공법인 또는 별도의 공단 설립 등에 대해 깊이 있는 논의가 필요

<표 6> 주요국의 국가 고용지원서비스기관 종사자 수 비교

	국가 고용지원서비스기 관 직원 수(천명)	경제활동 인구(천명)	실업자 수 (천명)	직원 1인당 경제활동 인구(명)	직원 1인당 실업자 수 (명)
미국(2008)	70	154,287	8,924	3,312	127
영국(2008)	80	31,125	1,783	384	22
캐나다(2011.8)	16	18,525*	1,484*	1,158	93
독일(2011.8)	113	41,684*	3,140*	368	28
일본(2008)	25	65,900	2,650	2,636	106
한국(2011.8)	3	25,257	762	8,419	254

주: *는 캐나다와 독일의 2008년 통계임.

□ 고용장려금의 사중손실을 최소화하기 위해 사업을 치밀하게 설계할 필요³⁾

- 고용장려금의 필요성이 낮은 대기업에 대한 지원은 상당한 사중 손실을 유발할 수 있으므로 축소할 필요
- 고용장려금 대상조건으로 '수급 전 일정 기간 동안 해고, 감원 등이 없어야 한다'는 조항을 명시화함으로써 사업의 실효성을 제고
 - 고용창출투자세액공제는 직전 과세연도의 상시근로자와 해당 과세연도의 상시근로자 수를 비교하여 결정하는데, 만약 해고 감원 등으로 직전 과세연도 근로자 수가 줄어들 경우 해당 연도에 세액공제를 받을 왜곡된 유인이 발생
- 세액공제 또는 직접적인 임금보조보다는 사회보험 기여금을 일부 지원하는 것이 효과적이며 이는 사회보험 확대에도 기여
 - 벨기에의 청년고용대책인 '로제타 플랜(Rosetta Plan)'은 청년의무할당제의 부정적 효과로 인해 최근에는 사회보험 지원으로 전환됨.

□ 창업지원사업의 경우 지원업종을 한정하는 포지티브 시스템에서 네거티브 시스템으로 전환할 필요

3) 기존 연구 결과를 보면 고용장려금의 사중손실이 약 70~80%에 이르는 것으로 나타남.

- 지원대상 업종을 사전적으로 제한하는 포지티브 시스템은 업종 간 복합적이고 융합적인 참신한 창업 아이디어를 육성·지원하는 데 걸림돌
 - 현재 대부분의 창업지원사업이 지원대상 업종을 제조업, 지식기반서비스업, 문화영상콘텐츠업으로 제한
- 정부 지원의 정당성이 훼손되거나, 구조조정이 예상되는 일부 업종은 지원대상에서 배제하되, 그 밖의 업종에 대해서는 지원신청을 허용한 후 경쟁력과 발전 가능성에 따라 선별·지원하는 네거티브 시스템으로 전환

❖ 문의: 김용성 KDI 재정·사회정책연구부 선임연구위원(02-958-4071)

※ 본 논문은 11월 배포 예정인 『KDI 경제전망(2012. 하반기)』 보고서에 수록됩니다.

❖ <부도> 일모아시스템의 정부의 일자리사업 선택항목

The screenshot shows the ILMOA (일모아) website interface. At the top, there are navigation tabs: '일자리사업소개', '일자리정보', '사업관련기관찾기', and '마이페이지'. Below these is a banner for '일자리정보' (Job Information) with the text '정부가 지원하는 모든 일자리 사업, 일자리정보를 조회하실 수 있습니다.' (All government-supported job programs, you can search for job information.)

On the left side, there is a sidebar menu for '일자리정보' (Job Information) with options: '지역별' (By Region), '수요자유형별' (By Demand Type), '일자리분야별' (By Job Field), '부처별' (By Ministry), '직종별' (By Occupation), and '상세검색' (Detailed Search).

The main search area includes several filters:

- 지역선택 (Region Selection): 서울특별시 (Seoul Special City)
- 직종 (Occupation): 생산직, 단순노무직 (Production, Simple Labor)
- 임금 (Wage): 일급 (Daily Wage)
- 일자리분야선택 (Job Field Selection): 사회서비스 (Social Services)
- 수요자유형선택 (Demand Type Selection): 청년층 (Youth)
- 부처선택 (Ministry Selection): 고용노동부 (Ministry of Employment and Labor)
- 사업선택 (Job Type Selection):** This dropdown menu is highlighted with a red circle and contains a list of various government job programs such as 'JUMP지원', '경력단절여성 고용촉진지원사업', '(2012)고령자고용촉진지원사업', etc.
- 검색기간선택 (Search Period Selection): --전체-- (All)
- 모집기간 (Recruitment Period)
- 검색어 (Search Keyword)

At the bottom of the page, there are logos for various government departments including '고용노동부' (Ministry of Employment and Labor), '농림수산업부' (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries), '문화체육관광부' (Ministry of Culture, Sports and Tourism), '보건복지부' (Ministry of Health and Welfare), '여성가족부' (Ministry of Gender Equality and Family), '영정인건부' (Ministry of Environment, Natural Resources and Energy), and '외교통상부' (Ministry of Foreign Affairs and Trade).