

일자리 관련 재정지출의 규모는 얼마나 될까?

- 우리나라 일자리 재정지출의 특징과 구조적 문제점

2010.1.12 | 이상동_새사연 연구센터장 | sdlee@saesayon.org

목 차

들어가며 : 아무데나 끌어 쓰는 ‘일자리 사업’

1. 일자리 관련 재정지출이란?
2. 일자리 관련 재정지출 사업의 종류
3. 우리나라 일자리 관련 재정지출의 규모와 특징

총괄: 일자리 관련 재정지출의 구조적 문제점



<http://saesayon.org>

요약

우리나라 일자리 관련 재정지출은 얼마나 될까? 최근 언론보도와 정부 발표를 보면 획기적으로 늘어난 것 같은데 과연 사실일까? 이를 확인하기 위해 일자리 관련 재정지출의 규모와 특징을 조사하였다. 먼저 밝혀두는 것은 일자리 관련 재정지출이란 무엇이나 하는 정의 자체가 없다는 것이다. 용어와 기준이 확립되어 있지 않다 보니 각종 정책사업이 임의적으로 ‘일자리 창출 사업’이라고 명명되고 정당성의 외피를 뒤집어쓰는 행태가 관행화된 것은 문제라 아니할 수 없다.

일자리 관련 재정지출은 지출과 조세를 같이 묶어서 보아야만 전체적인 그림을 확인할 수 있다. 일자리 관련 재정지출은 최광의로 정의할 때 사실상 모든 종류의 재정지출이 속한다고 말할 수 있다. 하지만 통상적으로는 보다 좁은 의미로 사용된다. 이때의 일자리 관련 재정지출은 해당 사업의 주요한 정책적 목표가 일자리와 관련된 재정지출을 의미하는 것으로 보인다. 정부 활동의 정당성이나 효율성 등 정책적 평가를 논할 때 고려할 수 있는 정의가 될 것이다. 마지막으로 일자리 관련 재정지출과 유사한 용어로 ‘노동 분야 예산’이라는 표현이 있다. 국가재정법은 분야별로 단기 및 중기 재정전략을 수립하도록 되어 있는데 이때 사용되는 것이다. 노동 분야 예산은 노동부가 관리하는 재정이라 보아도 사실상 무방하다.

2009년 예산으로 일자리 관련 재정지출의 구조적 문제점을 확인하기 위해 그 규모를 확인하였다. 이로부터 얻어진 특징과 문제점은 다음과 같다.

첫째, 일자리 관련 재정지출을 분류하는 기준이 불명확하고 이 때문에 정부의 발표에 일관성이 결여되어 있다. 예컨대 2009년에 정부는 각종 SOC 사업과 R&D 투자 사업을 일자리 관련 사업이라고 발표한 바 있다. 정부가 발표한 많은 사업들이 정책적 목표가 일자리 관련성이 낮거나 불분명한 것들을 포함하고 있다.

둘째, OECD가 집계하는 국제적 기준에 따를 경우 그 규모가 상대적으로 대단히 미약하다는 사실이 확인된다. OECD는 매년 각 회원국가의 ‘노동시장 재정지출(Labour Market Policy) 규모’를 발표하는데 이 기준에 따를 경우 우리나라의 일자리 관련 재정지출은 GDP 대비 0.35%로 OECD 평균 1.86%의 1/5 수준에 미치지 못한다. 특히 실업급여 사업 등을 제외한 적극적 정책의 규모가 낮은 것으로 평가된다.

셋째, 일자리 지원사업의 고용효과가 과다하게 발표되고 있다. 2009년 추경 기준 일자리 관련 재정지출은 19개 부·청이 관여하고 있으며 총 약 6조원, 462만 명을 지원하였다. 그런데 462만 명을 집계하는 과정에서 고용효과의 지속성 정도가 다름

에도 불구하고 단순히 대상자 수를 합산한 다음 이를 발표하고 있는 실정이다. 예컨대, 단건으로 보조금을 지급받는 사람과 수개월 임금을 지급받은 사람을 동일하게 일자리 하나로 집계한다. 각 사업별 일자리 효과성을 정확하게 확인하기 위해서는 연(年) 또는 월(月) 단위 인원으로 기준을 통일시켜야만 할 것이다.

넷째, 노동부 예산은 형평성 논란을 불러일으킬 수 있는 가능성을 내포하고 있다. 일자리 사업의 핵심 부서이자 노동예산을 총괄하고 있는 노동부 예산은 2009년 추경 기준으로 14조 6,000억원에 달한다. 문제는 이 예산의 90.8%가 사회보험 등의 기금에 의존하고 있다는 것이다. 일반회계는 9.2%에 불과하다. 기금을 불특정 국민을 대상으로 하는 사업에 사용하고 있어 사회보험 가입자와 미가입자 사이의 형평성과 역차별 논란을 야기시킬 수 있다. 또한 기금수지에 제약받게 됨에 따라 사회적으로 새롭게 요구되는 신규 사업의 확장에 어려움을 겪을 수 있다. 즉 사회안전망의 확대가 제약되는 것이다.

우리나라 일자리 재정지출은 OECD 국가들 가운데 최하위 수준이며, 고용과 관련된 사회안전망은 대단히 열악한 수준이다. 2009년에 일자리 재정지출을 확대했다고는 하나 이것이 일자리 관련성이 모호한 곳에 투입되는 경향이 있고 단기 일자리에 집중되었다. 안정적인 고용안전망 구축과 고용사정의 전반적 개선으로 이어졌다고 평가하기 힘들다. 앞으로 한국사회는 일자리 관련 정부의 재정지출을 대폭 확대해야 하며 확대되는 재정지출은 일자리 관련성이 모호한 사업으로 사용되지 않도록 해야 할 것이다.

들어가며: 아무데나 끌어 쓰는 ‘일자리 사업’

올해 정부는 경제운용의 가장 중요한 과제로 일자리 창출을 놓고 있다. 확장적 재정정책을 유지하는 것의 정당성도 여기에서 찾고 있다. 작년에도 정부는 고용사정의 악화를 막기 위해 희망근로와 청년인턴 등 갖가지 종류의 일자리 사업을 전개한 바 있다. 그렇다면 일자리를 위해 쏟고 있는 재정의 총규모는 얼마나 될까? 아이러니하게도 정확한 규모가 집계되고 있지 않다. 이는 정부가 새로운 정책사업을 발표할 때마다 일자리 창출을 위해서라고 주장을 하는 통에 혼란스러워진 측면이 크다. 합의된 기준 없이 정부가 임의적으로 ‘일자리 창출 사업’이라고 정당성을 끌어오는 행태가 관행화된 것은 문제라 아니할 수 없다.

이 글은 2009년 예산을 기준으로 일자리 관련 재정지출의 현황과 규모를 쉽게 이해하고자 하는 목적에서 작성되었다. 현재 우리나라 일자리 관련 재정지출의 특징과 문제점을 파악하는 데 유익한 자료가 되기를 기대한다.

1. 일자리 관련 재정지출이란?

일자리 관련 재정지출은 지출과 조세를 같이 묶어서 보아야만 전체적인 그림을 확인할 수 있다. 단 재정지출이 일자리에 미치는 효과는 직접적 효과와 간접적 효과가 혼재되어 나타나게 되므로 정확한 추계를 하는 것이 쉽지 않다. 일자리 관련 재정지출은 최광의로 정의할 때 사실상 모든 종류의 재정지출이 속한다고 말할 수 있다. 경제적 활동 자체가 일자리와 관련되지 않은 것이 없는 때문이다. 그러나 통상적으로 일자리 관련 재정지출은 좁은 의미로 사용된다. 아직 정확한 용어가 확립되어 있지는 않지만 이때의 일자리 관련 재정지출은 해당 사업의 주요한 정책적 목표가 일자리와 관련된 재정지출을 의미하는 것으로 보인다. 정부 활동의 정당성이나 효율성 등 정책적 평가를 논할 때 고려할 수 있는 정의가 될 것이다. 마지막으로 일자리 관련 재정지출과 유사한 용어로 ‘노동 분야 예산’이라는 표현이 있다. 국가재정법은 분야별로 단기 및 중기 재정전략을 수립하도록 되어 있는데 이때 사용되는 것이다. 노동 분야 예산은 노동부가 관리하는 재정이라 보아도 사실상 무방하다.

이 글에서는 이상의 세 가지 측면에서 일자리 관련 재정지출의 현황을 파악하기로 한다. 먼저, 사업의 성격에 따른 일자리 관련 재정지출의 종류를 확인해 본다. 정부의 일자리 관련 재정지출의 범주는 OECD 기준에서 약간 벗어나 있는데 이로부터 현 정부의 일자리 관련 재정지출의 특징을 일부 확인할 수 있다. 다음으로 일자리 관련 재정지출의 총규모를 정부가 제시한 범주에 따라서 확인해 보고 덧붙여 국가재정법의 ‘노동 분야 예산’에 해당하는 총규모를 확인한다. 특히 노동 분야 예산은 관련 재정의 구조적 특징이 잘 드러나 있다. 마지막으로 현 정부의 감세 및 재정지출 확대 규모를 확인한다.

2. 일자리 관련 재정지출 사업의 종류

OECD는 노동시장 재정지출을 매년 국가별로 집계해서 GDP 대비 비중을 발표하고 있다. 이는 총량으로서 한 국가의 일자리 관련 재정지출의 규모를 파악하고 국가별 비교의 기초 자료로 사용된다. OECD는 노동시장 재정지출을 적극적 노동시장 정책(Active Labour Market Policy, ALMP)과 소극적 노동시장 정책(Passive Labour Market Policy, PLMP)으로 구분하고 이를 다시 세부 분류하고 있다. (아래 표 참조)

표 1. OECD 노동시장 재정지출 분류

적극적 노동시장 정책 ALMP	공공고용지원서비스 PES and administration - 일자리 알선 지원 등 Placement and related services - 급여에 대한 행정적 관리 Benefit administration
	직업훈련 Training
	고용 인센티브 Employment incentives - 채용 인센티브 - 고용유지 인센티브
	장애인 고용 지원 Supported employment and rehabilitation - 지원된 고용 Supported employment - 재활 Rehabilitation
	직접적 고용창출 Direct job creation
	창업 인센티브 Start-up incentives
소극적 노동시장 정책 PLMP	실직보조금 Out-of-work income maintenance and support - 완전실업 급여 Full unemployment benefits of Unemployment insurance - 부분실업 또는 단시간근로 급여 Partial and part-time unemployment benefits
	- 과잉 또는 파산 보조 Redundancy and bankruptcy compensation
	조기퇴직 Early retirement

출처: OECD, "Employment outlook" 2007

우리나라 정부는 일자리 관련 재정지출을 OECD 기준보다 폭넓게 제시하고 있다. 이는 최근 4대강 사업과 녹색성장 사업 등 대규모 SOC 사업과 신성장동력 사업 등을 일자리 창출 정책으로 제시한 것과 깊은 관련이 있다. 정부가 제시한 방안은 사업성격에 따른 분류이다. 정부는 일자리 정책을 정부의 재정지출을 통해 직·간접적으로 일자리를 창출하거나 고용유지 및 고용촉진을 위한 구체적인 노동시장 정책

프로그램을 의미하며 다음과 같이 4개의 범주로 구분한다.

표 2. 사업 성격에 따른 일자리 관련 재정지출의 분류 (2009년)

	성격	사업
직접 일자리 창출 (Direct Job Creation)	인턴, 사회적 일자리 등 인건비 지원을 통한 단기 일자리	- 사회적 일자리 사업 - 청년인턴 - 희망근로
간접 일자리 창출 (Indirect Job Creation)	SOC, 녹색성장 산업 육성 등 국가 재정을 통해 발생시킨 수요에 의한 고용효과	- 신성장동력 확충 - R&D 투자 - SOC 투자
적극적 노동시장 정책 (ALMPs)	직업능력 향상, 전직지원 등을 통해 실직을 예방하거나, 실업자·구직자의 취업을 촉진함으로써 고용률을 제고하는 정책	- 고용보험의 고용안정·직업능력 개발사업 등
소극적 노동시장 정책 (PLMPs)	실업급여의 지원, 기업의 도산으로 인한 임금체불에 대한 긴급 지원 등을 통해 실직자의 재취업을 지원하는 정책	- 고용보험의 실업급여사업 등

자료: 안종범, 이영(2009), “고용친화 재정정책”에서 발췌

정부의 분류기준은 일자리 관련 재정지출을 폭넓게 제시함으로써 경제적 파급효과를 파악하기에 유리하다는 장점이 있다. 실제로 일자리증수효과는 정부의 직접 일자리 창출에 의한 단기일자리에 비해 SOC 투자와 같은 간접적 일자리 창출이 장기적인 고용효과가 큰 것으로 알려져 있다. 그러나 이런 장점에도 불구하고 정책적 목표가 일자리 관련성이 낮거나 불분명한 사업까지 포함시킴으로써 정책적 평가를 어렵게 하는 측면이 존재하는 것이 사실이다. 예컨대 SOC 투자사업의 경우 일자리 창출에 대한 비용효과성을 검증하는 시스템이 결여된 상태에서 정치적 판단으로 자원배분이 이루어지는 측면이 강하게 나타난다.

3. 우리나라 일자리 관련 재정지출의 규모와 특징

일자리 관련 재정지출은 19개 부·청이 참여하고 있어 총규모를 파악하기 위해서는 이를 모두 집계해야 한다. 정부에 따르면 2009년 본예산에서 19개 부처·청은 일자리제공 사업에 32만 명, 2조 7,231억 원과 인력양성사업에 430만 명, 1조 8,258억 원이 책정된 것으로 나타났다. 일자리제공과 인력양성의 두 가지 유형 사업에 대해 2009년 중앙정부 전체 예산 273.8조원(총지출 기준)의 약 1.7%를 지출하는 셈이다. 한편 추경에서 1조 4,158억 원이 추가 확정됨에 따라 전체 예산 대비 비중은

약 2.1%로 상향 조정되었다. (아래 표 참조)

정부의 집계는 정책적 평가가 용이하지 않게 되어 있다. 첫째는 일자리 관련 재정지출을 두 가지 유형으로만 지나치게 단순히 분류함으로써 각 사업별 재정지출의 특징을 파악하기가 쉽지 않다는 점이다. 하지만 직접적인 일자리 창출 재정지출의 비중이 낮고, 그마저도 단기 일자리 중심이라는 특징은 잘 드러나고 있다. 2009년 본예산 중의 일자리 재정지출 가운데 은 단기 일자리 제공사업과 청년리더 양성사업 그리고 여성 다시 일하기 사업이 대표적인 직접적 단기 일자리창출 사업이라 할 수 있고 총 4,728억원이 투입되고 이는 전체 일자리 지원사업의 10%에 해당한다. 둘째는 일자리의 효과의 지속성 정도가 다름에도 불구하고 단순히 대상자 수로 집계하고 있다는 점이다. 예컨대 아래 표에서 가장 대상자 수가 큰 직업능력개발 사업을 보자. 이 사업은 고용보험기금에 의한 사업과 일반회계에 의한 사업 등으로 구성되는데 각 사업마다 대상자의 훈련기간과 지원 수준에 차이가 있다. 각 사업별 일자리 효과성을 비교 가능하도록 하기 위해서는 연(年) 또는 월(月) 단위의 일자리로 기준을 통일시켜야만 할 것이다.

표 3. 2009년도 본예산의 일자리 지원사업 예산과 대상자수

(단위: 억원, 명)

	예산(비중)	대상자수(비중)	비고
[일자리 제공]			
사회서비스일자리	12,366 (27.2)	126 (2.7)	전년대비 예산 18% 증가
중소기업창업활성화	12,309 (27.1)	30 (0.6)	
단기일자리	2,557 (5.6)	165 (3.6)	청년인턴 (575억원, 신규) 노인일자리 (1,166억원) 22% 증가
소계	27,231 (59.9)	321 (6.9)	
[인력양성]			
직업능력개발	16,087 (35.4)	4,259 (92.1)	전년대비 예산 103% 증가
미래산업 청년리더	1,155 (2.5)	13 (0.3)	
글로벌 청년리더	873 (1.9)	15 (0.3)	전년대비 예산 93% 증가
여성 다시일하기	143 (0.3)	15 (0.3)	
소계	18,258 (40.1)	4,302 (93.1)	
합계	45,489 (100.0)	4,622 (100.0)	

한편 현행 국가재정법에 의해 정부가 구분하는 14개 분야에 따를 경우에는 일자리 재정지출이라 칭하지 아니하고 노동분야 예산이라는 기준에 따라 집계한다. 국가재정법은 중기재정전략에 따라 12개 분야별 지출을 관리하도록 하고 있고 이는 안정적인 추세를 파악할 때 용이한 구분이라 할 수 있다. 또한 노동분야 예산은 우리나라 일자리 예산의 기본적인 규모와 성격을 확인하기에 용이하다. 노동분야 예산은

심으로 설계되어 있음에 따라 실제로 일자리 재정지출이 필요한 집단이 수혜로부터 제외되는 현상도 발생된다.

총괄: 일자리 관련 재정지출의 구조적 문제점

2009년 예산으로 일자리 관련 재정지출의 구조적 문제점을 확인하기 위해 그 규모를 확인하였다. 이로부터 얻어진 특징과 문제점은 다음과 같다.

첫째, 일자리 관련 재정지출을 분류하는 기준이 불명확하고 이 때문에 정부의 발표에 일관성이 결여되어 있다. 예컨대 2009년에 정부는 각종 SOC 사업과 R&D 투자 사업을 일자리 관련 사업이라고 발표한 바 있다. 정부가 발표한 많은 사업들이 정책적 목표가 일자리 관련성이 낮거나 불분명한 것들을 포함하고 있다.

둘째, OECD가 집계하는 국제적 기준에 따를 경우 그 규모가 상대적으로 대단히 미약하다는 사실이 확인된다. OECD는 매년 각 회원국가의 '노동시장 재정지출(Labour Market Policy) 규모'를 발표하는데 이 기준에 따를 경우 우리나라의 일자리 관련 재정지출은 GDP 대비 0.35%로 OECD 평균 1.86%의 1/5 수준에 미치지 못한다. 특히 실업급여 사업 등을 제외한 적극적 정책의 규모가 낮은 것으로 평가된다.

셋째, 일자리 지원사업의 고용효과가 과다하게 발표되고 있다. 2009년 추경 기준 일자리 관련 재정지출은 19개 부·청이 관여하고 있으며 총 약 6조원, 462만 명을 지원하였다. 그런데 462만 명을 집계하는 과정에서 고용효과의 지속성 정도가 다름에도 불구하고 단순히 대상자 수를 합산한 다음 이를 발표하고 있는 실정이다. 예컨대, 단(單)건으로 보조금을 지급받는 사람과 수개월 임금을 지급받은 사람을 동일하게 일자리 하나로 집계한다. 각 사업별 일자리 효과성을 정확하게 확인하기 위해서는 연(年) 또는 월(月) 단위 인원으로 기준을 통일시켜야만 할 것이다.

넷째, 노동부 예산은 형평성 논란을 불러일으킬 수 있는 가능성을 내포하고 있다. 일자리 사업의 핵심 부서이자 노동예산을 총괄하고 있는 노동부 예산은 2009년 추경 기준으로 14조 6,000억원에 달한다. 문제는 이 예산의 90.8%가 사회보험 등의 기금에 의존하고 있다는 것이다. 일반회계는 9.2%에 불과하다. 기금을 불특정 국민을 대상으로 하는 사업에 사용하고 있어 사회보험 가입자와 미가입자 사이의 형평성과 역차별 논란을 야기시킬 수 있다. 또한 기금수지에 제약받게 됨에 따라 사회적으로 새롭게 요구되는 신규 사업의 확장에 어려움을 겪을 수 있다. 즉 사회안전망의 확대가 제약되는 것이다.

우리나라 일자리 재정지출은 OECD 국가들 가운데 최하위 수준이며, 고용과 관련된 사회안전망은 대단히 열악한 수준이다. 2009년에 일자리 재정지출을 확대했다고는 하나 이것이 일자리 관련성이 모호한 곳에 투입되는 경향이 있고 단기 일자리에 집

중되었다. 안정적인 고용안전망 구축과 고용사정의 전반적 개선으로 이어졌다고 평가하기 힘들다. 앞으로 한국사회는 일자리 관련 정부의 재정지출을 대폭 확대해야 하며 확대되는 재정지출은 일자리 관련성이 모호한 사업으로 사용되지 않도록 해야 할 것이다.

