

2010~2014년 국가재정운용계획 - 일자리창출 분야 -

일시: 2010. 6. 16.(수) 14:00~16:00
장소: KDI 별관 2층 대회의실

국가재정운용계획 일자리창출 분야 작업반

본 자료는 2010~2014년 국가재정운용계획 일자리창출 분야 작업반에서 준비한 자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을 유의하여 주시기 바랍니다.

프 로 그 램

13:30~14:00	등 록
14:00~16:00	일자리창출 분야
	사 회: 남성일 (서강대학교 교수·노동경제학회장)
14:00~14:20	주 제 1: 재정지원 일자리사업의 효율화 방안 발 표: 금재호 (한국노동연구원 선임연구위원)
14:20~14:40	주 제 2: 사회적기업 지원정책의 발전방향 발 표: 김혜원 (한국노동연구원 연구위원)
14:40~15:00	주 제 3: 고용서비스 산업 활성화 방향 발 표: 김승택 (한국노동연구원 인적자본연구본부장)
15:00~16:00	토 론: 강병구 (인하대학교 교수) 고혜원 (한국직업능력개발원 연구위원) 김우영 (공주대학교 교수) 나영돈 (노동부 노동시장정책과장) 신종각 (한국고용정보원 고용서비스평가센터장) 우범기 (기획재정부 노동환경예산과장) 이은애 (사단법인 Seed 사회혁신지원사업단장) 이인재 (한신대학교 교수)
16:00	폐 회

목 차

토론 주제 1 : 재정지원 일자리사업의 효율화 방안

I. 노동시장의 현황과 전망	3
1. 노동시장 현황과 일자리사업의 중요성	3
가. 글로벌 금융위기와 일자리	3
나. 경제성장의 낮은 고용효과	4
다. 낮은 고용률과 취약계층: 여성과 청년	7
2. 중기 노동시장 전망: 2010~2014년	9
가. 생산가능인구의 증가	9
나. 경제성장률(GDP) 전망	9
다. 취업자수 및 고용률 전망	10
라. 노동시장 전망의 시사점	13
II. 고용친화적 재정정책의 방향	16
1. 고용친화적 재정정책의 필요성	16
2. 고용친화적 재정정책의 실천 방안	16
가. 고용영향평가제도	16
나. 합리적 평가시스템 구축	17
다. 재정건전성의 유지	17
라. 정책의 효율적 통합	18
III. 일자리지원사업의 평가와 문제점	20
1. 일자리지원사업의 개념 및 범주	20
2. 정책대상 및 정책수단 분석을 통한 평가	21
3. '09년 정부 일자리지원사업의 성과와 시사점	23

가. 전반적 성과	23
나. 청년인턴	24
다. 희망근로 프로젝트	24
라. 사회서비스일자리사업	25
마. 일자리나누기	26

IV. 재정지원 일자리사업의 개선방향

1. 전체적 방향	27
가. 기본 원칙	27
나. 사업 분야별 예산 비중의 조정	29
다. 대상별 target-oriented 사업의 강화	30
2. 세부 핵심 과제	31
가. 인력수급 불일치 완화를 위한 고용지원서비스 인프라의 강화	31
나. 기업의 일자리창출 능력 제고를 위한 작업장 혁신	32
다. 단시간근로의 활성화 등 고용형태의 다양화·유연화	34
라. 사회서비스 분야 투자확대에 대한 평가	35
마. 자영업의 연착륙 지원	36
참고 문헌	38

토론 주제 2 : 사회적기업 지원정책의 발전방향

I. 문제제기	41
II. 사회적기업 지원정책의 현황과 문제점	42
1. 지원정책 현황	42
2. 현행 지원정책의 문제점	47
III. 향후 발전 방향 및 과제	54
1. 지원정책의 개선 과제	54
2. 중기적 제도 개편 과제	63

토론 주제 3 : 고용서비스산업 활성화 방향

I. 문제의 제기	67
II. 고용서비스 산업의 현황 및 문제점	70
1. 민간부문	71
2. 공공부문	73
III. 고용서비스 산업 활성화 방안	75
1. 최근 선진국의 동향	75
2. 공공과 민간고용서비스 기관의 역할 정립	77
3. 고용서비스 시장 확대	80
4. 전문성과 경쟁력 향상	81
IV. 결론	84
참고문헌	86

토론 주제 1

재정지원 일자리사업의 효율화 방안

I. 노동시장의 현황과 전망

1. 노동시장 현황과 일자리사업의 중요성

가. 글로벌 금융위기와 일자리

- 한국은 상대적으로 글로벌 금융위기를 잘 극복하고 있는 것으로 여겨짐
- 신속한 경기회복에 따라 '09년 전체적으로 취업자 감소폭은 7만 1천명으로 예상보다 크게 축소
- 특히 '10년 4월의 경우 취업자가 전년 동월대비 401천명 증가하여 고용측면에서도 청신호를 보임¹⁾

<표 1> 주요 고용지표의 추이: 2004~2009

(단위: %, 천명)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
경제성장률(GDP)	4.6	4.0	5.2	5.1	2.3	0.2P
경제활동인구	23,417	23,743	23,978	24,216	24,347	24,394
경제활동참가율	62.1	62.0	61.9	61.8	61.5	60.8
취업자	22,557	22,856	23,151	23,433	23,577	23,506
(증가율)	1.9	1.3	1.3	1.2	0.6	-0.3
(증감수)	418	299	295	282	144	-71
실업률	3.7	3.7	3.5	3.2	3.2	3.6
고용률	59.8	59.7	59.7	59.8	59.5	58.6

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 각 년도

1) 그러나 일자리 증가가 대부분 50대 이상에서 발생하고, 청년층은 7만이 줄어들어 고용사정이 정말 개선되고 있는지 명확하지 않음

○ 그렇지만 당분간 일자리문제 해결은 쉬워 보이지 않음

- 가장 큰 이유는 '08~'09의 2년 동안 15세 이상 생산가능인구가 922천명 증가하였지만 취업자는 73천명 늘어나는데 그쳤기 때문
- 이는 '07년의 고용률 수준을 유지하기 위해 지난 2년 동안 469천개의 추가적 일자리창출이 필요하였다는 의미
- 과거와 같은 고도의 경제성장을 기대하기 어렵고, 성장의 고용효과가 낮은 현 상황을 감안할 때 앞으로도 일자리 부족은 상당기간 지속될 것

나. 경제성장의 낮은 고용효과

- 한국은 경제성장의 고용효과(고용탄력성)가 선진국에 비해 매우 낮음
- '95~'06년 사이 한국의 고용탄력성은 0.214에 불과하며, 이는 미국의 0.629, 독일의 0.833, 일본의 0.310 등에 비하면 상당히 낮음
- 성장에도 불구하고 고용률이 정체된 주된 이유는 고용창출효과가 낮은 수출·대기업·제조업 중심의 경제성장이 이루어지고 있기 때문
- 또한 노사관계 불안과 글로벌 경쟁심화 등의 환경변화에 대응하기 위해 기업들이 해외이전, 글로벌 아웃소싱(out-sourcing), 노동절약형 기술도입 등을 추진함에 따라 '고용 없는 성장'이 가시화되고 있음

[그림 1] 고용률과 실질 국민총소득(GDP)의 추이



- '00~'08년 사이 원화기준 1인당 실질 국민총소득은 37.6%나 증가하였지만 고용률은 거의 변화가 없음²⁾(그림 1)
 - 성장에 따라 1인당 GDP가 높아지면 고용률도 동반상승하는 것이 일반적이나 외환위기 이후의 경험은 프랑스, 스페인, 이탈리아 등과 같이 1인당 GDP가 증가하여도 고용률은 정체될 개연성을 보임
- [그림 2]에 나타난 한국, 프랑스, 네덜란드, 스페인의 경험은 고용문제에 있어 정책 및 사회적 역량결집의 중요성을 보여주고 있음
 - 네덜란드: 1980년의 고용률은 한국보다 낮았으나 '82년 바세나르협약 이후 지속적·체계적인 정책수행으로 OECD 상위의 고용률('08년 5위)을 달성
 - 프랑스: 1980년 이후 고용률 하락을 경험하였으며, 2000년대 들어 회복하기 시작함

2) 원화표시 1인당 실질 국민총생산은 2000년의 1,471만원에서 2008년 2,025만원으로 증가

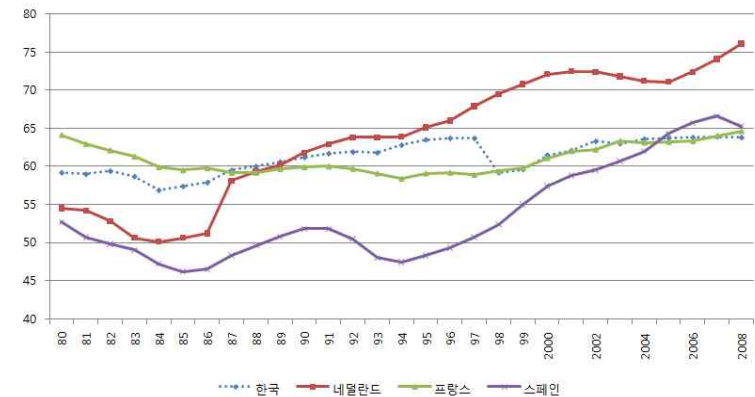
※ 고용률의 변화(15~64세)

네덜란드: 54.5%('80) → 61.8%('90) → 72.1%('00) → 76.1%('08)

한국: 59.2%('80) → 61.2%('90) → 61.5%('00) → 63.8%('08)

프랑스: 64.1%('80) → 59.9%('90) → 61.1%('00) → 64.6%('08)

[그림 2] 한국, 네덜란드, 프랑스, 스페인의 고용률 추이: '80 ~ '08년

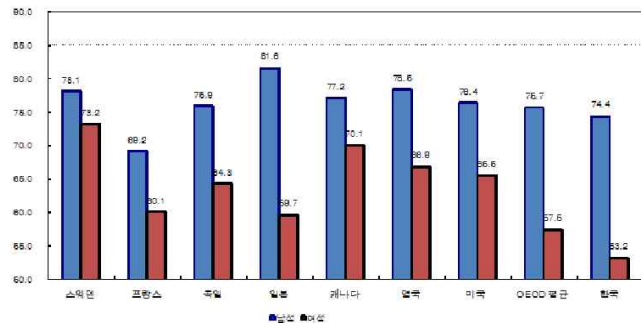


- 향후 5~6년이 일자리문제 해결에 있어 매우 중요한 시기가 될 것이며, 실패할 경우 '80~'90년대의 프랑스, 스페인처럼 고용률 정체가 구조화될 가능성이 있음
 - 이는 저출산·고령화에 따른 성장잠재력 저하 및 소득양극화(빈곤) 문제를 증폭시키고 사회적 갈등을 심화시켜 선진국 진입을 저해
- 경제성장과 고용률의 동반상승을 위해 고용탄력성 제고가 중요하며, 이를 위해 **정부재정지원 일자리사업의 성과를 평가하고 향후의 사업방향을 제시할 필요가 있음**

다. 낮은 고용률과 취약계층: 여성과 청년

- 낮은 고용률의 문제는 여성과 청년의 경우에 심각
 - 중·고령자의 고용도 기대에 미치지 못하나 많은 경우 취업 그 자체보다는 '괜찮은 일자리(decent job)'의 부족으로 인한 저소득·빈곤의 문제가 더욱 심각한 상황
- 남성의 고용률은 선진국과 비교하여 낮은 편이 아니나 여성의 낮은 고용률이 우리나라의 고용률을 낮추는 핵심 요인
 - '08년 15~64세 남성의 고용률은 74.4%로 OECD 평균 수준에 근접하고 있지만, 여성은 53.2%로 다른 국가들과 커다란 차이를 보임
 - 이는 고용률 증대를 위해서는 여성경제활동의 활성화가 매우 중요하다는 점을 시사

[그림 3] 주요국의 성별 고용률: 2008년, 15~64세



자료: OECD(2008), "OECD Employment Outlook"

- 청년층 취업난도 고용률을 낮추는 주요한 원인 중 하나
 - 특히 지난 4년 동안 청년 고용률이 연속적으로 하락하여 '09년

에는 40.5%에 불과하고, 이는 외환위기가 한창이었던 '98년의 40.6%보다도 낮은 수준

- 산업간 생산성의 불균형 문제도 해결하여야 할 과제
 - 다른 국가들은 제조업과 서비스산업의 근로자 1인당 생산성이 엇비슷하지만 한국은 서비스업의 생산성이 제조업에 비해 매우 낮음
 - '08년의 경우 부가가치를 기준으로 서비스업 근로자의 1인당 생산성은 제조업의 54.4%에 불과하며, 서비스업의 상대적 생산성은 '04년 이후 계속 하락³⁾
 - 생산성의 불균형 문제는 서비스 부문에 집중되어 있는 영세자영업자에서 더욱 심각하여 '03년의 신용대란을 기점으로 영세자영업자들의 몰락이 두드러지고 이들의 매출과 소득이 정체 상태를 면치 못하고 있음
 - '02~'07년 동안 임금근로자의 명목임금은 46.2%가 증가하였으나 자영업자의 명목소득은 11.6% 상승에 그침

[그림 4] 청년층(15~29세)의 고용률 추이



3) '04년 제조업의 62.1%이었던 서비스업 근로자 1인당 부가가치는 '05년 61.1%, '06년 60.1%, '07년 57.9%로 낮아지고 있음

2. 중기 노동시장 전망: 2010~2014년

가. 생산가능인구의 증가

- 생산가능인구의 증가폭과 증가율은 2014년까지 급속도로 하락할 것이며, 저출산·고령화 효과로 인해 15~64세 인구의 증가폭과 증가율이 더 크게 줄어들 전망
- 2014년까지의 5년 동안 15세 이상 인구는 1,707천명, 15~64세 인구는 952천명 증가

<표 2> 15세 이상 인구의 추계: 2009~2014년

(단위: 천명, %)

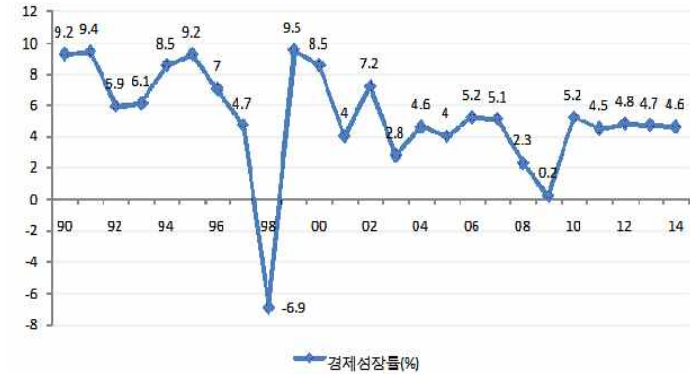
구분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
15세 이상 인구	40,092	40,493	40,871	41,213	41,521	41,799
증가폭	494	401	378	342	308	279
증가율(%)	1.25	1.00	0.93	0.84	0.75	0.67
15~64세 인구	34,888	35,173	35,421	35,585	35,753	35,840
증가폭	328	285	248	164	169	87
증가율(%)	0.95	0.82	0.70	0.46	0.47	0.24

자료: 통계청(2006), 『장래인구추계』

나. 경제성장률(GDP) 전망

- 고용률에 가장 중요한 영향을 미치는 변수는 경제성장률로 여기에서는 2009년 말 국민연금연구원 전망치를 사용하되, 2010년도 경제성장률은 최근 한국은행이 발표한 5.2%를 적용
- 국민연금연구원은 '11년 이후의 성장률을 4%대 후반으로 전망

[그림 5] 실질경제성장률의 추이와 전망: 1990~2014년



다. 취업자수 및 고용률 전망

- 실질경제성장률, 시간당 노동생산성 변화율, 근로시간 변화율 등의 변수를 이용하여 취업자수에 대한 추정방정식을 도출하고, 이를 활용하여 '14년까지의 취업자 수 및 고용률을 전망

$$\text{※ 취업자 증가율} = -0.00326 + 0.00499 \times \text{실질경제성장률} - 0.25387 \times \text{노동생산성변화율}$$

$$- 0.46047 \times \text{근로시간변화율} - 0.29566 \times \text{환위기가변수}$$

$$(R^2=0.9385, F\text{-value}=73.49)^4$$

- 추정결과 취업자수는 '14년까지 5년 동안 1,423천명이 증가하고, 이에 따라 고용률도 '09년의 58.6%에서 '14년 59.6%로 높아질 전망(15세 이상 인구)
- 이는 글로벌 금융위기 이전인 '08년과 비슷한 고용률('08년 고

4) 추정식은 15~64세를 기준으로 추정한 결과이며, 15세 이상 인구의 경우에도 추정식이 동일하다는 가정을 사용함

용률 59.5%)

- '14년의 고용률은 외환위기 직전인 '97년의 60.9%보다 1.3%p나 낮은 수준으로 5년 뒤에도 일자리문제의 해결이 어려움을 시사

〈표 3〉 취업자 수 및 고용률 전망: 2010~2014년

(단위: 천명, %)

구분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	
15세 이상 인구	취업자 수	23,508	23,839	24,092	24,381	24,660	24,929
	증가폭	-71	333	253	290	279	268
	고용률	58.6	58.9	58.9	59.2	59.4	59.6
15~64세 인구	취업자 수	21,960	22,271	22,507	22,778	23,038	23,289
	증가폭	-89	311	236	271	261	251
	고용률	62.9	63.3	63.5	64.0	64.4	65.0

[그림 6] 고용률의 추이 및 전망: '97 ~ '14년



- 그러나 15~64세로 제한하였을 경우 '14년까지 취업자는 1,329천명 증가하고, 고용률은 62.9%('09년)에서 65.0%('14년)으로 높아

질 것

- 15~64세 고용률의 증가는 인구증가율이 급격히 감소하고 있기 때문에 추정결과는 향후 65세 이상 고령층의 일자리 문제가 더욱 어려워 것을 시사

- (청년) 생산가능인구, 특히 청년인구의 감소로 인해 청년층 고용률은 점차 개선될 것이나 속도가 완만하고, '14년에 이르러도 '05년도 수준(44.9%)을 회복하기 어려울 전망

- 청년인구 감소와 세계적인 대학진학률, 그리고 '괜찮은 일자리 (decent job)'의 부족으로 인해 구인난과 구직난의 병존 현상이 더욱 심각하여짐

- (여성) 저출산·고령화의 인구구조 변화가 본격적으로 노동시장에 영향을 미침에 따라 여성의 취업기회 확대가 예상됨

- 고용률도 남성보다 빠른 속도로 상승하고, 여성인력의 활용을 위한 사회적 관심이 높아질 것

[그림 7] 여성 고용률 및 취업자 수의 변화이: '97 ~ '09년

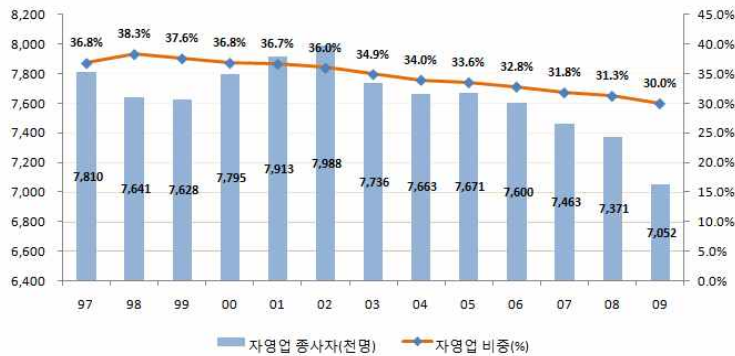


- **(자영업 종사자)** 한국의 자영업 종사자 비중은 다른 국가에 비해 매우 높으며, 경제구조의 변화에 따라 자영업 종사자의 비중 및 절대 숫자가 지속적으로 감소하고 있음

※ 자영업 비중: 38.3%('98) → 34.9%('03) → 31.8%('07) → 30.0('09)

- 특히 경기침체에 (영세)자영업을 중심으로 고용불안이 심각하여, '09년 자영업 종사자는 전년대비 319천명(4.3%)이나 감소
- 향후에도 자영업 종사자의 절대 숫자와 비중은 하락 추세에서 벗어나기 어려울 것으로 여겨짐

[그림 8] 자영업 종사자의 비중과 숫자: 1997~2009년



자료: 통계청, 『경제활동인구조사』

라. 노동시장 전망의 시사점

□ 지속적인 일자리부족

- 경기회복 및 저출산·고령화 등으로 인해 고용률은 점차 상승할 것이나 중기적(2010~2014년)으로 일자리 문제가 지속될 것임
- 청년, 여성, 중·고령자 등 취약계층을 중심으로 취업난은 지속

되고 사회·경제적 갈등으로 인한 사회적 비용이 발생

- 인구고령화로 노후준비가 미흡한 계층이 증가하면서 빈부 격차는 더욱 악화되는 반면 사회복지수요의 증대로 인해 국가재정은 압박을 받게 됨

□ 일자리 창출에 대한 정책기능 강화의 필요성

- 일자리 부족에 대응하기 위해 '14년 고용률을 '97년 수준(60.9%)으로 제고하려는 정책목표를 가진다면, 향후 5년 동안 정부정책을 통해 527천개의 추가 일자리가 생성되어야 함
- 즉 현재의 전망치보다 매년 평균 105천개의 일자리가 더 많이 창출되어야 한다는 것을 의미
- 이를 위해 ① 경제성장 잠재력의 확충, ② 경제성장의 고용효과 제고, ③ 정부주도의 일자리 창출과 같은 정책적 노력이 수반되어야 함
- 정부재정 건전성을 확보하고 중·장기적으로 지속가능한 일자리창출을 위해서는 '정부주도의 일자리창출'보다는 특히 성장의 고용효과 제고가 바람직
- 또한 재정지원사업의 효율성을 제고함과 동시에 청년, 여성, 중·고령자 및 영세자영업자 등 노동시장 취약계층에 대한 target-oriented 정책을 강화

□ 계층별로 타깃화된 정책개발의 필요

- 계층별로 보면 일자리문제 해결을 위해 여성, 청년, 고령자 및 자영업 종사자를 위한 고용창출과 고용유지, 그리고 직장(직업)이동이 핵심

- 계층별로 특화된 일자리 정책의 개발과 집행이 중요하며, 특히 그 동안 정책적 관심에서 벗어나 있던 자영업 부문의 연락처를 위한 정책개발이 필요
- 자영업 종사자의 폐업·도산이 계속될 전망이고, 이들의 고용 유지 및 재취업을 위한 범정부적 정책대안 마련이 중요

II. 고용친화적 재정정책의 방향

1. 고용친화적 재정정책의 필요성

- ‘고용 없는 성장’의 지속과 더불어 ‘14년까지도 일자리문제 해결이 쉽지 않을 것으로 전망됨에 따라 이와 관련된 기존의 거시적 재정운용이 한계에 부딪침
- 그 동안 정부는 고용을 보다 적극적으로 감안하기 위한 노력을 하였으나, 예산 편성이 실질적으로 ‘성장과 고용’ 중심으로 전환되지 못함.
- ‘성장과 고용의 선순환 프로세스’를 구축하기 위해 사업 구상단계부터 고용효과를 감안하여 지원하는 고용친화적 재정정책의 수립·운용이 필요
- **고용친화적 재정정책**은 성장과 고용을 분리하는 것이 아니라 EU의 리스본전략과 같이 ‘**성장과 고용**’ 두 목표를 동시에 달성하기 위한 정책

2. 고용친화적 재정정책의 실천 방안

- 고용친화적 재정정책의 핵심은 고용영향평가제도의 수행이며, 이의 성공을 위해 ① 견실한 평가시스템의 구축, ② 재정건전화, ③ 다른 정책과의 효율적 통합시스템 구축이 필요

가. 고용영향평가제도

- 고용영향평가제도는 중앙정부 및 지방자치단체의 주요사업이나

정책 등이 고용에 미치는 영향을 평가하고 그 결과를 정책수립 및 시행에 반영하도록 하는 제도

- 2009년 고용정책기본법 및 시행령 개정으로 제도적 기반이 마련되었고, 2010년부터 정부의 주요 사업들을 대상으로 고용영향평가를 추진

○ 고용영향평가제도를 통해서 사업 구상단계부터 예산집행의 고용효과에 중점을 두고 여러 사업을 비교 선택하는 과정에서 일자리효과가 중요한 평가기준이 되도록 유도

- 고용영향평가제도가 정착된 이후, 「예산이 고용에 미치는 영향을 분석함으로써 고용과 고용기회를 제고하는 방향으로 예산을 편성하고 집행하는」 고용친화적 예산제도의 도입을 검토

나. 합리적 평가시스템 구축

○ 고용친화적 재정정책의 효율적 운용을 위해 재정사업의 고용효과가 사전적, 사후적으로 정확하고 객관적으로 측정·평가되어야 함

○ 재정투자의 고용효과를 객관적·독립적으로 측정할 수 있는 평가조직의 설치·운영이 중요

○ 신규 사업의 추진 시 독립기관에 의한 심층적 사전평가를 실시하거나 또는 시범사업의 실시를 원칙으로 하여, 졸속한 사업개발 및 집행을 제한

다. 재정건전성의 유지

○ 고용친화적 재정정책은 「고용률 제고 → 세수증대와 복지지출 감소」를 통해 재정안정화에 기여

- 세수증대와 복지지출감소는 국민조세부담을 낮추고 가치분소득을 높임으로서 생활안정 및 소득분배개선에 긍정적 기여⁵⁾

○ 재정안정화는 물가를 안정시키고 근로자의 실질소득을 보호함으로써 임금상승 압력을 완화하고 고용창출기회를 확대

○ 반면 과도한 재정적자는 물가상승을 초래하고 이는 임금상승요구를 부추겨 궁극적으로 「물가상승 ⇔ 임금상승」의 악순환으로 이어질 위험성

- 근로자 생활불안 및 노사관계 불안의 확산으로 기업의 신규투자와 고용창출을 저해

○ 고용친화적 재정운용은 재정안정화에 기여하지만 거꾸로 재정안정화도 고용친화적 재정운용 성공의 필요조건

※ 고용전략의 일환으로 EU는 '92년의 마스트리트조약(Treaty of Maastricht)에서 재정안정화를 위해 재정적자를 GDP의 3% 이내로 유지하기로 결정

라. 정책의 효율적 통합

○ 경제의 일자리창출 역량을 높이기 위해 성장잠재력의 확충만이 아니라 경제성장의 고용효과를 제고하여야 함

- 노동시장 유연화(수량적 유연화, 기능적 유연화, 임금유연화 등)와 노사관계의 선진화, 그리고 중소기업의 역량강화 등이 필요

- 법·제도의 개선노력과 더불어 이를 뒷받침하는 재정지출이 유기적으로 수행되어야 할 것

5) 고용률이 높아지면 소득분배도 개선된다는 연구결과가 제시되고 있음

○ 금융, 조세, 환율 등의 거시정책과 산업, 교육, 복지 등의 미시정책의 효율적·체계적 결합이 재정정책의 효율성 제고를 위해 매우 중요

- EU의 신리스본 전략의 5대 우선추진 과제와 10대 실행계획은 여러 정책의 유기적 통합의 중요성을 간접적으로 제시(표 6)

※ EU는 성장과 고용문제 해결을 위한 정책수행의 합리화를 위해 2004년부터 고용정책과 거시산업정책을 통합

<표 4> 신리스본 전략의 5대 우선추진 과제와 10대 실행계획(2005년 3월)

5대 우선추진 과제	
	(1) 과학기술 혁신: 지식기반경제 강화(R&D 정책 및 ICT기술 강화)
	(2) 인재혁신: 인적자원의 경쟁력과 유연성 제고
	(3) 제도혁신: 기업규제 완화
	(4) 시장혁신: EU 역내시장의 활성화
	(5) 경제와 환경의 동반혁신: 지속가능한 성장의 추구
10대 실행계획	
영역	실행계획
투자과 고용에 유리한 환경조성	① 역내 시장의 확대 및 심화: 서비스 시장 등의 자유화 ② 대내외시장의 개방: FTA체결, 정부보조축소, 공공구매시장 진출 ③ 규제 개혁: 제도경쟁력 평가, 정책효과의 평가체제 구축 포함 ④ 인프라 개선 및 확충
지식과 혁신기반의 경제성장	⑤ R&D 투자 확대 및 개선: GDP의 3% 달성 ⑥ 혁신, 정보통신기술(ICT) 발전, 효율적 자원 이용 장려 ⑦ 산업기반의 경쟁력 강화
고용창출	⑧ 고용확대 및 사회보장제도 현대화: 기회균등, 사회보장 개혁 등 ⑨ 노동시장 유연성 개선과 기업·근로자의 적응성 증진 ⑩ 인적자원투자 확대: 평생교육 강화, 직업교육·훈련 개선

Ⅲ. 일자리지원사업의 평가와 문제점

1. 일자리지원사업의 개념 및 범주

○ 재정을 통한 일자리지원사업은 일자리 창출을 위해 정부가 정책수단을 동원하는 구체적인 사업프로그램을 의미하며 두 가지 요건을 요구

- ① 구체적인 정책대상이 존재할 것, ② 특정 정책집단의 일자리창출 혹은 고용능력 제고를 목적으로 하는 정책프로그램이 제공되어야 함

○ 일자리지원사업은 적극적 노동시장정책으로 한정되며, 세부적으로는 OECD에서 정의하는 노동시장정책의 분류기준에 따름

○ OECD는 노동시장정책(labor market program)을 9가지로 분류

- 적극적 노동시장정책(일자리지원사업)

- ① 공공고용서비스(PES)와 행정,
- ② 훈련(training),
- ③ 일자리 나누기(job sharing),
- ④ 고용 인센티브(employment incentives),
- ⑤ 장애인 지원(integration of the disabled),
- ⑥ 직접적 일자리 창출(direct job creation),
- ⑦ 창업 인센티브(start-up incentives),

- 소극적 노동시장정책

⑧ 실직자 소득보장(out-of-work income maintenance and support),

⑨ 조기은퇴(early retirement) 등임⁶⁾

2. 정책대상 및 정책수단 분석을 통한 평가

○ 재정을 통한 일자리사업의 평가는 일자리 성과라는 관점에서 이루어져야 하나 성과 관련 자료의 미흡으로 인해 예산 실적이나 사업과 관련된 내용 중심의 평가라는 한계가 있음

○ 정책대상과 정책수단의 불일치

- '국민일반' 및 '취약계층 일반'을 대상으로 하는 사업이 '10년 27.1%와 32.8%로 가장 큰 비중

- 여성, 청년, 영세자영업, 중·고령자 등 취약계층의 일자리문제가 지속될 전망이나 이들을 위한 맞춤형·target-oriented 정책 지원은 상대적으로 소규모

○ 고용 인센티브사업의 높은 비중

- 사후중효과 등으로 인해 정책의 실효성이 낮은 것으로 평가되는 고용 인센티브의 비중이 높고, 이는 고용지원서비스 및 직업훈련 투자의 상대적 부족을 의미

※ OECD 주요 국가들은 노동시장서비스와 교육훈련에 상대적으로 많은 예산을 투입하고 있으며, 고용 인센티브에 대한 재정 투입 비중이 낮음

○ 목적 불분명 사업의 존재

6) OECD는 2005년부터 노동시장정책의 분류방식을 변경. 종래에는 ① 공공고용서비스(PES)와 행정 ② 노동시장훈련(labor market training) ③ 청년 대책(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 있었음.

- 직접 일자리창출사업을 중심으로 일부 사업의 경우 사업 취지와 목적이 불분명하고, 일자리지원 사업 포함여부가 논란이 될 여지가 있음

○ 정책대상에 대한 종합적인 고려의 부족

- 적극적 노동시장정책은 경기변동을 고려하여 경기 침체기에는 공공부문을 통한 일자리지원의 비중이 높아져야 하나, 경기회복기나 호경기에는 고용취약계층에 초점을 맞출 필요

- 재정 효율성의 측면에서 정책대상의 선정은 매우 중요하며 일차적으로 사각지대에 놓여 있는 계층을 대상으로 일자리지원 사업이 이루어져야 할 것임

○ 성과제고를 위한 사업간 유기적 연계의 부족

- 일자리지원 사업이 효과성을 제고하기 위해서는 각 목표대상 집단에 적합한 정책수단의 조합(combination)이 필요함

- 현행 일자리지원 사업은 이에 대한 고려가 미흡하며, 특히 사업간 유기적 연계가 강조되어야 할 것

○ 일자리 지원사업의 총괄적 조정기능 미흡

- 총괄적 조정기능의 미흡으로 인해 유사중복 사업의 통합과 조정, 전달체계 효율성 제고, 노동시장여건에 부응하는 사업 발굴 등과 관련된 어려움이 있음

○ 사업 간 유사 중복성의 문제

- 일자리지원 사업은 부처 간 개별 사업의 발굴이라는 관점에서 진행되어 온 만큼 유사·중복사업의 문제가 있음

- 노동시장의 유효한 정책수단 및 사업 전달체계라는 관점에서

접근할 경우 유사중복문제는 예산의 비효율성을 초래

- 종합적인 사업개발 노력이 없을 경우 개별 부처는 중복성 회피의 방법으로 유사사업을 계속 발굴할 가능성이 큼
- 여타 전달체계의 효율화 기능 부재, 노동시장여건의 변화에 탄력적인 사업의 운용부재, 사업 평가체계의 미흡 등은 지속적으로 지적되고 있는 문제
- 지자체와 중앙정부 사이의 취약한 연계, 소관 영역에 대한 부처 간 경쟁 등으로 인한 비효율성의 위험성

3. '09년 정부 일자리지원사업의 성과와 시사점

가. 전반적 성과

- 글로벌 금융위기로 인해 국제금융시장의 변동성이 극도로 확대되고 실물경기의 현저한 침체에 따라 정부는 신속하고 과감한 위기관리프로그램을 실시
- 『민생안정 긴급지원 대책』 등 2009.3월 중에 공격적인 일자리 대책과 소비촉진 대책을 마련하여 다른 OECD국과 비교하여 높은 성과를 거둠
- 성공요인으로는 ① 정부가 정책방향을 신속히 설정하고 종합대책을 수립, ② 노사민정 합의로 고통분담에 관한 사회적 분위기 조성, ③ 고용보험제도 등 확충된 제도적 기반, ④ IT·석유화학 제조업 대기업을 중심으로 예상보다 빠른 경영정상화 등을 들 수 있음
- 경기회복에 따라 한시적 고용대책을 축소하거나 탄력적으로 운용하는 반면

- 사회보험 사각지대축소, 적극적 노동시장 정책 강화, 근로장려세제(EITC) 및 최저임금제도의 최적조합 모색과 같은 지속적 제도보완의 과제가 있음

나. 청년인턴

- 일자리창출과 실무연수를 통한 취업지원이라는 두 가지 목표 아래 추진한 '청년인턴제도'는 단기, 임시적 일자리라는 문제점
- 그러나 종합적 경기침체기에 청년층에게 직접 일자리를 제공하고 경력개발을 통해 취업능력을 제고한 것으로 평가됨
- 인턴기업 인증제도는 구직자에게 긍정적 신호로 작용하여 대기업만을 지향하던 청년층 구직자들의 중소기업 접근성을 제고
- 각기 사업 취지나 목적이 다르고, 프로그램 운영방식에 따라 평가가 달라지는 어려움이 있음
- 중소기업인턴의 인턴십 종료 후 관련분야로의 취업가능성 제고를 위한 실무지원체계의 보강이 필요
- 행정인턴은 취업준비생 또는 재학생들의 사회참여를 통한 실무연수기능을 중심으로 프로그램을 운영하여야 함
- 청년 취업난은 상당기간 지속될 전망이고, 이에 중소기업 및 공공기관을 대상으로 하는 인턴제도가 지속적으로 요구됨
- 인턴제도의 효율성을 제고하기 위해 (직장 내) 직업훈련과 직장체험을 연계하는 프로그램을 개발·확산

다. 희망근로 프로젝트

- 기존의 '청년인턴사업'과 '사회서비스 일자리 사업' 외에 새로이

도입된 '희망근로프로젝트'는 소득이전 기능을 달성하고 지자체
숙원사업 중 사업비 부족으로 진행되지 못했던 사업 추진을 가
능하도록 함

- '09년 6월 이후의 고용지표 안정에 크게 기여하여 경기악화로
인한 고용감소의 완충작용을 수행

○ 당초의 목표 집단인 최저생계비 120%, 자산 1.35억 이하의 저소
득계층보다는 차상위계층 이상의 비경제활동인구 참여가 많음

- 60대 이상 고연령층이 참여인원의 50%에 가까워 산재의 우려
가 있고, 이로 인해 노동 강도가 낮은 것이 희망근로에 대한
참여 수요를 증대시킴

- 기존의 공공근로 일자리가 20% 가까이 감소하였지만 희망근
로프로젝트가 노인일자리 참여자, 경과적 일자리, 실업자 직업
훈련 등 기존 프로그램의 참여자를 유인하는 효과는 확인되지
않음

- 참가자격 제한이 적어 노숙자들도 참여할 수 있었는데 노숙자
들의 근로의욕 고취에 기여한 것으로 확인됨

라. 사회서비스일자리사업

○ 사회서비스일자리는 '09년 일자리대책 차원에서 예산이 증액되
어, 전년대비 4.0만 명이 증가한 월평균 14.4만 명에 일자리를
제공

- 사회서비스 일자리는 부족한 사회서비스를 공급하면서 제조·
건설업 부문 등의 고용부진을 완화하는 완충장치(buffer) 및
저소득층, 노인·여성 등 고용취약계층에 적합한 일자리 공급
원으로도 기능해 왔음

○ 정책범주(Scope) 설정, 총괄·조정, 성과분석, 사후관리 등 사업
관리의 전반적 체계성과 효율성을 제고 방안을 마련해야 할 시
점에 경제위기를 맞아 지원하는 일자리 규모가 확대됨

- 합리적 관리안 마련, 중복 조정, 전달체계의 독점성 극복, 경과
적 일자리로서의 활용도 제고 측면에서 개선을 모색할 필요가
있음

마. 일자리나누기

○ 고용유지지원금과 노사민정 합의에 힘입은 상생교섭을 근간으로
하여 과감하게 시행된 '일자리나누기 사업'은 상반기에 적어도
9.5만 명(월평균) 이상의 고용유지 및 창출효과(사중효과 등을
제외한 순효과)를 생성

- 이를 통해 적어도 2.4만 명의 실업자 감소와 7.1만 명의 비경
제활동인구 감소효과

※ 임금조정에 의한 고용유지 효과: 5.8만, 지원금에 의한 고용유지
효과: 약3.2만 명, 공공기관에서 절감한 노동비용을 통한 고용창
출: 0.5만 명 이상

- 한시적 조치들은 연장하지 않는 것을 원칙으로 하고 고용유지
지원금의 효과성 평가를 통해 마련된 개선방안에 의거해 지원
금 제도를 수정

IV. 재정지원 일자리사업의 개선방향

1. 전체적 방향

가. 기본 원칙

○ 사업과 관련된 원칙의 설정 및 준수

- 재정을 통한 일자리지원 사업은 시장기능의 보완성 차원, 즉 노동시장의 고용취약계층의 고용능력 제고에 초점을 두어야 함
- 사업의 대부분은 노동시장 취약계층에 초점을 두고 있으나 노동시장 취약계층의 범주가 명확하지 않을 뿐만 아니라 각 계층에 대한 체계적·통합적 사업지원이 미흡
 - 또한 각 부처별로 사업이 추진되는 관계로 특정계층에 사업이 편중되거나 또는 제대로 고려되지 않는 문제점이 발생
 - 예) 고졸 청소년을 위한 사업은 직업훈련에 집중되어 있음
- 일자리지원 사업의 범주, 목적, 정책대상, 성과평가 등에 대한 명확한 기준의 설정과 이의 엄격한 준수가 우선되어야 할 것임
 - 특히 일자리지원 사업의 범주를 명료하게 하고, 성과평가를 통해 사업의 숫자를 가능한 축소하여 사업 평가·관리의 용이성과 효과성을 제고
 - 예) 사업의 주된 목적이 일자리지원인 경우에만 일자리지원 사업에 포함

○ 일자리 지원사업의 방향 및 목적의 명료화

- 정책대상그룹을 고용사각지대 계층으로 집중시키고, 취업으로 계층의 특성별 target-specified정책을 개발(예, 자영업, 여성, 청년 등)
- 취약계층에 대한 단기일자리 위주의 사업은 재정 부담을 가중시킬 우려가 큰 만큼 이를 「취업능력 제고 → 취업유인 정책 수단 제공 → 안정적인 일자리 → 빈곤탈출」의 연계 고리가 이어지도록 함

- 직접 일자리창출사업의 규모는 경기상황에 따라 신축적으로 운용

○ 일자리 지원사업의 효과성 제고

- 창출된 일자리의 고용의 질과 정책 효과성을 제고하기 위해 정책수단간 유기적 연계와 지속적 사후관리를 수행: 종합적 조정·통제기능의 강화
- 고용 인센티브의 사중손실을 줄이기 위해 이를 훈련프로그램이나 고용지원서비스와 연계하여 시행. 특히 맞춤형 교육훈련은 장려금을 통해 취업한 인력의 고용안정에 기여
- 유사사업 간 전달체계의 공유화를 추진하고, 평가 및 사후관리에 대한 투자를 확대

○ 총괄적 조정기능과 평가체계의 강화

- 총괄적인 조정기능의 역할은 크게 1) 유사 중복사업의 검토 및 사업의 재조정 기능, 2) 사업간 전달체계의 시너지효과 기능 제고를 통한 거래 비용의 축소, 3) 노동시장 여건에 부응하는 신규 사업의 발굴, 타당성 검토 및 기존사업의 예산 재조정 기능 수행, 4) 사업의 성과관리(계획-집행-성과-사후관리) 5) 평가체계의 운용으로 구분

- 일자리 지원사업의 평가는 지속적으로 수행되어야 하며 이는 크게 두 방향에서 이루어져야 함

(첫째) 총괄평가로 노동시장 환경변화에 따른 목표 집단별 일자리 지원사업의 효율화라는 관점에서 일자리지원 사업의 수혜대상 및 정책수단별 분류에 따라 평가를 수행. 이러한 평가는 1) 신규 사업의 타당성 검토 2) 일자리지원이 필요한 목표 집단의 발굴 및 이에 적합한 사업의 방향제시 3) 예산배정 기준의 기초자료로 활용

(둘째) 개별 혹은 유형별 일자리지원 사업의 심층평가로 통해 개선방안을 도출하는 것으로 구체적으로 사업의 중복성 검토, 전달체계의 효율화, 사업간 연계를 통한 시너지효과 도모의 방안 등을 모색

나. 사업 분야별 예산 비중의 조정

- 다른 OECD 국가와 마찬가지로 ‘노동시장서비스’, ‘교육훈련’ 및 ‘창업 지원’에 대한 투자의 비중을 높이는 반면, ‘직접 일자리창출’ 및 ‘고용 인센티브’의 투자 비중은 낮추는 방향을 선택
- ‘직접 일자리창출’보다 노동시장이 원활하고 효율적으로 작동할 수 있는 인프라 구축(예, **작업장 혁신, 민간고용지원서비스 육성, 직업훈련인프라 구축 등**)
 - 지난 2년 동안 73천명 증가에 그친 일자리증가폭을 감안할 때, 희망근로, 청년인턴 등 정부의 직접적 일자리창출은 당분간 필요할 것임
- ‘고용 인센티브’ 관련 제도들은 향후 2~3년 동안 객관적 심층평가를 통해 비효과적 제도들은 대폭 수정하거나 통·폐합

- 장려금·지원금은 사하중효과(dead-weight effect)가 매우 큰 특징을 보이며, 사하중효과에 대한 연구결과들은 그 크기는 60~80%로 추정됨⁸⁾

- 비용대비 효율성이 낮아 선진국들은 고용 인센티브를 최소화하는 한편, 공공고용지원서비스 및 교육훈련 투자 비중을 높임

※ ‘10년 5월 현재 고용보험의 고용안정사업에서 수행하고 있는 고용 인센티브는 크게 ① 고용창출지원(중소기업근로시간단축지원금, 교대제전환지원금, 중소기업환경개선지원금, 중소기업전문인력활용장려금, 중소기업신규업종진출지원금), ② 고용조정지원(고용유지지원금: 휴업, 휴직, 훈련, 교대제 전환, 전직지원장려금, 재고용장려금), ③ 고용촉진지원(고령자고용촉진장려금, 신규고용촉진장려금, 중장년훈련수료자채용장려금, 육아휴직장려금및대체인력), ④ 건설근로자고용지원(건설근로자퇴직공제부금지원, 건설근로자고용안정지원금)으로 나누어지며, 모두 14개에 달하는 지원금 및 장려금이 있음

다. 대상별 target-oriented 사업의 강화

- ‘국민일반’, ‘실업자 일반’ 등 불특정 다수에게 적용되는 일자리 지원 사업을 지양하고 여성, 청년, 중·고령자, 자영업 등 고용 애로계층별로 특화된 사업의 개발·확대
- **(대상자 선정)** 국민일반대상 사업들이 많으나 이들의 대부분은 대상자를 사전적으로 스크린하기 어렵고, 필요한 서비스를 정확하게 제공하기 어려움

7) 보조금이 없더라도 신규 채용할 기업이 보조금을 받음으로서 발생하는 사하중효과 이외에도 기업이 보조금 지원을 받을 수 있는 근로자를 채용하고 기존 근로자를 해고하는 대체효과(substitution effect)와 보조금을 받는 기업의 경쟁력이 높아짐에 따라 보조금을 받지 못한 기업이 위축되거나 시장에서 퇴출되는 구축효과 등이 있음

8) 사하중효과 등을 제거한 순효과가 20%인 신규고용촉진장려금을 가정하자. 신규채용에 대해 매달 50만원씩 1년간 지원한다고 하면, 장려금으로 인한 새로운 일자리 하나를 창출하기 위해 실제로는 모두 3,000만원을 지출하게 되며, 이 금액의 80%인 2,400만원은 낭비적

- (성과측정) 또한 일반적 사업들은 사업 참여자의 특성에 따라 그 성과가 차이가 있을 뿐만 아니라 계층별 성과평가가 쉽지 않음

예 1) 여성고용촉진은 (1) 젊은 여성의 캐리어 잡(career job) 진출 기회의 확충과 (2) 노동시장 재진입 여성을 위한 고용 기회 확충의 두 측면이 있으며, 각기 다른 정책패키지가 요구됨. 특히 젊은 여성의 경우 간접차별 해소, 직장 내 여성의 생산성·경쟁력 제고 등이 중요하지만 이를 위한 재정지원프로그램이 취약

예 2) 중소기업 직업훈련 지원도 현재에는 지원규모의 차등을 통해 직업훈련 활성화를 도모하나 이의 성공을 위해서는 유연근로제의 확산, 대체인력풀의 지원, 적합 훈련프로그램의 개발 등이 동시에 진행되어야 함

○ 또한 정책대상별로 일자리지원 사업이 불균등하게 지원되고 있으며, 이러한 정책의 사각지대를 해소하도록 사업을 보완

- 예를 들어 고졸청년층을 위한 정책이 미흡하며, 청년층 대상 사업의 대부분은 전문대 이상의 고학력자에게 치중되어 있음

2. 세부 핵심 과제

가. 인력수급 불일치 완화를 위한 고용지원서비스 인프라의 강화

○ 구직·구인난이 동시에 존재하는 현상을 완화하고, 특히 (영세) 중소기업의 구인난을 해소하기 위해서는 공공고용지원서비스 뿐만 아니라 민간고용지원서비스의 발전을 지원

- 전문성과 경쟁력을 갖춘 민간고용지원서비스 선도기업의 육성

- 직업상담사 등 고용지원서비스를 전담하는 전문인력 양성

- (지역별·산업별) 중소기업 특화형 고용서비스 프로그램의 개발

- 인력부족이 심각한 업종·직종에 대한 파견근로의 확대

- 민간고용지원서비스에 대한 각종 법(규제)·제도의 합리화

○ 호주, 영국 등의 사례와 같이 민간-공공고용지원서비스의 파트너십 강화 및 효율적 역할 분담을 추진

○ 민간고용지원서비스기관(PREA)에 대한 인센티브를 기업규모·업종·직종별로 차등하여 PREA가 (영세)중소기업의 구인난 해소에 보다 적극적으로 참여하도록 유도

○ 지방자치단체의 고용지원서비스와 노동부 고용지원센터와의 연계 강화 및 역할 분담의 합리적 설정

- 지역고용통계의 내용과 질을 강화

- 지자체와 연계된 (영세)중소기업의 인력난 완화 노력을 추진

나. 기업의 일자리창출 능력 제고를 위한 작업장 혁신

○ 한국기업의 대부분은 중소기업으로 자금 및 기술지원뿐만 아니라 경영능력의 강화, HRD, HRM에 대한 수요가 확대되고 있는 상황

- '07년 20인 이상 사업체의 97.5%가 300인 미만의 중소기업(표 5)

- '09년 임금근로자의 88.0%가 300인 미만 사업체에 근무(그림 9)

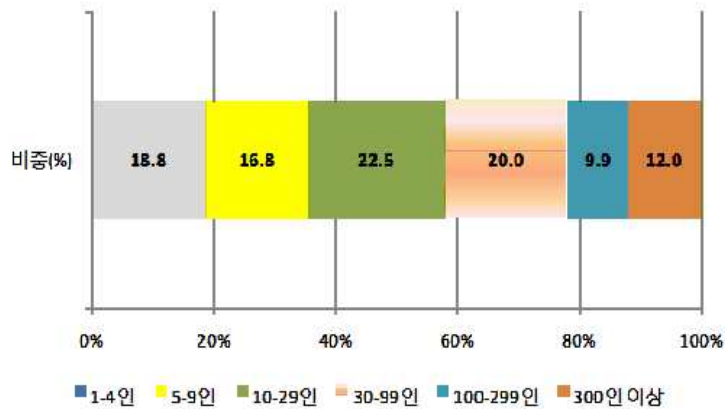
○ 생산성 향상, 취약계층 활용의 합리화, 근로형태의 다양화, 능력개발 등 다양한 측면에서 중소기업의 작업장 혁신을 지원할 필요가 있음

<표 5> 20인 이상 사업체의 분포: 2007년

종사자규모	20~49	50~99	100~299	300~499	500~999	1,000이상	합계
사업체수(개)	71,381	22,565	10,100	1,431	844	407	106,728
비중(%)	66.9	21.1	9.5	1.3	0.8	0.4	100.0

자료: 통계청(2008), 『사업체기초통계조사보고서』

[그림 9] 임금근로자의 기업규모별 비중



자료: 통계청(2009), 「경제활동인구조사 원자료」

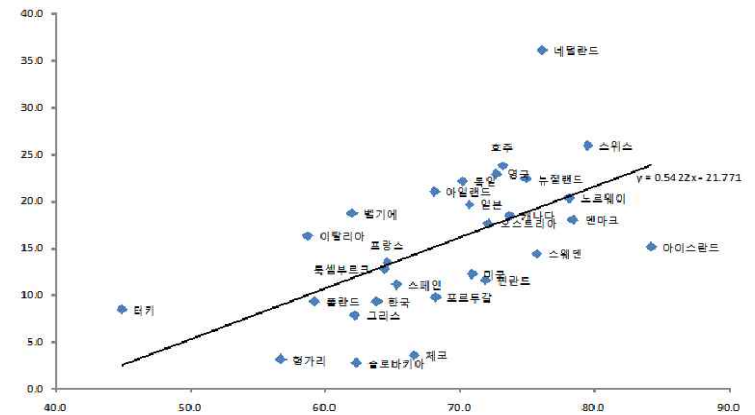
○ 성과급 확산을 위한 기반 구축

- 많은 (중소)기업들이 연봉제를 사용하고 있으나 합리적·객관적 성과평가 및 직무분석이 이루어지지 않은 상태에서 사용자의 자의로 연봉이 결정되는 경우가 많음
- 객관적이고 공정한 성과평가 및 이에 기반을 둔 보상이 이루어질 수 있도록 직무분석 등의 인프라 구축

다. 단시간근로의 활성화 등 고용형태의 다양화·유연화

- 고용률과 단시간근로 비중 사이에는 정(+)의 상관관계가 있으며, OECD 국가들과 비교할 때, 한국은 고용률에 비해 단시간근로의 비중이 낮은 편

[그림 10] OECD 국가들의 고용률(15~16세)과 단시간근로 비중: 2008년



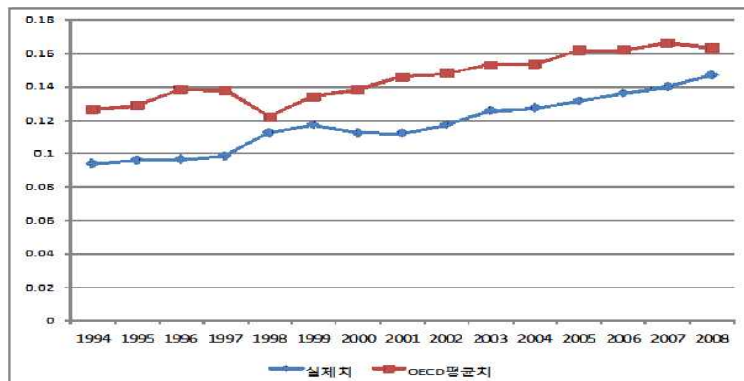
자료: OECD(2009), "OECD Employment Outlook"

- 한국은 단시간근로의 비중이 지속적으로 높아져 왔으며, 저출산·고령화, 장시간근로관행의 개선과 같은 요인으로 인해 단시간근로 등 다양한 고용형태에 대한 수요가 높아질 것임
 - 단시간근로 비중: 5.1%(97) → 7.6%(02) → 8.9%(07) → 10.0%(09)
- 특히 출산·육아·가사로 인한 여성의 경력단절을 방지하고, 여성의 재취업 기회를 확충하며, 퇴직 시기의 중·고령자 고용안정 및 고용촉진을 위한 단시간근로 활성화가 필요

라. 사회서비스 분야 투자확대에 대한 평가

- 여성고용률이나 부양비, 국민소득 수준을 감안할 때 OECD 평균과 비교하여 한국의 사회서비스 고용비중은 낮은 수준이나 그 격차는 빠른 속도로 줄어들고 있음
 - 다양한 요인을 통제하여 적정한 사회서비스 고용비중을 계산한 결과 '04년의 경우 적정 비중보다 4%p 정도 낮은 것으로 평가됨(김혜원 외, 2006)
 - 그러나 2004년부터 2008년까지의 자료를 추가하여 재분석한 결과 OECD 평균치와의 격차가 많이 줄어들었고, 현재와 같은 증가율이 지속될 경우 조만간 그 격차가 사라질 것으로 전망됨
 - 사회서비스업 중에서 교육은 OECD 평균 수준인데 비해 보건 및 사회복지지는 OECD 평균보다 낮아 이들 분야의 일자리창출 가능성이 높음

[그림 11] 사회서비스업 고용비중: OECD 평균과 한국



자료 : ILO LABORSTA, World Bank WDI DB

- 유럽국가의 경우 사회서비스 분야의 고용비중이 높으나 이는 높은 조세부담률을 전제로 하며 재정적자 위험성이 높음
 - 또한 '작은 정부'를 지향하는 현 정부의 정책기조와도 충돌할 가능성이 있음
- 외환위기 이후 사회서비스 일자리 창출을 위해 정부는 많은 노력을 기울여 왔으며, 현 단계에서는 사회서비스 일자리 창출을 위한 추가적 투자보다 그 동안의 정책에 대한 면밀한 평가가 우선될 필요

마. 자영업의 연착륙 지원

- 자영업자들의 연착륙 정책이 중요: 선진국과 비교하여 한국은 약 100만~120만 정도 자영업 과잉상태로 이들이 빈곤 또는 실업상태에 빠지지 않고 새로운 길을 찾을 수 있도록 관심을 기울일 필요
- '09년 현재 5,711천명에 달하는 자영업자에 대해 직접적 재정지원방안을 제시하기 어려움
 - 따라서 정보제공, 컨설팅서비스, 고용지원서비스 등의 간접적 지원을 통한 자영업 종사자의 연착륙을 도모
- **대상별로 다원화된 맞춤형 지원:** 스스로의 선택을 통해 자영업에 계속할 것인지의 여부를 판단하도록 지원하고, 그 판단 결과에 따라 맞춤형의 선별적 지원 제공
- **자영업 친화적 사회안전망 구축**
 - 자영업 종사자의 상당수는 국민연금, 국민건강보험, 고용보험, 산재보험 등 사회안전망에서 배제됨.

- 보험료 납부제도의 유연화, 영세자영업주에 대한 보험료 납부 유예 또는 지원 등 가입동기를 유발하는 사회보험제도 설계로 이들의 가입률을 제고
- **고용지원서비스 및 창업지원 강화**
 - 자영업을 지원할 민간 컨설팅기관 및 전문가를 육성하고, 이들과 제휴하여 자영업 종사자에 대한 컨설팅서비스 제공
 - 자영업의 위축에도 불구하고 지식기반, 신서비스산업을 중심으로 활발한 창업이 이루어지고 있음.
 - 신성장 산업분야의 창업을 활성화하기 위한 창업프로그램 개발 및 확산하고, 창업동아리를 지원하며, 창업관련 정보 및 서비스 제공을 활성화
- **자영업 종합대책의 마련:** 자영업의 증장기 구조조정 및 합리화라는 명제 아래 2005년의 『영세자영업자 종합대책』을 기반으로 새로운 종합대책 수립

참고 문헌

통계청, 『경제활동인구조사』, 각년도

ILO, "Laborsta", World Bank WDI DB, 각년도

OECD, "Factbook", 2009

OECD, "OECD Employment Outlook", 각년도

토론 주제 2

사회적기업 지원정책의 발전방안

I. 문제제기

- 사회적기업 육성법 시행 이후 사회적기업에 대한 관심이 크게 증가하고 있음.
 - 인증 사회적기업은 2007년 50개에서 2010년 4월 현재 288개로 증가하였음.
 - 재무적 가치와 사회적 가치를 균형적으로 창출하는 조직이어야 사회적기업 인증을 받을 수 있다는 긍정적 인식이 제3섹터 영역을 중심으로 확산되고 있음.
 - 대기업 자회사형 사회적기업이나 공정무역 관련 사회적기업 등 다양한 형태의 사회적기업이 출현하고 있어 사회적기업 생태계가 성장하고 있음.
 - 노동부 이외의 정부부처와 지자체의 관심과 지원이 크게 증가하였음.
 - 16개 광역지자체에서는 사회적기업 지원조례를 모두 제정하였고 자체 예산을 배정하여 예비사회적기업 육성을 적극 추진하는 지자체가 등장
- 현행 사회적기업 지원 정책에 대한 재검토 필요함.
 - 인증제도가 완화되고 사회적기업 인식이 확대되면 빠른 속도로 인증 사회적기업이 늘어날 것으로 예상됨. 이 경우 인증을 받으면 인건비 지원을 받는 것이 쉬운 현행 방식이 지속되기 위해서는 재정 소요액이 매우 크고 부작용도 발생함.
 - 인건비 지원 중심의 현행 지원정책에 대한 비판이 지속되고 있으며 이로 인한 부작용을 최소화하는 다양한 지원 방안들에 대한 검토가 필요함.

II. 사회적기업 지원정책의 현황과 문제점

1. 지원정책 현황

- 예비사회적기업 및 사회적기업 일자리창출사업에 의한 신규채용자 인건비 지원
 - 『(예비)사회적기업 일자리 창출사업』이라 함은 사회적으로는 필요하지만 수익성 등이 부족하여 시장에서 충분히 공급되지 못하는 복지·환경·문화·지역개발 등 사회서비스를 취약계층에게 일정부분 무료(또는 시장가격보다 낮은 수준)로 제공하거나, 취약계층에게 일자리를 제공하기 위해 비영리단체 등이 신규 일자리를 창출할 수 있도록 지원하는 사업으로, 서비스 이용자에게 이용요금의 일부를 부담시켜 수익을 창출하거나 민간기업 또는 지역사회와 파트너십을 통하여 다양한 자원을 동원함으로써 자립을 지향하는 모델을 말함.
 - 프로젝트 단위의 사업이므로 사회적기업이라고 무조건 지원을 받는 것이 아니라 일자리창출사업의 취지에 맞는 사업을 개발하여 심사를 통과할 경우에 받을 수 있음. 또한 사회적기업이 아니더라도 받을 수 있음.
 - 예비사회적기업은 최대 2년간 지원하며 사회적기업은 최장 3년까지 지원함. 총 5년을 초과하지 않도록 함. 기존의 지원기간은 예비사회적기업 최대 3년, 사회적기업 2년이었는데 바뀐 것임. 사회적기업에 대한 지원을 늘리는 방향으로 개편이 이루어졌음.
 - 기관에 제공하는 보조금이 아니라 사업 또는 프로젝트에 제공하

는 보조금이라는 점에서 비록 3년간의 지원이 끝났다고 하더라도 해당 사회적기업이 새로운 프로젝트를 기획하여 추진할 경우 지원을 받을 수 있음.

※ 2009년 12월 현재 사회적일자리 사업에 참여 중인 사회적기업은 1년간 지원이 연장(2년→3년) 가능해졌음.

○ 기본 지원기간은 사업개시일부터 12개월이며 모델발굴형은 6개월로 짧게 설정함. 매년 재심사를 통해 평가하여 결정함.

○ 참여근로자는 취약계층을 우선으로 함. 2009년과의 가장 큰 차이는 참여근로자 중 취약계층 의무고용 비율을 명확히 제시하였다는 것임. 취약계층 50% 이상 고용을 권장하며, 최소한 30% 이상을 채용해야 하며 그렇지 않을 경우 재계약에서 불이익을 받을 수 있음.¹⁾

※ 『취약계층』이라 함은 사회적기업 육성법 제2조제2호 및 같은법 시행령 제2조에 의한 저소득자, 고령자, 장애인, 성매매피해자, 그밖에 노동부장관이 취약계층으로 인정한 장기실업자(6개월 이상) 등을 말함. 노숙자, 새터민, 여성가장, 결혼이민자, 모부자가정은 취약계층으로 인정.

○ 일자리 참여근로자 1인당 지원금은 지원 연차별 차등 지급을 하는 것으로 개편되었음.

※ 예비사회적기업 : 1년차 100%, 2년차 90% (기존 3년차 80%), 사회적기업 : 1년차 90%, 2년차 80%, 3년차 70%(기존 3년차 50%)

○ 지원금은 참여근로자 인건비(최저임금 이상) 및 사업자부담 사회보험료를 근로자 수에 비례하여 지급함.

※ 2010년 지원금은 1일 8시간, 1주 40시간 근무 기준일 경우 다음과 같음.

〈표 1〉 2010년 기준 연차별 최대 지원액

비율	100%	90%	80%	70%	50%
월 지급액	932천원	839천원	746천원	653천원	466천원

□ 사회보험료 지원

○ 사회적기업에 한정하여 제공되는 보조금으로서 2010년에 신설되었음.

○ 일자리창출사업에 참여하지 않는 사회적기업에 한정하여 1일 8시간, 주 40시간 참여하는 근로자 최저임금을 기준으로 사업주 부담분 사회보험료를 지원.

○ (예비)사회적기업 일자리 창출사업에 참여하지 않는 사회적기업 중 4대 보험에 모두 가입하고 최저임금 이상의 임금을 지급한 기관에 한정함.

○ 사회적기업 대표, 임원을 제외한 유급근로자(근로기준법상 근로자) 전원이 지원대상이 됨.

○ 1일 8시간, 주 40시간 참여하는 근로자 최저임금을 기준으로 사업주 부담분 사회보험료를 지원함. 사회보험료는 근로자별 임금 수준, 기관별 규모 및 업종에 따라 부과액이 달라지므로, 임금은 최저임금(1일 8시간, 주 40시간) 기준, 보험요율은 최저기준 적용하여 단가를 적용함.²⁾ 4대 보험 전체 적용대상자는 1인당 월

2) - 고용보험과 산재보험은 각 1인당 월 6천원(859천원 * 0.7%=6,013)
 - 건강보험은 1인당 월 24천원(859천원 * 2.84%=24,395)
 - 국민연금 1인당 월 38천원(859천원 * 4.5%=38,655)

1) 장애인 3% 의무고용.

74천원, 65세 이상으로 고용보험과 국민연금 적용 대상은 1인당 월 30천원 지급함.³⁾

- 원칙적으로 최대 4년간 사회보험료를 지원받을 수 있음. 인증 받은 익월부터 지원하는데 정부재정지원사업에의 참여, 미참여에 따라 사회보험료 지원이 비연속적으로 이루어져도 총 지원기간인 4년을 초과하지 않는 범위 내에서 지원이 가능함. 따라서 예비사회적기업은 일자리창출 사업에 의한 인건비 지원으로 최대 5년을 지원받고 인증 후 4년동안 사회보험료 지원을 받을 수 있음.

□ 경영지원

- 신규채용 회계, 마케팅 등 전문인력 인건비를 지원함.
 - 기업당 3명 범위 내에서 최장 3년간 인건비 지원. 150만원 한도로 지원하며 연차별로 자부담 비율을 상향 조정함(1차년도 10%, 2차년도 30%, 3차년도 50%).
- 경영컨설팅 지원사업이 시행되고 있음.
 - 사회적기업은 연간 1천만원, 3년간 총 2천만원의 경영컨설팅을 받을 수 있음. 예비 사회적기업은 연간 3백만원, 3년간 총 5백만원 한도의 컨설팅을 받을 수 있음.
- 회계프로그램을 보급하고 교육하는 사업을 시행하며 경영, 법률, 회계 등 다양한 분야 전문가들의 전문성을 기부하는 프로보노 활동을 사회적기업과 연계하는 사업을 실시함.
 - ※ 프로보노(pro bono)란 법률, 경영, 회계 등 다양한 분야 전문가들이 자신의 재능과 전문성을 기부하는 것을 말함.

3) 근로시간이 1일 8시간 미만, 주 40시간 미만인 경우에도 단가 범위내에서 실무당 사회보험료 지원

□ 인력 양성

- 혁신적인 사회적기업가를 보다 장기적 관점에서 전문적으로 양성할 수 있도록 사회적기업가 아카데미 과정 설치 및 운영 지원.
- 창의적인 아이디어를 가진 학생, 일반인을 대상으로 소셜벤처 경진대회를 개최하여 혁신적인 사회적기업 모델을 발굴·육성하고 전국적으로 사회적기업 붐을 조성함.

□ 조세 감면

- 사회적기업 인증 후 4년간 법인세 50% 감면(조세특례제한법 제 85조의6)
- 사회적기업(비영리법인에 한함)에 기부를 하는 연계기업에게는 그 기부금을 법인 소득의 5%까지 전액 손금산입 처리(법인세법 시행규칙 제18조)
- 사회적기업에 기부하는 연계기업, 법인 또는 개인에 대한 국세 및 지방세 감면에 대해 국회에서 긍정적으로 논의 중임.

□ 판로 지원

- 사회적기업육성법 제12조에 우선구매 법적 근거가 있으며 지방자치단체 조례에 우선구매 법적 근거가 마련되고 있지만 국가계약법 등의 수의계약 조항이나 가산점 부여가 명시되어 있지 않아 우선구매는 저조한 편임.
- 2009년 행안부 지방자치단체 평가에 사회적기업에 대한 우선구매가 포함됨에 따라 이에 대한 우선구매 및 민간위탁 실적을 지자체에서 고려하기 시작한 단계임.

2. 현행 지원정책의 문제점

□ 직접 인건비 중심의 지원 정책은 정부 의존성을 심화시킬 우려가 있음.

- 2010년 사회적기업 지원예산 기준 2/3가 일자리창출사업의 인건비 지원에 집중되어 있음.
- 사회적기업 인증을 받은 경우 해당 기관이 일자리창출사업 심사를 통과할 가능성이 높음.* 사회적기업 인증이 인건비 지원을 받는 하나의 통로로 이용될 수 있음. 사회적기업이 아니면서 정부 인건비 지원을 받던 조직이 인건비 지원을 연장받는 수단으로 사회적기업을 활용할 수 있음. 또한 노동부 사업에 참여하지 않던 지역 조직이 새로운 인건비 지원 소스로서 사회적기업 인증을 활용하고자 함.

※ 예비사회적기업에 비해 인증 사회적기업이 상대적으로 경영이 건실하기 때문에 사업 당국 입장에서는 문제가 발생할 소지가 적다는 점에서 인증 사회적기업을 선호함. 이 때문에 인증 사회적기업이 예비사회적기업과 경쟁하게 되면 지원을 받게될 가능성이 높음. 하지만 인증 사회적기업 수가 늘어남에 따라 인증 사회적기업 사이의 경쟁도 높아져서 신청한다고 지원받을 수 있을 가능성이 현재처럼 높은 수준을 유지하기 어려울 것임.

- 인증만 받으면 인건비 지원을 받는다는 인식('인증=지원')이 퍼지고 사회적기업 육성이 또다른 형태의 복지단체 지원이라는 잘못된 인식이 확산될 경우, 지원을 목적으로 한 기관이 대거 신청을 하게 되고 인증 이후에도 지원에 지속적으로 의존하는 행태를 보일 수 있음. 결과적으로 사회적기업 육성의 취지가 훼손될 우려가 있음.

- 또한 직접적인 인건비 지원은 사회적기업의 경영성과에 대한 착시현상을 일으키고 정부 지원에 의존하는 관행이 기업 내에 생길 위험이 있음.

<'인증=지원' 방식의 긍정적 측면>

- 현행과 같이 인증과 지원이 직결되어 있는 '인증=지원' 방식은 인증 자체의 인센티브를 극대화한 방식임.
- 사회적기업 인증 요건을 충족하는 과정에서 비영리조직은 좀더 경영 측면에서 효율적, 합리적 경영을 추구하게 되고 영리기업은 사회적 목적을 비즈니스에 담으려는 노력을 하게 됨. 이런 점에서 사회적기업 인증 과정에서 조직의 변화를 유인한다는 점에서 그 나름의 의의가 있음.

<표 2> 사회적기업 지원 예산

구 분	'07 예산	'08 예산	'09 예산	'10예산
총계	121,541	139,772	188,463	148,734
□ 일자리 창출 인건비 지원	117,972	125,989	158,748	107,457
· 예비사회적기업	114,463	110,599	109,895	87,916
· 사회적기업	3,509	15,390	48,853	19,541
□ 사회적기업 지원	1,836	12,224	28,036	39,585
· 네트워크	-	1,000	1,012	1,012
· 전문인력 인건비	-	4,896	13,104	7,200
· 시설·운영비 대부	-	2,000	3,000	-
· 경영컨설팅	1,700	3,150	4,999	5,174
· 사회적기업가 아카데미	-	800	800	800
· 기타	136	378	1,154	1,154
· 사업개발비	-	-	1,501	18,521
· 사회보험료 지원	-	-	-	4,524
· 소셜벤처	-	-	2,466	1,200
□ 운영비	1,733	1,559	1,679	1,692

□ 인건비 지원으로 인한 과잉고용과 이에 따른 과도한 고용조정 가능성 존재함.

○ 사업을 확장하는 측면에서나 수익성이 불확실한 프로젝트를 추진하는 과정에서의 위험을 줄이는 측면에서 인건비 지원은 도움을 주지만 직접인건비 지원은 사업에 필요한 인원에 비해 과잉된 인력 고용을 유발함.

○ 향후 지원이 끊어질 경우 해당 인력을 유지하는 것이 어려워 인력 고용조정의 위험이 있으며 지원액이 급격하게 줄어들 경우 고용조정 압력은 더욱 커짐.

○ 이러한 문제점을 감안하여 2010년부터 인건비 지원액을 연차적으로 낮추는 방향으로 개선하였고 사회보험료 지원제도를 추가적으로 도입함으로써 대량 고용조정을 줄이고자 함.

○ 현행 인건비 지원 수준이 어떻게 연차적으로 바뀌는지 숫자 예를 통해서 설명하고자 함.

- 어떤 사회적기업은 30인 규모이고 30명 인원 중에서 15명이 일자리창출사업 인건비 지원을 받는 인원이라고 가정. 임금수준은 모두 최저임금 수준으로 가정. 예비사회적기업으로 2년 지원을 받은 후 인증을 받아 사회적기업으로서 3년을 인증받는 경우를 가정함. 인증 4년차 부터는 사회보험료 지원으로 전환될 것임.

○ 사회적기업 인증받는 해에 일자리창출사업에 참여함으로써 전체 인건비 중에서 지원받는 금액은 지급임금총액의 54.0%임. 사회적기업 인증 3년차의 경우 70%로 줄어들게 되므로 지급임금총액의 37.8% 수준임. 사회보험료 지원으로 전환할 경우 15명이 아닌 30명이 지원을 받게 되므로 지급의 베이스가 늘어나게 됨.

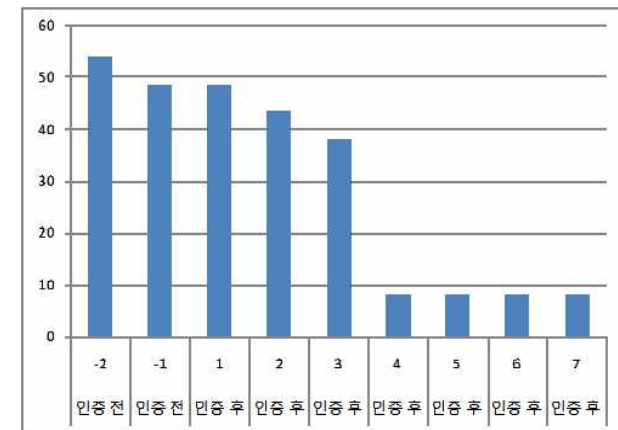
사회보험료 지원액은 지급임금총액의 8.05%를 차지함.

- 인증 3년차에 지급임금총액의 37.8%를 받다가 인증 4년차에 8.05%로 감소함에 따라 지원액 감소 충격이 일부 기업의 경우 클 것임. 이것은 고용조정 압력으로 작용함.

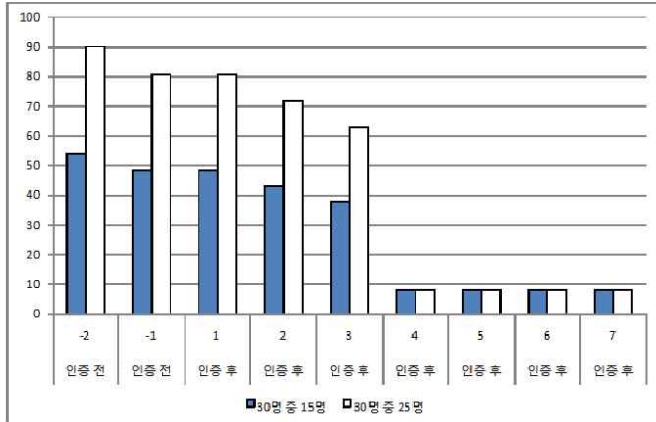
○ 사회적기업 인원 중에서 인건비 지원을 받는 인원의 비중이 크면 클수록 지원 감소의 충격은 증가함.

- 30명 중 25명이 인건비 지원을 받고 있을 경우 인증 3년차 시점에서 인건비 지원금은 지급임금총액의 63.0%였다가 4년차에 사회보험료 지원으로 전환될 경우 8.05%로 감소함.

[그림 1] 연차별 인건비 지원 변화 추이



[그림 2] 일자리창출사업 비중별 지원 변화 추이의 차이



- 사회적기업 제품 및 서비스의 판로 지원 및 투자를 위한 자금조달 측면의 지원 등 간접 지원정책이 덜 발달했음.
- 사회적기업 제품 및 서비스에 대한 우선구매 조항이 육성법 상 명문화 되어 있으나 실효성이 떨어짐.
- 비영리 사회적기업에 대한 금융기관의 이해도가 낮아 민간금융기관을 통한 자금 조달에 어려움을 겪는 반면, 공공에 의한 대부자금 지원액이 적고 관리 시스템이 미발달.
- <표 3>에서 보는 것처럼 인증 초기에 지원이 집중되어 있는데 비해서 인증 4년 후부터 대부분의 지원이 끊어지게 됨. 직접적인 보조금 지원에서 금융적 지원이나 판로 지원 등 간접적인 지원으로 전환되어 지속적인 사회적기업 육성이 가능하도록 할 필요가 있음.

<표 3> 사회적기업 지원수단별 활용가능기간

연차	-2	-1	1	2	3	4	5	6	7	8	9
신규채용 인건비 지원	■	■	■	■	■						
사회보험료 지원						■	■	■	■	■	
전문인력 인건비 지원			■	■	■						
경영컨설팅 지원			■	■	■						
법인세 감면			■	■	■	■					

- 취업능력이 떨어지는 취약계층을 일반 노동시장으로 통합시키는 유형의 사회적기업에 대한 지원이 미비함.
 - 근로능력이 떨어지는 취업취약계층을 지속적으로 고용하면서 기업이 재무적 경쟁력을 갖추는 것은 매우 어려운 과제임. 그럼에도 사회적기업이 자립해서 이들에게 안정적 일자리를 제공해야 하며 이런 기업이 많이 늘어나야 한다는 정책적, 사회적 압력이 증가하고 있음.
 - 결과적으로 일자리 제공형 사회적기업이 고용을 유지하고 확대하기 위해서는 정부의 인건비 지원이 지속되는 것이 불가피함.
 - 사회적기업 육성법 상 일자리제공형 사회적기업은 취약계층에게 일자리를 제공하는 기업으로 정의되어 있는데 ‘일자리를 제공한다’는 것이 사회적기업 내에서 취약계층에게 안정적 일자리가 제공된다는 것으로 일반적으로 이해되고 있음.
 - 그런데 선진국의 노동통합형 사회적기업에서 일자리 제공은 이중적인 의미를 가짐. 앞서 말한 의미 외에도 일정 기간 사

회적기업 내에 근로할 수 있게 하고 이를 발판으로 일반 노동 시장에서 안정적 일자리를 가질 수 있도록 한다는 의미도 포함됨.

- 현행 지원정책은 취약계층에게 직접 일자리를 주는 사회적기업을 기준으로 설계되어 있음. 취약계층에게 일자리 기회를 주는 사회적기업에 대한 지원 정책도 추가적으로 설계될 필요가 있음.

Ⅲ. 향후 발전 방향 및 과제

1. 지원정책의 개선 과제

□ 사회적기업 인증과 인건비 지원의 분리

- 인건비 지원의 비중을 줄이고 간접 지원을 늘리는 방향으로 개편되어야 함.

- 향후 인증 사회적기업이 대폭 늘어날 것으로 전망되는 바 '인증=지원'의 구조를 지속하려면 직접 인건비 예산이 지나치게 큰 폭으로 증가하게 되므로 재정적 지속가능성도 낮음.

- 하지만 최근 노동부 이외의 부처에서 기존 부처 사업 및 전달체계를 혁신하는 측면에서 사회적기업을 육성하려는 바 이를 지원하는 인건비 지원사업은 오히려 확대될 필요 있음.

- ※ 타 부처의 경우 기존의 전달체계를 벗어나 새로운 공급자를 도입하는데 있어서 불안감이 있음. 사회적기업 역시 새로운 영역에 뛰어드는 위험부담을 안고 있음. 이러한 위험부담을 줄여주는 방법 중 하나가 위험에 대한 보조금을 지급하는 것임.

- 인건비 전체보다는 사회보험료 지원과 같이 임금의 일부를 지원하는 방식을 확대해야 함.

- 근로기준법을 준수하고 사회보험 가입에 적극적인 점 등 사회적기업이 비공식 노동시장의 관행을 혁신한다는 측면에서 이러한 혁신자로서의 역할을 지원하기 위해 사회보험료 지원을 적극적으로 추진할 필요가 있음.

- 하지만 현재와 같이 최저임금을 기준으로 한 지원액은 그 액수가 매우 낮으며 최저임금 수준의 일자리에 더 많은 인센티브가 주어져 저임금 일자리를 촉진하며 사회적기업 일자리는 최저임금 수준의 일자리라는 고정 관념을 재생산할 우려가 있음.

- 단순한 고용 창출 지원의 관점이 아니라, 사회적기업이 창출하는 사회적 가치에 대한 사회적 지불이라는 관점에서 볼 때 현행 지원액 상한의 인상을 고려할 필요 있음.

※ 최저임금 150% 수준의 사용자 부담금까지 지원하는 방안 검토.

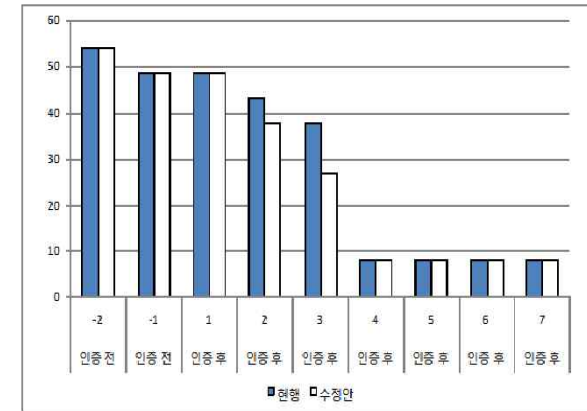
○ 과잉 고용의 유인을 줄이고 지원 중단시 급격한 고용조정을 피하기 위해서 연차별 인건비 지원 비율을 현재보다 더 차등화하는 것이 필요함.

- 현재 1년차 90%, 2년차 80%, 3년차 70%인 지원율을 1년차 90%, 2년차 70%, 3년차 50%로 좀더 가파르게 떨어지도록 조정할 필요가 있음. 이러한 지원율 감소는 사회적기업의 경영 효율화 압력을 높이고 수익 구조를 확보하기 위한 노력을 강화시킬 것으로 예상됨.

- 지원율을 조정할 경우 [그림 3]에서 보는 것처럼 지원액 감소가 스무딩되어 갑작스러운 고용조정 압력이 줄어들 수 있음.

※ 벨기에의 사회적기업 유형의 하나인 EI(enterprises d'insertion)의 경우 취약구직자 1명에 대해 4년간 지원을 하는데 둘째 해는 첫 해 지원금의 75%, 셋째 해는 첫 해 지원금의 50%, 넷째 해는 첫 해 지원금의 25%를 지급받음.

[그림 3] 연차별 지원비율의 수정안



○ 인건비 지원 종료 후에는 향후 사업 계획에 기초한 금융적 지원을 사회적기업이 활용할 수 있도록 지원수단 간의 연계성 강화

- 보조금은 초기 생존을 목적으로 하는 사업 단계에 적합한 지원수단이며, 사회적기업이 일정 수준 이상을 넘어설 경우에는 대출이나 투자와 같은 방식의 지원수단이 적합함.

- 사회적기업의 경영 역량이 발전하면 인건비 보조금에서 졸업시키고 금융적 지원을 받을 수 있는 방향으로 유도하고 연계하는 것이 필요함.

※ 현재 상당한 수익을 올리는 사회적기업들조차도 인건비 지원이 계속되기를 강하게 요구하는 이유는 다른 지원이 미비한 상황에서 경쟁력 강화를 위한 대규모 투자에 사용하기 위해 인건비 지원금을 적립하기 때문임.

- 인건비 지원 사업이 갖는 복합적 기능을 분화시켜 일자리창출 사업, 사회보험료 지원, 대출 및 신용보증 지원, 사업개발비 지

원 등 다양한 지원수단이 발전할 필요가 있음. 그리고 대체 지원수단이 미발달한 상태에서 인건비 지원의 삭감은 부적절함.

□ 사회적기업 금융지원 강화

○ 선진국의 지원방식은 시장 확대와 더불어 금융적 제약을 완화하는 방향에 집중함.

- 금융적 제약 완화를 위해 사회적기업을 위한 대부 및 투자자금이 필요함.

※ 영국의 경우 전국 규모의 기금을 만들었고 미국의 경우 지역 중심의 기금을 마련함. 이와 별도로 영국의 퓨처빌더스 기금은 기본적으로 공공서비스 공급을 담당하는 제3섹터 조직에 대해 제공되는 기금임. 제3섹터 전체에게 부여되어 있고 사회적기업에 대해 특별히 혜택을 부여하지 않지만 사회적기업이 공모에 참여하여 수혜를 받고 있음. 퓨처빌더스 기금은 2억5000만 파운드의 규모이며 보조금을 일부 포함하고 있는 대부자금으로 운용됨.

- 선진국의 경우 주로 대부 방식으로 운용하되 일부 무상 보조금을 포함. 지분투자는 위험도가 높으므로 신중하게 접근할 필요 있음.

○ 인건비 지원금 비중을 줄이는 대신 대부자금 지원 비중을 늘려 나갈 필요가 있음.

- 주로 생존 단계를 넘어서서 도약을 준비하는 사회적기업에게 대부자금으로 공여되며 필요할 경우 보조금도 지원.

- 전문 관리 조직을 선정하여 성과계약 방식으로 위탁 운영하는 방식을 적극 검토할 필요 있음.

※ 2009년까지 대부자금 사업을 노동부에서 운용하였으나 대부자금 사업이 미소금융으로 일원화됨.

□ 노동통합형 사회적기업의 육성

○ 선진국에서 발달해 있는 일반 노동시장으로의 통합을 촉진하는 사회적기업 유형은 한국에서 미발달

- 취약계층이 사회적기업을 통해 일반 노동시장에서 안정적 일자리를 찾을 수 있다면 그것 역시 사회적기업에 의한 일자리 창출임.

※ 30인을 고용하는 사회적기업이 100명을 고용하는 기업으로 성장하는 것은 어렵지만 사회적기업을 거쳐간 사람들 중 100명을 안정적으로 재취업시키는 것은 가능.

- 사회적기업은 취약계층에게 자기 기업 내의 일자리를 제공하는 것만 아니라 다른 기업의 일자리를 포함한 넓은 의미에서 일자리 기회(work opportunity)를 제공하는 것으로 인식되어야 함.

※ 영국의 ILM 조직(Intermediate Labor Market Organization)은 2년 이상의 실직기간을 가진 취업취약계층이 일반 노동시장에서 일자리를 얻을 수 있도록 지원하는 조직으로서 영국 정부의 뉴딜 프로그램과 긴밀한 관련을 가지고 있음. 프랑스의 재통합기업(integration enterprise)은 취업취약계층(공공부조 수급자, 장기실업자, 취약청년, 마약중독자 등)에게 일정 기간 일자리를 제공하고 이후 일반 노동시장에서 일자리를 얻는 것을 지원하는 기업이며 일자리당 지원금을 받음.

○ 노동통합형 사회적기업을 육성하고자 할 경우 취약계층의 정의를 정교하게 재구성할 필요가 있음.

- 노동통합형 사회적기업에서의 취약계층은 취업능력에서의 취약성으로 정의해야 함. 취업취약성은 생리적, 물리적인 원인이지만 사회적, 심리적 요인에도 기인.
- 취약계층은 영구적으로 생산성 격차가 존재하는 인구집단과, 훈련 등을 통해 생산성 격차를 줄일 수 있는 취약계층으로 구분됨. 전자의 대표적 사례가 장애인이며 후자의 대표적 사례는 장기실업자임.
- 영구적으로 생산성 격차가 존재하는 경우에는 근로자의 생산성 격차를 반영한 장기간의 지속적인 임금보조금을 지급해야 함. 이에 비해 비교적 단기간에 생산성 격차를 줄일 수 있는 경우에는 일시적인 임금보조금을 지급해야 함.
- 장애인과 장기실업자 사이에 다양한 유형의 취업취약계층이 존재함.
- 소득 기준의 취약성 기준은 노동통합형 사회적기업에 조용하지 않음.

○ 복합적 문제를 안고 있는 취업취약계층에 대한 노동통합 방안

- 출소자나 마약중독자, 노숙자, 탈북자 등은 앞서 언급한 장애인과 장기실업자의 중간 영역에 속하는데, 짧은 시간 내에 노동능력을 되찾기 어렵고 사회적 편견에 시달리고 있으며 능력이나 동기 측면에서 매우 낮은 수준의 집단임.
- 이들 집단은 개인에 대한 임금보조금만으로 문제를 해결할 수 없음. 고용주의 편견에 의한 미채용 문제도 존재하며 근로동기나 숙련의 부족 문제도 심각하므로 개인 대상 보조금은 적절하지 않음.

- 이들 집단에 대한 기업측 채용장려금도 큰 효과를 보기 어려움. 보조금만으로 이들을 선뜻 고용하는 사업주는 많지 않으며 그 이유는 직업의식, 일에 대한 태도, 인간관계 형성의 어려움 등등 보조금으로 메꿀 수 없는 생산성 격차가 존재하기 때문임. 또한 낙인 효과 때문에 근로자 이용률도 낮음. 고용보조금 제도를 만드는 것 자체가 어렵거나 만들어도 활용률이 높지 않음.
- 개인보조금도 기업측 채용장려금도 아닌 사회적기업에 대한 보조금으로 문제를 해결할 가능성이 있음. 이들 취업취약계층을 근로자로 받아들여 일정 기간 후에 건강한 근로자로 만드는데 있어서 사회적기업은 경쟁우위를 가지고 있음. 일반적인 고용보조금을 만드는 대안 대신에 이들을 고용하는 노동통합형 사회적기업에게 이들을 고용하는 기간 동안 고용보조금을 주는 제도가 현실적으로 작동할 가능성이 높음.
- 현행 사회적기업에 대한 인건비 지원금이 이러한 보조금 제도와 유사한 효과를 발휘하고 있음. 그런데 현행 인건비 지원금은 사회서비스 제공을 기본 조건으로 하고 있기 때문에 원칙적으로 사회서비스를 생산하지 않는 사업체는 포함되지 못하는 한계가 있으며 일반 노동시장에의 재통합에 대한 분명한 목표 설정이 주어지지 않기 때문에 체계적인 접근법이 발달해 있지 않음.
 - ※ 현재 활동하는 사회적기업 중에서 이와 같은 성과를 내고 있는 사회적기업에 대한 조사가 선행되어야 함.
- 취업취약계층을 일반 노동시장에 재통합시키는 일자리 기회 제공형 사회적기업 육성.

- 일자리 기회 제공형 사회적기업은 취업취약계층을 일정 기간 채용하되 이들을 일반 노동시장에 통합시키는 것을 목표로 함.
- 취업취약계층의 재통합은 공공이 책임지는 영역이므로 이를 대신 수행하는 사회적기업에 대해 보상하는 제도 신설이 필요함.
- 일정 기간 동안 사회적기업에서 일하는 동안의 이들의 인건비의 전부 또는 일부를 지급하고 동시에 이들이 노동시장 통합에 성공할 수 있도록 재통합 서비스를 제공한데 대해 추가적인 가격을 지불함.
 - ※ 재통합 서비스 가격은 성과연동형으로 설계하여 취업취약계층이 일반 기업에서 일자리를 얻어 6개월 이상 취업을 유지할 경우 성공보수를 지급하는 방식으로 설계.
- 이러한 사업에 참여하고자 하는 조직은 사회적기업 인증을 받아야 하며 해당 근로자는 '취업취약성 테스트'를 통과해야 함.
 - ※ 현재 직업훈련기관이 직업훈련 수료생의 취업을 도울 경우 지급하는 성공보수가 있음. 현행 제도에 취약계층일 경우 추가적인 성공보수를 지급하도록 제도를 수정검토. 이러한 제도를 통해서 취약계층의 훈련 및 알선에 적극 참여하는 훈련기관을 발굴할 수 있고 나아가 이 분야의 사회적기업 육성이 가능.
- 일자리 기회 제공형 사회적기업은 취약계층에 대한 공공 고용 지원서비스 정책과 조화를 이루고 시너지 효과를 가질 수 있도록 설계되어야 함.

<장기실업자 재취업 전문 사회적기업의 구상>

- 사회적기업에 채용된 장기실업자는 최대 2년 동안만 취약계층으로 인정하고 그 이후에는 취약계층으로 인정하지 않음.
- 장기실업자 채용 사회적기업은 계속해서 장기실업자를 일반 노동시장으로 통합시키고 새로운 장기실업자를 채용해야 사회적기업으로서의 인증을 유지할 수 있게 됨.
- 장기실업자를 일반 노동시장에 통합시킬 경우 앞서 언급한 것과 같은 성공보수를 받을 수 있다면 사회적기업의 활동은 보다 적극적인 노동통합 활동에 나서게 될 것임.

- 취업취약계층을 채용하여 안정적 일자리를 제공하는 기존의 사회적기업 유형도 지속적으로 발전해야 함.
 - 대표적으로 장애인 고용 사회적기업이 이 유형에 속함. 다양한 사회적 자원이 결합되어 자립 가능성을 높여갈 필요가 있음.
 - 이 경우에도 취업취약계층에 대한 명료한 정의가 필요하며 일자리제공형 사회적기업을 구성하는 요건에 대한 엄격한 정의가 필요함.
 - ※ 벨기에의 사회적기업 유형의 하나인 EI(enterprises d'insertion)의 경우 엄격히 정의된 취약구직자(especially hard-to-place jobseeker)가 설립 첫 해에 최소한 20%여야 하며 매년 10%p씩 증가하여 4년 후부터는 50% 이상이어야 함. 엄격히 정의된 취약구직자란 2년 이상 구직등록했으나 안정적 일자리를 구하지 못했으며 고졸 미만의 학력을 가진 이임.

2. 중기적 제도 개편 과제

□ 인증제도 개편

- 현행 인증제도 중에서 의사결정에 이해관계자가 참여해야 한다는 제약을 완화할 필요 있음.
 - 현행 사회적기업 육성법 상의 민주적 의사결정 조항은 협동조합적 전통에서 요구하는 것인바 다양한 주체가 포함된 현 상황에 일률적으로 이를 요구하는 것은 부적절.
 - 경영 결정 참여는 필수적으로 요구하지 않고 의견수렴과정에 참여할 수 있도록 하는 것으로 완화할 필요 있음.
- 취약계층 고용비율 및 서비스 수혜 비율의 완화
 - 사회적기업이 50% 이상 취약계층을 고용하거나 서비스를 제공해야 한다는 것은 경영상 어려움을 야기할 수 있는 바 30% 수준으로 낮출 필요가 있음.
- 인증제도의 성격 전환 검토.
 - 사회적기업 그 자체('the social enterprise')를 인증하는 현행 방식에서 우수 사회적기업(excellent social enterprise)을 인증하는 방식으로 전환할 필요가 있음.
 - 사회적기업의 명칭 사용에 대해서도 육성법 상의 과태료 규정 폐지 필요.

□ 사회적기업을 위한 새로운 법인격의 신설 및 비영리조직 수익활동에 대한 법적, 재정적 제약 정비

- 현행 인증제도 하에서는 영리기업 중의 인증사회적기업이 인증

을 반납하고 이윤배분이나 자산처분을 할 경우 막을 수 있는 장치가 없음.

- 이런 이유로 인한 불신으로 인해 상법상 회사인 사회적기업에 대한 민간 차원의 자발적 자금 지원은 큰 폭으로 늘어나기 어려운 상황임.
- 영국의 공동체이익회사와 유사한 형태로 법적으로 이윤분배계약 및 자산처분 제약을 갖는 법인격 신설 필요
 - 배당은 상한을 규정하여 허용하고 폐업시 잔존자산은 다른 사회적기업이나 제3섹터에 기부하도록 함.
- 비영리조직의 영리 자회사 신설을 돕는 법제도 정비
 - 비영리조직에서 수익활동을 강화하더라도 비영리조직의 지위를 상실할 위험이 없어야지 비영리조직의 수익활동이 늘어날 수 있음.
 - 현행 주무관청에 의한 비영리조직 설립허가제도에 대한 근본적 재검토 필요.
 - ※ 일본의 경우 주무관청 설립허가제도 폐지 후 비영리조직 설립 및 활동이 급증함.

토론 주제 3

고용서비스산업의 활성화 방안

I. 문제의 제기

- 고용서비스는 국가 경제의 주요한 성장 동력인 인적자원의 양성(교육·훈련)과 채용, 전직, 퇴직 등의 일련의 고용과정을 개인의 능력과 적성에 맞도록 제공하고, 근로자를 필요로 하는 구인기업의 취향에 적합한 인재를 최소의 기회비용으로 연결시켜(match) 줌으로써 노동시장에서 발생하는 인력수급의 효율화를 달성하는 기능을 수행
- 우리나라 경제의 성장잠재력의 하락, 고용탄력성의 감소, 청년층 실업률의 증가, 고령층의 비중 증가로 인한 취업 필요성 증가 등 거시경제 환경 변화와 우리나라 노동시장 지표의 추세는 고용 촉진의 필요성을 더욱 높이며, 고용서비스의 선진화는 이러한 수요를 충족시킬 수 있는 주요한 수단임.
 - 노동시장의 변화로 인해 다양하고 전문화된 고용서비스 수요가 증가
 - 전문적인 지식이나 기술을 필요로 하는 직종, 또는 현재의 학력이나 전공이 구분할 수 없는 창작성이나 협업성, 추진력 등을 필요로 하는 직종이 증가
 - 고학력의 노동공급이 노동수요에 비해 과잉으로 나타나는 구매자 위주의 시장(buyer's market)이 형성되면서 채용 후 훈련보다 기업이 원하는 인력을 뽑아 채용하는 방식으로 전환
 - 청년층 실업의 확대, 장기 및 반복실업의 증가, 불완전취업자 규모의 확대, 비정규직의 증가 등 노동시장 구조 변화

- 과거 근속년수가 축적되면서 증가하던 기술의 숙련도보다 시장에서 나타나는 새로운 기술에 대한 습득이 더욱 중요해져서 고용의 행태와 직업훈련의 수요 또한 변화
- 인력수급의 불일치 심화를 완화하는 기재로 고용서비스 활성화 필요
 - 2010년 3월 현재 100만5천명의 실업자와 1,607만3천명의 비경제활동인구 중 뚜렷한 이유 없이 구직활동을 하지 않는 '쉬었음'의 규모가 138만9천명
 - 최근 우리나라 노동시장은 약 80~100만명의 외국인 근로자가 취업하고 있는 상황에서 중소기업의 인력부족률은 약 4%대로 공급과잉과 초과수요가 동시에 존재하는 문제 보유
- 사회적 비용의 감소를 위해 적성에 맞는 직장에 취업하기까지의 시간을 단축하는 점에서 고용서비스 기능의 중요성 증가
 - 2009년 경황 부가조사에 따르면 청년층 최종학교 졸업/중퇴 후 첫 일자리 취업 시까지 평균 소요기간은 11개월, 첫 직장의 평균근속기간은 20개월로 첫 취업까지 준비기간이 길고, 취업한다 하더라도 이직의 가능성이 높음.
 - 박강우·홍승제(2009)에 따르면 2008년 25세인 청년이 1년 동안 실업상태에 있는 경우 단기 소득손실은 약 3천7백만원이나 장기 손실은 2억8천만원에 달하는 것으로 추정
- 현재 우리나라의 고용서비스산업은 영세사업체가 다수를 이루는 다른 서비스 산업과 마찬가지로 현재 산업경쟁력이 낮고 숙련 인력이 부족하여 해당 산업의 발전이 미흡한 상황
 - 2009년 경황 부가조사에 따르면 공공 및 민간 직업알선기관, 학

교내 취업소개기관, 취업박람회 등 고용서비스를 이용하여 취업한 청년층 취업자는 6.6%에 불과

- 단, 주된 취업경로인 「신문, 잡지, 인터넷 등 옹모」는 27.8%인데, 이 중 정보통신제공업체를 활용한 비중은 미지수

□ 취업촉진은 대부분 산업화된 국가의 경우 가장 중요한 정책과제 중 하나이며, 재정투입을 통한 직접일자리 창출보다 고용서비스를 통한 일자리 매칭이 강조되는 것은 재정투입을 통한 일자리 창출이 지속적인 취업을 제공하기 어렵고 한시적인 효과를 가진 반면, 취업까지의 기간을 최소화하거나 적성에 맞는 일자리를 구하여 이직의 빈도를 줄이는 고용서비스의 활성화는 장기적으로 정부의 재정 부담과 사회적 비용을 완화할 수 있는 방안으로서 중요성을 가짐.

○ 고용서비스를 본격적으로 활용하기 위해서는 모든 구직자에게 필요한 고용서비스가 무엇인지를 파악하고 구직 계층화를 시도하여 공공 및 민간고용서비스가 담당해야 할 영역을 상호보완적으로 할당하여 각 계층마다 필요한 고용서비스 프로그램이 공급될 수 있도록 하는 시스템 개발이 중요

II. 고용서비스 산업의 현황 및 문제점

□ 고용서비스를 제공하는 기관은 크게 민간고용서비스기관(Private Employment Service; 이후 PREA로 약칭)과 공공고용서비스기관(Public Employment Service; 이후 PES로 약칭)으로 구분

○ 공공고용서비스기관은 서비스제공의 주체에 따라 「중앙정부의 고용서비스기관」(예; 고용지원센터)과 「지방자치단체의 고용서비스기관」(예; 취업정보센터)으로 분류

○ 민간고용서비스기관은 크게 「파견근로업」 「직업정보제공업」 「직업소개업」 등으로 분류. 최근에는 취업알선, 채용대행, 헤드헌팅, 직업정보 제공 등의 고용서비스를 종합적으로 제공하는 종합고용서비스회사가 등장¹⁾

□ 우리나라 고용서비스 산업은 현재 공공부문이나 민간부문 모두 전문성과 차별화된 프로그램이 부족하고, 전국적인 지역 단위별 고용네트워크의 구축이 미흡

○ 민간고용서비스기관들은 일반적으로 영세하며 소수 업체를 제외하고는 전문성과 경쟁력이 부족

- 특히 취약계층에 대한 고용서비스는 아직도 일부 직종에 국한된 서비스를 제공하는 영세한 민간직업소개소들 위주로 구성

○ 공공고용서비스기관은 국민 모두에 대한 고용서비스를 제공하지 못하고 일부 구직자(주로 고용보험 피보험자 중 실직으로 인한

1) 고용서비스를 규율하는 주요 법제는 직업안정법 및 동법의 특별법으로써 제정된 '파견근로자보호 등에 관한 법률'로, 이 두 법률에서는 민간고용서비스 가운데 법규제의 대상이 되는 서비스유형을 5가지로 규정하고(① 직업소개사업, ② 직업정보제공사업, ③ 근로자모집, ④ 근로자공급사업, ⑤ 근로자파견), 이에 따르는 규제와 행위준칙을 규정하고 있음.

구직자)에 대해 서비스를 제공

1. 민간부문

- 우리나라의 PREA는 매년 증가하는 추세이며, 무료나 국외유료, 직업정보제공업에 비해 국내 유료직업소개소의 증가 속도는 상대적으로 빠름.
 - 1999년 유료 직업소개사업은 허가제에서 등록제로 전환되었고, 무료 직업소개사업은 허가제에서 신고제로 바뀌는 규제완화 이후 관련 사업체 규모가 급증²⁾
 - 파견업체의 경우 1998년 파견업체를 양성화하는 ‘파견근로자보호등에관한법률’이 제정된 이후 사업체 수는 급증하여 2005년에는 1998년의 두 배를 넘었으나, 파견근로자 수는 2003년을 정점으로 감소하여 정체되는 추세
 - 직업정보제공업체의 경우 2001년 12월 146개 업체에서 2007년 말 356개로, 단시간에 급증
 - 이러한 숫자는 직업정보제공업으로 등록된 업체만 추정된 것이고 포털 사이트를 포함하여 채용 정보를 제공하는 사이트가 범람하는 것을 고려하면, 광범위한 의미에서의 고용서비스를 제공하는 직업정보제공업체는 1천개가 넘어서는 것으로 관련 업계는 추정
- 일부 대형화된 소수업체를 제외하고는 영세한 규모의 사업체가 대부분으로 열악한 경쟁력과 낮은 생산성을 극복하지 못하고 있는 상황
 - 최근 5년간 100인 이상의 대형 기관이 소수 형성되기 시작했고,

2) 유료직업소개소가 전체 직업소개소에서 차지하는 비중은 6.6%로, 우리나라 직업소개소의 대부분은 유료고용서비스업체

이들은 직업정보제공업, 헤드헌팅업, 파견업 등 여러 종류의 고용지원서비스를 제공하는 종합고용지원서비스 기능을 갖추는 방향(서비스의 다양성 증가 추세)으로 진행 중

- 우리나라 PREA의 특징은 잡-포털, 즉 온라인 서비스를 이용하는 비중이 지배적이고, 오우너 중심의 기업문화와 인적 네트워크 중심의 취업상황 등 한국의 고유한 특수성 때문에 다국적 기업의 경우도 우리나라 고용서비스산업에 진출할 때 한국기업을 인수 또는 제휴하면서 한국기업의 서비스 모형을 활용하여 활동하는 것이 대부분임.
 - 그러나 다국적 고용서비스기업들이 국내시장에 적극적으로 뛰어들기에는 인당 매출액이나 순이익 등이 낮음
 - 이직률과 창업률이 높은 한편, 폐업률도 매우 높은 구조
 - 우리나라의 PREA는 현재 고용서비스를 이용하여 취업하는 취업자의 80% 이상을 점유하고 있으며, 등록 구직자의 취업률 수준이나 구인자 충족률 또한 상당히 높은 것으로 나타남³⁾
 - 그러나 우리나라 민간고용서비스업에서 이루어지는 취업알선은 대부분 건설 일용직, 간병인, 파출부 등 임시, 일용직에 집중되어 있기 때문에⁴⁾ 이들 취약계층에 대한 고용서비스가 과연 전적으로 민간에서 이루어질 것인가, 또는 공공부문에서 개입을 해야 할 부분인지에 대한 논쟁의 여지가 있음.

- 노동부가 집계하고 있는 PREA 통계는 파견업체를 제외하고는 모두 사업체 규모만 파악되고 있을 뿐 각 부문에서 일하는 근로자의 규모는 집계 부존

3) 노동부 자료에 따르면 직업소개소를 이용한 구직자의 수와 취업자의 수는 10년간 약 4배로 증가하여 노동시장에서 고용서비스 수요가 증가하고 있다는 사실을 지지

4) 유료 직업소개소에서 이루어진 전체 취업알선의 90% 이상이 일용직인 것으로 나타남.

- 이는 사업체 규모의 분포에 대한 파악이나 해당 업체들에서 일하는 근로자들의 규모를 파악할 수 없는 문제를 가지고 있으며, 영세업체가 많은 경우 사업체 규모의 증가가 해당 부문의 성장을 의미하는 것이 아닐 가능성도 구분하기 곤란
- 국내유료직업소개소의 경우 2000년에서 2007년까지 업체수는 3,680개가 증가하여 116%의 증가율을 기록하였지만, 법인은 같은 기간 동안 102개 증가에 22% 증가율에 불과하고, 개인사업자가 3,578개가 증가하여 132%의 증가율을 기록하여 영세한 개인사업자 위주의 성장이 이루어진 것을 추정할 수 있음.

〈표 1〉 PREA의 구성과 연도별 추세

(단위: 개소. %)

연도	직업소개소						직업정보 제공
	전 체	국내유료			국내 무료	국외 유료	
		소계	법인	개인			
2000	3,378	3,168	463	2,705	210	*	*
2001	4,339	3,969	473	3,496	346	24	146
2002	5,594	5,169	515	4,654	403	22	264
2003	5,745	5,322	473	4,849	403	20	288
2004	6,536	6,096	636	5,460	413	27	251
2005	6,847	6,379	516	5,863	419	49	276
2006	6,954	6,503	547	5,956	368	83	300
2007	7,789	6,848	565	6,283	514	71	356

자료: 노동부 내부자료.

2. 공공부문

- PES의 대표적 기관인 고용지원센터가 최근까지 지니고 있는 문제점들은 다음과 같이 지적됨.
 - 제공하는 고용서비스가 질적으로 미흡하고 그 결과 시장점유율이 낮음.

- 고용지원센터에서 수행되는 업무의 대부분이 고용보험 관련 업무 및 행정업무로 구성(과거 90%에서 최근 70% 수준으로 감소하고 고용지원서비스가 점증하는 추세)되어 있어서 취업지원 등 고용서비스 본연의 기능이 취약한 상황
- 지역단위에서의 고용활성화와 함께 PREA, 지자체 등 관련 기관·단체들 사이의 업무 협력이 강화되어야 하나 현재의 고용지원센터는 지역 고용서비스의 허브(hub)로서의 역할이 취약
- 고용지원센터의 인력현황을 살펴보면 인력규모와 전문성의 부족 문제가 크게 대두
 - 특히 경제위기나 고용위기가 닥쳤을 때 급증하는 고용보험업무 처리에 있어 인력부족이 서비스의 질과 연관되어 지적
- Work-Net 등 고용정보 네트워크의 축적 및 활용에 있어 고용지원센터는 중요한 역할을 담당하고 있으며, 지역 단위로 고용정보의 축적과 효과적인 활용은 매우 중요한 인프라임.
- 일부 지방자치단체의 경우 일자리창출을 위한 고용서비스를 독립적으로 운영하는 사례가 최근 발생하고 있으나, 전국적으로 평가할 때 지자체가 운영하는 취업정보센터의 경우 해당업무를 해당 단체의 공무원이 이중 업무를 맡고 있거나, 공익근무요원 등 임시직이 담당함으로써 숙련의 축적은 기대하기 어렵고, 담당 직원 규모 역시 1~2명으로 유명무실한 상황도 발생
- 지자체는 고용지원센터를 지역 고용서비스의 허브로 연계하여 필요한 고용서비스를 제공하는 노력이 필요함.

Ⅲ. 고용서비스 산업 활성화 방안

1. 최근 선진국의 동향

□ 국제적으로 고용서비스는 고객지향(client-oriented)적인 서비스, 그리고 선진적인 관리기법의 적극적인 발굴 등의 차별화된 요소가 PREA를 중심으로 확산되면서 대부분 선진국에서 PES와 PREA의 연계 강화 추세

○ 역사적으로 빠르게 변화하는 노동시장은 다양한 유형의 고용서비스 수요를 발생시키고, 이에 부응하는 고용서비스 기관이 등장하였는데 이에 대한 과거 법제도는 중간착취의 금지와 행정당국의 관리 감독을 중심으로 하는 규제 형태를 가지고 있었음.

○ 최근 선진국의 고용서비스 관련 변화는 보다 다양한 고용서비스 기관의 출현과 다채로운 프로그램의 도입이 가능한 방향으로 법규제를 수정하는 동시에 공공고용서비스기관과 민간고용서비스 기관의 연계를 통해 국가의 고용서비스 역량을 극대화하는 방향으로 진행

- 이 과정에서 공공부문이 취업취약계층에 대한 고용서비스의 제공을 민간을 통해 전문화하고 강화하는 노력을 기울이면서 (각국마다의 차이가 있으나) 이 시장을 대상으로 한 다국적 종합고용서비스기관이 등장

□ 최근 선진국의 고용서비스 발전 추세는 다양한 고용서비스의 확대와 파견근로의 지속적인 확대, 그리고 공공-민간고용서비스의 파트너십 확산 등으로 요약할 수 있음.

○ 과거 유럽에서 중간착취의 문제 때문에 공공직업안정기관의 독점적 지위를 인정하던 상황에서 크게 변화하여 노동시장의 수요공급 변화에 따라 자율적으로 민간고용서비스에 대한 수요가 확대되고 있으며, ILO를 비롯한 노동기구들도 그 추세의 정당성과 민간업체의 긍정적인 역할을 인정하는 쪽으로 전환됨.

- ILO는 민간고용서비스를 인정하지 않은 태도를 취하다가 1949년 유료직업소개에 관한 협약에서 제한된 범위 내에서 유료직업소개를 허용하는 쪽으로 태도를 바꾸기 시작하여, 1997년에 민간고용서비스기관에 관한 협약을 국제기준으로 제시하고 공공과 민간고용서비스 기관이 보다 다양하고 상호보완적인 고용서비스 기능을 제공하는 것을 권고함.

○ 전 세계적으로 다양한 고용서비스가 발생하고 확대되어가고 있으며, 특히 최근에는 파견근로의 규모가 가장 큰 증가 추세임.

○ 최근 두드러지는 추세는 공공-민간고용서비스의 파트너십(Public-Private Employment Service Partnership)의 확대를 지적할 수 있음.

- 호주의 경우 예산과 감독만 공공부문이 담당하고 그 외 모든 고용서비스를 민간에 이전하는 대규모의 개혁이 단행되어 공공부문의 담당자들이 민간고용서비스업체의 설립자로 바뀌는 등의 변화 발생

- 영국, 독일, 프랑스 등 유럽국가에서는 최근 장기실업자에 대한 고용서비스를 대인별 고용서비스로 특화하여 보다 세밀한 고용서비스를 제공하고자하는 프로그램이 시범사업부터 시작하여 공공-민간고용서비스의 파트너십 성격으로 확대되고 있음.

- 이들의 취업성공률은 25% 이상으로 그 동안 장기실업자에 대

한 공공고용서비스의 실적을 훨씬 뛰어넘고 있으며, 성과에 의한 계약을 통해 6개월간 지속된 취업, 1년간 지속된 취업에 대해 추가적인 인센티브를 제공함으로써 보다 나은 취업을 시키려는 노력을 유도하고 있음.

- 즉, 가장 취업이 어려운 취약계층에 대해 각자의 특성에 맞춘 고용서비스를 민간고용서비스기관과의 계약을 통해 공공은 예산을 지원하고 민간은 계약에 따른 성과에 의해 수익을 얻고 구직자는 보다 나은 고용서비스 프로그램을 제공받는 형태의 변화가 진행 중

2. 공공과 민간고용서비스 기관의 역할 정립

□ 민간과 PES의 역할과 공조체제에 대한 장기 계획 필요

- 산업측면에서 고용서비스의 발전은 민간부문에서 주도하여 진행될 수밖에 없는데 장기 계획 없이 단기의 성과를 위한 공공고용서비스의 확대가 민간부문과의 경쟁으로 진행될 경우 관련 산업 발전에 장애로 작용 가능
- 먼저 PES의 역할에 대한 정립을 한 후 그 외의 시장에 있어 고용서비스 산업의 확대가 발생할 수 있도록 유도 필요

□ PREA와 PES 간 공조체제의 정립은 해외 사례를 참조하여 분석할 때 다음과 같은 세 가지 방식이 가능

- 1안 : 호주의 경우 모든 고용서비스를 민간으로 이양하는 과정에서 고용서비스 산업의 확장이 급격히 진행, 공공은 예산의 배분과 집행 및 관리 감독 기능을 가지고 민간과의 계약을 통해 국민에게 필요한 고용서비스 제공(예산의 효율성 측면에서는 성과를 거두고 있으나, 취업취약계층에 대한 서비스 제공 미흡, 전

국민에 대한 서비스 제공 실패 등 비판 존재)

- 2안 : 민간과 공공의 역할을 정립하는 과정에서 공공부문은 민간이 담당하지 않는 취업취약계층에 대해서 직접 고용서비스를 제공하는 한편, 국민을 상대로 하는 기본적인 고용서비스 제공에 있어 실제 서비스를 제공하는 기관들로 PREA를 이용함으로써 공공부문을 확대시키지 않고 민간과의 연계를 통해 예산 집행과 관리 감독 기능에 집중
- 3안 : 현재 초기단계에 머물고 있는 고용서비스 산업의 수준을 고려하여 공공과 민간이 모두 확대되는 기간을 거쳐, 공조체제를 마련하고, 이후 장기적으로 2안이나 1안의 형태로 진행

□ 선진국의 경우 PES는 실업급여와 같은 생계보장을 위한 사회안전망을 제공하고, 노동시장 구조 변화에 따른 적극적인 노동시장 정책을 추진하는 역할을 맡는 등 기능과 중요성은 지속적으로 확대되는 추세

- PES의 고용서비스 기능을 어느 범위에서 정립할 것인가의 문제는 정책적 판단이지만, 다양한 PREA가 발전할 수 있게 하기 위해서는 민간중심의 고용서비스시장을 육성하는 한편, 공공과 민간이 서로 경쟁하기보다 상호보완적 역할을 하도록 할 필요가 있음.
- 민간중심의 시장을 육성하는 한편, PREA를 활용하는 과정에서의 예산 배분 및 집행, 관리·평가 및 감독 등 효과성 향상을 위한 기능은 PES에 달려있으며, 적극적 노동시장 정책의 추진을 위한 허브(hub)로서의 역할은 지속해야 함.
- 고용서비스 정보화와 공공고용서비스의 정보망을 민간이 어떻게 활용할 수 있도록 연계 필요

- 공공이 소유하고 있는 고용정보네트워크에 대해 각각의 PREA 수준에 따라 이용할 수 있는 정보망을 사용자가 편리하게 사용할 수(user-friendly) 있는 소프트웨어를 개발 보급
- 그러나 이 과정에서 우려되는 개인 정보의 누출을 방지하기 위해서는 개인 신상의 정보보호를 위한 관리 방식 또한 필요

〈표 2〉 고용서비스 산업의 단계별 발전 방안

발전 단계(안)	단계별 과제	공통 과제
성장기 (단기) 동반 성장	1. 고용지원센터를 중심으로 전국 네트워크 형성 2. 민간 고용서비스의 대형화, 전문성 제고를 위한 지원강화 3. 지자체 고용서비스 제공 역량 제고(고용지원센터와의 연계) 4. 공공부문 고용서비스의 민간위탁 사업 확대 5. 각 부문별로 성과평가체계 구축	1. 지속적 투자 확대 2. 독립기관에 의한 성과평가
성숙기 (중기) 역할 정립	1. 성과평가 결과에 따른 공공 및 민간고용서비스 간 기능조정과 예산의 재분배	3. 고용서비스 종사자의 전문성, 직업의식 제고
안정기 (장기) 공조체계 구축	1. 공공과 민간 간 상호보완적 공조체계 구축 2. 민간시장 중심의 고용서비스 체계를 구축하고 취업계층을 위한 고용촉진 예산지원, 민간에 대한 관리 및 감독업무에 대한 부분은 공공이 담당 3. 시장 변화에 따라 자발적으로 대응하는 고용서비스 체계 구축	4. 현장 수요에 부응하는 직업능력교육과 훈련체계의 구축

□ 대부분 선진국에서는 일반적 실직자와 구직자에게 필요한 기본 고용서비스를 제공하는 것은 공공부문의 기능으로 남아있고, 일정한 구직기간을 거치면 취업에 성공하는 수요자와 장기적으로 취업이 어려운 취업취약계층에 대한 차별화된 고용서비스를 제공하는 것이 추세

- 공공부문이 확대될 경우 발생할 가능성이 있는 비효율성의 문제 완화
- 민간사업체로 하여금 취업취약계층에 대한 전문성과 경쟁력을 요구하는 성과급 계약 체계는 PREA로 하여금 다양한 취업 목표 집단에 적합한 고용서비스 프로그램을 적극적으로 개발할 동기를 부여하고, 개인특성에 맞춘 고용서비스가 제공되는 성향을 가져옴으로써 앞선 성공률을 향상시키는 모습이 나타남.

3. 고용서비스 시장 확대

□ 우리나라에 다국적 고용서비스회사들이 적극적으로 뛰어들지 않는 이유는 고용서비스 산업 시장이 아직 협소하여 필요한 이윤을 낼 수 없기 때문, 이렇게 이윤을 내기 어려운 구조는 또한 우리나라 업체들의 발전을 가로막는 요소로 작용

- 따라서 고용서비스 산업 시장의 확대는 고용서비스 산업의 활성화를 위해 가장 중요한 과제 중 하나이며, 위에서 논의한 공공과 민간의 역할 정립 또한 시장 확대의 전제조건으로 작용

□ 법규제의 개선(요금규제의 개선)

- 가장 핵심적 규제 완화로 요금규제의 개선을 지적하게 되는데, 기존 직업안정법은 요금에 대한 상한제를 가지고 있었는데, 최근 논의는 구인기업이 지불하는 요금에 대해서는 상한제를 철폐하여 업체가 새로운 고용서비스 상품을 구인기업에 제공할 때 보다 많은 수익이 발생할 수 있도록 설계하자는 것
- 구직자에게는 기본적으로 요금을 받을 수 없게 유지해야하겠으나, 직업알선과 교육훈련기능이 결합한 서비스 프로그램의 개발은 취업가능성을 급격히 향상시킬 수 있으므로 고용서비스와 훈

런 결합 상품을 개발하고 이에 대한 요금을 책정할 수 있도록 허용할 필요가 있음.

□ 민간 - 공공부문 간 연계사업 확대

○ 보다 효과적으로 고용서비스를 이용하는 적극적 노동시장정책을 기획하고 개발하여, 민간부문으로 하여금 그 기능을 추진하도록 하는 것 또한 고용서비스 산업의 시장 확대와 직결

○ 정부가 민간부문과의 계약을 통해 고용서비스를 제공할 경우 해당 시장의 점유를 위해 능력있는 다국적 기업들이 진입할 것으로 보이며, 이는 국내 고용서비스 산업의 수준을 향상시키는데 기여할 것으로 전망

- 현재 PREA는 정부가 추진 중인 민간위탁사업의 확대를 바라고 있으며 현실적으로 이런 프로젝트의 경우 지원금의 규모가 인건비에 대해 낮은 임금수준을 제시하고 있기 때문에 기존 인력이 두 배의 일을 하는 경우도 있고, 관련 인력을 이 프로젝트로 유입하는데 문제를 겪고 있다고 주장함.

4. 전문성과 경쟁력 향상

□ 현재 우리나라 고용서비스 산업 기업들의 일반적인 수준은 열악한 전문성과 경쟁력을 가지고 있어 다국적 기업과의 경쟁에서 뒤쳐질 수밖에 없으나, 한편 국내의 특이한 노동시장 특성에 따른 고유한 지식(know-how)을 보유하고 있는 것으로 파악되므로, 이 상황에서 국내에서 다국적 기업과 경쟁을 할 때 생존할 수 있고, 국내인력을 해외로 송출하는 데 있어서도 경쟁력을 가질 수 있는 선도기업의 육성이 절실

□ 전문성과 경쟁력을 갖춘 선도기업의 육성

○ 기술개발과 더불어 시장의 확대를 이끌어 나갈 수 있는 선도기업을 육성하고, 이러한 선도기업들에 대해 영세한 직업소개소와 차별적으로 간단한 규제를 적용하는 한편, 선도기업으로서의 역할(기업 윤리적 측면, 자료의 축적과 정보의 관리 측면, 보다 효율적인 서비스(solution)의 개발, 제공 및 확산 측면)을 담당할 수 있도록 권장

○ 종합고용서비스를 제공하는 선도기업이 시장을 이끌어 갈 수 있도록 직업소개업, 직업정보제공업, 파견업 등에 대한 등록 및 허가에 대한 절차의 간소화와 함께, 사전적 관리 감독을 최소화하는 한편 불법행위가 발생할 경우 엄격한 사후처벌과 구직자에 대한 손해보상책임을 명확히 하는 방식으로 전환할 필요

○ 또한 현재 추진되고 있는 '우수고용서비스기관 인증제'는 전문성을 가진 기관의 요건을 표준화하여 다른 고용서비스 기관에 수준 향상(upgrade)을 위한 노력이 발생하는 것을 목적으로 하는데, 이 제도를 더욱 강화하고 공공부문이 추진하는 사업을 인센티브로 제공하여 기존의 선도기업을 더욱 발전시키고 다른 업체들이 이를 추적하려고 노력하도록 강화할 필요

□ 소수의 업체를 제외하고 대부분 PES와 PREA에 근무하는 상담원이나 관련인력은 직업상담 또는 고용서비스 관련 전공자가 아니며, 전문적 지식과 능력이 취약한 상태로 단순 알선업무에만 종사하는 문제를 해결하기 위해 전문인력 양성이 필요함.

○ 직업상담사의 경우 고용서비스 제공에 있어(특히 정부지원 프로젝트를 추진하는데 있어) 있어 필요한 인력임에는 틀림없으나, 숙련도의 측면에서는 애매한 자격증임.

- 그럼에도 불구하고 현재 고용서비스업을 하려면 이 자격증을

가진 직업상담사가 필요하고, 이에 대한 공급은 체계적으로 이루어지지 않고 있음

- 상담자 자격증을 차별화하여 초급 수준의 상담원과 고급 수준의 상담사를 구분할 수 있는 제도로 자격증 제도를 개편할 필요
- 고용지원서비스 분야에서는 현장훈련(on the job training)으로 습득하는 것이 대부분 전문성 취득의 과정이며 해당 분야를 위한 특별한 교육 및 훈련은 매우 부족한 상황⁵⁾
- 정부가 고용지원서비스 공급을 확대하는 방안을 추진하면서 (또한 종합고용서비스에 대한 수요가 시장으로부터 나타나면서) 커리어 컨설턴트에 대한 수요 증가가 나타나는데, 이에 대해서는 적합한 교육 훈련을 받은 인재들이 부족
 - 더군다나 대학을 졸업한 관련 학과(경기대학교 직업학과)의 경우 임금이 낮은 프로젝트 분야에서는 이들을 유입할 기회가 없음.
- 전문대에 관련 학과를 설치함과 동시에 우수인증업체 등 적절한 근로조건을 유지하는 업체에 이들의 취업이 이루어지도록 알선하여 지속적인 전문인력이 양성될 수 있도록 추진
- 기존 고용지원서비스 종사자들의 전문성을 향상시키기 위해서 고용서비스업체를 담당하는 공무원, 고용지원센터의 상담원 및 관련공무원, PREA 업주 및 근로자 등에 대한 다양하고 차별화된 교육훈련 과정 개발이 필요

IV. 결론

- 고용서비스 분야의 재정투입에 있어 어느 방향이 효과적 또는 효율적이라 할 수 있을가에 대한 대답은 당시 경제 상황에 의존하지만, 경기상황을 미리 예견하여 정부가 직접일자리 창출을 조절한다는 것은 실현 불가능한 일이므로 경기에 대응하여 움직이는 고용서비스 시스템을 구축하는 것이 근본적인 접근 방법이라 할 수 있음.
 - 선진국의 경우 재정투입에 의한 직접일자리 창출보다 고용서비스 시스템을 활용한 방식이 활발한 이유는 재정투입에 의한 직접일자리 창출은 한시적인 일자리를 제공하는 것이 일반적으로 심한 경기침체에 직면했을 경우 필요한 방법이지만, 일반적인 경기상황에서는 사회안전망과 고용서비스 시스템으로 대응하는 자율성을 가진 노동시장을 만들기 위한 이유라고 판단됨.
- 고용서비스 시스템의 정비는 국가가 취업을 하고자하는 국민을 대상으로 어떤 구직 계층에게 어느 수준의 고용서비스를 공급할 것이냐는 정책 방향에 따라 재정투입의 범위가 결정됨.
 - 우리나라의 경우 현재 고용보험 가입자 외 취업취약계층에 대해 어떤 종류의 고용서비스를 어떤 수준으로 제공할 것이냐에 대한 정책방향과 범위의 설정이 고용서비스 시스템 정비의 범위와 재정투입 규모를 결정하는 요인으로 작용할 것임.
- 앞서의 논리 전개에 따라 우리나라에서 구직자와 구인자 중 고용서비스의 범위가 확대되고 정비해야 되는 부문을 지적해 볼 때, 구직자 중에서는 정부 재정이 투입된 고용서비스의 수혜를 받아야 할 취업취약계층으로 청년층, 여성, 고령자, 장기실업자 등으로 파악하

5) 다양한 고용지원서비스 기업들에 있어서는 회사의 규모, 제공하는 고용서비스의 종류에 따라 필요한 숙련의 정도나 분야가 모두 다르고, 숙련을 습득할 때까지 지속적으로 관련 분야에서 일할 수 있는 것도 문제임.

고 있으며, 특히 고용보험 피보험자의 자격요건을 가지고 있지 못하여 공공고용서비스 수혜의 사각지대에 놓여있는 구직자 중 취업 취약계층에 대한 (정부재정 투입을 통한) 고용서비스 프로그램의 개발을 제안함.

- 구인기업을 위한 고용서비스로는 부족인력에 시달리는 중소기업에 대한 인력지원프로그램을 개발할 필요
 - 이를 통해 구직기간을 단축하거나, 취업 후 적성이나 능력이 맞지 않거나, 근로조건이 맞지 않아 빈번하게 발생하는 이직을 감소시킬 수 있다면 이로 인해 발생하던 사회적 비용을 감축시킬 수 있음.
- 기본적으로 경쟁력과 전문성이 부족한 공공 및 민간고용서비스 기관을 향상시키기 위한 의미에서 시장 확대와 경쟁력 향상을 위한 재정투입이 필요하다는 의견임.
- 예를 들어 민간위탁사업의 확대, 적극적 노동시장 정책의 전달 체계(delivery system)의 일부 조직으로 민간업체의 활용, 전문 인력 양성과 교육훈련 프로그램 추진 등

참고문헌

- 김승택·신현구, 「민간고용서비스산업의 실태와 정책과제」, 한국노동연구원, 2007.
- _____, 「공공·민간 직업안정기관 운영실태 및 개선과제」, 한국노동연구원, 2004.
- _____, 「민간고용서비스산업의 실태와 정책과제」, 한국노동연구원, 2003.
- 김승택·노상현·신현구, 「민간고용서비스 활성화방안 연구」, 한국노동연구원, 2006.
- 노동부, 「고용서비스사업체 통계」, 내부자료, 2009.
- 노동부 고용서비스혁신단, 「민간의 효율성을 활용한 맞춤형 서비스」, 2005.
- 박강우·홍승재, 「최근 고용여건 변화와 청년실업 해소방안」, 금융경제연구, 한국은행 금융경제연구원 위키편지 제364호, 2009. 2.
- 통계청, 경제활동인구 부가조사, 2009.