

일자리사업에서 중앙부처와 자치단체의 역할*

정재현 (한국고용정보원)

이상호 (한국고용정보원)

제1절 배경과 목적

1995년 7월부터 고용보험제도가 시행되면서 ‘실업소득 유지 및 지원’ 정책의 체계가 이루어졌고 1998년 외환위기로 인한 실업증가 대책으로 시행한 공공근로사업으로 재정지원 일자리사업의 원형이 마련되었다. ‘재정지원 일자리사업’이라는 명칭은 2008년 글로벌 금융위기에 대처하기 위한 노동시장정책을 가리키며 시작되었다. 2005년 공공근로사업이 자치단체로 이관되기 전까지 노동시장정책의 대부분은 중앙부처가 담당했기 때문에, 자치단체가 일자리사업을 주관했던 시기는 이제 10년 정도 되었다. 2014년 중앙부처와 자치단체 일자리사업은 약 14조원 규모였지만 취업취약계층이 민간노동시장으로 이동이 획기적으로 개선되지 못한 상태에 있다. 여기에는 총괄적 관리체계 미흡, 전달체계의 복잡성과 이질성, 취업지원 연계 프로그램 부족 등 다양한 요인이 복합적으로 작용했기 때문이다. 이 글은 2015년 중앙부처와 자치단체 일자리사업의 현황을 살펴보면서 중앙부처와 자치단체가 일자리사업 추진과정에서 발생하는 문제를 정리하고 그 개선방안을 찾는 것을 목적으로 한다.

* 이 글의 내용은 전적으로 저자의 의견이며 한국고용정보원, 고용노동부의 공식 의견이 아님을 밝힘.

제2절 재정지원 일자리사업 정의와 분류

재정지원 일자리사업은 크게 직접일자리창출(이하 직접일자리), 직업능력개발훈련(이하 직업훈련), 공공고용서비스(이하 고용서비스), 고용장려금, 창업지원, 실업소득 유지 및 지원으로 구분된다. 직접일자리 사업은 OECD(2014) 정의에 따르면 장기실업자 또는 취업에 어려움을 겪는 자에게 추가 일자리(additional jobs)를 창출하는 프로그램이다. 제공되는 일자리는 민간부문에서 유사한 프로젝트로도 가능하나 일반적으로 공공부문 또는 비영리부문에서 공동체에 이익이 되거나 또는 사회적으로 유용한 일자리이며 노동비용의 대부분을 공적자금에서 충당한다. EUROSTAT(2013)도 장기실업자 또는 취업에 어려움을 겪는 자에게 일반적으로 공공부문 또는 비영리부문에서 공동체에 이익이 되거나 또는 사회적으로 유용한 추가 일자리(additional jobs)를 창출하는 수단으로 정의한다. 국내에서 직접일자리는 공공부문 또는 민간기업에 미취업자를 취업시킬 목적으로 임금의 대부분을 정부가 직접 지원하는 사업으로 재정지출을 통해 장기실직자 등 취업취약계층 등에 대하여 한시적 성격의 일자리를 제공하기 위해 추진하는 사업이다(고용노동부, 2014). OECD와 EUROSTAT 그리고 국내 직접일자리 사업 정의는 모두 ‘공적자금으로 취약계층에게 공공부문 또는 비영리부문에서 한시적인 일자리 제공’한다는 점에서 공통점을 가진다.

한편 정부가 재정지출을 통해 제공하는 일자리이지만 다음과 같은 사업은 직접일자리 사업에 포함시키지 않는다(관계부처 합동, 2011). 첫째 상시적인 각종 센터 운영지원 및 공공시설물 운영·관리 사업이다. 종합복지관 운영, 구립보육시설 운영, 아동복지시설 운영, 청소년 시설 운영, 청소년상담센터 운영, 알콜상담센터 운영, 정신보건센터 운영 등이 여기에 해당한다. 또한 자치단체에서 시청사 청소용역, 청사 유지 및 관리, 체육공원 관리, 하수처리장 운영, 군민회관 운영, 공설운동장 관리, 공중화장실 관리, 철도건널물 위탁관리 등도 여기에 해당한다. 둘째, 기관의 고유업무 수행을 위한 단순보조·지원인력 채용 사업이다. 여권민원안내도우미, 민원안내도우미, 화장대장 전산화사업, 비과세감면자료 정비사업, 중요기록물 DB 구축, 도로명주소 업무 보조, 지적공부발급업무 보조 등이 여기에 해당한다. 셋째, 특정기간을 단위로 시행되는 각종 통계조사 사업이다. 개별주택가격조사, 개별공시지가조사, 하수관로조사, 국공유재산실태조사, 환경개선부담금 시설물조사 등이 대표적인 예이다. 넷째, 각종 산업육성, 공사 시행 및 투자유치 사업이다. 예를 들면 바이오산업 육성, 그린에너지사업화 지원, 국가산업단지 조성, 청사 신축, 우량기업유치, 고부가가치 기업 투자유치 등이다. 다섯째, 박람회·축제 등 각종 일회성 행사개최 사업도 직접일자리사업에 포함되지 않는다.

EUROSTAT(2013)와 OECD(2014)은 직업훈련 사업을 공공기관의 재정으로 목표 집단을 훈련시켜 고용가능성 개선을 목적으로 한 수단들로 정의한다. 그러나 재직자 훈련은 직업훈련

사업에 포함시키지 않는다. 국내 직업훈련 사업은 실업자 및 재직근로자 등을 대상으로 대학, 훈련기관, 기업연수원 등을 활용하여 실시하는 직업훈련 및 인력양성 사업으로 산업육성을 위한 실업자 및 재직자 양성도 포함한다(고용노동부 2014). 재직자 훈련을 포함시키는 점에서 국내의 정의는 EUROSTAT와 OECD의 정의와 차이가 있다. 한편 다음과 같은 특성을 가진 사업은 직업훈련 사업에 포함되지 않는다(관계부처 합동, 2011). 첫째, 특성화대학과정 운영 및 대학·훈련기관 등에 대한 연구개발(R&D)·연구비·기자재·장학금 등 지원 사업이다. 예를 들면 금융전문인력 양성, 물류특성화대학 육성 등이다. 둘째, 일반인 대상 교양강좌 내지 관련지식 전달 성격의 교육사업으로 군민정보화 교육, KCDF 아카데미, 농기계훈련사업 등이 여기에 포함된다.

고용서비스는 EUROSTAT(2013)에 따르면 “공공재정으로 계약된 공공기관 또는 기타 기관에 의해 제공되는 서비스와 공공고용서비스(PES)에 의해 수행되는 모든 서비스와 활동”으로 정의된다. OECD(2014)는 구체적으로 공공고용서비스 및 행정의 영역에 다음을 포함한다. 첫째, 공개정보서비스, 노동 및 훈련의 기회 알선, 기타 지원형태, 구직자 상담 및 사례관리, 일자리 탐색 비용 또는 이직 비용 지원, 고용주에게 일자리 중개 및 관련 서비스를 제공하는 취업알선 및 관련서비스이다. 둘째, 실업급여 및 조기퇴직급여를 관리하는 급여행정이다. 셋째, 개별적으로 ‘취업알선 및 관련서비스’ 유형에 보고될 수 없는 취업알선 및 관련서비스를 제공하는 기관의 업무와 ‘공공고용서비스 및 행정’ 이외의 적극적 노동시장정책을 수행하는 기관의 업무를 포함한다. 국내는 실업자 및 구직자의 노동시장 통합을 용이하게 하거나 사용자의 직원 채용과 선발을 지원하는 서비스로 사업주 및 구직자(재직자 포함)에 대해 구인·구직 정보제공, 취업알선 등 취업지원 서비스를 제공하는 사업이다(고용노동부 2014). 여기에 보조공학기를 지원하는 장애인 취업지원 사업도 포함되지만 장애인 등에 대한 사회적·의학적 재활프로그램은 고용서비스에 포함되지 않는다.

OECD(2014)는 고용장려금을 채용장려금(recruitment incentives)과 고용유지장려금(employment maintenance incentives)으로 구분한다. 채용장려금은 일정 기간 동안 실업자나 기타 목표 집단이 일자리에 쉽게 취업할 수 있도록 재정 지원하는 프로그램으로 장기실업자 등과 같은 목표 대상에게 새로운 일자리 제공을 조건으로 하는 지출도 포함한다. 고용유지장려금은 구조조정 또는 그와 유사한 상황에서 고용 유지를 가능하게 하는 지원금이지만 저소득계층을 위한 일반노동수당(general-available in-work benefits)은 포함하지 않는다. EUROSTAT(2013)에서 고용장려금은 실업자와 기타 목표 집단들이 더 쉽게 채용될 수 있도록 하거나 비자발적 실업의 위험에서 고용을 유지하도록 돕는 정책으로 정의된다. OECD와 같이 채용장려금과 고용유지장려금으로 구분된다. 채용장려금은 새로운 일자리의 창출 및 유지를 위한 장려금 혹은 직업 체험(work-experience)을 통한 고용능력 향상의 기회를 제고시키고 일정 기간 내에서만 제공되는 장려금이며, 고용유지장려금은 구조조정 또는 기타 경제난으로 인해 비자발적으로 일

자리 손실의 위협에 처해 있는 이들의 고용을 유지시키기 위해 제공되는 장려금이다. 국내는 고용장려금을 실업자 등의 채용을 촉진하거나 자발적 실직위험이 있는자의 계속 고용을 지원하기 위한 것으로 고용촉진지원금, 고용유지지원금 등 고용촉진·고용유지 등을 위해 보조금을 지원하는 사업이다(고용노동부, 2014).

창업지원은 EUROSTAT(2013)에서 실업자와 다른 목표 집단에게 사업을 시작하거나 자영업자되기를 격려하여 기업가 정신을 촉진시키는 사업으로 정의한다. 여기에는 직접적인 현금 지원과 함께 대부, 시설제공, 경영조언 등 간접적인 지원을 포함한다. OECD(2014)에 따르면 창업지원은 창업시기에 실업급여를 계속 지급하는 장려금으로 정의된다. 국내 정의에 따르면 직접적인 지원(현금) 외 간접지원(창업자금대부, 시설제공, 경영조언 등)을 통해 창업을 지원하는 사업으로 정의한다(고용노동부, 2014). 국내 창업지원 정의는 EUROSTAT의 개념에 가깝다.

EUROSTAT(2013)의 실업소득 유지 및 지원은 노동능력이 있고 일할 의사가 있지만 맞는 일자리를 찾을 수 없는 자, 계절적 요인 등 다른 요인으로 일시적으로 일을 쉬어야하거나 일시해고에 있는 자, 또는 구조조정 등으로 일자리를 잃은 자에게 임금이나 소득의 손실을 보상하기 위해 현금을 지원하는 사업으로 정의한다. OECD(2014)는 실업보험과 실업부조를 포함한 업소득 지원 정책이다. 한편 실업급여 수급조건으로 일부 국가는 일할 의사를 요구한다. 국내는 실업급여, 취업촉진수당, 체당금지급, 직업훈련 생계비 대부 등 공적자금으로 실직자의 임금보전을 지원하는 사업으로 정의한다(고용노동부, 2014).

2014년을 기준으로 보면 중앙부처와 자치단체가 수행하는 재정지원 일자리사업은 약 14조 예산으로 운영된다.¹⁾ 이 중 실업소득 유지 및 지원은 중앙부처(고용노동부)만 수행하는 사업으로 자치단체는 어떤 역할도 할 수 없기 때문에, 여기서는 논의에서 제외한다²⁾. 한국의 재정지원 일자리사업 중 직접일자리사업이 약 4조5천억 원으로 절반 가까이를 차지한다. 특히, 2조원 규모의 자치단체 일자리사업 예산 중 직접일자리사업이 1조 7천여억 원으로 86.2%를 차지한다.

이 글에서는 직접일자리사업을 중심으로 중앙부처와 자치단체의 역할과 그 개선방안에 대해 논의해 볼 것이다.

1) 2012년 제3차 재정지원 일자리사업 효율화 방안에서 244개 자치단체 일자리사업에 대한 전수조사가 처음으로 발표되어 전반적인 현황이 개괄적으로 파악된 이후 2014년과 2015년에도 자치단체 일자리사업에 대한 조사가 이루어졌다. 그러나 일부 기초자치단체에 대한 조사가 이루어지지 못해 완벽한 전수조사가 이루어지지 못했다.

2) OECD와 EUROSTAT의 노동시장정책 구분에서 ‘실업소득유지 및 지원’은 소극적노동시장정책(Passive Labor Market Programmes:PLMP)으로 분류하며 나머지 직접일자리창출, 직업훈련, 고용서비스, 고용장려금 그리고 창업지원은 적극적노동시장정책(Active Labor Market Programmes:ALMP)로 분류한다.

〈표 1〉 2014년 일자리사업 예산 현황

(단위: 억원, %)

구 분	합 계	중앙부처			자치단체		
		소 계	단독사업	매칭 사업	단독사업	소계	
합계	139,737 (100.0)	119,690 (100.0)	98,017 (100.0)	21,673 (100.0)	11,361 (100.0)	8,686 (100.0)	20,047 (100.0)
직접일자리	45,733 (32.7)	28,448 (23.8)	7,962 (8.1)	20,486 (94.5)	11,087 (97.6)	6,198 (71.4)	17,285 (86.2)
직업훈련	16,418 (11.7)	15,817 (13.2)	15,604 (15.9)	213 (1.0)	4 (0.0)	597 (6.9)	601 (3.0)
고용서비스	6,529 (4.7)	5,906 (4.9)	4,536 (4.6)	1370 (6.3)	238 (2.1)	385 (4.4)	623 (3.1)
고용장려금	21,450 (15.4)	20,845 (17.4)	20,845 (21.3)	-	-	605 (7.0)	605 (3.0)
창업지원	6,472 (4.6)	5,570 (4.7)	5,570 (5.7)	-	-	902 (10.4)	902 (4.5)
실업소득 유지및지원	43,500 (31.1)	43,500 (36.3)	43,500 (44.4)	-	-	-	-

자료: 관계부처 합동(2014), 고용률 제고를 위한 재정지원 직접일자리사업 효율화 방안

제3절 수행 주체에 따른 중앙부처 일자리사업의 특성

중앙부처 일자리사업은 수행 주체에 따라 단독사업과 매칭사업으로 구분된다. 단독사업은 중앙정부 직접 또는 소속기관이나 산하기관이 참여자를 모집·선발·관리하는 사업이며 매칭사업은 중앙정부가 자치단체에 예산을 지원하면 자치단체가 참여자를 모집·선발·관리하는 사업이다. 예산 규모로 보면 일자리사업 유형 중 직접일자리창출 사업은 매칭사업이 중심인 반면 다른 유형의 사업은 반대로 단독사업이 중심이며 매칭사업 비중이 낮다. 2015년 기준으로 매칭사업은 직접일자리가 34개, 직업훈련이 7개, 고용서비스 3개, 창업지원 1개 사업이다.

매칭사업 중 직접일자리 사업³⁾은 대부분 사회서비스 또는 공공서비스 제공을 통해 정부의 공공업무를 보조하는 일자리이거나 경기불황시 일자리를 제공하는 특성을 가지고 있다. 사회서비스를 제공하는 대표적인 사업은 노인돌봄서비스 지자체 보조, 장애인활동지원, 장애아동 가족지원, 지역아동센터지원, 지역자율형 사회서비스 투자사업, 아동양육지원 등이다. 생활체육 지도자 활동지원, 문화예술교육활성화, 도농교류활성화 등이 정부의 공공업무를 보조하는 일자리로 구분된다. 경기불황시 일자리를 제공하는 사업은 지역공동체일자리, 문화재 돌봄사

3) 2015년 중앙부처 직접일자리사업은 부표를 참고

업, 문화재 종합관리체계구축, 산림재해모니터링, 산불방지대책 등이다. 이런 유형의 일자리사업은 서비스 수요가 충분하기 때문에 예산이 확보되면 대량의 일자리를 창출할 수 있다.

한편, 사회서비스 또는 공공서비스를 제공하는 일자리들은 일자리 제공과 함께 사회공공서비스 제공이라는 이중적 성격을 보유하고 있다. 2008년 글로벌 금융위기에 대응하여 재정지원 일자리사업을 시행하면서 기존 ‘사회적 일자리’⁴⁾로 육성하려는 사업을 여기에 포함시켰기 때문이다(김미숙 외, 2015). 사회공공서비스 일자리들은 재정지원 일자리사업에 포함되면서 관련 예산은 늘었지만 한시적인 일자리 제공이라는 성격 때문에 전문성 강화를 통한 지속가능한 양질의 일자리 창출이 어렵게 되었다. 따라서 사회공공서비스를 제공하는 일자리는 재정지원 일자리사업에서 분리시켜 전문성을 강화하는 양질의 일자리로 재편할 필요가 있다. 그러나 관련 부처간 이해를 조정할 체계가 없어 이 작업조차 어려운 난관에 처해있다.

직접 일자리사업 중 단독사업은 대부분 인턴형 사업이 차지하고 있다. 중소기업청년인턴, 해외인턴사업, 중견인력경력활용재취업지원 사업 등이 여기에 포함된다. 또한 비 인턴형 단독사업은 특정지역에 국한된 사업이 많다. 어업협정구역의 어장을 청소하는 어업협정 이행사업, 연안어장 환경개선 사업, 4대강 등 환경지킴이 사업이 여기에 해당한다. 이런 유형의 일자리사업은 일자리 수요에 한계가 있기 때문에 대량의 일자리창출에 어려움이 있다.

직업훈련사업 중 매칭사업은 농업전문인력 양성, 지역맞춤형일자리창출지원 등으로 지역에 특화된 사업이거나 경력단절여성 취업지원, 고학력 경력단절여성취업지원으로 여성 취업지원 사업이 포함된다. 지역의 특수성을 반영하거나 여성지원이 직업훈련 매칭사업의 특징으로 볼 수 있다. 고용서비스 중 매칭사업도 직업훈련과 같이 귀농귀촌활성화, 지역노사민정협력활성화, 경력단절여성취업지원으로 지역의 특수성을 반영한 사업과 여성일자리 지원사업이다. 매칭으로 이루어지는 창업지원사업은 귀농귀촌활성화로 농촌지역의 특성을 반영한 사업으로 기획되었다. 직업훈련, 고용서비스, 창업지원 등은 귀농귀촌활성화와 여성취업지원의 범주로 묶어낼 수 있다. 따라서 유사한 목적을 가진 사업들은 고용서비스를 중심으로 패키징화하여 자치단체가 지역 특수성에 맞게 기획·수행할 수 있도록 재설계할 필요가 있다.

4) 사회적 일자리는 사회적으로 유용하지만 수익성 때문에 시장에서 충분히 공급되지 못하는 사회서비스 분야에서 민간 비영리단체에 의해 창출되는 일자리로 정의된다(노동부 2004). 관련된 일자리는 아래 표와 같다.

■ 노동	외국인근로자 상담·적응 지원, 산재근로자 간병, 저소득근로자 및 맞벌이 부부의 자녀 방과후 교실
■ 안전	안전 문화 조성, 어린이 안전문화 교육장 운영 등
■ 보건복지	저소득층 보육지원, 노숙자 돌보기, 저소득아동 생활지도, 무료간병, 노인 재가복지서비스, 장애인 이동지원 서비스 등
■ 환경	재활용품 수거 및 분리, 산림 및 수자원 관리(환경오염 감시 등), 녹지대 재정비, 폐교 등 공공시설물 재활용 등
■ 문화	건전 청소년 문화 육성, 문화재 보존·관리, 지역문화 개발 등

〈표 2〉 2015년 중앙부처 일자리사업 현황

(단위: 개, 억원, %)

구 분	총계		단독사업		매칭사업	
	사업수	예산	사업수	예산	사업수	예산
합계	214	139,748	245	117,070	45	22,678
직접일자리	67	24,663	33	3,553	34	21,110
직업훈련	56	17,851	49	16,518	7	1,333
고용서비스	37	6,102	34	5,908	3	194
고용장려금	24	25,961	24	25,961	0	0
창업지원	19	18,339	18	18,300	1	40
실업소득유지및지원	11	46,832	11	46,832	0	0

자료: 고용노동부 내부자료(2015)

제4절 자치단체 자체 일자리사업 특성

여기서 살펴볼 2015년 자치단체 일자리사업은 고용노동부에서 수집한 자료에 자치단체가 지역고용정보 네트워크 홈페이지(www.reis.or.kr)의 지역일자리목표 공시제에 업로드한 사업 계획 자료를 추가해 정리하였다.⁵⁾ 총 197개 기초자치단체와 17개 광역자치단체의 1912개 사업의 예산을 정리하였다. 광역자치단체 예산은 3,808억원이며, 기초자치단체 예산은 5,848억원으로 총 9,656억원 규모였다. 이중 가장 비중이 높은 직접일자리 사업은 광역자치단체는 1,964(51.6%)억원이었으며, 기초자치단체는 3,775억원(64.6%)으로 총 5,739억원(59.4%)이었다. 일자리사업 개수로 보면 직접일자리 사업수가 1912개 재정지원 일자리사업 중 1445개로 가장 많이 차지하고 있다. 서울시는 571개 일자리 사업 중 직접일자리가 430개였고 경기도도 285개 일자리사업 중 221개가 직접일자리 사업이었다. 세종특별자치시만 6개 일자리사업중 1개 사업만 직접일자리 사업이었다.

다음으로 비중이 높은 사업은 고용서비스 사업으로 1912개 중 176개였고 직업훈련 사업은 138개로 138개로 세 번째를 차지했다. 특히 고용서비스와 직업훈련은 서울과 경기도에 집중되었다. 그리고 충청남도과 경상남도는 다른 시도에 비해 고용서비스 사업을 많이 추진한 것으로 나타났다.

5) 그러나 전라남도, 광주광역시의 일부 기초자치단체 등의 자료는 아직 정리하지 못해 자료의 완성도가 높지 않다.

〈표 3〉 자치단체 자체 일자리사업 수

(단위: 개)

지역	직접일자리	직업훈련	고용서비스	고용장려금	창업지원	총합계
서울	430	43	37	15	46	571
부산	74	8	12	1	4	99
대구	26	4	13	1	6	50
인천	16	0	0	1	0	17
광주	10	0	1	1	2	14
대전	60	8	7	4	1	80
울산	47	3	3	1	2	56
경기도	221	24	23	0	17	285
강원도	63	3	4	2	1	73
충청북도	75	10	17	4	3	109
충청남도	75	9	19	0	2	105
전라북도	66	8	6	2	3	85
전라남도	20	1	0	0	0	21
경상북도	114	5	21	6	12	158
경상남도	133	11	8	4	5	161
제주	14	0	3	5	0	22
세종	1	1	2	0	2	6
총합계	1445	138	176	47	106	1912

자료: 고용노동부 내부자료; 지역고용정보네트워크(www.reis.or.kr)

예산의 측면에서 보면 광역자치단체는 상대적으로 직접일자리 사업의 비중이 낮은 반면 기초자치단체는 직접일자리 사업 비중이 높게 나타났다. 세종특별자치시는 얼마 되지 않았기 때문에 예외로 보아도 서울, 경상남도, 충청북도는 직접일자리 사업의 예산 비중이 낮았다. 직접일자리사업 예산 비중이 70%이상으로 높은 광역자치단체는 대구, 인천, 전라남도, 제주특별자치도였다. 서울 지역 기초자치단체의 직접일자리 예산이 34.8%로 낮은 것을 제외하면 대부분의 기초자치단체는 50%이상의 예산을 직접일자리 사업에 배정했다.

〈표 4〉 자치단체 자체 일자리사업 예산

(단위: 백만원)

지역	광역예산	기초예산	합계	직접일자리		
				광역	기초	합계
서울	170,197	216,368	386,565	94,923 (55.8)	75,224 (34.8)	170,147 (44.0)
부산	18,191	15,016	33,207	11,455 (63.0)	14,343 (95.5)	25,798 (77.7)
대구	14,199	9,700	23,899	11,546 (81.3)	8,921 (92.0)	20,467 (85.6)
인천	690	9,698	10,388	690 (100.0)	9,518 (98.1)	10,208 (98.3)
광주	6,273	654	6,927	3,632 (57.9)	654 (100.0)	4,286 (61.9)
대전	22,573	3,260	25,832	17,220 (76.3)	3,154 (96.7)	20,373 (78.9)
울산	8,746	10,381	19,126	5,510 (63.0)	9,940 (95.8)	15,449 (80.8)
경기도	24,983	99,234	124,217	2,800 (11.2)	80,686 (81.3)	83,486 (67.2)
강원도	3,477	26,044	29,521	2,064 (59.4)	25,362 (97.4)	27,426 (92.9)
충청북도	4,699	17,476	22,175	851 (18.1)	11,610 (66.4)	12,461 (56.2)
충청남도	9,155	39,075	48,230	5,305 (57.9)	33,321 (85.3)	38,626 (80.1)
전라북도	22,771	9,031	31,802	11,237 (49.3)	8,768 (97.1)	20,005 (62.9)
전라남도	397	10,194	10,591	397 (100.0)	10,054 (98.6)	10,451 (98.7)
경상북도	14,369	43,768	58,137	8,156 (56.8)	34,652 (79.2)	42,808 (73.6)
경상남도	40,868	74,956	115,824	7,326 (17.9)	51,337 (68.5)	58,663 (50.6)
제주	17,369	0	17,369	12,650 (72.8)	0	12,650 (72.8)
세종	1,818	0	1,818	595 (32.7)	0	595 (32.7)
총합계	380,773	584,853	965,627	196,355 (51.6)	377,543 (64.6)	573,898 (59.4)

자료: 고용노동부 내부자료; 지역고용정보네트워크(www.reis.or.kr)

예산배정에서 서울, 부산, 경기도 등과 같은 규모가 큰 자치단체를 제외하고 대부분의 광역자치단체는 일자리사업예산 배정에서 중앙정부의 매칭예산을 기초로 배분하는 역할을 수행한다.

여기에 광역자치단체가 자체 기획한 사업을 실행하기 위해 기초자치단체 예산을 배분한다. 기초자치단체는 배정된 예산과 자체 예산을 기초로 사업을 시행하여 참여자를 모집·선발·관리한다. 일자리사업 예산 규모로 보면 광역예산보다 기초예산이 더 크며 기초자치단체 예산 기획에 따라 광역자치단체 예산이 배정되기도 한다.

그렇다면 기초자치단체의 일자리 사업의 예산 결정은 무엇에 의해 영향을 받을까? 고려할 수 있는 요인은 지방세수입에 영향을 주는 지역내총생산(Gross Regional Domestic Product: GRDP)과 인구가 있을 것이다⁶⁾. 인구나 GRDP는 비례하기 때문에 분석을 위해서는 1인당 GRDP와 인구를 설명변수로 보아야 한다. 다음으로 지역 노동시장을 고려하기 위해 지역별 고용률을 고려할 수 있다. 또한 지역에서 직접일자리 사업은 고령자에게 소득을 지원하는 복지정책의 역할도 수행한다. 따라서 65세이상 고령인구 비율도 설명변수로 설정할 수 있다. 따라서 기초자치단체 일자리예산에 영향을 주는 요인 분석 모형을 다음과 같이 설정할 수 있다.

$$\ln Y_i = \alpha + \beta_1 \ln(1인당 GRDP_i) + \beta_2 \ln(인구_i) + \beta_3 고용률_i + \beta_4 고령인구비율_i + \varepsilon_i$$

여기서 종속변수는 기초자치단체가 설정한 일자리예산, 기초자치단체가 설정한 직접일자리예산, 광역자치단체가 기초에 지원한 예산을 포함한 기초자치단체의 직접일자리사업 총액이다.

〈표 5〉 변수들의 기초통계량

변수	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
시군구 일자리예산(백만원)	197	2,135.3	6341.5	0	68347
시군구 직접일자리(백만원)	197	1,303.2	2073.145	0	16303.8
직접일자리 총계(백만원)	197	1,546.3	2503.066	0	16303.8
1인당 GRDP(백만원)	197	30.5	15.7	8.3	115.6
고용률(%)	197	61.6	5.1	52.1	81.2
고령인구비율(%)	197	17.6	7.5	6.4	36.1
인구(명)	197	223,513.4	213735.3	8392	1125461

자료: 고용노동부, 「지역고용정보네트워크(www.reis.or.kr)」; 통계청(kosis.kr), 「경제활동인구조사」, 「인구총조사」

6) 시군구별 GRDP자료는 2013년 자료가 최근이며 일부자료는 2011년 자료로 구성되었다. GRDP와 일자리사업의 예산의 대략적인 관계를 먼저 확인하는 것이 주요 목적이기 때문에 수집한 자료 그대로 사용하였다.

회귀분석 후 변수들간의 다중공선성 문제와 오차항의 이분산성도 확인한 결과 모두 이상이 없었다.7) 분석결과 기초 일자리예산은 1인당 GRDP와 인구에 유의한 양의 효과를 가졌다. 반면 고용률과 고령인구비율은 유의한 효과를 얻지 못했다. 따라서 기초자치단체의 일자리 예산은 세수에 영향을 주는 1인당 GRDP와 인구에 영향을 받는다고 볼 수 있다.

다음으로 기초자치단체의 직접일자리 예산은 1인당 GRDP에 양의 유의한 효과를 가졌으며 고용률과는 음의 효과가 유의하게 나타났다. 즉 고용시장이 악화되는 경우 기초자치단체는 직접일자리 예산을 늘린다고 볼 수 있다. 그러나 인구나 고령인구비율은 영향을 주지 못했다.

마찬가지로 광역자치단체의 예산 지원이 포함된 기초자치단체의 일자리사업 예산 총계도 1인당 GRDP에 양의 효과가 유의했으며 고용률에 대해서도 음의 효과가 유의했다. 오히려 정치적인 특성을 일부 가진 고령인구비율은 유의한 효과를 보이지 못했다. 이러한 분석결과는 일자리사업 예산이 일시적인 경기침체에 대응하여 직접일자리사업을 중심으로 증가했기 때문인 것으로 보인다. 즉, 기초자치단체는 지역 노동시장 상황이 좋지 않은 경우 직접일자리 중심으로 일자리사업을 추진하는 것으로 보인다. 반면 전체 일자리예산은 자치단체의 지방세수입에 따라 결정되기 때문에 경기나 노동시장의 영향을 받지 않는 것으로 보인다.

〈표 6〉 회귀분석 결과

변수	ln(기초 일자리예산)	ln(기초 직접일자리)	ln(직접일자리 총계)
ln(1인당GRDP)	0.5914** (0.2333)	0.4319** (0.2174)	0.5371** (0.2185)
ln(인구)	0.363** (0.1549)	0.1491 (0.1449)	0.2268 (0.1451)
고용률	-0.0339 (0.0272)	-0.047* (0.0253)	-0.0473* (0.0255)
고령인구비율	0.0026 (0.0237)	-0.0021 (0.0227)	0.0043 (0.0229)
상수	2.4069 (2.8958)	6.2663** (2.7023)	4.9971* (2.7090)
관측치	194	187	190
$adjR^2$	0.1322	0.084	0.1047

주: 괄호는 표준오차. ***는 1% 수준에서, **는 5% 수준에서, *는 10% 수준에서 통계적으로 유의함

7) 각 변수들의 VIF 값과 평균 VIF값이 작아 다중 공선성의 문제가 없었다. 오차항의 이분산성은 Breusch-Pagan 검정으로 확인하였으며 동분산의 귀무가설을 기각하지 못했다.

자치단체가 추진하는 사업내용을 보면 직접일자리 사업은 환경정화관리, 공공업무지원, 청년실업대책 등으로 정부부처에서 시행하는 사업과 유사하거나 공공근로사업으로 시행하는 사업과 유사한 성격을 가진다. 그리고 자치단체가 수행하는 직접일자리 사업에 직접일자리 사업에 포함되기 어려운 사업이 포함되어 있었다. 예를 들면, 주차단속, 담배꽂초무단투기 단속 등 행정권한이 필요한 사업과 물놀이시설 유지관리, 공원관리 등 시설유지관리 사업이 여기에 해당한다. 이런 유형의 사업들이 포함된 이유는 재정이 투입되어 민간인력을 사용한 사업은 직접일자리로 분류하는 관행에서 나왔기 때문이다. 따라서 일자리사업에서 상시적인 공공업무를 지원하는 사업들은 제외시키는 가이드라인 적용이 필요하다.

그리고 자치단체 일자리사업도 공공업무 지원의 목적과 일자리 지원의 이중적 목적을 가지고 있기 때문에 사업의 담당자가 일자리사업 관리부서 소속이 아닌 개별 사업부서에 있다. 이 경우 사업이 일자리가 아닌 사업 자체의 목적에 중심이 실리게 된다. 사업부서는 민간일자리 연계를 위한 관리 목적은 오히려 배제하고 참여자 모집과 선발에 집중하여, 참여자들의 민간일자리로 연계가 제대로 이루어지지 않는다. 따라서 참여자를 총괄 관리할 수 있는 일자리사업 총괄부서로서 콘트롤 타워가 필요하다. 그리고 참여자 관리가 이루어지지 않은 상태에서 일자리 지원이 이루어지다 보니 민간부문 일자리보다 업무강도가 낮고 시간당 임금이 높은 일자리를 제공하는 결과를 낳았다. 이로 인해 참여자들이 일자리사업에 안주하는 현상이 나타났다.

제5절 정책 시사점

앞에서 보았듯이 13~14조원의 막대한 예산을 들여 중앙정부와 지방정부가 일자리사업 추진해도 취업취약계층의 민간부문 노동시장으로 이동이 획기적으로 개선되지 못한 채 매년 동일한 문제가 지속적으로 야기되고 있다. 이는 재정지원 일자리사업의 목적과 성격이 다양하여 사업특성을 고려한 체계적인 관리가 필요하지만 통합적 관리기능을 담당할 통제기구(control tower)와 조정기구가 정비되어 있지 못하기 때문이다. 특히 자치단체에서 시행하는 소득지원 일자리사업은 민간부문 일자리보다 업무가 느슨하고, 노동강도 대비 시간당 임금이 높아 참여자가 해당사업에 안주하는 반복 참여 현상이 나타났다. 이런 문제를 해결하기 위해 다음과 같은 정책적 시사점을 제시할 수 있다.

첫째, 중앙부처 차원에서 일자리사업을 조정할 수 있는 기구가 마련되어야 한다. 이 기구를 통해 일자리사업의 성격보다 사회공공서비스 성격이 강한 사업들을 재정지원 일자리사업에서 독립시켜야 한다. 이런 사회공공서비스를 제공하는 일자리는 전문가를 양성하여 양질의 일자리로 육성해야 한다.

둘째, 자치단체 차원에서 일자리 총괄부서가 참여자를 관리할 수 있어야 한다. 사업시행과정에서 참여자 관리부터 민간 일자리로 연계시키는 종합고용서비스를 제공해야 한다. 이를 통해 참여자들이 일자리사업에 안주하는 현상과

셋째, 직접일자리 중심의 일자리사업은 지양하고 지역특성에 맞는 직업훈련과 고용서비스를 강화해야 한다. 김용성(2013)에 따르면 중장기적으로 직접일자리 사업은 고용률과 실업률에 부정적인 영향을 미치는 반면 직업훈련과 고용서비스는 고용률과 실업률에 긍정적인 효과를 미친다.

참고문헌

- 고용노동부(2013), 『2013년 중앙부처-자치단체 재정지원 일자리사업 합동지침』.
고용노동부(2014), 『2014년 중앙부처-자치단체 재정지원 일자리사업 합동지침』.
관계부처합동(2011), 『제2차 재정지원 일자리사업 효율화방안』.
관계부처합동(2014), 『제4차 재정지원 일자리사업 효율화방안』.
김미숙·정재현·김지민(2015), 「아동복지교사 지원사업 운영평가 및 제도개선 방안 연구」, 한국보건사회연구원.
김용성(2013), 「고용률제고를 위한 재정지원 일자리사업 방향의 모색」, 한국개발연구원.
노동부(2004), 『사회적일자리 창출사업 2004년도 시행지침』.

EUROSTAT(2013), *Labour market policy statistics methodology 2013*, European Union.

OECD(2014), *The scope and comparability of data on labour market programmes*, OECD.

<http://www.reis.or.kr>

<http://kosis.kr>

〈부표〉 2015년 재정지원 일자리사업 목록: 직접일자리사업 (음영 사업은 매칭사업)

연번	부처	사업내용	
		세부사업	내역사업
1	경찰청	아동안전 지킴이	
2	고용부	업종별 재해예방	건설재해예방지원(건설현장안전지킴이)
3	고용부	사회공헌 일자리지원	
4	고용부	사회적기업 육성(광특)	
5	고용부	사회적기업육성	
6	고용부	중소기업 청년취업인턴	
7	고용부	청년창직인턴	
8	고용부	글로벌현장학습프로그램운영	취업연계형해외인턴
9	고용부	중견인력경력활용제취업지원 (장년취업인턴제)	
10	교육부	영어회화 전문강사	
11	교육부	장애학생 교육지원	
12	교육부	글로벌현장학습 프로그램 운영	
13	국토부	글로벌청년 리더양성	해외건설현장훈련지원 (해외인턴십)
14	국토부	항공전문 인력양성	항공인턴십지원
15	농림부	가축위생 방역본부	구제역 예찰 전담요원
16	농림부	도농교류 활성화	마을사무장채용지원
17	농진청	선도농가 경영육성	강소농추진 민간전문가
18	농진청	이공계대인턴십운영(R&D)	
19	농진청	해외농업 기술개발지원	해외농업개발인재과건
20	문화부	초등학교스포츠클ubs배치지원	
21	문화부	문화관광해설사육성	
22	문화부	문화예술교육 활성화	
23	문화부	박물관진흥지원	등록 사립박물관 학예인력 지원, 사립박물관 문화 에듀케이터 지원
24	문화부	생활체육 지도자 활동지원	
25	문화부	장애인생활체육지원	장애인생활체육지도자교육 및 배치
26	문화부	전통스토리 계승 및 활용(할머니)	이야기 할머니 현장활동 및 신규양성
27	문화부	국민문화향유권 확대	
28	문화부	문화예술기 관연수단원육성	
29	문화재청	궁능방재 시스템 구축	
30	문화재청	문화재 돌봄사업	문화재 돌봄사업
31	문화재청	문화재 종합관리체계 구축	문화재 안전경비원 배치
32	미래부	기초기술연구회 운영	맞춤형인력양성지원
33	보훈처	국가유공자등 노후복지 지원	보훈도우미 가사·간병 서비스 지원
34	복지부	방과후돌봄 서비스	아동복지교사지원
35	복지부	요보호아동그룹홈운영지원	
36	복지부	지역사회 통합 건강증진사업(보조)	보건소 연차적 전국 확대

연번	부처	사업내용	
		세부사업	내역사업
37	복지부	노인돌봄서비스 지자체보조	
38	복지부	장애아동가족지원	발달재활서비스
39	복지부	장애인일자리지원	
40	복지부	장애인활동 지원	
41	복지부	지역자율형사회서비스투자사업 (자치단체경상보조)	지역사회서비스투자사업 산모신생아도우미지원 가사간병방문도우미사업
42	복지부	노인일자리 운영	노인일자리지원
43	복지부	자활사업	자활근로사업
44	복지부	노인일자리 운영	시니어 재능활용 일자리
45	산림청	산림병해충방제	산림병해충예찰단운영(보조포함)
46	산림청	산림서비스도우미	
47	산림청	산림재해모니터링	
48	산림청	산불방지대책	산불전문예방진화대(보조포함)
49	산림청	산림가꾸기	
50	산림청	국제산림협력	해외인턴지원
51	산업부	글로벌무역전문가양성과정	
52	미래부	산업기술연구회연구운영비지원(R&D)	이공계인턴십사업
53	행자부	국가기록물정리	국가기록물정리
54	행자부	자원봉사활성화지원(경상)	자원봉사코디네이터지원사업
55	행자부	정보화마을조성(경상)	프로그램관리자육성
56	행자부	지역공동체일자리	마을기업, 취약계층 공공근로 사업
57	여가부	다문화가족 정착 및 자녀양육 지원	다문화가족방문교육지원 다문화가족자녀언어발달지원 결혼이민자통번역서비스 언어영재교실운영등
58	여가부	아동양육지원	아이돌봄서비스
59	여가부	청소년 방과 후 활동지원	방과 후 돌봄서비스
60	여가부	청소년사회안전망구축	청소년동반자프로그램운영지원
61	여가부	결혼이민여성인턴 운영	
62	여가부	경력단절 여성취업 지원	새일여성인턴
63	외교부	월드프렌즈코리아	해외봉사단
64	외교부	협력사업지원(ODA)	ODA청년인턴
65	외교부	국제기구협력(ODA)	다자협력전문가
66	해수부	어업협정 이행	민간어업협력사업
67	환경부	상수원관리지역관리	하천쓰레기수거사업
68	환경부	환경지킴이	1. 자연환경해설사 2. 국립공원지킴이 3. 주민감시관리요원 4. 5대강환경지킴이
69	환경부	하천하구 쓰레기 정화사업	