

이달의 이슈 101

지방자치단체 일자리사업의
현황과 과제

주 무 현

한국고용정보원
일자리사업모니터링센터 센터장
jumuhyun@chol.com

1. 심각한 지역
일자리 문제

최근 우리 사회의 중요한 화두는 일자리 문제이다. 일찌감치 퇴직하여 새로운 직업으로 인생 이모작을 꿈꾸는 베이비부머 세대에게 적당한 일자리는 그리 많지 않다. 퇴직금으로 창업에 도전하였다가 정보 부족과 경영 미숙으로 실패했다는 이야기는 더 이상 새롭지도 않다. 결혼과 육아 때문에 직장을 그만두었던 경력단절 여성들의 재취업은 일부 서비스 업종에 한정되어 있다. 또한 청년들 사이에서는 ‘좋은’ 직장에 들어가기 위해 졸업 대신 휴학을 선택하거나, 공무원 시험에 매진하는 것이 유리하다는 인식이 일반화되어 있다. 지역 사회는 점차 고령화되어 가고 있고, 청년들이 지역 일자리의 부족으로 인해 구직 기회를 찾아 타 지역으로 떠나면서 지역 사회의 미래는 더욱 우울해지고 있다. 지역 간 불균형이 일자리 불균형으로 인해 더욱 심화되고 있는 것이다.

지역 노동시장은 수출부문 대기업과 내수부문 중소기업의 양극화 현상이 지역화(localization)되는 과정에서 그 성과가 다르게 나타난다. 수출부문 대기업 일자리는 고용안정성, 고임금, 높은 기업복지를 특징으로 하면서 수도권 또는 일부 지역에 집중되어 있다. 한편, 내수부문 및 부품

저자 학력, 경력 및 최근 연구

- 경북대학교 경제학박사
- 최근 연구: 재정지원 일자리 고용효과성 성과 평가(2013), A Study of the Effect of an Attractive Policy Instrument on Employment(2013) 등

제조부문 중소기업은 일자리 창출에 큰 기여를 하고 있지만 고용안정성이 취약하고, 저임금과 낮은 기업복지를 제공할 수밖에 없다는데 한계가 있다. 대기업과 중소기업의 다층적·위계적 고용구조가 지역 노동시장에서 구체화되고 있기 때문에 지역 중심의 고용정책 개발이 그 어느 때보다 중요해지고 있다.

2009년 세계금융위기로 촉발된 전 세계적 대량 실업 사태에 대비하고 취약계층의 소득보전을 위해 일자리창출 예산 지원이 지속적으로 확대되었다. 지금도 정부는 일자리창출을 위해 노동시장의 구조 개혁은 물론이고 모든 계층을 정책 대상으로 하는 일자리사업을 다양하게 추진하고 있다. 2015년 한 해 동안 일자리사업에 14조 원 이상 투입될 예정이다. 그러나 일자리사업의 재정지원 확대에도 불구하고 취업 취약계층의 고용가능성(employ-ability)은 여전히 개선 정도가 미약하고, 지역별 고용격차도 거의 해소되지 않았다. 더불어 지역주민의 정책 체감도도 여전히 미흡하다. 이런 상황에서 최근의 지역 고용정책은 단기적으로는 일자리사업의 고용효과를 높이고, 장기적으로 일자리와 복지를 연계하여야 하는 쉽지 않은 과제와 마주하고 있다.

2. 지방자치단체
일자리사업의
현황과 성과

공공부문의 일자리사업에서 지방자치단체(이하 지자체)의 역할과 비중은 점차 증대되고 있다. 2014년 일자리사업 예산 9조 6,633억 원 중 지자체 직접 출연 예산은 2조 원으로 전체의 20.7%를 차지¹한다. 국비와 지방비가 일정 비율로 출연이 이루어지는 매칭 일자리사업 예산은 2014년 총 3조 3,034억 원으로 중앙정부와 지자체가 각각 2조 1,673억 원과 1조 1,361억 원씩을 투입하고 있다. 매칭 일자리사업은 지자체의 재정조달 능력에 따라 크게 좌우되기 때문에 지자체의 정책의지가 가장 중요하게 작용한다. 한편, 지자체는 중앙정부와 별도로 자체적인 일자리사업을 추진하기도 한다. <표 1>에서 지자체가 지역 일자리 문제를 해결하기 위하여 자체적으로 일자리사업을 개발하고 추진하는데 연간 8,600억 원 이상을 투입했음을 알 수 있다. 그러나 중앙정부나 지자체 모두 일자리사업 예산의 대부분을 한시적·임시적인 일자리를 창출하는데 소진하고 있다는 한계가 있다.

¹ 실업소득유지 및 지원 예산 4조 3천억 원은 제외된 것이다. 왜냐하면 자치단체의 실업소득유지 및 지원업무는 자치단체와 무관하기 때문이다. 따라서 실업소득유지 및 지원예산을 포함하면, 2014년 일자리사업 예산 총액은 14조 원이 된다.

〈표 1〉 일자리사업의 중앙정부와 지방자치단체 예산 현황(2014년 기준)

[단위: 억 원, %]

구 분	중앙정부		자치단체		합계
	단독사업	매칭사업	자체사업		
직접 일자리	7,962	20,486	11,087	6,198	45,733
	(17.3)	(44.8)	(24.2)	(13.6)	(47.3)
직업훈련	15,604	213	4	597	16,418
	(96.3)	(1.3)	(0.0)	(3.6)	(17.0)
고용 서비스	4,536	1,370	238	385	6,529
	(69.5)	(21.0)	(3.6)	(5.9)	(6.8)
고용 장려금	20,845	—	—	605	21,450
	(97.2)	—	—	(2.8)	(22.2)
창업지원	5,570	—	—	902	6,472
	(86.1)	—	—	(13.9)	(6.7)
소계	54,517	21,673	11,361	8,686	
	(52.4)	(24.1)	(12.0)	(11.6)	
매칭사업		33,034			96,602
		(34.2)			(100.0)
중앙정부 자치단체	76,586		20,047		
	(79.3)		(20.7)		

주 실업소득 유지 및 지원 예산은 제외

자료 관계부처 합동(2014), “고용률 제고를 위한 재정지원 일자리사업 효율화 방안”에서 인용.

2014년 지자체의 자체 일자리사업은 전국적으로 모두 2,000개 이상 추진되었다. 이 중 직접일자리사업이 75.7%로 가장 많고, 그다음으로 직업훈련과 고용서비스가 각각 8.8%와 8.3%를 차지하고 있다. 지자체의 자체 일자리사업은 중앙정부 일자리사업과 유사한 직접일자리사업에 편중되어 있는데, 이러한 상황은 지역 노동시장의 특성을 잘 반영하지 못하고 있다. 예컨대 중앙정부의 지역공동체 일자리사업이나 노인 일자리사업과 완전히 동일한 공공근로사업이 거의 모든 지자체에서 시행되고 있어 사업의 효율성이 떨어진다. 또한, 직업훈련도 고용노동부에 의해 주로 공급되기 때문에 지역 노동시장의 인력수급구조를 체계적으로 반영하는데 한계가 있다. 최근 경기도와 서울시를 중심으로 지자체 일자리센터가 운영되어 지역주민에게 쉽게 다가가는 고용서비스가 부분적으로 제공되고 있는 것은 다행스러운 현상이다.

〈표 2〉 지방자치단체의 자체 일자리사업 및 예산 현황

[단위: 억 원, %]

연도	고용 서비스	직업 훈련	고용 장려금	창업 지원	직접 일자리	합계
2012	158 (14.5)	105 (9.6)	89 (8.2)	26 (2.4)	714 (65.4)	1,092 (100.0)
2013	192 (13.5)	128 (9.0)	30 (2.1)	109 (7.7)	959 (67.6)	1,418 (100.0)
2014	175 (8.3)	184 (8.8)	57 (2.7)	95 (4.5)	1,588 (75.7)	2,099 (100.0)

자료 고용노동부 내부자료

〈표 3〉 지방자치단체 자체 일자리사업의 유형별·시도별 개수 현황(2013년 기준)

[단위: 개, %]

	직접 일자리	직업 훈련	고용 서비스	고용 장려금	창업 지원	합계
서울	274 (72.1)	36 (9.5)	28 (7.4)	15 (3.9)	27 (7.1)	380 (100.0)
부산	89 (74.2)	18 (15.0)	9 (7.5)	1 (0.8)	3 (2.5)	120 (100.0)
대구	26 (51.0)	5 (9.8)	13 (25.5)	1 (2.0)	6 (11.8)	51 (100.0)
인천	14 (93.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (6.7)	0 (0.0)	15 (100.0)

주 기초자치단체 일자리사업도 포함되어 있다.

자료 고용노동부 내부자료

〈표 3〉을 보면 2013년 기준 인천시 지역 고용정책의 거의 전부가 직접일자리사업이다. 대구는 전체 일자리사업 51개 가운데 직접일자리사업이 절반을 차지하며 고용서비스 사업은 13개를 추진하였다. 서울시는 380개의 자체 일자리사업 중 직접일자리사업의 비중이 72.1%에 달하는데, 서울시 역시 다른 대도시와 마찬가지로 지역 고용정책의 상당 부분을 직접일자리사업에 의존하고 있음을 알 수 있다. 전반적으로 각 지자체의 지역 고용정책은 지역 노동시장의 특성을 충분히 반영하지 못하고, 한시적인 직접일자리 창출에 편중되어 있다는 문제가 나타난다.

3. 지역 고용정책의 평가와 문제점

지역 고용정책은 중앙정부의 재정지원에 크게 의존하기 때문에 그 제약이 많다. 따라서 지역 고용정책이 활성화되지 못한 책임을 전적으로

지자체와 기관장에게 물을 수는 없다. 그러나 지자체들이 그나마 주어진 예산을 한시적인 직접일자리 창출에 대부분 투입하고 있으며, 직접일자리사업 이외의 직업훈련과 고용서비스를 공급자(중앙정부) 중심 전달 체계에 지나치게 의존하고 있는 것은 문제가 아닐 수 없다. 지역 산업과 노동시장 인력수급구조에 적합한 취업 취약계층 친화적인 일자리사업과 전달체계가 아직 구축되어 있지 못한 것이다.

또한, 지자체 일자리사업의 기획·총괄 기능에도 미흡한 부분이 많다. 지자체 일자리사업 부서는 중앙부처에서 받은 예산을 단순 집행하거나 일자리사업 실적을 취합·보고하는 제한적 역할만 담당하고 있다. 또한, 일자리사업 담당자의 잦은 인사이동과 경험 부족으로 인해 이 분야의 전문성이 충분히 축적되지 못하고 있다. 이런 이유로 지자체 일자리사업이 지역 노동시장의 고용구조를 적절히 반영하지 못한 채 겉돌고 있다는 느낌을 지울 수 없다. 무엇보다 지자체 일자리사업이 지역 산업발전과 주민의 복지 향상이라는 큰 틀 속에서 기획·추진되고 있지 못하다.

지자체 일자리사업의 통합 관리를 위한 거버넌스가 구축되지 않은 것도 문제이다. 사실상 광역자치단체 일자리사업에 대한 지역 고용심의회의 조정 기능이 유명무실하다. 예컨대 2011년 이후 서울시는 지역고용심의회를 노사민정 협의회로 대체하였으나 이후 일자리창출에 대한 논의는 상대적으로 약화되었다. 뿐만 아니라 고용노동부(고용지청 등)와 자치단체별 집행기관 간의 유기적 협조체계 또한 취약하다.

지방자치단체장의 의지와 노력에 따라 지역 고용정책의 성과가 좌우되면서 지역 간 불균형이 더욱 심화되고 있는 상황도 경계할 필요가 있다. 자치단체 기관장이 일자리사업 또는 고용정책에 대한 확고한 의지를 가지고 일자리사업 담당 부서와 담당자에게 권한을 주고 독려하는 지자체는 고용정책에서 나름의 성과를 보이고 있지만, 기관장이 지역의 산업 성장만이 고용 문제를 해결할 수 있다는 ‘낡은’ 신념을 갖고 있을 경우 지역 고용정책은 상대적으로 등한시되고 있다.

한편, 지자체 일자리사업 평가는 담당 공무원의 주관적 판단이나 일부 사업 참여자를 대상으로 한 설문조사에 주로 의존하고 있고, 지자체 일자리사업 예산 및 규모 조정은 사업 평가와 관계없이 임의적으로 이루어지고 있다. 지자체 일자리사업의 성과 평가 및 개선방안과 관련된 환류 체계가 미비하여 일자리사업의 고용성과를 높이지 못하는 문제가 발생하고 있어 개선이 필요하다.

지방자치단체의 일자리사업은 중앙정부가 시행하는 고용정책 못지않게 중요한 영역이다. 지역 고용정책은 중앙정부 정책의 단순 전달에서

한 걸음 더 나아가 지역 특성을 반영한 정책의 형태로 시행되고 있으나, 한편으로는 한시적인 직접일자리 창출에 지나치게 치중하고 있다. 중앙부처와 자치단체는 직접일자리사업에서 벗어나 지역 노동시장의 특성에 맞는 고용서비스와 직업훈련 모델을 개발해야 하고, 자치단체는 중앙정부 고용정책과 유사, 중복되는 사업을 과감하게 구조 개혁해야 한다. 대표적으로 청년 고용사업은 대다수 자치단체가 수행하고 있으나 이들 사업은 중앙정부의 그것과 차별성이 없거나 중복되는 경우가 많다. 예컨대 서울시 중소기업 청년 인턴십과 대구시 기업인턴 등 자치단체의 청년인턴사업은 중앙정부의 사업과 큰 차이가 없어 개선이 필요하다.

또한, 자치단체 스스로 지역 밀착형 고용서비스 모델을 개발할 필요가 있다. 중앙정부의 소관 부처에 따라 지자체 행정조직이 편제돼 있어 일자리사업과 무관한 부서에서 일자리사업을 수행하는 상황이 빈번히 발생한다. 이러한 상황에서 지자체 일자리센터가 일자리사업을 집행하는 것에 대한 적극적인 검토가 필요하다. 나아가 지자체 일자리센터의 전문성 확보를 위해 직업상담사의 고용안정성이 제고되어야 한다. 일자리센터 직업상담사들은 대부분 민간위탁업체의 계약직인 경우가 많고 이로 인해 안정적인 고용서비스 제공을 기대하기 힘든 상황이다. 일자리센터 직업상담사의 전문성이 장기적으로 축적, 활용될 수 있는 조건이 만들어져야 하며, 나아가 지역주민이 쉽게 다가갈 수 있는 일자리센터 환경이 조성되어야 한다.

셋째로, 지역 고용정책을 총괄적으로 조정하고 예산을 배분하는 권한을 가진 조직체계가 구축되어야 한다. 현재 전국의 지자체에서 일자리사업 예산 편성과 조정에 대한 역할을 전문적으로 수행하는 곳은 전무한 실정이다. 더불어 지자체는 지역 일자리사업의 예산 편성과 운영방식을 더욱 유연하게 하여, 고용 창출 및 고용서비스 기능이 낮은 일자리사업의 경우 과감하게 정리하는 선택과 집중 전략을 추구해야만 한다. 또한, 지자체 공무원의 고용 업무 전문화를 위한 교육 프로그램이 개발되어야 한다. 지자체의 고용-복지 업무가 중앙 부처의 단순 위임사무에서 벗어나 전문적 업무영역으로 확대되고 있지만 전문 역량 향상 교육은 아직 부족하다.

마지막으로 각 지자체는 지역 전략산업과 결합한 내생적 고용발전 구조 형성에 실질적으로 기여할 수 있는 중장기 전략을 구상해야 한다. 지역 산업 활성화가 일자리 창출로 이어지는 경로를 분석하여 산업정책과 일자리사업이 긍정적 상호작용을 주고받을 수 있도록 산업-고용정책 전략을 수립할 필요가 있다. 이 과정에서 중앙정부는 지역 내 고용발전 구조전략 수립과 자치단체 일자리사업 간의 연계를 도모하고 이를 위해 예산을 배분하여야 한다. 서울시가 지역 전략산업과 결합한 내생적 고용발전 모델을 잘 구축해나가기 기대하며 이 글을 맺는다.

4. 향후 과제와 시사점