

문재인 정부의 일자리 정책

딜로이트 안진회계법인
Public Sector (PS) Industry
Civil Government Sector Leader
조용호 전무



문재인 정부의 일자리 정책

문재인 정부는 최근 '일자리 100일 계획'을 발표하고 이를 실행하기 위하여 총 11.2조원의 일자리 추경 예산안을 편성하여 국회에 제출하였다.

들어가며

문재인 정부는 최근 '일자리 100일 계획'을 발표하고 이를 실행하기 위하여 총 11.2조원의 일자리 추경 예산안을 편성하여 국회에 제출하였다. 정부 출범 이후 1호로 설치된 대통령 직속 일자리위원회는 동 계획에서 일자리 정책의 기본방향으로 양질의 일자리 창출을 정책의 최우선순위에 두고, 경제·사회 시스템을 고용친화적으로 전환하여 "성장-일자리-분배"의 선순환구조를 복원하겠다는 것을 명확히 하였다. 이 글에서는 새 정부의 핵심 agenda인 일자리 정책의 주요 내용과 공공부문 일자리 현황을 살펴보고 정책 추진과 관련한 몇 가지 고려사항을 짚어보고자 한다.

일자리 100일 계획 및 추가경정 예산안

새 정부는 현재의 일자리 상황을 5대 일자리 위기(①제조업 등 양질의 일자리가 지속 감소, ②임금수준이 정체된 가운데 저임금 근로자 확대, ③OECD 최장 수준의 근로시간 및 최저임금 미준수 등 근로환경이 열악한 상황, ④정규직-비정규직, 대기업-중소기업 근로자 간 격차 확대, ⑤청년·여성·중장년 등 취약계층의 취업애로 심화)로 진단하고, 국정 운영체계 및 정책수단을 일자리 중심으로 재설계하고 단기 과제는 일자리 100일 계획을 통해 중장기 과제는 '5년 로드맵'을 마련하여 해결해 나가겠다고 밝혔다.

일자리 100일 계획의 핵심 내용을 살펴보면, 우선 주요 정책·예산사업에서 고용영향 평가를 강화하고 민간기업에 대한 고용확대 인센티브로 세제·금융 등의 지원제도를 통합·재설계하는 등 일자리 중심 행정 및 정책체계를 구축한다는 것이다. 다음으로 필수 공공서비스를 중심으로 공공부문 일자리를 확충('17년 하반기 공무원 1.2만명 추가채용, 향후 5년간 추진할 '공공부문 일자리 총원 로드맵' 수립)하고, 민간부문은 혁신 창업생태계 조성, 중소·창업기업에 대한 금융·세제지원 확대, 4차 산업혁명 및 신성장산업 육성, 청년·여성·중장년 등 취약계층에 대한 맞춤형 고용지원 확대 등을 통해 일자리 창출 기반을 획기적으로 강화하겠다는 것이다. 마지막으로 일자리 질 높이기 대책으로 공공부문과 민간부문 비정규직의 정규직 전환 로드맵 마련, 최저임금 1만원 2020년 달성, 주당 법정 근로시간 단축(68→52시간) 등을 제시하였다.

동 계획을 반영하여 기획재정부가 6월 5일 국회에 제출한 총 11.2조원의 추경예산안은 국세 예상 증가분과 기금여유재원 등을 통해 국채 발행 없이 재원을 조달할 계획이며, 일자리 창출과 일자리 여건 개선에 중점을 두고 편성하여 11만개 이상의 일자리를 창출할 것으로 예상된다. 이 중 직접적인 일자리 창출에 사용될 예산은 4.2조원으로, 공공부문에서만 소방·경찰·복지 관련 공무원 1.2만명 추가채용, 보조·대체교사 5천명 확충을 포함한 사회서비스 일자리 2.4만명과 노인일자리 3만명 확대 등을 포함하여 총 7.1만개의 일자리를 창출하고 민간부문의 경우 중소기업의 청년 정규직 채용 임금 지원 등을 통해 1.5만명의 일자리를 확충할 계획이다.

또한 일자리 여건개선에 1.2조원, 일자리 기반 서민생활 안정에 2.3조원, 지방 자체 일자리 사업 창출에 활용하도록 3.5조원의 지방재정 확충 등을 통해 간접적인 고용창출 효과로 민간일자리 약 2.4만개가 창출될 것으로 기대된다.

공공부문 일자리 현황

새 정부의 일자리 정책은 적극적 일자리 창출을 통한 가계소득 확대 및 소득분배 개선이 시급한 데서 그 의미를 찾을 수 있다.

새 정부의 일자리 정책은 최근 수출 증가세에도 불구하고 저소득층 소득감소, 소득분배 악화, 고용-기업 양극화 등으로 인해 체감경기는 더욱 어려운 상황에서 적극적 일자리 창출을 통한 가계소득 확대 및 소득분배 개선이 시급한 데서 그 의미를 찾을 수 있다. (첨부. 2016년 소득분배지표 참조) 다만, 이번 일자리 추경안으로 만들어지는 8.6만개(직접 고용창출 기준)의 일자리 중 7.1만개가 공공부문 일자리이고 새 정부의 공약사항인 공공부문 81만개 일자리 창출과 관련하여 장기적인 재정부담으로 작용하여 정부 주도의 일자리 창출 방식이 지속 가능하겠느냐는 우려가 있는 것도 사실이다. 이에 대한 사회적인 논의는 차후 본격적으로 진행되겠지만 현재의 상황에서 우리나라의 공공부문 일자리 현황을 살펴보는 것은 나름 의미를 지닌다 할 것이다.

2015년 기준 공공부문 일자리는 233만 6천개, 일반정부 일자리는 199만개로 총 취업자 수 대비 각각 8.9%, 7.6%를 차지하는 것으로 집계되었다. (통계청, 2017.6.13. 보도자료 <공공부문일자리통계>, 이하 통계청 동 자료 인용 시 별도 출처 밝히지 않음) 또한, 일반정부 일자리 중 중앙정부 74만 9천개, 지방정부 121만 4천개로 대부분을 차지하는 것으로 나타났으며, 공기업은 비금융 공기업이 대부분을 차지하였다. 또한, 일반정부에서 비영리단체를 제외한 정부기관 일자리는 182만 4천명으로 공무원과 비공무원이 각각 126만 5천명과 55만 9천명으로 집계되었다.

<공공부문 섹터별 일자리 규모>

(단위 : 천 개, %)

구분	공공부문	일반정부				공기업		
		소계	중앙정부	지방정부	사회보장 기금	소계	비금융 공기업	금융 공기업
2015년	2,336 (100.0)	1,990 (85.2)	749 (32.1)	1,214 (52.0)	26 (1.1)	346 (14.8)	320 (13.7)	26 (1.1)

*공립학교 교직원은 중앙 공무원이지만, 지방 교육청 관할임을 감안하여 지방정부에 포함

공공부문의 일자리 형태를 보면, '14년과 '15년에 동일한 근로자에 의해 점유된 지속 일자리는 201만 7천개(86.3%)이고, 이·퇴직으로 근로자가 대체되었거나 일자리가 새로 생겨 신규로 채용된 일자리는 31만 9천개(13.7%)로 나타났다. 동일 기간 비공공부문의 지속일자리와 신규채용일자리 각각 65.2%와 34.8%에 비교할 때 공공부문의 고용안정성이 높은 것을 알 수 있다.

<공공부문 일자리 형태>

(단위 : 천 개, %)

구분	일자리	지속일자리	신규채용일자리		
			소계	기업생성	기업내 신규·대체
공공부문	2,336 (100.0)	2,017 (86.3)	319 (13.7)	1 (0.0)	318 (13.6)
비공공부문	20,859 (100.0)	13,605 (65.2)	7,254 (34.8)	1,736 (8.3)	5,518 (26.5)

공공부문 일자리 중 남자가 점유한 일자리는 130만개(55.7%)로 여자의 103만 6천개(44.3%) 대비 1.25배 수준이며, 이는 우리나라 전체 일자리 중 남자가 점유한 일자리 59.1%(여자 일자리의 1.4배 수준)와 비교해 볼 때 여자 일자리 비중이 높은 것으로 나타났다. 특히, 공공부문 신규채용일자리는 남자가 47.1%, 여자가 52.9%로 여자 일자리 비중이 높은 것으로 집계되었다.

공공부문 일자리 233만 6천개 중, 연령별로 보면 40대가 30.3%로 가장 많고, 30대 27.6%, 50대 23.3%, 29세 이하 12.7%, 60세 이상 6.2% 순으로 점유하고 있다. 지속일자리 측면에서도 40대가 32.5%로 가장 많이 점유한 반면, 신규채용일자리는 29세 이하가 33.0%로 가장 많은 것으로 나타났다.

한편, 공공부문 일자리의 근속기간은 3년 미만(32.2%), 20년 이상(23.1%), 10~20년 미만(22.4%), 5~10년 미만(14.4%), 3~5년 미만(8.0%) 순으로 나타났으며, 이는 우리나라 전체 일자리의 근속기간별 점유순서가 3년 미만(56.3%), 5~10년 미만(13.9%), 10~20년 미만(12.0%), 3~5년 미만(11.5%), 20년 이상(6.4%)임에 비춰볼 때 상대적으로 근속기간이 장기임을 알 수 있다.

<공공부문 근속기간별 일자리>

(단위 : 천 개, %)

구분	일자리	3년미만	3~5년 미만	5~10년 미만	10~20년 미만	20년 이상
공공부문	2,336 (100.0)	753 (32.2)	186 (8.0)	335 (14.4)	523 (22.4)	539 (23.1)
남자	1,300 (100.0)	355 (27.3)	96 (7.3)	175 (13.5)	306 (23.5)	369 (28.3)
여자	1,036 (100.0)	397 (38.4)	91 (8.8)	160 (15.5)	217 (20.9)	170 (16.5)

산업대분류 기준으로 보면 공공부문 중 공공행정, 국방 및 사회보장행정과 교육서비스업이 전체의 79.4%를 차지하였으며, 정부기능 분류에 따른 일반정부의 일자리는 교육(34.6%), 일반공공행정(31.4%), 국방(12.0%), 공공질서와 안전(9.7%) 순으로 분포하였다.

공공부문의 규모에 대한 논의

최근 대통령 선거 과정에서 문재인 대통령의 81만개 공공부문 일자리 창출 공약과 관련하여 공공부문의 인력규모가 이슈가 되었다. OECD가 2015년 7월에 발표한 '한눈에 보는 정부 (Government at a Glance)'에 따르면 2013년 기준 OECD 회원국들의 전체 고용 대비 공공부문 일자리 비중은 평균 21.3% (G7 평균은 17.8%)에 달하는데 한국의 공공부문 비중은 7.6%에 불과한 것으로 집계되었다. 당시 관련 통계는 통계청이 아닌 행정자치부가 제출한 통계를 바탕으로 하여 한국정부 통계의 정확성에 대한 비판이 있었고, 올해 6월의 통계청 자료는 국제 비교가 용이하도록 누락된 부분을 최대한 보충하였는데 앞서 살펴본 바와 같이 동 자료에 의하면 전체 고용 대비 우리나라 공공부문 일자리 비중은 8.9%로 발표되었다. 결과적으로 이번 통계에 따르면 2015년 기준 우리나라의 연간 취업자 수(2,593만 6천명)가 늘어나지 않는다고 가정하고, 공공부문 일자리 81만개를 더하면 공공부문 일자리 비중은 12.1%로 여전히 공공부문의 고용 비중은 OECD 국가 중 하위권일 것으로 예상된다. 다만, OECD 통계의 경우 각 나라가 제출한 공공부문 통계를 작성기준 차이 조정 없이 그대로 공표하고 있어, 엄격한 국제비교가 가능하려면 국가별 공공부문 포괄범위에 대한 세밀한 검토가 수반되어야 할 것이다. 특히, 교육·복지 분야 공공서비스의 경우 공공·민간 제공 및 부담 방식이 국가별로 상이하고 해당 부문 종사자(사립학교 교원 등)의 공공부문 통계 포함여부에 상당한 차이가 있을 것으로 판단된다.

정부 규모와 관련하여 재정지출 측면에서 살펴보면, 2014년 기준 한국의 일반정부지출 규모는 GDP의 32% 수준으로 OECD 및 G7 평균인 42%에 비해 상당히 낮은 수준으로 아일랜드(29%)에 이어 두 번째로 낮은 수준이다. 재정지출 중 복지지출의 경우 정부의 사회적 보호(Social Protection) 지출이 GDP에서 차지하는 비율이 6%로 30개 회원국 평균 16%의 절반에도 미치지 못하는 수준이다. 반면, 우리나라의 인프라 및 연구개발에 대한 공공투자 지출 비중은 16%로 OECD 및 G7 평균 8% 대비 두 배 정도 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. (특기할 것은 한국정부의 재정지출 규모는 다른 OECD 국가에 비해 작은 편이나 그 규모는 증가하는 추세로 2009년~2014년 동안 1인당 일반정부지출이 급속히 증가했으며 이는 주로 사회보장 지출, 의료 및 장기요양 지출 증가 등에 따른 것인데 향후 정부의 복지기능 확대에 일반정부지출 규모의 증가 추세는 지속될 것으로 예상된다)

대외의존도가 높은 우리나라의 공공지출 규모가 낮은 것이 카메론과 로드릭의 연구결과와 배치되는 것인지 아니면 경제 성장과정에서 특수한 외적요인 또는 공공지출 외에 별도의 경기조절장치에 기인한 것인지에 대해서는 분석적인 연구가 필요한 것으로 판단된다.

OECD 회원국들을 대상으로 예일대학교의 정치학자 데이비드 카메론은 국제무역에 더 많이 노출된 국가들의 공공부문의 규모가 더욱 크다는 사실을 발견하였으며, 이에 근거하여 카메론은 공공지출이 일종의 버퍼, 즉 대외적 충격에 노출될 수 있는 국가들에게 사회보험과 안정화 장치의 원천이라는 의미에서 충격흡수장치라는 가설을 세웠다. 하버드대학교 케네디스쿨의 국제정치경제학교수인 대니 로드릭은 카메론의 발견이 전 세계의 거의 모든 국가들에게(필요한 통계수치가 존재하는) 적용된다는 것을 확인하고, 카메론의 가설에서 더 나아가서 분석의 대상이 되는 공공부문의 규모는 국제무역 자체보다 경제의 변동에(대외적인 교역조건이 만들어 내는 변동성의 영향) 특히 민감하게 반응할 것이라는 결론을 내렸다. 대외의존도가 높은 우리나라의 공공지출 규모가 낮은 것이 카메론과 로드릭의 연구결과와 배치되는 것인지 아니면 경제 성장과정에서 특수한 외적 요인(중국경제의 급속한 성장 등) 또는 공공지출 외에 별도의 경기조절장치(건설투자 및 부동산 정책 등)에 기인한 것인지에 대해서는 분석적인 연구가 필요한 것으로 판단된다.

일자리 정책 관련 제언

공공부문의 일자리는 비공공부문에 비해 우리나라 경제 전체의 양질의 일자리 확충이나 여성의 경제활동 참여를 통한 고용률 제고와 관련하여 긍정적인 효과를 가질 것으로 판단된다.

앞서 공공부문 일자리 현황에서 살펴 본 바와 같이 공공부문의 일자리는 비공공부문에 비해 지속일자리와 여성 일자리 비중이 높아 우리나라 경제 전체의 양질의 일자리 확충이나 여성의 경제활동 참여를 통한 고용률 제고와 관련하여 긍정적인 효과를 가질 것으로 판단된다. 다만, 공공부문의 고용확대는 정부의 재정부담을 동반하는 만큼 국민 복지에 필수적인 공공서비스의 양과 질 확대를 위한 분야를 우선으로 하되, 민간부문 채용을 늘리는 마중물 역할을 할 수 있도록 민간일자리 확대와 일정 연계하여 추진하는 것이 바람직할 것이다. 또한 일자리 100일 계획에서 밝힌 바와 같이 중소·창업기업 성장을 위한 혁신 창업생태계 조성, 금융·세제지원 확대 및 신성장산업 육성 등의 민간 경제 활력을 높이기 위한 정책과의 유기적 연계가 고려되어야 한다.

민간 일자리 창출과 관련하여 최근 광주형 모델(노사상생형 일자리 모델)이 여론의 관심을 끌고 있다. 노사민정 대타협을 통해 기업은 투자를 노동계는 임금을 양보하고 지역사회 및 정부는 일하기 좋은 환경을 조성하기 위해 주거·교육·의료 등 삶의 질을 높여 나갈 수 있는 복지서비스가 지원되는 일자리시스템으로 정의할 수 있다. 이는 독일 볼프스부르크 지역의 Auto 5000 프로젝트를 벤치마킹한 것인데 폭스바겐이 독일 볼프스부르크 지역에 신규공장을 설립하는 조건으로 독일 금속노조가 대규모 양보 교섭(기존 폭스바겐 노동자 대비 20% 낮은 임금, 성과급 중심의 임금체계, 유연근무제)등을 받아 들인 사례이다. 향후 광주지역 외에도 지역 특성에 맞는 다양한 노사상생형 일자리 모델이 실험되고 수정되는 가운데 생산성 향상과 고용 안정성의 두 마리 토끼를 잡는 좋은 결과가 나오길 기대해 본다.

공공부문의 신규일자리 창출 과정에서도 지방정부 별로 향후 공공서비스 수요에 대한 탄력적 대응이 가능하고 공공부문의 고용 경직성을 극복할 수 있도록, 고용의 안정성은 유지하되 업무배치의 유동성을 확보하고 공공부문 서비스의 효율성을 높일 수 있는 유연근무제나 임금체계의 개편 등 다양한 모범 사례의 발굴과 사회적 합의에 근거한 실험이 모색되었으면 한다.

첨부. 2016년 한국 소득분배 지표

통계청 자료에 따르면, 2016년에 지니계수, 5분위 배율, 상대적 빈곤율 등 소득분배지표가 전년 대비 모두 악화되었다. 특히, 정부의 소득재분배 정책효과 반영 전의 시장소득 기준 소득분배지표는 과거 10년간 가장 악화된 수준을 기록하였다.

<표 1. 지니계수>

구분	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	증감	
전체	시장소득 (A)	0.33	0.34	0.344	0.345	0.341	0.342	0.338	0.336	0.341	0.341	0.353	0.012
	처분가능 소득(B)	0.306	0.312	0.314	0.314	0.31	0.311	0.307	0.302	0.302	0.295	0.304	0.009
	정부정책 효과	0.024	0.028	0.03	0.031	0.031	0.031	0.031	0.034	0.039	0.046	0.049	0.003

주1) 지니계수: 소득불평등도를 나타내는 대표적인 지표로서 '0'이면 완전평등, '1'이면 완전 불평등을 의미함
 주2) 시장소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득 + 사적이전소득
 주3) 처분가능소득 = 시장소득 + 공적이전소득 - 공적이전지출
 주4) 정부정책효과 = 시장소득(A) - 처분가능소득(B)

<표 2. 소득 5분위 배율>

(단위 : 배, 배p)

구분	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	증감	
전체	시장소득 (A)	6.65	7.09	7.38	7.7	7.74	7.86	7.51	7.59	8.08	8.24	9.32	1.08
	처분가능 소득(B)	5.38	5.6	5.71	5.75	5.66	5.73	5.54	5.43	5.41	5.11	5.45	0.34
	정부정책 효과	1.27	1.49	1.67	1.95	2.08	2.13	1.97	2.16	2.67	3.13	3.87	0.74

주1) 소득 5분위 배율 = 상위 20% 계층의 소득 / 하위 20% 계층의 소득

<표 3. 상대적 빈곤율>

(단위 : %, %p)

구분	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	증감	
전체	시장소득 (A)	16.6	17.3	17.5	18.1	18	18.3	17.6	17.8	17.9	18.6	19.5	0.9
	처분가능 소득(B)	14.3	14.8	15.2	15.3	14.9	15.2	14.6	14.6	14.4	13.8	14.7	0.9
	정부정책 효과	2.3	2.5	2.3	2.8	3.1	3.1	3	3.2	3.5	4.8	4.8	-

주1) 상대적 빈곤율: 중위소득* 50% 이하인 계층이 전체 인구에서 차지하는 비율
 * 중위소득: 우리나라 인구를 소득 순으로 나열했을 때 제일 가운데 위치한 사람의 소득



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee (“DTTL”), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/kr/about for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries and territories, Deloitte brings world-class capabilities and high-quality service to clients, delivering the insights they need to address their most complex business challenges. Deloitte’s more than 220,000 professionals are committed to making an impact that matters..

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the “Deloitte network”) is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.