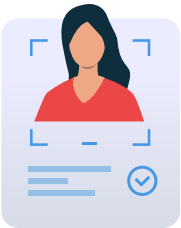
#4

지역일자리정책으로서 '일자리보장제'

문종인 사단법인 '시민과 대안' 연구실장

– 비정규직 연구자로 불안정노동, 지역산업노동 변화에 관심이 있다. 인천의 '시민과 대안' 연구소에서 연구실장을 하고 있다. 서남권역 서울시 노동자 종합지원센터에서 정책팀장을 했고, 정의당 정의정책연구소에서 연구위원을 했다. 생계형 연구자로서 자치단체 및 각종 시민사회단체의 다양한 프로젝트에 참가하고 있다.



1. 일자리보장제와 지역일자리 상황

1) 정의당의 일자리보장제란?

정의당에서 주장하는 '일자리보장제'란 일하고자 하는 모든 시민에게 일자리를 제공하는 것이다. 정의당 홈페이지에 있는 '일자리보장제 10문 10답'에 의하면, 일자리보장제가 갖는 비전은 '비자발적 실업자 없는 세상', '실업자 제로' 사회건설이다. 불안정노동이 증가하는 환경에서 일자리를 필요로 하는 모든 시민에게 안정적이며 사회적인 일자리를 제공하는 것이 목적이다. 제도에서 말하는 일자리란 기간의 정함이 없이 생활임금과 사회보험이 적용되고 사회적으로 인정받는 일자리를 말한다.[1] 일자리보장제는 비전과 목적을 갖고 있으며 구체적인 정책과제는 계속

1) 정의당 일자리보장제 10문 10답
(http://www.justice-platform.org/home/post_view.php?nd=164)

발굴 중이다. 이 글은 일자리보장제의 문제의식을 발전시키고, 구체적인 내용을 만들기 위한 첫걸음이다.

일자리보장제와 같은 고용정책은 전국적인 시야에서 만들어지고, 지역에서 실행된다. 한국에서 고용정책은 중앙집권적으로 계획되고 지역에서 실행을 보조하는 형태였다. 2000년대 들어서 중앙에서 지역 주도로 고용정책이 전환되기 시작했다. 2010년부터 지역에서 고용정책계획을 수립하고 실행할 수 있도록 '지역일자리공시제', '지역고용정책심의회', '노사민정협의회'가 법률로 규정되고 시작됐다.

2010년 이후로 자치단체를 포함하는 지역주체가 고용정책을 주도하게 된 이유는 지역별로 일자리 문제가 상이하게 나타났기 때문이다. 제조업 불황과 산업구조 변화, 경제활동인구 고령화, 청년층의 수도권 집중은 중부 이남 지역에 일자리 문제를 일으키고 있다.

이 글은 지역일자리 상황과 정부의 지역고용정책을 우선 검토하고, 한계에 대한 대안을 찾을 것이다.

2) 지역일자리 상황

가. 지방 청년노동자의 감소, 고령노동자의 증가 경향

한국은 경제활동인구는 증가하는 반면에 청년경제활동인구는 감소하는 경향을 보이고 있다. 수도권인 인천과 경기도를 제외하고 지방일수록 청년경제활동인구의 감소 경향은 더 가파르다.

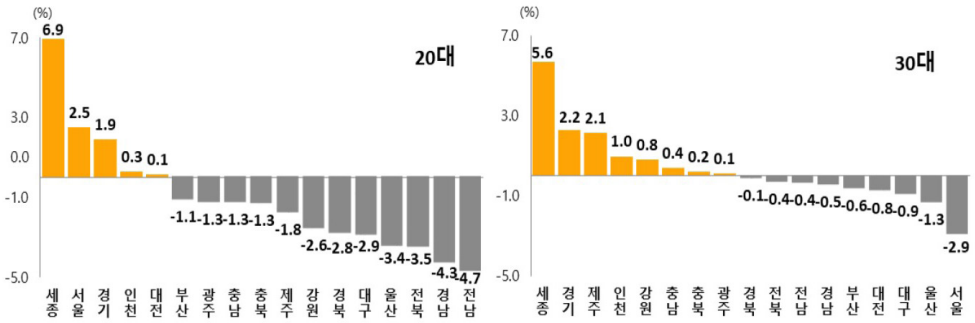
통계청 자료에 의하면, 최근 20년간(2000년~2020년) 전체 경제활동인구[2)]는 2천2백만 명에서 2천8백만 명으로 약 26% 증가했다. 15~29세 청년경제활동인구는 5.3백만 명에서 4.1백만 명으로 22% 감소했고, 60세 이상 고령층 1.9백만 명에서 5.2백만 명으로 164% 증가했다. 전북(-42%), 전남(-39%), 부산/울산/경

2) 경제활동인구는 만 15세 이상 인구 중 상품이나 서비스를 생산하기 위하여 실제로 수입이 있는 일을 한 취업자와 일을 하지는 않았으나 구직활동을 한 실업자의 합계

남(-35%), 대구/경북(-39%) 등 중부 이남 지방의 청년경제활동인구 감소율은 전국 평균(-22%)보다 크다. 특히 부산/울산/경남 지방은 60세 이상 고령층 증가율이 높아서 고령화 경향이 강한 편이다.

지방에서 청년층의 감소는 출산율 감소와 지역이동의 영향을 받은 것이다. 2021년 통계청 자료에 의하면, 지방의 20대는 주로 수도권과 세종시로 이동했다. 청년층의 지역 간 이동 원인에 관한 연구에 따르면, 비수도권 출신자들의 수도권 이동은 진학과 일자리 때문이며 특히 일자리로 인한 이동이 더 많다.[3)]

[그림 1] 통계청 2021년 국내인구이동통계. 20~30대 순이동률 (%)



나. 고학력·전문직 일자리의 수도권 집중과 비수도권 제조업 고용 감소

한국은 상품생산에 있어서 역사적으로 수도권(비즈니스, 서비스)과 비수도권(생산)의 역할이 분화됐다. 수도권에 금융, 지식, 정보산업이 발달한 반면에, 비수도권은 반도체를 제외한 기계, 자동차, 조선, 화학, 전기전자제품 등 전통적인 제조업이 발달했다. 2010년대 이후에 조선, 자동차산업이 불황에 빠지면서 해당 산업에 대한 의존도가 높은 경남, 경북, 전북 등에서 고용이 지속적으로 감소했다. 반면에 지식정보서비스 산업이 고도화되고 있는 서울, 반도체·IT 산업이 집적된 경기 등 수도권은 고용이 증가하고 있다.

제조업 불황과 지식정보산업의 고도화는 취업자 중 고학력 취업자의 비중을

3) 한국고용정보원. 2020. 청년층의 지역 간 인구이동 현황 및 특징. 고용조사브리프 봄호

높이고 있다. 고학력 취업자 또는 전문직 대부분이 수도권에 집중되고 있다. 제조업에서 지식정보서비스업으로 산업구조가 변화면서 수도권과 비수도권 일자리의 차이가 나타나고 있다. 전체 취업자 중 전문대졸 이상 고학력 취업자 비중은 1990년 13.7%에서 2020년 48.0%까지 증가했다. 전문직 취업자의 비중도 8.7%에서 21.8%까지 대폭 증가했다. 같은 기간 고학력 취업자 중 수도권 비중은 54.1%~56.0% 수준이고, 전문직 취업자의 비중은 약 60% 수준을 유지 중이다.[4)]

3) 지역일자리 정책의 조건

지역일자리정책의 대상은 정주하는 고령노동자와 떠나는 청년층이다. 고령노동자의 일자리 특성은 직업전망보다 소득보조, 사회적 인정이 우선된다. 청년일자리는 직업전망과 소득, 사회적 인정이 모두 필요하다. 과거의 정부 일자리사업은 고령노동자를 중심으로 취업취약계층을 대상으로 했다. 2010년대 이후 정부는 청년일자리 사업도 지원하고 있지만, 성과는 미약하다. 고령노동자를 대상으로 하는 정부의 직접일자리사업(흔히 말하는 공공근로사업)은 연간 약 60만 명(2020년)을 대상으로 진행 중이다. 대규모 노인에게 소득보조를 하고 있지만, 저임금, 저생산성, 낮은 사회적 평가 등 한계가 지적되고 있다.

지방은 고학력·전문직 일자리를 만들 수 있는 환경이 아니다. 산업구조가 제조업에서 지식정보산업으로 중심이 변화했다. 제조업 불황으로 지방의 고임금 일자리는 줄어들고 있다. 지식정보산업의 발달은 수도권에 고학력·전문직 일자리를 집중시키고 있다. 한국은 교육·문화가 서울에 집중된 일극체제이다. 산업구조변화와 일극체제는 상호작용하며 비수도권의 노동시장을 저학력·저숙련·저임금 시장으로 통제하고 있다. 지방 노동시장의 통제된 조건을 바꾸려면 정부의 인위적인 개입이 필요하다.

4) 일자리위원회. 2021. 지역 일자리 양극화의 원인과 대응 방향. 일문일답 제9호

좋은 일자리는 쉽고 편하며, 많은 임금을 받고, 사회적으로 그 가치를 인정받으며, 더 나은 직업적 전망이 존재하는 일자리다. 사람들은 능력과 조건에 따라서 일자리에 대한 기대가 다르다. 고령노동자와 청년노동자가 원하는 일자리는 차이가 있다. 제조업 의존도가 높던 군산과 다양한 산업이 발달했던 부산은 만들 수 있는 일자리에 차이가 있다. 중앙정부 중심의 일자리정책은 한계가 있다. 지역사회 주체가 자신들을 위해서 역사와 문화를 반영한 지역일자리정책을 만들어야 한다. 이를 위하여 정부의 일자리 정책을 검토한다. 현재 정책의 한계를 찾고 대안적 일자리정책으로 일자리 보장제를 구상한다.

2. 정부의 재정지원일자리 사업

1) 재정지원일자리 사업의 개요

재정지원일자리 사업은 중앙행정기관 및 지방자치단체 또는 이들로부터 위탁받은 각종 기관과 단체가 취업을 지원하기 위하여 재정을 활용하여 시행하는 사업을 말한다.[5] 사업은 ①직접일자리 ②직업훈련 ③고용서비스 ④고용장려금 ⑤창업지원 ⑥실업소득 유지·지원의 6가지 유형으로 분류된다. 국비가 포함되는 사업은 중앙부처 일자리사업으로, 자치단체 예산으로 운영하는 사업은 자치단체 일자리사업으로 나뉜다. 재정지원일자리 사업은 정부 고용정책의 일부로서 적극적 노동시장정책의 성격을 갖는다.

한국정부는 1960년대부터 고용정책을 실시했다. 1960~1970년대 중반까지 고도성장기는 본격적인 고용정책 출범기였다. 노동자가 급격하게 증가했다. 노동청이 신설됐고, 직업소개를 규정한 "직업안정법(1961)", 직업훈련제도를 규정한 "직업훈련법(1967)"이 제정됐다. 80~90년대 고용정책은 중화학공업 인력 양성과 유휴노

5) 「고용정책 기본법」 제13조의2(재정지원 일자리사업의 효율화)

동력의 활용에 중심이 맞춰졌다.[6] 90년대 말 외환위기 이전까지 한국사회는 저실업상태였기 때문에, 실업자에 대한 정책은 소득보조 수준이었다. 1990년대 외환위기에 실업대란을 겪으며 고용정책의 변화가 요구됐다. 고실업 상태를 겪고, 고용불안이 지속되면서, 고용정책은 실업자 소득보조 수준의 '소극적 노동시장정책'에서 '적극적 노동시장정책'으로 변했다. 적극적 노동시장정책은 정부가 노동력의 수요와 공급에 영향을 미칠 수 있는 적극적인 정책수단을 동원하는 것이다. 취업알선, 직업상담 등 고용서비스의 제공과 직업훈련, 기업에 대한 고용유지지원, 직접고용 등이 대표적이다. 재정지원일자리 사업의 내용은 적극적 노동시장정책의 내용과 같다.

재정지원일자리 사업은 ① 일 경험·소득보조를 위한 직접일자리, ② 직업훈련, ③ 취업알선 등 고용서비스, ④ 채용·고용안정을 위한 고용장려금, ⑤ 창업지원, ⑥ 실업소득 유지 및 지원으로 구성됐다. 사업예산은 2011년 8.3조 원에서, 2017년 15.9조 원, 2020년 33.6조 원으로 급격하게 증가했다. 2020년 기준으로 실업자에게 지급하는 실업소득유지 사업(실업급여 등)과 기업에 지급하는 고용장려금의 예산 비중이 가장 높다.

[표 1] 2020년 재정지원일자리 사업 예산(단위 : 억 원)

유형	계	직접 일자리	직업 훈련	고용 서비스	고용 장려금	창업 지원	실업소득 유지
예산(추경)	336,422	29,451	23,767	12,808	98,635	29,618	142,142
비중	100%	9%	7%	4%	29%	9%	42%

고용노동부. 2021. 재정지원 일자리사업 평가 및 개선방안

2020년 재정지원일자리 사업으로 671만 명, 22.6만 개 사업장이 지원을 받았다. 지원을 받은 사람은 유형별로 장려금이 258만 명(38.5%)으로 가장 많고, 직업훈련 180만 명(26.8%), 고용서비스 133만 명(19.7%), 직접일자리 97만 명

6) 김성중. 2005. 한국의 고용정책. 한국노동연구원.

(14.4%) 순이다. 연령별로 15~34세가 259만 명(38.6%), 35~54세 219만 명(32.7%), 65세 이상 101만 명(15.0%), 55~64세 91만 명(13.6%)이었다. 15~34세는 주로 고용장려금, 직업훈련에 참여했다.[7)]

2) 노동시장 수요측 정책: 고용장려금, 직접일자리

재정지원일자리 사업은 노동시장에서 수요측 정책과 공급측 정책으로 나눠 볼 수 있다. 수요측 정책은 정부가 일자리 유지와 창출에 직접 개입하는 것으로 고용장려금, 직접일자리, 창업지원 등이다. 공급측 정책은 노동자의 능력개발과 일자리 서칭, 소득보전을 지원하여 민간노동시장으로 재진입할 수 있도록 지원한다. 직업훈련, 고용서비스, 실업급여 등이다.

정의당의 '일자리보장제'는 현재까지 제안된 상태에서 보면 수요측 정책에 가깝다. 일자리보장제의 현실적 가능성과 구체화를 위해서 재정지원일자리 사업 중에 대표적인 수요측 정책으로 고용장려금, 직접일자리 사업을 검토하고 시사점을 찾는다.

가. 고용장려금

고용장려금 제도는 기업의 고용창출, 고용안정, 고용유지를 금전적으로 지원하는 사업이다. 2020년 기준 고용창출장려금, 고용안정장려금, 고용유지지원금, 청년·장년고용장려금, 고용환경개선장려금, 지역고용촉진지원금 등의 사업으로 구성됐다. 각 사업 공모에 신청한 노동자와 사업자 중에 기준에 맞는 참여자에게 현금을 지급하는 형식이다. 예산(2020년 9.8조 원)과 참여자(258만 명)가 가장 많은 사업이다. 2020년 임금근로자 평균 연봉인 3,840만 원 기준으로 약 26만 개의 일자리를 만들 수 있는 예산 규모다. 최근 3년간 한국에서 연간 30만 개 이하의 신규 일자리가 생긴 것에 비교하면 그 규모가 큰 것을 알 수 있다. 고용장려금은 적절하게 설계하고 운영한다면, 실업 문제를 완화하는 데 비교적 효과적이라고

7) 고용노동부. 2021. 재정지원 일자리사업 평가 및 개선방안

한다.[8] 고용장려금의 대부분은 300인 미만 중소기업에 지원되고 있으며, 코로나 상황에서 그 대상이 대폭 증가했다. 고용창출보다 고용유지에 더 효과가 있었던 것으로 평가된다.[9]

그러나 고용장려금 제도는 사업자 위주로 지원하고, 고용창출보다 유지를 우선으로 하는 한계가 있다. 사업자 편의가 우선되면서 계속고용문제, 노동자 처우 개선 부재, 중소기업 체질 개선 부재, 지역사회 산업생태계 발전 부재 등 문제가 발생하고 있다.

계속고용문제는 고용유지지원금[10]을 받고 경영상황이 개선된 기업이 지원기간 이후에 수익성 극대화를 위해 노동자를 해고하는 것이다. 노동자 처우 개선과 중소기업 체질 개선의 부재는 청년추가고용장려금의 부정적 사례에서 볼 수 있다. 청년추가고용장려금 지원을 받은 중소기업 사업장의 청년 10명 중 6명이 3년을 못 채우고 퇴사했다.[11] 중소기업이 임금보조 지원만 받고 노동조건, 기업의 체질 등을 개선하지 않기 때문이다. 또한, 지역사회 고용위기 상황에서 무차별적인 지원은 좀비기업을 만들어서 산업생태계 재구성에 악영향을 줄 수 있다. 세금을 받아서 기업이 생산활동을 한다면 고용을 유지하는 것 외에 지역사회 산업생태계의 일부로서 역할도 요구해야 한다.

고용장려금 제도는 코로나 팬데믹 상황에서 지역사회의 고용을 유지하는 중요한 역할을 하고 있다. 향후 산업구조변화가 가속화되면서 그 비중은 더 증가할 것이다. 하지만 정책대상인 사업자와 노동자의 입장이 모두 반영돼야 할 것이며, 지역사회 산업생태계에서 역할도 고려돼야 할 것이다.

8) 박윤수. 2016. 고용장려금 제도의 문제점과 개선 방향. KDI

9) 고용노동부. 2019년, 2020년 재정지원 일자리사업 평가 및 개선방안

10) 노동자들의 고용 유지를 위해서 해당 사업주가 고용조정 대신 휴업이나 휴직 등을 통한 고용유지조치를 취하게 되면 인건비의 일부를 지원하는 사업

11) 세계일보. 2021-10-20. 고용장려금 4조 썼는데… 60% 3년 못 채우고 퇴사

나. 직접일자리 사업

중앙정부나 자치단체가 취업취약계층이 실업 상태에서 벗어나 민간일자리로 취업할 수 있도록 한시적·경과적 일자리를 제공하고 임금을 직접 지원하는 사업이다. 일 경험 습득, 소득보조, 민간일자리 복귀 지원을 목적으로 한다. 직접일자리 사업 대상은 주로 취업취약계층이다. 참여 기간은 통상 1년 미만이고, 최장 2년도 있다. 노동시간은 일자리에 따라서 주당 2~3시간부터 40시간까지 다양하다. 임금수준도 상이하다. 2020년 직접일자리사업 예산은 2.9조 원이었다. 참여자는 97만 명으로, 2019년 참여자 수 81만 명에서 16만 명(약 20%) 증가했다. 직접일자리의 79%가 65세 이상 노인일자리였다.

직접일자리는 공공업무지원형, 소득보조형, 인턴형, 사회봉사·복지형의 네 가지 유형이 있다. 공공부문의 고유업무 또는 상시·지속적으로 필요한 보조업무 일자리는 해당하지 않는다.

공공업무지원형은 정부·공공기관의 고유업무 수행을 보조·지원하는 사업으로, 참여요건에 특별한 자격요건(학위·자격증 등)이 요구되는 경우가 있다. 산불방지·진화 사업, 사회서비스(보육·요양·돌봄) 제공을 위한 한시적 인력채용 사업, 공공기록물 전자화 지원 사업 등이다

소득보조형은 노인 등 특정 취약계층의 생계유지에 필요한 소득을 일부 보조하기 위해 일자리를 제공하는 사업이다. 저소득층 어르신일자리, 경력단절여성 재택일자리 제공, 여름철 하천쓰레기수거 사업 등이다.

인턴형은 취업취약계층에게 현장 실무연수 기회를 제공하여 일경험 습득·경력형성을 도와 관련 분야 취업을 지원하는 사업이다. 청년들의 지역 사회서비스 제공 보조(일경험) 사업, 기업 수요에 맞춘 청년·중장년·여성 인턴십 운영 등이다.

사회봉사·복지형은 퇴직자·청년 등에게 공동체에 기여할 수 있는 자원봉사활동 기회를 제공하는 사업이다. 중장년 경력 활용 봉사활동 사업, 어르신 재능기부 사업, 청년자원봉사활동 사업 등이다.

직접일자리 사업의 진행은 일모아(https://www.ilmoa.go.kr) 시스템을 중심으로 이뤄진다. 일모아 시스템은 중앙정부와 자치단체가 추진하는 재정지원 일자리사업을 일괄적으로 관리하기 위해서 2014년부터 정부가 설립 운영하고 있다. 각 부처별로 운영하던 일자리사업을 한곳에 모아서 효율성을 높이고, 시민들이 자신들에게 맞는 일자리를 쉽게 찾을 수 있도록 했다. 개별 사업별로 담당 공무원, 사업수행기관 담당자, 위탁기관 담당자 등이 일모아 시스템에 모집 공고를 하면, 참여자(시민)가 공고를 보고 신청하는 형태다. 사업의 등록, 공고, 참여, 사후 평가까지 일모아 시스템 한 곳에서 진행하게 되어있다.

직접일자리 사업은 정부가 노동시장에서 직접 고용하는 수요자로 역할을 한다. 특히 고용위기 상황에서 가시적이고 즉각적인 효과를 보인다. 그러나 낮은 수준의 일자리, 지속성 부재, 낮은 임금수준, 극히 낮은 민간부문 일자리 재취업비율 등 한계를 보이고 있다. 사업추진에서 지방정부의 자율성이 부족해서 지역과 주민주도의 일자리 사업추진이 제한되고 있다. 일자리 예산의 기획·집행·관리 형태는 중앙정부 주도의 top-down 방식이며, 지역차원의 예산은 취약하여 지역특성에 부합하는 사업을 추진하는 데 문제가 있는 것이다.[12] 또한, 직접일자리사업을 추진할 주체의 역량도 부족하다. 노사민관이 협력하여 사업을 입안하고 진행한 역사적 경험이 부족하기 때문이다.

12) 충남연구원. 2020. 충남 지역주민 주도형 일자리 창출과제; 국회입법조사처. (2021). 2021 국정감사 이슈 분석 8권, 9권

3. 지역일자리 정책

1) 개요

고용노동부의 정의에 따르면, 지역고용정책은 자치단체 등 지역주체가 지역의 특성을 반영하여 지역별 고용문제 등을 해결하려는 일자리정책이다.[13] 고용노동부의 지역고용정보 네트워크는 지역고용정책을 '지역일자리 목표 공시제', '지역맞춤형 일자리 창출 지원사업', '고용위기지역 지정제도'로 분류하고 있다. 지역고용정보 네트워크의 내용은 지역고용정책의 일부로 봐야 한다. 지역사회에서 중앙부처와 자치단체가 재정지원일자리사업을 합동으로 진행하고 있으므로, 지역고용정책의 실제 내용은 지역고용정보 네트워크에서 소개하는 정책과 재정지원일자리사업 등을 포함한다. 지역맞춤형 일자리 창출 지원사업은 "재정지원일자리사업"의 일부이기도 하다. 정리하자면 지역고용정책은 지역사회에서 진행되는 적극적 노동시장정책이라고 볼 수 있다.

한국에서 지역고용정책이 실질적으로 진행된 것은 2000년대부터다. 고용노동부는 2004년에 지역 차원의 고용 및 인적자원개발정책의 중요성을 공식적으로 표명했다. 2006년에 지역의 고용을 활성화하고 지역에 적합한 인적자원을 개발하는 '지역맞춤형 일자리창출 지원사업'을 시작했다.[14] 정부 고용정책이 소극적 노동시장정책에서 적극적 노동시장정책으로 변한 시기는 외환위기 이후였다. 이런 점을 감안하면 현재의 지역고용정책은 2000년대부터 시작됐다고 할 수 있다.

지역고용정책은 중앙이 주도하고 지역이 보조하는 중앙집권적 형태, 하향식 방법으로 진행되고 있다. 2019년 일자리예산(23조 원) 중 자치단체가 집행한 예산은 8조 원이었다. 중앙-지방 매칭사업이 6.5조 원(국비 4조 원+자치단체 매칭

13) 고용노동부 지역고용정보 네트워크 (https://www.reis.or.kr)

14) 류장수. 2013. 지역고용정책의 역사와 주요 쟁점 분석. 지역고용노동연구

2.5조 원)으로 대부분을 차지하고, 자치단체 자체사업은 1.4조 원에 불과했다. 지역일자리사업은 노인일자리, 아이 돌봄, 지역·산업맞춤형 일자리 창출 지원, 지역주도형 청년일자리 등이며 대부분(86.6%) 직접일자리사업이다.[15)]

2) 지역고용정책의 내용

지역고용정책은 실질적으로 '재정지원일자리 사업'에 '지역일자리 목표 공시제', '지역맞춤형 일자리 창출 지원사업', '고용위기지역 지정제도' 등이 혼재되어 진행되고 있다. 재정지원일자리 사업은 이미 앞에서 다뤘다.

가. 지역일자리 목표 공시제

지방자치단체장이 해당 지역의 주민들에게 임기 중 추진할 일자리 목표 및 대책을 수립하여 공표하는 것이다. 중앙정부는 자치단체의 일자리대책이 원활하게 추진될 수 있도록 지원하고, 추진성과를 확인하여 우수자치단체에 인센티브 등을 제공한다. 2012년부터는 전국 모든 자치단체가 참여하고 있다. 지역이 주도적으로 고용정책을 수립하는 상향식 방법을 제도화한 것으로 볼 수 있다.

나. 지역·산업 맞춤형 일자리 창출 지원

자치단체가 지역 및 산업별 특성에 맞는 일자리 창출, 인적자원 개발 등 사업을 제안하면 고용노동부에서 선정하여 사업비를 지원하는 사업이다. 실업자 대상 교육훈련, 취업지원, 기업지원 등 운영비를 지원한다. 재정지원 일자리 사업에 속한다.

다. 고용위기지역 지정제도

고용사정이 급격히 악화되거나 악화될 우려가 있는 지역을 고용위기지역으로 지정하여 고용안정과 일자리사업 등을 집중 지원하는 제도다. 노동자 지원 프로그램과 사업주 지원 프로그램으로 구분할 수 있다.

15) 일자리위원회. 2019. 지역고용정책 개선방안

노동자 지원 프로그램으로는 ㅇ훈련연장급여 및 취업성공패키지(II) 요건 완화 ㅇ취업촉진수당 지급 확대 ㅇ직업훈련생계비 대부 한도 상향 ㅇ생활안정자금 대부 한도 상향 ㅇ실업자·자영업자 직업훈련 참여기회 확대 등이 있다.

사업주 지원 프로그램은 ㅇ고용유지지원금 요건 완화 ㅇ사업주 직업훈련 지원 한도 확대 ㅇ고용·산재보험료 및 장애인 고용부담금 납부 유예 ㅇ고용보험 지연신고 과태료 면제 ㅇ지역고용촉진지원금 지급 ㅇ청년추가고용장려금 지급 확대 ㅇ고용촉진장려금 지급이 있다.

2018년 이후에 7개 고용위기지역이 지정됐다. 7개 지역에서 2019년 3월 기준으로 1,453억 7,900만 원의 지원이 이뤄졌고, 지원 사업장 수는 1만 2,416개, 지원 건수는 146,289건, 참여자는 148,506명이다.

라. 지역고용거버넌스

한국은 법률에서 세 가지의 지역고용거버넌스 기구를 규정하고 있다. '지역고용심의회', '지역노사민정협의회', '지역 인적자원개발위원회'이다. '지역고용심의회'와 '지역노사민정협의회'는 지역고용정책기본계획의 수립과 시행, 지역 고용촉진, 직업훈련, 실업대책, 노사관계 안정 등의 동일한 역할을 수행한다. '지역고용심의회'는 「고용정책기본법」에서 지역고용 최상위 기구로 규정하는데, 「노사관계발전법」에서 규정하는 '지역노사민정협의회'가 이를 대신할 수 있다. 대부분의 자치단체에 '지역노사민정협의회'가 있기 때문에 이 글에서는 '지역고용심의회' 대신 '지역노사민정협의회'를 주로 다룬다. 지역 인적자원개발위원회는 「근로자직업능력개발법」에서 규정하고 있으며, 지역사회 산업의 수요에 맞춤형 교육을 제공하는 기능을 한다.

3) 지역고용정책의 한계

현재 지역고용정책은 대규모 예산이 투입되어 다양한 방법으로 진행되고 있다.

2000년대 이후로 지역적 차이가 커지면서 지역사회 현실에 맞는 정책을 구상하고 실행하기 위하여, 제도 주체가 중앙정부에서 지역으로 옮기려는 상황이다.

그러나 중앙이 주도하고 지방이 보조하는 중앙집권적 형태와 하향식 방법은 여전하다. 지역고용정책의 하향식 방법이 지역사회의 특성을 반영하지 못한다는 평가가 있다. 자치단체의 예산 부족, 지역에서 스스로 계획하고 집행해본 역사적 경험의 부족, 주체 역량의 한계가 문제의 원인이다. 자치단체의 예산 부족 문제는 지역사회 생산과 고용이 선순환하기 전까지 중앙정부에 의존할 수밖에 없다. 중앙정부의 예산을 효율적으로 집행하는 방법이 현실적이다. 일자리 예산의 효율적 집행, 지역사회 산업생태계의 구성, 완전고용의 추구는 결국 지역사회주체의 역량문제다.

가. 자치단체의 역량 부족

협의회의 중심이 되는 자치단체(관)가 정책을 개발하고 추진한 경험이 많지 않다. 일자리정책 담당 공무원은 자주 바뀌면서 전문성이 부족한 경우가 많다. 시의회나 도의회 정치인도 크게 차이가 없다. 고용위기지역으로 지정돼서 중앙정부의 지원을 받고 있는 통영과 전북도의 공무원과 도의원의 인터뷰를 참고한다.

> "시군에서 뭘 하려고 중앙부처에 신청을 하고 그러면 기재부하고 협의를 해서 국비를 따가지고 뭘 하는데 공무원들의 역량이라든지 그런 것들의 한계가 있고, 중앙정부에서도 이런 요소들은 좋아하지 않기 때문에 …… 창의적인 새로운 발상의 사업은 거의 못하게 되어있거든요(통영시 공무원)."[16]

> "제가 봤을 때는 (대책들에 대한 연구나 리더십이) 없어요. 제조업 뭐를 해야겠다거나 대책들에 대한 정보가 있으면, 그 정보를 가져와서 도에서 지원하거나 국비를 따와야 한다거나 그 수준에 맞는 것을 할 건데, 전라북도에서 그 정도 수준의 요구안이 안 올라온 걸 보면 군산시도 사실 그 정도 수준이 안되는 거지(전북도의원)."[17]

16) 안재원, 문종인, 박종식. 2020. 산업구조 전환과 노동자 · 지역사회 변화 연구. 전국금속노동조합 노동연구원

나. 민간주체의 한계

제도에 대한 지역사회 공감대가 미흡하고, 이해관계 주체들의 참여가 제한되고 있다. 참여 주체가 제한되면서 비정규직이나 여성근로자, 청년층 등 노동취약계층과 중소기업의 이해를 제대로 대변하지 못하고 있다. 일반적으로 협의회에 참여하고 있는 노총, 경총, 시민단체 등도 의제 발굴 능력과 실행 능력에서 한계가 있다. 노동조합과 시민단체는 예산과 인력 부족으로 정책개발 능력이 낮다. 실행 측면에서도 경총이나 노총 모두 조직률이 낮아서 정책이행 능력이 부족하다.

다. 단기적·양적 성과 집착

지역고용정책은 단기적이며 양적인 성과를 우선시하는 경향이 있다. 직접일자리의 대부분을 차지하는 노인일자리의 문제점에서도 나타나듯이, 저임금 저숙련 일자리를 대량으로 만드는 데 집중하고 있다. 일자리의 질적인 부분을 고려하지 않는 것이다.

> "사실 일자리 만드는 게 만만치 않거든요. 6~7개월 동안 컨설팅해서 거기서 사업주도 만들기 힘든 일자리 몇천 개 만든다는 건 말이 안 됩니다. 지역 노사민정 실무자, 중앙, 지역 고용전문가가 중심으로 함께 충분한 협의를 통해 책임질 수 있는 양질의 일자리를 만들 수 있는 거죠……. 특히 강원도는 수도권 등 산업기반이 잘 되어있는 도시하고는 경쟁이 될 수가 없어요. 대부분 중소기업, 소상공인이니까 거기에서 고용정책, 노동정책이 체계적으로 나올 수가 없어요. 중앙과 지역의 핵심 인력들이 3년 계획, 5년 계획, 7년 중 장기 계획을 세워서 가야 그 지역에 양질의 일자리를 만들 수 있다고 생각합니다(강원지역노사민정협의회 사무국장)."[18]

17) 안재원 외. 2020.

18) 경제사회노동위원회, 2021, "지역 사회적 대화를 말하다: 활성화를 위한 과제와 전략", 계간『사회적 대화』17호.

4. 일자리보장제 Beta version

1) 재정지원일자리사업과 지역고용정책이 주는 시사점

지역노동시장의 큰 문제는 수도권과 비수도권의 차이가 커지는 것이다. 비수도권 노동시장은 공통적으로 고령화와 청년층의 이탈을 겪고 있으며, 고숙련/전문직 일자리가 부족한 상황이다.

재정지원일자리사업은 계속고용 문제, 노동자 처우 개선 부재, 중소기업 체질 개선 부재, 지역사회 산업생태계 발전 부재, 낮은 수준의 일자리, 낮은 민간부문 일자리 재취업비율 등에서 한계가 나타나고 있다.

지역고용정책은 지역고용거버넌스 주체의 역량 부재, 자치단체의 예산 부족 등으로 중앙집권적 하향식 형태를 벗어나지 못하고 있다. 지역 노사민정 주체의 일자리 사업추진이 제한되어 지역 특성을 반영하지 못하는 상태다.

정리하자면, 현재 지역에서 진행되고 있는 일자리정책은 노사민정의 고용거버넌스가 부재하고, 낮은 수준의 일자리가 주를 이루고 있다. 고령노동자에게 필요한 적정한 수준의 임금과 사회적인 일자리, 청년에게 필요한 고숙련/전문직 일자리를 만들지 못하고 있다. 지역역량의 부재로 지역산업생태계 발전에 큰 기여를 못 하고 있다.

지역고용거버넌스 주체의 역량 강화와 내용의 생산이 필요하다.

2) 일자리보장제 Beta version

일자리보장제의 첫 번째 과제는 지역고용거버넌스의 새로운 구축이고, 두 번째는 양질의 일자리를 만드는 것이다. 지역고용거버넌스는 자발적 참여를 원칙으로 해야 하지만, 역사적 경험이 부족하므로 강제할 수도 있다. 양질의 일자리는 사회필수일자리를 우선 공공화하는 것으로 시작한다. 지역고용거버넌스가 역량을 갖

게 되고, 필수일자리 공공화를 진행하면서, 지역 특성에 맞는 산업생태계 육성을 하는 것이다. 필수일자리 공공화는 고령노동자와 청년노동자에게 더 나은 임금과 사회적 인정을 받게 할 수 있다. 필수일자리 중에 의료 등 일부 일자리는 고숙련/전문직으로 직업전망을 갖는 청년일자리가 될 것이다.

가. 지역고용거버넌스의 새로운 구축: 〈지역고용위원회〉 신설

「고용정책기본법」, 「노사관계발전법」을 개정해서 '지역고용심의회', '지역노사민정협의회', '지역 인적자원개발위원회'로 분리된 지역고용거버넌스를 〈지역고용위원회〉로 합쳐야 한다. 자원을 집중하고, 예산과 인력을 확대하여 지역고용정책 수립과 실행에서 실질적인 역할을 할 수 있도록 한다. 그 외에 대통령 자문기구로 돼 있는 "일자리위원회", "경사노위" 등 일자리 관련 유사기구는 해체해서 〈지역고용위원회〉에 모든 권력이 집중되도록 해야 한다.

참여 주체는 법률로써 참여를 강제해야 한다. 한국사회 대부분 지역에 노동조합이나 사용자단체, 시민단체 등이 있다. 지금까지 노사민정협의회 등은 참여가 권유됐다. 참여 주체의 역량, 제도적 한계 등으로 참여가 부실하고, 실질적인 권한과 실행에 문제가 있었다. 〈지역고용위원회〉가 지역고용정책의 입안과 실행에서 권력을 갖는 동시에, 참여자에게 의무를 부과해야 한다. 자치단체장 및 의회에서 특정하는 노동조합, 사용자단체, 시민단체는 강제로 참여하게 법률로 규정할 필요가 있다.

정의당 일자리보장제 Beta	
비전	일하고 싶은 사람은 일할 수 있는 사회
목표	지역사회 협력을 통한 완전고용
과제	지역고용거버넌스 확립
	사회 필수일자리 공공화
	지역고용거버넌스 역량강화운동
	지역특성에 맞는 산업생태계 육성

나. 사회 필수일자리의 공공화

일자리보장제는 사회 필수일자리의 공공화를 기반으로 한다. 우리는 코로나 팬데믹을 겪으며 사회유지를 위해 꼭 필요한 산업의 존재를 확인했다. 산업분류로 특정한다면 보건, 의료, 복지, 교육, 통신, 교통, 폐기물처리, 수도/전기/가스, 공공행정 분야는 사회유지를 위해 필수산업이다. 필수산업은 공공화된 산업과 공공과 사기업이 혼재된 산업, 사기업에 위탁된 산업이 있다. 이를 모두 직접고용하는 것이다.

필수산업의 공공화는 위탁기구 일자리의 직접고용에서 시작할 수 있다. 자치단체가 위탁 운영하는 기구의 노동자는 저임금 단기직으로 불안정 고용상태가 다수다. 정상적인 임금을 주고 정규화하는 것이 필요하다.

보건/의료/복지 산업은 향후 각 지역에서 수요가 늘어날 것으로 예상되는 산업으로 공공과 위탁운영이 혼재되어 있다. 이를 알고 있는 정부는 "사회서비스원"을 17개 광역자치단체에 설치하고 사회서비스 일자리 34만 개를 만들려고 시도 중이다. "사회서비스원"은 사회서비스의 공공성을 위해 설립된 자치단체 산하 기관이다. 사기업 등에 위탁운영 되고 있던 사회서비스, 돌봄서비스, 장기요양 등을 직접 운영하고 있다. 이를 226개 기초단체까지 확장한다면 노동자에게 더 나은 일자리를 창출하고, 시민에게 양질의 사회복지서비스를 제공할 수 있게 된다. 예산은 현재 사립시설에 지원하고 있는 재원을 이전하면 가능하다. 요양원과 요양병원의 요양비는 정부 지원이 80%이다. 요양원의 간병비는 100% 정부가 지원하고 있다. 사설요양시설은 실제로는 정부 위탁기관인 셈이다. 정부의 직접개입은 보건복지 산업에서 구축 효과를 일으킬 것이다. 반면에 사설복지시설의 열악한 상태와 비리 문제를 해결할 방법이기도 하다. 시민에게 더 나은 서비스를 제공하고, 보건복지 노동자에게 더 나은 노동조건을 제공할 수 있다.

공공의과대학과 공공의료원의 확대도 시도할 수 있다. 대규모 의료인력이 필요한 순간이 온다는 것을 코로나 팬데믹으로 알게 됐다. 광역단체별로 공공의과대

학을 설립할 수 있다. 공공의과대학과 의료원이 자체적으로 유발하는 고용량도 많고, 무엇보다 청년들에게 의사와 같은 전문직 일자리에 대한 직업전망을 만들어 줄 수 있다. 산업구조전환의 악영향을 받고 있는 도시에 공공의과대학과 의료원을 만든다면, 해당 지역주민의 생활과 산업생태계 구성에 긍정적 효과를 일으킬 수 있다. 정부가 하청과 파견/용역을 적극적으로 이용하는 폐기물 처리나 수도/가스/전기 등의 산업도 마찬가지다. 직접고용을 통해서 더 나은 일자리 창출과 더 나은 대민서비스 제공이 가능하다.

필수산업 공공화의 문제는 지역사회 기존 사업자에게 피해가 발생하는 것이다. 공공의과대학은 의사들의 반대로 설립되지 못하고 있다. 다른 산업도 비슷하다. 특히 지역사회는 인적 네트워크가 협소해서 이해관계 충돌 문제가 심각할 수 있다. 지역사회 내에서 조정해야 한다. 일자리보장제의 첫 번째 과제가 지역고용거버넌스 구축인 이유다.

다. 지역고용주체 역량 강화 운동

일자리보장제 제도화와 시행과제는 지역사회의 정치운동에서 시작해야 한다. 지역마다 노동조합, 사용자단체, 시민사회단체, 정치세력, 자치단체 행정 등 지역 주체의 발달 수준이 다르다. 일자리정책의 수립과 실행 역량을 가진 지역 주체들이 드물다. 2010년 이후 정부의 고용정책이 지역주도로 옮겨가고 있지만, 지역의 역량이 부족해서 제대로 진행되지 못하고 있다. 법률로 규정하고 예산을 배정해도 해결되지 않고 있다. 제도화되지 않았고, 지역 주체들이 협의하여 완전고용을 실현하려는 일자리보장제는 더욱 힘들 것이다. 정의당의 광역시도당이나 지역모임에서 지역일자리 정책을 고민하고 연대세력을 모아서 정치운동화 하는 것이 필요하다. 그렇지 않다면, 제도화되더라도 현 정부의 지역고용정책 수준을 벗어나기 힘들다.

라. 지역 특성에 맞는 산업생태계 육성

민간노동시장에 대한 일자리정책은 지역적 특성을 반영해야 한다. 그곳의 사회 구성원들만 할 수 있다. 2018년 이후 조선, 전자, 자동차산업 등 제조업의 변화로 인해 7개 지역이 고용위기지역이 됐다. 4년이 지났지만 7개 지역은 여전히 고용위기를 벗어나지 못하고 있다. 중앙정부는 모든 위기지역에 적용 가능하고 효과적인 정책을 갖지 못했다. 중소조선업이 발달했던 통영과 자동차산업이 발달했던 군산은 각기 다른 역사와 문화, 사회/인구구조, 산업구조를 갖고 있어서, 그곳에 맞는 정책이 필요하다. 그 지역사회 주체가 할 일이다.

이 글이 베타 버전(Beta version)인 이유는 일자리정책이 복잡하고 어렵기 때문이다. 일자리는 임금, 노동시간, 노동환경, 작업장 내 인간관계, 미래에 대한 기대와 전망, 사회적 지위와 평가, 지역의 문화와 역사, 산업별 특성 등등 현실문제의 집합이다. 십여 년 이상 진행된 정부의 고용정책도 충분한 연구와 고민이 부족한데, 정의당의 '일자리보장제'는 이제 일이 년 정도 고민되고 있을 뿐이다. 더 많은 조사와 연구, 아이디어가 필요하다. 모든 사람이 안정된 일자리를 갖고 편안하게 사는 세상을 꿈꾼다면, 일자리보장제에 대한 고민은 계속돼야 할 것이다. 보다 정의

[참고문헌]

경제사회노동위원회, 2021, “지역 사회적 대화를 말하다: 활성화를 위한 과제와 전략”, 계간『사회적 대화』17호.

고용노동부, 2020, “재정지원 일자리사업 평가 및 개선방안”.

고용노동부, 2021, “재정지원 일자리사업 평가 및 개선방안”.

국회입법조사처, 2021,『2021 국정감사 이슈 분석』8권, 9권.

김성중, 2005, “한국의 고용정책”, 한국노동연구원.

류장수, 2011, “지역고용정책의 역사와 주요 쟁점 분석”. 지역고용노동연구.

박윤수, 2016, “고용장려금 제도의 문제점과 개선방향”. KDI.

세계일보, 2021.10.20., “고용장려금 4조 썼는데… 60% 3년 못 채우고 퇴사”.

안재원·문종인·박종식. 2020. “산업구조 전환과 노동자·지역사회 변화 연구”, 전국금속노동조합 노동연구원.

일자리위원회, 2019, “지역고용정책 개선방안”.

일자리위원회, 2021, “지역 일자리 양극화의 원인과 대응 방향”, 일문일답 제9호.

충남연구원, 2020, “충남 지역주민 주도형 일자리 창출과제”.

한국고용정보원, 2020, “청년층의 지역 간 인구이동 현황 및 특징”,『고용조사브리프』봄호.

고용노동부 지역고용정보 네트워크 (https://www.reis.or.kr)

정의당 일자리보장제 10문 10답 (http://www.justice-platform.org/home/post_view.php?nd=164)