

청년 일자리 사업 예산의 현황과 쟁점



FY2018 Youth Employment Budget: Facts and Issues

김문정 | 조세연구원 부연구위원

2018 회계연도 고용노동부 예산은 상당히 큰 폭으로 증가했는데, 특히 일반회계 세출 예산이 큰 폭으로 늘었고, 그중에서도 최저임금 인상과 관련한 ‘일자리안정자금 지원’이 일반회계 증액 요인으로 나타났다. 청년과 직접적으로 연관되어 있는 고용노동부 사업으로는 직접적인 현금 지원 사업 및 장기근속 장려 사업에 대한 예산이 확대 편성되었음을 알 수 있었다. 현금성 지원의 경우 중복 수혜 방지 등의 노력이 정책의 효과성을 높이기 위해 필요할 것이다. 또한, 중소기업의 청년 고용을 장려할 때 임금뿐만 아니라 근로 여건, 노사문화 등 전반적인 일자리 질을 높이려는 노력이 수반되어야 할 것이다. 청년 실업난을 장기적으로 해결하기 위한 방안으로 청소년 대상의 보다 체계적인 진로탐색활동을 유도하는 정책도 고려해 볼 직하다.

1. 들어가며

청년실업난이 가중됨에 따라 이를 해결하기 위한 노동시장 정책에 대한 관심이 커지고 있는데, 이러한 관심이 지속되는 것은 청년 노동시장 문제가 결코 단순하지 않기 때문이다. 예컨대, 우

리나라는 고등교육 취득자 비율이 상당히 높은 편이지만, 최근 고등교육 수익률이 감소하고 대졸자의 실업률은 높아지는 상황이다.¹⁾ 보통 청년들의 숙련 수준이 낮은 경우 이를 높이기 위한 정책들이 청년정책의 주요 정책으로 제시되는 것을 고려할 때, 우리나라 청년 노동시장 상황은 청

1) 고졸자 대비 대졸자의 시간당 임금은 2006년 176%에 이르렀지만 2016년에는 164%로 줄어들었고, 통계청 자료에 따르면 2008년 청년(15~29세)의 실업률은 2008년 6.9%에서 2017년 9.3%로 늘어났다(고용노동부, 2006~2016).

년들의 숙련(교육) 수준을 높이는 것만이 능사가 아님을 보여 주고 있다. 고등교육의 수익률이 그리 크지 않은 경우 대학 진학을 장려하는 정책은 개인적으로도 사회적으로도 적지 않은 비용을 수반할 수 있으며, 또한 노동 수요 측면에서의 고용 여력을 고려하지 않는 경우 결과적으로 고학력자 실업자를 대거 양산하는 의도치 않은 결과를 낳을 수 있다.

현 정부는 청년 실업 문제를 해결하기 위해 어떠한 사업을 진행하고 있는가? 2018년도에 크게 변화된 혹은 신규 도입된 청년 관련 사업에는 무엇이 있는가? 본고에서는 이러한 질문에 답하기 위해 고용노동부의 2018년 예산을 검토한다.²⁾ 전반적인 고용노동부 예산을 먼저 검토(제2장)하고, 이후 청년들과 직접적으로 관련된 예산을 검토(제3장)하였다.

2. 고용노동부 소관 예산 개관

가. 2007-2018 회계연도 고용노동부 예산 비교³⁾

청년 관련 고용노동부 예산을 살펴보기 전에 먼저 고용노동부 전체의 2018 회계연도 예산을 살펴보고자 한다. 2017년 출범한 문재인 정부는 일자리 정부를 표방하고 일자리위원회를 설립할 정도로 일자리 문제를 주요 화두로 삼고 있다. 이

를 반영하여 주요 노동시장 정책을 담당하는 고용노동부 예산도 그에 맞게 2018년에 큰 폭으로 늘렸다. <표 1>에서는 고용노동부 예산이 2007년부터 2018년까지 총액과 그 구성이 어떻게 변화하였는지를 보여 준다.

고용노동부 총예산의 총량 측면을 우선 살펴보자. 먼저, 2018년 회계연도 고용노동부 소관 총예산은 23조 8000억 원으로 편성되었는데, 이는 2017년 회계연도 대비 30.35% 증가한 수치이다. 2007-18년 기간, 고용노동부 소관 총예산이 눈에 띄게 늘었던 경우로는 2009년 회계연도와 2016년 회계연도들 들 수 있으며, 이 시기에 고용노동부 총예산이 각각 12.02%, 11.48% 증가한 바 있다. 그 외의 경우는 고용노동부 총예산의 전년 대비 증가율이 0.62~7.34%에 한정되었다. 이러한 추세를 고려하면, 2018 회계연도에 전년 대비 30.35% 증가한 고용노동부 소관 총예산은 최근 10년간 가장 큰 폭으로 증가한 것임을 알 수 있다. 그 결과 2018 회계연도 고용노동부 소관 총예산이 2007 회계연도 고용노동부 소관 총예산의 228%에 해당하게 되었다.

고용노동부 소관 총예산은 조세 수입을 기반으로 하는 예산과 보험료 수입을 기반으로 하는 기금으로 구성되어 있다. 본고에서는 용어의 의미를 더욱 분명히 전달하기 위해 고용노동부 예산의 합을 '예산 총액', 기금의 합을 '기금 총액'

2) 노동시장 문제는 상당히 광범위한 것으로, 고용노동부뿐 아니라 전 부처의 소관 사업이기도 하므로 전 부처의 모든 사업을 검토하여 노동시장 관련 예산을 추려 낸 후 분석하는 것이 이상적일 것이다. 그러나 동일한 사업이 여러 가지 목적성을 띠 수 있다는 점에서 노동 관련 정책으로 판단하는 것이 자의적일 수 있어 본고에서는 고용노동부 예산안에만 한정하여 논의를 진행한다.

3) 2018 회계연도란 2018년 1월 1일부터 2018년 12월 31일 기간을 의미한다.

이라 명명하고 그 둘의 합을 ‘고용노동부 소관 총 예산’이라고 정의한다. 고용노동부 예산은 여러 가지 회계예산으로 구성되어 있는데, 2018 회계연도의 경우 고용노동부 예산과 관련된 회계로는 일반회계, 에너지 및 자원사업 특별회계, 지역발전 특별회계가 있으며, 고용노동부 소관 기금으로는 고용보험기금, 근로복지진흥기금, 산업재해보상보험 및 예방기금, 임금채권보장기금,

장애인고용촉진 및 직업재활기금이 있다.

일반회계, 고용보험기금은 고용노동부 사업을 수행할 때 활용되는 주요 세출(지출)원인 만큼 <표 1>에서는 고용노동부 소관 총예산을 △일반회계, △일반회계 외 예산, △고용보험(고보)기금, △고보기금 외 기금이라는 네 가지 항목으로 분류하여 각 회계연도의 예산과 기금 편성액, 고용노동부 소관 총예산 내에서 차지하는 비

표 1. 고용노동부 예산: 2007~18년

(단위: 십억 원, %)

회계연도	총량(십억 원)					비율(%)					증감률(%)				
	전체	일반 회계	일반 회계외 예산	고용 보험 기금 (고보)	고보 외 기타 기금	전체	일반 회계	일반 회계외 예산	고용 보험 기금 (고보)	고보 외 기타 기금	전체	일반 회계	일반 회계외 예산	고용 보험 기금 (고보)	고보 외 기타 기금
2007	10,429	810	61	4,458	5,100	100	7.76	0.59	42.75	48.90					
2008	10,494	849	60	4,772	4,813	100	8.09	0.57	45.48	45.87	0.62	4.82	-2.97	7.04	-5.63
2009	11,755	1,070	67	5,656	4,962	100	9.10	0.57	48.12	42.21	12.02	26.08	12.42	18.53	3.08
2010	12,294	1,096	79	5,917	5,202	100	8.92	0.64	48.13	42.31	4.58	2.47	17.42	4.61	4.84
2011	12,618	1,250	66	6,046	5,256	100	9.91	0.52	47.92	41.66	2.64	14.01	-16.64	2.19	1.05
2012	13,113	1,600	67	6,107	5,339	100	12.20	0.51	46.57	40.72	3.92	28.02	1.75	1.01	1.58
2013	13,873	1,941	56	6,483	5,393	100	13.99	0.40	46.73	38.87	5.80	21.31	-16.12	6.16	1.01
2014	14,450	1,970	54	7,055	5,371	100	13.63	0.37	48.82	37.17	4.16	1.48	-3.33	8.82	-0.40
2015	15,511	1,898	152	7,765	5,696	100	12.24	0.98	50.06	36.72	7.34	-3.67	180.97	10.07	6.04
2016	17,292	1,911	155	9,272	5,954	100	11.05	0.90	53.62	34.43	11.48	0.71	2.12	19.40	4.53
2017	18,261	2,049	152	9,858	6,202	100	11.22	0.83	53.98	33.96	5.61	7.20	-1.79	6.32	4.17
2018	23,803	5,833	163	10,922	6,885	100	24.51	0.69	45.89	28.92	30.35	184.70	7.24	10.80	11.00

주: 국회 확정 예산액 자료를 기준으로 작성됨.

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템. (2007~2018). 세출/지출 예산편성 현황(총지출, 순계) <http://www.openfiscaldata.go.kr>에서 2018. 1. 25. 인출.

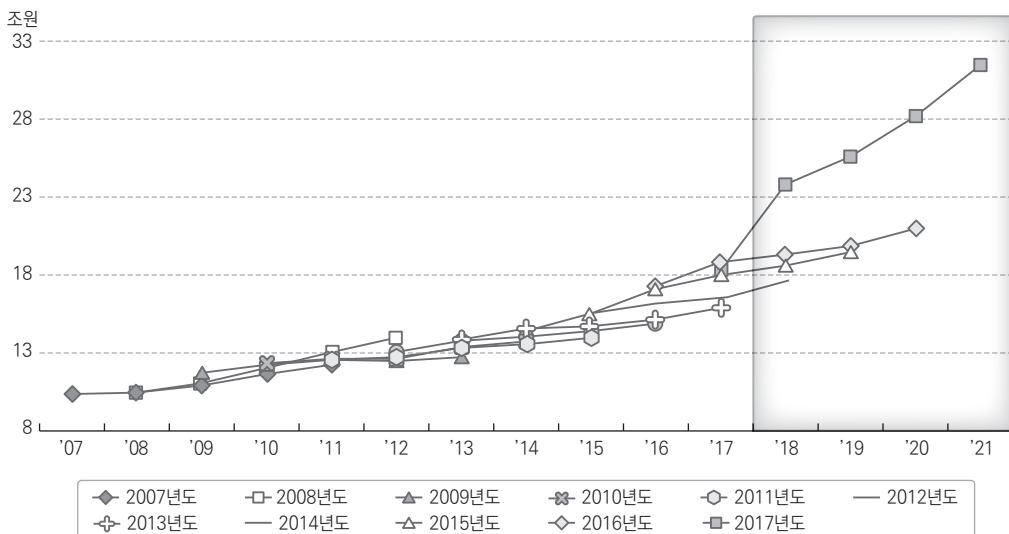
율(%), 전년 대비 편성액의 증감률(%)을 보여 주고 있다. 2018 회계연도 기준 일반회계 예산액은 5조 8000억 원, 일반회계 외 예산액은 1600억 원, 고보기금액은 10조 9000억 원, 기타 기금액은 6조 8000억 원에 달하여, 앞서 밝혔듯이 일반회계나 고용보험기금이 고용노동부 사업의 세출(지출)원임을 알 수 있다.

2007-18 회계연도 기간의 고용노동부 총예산 구성을 살펴보았을 때 눈에 띄는 것은 일반회계의 고용노동부 총예산 비율이 큰 폭으로 늘어났다는 것이다. 고용보험기금을 통한 세출 편성액이 고용노동부 총예산에서 차지하는 비

율은 2007 회계연도 42.75%, 2018 회계연도 45.89%로 3.14%포인트 증가한 데 비하여, 일반회계를 통한 세출 편성액의 비율은 2007 회계연도 7.76%, 2018 회계연도 24.51%로 16.75%포인트 증가하였다. 예산 편성액 자체도 고용보험기금 규모는 같은 기간 4조 4000억 원 → 10조 9000억 원으로 2.4배 증가한 데 반해, 고용노동부 일반회계 규모는 같은 기간 8000억 원 → 5조 8000억 원으로 7.2배 증가한 것을 알 수 있다.

그림 1. 국가재정운용계획의 노동 분야 지출: 2007-17년

(단위: 조 원)



자료: 기획재정부(2007-2017), 각 연도 국가재정운용계획 내 분야별 지출 자료를 이용해 분석함.

하지만 이러한 변화는 기금보다 일반회계에 대한 중앙정부의 재량권이 더 확보되었기 때문인 것으로 생각할 수 있으며, 동시에 노동시장 문제가 심각함을 정부가 인식하고 이를 해결하기 위해 이에 대한 국가 재원을 늘려 왔음을 보여 준다. 2018 회계연도에서 일반회계 예산액은 전년도 대비 184.70% 증가하고 고용보험기금은 10.80% 증가한 것을 고려할 때, 2018 회계연도 고용노동부 소관 총예산이 30.35% 증가한 데 일반회계 예산이 큰 폭으로 증가 편성되었던 것이 영향을 미친 점 역시 이해할 수 있다.

요컨대, 2018 회계연도의 고용노동부 소관 총 예산은 크게 증가하였으며, 일반회계 예산액이 큰 폭으로 증가한 것이 이러한 변화에 주로 기여했다고 할 수 있다. 이러한 예산 증가는 2007-2017년 국가재정운용계획의 노동 분야 지출 계획 흐름과 비교했을 때도 최근 10년간의 상황에서 상당히 이례적인 것임을 파악할 수 있다. [그림 1]에서는 국가재정운용계획 보고서에 제시된 노동 분야 지출 계획을 그래프로 나타내고 있다. [그림 1]에서 그래프의 횡축은 정부 세출이 시행된 혹은 시행될 연도를 나타내고, 그래프의 종축은 고용노동부 소관 총예산액을 나타낸다. [그림 1] 그래프의 각 곡선은 2007-2017년 국가재정운용계획에 따른 고용노동부 분야 지출 및 지출 계획을 나타낸다. 예를 들어 2017년도 국가재정운용계획에는 2017년 책정된 고용노동부 소관 예산과 2018년 새로이 편성된 고용노동부 소관 예산, 2019-2021년의 지출 계획이 제시되어 있다. 문재인 정부가 2017년 5월에 출범한 뒤 실질

적인 예산에 참여한 것은 2018 회계연도이기 때문에 문재인 정부와 이전 정부 간의 고용노동부 예산 차이는 2018년 이후의 고용노동부 예산이 국가재정운용계획별로 어떻게 달라지는지 파악함으로써 알 수 있다.

[그림 1]에서 세모 표식의 2015년도 국가재정운용계획과 2016년 국가재정운용계획에 따르면 2018년도 고용노동부 예산은 18조~19조 원으로 전년도 대비 2.3~3.9%의 증가율을 보인 바 있으며, 이는 2017년도 국가재정운용계획에서 제시된 30% 이상의 증가율과 확연히 차이가 있다. 이 점에서 2018년도 고용노동부 예산 증가는 현 정부가 일자리 문제를 주요 현안으로 인식하고 있음을 다시 한번 보여 주고 있다.

나. 2018 회계연도 고용노동부 예산

다음으로는 구체적으로 2018 회계연도 고용노동부 예산에 집중하여 논의를 진행한다. <표 2>에서는 고용노동부 예산을 프로그램명으로 구분하여 2017년도 당초 금액(A), 2018년도 정부안(B), 2018년도 국회 확정안(C)을 보여 준다. 여기에서 전년도 당초 금액이란 추경 이전에 2017 회계연도에 대해 국회에서 확정된 고용노동부 예산액이며, 금년도 정부안은 2018 회계연도에 대해 정부가 제시한 예산액을, 금년도 국회 확정액은 2018 회계연도에 대해 정부안 검토 후 국회에서 최종적으로 확정된 예산액을 각각 의미한다. <표 2>의 마지막 두 열의 경우 B-A, C-B를 각각 계산한 값을 보여 준다. 전년도 대비 금년도

정부안의 예산액 차액(B-A)을 통해 정부가 지난해에 비해 올해(2018 회계연도) 어떤 사업에 중점을 두고 있는지 알 수 있으며, 정부안 대비 국회 확정 예산액 차액(C-B)을 통해 정부안의 어떤 부분이 국회에서 검토 대상이었는지를 파악할 수 있다.

먼저 고용노동부 소관 총예산을 고려할 때 정부는 전년도 대비 5조 4966억 원 증가한 23조 7580억 원을 2018 회계연도 고용노동부 예산으로 제시하였고, 여기에 국회의 예산 심사 과정에서 452억 원이 추가되어 최종적으로 23조 8033억 원이 고용노동부 소관 총예산으로 확정되었다. 예산과 기금으로 고용노동부 총예산을 구분할 때 예산은 국회 확정액이 정부안보다 1369억 원 증액된 데 비해 기금은 국회 확정액이 정부안보다 916억 원 감액되었다.

정부안에서 고용노동부 일반회계 예산이 2017년 당초 금액 대비 3조 6473억 원 증액된 것은 고용정책 프로그램에서 3조 5247억 원이 증액된 것에 기인한다. 고용정책 프로그램에 속하는 단위사업을 고려하면 예산액이 가장 큰 폭으로 증가한 상위 5개 단위사업으로 '일자리안정자금 지원'(2조 9708억 원 신규 도입), '대상별 취업 지원'(2205억 원 증액), '사회보험 사각지대 해소'(1819억 원 증액), '청년내일채움공제'(1754억 원 증액), '사회적기업 육성'(273억 원 증액)을 들 수 있다.

이 중에서 특히 일자리안정자금 지원 사업은 2018 회계연도 신규 사업으로, 정부가 제시한 예산 편성액은 2조 9708억 원이다. 이는 일

반회계 정부안 예산 증가분 3조 6473억 원의 81.45%, 고용노동부 소관 총예산 증가분 5조 4966억 원의 54.04%에 해당하는 금액이다. 일자리안정자금은 2018년 최저임금이 16.4% 인상됨에 따라 "소득 주도 성장의 선순환 효과가 본격화되기 전 경영상 어려움에 처할 수 있는 영세 기업을 한시적으로 지원"하고자 2018년에 신규 도입되었다(고용노동부, 2017, p. 165). 국회에서는 급작스러운 최저임금 인상으로 인한 부정적 효과를 방지하기 위한 정부의 의도를 존중하되 직접적인 지원 방식에 문제가 있다고 보고, 일자리안정자금 지원 관련 재정 지원을 근로장려세제(EITC)나 사회보험료 지급 연계 등의 간접 지원 방식으로 전환하는 방안으로 설계할 것을 요구하였다(국회, 2017, p. 40).

한편, 일반회계와 관련한 고용노동부 사업 중에서 사회보험 사각지대 해소 사업 역시 최저임금 인상의 부정적 효과를 최소화하기 위해 도입된 바 있다. 사회보험 사각지대 해소 사업은 "소규모 사업장에 근무하는 저임금근로자의 사회보험 가입 확대 및 사회안전망 강화를 위해 고용보험료와 국민연금 보험료를 지원하는 사업"이다. 2018년 최저임금 인상으로 저임금근로자의 기준 월 임금이 인상됨에 따라 해당 사업에 배정된 예산액이 증가하였다. 당초 정부 예산안에서는 2017년 당초 예산액 대비 2025억 원 증액을 제시하였고, 이후 국회 심사 과정에서 1911억 원이 추가 편성되어 최종적으로 사회보험 사각지대 축소 사업에 8941억 원의 예산이 편성되었다.

표 2. 고용노동부 2018년도 예산안

(단위: 십억 원)

회계명	프로그램명	2017년도 당초 금액 (A)	2018년도 정부안 (B)	2018년도 국회 확정 (C)	예산 변경액 (정부안 기반, B-A)	예산 변경액 (국회 확정안 기반, C-B)
정부 총세출		18,261.4	23,758.0	23,803.3	5,496.6	45.2
예산		2,201.3	5,859.6	5,996.4	3,658.3	136.9
	일반회계	2,048.9	5,696.2	5,833.0	3,647.3	136.9
	고용노동행정 지원	386.8	445.0	441.6	58.2	-3.5
	고용정책	1,191.8	4,716.5	4,819.0	3,524.7	102.4
	고용평등 실현	7.4	11.1	10.4	3.7	-0.7
	국제고용노동협력	14.0	17.6	17.6	3.6	0.0
	근로조건 보호 및 복지 증진	18.0	22.9	23.2	4.9	0.4
	노사정책	18.0	17.6	18.3	-0.4	0.7
	소속책임운영기관 운영	5.8	6.1	6.1	0.3	0.0
	직업능력 개발	407.1	459.3	496.8	52.2	37.5
	에너지 및 자원사업 특별회계	71.1	80.9	80.9	9.8	0.0
	산업재해 예방	71.1	80.9	80.9	9.8	0.0
	지역발전 특별회계	81.3	82.5	82.5	1.2	0.0
	고용노동행정 지원	8.5	9.1	9.1	0.6	0.0
	고용정책	72.8	73.4	73.4	0.6	0.0
기금		16,060.2	17,898.5	17,806.8	1,838.3	-91.6
	고용보험기금	9,857.8	11,018.2	10,922.3	1,160.3	-95.9
	고용노동행정 지원	109.3	112.1	112.1	2.8	0.0
	고용정책	6,419.5	7,409.5	7,320.4	990.0	-89.1
	고용평등 실현	1,417.4	1,694.7	1,708.9	277.3	14.2
	직업능력 개발	1,911.6	1,801.8	1,780.9	-109.8	-21.0
	근로복지진흥기금	141.7	135.5	135.9	-6.2	0.3
	고용노동행정 지원	13.2	13.6	13.6	0.4	0.0
	근로조건 보호 및 복지 증진	128.5	121.9	122.2	-6.6	0.3
	산업재해보상보험 및 예방기금	5,312.9	5,926.3	5,925.6	613.4	-0.8
	고용노동행정 지원	327.7	360.2	360.2	32.4	0.0
	산업재해 예방	376.8	358.1	358.2	-18.7	0.1
	산재보험	4,608.4	5,208.1	5,207.3	599.7	-0.9
	임금채권보장기금	448.4	455.8	455.8	7.5	0.0
	고용노동행정 지원	12.1	12.8	12.8	0.6	0.0
	근로조건 보호 및 복지 증진	436.3	443.1	443.1	6.8	0.0
	장애인고용촉진 및 직업재활기금	299.3	362.6	367.3	63.3	4.7
	고용노동행정 지원	53.4	58.9	58.9	5.5	0.0
	장애인고용 증진	245.9	303.7	308.4	57.8	4.7

자료: 기획재정부(2007-2018), 재정정보공개시스템, 세출/지출 예산편성현황(총지출, 순계) 원자료를 이용해 분석함.

다음으로 기금 측면을 살펴보자. 정부는 기금 총액으로 2017년 당초 금액 대비 1조 8383억 원 증가한 17조 8985억 원을 제시하였다. 이 중에서 고용보험기금 관련 지출 증가분이 1조 1603억 원으로, 이는 고용노동부 기금 증가분 1조 8383억 원의 약 63.12%에 해당한다. 정부안에서 증액 편성된 고용보험기금 관련 단위사업으로는 ‘실업급여’(8436억 원 증액), ‘일·가정 양립’(2671억 원 증액), ‘청년내일채움공제’(2046억 원 신규) 등이 있다. 이 중 일·가정 양립 사업(+142억 원)은 국회 심사 과정에서 정부안에 비해 확대 편성된 반면, 고용창출장려금(-489억 원), 청년내일채움공제(-340억 원) 사업은 정부안보다 축소 편성되었다. 고용창출장려금 사업은 취약계층의 고용, 실근로시간 단축 등의 노력을 통해 고용 기회를 확대한 기업을 지원하는 것이다. 이 사업의 내역 사업인 ‘중소기업 청년 추가고용 장려금’ 사업은 성장 유망 업종에 해당하는 중소기업이 청년 3명을 정규직으로 채용하면 1명분의 임금을 지원하는 것으로, 추경을 통해 2017년 48억 원이 편성된 바 있다. 2018년 회계연도에 정부는 2430억 원을 편성할 것을 제시하였다. 국회에서는 청년내일채움공제를 통해 사업주가 1인당 2년간 300만 원의 지원을 받는 데 비해 중소기업 청년 추가고용 장려금을 통해서 사업주가 1인당 연간 2000만 원을 지원받을 수 있다는 점을 들어 두 사업 간의 운영 방식 제고를 촉구한 바 있다(예산결산특별위원회, 2017, p. 1388).

한편, 에너지 및 자원사업 특별회계나 지역발

전 특별회계의 경우 2017년 초 당초 금액 대비 정부안에서 각각 98억 원, 12억 원이 증액되었고, 이는 국회에서도 그대로 통과되었다. 근로복지진흥기금 지출은 62억 원 감액하고, 산업재해보상보험 및 예방기금 지출은 6134억 원, 임금채권보장기금 지출은 75억 원, 장애인고용촉진 및 직업재활기금 지출은 633억 원 증액하는 것으로 정부안에 제시되었다. 국회 심사 과정에서는 장애인고용촉진 및 직업재활기금 지출이 48억 원, 근로복지진흥기금을 통한 지출이 3억 원 증액된 반면, 산업재해보상보험 및 예방기금을 통한 지출은 8억 원 감액되었다. 기금이나 회계계정별로 차이는 있지만 대체로 일반회계를 통한 세출 예산과 고용보험기금을 통한 지출을 제외한 나머지의 경우 2017 회계연도 당초 금액과 정부안이 큰 차이가 없었고, 국회에서도 큰 이의 없이 진행된 것으로 보인다.

요컨대, 제2장에서는 고용노동부의 2018 회계연도 예산이 큰 폭으로 증가한 것에 일자리를 중시하는 문재인 정부의 정책 우선순위가 반영되어 있음을 확인할 수 있었다. 그중에서 최저임금 인상과 이로 인한 부정적 효과를 최소화하기 위한 재정 지원이 2018 회계연도에서 큰 폭으로 증가한 고용노동부 소관 예산의 상당 부분을 차지함을 알 수 있었다. 다음으로는 앞서 간략하게 언급한 청년내일채움공제 등 청년과 직접적으로 관련되어 있는 고용노동부 사업을 살펴보기로 한다.

3. 청년 일자리 예산

가. 청년 일자리 예산의 정의

본고에서 청년은 15~34세로 정의하며, 고등학교 단계 학생과 고등학교 졸업 이후의 근로자 혹은 대학 진학자, 대학 졸업자 등이 이에 해당한다. 특별한 대상이 적용되지 않는 일반적인 고용노동부 사업들도 청년 노동시장에 영향을 줄 수 있다. 예를 들어, 일자리안정자금 지원 사업은 단시간 근로에 종사하는 청년의 고용 수준 및 임금에 결정적인 영향을 미칠 수 있다. 그러나 지면의 한계로 우선적으로 ‘청년’을 대상으로 하는 사업을 청년 일자리 사업으로 정의하기로 한다. 청년과 직접적인 관련이 있는 고용노동부 사업은 2018 회계연도 고용노동부 사업계획서 및 국회에서의 각종 검토 보고서를 바탕으로 선정되었음을 밝힌다.

나. 2018 회계연도 청년 일자리 예산

‘재정통계’에서 추출한 2018 회계연도 고용노동부 단위사업 중에서 청년을 명시적으로 고려하는 단위사업은 총 18개로 집계되었으며, 이 중에서 동일 사업을 예산과 기금으로 함께 운용하는 경우를 고려하면 15개 실질 단위사업으로 집계된다. <표 3>에 제시된 바와 같이 고용창출장려금, 대상별 취업 지원, 세대 간 상생고용 지원, 중소기업 청년 취업 인턴제, 청년내일채움공제, 청년취업아카데미, 기타 능력 개발 지원 등이 이에 포함된다.

정부안에서 전년도 당초 금액에 비해 예산이 가장 큰 폭으로 감소한 사업은 중소기업 청년인턴제(고용보험기금 및 일반회계, 1229억 원 감액)이며, 가장 큰 폭으로 증가한 사업은 청년내일채움공제(고용보험기금 및 일반회계, 3800억 원 증액), 대상별 취업 지원(일반회계, 2025억 원 증액), 고용창출장려금(1795억 원 증액) 사업이다. 한편 국회에서는 정부안에서 감액된 사업은 대부분 그대로 진행하되 증액된 사업에 대해서는 예산 편성액을 삭감하였다. 청년내일채움공제의 경우 정부안 대비 721억 원이 삭감된 3926억 원이 국회 확정액으로 편성되었으며, 대상별 취업 지원은 340억 원, 고용창출장려금은 489억 원 삭감되어 최종 예산액으로 각각 5029억 원, 3926억 원이 편성되었다.

중소기업 청년 취업 인턴제 혹은 중소기업 청년인턴제(이하 청년인턴제) 사업 관련 예산이 크게 줄어든 것이 해당 사업이 청년내일채움공제 사업으로 확대 개편된 것에 기인한 것임을 고려하면 실제로 청년과 직접적인 관련이 있는 사업은 결과적으로 늘었다고 할 수 있다. <표 3>에서 나타나듯이 17개 단위사업에 대한 국회 확정액은 1조 7353억 원이며, 이는 2017년 대비 4986억 원 늘어난 규모이다. 물론 단위사업에는 세부 사업이 있으며, 청년뿐만 아니라 다른 연령의 근로자들을 대상으로 진행되는 사업이 존재한다. 단위사업 중 청년과 관련한 세부 사업이나 내역 사업을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

□ **청년내일채움공제와 청년인턴제**: 청년내일채움공제는 중소기업 등에 정규직으로 취업(전환)한 청년(15~34세)의 자산 형성을 통한 장기근속을 유도·지원하는 사업으로, 지원 대상은 중소·중견기업 등에 정규직으로 취업한 청년과, 정규직으로 청년을 채용한 중소·중견기업이다. 청년·정부·기업의 3자 적립을 통해 자산을 형성하게 되는데, 청년 본인은 매월 12만 5000원씩 2년간 300만 원을 적립하고, 정부는 취업 지원금으로 2년간 900만 원, 기업은 정부의 지원금 중 일부를 2년간 400만 원 적립하여 최종적으로 중소기업에 취업한 청년이 정규직으로 2년간 근속 시 1600만 원의 목돈을 마련할 수 있도록 하였다. 이는 기존의 청년인턴제를 확대 적용한 것인데, 청년인턴제는 청년 미취업자에게 중소기업 등에서 인턴 기회를 제공하여 직무 능력 및 정규직 취업 가능성을 제고하고자 개시된 사업이다. 청년내일채움공제 사업은 △기존의 사업주 중심·현금 지원 방식을 청년 직접 지원 강화·자산 형성 방식으로 개편해 △공제부금 적립 방식을 통해 청년 일자리 지원 사업의 투명성을 제고하고 △최소한 2년 이상의 장기 근속을 유도할 수 있다는 점에서 긍정적인 효과가 있을 것으로 기대된다(환경노동위원회, 2017, p. 84).

□ **고용창출장려금**: 2016년까지 세부(내역) 사업으로 운영되었던 ‘고용촉진지원금’, ‘시간선택제일자리 지원’, ‘장년 고용 지원’, ‘일자리 함께하기’, ‘지역성장산업 고용 지원’, ‘전문인력 고용 지원’ 사업이 2017년부터 고용창출장려금 단

일 세부 사업으로 통합 개편되었고, 중소기업 청년 추가고용 장려금이 2017년 추경으로 반영되었다. 이 중에서 4차 산업혁명 유관 업종 등 성장 가능성이 높은 중소기업의 청년 추가고용을 유도할 목적으로 도입된 중소기업 청년 추가고용 장려금 사업에서는 청년 3명을 정규직으로 채용하면 1명분의 임금 전액을 연 2000만 원 한도로 3년간 지원한다. 2017년 추경 예산 48억 원이 편성되었고, 2018년 회계연도에는 2430억 원이 정부안에서 편성되었다. 국회에서는 4차 산업혁명 유관 업종으로 고용노동부에 의해 선정된 분야가 실업 문제를 해결하기 위한 정책으로 고려하기에는 제한적일 수 있다는 점과 함께 지원 인원이거나 신규 채용 이행 기간 등을 보다 효과적으로 조정할 필요가 있다는 점이 지적되었다(환경노동위원회, 2017, p. 222).

□ **대상별 취업 지원**: 대상별 취업 지원 단위사업에서 운영되는 ‘취업성공패키지 지원’은 저소득층, 취업 취약계층, 취업난을 겪는 청년 및 중장년에게 3단계(취업 상담 → 직업 능력·직장 적응력 증진 → 취업 알선)에 걸친 단계별 통합 취업 지원 서비스를 제공하고자 개시된 사업으로 2009년부터 진행되어 왔다. 취업성공패키지는 I, II로 구분되는데, 취업성공패키지 I은 기초생활수급자, 차차상위(중위소득 60%) 이하 저소득층 등을 대상으로 하고, 취업성공패키지 II는 청년(18~34세, 소득 무관), 중장년층(중위소득 100% 이하 35~69세 가구원)을 대상으로 한다. 정부는 2017년 당초 예산액보다 2025억 원 증액된

5329억 원을 배정하였는데, 이는 주로 2017년 추경부터 신설된 청년구직촉진수당 때문이다(환경노동위원회, 2017, p. 54). 청년구직촉진수당은 취업성공패키지 I, II 모두에 적용되는 것으로 패키지의 3단계인 '취업 알선' 단계에서 만 34세 이하 청년에게 최대 3개월간 30만 원씩, 총 90만 원을 지급하도록 되어 있다. 국회에서는 기존의 고용촉진장려금, 중소기업 청년 추가고용 장려금 등에서 '소득'에 상관없이 청년에게 보조금이 700만~2000만 원가량 지급되는 것을 제시하며 저소득층 청년의 경우 취업성공패키지에 참여해야만 청년구직촉진수당을 받을 수 있는 제도 설계를 지적하였다(환경노동위원회, 2017, p. 59).

□ **실업자 능력 개발 지원과 실업자 및 근로자 능력 개발 지원:** 일반회계로 운영되는 실업자 능력 개발 지원은 '고용보험 가입 이력이 없는 신규 실업자'에게 직업능력개발훈련 기회를 제공하는 사업으로, 훈련비와 훈련장려금을 지급한다. 직업능력개발계좌나 내일배움카드 등을 발급하여 실업자가 훈련을 신청하면 계좌 발급일로부터 1년간 최대 200만 원까지 지원한다. 15세 이상의 실업자, 비진학 예정의 고 3 재학생 및 대학 졸업 예정자, 영세 자영업자 등을 대상으로 한다. 반면, 고용보험기금으로 운영되는 '실업자 및 근로자 능력 개발 지원' 사업은 '전직 실업자 등 능력 개발 지원' 사업과 '근로자 능력 개발 지원'으로 구분되어 있다. 이들 사업은 기본적으로 취·창업 촉진을 목적으로 하되 '고용보험 가입 이력이 있는' 15세 이상의 실업자, 비진학 예정의 고 3 재

학생, 대학 졸업 예정자, 영세 자영업자 등을 지원한다. 근로자 능력 개발 지원은 우선 지원 대상 기업 근로자나 비정규직 근로자 등의 평생 고용 가능성을 높일 수 있도록 훈련비를 지원한다. 실업자 능력 개발 지원과 실업자·근로자 능력 개발 지원 사업에서는 일반고 3학년 학생 중 대학에 진학하지 않고 직업교육에 참여하기를 희망하는 경우 별도의 훈련을 제공하는 '비진학 일반고 특화과정'을 설계하고 있다. 2018년도 정부안의 일반회계와 고용보험기금에서 총 856억 원이 '비진학 일반고 특화과정'을 지원하는 데 편성된 것에 대해 국회에서는 일반 실업자들과 달리 비진학 일반고 3학년생들이 재산, 소득 수준이 낮지 않음에도 불구하고 비진학 일반 훈련비를 전액 지원하는 것은 바람직하지 않다고 지적한 바 있다(환경노동위원회, 2017, p. 133).

□ **한국잡월드 운영:** 한국잡월드 운영 사업은 청소년 등의 건전한 직업관 형성과 진로·직업 선택을 지원하기 위한 것으로, 직업 상담 및 직업 심리검사 서비스, 직업 체험 프로그램 개설과 운영 등이 진행되고 있다. 2018 회계연도 정부안에는 2017년에 '호남권 직업체험센터 설립' 사업에 대한 60억 원과 함께 한국잡월드 운영과 관련한 단위사업에 282억 원이 편성되었다.

□ **기타 능력 개발 지원:** 기타 능력 개발 지원 사업은 원래 직업능력 개발 사업 자체를 지원하는 것이었는데, 2018 회계연도에 신규 예산 사업으로 '4차 산업혁명 미래 유망 분야 선도 고졸 인력 양

표 3. '청년' 관련 2018 회계연도 고용노동부 단위사업

(단위:십억 원)

	프로그램명	단위사업명	회계명	2017년도 당초 금액 (A)	2018년도 정부안 (B)	2018년도 국회 확정 (C)	예산 변경액 (정부안 기반, B-A)	예산 변경액 (국회 확정안 기반, C-B)
1	고용정책	고용창출장려금	고용보험기금	262.0	441.5	392.6	179.5	-48.9
2	고용정책	대상별 취업 지원	일반회계	330.5	532.9	502.9	202.5	-30.0
3	고용정책	세대 간 상생고용 지원	고용보험기금	35.9	27.1	27.1	-8.9	0.0
4	고용정책	중소기업 청년 취업 인턴제	고용보험기금	108.6	7.4	7.4	-101.2	0.0
5	고용정책	중소기업 청년인턴제	일반회계	24.6	2.8	2.8	-21.8	0.0
6	고용정책	직업정보 지원	고용보험기금	8.4	9.9	9.6	1.5	-0.3
7	고용정책	청년내일채움공제	고용보험기금	0.0	204.6	170.6	204.6	-34.0
8	고용정책	청년내일채움공제	일반회계	47.6	223.0	184.8	175.4	-38.2
9	고용정책	청년취업아카데미 운영 지원	일반회계	35.1	31.6	24.6	-3.5	-7.0
10	고용정책	학교와 노동시장 연계 지원	고용보험기금	29.5	31.9	31.9	2.3	0.0
11	고용정책	한국잡월드 운영	일반회계	20.4	28.3	28.3	7.9	0.0
12	고용정책	해외 취업 지원	일반회계	45.8	42.4	42.4	-3.3	0.0
13	직업능력 개발	기타 능력 개발 지원	고용보험기금	19.8	21.8	21.8	2.0	0.0
14	직업능력 개발	실업자 능력 개발 지원	일반회계	60.0	70.8	67.8	10.8	-3.0
15	직업능력 개발	실업자 및 근로자 능력 개발 지원	고용보험기금	652.5	629.6	620.6	-22.8	-9.0
16	직업능력 개발	한국기술교육대학교 능력개발사업 지원	고용보험기금	46.4	54.8	54.8	8.3	0.0
17	직업능력 개발	한국기술교육대학교 출연	일반회계	51.8	52.9	52.9	1.1	0.0
18	직업능력 개발	한국폴리텍대학 능력 개발 사업 지원	고용보험기금	110.3	111.9	112.9	1.6	1.0
합계				1,889.1	2,525.1	2,355.8	636.0	-169.3

자료: 기획재정부의 재정통계 사이트(<http://www.openfiscaldata.go.kr/portal/>)에서 세출/지출 예산편성 현황(총지출, 순계) 자료를 바탕으로 저자 작성(2018. 1. 25. 인출).

성 사업'이 도입되었다. 이는 업별인적자원개발 위원회(ISC)-특성화고-훈련기관이 공동으로 4차 산업혁명 기반 정보통신기술(ICT) 등에서의 고졸 인재를 양성하려는 사업으로 정부안에서 12억 8000만 원이 편성되었다.

다. 청년일자리 사업 검토

이상과 같이 청년과 직접적인 연관이 있는 고용노동부 2018년 사업을 살펴본 결과 다음을 파악할 수 있다.

첫째, 2018년 회계연도에는 청년구직촉진수

당이나 청년내일채움공제와 같이 청년들에게 직접적으로 제공하는 현금 지급 방식의 사업이 늘어났다. 이는 직업 및 교육훈련 비용을 보조해 주는데 더 중점을 두었던 과거 방식과 차이가 나는 것이라 할 수 있다. 직업 및 교육훈련 과정을 제공하는 중간 사업자를 거치지 않고 정책의 최종 수혜자에게 직접적으로 혜택이 돌아간다는 점에서 긍정적인 일 수 있다. 그러나 일부 개인이 이러한 현금 지원을 중복해서 받을 경우, 투입된 재정 지원에 비해 고용 등의 경제 효과는 생각만큼 크지 않을 수 있다.

둘째, 기존의 청년인턴제가 청년내일채움공제로 확대 개편된 것은 경력을 통한 인적 자본 축적을 위한 정부의 더욱 적극적인 시장 개입이 이루어진 것으로 볼 수 있다. 청년들의 중소기업 장기근속을 유도하여 근로자-사업주 모두에게 이익이 되게끔 하겠다는 것이 해당 사업의 주요 목표로 보인다. 하지만 청년들이 2년을 채운 뒤에야 목돈을 받을 수 있다는 점에서 근로자가 해당 기간 동안 사업주에게 종속되는 홀드업(hold-up) 상황이 나타날 수 있으며, 자산 형성 목돈을 얻은 후 경력을 바탕으로 다른 기업에 이직할 가능성도 배제하기 어렵다. 그러나 중소기업의 임금 수준이 만족스럽지 않다는 이유로 장기근속할 유인이 낮았던 청년들이나, 근로자들이 장기근속할 유인을 기업 스스로 제공하기 어려웠던 중소기업의 경우 청년내일채움공제를 통해 근로자-기업 간의 매치가 지속될 가능성을 높일 수 있을 것이다.

셋째, 청년 관련 고용정책은 ‘중소기업’의 구

인난을 해결하고 ‘청년’의 구직난을 동시에 해결하려는 시도가 주를 이루며, 이때 보조금이 주요 정책 수단으로 제시된다. 이는 기존 고용노동부 정책의 틀을 크게 벗어나지 않은 것으로 보이는데, 청년들이 중소기업을 기피하는 이유가 단지 임금 수준에만 머물러 있지 않다는 점에서 정책의 방향을 다소 변경할 필요가 있지 않인가 조심스럽게 추측해 본다. 예를 들어 근로시간, 근로자 복지 수준 등과 같이 임금 외에도 근로자들의 근로 만족도에 영향을 줄 수 있는 요인은 많다. 특히, 사업주나 기업 내 상위 계급자에 의한 부당한 권력 남용 행위가 있는지, 만약 그렇다면 이를 시정할 수 있는 조정 기구가 기업 내에 마련되어 있는지 여부 역시 청년 구직자들이 취업 결정을 하는데 상당히 중요한 요인일 것이다. 요컨대, 임금 수준 외에도 합리적인 노사문화, 적절한 임금 및 근로시간 등의 여러 측면에서 중소·중견기업의 좋은 일자리를 구축하는 데에도 정책적 노력이 필요할 것으로 보인다.

넷째, 직업 정보 제공 및 진로 상담과 관련한 정책은 상대적으로 크게 주목받지 못하고 있다. 청년 노동시장 문제와 관련해 △직업훈련, 기능훈련, 고등교육 등을 통해 인적 자본 수준을 높이거나 (예: 대상별 취업 지원, 한국기술교육대학교 능력 개발 사업 지원, 한국폴리텍대학 능력 개발 사업 지원, 실업자 능력 개발 지원 등) △고용을 창출 및 유지(예: 청년내일채움공제, 고용창출 장려금)하려는 것에 대부분의 청년 예산이 편성되어 있다. 청소년들에게 직업 정보 및 직업 상담 서비스를 제공하는 한국잡월드 운영 사업을 제

외하고는 청년 관련 사업들이 고졸 이후 단계의 청년을 대상으로 하거나 고등학교 재학생을 대상으로 시행된다 하더라도 진로의 방향이 정해진 경우에 한해 서비스 및 보조금이 제공되고 있다. 즉, 고등학교 졸업 이전에 뚜렷한 진로가 정해지지 않은 단계의 중등학생들에게 노동시장에서의 선택지에 대한 정보를 알리고, 노동시장에서의 역할을 예상하게 하거나 미리 준비시키는 등의 체계적인 직업교육 시스템이 부재한 것으로 보인다. 이 부분을 보완하기 위해서는 부처 간 협업, 특히 교육부와 고용노동부 간의 협업이 먼저 이루어져야 하고, 직업교육 및 진로상담사 양성을 위한 안정적이고 지속적인 재정 지원이 수반되어야 할 것이다.

4. 나가며

청년 일자리 문제에 대한 관심이 큰 만큼 본고에서는 우선적으로 고용노동부 예산을 중심으로 청년 일자리 예산의 현황과 쟁점 사항을 검토하였다. 2018 회계연도 고용노동부 예산을 살펴보고, 그중에서 청년과 관련된 노동시장 정책을 살펴보았다. 먼저, 전년도 고용노동부 소관 예산이나 2007년 이후의 노동 분야 재정 투입의 전반적인 추세를 감안했을 때, 2018 회계연도 고용노동부 예산은 상당히 큰 폭으로 증가했다고 말할 수 있다. 고용노동부 소관 총예산 중에서 일반회계 세출 예산이 큰 폭으로 늘었고, 그중에서도 최저임금 인상과 관련한 일자리안정자금 지원이 일반회계 증액 요인임을 파악할 수 있었다. 한

편, 청년과 직접적으로 연관되어 있는 사업을 고려할 때 직접적인 현금 지원 사업 및 단순한 고용이 아닌 장기근속이라는 측면도 중시하는 사업에 대한 예산이 확대 편성되었음을 알 수 있었다. 현금성 지원의 경우 중복 수혜 방지 등의 노력이 정책의 효과성을 높이기 위해 필요할 것이다. 또한, 중소기업의 청년 고용을 장려할 때 임금뿐만 아니라 근로 여건, 노사문화 등 전반적인 일자리의 질을 높이려는 노력이 수반되어야 할 것이다. 청년 실업난을 장기적으로 해결하기 위한 방안으로 청소년 대상의 보다 체계적인 진로탐색활동을 유도하는 정책도 고려해 볼 직하다. ■

참고문헌

- 고용노동부. (2006-2016). 각 연도 고용형태별 근로실태조사 원자료.
- 고용노동부. (2017). 2018년도 성과계획서. http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_C1I7D0G-9M0G1N1V0V2Z0O1G7S6Y6I1에서 2018. 1. 10. 인출.
- 국회. (2017. 12). 2018년도 예산안에 대한 수정안. http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_C1I7D0G-9M0G1N1V0V2Z0O1G7S6Y6I1에서 2018. 1. 10. 인출.
- 기획재정부 재정정보공개시스템. (2007-2018). 각 연도 세출/지출 예산편성현황(총지출,

순계).

<http://www.openfiscaldata.go.kr>에서

2018. 1. 25. 인출.

기획재정부. (2007-2017). 각 연도 국가재정운
용계획.

<http://www.mosf.go.kr/com/bbs/>

ComtPolbbsList.do?bbsId=MOS-

FBBS_000000000039&menu-

No=5020200에서 2018. 1. 15. 인출.

예산결산특별위원회. (2017. 11.). 2018년도 예
산안 및 기금운용계획안, 2018년도 임대
형 민자사업(BTL) 한도액안 종합심사 보
고서(부처별).

<http://likms.assembly.go.kr/bill/>

billDetail.do?billId=PRC_C1I7D0G-

9M0G1N1V0V2Z0O1G7S6Y6I1에서

2018. 1. 15. 인출.

환경노동위원회. (2017. 11.). 2018년도 고용노동
부 소관 예산안, 기금운용계획안, 임대형민
자사업한도액안 예비심사검토보고서.

<http://likms.assembly.go.kr/bill/>

billDetail.do?billId=PRC_C1I7D0G-

9M0G1N1V0V2Z0O1G7S6Y6I1에서

2018. 1. 15. 인출.