

# 이명박 정부 2012년 일자리 예산안

2011년 10월

김 유 선

(한국노동사회연구소 소장)

**한국노동사회연구소**  
Korea Labour & Society Institute

서울시 서대문구 충정로2가 69-18 석당빌딩 2층  
전화:393-1457~9 팩스:393-4449 http://klsi.org

## 이명박 정부 2012년 일자리 예산안<sup>1)</sup>

### 1. 일자리 사정

#### 가. 고용률

2004~7년에는 59.7~59.8% 수준을 유지하던 고용률<sup>2)</sup>이 2009년에는 58.6%로 하락했고, 2011년(1~8월)에도 58.9%로 2007년 대비 0.9%p 하락했다. 남자는 2007년 71.3%에서 2011년(1~8월) 70.4%로 0.9%p 하락했고, 여자도 48.9%에서 48.0%로 이명박 정부 4년 동안 0.9%p 하락했다.

연령별로 장년층(30~54세)은 2008년 75.3%를 정점으로 2009년 74.4%로 하락했으나, 2011년(1~8월)에는 75.1%로 2007년 수준을 회복했다. 고령층(55세 이상)은 2007년 45.2%를 정점으로 2011년(1~8월)에는 44.7%로 0.5%p 하락했다. 청년층(15~29세)은 2002년 45.1%를 정점으로 2007년 42.6%까지 참여정부 5년 동안 2.5%p 하락했고, 이명박 정부 때는 2011년(1~8월) 40.6%로 2007년 대비 다시 2.0%p 하락했다.

종합하면 이명박 정부 4년 동안 고용률이 0.9%p 하락했고, 남자와 여자 모두 0.9%p 하락했다. 청년 고용률은 2.0%p, 고령층 고용률은 0.5%p 하락했고, 장년층 고용률만 참여정부 마지막 해와 같은 수준을 유지했다.

<표1> 성과 연령별 고용률 추이

연도	전체	남자	여자	15-29세	30-54세	55세 이상
2003	59.3	71.9	47.4	44.4	74.2	43.3
2004	59.8	72.0	48.3	45.1	74.4	44.0
2005	59.7	71.6	48.4	44.9	74.3	43.8
2006	59.7	71.3	48.8	43.4	75.0	44.2
2007	59.8	71.3	48.9	42.6	75.1	45.2
2008	59.5	70.9	48.7	41.6	75.3	44.8
2009	58.6	70.1	47.7	40.5	74.4	44.4
2010	58.7	70.1	47.8	40.3	74.8	44.2
2011.1-8	58.9	70.4	48.0	40.6	75.1	44.7
참여정부	59.7	71.6	48.4	44.1	74.6	44.1
MB정부	58.9	70.4	48.1	40.8	74.9	44.5

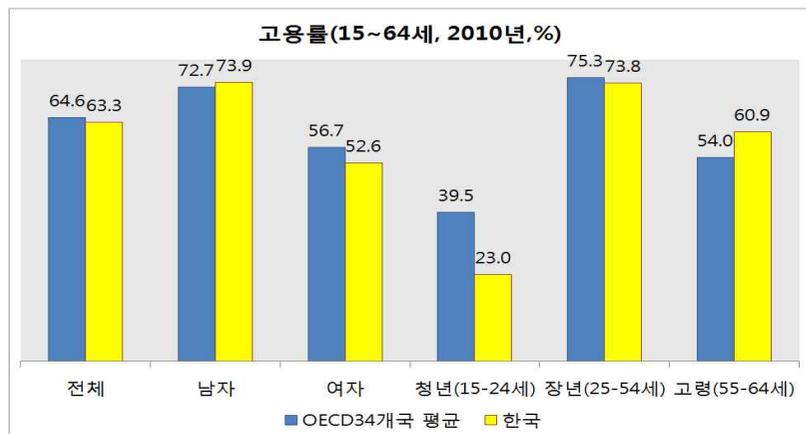
자료: kosis.kr

1) 이 글은 사람·민생중심 신경제 구상 예산TF가 주최한 “이명박 정부 재정기조의 평가와 민주진보진영의 새로운 재정전략” 토론회(10월 17일) 때 발표한 글로, 계간 『광장』 지에 실릴 예정입니다.

2) 고용률 = 취업자 ÷ 15세 이상 생산가능인구 × 100

OECD 고용전망보고서(*Employment Outlook 2011*)에서 34개 회원국의 평균값과 한국의 고용률(15~64세)을 비교하면, 한국은 63.3%로 OECD 평균(64.6%)보다 1.3%p 낮다.<sup>3)</sup> 남자는 한국이 1.2%p 높고, 여자는 4.1%p 낮다. 고령자는 한국이 6.9%p 높지만, 장년층은 1.5%p, 청년층은 16.5%p 낮다. 한국에서 고용률 제고는 청년층과 여성에 초점을 맞추어야 한다.

<그림1> 고용률 국제비교



#### 나. 일자리 증감

2005~7년에는 매년 28~30만 개씩 늘어나던 일자리가 2008년에는 15만 개로 증가세가 뚝 떨어졌고, 2009년에는 7만개 줄었다. 하지만 2010년에는 32만 개, 2011년(1~8월)에는 41만 개 늘었다. 고령자 일자리는 빠른 속도로 늘어나는 데 비해, 청년 일자리는 계속 줄어들고 있다. 종사상 지위별로 상용직 일자리는 2010년 70만개, 2011년(1~8월) 61만 개로 빠른 속도로 늘어나는 데 비해, 임시직과 일용직, 고용주와 자영업자 일자리는 계속 감소하고 있다.

3) OECD 회원국 평균과 고용률 격차가 과거보다 줄어든 것은 한국보다 고용률이 낮은 칠레(59.3%), 에스토니아(61.0%), 이스라엘(60.2%), 슬로베니아(66.2%) 4개국이 새로이 OECD에 가입했기 때문이다.

<표2> 성별 연령별 일자리 증감 추이(전년 동기 대비, 단위: 천 명)

	전체	남자	여자	청년	장년	고령
2005	299	137	162	-129	241	187
2006	295	114	180	-180	299	175
2007	282	162	120	-68	146	204
2008	145	96	49	-118	186	77
2009	-72	31	-103	-128	-71	127
2010	323	181	143	-42	174	191
2011.1-8	413	238	174	-47	154	305

자료: kosis.kr

<표3> 종사상 지위별 일자리 증감 추이(전년 동기 대비, 단위: 천 명)

	임금 노동자	상용직	임시직	일용직	비임금 근로자	고용주	자영 업자	무급가족 종사자
2005	291	293	-26	25	8	-15	77	-55
2006	366	287	87	-9	-71	-32	-6	-33
2007	420	416	30	-26	-137	-70	-15	-53
2008	236	387	-93	-57	-92	-35	-44	-12
2009	247	383	22	-158	-319	-10	-249	-60
2010	517	697	-34	-146	-194	-18	-101	-75
2011.1-8	465	606	-105	-35	-53	-10	-46	3

자료: kosis.kr

#### 다. 실업자(실업률)

정부가 발표하는 공식 실업자(실업률)는 2005년 89만 명(3.7%)에서 2008년에는 77만 명(3.2%)으로 줄다가, 2009년에는 89만 명(3.6%), 2010년에는 92만 명(3.7%), 2011년(1~8월)에는 91만 명(3.6%)으로 늘어났다.

실업자에 학업 중인 학생들 이외의 비경제활동인구를 합친 유희인력(유희화율<sup>4)</sup>)은 2005년 1,171만 명(30.6%)에서 2007년 1,167만 명(29.8%)으로 조금 감소했다가, 이명박 정부 때 증가세로 돌아서 2011년(1~8월)에는 1,268만 명(30.9%)으로 늘어났다.

실업자에 비경제활동인구 중 취업준비생과 60세 미만 자 중 '쉬었다고 응답한 사람, 18시간 미만 취업자를 합친 실제 실업자(실업률<sup>6</sup>)은, 2005년 300만 명(12.0%), 2007년 302만 명(11.8%)으로 같은 수준을 유지하다가, 2008년부터 증가세로 돌아서 2011년(1~8월)에는 365만 명(13.7%)으로 4년 만에 63만 명(1.9%p) 늘어났다.

4) 유희인력 = 실업자 + 비학업 비경제활동인구

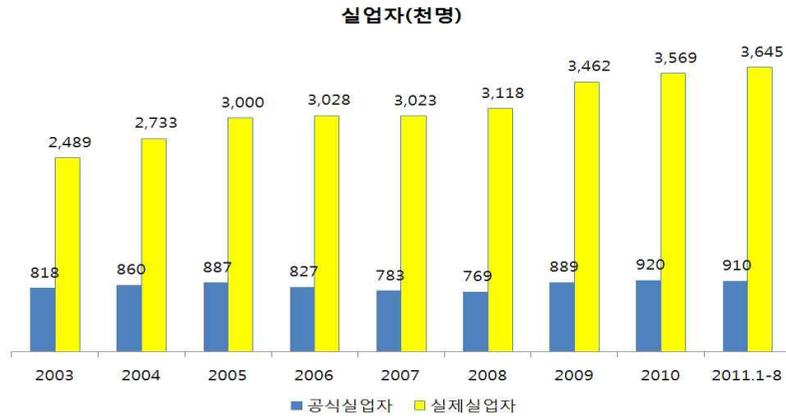
5) 유희화율 = 유희인력 ÷ 생산가능인구 × 100

6) 실제실업자 = 공식실업자 + (비경제활동인구 중) 취업준비와 쉬었음(60세 미만) + (취업자 중) 17시간 이하 단시간 취업자

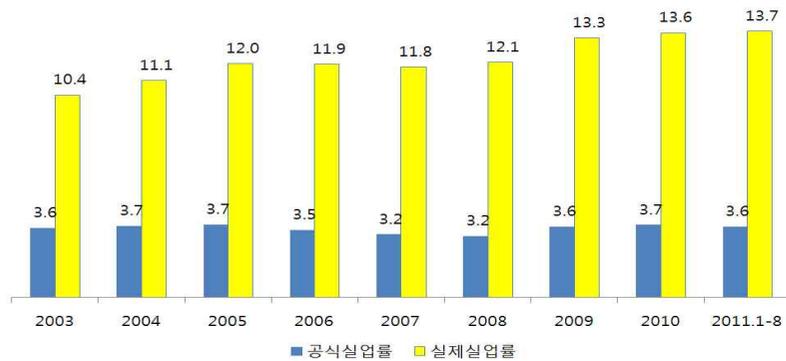
7) 실제실업률 = 실제실업자 ÷ (취업자 + 실업자 + 취업준비 + 60세 미만 쉬었음) × 100

종합하면 공식 실업자(실업률)는 2009년부터 2011년 사이 89~92만 명(3.6~3.7%)으로 같은 수준을 유지했지만, 실제 실업자(실업률)는 346만 명(13.3%)에서 365만 명(13.7%)으로 계속 늘고 있다.

<그림2> 연도별 실업자(실업률) 추이



실업률(%)



<표3> 주요 고용지표

연월	공식 실업자	비경제활동인구				취업자		유휴 인력	실제 실업자		
		전체	학업	취업 준비	쉬었음	전체	17시간이하				
수 (천명)	2003	818	14,383	3,908	345	678	22,139	648	11,293	2,489	
	2004	860	14,300	3,742	383	758	22,557	733	11,418	2,733	
	2005	887	14,557	3,737	456	852	22,856	804	11,707	3,000	
	2006	827	14,784	3,904	525	855	23,151	821	11,707	3,028	
	2007	783	14,954	4,066	546	859	23,433	835	11,672	3,023	
	2008	769	15,251	4,153	598	900	23,577	850	11,867	3,118	
	2009	889	15,698	4,197	591	1,019	23,506	963	12,390	3,462	
	2010	920	15,841	4,217	625	968	23,829	1,056	12,545	3,569	
	2011.1-8	910	15,916	4,150	587	1,059	24,153	1,090	12,676	3,645	
	비율 (%)	2003	3.6	38.5	10.5	0.9	1.8	59.3	1.7	30.2	10.4
		2004	3.7	37.9	9.9	1.0	2.0	59.8	1.9	30.3	11.1
2005		3.7	38.0	9.8	1.2	2.2	59.7	2.1	30.6	12.0	
2006		3.5	38.1	10.1	1.4	2.2	59.7	2.1	30.2	11.9	
2007		3.2	38.2	10.4	1.4	2.2	59.8	2.1	29.8	11.8	
2008		3.2	38.5	10.5	1.5	2.3	59.5	2.1	30.0	12.1	
2009		3.6	39.2	10.5	1.5	2.5	58.6	2.4	30.9	13.3	
2010		3.7	39.0	10.4	1.5	2.4	58.7	2.6	30.9	13.6	
2011.1-8		3.6	38.8	10.1	1.4	2.6	58.9	2.7	30.9	13.7	

자료: kosis.kr

주: 공식실업률과 실제실업률 이의는 생산가능인구 대비 비율임.

## 2. 2012년 일자리 예산안

### 가. 개관

정부는 2012년 예산안이 '일-성장-복지'의 선순환 구조 정립을 목적으로 한, '일자리 확충에 역점을 둔 예산'이라며, 일자리 예산이 사상 처음으로 10조 원을 넘어섰다고 주장한다.

하지만 실제 예산안을 들여다보면 정부쪽 주장과 달리, '일자리 예산'에 역점을 둔 흔적을 찾아볼 수 없다. 2011년 9조 5천억 원에서 2012년 10조 1천억 원으로 일자리 예산이 6천억 원 늘었다지만, 전체 예산에서 차지하는 비중은 2011년과 2012년 모두 3.1%로 변함이 없다. 2009년 일자리 예산(추경 기준)이 12조 1천억 원이므로, 사상 처음으로 10조 원을 넘어섰다는 주장도 사실이 아니다. 재정지원 일자리 사업만 보더라도 2011년 9조 원에서 2012년 9조 5천억 원으로 5천억 원(5.6%) 늘었는데, 이는 전체 예산 증가율과 같은 수준이다.

<표4> 2012년 예산안

	금액(조원)			증가율 (%)	구성비(%)	
	'11예산	'12(안)	증감		'11예산	'12(안)
총지출	309.1	326.1	17.0	5.5	100.0	100.0
일자리예산	9.5	10.1	0.6	6.3	3.1	3.1
(재정지원일자리사업)	9.0	9.5	0.5	5.6	2.9	2.9

나. 내역

재정지원 일자리 사업 내역을 살펴보면, 창업지원 예산은 2011년 1,937억 원에서 2012년 4,096억 원으로 2,159억 원(111.5%) 늘었고, 고용장려금은 9,369억 원에서 1조 1,594억 원으로 2,225억 원(23.7%) 늘었다. 직접 일자리 예산은 2조 3,651억 원에서 2조 5,026억 원으로 1,375억 원(5.8%) 늘었고, 직업능력개발훈련 예산은 1조 1,465억 원에서 1조 1,501억 원으로 36억 원(0.3%) 증가에 그쳤다. 실업소득 유지 및 지원 예산은 3조 9,360억 원에서 3조 8,612억 원으로 748억 원(-1.9%) 삭감했고, 고용서비스 예산도 3,792억 원에서 3,701억 원으로 91억 원(-2.4%) 삭감했다.

<표4> 2012년 일자리 예산 내역 (단위: 억 원, %)

	금액(억 원)			증감률 (%)
	'11예산	'12(안)	증감	
일자리 예산 순계(중복분 제외)	94,679	101,107	6,428	6.8
① 재정지원 일자리사업	89,574	94,530	4,956	5.5
• 직접일자리	23,651	25,026	1,375	5.8
- 청년	6,123	6,287	164	2.7
- 중장년(여성·저소득층 등)	15,642	16,630	988	6.3
- 고령·장애인	1,886	2,110	224	11.9
* 사회서비스일자리	13,116	14,575	1,459	11.1
• 직업능력개발훈련	11,465	11,501	36	0.3
• 고용서비스	3,792	3,701	-91	-2.4
• 창업지원	1,937	4,096	2,159	111.5
• 고용장려금	9,369	11,594	2,225	23.7
• 실업소득 유지 및 지원	39,360	38,612	-748	-1.9
② 4대 핵심 일자리	14,397	20,003	5,606	38.9
■ 청년창업창직	2,350	4,953	2,604	110.8
■ 사회서비스일자리(사회적 기업 포함)	5,114	6,450	1,337	26.1
■ 문화·관광·글로벌일자리	1,305	2,170	865	66.3
■ 고졸자취업지원	5,629	6,429	801	14.2
③ 저임금 근로자 사회보험료 지원	-	670	670	순증

자료: 관계부처합동, 「일자리」 분야 2012년 예산안 주요내용(2011. 9.28.)

2012년 예산안은 상대적으로 양호한 경기전망을 전제로 편성되었다. 하지만 글로벌 재정위기로 경제성장 전망치가 잇달아 하향 조정되고 (-) 전망치마저 나오고 있어, 앞으로 재검토가 불가피할 것으로 보인다.

첫째, 경기전망이 불투명하기 때문에 민간부문 고용창출은 위축될 수밖에 없다. 공공부문에서 직접 일자리를 늘려야 하는데, 2011년 54만 1천 개, 2012년 56만 2천 개로 거의 변함이 없다. 게다가 1인당 연간 예산액으로 환산하면 2011년 437만 원, 2012년 445만 원으로, 상시적 일자리라면 월 급여 30~40만 원의 극도의 저임금 일자리고, 월 급여가 100만 원이라면 4~5개월의 한시적 일자리다.

둘째, 청년층 직접 일자리를 9만 4천 개에서 10만 1천 개로 7천 개 늘리겠다고 한다. 하지만 1인당 연간 예산액은 651만 원에서 622만 원으로 삭감하고 있다. 100만 원짜리 일자리라면 6개월 정도 한시적 일자리를 가정한 것인데, 공공부문에서 만들어낼 일자리는 이러한 한시적 저임금 일자리가 아니라, 젊은이들이 꿈과 희망을 갖고 미래를 설계할 양질의 일자리여야 한다. 가뜩이나 경기전망이 불투명하고 그나마 자영업자마저 몰락하고 있는 터에 청년 창업지원을 대폭 늘리겠다는 것은 부적절하다.

<표5> 직접 일자리 인원과 1인당 예산

	인원(천 명)			1인당 연간 예산(만 원)		
	'11예산	'12(안)	증감	'11예산	'12(안)	증감
• 직접일자리	541	562	21	437	445	8
- 청년	94	101	7	651	622	-29
- 중장년(여성·저소득층 등)	233	227	-6	671	733	61
- 고령·장애인	214	234	20	88	90	2
* 사회서비스 일자리	167	175	8	785	833	47

셋째, 청년 고용률을 높이려면 청년들 학력수준에 걸맞은 양질의 일자리를 제공해야 한다. 그러려면 공공부문과 대기업을 중심으로 청년고용할당제를 실시해야 한다. 정부 예산을 들여 한시적 저임금 일자리를 창출할 것이 아니라, 공공부문과 대기업을 재원으로 매년 정원의 3% 이상을 상시적 일자리로 신규 채용해야 한다. 그래야만 공공부문과 대기업 등 양질의 일자리에서 세대 간의 단절 문제도 해소할 수 있다.

정부는 중소기업 청년인턴제를 성공적으로 평가하면서, 예산을 478억 원에서 679억 원으로 201억 원 늘리겠다고 한다. 하지만 청년인턴제는 곧바로 채용하면 될 젊은이들을 6개월 동안 수습으로 묶어놓는 결과를 초래하고 있다. 중소기업 청년인턴제를 폐지하고, 청년 정규직 일자리를 늘리는 중소기업에 지원금을 제공하는 게 나을 것으로 판단된다.

이밖에도 정부가 의지만 있다면 공공부문(공공행정, 교육, 보건복지 등 사회서비스업)에서 양질의 일자리를 많이 만들어낼 수 있다. 의료법대로 간호사 1인이 담당하는 환자수를 10명으로

제한하면 간호사 일자리가 5만 개 늘어나고, 선진국처럼 '보호자 없는 병원'을 전면 실시하면 간호사 일자리가 15만 개 늘어난다. 초중등학교에 교사 1명씩만 늘려도 양질의 일자리가 1만 개 생겨난다.

넷째, OECD는 2008~2009년 글로벌 위기 때 가장 성공적인 정책수단으로 '실 근로시간 단축'을 통한 일자리 나누기(Job Sharing, Work Sharing)를 들고 있다. 게다가 우리는 OECD 국가 중 가장 근로시간이 긴 나라로, 주5일 근무제 정착, 연장근로 축소, 교대제 개선 등의 과제를 안고 있다. 법대로 주12시간 연장근로 한도만 지켜도 일자리가 50만 개 늘어난다는 추정도 가능하다.

하지만 정부는 근로시간 단축, 교대제 전환 지원금 등의 사업효과성이 떨어진다면 이들 제도를 폐지하고, 고용안정 지원금을 대폭 삭감했다. 주5일 근무제 정착, 연장근로 축소, 교대제 개선 등을 통한 실 근로시간 단축을 주요한 정책과제로 설정하고 지원금을 대폭 확대해야 할 것이다.

다섯째, OECD 고용전망보고서에 따르면, 경제위기 시 실업에 따른 충격을 완화할 수 있는 사회안전망은 한국이 꼴찌다. 실업급여 적용대상을 확대하고, 지급기간을 연장하고, 급여수준을 인상해야 한다. 실업급여 적용대상에서 제외된 영세자영업자, 청년 신규 실업자, 고용보험에 가입하지 아니한 실업자, 자발적 이직자 중 미취업자, 구직급여 수급 자격이 종료된 실업자의 생계를 보호하려면 실업부조 제도를 도입해야 한다. 앞으로 고용사정이 악화되면 현행 제도에서도 실업급여 지출은 늘어날 수밖에 없다.

하지만 정부는 실업소득 유지 및 지원 예산을 3조 9,360억 원에서 3조 8,612억 원으로 748억 원(-1.9%) 삭감했다. 고용사정 악화에 대비하고, 실직자에 대한 사회안전망을 강화하려면 예산을 대폭 늘려야 한다. 참고로 민주당 김재윤 의원이 발의한 실업부조 제정안에 소요되는 예산을 국회 예산정책처가 추계한 바에 따르면, 2010년 7~12월 2,182억 원, 2011년 4,526억 원이었다.

여섯째, 정부는 저임금근로자 사회보험료 지원을 위해 670억 원을 책정했다. 뒤늦은 감은 있지만 저임금 근로자 사회보험료 지원제도 시행은 바람직한 정책방향이다. 하지만 지원 대상은 '5인 미만 사업장에 근무하는 최저임금 120%(월 보수 총액 123만 원) 이하 근로자'로 한정하고, 지원 수준을 '근로자와 사용자 부담분의 3분의 1'로 한정하는 것은 실효성을 의심케 한다. 지원 대상을 '30인 미만 사업장에 근무하는 최저임금 100~130% 근로자'로 하고, 지원 수준도 '근로자 부담분의 3분의 2, 사용자 부담분의 3분의 1'로 확대해야 실효성을 담보할 수 있을 것이다.