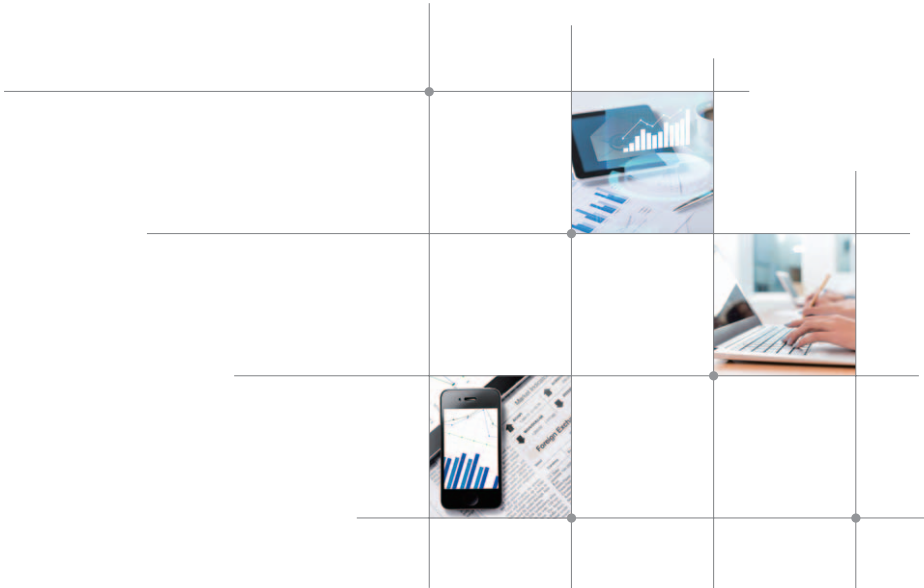




일자리 재정정책의 정량평가체계 구축에 관한 연구

2018. 12

장우현 · 강희우



일자리 재정정책의 정량평가체계 구축에 관한 연구

2018. 12

장우현·강희우

서 언

일자리의 창출과 일자리의 양질화는 동서고금(東西古今)을 막론하고 국가 경제 운용에 있어 중요한 정책목표 중 하나이다. 2017년 5월 새로이 출범한 문재인 정부의 경우에도, 일자리를 최우선 과제로 두고 이에 따라 직접적·간접적으로 재정을 이용한 다양한 일자리 정책을 설계하고 집행해 오고 있다.

일자리는 기본적으로 민간이 주된 주체가 되어 창출하는 것이 주지의 사실이지만, 일자리에는 인적자본 축적을 포함한 외부성이 존재할 수 있고 고용시장도 시장인만큼 다양한 시장실패가 존재할 가능성도 있다. 따라서, 정부 정책이 민간을 보완하고 지원하여 일자리의 창출과 양질화를 지원할 수 있는 여지가 있음도 분명한 사실일 것이다. 특히 정부의 주요 정책 수단인 재정정책은 유효한 일자리 정책의 도구로 활용될 잠재력이 높다 하겠다.

물론, 정부의 정책도 시장과 마찬가지로 또는 더 큰 규모로 실패할 수도 있고 모든 정부의 정책에는 의도하지 않은 부작용이 따를 수 있기 때문에 정부의 재정정책 집행에 있어서는 실증적 근거에 기반한 정책성과관리 및 평가, 평가결과의 반영 절차가 함께 마련되어야 정책의 유효성을 보장할 수 있게 될 것이다.

일자리 정책의 수행에 있어서는, 고용부문은 물론 고용의 수요가 창출되는 기업부문을 포함한 정량적 자료체계 및 평가체계의 구축이 필요함이 지적되어 왔다. 기업 및 산업생태계 자료와 개인별 고용자료, 정책 자료를 함께 연계하여 구축한 일자리 재정정책의 정량평가체계는 일자리 정책의 수요처를 확인하고 정책의 조준을 결정하는 과정, 정책의 집행과 결과가 정책의 의도대로 달성되고 있는지 확인하는 과정, 그리고 이를 반영하여 정책의 조준과 성과를 개선하는 정책 개선 과정을 위해 반드시 갖추어야 할 인프라라고 평가할 수 있다.

그러나 비록 기존에도 일자리 정책의 효과를 정량적으로 평가하기 위한 다양한 노력들이 시도되어 왔으나 자료와 기술의 미비로 인해 안타깝게도 미흡한 점이 많았다. 특히, 고용평가는 고용 측 자료 중심, 기업과 산업정책 평가는 기업 측 자료 중심으로 이뤄져 고용평가에서는 필요한 기업 및 산업 정보가 충실히 고려되지 못했고 기업 평가에서는 일자리 이동성을 고려하지 못하는 한계가 발생하였다. 예컨대, 고용정책 평가에서는 기업의 업력이나 기업의 영업이익, 그리고 대기업과 중소기업 여부 등 일자리와 정책을 평가함에 있어 중요한 변수들을 충실히 고려할 수 없었으며 기업정책의 일자리 창출 평가에서는 유량 변화, 즉 개별 기업의 실제 고용과 상실 수 변화를 바르게 고려할 수 없었다는 한계가 있었다.

이에 본원의 장우현 박사와 강희우 박사는 기업 생태계 자료 및 정책자료의 개선과 기술 발전에 주목하여, 다년간의 한국기업데이터와 고용보험 개인·기업 자료 및 정책자료를 연계한 자료를 구축하고 기업·산업·개인별 정책평가를 수행하였다. 저자들은 본 연구의 수행을 통해, 현재의 조건에서는 이전보다 개선되고 진일보한 일자리 정량평가체계의 구축이 가능하다는 사실을 역설(力說)하고 있다. 또한, 우리 일자리 생태계가 사회의 통념과 달리 상당히 역동적이라는 사실을 개인의 기업 일자리 이동경로 분석을 통해 밝히고 있다는 점, 개별 기업에서의 일자리 증가나 상실이 산업별 고용창출 능력과 연관성이 낮을 수 있다는 사실, 현재의 일자리 유지가 미래 일자리 창출 감소와도 연관이 될 수 있다는 사실 등 이전에는 살펴보기 힘들었던 분석을 수행하였다는 점도 흥미롭다 하겠다. 특히 개별 취업자가 어떤 특성을 지닌 기업들에서 이직하면서 경력을 쌓아가는지, 그리고 정책은 어떤 영향을 미치는지에 대한 분석 예시는 자료와 분석도구 및 기법의 발전에 기반한 차별화된 분석이라는 점에서 독자들의 진지한 일독을 권한다.

저자들은 본 연구 수행과정에서 다양한 분야에서 여러 이들에게 많은 도움을 얻었으며, 본 지면을 통해 이에 대한 사의를 표한다고 밝히고 있다. 저자들은 무엇보다 먼저 연구과정에서 기업생태계 자료 구입, 선행연구 자료의 요약 표를 포함한 다양한 표와 그래프의 작성 등 연구 과정에서 지원 업무를 기꺼이 처리해 준 김종혁 위촉연구원의 도움에 대해 감사를 표하고 있다.

또한, 본 연구에서 활용된 다양한 자료 구축 과정에서 바쁜 현업에서의 업무에도 불구하고 필요한 자료 제공에 적극적으로 협조해 준 정책당국 실무자들, 연구의 개선을 위해 다양한 연구 진행 단계에서 귀중한 조언을 제공해 준 본원의 연구위원들과 관련 외부연구자들, 그리고 익명의 검토자들에게 깊은 감사를 표하고자 한다.

마지막으로 본 연구의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며, 본 연구원을 대표하는 공식적인 견해가 아님을 밝힌다.

2018년 12월

한국조세재정연구원

원장 김 유 찬

요약 및 정책적 시사점

일자리 재정정책은 노동의 공급 측면 외에도 노동의 수요 측면, 즉 기업의 효율성, 산업 동학을 고려한 국민경제적 장기고용능력을 고려하여 설계되어야 하며 그 성과는 주기적으로 평가하고 환류하여 정책의 효과성과 효율성을 지속적으로 개선해야 한다. 그러나 지금까지의 일자리 재정정책은 경제의 효율화 기제나 기업의 경쟁력과 노동수요 창출에 대한 충실한 고려 없이 현재 관찰되는 단순한 일자리의 생성과 소멸에 집중해 온 측면이 있었다.

이에 본 연구는 현 정부가 중점적으로 추진하고 있는 정책 중 하나인 일자리 정책의 주기적 정량평가체계 구축을 위해 고용과 임금정보, 산업 및 기업 특성정보 및 정책정보를 연계한 종합 패널자료를 구축하고 일자리 정책의 구체적인 성과지표를 검토하는 한편, 계량 평가방법론과 구체적인 실제 평가 결과를 제시하는 것을 연구의 주된 목적으로 하였다.

보다 구체적으로, 본 연구에서는 ① 2010년부터 2015년까지 한국 기업데이터를 활용한 기업패널자료와 ② 고용보험의 사업장 및 가입자 패널자료를 연계하고, 최근 급격히 확장되고 있는 ③ 고용장려금 지원자료와 함께 규모와 수요 면에서 가장 대표적인 중소기업지원정책인 ④ 중소기업정책금융 3사의 지원이력도 패널로 함께 연계하여, 개인-기업-산업의 일자리 창출 현황과 정책 조건, 정책 효과에 대해 분석하였다.

일자리 창출 현황 분석 결과, 일자리 생태계는 정책당국과 일반대중이 인식하는 수준보다 효율화를 통한 동태적 변화가 상당히 클 가능성이 높다는 사실이 실증적으로 확인되었다. 본 연구에서 구축한 자료는 소규모 사업체들을 제외한 30만개 주요 기업의 고용보험가입자를 대상으로 하고 있음에도 1년간 전체 피보험자 중 40%가 넘는 피보험자들이 이직을 하고 있음이 확인되며, 이직 후 월평균 보수금액이 상승하는 경우가 이직 전후의 기업 규모에 관계없이 60~70%에 달하여, 우리 경제의 경우 일자리의 재구성을 통한

경제 효율화가 활발하게 이뤄지고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 모든 일자리의 창출과 상실이 정부의 정책대상이 되는 일자리가 아니라는 사실을 강력하게 시사하며, 정부가 정교한 정책평가 환류체계를 갖추지 않고 단순한 현존 일자리 창출 및 상실에 개입할 경우 경제의 효율화 과정에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높음도 함께 시사한다.

또한 문제인 정부 이전인 2010년부터 2015년까지도 상시근로자 수 및 고용보험 피보험자 수 기준으로 고용은 지속적으로 늘어왔지만 그 증가폭은 감소되어 왔음이 확인되었다. 보다 구체적으로는 2010년부터 2015년까지 상시근로자 수가 18.6% 증가 하였는바, 포괄 규모는 크게 다름에도 통계청이 5년 주기로 수행하는 전수조사인 경제총조사의 경우 2010년부터 2015년까지 전체 종사자 수가 18.4% 증가한 것과 그 규모가 일관적임을 확인할 수 있다. 다만, 일자리의 증가량은 꾸준히 감소한 반면 양질의 일자리 창출 비중은 늘어나고 있음도 확인되어 최근의 변화가 질적인 측면에서 이전과 크게 다르지는 않다는 점에 주목할 필요가 있다. 다만 최근의 정책 변화는 이와 같은 변화를 양적으로 가속화했을 가능성은 충분히 있다고 사료되며 이는 최저임금률 상승이 소득주도성장보다는 혁신성장과 연계되어 일자리 품질을 개선하고 있을 가능성을 함께 검토할 필요성을 함의한다 하겠다. 최저임금률은 소득주도성장과는 관계가 없지만, 상대적으로 경쟁력이 낮은 기업의 퇴출을 가속화하여 일자리 품질을 개선하고 있을 개연성은 있으므로 정부는 이와 관련한 정책적 입장을 분명히 할 필요가 있을 것으로 판단된다.

본 연구에서 수행한 정책지원이력을 활용한 정책 평가결과 2011년부터 2015년까지 제공된 고용장려금의 경우 시점과 기업 및 산업 특성을 통제한 성향점수 짝짓기 분석 및 다중회귀 분석의 경우 기업단위에서 초단기적인 고용유지효과는 확인되고 있으나 지원받은 기업의 경쟁력과 미래 고용에 부정적인 영향을 미친다는 사실이 함께 확인되었으며, 이는 앞서 확인한 일자리 생태계의 특성과 일관적인 결과이다.

고정효과패널 모형 및 동적패널 모형을 활용한 산업단위 정책분석결과, 정책금융의 경우 해당 지원이 산업단위의 고용을 추가적으로 늘린다는 증거는 발견할 수 없어, 산업단위의 고용조정에 있어 재정정책이 의도한 목표를

달성하고 있지 못할 가능성이 확인된다. 따라서 향후 산업정책의 설계와 평가에 있어 산업단위 평가와 평가결과 환류를 반드시 함께 고려할 필요성이 있다고 판단된다.

또한 2012년 취업자들을 추적하여 분석한 개인별 분석의 경우 시점 및 산업과 개인 특성을 고려한 다중회귀 분석 추정 결과, 취업 기업의 중소기업 정책금융 수혜 여부에 따라 이직까지의 기간과 이직 후 임금수준의 차이가 발생한다는 사실이 확인되는바, 기업정책의 집행에 있어서도 일시적으로 존재하는 기업이나 일자리 자체보다는 장기적인 '사람'의 경쟁력, 인적자본과 이의 외부효과에 대한 고려를 함께 수행할 필요성이 있음도 확인되었다.

본 과제에서는 일자리 정량평가체계 구축에 있어 기업자료와 고용자료의 연계, 그리고 이를 활용한 개인-기업-산업분석, 또한 장기영향 분석이 현재의 여건에서도 가능함을 확인하였다는 점에 적지 않은 의의가 있으며, 다양한 분석결과 기존의 재정정책의 효과성에 개선의 여지가 있음을 확인한 점도 중요한 기여라고 볼 수 있다. 또한, 일반의 인식과 실제 생태계의 현황에 괴리가 나타나는 부분에 대해 확인하고 정책당국과 정책연구 수행자들이 적극적으로 소통할 필요가 있음을 확인한 것도 주요한 성과로 제시할 수 있다고 판단한다.

목 차

I. 서론	17
II. 기존 체계 검토: 일자리 재정정책 평가체계 및 선행연구	20
1. 기존의 일자리 재정정책 평가체계 현황	20
가. 재정지원 일자리사업 평가체계	20
나. 고용영향평가	23
2. 선행연구 검토	26
III. 고용노동부 일자리 재정정책 현황과 자료 소개	34
1. 일자리 재정정책 현황	34
가. 재정지원 일자리사업의 정의와 연혁	34
나. 문재인 정부의 일자리 재정정책	37
2. 고용장려금 현황	42
IV. 중소기업 지원정책 자료 기초 분석	47
1. 신용보증기금 지원이력 자료	48
2. 기술보증기금 자료	50
3. 중소기업진흥공단 분석 자료	54
V. 평가자료 구축결과 및 기초 분석	57
1. 일자리 변화추세: 양질취득비중 증가와 일자리 순증 감소	60
2. 일자리 생태계의 역동성	61
3. 일자리 총변화와 순변화의 차이	62
4. 순증분 분해: 기업규모와 업력별 일자리 창출	64

5. 2015년 취업자 분석	66
가. 이직 현황	66
나. 청년 양질의 일자리	67
다. 이직과 양질의 일자리	68
라. 양질의 청년일자리 창출 현황 및 경력 디딤돌 현황: 기업규모, 산업별 ..	69
6. 2012년 취업자 분석	84
가. 일자리 지속기간	84
나. 기업규모별 이직과 실질 월평균 보수액 변화	85
7. 정책조준 현황과 문제점	89
가. 기업연령별 정책배분(정책금융)	89
나. 산업소분류별 양질의 청년일자리 창출과 정책배분(정책금융)	90
VI. 산업단위 정책평가	92
VII. 기업단위 정책평가	96
1. 고용장려금, 기업단위 평가(2010~2015년)	96
가. 고용장려금의 정의와 목적검토	96
나. 정책겨냥분석	97
2. 정책금융, 기업단위 평가(2011~2015년)	106
VIII. 개인단위 정책평가	109
IX. 일자리 재정정책의 정량평가체계 구축을 위한 제언	116
1. 정책목표 명확화와 전략적 성과지표체계 구축 및 전략 수립 예시	116
2. 정책평가 주체와 정책평가 주기	122
3. 정책평가 자료	123

4. 정책평가 평가방법론	125
X. 결 론	127
참고문헌	132
부록	137
1. 2018년 중앙부처 재정지원 일자리사업 현황	137
2. 고용노동부 주요 고용장려금별 규모	144

표목차

〈표 II-1〉 2018년도 핵심사업평가 대상 사업 개괄	21
〈표 II-2〉 2018년도 핵심사업평가 대상 사업 중 일자리사업 현황	21
〈표 II-3〉 기존 연구와 분석자료	28
〈표 III-1〉 재정지원 일자리사업의 6가지 유형	35
〈표 III-2〉 재정지원 일자리사업 예산 현황	37
〈표 III-3〉 2017년도 사회복지 분야 노동 부문 내 프로그램별 추가경정예산안 ...	39
〈표 III-4〉 2018년도 사회복지 분야 노동 부문 프로그램별 예산안	40
〈표 III-5〉 2018년도 사회복지 분야 노동 부문 내 프로그램별 추가경정예산안 ...	41
〈표 III-6〉 2018년 고용장려금 사업(19개)	43
〈표 III-7〉 고용노동부 고용장려금 예산/기금지출 현황(2017년/2018년)	44
〈표 IV-1〉 신용보증기금 일반보증 자료 내역 합계(잔액기준)	48
〈표 IV-2〉 신용보증기금 사업체의 유형별 일반보증 잔액 현황(수출기업)	49
〈표 IV-3〉 신용보증기금 사업체의 유형별 일반보증 잔액 현황(이노비즈기업)	49
〈표 IV-4〉 신용보증기금 사업체의 유형별 일반보증 잔액 현황(벤처기업)	49
〈표 IV-5〉 신용보증기금 사업체의 유형별 일반보증 잔액 현황(창업기업)	50
〈표 IV-6〉 기술보증기금 보증자료 내역 합계(잔액기준)	50
〈표 IV-7〉 기술보증기금 사업체의 유형별 보증잔액 현황(기술혁신)	51
〈표 IV-8〉 기술보증기금 사업체의 유형별 보증잔액 현황(벤처)	51
〈표 IV-9〉 기술보증기금 사업체의 유형별 보증잔액 현황(이노비즈)	52
〈표 IV-10〉 기술보증기금 사업체의 유형별 보증잔액 현황(대차세대)	52
〈표 IV-11〉 기술보증기금 사업체의 유형별 보증잔액 현황(미래성장)	52
〈표 IV-12〉 기술보증기금 사업체의 유형별 보증잔액 현황(혁신형지식서비스)	53

〈표 IV-13〉 기술보증기금 사업체의 유형별 보증잔액 현황(녹색)	53
〈표 IV-14〉 기술보증기금 사업체의 유형별 보증잔액 현황(수출)	53
〈표 IV-15〉 기술보증기금 사업체의 유형별 보증잔액 현황(창업)	54
〈표 IV-16〉 중소기업진흥공단 대출자료 내역 합계(잔액기준)	54
〈표 IV-17〉 중소기업진흥공단 사업체의 유형별 대출금액 잔액현황(녹색신성장) ...	55
〈표 IV-18〉 중소기업진흥공단 사업체의 유형별 대출금액 잔액현황(지식서비스) ...	55
〈표 IV-19〉 중소기업진흥공단 사업체의 유형별 대출금액 잔액현황(창업기업 여부) ·	56
〈표 V-1〉 연도별 상시근로자, 고용보험피보험자, 취득 및 상실현황	57
〈표 V-2〉 2011~2015년 통합 데이터베이스 기초통계, 기업규모별	58
〈표 V-3〉 기업규모와 업력 분류별 일자리 창출	65
〈표 V-4〉 소분류 산업별 양질의 청년일자리 창출현황, 2015년 KED-고용보험 ·	70
〈표 V-5〉 양질의 청년일자리로 이동한 청년의 이전일자리 소속 산업	76
〈표 V-6〉 양질의 청년일자리 이직자 이전일자리 기업규모별	83
〈표 V-7〉 2012년 취업자의 2015년까지 기업규모별 이직과 임금변화	88
〈표 VI-1〉 정책금융의 산업별 피보험자 순증감 영향분석: 고정효과패널 모형 ...	93
〈표 VI-2〉 정책금융의 산업별 피보험자 순증감 영향분석: 동적패널 모형 Arellano-Bond Estimator	95
〈표 VII-1〉 순수피보험자 수 1214 성향점수 짝짓기(Propensity Score matching) 분석	100
〈표 VII-2〉 신규취득피보험자 수 2012~2014 성향점수 짝짓기(Propensity Score matching) 분석	101
〈표 VII-3〉 총자산영업이익률 2012~2014 성향점수 짝짓기(Propensity Score matching) 분석	101

〈표 VII-4〉 매출액영업이익률 1214 성향점수 짝짓기(Propensity Score matching) 분석	101
〈표 VII-5〉 강건성 확인, 다중회귀 분석, 2013년 고용장려금의 2012~2014년간 정책영향평가	102
〈표 VII-6〉 순수피보험자 수 매칭 분석 결과	104
〈표 VII-7〉 신규취득피보험자 수 매칭 분석 결과	104
〈표 VII-8〉 영업이익 매칭 분석 결과	105
〈표 VII-9〉 총자산영업이익률 매칭 분석 결과	105
〈표 VII-10〉 매출액영업이익률 매칭 분석 결과	105
〈표 VII-11〉 총자산 매칭 분석 결과	105
〈표 VII-12〉 매출액 매칭 분석 결과	106
〈표 VII-13〉 2011~2015년 정책금융 효과분석: 기업단위 고정효과 모형	107
〈표 VIII-1〉 정책금융 효과분석: 첫 이직 시 월평균 보수액 증분: 전체	111
〈표 VIII-2〉 정책금융 효과분석: 첫 이직 시 월평균 보수액 증분: 월평균 보수액 200만원 이하	111
〈표 VIII-3〉 정책금융 효과분석: 첫 이직 시 월평균 보수액 증분: 월평균 보수액 200만원 초과	112
〈표 VIII-4〉 정책금융 효과분석: 첫 이직 시 이직기간: 전체	113
〈표 VIII-5〉 정책금융 효과분석: 첫 이직 시 이직기간: 월평균 보수액 200만원 이하 ·	114
〈표 VIII-6〉 정책금융 효과분석: 첫 이직 시 이직기간: 월평균 보수액 200만원 초과 ·	115

그림목차

[그림 II-1] 핵심사업평가 추진체계도	22
[그림 II-2] 고용영향평가 모형의 기본구조	25
[그림 V-1] 양질 일자리 창출비율과 일자리순증(고용보험 기준) 변동	61
[그림 V-2] 2011~2015년 연간 소분류산업별 고용보험 상실과 취득 분포도	63
[그림 V-3] 2015년 대분류산업별 총증감과 순증감	64
[그림 V-4] 고용보험 대분류 기준 순증변화 기업규모/업력별 분해	65
[그림 V-5] 고용보험 주요 소분류산업기준 순증변화 기업규모/업력별 분해	66
[그림 V-6] 2015년 취득자 2010~2015년 고용보험 취득 횟수 빈도	67
[그림 V-7] 2015년 신규취득기준 청년일자리, 품질과 기업규모별	68
[그림 V-8] 최종취업기업규모별 이직 전후 양질의 일자리 비율	69
[그림 V-9] 2012 창출 일자리 연도별 유지추이	84
[그림 V-10] 2012 창출 일자리 지속기간	85
[그림 V-11] 2012년 청년 취업자들의 이직 이진이후 월평균 보수분포	89
[그림 V-12] 창업기 비창업기 기업 수와 지원금액 비중	90
[그림 V-13] 2015년 산업소분류별 중소기업 양질의 청년일자리 창출량과 정책금융 배분액 산포도	91
[그림 VII-1] 지원 여부별 특성비교	97
[그림 VII-2] 성향점수 짝짓기 이전-이후 실험군-대조군 특성분포 예시: 총자산과 매출액	99

부표 목차

〈부표 1-1〉 직접일자리사업(50개)	137
〈부표 1-2〉 직업훈련 사업(50개)	139
〈부표 1-3〉 고용서비스 사업(35개)	140
〈부표 1-4〉 고용장려금 사업(19개)	142
〈부표 1-5〉 창업지원사업(19개)	142
〈부표 1-6〉 실업소득 유지·지원사업(10개)	143
〈부표 2〉 고용노동부 주요 고용장려금별 규모와 지원기업 수/빈도 수 (2010~2017년)	144

I. 서론

현 정부는 일자리 정책을 국정운영의 최우선 정책으로 추진하고 있으며, 이에 따라 일자리 창출을 위한 재정정책이 확장적으로 설계되고 있고 향후 집중적으로 집행될 것으로 예상된다. 문재인 정부의 경제 국정목표 26개 과제 중 7개 과제가 소득주도성장을 위한 일자리 경제로 분류되고 있으며,¹⁾ 이에 따라 2018년 일자리 예산은 19조 2천억원으로 전년대비 12.4% 증액되었다.²⁾ 특히 추경을 고려할 경우, 뒤에서 다시 자세히 살펴보겠지만 일자리 정책 중 주요 정책인 고용장려금 중 고용노동부 사업들의 경우 2017년 대비 2018년 예산 및 기금지출 증가액은 총 1조 540억원, 증가율 41.82%의 급격한 증가세를 보이고 있기도 하다. 정부가 명시적인 일자리 예산 외에도 대부분의 기업 및 산업 정책은 일자리의 창출을 주된 목적으로 삼는다는 점을 고려하면 실제 일자리 창출을 위한 재정정책 규모와 증가세는 더 높을 개연성이 높다.

그러나 2018년 현재 일자리 재정정책의 효과성에 대해서는 다양한 우려가 제기되고 있는 것도 현실이다. 전체적인 일자리 정책의 효과는 장기적인 영향을 보면서 평가할 필요가 있겠지만, 적어도 현재 도출되고 있는 고용지표나 국민들의 만족도 측면에서 보면 일자리 재정정책이 보여주고 있는 현재의 효과는 다소 실망스럽다는 사실은 크게 부인하기 어렵다.

일자리 창출과 상실에 있어서는 정부가 통제할 수 없는 국제 경기적 영향, 인구구조의 변화 등 다양한 영향이 있다는 사실은 부인할 수 없지만, 우선 정부가 통제할 수 있는 부분들에 대해서 충실히 고려하고 있는지에 대해서 검토하고 개선할 수 있는 부분들에 대해 적극적으로 찾아보는 것이 더

1) 국정기획자문위원회(2017), p. 19에 의함.

2) 기획재정부(2017), p. 6에 의함.

타당한 접근일 것이다.

이에, 본 연구에서는 일자리 재정정책에 있어 정부가 개선할 수 있는 부분인 정책설계와 평가, 환류의 개선에 특히 주목하기로 한다. 일자리 재정정책은 노동의 공급 측면 외에도 노동의 수요 측면, 즉 기업의 효율성, 산업 동학을 고려한 국민경제적 장기고용능력을 고려하여 설계되어야 하며 그 성과는 주기적으로 평가하고 환류하여 정책의 효과성과 효율성을 지속적으로 개선해야 한다. 그러나 지금까지의 일자리 재정정책은 경제의 효율화 기제나 기업의 경쟁력과 노동수요 창출에 대한 충실한 고려 없이 현재 관찰되는 단순한 일자리의 생성과 소멸에 집중해 온 측면이 있었다.

이에 본 연구는 현 정부의 주요 정책 중 하나인 일자리 정책의 주기적 정량평가체계 구축을 위해 고용과 임금정보, 산업 및 기업 특성정보 및 정책정보를 연계한 종합 패널자료를 구축하고 일자리 정책의 구체적인 성과지표를 검토하는 한편, 계량평가방법론과 구체적인 실제 평가 결과를 제시하여 일자리 재정정책의 효과성을 개선하는 데 기여하는 것을 연구의 주된 목적으로 하였다.

이를 위해 본 연구에서는 2010년부터 2015년까지의 기업과 고용, 정책에 관련된 자료들을 함께 연계하여 보다 종합적인 정책평가를 수행하였다. 구체적으로는 한국 기업데이터(KED)를 활용한 기업패널자료와 고용보험의 사업장 및 가입자 패널자료를 연계하고, 최근 급격히 확장되고 있는 고용장려금 지원자료와 함께 규모와 수요 면에서 가장 대표적인 중소기업지원정책인 중소기업정책금융 3사의 지원이력을 패널자료로 함께 연계하여 종합적인 데이터베이스를 구축하였다. 또한, 이를 기반으로 시점과 특성을 통제한 다중회귀 분석, 성향점수 짝짓기 추정, 고정효과패널 추정, 동적패널 추정 등 정책평가에서 일반적으로 인정되고 있는 다양한 방법론을 활용하여 개인-기업-산업의 일자리 창출 현황과 정책 조준, 정책 효과에 대해 분석하여 기업자료와 고용자료 및 정책자료를 다년간 연계한 자료로부터의 정책평가 가능성을 확인하고 정책평가 결과를 도출하였다.

본 연구에서 도출한 정책평가는 그 자체의 의미도 있지만, 개별 정책평가

의 결과보다도 2018년 현재의 평가 기술과 자료 여건으로도 종합적인 자료에 기반한 분석을 수행할 수 있고, 이를 통해 기존의 분석에서 보기 힘들었던 결과를 주기적으로 도출할 수 있다는 증거를 제시한다는 측면에서 더 큰 의미를 가진다고도 볼 수 있다. 본 연구는 개별 연구자의 입장에서 본다면 다년간 수행한 연구경험의 연장선상에서 수행한 것이므로 적은 준비와 노력이 들어간 결과물은 아니라고 볼 수 있지만, 본 연구에서 제안하는 내용은 적어도 개인 연구자가 다년간의 과제 수행을 통해 도출할 수 있음은 입증되었으므로 이는 국가적인 관리체계하에서는 수월하게 수행할 수 있는 내용임을 확인할 수 있기 때문이다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 서론에 이어지는 제Ⅱ장에서는 기존의 일자리 재정정책 평가체계에 대한 검토와 함께 일자리 정책의 평가에 대한 기존 연구에 대해 소개하고, 현재의 평가체계에서 비롯된 본 연구의 문제의식들을 검토하는 한편 본 연구가 기존의 연구들과 어떠한 차별성을 갖는지에 대해 살펴본다. 이어지는 제Ⅲ장에서는 일반적으로 일자리 재정정책으로 분류되는 고용노동부 중심의 사업들에 대해 소개하고 이 중 본 연구의 분석 일부에서 활용한 고용장려금 사업 자료에 대해 개관한다. 제Ⅳ장에서는 다양한 재정정책들이 일자리와 관련한 정책목표를 가지고 있다는 사실에 대해 살펴보고 일자리와 관련된 대표적인 기업정책인 중소기업지원정책, 그중에서도 본 연구의 정책효과 실증분석 예시에서 활용된 정책인 정책금융 지원이력 자료에 대해 살펴본다. 제Ⅴ장에서는 각 데이터베이스를 결합하여 구성한 자료를 소개하고 기초 분석결과에 대해 다루며, 제Ⅵ장에서는 산업단위의 일자리 창출현황과 정책평가 예로서 표준산업분류 대분류와 소분류별 현황과 함께 소분류 기준 정책조건 현황과 평가에 대해 다룬다. 제Ⅶ장에서는 기업단위의 정책평가 예로서 고용장려금을 활용한 기업단위 성과평가를 제시하며, 제Ⅷ장에서는 개인단위의 일자리 이동 현황과 정책의 영향에 대한 평가 예로, 2012년 취업자와 2015년 취업자 자료를 기반으로 분석한 결과를 제시한다. 제Ⅸ장은 평가 내용을 기초로 한 일자리 재정정책의 정량평가체계 구축을 위한 제언을 담고 있고 제Ⅹ장은 결론으로 구성되어 있다.

Ⅱ. 기존 체계 검토: 일자리 재정정책 평가체계 및 선행연구

본 장에서는 기존의 평가체계와 연구에 대해 검토하고, 평가체계의 개선 필요성과 본 연구의 차별성에 대해 논하기로 한다. 참고로 이후의 장에서는 이와 같은 개선 필요성과 관련한 새로운 평가의 예시를 제시하고, 본 연구의 제Ⅱ장에서 연구의 결과에 기반하여 새로운 일자리 재정정책의 정량평가 체계 구축을 위해 필요한 개선사항을 제시하기로 하겠다.

1. 기존의 일자리 재정정책 평가체계 현황

가. 재정지원 일자리사업 평가체계

정부는 2018년 들어 재정지원 일자리사업에 대해 집행 점검을 시행함은 물론 모니터링과 평가 제도를 강화해 성과평가 결과를 예산편성에 보다 적극적으로 반영할 계획이다. 특히 재정사업 자율평가를 대체해 도입한 핵심사업평가제도를 활용해 재정사업 일자리사업의 집행과정과 결과를 보다 중점적으로 관리할 계획이다. 핵심사업평가제도는 특정 주요정책을 선정해 상시 모니터링 방식으로 집행과정과 결과를 평가해 재정지출의 효율성을 도모하고자 2018년에 새로 도입한 제도이다. 2018년 전체 핵심사업평가대상 사업은 총 80개이며 그 규모는 23.1조원인데 이 중 일자리사업은 15개이며 7.8조원의 규모를 차지하고 있어 5개의 평가대상 사업군(일자리사업, 성장동력 확충, 소득기반 확충, 안심국가, 인적자원 개발) 중 가장 큰 예산규모이다.³⁾

3) 관계부처합동(2018), p. 3.

〈표 II-1〉 2018년도 핵심사업평가 대상 사업 개괄

구분	일자리	성장동력 확충	소득기반 확충	안심국가	인적자원 개발
평가대상 수 (총 80개)	15개	18개	10개	23개	14개
예산규모 (총 23.1조원)	7.8조원	4.2조원	3.5조원	5.8조원	1.8조원
관련부처 (총 26개)	고용부 등 6개	중기부 등 10개	복지부 등 6개	국방부 등 14개	교육부 등 7개

자료: 관계부처합동(2018), p. 3

〈표 II-2〉 2018년도 핵심사업평가 대상 사업 중 일자리사업 현황

(단위: 억원)

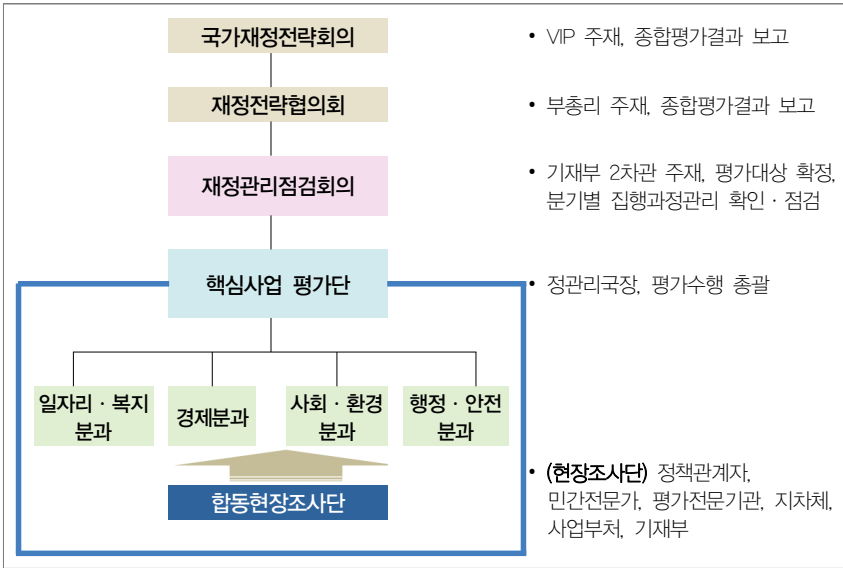
구분	예산분류	대상사업	2018년도 예산	부처
1	노동	대상별 취업지원(취업성공패키지)	5,029	고용부
2	노동	청년내일채움공제	3,555	고용부
3	노동	사회적기업 육성	1,444	고용부
4	노동	사회보험 사각지대 해소	8,932	고용부
5	노동	일가정양립 지원	15,942	고용부
6	노동	고용창출장려금	3,926	고용부
7	노동	중소기업 능력개발 지원	2,865	고용부
8	복지	노인일자리 지원	6,129	복지부
9	복지	장애인일자리 지원	860	복지부
10	산업	중소기업 인력양성 및 취업촉진	836	중기부
11	국토	도시재생	3,032	국토부
12	국토	일반철도건설	22,822	국토부
13	환경	생태계보전·복원	791	환경부
14	환경	재활용 및 처리시설 설치	1,357	환경부
15	농림	산림복지서비스 증진	629	산림청

자료: 관계부처합동(2018), p. 10

핵심사업평가제도하에서 정부는 매 분기 평가보고서 및 이를 바탕으로 한 연간 보고서를 작성하고 향후 예산편성 과정에서 그 결과를 반영할 예정이다. 구체적으로 정책관계자, 민간전문가, 평가전문기관, 지방자치단체, 사업부처, 기획재정부로 구성된 현장조사단이 분기별 현장조사를 통해 집행과정 및 성과를 점검하고, 이를 통해 발굴된 제도개선 과제의 이행 여부를 점검해

연간 종합평가를 실시한다. 그리고 평가결과를 토대로 양적 지출구조조정 및 사업구조 개편 등 질적 지출구조조정의 방안을 마련하고 2019년도 예산 편성 지침에 따라 핵심사업평가 결과를 반영할 예정이다.

[그림 II-1] 핵심사업평가 추진체계도



자료: 관계부처합동(2018), p. 7

한편 박정수(2018)에 따르면 고용노동부가 중심이 되는 재정지원 일자리 사업 평가체계도 2018년 기준으로 전면적으로 개편된다. 이에 따르면 재정 지원 일자리사업의 평가 및 모니터링 체계는 크게 일자리사업 사전 협의, 기초평가와 전달과정 현장 모니터링 및 고용영향평가, 그리고 심층평가로 구성된다. 또한 각 일자리사업의 성과들을 종합 검토하고 상대평가를 통해 5단계 성과평가 등급을 부여하여 그 등급에 따라 증액 및 감액을 시행할 예정이다.⁴⁾ 이번 개편을 통해 정부는 재정지원 일자리사업의 평가결과를 예산 편성에 활용해 일자리사업 관리를 강화하고자 하고 있다.

4) 박정수(2018), pp. 29~30에 의함.

나. 고용영향평가

본 절에서는 재정지원 일자리사업 내 평가체계에도 활용이 되고 있는 고용영향평가제도를 이해춘 외(2012)의 내용을 바탕으로 간략히 살펴본다. 고용영향평가제도는 정부 정책이 고용에 미치는 영향을 체계적으로 평가하고 분석해 해당 정책이 본래 목적을 달성하면서도 일자리의 양과 질을 제고할 수 있는 방향으로 개발할 목적으로 2009년에 도입되었다. 평가대상 선정 방법에 따라 자체평가, 요청평가, 선정평가로 구분할 수 있는데 자체평가는 중앙행정기관과 지방자치단체들이 담당하고 있는 정책의 고용영향을 자체적으로 평가하는 것이고, 요청평가는 중앙행정기관과 지방자치단체들이 담당하고 있는 정책의 고용영향평가를 고용노동부장관에게 요청해 평가하는 것이다. 마지막으로 선정평가는 고용정책 심의회가 고용영향평가를 실시하도록 한 정책에 대해 고용노동부장관이 평가를 실시하는 것이다. 참고로 2018년부터 모든 일자리사업뿐만 아니라 연간 100억원 이상의 R&D, SOC, 조달사업이 고용영향평가 대상 사업으로 지정된다.⁵⁾

고용영향평가의 주요 지표는 직접 고용인원, 일자리의 질, 간접 고용인원으로 구성되어 있다. 직접 고용인원은 상시고용 근로자의 연인원(man-year)에 따라 추정 또는 산출된다. 일자리의 질 평가는 임금, 근로시간, 숙련수준 등을 고려해야 하는데 일반적으로 이에 적합한 자료는 없는 경우가 많으므로 「고용효과 실태조사」에 의해 사업 및 정책에 의해 창출되는 일자리의 직종별, 학력별, 근속연수별 근로자 분포 등을 통해 간접적으로 평가한다. 마지막으로 간접 고용인원은 프로젝트 수행에 관련된 각종 자재를 생산하는 공급자들에 의해 민간부문에서 간접적 고용창출과 고용유지가 발생하는 것이다. 고용영향평가에 있어서는 정부 정책 또는 사업 시행에 있어서의 전후방 효과에 따른 산업연관관계 차원에서의 고용유발효과 분석이 필요한데, 평가지표의 일관성 유지를 위해 한국은행에서 작성하는 「산업연관표」 고용표 기준의 연인원에 의거하고 있다.

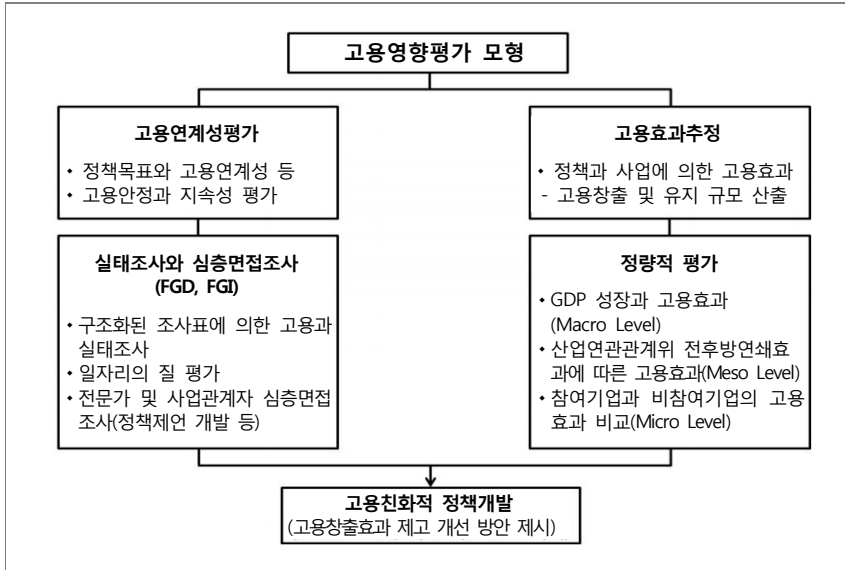
5) 대통령 직속 일자리위원회(2017), p. 6.

이해춘 외(2012)에 따르면 고용영향평가 모형의 기본구조는 [그림 II-2]와 같다. 이러한 기본구조는 정부 정책이 가진 고용과의 연계성을 평가하고 정책으로 창출할 수 있는 최대 일자리 규모를 추정하는 정량적 평가모형에 그치지 않고 다각적으로 고용영향을 평가하기 위한 것이다.

그러나, [그림 II-2]에서 확인할 수 있듯이 미시 수준에서의 정량 분석은 참여기업과 비참여 기업의 고용효과를 단순 비교하는 것으로, 참여기업에서 일자리가 더 높은 수준으로 나타났다고 해도 해당 일자리의 증가가 산업단위나 경제 전체 단위에서의 순증감과 연결되는지에 대한 검토를 수행하지 못하고 있다. 또한, 해당 정책이 고용된 개인의 이동 경로 및 경력에 미치는 영향에 대해서도 다루지 않고 있음을 확인할 수 있다. 참고로 본 연구의 제VII장에서 수행한 분석 중 일부, 즉 기업을 대상으로 한 순증감이 아닌 총증감 변화 분석이 고용영향평가에서 평가와 가장 유사하며, 이는 고용영향평가 모형이 합리적인 방법론을 사용하여 결과를 도출하더라도 본 연구에서 제시한 다른 다양한 분석에 따른 함의는 도출할 수 없음을 의미한다. 또한 참고로 산업연관관계 분석은 단순 고용 증분을 기초로 산업연관관계의 가정이 성립할 경우 기존의 민감도에 따라 고용효과를 구하는 것이기 때문에, 본 연구에서 수행하고 있는 것처럼 하나의 장기 자료 안에서 내재성과 일관성을 가지고 정책이 산업에 미친 영향을 평가하는 것과는 다른 접근임에 유의할 필요가 있다. 마지막으로, 고용영향평가는 모든 정책에서 고용을 각개격파식으로 늘리는 것을 목표로 하고 있음을 확인할 수 있는데, 본 연구의 제IX장에서 그 문제점을 다시 지적해 보기로 한다.

여기서 고용연계성평가는 고용 적합성, 고용유지, 일자리의 질 측면에서 정부 정책이 미치는 영향을 정성적으로 평가하는 과정이다. 그리고 고용효과 추정은 거시적 또는 산업적 측면의 일자리 창출 및 유지를 추정하는 단계와 기업 측면의 고용효과 비교를 중심으로 한 미시적 실증분석 단계로 구성된다.

[그림 11-2] 고용영향평가 모형의 기본구조



자료: 이해춘 외(2012), p. 25. [그림 3-2]

현재 재정지원 일자리사업에 대한 핵심사업평가제도 등 새로운 평가체계와 고용영향평가제도는 기본적으로 고용효과에 대한 사전적 평가 또는 집행과정 모니터링에 치중하고 있다고 볼 수 있다. 핵심사업평가제도는 기본적으로 성과보다는 집행과정 모니터링을 통해 사업의 성과 제고를 목표로 하고 있기 때문에 정책과 성과 사이의 인과관계를 엄밀하게 정량적으로 평가하는 작업과는 거리가 있다고 할 수 있다. 고용영향평가제도 내의 정량평가는 정부 정책이나 사업이 거시적·산업적·미시적으로 고용에 미치는 영향을 추정하고 있지만 기본적으로 고용유발효과 등 기존에 개발된 수치에 기반하고 있어 관련 고용 및 산업데이터를 바탕으로 한 엄밀한 정량평가라고 보기는 어렵다. 물론 정책설계 및 집행 관리 측면에서 사전적으로 고용영향을 추정하고 집행과정을 모니터링할 필요성은 있지만, 노동시장의 수요와 공급 측면을 고려해 보다 엄밀한 일자리사업의 설계 및 재조정 작업을 위해 고용 및 기업·산업 정보를 바탕으로 한 주기적인 정량평가체계의 수립이 필요하다고 할 수 있다.

2. 선행연구 검토

제1절에서 살펴본 일자리 재정정책 평가체계들에서 평가하는 공식 보고서 외에도, 비주기적으로 이뤄지는 재정사업 심층평가보고서를 포함한 일자리와 일자리 정책에 관한 연구는 최근의 한국경제를 대상으로 한 연구에 국한하더라도 다수의 연구가 있으며 주제와 내용에 있어서의 범위도 넓다. 따라서, 일자리 정책과 관련된 다양한 연구들을 모든 범위에서 검토하는 것은 본 연구의 목적에 비춰볼 때 효과적인 접근이 아닐 수 있다.

본 절에서는 본 연구가 기존 연구와 차이를 보이는 부분을 먼저 다루고, 다양한 기존 연구들을 요약하여 차이를 확인하기로 한다. 앞선 절에서 살펴본 핵심사업평가나 고용영향평가도 기존 연구와 같은 성격을 공유하고 있지만, 다시 한 번 확인하자면 본 연구가 기존 연구와 가장 큰 차이를 보이는 점은 사용한 자료의 규모와 구성이다. 일자리는 개인이 일하는 자리이지만 기업과 사업체에서 만들어지므로, 개인의 일자리 이력 자료와 기업의 성과 자료를 함께 연계하여 고려해야 한다. 또한, 정책평가를 위해서는 정책이력 자료를 함께 포함할 필요가 있으므로 이에 대한 연계도 함께 진행하여야 한다. 또한, 일자리는 한 기간에 창출되고 상실되는 것이 아니기 때문에, 위의 다년도의 자료를 패널로 연계하여 분석할 필요가 있다.

그러나, 현재 일자리 정책의 정량평가를 위한 자료는 고용부문, 기업부문, 정책이력부문에 개별적으로 나뉘어 있고 종합적으로 연계되어 있지 않아, 일자리 정책의 조준 및 집행, 평가에 있어 한계점을 보이고 있다. 이에 따라 기존의 연구들은 이와 같은 자료의 한계에 따른 문제점들을 공유하는 것이 현실이다. 우선, 고용부문 정보에서 가장 포괄적인 자료 중 하나인 고용보험 자료에는 기업 및 산업 성과가 충실하게 포함되어 있지 않다. 사업장 자료에 고용규모별 기업규모는 포함되고 있지만 실제 기업규모에 적용되는 매출액이나 총자산에 관한 정보가 없어 대기업-중견기업-중소기업 등 일반적인 기업분류기준을 적용하기 쉽지 않다. 또한, 기업정책에 있어 중요한 특성인 업력, 연구개발비 등에 대한 정보는 원천적으로 존재하지 않는 문제가 있다. 고용보험의 사업장 데이터베이스에도 산업분류 정보는 존재하지만, 기본적

으로 고용보험 사업장 자료는 기업이나 산업 전문가들에 의해 구축되지 않기 때문에, 기업·산업분석 기준으로 분류한 결과와 상이한 분류가 나타나는 경우가 발생한다.

고용률을 도출하는 기초통계인 통계청의 경제활동인구조사는 3만 3천가구의 샘플 조사이기 때문에, 전체 고용에 대한 평가 외의 세부 부문 평가에 있어서는 대표성을 갖기 어려운 점이 있고 또한 일자리가 속한 기업 및 산업 성과정보는 포함되어 있지 않다는 문제가 있다.

사업체와 기업부문 정보 중 가장 광범위한 통계청의 경제총조사는 산업과 기업에 관련한 생산부문 경제 전반에 대해 수행되는 유일한 전수 센서스 자료이고 사업체와 기업의 정보와 고용 정보가 함께 포함된다는 장점이 있으나, 5년에 한 번 수행된다는 단점이 있다. 또한, 고용의 경우 조사 시점의 저장(貯量) 인원은 확인할 수 있으나 특정 기간 내의 일자리 창출과 상실에 관한 유량(流量) 정보는 담겨 있지 않아, 두 정적인 시점의 변화에 대한 분석은 가능하지만 실제 기업 생태계에서의 일자리 창출과 상실의 변화 양상을 파악하는 것은 사실상 불가능하다.

관련한 자료 중 통계청의 전국사업체조사는 매년 수행된다는 장점이 있으나 사업체의 고용과 매출이 기록되지만 조사방법의 특성상 신뢰도가 높지 않으며, 사업체와 기업의 수익성, 연구개발비 지출 등 주요 자료가 누락된다는 단점이 존재한다. 또한 사업체와 기업부문 정보 중 통계청의 광업제조업 조사는 종사자 10인 이상 전수조사 자료로서 가치가 높지만, 광업과 제조업에 속한 연간 약 5만여개 사업체에 한정된다는 단점이 있고 유량 정보가 존재하지 않는다는 단점을 경제총조사와 공유한다는 문제가 있다.

기업부문 정보 중 회계정보에 기반한 자료인 한국기업데이터(KED)와 한국신용정보 자료(KIS-Data, KIS-Line, KIS-Value) 등은 기업과 산업의 경영성과 정보는 상대적으로 충실하지만 고용 정보는 판매관리비 측면에서만 수집되고 제조원가명세서에 포함된 고용 및 지급액 자료들이 다수 누락되어 있어, 단독으로 일자리 평가에 활용하기 어렵다는 단점을 가진다.

다음으로 정책부문 자료 중 일부 정책이력 자료, 대표적으로 중소기업지

원정책의 일부는 중소기업부의 중소기업지원정책지원이력 데이터에 집적되어 있으나 대부분의 정책이력자료는 정책금융정책과 같이 개별 기관에서 관리되거나 실제 관리되고 있지 않아, 정책자료를 보편성 있게 분석하는 것도 쉽지 않다. 특히 이와 같은 정책부문 자료를 고용자료와 기업자료와 함께 연계하여 분석하는 것은 더욱 쉽지 않다고 볼 수 있다.

이에 따라 기존의 일자리 정책 연구는 개별 자료의 한계를 내포한 단기적인 연구에 의해 이뤄진 경우가 대부분으로, 고용자료, 기업자료, 정책자료를 종합적으로 연계하여 주기적으로 평가한 결과는 사실상 존재하지 않는다고 보아도 과언은 아니다. <표 II-3>은 일자리와 관련된 기존 연구를 연구자, 연구제목, 분석자료, 발간기관과 발간연도에 따라 정리한 것으로, 본 연구에서 수행한 규모의 자료 연계와 분석이 이뤄진 경우는 찾기 어렵다는 사실을 확인할 수 있다. 요컨대, 일자리 사업 평가와 관련한 다양한 선행연구가 존재하며 그 결과들은 중요하지만, 본 연구에서 제기하고 있는 목적에 따라 포괄적인 정책평가를 위한 규모의 고용정보와 기업정보, 정책정보를 5개년 이상 누적하여 수행한 연구는 희소하다 하겠다.

〈표 II-3〉 기존 연구와 분석자료

연구자	연구제목	분석자료	발간기관	발간연도
고영선 외	2005년 국가예산과 정책목표: 중장기 정책우선순위와 재정운영방향	고용노동부 및 통계청 제공 가공데이터 이용	한국개발연구원	2005
권혜자 외	사업체특성별 일자리 창출과 부문별 실업배출	사업체기초통계조사(통계청)	고용정보원	2008
김광희	중소기업의 경제성장기여도 분석 - 부가가치창출력과 고용창출력을 중심으로 -	산업연관표(한국은행), 광공업통계조사보고서(통계청), 중소기업현황(중소기업중앙회), 국민계정(한국은행)	중소기업연구원	2010

〈표 II-3〉의 계속

연구자	연구제목	분석자료	발간기관	발간연도
김병우 외	고용창출을 위한 정부연구개발투자 정책방향	광공업통계조사보고서(제조업고용, 통계청), 노동통계연감(서비스업고용, 통계청), 과학기술연구개발 활동 조사보고서(R&D, 한국과학기술기획평가원(KISTEP)), 국민계정(한은), 노동력수요동향조사(IT산업, 고용노동부), 임금구조기본통계조사(IT산업, 고용노동부)	과학기술정책연구원 (STEPI)	2008
김영생 외	기업의 고용역량 강화를 통한 일자리 창출 방안	인적자본기업패널 (HCCP, 설문조사, 한국직업능력개발원)	한국직업능력개발원	2009
김용성	고용률 제고를 위한 재정지원 일자리사업 방향의 모색	OECD labor force statistics	한국개발연구원	2013
	고용촉진 관련 채용장려금제도의 평가 및 개선방향	직종별 임금실태조사, 임금구조기본통계, 경제활동인구조사(통계청), 한국신용평가 기업재무 데이터, 고용보험원부	한국개발연구원	2010
김원규	대·중소기업 간 임금격차 분석과 시사점	경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(통계청), 사업체노동력조사(고용노동부), 고용형태별 근로실태조사(고용노동부)	산업연구원	2017
김원규	기업규모별 생산성 격차 분석과 해소 방안	광업제조업통계(통계청), 국민계정(한국은행)	산업연구원	2017
김원규 외	한계기업 비중 확대와 생산성 둔화	기업활동조사(통계청), 국민계정(한국은행)	산업연구원	2017
김유빈 외	조세제도의 고용 효과 연구	재정패널(한국조세재정연구원), 한국노동패널조사(한국노동연구원), 한국통합재정수지(기획재정부), 경제활동인구조사(통계청), 법인세 및 고용지원 조세특례의 고용영향 실태조사(연구자가 설문조사 실시)	한국노동연구원	2016
김주훈	제조업부문 중소기업의 일자리 창출 제고와 기업 간 분업관계의 개선	광공업통계조사보고서(통계청), 경제총조사(통계청), 연구개발활동조사보고서(KISTEP)	한국개발연구원	2013
박구도 외	중요소생산성의 고용에 대한 영향 분석	KIP Database(중요소생산성, 한국생산성본부), 국민계정(한국은행), 경제활동인구조사(통계청), 임금구조기본통계조사(고용노동부)	한국은행	2011

〈표 II-3〉의 계속

연구자	연구제목	분석자료	발간기관	발간연도
박재성	중소기업 창업과 고용의 동태적 특성에 관한 연구	전국사업체조사 원시자료(통계청, 사업체와 기업을 구분하지 않음)	중소기업 연구원	2014
박진희 외	여성의 일자리 창출 및 소멸	사업체기초통계조사(자체 패널화 작업, 통계청)	고용정보원	2008
서정대	중소기업 부문의 일자리 창출현황과 제고방안	광공업통계조사보고 원시자료(통계청), 자체 설문조사(600여 샘플 응답)	중소기업 연구원	2008
성재민 외	저임금 일자리의 동태적 변화와 정책과제	고용형태별 근로실태조사 원자료(고용노동부), 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(통계청), 지역별 고용조사원자료(통계청), 임금구조 기본통계조사(고용노동부), 산업연관표(한국은행), 한국노동패널조사(한국노동연구원)	한국노동 연구원	2016
심우일	지식기반서비스 산업의 고용과 부가가치 창출에 관한 연구	도소매 및 서비스업총조사보고서의 원시자료(통계청), 국민계정(한국은행), 경제활동인구조사보고서(통계청), 불변접속산업연관표(한국은행)	중소기업 연구원	2005
안상훈 외	생산의 국제화와 고용구조의 변화	광업제조업통계(통계청), 한국수출입은행의 해외직접투자 데이터	한국개발 연구원	2013
안주엽 외	2016~2020 국가재정운용계획: 일자리 분야 보고서	일모아시스템DB, 고용보험DB, 단순 기초 통계 분석, 기업자료 없음	한국개발 연구원	2016
양현봉 외	창업기업의 행태 및 성과 분석 - 경영성과 및 고용 창출요인을 중심으로-	경제활동인구조사(통계청), 인구주택총조사(통계청), 전국신설법인추이(중소기업청), 기업재무정보(한국신용평가정보), 자체 설문조사	산업연구원	2009
오영석 외	경제산업구조의 변화와 고용확대 전략 - 산업정책적 대응을 중심으로	전국사업체조사통계자료(통계청), 경제활동인구조사(통계청), 고용형태별근로실태조사(고용노동부)	산업연구원	2010
유경준 외	성장과 고용의 선순환 구축을 위한 패러다임 전환(1): 고용창출을 위한 주요 정책과제	산업연관표 부속 고용표(한국은행), OECD labor force statistics	한국개발 연구원	2011

〈표 II-3〉의 계속

연구자	연구제목	분석자료	발간기관	발간연도
윤우진 외	성장잠재력 확충을 위한 투자 활성화와 일자리 창출전략	국민계정(한국은행), KLEMS(유럽), 설비투자계획조사(산업은행경제연구소), OECD Employment Outlook, 경제활동인구조사(통계청), 임금구조기본통계(고용노동부), 노동력 수요동향조사(고용노동부), 사업체기초통계조사(통계청), 산업연관표(한국은행), OECD National Accounts of OECD Countries, 서비스업총조사(통계청), 과학기술연구개발활동조사(KISTEP), 기술무역통계조사보고서(한국산업기술진흥회), 중소기업실태조사(중소기업중앙회), 기업경영분석(한국은행), 은행경영통계(금융감독원), 법인기업통계(일본재무성), 중소기업조사설비투자동향조사(일본중소기업금융공고), 광공업통계조사(통계청), 중소기업에 관한 연차보고서(중소기업청), OECD SME Outlook, 중소기업과 대기업수출 비중 추이(무역협회)	산업연구원	2008
윤윤규 외	고용창출 메커니즘에 관한 연구	KIP Database(중요소생산성, 한국생산성본부), 국민계정(한국은행), 사업체노동력 조사(고용노동부), 경제활동인구조사(통계청)	한국노동연구원	2012
	일자리 창출과 소멸에 관한 연구	고용보험 DB 중 사업자-피고용자 연계 패널 자료	한국노동연구원	2009
이공래 외	기술혁신과 일자리 창출: 고용확대를 위한 기술혁신 지원정책	교육통계서비스(한국교육개발원), 경제활동인구조사(통계청), 설비투자계획조사(산업은행 경제연구소), OECD Stat Extract, KLEMS(유럽), 교육통계서비스(한국교육개발원), 국민계정(한국은행), 중소기업실태조사(중소벤처기업부, 표본조사), 창업기업실태조사(중소벤처기업부, 표본조사) 고용형태별근로실태조사(고용노동부, 샘플), 노동생산성지수(한국생산성본부), 한국혁신조사(STEPI), 기술혁신조사(STEPI), 기업재무정보(한국신용평가정보), 특허출원정보(한국특허정보원), 중소기업청 보도자료	과학기술정책연구원 (STEPI)	2010

〈표 II-3〉의 계속

연구자	연구제목	분석자료	발간기관	발간연도
이규용 외	사업장 단위의 노동시장 구조 변화 분석	사업체 패널조사(한국노동연구원), 고용보합DB(고용노동부)	한국노동연구원	2015
	기업가적 창업 및 재도전 활성화를 위한 노동시장 정책	벤처기업현황(중소기업청), 기업생멸통계(통계청), 중소기업현황(중소기업중앙회), 전국소상공인실태조사(소상공인진흥원), 벤처기업정밀실태조사(중소기업청), 국제통계연보(국제청)	한국노동연구원	2013
이동주	중소기업의 국민경제적 기여도에 관한 연구	사업체기초통계조사(통계청)	중소기업연구원	2005
이병훈 외	일자리 질의 양극화 추이에 관한 실증분석	경제활동인구부가조사자료(통계청)	한국노동연구원	2016
장홍근 외	대기업 고용책임의 확대방안 연구	사례연구	한국노동연구원	2012
정동관 외	기업의 금융활동과 고용 및 설비투자	Kis-value DB의 코스피 상장기업(한국신용평가정보)	한국노동연구원	2016
조덕희 외	제조 중소기업의 고용창출 성과 및 과제	노동통계정보시스템 원시자료(고용노동부), Kis-value 기업재무데이터(한국신용평가정보), 광업제조업조사(통계청), 기업경영분석(한국은행), 임금구조기본통계조사보고서(고용노동부), 법인기업통계(일본재무성), 중소기업실태조사(중소기업중앙회), 사업체 임금근로시간조사(고용노동부), 조사통계월보(한국은행)	산업연구원	2010
조동훈	패널자료를 이용한 기업규모간 임금격차 분석	한국노동패널조사(한국노동연구원)	한국노동연구원	2009
지민웅 외	제조업에서 중소기업의 규모와 고용성장	전국사업체조사(통계청), 기업활동조사(통계청)	산업연구원	2013
최현경 외	산업별 한계기업 현황분석과 시사점	Kis-value(외감기업, 한국신용평가정보)	산업연구원	2016

〈표 II-3〉의 계속

연구자	연구제목	분석자료	발간기관	발간연도
최희선 외	혁신형 중소기업의 고용성과와 정책 과제	사업체패널데이터(노동연구원), 중소기업실태조사(중소기업중앙회), 이노비즈기업정밀실태조사(이노비즈협회, 중소기업청), 중소기업인력실태조사(중소기업청), KIS(Korean Innovation Survey, STEPI), 벤처기업정밀실태조사(중소기업청)	산업연구원	2011
홍성민	우리나라 기술혁신활동의 고용창출효과 제고방안	한국산업기술진흥원(KIAT) R&D스코어보드, KIAT는 해당 조사를 입찰공고를 내고 외주 용역을 맡기고 있음. 용역단가 약 5천만~6천만원	과학기술정책연구원 (STEPI)	2011
홍승현 외	경기순환에 따른 고용상황 변화의 중장기적 재정효과	경제활동인구조사(통계청), 고용형태별 근로실태조사(고용노동부), 한국노동패널(한국노동연구원)	한국조세재정연구원	2012
	적극적 노동정책의 재정 효율성 평가 방법에 관한 연구	문헌연구	한국조세재정연구원	2013
황수경	창조경제와 일자리 창출: 창의고용을 중심으로	통계청 지역별 고용조사 원자료, 기업 자료 없음	한국개발연구원	2014

자료: 해당 문헌들의 분석 자료를 확인하여 저자 요약 작성

후술하겠지만 물론 본 연구에도 자료의 범위와 분석에 있어 여러 한계가 존재하지만, 본 연구에서는 한국기업데이터 자료와 고용보험 가입자 자료 및 사업장 자료, 고용장려금과 중소기업정책금융을 포함한 정책자료를 개인 및 기업 단위로 연계하여 자료를 구성하고 분석을 수행했다는 점에서 기존의 연구에 비해 현존하는 자료 범위 내에서는 분명한 차별성이 있다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 고용노동부 일자리 재정정책 현황과 자료 소개

2018년 현재 일자리 정책은 사전적으로 조율되어 설계되어 관리되고 있다기보다 기존의 개별 정책을 일자리 정책으로 묶어 분류하고 있다고 보는 것이 더 타당하므로 그 정의나 분류기준을 논리적으로 설명하기는 어렵다. 본 장에서는 새로운 정의를 제시하거나 재분류하기보다 정부의 공식 발표자료를 기준으로 먼저 고용노동부 중심의 협의의 일자리 재정정책에 대해 살펴보기로 한다.

1. 일자리 재정정책 현황

2017년도 5월에 출범한 문재인 정부의 주요 경제정책 중 하나는 일자리 창출이다. 국정기획자문위원회(2017)의 문재인 정부 국정운영 5개년 계획에 따르면 문재인 정부는 경제정책의 주요 타깃을 개인과 가계로 변경하고, 일자리 창출을 통해 가계소득을 증대시켜 투자와 생산을 촉진시키고자 계획하고 있다. 특히 최근 악화되고 있는 고용시장의 상황 자체만으로도 현 정권의 일자리 정책은 그 중요성을 가진다고 할 수 있다.

정부의 일자리 정책 의지와 방향을 확인할 수 있는 방법 중 하나는 정부 예산안을 살펴보는 것이다. 특히 예산안의 세출 계획을 통해 그 정부의 일자리 재정정책 계획을 엿볼 수 있다. 문재인 정부는 추가경정예산안을 포함해 현재까지 총 3회에 걸쳐 국회에 예산안을 제출했는데, 본 장에서는 그 내용을 통해 문재인 정부의 일자리 재정정책 내용을 간략히 정리한다.

가. 재정지원 일자리사업의 정의와 연혁

일자리 재정정책과 관련해 법령상 가장 근접한 정책 명칭으로 ‘재정지원

일자리사업'을 들 수 있다. 「고용정책기본법」 제13조의2에 따르면 재정지원 일자리사업이란 중앙행정기관 및 지방자치단체 또는 이들로부터 위탁받은 각종 기관 및 단체가 취업을 지원하기 위하여 재정을 활용하여 시행하는 사업을 말한다. 1997년 경제위기 이후 각종 기관에서 일자리 지원 정책을 개별적으로 개발하고 수행기관을 신설함에 따라 일자리 지원 사업의 효율화 필요성에 따라 2010년 정부는 재정지원 일자리사업 효율화 방안을 발표했다. 이에 따르면 정부는 재정지원 일자리사업을 ① 효율적인 노동시장의 기능 수행과 불균형을 바로잡기 위한 노동시장 내 공적 개입으로 ② 노동시장에서 특정그룹(실업자, 비자발적 해고위기에 있는 근로자, 비경제활동인구 등)에 선택적으로 유리하게 작용하는 프로그램이라고 구체적으로 재정의했다.⁶⁾ 그리고 당시 OECD의 노동시장프로그램 분류기준을 토대로 재정지원 일자리사업을 <표 Ⅲ-1>과 같이 6가지 유형으로 분류해 관리 중이다.

〈표 Ⅲ-1〉 재정지원 일자리사업의 6가지 유형

세부유형	판단기준	예시	비해당 사업
직접일자리 사업	장기실직자, 취업취약계층 등에 한시적 일자리를 제공하는 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 행정인턴 • 은퇴인력 봉사활동 • 피서철 해수욕장 안전 관리, 쓰레기수거 • 단기 환경미화작업 	<ul style="list-style-type: none"> • 상시적 센터 운영지원 및 공공시설물 운영·관리 • 기관 고유 업무 수행을 위한 단순 보조·지원 인력 채용 • 일회성 행사개최사업 • 특정기간 단위로 시행되는 통계조사 사업 • 각종 산업육성, 공사 시행 및 투자유치 사업
직업능력 개발훈련	실업자 및 재직 근로자 등을 대상으로 하는 직업훈련 및 인력 양성 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 취업취약계층을 대상으로 하는 취업 훈련 • 재직자 전문능력 함양 교육 • 국가기반, 신성장분야 육성을 위한 훈련 및 대학지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 특성화대학과정 운영에 대한 R&D·연구비·징학금 등 지원 • 연구지원 목적으로 대학교, 연구기관에 운영·인건비 지원 • 일반인 대상 교양강좌 성격의 교육

6) 관계부처합동(2010), p. 12.

〈표 III-1〉의 계속

세부유형	판단기준	예시	비해당 사업
고용서비스	사업주 및 구직자(재직자)에 정보와 취업지원 서비스를 제공하는 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 구인, 구직 정보제공 • 취업상담 • 자치단체별 일자리지원 센터 운영 • 취업박람회, 구인·구직 만남의 날 등 행사 	<ul style="list-style-type: none"> • 장애인 대상 사회·의학적 재활프로그램 • 일반적 민원 및 지역주민 편의 증진을 위한 상담 • 일반 공공기관 인건비 지원 사업
고용장려금	실업자 채용 촉진 또는 실직위험 있는 자의 계속고용 지원을 위한 자금 보조 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 중소기업 청년 취업 장려금 • 출산, 육아 휴직 대체인력에 대한 채용 보조금 • 고용창출기업에 대한 장려금 	<ul style="list-style-type: none"> • 고용과 무관한 기업·개인 자금 지원 • 지역 내 공공기관 및 산하 기관 운영비 지원
창업지원	직·간접 지원을 통해 창업을 지원하는 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 임대료 지원 사무실 대여 사업 • 신규 및 기존 창업자들 대상의 컨설팅 • 창업 관련 조합 설립을 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 창업지원 목적 아닌 공공기관 및 센터 운영
실업소득 유지 및 지원	공적자금으로 실직자의 임금 보전을 지원하는 사업	<ul style="list-style-type: none"> ※ 고용보험 등 국가적 제도를 기반으로 한 것으로 자치단체 관련 제도는 없음 	

자료: 관계부처합동(2017), p. 46, 붙임 1의 내용을 바탕으로 저자 작성

고용노동부의 발표에 따르면 최근 재정지원 일자리사업의 예산은 꾸준히 증가하여 2018년도 기준으로 예산 규모는 약 19.2조원이며, 실업소득 유지 및 지원의 예산이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 전년도 대비 고용장려금 정책이 가장 큰 비율로 증가했으며, 고용장려금 정책 내에서는 고용창출장려금 사업의 비중이 가장 큰 것으로 나타났다. 반면 직업훈련 정책의 예산은 8.1% 비율로 유일하게 감액되었다.

〈표 III-2〉 재정지원 일자리사업 예산 현황

(단위: 억원, 천명, %)

사업명	2015		2016		2017(A)		2018(B)		증감(B-A)		전체 대비 비중	분야 내 비중
	예산	인원	예산	인원	예산	인원	예산	인원	금액	%		
재정지원 일자리사업	139,766	65,0	157,796	69,9	170,736		192,312		21,576	12.6	100	
직접 일자리 창출	24,634	65.0	26,342	69.9	27,069	764	31,961	832	4,892	2.3	16.6	
• 자활근로사업	3,148		3,273		2,881	45	3,201	46	320			10.0
• 노인일자리 운영	3,012		3,571		4,578	436	6,262	508	1,684			19.6
직업훈련	17,899		19,716		22,458		20,645		△1813	△8.1	10.7	
• 일학습병행운영지원	811		1,089		1,295		1,317		22	1.7		6.4
• 국가인적자원개발 컨소시엄지원	2,296		2,733		3,353		2,865		△488	△14.6		13.9
고용서비스	6,102		6,904		8,001		9,354		1,353	16.9	4.9	
• 취업성공패키지지원 (일반)	2,746		3,136		1,873		3,524		1,651	88.1		37.7
• 해외취업지원	356		410		458		424		△34	△7.4		4.5
고용장려금	25,961		28,208		31,752		37,879		6,127	19.3	19.7	
• 모성보호육아지원	8,047		9,297		10,846		13,111		2,265	20.9		34.6
• 고용창출장려금 ¹⁾	-		-		2,464		3926		1,462	59.3		10.4
창업지원	18,339		19,148		22,004		24,475		2,471	11.2	12.7	
• 창업기업자금(용자)	13,000		14,500		16,500		18,660		2,160	13.1		76.2
• 재도약지원자금	700		1,000		1,000		1,000		0	0		4.1
실업급여	46,832		57,478		59,453		67,998		8,545	14.4	35.4	
• 구직급여	41,083		51,228		53,351		61,572		8,221	15.4		90.5
• 실업크레딧	376		666		357		408		51	14.3		0.6

주: 1) 고용장려금 정책의 '-'는 해당 자료가 없음을 의미함

자료: 고용노동부 정보공개 사전정보 공표목록(고용정책(총괄) 및 통계) 재정지원 일자리사업 현황을 바탕으로 저자 작성(<http://www.moel.go.kr/info/public/publicList.do>, 검색일자: 2018. 7. 17)

나. 문재인 정부의 일자리 재정정책

위와 같이 2010년부터 고용노동부가 재정지원 일자리사업을 종합적으로 관리하고 있지만, 각 부처에서 시행하는 일자리사업을 사후적으로 수집하는

상향식(bottom-up) 관리방식을 취하고 있기 때문에 재정지원 일자리사업을 통해서서는 정부의 일자리 정책의 방향을 정확히 파악하기 어렵다.

이에 현재 문재인 정부의 일자리 재정정책의 방향을 살펴보기 위해 정권 출범 후 국회에 제출한 예산안을 검토한다. 보다 구체적으로는 현재 정부의 일자리 재정정책을 국가재정운용계획상 사회복지 분야 노동 부문의 프로그램 및 단위사업을 통해 살펴본다. 노동 이외의 부문에서도 직접일자리 제공 등과 같은 일자리 재정정책이 있을 수 있으나, 이는 추후 보완하기로 한다.

〈표 Ⅲ-3〉은 사회복지 분야 노동 부문의 2017년도 확정 예산과 추가경정 예산안을 프로그램 단위로 비교한 표이다. 문재인 정부는 출범 후 약 한 달 후인 2017년 6월 추가경정예산안을 국회에 제출했다.

단위사업 기준으로 가장 큰 비율로 증액된 사업은 청년내일채움공제사업과 대상별 취업지원사업으로 모두 고용정책에 해당하는 단위사업이다. 고용노동부 성과계획서에 따르면 청년내일채움공제사업은 중소기업 등에 정규직으로 취업 또는 전환한 청년의 자산 형성을 도와 장기근속을 지원하는 사업이다. 지원대상의 청년과 기업, 정부가 공동으로 공제금을 적립하는 방식으로 운영하여 2년간 근속할 경우 1,600만원과 이자를 더한 만기공제금을 성과보상금 형태로 지급할 수 있게 설계되었다. 지원대상은 만 15세 이상 34세 이하로서 상시 5인 이상의 중소·중견기업에 정규직으로 취업한 청년이다.

그리고 대상별 취업지원사업은 저소득층 및 취업취약계층의 청년 및 중장년에게 단계별로 통합적 취업지원서비스를 제공하는 사업이다. 이 사업의 목적은 저소득층 및 취업취약계층의 근로의욕 및 취업역량을 제고하여 빈곤 탈출 및 노동시장 진입을 지원하는 것이며, 각 시군구마다 취약계층 개인별 자립지원계획을 수립하고 이행상황을 전담관리하는 직업상담사를 배치하는 방식으로 운영하고 있다.

〈표 III-3〉 2017년도 사회복지 분야 노동 부문 내 프로그램별 추가경정예산안

(단위: 백만원, %)

프로그램명	2017년도 예산(A)	2017년도 추경 정부안(B)	2017년도 추경 국회확정(C)	(B)-(A)	(B)-(A) *100/(A)
고용노동행정지원	397,893	398,021	398,125	128	0.0
고용정책	1,264,634	1,427,483	1,400,601	162,849	12.9
고용평등실현	7,382	9,330	9,330	1,948	26.4
국제고용노동협력	14,031	14,031	14,031	0	0.0
근로조건보호및복지증진	17,952	18,959	18,959	1,007	5.6
노사정책	17,994	17,994	17,994	0	0.0
산업재해예방	71,093	75,051	75,051	3,958	5.6
소속책임운영기관운영	3,153	3,153	3,153	0	0.0
직업능력개발	407,127	413,735	413,309	6,608	1.6
회계기금간거래(전출금)	86,300	86,300	106,300	0	0.0
합계	2,287,559	2,464,057	2,456,853	176,498	7.7

자료: 재정정보공개시스템 열린재정 재정통계 > 상세재정통계DB > 예산 > 세출 예산편성현황(추경포함)의 내용을 바탕으로 저자 작성. www.openfiscaldata.go.kr(검색일자: 2018. 7. 17)

다음으로 2018년도 정부의 본예산안을 살펴보자. 노동 부문의 2018년도 정부 예산안은 전년도 예산에 비해 약 5.5조원 증가한(30.1%) 23.8조원이다. 2017년도 추가경정예산안 때와 같이 증액된 예산의 대부분(4.5조원)은 고용 정책 프로그램에 사용되었다.

단위사업별로 살펴보았을 때 일반회계 내 청년내일채움공제사업 예산이 3 배 이상 증가했을 뿐만 아니라, 고용보험기금을 추가로 사용하는 등 그 규모가 크게 늘어났다. 또한 새로 도입한 일자리안정자금지원의 예산이 약 3 조원에 달해 노동 부문 예산 증가의 큰 부분을 차지하고 있다. 일자리안정 자금지원사업은 최저임금 인상에 따라 인건비 부담으로 경영상 어려움에 처할 수 있는 영세기업을 한시적으로 지원하기 위한 사업이다. 30인 미만 고용기업의 소상공인·영세중소기업 사업주에 대해 소속 근로자 1명당 인건비 상승분의 일부를 최대 월 13만원까지 지원하는 것이 사업의 주요 내용이다. 지원 대상은 최저임금 인상으로 인해 인건비 부담 상승의 영향을 받는 사업 자이며, 근로복지공단이 위탁수행하는 형태로 사업을 운영할 예정이다.

〈표 III-4〉 2018년도 사회복지 분야 노동 부문 프로그램별 예산안

(단위: 백만원, %)

프로그램명	2017년도 당초금액(A)	2018년도 정부안(B)	2018년도 국회확정(C)	(B)-(A)	(B)-(A) *100/(A)
고용노동행정지원	911,027	1,011,688	1,008,215	100,660	11.0
고용정책	7,684,102	12,199,406	12,212,788	4,515,304	58.8
고용평등실현	1,424,793	1,705,855	1,719,323	281,062	19.7
공공재산취득 (고용노동부)	3,915	7,177	7,177	3,262	83.3
국제고용노동협력	14,031	17,589	17,589	3,558	25.4
근로조건보호및복지증진	582,749	587,879	588,566	5,130	0.9
노사정책	17,994	17,603	18,340	-391	-2.2
산업재해예방	447,870	438,961	439,061	-8,909	-2.0
산재보험	4,608,385	5,208,108	5,207,257	599,723	13.0
소속책임운영기관운영	5,765	6,072	6,072	308	5.3
장애인고용증진	245,945	303,710	308,366	57,765	23.5
직업능력개발	2,318,767	2,261,174	2,277,694	-57,593	-2.5
합계	18,265,343	23,765,222	23,810,448	5,499,879	30.1

주: 2017년도 예산은 추가경정예산을 포함하지 않은 예산임

자료: 재정정보공개시스템 열린재정 재정통계 > 상세재정통계DB > 예산 > 세출/지출 예산편성현황(총지출, 순계)의 내용을 바탕으로 저자 작성, www.openfiscaldata.go.kr(검색일자: 2018. 7. 17)

마지막으로 2018년도 추가경정예산안 내 노동 부문의 예산 변경 내역을 살펴보자. 2017년도 추가경정예산안과 2018년도 예산안과 마찬가지로 증액된 예산의 대부분은 고용정책 프로그램에 사용할 계획이다. 특히 단위사업 별로 살펴보았을 때 고용지원인프라운영 사업의 예산이 크게 늘었다(약 110억원). 이 사업은 각 지역에서 구인 및 구직 서비스 제공, 고용보험과 각종 고용정책사업의 집행, 고용복지센터의 운영을 지원하는 사업으로 자치단체장이 일자리 친화적인 지방행정을 펼치도록 유도하고자 하는 목적을 지니고 있다. 또한 2018년도 추가경정예산안에서는 해외취업지원 사업의 예산도 약 100억원 증가했다. 이 사업은 한국산업인력공단과 대한무역투자진흥공사가 해외취업 희망 청년에게 맞춤형 연수를 알선해 해외취업으로 연계시켜주는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

〈표 III-5〉 2018년도 사회복지 분야 노동 부문 내 프로그램별 추가경정예산안

(단위: 백만원, %)

프로그램명	금년도예산 (A)	추경정부안 (B)	추경 국회확정(C)	(B)-(A)	(B)-(A) *100/(A)
고용노동행정지원	450,657	450,657	450,657	0	0.0
고용정책	4,892,370	4,932,076	4,949,356	39,706	0.8
고용평등실현	10,428	10,428	10,428	0	0.0
국제고용노동협력	17,589	17,589	17,589	0	0.0
근로조건보호 및 복지증진	23,241	25,976	25,376	2,735	11.8
노사정책	18,340	18,340	18,340	0	0.0
산업재해예방	80,900	80,900	80,900	0	0.0
소속책임운영기관운영	6,072	6,072	6,072	0	0.0
직업능력개발	496,841	501,700	501,700	4,859	1.0
회계기금간거래(전출금)	105,782	105,782	105,782	0	0.0
합계	6,102,220	6,149,520	6,166,200	47,300	0.8

자료: 재정정보공개시스템 열린재정 재정통계 > 상세재정통계DB > 예산 > 세출 예산편성현황(추경포함)의 내용을 바탕으로 저자 작성, www.openiscaldatal.go.kr(검색일자: 2018. 7. 17)

이상 문제인 정부의 예산안을 검토한 결과 고용정책 프로그램, 그 중에서도 청년내일채움공제, 일자리안정자금지원, 대상별 취업지원, 고용지원인프라운영 등 고용을 지원하거나 최저임금 인상의 부작용을 완화하고자 하는 사업이 주요 일자리 재정정책임을 알 수 있다. 이는 일자리 창출 및 고용증가를 최우선 과제로 삼고 있는 현 정부의 정책의지와 방향을 보여주는 것이지만, 한편으로는 고용서비스 제공 등 다른 일자리 재정정책의 보완이 필요하다는 의견도 존재한다.⁷⁾ 한편 2018년 기준 재정지원 일자리사업의 총예산과 확정예산하에서 노동 부문의 총예산이 큰 차이를 보이고 있을 뿐만 아니라, 2018년도 재정지원 일자리사업에 문제인 정부의 주요 일자리 재정정책인 일자리안정자금지원이 빠져 있어, 기존의 재정지원 일자리사업과 현재 정부의 일자리 재정정책 사이의 관계를 정리할 필요가 있는 것으로 사료된다.

7) 이와 관련한 논의는 김문정(2018)을 참고하라.

2. 고용장려금 현황

다음으로는 본 과제의 실증 분석에서 활용하고 있는 정책자료인 고용장려금에 대해 세부적으로 살펴보기로 한다. 2018년 현재 고용장려금은 ① 실업자 등의 채용을 촉진하거나 실직위험이 있는 자의 계속고용을 지원하기 위한 자금 보조 사업 또는 ② 육아·출산 등으로 실직 위험이 있는 여성에 대한 고용유지 보조금 사업으로 정의된다.⁸⁾

한 정책의 정의가 둘로 나뉘는 경우에는 나누어 관리하는 것이 합리적이므로 향후 고용장려금 정책의 분류 세분화가 필요할 수 있으며, 다양한 이질적인 사업들이 고용장려금으로 분류되고 있으므로 장기적으로 정책 재분류가 필요하다고 판단되나, 이는 본 연구의 연구범위와 거리가 있으므로 본 연구에서는 현재의 정의와 정책분류기준을 따라 평가에 활용하기로 한다.

이처럼 행정적인 이유로 여러 이질적인 사업들이 고용장려금으로 분류되어 있지만, 앞에서의 정의에서 볼 수 있듯이 기본적으로 고용장려금은 현재 존재하거나 예상 가능한 일자리의 유지와 창출을 위해 정부가 임금을 보조하는 정책으로 보아도 큰 무리가 없을 것이다. 교육과 훈련, 실업부조 지원 등의 정책이 인적자본과 노동공급을 조준한 간접적 접근이라면, 고용장려금은 노동수요자인 기업이 창출한 일자리에 정부가 직접적으로 임금을 보조하는 직접적 고용정책이라고 볼 수 있다.

〈표 Ⅲ-6〉에서 확인할 수 있는 것처럼 2018년 고용장려금 세부사업은 고용노동부 16개, 교육부 사업 1개와 중기벤처기업부 사업 1개, 통일부 사업 1개를 포함한 총 19개 사업이다.

8) 관계부처합동(2017), p. 50.

〈표 III-6〉 2018년 고용장려금 사업(19개)

	부처	세부사업명(내역사업명)
1	고용부	고용안정장려금
2	고용부	고용창출장려금(일반)
3	고용부	고용창출장려금(중소기업청년추가고용장려금)
4	고용부	고용유지지원금
5	고용부	모성보호육아지원
6	고용부	사회보험 사각지대해소
7	고용부	생활안정자금대부(용자)
8	고용부	세대간상생 고용지원
9	고용부	장년고용안정지원금(임금피크제, 고용안정지원)
10	고용부	장애인고용관리지원
11	고용부	장애인고용장려금
12	고용부	중소기업청년취업인턴제(고보)
13	고용부	직장어린이집지원
14	고용부	청년내일채움공제(일반)
15	고용부	청년내일채움공제(고보)
16	고용부	고용장려금(용자)
17	교육부	맞춤형 국가장학금지원(중소기업취업전체사다리장학금)
18	중기부	수출지원기반활용(고성장기업수출역량강화)
19	통일부	북한이탈주민정착금지급(북한이탈주민고용지원금지급)

자료: 관계부처합동(2017), p. 59

2018년 현재 기준으로 고용장려금은 급격한 속도로 확장되고 있다. 〈표 III-7〉에서 주요 고용장려금들의 2017년과 2018년 기준 예산 및 기금사업 규모 현황을 확인할 수 있는데, 추경 고려 시 2017년 대비 2018년 지출은 1조 540억원 증가하였는데, 이는 전년 대비 41.82% 증가한 것이다.

〈표 III-7〉 고용노동부 고용장려금 예산/기금지출 현황(2017년/2018년)

(단위: 백만원, 천명)

구분	2017년		2018년		비고
	지원 인원 (추경)	예산 (추경)	지원 인원 (추경)	예산 (추경)	
(단위)고용안정 장려금	26,101	106,560	34,292	126,479	
①정규직 전환지원금	3,728	21,071	4,474	18,141	○ 지원인원은 확대(3,7천→4.5천명) 되었으나, 지원기간을 현실화 하여 감액(감 2,930백만원)
②시간선택제 전환 지원	[3,500]	[11,130]	3,150	10,751	○ 고용창출장려금에서 고용안정 장려금으로 이관(순증 10,751 백만원) *2017년 대팔호는 산식 제외
③출산육아기 고용안정 지원	19,073	73,555	23,368	85,516	○ 육아휴직 등 활성화에 따라 지원인원 확대(19,073→23,368명) (증 11,961백만원)
④일·가정 양립 환경 개선 지원	3,300	11,934	3,300	12,071	○ 재택원격근무 인프라 지원 확대(70→100개소)에 따라 증액 (증 600백만원) ○ 일·가정 양립 인식개선 증액 (증 257백만원) ○ 지원인원 축소(3,3천→3천명)로 간접노무비 감액(감 720백만원)
고용유지 지원금		85,000		33,563 (51,283)	
청년내일 채움공제	50 (55)	156,165 (196,954)	2년형 50 (90) 3년형 0 (20)	362,842 (433,173)	청년내일채움공제(일반회계) 청년취업인턴제(고용보험기금) 청년내일채움공제(고용보험기금)
청년내일 채움공제 (일반회계)		47,592 (70,915)		184,820 (216,400)	
청년취업 인턴제 (고보)		108,573 (126,039)		7,382	2017년 청년취업인턴제와 청년내일채움공제(고보) 혼재
청년내일 채움공제 (고보)		-		170,640 (209,391)	

〈표 III-7〉의 계속

(단위: 백만원, 천명)

구분	2017년		2018년		비고
	지원 인원 (추경)	예산 (추경)	지원 인원 (추경)	예산 (추경)	
모성보호 지원금		1,084,858 (1,136,322)		1,401,100	출산전후휴가급여 육아휴직급여
모성보호지원 (일반회계)		-		90,000	일반회계에서 고용보험기금으로의 전출금
모성보호지원 (고보)		1,084,858 (1,136,322)		1,311,100	
지역산업맞춤형 일자리창출		131,347		111,423 (126,423)	
(단위)고용창출 장려금	86 (104)	262,032 (342,956)		392,616 (541,278)	
(내역1)고용창 출장려금	86 (103)	262,032 (338,156)		199,616	
①고용촉진 지원금	53 (70)	147,818 (223,942)	37	124,502	○ 취업취약자를 채용한 사업주에게 장려금 지원 - 고용촉진지원금 대상 중 청년내일채움공제 대상은 '18년 부터 '청년내일채움공제로 이관
②시간선택제 일자리지원	18	52,921	6	20,846	○ 시간선택제 신규창출 지원 - 전환지원은 '고용안정장려금' 예산으로 이관
③장년고용 지원	12	48,176	8	29,325	○ 장년 미취업자 채용 시 장려금 지원 - 신중년 적합 직무중심으로 시범사업(2천명) 운영추진
④일자리함께 하기지원	2	8,698	4	21,315	○ 교대제 개편, 실근로시간 단축 등으로 신규채용 시 장려금 지원 - 줄음운전 방지대책 신규 수요(1.8천명) 반영
⑤전문인력 및 지역성장산업 지원	1	4,418	1	3,628	○ 우선지원대상기업이 전문인력 고용 시, 성장유망업종 및 지역 특화산업의 기업이 신규채용 시 장려금 지원(2018년도 신규 종료) - ('17년)1.3천-'(18년도) 0.9천명 국내복귀기업 지원은 계속 지원
(내역2)중소 기업청년추가 고용장려금	- (3)	- (4,800)	15 (12)	193,000 (341,662)	○ 청년 정규직 채용 한 명당 세 명당 한 명분꼴의 임금 지원 - ('17년 추경) 3천명-'(18년) 15천명

〈표 III-7〉의 계속

(단위: 백만원, 천명)

구분	2017년		2018년		비고
	지원 인원 (추경)	예산 (추경)	지원 인원 (추경)	예산 (추경)	
사회보험사각 지대해소		520,200		893,179	
합계		2,346,162 (2,519,339)		3,321,202 (3,572,915)	○ 추경 고려 시 '17 대비 '18 증가 액 1조 540억원, 증기율 41.82%

주: 1. () 안은 2017년 기금운용계획 변경(추경) 반영
 2. 세대 간 상생고용지원사업 271억원 등 일몰사업과 보조금이 아닌 용자사업 등 단위부적합 사업 제외
 자료: 1. 고용노동부(2018)를 이용하여 저자 작성⁹⁾
 2. 대한민국정부(2018)를 이용하여 저자 작성¹⁰⁾

본 연구에서 활용하고 있는 고용장려금의 금액과 기업 수 분포는 부록 2의 〈부표 2〉와 같다. 참고로 고용장려금은 기업 또는 취업자에게 제공되지만, 현재 정책 이력은 기업에 제공된 부분만 집계되어 관리되고 있기 때문에 취업자에게 제공되는 것은 제외되어 있다.

9) 고용노동부, 「2018년도 고용노동부 예산 개요」, 2018, https://www.moel.go.kr/agency/budget/budgetView.do;jsessionid=q1yoJ99aGE3Txu5Lj3b0q1qm1k4a67df1W1NI2qtVXU5h5ct0lWYEXHaV5tQYr73.moel_was_outside_servlet_www2?bbs_seq=20180100260(검색일자: 2018. 1. 5).

10) 대한민국정부, 「2018년도 제1회 추가경정예산안」, 2018, http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_N1L8A0I4C0I6W1P0O2N5F3K1X4U8O6(검색일자: 2018. 7. 31).

Ⅳ. 중소기업 지원정책 자료 기초 분석

주지의 사실이지만 산업과 기업을 대상으로 한 재정정책의 대부분은 부가 가치의 창출과 양질의 일자리 창출이라는 두 가지의 큰 목적을 명시적 또는 암묵적으로 공유하고 있다. 대기업을 포함한 산업정책에 있어서도 양질의 일자리 창출은 주된 정책목표 중 하나이지만, 특히 중소기업정책의 핵심은 양질의 고용으로, 특히 중소기업의 고용창출능력에 대한 강조는 중소기업정책의 중요성을 논할 때 가장 먼저 나오는 내용이다.¹¹⁾

따라서 중소기업정책을 포함한 광의의 정책 기준으로 일자리에 대한 정책 영향평가 체계를 구축하는 것은 중요하며 필요하다. 특히, 우리나라의 경우 중소기업 지원정책은 그 범위와 규모에 있어 국제적으로 비교해도 특이하게 높은 수준이라는 점을 고려할 때 일자리 정책의 목적 달성을 위해서 중소기업정책에 대한 검토가 함께 이뤄질 필요가 있다.

중소기업정책은 대상기준의 정책으로, 중소기업정책을 수단별로 구분해서 재정정책에 해당되는 부분을 추리면 예산에 따른 보조금, 정책금융(출자, 대출, 보증), 공공시장 조달우대 등을 꼽을 수 있다. 본 장에서는 이에 주목하여, 정책자료 분석에 있어 금융위원회와 중소벤처기업부 관할 정책금융 대출 및 신용보증자료를 함께 활용하기로 한다.

보다 구체적으로 본 연구의 제Ⅴ장부터의 실증 분석에서 활용한 중소기업정책금융과 관련한 정보는 정책금융 주요 3사인 신용보증기금, 기술보증기금, 중소기업진흥공단의 2010년부터 2015년까지의 지원이력이다. 연말 기준

11) 중소기업의 범위가 하한이 없어 지나치게 넓은 근원적 문제도 있고 그 도출 과정을 고려할 때 타당한 수치로 볼 수 없기 때문에 본 보고서에서는 본문보다 각주 처리를 하고 있지만, 99.9%의 중소기업이 전체 고용의 88%를 차지한다는 “99-88”은 중소기업정책당국이나 언론에서 중소기업정책을 언급함에 있어 거의 항상 회자되는 캐치 프레이즈이기도 하다. 해당 수치가 도출된 근거와 문제점에 관해서는 장우현 외(2013)를 참고하라.

지원금액이 있는 기업의 정보가 담긴 전수 자료이므로, 해당 이력에 나타나지 않는 기업은 해당 기관들로부터 대출과 보증 지원을 받지 않은 기업으로 명확하게 식별할 수 있다는 장점이 있다. 아래에서는 참고로 본 연구의 실증분석에서 실제 사용한 2010년부터 2015년까지의 자료 외에도 2003년부터 2015년까지의 신용보증기금, 기술보증기금, 중소기업진흥공단의 지원이력을 요약하여 제시하고 있다.¹²⁾

1. 신용보증기금 지원이력 자료

〈표 IV-1〉은 2003년부터 2015년까지 수집한 신용보증기금의 일반보증 내역을 잔액 합계와 보증건수에 따라 정리하였다. 신용보증기금의 보증액은 2003년 25조원 규모에서 2015년에는 46조원 규모로 지속적으로 확대된 것을 확인할 수 있다.

〈표 IV-1〉 신용보증기금 일반보증 자료 내역 합계(잔액기준)

(단위: 억원, 건)

구분	일반보증 잔액합계	보증건수
2003	246,277	133,943
2004	308,380	142,554
2005	334,993	141,011
2006	357,855	142,613
2007	377,658	150,388
2008	423,409	170,439
2009	554,463	208,042
2010	386,766	227,238
2011	383,852	233,003
2012	392,485	229,631
2013	405,572	222,575
2014	417,835	215,288
2015	463,235	204,975

자료: 신용보증기금(2016)을 바탕으로 저자 작성

12) 중소기업 정책금융에 대한 보다 자세한 설명은 장우현 외(2013), 장우현 외(2014)를 참고하라.

신용보증기금 자료에서는 보증대상 사업체의 유형이 크게 수출기업, 이노비즈 기업, 벤처기업, 창업기업 등 총 4가지로 구분되어 있다. 해당 유형별 지원에 따른 구체적인 보증 금액과 보증비도는 <표 IV-2>~<표 IV-5>에 정리되어 있다.

<표 IV-2> 신용보증기금 사업체의 유형별 일반보증 잔액 현황(수출기업)

(단위: 억원, 건)

구분	수출기업		전체	
	보증잔액금액	보증잔액비도	보증잔액금액	보증잔액비도
2010	65,430	23,782	387,800	311,217
2011	69,810	25,675	384,300	311,415
2012	72,440	25,843	392,800	303,397
2013	74,720	26,009	405,800	295,315
2014	75,260	26,290	418,000	290,011
2015	80,550	27,840	463,400	297,643

자료: 신용보증기금(2016)을 바탕으로 저자 작성

<표 IV-3> 신용보증기금 사업체의 유형별 일반보증 잔액 현황(이노비즈기업)

(단위: 억원, 건)

구분	이노비즈기업		전체	
	보증잔액금액	보증잔액비도	보증잔액금액	보증잔액비도
2010	15,340	7,660	387,800	311,217
2011	12,400	6,471	384,300	311,415
2012	13,780	6,092	392,800	303,397
2013	16,340	6,324	405,800	295,315
2014	18,790	6,967	418,000	290,011
2015	32,210	11,391	463,400	297,643

자료: 신용보증기금(2016)을 바탕으로 저자 작성

<표 IV-4> 신용보증기금 사업체의 유형별 일반보증 잔액 현황(벤처기업)

(단위: 억원, 건)

구분	벤처기업		전체	
	보증잔액금액	보증잔액비도	보증잔액금액	보증잔액비도
2010	612	125	387,800	311,217
2011	661	167	384,300	311,415
2012	2,227	486	392,800	303,397
2013	3,529	799	405,800	295,315
2014	7,654	2,146	418,000	290,011
2015	17,740	5,319	463,400	297,643

자료: 신용보증기금(2016)을 바탕으로 저자 작성

〈표 IV-5〉 신용보증기금 사업체의 유형별 일반보증 잔액 현황(창업기업)

(단위: 억원, 건)

구분	창업기업		전체	
	보증잔액금액	보증잔액빈도	보증잔액금액	보증잔액빈도
2010	89,300	89,675	387,800	311,217
2011	87,580	89,782	384,300	311,415
2012	90,460	84,923	392,800	303,397
2013	93,420	77,662	405,800	295,315
2014	102,600	72,653	418,000	290,011
2015	164,100	91,578	463,400	297,643

자료: 신용보증기금(2016)을 바탕으로 저자 작성

2. 기술보증기금 자료

다음으로는 기술보증기금에 대해 살펴보기로 하자. 〈표 IV-6〉은 기술보증기금의 보증자료 내역을 잔액기준으로 2003년부터 2015년까지 정리한 것이다. 신용보증기금의 경우와 같이 2003년 11조원 규모에서 2015년에는 20조원 규모로 확대된 것을 확인할 수 있다.

〈표 IV-6〉 기술보증기금 보증자료 내역 합계(잔액기준)

(단위: 억원, 건)

구분	보증 잔액합계	보증건수
2003	112,974	30,076
2004	126,218	32,344
2005	123,474	32,814
2006	133,662	29,933
2007	150,343	32,361
2008	174,393	36,288
2009	240,204	44,322
2010	174,137	48,607
2011	170,246	52,193
2012	176,592	57,737
2013	189,351	62,891
2014	191,773	66,060
2015	198,457	69,916

자료: 기술보증기금(2016)을 바탕으로 저자 작성

기술보증기금 자료에서는 보증대상 사업체의 유형이 크게 기술혁신기업, 벤처기업, 이노비즈, 대차세대, T미래성장, 혁신형지식서비스, 녹색, 수출, 창업 등 총 9가지 유형으로 구분되어 있으며, 이에 따른 세부 정보는 <표 IV-7>~<표 IV-15>와 같다.

〈표 IV-7〉 기술보증기금 사업체의 유형별 보증잔액 현황(기술혁신)

(단위: 억원, 건)

구분	기술혁신		전체	
	보증잔액금액	보증잔액빈도	보증잔액금액	보증잔액빈도
2010	161,600	66,228	174,100	76,768
2011	158,300	69,677	170,300	79,598
2012	165,400	76,780	176,600	86,062
2013	179,500	84,625	189,400	92,976
2014	182,900	90,203	191,800	97,903
2015	190,700	97,043	198,500	103,965

자료: 기술보증기금(2016)을 바탕으로 저자 작성

〈표 IV-8〉 기술보증기금 사업체의 유형별 보증잔액 현황(벤처)

(단위: 억원, 건)

구분	벤처		전체	
	보증잔액금액	보증잔액빈도	보증잔액금액	보증잔액빈도
2010	115,000	39,395	174,100	76,768
2011	105,600	39,345	170,300	79,598
2012	107,400	41,754	176,600	86,062
2013	109,000	42,034	189,400	92,976
2014	110,700	42,890	191,800	97,903
2015	114,300	43,753	198,500	103,965

자료: 기술보증기금(2016)을 바탕으로 저자 작성

〈표 IV-9〉 기술보증기금 사업체의 유형별 보증잔액 현황(이노비즈)

(단위: 억원, 건)

구분	이노비즈		전체	
	보증잔액금액	보증잔액빈도	보증잔액금액	보증잔액빈도
2010	91,930	24,686	174,100	76,768
2011	86,630	24,040	170,300	79,598
2012	83,010	23,270	176,600	86,062
2013	78,320	21,573	189,400	92,976
2014	69,770	19,286	191,800	97,903
2015	67,480	18,690	198,500	103,965

자료: 기술보증기금(2016)을 바탕으로 저자 작성

〈표 IV-10〉 기술보증기금 사업체의 유형별 보증잔액 현황(대차세대)

(단위: 억원, 건)

구분	대차세대		전체	
	보증잔액금액	보증잔액빈도	보증잔액금액	보증잔액빈도
2010	2,179	637	174,100	76,768
2011	1,614	511	170,300	79,598
2012	1,358	437	176,600	86,062
2013	1,170	366	189,400	92,976
2014	1,001	307	191,800	97,903
2015	775	242	198,500	103,965

자료: 기술보증기금(2016)을 바탕으로 저자 작성

〈표 IV-11〉 기술보증기금 사업체의 유형별 보증잔액 현황(T미래성장)

(단위: 억원, 건)

구분	T미래성장		전체	
	보증잔액금액	보증잔액빈도	보증잔액금액	보증잔액빈도
2010	30,630	11,678	174,100	76,768
2011	26,570	10,037	170,300	79,598
2012	23,190	8,830	176,600	86,062
2013	20,760	7,619	189,400	92,976
2014	16,820	6,373	191,800	97,903
2015	14,060	5,372	198,500	103,965

자료: 기술보증기금(2016)을 바탕으로 저자 작성

〈표 IV-12〉 기술보증기금 사업체의 유형별 보증잔액 현황(혁신형지식서비스)

(단위: 억원, 건)

구분	혁신형 지식서비스		전체	
	보증잔액금액	보증잔액빈도	보증잔액금액	보증잔액빈도
2010	7,896	4,524	174,100	76,768
2011	11,940	7,057	170,300	79,598
2012	15,810	9,841	176,600	86,062
2013	21,150	12,716	189,400	92,976
2014	23,390	14,820	191,800	97,903
2015	25,020	16,649	198,500	103,965

자료: 기술보증기금(2016)을 바탕으로 저자 작성

〈표 IV-13〉 기술보증기금 사업체의 유형별 보증잔액 현황(녹색)

(단위: 억원, 건)

구분	녹색		전체	
	보증잔액금액	보증잔액빈도	보증잔액금액	보증잔액빈도
2010	18,640	4,915	174,100	76,768
2011	29,110	8,723	170,300	79,598
2012	35,860	11,431	176,600	86,062
2013	37,780	12,291	189,400	92,976
2014	35,500	11,835	191,800	97,903
2015	32,940	11,294	198,500	103,965

자료: 기술보증기금(2016)을 바탕으로 저자 작성

〈표 IV-14〉 기술보증기금 사업체의 유형별 보증잔액 현황(수출)

(단위: 억원, 건)

구분	수출		전체	
	보증잔액금액	보증잔액빈도	보증잔액금액	보증잔액빈도
2010	21,550	4,265	174,100	76,768
2011	21,650	4,646	170,300	79,598
2012	22,800	5,110	176,600	86,062
2013	24,930	5,837	189,400	92,976
2014	25,220	6,167	191,800	97,903
2015	27,070	6,575	198,500	103,965

자료: 기술보증기금(2016)을 바탕으로 저자 작성

〈표 IV-15〉 기술보증기금 사업체의 유형별 보증잔액 현황(창업)

(단위: 억원, 건)

구분	창업		전체	
	보증잔액금액	보증잔액빈도	보증잔액금액	보증잔액빈도
2010	67,630	38,939	174,100	76,768
2011	69,200	42,510	170,300	79,598
2012	75,710	48,424	176,600	86,062
2013	85,390	54,261	189,400	92,976
2014	91,250	59,664	191,800	97,903
2015	98,770	65,800	198,500	103,965

자료: 기술보증기금(2016)을 바탕으로 저자 작성

3. 중소기업진흥공단 분석 자료

마지막으로 중소기업진흥공단의 지원이력 자료이다. 역시 참고로 2003년부터 2015년까지 중소기업진흥공단의 대출내역을 〈표 IV-16〉에 정리하였다. 중소기업 진흥공단의 대출 규모도 2003년 2조원 규모에서 2015년 16조원 규모로 확대된 것을 확인할 수 있다. 참고로 중소기업진흥공단의 대출규모는 앞서 살펴본 신용보증기금이나 기술보증기금과 달리 중소벤처기업부의 예산에 대부분 반영되어, 중소기업 예산 규모 증감에 직접적인 영향을 미친다. 수혜를 받는 기업에 있어서나 경제적 효과에 있어서는 보증과 대출정책이 큰 차이가 없다는 점을 고려하면, 그리고 예산 집행에 있어 보조금과 대출은 차이가 있다는 점을 고려해 볼 때 향후 지원정책 규모 산출에 있어서는 개선의 여지가 있다 하겠다.

〈표 IV-16〉 중소기업진흥공단 대출자료 내역 합계(잔액기준)

(단위: 억원, 건)

구분	대출금액 합계	대출건수
2003	20,109	4,468
2004	42,331	7,877
2005	65,679	11,390
2006	86,762	14,255
2007	106,328	16,405
2008	128,252	19,087
2009	166,530	25,419

〈표 IV-16〉의 계속

(단위: 억원, 건)

구분	대출금액합계	대출건수
2010	179,212	26,416
2011	180,927	27,225
2012	175,853	28,047
2013	176,230	32,978
2014	168,517	36,808
2015	164,960	43,228

자료: 중소기업진흥공단(2016)을 바탕으로 저자 작성

중소기업진흥공단 자료에서는 대출 대상 사업체의 유형이 크게 녹색신성장, 지식서비스, 창업기업 여부 등으로 구분되어 있으며, 세부 사항은 〈표 IV-17〉~〈표 IV-19〉의 내용과 같다.

〈표 IV-17〉 중소기업진흥공단 사업체의 유형별 대출금액 잔액현황(녹색신성장)

(단위: 억원, 건)

구분	녹색신성장		전체	
	대출잔액금액	대출잔액빈도	대출잔액금액	대출잔액빈도
2010	13,520	3,776	204,300	54,159
2011	13,760	3,892	205,600	54,927
2012	13,740	3,895	202,000	55,869
2013	13,110	3,783	206,400	62,341
2014	15,370	5,230	195,400	65,363
2015	17,410	7,027	188,200	70,759

자료: 중소기업진흥공단(2016)을 바탕으로 저자 작성

〈표 IV-18〉 중소기업진흥공단 사업체의 유형별 대출금액 잔액현황(지식서비스)

(단위: 억원, 건)

구분	지식서비스		전체	
	대출잔액금액	대출잔액빈도	대출잔액금액	대출잔액빈도
2010	2,658	960	204,300	54,159
2011	2,793	1,008	205,600	54,927
2012	2,717	981	202,000	55,869
2013	2,676	949	206,400	62,341
2014	6,692	3,513	195,400	65,363
2015	13,200	7,822	188,200	70,759

자료: 중소기업진흥공단(2016)을 바탕으로 저자 작성

〈표 IV-19〉 중소기업진흥공단 사업체의 유형별 대출금액 잔액현황(창업기업 여부)

(단위: 억원, 건)

구분	창업기업 여부		전체	
	대출잔액금액	대출잔액빈도	대출잔액금액	대출잔액빈도
2010	22,310	6,815	204,300	54,159
2011	24,470	7,462	205,600	54,927
2012	24,270	7,393	202,000	55,869
2013	22,740	6,736	206,400	62,341
2014	33,960	13,898	195,400	65,363
2015	48,190	23,201	188,200	70,759

자료: 중소기업진흥공단(2016)을 바탕으로 저자 작성

V. 평가자료 구축결과 및 기초 분석

본 장에서는 구축된 평가자료에 대한 기초 분석을 다루기로 한다. 먼저 기업자료와 고용자료를 결합할 경우 어느 정도의 고용 규모를 설명할 수 있는지에 대해 살펴보는 것도 중요하며, 본 연구에서 구축한 자료는 기업과 고용자료의 결합이므로, 정책평가 이전 단계에서도 고용자료나 기업자료 단독 분석에서는 살펴볼 수 없었던 새로운 기초분석들도 가능하기 때문이다.

한국기업데이터 자료는 연간 30만개 수준의 기업을 포함하며, 고용보험 사업장 자료와 연계하여 확인해 보면 이들 기업에서 고용하고 있는 상시근로자 수는 <표 V-1>에서 확인할 수 있는 것처럼 매년 1천만명 수준임을 확인할 수 있다. 고용보험 가입자 기준 자료로 본다면 2015년 기준 피보험자 수 1,200만명 중 650만명 정도의 자료가 추적 가능한데 이는 고용보험 가입 대상에는 상시근로자들 중 일용직 근로자 등이 제외되어, 상시근로자와 피보험자 수에는 차이가 있기 때문이다. 요컨대, 현재 구축한 자료는 비록 경제 전체를 포괄할 수는 없지만 적어도 우리나라 주요 30만개 기업에서 종사하는 650만명의 자료가 담겨, 개인단위부터 산업단위까지의 경력 추적 및 정책평가에 활용할 수 있다.

<표 V-1> 연도별 상시근로자, 고용보험피보험자, 취득 및 상실현황

(단위: 명)

연도	상시근로자 수	피보험자 수	연도별 취득	연도별 상실	취득-상실
2010	8,509,938	5,337,504	2,521,321	2,154,029	367,292
2011	8,037,371	5,694,270	2,664,099	2,268,882	395,217
2012	9,619,490	6,185,825	2,837,002	2,436,273	400,729
2013	9,772,773	6,423,759	2,870,198	2,519,135	351,063
2014	10,065,395	6,577,441	2,929,445	2,629,397	300,048
2015	10,095,879	6,532,824	2,920,193	2,620,264	299,929

자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

참고로 <표 V-2>는 통합데이터베이스의 2011년부터 2015년까지의 기업규모별 기초통계를 요약한 것이다. 기초통계 도출에 있어서도 중소기업기본법 기준에 의거한 기업규모별 분석이 가능하다는 점에서, <표 V-2>는 통합데이터베이스의 장점을 잘 보여준다고 볼 수 있다.

<표 V-2> 2011~2015년 통합 데이터베이스 기초통계, 기업규모별
(단위: 개, 만명, 조원)

연도	2011				
	기업규모별	전체	중소기업		중견/대기업
기업 수	255,341	249,772	97.82%	5,569	2.18%
매출액	3,298	1,127	34.18%	2,171	65.82%
총자산	4,408	1,143	25.93%	3,265	74.07%
영업이익	175	47	26.58%	129	73.42%
연구개발비	36	11	29.82%	25	70.18%
상시근로자	778	503	64.72%	274	35.28%
순수피보험자	544	332	61.01%	212	38.99%
피보험자취득	258	183	71.02%	75	28.98%
피보험자상실	221	159	72.28%	61	27.72%
취득-상실	37	24	63.53%	14	36.47%

연도	2012				
	기업규모별	전체	중소기업		중견/대기업
기업 수	282,510	276,704	97.94%	5,806	2.06%
매출액	3,653	1,177	32.23%	2,476	67.77%
총자산	5,351	1,252	23.40%	4,099	76.60%
영업이익	175	46	26.24%	129	73.76%
연구개발비	39	11	29.38%	27	70.62%
상시근로자	939	612	65.15%	327	34.85%
순수피보험자	598	366	61.21%	232	38.79%
피보험자취득	277	198	71.51%	79	28.49%
피보험자상실	239	173	72.36%	66	27.64%
취득-상실	38	25	66.11%	13	33.89%

연도	2013				
	기업규모별	전체	중소기업		중견/대기업
기업 수	307,755	301,539	97.98%	6,216	2.02%
매출액	3,638	1,219	33.52%	2,418	66.48%
총자산	6,459	1,214	18.80%	5,245	81.20%

〈표 V-2〉의 계속

(단위: 개, 만명, 조원)

연도	2013					
	기업규모별	전체	중소기업		중견/대기업	
영업이익		173	52	29.82%	122	70.18%
연구개발비		48	12	25.41%	35	74.59%
상시근로자		970	637	65.75%	332	34.25%
순수피보험자		635	390	61.39%	245	38.61%
피보험자취득		286	209	73.26%	76	26.74%
피보험자상실		251	185	73.69%	66	26.31%
취득-상실		35	25	70.18%	10	29.82%

연도	2014					
	기업규모별	전체	중소기업		중견/대기업	
기업 수		320,987	314,393	97.95%	6,594	2.05%
매출액		3,874	1,208	31.19%	2,666	68.81%
총자산		7,809	1,184	15.16%	6,625	84.84%
영업이익		180	52	28.72%	128	71.28%
연구개발비		52	13	24.22%	39	75.78%
상시근로자		1,002	647	64.56%	355	35.44%
순수피보험자		654	393	60.17%	260	39.83%
피보험자취득		292	211	72.27%	81	27.73%
피보험자상실		262	189	72.01%	73	27.99%
취득-상실		30	22	74.56%	8	25.44%

연도	2015					
	기업규모별	전체	중소기업		중견/대기업	
기업 수		305,373	298,666	97.80%	6,707	2.20%
매출액		3,780	1,184	31.34%	2,595	68.66%
총자산		8,170	1,177	14.41%	6,993	85.59%
영업이익		199	54	27.18%	145	72.82%
연구개발비		48	12	25.40%	36	74.60%
상시근로자		1,003	632	63.00%	371	37.00%
순수피보험자		649	386	59.45%	263	40.55%
피보험자취득		291	209	71.79%	82	28.21%
피보험자상실		260	186	71.33%	75	28.67%
취득-상실		30	23	75.77%	7	24.23%

자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

위의 자료에서 살펴보면 2015년 매출액 기준으로 총 3,780조원 규모의 기업들이 포함되고 있음을 확인할 수 있는데, 2015년 통계청 경제총조사에 따르면 2015년 기준으로 물리적 사업장을 지닌 모든 사업체의 총매출액이 5,303조원이므로¹³⁾ 매출액 기준 규모로 보면 모든 물리적 사업장을 보유한 사업체를 포함한 우리나라 전체 경제 규모의 71% 수준의 기업들이 포함된 데이터베이스라고 평가할 수 있다.

2015년 기준으로 통합데이터베이스에 있어 순수피보험자는 대기업이 41%, 중소기업이 59%를 고용하고 있으나(2:3가량) 취득수·상실수로 계산된 순증분은 대기업이 24%, 중소기업에 76%를 나타낸다는 점(1:3가량)을 확인할 수 있어, 대기업은 평균고용기여는 상대적으로 높지만 이에 비해 한계고용기여는 다소 낮은 것으로 나타난다는 사실을 확인할 수 있다. 이는 3절에서 다시 자세히 분석하겠지만 중소기업 중 창업기 기업이 많이 포함되기 때문이다.

1. 일자리 변화추세: 양질취득비중 증가와 일자리 순증 감소

자료에서 먼저 짚어 볼 점은 본 자료에서 나타나는 일자리 변화 추세가 2018년에 나타난 일자리 변화 추세와 크게 다르지 않다는 점이다. 문재인 정부 이전인 2010년부터 2015년까지도 일자리의 증가량은 꾸준히 감소한 반면 양질의 일자리 창출 비중은 늘어나고 있음이 확인되어 최근의 변화가 질적인 측면에서 이전과 크게 다르지는 않다는 점에 주목할 필요가 있다.¹⁴⁾ 다만 최근의 정책변화는 이와 같은 변화를 양적으로 크게 가속화했을 가능성은 충분히 있다고 사료되며 이는 최저임금률 상승이 소득주도성장보다는 혁신성장과 연계되어 일자리 품질을 개선하고 있을 가능성을 함께 검토할 필요성을 함의한다 하겠다. 최저임금률은 소득주도성장과는 큰 관계가 없지만,

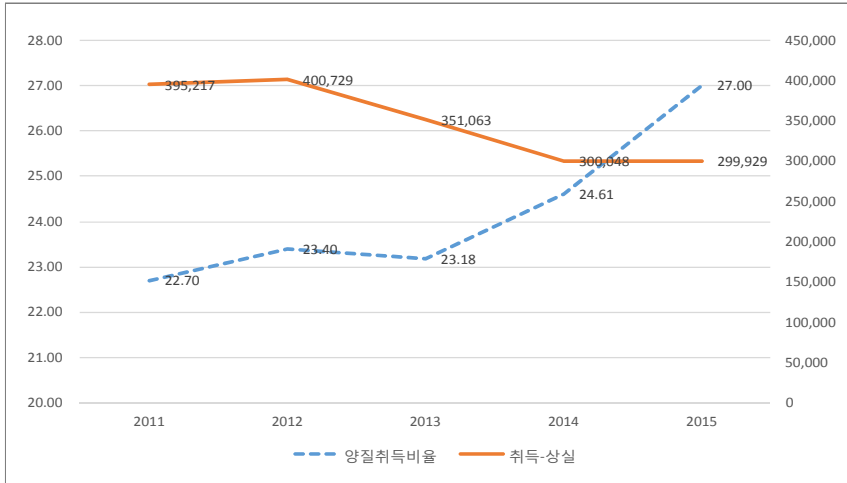
13) 통계청 보도자료(2017. 6. 22), p. 2.

14) 상시근로자 수 18.6% 증가가 확인되는바, 포괄 규모는 크게 다름에도 통계청이 5년 주기로 수행하는 전수조사인 경제총조사의 경우에도 2010년부터 2015년까지 전체 종사자 수가 18.4% 증가한 것(통계청 보도자료(2017. 6. 22), p. 1)과 일관적임을 확인할 수 있다.

상대적으로 경쟁력이 낮은 기업의 퇴출을 가속화하여 일자리 품질을 개선하고 있을 개연성은 있으므로 정부는 이와 관련한 정책적 입장을 분명히 할 필요가 있을 것으로 사료된다.

[그림 V-1] 양질 일자리 창출비율과 일자리 순증(고용보험 기준) 변동

(단위: %, 명)



주: 비율 단위는 좌측 %, 사람 단위는 우측 명. 양질의 일자리는 2010년 불변가격기준 월 보수액 200만원으로 정의함. 물가조정 시 임금 물가지수는 소비자물가지수 활용

자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

2. 일자리 생태계의 역동성

〈표 V-1〉을 보면 통합자료에서 2016년 신규 취득 건수는 총가입자 6,532,824명 중 2,920,193명으로 단순 취득률은 44.7%, 신규 상실건수는 2,620,264명으로 단순 상실률도 40.11%에 달한다. 이는 고용보험 자체만 검토했을 경우보다는 낮지만, 상당히 높은 이동성을 나타낸다. 참고로 고용보험 피보험자 DB만 활용하여 분석해보면 순수피보험자 수 12,655,202명 중 취득자 수는 6,880,808명(단순 취득률 54.4%), 상실자 수는 6,412,984명(단순 상실률 50.7%)이다.

참고로 미시자료 수준에서 공개되는 자료는 아니지만, 고용에 있어 2018년

현재 가장 포괄 규모가 크고 신뢰성이 높은 요약 자료는 통계청의 일자리 행정통계 자료이다. 일자리 행정통계는 통계청이 확보할 수 있는 행정통계를 집대성하여 일자리의 현황과 창출 상실에 대한 통계를 제공한다. 가장 최신의 자료인 2016년 기준 일자리 행정통계 결과에 따르면, 2016년 일자리 규모는 2,323만개 중에서도 단순 취득률이 31.64%, 상실률은 30.70%에 달한다는 사실을 확인할 수 있다.¹⁵⁾

참고로 본 자료에서 확인되는 일자리 교체율은 미국의 통계와 유사하다는 점에 주목할 필요가 있는데, JOLTS(Job Opening and Labor Turnover Survey)에 공시된 미국의 Bureau of Labor Statistics의 통계에 따르면 2017년 미국의 일자리 이직률(separation rates)은 약 43%임을 확인할 수 있다.¹⁶⁾

3. 일자리 총변화와 순변화의 차이

자료에 의하면 실제 절대다수의 일자리 상실은 일자리 창출과 연계되어 있음이 확인되며, 이는 기본적으로 일자리 상실은 고용인과 피고용인의 새로운 짝짓기 과정에서 발생하는 필수불가결한 현상임을 나타낸다. 산업 소분류 단위 기준으로 2011년부터 2015년까지 1,029개 산업 관측치의 고용보험 취득량과 상실량을 기반으로 분석하면 일자리 상실과 창출의 상관계수는 0.9966(결정계수 0.9932)에 달하는데 이는 [그림 V-2]에서 확인할 수 있다. 이는 산업단위에서 연간 일자리 상실과 창출이 사실상 선형의 1:1 관계를 가진다는 사실을 의미하며, 일자리의 상실 없는 일자리의 창출이나 일자리의 창출 없는 일자리의 상실의 발생은 극히 드문 현상임을 보여 주고 있다.

일자리 정책에서 목표로 하는 것은 일자리의 순증가이지만, 사전적으로 최종적으로 순증가에 영향을 미치는 일자리 창출과 상실을 식별하기란 어렵다. 실제 2018년에 설계된 청년 대상의 고용장려금의 경우에도 알 수 있듯이 일자리 정책에 있어서도 대상은 총변화, 즉 일자리의 창출과 상실을 대상으로

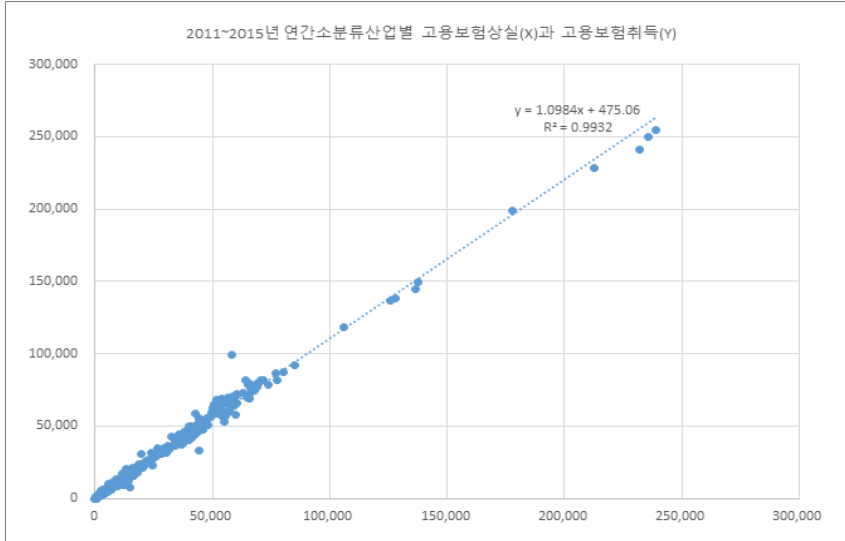
15) 통계청 보도자료(2017. 11. 21) p. 1의 자료 가공.

16) BLS JOLTS, <https://www.bls.gov/news.release/jolts.t16.htm>(검색일자: 2018. 7. 31).

하여 신청자격 자체에도 기초적인 제한조차 두지 않았다. 이는 일자리 정책의 효과성을 낮추는 방향으로 작용하는 요인이 된다.

[그림 V-2] 2011~2015년 연간 소분류산업별 고용보험 상실과 취득 분포도

(단위: 명)



자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

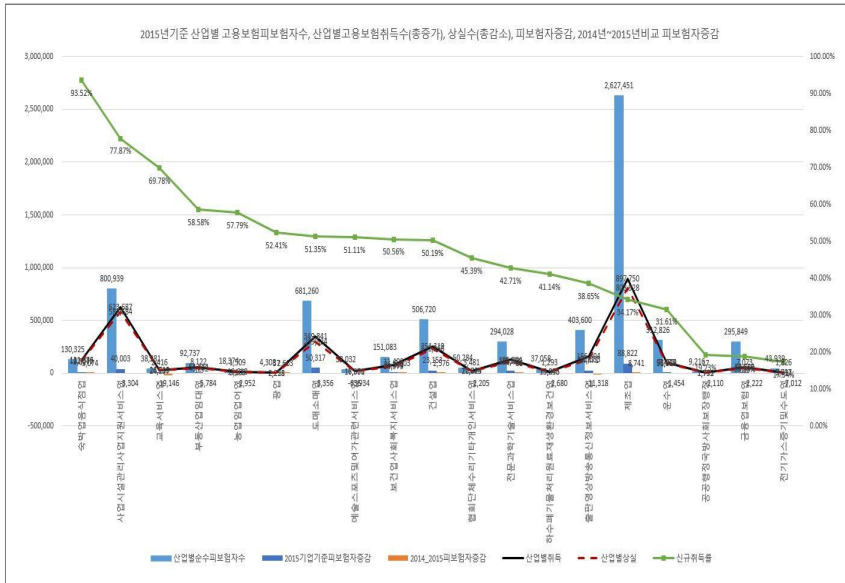
[그림 V-3]은 2015년 기준으로 산업별 고용보험피보험자 수와, 산업별 고용보험취득 수(총증가), 상실 수(총감소), 그리고 피보험자 순증감과 2014~2015년 비교 피보험자 순증감을 나타낸 것이다. 2015년 기업기준 피보험자 증감과 2014~2015년 피보험자 증감에는 다소의 차이가 발생하는데, 이는 데이터베이스에서 2014년을 구성하는 기업들과 2015년을 구성하는 기업들이 차이가 있기 때문에 발생하는 구성의 문제로 볼 수 있다. 좌로부터 우로의 순서는 신규 취득률로서, 신규 취득률은 고용보험피보험자 수 대비 신규 취득피보험자 수를 의미한다.

실제 숙박업과 음식점업의 경우는 신규 취득률이 전체의 93.52%에 달하는데, 이는 연간 복수의 취득이 가능하다는 점을 고려하더라도 일자리 이동이 상당히 활발하다는 사실을 알 수 있다. 상대적으로 제조업과 운수업의

경우 신규 취득률이 낮게 나타나지만, 이들 산업의 경우도 신규 취득률은 30%가 넘는다는 사실을 확인할 수 있다.¹⁷⁾ 공공행정 쪽도 19.73%의 신규 취득률을 나타내는데, 이 또한 미국의 공공부문의 일자리 상실률 18.3%와 비교 가능한 유사한 수치라는 점이 흥미롭다.

[그림 V-3] 2015년 대분류산업별 총증감과 순증감

(단위: 명)



자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

4. 순증분 분해: 기업규모와 업력별 일자리 창출

〈표 V-3〉은 순수 일자리 증가의 요인을 찾기 위해 기업을 대기업과 중소기업, 그리고 업력 3년 미만의 기업을 창업기 기업, 이외를 비창업기 기업으로 분류하여 본 것이다. 추가 고용에 있어서는 중소기업이라기보다 창업기 기업들이 크게 기여하고 있다는 사실을 확인할 수 있다.

17) 소분류별로 보면 자동차 완성품 제조업이 상실과 창출이 유의하게 낮게 나타난다.

〈표 V-3〉 기업규모와 업력 분류별 일자리 창출

(단위: 개, %, 명)

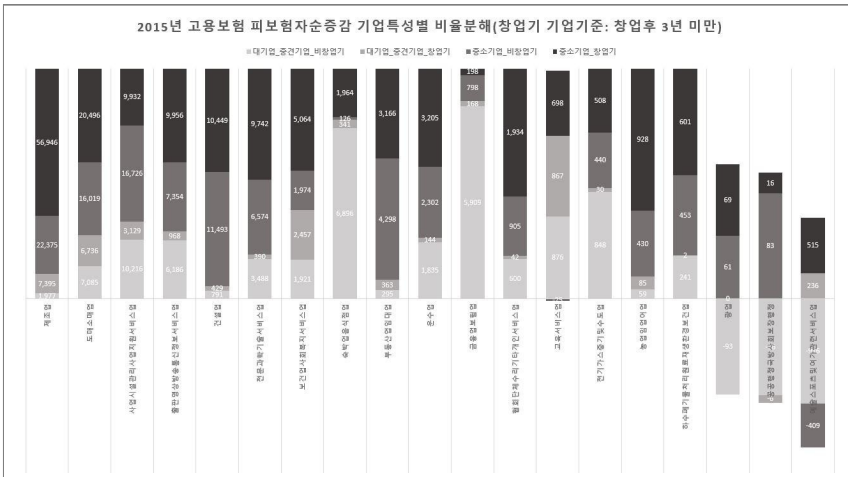
전체사업, 2015년	기업 수	기업 수 비중	피보험자 수	피보험자 수 비중	기업당 피보험자 수	피보험자 증분	피보험자 증분 비중	기업당 피보험자 증분
창업기 중견/ 대기업	352	0.12	44,182	0.68	125.52	23,776	7.89	67.55
비창업기 중견/대기업	6,355	2.08	2,586,098	39.87	406.94	49,214	16.34	7.74
창업기 중소기업	45,358	14.58	227,262	3.50	5.01	160,163	53.16	3.53
비창업기 중소기업	253,308	82.95	3,629,239	55.95	14.33	68,126	22.61	0.27
합계	305,373	100.00	6,486,781	100.00	21.24	301,279	100.00	0.99
중견/대기업	6,707	2.20	2,630,280	40.55	392.17	72,990	24.23	10.88
중소기업	298,666	97.80	3,856,501	59.45	12.91	228,289	75.77	0.76
합계	305,373	100.00	6,486,781	100.00	21.24	301,279	100.00	0.99
창업기 기업	45,710	14.97	271,444	4.18	5.94	183,939	61.05	4.02
비창업기 기업	259,663	85.03	6,215,337	95.82	23.94	117,340	38.95	0.45
합계	305,373	100.00	6,486,781	100.00	21.24	301,279	100.00	0.99

자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

또한 [그림 V-4]에서 확인할 수 있는 것처럼, 개별산업별로 보아도 전체 변화가 아닌 순변화에서 고용 증가에 기여하는 기업은 창업기 기업임을 확인할 수 있다.

[그림 V-4] 고용보험 대분류 기준 순증변화 기업규모/업력별 분해

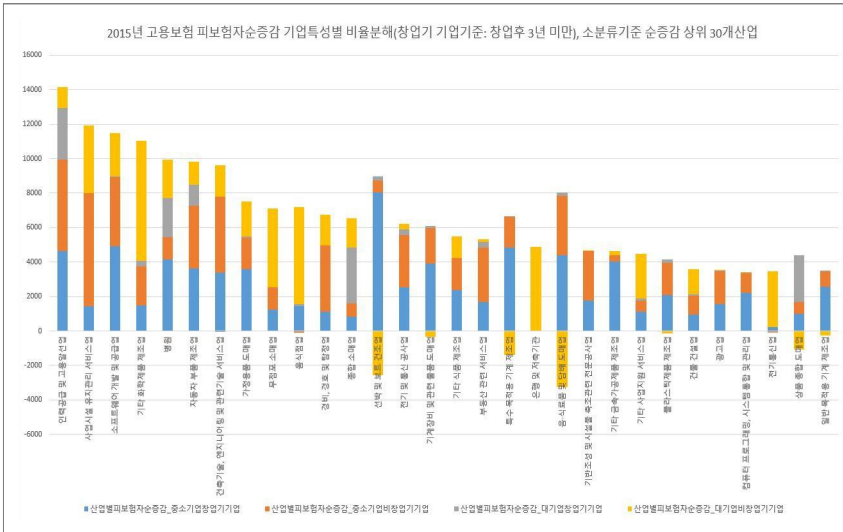
(단위: 명)



자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

[그림 V-5] 고용보험 주요 소분류산업기준 순증변화 기업규모/업력별 분해

(단위: 명)



자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

다음으로 본 연구의 자료를 기반으로 노동자, 즉 사람을 중심으로 한 일자리 이동성 자료를 구축할 수 있다는 점을 특기할 필요가 있다. 다음 절에서는 일자리 이동자료에 기초한 분석의 예시로 KED-고용보험 연계자료 중 2015년 고용보험 최종취득자의 2010~2015 일자리 이동자료를 활용하여 이직현황, 양질의 청년일자리 창출 현황 및 경력 디딤돌¹⁸⁾ 분석을 수행하여 보기로 한다.

5. 2015년 취업자 분석

가. 이직 현황

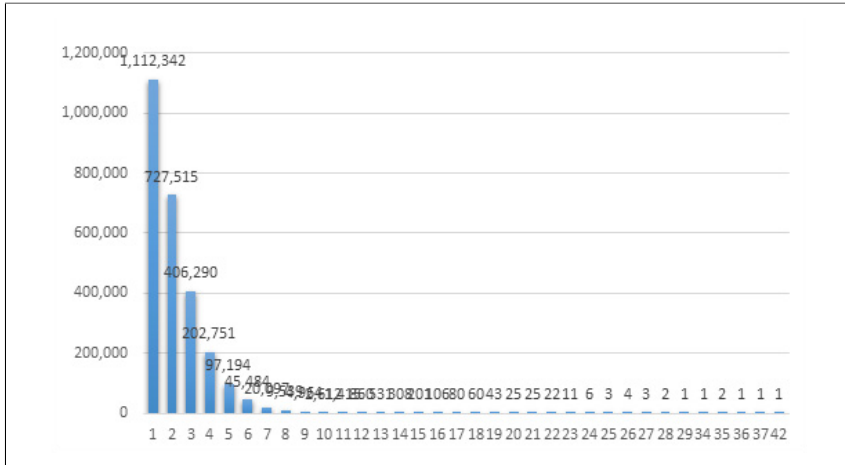
KED-고용보험 결합에 의한 일자리 이동경로자료에 의하면 2015년 취득일자리 취업자 기준으로 2010년부터 2015년까지 취득 평균은 2.16회, 최다 취

18) 양질의 일자리로 상향 이동한 이전의 일자리를 경력 디딤돌 일자리로 정의함.

득기록은 42회로 나타난다. 총 2,632,500명 중 1,520,158명이 2회 이상의 취득을 신고하여, 57%의 2015년 고용보험 취득자가 지난 5년간 한 번 이상 이직을 했음을 확인할 수 있다.

[그림 V-6] 2015년 취득자 2010~2015년 고용보험 취득 횟수 빈도

(단위: 명)



자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

나. 청년 양질의 일자리

양질의 일자리 기준으로 고용보험 월평균 보수액 240만원 이상과 200만원 이상을 적용하여 분석해보기로 하자. 월평균 보수액 240만원 기준으로, 2015년 총취득인원 2,555,434명¹⁹⁾ 중 613,730자리가 양질의 일자리이며, 이 중 121,895자리가 청년 양질의 일자리로 나타난다. 참고로 청년의 정의는 15~29세²⁰⁾로 정하였다.

월평균 보수액 200만원 기준으로는, 총취득인원 2,555,434명²¹⁾ 중 914,987

19) 5년간 10번 초과 취득자 및 기업 이상치를 제외한 숫자임.

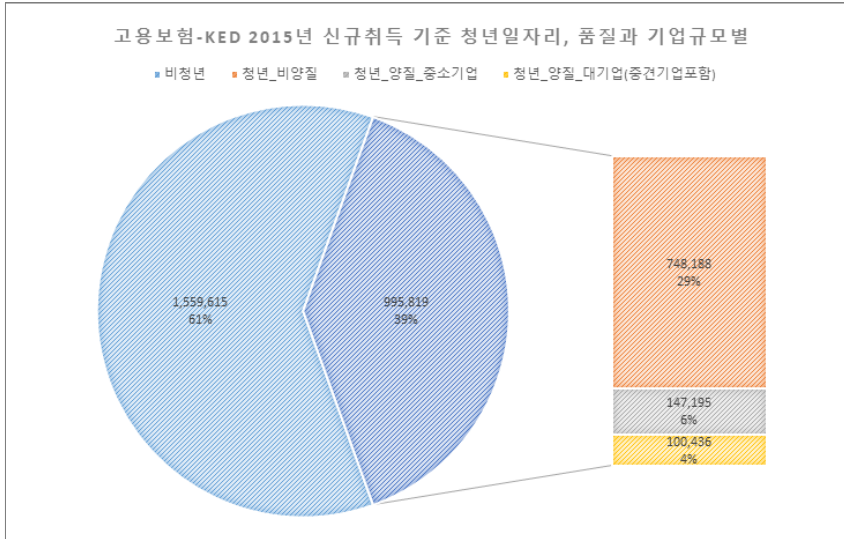
20) 15~29세가 청년의 기준이 되나, 참고로 고용노동부의 청년내일채움공제 등 일부 청년일자리 정책의 경우 청년을 15~34세로 정의하고 있음.

21) 5년간 10번 초과 취득자 및 기업 이상치를 제외한 숫자임.

자리가 양질의 일자리이며, 이 중 247,631자리가 청년 양질의 일자리이다.

기업규모별로 살펴보면, 월평균 보수액 200만원 기준으로 청년 양질의 일자리 247,631자리 중 147,195자리가 중소기업에서 창출된 일자리이며, 100,436자리가 대기업-중견기업 일자리로서 약 6:4의 비율을 나타내고 있다.

[그림 V-7] 2015년 신규취득기준 청년일자리, 품질과 기업규모별



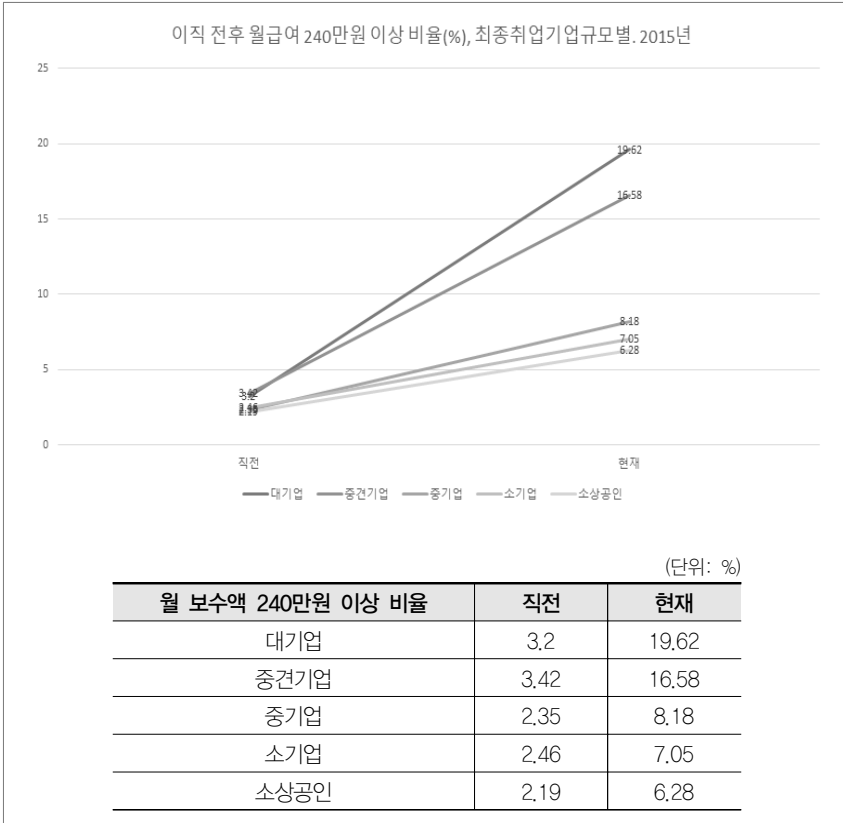
주: 월평균 보수액 200만원 이상을 양질의 일자리로 정의한 경우임
 자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

다. 이직과 양질의 일자리

이직은 기본적으로 양질의 일자리 취득 가능성을 높여준다는 사실에 주목할 필요가 있다. 대기업으로의 이직은 물론, 중소기업으로의 이직도 이전 일자리에서의 양질의 일자리 비중보다 높은 양질의 일자리 비중을 나타낸다는 사실이 확인된다.

[그림 V-8] 최종취업기업규모별 이직 전후 양질의 일자리 비율

(단위: 명)



자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

라. 양질의 청년일자리 창출 현황 및 경력 디딤돌 현황: 기업규모, 산업별

경력 디딤돌 분석결과, 전통의 제조업과 함께 소프트웨어 개발 및 공급업 등 일부 서비스산업에서 양질의 일자리가 창출됨을 확인할 수 있다.

〈표 V-4〉 소분류 산업별 양질의 청년일자리 창출현황, 2015년 KED-고용보험

(단위: 개)

산업명_소분류	청년 양질의 일자리 수
자동차 부품 제조업	13,048
전자부품 제조업	11,663
소프트웨어 개발 및 공급업	11,294
선박 및 보트 건조업	11,181
특수 목적용 기계 제조업	7,804
병원	7,637
인력공급 및 고용알선업	6,547
일반 목적용 기계 제조업	6,049
통신 및 방송 장비 제조업	5,963
기타 화학제품 제조업	5,134
기계장비 및 관련 물품 도매업	4,530
은행 및 저축기관	4,505
건축기술, 엔지니어링 및 관련기술 서비스업	4,493
가정용품 도매업	4,425
무점포 소매업	4,208
플라스틱제품 제조업	4,134
반도체 제조업	4,030
기타 금속가공제품 제조업	4,022
의약품 제조업	3,617
봉제 의복 제조업	3,366
전기 및 통신 공사업	3,177
기타 식품 제조업	2,962
종합 소매업	2,896
전동기, 발전기 및 전기 변환·공급·제어 장치 제조업	2,849
건물 건설업	2,829
기타 운송관련 서비스업	2,671
1차 철강 제조업	2,657
토목 건설업	2,619
음·식료품 및 담배 도매업	2,576
전기통신업	2,345
컴퓨터 프로그래밍, 시스템 통합 및 관리업	2,234
회사본부, 지주회사 및 경영컨설팅 서비스업	2,157
건물설비 설치 공사업	2,070

〈표 V-4〉의 계속

(단위: 개)

산업명_소분류	청년 양질의 일자리 수
기반조성 및 시설물 축조관련 전문공사업	1,992
기초화학물질 제조업	1,971
광고업	1,945
구조용 금속제품, 탱크 및 증기발생기 제조업	1,853
측정, 시험, 항해, 제어 및 기타 정밀기기 제조업; 광학기기 제조	1,844
음식점업	1,843
기타 과학기술 서비스업	1,820
경비, 경호 및 탐정업	1,785
기타 사업지원 서비스업	1,761
사업시설 유지관리 서비스업	1,754
기타 전문 도매업	1,680
자동차용 엔진 및 자동차 제조업	1,674
금융지원 서비스업	1,559
보험업	1,534
회계 및 세무관련 서비스업	1,525
자연과학 및 공학 연구개발업	1,511
기타 금융업	1,484
기초 의약품 및 생물학적 제제 제조업	1,411
정보통신장비 소매업	1,376
서적, 잡지 및 기타 인쇄물 출판업	1,285
의료용 기기 제조업	1,272
전기업	1,252
도로 화물 운송업	1,164
고무제품 제조업	1,148
실내건축 및 건축마무리 공사업	1,131
숙박시설 운영업	1,113
영화, 비디오물, 방송프로그램 제작 및 배급업	1,065
상품 종합 도매업	1,046
정기 항공 운송업	1,029
기타 정보 서비스업	986
안경, 사진장비 및 기타 광학기기 제조업	961
자료처리, 호스팅, 포털 및 기타 인터넷 정보매개서비스업	946
1차 비철금속 제조업	924

〈표 V-4〉의 계속

(단위: 개)

산업명_소분류	청년 양질의 일자리 수
가구 제조업	889
일차전지 및 축전지 제조업	876
합성고무 및 플라스틱 물질 제조업	859
부동산 임대 및 공급업	853
항공기, 우주선 및 부품 제조업	834
해상 운송업	830
비알콜음료 및 얼음 제조업	825
시멘트, 석회, 플라스틱 및 그 제품 제조업	801
상품 증개업	794
가정용 기기 제조업	785
보험 및 연금관련 서비스업	741
일반 교습 학원	737
텔레비전 방송업	710
의원	699
도축, 육류 가공 및 저장 처리업	682
스포츠 서비스업	675
전구 및 조명장치 제조업	586
여행사 및 기타 여행보조 서비스업	563
기계 및 장비 수리업	549
영상 및 음향기기 제조업	542
석유 정제품 제조업	536
그외 기타 제품 제조업	524
컴퓨터 및 주변장치 제조업	506
고등 교육기관	506
법무관련 서비스업	495
건축자재, 철물 및 난방장치 도매업	486
유리 및 유리제품 제조업	480
직물직조 및 직물제품 제조업	476
낙농제품 및 식용빙과류 제조업	460
인쇄 및 인쇄관련 산업	458
금속 주조업	458
투자기관	456
절연선 및 케이블 제조업	452

〈표 V-4〉의 계속

(단위: 개)

산업명_소분류	청년 양질의 일자리 수
교육지원 서비스업	423
기타 상품 전문 소매업	410
부동산 관련 서비스업	402
건물·산업설비 청소 및 방제 서비스업	394
육상 여객 운송업	384
기타 비금속 광물제품 제조업	381
그외 기타 전문, 과학 및 기술 서비스업	379
자동차 판매업	376
기타 전기장비 제조업	374
펄프, 종이 및 판지 제조업	366
무기 및 총포탄 제조업	364
기타 섬유제품 제조업	364
유원지 및 기타 오락관련 서비스업	362
자동차 부품 및 내장품 판매업	355
도자기 및 기타 요업제품 제조업	350
기타 교육기관	329
골판지, 종이 상자 및 종이 용기 제조업	328
화학섬유 제조업	318
의료용품 및 기타 의약관련제품 제조업	313
기타 종이 및 판지 제품 제조업	310
나무제품 제조업	309
전문디자인업	306
섬유, 의복, 신발 및 가죽제품 소매업	299
보관 및 창고업	297
수산물 가공 및 저장 처리업	291
자동차 및 모터사이클 수리업	286
알콜음료 제조업	283
동물용 사료 및 조제식품 제조업	265
철도장비 제조업	262
신발 및 신발부품 제조업	250
가죽, 가방 및 유사제품 제조업	248
하수, 폐수 및 분뇨 처리업	247
그외 기타 개인 서비스업	233

〈표 V-4〉의 계속

(단위: 개)

산업명_소분류	청년 양질의 일자리 수
폐기물 처리업	230
편조의복 제조업	228
곡물가공품, 전분 및 전분제품 제조업	224
사회 및 산업정책 행정	208
인형, 장난감 및 오락용품 제조업	206
비료 및 질소화합물 제조업	206
운송장비 임대업	205
주점 및 비알콜음료점업	200
가스 제조 및 배관공급업	190
시장조사 및 여론조사업	183
산업용 농축산물 및 산동물 도매업	170
자동차 차체 및 트레일러 제조업	166
섬유제품 염색, 정리 및 마무리 가공업	146
기타 보건업	143
인문 및 사회과학 연구개발업	143
금속 및 비금속 원료 재생업	143
의복 액세서리 제조업	135
산업용 기계 및 장비 임대업	133
폐기물 수집운반업	132
과실, 채소 가공 및 저장 처리업	128
어로 어업	121
축산업	111
운동 및 경기용구 제조업	108
증기, 냉온수 및 공기조절 공급업	107
방직 및 가공사 제조업	100
귀금속 및 장신용품 제조업	99
음·식료품 및 담배 소매업	96
우라늄 및 토륨 광업	88
산업 및 전문가 단체	88
오디오물 출판 및 원판 녹음업	87
편조원단 및 편조제품 제조업	84
문화, 오락 및 여가 용품 소매업	81
임업	79

〈표 V-4〉의 계속

(단위: 개)

산업명_소분류	청년 양질의 일자리 수
거주 복지시설 운영업	77
창작 및 예술관련 서비스업	75
그외 기타 운송장비 제조업	73
토사석 광업	73
작물 재배업	72
제재 및 목재 가공업	71
공중 보건 의료업	69
기타 협회 및 단체	64
사진 촬영 및 처리업	61
내륙 수상 및 항만내 운송업	57
건설장비 운영업	57
연료 소매업	56
소화물 전문 운송업	56
담배 제조업	51
기록매체 복제업	51
개인 및 가정용품 수리업	49
기타 가정용품 소매업	46
비거주 복지시설 운영업	45
동물성 및 식물성 유지 제조업	41
철도운송업	29
작물재배 및 축산 복합농업	28
도서관, 사적지 및 유사 여가관련 서비스업	28
약기 제조업	27
마그네틱 및 광학매체 제조업	26
기타 숙박업	23
미용, 욕탕 및 유사 서비스업	21
파이프라인 운송업	20
재보험업	19
조경 관리 및 유지 서비스업	18
환경 정화 및 복원업	18
양식어업 및 어업관련 서비스업	18
시계 및 시계부품 제조업	15
모피가공 및 모피제품 제조업	15

〈표 V-4〉의 계속

(단위: 개)

산업명_소분류	청년 양질의 일자리 수
작물재배 및 축산 관련 서비스업	14
원유 및 천연가스 채굴업	13
수익업	13
연금 및 공제업	12
개인 및 가정용품 임대업	11
모터사이클 및 부품 판매업	8
부정기 항공 운송업	7
코크스 및 연탄 제조업	6
철 광업	4
초등교육기관	3
광업 지원 서비스업	2
기타 비금속광물 광업	2
수도사업	1
코르크 및 조물 제품 제조업	1
석탄광업	0
입법 및 일반 정부 행정	0
라디오 방송업	0
우편업	0
사법 및 공공질서 행정	0
중등 교육기관	0
특수학교, 외국인학교 및 대안학교	0
노동조합	0
무형재산권 임대업	0

자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

참고로 청년을 양질의 일자리로 이직시킨 산업의 순위는 다음과 같다.

〈표 V-5〉 양질의 청년일자리로 이동한 청년의 이전일자리 소속 산업

(단위: 개, %)

양질_청년_이전산업	빈도	비중
인력공급 및 고용알선업	12,096	8.16
소프트웨어 개발 및 공급업	7,987	5.39
전자부품 제조업	5,645	3.81

〈표 V-5〉의 계속

(단위: 개, %)

양질_청년_이전산업	빈도	비중
선박 및 보트 건조업	5,439	3.67
자동차 부품 제조업	5,184	3.5
특수 목적용 기계 제조업	4,809	3.24
병원	3,492	2.36
일반 목적용 기계 제조업	3,345	2.26
가정용품 도매업	3,188	2.15
음식점업	3,039	2.05
기계장비 및 관련 물품 도매업	2,835	1.91
종합 소매업	2,737	1.85
봉제의복 제조업	2,599	1.75
기타 사업지원 서비스업	2,481	1.67
사업시설 유지관리 서비스업	2,405	1.62
건축기술, 엔지니어링 및 관련기술 서비스업	2,382	1.61
회사본부, 지주회사 및 경영컨설팅 서비스업	2,353	1.59
기타 금속가공제품 제조업	2,236	1.51
은행 및 저축기관	2,219	1.5
음·식료품 및 담배 도매업	2,019	1.36
경비, 경호 및 탐정업	1,970	1.33
플라스틱제품 제조업	1,940	1.31
통신 및 방송 장비 제조업	1,902	1.28
전기 및 통신 공사업	1,748	1.18
컴퓨터 프로그래밍, 시스템 통합 및 관리업	1,739	1.17
전동기, 발전기 및 전기 변환·공급·제어 장치 제조업	1,662	1.12
기타 운송관련 서비스업	1,633	1.1
기타 화학제품 제조업	1,620	1.09
반도체 제조업	1,543	1.04
1차 철강 제조업	1,538	1.04
기타 식품 제조업	1,512	1.02
광고업	1,501	1.01
토목 건설업	1,407	0.95
영화, 비디오물, 방송프로그램 제작 및 배급업	1,364	0.92
건물 건설업	1,331	0.9
기타 과학기술 서비스업	1,274	0.86

〈표 V-5〉의 계속

(단위: 개, %)

양질_청년_이전산업	빈도	비중
기반조성 및 시설물 축조관련 전문공사업	1,177	0.79
의약품 제조업	1,172	0.79
건물설비 설치 공사업	1,153	0.78
구조용 금속제품, 탱크 및 증기발생기 제조업	1,099	0.74
무점포 소매업	1,097	0.74
측정, 시험, 항해, 제어 및 기타 정밀기기 제조업	1,016	0.69
기타 전문 도매업	928	0.63
실내건축 및 건축마무리 공사업	923	0.62
숙박시설 운영업	916	0.62
기타 금융업	893	0.6
자연과학 및 공학 연구개발업	881	0.59
기초화학물질 제조업	849	0.57
기타 정보 서비스업	740	0.5
금융지원 서비스업	736	0.5
서적, 잡지 및 기타 인쇄물 출판업	727	0.49
자료처리, 호스팅, 포털 및 기타 인터넷정보매개서비스업	725	0.49
상품 종합 도매업	699	0.47
회계 및 세무관련 서비스업	690	0.47
의료용 기기 제조업	647	0.44
전기통신업	617	0.42
섬유, 의복, 신발 및 가죽제품 소매업	596	0.4
전기업	595	0.4
해상 운송업	537	0.36
스포츠 서비스업	492	0.33
도축, 육류 가공 및 저장 처리업	489	0.33
일반 교습학원	485	0.33
도로 화물 운송업	471	0.32
보험업	470	0.32
정보통신장비 소매업	462	0.31
일차전지 및 축전지 제조업	453	0.31
기타 상품 전문 소매업	448	0.3
건물·산업설비 청소 및 방제 서비스업	427	0.29
고등 교육기관	425	0.29

〈표 V-5〉의 계속

(단위: 개, %)

양질_청년_이전산업	빈도	비중
인쇄 및 인쇄관련 산업	417	0.28
부동산 임대 및 공급업	410	0.28
1차 비철금속 제조업	408	0.28
여행사 및 기타 여행보조 서비스업	408	0.28
안경, 사진장비 및 기타 광학기기 제조업	397	0.27
기초 의약품 및 생물학적 제제 제조업	396	0.27
주점 및 비알콜음료점업	395	0.27
그외 기타 제품 제조업	391	0.26
가정용 기기 제조업	376	0.25
텔레비전 방송업	367	0.25
고무제품 제조업	366	0.25
가구 제조업	363	0.24
전문디자인업	360	0.24
건축자재, 철물 및 난방장치 도매업	344	0.23
전구 및 조명장치 제조업	334	0.23
상품 중개업	331	0.22
낙농제품 및 식용빙과류 제조업	324	0.22
기계 및 장비 수리업	323	0.22
의원	320	0.22
항공기, 우주선 및 부품 제조업	319	0.22
합성고무 및 플라스틱 물질 제조업	316	0.21
직물직조 및 직물제품 제조업	314	0.21
컴퓨터 및 주변장치 제조업	302	0.2
영상 및 음향기기 제조업	296	0.2
시멘트, 석회, 플라스틱 및 그 제품 제조업	286	0.19
유원지 및 기타 오락관련 서비스업	284	0.19
기타 전기장비 제조업	279	0.19
부동산 관련 서비스업	260	0.18
보험 및 연금관련 서비스업	250	0.17
자동차 및 모터사이클 수리업	250	0.17
교육지원 서비스업	249	0.17
유리 및 유리제품 제조업	247	0.17
자동차 판매업	243	0.16

〈표 V-5〉의 계속

(단위: 개, %)

양질_청년_이전산업	빈도	비중
자동차용 엔진 및 자동차 제조업	239	0.16
절연선 및 케이블 제조업	239	0.16
석유 정제품 제조업	237	0.16
법무관련 서비스업	235	0.16
사회 및 산업정책 행정	220	0.15
비알콜음료 및 얼음 제조업	219	0.15
그외 기타 전문, 과학 및 기술 서비스업	213	0.14
정기 항공 운송업	210	0.14
금속 주조업	204	0.14
시장조사 및 여론조사업	193	0.13
자동차 부품 및 내장품 판매업	192	0.13
인문 및 사회과학 연구개발업	187	0.13
기타 교육기관	185	0.12
기타 섬유제품 제조업	176	0.12
나무제품 제조업	166	0.11
기타 비금속 광물제품 제조업	164	0.11
투자기관	164	0.11
보관 및 창고업	163	0.11
그외 기타 개인 서비스업	159	0.11
기타 종이 및 판지 제품 제조업	159	0.11
골판지, 종이 상자 및 종이 용기 제조업	157	0.11
신발 및 신발부품 제조업	156	0.11
수산물 가공 및 저장 처리업	154	0.1
도자기 및 기타 요업제품 제조업	153	0.1
육상 여객 운송업	147	0.1
문화, 오락 및 여가 용품 소매업	146	0.1
편조의복 제조업	137	0.09
가죽, 가방 및 유사제품 제조업	135	0.09
비료 및 질소화합물 제조업	128	0.09
자동차 차체 및 트레일러 제조업	122	0.08
하수, 폐수 및 분뇨 처리업	122	0.08
의료용품 및 기타 의약관련제품 제조업	121	0.08
화학섬유 제조업	118	0.08

〈표 V-5〉의 계속

(단위: 개, %)

양질_청년_이전산업	빈도	비중
알콜음료 제조업	114	0.08
동물용 사료 및 조제식품 제조업	107	0.07
과실, 채소 가공 및 저장 처리업	104	0.07
섬유제품 염색, 정리 및 마무리 가공업	101	0.07
기타 보건업	100	0.07
우라늄 및 토륨 광업	98	0.07
창작 및 예술관련 서비스업	98	0.07
철도장비 제조업	91	0.06
음·식료품 및 담배 소매업	90	0.06
펄프, 종이 및 판지 제조업	89	0.06
폐기물 처리업	87	0.06
가스 제조 및 배관공급업	83	0.06
곡물가공품, 전분 및 전분제품 제조업	83	0.06
산업용 농축산물 및 산동물 도매업	83	0.06
의복 액세서리 제조업	82	0.06
방직 및 가공사 제조업	81	0.05
입법 및 일반 정부 행정	80	0.05
운송장비 임대업	79	0.05
금속 및 비금속 원료 재생업	75	0.05
인형, 장난감 및 오락용품 제조업	73	0.05
어로 어업	70	0.05
운동 및 경기용구 제조업	70	0.05
기타 협회 및 단체	61	0.04
연료 소매업	60	0.04
귀금속 및 장신용품 제조업	59	0.04
산업용 기계 및 장비 임대업	58	0.04
오디오물 출판 및 원판 녹음업	56	0.04
철도운송업	53	0.04
개인 및 가정용품 수리업	49	0.03
폐기물 수집운반업	49	0.03
소화물 전문 운송업	47	0.03
축산업	47	0.03
기타 가정용품 소매업	46	0.03

〈표 V-5〉의 계속

(단위: 개, %)

양질_청년_이전산업	빈도	비중
무기 및 총포탄 제조업	45	0.03
편조원단 및 편조제품 제조업	45	0.03
거주 복지시설 운영업	44	0.03
그외 기타 운송장비 제조업	44	0.03
산업 및 전문가 단체	44	0.03
임업	35	0.02
토사석 광업	34	0.02
공중보건 의료업	33	0.02
작물재배업	32	0.02
건설장비 운영업	29	0.02
담배 제조업	29	0.02
사진 촬영 및 처리업	28	0.02
기록매체 복제업	26	0.02
미용, 욕탕 및 유사 서비스업	26	0.02
도서관, 사적지 및 유사 여가관련 서비스업	24	0.02
비거주 복지시설 운영업	23	0.02
제재 및 목재 가공업	22	0.01
증기, 냉온수 및 공기조절 공급업	22	0.01
환경 정화 및 복원업	20	0.01
작물재배 및 축산 복합농업	18	0.01
중등 교육기관	18	0.01
개인 및 가정용품 임대업	17	0.01
모피가공 및 모피제품 제조업	17	0.01
내륙 수상 및 항만내 운송업	16	0.01
동물성 및 식물성 유지 제조업	16	0.01
마그네틱 및 광학 매체제조업	14	0.01
약기 제조업	13	0.01
모터사이클 및 부품 판매업	11	0.01
부정기 항공 운송업	11	0.01
사회보장 행정	11	0.01
연금 및 공제업	10	0.01
수익업	9	0.01
시계 및 시계부품 제조업	9	0.01

〈표 V-5〉의 계속

(단위: 개, %)

양질_청년_이전산업	빈도	비중
원유 및 천연가스 채굴업	9	0.01
조경 관리 및 유지 서비스업	8	0.01
광업 지원 서비스업	7	0
작물재배 및 축산 관련 서비스업	6	0
기타 숙박업	5	0
양식어업 및 어업관련 서비스업	5	0
우편업	5	0
철 광업	4	0
초등교육기관	4	0
재보험업	3	0
특수학교, 외국인학교 및 대안학교	3	0
기타 비금속광물 광업	1	0
무형재산권 임대업	1	0
사법 및 공공질서 행정	1	0
석탄광업	1	0
수도사업	1	0
코크스 및 연탄 제조업	1	0

자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

양질의 일자리로 이동한 이전 자리를 분석해보면 중소기업의 비중이 낮지 않다는 사실에 주목할 필요가 있다. 이직자 중 60% 이상의 양질의 일자리는 중소기업 출신이 차지하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 V-6〉 양질의 청년일자리 이직자 이전일자리 기업규모별

(단위: 개, %)

양질_청년_이전규모	빈도	비중
소상공인	10,882	7.24
소기업	30,990	20.62
중기업	53,370	35.5
중견기업	28,791	19.15
대기업	19,138	12.73
기타(금융, 병원 등)	7,146	4.75
합계	150,317	100

자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

6. 2012년 취업자 분석

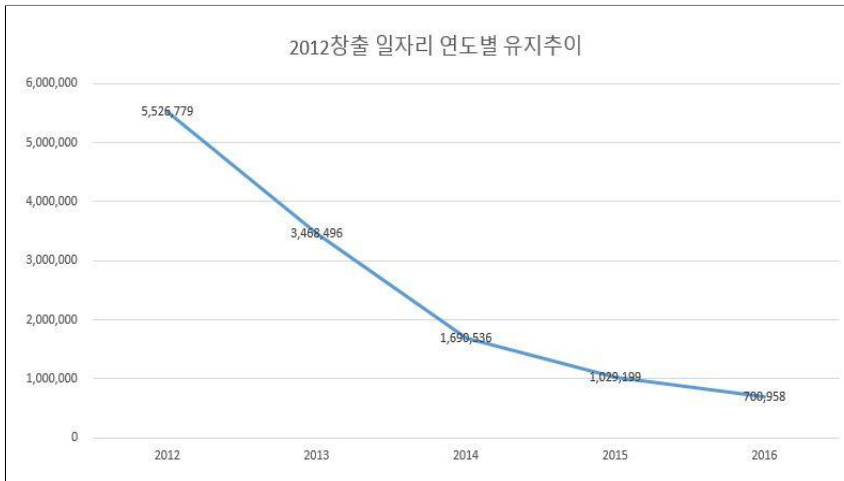
본 절에서는 2012년 취업자에 대한 기초통계에 대해 살펴보기로 한다. 2015년 취업자의 과거 분석은 최신자료라는 의미가 있지만, 2012년 취업자의 이직 경로 분석은 취업 후 이직 결정 현황을 살펴보는 데 있어 보완적인 부분이 있으며 이는 제Ⅷ장의 개인단위의 정책평가 시 2012년 취업자들을 주된 정책평가 대상으로 하기 때문이기도 하다.

가. 일자리 지속기간

먼저 고용보험자료, 즉 한국기업데이터와 결합하기 이전의 자료를 기초로 2012년 창출된 일자리의 연도별 유지추이를 살펴보자. 2012년에는 총 5,526,779개의 일자리 취득이 확인되지만, 이 중 2,058,283개는 2012년 당해 년도에 사라진다. 이후에도 비슷한 추이로 일자리가 상실되어, 2016년에는 70만개만 남는 것을 확인할 수 있다.

[그림 V-9] 2012 창출 일자리 연도별 유지추이

(단위: 개)

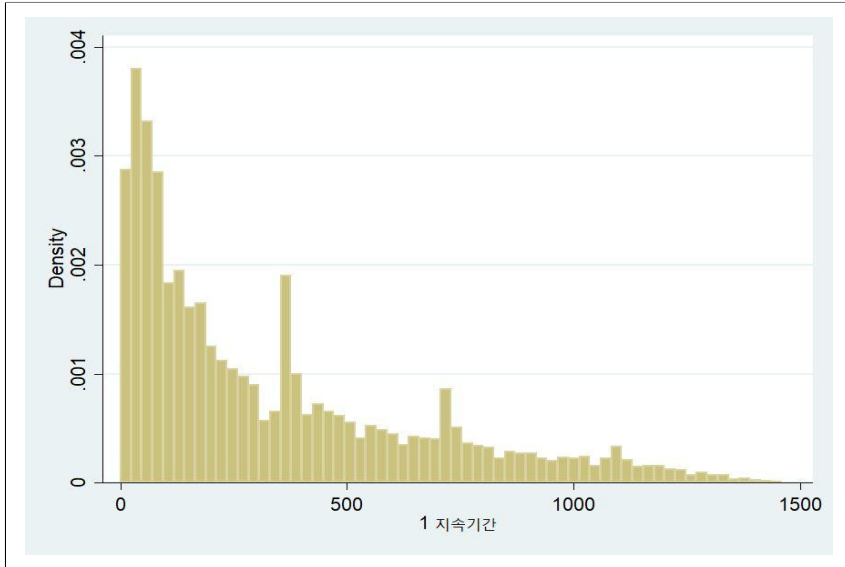


자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

다음 그림은 고용보험자료를 한국기업데이터와 결합한 후 지속기간을 일자 길이별로 히스토그램을 그려 표시한 것이다. 1년, 2년, 3년에 피크가 나타나는 것을 확인할 수 있으며 전체적으로 높은 이직률을 보임을 확인할 수 있다.

[그림 V-10] 2012 창출 일자리 지속기간

(단위: 일)



자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

나. 기업규모별 이직과 실질 월평균 보수액 변화

다음으로는 이직을 통해 월평균 보수액이 어떻게 변화하는지에 대해 기초 통계를 살펴보기로 한다. 특히, 기업규모별 이직 분석을 통해 근로자들의 중소기업과 대기업 이직 현황과, 이직 후 취득 월평균 보수액이 어떻게 변화하는지에 대해 살펴보기로 한다.

2018년 현재 청년들은 첫 직장으로 평생 직장으로 추정되는 일자리를 선택하고자 하며, 이에 따라 공공부문은 물론 대기업이나 중견기업으로의 취업을 긴 시간을 들여가면서도 과도하게 선호하고 있다는 우려가 있다. 물론

대기업과 중견기업의 일자리가 평균적으로 중소기업에 비해 더 나은 자리인 것은 분명하지만, 만일 실제 기업생태계에서 일자리의 새로운 짜짓기가 원활히 일어나고 취업을 통해 정보가치 창출과 인적자본 증가가 발생하여 이직자의 월평균 보수액을 개선한다면, 첫 직장에 지나친 가치를 부여하는 것은 합리적인 선택이 아닐 수 있다. 실제로 이와 같은 청년들의 선택은 사회적 압력으로 인해 강화되는데, 사회의 전반적인 인식이 한 번 직장을 구하면 이직이 어렵고 특히 중소기업으로부터 대기업으로의 이직이 상당히 어렵다고 상정하며, 이에 기반하여 중소기업에 취업한 경우는 인생의 실패를 경험한 것으로 간주하는 사회적 압력이 형성되기 때문으로 볼 수 있다. 또한 중소기업에서 중소기업으로 이직하는 경우는 임금의 상승을 기대하기 어렵다는 인식도 있고, 대기업 취업자는 중소기업으로 이직을 하지 않거나, 이직하는 경우는 특수한 경우로서 이 경우 임금의 하락을 경험하게 될 것이라는 사회적 인식도 존재한다. 본 소절에서는 이와 같은 믿음이 실제 어느 정도 타당한 것인지에 대해 실제 기업 규모별 이동과 이직에 따른 월평균 보수액 변화를 검토해 보기로 한다. 참고로 아래 분석에서는 GDP디플레이터로 물가를 조정하였지만, 5년 내 이직의 경우 각 일자리의 평균 지속기간이 300일에 미치지 못한다는 점을 고려한다면 물가 조정은 중요하지 않으며 오히려 연간 물가 조정은 편의로 작용할 가능성도 있음에 유의할 필요가 있다.²²⁾

2012년 취업자 중 2015년까지 이직이 확인되고, 한국기업데이터의 기업규모 정보가 대기업, 중견기업, 중소기업으로 확인되며²³⁾ 이직 전후 월평균 보수액 500만원 이하 50만원 이상의 금액을 받고 있는 인원은 총 937,952명이다.²⁴⁾ 평균 이직까지 걸린 기간은 257일인데, 총 591,123명(63.02%)의 이직

22) 물가를 조정하지 않은 결과도 당연히 질적으로 동일한 결과가 나타난다.

23) 따라서 한국기업데이터에서 기타(병원 등을 포함함)로 분류된 기업들은 이 분석에서는 제외하였다. 기타 기업에서는 약 4만명 정도의 인원이 확인되며 이들을 포함해도 분석의 질적인 측면에서 변화가 없으며, 대부분의 기타 기업이 병원 등 상대적으로 좋은 일자리를 만드는 기업으로 오히려 양적인 측면에서는 더 높은 수치를 나타낸다.

24) 월평균 보수액 500만원 초과 및 50만원 이하 인원은 인원수도 적지만 정책당국의 관심과는 거리가 있는 집단이므로 이상치 제거 및 분포의 가시성 차원에서 제외하였다. 이 집단을 포함하여도 분석의 질적인 측면에서 차이가 없음을 밝혀둔다.

자의 실질 취득 월평균 보수액이 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 이직 전 취득 월평균 보수평균은 1,589,253원, 이직 평균 월평균 보수액증분 평균은 154,726원으로서 9.74%의 실질임금 증가가 확인됨을 볼 수 있다. 30만개 주요 기업에 있어 한 해 취업자 중 100만명가량의 인원이 평균 257일 안에 이직하여 실질 임금 9.74%의 증가를 실현한다는 것은, 이직이 일자리 짝짓기의 효율을 높여 일자리 품질을 개선하는 데에 기여하고 있다는 사실을 보여준다.

이들 중 중소기업에서 중소기업으로 이직한 사람의 수는 629,477명이며, 이 중 391,721명(62.23%)이 임금 상승을 보고하고 있다. 상승 하락을 포함한 전체 월평균 보수액 증분은 130,478원(증가율 8.04%)으로 나타난다. 중소기업에서 대기업 또는 중견기업으로 이직한 수는 103,752명인데, 이들 중 69,158명(66.66%)이 임금 상승을 보고하고 있으며 월평균 보수액 증분은 250,593원(증가율 16.57%)이다. 대기업 또는 중견기업에서 중소기업으로 이직한 인원도 100,060명이 확인되는데, 이들 중에서도 60,811명(60.77%)이 월평균보수액 상승을 나타내고 있다. 월평균 보수액도 112,286원 증가(증가율 7.41%)하고 있어 대기업에서 중소기업으로의 이직도 평균적으로 일자리의 품질을 높이고 있음을 확인할 수 있다. 마지막으로 대기업 또는 중견기업에서 대기업 또는 중견기업으로 이직한 수는 104,663명인데, 이들 중 69,433명이 임금 상승을 보고하여 총 66.34%의 이직이 임금 상승으로 이어졌음을 확인할 수 있다. 월평균 보수액 증분도 246,103원(증가율 16.02%)로, 평균 이직기간 264일에 평균 월평균 보수액 16% 증가를 나타내고 있다. 물론 중소기업에서 대기업으로의 이직이나 대기업에서 대기업으로의 이직이 더 높은 임금 상승 가능성을 갖지만, 중소기업에서 중소기업으로 또는 대기업에서 중소기업으로의 이직도 평균적으로 더 높은 임금 상승을 가져오고 있다는 점에 주목할 필요가 있을 것이다. 또한 한 해 취업자들에게 주어지는 대기업으로의 이직 기회는 전체 이직 기회 중 20%에 달하며, 실제 이 이직 기회 중 절반가량은 중소기업 경력자에게 제공된다는 점을 고려하면 일자리 적성과 노력을 고려할 때 이동성 측면에서 사회적으로 인식되고 있는 문제

점, 즉 대기업으로의 이직 기회가 쉽게 주어지지 않는다는 문제점은 존재한다고 보기 힘들다는 사실을 확인할 수 있다.

〈표 V-7〉 2012년 취업자의 2015년까지 기업규모별 이직과 임금변화

(단위: 명, %, 원)

이직 분류	상승 인원	하락 인원	합계 인원	상승 비율	월보수평균 (이직전)	이직중분 평균	증가율	평균 지속일
중-중	391,721	237,756	629,477	62.23	1,622,367	130,478	8.04	242
중-대	69,158	34,594	103,752	66.66	1,512,324	250,593	16.57	279
대-중	60,811	39,249	100,060	60.77	1,515,881	112,286	7.41	315
대-대	69,433	35,230	104,663	66.34	1,536,496	246,103	16.02	264
전체	591,123	346,829	937,952	63.02	1,589,253	154,726	9.74	257

자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

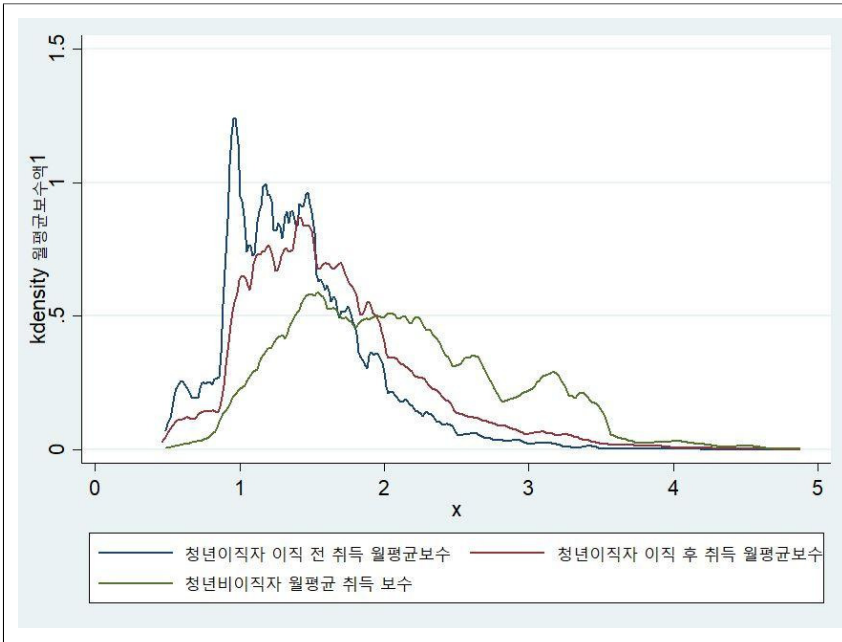
다음으로는 이직 전후의 월평균 보수액 분포의 변화를 살펴보기로 한다. 금액 평균이나 비율의 경우 현상을 일반 대중에게 직관적으로 전달하기에는 적합한 정보이지만, 분포에는 더 많은 정보가 담겨 있고 현재 구축한 자료의 내용을 보다 깊게 공유할 가치도 있다고 판단되므로 이직자들의 임금분포 변화를 살펴보기로 하겠다.

2012년 취업자 중 2015년까지 이직한 청년들²⁵⁾의 이직 이전과 이후의 임금 분포 변화와 이직을 하지 않은 청년들의 임금 분포를 보면 다음 그림과 같다. 물론 이직을 하지 않은 청년들의 분포가 더 높은 임금을 나타내지만, 이직을 통해 그 격차가 줄어들고 있음을 확인할 수 있다.

25) 여기에서 청년들은 취득 시 30세 미만으로 정의한다.

[그림 V-11] 2012년 청년 취업자들의 이직 이전이후 월평균 보수분포

(단위: 백만원)



자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

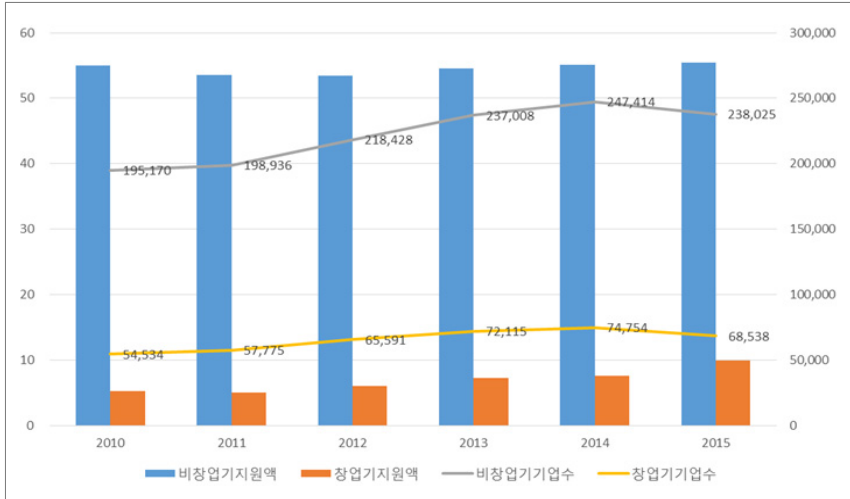
7. 정책조준 현황과 문제점

가. 기업연령별 정책배분(정책금융)

다음으로는 정책 조준의 문제를 살펴보자. 앞 제3절에서 살펴본 것처럼 대다수의 일자리 순증은 창업기 기업에서 발생한다는 사실을 확인할 수 있었다. 그러나, 정책금융을 기초로 정책조준을 살펴보면 정책금융은 대부분 비창업기 기업에 배분되어 있음을 확인할 수 있다. 2013년 이후로 창업기 기업에 대한 지원 금액이 증가하고 있음이 확인되고 있지만, 2015년 기준으로 비창업기 기업에 여전히 50조원이 넘는 금액이 겨냥된 반면 창업기 기업에는 10조원 수준의 금액만이 겨냥되어 있음을 확인할 수 있다.

[그림 V-12] 창업기 비창업기 기업 수와 지원금액 비중

(단위: 조원, 개)



주: 막대그래프 좌측(조원), 선그래프 우측(개)

자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018), 기술보증기금(2016), 신용보증기금(2016), 중소기업진흥공단(2016)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

물론 창업기 기업에서 새로운 일자리가 더 많이 창출된다는 사실이 창업기 기업에 대한 재정지원효과가 반드시 더 크게 나타난다는 것을 의미하지는 않는다.²⁶⁾ 그러나, 일자리 재정정책 전략수립에 있어 새로운 일자리의 창출 가능성이 높고 시장 실패의 가능성이 높아 정부개입의 개연성이 더 높은 창업기 기업에 대한 지원비중은 보다 높게 가져갈 필요가 있으며, 이에는 창업기 기업에 대한 지원증가도 중요하지만 비창업기기업에 대한 지원감소, 즉 정책조준의 재배분도 검토할 필요가 있다 하겠다.

나. 산업소분류별 양질의 청년일자리 창출과 정책배분(정책금융)

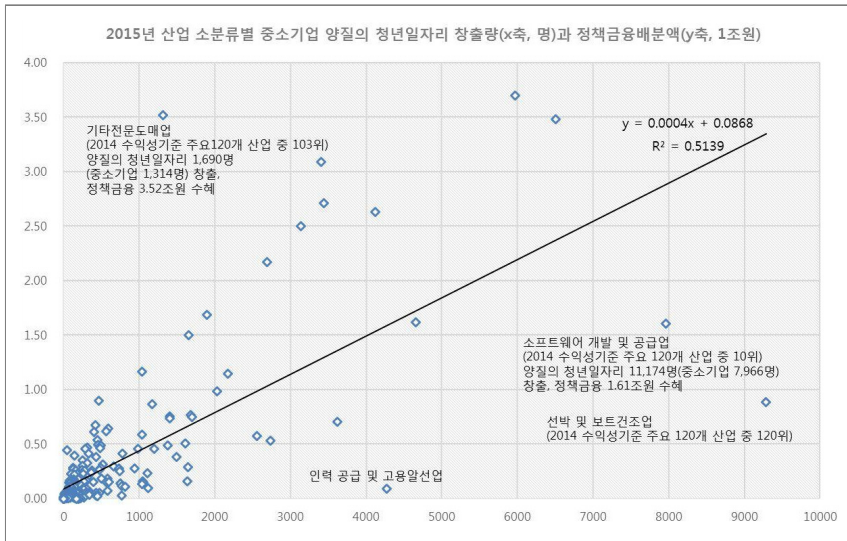
앞선 제3절의 분석에 따르면 양질의 청년일자리는 산업별로 상당히 다른 양상을 나타낸다는 사실을 확인할 수 있다. 그렇다면 정책의 배분은 양질의 청년일자리 창출 기준으로 볼 때 적절하게 이뤄지고 있는지 살펴볼 필요가

26) 관련된 내용은 장우현(2016)을 참고하라.

있을 것이다. [그림 V-13]은 2015년 산업 소분류별로 중소기업에서 양질의 청년 일자리를 창출한 양과 실제 정책금융배분액의 관계를 산포도로 나타낸 것이다. 일반적으로는 양질의 청년 일자리 창출량이 높아질수록 정책금융배분액이 높아진다는 사실은 확인할 수 있지만, 편차가 상당히 높다는 사실을 확인할 수 있다. 소프트웨어개발 및 공급업에 속한 중소기업들은 양질의 청년 일자리를 7,966개 창출했음에도 정책금융은 1.61조원 수준의 수혜에 그친 반면, 기타전문도매업의 경우 양질의 청년 일자리를 1,314개 창출하면서 정책금융은 3.52조원 수준으로 수혜하고 있음을 나타내고 있어 만일 양질의 청년일자리 창출을 주된 정책 목표로 본다면 정책조준을 재배분할 필요성이 있을 개연성이 있다.

[그림 V-13] 2015년 산업소분류별 중소기업 양질의 청년일자리 창출량과 정책금융 배분액 산포도

(단위: 명, 조원)



자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018), 기술보증기금(2016), 신용보증기금(2016), 중소기업진흥공단(2016)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

Ⅵ. 산업단위 정책평가

제Ⅵ장에서는 산업단위의 정책평가를 수행한다. 앞서 살펴본 것처럼 일자리의 창출과 상실은 일자리의 순증감과 크게 다르다는 사실을 고려할 때, 그리고 소분류 산업단위 기준으로 볼 때 구축한 2010~2015년 기간 내 일자리의 수는, 비록 구성은 바뀌더라도 크게 변화하지 않는다는 사실을 고려할 때 재정정책이 산업단위의 일자리 순증감에 미친 영향을 살펴보는 것은 중요하다. 비록 지원받은 개별 기업단위에서 일자리가 늘어나더라도, 전체 산업의 순수 일자리가 늘어나지 않는다면 일자리 수 기준으로 보면 일자리의 단순 이전으로 볼 수 있기 때문이다.

물론 순수 일자리가 늘어나지 않더라도 지원받은 기업의 생산성이 높아지거나 창출된 일자리가 양질이라면 정책의 기여를 인정할 수 있을 것이다. 그러나, 정부 재정을 보조금이나 융자 또는 대출 형태로 지원받은 기업의 생산성은 일관적으로 감소하는 경향을 보이며, 일자리도 양질 기준을 적용할 경우 정부의 지원을 받은 기업의 경우 양질의 일자리는 증가하지 않으며 이는 제Ⅷ장에서 확인할 수 있듯이 이번 연구에서의 평가결과에서도 예외는 아니다. 따라서, 본 장에서 수행할 산업의 순수 일자리 증감에 대한 영향은 보다 기본적인 필요조건에 해당하는 평가라고 볼 수 있다.

본 장에서는 중소기업 정책금융을 정책평가의 대상으로 하여, 9차 표준산업분류 소분류 기준으로 두 가지 방법론에 따라 재정정책이 산업 일자리 순증에 미친 영향에 대해 분석해 보기로 한다. 산업은 기업과 달리 이질성이 존재하기 때문에, 짝짓기나 회귀 분석 등 특성을 통제하여 대조군을 형성하는 방식은 적절하지 않을 수 있기 때문에, 개별 산업과 연도의 고정효과를 통제할 수 있는 패널 모형이 더 적합할 수 있다. 따라서, 본 장에서는 자료의 패널구조를 이용하여 고정효과패널 모형과 동적패널 모형을 활용하여 각

산업에 제공된 정책금융의 규모가 산업 피보험자 수 증감에 미친 영향에 대해 살펴보기로 한다.

먼저 고정효과패널 모형의 경우 추정식은 관찰단위가 산업이며, 통제변수도 산업단위로 구성되어 있다. 산업 고정효과와 연도 고정효과를 고려하였으며, 정책금융 지원금액에 따른 성과지표의 변동을 살펴본다.

$$y_{i,t} = \alpha + P_{i,t}\beta + x_{i,t-1}\gamma + \nu_i + v_t + \epsilon_{i,t}$$

$P_{i,t}$: 산업 i에 대한 t연도의 정책금융 지원금액

$x_{i,t-1}$: 산업 i의 t-1기 특성

〈표 VI-1〉은 산업별 피보험자 순증감을 고정효과패널 모형으로 확인한 결과이다. 산업에 지원된 정책금융지원금액은 산업별 피보험자 순증감에 영향을 미치지 않는다는 사실을 확인할 수 있다. 업종별, 연도별 고정효과를 고려하고도 전기 산업별 총자산이나 매출액, 영업이익의 규모는 산업별 순수 피보험자 수 증감에 유의한 영향을 미치고 있다는 사실이 확인됨을 고려할 때, 정부의 정책금융이 유의한 결과를 도출하지 못한 것은 중요한 함의를 가진다고 볼 수 있다.

〈표 VI-1〉 정책금융의 산업별 피보험자 순증감 영향분석: 고정효과패널 모형

종속변수: 산업별피보험자순증감				
독립변수	계수	표준오차	t값	P값
산업당 정책금융지원금액	-0.000	0.002	0.04	0.97
전기 산업별순수피보험자 수	-0.146***	0.021	7.04	0.00
전기 산업당총자산	0.000***	0.000	3.24	0.00
전기 산업당매출액	-0.000**	0.000	2.33	0.02
전기 산업당영업이익	0.000***	0.000	3.41	0.00
전기 산업당연구개발비	-0.001***	0.000	3.82	0.00
전기 산업별기업 수	0.818**	0.370	2.21	0.03
전기 산업별중소기업비중	43.021	59.139	0.73	0.47

〈표 VI-1〉의 계속

종속변수: 산업별피보험자순증감				
독립변수	계수	표준오차	t값	P값
전기 산업별중소기업비중, 매출액기준	-26.763	17.774	1.51	0.13
전기 산업별중소기업비중, 총자산기준	15.366	19.604	0.78	0.43
전기 산업별중소기업 비중, 연구개발비기준	2.538	7.264	0.35	0.73
전기 산업별중소기업비중, 피보험자 수 기준	39.428	29,047	1.36	0.18
2013	151,139	193,114	0.78	0.434
2014	64,604	208,930	0.31	0.757
2015	165,173	219,053	0.75	0.451

sigma_u = 9617.38

sigma_e = 1757.5116

rho = 0.96768409

관측치: 742, 그룹 수: 193

주: 유의도 표시는 1% 이내 ***, 5% 이내 **, 10% 이내에서 *로 표시함

자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018), 기술보증기금(2016), 신용보증기금(2016), 중소기업진흥공단(2016)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

본 연구는 개별적인 추정 결과에 주목하기보다는 정량평가체계의 구축 자체에 더 큰 의미를 두는 연구이기 때문에 다양한 방법론의 활용 가능성을 살펴보는 것은 중요하다. 고정효과패널 모형의 경우 종속변수의 전기 자료들을 설명변수로 활용할 수 없기 때문에, 이를 명시적으로 고려하는 동적패널 추정 방법론이 대안으로 제시되고 있다. 〈표 VI-2〉는 Arellano-Bond 추정 모형을 사용하여 동적패널 추정을 수행한 결과로, 역시 정책금융의 규모는 산업별 피보험자 순증감에 유의한 영향을 미쳤다는 사실이 확인되지 않음을 알 수 있다.

참고로 본 연구 수행과정에서 확인한 바에 따르면 Arellano-Bond 모형은 기본적으로 도구변수를 활용하기 때문에, 추정치의 강건성은 고정효과패널 모형에 비해 취약하였다. 다만, 이는 다른 통제변수에 해당하는 문제로 정책금융의 유의도에는 영향을 미치지 않았다는 점을 밝혀둔다. 본 보고서에서

이를 굳이 언급하는 이유는, 이론적이나 논리적으로 더 우수한 모형이라고 해도 현실 자료에 대한 적용에 있어서 장점만 존재하는 것은 아니라는 사실이 실무 정책평가자들이 주목할 필요가 있음을 강조하기 위해서이다.

〈표 VI-2〉 정책금융의 산업별 피보험자 순증감 영향분석: 동적패널 모형
Arellano-Bond Estimator

종속변수: 산업별피보험자순증감				
독립변수	계수	표준오차	t값	P값
전기 산업별피보험자순증감	0.016	0.039	0.40	0.69
산업당정책금융지원금액	-0.001	0.003	-0.48	0.63
전기 산업당총자산영업이익률	-29.978	47.853	-0.63	0.53
전기 산업별순수피보험자 수	-0.212***	0.019	-11.16	0.00
전기 산업당총자산	0.000***	0.000	3.88	0.00
전기 산업당매출액	-0.000	0.000	-1.33	0.18
전기 산업당영업이익	0.000**	0.000	2.73	0.01
전기 산업당연구개발비	-0.001***	0.000	-4.10	0.00
전기 산업별기업 수	1.678***	0.330	5.08	0.00
전기 산업별중소기업비중 _연구개발비기준	-1.405	7.161	-0.20	0.84

관측치: 543, 그룹 수: 184, 도구변수: 15개

주: 유의도 표시는 1% 이내 ***, 5% 이내 **, 10% 이내에서 *로 표시함

자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018), 기술보증기금(2016), 신용보증기금(2016), 중소기업진흥공단(2016)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

VII. 기업단위 정책평가

제Ⅶ장에서는 재정정책이 개별 기업에 미친 영향에 대해 평가한다. 크게 두 가지 예시가 제시되는데, 우선 고용장려금을 정책대상으로 하고 고용장려금이 지원기업의 장단기 고용과 생산성에 미친 영향에 대해 성향점수 짝짓기(Propensity Score Matching)와 다중회귀 분석을 통한 강건성 확인을 수행한 결과가 제시된다. 다음으로는 정책금융 이력자료를 활용하여 고정효과 패널 회귀 분석을 통해 정책금융을 지원받은 기업이 일자리, 청년일자리, 양질의 청년일자리 창출에 어떤 영향을 받았는지에 대해 살펴본다.

1. 고용장려금, 기업단위 평가(2010~2015년)

가. 고용장려금의 정의와 목적검토

앞서 제Ⅲ장에서 다룬 것처럼 고용장려금은 ① 실업자 등의 채용을 촉진하거나 실직위험이 있는 자의 계속고용을 지원하기 위한 자금 보조 사업 또는 ② 육아·출산 등으로 실직 위험이 있는 여성에 대한 고용유지 보조금 사업으로 정의된다.²⁷⁾

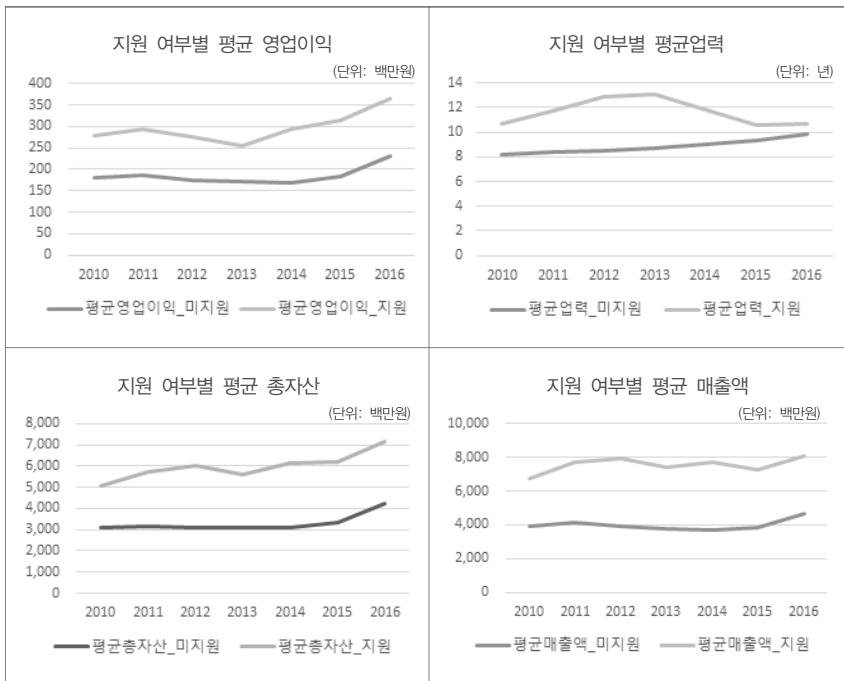
목적이 두 가지인 정책은 일반적으로 두 가지 정책으로 나누어 관리하는 것이 합리적이라는 것을 우선 전제하고 상기한 고용장려금의 목적을 평가하자면, 현재의 실직과 채용에 대한 목적은 명시되어 있으나, 기업의 사업조정에 따른 미래 고용창출능력과 미래 고용창출에 대한 목적은 포함되어 있지 않아, 고용의 지속가능성 측면에 있어서는 한계가 있는 정책목표라고 평가할 수 있다.

27) 관계부처합동(2017), p. 50.

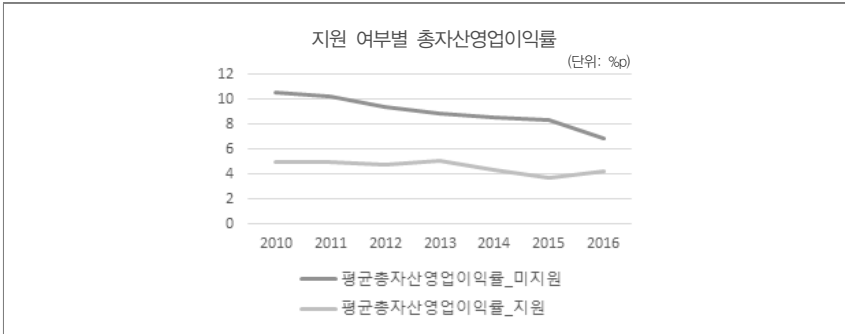
나. 정책거양분석

[그림 VII-1]에서 확인할 수 있는 것처럼, 고용장려금을 수혜한 중소기업은 수혜하지 않은 중소기업에 대비하여 평균 총자산과 매출액, 영업이익과 업력이 높은 수준이며, 총자산영업이익률은 낮은 수준이다. 이는 고용장려금은 소상공인을 제외한 중소기업 중에서는 규모가 작은 영세한 기업보다는 규모는 있으나 수익성이 낮은 기업에 제공되었음을 함의하는데, 고용장려금은 신청에 의해서 제공되므로 생태계 평균적으로도 제공되지 못하고 역선택에 따라 제공되었을 가능성이 있음을 나타낸다는 점에서 더 큰 우려를 낳는다고 평가할 수 있다.

[그림 VII-1] 지원 여부별 특성비교



[그림 VII-1]의 계속



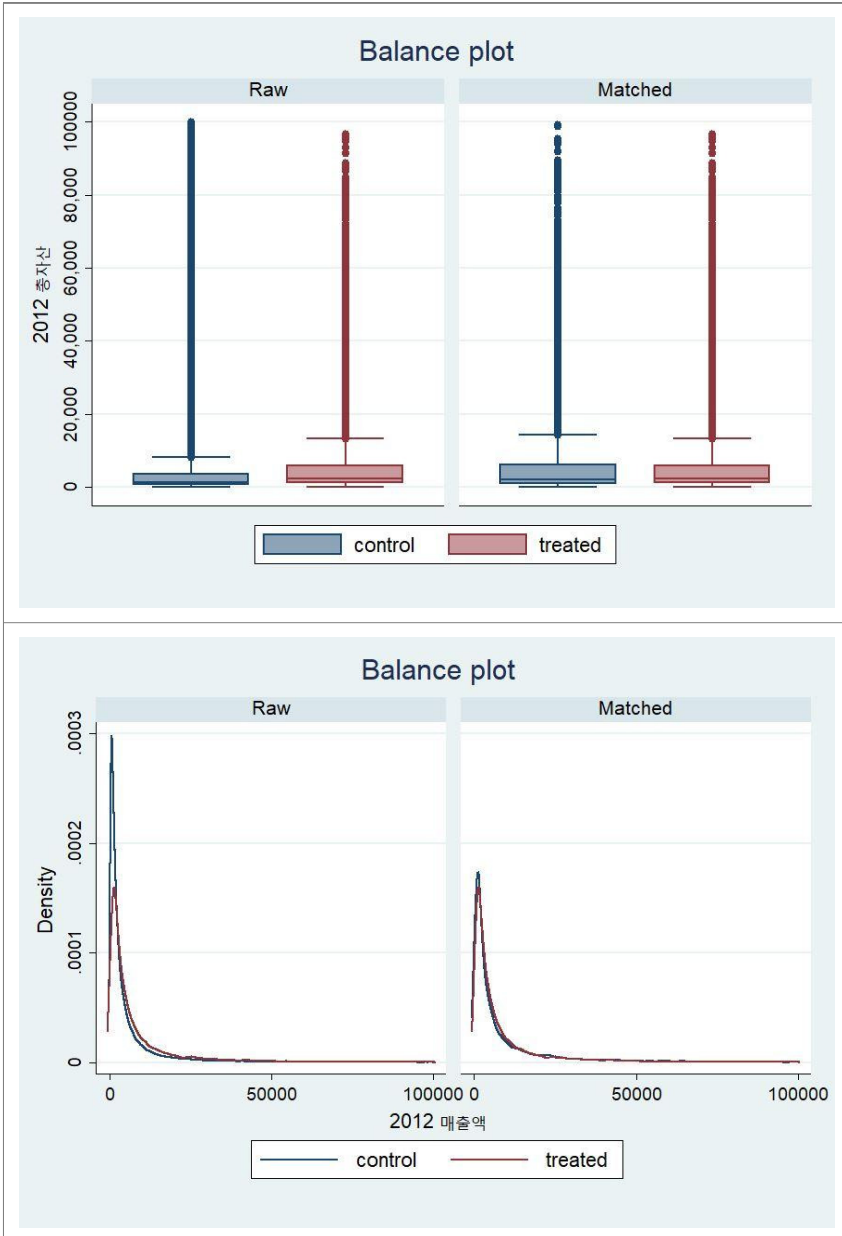
자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

이처럼 조준분석 결과 고용장려금 수혜기업과 비수혜기업은 특성 차이가 있으므로, 정책평가에 있어서는 수혜기업과 비수혜기업의 차이를 통제하여 평가할 필요가 있다. 일반적인 사실이지만 정책평가에 있어 정책에 노출된 실험군과 정책에 노출되지 않은 대조군의 유사성 통제는 중요하다. 본 평가에서는 ① 시점 통제(정책시행 이전의 자료를 기초로 대조군 형성) ② 특성 통제(기업특성과 산업특성이 유사한 기업으로 대조군 형성)를 시행하고, 비모수적 정책평가방법인 성향점수 짝짓기 방법론을 주된 방법론으로, 다중회귀 분석을 보조 방법론으로 정책효과를 분석하였다.

보다 구체적으로는 실험군과 대조군 선정 시 정책 시행 이전 연도의 성과를 활용하여 정책의 시점 차이를 통제하였으며, 총자산, 매출액, 영업이익, 총자산영업이익률, 매출액영업이익률, 업력, 순수피보험자 수, 신규취득피보험자 수, 산업평균총자산, 산업평균매출액, 산업평균영업이익, 산업평균업력 등 활용가능한 정량자료를 활용하여 정책 대상의 특성 차이를 통제하였다.

아래의 Balance plot은 2013년 성과 평가 시 통제변수 중 하나인 2012년 기준 총자산과 매출액 기준으로 대조군과 실험군의 짝짓기 이전과 이후의 특성 변화를 나타낸 것으로, 짝짓기 이후(우측)의 유사도가 이전보다 유의하게 높아졌음을 확인할 수 있다. 이처럼, 성향점수 짝짓기 분석에 있어서는 매 분석에 있어 12개 특성 변수 전체의 균형을 맞추어 분석하였다.

[그림 VII-2] 성향점수 짝짓기 이전-이후 실험군-대조군 특성분포 예시: 총자산과 매출액



자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

기업단위의 정책 정량평가를 실시한 결과, 고용장려금 본연의 목적을 달성한 경우도 확인되나 유의한 부작용도 함께 발견되었다. 고용장려금을 지원받은 기업은 지원받지 않은 기업보다 고용보험가입자 기준 총고용을 늘리는 경향은 일부 발견되었다는 점에서 본연의 목적에 기여한 부분이 있다는 사실은 인정할 수 있다. 그러나, 지원받은 기업의 경우 신규고용은 줄이는 경향도 일부 발견되었으며 지원기업의 유사 비지원기업 대비 총자산영업이익률 변화는 평가한 모든 경우에 악화되었음이 확인되었다.

아래에서는 2013년 고용장려금 영향평가의 예시를 제시하기로 한다. 2013년 지급된 고용장려금의 2012~2014년간 정책효과는 지원기업의 유사 비지원기업 대비 ① 전체고용 변화 없음 ② 신규고용 감소 ③ 총자산영업이익률 감소로 나타남을 확인할 수 있다. 표를 보면서 결과를 보다 자세히 살펴보기로 하자. 참고로 수혜기업과 유사기업의 짝짓기에 사용한 변수는 고용장려금 수혜 이전인 2012년의 총자산, 매출액, 영업이익, 총자산영업이익률, 매출액영업이익률, 업력, 순수피보험자 수, 신규취득피보험자 수, 산업평균총자산, 산업평균매출액, 산업평균영업이익, 산업평균업력이다.

〈표 VII-1〉 순수피보험자 수 1214 성향점수 짝짓기(Propensity Score matching) 분석

종속변수: 순수피보험자 수 2012~2014년 변화						
ATET 고용장려금기업 여부 2013(1 vs 0)	계수	표준오차	z값	P값	신뢰구간	
	-0.305	0.483	-0.63	0.528	-1.252	0.642

주: 관측치 수 125,050
 자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

먼저 2013년 고용장려금을 받은 기업은 2013년 고용장려금을 받지 않은 유사기업과 비교했을 때 2012년부터 2014년까지의 고용보험순수피보험자 수 변화에 있어 차이가 없다는 결론을 얻을 수 있다(0.305명 감소이지만 통계적으로 유의하지 않음).

〈표 VII-2〉 신규취득피보험자 수 2012~2014 성향점수 짝짓기(Propensity Score matching) 분석

종속변수: 신규취득피보험자 수 2012~2014년 변화						
ATET 고용장려금기업 여부 2013(1 vs 0)	계수	표준오차	z값	P값	신뢰구간	
	-1.389	0.509	-2.73	0.006	-2.388	-0.391

주: 관측치 수 125,050

자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

2013년 고용장려금을 받은 기업은 2013년 고용장려금을 받지 않은 유사 기업과 비교했을 때 2012년부터 2014년까지의 고용보험 신규취득피보험자 수가 더 적다(1.389명 낮은 수준이며, 통계적으로 1% 수준에서 유의함).

〈표 VII-3〉 총자산영업이익률 2012~2014 성향점수 짝짓기(Propensity Score matching) 분석

종속변수: 총자산영업이익률 2012~2014년 변화						
ATET 고용장려금기업 여부 2013(1 vs 0)	계수	표준오차	z값	P값	신뢰구간	
	-1.714	0.320	-5.35	0.000	-2.342	-1.087

주: 관측치 수 147,980

자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

2013년 고용장려금을 받은 기업은 2013년 고용장려금을 받지 않은 유사 기업과 비교했을 때 2012년부터 2014년까지의 총자산영업이익률 변화가 더 낮은 방향으로 나타남을 확인할 수 있다(1.714%p 낮은 수준이며, 통계적으로 1% 수준에서 유의함).

〈표 VII-4〉 매출액영업이익률 1214 성향점수 짝짓기(Propensity Score matching) 분석

종속변수: 총자산영업이익률 2012~2014년 변화						
ATET 고용장려금기업 여부 2013(1 vs 0)	계수	표준오차	z값	P값	신뢰구간	
	-0.809	0.307	-2.64	0.008	-1.410	-0.208

주: 관측치 수 147,980

자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

2013년 고용장려금을 받은 기업은 2013년 고용장려금을 받지 않은 유사 기업과 비교했을 때 2012년부터 2014년까지의 매출액영업이익률이 더 낮은 방향으로 변화한다(0.809%p 낮은 수준이며, 통계적으로 1% 수준에서 유의함).

다음으로는 추정결과의 강건성을 확인하기 위해 시행한, 시점과 기업특성을 고려한 다중회귀 분석에 따른 정책효과분석 결과를 살펴보자. 개별 종속 변수별로 성향점수 짝짓기 분석의 결과와 통계적인 결과가 동일하다는 사실을 확인할 수 있다.

〈표 VII-5〉 강건성 확인, 다중회귀 분석, 2013년 고용장려금의 2012~2014년간 정책영향평가

종속변수: 순수피보험자 수 1214(명)						
독립변수	계수	표준오차	t값	P값	95%신뢰구간	
고용장려금기업 여부2013	-0.202	0.216	-0.94	0.35	-0.624	0.221
총자산2012	-0.000	0.000	-8.47	0.00	-0.000	-0.000
매출액2012	-0.000	0.000	-5.69	0.00	-0.000	-0.000
영업이익2012	0.001	0.000	21.69	0.00	0.001	0.002
총자산영업이익률2012	0.001	0.003	0.21	0.84	-0.001	0.001
매출액영업이익률2012	-0.012	0.003	-3.98	0.00	-0.018	-0.006
업력2012	-0.137	0.009	-15.69	0.00	-0.154	-0.120
순수피보험자 수2012	0.070	0.002	34.32	0.00	0.067	0.074
신규취득피보험자 수2012	-0.093	0.002	-39.66	0.00	-0.098	-0.088
산업평균총자산_중소기업2012	0.000	0.000	3.70	0.00	0.000	0.000
산업평균매출액_중소기업2012	0.000	0.000	0.80	0.42	-0.000	0.000
산업평균영업이익_중소기업2012	-0.000	0.001	-0.15	0.88	-0.002	0.001
산업평균업력_중소기업2012	-0.169	0.033	-5.08	0.00	-0.234	-0.104
상수	3.397	0.310	10.97	0.00	2.790	4.0054

주: 성향점수 짝짓기와 통계적 결론이 동일함(고용보험가입자 수 변화 차이 유의하지 않음)
관측치 125,042, F(13, 125,028) = 177.45

자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

〈표 VII-5〉의 계속

종속변수: 신규취득피보험자 수 1214(명)						
독립변수	계수	표준오차	t값	P값	95%신뢰구간	
고용장려금기업 여부2013	-0.9240	0.2578	-3.59	0.00	-1.4292	-0.4189
총자산2012	-0.0002	0.0000	-14.68	0.00	-0.0002	-0.0002
매출액2012	-0.0001	0.0000	-11.54	0.00	-0.0002	-0.0001
영업이익2012	0.0007	0.0001	7.79	0.00	0.0005	0.0008
총자산영업이익률2012	0.0026	0.0038	0.69	0.49	-0.0048	0.0100
매출액영업이익률2012	-0.0071	0.0036	-1.99	0.05	-0.0141	-0.0001
업력2012	-0.0535	0.0104	-5.12	0.00	-0.0739	-0.0330
순수피보험자 수2012	0.2390	0.0025	97.49	0.00	0.2342	0.2439
신규취득피보험자 수2012	-0.3979	0.0028	-142.15	0.00	-0.4034	-0.3924
산업평균총자산_중소기업2012	0.0002	0.0001	3.19	0.00	0.0001	0.0003
산업평균매출액_중소기업2012	0.0002	0.0001	3.33	0.00	0.0001	0.0003
산업평균영업이익_중소기업2012	-0.0038	0.0009	-4.09	0.00	-0.0056	-0.0020
산업평균업력_중소기업2012	-0.2792	0.0397	-7.04	0.00	-0.3569	-0.2014
상수	3,0130	0,3702	8.14	0,00	2,2873	3,7387

주: 성향점수 짝짓기와 통계적 결론이 동일함(신규고용보험가입자 수 감소: 0.9240명, 유의도 0%)
관측치 125,050, F(13,125,036) = 1,845.43

자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

종속변수: 총자산영업이익률 1214(%p)						
독립변수	계수	표준오차	t값	P값	95%신뢰구간	
고용장려금기업 여부2013	-1.3142	0.1977	-6.65	0.00	-1.7017	-0.9267
총자산2012	-0.0001	0.0000	-10.47	0.00	-0.0001	-0.0001
매출액2012	-0.0001	0.0000	-5.75	0.00	-0.0001	0.0000
영업이익2012	0.0006	0.0001	8.90	0.00	0.0005	0.0007
총자산영업이익률2012	-0.7121	0.0026	-273.82	0.00	-0.7171	-0.7070
매출액영업이익률2012	-0.0046	0.0025	-1.83	0.07	-0.0094	0.0003
업력2012	-0.0209	0.0077	-2.71	0.01	-0.0360	-0.0058
순수피보험자 수2012	-0.0038	0.0020	-1.97	0.05	-0.0077	0.0000
신규취득피보험자 수2012	0.0017	0.0022	0.78	0.44	-0.0026	0.0061
산업평균총자산_중소기업2012	-0.0006	0.0000	-15.14	0.00	-0.0007	-0.0005
산업평균매출액_중소기업2012	-0.0001	0.0000	-1.26	0.21	-0.0001	0.0000
산업평균영업이익_중소기업2012	0.0157	0.0007	22.45	0.00	0.0143	0.0170
산업평균업력_중소기업2012	0.1918	0.0301	6.37	0.00	0.1327	0.2508
상수	3,4963	0,2788	12.54	0,00	2,9499	4,0427

주: 성향점수 짝짓기와 통계적 결론이 동일함(총자산영업이익률 감소: 1.314%p, 유의도 0%)
관측치 147,980, F(13,147,966) = 7,711.19

자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

〈표 VII-6〉~〈표 VII-12〉는 앞에서 예시한 2013년 정책의 2012~2014년 영향평가와 동일하게 수행한, 성향점수 짝짓기 평가에 따른 집행연도 및 경과연도별 정책효과 평가결과를 요약한 것이다. 각 행은 집행연도, 각 열은 집행직전연도부터 경과연도까지의 변동을 의미하며 상향 화살표는 유의수준 5%에서 통계적으로 유의한 증가, 하향 화살표는 유의한 감소를 의미한다. 예컨대 〈표 VII-6〉에서 2013년도(행) 고용장려금은 2012~2014년도(2014열)와 2014~2015년 (2015열)까지의 순수피보험자 수에 유의한 영향을 주지 못하고 있으나, 2014년도(2014행)에 집행한 고용장려금은 2013년부터 2015년까지의 (2015열) 지원받은 기업의 순수피보험자수는 유의하게 늘리고 있음을 확인할 수 있다. 앞서 언급한 것처럼, 〈표 VII-9〉에서 볼 수 있는 것처럼 평가대상 고용장려금은 시행연도와 영향연도에 불문하고 지원받은 기업의 총자산영업 이익률 증분을 유사 비지원기업에 비해 낮추고 있음을 확인할 수 있음이 확인된다.

〈표 VII-6〉 순수피보험자 수 매칭 분석 결과

고용장려금정책효과 (순수피보험자 수)	2012	2013	2014	2015
2011	X	↑	↑	X
2012		X	X	X
2013			X	X
2014				↑

자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

〈표 VII-7〉 신규취득피보험자 수 매칭 분석 결과

고용장려금정책효과 (신규취득피보험자 수)	2012	2013	2014	2015
2011	X	X	X	X
2012		X	X	X
2013			↓	X
2014				↓

자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

〈표 VII-8〉 영업이익 매칭 분석 결과

고용장려금정책효과 (영업이익)	2012	2013	2014	2015
2011	X	X	X	X
2012		X	X	X
2013			X	X
2014				X

자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

〈표 VII-9〉 총자산영업이익률 매칭 분석 결과

고용장려금정책효과 (총자산영업이익률)	2012	2013	2014	2015
2011	↓	↓	↓	↓
2012		↓	↓	↓
2013			↓	↓
2014				↓

자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

〈표 VII-10〉 매출액영업이익률 매칭 분석 결과

고용장려금정책효과 (매출액영업이익률)	2012	2013	2014	2015
2011	↓	↓	↓	↓
2012		X	↓	X
2013			↓	X
2014				↓

자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

〈표 VII-11〉 총자산 매칭 분석 결과

고용장려금정책효과(총자산)	2012	2013	2014	2015
2011	X	X	X	X
2012		X	X	X
2013			X	X
2014				↑

자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

〈표 VII-12〉 매출액 매칭 분석 결과

고용장려금정책효과(매출액)	2012	2013	2014	2015
2011	X	↑	↑	↑
2012		↑	↑	↑
2013			↑	↑
2014				↑

자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

위의 평가 결과는 전체 고용장려금의 효과를 연도별로 종합 분석한 것이므로, 개별적인 산업이나 정책분류별 평가도 수행할 필요가 있을 것이다. 참고로, 예시적으로 수행한 개별적인 산업이나 정책분류별 평가도 전체적으로 질적인 측면에서 크게 다르지 않게 나타났음을 밝혀둔다. 여기에서 보다 중요한 사실은 본 장에서 사용한 자료를 구축하면 해당 분석은 쉽게 수행할 수 있다는 점이라고 할 수 있다.

2. 정책금융, 기업단위 평가(2011~2015년)

다음의 기업단위 정책평가 사례 예시는 정책금융이 기업의 피보험자 취득에 미친 영향에 대한 분석이다. 이는 현재의 일자리 정책 평가가 경제 전체나 산업의 고용 순변화보다는 개별 기업의 고용 총변화를 주된 성과지표로 하여 관리되고 있기 때문에, 현재의 성과지표 기준으로 정책평가를 수행해 보기 위한 것이다. 방법론으로는 고정패널 모형을 활용하였으며, 성과지표로는 단순 취득, 청년 취득, 양질의 청년일자리 취득(물가조정 월평균 보수액 200만원 이상)을 적용하였다.²⁸⁾

보다 구체적으로, 이전 기의 기업 변동 특성과 기업 고정효과, 연도 고정효과를 설명변수로 고려한 상황에서 해당 기의 정책금융 지원 여부가 성과지표인 피설명변수에 미치는 영향을 추정한다.

28) 참고로 성향점수 짝짓기, 시점을 고려한 다중회귀 분석 등 본 연구에서 소개된 다른 방법론을 사용해도 질적인 평가결과에는 차이가 없다. 다양한 자료를 다양한 방법론을 이용하여 분석할 수 있음을 소개하기 위해 본 절에서는 전 결과 달리 고정효과패널 모형의 결과를 소개한다.

$$y_{i,t} = \alpha + P_{i,t}\beta + x_{i,t-1}\gamma + \nu_i + v_t + \epsilon_{i,t}$$

$P_{i,t}$: 기업 i에 대한 t연도의 정책금융 지원 여부

〈표 VII-13〉에서 확인할 수 있는 것처럼 피보험자의 단순 취득에 있어서는 정책금융지원이 지원기업의 취득을 0.57명 늘리는 것으로 나타난다. 청년 취득의 경우에는 지원기업이 비지원기업에 비해 0.11명 더 많이 취득하는 것으로 나타나지만 통계적 유의성은 10% 수준으로 유의도가 높지 않으며 오히려 정책금융지원이 지원기업의 양질의 청년 취득을 0.05명 감소시키는 것으로 나타난다. 여기에서는 평가 결과 자체도 의미가 있지만, 성과지표에 따라 정책금융이 다른 영향을 미치고 있으며 단순한 취득의 증가가 청년 취득이나 양질의 취득과 같은 방향으로 나타나는 것이 아니라는 사실이 더 중요하다. 정량적 사실에 근거하지 않은 막연한 기대효과와 다른 결과로 평가할 수 있기 때문이다.

〈표 VII-13〉 2011~2015년 정책금융 효과분석: 기업단위 고정효과 모형

피보험자취득분류별	피보험자취득		청년취득		청년양질취득	
	계수	p값	계수	p값	계수	p값
정책금융지원여부	0.570***	0.00	0.112*	0.09	-0.052***	0.00
전기 매출액	-0.000***	0.00	-0.000	0.48	0.000***	0.00
전기 총자산	0.000***	0.00	0.000***	0.00	0.000***	0.00
전기 영업이익	0.000***	0.00	0.000***	0.00	0.000***	0.00
전기 업력	0.270	0.59	0.173	0.50	0.035	0.50
전기 총자산영업이익률	0.002	0.31	0.000	0.73	-0.000	0.57
전기 청년상실	0.231***	0.00	0.198***	0.00	0.007***	0.00
전기 장년상실	-0.052***	0.00	-0.052***	0.00	0.001***	0.00
전기 산업중소기업 평균총자산	-0.000***	0.00	0.000**	0.01	0.000	0.13
전기 산업중소기업 평균매출액	0.000	0.18	0.000	0.44	-0.000	0.48
전기 산업중소기업 평균영업이익	0.001	0.30	0.000	0.27	-0.000	0.93

〈표 VII-13〉의 계속

피보험자취득분류별	피보험자취득		청년취득		청년양질취득	
	계수	p값	계수	p값	계수	p값
전기 산업중소기업 평균연구개발비	-0.000	0.86	-0.001**	0.03	0.000***	0.00
전기 산업중소기업 평균업력	-0.036	0.78	-0.085	0.21	-0.024*	0.08
전기 산업중소기업 평균총자산영업이익률	0.011	0.64	0.020	0.11	0.004*	0.09
2013년	-0.555	0.27	-0.345	0.19	-0.013	0.80
2014년	-1.023	0.30	-0.546	0.29	-0.011	0.91
2015년	-1.052	0.48	-0.675	0.38	0.034	0.83
상수값	9,612**	0,02	1,498	0,49	-0,093	0,83
Sigma_u	36,43		15,98		1,84	
Sigma_e	15,45		8,05		1,63	
Rho	0,85		0,80		0,56	
관측 수	543,571		543,571		543,571	
그룹 수	229,173		229,173		229,173	

주: 유의도 표시는 1% 이내 ***, 5% 이내 **, 10% 이내에서 *임
 자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018), 기술보증기금(2016), 신용보증기금(2016), 중소기업진흥공단(2016)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

VIII 개인단위 정책평가

제VIII장에서는 개인단위의 정책평가 예시를 제시한다. 보다 구체적으로는, 2012년 정책금융을 수혜한 회사에 취업한 개인이 유사한 개인 특성과 기업 특성을 가진 기업에 취업한 대조군에 비해 첫 이직을 하기까지의 기간과 이직 전후의 월평균 보수액에 어떤 차이를 보이는지에 대해 분석한다.

본 장에서 2012년 취업자 코호트의 첫 이직에 대한 분석을 수행한 것은, 고용보험 데이터베이스의 경우 월평균 보수액 자료는 취득과 상실 시에만 기록이 되기 때문에 월평균 보수액의 경우 회사에 남아 있을 때 변동을 확인하기 어렵기 때문이다.²⁹⁾ 또한 개인별로 개별 이직 기간이 전부 다르기 때문에, 일반적인 패널분석 모형이나 이중차분법 등을 활용하기가 어렵다는 점도 고려하였다. 또한, 개인단위 정책평가는 아직 전례가 많지 않기 때문에, 자료를 낮은 수준부터 높은 수준으로 적층(積層)하면서 방향을 확인하고 추정의 강건성을 확립하기 위해서 가장 단순한 자료부터 활용하기 위한 목적도 있다.

그러나 이와 같은 단순한 분석에도 나름의 장점이 있는데, 앞서 살펴본 것처럼 우리 경제의 경우 이직률이 상당히 높고 이직기간이 짧기 때문에 대부분의 사례를 살펴볼 수 있다는 장점이 있고, 특히 이직 후 임금은 시장에서 인정된 임금이기 때문에 그 가치를 객관적으로 더 인정하기 쉽다는 장점이 있다.

본 장에서의 분석은 다음과 같이 진행하였다. 우선 2012년 취업자 중 중소기업에 취업하고 2015년까지 첫 이직을 한 사람들을 대상으로 하여, 중소

29) 참고로 고용보험은 매년 실제 액수와 납입 액수의 차이를 회사별로 정산하여 고용정보 원에는 정산 전 자료만 존재하며, 정산 후 임금 자료는 근로복지공단에서 자료를 관리하고 있지만 이는 아직 정책평가 목적으로 제공되지 못하고 있다.

기업 정책금융을 2012년에 수혜한 기업에 취업한 경우와, 이와 유사한 개인 특성, 즉 첫 임금수준, 성별, 첫 직장의 특성을 지닌 대조군과 첫 이직까지 걸린 기간이 유사한 비수혜 기업에 취업한 경우와 비교하여 다중회귀 분석을 수행하였다. 이상치와 비관련 자료 제거를 위해 월평균 보수액이 1,000만원 이 넘는 경우는 이직 전후 전부 제외하였으며, 첫 취업 시 월평균 보수액이 500만원이 넘는 경우도 제외하였다. 평가결과, 전체적으로 월평균 보수액의 증분의 통계적 유의성은 확인되지 않았으나,³⁰⁾ 첫 직장에서 200만원 이하의 월평균 보수액을 받은 개인의 경우 중소기업정책금융을 받은 회사에 취업했을 경우 이직 시 월 약 7천원가량 더 높은 보수액이 나타남이 통계적으로 1% 수준에서 유의하게 확인되고 있다. 다만, 200만원 이상의 월평균 보수액을 받았던 경우는 통계적으로 10% 수준에서 오히려 낮은 증분을 보이는 양상을 보임을 확인할 수 있다. 통제변수에서 유의한 변수들에 대해서 살펴보면 기업 특성의 경우 연구개발비의 경우 본 연구에서 보고하고 있는 사례 외의 모든 경우에 있어 양(+의) 결과를 나타내고 있어 연구개발비가 높은 기업에 취업할 경우 이직 시 더 높은 임금 상승을 기대할 수 있음을 함의한다. 개인 특성에 있어서는 고용보험 가입자 정보의 특성상 교육 수준이나 전공 정보가 없기 때문에 해석에 있어서는 주의가 필요하지만 성별변수가 여성일 경우 월평균 보수액 증분이 전체 19만원, 200만원 이하의 경우 21만원, 200만원 초과인 경우 12만원 수준에서 남성들보다 통계적으로 더 낮은 것으로 나타나는데, 전체 평균이 200만원에 미치지 못한다는 사실을 고려하면 경제적으로도 유의한 결과라고 평가할 수 있다. 연령은 더 높아질수록 첫 이직 시 임금 증분이 낮음을 확인할 수 있다.

30) 연구개발비 변수를 제외하여 연구개발비가 없는 기업들을 포함하면 전체적으로도 월평균 보수액 증분이 정책금융 지원기업에 있어 유의하게 높게 나타난다.

〈표 VIII-1〉 정책금융 효과분석: 첫 이직 시 월평균 보수액 증분: 전체

(단위: 백만원, 년)

종속변수: 월평균 보수액 증분				
독립변수	계수	표준오차	t값	P값
정책금융지원 여부	-0.0012745	0.0028382	-0.45	0.65
총자산	-0.0000005***	0.0000001	-4.55	0.00
매출액	0.0000006***	0.0000001	5.52	0.00
총피보험자 수	-0.0000954***	0.0000064	-14.85	0.00
영업이익	0.0004178	0.0002969	1.41	0.16
연구개발비	0.0000236***	0.0000018	13.52	0.00
총자산영업이익률	-0.0002339***	0.0000672	-3.48	0.00
업력	-0.0017704***	0.0001841	-9.62	0.00
월평균 보수액	-0.2712440***	0.0028449	-95.35	0.00
산업중소기업 평균총자산	-0.0000112***	0.0000016	-7.19	0.00
산업중소기업 평균매출액	-0.0000120***	0.0000012	-9.96	0.00
산업중소기업 평균영업이익	0.0002861***	0.0000237	12.05	0.00
산업중소기업 평균연구개발비	0.0001726***	0.0000139	12.40	0.00
산업중소기업 평균업력	-0.0153011***	0.0009927	-15.41	0.00
산업중소기업 평균총자산영업이익률	-0.0050866***	0.0002806	-18.13	0.00
여성 여부	-0.1899233***	0.0028155	-67.46	0.00
취득 시 연령	-0.0003966***	0.0001304	-3.04	0.00
상수값	0.8905929***	0.0103490	86.06	0.00

주: 관측치 221,887개, 유의도 표시는 1% 이내 ***, 5% 이내 **, 10% 이내에서 *임

자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018), 기술보증기금(2016), 신용보증기금(2016), 중소기업진흥공단(2016)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

〈표 VIII-2〉 정책금융 효과분석: 첫 이직 시 월평균 보수액 증분:

월평균 보수액 200만원 이하

(단위: 백만원, 년)

종속변수: 월평균 보수액 증분				
독립변수	계수	표준오차	t값	P값
정책금융지원 여부	0.0071683***	0.0028479	2.52	0.01
총자산	-0.0000006***	0.0000001	-5.18	0.00
매출액	0.0000007***	0.0000001	6.30	0.00
총피보험자 수	-0.0001214***	0.0000064	-18.97	0.00
영업이익	0.0003911	0.0003595	1.09	0.28
연구개발비	0.0000134***	0.0000022	6.03	0.00

〈표 VIII-2〉의 계속

(단위: 백만원, 년)

종속변수: 월평균 보수액 증분				
독립변수	계수	표준오차	t값	P값
총자산영업이익률	-0.0003406***	0.0000869	-3.92	0.00
업력	-0.0015047***	0.0001811	-8.31	0.00
월평균 보수액	-0.4637462***	0.0049405	-93.87	0.00
산업중소기업 평균총자산	-0.0000125***	0.0000014	-9.28	0.00
산업중소기업 평균매출액	-0.0000114***	0.0000011	-10.38	0.00
산업중소기업 평균영업이익	0.0002488***	0.0000244	10.18	0.00
산업중소기업 평균연구개발비	0.0002607***	0.0000135	19.28	0.00
산업중소기업 평균업력	-0.0091686***	0.0009555	-9.60	0.00
산업중소기업 평균총자산영업이익률	-0.0042909***	0.0002876	-14.92	0.00
여성 여부	-0.2193085***	0.0028090	-78.07	0.00
취득 시 연령	-0.0008319***	0.0001267	-6.57	0.00
상수값	1.1082040***	0.0114844	96.50	0.00

주: 관측치 155,494개, 유의도 표시는 1% 이내 ***, 5% 이내 **, 10% 이내에서 *임
 자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018), 기술보증기금(2016), 신용보증기금(2016), 중소기업진흥공단(2016)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

〈표 VIII-3〉 정책금융 효과분석: 첫 이직 시 월평균 보수액 증분: 월평균 보수액 200만원 초과

(단위: 백만원, 년)

종속변수: 월평균 보수액 증분				
독립변수	계수	표준오차	t값	P값
정책금융지원 여부	-0.0116712*	0.0066616	-1.75	0.08
총자산	-0.0000003	0.0000002	-1.22	0.22
매출액	0.0000006***	0.0000002	2.50	0.01
총피보험자 수	-0.0000048	0.0000352	-0.14	0.89
영업이익	0.0007186*	0.0004104	1.75	0.08
연구개발비	0.0000317***	0.0000028	11.37	0.00
총자산영업이익률	-0.0000131	0.0001031	-0.13	0.90
업력	-0.0015030***	0.0004318	-3.48	0.00
월평균 보수액	-0.2227158***	0.0069148	-32.21	0.00
산업중소기업 평균총자산	-0.0000035	0.0000045	-0.78	0.43
산업중소기업 평균매출액	-0.0000116***	0.0000036	-3.23	0.00
산업중소기업 평균영업이익	0.0003885***	0.0000537	7.24	0.00
산업중소기업 평균연구개발비	-0.0000469	0.0000358	-1.31	0.19
산업중소기업 평균업력	-0.0283251***	0.0029004	-9.77	0.00

〈표 VIII-3〉의 계속

(단위: 백만원, 년)

종속변수: 월평균 보수액 증분				
독립변수	계수	표준오차	t값	P값
산업중소기업 평균총자산영업이익률	-0.0047960***	0.0006959	-6.89	0.00
여성 여부	-0.1256639***	0.0098904	-12.71	0.00
취득 시 연령	-0.0030467***	0.0004877	-6.25	0.00
상수값	0.9726864***	0.0304298	31.96	0.00

주: 관측치 66,257개, 유의도 표시는 1% 이내 ***, 5% 이내 **, 10% 이내에서 *임
 자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018), 기술보증기금(2016), 산용보증기금(2016), 중소기업진흥공단(2016)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

다음으로는 종속변수를 지속기간으로 하여 분석해보기로 한다. 참고로 위에서 제시한 조건을 만족시키는 2012년 취업자 중 2015년까지 이직한 사람들의 경우 지속기간 평균은 309일이다. 정책금융이 지원된 회사에 취업했을 경우 9일 정도 빠른 이직, 200만원 이하의 경우는 8일, 200만원 초과인 경우는 10일 정도 빠른 이직을 보인다는 사실을 확인할 수 있다.

참고로 일자리의 지속기간의 경우 우측 절단, 즉 여전히 일자리에 남아 있는 샘플이 발생하기 때문에, 우측 절단을 고려한 모형을 사용하는 것이 정책평가에 있어서는 더 바람직하다. 이는 추후 연구를 통해 살펴보기로 한다.

〈표 VIII-4〉 정책금융 효과분석: 첫 이직 시 이직기간: 전체

(단위: 백만원, 년)

종속변수: 이직기간				
독립변수	계수	표준오차	t값	P값
정책금융지원 여부	-8,99018***	1,34583	-6.68	0.000
총자산	0.00029***	5.81E-05	4.92	0.000
매출액	-4.9E-05	5.52E-05	-0.88	0.377
총피보험자 수	-0.05831***	0.00315	-18.53	0.000
영업이익	0.48222***	0.11829	4.08	0.000
연구개발비	0.01084***	0.00080	13.52	0.000
총자산영업이익률	0.16592***	0.02769	5.99	0.000
업력	-0.18840	0.08754	-2.15	0.031
월평균 보수액	38,29687***	0.92101	41.58	0.000
산업중소기업 평균총자산	-0.00254***	0.00066	-3.88	0.000

〈표 VIII-4〉의 계속

(단위: 백만원, 년)

종속변수: 이직기간				
독립변수	계수	표준오차	t값	P값
산업중소기업 평균매출액	-0.00764***	0.00058	-13.09	0.000
산업중소기업 평균영업이익	0.08216***	0.01120	7.33	0.000
산업중소기업 평균연구개발비	0.06333***	0.00630	10.05	0.000
산업중소기업 평균업력	-2.46590***	0.48121	-5.12	0.000
산업중소기업 평균총자산영업이익률	-1.90667***	0.12890	-14.79	0.000
여성 여부	11.00182***	1.51381	7.27	0.000
취득 시 연령	2,35078***	0.06022	39.04	0.000
상수값	220.49320***	4.55032	48.46	0.000

주: 관측치 221,567개, 유의도 표시는 1% 이내 ***, 5% 이내 **, 10% 이내에서 *임
 자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018), 기술보증기금(2016), 신용보증기금(2016), 중소기업진흥공단(2016)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

〈표 VIII-5〉 정책금융 효과분석: 첫 이직 시 이직기간: 월평균 보수액 200만원 이하

(단위: 백만원, 년)

종속변수: 이직기간				
독립변수	계수	표준오차	t값	P값
정책금융지원 여부	-8.15344***	1.56622	-5.21	0.000
총자산	-4.1E-05	6.93E-05	-0.6	0.550
매출액	-0.0001	6.65E-05	-1.54	0.124
총피보험자 수	-0.04924***	0.003343	-14.73	0.000
영업이익	0.291639	0.196258	1.49	0.137
연구개발비	0.009305***	0.001078	8.63	0.000
총자산영업이익률	0.169292***	0.036522	4.64	0.000
업력	-0.16063	0.103408	-1.55	0.120
월평균 보수액	103.4268***	2.393076	43.22	0.000
산업중소기업 평균총자산	-0.00249***	0.000745	-3.35	0.001
산업중소기업 평균매출액	-0.00756***	0.000652	-11.6	0.000
산업중소기업 평균영업이익	0.039036***	0.01267	3.08	0.002
산업중소기업 평균연구개발비	0.073084***	0.007179	10.18	0.000
산업중소기업 평균업력	-2.16835***	0.541664	-4	0.000
산업중소기업 평균총자산영업이익률	-1.66041***	0.147248	-11.28	0.000
여성 여부	20.54712***	1.629645	12.61	0.000
취득 시 연령	2,590705***	0.065385	39.62	0.000
상수값	123.0114***	5.804012	21.19	0.000

주: 관측치 155,301개, 유의도 표시는 1% 이내 ***, 5% 이내 **, 10% 이내에서 *임
 자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018), 기술보증기금(2016), 신용보증기금(2016), 중소기업진흥공단(2016)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

〈표 VIII-6〉 정책금융 효과분석: 첫 이직 시 이직기간: 월평균 보수액 200만원 초과
(단위: 백만원, 년)

종속변수: 이직기간				
독립변수	계수	표준오차	t값	P값
정책금융지원 여부	-10.10000***	2.58202	-3.91	0.000
총자산	0.00052***	0.00010	5.11	0.000
매출액	-5.62E-06	0.00010	-0.06	0.954
총피보험자 수	0.07175***	0.01462	4.91	0.000
영업이익	0.68096***	0.14661	4.64	0.000
연구개발비	0.01026***	0.00116	8.83	0.000
총자산영업이익률	0.14989***	0.04160	3.6	0.000
업력	-0.48080***	0.16370	-2.94	0.003
월평균 보수액	-3.87025*	2.05487	-1.88	0.060
산업중소기업 평균총자산	-0.00366***	0.00137	-2.67	0.008
산업중소기업 평균매출액	-0.00727***	0.00129	-5.64	0.000
산업중소기업 평균영업이익	0.13802***	0.02197	6.28	0.000
산업중소기업 평균연구개발비	0.06197***	0.01292	4.79	0.000
산업중소기업 평균업력	-5.73787***	1.07407	-5.34	0.000
산업중소기업 평균총자산영업이익률	-2.26088***	0.26460	-8.54	0.000
여성 여부	4.79847	4.18892	1.15	0.252
취득 시 연령	3.074854***	0.16589	18.54	0.000
상수값	324,32130***	10.4793	30.95	0.000

주: 관측치 66,257개, 유의도 표시는 1% 이내 ***, 5% 이내 **, 10% 이내에서 *임
자료: 한국기업데이터(2018)와 고용정보원(2018), 기술보증기금(2016), 신용보증기금(2016), 중소기업진흥공단(2016)을 연계한 자료를 바탕으로 저자 작성

중소기업 정책금융이 개인의 이직에 미친 영향에 대한 해석은 아직 추가 분석과 연구가 필요하다고 판단된다. 다만, 중요한 사실은 정책금융이 개인의 이직과 관련하여 다른 영향을 주고 있음이 확인되는 경우가 있다는 점인데 이는 향후 개별 재정정책을 평가함에 있어 개인에 대한 영향에 대해서도 함께 분석할 필요성을 함의한다.

IX. 일자리 재정정책의 정량평가체계 구축을 위한 제언

우리는 앞선 장에서 일자리 재정정책의 정량평가를 위한 예시를 살펴보았다. 보다 구체적으로는 다년간의 기간 동안 국민경제의 유의한 부분을 포괄하는 고용정보와 기업정보, 정책정보를 연계한 자료를 구축하였으며 이를 기반으로 고용장려금과 중소기업 정책금융 등 주요 일자리 관련 재정정책이 산업과 기업 일자리, 개인의 일자리 선택에 미친 영향에 대해 다양한 성과지표와 방법론을 활용하여 분석하여 보았다. 이를 통해 우리는 현재의 여건 하에서도 산업과 기업, 개인을 고려한 일자리 재정정책의 정량평가가 가능하다는 사실을 확인하였으며, 예시적 평가 결과 일자리 재정정책의 평가 결과를 환류하여 일자리 재정정책의 효과성을 제고할 수 있는 여지가 있음을 검토하였다.

이에 본 장에서는 향후 일자리 재정정책의 정량평가체계를 구축하고 운영할 것을 보다 구체적으로 제안하고, 그 과정을 돕기 위한 제언을 하고자 한다. 이를 위해 먼저 일자리 재정정책의 목표를 국민경제 차원에서 명확화하고, 성과지표를 일자리 재정정책의 궁극적인 목표와 정렬시킬 필요성에 대해 살펴보기로 한다.

1. 정책목표 명확화와 전략적 성과지표체계 구축 및 전략 수립 예시

일자리 재정정책의 정량평가 체계 구축에 있어서는 무엇보다 앞서 일자리 재정정책의 정책목표에 대해 명확화할 필요가 있다. 국민경제 입장에서 추구해야 할 일자리 재정정책의 궁극적인 목표는 양적인 정량 목표로는 일자리의 순수 증가, 질적인 정량 목표로는 양질의 일자리 창출 및 기존 일자리의 양질화일 것이다. 일자리의 품질에 있어서는 2018년 현재 기준으로 기본

적으로 임금, 금전적 보상 증가가 가장 중요할 것이나 업무 환경, 업무 시간 등 삶의 질과 관련된 목표도 함께 고려할 수 있다고 하겠다.

참고로 이와 같은 일자리 재정정책 목표는 일자리 정책 측면에서 최소한으로 갖추어야 할 조건이라고 할 수 있다. 위의 정책목표를 충실히 달성한다고 해도 장기적인 경제성장 전략의 최적화 입장에서는 다른 결과가 나타날 수도 있기 때문이다. 순수히 부가가치 창출 극대화, 즉 성장 지향적 입장에서 본다면 일자리의 증가나 양질의 일자리 창출을 목표로 한 최적 일자리 수 변화는 성장 최적화 과정에서의 일자리 수 변화와 다를 수 있다. 이는 성장 측면에서 볼 때 기업 및 산업 부문의 효율성 개선과 그에 따른 노동 수요의 증가에 따른 일자리 증가 외에는 비효율을 야기하기 때문이다. 이와 같은 일자리와 성장 간의 잠재적 상충관계에 관한 논의는 국민경제 전체 차원에서 논해야 하며, 일자리 정책의 외부효과와 성장 속도의 중요성 간에서 최적점을 찾아야 할 부분이라고 볼 수 있다. 예컨대, 국가 전략적으로 빠른 성장속도가 더 중요한 상황에서는 성장 최적화 쪽에 비중을 둘 수 있을 것이고 일자리 경험을 통한 국민경제적 인적자본의 증가 등 외부효과와 가치가 더 인정되는 상황에서는 일자리 증가 및 양질화에 더 가치를 두어 접근할 수 있을 것이다. 물론 초장기적인 지속가능성 관점에서 보면 두 가지 정책목표는 대부분 큰 상충 없이 추구될 수 있을 것이다. 성장 없이 좋은 일자리가 창출되기 어렵고, 좋은 일자리가 창출되지 않는 상황에서 경제의 인적자본 수준이 지속적으로 증가하기란 어려운 것이기 때문이다. 비교하여 요약하자면 일자리 중심의 접근은 지속적인 양질의 일자리를 창출해 낼 수 있도록 하기 위해 경제의 성장이 필요하다는 입장에서의 접근이고, 성장 중심의 접근은 경제의 성장을 통해 부와 일자리 창출 여력을 만들어낼 수 있도록 하자는 접근이므로 비록 두 접근은 다르지만 궁극적으로 많은 부분 공통성을 가지는 것은 놀라운 일은 아니라고 볼 수 있다.

그러나 앞서 살펴본 것처럼 현재의 일자리 재정정책에서는 이와 같은 일자리 정책 측면에서의 정책 목표, 즉 일자리의 증가 및 양질의 일자리 창출에 있어서도 우려스러운 결과들이 나타나고 있기도 하다. 아래에서는 먼저

일자리 재정정책의 목표를 달성하기 위한 성과지표의 개선방향에 대해 살펴 보고 가능한 범위 내에서 성과지표를 전략적으로 구성하는 방안에 대해 검토해 보기로 한다.

앞서 지적한 것처럼 현재 대부분의 일자리 재정정책의 성과지표는 경제 전체 일자리의 순수 증감(net change)이 아닌 전체 증감(gross change)에 맞춰져 있는데, 이는 일자리 생태계의 동태성을 고려할 때 적합한 정량지표라고 볼 수 없다. 정부가 재정지출을 통해 일자리의 단순 창출을 지원하거나 일자리를 유지시키는 것은, 동태적 일자리 생태계의 효율화 과정을 거치는 과정에서 그 효과가 극적으로 축소되거나 오히려 부작용을 발생시켜 일자리의 순수 증감에 있어서는 악영향을 미치게 될 가능성이 있다. 특히, 지원받은 개별 기업의 일자리 증가나 상실 저지는 그 자체로는 적절한 성과지표가 될 수 없다. 다른 기업의 다른 일자리로 대체될 수 있었던 일자리라면 해당 기업에서 창출하거나 유지한다고 해도 일자리 순증은 일어나지 않기 때문이다.

일자리 창출 현황 분석 결과, 일자리 생태계는 정책당국과 일반대중이 인식하는 수준보다 동태적 변화가 상당히 클 가능성이 높다는 사실이 실증적으로 확인되었다. 따라서, 일자리 정책의 정량평가에 있어서는 개별적인 일자리의 증가와 감소가 아닌 국민경제 전체적인 일자리 순증가, 그리고 그 중간 과정으로서 각 개별 산업단위에서의 일자리 순증가에 대한 성과지표를 상위에서 설정하고 정책 전반의 효과를 검토할 필요가 있다. 국민경제 전체적인 일자리 순증가는 가장 궁극적인 목표이지만 가장 상위에 위치한 만큼, 본 연구의 실증분석 결과 일자리 수가 안정적으로 나타나는 산업단위에서 일자리의 순증을 확인하는 것도 보완적인 중간단계 과정의 성과지표로서 추천한다. 산업 간 일자리 이동이 활발할 경우 개별 산업의 일자리 순증도 경제 전체의 순증으로 이어지지 않을 수 있지만 일반적으로 같은 산업 내 기업 간 이동보다는 산업 간 이동의 경우가 더 어렵다는 점을 고려할 수 있다. 일자리 양질화와 관련해서는 국민경제 전체의 월평균 보수액 등 임금 지표와 근로시간 및 복지 관련 지표를 선정하여 최상위 성과지표로 관리할 필요가 있을 것이다. 가장 이상적으로는 분포 전체를 비교 관리하면 좋지만

정량지표로는 평균과 분산 등 각 적률(moments)관련 요약 통계치를 확인하는 것이 실용적일 것이다.

이처럼 궁극적인 관리목표 차원의 성과지표를 국민경제 전체의 일자리 순증과 양질의 일자리 창출로 정하면, 세부 사업의 관리에 있어서는 어려움이 있을 수가 있다. 어떤 일자리가 일자리 순증에 기여하는 일자리이며, 어떤 정책지원대상이 양질의 일자리 순증과 밀접한 관계가 있는지 개별 사업단위에서 확인하기는 어렵기 때문이다.

이 문제를 해결하기 위해서 도입되어야 하는 것이 실증자료와 정량평가 결과에 기반한 전략체계이다. 다른 정책에서도 많은 경우 나타나는 약점이지만, 검토 결과 일자리 재정정책에서는 전략성이 미흡한 점이 확인된다. 현재의 일자리 정책은, 전체적인 생태계의 파악과 전략적 의도가 약하며 부분의 성공을 모아 전체의 성공을 기대하는 것을 기본 접근으로 삼고 있다고 평가할 수 있다. 모든 세부 사업에서 일자리가 늘어나면 전체 일자리가 늘어날 것이라는 기대와 구성, 정책관리로서 선별적으로 접근하기보다 보편적으로 접근하는 것이 일반적이기 때문이다.³¹⁾ 이는 전략이라는 말을 차용해 온 전쟁과 군대의 상황에 비유해 본다면, 군 지휘관이 전체적인 목적하에서 부대를 전략적으로 운영하는 것이 아니고 개별 병사의 성과를 모아 전체 군의 성과를 추구하는 것에 비할 수 있다. 이는 분대 이상 조직의 존재와 지휘관의 의미가 사실상 전혀 없는 전략인 셈이므로 조금 심하게 평가하자면 전략의 부재 상황이라고도 볼 수 있다.

구체적인 일자리 재정정책의 전략구조 설정은 사실 본 연구의 범위를 분명히 넘는 것이다. 정부 내부적이든 공개적이든 일자리에 대한 명확한 전략이 수립 및 공표되고 그에 따라 전략적 목표 달성을 위한 개별 사업의 성과지표를 수립하는 것은 정부의 기본 의무로서 정량평가 담당자나 연구자가

31) 대표적으로 2018년 현재 청년추가고용장려금 등은 산업이나 기업별로 지원 목표가 다르게 설정되어 관리된다고 볼 수 없으며, 신청 기업이 중소기업이라는 기본 조건하에 기업의 신청에 따라 집행되고 있다. 중소기업 정책금융의 경우에도 기본적으로 사각지대 없는 지원을 추구하여, 시장의 선택에 따른 기업의 철수가 활발한 3년차 이후의 기업들을 뚜렷한 선별 없이 '죽음의 계곡'에 속한 기업이라는 이름을 붙여 지원하는 등 기업생태계의 동태성에 대한 고려가 미흡한 모습을 보인다.

정할 수 있는 일은 아니다. 다시 전쟁에 비유하자면 공격 시 주공(主攻)-조공(助攻)의 결정, 적 세력과 지형과 자원의 평가에 따라 포위섬멸전(包圍殲滅戰)이나 각개격파(各個擊破) 등 최종적인 승리를 위한 작전 성격의 설정, 그 외 다양한 전술적 결정이 있듯이 일자리 정책에 있어서도 전체적인 전략 구조가 명확히 구성될 필요가 있다. 이와 같은 기본 전략구조 없이 상급부대로부터 개별 부대는 개별 병사가 적을 되도록 많이 섬멸하도록 할 것, 이라는 작전이 하달되는 군대에게 승리가 쉽지 않은 것은 놀라운 일이 아닐 것이다. 이와 같은 전략구조 수립은 정부 내외 전문가들이 사실을 기반으로 대안들을 설정하고 치열한 토론을 통해 선택하여 구축할 업무로서, 개별 연구자가 전체적인 전략 방향을 제시한다는 것은 다소 무리가 있는 것이다.

그러나 본 연구에서는 새로운 자료를 통해 기존의 일자리 정책의 개선방향에 대해 예시적으로 논하고 있기 때문에, 전략적 성과지표 구축에 대해 간단한 예시를 제시하기로 한다. 본 논의에 있어 이와 같은 전략구조가 반드시 최적인가의 여부는 중요하지 않다. 중요한 점은 다른 전략적 접근에 따라 다른 성과지표들이 설정되어야 한다는 사실에 대한 예시를 제시할 수 있다는 점이다.

본 연구에서 살펴본 것처럼 일자리 생태계의 동태성을 고려할 때, 보다 효율적인 일자리가 창출되는 과정에는 되도록 정부의 개입이 일어나지 않도록 할 필요가 있다. 시장에서 효율적인 일자리로 대체될 수 있는 비효율적인 일자리는 인위적으로 지키거나 늘리지 말고 줄어들도록 하고, 이를 통해 경제를 효율화하여 더 많은 일자리를 창출하도록 하는 것이 정부 정책의 기본 전략이 되어야 한다. 이와 같이 볼 때에, 중소기업 정책금융의 일자리 정책을 예시적으로 보자면 일자리 순증이 발생하는 창업기 기업들에서 일자리를 만들어낼 것을 기본 전략으로 삼을 수 있다. 이와 같이 본다면, 비창업기 기업들의 일자리는 증가보다는 유지와 오히려 원활한 해소를 중간 목표로 삼을 수 있다. 비효율적인 기업은 오히려 원활히 철수하여 새로운 효율적인 기업들이 시장에 진입할 수 있도록 정부가 분명히 도울 수 있기 때문이다.

이와 같은 전략체계 아래에서 만일 정책금융의 세부사업이 기업의 연령별, 경쟁력별로 나누어 있다면 아직 경쟁력을 확인하기 힘든 저연령 기업은 확장 지원하고 시간이 지나 경쟁력을 확인할 수 있는 고연령 기업들의 경우 고연령 고경쟁력 기업은 유지 또는 소폭 축소(노동생산성 향상), 고연령 저경쟁력 기업은 축소를 성과지표로 선정하여 정책 겨냥과 관리에 활용할 수 있게 된다. 이와 같은 전략체계하에서는 개별 사업별로는 오히려 일자리 축소가 성과가 될 수도 있지만, 이를 통해 전체적인 일자리 증가를 추구할 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 또한, 산업별로도 양질의 일자리 또는 양질의 청년 일자리가 더 많이 창출되거나 양질의 일자리와 양질의 청년 일자리로의 이직 디딤돌 역할을 더 많이 수행하는 산업들과 기업들을 발견할 수 있으므로, 전체 기업이나 전체 중소기업보다는 이와 같은 기업과 산업 위주로 시장실패를 고려하여 재정을 투입하는 것이 전략적인 접근이라고 사료된다. 또한, 수단 면으로 보아도 기업 특성에 따라 반응하는 정책수단이 다르다는 점에 주목할 필요가 있다. 현재의 상황에서 보자면 대기업은 법인세 감면, 중견기업은 조달 참여기회 확대, 중소기업은 정책금융에 반응할 개연성이 높다. 따라서, 일자리의 창출에 있어서도 대상별로 보다 유효한 수단을 사용할 필요가 있을 것이다. 또한, 개별 산업의 현재 상황에 따라 일자리 전략을 다르게 가져가는 것도 합리적인 선택이다. 구조조정 대상 산업에서 고용을 추가하기보다는 구조조정 대상 산업은 경쟁력의 회복을 우선하도록 하고, 성장산업에서 고용을 추가하는 것이 당연히 보다 합리적인 선택이기 때문이다.³²⁾

물론 전쟁에서도 무능한 지휘관은 일사불란하게 전쟁을 망치기 때문에, 명시적인 전략구조의 도입은 전략이나 지휘 없는 접근보다 다소 위험해 보이는 것도 사실이다. 그러나 본 연구에서 제안하는 것처럼 만일 이와 같은 전략 체계가 명시되고 정량적 평가체계가 구축될 수 있다면, 실제 전략이 의도한 대로 수행되고 있는 지에 대한 모니터링이 가능해진다. 예컨대 앞선

32) 보다 자세한 산업의 분류와 산업분류에 따른 정책지원방향 차별화 방안의 예시에 관해서는 장우현 외(2014)의 제2장을 참고하라.

전략을 수행함에 있어 실제 사업 성과지표들이 원하는 방향으로 나타났는데 최종 성과지표들에 성과가 나타나지 않는다면 전략을 수정하거나 제대로 수행할 필요가 있다는 사실을 확인할 수 있기 때문이다. 앞의 예시에서 만일 중간 전략지표를 예시한 대로 설정하고 그 성과가 높게 나타났음에도 궁극적인 양질의 일자리 순증 효과성이 낮게 평가된다면 비록 창업기 기업에서 일자리 순증이 많지만, 해당 기업들에 대한 정부의 지원 효과는 더 낮을 가능성도 있다. 또는, 지원받은 기업들에 의도하지 않은 도덕적 해이가 발생하여 지원받은 개인이나 기업들이 최선의 노력을 기울이지 않았기 때문일 수도 있다. 이 두 경우 모두 대상을 전환하거나 정책관리를 개선하여 성과를 개선할 수 있는 상황이므로 빠른 정책 수정은 큰 문제가 아닐 수 있다. 또한 작전 전략은 역량과 상황에 따라 변화하는 것이 당연하다는 사실은 여기서도 동일하게 적용된다. 만일 승리로 이끌 수 있는 전략이 새로이 제시되고 절차를 통해 합의된다면, 새로운 지휘하에서 새로운 전략을 수행하면 된다. 그 판단의 근거를 제시해 줄 수 있는 가장 강력한 인프라가 바로 일자리 재정정책의 정량평가체제로 볼 수 있다.

요컨대, 다시 전쟁에 비유하면 궁극적 승리(양질의 일자리 증가)를 최종 목표로 하고, 전략구조와 작전 계획(정부 정책을 통해 일자리 순증을 만들어 낼 개연성이 높은 대상에 대한 선택적 지원과 일자리 순증이 어려운 대상에 대한 철수계획 지원)을 형성하여 개별 부대(개별 일자리 사업)의 성과지표와 목표를 선정하는 것이 보다 타당한 것이며 이를 기반으로 정량평가를 수행하고 최종 목표의 달성 여부를 고려하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

2. 정책평가 주체와 정책평가 주기

다음으로는 일자리 재정정책의 정량평가를 주관할 주체에 대해 검토해 보기로 하자. 현재 국민경제의 전체 전략하에서 일자리 경제 전략을 수립하고 조율하는 역할은 기획재정부에 주어져 있기 때문에, 그리고 경제 정책 성과의 평가 역할도 기획재정부가 맡고 있기 때문에 정량평가를 수행할 주체는

기획재정부가 되는 것이 2018년 현재 정책 구조상 가장 타당하다고 볼 수 있다. 또한 기업, 고용관련 정보나 정책지원이력 등을 종합적으로 지속적으로 확보함에 있어서도 기획재정부 측에 비교 우위가 있다고 볼 수 있다. 그러나 정치적 상황에 따라서는 현재의 정책구조가 최적의 구조라고 볼 수 없을 가능성도 있기 때문에, 반드시 기획재정부가 주체가 되어 정량평가를 수행해야 한다고 볼 수는 없을 수도 있다.

이와 같이 볼 때에, 정부의 어떤 부처에서 정량평가를 주관해야 하는지에 집착하기보다는, 중립적인 입장에서 국가 전략의 달성 여부를 확인하고 평가 결과를 환류할 수 있는 기관에서 일자리 재정정책의 정량평가를 주기적으로 수행하는 것이 중요할 수 있다. 정책의 수행 결과에 대해 이해관계가 있는 기관이 아니어야 하며, 정량평가를 수행할 수 있는 역량이 있어야 일자리 재정정책의 정량평가의 성과를 극대화할 수 있을 것이기 때문이다. 요컨대 일자리 재정정책의 정량평가는 중립성과 자료 확보 및 분석 역량 측면에서 조건이 만족되는 정부 부처와 공공기관에서 평가를 주관하여 진행하는 것이 합리적일 것이다.

정책평가의 주기는 본 연구의 수행 결과를 검토해 볼 때 현재 상황에서는 1년 주기 평가가 충분히 가능하다고 판단한다. 물론 기업 정보의 결산은 1년 이상의 시차를 보이기 때문에 기업과 고용, 정책지원이력이 결합된 종합 결과를 당해 연도에 확인할 수는 없겠지만, 1년 정도의 시차를 두고 확인할 수 있으며 기업 정보를 제외한 나머지 자료에 기반한 평가는 당해 연도에도 도출할 수 있을 것이기 때문이다. 사업의 성격에 따라 정책의 수단이나 방법론이 크게 변하는 경우도 있지만 대부분의 사업은 과거의 사업과 유사한 속성을 가지는 지속사업이므로 1년 정도의 시차는 큰 영향을 준다고 보기는 어렵다.

3. 정책평가 자료

일자리 재정정책의 정량평가에 있어 핵심이 되는 기본 요소는 자료이다. 본 연구의 기여 중 하나도 기업생태계 자료와 고용자료, 정책지원이력 자료를

집결하여 분석할 수 있음을 확인한 점에 있으며, 이와 같은 작업은 사실 쉬운 것이 아니기 때문에 주기적인 정량평가체계를 구축함에 있어 정책평가 주체가 지속적이며 안정적으로 자료들을 원활히 협조받아 결합할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

먼저 기업생태계 자료는 본 연구에서 사용한 자료인 한국기업데이터 등 기업 회계자료를 사용하는 것이 자료 획득과 유지 측면에서 가장 수월하다고 볼 수 있다. 이와 같은 회계자료들은 경제의 많은 부분을 포함하면서도, 조사된 기업의 다양한 정보를 포함하고 있다는 점에 있어서 강한 장점을 갖는 자료이다. 본 연구에서 확인한 것처럼 2018년 기준으로 2010년 이후의 정보는 30만개 수준의 기업정보를 연도별로 안정적으로 확보할 수 있으며 본 연구에서는 이를 통해 고용보험 가입자의 50%가량, 경제 전체 매출액의 71% 정도에 해당하는 영역을 심도 깊게 살펴볼 수 있었다.

물론, 이 자료의 경우는 소상공인이나 자영업자 분석에 있어서는 취약한 면이 있다. 소상공인이 자료에 포함되어 있지 않은 것은 아니나, 2018년 기준 6만여 개에 그쳐 전체 소상공인에 비하면 지나치게 적은 숫자이기 때문이다.³³⁾ 이를 보완하기 위해서는 통계청의 자료를 활용하는 것이 가장 이상적일 것이다. 통계청에서 5년마다 수행하는 경제총조사는 사업장이 존재하는 모든 사업체를 센서스 수준으로 조사하며, 광업 제조업 조사의 경우는 매년 조사가 시행되고 상용근로자 10인 이상의 모든 광업 제조업 사업체를 조사하여 전수조사의 장점을 지니기 때문에, 기업회계자료의 범위 포괄 문제를 보완할 수 있다는 장점이 있다. 그러나, 통계청의 자료는 정책평가 주체가 자료 협조를 받거나 자유롭게 분석하는 것은 현실적으로 상당히 어렵다는 한계를 가진다. 따라서 기본적인 정책평가는 공개된 기업생태계 자료를 활용하되, 최종적인 보완 차원에서 통계청 자료를 활용하는 것을 추천하고자 한다.

다음으로 고용자료의 경우, 본 연구에서 활용한 고용보험 자료가 기본이

33) 그러나 6만개라는 숫자도 다른 공개 DB들에 비한다면 압도적으로 많은 숫자로 볼 수 있으므로 소상공인에 대한 정량평가에 있어 유용한 자료로 활용할 수 있음을 밝혀둔다.

될 수 있을 것이나 연구결과 현재의 고용보험 자료에도 보완하면 더 좋을 부분들은 분명히 존재한다. 예컨대 현재 고용정보원에서 집계되고 있는 데이터베이스의 경우 그 관리체계와 포함된 정보가 충실하다고 평가할 수 있지만, 고용보험자료는 취업 시에만 월평균 보수액을 확인한다는 측면에 있어서 지속되는 일자리의 임금 변화를 살펴볼 수 없다는 한계도 존재한다. 고용보험의 정산 결과를 반영하여 지속일자리에에서의 월평균 보수액의 변화를 추적할 수 있다면 일자리 품질 개선과 관련한 유용한 평가들을 보다 합리적으로 수행할 수 있을 것이다.

또한, 고용보험가입자 외의 고용을 살펴보기 위해서는 고용보험 외 국민연금 자료 등 기타 고용자료를 활용할 필요가 있을 것이다. 물론 앞선 기업자료와 마찬가지로 다양한 행정자료들의 경우 쉽게 집결시킬 수 없을 가능성이 높으므로, 역시 최종적인 보완 차원에서 활용하는 것이 바람직할 것으로 사료된다.

마지막으로 정책지원이력의 경우, 현재 다양한 일자리 관련 정책들이 있음에도 일자리 정책으로 분류되지 않은 경우들이 많다는 점을 고려할 때 일자리와 관련된 정책들을 집결하여 관리하는 체계를 구축할 필요가 있다. 그 이전까지는 중소기업관련 정책의 경우 중소기업지원이력 통합관리시스템이나 개별 기관의 지원이력을 안정적으로 확보하여 접근할 필요가 있고, 고용노동부 중심의 지원정보는 고용정보원의 지원이력을 활용하여 평가하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 지금까지는 기업에 대한 지원이력은 충실히 관리되고 있으나 개인에 대한 지원이력은 집결되어 관리되고 있지 않음이 확인되는데, 향후에는 개인에 대한 지원이력도 종합적으로 관리하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

4. 정책평가 평가방법론

다음은 정책평가 방법론에 관한 제언을 제시하고자 한다. 본 연구에서는 산업, 기업, 개인별 정책평가 예시를 제시하였는데, 자료 자체의 충실도가 높기 때문에 성향점수 짝짓기 추정(PSME), 시점을 고려한 다중회귀 분석,

이중차분법(DD) 및 삼중차분법(DDD), 우선효과패널 모형 추정, 고정효과패널 모형 추정, 동적패널 추정 등 학술과 정책연구에 있어 일반적으로 인정되는 다양한 정책 방법론들을 무리 없이 활용할 수 있었다.³⁴⁾

정책평가는 평가 대상자의 수용성을 고려할 때 기본적으로 일관성과 강건성이 중요하며, 본 연구 수행과정에서 확인한 결과, 충실한 자료가 준비되었을 경우 합리적인 방법론들이라면 방법론에 따라 양적 차이는 있을지언정 질적 차이는 크게 발견되지 않음을 확인할 수 있었다. 따라서, 정책평가에 있어 특정한 방법론만을 고집할 필요는 없다고 판단된다. 따라서 다양한 정책방법론을 모두 적용하여 일관성과 강건성이 수립되는 내용은 확정하여 보고하고, 만일 방법론 간의 결과가 유의하게 다를 경우 그 원인을 찾는 추가 평가를 수행할 것을 추천한다.

물론 산업 평가 등 특정한 평가의 경우, 성향점수 짝짓기나 다중회귀의 경우 산업의 이질성을 고려할 때 다소 무리가 있을 수 있다. 산업 특성이 비슷하다고 해도 다른 산업이 적절한 대조군이 된다고 보기는 힘들기 때문이다. 이 경우에는 본 연구에서 활용한 것처럼 산업의 고정효과를 고려한 고정효과패널 모형을 활용하는 것이 더 논리적으로 타당할 수 있으며, 이 경우 우선효과 모형과의 차이 분석을 통해 추가적인 정책적 함의를 얻을 수 있을 것이다.

34) 참고로 연구 과정에서 수행한 평가 중 보고서에서 보고한 평가보다 본문에서 제시한 방법론들을 활용한 보고하지 않은 평가가 더 많음을 밝혀두며, 그 결과는 보고서의 내용과 일관적이었음을 밝혀둔다. 만일 방법론에 따른 결과와 세부 대상에 대한 평가 결과에 대한 문의가 있다면 저자에게 연락하여 결과를 확인할 수 있다.

X. 결론

일자리 재정정책은 노동의 공급 측면 외에도 노동의 수요 측면, 즉 기업의 효율성, 산업 동학을 고려한 국민경제적 장기고용능력을 고려하여 설계되어야 하며 그 성과는 주기적으로 평가하고 환류하여 정책의 효과성과 효율성을 지속적으로 개선하여야 한다. 그러나 지금까지의 일자리 재정정책은 경제의 효율화 기제나 기업의 경쟁력과 노동수요 창출에 대한 충실한 고려 없이 현재 관찰되는 단순한 일자리의 생성과 소멸에 집중해 온 측면이 있었다.

이에 본 연구는 현 정부가 중점적으로 추진하고 있는 정책 중 하나인 일자리 정책의 주기적 정량평가체계 구축을 위해 고용과 임금정보, 산업 및 기업 특성정보 및 정책정보를 연계한 종합 패널자료를 구축하고 일자리 정책의 구체적인 성과지표를 검토하는 한편, 계량 평가방법론과 구체적인 실제 평가 결과를 제시하는 것을 연구의 주된 목적으로 하였다.

보다 구체적으로, 본 연구에서는 ① 2010년부터 2015년까지 한국 기업데이터를 활용한 기업패널자료와 ② 고용보험의 사업장 및 가입자 패널자료를 연계하고, 최근 급격히 확장되고 있는 ③ 고용장려금 지원자료와 함께 규모와 수요면에서 가장 대표적인 중소기업지원정책인 ④ 중소기업정책금융 3사의 지원이력도 패널로 함께 연계하여, 개인-기업-산업의 일자리 창출 현황과 정책 조준, 정책 효과에 대해 분석하였다.

일자리 창출현황 분석 결과, 일자리 생태계는 정책당국과 일반대중이 인식하는 수준보다 효율화를 통한 동태적 변화가 상당히 클 가능성이 높다는 사실이 실증적으로 확인되었다. 본 연구에서 구축한 자료는 소규모 사업체들을 제외한 30만개 주요 기업의 고용보험 가입자를 대상으로 하고 있음에도 1년간 전체 피보험자 중 40%가 넘는 피보험자들이 이직을 하고 있음이 확인되며, 이직이 확인되는 경우 이직 후 월평균 보수금액이 상승하는 경우가

이직 전후의 기업 규모에 관계 없이 60~70%에 달하여, 우리 경제의 경우 일자리의 재구성을 통한 경제 효율화가 활발하게 이루어진다는 사실을 확인할 수 있었다. 이는 모든 일자리의 창출과 상실이 정부의 정책대상이 되는 일자리가 아니라는 사실을 강력하게 시사하며, 정부가 정교한 정책평가 환류 체계를 갖추지 않고 단순한 현존 일자리 창출 및 상실에 개입할 경우 경제의 효율화 과정에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높음도 함께 시사한다.

또한 문재인 정부 이전인 2010년부터 2015년까지도 상시근로자 수 및 고용보험 피보험자 수 기준 고용은 지속적으로 늘어왔지만 그 폭은 감소해 왔음이 확인되었다.³⁵⁾ 다만, 일자리의 증가량은 꾸준히 감소한 반면 양질의 일자리 창출 비중은 늘어나고 있음도 확인되어 최근의 변화가 질적인 측면에서 이전과 크게 다른 양상은 아니라는 점에 주목할 필요가 있다. 다만 최근의 정책 변화는 이와 같은 변화를 양적으로 가속화했을 가능성은 충분히 있다고 사료되며 이는 최저임금률 상승이 소득주도성장보다는 혁신성장과 연계되어 일자리 품질을 개선하고 있을 가능성을 함께 검토할 필요성을 함의한다 하겠다. 최저임금률은 소득주도성장과는 관계가 없지만, 상대적으로 경쟁력이 낮은 기업의 퇴출을 가속화하여 일자리 품질을 개선하고 있을 개연성은 있으므로 정부는 이와 관련한 정책적 입장을 분명히 할 필요가 있을 것으로 사료된다.

고정효과패널 모형 및 동적패널 모형을 활용한 산업단위 정책분석결과, 정책금융의 경우 해당 지원이 산업단위의 고용을 추가적으로 늘린다는 증거는 발견할 수 없어, 산업단위의 고용조정에 있어 재정정책이 의도한 목표를 달성하고 있지 못할 가능성이 확인된다. 따라서 향후 산업정책의 설계와 평가에 있어 산업단위 평가와 평가결과 환류를 반드시 함께 고려할 필요가 있을 것으로 판단된다.

본 연구에서 수행한 정책지원이력을 활용한 정책 평가결과 2011년부터 2015년까지 제공된 고용장려금의 경우 시점과 기업 및 산업 특성을 통제한

35) 상시근로자 수가 18.6% 증가한 것이 확인되는데, 포괄 규모는 크게 다름에도 통계청이 5년 주기로 수행하는 전수조사인 경제총조사의 경우에도 2010년부터 2015년까지 전체 종사자 수가 18.4% 증가한 것과 일관적임을 확인할 수 있다.

성향점수 짝짓기 분석 및 다중회귀 분석의 경우 기업단위에서 초단기적인 고용유지효과는 확인되고 있으나 지원받은 기업의 경쟁력과 미래고용에 부정적인 영향을 미친다는 사실이 함께 확인되었으며, 이는 앞서 확인한 일자리 생태계의 특성과 일관적인 결과이다.

또한 2012년 취업자들을 추적하여 분석한 개인별 분석의 경우 시점 및 산업과 개인 특성을 고려한 성향점수 짝짓기 분석 및 다중회귀 분석 추정 결과 취업 기업의 중소기업 정책금융 수혜여부에 따라 이직까지의 기간과 이직 후 임금수준의 차이가 발생한다는 사실이 확인되는바, 기업정책의 집행에 있어서도 일시적으로 존재하는 기업이나 일자리 자체보다는 장기적인 '사람'의 경쟁력, 인적자본과 이의 외부효과에 대한 고려를 함께 수행할 필요성이 있음도 확인되었다.

본 연구에서는 일자리 정량평가체계 구축에 있어 기업자료와 고용자료의 연계, 그리고 이를 활용한 개인-기업-산업분석, 또한 장기영향 분석이 현재의 여건에서도 가능함을 확인하였다는 점에 적지 않은 의의가 있으며, 다양한 분석결과 기존의 재정정책의 효과성에 개선의 여지가 있음을 확인한 점도 중요한 기여라고 볼 수 있다. 또한, 일반의 인식과 실제 일자리 생태계의 현황에 괴리가 나타나는 부분에 대해 확인하고 정책당국과 정책연구 수행자들이 적극적으로 소통할 필요가 있음을 확인한 것도 주요한 성과로 제시할 수 있다고 판단한다.

본 연구에서 예시로 확인된 평가결과 기준으로 판단해 본다면, 검토한 재정정책의 성과는 전체적으로 실망스러운 부분이 있음을 부인할 수는 없다. 정책의 개선을 위해서는 평가결과와 환류를 통한 재정정책의 효과성 개선도 한 가지의 해법이 될 수 있지만, 일자리 정책에 대한 재정지출 방향에 대한 재검토에 대해서도 고려할 필요도 있을 것이다. 실제 우리 일자리 생태계는 미국에 비견될 정도로 역동적이며 이동성도 높고 그에 따른 수혜를 이직자를 포함한 전 국민이 누리고 있음을 확인할 수 있음에도, 정책당국은 평생직장 개념과 일자리의 순변화가 아닌 총변화에 집착하고 있는 면이 있다고 판단된다. 대부분의 정책은 일자리 창출과 상실 예방, 그리고 일자리의 지속

을 목표로 하고 있는데 이는 현재 우리 경제가 보여주는 장점과 상반되는 측면이 있음을 인정할 필요가 있다.

더욱 중요한 것은 실제 일자리 생태계의 모습과 일반의 인식과의 괴리이다. 흔히 일반적으로 회자되는 것처럼 중소기업에 취업했다고 해서 대기업으로 이직하지 못하는 것이 아니라는 점은 자료로부터 명확히 밝혀지고 있고, 취업 후 이직 빈도는 실제로 높으며 이직을 하면 평균적으로 더 나은 일자리를 얻을 수 있다는 사실도 명백하게 드러남에도 일반의 인식은 이와 사뭇 다른 것이 현실이다. 일자리 창출을 위한 거대한 규모의 재정지출을 결정하기 전에 다음의 예시를 검토해보자. 만일 중소기업에 취업해야 한다면 어떤 기업에 취업해야 더 나은 경력을 쌓을 수 있는지에 대한 정보가 일자리를 찾는 일반 국민들에게 충분히 제공되고 있는가? 본 연구에서는 연구개발비 지출액이 높은 중소기업에 취업할 경우 이직 시 더 높은 임금을 받을 수 있다는 강건한 결과가 도출되고 있다. 그렇다면 일반 대중에게 어떤 중소기업들이 연구개발비 지출액이 높은가에 대한 정보가 충실히 제공되는가? 만일 가능할 경우 대기업으로 이직하고 싶다면 어떤 중소기업에 취업하여 경력을 쌓으면 그 경력을 디딤돌 삼아 보다 쉽게 대기업에 도전해 볼 수 있는지에 대한 정보는 청년들에게 충분히 제공되는가? 이와 같은 정보들은 공공재의 성격이 있으므로 정부가 정리하여 국민들에게 제공함으로써 경제의 효율을 높일 수 있다. 이는 평가 결과 실재하는 것으로 확인된 다양한 재정정책 집행의 부작용을 우려하면서 수십조 원을 투여하지 않아도 되는 일이다. 재정 집행의 필요성을 원천적으로 부정하는 것은 아니지만, 재정의 효과성과 효율성, 그리고 일자리 정책의 개선을 위해서는 정보에 대한 산출과 소통부터 우선순위를 정해 접근하는 것이 타당하지 않을까? 이와 같이 본다면 일자리 재정정책은 정보의 정확한 제공과 생태계 현실에 맞는 일자리 정책 설계에 집중하여 지출하고, 보조금이나 융자와 대출 등 전통적인 방식의 재정 지원은 복지 지출 등 더 긴요한 쪽으로 돌려서 활용하는 방안도 검토해볼 필요성이 있다고 볼 수 있다.

중소기업 일자리 재정정책의 정량평가체계 구축은 그 자체로도 의미가 있

지만, 일자리 정책의 전략 타당성을 평가하고 환류함으로써 궁극적인 국민 경제적 일자리 정책 목표 달성에 기여하는 주된 도구로서의 역할을 수행할 수 있다는 점에서 중요하다. 부족한 연구이지만 본 연구에서 확인한 내용들이 실제 일자리 재정정책의 주기적 정량평가체계 구축에 기여하여, 일자리 정책의 효과성의 제고에 조금이나마 기여할 수 있기를 기대해 본다.

참고문헌

- 고영선·유경준·김주섭·정의철·윤희숙·차문중·강동수·사공용·설광언·노기성·배득중, 『2005년 국가예산과 정책목표: 중장기 우선순위와 재정운영방향』, 한국개발연구원, 2005.
- 고용노동부, 『2016년도 재정지원 일자리사업 중앙부처·자치단체 합동지침』, 2015.
- 고용정보원, 「고용보험자료 2010~2017 및 고용장려금자료 2010~2015」, 고용정보원 내부자료, 2018.
- 관계부처합동, 『수요자 중심의 재정지원 일자리사업 효율화방안』, 2010.
- _____, 『2018년 직접일자리사업 중앙부처·자치단체 합동지침』, 2017. 12.
- _____, 『재정혁신을 뒷받침하는 80대 “핵심사업 평가” 추진계획』, 2018. 1. 11.
- 국정기획자문위원회, 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』, 2017.
- 국회예산정책처, 『일자리 정책의 현황과 과제』, 일자리 정책 연구(종합), 2010.
- 권혜자·노현국, 『사업체 특성별 일자리 창출과 부문별 실업배출』, 한국고용정보원, 2008.
- 기술보증기금, 「기술보증기금 지원이력 2010~2015」, 기술보증기금 내부자료, 2016.
- 기획재정부, 『“내 삶을 바꾸는” 2018년 예산안』, 2017. 8.
- 김광희·장윤섭, 『중소기업의 경제성장기여도 분석 -부가가치 창출력과 고용창출력을 중심으로-』, 중소기업연구원, 2010.
- 김문정, 「청년 일자리 사업 예산의 현황과 쟁점」, 『보건복지포럼』, 제256권, 한국보건사회연구원, 2018, pp. 22~36.
- 김병우·하태정, 『고용창출을 위한 정부연구개발투자 정책방향』, 과학기술정책연구원(STEPI), 2008.

- 김영생·임찬빈·박승찬, 『기업의 고용역량 강화를 통한 일자리 창출 방안』, 한국직업능력개발원, 2009.
- 김용성, 『고용률 제고를 위한 재정지원 일자리사업 방향의 모색』, 한국개발연구원, 2013.
- _____, 『고용촉진 관련 채용장려금제도의 평가 및 개선방향』, 한국개발연구원, 2010.
- 김원규, 「기업규모별 생산성 격차 분석과 해소 방안」, 『i-KIET 산업경제이슈』, 제9호, 산업연구원, 2017a.
- _____, 「대·중소기업 간 임금격차 분석과 시사점」, 『i-KIET 산업경제이슈』, 제28호, 산업연구원, 2017b.
- 김원규·최현경, 「한계기업 비중 확대와 생산성 둔화」, 『i-KIET 산업경제이슈』, 제2호, 산업연구원, 2017.
- 김유빈·이종하, 『조세제도의 고용효과 연구』, 한국노동연구원, 2016.
- 김주훈, 「제조업부문 중소기업의 일자리 창출 제고와 기업 간 분업관계의 개선」, 『KDI FOCUS』, 제29호, 한국개발연구원, 2013.
- 대통령직속 일자리위원회, 『일자리 중심 국정운영 체제 구축방안』, 2017. 8. 8.
- 박구도·조범준, 「총요소생산성의 고용에 대한 영향 분석」, 『조사통계연보』, 10월호, 한국은행, 2011, pp. 28~66.
- 박재성, 『중소기업 창업과 고용의 동태적 특성에 관한 연구』, 중소기업연구원, 2014.
- 박정수, 「재정지원 일자리사업의 현황과 집행체계」, 『월간 나라재정』, 제14권, 한국재정정보원, 2018, pp.24~31.
- 박진희·양수경, 「여성의 일자리 창출 및 소멸: 통계청의 사업체기초통계 자료 분석을 중심으로」, 『고용이슈』, 제1권, 제2호, 한국고용정보원, 2008, pp. 24~39.
- 서정대, 『중소기업 부문의 일자리 창출현황과 제고방안』, 중소기업연구원, 2008.
- 성재민·안정화, 『저임금 일자리의 동태적 변화와 정책과제』, 한국노동연구원, 2016.

- 신용보증기금, 「신용보증기금 지원이력 2010~2015」, 신용보증기금 내부자료, 2016.
- 심우일, 『지식기반서비스 산업의 고용과 부가가치 창출에 관한 연구』, 중소기업연구원, 2005.
- 안상훈·옥우석·이홍식·최민식, 『생산의 국제화와 고용구조의 변화』, 한국개발연구원, 2013.
- 안주엽·안일환·길현중·주무현·이영민·이상원·김도형, 『2016~2020 국가재정운용계획: 일자리 분야 보고서』, 국가재정운용계획 일자리 분과위원회, 2016.
- 양현봉·조덕희·박종복, 『창업기업의 행태 및 성과 분석 -경영성과 및 고용 창출 요인을 중심으로-』, 산업연구원, 2009.
- 오영석·김인철·최희선·김진웅·김종호·노영진, 『경제산업구조의 변화와 고용확대전략 -산업정책적 대응을 중심으로』, 산업연구원, 2010.
- 유경준·신석하·유한욱·황수경·강석훈·김대일·류덕현·박창균·이시욱·이철인·정진호, 『성장과 고용의 선순환 구축을 위한 패러다임 전환(Ⅰ) - 고용창출을 위한 주요 정책과제』, 연구보고서 2011-02, 유경준 편, 한국개발연구원, 2011.
- 윤우진·오영석·최희선·김원규·김진웅·노영진·최용재·서동혁·이건우·박문수·조덕희·조영삼·배진한, 『성장잠재력 확충을 위한 투자 활성화와 일자리 창출전략』, 산업연구원, 2008.
- 윤윤규·고영우, 『일자리 창출과 소멸에 관한 연구』, 한국노동연구원, 2009.
- 윤윤규·정진호·정원호·김성오, 『고용창출 메커니즘에 관한 연구』, 한국노동연구원, 2012.
- 이공래·강희중·황정태·이준협, 『기술혁신과 일자리 창출: 고용확대를 위한 기술혁신 지원정책』, 과학기술정책연구원(STEPI), 2010.
- 이규용·박성재·백필규·황보윤, 『창조경제 구현방안 연구: 기업가적 창업 및 제도전 활성화를 위한 노동시장 정책』, 경제·인문사회연구회, 2013.

- 이규용·권현지·김동배·김기민·김정우·노용진·부가청·오계택·홍민기, 『사업장 단위의 노동시장 구조 변화 분석』, 한국노동연구원, 2015.
- 이동주, 『중소기업의 국민경제적 기여도에 관한 연구』, 중소기업연구원, 2005.
- 이병훈·신광영·송리라, 「일자리 질의 양극화 추이에 관한 실증분석」, 『노동정책연구』, 제16권, 제4호, 한국노동연구원, 2016, pp. 37~64.
- 이해춘·윤석천·문병기·전승훈, 『재정지원 일자리사업 평가지표 개발 등 합리적 평가체계 구축방안 연구』, 성균관대학교 산학협력단, 고용노동부 수탁연구과제, 2012.
- 장우현, 「창업기업 금융지원의 성과평가와 개선방향: 정책금융을 중심으로」, 『역동성 제고를 위한 금융정책의 역할: 진입·퇴출 활성화를 중심으로』, 정대희 편, 한국개발연구원, 2016, pp. 13~64.
- 장우현·양용현·우석진, 『중소기업지원정책의 개선방안에 관한 연구(Ⅰ)』, 연구보고서 2013-08, 한국개발연구원, 2013.
- _____, 『중소기업지원정책의 개선방안에 관한 연구(Ⅱ)』, 연구보고서 2014-10, 장우현 편, 한국개발연구원, 2014.
- 장홍근·박명준, 『대기업 고용책임의 확대방안 연구』, 한국노동연구원, 2012.
- 정동관·서환주·이은정·김준일, 『기업의 금융활동과 고용 및 설비투자』, 한국노동연구원, 2016.
- 조덕희·양현봉, 『제조 중소기업의 고용창출 성과 및 과제』, 산업연구원, 2010.
- 조동훈, 「패널자료를 이용한 기업규모간 임금격차 분석」, 『노동정책연구』, 제9권, 제3호, 한국노동연구원, 2009, pp.1~27.
- 중소기업진흥공단, 「중소기업진흥공단 지원이력 2010~2015」, 중소기업진흥공단 내부자료, 2016.
- 지민용·김원규·박민수, 『제조업에서 중소기업의 규모와 고용성장』, 산업연구원, 2013.
- 최현경·박진, 『산업별 한계기업 현황분석과 시사점』, 산업연구원, 2016.
- 최희선·지민용·조진환·김정우, 『혁신형 중소기업의 고용성과와 정책과제』, 산업연구원, 2011.

- 통계청 보도자료, 「2015년 기준 경제총조사 확정결과」, 2017. 6. 22.
- _____, 「2016년 기준 일자리행정통계 결과」, 2017. 11. 21.
- 한국기업데이터, 「한국기업데이터 자료 2010~2016」, 한국기업데이터 판매자료, 2018.
- 홍성민, 「우리나라 기술혁신활동의 고용창출효과 제고방안」, 『STEPI Insight』, 제66호, 과학기술정책연구원(STEPI), 2011, pp. 1~33.
- 홍승헌·원종학, 『경기순환에 따른 고용상황 변화의 중장기적 재정효과』, 한국조세재정연구원, 2012.
- _____, 『적극적 노동정책의 재정 효율성 평가방법에 관한 연구』, 한국조세재정연구원, 2013.
- 황수경, 『창조경제와 일자리 창출: 창의고용을 중심으로』, 한국개발연구원, 2014.

〈웹사이트 자료〉

- 고용노동부 정보공개 사전정보 공표목록) 고용정책(총괄) 및 통계) 재정지원 일자리사업 현황, <http://www.moel.go.kr/info/publicct/publicctList.do>, 검색일자: 2018. 7. 17.
- 고용노동부, 「2018년도 고용노동부 예산 개요」, 2018, 고용노동부 홈페이지, https://www.moel.go.kr/agency/budget/budgetView.do;jsessionid=q1yoJ99aGE3Txu5LJ3b0q1qm1k4a67df1W1NI2qtVXU5h5ct0lWYEXHaV5tQYr73.moel_was_outside_servlet_www2?bbs_seq=20180100260, 검색일자: 2018. 1. 5.
- 대한민국정부, 「2018년도 제1회 추가경정예산안」, 2018, 의안정보시스템, http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_N1L8A0I4C0I6W1P0O2N5F3K1X4U8O6, 최종접속일자: 2018. 7. 31.
- 재정정보공개시스템 열린재정, www.openfiscaldata.go.kr, 접속일자: 2018. 7. 17.
- BLS JOLTS, <https://www.bls.gov/news.release/jolts.t16.htm>, 검색일자: 2018. 7. 31.

부 록

부록 1: 2018년 중앙부처 재정지원 일자리사업 현황

〈부표 1-1〉 직접일자리사업(50개)

	부처	세부사업명(내역사업명)	소유형
1	경찰청	아동안전지킴이	사회봉사·복지형
2	고용부	사회공헌활동지원사업	사회봉사·복지형
3	고용부	사회적기업육성(일자리창출)	인턴형
4	고용부	업종별재해예방(안전보건지킴이)	공공업무지원형
5	고용부	중소기업청년인턴(사업 종료 후 잔여비만 편성 중)	인턴형
6	교육부	글로벌현장학습프로그램운영	인턴형
7	국토부	해외인프라시장개척(글로벌청년리더양성)	인턴형
8	국토부	항공전문인력양성(항공인턴십지원)	인턴형
9	기재부 (복지부)	요보호아동그룹홈지원	사회서비스형
10	농림부	농업농촌교육훈련지원(농식품분야 해외인턴십 지원)	인턴형
11	농진청	농가경영개선지원(민간전문가운영)	공공업무지원형
12	농진청	해외농업기술개발지원(ODA)	인턴형
13	문체부	박물관진흥지원(등록사립박물관전문인력지원)	인턴형
14	문체부	문화예술기관연수단원육성	인턴형
15	문체부	전통스토리계승 및 활용(이야기할머니현장활동 등)	사회봉사·복지형
16	문체부	문화관광해설사 육성	사회봉사·복지형
17	문체부	문화예술교육 활성화	공공업무지원형
18	문체부	국민문화향유권 확대 (휴관없는 국립박물관·미술관운영, 국립박물관 ·도서관·미술관 개관시간 연장, 국·공립 문화시설 문화가 있는 주말프로그램운영)	공공업무지원형
		국민문화향유권 확대 (국립박물관 미정리유물 등록 및 자료정리, 공공도서관 개관시간 연장)	공공업무지원형
19	문체부	생활체육지도자활동지원	공공업무지원형
20	문체부	장애인생활체육활성화지원(장애인생활체육지원)	공공업무지원형
21	문체부	초등학교스포츠클ubs지원	공공업무지원형

〈부표 1-1〉의 계속

	부처	세부사업명(내역사업명)	소유형
22	문화재청	문화재돌봄사업	소득보조형
23	과기부	국가과학기술연구회연구 운영비지원	인턴형
24	보건처	국가유공자등노후복지지원(가사·간병지원)	사회서비스형
25	복지부	노인돌봄서비스지자체보조	사회서비스형
26	복지부	노인일자리및사회활동지원(재능활동형)	사회봉사·복지형
27	복지부	노인일자리및사회활동지원(재능활동형 외)	사회봉사·복지형
28	복지부	자활근로사업	소득보조형
29	복지부	장애아동가족지원(발달재활서비스)	사회서비스형
30	복지부	장애인일자리지원	사회봉사·복지형
31	복지부	장애인활동지원	사회서비스형
32	복지부	지역아동센터지원(아동복지교사파견지원)	사회서비스형
33	복지부	지역자율형사회서비스투자사업	사회서비스형
34	복지부	사회복지시설 종사자 대체인력 지원	사회서비스형
35	산림청	산림재해일자리(산림병해충예찰단운영), (산림보호지원단운영), (산불전문예방진화대)	공공업무지원형
36	산림청	국제산림협력(해외산림인턴지원)	인턴형
37	산림청	산림서비스도우미	공공업무지원형
38	산림청	숲가꾸기(공공산림가꾸기)	소득보조형
39	여가부	건강가정및다문화가족지원(다문화가족 방문교육지원), (다문화가족자녀 언어발달 지원), (결혼이민자 통번역 서비스), (언어영재교실 운영 등)	사회서비스형
40	여가부	아이돌봄서비스(아동양육지원)	사회서비스형
41	여가부	청소년방과후활동지원	사회서비스형
42	여가부	청소년사회안전방구축(청소년동반자프로그램운영지원)	사회서비스형
43	여가부	여성경제활동촉진지원(새일여성인턴, 결혼이민여성인턴)	인턴형
44	외교부	해외봉사단 및 국제개발협력 인재양성	사회봉사·복지형
45	행안부	국가기록물정리	공공업무지원형
46	행안부	자원봉사활동화지원(자원봉사코디네이터지원사업)	공공업무지원형
47	행안부	지역공동체일자리	소득보조형
48	환경부	상수원관리지역관리(하천쓰레기수거사업)	소득보조형
49	환경부	하천하구쓰레기정화사업	소득보조형
50	환경부	환경지킴이(자연환경해설사, 국립공원지킴이, 주민감시요원 5대강환경지킴이)	소득보조형

자료: 관계부처합동(2017), p. 53

〈부표 1-2〉 직업훈련 사업(50개)

	부처	세부사업명(내역사업명)
1	고용부	사업주직업훈련직지원금
2	고용부	전직실업자등능력개발지원1(국가기간전력직종훈련)
3	고용부	건설근로자기능향상 및 취업지원
4	고용부	국가인적자원개발 컨소시엄지원
5	고용부	근로자능력개발지원
6	고용부	기능인력양성 및 장비확충(폴리텍), (다기능기술자과정, 기능사과정, 훈련장려금, 기능장과정, 영세사업장훈련, 전공심화과정, 베이비부머훈련, 여성특별과정, 교육훈련과정, 교과개발및교재발간, 하이테크과정)
7	고용부	산재근로자재활복지지원(산재근로자직업훈련지원)
8	고용부	신규실업자등직업훈련(지특)
9	고용부	실업자능력개발지원(일반), 실업자능력개발지원(대학최종학년직업훈련)
10	고용부	일학습병행운영지원
11	고용부	자치단체직업능력개발지원(제주)
12	고용부	전직실업자등능력개발지원2(일반) 전직실업자등능력개발지원2(대학최종학년직업훈련)
13	고용부	중견·중소기업현장훈련지원
14	고용부	지역산업맞춤형일자리창출지원
15	고용부	장애인직업능력개발
16	고용부	인문특화청년취업아카데미
17	농림부	귀농귀촌활성화지원(귀농귀촌교육)
18	농림부	농업농촌교육훈련지원(농업인교육훈련), (농업농촌핵심인력양성교육훈련지원)
19	농림부	한식진흥및음식관광활성화(한식조리인력양성)
20	농진청	농업전문인력양성(신규농업인(귀농귀촌)정착지원)
21	농진청	농업전문인력양성(농업인대학), (농업인대학운영)
22	문체부	MICE산업육성지원(MICE산업경쟁력강화및협력네트워크구축)
23	문체부	관광전문인력양성및단체지원(관광전문인력육성), (관광전문인력교육, 관광안내인력교육, 관광통역안내사교육,카지노아카데미, 유원시설안전관리교육등)
24	문체부	콘텐츠사업생태계조성(벤처단지인프라조성운영, 문화콘텐츠인재양성지원, 융복합문화예술콘텐츠개발 등)
25	문체부	예술인력육성1(예술인력재교육(무대예술전문교육))
26	문체부	영화정책지원(한국영화아카데미운영/현장영화인력양성)
27	문체부	한국문화예술교육진흥원지원(경상사업비(전문인력양성))
28	미래부	우주기술산업핵심기술지원사업(R&D), (우주기술전문연수)
29	미래부	방송콘텐츠진흥(방송통신전문인력양성)
30	미래부	이공계전문기술인력양성(R&D)

〈부표 1-2〉의 계속

	부처	세부사업명(내역사업명)
31	미래부	정보통신창의인재양성(초고속정보통신기반인력양성)
32	미래부	지역신산업선도인력양성(R&D)
33	미래부	SW전문인력역량강화(R&D)
34	법무부	갱생보호활동(직업훈련)
35	법무부	직업훈련(직업훈련,이관내역은 제외)
36	보훈처	취업지원(국가유공자공공직업교육훈련)
37	산업부	지역전문가 양성 및 공급
38	산업부	에너지인력양성(R&D)(산업전문인력역량강화)
39	산업부	산업전문인력역량강화(R&D)
40	중기부	산업주도형기술교육혁신(R&D)
41	행안부	재난관리전문인력양성
42	여가부	여성경제활동촉진지원(경력단절여성취업지원), (새일센터지정운영(경력단절여성직업교육훈련))
43	여가부	청소년사회안전망구축(꿈드림취업교실)
44	중기부	연수사업
45	통일부	북한이탈주민교육훈련(하나원본원(직업훈련및수당), 제2하나원(직업훈련 및 수당))
46	특허청	수요자중심의지식재산전문인력양성(기업등의지식재산교육(기업실무자교육))
47	행안부	북한이탈주민지원(기업체연수교육)
48	환경부	생물자원보전종합대책(생물자원)(생물자원전문인력양성)
49	환경부	환경산업육성지원인력인프라구축(물산업), (물산업전문기양성)
50	환경부	환경산업육성지원인력인프라구축(생태독성), (생태독성, 위해성평가전문인력양성)

자료: 관계부처합동(2017), p. 55

〈부표 1-3〉 고용서비스 사업(35개)

	부처	세부사업명(내역사업명)
1	고용부	고용전산망관리(정보화)
2	고용부	고객상담센터지원
3	고용부	고용동향조사분석
4	고용부	고용서비스모니터링
5	고용부	고용센터인력지원
6	고용부	보조공학기기지원
7	고용부	산재근로자재활복지지원(사회심리재활지원)

〈부표 1-3〉의 계속

	부처	세부사업명(내역사업명)
8	고용부	산재근로자재활복지지원(산재근로자직장복귀지원)
9	고용부	일터혁신컨설팅지원
10	고용부	장애인표준사업장지원
11	고용부	장애인취업지원
12	고용부	중장년층취업지원(중장년취업아카데미 제외한 금액)
13	고용부	지역노사민정협력활성화
14	고용부	직업안정기관운영
15	고용부	직업안정기관운영(지특)
16	고용부	직업정보제공및직업지도
17	고용부	청년취업진로및일경험지원
18	고용부	취약계층취업지원
19	고용부	경력단절여성취업지원
20	고용부	취업성공패키지지원(일반)(청년내일찾기패키지)
21	고용부	취업성공패키지지원(일반)(청년내일찾기패키지제외)
22	고용부	취업성공패키지지원(지특)
23	고용부	해외취업지원
24	고용부	장애인취업성공패키지지원
25	국방부	취업활동지원(국방취업지원센터)
26	농림부	귀농귀촌활성화지원(도시민유치지원)
27	법무부	갱생보호활동(취업지원비)
28	보훈처	제대군인사회복지지원(제대군인취업센터운영)
29	보훈처	취업지원(국가유공자취업지원)
30	복지부	노인일자리및사회활동지원(대한노인회취업지원센터지원)
31	복지부	중증장애인직업재활
32	여가부	여성경제활동촉진지원(취업설계사인건비, 온라인취업상담, 취업연계및사후관리)
33	중기부	벤처기업경쟁력강화(벤처기업일자리창출지원)
34	특허청	수요자중심의지식재산전문인력양성(P지역인재양성및활용지원)
35	해수부	어업인교육훈련및기술지원(어업인일자리지원)

자료: 관계부처합동(2017), p. 57

〈부표 1-4〉 고용장려금 사업(19개)

	부처	세부사업명(내역사업명)
1	고용부	고용안정장려금
2	고용부	고용창출장려금(일반)
3	고용부	고용창출장려금(중소기업청년추가고용장려금)
4	고용부	고용유지지원금
5	고용부	모성보호육아지원
6	고용부	사회보험사각지대해소
7	고용부	생활안정자금대부(용자)
8	고용부	세대간상생 고용지원
9	고용부	장년고용안정지원금(임금피크제, 고용안정지원)
10	고용부	장애인고용관리지원
11	고용부	장애인고용장려금
12	고용부	중소기업청년취업인턴제(고보)
13	고용부	직장어린이집지원
14	고용부	청년내일채움공제(일반)
15	고용부	청년내일채움공제(고보)
16	고용부	고용장려금(용자)
17	교육부	맞춤형국가장학금지원(중소기업취업전제사다리장학금)
18	중기부	수출지원기반활용(고성장기업수출역량강화)
19	통일부	북한이탈주민정착금지급(북한이탈주민고용지원금지급)

자료: 관계부처합동(2017), p. 59

〈부표 1-5〉 창업지원사업(19개)

	부처	세부사업명(내역사업명)
1	고용부	사회적기업진흥원운영(청년등사회적기업육성)
2	고용부	산재근로자생활안정자금용자(창업점포지원)
3	교육부	대학창업펀드
4	농림부	농식품벤처창업활성화지원
5	문체부	관광사업창업지원및벤처육성
6	중기부	창업사업화지원
7	중기부	벤처기업경쟁력강화(여성벤처활성화)
8	중기부	장애인기업육성(장애인창업육성)
9	중기부	채도약지원자금(용자), (재창업자금(채무조정형포함))
10	중기부	중소기업재가지원

〈부표 1-5〉의 계속

	부처	세부사업명(내역사업명)
11	중기부	창업기업자금(융자)(일반)
		창업기업자금(융자)(청년전용)
12	중기부	창업선도대학
13	중기부	창업인프라지원
14	중기부	창업저변 확대
15	중기부	창업성공패키지
16	특허청	지식재산기반창업촉진(IP디딤돌프로그램)
17	해수부	수산산업창업·투자지원(지역별투자지원)
18	해수부	해양수산신산업육성및기업투자유치지원(신산업인큐베이팅지원)
19	해수부	귀어귀촌활성화

자료: 관계부처합동(2017), p. 59

〈부표 1-6〉 실업소득 유지·지원사업(10개)

	부처	세부사업명(내역사업명)
1	고용부	광역구직활동지원금
2	고용부	구직급여
3	고용부	실업크레딧(고보기금)
4	고용부	실업크레딧(일반회계)
5	고용부	자영업자 실업급여
6	고용부	조기재취업수당
7	고용부	직업훈련생계비대부(융자)
8	고용부	체당금지급
9	고용부	체불청산지원 사업주 융자
10	복지부	실업크레딧지원

자료: 관계부처합동(2017), p. 59

부록 2: 고용노동부 주요 고용장려금별 규모

〈부표 2〉 고용노동부 주요 고용장려금별 규모와 지원기업 수/빈도 수
(2010~2017년)

(단위: 원, 개)

연도	고용장려금사업명	장려금합계	장려금 지원 기업 수	장려금 지원 빈도
2010	신규고용촉진장려금	52,300,000,000	11,541	27,377
2010	중소기업전문인력채용지원금	43,900,000,000	4,705	9,949
2010	고령자(다수)고용촉진지원금	37,000,000,000	10,823	25,249
2010	(구)고용유지조치(휴업)	36,000,000,000	2,216	4,927
2010	(구)육아휴직장려금	31,000,000,000	3,804	4,871
2010	중소기업고용환경개선지원금	30,700,000,000	746	748
2010	(구)건설근로자고용보험관리지원금	27,000,000,000	7,446	18,955
2010	(구)보육교사임금지원금	18,000,000,000	174	1,296
2010	(구)고용유지조치(유급휴직)	12,900,000,000	805	2,122
2010	중소기업근로시간단축지원금	7,340,000,000	1,135	2,565
2010	(구)고령자정년연장장려금	4,010,000,000	214	515
2010	(구)지역고용촉진지원금	3,460,000,000	246	508
2010	(구)고령자(정년퇴직자계속고용) 고용촉진지원금	2,680,000,000	850	1,645
2010	(구)건설근로자퇴직공제부금지원금	2,660,000,000	45	53
2010	(구)고용유지조치(훈련)	2,200,000,000	55	88
2010	전직지원장려금	1,280,000,000	26	33
2010	교대제전환지원금	1,260,000,000	34	68
2010	(구)출산후계속고용지원금	1,230,000,000	324	660
2010	(구)고용유지조치(인력재배치)	1,030,000,000	19	91
2010	중소기업고용환경개선지원금 (클린사업장)	273,000,000	59	61
2010	중소기업 신규업종 진출지원금	117,000,000	9	11
2010	(구)고용유지조치(무급휴직)	53,800,000	18	27
2010	중장년훈련수료자채용장려금	23,400,000	24	25
2010	건설근로자계속고용지원금	17,300,000	1	2
2010	재고용장려금(04.10.1일 이후)	10,700,000	6	6
2011	중소기업고용환경개선지원금	44,100,000,000	997	1,004
2011	고령자(다수)고용촉진지원금	31,800,000,000	9,861	20,688

〈부표 2〉의 계속

(단위: 원, 개)

연도	고용장려금사업명	장려금합계	장려금 지원 기업 수	장려금 지원 빈도
2011	중소기업전문인력채용지원금	26,500,000,000	2,971	6,219
2011	신규고용촉진장려금	17,700,000,000	5,253	11,482
2011	직장어린이집지원금	17,400,000,000	210	1,698
2011	출산육아기고용안정지원금 (임신/출산여성 고용안정지원금)	15,600,000,000	3,068	4,890
2011	(구)육아휴직장려금	15,100,000,000	1,946	2,305
2011	고용유지조치(휴업)	10,600,000,000	946	1,830
2011	중소기업근로시간단축지원금	8,540,000,000	1,076	2,466
2011	(구)고용유지조치(휴업)	7,770,000,000	750	1,085
2011	건설근로자고용보험관리지원금	7,230,000,000	5,586	5,642
2011	(구)건설근로자고용보험관리지원금	6,070,000,000	5,707	6,055
2011	(구)보육교사임금지원금	4,820,000,000	174	343
2011	고령자고용연장지원금	4,440,000,000	603	1,092
2011	(구)지역고용촉진지원금	4,000,000,000	210	522
2011	고용환경개선지원금	3,930,000,000	120	120
2011	(구)건설근로자퇴직공제부금지원금	2,970,000,000	47	51
2011	고용유지조치(유급휴직)	2,610,000,000	236	502
2011	고용촉진지원금(취업희망풀)	1,970,000,000	681	701
2011	(구)고령자정년연장장려금	1,950,000,000	195	353
2011	(구)고용유지조치(유급휴직)	1,650,000,000	189	336
2011	(구)고령자(정년퇴직자계속고용) 고용촉진지원금	1,630,000,000	575	873
2011	전직지원장려금	1,130,000,000	12	15
2011	(구)출산후계속고용지원금	838,000,000	219	334
2011	(구)고용유지조치(무급휴직)	672,000,000	4	4
2011	고용유지조치(훈련)	669,000,000	27	40
2011	(구)고용유지조치(훈련)	484,000,000	20	23
2011	교대제전환지원금	335,000,000	15	26
2011	전문인력채용지원금	276,000,000	58	60
2011	(구)고용유지조치(인력재배치)	236,000,000	4	22
2011	일자리함께하기지원금	232,000,000	6	6
2011	중소기업고용환경개선지원금(클린사업장)	129,000,000	38	38

〈부표 2〉의 계속

(단위: 원, 개)

연도	고용장려금사업명	장려금합계	장려금 지원 기업 수	장려금 지원 빈도
2011	지역성장산업지원금	127,000,000	31	33
2011	고용유지조치(인력재배치)	118,000,000	3	19
2011	시간선택제일자리지원금	62,400,000	18	18
2011	건설근로자퇴직공제부금지원금	14,400,000	1	3
2011	중소기업신규업종진출지원금	4,806,000	1	1
2011	고용유지조치(무급휴직)	2,400,000	4	4
2012	출산육아기고용안정지원금 (임신/출산여성 고용안정지원금)	39,100,000,000	5,897	9,655
2012	고령자(다수)고용촉진지원금	35,000,000,000	10,247	18,641
2012	직장어린이집지원금	28,900,000,000	236	2,379
2012	고용유지조치(휴업)	25,300,000,000	1,356	2,857
2012	건설근로자고용보험관리지원금	16,200,000,000	7,430	11,651
2012	고용촉진지원금(취업희망풀)	14,300,000,000	3,075	4,318
2012	고용환경개선지원금	12,800,000,000	386	389
2012	중소기업고용환경개선지원금	8,510,000,000	175	177
2012	고령자고용연장지원금	7,840,000,000	1,172	2,396
2012	중소기업전문인력채용지원금	5,830,000,000	686	741
2012	(구)육아휴직장려금	5,030,000,000	301	365
2012	고용유지조치(유급휴직)	4,380,000,000	328	747
2012	일자리함께하기지원금	2,790,000,000	61	89
2012	전문인력채용지원금	2,780,000,000	372	513
2012	(구)고령자정년연장장려금	2,120,000,000	137	265
2012	시간선택제일자리지원금	1,890,000,000	267	580
2012	고용유지조치(훈련)	1,760,000,000	26	52
2012	(구)고용유지조치(휴업)	1,540,000,000	14	29
2012	지역성장산업지원금	1,520,000,000	245	361
2012	신규고용촉진장려금	947,000,000	427	457
2012	(구)건설근로자고용보험관리지원금	794,000,000	333	383
2012	(구)고령자(정년퇴직자)계속고용 고용촉진지원금	731,000,000	209	231
2012	중소기업근로시간단축지원금	511,000,000	64	76
2012	(구)지역고용촉진지원금	414,000,000	23	35

〈부표 2〉의 계속

(단위: 원, 개)

연도	고용장려금사업명	장려금합계	장려금 지원 기업 수	장려금 지원 빈도
2012	고용유지조치(인력재배치)	357,000,000	5	24
2012	60세이상고령자고용지원금	269,000,000	422	734
2012	(구)고용유지조치(유급휴직)	169,000,000	4	8
2012	(구)출산후계속고용지원금	130,000,000	29	35
2012	(구)고용유지조치(훈련)	116,000,000	3	7
2012	교대제전환지원금	66,200,000	2	3
2012	중소기업신규업종진출지원금	54,800,000	1	1
2012	전직지원장려금	48,900,000	1	1
2012	건설근로자퇴직공제부금지원금	14,000,000	1	4
2012	(구)건설근로자퇴직공제부금지원금	8,702,660	1	1
2012	고용유지조치(무급휴직)	4,400,000	9	12
2012	중소기업고용환경개선지원금(클린사업장)	1,992,000	1	1
2013	출산육아기고용안정지원금 (임신/출산여성 고용안정지원금)	51,900,000,000	6,196	9,521
2013	직장어린이집지원금	35,800,000,000	287	3,017
2013	고령자(다수)고용촉진지원금	32,400,000,000	12,391	17,950
2013	고용촉진지원금(취업희망풀)	29,400,000,000	7,200	11,073
2013	고용유지조치(휴업)	20,800,000,000	1,081	2,247
2013	고령자고용연장지원금	19,800,000,000	1,576	3,233
2013	건설근로자고용보험관리지원금	17,400,000,000	7,638	12,185
2013	고용환경개선지원금	13,600,000,000	403	403
2013	일자리함께하기지원금	5,250,000,000	68	93
2013	(구)고령자정년연장장려금	4,460,000,000	180	306
2013	전문인력채용지원금	3,720,000,000	459	641
2013	고용유지조치(유급휴직)	3,650,000,000	316	732
2013	시간선택제일자리지원금	3,400,000,000	314	657
2013	지역성장산업지원금	1,770,000,000	276	392
2013	고용유지조치(훈련)	1,710,000,000	33	49
2013	중소기업전문인력채용지원금	1,490,000,000	128	141
2013	60세이상고령자고용지원금	935,000,000	802	1,604
2013	고용유지조치(인력재배치)	500,000,000	3	21
2013	(구)고용유지조치(휴업)	378,000,000	1	1

〈부표 2〉의 계속

(단위: 원, 개)

연도	고용장려금사업명	장려금합계	장려금 지원 기업 수	장려금 지원 빈도
2013	(구)육아휴직장려금	272,000,000	57	59
2013	(구)고령자(정년퇴직자계속고용) 고용촉진지원금	219,000,000	81	91
2013	(구)건설근로자고용보험관리지원금	216,000,000	158	165
2013	신규고용촉진장려금	215,000,000	26	31
2013	중소기업고용환경개선지원금	180,000,000	3	3
2013	(구)보육교사임금지원금	108,000,000	2	3
2013	지역고용촉진지원금	40,500,000	2	2
2013	고용유지조치(무급휴직)	24,200,000	7	8
2013	(구)출산후계속고용지원금	21,500,000	7	8
2013	건설근로자퇴직공제부금지원금	12,900,000	1	4
2013	중소기업근로시간단축지원금	10,600,000	3	3
2013	(구)고용유지조치(유급휴직)	2,400,000	1	3
2013	(구)지역고용촉진지원금	1,733,330	1	1
2013	무급휴업, 휴직	0	1	1
2014	고용촉진지원금(취업희망풀)	84,300,000,000	16,767	35,384
2014	출산육아기고용안정지원금 (임신/출산여성 고용안정지원금)	54,000,000,000	6,986	9,994
2014	청년인턴 정규직전환 지원금	48,200,000,000	6,588	8,089
2014	직장어린이집지원금	47,500,000,000	319	3,655
2014	고용유지조치(휴업)	27,700,000,000	874	2,028
2014	고령자고용연장지원금	19,900,000,000	1,886	3,614
2014	시간선택제일자리지원금	13,000,000,000	1,898	4,819
2014	고용환경개선지원금	11,700,000,000	338	338
2014	건설근로자고용보험관리지원금	10,300,000,000	6,501	8,421
2014	일자리함께하기지원금	9,480,000,000	47	72
2014	고령자(다수)고용촉진지원금	7,540,000,000	4,538	6,669
2014	고용유지조치(유급휴직)	6,980,000,000	354	796
2014	장년취업인턴 정규직전환 지원금	6,870,000,000	1,536	2,014
2014	전문인력채용지원금	4,770,000,000	635	962
2014	고용유지조치(훈련)	4,710,000,000	23	39
2014	(구)고령자정년연장장려금	1,970,000,000	87	139

〈부표 2〉의 계속

(단위: 원, 개)

연도	고용장려금사업명	장려금합계	장려금 지원 기업 수	장려금 지원 빈도
2014	지역성장산업지원금	1,790,000,000	278	406
2014	60세이상고령자고용지원금	1,710,000,000	1,183	2,362
2014	지역고용촉진지원금	526,000,000	15	28
2014	고용유지조치(인력재배치)	391,000,000	1	9
2014	(구)고령자(정년퇴직자계속고용) 고용촉진지원금	42,200,000	19	20
2014	(구)육아휴직장려금	29,200,000	5	5
2014	중소기업전문인력채용지원금	13,100,000	2	3
2014	신규고용촉진장려금	7,650,000	2	2
2014	고용유지조치(무급휴직)	4,400,000	1	2
2014	(구)건설근로자고용보합관리지원금	2,800,000	4	4
2014	중소기업근로시간단축지원금	2,394,000	1	1
2014	(구)고용유지조치(휴업)	1,997,770	1	1
2014	무급휴업,휴직	0	1	4
2015	고용촉진지원금(취업희망풀)	143,000,000,000	26,311	56,915
2015	청년인턴 정규직전환 지원금	78,300,000,000	9,631	13,870
2015	출산육아기고용안정지원금 (임신/출산여성 고용안정지원금)	77,800,000,000	8,838	12,589
2015	직장어린이집지원금	54,700,000,000	354	3,958
2015	시간선택제일자리지원금	37,200,000,000	4,677	16,525
2015	고령자고용연장지원금	27,500,000,000	2,424	4,806
2015	고용유지조치(휴업)	19,700,000,000	948	1,963
2015	고용유지조치(유급휴직)	12,400,000,000	697	1,297
2015	장년취업인턴 정규직전환 지원금	11,900,000,000	2,190	3,127
2015	일자리함께하기지원금	8,200,000,000	108	184
2015	전문인력채용지원금	6,010,000,000	768	1,658
2015	60세이상고령자고용지원금	4,040,000,000	2,253	4,377
2015	지역성장산업지원금	3,960,000,000	410	892
2015	고용환경개선지원금	3,320,000,000	96	98
2015	고령자(다수)고용촉진지원금	2,980,000,000	2,233	2,817
2015	고용유지조치(훈련)	899,000,000	23	45
2015	건설근로자고용보합관리지원금	594,000,000	430	438

〈부표 2〉의 계속

(단위: 원, 개)

연도	고용장려금사업명	장려금합계	장려금 지원 기업 수	장려금 지원 빈도
2015	정규직전환지원금	384,000,000	42	98
2015	지역고용촉진지원금	345,000,000	22	38
2015	(구)고령자정년연장장려금	159,000,000	9	13
2015	고용유지조치(치유휴직)	61,000,000	13	18
2015	세대간상생고용지원금	25,200,000	5	5
2015	(구)고령자(정년퇴직자계속고용) 고용촉진지원금	10,200,000	6	6
2016	고용촉진지원금(취업희망물)	186,000,000,000	34,028	73,076
2016	청년인턴 정규직전환 지원금	84,800,000,000	11,627	16,604
2016	출산육아기고용안정지원금 (임신/출산여성 고용안정지원금)	76,300,000,000	9,690	13,367
2016	직장어린이집지원금	57,600,000,000	421	5,139
2016	시간선택제일자리지원금	51,000,000,000	5,205	13,437
2016	고령자고용연장지원금	23,000,000,000	2,339	4,657
2016	고용유지조치(휴업)	20,800,000,000	799	1,904
2016	세대간상생고용지원금	17,600,000,000	226	498
2016	장년취업인턴 정규직전환 지원금	17,100,000,000	2,810	3,681
2016	고용유지조치(유급휴직)	10,500,000,000	509	1,449
2016	일자리함께하기지원금	9,470,000,000	170	370
2016	60세이상고령자고용지원금	8,240,000,000	3,306	6,274
2016	정규직전환지원금	5,240,000,000	434	1,389
2016	전문인력채용지원금	4,780,000,000	572	1,253
2016	지역성장산업지원금	3,760,000,000	342	768
2016	고용유지조치(훈련)	2,520,000,000	31	78
2016	고령자(다수)고용촉진지원금	575,000,000	511	574
2016	고용환경개선지원금	480,000,000	11	11
2016	일가정양립환경개선지원금	307,000,000	101	198
2016	임금피크제지원금(근로시간단축)	216,000,000	41	137
2016	지역고용촉진지원금	139,000,000	6	11
2016	(구)고령자정년연장장려금	87,000,000	5	6
2016	건설근로자고용보험관리지원금	69,700,000	28	29
2016	고용유지조치(치유휴직)	30,700,000	6	7

〈부표 2〉의 계속

(단위: 원, 개)

연도	고용장려금사업명	장려금합계	장려금 지원 기업 수	장려금 지원 빈도
2016	(구)고령자(정년퇴직자계속고용) 고용촉진지원금	6,300,000	4	5
2017	고용촉진지원금(취업희망풀)	239,000,000,000	36,141	82,677
2017	출산육아기고용안정지원금 (임신/출산여성 고용안정지원금)	78,400,000,000	10,947	15,181
2017	직장어린이집지원금	63,300,000,000	465	6,209
2017	청년인턴 정규직전환 지원금	40,900,000,000	8,333	15,356
2017	세대간상생고용지원금	35,600,000,000	329	1,012
2017	고용유지조치(유급휴직)	25,800,000,000	662	2,135
2017	고용유지조치(휴업)	23,000,000,000	655	1,661
2017	시간선택제일자리지원금	19,600,000,000	2,780	6,675
2017	장년취업인턴 정규직전환 지원금	19,500,000,000	3,208	4,324
2017	청년내일채움공제지원금	17,100,000,000	9,324	17,940
2017	고령자고용연장지원금	15,400,000,000	1,783	3,196
2017	60세이상고령자고용지원금	14,900,000,000	4,411	8,350
2017	정규직전환지원금	10,200,000,000	772	3,200
2017	일자리함께하기지원금	9,400,000,000	183	441
2017	일가정양립환경개선지원금	6,140,000,000	465	1,844
2017	고용유지조치(훈련)	2,980,000,000	25	50
2017	전문인력채용지원금	1,770,000,000	290	462
2017	지역성장산업지원금	1,530,000,000	167	336
2017	중소기업청년추가고용지원금	1,420,000,000	247	250
2017	임금피크제지원금(근로시간단축)	809,000,000	71	412
2017	고령자(다수)고용촉진지원금	52,500,000	95	99
2017	지역고용촉진지원금	28,500,000	1	1
2017	고용환경개선지원금	18,600,000	1	1
2017	(구)고령자(정년퇴직자계속고용) 고용촉진지원금	11,700,000	5	5
2017	(구)고령자정년연장장려금	11,300,000	3	3
2017	무급휴업, 휴직	1,400,000	1	3

자료: 고용정보원(2018) 자료로부터 저자가 직접 작성

일자리 재정정책의 정량평가체계 구축에 관한 연구

장우현 · 강희우

일자리 재정정책은 노동의 공급 측면 외에도 노동의 수요 측면, 즉 기업의 효율성, 산업 동학을 고려한 국민경제적 장기고용능력을 고려하여 설계되어야 하며 그 성과는 주기적으로 평가하고 환류하여 정책의 효과성과 효율성을 지속적으로 개선해야 한다. 그러나 지금까지의 일자리 재정정책은 경제의 효율화 기제나 기업의 경쟁력과 노동수요 창출에 대한 충실한 고려 없이 현재 관찰되는 단순한 일자리의 생성과 소멸에 집중해 온 측면이 있었다.

이에 본 연구는 현 정부에서 추진하는 주요 정책 중 하나인 일자리 정책의 주기적 정량평가체계 구축을 위해 고용과 임금정보, 산업 및 기업 특성 정보 및 정책정보를 연계한 종합 패널자료를 구축하고 일자리 정책의 구체적인 성과지표를 검토하는 한편, 계량 평가방법론과 구체적인 실제 평가 결과를 예시하는 것을 연구의 주된 목적으로 하였다.

본 연구에서 수행한 정책지원이력을 활용한 정책 평가결과 2011년부터 2015년까지 제공된 고용장려금의 경우 시점과 기업 및 산업 특성을 통제한 성향점수 짝짓기 분석 및 다중회귀 분석의 경우 기업단위에서 초단기적인 고용유지효과는 확인되고 있으나 지원받은 기업의 경쟁력과 미래고용에 부정적인 영향을 미친다는 사실이 함께 확인되었으며, 이는 앞서 확인한 일자리 생태계의 특성과 일관적인 결과이다.

고정효과패널 모형 및 동적패널 모형을 활용한 산업단위 정책분석결과, 정책금융의 경우 해당 지원이 산업단위의 고용을 추가적으로 늘린다는 증거는 발견할 수 없어, 산업단위의 고용조정에 있어 재정정책이 의도한 목표를 달성하고 있지 못할 가능성이 확인되는바, 향후 산업정책의 설계와 평가에 있어 산업단위 평가와 평가결과 환류를 반드시 함께 고려할 필요가 있을 것으로 판단된다.

또한 2012년 취업자들을 추적하여 분석한 개인별 분석의 경우 시점 및 산업과 개인특성을 고려한 성향점수 짝짓기 분석 및 다중회귀 분석 추정 결과 취업 기업의 중소기업 정책금융 수혜 여부에 따라 이직까지의 기간과 이직 후 임금수준의 차이가 발생한다는 사실이 확인되는바, 기업정책의 집행에 있어서도 일시적으로 존재하는 기업이나 일자리 자체보다는 장기적인 ‘사람’의 경쟁력, 인적자본과 이의 외부효과에 대한 고려를 함께 수행할 필요성이 있음도 확인되었다.

본 과제에서는 일자리 정량평가체계 구축에 있어 기업자료와 고용자료의 연계, 그리고 이를 활용한 개인-기업-산업분석, 또한 장기영향 분석이 현재의 여건에서도 가능함을 확인하였다는 점에서 적지 않은 의의가 있으며, 다양한 분석결과 기존의 재정정책의 효과성에 개선의 여지가 있음을 확인한 점도 중요한 기여라고 볼 수 있다. 또한, 일반의 인식과 실제 생태계의 현황에 괴리가 나타나는 부분에 대해 확인하고 정책당국과 정책연구 수행자들이 적극적으로 소통할 필요가 있음을 확인한 것도 주요한 성과로 볼 수 있다.

A Study on Establishing a Quantitative Evaluation System for the Fiscal Policy for employment

Woo Hyun Chang, Hee Woo Kang

Fiscal Policy for employment(FPE) should be designed with consideration of the demand side of labor, in other words, the long-term national economic employment capacity supported by firm efficiency and industry-level dynamics, in addition to the supply side of labor. Once FPE is implemented, its effectiveness and efficiency should be continuously improved by subjecting it to periodic evaluation and feedback. However, Korea's FPE so far has a tendency to be focused on the simple arithmetic of currently observable employment gains and losses without sufficient consideration of the efficiency mechanism of the national economy or the competitiveness or creation of labor demand at the firm level.

With this in mind, this study aims to (1) establish a comprehensive panel dataset by merging data on employment and wage, industry-level and firm-level data and information on government spending programs for employment, (2) reviewing performance indicators of FPE, and (3) presenting a quantitative evaluation methodology and an example of specific evaluation results.

Specifically, this study merges (1) firm-level panel data for 2010-2015

from Korea Enterprise Data, (2) establishment and employee-level data for employment insurance, (3) spending data on the wage subsidy program, which is expanding rapidly, and (4) spending data of three of Korea's policy financial institutions targeting small and medium enterprises (SMEs). By doing so, it analyzes the status of job creation on the individual-firm-industry level, policy targeting and policy effects.

Empirical findings from the analysis of the status of job creation confirm that Korea's employment ecology is highly likely to change dynamically through the efficiency mechanism to a greater extent than the government authority and the public perceive in general. Despite that fact that this study uses a dataset comprised of subscribers to employment insurance of 300,000 firms excluding small businesses, the results indicate that over 40 percent of subscribers change jobs in a year and 60 to 70 percent of job changers saw an increase in average monthly compensation. This implies that the Korean economy is achieving economic efficiency actively through employment restructuring. This strongly suggests that not all job gains and losses should be the targets for government interventions and also indicates that government interventions in the gains and losses of currently observable jobs without putting in place a sophisticated policy evaluation feedback system is likely to undermine the economy's efficiency mechanism.

This study performs a policy evaluation of the wage subsidy program for 2011-2015 using firms' subsidy history. The results from propensity score matching and multinomial regression analysis after controlling for the timing of subsidy receipt as well as firm and industry-level characteristics reveal that although the wage subsidy program has a positive effect on job continuation in the immediate term at the firm level, it has a negative effect on the competitiveness of a participating firm and its future hiring. This is consistent with the characteristics of employment

ecology confirmed earlier.

Policy evaluations at the industry level using fixed effect panel estimation and dynamic panel estimation find no evidence that government financial assistance programs create additional jobs for the industry. This strongly suggests that employment restructuring at the industry level is likely to fail to achieve the goals of government spending. Therefore, the design and evaluation of future FPE should include industry-level evaluation and feedback of evaluation results.

In addition, individual-level analysis by tracking those newly hired in 2012 after controlling for timing of employment as well as industry and individual level characteristics show that whether the hiring firm participates in the government financial assistance programs for SMEs has an impact on the time to job change and wage growth after the job change. This suggests that the government should consider long-term competitiveness of "workers," human capital, and externality rather than focusing on firms or jobs that are in essence transient when implementing firm-related policies.

The contribution of this study is three-fold. First, this study demonstrates that it is possible to merge firm-level data and employment data when establishing a quantitative evaluation system and to perform an analysis of individual-firm-industry level as well as long-term effects under current conditions. Second, based on the findings from various results, it shows that there is substantial room for improvement for the effectiveness of existing fiscal policies. Furthermore, it also confirms the need for better communication on the part of the government and conductors of policy research by showing the mismatch between the public perception and the real status of employment ecology.

■ 저자약력

장우현

서울대학교 경제학 학사
미국 위스콘신주립대 매디슨캠퍼스 경제학 석사
미국 위스콘신주립대 매디슨캠퍼스 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 연구위원

강희우

서강대학교 경제학 학사
미국 위스콘신주립대 매디슨캠퍼스 경제학 석사
미국 위스콘신주립대 매디슨캠퍼스 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 부연구위원

자료 수집 및 정리

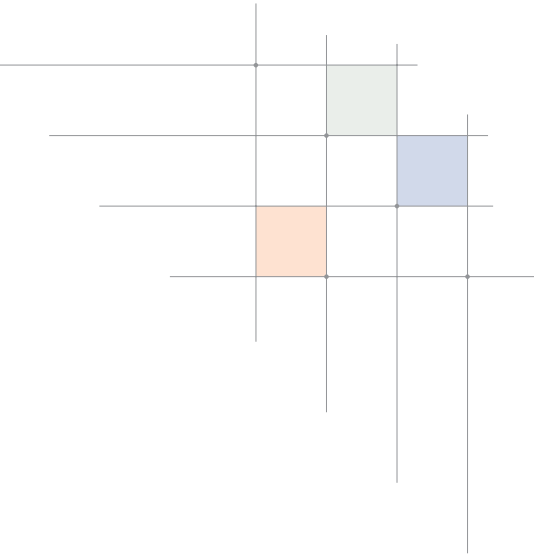
김종혁 한국조세재정연구원 위촉연구원

연구보고서 18-11

일자리 재정정책의 정량평가체계 구축에 관한 연구

발행	2018년 12월 31일
저자	장우현 · 강희우
발행인	김유찬
발행처	한국조세재정연구원
주소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전화	(044)414-2114(대)
홈페이지	www.kipf.re.kr
등록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정가	8,000원
조판 및 인쇄	일지사
I S B N	978-89-8191-959-7

© 한국조세재정연구원 2018 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.



KOREA INSTITUTE
OF PUBLIC FINANCE

kipf 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336
TEL: (044)414-2114(代) www.kipf.re.kr

