

職業能力開發研究
第8卷(1), 2005. 7, pp. 43~64
© 韓國職業能力開發院

일자리 창출 예산지출의 정책효과 분석

김기승*

본 연구는 우리나라의 일자리 관련 예산의 최근 추이를 살펴보고 OECD국가들과의 비교를 통해 일자리 창출과 관련한 시사점을 도출하고자 한다. 뿐만 아니라 정부의 일자리 관련 예산지출의 경제적 효과를 분석하기 위해 대표적인 일자리 창출사업인 직업훈련이 취업에 미치는 효과를 '한국노동패널조사(KLIPS)' 자료를 이용하여 분석하였다.

우리나라의 경우 직업훈련 등 적극적 노동시장 정책에 상대적으로 많은 예산이 지출되는 것으로 파악되었다. 직업훈련의 취업효과 분석결과를 보면, 직업훈련을 받았는지 여부는 물론이고 직업훈련의 기간도 취업에 매우 중요한 변수인 것으로 나타났다. 취업대책으로서 직업훈련정책이 긍정적임을 확인할 수 있는 결과이다.

본 연구는 정책과제로 일자리 창출 예산의 도덕적 해이 현상 차단, 경기활성화, 교육시스템의 개혁 등 장·단기적인 정책이 병행되어야 할 것임을 제시하고 있다.

- 주제어: 고용, 직업훈련, 정책효과

투고일: 2005년 5월 16일, 심사일: 7월 4일, 심사완료일: 7월 12일

* 국회예산정책처 경제정책분석팀장

I. 문제제기

일자리 창출이 우리 경제의 최우선 과제로 떠오르고 있다. 정부는 일자리 창출을 국정의 최우선 과제로 설정하고 정부 부처별로 다양한 대책과 함께 관계 부처 합동 종합대책을 내놓고 있다. 우리 경제가 저성장 국면으로 접어들 조짐이 점점 뚜렷해지면서 선진국형 장기 고실업이 고착화될 가능성을 걱정하지 않을 수 없는 상황이다. 청년층의 심각한 구직난이나 중장년층의 고용불안, 빈부격차의 확대, 인구구조 고령화에 따른 노후대책, 그리고 비정규직 근로자 문제에 이르기까지 우리나라 노동시장에서 나타나고 있는 많은 문제들은 결국 일자리 부족으로 귀결되고 있다.

과거에는 경제가 성장함에 따라 소비 및 투자가 활성화되어 자연스럽게 일자리가 늘어나는 것이 일반적인 현상이었다. 그러나 최근에는 성장률 자체가 크게 하락하고 있는데다, 성장을 하더라도 과거만큼 일자리가 늘어나지 않고 있다. 이에 따라 ‘고용 없는 성장(jobless growth)’ 또는 ‘고용정체형 성장(growth without additional employment)’이 현실로 다가오는 것이 아니냐 하는 우려를 낳고 있는 것이다.

기술 전쟁, 지식기반경제의 확산으로 생산성이 높아지면서 고용흡수력이 하락하고, 여기에다가 노동시장은 경직적이고 서비스 산업은 크게 발전하지 못한 때문이란 지적이 많다. 그나마 일자리를 만들어 줄 수 있었던 국내기업들은 사업여건이 악화되면서 해외투자에 발길을 돌리게 되고 일자리 창출을 더욱 어렵게 하고 있는 것이 현실이다.

노동시장은 경제와 정치·사회적 환경에 민감하게 반응한다. 특히 경제적 환경 변화는 어떤 형태로든 노동시장에 직·간접적으로 영향을 미치게 된다. 외환위기 이후 가속화된 우리 경제의 구조조정 노력은 기업의 소유권의 변동이나 고용조정과 더불어 기업의 인사관리 시스템도 많은 변화를 보이고 있다. 디지털 경제로 대표되는 지식기반산업의 대두와 정보화는 우리나라 노동시장에 지대한 영향을 미치고 있다. 또한 WTO의 출범, 시장개방과 국제시장의 통합 등 세계화로 인한 기업간·국가간 경쟁이 심화되고 기업 환경은 수시로 변화하고 있는 것이 현실이다. 제조업 공동화와 중국의 급부상은 국내의 취업기회를 위축시켰을 뿐만 아니라 중간 수준의 일자리 숫자를 축소시켜 일자리의 양극화, 소득 양

극화를 초래한 하나의 원인이 되고 있다. 인구구조의 고령화의 급속한 진행은 사회안전망 확충과 노령자의 노동시장 참여기회를 열어 주어야 하는 노력을 요구하고 있다. 세계 어느 나라에서 찾아보기 어려운 고학력화 현상은 심각한 고학력자의 취업난 및 하향취업의 문제를 낳고 있다. 또한 고학력화에 따라 취업의 기대수준이 높아지고, 이는 중소기업 취업을 기피하고 중소기업의 인력난을 심화시키는 하나의 원인이 되고 있다.

이러한 경제사회의 급격한 구조적인 환경변화는 일자리 창출능력의 위축으로 요약할 수 있을 것이다. 과거 경제개발이 급속히 이루어지던 시대에 비하여 일자리 창출능력(job creation capacity)이 전반적으로 크게 약화되고 있어 향후 우리경제가 잠재수준의 성장을 달성하더라도 큰 폭의 일자리 수 증가는 기대하기 어려울 것으로 전망된다.

이러한 상황에서 정부는 일자리 창출이 가장 중요한 국정과제로 인식하고 정책의 초점을 일자리 창출에 맞추고 있으며 과거에 비해 많은 예산이 투입되고 있는 실정이다. 하지만 직업훈련 등 일자리 창출관련 재정지출이 과연 실업자들에게 취업기회를 열어 주는지, 그래서 결국에 임금소득을 높여주는지에 대해서는 연구가 부족하고 알려진 바가 많지 않다.¹⁾ 지금까지 직업훈련이 경제에 미치는 효과에 관한 연구는 훈련이 노동자의 생산성에 어떠한 영향을 미치고 있는가를 보는데 초점이 맞추어졌다.²⁾ 이에 본 연구에서는 일자리 창출 관련 예산 추이를 알아보고, 직업훈련이 일자리 창출의 위해 효과가 있는지에 대해 실증분석해 보고자 한다.³⁾

본고는 문제제기에 이어 II장에서는 일자리 창출관련 예산의 최근 추이에 대해 설명하고 OECD 국가들과의 비교를 통해 우리나라 일자리 예산의 현황을 파악해 보고자 한다. III장에서는 직업훈련이 일자리 창출을 위해 어떤 효과가 있는지를 실증분석 하고자 한다. 요약과 정책적 시사점은 IV장에 수록하기로 한다.

1) 직업훈련이 근로자의 임금과 임금상승률에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 연구는 Lynch (1992)를 참조할 수 있다.

2) 이와 관련된 외국문헌으로는 Ashenfelter(1978), Entorf, Gollac & Kramarz(1997), Kramarz(2001), Kruger(1993), DiNardo & Pischke(1997) 등이 있으며, 국내문헌으로는 강순희·전병유·최강식(2002) 등이 있다.

3) 직업훈련 프로그램이 취업능력을 향상시키고 실업률을 감소시키고 또한 실업자들의 실업기간을 줄이는가에 대한 논의는 Lee & Hsin(2004)을 참조할 수 있다. 직업훈련 프로그램이 남성보다는 여성에게 그리고 교실에서의 훈련보다는 on-the-job 훈련이 보다 효과적이라는 연구에 대해서는 Barnow(1987)이 있다.

II. 일자리 창출관련 예산의 추이 및 국제비교

1. 일자리 창출관련 예산

가. 2005년 예산지출 내역 및 창출 일자리 수

우리나라의 일자리 창출관련 예산은 최근 몇 년간 큰 폭으로 증가한 것으로 나타나고 있다. 일자리 문제가 사회·경제적 이슈로 등장하면서 이에 대한 재정지원이 늘어났기 때문으로 볼 수 있다. 2005년의 경우 1조 3천억 원 가까운 예산이 투입되고 있으며 2004년에도 1조 1천억 원 이상 투입되는 것으로 관찰되고 있다. 이러한 금액은 증가율로 보면 2004년의 경우 41.3%, 2005년의 경우는 12.4%가 늘어나는 것이다.

일자리 창출 관련 2005년 예산을 먼저 사업 성격별로 살펴보면, 청년실업대책이 6천 5백억 원 규모로 전체의 절반 이상을 차지하고 있다. 일자리 창출관련 예산의 대부분을 점하고 있음을 알 수 있다. 청년실업 대책 중에서는 특히 청년층 직업훈련 강화에 가장 많은 예산이 지원되고 있다. 청년실업 대책 다음으로 많은 돈이 사용되고 있는 사업은 취약계층 일자리 및 직업훈련으로 나타나고 있다. 2005년 예산 중 취약계층 일자리 및 직업훈련 사업에 4천 8백억 원의 예산이 투입될 예정이며 이는 전체 일자리 창출 예산의 약 38%를 차지하는 규모이다. 사회적 일자리 창출을 위한 예산은 총 일자리 창출 사업에서 약 12%를 점하면서 상대적으로 가장 적은 비중을 차지하고 있으나 증가율 면에서는 가장 큰 폭으로 늘어났다.

사회적 일자리⁴⁾ 창출을 위한 2005년 예산은 2004년에 비해 81.1% 늘어날 것으로 추계하고 있다. 사회적 일자리 창출 사업은 2003년 이래 꾸준히 늘어 2003년에는 일자리 창출관련 예산 중 3.5%에 불과 하였으나 2005년에는 11.8%를 차지 할 것으로 예상되고 있다. 정부에서는 사회적 일자리에 중점을 두고 일자리 창출계획을 세우고 있는 것

4) 기획예산처는 '사회적 일자리'란 사회적으로는 유용하지만 수익성이 낮아 충분히 공급되기 어려운 일자리로서 정부의 재정지원과 민간의 인적자원을 활용하여 사회적 서비스를 제공하는 형태의 일자리로 정의한다.

으로 파악된다. 사회적 일자리 창출을 위해 2005년도 예산안(기금운용계획 포함)에 반영된 주요 사업을 보면, 먼저 교육분야에서는 기존의 「장애아 교육보조원 지원사업」 외에 「장애아 순회교육지원사업」과 「대학장애학생 도우미 지원사업」이 새롭게 실시될 예정이다. 보건복지 및 보육분야에서는 2005년 중 4,280명의 보육교사에 대한 신규지원이 이루어질 예정이다. 또한 2004년부터 실시되고 있는 저소득층 노인·장애인에 대한 「방문도우미 사업」도 2005년에는 참여인원이 4,500명에서 7,000명으로 확대될 계획이다. 이외에도 산림청에서 실시하는 「숲 가꾸기 사업」을 통해 농촌 및 도시의 저소득층을 고용하여 새로이 2,000명의 사회적 일자리를 창출한다는 계획이다.

<표 1> 일자리 창출관련 사업성격별 예산지출 개요

(단위: 억원, %)

	2003		2004		2005		증가율
	금 액	비 중	금 액	비 중	금 액	비 중	금 액
① 청년실업대책	3,903	48.5	6,057	53.3	6,504	50.9	7.4
② 사회적 일자리창출	278	3.5	835	7.3	1,513	11.8	81.1
③ 취약계층 일자리 및 직업훈련	3,862	48.0	4,501	39.6	4,801	37.6	6.7
합 계	8,044	100.0	11,365	100.0	12,775	100.0	12.4
▪ 예산	4,429	55.1	6,958	61.2	7,121	55.7	2.3
▪ 기 금	3,614	44.9	4,407	38.8	5,654	44.3	28.3

주: 증가율은 2004년 대비 2005년의 일자리 창출 예산의 증가율임.

자료: 기획예산처.

2005년도 일자리 창출 관련 정부지출을 예산(일반회계+특별회계)과 기금으로 나누어 살펴보면, 절반이 넘는 55.7%가 예산에서 지출되고 있으며 나머지 44.3%는 기금에서 집행되고 있다. 이러한 예산과 기금의 지출 비중은 2003년에도 비슷한 양상을 나타냈으나, 2004년에는 다소 차이가 있어 예산에서 61.2%가 쓰였으며 38.8%는 기금에서 사용되는 것으로 계획되었다.

<표 2>는 일자리 창출 관련 예산지출에 따라 생성되는 일자리의 예상 수를 나타내고 있다. <표 2>에서 알 수 있는 바와 같이, 2005년 중 재정을 통하여 지원되는 일자리는

총 40만 6천명 규모로 예상되고 있다. 청년실업 대책을 통해 약 19만 명의 일자리가 만들어 지고 취약계층 일자리 및 직업훈련을 통해서 약 18만 명의 일자리가 예상되고 있다. 이러한 일자리 창출은 2004년에 비해 각각 17.5%와 0.9%가 각각 늘어나는 것이다.

2005년 중 재정을 통해 지원되는 사회적 일자리는 장애아교육보조원, 방문도우미사업, 생태우수지역 보존 등 14개 사업에 4만 1천명 규모인 것으로 추산되고 있다. 이 같은 사회적 일자리는 인원 면에서는 2004년의 2만 7천명에 비해 50.0% 증가하는 것이다. 사회적 일자리에 대한 예산지원이 큰 폭으로 늘어난 이유는 신규사업의 적극적 발굴, 지원 단가의 현실화 등에 따른 것이다.

<표 2> 창출예상 일자리 수

(단위: 명, %)

	2003		2004		2005		증가율
	인 원	비 중	인 원	비 중	인 원	비 중	인 원
① 청년실업대책	116,258	44.3	161,061	44.3	189,322	46.6	17.5
② 사회적 일자리창출	7,062	2.7	27,491	7.6	41,235	10.2	50.0
③ 취약계층 일자리 및 직업훈련	139,073	53.0	180,044	49.5	181,597	44.7	0.9
합 계	262,420	100.0	363,596	100.0	406,204	100.0	11.7
▪ 예 산	157,115	59.9	245,696	67.6	262,418	64.6	6.8
▪ 기 금	105,305	40.1	117,900	32.4	143,786	35.4	22.0

주: 증가율은 2004년 대비 2005년의 일자리 창출인원의 비율을 나타냄.

자료: 기획예산처.

나. 일자리 창출을 위한 예산지출 내역의 국제비교

적극적 노동시장 정책(Active labor market policy)에 대한 공공지출의 항목별 비중을 OECD 국가간에 비교해 보았다. OECD 국가들의 경우 대부분이 노동시장 정책에 사용하고 있는 공공지출이 실업보조금에 쓰이고 있음을 알 수 있다. 2002년에 OECD 국가들은 노동시장 정책에 사용되고 있는 공공지출의 절반이 넘는 54.17%가 실업보조금에 쓰인 것으로 나타나고 있다(<표 4> 참조).

<표 3> 노동시장 정책에 대한 항목별 공공지출의 GDP 비중 국제비교(2002년)

(단위: %)

	1.취업알선 서비스	2.직업 훈련	3.청소년 대책	4.고용 보조	5.장애인 대책	6.실업 보조금	7.조기퇴직 대책	총계
호 주	0.20	0.03	0.08	0.10	0.05	1.00	-	1.46
오스트리아	0.14	0.21	0.02	0.10	0.06	1.12	0.13	1.79
벨기에	0.21	0.30	0.01	0.60	0.13	1.94	0.45	3.65
캐나다	0.20	0.15	0.02	0.03	0.02	0.80	-	1.23
체코공화국	0.07	0.02	0.02	0.06	0.01	0.27	-	0.45
덴마크	0.12	0.86	0.10	0.17	0.34	1.37	1.67	4.63
핀란드	0.12	0.30	0.17	0.33	0.08	1.53	0.53	3.07
프랑스	0.18	0.23	0.40	0.35	0.09	1.63	0.17	3.06
독 일	0.23	0.32	0.10	0.22	0.30	2.10	0.03	3.31
그리스	0.06	0.21	0.10	0.08	0.01	0.47	-	0.93
헝가리	0.12	0.06	-	0.34	-	0.37	-	0.90
아일랜드	0.24	0.15	0.18	0.53	0.03	0.63	0.07	1.83
이탈리아	-	0.05	0.20	0.32	-	0.54	0.10	1.20
일 본	0.18	0.04	0.01	0.06	0.01	0.47	-	0.76
멕시코	-	0.03	-	0.02	-	-	-	0.06
네덜란드	0.28	0.60	0.04	0.33	0.59	1.72	-	3.56
뉴질랜드	0.12	0.14	0.15	0.08	0.05	1.00	-	1.52
노르웨이	0.13	0.05	0.01	0.01	0.67	0.54	-	1.41
폴란드	-	0.01	0.07	0.03	-	1.14	-	-
포르투갈	0.11	0.15	0.22	0.09	0.04	0.69	0.21	1.51
슬로바키아	0.15	0.04	0.01	0.21	0.04	0.48	0.01	0.94
스페인	0.09	0.22	0.05	0.44	0.03	1.56	-	2.41
스웨덴	0.38	0.29	0.61	1.95	0.99	-	-	2.34
스위스	0.12	0.13	0.01	0.14	0.15	0.79	-	1.33
영 국	0.17	0.02	0.13	0.03	0.02	0.37	-	0.75
미 국	0.04	0.03	0.02	0.01	0.03	0.57	-	0.71
한 국	0.05	0.07	0.02	0.11	0.02	0.14	-	0.41
평균	0.15	0.17	0.09	0.19	0.14	0.93	0.31	1.70

주: 1) 고용 보조에는 고용보조금 지급과 공공부문 일자리 창출이 포함됨.

2) 평균은 위 표에 포함된 국가들의 산술평균임.

자료: OECD(2004), *Employment Outlook*.

<표 3>에서 알 수 있는 바와 같이 우리나라의 노동시장정책에 대한 공공지출의 GDP 비중이 OECD 국가 평균에 비해 크게 모자라고 있다. OECD 국가의 평균적인 노동시장 정책에 대한 공공지출의 GDP 비중은 1.7%인데 비해 우리나라의 경우는 0.41%에 그치고 있다. 특히 우리나라의 경우 청소년 대책과 장애인 대책 등에 대한 공공지출이 상대적

으로 부진한 것으로 나타나고 있다.

<표 4>는 적극적 노동시장 정책에 대한 공공지출의 항목별 비중을 OECD 국가간에 비교하고 있다. 우리나라의 경우 적극적 노동시장 정책 중에서는 고용보조와 직업훈련에 대한 지출이 26.8%와 17.1%로 많은 비중을 차지하고 있다. 여기서 고용보조는 고용보조금 지급과 공공부문 일자리 창출을 위해 사용된 공공지출이다. 상대적으로 취업알선 서비스와 청소년 실업대책에는 적은 공공지출 비중을 나타내고 있다.

우리나라의 경우는 간접적인 노동시장 정책인 실업보조금에 대한 지출은 적극적 노동시장 정책 항목에 비해서는 많은 비중을 차지하고 있지만, 다른 OECD 국가들에 비해 상대적으로 적은 34.15%를 나타내고 있다. 이러한 점을 통해 우리나라의 노동시장 정책은 실업보조금 등 간접적인 노동시장 정책보다는 직접적인 노동시장 정책에 비중을 두고 있음을 알 수 있다. 특히 우리나라의 경우 고용보조금에 대한 비중이 다른 OECD국가들에 월등히 높게 나타나고 있다. 뿐만 아니라 직업훈련도 다른 노동시장 정책에 비해 상대적으로 많은 비중을 나타내고 있다.

<표 4> 적극적 노동시장 정책에 대한 공공지출의 항목별 비중 국제비교(2002년)

(단위: %)

	1.취업알선 서비스	2.직업 훈련	3.청소년 대책	4.고용 보조	5.장애인 대책	6.실업 보조금	7.조기퇴직 대책	총계
호 주	13.70	2.05	5.48	6.85	3.42	68.49	-	100
오스트리아	7.87	11.80	1.12	5.62	3.37	62.92	7.30	100
벨기에	5.75	8.22	0.27	16.44	3.56	53.15	12.33	100
캐나다	16.26	12.20	1.63	2.44	1.63	65.04	-	100
체코공화국	15.56	4.44	4.44	13.33	2.22	60.00	-	100
덴마크	2.59	18.57	2.16	3.67	7.34	29.59	36.07	100
핀란드	3.91	9.77	5.54	10.75	2.61	49.84	17.26	100
프랑스	5.88	7.52	13.07	11.44	2.94	53.27	5.56	100
독 일	6.95	9.67	3.02	6.65	9.06	63.44	0.91	100
그리스	6.45	22.58	10.75	8.60	1.08	50.54	-	100
헝가리	13.33	6.67	-	37.78	-	41.11	-	100
아일랜드	13.11	8.20	9.84	28.96	1.64	34.43	3.83	100
이탈리아	-	4.17	16.67	26.67	-	45.00	8.33	100
일 본	23.68	5.26	1.32	7.89	1.32	61.84	-	100
멕시코	-	50.00	-	33.33	-	-	-	100
네덜란드	7.87	16.85	1.12	9.27	16.57	48.31	-	100
뉴질랜드	7.89	9.21	9.87	5.26	3.29	65.79	-	100
노르웨이	9.22	3.55	0.71	0.71	47.52	38.30	-	100
폴란드	-	0.80	5.60	2.40	-	91.20	-	100
포르투갈	7.28	9.93	14.57	5.96	2.65	45.70	13.91	100
슬로바키아공화국	15.96	4.26	1.06	22.34	4.26	51.06	1.06	100
스페인	3.72	9.09	2.48	18.60	1.24	64.05	-	100
스웨덴	15.10	11.84	0.82	8.57	20.41	42.45	0.41	100
스위스	8.46	10.00	0.77	10.00	11.54	59.23	-	100
영 국	22.67	2.67	17.33	4.00	2.67	49.33	-	100
미 국	5.63	4.23	2.82	1.41	4.23	80.28	-	100
한 국	12.20	17.07	4.88	26.83	4.88	34.15	-	100
평 균	10.46	10.39	5.49	12.44	6.93	54.17	9.72	100

주: 1) 고용 보조에는 고용보조금 지급과 공공부문 일자리 창출이 포함됨.

2) 평균은 위 표에 포함된 국가들의 산술평균임.

자료: OECD(2004), *Employment Outlook*.

III. 일자리 창출정책의 효과분석

1. 데이터

본 연구의 주 목적은 일자리 창출정책의 개략적인 효과를 측정하는데 있다. 이러한 효과는 취업을 결정하는 추정식을 통해 분석될 수 있다. 취업에 대한 추정식은 취업에 영향을 미칠 것으로 예상되는 개인의 특성(characteristics)과 취업을 위해 받은 직업훈련 등에 의해 결정될 것으로 판단할 수 있다.

일자리 창출정책, 특히 직업훈련의 효과가 있었는지에 대한 판단을 위해서는 2개년의 패널자료(panel data)가 필요하다.⁵⁾ 즉 $t-1$ 기에 일자리가 없다가 t 기에 일자리를 가진 경우와 그렇지 못한 경우를 상정해야하기 때문이다. 본 연구는 이러한 기본적인 요건을 갖추고 있는 한국노동패널(Korean Labor and Income Panel Study, 이하 KLIPS) 자료를 이용하고자 한다.

KLIPS는 한국노동연구원에서 1998년 5,000가가와 13,000명의 노동가능인구를 대상으로 처음 조사를 시작해 지금까지 이어지고 있는 패널데이터이다. 본 데이터에는 학력, 나이, 성별 등 개인에 관한 사항은 물론이고 가구소득 등 가족에 관한 내용을 모두 담고 있다. 본 연구에서 KLIPS 데이터를 사용하는 이유는 취업의 동태적인 움직임을 관찰하기 위해서는 최소한 2개년도의 패널자료가 구축되어야 하는데 KLIPS 데이터는 이를 충족시켜주기 때문이다. 또한 직업훈련의 일자리 창출효과(경제적 효과)를 실증분석하기 위해서는 직업훈련 유무뿐만 아니라 취업에 영향을 미칠 것으로 예상되는 가구 및 개인의 특성과 관련된 자료가 풍부해야 하는데 KLIPS 자료는 다른 어떤 자료보다 이러한 조건을 충족시켜 주고 있기 때문이다.

본 연구에서는 KLIPS의 4차년도(2001년, $t-1$ 기)와 5차년도(2002년, t 기) 자료를 사용한다. 분석의 대상은 본 연구의 주 목적이 직업훈련이 취업에 미치는 효과를 분석하

5) 직업훈련의 취업 및 임금효과에 관한 논문으로 강순화·노홍성(2000)이 있으나 회고적 패널 자료를 이용한 단점이 있다.

기 위한 것이기 때문에 t-1기인 2001년에 실업자로 하였다.

사용된 변수들의 이름과 주요 변수들의 기초통계량에 대한 자료는 <표 5>에 정리되어 있다. 개인 및 가구특성을 나타내는 변수들로는 성별(Gender), 나이(Age), 교육수준(Coll1) 등이 사용되었고, 직업훈련과 관련된 변수로는 직업훈련 여부(Train) 및 직업훈련을 받은 기간(TrP), 그리고 직업훈련을 정부의 지원(TrSite)을 통해 받았는지 여부 등이 사용되었다.

<표 5> 변수의 정의 및 기초통계량

변수명	변수의 정의	기초통계량		
		평균	표준편차	샘플 수
Gender	성별 (1: 남성; 0: 여성)	0.349	0.477	4896
Age1	2001년(t-1기)의 연령	42.130	20.364	4896
Coll	학력 Dummy 변수 (1: 전문대 이상; 0: 고졸 이하)	0.261	0.439	4896
Train	직업훈련 Dummy 변수 (1: t-1기에 직업훈련 받음; 0: t-1기에 직업훈련 받지 않음)	0.046	0.209	4896
TrP	직업훈련 받은 기간(개월)	1.639	3.711	486
TrSite	직업훈련 지원 기관 Dummy 변수(1: 정부지원 훈련; 0: 개인, 회사 등)	0.173	0.378	486

기초통계량을 간단히 설명하면 다음과 같다. 성별 변수(Gender)의 경우 평균값이 0.349로 0.5에 미치지 못하고 있다. 이는 t-1기의 미취업자 중에는 여성이 많다는 것을 의미한다. 미취업자의 연령평균은 42.13이었으며, 전문대 이상 학력 dummy 변수는 0.261로 미취업자들의 경우 전문대 이하의 학력이 더 많은 것으로 나타나고 있다. 학력이 낮을수록 미취업자 비중이 높은 것으로 파악된다.

직업훈련과 관련된 변수로는 직업훈련을 받았는지 여부, 훈련기간 그리고 직업훈련 지원에 정부의 지원이 있었는지 여부를 사용하였다. 직업훈련의 경우 4.6%의 표본이 직업훈련을 받았던 것으로 나타나고 있다. 직업훈련 기간의 경우, 훈련을 받았던 사람들의 평균 훈련기간은 1.6개월인 것으로 나타나고 있다. 그리고 직업훈련이 정부의 지원 하에 이루어진 경우는 약 17% 정도였던 것으로 파악된다.

남성과 여성을 구분하여 직업훈련 여부와 훈련기간, 그리고 훈련기관을 살펴본 통계량 (statistics)은 <표 6>에 정리하고 있다. <표 6>에서 알 수 있는 바와 같이 남성의 경우

6.2%가 여성의 경우 약 4%가 직업훈련에 참여했던 것으로 나타나고 있다. 여성보다는 남성이 직업훈련의 기회가 많았던 것으로 나타나고 있다. 이에 비해 훈련기간의 경우는 여성이 평균적으로 1.9개월인데 비해 남성의 경우는 1.5개월로 여성의 훈련기간이 길게 나타나고 있다. 한편 직업훈련 기관의 경우 남성과 여성에 있어 큰 차이가 나타나고 있지 않다.

<표 6> 성별 직업훈련 여부, 기간 및 기관 비교

성별	직업훈련 여부 (Train, %)	직업훈련 기간 (TrP, 개월)	직업훈련 기관 (TrSite, 1=정부, 0=민간)
남 성	6.23	1.48	0.17
여 성	3.97	1.88	0.18

2. 분석모형 및 결과

본 절에서는 먼저 직업훈련이 일자리에 미치는 효과를 분석하고자 한다. 이를 위해 이항선택모형(binary choice model)을 사용하고자 한다. 이는 종속변수가 일자리를 잡았는지를 나타내는 이항변수이기 때문이다. 개인 i 의 2차년도 취업여부를 나타내는 변수를 Y_i 라고 할 때, 다음과 같은 분석모형을 설정할 수 있다.

$$P(Y_{i,t} = 1 | Y_{i,t-1} = 0) = \beta_0 + X_i \beta_1 + Z_i \beta_2 + \epsilon_i \quad (1)$$

(1) 식에서 $P(Y_{i,t} = 1 | Y_{i,t-1} = 0)$ 는 Y_i 가 t-1기에 일자리가 없다가 t기에 일자리를 찾을 가능성을 의미하며, 개인 i 가 2차년도(t기)에 일자리를 가지게 되면 1의 값을 갖고, 일자리를 구하지 못하면 0의 값을 취하게 된다. 이 확률은 개인 및 가구의 특성과 직업훈련 등에 의해 영향을 받는다고 가정한다. (1) 식에서 일자리를 구하는데 영향을 미칠 것으로 예상되는 개인들의 특성을 나타내는 변수들은 X_i 로 나타내고, 직업훈련과 관련된 변수들은 Z_i 로 나타나 있다.⁶⁾

6) 본 연구에서는 일자리를 찾을 확률을 추정하는 모형으로 다음과 같은 logit 함수를 이용하였다. Logit 분석에 관한 보다 자세한 논의는 Johnston & DiNardo

개인의 특성에 따른 취업가능성은 <표 7>의 추정식 (1)~(3)에 나타나고 있다. 개인의 특성을 나타내는 변수들의 추정결과를 보면 추정방법에 관계없이 모두 유사한 결과를 보여주고 있다. 성별 취업가능성은 모두 (+)의 부호를 갖고 있으며, 통계적으로 상당히 유의미한 결과를 나타내고 있다. 이는 남성일수록 취업 가능성이 높았다는 것을 의미한다. 나이에 따른 취업 가능성을 알아보기 위한 Age1 변수의 경우 통계적으로 매우 유의한 (-) 부호를 나타내고 있다. 미취업자 중에서 취업하게 되는 경우 나이가 어릴수록 취업할 가능성이 높다는 것을 의미한다. 이는 나이가 적은 사람들이 취업에 보다 적극적이라는 일반적인 상식과도 일치하는 결과라고 할 수 있다. 하지만 고학력이냐의 여부는 취업의 가능성에 별다른 영향을 미치지 못하는 것으로 나타나고 있다. 전문대 이상과 고졸 이하로 나눈 Coll 변수의 경우 통계적으로 전혀 유의미 하지 못한 (-) 부호를 나타내고 있다. 저학력이라고 해서 취업의 가능성이 낮은 것도, 고학력이라 하여 취업가능성이 높은 것도 아닌 것으로 해석이 된다.

본 연구의 주 목적은 직업훈련이 취업에 어떠한 영향을 미쳤는가에 맞추어져 있다. 직업훈련을 받았느냐 받지 않았느냐가 일자리를 얻는데 미치는 효과분석은 (1)식에 의해 추정된다. <표 7>에서 알 수 있는 바와 같이 직업훈련을 받았느냐 받지 않았느냐 하는 것은 취업에 매우 유의하게 영향을 미친 것으로 나타나고 있다. 직업훈련을 받은 사람들이 매우 유의미하게 새로운 일자리를 잡은 것으로 나타나고 있다. 직업훈련의 효과가 매우 높은 것으로 파악할 수 있다.

직업훈련을 받은 기간을 연속변수로 사용하여 직업훈련 기간이 취업에 어떤 영향을 주었는가를 분석한 결과, 직업훈련 기간이 길면 길수록 취업 가능성이 높게 나타나고 있다.

마지막으로 직업훈련을 정부의 지원을 받았는가를 살펴보았다. 회귀 식 (3)에서 알 수 있는 바와 마찬가지로 정부의 지원을 받은 경우 개인이나 회사의 지원을 받는 경우보다 유의미하게 취업 가능성이 더 높은 것으로 나타나고 있다.

(1997)를 참조할 수 있다.

$$\begin{aligned} \text{prob}(y_i = 1) &= \Lambda(X_i\beta) \\ &= \frac{\exp(X_i\beta)}{1 + \exp(X_i\beta)} \end{aligned}$$

<표 7> 직업훈련의 일자리 창출효과에 관한 logit regression 결과

	(1)	(2)	(3)
Gender	0.139 (0.048)**	0.142 (0.048)**	0.139 (0.048)**
Age1	-0.011 (0.001)**	-0.011 (0.001)**	-0.011 (0.001)**
Coll	-0.011 (0.054)	-0.004 (0.054)	-0.004 (0.054)
Train	0.561 (0.143)**		
TrP		0.048 (0.015)**	
TrSite			0.532 (0.279)+
Constant	-0.77 (0.066)**	-0.764 (0.066)**	-0.752 (0.066)**
log likelihood	-1842.116	-1844.735	-1847.822
Pseudo R ²	0.0287	0.0273	0.0257
Observations	4896	4896	4896

주: 1) () 내는 Standard errors.

2) +, *, **는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 유의함을 의미.

실증분석 결과에서 알 수 있는 바와 같이, 직업훈련의 결과는 매우 효과적인 것으로 파악된다. 직업훈련을 받았는지의 여부는 물론이고 직업훈련의 기간도 새로운 일자리를 잡는데 매우 중요한 변수가 될 수 있음을 시사하고 있다. 정부지원도 효과적이었던 결론이 도출되고 있다. 이러한 분석으로부터 도출되는 정책적인 시사점은 정부예산을 통한 직업훈련은 미취업자들의 일자리를 구하는데 도움이 될 수 있으며 이 때 유의할 것은 훈련기간이 적절해서 양질의 교육을 받을 수 있어야 할 것이라는 점이다.

IV. 요약 및 정책적 시사점

우리나라의 일자리 창출관련 예산은 최근 큰 폭으로 증가하고 있다. 일자리 문제가 사회·경제적 이슈로 등장하면서 이에 대한 재정지원이 늘어났기 때문으로 볼 수 있다. 2005년의 경우 2004년에 비해 40% 이상 늘어난 1조 3천억 원 가까운 예산이 투입되고 있다. 아직은 다른 OECD 국가들에 비해 상대적으로 작은 예산이 투입되고 있지만, 늘어나는 추세는 빠른 것으로 추산되고 있다.

일자리 창출을 위한 공공지출을 항목별로 보면 OECD 국가들의 경우 실업보조금 등 간접적인 노동시장 정책에 지출이 많은 반면 우리나라의 경우 직업훈련 등 적극적 노동시장 정책에 예산이 상대적으로 많이 지출되는 것으로 파악된다.

본 연구에서는 일자리 창출을 위한 예산지출이 과연 효과가 있는가에 대한 실증분석을 실시하였다. 실증분석 결과, 정부에서 예산을 투입해 실시하는 직업훈련의 결과는 매우 효과적인 것으로 파악된다. 직업훈련을 받았는지의 여부는 물론이고 직업훈련의 기간도 새로운 일자리를 잡는데 매우 중요한 변수가 될 수 있음을 나타내고 있다. 정부지원도 효과적이었다는 결론을 본 연구는 도출하고 있다.

이러한 결과로부터 얻을 수 있는 정책적 시사점은 우선 정부예산을 통한 직업훈련은 미취업자들의 일자리를 구하는데 도움이 될 수 있으며 이 때 유의할 것은 훈련기간이 적절해서 양질의 교육을 받을 수 있어야 할 것이라는 점이다.

성숙된 경제가 되면서 경제성장이 일자리 창출을 보장하지 않는다는 것은 이미 선진국들의 예에서 잘 알 수 있다. 하지만 국민 모두에게 있어서 성장만큼이나 중요한 것이 일자리가 있어야 한다는 것이다. 국민 모두에게 일자리를 제공하는 것은 정부는 물론이고 우리 경제가 가장 고민해야 하는 과제이다.

일자리 창출은 정부의 예산지출만으로 일자리가 만들어 지는 것이 아니다. 장단기 대책이 모두 병행이 되어야 한다. 경기적인 요인과 구조적인 요인에 의해 일자리가 줄어드는 모습을 보이기 때문이다. 따라서 다음과 같은 몇 가지 정책적 과제를 제시하고자 한다.

1. 경기활성화

경기회복은 지속적인 고용증대의 필요조건이며 충분조건은 아니다. 경기가 회복된다고 곧 바로 고용증대로 이어지는 것은 아니지만 일자리 문제와 관련하여 경기회복이 큰 범위를 정하고 그 범위 내에서 일자리를 나누는 일이 가능하다는 점에서 경기활성화는 매우 중요한 과제이다. 경기를 활성화하기 위해서는 비즈니스 환경을 개선하는 대책이 필요하다. 비즈니스 환경이 개선되어야 기업들이 투자를 하고 이에 따라 일자리가 늘어난다고 볼 수 있다.

또한 기업이 생산요소로서 노동을 더 활용하도록 유도하기 위해서는 노동비용 절감 및 노동유연성을 확보해야 할 것이다. 경직적인 노사관계를 유연하게 하고 생산성을 상회하는 임금상승을 자제하여 노사관계 안정과 국내 노동비용 상승률이 경쟁국들보다 높지 않은 범위에서 결정되도록 유도해야 한다. 더불어 청년실업 해소 차원에서 노동시장의 유연성이 지속적으로 체고되어져야 할 것으로 판단된다. 또한 여전히 존재하는 반기업 정서의 개선을 통해 기업가 정신이 존중되고 새로운 기업을 일으키려는 의욕이 경제사회 전반에 조성되어야 할 것이다.

한편 기업의 혁신마인드가 주도하는 환경조성을 위해 기업관련 정책의 불확실성을 제거하고 기업투자 관련 각종 규제완화를 전향적으로 고려하는 등 일자리 창출의 전제가 되는 기업 투자여건을 적극적으로 개선하는 노력을 병행하는 것도 중요하다 할 것이다.

2. 실업대책의 도덕적 해이 현상 완화

구조적인 원인을 치유하기 위해서는 미시적이고 적극적인 실업대책(active labor market policy)이 필요하다. 적극적으로 일자리를 만들어 내고 실업문제를 완화하는 것이다. 근로자 재교육 프로그램, 고용지원금, 공공근로사업, 구직자문 등을 들 수 있다. 특히 직업능력 교육이 강조되어야 한다. 평생직장이 아니라 평생직업의 시대가 되고 있다. 현재는 실업상태가 되더라도 직업능력을 가지고 있다면 언제든지 취업이 가능하게 된다. 인적자본을 축적하는 것이 국가경쟁력 제고를 위해서도 바람직한 방향이다.

다만 이러한 실업대책에서 피해야 할 함정이 있다. 도덕적 해이 현상(moral hazard)

이다. 예를 들어, 실업복지 차원에서 실업급여와 같은 대책은 도덕적 해이 현상을 낳고 유럽 선진국에서와 나타났던 바와 같이 적극적으로 구직활용을 하지 않는 ‘실업병’을 양산 할 수 있다.

실업대책을 쏟아 내는 것도 중요하지만 실효성과 효율성을 제고하기위한 대책도 필요하다. 도덕적 해이 발생 소지가 있는 실업대책의 시행과정과 성과에 대한 모니터링을 더욱 강화해야 할 것이다. 특히 앞으로는 실업대책의 성과가 제도적으로 feedback되어 새로운 대책 수립 및 시행에 반영되어야 할 것이다.

3. 교육시스템의 개혁

교육시스템의 개혁은 장기적으로 우리 경제의 경쟁력을 키우고 사회에서 필요로 하는 인력을 양성해서 마찰적인 실업을 해소하는 근본적인 치유방법이 된다.

급속한 고학력화에 따라 고급 일자리에 대한 기대는 증가하고 있으나, 기업이 요구하는 노동력은 부족(skill mismatch)하여 청년층을 중심으로 실업 및 취업단념자가 급증하고 있는 점을 반영한다면 수요자 중심형 대학교육 혁신이 필요하며, 또한 대학의 기초연구기능을 강화하고 산학연 연계, 획기적인 이공계 우대 정책 등을 실시하여 연구중심형 대학교육 혁신도 요구된다.

장기적인 관점에서 볼 때 일자리 창출을 위해서는 무엇보다 교육 시스템의 효율적 작동이 중요한 것으로 지적되고 있다. 지식기반경제로의 이행에 따라 사회에서 요구하는 지식·기능의 내용과 구성이 빠르게 변하고 있으므로, 적정 인력 공급을 위해서는 교육 시스템을 보다 유연하게 개혁할 필요가 있다. 선진 각국은 이러한 인식 아래 교육 및 기술 정책을 개선하기 위해 꾸준히 노력하고 있으며, ‘OECD 일자리 창출 전략’에서도 교육 및 기술정책에 대한 권고가 중요한 비중을 차지하고 있다.

특히, 청년실업 문제의 심각성 때문에 고등학교 교육과 대학 교육에서 ‘학교에서 직장’으로의 이행’을 원활히 하기 위한 각종 조치들이 꾸준히 입안·실행되고 있다. 대학교육과 관련해서는 수익자 부담의 제고, 대학의 비즈니스 지향성 강화 등이 강조되고 있다.

대학교육이 주로 공공지출에 의해 충당되는 일부 국가에서는 ‘과잉교육’의 폐해를 줄이기 위해 학생들의 부담 비율을 높이고, 과도하게 연장되는 경향이 있는 교육연한을 단축하는 조치가 권고되고 있다. 또한 대학교육 전반의 비즈니스 지향성을 강화하고 학교와

기업 간 협력을 긴밀히 하려는 노력이 이루어지고 있다.

한국은 주요 선진국 중에서 교육과 과학기술에 대한 투자를 가장 열심히 하는 나라에 속한다. 한국의 GDP 대비 공교육비 지출비율은 OECD 평균보다 낮지만 사교육비 지출이 많기 때문에, 사교육비까지 포함할 경우 한국의 GDP 대비 교육비 비율은 OECD 내에서 최고수준이다. 또한 GDP 대비 연구개발 지출 비율도 미국과 비슷한 수준으로 OECD 국가 중 상위 그룹에 속한다.

그러나 교육과 기술투자의 성과는 투자에 비해서는 비교적 저조한 편으로 평가되고 있다. 학생들의 수학·과학 성적 국제비교 지표와 GDP 대비 교육비 비율을 가지고 교육투자의 효율성을 측정해 보면, 한국은 OECD 국가 중 효율성이 낮은 그룹에 속하는 것으로 나타난다. 또한, IMD의 국가경쟁력 지표에 의하면, 한국은 지식 이전(knowledge transfer) 지표와 기술개발 및 응용 환경 지표에서 주요 선진국에 비해 크게 뒤지는 것으로 나타나고 있다.

한국은 OECD 가입 이후 'OECD 일자리 창출 전략'에 따른 국가별 권고를 새로 받았는데, 이 때의 주된 권고사항은 기술정책에 관한 것이었다. 한국은 기술혁신 환경의 개선을 위해 공공 R&D 지출의 증대, 기초 연구 및 장기 연구의 강화, 신기술 기업의 창업 촉진 등 여러 가지 노력을 기울여 왔다. 그 결과 지식 및 기술 관련 환경은 지난 10여 년간 현저히 개선되어 왔으며, 개선 속도는 OECD 국가 중 상위권에 속하는 것으로 평가된다.

한편, 지식기반경제로의 이행에 따라 학생들의 창의성과 적응력을 제고할 수 있는 방향으로 교육개혁이 이루어져야 한다는 공감대가 형성되어 가고 있다. 한국은 개발연대에 소득수준이 비슷한 다른 국가들에 비해 훨씬 많은 교육투자를 실행하여 국민 전체의 교육수준을 현저히 제고시켰으며, 이에 따른 인적자본의 축적이 경제성장에 크게 기여한 것으로 평가되어 왔다. 그러나 새로운 지식기반경제에서는 과거와 같은 교육의 양적인 확대만으로는 사회에서 요구하는 적정 수준의 인력을 공급하기 어렵다. 최근 10여 년간 다양한 교육개혁 방안이 논의되어 왔으나 개혁의 이행 정도는 아직은 매우 불충분한 것으로 판단됨. 새로운 지식 및 기술의 창조와 새로운 환경에 대한 적응능력을 제고할 수 있는 유연한 교육 시스템을 갖추기 위해 개혁 노력을 가속화해야 할 것이다.

4. 서비스업의 규제완화

‘일자리 없는 성장’(jobless growth)의 문제를 해소하기 위해서는 특정부문의 성장이나 수출확대가 관련 부문 생산 및 고용 확대로 연결될 수 있도록 생산 및 고용연관관계의 강화가 필수적이라 할 수 있다. 기초소재부품 및 IT부문의 지나친 수입의존도를 낮추고 국산화율을 높이기 위해서는 동 부문 기초연구기능의 지원을 통해 수입대체능력과 생산·고용의 연관효과를 강화시켜야 하며, 생산 및 인력의 글로벌 아웃소싱에 대응하여 산업연관관계가 높은 부문의 외국인 직접투자를 전략적으로 유치할 필요가 있다.

내수회복과 서비스산업 부문의 일자리 창출도 균형 잡힌 경제성장과 일자리 창출을 위해 수반되어야 할 과제이다. 서비스 부문의 발전은 제조업에서의 줄어드는 일자리를 충당하기 위한 대안이 될 수 있다. 제조업에 비해 서비스산업에 대해 차별적인 제도를 발굴·개선하고 과감한 규제완화가 추진되어야 할 것이다. 이와 더불어 노동절약적 기술발전과 생산성 향상에 따른 제조업부문의 일자리 감소를 서비스업이 원활히 흡수할 수 있도록 고급 서비스업의 육성이 필요하다. 특히 금융서비스부문의 새로운 고급 일자리 창출 측면에서 동북아 금융허브 전략을 적극 추진하는 등 고용창출능력을 극대화시킬 방법을 강구해야 할 것이다.

또한 차세대 성장산업의 육성과 더불어 동 분야 제조업과 서비스업의 융합을 통해 R&D, 물류, 유통, 금융, IT, 컨설팅 등 고부가가치 전문서비스 영역에서의 고속런 일자리 창출을 유도하고 이에 적합한 인력을 적시에 공급할 수 있는 시스템 형성이 마련되어야 한다. 그리고 차세대 성장산업 이외에도 향후 성장산업으로서 일자리 창출효과가 높은 문화관광 부문에서의 일자리 창출전략도 강화시켜야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 강순희·노홍성(2000). 「직업훈련의 취업 및 임금효과」, 『노동경제논집』, 제23권 제2호, 127~151쪽.
- 강순희·전병유·최강식(2002). 『정보통신기술과 노동시장』, 한국노동연구원.
- Ashenfelter, O.(1978). “Estimating the Effect of Training Programs on Earnings”, *Review of Economics and Statistics*, Vol.60 No.1, pp. 47~57.
- Barnow, B. S.(1987). “The Impact of CETA Programs on Earnings: A Review of the Literature”, *Journal of Human Resources*, Vol.22 No.2, pp. 157~193.
- DiNardo, J. E. & Pischke, J. S.(1997). “The Returns to Computer Use Revisited: Have Pencils Changed the Wage Structure Too?”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol.112, pp. 291~304.
- Entorf, H., Gollac, M. & Kramarz, F.(1997). “Does Unmeasured Ability Explain the Higher Wages of New Technology Workers?”, *European Economic Review*, Vol.41, pp. 1489~1510.
- Johnston, J. & DiNardo, J.(1997). *Econometric Methods*(4th edition), NY: McGraw-Hill.
- Kramarz, F.(2001). “Computers and Labor Markets: International Evidence”, in Pohjola, M.(eds.). *Information Technology, Productivity, and Economic Growth*, Oxford: Oxford University Press.
- Kruger, A. B.(1993). “How Computers Have Changed the Wage Structure: Evidence from Microdata, 1984-1989”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol.108, pp. 33~60.
- Lee, Joseph S. & Hsin, Ping-Lung(2004). “Employee Training and Human Capital in Taiwan”, *Journal of World Business*, Vol.39 Iss.4, pp. 362~376.

- Lynch, L. M.(1992). “Private-Sector Training and the Earnings of Young Workers” , *American Economic Review*, Vol.82 No.1, pp. 299~312.
- OECD(2004). *Employment Outlook*, Paris: OECD.

abstract

Policy Effects of Job Training on Employment

Gi-seung Kim

This study shows the trends of the government expenditure to the job creation policies in Korea. This trends was compared with OECD countries to draw some policy implications to Korean government.

We estimated the effects of job training that is one of the most important methods of job creation on the employment by using the Korean Labor and Income Panel Study (KLIPS). This research shows that Korean government spend more budget to the active labor market policy compare to other employment creation activities.

The empirical results show that the job training is effective to the job creation and also training period is important. This research suggest several policy implications on the job creation policy based on the empirical results.

Keyword: Employment, Job training, Policy effects