



변화하는 정책 환경과 공공 부문 일자리정책 과제

이인재 | 한신대학교 교수

1. 초고령사회와 일자리정책

산업화 이후 오랜 기간 동안 인류는 3단계 삶을 사회정책의 기반으로 생각했다. 첫 번째 단계에서는 교육을 받고, 두 번째 단계에서는 직업활동을 하고, 세 번째 단계에서는 퇴직을 한다. 문제는 기대여명이 예측 못 할 수준으로 늘고 있다는 것이다. 기대여명은 지난 200년에 걸쳐 10년마다 2년 이상 꾸준히 증가했다. 이는 지금 나이가 20세인 사람이 100세 이상 살 가능성, 40세인 사람이 95세 이상 살 가능성, 60세인 사람이 90세 이상 살 가능성이 50%라는 것을 의미한다¹⁾. 장수사회는 인류 역사에서

일찍이 가 본 적이 없는 초고령사회로, 3단계 삶의 경로를 기반으로 마련된 사회보장제도의 구조적 개혁이 불가피하다는 점을 확인시켜 준다. 문제는 현재의 제도로는 초고령사회가 초래하는 사회문제를 해결하기가 어렵는데 새로운 제도는 아직 마련되지 않고 있다는 점이다. 사회복지제도는 자본주의 발전에 따른 구조적 문제를 해결하기 위한 핵심 사회정책이다. 빈곤, 질병, 산업재해, 실업 등의 구사회위기는 물론이고 양극화와 인구구조 변화에 따른 신사회 위기에 대응하는 기제로서 사회복지제도는 중요한 전환기를 맞이하고 있다. 완전고용을 전제로 충분한 생산가능인구와 적정 수준의 부양인

1) 린다 그래튼, 앤드루 스콧, 안세민 역(2017). 100세 인생. 출판사 클.

구를 기준으로 구상되었던 현재의 사회보장 시스템은 더 이상 작동하기 어려운 상태로 진입하고 있다. 그럼에도 변화하는 생태계에 조응하는 새로운 사회보장 시스템은 아직 정립되지 못했다. 눈앞에 닥친 문제를 해결하기도 쉽지 않은데 사회보장제도의 거시적 변화를 기획하는 것은 역부족이라 생각된다.

우리나라는 2018년 65세 이상 인구가 14% 이상인 고령사회에 진입할 것으로 예측된다. 우리나라의 65세 이상 인구는 2013년 현재 전체 인구의 12.2%를 차지하며 2020년 15.7%, 2040년 32.3%, 2060년 40.1%로 지속적으로 급증할 전망이다. 더욱이 고령인구의 증가 추세 속에서 특히 85세 이상 초고령인구의 증가 속도가 매우 빠르게 나타나고 있다. 저출산으로 인해 총인구 규모가 감소하고 사회경제를 지탱하는 생산가능인구는 크게 줄어들 것으로 전망된다. 생산가능인구는 2010년 시점에 3598만 명(총인구의 72.8%)으로, 2016년 3704만 명을 정점으로 감소하여 2050년까지 1000만 명 이상 감소하고 2060년에 2187만 명(총인구의 49.7%) 수준에 이를 것으로 전망된다. 인구구조의 변화 결과로 노년부양비가 증가할 것으로 예측된다. 출산율 저하와 인구 고령화에 따라 우리 사회는 여러 가지 도전에 직면해 있다. 고령사회는 노동생산성 감소, 자본수지와 재정수지 악화 등으로 인한 경제성장을 둔화는 물론이고 노동력 감소와 노동생산성

저하로 인한 성장 잠재력 악화 등 노동시장에도 심각한 영향을 미칠 것으로 예상된다.

2. 4차 산업혁명과 일자리정책

4차 산업은 정보통신기술(ICT: Information & Communications Technologies)의 급속한 발전과 함께 우리 사회의 산업과 경제 기반에 대한 큰 틀의 변화도 불러오고 있다. 특히 2016년 다보스 세계경제포럼(WEF)에서 4차 산업혁명을 본격적인 화두로 제시한 이후 새로운 문명이 가져올 산업과 일자리에 대한 변화 전망은 미래에 대한 장밋빛 희망과 일자리 감소에 따른 공포감을 동시에 던져 주고 있다. 누구도 경험해 보지 않은 미래를 정확하게 예측할 수는 없지만 분명한 것은 인류의 생산과 소비 방식을 주도하는 경제활동 기반에 거대한 변화가 올 시점에서 있다는 것이다. 4차 산업혁명의 파급력은 산업과 일상 전반에 영향을 끼칠 것으로 보인다. 특히 4차 산업혁명의 본질적인 특성 중에서 사회적 욕구의 해결과 협력, 융·복합적 접근과 맥락을 같이하는 기술적 요소나 플랫폼 성격의 인프라가 3차 산업혁명 시대와 차별화된 요소로 강조되고 있다.

고용과 관련해서는 우울한 전망이 제시된다. 세계경제포럼은 2016년 1월 ‘4차 산업혁명’을 화두로 들고 나오며, 일자리 영향을 분석한 ‘일자리 미래’ 보고서를 발표했다. 보고서

에 따르면 향후 5년간 전 세계 고용의 65%를 차지하는 선진국 및 신흥시장 15개국에서 일자리 710만 개가 사라지고 4차 산업혁명으로 일자리 210만 개가 창출된다. 종합적으로 보면 500만 개의 일자리가 감소할 것이란 전망을 제시했다. ICT 발전이 초래할 일자리 감소에 대한 전망은 지속적으로 제기되어 왔다. 예를 들어, 2013년 영국 옥스퍼드대학 연구팀은 현재 미국에 존재하는 직업의 47%가 앞으로 20년 안에 컴퓨터 알고리즘에 의해 기계로 대체될 고위험군에 속한다는 연구 결과를 발표한 바 있다²⁾.

4차 산업혁명은 기존의 지식과 기술이 영역 간 경계를 허물고 융·복합적으로 연결되는 특성을 가진다. 다보스 세계경제포럼에서 4차 산업혁명 시대의 도래를 이야기했던 클라우드 슈바프 의장은 메가트렌드의 물리학과 디지털, 생물학 기술들이 결합되는 기술의 혁신을 전망했다. 기술적으로는 모든 컴퓨터나 모바일 기기가 인터넷과 무선통신을 통해 서버에 연결되는 클라우드컴퓨팅(cloud computing)과 이를 통해 축적된 무한한 자료를 가공하고 활용하는 빅데이터(Big Data) 기술이 활용된다. 클라우드에서 추출되는 빅데이터는 인공지능(AI: Artificial Intelligence) 기술을 통해 심화학습(Deep Learning)으로 진화되고, 우리의 생활 속에서는 사물인터넷(IoT: Internet of

Things)이나 로봇, 웨어러블(wearable)장비, 3D 프린터, 가상현실(VR: Virtual Reality)과 증강현실(AR: Augmented Reality) 등을 통해 기능할 것으로 전망된다. 이러한 기술이나 장치들은 개별적으로 사용되는 것이 아니라 융·복합적으로 결합되어 일상생활을 넘어 생산이나 물류, 환경과 에너지, 서비스 등 인류의 삶 전반에 놀라운 발전과 변화를 가져올 것이다. 가시적으로는 애플의 ‘시리’ 같은 음성 비서, 자동 번역 등을 통해 이미 우리 생활을 바꾸기 시작한 인공지능 기술이나 다양하게 시도되고 있는 자율주행차량, 커넥티드 홈, 가상화폐와 같이 현실 세계에서 구현되기 시작된 것들을 비롯해 인공지능 로봇이나 인체에 이식되는 인조 장기, 생체 의지, 원격의료나 친환경·에너지 기술과 같이 새로운 미래를 열어 줄 기술과 서비스의 형태로 인간의 삶을 개선할 것으로 예상된다. 그러나 4차 산업혁명의 도래에서 기대되는 밝은 미래의 이면에는 새로운 기술이 인간의 역할을 대체하기 시작한다는 우려가 공존하고 있다. 특히 일자리 감소 문제나 인공지능의 윤리성 문제, 정보격차(digital divide) 문제가 극대화되면서 양극화를 심화할 것이라는 우려는 사회정책이 추구하는 가치에 정면으로 도전하는 사회문제가 될 수 있다.

2) 유발 하라리, 김명주 역(2017). 호모데우스 - 미래의 역사. 김영사.

3. 공공 부문 일자리정책의 의의와 현황

20세기 후반부터 실업 문제의 해결, 즉 일자리 제공이 국가의 최우선 과제로 대두되었다. 고용 없는 성장, 일하는 빈곤층, 비정규직의 증가 등과 같은 고용 문제가 전 세계적인 화두로 등장하였다. 자본주의사회에서 일자리는 시장을 통해 제공되는 것이 보편적이다. 실업이 구조화되기 전에는 우리 사회에서도 시장을 통한 고용이 적정 수준으로 유지되었으나, 1997년 대규모 경제위기를 거치면서 시장 고용이 한계에 봉착하였다. 시장의 실패를 해결하기 위해 재정을 통한 정부 고용정책이 등장하였다. 자활 사업, 노인 일자리, 장애인 일자리 등 취약계층 중심의 사회서비스 일자리사업은 물론이고 고용노동부 중심의 적극적 노동시장정책이 대표적인 정부 고용정책이다. 그러나 재정을 통한 국가 고용정책에는 한계가 있다. 무엇보다 시장경제가 원활하게 작동해야 정부는 재정을 통한 취약계층 일자리 제공의 여력을 가질 수 있다. 결국 실업의 구조화는 국가 고용정책에도 부담으로 작용한다. 시장 실패, 정부 실패에 대한 대안으로 시민사회(지역사회, 공동체)가 주체가 된 일자리가 주목을 받고 있다. 우리나라에서도 1970년대 이래 지속되어 온 지역주민 중심 생산공동체 운동의 역사는 오늘날 사회적기업 등 사회적경제 활성화를 통한 일자

리 창출 시도로 이어지고 있다. 사회적 고용이 활성화되고 있는 대표적인 영역이 사회서비스 분야이며, 그중에서도 돌봄서비스 영역이 가장 주목받고 있다.

공공 부문 일자리정책은 서비스 분야 일자리정책과 함께 고용정책의 핵심 분야로 자리매김하고 있다. 2013년 사회서비스 수요·공급 실태조사에서 추정된 사회서비스산업 취업유발계수는 28.8명으로 관련 사업의 19.2명보다 높은 것으로 나타났다. 사회서비스업에 속하는 '보건업 및 사회복지서비스업'에 종사하는 취업자 수는 2004년 59만 명에 불과하였지만 2013년에는 155만 4000명으로 163% 증가하였고 이 기간 동안 늘어난 취업자 수는 전체 취업자 수 증가분의 38.4%를 차지하였다. 보건 의료 및 교육 분야의 사회서비스 직업은 대부분 관리직이나 전문가, 준전문가에 속하였지만 복지 및 문화체육 분야는 전문가, 준전문가와 서비스직, 단순노무직에 분포되었다. 사회서비스 직업을 기준으로 고부가가치 혹은 고소득 직업은 주로 보건, 교육, 행정 분야에서 나오는 것으로 확인된다. 직업을 기준으로 할 때 사회서비스의 고부가가치 분야는 주로 보건, 교육에서 나오며 전형적인 돌봄서비스는 일자리 질이 낮고 부가가치가 낮은 산업과 직업에 속하는 것으로 판단된다³⁾.

사회서비스 부문 인력 전망 결과를 보면, 전

3) 이시균, 황규성, 박세경(2013). 사회서비스 인력수급전망 - 고부가가치 사회서비스 일자리를 중심으로. 한국고용정보원.

체 인력 수요는 2011년 276만 9000명, 2013년 299만 8000명, 2017년 374만 9000명 수준으로 전망되는데, 돌봄서비스의 사회적 확충, 보건의료서비스 분야의 지속적인 성장이 변수로 나타나고 있다. 먼저, 보건복지 분야의 인력 수요는 2011년 160만 명, 2017년 249만 4000명으로 크게 증가할 것으로 전망된다. 인력 수요는 2013년에서 2017년까지 연평균 8.3%씩 증가해 이 기간 동안 67만 9000명의 추가 인력 수요가 있을 것으로 예상된다. 둘째, 돌봄서비스 부문에서 증가하는 직업은 주로 숙련 수준이 높지 않은 간병인이나 보육교사 등이다. 높은 숙련 수준을 요구하는 치료사, 상담사는 인력 수요 규모가 미미한 반면 비교적 숙련 수준이 높을 것으로 판단되는 보건, 교육, 상담 분야는 상대적으로 인력 수요 증가 비율이 낮을 것으로 전망된다. 결과적으로 사회서비스 인력 수요의 변동 양상과 전망을 살펴보면, 숙련 수준이 낮은 인력에 대한 수요의 추가 발생 가능성이 높을 것으로 나타나고 있다.

4. 신정부 일자리정책의 공약과 쟁점

신정부의 일자리 분야 주요 공약은 크게 세 가지로 정리된다. 첫째, 일자리창출정책이다. 특히 공공 부문을 중심으로 일자리 81만 개를 창출하며, 대통령 직속 일자리위원회 설치, 성별·연령별 맞춤형 일자리 대책 등을 제시하

고 있다. 둘째, 비정규직 감축 및 처우 개선 정책이다. 비정규직 규모를 경제협력개발기구(OECD) 수준으로 감축하고, 비정규직 차별금지 특별법을 제정한다. 그리고 2020년까지 최저임금(시급) 1만 원으로 인상, 생활임금제 확산 등의 내용을 담고 있다. 셋째, 노동존중사회 실현 정책이다. 노동존중사회 기본계획을 수립하며, 연 1800시간대 노동시간 실현, 체불임금 제로 시대 구현, 감정노동자 보호법 제정 등을 공약으로 제시하고 있다. 문재인 대통령은 취임과 동시에 일자리 100일 계획을 추진하고 있다. 2017년 하반기 공무원 1만 2000명 추가 채용, 투자·고용 세제지원제도 재설계, 비정규직 정규직 전환 로드맵 수립, 2020년 최저임금 1만 원, 법정 근로시간 주 68시간에서 52시간으로 단축, 육아휴직급여 통상임금의 80%로 인상 등을 계획한 바 있다.

일자리정책 공약의 주요 쟁점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 공공 부문의 정규직화 문제이다. 상시·지속 업무와 생명·안전 분야의 비정규직 전원을 정규직화하는 과제로서 청소, 경비 등 파견·용역 근로자(간접고용) 약 11만 5000명 중 6만 명이 정규직 전환 대상이 된다. 직접고용, 무기계약직 전환, 자회사 설립 등 비정규직의 정규직 전환 방법 가이드라인을 8월까지 제시하며, 공공기관 노사 합의를 거쳐 추진하겠다는 계획이다. 이 과제 실현을 위해서는 공공 부

문 정규직화에 따른 재정 부담 문제를 어떻게 처리할 것인가 하는 점이 관건이다. 먼저, 단기적으로는 공기업들의 추가 부담은 없으며, 용역·파견업체 이윤 등을 고려하면 15~20%가량 예산 절감도 가능하다. 다만 비정규직을 정규직화하고 호봉제를 도입할 경우 중장기적으로 인건비는 늘어난다. 정부는 문제 해결을 위한 방안으로 일의 성격에 따라 적정 임금을 받는 직무급제 도입을 검토하고 있음을 밝혔다. 직무급이란 업무를 수행하는 사람의 특징과 관계없이 직무의 가치에 따라 기본급이 결정되는 보상체계를 의미한다. 직무급은 동일 노동 동일 임금 실현에 가장 근접한, 공정한 보상제도라고 할 수 있다. 그럼에도 관련 연구가 충분치 않은 만큼 조속히 도입하기에는 어려움이 있을 것으로 예상된다.

둘째, 공공 부문 일자리 확충의 자원 마련 과제가 있다. 정부는 신정부의 일자리 및 복지공약을 이행하기 위해 5년간 총 178조 원이 소요될 것으로 계획하고 있다. 현재 19% 수준인 조세부담률을 OECD 평균 수준인 25%까지 올리는 것이다. 이를 충족하기 위해 '재정 개혁-복지 개혁-증세'를 병행한다. 증세와 관련해서는 고소득자와 대기업, 고액 자산가를 대상으로 고려하고 있다.

셋째, 민간 비정규직 문제 해결 과제가 있다. 생명·안전에 관한 업무와 상시·지속적인 업무에는 비정규직을 고용하지 못하게끔 하는 '사

용사유 제한 제도' 도입을 추진한다. 아울러 비정규직을 과도하게 고용하는 대기업(30만 명 수준으로 전체 640만 명의 5% 수준)에 고용부담금을 부과하는 것을 검토하고 있다. 또한 정규직 전환 지원금(중소기업 1인당 700만 원) 제도는 계속 시행할 예정이다.

넷째, 민간 부문 일자리 창출 과제를 제시하고 있다. 중소·중견 및 창업기업을 활성화해 민간 신규 일자리를 창출하며, 중소벤처기업부를 신설해 중소기업정책을 대폭 강화한다. 기술 혁신을 바탕으로 창업 생태계 조성, 스타트업 4만 개 육성, 일자리 16만 개 창출, 혁신형 창업·벤처기업에 환경개선부담금·재활용부과금 등의 각종 부담 7년간 면제, 수도권 창업기업에 중소기업 특별세액감면제 적용을 검토하고 있다. 창업 뒤 3년간 법인세를 전액 면제하는 방안도 추진하고 있다. 벤처펀드를 2022년까지 5조 원 규모로 확대 조성하고, 특히 청년 창업에 특화된 청년창업펀드(1조 원 규모)·엔젤펀드·재기 지원 삼세번펀드 등을 신설한다. 궁극적으로 일자리의 주 무대는 민간 부문이다. 초고령화와 4차 산업혁명으로 인한 노동시장의 구조적 변화를 감안한 민간 부문 고용 창출 공약의 실천 여부는 신정부 일자리정책의 핵심 의제가 될 것이다.

다섯째, 근로시간 단축, 최저임금 인상, 복지 일자리 확충 등의 정책과제가 있다. 먼저, 근로시간을 68시간에서 52시간으로 단축한다. 근

로기준법 개정, 고용부 행정지침 개정을 통해 근로시간 단축을 추진한다. 다음으로, 2020년까지 최저임금 1만 원을 달성한다. 이를 위해 2017년에 최소 10% 이상의 최저임금 인상을 추진하며, 최저임금 상승에 따른 영세 자영업자·중소기업 부담을 완화하기 위한 지원도 고려 중이다. 마지막으로, 복지 일자리 확충 방안으로 사회서비스공단 설립을 통한 사회서비스 일자리 창출, 2017년 추가경정예산을 통한 노인 일자리 3만 개 추가 공급, 공익형 일자리 평균 단가 22만 원에서 27만 원으로 인상 등을 추진 중이다.

문재인 정부 출범 이후 일자리 공약과 관련하여 추진되었거나 추진 중인 주요 정책을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 추경을 통한 일자리 창출이다. 2017년 7월 22일 국회를 통과한 추경안에서는 공무원 채용 규모도 시급한 분야에 한정하기로 해 정부안 4500명보다 줄어든 2575명으로 확정됐다. 대도시 파출소·지구대 순찰 인력(1104명), 군 부사관(652명), 인천공항 2단계 개항 인력 초기 채용(537명), 근로감독관(200명), 동절기 조류 인플루엔자(AI) 관리·예방 인원(82명) 등이다. 공무원을 제외한 공공 부문 일자리 확충 예산과 중소기업 청년 고용 지원 등 일자리 창출 부문에 4조 원여가 편성됐다. 공공 부문에서는 보육, 보건, 요양, 사회복지 등 사회서비스 일자리 2만 4000개와 노인 일자리 3만

개를 늘리는 동시에 급여를 매월 22만 원에서 27만 원으로 상향 조정하게 되었다. 민간 부문 일자리 확대 분야에서는 문 대통령의 대선 공약이었던 이른바 ‘2+1 정책(중소기업이 청년 2명을 정규직으로 고용하면 추가 1명분의 임금을 정부가 지급하겠다는 공약)’을 포함해 5000명을 지원키로 했다. 또한 11만 6000명의 청년구직촉진수당 예산이 반영되었으며, 고용노동부의 취업성공패키지 프로그램과 연계해 청년 구직자에게 석 달간 30만 원씩 지급하기로 했다. 직접 고용 외에도 취약계층을 위한 일자리 여건 개선에 1조 2000억 원, 일자리 기반 서민 생활 안정에 2조 3000억 원 등이 책정됐다. 충분하지는 않지만 공공 부문 일자리 확충의 교두보는 마련된 것으로 생각된다.

둘째, 최저임금 인상과 관련해서는 2017년 7월 최저임금위원회가 2018년 최저임금을 시간당 7530원으로, 2016년의 6470원 대비 16.4% 인상하기로 결정하였다. 월급(월 209시간 기준)으로 환산하면 157만 3770원으로 2020년 최저임금 1만 원 달성 전망을 밝게 했다.

셋째, 일자리 창출 방안으로 2017년 연말부터 공공기관이 임금 총액에 맞춰 고용 인원을 자율적으로 결정하는 ‘정원탄력제’가 실시된다. 정부는 일자리 나누기(잡 셰어링)를 통해 고용을 창출하는 공공기관에 대한 재정 지원도 검토하고 있다. 공공기관이 임금 총액에 맞춰 해당 기관의 필요에 따라 정원을 자율적으

로 정하는 것이다. 정부는 탄력적인 정원 운영으로 올해 총 2500개 공공기관의 일자리 창출이 가능한 것으로 산출했다.

넷째, 예상보다 이르게 증세 논쟁이 시작되었다. 정부는 오는 9월 정기국회에서 과표 5억 원을 초과하는 고소득층과 과표 2000억 원을 초과하는 대기업에 대한 세율 인상안을 제출할 예정이다. 2015년 한국의 조세부담률은 18.5%로 OECD 평균 26.1%에 비해 7.6%포인트 낮고, 국민부담률은 25.3%로 OECD 평균 34.3%에 비해 9%포인트 낮은 수준이다. 같은 해 사회 지출도 국내총생산(GDP) 대비 10.4%로 OECD 평균 21.6%의 절반 수준에 불과하다. 현재의 저부담 상태에서는 심화되는 불평등 문제를 해결하지 못한다. 이에 국민 다수는 증세를 불가피한 것으로 받아들이고 있다. 문제는 최근 증세 논쟁에서도 나타났지만 증세의 규모와 세부 내역 등을 두고 상당한 논쟁이 예상된다는 것이다.

다섯째, 정부는 공공기관의 비정규직 근로자 중 상시·지속적인 업무를 담당하는 인력을 올해 정규직으로 전환하는 내용의 가이드라인을 제시했다. 우선 비정규직의 고용 안정에 초점을 두고 처우 개선은 단계적·점진적으로 추진하며, 파견·용역 등의 경우 전환 기준과 방법 등을 설계하면서 이윤, 관리비 등을 처우 개선 재원으로 활용할 계획이다. 민간기업의 경우 공공 부문의 모범 사례를 발굴하는 등 홍보를 강

화해 공감대를 확산하고, 정규직 전환 지원금 확대 등을 통해 자율적인 전환을 지원할 것이다. 또 기간제법을 개정하는 등 법·제도 기반을 마련하고 이 과정에서 노사 및 전문가의 의견을 반영해 나갈 것임을 밝히고 있다. 이 과정은 실효성 있는 정책 대안을 마련하기에는 시간과 준비가 부족한 것으로 판단된다. 목표 달성에 급급할 경우 졸속으로 시행될 우려가 있다.

일자리정책 과제는 공공 부문의 정규직화, 채용 마련 과제, 근로시간 단축과 최저임금 인상, 사회서비스 일자리 창출 등 정부 주도의 정책 의제 중에서도 어느 하나 쉬운 것이 없다. 민간 부문 비정규직 문제와 일자리 창출 과제는 민간 시장 영역이라 더욱 어려울 것으로 예상된다. 국정 운영 5개년 계획에서도 '불평등 완화와 소득 주도 성장을 위한 일자리 중심 국정 운영 인프라 구축'을 핵심 과제로 선정하고 2대 세부 과제로 첫째, 일자리위원회 설치, 일자리 상황판 운영·관리, 고용영향평가 대상을 주요 경제·사회정책으로 확대 등 범정부적 일자리정책 집중 관리를 천명하고 있다. 둘째, 더 나은 공공·사회서비스 일자리 만들기 과제로 OECD 평균에 비해 부족한 공공서비스 확충, 사회서비스 종사자의 열악한 처우 개선 등 더 나은 공공·사회서비스 일자리 81만 개 만들기 를 제안하고 있다.

이를 위해 일자리정책의 중요성을 고려하여 일자리위원회 주축의 정책 결정, 정책 집행, 정

책 평가 그리고 피드백 과정을 거칠 것이다. 문제는 일자리정책을 위한 정부의 관심과 간섭이 지나칠 경우 발생하는 부작용을 고려해야 한다는 점이다. 일자리 문제가 국가적 의제가 된 이후 오랜 기간 지속적인 예산 투자가 있었으나 여전히 만족할 만한 개선이 이루어지지 않고 있다. 앞서 본 바대로 이는 국제적 차원의 문제이기 때문이다. 일국의 국가 정책으로 변화될 수 있는 것이 어느 정도인지 정확하게 판단해야 한다. 동시에 양적 지표 위주의 목표와 여건상 가능하지 않은 목표와 수단을 제시하고 있지는 않은지 냉정하게 평가하는 지혜가 필요하리라 본다. 또 하나, 손쉽게 채택할 수 있는 다른 대안이 있는 것은 아니지만 현재의 일자리 정책 대응 방식이 최선인지 되돌아봐야 한다. 정책 환경은 초고령사회, 4차 산업혁명에 따라 새로운 생태계로 변화하고 있는데, 정부의 대응 방식은 여전히 과거의 익숙한 방식에 머무르고 있는 것은 아닌지 점검해야 한다.

5. 사회적경제정책 공약과 과제

일자리창출정책의 일환으로 문재인 정부는 사회적경제 분야 5대 공약을 제시하였다.

첫째, 소셜벤처, 사회적기업, 협동조합 등 사회적경제 분야에서 연간 10만 개 이상, 5년간 50만 개의 '시민경제 일자리'를 창출한다. 즉, 사회적경제 성장 생태계를 구축하고 창업 기반

을 조성하며, 생애주기별 사회적기업과 협동조합 육성을 통해 일자리를 창출한다.

둘째, 민간 주도 민관 협력 사회 혁신 프로젝트 및 그린 뉴딜 스타트업으로 새로운 신성장산업과 일자리 창출 동력을 만들어 낸다. 즉, 디지털·바이오·자원 순환형 스타트업, 시민 참여형 신재생에너지(햇빛발전, 풍력발전, 바이오에너지) 스타트업 등 그린 뉴딜형 신성장산업을 활성화한다. 나아가 소셜벤처 및 사회 혁신 프로젝트를 위한 사회적 금융 시장을 조성하고, 시민이 참여하는 시민 투자자 클럽 1000개를 육성한다.

셋째, 민관 파트너십과 협력을 통해 사회서비스 전달체계를 다양화하고 공공조달액의 5% 이상을 '사회책임조달시장'으로 조성하여 사회적경제를 활성화하며 사회서비스의 품질을 혁신한다. 사회적기업과 협동조합에 의해 지역의 문제(주거, 교육, 돌봄, 환경, 노인, 문화 등)를 해결해 나가는 커뮤니티 비즈니스를 활성화한다. 그리고 공공서비스(국공립어린이집, 방과 후 교육, 돌봄, 간병 등)에 대한 사회적경제 공급률을 30% 이상으로 확장하며, 총 공공조달액의 5% 이상을 '사회책임조달시장'으로 조성하고 공공기관뿐 아니라 기업의 사회적책임구매를 확산한다. 동시에 공공자산을 활용하고 시민이 소유·운영하는 주택협동조합 10만 호를 공급한다.

넷째, 사회적경제 특구를 포함한 시민경제

친화 도시 100개를 육성하여 공동체가 살맛나는 지역공동체를 만들어 낸다. 즉, 5년간 사회적경제 특구 100개 지정을 추진하며, 지역 재생 신사업 클러스트를 육성해 지역 특성에 적합한 지역 재생형 모델, 농촌 활성화형 모델, 도농 상생형 모델 등 유형별 사회적경제 특구를 육성한다.

다섯째, 대통령 직속 사회적경제위원회를 설치하여 고용 창출, 사회서비스 확충, 지역공동체 개발, 양극화 해소 등 복잡한 사회문제를 해결하고 협력적·포용적 성장의 시대를 연다. 대통령 직속 사회적경제위원회 및 청와대 담당 비서관제를 도입하며, 부처별 정책 통합과 조정을 강화할 것이다.

사회적경제 공약과 관련된 주요 정책과제는 다음과 같다.

첫째, 사회적경제 부문별 육성과 통합 조정 역할의 조화가 필요하다. 사회적경제 육성과 관련하여 협동조합(기획재정부), 사회적기업(고용노동부), 사회서비스기관과 자활기업(보건복지부), 마을기업(행정안전부) 등 중앙정부 차원의 부문별 육성 정책이 이루어지고 있다. 동시에 서울시, 경기도, 충청도 등 각 지방정부 차원의 사회적경제 조직에 대한 지원 역시 확대되는 추세이다. 그 결과 지역별, 영역별 사업의 중복, 지원과 육성에서의 중복 및 그로 인한 현장의 혼선 등의 문제가 나타나고 있다. 이에 따라 중앙정부 차원의 통합 조정 역할이 지속

적으로 지적되어 왔다.

둘째, 고도화된 사회적경제 생태계 육성이 요구된다. 사회적경제 생태계는 사회적 가치 복합체를 생산하기 위해 플랫폼을 공유하면서 공생 관계를 형성하고 있는 사회적경제 조직간의 체계를 의미한다. 사회적경제 생태계란 사회적경제 조직을 중심으로 이뤄진 다양한 이해 당사자 간의 네트워크로서, 모든 사업 가능 공간에서 혁신적 가치 복합체를 생산하기 위해 다양한 이해관계자가 공존의 선순환 관계를 형성하는 체계이다. 동시에 사회적경제 생태계는 사회적경제기업의 성장에 맞추어 발전 단계별 과업을 고려해야 한다.

셋째, 정책 과정상 민관 협치 및 관관 협력의 고도화가 필요하다. 사회적경제의 핵심은 연대와 협력이다. 현재 지방정부 차원에서까지 연합정치, 협치의 실험이 이루어지고 있다. 사회적경제 육성과 지원은 사회적경제 특성에 부합하는 모범적인 민관 협치와 관관 협력 기조하에 이루어져야 할 것이다. 동시에 사회적경제 발전을 위해서는 민관 협치, 관관 협력의 확산은 물론이고 민관 협치, 관관 협력의 고도화가 필요하다. 그동안 축적해 온 영역별 사업 운영 부서의 전문성을 어떻게 반영할 수 있을 것인가를 고민해야 한다. 중앙정부 차원은 물론이고 지역 단위 지원 조직 구축에서는 중앙 차원의 권역별 지원 조직 설치와 운영 외에 전문 영역별 특화 조직과 지자체 차원의 자율 조직 운

영을 허용하는 방안이 필요하다.

넷째, 사회적 혁신 활동이 강화되어야 한다. 사회적경제 육성에서 일자리 제공과 사회서비스 제공을 넘어 지식 집약적, 기술 집약적 성격을 갖는 새로운 유형의 사회적경제 육성이 필요하다. 사회적 혁신은 새로운 제품, 공정, 서비스 비즈니스 모델을 개발해 사회문제를 해결하는 활동이다. 