

# 경기도형 노동인지예산제도 도입 방안 기초연구

Basic Study on the Introduction of the Labor  
Responsive Budgeting in Gyeonggi Province

김태영 외

GYEONGGI  
RESEARCH  
INSTITUTE

## 연구책임

김태영 (경기연구원 연구위원)  
민병길 (충남대학교 경제학과 교수)

## 공동연구

김도균 (경기연구원 연구위원)  
김성희 (고려대학교 노동문제연구소 교수)  
박원익 (경기연구원 연구원)

정책연구 2019-40

## 경기도형 노동인지예산제도 도입 방안 기초연구

- 인 쇄 2019년 11월
- 발 행 2019년 11월
- 발 행 인 이한주
- 발 행 처 경기연구원
- 주 소 (16207) 경기도 수원시 장안구 경수대로 1150
- 전 화 031)250-3114 / 팩스 031)250-3111
- 홈페이지 www.gri.kr

등록번호 제 99-3-6호 © 경기연구원, 2019  
I S B N 979-11-8972-570-9 93320



## 정책건의

### □ 노동존중의식이 미흡한 노동관련 제도, 정책집행의 문제로 불안정고용 관행 확산

- 역대정부의 일자리 창출 정책은 주로 비정규직 및 간접고용을 양산하는 형태로 진행되었으며, 이로 인해 민간부문 역시 비정규직을 양산하는 고용관행이 파급됨
- 노동의 질적 가치를 고려한 정책은 있었으나 실질적인 효과는 없었으며, 지금까지 노동정책기조 전환에 대한 근본적 접근은 없었음
- 상황을 타개하기 위해서는 노동의 질적 가치를 고려하는 '제도와 실천의 변화'가 필요하며, 이를 위해 기존 정책의 한계를 보완하기 위한 발상의 전환이 필요

### □ 본 연구는 경기도형 노동인지예산제도 도입의 타당성을 살펴보고, 도입방안을 마련하는데 목적이 있음

- 노동의 가치를 재고하는 방향으로의 정책의 혁신이 필요하며, 이를 가능케 하는 정책방안이 '노동인지 예결산 제도'의 도입
  - 고용인지에서 노동인지로 확장하여 고용과 일자리 뿐만 아니라 노사관계와 노동3권을 포괄하여 안정적으로 일할 권리와 의사결정 참여의 권리를 보장하여 일자리 안정성과 노동존중가치 실현을 추구
- 노동인지예산제도란 국가의 사업과 예산이 국민의 노동기본권 및 노동의 질적 가치에 미치는 영향을 분석·평가한 노동인지 예·결산서 작성을 통해서 공공부문을 중심으로 노동존중의 가치를 실현하고 노동존중사회의 기반을 마련하려는 제도
- 양질의 일자리의 창출 및 노동의 질적 가치를 고려한 정부 사업 및 정책 수립, 실행의 관행을 정착시켜 공공부문의 모범적 사용자 모델을 확립하고 민간 영역으로 파급시킬 필요성 존재

## □ 유사 제도 도입 사례 분석을 통한 시사점 반영 필요

- (유사사례1) 예산 편성과 집행 과정에서 고용에 미치는 영향을 고려해 예산안을 작성하고 결산에서 이를 평가하는 고용인지 예결산제도
  - 노동존중가치를 반영하기 위한 보다 '구체적'인 평가 지표를 설정할 필요성 제기
- (유사사례2) '여성정책기본계획'을 따라서 각 부처별 성평등 목표치를 자체적으로 제시한 후 관련 예산안을 짜고 결산에서 해당 목표의 달성을 평가하는 성인지 예산제도
  - 제도 도입 과정에서 부처 협의와 교육에 필요한 유보기간 필요할 수 있음
  - 노동인지예산제도 도입시 정책 평가대상의 외연의 적절한 설정이 관건
- (유사사례3) 고용영향평가는 중앙정부 및 지자체의 정책으로 인해 예상되는 고용효과를 분석하고 정책권고 제시하는 제도
  - 고용영향평가제도 운영 실례를 노동인지예산제도에서 마련된 정책목표와 가치 지표 설계라는 기준에 따라 참고자료로 활용
- (유사사례4) 정부 정책이 성별에 따라 미치는 영향을 종합적으로 분석평가하여 실질적 성평등을 실현하는데 목적이 있는 성별영향평가제도(여성가족부, 2019)
  - 정책환류로의 연계 및 민간부문으로의 파급효과 미비, 제도 확산에 비해 미비한 인력 및 예산지원 등의 한계점을 노동인지예산제도 계획 수립 시 사전에 고려할 필요

## □ 노동인지예산제도 추진을 위해 '경기도 근로정책 기본계획'을 통한 경기도의 노동존중 가치 지표 마련 필요

- '경기도 근로정책 기본계획'을 기반으로 경기도가 추구하는 구체적인 노동존중 가치를 반영하는 노동존중 가치 지표 마련
- '경기도 근로정책 기본계획'은 ① 노동권보호 인프라 구축, ② 맞춤형 노동권 보호, ③ 질 좋은 일자리 창출 확대, ④ 상생과 협력 등 4개 부분 52개 사업으로 구성
- 정부 정책에 적용하는 노동존중지표를 다양하게 수 있으나 평가대상 분류, 가치분류에 따라 체계화 가능

- (예시) European job quality index는 ‘Job Quality = wage + non-wage factors’로 구성되며, 이는 일자리 창출 및 노동의 질적 가치 향상 분야 평가에서 활용 가능

#### □ 경기도의 경우 조례안의 개정을 통해 노동인지예산제도의 시행 근거 마련

- 경기도의 경우, 「노동기본 조례」의 개정을 통해 근거 마련 가능

#### □ 전문화된 일자리 정책 성과관리 담당할 노동영향평가 센터 설립 필요

- 한국노동연구원의 ‘고용영향평가센터’와 같은 ‘노동영향평가센터(가칭)’를 설치하여 경기도의 정책 및 사업이 노동자에게 미치는 영향을 평가할 필요성 존재
- 경기도의 경우 경기연구원 산하에 ‘노동영향평가센터’ 설립 가능

#### □ 노동존중 사회 실현 위한 정책을 노동인지예산제도와 동시에 시행

- ① 노동의 빈곤화 방지, ② 노동존중형 고용체제 전환, ③ 비정규직 확산 및 차별 금지와 관련된 정책이 대표적으로 노동인지예산제도와 부합하는 정책
- 각종 정책수단을 통해 비정규 확산과 차별 방지 법제도 도입하며, 온전한 정규직 전환정책 추구



# 차례

## ■ 정책건의

### ■ 제1장 서론 / 1

- 1. 연구의 배경 및 목적 ..... 3
- 2. 연구의 범위 및 방법 ..... 4

### ■ 제2장 노동인지예산제도에란 무엇인가 / 7

- 1. 노동인지예산제도의 개요 ..... 9
  - 1) 예결산제도와 노동인지예산제도 ..... 9
  - 2) 평가대상 및 활용 ..... 10
- 2. 노동인지예산제도의 논의 배경 및 필요성 ..... 11
  - 1) 노동인지예산제도의 논의 배경 ..... 11
  - 2) 노동인지예산제도의 필요성 ..... 12

### ■ 제3장 노동인지예산제도 유사 사례 / 15

- 1. 고용인지 예결산제도 ..... 17
- 2. 성인지 예산제도 ..... 19
- 3. 고용영향평가제도 ..... 22
- 4. 성별영향평가제도 ..... 25

### ■ 제4장 노동인지예산제도 도입방안 / 27

- 1. 법률안 및 조례안 ..... 29
  - 1) 노동인지예산제도 법률안 ..... 29
  - 2) 노동인지예산제도 조례안 ..... 30

2. 노동인지예산제도의 기본틀 .....	31
1) 노동인지예산제도 운영의 기본원칙 .....	31
2) 노동인지예산제도와 호응하는 정책수단(예시) .....	32
3) 정부정책 실효성 제고를 위한 노동인지예산제도의 활용방안 .....	34
3. 노동존중가치 지표의 설계와 적용 .....	36
1) 노동존중가치 지표의 필요성과 사례 .....	36
2) 노동존중가치 지표 가안 .....	38

■ **제5장 결론 및 정책 건의 / 42**

1. 결 론 .....	44
2. 정책 제언 .....	47

■ **참고문헌 / 50**

■ **Abstract / 52**

■ **부록 / 54**



## ■ 표차례

<표 2-1> 노동인지예산제도의 개요 .....	10
<표 3-1> 성인지 예산제도의 구성 .....	20
<표 3-2> 질적 고용효과 측정 항목 .....	24
<표 4-1> 경기도 노동기본 조례 주요 내용 .....	30
<표 4-2> 노동인지예산제도와 부합하는 정책(예시) .....	33
<표 4-3> 문재인 정부의 공공부문 일자리 창출 계획안 합산 및 평가 .....	35
<표 4-4> 고용 및 노동 평가지표의 국내외 사례 .....	37
<표 4-5> 노동존중가치 지표의 대상 항목 .....	39
<표 4-6> 노동존중가치 지표의 항목별 재구성 .....	40

## ■ 그림차례

<그림 1-1> 연구흐름도 .....	5
<그림 3-1> 경기도 성인지예산 규모(2014-2018) .....	20
<그림 3-2> 경기도 성인지예산 운영체계 .....	21
<그림 3-3> 고용영향평가제도 평가절차 .....	23
<그림 4-1> 노동 존중 사회의 기본 개념 .....	31
<그림 4-2> ‘유연성/안정성’ 틀로 본 노사정합의와 정부여당의 후속조치 .....	32
<그림 5-1> 노동인지예산제도 추진전략 .....	48



# 제 1 장

# 서론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 범위 및 방법



### 1. 연구의 배경 및 목적

양적인 측면에만 집중된 기존 정책의 부작용으로 근로자 권익보호 미흡

#### □ 노동존중의식이 미흡한 노동관련 제도, 정책집행의 문제로 불안정고용 관행 확산

- 역대정부의 일자리 창출 정책은 주로 비정규직 및 간접고용을 양산하는 형태로 진행되었으며, 이로 인해 민간부문 역시 비정규직을 양산하는 고용관행이 파급됨
- 노동의 질적 가치를 고려한 정책은 있었으나 실질적인 효과는 없었으며, 지금까지 노동정책기조 전환에 대한 근본적 접근은 없었음
- 상황을 타개하기 위해서는 노동의 질적 가치를 고려하는 방향으로 '제도와 정책의 변화'가 필요하며, 이를 위해 기존 정책의 한계를 보완하기 위한 발상의 전환이 필요

#### □ 본 연구는 경기도형 노동인지예산제도 도입의 타당성을 살펴보고, 도입방안을 마련하는데 목적이 있음

- 노동의 가치를 재고하는 방향으로의 정책의 혁신이 필요하며, 이를 가능케 하는 정책 방안이 '노동인지 예결산 제도'의 도입
  - 고용인지적 정책 집행은 박근혜 정부에서 '고용영향 자체평가' 및 '일자리 영향 사전협의제' 도입을 통해 시행되었으나, 현재의 정책기조를 보완할만한 효과가 부족하여 기존 정책 수준을 넘어서지 못함
  - 또한, 고용인지가 아니라 노동인지로 확장하여 고용과 일자리 뿐만 아니라 노사관계 및 노동3권을 포괄하여 안정적으로 일할 권리와 의사결정 참여의 권리를 보장하여 일자리 안정성과 노동존중가치 실현을 추구

- 노동인지예산제도에 관한 국가의 사업과 예산이 국민의 노동기본권 및 노동의 질적 가치에 미치는 영향을 분석·평가한 노동인지 예·결산서 작성을 통해서 공공부문을 중심으로 노동존중의 가치를 실현하고 노동존중사회의 기반을 마련하려는 제도
- 양질의 일자리의 창출 및 노동의 질적 가치를 고려한 정부 사업 및 정책 수립, 실행의 관행을 정착시켜 공공부문의 모범적 사용자 모델을 확립하고 민간 영역으로 파급시킬 필요성 존재
- 이 연구의 목적은 일차적으로 경기도형 노동인지예산제도 도입의 타당성을 살펴본 후, 도입방안을 소개하여 제도 추진을 위한 기초자료를 제공하는데 있음

## 2. 연구의 범위 및 방법

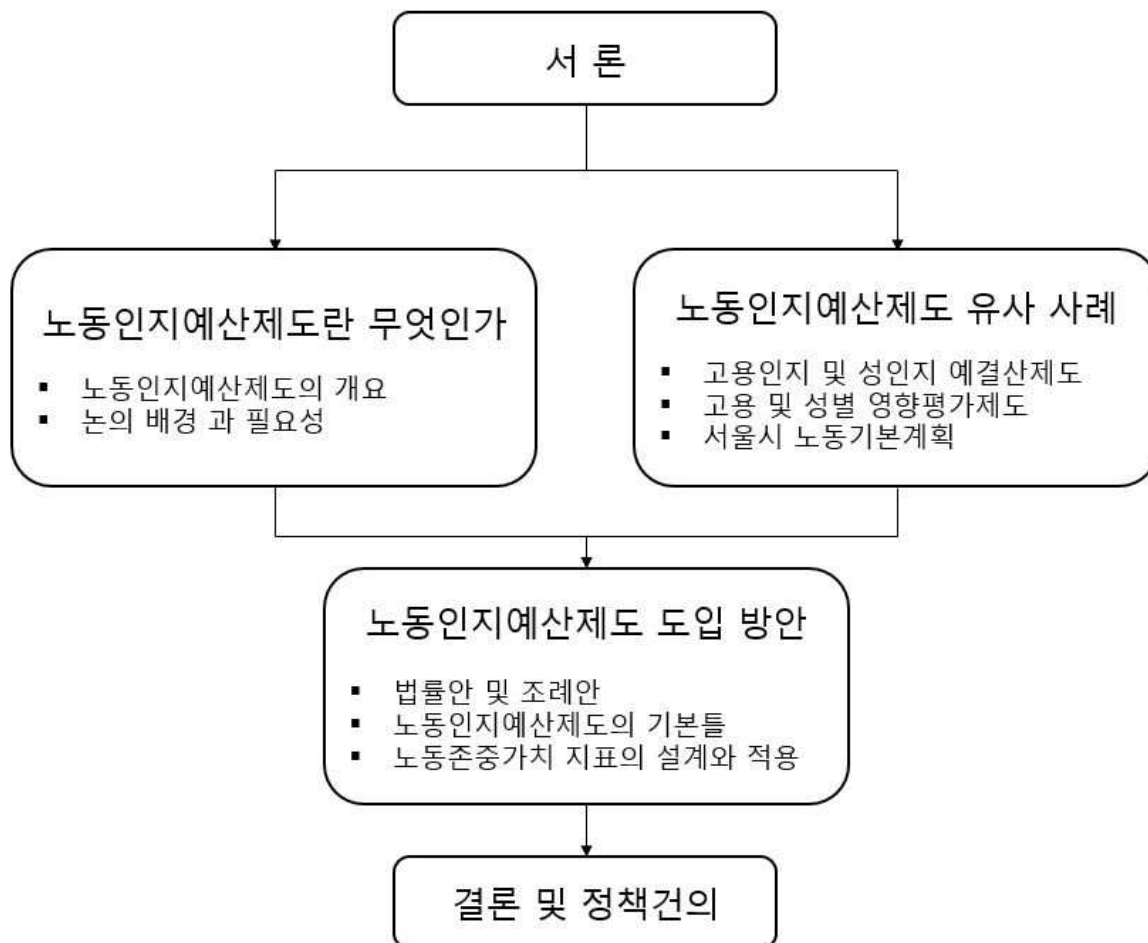
### □ 연구 내용 및 범위

- 내용적 범위
  - 노동인지예산제도의 개요 및 필요성
  - 노동인지예산제도의 유사사례
  - 노동인지예산제도 도입방안

### □ 연구 방법

- 문헌연구 : 기존 노동정책의 문제점 및 노동인지예산제도의 필요성 검토
- 사례연구 : 성인지 예산제도, 고용인지 예결산제도 등 유사 사례를 통해 노동인지예산제도 도입에 대한 시사점 도출 및 노동인지예산안 평가방안

<그림 1-1> 연구흐름도







## 제 2 장

# 노동인지예산제도란 무엇인가

1. 노동인지예산제도의 개요
2. 노동인지예산제도의 논의 배경 및 필요성



## 제2장

# 노동인지예산제도란 무엇인가

## 1. 노동인지예산제도의 개요

### 1) 예결산제도와 노동인지예산제도

#### □ 예결산제도의 정책적 의미

##### ○ 예결산제도의 중요성

- 예산은 국민의 삶을 개선할 수 있는 국가의 유력한 수단
- 예산안의 구성 및 집행 그리고 결산이 국가 정책을 집행하는 기본 틀
- 국가사업 및 예산이 노동문제에 미칠 양적 및 질적 효과를 분석하여 예산을 집행하는 기준 마련 가능

#### □ 노동예결산제도의 기본 틀과 도입 방식

##### ○ 노동예산제도의 기본 틀

- 근본적 목표 : 노동존중사회 실현
- 방법 : 국가의 예결산 제도가 국민의 노동기본권과 노동의 질적 가치에 미치는 영향을 평가·분석한 노동인지 예·결산서 작성
- 기대효과 : 국민 노동기본권 보장, 정부 차원의 노사관계 발전, 좋은 일자리 창출, 국가 예산 수립과 사업편성 및 실행에서 노동존중 관행 정착, 공공부문의 모범적 사용자 모델 확립 및 민간부문으로의 파급

##### ○ 노동인지예산제도 도입 방식

- 중앙정부는 「국가재정법」과 「국가회계법」 개정을 통해 노동존중가치를 반영한 평가 지표 마련
- 경기도는 「노동기본 조례」 개정을 통해 노동인지예산제도 도입 가능
- 구체적인 평가기준 영역으로는 '노동기본권', '노동생활권', '노사관계', '질 좋은 일자리 창출'에 대한 영향 분석 등이 있음

## 2) 평가대상 및 활용

### □ 예결산제도와 노동예결산제도

#### ○ 평가기준 및 방법

- 평가기준이 모호하면 제도의 효과를 담보하지 못하므로 명확한 평가기준 마련을 통해 효과성을 담보할 필요
- 노동인지예산제도 도입 전, '노동존중 기본계획'을 수립하여 경기도가 추구할 노동존중가치를 명확하게 설정할 필요성이 요구됨
- 노동존중 기본계획을 기반으로 노동존중가치 지표를 마련하고 이를 통해 예·결산 사업별로 이를 비교·평가

#### ○ 노동인지예산제도 결과 및 평가지표 활용방법

- 노동인지예산제도의 평가 지표와 상충되는 정책들을 정책시행 초기에 특정하고, 이를 주요 사례로 다루는 방식을 취하여 노동인지예산제도의 조기 확산효과를 추구
- 공공조달, 위탁 사업 등의 분야에서도 노동인지예산제도의 평가기준을 활용

<표 2-1> 노동인지예산제도의 개요

항목	설명
내용	국가의 사업과 예산이 국민의 노동기본권과 노동의 질적 가치에 미치는 영향을 평가한 노동인지예결산서 작성을 통해 공공부문을 중심으로 노동존중의 가치를 실현하고 노동존중사회의 기반을 마련한다.
의미	국민의 노동기본권, 국가차원의 노사관계 발전, 좋은 일자리의 창출을 고려한 국가예산 수립과 사업 편성 그리고 실행의 관행을 정착시켜 공공부문의 모범적 사용자 모델 확립과 민간영역을 견인해 노동의 질적 가치에 대한 국민의식을 높이고 노동존중사회의 기반을 마련한다.
도입방식	「국가재정법」과 「국가회계법」에 관련 조항을 도입하고, 정부의 예결산에 노동기본권 보장, 생활권 보장, 좋은 일자리 창출에 미치는 영향을 분석하여 예산을 조정하고, 결산에서 그 결과를 평가하여 차기 예산 수립에 반영한다. 입법 이전에도 노동존중가치를 실현하기 위해 정부 정책으로 예산을 재편성하고 결산을 분석한다. 원활한 정책 수립과 집행을 위해 가칭 '노동인지예결산 평가원'을 설립하여 업무를 수행케 한다. 유사 제도는 흡수 통합한다.
평가대상	평가 범위가 광범위하여 형식적인 영향평가에 그치는 문제점을 방지하기 위해서 노동존중 사회 확립의 기준을 제시하는 '노동존중 기본계획'을 수립하고 '노동존중가치 지표'를 제시하고 '노동존중가치 지수'로 평가하여 예결산 사업별로 비교, 평가한다.
결과활용	시행 초기에 기본계획과 기본 지표에 상충되는 정책을 특정하여 모델 사례로서 다루는 방식으로 조기 확산효과를 추구한다. 또한, 노동인지예결산제도의 시행 목표와 결과가 공표되고 부처, 기관, 부서 평가에 반영하여 노동, 복지, 경제 정책과 기금 운용에서 노동존중가치 실현을 반영하여 예산과 정책을 수립하도록 유도하고 견인하는 장치로 기능한다. 공공조달, 위탁 사업에서도 이 기준이 활용되어 관련 민간부문에 파급되어 확산되는 효과를 기대한다.

자료 : 이용득 의원실(2017).

## 2. 노동인지예산제도의 논의 배경 및 필요성

### 1) 노동인지예산제도의 논의 배경

#### □ 정책 수행 간 노동인지감수성의 부족

- 노동존중가치가 의식과 제도 그리고 정부 정책상에서 제대로 반영되지 못함
  - 사회 전반의 노동존중 의식과 보완 노력의 부족
  - 노동 관련 제도의 취약성 및 편향성
  - 정책 집행의 비일관성
  - 정책 기획과 집행의 타성화 우려
- 노동존중가치가 고려되지 않은 기존 정책의 취약점으로 노동자들의 어려움이 가중
  - 비용절감에 인센티브를 부여하는 경영평가 방식으로 인해 비정규직 및 간접고용 관행 확산
  - '제도와 실천의 변화'를 통해서 해소할 필요성 존재

#### □ 비정규직 고용관행의 지속

- 역대 모든 정부가 공공부문에서 선도적으로 좋은 일자리 양산하겠다고 공약했지만, 상당수가 비정규직
  - 글로벌 금융위기 이후 정부의 일자리 창출 정책을 통해 형성된 일자리는 대부분 비정규직
- 노동의 질적 가치를 향상시키기 위한 정책이 중요한 의제로 등장하고 있으나 한계 존재
  - 노동존중 사회 실현은 문재인 정부의 핵심 공약
  - 정부출범 초기 공공부문 비정규직 제로화를 천명
  - 일자리 질 제고, 무기계약직 처우개선, 간접고용 관행 탈피 등에서는 한계점 존재
- 최근 있었던 공공부문 비정규직 대책 또한 '질 좋은 일자리' 창출에 한계
  - '무기계약직'과 '간접고용'이 상당부분을 차지함
  - (예시) 인천공항공사 전체 고용인원의 약 87.4%가 간접고용(경향신문, 17.05.12)

## 2) 노동인지예산제도의 필요성

### □ 기존 정책 패러다임의 한계

- 기존의 노동정책은 사업 및 정책이 지닌 일자리 창출의 양적 효과에 집중
  - 고용없는 성장으로 인해 발생한 노인 일자리 문제 및 청년 실과 같은 고용부진사태에 대응을 위해 사회적으로 정부의 적극적인 역할 요구
  - 고용부진을 해소하기 위해 고용창출효과가 높은 사업 및 정책위주로 예산이 집행되었으나, 인건비 축소에 인센티브를 제공하는 평가기준이 공존하여 두 가지 정책 목표를 동시에 달성하기 위한 공공부문의 노력으로 비정규직이 양산되는 부작용 발생
  - 공공부문의 비정규직 고용관행이 민간부문으로 파급되면서 비정규직 고용 관행이 우리 고용문화의 한 축으로 자리매김
  - 기존의 노동정책은 일자리 창출이라는 양적 측면의 목표는 달성했을 수 있으나, 노동권 보장 및 노동권의실현과 같은 노동이 존중받는 사회 구현에는 실패
- 정부의 사업 및 정책이 노동에 미치는 질적 효과까지 측정할 수 있는 분석틀 미흡
  - 한국노동연구원에서 진행하는 고용영향평가는 정부의 정책 및 사업이 창출할 수 있는 일자리 수가 주된 평가항목
  - 노동의 질적인 측면에 해당하는 '고용의 질, 노동시간 및 강도, 산업안전' 등의 항목에 대한 평가는 이루어지지 않음

### □ 노동의 질적가치를 고려하는 새로운 정책 패러다임으로의 전환 필요

- 일자리 창출의 양적 효과에 집중한 기존 정책의 패러다임을 넘어서는 노동정책 체제의 전환 필요<sup>1)</sup>
  - 역대 정부에서 시행한 고용 정책들이 가져온 고용불안정성을 해소하기 위해 기존 정책의 수정보완을 넘어서는 비전 제시 필요
  - 보다 구체적으로 공공부문에서 선도적으로 불필요한 아웃소싱 및 자회사를 통한 간접고용 등 노동자들의 고용불안정성을 높이는 정책에 대한 재검토가 필요

1) 이에 대해서는 김성희(2015, 2016) 참조.

- 노동인지예산제도 도입을 통해 공공부문에서 선제적으로 노동가치를 제고하는 정책과 사업을 시행해야 함
  - 앞서 언급한 바와 같이, 비정규직 중심의 공공부문 고용관행은 민간부문에도 부정적 파급효과를 가져옴
  - 노동인지예산제도를 통해 정부가 노동의 질적가치를 고려하는 선도적·모범적 고용자의 역할을 정립할 필요 존재
  - 기존 제도로 인해 발생한 한계를 극복하기 위한 노력을 향후 정부 일자리 정책, 사업 및 제도에 반영해야 함
  - 특별한 이유 없이 비용절감만을 목적으로 불필요하게 이루어지는 간접고용, 특수고용 활용을 공공부문에서 근본적으로 차단하는 것이 정책의 도입 취지로 명확히 반영되어야 함
  - (사례) 서울시 등 여러 지방자치단체들에서 생활임금 적용과 '직접 고용 확대'를 시도한 바 있으며, 이와 같은 정책에 경영평가 인센티브 부여할 필요 있음

#### □ 노동인지예산제도 도입의 기대효과

- 공공부문 경영평가 체계의 개편으로 직접고용 등 노동 안정화 경영 규범을 정착
  - 인건비의 비중 축소에 인센티브를 부여하는 각종 평가지표로 인한 부작용을 해소 통해 왜곡된 제도 개선
  - 비용절감에 인센티브를 주는 경영평가 제도로 인해 확산된 비정규직 및 간접고용 관행을 해소하는데 기여
- 노동 안정화 정책 목표와 경영효율화 및 재정건전성 정책목표/수단과의 충돌 해소
  - 사회적 책임에 충실한 공공부문 경영 효율성 평가지표 마련을 통해 노동 안정화 정책 목표와 경영효율화 및 재정건전성 목표가 양립하는데 노동인지예산제도가 기여가능
  - 노동인지예산제도를 통해 (무기계약직 등) 비정규직 차별 개선 정책과 총액인건비제 등 재정건전성 목표가 충돌하는 현실 개선
- 노동정책과 재정정책 수단의 접목을 통해 실질적인 노동 안정화 정책 가능
  - 노동인지예산제도를 통해 노동가치를 존중하는 새로운 기조의 정책이 재정정책과 접목될 수 있는 정책 패러다임 개발
  - 노동여건을 개선하는 정책위주로 예산을 배분하여 정책의 효과성 담보

○ 고용영향평가제도 등 기존 제도의 한계 보완

- 박근혜 정부 시절 입안된 ‘일자리 중심 예산 평가제도’로 ‘고용영향 자체평가’와 ‘일자리 영향 사전 협의제’로 부분적인 제도화가 이뤄졌으나 구속효과가 부족함
- 고용의 양적 지표에 집중하여 고용의 질적 안정성 확보는 실패함
- 정책 패러다임을 고용인지에서 노동인지로 확장하며 노동 안정성, 노사관계, 노동과정에서의 만족감, 노동 3권 등 노동의 질 제고에 관심 가지도록 유도

○ 단, 민간부문으로의 파급효과가 미비하다면 새로운 형태의 부작용 발생 가능

- 비정규직 및 간접고용을 배재하고 노동자들의 처우를 개선하는 제도가 공공부문에서 민간부문으로 확산되지 않을 시, 장기적으로 부작용 발생 가능성 존재
- 민간부문으로 노동존중가치가 확산되지 않는다면 두 부문 간 고용안정성 등의 차이가 발생하여 공공부문 선호현상이 심화될 수 있으며, 이는 장기적으로 국가경쟁력 제고에 부작용을 가져올 수 있음
- 따라서, 노동인지예산제도를 도입함에 있어 노동존중가치를 민간부문으로 파급시키기 위해 공공조달제도에 참여하는 기업에 대해 최소한의 노동의 질적가치 재고를 요구하는 등의 구체적인 계획 및 방안이 수립되어야 할 필요성 존재
- 경기도에서는 도지사의 공약에 의거 경기도 공공기관이 발주하는 용역 입찰자 중 정규직 전환에 적극적인 업체에 대해 가산점을 부여하기 위한 노력을 추진중
- 이 외에도 다양한 형태의 인센티브를 발굴하여 제공할 필요



## 제 3 장

# 노동인지예산제도 유사 사례

1. 유사 예결산 및 평가제도
2. 서울시 노동정책 기본계획



# 제3장

## 노동인지예산제도 유사 사례

### 1. 유사 예결산 및 평가제도

#### 1) 고용인지 예결산제도

##### □ 고용인지 예결산제도 개괄

- 예산이 고용에 미치는 영향을 고려하여 고용을 촉진하는 방향으로 예산 편성과 집행 과정을 개선하고, 정책의 효과를 결산에서 평가하는 제도
  - 포괄적인 의미의 고용인지 예산제도는 예산 편성과 집행, 평가 과정 외에 세제 개선 부문까지 포함하나 예산 편성, 집행 및 평가 과정만 고려하는 것이 일반적
  - 고용없는 경기회복 및 성장현상에 대응하기 위한 재정정책 운영방안의 성격
  - “성인지예산과 개념상 비슷한 형태로 고용을 창출하기 위한 목적으로 예산의 구조적인 변화를 요구하지만, 경제 및 산업구조의 변화에 따른 정책적 수요 변화를 제도화 하는 과정에서 출발한다는 점에서 차이점 존재”(이강진, 2011)
  - 성인지예산제도처럼 실제 제도로 도입되지는 않았으나, 세부내용 중 후술하는 고용영향평가제도는 도입되었음

##### □ 고용인지 예결산제도의 특징

- 고용창출효과를 가지고 있는 사업을 ‘재정일자리사업’과 ‘고용영향분석대상 사업’으로 이원화
  - 재정일자리사업은 고용 촉진을 주 목적으로 하는 사업으로, 부처별·정부예산중 고용촉진 예산 비중 계산에 활용되는 사업을 의미
  - 고용영향분석대상 사업은 고용촉진이 주 목적인 사업은 아니지만 고용에 영향을 미치는 사업 중 고용영향분석이 가능한 사업을 의미
  - 사업을 구분하는 기준이 명확하지 않아 혼란을 야기할 수 있기 때문에 제도가 시행되기 이전 두 사업을 구분하는 명확한 기준 마련이 요구됨(안중범·이영·우석진, 2010)

## □ 고용인지 예결산제도의 필요성과 기대효과

- 고용없는 경기회복 및 고용없는 성장으로 인해 발생한 고용부진사태에 대응을 위해 고용인지 예결산제도의 필요성 제기
  - 고용인지 예결산제도의 필요성이 제기된 2010년 전후로 국제화, 정보화, 고령화 등의 영향으로 인해 '경제성장=고용촉진'의 공식이 성립하지 않기 시작
  - 과거 경험하지 못한 노인 일자리 문제와 청년 실업 등의 고용문제가 장기간 지속되며 정책적 대응에 대한 요구가 증대
  - 이전의 경제성장 중심 재정정책은 고용창출보다는 실업대책 정책을 중심으로 시행되어 고용창출을 기대하기 어렵기 때문에 개별 예산 운용에 있어 고용창출 효과를 고려하는 고용인지 예산제도에 대한 필요성이 제기됨
- 고용인지 예결산제도는 정부가 사업 및 정책을 선택하는 과정에서 일자리 창출 및 고용유지를 주요 척도로 사용하도록 하여 고용률을 제고할 것으로 기대
  - 노동 분야에 대해서는 고용 촉진 사업, 복지 분야에는 근로의욕을 고취시키는 근로장려세제와 같은 사업에 높은 우선순위를 부여
  - 산업 및 SOC 분야에서는 고용창출 효과가 높은 사업에 우선순위를 부여하며, 교육 분야에서는 청년실업을 완화시키는 사업에 대해 우선순위 부여
  - 우선순위가 높은 사업들에 대해서 먼저 예산을 배분하여 고용창출효과가 빠른 시간 내에 나타나 고용률을 제고할 것으로 기대

## □ 고용인지 예결산제도 도입 논의 당시의 쟁점

- 제도 설계 및 제도 도입을 위한 사회적 합의의 어려움 존재
  - 해외 주요국 및 국제기구 중 고용인지 예결산제도를 도입한 곳이 없어 제도 설계 시 직접적으로 참고할 제도가 부재
  - 제도 도입 필요성에 대한 사회적 설득 근거 부족의 문제 존재
- 일자리 창출효과 측정의 문제
  - 공공부문에서 예산을 통한 일자리 창출이 민간부문의 일자리 창출을 구축하는 지 여부에 대해 파악하기 어려움
  - 우리나라는 모든 지역에 일률적으로 정책이 집행되어 고용유지효과 분석에 필수적인 비교군 설정이 불가능

## 2) 성인지 예산제도

### □ 성인지 예산제도 개괄

- ‘여성정책기본계획’을 따라서 각 부처별 성평등 목표치를 자체적으로 제시한 후 관련 예산안을 짜고 결산에서 해당 목표의 달성을 평가하는 제도
  - 1984년 호주의 성인지적 예산조치(gender-sensitive budget initiative)를 통해 첫 도입했으며, 이후 UNDP 및 UNIFEM 등의 국제기구 정책 권고 사항으로 자리매김
  - “공공지출과 공적 자금 조성의 방법 등을 성관점에서 분석하려는 목적을 가지고 있다. 즉 일반 공공정책 예산이 여성과 청소년들에게 미치는 영향과 함의를 규명하는 것.”(김경희, 2003)
  - “정책이나 프로그램, 사업에 내재한 성 차별적 요인들은 암묵적이 쉽기 때문에, 젠더 분석(예산 적용 시 성인지예산분석)은 정책개발과 집행이 성중립적일 수 없다고 보고, 성평등의 정책이 개발될 수 있도록 하는데 목적이 있다”(여성부, 2001; 김혜란, 2011).<sup>2)</sup>
- 2010년대부터 정부와 지방자치단체의 예결산안에 성인지 예산제도 도입
  - 우리나라는 ‘단년도 예산안’과 ‘증장기재정운용’에 성인지 예산제도를 도입·운영하고 있으며, 「국가재정법」 및 「지방재정법」에 따라 ‘국가 성인지예산’과 ‘지방 성인지예산’이 운영됨(한국여성정책연구원)
  - 정부는 2010년 회계연도부터, 지방자치단체는 2013년 회계연도부터 성인지 예결산서를 작성하도록 의무화됨
  - 기금과 지방정부 예산까지 포괄해서 2014년 집행규모는 41개 기관, 253개 사업에 17조7506억원으로 집행률은 98%로 제시됨
- 일부에서는 형식적 운영과 단기적 성과평가에 머무른다는 한계점 지적
  - 여성정책 기본계획이 있으나 실제 사업 및 예산을 편성하는 기관이 자체적으로 성인지 예산 규모를 작게 편성하여 부분적인 성과를 가지고 집행률을 과대추정하는 방식으로 자기 평가하는 한계점 노출

2) 성인지예산의 범위를 ‘성 특정적 예산’, ‘성 형평성을 증진시키기 위한 예산’(공공서비스로서 아동보육 등), ‘기타 여성에게 영향을 줄 수 있는 예산’(이른바 성 주류화gender mainstream 예산으로 교육, 의료, 주거, 산업, 기업 등)으로 유형화 한다(김혜란, 2011; Shard and Broomhill, 1990).

- 가시적인 성과 도출을 위한 단기적 평가에 머무르고 있으며, 장기적으로 목표를 달성했는지 여부를 확인하기가 어렵다는 한계 존재
- “예산 도입 10년째 실효성 의문이며 관련 없는 사업 상당수 끼워 넣고 의무편성비율 없고 국회도 무관심(한겨레, 2018.11.11.)”

〈표 3-1〉 성인지 예산제도의 구성

성인지예산서(사업별 설명자료)	성인지결산서(사업별 집행내역)
<input type="checkbox"/> 사업개요 <input type="checkbox"/> 성인지예산 대상사업 <input type="checkbox"/> 소요재원 <input type="checkbox"/> 성별 수혜분석 <input type="checkbox"/> 성별격차 원인분석 <input type="checkbox"/> 성과목표 <input type="checkbox"/> 성평등 기대효과	<input type="checkbox"/> 사업개요 <input type="checkbox"/> 집행실적 <input type="checkbox"/> 성과목표 달성현황 <input type="checkbox"/> 성평등 효과분석 <input type="checkbox"/> 자체평가

자료 : 임혜경(2018).

## □ 경기도의 성인지 예산제도 시행 현황

- 경기도 본청은 2013년부터 2018년까지 총 10조 863억원의 성인지 예산 운용
  - 전체 세출예산 규모는 '14년도 171,136억 원에서 '18년도 268,046억 원으로 증가하였으며, 성인지 예산규모는 '14년도 19,301 억원에서 '18년도 26,245억 원으로 증가
  - 이재명 민선 7기 도지사의 주요 공약 중 '성별영향평가 및 중점사업에 대한 성인지 예산 운용'이 포함되어 있어 향후 성인지 예산 규모는 더욱 확대될 것으로 전망

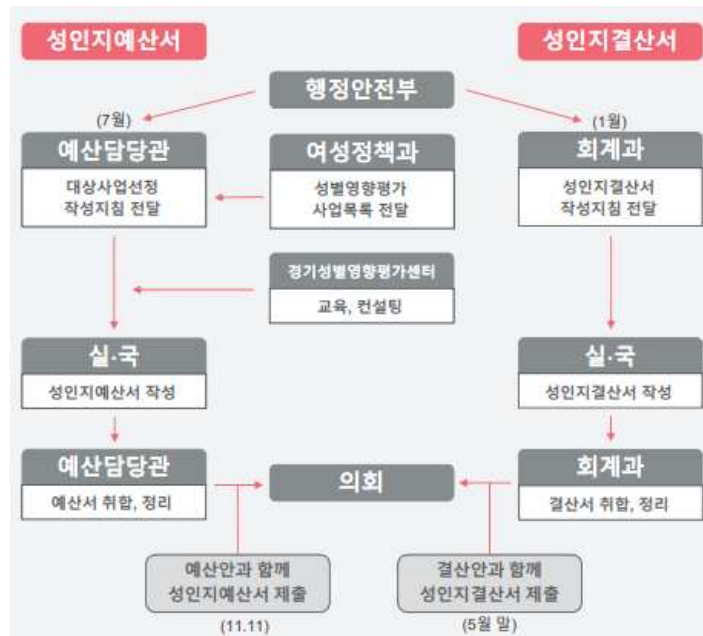
〈그림 3-1〉 경기도 성인지예산 규모(2014-2018)



자료 : 경기도가족여성연구원(2018).

- 경기도 성인지예산 운영체계는 행정안전부, 경기도청, 경기도가족여성연구원 및 경기도의회 협업으로 구성
  - (성인지예산서) ① 7월경 행정안전부 협조하에 예산담당관실에서 성인지예산 대상사업 선정 및 작성지침 전달 ② 여성정책과에서 성별영향평가 사업목록 전달 ③ 경기성별영향평가센터의 교육, 컨설팅 진행 ④ 개별 실·국에서 성인지예산서 작성 ⑤ 예산담당관이 성인지예산서 취합 정리 후 도의회 전달
  - (성인지결산서) ① 1월경 행정안전부 협조하에 회계과에서 성인지결산서 작성지침 전달 ② 개별 실·국에서 성인지예산서 작성 ③ 회계과에서 성인지결산서 취합 정리 후 도의회 전달
  - 성인지 예산결산서 작성 위한 경기도 공무원 대상 성인지예산교육 운영 중

〈그림 3-2〉 경기도 성인지예산 운영체계



자료 : 경기도가족여성연구원(2018).

## □ 성인지 예산제도의 시사점

- 실무자 교육 및 성인지 역량 정책 강화, 시민참여 강화 요구되고 있음
  - 적절한 대상사업 선정 및 타당한 성과목표 설정이 중요한 것으로 드러남
  - 정책의 수혜자에 대한 정확한 인지가 필요한 것으로 나타남

- 경기도 성별영향평가센터와 같은 전문기관에서 성인지예산제도 실무 운영을 위한 교육·컨설팅 기능을 담당하는 것이 참고할만한 사례
- 시민참여 확보해야 제도운영의 내실을 기할 수 있는 것으로 분석됨
- 제도 도입 과정에서 부처 협의와 교육에 필요한 유보기간 필요할 수 있음
  - 성인지 예산제도 역시 시행에 있어서 약 3년간의 유보기간이 존재
- 노동인지예산제도 도입시 정책 평가대상의 외연의 적절한 설정이 관건
  - 성인지예산제도가 ‘성별영향분석이 가능한 사업’을 대상으로 하고 있지만, 아동 보육, 보건, 교육, 각종 산업 지원 등 대상 영역이 매우 포괄적일 수 있어 실무적 차원에서 혼란 발생
  - 명시적 영향만을 반영하면 부처별 예결산 수립 업무와 크게 다를 바 없기에 ‘노동정책 패러다임 전환’ 목표로 하는 노동인지예산제도의 의미는 사라지며, 묵시적 영향을 전면 반영하면 업무부담 증대와 함께 실제 운영은 형식화될 우려
  - 노동인지와 정책의 명시적·묵시적 관련성 상의 적절한 균형점 모색 필요

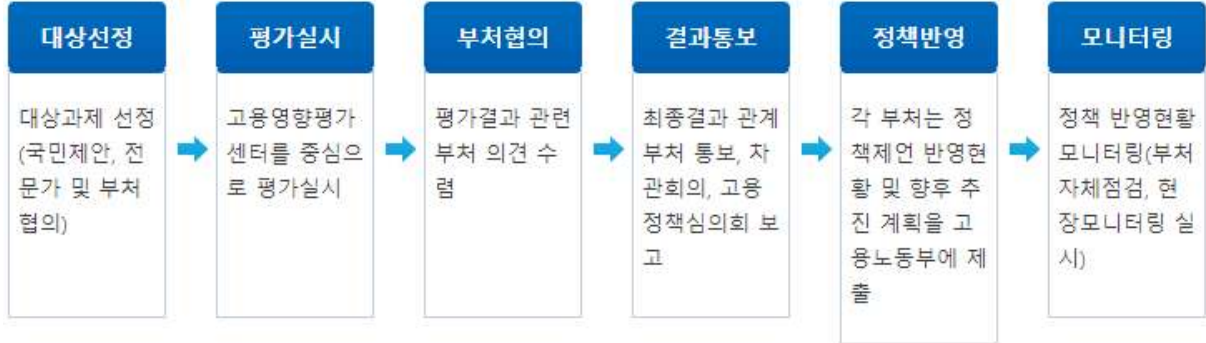
### 3) 고용영향평가제도

#### □ 고용영향평가제도 개괄

- 고용영향평가(Employment Impact Assessment)는 중앙정부 및 지자체의 정책으로 인해 예상되는 고용효과를 분석하고 정책권고 제시하는 제도
  - (취지) “정책·사업이나 법·제도 등의 수립·추진으로 인해 예상되는 고용효과를 분석하여, 해당 정책 조치들이 본래 의도한 고유목표를 달성하면서도 일자리의 양과 질을 높이는 방향으로 추진될 수 있도록 정책 개선 권고 제시”(KLI 홈페이지)
  - (도입 배경) 경제성장의 낙수효과가 미비하고 고용으로 이어지지 않는 ‘고용 없는 성장’에 대한 문제의식, 정부 국정운영 중심지표가 고용률로 전환, 등
  - (근거법령 및 지침) 「고용정책기본법 제13조」, 「고용정책기본법 시행령」, 「고용영향평가지침」
  - (제도 운영 주체) 한국노동연구원이 고용영향평가 전담센터 역할을 수행함
  - (평가대상) 일자리사업, 예산 요구액 기준 100억원 이상 SOC 사업, ‘인력양성, 창업기업지원, 사업화지원 및 기업 50% 이상 참여 사업’으로 구분된 R&D 사업 및 기타 고용영향평가 실시가 필요하다고 판단되는 사업



<그림 3-3> 고용영향평가제도 평가절차



자료 : 한국노동연구원 홈페이지.

#### ○ 고용영향평가제도 운영 방식

- 중앙정부의 각 부처가 소관 일자리 사업을 신설·변경하는 경우 고용부와 사전 협의 진행
- 고용부는 해당 사업이 고용에 미치는 영향과 기존 사업과의 유사성 등을 고려하여 사업의 타당성과 개선의견을 해당 부처 및 기재부에 전달
- 기관 인건비 및 기본경비와 같이 평가 실익이 적은 사업은 평가대상에서 제외
- 원칙적으로 일자리사업의 성과평가 및 모니터링 결과 D등급에 해당하는 사업은 전년대비 예산을 삭감하도록 되어있으며, 성과평가 시 제도개선안을 함께 제출

#### ○ 고용효과 산출 방식

- 직접고용효과는 '인건비 총액÷해당 산업 연평균임금'으로 측정하며, 산업을 특정하기 어려운 경우 전체 평균 임금값 활용
- 간접고용효과는 각 예산비목을 예산비목 또는 지출내역별 1인 고용창출을 위한 평균지출액으로 나누어 산출하며, 산업별 소분류 기준으로 적용함이 원칙이나 소분류로 특정하기 어려운 경우 중분류 또는 대분류 기준 평균지출액 사용<sup>3)</sup>
- 이후 각 산업별 특성을 고려하여 산업별 산식에 맞는 추가고용효과를 산출하여 직·간접고용효과와 추가고용효과 계산결과를 각각 적시
- 각 고용효과는 1년 단위로 산출함이 원칙이나, 취업 지속기간이 1년 미만인 경우에는 1년 단위로 환산하여 계산

3) 예산비목별 및 지출내역별 평균지출액은 「2019년 재정(예산)사업 고용영향평가 가이드라인(2019.3)」 참조

○ 고용영향평가제도 도입 과정

- 2006년부터 고용영향평가를 위한 기초연구를 시행했으며, 2009년 「고용정책기본법」 개정을 통해 법적 근거를 마련한 다음, 2010년부터 각 부처의 주요 7개 사업에 대한 고용영향평가 시범 사업 시행
- 고용영향평가는 “『고용정책기본법』 제13조(정책의 분석·평가) 및 동법 시행령 제23조(정책의 분석 평가대행)를 근거로 국가 및 지방자치단체가 추진하는 주요 정책 및 사업이 고용에 미치는 영향을 분석·평가하여 고용창출효과를 제고하고, 고용친화적 정책추진 지원을 목적”(한국노동연구원, 2013)으로 함

○ 고용영향평가제도 유사 사례 : 고용영향 자체평가

- 박근혜 정부에서는 2017년 ‘고용영향 자체평가제’를 도입하여 각 부처에서 주요사업에 대해 자율적으로 고용영향을 평가하도록 하였으며, 2018년 예산안 편성부터 단계적으로 확대
- 평가대상사업은 당시 추진 중인 계속사업 중 150여개 사업과 신규사업 중 총사업비 100억 원 이상인 사업
- 이와 함께 ‘일자리 사전 협의제’를 도입하여, 중앙부처가 일자리 사업을 신설 또는 변경하는 경우 반드시 고용노동부와 사전협의를 거치도록 의무화
- 이러한 자체 평가는 행정부담 가중 이외에 기대할 수 있는 효과가 매우 적으며, 자체 평가 결과를 살펴볼 때, 미시적 개선 사항 외에 제시되기 어렵다는 우려가 일각에서 제기되어, 노동인지에결산제도 도입 시 그 필요성 재검토해야 함

<표 3-2> 질적 고용효과 측정 항목

대분류	세부 평가 및 권고 항목
고용확대	내국인 고용
	미취업자 우선 고용
	사업계획서 작성 방식(사업일정, 사업비 책정 방식)
	고용 소외계층의 고용(청년, 여성, 고령)
	초과근로시간과 직장 나누기
고용의 질 제고	직접고용의 안정성(고용계약 형태와 사업 후의 일시적 실업)
	임금수준(유사(민가) 사업에서의 기능별 임금수준 비교)
	직접고용에 대한 교육과 훈련
인력 수급	근로 안전 예산확보
	노동시장 교란 방지(타 사업장 고용의 교란)
	교육훈련을 통한 수급
고용의 지속 가능성	사업, 정책, 법 그리고 제도가 실제로 운용된 이후에도 (정부의 지원 없이) 고용이 유지되는 수준

자료 : 고용노동부(2013).

## □ 고용영향평가의 시사점

- 고용영향평가 제도는 노동인지예산제도의 정책목표와 운영방향 설정 위한 기본 설계에 참고사항 될 수 있음
  - 운영된 지 7년을 경과하면서 분석틀이 안정화되었다는 점에서 유용한 참고자료
  - 고용영향평가제도 운영 실례는 노동인지예산제도에서 마련된 정책목표와 가치 지표 설계라는 기준에 '따라서' 참고자료로 활용되어야 함
- 고용영향평가의 경험과 성과는 받아들여져 형식적·기계적 적용에 대한 방지책 필요
  - 강제성 결여된 컨설팅 유형의 평가는 현실 파급효과에 한계 있으며 노동인지예산제도의 경우 일정한 제도적 강제력이 가장 큰 차별성이 됨
  - 특히 질적 평가 방법이 고정될 때, 평가기준에 맞춰 사업계획서를 작성하는 등 실제 정책적 성과 개선로 연계시키기 어렵다는 문제 발생
  - 각 사업을 개별적으로 평가하는 방식으로 제도가 운영될 경우 창출된 일자리 양의 문제보다 질의 문제가 중요한 사업들을 구분하지 못하게 되는 문제점이 발생

## 4) 성별영향평가제도

### □ 성별영향평가제도 개괄

- 성별영향평가는 정부 정책이 성별에 따라 미치는 영향을 종합적으로 분석평가하여 실질적 성평등을 실현하는데 목적이 있는 제도(여성가족부, 2019)
  - (취지) 성별영향평가를 통해 정부정책이 성별간 미치는 영향을 파악하고 평가결과를 기반으로 정책의 미비점 보완하여 실질적으로 성차별을 해소하여 효율적인 정책 추진체계를 확립하며, 이를 통해 국민의 만족도를 제고(여성가족부, 2019)
  - (도입 배경) 우리나라의 성 불평등지수(Gender Inequality Index)는 136개국 중 27위, 성 격차지수(Gender Gap Index)는 136개국 중 108위
  - (법적 근거) 「양성평등기본법 제15조」, 「성별영향평가법」, 「성별영향평가법 시행령」, 「법제업무 운영규정」 및 「법제업무 운영규정 시행규칙」
  - (제도 운영 주체) 여성가족부가 임명한 중앙센터 1개소 및 16개 지역 지원기관

- (적용 기관) 중앙행정기관의 부·처·청, 위원회 등 및 지방자치단체
- (평가 대상) 제·개정을 추진하는 법령(법률·대통령령·총리령·부령) 중 법제처의 법령안(중앙행정기관), 제·개정하는 자치 법규·조례·규칙(지방자치단체) 및 각종 사업 및 계획

○ 성별영향평가 운영 방식

- 성별영향평가 대상 정책을 운용하는 각 기관은 체크리스트와 성별영향평가서를 여성가족부로 작성·제출하고 여성가족부는 성별영향평가 검토 및 검토의견 통보, 정책개선 실적을 관리(여성가족부, 2019)

○ 성별영향평가제도 도입 과정

- 2002년 여성발전기본법에 성별영향분석평가 근거조항을 마련하였으며, 이후 2004년부터 9개 기관의 10개 과제에 대해 시범사업을 실시하고, 2005년부터는 중앙행정기관 및 광역자치단체에서 실시하는 사업을 평가대상으로 성별영향분석평가 진행

□ 성별영향평가제도의 시사점

○ 성별영향평가 제도 역시 노동인지예산제도의 정책목표와 운영방향 설정 위한 기본설계에 참고사항 될 수 있음

- 평가대상이 ‘사업’, ‘제·개정법령’, ‘계획’으로 확대 운영된 지 9년이 경과하면서 평가제도 운영이 안정화되었다는 점에서 유용한 참고자료
- 고용영향평가제도와 마찬가지로 노동인지예산제도에서 추구하는 정책목표와 가치 지표 설계를 위한 기준을 구성하는데 있어 참고자료로 활용가능
- 정책환류로 연계 미비, 민간부문으로의 파급효과 미비, 제도 확산에 비해 미비한 인력 및 예산지원 등의 한계점을 사전에 고려하여 노동인지예산제도 및 노동존중가치 지표 개발 시 사전 검토가 필요함

## 제 4 장 노동인지예산제도 도입방안

1. 법률안 및 조례안
2. 노동인지예산제도의 기본틀
3. 노동존중가치 지표의 설계와 적용



# 제4장

## 노동인지예산제도 도입방안

### 1. 법률안 및 조례안

#### 1) 노동인지예산제도 법률안

□ 중앙정부는 별도의 특별법 제정보다는 법률 개정안을 통해 법률적 근거 마련

- 노동인지예산제도의 법률적 근거는 성인지예산제도 선례에 비취 볼 때 「국가재정법」과 「국가회계법」의 개정안을 통해 마련되는 것이 바람직

□ 노동인지예산제도 법률안에 '고용자'로서의 정부의 역할 모델 명시 필요

- 정부는 공공부문 노사관계에 직접 관여하는 당사자이자 국가재정 집행자로서 노동존중 정신을 구현하는 모범적 사용자 역할을 수행할 필요 존재
  - (법률안 예시) “정부가 추진하는 노동정책은 주요하게 헌법상 보장된 노동기본권 보장, 국가차원의 안정적 노사관계 구축, 좋은 일자리 창출이라는 국가적 목표를 중심으로 균형감 있게 운영되어야 함”

□ 노사관계와 고용체제의 혁신 필요성 언급을 명시하여 기존 제도와 차별화

- '노동존중형 고용체제'로의 이행 의도를 법률안에 반영
  - 노동생활계층의 양극화, 빈곤 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 영역까지 법률안에 적용해야 제도 도입의 취지를 달성할 수 있음
  - (법률안 예시) “정부는 예산이 국민의 노동기본권, 국가차원의 노사관계, 일자리 창출의 양과 질에 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력해야함”
- 노동존중 고용체제로 이행할 수 있는 노동인지예산제도 수립 및 운용 방안 제시
  - 한국의 노동현실이 민주주의의 기본 가치를 반영해야 한다는 원칙 제시

- 예결산안과 정부기금 운용이 고용에 미치는 영향만이 아니라 민주적 노사관계로의 이행을 뒷받침할 수 있는 방안 제시
- (법률안) “예산(기금)이 국민의 노동기본권, 국가차원의 노사관계, 일자리 창출의 양과 질을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 노동인지 결산서 및 노동인지 기금결산서를 작성하도록 함”(조항 신설)

## 2) 노동인지예산제도 조례안

### □ 경기도의 경우 조례안의 개정을 통해 노동인지예산제도의 시행 근거 마련

- 경기도의 경우, 「노동기본 조례」의 개정을 통해 근거 마련 가능
  - 경기도의 「노동기본 조례」는 “경기도 노동자의 권리 보호를 도모함으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하고 행복한 삶의 권리를 누릴 수 있도록 하는 것을 목표로 제정(국가법령정보센터 홈페이지)
  - 제 6조 “노동정책 기본계획” 항목에 노동인지예산제도 관련 조항을 추가하고 제 7조 “노동정책 시행계획 및 평가”에 성과 평가를 위한 법적 근거를 마련하는 것이 바람직

〈표 4-1〉 경기도 노동기본 조례 주요 내용

[시행 2019. 8. 6.] [경기도조례 제6280호, 2019. 8. 6., 일부개정]	
제1조(목적)	이 조례는 「근로기준법」, 「근로복지기본법」, 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」, 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」 등 관계법령에 근거하여 경기도 노동자의 권리 보호를 도모함으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하고 행복한 삶의 권리를 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다.
제6조 (노동정책 기본계획)	① 도지사는 비정규직, 저임금 노동자, 외국인 노동자, 노동청소년 등 취약노동자를 비롯한 일반 노동자의 권리 보호 및 증진을 위한 노동정책 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여 시행하여야 한다. <개정 2019. 08. 06.> ② 기본계획은 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다. 1. 노동정책 기본 방향 및 목표 <개정 2019. 08. 06.> 2. 분야별 핵심 정책과제의 실행계획 3. 기본계획의 실행을 위한 재원 조달 4. 노동 관련 조사·연구 및 노동교육 실시 <개정 2019. 08. 06.> 5. 노사민정 협력체계 구축 6. 그 밖에 노동자 권리 보호 및 증진을 위한 주요 사항 <개정 2019. 08. 06.> ③ 도지사는 기본계획을 수립할 경우 공청회, 토론회 등을 통하여 경기도민(이하 “도민”이라 한다) 등의 의견을 수렴할 수 있다. ④ 도지사는 기본계획 수립에 반영하기 위하여 노동실태조사를 실시할 수 있고, 근로실태조사 자료를 보관하고 도민들에게 제공하여야 한다. <개정 2019. 08. 06.>
제7조(노동정책 시행계획 및 평가)	도지사는 제6조에 따른 기본계획에 따라 매년 시행계획을 수립하여 시행하고, 연도별 시행계획의 이행여부를 정기적으로 점검·평가하여 다음연도 계획에 반영하여야 한다.

자료 : 국가법령정보센터.



## 2. 노동인지예산제도의 기본틀

### 1) 노동인지예산제도 운영의 기본원칙

□ 정부정책이 노동가치를 존중하는 방향으로 계획·집행되는 것을 기본원칙으로 함

- 일자리 창출 중심의 기존정책기조에 노동존중가치의 접목을 목표로 함
- 무기계약직 양산이 아닌 노동의 가치가 존중받는 양질의 일자리 창출을 목표로 제도를 시행

□ 노동존중 사회를 목표로 정책방향 설정과 정책집행의 일관성을 추구

- 노동중심 한국사회 개편 방향으로 '노동의 가치를 존중하는 국가'와 '일자리 책임사회'를 달성하기 위한 방향성 제시
  - 부당노동행위를 엄격히 금지하는 노동존중형 고용체제 확립
  - 일시적 필요에 의한 용역·파견 등의 간접고용을 제외하고 상시 필요에 의해 고용하는 근로자에 대한 간접고용금지 및 직접고용 의무화를 통한 비정규직 확산 방지

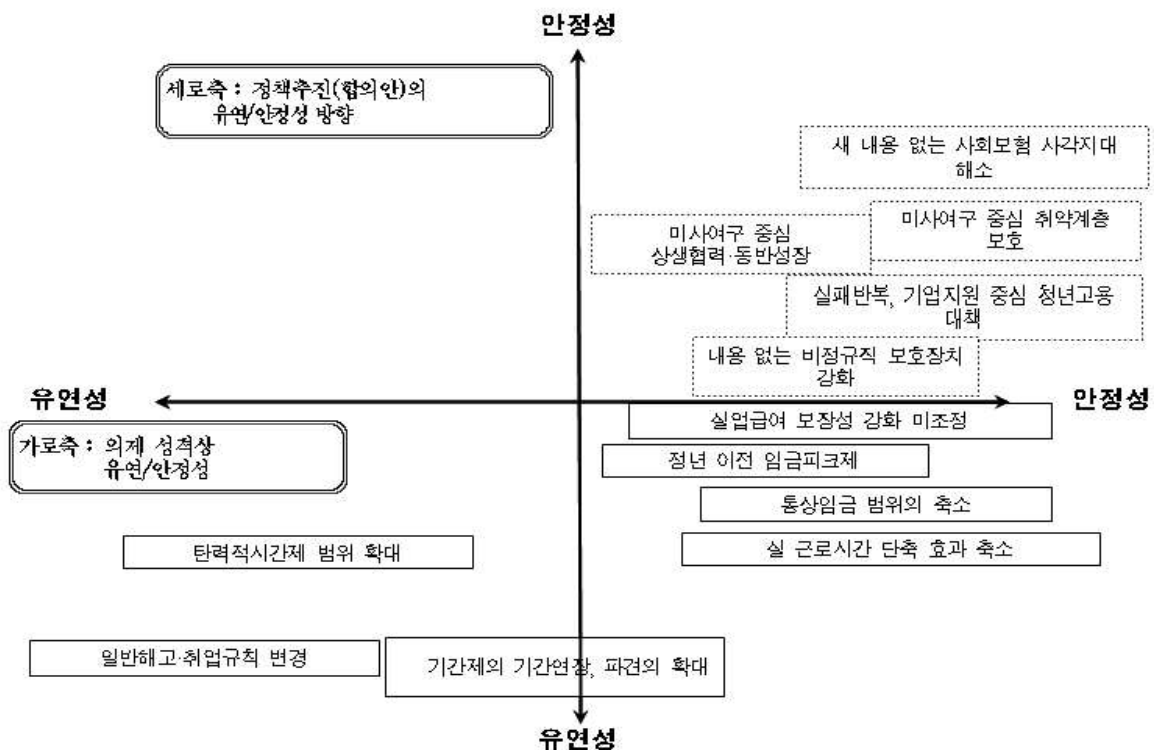
<그림 4-1> 노동 존중 사회의 기본 개념



자료 : 경기연구원 작성.

- 노동 안정화 명목 아래 실제로는 노동 불안정화 정책수단을 사용하는 사례 방지
  - 정책목표와 집행수단이 불일치할 경우 이를 예결산안 평가에 반영
  - 노동 안정화 의제를 설정한 후에도 실제 정책 추진에서는 노동 불안정화 정책수단을 채택하는 사례를 미연에 방지

〈그림 4-2〉 ‘유연성/안정성’ 틀로 본 노사정합의와 정부여당의 후속조치



자료 : 경기연구원 작성.

## 2) 노동인지예산제도와 호응하는 정책수단(예시)

### □ 노동존중 사회 실현 위한 정책이 동반되어야 노동인지예산제도 효과 극대화

- 노동 안정화를 위한 지원책뿐만 아니라 노동 불안정화 방지책의 적절한 결합을 통해 노동인지예산제도의 조속한 정착을 추진
- 노동인지예산제도가 추구하는 노동존중 사회 실현이라는 목표에 호응하는 정책수단 중심으로 세부 실현방안을 모색해야 함

□ 노동인지에산제도와 부합하는 정책으로는 ① 노동의 빈곤화 방지, ② 노동존중형 고용체제 전환, ③ 비정규직 확산 및 차별 금지가 대표적

○ 과도한 노동시간과 불안정 고용 양산체제 극복을 위한 노동존중형 고용체제로 전환

<표 4-2> 노동인지에산제도와 부합하는 정책(예시)

항목	주요 정책내용	
4대보험 개혁	비정규직과 사회적 약자에 고용보험, 산재보험 적용 확대와 자영업자, 청년층에 대한 실업부조제도 도입	
최저임금제 개편	최저임금위원회 개편, 최저임금 현실화	
정리해고 제도 개편	정리해고 요건 강화와 근로기준법 명시	
자발적 보호기제의 확립	노동3권 적용(ILO 협약 비준 반영한 노동권 확립) 과 노동권 존중의 노사관계 정책으로 전환. 복수노조제도 개편	
노동시간단축 목표제	‘실 노동시간단축 + 연간노동시간단축 방식’(교육휴가제, 안식휴가제, 간병휴가제 등 연속휴가제 신설 확대) 통한 고용창출과 정규직 전환제도	
청년실업 의무고용제와 청년고용증대세제	유인책과 견인책을 결합한 권리로서의 노동의 정신을 반영한 청년 고용 확대 <sup>4)</sup>	
비정규직 정규직 전환	견인책으로서 불안정고용유발세제 도입. 지원금(유인책)보다 3배로 책정 실노동시간단축, 청년실업의무고용과 연계, 확산. 정채불명의 무기계약직 확산 방지를 위해 무기계약직 개념 폐기와 온전한 정규직 전환	
	기간제, 단시간	기간제 사유제한 도입, 단시간 규정 엄밀화와 시간급 할증제도 도입, 정규직전환제도와 연계 통한 확산
	파견 등 간접고용	파견/도급 기준 직업안정법 명시, 광범위한 파견형 간접고용에 대한 보호 규정 직업안정법에 도입, 파견법의 허용업무 범위 규정을 직업안정법에 도입
	특수고용	특수고용 기준 명시, 특수고용의 노동자성 인정과 고용, 산재보험 우선 적용 또는 4대보험 전면 적용
차별시정	차별시정 신청권 확대, 차별 판단 기준 명료화를 반영한 동일노동 동일임금 제도 도입	

자료 : 이용득 의원실(2017)

○ 가용한 정책수단을 통해 비정규직 확산과 차별 방지 법제도를 도입하고, 온전한 정규직 전환정책 추구

- 3대방식(입구제한, 출구축진, 차별금지)을 활용해 비정규노동의 차별과 확산을 막는

4) 이와 관련된 자세한 내용은 김성희, 2006, 『청년실업의무고용제의 적용방안 연구』, 국회 사무처; 김성희 2004, 『청년실업 바로알기와 3가지 정책 대안』, 한국사회포럼 발표문, 김성희, 2015, 『박근혜 정부의 노동개혁과 청년실업』, 노동연구 등을 참조.

- 관련 법제도 및 정책의 개편과 대규모 정규직 전환을 포함하는 정책 추진
- 고용형태에 따라 발생하는 차별을 금지하는 법안을 제정 및 제도를 폐지하고, 비정규직의 임금제도를 개편하는 정책 시행

### 3) 정부정책 실효성 제고를 위한 노동인지예산제도의 활용방안

#### □ 노동인지예산제도 도입으로 '공공부문 일자리 창출' 정책 내실화 가능

- (예시1) 문재인 정부의 공공부문 일자리창출 계획은 81만개이지만 실제 규모는 크게 못 미치는 것으로 추정됨
  - '좋은 일자리 전환'을 고려했을 경우, 현재 최대 71.93만개의 일자리가 창출될 것으로 예상되지만, 일자리 창출계획이 명확하지 않거나 불확실한 것을 제외하면 44.83만개 이하가 될 것으로 추정
  - 순수 일자리창출은 최대 21.13만개로 예상되나, 불명료한 계획 제외 시 15만개, 방향과 자리가 명확한 것만으로는 6.83만개에 불과
  - 육아휴직 대체나 휴가 보전비 대신 고용하는 숫자인 대체고용인력은 2.8만 개이지만, 기간제 대체고용 가능한 숫자가 포함되어 있다는 문제점 존재
  - 정원이 미달되는 1.73만개는 창출할 수 있을 것으로 보여지지만, 일자리나누기로 합계 6.0만개를 창출한다는 계획은 계획이 명확하게 제시되지 않은 수치로 노동시간단축 여부에 의존적이며 과소추정되었을 가능성이 있는 것으로 판단됨<sup>5)</sup>
  - 세부 정책 의존형 일자리를 제외하면 계획상 확실하게 창출되는 일자리로 약 36만개로 최대 45만개의 공공부문 일자리 공약이 공백상태라고 할 수 있음
- (예시2) 공공부문 일자리 창출 계획에서 추진되는 일자리의 질적인 측면에 대해서도 객관적인 평가가 필요
  - 사업 내용이 불명확하거나 양질의 일자리로 전환이 불가능한 경우에 해당하는 무기계약직, 기간제교사, 기간제 방과후 교사를 순수 기간제와 함께 포함하여 제시한 공공부문 기간제 전환계획은 약 21만개로 추정됨
  - 세부 정책 의존적인 일자리는 국방 1.6만개, 공공 및 보건의로 5.2만개, 감독관 감시원 등 1.5만개로 추정

5) 노동시간단축을 통한 일자리창출에도 누출효과는 고려되어야 함. 노동시간단축으로 인해 총 임금이 줄지 않는 노동생활의 질 향상을 택할 경우에 10% 단축에 10%의 시간급 인상요인이 생긴. 그 중 1/3 ~ 1/2은 사기효과, 조직통합 효과, 노동시간 밀도효과 등을 통한 생산성 향상으로 보전됨. 반대로 얘기하면, 노동시간단축을 통한 일자리창출의 효과는 생산성향상으로 그만큼 줄어들게 됨.

□ 노동인지예산제도는 '노동존중가치 실현' 국정목표 달성에 기여 가능

- 노동인지예산제도 도입 시 공공부문 일자리 창출 계획에 대한 일자리의 양·질 측면 모두에서 이전보다 면밀한 평가 및 성과관리가 가능
  - 공공부문 일자리 창출 정책이 충분한 수의 일자리를 창출함과 동시에 노동의 질적 가치를 재고하는 방향으로 입안되어도 계획의 현실성에 대한 평가는 물론 집행에 대한 체계적 사후관리 및 성과관리 필요
  - 공공부문 일자리 창출의 의미를 살릴 수 있도록 정책집행의 공백지점을 명확히 드러내고 정책의 내실화를 기하는 데 있어 노동인지예산제도를 충분히 기여 가능

〈표 4-3〉 문재인 정부의 공공부문 일자리 창출 계획안 합산 및 평가 (단위 : 만 명)

구분	일자리 창출 규모	전환 규모	합계
공무원	안전 3.5 사회복지 1.6 휴직대체(0.2)나 휴가보전금 대신 충원 합 2.8□ 국방 1.5* 감독관, 감시원 등 1.5* 공공보건의료인력 2.7* (계획 대비 소계) 13.6/17.4 (불명료 제외) 10.8/17.4	-	좌동
공공기관	정원미달 1.73 포함 일자리나누기로 6.0*또는 간호간병통합서비스 2.5□ (공공의료 합계 5.2)* (소계) 7.5 또는 불명료 제외 시 최소 4.23	간접고용 5.0 보육 11.6, 요양 13.2: 합 24.8 21.0(공공기간제 20.4와 학교 비정규직 여러 유형 20.1 중)△ (소계) 50.8; 불확실 제외 시 최소 29.8	계획 63.6 대비 58.53 (불명료하거나 방향 불확실성 제외 시 최소 31.53)
합계	계획 17.4 대비 21.13 (불명료 제외 시 최소 15.03-@) 단. *은 포함됨 (명확한 것은 최소 6.83)	계획 63.6 대비 최대 50.8 (방향 불확실 제외 시 최소 29.8)	계획 81만 중 최대 71.93 (불명료, 방향 불확실 제외 시 44.83-@). 명확한 계획만 합하면 최소 36.63

주: □는 일자리 방안이 현저히 불명료하거나 중복 분류이거나 오분류로 의심되는 항목임. \*는 부처별 계획이나 세부계획이 확정되는 것에 따라 변동 가능한 숫자임. △는 개선방향이 뚜렷하지 않은 경우임.  
자료 : 이용득 의원실(2017).

- 시장과 기업이 제공하지 못하는 공공서비스 영역에서의 필요한 일자리 창출에 대해서는 적극 평가할 필요 있음
  - 공공서비스의 양적 확대에 질적 개선이라는 목표를 일자리 확충 목표와 함께 충족 가능
  - 공공서비스의 양적 확대 및 질적 개선 여부로 평가 및 성과관리의 지표로 삼을 수 있음
- 공공부문 일자리 창출 정책에 대한 면밀한 사전평가와 사후관리를 통해 본래의 정책 의도 충실히 할 수 있음
  - 궁극적으로, 노동인지예산제도는 노동의 질적 가치 향상을 국정운영의 목표로 재설정하고 정책이 집행되도록 하는 기반으로 기능할 것

### 3. 노동존중가치 지표의 설계와 적용

#### 1) 노동존중가치 지표의 필요성과 사례

##### □ 노동존중가치 지표의 필요성과 의의

- 노동존중사회 기본계획에 따라 노동인지예결산제도를 도입하려면 성인지예산제도와 의 성별영향평가와 같이 구체적인 평가지표가 마련되어야 함
- 노동존중 지표는 공공부문 기관에 적용하여 정책권고의 지표로 삼고, 정책권고의 도덕적 정당성을 확장하면서 구체적인 실천을 견인하는 역할
- 정부와 지자체가 추진하는 각 정책, 사업에 맞는 노동존중가치 지표를 제시하고 이에 따라 평가 및 사후관리가 이뤄질 필요성 있음

##### □ 노동존중가치 지표의 유사사례

- 기업관련 평가지표
  - 프랑스의 Bilan Social, 사회책임(SA) 8000, 깰버트 지수, 도미니 지수, 다우존스 지수 등 SRI지표, UN 글로벌콤팩트 UN PRI, GRI G3 등

○ 국제 가이드라인 및 국가 관련 평가지표

- ILO의 괜찮은 일자리(decent work), EU의 노동과 고용의 질(quality of work and employment)지표(김성희 외, 2008)

<표 4-4> 고용 및 노동 평가지표의 국내외 사례

항목	Bilan Social	SA8000	GRI	DJSI	ILO	EU	합계
고용안정 /고용평등	v	v	v		v		4
임금	v	v			v		3
산업안전	v	v	v		v	v	5
교육훈련	v		v	v		v	4
노사관계	v	v	v	v	v	v	6
복리후생	v				v(사회보장)		2
노동시간과 노동강도	v(기타 근로조건)	v			v		3
아동노동		v	v		v		3
강제노동		v	v				2
차별금지		v	v			v	3
징계처분		v	v				2
토착주민 관리			v				1
일과가정의 양립					v	v	2
비공식고용					v		1
주관적 만족도						v	1
유연안전성						v	1
전반적 업무성과 (생산성)						v	1
노동기준 준수				v			1

자료 : 이용득 의원실(2017).

## 2) 노동존중가치 지표 가안

### □ 노동의 질적 가치를 고려한 노동존중가치 지표 예시

- 정부 정책에 적용하는 노동존중지표를 다양하게 수 있으나 평가대상 분류, 가치분류에 따라 체계화 가능
  - 대상 분류에는 '고용기회의 확대와 고용의 질', '노동시간과 노동 강도', '산업안전', '휴일휴가', '교육훈련', '임금', '후생복지', '노사관계'를 설정할 수 있음
  - 가치 분류에는 '평등성', '성장성', '안정성', '민주성'을 놓을 수 있음
- (예시) European job quality index는 'Job Quality = wage + non-wage factors'로 구성되며, 이는 일자리 창출 및 노동의 질적 가치 향상 분야 평가에서 활용 가능
  - 'Job quality'의 첫 번째 항목은 임금이며, 나머지 external factors에는 '고용형태와 직업안정성 / 업무 조건 / 직업능력 및 경력 개발 / 일과 삶의 균형 / 단체교섭 능력'이 각각 20%의 비중을 차지하며 들어감

### □ 노동존중가치 지표 적용 시 유의사항

- 공공조달 및 위탁 사업 등에 노동존중가치 지표 적용 시, 민간 부문에 미칠 영향을 충분히 고려하여 적용할 필요성 존재
  - 공공조달 및 위탁 사업 입찰 기업에 노동존중가치 지표 기준에 부합할 것을 요구하는 경우, 이는 또 하나의 진입장벽으로 작용할 가능성 존재
  - 일반적으로 노동존중가치 지표에서 요구하는 여건을 충족가능한 기업은 규모가 큰 기업들로, 영세 중소기업체들의 경우 노동존중가치 지표로 인해 입찰 자격에 제한을 받게 될 가능성이 존재함
- 공공조달 및 위탁 사업 등에 노동존중가치 지표를 적용하는데 있어, 입찰 기업 규모별 유예 기간을 차등 적용하는 등의 조치를 고려할 필요
  - 공공조달 및 위탁 사업에 입찰하는 기업들 중 영세 중소기업체들에 한하여 유예 기간을 부여하거나 또는 적용 예외 대상으로 분류하는 등의 고려가 필요함
  - 또는, 노동존중가치 지표 항목 중 일부 항목에 대해서 유예 기간을 부여하거나 적용 예외 대상으로 분류하는 방법도 존재함



〈표 4-5〉 노동존중가치 지표의 대상 항목

대분류	중분류	소분류
고용기회의 확대와 고용의 질	고용기회의 확대	고용규모, 고용창출, 고용축소, 고용친화적 성장
	고용안정성	장기근속자 비중, 이직률, 강제적 인원감축 경험, 강제적 인원감축 규제수단
	고용평등성	여성노동자 비중, 기혼 여성노동자 비중, 여성 전문직관리자 비중, 성별 근속년수 격차, 고령노동자 비중, 청년노동자 비중, 장애인노동자 비중, 여성·고령·청년·장애인 노동자에 대한 고용촉진 계획, 여성·고령·청년·장애인 노동자에 대한 차별금지
	비정규직 남용억제	기간제노동자 비중, 단시간노동자 비중, 간접고용노동자 비중, 불법파견 여부, 여성비정규직 비중, 고령비정규직 비중, 청년 비정규직 비중, 비정규직 고용 추세, 비정규직 고용확대 계획, 비정규직의 정규직 전환 계획
노동시간과 노동강도	노동시간	월평균 노동일수, 주당 총노동시간, 초과노동시간 비중, 야간노동의 상시적 수행 여부, 불규칙한 시간배치
	노동강도	산업평균 대비 노동강도, 업무수행의 자율성
산업안전		산업재해 천인율, 산업재해 강도율, 공상처리 비율, 산업안전보건규정, 산업안전보건 교육, 안전보호시설의 구비, 건강진단
휴일휴가		연간 휴일휴가일수, 연간 휴일휴가 이용률, 모성보호 관련 휴가 여부
교육훈련		매출액 대비 교육훈련비 비중, 유급 교육훈련휴가 여부, 교육훈련 전담부서 여부, 교육훈련 수혜범위, 연평균 피교육훈련 시간, 성별 연평균 피교육훈련시간 격차, 고용형태별 연평균 피교육훈련시간 격차
임금	임금수준	평균 임금수준, 업종 평균 대비 임금수준, 노동소득분배율, 임금 변동성
	임금평등성	임금분포, 저임금 노동자 비중, 최저임금 미만 임금지급 여부, 성별 임금격차, 직종별 임금격차, 고용형태별 임금격차
후생복지	법정복지준수	국민연금 가입률, 건강보험 가입률, 고용보험 가입률, 산재보험 가입 여부, 퇴직급여 적용률
	비정규직 복지 차별	비정규직 국민연금 가입률, 비정규직 건강보험 가입률, 비정규직 고용보험 가입률, 비정규직 퇴직급여 적용률
노사관계	노동조합	노동조합 존재 여부, 노동조합 조직률, 비정규직 조직률
	노조활동 보장	단체협약 체결 여부, 조합활동 유급화 보장, 노조사무실 제공, 부당노동행위·부당해고 구제신청수, 손해배상·가압류 액수
	노사갈등	쟁의행위 발생건수, 노동손실일수
	의사결정 참여	경영계획, 조직개편, 구조조정, 성과배분, 생산성 향상, 인사평가, 채용·배치·인사이동, 근무조건, 교육훈련, 후생복지, 안전·보건 및 작업환경

자료 : 이용득 의원실(2017)

<표 4-6> 노동존중지표의 항목별 재구성

가치범주 주제분류 (101)	평등성(30)	성장성과 안정성(45)	민주성(26)
고용사정(36)	여성노동자 비중, 기혼 여성노동자 비중, 여성 전문직 관리자 비중, 성별 근속년수 격차, 고령노동자 비중, 청년노동자비중, 애인노동자비중, 성,고령,청년,장애인 노동자에 대한 고용촉진 계획, 여성, 고령, 청년, 장애인 노동자에 대한 차별금지(15)	고용규모, 고용창출, 고용축소, 고용친화적 성장, 장기근속자 비중, 이직률, 기간제 노동자 비중, 단시간 노동자 비중, 간접고용 노동자 비중, 불법파견 여부, 여성 비정규직 비중, 고령 비정규직 비중, 청년 비정규직 비중, 비정규직 고용 추세, 비정규직 고용확대 계획, 비정규직의 정규직 전환 계획(16)	강제적 인원감축 경험, 강제적 인원감축 규제수단, 여성, 고령,청년,장애인 노동자에 대한 고용촉진 계획(5)
노동시간과 노동강도(7)		월평균 노동일수, 주당 총노동시간, 초과노동시간 비중, 야간노동의 상시적 수행 여부, 불규칙한 시간배치, 산업평균 대비 노동강도(6)	업무수행의 자율성(1)
산업안전(7)		산업재해 천인율, 산업재해 강도율, 공상처리 비율, 산업안전보건 규정, 산업안전보건 교육, 안전보호시설의 구비, 건강진단(7)	
휴일휴가(4)	모성보호 관련 휴가 여부(2)	연간 휴일휴가일수, 연간 휴일휴가 이용률(2)	
교육훈련(7)	성별 연평균 피교육훈련시간 격차, 고용형태별 연평균 피교육훈련시간 격차(2)	매출액 대비 교육훈련비 비중, 유급 교육훈련휴가 여부, 교육훈련 전담부서 여부, 교육훈련 수혜범위, 연평균 피교육훈련 시간(5)	
임금(10)	임금분포, 저임금 노동자 비중, 최저임금 미만 임금지급 여부, 성별 임금격차, 직종별 임금격차, 고용형태별 임금격차(6)	평균 임금수준, 업종 평균 대비 임금수준, 노동소득분배율, 임금 변동성(4)	
후생복지(9)	비정규직 국민연금 가입률, 비정규직 건강보험 가입률, 비정규직 고용보험 가입률, 비정규직 퇴직급여 적용률(4)	국민연금 가입률, 건강보험 가입률, 고용보험 가입률, 산재보험 가입 여부, 퇴직급여 적용률(5)	
노사관계(21)	비정규직 조직률(1)		노동조합 존재 여부, 노동조합 조직률, 단체협약 체결 여부, 조합 활동 유급화 보장, 노조사무실 제공, 부당노동행위·부당해고 구제신청수, 손해배상·가압류액수, 쟁의행위 발생 건수, 기업별 노동손실일수, 경영계획, 조직개편, 구조조정, 성과배분, 생산성 향상, 인사평가, 채용·배치·인사이동, 근무조건, 교육훈련, 후생복지, 안전·보건 및 작업환경(20)

자료 : 이용득 의원실(2017)



## 제 5 장

## 결론 및 정책건의

1. 결론
2. 정책건의



## 결론 및 정책건의

### 1. 결 론

#### □ 노동존중의식이 미흡한 노동관련 제도, 정책집행의 문제로 불안정고용 관행 확산

- 역대정부의 일자리 창출 정책은 주로 비정규직 및 간접고용을 양산하는 형태로 진행되었으며, 이로 인해 민간부문 역시 비정규직을 양산하는 고용관행이 파급됨
- 노동의 질적 가치를 고려한 정책은 있었으나 실질적인 효과는 없었으며, 지금까지 노동정책기조 전환에 대한 근본적 접근은 없었음
- 상황을 타개하기 위해서는 노동의 질적 가치를 고려하는 ‘제도와 실천의 변화’가 필요하며, 이를 위해 기존 정책의 한계를 보완하기 위한 발상의 전환이 필요

#### □ 본 연구는 경기도형 노동인지예산제도 도입의 타당성을 살펴보고, 도입방안을 마련하는데 목적이 있음

- 노동의 질적 가치를 재고하는 방향으로 정책의 혁신이 필요하며, 이를 가능하게 하는 제도적 방안이 ‘노동인지예결산제도’의 도입임
  - 고용인지에서 노동인지로 확장하여 고용과 일자리 뿐만 아니라 노사관계와 노동3권을 포괄하여 안정적으로 일할 권리와 의사결정 참여의 권리를 보장하여 일자리 안정성과 노동존중가치 실현을 추구
- 노동인지예산제도란 국가의 사업과 예산이 국민의 노동기본권 및 노동의 질적 가치에 미치는 영향을 분석·평가하여 공공부문을 중심으로 노동존중의 가치를 재고하고 노동의 가치를 존중하는 사회의 기반을 마련하려는 제도
- 노동의 질적가치 향상을 통해 양질의 일자리의 창출을 고려한 국가예산 편성과 사업계획, 실행의 문화를 정착시켜 공공부문의 모범적 사용자 모델을 확립하고 민간영역으로 파급시킬 필요 존재

## □ 유사 제도 도입 사례 분석을 통한 시사점 반영 필요

- (유사사례1) 예산 편성과 집행 과정에서 고용에 미치는 영향을 고려해 예산안을 작성하고 결산에서 이를 평가하는 고용인지 예결산제도
  - 노동존중가치를 반영하기 위한 보다 '구체적'인 평가 지표를 설정할 필요성 제기
- (유사사례2) '여성정책기본계획'을 따라서 각 부처별 성평등 목표치를 자체적으로 제시한 후 관련 예산안을 짜고 결산에서 해당 목표의 달성을 평가하는 성인지 예산제도
  - 제도 도입 과정에서 부처 협의와 교육에 필요한 유보기간 필요할 수 있음
  - 노동인지예산제도 도입시 정책 평가대상의 외연의 적절한 설정이 관건
- (유사사례3) 고용영향평가는 중앙정부 및 지자체의 정책으로 인해 예상되는 고용효과를 분석하고 정책권고 제시하는 제도
  - 고용영향평가제도 운영 실례를 노동인지예산제도에서 마련된 정책목표와 가치 지표 설계라는 기준에 따라 참고자료로 활용
- (유사사례4) 정부 정책이 성별에 따라 미치는 영향을 종합적으로 분석평가하여 실질적 성평등을 실현하는데 목적이 있는 성별영향평가제도(여성가족부, 2019)
  - 정책환류로의 연계 및 민간부문으로의 파급효과 미비, 제도 확산에 비해 미비한 인력 및 예산지원 등의 한계점을 노동인지예산제도 계획 수립 시 사전에 고려할 필요

## □ 노동인지예산제도 추진을 위해 '경기도 근로정책 기본계획'을 통한 경기도의 노동존중 가치 지표 마련 필요

- '경기도 근로정책 기본계획'을 기반으로 경기도가 추구하는 구체적인 노동존중 가치를 반영하는 노동존중 가치 지표 마련
- '경기도 근로정책 기본계획'은 ① 노동권보호 인프라 구축, ② 맞춤형 노동권 보호, ③ 질 좋은 일자리 창출 확대, ④ 상생과 협력 등 4개 부분 52개 사업으로 구성
- 정부 정책에 적용하는 노동존중지표를 다양하게 수 있으나 평가대상 분류, 가치분류에 따라 체계화 가능
- (예시) European job quality index는 'Job Quality = wage + non-wage factors'로 구성되며, 이는 일자리 창출 및 노동의 질적 가치 향상 분야 평가에서 활용 가능

□ 경기도의 경우 조례안의 개정을 통해 노동인지예산제도의 시행 근거 마련

- 경기도의 경우, 「노동기본 조례」의 개정을 통해 근거 마련 가능

□ 전문화된 일자리 정책 성과관리 담당할 노동영향평가 센터 설립 필요

- 한국노동연구원의 ‘고용영향평가센터’와 같은 ‘노동영향평가센터(가칭)’를 설치하여 경기도의 정책 및 사업이 노동자에게 미치는 영향을 평가할 필요성 존재
- 경기도의 경우 경기연구원 산하에 ‘노동영향평가센터’ 설립 가능

□ 노동존중 사회 실현 위한 정책을 노동인지예산제도와 동시에 시행

- ① 노동의 빈곤화 방지, ② 노동존중형 고용체제 전환, ③ 비정규직 확산 및 차별 금지와 관련된 정책이 대표적으로 노동인지예산제도와 부합하는 정책
- 각종 정책수단을 통해 비정규 확산과 차별 방지 법제도 도입하며, 온전한 정규직 전환정책 추구



## 2. 정책제언

### □ (추진전략 1단계) 조례안의 개정을 통해 노동인지예산제도의 시행 근거 마련

- 경기도의 경우, 「노동기본 조례」의 개정을 통해 근거 마련 가능

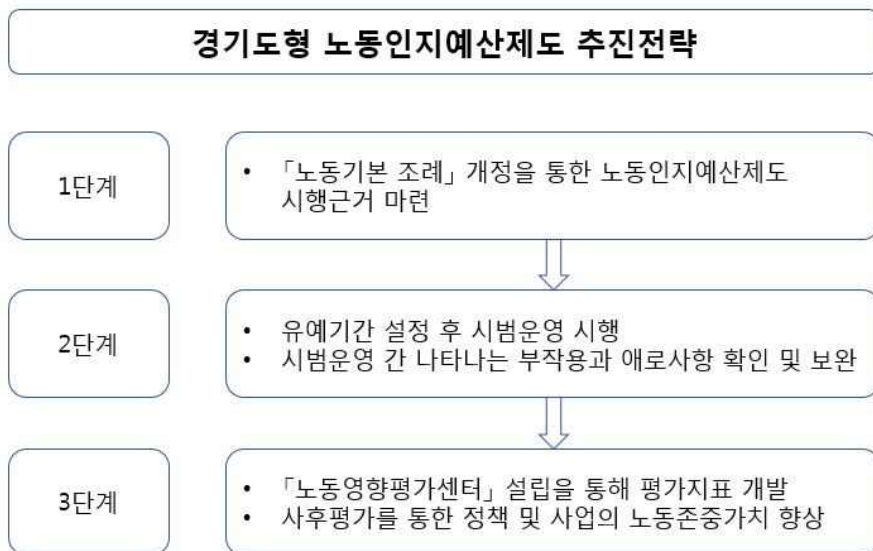
### □ (추진전략 2단계) 유예기간 설정 후 일부 사업 혹은 부서를 대상으로 시범운영 필요

- 본격적으로 노동인지예산제도 운영하기 전 유예기간 설정 후 준비기간 거치는 것이 바람직
  - 성인지예산제도는 '성별영향분석이 가능한 사업'을 대상으로 하고 있지만, 아동보육, 보건의료, 교육, 각종 산업 지원 등 대상 영역이 매우 포괄적일 수 있어 실무적 차원에서 혼란 발생
  - 명시적 영향만을 반영하면 부처별 예산 수립 업무와 크게 다를 바 없기에 '노동정책 패러다임 전환' 목표로 하는 노동인지예산제도의 의미는 사라지며, 묵시적 영향을 전면 반영하면 업무부담으로 인해 형식적인 운영에 그칠 우려
  - 노동인지와 정책의 명시적·묵시적 관련성 상의 적절한 균형점 모색 필요
- 시범운영을 통해 정책시행 간 나타나는 부작용 및 애로사항을 확인하고 보완할 필요성 존재
  - (시범운영안1) 일부 주요 일자리 사업을 대상으로 시범운영하는 안
  - (시범운영안2) 특정 지역을 대상으로 시범운영하는 안
  - (시범운영안3) 특정 부서의 일부 사업을 대상으로 시범운영하는 안
- 본격적 제도 도입에 앞서, 일부 지자체에서의 시범사업을 진행하는 방식 고려
  - 경기도의 경우, 노동인지예산제도 운영은 민선 7기 지방자치단체장 공약사항이므로 시범사업을 진행하기에 유리한 여건
  - 노동인지예산제도 적용 가능한 예산 범위는 (1) 일자리 및 노동관련 예산, (2) 평생교육 등 직업능력 개발 및 훈련 관련 예산, (3) 중소기업 및 소상공인 일자리 지원 예산, (4) SOC 관련 예산, (5) 복지 서비스 중 일자리 관련 예산 (6) R&D 예산 등

□ (추진전략 3단계) 전문적으로 정책 성과를 평가하고 개선방안 제시 역할을 담당할  
노동영향평가 센터 설립

- (가칭) '노동영향평가센터' 설립 통해 평가지표 개발, 노동인지예산제도에 대한 교육, 사후관리를 총괄하며 지자체별로 이와 유사한 기관 운영하는 것이 필요
  - 경기도에서 노동인지예산제도 도입 시 지자체별 '성별영향평가센터'와 유사한 형태의 노동영향평가센터 설립 필요
  - 노동영향평가센터는 정부 및 지자체의 일자리 창출 사업의 성과관리를 통합적으로 담당할 조정 시스템으로서 기능
  - 사후평가 및 정책환류를 바탕으로 경기도에서 추진하는 정책 및 사업의 노동존중가치를 증대시키는 보완책 마련
- 경기도의 경우, 경기연구원 산하의 '노동영향평가센터' 설립을 고려해봄직 함
  - 경기도는 경기도가족여성연구원에 '경기양성평등센터'를 설립하여 경기도 및 31개 시군에서 추진하고 있는 정책에 대한 성별영향평가와 성인지예산제도 추진을 지원 중
  - 경기도형 노동인지예산제도 도입 시, '경기양성평등센터'와 같이 경기연구원 산하의 '노동영향평가센터'를 설립하여 경기도 및 31개 시군에서 추진하고 있는 정책에 대해 노동존중가치평가를 진행하고 정책 개선방안을 제시할 필요성 존재

<그림 5-1> 노동인지예산제도 추진전략



자료 : 경기연구원 작성.





## 참고문헌

(논문, 연구보고서 등)

고용노동부(2013). 『중소기업 인력양성사업 고용영향평가 연구』, 2013 고용영향평가 연구시리즈.

고용노동부(2019). 『2019년 재정(예산)사업 고용영향평가 가이드라인』

김경희 외(2003). 『성인지적 예산분석 지침 수립방안 연구』, 여성부.

김경희(2017). 『성별영향분석평가제도의 현황과 과제』, 제110차 양성평등정책포럼 및 2017년 양성평등 기  
반구축 포럼 자료집.

김성희(2004). 『청년실업 바로알기와 3가지 정책 대안』, 한국사회포럼 발표문.

김성희(2006). 『청년실업의무고용제의 적용방안 연구』, 국회사무처.

김성희 외(2008). 『한국 기업의 고용책임성 평가: 기업의 고용측면 사회책임지수의 개발과 적용』, 한국노총  
중앙연구원.

김성희(2014). 『‘최경환노믹스’의 사회정책적 함의와 평가: 비정규 가계소득과 기업소득 환류체계 구축방안』,  
2014.08.20. 국회토론회.

김성희(2015). “박근혜 정부의 노동개혁과 청년실업”, 『노동연구』, 31, pp.5-37.

김성희(2015). 『박근혜 정부 경제정책과 노동시장구조개선 논의』, 민주노총 3.26 대토론회 자료집.

김성희(2016). 『청년 수당의 쟁점과 과제: 사회활동 수당과 구직 수당 연계를 통한 발전방안』, 월간 복지동향  
(207), pp.9-14.

김혜란(2011). “성인지 예산과 성별영향평가의 연계방안”, 『젠더와 문화』, 4(2), pp.167-196.

안종범, 이영, 우석진(2010), 『조세·사회보험료 등이 고용에 미치는 영향 분석 및 고용친화적 재정운용방안』,  
기획재정부.

여성가족부(2014). 『2013년 성별영향분석평가 종합분석 결과보고서』, p.40.

여성가족부(2019). 『2019년 성별영향평가지침』.

이강진(2011). 『고용인지예산 성과제도 도입 기초연구』, 전북연구원.

이용득 의원실(2017), 『세계최초 노동인지예산제도 도입 필요성 및 발전방향 : 대한민국 국정운영 철학의 대  
변혁』, 정책연구발표회.

임혜경(2018). 『경기도 성인지예산 운영 현황과 과제』, 경기도가족여성연구원 정책연구실 정책포럼 자료집.  
Sharp, R., and R. Broomhill(1990), “Women and Government Budgets”, *Australian Journal of Social Issues*, 25(1), pp. 23 35.

(홍보물, 보도자료 등)

“수요자 관점의 일자리 사업 효율화를 위한 일자리 사전 협의·조정 강화: 일자리 사업 사전협의제 도입”, 고용노동부(2016.5.12.)

“용산공원 조성이 성평등 사업? 황당하게 쓰이는 ‘성인지 예산’ ”, 한겨레(2018.11.11.)

“인천공항공사는 어떤 곳, 직원 85%가 비정규직”, 경향신문(2017.05.12.)

(국내 홈페이지 자료 등)

경기도가족여성연구원 홈페이지(<http://gfwri.kr/eduabout/giac/>)

국가법령정보센터 홈페이지(<http://www.law.go.kr>)

한국여성정책연구원 홈페이지(<https://www.kwdi.re.kr/center/gb/intro.do>)



## Abstract

# Basic Study on the Introduction of the Labor Responsive Budgeting in Gyeonggi province

This study investigates whether the introduction of the labor responsive budgeting in Gyeonggi province has validity and its introduction plan. The labor responsive budgeting is a policy that aims to improve the qualitative value of labor, which has been not taken into account in the job creating policies implemented after the global financial crisis in 2008. Even though the policies to solve the unemployment problem has achieved its performance goal, the policies have solely concentrated on the volume of jobs created and have the side-effects of spreading non-regular employment practices across society throughout the public sectors. As a result, the policies have weakened labor stability. In order to mitigate the side-effects, restore the labor value and compensate the defects of existing labor policies, the introduction of the labor responsive budgeting in Gyeonggi province is required. The introduction plan is followings: First, a basic plan of policies for improving labor value should be prepared to specify the labor values that Gyeonggi province aims at, as Seoul did. Second, The basis of the labor responsive budgeting should be established by amending Gyeonggi province's labor ordinance. Third, following the introduction plan of the gender budgeting, the pilot operation before the application of the labor responsive budgeting should be applied to identify and compensate for the side effects that occur during policy implementation. Finally, to evaluate impacts of policies on labor, labor respect index and labor impact assessment center should be established.

**Keyword** Gyeonggi-Do, Labor responsive budgeting, Labor respect index



## 부록

1. 노동인지예산제도 관련 법률안 예시
2. 고용인지예산제도 관련 법적 근거 예시
3. 고용영향평가 관련 해외 사례







## 부록1

### 노동인지예산제도 관련 법률안 예시

#### 1) <국가재정법> 일부 개정법률안

제7조제3항제2호 중 “제73조의3”을 “제73조의4”로 한다.

제16조에 제6호를 다음과 같이 신설한다.

6. 정부는 예산이 국민의 노동기본권, 국가차원의 노사관계, 일자리창출의 양과 질에 대하여 미치는 효과를 평가하고 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.

제26조의2를 다음과 같이 신설한다.

제26조의2(노동인지예산서의 작성) ① 정부는 예산이 국민의 노동기본권, 국가차원의 노사관계, 일자리창출의 양과 질에 대하여 미칠 영향을 미리 분석한 보고서(이하 “노동인지예산서”라 한다)를 작성하여야 한다.

② 노동인지예산서에는 국민의 노동기본권, 국가차원의 노사관계, 일자리창출의 양과 질에 대한 개선(이하 “국민의 노동기본권 개선”이라 한다)의 기대효과, 성과목표, 수혜분석 등을 포함하여야 한다.

③ 노동인지예산서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

제34조에 제9호의2를 다음과 같이 신설한다.

9의2. 노동인지예산서

제57조의2를 다음과 같이 신설한다.

제57조의2(노동인지 결산서의 작성) ① 정부는 예산이 국민의 노동기본권, 국가차원의 노사관계, 일자리창출의 양과 질을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서(이하 “노동인지 결산서”라 한다)를 작성하여야 한다.

② 노동인지 결산서에는 집행실적, 제1항에 따른 개선의 효과분석 및 평가 등을 포함하여야 한다.

제65조 본문 중 “제68조의2”를 “제68조의2, 제68조의3”으로 한다.

제68조의3을 다음과 같이 신설한다.

제68조의3(노동인지 기금운용계획서의 작성) ① 정부는 기금이 국민의 노동기본권, 국가차원의

노사관계, 일자리창출의 양과 질에 대하여 미칠 영향을 미리 분석한 보고서(이하 “노동인지 기금운용계획서”라 한다)를 작성하여야 한다.

② 노동인지 기금운용계획서에는 국민의 노동기본권 개선에 대한 기대효과, 성과목표, 수혜분석 등을 포함하여야 한다.

③ 노동인지 기금운용계획서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

제71조에 제6호의2를 다음과 같이 신설한다.

6의2. 노동인지 기금운용계획서

제73조의3을 제73조의4로 하고, 제73조의3을 다음과 같이 신설한다.

제73조의3(노동인지 기금결산서의 작성) ① 정부는 기금이 국민의 노동기본권, 국가차원의 노사관계, 일자리창출의 양과 질을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서(이하 “노동인지 기금결산서”라 한다)를 작성하여야 한다.

② 노동인지 기금결산서에는 집행실적, 제1항에 따른 개선의 효과분석 및 평가 등을 포함하여야 한다.

## 부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(노동인지예산서 및 노동인지 결산서의 작성·제출에 관한 적용례) 제26조의2, 제34조제9호의2 및 제57조의2의 개정규정은 0000회계연도 예산안 및 결산부터 적용한다.

제3조(노동인지 기금운용계획서 및 노동인지 기금결산서의 작성·제출에 관한 적용례) 제68조의3, 제71조제6호의2 및 제73조의3의 개정규정은 0000회계연도 기금운용계획안 및 기금결산부터 적용한다.

## 2) <국가회계법> 일부개정법률안

국가회계법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제15조의2제1항에 제7호의2를 다음과 같이 신설하고, 같은 조 제2항에 제2호의2를 다음과 같이 신설하며, 같은 조에 제6항을 다음과 같이 신설한다.

7의2. 노동인지 결산서

2의2. 노동인지 기금결산서

⑥ 제1항제7호의2에 따른 노동인지 결산서 및 제2항제2호의2에 따른 노동인지 기금결산서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

## 부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(노동인지 결산서 및 노동인지 기금결산서 첨부 등에 관한 적용례) 제15조의2의 개정규정은 0000회계연도 결산 및 기금결산부터 적용한다.

(출처 : 이용득 의원실, 2017)



## 부록2

### 고용인지 예산제도 관련 법적 근거 예시

#### □ 국가재정법수정(안)

- 국가재정법 제16조(예산의원칙)에 6항을 포함
  - 6. 정부는 예산이 고용과 고용기회에 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위해 노력하여야 한다.
- 국가재정법 제26조(고용인지예산서의작성) ①정부는 예산이 고용과 고용기회에 미칠 영향을 미리 분석한 보고서(이하‘고용인지예산서’라 한다)를 작성하여야 한다.
- 국가재정법 제34조(예산안첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.
  - 10.고용인지예산서
- 국가재정법 제57조(고용인지결산서의작성) 정부는 예산이 고용과 고용기회를 제고하는 방향으로 편성 및 집행되었는지를 평가하는 보고서(이하‘고용인지결산서’라한다)를 작성하여야 한다.

(출처 : 안중범·이영·우석진, 2010)



## 부록3

### 고용영향평가 관련 해외 사례

사전평가 (고용 창출 효과를 기준으로 자금 등의 지원여부 평가)	영국, 스코틀랜드, 웨일즈	선택적인 재정보조금 제도	낙후 지역 내 투자만을 대상으로 하여 일자리 창출 또는 유지 규모에 따라 차등적으로 평가·지원
	영국	석탄산업 투자지원제도	일자리 수, 질적 수준, 노동생산성 등을 고려하여 지원 여부 결정 (신규 일자리 1개당 2만 파운드 한도 내 지원)
	웨일즈	중소기업대상 의회투자보조금	신규일자리 창출효과가 큰 사업의 경우, 신규 일자리 창출보조금 지원(총 임금의 25~50%)
	북아일랜드	외국인투자 유치	고용창출효과를 평가하여 공장건설비, 기계설비 구입비의 50%까지 현금지원 매출규모에 따라 창업초기 3년간 차등 고용보조금 지원
	스웨덴	지역개발정책	북부지역(낙후지역) 투자에 대해 고용창출효과에 따라 보조금 차등지원
	프랑스	지역개발정책	고용창출규모를 기준으로 평가
		외국인투자 유치	지원규모 결정시 고용창출을 기준으로 활용
	독일	지역적 산업구조 개선	낙후지역(동독지역)에 고용을 창출하는 기업에게 투자금액의 최대 50%까지 현금지원
일자리와 투자를 위한 자금지원		중소기업(매출액 5억유로 미만, 창업 5년이상) 투자로 일자리 창출 시 자금 지원	
미국	중소기업 용자 프로그램	용자금 5만불 당 (제조업은 10만불 당) 1개 이상의 일자리 창출을 조건부로 중소기업 용자지원	
중간점검 (고용창출 계획에 대한 이행상황 점검)	영국	지역개발정책	지역개발청의 사업성과는 연 2회 평가
		석탄산업 투자지원제도	주기적으로 고용효과 등 보조금 지급조건 이행 정도를 평가
	독일	일자리와 투자를 위한 자금지원	감독관이 설문조사
최종점검 및 사후관리 (고용창출 실적을 점검하여 성과 평가)	영국	선택적인 재정보조금 제도	지원 수혜기업의 임원을 대상으로 설문조사를 실시하고, 120여개 기업을 무작위로 추출하여 조사 실시
	스코틀랜드, 웨일즈	지역 선별 보조금	보조금에 따른 일자리창출 실적을 사업성과로 발표
	스웨덴	지역개발정책	사업성과 및 고용창출상황 파악
	프랑스	외국인투자 유치	고용창출실적을 기준으로 외투기업에 대한 성과 평가
	덴마크	외국인투자 유치	일자리 창출성과를 점검, 외국인투자 유치 활동을 평가
	네덜란드	외국인투자 유치	외국인투자 유치의 성과지표로 투자금액과 고용창출을 동시에 발표
	미국	중소기업 용자 프로그램	2년 동안 고용창출(유지) 여부 등 용자집행 내역을 제출

자료 : 고용노동부(2008)