

사회보장정책 분석III (고용)



사회보장정책 분석Ⅲ

【 고 용 】

2020. 6.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회에산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의위원회의 심의 (2020. 5. 25.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

우리나라는 저출산·고령화 등 인구구조 변화와 4차 산업혁명 등에 따른 산업구조 변화로 인해 사회보장정책의 역할이 확대되고 있습니다. 향후 이러한 사회·경제적 변화는 지속될 것으로 전망되기 때문에 보다 효과적인 사회보장정책 추진이 요구되는 실정입니다.

정부는 「사회보장기본법」에 따라 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키기 위한 목적으로 다양한 사회보장정책을 추진하고 있습니다. 정부가 2019년 수립한 「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」에서는 고용·교육, 소득, 건강, 사회서비스 등 4개 핵심 분야에 12대 중점 추진과제를 제시하고, 5년 간 332.1조원의 재정 투자를 계획하는 등 사회보장제도의 보완 및 강화를 추진하고 있습니다.

총 7권으로 구성된 본 보고서는 이러한 상황을 고려하여 현재 우리 정부가 추진하고 있는 사회보장정책의 현황을 살펴보고, 그 개선방향을 논의하고자 하였습니다. 제1권 총괄권에서는 사회보장 전반에 걸친 주요 쟁점을 검토하고, 재정의 지속가능성, 대상의 포괄성, 전달체계의 효율성, 사업의 효과성 등으로 정리하여 제시하였습니다. 제2권부터 제7권까지는 소득보장, 고용, 사회서비스, 건강, 주거 및 교육의 각 분야에서 추진되고 있는 사회보장사업에 대한 집행 과정과 성과를 보다 구체적으로 분석하여 개선과제를 도출하고자 하였습니다.

본 보고서가 보다 나은 사회보장정책 마련을 향한 의원님들의 의정활동에 유용한 자료로 활용되기를 바라며, 향후에도 국회예산정책처는 전문적이고 객관적인 분석을 통해 의원님들의 의정활동을 적극 지원하겠습니다.

2020년 6월

국회예산정책처장 이 중 후

차 례

CONTENTS

요 약 / 1

I. 개 요 / 1

1. 분석 배경 및 목적	1
2. 분석 대상 및 범위	2

II. 현 황 / 5

1. 일자리 안전망	5
(1) 고용보험	5
가. 개 요	5
나. 재정 현황	8
(2) 산재보험	9
가. 개요	9
나. 재정 현황	13
2. 적극적 노동시장정책	14
가. 개 요	14
나. 재정 현황	15
3. 일·생활 균형 정책	18
가. 개 요	18
나. 재정 현황	19
4. 노동시장 격차 완화	21
가. 개 요	21
나. 재정 현황	23
5. 근로연령층 소득보장	24
가. 개 요	24
나. 재정 현황	26



Ⅲ. 주요 쟁점 분석 / 27

1. 총 괄	27
가. 노동시장 구조 변화에 선제적으로 대응하는 일자리 대책 필요	27
나. 근로취약계층별로 지원의 적절성 검토	30
다. 노동시장 격차 완화를 위한 근본적인 대책 마련	34
라. 신중년 대상 일자리사업 관리 효율화	38
2. 재정의 지속가능성	44
가. 고용보험 실업급여 계정의 지속가능성 확보를 위한 방안 마련	44
나. 고용안정·직업능력개발 계정 지출 효율화 및 재정안정화	49
3. 대상의 포괄성(사각지대)	54
가. 산업 및 노동시장 구조 변화에 따른 사회보험 사각지대 해소	54
나. 산재 미보고 및 은폐로 인한 산재보험 적용의 사각지대 개선	63
4. 전달체계의 효율성	68
가. 고용과 복지서비스의 연계 강화	68
나. 민간직업훈련기관의 역량 제고	71
다. 고용장려금 부정수급에 대한 체계적인 관리	75
5. 사업의 효과성	78
가. 청년 대상 일자리사업의 효과성 검토	78
나. 여성 대상 일자리사업의 효과성 제고	85
다. 중장년층 대상 일자리사업의 효과성 제고	90

요 약

I. 개요

□ 분석 배경 및 목적

- 저성장과 산업구조 변화로 인한 노동시장 구조 변화가 일자리 감소와 일자리 질 악화를 야기하는 상황에서 고용 분야 사회보장제도의 구조와 체계, 전달 방식이 정책 환경 변화에 적절히 대응하고 국민의 요구에 부합하는 수준인지를 분석

□ 분석 대상 및 범위

- 「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」의 중점 추진과제 중 고용 분야의 과제는 크게 ① 일자리 안전망 확충, ② 적극적 노동시장정책 강화, ③ 노동시장 격차 완화, ④ 일·생활 균형 달성, ⑤ 근로연령층 소득보장체계 확충으로 구분
- 위 과제에 해당하는 정책 또는 사업별로 총괄적 쟁점, 재정의 지속가능성, 대상의 포괄성(사각지대), 전달체계의 효과성, 사업의 효과성 분석

[보고서의 주요 분석 대상 및 기준]

구분	분석기준	주요 분석 대상
현황	정책 현황 분석	• 정책 및 주요 제도 개요 • 예산 현황
주요 쟁점 분석	총괄	• 일자리 대책 • 근로취약계층 대상 지원 정책 • 노동시장 격차 완화 정책 • 신중년 일자리 정책
	재정의 지속가능성	• 고용보험 실업급여 계정의 재정적 지속가능성 • 고용보험 고용안정·직업능력개발 계정의 재정적 지속가능성
	대상의 포괄성 (사각지대)	• 고용·산재보험의 제도적 사각지대 • 산재보험 적용의 사각지대
	전달체계의 효율성	• 고용·복지 연계 서비스 • 직업훈련사업 전달체계 • 고용장려금 부정수급
	사업의 효과성	• 청년 대상 일자리 사업(청년내일채움공제, 청년추가고용장려금) • 여성 대상 일자리 사업(여성경제활동촉진지원) • 중장년 대상 일자리 사업(중장년층취업지원 등)

II. 주요 정책 현황

- 일자리 안전망은 국가가 실업(고용보험) 및 산업재해(산재보험)와 같이 노동 시장에서 발생 가능한 사회적 위험을 국민들이 극복하거나 관리할 수 있도록 지원하는 제도
 - 2020년 수정계획액을 기준으로 고용보험기금의 지출은 총 15조 4,986억원이며, 지난 5년간 고용보험기금의 지출은 연평균 12.7% 수준으로 증가

[고용보험기금 지출 현황]

(단위: 억원, %)

구분		2016	2017	2018	2019 (A)	2020 (B)	증감률	
							B-A/A	연평균
지출	급여지출	62,003	65,856	81,481	101,053	113,184	12.0	16.2
	고용안정	12,922	13,697	16,799	23,917	22,195	△7.2	14.5
	직업능력개발	19,668	19,770	20,801	19,021	17,874	△6.0	△2.4
	자영업자 실업급여	52	42	39	41	50	22.0	△1.0
	기금운영비 및 기타	1,553	1,552	1,728	1,666	1,683	1.0	2.0
합 계		96,199	100,917	120,849	145,699	154,986	6.4	12.7

주: 수정계획(2020년은 4월말) 기준

자료: 고용노동부

- 2020년 수정계획액을 기준으로 산재보험기금의 지출은 총 6조 9,061억원이며, 지난 5년간 산재보험기금의 지출은 연평균 7.5% 수준으로 증가

[산재보험기금 지출 현황]

(단위: 억원, %)

구분		2016	2017	2018	2019 (A)	2020 (B)	증가율	
							B-A/A	연평균
지출	보험급여	42,923	44,391	50,347	55,294	59,046	6.8	8.3
	산재예방	3,877	3,768	3,587	3,682	4,198	14.0	2.0
	기금운영비 및 기타	4,894	5,019	5,743	5,575	5,817	4.3	4.4
합 계		51,694	53,178	59,677	64,551	69,061	7.0	7.5

주: 수정계획(2020년은 4월말) 기준

자료: 고용노동부

- 적극적 노동시장정책(active labor market policies)은 정부가 근로취약계층의 취·창업, 고용의 유지 및 안정, 역량개발을 지원하기 위한 정책
 - 2020년 적극적 노동시장정책에 편성된 예산은 15조 1,551억원이며, 지난 5년간 연평균 11.6% 수준으로 증가

[적극적 노동시장정책 예산 현황]

(단위: 억원, %)

사업유형	2016	2017	2018	2019	2020	증감률	
						B-A/A	연평균
직접일자리	16,420	17,104	20,007	22,794	28,587	25.4	14.9
직업훈련	21,813	23,043	21,585	20,895	22,434	7.4	0.7
고용서비스	7,228	9,156	9,507	10,176	11,994	17.9	13.5
고용장려금	29,724	33,511	40,808	60,123	64,950	8.0	21.6
창업지원	22,368	26,432	27,750	26,711	23,585	△11.7	1.3
합계	97,553	109,247	119,657	140,699	151,551	7.7	11.6

주: 2016~2019년은 추경 기준(2020년은 본예산 기준)

자료: 고용노동부

- 일·생활 균형 정책은 근로자가 출산과 육아에 어려움 없이 ‘일’과 ‘일 이외’의 영역에 시간과 에너지를 적절히 분배함으로써 삶을 영위할 수 있도록 지원하는 정책을 의미
 - 일·생활 균형 정책에 투입된 예산은 2016년 1조 2,390억원에서 2020년 4조 4,686억원으로 연평균 37.8% 증가

[일·생활 균형 과제 예산 현황]

(단위: 억원, %)

부처	세부사업명	기금 /회계	2016	2017	2018	2019 (A)	2020 (B)	증감률	
								B-A/A	연평균
고용부	고용보험 미적용자 출산급여	일반회계	-	-	-	375	472	25.9	-
	모성보호육아지원	고보기금	9,297	11,363	13,111	14,553	15,432	6.0	13.5
	직장 어린이집 지원	고보기금	1,059	1,218	1,451	1,627	1,337	△17.8	6.0
	고용안정장려금 (출산육아기 고용안정장려금)	고보기금	623	736	855	1117	936	△16.2	10.7
	고용안정장려금 (위라벨 일자리장려금, 일가정양립 환경개선지원)	고보기금	73	231	228	286	394	37.8	52.4
	기능인력양성 및 장비확충 (여성재취업 훈련)	고보기금	31	31	32	48	34	△29.2	2.3
	경력단절여성취업지원	고보기금	-	-	115	118	117	△0.1	-
	근로조건개선지원 (장시간근로개선지원)	일반회계	5	2	18	21	35	66.7	62.7
	아이돌봄 지원	일반회계	828	879	1,084	2,246	2,440	8.6	31.0
여가부	여성경제활동촉진지원	일반회계	461	514	533	560	585	4.5	6.1
	건강가정 및 다문화 가족지원 (공동육아나눔터 운영)	양성평등 기금	13	17	30	46	70	52.2	52.3
복지부	아동수당 지급	일반회계	-	-	7,096	21,627	22,834	5.6	-
합 계			12,390	14,991	24,553	42,624	44,686	4.8	37.8

주: 1. 추경 기준(2020년은 4월말 기준)

2. 「제2차 사회보장기본계획」상 고용분야(일·생활 균형 달성) 과제 기준

자료: 각 부처 제출 자료

- 노동시장 격차 완화 정책은 저임금·비정규직을 줄이고 근로자 간 차별을 줄이는 등 전반적인 근로 여건을 개선하기 위한 정책을 의미
- 노동시장 격차 완화 정책에 투입된 예산은 2016년 333억원에서 2020년 2조 6,926억원으로 증가

[노동시장 격차 완화 과제 예산 현황]

(단위: 억원, %)

부처	기금 /회계	세부사업명	2016	2017	2018	2019 (A)	2020 (B)	증가율	
								B-A/A	연평균
고용부	일반회계	일자리 안정자금 지원	-	-	29,737	28,188	26,611	△5.6	-
고용부	일반회계	근로조건개선지원 (최저임금 준수 지도홍보, 근로조건자율개선지원)	28	31	31	31	35	12.9	5.7
고용부	고보기금	고용안정장려금 (정규직 전환 지원)	244	211	181	181	181	0.0	△7.2
고용부	일반회계	근로감독역량강화	61	60	98	115	99	△13.9	12.9
합 계			333	302	30,047	28,515	26,926	△5.6	199.9

주: 추경 기준(2020년은 4월말 기준)

자료: 고용노동부

- 근로연령층 소득보장을 위한 재정사업에 투입된 예산은 2016년 3,272억원
에서 2020년 6,791억원 수준으로 연평균 20.0% 증가

[근로연령층 소득보장 완화 과제 예산 현황]

(단위: 억원, %)

부처	기금 /회계	세부사업명		2016	2017	2018	2019 (A)	2020 (B)	증가율	
									B-A/A	연평균
고용부	일반회계	청년구직활동지원금		-	-	-	1,582	1,642	3.8	-
복지부	일반회계	자활	자활근로	3,272	2,881	3,200	4,214	5,078	20.5	11.6
		사업	자활장려금	-	-	-	388	71	△81.7	-
합 계				3,272	2,881	3,200	6,184	6,791	9.8	20.0

주: 추경 기준(2020년은 4월말 기준)

자료: 고용노동부

- 2018년에는 근로장려금으로 1조 3,381억원이 집행되었으며, 2019년에는 대
상자 및 최대 지급액 확대에 따라 4조 9,552억원이 집행될 전망

[연도별 근로장려금 조세지출 규모]

(단위: 억원)

구분	2016	2017	2018	2019	2020
근로장려금	10,529	12,034	13,381	49,552	44,975

주: 2015~2018년은 실적치, 2019~2020년은 전망치

자료: 기획재정부, 「조세지출예산서」, 각 연도

Ⅲ. 주요 쟁점 분석

가. 총괄

- 노동시장 구조 변화에 선제적으로 대응하는 일자리 정책 필요
 - 최근 청년, 여성, 노인, 신중년 등 다양한 노동시장 계층을 대상으로 일자리 지원 계획이 발표되어 왔으나, 지속적으로 40대 노동시장이 악화되고 있음이 지적된 이후에야 40대 고용대책 마련 계획을 발표하는 등 일자리 정책이 노동시장 상황에 선제적으로 대응하고 있다고 보기 어려움

[최근 5년간 40대 취업자 수 추이]

(단위: 천명)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
40대 취업자 수	6,892	6,832	6,783	6,666	6,504
전년 대비	△4	△59	△50	△117	△162

출처: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도

- 앞으로 산업 구조조정 및 기술 변화 같은 경제 및 산업의 구조적 변화로 인해 노동시장 구조에 변화가 예상되므로, 노동시장 구조 변화에 선제적으로 대응하는 장기적인 일자리 정책을 추진할 필요
- 근로취약계층별로 지원의 적정성 검토
 - 「한국노동패널자료」를 활용하여 우리나라 근로빈곤층의 규모를 산출해 보면 고령층, 비정규직(임시직, 일용직), 영세사업자 및 해당사업체 근로자(고용원이 없는 자영업자, 10인 미만 사업자 근로자 등)가 근로취약계층에 해당

[근로빈곤율(2017년 기준)]

(단위: 천명, %)

구분		N(천명)	비빈곤	빈곤
연령별	50대	635	94.9	5.2
	60대	279	90.0	10.0
	70세 이상	79	66.6	33.4
고용형태별	임시직	309	88.8	11.3
	일용직	170	87.5	12.5
	고용원이 없는 자영업자 및 무급가족봉사자	485	89.7	10.3
기업규모별	10인 미만	160	92.7	7.3

주: 상대적 빈곤율(중위소득의 50% 기준)을 기준으로 하였으며, 가구 단위의 가처분소득을 균등화 처리하여 계산함

자료: 노동패널 19차 및 20차 자료를 활용하여 가중치(개인, 가구)를 부여하여 국회예산정책처 산출

- 「저소득층 일자리·소득지원 대책」 중 일자리 대책의 경우 취약계층별로 구체적인 정책 대안을 제시하지 못하고 있으며, 빈곤층의 장기 수급을 방지하고 안정적인 일자리로 연계하기 위한 직업훈련, 고용서비스 등의 정책 수단을 고려하고 있지 않음
- 근로취약계층을 대상으로 한 일자리 정책의 적정성을 검토하여, 필요한 경우 비정규직 근로자 등 취약계층이 이용할 수 있는 고용서비스를 확대하거나 편리하게 직업훈련을 받을 수 있도록 개선안 마련 필요

□ 노동시장 격차 완화를 위한 근본적인 대책 마련

- 전체 임금근로자 중 비정규직 비율이 2014년 이후 지속적으로 증가하고 있고, 임금수준·사회보험 가입률 등 고용형태 간 격차가 지속되고 있으나, 비정규직의 정규직 전환을 위한 재정지원의 유인이 크지 않은 상황

[정규직 채용 및 전환에 대한 지원 사업 개요]

(단위: 개소, 만원)

주관부처	사업명 (유형)	지원대상	지원 기업 수	기업당 지원 금액
기획 재정부	정규직 전환 세액 공제 (조세지출)	중소기업	262 (‘18년)*	310만원 (‘18년)
		중견기업	60 (‘18년)	610만원 (‘18년)
고용 노동부	정규직 전환 지원 (고용장려금)	우선지원 대상기업, 중견기업	1,033 (‘19년)	304만원 (‘19년)

주: * 2019년 신고 통계는 산출 전임

자료: 각 부처 제출 자료

- 정규직 전환 지원을 위한 재정지원(고용장려금, 조세지출) 이외에 다양한 정책 수단의 효과성을 분석하여 노동시장 격차를 줄일 수 있는 근본적인 대책을 마련할 필요

□ 신중년 대상 일자리사업 관리 효율화

- 정부는 신중년을 50~60대 세대로 정의하고 있으나, 실제 신중년 관련 사업의 대상 연령을 보면 40대(취업성공패키지는 35세 이상)부터 70세(신중년 사회공헌활동지원사업)까지 다양
- 주된 일자리 평균 퇴직 연령이 49.4세(2019년 기준)임을 고려할 때, 퇴직 예정이거나 퇴직한 중장년층을 정책 대상으로 하여 연령 및 종사 산업·직종별로 맞춤형 지원 필요

나. 재정의 지속가능성

□ 고용보험 실업급여 계정의 지속가능성 확보를 위한 방안 마련

- 「고용보험법」에 따르면 정부는 예상치 못한 대규모 급여 지출에 대비하기 위하여 여유자금을 준비금으로 적립하도록 하고 있으나(연말 적립금을 해당 연도 지출액의 1.5배 이상~2배 미만), 2019년을 기준으로 실업급여 계정의 적립배율은 전년 0.7배에서 0.4배로 감소

[임금근로자 실업급여 계정 수입·지출 및 재정수지 현황]

(단위: 억원, 배)

구분	2015	2016	2017	2018 (A)	2019 (B)	B-A/A *100
수입	63,415	70,340	71,476	76,407	84,756	10.9
지출(A)	54,978	58,557	62,858	79,157	98,558	24.5
○ 사업비	54,415	57,985	62,129	78,287	97,867	25.0
○ 기금운영비	563	572	729	871	691	△20.7
재정수지	8,436	11,783	8,618	△2,750	△13,802	401.9
누적적립금(B)	37,600	49,371	57,958	55,201	41,374	△25.0
적립배율(B/A)	0.7	0.8	0.9	0.7	0.4	-

주: 각 연도 결산 기준

자료: 고용노동부

- 대규모 실업 등 급격한 지출 증가 상황에 대비하기 위해 고용보험 실업급여 계정에 적정한 여유자금 규모를 유지할 수 있는 방안을 마련하고, 구직급여 지급 기간 동안 재취업률을 높이는 등 사업의 효과성 제고를 통해 재정적 지속가능성을 높일 필요

□ 고용보험 고용안정·직업능력개발 계정의 지속가능성 확보를 위한 방안 마련

- 고용안정·직업능력개발 계정의 법정 적립배율(지출액 대비 연말 적립금 비율)은 1배 이상 1.5배 미만인데, 동 계정의 적립배율은 지속적으로 하락하여 2019년 적립배율이 0.8배로 법정 적립배율 이하로 하락

[임금근로자 고용안정·직업능력개발 계정 수입·지출 및 재정수지 현황]

(단위: 억원, 배)

구분	2015	2016	2017	2018 (A)	2019 (B)	B-A/A *100
수입	26,867	31,995	29,795	31,193	33,752	8.2
지출(A)	26,220	30,064	31,700	36,566	40,894	11.8
○ 사업비	25,787	29,646	31,361	36,200	40,606	12.2
- 경상지출	25,140	29,062	30,224	35,284	40,040	13.5
- 용자지출	647	583	1,138	916	566	△38.2
○ 기금운영비	433	418	339	366	288	△21.3
재정수지	647	1,931	△1,904	△5,374	△7,142	32.9
누적적립금(B)	44,281	46,198	44,264	38,886	31,726	△18.4
적립배율(B/A)	1.7	1.5	1.4	1.1	0.8	-

주: 각 연도 결산 기준

자료: 고용노동부

- 고용보험 고용안정·직업능력개발 계정의 재정건전성 제고를 위해 집행부진 사업 혹은 효과성이 낮은 사업의 필요성을 검토하는 등 지출 효율화 노력을 지속할 필요

다. 대상의 포괄성(사각지대)

- 산업 및 노동시장 구조 변화에 따른 사회보험 사각지대 해소
 - 2019년 고용보험의 미적용 근로자(제도적 사각지대)와 적용대상 중 미가입자(실질적 사각지대)가 전년 대비 증가

[연도별 고용보험 사각지대 규모 현황]

(단위: 만명, %)

구분		2012.8.	2018.8.	2019.8.
제도적 사각지대	비임금 근로자 (취업자 대비)	716 (28.8)	686 (25.5)	680 (24.9)
	고용보험 미적용 근로자 (임금근로자 대비)	286 (16.1)	345 (17.2)	359 (17.5)
실질적 사각지대	미가입자 (적용대상 근로자 대비)	412 (27.7)	361 (21.8)	374 (22.0)

자료: 고용노동부(2018~2019) 및 KDI(“고용안전망 사각지대 현황과 정책방향”, 2013)

- 2019년 산재보험 미가입 사업장의 재해자 수는 5,444명이며 2017년 이후 지속적으로 산재보험 미가입 사업장 재해자는 증가 추세

[산재보험 미가입 사업장 재해자 수]

(단위: 명)

구분	미가입 사업장 재해자
2016	3,786
2017	3,581
2018	3,742
2019	5,444

자료: 고용노동부

- 산업구조 변화 등으로 고용형태가 다변화되면서 고용 분야 사회보험의 사각지대가 확대될 것으로 예상되므로, 이에 대비한 새로운 대안들의 장·단점을 국회 및 국민들에게 공개하고 논의를 통해 고용 분야 사회보장제도를 체계적으로 구축해 나갈 필요

□ 산재 미보고 및 은폐로 인한 산재보험 적용의 사각지대 개선

- 최근 5년간(2014년~2018년) 산업재해로 인해 진료를 받았으나 산재보험 급여를 신청하지 않아 국민건강보험공단이 근로자와 사용주에게 부당이득 환수를 청구한 건수는 연평균 약 4만건이며 연평균 청구액은 68억 1,500만원 수준
 - － 국민건강보험공단의 실사 결과, 산재가 의심되는 진료 중 산재은폐율은 21.0~26.0%로 추정

[연도별 산업재해 관련 부당이득 환수 청구 현황]

구분	2014	2015	2016	2017	2018	연평균
총인원(명) ^{*)}	5,023	5,047	5,636	4,531	3,639	4,775
건수(건)	41,572	42,201	45,620	39,692	32,893	40,396
청구액 (백만원)	6,545	6,957	7,502	7,118	5,954	6,815
건당 청구액(원)	157,426	164,846	164,444	179,352	181,012	169,416

주: *) 근로자 수 기준
자료: 국민건강보험공단

- 고용노동부는 건강보험공단의 사업주 부당이득 청구내역 자료만 제공받아 확인하고 근로자 대상 부당이득 청구내역 자료를 제대로 활용하지 않는 등 산재 미보고 은폐 의심 사례 중 일부만을 조사 대상으로 하고 있음
- 산재보험료를 할증 등을 우려해 사업주가 발생한 산재를 보고하지 않거나 은폐하는 경우가 발생하고 있어 실질적으로 사각지대에 놓인 근로자들이 존재한다는 점에서 산재은폐 적발 노력을 강화하고 산재 발생 시 의사 보고 시스템 등 산재은폐를 근본적으로 줄일 수 있는 제도적인 개선노력 필요

라. 전달체계의 효율성

□ 고용과 복지서비스 연계 강화

- 고용복지플러스센터의 서비스 간 연계 실적을 보면 전반적인 연계 실적은 매년 증가하고 있으나, 2019년 복지에서 고용으로의 서비스 연계건수가 1만 6,566건으로 전년(2만 5,088건) 대비 8,522건 감소

[고용복지플러스 센터의 분야별 서비스 연계 실적]

(단위: 건)

연도	계	초기상담	고용↔고용	고용→복지	복지→고용	고용↔금융	기타
2015	21,349	6,283	9,615	1,920	2,561	223	747
2016	117,457	35,749	55,487	10,699	12,110	1,214	2,198
2017	246,417	74,443	115,041	26,417	24,686	3,492	2,338
2018(A)	342,611	128,412	148,362	33,561	25,088	3,843	3,345
2019(B)	470,078	187,809	206,716	44,103	16,566	9,275	5,609
B-A	127,467	59,397	58,354	10,542	△8,522	5,432	2,264

주: 서비스연계 건수: 한 사람이 여러 기관의 서비스 연계를 받은 경우 여러 건으로 인정

자료: 고용노동부(고용복지플러스센터 업무지원시스템)

- 대표적인 고용-복지 연계 사업인 근로빈곤층 취업우선지원사업*이 폐지되는 등 고용과 복지서비스 연계가 미흡한 실정이므로, 고용노동부는 취업역량이 현저히 낮거나 구직 의지가 낮은 대상에 대한 취업지원 프로그램이 적절한 수준인지 검토하고, 보건복지부는 자활센터에서 취업지원이 적절히 이루어 질 수 있도록 취업서비스 강화 방안을 마련할 필요

* 보건복지부 자활근로사업 참여자를 고용센터에 우선 의뢰하여 취업성공패키지 사전단계에 참여하도록 한 사업

□ 민간직업훈련기관의 역량 제고

- 우리나라 직업훈련은 주로 민간기관에서 제공(2019년 재직자 직업훈련을 제공하는 공공훈련기관은 0.8%)하고 있는데, 직업훈련의 전반적인 내용이 지역·직종별 인력수급 상황과 기술변화에 유연하게 대응하지 못하고 있음
- 고용노동부는 민간훈련기관들이 지역 및 직종별 인력수급상황과 기술변화에 유연하게 대응할 수 있도록 직업훈련기관 심사평가와 훈련비 지원 단가 체계를 점검하여 민간직업훈련기관의 역량을 제고할 방안을 마련할 필요

□ 고용장려금 부정수급에 대한 체계적인 관리

- 고용창출장려금 사업 예산이 지속적으로 증가하고 있는 상황(최근 3년간 수급자의 연평균 증가율은 117.2%, 수급액수는 98.2%)에서, 특별점검 실시 연도(2017, 2019년)에 적발 실적이 증가하는 등 부정수급 적발이 상시적으로 이루어지지 않고 있음
 - 부정수급 적발유형을 보면 사업담당자들의 지도점검에 의한 적발이 많은 편으로, 사업담당자들이 지도점검에 어려움이 없도록 지원 방안을 마련하는 등 관리 방안이 필요

[고용창출장려금 규모 및 부정수급 적발 현황]

(단위: 명, 백만원, 건, %)

구분	2017	2018	2019	연평균 증가율
수급자수	53,276	154,804	251,262	117.2
수급액	250,732	435,918	985,151	98.2
부정수급건수	368	156	613	29.1
부정수급액	2,751	1,245	4,503	27.9

자료: 고용노동부

마. 사업의 효과성

□ 청년 대상 일자리 사업의 장기 효과성 제고 방안 모색 필요

- 청년 대상 일자리 사업의 확대에도 불구하고 2019년 일부 고용지표는 2017년 대비 악화되고 있어 사업의 효과성 검토 필요
 - 청년 대상 주요 일자리 사업(청년내일채움공제, 청년추가고용장려금, 청년구직활동지원금)의 참여자는 2017년 4만 449명에서 2019년 26만 6,834명(2019년도 전체 청년 취업자의 4.1% 수준)으로 증가하였으나, 첫 직장 취업 평균 소요기간 등 청년 고용지표는 2017년 대비 악화
 - 2017~2019년의 기간 동안 첫 직장 취업 소요기간은 0.1개월씩 지속적으로 증가, 근속기간은 2018년 개선(0.3개월 증가)되었으나, 2019년 전년대비 0.6개월 감소

- 만15~29세 전체 취업자의 고용률은 2017년 42.1%에서 2019년 43.5%로 1.4%p 증가했으나, 주 36시간 이상 취업자의 고용률은 같은 기간 0.2%p 감소

[연도별 청년(만 15~29세) 고용지표 현황]

(단위: %, %p)

구분	2017(A)	2018	2019(B)	B-A
첫 직장 취업 소요기간	10.6개월	10.7개월	10.8개월	0.2개월
첫 직장 근속기간	1년 5.6개월	1년 5.9개월	1년 5.3개월	△0.3개월
고용률(전체)	42.1	42.7	43.5	1.4
고용률(주36시간 이상 취업자)	33.2	32.4	33.0	△0.2

주: 주 36시간 이상 취업자는 통계청 경제활동인구조사자료를 활용하여 국회예산정책처 산출 자료: 「12월 및 연간 고용동향」(통계청, 각 연도) 및 「5월 경제활동인구조사 청년층 부가조사 결과」(통계청, 각 연도)

- 청년내일채움공제 사업과 청년추가고용장려금 사업의 경우 사업 참여 종료 후 일자리 이력을 지속적으로 모니터링하여 청년 일자리의 전반적인 질 제고 등 사업의 장기 효과를 제고할 방안을 모색할 필요
 - － 청년내일채움공제의 경우 2017년 1월~6월 가입자(13,557명) 중 47.6%가 만기금을 수령한 이후 6개월 이상 근무
 - － 청년추가고용장려금 참여자의 경우 정규직 신규 채용자에 대해 최대 3년간 지원하고 있지만, 2017년을 기준으로 참여 청년의 2년 근속 확률이 53%임

□ 30대 여성 대상 일자리 사업의 효과성 제고 필요

- 여성경제활동촉진지원 사업의 경우 30대 여성의 참여율과 취업성고가 낮게 나타나고 있으므로, 보육서비스와의 연계가 가능한 일자리 등의 발굴과 고부가가치 직업훈련을 확대하는 등의 개선 필요
 - － 경력단절 현상이 심각한 30대 여성*의 경우 여성경제활동촉진지원사업의 참여 비율과 취업 성과 모두 낮아지고 있음
 - * 2019년 기준 30~39세 기혼여성 중 비취업 여성의 비율은 44.2%(15~54세 기혼 여성 전체 38.1%), 경력단절여성은 31.0%(15~54세 기혼 여성 전체 19.2%)
 - － 여성경제활동촉진지원사업 참여자 중 30대 여성 비율이 감소

- 취·창업연계 프로그램: 2016년 17.9%(69,421건) → 2018년 16.4%(79,402건)
- 직업훈련 프로그램: 2016년 23.1%(3,247명) → 2018년 21.4%(3,170명)
- 인턴십 프로그램: 2016년 24.6%(1,760명) → 2018년 24.0%(1,780명)
- 취업연계 프로그램 30대 참여자의 취업률은 2019년 29.1%(참여연령 중 최저)

□ 중장년층 대상 일자리 사업의 성과관리 및 사업수행 방식 검토 필요

- 중장년층 대상 일자리사업은 참여인원, 수급사업장, 근로자 수와 같은 산출(output)지표를 주로 활용하고 있으므로, 참여사업장 고용증가율, 참여자 고용유지율과 같이 사업의 결과(outcome)를 측정할 수 있는 지표 설정을 통해 각 사업이 중장년층 일자리 상황을 개선하는데 얼마나 도움이 되는지 측정하는 것이 필요
- 신중년사회공헌활동, 중장년층취업지원, 장년고용안정지원금 등 사업은 참여자수, 수급자 수 등 단순 산출(output)지표를 중심으로 성과를 측정
- 고용창출장려금 사업은 청년, 장년, 취약계층 등 참여대상별로 성과를 측정하지 않고 있어 성과지표가 사업효과성 제고에 활용되기 곤란

[중장년층 대상 주요 일자리사업별 성과지표 현황]

세부사업	사업 유형	성과지표	문제점
신중년 사회공헌활동지원	직접일자리	참여인원, 참여자만족도	산출(output) 지표 중심
중장년층취업지원	고용서비스	참여자수(생애설계), 취업률(전직지원), 취업건수(고령자인재은행)	고용의 질 미측정
장년고용안정지원금	고용안정장려금	수급 사업장 및 근로자 수	산출(output) 지표
고용창출장려금 (장년고용 지원)	고용창출장려금	수혜사업장의 고용증가율, 1년 이상 고용유지율	참여대상별로 성과를 측정하지 않음

자료: 고용노동부, 「2020년도 성과계획서」, 2019.8.

- 중장년 채용 미스매치의 원인으로 숙련·자격을 갖춘 인력 부족, 근로조건과 구직자 기대 간 불일치가 지적되고 있으므로, 단기 교육 프로그램을 위주로 추진되고 있는 중장년층취업지원(중장년일자리희망센터) 사업 방식의 적절성을 검토할 필요

- 전직스쿨 및 생애경력설계 프로그램의 기업단위 참여자가 대기업과 공공부문 재직자에 쏠려 있으므로, 실제 서비스의 필요성이 큰 중소기업, 중장년층의 참여를 위하여 참여 대상을 제한하는 등의 제도 개선 필요
 - 전직스쿨: 1,000인 이상 기업과 공공부문이 차지하는 비중 83.3%
 - 생애경력설계 프로그램: 1,000인 이상 기업과 공공부문이 차지하는 비중 69.9%

1

분석 배경 및 목적

저성장과 산업구조 변화로 인한 노동시장 구조 변화는 일자리 감소와 일자리 질 악화라는 정책 문제를 야기하고 있다. 실업과 고용의 질 악화는 가계 경제의 근간이 되는 근로소득의 감소와 소득불안정으로 이어져 국민의 삶을 어렵게 만들 수 있다. 따라서 일자리 안전망 확충, 취업 지원, 일자리 질 개선 등을 위한 정부 정책이 중요한 시점이다.

최근 3년간 40대 취업자의 경제활동참가율('17년 81.1% → '18년 81.0% → '19년 80.2%)과 고용률('17년 79.4% → '18년 79.0% → '19년 78.4%)이 하락하고, 청년들의 첫 직장 취업 소요기간이 길어지고 근속기간이 짧아지는¹⁾ 등 노동시장 상황이 악화되고 있다. 또한 점차 여성의 경제활동참여율이 높아지고 있지만, 2019년을 기준으로 전체 15~54세 기혼여성 중 19.2%(30대 여성의 31.0%)가 경력단절여성이라는 점을 고려하면 고용 분야의 사회보장제도들이 효과적으로 작동하고 있는지에 대한 검토가 필요해 보인다.

정부는 「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」(2019.2.19.)을 통해 고용 분야에서 일자리 안전망 확충, 적극적 노동시장정책 강화, 노동시장 격차 완화, 일생활 균형 달성 등의 사회보장 정책과제를 설정하고 재정사업 등을 통해 이를 실천하고 있다.

이에 본 보고서는 우리나라 고용 분야 사회보장정책의 구조와 범위를 검토하고, 관련 제도 및 사업을 계획의 적절성, 재정의 지속가능성, 대상의 포괄성, 전달체계 및 사업 효과성을 기준으로 분석하여, 고용 분야 사회보장정책의 구조와 체계, 전달 방식이 정책 환경 변화에 적절히 대응하고 국민에 요구에 부합하는 수준인지를 분석하고자 한다.

1) 최근 3년간 15~29세 청년의 첫 직장 취업 소요기간이 지속적으로 증가('17년 10.6개월 → '18년 10.7개월→'19년 10.8개월)하고, 2018년에 비해 2019년 첫 직장 근속기간이 0.6개월 감소하였다(본 보고서 p.81 참조).

「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」이 담고 있는 중점 추진과제 중 고용 분야의 과제는 크게 ① 일자리 안전망 확충 및 적극적 노동시장정책 강화, ② 노동시장 격차 완화 및 일·생활 균형 달성 등 2가지 세부 과제로 구성된다. 그러나 「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」상 소득보장 분야의 ‘근로연령층 소득보장체계 확충’ 과제가 청년구직활동지원금과 같은 고용 분야의 사업을 포함하고 있기 때문에 본 보고서는 해당 과제를 고용 분야 과제로 보고 분석에 포함하고자 한다.

사회보장기본계획 관련 사업과 재원 규모는 추진 과제(예: 고용보험 사각지대 해소)에 맞춰 정해진다. 그러나 본 보고서가 사회보장정책 전반을 다루고 있으므로 사회보장기본계획의 주요 추진 과제를 중심으로 해당 제도 혹은 사업 전체 예산(예: 고용보험기금 지출)을 분석범위로 하고 있다.

[고용 분야 사회보장사업 과제 구성]

과제명	세부과제	하부과제
일자리 안전망 확충 및 적극적 노동시장정책 강화	1. 고용보험 및 산재보험 적용대상 확대를 통한 사각지대 해소	① 특수형태 근로종사자프리랜서 예술인 고용보험 적용 확대 ② 산재보험 적용확대 및 보장성 강화
	2. 실업급여 보장성 확대를 통한 고용 안전망 강화	① 실업급여의 지급 수준, 지급기간 확대 및 자발적 이직자 대상 단계적 도입
	3. 취약계층 대상 적극적 노동시장정책 추진	① 한국형 실업부조 도입 ② 고용센터 취업지원기능 강화 ③ 근로자 내일배움카드 확대
	4. 청년의 구직 어려움 해소	① 청년추가고용장려금 및 청년내일채움공제 확대 ② 상생형 일자리 모델 확산 ③ 온·오프라인 청년센터를 통한 정보 제공
노동시장 격차 완화 및 일·생활 균형 달성	1. 최저임금 현장안착 및 비정규직의 정규직화	① 최저임금 현장 안착 ② 비정규직의 정규직화
	2. 여성의 경제활동 참여 지원 및 출산·육아기 지원 강화	① 출산급여 신설을 통한 모성보호 사각지대 해소 ② 여성 경력단절 예방 ③ 남녀 공동 육아참여 기반 구축 ④ 적극적 고용개선조치 적용대상 확대 검토 ⑤ 가이드라인 교육 등 고용상 성별 격차 완화

과제명	세부과제	하부과제
		⑥ 경력단절여성에 대한 재취업지원 ⑦ 아이돌봄 서비스 확대 ⑧ 공동육아나눔터 확대 운영 ⑨ 아동수당 확대
	3. 일하는 방식 개선	① 연간 노동시간 단축 ② 일하는 방식 및 문화 개선
근로연령층 소득보장체계 확충	1. 근로장려세제(EITC) 지원 확대	① 근로장려세제(EITC) 지원
	2. 청년구직활동요금 도입	① 청년구직활동요금 도입

자료: 보건복지부, 「제2차 사회보장기본계획」, 2019.2.12.

본 보고서는 먼저 「제2차 사회보장기본계획」에 기초하여 정부가 제시한 고용 분야 사회보장정책을 일자리 안전망, 적극적 노동시장정책, 일·생활 균형, 노동시장 격차 완화, 근로연령층 소득보장으로 구분하여 각 과제가 포함하는 주요 제도와 재정사업을 소개하는 동시에 예산 현황을 분석하였다. 다음으로 고용 분야 사회보장 제도를 총괄적으로 분석한 후, 분석 기준(재정의 지속가능성, 대상의 포괄성, 전달체계, 사업효과성)별로 관련 제도 및 사업을 분석하였다.

[보고서의 주요 분석 대상 및 기준]

구분	분석기준	주요 분석 대상
현황	정책 현황 분석	• 정책 및 주요 제도 개요 • 예산 현황
주요 쟁점 분석	총괄	• 고용 분야 일자리대책 • 근로취약계층 대상 지원 정책 • 노동시장 격차 완화 정책 • 신중년 일자리 정책
	재정의 지속가능성	• 고용보험 실업급여 계정의 재정적 지속가능성 • 고용보험 고용안정·직업능력개발 계정의 재정적 지속가능성
	대상의 포괄성 (사각지대)	• 고용·산재보험의 제도적 사각지대 • 산재보험 적용의 사각지대
	전달체계의 효율성	• 고용·복지 연계 서비스 • 직업훈련사업 전달체계 • 고용장려금 부정수급
	사업의 효과성	• 청년 대상 일자리 사업(청년내일채움공제, 청년추가고용장려금) • 여성 대상 일자리 사업(여성경제활동촉진지원) • 중장년 대상 일자리 사업(중장년층취업지원)

1

일자리 안전망

일자리 안전망 혹은 고용안전망은 국가가 실업 및 산업재해와 같은 노동시장에서 발생 가능한 사회적 위험을 국민들이 극복하거나 관리할 수 있도록 지원하는 제도를 의미한다. 실업과 산업재해의 위험으로부터 국민을 보호하는 전통적이며 대표적인 제도는 고용보험과 산재보험이라고 할 수 있다. 「제2차 사회보장기본계획」에 따르면 정부는 고용보험 및 산재보험 적용대상 확대를 통해 사각지대를 해소하고, 실업급여 보장성 확대 등 고용안전망 강화 과제를 통해 일자리 안전망을 확충할 계획이다.

(1) 고용보험

가. 개 요

고용보험은 근로자가 실업한 경우 생활에 필요한 급여를 제공하는 등 근로자의 생활안정과 구직활동을 촉진하기 위한 공적보험으로 1995년 7월 1일부터 시행되었다. 고용보험사업을 수행하고 필요한 재원을 충당하기 위해 고용보험기금이 설치되어 있으며, 고용보험사업은 크게 실업급여·모성보호 사업과 고용안정·직업능력 개발 사업으로 구분된다.

실업급여 사업은 실업 시 소득 보전을 위한 구직급여와 구직급여 수급자의 조기재취업을 촉진하는 수단으로 조기재취업수당이 있으며, 모성보호 사업은 출산전후휴가 급여와 육아휴직 급여를 포함한다.

[고용보험기금 실업급여 및 모성보호 주요 사업별 개요]

구분	사업별 개요
실업 급여	○ 구직급여 - 고용보험 적용 사업장에서 이직일 이전 18개월간 피보험단위기간 180일 이상 근무하다가 회사 경영사정 등으로 부득이하게 이직하여 실업한 상태에서 재취업활동을 하

구분	사업별 개요
	는 기간에 구직급여를 지급함으로써 생활안정 및 조속한 노동시장 복귀를 지원하는 데 목적이 있는 사업 ○ 조기재취업수당 - 구직급여 수급자의 조기재취업을 촉진하는 수단으로 조기재취업수당, 직업능력개발수당 등의 인센티브를 제공함으로써 수급자의 장기실업 방지 및 재취업을 촉진하는 데 목적이 있는 사업
모성 보호	○ 출산전후휴가 급여 - 출산으로 인한 여성근로자의 이직을 방지하고, 사업주의 여성고용 기피 요인을 해소하기 위해 급여를 지원하는 사업 ○ 배우자 출산휴가 급여 - 배우자의 출산을 이유로 휴가를 사용하는 남성 근로자에게 급여를 지원하여 남성의 육아참여 활성화 및 모성보호 도모
	○ 육아휴직 급여 - 육아휴직급여 지급을 통한 가정과 직장의 양립지원으로 근로자의 고용안정과 경제활동 참가율 제고를 도모하는데 목적이 있는 사업 ○ 육아기근로시간단축 급여 - 육아휴직 대신 육아기에 근로시간을 단축하여 근무하는 경우 급여를 지원하여 출산-육아기 근로자의 경력단절현상을 방지하고 일과 가정의 양립을 지원하고자 하는 사업

고용안정·직업능력개발 사업은 2006년 1월 1일부터 고용안정사업과 직업능력개발 사업이 통합된 것으로, 고용안정사업은 근로자에 대한 고용조정이 불가피한 사업주가 휴업, 훈련 등을 통해 근로자의 고용을 유지하는 경우 고용유지지원금을 지급하는 사업 등을 말한다. 그리고 직업능력개발 사업은 재직근로자 등의 직업능력개발훈련을 실시하는 사업주에 대하여 훈련비용 등을 지원하는 사업 등이 있다.

[고용보험기금 고용안정 및 직업능력개발 주요 사업별 개요]

구분	사업별 개요
고용안정	○ 고용창출장려금 - 노동시장의 통상적인 조건하에서는 취업이 특히 곤란한 장애인, 여성가장 등을 채용하는 경우 고용촉진지원금을 지급 ○ 고용안정장려금 - 고용환경개선, 근무형태 변경 등을 통해 일자리를 창출한 사업주에 대하여 지원(고용창출지원) ○ 고용유지지원금 - 근로자에 대한 고용조정이 불가피한 사업주가 휴업, 훈련 등을 통해 근로자의 고용을 유지하는 경우 고용유지지원금을 지급

구분	사업별 개요
직업능력 개발	○ 사업주직업훈련지원금 - 재직근로자 등의 직업능력개발훈련을 실시하는 사업주에 대하여 훈련비용 등 지원 ○ 내일배움카드 - 실업자 및 재직근로자가 자신의 직무능력향상을 위해 교육·훈련을 받을 경우 그 비용의 일부를 지원

고용보험기금은 적용 근로자의 특성과 보험 사업에 따라 ① 임금근로자 고용안정·직업능력개발 사업 계정, ② 임금근로자 실업급여 계정, ③ 자영업자 고용안정·직업능력개발 사업 계정, ④ 자영업자 실업급여 계정으로 구분된다. 모성보호·육아지원 사업비는 임금근로자 실업급여 계정에서 지출된다.

최근 정부의 일·생활 균형과 일자리 안전망 강화 정책 등으로 인해 육아휴직 급여 및 기간이 점차 확대되고 있고, 실업급여의 적용 대상 확대 및 소득대체율 인상 등의 제도 개선이 추진되었다²⁾.

[최근 5년간 고용보험 제도개선 내용]

시 행	주요 내용
2016. 1.	· “아빠의달” 기간 확대(육아휴직 첫 1개월에서 첫 3개월로 확대)
2017. 7.	· “아빠의달” 급여 인상(둘째 자녀에 대한 상한액 인상, 150만원 → 200만원)
2017. 9.	· 육아휴직 첫 3개월간 급여 2배 인상 (소득대체율 40 → 80%, 상한액 150만원, 하한 70만원)
2017. 12.	· 자영업자 고용보험 가입가능기간 연장 (사업자등록일로부터 1년 이내 → 5년 이내)
2018. 1.	· 육아기 근로시간 단축 급여 인상(소득대체율 60% → 80%)
2018. 3.	· 효율적인 수사를 위해 47개 관서 부정수급 조사 업무 일원화
2018. 7.	· 1개월간 소정근로시간이 60시간 미만인 단시간근로자의 고용보험 당연가입조건 개선 · “아빠의달” 급여 인상(상한액 인상, 150만원 → 200만원)
2019. 1.	· 실업급여 적용 확대 - 65세 전부터 피보험 자격을 유지하던 사람이 65세 이후에 계속하여 고용된 경우에 적용 · 육아휴직 첫 3개월 이후의 급여 인상 (소득대체율 40% → 50%, 상한액 120만원, 하한액 70만원) · “아빠의 달” 급여 인상(상한액 인상, 200만원 → 250만원)
2019. 10.	· 실업급여 보험료율 인상(1.3% → 1.6%) · 실업급여의 보장성 강화(지급기간 30일 연장, 지급수준 평균임금의 50% → 60%)

2) 최근 고용보험법 일부개정법률안 중 예술인만을 고용보험 적용대상에 포함하는 안(「고용보험법 일부개정법률안(대안)」(의안번호 2024943호))이 국회를 통과(2020.5.20.)하여 하위 법령 개정 등이 추진 중이다.

시행	주요 내용
	• 육아기 근로시간 단축 급여 제도개선(육아휴직 제도와 별개로 사용 가능, 사용기간 최대 2년까지 연장)
2020.1.	• 내일배움카드제도 통합: 실업자등능력개발지원(일반회계), 전직실업자등능력개발지원(고보기금), 근로자능력개발지원(고보기금) 사업 간 통폐합

자료: 고용노동부, 「2019년판 고용노동백서」(2019.7.) 등을 참고하여 국회예산정책처 작성

나. 재정 현황

고용보험기금은 고용안정·직업능력개발 사업에 필요한 경비, 실업급여의 지급, 육아휴직 급여 및 출산전후휴가 급여 지급 등의 용도로 사용되며(「고용보험법」 제 80조), 기금의 지출은 크게 사업비, 기금운영, 기타(정부내부지출, 차입금원금상환, 차입금이자상환, 여유자금운용)으로 구성된다.

2020년 수정계획액(4월말 기준)을 기준으로 기금의 지출은 총 15조 4,986억원이며, 실업급여 사업에 9조 7,752억원, 모성보호사업에 1조 5,432억원, 고용안정사업에 2조 2,195억원, 직업능력개발사업에 1조 7,874억원, 자영업자 실업급여에 50억원을 지출할 계획이다. 지난 5년간 고용보험기금의 지출은 연평균 12.7% 수준으로 증가하였다.

[고용보험기금 지출 현황]

(단위: 억원, %)

구분		2016	2017	2018	2019 (A)	2020 (B)	증감률	
							B-A/A	연평균
지출	급여지출	62,003	65,856	81,481	101,053	113,184	12.0	16.2
	실업급여	52,706	54,493	68,370	86,500	97,752	13.0	16.7
	모성보호	9,297	11,363	13,111	14,553	15,432	6.0	13.5
	고용안정	12,922	13,697	16,799	23,917	22,195	△7.2	14.5
	직업능력개발	19,668	19,770	20,801	19,021	17,874	△6.0	△2.4
	자영업자 실업급여	52	42	39	41	50	22.0	△1.0
	기금운영비 및 기타	1,553	1,552	1,728	1,666	1,683	1.0	2.0
합 계		96,199	100,917	120,849	145,699	154,986	6.4	12.7

주: 1. 수정계획액(2020년은 4월말) 기준

2. 실업급여: 구직급여+조기재취업수당+광역구직활동지원금

3. 기타: 실업크레딧지원+고용보험정수위탁지원+고용보험적용부과지원+고용보험적용부과정보시스템구축(정보화)

자료: 고용노동부

(2) 산재보험

가. 개요

산재보험은 근로자의 업무상의 재해를 신속하고 공정하게 보상하며, 재해근로자의 재활 및 사회 복귀를 촉진하기 위한 공적보험으로 1964년 1월 1일부터 시행되었다(「산업재해보상보험법」 제정, 1963. 11. 5.). 보험사업 및 산업재해 예방 사업에 필요한 재원을 확보하고, 보험급여에 충당하기 위하여 산업재해보상보험및예방기금(산재보험기금)이 설치되어 있다. 산재보험급여는 「산재보험법」 제36조에 따라 요양급여, 휴업급여, 장해급여, 간병급여, 유족급여, 상병보상연금, 장의비, 직업재활급여, 진폐보상연금, 진폐유족연금으로 구분된다.

요양급여는 근로자가 업무상의 사유로 부상을 당하거나 질병에 걸려 요양이 필요한 경우 지급하며, 휴업급여는 업무상의 부상 또는 질병으로 취업하지 못하여 임금을 받지 못한 경우 지급한다. 장해급여는 업무상 부상 또는 질병이 치유되었으나 당해 부상 또는 질병과 상당한 인과관계가 있는 장해³⁾가 남은 경우 지급한다.

유족급여는 근로자가 업무상 사유로 사망하거나 사망한 것으로 추정될 때 그에 의하여 부양되고 있는 가족들의 보호를 위하여 지급하며, 상병보상연금은 요양개시 후 2년 경과 후에도 치유되지 않고 중증요양상태등급기준 1~3급에 해당할 경우 지급한다. 근로자가 업무상 사유로 사망한 경우 그 장의비로서 평균임금의 120일분에 해당하는 금액을 지급하며, 요양급여를 받은 자가 치유 후에도 간병이 필요하다는 의학적 소견이 있는 경우 간병에 소요되는 비용을 상시, 수시로 구분하여 간병급여가 지급된다. 마지막으로 재활급여는 장해급여를 받은 자 중 취업을 위하여 직업훈련이 필요한 자에 대하여 실시하는 직업훈련에 드는 비용 및 직업훈련수당, 직장복귀지원금, 직장적응훈련비용, 재활운동비용을 의미한다. 진폐보상연금은 업무상 질병인 진폐에 걸린 근로자에게 진폐장해등급별 진폐장해연금과 기초연금(최저임금액의 100분의 60에 365를 곱하여 산정)을 합산한 금액으로 지급하고, 진폐유족연금은 진폐근로자가 진폐로 사망한 경우에 사망 당시 진폐근로자에게 지급하고 있거나 지급하기로 결정된 진폐보상연금과 같은 금액으로 유족에게 지급한다.

3) 부상 또는 질병이 치유되었으나 정신적 또는 육체적 훼손으로 인하여 노동능력이 상실되거나 감소된 상태를 말하며, 「산업재해보상보험법」 제57조제2항, 「산업재해보상보험법 시행령」 제53조제1항 및 [별표6]에 의해 제1급~제14급으로 구분된다.

[산재보험급여의 종류 및 지급수준]

급여 종류	개요	급여 지급 수준
요양 급여	산재환자에 대하여 진찰, 약제 또는 진료 재료와 의지 기타 보철구의 지급, 처치, 수술 및 치료	○ 진료비(진찰, 처치, 수술등) 전액·현물급여 - 병원으로 직접 지급 - 부득이한 경우 요양을 같음하여 요양비를 재해자에게 지급
휴업 급여	요양으로 인하여 취업하지 못한 기간 동안 지급	○ 평균임금의 70% 지급 - 저소득근로자 휴업급여 및 고령자 감액제도 운영(08.7.1.시행) *평균임금 최고·최저보상기준고시(20년 기준) - 최고: 1일 222,224원(전체 근로자 임금 평균액의 1.8배) - 최저: 1일 68,720원(최저보상기준금액(61,734원)이 최저임금액에 미달하여 최저임금으로 적용)
장해 급여	치료종결 후 신체에 일정수준 이상의 장해상태가 남아있는 산재근로자에게 장해보상연금 또는 일시금 지급	○ 일시금: 1급(1,474일분)~14급(55일분) ○ 연금: 1급(329일분)~7급(138일분) - 1~3급: 연금 지급(1~4년 선급금 청구시 50%만 지급) - 4~7급: 연금 또는 일시금 선택(1~2년분 선급금 청구시 50%만 지급) - 8~14급: 일시금 지급
유족 급여	업무상 사망한 노동자의 유족에게 지급	○ 일시금: 평균임금의 1,300일분 ○ 연금: 급여기초연액(평균임금×365)의 52%~67% - 연금수급권자 희망시 50% 일시금 지급
상병 보상 연금	2년 이상 요양 중인 중증요양상태 등급 1~3급 해당자에게 지급	○ 1급(329일분), 2급(291일분), 3급(257일분) - 휴업급여 대신 지급
장의비	업무상 사망에 대하여 실제 장제를 행한 자에게 지급	○ 평균임금의 120일분 - 최고 15,867,020원, 최저 11,438,960원(20년 기준)
간병 급여	치료종결 후 장해등급 1~2급 중 간병급여 대상자에게 지급	○ 상시 간병 1일당 41,170원 ○ 수시 간병 1일당 27,450원(20년 기준)
재활 급여	요양종결 이후 산재보험법상 장해등급 1~12급 판정을 받거나 판정을 받을 것이 의학적으로 명백한 자에게 지급	○ 직업훈련비용 - 훈련비: 고시금액/1인 - 훈련수당: 최저임금 100%까지 차등지급/1인 ○ 직장복귀지원금 - 1~3급: 800천원/1인, 4~9급: 600천원/1인, 10~12급: 450천원/1인(20년 기준) ○ 직장적응훈련: 450천원/1인 ○ 재활운동지원: 150천원/1인

급여 종류	개요	급여 지급 수준
진폐 보상 (유족) 연금	진폐로 요양하거나 진폐장해 판정받은 진폐노동자에게 진폐보상연금, 진폐로 사망한 자의 유족에게 진폐유족연금 지급	○ 진폐보상연금: 진폐장해등급에 따라 3단계로 구분하여 매월 기초연금(최저임금의 60%)과 평균임금의 11일분~21일분 ○ 진폐유족연금: 사망전 진폐보상연금 지급(유족보상연금 초과 불가)

자료: 고용노동부

최근 정부는 특수고용형태근로종사자와 자영업자를 대상으로 산재보험 적용범위를 확대하였고, 산재보험료 할인이 대기업에 편중되고 영세사업장의 경우 보험료 할증이 산재은폐 요인으로 작용한다는 문제점을 개선하기 위해 개별실적요율제⁴⁾ 적용 대상을 축소하고 할인·할증 폭을 통일하는 등의 제도개선을 추진하였다.

4) 산재보험료율은 매 보험연도마다 과거 3년 동안(6월 30일 기준) 사업종류별로 보수총액 대비 산재보험급여총액의 비율을 기초로 결정 고시하는데, 개별실적요율제는 재해방지 노력을 기울인 사업장에 대해 보험료율을 할인해주고, 그렇지 않은 기업에 대해 보험료율을 할증해주는 제도이다.

[최근 3년간 제도개선 내용]

시 행	주요 내용
2018. 1.	○ 업무상재해를 업무상 사고, 업무상 질병, 출퇴근재해로 구분 - 통상적인 출퇴근 중 사고까지 인정 범위 확대 - 출퇴근 경로 이탈·중단 시 불인정(단, 일상생활 필요한 행위의 경우 예외 인정) - 출퇴근 경로가 불분명한 직종 적용 제외(제외 직종 시행령 위임)
2018. 6.	○ 최저 보상기준 금액 - 유족급여 등 급여의 최저 보상기준 금액(상용근로자 5명 이상 사업체의 전체 근로자의 임금 평균액의 2분의 1)을 최저임금 이상이 되도록 개정 ○ 산업재해보상보험재심사위원회 - 위원 수 확대(60명→90명)
2018. 7.	○ 적용 사업 확대 - 산재보험의 가입대상이 근로자를 사용하는 모든 사업으로 확대(산재보험의 적용 제외 사업(장)이었던 “총공사금액이 2천만원 미만인 공사 등”과 “상시근로자 수가 1인 미만인 사업장”도 산재보험 적용)
2018. 12.	○ 유족보상연금 - 유족보상연금의 자녀 수급자격자 연령 기준을 19세 미만에서 25세 미만으로 확대 - 장해급여, 유족급여, 장의비, 진폐보상연금 및 진폐유족연금의 소멸시효 연장(3년→5년)
2019. 1.	○ 적용 대상 확대 - 건설기계 기사 특수고용형태근로자 산재보험 적용(기존에는 레미콘 기사만 적용) ○ 개별실적요율 적용대상 축소 - 상시근로자 10인 이상 또는 총 공사금액 20억원 이상 사업장 → 상시근로자 30인 이상 또는 총 공사금액 60억원 이상 사업장 ○ 개별실적요율 할인·할증폭 통일 - 10~29인(±20%), 30~149인(±30%), 150~999인(±40%), 1,000인 이상(±50%) → 사업장 규모와 상관없이 ±20%
2020.1.	○ 적용 대상 확대 - 중소기업주 적용 대상 확대(상시근로자 50인 미만 → 300인 미만) - 1인 자영업자 적용 대상 확대(12개 업종 → 전업종)

자료: 고용노동부, 「2018년도 산재보험 사업연보」, 2019.12. 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

나. 재정 현황

산재보험기금은 보험급여의 지급, 산업재해 예방 사업 등의 용도로 사용되며(「산업재해보상보험법」 제95조), 기금의 지출은 사업비, 기금운영비, 정부내부지출, 차입금원금상환, 차입금이자상환, 여유자금운용으로 구성된다.

2020년 수정계획액(4월말)을 기준으로 산재보험기금의 지출은 총 6조 9,061억원이며, 요양급여 등 보험급여에 5조 9,046억원, 산재예방사업에 4,198억원, 기금운영비 및 기타에 5,817억원을 지출할 계획이다. 지난 5년간 산재보험기금의 지출은 연평균 수준으로 7.5% 수준으로 증가하였다.

[산재보험기금 지출 현황]

(단위: 억원, %)

구분		2016	2017	2018	2019 (A)	2020 (B)	증가율	
							B-A/A	연평균
지출	보험급여	42,923	44,391	50,347	55,294	59,046	6.8	8.3
	요양급여	7,281	8,689	10,450	10,851	12,162	12.1	13.7
	휴업급여	6,687	8,734	11,996	13,191	13,872	5.2	20.0
	상병보상연금	1,628	1,517	1,464	1,487	1,465	△1.5	△2.6
	장해급여	18,746	16,797	17,263	19,682	20,273	3.0	2.0
	유족급여	5,439	5,854	6,304	6,842	7,648	11.8	8.9
	간병급여	712	618	584	536	546	1.9	△6.4
	직업재활급여	268	147	117	231	155	△32.9	△12.8
	장의비	253	255	289	318	371	16.7	10.0
	진폐급여	1,909	1,780	1,880	2,156	2,554	18.5	7.5
	산재예방	3,877	3,768	3,587	3,682	4,198	14.0	2.0
	기금운영비 및 기타	4,894	5,019	5,743	5,575	5,817	4.3	4.4
합 계		51,694	53,178	59,677	64,551	69,061	7.0	7.5

주: 수정계획액 기준(2020년은 4월말)

자료: 고용노동부

가. 개 요

적극적 노동시장정책(active labor market policies)은 정부가 근로취약계층에 대해 취업 및 창업을 지원하거나 고용의 유지 및 안정, 좀 더 나은 일자리에 취업하기 위한 역량개발을 지원하기 위한 정책을 말한다. 적극적 노동시장정책은 실업 발생 시 소득을 지원하는 정책인 소극적 노동시장정책(passive labor market policies)과 구분되는 개념이라고 할 수 있다.

정부는 재정이 지원되는 노동시장정책을 재정지원 일자리사업으로 구분하여 관리하고 있다. 재정지원 일자리사업은 「고용정책 기본법」 제13조의2에 따라 취업 취약계층⁵⁾의 고용창출과 안정을 직·간접적으로 지원하기 위해 중앙행정기관 및 지방자치단체 또는 이들로부터 위탁받은 각종 기관 및 단체가 재정을 활용하여 시행하는 일자리사업을 의미한다.

재정지원 일자리사업 중 적극적 노동시장정책은 OECD의 일자리사업 분류 기준에 기초하여 직접일자리, 직업훈련, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원 5개 유형으로 구분하고 있다. 재정지원 일자리사업의 범위, 분류기준 및 평가 기준은 고용노동부장관이 마련하도록 되어 있으며, 이에 따라 고용노동부는 2014년부터 전 부처 재정지원 일자리사업에 대한 성과평가를 시행하고 있다.

5) 학력·경력의 부족, 고령화, 육체적·정신적 장애, 실업의 장기화, 국외로부터의 이주 등으로 인하여 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 자와 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자(「고용정책 기본법」 제6조제1항제6호)를 의미하는데, 저소득층(중위 소득 60% 이하), 장애인, 6개월 이상(구직신청일 기준) 장기실직자, 결혼이민자, 북한이탈주민, 위기청소년, 여성가장, 성매매 피해자, 한부모가족 지원법에 의한 보호대상자, 갱생보호대상자, 수형자로서 출소 후 6개월 미만자, 노숙자 등을 의미한다.

[재정지원 일자리사업의 유형별 주요 내용 및 사업 예시]

구분		주요 내용	사업 예시
적극적 노동시장 정책	직접일자리	취업취약계층의 취업지원·소득보조를 위해 정부가 한시적·경과적 일자리를 제공하는 사업	노인일자리 및 사회활동 지원 (복지부)
	직업훈련	실업자의 취업 및 중소기업 재직 근로자의 실업위험 감소를 위해 직무능력 향상 훈련을 제공하는 사업	내일배움카드 (고용부)
	고용서비스	취업알선, 직업상담 및 진로지도, 노동시장 정보제공 등을 통하여 구직자의 직업탐색과 고용주의 인력 확보를 지원하는 사업	취업성공패키지 지원 (고용부)
	고용장려금	취업취약계층의 채용촉진, 실직위험이 있는 재직자의 계속고용지원, 근로자의 고용안정·일자리 질 향상 등의 목적으로 지원되는 보조금 사업	고용창출 장려금 (고용부)
	창업지원	실업자 등 취업취약계층이 창업을 통해 노동시장에 진입하도록 현금·융자·시설·컨설팅 등을 제공하는 사업	창업기업자금 (중기부)
소극적 노동시장 정책	실업소득·유지지원	실업보험, 취업촉진수당, 체당금 지급, 직업훈련 생계비 대부 등 공적 자금으로 실직자의 임금 보전을 지원	구직급여 (고용부)

자료: 고용노동부 제출 자료를 바탕으로 작성됨

「제2차 사회보장기본계획」에 따르면 정부는 고용서비스, 직업훈련, 구직수당 제공 등을 통해 근로빈곤층과 청년층의 취업을 지원할 계획이다.

나. 재정 현황⁶⁾

2020년도 예산을 기준으로 재정지원 일자리사업 예산이 편성된 부처는 총 24개이며, 사업수는 166개로 총 예산은 25조 4,998억원이다. 2020년 전체 재정지원 일자리사업 중 적극적 노동시장정책 예산은 15조 1,551억원으로 59.4%를 차지한다.

적극적 노동시장정책 중 사업 유형별로 가장 예산 규모가 사업 유형은 고용장려금으로 2020년 고용노동부의 모성보호육아지원 사업을 포함하여 총 24개 사업에 6조 4,950억원의 예산이 편성되었다.

6) 적극적 노동시장정책 관련 사업 예산에는 고용보험기금으로 지출하는 사업(예: 고용창출장려금)이 포함되어 있다.

전년 대비 증가율이 높은 사업 유형은 직접일자리사업으로 보건복지부의 노인 일자리 및 사회활동지원사업 등 총 33개 사업에 편성된 예산은 2조 8,587억원이다. 직업훈련 사업의 경우 고용노동부의 전직실업자등능력개발지원사업을 포함하여 2조 2,434억원 규모의 예산이 편성되었으며, 전년 대비 예산 증가율은 7.4%이다. 고용 서비스 사업의 경우 고용노동부의 취업성공패키지 사업을 포함하여 총 24개 사업에 1조 1,994억원의 예산이 편성되었고, 전년 대비 예산 증가율은 17.9%로 직접일자리 사업 다음으로 높다. 중소벤처기업부의 창업기업자금융자 사업을 비롯한 23개 창업 지원 사업의 2020년 예산 규모는 2조 3,585억원이다.

[재정지원 일자리사업 유형별 예산 현황]

(단위: 억원, %)

구분		2016 추경	2017 추경	2018 추경	2019		2020 (B)	증가율		
					본예산	추경(A)		B-A/A	연평균	
적극적 노동 시장 정책	직접일자리 (13개부처, 33개사업*)	16,420	17,104	20,007	20,779	22,794	28,587	25.4	14.9	
	노인일자리 및 사회활동지원** (보건복지부)	3,952	5,146	6,262	8,130	9,138	11,913	30.4	31.8	
	자활사업(자활근로사업) (보건복지부)	3,273	2,881	3,201	3,898	4,216	5,078	20.4	11.6	
	지역주도형 청년일자리사업 (행정안전부)	-	-	-	1,720	1,844	1,986	7.7	-	
	직업훈련 (11개부처, 38개사업)	21,813	23,043	21,585	19,610	20,895	22,434	7.4	0.7	
	전직실업자능력개발지원 (고용노동부)***	6,146	5,823	6,069	5,976	7,116	-	-	-	
	사업주직업훈련지원금 (고용노동부)	5,438	5,036	4,351	4,147	4,147	3,155	△23.9	△12.7	
	국가직무능력기준기초훈련사업지원 (고용노동부)	2,733	3,353	2,865	1,921	1,921	1,191	△38.0	△18.8	
	고용서비스 (6개부처, 24개사업)	7,228	9,156	9,507	9,867	10,176	11,994	17.9	13.5	
	취업성공패키지지원 (고용노동부)	3,494	4,411	5,029	3,710	3,908	2,317	△40.7	△9.8	
	청년구직활동지원금 (고용노동부)	-	-	-	1,582	1,582	1,642	3.8	-	
	고용센터인력지원 (고용노동부)	593	582	659	727	727	791	8.8	7.5	
	고용장려금 (6개부처, 24개사업)	29,724	33,511	40,808	57,883	60,123	64,950	8.0	21.6	
	모성보호육아지원 (고용노동부)	9,297	11,363	13,111	14,553	14,553	15,432	6.0	13.5	
	사회보험사각지대해소 (고용노동부)	5,202	5,202	8,932	13,419	13,419	11,490	△14.4	21.9	
	중소기업청년추가고용장려금 (고용노동부)	-	48	3,397	6,735	8,897	9,909	11.4	-	
	창업지원 (10개부처, 23개사업)	22,368	26,432	27,750	25,097	26,711	23,585	△11.7	1.3	
	창업기업자금융자 (중소벤처기업부)	17,500	20,500	20,460	17,500	18,500	16,000	△13.5	△2.2	
	창업사업화지원 (중소벤처기업부)	1,356	1,461	2,083	1,861	2,333	4,008	71.8	31.1	
	재도약지원자금융자 (중소벤처기업부)	1,000	1,000	1,200	1,000	1,000	900	△10.0	△2.6	
	소계 (24개부처, 157개사업)	97,553	109,247	119,657	133,236	140,699	151,551	7.7	11.6	
	소극적 노동시장정책 (2개부처, 10개사업)		57,848	59,528	68,203	79,139	82,924	103,447	24.7	15.6
	합 계 (24개부처, 166개사업)		155,401	168,775	187,860	212,374	223,623	254,998	14.0	13.2

주: 1. *2020년 기준 부처와 사업 수, 재정지원 일자리사업의 범위는 예산안 편성 시 협의되므로 본예산 기준

2. **고용서비스(대한노인회 취업지원센터 지원) 제외

3. ***전직실업자능력개발지원사업은 2020년부터 내일배움카드(일반회계, 고보기금)으로 통합

자료: 고용노동부

가. 개 요

일·생활 균형 정책(또는 일·가정 양립정책)은 근로자가 출산과 육아에 어려움 없이 ‘일’과 ‘일 이외’의 영역(가족, 여가, 개인의 성장 및 자기개발) 등에 시간과 에너지를 적절히 분배함으로써 삶을 영위할 수 있도록 지원하는 정책을 의미한다.

최근 여성의 경제활동참여와 일·생활 균형에 대한 사회적 요구가 높아지면서 정부는 주52시간제를 시행하는 등 제도적인 개선을 수행하였고, 재정사업을 통해 장시간 근로 등 일·생활 균형을 해치는 기업 환경 개선에 대한 인센티브를 제공하는 등의 노력을 기울이고 있다.

「제2차 사회보장기본계획」에 따르면 일·생활 균형달성 과제는 여성의 경제활동참여지원과 출산·육아기 지원을 강화하기 위한 과제, 그리고 일하는 방식을 개선하기 위한 과제로 구성되어 있다.

출산·육아기 지원 강화를 위한 계획은 고용보험 미적용자에 대한 출산급여를 신설하고, 중소기업 배우자 출산휴가 급여 신설을 통해 모성보호 사각지대를 해소하며, 아빠육아휴직 보너스제를 강화하고, 배우자 출산휴가를 확대하는 것이다. 또한 여성의 경제활동참여 확대와 경력단절을 예방하기 위해 폴리텍, 새일센터를 통해 취업 지원을 강화하고 고용상 성별 격차를 완화하는 내용의 사업도 동 과제에 포함되었다.

마지막으로 일하는 방식을 개선하는데 목적이 있는 사업으로는 일·가정양립환경을 개선하는데 드는 비용에 대해 사업주를 지원하는 고용안정장려금과 연간 노동시간 단축을 지원하기 위한 근로조건개선사업(장시간근로개선지원)이 있다.

[일·생활 균형 과제의 내용 및 주요 재정 사업]

세부과제	하부과제	세부사업명	주관부처
출산·육아기 지원 강화	출산급여 신설을 통한 모성 보호 사각지대 해소	고용보험 미적용자 출산급여	고용부
	남녀 공동 육아참여 기반 구축	모성보호육아지원(배우자출산휴가급여)	고용부

세부과제	하부과제	세부사업명	주관부처
	아이돌봄 서비스 확대	아이돌봄 지원	여가부
	공동육아나눔터 확대 운영	건강가정맞다문화가족지원 (공동육아나눔터운영)	여가부
	아동수당 확대	아동수당 지급	복지부
여성의 경제활동참 여 지원	여성 경력단절 예방	모성보호육아지원	고용부
		직장어린이집지원	고용부
		고용안정장려금 (출산육아기 고용안정장려금)	고용부
		여성경제활동촉진지원 (새일센터지정·운영·경력단절예방지원)	여가부
	적극적 고용개선조치 적용 대상 확대 검토	고용평등환경개선 (적극적고용개선조치)	고용부
	가이드라인 교육 등 고용상 성별 격차 완화	여성경제활동촉진지원 (성평등일자리환경구축)	여가부
	경력단절여성에 대한 재취 업지원	기능인력양성및장비확충(폴리텍) (여성재취업훈련)	고용부
		여성경제활동촉진지원(새일센터지정·운영)	여가부
일하는 방식 개선	연간 노동시간 단축	근로조건개선지원 (장시간근로개선지원)	고용부
	일하는 방식 및 문화 개선	고용안정장려금(위라벨일자리장려 금, 일가정양립 환경개선지원)	고용부

자료: 보건복지부, 「제2차 사회보장기본계획」, 2019.2.12.

나. 재정 현황

일·생활 균형 정책을 위한 재정사업은 고용노동부 8개, 여성가족부 3개, 보건복지부 1개 사업에 걸쳐 있다. 일·생활 균형 정책에 투입된 예산은 2016년 1조 2,390억원에서 2020년 4조 4,686억원으로 연평균 37.8% 증가하였다. 2020년을 기준으로 예산 규모가 가장 큰 사업은 보건복지부의 아동수당 지급으로 2020년 예산은 2조 2,834억원이며, 그 다음으로 예산 규모가 큰 사업은 고용노동부의 모성보호육아지원 사업으로 2020년 예산은 1조 5,432억원으로 전년 대비 6.0% 증가하였다.

[일·생활 균형 과제 예산 현황]

(단위: 억원, %)

부처	기금 /회 계	세부사업명	2016	2017	2018	2019 (A)	2020 (B)	증감률	
								B-A/A	연평균
고용부	일반 회계	고용보험 미적용자 출산급여	-	-	-	375	472	25.9	-
	고보 기금	모성보호육아지원	9,297	11,363	13,111	14,553	15,432	6.0	13.5
	고보 기금	직장 어린이집 지원	1,059	1,218	1,451	1,627	1,337	△17.8	6.0
	고보 기금	고용안정장려금 (출산육아기고용안정장려금)	623	736	855	1117	936	△16.2	10.7
	고보 기금	고용안정장려금 (위라벨일자리장려금, 일가정양립 환경개선지원)	73	231	228	298	394	0.5	52.4
	고보 기금	기능인력양성 및 장비확충 (여성재취업 훈련)	31	31	32	48	34	△29.2	2.3
	고보 기금	경력단절여성취업지원	-	-	115	118	117	△0.1	-
	일반 회계	근로조건개선지원 (장시간근로개선지원)	5	2	18	21	35	66.7	62.7
여가부	일반 회계	아이돌봄 지원	828	879	1,084	2,246	2,440	8.6	31.0
	일반 회계	여성경제활동촉진지원	461	514	533	560	585	4.5	6.1
	양성 평등 기금	건강가정 및 다문화 가족지원 (공동육아나눔터 운영)	13	17	30	46	70	52.2	52.3
복지부	일반 회계	아동수당 지급	-	-	7,096	21,627	22,834	5.6	-
합 계			12,390	14,991	24,553	42,636	44,686	4.8	37.8

주: 1. 추정 기준(2020년은 4월말 기준)

2. 「제2차 사회보장기본계획」상 고용분야(일·생활 균형 달성) 과제 기준

자료: 각 부처 제출 자료

가. 개 요

노동시장 격차 완화 정책은 저임금·비정규직을 줄이고 근로자 간 차별을 줄이는 등 전반적인 근로 여건을 개선하기 위한 정책을 의미한다. 최근 세계적으로 저임금·불안정 근로자가 증가함에 따라 정부가 노동시장에 개입하여 최저임금제도를 도입 혹은 강화하거나, 노동시장 취약계층을 고용하거나 고용을 유지하는 경우 고용보조금을 지급해주는 형태의 정부 지원이 증가하고 있는 추세이다.

우리나라의 경우 비정규직 고용형태 중 하나인 임시직 근로자의 비중이 다른 국가보다 높은 수준이고(OECD 평균 대비 +9.5%p), 저임금 근로자의 비중도 상대적으로 높은 수준이어서(OECD 평균 대비 +6.9%p) 이를 개선하기 위한 정부 개입이 다른 국가들보다 더 요구되고 있는 상황이라고 할 수 있다.

[OECD 국가의 임시직 근로와 저임금 근로 비중 비교]

(단위: %, %p)

국가	임시직 근로 (2018년 기준)	저임금근로 (2017년 기준)
오스트리아	9.1	15.1
벨기에	10.8	-
캐나다	13.3	22.0
칠레	27.6	10.6
체코	8.9	19.9
덴마크	11.2	8.5
핀란드	16.5	7.6
프랑스	16.8	-
독일	12.6	17.8
그리스	11.3	15.9
아일랜드	10.0	23.0
이탈리아	17.0	-
포르투갈	22.0	10.0
영국	5.6	19.0
미국	-	24.5
OECD평균(A)	11.7	15.4
한국(B)	21.2	22.3
B-A	9.5	6.9

자료: OECD, STAT(2020.1.23.추출)

관련한 정부의 기본계획은 없으며, 「제2차 사회보장기본계획」은 최저임금 현장 안착과 비정규직의 정규직화라는 제도적인 개선 과제만 제시하고 있다. 다만, 「일자리정책 5년 로드맵」(2017.10.)상 ‘일자리 질 개선’ 과제 중 최저임금의 현장안착 및 비정규직의 정규직화와 관련한 사업을 포괄하고 있으므로, 본 보고서는 「일자리정책 5년 로드맵」(2017.10.)상 ‘일자리 질 개선’ 과제 중 최저임금의 현장 안착과 비정규직의 정규직화와 관련한 재정 사업을 분석범위로 하고자 한다.

[노동시장 격차 완화 관련 재정 사업]

과제	세부사업명	주관부처
최저임금 현장 안착	일자리 안정자금 지원	고용부
	근로조건개선지원	고용부
비정규직의 정규직화	고용안정장려금(정규직 전환 지원)	고용부
	근로감독역량강화	고용부

자료: 정부, 「일자리정책 5년 로드맵」, 2017.10.

나. 재정 현황

노동시장 격차 완화 정책에 투입된 예산은 2016년 333억원에서 2020년 2조 6,926억원으로 증가하였다. 노동시장 격차 완화 정책에 투입된 예산의 대부분을 차지하는 사업은 일자리 안정자금 지원으로 2020년 예산은 2조 6,611억원 규모이다. 그 다음으로 예산 규모가 큰 사업은 고용안정장려금(정규직 전환 지원)으로 2020년 예산은 181억원 수준이다.

[노동시장 격차 완화 과제 예산 현황]

(단위: 억원, %)

부처	기금/회계	세부사업명	2016	2017	2018	2019 (A)	2020 (B)	증가율	
								B-A/A	연평균
고용부	일반회계	일자리 안정자금 지원	-	-	29,737	28,188	26,611	△5.6	-
고용부	일반회계	근로조건개선지원 (최저임금 준수 지도홍보, 근로조건자율개선지원)	28	31	31	31	35	12.9	5.7
고용부	고보기금	고용안정장려금 (정규직 전환 지원)	244	211	181	181	181	0.0	△7.2
고용부	일반회계	근로감독역량강화	61	60	98	115	99	△13.9	12.9
합 계			333	302	30,047	28,515	26,926	△5.6	199.9

주: 1. 추경 기준(2020년은 4월말 기준)

2. 「일자리정책 5년 로드맵」(2017.10.)을 기준으로 사업범위 설정

자료: 고용노동부

가. 개 요

세계적으로 저임금·불안정 노동의 증가로 인해 근로를 하고 있지만 빈곤한 계층이 증가하고 있는 추세이다⁷⁾. 우리나라의 경우 저임금 근로자와 임시직 근로자의 비중이 다른 OECD 국가에 비해 높은 편으로⁸⁾, 근로를 하고 있지만 빈곤의 위험에 노출되어 있는 근로빈곤층(working poor) 등 취약계층에 대한 소득보장이 더욱 필요하다고 할 수 있다.

정부는 「제2차 사회보장기본계획」을 통해 근로연령층의 소득보장을 위해 근로장려세제(Earned Income Tax Credit, EITC)를 통한 지원을 확대하고 청년구직활동지원금⁹⁾을 도입할 계획을 밝혔다. 그러나, 「저소득층 일자리·소득지원 대책」(2018.7.18.)에 따르면 보건복지부의 자활근로사업¹⁰⁾ 및 자활장려금¹¹⁾ 또한 근로연령층의 근로유인과 소득보장을 위한 재정사업으로 볼 수 있어 본 보고서는 이를 분석에 포함하였다.

근로연령층의 소득보장을 위한 대표적인 정책은 근로장려세제(Earned Income Tax Credit, EITC)는 저소득가구의 소득을 지원하고 근로능력이 있는 빈곤층의 일을 통한 빈곤 탈출을 지원하기 위해 근로장려금을 지급하는 제도로, 2009년부터 시행(2008년 귀속 근로소득에 적용)되었다.

도입 시기 근로장려금 지급 대상자는 근로소득이 있는 가구였으나, 대상이 점차 확대되어 2015년부터는 전문직을 제외한 모든 자영업자로 확대되었으며, 2018년

7) Gauthic, J., & Schmitt, J. (Eds.). (2010). *Low-wage work in the wealthy world* Russell Sage Foundation.

8) 본 보고서 p.22 참조

9) 자기주도적 구직활동을 하는 미취업 청년(만18~24세)에게 구직활동지원금(월 50만원씩 6개월)을 지원하는 사업으로 2019년부터 시행되었다.

10) 국민기초생활보장제도상 조건부 수급자 및 차상위 계층 중 근로능력이 있는 계층을 대상으로 자활센터를 통해 자활기업 등에 근로하게 하고 수급자가 그동안 조건부 수급자 지위를 유지하면서 급여를 받을 수 있도록 하는 사업이다.

11) 생계급여 수급자가 자활근로 참여 시 생계급여가 자활급여만큼 100% 차감됨에 따른 근로 유인 감소 효과를 완화하기 위해 자활근로사업에 참여하는 수급자를 대상으로 근로소득의 일부에 대해 장려금을 지급하는 사업이다. 자활장려금은 근로장려세제와 일원화 등을 이유로 2016년부터 폐지되었다가 2019년 다시 도입되었다.

부터 종교인 소득자도 포함하고 있다.

가구 구성 측면에서 보면 제도 도입 시기에는 18세 미만 부양자녀 1인 이상인 가구(기초생활보장 수급자, 외국인 등 제외)를 대상으로 하였으나, 대상이 점차 확대되어 2016년부터는 50세 이상 단독가구, 2017년부터는 40세 이상 단독가구, 2019년부터는 30세 미만 단독가구도 지급 대상자가 되었다. 2019년에는 근로장려금 최대지급액 인상(단독가구: 85만원 → 150만원)¹²⁾과 함께 지급방식이 변경(연 1회→반기별)되었다.

[연도별 근로장려금 대상자 선정 기준]

연도	대상자	소득기준	재산기준						
2015	◦ 모든 자영업자(전문직 제외)로 확대	◦ 가구원 수에 따라 차등 <table><tr><td>단독</td><td>1,300만원 미만</td></tr><tr><td>홀벌이</td><td>2,100만원 미만</td></tr><tr><td>맞벌이</td><td>2,500만원 미만</td></tr></table>	단독	1,300만원 미만	홀벌이	2,100만원 미만	맞벌이	2,500만원 미만	◦ 1세대 1주택 가구 포함 ◦ 재산 합계액 1억 4천만원 이하 - 재산의 합계액이 1억원 이상인 경우 산정된 근로장려금의 50% 지급
단독	1,300만원 미만								
홀벌이	2,100만원 미만								
맞벌이	2,500만원 미만								
2016	◦ 50세 이상 단독가구 포함	(상동)	(상동)						
2017	◦ 40세 이상 단독가구 포함	(상동)	◦ 주택 소유 조건 삭제						
2018	◦ 30세 이상 단독가구 포함 ◦ 종교인 소득자 포함 ◦ 외국인 중 대한민국 국적 부양자녀가 있는 사람도 대상으로 포함	(상동)	(상동)						
2019	◦ 30세미만 단독가구 포함	<table><tr><td>단독</td><td>2,000만원 미만</td></tr><tr><td>홀벌이</td><td>3,000만원 미만</td></tr><tr><td>맞벌이</td><td>3,600만원 미만</td></tr></table>	단독	2,000만원 미만	홀벌이	3,000만원 미만	맞벌이	3,600만원 미만	◦ 가구당 2억원 미만
단독	2,000만원 미만								
홀벌이	3,000만원 미만								
맞벌이	3,600만원 미만								

자료: 2006~2018년 「조세특례제한법」 제100조의2~13 개정 조문을 바탕으로 재작성

12) 홀벌이 가구 200만원→ 260만원, 맞벌이 가구 250만원→300만원

나. 재정 현황

근로연령층 소득 보장을 위한 재정사업은 고용노동부의 청년구직활동지원금, 보건복지부의 자활사업(자활근로, 자활장려금) 등으로, 동 과제에 투입된 예산은 2016년 3,272억원에서 2020년 6,791억원 수준으로 연평균 20.0% 증가하였다. 청년구직활동지원금 사업은 2019년 신규 사업이며, 자활장려금은 2016년 폐지되었다가 2019년 다시 도입되었다.

[근로연령층 소득보장 완화 과제 예산 현황]

(단위: 억원, %)

부처	기금 /회계	세부사업명		2016	2017	2018	2019 (A)	2020 (B)	증가율	
									B-A/A	연평균
고용부	일반회계	청년구직활동지원금		-	-	-	1,582	1,642	3.8	-
복지부	일반회계	자활 사업	자활근로	3,272	2,881	3,200	4,214	5,078	20.5	11.6
			자활장려금	-	-	-	388	71	△81.7	-
합 계				3,272	2,881	3,200	6,184	6,791	9.8	20.0

주: 1. 추정 기준(2020년은 4월말 기준)

2 「제2차 사회보장기본계획」 및 「저소득층 일자리·소득지원 대책」(2018.7.18)을 기준으로 사업범위 설정

자료: 고용노동부

다음으로 근로장려금의 경우 대상자가 지속적으로 확대됨에 따라 조세지출 규모도 해마다 증가하는 추세이다. 2018년에는 1조 3,381억원이 근로장려금으로 집행되었으며, 2019년에는 대상자 및 최대 지급액 확대에 따라 4조 9,552억원이 집행될 것으로 예상되고 있다. 2020년에는 4조 4,975억원이 될 것으로 전망된다.

[연도별 근로장려금 조세지출 규모]

(단위: 억원)

구분	2016	2017	2018	2019	2020
근로장려금	10,529	12,034	13,381	49,552	44,975

주: 2015~2018년은 실적치, 2019~2020년은 전망치

자료: 기획재정부, 「조세지출예산서」, 각 연도

III

주요 쟁점 분석

1

총괄

가. 노동시장 구조 변화에 선제적으로 대응하는 일자리 대책 필요

산업 구조조정 및 기술 변화와 같은 경제·산업 구조의 변화로 인해 예상되는 노동시장 구조 변화에 선제적으로 대응하는 장기적인 일자리 대책을 추진할 필요가 있다.

최근 3년(2017~2019)간 성별 및 연령별 고용지표 변화를 보면 여성의 경우 경제활동참가율이 증가(52.7%→ 52.9%→ 53.5%)하는 동시에 고용률이 증가(56.9%→ 57.2%→ 57.8%)하는 긍정적인 추세를 보였으나, 남성의 경우 경제활동참가율과 고용률이 전반적으로 하락하는 추세를 보였다.

연령별로 20대의 경우 실업률은 하락하는 추세지만 타 연령계층에 비해 높은 편이며, 고용률은 증가하는 추세를 보였다. 30대의 경우 경제활동참가율과 함께 고용률이 상승하고 실업률이 하락하는 등 긍정적인 추세를 보였으나, 40대의 경우 경제활동참가율(81.1%→ 81.0%→ 80.2%)과 고용률(79.4%→ 79.0 %→78.4%)이 동시에 하락하는 모습을 보였다. 50대와 60세 이상의 경우 경제활동참가율과 실업률이 상승하는 동시에 고용률도 증가하였다.

[성별·연령별 최근 고용지표의 변화]

(단위: %)

구분	2017			2018			2019		
	고용률	실업률	경제활동참가율	고용률	실업률	경제활동참가율	고용률	실업률	경제활동참가율
여성	56.9	3.5	52.7	57.2	3.7	52.9	57.8	3.6	53.5
남성	76.3	3.8	74.1	75.9	3.9	73.7	75.7	3.9	73.5
20~29세	57.6	9.9	63.9	57.9	9.5	64.0	58.2	8.9	63.9
30~39세	75.3	3.3	77.8	75.7	3.4	78.3	76.0	3.3	78.6
40~49세	79.4	2.1	81.1	79.0	2.5	81.0	78.4	2.3	80.2
50~59세	75.3	2.2	77.0	75.2	2.5	77.1	75.4	2.5	77.4
60세 이상	39.9	2.9	41.1	40.1	3.1	41.4	41.5	3.4	43.0

출처: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도

연령계층별로 고용률, 실업률, 경제활동참가율 간의 관계에 대해서는 좀 더 심층적인 분석이 필요하겠으나, 단순히 고용지표 변화 추세만 놓고 보면 최근 3년간 40대 고용 시장이 다소 악화되는 추세를 보이고 있다고 할 수 있다. 최근 5년간 40대 취업자 수는 지속적으로 감소하고 있는데 2015년 40대 취업자 수는 689만 2천 명이었지만 매년 감소하여 2019년 650만 4천명 수준으로 감소하였다.

[최근 5년간 40대 취업자 수 추이]

(단위: 천명)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
40대 취업자 수	6,892	6,832	6,783	6,666	6,504
전년 대비	△4	△59	△50	△117	△162

출처: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도

40대는 일반적으로 다른 연령계층에 비해 생산성이 높은 편이고 가정 경제의 주된 소득원을 제공하고 있으므로 40대 노동시장 악화는 경제·사회 전체에 악영향을 미칠 수 있다는 점에서 우려할 만하다. 특히, 40대 연령계층의 노동시장 상황 악화가 일부 직종(기능원, 장치·기계조작 및 조립종사자, 단순노무 종사자)¹³⁾을 중심으로 구조적으로 노동시장에서 이탈한 것이라는 분석¹⁴⁾은 이러한 상황에 대응하는 정책이 필요하다는 점을 시사한다.

최근 청년, 여성, 노인, 신중년 등 다양한 노동시장 계층을 계층으로 일자리 지원 계획이 발표되어 왔다. 특히, 청년 일자리 대책이 구체적이며 광범위하게 제시되어 있으며, 신중년에 대한 일자리 정책 대책도 새롭게 수립되었다. 그러나, 정부는 40대 노동시장이 악화되고 있음이 지속적으로 지적된 이후에야 고용 대책을 마련 중이며 구체적인 계획은 아직 발표 전이다¹⁵⁾.

13) 임용빈, “2018년 40대 및 50대 노동시장 평가와 특징”, 「월간 노동리뷰」, 2019년 4월호.

14) 한국은행(“경제활동참가율 변화에 대한 평가: 핵심노동연령층 남성을 중심으로”, 2018.)은 1994~2003년 핵심 노동연령 남성의 중숙련 일자리 비중 감소(-2.7%)가 산업구조 변화(생산설비 해외이전, 경제의 서비스화 등)에 따른 것이었다면, 2004~2017년 해당 계층의 중숙련 일자리 비중감소(-3.5%)는 서비스업 기술 진보로 인한 것으로 분석하였다.

15) 다만, 정부는 「2020년 하반기 경제정책 방향」(2020.6.1.)을 통해 40대 고용부진을 해소하기 위한 일부 계획(40대 맞춤형 실무친화적 훈련·교육과정 확대, 조기재취업 지급수준 상향 조정, 창업지원, 직접일자리 지원)을 발표하였다.

[정부 일자리 대책 현황]

정책 대상	발표 일시	계획 명
맞춤형 일자리 지원	2017. 10.	○ 일자리 정책 5년 로드맵 ○ 2020경제정책 방향
여성	2017. 12.	○ 현장의 목소리를 담은 여성 일자리대책
노인	2018. 2.	○ 제2차 노인 일자리 및 사회활동 종합계획
청년	2018. 3.	○ 청년 일자리 대책 ○ 청년고용 촉진방안 ○ 선취업·후학습 활성화 ○ 청년창업 활성화 방안 ○ 지역주도형 청년일자리 창출방안
신증년	2018. 8.	○ 신증년 일자리 확충 방안

자료: 각 일자리 대책을 바탕으로 국회예산정책처 작성

앞으로 산업 구조조정(제조업 종사자 비중 감소¹⁶⁾) 및 기술 변화(판매서비스 및 생산공정, 운송시스템의 자동화 등)와 같은 경제 및 산업의 구조적 변화가 가속화 된다면 일부 직종 일자리 감소와 고용 불안정성 증가 등 노동시장 구조에 변화가 예상된다¹⁷⁾. 따라서 정부는 노동시장 구조 변화에 선제적으로 대응하는 장기적인 일자리 정책을 추진할 필요가 있다.

- 16) 산업별 고용보험 가입자 수를 보면 서비스업 가입자 증가율은 전년 동월 대비 4.8%였으나, 제조업 가입자 수는 전년 동월 대비 0.5% 감소하였다. 경제활동인구조사(통계청)상 제조업 취업자수는 2017년 전년 대비 400명 감소, 2018년 전년 대비 5만 6천명, 2019년 전년 대비 8만 1천명 감소하는 등 제조업 취업자 수 감소폭이 커지고 있다. 또한 중장기 인력수급전망(고용노동부, 2019)에 의하면, 2018~2028년의 기간 동안 취업자의 증가는 주로 서비스업(보건복지, 전문과학, 공공행정, 숙박음식 등) 분야에서 이루어질 예정이다.

고용보험 가입자 (단위: 천명, %)	'17.12월	'18.12월	'19.12월
전산업 (전년 동월 대비 증가율)	12,941 (2.4)	13,413 (3.6)	13,841 (3.2)
제조업 (전년 동월 대비 증가율)	3,586 (0.1)	3,584 (-0.0)	3,567 (-0.5)
서비스업 (전년 동월 대비 증가율)	8,536 (3.4)	8,991 (5.3)	9,425 (4.8)

- 17) 「2016~2030 4차 산업혁명에 따른 인력수요전망」(2018.3.9.)에 따르면 4차산업혁명이 가속화되면서 매장판매직, 운전·운송관련직, 기계제조·조작직, 청소경비 등 단순노무직의 감소가 예상된다.

나. 근로취약계층별 지원의 적절성 검토

근로취약계층 유형별로 직접일자리 제공, 소득 지원 외에 직업훈련, 고용서비스 등이 적절하게 제공되고 있는지 검토할 필요가 있다.

근로빈곤층(working poor)은 일을 하고 있지만 빈곤을 경험하거나 빈곤에서 벗어나지 못하는 계층으로 근로연계복지사업(workfare)¹⁸⁾의 주요 지원 대상이라고 할 수 있다.¹⁹⁾ 「한국노동패널자료」를 활용하여 우리나라 근로빈곤층의 규모를 연령, 성별, 고용형태, 기업규모별로 산출해 보면, 연령별로는 70세 이상 취업자 중에서 빈곤율이 가장 높고 나이가 줄어들수록 빈곤율은 낮아지지만, 20대 취업자 중 빈곤율(3.9%)이 30대(2.6%)보다는 높은 수준이다.

남녀 차이는 크지는 않지만 여성 취업자들의 빈곤율이 남성보다는 높은 편이며, 고용형태별로는 임시직 근로자의 빈곤율은 11.3%, 일용직 근로자들의 빈곤율은 12.5%로 다른 고용형태에 비해 높은 편이며, 고용원이 없는 자영업자와 무급가족봉사자의 빈곤율도 높은 편이었다. 기업 규모별로는 10인 미만 기업에서 근로하는 근로자들의 빈곤율이 7.3%로 가장 높았고, 기업 규모가 커질수록 빈곤율은 낮아졌다.

즉, 우리나라 근로빈곤층의 분포를 보면 주로 고령층, 비정규직(임시직, 일용직), 영세사업자 및 해당사업체 근로자(고용원이 없는 자영업자, 10인 미만 사업자 근로자 등)가 근로취약계층에 해당한다고 할 수 있다.

[근로빈곤율(2017년 기준)]

(단위: 천명, %)

구분		N(천명)	비빈곤	빈곤	그룹 간 차이 (카이자승)
연령	20대	294	96.1	3.9	756.16***
	30대	572	97.4	2.6	
	40대	680	96.0	4.0	
	50대	635	94.9	5.2	
	60대	279	90.0	10.0	
	70세 이상	79	66.6	33.4	
	전체	2,540	94.5	5.6	

18) 자활근로사업과 같이 일을 통해 복지 급여를 제공 받는 사업을 의미한다.

19) 한국노동연구원, 「근로빈곤의 실태와 지원정책」, 2010.

구분			N(천명)	비빈곤	빈곤	그룹 간 차이 (카이자승)
성별		남성	1,519	95.0	5.0	14.88**
		여성	1,043	93.5	6.5	
		전체	2,562	94.4	5.6	
고용 형태		상용직	1,423	97.7	2.3	448.08***
		임시직	309	88.8	11.3	
		일용직	170	87.5	12.5	
		고용원이 있는 자영업자	174	96.8	3.2	
		고용원이 없는 자영업자 및 무급가족봉사자	485	89.7	10.3	
		전체	2,561	94.4	5.6	
기업 규모		10인 미만	160	92.7	7.3	115.45***
		10인 이상~ 30인 미만	177	97.5	2.5	
		30인 이상~100인 미만	221	97.8	2.3	
		100인 이상	460	98.2	1.8	
		전체	1,019	97.1	2.9	

주: 1. 상대적 빈곤율(중위소득의 50% 기준)을 기준으로 하였으며, 가구 단위의 가처분소득을 균등화 처리하여 계산함

2. (통계적 유의수준) ** : $p < 0.05$, *** : $p < 0.01$

자료: 노동패널 19차 및 20차 자료를 활용하여 가중치(개인, 가구)를 부여하여 국회예산정책처 산출

근로취약계층에 대한 정부의 종합적인 계획은 「저소득층 일자리·소득지원 대책」(2018.7.18.)으로, 동 대책은 ① 일자리 지원, ② 소득지원, ③ 영세자영업자 지원, ④ 일자리 창출 여력강화를 중점추진과제로 설정하고 있다.

「저소득층 일자리·소득지원 대책」은 일자리대책과 소득대책으로 구분되어 있는데 그중 일자리 대책은 어르신에 대해 일자리 지원을 확대하고 근로취약계층에 대해 근로유인 제공을 위해 근로장려세제(Earned Income Tax Credit)의 요건 완화 및 지급액 인상, 청년 구직활동지원금을 도입하는 등의 조치를 담고 있다. 관련하여 보건복지부는 2019년 노인일자리사업으로 64만개 일자리를 제공하였고, 자활급여를 인상하고 자활장려금을 지급하였다. 또한 근로장려금 지원 대상 및 요건이 확대²⁰⁾ 되고 청년구직활동지원금(고용노동부)이 도입되는 등 과제의 대부분이 시행 완료되었다.

20) 근로장려세제는 2005년 도입되었으며 2009년 시행(2008년 귀속 근로소득 적용)부터 시행되었다. 2018년 귀속소득을 기준으로 근로장려세제의 적용 대상은 재산이 2억원 미만이고, 단독가구일 경우 2,000만원, 홑벌이 가구인 경우 3,000만원, 맞벌이 가구일 경우 3,600만원 미만인 경우 적용 받을 수 있다.

[저소득층 일자리 대책 대상별 주요 지원 사항]

대상	과제	주요 내용	추진 상황
어르신	일할 기회 확대	위기지역 일자리 3천개 추가 지원	행안부, 2019년 고용·산업위기지역에 희망근로사업 추진(고령자 근로시간 확대, 주15시간→30시간)
		일자리 60만개 지원 (사회서비스형 일자리 1만개 신설)	복지부, 2020년 노인일자리 74만개 지원 발표 (2019년 64만개)
임시·일용직 등 취약계층	근로유인 제고	EITC 지원 대상 및 지급액 대폭 확대	2019년 30세 미만 단독가구 포함, 소득(단독가구 1,300만원 미만→2,000만원 미만) 및 재산 요건(1.4억→2억원 미만) 완화 및 최대지급액 인상(단독가구 85만원 150만원)
		자활급여 최저임금 대비 수준 인상(70%→80%)	복지부, 2019년 자활급여 인상 (최저임금 대비 최대 80%)
		자활장려금 도입	복지부, 2019년부터 자활장려금 지급
		최저임금 감안 압류금지 최저금액 (150만원→185만원) 상향	법무부, 「민사집행법 시행령」 제3조 개정 (2019.3.5.)
		청년구직활동지원금	고용부, 2019년부터 지급

자료: 관계부처 합동, 「저소득층 일자리·소득지원 대책」(2018.7.18.)

그러나 「저소득층 일자리·소득지원 대책」의 일자리 대책은 노인과 청년을 제외한 취약계층(예: 영세사업자 및 해당사업체 근로자, 비정규직 근로자 등)별로 구체적인 정책 대안을 제시하지 못하고 있다. 또한 직접일자리 제공과 소득지원 외에 근로빈곤층의 장기 수급을 방지하고 안정적인 일자리로 연계하기 위한 직업훈련, 고용서비스 등의 정책 수단을 포함하고 있지 않아 한계가 있다고 할 수 있다.

근로취약계층 유형별로 지원 사업에 대해 살펴보면 고용노동부의 취업성공패키지 지원 사업은 영세자영업자를 대상으로 고용서비스를 제공하고 있는데, 2019년을 기준으로 영세자영업자인 참여자가 2,945명(저소득층 2,670명, 청년 및 중장년층 275명) 수준으로 많지 않았다.²¹⁾ 참여 신청일 이전 상용 및 일용(4주간 평균) 근로시간이 주 30시간 미만인 자도 취업성공패키지에 참여가 가능하도록 하고 있으나 고용노동부는 관련 통계를 관리하고 있지 않아 참여 수준을 알 수 없는 실정이다.

21) 참고로 영세자영업자의 기준이 명확히 정해진 것은 아니나 소상공인 통계(통계청, 소상공인 실태조사 잠정통계 결과, 2019)와 고용원이 없는 자영업자 통계(통계청, 비임금근로 및 비경제활동 인구 부가조사결과, 2019)를 활용하면 그 규모는 274만명~413만명으로 추정할 수 있다.

근로취약계층이 이용할 수 있는 다른 고용지원제도는 내일배움카드²²⁾를 통한 직업훈련으로 2019년을 기준으로 지원대상자 중 영세자영업자는 1만 9천명이었²³⁾다. 그러나, OECD(2019)에 의하면 우리나라 근로취약계층 중 직업훈련을 받는 비율이 높지 않아²⁴⁾ 실제 이들이 동 제도를 활용할 수 있는 상황인지를 검토할 필요가 있다.

[근로취약계층(영세 자영업자 및 비정규직 근로자) 지원 제도 및 규모(2019년 기준)]

취업자 유형	구분	근로장려금 ^{*)}	고용서비스	직업훈련
영세 자영업자	사업명 (적용 대상)	<재산 2억원 미만> ○ 단독가구: 2천만원 미만 ○ 홑벌이가구: 3천만원미만 ○ 맞벌이가구: 3천600만원미만	취업성공패키지 (연 매출액 1억5천만원 미만)	실업자 및 근로자 내일배움카드 (연 매출액 1억 5천만원 미만)
	수혜자 규모	1,490천가구 (17,237억원, 가구당 약116만원)	○ 저소득층: 2,670명 ○ 청년·중장년층: 275명	19천명
비정규직 근로자	사업명 (적용 대상)	<재산 2억원 미만> ○ 단독가구: 2천만원 미만 ○ 홑벌이가구: 3천만원미만 ○ 맞벌이가구: 3천600만원미만	미취업자를 지원대상으로 하나, 취업패 참여신청일 이전 상용 및 일용(4주간 평균) 근로시간이 주30시간 미만인 자는 참여 가능	근로자 내일배움카드 (파견, 일용, 기간제, 단시간근로자)
	수혜자 규모	일용근로자 1,460천가구 (15,186억원, 가구당 약 110만원)		통계 산출 불가

주: *) 지급가구 기준(2018년 귀속 소득 근로장려금 지급현황)

자료: 각 부처 제출 자료를 바탕으로 재작성

비정규직의 경우 정규직에 비해 실업을 경험할 확률이 높아 고용보험 등 사회 보장제도의 보호가 필요하며, 최근 자영업 폐업률이 높아 영세자영업자에 대한 사회적 보호 수준을 높여야 한다는 의견도 자주 제시되고 있다.²⁵⁾ 그러나 취약계층별

22) 실업자·재직자 내일배움카드가 통합되어 취업여부와 관계없이 5년간 300~500만원(취약계층은 500만원)의 훈련비를 지원받을 수 있게 되었으며, 소득수준, 취업률 등을 고려하여 자부담률을 30~40% 수준(외국어, 법정직무는 50%)으로 조정하였다(기존 실업자 평균 25%, 재직자 0~20%)
〔「국민내일배움카드 운영규정」 별표5〕 참조.

23) 고용노동부는 비정규직의 직업훈련 참여 여부 통계를 산출하지 않고 있다.

24) OECD(Employment Outlook, 2019)에 의하면 한국의 자영업자는 OECD 평균(71.64%)에 비해 직업 훈련을 받지 않은 비율(78.96%)이 높았는데, 일 때문에 시간이 없어서(60.17%)라는 응답비율이 높 았다. 비정규직의 경우에도 OECD평균(67.53%)에 비해 직업훈련을 받지 않은 비율(76.26%)이 높 았는데, 일 때문에 시간이 없어서(53.94%)라는 응답 비율이 높았다.

25) 한국노동연구원, 「자영업자 문제와 사회적 보호」, 2016.

로 처한 노동시장 상황이 다르므로 이들에 대한 보호 방식과 수준은 각 취약계층이 처한 상황에 따라 달라져야 할 것이다. 따라서, 정부는 근로취약계층별로 일자리 정책의 적절성을 검토하여 필요한 경우 비정규직 근로자 등 근로하고 있는 취약계층이 이용할 수 있는 고용서비스를 확대하거나 편리하게 직업훈련을 받을 수 있도록 개선안을 마련할 필요가 있다.

다. 노동시장 격차 완화를 위한 근본적인 대책 마련

첫째, 전체 임금근로자 중 비정규직 비율이 2014년 이후 지속적으로 증가하고 있고, 임금수준·사회보험 가입률 등 고용형태 간 격차가 지속되고 있다.

노동시장 격차를 완화하기 위해 정부는 비정규직 규모를 줄이기 위한 정책(공공기관 비정규직 정규직화, 정규직 전환 지원 재정사업)과 격차 완화를 위한 정책(최저임금 인상 및 근로감독을 통한 비정규직 차별시정 등)을 실시하고 있다. 그러나 이러한 정부 정책에도 불구하고 비정규직 비중은 2014년 이후 매년 증가하고 있으며 2019년 전체 임금근로자 중 비정규직 비율은 36.4%로 전년 대비 3.4%p 증가했다.

[연도별 비정규직 근로자 비중]

(단위: %, %p)

구분		2013	2014	2015	2016	2017	2018 (A)	2019 (B)	B-A
전체		32.5	32.2	32.4	32.8	32.9	33.0	36.4	3.4
성	남성	26.4	26.4	26.4	26.3	26.3	26.3	29.4	3.1
	여성	40.6	39.9	40.2	41.1	41.2	41.4	45.0	3.6
연령 집단	15-19세	74.8	70.0	74.3	75.2	73.4	74.0	77.8	3.8
	20-29세	31.1	32.0	32.1	32.2	33.1	32.3	38.3	6.0
	30-39세	22.2	21.8	21.2	21.1	20.6	21.0	23.7	2.7
	40-49세	27.2	26.6	26.0	26.1	26.0	25.3	27.0	1.7
	50-59세	37.1	34.6	34.6	34.2	33.9	34.0	35.5	1.5
	60세 이상	67.3	68.5	67.2	67.9	67.3	67.9	71.6	3.7

주: 1. 비정규직근로자비율 = (비정규직근로자수 ÷ 전체 임금근로자수) × 100

2. 비정규직근로자는 한시적근로자, 시간제근로자, 비전형근로자 등을 포함

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」, 각 연도 8월

정규직과 비정규직 간 임금 격차도 완화되고 있다고 보기 어렵다고 할 수 있다. 정규직 대비 비정규직의 시간당 임금 비율은 2017년까지 지속적으로 상승하였지만, 2018년 68.3%로 전년대비 1%p 하락하였다.

[연도별 정규직 대비 비정규직의 시간당 임금 비율]

(단위: 원, %)

구분	2014	2015	2016	2017(A)	2018(B)	B-A
정규직 근로자(A)	18,426	17,480	18,212	18,835	21,203	2,368
비정규직 근로자(B)	11,463	11,452	12,076	13,053	14,492	1,439
B/A*100	62.2	65.5	66.3	69.3	68.3	△1.0

자료: 고용노동부, 「2018년 고용형태별 근로실태조사 보고서」, 2019.6.12.

2019년을 기준으로 비정규직 근로자 중 국민연금 가입자 비율은 정규직 근로자의 절반 이하이며, 건강보험과 고용보험은 절반을 약간 상회하는 수준이다. 비정규직 근로자의 국민연금 및 건강보험 가입률은 매년 증가하고 있었으나, 고용보험 가입률의 경우 2018년 전년 대비 감소했다가 2019년 다시 증가(2017년 44.1%→2018년 43.6%→2019년 44.9%)하였다.

[근로형태별 사회보험 가입률]

(단위: %)

구분	2017년 8월			2018년 8월			2019년 8월		
	국민연금	건강보험	고용보험	국민연금	건강보험	고용보험	국민연금	건강보험	고용보험
임금근로자 전체	69.0	74.2	71.2	69.8	75.5	71.6	69.8	75.7	70.9
정규직(A)	85.0	88.4	85.9	86.2	90.1	87.0	87.5	91.5	87.2
비정규직(B)	36.5	45.3	44.1	36.6	45.9	43.6	37.9	48.0	44.9
B/A*100	42.9	51.2	51.3	42.5	50.9	50.1	43.3	52.5	51.5

주: 국민연금 가입률은 직장가입자만 집계한 수치임(특수직역 연금은 포함, 지역가입자, 수급권자 및 피부양자는 제외)

출처: 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과」, 각 연도.

둘째, 정규직 전환을 지원하는 목적으로 운영되는 재정사업의 실효성을 검토하고, 노동시장 격차를 줄이기 위한 근본적인 대안을 마련할 필요가 있다.

비정규직의 정규직 전환을 지원하는 재정사업은 고용장려금(정규직 전환 지원금)과 조세지출(정규직 전환 세액공제)이 있으나, 지원을 받은 기업 수가 많지 않은 실정이다. 2019년(신고 기준) 정규직 전환 세액 공제를 통해 지원 받은 기업 수는 322개소(중소기업 262개소+중견기업 60개소)이며 정규직 전환 지원금을 지원 받은 기업은 1,033개소이다.

[정규직 채용 및 전환에 대한 지원 사업 개요]

(단위: 개소, 만원)

주관부처	사업명 (유형)	지원대상	지원규모	지원 기업 수	기업당 지원 금액
기획 재정부	정규직 전환 세액 공제 (조세지출)	중소기업	1,000만원	262 (‘18년)*	310만원 (‘18년)
		중견기업	700만원	60 (‘18년)	610만원 (‘18년)
고용 노동부	정규직 전환 지원 (고용장려금)	우선지원 대상기업, 중견기업	임금상승분의 80% (월 최대60만원), 간접노무비(월30만원)	1,033 (‘19년)	304만원 (‘19년)

주: * 2019년 신고 통계는 산출 전임
자료 각 부처 제출 자료

고용노동부의 정규직 전환지원금의 경우 집행률은 지원 수준이 증가²⁶⁾함에 따라 점차 상승하고 있긴 하지만, 2019년 지원 승인을 받은 기업은 818개소로 전년(921개소)대비 103개소 줄어들었다. 동 사업의 2019년 예산현액 대비 집행률은 94.5%이지만, 다른 내역사업으로 전용(2017년 60억원, 2018년 50억원, 2019년 25억원)한 결과로 당초계획액 대비 집행률은 2018년 68.8%, 2019년 81.5%로 낮은 편이다.

26) 2017년 임금상승분의 70%→80%로 인상하고 월 60만원 한도로 상향 지원(기존 40만원)하였으며, 2018년부터 간접노무비를 30만원으로 인상하였다(18.8.28~).

[정규직전환 지원사업 집행실적]

(단위: 개소, 명, 백만원, %)

연 도	신 청		승 인		지원금 지급				
	개소	인원	개소	인원	당초계획 (A)	예산현액 (B)	집행액 (C)	C/A	B/A
2015	244	2,734	194	2,240	19,609	8,020	384	2.0	4.8
2016	780	6,579	628	4,884	24,410	24,185	5,239	21.5	21.7
2017	1,149	7,573	889	5,264	21,071	15,071 ¹⁾	10,224	48.5	67.8
2018	1,297	6,981	921	4,421	18,141	13,141 ²⁾	12,473	68.8	94.9
2019	1,402	7,373	818	4,713	18,141	15,641 ³⁾	14,776	81.5	94.5

주: 1) 17년: 출산육아기고용안정장려금으로 6,000백만원 세목 변경

2) 18년: 일·가정양립환경개선지원으로 5,000백만원 내역 변경

3) 19년: 일·가정양립환경개선지원으로 2,500백만원 내역 변경

자료: 고용노동부

정규직 전환 지원의 유인이 크지 않은 원인은 기업이 비정규직을 활용하는 사유와 연계하여 검토될 필요성이 있다. 비정규직을 인건비 부족이 아니라 고용유연성을 높이기 위해 활용하는 기업의 경우 인건비 및 노무비 지원이 정규직 전환의 유인으로 작용하기는 어려울 수 있기 때문이다. 실제로 국회예산정책처(2018)²⁷⁾가 「사업체패널조사」를 활용해 분석한 바에 따르면, 고용형태(기간제, 파견근로자, 사내하청 및 용역)와 기업규모에 상관없이 기업이 비정규직을 활용하는 사유 중 고용유연성(일시적 수요, 휴직대체 및 고용조정 목적) 확보가 가장 많았다. 즉, 많은 기업에서 고용유연성 확보를 위해 비정규직을 활용하고 있고 이러한 기업의 경우 인건비 지원 사업에 참여할 유인이 적다고 예상할 수 있다.

나아가 이러한 정책에도 불구하고 앞으로 판매서비스 및 생산 공정, 운송시스템의 자동화 등으로 인해 전통적인 개념의 상용직 근로자는 줄어들고 서비스업에서 새로운 노동형태(플랫폼 노동자 등)가 나타나는 등 고용형태는 더욱 다변화할 것으로 예상되므로, 정규직 전환을 지원하는 재정사업에 참여할 유인은 더욱 낮아질 수 있다. 따라서 정부는 정규직 전환 지원을 위한 재정사업 이외에 다양한 정책 수단의 효과성을 분석하여 노동시장 격차를 줄일 수 있는 근본적인 대책을 마련할 필요가 있다.

27) 국회예산정책처, 「일자리정책 재정사업 분석 IV: 일자리 질 개선」, 2018.

라. 신중년 대상 일자리사업 관리 효율화

첫째, 신중년 대상 일자리사업의 목적에 따라 정책 대상을 구체화하여 정책대상별로 맞춤형 서비스를 제공할 필요가 있다.

최근 기대수명이 증가하고 고령 연령계층의 근로의사가 높아지면서 신중년(50~60대) 취업자가 큰 폭으로 증가하고 있는 상황이다. 이에 정부는 신중년의 소득창출과 지역경제 활력 제고를 위해 「신중년 일자리 확충방안」(2018.8.27.)을 발표하였다. 동 계획은 ① 신중년 지역 일자리 사업 확대, ② 신중년 특화훈련 강화, ③ 민간일자리 지원 과제를 중심으로 신중년 대상 일자리를 확대하고자 하는 내용을 담고 있다.

아래 표에서 볼 수 있듯이 신중년을 대상으로 하는 재정사업으로 고용노동부의 취업성공패키지(II유형-중장년층), 고용창출장려금(장년고용 지원) 등이 있으며, 보건복지부는 만60세 이상을 대상으로 노인 일자리 및 사회활동지원 사업을 운영 중이다.

[신중년 대상 일자리 사업 현황]

(단위: 명, 백만원)

부처	사업명	지원 내용	2019 참여자수	2019 결산	2020 예산
고 용 부	중장년취업지원 (중장년일자리 희망센터)	중장년 재직자 및 구직자 대상 생애경력설계, 재취업지원 등 포괄적 고용서비스 제공	32,409	18,734	21,572
	중장년취업지원 (고령자인재은행)	고령의 구직자 대상 취업알선 및 취업능력향상프로그램 제공	10,348	3,878	3,778
	고용창출장려금 (장년고용 지원)	신중년 적합직무로 채용한 사업주에게 인건비 지원	3,119	17,720	28,100
	기능인력양성 및 장비확충 (신중년특화과정)	5060세대의 전직, 창업, 노후준비를 위한 신중년 특화 교육훈련 제공	489	1,333	1,866
	신중년 사회공헌활동지원사업	○ 사회공헌형: 수당 ○ 경력형: 인건비 및 4대 보험료	12,533	23,803	48,592
	취업성공패키지 (II유형 중장년층)	○ 1단계: 참여수당 20만원 ○ 2단계: 훈련비 최대 40만원(월)	74,198	43,696	27,432
	직업능력개발 담당자 양성 및 훈련매체개발	직업능력개발훈련교사 취득 양성을 위한 교육 훈련 은퇴(예정)자 특화과정 무료 운영	579	670	670

부 처	사업명	지원 내용	2019 참여자수	2019 결산	2020 예산
	장년고용안정 지원금	60세 이상을 1년 이상 고용하거나, 정년연장 재 고용 등의 조치를 하는 사업주 및 임금피크제, 근로시간단축 적용으로 임금이 감소한 근로자 를 지원하여 고령자 고용연장 및 안정을 도모	71,467	118,514	91,623
복 지 부	노인일자리 및 사회활동지원	○ 공공분야: 수당 제공 ○ 사회서비스형: 인건비 ○ 민간분야(시장형사업단, 인력파견형, 시니어 인턴십, 고령자친화기업, 기업연계형): 사업 비 지원	120,992*	992,761	1,199,064

주: *60세 이상 70세 미만 참여자 수

자료: 각 부처 제출 자료

정부는 신중년을 50~60대 세대로 정의하고 있으나, 실제 정부 사업에서 설정하고 있는 신중년 관련 사업의 대상 연령을 보면 40대(취업성공패키지는 35세 이상)부터 70세(신중년 사회공헌활동지원사업)까지 다양하다.

[신중년 사업 지원 대상 연령 및 지원 내용]

부처	사업명	지원 대상 연령	지원 내용
고용부	중장년층취업지원 (중장년일자리희망센터)	40세 이상	중장년 재직자 및 구직자 대상 생애경력설계, 재취업지원 등 포괄적 고용서비스 제공
	중장년층취업지원 (고령자인재은행)	50세 이상	고령의 구직자 대상 취업알선 및 취업능력향 상프로그램 제공
	고용창출장려금 (장년고용지원)	만 50세 이상	신중년 적합직무로 채용한 사업주에게 인건 비 지원
	기능인력양성및장비확충 (신중년특화과정)	만 50세 ~만 69세	○ 훈련장려금: 최대 20만원(월) ○ 교통비: 최대 5만원(월)
	신중년사회공헌활동지원 사업	만 50세~70세	○ 사회공헌형: 수당 ○ 경력형: 인건비 및 4대 보험료
	취업성공패키지 (II유형)	35~69세 (중위소득 100% 이하)	○ 1단계: 참여수당 25만원 ○ 2단계: 훈련비 최대 40만원(월)
	장년고용안정지원금	60세 이상 등*	○ 고령자계속고용장려금: 월30만원 ○ 60세이상 고령자고용지원: 기준고용을 초과 고용 시 초과근로자 1인당 분기 별 27만원

부처	사업명	지원 대상 연령	지원 내용
복지부	노인일자리 및 사회활동지원	만 60세 이상 (유형별 상이)	○ 공공분야(공익활동형, 재능나눔형): 수당 ○ 사회서비스형: 인건비 ○ 민간분야(시장형사업단, 인력파견형, 시니어인턴십, 고령자친화기업, 기업연계형): 사업비 지원

주: * 임금피크제지원금, 장년근로시간단축지원금은 60세 미만을 대상으로 하나, 임금피크제지원금은 정년 60세 의무화(2017년 전면 시행)로 인한 사업종료로 종전수급권자에 대한 지원이나 소급 신청 수요만 반영하고, 장년근로시간단축지원금은 시간선택제전환지원금과 통합됨
자료: 각 부처 제출 자료

2019년을 기준으로 신중년 대상 주요 사업의 참여자 현황을 보면 중장년층취업지원의 40대 참여자는 6,010명, 취업성공패키지(II유형)의 40대 참여자는 2만 5,451명이었다. 신중년 대상 주요 일자리 사업의 40~60대 참여자 중 60대 이상 참여자의 비율이 66.5%로 가장 많고 그 다음이 50대(21.9%), 40대(3.1%) 순이었다.

[신중년 대상 주요 일자리사업 참여자 현황(2019년 기준)]

(단위: 명)

부처	사업명	40대	50대	60대	합계
고용부	중장년층취업지원 (중장년일자리희망센터)	6,010	15,955	9,782	31,747
	중장년층취업지원 (고령자인재은행)	-	4,703	5,645	10,348
	고용창출장려금 (장년고용지원-신중년적합직무)	-	2,220	899	3,119
	기능인력양성및장비확충 (신중년특화과정)	-	283	206	489
	신중년사회공헌활동지원사업	-	3,881	8,652	12,533
	취업성공패키지 (II유형)	25,451	21,770	13,013	60,234
복지부	노인일자리 및 사회활동지원	-	-	120,992	684,177
합계		31,461	52,493	159,189	239,462
(비중)		(3.1)	(21.9)	(66.5)	(100.0)

자료: 각 부처 제출 자료

정부가 ‘신중년’이라는 정책 대상을 새로 설정한 이유는 그동안 55세 이상인 사람을 고령자 65세 이상인 사람을 노인으로 규정하고 정책을 시행해 왔지만, 인구가 고령화되면서 고령 연령계층 중 계속 근로를 원하는 사람이 늘어나고 있기 때문이다. 그러나 신중년사업의 대부분이 주된 일자리에서 퇴직한 근로자를 대상으로 고용서비스 및 직업훈련을 제공하거나 다른 일자리로 취업 시 고용장려금을 지급하는 것으로 이러한 지원은 40대 또한 필요한 서비스라는 점에서 퇴직 예정이거나 퇴직한 중장년이 아닌 신중년을 새로운 정책 대상으로 설정하는 것이 타당한지에 대한 검토가 필요해 보인다.

통계청(경제활동인구조사 고령층 부가조사)에 따르면 2019년 55~64세 인구를 대상으로 가장 오래 근무한 일자리를 그만둔 당시 평균 연령을 조사한 결과 평균 이직 연령이 49.4세였다.²⁸⁾ 또한, 최근 40대 고용 시장이 다소 악화되는 추세를 고려하면²⁹⁾ 50~60세라는 나이를 기준으로 신중년 사업을 확대하기 보다는 주된 일자리에서 퇴직할 예정이거나 퇴직한 중장년 계층을 정책 대상으로 사업을 실시하는 것이 적절해 보인다. 이때 주된 일자리에서 퇴직한 근로자가 처한 상황은 연령뿐만 아니라 기존 일자리 산업 및 직종에 따라 다르기 때문에 해당 계층을 대상으로 하는 일자리 정책은 연령, 기존 일자리 산업·직종에 따라 맞춤형으로 제공할 방안을 마련할 필요가 있다.

또한 신중년이라 하더라도 노동시장에 참여하고자 하는 목적과 연령별로 노동시장 상황이 다르다는 점을 고려하면, 사업 참여 목적과 연령대별로 맞춤형 서비스를 제공하는 것이 필요해 보인다. 예를 들어, 40~50대 연령계층은 아직 생산성 수준이 높을 뿐만 아니라 자녀들이 독립하기 이전 세대일 가능성이 높으므로 임금 수준이 비교적 높고 안정적인 일자리로 연계할 필요가 있을 것이며, 60대 이상임에도 불구하고 근로를 계속하고자 하는 이들에 대한 정책 지원은 생계유지를 목적으로 하는 경우와 자원봉사 혹은 자아실현을 목적하는 경우를 구분하여 민간일자리 연계하거나 일자리를 제공하는 방안을 검토할 필요가 있다.

28) 2019년 5월을 기준으로 40대에 주된 일자리를 그만둔 고령층 비율이 21.4%, 50대가 52.9%, 60대가 11.2%로 전체 고령층의 74.3% 정도가 40~50대에서 주된 일자리에서 퇴직하는 것을 알 수 있다(통계청, 「2019년 5월 경제활동인구조사 고령층 부가조사 결과」, 2017.7.23. 참조)

29) 본 보고서 p. 30 참조

둘째, 60세 이상을 정책 대상으로 하는 일자리 알선 사업(보건복지부 노인일자리 사회활동 지원, 고용노동부 고령자인재은행 등)의 경우 참여자 정보를 연계하여 관리하는 등 효율적인 관리 방안을 마련할 필요가 있다.

보건복지부의 노인일자리사업 중 인력파견형 사업은 노인복지관, 시니어클럽, 대한노인회 취업지원센터 등에서 60세 이상 노인에게 대해 직접 일자리를 알선해주면 알선 실적에 따라 1인당 15만원을 지원해 주는 사업이다³⁰⁾.

노인을 대상으로 일자리를 알선해 주는 기관은 이외에도 보건복지부가 인건비와 기본 운영비를 지원하는 대한노인회 취업지원센터와 고용노동부가 지원하는 고령자인재은행이 있다. 대한노인회 취업지원센터는 대한노인회 산하 전국 194개소에서 운영되고 있으며, 2018년 취업 연계 실적은 2만 7,912건이다. 고령자인재은행의 경우 50세 이상 장년층을 대상으로 하고 있지만, 2018년을 기준으로 60세 이상 노인에게 대한 취업 연계 건수가 11만 7,140건(전체 연계 실적의 50.2%)으로 노인의 이용률이 낮지 않다.

직업 알선형 사업의 경우 구인·구직 정보를 통합하여 운영하는 경우 다양한 정보를 활용할 수 있으므로 이용자의 취업 성과에 도움이 되는 것으로 알려져 있다. 그러나, 보건복지부의 인력파견형 노인일자리사업의 경우 구인·구직정보를 공유하고 있지 않고 있으며 대한노인회 취업지원센터와 다른 시스템으로 참여자를 등록·관리하고 있다.

따라서 정부는 재정적 효율성과 사업의 효과성 측면에서 보건복지부의 인력파견형 노인일자리사업이 보건복지부의 대한노인취업지원센터, 고용노동부의 고령자인재은행 등과 구분되어 운영될 필요성이 있는지 검토하고, 유사한 기능을 수행하는 부분에 대해서는 연계하여 관리하거나 통합하여 운영할 필요가 있어 보인다.

30) 연간 10일 이상 파견이거나 실제 보수가 연간 50만원 이상인 경우인 경우만 지원된다.

[노인 대상 고용서비스 제공기관별 현황 비교]

사업명	노인일자리 및 사회활동 지원		중장년층 취업지원 (고령자인재은행)
	노인일자리 및 사회활동 확대(인력파견형)	대한노인회 취업지원 센터	
주관 부처	보건복지부	보건복지부	고용노동부
지원 형태	지자체 보조 (보조율 50%)	수행기관 운영비 및 인건비 지원	수행기관 운영비 및 인건비 지원
알선서비스 제공 대상	만 60세 이상	60세 이상 (65세 이상 우선알선)	50세 이상 장년
수행기관	시니어클럽, 노인복지관 등	대한노인회 취업지원센터	고령자인재은행
수행기관 현황 (2019년 기준)	전국 235개소	전국 194개소 (중앙회1, 시도연합회16, 시군구지회177)	전국 44개
예산 (2019년 기준)	1,878백만원	8,984백만원	3,887백만원
연계 실적 (2018년 기준)	20,067건	27,912건	233,440건 (60세 이상 117,140건, 50.2%)
구인·구직 등록 및 관리 방식	노인일자리 업무시스템(참여자 등록·관리)	통합정보시스템 (참여자 등록·관리)	워크넷(구인·구직 등록 및 참여자 관리)

자료: 각 부처 제출 자료

가. 고용보험 실업급여 계정의 지속가능성 확보를 위한 방안 마련

(1) 고용보험 실업급여 계정 재정수지 현황

고용보험기금의 실업급여 계정(임금근로자)은 실업급여사업(실업 시 소득 보전을 위한 구직급여 등)과 모성보호 사업(출산전후휴가급여 및 육아휴직급여 등)에 대한 수입과 지출을 관리하는 계정이다.

2019년 결산을 기준으로 고용보험 실업급여 계정의 수입은 8조 4,756억원으로 전년대비 10.9% 증가하였으나, 지출이 9조 8,558억원으로 전년보다 24.5% 증가하여, 실업급여 계정의 재정수지(수입-지출)가 전년 대비 1조 1,052억원 감소한 1조 3,902억원이었다. 이에 따라 누적적립금이 전년 5조 5,201억원에서 4조 1,374억원으로 감소하였다.

「고용보험법」에 따르면 정부는 예상치 못한 대규모 급여 지출에 대비하기 위하여 여유자금을 준비금으로 적립하도록 하고 있으며, 실업급여 계정의 경우 연말 적립금을 해당연도 지출액의 1.5배 이상 2배 미만으로 유지하도록 정하고 있으나,³¹⁾ 2019년을 기준으로 실업급여 계정의 적립배율은 전년 0.7배에서 0.4배로 감소하였다.

31) 「고용보험법」

제84조(기금의 적립) ① 고용노동부장관은 대량 실업의 발생이나 그 밖의 고용상태 불안에 대비한 준비금으로 여유자금을 적립하여야 한다.

② 제1항에 따른 여유자금의 적정규모는 다음 각 호와 같다.

1. 고용안정·직업능력개발 사업 계정의 연말 적립금: 해당 연도 지출액의 1배 이상 1.5배 미만
2. 실업급여 계정의 연말 적립금: 해당 연도 지출액의 1.5배 이상 2배 미만

[임금근로자 실업급여 계정 수입·지출 및 재정수지 현황]

(단위: 억원, 배)

구분	2015	2016	2017	2018 (A)	2019 (B)	B-A/A *100
수입	63,415	70,340	71,476	76,407	84,756	10.9
지출(A)	54,978	58,557	62,858	79,157	98,558	24.5
○ 사업비	54,415	57,985	62,129	78,287	97,867	25.0
○ 기금운영비	563	572	729	871	691	△20.7
재정수지	8,436	11,783	8,618	△2,750	△13,802	401.9
누적적립금(B)	37,600	49,371	57,958	55,201	41,374	△25.0
적립배율(B/A)	0.7	0.8	0.9	0.7	0.4	-

주: 각 연도 결산 기준

자료: 고용노동부

(2) 분석의견

대규모 실업 등 급격한 지출 증가 상황에 대비하기 위해 고용보험 실업급여 제정에 적정한 여유자금 규모를 유지할 수 있는 방안을 마련하고, 구직급여 수급 기간 동안 재취업률을 높이는 등 사업의 효과성 제고를 통해 재정적 지속가능성을 높일 필요가 있다.

실업급여 계정 재정수지 악화의 주요 원인은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 구직급여 수급자가 증가하고 있으며 일·생활 균형 정책 확대에 의해 육아휴직 급여의 수급자도 증가하고 있기 때문이다. 2015년 구직급여 수급자는 120만 8천명 수준이었으나, 2019년 144만 4천명으로 연평균 4.6% 증가했고, 육아휴직 수급자는 2015년 8만 7,323명이었으나, 2019년 10만 5,168명으로 연평균 4.8% 증가했다. 육아기 근로시간단축급여³²⁾ 수급자는 2015년 2,060명이었으나 2019년 5,660명으로 연평균 28.7% 증가했다.

32) 육아휴직을 신청할 수 있는 근로자가 육아휴직을 대신해서 1년 이내(육아휴직 미사용기간을 가산하는 경우 최대 2년)의 기간 동안 육아기 근로시간의 단축을 신청할 수 있는 제도로 시간별로 통상임금의 일정비율(예: 매주 최초 5시간분은 통상임금의 100%(상한 200만원, 하한 50만원))에 근로시간 단축분을 곱하여 지급된다.

[실업급여 계정 사업별 수급자 현황]

(단위: 명, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증가율
구직급여	1,208,000	1,201,000	1,197,000	1,315,000	1,444,000	4.6
출산전후휴가급여	95,927	90,469	81,708	77,062	74,095	△6.3
육아휴직급여	87,323	89,772	90,110	99,198	105,168	4.8
육아기 근로시간단축급여	2,060	2,761	2,821	3,820	5,660	28.7
배우자출산휴가급여	-	-	-	-	1,059	-

주: 출산전후휴가는 유산·사산휴가급여를 포함
자료: 고용노동부

둘째, 최저임금의 인상³³⁾, 육아휴직급여의 소득대체율 인상³⁴⁾ 등에 따라 평균 지급 수준도 높아지고 있기 때문이다. 2015년 1인당 평균 구직급여 수급액은 363만원 수준이었지만, 2019년에는 561만원 수준으로 연평균 11.5% 증가했고, 출산전후휴가급여는 같은 기간 연평균 7.1%, 육아휴직급여는 10.6% 증가했다.

[실업급여 계정 사업별 평균 수급액 현황]

(단위: 만원, %)

구분		2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증가율
구직급여	1인당 평균	363	390	420	491	561	11.5
출산전후휴가급여	1인당 월평균	131.7	132.9	144.4	155.8	173.5	7.1
육아휴직급여	1인당 월평균	65.4	62.8	67.7	83.4	98.0	10.6
육아기 근로시간단축급여	1인당 월평균	51.4	53.0	53.5	57.8	55.5	1.9
배우자출산휴가급여	1인당 평균	-	-	-	-	37.5	-

주: 출산전후휴가는 유산·사산휴가급여를 포함
자료: 고용노동부

33) 구직급여 수급액(구직급여일액)의 하한액은 최저임금의 80%(2019년 10월 1일 고용보험법 개정 전에는 90%)로 정해지기 때문에 최저임금 수준과 연동되어 있고, 출산전후휴가급여의 경우 「고용보험법시행령」에 따라 하한액이 최저임금과 연동되어 있다.

34) 2017년 9월 육아휴직 급여의 소득대체율(첫 3개월)은 80%로 인상되고(기존 40%), 월 상/하한액도 100/50만원에서 150/70만원으로 인상되었다. 첫 3개월 이후 소득대체율도 2019년 1월부터 50%로 인상되었고(기존 40%), 월 상/하한액도 100/50만원에서 120/70만원으로 인상되었다.

이에 따라 실업급여 지급액은 2015년 4조 5,441억원에서 2019년 8조 3,820억원으로 연평균 16.5% 증가했고, 모성보호 사업에 대한 지급액은 2015년 8,859억원에서 2019년 1조 3,500억원으로 연평균 11.1% 증가했다.

[임금근로자 실업급여 계정 지출 추이]

(단위: 억원, %)

연도	실업급여계정							일반회계전입금		B/A	C/A
	전체 (A)	실업 급여 (B)	모성보호								
			소계 (C)	출산전후 휴가	육아 휴직	육아기 근로시간 단축	배우자 출산 휴가	고용보험 운영지원	모성보호 지원		
2015	54,978	45,441	8,859	2,590	6,197	72	-	5	700	82.7	16.1
2016	58,557	48,921	8,840	2,477	6,267	96	-	5	700	83.5	15.1
2017	62,858	52,394	9,356	2,434	6,804	118	-	5	900	83.4	14.9
2018	79,157	66,847	11,041	2,493	8,391	157	-	1	900	84.4	13.9
2019	98,558	83,820	13,500	2,612	10,673	211	4	1	1,400	85.0	13.7
연평균 증가율	15.7	16.5	11.1	0.2	14.6	30.8	-	△33.1	18.9	-	-

주: 1. 각 연도 결산 기준

2. 출산전후휴가에는 유사산휴가 포함

자료: 고용노동부

국회예산정책처(2019)³⁵⁾는 2018년에 이어 2019년에도 고용보험 실업급여 계정의 적자가 예상되며 적립금 배율은 0.4배로 법정 적립배율을 하회할 것으로 예상했다. 그러나 고용보험료를 인상(1.3% → 1.6%)과 모성보호 급여에 대한 국고지원 증가 등으로 인해 2023년에 동 계정이 흑자로 전환될 것이며 이에 따라 적립배율이 개선될 것으로 보았다. 하지만 2028년까지도 적립배율이 0.5배 미만이 될 것으로 전망했다.

35) 국회예산정책처, 「2019~2028년 8대 사회보험 재정전망」, 2019.11.22.

[고용보험기금(임금근로자 실업급여 계정) 재정수지 및 적립금 전망]

(단위: 조원, %, 배)

구분	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	연평균 증가율
수입	8.6	10.4	11.1	11.8	12.3	13.0	13.6	14.1	14.7	15.2	6.6
지출(A)	9.9	11.1	11.5	12.0	12.3	12.4	12.9	13.4	13.9	14.6	4.5
재정수지	△1.3	△0.7	△0.4	△0.2	0.1	0.6	0.7	0.8	0.8	0.6	-
적립금(B)	4.2	3.5	3.1	2.9	3.0	3.6	4.2	5.0	5.9	6.5	4.9
배율(B/A)	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	-

자료: 국회예산정책처. 「2019~2028년 8대 사회보험 재정전망」. 2019.11.22.

실업과 출산이라는 사회적 위험에 대응하여 보장성을 강화하는 정책 방향은 적절하다고 할 수 있다. 그러나 「고용보험법」에서 실업급여 계정의 법정적립배율을 정하고 있는 이유는 고용 상황 악화 등 급격한 지출 증가 상황에 대비하기 위해서라는 점을 고려하면 구직급여 수급자의 수급기간 중 취업률을 높이기 위한 취업 지원 강화³⁶⁾ 등 사업효과성을 높여 실업급여 계정의 여유자금을 적정 수준으로 유지할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다³⁷⁾.

36) 최근 구직급여 수급자의 재취업률이 지속적으로 하락 추세이다(아래 [표] 참조). 자세한 사항은 국회예산정책처, 「고용안전망 확충 사업 분석」, 2019, pp.64~71. 참조)

구분(단위: 명, %)	2015	2016	2017	2018	2019
구직급여 수급종료자(A)	958,800	942,089	937,849	1,012,212	1,107,048
수급기간 중 재취업자(B)	305,611	293,173	280,499	292,246	286,006
수급기간 중 재취업률(B/A)	31.9	31.1	29.9	28.9	25.8

37) 최근 코로나-19의 장기화로 인해 구직급여 수급자(2020년 5월 기준 구직급여 수급자는 67만 8천 명, 전년 동월 50만 3천명 대비 34.8% 증가) 및 지급액(2020년 5월 기준 구직급여 지급액은 1조 162억원, 전년 동월 7,587억원 대비 33.9% 증가)이 크게 증가하면서 고용보험 실업급여 계정의 재정수지는 더욱 악화될 것으로 예상되므로 적정 여유자금을 유지할 방안 마련이 더욱 시급해진 상황이다(수치는 고용노동부 보도자료(“고용행정 통계로 본 '20.5월 노동시장 동향”) 참조, 5월 수급자 및 지급액은 잠정치).

나. 고용안정·직업능력개발 계정 지출 효율화 및 재정안정화

(1) 고용보험 고용안정·직업능력개발 계정 재정수지 현황

고용보험기금의 고용안정·직업능력개발 사업은 고용보험 피보험자 및 취업할 의사를 가진 자 등에 대해 고용창출, 고용조정, 취업촉진, 직업능력개발을 목적으로 운영되고 있다.

고용안정·직업능력개발 계정의 주요 수입은 사업주가 부담하는 고용보험료이며, 지출은 고용장려금, 직업훈련 등 재량지출 성격의 사업으로 정부 기금운용계획안 편성과 국회의 심의에 따라 그 규모가 결정된다. 2019년도 결산을 기준으로 고용안정·직업능력개발 계정의 수입은 3조 3,752억원으로 전년대비 8.2% 증가하였으나, 지출이 4조 894억원으로 전년보다 11.8% 증가하여, 동 계정의 재정수지(수입-지출) 적자액이 전년 대비 1,768억원 증가한 7,142억원이었다. 이에 따라 누적적립금이 전년 3조 8,886억원에서 3조 1,726억원으로 감소하였다.

[임금근로자 고용안정·직업능력개발 계정 수입·지출 및 재정수지 현황]

(단위: 억원, 배)

구분	2015	2016	2017	2018 (A)	2019 (B)	B-A/A *100
수입	26,867	31,995	29,795	31,193	33,752	8.2
지출(A)	26,220	30,064	31,700	36,566	40,894	11.8
○ 사업비	25,787	29,646	31,361	36,200	40,606	12.2
- 경상지출	25,140	29,062	30,224	35,284	40,040	13.5
- 용가지출	647	583	1,138	916	566	△38.2
○ 기금운영비	433	418	339	366	288	△21.3
재정수지	647	1,931	△1,904	△5,374	△7,142	32.9
누적적립금(B)	44,281	46,198	44,264	38,886	31,726	△18.4
적립배율(B/A)	1.7	1.5	1.4	1.1	0.8	-

주: 각 연도 결산 기준

자료: 고용노동부

고용안정·직업능력개발 계정의 법정 적립배율(지출액 대비 연말 적립금 비율)은 1배 이상 1.5배 미만인데, 동 계정의 적립배율은 지속적으로 하락하여 2019년 적립배율이 0.8배로 법정 적립배율 이하로 하락하였다. 국회는 2019년도 기금운용계획변경안 심사 시 “국가재정운용계획(2019~2023) 기간 내에 법정 적립배율을 달성”할 것을 부대의견으로 채택하였다³⁸⁾.

(2) 분석의견

고용보험·고용안정·직업능력개발 계정의 재정건전성 제고를 위해 집행부진 사업 혹은 효과성이 낮은 사업의 필요성을 검토하는 등 지출 효율화 노력을 지속할 필요성이 있다.

고용안정·직업능력개발계정 사업 중 2020년을 기준으로 예산(당초계획액) 규모가 큰 사업은 고용창출장려금(청년추가고용장려금), 내일배움카드, 청년내일채움공제, 산업현장일학습병행지원, 사업주직업훈련지원금 순이다. 2020년 청년추가고용장려금의 예산은 9,909억원이었으며, 3년간 평균 예산 증가율이 70.8%로 높았다. 청년내일채움공제(고용보험기금) 예산은 5,033억원이었으며 3년간 평균 예산증가율이 55.3%이었다.

[고용안정·직업능력개발 계정 사업별 예산 추이]

(단위: 백만원, %)

구분	2018	2019	2020	연평균 증감률
고용창출장려금	549,410	1,063,043	1,143,095	44.2
청년추가고용장려금	339,662	889,749	990,900	70.8
청년추가고용장려금 이외	209,748	173,294	152,195	△14.8
내일배움카드	799,364	806,984	780,316	△1.2
청년내일채움공제	208,776	423,157	503,268	55.3
산업현장일학습병행지원	124,674	84,598	355,491	68.9
사업주직업훈련지원금	591,108	486,847	315,544	△26.9
고용안정장려금	116,479	158,421	151,192	13.9
직장어린이집지원	145,125	162,730	133,720	△4.0
국가인적자원개발컨소시엄지원	238,540	192,094	119,114	△29.3
기능인력양성및장비확충 (폴리텍)	112,917	131,479	102,766	△4.6
장년고용안정지원금	119,346	120,238	91,623	△12.4

주: 2018~2019년은 수정계획액 기준(2020년은 당초계획액)

자료: 고용노동부

38) 부대의견(2019년도 추가경정예산안 및 기금운용계획변경안)

(13) 고용노동부는 고용보험기금 고용안정·직업능력개발 계정의 지출효율화, 수입확충 등을 통해 2019~2023년 연도별 적립배율을 명시하고, 국가재정운용계획(2019~2023년) 기간 내에 법정 적립배율을 달성한다.

최근 청년 사업 예산 증가 등으로 인해 고용보험 고용안정·직업능력개발 계정 적립배율이 줄어들고 이에 대한 우려가 제기되자 정부는 청년 및 적극적 노동시장 정책을 지원하기 위해 2020년 예산부터 고용보험기금에 일반회계 전입금을 신설하고 4천억원을 지원하기로 하였으며, 고용창출장려금의 내역사업인 시간선택제 신규 고용지원을 유사 사업인 2020년부터 고용안정장려금(위라벨일자리장려금)으로 통합하는 등의 노력도 기울였다.

그럼에도 불구하고 국가재정운영계획상 2020년 해당 계정 적립배율은 0.7배로 2019년(추경기준) 0.8배에 비해 낮아질 전망이다. 이러한 추이가 2022년까지 지속될 것으로 예상된다. 따라서 고용노동부는 동 계정으로 운영하는 사업 중 유사·중복사업이 있는지 검토하고 집행부진 사업 혹은 효과성이 낮은 사업의 축소 등을 고려할 필요가 있다.

[국가재정운영계획상 고용안정·직업능력개발 계정 연도별 적립배율 목표]

(단위: 배)

구 분	2019	2020	2021	2022	2023
적립배율	0.9 (추경 0.8)	0.7	0.7	0.7	1.1

자료: 고용노동부

예를 들어, 청년추가고용장려금을 제외한 고용창출장려금(내역사업)의 예산현액 대비 집행률은 2018년 69.7%, 2019년 60.1%로 낮아지고 있는데, 특히 2019년 지역성장산업고용 사업의 집행률은 7.8%, 시간선택제 신규고용 40.9%, 고용촉진장려금 45.8%, 전문인력고용 51.5%, 장년고용지원의 경우 63.3%로 낮아, 사업별로 집행률이 저조 사유를 고려한 예산 편성과 사업 관리가 필요해 보인다.

[고용창출장려금(내역사업) 집행 실적]

(단위: 백만원, %)

구분	2018			2019			2019년 집행을 저조 사유
	예산 현액 (A)	집행액 (B)	B/A	예산 현액 (A)	집행액 (B)	B/A	
고용창출장려금	204,447	142,413	69.7	170,793	102,643	60.1	-
고용촉진장려금	132,634	90,302	68.1	88,088	40,387	45.8	취약계층 선별 지원 강화, 창년추가고용장려금 대상 확대 등에 따라 취약계층 중 창년층 수요 감소
시간선택제 신규고용	20,520	7,157	34.9	13,326	5,448	40.9	고용창출장려금 통합과정 중 지원수준이 낮아짐에 따라 신청유인 감소(20년 폐지)
일자리함께하기	20,881	10,795	51.7	39,046	38,492	98.6	-
전문인력고용	1,440	1,420	98.6	497	256	51.5	'17년 종료사업으로 잔여사업비 운영 중
지역성장산업고용	2,188	1,108	50.6	1,476	115	7.8	-성장유망업종, 지역특화 산업: '17년 종료사업으로 잔여사업비 운영 중 -국내복귀기업: 산업부 지정 사업장 수요 부족 등
장년고용지원	26,784	31,632	118.1	28,360	17,945	63.3	사업장이 적합한 신중년 구인에 어려움이 있고 채용 후 지원금 지급까지 시차발생

자료: 고용노동부

또한 고용창출장려금과 고용안정장려금의 경우 내역사업별로 성과가 낮은 사업이 있어 예산 및 집행 규모의 적정성을 검토해 볼 필요가 있다. 구체적으로 고용창출장려금 사업 중 일자리함께하기 사업의 고용증가율은 19.9%, 고용촉진장려금은 18.2%로 고용창출장려금 전체(26.2%)에 비해 낮은 편이며, 고용촉진장려금의 경우 고용유지율도 낮은 편이다(고용노동부, 「재정지원일자리사업 성과평가결과」, 2019).

고용안정장려금 사업 중 일가정양립환경개선 사업을 지원 받은 근로자의 6개월 고용유지율은 79.3%, 12개월 고용유지율은 54.1%로 고용안정장려금 사업 전체의 고용유지율(6개월 85.0%, 12개월 69.5%)보다 낮은 수준이며, 워라밸일자리장려금과 정규직전환지원 사업의 12개월 고용유지율도 고용안정장려금 전체의 평균 고용유지율(69.5%)보다 낮은 편이다.

[고용창출 및 안정사업의 성과]

(단위: %, 백만원)

구분	사업 개요	고용	고용유지율 ²⁾		2020년
		증감률 ¹⁾	6개월	12개월	예산
일자리 함께하기	기존 근로자의 근로시간을 줄임으로써 실업자를 신규 고용하여 근로자 수가 증가한 사업주에 대해 증가 근로자 1인당 연간 480~1,200만원 지원 및 근로자 1인당 연간 120~480만원 지원(최대 3년)	19.9	91.8	78.0	6,909
고용촉진 장려금	근로취약자(중증장애인, 여성가장 등) 고용 후 6개월 이상 고용유지 시 1년간 매 6개월 마다 인건비 지원(신규1인 월30~60만원)	18.2	60.3	40.4	12,700
장년고용 지원	신규고용 근로자 1인당 연간 480~960만원 지원(최대 1년, 임금의 80%까지)	30.4	- (‘19년 신규)		28,100
고용창출장려금		26.2	68.0	48.5	175,204
위라벨 일자리장려금 (구 시간선택제 전환지원)	근로자의 근로시간을 줄이거나 시간제로 전환한 근로자로 인해 대체인력을 고용하는 사업주에 대해 임금보전금 지급	- ³⁾	91.6	66.5	14,355
일가정양립 환경개선	유연근무제, 재택 및 원격 근무제 도입, 노동시간 단축 기업에 대해 간접노무비, 인프라 설치비용 등 지원		79.3	54.1	25,054
정규직전환 지원	정규직 전환 기업에 대해 인건비 및 노무비 지원		87.7	67.4	18,141
출산육아기 고용안정	출산휴가, 육아휴직, 육아기근로시간 단축 근로자의 대체인력을 채용하는 경우 대체인력 인건비 및 간접노무비 지원		88.9	80.0	93,642
고용안정장려금			85.0	69.5	151,192

주: 1) 고용장려금 지원 사업장의 참여시작 1년 전과 참여시작 시점 간 연 평균 피보험자 수 차이 (2018년 최초 참여 사업장 기준)

2) 고용장려금을 통해 지원 받은 근로자가 참여 종료 후 고용 유지 비율(2017년 최종 참여자 기준)

3) 고용안정장려금 사업은 고용증감률을 평가지표로 하지 않음

자료: 고용노동부(「재정지원일자리사업 성과평가결과」, 2019)

가. 산업 및 노동시장 구조 변화에 따른 사회보험 사각지대 해소

첫째, 2019년 고용보험 미적용 근로자(제도적 사각지대)와 적용대상 중 미가입자(실질적 사각지대)가 전년 대비 증가하였고, 2017년 이후 지속적으로 산재보험 미가입 사업장 재해자가 증가하고 있다.

서비스업 중심의 취업자 증가와 생산 및 판매서비스·생산공정·운송시스템의 자동화로 인한 새로운 고용형태(특수형태근로종사자, 플랫폼 노동자 등)³⁹⁾의 등장은 기존 사회보험의 제도적 사각지대를 형성하고 있으며, 경기 변동성 증가 등으로 인해 새롭게 일자리 안전망이 필요한 계층(자영업자 등)도 발생하고 있다.

고용보험의 사각지대는 크게 당연 가입 대상이 아닌 비임금 근로자(아래 [표]에서 ①), 고용보험 미적용 근로자⁴⁰⁾(②), 그리고 당연 가입 대상이지만 실제로 가입하지 않은 근로자(③)로 구분할 수 있다.

2019년 8월을 기준으로 전체 취업자의 24.9%에 해당하는 680만명이 비임금 근로자(①)이며, 미적용 근로자(②)는 전체 임금근로자 중 17.5%를 차지하는 359만명이다⁴¹⁾. 고용보험 가입 대상이지만 실제로 가입하지 않은 근로자(③)는 374만명으로 전체 고용보험 적용대상 근로자의 22.0% 수준이다.

39) OECD에 따르면 39개 회원국 중에서 가장 많이 논의되는 새로운 고용형태는 플랫폼 노동자, 자영업자, 기간제 및 임시직 근로자 순이었다(OECD, *Policy Responses to New Forms of Work*, 2019).

40) 고용보험 적용제외자는 법적으로 규정되어 있지만, 정부는 특수형태근로종사자를 적용제외 영역에 포함하여 적용제외 규모를 산출하고 있으므로, 혼동의 여지를 줄이기 위해 적용제외자로 표현하지 않고 고용보험 미적용자로 표현하였다. 고용보험 적용제외는 크게 적용제외 사업장과 적용제외 근로자로 구분될 수 있다. **적용제외 사업장**은 ① 농업, 임업 및 어업 중 법인이 아닌 자가 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업, ② 가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 아니한 자가 소비 생산활동, ③ 건설업자 등이 아닌 자가 시공하는 총공사금액 2천만원 미만인 공사 및 연면적 100제곱미터 이하인 건축물의 건축 또는 연면적이 200제곱미터 이하인 건축물의 대수선에 관한 공사이다. **적용제외 근로자**는 ① 65세 이후 고용된 자(단, 65세 전부터 피보험 자격을 유지하던 사람이 계속 고용된 경우는 제외), ② 소정근로시간이 1개월 간 60시간 미만인 자(단, 3개월 이상 계속 근로 시 고용보험 적용), ③ 공무원(임기제공무원은 가입가능), 사립학교 교직원, 별정우체국 직원, 외국인근로자(일부가입가능)이다.

41) 특수형태근로종사자의 경우 근로자와 사업자의 중간 성격의 일자리로 사업자 등록증을 소유하고 있어 일부는 비임금 근로자로 분류될 수 있으나, 고용노동부는 적용제외 대상으로 통계를 산출하고 있다.

[고용보험 사각지대 규모(2019년 8월 기준)]

경제활동인구 2,822만명				
취업자 2,736만명				
① 비임금 근로자 680만명 [24.9%]	임금근로자 2,056만명(75.1%)			
	②미적용 359만명 [17.5%]	적용대상 1,697만 명 [82.5%]	실제 가입자 1,323만명 [78.0%]	③미가입자 374만명 [22.0%]
제도적 사각지대		고용보험 수혜대상	고용보험 수혜자	실질적 사각지대

주: 1. 비임금 근로자는 자영업자와 무급가족봉사자를 포함함

2. 미적용 대상에는 특수형태근로종사자 등이 포함이 되어 있음

자료: 고용노동부

연도별로 보면 제도적 사각지대에 해당하는 비임금 근로자 수는 2012년 716만 명으로 전체 취업자(2,486만명) 대비 28.8%를 차지했지만, 2019년에는 680만명으로 전체 취업자(2,736만명) 대비 24.9%로 감소하였으나, 특수형태근로종사자를 포함한 미적용 근로자가 전체 임금근로자 수에서 차지하는 비중은 2012년 16.1%에서 2017년 17.5%로 증가하였다.

고용보험의 실질적 사각지대인 적용대상 근로자 중 미가입자는 2012년 412만 명에서 2019년 374만명으로 줄어들었지만, 2019년 미가입자는 전년(361만명) 대비 증가하였고, 전체 적용 대상 근로자 중 미가입자 비율도 21.8%에서 22.0%로 증가하였다.

[연도별 고용보험 사각지대 규모 현황]

(단위: 만명, %)

구분		2012.8.	2018.8.	2019.8.
제도적 사각지대	비임금 근로자 (취업자 대비)	716 (28.8)	686 (25.5)	680 (24.9)
	고용보험 미적용 근로자 (임금근로자 대비)	286 (16.1)	345 (17.2)	359 (17.5)
실질적 사각지대	미가입자 (적용대상 근로자 대비)	412 (27.7)	361 (21.8)	374 (22.0)

자료: 고용노동부(2018~2019) 및 KDI(“고용안전망 사각지대 현황과 정책방향”, 2013)

고용노동부는 산재보험 미가입 사업장이라 하더라도 산재보험 가입 대상 사업장이라면 근로자가 산재 발생 시 산재 신청을 할 수 있다는 점에서 산재보험의 제도적 사각지대는 없다는 입장이다⁴²⁾. 그러나, 산재보험 미가입 사업장에서 산재가 발생하면 사업주가 신고를 회피하는 등의 유인⁴³⁾이 있으므로 산재보호의 실질적인 사각지대가 될 수 있다. 2017년 이후 산재보험 미가입 사업장에서 발생한 재해자가 증가하는 추세로 산재보험 미가입 사업장에서 발생한 재해자는 2017년 3,581명에서 2019년 5,444명으로 증가하였다.

[산재보험 미가입 사업장 재해자 수]

(단위: 명)

구분	미가입 사업장 재해자
2016	3,786
2017	3,581
2018	3,742
2019	5,444

자료: 고용노동부

둘째, 산업구조 변화 등으로 고용형태가 다변화되면서 고용분야 사회보험의 사각지대가 확대될 것으로 예상되므로 이에 대비한 새로운 대안들의 장·단점을 국회 및 국민들에게 공개하고 이를 바탕으로 고용 분야 사회보장제도를 체계적으로 구축해 나갈 필요가 있다.

사회보험 사각지대 해소와 고용안전망 확충 등을 위한 정부 노력에도 불구하고 최근 고용보험 미적용자가 증가하는 이유 중 하나는 플랫폼 기반의 서비스 제공 등 정보통신기술을 활용한 새로운 고용형태가 나타나고 있기 때문이다. 가장 대표적인 사례가 플랫폼 노동자로 최근 음식배달, 퀵서비스, 가사서비스, 심부름센터, 대리운전 등 다양한 직종에서 플랫폼을 활용한 노동 공급이 생겨나고 있다. 한국고용

42) 산재보험은 원칙적으로 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용되나(「산업재해보상보험법」 제6조), 「공무원연금법」 등에 따라 재해보상이 되는 사업이나, 가구 내 고용활동, 농업, 임업(별목업은 제외), 어업 및 수렵업 중 법인이 아닌자의 사업으로서 상시근로자 수가 5명 미만인 사업의 경우를 적용제외로 두고 있다.

43) 산재보상의 일부(50%) 부담과 함께 최대 3년치의 산재보험료 소급분, 연체료 및 가산세를 부담해야하며, 산재보험료 할증, 국가를 당사자로 하는 계약에 입찰 시 사전심사에서 불이익을 받을 수 있다.

정보원(2018)⁴⁴⁾에 따르면 2018년을 기준으로 플랫폼 노동자의 규모는 46만 9천명(전체 취업자 대비 1.7%)에서 53만 8천명(전체 취업자 대비 2.0%)으로 추정된다.

특수형태근로종사자(일부 직종)들은⁴⁵⁾ 원칙적으로 근로기준법상 근로자를 대상으로 하고 있는 고용보험의 가입대상은 아니다. 따라서 그동안 고용보험의 사각지대에 있는 특수형태근로종사자 및 예술인을 보호하기 위한 논의가 진행되었고, 그 결과 고용보험 적용방안(아래 [표] 참조)이 고용보험위원회에서 의결('18.7.31.)되었으며, 해당 의결 내용을 반영한 「고용보험법 일부개정법률안」 및 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 일부개정법률안」이 제20대 국회에 계류 중이었다. 그러나, 최근 예술인에 대한 고용보험 적용을 규정한 법안(「고용보험법 일부개정법률안(대안)」(의안번호 2024943), 「고용보험및산업재해보상보험의보험료징수등에관한법률일부개정법률안」(의안번호 2024942))만이 국회를 통과(2020.5.20.)하였다.

[특수형태근로종사자 및 예술인 고용보험 적용방안]

- 단계적 당연적용 추진, 우선적용 직종 등은 제3차 「고용보험 제도개선 TF」에서 결정
- 실업급여와 출산전후휴가급여에 상응하는 급여 도입(고용안정·직업능력개발 제외)
- 보험료는 특고 등과 사업주가 공동 부담하되 임금노동자와 동일 수준 적용
- 실업급여는 임금노동자와 동일·유사하게 적용(단, 기여요건 제외)
 - ※ 기여요건은 24개월간 12개월 이상(임금노동자는 18개월간 180일 이상)

44) 한국고용정보원, 「플랫폼경제종사자 규모 추정과 특성 분석」, 2018.12.

45) 특수형태근로종사자란 계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공하지만, 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하는 자를 의미한다. 「산업재해보상보험법」 제125조에 따르면 특수형태근로종사자는 주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것(전속성 및 계속성)과 노무를 제공함에 있어서 타인을 사용하지 아니할 것(비대체성)을 충족해야 한다. 고용노동부와 노동연구원은 2018년 10월~11월 사이에 순수 임금근로자와 순수 1인 자영업자 및 프리랜서를 제외하는 방식으로 특수형태근로종사자의 규모를 도출하였는데, 그 규모는 임금근로자의 경우 74만 5천명이었고 비임금 근로자를 포함하는 경우 165만 8천명이었다.

특수형태근로종사자(일부 직종)⁴⁶⁾들은 산재보험에 가입할 수 있으나, 적용제외를 신청할 수 있어 적용 대상 중 일부만 가입 신청을 하고 있다. 산재보험 적용대상 특수형태근로종사자 중 가입자 비율은 증가하고 있지만, 2019년을 기준으로 산재 보험 적용 대상은 48만 4,986명이나 실제 가입자는 7만 2,250명으로 적용 대상 중 가입자가 14.9% 수준이다.

[특수형태근로종사자 산재보험 가입 현황]

(단위: 명, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
적용대상(a)	447,274	481,763	483,254	473,977	484,986
가입자(b)	44,497	55,536	60,124	62,126	72,250
가입률(b/a)	10.0	11.5	12.4	13.1	14.9

자료: 고용노동부

이외에도 정부는 50인 미만 사업장의 자영업자를 대상으로 자영업자 실업급여 제도를 운영하고 산재보험의 적용 대상에 1인 자영업자를 포함하는 등 사각지대를 해소하고자 하는 노력을 기울이고 있다.

[자영업자 및 특수형태근로종사자 대상 고용·산재보험 적용 논의 진행 상황]

구분	고용보험	산재보험
자영업자	개업 후 가입가능기간 폐지(기존 5년) 및 기준보수 인상('19~)	1인 자영업자 전업종으로 확대(기존12개업종), 상시근로자 300인 미만(기존50인 미만) 사업주까지 확대('20.1.~)
특수형태근로종사자	없음	적용대상 특고 확대(건설기계기사'19~, 방문서비스종사자, 화물차주 '20~)

자료: 고용노동부

46) 현재 산재보험 적용 특고는 보험설계사, 건설기계기사, 학습지교사, 골프장캐디, 택배기사, 퀵서비스기사, 대출모집인, 신용카드모집인, 대리운전기사이며, 방문서비스 종사자(4개 직종) 및 화물차주에 대해서는 2020년 7월 1일부터 산재보험이 적용될 예정이다.

그러나, 자영업자 고용보험의 경우 2019년 11월 기준으로 2만 2,126명이 가입하였으므로 영세 자영업자 대비 추정 가입률은 0.5~0.8% 수준⁴⁷⁾으로 낮다고 할 수 있다. 2017년 산재보험 가입 자영업자는 2만 1,692명이었으나 점차 증가하여 2019년(11월) 기준 3만 1,116명으로 증가하였다. 그러나, 2019년 기준 전체 영세 자영업자 대비 추정 가입률은 0.8~1.1%로 고용보험과 마찬가지로 낮다고 할 수 있다.

[자영업자 고용·산재 보험 적용 현황]

(단위: 명, %)

구분	고용보험	산재보험
가입자 규모	22,126	31,116
추정가입률	0.5~0.8%	0.8~1.1%

주: 다만, 2019년 중소기업중앙회가 운영하는 노란우산공제의 가입자 수는 122만명 정도로 실업(폐업) 시 사회적 보호 수준은 더 높다고 할 수 있음

자료: 고용노동부 제출 자료, 「소상공인실태조사 잠정 결과」(통계청, 2019), 「비임금근로 및 비경제활동인구 부가조사결과」(통계청, 2019)

고용형태 변화로 인한 사회보험 사각지대 확대는 우리나라만 겪는 현상은 아니며 각국은 이에 대응하기 위한 방안을 마련하고자 하고 있다. 현재까지 논의되고 있는 고용 및 산재보험 적용 대상 확대 방안은 다음 [표]에서 볼 수 있듯이 다양하다.

47) 영세자영업자의 기준이 명확히 정해진 것은 아니나 소상공인 통계(통계청, 소상공인 실태조사 잠정통계 결과, 2019)와 고용원이 없는 자영업자 통계(통계청, 비임금근로 및 비경제활동인구 부가조사결과, 2019)를 활용하면 그 규모는 274만명~413만명으로 추정할 수 있다.

[산재·고용보험 적용 범위 확대 대안별 장점 및 한계]

적용 범위 확대 방법	사례	장점	한계 및 예상되는 문제점
기존 산재 및 고용 보험에 당연가입	프랑스*, 룩셈부르크	○ 포괄성, 유연성	○ 실현가능성(사업주 및 일부 근로자의 반 발, 자영업자 소득 파악 문제)
기존 산재 및 고용 보험에 임의가입	독일(자영업자)** , 우리나라 산재보험 특고 특례 규정	○ 실현가능성	○ 임의 가입의 경우 가입 회피 가능성 ○ 직종별로 가입 시기가 달라 차별 발생
특정 직종에 대해 따로 보험(혹은 공제)제도를 운영	핀란드***	○ 실현가능성 ○ 직종별로 상황에 맞는 보험제도 설계 가능	○ 임의 가입의 경우 가입률이 낮을 수 있 음(예, 자영업자 실업급여) ○ 직종 간 위험 분산이 어려움
(고용보험의 경우) 실업부조의 적용 대상 확대	독일(실업부조II), 우리나라 국민취업지원제도	○ 고용보험에 보충적 으로 적용할 시 단 기적으로 사각지대 해소 효과가 클 것 으로 예상	○ 급여 수준이 낮아 정규 고용(구직급여) 과 비정규고용(실업부조)의 차별을 강화 시킬 수 있음

주: *) 프랑스는 예술인(녹음, 영화제작, 텔레비전, 라디오, 방송 등)에 대해 고용보험을 적용하고 있
지만, 일반 임금근로자들과 다른 요율을 적용하고 있음

**) 독일의 경우 위장자영업자(실질적으로 종속적 근로관계에 있지만 자영업자로 등록되어 노
무를 제공하고 있는 노동자)는 당연가입 대상임

**) 핀란드의 실업기금은 분야별, 직종별로 구분되어 운영

1. 완전히 배타적인 대안이 아니며, 여러 대안을 함께 추진할 수 있음

자료: *Strengthening social protection for the future of work*(ILO, 2017) 및 *Innovative approaches for ensuring universal
social protection for the future of work*(ILO, 2018) 등을 참고하여 작성

위의 대안 중 우리나라는 산재보험의 경우 자영업자는 임의가입, 특수형태근로
종사자는 적용제외를 신청할 수 있도록 하여 사실상 임의가입제도로 운영하고 있다
고 할 수 있고, 고용보험의 경우 예술인을 고용보험의 적용 대상으로 확대하고, 특
수형태근로종사자를 고용보험의 적용 대상으로 포함하고자 계획하고 있다. 또한
2021년부터 한국형 실업부조(국민취업지원제도)를 도입할 예정이다⁴⁸⁾.

현재까지 고용 및 산재보험 적용범위를 확대하는 방안은 다양한 대안의 장·단
점을 비교하여 체계적으로 제도적 사각지대를 해소해 나가기보다는 기존 제도를 일

48) 국민취업지원제도는 저소득층, 영세 자영업자 등을 대상으로 취업지원 서비스와 소득 보조를 통
해 미취업자 및 실업자의 취업을 지원하기 위한 제도이다. 정부는 동 제도를 통해 2020년 20만
명을 지원할 예정으로 2020년 2,771억원의 예산이 편성되었으나, 법 제정이 지연되어 2021년부터
추진될 예정이다. 당초 발표된 정부안에 따르면, I유형은 요건심사형과 선발형으로 구분되어 운
영되고, 참여자로 선정되면 구직촉진수당(50만원)을 6개월 간 지원받게 된다. 관련 법안(「구직자
취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률안」, 의안번호 2024941호)이 2020년 5월 20일 국회 본회의
의 심의를 통과하였다.

부 수정하거나(예: 자영업자 실업급여 가입 요건 완화 등), 특정 대상에 대해 특정 대안을 선택하여 추진하는 방식으로(예: 예술인 고용보험 당연적용) 진행되고 있다. 이러한 방식은 단기적인 대안이 될 수 있겠으나, 새로운 고용형태가 등장하고 있고 그 규모가 커지고 있는 상황에서 빠르고 유연하게 대응할 수 있는 대안은 아니라고 할 수 있다.

우리나라에서 새로운 고용형태 종사자에 대한 일자리 안전망을 확충하기 위한 논의가 체계적으로 이루어지지 않고 있다는 것을 보여주는 사례 중 하나는 산재보험법이 규정하는 특수형태근로종사자의 개념 정의와 적용범위와 고용보험위원회의 의결(2018.7.31.)을 토대로 20대 국회에 제출된 고용보험법 일부개정법률안에 차이가 있다는 점이다.

우선 개념 정의 측면에서 보면 산재보험법상 특수형태근로종사자는 하나의 사업(전속성)에 타인을 사용하지 않고(비대체성), 상시적으로 노무를 제공(계속성)하는 사람을 의미하지만, 고용보험법상 특수형태근로자는 전속성을 갖출 것을 요구하지 않고 있다. 따라서 고용보험법상 특수형태근로종사자가 산재보험법상 특수형태근로종사자의 개념보다 더 넓은 범위를 포괄하고 있다고 할 수 있다⁴⁹⁾50). 다음으로 적용 범위 측면에서 산재보험의 적용 대상인 특수형태근로자는 적용제외를 신청할 수 있도록 하고 있으나, 고용보험법 일부개정법률안⁵¹⁾의 경우 적용제외 신청 규정을 따로 두지 않고 있다는 점에서도 차이가 있다.

49) 고용노동부 연구용역, 「특수형태근로종사자 고용보험 적용 방안」, 2017.12.

50) 다만, 현재 고용보험법 일부개정법률안은 대통령령으로 우선 적용 직종을 규정하도록 하고 있어, 법적 개념의 차이에도 불구하고 단기적으로는 산재보험법 적용 대상 특수형태근로종사자와 차이가 발생할 여지를 줄일 수 있는 가능성은 있다.

51) 현재 고용보험법 일부개정법률안 중 예술인만을 고용보험 적용대상에 포함하는 안(「고용보험법 일부개정법률안(대안)」(의안번호 2024943호))이 국회를 통과하였다.

[고용보험법(개정안)과 산재보험법의 특수형태근로종사자 정의 및 적용범위]

구분	고용보험법 일부개정법률안의 특수형태근로종사자	산재보험법의 특수형태근로종사자
정의	제8조(적용 범위) ① 이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 또는 이들을 고용하거나 노무를 제공받는 사업에 적용한다. (중략) 1. 근로자 2. 근로자가 아니면서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 다른 사람을 고용하지 않고 자신이 직접 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 얻는 사람 으로서 이 법에 따른 보호의 필요성이 있다고 대통령령으로 정하는 사람	제125조(특수형태근로종사자에 대한 특례) ① 계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 자로서 다음 각 호의 모두에 해당하는 자 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 자(이하 이 조에서 "특수형태근로종사자"라 한다)의 노무(勞務)를 제공받는 사업은 제6조에도 불구하고 이 법의 적용을 받는 사업으로 본다. 1. 주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것 2. 노무를 제공함에 있어서 타인을 사용하지 아니할 것
적용 범위	당연적용	적용제외 가능

자료: 고용보험법 일부개정법률안(의안번호 2016373호) 및 산재보상보험법을 참조하여 작성

최근 증가하고 있는 새로운 고용형태(특수형태근로종사자, 플랫폼 노동자 등)는 실업과 산업재해의 위험이 다른 고용형태보다 높아 보호가 필요하지만, 이러한 근로형태는 자영업자와 근로자 성격을 모두 가지고 있어서 전통적인 사회보험제도의 체계로 포괄하는 데에는 어려움이 있다. 따라서 정부는 고용형태에 변화에 따라 사회보장의 사각지대가 확대되지 않도록 공공과 민간을 구분하지 않고 다양하고 새로운 대안들의 장·단점을 국회와 국민에게 공개하고 이를 바탕으로 고용 분야 사회보장제도를 체계적으로 구축할 방안을 마련할 필요가 있다.

나. 산재 미보고 및 은폐로 인한 산재보험 적용의 사각지대 개선

산재 미보고·은폐로 인해 산재보험의 적용에 있어 사각지대가 발생하고 있으므로 산재 미보고·은폐 적발 노력을 강화하고, 산재 환자 발생 시 의사가 보고하는 시스템을 도입하는 등 산재은폐를 근본적으로 줄일 수 있는 제도적인 개선안 마련이 필요하다.

우리나라의 경우 다른 선진국에 비해 사고사망 비율은 높으나 사고부상 비율이 현저히 낮아 산업재해 은폐의 가능성이 제기되고 있다. 즉, 사망사고를 은폐하기는 어려우므로 산재로 인한 사고사망 비율 높은 반면, 사망사고가 발생하지 않은 사고부상은 일부분 은폐되고 있기 때문에 통계상으로 나타난 발생률이 상대적으로 낮다는 것이다. 실제로 2017년을 기준으로 독일의 사고사망 십만만인율은 0.89명으로 우리나라(5.19명)보다 낮으나 사고부상 십만만인율 1,820명으로 우리나라(428.1명)의 4.25배 이상이다.

[산업재해 관련 통계 비교(2017년 기준)]

(단위: 명)

구분	한국	독일
업무상 사고부상 십만만인율 ¹⁾	428.1	1,820
업무상 사고사망 십만만인율 ²⁾	5.19	0.89

주: 1) 사고부상 만인율 (non-fatal accidents at work): 근로자 100,000명당 4일 이상의 요양(독일의 경우 휴업)을 요하는 사고 및 부상 발생률

2) 사고사망만인율(fatal accidents at work): 근로자 100,000명당 발생하는 업무상 사고 및 질병 사망자수 비율

자료: 독일(Eurostat: online data codes: hsw_n2_01 and hsw_n2_02, 추출일 2020.1.28.)

산업재해 발생 은폐(이하 ‘산재은폐’)는 사업주가 산재 발생 사실을 숨기기 위해 별도의 행위를 하거나 허위 내용을 만들어 적극적으로 산업재해 발생 사실을 알 수 없도록 하는 행위를 말하며, 산재 미보고는 산재 발생에 대한 보고 의무를 이행하지 않은 경우를 말한다. 「산업안전보건법」에 의하면 사업주는 산재 은폐 금지와 관련 보고(발생 개요·원인 및 보고 시기, 재발방지 계획) 의무가 있고,⁵²⁾ 산재은폐

52) 「산업안전보건법」

제57조(산업재해 발생 은폐 금지 및 보고 등)

① 사업주는 산업재해가 발생하였을 때에는 그 발생 사실을 은폐해서는 아니 된다.

사업주에 대해서는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금형(「산업안전보건법」 제170조), 산재미보고 사업주에 대해서는 1천500만원 이하의 과태료(중대재해 미보고는 3천만원 이하 과태료)를 부과하도록 하고 있다(같은 법 제175조).

일반적으로 산재가 발생하면 근로복지공단에 산재보상 신청을 하도록 하고 있으나, 위급한 상황이 발생했거나 산재보상 신청이 가능한지에 대해 인지하지 못한 경우 혹은 요양급여에 관한 결정이 나기 전에는 「국민건강보험법」 제41조에 따른 요양급여 또는 「의료급여법」 제7조에 따른 의료급여(이하 "건강보험 요양급여등"이라 한다)를 받을 수 있다(「산업재해보상보험법」 제42조제1항).

이에 따라 건강보험공단은 업무상 재해를 입은 근로자가 국민건강보험으로 진료 받은 진료비를 환수 청구하는 절차를 진행하고 있다. 국민건강보험공단의 자료에 따르면, 최근 5년간(2014년~2018년) 산업재해와 관련하여 연평균 약 4만건의 부당이득 환수청구 건수⁵³⁾가 발생하고 있으며, 연평균 환수청구액은 68억 1,500만원 정도였다. 그런데, 고용노동부는 건강보험공단의 사업주 부당이득 청구내역 자료만 제공받아 확인하고 근로자 대상 부당이득 청구내역 자료를 제대로 활용하지 않는 등 산재 미보고 은폐 의심 사례 중 일부만을 조사 대상으로 하고 있으며⁵⁴⁾ 관련 사항이 감사원 감사 결과 지적되었다. 감사원이 2015~2017년 건보 부당이득 환수 청구내역을 활용하여 근로자 청구분(512건)을 표본 검사한 결과 약 51.6%(264건)의 산재 미보고 및 은폐 사례가 확인되었다⁵⁵⁾.

② 사업주는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 산업재해의 발생 원인 등을 기록하여 보존하여야 한다.

③ 사업주는 고용노동부령으로 정하는 산업재해에 대해서는 그 발생 개요·원인 및 보고 시기, 재발방지 계획 등을 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관에게 보고하여야 한다.

「산업안전보건법 시행규칙」

제73조(산업재해 발생 보고 등) ① 사업주는 **산업재해로 사망자가 발생하거나 3일 이상**의 휴업이 필요한 부상을 입거나 질병에 걸린 사람이 발생한 경우에는 법 제57조제3항에 따라 해당 산업재해가 발생한 날부터 1개월 이내에 별지 제30호서식의 산업재해조사표를 작성하여 관할 지방고용노동관서의 장에게 제출(전자문서로 제출하는 것을 포함한다)해야 한다.

53) 건강보험공단은 재해근로자의 산재 미신청 사유가 사용자의 방해, 은폐 등 사용자에게 귀책사유가 있는 경우 사용자에게 민사상 부당이득 환수를 결정하고, 재해근로자의 경우 등기우편 등의 방법으로 2회 이상 산재 신청을 계도하였으나, 산재 신청을 포기 또는 거부한 경우 포기의사에 대한 확인서를 제출받아 부당이득금을 결정한다.

54) 고용노동부는 2018년 전체 801건의 산재미보고·은폐 조사를 실시하였는데, 그중 건강보험 자료를 통해 조사를 실시한 건수가 201건이었고 실제 미보고·은폐로 적발된 실적은 1건에 불과했다.

[연도별 산업재해 관련 부당이득 환수 청구 현황]

구분		2014	2015	2016	2017	2018	연평균
총인원(명) ^{*)}		5,023	5,047	5,636	4,531	3,639	4,775
건수(건)		41,572	42,201	45,620	39,692	32,893	40,396
청구액 (백만원)	공단부담금	6,545	6,957	7,502	7,118	5,954	6,815
건당 청구액(원)	공단부담금	157,426	164,846	164,444	179,352	181,012	169,416

주: *) 근로자 수 기준

자료: 국민건강보험공단

실제로 국민건강보험공단 연구용역보고서(2018)⁵⁶⁾에 따르면, 산재 관련 질환 발생에도 불구하고 산재보험으로 처리하지 않은 비율이 21.0~26.0%로 낮지 않았다.

[산재은폐율 추정]

(단위: %)

건보 산재은폐 실사 자료*		근로복지공단 내부자료**
주상병	부상병포함	
21.0	28.7	26.0

주: * 건강보험 진료 건수 중에서 산재관련 질환으로 의심되는 진료 건에 대한 실사 결과

** 근로복지공단 적발건에 근거한 자료

자료: 국민건강보험공단 연구용역보고서. 「산재은폐로 인한 건강보험 재정누수 방지방안 연구」, 2018.

특히, 간접고용 비정규직 등 취약근로자들이 산재 발생 시 산재 급여와 서비스를 받지 못할 가능성이 높아 문제가 더 크다고 할 수 있다. 국가인권위원회의 실태조사⁵⁷⁾에 따르면, 산업재해를 경험한 비율은 간접고용 비정규직이 38%로 정규직(21%)보다 높으나, 산재보험으로 처리한 비율이 간접고용 비정규직이 34.4%로 정규직(66.1%)보다 낮았다.

55) 감사원, 「감사보고서-산업재해 예방 및 보험 관리 실태」, 2018.11.

56) 국민건강보험공단 연구용역보고서. 「산재은폐로 인한 건강보험 재정누수 방지방안 연구」, 2018.

57) 2018년 8월~10월 자동차, 조선, 철강, 유통, 통신 등 5개 업종을 중심으로 정규직 325명 간접고용 비정규직 589명에게 설문 조사를 실시한 결과이다.

[산업재해 경험과 산재보험 처리 비율]

(단위: %)

산업재해 경험(비율)		산재 처리 방식(산재보험처리 비율)	
정규직	비정규직 (간접고용)	정규직	비정규직 (간접고용)
21.0	38.0	66.1	34.4

자료: 국가인권위원회, 「간접고용노동자 노동인권 실태조사」, 2018.11.08.

고용노동부는 사업장이 산재보험에 가입하지 않았더라도 산재가입 대상 사업장이라면 근로자가 산재 발생 시 산재 신청을 할 수 있다는 점에서 산재보험의 사각지대는 없다는 입장이다. 그러나, 산재보험료를 할증 등을 우려해 사업주가 발생한 산재를 보고하지 않거나 은폐하는 경우가 발생하고 있어 산재보험의 수혜 대상이 됨에도 불구하고 실질적으로 사각지대에 놓인 근로자들이 존재한다는 점에서 산재은폐를 근본적으로 줄일 수 있는 제도적인 개선노력이 필요하다.

사업주 입장에서는 일반적으로 산재 보고 시 산재보험료가 할증되고 국가를 당사자로 하는 계약에 참여하는 기업의 경우 입찰참가자격 사전심사(Pre-Qualification, PQ 심사)에서 불이익을 받을 수 있어 산재를 보고하지 않거나 은폐할 유인이 발생한다. 산재보험료 할증제도와 입찰자격 심사에서 산재발생률을 평가 항목으로 활용하는 것은 산재 발생을 줄이기 위한 수단이지만, 실제로 산재보험 적용 사각지대의 발생 원인이 되고 있는 것이다. 따라서 고용노동부는 조사에 성실하게 임한 사업장이나 사후적으로 산재예방을 위한 조치를 취했거나 개선 노력을 기울인 사업장에 대해서는 할증을 유예해주는 등 운영상 개선방안에 대한 모색할 필요가 있다.

또한 근로자 입장에서는 산재보험제도에 대해 잘 알지 못하거나 신청 절차가 귀찮고 복잡해서 또는 인사상의 불이익을 염려해서 산재를 신청하지 않고 회사와 합의하여 공상처리⁵⁸⁾를 하는 경우가 발생할 수 있다. 따라서 건강보험공단과 상시적인 정보공유를 통해 산재 미보고·은폐 사업장에 대한 적발률을 높여 사업주가 산재 은폐의 비용⁵⁹⁾을 높게 인식하도록 할 필요가 있다.

58) 사용자가 근로자가 합의하여 근로자가 산재법상의 보상을 받지 아니하고 사용자가 직접 근로자의 요양보상 또는 휴업보상을 실시하는 것을 말한다. 산재법의 적용을 받지 않는 경우, 산재법이 적용되는 사업장이라 하더라도 부상 또는 질병이 3일 이내의 요양으로 치유될 수 있는 경우(「산업재해보상보험법」 제40조제3항)에는 공상 처리를 할 수 있다.

마지막으로 산재은폐가 미미한 수준으로 알려진 독일의 경우 치료의사가 산재 환자를 산재보험기관에 보고한다는 점을 고려해 볼 때⁶⁰⁾ 장기적으로는 사업장재해 발생으로 병원 방문 시 의사가 의무적으로 공단에 보고하도록 하는 시스템으로 전환하는 등의 제도 개선이 필요해 보인다. 이러한 제도가 도입될 경우 산재 보험 처리 여부에 대해 사업주와 근로자가 판단하는 것이 아니라 근로복지공단, 치료의사가 판단하게 되므로 산재은폐를 방지하는데 효과가 있을 것으로 보이며, 사업주와 근로자가 이의를 제기할 수 있는 시스템을 함께 마련한다면 과소 혹은 과대 청구도 방지할 수 있을 것으로 보인다.

59) 「산업안전보건법」 제68조에 따르면 산업재해 발생 사실을 은폐한 자 또는 그 발생 사실을 은폐하도록 교사(敎唆)하거나 공모(共謀)한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

60) 산업안전보건연구원, 「독일의 산재의사 신고제도 도입 필요성에 대한 연구」, 2016.10.

가. 고용과 복지서비스의 연계 강화

복지와 고용 간 서비스 연계를 강화하여 근로취약계층의 취업역량을 제고하고 좋은 일자리로 취업할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

고용복지플러스센터는 고용과 복지 분야에 통합적 서비스 제공을 목적으로 기존 고용센터에 다양한 복지서비스 관련 기관이 입주하는 형태로 2014년부터 운영을 시작하였다. 2014년 고용센터 중 10개소가 고용복지플러스 센터로 시작하였으며, 2019년에는 전체 고용센터 100개소 중 98개소가 고용복지플러스센터로 기능하고 있다. 고용복지플러스센터 입주기관 현황을 보면 새일센터와 중장년일자리 센터 등 입주기관의 경우 지속적으로 그 수가 증가하고 있으나, 2019년을 기준으로 복지팀은 전년 대비 8개소가 감소하여 86개소에만 입주하고 있다.

[고용복지플러스센터 입주기관 현황]

(단위: 개소)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
고용센터	40	70	94	98	98
일자리센터	34	65	80	83	85
새일센터	38	66	87	91	90
제대군인센터	5	7	7	8	6*
복지팀	40	69	92	94	86
서민금융	35	64	81	79	69
중장년일자리	12	33	44	50	51
장애인 공단	4	20	21	23	23
기타**)	18	27	33	37	31

주: *) 동두천, 양주 제대군인지원센터가 의정부로 옮기면서 관련 지역 파견 인원을 회수하고 고양으로 파견하는 등의 요인 발생

***) 정신건강복지센터, 서울특별시 50플러스재단, 마포구 고용복지지원센터, 시니어클럽, 한국직업건강간호협회, 대한노인회 지회 등

자료: 고용노동부(고용복지플러스센터 업무지원시스템)

고용복지플러스센터의 서비스 간 연계 실적을 보면 전반적인 연계 실적은 매년 증가하고 있으나, 2019년 복지 관련 기관에서 고용 관련 기관으로의 연계건수가 1만 6,566건으로 전년(2만 5,088건) 대비 8,522건 감소하였다. 복지에서 고용으로의 서비스 연계 건수 감소는 근로취약계층의 취업역량제고를 위한 사업(근로빈곤층 취업우선사업)의 실적 감소와 연관이 있으므로 정부는 근로취약계층을 대상으로 한 근로연계복지와 고용서비스가 제대로 작동하고 있는지 검토할 필요가 있다.

[고용복지플러스 센터의 분야별 서비스 연계 실적]

(단위: 건)

연도	계	초기상담	고용↔고용	고용→복지	복지→고용	고용↔금융	기타
2015	21,349	6,283	9,615	1,920	2,561	223	747
2016	117,457	35,749	55,487	10,699	12,110	1,214	2,198
2017	246,417	74,443	115,041	26,417	24,686	3,492	2,338
2018(A)	342,611	128,412	148,362	33,561	25,088	3,843	3,345
2019(B)	470,078	187,809	206,716	44,103	16,566	9,275	5,609
B-A	127,467	59,397	58,354	10,542	△8,522	5,432	2,264

주: 서비스연계 건수: 한 사람이 여러 기관의 서비스 연계를 받은 경우 여러 건으로 인정
자료: 고용노동부(고용복지플러스센터 업무지원시스템)

보건복지부는 그동안 근로빈곤층 취업우선사업을 통해 근로능력 있는 생계급여 조건부 수급자를 고용센터에 우선 의뢰(취업성공패키지 사전단계)하여 취업 지원을 하다가 중간 탈락자 발생 등을 이유로 연계를 의뢰하는 수급자를 점차 줄이고 있다⁶¹⁾. 2014년 취업성공패키지 사전단계에 참여한 조건부 수급자는 6,408명이었지만, 2016년 1만 7,703명까지 증가했다가 이후 지속적으로 감소하여, 2019년 8,194명의 수급자가 취업성공패키지 사전단계에 연계되었다.

61) 보건복지부는 기존에 근로빈곤층 취업우선지원사업(2014~2018.1.)을 통해 근로능력 있는 조건부수급자를 고용센터에 우선 의뢰하고 ‘취업준비도’를 평가하여 35점 이상은 취업성공패키지 사전단계에 참여하도록 하였으나, 2018년 2월부터 지방자치단체에서 직접 자활역량평가를 실시하여 2018년은 60점 이상 2019년은 80점 이상이면 취업성공패키지 사업에 참여하는 방식으로 변경하였다.

[취업성공패키지 사전단계 참여자 현황]

(단위: 명)

구분	취성패 사전단계 참여자			
	총합	취성패 연계	지자체 이관	사전단계 중 취업
2014	6,408	3,443	2,710	255
2015	9,702	7,103	2,360	239
2016	17,703	14,530	2,938	235
2017	15,866	12,844	2,814	208
2018	12,565	10,636	1,754	175
2019	8,194	7,856	336	2

자료: 고용노동부

보건복지부는 사전단계 참여자들 중 탈락자가 많이 발생하였고, 취업성공패키지에 연계된 이후에도 참여를 중단한 사람이 일부 발생했다는 것을 이유로 취업성공패키지 사전단계 참여자를 줄이고 있지만, 복지와 고용의 연계(특히, 복지수혜자들의 근로를 통한 탈빈곤)가 장기수급 방지 및 수혜자들의 자립지원을 위해서 중요하다라는 점을 고려하면, 다음과 같이 고용과 복지 서비스 간의 연계를 강화할 방안을 모색할 필요가 있어 보인다.

현재 자활근로사업 참여자에 대한 취업지원은 대부분 자활센터에서 담당하고 있는데, 그동안 자활센터는 다른 기능에 비해 취업상담 및 알선 등의 기능이 부족하다고 지적을 받아왔다.⁶²⁾ 따라서 보건복지부는 고용복지플러스센터가 아닌 자활센터에서 취업지원 서비스를 제공하는 것이 적절한지 검토하고, 자활센터가 일부 조건부 수급자에게 취업지원을 제공하는 것이 적절하다고 판단된다면, 적절한 취업지원을 할 수 있도록 취업지원 서비스를 강화할 방안을 마련할 필요성이 있어 보인다. 고용노동부의 경우 근로빈곤층 취업우선지원사업 수행 결과 적지 않은 참여자가 중간에 사업 참여를 포기한 것(2018년 기준 10,636명의 취성패 참여자 중 12.5%)으로 나타났으므로, 취업역량이 현저히 낮거나 구직 의지가 낮은 취약계층에 대한 취업지원 프로그램이 적절한 수준인지 검토할 필요가 있다.

62) 「국민기초생활보장법」상 광역 및 지역자활센터는 자활을 위한 정보제공, 상담, 직업교육 및 취업알선을 제공해야하지만, 실질적으로 다른 기능에 비해 취업 알선 등의 기능은 미흡하다고 평가받고 있는 상황이다(보건복지부 연구용역, 「자활 인프라 운영체계 개편방안 연구」 2017.11.13).

나. 민간직업훈련기관의 역량 제고

직업훈련이 지역·직종별 인력수급 상황과 기술변화에 유연하게 대응할 수 있도록 직업훈련기관 심사평가와 훈련비 지원 단가 체계를 점검하여 민간직업훈련기관의 역량을 제고할 방안을 마련할 필요가 있다.

우리나라의 직업훈련은 크게 재직자 대상과 실직자 대상으로 구분할 수 있다. 재직자 훈련은 사업주가 근로자에게 훈련을 실시하거나 근로자 스스로 훈련을 받는 경우 정부가 비용을 지원하는 훈련을 말하며, 실업자 훈련은 정부가 민간 훈련기관에 실업자 훈련을 위탁하거나 실업자 스스로 훈련을 받는 경우 정부가 비용을 지원하는 훈련을 말한다.

실업자 훈련은 내일배움카드제(실업자), 국가기간·전략직종훈련, 공공훈련기관(한국폴리텍, 한국기술교육대학)에서 실시하는 훈련으로 구성되어 있으며, 재직자 훈련은 크게 사업주훈련, 일학습병행제, 국가인적자원개발컨소시엄, 내일배움카드제(재직자) 등의 사업으로 구성되어 있다.

2019년 실업자 직업훈련 제공기관 중 학원(54.3%)과 지정직업훈련시설(20.6%)의 비율이 높은 편이며, 재직자 직업훈련 제공기관 중에서는 사업주단체등(45.3%), 학원(23.6%)의 비율이 높은 편이다.

[직업훈련 참여기관 현황 (2019년 기준)]

(단위: 개소, %)

구분	전체	유형별					
		공공 훈련기관	지정직업 훈련시설	평생교육 시설	학원	사업주 단체등	기타
실업자 직업훈련	2,747	84	565	126	1,492	27	453
(비중)	(100.0)	(3.1)	(20.6)	(4.6)	(54.3)	(1.0)	(16.5)
재직자 직업훈련	6,401	50	636	375	1,510	2,901	929
(비중)	(100.0)	(0.8)	(9.9)	(5.9)	(23.6)	(45.3)	(14.5)

- 주: 1. 기타는 직업능력개발훈련법인, 학교, 타법령에 의한 직업훈련시설
 2. 지정직업훈련시설은 직업능력개발법 제2조제3호에 의한 훈련시설을 의미함
 3. 공공훈련기관은 한국폴리텍대학, 한국기술교육대학, 한국장애인고용공단, 법무부, 환경부, 서울특별시, 경기도, 부산광역시에서 실시하는 기관 포함
 4. 직업훈련 참여기관은 실업자훈련 및 재직자훈련을 중복하여 실시하므로 전체 합계와 일치하지 않음
 자료: 고용노동부 제출 자료를 바탕으로 재작성

그러나 최근 정부 지원 직업훈련의 공급 규모가 지역별·직종별 인력수급 상황을 충분히 반영하지 못하고 있으며, 직업훈련의 내용이 기술변화에 유연하게 대응하고 있지 못하다는 지적이 있어 그 원인을 분석하여 사업을 개선할 필요가 있다. 2017년 고용노동부 연구용역보고서에 따르면 국가기간·전략직종훈련(이하 ‘국기훈련’)의 경우 2016~2017년 사이에 직종별 과정개설률 변화와 구인배율(구직자 1인당 일자리 수)의 변화가 상관관계가 -0.048로 직종별 구인배율 증가가 과정개설률을 높이지 못하고 있었고, 실업자 계좌제의 경우 직종별 구인배율 증가가 과정개설률을 높이고 훈련참여 인원의 증가를 유도하지 못했다⁶³⁾. 또한 경제사회발전노사정위원회 연구용역보고서(2017)⁶⁴⁾에 따르면, 수강생이 많은 국기훈련과 실업자 계좌제 훈련과정의 중 상당수가 자동화 위협에 노출되어 있는 직종과 관련한 훈련이었다.

정부 지원 직업훈련의 공급이 대체로 훈련기관들이 제공하는 과정에 따라 결정되고 있음을 고려해 볼 때⁶⁵⁾, 직업훈련의 내용이 지역 및 직종별 인력수급상황과 기술변화에 유연하게 대응하지 못하는 원인 중 하나는 훈련제공기관들이 기술변화나 인력수급 상황을 반영하여 훈련과정을 개설하고 있지 못하기 때문으로 볼 수 있다⁶⁶⁾.

특히, 소규모 훈련기관의 경우 총지출에서 장비와 교사 인건비 등 고정 지출이 차지하는 비중이 상대적으로 크기 때문에 훈련기관이 강의 내용 개발이나 우수 교사 및 강사 양성, 시설·장비 투자보다는 정부 지원에 의존하여 기관을 운영할 가능성이 있다. 실제로 고용노동부의 역량평가 점수를 보면 훈련을 실시한 인원이 500

63) <직종별 과정개설률과 구인배율 변화의 상관관계 분석 결과>

구분		'16~'17 직종별 과정개설률 변화	'16~'17 직종별 훈련참여인원 변화
직종별 구인배율*변화	국기훈련	△0.048	0.154
	실업자 계좌제	△0.283	△0.124

주: *구인배율= 신규구인인원/신규구직건수

자료: 고용노동부 연구용역, 「2018년도 실업자 훈련 공급 규모 및 방식 연구」, 2017.10.

64) 경제사회발전노사정위원회 연구용역, 「제4차 산업혁명과 직업능력개발 정책과제」, 2017.

65) 고용노동부 연구용역, 「2018년도 실업자 훈련 공급 규모 및 방식 연구」, 2017.10.

66) 고용노동부는 지역 및 직종별 인력수급상황에 대응하기 위해 국가기간전략산업직종 훈련에 산업지역인력수요심사를 도입하여 운영하고 있으며, 기술변화에 유연하게 대응 할 수 있도록 4차 산업혁명 선도인력 양성사업, 기업 맞춤형 국가기간전략산업직종훈련을 신설하여 운영 중이나, 계좌제훈련 등 다른 훈련제도에도 산업 및 기술수요를 반영하기 위한 방안을 마련한 필요가 있다.

인 이상인 훈련기관의 역량점수가 76.6점으로 그렇지 않은 기관보다 5.2점 높은 점은 소규모 훈련기관의 훈련과정의 질이 평균적으로 낮을 가능성을 시사하고 있다.

[훈련인원 규모별 민간직업훈련기관 현황]

(단위: 개소, %, 점)

연도	2016	2017	2018	2019	19년 실적보유 기관 중 역량평가 점수 평균
전체	4,035	3,573	3,156	3,305	72.2
500인 이상 훈련기관 (비중)	478 (11.8)	487 (13.6)	463 (14.7)	509 (15.4)	76.6
500인 미만 훈련기관 (비중)	3,557 (88.2)	3,086 (86.4)	2,693 (85.3)	2,796 (84.6)	71.4

자료: 고용노동부

민간직업훈련기관이 제공하는 직업훈련의 질에 영향을 미칠 수 있는 수단은 크게 직업훈련기관에 대한 심사평가와 훈련비 지원이다. 따라서 고용노동부는 직업훈련기관에 대한 심사평가⁶⁷⁾와 훈련비 지원 단가 체계가 민간직업훈련기관들의 역량 제고에 적절히 활용되고 있는지 검토하여 직업훈련이 지역 및 직종별 인력수급 상황과 기술변화에 유연하게 대응할 수 있도록 직업훈련제도를 개편할 필요가 있다.

관련하여 정부는 「4차 산업혁명에 대비한 직업능력개발훈련 제도개편」(2016.10.25.)을 통해 2017년 하반기 부터 훈련과정의 국가직무능력표준(National Competency Standards, NCS) 수준이 높을수록 기준단가를 할증·적용하여 고급과정 개설 유도하려는 계획을 발표하였다. 그런데, 실제 고속통신기술에 대한 기준단가 할증제도는 일부 기관 및 과정(10개소 18과정)에 한해서 2019년부터 시행되고 있으며, 통합심사 과정에서 고급 및 특화과정에 대해 지원 단가를 할증해주고 있는 있지만 대상 기관 2019년을 기준으로 할증 기관수가 14개소로 전체 평가기관(3,087개소)의 0.5%에 불과한 수준이다.

67) 직업훈련기관에 대한 평가는 훈련 기관의 역량과 건전성을 평가하는 인증평가와 훈련 과정을 심사하는 통합심사, 훈련생의 역량을 제고하는 평가시스템을 심사하는 훈련이수자 평가로 구분된다.

[통합심사기관 중 할증 단가 적용 기관 수]

(단위: 개소, %)

구분	2017	2018	2019
통합심사 대상 훈련기관 수(A)	2,930	3,007	3,087
기준 단가 대비 할증 단가 적용 기관(B)	12	17	14
B/A*100	0.4	0.6	0.5

자료: 고용노동부

통합심사 결과를 활용한 기준 단가 대비 지원 비율이 NCS 수준과 체계적으로 연계되어 있지도 않은데, 정보기술 분야에서 정보기술전략계획 관련 과정의 경우 평균 훈련 수준이 6.0으로 다른 과정(정보기술개발, 정보기술운영)보다 높는데 반해, 평균적인 기준단가 대비 지원 비율은 125%로 가장 낮았다.

[통합심사결과(2017~2019년) 기준 단가 대비 지원 비율 평균]

(단위: 개소, 개, 수준, %)

대분류	소분류명	기관수	과정수	평균훈련수준	기준단가 대비 지원 비율 평균
20. 정보기술	정보기술전략계획	4	5	6.0	125%
	정보기술개발	2	6	5.8	167%
	정보기술운영	1	3	5.0	147%

자료: 고용노동부

고용노동부는 2017년부터 4차산업혁명 선도인력 양성사업(최대 NCS 훈련비의 300%까지 지급), 2020년부터 기업 맞춤형 국가기간전략산업직종 훈련('20년, NCS 훈련비의 130% 지급)을 신설하여 훈련비를 우대하여 지급하고 있다는 입장이나 특정 사업에 한정하고 있어 체계적인 개편 방안으로 보기는 어려운 측면이 있다. 따라서 향후 직업훈련기관에 대한 심사평가와 훈련비 지원체계를 전면적으로 검토하여 민간직업훈련기관이 제공하는 직업훈련이 지역 및 직종별 인력수급상황과 기술 변화에 유연하게 대응할 수 있도록 할 필요가 있다.

다. 고용장려금 부정수급에 대한 체계적인 관리

고용장려금 사업 예산이 지속적으로 증가하고 있는 상황에서 부정수급 적발체계가 효과적으로 운영되지 못하고 있으므로, 사업담당자들이 지도점검에 어려움이 없도록 지원 방안을 마련하는 등 체계적 관리 방안을 마련할 필요가 있다.

최근 고용장려금(고용창출 및 안정장려금) 수급자수와 수급액수가 증가하면서 부정수급 가능성에 대한 우려가 제기되고 있다. 고용창출장려금의 수급자 수는 2017년 5만 3,276명이었으나, 2019년 25만 1,262명으로 연평균 117.2% 증가하였고, 수급액수는 2017년 2,507억원 수준이었으나 9,852억원 수준으로 연평균 98.2% 증가하였다. 고용안정장려금의 경우 2017년 수급자 수가 5만 9,555명에서 2019년 4만 4,222명으로 줄어들었지만 수급액수는 같은 기간 동안 2.4% 증가하였다.

2017년 고용창출장려금 사업의 부정수급 건수는 368건이었으나, 2019년에는 613건으로 연평균 29.1% 증가하였고, 2017년 부정수급액은 27억 5,100만원이었으나, 2019년 45억 300만원으로 연평균 27.9% 증가하였다. 고용안정장려금의 경우 2017년 부정수급 건수가 37건이었지만, 매년 수급자 수가 감소했음에도 불구하고 2019년 부정수급 건수는 56건으로 증가하였다.

[고용창출 및 안정장려금의 규모 및 부정수급 적발 현황]

(단위: 명, 백만원, 건, 백만원)

구분	고용창출장려금				고용안정장려금			
	2017	2018	2019	연평균 증가율	2017	2018	2019	연평균 증가율
수급자수	53,276	154,804	251,262	117.2	59,555	49,809	44,222	△13.8
수급액수	250,732	435,918	985,151	98.2	103,429	101,879	108,445	2.4
부정수급건수	368	156	613	29.1	37	50	56	23.0
부정수급액	2,751	1,245	4,503	27.9	206	353	250	10.2

주: 1. 고용창출장려금: 고용촉진장려금, 일자리함께하기지원금, 신중년적합직무장려금, 청년추가 고용장려금

2. 고용안정장려금: 위라벨일자리장려금, 일가정양립환경개선지원, 정규직전환지원, 출산육아 기고용안정지원

자료: 고용노동부

부정수급 적발 건수 및 규모는 부정수급 적발 노력에 비례하기 때문에 부정수급 적발 건수와 규모로 전체 부정수급 규모를 추정할 수는 없다. 예를 들어, 고용촉진장려금 부정수급 건수는 2017년 364건이었지만 2018년 134건으로 감소하였고, 2019년 301건으로 다시 증가하였는데⁶⁸⁾, 고용노동부에 따르면 2017년과 2019년에 적발 실적이 높았던 이유는 해당 연도에 특별점검을 실시했기 때문이다. 이렇게 부정수급 적발실적이 특별점검 실시 여부에 따라 차이가 나는 것은 부정수급 적발이 체계적으로 이루어지고 있지 않다는 것을 의미한다고 할 수 있어 검토가 필요하다.

고용장려금 부정수급에 대한 적발은 허위신고 및 서류 변조 여부 확인, 출·퇴근부 확인 등 사업주가 제출한 서류상으로는 적발하기 어려워 현장 감독을 요구하는 경우가 많다. 또한 지원 종류가 다양하고 지원금별로 목적, 내용, 지원요건이 달라 부정행위의 유형과 방법이 다양해, 조사 담당자가 해당 사업 내용 및 부정수급 조사·점검에 대한 이해도가 높아야 하며 부정수급 감독을 실시할 시간적인 여유와 의지도 있어야 한다⁶⁹⁾.

[고용안정사업 지원금 부정수급 유형]

유형	내용
가공의 피보험자를 통한 지원금을 신청	- 위장고용 및 피보험자 자격·취득·상실의 허위신고를 통한 지원금 지급 - 근무사실이 없는 친인척을 피보험자로 등록하여 지원금 지급
증빙서류의 허위 작성·제출	- 매출액, 재고량, 생산량 등을 기록한 서류의 변조 및 허위 제출 - 휴업, 근로시간단축, 훈련 등의 실시, 고용유지조치 기간 및 대상자 등의 허위신고 - 출·퇴근부, 훈련실시현황의 허위작성 및 신고 - 임금대장 및 그 밖에 급여 지급서류 등의 변조 및 허위 신고 - 각종 증명서 및 확인서 등의 변조 또는 허위 기재 - 훈련비 등 비용정산서류의 위조 및 허위작성

자료: 「고용안정사업 지원금 부정수급 방지업무 처리규정」 [별표1](고용노동부 예규 제147호)

68) 동 기간 동안 고용촉진장려금(고용창출장려금의 내역사업)의 부정수급 건수와 액수는 다음과 같다 (17년 364건(26억 9,400만원) → '18년 134건(11억 5,400만원) → '19년 301건(25억))

69) 감사원, 「감사보고서-고용장려금 지원 및 관리실태」, 2019.10.

지난 3년간 고용장려금 부정수급 적발 유형별 적발 건수를 보면 지도 점검에 의한 적발 건수가 414건(32.3%)로 가장 많고 그 다음이 기타(24.5%), 기획수사(19.2%) 순이다. 기타의 경우 감사원 감사를 통해 적발한 건수를 다수 포함하고 있어서 실제 많은 부정수급이 주로 사업담당자들의 지도점검에 의해 적발되고 있다고 볼 수 있다.

[고용장려금 부정수급 적발 유형별 적발 건수]

(단위: 건, %)

연도	전체	기획수사	지도점검	제3자 신고	자진신고	중복수혜	기타
전체 (비중)	1,280 (100.0)	246 (19.2)	414 (32.3)	228 (17.8)	77 (6.0)	2 (0.2)	313 (24.5)
2017	405	83	246	39	30	2	5
2018	206	14	109	47	17	0	19
2019	669	149	59	142	30	0	289*

주: *감사원 감사(2019.4.17.~2019.5.23.) 등을 통한 적발 건수 포함
자료: 고용노동부

「고용안정사업 지원금 부정수급 방지업무 처리규정」에 의하면 담당자들은 1회 이상 현장감독을 나가야 하고,⁷⁰⁾ 실제 현장담당자들도 현장감독의 필요성을 인정하고 있다⁷¹⁾. 그러나, 중소기업청년추가고용장려금 등 고용장려금 신청자 증가⁷²⁾로 인한 인력 부족과 고용장려금의 긴 소멸시효(3년)⁷³⁾ 등으로 인해 실효성 있는 현장감독이 어려운 상황이다. 따라서 고용노동부는 고용장려금 사업에 대한 체계적인 부정수급 점검이 이루어 질 수 있도록 방안을 마련하고, 사업담당자들이 지도점검에 어려움이 없도록 지원 방안을 마련하여 부정수급 감독의 실효성을 높일 필요가 있다.

70) 「고용안정사업 지원금 부정수급 방지업무 처리규정」

제4조(지도·감독 등 예방활동)

③ 지방고용노동관서의 장은 고용안정사업의 지원금의 지원을 지도·감독하기 위하여 필요한 경우 지원기간 동안 1회 이상 지원대상명부, 고용유지 조치 등의 실시 여부, 임금지급 상황, 해당 근로자의 고용보험 피보험자자격의 취득·상실 여부 등을 점검하여야 한다.

71) 고용노동부, 「재정지원일자리사업 성과평가결과」, 2019.

72) 2017년 참여자는 290명이었지만, 2019년 14만 1,566명, 2020년 계획인원은 29만명이다.

73) 지원금 수급 시점에 장려금 지원 대상자가 퇴사한 경우가 발생하여 현장 감독의 효과성이 낮아 질 수 있다(고용노동부, 「재정지원일자리사업 성과평가 결과」, 2019.5.7.)

가. 청년 대상 일자리사업의 효과성 검토

(1) 청년 대상 주요 일자리 사업 현황

정부는 청년 고용 부진의 원인을 산업·교육·노동시장의 구조적 문제와 일자리 수요 부진, 노동시장 미스매치로 진단하고, 청년 일자리 문제 해결을 위해 기업·청년에 대한 인센티브를 제공, 취업준비를 지원, 취업 지원 인프라를 개선을 위한 계획을 발표하였다(「청년고용 촉진방안」, 2018.3.15.).

청년 대상 일자리 사업 중 비교적 최근에 시행되었고 규모(예산, 참여자 등)가 커 청년 노동시장에 대한 파급효과가 큰 일자리 사업은 대표적으로 청년내일채움공제, 청년추가고용장려금, 청년구직활동지원금이라고 할 수 있다.

청년내일채움공제는 청년의 취업을 촉진하고 장기근속을 유도하기 위한 사업으로 중소·중견기업이 정규직으로 청년(15세 이상 34세 이하)을 채용하여 청년이 근속 시 청년에게 2년형은 본인 기여금(300만원) 포함 총 1,600만원, 3년형은 본인 기여금(600만원) 포함 총 3,000만원의 자산형성을 지원하는 사업이다. 2020년 예산은 총 1조 2,820억원이다.

청년추가고용장려금은 청년을 정규직으로 채용한 5인 이상 중소·중견기업(성장유망업종 및 벤처기업은 5인 미만도 가능)에 청년 추가고용 1명당 연 최대 900만원을 3년간 지원하는 사업으로 2020년 예산은 총 9,919억원이다.

청년구직활동지원금 사업은 자기주도적 구직활동을 하는 미취업 청년(만 18~34세)에게 청년구직활동지원금(월 50만원씩 6개월)을 지원하는 사업으로, 2019년도 신규 사업이다. 2020년 예산은 1,642억원이다.

[청년 대상 주요 일자리 사업 개요]

구분	청년내일채움공제	청년추가고용장려금	청년구직활동지원금
연혁	2016년 7월 시범사업 시행 (청년취업인턴제 예산물량 활용) 2017년 본사업 시행	2017년 추경 시범사업 시행 2018년 본사업 시행	2019년 시행
사업 목적	청년들의 중소·중견기업 신규취업 을 촉진하고, 장기근속을 유도	청년 고용 창출	미취업 청년의 자기주 도적 구직활동 지원
지원 대상	- 기업 중소, 중견기업이 정규직으로 청년 을 채용 시 - 근로자 15세 이상 34세 이하(고용보험 총 가입기간 12개월 이하만 가능, 2년형은 6 개월 이상 장기실직자 가능)	- 기업 5인 이상 중소·중견기업(성장유 망업종, 벤처기업 등은 5인 미만도 가능)이 정규직을 신규 채용 시 ※ (30인 미만) 1명, (30~99인) 2 명, (100명 이상) 3명 이상 - 근로자 15세 이상 34세 이하	만 18~34세 졸업·중퇴 후 2년 이내인 기준중 위소득 120% 이하 미 취업자
지원 금액	2년형 -기업: 50만원(450만원 중 400만원 청 년에게 적립) -근로자: 2년 근속시 1,600만원 자산 형성(본인기여금 300만원 포함) 3년형 -기업: 70만원(670만원 중 600만원 청 년에게 적립) -근로자: 3년 근속시 3,000만원 자산형성 (본인기여금 600만원 포함)	청년 추가채용 1명당 연 최대 900만 원을 3년간 지원	- 구직활동지원금 월 50만원 씩 최대 6개월간 지급 - 취업성공금 취업 후 3개월 근속한 경우 현금 50만원 지급(단 6개월 전액 지원 받은 경우는 제외)
'20년 예산	1조 2,820억원(일반회계 7,787억원, 고보기금 5,033억원)	9,919억원	1,642억원
전달 체계	- 심사 및 선발 운영기관(민간위탁) - 점검 및 관리 고용센터, 운영기관(민간위탁) - 지원금 지급 고용센터 - 공제부금운용 및 만기지급 중소·벤처기업 진흥공단	고용센터	고용센터

자료: 고용노동부

(2) 분석의견

첫째, 2019년 청년들의 첫 직장 취업 평균 소요기간은 전년 대비 증가하였고 근속기간은 전년 대비 소폭 감소하는 등 청년 고용 지표가 개선되지 않고 있으므로, 고용장려금사업의 고용효과를 높일 수 있는 방안을 마련하는 등 청년 대상 일자리 사업의 효과성을 제고할 필요가 있다.

2017년 청년내일채움공제 사업 참여자는 4만 170명이었으나, 2019년 9만 8,572명으로 증가하였다. 청년추가고용장려금의 경우 2017년 사업 참여자가 290명이었으나, 2019년 14만 1,566명으로 증가하였다. 2019년 시작된 청년구직활동지원금의 경우 2019년 참여자는 7만 6,786명이었으나 2020년 계획인원은 13만명이다. 2019년을 기준으로 세 사업에 참여하고 있는 인원을 합하면 26만 6,834명으로 전체 청년(15~34세) 취업자의 4.1% 수준으로 청년 노동시장에 미치는 영향이 낮지 않다고 할 수 있다⁷⁴⁾.

[연도별 청년 대상 일자리 사업 참여자 현황]

(단위: 명, %)

구분	2017	2018	2019	2020년 계획인원
청년내일채움공제	40,170 (2년형 40,170)	106,402 (2년형 87,512, 3년형 18,890)	98,572 (2년형 58,944, 3년형 39,628)	132,000 ¹⁾ (2년형 122,000 3년형 10,000)
청년추가고용장려금	290	128,275	141,566	90,000
청년구직활동지원금	-	-	76,786	130,000 (기존 80,000 신규 50,000)
합계(A) ²⁾	40,449	212,289	266,834	-
청년(15~34세) 취업자 수(B) ³⁾	6,500,034	6,416,090	6,437,994	-
A/B	0.6	3.3	4.1	-

주: 1) 신규 가입자 기준

2) 청년내일채움공제와 청년추가고용장려금 중복 참여자를 제외한 인원 수

3) 「경제활동인구조사」(통계청) 각 연도 원자료에서 산출

자료: 고용노동부 제출 자료를 바탕으로 재작성

74) 참고로 청년(39세 이하)을 주요 대상으로 일자리사업은 고용노동부를 비롯한 17개 부처(54개 사업)에서 수행 중으로, 본 보고서에서 주로 언급하고 있는 사업 이외에도 다양한 사업이 청년을 대상으로 운영 중이다.

2019년 청년 관련 고용지표를 보면 2017년 대비 경제활동참가율, 고용률은 증가하였고, 실업률은 감소하여 긍정적으로 볼 수 있으나, 첫 직장 취업 평균 소요기간과 근속기간 지표에서는 부정적인 모습을 보였다. 첫 직장 취업 평균 소요기간의 경우 2017년 10.6개월에서 2019년 10.8개월로 0.2개월 증가하였고, 첫 직장 근속기간은 1년 5.6개월에서 1년 5.3개월로 0.3개월 감소하여 부정적이었다.

또한 주 36시간 이상 취업자⁷⁵⁾를 기준으로 고용률을 산출해 보면, 2019년 15~29세 인구의 고용률은 43.5%로 2017년에 비해 0.2%p 낮아졌고, 30~39세의 경우에도 2019년 고용률은 76.0%로 2017년에 비해서는 1.0%p 낮아졌다.

[연도별 청년 고용 지표 현황]

(단위: %, 개월)

구분		2017(A)	2018	2019(B)	B-A
경제활동참가율	15~29세	46.7	47.1	47.8	1.1
	30~39세	77.8	78.3	78.6	0.8
고용률	15~29세 (주36시간 이상 취업자 기준)	42.1 (33.2)	42.7 (32.4)	43.5 (33.0)	1.4 (△0.2)
	30~39세 (주36시간 이상 취업자 기준)	75.3 (65.2)	75.7 (63.3)	76.0 (64.2)	0.7 (△1.0)
실업률	15~29세	9.8	9.5	8.9	△0.9
	30~39세	3.3	3.4	3.3	0.0
첫 직장 취업 소요기간	15~29세	10.6개월	10.7개월	10.8개월	0.2개월
첫 직장 근속기간	15~29세	1년 5.6개월	1년 5.9개월	1년 5.3개월	△0.3개월

주: 주 36시간 이상 취업자는 통계청 경제활동인구조사자료를 활용하여 국회예산정책처 산출
자료: 「12월 및 연간 고용동향」(통계청, 각 연도) 및 「5월 경제활동인구조사 청년층 부가조사
결과」(통계청, 각 연도)

75) 통계청은 취업자를 지난 1주일 동안 1시간 이상 일한 사람으로 정의하고 있다.

청년을 대상으로 하는 사업들은 주로 청년의 취업을 촉진하고 장기근속을 유도하는데 목적이 있다. 따라서 청년 사업 참여자가 증가했음에도 불구하고 첫 직장 취업 기간 및 근속기간 등 청년 노동시장이 상황이 나아지지 않고 있다는 것은 청년 대상 일자리 사업의 효과성을 재검토할 필요가 있다는 것을 보여준다고 할 수 있다.

청년내일채움공제와 청년추가고용장려금은 청년 대상 일자리사업 중 가장 예산 규모가 큰 사업이며 고용장려금 유형에 속하는 일자리사업이다. 고용장려금은 대체적으로 일 관련 경험이 적고 생산성이 낮은 근로자의 노동 및 고용 비용을 줄여주어 사업주가 고용할 수 있도록 하고, 근로 기간 동안 생산성을 향상시키고 일 경험을 통해 좋은 일자리로의 연계하는데 목적이 있는 사업이므로(Kluve et al., 2019),⁷⁶⁾ 고용장려금이 효과를 발휘한다면 청년 졸업자 및 미취업자의 구직기간을 줄이고 일자리의 질 수준을 높일 수 있다.

그러나 위에서 보았듯이 고용장려금 사업의 확대 시행에도 불구하고 청년 노동시장이 개선되지 못하고 있어 그 원인에 대한 분석이 필요해 보인다. 고용장려금이 본래의 목적인 청년의 빠른 구직을 돕지 못하는 이유를 크게 두 가지로 구분해 보면, 사중손실 등이 발생하여 순고용효과가 나타나지 않았거나⁷⁷⁾ 고용장려금이 지원 받은 청년의 입직 촉진에는 기여하고 있으나 지원을 받지 못한 청년들의 전반적인 구직기간이 길어지고 있는 것이 원인일 수 있다.

먼저 순고용효과와 관련하여 청년추가고용장려금을 예로 들면 사중손실, 대체 효과, 전치효과 등 상쇄효과를 감안한 순고용효과는 전체 지급 대상자의 약 30~50%로 추정⁷⁸⁾되고 있다. 이는 동 사업을 통한 고용 인원 중 50~70%는 청년추가고용장려금이 없었더라도 발생했을 고용이라는 것을 의미하므로 청년 대상 사업의 고용효과를 높일 필요가 있다는 것을 보여준다.⁷⁹⁾

76) Kluve, J., Puerto, S., Robalino, D., Romero, J. M., Rother, F., Stöterau, J., ... & Witte, M. (2019). Do youth employment programs improve labor market outcomes? A quantitative review. *World Development*, 114, 237-253.

77) 장려금 형태의 사업의 예산상 손실은 사중손실(보조금이 없었어도 채용되거나 고용이 유지될 인원에 대한 보조금 지원으로 발생하는 예산상의 손실), 대체효과(보조금을 지원이 있는 근로자가 없는 근로자를 대체함으로 발생하는 예산상의 손실), 전치효과(보조금을 받은 기업이 고용을 늘렸지만, 보조금을 받지 않은 기업이 고용을 줄이게 되면서 발생하는 예산상의 손실)로 구분되고 있다.

78) 고용노동부 연구용역보고서, 「청년추가고용장려금 성과 및 청년 고용지표 개선 효과 분석」, 2019.9.

다음으로 한국개발연구원(2017)은 우리나라 청년의 구직기간이 점차 길어지는 현상을 보여주고 그 원인에 대해 기술 변화나 제조업 고용 둔화로 인해 소위 팬츠는 일자리(decent job)가 줄어드는 현상과 함께 대·중소기업 일자리 격차, 강한 고용 보호제도, 학교에서 직업으로의 이행제도 부족이 우리나라 노동시장의 구조의 특성을 지적하였다.⁸⁰⁾ 이러한 구조적 문제가 개선되지 않는다면 고용장려금이 고용창출 효과를 고려하더라도 청년의 평균적인 구직기간을 줄이기는 어려울 것으로 보인다.

따라서 정부는 청년 노동시장 상황을 개선하기 위해 고용장려금의 순고용효과를 높이는 한편, 청년 노동시장의 구조적 개선을 위한 정책을 강화해야할 것으로 보인다. 이를 위해서는 순고용효과가 높은 산업 및 업종(예를 들어, 혁신형 중소기업⁸¹⁾)을 중심으로 예산 지원을 집중하는 등 청년 대상 사업의 고용효과를 높일 방안을 마련하고, 청년 노동시장의 구조적 문제(대·중소기업 일자리 격차, 숙련 수준의 미스매치 등)를 개선할 근본적인 방안을 청년 일자리 대책에 포함할 필요가 있다.

둘째, 청년내일채움공제와 청년추가고용장려금의 경우 사업 참여 종료 후 일자리 이력을 지속적으로 모니터링하여 청년 일자리의 전반적인 질 제고 등 사업의 장기 효과를 제고할 방안을 모색할 필요가 있다.

청년내일채움공제의 경우 사업 초기에 제기되었던 높은 중도해지율 문제는 나아지고 있는 것으로 보인다⁸²⁾, 사업 종료 후 근속 현황을 볼 때 동 사업의 목표가 달성되고 있다고 보기 어려운 측면이 있다. 공제 만기가 도래한 2017년 1월~6월 참여자를 기준으로 만기금 수령한 사람의 비율은 67.4%이었고, 그중에서 약 70.6%가 만기금 수령 후 6개월 이상 계속 근무했다. 이는 전체 참여자 중 약 47.6%가 만기금을 수령한 이후 6개월 이상 근무했다는 것을 의미한다.

79) 다만, 기존 선행연구에 의하면 고용보조금의 순 고용효과가 주로 20~30%로 청년추가고용장려금의 순고용효과가 약간 높은 편이다.

80) 한국개발연구원, 「청년기 일자리 특성의 장기효과와 청년고용대책에 대한 시사점」, 2017.

81) 2014~2017년 혁신형 중소기업(이노비즈+벤처기업) 청년 고용은 약 29천명 증가(대기업의 1.8배 수준)했다(한국노동연구원, “청년기 일자리 특성의 장기효과와 청년고용대책에 대한 시사점, 「고용·노동브리프 제87호」, 2019 참조).

82) 연간 중도탈퇴자(2년형 기준)의 비율(2017년 34.2% → 2018년 27.8% → 2019년 10.5%)이 점차 낮아지고 있다.

[청년내일채움공제 참여자 (2017년 1~6월, 2년형) 현황]

(단위: 명, %)

가입자 (A)	만기금 수령자 (B)	만기후 6개월이상 계속 근무자 (C)	B/A	C/B	C/A
13,557	9,132	6,451	67.4	70.6	47.6

자료: 고용노동부

고용노동부는 청년들의 첫 직장 평균 근속 기간을 고려하면 고용장려금 지급 기간(2년~3년) 동안만이라도 근속을 유도하는 것으로 동 사업의 목적을 달성했다는 입장으로, 현재 청년내일채움공제 사업의 성과 지표는 1년 이상 고용(공제)유지율과 2년 이상 고용(공제)유지율로 사실상 중도해지율을 측정하고 있다.

그러나, 통상적인 고용장려금은 사업이 목적인 효과를 달성하는지를 측정하기 위해 사업참여 종료 6개월(혹은 1년) 후 고용유지율 등을 측정하고 있는데 청년내일채움공제만 예외가 될 수 있는지는 의문이다. 특히, 동 사업을 통해 2년형의 경우 1,300만원(3년형의 경우 2,400만원)의 정부 재정이 지원된다는 점을 고려하면 재정 지원 기간 동안만 근속을 유도하는 것이 비용 투입 대비 효과성 측면에서 적절한지 검토할 필요가 있다.

청년추가고용장려금의 경우 청년 정규직⁸³⁾ 신규 채용에 한해 장려금이 지급 되는데, 고용노동부에 따르면 2018년 고용장려금을 받은 청년의 고용유지율은 장려금을 받은 시점부터 1년 동안 70%, 2년 동안은 53%로 나타났다. 다만, 사업 종료 이후 참여자의 일자리 이력을 모니터링하기 위해서는 고용장려금 지급 종료 이후 고용유지율을 측정할 필요성이 있다.

[청년추가고용장려금의 근속 확률]

(단위: %)

1년 근속 확률	2년 근속 확률
70	53

주: 지원금 지급 시점을 기준으로 근속할 확률

자료: 고용노동부(고용보험 DB 활용)

83) 기한이 정함이 없는 정규직으로 채용했는지 근로계약서를 확인하도록 되어 있다. 2019년 8월부터 최소고용유지기간(6개월)이 도입됨에 따라 채용 월로부터 6개월간 근무한 경우 지급된다.(고용노동부, 「청년추가고용장려금 지원사업 시행지침」, 2019.8.)

고용노동부는 해당 사업들이 참여자를 좋은 일자리로 연계하는 효과가 있다는 입장이나, 이 같은 효과를 증명하기 위해서는 사업종료 후 참여자들이 사업 참여 근속하는지 혹은 어떤 형태의 일자리로 진입하는지를 지속적으로 모니터링 할 필요가 있다⁸⁴⁾. 따라서 고용노동부는 청년내일채움공제와 청년추가고용장려금의 경우 사업 참여 종료 후 일자리 이력을 지속적으로 모니터링하여 청년 일자리의 전반적인 질 제고 등 사업의 장기적 효과성 제고 방안을 모색할 필요가 있다.

나. 여성 대상 일자리사업의 효과성 제고

(1) 여성 대상 일자리사업 현황

「제2차 사회보장기본계획」을 기준으로 여성의 경제활동을 지원하는 일자리 정책은 여성가족부의 여성경제활동촉진사업과 고용노동부의 기능인력양성및장비확충(여성재취업훈련), 경력단절여성취업지원 사업이다. 그중 여성경제활동촉진지원사업은 육아·가사 등으로 경력이 단절된 여성에게 여성새로일하기센터(이하 ‘새일센터’) 등을 통한 구직상담, 직업교육훈련, 인턴십, 취업지원, 사후관리 등 취업 및 창업 지원하고, 여성의 경력단절 예방 교육, 멘토링 등 서비스 지원으로 중장기적인 경제활동 참여 지원하는 사업이다. 고용노동부의 경력단절여성취업지원 사업은 새일센터에 지원되는 예산으로 고용노동부는 주로 집단상담프로그램의 운영을 지원하고 있다.

여성가족부는 여성경제활동촉진지원 사업을 수행하기 위해 전국 158개소의 새일센터를 지정하고, 12개 광역새일센터를 운영하는 한편, 중앙경력단절여성지원센터(재단법인 한국여성경제진흥원)에 취·창업 및 경단예방 프로그램 개발, 센터 종사자 역량강화 교육, 사업 평가 및 컨설팅 사업을 위탁하고 있다. 2020년 동 사업의 예산은 585억 1,800만원이다.

84) 청년내일채움공제의 경우 연구용역보고서(「청년내일채움공제 중도해지·만기자 이동경로 조사」, 2019.12.27.)를 통해 중도해지·만기 후 청년의 일자리 이력을 모니터링 한 바 있다. 해당 보고서는 따르면 청년내일채움공제 만기 후 재취업자 중 월평균 보수가 상승한 사람 비중은 88.1%로 근로기간 동안 인적자본 축적의 효과가 나타나고 있다고 분석하고 있으나, 중도 해지자 중에서 재취업 한 경우 보수가 상승한 사람 비중도 71.3%로 낮지 않은 등 비교 집단을 유사하게 설정하여 보수 상승 효과를 평가할 필요가 있다.

[여성 대상 일자리사업 예·결산 현황]

(단위: 백만원, %)

	사업명	2018 결산	2019예산		2020 예산(B)	증감	
			본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
여가부	여성경제활동촉진지원	53,122	55,971	55,971	58,518	2,547	4.6
	새일센터 지정·운영	51,755	53,636	53,636	56,499	2,863	5.3
	온라인교육 및 취업지원	500	500	500	500	0	0.0
	중앙경력단절여성지원 센터 운영	600	600	600	781	181	30.2
	새일센터 대표번호 운영 등	138	147	147	150	3	2.0
	기타 관서경비	-	400	400	100	△300	△75.0
	연구 용역	129	134	134	134	0	0.0
	청년여성경력개발지원등	-	554	554	354	△200	△36.1
	성별균형 포용성장 파트너십 운영	3,229	3,213	4,753	3,358	△1,395	△29.3
	고용부(폴리텍)(여성재취업훈련)	11,110	11,756	11,756	11,742	△14	△0.1
	경력단절여성취업지원						

자료: 여성가족부, 고용노동부

여성경제활동촉진지원사업 참여자는 2015년부터 매년 증가하고 있는데, 2015년 19만 9,427명이었던 참여자는 2019년 29만 2,962명으로 증가하였다. 2019년을 기준으로 취업 연계 프로그램 참여자가 60.0%로 가장 많았고, 그 다음은 사후관리(19.1%), 경력단절예방(13.6%) 순이었다.

[여성경제활동촉진지원사업 참여자 수 현황]

(단위: 명, 건, 개소)

구분		2015	2016	2017	2018	2019	참여자 비중
전체	참여자	199,427	220,662	262,940	275,700	296,160	100.0
	기업	1,772	2,596	2,801	3,070	2,922	-
취창업 연계*)		140,040	153,797	171,125	173,064	177,589	60.0
직업교육훈련	일반	16,690	13,569	14,818	13,876	13,640	4.6
	고부가가치	-	497	935	920	904	0.3
인턴		7,589	7,143	7,201	7,410	7,350	2.5
경력단절예방	참여자	-	-	12,793	15,897	40,168	13.6
	기업	-	-	446	474	1,006	-
사후관리	참여자	35,108	45,656	56,068	64,533	56,509	19.1
	기업	1,772	2,385	2,355	2,596	1,916	-

주: *) 구직자 1인에 대해 여러 건의 취업연계를 실시하고 있으므로 실제 취업 연계 건수를 기준으로 산출

1. 프로그램 간 중복 참여를 고려하지 않은 수치

자료: 여성가족부

(2) 분석의견

30대 여성의 경력단절이 다른 연령대에 비해 심각한 상황에서 여성경제촉진활동지원 사업의 30대 여성 참여 비율이 낮아지고 있고 해당 연령 계층의 취업 성과가 낮은 편이므로, 고부가가치 직업훈련 참여자를 확대하는 등의 사업 개선을 통해 성과를 제고할 필요가 있다.

우리나라는 다른 OECD 국가와 달리 여성 고용률이 연령에 따라 증가하다가 감소하는 $\cap$ 자형이 아니고, M자형의 모습을 보이는 것으로 알려져 있다⁸⁵⁾. 즉, 30~40대 여성의 경력단절이 다른 OECD국가에 비해 심한 편이다.

「2019년 상반기 지역별 고용조사」(통계청)에 따르면, 15~54세 기혼여성 중 비취업 여성 비중이 38.1%였는데, 15~29세 기혼여성의 비취업률이 49.7%로 가장 높았고 그 다음이 30~39세(44.2%), 40~49세(35.7%), 50~54세(32.2%) 순이었다. 비취업 기혼 여성 중 경력단절⁸⁶⁾ 여성은 19.2%로 30~39세 기혼 비취업 여성 중 경력단절여성 비율이 31.0%로 가장 높았고, 그 다음이 15~29세(28.1%), 40~49세(16.8%), 50~54세(6.9%) 순이었다.

[경력단절여성 현황(2019년 기준)]

(단위: 천명, %)

구분	15~54세 기혼여성(A)	비취업여성 (B)	경력단절여성 (C)	B/A	C/A
전체	8,844	3,366	1,699	38.1	19.2
15~29세	419	209	118	49.7	28.1
30~39세	2,601	1,149	806	44.2	31.0
40~49세	3,776	1,349	634	35.7	16.8
50~54세	2,048	659	142	32.2	6.9

자료: 통계청, 「2019년 상반기 지역별 고용조사: 경력단절여성 현황」, 2019.11.26.

우리나라 여성의 경력단절 현상은 인적자본 투자의 비효율성을 보여줄 뿐만 아니라, 생산가능인구가 감소하는 상황에서 여성 인력의 활용이 중요해지고 있으므

85) 국회입법조사처(2019)에 따르면 네덜란드와 독일은 지난 30년간 연령별 여성 고용률 그래프가 M자형에서 $\cap$ 자형으로 변화했으나, 한국과 일본은 M자형 그래프가 시간이 지날수록 완화된다고는 있지만 아직 벗어나지 못하고 있다.

86) 결혼, 임신 및 출산, 육아, 자녀돌봄의 사유로 직장을 그만둔 여성을 의미한다.

로 경력단절 현상을 해소하기 위한 노력이 강화되어야 할 것으로 보인다. 관련하여 넓게는 일·생활균형정책 전체가 여성의 경력단절을 완화하고자 하는 목적에서 시행되고 있지만 실제 경력단절여성의 취·창업을 목적으로 시행되고 있는 주요사업은 여성가족부의 여성경제활동촉진지원사업으로 해당 사업의 효과성이 경력단절여성의 취업지원에 미치는 영향이 크다고 할 수 있다.

여성경제활동촉진지원사업의 취·창업 연계, 직업교육훈련, 인턴십 참여자의 비중을 연령별로 구분해 보면 경력단절 현상이 심한 30대 참여자 비율이 줄어들고 있다. 취·창업 연계의 경우 전체 참여자 중 30대 참여자의 비중이 2016년 17.9%에서 2018년 16.4%로 줄었고, 직업훈련의 경우 2016년 30대 참여자 참여자의 비중이 23.1%에서 2018년 21.4%로 줄어들었다. 인턴십의 경우에도 2016년 30대 참여자의 비중이 24.6%에서 2018년 24.0%로 줄어들었다.

[여성경제활동촉진지원사업* 연령대별 참여자 비중]

(단위: 건, 명, %)

연도	취·창업연계		직업훈련		인턴십	
	30대	비중	30대	비중	30대	비중
2016(A)	69,421	17.9	3,247	23.1	1,760	24.6
2017	83,628	17.8	3,693	23.4	1,784	24.8
2018(B)	79,402	16.4	3,170	21.4	1,780	24.0
B-A	9,981	△1.5	△77	△1.7	20	△0.6

주: *취·창업 연계(취·창업 연계의 경우 연계 건수로 관리되고 있음), 직업교육훈련, 인턴십만 포함
자료: 여성가족부

30대 여성의 취·창업 및 고용유지율 성과도 다른 연령대에 비해 좋지 않은 편이다. 2019년 30대 취업연계 프로그램 참여자의 취업률은 29.1%로 참여연령 중 가장 낮았으며, 직업훈련(일반과정) 후 취업률은 70.6%로 30세 미만(69.2%), 60세 이상 참여자(69.8%)에 비해서는 높았지만, 40대, 50대에 비해서 낮았다. 새일인턴십에 참여한 30대 여성의 경우 인턴사업장 취업률은 높았지만 고용유지율이 낮은 편으로 2017년 참여자 중 6개월 이상 고용을 유지한 비율은 73.1%, 12개월 이상 고용을 유지한 비율은 34.3%였다. 다만, 고부가가치 직종의 직업훈련의 경우 종료 후 취업률인 73.8%로 30세 미만을 제외하고 다른 연령대에 비해 높은 수준이라고 할 수 있었다.

[여성경제활동촉진지원사업의 연령대별 성과]

(단위: %)

구분		30세미만	30 ~ 39세	40 ~ 49세	50~59세	60세이상
취업연계	취업률 (2019년 참여자)	29.5	29.1	34.8	34.2	32.6
직업훈련(일반)	훈련종료 6개월 후	69.2	70.6	74.3	73.3	69.8
직업훈련 (고부가가치)	취업률 (2018년 참여자)	80.5	73.8	73.7	62.5	37.5
인턴	인턴사업장 취업률 (2018년 참여자)	95.1	96.5	96.0	95.8	94.7
	고용유지율(6개월) (2017년 참여자)	72.4	73.1	73.1	74.7	73.3
	고용유지율(12개월) (2017년 참여자)	35.0	34.3	38.6	37.3	36.5

자료: 여성가족부

관련하여 경력단절여성이 재취업한 이후 고용을 유지하는데 임금 수준과 8세 이하 자녀 유무, 근로시간 등이 유의미하게 영향을 미친다는 연구 결과⁸⁷⁾에 비춰볼 때, 30대 여성이 기대하는 임금 수준이 상대적으로 높거나 자녀가 아직 어리기 때문에 근로를 지속하기 어려울 수 있다. 따라서 여성가족부는 30대 여성에게 적합한 일자리를 발굴하여 취업 및 인턴ships을 연계할 필요가 있어 보인다. 이때 임금 수준과 함께 육아와 병행할 수 있는 일자리가 중요할 수 있으므로, 근로 시간 조정이 가능하거나⁸⁸⁾ 직장어린이집 등 양질의 보육서비스와 연계가 가능한 일자리를 발굴할 필요성이 있다.

또한 고부가가치 직종의 직업훈련에 참여한 30대 이하 여성의 취업률이 높은 수준이나, 참여자는 많지 않은 상황(2018년 30세 미만 참여자는 338명, 30대 참여자는 199명)이므로, 해당 연령 계층을 대상으로 고부가가치 직종의 직업훈련을 확대해 나가는 것을 고려해 볼 필요도 있어 보인다.

87) 김난주, “경력단절여성의 재취업과 재취업 이후 고용유지 분석”, 산업관계연구, 26(2), 2016.6.

88) 새일여성인턴은 원칙적으로 전일제 일자리에 연계하고 있는데 보육과 근로를 동시에 해야 하는 경력단절여성의 경우 근로 의욕은 있지만 전일제 근로가 어려운 상황일 수도 있으므로 수요 조사에 따라 양질의 시간제 일자리를 발굴하여 연계하는 방안도 있을 것으로 보인다.

다. 중장년층 대상 일자리사업의 효과성 제고

(1) 중장년 대상 주요 일자리사업 현황

중장년층을 주요 대상으로 하는 일자리 사업은 고용노동부의 장년고용안정지원금, 중장년층취업지원, 고용창출장려금(장년고용 지원), 기능인력양성 및 장비확충(신중년 특화과정) 신중년 사회공헌활동지원사업 등이다. 장년고용안정지원금의 경우 임금피크제 지원 사업 종료 등으로 2019년 대비 예산 규모가 감소하였지만 고령자계속고용장려금 사업이 2020년부터 신규로 추진되고 있다. 중장년층취업지원사업의 2020년 예산 규모는 256억 4,000만원으로 전년대비 27억 2,900만원(11.9%) 증가하였으며, 신중년 사회공헌활동지원사업의 2020년 예산은 전년 대비 227억 1,600만원(87.84%) 증가한 485억 9,200만원이다.

[중장년층 대상 주요 일자리사업 예·결산 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	회계 /기금	2018 결산	2019예산		2020 예산안(B)	증감	
			본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
장년고용안정지원금	고보기금	115,979	33,638	120,238	91,623	△28,615	△23.7
고용연장지원	고보기금	24,879	18,819	18,819	19,749	930	4.9
임금피크제지원	고보기금	88,443	10,283	75,533	12,874	△62,659	△83.0
장년근로시간단축	고보기금	2,657	4,536	25,886	34,440	8,554	33.0
고령자계속고용장려금	고보기금	-	-	-	24,560	순증	순증
중장년층취업지원	일반회계	24,152	22,911	22,911	25,640	2,729	11.9
고령자인재은행	일반회계	3,840	3,887	3,887	3,778	△109	△2.9
중장년일자리 희망센터	일반회계	18,431	18,734	18,734	21,572	2,838	13.2
생애설계서비스	일반회계	1,695	-	-	-	-	-
고용자고용지원 서비스역량강화	일반회계	98	100	100	100	0	0.0
장년고용연구지원	일반회계	88	190	190	190	0	0.0

사업명	회계 /기금	2018 결산	2019예산		2020 예산안(B)	증감	
			본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
고용창출장려금 (장년고용 지원)	고보기금	31,632	28,360	28,360	28,100	△260	△0.9
기능인력양성및장비확충 (폴리텍) (신중년특화과정)	고보기금	-	1,333	1,333	1,866	533	40.0
신중년사회공헌활동지원 사업	일반회계	8,461	21,821	25,876	48,592	22,716	87.8
신중년사회공헌	일반회계	8,461	13,790	16,884	17,915	1,031	6.1
신중년경력형일자리	일반회계	-	8,031	8,992	30,677	21,685	241.2

주: 장년고용안정지원금(임금피크제지원)은 사업종료에 따라 종전수급자 또는 소멸시효 내 소 급
신청분만 반영하여 예산 감소

자료: 고용노동부

(2) 분석의견

첫째, 중장년층 대상 일자리사업의 성과 평가 시 산출(output) 지표를 주로 활용하는 등 성과관리에 적절한 성과 지표를 설정하지 못하고 있으므로, 사업의 결과(outcome)를 측정할 수 있는 지표 설정을 통해 궁극적으로 각 사업이 중장년층 일자리 상황을 개선하는데 얼마나 도움이 되는지 측정할 필요가 있다.

최근 40대 노동시장이 악화되는 등 중장년층 노동시장은 좋지 않은 상황⁸⁹⁾으로, 이들이 가정 경제의 주 소득원을 제공하는 등 가계 경제에서 차지하는 역할이 크다는 점을 고려하면 중장년층 대상 일자리사업의 효과성은 경제·사회적으로 매우 중요하다고 할 수 있다.

그러나 정부가 추진하고 있는 중장년층 대상 주요 일자리사업의 성과지표를 살펴보면, 해당 사업의 효과성을 적절히 측정하고 있다고 볼 수 없어 검토가 필요해 보인다. 우선 신중년사회공헌활동과 중장년층취업지원, 장년고용안정지원금의 경우 참여자 수, 수급자 수 등 단순히 산출(output) 지표를 중심으로 성과를 측정하고 있어 해당 사업이 양질의 일자리로의 취업 혹은 안정적인 소득 활동을 유지하는데

89) 보고서 pp.27~28 참조

효과가 있는지를 측정하지 못하고 있다. 다음으로 고용창출장려금의 경우 청년, 장년, 취약계층 등 다양한 대상을 포괄하고 있는데, 참여대상별로 성과를 측정하지 않고 있어 성과지표가 사업효과성 제고를 위해 활용될 여지가 적다고 할 수 있다.

「성과계획서 작성지침」(기획재정부, 2019.4.)은 결과중심적인 지표를 설정하여 사업의 궁극적인 효과를 측정하도록 하고 있고, 참가자 수와 같은 단순 산출량이 아닌 산출의 질(quality)을 측정할 수 있는 성과 지표를 설정하도록 하고 있으므로, 고용노동부는 단위사업별로 결과중심적 지표를 개발하여 설정할 필요가 있다.

[중장년층 대상 주요 일자리사업별 성과지표 현황]

프로그램	단위사업명	세부사업명	사업 유형	성과지표	문제점
고용평등 증진	장년희망찾기 지원	신중년사회공헌 활동지원	직접 일자리	참여인원, 참여자만족도	산출(output) 지표
	중장년층 취업지원	중장년층 취업지원	고용 서비스	참여자수(생애설계) 취업률(전직지원) 취업건수(고령자인 재은행)	고용의질 미측정
	고령자고용 촉진지원	장년고용 안정지원금	고용 안정장려금	수급 사업장 및 근로자 수	산출(output) 지표
고용창출 및 훈련	고용창출 장려금	고용창출장려금 (장년고용 지원)	고용 창출장려금	수혜사업장의 고용증가율, 1년 이상 고용유지율	참여대상별로 성과를 측정하지 않음

자료: 고용노동부, 「2020년도 성과계획서」, 2019.8.

둘째, 중장년층취업지원(중장년일자리희망센터) 사업 수행 방식이 적절한지 검토하고, 기업 단위로 신청을 받는 프로그램의 경우 중소기업 근로자를 비롯한 취약 계층의 참여율을 높일 방안을 마련할 필요가 있다.

중장년층취업지원사업은 중장년일자리희망센터를 통해 40세 이상 중장년(재직자 및 구직자)에게 생애경력설계, 전직스쿨⁹⁰⁾, 재도약프로그램 및 재취업·창업 등의 전직지원서비스를 제공하고 있다. 생애경력설계와 전직스쿨은 개인 및 기업단위에

90) 생애경력설계는 구직자(20시간)를 대상으로 구직준비 및 계획을 돕는 교육과정과 재직자(12시간)를 대상으로 경력관리, 성과관리, 재무관리와 관련한 교육과정으로 구성되어 있으며, 전직스쿨(4시간~18시간)은 주로 기업단위에서 퇴직예정 재직자에 대해 일자리 안내, 구직기술 등을 교육하는 프로그램이다.

서 신청가능하며, 나머지 프로그램은 개인 단위로 신청할 수 있다. 전직지원서비스는 취업 알선서비스를 제공하는 형태이며, 생애경력설계, 전직스쿨, 재도약프로그램은 4시간~20시간 동안 제공되는 집체교육 프로그램이다.

[중장년일자리희망센터 프로그램별 개요]

구분	대상	내용	시간
생애경력설계	만40세 이상 재직자 및 구직자 (기업, 개인 단위 신청 가능)	교육(경력관리, 성과관리, 재무관리 등)	-구직자: 20시간 -재직자: 12시간
전직스쿨	퇴직예정자 (기업, 개인 단위 신청 가능)	교육(일자리 안내, 구직기술 등)	4시간~18시간
재도약 프로그램	구직자 (개인 신청)	직업적성흥미검사, 경력 및 이력 분석, 취업전략수립, 구직기술, 취업동아리 구성	20시간
전직지원	구직자 (개인 신청)	알선서비스	-

자료: 고용노동부

2019년을 기준으로 중장년층취업지원사업의 프로그램별 참여자 수를 보면 취업지원 프로그램 참여자가 3만 8,345명으로 가장 많고 그 다음이 생애경력설계프로그램, 전직스쿨, 재도약프로그램 순이다. 프로그램 유형으로 구분해 보면 생애경력설계, 전직스쿨, 재도약 프로그램과 같은 단기(4시간~20시간) 교육 프로그램의 비중이 53.3%로 절반 이상을 차지하고 있어, 중장년층 취업지원(중장년일자리희망센터) 사업 중 절반 이상이 단기 교육프로그램 형태로 추진되고 있다고 할 수 있다.

[중장년일자리희망센터 참여 현황]

(단위: 개소, 명, %)

구분	2017			2018			2019			
	참여 기업	참여자수		참여 기업	참여자수		참여 기업	참여자수		
		기업 단위	개인 단위		기업 단위	개인 단위		기업 단위	개인 단위	소계
생애경력 설계	157	9,514	13,495	175	8,514	19,598	167	9,973 (58.0)	22,541 (34.7)	32,514 (39.6)
전직스쿨	114	6,216	0	128	7,270	1,283	143	7,222 (42.0)	1,873 (2.9)	9,095 (11.1)
재도약	-	-	1,891	-	-	2,030	-	-	2,240 (3.4)	2,240 (2.7)
취업지원	-	-	32,056	-	-	45,437	-	-	38,345 (59.0)	38,345 (46.7)
합계	271	15,730	47,442	303	15,784	68,348	310	17,195 (100.0)	64,999 (100.0)	82,194 (100.0)

자료: 고용노동부

경기도일자리재단(2018)⁹¹⁾에 따르면 중장년 채용을 희망했으나 채용하지 못한 기업들은 숙련·자격을 갖춘 인력이 없거나, 임금 수준 등 근로조건이 구직자의 기대와 맞지 않기 때문이었다. 이 같은 연구 결과에 비추 본다면 중장년층 일자리사업은 단기 교육 프로그램 형태보다는 임금 수준을 보전해 주거나(고용장려금) 고용서비스 혹은 직업훈련을 통해 숙련·자격을 갖추도록 지원하는 방식이 적절할 것으로 보인다. 따라서 고용노동부는 중장년일자리희망센터 사업 수행 방식의 적절성을 검토해 볼 필요성이 있다.

또한 2019년을 기준으로 전직스쿨 및 생애경력설계 프로그램 기업단위 참여자를 보면, 전직스쿨의 경우 1,000인 이상 기업과 공공부문이 차지하는 비중이 83.3%이고, 생애설계의 경우 69.9%로 대기업과 공공부문 재직자가 많은 편인데, 해당 기업 종사자들은 중소기업 근로자 보다 이·전직의 위험이 상대적으로 높지 않은 측면이 있다⁹²⁾.

91) 경기도일자리재단, 「경기도 사업체의 중장년 인력수요와 중장년 일자리 정책 과제」, 2018.12.

92) 2019년 4월 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」이 개정(시행 2020.5.1.)되면서 근로자를 1,000명 이상 고용한 사업주는 50세 이상의 비자발적 이직예정근로자에게 진로설계, 취업알선 등의 재취업지원서비스를 제공해야 한다. 그러나, 고용노동부는 1,000인 이상 사업주라 하더라도, 2020년에는 의무화 제도가 시행된 첫해인 점을 고려하여 재취업지원서비스를 제공한 경험이 전혀 없는 사업장에 한하여 중장년일자리희망센터를 통해 재취업지원서비스를 지원할 예정이다.

따라서 고용노동부는 해당 사업을 수행함에 있어 중소기업의 참여율을 높이고 실제 서비스가 필요한 중장년층이 사업에 참여할 수 있도록 참여 대상을 제한하고, 중소기업 근로자들도 참여가 가능하도록 서비스 제공 시간을 다양화하는 등⁹³⁾ 제도적인 개선방안을 마련할 필요가 있다.

[2019년 기준 전직스쿨 및 생애경력설계 프로그램 기업단위 참여자 현황]

(단위: 명, %)

구분							합계
	30명 미만 기업	30명 ~ 99명 기업	100명 ~ 299명 기업	300명 ~ 999명 기업	1,000명 이상 기업	공공 부문	
전직스쿨	61	588	364	192	2,045	3,972	7,222
(비중)	(16.7%)				(83.3%)		(100.0%)
생애설계	203	1,694	487	621	3,222	3,746	9,973
(비중)	(30.1%)				(69.9%)		(100.0%)

주: 기업단위의 신청 인원에 대해 산정

자료: 고용노동부

93) 자세한 내용은 국회예산정책처(「2020년도 예산안 총괄 분석 III」, pp.20~22. 참조)

집 필

총괄 | 김 일 권 예산분석실장

심 의 | 서 세 욱 사업평가심의관
공 춘 택 예산분석총괄과장
신 은 호 산업예산분석과장
김 태 규 사회예산분석과장
이 종 구 행정예산분석과장
전 용 수 경제산업사업평가과장
정 석 배 사회행정사업평가과장
이 동 훈 공공기관평가과장

작 성 | 장 호 진 예산분석관

지 원 | 양 희 열 행정실무원

사회보장정책 분석Ⅲ(고용)

발간일	2020년 6월
발행인	이종후 국회예산정책처장
편 집	예산분석실 사회행정사업평가과
발행처	국회예산정책처 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02·2070·3114)
인쇄처	(주)디자인여백플러스

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)에서
보실 수 있습니다.

ISBN 978-89-6073-267-4 93350

© 국회예산정책처, 2020

