

노동정책연구  
2017. 제17권 제4호 pp.83~126  
한국노동연구원

연구논문

## 청년대상 임금보조금의 실효성 및 개편방안에 관한 소고

김태욱\*

근래 임금보조금은 청년고용을 증진하기 위한 정책도구로서 비중 있게 활용되고 있다. 하지만 청년대상 임금보조금의 실효성에 대해서는 많은 부정적 평가들이 제기되고 있으며, 이전과 크게 다르지 않은 임금보조금들이 새롭게 도입되고 있음에 따라 동 임금보조금의 실효성에 대한 정확한 진단이 필요하다.

현재 청년대상 임금보조금은 그 성과를 평가하는 데 있어 중요하게 고려되어야 할 기준이 명확하게 규정되지 않은 문제점을 가지고 있다. 따라서 본 연구는 청년대상 임금보조금의 성과기준을 규범적으로 규명함을 통해 본 임금보조금의 실효성 및 문제점을 진단하고, 이에 근거하여 동 임금보조금의 개편방안을 제시하였다.

‘양질의 청년고용 증대’라는 동 보조금의 정책목표를 효과적으로 달성하기 위해서 ‘시중손실 최소화’, ‘고용지속성의 제고’가 본 보조금의 핵심적인 성과목표로 설정되어 이 목표들이 성과지표에 반영될 필요가 있다. 이와 같은 성과기준에 근거하여 본 임금보조금의 실효성을 진단하면 높은 시중손실을 또는 저조한 실적 등의 문제를 보이며 대체적으로 낮은 수준인 것으로 고려된다.

청년대상 임금보조금의 실효성을 제고하기 위해서는 청년구직자보다는 기업에 더 많은 혜택을 주도록 설계된 동 보조금에 대한 대대적인 개편이 필요하다. 이러한 개편은 동 임금보조금이 ‘선택과 집중’의 원칙에 기초하여 지원이 우선적으로 필요한 미취업 청년과 기업에 동시에 혜택을 줄 수 있는 방향으로 설계되도록 추진되어야 한다.

핵심용어 : 청년대상 임금보조금, 임금보조금 성과기준, 순고용효과, 시중손실, 고용지속성

논문접수일: 2017년 9월 28일, 심사의뢰일: 2017년 10월 12일, 심사완료일: 2017년 10월 30일

\* 서울시립대학교 행정학과 박사수료(dreamcast01@hanmail.net)

## I. 들어가며

정부는 청년실업 문제를 해결하기 위해 다양한 정책(사업)들을 운영해오고 있다. 이 중 상당한 규모의 재원을 투입하며 청년고용대책의 핵심으로 추진해 오고 있는 정책 중 하나는 민간 기업에 취업한 청년의 임금 일부를 지원해주는 ‘임금보조금(Wage Subsidy)’<sup>1)</sup>이다. 청년대상 임금보조금(Youth Wage Subsidies)은 1970년대부터 청년실업을 사회문제로서 겪기 시작한 유럽에서 먼저 도입되었으며, 청년실업 문제가 지구적으로 확산된 현재, 여러 국가들은 다양한 형태의 청년대상 임금보조금을 도입해오고 있다. 국내에서의 청년대상 임금보조금은 ‘정부지원인턴제(1999~2005)’를 시초로 하여 이후 ‘청년고용촉진장려금’, ‘중소기업 청년인턴제’, ‘청년내일채움공제’ 등을 거치며 현재까지 20년 가까이 지속되고 있으며, 해당 사업/제도의 수와 예산 및 지원인원의 규모는 계속 증가하고 있다.

그러나 청년대상 임금보조금이 그동안 의미 있는 성과를 내었는지에 대해서는 의문의 여지가 존재한다. 동 보조금은 미취업 청년의 고용을 촉진하며 상당한 성과를 거두고 있다는 긍정적 평가를 받기도 했지만 그 실효성에 대해 많은 의문과 비판이 계속해서 제기되고 있으며, 실제로 수차례 관련 사업들이 폐지·변동되어 온 과정에는 해당 사업에 대한 부정적 평가들이 반영된 것으로 사료된다. 특히 매년 2,000억 원 내외의 예산이 편성되며 2008년부터 추진되어 온 기업지원 방식의 ‘청년인턴제’<sup>2)</sup>에 대해서는 정규직 전환율 및 고용유지율이

1) ‘임금보조금’은 고용(채용)장려금(employment subsidy 또는 hiring subsidy) 혹은 고용보조금과 동의어로 인식되며 이 용어들과 종종 혼용되고 있는데, 본 연구에서는 두 용어가 지칭하고 있는 대상의 범위에 차이가 존재한다고 보고 용어 사용을 구분하려고 한다. 기업에 채용되는 근로자의 임금을 보조해주는 보조금의 유형은 지급대상에 따라 ‘기업지원보조금’과 ‘근로자지원보조금’으로 나누어질 수 있는데(Ⅱ. 청년대상 임금보조금의 이론적 논의 및 운영현황 참조), 현재 대부분의 국가에서 주로 전자의 보조금이 이용되고 있으며, 기업이 더 많은 고용을 할 수 있도록 인건비를 지원한다는 측면에서 전자의 보조금을 ‘고용장려금’으로 지칭함이 적절하다고 본다. 본 연구에서는 임금보조금을 전자뿐만 아니라 후자의 보조금까지도 포괄하는 개념으로 인식하고 ‘임금보조금’이란 용어를 사용하고자 한다.

낮고, 사중손실(deadweight loss)<sup>3)</sup>이 상당한 규모로 초래되는 등 실효성이 낮다는 부정적인 평가가 사업이 진행되는 기간 내내 제기되었는데, 동 사업이 청년들을 위한 양질의 일자리를 다수 창출하지 못한 채 단기간 일자리 창출에 그친다는 것이 그 평가들의 논거였다.

그러는 가운데 2016년 청년인턴제의 규모가 대폭 축소되며, 근로자 지원방식의 임금보조금인 청년내일채움공제(이하 ‘청년공제’)가 청년들이 중소기업에서 오랫동안 근무할 수 있는 유인을 제공할 목적을 가지고 도입되었다.<sup>4)</sup> 청년공제는 2017년 8월 현재 시행 2년차에 들어서며 정책관계자들에게 많은 기대를 받고 있지만, 집행 실적은 목표치에 못 미치고 있다.

한편 청년공제가 도입되며 청년대상 임금보조금은 근로자 지원방식 위주의 사업으로 개편되는 듯해 보였지만, 실제로는 아직까지 기업 지원방식이 더 큰 규모로 운영되고 있다. 정부가 청년공제의 도입 전후로 ‘고용증대세제’, ‘세대간 상생고용지원’, ‘중소기업 추가고용 지원금’<sup>5)</sup> 등의 새로운 기업 지원방식의 임금보조금을 신설하며 이 방식으로 운영되는 임금보조금을 상당한 규모로 지속시키고 있기 때문이다. 이 임금보조금들은 정책집단과 보조금 지급 규모 및 조건 등에 있어서 청년인턴제 등의 이전 보조금과 내용을 일부 달리하지만, 기업에 보조금을 지급한다는 점에서 청년인턴제와 큰 차이를 보이지 못하고 있기에 이 임금보조금들이 긍정적 성과를 거둘 수 있을지는 불확실하다.

점점 늘어나고 있는 임금보조금의 수와 예산 규모를 고려할 때, 청년대상 임금보조금은 청년고용문제 해결을 위한 정책도구로서 정책결정자들에게 선호되고 있으며, 청년실업의 문제가 좀처럼 해결될 기미가 보이지 않기에 앞으로도

- 2) 청년인턴제는 프로그램 예산제도상 하나의 단위사업이 아니고, 고용노동부 일반회계 사업인 ‘중소기업 청년취업인턴제’와 고용보험기금 사업인 ‘중소기업 청년인턴제’의 두 개별 단위사업을 묶어 통칭하는 개념으로서 그 명칭이 사용되었다. 2015년 지원대상 기업 범위가 중견기업으로까지 확대되면서 ‘중소기업 청년인턴제’에서 ‘청년인턴제’로의 명칭 변화가 있었음을 고려하여 본 연구에서는 상기의 두 사업을 ‘청년인턴제’로 통칭하고자 한다.
- 3) 임금보조금에서 사중손실은 임금보조금이 없더라도 채용하였을 목표집단(targeted group)의 성원을 임금보조금을 통해 채용하였을 때 발생하는 손실을 의미한다. 사중손실의 규모가 커질수록 임금보조금이 시행되지 않았을 경우와 시행되었을 때의 고용효과 간의 차이는 감소하고 고용주는 무상으로 보조금의 혜택(windfall)을 누리게 된다.
- 4) 근로자 지원방식의 청년대상 임금보조금이 정부 예산상의 독립된 단위사업으로서의 위상을 가지고 처음으로 도입되었다.
- 5) 동 사업은 2017년 새롭게 들어선 문재인 정부에서의 추가경정예산 편성을 통해 신설되었다.

상당한 규모로 지속될 것으로 예상된다. 그러나 기존 청년대상 임금보조금의 성과와 현재 시행되고 있는 임금보조금에서 나타나거나 예상되는 성과를 고려하면 동 임금보조금의 실효성에 대한 많은 부정적 평가가 이후에도 예상되며, 낮은 실효성에 따라 초래되는 적잖은 예산 낭비가 우려된다.

현재 기업지원 중심으로 지속적으로 운영되고 있는 청년대상 임금보조금의 문제는 개별 임금보조금의 실제 성과를 판단하는 데 활용되는 여러 기준들 간에 우선순위가 명확하게 설정되지 않은 점<sup>6)</sup>과 더 근원적으로는 정책결정자들이 현재 청년실업의 현상과 그 원인을 적확히 진단하지 못한 점에 있다고 사료된다. 이에 본 연구는 그동안 청년대상 임금보조금의 성과를 진단하는 데 적용되었던 성과기준과 그 활용을 비판적 관점에서 평가하고, ‘양질의 청년고용증대’라는 동 임금보조금의 본질적 목적을 효과적으로 달성하기 위해 핵심적으로 고려되어야 할 성과기준이 무엇인지를 규범적으로 규명하고자 한다. 그리고 앞에서 규명된 핵심적 성과기준에 근거하여 현재 청년대상 임금보조금의 실효성과 문제점을 진단하고, 동 임금보조금의 실효성 제고를 위한 정책적 제언을 하고자 한다.

그동안 청년대상 임금보조금에 대한 연구는 개별 임금보조금의 성과를 진단한 연구가 주로 진행되어 왔다. 이 중 대다수의 연구들은 분석대상 임금보조금이 일정 수준의 성과를 거두고 있다는 진단과 더불어 부분적으로 보완되어야 할 사항으로서 청년대상 임금보조금의 개선방안을 제시하였다. 본 연구는 기존 연구와 달리 청년대상 임금보조금의 성과기준에 대한 규범적 논의를 시도함을 통해 기존에 동 임금보조금에 내재되어 있었던 문제점을 근본적으로 진단하고, 보다 큰 틀에서의 정책적 대안을 제시하려고 한다.

청년대상 임금보조금의 성과기준과 속성이 무엇이 되어야 하는지에 대한 논의가 본 연구의 핵심주제이기에 본 연구에서는 규범적 분석을 주로 수행하며, 현재 운영되고 있는 개별 임금보조금의 실효성 및 문제점을 진단하기 위해 문

6) 이는 청년대상 임금보조금의 성과평가에 접근하는 방식이 정책관계자들 사이에서 일치되지 못하고 있음을 의미하며, 이 현상은 임금보조금의 성과를 판단하는 데 있어 여러 기준들이 존재하고, 그 기준들에서 어떠한 것을 우선적으로 고려할 것인가에 대한 합의가 쉽게 이루어지지 않는 임금보조금의 속성에서 기인한다고 볼 수 있다. 임금보조금사업으로 대부분 구성되는 고용안정정책(사업)은 실업급여와 직업훈련에 비해 전략적 목표나 최적 설계에 대한 합의가 쉽게 확보되기 어려운 속성을 가지고 있다(전병유·오민홍, 2011).

헌자료 검토를 통한 실증분석을 일부분 시도한다.

## Ⅱ. 청년대상 임금보조금의 이론적 논의 및 운영현황

### 1. 청년대상 임금보조금에 관한 이론적 논의

임금보조금은 적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policy)을 구성하고 있는 프로그램 중의 하나로서, 정부가 총고용량을 증대시키기 위해 기업에 채용된 근로자의 임금 일부를 지원해주는 정책이다. 임금보조금은 기업 내 인력 구조조정이 필요한 상황에서 기업에 고용을 지속할 수 있도록 지원하는 고용유지와 기업이 인력을 추가적으로 채용할 수 있도록 지원하는 고용촉진의 기능을 수행하는데, 본 연구의 대상인 청년대상 임금보조금은 고용촉진의 목적으로 운영된다. 해당 목적의 임금보조금에서는 인건비에 대해 보조금을 지급할 대상인 구직자, 즉 목표집단(target group)을 어떻게 설정하느냐가 중요한 문제가 되는데, 목표집단의 설정(targeting)은 개별 임금보조금의 구체적인 목적에 따라 좌우된다.

대부분의 국가에서는 임금보조금의 목표집단을 장애인, 고령자, 장기실업자 등의 숙련이 형성되지 않은 취약계층으로 설정하고 있는데, 이러한 임금보조금은 미숙련노동에 대한 수요 감소에 대처하기 위한 미시 수요정책으로서(장지연·김정우, 2002), 미숙련근로자의 고용증대와 소득향상을 위한 상대적으로 유연하고 효율적인 고용전략으로 여겨지고 있다(Katz, 1998).

그러나 경기침체가 지속됨에 따라 실업이 고착화되면서 실업은 더 이상 노동생산성이 낮은 취약계층만의 문제가 아니게 되었다. 기업이 인력을 추가적으로 채용할 재정적 여건을 갖추지 못함에 따라 실업이 보편화되는 상황에서는 취약계층이 아닌 집단에 대해서도 노동수요 증대가 필요하게 된 것이다. 따라서 임금보조금의 목표집단은 취약계층뿐만 아니라 고학력 구직자, 경력 실업자까지 확장되고 있으며,<sup>7)</sup> 각국의 경제·사회적 상황에 따라 목표집단은 다양한 범위로 설정되고 있다.

한편 대부분의 임금보조금은 상기의 목적하에 도입되고 있지만, 특정 업종 또는 직종의 일자리를 찾는 구직자의 의중임금(노동을 제공하기 위해 노동자가 요구하는 수준의 임금) 수준이 노동시장에서 형성되어 있는 임금수준보다 낮음에 따라 노동의 공급이 수요에 못 미치게 되는 경우에는 임금보조금이 노동공급을 증대하기 위한 목적으로 활용되기도 한다. 이 경우 목표집단은 보통 일정 수준 이상의 학력 또는 숙련을 갖춘 구직자로 설정된다.

임금보조금은 이같이 각각이 가지고 있는 구체적 목적에 따라 목표집단의 배치 및 구성이 달라질 수밖에 없기 때문에 개별 임금보조금의 목적에 부합하도록 목표집단을 구체적이고 명확하게 설정하는 것이 중요하다. 그러나 실제 임금보조금이 운영되는 사례를 살펴보면 목표집단이 구체적이고 명확하게 설정되지 않는 경우가 상당히 존재하는데, 이는 사업의 효과를 둘러싼 복잡다단한 특성이 임금보조금 내에 존재하기 때문이라고 볼 수 있다.

임금보조금의 성과 및 효과에 대한 평가는 사업이 목표대상으로 삼았던 집단에 충분히 접근하여 참여시켰는지, 참가자들에게 고용기회 증가와 소득향상과 같은 정책이 목표한 효과가 나타났는지, 기회비용을 포함하여 자원의 낭비나 의도하지 않은 부작용은 없었는지 임금보조금의 고용효과 및 파급효과와 관련된 세 가지 질문에 답하는 것에 초점이 맞추어져 있다(장지연·김정우, 2002). 이 세 질문에 답하는 것만 해도 쉬운 작업은 아니지만, 답을 한다 하더라도 사업의 효과를 단순히 비교하기 어렵게 만드는 요인들이 있다. 이 중 대표적인 것이 순고용효과(net employment effect)<sup>8)</sup>이며, 순고용효과의 크기를 결정하는 데 있어 가장 중요한 요소는 사중손실이라고 볼 수 있다.<sup>9)</sup> 그러나 사중손실의 문제 해결에는 딜레마가 따르며, 이는 곧 목표집단 설정의 문제와 맞닿아 있다.<sup>10)</sup>

7) 미숙련 구직자 집단과 달리 이들의 노동생산성은 낮은 수준은 아니지만, 경기침체 및 이에 따라 기업의 인력수요가 침체될 경우 노동시장에서 이들의 고용성과는 저조하게 된다. 이 경우 기업이 재정여건상 지급할 수 있는 임금과 이들의 노동생산성에 상응하는 임금 간의 차이를 임금보조금을 지급함으로써 이들에 대한 인력수요를 증대시킬 수 있다.

8) 순고용효과(net employment effect)는 ‘총고용효과 - 사중손실 - 대체효과 - 전치효과’로 측정되며, 순고용효과의 구성요인에 있어서 사중손실이 비중 있게 다루어지기 때문에 대체효과 및 전치효과에 대한 자세한 설명은 생략한다.

9) 대체효과는 제도의 정교한 설계를 통해 줄일 수 있는 여지가 있고, 전치효과는 실제 중요하게 고려되고 있지 않기 때문이다.

10) 임금보조금에서 목표집단을 넓게 설정하면 취약계층이 잘 대표되지 않고 사중손실의 구

그리고 보조금을 기업에게 지급할 것인지, 근로자(채용된 구직자)에게 지급할 것인지에 관한 보조금 지급대상 또한 임금보조금에서의 중요한 이슈이며, 이것 역시 사업의 목적 및 목표집단의 설정의 문제와 맞닿아 있다. 특정 임금보조금의 목적이 노동수요 증대에 있거나, 목표집단이 취약계층이라면 보조금은 사업주에게 지급되며,<sup>11)</sup> 반대로 사업 목적이 노동공급 증대에 있으면, 근로자에게 보조금이 지급됨이 적절하다고 고려되지만, 실제 사례에서는 노동공급 증대의 목적을 가지고 있음에도 보조금이 기업에 지급되는 경우가 많다. 그러나 근로자지원 보조금은 시장 독점현상과 기업 간 격차로 인해 존재하는 임금격차 문제를 완화하는 동시에 근로자 개인지원과 고용서비스가 결합하는 경우 취업 촉진 효과를 제고하기 때문에(전병유·오민홍, 2011), 노동공급 증대가 임금보조금의 목적으로 명확하다면 근로자지원 보조금이 더 효과적일 수 있다(Lerman, 1982). 한편 근로자지원 보조금에서도 사중손실은 발생하는데,<sup>12)</sup> 해당 임금보조금의 목표집단이 취약계층이거나 주요 목적이 ‘근로자의 장기근속’보다는 상대적으로 ‘근로자의 임금수준 향상’에 있다면 사중손실의 문제는 중요하게 고려되지 않을 수 있다.

모가 커지게 된다. 노동생산성이 낮지 않은 취약계층이 아닌 구직자들도 목표집단으로 포함이 되는데, 이들은 기업이 재정여건이 나쁘지 않은 이상 인력을 충원할 필요가 있으면 고용보조금이 없더라도 채용할 것이기 때문에 이들이 임금보조금 사업에 더 많이 참여할수록 사중손실률은 높아지게 되는 것이다. 반대로 임금보조금의 순고용효과를 높이기 위한 목적으로서 사중손실을 줄이기 위해서는 목표집단을 구체적으로 좁은 범위로 설정하면 되겠지만, 이 경우 기업의 참여가 저조해지는 경향이 있으며, 구직자에게 낙인효과(stigma effect)가 나타나는 부정적 효과들이 초래될 수 있다(장지연·김정우, 2002). 목표집단의 설정에 뒤따르는 이와 같은 딜레마로 인해 순고용효과가 임금보조금 사업의 성과와 실효성을 판단하는 데 있어 절대적 또는 우선적인 기준이 되는지에 대해 논란의 여지가 있고, 사업의 성과를 측정하는 기준에 대해 쉽게 합의가 이루어지지 않고 있다.

- 11) 취약계층이 주요 목표집단일 경우라도 해당 사업의 목적이 취약계층의 고용 증대 자체인지, 실질적인 소득향상인지에 따라 지급 대상은 달라질 수 있다(장지연·김정우, 2002). 사업주에게 지급되는 보조금은 고용효과가 보다 직접적이고 신속할 수 있다. 그러나 이 경우 보조금이 지급되는 취약계층의 특성이 명시적으로 밝혀질 수 있음으로 인해 낙인효과가 발생할 수 있는데, 취약계층의 실질적인 소득향상이 목적이라면 근로자에게 지급되는 보조금이 더 적절할 수 있다.
- 12) 취약계층의 취업촉진을 위한 보조금에서 취업역량이 우수한 구직자에게 직접 보조금이 지급될 경우 해당 구직자는 보조금이 없었어도 취업하였을 것이기에 사중손실이 발생한다. 채용된 기업에서의 장기근속유도를 목적으로 하는 임금보조금에서도 근로자가 보조금을 지원받은 후에 더 나은 조건을 제시하는 일자리로 이직할 경우 사중손실은 발생하게 된다.

이 밖에도 참여자의 고용유지율 또한 목표집단의 설정 문제와 더불어 사업의 성과 및 실효성과 관련한 중요한 이슈이다. 대부분의 임금보조금에서는 예산의 제약이 있기 때문에 보조금이 무기한적으로 지급되지 않고 짧게는 수개월에서 길게는 2년 내외로 지급기간이 제한되어 있다. 지급기간이 만료된 이후에도 기존에 지급되던 임금수준의 감소없이 고용이 지속된다면 근로자 입장에서는 바람직하겠으나 기업의 경영상태가 개선되지 않으면 고용이 지속되기는 어렵다.

일반적으로 임금보조금은 취약계층의 취업촉진을 위한 복지정책의 성격을 가지고 현재까지 활용되고 있으며, 청년대상 임금보조금 역시 대부분 취업에 상당한 애로를 겪고 있는 취약계층 청년을 정책대상으로 하여 운영되고 있다. 청년대상 임금보조금은 1970년대 프랑스, 스웨덴 등의 유럽 국가에서 먼저 도입되었으며, 중도에 중·고등학교를 그만둔 취업을 할 수 있을 만한 기술이 없는 (unskilled) 저학력 및 장기실업 청(소)년을 정책대상으로 하여, 이들을 채용한 기업들에 직접보조금 또는 소득세 및 사회보험료 면제의 혜택이 주어졌다. 한편 2008년 세계적인 경제위기가 촉발되면서 청년실업의 문제는 더욱 심화되었는데, 저학력 청년뿐만 아니라 적지 않은 고학력 청년들도 실업문제를 겪게 되면서 취약계층의 취업촉진 목적으로서만이 아닌 기업의 인력수요 증대를 목적으로 하는 청년대상 임금보조금도 프랑스 등의 국가에서 도입되고 있다. 그렇지만 여전히 유럽 국가에서 시행하고 있는 청년대상 임금보조금의 주요 정책대상은 저학력, 장기실업을 겪고 있는 청년이며, 이들이 주로 혜택을 볼 수 있도록 해당 사업/제도에서 목표집단이 비교적 좁고 명확하게 설정되어 있다.

유럽을 비롯한 해외 국가들에서도 청년대상 임금보조금의 실효성에 대해 상반된 입장이 존재하며, 관련된 논란이 지속되고 있다. 다수의 연구자들은 동 임금보조금이 단기적으로는 고용가능성의 증대, 임금수준 향상 등 어느 정도 효과를 나타내고 있지만, 장기적으로는 큰 효과가 없다고 평가하고 있다(Larsson, 2003; Costa Dias et al., 2013; Pessoa e Costa and Robin, 2009).

## 2. 청년대상 임금보조금의 전개과정 및 운영 현황

국내에서 청년대상 임금보조금으로 처음 도입된 사업/제도는 직접지원 형태로 운영된 ‘정부지원 인턴제’<sup>13)</sup>이다. 동 사업은 2001~2002년 참여자 중 80%

이상이 정규직으로 전환되는 실적을 거두기도 하였으나, 정부는 2002년부터 지원대상자 수를 대폭 감축하며 동 사업을 직장체험 프로그램의 세부 사업 중 하나인 ‘취업지원제’로 변경하였다. 이후 취업지원제는 2004년에 도입된 청년고용촉진장려금과 사업효과가 유사하다는 비판이 제기되면서 2006년 폐지되었다.

2004년도에 신설된 ‘청년고용촉진장려금’은 정부지원 인턴제와 동일한 직접 지원 형태로 운영되었지만, 정규직 채용에만 한정하여 인건비를 지원한다는 점에서 정부지원 인턴제와는 차이가 있었다. 동 사업의 참여자 수는 2009년부터 유사사업인 ‘중소기업 청년인턴제’가 도입되면서 대폭 감소하기 시작하였으며, 결국 2011년 동 사업은 폐지되었다.<sup>14)</sup>

2008년부터 시작된 세계 금융위기로 국내 청년취업난이 더 악화되면서 정부는 2009년 ‘청년고용촉진대책’의 일환으로 ‘중소기업 청년인턴제(이하 청년인턴제)’를 도입하였다.<sup>15)</sup> ‘청년 미취업자의 직장경력 형성과 정규직으로의 취업 가능성 제고’라는 동 사업의 목적을 고려하였을 때, 이전의 정부지원 인턴제가 재도입된 것으로 볼 수 있지만, 운영주체<sup>16)</sup>, 지급방식<sup>17)</sup> 등 정부지원 인턴제와

- 
- 13) 정부지원인턴제에서는 청년구직자를 인턴으로 채용한 연구기간(3~6개월) 동안, 연구기간 종료 이후 채용한 인턴을 정규직 전환할 경우 일정기간(3개월)을 더 추가하여 채용한 인턴에 대한 인건비의 일부를 기업에 지원하였다.
  - 14) 청년고용촉진장려금은 취업취약계층 고용촉진지원금으로 통합되었는데, 2008년부터 대규모 사업으로 도입된 ‘중소기업 청년인턴제’와 사업내용이 중복되었던 것이 청년고용촉진장려금이 사실상 폐지된 이유라고 볼 수 있다. 그러나 동 사업의 낮은 실효성 역시 폐지된 이유와 무관하다고는 볼 수 없으며, 국회예산정책처(2006), 남궁인철(2010) 등의 연구를 통해 해당 사업의 실효성에 대한 문제제기가 종종 이루어졌다.
  - 15) 동 사업은 일반회계 단위사업인 ‘중소기업 청년취업인턴제’와 고용보험기금 단위사업인 ‘중소기업 청년인턴제’로 구성되었다. ‘중소기업 청년취업인턴제’는 인턴기간 동안 채용한 인턴에 대한 인건비를 지원하는 사업이고, ‘중소기업 청년인턴제’는 정규직으로 전환된 인턴에 대한 인건비를 일정기간 지원하는 사업에 해당한다.
  - 16) 정부지원인턴제에서는 지방노동관서(당시 지역 고용안정센터)가 사업운영의 주체였지만, 청년인턴제에서는 사업이 민간기관에 위탁되어 운영되고, 지방노동관서(고용안정센터)는 운영기관을 관리·감독하는 관리주체로 한정되었다.
  - 17) 청년인턴제에서의 보조금 지급대상은 기존의 임금보조금과 동일하게 기업이었으나 2010년부터는 일부 조건을 갖춘 근로자에게 취업지원금을 지급하며 제한적으로 근로자 보조금 방식을 가미하였다. 2010년부터 제조업 생산현장 채용자에게 인턴 3개월 근무 후 50만 원, 정규직 전환 후 1개월 경과하여 50만 원, 총 100만 원이 지급되었으며, 이후 점차적으로 지급액수가 증가하고 지급대상자의 범위가 확장되며 2016년도에는 제조업 생산직 종사자에게 300만 원, 그 외 직종 종사자에게는 180만 원의 취업지원금이 분할 지급되는 것으로 시행지침이 규정되었다.

는 다소 다른 방식으로 운영되었다. 동 사업은 본래는 한시적으로 운영될 예정이었지만, 경기침체가 지속됨에 따라 수년 동안 운영되고 있다.<sup>18)</sup>

한편 직접지원 형태의 사업 위주로 작동하고 있었던 청년대상 임금보조금은 2010년부터 세액감면(tax deduction) 방식의 제도로도 시행되어오고 있다. 2010년 ‘고용증대세액공제<sup>19)</sup>’가 신설되어 상시근로자를 늘린 중소기업은 법인세 또는 소득세를 감면받게 되었다. 고용증대세액공제는 이듬해 일몰되어 폐지되면서 2012년에는 중소기업이 청년 연령대(15~29세)의 이전연도보다 상시근로자를 늘린 경우 증가된 청년 근로자 수만큼의 사회보험료를 과세연도에 100% 공제해주는 ‘중소기업 사회보험료 감면제’가 신설되었다. 2016년부터는 청년 연령대의 이전연도보다 상시근로자를 늘린 기업에 해당연도의 소득세 또는 법인세를 감면해주는 ‘청년고용증대 세액공제’가 도입되었다. 이후 2017년 3월 국회 의결을 통해 공제액이 증대하고,<sup>20)</sup> 일몰기한이 2022년까지로 연장되었으며, 동 제도는 2017년 8월 ‘고용창출투자세액공제’와 함께 ‘고용증대세액공제’로 통합되었다. 또한 청년 구직자를 채용한 기업뿐만 아니라 중소기업에 취직한 청년에게도 적용되는 세액공제 제도가 도입되었는데, 중소기업에 취업한 청년 연령대(15~29세)에게 소득세를 3년 동안 감면해주는<sup>21)</sup> ‘중소기업 취업자 소득세 감면’ 제도가 2012년부터 시행되고 있다.

그러는 가운데 직접지원 형태의 사업은 2016년 상당한 변화를 맞이하게 된다. 정부는 2016년 7월부터 근로자 자산형성지원의 성격을 띤 ‘청년내일채움공제’를 도입하였는데, 기존의 청년인턴제와 비교하여 청년공제에서 나타나는 큰 변화는 임금보조금의 상당부분을 실질적으로 지원받는 대상이 기업에서 근로자에게 옮겨간 것이며, 이러한 변화는 청년의 중소기업 취업 촉진을 위해 기존의 기업지원 보조금사업에서 부차적으로 운영되었던 근로자지원 보조금을 독

18) 고용지원금제도가 일반적으로 경기대응적(counter-cyclical) 정책으로 활용되는 것처럼 청년인턴제 역시 원래 경기 회복시까지의 한시적 운영을 전제로 도입되었지만, 경기활성화에 따른 청년실업난이 쉽게 완화되고 있지 못한 현실의 조건으로 인해 그동안 연례반복 사업으로서 지속되어 왔다고 볼 수 있다.

19) 청년만을 정책대상으로 한 제도는 아니지만, 주요 정책대상은 청년이라고 볼 수 있다.

20) 그 전까지는 증가한 상시근로인력 1명당 중소기업 700만 원, 중견기업 500만 원, 대기업 200만 원의 액수였지만, 중소기업 1,000만 원, 중견기업 700만 원, 대기업 300만 원으로 증액되었다.

21) 2013년까지는 소득세의 100%를 감면하였으나, 2014년부터 50% 감면으로 축소되었고, 2017년 70%로 다시 확장되었다.

립된 임금보조금사업으로 확장하여 운영하겠다는 정부의 의도로 보인다. 국내의 대표적인 청년대상 임금보조금사업의 방식이 이같이 바뀔 수 있었던 배경에는 ‘세대간 상생고용지원’,<sup>22)</sup> ‘청년고용증대 세액공제’ 등 기업에게 지원을 해주는 또 다른 임금보조금들이 2015년부터 시행되고 있었음을 고려할 수 있다.

정부는 2016년 7월부터 청년공제를 도입하며, 동 사업의 지원인원으로 동년도 청년인턴제에 배정된 5만 명 중 1만 명을 할당하였으며,<sup>23)</sup> 청년인턴제, 취업성공패키지와 연계하여 5만 명을 지원하는 2017년도 예산안을 편성하였다.<sup>24)</sup> 이후 2017년 5월 새 정부에서는 동년 6월 추가경정예산 편성을 통해 청년공제의 지원계획인원을 기존 5만 명에서 6만 명으로 증대하고, 2년 근속 후에 청년근로자가 수령하는 액수를 1,600만 원으로 증액<sup>25)</sup>하는 등 청년공제에 많은 예산을 투입하며 동 사업이 청년고용 증대에 미칠 긍정적 성과를 기대하고 있다.

또한 새 정부는 추경예산을 통해 중소기업이 청년구직자 3명을 정규직으로 채용하면 세 번째 근로자 임금을 연 2,000만 원 한도로 3년 동안 지원하는 ‘중소기업 청년 추가 고용 장려금’을 도입하여 기업에 직접 지급되는 임금보조금의 규모를 다시 확장시키려 하고 있다. 2017년 8월 현재 청년을 대상으로 하는

- 
- 22) 임금피크제 도입, 임금체계 개편 등 세대간 상생고용 노력을 하고 있는 사업장이 청년(만 15~34세)을 정규직으로 신규 채용할 경우 해당 사업장에 신규채용 청년 1인당 최대 연 1,080만 원(중소·중견기업 연 1,080만 원, 대기업·공공기관 연 540만 원)을 2년간 지원하는 사업으로 2018년까지 한시적으로 운영될 예정이다.
  - 23) 정부는 청년공제와 더불어 인문사회 예체능계열 재학생들의 취업역량을 강화하기 위해 새로이 도입한 ‘재학생 직무체험’ 사업에 청년인턴제에 배정된 지원인원 1만 명을 할당함에 따라 청년인턴제는 지원인원이 3만 명으로 줄어들며 사업규모가 축소되었다.
  - 24) 청년공제의 2017년 지원인원은 모두 5만 명으로 청년인턴제와 취업성공패키지Ⅱ는 청년공제와 연계되어 운영된다. 청년인턴제는 2017년에 청년구직자를 정규직으로 채용한 기업에 임금보조금을 지급하는 채용(고용)유지지원금의 성격을 지닌 임금보조금사업으로 변경되며, 청년인턴제에 배정된 지원인원 3만 명 모두가 청년공제의 지원대상자가 된다. 기존에는 기업이 청년구직자를 인턴으로 채용한 기간 동안에도 임금보조금을 수령하였지만, 2017년부터는 기업이 인턴으로 채용한 청년을 다시 정규직으로 채용할 때에만 2년간 500만 원의 임금보조금(채용유지지원금)을 수령할 수 있다. 취업성공패키지Ⅱ 수료자를 정규직 직원으로 채용하는 기업 중 특정 요건을 갖춘 기업은 고용촉진지원금으로 2년간 600만 원을 수령하며, 해당 기업에 채용된 청년 역시 청년공제의 지원대상이 된다.
  - 25) 2017년 5월 정부가 추가경정예산을 통해 기여 액수 및 원금에 대한 지침내용을 변경하기 전까지 동 사업에 참여한 근로자가 2년 동안 근속하며 근로자, 기업이 300만 원, 정부가 600만 원을 매달 분할하여 2년 동안 납부할 때, 2년 근속 이후 해당 근로자는 원금 1,200만 원+이자 a원을 수령하게 되었다. 변경 후에는 근로자 300만 원, 기업 400만 원, 정부가 900만 원을 납부하여, 2년 후에 근속한 근로자가 1,600만 원+이자 a원을 수령하게 된다.

임금보조금 사업/제도의 운영 현황을 정리해보면 <표 1>과 같다.<sup>26)</sup>

<표 1> 청년대상 임금보조금 사업/제도 현황(2017년 8월 기준)

(단위: 명, 억 원)

지급 대상	사업/제도명	내용	지원계획 인원	예산액
기업 지원	청년취업인턴제 (2009~)	청년을 정규직으로 채용하고 청년 내일채움공제에 가입할 경우 기업에 2년간 700만 원 지급	36,000	1,531.2
	고용촉진지원금 (2011~)	취업성공패키지Ⅱ에 참여한 청년을 정규직으로 채용하고 청년내일채움공제에 가입할 경우 기업에 2년간 700만 원 지급	21,000	211.6
	세대간 상생고용지원 (2015~)	세대 간 상생고용 노력을 한 사업장이 청년을 채용할 경우 1인당 연 최대 1,080원을 2년간 지원(대기업·공공기관은 연 540만 원)	6,000	359.4
	중소기업 청년 추가고용 장려금(2017~)	청년구직자를 정규직으로 3명 채용한 경우 3번째 근로자 인건비로 기업에 3년 동안 연 2,000만 원 지급	5,000	48 <sup>1)</sup>
	고용증대세제 (2015~)	상시근로자(청년)를 증대할 경우 기업에게 근로자 1명당 특정액수의 소득세(중소기업 1,000만 원 중견기업 700만 원 대기업 500만 원) 공제	요건을 갖춘 기업 및 근로자 모두에게 지원	877 <sup>2)</sup>
	중소기업 사회보험료 감면(2013~)	상시근로자(청년)를 증대할 경우 기업에게 근로자 1명당 사회보험료 100% 감면		539 <sup>3)</sup>
중소기업 취업자 소득세 감면(2011~)	중소기업에 취업한 청년에게 3년 동안 소득세 70% 감면	1,579 <sup>4)</sup>		
근로자 지원	청년내일채움공제 (2016~)	중소·중견 기업에서 2년 동안 근무한 청년에게 1,600만 원 지급	55,000 <sup>5)</sup>	475.9

주: 1) 동 사업에는 2017~2023년 동안 6만 명을 대상으로 총 2조 3,748억 원이 투입될 예정이다.

2) 2017년도 청년고용증대 세액공제 전망치임.

3) 2017년 전망치이며, 경력단절여성까지 대상으로 포함하여 전망한 액수임.

4) 2017년 전망치이며, 노인, 장애인, 경력단절여성까지 대상으로 포함하여 전망한 액수임.

5) 청년인턴제 및 고용촉진지원금의 지원대상자를 합한 51,500명과 일학습병행제 지원대상자 3,500명이 청년공제의 지원대상자가 됨.

26) 본 연구에서는 기업이 청년구직자를 상시근로자로 고용할 때 지급되는 임금보조금 중 특별 직종에 국한되지 않고 폭넓은 직종에 해당하는 청년구직자를 지원대상으로 규정한 사업/제도만을 청년대상 임금보조금으로 간주하였다. 직업훈련사업으로서 성격이 강한 ‘일학습병행제’와 기존에 채용하고 있었던 기간제 근로자의 고용형태를 전환할 때 지원되는 ‘정규직 전환 지원금’은 청년대상 임금보조금에 해당하는 사업/제도에서 제외하였다.

### Ⅲ. 청년대상 임금보조금의 쟁점 및 성과기준에 대한 논의

지금까지 지속되고 있는 청년대상 임금보조금의 성과를 둘러싼 논쟁의 핵심은 실효성, 즉 동 임금보조금이 청년고용(일자리)을 증대하는 데 있어 실제로 어떠한 유의미한 성과를 거두었는가, 즉 해당 사업/제도의 본질적 목적을 실제적으로 달성했는가에 관한 것이다. 이를 판단하기 위해서는 필수적 또는 우선적으로 충족되어야 하는 성과 목표에 대한 규명 및 합의가 있어야 하며, 그렇지 않을 경우 정책결정자들의 자의적인 성과해석에 따라 청년인턴제 등 이전의 사례와 같이 실효성이 낮은 임금보조금이 지속될 수 있다. 따라서 임금보조금에 내재한 성과 판단의 모호함에도 불구하고 청년대상 임금보조금의 본질적 목적이 무엇인지를 우선적으로 밝히고, 이에 근거하여 동 임금보조금에서 핵심적으로 고려되어야 할 성과기준이 무엇인지를 규명하는 작업은 반드시 필요하다.

본 장에서는 오랜 기간 동안 국내의 대표적 청년대상 임금보조금 사업으로 인식되었던 ‘청년인턴제’ 사례에 대한 심층 분석을 통해 청년대상 임금보조금의 쟁점을 살펴보고, 이후 동 사업을 비롯한 청년대상 임금보조금의 성과기준에 대해 규범적으로 논의하고자 한다.

#### 1. 청년대상 임금보조금의 실효성을 둘러싼 쟁점 진단

앞서 언급하였듯이 그동안 청년대상 임금보조금은 기업지원 방식을 중심으로 운영되어 왔다. 그러나 기업지원 방식으로 도입된 임금보조금은 계속해서 실효성에 대해 논란이 제기되고 있는데, 실효성이 낮다는 부정적 평가를 제기하는 입장은 해당 임금보조금들이 단기적으로 일자리를 제공하는 데 지나지 않으며, 지원대상인 청년보다는 주로 기업에 더 많은 혜택을 제공하는 인건비 지원의 성격을 가지고 있기에 해당 임금보조금들이 청년실업 완화 및 중소기업 인력의 미스매칭 해소에 큰 도움이 되지 않는다고 보고 있다. 반면 매년 수 만 명의 청년이 보조금 사업 참여를 통해 정규직으로 취업하고 있으며, 사업 참여

자 집단의 고용유지기간, 임금수준 등의 고용성고가 참여하지 않은 집단에 비해 높게 나타나고 있는 등 기업지원 보조금이 긍정적인 성과를 거두고 있다고 보는 입장 또한 지속적으로 견지되고 있다.

실효성을 둘러싸고 가장 큰 입장 차이가 존재한 근로자지원 보조금은 그동안 청년대상 임금보조금으로서 가장 오랫동안 지속된 ‘청년인턴제’이다. 청년인턴제 사업에서는 그동안 수료종료율, 정규직 전환율, 고용유지율 등 고용의 질과 관련된 지표들이 동 사업의 성과를 가늠하는 지표로 자주 활용되었으며,<sup>27)</sup> 이 세 지표를 포함한 청년인턴제의 사업실적 현황은 <표 2>와 같다.

이 세 지표 중 수료종료율보다는 정규직 전환율(①), 고용유지율(②)의 지표가 더 많이 활용되었는데, 동 사업의 성과를 달리 보는 입장에 따라 정규직 전환율과 고용유지율의 실적을 해석하는 데에는 차이가 존재하였다.

이 중 고용유지율에 관한 해석 차이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 고용유지율은 해당 지표를 어떻게 정의하느냐에 따라 측정치가 달라지는데, 동

<표 2> 청년인턴제 사업실적 현황(2009~2015년)

(단위: 명, %)

사업 연도	인턴 채용 (A)	수료 종료 (B)	수료 종료율 (B/A)	정규직 전환(C)			지 원 종료자 (D)	지원종료 후 6월 시점 고용유지자(E)			
				소계	C/B (①)	C/A		계	E/D (②)	E/C	E/A
2009	31,150	20,537	65.9	17,659	86.0	56.7	13,820	10,197	73.8	57.7	32.7
2010	29,554	20,481	69.3	18,462	90.1	62.4	14,668	10,922	74.5	59.2	36.9
2011	32,069	22,092	68.9	20,164	91.3	62.9	16,066	11,983	74.6	59.4	37.3
2012	36,415	25,658	70.4	23,203	90.3	63.7	18,164	13,727	75.6	59.2	37.6
2013	43,228	31,969	73.9	28,786	90.9	66.6	22,631	16,660	74.1	57.8	38.5
2014 <sup>1)</sup>	36,271	28,074	77.4	25,534	90.9	70.4	20,102	-	-	-	-
2015	33,997	29,980	88.2	27,140	90.5	79.8	-	-	-	-	-

주: 1) 2014년 및 2015년 채용자의 고용유지 관련 지표에 대한 통계는 산출되지 못하였음.

자료: 각 연도 노동부(고용노동부) 소관 『결산 검토보고서』.

27) 전문연구자들 또는 연구기관보다는 국회의원실, 정부, 언론, 시민단체 등에서 자주 활용되었다.

사업의 성과에 대해 긍정적인 입장과 부정적인 입장 간에 고용유지율을 정의하는 방식의 차이가 존재하였다.<sup>28)</sup> 정책당국을 비롯한 전자의 입장이 정의한 방식에 따른 고용유지율은 약 75% 내외이지만 후자의 입장이 정의한 방식에 따르면 약 58% 내외였는데, 전자의 방식으로 고용유지율을 측정하였을 때 나타나는 수치는 낮은 수준은 아니지만, 후자의 방식으로 측정하였을 때 그 수치는 낮은 편이라 할 수 있다. 이와 같은 성과지표의 해석상의 차이가 결국 동 사업의 실제 성과에 대한 입장 차이로 이어졌다고도 볼 수 있다.

한편 정규직 전환율, 고용유지율의 고용의 질과 연관된 지표 외에도 제Ⅱ장에서 언급하였듯이 순고용효과, 즉 사중손실의 규모(사중손실률) 또한 임금보조금의 성과기준으로서 중요하게 고려될 필요가 있으며, 연구기관을 비롯한 일부는 사중손실을 중요한 성과기준으로 고려하고 있다.<sup>29)</sup> 청년인턴제의 사중손실 규모를 분석한 기존 연구들의 결과(표 3 참고)를 살펴보면, 동 사업의 사중손실률은 한 편의 연구(54.2%)를 제외하고 사중손실이 70% 이상으로 나타나 동 사업에서 발생하고 있는 사중손실의 규모가 상당한 수준인 것으로 추정되고 있다.

〈표 3〉 기존 청년인턴제 관련 연구에서의 사중손실 규모 분석 결과

(단위: %)

기존 연구명	사중손실률
청년고용문제 해소를 위한 인턴십 제도 연구(2009)	76.0
2010년 고용보험사업 심층평가(2010)	83.4
중소기업 청년취업인턴제도 실태조사 및 고용효과 심층분석(2012)	54.2
중소기업 청년인턴제의 고용영향평가(2013)	48.8~78.4 <sup>1)</sup>

주: 1) 단순사중손실이 78.4%, 완전사중손실이 48.8%로 나타남. 해당 연구에서는 인턴지원금이 없었을 시 기업의 반응이 ‘없었더라도 동일규모의 신규인력을 채용하였을 것이다’라고 응답한 비율을 완전사중손실, ‘인턴지원금만큼의 채용인원은 아니지만 일정수준 인원을 채용하였을 것’을 부분사중손실이라 하고, 양자의 합을 단순사중손실로 규정.

28) 정책당국은 고용유지율을 지원종료 6개월 이후 고용유지자/지원종료자로 정의하며, 동 사업의 성과에 부정적으로 바라보는 입장은 고용유지자/정규직 전환자로 정의한다. 즉, 두 입장은 고용유지율을 측정하는 데 각각 다른 분모의 지표를 사용하고 있는 것이다.

29) 비록 고용의 질과 관련된 성과기준에 비해 언급은 적게 이루어졌으나 한국노동연구원, 국회예산정책처 등의 전문연구 기관에서는 사중손실과 관련하여서도 문제를 제기하였다.

이와 같이 사중손실률이 작지는 않았지만 정책당국은 동 사업의 실효성을 가늠하고 제고하는 데 있어 사중손실의 문제를 중요하게 고려하지는 않은 것으로 파악된다. 사중손실률을 낮추기 위해서는 목표집단을 취약계층으로 축소하거나,<sup>30)</sup> 경영상태가 양호하지 않아 임금보조금이 없으면 신규채용을 하지 않았을 기업이 지원대상이 되도록 지원대상(참여 가능) 사업장의 범위를 조정할 필요가 있었다.<sup>31)</sup> 그러나 정책당국이 설정한 목표집단은 대학졸업예정자 등 취약계층으로 볼 수 없는 미취업 청년까지 포함하였으며, 점점 더 미취업 청년 일반에 가깝게 그 범위를 확장하였다.<sup>32)</sup> 더불어 2015년 지원대상 사업장의 범위를 보조금이 없어도 충분히 신규인력을 채용할 경영상태를 보이고 있는 중견기업 및 강소기업으로까지 확장하는 등<sup>33)</sup> 정책당국은 오히려 사중손실률을 높일 가능

- 
- 30) 취약계층에 해당하는 청년은 저학력자, 수개월 이상의 장기실업자에 해당하는 자로 고려된다. 그러나 경기가 오랫동안 침체되고 많은 청년들이 졸업 이후 취업에 어려움을 겪음에 따라 ‘청년’ 일반을 취약계층으로 고려하는 입장이 있다. 취약계층은 전통적으로 외부 요인에 의하기보다는 낮은 노동생산성 또는 직무역량 등의 개인 요인에 의해 취업에 어려움을 겪는 계층으로 정의되어 왔다. 현재 청년들이 대체로 취업에 어려움을 겪고 있는 것은 사실이지만 현재 청년들이 취업에 어려움을 겪고 있는 것은 개인요인이란기보다는 경기침체 등의 외부요인에 의한 부분이 상당히 많기 때문에 청년 일반을 취약계층으로 보는 관점에는 무리가 있다고 고려된다. 저학력자의 경우 어떠한 기준을 가지고 저학력자를 구분해야 하는지가 문제가 되는데, 고졸자를 저학력자로 봐야하는지에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 고졸자의 노동생산성이 대졸자의 노동생산성보다 낮다는 것이 일반적인 인식이지만, 반드시 그렇지 않을 수 있고, 학력에 큰 상관없이 업무를 수행할 수 있는 직종이 존재하기 때문이다.
- 31) 취약계층의 취업목적을 위한 보조금에서는 목표집단의 축소가, 그리고 노동수요 증대를 통한 일반 미취업 청년의 취업을 위한 목적의 보조금에서는 지원대상 사업장의 조정이 사중손실률을 줄이기 위한 방편이 된다.
- 32) 동 사업에서 목표집단이 확장되어온 경향은 ‘참여 제외대상’의 범위가 축소되어 온 사실을 근거로 추론할 수 있다. 참여 제외대상을 파악하는 데 있어 중요한 요소는 ‘취업경력으로 인한 제한’이며 사업 참여가 제한되는 취업경력 사유는 수차례 변경되어 왔다. 동 사업에서 참여 제외대상 사유로서 피보험 경력기간에 제한을 둔 것은 일정기간 취업 경력이 있는 미취업 청년들이 취업 경력이 없는 미취업 청년보다 향후 취업에 더 유리하다고 고려되었기 때문으로 사료된다. 그러나 시간이 지나면서 피보험경력기간이 연장(6개월(2010년)→1년(2016년))되고, 피보험경력기간 제한 사유(장기실업자 적용 면제)로서 적용되는 실질기간 또한 축소(6개월(2012년)→3개월(2016년))되며 취업경력으로 인한 참여 제한은 점점 더 완화되었다. 또한 ‘취업경력으로 인한 제한’ 이외의 기타 참여제한 사항에 의해서도 목표집단의 범위에 변동이 있었다. 2010년 4월부터 대학 마지막 학기 개학 중인 졸업예정자에게도 참여 자격이 부여됨으로써 이들 또한 참여대상자가 되어 목표집단이 한층 더 확장되었다.
- 33) 이와 같은 조치는 인턴으로 채용한 미취업 청년을 정규직으로 전환하고 오랜 기간 고용

성이 있는 방향으로 목표집단 및 지원대상 사업장의 범위를 변경해 왔다.

결국 청년인턴제의 성과를 평가하는 데 있어 핵심적으로 고려해야 할 기준들이 여러 이해관계자들 간의 합의를 통해 정립되지 못하였다. 그 결과 동 사업은 명확한 성과기준들이 적용되지 못한 채 수년 동안 지속되었으며, 청년공제의 도입과 그에 따른 청년인턴제의 기능적 변화는 정부가 청년인턴제의 성과가 크지 않았음을 인정하는 징표가 되었다. 이는 실질적인 청년고용 증대에 있어 근로자 지원방식의 임금보조금의 한계가 공공연하게 드러난 것이라고 볼 수 있다.<sup>34)</sup>

## 2. 청년대상 임금보조금의 성과기준에 대한 규범적 규명

청년대상 임금보조금의 성과기준을 논의하기 위해서는 먼저 동 임금보조금의 본질적 목적에 대해 짚고 넘어갈 필요가 있다. 청년고용대책의 목적이 ‘양질의 청년고용 증대’이듯이 청년대상 임금보조금의 본질적 목적 역시 이와 동일하다는 데에 의심의 여지는 없다. 비록 동 임금보조금이 ‘양질의 청년고용증대’라는 거시적 목표에 유의미하게 영향을 미치는지를 분석하기가 쉽지 않지만, 타당한 성과기준에 기초한 성과분석을 통해 개별 임금보조금 사업/제도가 청년고용증대에 미치는 효과를 일정부분 진단해볼 수 있다.

청년인턴제의 대폭 축소에 관한 정부의 공식적인 입장이 발표되지 않았기 때문에 정부가 동 사업을 왜 실효성이 크지 않다고 인정했는지 명확하게 판단할 수 없지만, 그 결정에는 기대했던 만큼 동 사업이 양질의 청년고용 증대에 기여하지 못한다는 평가가 작용하였을 것으로 고려된다. 감사원(2016)은 사중손실과 고용의 질 문제를 청년인턴제의 낮은 실효성과 관련한 주요한 문제점으로

---

을 보장할 가능성이 높은 사업장을 동 사업에 참여시키기 위한 목적이었지만, 지원대상 사업장의 범위가 경영상태가 우수(재정여건이 양호한)할 가능성이 높은 사업장으로까지 확대될 경우 사중손실이 증가할 위험이 높아지게 된다. 사업장의 규모가 클수록 반드시 재정 여건이 좋은 것은 아니지만 김두순 외(2013)는 청년인턴제 참여기업의 규모별 사중손실을 추정·분석하면서 사업장 규모가 커질수록 사중손실 또한 그 규모가 커짐을 확인하였다.

34) 감사원(2016)은 「감사보고서: 청년고용대책 성과분석」에서 청년인턴제의 실효성이 낮은 수준임을 지적하였고, 정책당국인 고용노동부는 이와 같은 지적을 수용하였다.

지적하며, 이 두 가지를 청년대상 임금보조금의 중요한 성과기준으로 활용하였다.

앞서 언급하였듯이 정규직 전환율, 고용유지율의 ‘고용의 질’과 관련된 지표를 통한 성과 해석에는 불완전함이 존재하는데, ‘고용의 질’ 지표의 측정치가 높은 수준이라 할지라도 사중손실률이 높게 나타나면 사업의 실효성은 낮아지기 때문이다. 즉, 임금보조금을 통해 적지 않은 미취업청년이 정규직 일자리에 취업을 하였더라도, 사중손실률이 높으면 해당 임금보조금이 ‘양질의 청년고용 증대’에 미치는 실질적 효과는 작아지는 것이다.

현재의 청년실업 문제는 전체 기업들 중 대다수에 해당하는<sup>35)</sup> 중소기업이 청년들이 원하는 일자리를 다수 제공하지 못하고 있는 인력수급의 불일치 문제에 상당부분 기여한다(양희승, 2004; 최강식 외, 2014). 청년들이 중소기업 취업을 꺼리는 경향이 있지만, 매년 취업 및 재취업을 고려하고 있는 수백만의 청년 중 중소기업으로 취업을 마냥 꺼리지 않는 청년 또한 수만~수십만 명 될 것으로 사료된다. 이와 같이 중소기업으로 취업을 고려하고 있는 청년들이 임금보조금이 없어도 신규인력을 채용할 계획에 있는 중소기업에 채용되어 해당 사업장에 임금보조금이 지원된다면 사중손실이 발생하게 되며, 청년인턴제에서 발생한 적잖은 규모의 사중손실은 이상의 과정에 따라 설명될 수 있다.

따라서 국내의 청년실업 원인 및 청년들의 취업실태 등을 고려한다면 청년대상 임금보조금에서 ‘사중손실의 최소화’는 해당 임금보조금의 성과를 판단하는데 있어 우선적으로 고려해야 할 기준이 되어야 한다. 물론 제II장에서 논의한 바와 같이 사중손실이 목표집단 설정의 문제와 맞닿아 있음에 따라 임금보조금에 내재한 정책성과를 둘러싼 딜레마(사중손실과 목표집단의 참여 실적 및 낙인효과 간의 상충관계)의 문제가 존재하기 때문에 ‘사중손실의 최소화’가 중요하게 달성해야 하는 성과목표가 될 수 있는지에 대한 반론이 존재할 수 있다. 그러나 사중손실에 따른 기회비용손실<sup>36)</sup>과 낙인효과에 대한 과도한 우려<sup>37)</sup>의

35) 중소기업중앙회의 「2014 중소기업 위상지표」에 따르면 2012년 기준으로 중소기업 수는 전체 사업체의 99.9%(335만 1천 개)이고, 종사자 수는 전체의 87.7%(1305만 9천 명)를 차지하고 있다.

36) 여기서의 기회비용은 임금보조금을 추진함으로 인해 포기해야 하는 다른 사업 추진 시 발생하는 편익 외에도, 사업에 참여했다면 사중손실을 유발하지 않았겠지만 관련 사업의 홍보 및 예산 제약으로 인해 사업에 참여하지 못한 구직자 및 사업장 대신 사중손실을 유발하는 구직자 및 사업장을 사업에 참여시킴으로써 포기해야 하는 편익(사중손실을 유

문제를 고려한다면 사중손실의 최소화는 청년대상 임금보조금에서 핵심적으로 고려되어야 할 성과기준이 될 수밖에 없다.

한편 사중손실 외에도 ‘고용의 질 제고’ 또한 비중 있게 고려해야 하는 성과 목표 및 기준이 되어야 한다. 대개 기업지원 보조금에서는 사중손실 문제가 해결된다고 해도 고용지속성이 낮게 나타나는 ‘고용의 질’ 문제가 발생하게 되는데, 사중손실의 최소화 외에도 ‘고용의 질’이 높은 수준이 되어야 청년대상 임금보조금의 정책목표인 ‘양질의 청년고용 증대’가 온전히 달성될 수 있다.

앞서 논의하였듯이 고용유지율은 청년인턴제의 성과판단을 위해 활용되는 지표 중 하나로서 그 해석을 둘러싸고 상반된 입장이 존재하였는데, 감사원(2016)은 청년인턴제의 고용유지율이 낮은 수준인 것으로 진단하고 있다. 동 기관은 고용유지율을 ‘정규직 전환자 대비 고용유지자’로 정의하고, 고용유지자 수를 측정하는 시점을 지원종료 18개월 후(정규직 전환 후 24개월 경과시점)로까지 확장하여 해당 시점에서의 고용유지율을 분석한 결과 34~38%대로 나타났는데, 이는 2/3에 가까운 참여자가 정규직으로 채용된 기업에서 2년을 못 채우고 퇴사함을 의미한다(표 4 참조).

임금보조금에서 고용의 유지(고용지속성)는 고용의 질을 대변하는 속성이며,<sup>38)</sup> 여러 임금보조금에서 ‘고용유지율’을 여러 성과지표들 중 하나로 고려하

---

발하지 않는 구직자 및 사업장이 참여했을 때 발생하는 편익)을 가리킨다. 전자의 기회비용은 사업 추진 시 필연적으로 발생하기 때문에 논외로 친다 하더라도, 후자의 기회비용을 고려한다면 상기의 구직자에 대한 노동시장 통합효과 및 기타 성과는 의미를 잃어 버릴 수 있다. 그것은 임금보조금 관련 사업에 참여하지 않은 상당수의 기업 중 해당 사업에 참여했어도 사중손실을 유발하지 않으면서 구직자에 대한 노동시장 통합효과를 생성할 수 있는 기업들이 존재할 수 있기 때문이다.

- 37) 낙인효과를 방지할 위한 목표집단의 확장 역시 사중손실의 문제를 상쇄할 만큼의 타당성을 확보하고 있다고 단언할 수는 없다. 몇몇 낙인효과에 의한 임금보조금의 부정적 성과를 실증적으로 확인한 몇몇 연구들이 존재하지만, 취약계층(예: 장기실업자)을 노동시장에 통합하는 데 있어 임금보조금이 유일한 수단이 아니며, 취약계층을 일정 수준의 직무역량을 갖춘(노동생산성이 제고된) 구직자로 이동하게 할 다른 수단들이 존재할 가능성이 있다. 따라서 낙인효과를 방지할 이유로 임금보조금에서 사중손실의 발생을 감수해야 한다는 입장은 정당화되기 어렵다.
- 38) 대부분의 임금보조금에서 보조금은 일정기간 동안에만 지급된다. 추가로 인력을 신규채용하기에 경영상태가 양호하지 않은 사업장이 임금보조금을 지급받아 신규 인력을 채용하였으나 보조금 지급이 종료된 이후에도 경영상태가 이전에 비해 크게 개선되지 않았다면 채용한 인력의 고용을 지속시키는 것이 어려워지며, 이러한 사업장이 임금보조금에 많이 참여할수록 고용유지율은 낮아지게 된다. 물론 임금보조금 사업을 통해 채용된 근로자의

〈표 4〉 청년인턴제 참여자의 정규직 전환 후 고용유지비율(2011~2013년)

(단위: %)

연도	정규직 전환 후 6개월 경과	정규직 전환 후 12개월 경과	정규직 전환 후 18개월 경과	정규직 전환 후 24개월 경과
2011	75.6	56.4	45.2	36.9
2012	76.2	57.1	46.4	38.3
2013	76.6	58.2	46.9	34.3

자료: 감사원(2016)의 자료를 재구성.

고 있다. 그러나 임금보조금을 운영하는 정책당국이 지원인원을 채우는 데 급급함으로써 양적인 성과목표 달성에만 치중하게 되면 ‘고용지속성 제고’의 성과 목표는 소홀히 취급될 수밖에 없다. 청년인턴제에서 나타나는 낮은 고용유지율은 정책형성 및 정책설계 과정에서 ‘고용의 질’이 실제로 중요한 성과 기준으로 반영되지 못하였음을 보여주고 있다.

물론 보조금 지급기간 동안의 고용이 청년 근로자에게 있어 직무역량을 향상시키고, 향후 다른 사업장에서의 고용가능성을 증대시킬 수도 있기 때문에 보조금 지급기간 동안에 이루어지는 단기간 고용이 아주 무익한 것은 아닐 수 있다. 그러나 고용이 중단되어 일자리를 잃게 될 경우 청년은 여러 차원의 불안정한 상태에 놓일 수 있고, 이것이 향후 경력 형성에 부정적 영향을 미칠 수 있기에 이러한 점들을 고려한다면 고용지속성은 청년대상 임금보조금의 성과를 판단하는 데 있어 결코 소홀히 여겨질 수 없다.

‘합리적인 근로조건을 갖춘 기업으로의 고용’ 또한 고용지속성의 제고와 더불어 고용의 질을 구성하는 성과목표로서 고려되어야 한다. 고용이 오랫동안 지속되지 못하는 원인에는 근로자 측 요인도 있겠으나, 채용된 청년이 퇴직을 자발적으로 결정하는 데에는 사업장의 열악한 근무조건(낮은 임금, 복지수준, 불합리한 조직문화 등)과 사업장의 불확실한 발전 전망 등의 요인들이 상당하

---

고용이 중단(퇴직, 해고 등)되는 데에는 근로자의 부적응, 변심, 업무능력 부족, 더 좋은 조건을 제시하는 기업으로의 이직 등 근로자 측 사유가 없진 않지만, 임금보조금 지급이 종료된 이후 사업장이 채용한 인력의 인건비를 지급할 재정상태가 갖추어지지 못한 경영상의 이유에 의한 해고 및 자발적 퇴직 등 기업 측에서 비롯되는 사유에 의해서도 적지 않게 발생함을 고려할 수 있다.

게 작용하고 있다(정삼철, 2013).

대부분의 고용창출 목적의 임금보조금에서는 정책당국이 실제로 보조금이라는 수단을 통해 청년 구직자를 기업에 채용시키는 과정에 몰두하는 경향이 있기에 청년 구직자가 고용되는 사업장의 근로조건은 중요하게 고려되지 못하고 있다. 임금보조금을 통해 채용된 청년이 근로조건이 열악한 일자리에 채용되고 이로 인해 고용이 오랫동안 지속되지 못한다면, 해당 청년은 여러 형태의 불이익을 안게 되며 이러한 사례가 누적된다면 임금보조금은 청년구직자들에게 질 좋은 일자리로의 취업을 이어주지 못하는<sup>39)</sup> 신뢰성이 낮은 사업/제도로 인식될 수밖에 없다. 따라서 ‘합리적인 근로조건을 갖춘 기업으로의 고용’ 역시 청년대상 임금보조금의 성과목표로서 달성될 필요가 있다.

이상의 ‘사중손실의 최소화’, ‘고용지속성의 보장’, ‘합리적인 근로조건을 갖춘 기업으로의 고용’이 ‘양질의 청년고용 증대’를 목적으로 하는 청년대상 임금보조금의 핵심적 성과목표로서 설정되어야 할 것이다.<sup>40)</sup> 그리고 상기의 성과목표를 반영한 성과지표를 구성하여 청년대상 임금보조금의 실효성을 진단할 필요가 있다.

#### IV. 청년대상 임금보조금 정책의 실효성 및 문제점 진단

이상 논의한 청년대상 임금보조금이 갖추어야 할 성과기준의 규범적 해석에

- 
- 39) 일자리 창출형 임금보조금은 대부분 고용서비스와 결합되어 해당 사업에 참여하는 구직자와 사업장을 매칭해주는 알선의 과정을 거치고 있으며, 고용서비스에서 알선의 목적은 구직자에게 적합하면서, 구직자 본인이 만족해할 수 있는 질 높은 일자리를 얻을 수 있도록 구직자에게 관련 서비스를 제공하는 데에 있다.
- 40) 상기의 세 성과목표는 목표집단 설정의 딜레마에 따라 상충될 수 있다. ‘고용지속성의 제고’, ‘합리적인 근로조건을 갖춘 기업으로의 고용’의 목표를 충족시키기 위해서는 근로조건이 비교적 양호한 큰 규모의 기업으로까지 지원대상 사업장의 범위가 확장되어야 하는데, 이와 같은 사업장은 경영상태가 나쁘지 않기 때문에 신규로 인력채용이 필요하다면 임금보조금 없이도 인력을 채용할 것이기 때문에 이러한 기업으로까지 지원대상 사업장의 범위를 확장하는 조치는 사중손실률의 증가를 초래할 수 있다. 현실의 임금보조금에서는 이와 같은 어려움이 존재하지만, 정책 도구를 정교하게 설계할 수 있다면 이 세 목표를 모두 충족시키는 임금보조금 정책을 형성하는 것이 불가능한 일은 아니라고 여겨진다.

근거하여 본 장에서는 근래에 중앙정부에서 시행해온 여러 청년대상 임금보조금 사업/제도들의 실효성을 진단하고자 한다. 그리고 청년대상 임금보조금의 규범적 특성을 규명한 이후 본 보조금에서 나타나는 정책결정과정 및 정책설계상의 문제점들을 진단하고자 한다. 본 장에서는 청년대상 임금보조금을 기업지원 보조금과 근로자지원 보조금의 두 유형으로 나누어 각 보조금 유형의 실효성과 문제점에 대해 진단한다.

## 1. 기업 지원방식의 임금보조금의 실효성

기업 지원방식으로 운영됨과 동시에 그동안 국내의 대표적 청년대상 임금보조금으로 인식되었던 사업/제도는 바로 ‘청년인턴제’이다. 앞서 살펴본 것과 같이 청년인턴제에서는 ‘사중손실의 최소화’, ‘고용지속성의 제고’ 등 사업의 실효성을 높이기 위해 달성해야 할 성과목표가 중요하게 고려되지 못하였는데, 이와 관련하여 청년인턴제(청년공제 도입 이전)가 지니고 있었던 정책설계상의 문제점에 대해 진단해볼 필요가 있다.

청년인턴제는 초기 청년층의 노동시장 이행을 돕는 인턴제의 속성과 청년인력에 대한 노동수요를 자극하는 고용촉진사업의 속성을 함께 지녔으며(김두순 외, 2013), 후자의 속성은 다시 취업역량이 낮은 취약계층<sup>41)</sup>에 대한 고용촉진과 취업역량이 낮지 않은 일반 미취업청년<sup>42)</sup>에 대한 고용촉진으로 세분화될 수 있다. 또한 동 사업은 중소기업 인력난 완화를 위한 인력공급지원 사업으로서의 속성도 가졌다. 이상의 속성들을 반영하여 청년인턴제의 정책목표를 정리해보면 ① 직무경험 습득을 통한 미취업청년의 노동시장 진입 지원, ② 취약계층 미취업청년의 취업 및 고용유지 지원, ③ 기업의 인력수요 촉진을 통한 미취업청년(일반)의 인턴 채용사업장에서의 정규직 채용 및 고용유지, ④ 인력공급 촉진을 통한 중소기업의 인력난 해소의 네 가지로 구분할 수 있다.

41) 고졸 이하 학력의 실업자, 수년간 실업을 겪고 있는 장기 미취업자 등이 이에 해당한다.

42) 대졸 실업자 및 대졸 예정자, 전문계 고등학교 졸업자 등이 이에 해당한다. 대학진학률이 다른 국가들에 비해 상당히 높은 한국의 맥락을 고려하였을 때, 대학을 졸업한 사실만으로 취업역량을 일정 수준 갖추었다고 보는 것이 타당하지 않을 수 있으나, 대졸자와 고졸자 간의 노동생산성 차이가 존재한다는 일반적 인식이 사회적으로 존재하기 때문에 대졸자의 취업역량을 일정 수준 이상인 것으로 보아도 크게 무리는 없을 것이다.

다른 국가의 청년대상 임금보조금 운영 사례를 살펴보면, 주로 ②의 목적을 가진 프로그램(사업)들이 여럿 운영되고 있으며,<sup>43)</sup> 상용직으로의 전환채용에 대해서까지 지원이 이루어지지 않는 ①의 목적을 가진 인턴제 프로그램도 다수 운영되고 있다. ①과 ②의 목적은 일반적으로 각기 다른 임금보조금 사업/제도를 통해서 달성되고 있는 것이다. 그러나 청년인턴제는 ①과 ②의 목적 외에도 목표집단의 광범위한 설정을 통한 ③의 목적과 취업지원금을 통해 참여자의 근속을 촉진하려는 ④의 목적까지 모두 4개의 정책목표를 지원대상에게 동일한 내용의 지원이 제공되는 단일의 임금보조금에서 동시에 달성하려고 했다.

과연 이 4개의 정책목표가 단일의 임금보조금에서 동시에 만족스럽게 달성될 수 있었을까? 앞서 살펴보았듯이 청년인턴제에서는 ①~③의 목적과 관련된 ‘양질의 청년고용 증대’라는 청년대상 임금보조금의 목적은 그리 효과적으로 달성되지 못하였고, 청년의 중소기업 근속을 보다 효과적으로 유도하기 위해 청년공제가 도입되었듯이 ④의 목적 또한 청년인턴제를 통해 제대로 충족되지 못하였다.<sup>44)</sup>

이와 같이 청년인턴제에서는 상기의 4개 목표를 동시에 달성하도록 목표집단 및 지원대상 사업장의 범위가 설정되었는데, 여러 독립적 목표들을 동시에 달성하도록 설계된 단일 형태의 임금보조금에서는 ‘사중손실의 최소화’ 및 ‘고용지속성의 제고’의 성과목표가 중요하게 고려되기 어렵다. 결국 단일의 임금보조금에서 서로 상충하는 정책목표들이 설정됨으로써 ‘양질의 청년고용 증대’라는 청년대상 임금보조금의 목적 달성을 위한 방향성과 일관성 없이 목표집단 및 지원대상 사업장의 범위가 설정되었으며, 정부의 이와 같은 정책설계가 청년인턴제에서 나타나는 실효성의 문제를 지속시켰다고 볼 수 있다.

현재 청년인턴제(일반회계상의 청년취업인턴제)는 형식적으로는 기업지원 보조금으로 운영되고 있지만, 청년공제와 연계되면서 근로자지원 보조금으로서의 속성도 일부 갖게 되었으며, 사업장에 실질적으로 지급되는 보조금의 규

43) 이 경우 목표집단은 저학력 실업자, 장기실업자 등 취약계층으로 좁혀지는데, 실적제고 등의 목적으로 목표집단을 일반 미취업청년으로까지 확장하는 경우 사중손실이 발생하게 된다.

44) 기획재정부는 「2015년 기금준치평가보고서」에서 청년인턴 사업의 목적 중 하나인 ‘중소기업의 인력난 해소’는 「고용보험법」 제80조에 따른 기금의 용도에 부합하지 않기 때문에 이를 삭제하도록 권고하였다(감사원, 2016).

모는 이전에 비해 대폭 감소(2년간 200만 원)하였다.<sup>45)</sup> 그럼에도 불구하고 여전히 기업에 보조금이 지급됨에 따른 사중손실의 문제는 남아 있다.<sup>46)</sup>

청년인턴제 외에 현재 운영 중인 기업 지원방식의 청년대상 직접지원 형태의 사업은 직접지원 형태로 ‘고용촉진장려금’, ‘세대간 상생고용지원’, ‘중소기업 청년 추가고용 장려금’이 있으며, 세액감면 형태<sup>47)</sup>로 ‘청년고용증대 세액공제’와 ‘중소기업 사회보험료 감면’이 있다. 그러나 상기 사업/제도들은 낮은 실효성과 관련된 문제점들을 내포하고 있다.

‘고용촉진지원금’은 청년인턴제와 구별되는 단위사업이지만<sup>48)</sup>, 청년공제와 연계됨으로써 목표집단과 사업장에 지급되는 보조금 지급액을 제외한 사업구성 및 내용이 청년인턴제와 동일한 사업이다. 동 사업의 목표집단은 취업성공 패키지Ⅱ 참여자로서 그 범위가 청년인턴제보다 더 넓다.<sup>49)</sup> 따라서 지원대상 사업장의 범위가 청년인턴제와 동일하기 때문에 사중손실률이 높을 수 있는 문제를 가지고 있다.

‘세대 간 상생고용지원’은 노사 간 협력을 통해 기업의 채용여력을 확대하려는 사업으로서, 목표집단은 청년연령대에 해당하는 모든 미취업자이며, 지원대상 사업장은 상생노력을 기울이고 있는 모든 사업장이다. 정책당국은 사중손실을 최소화하기 위한 여러 장치들을 마련하였으나,<sup>50)</sup> 임금피크제 도입 사업장이

45) 한편 2017년도 들어서 몇몇 지방자치단체에서는 청년공제와 연계하여 청년인턴제 및 청년공제에 참여하는 기업에 인턴을 채용한 3개월 동안의 인건비를 지원하는 기업지원 보조금을 도입하고 있다. 해당 임금보조금의 지원을 받을 경우 기업이 실질적으로 지원받는 금액은 이전 청년인턴제에서 지원받은 금액과 큰 차이가 없게 된다.

46) 그것은 기존(청년공제 도입 이전의 청년인턴제)에 설정되었던 목표집단 범위와 지원대상 사업장의 범위가 그대로 계속해서 적용되고 있기 때문이다. 취약계층의 미취업청년으로 목표집단을 축소하거나 보조금이 있어야만 인력채용을 할 수 있는 경영상태를 보이고 있는 기업들로 지원대상 사업장의 범위를 축소하지 않는다면, 동 사업에서 나타나는 사중손실률은 높게 나타날 수밖에 없다.

47) 조세지원 형태의 기업지원 보조금에서는 계획된 지원인원에 배정된 사업예산 내에서 참여 신청을 한 사업장에 보조금을 지급하는 직접지원 형태와 달리, 일정한 자격요건을 갖추어 신청만 하면 해당 사업장 모두에 세액감면의 형태로서 임금보조금이 지급된다.

48) 고용촉진지원금은 취업성공패키지Ⅱ 참여자를 채용하는 기업에 보조금을 지급한다.

49) 청년인턴제와 달리 취성패Ⅱ에서는 취업경력으로 인한 참여제한이 적용되지 않는다.

50) 정책당국은 사중손실을 최소화하기 위해 ‘고용조정’을 통해 기존근로자를 대체하는 신규 채용의 경우와 ‘노사의 성실한 협의 없이 기업에 의해 임금피크제 등 상생노력이 강제 도입된 경우’의 지원대상 제외, 기업의 임금인상 자제노력 여부를 인정할 수 있는 기준 설정, 우수기업 우선 선발·지원을 위한 공모사업 방식 적용 및 심사수행 등의 운영방식

미도입 사업장보다 청년층을 더 많이 추가 고용하는 것<sup>51)</sup>으로 나타나고 있기 때문에(강세욱, 2015),<sup>52)</sup> 동 사업에서 사중손실률이 높게 나타날 가능성이 크다.

‘중소기업 청년 추가고용 장려금’은 다수의 미취업청년 채용의향을 가진 중소기업에 대해 보조금을 지급하는 사업으로서,<sup>53)</sup> 동 사업은 취약계층의 취업촉진 목적이 아닌 기업의 인력수요 증대의 목적을 분명하게 가진다고 볼 수 있다.<sup>54)</sup> 동 사업의 목표집단은 15~34세의 일반청년이며, 지원대상 사업장은 성장유망업종에 해당하는 우선지원대상기업이다. 동 사업은 기업이 다수 인력을 채용할 때에만 보조금을 지급하는 조건부 지급방식으로 설계되었기 때문에 사중손실률이 다른 기업지원 임금보조금보다는 더 낮을 가능성이 있지만, 청년일만을 목표집단으로 설정한 기업지원 보조금이 갖는 한계인 사중손실의 문제가 여전히 남아 있다. 그리고 지원대상 사업장이 성장유망업종에 해당한다 할지라도 참여 사업장의 향후 양적·질적 성장의 여부는 불확실하며, 성장유망업종의 특성상 창립된 지 오래 되지 않은 소규모의 사업장이 다수 참여할 가능성이 높기 때문에 고용유지율이 낮게 나타날 위험이 있다. 또한 다른 기업지원 임금보조금에 비해 3명을 고용할 때에만 보조금을 지원받을 수 있는 엄격한 참여(지원) 조건이 설정되어 있기에 ‘세대 간 상생고용지원’과 같이 사업장의 참여실적이

을 규정하였다.

- 51) 고용노동부(2015)의 「임금피크제 도입 현황 및 효과분석」에 따르면 ‘정부지원금이 없었음에도’ 임금피크제 도입사업장이 미도입사업장보다 30세 미만 청년층을 6.7% 추가 고용하는 것으로 나타나고 있다(강세욱, 2015).
- 52) 즉 임금피크제를 도입한 기업은 일반적으로 동 사업을 통해 지급되는 보조금이 없더라도 청년미취업자를 신규인력으로 채용하게 된다는 것이다. 동 사업의 사중손실률을 측정·분석한 시도는 아직 없기 때문에 사중손실의 규모가 어느 정도일지는 판단하기 어려운 측면이 있긴 하지만, 사중손실을 최소화하려는 도구가 있음에도 불구하고, 재정여건이 양호한 대기업, 공공기관까지 적용되는 참여사업장의 범위를 고려한다면 사중손실이 적지 않게 초래될 것으로 사료된다. 한편 실제 사업에서는 사중손실의 문제보다는 사업장의 저조한 참여율로 인한 낮은 수준의 실적이 문제점으로 지적되고 있다. 2015·2016 「고용노동부 소관 결산 검토보고서」에 따르면 동 사업의 예산집행률은 2015년 14.7%, 35.0%에 불과하였다.
- 53) 성장 가능성이 높은 분야의 중소기업이 미취업청년 3명을 채용할 때 1명분에 대한 인건비 보조금을 해당 사업장에 지급한다. 2017년 사업 첫 해에는 5,000명을 지원할 예정이다.
- 54) 채용인력 1명당 보조금을 지급하는 기존의 기업지원 보조금과 달리 다수의 인력을 채용할 때에만 상당 수준의 임금보조금(1년 동안 2,000만 원 한도)을 지급한다는 측면에서 동 사업은 보조금을 통해 기업이 더 많은 인력을 채용하도록 유인하는 목적으로 기획되었다고 고려된다.

저조할 가능성도 존재한다.<sup>55)</sup>

‘고용증대세제’는 법인세 또는 소득세 공제를 통해 기업의 청년고용 유인을 제고하기 위한 제도로서, 목표집단의 범위는 15~29세에 해당하는 미취업청년 일반이며, 지원대상 사업장의 범위는 특정 업종을 제외한 사업장 일반이다. 정책 당국은 사중손실을 줄이기 위한 몇몇 장치들을 마련하였지만,<sup>56)</sup> 목표집단 및 참여 사업장의 범위를 고려하면 사중손실이 상당히 초래될 가능성이 높다.<sup>57)</sup>

‘중소기업 사회보험료 감면’은 사회보험료 감면을 통해 기업의 고용 유인을 제고하려는 사업으로서, 지원대상 사업장의 범위는 업종 제한 없는 중소기업 일반이며, 목표집단의 범위는 15~29세에 해당하는 미취업청년 일반이다. 동 제도는 사중손실의 발생을 줄이기 위해 ‘청년고용증대 세액공제’와 같이 청년고용에 대한 순증가분에만 조세지원을 하고, 지원가능 사업장의 범위를 중소기업으로 국한하였다. 그럼에도 불구하고 중소기업 중에서도 금전적 지원이 없어도 청년을 추가적으로 채용할 사업장이 적지 않기 때문에 사중손실이 상당 규모로 발생할 가능성이 높다.

## 2. 근로자 지원방식의 임금보조금의 실효성

청년을 대상으로 한 해당 근로자 지원방식의 임금보조금으로는 직접지원 형태의 ‘청년내일채움공제’와 세액감면 형태의 ‘중소기업 취업자 소득세 감면’ 제도가 현재 운영되고 있다.

청년공제는 예산상 독립된 단위사업으로 처음 도입되는 근로자보조금으로서,<sup>58)</sup> 중소기업으로의 정규직 취업 촉진 및 대기업과 중소기업 간 임금격차 완

55) 이 외에도 청년공제와의 경합, 정규직 전환 지원금 등 다른 임금보조금 사업과의 중복지원 문제 등이 동 사업과 관련하여 제기되고 있다(국회예산정책처, 2017a).

56) 동 제도는 사업장이 전년도에 비해 채용한 청년 정규직 근로자 수를 해당연도에 늘렸을 경우에만 전년대비 증가된 청년 정규직 근로자 수만큼 세액공제 지원을 받음으로써, 정년퇴직, 자발적 퇴직 및 이직 등으로 인한 결원을 충당하는 청년 채용에도 지급되는 보조금에 의해 초래되는 사중손실을 방지할 수 있다. 또한 채용을 늘릴 재정적 여력이 상대적으로 부족한 중소·중견기업에 더 많은 조세지원을 하는 차등 지원방식도 사중손실의 규모를 줄일 수 있는 대책이 된다.

57) 지원가능 사업장의 범위가 특정 업종을 제외한 전체 사업장이기에 금전적 지원이 없어도 청년을 추가적으로 채용할 사업장이 상당수 존재할 것이기 때문이다.

화를 통한 장기근속 유도를 위해 중소기업에 취업한 청년들의 자산형성을 지원하는 사업이다. 동 사업에서 사중손실의 유발 여부는 성과목표에서의 모호한 측면이 있기에 일단 판단을 유보해두고자 한다.<sup>59)</sup>

동 사업에서는 ‘고용지속성’<sup>60)</sup>뿐만 아니라 사업실적으로서 가입률이 중요한 성과기준이 된다. 이는 ‘청년인턴제’, ‘고용촉진지원금’에서의<sup>61)</sup> 지원대상 사업장에 채용된 청년의 가입 신청만으로도 아닌 해당 청년을 채용한 사업장의 가입 신청이 있어야 해당 청년이 청년공제에 가입할 수 있는 사업구조에 기인한다. 따라서 사업장의 가입 의지가 동 사업의 실적 및 성과 제고를 위한 관건이 된다.

동 사업이 6개월여의 시범사업을 거쳐 본격적으로 시행된 지 수개월밖에 안된 시점에서 사업의 성과에 대한 판단은 선부를 수 있으나, 가입실적만 놓고 보았을 때 사업성과는 저조한 편이라고 볼 수 있다.<sup>62)</sup><sup>63)</sup> 한편 고용지속성은 청년인턴제와 비교해서는 높을 것으로 예상되지만,<sup>64)</sup> 추후 산출되는 통계자료에

- 
- 58) 청년고용을 증대하기 위해서는 중소기업에 취업한 청년에게 상당 수준의 금전적 지원이 필요하다는 인식이 점차 확장되며, 근로자 보조금 사업의 도입이 탄력을 받게 되었던 것으로 보인다.
- 59) 채용된 기업에서 장기근속을 정책목표로 하는 근로자 지원 보조금에서 근로자가 채용된 기업에서 오랫동안 근속하지 않고, 보조금 지원 이후 이직을 한다면, 근로자의 이러한 이직 행위는 사중손실로 고려될 수 있다. 청년공제에서도 채용된 기업에서의 장기근속이 사업목표 중 하나라고 볼 수 있기 때문에, 청년 근로자가 만기공제금 수령 이후 이직을 하고, 처음 채용한 기업이 해당 근로자의 이직을 손실이라고 여긴다면 그 이직은 사중손실로 간주될 수 있다. 한편 청년공제는 우선적으로는 산업정책이라기 보다는 고용정책으로서 ‘중소기업에 채용된 청년의 실질임금 향상’이 중요한 성과목표로 이 성과목표를 고려한다면, 만기 공제금을 지급받기 위해 필요한 2년의 근속기간을 채우고 청년 근로자가 이직하는 것을 부정적 성과로만 보기는 어렵게 되며, 사중손실의 문제는 크게 고려되지 않을 수 있다. 따라서 어떠한 성과목표가 우선시되느냐에 따라 사중손실의 문제가 중요하게 고려될 수도, 고려되지 않을 수도 있다고 본다.
- 60) 청년공제 가입 청년이 만기공제금을 수령하기 위해서는 2년 동안 채용된 사업장에서 근속을 해야 하기 때문에, 가입 청년의 2년 동안의 근속 여부는 동 사업의 성과제고와 관련한 중요한 변수이다.
- 61) 이 두 사업에 참여한 미취업청년이 청년공제의 지원대상이 된다.
- 62) 2016년과 2017년 8월 말까지 가입률(지원계획인원 대비 청년공제 가입인원)은 각각 51.4%와 25.2%이다(국회예산정책처, 2017b).
- 63) 2017년 추경예산을 통해 도입된 ‘중소기업 추가고용 장려금’이 기업들의 청년공제 신청 유인을 감소시킬 것이라는 실적 저하에 대한 우려가 제기되고 있다(국회예산정책처, 2017a).
- 64) 이는 채용된 기업에서의 근속에 대한 보상을 근로자에게 제공하는 사업의 특성상 비교적 오랫동안 채용된 기업에서 근속할 청년들이 다수 청년공제에 참여할 가능성이 있고, 가입 근로자가 만기공제액을 받으려고 자진퇴사 및 이직에 대한 결정을 재고하거나 유보할

근거하여 고용지속성의 성과를 판단해야 할 것이다.

‘중소기업 취업자 소득세 감면’은 실질소득 증대를 통해 구직자의 중소기업 취업 및 장기근속을 유도하려는 임금보조금 제도이며,<sup>65)</sup> 지원대상이 청년일 경우 자격요건은 15~29세에 해당하는 중소기업에 고용된 자이다. 동 제도의 실적을 살펴보면 목표치 대비 실적치가 매우 낮아서<sup>66)</sup> 동 제도를 중소기업 취업자들이 실제로 활용하는 경우가 적음을 알 수 있다. 이는 정책당국의 과도한 목표치 설정과 지원대상에 대한 홍보 부족에서 비롯되었다고 보이지만, 제도의 내재적 측면에서 청년의 중소기업 취업 및 근속 유도의 목표를 달성하는 데 소득세 감면의 임금보조금이 미치는 영향은 미미하다는 평가가 우세하다.<sup>67)</sup>

### 3. 청년대상 임금보조금의 규범적 특성에 근거한 정책결정과정 및 정책설계상의 문제점

2010년 이후에 진행된 청년인턴제를 중심으로 청년대상 임금보조금의 성과에 대해 분석한 연구들 중 상당수(조준모 외, 2011; 김영생, 2013; 전병유 외, 2015; 김진영·오준범, 2015)가 기존의 기업지원 임금보조금이 가지는 효과의 한계를 지적하며, 근로자지원 임금보조금의 도입 및 확장에 대한 필요성을 제안하였다. 청년실업문제가 상당히 해소되기 위해서는 수요 측면의 대책만으로는 한계가 있으며, 청년들이 중소기업으로의 취업을 꺼리지 않고 근속할 수 있도록 유인을 제공하는 공급 측면 대책의 도입과 확장이 필요하다는 인식이 해당 연구들에 반영된 것으로 고려된다. 이 같은 인식은 또한 정책결정자들에게

수 있기 때문이다. 그러나 만기공제액에 대한 유인이 중소기업 재직 청년의 퇴사 및 이직에 얼마만큼의 영향을 미칠지는 불명확하다.

- 65) 동 제도에서는 청년, 노인 등의 취업에 어려움을 겪고 있는 계층이 중소기업에 취업할 경우 소득세 감면 혜택을 받게 된다. 제도의 목적을 고려했을 때, 동 제도에서 사중손실의 문제는 고려되지 않는다.
- 66) 2013년 전망치는 133억 원, 실적치는 16억 원으로 전망치 대비 실적치는 12%였으며, 2014년 전망치는 747억 원, 실적치는 36억 원으로 전망치 대비 실적치는 4.8%였다(노민선, 2015).
- 67) 기획재정부·한국조세재정연구원(2015)의 『2015 조세특례 심층평가 I』 보고서는 동 제도의 중소기업 취업 유인효과를 미미한 수준으로 평가하고 있다. 본 연구는 추가 세제 혜택이 100만 원 늘어날 때 중소기업 취업 가능성이 0.6% 높아지는 분석결과를 도출하였다.

도 공유되어 근로자지원 보조금인 청년공제의 도입을 이끌어냈으며, 수년 동안 상당한 규모로 진행되어 온 기업지원 보조금인 청년인턴제는 결국 실효성이 크지 않았음을 드러내며 청년공제의 보조적 역할로 그 기능이 변모하였다.

청년인턴제의 축소와 청년공제의 도입은 청년실업을 해결하기 위한 도구로서 활용되는 청년대상 임금보조금에 대한 정책결정자들의 인식들이 바뀌었음을 의미하는 것으로 볼 수 있을까? 청년공제의 도입으로 청년대상 임금보조금에 대한 정책결정자들의 인식들에 다소 변화가 있었다고 볼 수 있다. 그러나 청년공제 도입 전후로 새롭게 도입된 여러 기업지원 보조금들을 고려하면, 정책결정자들은 여전히 청년대상 임금보조금에서 기업에 인력수요 증대를 유인하는 수요 측면의 대책이 상당히 중요하다고 인식하는 것으로 보인다.

청년실업의 특성 및 원인에 대한 진단은 경제구조를 이해하는 관점에 따라 차이가 있을 수밖에 없지만, 현재의 청년실업 문제가 경기침체에 따른 기업이 가진 양질의 일자리 창출 역량 감소로부터 적잖이 비롯되고 있음을 부인하기는 어렵다. 본래 서구에서는 청년대상 임금보조금이 저학력자, 장기실업자 등의 취약계층의 취업촉진을 위해 활용되었지만, 국내에서는 1997, 2008년의 경제위기를 거치며 기업의 일자리 창출 필요성이 커지면서, 취약계층보다는 미취업청년 일반의 취업촉진(인력수요 증대)을 위해 동 임금보조금이 도입되었다.

인력수요 증대 목적의 임금보조금은 경기대응적인 정책도구로서 보조금이 없으면 신규인력을 채용할 계획이 없는 기업에 신규 채용하는 인력의 인건비를 일시적으로 지원해주기 때문에 임금보조금을 통해 인건비를 지원받은 기업이 보조금 지원이 종료된 이후에도 신규인력에 대한 고용을 유지하기 위해서는 해당 기업의 경영상태가 개선되어야 한다. 그러나 경기가 쉽게 회복되지 않고, 전 지구적으로 시장에서의 경쟁이 심화됨에 따라 기업의 경영상태 역시 쉽게 개선되지 않고 있다. 이에 따라 청년대상 임금보조금에서 고용이 오랫동안 유지되지 못하는 ‘낮은 수준의 고용의 질’ 문제는 지속될 가능성이 높다.

반면 실제 임금보조금에서는 고용의 질보다는 사중손실의 발생이 수요증대 목적의 임금보조금의 실효성을 둘러싸고 더 중요한 문제로 고려되고 있다. 국내의 경우 대기업/중견기업에 비해 경영상태가 열악한 중소기업을 대상으로 기업지원 임금보조금이 운영되고 있지만, 실제로는 경영상태가 양호한 중소기업

이 임금보조금을 통해 원래 채용할 예정에 있었던 인력에 대한 인건비를 지원 받음으로써 청년대상 임금보조금의 사중손실률이 높게 나타나고 있다. 그것은 임금보조금에서 사중손실을 최소화하도록 지원대상 기업이 선별되지 못하고, 광범위하게 설정되었기 때문이다.

그렇다면 이와 같이 임금보조금에서 사중손실의 발생 여부를 좌우하는 기업의 경영상태를 고려하지 못하고 지원대상 기업이 광범위하게 설정된 이유는 무엇일까? 그리고 어떠한 배경이 작용하고 있는 것일까?

기업이 경영상태를 개선하며 성장하기 위해서는 우수인력의 유입이 필요하기 때문에 정부는 양질의 인력이 기업에 유입될 수 있도록 지원하는 정책을 펴야 하며, 이때의 정책은 기업지원(산업)정책과 고용(노동)정책으로서의 성격을 동시에 가진다. 따라서 주로 고용정책의 도구로서 활용되는 임금보조금은 기업지원정책의 도구에 해당되기도 하며,<sup>68)</sup> 근로자뿐만 아니라 기업 또한 임금보조금의 정책대상이 된다.

임금보조금은 이러한 두 가지 측면의 정책 속성을 내포하며 그동안 주로 고용정책의 외형을 갖추고 추진되어 왔다. 그러나 실제적으로는 고용정책으로서 보다는 기업지원(산업)정책으로서 역할을 더 충실히 해 온 측면이 있다. 그것은 1960~1990년대 급속도의 경제성장을 이루어내는 과정에서 산업정책이 곧 일자리를 창출하는 고용정책으로서 기능을 해 옴을 통해 ‘최고의 일자리 창출 방안은 경제성장’이며, 기업지원을 위한 산업정책이 고용의 질 제고를 위한 고용(노동)정책보다 중요하다는 인식이 정책결정자에게 그리고 전 사회적으로 스며든 배경이 있기 때문이다.<sup>69)</sup>

결국 이러한 사회적 인식은 고용보험기금의 조성 및 운영 방식에도 영향을 미쳐 ‘고용안정·직업능력개발계정’<sup>70)</sup>의 재원으로 운영되는 여러 고용정책 및 임금보조금이 그동안 근로자보다는 기업의 이해를 더 충족시키도록 추진되어

68) 정책대상이 취약계층인 임금보조금은 고용정책으로서의 속성만 가진다고 본다.

69) 한국의 1960~1990년대의 권위주의적 정권하에서 노동복지정책은 경제성장에 불가결한 요소로서 인력의 개발 및 활용과 체제유지를 위한 정당화 기능에 중점을 두어 왔으며 때로는 행정편의주의적이고 노동배제적인 입법에 의해 이러한 목표를 달성하고자 하였다 (김순희, 2005).

70) 고용안정·직업능력개발계정은 실업급여 계정과 달리 기업이 납부하는 보험료로만 그 재원을 조달한다.

은 배경을 형성하였다. 기업지원 임금보조금에서 나타나는 지원대상 기업의 광범위한 설정 역시 지원대상의 범위를 좁혀 한정된 기업에 혜택을 주기보다는 다수의 기업이 보조금의 혜택을 받을 수 있도록 정책결정자들이 기업집단의 이해를 고려한 조치라고 볼 수 있다.

그러나 임금보조금은 대부분 고용정책이라는 외형을 갖추어 운영되기 때문에 임금보조금이 고용정책에 우선하여 기업지원정책의 속성을 편향적으로 가지는 것은 부당하다. 고용(노동)정책이 추구해야 할 ‘고용의 질 제고’의 목표가 또 다른 정책속성인 기업지원의 목표보다 더 앞설 수는 있어도 뒤에 있을 수 없는 것이다. 그동안 경제성장과 노동배제적 산업육성의 논리에 이끌려 실제적으로 기업지원의 목적으로 추진되고 있는 기업지원 보조금의 방향성과 실효성에 대한 재평가가 이루어져야 하며, 이에 근거한 기업지원 보조금의 대대적인 개편이 필요하다.

임금보조금이 가지는 두 가지 정책속성은 비단 기업지원 보조금뿐만 아니라 근로자 지원 보조금에도 적용된다. 청년공제는 청년에게 중소기업 장기근속을 유인하여 청년 자산형성을 지원하는 임금보조금으로서 동 사업의 직접적 정책 대상은 청년 근로자이지만 간접적 정책대상은 중소기업이 된다. 그 이유는 현재 중소기업이 경영상태에 일정 수준 영향을 줄 만큼 상당한 인력난을 겪고 있음에 따라 중소기업의 인력난 해소를 위해 청년들이 중소기업에 유입되어 채용된 기업에서 장기근속을 유도하는 것이 동 사업이 추구하는 목표 중 하나이기 때문이다. 그동안 정부는 ‘중소기업 근속장려금’<sup>71)</sup>, 청년인턴제의 ‘취업지원금’ 등 근로자 지원 임금보조금을 통해 중소기업으로의 인력공급 증대를 도모하였지만 해당 정책도구들이 의미 있는 성과를 거두지 못하였기에, 이 정책도구들보다 더 큰 금전적 지원을 청년에게 제공하는 청년공제 도입은 중소기업의 인력난 해소 정책의 보완을 의미한다고 볼 수 있다.

그러나 청년공제는 아직까지 시행 초기에 있지만 현재 저조한 집행실적을 보이며, 동 사업의 목표를 제대로 달성할 수 있을지에 대한 의구심과 우려가 제기되고 있다. 이 문제의 배경에는 기업지원 보조금과 동일하게 근로자의 이해를

71) 고졸 이하 학력의 근로자가 신성장동력·뿌리산업의 중소기업에서 1년 이상 근속하는 경우 근속연수(최대 3년)에 따라 지원금(연 100만 원)을 지급하는 사업으로서 2015년에 도입되었으나, 동년 말 유사·중복 사업의 이유로 폐지되었다.

충분히 고려하지 못한 정책결정자들의 기업 편향적 인식들과 그에 따른 정책설계가 있다고 보이며, 그 단서는 청년공제의 사업구조에서 찾을 수 있다.

청년공제는 청년 미취업자의 동 사업 참여가 해당 청년을 채용한 기업이 청년인턴제 또는 고용촉진장려금에 참여할 때에만 가능한 사업구조를 가지고 있다. 청년인턴제 또는 고용촉진장려금에 참여한 기업은 청년공제에서 청년에게 지급하는 공제금의 일부를 분담하여 기여금으로 납입하게 되는데, 이 기여금의 재원은 기업지원 방식으로 운영되는 청년인턴제 및 고용촉진장려금을 통해 기업에 지원되는 고용보험기금이다. 청년공제가 상기의 사업구조를 가지게 된 데에는 공제금을 근로자 납입금 외에 일반회계상 정부의 취업지원금(정부 납입금)만으로 충당하기 어려운 예산상의 제약이 있었을 것이고, 이러한 제약에서 벗어나기 위해 고용보험기금을 통해 공제금 재원을 마련한다는 정책결정자들의 의사결정 배경이 있었을 것으로 사료된다.<sup>72)</sup>

결국 청년공제에서 나타나는 이 같은 정책설계는 결국 청년 근로자의 청년공제 가입 여부를 기업의 금전적 이해에 기초한 의사결정에 좌우되는 구조를 만들었다. 이는 새롭게 도입된 근로자 지원 보조금에서도 ‘기업지원’을 위한 정책 요소가 ‘중소기업으로의 청년인력 유입’이라는 동 보조금의 목적 달성을 저해하고 있음을 나타낸다.

청년공제가 가지고 있는 이러한 한계를 고려할 때, 인력공급 증대의 목적을 보다 효과적으로 달성할 수 있도록 기업지원 보조금은 새롭게 개편되어야 한다. 조세지출 방식의 ‘중소기업 취업자 소득세 감면’의 실효성 또한 그리 크지 않을 것으로 판단되기 때문에 더 많은 금전적 지원이 제공되는 직접지원 형태의 보조금의 효과를 보다 더 제고하도록 정책 개선이 필요하며, 이를 위해 청년의 근로자 지원 임금보조금 참여를 저해하는 요소들이 제거되어야 할 것이다.

72) ‘고용안정·직업능력개발계정’의 예산을 정부의 취업지원금으로 활용하기에는 그 용도가 적합하지 않다는 정책관계자들의 고려가 있었을 것이며, 청년인턴제/고용촉진장려금과 청년공제의 연계 구조를 통해 결국 공제금을 우회적으로 고용보험기금으로 충당할 수 있게 되었다.

## V. 청년대상 임금보조금의 실효성 제고를 위한 정책적 제언

본 장에서는 앞 장에서 논의한 내용을 토대로 청년대상 임금보조금의 실효성 제고 방안에 대해 제언하고자 한다. 구체적인 제언보다는 청년대상 임금보조금이 어떻게 개편되고 보완되어야 하는지에 대한 대략적인 방향을 제시할 것이고, 그 내용은 ① 기업지원 보조금의 개편, ② 근로자지원 보조금의 개편, ③ 그 외 청년대상 임금보조금 관련 제도 개선의 세 가지로 나누어진다.

### 1. 기업지원 보조금의 개편방향

기업지원 보조금은 정책대상(미취업청년 일반/취약계층 미취업청년)에 따라 보조금의 목적과 내용이 달라지기 때문에, 정책대상별 기업지원 보조금의 개편 방안이 도출되어야 한다.

먼저 미취업청년 일반이 정책대상이 되는 보조금에서는 지원대상 기업의 요건 설정과 해당 요건을 충족할 가능성이 높은 기업 선별이 실효성 제고를 위한 관건이 된다. 앞에서 언급한 것처럼 임금보조금에서는 ‘사중손실의 최소화’, ‘고용의 질 제고’의 성과목표가 우선적으로 달성되어야 하는데, 이 점을 고려한다면 동 임금보조금에서 지원대상 기업의 요건은 ‘현재 신규인력을 채용·유지할 정도의 경영상태에 이르지 못하는 못하지만, 향후 임금보조금을 통해 채용한 인력의 고용을 지속시킬 수 있을 정도의 경영상태에 이를 것으로 예측되는 기업’이 되어야 한다. 이 같은 지원대상 기업의 요건 설정은 결국 임금보조금의 지원을 통해 양질의 청년일자리를 실질적으로 창출할 수 있는 기업을 보다 정확히 선별하여, 선별된 기업에 더 많은 지원을 제공하도록 ‘선택과 집중’의 원칙에 기초하여 기업지원 보조금이 운영됨을 의미한다.<sup>73)</sup>

73) 물론 이러한 ‘선택과 집중’에 의한 지원대상 기업의 요건 설정은 관점에 따라 임금보조금이 가지는 기업지원정책의 성격이 퇴색하는 것으로 보일 수 있다. 현재 한국의 경제성장률에 대한 전망이 대체적으로 밝지는 않기에 현실에서 상기의 요건을 충족하는 기업의 수는 극히 일부일 것인데, 이 점을 고려한다면 지원대상 기업의 요건이 상기와 같이 설

그러나 이러한 ‘선택과 집중’의 원칙에 기초하여 지원대상 요건을 충족하는 기업을 선별하는 일은 말처럼 쉽지 않다. 현재 운영 중인 고용유지지원금에서 사중손실 발생의 방지를 위해 지원이 필요한 기업을 선별하기 위한 여러 요건 및 기준들이 활용되고 있는 점을 고려할 때, 고용촉진 목적의 임금보조금에서도 ‘현재 신규인력을 채용·유지할 정도의 경영상태에 이르지 못하는’ 기업을 선별할 기준과 지표는 어느 정도의 정합성을 갖추어 개발될 수 있을 것이다.<sup>74)</sup> 하지만 고용유지지원금에서도 ‘장래에 높은 고용지속성을 보일 기업’을 선별할 수 있는 기준과 요건은 마련되지 않았고,<sup>75)</sup> 조직의 미래에 대한 정확한 예측은 불가능할 정도로 쉽지 않기 때문에 ‘임금보조금을 통해 채용한 인력의 고용을 향후 지속시킬 수 있을 정도의 경영상태에 이를 것으로 예측되는’ 기업을 선별하는 기준과 요건을 개발하는 데에는 상당한 어려움이 존재할 수밖에 없다.

본 연구에서는 이러한 특정 요건 및 기준에 의존한 선별과정의 어려움을 고려하여 ‘전문가들의 숙의 및 합의를 통한 지원기업의 선별’을 대안으로 제시하고자 한다. 관련 전문가들의 숙의를 거칠 경우 상기의 지원대상 요건을 충족하는 기업들이 보다 합리적인 예측에 기초하여 선별될 수 있다는 점을 고려하여, 산업분야를 중심으로 경제, 경영, 노동 등 여러 분야의 전문가들이 보조금 지원을 신청한 기업을 대상으로 조사와 숙의를 통해 지원 적정성 평가를 수행하여

---

정될 경우 동 보조금에서 지원할 수 있는 인원규모는 대폭 감소할 것이며, 보조금을 지원받는 기업의 수 역시 대폭 감소할 것이기 때문이다. 그러나 그동안 기업지원 보조금은 보조금 지원을 신청한 기업의 경영상태 및 장래의 경영전망에 따른 지원의 필요성과 효과성을 충분히 고려하지 못하고 기업에 무분별한 보조금 지원을 하였으며, 이러한 기업 지원의 제도화는 한계기업의 퇴출에 의한 산업구조조정을 지연시키고, 유사·중복 사업의 증가를 통해 예산낭비를 초래하는 데 일조하였다. 따라서 보조금을 지원받는 기업의 수가 상당히 감소하더라도, 임금보조금의 실효성 제고, 국내 산업의 효율성 및 제고, 정부 재정지출의 효율화의 목적 달성을 위해 그동안 방만하게 운영되었던 기업지원 보조금은 유사·중복 사업의 통·폐합 및 ‘선택과 집중’의 원칙에 기초한 지원대상 기업의 정밀한 선별을 통해 대대적인 구조조정을 거칠 필요가 있다.

- 74) 이 지표들 역시 경영상의 어려움을 측정하는 데에 한계가 없는 것은 아니다. 예를 들면, 고용유지지원금에서는 재고량이 50% 이상 증가하면 모두 동일한 수준의 지원금을 지급하도록 되어 있는데, 재고량이 50% 이상인 기업이 모두 동일하게 경영상의 어려움을 겪는 것은 아니기 때문이다(전병유 외, 2015).
- 75) 정책결정자들이 해당 기준과 요건을 개발해야 할 필요성을 인지하지 못한 측면도 있겠지만, 개발하는 데에도 많은 어려움이 존재하기 때문이다.

지원대상 기업 요건에 부합한 기업을 선별할 필요가 있다고 본다.<sup>76)</sup>

이와 같은 전문가들의 숙의에 의한 지원기업의 선별이 가능하기 위해서는 전문가들로 구성된 ‘전문심사 기관’의 설립이 필요하다. 이 ‘전문심사 기관’은 비단 기업지원 임금보조금에만 국한하지 않고 방만한 운영과 낮은 실효성으로 적지 않은 문제점을 보이고 있는 중소기업지원, 창업지원 등 다른 기업지원정책에서 지원대상 기업을 선별하는 업무까지 수행해야 하며, 그렇게 될 경우 고용정책과 기업지원정책의 통합적·유기적 집행을 도모하는 역할 및 기능이 동 기관에 중점적으로 부여될 수 있을 것이다.<sup>77)</sup> 물론 현실에서 이러한 전문심사기관의 설립 및 운영과 관련하여 여러 맹점들이 존재할 것이고, 본 연구에서는 그것들을 충분하게 고려하지 못한 측면이 있지만 향후 이와 관련하여 논의가 이루어진다면, 정교한 정책 및 조직설계를 통해 그 맹점들을 극복할 수 있을 것이다.<sup>78)</sup>

다음으로 취약계층의 청년이 정책대상이 되는 보조금과 관련해서는 이 보조금의 합목적성을 근본적으로 재고할 필요가 있다. 취약계층에 해당하는 청년의 규모는 취업계층을 정의하는 관점에 따라 다르게 인식될 수 있겠으나, 그 규모가 작은 수준이라 해도 이들을 정책대상으로 설정한 취업지원 정책은 필요하

76) 이와 같은 방식은 한국개발연구원의 부설기관인 공공투자사업관리센터에서 수행하는 예비타당성조사와 일면 유사성이 있다. 물론 예비타당성조사는 그 대상이 대규모 정부투자사업이고 조사를 위해 많은 시간이 소요되지만, 정부 재정지출사업의 추진 혹은 집행 양상이 전문가들이 수행한 과학적 조사 및 분석과 전문가들의 집단적 의사결정과정을 통해 좌우된다는 점에서 상기의 방식과 유사성을 갖는다고 볼 수 있다.

77) 임금보조금이 다른 기업지원정책, 창업지원정책과 유기적으로 통합되어 운영될 경우 인건비지원의 명목으로 보조금을 지원할 필요는 없다고 본다. 지출용도가 지정되지 않는 포괄적 보조금이나 일정 수준의 소득세 또는 법인세를 감면해주는 세액공제 형태의 보조금의 형태로의 지원을 고려할 수 있으며, 이 경우 주기마다 청년인력채용이 얼마나 증가하였는지를 평가하여 보조금 지원의 지속여부를 결정할 필요가 있다.

78) 여러 맹점들이 지적되겠지만, 예상되는 지적 중의 하나는 전문심사기관을 유지하는 데 드는 비용의 문제일 것이다. 이 조직의 구체적인 모습을 지금 논하기는 어렵겠지만, 상기 논의한 역할들을 수행하기 위해서는 동 조직에 전문인력 및 행정인력을 포함해 적어도 30명 이상의 인력이 필요할 것이고, 결과적으로 수십억 원의 운영비용이 추가적으로 필요할 것이다. 그러나 상기 논의한 대로 기업지원 임금보조금의 구조조정과 개편이 이루어질 경우 동 보조금에 소요되는 예산은 대폭 감소할 것이기 때문에 절감된 예산으로 전문심사기관의 운영비용을 충분히 충당할 수 있다. 물론 절감되는 예산의 대부분은 고용보험기금일 것인데, 현재 청년인턴제 및 청년공제의 위탁운영비가 고용보험기금에서 지출되고 있듯이 전문심사기관의 운영비용도 고용보험기금에서 지출되어도 무방할 것이다.

다. 그러나 과연 임금보조금이 이들의 취업지원을 위해 반드시 필요한 도구인지에 대해 의문의 여지가 있다.

취약계층에 속하는 저학력 청년과 니트 청년들의 취업을 촉진하기 위해서는 무엇보다도 이들의 취업역량을 제고하는 것이 시급하다. 이를 위해서는 직무역량 향상을 위한 취업 전 일정기간의 직업교육·훈련의 과정이 우선적으로 필요한데, 현실에서 이들을 정책대상으로 삼은 임금보조금은 이들의 직무역량 제고를 위해 우선적으로 일자리 제공을 통해 현장교육 및 실무경험 습득의 기회를 부여하는 수단으로서 활용되는 경향을 보이고 있다.

그러나 이들의 직무역량 향상을 위한 정책도구는 이들의 고용에 대한 임금보조금보다는 취업 전 체계적인 직업교육·훈련의 제공 및 참여촉진에 더 초점을 둘 필요가 있다. 현장교육 및 실무경험을 통해 이들의 직무역량을 향상시키는 것도 필요하지만, 사중손실 및 저조한 성과의 위험이 있는 취약계층 대상 임금보조금의 속성을 고려할 때 취업 전 체계적인 직업교육·훈련 과정의 참여를 통해 이들에게 일정 수준의 직무역량을 갖추게 하고, 그 후에 이들에게 일 경험 프로그램이나 취업알선을 제공하는 것이 더 효과적일 수 있기 때문이다. 체계적인 직업교육·훈련 과정을 통해 직무역량이 향상된 미취업청년은 취약계층에서 벗어나 기업지원 임금보조금의 지원대상이 아니게 된다.<sup>79)</sup> 따라서 취약계층을 대상으로 한 취업지원정책은 임금보조금을 활용하기보다 이들을 위한 직업교육·훈련프로그램을 체계화하는 방향으로 개편되어야 할 것이다.<sup>80)</sup>

79) 물론 저학력자와 장기실업자 채용을 꺼려하는 기업들이 존재하기 때문에, 이들이 직무역량을 일정 수준으로 갖춘다 하더라도 낙인효과로 인해 취업이 용이하지 않거나 낮은 수준의 임금조건으로 채용될 수 있다. 그러나 공공알선 서비스가 체계적으로 구축되어 있으면 이들의 취업은 용이해질 수 있으며, 취업 시 임금조건에 있어 불이익을 받더라도 이들이 체계적인 직업교육·훈련을 받는다면 적어도 최저임금 수준 이상의 임금을 받을 만한 직무역량을 갖추었다고 볼 수 있기에 취약계층 취업촉진을 위한 기업지원 임금보조금이 특별히 필요하지는 않을 것이다.

80) 존 마틴 전 OECD 고용노동사회국장도 기업지원 고용보조금의 고용효과가 크지 않음을 언급하며 정부는 근로자 개개인에 대한 직업훈련 지출을 확대해야 한다고 주장하고 있다(매일경제, 『존 마틴 前 OECD 고용국장 “채용 보조금 지급보다 직업훈련이 더 효과적”』, 2017. 3. 29 기사).

## 2. 근로자 지원 보조금의 개편방향

청년공제는 청년고용증대와 중소기업 인력난 완화에 적지 않은 기여를 할 것으로 현재 많은 기대를 받고 있지만, 기업의 가입신청이 선행되어야 청년근로자의 청년공제 가입이 가능한 점을 고려하면 동 사업은 기대한 만큼의 성과를 거두기는 어려울 것으로 예상된다.

이 같은 문제를 해결하기 위해서는 청년근로자의 가입만으로 사업 참여가 가능하도록 기업의 신청과 납입금의 부담조건 없이 공제금의 재원을 정부가 부담하는 취업지원금과 청년근로자의 납입금으로만 충당하는 사업구조를 조성할 필요가 있다.<sup>81)</sup> 그러나 그렇게 될 경우 일반회계상의 취업지원금 예산이 증가하고, 청년근로자의 가입신청이 급증하여 주어진 지원인원과 예산 내에서 신청자를 전부 지원하지 못하는 예산상의 제약 문제가 발생할 것이다.

직접지원 형태의 근로자 지원 보조금에서 나타날 수 있는 이러한 예산제약의 문제를 해결하기 위해서는 기업지원 보조금에서와 같이 동 보조금에서도 ‘선택과 집중’의 원칙에 기초하여 지원대상의 선정과 합당한 수준의 지원이 이루어져야 한다. 현재 청년공제에서의 근로자 가입 요건은 업종 및 직종에 상관없이 중소기업에 취업한 모든 청년으로 설정되어 있지만, 근속 유도를 위한 임금보조금을 중소기업에 취업한 모든 청년에게 지급할 수는 없다. 따라서 보조금 지급이 필요한 업종·직종들을 선별하여 해당 업종·직종으로 취업한 청년들에게 집중적인 지원을 할 필요가 있으며,<sup>82)</sup> 이 경우 지원대상과 지원수준 및 방식에 관한 정책설계를 어떻게 하느냐가 동 보조금의 성과수준을 좌우하는 중요한 이슈가 될 것이다.

이와 관련하여 먼저 보조금 지급 대상은 제조업 기술직·기능(생산)직, 운수업 운전직, 농·수·축산업, 사회복지직 등 현재 높은 수준의 구인난(인력난)을

81) 현재 서울시와 경기도에서 운영하고 있는 청년대상 자산형성지원사업인 ‘희망두배 청년통장’, ‘일하는 청년통장’은 약정기간 만기 이후 청년근로자에게 지급되는 만기적립금의 재원을 청년을 채용한 기업의 납입금 없이 청년근로자의 납입금과 지방정부 지원금 및 민간후원금으로 조달하고 있다.

82) 이전 청년대상 임금보조금 사업에서는 실제로 ‘선택과 집중’의 원칙에 따라 지원금이 지급되었다. ‘청년인턴제’ 및 ‘중소기업 근속장려금’에서는 청년근로자의 직종에 따라 지원금이 근로자에게 선별적으로 또는 차등적으로 지급되었다.

겪고 있는 업종·직종이 될 필요가 있다. 그리고 지원수준은 인력난을 겪고 있는 수준과 국가의 기간산업으로서 육성·보호해야 할 수준에 따라 업종·직종에 따라 차등화되어야 하고, 특히 상당한 인력난을 겪고 있는 제조업 직종에는 인력유입 및 근속 유인을 위해 현재 청년공제가 지원하는 수준보다 더 높은 수준의 임금보조금을 지원해야 할 것이다. 이 경우 10~20년 정도의 기간을 두어 해당 직종 및 중소기업에서의 근속기간에 따라 근속연차별로 지원금을 지급하는 방식을 고려할 수 있다.<sup>83)</sup> 한편 개별 직종·업종의 인력난과 기간산업으로서 육성·보호의 수준은 통시적으로 달라지기 때문에 정책결정자들의 주기적인 의사결정을 통해 환경변화에 따른 지원대상 및 지원수준의 변동이 탄력적으로 이루어져야 한다.

더불어 현재 청년공제에서와 같이 보조금의 재원을 일반회계로만 충당하기에는 제약이 있기 때문에 고용보험기금을 우회적으로 활용하고 있지만, 고용보험기금을 직접적으로 직접지원 형태의 근로자 보조금의 재원으로 충당할 필요가 있다. 물론 근로자 지원 임금보조금의 재원을 ‘고용안정·직업능력개발계정’에서 충당함의 타당성에 대해 논란이 있을 수 있으나, 현재 운영 중인 몇몇 직업훈련 사업에서 훈련생에게 지급하는 훈련장려수당의 재원을 고용보험기금에서 충당하고 있기 때문에<sup>84)</sup> 근로자 지원 목적의 임금보조금의 재원을 고용보험기금으로 충당하여도 크게 무리는 없다고 사료된다.<sup>85)</sup>

현재 운영 중인 세액감면 형태의 ‘중소기업 취업자 소득세 감면’은 중소기업에 취업한 청년근로자에게 제공하는 혜택의 규모가 크지 않기 때문에 중소기업으로의 청년유입과 근속을 유인하는 정책도구로서의 효과성은 낮은 수준이다. 그럼에도 불구하고 국내 중소기업이 처한 인력난 상황을 고려할 때, 중소기업

83) 예를 들면 제조업 기능직으로 취업한 청년에게 10년에 걸쳐 1억 원을 지원하는 방안을 고려할 수 있다. 정부는 8천만 원을 지원하고, 청년근로자는 2천만 원을 자기부담금으로 납부하여 청년근로자는 근속 2년차에 2천만 원, 5년차에 3천만 원, 10년차에 5천만 원을 지원받는 것이다. 이 경우 근속은 한 기업에서만 이루어질 필요는 없고, 중소기업의 범위 내에서 이직을 하여 해당 직종에서의 고용을 이어나가면 인정될 수 있다. 임금보조금으로서의 지원 외에도 자녀양육비, 주거비 지원으로서 복지 지원도 추가적으로 고려할 수 있다.

84) 전직실업자능력개발지원, 국가기간·전략직종훈련 등이 이에 해당한다.

85) 김동현(2005)은 직업능력개발사업에도 근로자 지원 프로그램이 도입되어 있기 때문에 고용안정사업에서도 근로자 지원 프로그램의 도입이 필요하다고 보고 있다.

취업자에게 보편적으로 혜택을 제공하는 동 제도는 지속적으로 유지될 필요가 있다고 본다. 그러나 현재 ‘29세 이하’와 ‘3년’으로 설정된 지원가능 연령조건과 지원기간은 현재 계속해서 높아지고 있는 첫 취업 시의 연령과 중소기업 인력난의 수준을 고려했을 때, 각각 ‘35세 이하’와 ‘5년’ 정도의 수준으로 확장될 필요가 있다. 더불어 현재 70%로 설정된 소득세 면제 비율도 소득구간에 따라 100%에서 70%로 절감되면서 소득이 낮은 취업자들에게 현재보다 더 많은 혜택이 제공되도록 지원수준에서도 선별적인 확장이 있어야 할 것이다. 또한 더 많은 청년근로자들이 지원받을 수 있도록 동 제도의 인지 확장을 위한 홍보대책도 필요하다.

### 3. 그 외 청년대상 임금보조금 관련 제도 개선안

현재 여러 기업지원 보조금과 ‘청년공제’ 사업에서는 기업에는 원하는 인재를 채용할 수 있도록, 청년구직자에게는 원하는 기업에 취업할 수 있도록 알선의 과정을 거치고 있다.<sup>86)</sup>

앞에서 언급하였듯이 청년대상 임금보조금은 ‘사중손실의 최소화’ 및 ‘고용 지속성의 제고’뿐만 아니라 ‘합리적인 근로조건을 갖춘 기업으로의 고용’의 성과목표를 달성하는 것이 중요하다. 하지만 현재 여러 온라인 취업포털, 공공고용서비스를 수행하는 고용노동센터, 그리고 청년인턴제 등의 임금보조금 사업을 수행하는 민간취업알선기관, 사업주단체, 비영리단체 등에 의한 취업알선에서는 구직자에게 구인기업이 어떠한 근로조건을 갖추고 있는지에 관한 구체적인 정확한 정보가 만족스럽게 제공되고 있지는 못한 것으로 판단된다. 임금 수준, 평균 근무시간, 사내복지, 조직문화, 직무교육·훈련, 노동조합 존재 유무 등의 근로조건도 고용의 질을 좌우하는 중요한 요인이기 때문에 일자리 알선과정에서 청년구직자가 합리적인 근로조건을 갖춘 기업을 선별할 수 있도록 이에

86) 취업성공패키지를 통해 청년공제에 참여하는 경우 운영기관에 의한 알선을 통해 기업에 채용되어야 하는 반면, 청년인턴제를 통해 청년공제에 참여하는 경우 반드시 운영기관의 알선을 거칠 필요는 없으며, 기업이 신규인력을 직접 채용할 수 있다. 청년공제 도입 전의 청년인턴제에서는 운영기관의 알선에 의한 기업의 인력채용이 원칙이었으며, 특정 조건을 충족할 경우에만 기업이 알선을 거치지 않고 직접 인력을 선발할 수 있었다.

대한 정확하고 구체적인 정보가 청년구직자에게 제공되어야 할 것이다.

이것은 비단 청년구직자에게만이 아닌 구인기업에게도 적용된다. 임금보조금의 또 다른 지원대상은 기업이기 때문에 기업은 임금보조금을 통해 우수한 인력을 채용할 수 있어야 하며, 이는 구인기업 역시 청년구직자의 직무역량, 취업희망기업에 대한 이해수준, 성실성 등에 관한 정보를 충분히 제공받을 수 있는 알선과정이 필요함을 시사한다. 따라서 청년대상 임금보조금의 성과제고를 위해 우수한 직무역량 또는 잠재성을 가진 청년구직자와 합리적인 근로조건을 갖춘 기업을 매칭하는 청년일자리 알선체계가 효과적으로 구축되어야 할 것이다.

## VI. 나가며

근래 임금보조금은 청년고용을 증진하기 위한 정책도구로서 비중 있게 활용되고 있지만, 그 실효성 여부에 대해서는 논란이 지속적으로 일어나고 있다. 그러는 가운데 실제로 청년대상 임금보조금의 실효성이 높지 않은 것으로 평가하는 입장들이 늘어가고 있는데, 이같이 실효성에 대해 많은 의문이 제기되는 데에는 동 임금보조금의 성과를 정확히 판단하는데 있어 현재 주요하게 활용되고 있는 성과목표/지표들이 타당하게 설정되어 있지 못한 배경이 있다.

청년대상 임금보조금이 ‘양질의 청년고용 증대’라는 동 임금보조금의 정책목표를 얼마나 효과적으로 달성하였는지를 정확히 측정하기 위해서는 성과목표를 구성하는 데 있어서 ‘사중손실 최소화’, ‘고용지속성 제고’의 목표가 핵심적으로 고려되어야 하며 이를 반영한 성과지표체계가 구축되어야 한다. 상기와 같은 청년대상 임금보조금 성과목표/지표의 특성을 고려하여 현재 추진되고 있는 여러 사업/제도들의 실효성을 진단해보면, 해당 사업/제도들의 실효성은 대체적으로 높지 않은 것으로 판단되거나 예상되며 최근에 새로이 도입된 근로자 지원 보조금인 청년공제 역시 동일하다. 이같이 실효성이 낮은 사업/제도가 지속되고 있는 기저에는 고용정책이면서 기업지원정책의 성격을 가지고 있는 임금보조금이 청년구직자보다는 기업집단에 더 많은 혜택을 주도록 설계되면서 고용의 질이 간과되고 있는 문제들이 존재한다.

청년대상 임금보조금의 실효성을 제고하기 위해서는 상기의 성과목표들을 높은 수준으로 달성할 수 있도록 여러 사업/제도들의 구조조정을 통한 동 보조금의 대대적인 개편이 필요하다. 이러한 개편은 ‘선택과 집중’의 원칙에 근거하여 미취업청년과 기업 양 집단 모두에 유익을 줄 수 있도록 청년대상 임금보조금의 지원대상이 향후 성장전망이 밝지만 현재 금전적 지원이 필요한 기업과 구인난을 겪고 있는 업종 및 직종에 취업하려는 청년구직자가 되도록 추진되어야 할 것이다.

이와 같은 청년대상 임금보조금의 개편이 이루어질 경우 동 임금보조금의 지원을 받게 되는 미취업청년의 수는 개편 전에 비해 적잖이 감소할 것으로 예상되며, 이것은 현재의 경제전망 및 경제구조를 고려하였을 때 청년대상 임금보조금의 실질적 일자리 창출 효과가 그리 크지 않음을 의미한다. 이 점을 고려한다면 그동안 청년실업 문제 해결을 위한 정책도구로 전가의 보도처럼 활용되고 있는 임금보조금의 일자리 창출 효과는 과대평가되고 있다고 볼 수 있다. 임금보조금을 비롯한 적극적 노동시장정책만으로는 청년실업문제를 해소할 수 없으며, 적극적 노동시장정책이 온전한 효과를 내기 위해서는 구조적 개혁이 전제되어야 한다는 주장이 제기되고 있듯이(Eichhorst and Rinne, 2016), 청년실업문제를 완화하는 데 있어 임금보조금의 효과에 대한 과도한 기대는 지양할 필요가 있다. 정책결정자들은 이러한 청년대상 임금보조금의 한계와 동 임금보조금이 가지는 규범적 특성을 고려하여 지원대상 설정 등 임금보조금의 정책설계를 정교히 할 필요가 있다.

본 연구는 연구자의 직관 및 주관적 해석에 근거하여 청년대상 임금보조금의 규범적 성과기준과 특성을 규명하였고, 이에 기초하여 동 임금보조금의 실효성 및 문제점, 개편방안을 진단하고 제시하였기에 충분한 이론적 근거와 과학적 검증 없이 주장된 개념들이 적잖이 있다고 사료된다. 향후 연구에서는 전문가 면담 등 보다 과학적인 방법론을 적용하여 동 임금보조금의 성과기준을 정립하고, 실효성 제고를 위한 개편방안을 구체적으로 제시할 필요가 있을 것이다.

## 참고문헌

- 감사원(2016). 『감사보고서 : 청년고용대책 성과분석』.
- 강세욱(2015). 『취업취약계층 일자리사업 평가』. 국회예산정책처.
- 국회예산정책처(2006). 『일자리지원사업 평가』.
- \_\_\_\_\_ (2017a). 『2017년도 제1회 추가경정예산안 분석』.
- \_\_\_\_\_ (2017b). 『2018년도 예산안 위원회별 분석(환경노동위원회 소관)』.
- 기획재정부 · 한국조세재정연구원(2015). 『2015 조세특례 심층평가 I』.
- 김동현(2005). 「고용보험 기금용도의 적정성에 관한 연구」. 『사회보장연구』 21 (3) : 185~204.
- 김두순 외(2013). 『중소기업 청년인턴제의 고용영향평가』. 한국고용정보원.
- 김영생(2013). 『청년의 주소기업 취업 및 장기근속유도를 위한 정책 방안 연구』. 한국직업능력개발원.
- 김순희(2005). 「고용안정정책의 변화과정 비교 연구」. 단국대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김진영 · 오준범(2015). 『중소기업 인력지원 사업 효과 분석』. 국회예산정책처.
- 남궁인철(2010). 『청년 일자리 지원사업의 성과와 개선과제』. 국회예산정책처.
- 노민선(2015). 「조세지원을 통한 중소기업 고용 활성화 방안」. 『중소기업 포커스』 제15-7호.
- 대한민국 국회. 『고용노동부 소관 결산 검토보고서』. 각 연도.
- 장지연 · 김정우(2002). 『취약계층에 대한 고용보조금제도의 효과 및 개선방안』. 한국노동연구원.
- 전병유 외(2015). 『고용보조금 제도의 효과성 제고를 위한 개편 방안 연구』. 서울사회경제연구소.
- 전병유 · 오민홍(2011). 『빈 일자리 고용알선사업, 취업장려수당 성과평가 및 제도화 필요성 연구』. 한신대학교 산학협력단.
- 정삼철(2013). 「중소기업 인력 미스매치 해소대책 추진에 따른 대응전략」. 『중

북동향 전망대』 제29호.

조준모 외(2011). 『노동시장 채용패턴 변화에 따른 청년취업인턴제 중장기적 제도개선 방안 연구』. (사)한국노사관계학회, 성균관대학교 HRD센터.

중소기업중앙회(2014). 『2014 중소기업 위상지표』.

양희승(2004). 『선진국 경험에서 배우는 청년실업 대책』. LG경제연구원.

최강식 외(2014). 『청년-중소기업 미스매치 완화를 위한 정책과제 연구』. 연세대학교 산학협력단.

매일경제. 『존 마틴 前 OECD 고용국장 “채용 보조금 지금보다 직업훈련이 더 효과적”』. 2017. 3. 29 기사.

Costa Dias, M and H. Ichimura and G. J. van den Berg(2013) “Treatment evaluation with selective participation and ineligibles.” *Journal of the American Statistical Association* 108 (502): 441~455.

Eichhorst, W. and U. Rinne(2016). “Promoting Youth Employment in Europe: Evidence-based Policy Lessons.” *IZA Policy Paper* 119. Institute for the Study of Labor(IZA).

Katz, L. F.(1998). “Wage Subsidies for the Disadvantaged,” *Generating Jobs: How to Increase Demand for Less-Skilled Workers*. New York: Russell Sage Foundation: 21~53.

Larsson. L.(2003). “Evaluation of Swedish youth labor market programs.” *Journal of Human Resources* 38 (4): 891~927.

Lerman, R. I.(1982) “A Comparison of Employer and Worker Wage Subsidies.” *Jobs for Disadvantaged Workers: The Economics of Employment Subsidies*. Washington, D. C.: The Brookings Institution: 159~180.

Pessoa e Costa, S and S. Robin(2009). “An illustration of the returns to training programmes: The evaluation of the “Qualifying Contract” in France.” Université catholique de Louvain, Institut de Recherches Economiques et Sociales.

## A Study on the Effectiveness and Reform of Youth Wage Subsidies

Kim Tae-uk

Nowaday, wage subsidies are employed heavily for promoting youth employment. But youth wage subsidies has a problem that the criterion which should be considered important in evaluating the performance of these subsidies is not clearly defined. Therefore, this study diagnose the effectiveness and problems of these subsidies through identifying the performance standards normatively, and based on this diagnosis also suggest reform plan of youth wage subsidies.

To effectively achieve ‘increase of the quality of youth employment’, the policy objective of these subsidies, ‘minimizing deadweight loss’, ‘enhancement of employment persistence’ should be set as core performance goals. Based on these performance standards, the effectiveness of youth wage subsidies is considered to be generally low showing high deadweight loss rate or poor output performance.

To enhance the effectiveness of youth wage subsidies, a major reform of these subsidies, designed to provide more benefits to businesses than young job seekers, is needed, and this reform should be based on the principle of ‘choice and concentration’ so that these subsidies should be designed to benefit both young people and businesses that need supports preferentially.

Keywords : youth wage subsidies, performance standards of wage subsidy, net employment effect, deadweight loss, employment persistence