

고용안정사업의 역사와 발전방향*

이 규 용**

I. 머리말

고용안정사업은 일자리 창출과 실업 예방 조치로서의 기능을 갖고 있다는 점에서 한국의 고용보험제도는 다른 나라의 실업보험제도와 구별되는 특징을 갖고 있다. 고용안정사업은 고용장려금과 지원금의 지급을 주된 내용으로 하고 있어서 기업지원의 성격이 강하며 일자리 창출의 가시적 성과를 제고할 수 있다는 점에서 다양한 형태의 사업들이 시행되어 왔다. 형식상으로는 노동시장정책(Labor Market Policy : LMP)의 하나인 고용장려금(1)사업의 의미를 갖고 있으나 사업의 내용면에서 보면 이보다 넓은 의미로서 이해될 수 있다.

그동안 고용안정사업은 고용보험사업 중에서도 가장 많은 제도적 변화를 겪어 왔다. 노동시장 상황이 악화될 때마다 새로운 정책 수요가 대두되어 왔고 이에 따라 정책 수요에 부합하여 새로운 사업들이 시행되어 노동시장 환경 변화에 따른 탄력적인 대응이 이루어져 왔으나 한편으로는 제도가 복잡해지는 측면도 있었다. 또한 사업 실적이 수급요건과 관련되어 있기 때문에 제도 설계 시에는 엄격한 요건을 요구하지만 활용실적이 낮아지면 수급요건을 완화하는 등 지원요건이나 지원금액 및 지원방법에서도 많은 변화를 겪으면서 매우 다양하고 복잡한 구조가 되어 왔다. 고용안정사업은 시간이 흐르면서 사업의 의의와 역할이 점차 변화되어 왔다. 고용보험 도입 당시의 고용안정사업은 사업구조의 변화와 기술진보 과정에서 근로자의 고용안정을 보장하면서 실업의 예방과 기업의 고용조정을 합리적으로 지원하기 위한 것에 초점이 강조

* 이 글은 2016년에 발간된 『고용보험 20년사 : 1995~2015』에서 필자가 집필한 제6장을 중심으로 정리한 것이다.

** 한국노동연구원 선임연구위원(leeky@kli.re.kr).

1) 고용장려금은 대상 집단의 고용촉진 또는 고용유지 노력을 지원하기 위한 정책을 말한다. 보조금의 범위는 공공·사적부문 및 비영리분야에 지원하는 모든 보조금을 포함하며 공적자금으로 노동비용 중 일부만 부담하고 나머지 대부분은 사업주가 부담한다(유럽연합통계청, 2006).

되어 왔다. 그러나 시간이 흐르면서 고용조정지원 외에 고령자·여성 등 노동시장 잠재인력 및 취약계층의 고용자원을 위한 고용촉진지원, 근로시간 등 직무체계와 고용환경 개선 등을 통해 일자리 확대를 위한 고용창출지원, 그 밖에 여성근로자, 건설근로자의 고용여건 개선 등을 위한 지원 등으로 사업영역이 확장되어 왔다.

다양한 임금보조금제도가 주축을 이루고 있는 고용안정사업은 사업 영역의 광범위성으로 인해 신규 사업에 대한 수요가 지속적으로 요구되어 왔고, 사업수행 과정에서 실적이나 평가를 통해 지원요건, 지원대상, 신청 및 지원절차 등이 종종 변경되어 왔다. 또한 대부분의 고용안정사업이 사업주 지원을 통해 일자리를 유지하거나 창출하는 구조로 되어 있어서 사업의 순고용효과에 대한 문제가 지적되어 왔다. 일자리 창출이라는 관점에서 볼 때 보조금 사업은 사중손실이나 대체효과로 인해 순고용효과가 낮지만 정책대상을 취업취약계층으로 제한하고 선별기능이 제대로 작동되면 이러한 비판으로부터 자유로울 수 있다. 그러나 고용안정사업의 영역이 확대되고 정책대상의 다양화뿐만 아니라 다양한 형태의 기업지원이 이루어지면서 사업의 순효과에 대한 논란이 확대되어 왔다. 이에 따라 고용안정사업의 접근방식에 대한 근본적인 변화요구가 지속적으로 제기되어 왔으나 제도를 근본적으로 바꾸는 것은 쉽지 않아 주로 개별사업의 평가를 통해 미시적인 제도개선이 이루어져 왔다.

최근 들어 노동시장의 구조적 변화에 대응하여 고용안정사업의 보다 적극적인 기능이 요구되면서 고용안정사업의 틀에 대한 근본적인 변화도 요구되고 있다. 단순히 개별사업의 효과성을 제고하는 관점에서 벗어나 취약계층의 고용촉진, 일자리 지속성, 노동시장 이행단계별 지원체계의 강화를 위한 통합적 정책대응이 요구되고 있으며 이를 위한 고용안정사업의 역할에 대해 재검토가 요청되고 있다. 고용안정사업이 갖는 본래의 목적에 부합하면서도 노동시장 정책으로서 고용보험의 적극적인 대응에 부합하는 고용안정사업의 발전 방향을 모색하는 논의가 본격화될 전망이다. 이 글의 목적은 지난 20년간 고용안정사업의 전개과정과 특징을 살펴보고 고용안정사업이 나아가야 할 방향을 모색하는 데 있다.

II. 고용안정사업의 변천과정과 특징

2015년 현재 고용안정사업의 구조는 크게 고용창출사업, 고용조정지원사업, 고용촉진지원사업, 건설근로자 고용안정지원사업, 그리고 고용촉진시설지원사업으로 등으로 구성되어 있다. 이러한 제도가 확립되기 까지 고용안정사업은 그동안 사업 구성뿐만 아니라 개별 사업의 지원요건 등에서 많은 제도 개선이 이루어져 왔다. 지난 20년간 고용안정사업의 제도변화는 크게

1995~2004년과 2005~2014년의 두 시기로 구분할 수 있다. 전자의 시기에서는 주로 고용조정 지원에 초점을 두고 사업이 운영되어 왔다면, 후자의 시기에서는 노동시장정책으로서 고용안정사업이 강조되면서 일자리 창출을 강화하는 데 초점을 맞추어 제도가 운영되어 왔다. 이하에서는 이 두 시기를 중심으로 고용안정사업의 변화과정을 살펴보고자 한다.

1. 1995~2004년 : 소극적 고용촉진사업과 경기침체기의 고용조정기능 강화

가. 초기의 고용안정사업과 외환위기

고용보험법 시행 당시(1995. 7. 1)에 고용안정사업은 휴업수당지원금, 인력재배치지원금, 전직훈련지원금, 지역고용촉진지원금, 고령자고용촉진장려금, 육아휴직장려금으로 구성되었다. 이후 외환위기로 인해 실업자 수가 증가함에 따라 재직근로자의 실업예방을 목표로 하는 고용유지지원금의 중요성이 커지고 동 지원제도의 역할을 강화하여야 한다는 의견이 제시되어 시행령 개정을 추진하게 된다. 특히 부실판정기업·퇴출은행의 발표 및 빅딜의 가시화로 대규모의 구조조정이 이루어짐에 따라 고용조정으로 인한 대량실업의 발생 등 고용불안이 야기되고 있었으며 고용안정사업의 지원금 항목이 너무 많아 복잡하고 지원수준이 낮아 고용안정을 위한 해결책으로 미흡하다는 의견이 제시되었다.

이에 따라 1998년 7월 1일에 개정 공포된 시행령에 의해 종전 17개 항목으로 세분화되어 있는 고용안정사업의 지원금을 성격에 따라 고용유지지원금 등 7개 항목으로 단순화하였고²⁾ 기존의 창업·적응·직업전환훈련지원금은 실적이 미약할 뿐 아니라 직업능력개발사업으로 실시가 가능하므로 폐지하였다. 지원수준도 지정·비지정업종에 따라 차별화되어 있던 것을 통일하고 지원수준도 상향조정하였으며 근로시간 단축을 주 단위 기준으로 실시하여도 지원하는 등 지원요건을 완화하고 지원시기도 매월 지급하도록 하여 고용유지조치에 따른 기업의 비용부담을 완화하였다.

구조조정과 계절적 요인 등으로 1999년 상반기 실업률이 최고조에 달할 것으로 전망되어 일시적 실업급증에 대한 대처방안의 강구가 필요하였고, 특히 5대그룹 기업구조조정 추진방향의 발표로 기업분사화 등 새로운 구조조정 유형이 발생함에 따라 특성별로 유형화하여 효율적인 고용조정지원제도 체계의 구축이 요구되었다. 이에 따라 실업예방을 위한 고용유지지원금을 대폭 확충하였다. 이전에는 하나의 고용유지조치에 대해서만 지원하였으나 동시에 실시하

2) 1998년 7월에는 휴업수당지원금, 근로시간단축지원금, 고용유지훈련, 사외파견지원금, 인력재배치지원금에 휴직수당을 신설하여 고용유지지원금으로 통합하였다.

는 둘 이상의 고용유지조치에 대해서도 지원하였다.

제도 시행 초기의 성격을 고려할 때 고용안정사업이 도입된 핵심적 이유인 기업구조조정의 지원 및 실업예방과 관련되어 있다. 이런 점에서 고용조정지원사업의 경기변동기의 기능이 강화되었다고 볼 수 있다. 고용조정지원사업은 산업구조의 변동 및 급격한 경기불황으로 인한 고용조정의 사회적·개인적 비용을 최소화하고 기업이 효율적으로 인력관리를 할 수 있도록 정부가 기업에 지원금을 제공하는 사업이다.

나. 2000~2004년의 고용안정사업

외환위기로 인한 대량실업 상황에서 고용안정사업은 실업 예방, 실직근로자 재취업촉진 등 사회안전망으로서의 핵심적 기능을 수행하였으나 대량실업 상황에 긴급히 대응하는 과정에서 제도의 외연적 확대에 중점을 둬으로써 사업의 효과성 측면에서는 내실화가 미흡한 측면도 있었다. 특히 노동시장 취약계층에 대한 보호를 강화하는 한편, 기업 간 지원규모의 형평성을 확보하고 사업의 효과성을 제고하는 방향으로 내실화를 도모할 필요성이 대두되었다. 이는 주로 고용촉진장려금에 대한 지원요건의 변화를 통해 구현되었다.

고용안정사업의 고용촉진장려금은 통상적인 조건하에서 취업이 곤란한 고령자·장기실업자·여성의 고용기회를 확대하고 안정적인 경제생활을 도모하는 데 목적을 두고 있다. 능력이 나 건강으로 보아 한창 일할 때임에도 불구하고 취업 또는 직업전환의 기회를 갖지 못하는 고령자를 일정수준 이상 고용하거나 신규고용 또는 재고용하는 사업주에 대해서는 고령자 고용촉진장려금을 지원하고, 6개월 이상의 장기실업자를 고용한 사업주에 대해서는 장기실업자 고용촉진장려금을 지원하며 결혼·출산·육아로 인하여 직업생활에 애로를 겪고 있는 여성들에 대하여 육아휴직, 재고용 및 여성가장 실업자의 고용을 지원하기 위해서 여성고용촉진장려금 제도를 두고 있다. 고용촉진장려금은 시행 초기에 제도의 활성화를 위해 지원대상 및 요건을 확대하였으나 이후 제도를 시행하면서 사중손실의 방지 등을 위해 요건을 강화하는 등 지속적인 제도개선이 이루어져 왔다.

2. 2004년 10월 ~ 현재 : 고용안정사업의 일자리 창출 기능 강화

가. 2004년 제도개선 : 고용창출지원사업의 시행

고용보험은 출범 후 첫 10년간은 사회안전망 강화에 주력하였으나, 보험원리에 입각한 보수적 제도운영으로 적극적 노동시장정책으로서의 역할이 상대적으로 미흡하였다고 볼 수 있다.

경기불황 등 제한적 요건하에서 소극적인 사업운영으로 고용안정사업의 실적저조 및 적립금 과다가 발생하고, 기업의 생산성과 직결되는 직업능력개발 투자가 저조하였으며, 고용 인프라 확충·신규 구직자 지원 등 노동시장의 실수요에 효과적으로 대응하는 정책기능이 미흡하였다. 특히 2000년대 들어 한국 경제가 고성장·저실업에서 저성장·저고용으로 변화하면서 좋은 일자리 부족, 인력수급의 불일치 및 양극화 심화 등 노동시장 여건이 악화되었다. 이에 따라 인력수급의 원활화, 고용 인프라 확충, 평생능력개발체제 구축 등 적극적 노동시장정책을 통한 노동시장의 활력 제고와 국가경쟁력 강화가 시대적 과제로 대두되었다.

이에 정부는 2004년 2월 ‘일자리 창출’을 국정과제의 최우선으로 발표하였고 고용보험 정책 방향도 일자리 창출사업, 국가고용지원서비스 선진화 등 적극적 노동시장정책에 역점을 두어 추진하면서 소극적 실업대책에서 적극적 노동시장정책 지원으로 전환하였다. 이러한 시대적 요구에 부응하기 위해 고용안정사업은 2004년 10월 1일 커다란 변화를 겪게 된다.

이 시기의 고용안정사업의 제도변화는 크게 두 축으로 정리할 수 있다. 첫째, 고용촉진장려금의 정비이다. 종전의 고용조정지원, 고용촉진지원 및 건설근로자 고용지원사업 외에 고용창출지원사업이 추가되고 종전의 여러 고용촉진장려금들을 신규고용촉진장려금으로 확대·통합하였다. 2004년 10월 고용보험법 시행령 개정을 통하여 각 고용촉진장려금을 신규고용촉진장려금으로 통합하면서 지원수준 및 지원기간을 통일하였고, 취약계층 지원기능 강화를 위하여 지원대상을 청년실업자, 장애인까지 확대하였으며 2007년부터는 임신·출산 또는 육아를 이유로 이직한 여성근로자도 지원대상에 포함하였다.³⁾

둘째, 고용보험사업의 일자리 창출 기능 강화이다. 고용안정사업의 ‘일자리 창출’ 기능을 강화하고, 그 과정에서 발생하는 기업의 경영부담을 완화하고자 2004년부터 고용창출지원을 위한 각종 지원제도를 도입·시행하였다. 2004년 10월에 이루어진 「일자리 만들기 사회협약」에 따라 고용창출지원을 위해 신설된 장려금으로는 교대제전환지원금, 중소기업고용환경개선지원금, 중소기업전문인력채용장려금, 중소기업신규업종진출지원금, 중소기업근로시간단축 지원금 등이 있다.

나. 2005~2010년 : 고용촉진지원제도의 확대

이 시기 고용안정사업의 특징은 근로자 지원대상의 근거 마련 및 고용촉진지원제도의 확대로 규정할 수 있다. 2005년 4월 6일에 대통령이 참석한 「국가 고용지원서비스 혁신보고회」를 개최하여 고용지원서비스의 선진화를 위한 방향을 설정하였고 적극적 노동시장정책의 실현을

3) 2004년 10월에 신설된 신규고용촉진장려금은 고용안정센터 등에 구직 등록한 후 지원대상별로 실업기간이 일정기간 이상 경과한 자를 채용한 사업주에게 1인당 월 15만~60만 원씩 1년간 지원한다.

위한 법적기반을 마련하기 위해 고용보험법을 개정하여 2005년 12월 7일 공포하였다.

2005년 고용보험법 개정 법률의 주요 내용을 보면 고용과 훈련의 연계강화로 정책추진의 효율성을 제고하고자 그간 분리·운영하였던 고용안정사업과 직업능력개발사업을 고용안정·직업능력개발사업으로 통합하였다. 고용안정사업과 직업능력개발사업은 별도의 계정으로 구분되어 있어 각각의 사업에 해당하는 보험료율 및 회계도 구분되어 있었으나 양 계정을 통합한 것이다.⁴⁾ 고용안정·직업능력개발사업의 지원대상에 취업할 의사를 가진 자, 65세 이상 자, 영세 자영업자 등을 추가하였고, 사업주의 고용창출·고용개선에 대한 지원과 고용안정에 관한 지원금을 근로자에게 직접 지원할 수 있는 근거를 마련하였다.

다. 2011년~현재 : 고용창출사업을 재량사업으로 전환

고용안정사업은 2011년 이후 사업의 전환점을 맞게 된다. 고용안정사업에 대한 외부평가 등을 토대로 2011년부터는 효과성과 활용도가 낮은 사업에 대해 구조조정을 실시하는 등 사업 간 통·폐합 및 재량사업으로 전환하였고, 일부사업의 민간위탁, 고용유지를 지원요건에 추가, 지원금의 근속기간 비례 차등화, 중복수급 방지, 동일인 반복수급 방지 등 제도개편을 추진·시행하였다.

이 시기의 가장 큰 변화는 크게 다음의 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 고용창출지원사업⁵⁾이 의무지출제도에서 재량사업으로 전환되었다는 점이다. 2011년에 의무지출제도를 폐지하고 사업계획서를 사전에 심사·승인한 후 이행 결과를 확인하여 재량적으로 지원하는 고용창출지원사업으로 변경하였다. 고용창출지원제도는 ① 일자리함께하기 지원 ② 시간제일자리 창출 지원 ③ 고용환경개선 지원 ④ 유망 창업기업의 고용지원 ⑤ 전문인력 채용지원으로 이루어져 있다.

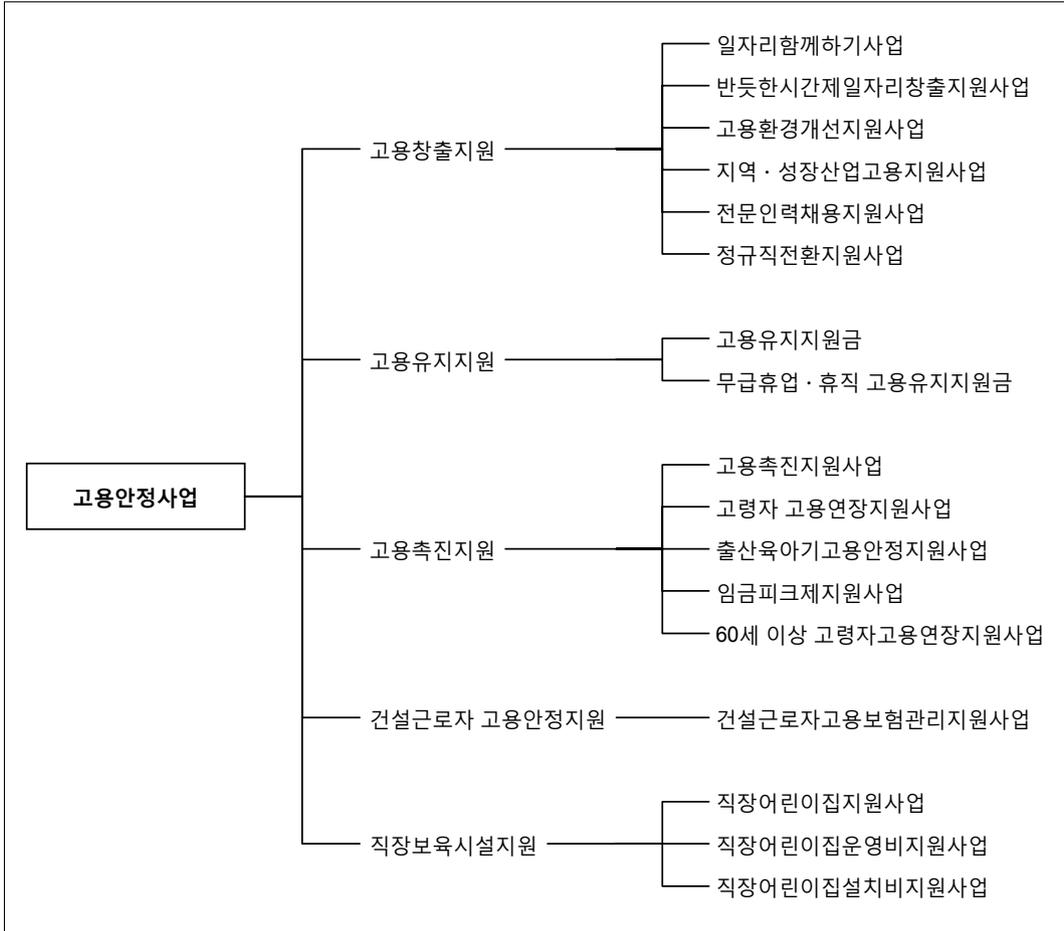
둘째, 고용촉진장려금 제도의 변화이다. 2011년부터 고용촉진지원금으로 명칭을 변경하고 지원대상자는 고용노동부 장관이 정하는 취업지원프로그램을 이수한 사람으로 한정하였으며 근로자의 장기고용을 도모하기 위해 6개월, 12개월 이상 고용을 유지한 경우에만 지원금을 지급하도록 하여 지원대상자의 고용유지기능을 강화하였다.

셋째, 기타 제도의 변화이다. 2011년부터 활용도가 낮은 전직지원장려금제도를 폐지하고, 근로자에게 전직지원서비스를 직접 지원할 수 있도록 민간위탁 전직지원사업으로 변경하였다.

4) 고용안정사업과 직업능력개발사업은 기업의 인력활용에 대한 지원으로서 적극적 노동시장정책의 수단으로 두 사업을 연계하여 실시할 경우 시너지 효과를 높일 수 있을 뿐 아니라 노동시장에서 취업지원과 직업훈련을 패키지로 통합한 서비스(전직지원서비스 등)에 대한 수요가 늘고 있는 점을 반영한 것이다.

5) 여기에 해당되는 사업으로는 중소기업근로시간단축지원금, 교대제전환지원금, 중소기업고용환경개선 지원금, 중소기업신규업종진출 지원금, 중소기업전문 인력채용장려금 제도이다.

[그림 1] 2015년 현재의 고용안정지원제도 체계도



- 주 : 1) 2011년부터 교대제전환지원금, 중소기업전문인력활용지원금, 중소기업고용환경개선지원금 등이 고용창출지원사업으로 통합.
 2) 2015년 5월 정규직전환지원금 신설.
 3) 2011년부터 고령자고용촉진장려금의 명칭을 고령자고용연장지원금으로 변경하고 고령자다수고용장려금은 폐지.
 4) 2011년 1월부터 신규고용촉진장려금은 고용촉진지원금으로 변경.

고용유지지원금은 제도를 개선하여 감원방지기간을 ‘고용유지조치기간’에서 ‘고용유지조치기간+1개월’로 늘리고, 휴업규모율은 1개월간 ‘1/15 초과’하는 경우에서 ‘20/100 초과’하는 경우로 지원금 요건을 강화하여 사중손실 최소화하고 제도의 실효성을 높였다. 아울러 2012년 1월 22일부터 자영업자에 대한 고용보험 임의가입이 시행됨에 따라 고용보험 가입 후 폐업 등으로 실직한 자영업자에 대해 취업 및 재창업에 필요한 지원서비스를 통하여 빠른 재취업을 지원할 수 있도록 「자영업자 전직지원서비스」를 시행하였다.

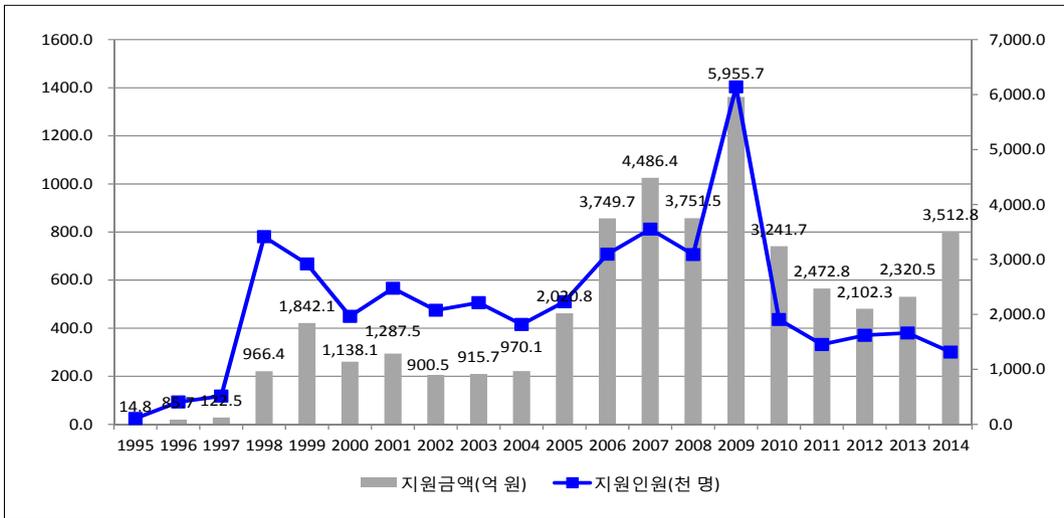
Ⅲ. 고용안정사업의 추진실적

1. 총괄 실적

고용안정사업의 추진 실적은 사업의 지원요건의 변화, 세부 사업의 통·폐합, 사업의 신설 등 다양한 변화의 결과이다. [그림 2]는 고용안정 사업의 지원금액 및 지원인원 추이를 보여주고 있다. 총량적인 지원금액 추이를 살펴보면, 경기침체기에 고용안정사업 지출 금액이 크게 증가하였음을 알 수 있다. 또한 경기침체기의 지출확대의 영향을 제외하면 2004년 전후로 구분할 수 있으며, 이전 시기에 비해 2004년 이후 고용안정사업 지출이 증가하였음을 알 수 있다.

[그림 2] 고용안정사업 지원금액 및 지원인원 추이

(단위 : 억 원, 천 명)



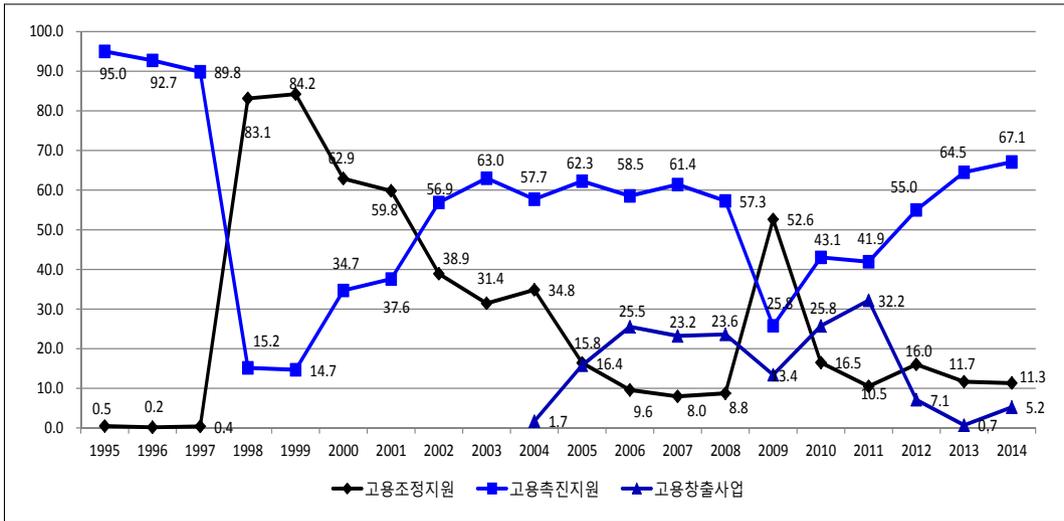
주 : 지원금액은 고용안정사업 전체이며, 지원인원은 고용촉진시설과 건설근로자 고용안정사업은 제외.
 자료 : 한국고용정보원.

고용안정사업의 주요 3사업을 중심으로 활용실적의 비중추이를 살펴보면 [그림 3]과 같다. 그림은 전체 고용안정사업의 지출 금액을 100으로 한 후 3사업의 비중을 그림으로 나타낸 것이다. 그림에서 보듯이 고용창출사업이 시행된 2005년 이후를 중심으로 살펴보면 2009년 이전까지는 고용촉진지원사업의 비중이 지속적으로 증가하여 2007년에는 전체 고용안정사업의 61.4%를 차지하였다. 이에 비해 고용조정지원금의 지출비중은 금융위기를 제외하고는 전반적

으로 10% 수준을 유지하고 있다. 고용창출지원금의 활용비중은 2011년에 전체 고용안정지원금의 32.2%까지 확대되었으나 재량사업으로 전환한 이후에는 대폭 감소하였다.

[그림 3] 고용안정사업 활용금액의 비중 추이

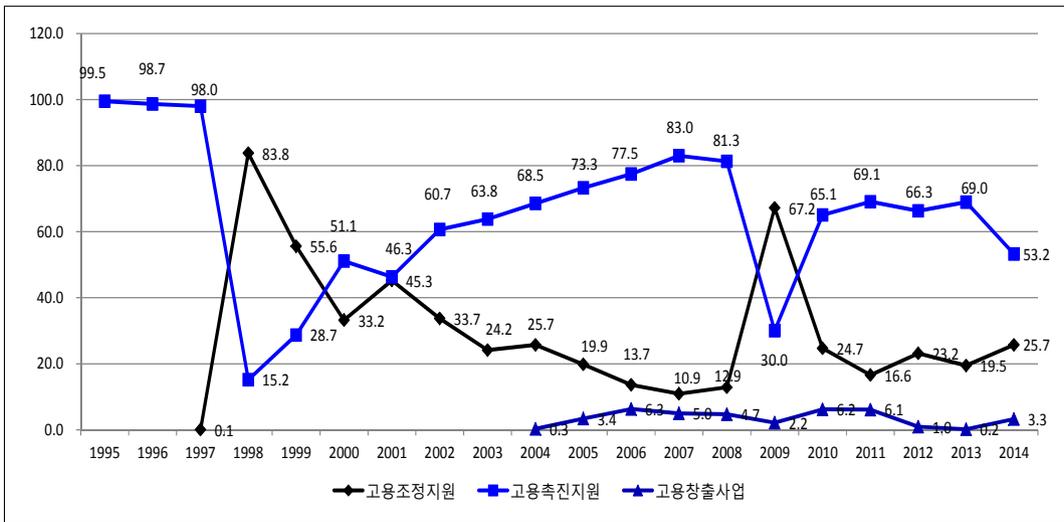
(단위 : %)



자료 : 한국고용정보원.

[그림 4] 고용안정사업 내 주요 사업 지원인원의 비중 추이

(단위 : %)



주 : 고용안정사업의 전체 지원인원을 100으로 하여 세 사업을 대상으로 해당 비중을 계산하였음.
 자료 : 한국고용정보원.

주요 사업 지원인원의 비중 추이는 지원금액과 유사한 특징을 보이고 있다(그림 4 참조). 고용창출사업이 시행된 2005년 이후를 중심으로 살펴보면 2009년 이전까지는 고용촉진지원사업의 지원인원 비중이 지속적으로 증가하여 2008년에는 전체 고용안정사업의 81.3%까지 이르렀다. 이에 비해 고용조정지원제도가 차지하는 비중은 지속적으로 감소 추세를 보여 2007년에는 10.9%까지 하락하였다. 금융위기를 겪은 2010년 이후에도 전체 고용안정사업 중 고용촉진사업이 차지하는 비중이 2/3를 상회하다 2014년 들어와서는 53.2%로 하락하였다. 고용조정지원사업은 2014년에 25.7%로 다소 증가하였다. 이에 비해 고용창출지원사업의 지원인원이 차지하는 비중은 지난 10여 년 동안 최대 6.3%를 기록하는 등 전반적으로 비중이 낮았으며 특히 재량사업으로 전환한 이후에는 비중이 더욱 감소하였다.

Ⅳ. 고용안정사업의 발전방향

1. 고용안정사업의 개편 필요성

이상에서 살펴본 바와 같이 고용안정사업은 크게 고용유지지원, 고용창출지원, 고용촉진지원의 세 기능을 갖고 있다. 고용유지지원은 실업예방을, 고용창출지원은 일자리 창출지원을 그리고 고용촉진지원은 취약계층의 고용촉진을 위한 보조금 지원제도로 운영되고 있다.

앞에서도 언급한 바와 같이 고용안정사업은 범위의 광범위성으로 인해 그동안 고용보험 사업 중에서도 가장 많은 제도적 변화를 겪어 왔다. 그러나 엄밀한 의미에서 볼 때 현행 고용안정사업이 갖는 문제는 제도의 복잡성에 있는 것은 아니다. 오히려 예산의 효율성이라는 관점에서 사중손실이 크다는 점과 일자리 창출 성과를 제고하기 위한 노동시장정책 기능이 효과적으로 작동하지 못할 가능성이 있다는 데 우려가 있다. 사중손실 문제의 경우 그동안 고용안정사업 평가연구에서 많이 지적되어 왔으나 모니터링이나 요건의 강화를 통해 이 문제를 해결하는 것이 쉽지 않은 실정이다. 일자리 창출 및 고용촉진을 통한 고용성과의 제고가 현행의 고용안정사업을 통해 제대로 달성가능한가의 문제는 고용안정사업의 기능적 역할을 고려할 때 보다 중요한 요소이다. 그러나 이 문제에 대해서는 상대적으로 많은 논의가 이루어지지 않은 것으로 보인다.

이에 따라 고용안정사업의 운영과정에서 많은 사업들이 시행되어 왔지만 제도 정비의 원칙이나 방향성에 대한 본질적인 검토가 이루어지지 못하고 주로 사업의 시행과정을 중심으로 제도개선이 이루어짐으로써 사업의 효과를 확장시키지 못한 것으로 평가된다. 이런 점에서 고용

안정사업의 개선방향의 출발은 고용안정사업의 기능의 정립과 이러한 기능을 효과적으로 달성하기 위한 프로그램 전달체계의 개선에서부터 출발할 필요가 있다.

고용안정사업의 기능과 관련해서는 기본적인 논의이지만 원칙을 다시 한 번 정립할 필요가 있는데, 이는 크게 재직근로자의 고용안정기능과 미취업자의 취업촉진, 즉 일자리 창출 기능이 핵심 역할이라고 볼 수 있다. 전자의 경우 현행 고용유지지원금과 같은 경기변동 시의 고용안정 기능 외에도 재직근로자의 고용유지 및 고용안정을 위한 지원정책까지 포함한다고 볼 수 있다. 지금까지의 고용촉진지원사업들이 취업률이라는 초기 취업성과에만 초점을 맞추어 진행됨으로써 고용의 지속성에 대한 고려가 상대적으로 약해 고용안정사업의 성과가 제약을 받고 있음은 주지의 사실이다. 이런 점에서 보조금지원을 통해 노동시장 진입을 촉진하는 핵심적인 기능이 고용성과로 이어지기 위해서는 고용의 지속성을 담보하는 지원방향과 결합되어야 할 것이다. 이러한 기능이 고용안정사업의 목표이고 사업방향이라고 볼 수 있다. 이러한 점을 염두에 두고 고용안정사업의 개선방향을 제시하면 다음과 같다.⁶⁾

2. 기본방향

앞에서 언급한 바와 같이 고용안정사업의 핵심적 기능을 고용안정 기능과 고용촉진지원 기능으로 크게 대별한다면 고용안정지원 기능은 현행 고용유지지원금과 재직자의 고용유지를 위한 지원제도인 고령자고용연장지원금이나 임금피크제지원금, 임신·출산 여성고용안정지원금 등이 이에 해당된다. 나아가 고용촉진지원제도를 통해 취업한 근로자들의 고용유지를 위한 추가적인 제도의 설계도 가능하다.

고용촉진지원제도의 경우 현행과 같이 독자적인 사업설계도 할 수 있지만 기본적으로는 훈련이나 노동시장 서비스와 결합하여 운영하고 이 과정에서 고용안정지원금을 통해 노동시장 진입을 촉진시키고 나아가 고용유지가 가능하도록 제도를 설계할 필요가 있다. 이를 위해서는 대상자의 선발이 매우 중요한데 현재와 같이 선형적으로 대상자를 규정하기보다는 구직이나 취업유지의 지속성 관점에서 적극적으로 구직활동을 하였음에도 불구하고 취업이 안 되는 구직자를 채용한 기업에 지원하도록 하거나, 장기고용을 유지하는 근로자나 혹은 동일한 업종이나 규모라 하더라도 상대적으로 좋은 근로환경을 제공하여 근로자의 장기근속을 유지하는 기업에 지원금의 혜택이 돌아가도록 함으로써 노동시장 성과를 제고할 수 있도록 제도를 설계할

6) 고용유지지원제도는 사중손실의 관점에서 여전히 논쟁적이지만 경기변동이나 기업의 경영여건 악화 시 고용안정을 위한 안전망이라는 점에서 불가피한 측면이 크다. 재량사업으로 수행하는 일자리창출지원제도는 활용실적이 높지 않은 실정이며 이 사업들을 고용보험의 고용안정사업으로 수행하는 것이 필요할 것인지에 대해서는 좀 더 논의가 필요할 것으로 생각된다.

필요가 있다. 이는 결과적으로 고용안정사업 수혜 대상자에 대한 선별기능을 강화하여 목표집단에 대한 노동시장 성과를 높일 뿐만 아니라 예산의 사중손실을 줄일 수 있다는 점에서 의의가 있다. 이러한 접근은 고용안정사업을 별도로 분리하지 않고 정책대상자의 노동시장 이행단계에 따른 노동시장정책의 통합지원체계를 구축함을 의미한다. 이하에서는 노동시장 통합지원 체계에서의 고용안정사업의 기능과 관련하여 검토해야 할 내용을 제시한다.

가. 사업주 지원방식과 근로자 지원방식

현행 사업주 지원방식 외에 추가적으로 근로자 지원방식을 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다. 고용장려금은 지급방식에 따라 사업주 지원 장려금과 구직자 지원 장려금으로 구분된다. 사업주 지원방식은 주로 취업이 어려운 노동시장 취약계층을 대상으로 이들의 고용을 촉진하기 위해 장려금을 지원하는 것으로 이는 이들 계층에 대한 기업의 노동수요를 촉진하는 데 목적이 있다. 가령, 장애인이나 고령자 등과 같은 고용취약계층의 경우 이들은 상대적으로 다른 계층에 비해 생산성이 낮아 기업이 채용을 꺼려하기 때문에 이들의 취업촉진을 위해 채용장려금을 지급함으로써 이들에 대한 노동수요를 촉진하도록 한다. 일자리 수요가 없거나 있지만 지불능력이 부족하여 채용을 꺼려하는 경우 장려금 지급을 통해 추가적인 일자리 수요를 창출하는 데 기여한다.

이에 비해 근로자 지원방식은 노동공급을 촉진시키는 방식이다. 노동수요(일자리)가 있으나 근로조건(보수수준, 지역, 업종의 성격 등)의 문제 등으로 해당 부문에 필요한 인력이 유입되지 않은 경우 혹은 노동공급자의 의중임금(넓은 의미에서는 희망하는 근로조건, 직장에 대한 선호도: 경력형성, 사회적 평판, 보수 등을 모두 포함)이 해당 부문의 노동수요(일자리)와 맞지 않아 구직을 하지 않는 경우에 적용이 가능하다. 사업주 지원 장려금은 (1) 근로자의 생산성이 낮거나 (2) 해당 대상자에 대한 기업의 채용상 편견이 존재할 경우에 지급되어야 한다. 이에 비해 구직자의 눈높이가 문제될 경우에는 구직자에 대한 보조금을 지급하는 것이 적절하다.

현행 고용안정사업의 고용촉진 지원금은 대부분 사업주 지원제도로 되어 있다. 여기서 문제가 되는 것은 사중손실과 고용효과의 지속성이다. 사중손실의 경우 정책대상을 특정화하고 있다는 점에서 일반적인 취업대상과 구분되고 있기 때문에 고용의 양적인 측면에서는 사중손실이 문제로 지적될 수 있으나 일반적인 취약계층을 대상으로 하고 있는 만큼 사중손실이 문제가 되는 것은 아니다. 오히려 문제가 되는 것은 취업효과의 지속성이라는 관점에서 현행 고용안정사업의 작동하고 있는가이다.

이런 점에서 고용안정사업의 예산배분이나 사업수행방식에 변화가 필요하다. 특히 중소기업의 인력난은 취업자의 중소기업 기피 현상에 원인이 있는 현실에서 사업주 지원방식의 보조

금 지원이 갖는 한계가 있을 수밖에 없고, 이에 따라 채용이 이루어지더라도 잦은 이직이 나타나게 되어 예산의 사중손실이 크고 중소기업은 지속적인 인력부족의 어려움을 겪을 수밖에 없다. 따라서 고용촉진지원금의 지원방식에 근로자 지원개념을 도입하여 중소기업으로의 인력유입 및 장기근속을 유도하는 방향으로 제도개선을 모색할 필요가 있다. 아울러 사업주 지원방식도 근로조건을 개선시키는 방향으로 제도가 운영되도록 함으로써 보다 양질의 일자리 창출에 기여할 수 있는 방안을 모색해 볼 수 있다. 가령, 동일 업종 및 규모라 하더라도 상대적으로 근로조건이 양호하여 신규 일자리 창출이 많거나 혹은 근로자의 장기근속이 이루어지고 있는 기업들에 보조금을 지급하도록 함으로써 기업의 양질의 일자리 창출을 유도하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

나. 지원금 수준과 지원기간

일반적인 고용장려금 외에 취업성공패키지, 중소기업인턴, 직접일자리사업 등의 지원금액은 각각 다양한데 이들 사업의 지원수준 및 지원기간에 대한 정비가 필요하다. 통합적인 지원체계를 유지하더라도 사업의 성격에 따라 고용 및 구인에 대한 유인체계가 다르기 때문에 통일된 지원요건은 바람직하지 않으나 사업 간 지원수준에 편차가 클 경우 목표집단의 취업촉진 성과에 영향을 미치는 만큼 이에 대한 타당한 기준을 마련할 필요가 있다. 이는 해당집단의 노동시장 이행실태, 임금 및 근로조건 등에 대한 분석을 토대로 적절한 가이드라인을 설정한 후 지속적인 모니터링을 통해 유연성을 갖도록 할 필요가 있다.

특히 이 과정에서 무엇보다 중요한 점은 노동시장 내 경력형성이 가능한 그룹과 지속적인 고용지원이 필요한 그룹에 대한 구분의 필요성이다. 전자의 경우 노동시장 프로그램의 한시적 지원을 통해 노동시장 진입을 촉진시키거나 적극적인 개입을 통해 지속적인 노동시장 참여 혹은 노동시장 내 상향이동이 가능하도록 함을 목적으로 한다. 그러나 후자의 경우는 지속적인 노동시장 참여를 위해서는 일자리 지원이 적어도 상당기간 지속되어야 함을 의미한다. 자칫하면 한시적 프로그램의 참여가 결과적으로 특정 참여자의 노동시장 배제로 이어지는 우를 범하지 않기 위해서는 지원기간 문제는 매우 중요하며 이에 대한 기준을 재정비할 필요가 있다.

다. 전달체계와 재정의 성격

고용안정사업이 고용서비스나 훈련사업과 결합하여 통합지원체계 방식으로 운영될 경우 핵심적으로 고려해야 할 요소는 전달체계와 재정의 성격 문제이다. 전달체계에 대한 논의는 그

동안 거버넌스 차원에서 많은 논의가 이루어져 왔다. 그러나 이 문제가 행정주체나 서비스 수행기관의 거버넌스 문제로 접근이 이루어짐으로써 통합서비스의 구축에 대한 논의가 진전을 이루지 못한 측면이 있다. 이 문제에 대한 접근방법 중 하나는 통합지원체계에 대한 각 단계별 서비스의 형태를 규정하고 이러한 서비스의 지원이 가능하도록 전달체계를 재배치하는 방식으로 논의를 할 필요가 있다. 이렇게 될 경우 어느 기관이 담당할 것인가의 논의를 벗어나 서비스에 필요한 기능을 갖춘 기관의 역할을 규정함으로써 전달체계를 둘러싼 행정주체 간 갈등을 줄일 필요가 있다. 이러한 기능이 가능하기 위해서는 예산의 배분이나 사업 평가가 통합연계체계에 맞춰 이루어지도록 함으로써 협력적 전달체계를 유도할 필요가 있다.

다음으로 재정투입의 성격이다. 고용안정을 위한 사업수행에 있어 고용보험기금과 일반회계 투입에 대한 구분이 모호해지는 현실에서 통합지원체계를 구축할 경우 이 문제는 보다 복잡해질 가능성이 크다. 이런 점에서 고용보험사업으로 수행해야 할 고용안정사업의 범위를 재정립할 필요가 있으며 이를 토대로 일반회계와 고용보험 기금 투입의 적절한 배분 및 활용이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

라. 일몰제 방식을 통한 사업운영의 효율화

지난 20여 년간의 고용안정사업의 수행과정에서 알 수 있듯이 많은 사업들이 다양한 방식으로 수행되어 왔다. 이는 노동시장 환경에 기인하기도 하지만 고용안정사업의 기능에 대한 다양한 수요에 기인하기도 한다. 이 문제는 개별사업의 생성과 소멸이라는 관점에서 바라보기보다는 고용안정사업이 수행해야 할 역할 및 이에 따른 사업의 범위와 관련되어 있다고 볼 수 있다. 따라서 고용안정사업이 새롭게 정립되더라도 새로운 환경변화에 부합하는 신규 사업이 만들어지거나 기존 사업을 정리할 필요성이 있는 것은 당연하다고 볼 수 있다. 다만 신규 사업을 개발할 경우 고용안정사업이 갖는 기능과 역할에 기초하여 사업을 개발하고 운영하도록 함으로써 예산의 효율성을 도모하고 사업성과를 제고하는 데 기여하도록 할 필요가 있다. 이를 위해서는 다음의 두 가지를 준칙으로 지켜나갈 필요가 있다. 첫째, 사업의 일몰제 운영이다. 어떤 사업이든지 신규 사업으로 진입하게 되면 실적을 높이기 위해 다양한 조치들을 만들게 되고 이에 따라 시장 여건과 관계 없이 사업이 지속되는 경우도 종종 발생한다. 따라서 기본적으로 신규 사업이 만들어지면 일몰제 개념을 도입하여 일정 기간 실시한 이후 사업의 지속성 여부를 판단할 필요가 있다. 사업이 지속되는 경우에도 역시 마찬가지로 일몰제를 적용함으로써 지속적으로 사업의 필요성과 효과성에 대한 검토 및 평가가 이루어지도록 한다.

둘째, 사업의 일몰제의 적용을 위해 무엇보다 중요한 것은 사업평가이다. 사업평가가 제대로 이루어져야만 일몰제의 적용이 가능하기 때문에 사업평가방식에 대한 기준을 마련하여 이러

한 기준에 입각하여 평가를 하도록 함으로써 평가결과의 안정성을 유지할 필요가 있다. 고용안정사업을 포함하여 고용보험사업 평가는 그동안 다양하게 이루어져 왔다. 개별 사업의 효과분석이라는 미시적 평가부터 고용안정사업, 나아가 고용보험사업 전반에 대한 평가가 수행되어 왔으며 평가목적에 따라 평가내용에도 다소 차이를 보여 왔다. 그러나 일몰제를 적용하기 위해서는 일정한 틀에 입각하여 사업평가 기준을 마련하고 이에 기초하여 평가가 이루어져야 사업 운영의 일관성이 유지될 수 있을 것이다. 따라서 사업의 지속성 여부를 판단하고 나아가 사업의 성과를 제고하기 위한 평가체계를 보완할 필요가 있다. **KLI**

[참고문헌]

- 금재호·유길상·김혜원·이규용(2013), 『고용보험의 적극적 기능강화를 위한 고용안정사업 의개편방향』, 고용노동부.
- 고용노동부, 『고용보험 백서』, 각 연도.
- 노동부(2005), 『고용보험 10년사』.
- 이규용(2014), 「고용안정사업 개편방안」, 고용보험제도개선포럼 제2분과 발제문(2014. 10. 28).