

**취약계층에 대한
고용보조금제도의 효과 및
개선방안**

장지연, 김정우

2002

한국노동연구원

목 차

요 약	i
I. 서 론	1
II. 고용보조금제도의 목적과 유형	6
1. 적극적 노동시장정책과 고용보조금	6
2. 고용보조금의 목적	11
3. 고용보조금의 유형	12
4. 고용보조금제도에 대한 평가	20
III. 고용보조금 대상인구의 노동시장 특성	25
1. 고령자	26
2. 여성가장	33
3. 장기실업자	37
IV. 취약계층 고용촉진장려금제도의 내용과 평가	43
1. 제도의 개요와 분석방법	43
2. 고령자고용촉진장려금	48
3. 여성고용촉진장려금	66
4. 장기실업자고용촉진장려금	78
V. 결론 : 요약과 제도개선의 방향	89
참고문헌	94

<부록 1> 선진국의 고용보조금제도 사례	99
<부록 2> 구체적인 프로그램 평가의 예	126
<부록 3> 고용보험 잠재인력 고용촉진장려금에 대한 설문지	132

표 목 차

<표 II- 1> 적극적 노동시장정책에 소요된 비용 : 1995/96 주요 OECD 국가	9
<표 II- 2> 목표집단별 보조금제도와 효과 : OECD 국가의 경험	15
<표 II- 3> 임금보조프로그램의 효과	22
<표 III- 1> 고령인구의 비중 전망	27
<표 III- 2> 가구주 연령별 빈곤율: 도시가계조사	27
<표 III- 3> 고령자의 경제활동참가율과 실업률(2001년 상반기)	29
<표 III- 4> 연령별 구직기간 비교	31
<표 III- 5> 고령실업자의 전직 특성 - 종사상 지위, 직업별	32
<표 III- 6> 가구주의 성별 빈곤율	34
<표 III- 7> 실직 여성가장의 연령·학력별 구성	35
<표 III- 8> 실업 여성가장의 구직기간 구성	36
<표 III- 9> 실업 여성가장의 전직 특성 : 종사상 지위별·직업별	36
<표 III-10> 장기실업자의 인구학적 특성(2001년 상반기)	41
<표 III-11> 6개월 이상 장기실업자의 구성	41
<표 III-12> 장기실업자의 전직 특성	42
<표 IV- 1> 대상집단별 고용촉진지원제도의 주요 변천과정 (1995.7.1~현재)	44
<표 IV- 2> 현행 고용촉진장려금 수급요건 및 지원수준 요약(2001)	44
<표 IV- 3> 고용촉진지원금 반기별 지원 현황 (1995년 하반기~2001년 상반기)	45
<표 IV- 4> 고용촉진지원금 관련 실태조사의 표본수	47
<표 IV- 5> 고령자고용촉진장려금의 세부 변화내용	

	(1995.7.1~2001.1.1)	50
<표 IV- 6>	사업장 규모별 고령자고용촉진장려금 활용 현황 (2001년 상반기)	53
<표 IV- 7>	산업별 고령자고용촉진장려금 활용 현황(2001년 상반기)	54
<표 IV- 8>	고령자고용촉진장려금 활용 인원의 성별·연령별 특성	55
<표 IV- 9>	고령자고용촉진장려금 활용 인원의 성별·직종별 특성	55
<표 IV-10>	신규고령자고용촉진장려금의 사중손실과 대체효과	57
<표 IV-11>	신규고령자고용촉진장려금 활용 업체의 사중손실추정	60
<표 IV-12>	고령자고용촉진장려금 활용 업체의 인력 현황별 가상대체규모	61
<표 IV-13>	고령자고용촉진장려금을 통한 채용시 직종이동	65
<표 IV-14>	여성고용촉진지원제도의 세부 변화내용 (1995.7.1~2001.1.1)	68
<표 IV-15>	여성고용촉진장려금 반기별 지원 현황(1995년 하반기~ 2001년 상반기)	69
<표 IV-16>	사업장 규모별 여성고용촉진장려금 활용 현황 (2001년 상반기)	70
<표 IV-17>	산업별 여성고용촉진장려금 활용 현황(2001년 상반기) ..	70
<표 IV-18>	여성고용촉진장려금 활용 인원의 연령별 특성	72
<표 IV-19>	여성고용촉진장려금 활용 인원의 직종별 특성	72
<표 IV-20>	여성고용촉진장려금의 사중손실과 대체효과	74
<표 IV-21>	여성고용촉진장려금의 사중손실 추정	74
<표 IV-22>	여성고용촉진장려금의 대체효과 추정	75
<표 IV-23>	장기실업자고용촉진지원제도의 세부 변화내용 (1995.7.1~2001.1.1)	79
<표 IV-24>	장기실업자고용촉진장려금 반기별 지원 현황 (1995년 하반기~2001년 상반기)	80
<표 IV-25>	사업장 규모별 장기실업자고용촉진장려금 활용 현황 (2001년 상반기)	81
<표 IV-26>	사업장 규모별 장기실업자고용촉진장려금 활용 현황	

(2001년 상반기)	81
<표 IV-27> 장기실업자고용촉진장려금 활용 인원의 성별·연령별 특성	82
<표 IV-28> 장기실업자고용촉진장려금 활용 인원의 성별·직종별 특성	82
<표 IV-29> 장기실업자고용촉진장려금의 사중손실과 대체효과	84
<표 IV-30> 장기실업자고용촉진장려금의 사중손실 추정	85
<표 IV-31> 장기실업자고용촉진장려금의 대체효과 추정	86
<표 IV-32> 장기실업자고용촉진장려금을 통한 채용시 직종이동	88

그림목차

[그림 I-1] 고용보조금제도의 구성	3
[그림 I-2] 고용보조금제도 효과분석의 기본틀	4
[그림 III-1] 연령계층별 인구 구성비 추이	26
[그림 III-2] 연령계층별 경제활동참가율과 실업률(2001년 상반기)	29
[그림 III-3] 고령실업자의 인구학적 특성 : 성 · 연령 · 학력별	31
[그림 III-4] 여성가구주의 연령 · 학력 분포	34
[그림 III-5] 여성가구주의 경제활동상태	35
[그림 III-6] 전체 실업자 중 장기실업자 비중의 추이	38
[그림 III-7] 장기실업자의 절대수 추이	39
[그림 IV-1] 고령자고용촉진장려금 반기별 지원 현황 (1995년 하반기~2001년 상반기)	51
[그림 IV-2] 장려금수혜자와 전체 고령실업자의 연령분포 비교	56
[그림 IV-3] 장려금수혜자의 직종과 고령실업자의 이전직종 비교	56
[그림 IV-4] 6개월 이상 장기실업자와 장려금수혜자의 연령분포 비교	83
[그림 IV-5] 6개월 이상 장기실업자와 장려금수혜자의 이전 직종 비교	83

요 약

우리나라의 고용촉진장려금제도는 민간부문의 사업주가 고령자와 여성가장, 장기실업자를 채용할 인센티브를 제공하기 위하여 사업주에게 보조금을 지급하는 제도로 그 체계를 정리할 수 있다. 선진국에서도 다양한 고용보조금제도를 운영하면서 제도에 대한 평가를 시행해 왔는데, 이를 OECD(1998)가 요약한 바에 따르면 고용보조금은 단기적으로는 시중손실, 대체효과, 전치효과가 매우 크고 순고용효과는 작은 경향이 있으나, 실업자로 하여금 직업경험을 갖게 함으로써 그리고 기술과 취업동기(motivation)를 유지하게 함으로써 장기적으로는 효과가 있는 제도라는 것이 종합적인 평가이다.

따라서 본 연구는 취약계층에 대한 고용보조금의 정책적 목표를 다음과 같이 전제하였다. 첫째, 고용보조금을 통해서 추가적인 일자리를 창출한다. 둘째, 취약계층에게 일자리의 기회를 제공함으로써 관련기술을 습득하고 일에 대한 동기를 부여한다. 이것은 장기적으로 이들을 노동시장에 안정적으로 통합하는 것을 의미한다. 셋째, 추가적인 일자리를 창출하지 못하더라도 고용기회의 구조를 변화시켜 사회적 약자를 보호함으로써 궁극적으로 사회통합에 기여한다. 사회적 약자에 대하여 노동시장기회를 주는 방향으로 정책적인 개입을 하지 않을 경우 사회적인 불안을 야기할 수 있고 장기적으로는 오히려 복지비용이 증가하여 사회 전체의 부담을 증가시킬 수 있다.

본 연구는 고용보조금제도에 대한 평가를 네 가지 측면에서 검토하였다. 첫째, 정책의 목표가 합리적으로 설정되고 대상집단이 이 목표에 부합하도록 선정되었는가의 문제이다. 여기서는 노동

시장에서 특정한 인구집단이 처한 현실과 특성을 살펴봄으로써 대상집단의 선정이 노동시장현실에 조응하는지를 검토하였다. 둘째, 프로그램이 대상집단을 위하여 얼마나 고용을 창출하였는가의 문제이다. 보조금제도의 활용수준이 직접적으로 이 질문에 대한 답변이 될 수 있다. 이 과정에서 우리가 평가하고자 하는 제도가 고용기회구조를 변화시켰다고 할 만한지를 생각해 볼 수 있다. 셋째, 이 프로그램이 없이도 취업할 수 있는 사람의 규모를 가려 내는 등의 시도를 통하여 프로그램이 순수하게 고용을 창출한 부분이 얼마나 되는지를 가려 내는 과정이 필요하다. 이렇게 정책에 사용된 비용대비효과를 엄밀히 가려 내는 작업이 필요한 이유는 기회비용까지를 구분해 내기 위해서이다. 마지막으로, 이 프로그램이 의도하지 않은 부정적 효과를 유발한 바는 없는지에 대한 검토가 필요하다. 이런 부분이 있다면 이를 최소화하기 위한 제도개선에 들어가야 한다.

제Ⅲ장에서는 우리나라 고용보조금 대상인구의 노동시장 특성을 정리하였다.

고용안정사업의 고용보조금 지원대상인구로서 가장 규모가 큰 타겟집단인 55세 이상 고령자의 인구학적, 노동시장적 특성들을 요약해 보면, 첫째, 이들은 현시점에서는 전체 인구의 15.5% 수준이지만 30년 후에는 약 40%를 차지할 정도로 급속히 확대되는 연령계층이다. 고령자에 대한 노동시장정책은 연금 등 복지정책과 함께 향후 매우 중요한 문제로 떠오를 전망이다. 둘째, 우리나라 고령인구는 64세까지는 경제활동참가율이나 실업률 측면에서 장년인구와 뚜렷이 구별되는 특성을 보이지 않으며, 선진국에 비하여 노동시장참여율이 상대적으로 높은 편이다. 그러나 이것은 사회보장이 미약해서 자신의 노동을 통해 생계를 유지하려는 것이 고령자에 대한 노동시장여건이 좋다는 것을 의미하는 것은 아니다. 이러한 짐작을 가능케 하는 것으로 고령자 가구의 높은

빈곤율을 꼽을 수 있다. 셋째, 2001년 상반기 현재 고령실업자는 중장년층에 비하여 장기실업자의 비중이 높은 편이고, 절대 다수가 전직 일용근로자와 임시근로자이며, 전직종이 단순노무직이었던 사람이 43%에 이른다. 게다가 이들의 학력수준은 67%가 고졸 미만으로 나타나서 이들의 노동시장에서의 고용가능성(employability)은 매우 낮은 상황이라고 보아 무리가 없다. 이러한 관찰에 근거해 볼 때, 고령실업자에 대하여 고용보조금이라는 정책적인 개입을 통해 고용가능성을 높여 보려는 시도는 연금제도가 본격적으로 가동하고 있지 않은 우리 사회의 상황에서는 현실적인 선택이라 보여진다.

여성가장의 노동시장 특성을 살펴보면, 여성가구의 경제활동 참가율은 여성 전체의 경제활동참가율보다도 오히려 월등히 높게 나타났다. 그러나 이들은 대체로 학력이 낮은 상태였고, 그 결과 현재 실업상태에 있는 여성가구의 고용가능성(employability)은 낮은 편이다. 전직종이 단순노무직이나 서비스·판매직이 많았고 거의 대부분이 임시일용직이었다. 여성가구는 평균적인 여성실업자와 비교해 볼 때 장기실업자가 될 가능성이 높은 집단이라고 판단할 수 있다.

장기실업자의 특성을 요약해 보면, 고령자나 여성가구주같이 이미 인구학적으로 구분 지을 수 있는 취약계층이 장기실업자가 될 가능성이 높은 것은 분명한 사실이지만 이들이 장기실업자의 대다수를 이루고 있는 것은 아니다. 6개월 혹은 1년 이상의 장기실업자들은 주로 중장년층이며 절대다수가 남성이고, 학력수준이 낮은 것도 아니었다. 일용근로자 출신보다는 임시나 상용근로자, 그리고 자영업 종사자였던 사람들이 노동시장에서 적합한 일자리를 찾지 못하고 장기 표류하고 있는 것으로 보인다. 이들의 대다수는 시장에서의 상대적인 경쟁력이 떨어져 실업이 장기화되고 있는 것이지만 구직을 포기할 만한 정도는 아니며, 다시 임시적인 일자리를 찾는 것이 아니라 향후 장기적으로 일할 수 있는

제대로 된 일자리를 추구하는 것으로 짐작된다.

제Ⅳ장에서는 고용보험사업 내에서 실시하는 취약계층에 대한 고용보조금제도의 개요를 소개하고 평가를 시도하였다. 우리나라의 고용촉진지원제도는 고령자의 다수고용과 신규채용에 대해 보조금을 지급하는 것에서 출발해서 여성과 고령자의 재고용에 대한 보조금, 여성가장의 신규채용에 대한 보조금, 장기실업자에 대한 보조금으로 그 영역을 점차 넓혀 왔다. 또한 각각의 보조금에 대해서는 지원금액의 수준을 높여 가면서, 동시에 고용주의 도덕적 해이로 인한 제도의 오·남용을 방지하는 방향으로의 제도개선을 추구해 왔다.

제Ⅴ장에서는 제Ⅳ장의 평가에 근거하여 장기적인 제도개선 방향을 제시하였다.

정책목표를 분명히 하고 목적에 부합하도록 제도를 개선하지는 취지에서 고령자재고용장려금과 여성재고용장려금에 대한 전면적인 재검토를 제안하였는데 그 간략한 내용은 다음과 같다.

우선 고령자재고용장려금은 현재 그 취지가 중장년층 근로자의 고용조정으로 인한 이직 이후 복직을 지원하려는 목적과 정년퇴직한 자의 고용연장을 지원하려는 목적이 중첩되어 있는 상황이다. 고용조정 이직자를 고려하기 때문에 대상자의 연령을 40대까지 낮추고 60세까지로 상한선을 정하였고 퇴직후 최소한 3개월이 경과한 이후에 재고용할 수 있도록 하고 있다. 그러나 이 제도를 고용조정 이직자가 아닌 정년퇴직자의 계속고용이나 실질적인 정년연장을 지향하는 프로그램이라고 본다면 40대나 50대 초반에 정년을 설정한 기업에는 재고용이라고 인센티브를 주고 60대 이후의 계속고용에 대해서는 전혀 인센티브가 없다는 것은 문제가 많다. 그렇다면 어느 쪽을 지향할 것인지 분명히 하고 그 목적에 충실하게 제도를 설계해야 할 것인데, 필자들은 이 프로그램은 고령자의 정년 이후의 재고용, 실질적인 정년 연장, 고령자의 시간

제근로를 통한 점진적인 은퇴를 장려하기 위한 제도로 가는 것이 바람직하다는 입장이다.

여성재고용장려금은 프로그램의 취지가 전반적인 정책의 기초에 부합하지 않으므로 육아휴직제도의 적극적 활용을 전제로 존폐여부를 재검토할 필요가 있다. 이 제도가 지향하는 바는 말 그대로 여성의 ‘재고용’이다. 출산과 양육의 부담이 큰 시기에 노동시장을 빠져 나갔다가 다시 돌아오는 형태의 생애근로를 지원하겠다는 것이다. 그런데 이 지점에서 고려되어야 할 점은 다른 여러 가지 정책들의 방향은 경력단절을 기정사실화하고 재고용을 지원하기 보다는 육아휴직제도 등을 통하여 경력의 단절 자체를 줄여나가자는 방향으로 가닥이 잡혀 있다는 것이다.

프로그램의 효과성을 제고하기 위한 제도개선방안으로 활용이 저조한 여성가장고용촉진장려금과 장기실업자고용촉진장려금에 대한 보완을 제기하였다.

여성가장고용촉진장려금은 여성가장에 대하여 직접적인 생계비 지원이 아니라 그들에게 일할 수 있는 여건을 마련해 주는 제도라는 측면에서 바람직한 제도이다. 더구나 우리나라에서 여성가장들은 높은 취업동기를 가지고 있으나 고용가능성은 낮은 편으로 평균적인 여성실업자와 비교해 볼 때 장기실업자가 될 가능성이 높은 집단이라고 판단할 수 있었다. 실제로 여성가장고용촉진장려금의 수혜자들은 이 제도를 통해서 절대적인 도움을 받고 있는 것으로 보이며, 이 제도는 한계계층 중에서도 더욱 어려운 근로자와 그 가족을 돕는 것이라고 볼 수 있다. 이 계층은 다른 선진국에서는 단순히 복지수혜자일 가능성이 높은 사람들이다. 따라서 이들에 대한 지원수준을 높여서 활용도를 제고하더라도 재정문제나 부작용문제는 상대적으로 적은 집단이다. 그러나 여성가장고용촉진장려금은 제도의 활용도가 매우 낮아서 그 자체가 문제로 제기된다. 활용도와 효과성의 제고를 위한 제도의 개선이 절실한데, 특히 임금에 대한 지원을 사업주를 통해서 하는 것이

외에도 여성가장근로자들의 자녀 보육에 드는 비용을 지원해 주는 등 근로자에게 직접 제공되고 이들의 취업동기를 유발할 수 있는 적극적인 대책이 함께 강구될 필요가 있다.

한편 장기실업자 고용촉진장려금은 제도의 활용도가 너무 낮아서 장기실업자의 고용을 촉진하는 효과가 거의 없다고 볼 수 있었는데 대상을 확대한 후 활용도가 증가하고 있는 추세이다. 6개월이상 장기실업자의 절대규모가 10만명 이상 계속 유지되는 상황으로 볼 때 이 제도는 지금보다도 더욱 적극적으로 활용되어야 할 제도이다. 장기실업자에 대한 보조금제도에서 가장 중요한 문제는 장기적으로 노동시장 통합효과가 있느냐의 문제이다. 현재 상태만 보더라도 이 제도는 장기실업자가 이전의 직업경력을 이어가도록 도와 주고 있는 것으로 판단되므로, 보조금을 통해서 장기실업자의 고용을 증가시킬 경우 이것이 일시적인 문제 해결에 그치지 않고 이들을 노동시장에 안정적으로 통합시키는 데 긍정적인 기여를 할 것으로 판단할 수 있다. 그러나 앞으로 제도의 활용도와 효과성을 더욱 높이기 위해서는 대다수의 장기실업자가 추구하는 것이 무엇인가에 대한 이해가 필요할 것이며 이에 근거하여 제도를 보완해 나가야 할 것이다. 미국이나 영국 등 선진국의 사례를 참조하여 직업훈련이나 On-the-Job-Training과 연계된 프로그램을 개발하는 것도 적극적으로 검토해 볼 만하다.

I. 서론

OECD가 적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policies)이라는 개념을 사용한 이래, 실업자의 생활안정을 위해 실업급여, 실업부조, 기타 공적부조를 실업자에게 지급하는 것을 핵심내용으로 하는 소극적 노동시장정책에 대비되는 개념으로 적극적 노동시장정책이라는 개념이 널리 사용되고 있다. 적극적 노동시장정책에는 취업알선, 직업지도, 상담 등의 고용안정서비스(employment service), 직업훈련(vocational training), 근로자와 사업주에게 직·간접적인 인센티브를 제공하여 일 자리를 창출하는 정책 등이 포함된다.

적극적 노동시장정책은 1960년대까지는 대부분의 국가에서 직업소개 서비스와 상담만을 의미하였으나, 1970년대 초부터 산업구조조정을 원활히 하고 기술변화에 적응하기 어려운 한계계층의 노동시장 참여를 지원하기 위한 직업훈련과 직업재활프로그램이 유럽의 선진국을 중심으로 확대되었다. 1970년대 중반 이후에는 실업률이 증가하고 고실업이 지속되는 상황에서 청소년실업, 장기실업의 문제에 대한 적극적인 대응 방안으로 보조금제도와 직접적인 일자리 창출을 포함하는 다양한 유형의 노동시장정책이 실시되고 있다(유길상·성재민, 2001).

본 연구는 슈미드 등(Schmid et. al., 1996)이 구분한 적극적 노동시장정책의 유형에 따르면 ‘목표집단을 겨냥한 노동시장정책 수단’(target specific programs)에 해당되는 고용보조금제도에 대한 연구이다. 특히 연구의 초점은 우리나라 고용보험의 고용안정사업에서 시행하는 고용촉진장려금제도에 맞춘다.

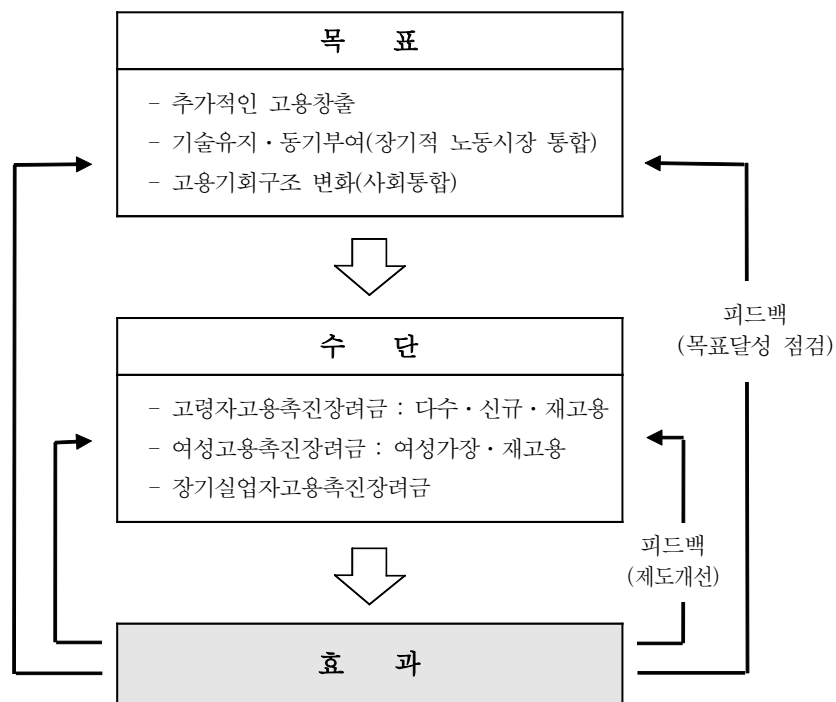
취약계층 또는 한계근로자의 고용을 촉진하는 정책인 우리나라 고용촉진장려금제도의 구체적인 성격을 규정하기 위해서 다음과 같은 몇 가지 기준을 적용해 보자. 첫째, 목표집단의 설정이다. 일반적으로 다른

나라에서 흔히 목표집단(target group)이 되는 사람들은 청소년, 여성, 장애인, 고령자, 저학력자, 장기실업자 등인데, 우리나라 고용촉진장려금의 경우에는 고령자, 장기실업자, 여성가장과 가사나 육아로 인해 경력이 단절되었던 여성이 목표집단이 된다. 둘째, 한계근로자를 위한 일자리창출(job creation)은 직접적인 일자리창출(direct job creation)과 간접적인 일자리창출(indirect job creation)로 나누어볼 수 있다. 직접적인 일자리창출은 공공(public)영역이나 비영리(Non-Profit)분야에서 임시적인 일자리를 만들어 직접 제공하는 것이다. 한편 간접적인 일자리창출은 민간부문에 사업주가 한계근로자를 위한 일자리를 만들어 내도록 인센티브를 제공하는 것이다. 우리나라의 고용촉진장려금은 간접적인 일자리창출 정책이다. 셋째, 보조금(subsidies)을 통한 간접적인 일자리창출은 다시 인센티브를 제공하는 방식에 따라서 그 성격이 달라진다. 즉 보조금을 사업주에게 주는 방식을 채택하는 경우도 있고, 근로자에게 주는 방식도 있다. 또한 보조금을 직접 주는 형식이 아니라 세제혜택(tax credit)으로 제공하는 방식도 넓은 의미에서 보조금으로 이해할 수 있다. 우리의 고용촉진장려금은 사업주에게 직접 보조금을 지급하는 방식이다. 요약하자면, 고용촉진장려금제도는 민간부문의 사업주가 고령자와 여성가장, 장기실업자를 채용할 인센티브를 제공하기 위하여 사업주에게 보조금을 지급하는 제도이다.

고용보조금제도 운영의 일반원리를 간단히 정리한 것이 [그림 I-1]이다. 우리가 어떤 정책을 평가한다고 할 때 사전에 동의가 필요한 부분은 정책의 목표가 무엇이었는가 하는 점이다. 정책의 목표가 분명하지 않으면 어떻게 된 상태가 잘된 결과인지에 대한 합의도 불가능하다. 정책의 효과에 대한 평가에 근거하여 정책수단, 즉 구체적인 제도설계에 대한 평가와 개선방안의 도출도 가능해질 것이다. 제II장에서 보다 자세히 논의하게 될 정책의 목표에 대하여 본 연구는 다음과 같이 이해하고 출발한다. 첫째, 고용보조금을 통해서 추가적인 일자리를 창출하겠다는 것이다. 둘째, 취약계층에게 일자리의 기회를 제공함으로써 관련기술을 습득하고 일에 대한 동기를 부여한다. 이것은 장기적으로 이들을 노동시장에 안정적으로 통합하는 것을 의미한다. 셋째, 추가적

인 일자리를 창출하지 못하더라도 고용기회의 구조를 변화시켜 사회적 약자를 보호함으로써 궁극적으로 사회통합에 기여한다. 사회적 약자에 대하여 노동시장 진입기회를 주는 방향으로 정책적인 개입을 하지 않을 경우 사회적인 불안을 야기할 수 있고 이는 장기적으로 오히려 복지비용을 증가시켜 사회 전체의 부담을 증가시킬 수 있다.

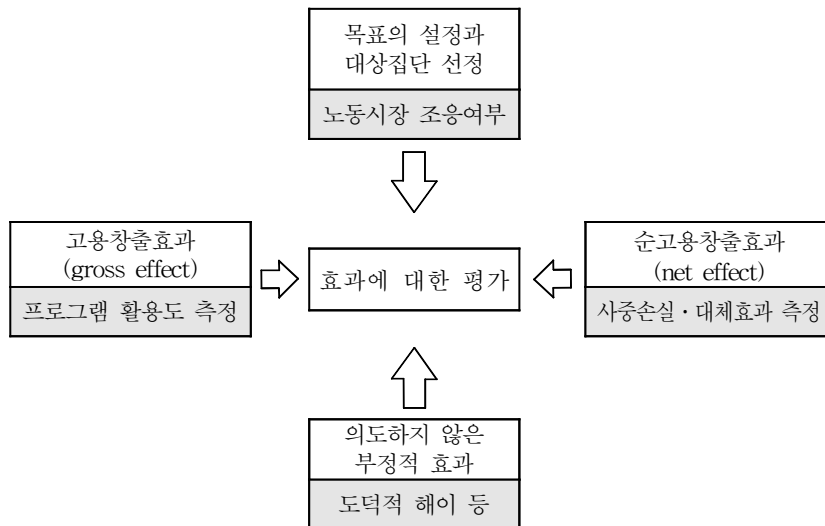
[그림 I-1] 고용보조금제도의 구성



고용보조금제도의 효과를 평가하기 위한 기본적인 분석틀을 [그림 I-2]에 제시하였다. 평가는 기본적으로 네 가지 방향에서 이루어진다. 첫째, 정책의 목표가 합리적으로 설정되고 대상집단이 이 목표에 부합하도록 선정되었는가의 문제이다. 여기서는 노동시장에서 특정한 인구집단이 처한 현실과 특성을 살펴봄으로써 대상집단의 선정이 노동시장현실에 조응하는지를 검토한다. 둘째, 프로그램이 대상집단을 위하여 얼마나 고용을 창출하였는가의 문제이다. 보조금제도의 활용수준이 직접

적으로 이 질문에 답이 될 수 있다. 이 과정에서 우리가 평가하고자 하는 제도가 고용기회구조를 변화시켰다고 할 만한지를 생각해 볼 수 있다. 셋째, 이 프로그램이 없이도 취업할 수 있는 사람의 규모를 가려 내는 등의 시도를 통하여 프로그램이 순수하게 고용을 창출한 부분이 얼마나 되는지를 가려 내는 과정이 필요하다. 이렇게 정책에 사용된 비용대비 효과를 엄밀히 가려 내는 작업이 필요한 이유는 기회비용까지 구분해 내기 위해서이다. 마지막으로, 이 프로그램이 의도하지 않은 부정적 효과를 유발한 바는 없는지에 대한 검토가 필요하다. 이런 부분이 있다면 이를 최소화하기 위한 제도개선에 들어가야 한다.

[그림 1-2] 고용보조금제도 효과분석의 기본틀



본 보고서는 고용촉진장려금제도의 실시 현황과 효과를 평가하고 개선의 여지를 모색하는 데 그 목적이 있다. 보고서의 구성은 다음과 같다. 제II장에서는 고용보조금제도의 목적과 유형에 대한 기존의 논의를 정리하여 이후 우리나라 제도를 평가하는 데 기본틀로 삼는다. 또한 우리보다 먼저 다양한 임금보조금제도를 시행해 왔고 제도에 대한 체계적인 평가와 시행착오를 겪으면서 제도를 개선해 온 선진국의 사례를 비교해서

살펴봄으로써 임금보조금제도에 대한 이해를 확장하려고 한다. 제Ⅲ장에서는 연구의 초점인 우리나라 고용촉진장려금제도가 대상으로 하는 인구 집단인 고령자와 여성가장, 장기실업자에 대하여 인구학적인 구성과 노동시장적 특성을 살펴봄으로써 이들 집단이 어떤 측면에서 노동시장의 약자이며 어떤 지원이 필요한지에 대한 현실과악의 기회로 삼는다.

제Ⅳ장에서는 본격적으로 고용안정사업의 고용촉진장려금제도의 내용을 정리하고 효과를 평가한다. 구체적으로 연구의 대상이 되는 제도는 다음과 같다.

- 고령자신규고용촉진장려금
- 고령자다수고용촉진장려금
- 고령자재고용장려금
- 실직여성가장고용촉진장려금
- 여성재고용장려금
- 장기실업자고용촉진장려금

각 장려금제도의 구체적인 운영방식과 그 변화과정, 활용도의 변화추세, 수혜사업체의 특성과 수혜근로자의 특성을 고용보험 DB분석과 표본설문조사의 결과분석을 근거로 점검한다. 이러한 분석은 궁극적으로는 각 제도의 실제 고용촉진효과를 평가하기 위하여 시도하는 것이다. 그러나 개별 장려금제도의 사중손실과 대체효과는 어느 정도나 되며 실제로 취약계층의 고용을 촉진한 순고용효과는 얼마나 되는지, 나아가 고용이 유지된 기간까지 고려한 총 효과는 어느 정도나 되는지에 대해 과학적인 분석이 제시되지는 못하였다. 이 부분은 본 연구가 목표로 하였고 간접적으로는 시도하였으나 본격적인 답을 내놓지는 못한 부분이다. 조사시점에서 응답자의 회고적인(retrospective) 응답에 근거한 조사로는 이 질문에 대한 신뢰할 만한 답을 얻기는 어렵다. 이 점은 본 연구의 한계점이며, 향후 실험적인 조사설계(Experimental Study)와 수혜자에 대한 추적조사(follow-up survey)를 실시하여 본격적인 프로그램 평가를 시도해야 한다는 과제를 남기고 있다. 마지막으로 제Ⅴ장에서는 제Ⅳ장의 평가를 근거로 제한적이거나 제도의 개선방안을 제시하겠다.

II. 고용보조금제도의 목적과 유형

1. 적극적 노동시장정책과 고용보조금

‘적극적 노동시장정책’은 실업자와 노동시장에서 배제된 사람들을 직업세계에 참여시키고 고용을 촉진하려는 목적으로 취해지는 정책과 프로그램을 통틀어서 일컫는 용어로서, 1950년대 스웨덴의 노동조합이 어려운 노동시장상황을 타개하고자 일자리이동과 지리적 이동을 증가시키는 모델을 설계한 것에서 그 시초를 찾을 수 있다. 적극적 노동시장정책은 고용을 증대시키려는 직접적인 목적을 추구하지만 항상 형평성의 문제(equity objectives)를 고려하며 노동시장에서 취약한 계층(disadvantaged workers)을 지원함으로써 이들이 전적으로 배제되는 부정적 결과를 초래하기 전에 정책적인 개입이 있어야 한다는 이념을 추구한다.

적극적 노동시장정책은 어떤 이유에서건 노동시장에서도 시장실패가 있다는 사실, 그리고 어떤 노동시장 결과(현상)는 사회적으로 수용하기 어렵다는 인식을 전제로 하고 있다. 이제 현실은 적극적 노동시장정책을 할 것인가 말 것인가가 아니라 어떻게 할 것인가의 문제가 되었다.

적극적 노동시장정책에 대한 종합적인 평가는 연구기관과 연구자에 따라 매우 다양하다. 세계은행(World Bank)의 평가는 다소 비판적이다. 일부 프로그램(고용보조금이나 청년층 훈련)은 실업을 줄이는 데는 비용 대비효과적인 방법이 아니라고 본다. 한편 다른 일부 프로그램(구직활동 지원)은 긍정적인 효과를 본다고 한다. 그러나 적극적 노동시장정책의 비용대비효과는 제도의 디자인 자체뿐 아니라 거시적인 노동시장구조에도 달려 있기 때문에 개별 사회의 특수성을 반영하여 달리 평

가되어야 한다고 한다(World Bank, 2000).

OECD는 1980년대에 소극적 노동시장정책에서 적극적 노동시장정책으로의 전환을 촉구한 바 있으며, 몇 건의 보고서에서 그 전환의 정도를 평가하기도 하였다. J. Martin(1998, 2000)은 적극적 노동시장정책에 소요되는 비용의 변화 추세를 GDP 대비 퍼센티지, 실업자 1인당 소요 비용, 프로그램 참여자 수 등으로 살펴보고, 많은 국가가 소극적 정책에서 적극적 정책으로의 전환을 시도하였으나 목표한 수준에 이르지지는 못하였다고 평가하고 있다.

적극적 노동시장정책에 대한 평가는 주로 프로그램 참여 후 개인의 고용과 소득에 미친 영향이나 사중손실(deadweight loss), 대체효과(substitution effect), 전치효과(displacement effect)를 추정함으로써 프로그램의 순효과(net effect)를 측정하는 연구들이 주를 이루고 있다. 이러한 연구결과에 따르면, 여성에게 실시한 프로그램의 효과가 좋은 편이었다고 하는데, 여성(주로 복지수혜대상인 여성가장)에 대한 훈련, 보조금, 구직지원이 모두 효과적이었다고 한다. 그러나 고령자 지원의 효과는 분명치 않다고 한다. 단 캐나다의 고용가능성 개선 프로그램(Employability Improvement Program)에서는 고령자 지원의 긍정적 결과를 보고하고 있다. 한편 청년에 대한 조치는 효과적이지 못한 것이 많다고 보고되고 있으며, 직업훈련의 효과도 뚜렷이 나타나지 않는 편이라고 한다. 그러나 대부분의 프로그램이 초기단계에서보다 장기적으로 시행한 후 효과를 보는 것으로 나타나고 있다(R. Fay, 2000).

그러나 적극적 노동시장정책의 궁극적인 목적이 무엇인가를 생각하면, 개인의 고용과 소득의 개선에 미친 프로그램의 영향에 대한 평가는 정책평가의 일부분에 불과한 것이라고 보아야 한다. 정책에 대한 평가는 보다 거시적인 차원에서 이루어져야 한다. 예컨대, Lonnroth(2000)에 따르면, 다음과 같은 문제들이 거론되어야 한다. 첫째, 프로그램이 목표한 바의 효과를 거두었는지 여부가 가장 기본적인 평가의 기준이 되어야 한다(효과성, effectiveness). 적극적 노동시장정책은 단기적 혹은 장기적으로 참여자의 고용과 소득향상에 기여하였는지를 살피는 것이 정책평가의 출발점이 될 것이다. 둘째, 정책수행에 투입된 비용을 고려할

때 효율적인가? 즉 최소한의 비용으로 가능한 한 많은 참여자들에게 혜택이 돌아갔는지를 기준으로 정책을 평가할 수 있다(cost-efficiency). 셋째, 개별적인 정책 또는 프로그램이 보다 거시적인 맥락의 정책목표에 부합하는지의 문제와 다른 정책들과 목적 면에서 갈등을 일으키는 측면은 없는지도 검토되어야 한다(policy relevance). 넷째, 개별 정책이 장단기 고용기회 이상의 보다 넓은 의미의 사회적 가치, 예컨대 사회통합, 빈곤문제, 그리고 민주주의의 발전에 기여하는지까지도 고려되어야 한다.

소극적 노동시장정책이 실업급여와 조기은퇴연금을 주로 의미하는 것이라면, 적극적 노동시장 프로그램은 일자리 창출이나 고용보조금을 통하여 고용을 확대하거나 재교육·훈련을 통해 기술향상을 도모하는 것, 취업알선과 상담을 통하여 노동시장의 효율성을 제고하는 것을 의미한다. 적극적 노동시장 프로그램의 종류를 다음과 같이 세 개의 범주로 유형화할 수 있다.

- ① 공공고용안정서비스와 행정(public employment services and administration) : 취업알선, 실업급여행정, 구직자를 노동시장정책의 개별 프로그램에 배정하는 일
- ② 훈련(labor market training) : 실업자에 대한 직업훈련이나 재할 훈련, 재직자에 대한 훈련
- ③ 보조금제도(subsidy programs) : 민간부문 사업주가 실업자를 고용하는 것을 장려하는 채용보조금, 실업자를 위한 창업지원, 공공 또는 비영리분야에서 직접적인 일자리창출 등

적극적 노동시장정책 중에서 고용(임금)보조금정책은 미숙련노동에 대한 수요감소에 대처하기 위한 미시 수요정책(micro demand-side policies)이다. 이 정책은 미숙련근로자의 고용과 소득의 향상을 위한, 상대적으로 유연하고 효율적인 방법으로 여겨지고 있다(Katz, 1998). OECD 국가의 전체 평균으로 볼 때 1997년에 적극적 노동시장정책에 사용된 비용의 약 6.2%는 민간부문에서 고용을 창출하는 데 사용되었다(표 II-1 참조).

<표 II-1> 적극적 노동시장정책에 소요된 비용 : 1995/96 주요 OECD 국가

	직업훈련	공공사업	창업지원	고용보조	고용서비스	GDP 대비
호 주	33.7	26.5	3.6	7.2	28.9	0.84
벨기에	35.7	40.7	0.0	7.9	15.7	1.41
캐나다	48.2	5.4	7.1	3.6	35.7	0.56
덴마크	77.0	12.8	3.5	1.3	5.3	2.26
프랑스	55.8	17.1	3.1	12.4	11.6	1.30
독 일	55.2	21.0	2.1	4.9	16.8	1.43
아일랜드	32.0	38.3	1.1	14.3	14.3	1.75
네덜란드	54.7	9.5	0.0	9.5	26.3	1.37
스웨덴	59.1	19.1	3.1	7.6	11.1	2.25
영 국	53.2	2.1	2.1	0.0	42.6	0.46
미 국	57.9	5.3	0.0	0.0	36.8	0.19
평균(비가중치)	51.1	18.0	2.2	6.2	22.3	1.3
동유럽						
체코공화국	14.3	7.1	0.0	7.1	71.4	0.14
헝가리	30.2	25.6	0.0	14.0	30.2	0.43
폴란드	40.6	21.9	6.3	25.0	6.3	0.32

주 : 직업훈련은 청소년과 장애인을 포함한 수치이며, 몇몇은 직업훈련이 아닌 정책과 관련될 수 있음.

자료 : Martin(1998).

적극적 노동시장 프로그램의 변화 추세

1. 수요를 진작시키는 방식의 전통적인 일자리창출 및 보조금정책에서 인적자원개발과 상담에 초점을 맞춘 공급측면의 조치로 변화
2. 수요측면의 조치 중에서는, 대량의 직접적인 일자리창출 프로그램보다는 간접적인 방식의 일자리창출로 변화(예컨대, 정상적인 임금으로 개인을 고용하는 사업주에게 실업수당(unemployment compensation)의 일부를 지급하는 등의 인센티브 제공)
3. 장기실업자에 대한 직업훈련이 갖는 거시경제적 효과성에 대한 의문이 증가하면서, 맞춤형 ‘개별활동계획’(individual action plan), 상담, 구직활동지원 등 “soft”한 공급측면의 조치를 강조하게 됨.
4. 수요측과 공급측면에서 모두, “폭 넓은” 계획이 덜 효과적이라는 증거들이 나타남에 따라 좀더 목표가 분명하게 정의되고 개별적인 접근방식으로 변화
5. 지역공동체의 주도과 참여가 강조되고, 사회경제서비스(social economy services) 분야가 일자리창출의 새 분야로 떠오르게 됨. 지역 수준으로 주도권이 이전되면서 ‘아래에서 위로의 접근방식’에 대한 관심이 고조됨.
6. 보다 장기적인 영향을 남기기 위해서, 일자리경험(work experience)을 훈련과 결합하거나 장기간에 걸쳐 여러 가지의 서비스를 제공하는 통합적인 프로그램 또는 ‘pathways’ 접근방식이 증가함.
7. 개인과 국가 간에 “계약” 또는 상호작용의 원칙을 강조하기 시작함. 정책을 시행하려면, 한편에는 국가가 공공성의 권위를 가지고 기회를 제공하는 책임이 있지만, 다른 한편으로는 개인이 응답할 책임이 있다고 봄. 따라서 자격요건을 면밀히 검토하거나 ‘work test’를 적용하는 경우가 증가함.
8. 실업과 사회적 배제의 위험도를 측정해 내기 위하여, 실업 초기의 확인작업과 프로파일링의 중요성이 강조됨.

J. Lonroth(2000)에서 재인용

2. 고용보조금의 목적

고용(임금)보조금정책은 미숙련노동에 대한 수요감소에 대처하기 위한 미시 수요정책이다. 사업주에게 고용보조금을 지급하는 것은 고용비용을 줄여서 노동수요를 진작하고 취업률과 소득을 향상시키겠다는 의도이다(Katz, 1998).

그러나 민간부문에 보조금을 지급하는 데에는 추가적인 일자리를 만들어 내는 것 이상의 목적이 있다. 이 정책은 개인들이 지속적으로 직업세계와 연결을 맺고, 일에 대한 동기부여와 기술습득을 도와줌으로써 효과적인 노동공급을 추구하는 것이다. 형평성의 관점에서 보면 이 정책은, 단기실업자에게 손해가 되는 한이 있어도, 장기실업자에게 일자리를 제공하겠다는 것이다. 임금보조금이 갖는 이러한 다른 목적들은 이 제도에 의한 순고용효과가 매우 작거나 심지어 전혀 없다고 하더라도 그 자체로 의미를 지니는 것이라고 할 수 있다(Martin, 2000). Phelps(1994, 1997)는 저임금근로자를 위해서 국가가 보조금제도를 운영하는 데에는 전체 사회의 고용증대와 실업축소라는 목적 이외에도, 형평성에 대한 고려나, 비효율적으로 높은 실업률의 사회적 비용에 대한 인식, 취약계층이 노동시장에서 저조한 양상을 보이는 경우 이로 인한 이웃 및 다음 세대에 미치는 부정적 영향 등의 문제에 대한 고려가 있어야 한다는 지적을 하였다(Katz, 1998).

실제로 대부분의 평가들은 민간부문에 대한 고용보조금은 매우 큰 사중손실과 전치효과를 나타내는 것으로 보고 있다. 즉 대부분의 보조금제도의 순고용효과는 매우 적다. 특히 단기적으로는 전체 시장의 수요와 빈 일자리의 수가 정해져 있을 수밖에 없으므로 순고용효과는 미미하다. 예컨대 호주, 벨기에, 아일랜드, 네덜란드의 보조금제도는 사중손실과 대체효과를 합해서 약 90%가 되는 것으로 나타났다. 그러나 만약 보조금제도의 목표집단을 올바르게 설정하였다면, 다른 이들에 비해 목표집단에 속한 이들에게는 분명한 이익이 되므로 고용기회의 재분배면에서는 정당화된다.

목표집단을 좁고 분명하게 정의하고 사업주의 보조금 오·남용을 철저히 감시하면 순고용효과는 20~30%까지 증가한다는 증거들이 제시되

고 있다. 그러나 정책입안자들이 부딪히는 딜레마는 오·남용을 막기 위하여 통제를 강화하고 보조금비용 대비 순고용효과를 극대화하려고 하면 할수록 기업들의 프로그램 참여가 줄어들게 되어 당초의 궁극적 목적을 달성하지 못하게 된다는 점이다.

Erhel 등(1996)이 소개하는 미국식 ‘workfare’와 프랑스식 ‘integration’의 대비는 고용보조금제도가 추구하는 목적을 이해하는 데 도움이 된다. ‘workfare’와 ‘integration’은 모두 복지수혜자들을 위한 고용프로그램이다. 이 두 용어는 모두 1970년대에 나타나기 시작한 용어이며, 적극적 노동시장정책으로 구직활동, 교육, 임금보조금, 직업체험프로그램 등으로 구성된다. 이 두 정책은 모두 순수소득지원프로그램(pure income maintenance program)을 재정지원과 취업의 혼합형태로 바꾸려는 시도로서 국가와 복지수혜자 간에 상호의무를 강조한다. 그러나 이 두 개념은 추구하는 목적 면에서 뚜렷이 구별된다. ‘workfare’는 복지의존성(welfare dependency)과의 싸움이라고 한다면, ‘integration’은 사회적 배제(social exclusion)와의 싸움이다. ‘workfare’는 사회보장에 대한 권리를 사회에 대한 책임과 결합하는 것인 반면, ‘integration’은 배제된 사람들에 대한 사회의 책임을 강조하는 것이다.

요약하면, 고용보조금제도의 일반적인 목적은 첫째, 고용보조금을 통해서 추가적인 일자리를 창출하겠다는 것이다. 둘째, 취약계층에게 일자리의 기회를 제공함으로써 관련기술을 습득할 수 있게 하고 일에 대한 동기를 부여하겠다는 것이다. 이것은 장기적으로 이들을 노동시장에 안정적으로 통합하는 것을 의미한다. 셋째, 추가적인 일자리를 창출하지 못하더라도 고용기회의 구조를 변화시켜 사회적 약자를 보호함으로써 궁극적으로 사회통합에 기여하겠다는 것이다.

3. 고용보조금의 유형

고용보조금은 전체 노동시장에서 노동수요를 진작하고 특정 집단의 취업률과 소득을 향상시킴으로써 고용구조의 변화를 추구하려는 목적을 갖는다는 공통점이 있다. 그러나 고용보조금제도를 운영하는 구체적인

인 방식은 매우 여러 가지가 있으며 이러한 차이에 따라 나타나는 효과도 매우 다양하다. 여러 가지 고용보조금제도들은 다음과 같은 기준들을 가지고 유형화해 볼 수 있다. 이러한 점들은 고용보조금제도를 설계할 때 선택하여야하는 여러 가지 요건들이기도 하며, 따라서 결국 제도에 대한 평가는 다음과 같은 특성들을 어떻게 그 사회의 특성과 문제에 맞게 적절히 조합하여 제도를 설계하였느냐에 따라 달라지게 된다.

- 목표집단 : 프로그램의 대상집단이 누구인가 또는 자격요건이 어떻게 설정되어 있는가
- 지원대상 : 사업주를 지원하는가 근로자에게 직접 지원되는가
- 구체적인 제도운영방식 :
 - 고용의 어떤 측면에 대하여 지원하는가? 즉 대상자 고용 전체인가 아니면 고용의 순증가분 또는 총유입인가
 - 세제(tax system)를 통한 보조금인가 사업주에게 직접 지급하는가
 - 훈련 등 다른 프로그램과의 결합시켜서 운영하는지 여부
 - 지급액과 기간

가. 목표집단의 설정에 따른 유형화

프로그램의 대상집단, 즉 자격요건을 어떻게 정할 것인가? 이것은 노동시장에서 수요공급 조건의 변화에 잘 적응하지 못하는 사람들이 어떤 사람들인가를 묻는 것과 같다. 실제로 대부분의 OECD 국가에서 고용보조금을 지원하여 고용기회를 넓히려고 하는 대표적인 사회경제적 집단은 장기실업자이다. 장기실업문제의 본질은 절대수준, 그리고 상대적 수준에서 사용자의 요구와 근로자의 기술과 기대 등이 맞지 않아 일자리가 없거나 받아들일 만한 수준의 일자리가 없는 것이지만, 여기에 더하여 '자기강화의 메커니즘'이 작동한다는 것이 중요하다(Erhel et. al., 1996). 우선 실업기간이 길어질수록 숙련의 감소와 자포자기의 문제가 된다. 즉 특별한 조절기제가 개입하기 전에는 구직에 실패한 자의 숙련과 취업에 대한 동기(motivation)는 점점 더 감소되는 경향이 있고, 실업기

간이 길어질수록 구직노력이 줄어들게 된다. 또한 이질성(heterogeneity)의 문제가 나타난다. 실업자층은 내부적으로 이질적인데, 취업이 가능한 사람부터 이 그룹을 빠져 나가므로 남은 사람은 더 취업가능성(employability)이 떨어지는 사람들이고 이들의 실업기간은 더 길어진다. 이들 장기실업자에 대하여 훈련이나 직업알선을 해주는 등의 정책적인 대응방식과 함께 흔히 시도되는 방식이 장기실업의 결과를 공략하는 것, 즉 보조금제도를 통하여 시장의 수요공급행위에 영향을 미치는 것이다(Erhel et. al., 1996).

많은 국가에서 장기실업자 이외에 보조금을 지급하여 고용을 지원하는 집단은 저학력 청년층과 고령자, 그리고 여성가장을 비롯한 복지수혜자들(welfare recipients)이다. 이들을 특별히 지원하는 것은 이들이 노동시장에서 취약한 계층이고 특별한 정책적인 개입이 없으면 장기실업자가 될 가능성이 크다고 보기 때문이다. 또 고령자나 여성가장은 복지국가라면 사회가 책임져야 하는 집단으로서 일자리를 통한 지원을 하지 않으면 순수하게 복지의존적으로 될 가능성이 높은 사람들이다.

앞에서도 밝힌 바와 같이 고용보조금을 통해서라도 국가가 취업을 지원하고자 하는 사람들, 즉 장기실업자와 장애인, 저학력 청년, 고령자, 여성가장 등은 이들의 실업이 계속 증가하는 경우 사회의 통합에 걸림돌이 되어 사회가 수용하기 어렵게 될 것이라고 예상되는 집단이다.

목표집단에 대한 보조금은 고용의 구조를 변화시키겠다는 동기를 가지고 있는 정책이다. 고용기회의 개선이 필요하다고 판단되는 집단에 대해서 혜택을 주는 방식으로 프로그램이 설계되기 때문에 사회인구학적 범주를 기초로 목표집단을 설정하는 경우 프로그램에 참여하는 근로자에게 낙인효과가 나타나고 기업주는 이들의 채용을 꺼리게 되는 역효과가 나타날 수 있다. 또한 이 프로그램이 효과를 보게 되면 이 때문에 취업할 수 있었던 다른 근로자가 대체되는 결과를 초래하여 형평성에 어긋난다는 우려도 있다. 그러므로 목표집단을 구체적이고도 적절하게 설정하는 것은 고용보조금제도에서 가장 기본적이고도 중요한 문제이다.

목표집단을 넓게 잡으면 취약계층이 잘 대표되지 않는 문제와 사중손실이 커지는 문제가 생긴다. 반대로 목표집단을 좁게 잡으면 사업주의

프로그램에 대한 참여가 저조해지는 경향이 있으며 참여자(근로자)에게 낙인효과가 나타나는 부작용이 우려된다. 정책관리자 입장에서 보면, 목표집단을 좁게 잡으면 수혜자를 찾아 내어 프로그램을 활성화하기가 어렵고, 목표집단을 넓게 잡으면 그 중에서 취업이 될 사람을 미리 선별해서 참여시키게 되는 문제(selection problem)가 발생할 수 있다.

정책의 대상을 설정하는 문제는 실업기간의 어느 시점에 보조금을 제공할 것인가의 문제와도 연계된다. 즉 장기실업자를 목표집단으로 정할 경우, 어느 정도의 실업기간을 장기실업으로 정하느냐가 문제가 된다. 1년 이상 실업상태에 있는 경우에 개입하느냐 6개월 만에 개입하느냐를 선택하는 것은 정책의 효과성과 관련되는 중요한 문제이다.

<표 II-2> 목표집단별 보조금제도와 효과 : OECD 국가의 경험¹⁾

목표집단	국 가	사 례	평가결과
장기 실업자 ²⁾	호주, 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 헝가리, 아일랜드, 뉴질랜드, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국(예비연구단계)	호주, Job Start : 보조금 비율은 고용된 실업자들의 실업기간에 달려 있음.	고용주조사 결과(1993/94) : 11%의 순고용창출, 이 비율은 만일 파트타임이나 보조금이 없는 임시직만으로 채워지는 결원이 제외된다면 24%까지 증가
		영국, Workstart Pilots : 1993/94, 1995/96년에 특정된 지역에 소개되었으며, 부분적 차이가 있음.	1993/94 pilots 평가결과 (전화조사): 18% 순고용효과, 11% 부분적 고용효과, 28% 순대체 효과, 43% 순사중손실 (Nigel et al., 1994)
고령노동자	오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 일본, 노르웨이, 스페인, 스위스	벨기에, Benefit recruitment plan, 50세 이상의 노동자를 위한 특별조항: 15개월간 50%, 향후 제한없이 25% 고용주 부담금 감면	없음
		오스트리아, Bonus- Malus system (1996년 1월 4일부터) : 피고용인 총소득의 최대 3%까지 고용주의 부담금 감면, 고령노동자 해고시 위약금 지불	없음

여성 (재)고용	오스트리아, 그리스, 일본, 스페인	스페인 : 특정 직업에 종신고용된 장기실업 여성에 대해 24개월 동안 사회보험부담금의 60% 감면	없음
임시직	벨기에, 프랑스, 이탈리아	프랑스 : 저임금에 대해 고용주 부담금의 30% 감면, 이는 시간당 최소 임금의 전체 노동비용의 17.5% 감소효과를 가져옴.	없음
청년구직자 ³⁾	호주, 벨기에, 핀란드, 프랑스, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 스페인	포르투갈 : 고용주에게 개월당 최저임금의 12배에 달하는 일시불이 주어짐.	일반적으로 보조금은 다른 프로그램과 결합되지 않는 한 청년층이 노동시장에 진입하는 데 도움을 주지 않음(OECD, 1996b).
		네덜란드 : 법정 최저임금의 130% 미만을 버는 견습공에 대한 고용주 부담금의 축소	없음
사회복지 수혜자	오스트리아, 벨기에, 프랑스, 미국	미국, Work Opportunities Tax Credit(1996년 10월~1997년 10월) : 피고용자가 적어도 400시간이나 180일간 고용되어 있으면 고용주는 피고용인 임금의 \$6,000에 대한 35%의 세금감면을 받음.	TJTC의 평가(1995년에 중단됨) ⁵⁾ : 고용에 대해 단지 7%의 긍정적 영향을 미침. 일반적으로 구직자는 고용주에게 자신의 자격요건을 보고하고 싶어하지 않음(낙인효과).
내국인 노동자 ⁴⁾	벨기에, 프랑스, 독일(제정전), 네덜란드(실험단계)	프랑스, Employment-service checks : 고용주에 대한 세제혜택과 사회부담금 지불방법의 단순화	16만개의 파트타임 직업(주당4시간)의 창출, 또는 공식화

주 : 1) 표에 제시된 특정 집단을 대상으로 하는 국가를 의미함.

2) 정책의 목적에 따라 장기실업의 정의는 국가마다 다름.

3) 견습공을 위한 보조금 포함됨.

4) 내국인 노동자를 위한 프로그램은 그 자체가 장기실업이나 사회복지 수혜자 등 노동시장에서 불이익을 받는 집단을 대상으로 하고 있음.

5) Work Opportunities Tax Credit(WOTC)는 이전의 Targeted Jobs Tax Credit(TJTC)를 대체함. TJTC는 1978년에 처음 제정되었는데, 경제적으로나 다른 면에서 불이익을 받는 근로자 임금의 \$6,000에 대해 고용주에게 40%의 세액공제를 제공함.

자료 : National submissions and OECD, Tax/Benefit Position of Production Workers, 1996.

실업기간에 대한 선택의 또 다른 측면은 실업기간 자체를 문제삼으면 짧은 기간 실업이지만 반복실업을 하는 사람에게는 손해가 된다는 점이다. 따라서 실업기간을 일정기간 동안에 경험한 총실업기간으로 하는 방법도 고려된다. 취업가능성이 인구학적 특성으로 결정될 가능성이 크다고 판단되면 이들이 장기실업자가 될 때까지 기다리지 않고 바로 개입하는 것이 일반적이다. 예컨대 고령자와 여성가장에게는 실업기간을 묻지 않고 바로 지원을 하게 된다.

나. 사업주 보조금 대 근로자 보조금

누구에게 보조금을 지급할 것인가? 취약계층의 고용확대를 위한 보조금은 사업주에게 고용보조금의 형태로 제공될 수도 있고 근로자에게 소득보조금의 형태로 제공될 수도 있다. 사업주 보조금이 특정 집단의 고용의 양을 늘리겠다는 목적이 주가 되는 것이라면, 근로자 보조금은 노동공급에 영향을 주는 방식이며 소득분배효과를 더욱 중요시하는 것이라고 볼 수 있다.

사업주 보조금을 선택하는 이유는 실업이 기존의 임금률로는 적절한 노동수요를 일으키지 못한다는 전제를 인정하는 것이다. 또 다른 견해는 최근 노동수요 특히 미숙련노동에 대한 수요는 너무 낮아서 특히 인플레이션 기간 동안에는 정책적인 개입 없이는 이들에 대한 노동수요를 일으킬 수 없다는 것이다. 근로자에게 주는 보조금은 노동력의 공급 측면에서 변화를 유도하는 것이다. 보조금 지급 이전 임금수준에서 공급되는 노동력의 양을 증가시키므로써 사업주가 지불하는 시장임금을 낮추고 고용을 증가시키는 방식이다. 미국의 Earned Income Tax Credit (EITC)가 하나의 전형적인 예이다.

누구에게 보조금을 지급할 것인가의 문제는 일차적으로는 ‘사업주의 수요부족인지 아니면 임금수준이 너무 낮아서 근로자를 끌어들이지 못하는 것인지’ 하는 문제, 즉 실업의 원인을 어떻게 진단하는가에 달려 있다. 사업주 보조금은 기업이 근로자를 채용하는 패턴에 영향을 미쳐서 우선은 생산성이 좀 떨어질 것으로 예상되더라도 특정 집단의 근로

자를 먼저 채용하게 만드는 방식이며, 근로자 보조금은 구직자의 행위 양식에 영향을 미쳐서 상대적으로 부족한 임금을 제안받더라도 일자리를 받아들이게 하는 방식이다.

이 밖에도 누구에게 보조금을 지급할 것인가의 문제는 추구하는 목적이 취약계층의 고용 증대 자체를 목적으로 하는지 아니면 실질적인 소득향상을 목적으로 하는지에 따라서도 영향받는다. 사업주에게 주는 보조금은 그 고용효과가 보다 직접적이고 신속할 수 있지만 보조금이 지급되는 취약계층의 특성을 명시적으로 밝히게 됨으로 그 집단에 속한 사람들에게 낙인효과를 낳을 수도 있다는 부작용을 고려하여야 한다. 만약 취약계층의 실질적인 소득향상이 목적이라면 근로자에게 지급되는 보조금으로도 충분하다.

다. 구체적인 제도 운영방식

1) 고용의 어떤 부분에 대하여 보조금을 지급하는가

일단 사업주에게 지급하는 보조금제도를 운영한다고 하면, 그 다음 단계로 구체적인 제도운영의 방식들을 선택해야 한다. 우선 고용의 어떤 부분에 대하여 보조금을 지급하는가의 문제가 있다. 이 문제에 대한 답은 다음의 세 가지 선택 중에 하나가 될 것이다: 모든 고용에 대하여 지급하는 방식이 있고, 고용의 증가분에 대하여 보조금을 줄 수도 있으며, 총유입, 즉 모든 신규채용에 대하여 보조금을 지급하는 방식도 고려할 수 있다.

첫째, 모든 고용에 대한 보조금은 제도가 설정한 대상집단에 속한 근로자 전체에 대해서, 그들이 고용되어 있는 전기간에 대해서 보조금을 지급하는 방식이다. 이 방식은 보조금이 없어도 존재할 고용에 대해서도 보조금을 활용하게 되는 문제(사중손실)가 생긴다.

둘째, 총유입(gross flows into employment)에 대하여 보조금을 지급하는 방식이다. 이는 대부분의 OECD 국가가 사용하는 방법으로서 신규채용에 대한 보조금으로 일정기간 동안만 보조금을 지급한다. 이 방법은 사중손실의 문제를 해결하지 못할 뿐 아니라, 사용자가 보조금을

받고 채용한 근로자를 근속시킬 유인이 없으므로 이직률을 높이는 방향으로 작용한다는 추가적인 우려도 있다. 이 문제 때문에 우리나라를 포함한 일부 국가에서는 정리해고를 피하려고 노력한 기업에 대해 보조금을 지급하는데, 이 방법은 보조금을 타기 위해서 정리해고 위협을 하게 되는 도덕적 해이 현상을 초래할 수 있다는 지적이 나온다.

마지막으로 고용의 증가분에 대하여 보조금을 지급하는 방법(incremental employment subsidy)이 있다. 이론적으로는 보조금에 의한 고용의 순증가분에 대해서만 보조금을 지급하는 방법이 가능하고, 이 경우 사중손실문제를 해결하지만, 실제로 보조금이 없을 때 어느 정도의 고용이 이루어질지에 대한 정보가 필요하기 때문에 현실적으로는 순증가분에 대한 보조금 지급은 어려울 것으로 보인다. 현실적인 대안으로는 보조금 지급이 이루어지는 대상집단에 속한 근로자의 신규채용인원에서 이직자의 수를 뺀 차이에 대하여 보조금을 지급할 수 있을 것이다.

2) 세제혜택을 통해 지원하는가 직접 지원하는가

제도를 운영하는 구체적인 방법으로서 세제혜택을 통해서 인센티브를 제공하는 방식과 사업주에게 직접 보조금이 지급되는 방식이 대비된다. 대부분의 나라에서 사업주에게 직접 보조금이 지급되는 방식을 이용하고 있지만, 미국은 대부분의 고용보조금을 세제혜택을 통해서 제공하는데, 1994년까지 시행되던 Targeted Jobs Tax Credit(TJTC)와 이후의 WOTC, WWTC가 대표적이다. 세제를 통한 보조금은 세금의존성(tax liabilities)이 있는 기업에만 혜택이 돌아간다는 점에 유의해야 한다. 사업주에게 보조금을 직접 제공하기 위해서는 이 일을 위해 행정적인 업무를 맡을 기관이 필요하다.

3) 훈련 등 다른 프로그램과 결합시켜서 운영하는지 여부

보조금제도를 유형화할 때 한 가지 중요하게 고려할 수 있는 것은 보조금제도가 단독으로 운영되는지 아니면 직업훈련 같은 다른 적극적 노동시장정책과 유기적으로 연결되어 운영되는지의 구분이다. 예컨대,

미국의 인력투자법(Workforce Invest Act)의 On-the-Job-Training 파트는 특정 집단의 근로자를 채용하여 훈련시키는 것을 전제로 임금보조금을 지급하는 방식이다. 이러한 방식의 보조금 지급에 대한 평가연구 결과는 임금보조금을 훈련의 조건 없이 지급하는 다른 제도들에 비하여 좋은 효과를 얻을 수 있다고 보고하고 있다.

4) 지급액과 기간

제도의 운영과 관련된 유형화로 보조금을 주는 방식과 기간을 들 수 있다. 일시불(lump sum)로 지급할 수도 있고, 매달 일정금액을 일정기간동안 지급할 수도 있다.

인센티브의 수준은 사업주가 참여하고 싶은 수준이어야 하되 정해진 고용비용을 상쇄할 만큼 높은 수준이어서는 안 된다. 어떤 집단의 경우, 아주 높은 수준의 보조금을 지급하여도 사용자가 채용을 꺼리게 되는데 이때는 보조금제도만으로는 해결되지 않는다.

4. 고용보조금제도에 대한 평가

임금보조금정책이 얼마나 성공적이었는가를 평가하기 위해서는 여러 측면에서의 관찰과 비교평가가 필요하다. 우선, 프로그램이 타깃으로 삼았던 집단에 충분히 접근하여 참여시켰는가? 참가자들에게 고용기회 증가와 소득향상과 같은 정책이 목표한 효과가 나타났는가? 기회비용을 포함하여 자원의 낭비나 의도하지 않은 부작용은 없었는가? 대부분의 정책에 대한 평가연구는 이러한 세 가지 질문에 답하는 것에 초점이 맞추어져 있다. 이 세 가지 질문에 답하는 것만 해도 쉬운 일이 아니다.

프로그램의 효과를 단순히 비교하기 어렵게 하는 요인들이 여러 가지 있는데, 대표적인 것이 사중손실, 대체효과, 전치효과 등이다. 보조금제도는 명시적인 목적이 전체적인 일자리의 수를 증대시키는 것과 특정 목표집단의 고용기회를 확대하는 것이므로, 평가는 다음 세 가지를 고려해야 한다는 것이다.

- ① 사중손실(Deadweight loss): 보조금이 없어도 채용을 할 회사에 임금보조금을 주는 경우. 프로그램의 결과가 시행하지 않았을 경우 얻게 되는 결과와 다른 바가 없음.
- ② 대체효과(Substitution effect): 보조금이 있는 일자리에 취업된 근로자가 채용될 수 있었는데 보조금이 없었던 근로자를 대체한 경우. 단기적으로는 순고용효과 없음.
- ③ 전치효과(Displacement effect): 보조금을 받고 근로자를 채용한 회사는 이로 인해 비용을 줄이게 되고, 이 때문에 보조금을 받지 않은 회사의 고용을 감소시킴.

임금보조금정책에 대한 대부분의 평가들은 위의 질문에 답하는 것에 집중하고 있다. 그러나 이러한 평가와 연구들에서 간과되고 있는 것은 프로그램이 취약계층을 사회적으로 통합하고 근로에 대한 동기를 부여하는 역할을 하였는가의 문제이다.

여기서는 17개 프로그램에 대한 평가를 요약하여 제시하였다(표 II-3).¹⁾ 이 중에는 무작위할당(random assignment)을 하여 실험의 방법으로 프로그램을 평가한 것이 1개, 유사실험(quasi-experiment)에 의한 평가가 11개, 비교집단 없이 단순한 질문에 대한 응답비율로 평가한 연구가 6개이다. 여기서 요약된 고용보조금에 대한 전반적인 평가는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 거의 모든 고용보조금제도에서 매우 높은 수준의 사중손실과 대체효과가 나타났다. 수혜자의 임금과 고용의 결과가 비수혜자 집단보다 나을 바가 없다는 것이다. 대상집단을 기준으로 볼 때, 보조금제도는 장기실업자나 여성의 재고용에는 도움이 되는 경우가 많았다. 그러나 청년층에는 다른 프로그램과 연결되지 않는 이상 도움이 되지 않는 것으로 나타났다. 고령자에 대한 보조금은 충분한 연구결과가 없는 실정이다.

1) 구체적인 프로그램과 평가의 예는 <부록 1>과 <부록 2>로 제시하였다.

<표 II-3> 임금보조프로그램의 효과

국 가	사중손실과 대체효과(%)	순고용효과(%)
호주, 1980년대 중반 (Jobstart Program)	사중손실 = 65%	35%
벨기에, 1990년대 초반 (Recruitment Subsidy)	사중손실 = 53% 대체효과 = 36%	11%
영국, 1986~90 (Training and Employment Grant)	사중손실 = 69%	31%
영국, 1980년대 후반 (Workstart I)	사중손실 = 45% 대체효과 = 30%	25%
영국, 1970년대 중반 (Small Firms Employment Subsidy)	사중손실 = 70%	30%
영국, 1980년대 초반	사중손실 = 63% 대체효과 = 10%	27%
독일, 1970년대 중반 (Wage Subsidy Scheme)	사중손실 = 75%	25%
아일랜드, 1980년대 (Employment Incentive Scheme)	사중손실 = 70% 대체효과 = 21% 전치효과 = 4%	4%
네덜란드, 1980년대 초반 (Vermeend-Moor Act)	사중손실 = 25% 대체효과 = 50%	25%
네덜란드, 1980년대 후반 (JOB Scheme)	전치효과=80%	20%
스코틀랜드, 1989~92 (Employment Subsidy)	사중손실 = 20% 대체효과 = 25% 전치효과 = 55%	25%
미국, 1980년대 중반 (Targeted Job Tax Credit)	사중손실 = 70% 전치효과 = 10%	20%

주 : 순고용효과는 사중손실과 전치효과, 대체효과를 제외하고 난 후의 순수 고용효과임.

자료 : OECD(1998).

둘째, 사중손실과 대체효과를 없애기는 어려우나 줄이기라도 하려면 목표집단을 매우 정교하게 제한하는 것이 바람직하다. 목표집단을 느슨하고 포괄적으로 정의하여 많은 사람들이 포함되도록 정의하면 사업주가 보조금을 영구히 이용하는 오남용 문제가 생긴다. 공통적으로 나타나는 문제는 기업이 보조금 없이는 실업자를 채용하지 않으려고 하거나 임시직은 보조금을 받는 자리로 미루어 놓는다는 것이다. 보조금이 끝난 근로자를 대체하고 새로운 보조금 지급 근로자를 채용하는 것은 아닌지, 즉 보조금제도를 영구히 이용하려 하는 것은 아닌지, 또 보조금제도가 정규직 일자리를 만들어 내는 데 도움이 되는지를 잘 모니터링해야 한다. 그런데 이렇게 하는 것 자체가 규모가 큰 프로그램에서는 어렵다. 그러나 다른 한편 목표집단을 너무 좁게 정의하면 근로자에 대한 낙인효과가 크게 남는 문제가 있으며, 사업주가 근로자를 값싼 노동력으로 보고 지원기간이 끝나면 해고할 가능성이 있다.

셋째, 다른 프로그램과 연계하여 보조금을 지급하면 효과가 좋아진다는 보고가 있다. 캐나다 연구에서 심각한 고용취약계층이나 재고용의 경우에 긍정적인 효과가 있다는 결과가 나왔고, 미국의 JTPA에서는 성인 특히 여성에게 효과가 컸다. 이 때문에 보조금제도를 훈련과 연계시키는 것이 효과가 있다는 결론이 가능하다.

넷째, 보조금을 누구에게(사업주 또는 근로자) 주느냐가 미치는 영향은 기존 연구가 적어서 결론을 유도하기 어렵다. 세제혜택을 주느냐 또는 직접 임금보조금을 주느냐에 따른 차이도 충분히 비교할 만한 자료가 축적된 것 같지 않다.

이러한 여러 가지 문제점에도 불구하고 특정 인구집단에 대한 고용보조금이 기여한 바는 이 프로그램들을 통하여 관련기술의 습득기회가 늘어 장기고용으로 갈 가능성이 있다는 점이다. 또 개인이 노동시장에 지속적으로 머물게 하고 그들의 취업동기를 제고한다. 장기실업자를 취업시키는 것은 또한 사회의 통합과 평등화에도 기여한다(Schumid et al., 1996).

정책적인 면에서 볼 때, 사중손실과 대체효과는 그다지 중요하지 않을 수 있다. 목표집단이 제대로 설정되어 있기만 하다면 구직자의 대기

줄을 바꾸려는 것이 원래 이 제도의 목적이기 때문이다. 예컨대, 장기 실업자보조금은 사업주로 하여금 보조금 없는 단기실업자 대신 장기실업자를 채용하도록 하려는 것이다. 평등과 효율성을 기준으로 볼 때 장기실업자를 줄이는 것이 중요한 정책목표일 수 있다. OECD(1998)는 고용보조금은 단기적으로는 사중손실, 대체효과, 전치효과가 매우 크고 순고용효과는 작은 경향이 있으나, 실업자로 하여금 직업경험을 갖게 함으로써 그리고 기술과 취업동기를 유지하게 함으로써 장기적으로는 효과가 큰 제도라는 평가를 내리고 있다.

III. 고용보조금 대상인구의 노동시장 특성

이 장에서는 우리나라 고용보험에 있어서 고용보조금 프로그램의 대상인구(target population)인 고령자, 여성가구주, 장기실업자의 노동시장 특성을 살펴본다. 이들의 특성을 검토하는 목적은 두 가지 이다. 첫째, 고령자와 여성가구주, 장기실업자가 정책적 개입을 필요로 하는 집단인가에 대한 대답을 간접적으로나마 찾아보려고 한다. 노동시장에서 취약한 계층에 대해 제도적인 개입을 하는 목적 자체가 단순히 고용증대에만 있는 것이 아니고 기회구조를 변경시킴으로써 이들에 대한 사회적 통합을 도모하려는 목적도 있는 것이므로, 이들에 대한 제도적 개입이 정당한가를 평가하는 것은 매우 중요한 일임에도 불구하고 쉬운 일은 아니다. 그러나 이들이 처한 노동시장의 상황을 살펴보는 것만으로도 어느 정도의 함의를 이끌어낼 수는 있을 것이다.

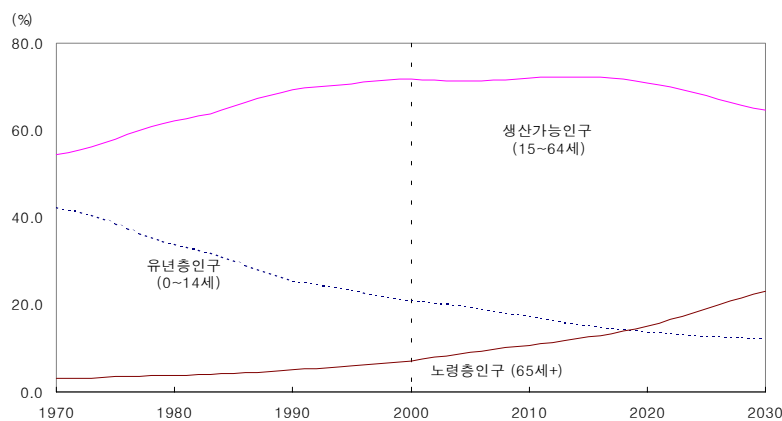
고용보조금 대상인구의 노동시장 특성을 살펴보는 두번째 목적은 역시 간접적으로나마 고용보조금 수혜자의 고용상황이나 임금상황을 일반적인 대상집단의 상황과 비교해 보기 위해서이다. 제IV장에서 다루게 될 우리나라 고용보조금 프로그램에 대한 평가에서는 보조금 수혜집단과 비교해서 보조금의 효과를 검증해 볼 통제집단(control group)을 설정하지 못하였다. 따라서 프로그램 수혜집단(treatment group)과 통제집단을 비교하는 실험적 방법을 활용한 평가는 불가능하므로, 그 대신 사용할 수 있는 참고자료로 활용하고자 하는 것이다.

1. 고령자

가. 고령인구의 규모와 특성

우리나라는 지금까지 그 어느 선진국이 경험한 고령화의 추세보다도 더 빠른 속도로 고령화사회로의 전환을 경험하고 있다. 2000년 현재 65세 이상 노령인구는 전체 인구의 7.2%로 이미 고령화사회에 접어들어 있으며, 2019년에는 14%, 2026년에는 20%를 상회할 것으로 전망된다(통계청, 2001). 이러한 현상은 생산가능인구의 규모에 일차적으로 영향을 미치게 되며, 노동력인구의 평균연령 상승으로도 나타나게 된다. 생산가능인구(15~64세)는 2000년 현재 33,702천명으로 총인구 중 71.7%를 차지하고 있어 선진국에 비해서는 비중이 큰 편이지만, 2016년을 고비로 감소세로 돌아설 것으로 전망된다. 이것을 다시 연령별로 살펴보면, 15~24세 인구는 2000년 전체 생산가능인구의 22.8%를 차지하고 있으며, 경제활동이 가장 왕성한 25~49세 연령층은 58.8%로 현재로서는 큰 구성비를 차지하고 있다. 생산가능인구 중에서 비교적 높은 연령층인 50~64세 인구는 2000년 현재 전체 생산가능인구의 18.4%(6,189천명)를 차지하고 있으며, 2020년에는 33%까지 계속 증가할 것으로 전망된다.

[그림 Ⅲ-1] 연령계층별 인구 구성비 추이



<표 III-1> 고령인구의 비중 전망

(단위 : 천명, %)

	55~64세	65세 이상	전체인구
2000	3,757(8.2)	3,372(7.3)	45,985
2010	5,018(10.1)	5,302(10.7)	49,594
2020	7,734(15.3)	7,667(15.1)	50,650
2030	8,008(15.9)	11,604(23.1)	50,296

자료 : 통계청, 『장래인구추계』, 2001.

<표 III-2> 가구주 연령별 빈곤율: 도시가계조사²⁾

	빈도수	빈곤율	빈곤경험률	장기빈곤율	항상빈곤율	반복빈곤 경험비중
전 체	17,700	15.6	34.1	10.8	18.0	19.0
29세 이하	728	28.8	63.5	25.4	30.5	33.8
30대	5,410	17.1	36.7	12.3	21.3	20.3
40대	5,897	13.8	30.4	9.0	15.2	18.5
50대	3,562	9.7	25.5	4.9	10.3	12.3
60세 이상	2,102	22.5	42.0	17.4	26.2	23.3

자료 : 이병희(2001).

2) 통계청, 도시가계조사 1998~2000 자료, 소비지출액 기준으로(자영업주 및 무직가구에 대해서는 지출만 조사되고 소득은 조사되지 않고 있으므로), 상대빈곤으로 정의: 빈곤가구는 소비지출액이 전체 소비지출액의 하위 10%를 차지하는 가구로 정의. 가구의 주거형태에 따른 지출액의 차이를 보정하기 위하여 소비지출액에 보증부월세평가액, 전세평가액, 자가평가액을 합계함. 가구규모에 따른 소비지출액의 차이를 조정하기 위해 가구균등화지수(equivalence scale)로 가구원수의 제곱근(\sqrt{n})을 사용하였다.

- 빈곤율 : 특정분기에 빈곤경험 여부
- 빈곤경험률 : 3년간의 12개 분기에 걸쳐 한 번 이상 빈곤을 경험했는지 여부
- 장기빈곤율 : 3년간의 12개 분기에 걸쳐 2년 이상 빈곤을 경험했는지 여부
- 항상빈곤율 : 3년간의 평균 소비지출액이 전체 소비지출액의 하위 10%를 차지하는 경우
- 반복빈곤 경험비중 : 반복빈곤을 경험한 가구의 비중

우리의 연구에서 중요 대상으로 삼는 집단은 ‘고령자고용촉진법’이 정한 고령자층인 55세 이상 인구이다. 이들은 2000년 현재 7,129천명으로 전체 인구의 15.5%를 차지하는 상태이고, 향후 계속 빠르게 그 비중을 확대해 갈 인구집단이다. 2000년 인구센서스에 근거하여 통계청이 장래인구를 추계한 바에 따르면, 30년 후에는 55세 이상 인구가 전체의 약 40%를 차지하게 될 것이다. 따라서 이들이 우리나라 노동시장에서 차지하는 비중도 점차 증가할 것이며, 이들의 경제활동참가율과 취업특성은 중요한 의미를 갖는다.

그런데 현재 시점에서 고령인구는 우리나라의 빈곤계층을 형성하는 주요 인구집단이다. 도시가계조사의 결과(이병희, 2001)나 한국노동패널 자료에 나타난 결과(금재호, 2001)는 모두 가구주가 60세 이상일 때 빈곤에 빠질 위험이 크게 증가한다는 사실을 보여주고 있다. 가구주의 나이가 60세 이상인 가구가 3년 동안 1분기 이상 빈곤을 경험할 가능성은 42%에 달한다(이병희, 2001). 이러한 고령인구의 빈곤 문제는 이들의 경제활동참가율이 매우 높다는 현실과 공존하고 있다. 즉 우리나라 고령인구는 경제활동에 참여하는 비율이 매우 높은 데도 불구하고 빈곤한 상태에 있을 가능성도 높다는 것인데, 이것은 그만큼 사회보장제도가 미미한 데다가 노동시장에서 처한 위치도 열악하다는 것을 의미한다.

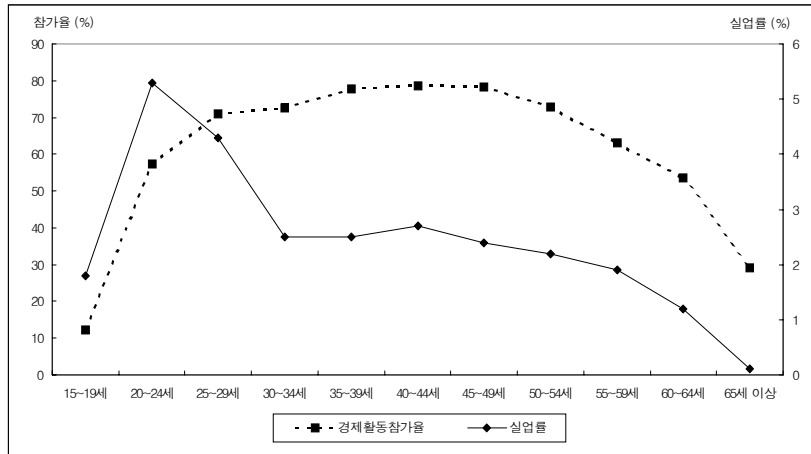
나. 고령자의 경제활동참가율과 실업률

남성과 여성을 구분하지 않고 보았을 때, 연령별 경제활동참가율은 20대 중반에서 50대 초반까지 가장 왕성하다가 50대 후반부터 감소하기 시작하여 60대 후반에는 급격히 낮아진다(그림 III-2). <표 III-3>에서 성별로 나누어 살펴본 바에 의하면, 15세 이상 전체 남성의 경제활동참가율이 73.4%일 때, 55~64세 남성의 경제활동참가율은 70.4%로 여전히 높은 편이고, 65세 이상에서는 39.7%로 급격히 감소한다. 여성도 마찬가지로 전체 여성의 경제활동참가율이 49.0%인 데 비하여 55~64세 여성의 참가율은 47.3%로 비교적 높은 수준을 유지하고 있다. 우

리나라에서 55세 이상 인구의 경제활동참가율은 선진국에 비해서 높은 편이다(장지연, 2000).

한편 고령자의 실업률은 청년층의 실업률에 비해서는 매우 낮은 수준이며, 전체 남성의 실업률 3.4%와 비교해 보아도 55~64세의 실업률은 2.6%로 낮은 수준을 기록하고 있다. 여성의 경우는 남성보다 전체 평균에 비해 고령자 실업률의 수준은 더욱 낮은 편이라고 볼 수 있다. 이러한 현실로 볼 때, 우리나라 고령자의 수치상 나타나는 실업률은 크게 우려할 만한 상황은 아니다.

[그림 III-2] 연령계층별 경제활동참가율과 실업률(2001년 상반기)



<표 III-3> 고령자의 경제활동참가율과 실업률(2001년 상반기)

(단위 : %)

	남 성		여 성	
	경활률	실업률	경활률	실업률
55~64세	70.4	2.6	47.3	0.6
65세 이상	39.7	0.3	22.4	0.0
전 체	73.4	3.4	49.0	1.6

자료 : 통계청, 『경제활동인구조사』 원자료, 2001년 상반기.

고령취업자의 종사상 지위와 직업을 통해서 이들의 특성과 분포를 살펴보면, 55세 이상의 남성취업자는 51.4%가 자영업자이고 임시근로자와 일용근로자를 합하여 21.7%, 상용근로자는 17% 수준이다. 55세 이상 여성은 31.7%가 자영업자, 31.5%가 무급가족종사자로서 비임금근로자가 63.4%에 달하고, 임시근로자가 15.7%, 일용근로자가 16.0%이며, 상용근로자는 2.9%에 불과하다. 직업적 분포를 살펴보면 55세 이상 남성의 34.1%가 농어업근로자이며 그 다음으로 큰 범주가 단순노무직으로 18.7%이다. 여성의 경우는 이 두 범주를 합하여 60%에 근접하는 수준이다.

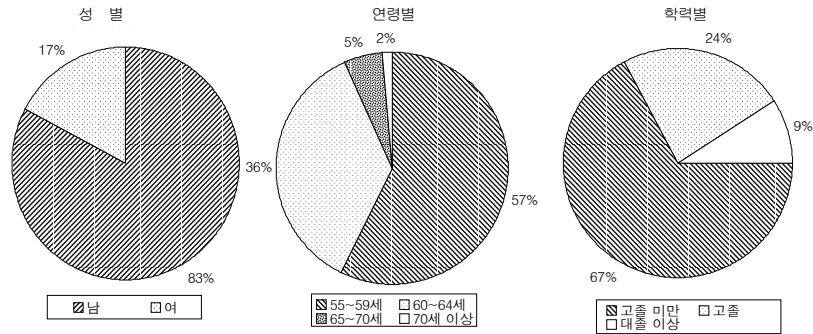
다. 고령실업자의 특성

55세이상 실업자의 인구학적 특성을 살펴보면 83%가 남자이며 55~59세가 전체의 57%, 60~64세는 36%이다. 고령실업자의 학력은 67%가 고졸 미만이며 고졸까지를 합하면 90%를 넘는다.

고령실업자의 구직기간은 55~64세와 65세 이상이 커다란 차이를 보인다. 65세 이상 고령자는 남녀를 불문하고 실업기간이 전체 평균보다는 현저히 짧았다. 이것은 65세 이상 고령실업자는 취업에 실패하더라도 비경제활동인구로 실업상태를 빠져 나갈 가능성이 크기 때문인 것으로 보인다. 55~64세 남자는 전체 남성실업자의 평균과 크게 다르지 않은 분포를 보이는데, 다만 12개월 이상 장기실업자의 비율이 5.3%로 3.0%인 전체 평균보다 높다. 한편 여성은 3개월 미만의 단기실업자가 많으면서도 12개월 이상 실업자의 비율도 전체 여성실업자 평균보다 높게 나타났다. 즉 55세 이상 64세 미만 인구는 평균적인 실업자와 유사한 행위양식을 보이면서도 12개월 이상 장기실업자가 될 가능성이 높아서, 열악한 노동시장 여건에도 불구하고 취업하려는 욕구와 필요가 강하게 나타난다.

고령취업자 중에 자영업자의 비율이 높은 것과는 달리, 현재 실업상태인 고령자는 대부분이 임시직 혹은 일용직 임금근로자였던 사람들이다. 46.7%가 전직이 일용근로자였고 임시직과 일용직을 합치면 74% 수

[그림 Ⅲ-3] 고령실업자의 인구학적 특성 : 성·연령·학력별



자료 : 통계청, 『경제활동인구조사』 원자료, 2001년 상반기.

<표 Ⅲ-4> 연령별 구직기간 비교

(단위 : 명, %, 월)

		15~64세		55~64세		65세	
		남 성	여 성	남 성	여 성	남 성	여 성
구 직 기 간	1~3개월	306,961(56.4)	194,027(68.2)	30,055(56.5)	8,897(75.7)	2,758(63.9)	251(85.7)
	3~6개월	155,938(28.6)	67,783(23.8)	14,425(27.1)	2,205(18.8)	1,360(31.5)	42(14.3)
	6~12개월	65,389(12.0)	18,664(6.6)	5,837(11.0)	435(3.7)	197(4.6)	0(0)
	12개월 이상	16,084(3.0)	3,839(1.4)	2,841(5.3)	214(1.8)	0(0)	0(0)
전 체		544,372(100)	284,314(100)	53,158(100)	11,751(100)	4,315(100)	292(100)
평균구직기간		3.2개월	2.5개월	3.5개월	2.2개월	2.5개월	1.6개월

자료 : 통계청, 경제활동인구조사 원자료, 2001년 상반기.

준에 달한다. 직업으로 보면 42.7%가 단순노무직 근로자였고 생산직근로자였던 사람도 25.7%로 많은 편이다.

고용안정사업의 고용보조금 지원대상인구로서 가장 규모가 큰 목표 집단인 55세 이상 고령자의 인구학적, 노동시장적 특성들을 요약해 보면, 첫째, 이들은 현시점에서는 전체 인구의 15.5% 수준이지만 30년 후에는 약 40%를 차지할 정도로 급속히 확대되는 연령계층이다. 따라서 고령자에 대한 노동시장정책은 연금 등 복지정책과 함께 향후 매우 중요한 문제로 떠오를 전망이다. 둘째, 우리나라 고령인구는 64세까지는

경제활동참가율이나 실업률의 면에서 장년인구와 뚜렷이 구별되는 특성을 보이지 않으며, 선진국에 비해 노동시장 참여율이 상대적으로 높은 편이다. 그러나 이것은 사회보장이 미약해서 자신의 노동을 통해 생계를 유지하려는 것이지 고령자에 대한 노동시장여건이 좋다는 것을 의미하는 것은 아니다. 이러한 짐작을 가능케 하는 것으로 고령자 가구의 높은 빈곤율을 꼽을 수 있다. 셋째, 2001년 상반기 현재 고령실업자는 중장년층에 비하여 장기실업자의 비중이 높은 편이고, 74%가 전직 일용근로자이거나 임시근로자이며, 전직이 단순노무직이었던 사람이 43%에 이른다. 게다가 이들의 학력수준은 67%가 중졸 이하로 나타나

<표 III-5> 고령실업자의 전직 특성 - 종사상 지위, 직업별

(단위 : 명, %)

		남 성	여 성	전 체
종사상 지 위	상용근로자	9,054(17.3)	1,144(10.6)	10,198(16.1)
	임시근로자	14,691(28.0)	2,487(23.1)	17,178(27.2)
	일용근로자	23,839(45.4)	5,664(52.6)	29,503(46.7)
	고용주	1,393(2.7)	489(4.5)	1,882(3.0)
	자영자	3,475(6.6)	556(5.2)	4,030(6.4)
	무급가족종사자	0(0)	425(3.9)	425(0.7)
	전 체	52,452(100)	10,765(100)	63,217(100)
직업별	입법 공무원 및 고위임직원 및 관리자	6,512(11.3)	1,581(13.2)	8,093(11.7)
	전문가	2,450(4.3)	0(0)	2,450(3.5)
	기술공 및 준전문가	1,974(3.4)	0(0)	1,974(2.8)
	사무직원	2,022(3.5)	2,966(24.9)	4,988(7.2)
	서비스 및 판매 근로자	2,097(3.6)	807(6.8)	2,905(4.2)
	농업 및 어업숙련근로자	1,012(1.8)	462(3.9)	1,474(2.1)
	기능원 및 관리기능근로자	11,251(19.6)	845(7.1)	12,096(17.4)
	장치·기계조작원 및 조립원	5,725(10.0)	60(0.5)	5,785(8.3)
	단순노무직 근로자	24,429(42.5)	5,214(43.7)	29,643(42.7)
	전 체	57,473(100)	11,935(100)	69,408(100)

자료 : 통계청, 『경제활동인구조사』 원자료, 2001년 상반기.

서 이들의 노동시장에서의 고용가능성은 매우 낮은 상황이라고 보기에 무리가 없다. 이러한 관찰에 근거해 볼 때, 고령실업자에 대하여 고용보조금이라는 정책적 개입을 통해 고용가능성을 높여 보려는 시도는 연금제도가 본격적으로 가동하고 있지 않은 우리 사회의 상황에서는 현실적인 선택이라고 보여진다.

2. 여성가장

가. 여성가장의 규모와 인구학적 특성

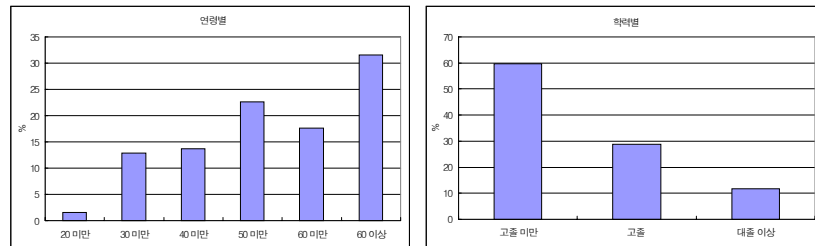
가족의 실질적인 생계부양자가 여성인 경우를 여성가장이라고 본다면, 우리나라 여성가장의 규모를 직접적으로 보여주는 통계는 없다. 공식적인 통계에서 가족의 실질적인 부양자가 누구인가를 보여주는 바는 없고, 그 대신 사용할 수 있는 개념이 여성가구주이다. 그러나 단순히 여성가구주라고 할 때에는 자녀나 부양가족이 없는 단독가구가 포함된다. 원자료를 분석하지 않는 한 가구주의 성별과 부양가족의 수를 동시에 보여주는 자료를 발견하지 못하였다. 2000년 인구총조사(센서스)의 결과를 가지고 추론해 볼 수는 있겠는데, 우선 혼인상태가 사별이나 이혼인 여성을 모두 더하여 여성가구주라고 본다면 이 규모는 2,730천명이다. 여기에 30세 이상의 미혼여성도 가구 독립할 가능성이 많다고 보고 여기에 포함시키면 3,143천명이 된다. 또 남편이 있어도 병들었거나 일할 형편이 못되는 경우가 있으므로 이를 합한다면, 이 숫자는 2001년 상반기 경제활동인구조사 원자료에 나타난 여성가구주의 규모 3,400천명과 비슷한 숫자가 될 것으로 짐작할 수 있다.

경제활동인구조사 원자료를 가지고 이들 여성가구주의 특성을 살펴보면, 여성의 평균수명이 남성보다 길어서 나타나는 60세 이상 고령자의 비율이 높은 현상을 제외하고 보더라도 4,50대 고연령층의 비율이 높은 편이며, 고졸 미만의 저학력층이 전체의 60%에 달한다.

또 가구주가 고령자일 때 나타나는 현상보다도 더욱 분명하게 여성가구주 가구의 빈곤현상이 뚜렷하다. 도시가계조사자료에 나타난 바에

의하면, 남성이 가구주인 가구가 3년 동안 한 번이라도 빈곤을 경험할 가능성이 14%일 때 여성이 가구주인 가구는 25%의 비율로 빈곤을 경험한다고 한다(이병희, 2001). 한국노동패널자료를 가지고 분석한 금재호(2001)의 분석에서도 실태는 유사하였다. 상대적 빈곤의 개념을 사용하고, 소득이 중간소득(median income)의 50%에 못 미치는 가구를 빈곤가구로 정의할 때, 여성가구주의 경우 빈곤에 빠질 위험성이 높아 1998년도 1차 조사에서 여성가구주 가구의 41.5%가 빈곤상태이었던 것으로 나타나고 있다. 반면 남성가구주 가구는 18.3%만이 빈곤선 이하의 소득을 얻고 있었다. 또한 전체 빈곤가구 중 여성가장 가구가 40.4%나 차지하고 있다.

[그림 III-4] 여성가구주의 연령·학력 분포



자료 : 통계청, 『경제활동인구조사』 원자료, 2001년 상반기.

<표 III-6> 가구주의 성별 빈곤율

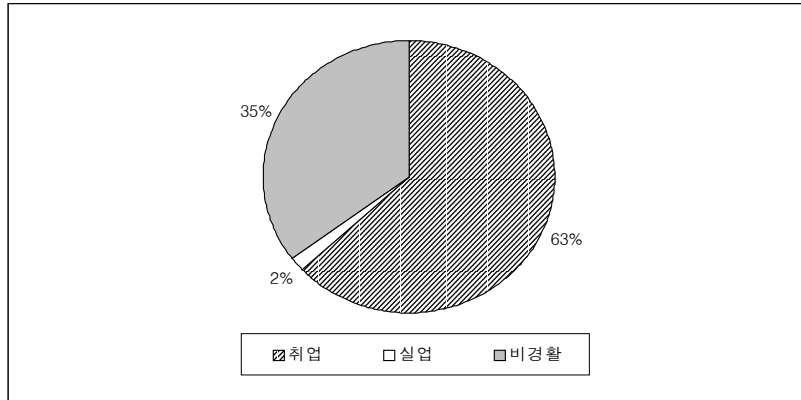
(단위 : 가구, %)

		빈도수	빈곤율	빈곤경험률	장기빈곤율	항상빈곤율	반복빈곤 경험비중
전 체		17,700	15.6	34.1	10.8	18.0	19.0
가구주 성	남	15,286	14.1	32.0	9.7	16.6	17.9
	여	2,414	25.1	47.3	18.1	27.0	25.8

자료 : 이병희(2001)에서 인용. 도시가계조사 1998~2000.

나. 여성가구주의 경제활동상태

[그림 Ⅲ-5] 여성가구주의 경제활동상태



자료 : 통계청, 『경제활동인구조사』 원자료, 2001년 상반기.

경제활동인구조사(2001년 상반기)에 나타난 바에 따르면, 여성가구주의 65%는 경제활동에 참가하고 있고 이 중 63%는 취업한 상태이다. 이는 이 시기 여성 전체의 경제활동참가율이 50% 미만이었던 것과 비교하면 훨씬 높은 수준이다.

취업해 있는 여성가구주는 47.2%가 임시·일용근로자이고 또 다른 30%는 자영업자여서 이 부분의 비중이 매우 높은 편이다. 전체 여성취업자의 종사상 지위와 비교해 보면 무급가족종사자의 비중이 낮은 대신 임시일용직과 자영업자의 비중이 높다. 직업별로는 사무직과 단순노무직에서 전체 여성취업자의 비율보다 높은 비율로 여성가구주가 발견된다.

<표 Ⅲ-7> 실직 여성가장의 연령·학력별 구성

(단위 : 명, %)

	10대	20대	30대	40대	50대	60대 이상	전 체
고졸 미만	236(0.4)	2005(3.4)	2135(3.7)	10131(17.3)	8767(15)	1832(3.1)	25107(43)
고졸	1281(2.2)	8797(15)	8232(14.1)	5119(8.8)	2206(3.8)	0(0)	25636(43.9)
대졸 이상	0(0)	4143(7.1)	2668(4.6)	470(0.8)	417(0.7)	0(0)	7696(13.2)
전 체	15171(2.6)	14946(25.6)	13057(22.3)	15720(26.9)	11387(19.5)	18318(3.1)	58439(100)

자료 : 통계청, 『경제활동인구조사』 원자료, 2001년 상반기.

<표 III-8> 실업 여성가장의 구직기간 구성

(단위 : 명, %)

		여성가구주 실업자	전체 여성 실업자
구직기간별	1~3개월	38,509(65.9)	203,175(68.6)
	3~6개월	13,893(23.8)	70,030(23.6)
	6~12개월	4,542(7.8)	19,100(6.4)
	12개월 이상	1,496(2.6)	4,053(1.4)
평균구직기간		2.68개월	2.45개월

자료 : 통계청, 『경제활동인구조사』 원자료, 2001년 상반기.

<표 III-9> 실업 여성가장의 전직 특성 : 종사상 지위별 · 직업별

(단위 : 명, %)

		여성가구주 실업자	전체 여성 실업자
종사상 지위	상용근로자	6,284(11.7)	34,540(13.9)
	임시근로자	20,460(38.2)	105,949(42.7)
	일용근로자	20,583(38.4)	82,919(33.4)
	고용주	830(1.5)	2,459(1.0)
	자영업자	5,186(9.7)	15,376(6.2)
	무급가족종사자	221(0.4)	6,809(2.7)
	전 체	53,565(100)	248,052(100)
직업별	입법 공무원 및 고위임직원 및 관리자	4,529(8.0)	38,405(14.0)
	전문가	2,233(3.9)	18,202(6.7)
	기술공 및 준전문가	8,824(15.5)	56,661(20.7)
	사무직원	16,119(28.3)	58,361(21.3)
	서비스 및 판매 근로자	9,856(17.3)	42,512(15.5)
	농업 및 어업숙련근로자	145(0.3)	0.901(0.3)
	기능원 및 관리기능근로자	3,397(6.0)	12,683(4.6)
	장치·기계조작원 및 조립원	1,858(3.3)	8,369(3.1)
	단순노무직 근로자	9,930(17.5)	37,548(13.7)
	전 체	56,892(100)	273,641(100)

자료 : 통계청, 『경제활동인구조사』 원자료, 2001년 상반기.

실업상태에 있는 여성가구주 또는 실직 여성가장이라고 불리는 사람들의 특성을 살펴보면, 43%가 고졸 미만의 저학력자이다. 연령별로는 30대에서 50대까지 그 분포가 고르게 나타나고 있다. 연령과 학력을 교차하여 실직 여성가장을 분류해 보면 50대 중졸 이하, 60대 중졸 이하, 30대 고졸, 40대 고졸 여성이 각각 비슷한 규모인데 이들을 합치면 전체 실직 여성가장의 60%를 차지한다. 이들은 대부분이 최근 2년 내에 직장을 가졌던 경험이 있는 전직실업자이며, 이전 일자리의 종사상 지위는 임시·일용근로자를 합치면 76.6%에 달한다. 직업별로는 사무직원과 단순노무직, 서비스판매직이 많은데 이것은 여성가구주 실업자의 뚜렷한 특성이라기보다는 전체 여성실업자의 분포와 유사한 모습이다. 실직 여성가장의 구직기간은 전체 여성실업자의 구직기간 분포와 크게 다르다고 보기는 어려우나 6~12개월이나 12개월 이상 장기실업의 비중은 여성가구주의 경우에서 더 높다.

혼자서 가족을 부양하는 여성은 대부분의 선진국에서는 사회보장수급자(welfare recipients)이다. 우리의 노동시장 분석에서는 부양가족 여부를 걸러 내지 못하기는 했지만, 여성가구주의 경제활동참가율은 오히려 여성 전체의 경제활동참가율보다도 월등히 높게 나타났다. 그러나 이들은 대체로 학력이 낮은 상태였고, 그 결과 현재 실업상태에 있는 여성가구주의 고용가능성(employability)은 낮은 편이다. 이전 직업은 단순노무직이나 서비스·판매직이 많았고 거의 대부분이 임시일용직이었다. 따라서 여성가구주는 평균적인 여성실업자와 비교해 볼 때 장기실업자가 될 가능성이 높은 집단이라고 판단할 수 있다.

3. 장기실업자

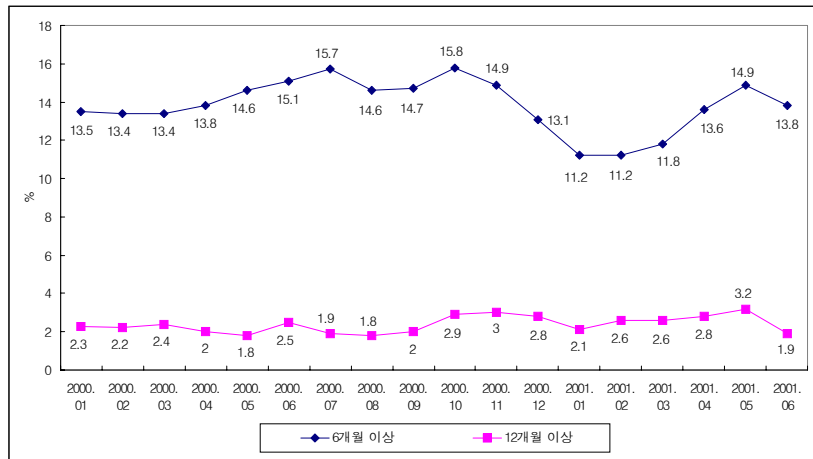
가. 장기실업자의 규모와 비중의 추이

장기실업자의 정의, 즉 몇 개월 이상 실업상태에 있는 사람을 장기실업자라고 볼 것인가는 그 사회가 처한 노동시장의 현실에 따라 달라질 수 있다. 우리나라에서 고용보조금의 지급대상은 2000년까지는 '1년 이

상 실업자'였다가 2001년부터 '6개월 이상 실업자'로 확대되었으므로 여기서는 그 두 가지 기준을 병행해서 살펴보도록 하겠다.

2000년 1월부터 2001년 6월까지 1년 6개월 동안의 기간에 전체 실업자에서 장기실업자가 차지하는 비율은 상승과 하락, 재상승의 굴곡을 보였다. 한때 전체적인 실업률이 떨어지는 시점에서 장기실업자의 비중이 증가하면서 우려를 낳기도 하였다. 이 기간 동안 6개월 이상 실업자는 전체 실업자의 11.2%에서 15.8%를 오가는 상황이었다. 12개월 이상 실업자를 기준으로 볼 때는 1.8%에서 3.2%까지의 변화를 보였는데, 그 증가와 감소의 패턴이 6개월 이상 실업자의 그것과 반드시 일치하는 것은 아니었다.

[그림 Ⅲ-6] 전체 실업자 중 장기실업자 비중의 추이

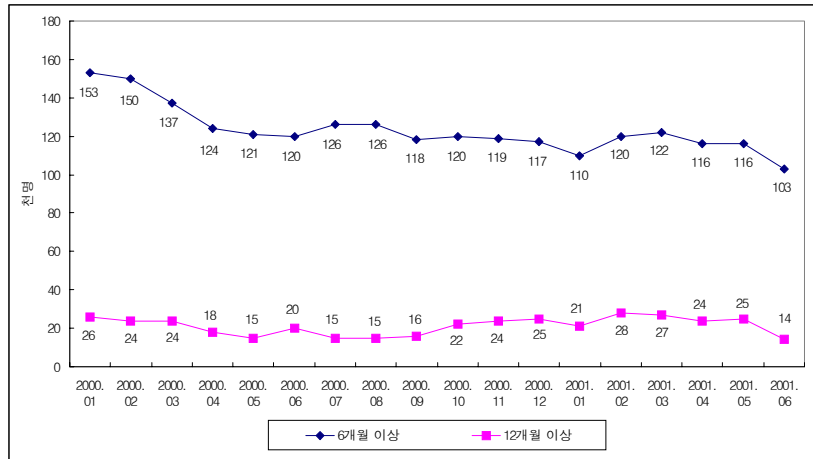


자료 : 통계청, 『매월경제활동동향』.

이 기간 동안 장기실업자의 절대수는 전체 실업자 대비 장기실업자의 비율에 비해 일관된 추세를 보여주고 있다. 6개월 이상 장기실업자의 수는 뚜렷한 감소의 추세가 나타나는데, 2000년 초 15만명 수준이었던 것이 2000년 하반기부터는 12만명 수준으로 안정되었고 2001년 중반에 들어와서는 11만명 수준으로 내려가는 추세이다. 그러나 12개월 이상 장기실업자는 2000년 1월에 2만 6천에서 2000년 중반에는 1만 5

천 수준까지 감소하였다가 다시 증가하여 2001년 2월에 다시 2만 8천을 기록하였다. 여기서는 1년 6개월의 기간만 관찰한 것이므로 일반화하는 데 무리가 없는 것은 아니나 최근 들어 6개월 이상 실업자는 전체적인 실업률의 감소와 함께 줄어들고 있으나 12개월 이상 실업자의 수는 일정한 패턴으로 순환되는 상황일 뿐 감소한다고 보기는 어려운 형편이다.

[그림 Ⅲ-7] 장기실업자의 절대수 추이



나. 장기실업자의 특성

장기실업자의 인구학적 특성을 전체 실업자와 비교해서 살펴보면(표 Ⅲ-10), 실업상태가 긴 실업자로 갈수록 남성의 비율이 높아진다. 이때 여성은 눈높이를 낮추어 빠른 시일 내에 취업하는 것인지 아니면 실망실업자가 되어 더 이상 경제활동인구에 포착되지 않는 것인지 여기에 제시한 자료를 가지고 말하기는 어려우나 아마도 후자가 아닐까 하는 짐작이다. 2001년 상반기를 기준으로 전체 실업자의 40% 이상이 10대와 20대의 청년층인 데 비해서 장기실업자는 고연령층의 비중이 높다. 30대와 40대의 비중이 전체 평균보다 높으며, 12개월 이상 실업자의 경우는 60대 이상의 비율도 7.9%에 달하여서 고령자의 장기실업

가능성이 높음을 다시 보여준다. 장기실업자의 학력은 전체 실업자의 평균학력보다 오히려 높은 것으로 나타났다. 특히 12개월 이상 장기실업자는 고졸과 대졸이 각각 40% 수준이었다. 이 현상에 대한 해설도 여성의 경우와 유사한 설명이 가능할 것으로 보인다. 저학력층일수록 눈높이를 낮추어 빨리 취업하는 경향과 실망실업자화하는 경향이 공존할 것으로 예상된다.

현행 고용보험제도상 장기실업자고용촉진장려금의 대상이 되는 6개월 이상 실업자의 인구구성을 성·연령·학력을 교차시켜 살펴보면, 30대와 40대 고졸 남성이 가장 많고 그 다음이 20대 고졸 남성, 20대와 40대의 대졸 남성이 그 뒤를 잇는 규모이다. 여성은 20대 고졸 여성이 가장 큰 그룹이고 그 뒤를 20대 대졸 여성이 잇고 있다. 그 다음으로는 40대 고졸과 고졸 미만의 여성들이 장기실업자군을 구성한다.

장기실업자의 전직 특성을 살펴보면, 12개월 이상 실업자는 평균적인 실업자에 비하여 일용근로자였던 사람의 비중은 오히려 낮은 편이고 임시근로자의 비중이 높고 고용주나 자영업자였던 사람의 비중도 상대적으로 높은 편이다. 직업별로는 관리자와 기능원 출신의 비율이 높다. 6개월 이상 실업자는 전체 실업자의 중사상 지위의 분포와 유사한데, 상용근로자와 고용주, 자영업자의 비중이 조금 높다.

우리나라 장기실업자의 특성을 요약해 보면, 고령자나 여성가구주 같이 이미 인구학적으로 구분 지을 수 있는 취약계층이 장기실업자가 될 가능성이 높은 것은 분명한 사실이지만 이들이 장기실업자의 대다수를 이루고 있는 것은 아니다. 6개월 혹은 1년 이상의 장기실업자들은 대체로 중장년층이고 절대다수가 남성이며, 학력수준이 낮은 것도 아니었다. 일용근로자 출신보다는 임시나 상용근로자, 그리고 자영업 종사자였던 사람들 중에서 일부가 노동시장에서 적합한 일자리를 찾지 못하고 장기 표류하고 있는 것으로 보인다. 이들의 대다수는 시장에서 상대적으로 경쟁력이 떨어져 실업이 장기화되고 있는 것일지라도 구직을 포기할 만한 사람들은 적어 보인다. 이들은 임시적인 일자리를 찾는 것이 아니며 향후 장기적으로 일할 수 있는 제대로 된 일자리를 추구할 것으로 짐작된다.

<표 III-10> 장기실업자의 인구학적 특성(2001년 상반기)

(단위 : 명, %)

		12개월 이상	6개월 이상	전체 실업자
성 별	남 성	18,925(82.4)	71,422(78.9)	601,845(67.0)
	여 성	4,053(17.6)	19,100(21.1)	296,358(33.0)
연령별	15~19세	314(1.4)	5,307(5.9)	90,265(10.0)
	20~29세	5,473(23.8)	23,311(25.8)	292,041(32.5)
	30~39세	6,848(29.8)	23,430(25.9)	194,401(21.6)
	40~49세	6,191(26.9)	27,158(30.0)	193,312(21.5)
	50~59세	2,333(10.2)	8,095(8.9)	98,401(11.0)
	60세 이상	1,819(7.9)	3,220(3.6)	29,783(3.3)
학력별	고졸 이하	4,347(18.9)	17,643(19.5)	231,977(25.8)
	고 졸	9,132(39.7)	46,226(51.1)	445,671(49.6)
	대졸 이상	9,499(41.3)	26,653(29.4)	220,555(24.6)
전 체		22,978(100)	90,522(100)	898,203(100)

자료 : 통계청, 『경제활동인구조사』 원자료, 2001년 상반기.

<표 III-11> 6개월 이상 장기실업자의 구성

(단위 : 명, %)

	남 성			여 성			전 체
	고졸 미만	고 졸	대졸 이상	고졸 미만	고 졸	대졸 이상	
29세 이하	3091(16.9)	8263(45.2)	6934(37.9)	895(8.7)	5662(54.8)	3772(36.5)	28618(31.6)
30~39세	2208(10.8)	12903(63.3)	5258(25.8)	90(2.9)	1439(47)	1533(50.1)	23430(25.9)
40~49세	4016(18.1)	11486(51.9)	6627(29.9)	2127(42.3)	2902(57.7)	0(0)	27158(30.0)
50~59세	3550(47.4)	1691(22.6)	2243(30.0)	333(54.5)	278(45.5)	0(0)	8095(8.9)
60세 이상	1265(40.1)	1602(50.8)	285(9.0)	68(100)	0(0)	0(0)	3220(3.6)
전 체	14130(19.8)	35944(50.3)	21348(29.9)	3513(18.4)	10282(53.8)	5305(27.8)	90522(100)

자료 : 통계청, 『경제활동인구조사』 원자료, 2001년 상반기.

<표 III-12> 장기실업자의 전직 특성

(단위 : 천명, %)

		12개월 이상	6개월 이상	전체 실업자
종사상 지위	상용근로자	2,088(13.9)	13,265(21.3)	112,101(17.8)
	임시근로자	7,038(46.8)	19,819(31.9)	224,036(35.6)
	일용근로자	2,491(16.6)	15,583(25.0)	197,702(31.5)
	고용주	1,547(10.3)	4,287(6.9)	23,240(3.7)
	자영자	1,879(12.5)	8,608(13.8)	61,458(9.8)
	무급가족종사자	0(0)	664(1.1)	9,913(1.6)
직업별	입법 공무원 및 고위임직원 및 관리자	3,815(21.4)	11,563(16.5)	82,140(12.0)
	전문가	1,436(8.0)	6,534(9.3)	51,575(7.6)
	기술공 및 준전문가	2,246(12.6)	7,235(10.3)	81,534(12.0)
	사무직원	1,742(9.8)	9,622(13.7)	98,087(14.4)
	서비스 및 판매 근로자	2,302(12.9)	7,316(10.4)	72,494(10.6)
	농업 및 어업숙련근로자	0(0)	487(0.7)	6,943(1.0)
	기능원 및 관리기능근로자	3,857(21.6)	8,542(12.2)	99,398(14.6)
	장치·기계조작원 및 조립원	524(2.9)	8,544(12.2)	69,897(10.3)
	단순노무직 근로자	1,933(10.8)	10,211(14.6)	119,664(17.6)
전 체	17,856(100)	70,054(100)	681,731(100)	

자료 : 통계청, 『경제활동인구조사』 원자료, 2001년 상반기.

IV. 취약계층 고용촉진장려금제도의 내용과 평가

1. 제도의 개요와 분석방법

가. 제도의 개요와 활용현황 요약

1995년 7월 고용보험 시행 이후 고용촉진지원제도는 실업률 변동 등 노동시장 상황변화와 세부제도의 활용추세에 따라 빈번하게 지원요건 및 수준이 변화되어왔다. 고용보험 시행 초기에는 고령자고용촉진장려금만 존재했으나 1997년 하반기부터 취업취약계층인 여성 및 고령자의 재취업을 지원하기 위해 여성·고령자재고용장려금이 신설되었다. 이후 1998년 10월부터 실직 여성세대주 및 사실상의 여성가장 실업자 지원을 위해 실직여성가장고용촉진장려금을 신설하였고, 1999년 하반기에는 증가하고 있는 장기실업자의 신속한 재취업 촉진을 위해 장기실업자고용촉진장려금이 신설되어, 취약계층인 고령자·여성·장기실업자에 대한 고용촉진장려금제도라는 현재의 틀을 갖추게 되었다.

즉 우리나라의 고용촉진지원제도는 고령자의 다수고용과 신규채용에 대해 보조금을 지급하는 것에서 출발해서 여성과 고령자의 재고용에 대한 보조금, 여성가장의 신규채용에 대한 보조금, 장기실업자에 대한 보조금으로 그 영역을 점차 넓혀 왔다. 또한 각각의 보조금에 대해서는 지원금액의 수준을 높여 가면서, 동시에 고용주의 도덕적 해이로 인한 제도의 오·남용을 방지하는 방향으로의 제도개선을 추구해 왔다. 본 연구에서 대상으로 삼고 있는 고령자(신규·다수·재고용)고용촉진장려금, 여성(가장·재고용)고용촉진장려금, 장기실업자고용촉진장려금을 포함하여 현재 시행되고 있는 고용촉진지원제도의 수급요건 및 지원수준은 <표 IV-2>와 같다.

<표 IV-1> 대상집단별 고용촉진지원제도의 주요 변천과정(1995.7.1~현재)

	고령자	여 성	장기실업자	기 타
1995. 7. 1.	고령자(다수) 고용촉진장려금 신설			
1997. 5. 8.	고령자(신규) 고용 촉진장려금, 고령자 재고용장려금 신설	여성재고용장려금 신설		
1998.10. 1.		실직여성가장 고용촉진장려금 신설		
1999. 7. 1			장기실업자 고용촉진장려금 신설	
2001. 7. 1.				채용장려금 폐지

<표 IV-2> 현행 고용촉진장려금 수급요건 및 지원수준 요약(2001)

지원금 종류		수급요건	지원방식·수준
고령자 고용촉진 장려금	신규	사업주가 직업안정기관 등에 구직등록 후 실업기 간이 3개월 이상 된 55세 이상인 고령자를 피보험 자로 채용하는 경우 지원	월 25만원을 6개월간 지급
	다수	고령자 고용비율이 6% 이상인 경우 (10~15%한도) 지급	6% 초과 근로자 1인당 분기별 15만원씩 지급
	재고용	당해 사업장에서 정년, 구조조정, 질병 등으로 퇴 직한 고연령자(만45~60세 미만)를 퇴직 후 3개월 이후 2년 이내에 재고용할 경우 지원	월 30만원을 6개월간 지급
장기실업자 고용촉진장려금	구직등록 후 6개월 이상 실업상태에 있는 실업자 (신규 실업자는 채용 전 2회 알선필요)를 직업안정 기관 등의 알선을 거쳐 채용하면 지원	월 50만원을 6개월간 지급	
여성 고용촉진 장려금	재고용	임신, 출산, 육아로 퇴직한 여성을 퇴직 후 6월 이 후 5년 이내에 재고용할 경우 지원	월 30만원을 6개월간 지급
	여성 가장	구직신청을 한 여성실업자 중 부양가족이 있는 세 대주 또는 기타 가족부양의 책임이 있는 자를 새 로이 고용할 경우 지원	월 50만원을 6개월간 지급

고령자, 여성, 장기실직자 등 취약취약계층을 대상으로 하는 고용촉진지원제도의 활용실적은 <표 IV-3>과 같다. 전반적인 활용 추세를 살

펴보면, 우선 고령자(신규·다수·재고용)고용촉진장려금, 여성(가장·재고용)고용촉진장려금, 장기실업자고용촉진장려금 모두 제도시행 이후 점차적으로 그 활용이 증가하는 추세에 있다는 것을 지적할 수 있다. 특히 고용촉진장려금 내에서 압도적으로 높은 활용비율을 보이고 있는 고령자(신규·다수·재고용)고용촉진장려금은 꾸준히 그 활용이 증가해 왔고, 1999년 하반기 신설된 장기실업자고용촉진장려금도 꾸준한 활용 증가 추세 속에 특히 요건이 완화된 2001년 상반기는 폭발적인 활용증가를 보였다.

<표 IV-3> 고용촉진지원금 반기별 지원 현황(1995년 하반기~2001년 상반기)

(단위 : 명, 백만원)

		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001
		하반기	상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	상반기
신규고령자 고용촉진 장려금	인원	-	-	-	-	749	2,991	6,635	16,409	29,480	20,478	27,627	22,673	
	금액	-	-	-	-	190	928	1,932	3,574	7,687	8,730	11,989	10,773	
다수고령자 고용촉진 장려금	인원	23,750	39,208	48,433	46,654	63,556	47,872	55,833	75,777	76,378	83,984	93,531	101,592	
	금액	1,350	2,377	4,033	4,135	4,671	4,256	4,998	6,698	6,798	7,530	8,385	11,267	
고령자재고용 장려금	인원	-	-	-	-	-	-	130	492	280	49	36	45	
	금액	-	-	-	-	-	-	60	352	360	73	48	51	
실직여성가장 고용촉진 장려금	인원	-	-	-	-	-	-	-	93	425	419	368	345	
	금액	-	-	-	-	-	-	-	29	251	350	322	312	
여성재고용 장려금	인원	-	-	-	-	4	125	41	29	45	71	83	91	
	금액	-	-	-	-	2	79	26	43	70	118	138	120	
장기실업자 고용촉진 장려금	인원	-	-	-	-	-	-	-	-	128	123	389	985	
	금액	-	-	-	-	-	-	-	-	49	49	189	484	

주 : 위의 수치는 고용보험 DB상의 기금결제일을 기준으로 활용실적을 반기별로 나누어 산출한 것으로 타기관 발표 실적치와는 약간의 차이가 있을 수 있음.

자료 : 고용보험 DB; 『고용보험동향』, 각호.

나. 분석방법

본 연구에서는 현재 고용보험제도의 고용안정사업에서 시행중인 고용촉진장려금제도의 내용과 활용도, 수혜자의 범위와 특성을 살펴보고, 궁극적으로는 이 제도가 본래 취지인 취약계층의 고용촉진을 얼마나 달성하고 있는지 그 효과를 평가하는 것을 목적으로 고용보험 DB 분석과 설문조사 결과 분석을 병행하였다.

고용보험 DB는 각종 고용촉진장려금을 활용한 기업체수, 인원수, 그리고 금액을 정리한 것으로 전수기록이다. 이 중 사업장수는 하나의 사업장이 두 번 이상 지원금을 받았을 경우에도 중복계산하지 않고 하나의 사업장으로 계산한 활용업체수이고 금액은 해당 기간 동안의 지원금액을 더한 값이다. 한편 인원은 건수 개념의 누적치인데, 즉 동일인이 해당기간 동안 여러 번 지원금을 수급한 경우, 모두 합해 계산한 값이다. 따라서 인원과 금액 간에는 비례관계가 성립하나 사업장과 인원, 사업장과 금액 사이에는 반드시 비례관계가 성립하지는 않는다. 왜냐하면 각 사업장의 제도 활용빈도 및 활용인원 규모에 따라 인원 및 금액의 규모가 변동될 수 있기 때문이다.

한편 2001년부터 고용안정사업 중 신규고령자고용촉진장려금, 고령자재고용장려금, 여성재고용장려금, 실직여성가장고용촉진장려금, 장기실업자고용촉진장려금 등 채용과 관련된 지원금의 경우, 그 활용인원에 관한 인적 정보가 입력되어 성과 연령 등 인적 특성에 관한 기초적인 분석이 가능하게 되었다(이하 인별 DB라고 칭함). 이 글에서는 2001년 상반기에 입력된 총 43,061건의 인별 데이터 중 여러 차례 지원금을 수급하여 중복기입된 정보를 제외한 총 22,577명의 데이터를 분석대상으로 삼았다. 따라서 각 지원금별 인별정보는 연인원의 개념으로 누적된 활용인원(건)이 아닌, 지원금의 대상이 된 사람 자체의 명수를 의미한다. 또한 22,577명의 데이터 중 해당 정보가 누락된 부분을 제외하고 성별 및 연령별 정보는 22,507명, 직종별 정보는 15,332명을 분석대상으로 삼았다.

표본사업체와 수혜자에 대한 실태조사결과 분석은 고용촉진지원제도

를 활용한 업체, 그리고 동 제도를 통해 취업한 근로자들을 대상으로 설문조사를 진행하여 고령자·여성가장·장기실업자 등에 대한 고용촉진장려금의 활용실태와 효과를 분석하였다.

2001년 상반기 동안 본 연구의 대상이 되는 고령자다수고용촉진장려금, 고령자신규고용촉진장려금, 고령자재고용장려금, 실직여성가장고용촉진장려금, 여성재고용장려금, 장기실업자고용촉진장려금을 활용한 기업 전체를 모집단으로 하여 무작위표집(Random sampling)으로 조사대상 사업체를 추출하여 조사하였고 이곳에서 해당 고용촉진지원금을 통해 취업한 근로자들의 조사까지 병행하였다.

사업체 조사에서는 2000년 이후 인력변동 실태, 신규인력 채용에 관한 내용, 기업의 재무실적, 직종별 월평균 급여수준, 직종별 근속기간, 신규인력 채용계획 및 구인 현황, 지원받은 고용촉진장려금의 종류 및 해당 인원, 지원제도가 없었을 경우의 반응 등을 조사하였다. 근로자 조사에서는 성별, 연령, 학력 등 근로자의 인구학적 특성과 결혼 여부, 가구원수, 주소득원, 월평균 가구소득, 주거형태 등 가구 특성, 자격증 소지 여부, 현 직종 및 급여수준, 취업경력, 전 직장의 직종 및 급여수준 등 노동시장 경력을 중심으로 조사하였다.

분석에 사용된 사업체는 758개소, 근로자는 942명이며, 이를 세부 제도별로 구분해 본 결과는 <표 IV-4>와 같다.

<표 IV-4> 고용촉진지원금 관련 실태조사의 표본수

	사업체조사	근로자조사
고령자(신규·다수)고용촉진장려금	467	681
고령자재고용장려금	17	15
실직여성가장고용촉진장려금	66	61
여성재고용장려금	45	45
장기실업자고용촉진장려금	163	140
전 체	758	942

2. 고령자고용촉진장려금

가. 고령자고용촉진장려금제도의 변화

고령자고용촉진지원제도의 변화과정은 <표 IV-5>와 같다. 1995년 7월 고용보험 시행 초기에 존재했던 고령자(다수)고용촉진장려금은 기존에 고령자를 계속 고용하거나 많이 고용하고 있는 기업에 대한 지원의 성격이 강했다. 모든 고령자 고용에 대하여 보조금을 지급하는 방식의 변형된 형태라고 볼 수 있는데, 즉 일정비율 이상의 모든 초과 고용에 대하여 보조금을 지급하였다.

이러한 방식이 추가적인 고령자 고용을 확대시키는 역할은 잘 해내지 못한다는 판단으로 1996년 12월 30일의 고용보험법의 개정과 1997년 5월의 시행령 개정을 통해 새로이 고용된 고령자에 대하여 임금액의 1/4(대기업1/5)을 보조금으로 지급하는 조항을 신설하였다(고령자신규고용촉진장려금). 또한 45~55세 연령의 고령자를 퇴직후 2년 이내에 재고용하는 경우 지원하는 고령자재고용장려금을 신설하였다. 이 두 가지 보조금은 모든 총유입에 대하여 보조금을 지급하는 방식을 채용한 것이다. 새로운 형식의 보조금을 도입하면서 기존의 고령자다수고용촉진장려금의 수급요건은 강화하였다. 즉 기존에는 전체 근로자수의 5% 이상의 고령자를 고용하는 사업주에게 고령자고용촉진장려금을 지급하였으나 이후 전체 근로자수의 6% 이상의 고령자를 고용하는 사업주로 수급요건이 다소 엄격해졌다.

1998년에는 고령자고용촉진장려금의 지원요건을 완화하였는데, 우선 기존에 한 분기 동안 10인 이상을 고용하여야 했던 지급기준을 5인 이상으로 낮추어 적용하였다. 그리고 고령자 다수고용 및 신규고용에 있어 소정 근로시간이 1주 15시간, 1월간 13일 미만 근로한 자를 제외하고는 고용보험 가입 여부와 관계없이 모두 지원대상 고령자에 포함시켰다.

1999년 7월에 또 한 차례 제도의 변화가 있었는데, 먼저 고령자신규고용촉진장려금의 지급요건을 월 1인 이상 고령자를 새롭게 고용한 사

업주로 완화하였고, 그 대신 사업주의 도덕적 해이를 방지하기 위하여 고용 전후 각 3월간 고용조정으로 근로자를 이직시키지 아니하여야 하고 이직 전 사업주나 관련 사업주는 지급대상에서 제외하는 감원방지 기간을 설정하였다. 지원수준은 기존에 당해 월 동안 새로이 고용된 고령자에 지급한 임금액의 1/4(대규모기업 1/5)에서 1/3(대규모 기업 1/4)로 상향조정하였다. 한편 고령자재고용촉진장려금의 경우도 45세 이상 55세 미만의 연령으로 제한하던 것을 45세 이상 60세 미만인 자로 지원대상 연령폭을 확대하였다.

2001년부터는 고령자신규고용촉진장려금의 지원요건이 강화되었다. 기존에는 고령실업자가 아니라 모든 고령자의 신규채용에 일정비율의 임금액을 지원했으나, 이러한 방식의 지원이 그동안 일부 업종에서 지원금의 수급을 목적으로 근로자와의 계약기간 종료 후 재계약을 하지 않고 새로운 근로자를 채용하는 등 사업주의 도덕적 해이를 초래할 수 있다는 판단 아래 3개월 이상 실업상태로 있었던 고령자에 한해서 보조금을 지급하도록 하였다. 즉 고령자의 총유입에 대하여 지원하던 방식에서 일정기간의 실업기간을 가진 고령실업자의 유입에 대해서만 지원하는 방식으로 제한을 가하게 되었다.

요약하자면, 고령자에 대한 고용보조금제도는 일정비율 이상의 모든 고령자 고용에 대해서 지원하는 방식과 신규유입에 대하여 지원하는 방식을 병행하고 있다. 초반에는 일정비율 이상의 모든 고령자 고용을 지원하는 방식만을 운영하였으나(고령자다수고용장려금), 이것이 신규유입을 촉진하는 역할이 미흡하다는 판단하에 모든 신규유입에 대해 보조하는 방식을 추가로 도입하였다(신규, 재고용). 이 제도의 변천과정은 한편으로는 보조금의 액수를 임금수준 대비 일정비율로 하다가 정액으로 바꾸는 등 제도의 단순화가 이루어지고 있고, 다른 한편으로는 사업주의 도덕적 해이로 인한 제도의 오·남용을 막기 위하여 감원방지기간을 설정하고 지원대상자를 일정기간 이상의 실업기간을 가진 자로 한정하는 등 제도를 정교화해 온 과정이라고 볼 수 있다.

<표 IV-5> 고령자고용촉진장려금의 세부 변화내용(1995.7.1~2001.1.1)

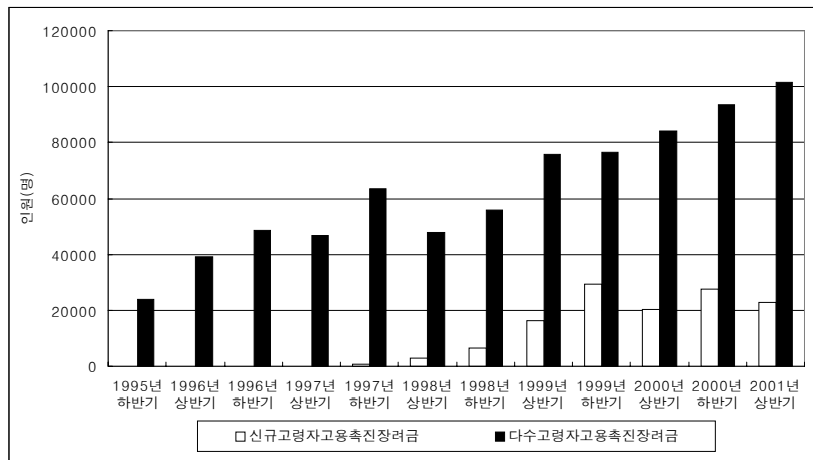
	변화내용				
	1995	1997	1998	1999	2001
고령자 다수고 용촉진 장려금	<1995. 7. 1> -고령자 고용비율 이 5% 이상이면 초과 고령자 1인 당 매분기 9만원 의 장려금을 지 급(지급액은 매 년 고시)	<1997. 7. 1> -고령자 고용비율 6% 이상으로 개 정			<2000. 12. 30> -현재 55세 이상 고령자 고용비율 이 6% 이상인 경우 초과 고령 자 1인당 매분기 15만원 지급
고령자 신규고 용촉진 장려금		<1997. 5. 8> -1주간의 소정근 로시간이 15시간 미만인 자 제외 하고 당해 분기 동안 새로이 고 용된 고령자에 대한 임금액의 1/4(대기업 1/5) 을 6월간 지급 -신규고용 고령자 의 수가 1년간 100인 초과시 초 과인원의 30/100 에 대해서만 지 급		<1999. 7. 1> -월 1인 이상 고 령자 신규고용, 고용 전후 3월씩 고용조정으로 이 직 아니한 사업 주, 이직 전 사 업주가 아닌 자 에게 지원. 1/3 (대기업 1/4)을 6개월 간 지원	<2000. 12. 30> -사업주가 직업안 정기관 등에 구 직등록 후 실업 기간이 3개월 이 상인 고령자를 피보험자로 채용 하는 경우 월 25 만원을 6개월간 지급
고령자 재고용 장려금		<1997. 5. 8 신설> -45~55세 연령의 고령자 퇴직 후 2년 이내 재고용 시 지원	<1998. 1. 1> -지원연령 45~60 세로 확대 <1998. 7. 1> -제조업 1인당 1 회 80만원(대기 업 60만원) 비제조업 1인당 1회 60만원(대기 업 40만원)	<1999. 7. 1> -제조업 중소기업 160만원, 대기업 120만원, 비제조 업은 중소기업 120만원, 대기업 80만원 일시불 지급 -45~60세인 자를 당해 사업에서 퇴직 후 3월 이 후 2년 이내에 재고용하고 재고 용 전후 3월간 고용조정으로 이 직시키지 아니한 사업주에게 지원	<2000. 12. 30> -재고용 근로자 1 인당 30만원을 6 개월 지급

나. 고령자고용촉진장려금의 활용실적 추이

고령자다수고용촉진장려금은 제도가 조금씩 변화된 것에 크게 영향을 받지 않고 지속적으로 지원인원이 증가하는 추세이다. 고령자신규고용촉진장려금은 1999년까지 지원인원이 급속하게 증가하던 추세에서 2000년부터는 그 추세가 주춤하고 있는 상황이다(그림 IV-1). 이것은 제도의 오·남용을 막기 위하여 감원방지기간, 지원금액의 상한선, 전체고령자 대상에서 일정기간 실업자로 대상의 제한 등 제도적 보완장치를 설치하였기 때문에 나타난 현상인 것으로 풀이된다.

종합적으로 볼 때 고령자고용촉진장려금은 그 활용실적이 급속히 증가하였으며, 고용안정사업의 여러 가지 고용보조금 중에서도 가장 활발하게 이용되고 많은 인원과 금액을 지원하는 제도이다.

[그림 IV-1] 고령자고용촉진장려금 반기별 지원 현황(1995년 하반기~2001년 상반기)



그러나 고령자재고용장려금은 활용업체의 특성이나 수혜자의 특성을 논의하기 어려울 정도로 활용도가 매우 낮다(표 IV-6). 제도의 활용도가 낮다는 것은 그 자체로 문제를 제기할 만한 일이다. 현행 고령자재고용장려금은 당해 사업장에서 퇴직한 45세 이상 60세 미만의 고령자

를 퇴직 후 3개월 이후 2년 이내에 재고용하는 경우 지원하는 제도가므로 그 취지가 중장년층 근로자의 조기퇴직 또는 고용조정으로 인한 이직 이후에 복직을 지원하려는 목적과 정년퇴직한 자의 고용연장을 지원하려는 목적이 중첩되어 있는 상황이다. 그러나 현실은 이 두 가지 목적 중에서 어느 쪽도 충족시키지 못하고 있는 실정이라고 보아도 무리가 없다.

다. 고령자고용촉진장려금 활용 사업체의 특성

고령자고용촉진장려금 활용 사업체의 특성을 2001년 상반기를 기준으로 규모별로 보면 대체로 10~29인 규모에서 활용이 많았다. 10~29인 규모에서 다수고령자고용촉진장려금은 3,411개 사업장, 신규고령자고용촉진장려금은 891개 사업장, 고령자재고용장려금의 경우 14개 사업장에서 활용하여 각각의 활용비중이 전체의 35.0%, 31.3%, 35.9%로 가장 높았다. 한편 인원(금액)의 경우, 다수고령자고용촉진장려금, 신규고령자고용촉진장려금의 경우에 30~99인 규모에서 가장 높은 실적을 보였다.

산업별 활용 현황을 살펴보면, 다수고령자고용촉진장려금과 신규고령자고용촉진장려금의 경우 '부동산임대·사업서비스업'에서 대단히 높은 활용비중을 나타냈고 제조업이 그 다음으로 높은 비중을 보였다. 다수고령자고용촉진장려금의 경우, '부동산임대·사업서비스업'에서 6,494개 사업장(전체 활용사업장의 66.7%), 59,463명(전체 활용인원의 58.5%), 6,638백만원(전체 활용금액의 58.9%)을 활용했고, '제조업'에서 1,718개 사업장(전체 활용사업장의 26.5%), 18,242명(전체 활용인원의 18.0%), 1,967백만원(전체 활용금액의 17.5%)을 활용했다. 신규고령자고용촉진장려금의 경우에도, '부동산임대·사업서비스업'에서 1,868개 사업장(전체 활용사업장의 65.6%), 18,598명(전체 활용인원의 82.0%), 8,202백만원(전체 활용금액의 76.1%)을 활용했고, '제조업'에서 497개 사업장(전체 활용사업장의 17.5%), 1,563명(전체 활용인원의 6.9%), 1,080백만원(전체 활용금액의 10.0%)을 활용해 제도활용에 있어서 특정업종 편중 현상이

두드러졌다.

고령자고용촉진장려금제도의 운영에 있어서 가장 자주 문제가 제기되고 있는 부분이 이러한 특정업종에의 편중 현상이다. 이것이 고령자고용촉진장려금이 보조금이 없어도 생길 수밖에 없는 일자리, 특히 어차피 고령자로 채워질 수밖에 없는 채용에 대해서 보조금을 지원하고 있다는 방증이라는 것이 이 점을 문제 삼는 측의 견해이다. 그러나 그럼에도 불구하고 이 제도의 의의를 강조하는 입장에서는 이 보조금이 없었더라면 이러한 특정 분야의 일자리마저도 고령자들에게 돌아가기 어려웠을지도 모른다는 점을 상기시킨다. 더구나 우리나라의 현행법인 ‘고령자고용촉진을 위한 법’에 따라 ‘고령자적합직종’을 선정하고 공공부문에서는 이러한 특정 직종의 신규채용에서는 고령자를 우선채용하고 해마다 고령자의 비율을 보고하게 하는 정책을 실시하고 있다는 점을 고려하면 고령자고용촉진장려금이 특정 부문에서 집중적으로 활용되는 것 자체를 문제 삼기는 어려울 것으로 보인다. 다만, 이 제도의 효과에 대해서는 이후 절에서 자세히 논의하기로 한다.

<표 IV-6> 사업장 규모별 고령자고용촉진장려금 활용 현황(2001년 상반기)

(단위 : 개, 명, 백만원)

	다수고령자고용촉진장려금			신규고령자고용촉진장려금			고령자재고용장려금		
	사업장수	인원	금액	사업장수	인원	금액	사업장수	인원	금액
5인 미만	1,315	3,020	328	651	3,097	1,600	5	5	5
5~9인	2,358	7,839	855	751	3,821	1,973	7	7	7
10~29인	3,411	21,034	2,345	891	5,775	2,912	14	19	21
30~99인	1,758	25,993	2,909	410	6,197	2,741	9	9	12
100~299인	663	20,575	2,303	106	2,409	1,003	3	4	5
300~499인	105	6,986	755	15	426	182	1	1	2
500~999인	72	7,320	798	12	655	232	-	-	-
1,000인 이상	52	8,823	974	9	286	125	-	-	-
건설공사	1	3	0	3	7	6	-	-	-
전 체	9,735	101,592	11,267	2,848	22,673	10,773	39	45	51

<표 IV-7> 산업별 고령자고용촉진장려금 활용 현황(2001년 상반기)

(단위 : 개, 명, 백만원)

	다수고령자고용촉진장려금			신규고령자고용촉진장려금			고령자재고용장려금		
	사업장수	인원	금액	사업장수	인원	금액	사업장수	인원	금액
농수림어업	27	146	17	3	6	2	-	-	-
광업	46	402	42	9	22	16	-	-	-
제조업	1,718	18,242	1,967	497	1,563	1,080	17	22	29
전기가스·수도사업	6	348	41	4	7	5	-	-	-
건설업	134	639	70	74	255	178	-	-	-
도소매·소비자용품 수리업	223	2,063	213	83	289	173	3	3	2
숙박·음식점업	54	432	49	26	64	43	1	1	1
운수창고·통신업	508	11,947	1,332	97	639	441	5	5	6
금융·보험업	17	92	10	5	10	6			
부동산임대·사업서비스업	6,494	59,463	6,638	1,868	18,598	8,202	10	11	10
교육서비스업	77	651	66	57	143	98	1	1	1
보건·사회복지사업	137	917	102	40	93	75			
기타공공사회·개인서비스업	268	5,778	669	80	930	433	2	2	2
기타산업	26	473	51	5	54	19			
전체	9,735	101,592	11,267	2,848	22,673	10,773	39	45	51

라. 고령자고용촉진장려금 수혜자의 특성

고령자재고용장려금의 경우 활용도 자체가 매우 낮기 때문에 그 수혜자의 인적 특성을 논의하는 것이 별로 의미가 없으므로, 여기서는 신규고령자고용촉진장려금을 통해서 채용된 고령취업자의 특성을 중심으로 논의한다. 신규고령자고용촉진장려금의 경우, 여성(21.3%)보다 남성(78.7%)의 경우에 활용이 많았고, 연령대로 보면 55~59세 연령대에서 40.8%, 60~64세 연령대에서 40.5%의 활용비율을 나타내고 있다.

고령자고용촉진장려금 활용 인원의 직종별 특성을 살펴보면, 대다수가 단순노무직으로 분류되는데, 고령자재고용장려금의 경우 44.4%, 신규고령자고용촉진장려금의 경우 71.9%가 단순노무직에 종사하고 있다. 특히 여성고령자의 경우 단순노무직 종사 비중이 대단히 높는데, 고령자재고용장려금을 활용한 여성의 72.7%, 신규고령자고용촉진장려금을 활용한 여성의 84.9%가 단순노무직으로 분류된다.

<표 IV-8> 고령자고용촉진장려금 활용 인원의 성별·연령별 특성

(단위 : 명, %)

	성별	45~49세	50~54세	55~59세	60~64세	65~69세	70세 이상	전 체
고령자 재고용장려금	남성	2 (5.9)	2 (5.9)	30 (88.2)	-	-	-	34 (100.0)
	여성	4 (36.4)	1 (9.1)	6 (54.5)	-	-	-	11 (100.0)
	전체	6 (13.3)	3 (6.7)	36 (80.0)	-	-	-	45 (100.0)
신규고령자 고용촉진장려금	남성	-	-	4,345 (38.3)	4,773 (42.1)	1,970 (17.4)	242 (2.1)	11,330 (100.0)
	여성	-	-	1,526 (50.0)	1,059 (34.4)	418 (13.6)	62 (2.0)	3,075 (100.0)
	전체	-	-	5,881 (40.8)	5,832 (40.5)	2,388 (16.6)	304 (2.1)	14,405 (100.0)

<표 IV-9> 고령자고용촉진장려금 활용 인원의 성별·직종별 특성

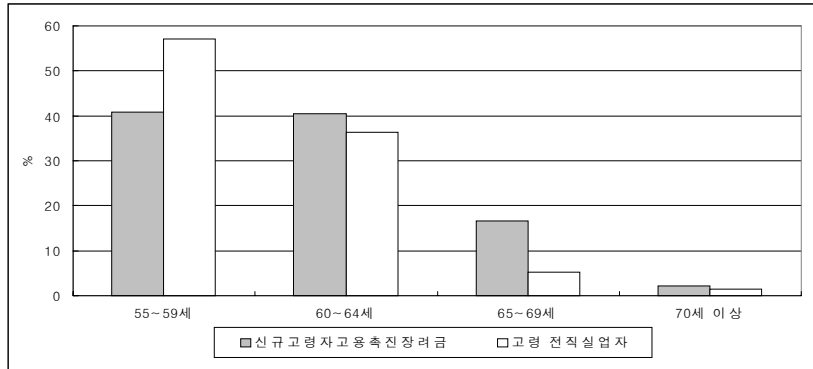
(단위 : 명, %)

	성별	고위 임직원, 관리자	전문가	기술공/ 준전문가	사무직	서비스 근로자 등	농/어업 숙련 근로자	기능원/ 관련 근로자	장치기계 조작원 /조립원	단순 노무직	전 체
고령자 재고용 장려금	남성	4 (11.8)	2 (5.9)	1 (2.9)	2 (5.9)	1 (2.9)	1 (2.9)	7 (20.6)	4 (11.8)	12 (35.3)	34 (100.0)
	여성	-	-	-	-	2 18.2)	-	1 (9.1)	-	8 (72.7)	11 (100.0)
	전체	4 (8.9)	2 (4.4)	1 (2.2)	2 (4.4)	3 (6.7)	1 (2.2)	8 (17.8)	4 (8.9)	20 (44.4)	45 (100.0)
신규 고령자 고용촉진 장려금	남성	109 (2.0)	39 (0.7)	154 (2.8)	198 (3.6)	654 (12.0)	18 (0.3)	526 (9.6)	71 (1.3)	3,700 (67.7)	5,469 (100.0)
	여성	3 (0.2)	3 (0.2)	7 (0.4)	25 (1.4)	130 (7.2)	2 (0.1)	96 (5.3)	6 (0.3)	1,528 (84.9)	1,800 (100.0)
	전체	112 (1.5)	42 (0.6)	161 (2.2)	223 (3.1)	784 (10.8)	20 (0.3)	622 (8.6)	77 (1.1)	5,228 (71.9)	7,269 (100.0)

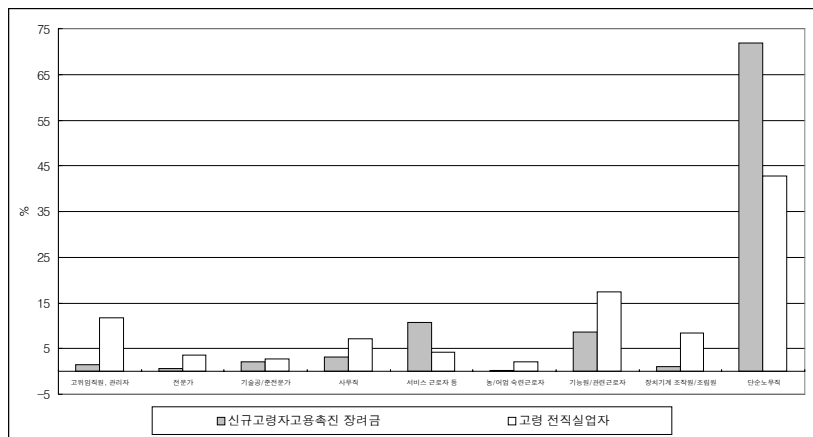
고령자고용촉진장려금은 일정한 연령(55세) 이상의 고령자의 고용을 지원하는 것으로 제도가 설계될 수밖에 없으므로 제한된 연령 안에서는 상대적으로 연령이 낮은 사람들에게 그 혜택이 집중되지 않았는

가 하는 질문이 제기된다. 그러나 지금까지 고용보험 DB에 나타난 이장려금의 활용도를 실제 노동시장의 고령실업자 연령분포와 비교하여 검토해 본 바에 따르면 50대 근로자로 혜택이 집중되는 현상이 나타난다는 우려는 거의 없다. 전체 신규고령자고용촉진장려금 활용 인원 중 59.2%가 60세 이상, 18.3%가 65세 이상이었는데, 이것은 경제활동인구 조사에서 나타난 고령실업자의 연령별 구성과 비교해 볼 때 50대 후반의 준고령자보다 60대 이상의 고령자에게 상대적으로 더 많은 혜택이 돌아가고 있다고 볼 수 있다.

[그림 IV-2] 장려금수혜자와 전체 고령실업자의 연령분포 비교



[그림 IV-3] 장려금수혜자의 직종과 고령실업자의 이전직종 비교



보조금을 받고 취업한 일자리의 직종 면에서 보면, 고령자고용촉진장려금이 전체 고령근로자가 하는 일(직종)과 비교해 볼 때 숙련수준이 낮은 단순노무직 일자리에 절대적으로 많이 지원되는 것을 볼 수 있다.

마. 고령자고용촉진장려금의 고용촉진효과

고령자고용촉진장려금은 기존에 고용된 혹은 신규로 고용된 고령자의 수에 따라 지원되는 보조금이므로 이 제도의 활용도, 즉 지원한 인원 자체가 이 제도의 총고용효과(gross effect)이다. 이 부분에 대해서는 고령자고용촉진장려금제도가 매우 적극적으로 활용되고 있는 제도라는 점을 이미 지적한 바 있다. 그런데 이렇게 지원된 인원이 모두 이 제도의 순고용효과(net effect)라고 볼 수는 없다. 이들 중에 상당수는 이 제도가 없었더라도 취업할 수 있었던 사람들이라는 문제제기가 가능하다(사중손실). 이 점은 제도의 비용대비 효과를 감소시키는 요인이 된다. 다른 한편, 이 장려금이 55세 미만 근로자가 채용될 것을 대체한 것이 아니냐는 문제가 제기될 수 있다. 이것도 제도의 순고용효과를 감소시키는 요인이다. 그러나 대체효과는 취약계층을 위한 고용보조금제도 자체가 원래 목적인 바 고용의 기회구조를 변경해서라도 노동시장의 약자에게 기회를 주자는 의도이니 만큼 제도의 취지에 벗어나는 의도하지 않은 부작용을 초래한 것으로 해석하기는 어렵다. 그러나 이 두 부분, 사중손실과 대체효과의 규모를 제거하고 순고용효과를 살펴보는 것 자체는 이 제도의 평가를 위하여 필요한 과정이다.

<표 IV-10> 신규고령자고용촉진장려금의 사중손실과 대체효과

		보조금 없었으면 더 적은 인원을 채용했는지 여부		전 체
		그렇다. 더 적은 인원을 채용하였을 것이다	아니다. 그래도 이 정도 인원은 채용하였을 것이다	
보조금 없었으면 젊은 근로자를 채용했는지 여부	그렇다	69.4%(25)	14.4%(62)	18.7%(87)
	아니다	30.6%(11)	85.6%(368)	81.3%(379)
전 체		7.3%(36)	92.3%(430)	100.0%(466)

신규고령자고용촉진장려금을 받은 467개 표본사업체를 대상으로 한 설문조사를 통하여 사중손실을 측정하기 위한 질문으로 ‘이 지원금이 없었더라면 더 적은 인원을 채용했었겠느냐’고 직접적으로 물었는데, ‘보조금 없이도 이 정도의 인원을 채용하였을 것’이라고 대답한 회사는 92.3%에 달하여서 매우 높은 수준의 사중손실을 보이고 있다는 해석이 가능하다. 이 결과는 2000년에 500개 장려금 수혜 사업체를 표본으로 한 조사에서 91.4%에 해당하는 457개 사업체에서 장려금이 없었더라도 채용을 축소하지는 않았을 것이라고 응답한 것과 매우 유사한 결과이다(장지연, 2000). 이 결과를 OECD 국가의 보조금제도 효과를 분석한 내용과 비교해 보면, 다른 나라의 경우도 30% 이상의 순고용효과를 내는 보조금은 매우 드문 가운데 대부분의 보조금은 20%대의 순고용효과를 보이고 있고 몇몇 국가에서는 10% 미만의 순고용효과를 보여주고 있으므로, 우리나라가 비정상적으로 낮은 순고용효과라고 볼 수는 없지만 비교적 낮은 수준이라고 볼 수는 있다.

그런데 다른 나라에서도 이렇게 기업체의 담당자들과의 인터뷰를 통해서 직접적인 질문을 하는 방식의 연구의 결과는 프로그램 평가를 위하여 실험(experiment)이나 유사실험(quasi-experiment)을 하여 측정된 결과에 비해서 비교적 높은 수준의 사중손실을 나타내는 경향이 있어 평가결과의 신뢰성이 낮은 편이라는 문제가 있다. 그래서 다음과 같은 간접적인 지표를 살펴봄으로써 직접설문이 갖는 설명력의 한계를 보완해 보고자 한다.

2001년 상반기에 고령자신규고용촉진장려금을 활용하여 새로 고령자를 고용한 사업체에 대한 설문조사에서 ‘2001년 1월 현재 인력의 과부족 여부’를 질문하였다. 이 질문에 대하여 ‘적당’했었다고 대답한 기업체가 82.9%이며 ‘부족’했었다고 대답한 기업이 14.8%였고, ‘과잉’이었다고 대답한 기업은 2.4%에 불과하였다. 이때 부족했었다고 대답한 기업의 경우가 사중손실을 내포할 가능성이 크다고 볼 수 있겠는데, 결과는 의외로 14.8%에 불과했다. 더구나 이들 당시 인력이 부족했던 기업체 중에서 보조금이 없었어도 실제 채용한 인력 정도는 채용했을 것이라고 응답한 경우가 순수하게 사중손실 부분이라고 본다면 이것은 60개

회사였고 9개 회사는 당시 인력이 부족했지만 보조금이 없었다면 그나마 채용한 규모의 인력을 채용하지 않았을 것이라고 응답하였다. <표 IV-11>에 따르면 2001년 초의 인력상황이 적당했다고 답한 사업체의 경우 보조금이 없었더라도 더 적은 인원을 채용하지는 않았을 것이라는 대답의 비율이 상대적으로 높기는 하지만, 이 두 가지 요인간의 직접적인 관계를 설정하기는 어렵다는 것을 알 수 있다. 또한 보조금제도를 적극적으로 활용하는 일부 업종의 경우 사중손실이 클 것이라는 일반적인 우려와는 달리 보조금이 없었더라도 더 적은 인원을 채용하지는 않았을 것이라는 대답의 비율과 업종간에도 뚜렷한 관계가 발견되지 않았다. 이것은 전체 근로자 중에서 55세 이상 근로자의 비율을 기준으로 다시 살펴봐도 결과는 마찬가지였다.

이러한 보완적인 관찰을 통하여 알 수 있는 사실은 ‘보조금이 없었으면 실제로 채용한 인원보다 더 적은 수의 근로자를 채용하였겠는가’라고 사업주에게 직접적으로 물어서 얻은 답변에 근거하여 이 제도의 사중손실을 추정하는 경우 과다한 추정치를 얻을 가능성이 크다는 것이다. 고령자고용촉진장려금제도의 효과를 다른 측면에서 살펴보자면, 보조금 수혜자의 고용가능성(employability)을 짐작해보는 것이다. 즉 이들이 보조금이 없어도 취업을 할 수 있었겠는가를 생각해 보는 것이다. 본 연구는 보조금을 통해 채용된 근로자의 인적 특성을 파악해 보기는 하였으나 개인을 단위로 하여 사중손실의 규모를 추정해 볼 수는 없었고, 이러한 방식의 연구를 비롯하여 실험(또는 유사실험)을 통한 보다 과학적인 사중손실의 추정은 후속 연구의 몫으로 남긴다.

한편 대체효과를 측정하기 위한 질문에 대해서 ‘보조금이 없었더라면 고령자 대신 젊은 근로자를 채용했을 것’이라고 응답한 기업은 18.7% 수준이었다. 이것은 2000년 조사결과인 28%에 비해서는 낮아진 수치이다. 18.7% 수준의 대체효과를 크다고 보아야 할 것인가 작다고 보아야 할 것인가? 다른 나라의 보조금제도 평가에서도 대체로 대체효과는 사중손실보다는 작은 퍼센티지를 나타내고 있기는 하지만 우리나라의 수준보다는 큰 경우가 많았다. 우리의 18.7%는 분명히 큰 대체효과라고 해석하기는 어려워 보인다.

<표 IV-11> 신규고령자고용촉진장려금 활용 업체의 시중손실추정

	구 분	보조금이 없었으면 더 적은 인원을 채용했는지 여부	
		그렇다	아니다
인력과부족상황별 ($\chi^2= 5.269$, sig. = 0.072)	부 족	13.0%(9)	87.0%(60)
	적 당	6.5%(25)	93.5%(361)
	과 잉	18.2%(2)	81.8%(9)
전체 근로자 중 55세 이상 근로자 비율별 ($\chi^2= 0.201$, sig. = 0.905)	19% 이하	8.5%(8)	91.5%(86)
	20~79%	7.1%(21)	92.9%(273)
	80% 이상	7.8%(5)	92.2%(59)
산업별 ($\chi^2= 3.770$, sig. = 0.152)	제조업	7.9%(7)	92.1%(82)
	부동산·사업서비스업	6.5%(20)	93.5%(290)
	기 타	13.4%(9)	86.6%(58)
전 체		7.7%(36)	92.3%(430)

이것은 앞서와 마찬가지로 간접적인 지표를 활용해 보았을 때 더욱 분명히 드러나는데, 2001년 1월 현재 표본조사에서 조사된 사업체의 55세 이상 근로자는 13.6명으로 전체 근로자의 47.6% 수준인데, 신규채용 인력의 고령자 비율도 44.9%로 이와 유사한 수준이라는 점이다. 즉 2001년 1월 이후 보조금제도의 활용을 통하여 고령자의 비율을 높여가고 있다고 보기는 어렵다.

<표 IV-12>는 표본사업체의 55세 이상 근로자의 비율에 따른 대체 여부를 살펴봄으로써 대체효과를 묻는 직접설문의 신뢰성을 짐작해 보고자한 것이다. 전체 근로자 중에서 55세 이상 근로자의 비율이 80% 이상인 사업체의 경우는 그보다 고령자의 비율이 적은 사업체에 비하여 대체가 일어날 가능성이 현저히 적다고 볼 수 있다. 그러나 고령근로자의 비중이 20% 미만인 경우와 20~79%인 사업체 간에는 대체가능성의 차이가 없다. 이들 기업체의 총 신규채용자수 대비 고령자고용촉진장려금을 통한 채용인원의 비율에 따라서도 대체효과의 정도는 차이를 보이지 않는다. 어떤 회사가 신규인력의 대부분을 신규고령자고용촉진장려금을 받으면서 채용한다면, 고령자의 고용이 불가피한 일자리일

가능성이 높다고 짐작할 수도 있다는 논리는 가능하지만, 이 표는 이러한 논리를 지지하는 결과를 보여주지 않는다.

이러한 관찰에 근거해 볼 때, 고령자고용촉진장려금이 노동시장의 연령별 기회구조에 영향을 미치면서 고령자에게 추가적인 기회를 제공하는 것은 아니지 않은가라는 우려가 어느 정도 타당한 것처럼 보인다. 그러나 다시 생각해 보면, 이 기간은 우리나라에서 실업률이 높은 시기였고 특히 청년층의 실업이 매우 심각한 상황이었다는 점을 상기한다면, 고령자보조금이 상당한 수의 일자리가 고령자의 일에서 청장년층으로 넘어가는 것을 저지하였다고 볼 수도 있는 것이다.

<표 IV-12> 고령자고용촉진장려금 활용 업체의 인력 현황별 가상대체규모

		보조금 없었으면 젊은 근로자를 채용했는지 여부	
		그렇다	아니다
전체 근로자 중 55세 이상 근로자 비율별 ¹⁾ ($\chi^2 = 5.719$, sig. = 0.057)	19% 이하	20.2%(19)	79.8%(75)
	20~79%	20.4%(60)	79.6%(234)
	80% 이상	7.8%(5)	92.2%(59)
신규채용 중 장려금을 통한 채용비율별 ²⁾ ($\chi^2 = 2.669$, sig. = 0.263)	39% 이하	20.0%(10)	80.0%(40)
	40~59%	28.2%(11)	71.8%(28)
	60% 이상	16.9%(31)	83.1%(152)
전 체		18.6%(84)	81.4%(368)

주 : 1) 2001년 1월 기준.

2) 2001년 1~9월 기준.

바. 종합적인 평가

고령자고용촉진장려금제도에 대한 종합적인 평가는 이 보고서의 서론에서 제시한 평가의 틀에 따라 다음과 같은 순서로 살펴볼 것이다. 첫째, 정책의 목표가 합리적으로 설정되고 대상집단이 이 목표에 부합하도록 선정되었는가의 문제이다. 여기서는 노동시장에서 특정한 인구

집단이 처한 현실과 특성을 살펴봄으로써 대상집단의 선정이 노동시장 현실에 조응하는지를 검토한다. 둘째, 고령자고용촉진장려금제도의 효과에 대한 평가로서 다양한 측면을 검토한다; ① 프로그램이 대상집단을 위하여 얼마나 고용을 창출하였는가의 문제이다. 보조금제도의 활용 수준이 직접적으로 이 질문에 답해 준다. ② 프로그램이 의도한 바 대로 필요한 대상인원의 고용을 지원하였는가의 문제이다. ③ 단기적인 취업에 그치지 않고 장기적인 노동시장통합에 성공하였는가의 문제이다. 이 과정에서 우리가 평가하고자 하는 제도가 고용기회구조를 변화시켰다고 할 만한지를 생각해 볼 수 있다. ④ 이 프로그램이 없이도 취업할 수 있는 사람의 규모를 가려 내는 등의 시도를 통하여 프로그램이 순수하게 고용을 창출한 부분이 얼마나 되는지를 가려 내는 과정이 필요하다. 이렇게 정책에 사용된 비용대비효과를 엄밀히 가려 내는 작업이 필요한 이유는 기회비용까지 구분해 내고자 하기 때문이다. 마지막으로, 이 프로그램이 의도하지 않은 부정적 효과를 유발한 바는 없는지에 대한 검토가 필요하다. 이런 부분이 있다면 이를 최소화하기 위한 제도개선에 들어가야 한다.

1) 대상집단 설정의 타당성

앞 장에서 55세 이상 고령자의 인구학적·노동시장적 특성들을 요약해 본 바에 따르면, 첫째, 이들은 현시점에서는 전체 인구의 15.5% 수준이지만 30년 후에는 약 40%를 차지할 정도로 급속히 확대되는 연령계층이다. 고령자에 대한 노동시장정책은 연금 등 복지정책과 함께 향후 매우 중요한 문제로 떠오를 전망이다. 둘째, 우리나라 고령인구는 64세까지는 경제활동참가율이나 실업률의 면에서 장년인구와 뚜렷이 구별되는 특성을 보이지 않으면서 선진국에 비하여 노동시장참여율이 상대적으로 높은 편이다. 이것은 사회보장이 미약해서 자신의 노동을 통해서 생계를 유지하려는 것이지 고령자에 대한 노동시장여건이 좋다는 것을 의미하는 것은 아니다. 이러한 짐작을 가능하게 하는 것으로 고령자 가구의 높은 빈곤율을 꼽을 수 있다. 셋째, 2001년 상반기 현재 고령실업자는 중장년층에 비하여 장기실업자의 비중이 높은 편이고, 절

대 다수가 전직 일용근로자와 임시근로자이며, 전직이 단순노무직이었던 사람이 43%에 이른다. 게다가 이들의 학력수준은 67%가 고졸 미만으로 나타나 이들의 노동시장에서의 고용가능성(employability)은 매우 낮은 상황이라고 보아도 무리가 없다. 이러한 관찰에 근거해 볼 때, 고령실업자에 대하여 고용보조금이라는 정책적인 개입을 통하여 고용가능성을 높여 보려는 시도는 연금제도가 본격적으로 가동하고 있지 않은 우리 사회의 상황에서는 현실적인 선택이라고 보여진다.

2) 제도의 활용도

종합적으로 볼 때 고령자고용촉진장려금은 그 활용실적이 급속히 증가하였으며, 고용안정사업의 여러 가지 고용보조금 중에서도 가장 활발하게 이용되고 많은 인원과 금액을 지원하는 제도이다. 그러므로 총고용효과(gross effect)는 매우 크다. 그러나 고령자재고용장려금은 제도의 활용도가 낮아서 그 자체로 문제를 제기할 만하다. 현행 고령자재고용장려금은 그 취지가 중장년층 근로자의 조기퇴직 또는 고용조정으로 인한 이직 이후에 복직을 지원하려는 목적과 정년퇴직한 자의 고용연장을 지원하려는 목적이 중첩되어 있는 상황인데, 현실은 이 두 가지 목적 중에서 어느 쪽도 충족시키지 못하고 있는 실정이라고 보아도 무리가 없다.

3) 목표집단의 적절한 지원 여부

다음으로 고령자고용촉진장려금이 고령자 중에서도 꼭 필요한 사람들, 즉 생계문제가 절실하고 기술이 부족한 사람들에게 실질적인 도움이 되었는지를 생각해 보고자 한다. 흔히 선진국의 보조금제도 평가가 접근하는 방식은 보조금을 받기 전과 후의 소득수준을 비교해 봄으로써 소득향상효과가 있는지를 보는 것이다. 특히 이러한 평가는 근로자에게 세제혜택을 주는 방식의 보조금일 때 점검해 보는 사항이다. 소득지원정책에 비해서 고용촉진정책은 전후의 임금수준에 초점을 맞추어 접근하지는 않는 것이 타당하고, 실제로도 많은 경우 임금수준은 이전 직장의 것보다 오히려 하락하는 것으로 나타난다. 우리의 조사결과도

이와 유사하다. 신규고령자고용촉진장려금을 받고 취업한 사람의 이전 직장 임금의 평균은 114만원인 데 비해서 현직장에서의 임금은 79만원 수준으로 조사되었다.

그러나 고령자고용촉진장려금은 그 목적이 소득수준을 향상시키는 데 있다기보다는 노동시장에서 배제될 가능성이 큰 사람들에게 일할 기회를 주자는 의미가 더 크다고 볼 수 있으므로 생계문제가 절실하고 기술이 부족한 사람들에게 실질적인 도움이 되었는지를 생각해 보고자 하는 것이다.

고령자고용촉진장려금은 일정한 연령(55세) 이상의 고령자의 고용을 지원하는 것으로 제도가 설계될 수밖에 없으므로 제한된 연령 안에서는 상대적으로 연령이 낮은 사람들에게 그 혜택이 집중되지 않겠는가 하는 질문이 제기된다. 그러나 지금까지 고용보험 DB에 나타난 이 장려금의 활용도를 실제 노동시장의 고령실업자 연령분포와 비교하여 검토해 본 바에 따르면 50대 근로자로 혜택이 집중되는 현상이 나타난다는 우려는 거의 없다. 그러나 보조금을 받고 취업한 일자리의 직종 면에서 보면, 고령자고용촉진장려금이 전체 고령근로자가 하는 일(직종)과 비교해 볼 때 숙련수준이 낮은 단순노무직 일자리에 절대적으로 많이 지원되는 것을 볼 수 있다.

4) 장기적인 노동시장통합효과

임금보조금제도가 단기적으로 대상 인구집단의 채용을 증가시킨다고 하더라도 여전히 중요한 문제는 이 효과가 얼마나 장기적으로 지속될 것인가이다. 이러한 질문을 제기하는 이유는 임금보조금제도의 궁극적인 목표가 노동시장 취약계층이 취업경험을 유지함으로써 기술과 근로의욕이 마모되는 것을 방지하고, 그를 통해 장기적으로 노동시장에 통합하는 것이기 때문이다. 고령자신규고용촉진장려금의 고용효과가 이후 얼마나 오랫동안 유지될 것인가의 문제에 답하기 위해서는 보조금을 통해 채용된 고령근로자에 대하여 추적조사(follow-up survey)를 하는 것이 필수적이나 본 연구에서 이를 수행하지는 못하였다. 따라서 간접적인 방식이나 현시점에서 분석 가능한 것으로 이전 직종과 보조금

을 통해서 채용된 현직종을 비교해 보는 방법을 통해서 고령자고용촉진장려금이 고령자에게 임시적인 일거리를 주는지 아니면 경력의 유지가 가능한 일자리를 제공하여 장기적인 노동시장통합에 기여하는지를 살펴보았다.

<표 IV-13>에 따르면 이전 직종과 현직종이 일치하는 사람의 비중, 즉 표의 대각선에 위치할 가능성이 상대적으로 높아서 경력을 유지하는 방식으로 재취업한 경우들이 발견된다. 그러나 그보다 더욱 뚜렷한 경향은 이전 직종이 무엇이었는데도 관계없이 보조금을 통해 채용된 현재 직종은 단순노무직이 압도적으로 많다는 것이다. 이 두 가지 경향 중에서 어느 쪽이 더욱 분명한 추세인가가 문제이다. 통계치(카이스퀘어)가 보여주는 바는 이 표를 가지고 전직에 관계없이 현직이 단순노무직일 가능성이 높다는 가설은 지지할 수 없다는 것이다. 그보다는 전직과 현직은 뚜렷한 관계가 있다는 설명이 타당하다고 볼 수 있다. 그러나 단순한 하나의 통계치로 어느 한 쪽의 논리를 선택하기는 어려우므로 여기서는 다음과 같은 잠정적인 결론을 내리고자 한다. 고령자신규고용촉진장려금을 통한 채용은 단순노무직인 경우가 압도적으로 많기는 하지만 사무직과 생산직 등의 일부 다른 직종에서는 경력을 유지하는 방식의 재취업 경향도 분명히 발견된다.

<표 IV-13> 고령자고용촉진장려금을 통한 채용시 직종이동

신규고령자고용촉진장려금 ($\chi^2 = 352.644$, sig. = 0.000)		현 직 종					전체
		관리 및 (준)전문가	사무 종사자	서비스 및 판매종사자	농림어업 숙련 종사자, 기능 및 기계조작 조립종사자	단순노무 종사자	
전직종	관리 및 (준)전문가	13.6% (3)		4.5% (1)	4.5% (1)	77.3% (17)	100.0% (22)
	사무종사자		21.4% (18)	1.2% (1)	6.0% (5)	71.4% (60)	100.0% (84)
	서비스 및 판매 종사자		10.0% (5)	18.0% (9)	2.0% (1)	70.0% (35)	100.0% (50)
	농림어업 숙련종사자, 기능 및 기계조작조 립종사자		1.6% (2)	3.2% (4)	39.2% (49)	56.0% (70)	100.0% (125)
	단순노무종사자		1.7% (6)	.8% (3)	1.7% (6)	95.8% (341)	100.0% (356)

5) 순고용효과

제도의 활용도가 높다고 하더라도, 이렇게 채용된 인원이 모두 이 제도의 순고용효과(net effect)라고 볼 수는 없다. 이들 중에 상당수는 이 제도가 없었더라도 취업할 수 있었던 사람들이라는 문제제기가 가능하다(사중손실). 설문조사의 결과분석에 따르면 ‘이 지원금이 없었더라면 더 적은 인원을 채용했었겠느냐’고 직접적으로 물었는데, ‘보조금 없이도 이 정도의 인원을 채용하였을 것’이라고 대답한 회사는 92.3%에 달하여서 매우 높은 수준의 사중손실을 보이고 있다. 다른 나라의 경우와 비교해 볼 때, 이 수치는 비정상적으로 낮은 순고용효과라고 볼 수는 없지만 비교적 낮은 수준이라고 볼 수는 있다. 그러나 다른 몇 가지 분석들을 통하여 살펴본 결과 이 응답이 신뢰성이 높다고 보기는 어려웠다.

한편 대체효과를 측정하기 위한 질문에 대해서 보조금이 없었더라면 고령자 대신 젊은 근로자를 채용했을 것이라고 응답한 기업은 18.7% 수준이다. 이 지표가 개별 채용에서 고령자가 청장년층을 대체하였는지를 말해 주는 것은 아니지만 적어도 간접적으로나마 기존 인력의 연령 구조를 보조금제도가 변경시켜 가고 있다고 보기는 어려운 것 같다. 이 점은 달리 말하면 고령자고용촉진장려금이 노동시장의 연령별 기회구조에 영향을 미치면서 고령자에게 추가적인 기회를 제공하는 것은 아니지 않은가라는 우려가 타당할 수 있다는 것을 의미한다. 그러나 다시 생각해 보면, 이 기간은 우리나라에서 실업률이 높은 시기였고 특히 청장년층의 실업이 매우 심각한 상황이었다는 점을 상기한다면, 고령자보조금이 상당한 수의 일자리가 고령자의 일에서 청장년층으로 넘어가는 것을 저지하였다고 볼 수는 있다.

3. 여성고용촉진장려금

가. 여성고용촉진장려금제도의 변화

1997년에 처음으로 출산 및 육아 이후 여성의 재고용을 촉진하기 위

해 당해 사업에서 출산, 육아 등을 이유로 퇴직한 여성을 재고용한 사업주에게 재고용장려금을 지원하는 제도를 신설하였다. 이 제도의 목적은 사업주는 숙련된 여성인력을 활용할 수 있고, 근로자는 이전에 근무했던 직장에 재고용되어 쉽게 적응할 수 있게 하여 기혼여성의 경제활동참가를 증가시키는 것이었다. 특히 제조업으로의 여성인력 유입을 촉진하기 위해 제조업에서 재고용할 때 지원수준을 더 우대하였다.

1998년에는 상대적으로 취업이 곤란하고 부양가족이 있어 생계가 어려운 여성실업자를 신규 고용한 사업주가 근로자에게 지급한 임금의 1/2에 해당하는 금액을 6개월간 지급하는 실직여성가장고용촉진장려금을 신설하였다.

1999년 7월에는 여성고용촉진장려금의 지급요건이 완화되었으며 사업주의 도덕적 해이를 방지하기 위한 요건으로 감원방지기간을 설정하였다. 여성재고용장려금의 경우, 종전에는 재고용의무가 단체협약 또는 취업규칙에 명시되어 있어야 한다는 단서조항이 있었으나 이를 삭제하고 이러한 조항이 존재하지 않더라도 퇴직 후 3개월 이후 5년 이내에 피보험자로 재고용하면 지원을 받을 수 있도록 하여 영세 소규모사업장의 활용가능성을 높였다. 다만 재고용 전후 각 3월간 당해 사업장에서 고용조정으로 근로자를 이직시키지 않은 사업주 또는 관련 사업주로 그 지원대상을 제한하였다. 한편 실직여성가장고용촉진장려금의 경우에도 마찬가지로 고용 전후 각 3월간 고용조정으로 근로자를 이직시키지 않아야 하는 감원방지기간을 설정하였다.

2001년부터 여성고용촉진장려금의 지급방식이 변경되면서 단순화되었다. 실직여성가장고용촉진장려금의 경우, 종전에는 사업주가 근로자에게 지급한 임금의 1/2(대규모 기업 1/3)이 6개월간 지원되었던 것이 월 정액 50만원씩 6개월간 지원되는 것으로 바뀌었다. 여성재고용장려금의 경우에도 종전에는 업종 및 규모에 따라 일시불로 120~200만원까지 차등지원되던 것이 월 정액 30만원씩 6개월간 지원으로 변경되었다.

<표 IV-14> 여성고용촉진지원제도의 세부 변화내용(1995.7.1~2001.1.1)

	변 화 내 용			
	1997	1998	1999	2001
여성 가장 고용 촉진 장려금		<1998. 10. 1 신설> -직업안정기관에 구 직신청한 여성실업 자 중 여성가장인 자에게 지급임금의 1/2(대기업 1/3) 6 개월 지원		<2000. 12. 30> -여성가장실업자 채 용 1인당 50만원 6 개월간 지급
여성 재고용 장려금	<1997.5.8 신설> -임신, 출산, 육아로 인한 퇴직여성을 5 년 내 재고용시 지 원	<1998. 7. 1> -제조업 1인당 1회 100만원(대기업 80 만원) 비제조업 1인당 1 회 80만원(대기업 60만원)	<1999. 1. 1> -제조업은 중소기업 200만원, 대기업 160만원 비제조업은 중소기 업 160만원, 대기 업 120만원 일시불 지급 <1999. 7. 1> -퇴직 후 3월 이후 5년 이내, 재고용 전후 3월간 고용조 정 안한 사업주.	<2000. 12. 30> -퇴직 후 6월 이후 5년 이내에 재고용 한 사업주에게 월 30만원을 6개월간 지급

나. 여성고용촉진장려금의 활용실적 추이

실직여성가장고용촉진장려금은 추세를 논의할 만한 기간이 경과되지는 않았으나 제도의 활용이 저조하다고 볼 수는 있다. 이 제도의 활용이 저조한 것은 대상집단이 매우 좁게 한정되어 있는 데다가, 부양가족이 있는 여성가장이라고 하더라도 학력이 높고 전문적인 분야에서 일하는 경우 보조금을 받지 않고도 취업할 수 있는 가능성이 높은 집단은 또 제외될 것이기 때문이다.

여성재고용장려금은 1997년부터 도입되었으나 최근까지도 활용실적이 저조하고 증가하는 추세도 뚜렷하지 않다. 개인 또는 가족의 사정으로 직장을 그만두었다가 다시 취업하고 싶어하는 여성의 규모를 파악

하기는 어려우나 이렇게 제도활용이 저조할 만큼 적을 것으로 예상되지는 않는 데도 불구하고 이 제도의 활용은 미미한 실정이다.

<표 IV-15> 여성고용촉진장려금 반기별 지원 현황(1995년 하반기~2001년 상반기)

(단위 : 명, 백만원)

		1997		1998		1999		2000		2001
		상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	하반기	상반기
실직여성가장 고용촉진장려금	인원	-	-	-	-	93	425	419	368	345
	금액	-	-	-	-	29	251	350	322	312
여성재고용 장려금	인원	-	4	125	41	29	45	71	83	91
	금액	-	2	79	26	43	70	118	138	120

주 : 위의 수치는 고용보험 DB상의 기금결제일을 기준으로 활용실적을 반기별로 나누어 산출한 것으로 타기관 발표 실적치와는 약간의 차이가 있을 수 있음.

자료 : 고용보험 DB; 『고용보험동향』 각호.

다. 여성고용촉진장려금 활용 사업체의 특성

여성고용촉진장려금은 전반적으로 활용도가 낮아서 활용사업체의 특성을 논의하기 어렵지만, 2001년 상반기를 기준으로 보았을 때, 대체로 5인 미만 규모의 사업장에서 활용빈도가 높은 편이다. 여성재고용장려금의 경우 5인 미만 규모에서 36개 사업장(전체 활용사업장의 40.4%), 38명(전체 활용인원의 41.8%), 49백만원(전체 활용금액의 40.8%)을 활용하였고, 실직여성가장고용촉진장려금의 경우 5인 미만 규모에서 131개 사업장(전체 활용사업장의 59.3%), 201명(전체 활용인원의 58.3%), 191만원(전체 활용금액의 61.2%)을 활용하였다. 1,000인 이상 대규모 기업 중에서 여성고용촉진장려금을 활용한 업체는 단 1곳뿐이었고 거의 전부가 300인 미만 규모의 업체에서 활용되었으며, 특히 10인 미만 소규모 영세사업장에서의 활용이 많았다.

<표 IV-16> 사업장 규모별 여성고용촉진장려금 활용 현황(2001년 상반기)

(단위 : 개, 명, 백만원)

	여성재고용장려금			실직여성가장고용촉진장려금		
	사업장수	인원	금액	사업장수	인원	금액
5인 미만	36	38	49	131	201	191
5~9인	17	17	21	36	50	46
10~29인	20	20	31	27	48	39
30~99인	10	10	14	17	31	27
100~299인	6	6	6	9	14	10
300~499인	-	-	-	-	-	-
500~999인	-	-	-	-	-	-
1,000인 이상	-	-	-	1	1	0
건설공사	-	-	-	-	-	-
전 체	89	91	120	221	345	312

<표 IV-17> 산업별 여성고용촉진장려금 활용 현황(2001년 상반기)

(단위 : 개, 명, 백만원)

	여성재고용장려금			실직여성가장고용촉진장려금		
	사업장수	인원	금액	사업장수	인원	금액
농수림어업	-	-	-	1	12	10
광업	-	-	-	-	-	-
제조업	26	26	40	66	110	100
전기가스·수도사업	-	-	-	-	-	-
건설업	6	6	8	6	8	10
도소매·소비자용품 수리업	10	11	15	30	39	36
숙박·음식점업	1	1	2	10	16	19
운수창고·통신업	5	5	6	5	8	9
금융·보험업	4	4	4	2	3	2
부동산임대·사업서비스업	10	10	13	32	56	54
교육서비스업	17	18	22	42	52	41
보건·사회복지사업	10	10	11	20	32	28
기타공공사회·개인서비스업	-	-	-	7	9	4
기타산업	-	-	-	-	-	-
전 체	89	91	120	221	345	312

활용업체의 산업별 특성을 살펴보면, 우선 여성재고용장려금의 경우 사업장수를 기준으로 26개 사업장에서 활용한 ‘제조업’(전체 활용업체의 29.2%)과 17개 사업장에서 활용한 ‘교육서비스업’(전체 활용업체의 19.1%)에서 활용비중이 높았고, 10개 사업장에서 활용한 ‘도소매·소비자용품 수리업’, ‘부동산임대·사업서비스업’, ‘보건·사회복지사업’이 11.2%의 활용비중으로 그 다음을 차지했다. 실직여성가장고용촉진장려금의 경우에는 ‘제조업’(66개 사업장, 66.9%), ‘교육서비스업’(42개 사업장 19.0%), ‘부동산임대·사업서비스업’(32개 사업장, 14.5%) 순으로 활용비중이 높았다.

라. 여성고용촉진장려금 수혜자의 특성

여성고용촉진장려금의 경우 수혜자가 매우 적어서 그 특성을 일반화한다는 것이 큰 의미는 없으나 고용보험 DB를 이용하여 간단히 살펴보면 다음과 같다.

임신, 출산, 육아로 퇴직한 여성을 퇴직 6월 이후 5년 이내에 재고용한 사업주에게 월 30만원을 6개월간 지급하는 여성재고용장려금의 경우, 25~29세 연령대에서의 활용비중이 57.3%로 가장 높았고, 30~34세 연령대의 경우 29.2%로 그 다음을 차지했다. 이는 이 연령대가 여성들이 임신, 출산 등의 이유로 직장을 떠났다가 다시 복귀하는 시기와 일치하기 때문인 것으로 판단된다. 다음으로 구직신청을 한 여성실업자 중 부양가족이 있는 세대주 또는 기타 가족부양의 책임이 있는 자를 새로이 고용한 사업주에게, 채용한 여성가장실업자 1인당 50만원씩 6개월간 지급하는 실직여성가장고용촉진장려금의 경우, 35~39세 연령대의 비중이 27.5%로 가장 높았고, 40~44세 연령대의 비중은 23.5%로 그 다음을 차지했다.

이들 여성고용촉진장려금을 활용한 인원의 직종별 특성을 살펴보면, 대체로 사무직이 가장 높은 비중을 보이고 있는데, 실직여성가장고용촉진장려금의 경우 사무직의 비중이 32.3%, 여성재고용장려금의 경우에는 57.3%로 나타났다. 이는 이들 취업취약 여성근로자 계층의 노동시장 참

여형태가 사무보조 등 단순사무직을 중심으로 이루어지고 있음을 나타내고 있다.

<표 IV-18> 여성고용촉진장려금 활용 인원의 연령별 특성

(단위 : 명, %)

	20~24세	25~29세	30~34세	35~39세	40~44세	45~49세	50~54세	55~59세	전 체
여성재고용 장려금	5 (5.6)	51 (57.3)	26 (29.2)	5 (5.6)	2 (2.2)	-	-	-	89 (100.0)
실직여성가장 고용촉진장려금	2 (0.8)	18 (7.2)	48 (19.1)	69 (27.5)	59 (23.5)	40 (15.9)	13 (5.2)	2 (0.8)	251 (100.0)

<표 IV-19> 여성고용촉진장려금 활용 인원의 직종별 특성

(단위 : 명, %)

	고위 임직원, 관리자	전문가	기술공/ 준전문가	사무직	서비스 근로자 등	농/어업 숙련 근로자	기능원/ 관련 근로자	장치기계 조작원 /조립원	단순 노무직	전 체
실직여성가장 고용촉진장려금	4 (1.6)	10 (4.0)	16 (6.4)	81 (32.3)	28 (11.2)	-	36 (14.3)	3 (1.2)	73 (29.1)	251 (100.0)
여성재고용 장려금	-	2 (2.2)	18 (20.2)	51 (57.3)	7 (7.9)	-	7 (7.9)	-	4 (4.5)	89 (100.0)

여성가장고용촉진장려금은 5인 미만의 소규모 제조업체에서 주로 활용하고 있는데, 제조업 이외에는 도소매업과 서비스업 등 전형적인 여성 집중 산업에서 많이 활용하고 있다. 이 장려금 수혜자는 주로 30대 후반과 40대 초반의 여성들인데 사무직과 단순노무직에서 일하는 경우를 합치면 전체의 60% 이상이다(이상 인별 DB 분석 결과). 가족의 수는 2~3명이 대부분(83.6%)인데, 96.7%가 소득원이 자신이라고 응답하였고 월평균 가구소득은 82만원이었다. 학력은 고졸 이하가 78.6%이며, 현재 직장의 임금은 평균 78만 3,000원이다(이상 설문조사 결과). 이렇게 볼 때 여성가장고용촉진장려금은 한계계층 중에서도 더욱 어려운 근로자와 그 가족을 돕는 것이라고 볼 수 있다.

여성재고용장려금은 30인 미만의 소기업에서 주로 활용하고 있으며

역시 제조업과 서비스업의 여성 집중 부문에서 많이 활용한다. 주목할 만한 점은 이 장려금의 수혜자가 20대 후반(57.3%)과 30대 초반(29.2%)에 집중되어 있다는 점이다. 그리고 이들 중 57.3%는 사무직원이다(이상 인별 DB 분석 결과). 가족수는 3~4명이 84.4%이며, 주된 소득원이 배우자라고 답한 여성이 84.4%이고, 가구소득은 평균 229만원으로 나타났다. 이들의 학력은 고졸 미만이 거의 없고 고졸이 60%, 전문대졸이 26.7%이며, 1개 이상의 자격증을 가진 여성도 70%에 이르렀다. 평균임금은 94만 7,000원이었다(이상 설문조사 결과). 여성재고용장려금 수혜자의 특성에서 알 수 있는 점은 이 제도가 지원하는 대상이 취약계층 또는 한계근로자라고 보기에 는 거리가 있다는 것이다.

마. 여성고용촉진장려금의 고용촉진효과

여성고용촉진장려금은 앞서 밝힌 바와 같이 그 활용도가 매우 낮아서 이 장려금으로 인한 고용효과 역시 미미한 수준이라고 볼 수밖에 없다. 총고용효과가 적으므로 사중손실이나 대체효과 문제를 논의하는 것도 큰 의미가 없을 정도이다. 그럼에도 불구하고 실직여성가장고용촉진장려금이나 여성재고용장려금 수혜업체를 대상으로 고령자고용촉진장려금에 대한 것과 같은 구조로 설문을 진행하였다. 고용보조금이 없었더라면 더 적은 인원을 채용하였겠는가라는 질문에 대해서 재고용장려금을 활용한 업체는 95.6%가 '보조금이 없었더라도 이 정도의 인원은 채용하였을 것'이라고 응답하였다. 실제 일어날 것으로 짐작되는 상황은 기왕에 어떤 일자리에 인력을 충원하려고 할 때 이전에 다니던 사람을 다시 채용하는 것이다. 이 제도는 그 자체가 추가적인 일자리를 창출하겠다는 의도를 가지고 만들어졌다고 보기는 매우 어려운 것 같다. 한편 실직여성가장고용촉진장려금은 약 20%의 사업체가 보조금이 없었더라면 채용인원을 줄였을 것이라고 응답하였다. 이것은 여성재고용장려금이나 고령자고용촉진장려금에 비해서는 훨씬 사중손실이 적다는 것을 의미한다. 제II장에서 다른 나라의 보조금제도에 대한 종합적인 비교평가에서도 이러한 현상을 짐작하게 하는 부분이 제시된 바 있

는데, 보조금의 대상을 특정화하여 좁게 정의하면 사중손실은 상당부분 줄일 수 있으나 제도의 활용 자체는 위축된다는 것이다. 이 점은 우리나라 제도에서도 일관되게 나타난다고 보여진다.

<표 IV-20> 여성고용촉진장려금의 사중손실과 대체효과

		보조금 없었으면 더 적은 인원을 채용했는지 여부		전 체
		그렇다. 더 적은 인원을 채용하였을 것이다	아니다. 그래도 이 정도 인원은 채용하였을 것이다	
보조금 없었으면 남성근로자를 채용했는지 여부	그렇다	15.4%(2)	5.7%(3)	7.6%(5)
	아니다	84.6%(11)	94.3%(50)	92.4%(61)
전 체		19.7%(13)	80.3%(53)	100.0%(66)

<표 IV-21> 여성고용촉진장려금의 사중손실 추정

	구 분	보조금 없었으면 더 적은 인원을 채용했는지 여부	
		그렇다	아니다
인력과부족상황별 ¹⁾ ($\chi^2 = 0.032$, sig. = 0.858)	부 족	20.7%(6)	79.3%(23)
	적 당	18.9%(7)	81.1%(30)
	과 잉	0.0%(0)	0.0%(0)
전체 근로자 중 여성근로자 비율별 ²⁾ ($\chi^2 = 4.063$, sig. = 0.131)	29% 이하	14.3%(2)	85.7%(12)
	30~79%	14.3%(5)	85.7%(30)
	80% 이상	37.5%(6)	62.5%(10)
전 체		19.7%(13)	80.3%(53)

주 : 1) 2001년 1월 기준.

2) 2001년 1~9월 기준.

한편 여성에 대한 고용보조금이 없다면 여성 대신 남성근로자를 채용하겠는가 라는 질문에 여성가장고용촉진장려금 수혜업체의 92.4%, 여성재고용장려금 수혜업체의 100%가 그렇지 않다고 응답하여서 여성고용장려금이 남성을 대체하는 효과는 거의 없는 것으로 보아도 무방할

것 같다. 이것은 우리나라 노동시장이 워낙 성별로 분절화되어 있기 때문에 나타나는 현상이라고 판단된다. 여성이 하는 일 중에서도 보조금의 지원을 받아서 하는 저숙련직일 가능성이 높은 상황에서 이 일자리가 앞으로는 남성으로 대체될 가능성은 낮다.

<표 IV-22> 여성고용촉진장려금의 대체효과 추정

	구 분	보조금 없었으면 남성근로자를 채용했는지 여부	
		그렇다	아니다
전체 근로자 중 여성근로자 비율별 ¹⁾ ($\chi^2 = 0.036$, sig. = 0.982)	29% 이하	7.1%(1)	92.9%(13)
	30~79%	5.7%(2)	94.3%(33)
	80% 이상	6.3%(1)	93.8%(15)
신규채용 중 장려금을 통한 채용비율별 ²⁾ ($\chi^2 = 1.083$, sig. = 0.298)	50% 미만	22.2%(2)	77.8%(7)
	50% 이상	9.4%(3)	90.6%(29)
전 체		6.2%(4)	93.8%(61)

주 : 1) 2001년 1월 기준.

2) 2001년 1~9월 기준.

바. 종합적인 평가

여성을 대상으로 하는 고용보조금은 여성가장을 신규채용하는 경우에 지원되는 것과 이직한 여성이 전에 다니던 회사로 다시 채용되는 재고용의 경우에 한하여 지원된다. 이 두 가지 보조금은 그 성격이 매우 다른 것으로서 단지 여성에게 지원된다는 공통점만을 가지고 하나로 묶어서 다룰 수 있는 것이 아니다. 두 제도는 서로 다른 문제점을 드러내고 있고 따라서 개선방안도 다를 수밖에 없다.

1) 대상집단 설정의 타당성

가) 여성가장고용촉진장려금

우리의 노동시장 분석에서는 부양가족 여부를 걸러내지 못하기는 했지만, 여성가구의 경제활동참가율은 오히려 여성 전체의 경제활동참

가을보다도 월등히 높게 나타났다. 그러나 이들은 대체로 학력이 낮은 상태였고, 그 결과 현재 실업상태에 있는 여성가구주의 고용가능성(employability)은 낮은 편이다. 전직이 단순노무직이나 서비스·판매직이 많았고 거의 대부분이 임시·일용직이었다. 여성가구주는 평균적인 여성실업자와 비교해 볼 때 장기실업자가 될 가능성이 높은 집단이라고 판단할 수 있다.

여성가장은 대부분의 선진국에서는 사회보장수급자(welfare recipients)이다. 이들의 기본적인 생계를 국가가 보장하는 이유는 이들을 방치하는 것은 곧 그들의 어린 자녀들을 방치하는 것이고 이 시기의 부적절한 양육과 교육은 개인의 출발시점에서의 기회를 제한하는 것일 뿐 아니라 국가의 미래에 부담으로 작용하게 되기 때문이다. 따라서 여성가장과 그 자녀의 생계를 보장하는 데 반대할 논리는 없다. 다만, 생계비 보조를 통한 지원보다는 그들에게 일할 수 있는 여건을 마련해 주는 것이 더욱 바람직하다는 견해가 우세하다. 이렇게 볼 때, 여성가장의 고용을 촉진하기 위한 임금보조금제도는 필요한 제도라고 판단된다.

나) 여성재고용장려금

우리나라에서 출산이나 양육 등의 문제로 이직하였다가 재취업하기를 원하는 여성을 지원해야 할 이유는 충분히 있다. 가사와 양육의 부담이 여성에게 집중되어 있는 전통적인 생활양식을 타파하지 못하고 있는 실정이며 또한 어린 자녀의 보육에 대한 사회적 책임은 물론 보육서비스를 구매할 수 있는 시장도 잘 형성되어 있지 않은 형편인 것이다. 과거 수십년 전에 비하여 결혼이나 출산 시의 강제퇴직이 없어지는 등의 개선이 없었다고는 할 수 없으나 아직도 출산과 양육으로 인한 여성의 경력단절은 보편적으로 발견되는 현상이다.

이러한 문제점에 대해서는 공감하면서도 그 해결방법의 일환으로 여성의 재고용을 장려하는 보조금을 지급하자는 데에는 이견이 있을 수 있다. 이 제도가 지향하는 바는 말 그대로 여성의 '재고용'이다. 출산과 양육의 부담이 큰 시기에 노동시장을 빠져 나갔다가 다시 돌아오는 형태의 생애근로를 지원하겠다는 것이다. 그런데 이 지점에서 고려되어야

할 점은 다른 여러 가지 정책들의 방향은 경력단절을 기정사실화하고 재고용을 지원하기보다는 경력의 단절 자체를 줄여 나가자는 방향으로 가닥이 잡혀 있다는 것이다. 현행법은 육아휴직을 가능하도록 하고 있으며 최근에 개정된 고용보험법에서는 육아휴직급여까지 제공하고 있다. 물론 기간이 1년으로 제한되어 있기는 하지만 일반적으로 여성들이 육아휴직제도를 활용하면 되는 것을 그렇게 하지 않고 노동시장을 완전히 떠났다가 다시 돌아오는 것을 전제로 보조금을 지원한다는 것은 전체 제도의 체계에 일관성이 결여된 것일 수 있다. 더구나 여기에 나타난 재고용의 경우에 혹시 일어날 수도 있는 사업주들의 도덕적 해이 문제도 우려하지 않을 수 없다. 육아휴직기간에 고용을 보장해 주는 것보다 이직시킨 후에 재고용하면 사업주는 여러 가지 면에서 비용을 절감하게 되기 때문이다. 따라서 재고용에 대한 지원보다는 육아휴직제도를 개선해 나가는 것이 정책의 일관성 면에서 타당할 것으로 보인다.

2) 제도의 활용도와 목표집단의 적절한 지원 여부

여성가장고용촉진장려금은 제도의 활용도가 매우 낮아서 그 자체가 문제로 제기된다. 이 때문에 장기적인 노동시장통합효과나 순고용효과를 논의하는 것 자체가 적절하지 않다. 그러나 여성가장고용촉진장려금의 경우 일단 지원된 사례에 대해서 살펴보면, 이 보조금의 수혜자는 주로 30대 후반과 40대 초반의 고졸 이하 학력수준의 여성들로서 사무직과 단순노무직으로 일하고 있다. 가족의 수는 대체로 2~3명이며, 이 보조금을 통하여 채용된 일자리에서 평균 78만원 정도의 임금을 받아 생활하고 있는데, 대부분 이것이 가족의 유일한 소득원인 것으로 나타나고 있다. 이렇게 볼 때 여성가장고용촉진장려금은 한계계층 중에서도 더욱 어려운 근로자와 그 가족을 돕는 것이라고 볼 수 있다. 이 계층은 다른 선진국에서는 단순히 복지수혜자일 가능성이 높은 사람들이다. 따라서 이들에 대한 지원수준을 높여서 활용도를 제고 하더라도 재정문제나 부작용문제는 상대적으로 적은 집단이다. 특히 임금에 대한 지원을 사업주를 통해서 하는 것 이외에도 여성가장근로자에게는 자녀의 보육에 드는 비용을 지원해 주는 등 근로자에게 직

접 제공되고 이들의 취업동기를 유발할 수 있는 적극적인 대책이 함께 강구될 필요가 있다.

4. 장기실업자고용촉진장려금

가. 장기실업자고용촉진장려금제도의 변화

장기실업자고용촉진장려금은 1999년 7월에 신설되었다. 이 당시 장려금을 지급받을 수 있는 사업주는 직업안정기관 등에 구직을 신청하고 1년을 초과하여 실업상태에 있는 자, 또는 고용보험 적용사업장에서 이직 후 1년을 초과하여 실업상태에 있고 직업안정기관 등에 구직을 신청한 후 3월이 초과된 자를 직업안정기관의 알선이나 기타 노동부령이 정하는 바에 의해 피보험자로 고용한 사업주로서, 고용 전후 각 3월간 고용조정으로 근로자를 이직시키지 않았고 이직 전 사업주 또는 관련 사업주가 아닌 자였다. 지원액과 기간은 사업주가 새로이 고용된 근로자에게 지급한 임금액의 1/3(대규모 기업 1/4)을 6월간 지급하는 것이었다.

1999년 12월에 개정된 고용보험법에서는 장기실업자고용촉진장려금의 지급기한을 연장하고 지급액의 최고한도를 설정하였다. 장기실업자의 재취업을 촉진하기 위해, 종전까지 지급임금의 1/3(대규모 기업 1/4)을 6월간 지급하던 것을 최대 1년간 지급하는 것으로 연장하였다. 다만 지급액의 한도는 채용된 근로자별로 노동부 장관이 고시하는 금액 이내로 제한하여 과도한 장려금 지급을 방지하였다.

2001년 1월에는 장기실업의 정의를 1년 이상 실업에서 6개월 이상 실업으로 확대하여 보조금 지원대상의 폭을 넓혔다. 피보험자이었던 자로 직업안정기관 등에 구직신청 후 6월을 초과하여 실업상태에 있는 자, 또는 피보험자가 아니었던 자로서 직업안정기관 등에 구직신청 후 고용시점을 기준으로 최근 6개월 내 매 3월마다 1회 이상의 알선을 받고도 6개월 이상 실업상태에 있는 자로 지원대상의 폭을 확대하였다. 그러나 지원기간은 종전의 1년에서 6개월로 축소하였다. 지원방식도 사

업주가 지급한 임금의1/3(대기업1/4)을 6개월간 지급하던 정률제에서 월 50만원씩 6개월간 지급하는 정액제로 변경되었다. 이와 함께 고령자 고용촉진장려금, 여성고용촉진장려금과 마찬가지로 채용과 관련된 각종 장려금을 받는 경우에 부과되는 감원방지기간을 채용 전후 3개월에서 채용 전 3월과 채용 후 6월간으로 확대하였다.

장기실업자고용촉진장려금도 짧은 기간 동안 자주 제도를 변경하면서 시행착오를 교정해 왔다고 볼 수 있다. 실업기간의 규정을 바꾸면서 지원대상의 설정을 변경하였고, 지원액수와 지급방식, 지급기간의 모든 면에서 제도의 변화가 자주 있었다. 초기에는 대상자의 범위를 좁게 제한하고 지원수준은 높았으나, 이후 대상자를 확대하면서 기간은 축소하였다. 지원방식은 단순화하면서 감원방지기간을 설정하여 부작용에 대한 방어기제를 달았다.

<표 IV-23> 장기실업자고용촉진지원제도의 세부 변화내용(1995.7.1~2001.1.1)

	변화내용		
	1999	2000	2001
장기실업자고용촉진장려금	<1999. 7. 1 신설> -구직등록한 1년 이상 실업자 채용시 임금의1/3(대기업1/4) 6개월간 지급	<1999. 12. 30> -지급기간 최대 1년으로 연장	<2000. 12. 30> -현재 구직등록 후 6개월 이상 실업상태에 있는 실업자(신규 실업자는 채용 전 2회 알선 필요)를 직업안정기관 등의 알선을 거쳐 채용하면 월 50만원을 6개월간 지급

나. 장기실업자고용촉진장려금의 활용 추이

장기실업자고용촉진장려금은 1999년 제도 시행 초기에는 1년 이상 구직자를 대상으로 임금의 1/3을 6개월간 지급하였다가, 2000년에는 지급기간을 최대 1년까지로 연장하여 활용도가 증가하는 모습을 보였다.

2001년부터는 지원대상자를 6개월 이상 구직자로 확대함으로써 활용도가 더욱 크게 증가하였다. 6개월 이상 장기실업자의 절대규모가 10만명에서 계속 유지되는 상황에서 볼 때 이 제도는 지금보다도 더욱 적극적으로 활용되어야 할 제도이다.

<표 IV-24> 장기실업자고용촉진장려금 반기별 지원 현황(1995년 하반기~2001년 상반기)

(단위 : 명, 백만원)

		1999	2000		2001
		하반기	상반기	하반기	상반기
장기실업자	인원	128	123	389	985
고용촉진장려금	금액	49	49	189	484

주 : 위의 수치는 고용보험 DB상의 기금결제일을 기준으로 활용실적을 반기별로 나누어 산출한 것으로 타기관 발표 실적치와는 약간의 차이가 있을 수 있음.

자료 : 고용보험 DB; 『고용보험동향』, 각호.

다. 장기실업자고용촉진장려금 활용 사업체의 특성

2001년 상반기 동안 장기실업자고용촉진장려금은 326개 사업장에서 985명, 484백만원이 활용되었다. 이를 사업장 규모별로 살펴보면, 5인 미만 규모에서 163개 사업장(전체 활용업체의 50%), 476명(전체 활용인원의 48.3%), 249백만원(전체 활용금액의 51.4%)이 활용되는 등 10인 미만 소규모 영세사업장에서의 활용비중이 가장 높았다.

다음으로 산업별 특성을 살펴보면, 사업장수를 기준으로 92개 사업장에서 활용한 ‘부동산임대·사업서비스업’(전체 활용업체의 28.2%)과 91개 사업장에서 활용한 ‘제조업’(전체 활용업체의 27.9%)의 활용비중이 두드러졌고, ‘도소매·소비자용품 수리업’(59개 사업장, 18.1%)도 비교적 높은 활용비중을 나타내고 있다.

<표 IV-25> 사업장 규모별 장기실업자고용촉진장려금 활용 현황(2001년 상반기)

(단위 : 개, 명, 백만원)

	장기실업자고용촉진장려금		
	사업장수	인 원	금 액
5인 미만	163	476	249
5~9인	62	173	83
10~29인	61	190	88
30~99인	32	120	54
100~299인	6	21	8
300~499인	-	-	-
500~999인	2	5	2
1,000인 이상	-	-	-
건설공사	-	-	-
전 체	326	985	484

<표 IV-26> 사업장 규모별 장기실업자고용촉진장려금 활용 현황(2001년 상반기)

(단위 : 개, 명, 백만원)

	장기실업자고용촉진장려금		
	사업장수	인 원	금 액
농수림어업	-	-	-
광업	-	-	-
제조업	91	258	126
전기가스·수도사업	-	-	-
건설업	29	73	36
도소매·소비자용품 수리업	59	182	92
숙박·음식점업	6	27	10
운수창고·통신업	8	25	15
금융·보험업	2	7	3
부동산임대·사업서비스업	92	290	142
교육서비스업	21	67	30
보건·사회복지사업	3	5	3
기타공공사회·개인서비스업	15	51	27
기타산업	-	-	-
전 체	326	985	484

라. 장기실업자고용촉진장려금 수혜자의 특성

장기실업자고용촉진장려금은 대체로 여성(29.3%)보다는 남성(70.7%) 위주로 활용이 이루어지고 있다. 이들의 연령대별 특성을 살펴보면, 비교적 고른 분포를 보이고 있으나 20대의 비중이 32.2%로 제일 많았다. 특히 여성의 경우, 장기실업자고용촉진장려금을 활용한 인원의 60.3%가 20대로 나타났다. 이들의 직종별 특성을 살펴보면, 비교적 고른 분포를 보이는 가운데, 사무직(31.4%)과 단순노무직(20.8%)의 비중이 상대적으로 높았다. 여성의 경우 사무직의 비중이 56.8%로 단연 높았는데, 이는 여성의 노동시장참가 패턴이 반영된 결과로 보인다.

<표 IV-27> 장기실업자고용촉진장려금 활용 인원의 성별·연령별 특성

(단위 : 명, %)

		20~24세	25~29세	30~34세	35~39세	40~44세	45~49세	50~54세	55~59세	전 체
장기실업자 고용촉진 장려금	남성	7 (2.6)	48 (17.9)	50 (18.7)	49 (18.3)	30 (11.2)	26 (9.7)	22 (8.2)	36 (13.4)	268 (100.0)
	여성	21 (18.9)	46 (41.4)	21 (18.9)	7 (6.3)	8 (7.2)	2 (1.8)	2 (1.8)	4 (3.6)	111 (100.0)
	전체	28 (7.4)	94 (24.8)	71 (18.7)	56 (14.8)	38 (10.0)	28 (7.4)	24 (6.3)	40 (10.6)	379 (100.0)

<표 IV-28> 장기실업자고용촉진장려금 활용 인원의 성별·직종별 특성

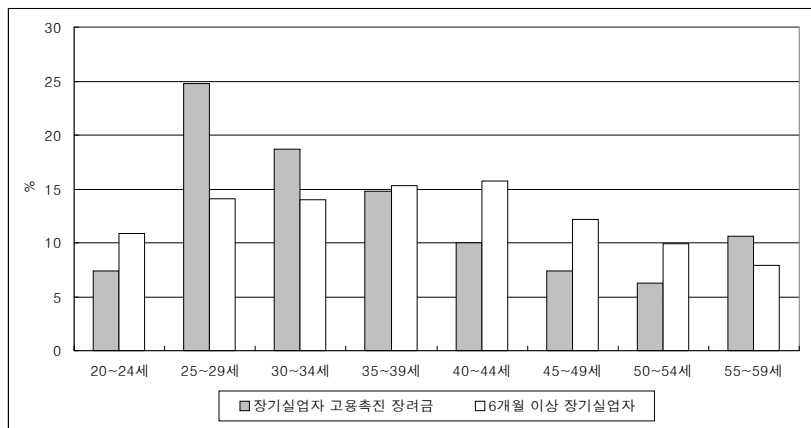
(단위 : 명, %)

		고위 임직원, 관리자	전문가	기술공/ 준전문가	사무직	서비스 근로자 등	농/어업 숙련 근로자	기능원/ 관련 근로자	장치기계 조직원 /조립원	단순 노무직	전 체
장기실업자 고용촉진 장려금	남성	19 (7.1)	19 (7.1)	35 (13.1)	56 (20.9)	14 (5.2)	1 (0.4)	52 (19.4)	7 (2.6)	65 (24.3)	268 (100.0)
	여성	1 (0.9)	7 (6.3)	11 (9.9)	63 (56.8)	9 (8.1)	-	5 (4.5)	1 (0.9)	14 (12.6)	111 (100.0)
	전체	20 (5.3)	26 (6.9)	46 (12.1)	119 (31.4)	23 (6.1)	1 (0.3)	57 (15.0)	8 (2.1)	79 (20.8)	379 (100.0)

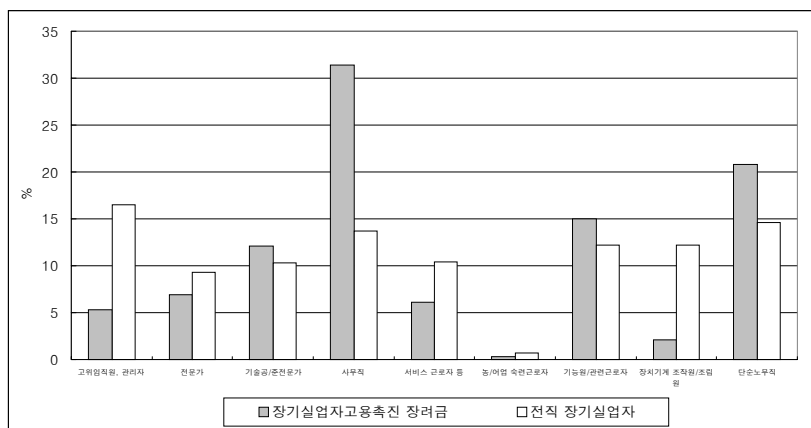
2001년 장기실업자고용촉진장려금 수혜자의 특성을 경제활동인구조

사에 나타난 6개월 이상 장기실업자의 특성과 비교하여 보면, 일반적으로 노동시장에서 발견되는 6개월 이상 장기실업자는 남성이 78.9%인데 장기실업자고용촉진장려금의 수혜자도 남성이 70.7%로 대체로 노동시장에서 발견되는 장기실업자의 성별분포상황을 반영하고 있다. 한편 경제활동인구조사에 나타난 장기실업자의 연령분포는 20대가 25.8%, 30대가 25.9%, 40대가 30.0%인 데 비해서 장려금 수혜자는 20대가 24.8%, 30대가 33.5%, 40대가 17.4%로 30대의 활용률이 높고 40대가 상대적으로

[그림 IV-4] 6개월 이상 장기실업자와 장려금수혜자의 연령분포 비교



[그림 IV-5] 6개월 이상 장기실업자와 장려금수혜자의 이전 직종 비교



로 활용하지 못하고 있는 형편이다(그림 IV-4). 한편 제Ⅲ장에서 기술한 바와 같이 장기실업자는 전체 실업자 평균에 비해서 생산직이나 단순노무직의 비율이 낮고 관리자의 비율이 높은 데 비해서, 장기실업자 고용촉진장려금의 수혜자는 사무직이 31%로 가장 많고, 단순노무직 20.8%, 생산직기능원이 15%이다(그림 IV-5).

설문조사를 통해서 드러난 바, 장기실업자고용촉진장려금 수혜자의 특성을 살펴보면, 학력은 중학교 이하가 8.6%, 고졸이 38.6%, 전문대가 24.3%, 대학 이상이 28.5%이다. 주된 소득원이 자신인 경우가 2/3 정도이며 가구의 평균소득은 178만원, 자신의 임금은 104만원 수준인 것으로 나타났다.

마. 장기실업자고용촉진장려금의 효과

장기실업자고용촉진장려금 역시 여성고용촉진장려금과 마찬가지로 활용도가 매우 낮아서 노동시장에 미친 총효과 자체도 미미하기 때문에 순고용효과를 따질 형편은 아니라고 보여진다. 그러나 최근 정책의 수혜대상자를 크게 확대하였기 때문에 향후 전개방향에 주목해 볼 만하다.

설문조사에서는 장기실업자를 보조금을 받고 채용한 적이 있는 163개 표본사업체가 선정되어 조사되었다. 이 중에서 보조금이 없었더라면

<표 IV-29> 장기실업자고용촉진장려금의 사중손실과 대체효과

		보조금 없었으면 더 적은 인원을 채용했는지 여부		전 체
		그렇다. 더 적은 인원을 채용하였을 것이다	아니다. 그래도 이 정도 인원은 채용하였을 것이다	
보조금 없었으면 신규학졸 혹은 단기실업자를 채용했는지 여부	그렇다	63.0%(17)	9.6%(13)	18.5%(30)
	아니다	37.0%(10)	90.4%(122)	81.5%(132)
전 체		16.7%(27)	83.3%(135)	100.0%(162)

채용인원을 줄였을 것이라고 대답한 사업체는 16.7%, 그래도 이 정도 인원은 채용하였을 것이라고 응답한 사업체는 83.3%로 여전히 높은 수준의 사중손실이라고 볼 수는 있지만 고령자고용촉진장려금보다는 낮은 편이다.

고령자고용촉진장려금에 대한 평가와 유사한 방법으로 사중손실 추정치의 신뢰도를 따져 보았다. 2001년 1월 현재, 인력의 과부족을 질문한 문항에서는 81%가 적당했다고 대답하였고 부족했다고 말한 사업체는 17.8% 수준이었다. <표 IV-30>에 따르면, 인력의 과부족 상황과 보조금이 없었다면 더 적은 인원을 채용하였는지 여부 간에는 뚜렷한 상관관계가 나타나지 않았다.

<표 IV-30> 장기실업자고용촉진장려금의 사중손실 추정

		보조금 없었으면 더 적은 인원을 채용했는지 여부	
		그렇다	아니다
인력과부족상황별 ($\chi^2 = 3.207$, sig. = 0.201)	부족	24.1%(7)	75.9%(22)
	적당	14.5%(19)	85.5%(112)
	과잉	50.0%(1)	50.0%(1)
전 체		16.7%(27)	83.3%(135)

보조금이 없었으면 장기실업자 대신 신규학졸자나 실업기간이 짧은 근로자를 대신 채용했었겠느냐는 질문에는 17%가 그렇다고 대답하였다. 이것은 예상보다는 낮은 수준의 대체율이다. <표 IV-31>에 의하면 전체 신규채용자 중에서 장기실업자 고용촉진장려금을 통한 채용의 비율이 아주 낮거나 아주 높은 경우에는 특히 보조금이 지급되기 때문에 장기실업자를 채용한 것은 아니라는 반응으로 해석될 수 있다. 즉 여러 명을 채용하는 가운데 한 명 정도 장기실업자가 포함된 경우나 한명을 채용하였는데 그 사람이 장기실업자인 경우에는 사업주가 제도를 알고 의도적으로 보조금이 지급되는 사람을 채용한 것은 아닐 수 있다는 뜻

이다. 이 부분은 제도가 오히려 의도한 바대로 작동하지 않고 있는 부분이라고 볼 수도 있을 것 같다. 이러한 이유로 장기실업자의 고용가능성이 단기실업자보다 낮을 것이 자명함에도 불구하고 보조금으로 인한 대체율이 상대적으로 높지 않게 나타난 것이 아닌가 짐작된다.

<표 IV-31> 장기실업자고용촉진장려금의 대체효과 추정

		보조금 없었으면 젊은 근로자를 채용했는지 여부	
		그렇다	아니다
신규채용 중 장려금을 통한 채용비율별 ($\chi^2 = 8.588$, sig. = 0.014)	19% 이하	15.4%(2)	84.6%(11)
	20~79%	31.0%(13)	69.0%(29)
	80% 이상	10.3%(9)	89.7%(78)
전 체		16.9%(24)	83.1%(118)

바. 종합적인 평가

1) 대상집단설정의 타당성과 제도의 활용도

실업자의 실업기간이 길어지면 그 기간에 비례하여 숙련이 마모되고 근로의욕이 상실되어 실망실업자화되기 쉽고 이것이 장기화되면 빈민화하여 사회문제가 될 수도 있으므로 대부분의 국가에서는 장기화된 실업에 대해서는 정책적인 개입을 시도한다. 그런데 어느 시점에서 개입하는가, 즉 몇 개월 이상의 실업을 장기실업으로 정의하느냐는 경우에 따라 달라진다. 우리나라는 제도 초기에는 1년 이상의 실업을 장기실업으로 보고 보조금을 지급하였으나 최근의 제도변화로 6개월 이상 실업상태에 있는 자를 장기실업자로 보고 지원하기 시작하였기 때문에 대상집단의 설정을 변경한 셈이라고 볼 수 있다.

정책적인 개입의 시기를 결정하는 것은 노동시장에서 실업기간별 실업자의 규모와 분포를 살펴서 결정하게 될 것인데, 특히 얼마간의 보조금으로도 고용을 촉진하기 어려워지는 시점이 되기 전에 적절히 개입하는 것이 매우 중요할 것이다. 개입의 시기결정은 대상집단의 규모를

결정하기 때문에 제도의 활용도에 직접적인 영향을 미치게 될 뿐 아니라 정책수혜자에 대한 낙인효과와 대체효과 등에도 영향을 미치게 될 것이다.

우리나라는 제도의 활용도가 너무 낮아서 장기실업자의 고용을 촉진하는 효과가 거의 없다고 볼 수 있었는데 대상을 확대 한 후 활용도가 증가하고 있는 추세이다. 6개월 이상 장기실업자의 절대규모가 10만명 이상 계속 유지되는 상황에서 볼 때 이 제도는 지금보다도 더욱 적극적으로 활용되어야 할 제도이다.

2) 목표집단의 적절한 지원 여부와 장기적인 노동시장통합효과

우리나라 장기실업자의 특성을 요약해 보면, 고령자나 여성가구주 같이 이미 인구학적으로 구분 지을 수 있는 취약계층이 장기실업자가 될 가능성이 높은 것은 분명한 사실이지만 이들이 장기실업자의 대다수를 이루고 있는 것은 아니다. 6개월 혹은 1년 이상의 장기실업자들은 중장년층이며 절대다수가 남성이며, 학력수준이 낮은 것도 아니었다. 일용근로자 출신보다는 임시나 상용근로자, 그리고 자영업종사자였던 사람들 중에서 노동시장에서 적합한 일자리를 찾지 못하고 장기 표류하고 있는 것으로 보인다. 이들의 대다수는 노동시장에서 상대적으로 경쟁력이 떨어져 실업이 장기화되고 있는 것일지라도 구직을 포기할 만한 사람들은 적어 보이며, 다시 임시적인 일자리를 찾는 것이 아니며 향후 장기적으로 일할 수 있는 제대로 된 일자리를 추구할 것으로 짐작된다.

이러한 의미에서 볼 때 장기실업자에 대한 보조금제도에서 가장 중요한 문제는 장기적으로 노동시장통합효과가 있느냐의 문제이다. 장기실업자가 고용촉진장려금을 통해서 채용될 때 이전의 직업경력을 이어가느냐 아니면 임시로 단순한 하위직에 채용되느냐의 질문에 답하기 위하여 살펴본 <표 IV-32>에 나타난 결과는 긍정적이다. 보조금을 통해서 채용된 일자리가 사무직과 단순노무직의 비중이 높은 편이기는 하지만, 표의 대각선에 분포한 사례가 매우 많은 것 또한 분명하여서, 이전에 하던 일과 같은 직종의 일을 하는 경향이 뚜렷하게 발견되었다. 이 점은 보조금을 통해서 장기실업자의 고용을 증가시킬 경우 이것이

일시적인 문제 해결에 그치지 않고 이들을 노동시장에 안정적으로 통합시키는 데 긍정적인 기여를 할 것으로 판단하는 하나의 근거를 제공하는 것이다.

그러나 앞으로 더욱 제도의 활용도를 높이고 효과성을 높이기 위해서는 대다수의 장기실업자가 추구하는 것이 무엇인가에 대한 이해가 필요할 것이며 이에 근거하여 제도를 보완해 나가야 할 것이다.

<표 IV-32> 장기실업자고용촉진장려금을 통한 채용시 직종이동

장기실업자고용촉진장려금 ($\chi^2 = 277.313$, sig. = 0.000)	현 직 종								전 체
	전문가	기술공 및 준전문가	사무 종사자	서비스 종사자	판매 종사자	기능원 및 관련 기능 종사자	장치기계조 작 및 조립 종사자	단순 노무 종사자	
의회의원, 고위직원 및 관리자			100.0% (1)						100.0% (1)
전문가	60.0% (3)	40.0% (2)							100.0% (5)
기술공 및 준전문가		66.7% (10)	33.3% (5)						100.0% (15)
사무종사자	2.4% (1)	4.8% (2)	69.0% (29)	2.4% (1)	4.8% (2)	4.8% (2)	4.8% (2)	7.1% (3)	100.0% (42)
서비스 종사자		7.7% (1)	53.8% (7)	15.4% (2)	7.7% (1)	7.7% (1)	7.7% (1)		100.0% (13)
판매종사자			42.9% (3)		28.6% (2)			28.6% (2)	100.0% (7)
기능원 및 관련 기능종사자		5.9% (1)	29.4% (5)			47.1% (8)		17.6% (3)	100.0% (17)
장치기계조작 및 조립종사자			7.7% (1)			15.4% (2)	69.2% (9)	7.7% (1)	100.0% (13)
단순노무종사자			5.9% (1)	5.9% (1)			5.9% (1)	82.4% (14)	100.0% (17)

V. 결론 : 요약과 제도개선의 방향

우리나라의 고용촉진장려금제도는 민간부문의 사업주가 고령자와 여성가장, 장기실업자를 채용할 인센티브를 제공하기 위하여 사업주에게 보조금을 지급하는 제도로 그 체계를 정리할 수 있다.

필자들은 고용보조금제도에 대한 평가와 개선방안을 논의하기 위해서는 정책의 목표에 대한 이해가 우선되어야 한다고 본다. 취약계층에 대한 고용보조금의 목적은 기본적으로는 이 제도를 통해서 추가적인 일자리를 창출하겠다는 것이다. 그러나 이 이외에도 취약계층에게 일자리의 기회를 제공하여 관련기술을 습득하고 일에 대한 동기를 부여함으로써 이들을 노동시장에 안정적으로 통합시키고자 하는 목적이 실제로는 더욱 중요할 수 있다. 추가적인 일자리를 창출하지 못하더라도 고용기회의 구조를 변화시켜 사회적 약자를 보호함으로써 궁극적으로 사회통합에 기여하는 것이 궁극적인 목적이 될 것이다.

이러한 전제 하에 우리 정책을 평가하기에 앞서 본 연구는 선진국에서 고용보조금제도를 시행하고 그 결과를 평가한 내용들을 개괄적으로 정리하고 시사점을 찾아 보았다. 첫째, 선진국에서도 거의 모든 고용보조금제도에서 매우 높은 수준의 사중손실과 대체효과가 나타났다. 대상 집단을 기준으로 볼 때, 보조금제도는 장기실업자나 여성의 재고용에는 도움이 되는 경우가 많았다. 그러나 청년층에는 다른 프로그램과 연결되지 않는 이상 도움이 되지 않는 것으로 나타났다. 고령자에 대한 보조금은 충분한 연구결과가 없는 실정이다. 둘째, 사중손실과 대체효과를 없애기는 어려우나 줄이기라도 하려면 목표집단을 매우 정교하게 제한하는 것이 바람직하다. 목표집단을 느슨하고 포괄적으로 정의하여 많은 사람들이 포함되도록 정의하면 사업주가 보조금을 영구히 이용하는 오·남용문제가 생긴다. 공통적으로 나타나는 문제는 기업이 보조금

없이는 실업자를 채용하지 않으려고 하거나 임시직은 보조금을 받는 자리로 미루어 놓는다는 것이다. 목표집단을 너무 좁게 정의하면 근로자에 대한 낙인효과가 나타나는 문제가 있으며, 사업주가 근로자를 값싼 노동력으로 보고 지원기간이 끝나면 해고할 가능성이 있다. 셋째, 다른 프로그램과 연계하여 보조금을 지급하면 효과가 좋아진다는 보고가 있다. 넷째, 여러 가지 문제점에도 불구하고 특정 인구집단에 대한 고용보조금이 기여한 바는 이 프로그램들을 통하여 관련기술의 습득기회를 얻어 장기고용으로 갈 가능성이 있다는 점이다. OECD(1998)는 고용보조금은 단기적으로는 사중손실, 대체효과, 전치효과가 매우 크고 순고용효과는 작은 경향이 있으나, 실업자로 하여금 직업경험을 갖게 함으로써 그리고 숙련과 취업동기(motivation)를 유지하게 함으로써 장기적으로는 효과(benefit)가 큰 제도라는 평가를 내리고 있다.

우리나라의 고용촉진지원제도는 고령자의 다수고용과 신규채용에 대해 보조금을 지급하는 것에서 출발해서 여성과 고령자의 재고용에 대한 보조금, 여성가장의 신규채용에 대한 보조금, 장기실업자에 대한 보조금으로 그 영역을 점차 넓혀 왔다. 또한 각각의 보조금에 대해서는 지원금액의 수준을 높여 가면서, 동시에 고용주의 도덕적 해이로 인한 제도의 오·남용을 방지하는 방향으로의 제도개선을 추구해 왔다.

현행 취약계층 임금보조금제도에 대한 종합적인 평가는 이 보고서의 서론에서 제시한 평가의 틀에 따라 살펴보았다. 첫째, 정책의 목표가 합리적으로 설정되고 대상집단이 이 목표에 부합하도록 선정되었는가의 문제이다. 여기서는 노동시장에서 특정한 인구집단이 처한 현실과 특성을 살펴봄으로써 대상집단의 선정이 노동시장현실에 조응하는지를 검토하였다. 둘째, 임금보조금제도의 효과성에 대한 평가를 위하여 다양한 측면을 검토하였다: 제도의 활용도, 목표집단의 적절한 지원 여부, 순고용효과, 장기적인 노동시장통합효과 등. 이러한 현실 파악에 근거하여 제시할 수 있는 제도개선의 방향은 다음과 같다.

1) 프로그램의 목적을 분명히 하고 목적에 부합하는 제도개선

고령자재고용장려금은 현재 두 가지 목적을 동시에 추구하고 있는

상황이다. 제도의 활용도가 낮다는 것은 그 자체로 문제를 제기할 만한 일이다. 현행 고령자재고용장려금은 당해 사업장에서 퇴직한 45세 이상 60세 미만의 고령자를 퇴직 후 3개월 이후 2년 이내에 재고용하는 경우 지원하는 제도이므로 그 취지가 중장년층 근로자의 조기퇴직 또는 고용조정으로 인한 이직 이후에 복직을 지원하려는 목적과 정년퇴직자의 고용연장을 지원하려는 목적이 중첩되어 있는 상황이다. 그러나 현실은 이 두 가지 목적 중에서 어느 쪽도 충족시키지 못하고 있는 실정이라고 보아도 무리가 없다.

고용조정 이직자를 고려하기 때문에 대상자의 연령을 40대까지 낮추어 놓았고 60세까지로 상한선을 정하였고 퇴직 후 최소한 3개월이 경과한 이후에 재고용할 수 있도록 하고 있다. 그러나 이 제도를 고용조정 이직자가 아닌 정년퇴직자의 계속고용이나 실제적인 정년연장을 지향하는 프로그램이라고 본다면 40대나 50대 초반 정년을 설정한 기업에 재고용이라고 인센티브를 주고 60대 이후의 계속 고용에 대해서는 전혀 인센티브가 없다는 것은 문제가 많다.

그렇다면 어느 쪽을 지향할 것인지 분명히 하고 그 목적에 충실한 제도를 설계해야 할 것인데, 필자들이 보기에는 이 프로그램은 고령자의 정년 이후의 재고용, 실제적인 정년 연장, 고령자의 시간제근로를 통한 점진적인 은퇴를 장려하기 위한 제도로 가는 것이 바람직하다는 판단이다.

여성재고용장려금은 프로그램의 취지가 전반적인 정책의 기초에 부합하지 않으므로 육아휴직제도의 적극적 활용을 전제로 준폐 여부를 재검토할 필요가 있다. 앞 장에서 논의 한 바와 같이 우리나라에서 출산이나 양육 등의 문제로 이직하였다가 재취업하기를 원하는 여성을 지원하여야 할 이유는 충분히 있지만, 여성의 경력단절문제에 대한 해결방안은 이것이 아닐 수 있다.

이 제도가 지향하는 바는 말 그대로 여성의 '재고용'이다. 출산과 양육의 부담이 큰 시기에 노동시장을 빠져 나갔다가 다시 돌아오는 형태의 생애근로를 지원하겠다는 것이다. 그런데 이 지점에서 고려되어야 할 점은 다른 여러 가지 정책들의 방향은 경력단절을 기정사실화하고

재고용을 지원하기보다는 경력의 단절 자체를 줄여 나가자는 방향으로 가닥이 잡혀 있다는 것이다. 현행 법은 육아휴직을 가능하도록 하고 있으며 최근에 개정된 고용보험법에서는 육아휴직급여까지 제공하고 있다. 물론 기간이 1년으로 제한되어 있기는 하지만 일반적으로 여성들이 육아휴직제도를 활용하면 되는 것을 그렇게 하지 않고 노동시장을 완전히 떠났다가 다시 돌아오는 것을 전제로 보조금을 지원한다는 것은 전체 제도의 체계에 일관성이 결여된 것일 수 있다. 더구나 여기에 나타난 재고용의 경우들에서 혹시 일어날 수도 있는 사업주들의 도덕적 해이 문제도 우려하지 않을 수 없다. 육아휴직기간에 고용을 보장해 주는 것보다 이직시킨 후에 재고용하면 사업주는 여러 가지 면에서 비용을 절감하게 되기 때문이다. 따라서 재고용에 대한 지원보다는 육아휴직제도를 개선해 나가는 것이 정책의 일관성 면에서 타당할 것으로 보인다.

2) 프로그램의 효과성 제고를 위한 제도개선

여성가장고용촉진장려금은 대부분의 선진국에서는 사회보장수급자(welfare recipients)인 여성가장에 대하여 직접적인 생계비 지원이 아니라 그들에게 일할 수 있는 여건을 마련해 주는 제도라는 면에서 바람직한 제도이다. 더구나 우리나라에서 여성가장들은 높은 취업동기를 가지고 있으나 고용가능성은 낮은 편으로 평균적인 여성실업자와 비교해 볼 때 장기실업자가 될 가능성이 높은 집단이라고 판단할 수 있었다. 실제로 여성가장고용촉진장려금의 수혜자들은 이 제도를 통해서 절대적인 도움을 받고 있는 것으로 보이며, 이 제도는 한계계층 중에서도 더욱 어려운 근로자와 그 가족을 돕는 것이라고 볼 수 있다. 이 계층은 다른 선진국에서는 단순히 복지수혜자일 가능성이 높은 사람들이다. 따라서 이들에 대한 지원수준을 높여서 활용도를 제고하더라도 재정문제나 부작용문제는 상대적으로 적은 집단이다.

그러나 여성가장고용촉진장려금 제도의 활용도가 매우 낮아서 그 자체가 문제로 제기된다. 활용도와 효과성의 제고를 위한 제도의 개선이 절실한데, 특히 임금에 대한 지원을 사업주를 통해서 하는 것 이외에도 여성가장근로자에게는 자녀의 보육에 드는 비용을 지원해 주는

등 근로자에게 직접 제공되고 이들의 취업동기를 유발할 수 있는 적극적인 대책이 함께 강구될 필요가 있다.

장기실업자고용촉진장려금은 제도의 활용도가 너무 낮아서 장기실업자의 고용을 촉진하는 효과가 거의 없다고 볼 수 있었는데 대상을 확대한 후 활용도가 증가하고 있는 추세이다. 6개월 이상 장기실업자의 절대규모가 10만명 이상 계속 유지되는 상황으로 볼 때 이 제도는 지금보다도 더욱 적극적으로 활용되어야 할 제도이다.

우리나라 장기실업자의 특성을 살펴보면, 고령자나 여성가구주같이 이미 인구학적으로 구분 지을 수 있는 취약계층이 장기실업자가 될 가능성이 높은 것은 분명한 사실이지만 이들이 장기실업자의 대다수를 이루고 있는 것은 아니다. 6개월 혹은 1년 이상의 장기실업자들은 중장년층이고 절대다수가 남성이며, 학력수준이 낮은 것도 아니었다. 일용근로자 출신보다는 임시나 상용근로자, 그리고 자영업종사자였던 사람들 중에서 노동시장에서 적합한 일자리를 찾지 못하고 장기 표류하고 있는 것으로 보인다. 이들의 대다수는 노동시장에서 상대적으로 경쟁력이 떨어져 실업이 장기화되고 있는 것일지라도 구직을 포기할 만한 사람들은 적어 보이며, 다시 임시적인 일자리를 찾는 것이 아니며 향후 장기적으로 일할 수 있는 제대로 된 일자리를 추구할 것으로 짐작된다. 이러한 의미에서 볼 때 장기실업자에 대한 보조금제도에서 가장 중요한 문제는 장기적으로 노동시장통합효과가 있느냐의 문제이다. 현재 상태만 보더라도 이 제도는 장기실업자가 이전의 직업경력을 이어 가도록 도와주고 있는 것으로 판단되므로, 보조금을 통해서 장기실업자의 고용을 증가시킬 경우 이것이 일시적인 문제 해결에 그치지 않고 이들을 노동시장에 안정적으로 통합시키는 데 긍정적인 기여를 할 것으로 판단할 수 있다. 그러나 앞으로도 더욱 제도의 활용도를 높이고 효과성을 높이기 위해서는 대다수의 장기실업자가 추구하는 것이 무엇인가에 대한 이해가 필요할 것이며 이에 근거하여 제도를 보완해 나가야 할 것이다. 미국이나 영국 등 선진국의 사례를 참조하여 직업훈련이나 On-the-Job-Training과 연계된 프로그램을 개발하는 것도 적극적으로 검토해 볼 만하다.

참고문헌

- 김재호, 『장기실업자의 구조변화 및 정책과제』, 한국노동연구원, 2001.
- 김동헌·김미란·이주환, 『고용유지지원사례 연구와 제도개선방안』, 한국노동연구원, 1999.
- 김동헌·박의경, 『고용유지지원금의 효율성 평가』, 한국노동연구원, 2000.
- _____, 『노동시장 구조 변화에 따른 고용안정사업 정책방향』, 한국노동연구원, 2001.
- 김재원, 『중·고령자의 직업안정을 위한 정책과제』, 한국노동연구원, 1998.
- 노동부, 『고용보험백서』, 2001.
- 장지연, 『중고령자 고용촉진제도 개선방안 연구』, 한국노동연구원, 2001.
- _____, 『중고령자 노동시장의 특성과 고용지원정책』, 한국노동연구원, 2000.
- 정진호·황덕순·이병희·최강식, 『소득불평등 및 빈곤의 실태와 정책과제』, 한국노동연구원, 2001.
- 한국노동연구원, 『고용보험동향』 각호.
- _____, 『노동동향분석』, 2000, 4/4.
- 허재준·전병유, 『고령자 노동시장: 현황과 정책과제』, 한국노동연구원, 1998.
- Bartik, Timothy J., “Jobs for Welfare Recipients,” *Employment Research*, Spring 1997, W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 1997.
- Bartik, Timothy J., “Employment as a ‘Solution’ to Welfare,” *Employment Research*, April 2000, W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 2000.

- Bell, Brian, Richard Blundell and John Van Reenen, "Getting the Unemployed Back to Work: The Role of Targeted Wage Subsidies", *International Tax and Public Finance*, Vol.6, 1999.
- Bellmann, Lutz and Richard Jackman, "The Impact of Labour Market Policy on Wages, Employment and Labour Market Mismatch", *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, 1996.
- Betson, David M. and John H. Bishop, "Wage Incentive and Distributional Effects", *Jobs for Disadvantaged Workers: The Economics of Employment Subsidies*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1982.
- Bhattacharya, Prabir C., "Sector-Specific Sticky Wages and Wage Subsidy: a Note", *Journal of Economic Studies*, Vol.25 No.2, 1998.
- Bishop, John H. and Charles A. Wilson, *Jobs for Disadvantaged Workers: The Economics of Employment Subsidies*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1982.
- Erhel, Christine, Jérôme Gautié, Bernard Gazier and Sylvie Morel, "Job Opportunities for the Hard-to-place", *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, 1996.
- Fay, Robert G., "Making The Public Employment Service More Effective Through The Introduction of Market Signals", *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, No.25, 1996.
- Holzmann, Robert and Steen Jørgensen, "Social Risk Management: A new Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond", *Social Protection Discussion Paper*, No.0006, 2000.
- Horton, Susan and Dipak Mazumdar, "Vulnerable Groups and the Labour Market: The Aftermath of the Asian Financial Crisis", Paper Prepared for World Bank/Ilo/Japan Ministry of Labor/Japan

- Institute of Labor Seminal on “Economic Crisis, Employment and Labour Market in East and South-East Asia”, 1999.
- Janoski, Thomas, “Explaining State Intervention to Prevent Unemployment: The Impact of Institutions on Active Labour Market Policy Expenditures in 18 Countries”, *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, 1996.
- Johnson, George E., “Allocative and Distributional Effects”, *Jobs for Disadvantaged Workers: The Economics of Employment Subsidies*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1982.
- Katz, Lawrence F., “Wage Subsidies for the Disadvantaged,” *Generating Jobs: How to Increase Demand for Less-Skilled Workers*, New York: Russell Sage Foundation, 1998.
- Khandker, A. Wahhab and Salim Rashid, “Wage subsidy and Full-Employment in a Dual Economy with Open Unemployment and Surplus Labor”, *Journal of Development Economics*, Vol.48, 1995.
- Layard, Richard, “Preventing Long-Term Unemployment: an Economic Analysis”, *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*, Cambridge University Press, 1997.
- Lerman, Robert I., “A Comparison of Employer and Worker Wage Subsidies”, *Jobs for Disadvantaged Workers: The Economics of Employment Subsidies*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1982.
- Lok Sang Ho, “Wage Subsidies as a Labour Market Policy Tool”, *Policy Sciences*, Vol.33, 2000.
- Lönnroth, Juhani, “Making Active Labour Market Policies more Effective: Key Lessons and Experiences”, Conference on Job (Finland, Helsinki) 발표논문, 2000.
- Machin, Stephen. *The Cause and Consequences of Longterm*

Unemployment(LTU) in Europe.

- Martin, John P., "What Works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences", *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, No.35, OECD, 1998.
- _____, "Making Active Labour Market Policies more Effective: Key Lessons and Experiences", Conference on Job(Finland, Helsinki) 발표논문, 2000.
- OECD, "Social Protection for Dependent Elderly People: Perspectives from A Review of OECD Countries", *Labour Market and Social Policy Occasional Paper* No.16, Pairs OECD, 1995.
- _____, "Key Employment Policy Challenges Faced by OECD Countries", *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, No.31, 1998.
- _____, *Reforms for an Ageing Society*, 2000.
- _____, *Proposal for a Thematic Review on Improving the Prospects for Older People in the Labour Market*, 2001.
- Perloff, Jeffrey M., "Micro-and Macroeconomic Effects", *Jobs for Disadvantaged Workers: The Economics of Employment Subsidies*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1982.
- Phelps, Edmund S., "Wage Subsidy Programmes: Alternative Designs", *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*, Cambridge University Press, 1997.
- Schmid, Günther, Jacqueline O'Reilly and Klaus Schömann, "Theory and Methodology of Labour Market Policy and Evaluation: An Introduction", *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, 1996.
- Snower, Denis J., "Evaluating Unemployment Policies: What do the Underlying Theories tell us?", *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*, Cambridge University

Press, 1997.

_____, “The Simple Economics of Benefit Transfers,” *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*, Cambridge University Press, 1997.

The World Bank, *Social Protection*, 2001.

<부록 1> 선진국의 고용보조금제도 사례

주요 선진국에서 한계근로자의 고용촉진을 위하여 채택하고 있는 고용보조금(employment/wage subsidy)제도의 사례를 살펴본다. 영국, 독일, 일본, 미국의 경우에 대하여 구체적인 프로그램들을 소개하고자 한다. 특수한 목표집단의 취업촉진을 위하여 민간부문의 사업주나 근로자에게 보조금을 제공하는 프로그램들을 망라하게 될 것이다. 즉 한계근로자를 위한 공공부문에서의 직접적인 일자리창출이나 창업지원 프로그램은 이러한 제도와 유사하거나 관련성은 있지만 본 연구에서는 제외된다. 그러나 보조금을 직접 지급하지 않고 세제혜택(tax credit)으로 제동하는 경우는 본 연구에 포함시켰다. 이들 나라에서 운영하고 있는 고용/임금보조금제도들은 목표집단이 누구인가, 보조금을 누구에게 지급하는가, 어떤 방식으로 지급하는가 등을 기준으로 구분하여 볼 것이며, 나아가 구체적인 운영에 대해서도 소개한다.

1. 영 국¹⁾

- 1970년대와 1980년대 초중반에는 채용보조금이 폭 넓게 사용됨. 1980년대 후반부터 노동시장정책의 방향이 훈련으로 전환되면서 고용보조금제도는 축소되어 옴.
- 현재에도 뉴딜(New Deal) 프로그램 안에 포함되어있는 인턴사원제와 프로젝트 근로(Project work), 장애인을 위한 채용보조금 등의 형태로 남아 있음.

1) 여기서는 김승택(2002)의 『사회안전망체계의 국제비교연구(I): 영국』과 유길상·성재민(2000)의 『노동시장정책에 대한 재원도달방식의 국제비교연구』를 참조.

- 현재 영국 정부가 추구하는 ‘복지에서 노동을 향한’(from welfare to work) 개혁들은 노동을 하게끔 유도하는 동기를 부여하는 방향으로 제도들을 구축하는 것.
 - 적극적 노동시장정책의 강화를 통해 복지혜택의 수급자들의 직업 능력개발을 촉진하여 고용을 촉진하여 사회에 참여하도록 유도
 - 사회복지에 대한 의존도가 높은 집단을 중심으로 적극적인 인력 개발을 실시
 - 뉴딜 프로그램(New Deal Programme), 근로복귀 보너스(Back to Work Bonus), 고용재활 프로그램(Employment Rehabilitation Programme), 피고용 일시불(Jobfinder's Grant) 등의 예가 있음.

가. 뉴딜 프로그램

- 뉴딜(New Deal) 프로그램은 현재 영국의 ‘근로연계복지’(Welfare to Work)이라는 틀 안에서 노동시장의 효율성을 증진시키고, 구조적 실업을 줄이고 장기실업자의 경쟁능력을 길러 주고, 장애인이나 기타 노동시장에서 불리한 위치에 있는 사람들이 노동시장에서 배제되지 않도록 하는 것을 목적으로 하고 있는 일련의 프로그램
 - 생계지원, 직업상담, 직업훈련, 고용보조금을 하나의 틀 안에 포괄
 - 청소년, 편부모, 장애인, 장기실업자, 고령자들을 대상으로 상담에서 훈련, 취업알선을 제공하는데, 이때 경우에 따라서 이들을 취업시킨 사용자는 일정기간 동안 보조금을 지급
- 대상 : ① 18~24세의 청년으로 구직급여를 6개월 이상 받고 있는 장기실업자, ② 25세 이상으로 2년 이상의 실업을 경험한 장기실업자, ③ 초등학교 1학년 이상의 자녀를 두고 소득보조를 요구하는 편부모, ④ 상해급여, IS, 중증장애인수당을 받고 있는 장애인이나 만성질환자
- 도입단계(Gateway), 옵션선택단계(New Deal Option), 취업단계(Work)의 3단계 프로그램

- 18~24세의 청년으로 구직급여를 6개월 이상 받고 있는 장기실업자
 - 도입단계 : 구직자들이 직업을 준비하고 계획을 짜는 데 고용서비스(Employment Service)센터의 상담자가 도와줌.
 - 옵션선택단계 : 자원봉사부문(Voluntary Sector), 환경특별감시단(Environment Task Force), 보조금이 지급되는 직장 근무(Subsidized Job), 교육과 훈련(Education and Training) 중에서 선택
 - 자원봉사부문과 환경특별감시단에 참여하는 사람들은 모두 최장 6개월간 일할 수 있고 구직수당과 함께 임대료보조와 지방세 감면
 - 신고용협정에 참가한 사람을 고용하는 고용주는 한 사람당 주당 60파운드를 한도로 최장 6개월까지 보조금을 제공
 - 최장 1년의 기간 동안 제공되는 교육과 훈련은 기업체들이 원하는 기술이나 업무에 대한 교육과 훈련
 - 취업단계 : 이전 단계를 거친 구직자를 기업체가 채용을 하도록 도와줌. 이러한 고용서비스를 받았음에도 불구하고 적절한 직업을 구하지 못했을 경우 사후적으로 다른 고용서비스 프로그램을 제공. 상담지도의 서비스(follow-through)
- 25세 이상으로 2년 이상의 실업을 경험한 장기실업자
 - 의무적으로 상담과정에 참여
 - 일자리를 통한 훈련, 정부보조에 의한 6개월 고용, 구직 클럽이나 실습의 참여, 자격증 취득을 위한 1년간의 정규자격과정 교육 중에서 하나를 선택하여 수행
 - 자산평가에서 IJSA를 받을 수 있는 사람들은 이러한 과정에 참여할 때 계속해서 급여를 받을 수 있음.
- 초등학교 1학년 이상의 자녀를 두고 소득보조금을 받는 편부모
 - 직업상담은 자발적으로 받을 수 있으며 참여와 탈퇴도 의무조항이 아님.
 - 직업상담과 직업훈련에 참여하는 편부모에게는 관련 서비스와 함께 참여수당과 함께 교통비, 탁아비 등의 보조금 지급
- 상해급여, IS, 중증장애인수당을 받고 있는 장애인이나 만성질환자
 - 자신이 원하는 경우 일자리를 가질 수 있도록 서비스 제공

- 일자리 개발사업, 직업상담, 장애인 고용촉진을 위한 홍보사업, 연구사업으로 구성

나. 근로가정세액공제(Working Families' Tax Credit)

- 근로자 가정의 생활안정을 도모
- 가족세액공제제도의 성공에 더하여 복지혜택을 받으면서도 계속해서 근로하는 것이 유리하도록 만들고, 근로소득이 증가하면 복지혜택을 포함한 전체 가족의 소득이 증가
- 비용의 부담은 비기여방식(Non-contributory)이고, 소득과 비례하며, 비과세되는 복지혜택의 성격
- 근로가정세액공제의 지급액은 2001년 4월 10일 기준 기본(성인)지급(가족당 한 명)이 £54.00, 30시간 세액공제(신청인이나 배우자가 주당 30시간 이상 근로, 가족당 한 명)는 £11.45
- 아동세액공제(각각의 아동에게 연령에 따라 지급)는 출생~16세 9월 기간에는 £26.00, 16세 9월~18세 기간에는 £26.75, 장애아동감면(Disabled Child's tax credit)은 £30.00, 최고 아동감면급여는 한 명은 £70.00, 두 명 이상 £105.00 지급

다. 근로복귀장려금(Back to Work Bonus)

- 근로복귀장려금은 직장에 복귀하였을 때 신청인에게 1,000파운드까지 일시불 형태로 지급함으로써 복지수급자를 다시 직장으로 복귀시키려는 제도
 - 자격조건 : 신청인이 3개월 이상 동안 근로를 하지 않았고, 구직수당 또는 생계비지원(IS)을 받고 있다가(최소 91일 동안) 근로를 하게 되었을 때, 근로시간이나 소득액으로 인해 더 이상 구직수당이나 생계비지원(IS)을 받을 수 없는 사람, 또는 구직수당이나 생계비지원(IS)이 중단된 후 14일 이내에 시작한 새로운 근로나 소득의 증가가 있는 사람, 또는 구직수당이나 생계비지원

(IS) 중단한 후 12주 이내에 근로복귀장려금을 신청하는 사람

※ 고용세액공제(Employment Credit)

- 고용서비스(Employment Services)에 의해 운영
- 신청자는 50세 이상이고 New Deal 50 Plus에 참여하면서, 주당 최소 16시간을 근로하고 자격이 있는 급여를 받고 있어야 함. 비 기여형, 비과세형
- 고용세액공제는 2주마다 지급. 정규직 근로자(주당 30시간 이상 근로)는 주당 60.00파운드, 파트타임 근로자(주당 16시간 이상 근로)는 40.00파운드

2. 독일²⁾

가. 개요

- 독일의 고용보험은 주로 사업주에게 지급하는 형식으로 노동시장 취약계층에 대한 보조금 프로그램을 운영
- ‘특정 실업집단 채용보조’
 - 특정 실업집단으로 정의된 자는 ① 장기간 직업생활을 중단하였기 때문에 취업을 위해서는 일정기간 실습이 필요한 자, ② 장기 실업자나 장애자로서 취업알선이 어려운 자, ③ 만 55세 이상의 실업자
 - 보조금이 지급되는 기본적으로 정해진 기간 이후에 연장되는 기간에 대해서는 이들 근로자의 작업수행능력의 향상을 고려하여 보조금의 액수가 10% 포인트 삭감
 - 특정 실업집단 채용보조건수는 1994년에는 3만여건 수준이었으나 2000년에는 9만건 이상(독일연방노동청, 2000)
- 실습에 대한 보조(Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung) :
 - 육아, 간병 또는 질병 등으로 장기간 직업생활을 하지 않았던 자

2) 장은숙(2002), 『90년대 독일의 노동시장정책과 고용보험제도』 참조.

를 대상으로, 이들이 직업생활에 다시 익숙해질 수 있도록 사업장에서 일정기간 실습할 것을 촉진

- 이들을 채용하는 사용자는 매월 ‘정상을 참작한 보수(berücksichtigungsfähiges Arbeitsentgelt)’의 30%에 해당하는 금액을 6개월간 지원받을 수 있으며, 특별한 경우에는 이 6개월기간을 합쳐서 총 60개월까지 지원받을 수 있음.
- 취업알선이 어려운 자 채용보조(Eingliederungszuschuss bei erschwerter Vermittlung)
 - 장기실업자나 장애자로서 취업알선이 어려운 자를 채용하는 사용자에게는 ‘정상을 참작한 보수’의 50%에 해당하는 금액을 12개월간 지원할 수 있으며, 경우에 따라서는 지원기간을 총 24개월까지 연장
- 고령자 채용보조(Eingliederungszuschuss für ältere Arbeiter)
 - 만 55세 이상의 고령실업자를 채용하면 ‘정상을 참작한 보수’의 50%를 24개월간 보조받을 수 있는데,
 - 보조금 지급기간은 총 60개월까지 연장
- 취업준비를 위한 임시채용보조
 - 장기실업자를 대상으로, 최소 6개월 이상 실업상태에 있었고 취업알선이 어렵다고 판단되는 실업자를 채용하는 사업장은 이들을 직업수행능력을 향상시킬 수 있는 기회를 제공한 것으로 보아 보조금을 지급. 지역노동사무소의 주선으로 사업주와 장기실업자 간에 ‘취업준비를 위한 임시채용계약’을 맺게 되는데,
 - 기간은 최소 2주일에서 최장 6개월
 - 이때 사업주는 지급한 임금의 전액을 보조금으로 받음.
 - 이 제도는 활용도가 낮은 편이어서 2000년에 730여건에 불과
- ‘고용촉진사업’을 하는 시행자에게 주는 보조금
 - ‘노동창출사업’: 추가적인 일자리를 창출하는 사업이면서, 공공의 이익에 부합하고, 참가한 실업자의 직업수행능력 향상에 기여하는 사업. 우선적으로 지원되는 사업은
 - 지속적인 일자리창출을 위한 조건을 개선하는 사업

- 취업알선이 어려운 노동자를 위한 근로기회를 제공하는 사업
- 사회간접자본과 환경개선에 기여하는 사업 등임.
- 지역노동사무소가 이러한 사업에 파견하는 실업자는 주로 장기 실업자이지만, 그 밖에도 장애인실업자와 만 25세 미만의 실업자로 이 과정이 직업준비기간으로 활용될 수 있음.
- 지역노동사무소가 실업자를 노동창출사업에 파견하였는데 이를 거부하면 실업급여나 실업부조의 수급에 제한을 받게 됨.
- 지원 수준은 보통 임금의 30~75%이지만 특별한 경우에는 100%까지 지급될 수도 있으며, 보조금 지원기간은 통상 12개월 인데 36개월까지 연장 가능하다. 이 제도의 참가자 수는 2000년에 20만명을 상회
- ‘구조적응사업’은 구조변화에 상응하는 새로운 일자리를 창출하는 사업
 - 환경유지와 개선에 기여하는 사업, 사회봉사 및 청소년보호사업, 문화재보호와 도시계획 등을 위한 사업, 주거환경 개선사업 등
 - 구조적응사업 시행자가 지역노동사무소에서 파견한 실업자를 고용하면 보조금을 받음(정액, 2000년도 1937마르크).
 - 지역노동사무소가 파견하는 실업자는
 - 1년 이상의 장기실업자, 또는 지난 12개월 중 최소한 6개월 이상 실업자
 - 만 50세 이상의 실업자
 - 취업알선이 어려운 청소년
 - 장애인 등
 - 이 사업에 참가한 근로자의 수는 2000년에 약 11만명 수준

나. 실업집단 특성별 사업

- 독일에서는 특히 1990년대 후반부터 고실업경향을 띠고 있는 집단에 대한 실업대책이 확대·강화됨. 그 중의 대부분이 사회법전 제3권에 정해져 있지만 실업집단별로 집중적인 대책을 강화하기

위해 연방정부 차원에서 중·단기적 노동시장정책을 펴고 있음.

<부표 1-1> 각 실업집단별 노동창출사업 참가비율

(단위 : %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
장기실업자	45.0	57.1	75.9	84.9	86.9	82.8
고령실업자	28.1	29.7	27.6	29.7	29.5	33.5
장애자	3.0	3.5	3.6	4.6	4.5	5.0
25세미만 청소년	7.5	7.5	8.3	9.8	9.1	9.0
전체 참가자수	275,897	261,004	213,836	210,376	234,073	203,601

자료 : 연방노동청, 『노동시장 2000』, 133~136쪽.

1) 청소년

- 학교 의무교육을 마치지 못했거나 사회적 적응이 어려운 청소년 (Benachteiligte Auszubildende)을 대상으로 이들이 직업양성교육을 성공적으로 이수해서 정상적으로 취업할 수 있도록 지원
- 연방노동청이 이들을 대상으로 지원하는 내용은, 이를 위한 조치에 드는 비용, 직업양성교육수당에 대한 보조금임.
- 연방노동청이 사회법전 제3권에 의거하여 지원하는 조치들
 - 학교 의무교육을 마치지 못하여 직업양성교육을 받을 자격을 갖추지 못한 청소년에 대해서는 학교의무교육을 마친 자격을 갖추 수 있는 ‘직업준비교육조치’(Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen)에 참여하도록 재정적으로 지원
 - 사업장에서의 직업양성교육을 받는 데 필요하다면 직업양성교육을 실시하는 사업장이나 다른 시행자가 제공하는 “직업양성교육에 수반되는 보조”(Ausbildungbegleitende Hilfe)를 받도록 지원
 - 위의 보조에도 불구하고 사업장에서 직업양성교육을 받지 못하는 경우에 초기업단위의 직업학교에서 직업양성교육을 받는 첫 1년간, 또는 직업양성교육을 마칠 때까지 지원

- 직업양성교육을 중단하였지만 교육을 계속 받는 것이 필요하거나, 직업양성교육이 끝난 후에도 취업에 필요하다고 인정될 경우에 직업양성교육에 수반되는 보조를 계속함.
- 사회법전 제3권의 노동촉진과 병행하여, 1998년 가을부터 연방정부는 청소년 실업에 대처하기 위해 “청소년 대상의 긴급사업”(Jugendsofortprogramm) 실시
 - 이 사업의 취지는 사회법전 제3권에 정해진 조건을 갖추지 못한 청소년들도 위에 소개한 조치에 참여할 수 있도록 지원하는 것
 - 그 재원은 대부분 유럽사회기금에서 충당
 - 연방정부와 연방노동청은 1998년도에는 100,000명의 청소년을 사업에 참가시켰으며, 1999년과 2000년에는 사업규모와 대상을 더욱 확대하여 268,000명의 청소년이 이 사업에 참가
 - 이 기간중 사업에 든 비용은 40억마르크 가량
 - 1999년에 연방노동청이 조사한 바에 따르면 이 사업에 참가했던 청소년 중 31% 가량이 곧바로 직업양성교육 사업장이나 일자리를 구함. 전체 참가자 중 6%는 학교교육을 다시 받게 되었고, 21%는 사업장 실습이나 노동창출사업 등 연방노동청이 촉진하는 사업에 참여. 청소년 실업 대책으로 펼쳐진 이 사업을 통해 청소년 실업률이 1998년도의 11.8%에서 2000년에는 9.5%로 줄어든 것을 근거로 연방정부나 연방노동청은 이 사업이 청소년 실업을 줄이는 데 큰 효과를 나타내고 있다고 보고 있음.

2) 고령실업자, 장기실업자

- 고령실업자는 만 50세 이상의 실업자
- 사회법전 제3권에 정해진 고령실업자, 장기실업자에 대한 노동촉진 이외에도 1989년부터 “장기실업자를 위한 고용보조”(Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose) 프로그램을 통해서, 장기실업자를 채용하는 사용자에게는 1년간 임금보조

<부표 1-2> 노동촉진사업 중에 만 50세 이상 고령실업자와 장기실업자의 참여도(2000)

	전체 참여자수	고령실업자	장기실업자
직업향상교육	351,960	7.5%	21.2%
노동창출사업	203,601	33.5%	82.8%
구조적응사업	109,756	24.5%	46.8%
채용보조금	90,535	39.2%	63.5%
훈련과정	47,492	12.3%	-

자료 : 연방노동청, *Positionspapier zur Verbesserung der Beschäftigungsentwicklung älterer Arbeitnehmer*, 2000.

<부표 1-3> 장기실업자 고용보조 지급건수

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	전 체
서독지역	31,499	18,751	38,092	49,496	25,837	30,201	193,876
동독지역	23,246	9,836	14,988	17,330	13,249	13,396	92,045
전 체	54,745	28,587	53,080	66,826	39,086	43,597	285,921

자료 : 연방노동청, 『2000년도 사업보고서』.

3) 여성(주부)

- 사회법전 제3권은 고용보험제도의 적용대상으로 특히 여성실업자를 겨냥한 “장기휴직후의 재취업자”를 별도로 정함.
 - 육아기간이 지난 후인 여성의 취업을 촉진하기 위해서 육아기간(3년)을 실업기간으로 인정하여 참가자격을 부여하는 것뿐만 아니라, 이들이 직업생활에 다시 적응할 수 있도록, 특히 “실습에 대한보조”(Eingliederungzuschuss bei Einarbeitung), 직업향상교육 참가, 훈련과정 참가 등을 촉진

3. 일 본

- 일본의 고용보험제도는 실업급여제도 이외에 고용보험 3사업이라는 틀을 운영하고 있는데, 이 부분이 실업예방, 고용불균형 시정, 고용의 질 개선 등을 목적으로 적극적 노동시장정책을 추진하는 주요 도구임.
 - 고용보험 3사업 : 고용안정사업, 능력개발사업, 고용복지사업
- 고용안정사업에서 고령자나 기타 취약계층의 취업을 지원하기 위하여 사업주에게 보조금을 지급
- ‘특정구직자고용개발조성금’이라는 제도는 고연령자, 장애인 등 특정한 자들을 노동시장의 경쟁 상황에서는 특별한 지원이 없이는 취업하기 어렵다고 보고 이들을 고용한 사업주에게 일정기간 보조금을 지급

특정구직자고용개발조성금

대상자: ① 고연령자(55세이상의 자) 및 신체장애인, ②지적장애인 및 정신장애인, ③모자가정의 母등, ④중국산류 일본인 등 영주 귀국자, ⑤주류군관계이직자(45세 이상), ⑥탄광이직자 구직수첩소지자, ⑦오키나와실업자 구직수첩소지자(45세 이상), ⑧어업이직자 구직수첩소지자(45세 이상), ⑨수첩소지자인 어업이직자 등, ⑩일반여객정기항로사업 등 이직자구직수첩소지자, ⑪항만운송사업이직자(45세 이상), ⑫특정불황업종이직자 구직수첩소지자, ⑬특정고용기회증대촉진지역이직자(45세 이상), ⑭긴급고용안정지역이직자(45세 이상), ⑮그 외 취직 곤란자(45세 이상)

지급액: 임금의 1/4(중소기업의 경우 1/3). 단, 중증장애인, 45세 이상의 신체장애인 및 정신장애자에 대해서는 임금의 1/3(중소기업의 경우 1/2)

지급기간: 고용 후 1년간, 중증장애인 1년 6개월

- 일본의 노동시장정책에서 고용을 위하여 정부가 가장 적극적으로

개입하는 인구집단은 고령자

- 고령자의 고용을 위해서 사업주에게 지급하는 보조금과 근로자에게 지급하는 보조금을 동시에 운영

※ 고연령자 고용을 위한 각종 조성금·급부금 제도

가. 사업주 대상 조성금

1) 계속고용정책촉진조성금

- 희망자는 모두 65세 이상의 연령까지 계속해서 고용하는 제도를 도입하거나 이 제도를 통해 일정비율 이상의 고령자를 고용하는 사업주에 대한 지원 제도
- 계속고용제도 장려금, 다수 계속고용 조성금, 정년연장 직업적응 조성금

<제1종 계속고용제도장려금>

○ 수급대상

- (1) 계속고용제도의 도입 이전에 노동협약 또는 취업규칙에 60세 이상의 정년을 규정하고 있을 것
- (2) 노동협약 또는 취업규칙의 변경을 통해서 다음과 같은 계속고용제도를 마련할 것
 - 다음 세 가지 중의 한 가지 제도를 도입하여 61세 이상의 연령까지 고용하는 제도를 마련할 것(정년연장 등)
 - a. 정년을 61세 이상의 연령으로 연장
 - b. 정년 후에도 계속 일하기를 희망하는 사람을 일정한 기간마다 고용계약을 갱신함으로써 정규종업원의 지위를 유지하면서 고용의 중단 없이 계속 고용
 - c. 정년 후에도 계속 일하기를 희망하는 사람을 출향계약에 근거해 계속 고용

- 다음과 같이 65세 이상의 연령까지 고용하는 제도를 마련할 것(정년연장 등 이외의 계속고용제도). 정년 후 계속 고용을 희망하는 사람을 일정기간마다 고용계약을 갱신하면서 중단하는 일 없이 계속 고용. 정규종업원 지위 유지 요건은 없음.
 - (3) 새로 도입하는 계속고용제도는 이전의 정년 또는 계속고용제도의 퇴직연령을 넘는 것일 것
 - (4) 기업이 계속고용제도를 도입하는 시점에, 1년 이상 계속 고용되어 있는 55세 이상 65세 미만의 상용 피보험자가 1명 이상 있을 것
- 지급기간
- 연 1회 최대 5년간 지급
 - 2회 이후의 지급은 제1회 수급 사업주 중에서 다음의 조건을 만족시키는 경우임.

<부표 1-4> 계속고용장려금제도 수급요건

제도 도입 시점의 상용피보험자의 수	제도의 적용을 받는 상용피보험자의 수
1~100명	1명 이상
101~200명	2명 이상
201~300명	3명 이상
301~400명	4명 이상
401~500명	5명 이상
501~600명	6명 이상
601~700명	7명 이상
701~800명	8명 이상
801~900명	9명 이상
901명 이상	10명 이상

- 지급액
- (1) 65세 미만의 정년연장을 도입한 경우

<부표 1-5> 계속고용장려금제도 지원수준(65세 미만)

(단위 : 만엔)

기업규모	계속고용기간			
	1년 연장	2년 연장	3년 연장	4년 연장
1~9명	50×1회	50×2회	50×3회	50×4회
10~29명	100×1회	100×2회	100×3회	100×4회
30~99명	150×1회	150×2회	150×3회	150×4회
100~299명	200×1회	200×2회	200×3회	200×4회
300명 이상	250×1회	250×2회	250×3회	250×4회

(2) 65세 이상의 정년 연장을 도입한 경우

<부표 1-6> 계속고용장려금제도 지원수준(65세 미만)

(단위 : 만엔)

기업규모	계속고용기간				
	1년 연장	2년 연장	3년 연장	4년 연장	5년 연장
1~9명	60×1회	60×2회	60×3회	60×4회	60×5회
10~29명	120×1회	120×2회	120×3회	120×4회	120×5회
30~99명	180×1회	180×2회	180×3회	180×4회	180×5회
100~299명	240×1회	240×2회	240×3회	240×4회	240×5회
300명 이상	300×1회	300×2회	300×3회	300×4회	300×5회

(3) 정년연장 이외의 계속고용제도를 도입하는 경우

<부표 1-7> 계속고용장려금제도 지원수준(정년연장 이외)

(단위 : 만엔)

기업규모	계속고용기간				
	1년 연장	2년 연장	3년 연장	4년 연장	5년 연장
1~9명	40×1회	40×2회	40×3회	40×4회	40×5회
10~29명	80×1회	80×2회	80×3회	80×4회	80×5회
30~99명	120×1회	120×2회	120×3회	120×4회	120×5회
100~299명	160×1회	160×2회	160×3회	160×4회	160×5회
300명 이상	200×1회	200×2회	200×3회	200×4회	200×5회

<제2종 다수계속고용조성금>

- 지급대상
 - (1) 제1종 계속고용제도장려금을 지급한 사업주일 것
 - (2) 1년 이상 고용되어 있는 60세 이상 65세 미만 고연령자의 고용비율이 15% 이상일 것
- 지급기간
 - 제1종 장려금의 1회 지급 다음 해부터 계속고용기간에 따라 최대 5년간(년 1회) 지급됨. 단, 60세 이상 65세 미만 근로자가 경영상의 이유로 이직하게 되어 고용보험의 자격을 상실하는 경우가 생기면 지급이 중단됨.
- 지급액
 - (고연령자수-65세 미만 피보험자수의 15%에 해당하는 수)×지급단가

<부표 1-8> 다수계속고용장려금 지급단가

기업규모	피보험자 종류	
	일 반	단시간
중소기업	20,000엔	10,000엔
대기업	15,000엔	7,500엔

<제3종 정년연장직업적응조성금>

- 지급대상
 - (1) 제1종 장려금 지급대상인 사업주, 노동협약 또는 취업규칙에 의해 정년연장 등을 실시한 사업주
 - (2) 정년연장을 원활하게 하기 위해서 45세 이상 근로자를 대상으로 “정년연장 직업적응 계획”을 작성하여 도도부현 고용개발협회에 제출하고, 그에 따라 강습 또는 상담을 실시한 사업주(직무에 대한 정신적·신체적인 적응성 증대 또는 지식·기능의 습득을 위한 강습 또는 상담)

- 지급기간
 - 제1종 제1회 지급 이후 최대 5년간 지급
- 지급액
 - 인정을 받은 정년연장 직업적응 계획에 근거해 실시한 강습, 상담과 관련되는 경비의 2/3(중소기업 3/4) 지원
 - 제한한도: 25만엔(중소기업 35만엔)
 - 지급제한: 생애능력개발급부금, 인재고도화 능력개발급부금 등을 받는 경우는 제3종은 지급되지 않음.

2) 고연령자고용환경정비장려금

- 60세 이상 65세 미만의 고령자의 작업을 용이하게 하기 위해서 시설을 개선하거나 고연령자를 다수 고용하는 사업소를 새롭게 설립하여 고령자의 고용을 확대시킨 사업주에게 그 경비의 일부를 제공
 - 지급대상
 - 고령자 직장개선 사업주 또는 고연령자 사업소 설치 사업주
- (1) 고령자 직장 개선 사업주
- 60세 이상의 정년을 정하고 있거나, 정년을 정하지 않은 사업주
 - 고연령자의 작업을 용이하게 하기 위한 시설·설비의 개선을 계획하여(고연령자 직장 개선계획, 소요경비 500만엔 이상), 고용개발협회에 제출하고 1년 6개월 이내에 계획을 실천한 사업주
 - 60세 이상 65세 미만 고연령자의 고용인원수를 해당기간 중에 1명 이상 증가시킨 사업주

※ 고연령자 직장개선의 대상이 되는 시설·설비

- 신체적 기능(손가락 끝, 시각, 근력 등)을 사용하는 작업에 대해서, 기계설비 등을 이용함으로써 기능저하를 보완하는 것
- 판단력, 주의력 등을 필요로하는 작업에서 작업방법 개선을 통해서

안전을 확보하는 것

- 장시간 부자연스러운 자세의 지속 또는 반복을 요구하는 작업에 대해서 기계설비의 개선을 통해 피로를 경감하는 것
- 작업환경(조명, 소음, 실온, 습도 등)을 개선
- 기타 고연령자를 위한 작업환경, 기계설비 등

(2) 고연령자 사업소 설치 사업주

- 65세 정년, 또는 60세 정년에 희망자 65세까지 재고용, 또는 정년을 정하고 있지 않은 사업주
- 고연령자를 다수 고용하는 사업소(법인)을 설립해 사업을 시작할 계획(고연령자 사업소 설치계획, 소요경비 500만엔 이상)을 고용개발협회에 제출하고 2년 이내에 실시한 사업주
- 55세 이상 65세 미만 고연령자를 10명 이상 고용하고, 그 고용비율이 50% 이상이고, 60세 이상 65세 미만의 고연령자의 고용비율은 25% 이상이 되는 사업주

○ 지급기간

- 고연령자 직장개선 사업주는 연 1회씩 총 3회, 고연령자 사업소 설치 사업주는 연 2회 총 5회 지급

○ 지급액

<부표 1-9> 고연령자 고용환경정비 장려금 지급액

시설 설비비	고연령자 수		
	1~9명	10~19명	20명 이상
500~1,000만엔	25만엔	37.5만엔	50만엔
1,000~2,000만엔	50만엔	75만엔	100만엔
2,000~5,000만엔	100만엔	150만엔	200만엔
5,000만~1억엔	250만엔	375만엔	500만엔
1억~5억엔	500만엔	750만엔	1,000만엔
5억~10억엔			1,500만엔
10억엔 이상			2,000만엔

3) 재직지구직활동지원조성금

- 고연령자의 재직중의 구직활동에 대한 사업주의 지원촉진을 목적으로, 이직 후 재취직 희망자를 원조하는 사업주에 대한 조성금
- 구직활동지원금부금, 재취직지원체제정비 장려금, 재직 구직 고연령자 수입 급부금

<구직활동지원금부금>

- 고연령자 재취직 원조 기본계획서를 작성하고, 대상자에게 재직중의 구직활동을 위한 구직휴가 부여한 사업주에 대해서 구직활동지원금부금 지급
- 지급대상
 - 고용보험 적용사업주
 - 60세 이상의 정년을 정하고 있거나 정년을 정하고 있지 않은 사업주
 - 재취직 원조 기본계획을 작성하고 그 내용에 대해서 노동자 과반수의 합의를 얻은 다음 관할 공공직업안정소에 제출
 - 재취직 원조대상자에 대해서 구직휴가를 준 사업주
- 지급금액
 - 재취직 원조 계획 대상자의 수 및 취득한 구직휴가의 기간에 따라, 1명에 대해 1일당 5,000엔 지급

<재취직지원체제정비장려금>

- 고연령자의 이직 전 재취직 원조와 관련되는 체제정비 등을 실시하는 중소기업 사업주에게 장려금 지급
- 지급금액
 - 필요경비의 1/2
 - 한도액 100만엔

<재직 구직고연령자 등 수입급부금>

- 재취직 원조 계획의 대상자가 된 사람을 실업을 경유하지 않고 받아들인 사업주에게 지급
- 지급대상
 - 고용보험 적용사업주
 - 60세 이상으로 새로 고용하는 재취직 원조 대상자의 연령을 넘어서는 정년, 계속고용제도 운영 또는 정년제도 없는 사업주
 - 45세 이상 65세 미만의 원조계획 대상자를 상용피보험자로 고용할 것
- 지급금액
 - 원조계획 대상자 1인당 30만엔

4) 긴급고용창출특별장려금

- 실업률이 일정한 수준에 이를 경우에 전국 또는 지역 내에서 가동됨.
- 가동 기간 중 지역 내에서 사업소가 해고, 또는 도산 등 비자발적 이유로 실업을 하게된 자로서 45세 이상 60세 미만의 중노연령자를 고용한 경우
- 전국의 계절조정실업률이 5.0% 이상이 되는 경우, 지역블록에서 연속하는 2/4분기의 실업률의 평균치가 5.4% 이상이 되는 경우
- 지급대상
 - 고용보험 적용사업주
 - 45세 이상 60세 미만 구직자를 고용할 것
 - 헬로우 워크의 소개에 의한 고용일 것
 - 상용노동자로 고용할 것
 - 이전 6개월 동안 경영상의 이유로 인한 해고를 한 적이 없을 것
 - 출근부, 임금대장, 노동자 명부 등의 서류를 정비하고 있을 것
- 지급액
 - 대상 노동자 1명당 30만엔

5) 고연령자공동취업기회창출조성금

- 60세 이상의 고연령자가 스스로의 직업경험을 활용하여 3명 이상 공동 사업을 창설해 취업기회를 창출할 경우, 경비의 일부를 지원
- 지급대상
 - 60세 이상의 고연령자 3명이 각각 출자해 회사를 설립하고 운영할 것
 - 고연령자 공동취업기회창출 사업계획서를 고용개발협회에 제출해 인정을 받을 것.
 - 법인 설립 등기 이후 6개월 이상 사업 영위할 것.
 - 법인 설립 등기 이후 6개월 이내에 다음의 경비를 지불한 경우
 - ① 법인 설립에 관한 사업계획 작성 경비: 경영컨설턴트 상담비용 등
 - ② 직업능력개발경비: 종업원 교육경비
 - ③ 설비·운영 경비: 사업소의 개수공사비, 설비, 비품, 임차료, 광고비 등

※ 이 조성금은 예산의 범위 내에서 지급되기 때문에 일정한도(1회부터 3회까지 각 회 100건, 5억엔)를 넘어가는 경우에는 다음의 우선순위에 따름.

- ① 해당 법인의 사업에 취업하는 60세 이상 고령자의 수가 많은 경우 우선
 - ② ①이 같으면, 취업자 수 중 60세 이상 65세 미만의 수가 많으면 우선
 - ③ ②가 같으면, 법인의 소재지가 구인배율이 낮은 도도부현 우선
- 지급금액
 - 지급대상 경비 합계액의 2/3
 - 지급한도: 500만엔

6) 중노연령자긴급취업개발사업(장려금)

- 공공직업안정소의 소개를 통해 45세 이상의 중노년 구직자를 3개월 시행취업으로 고용하고, 상용고용으로 이행하려는 노력을 하는 사업주에 대한 장려금
- 지급액
 - 대상 중노연령자 1명 1개월당 10만원 지급
 - 시행취업기간(최고 3개월) 동안 지급

나. 고용보험 피보험자 대상 급부금제도

1) 고연령 고용계속 급부

- 60세 시점에 비해서 임금이 15% 이상 저하된 상태로 취업하고 있는 고용보험 피보험자
- 수급자격

(1) 고연령고용계속기본급부금

- 60세 이상 65세 미만의 피보험자로서, 피보험기간이 통산 5년 이상인 자
- 실업급여(기본수당)를 수급하는 것이 없고
- 60세 시점의 임금에 비해서 85% 미만의 임금으로 취업하고 있는 자

(2) 고연령재취직급부금

- 60세 이상 65세 미만으로 재고용된 피보험자로서, 재고용 당시 시점에서 피보험기간이 통산 5년 이상인 자
- 구직자급부의 기본 수당의 지급잔일수가 100일 이상 있고, 60세 시점의 임금에 비해 85% 미만의 임금으로 취업하고 있는 자

- 지급금액

- (1) 급부금 지급 대상월에 회사로부터 받은 임금이 '임금월액'(60세 시점의 임금)의 64% 미만인 경우,
지급액 = 회사로부터 받은 임金的 25%
- (2) 급부금 지급 대상월에 회사로부터 받은 임금이 '임금월액'(60세 시점의 임금)의 64% 이상 85% 미만인 경우,
지급액 = $-(16/21) \times$ 회사로부터 받은 임금액 + $(13.6/21) \times$ '임금월액'
- (3) 지급한도: 임금과 급부액의 합계가 39만6,302원을 초과하는 경우에는 39만6,302원에서 임금액을 뺀 나머지를 지급함.

○ 지급기간

- (1) 고연령 고용계속 기본급부금: 피보험자가 60세에서 65세가 되는 달 까지
- (2) 고연령 재취직 급부금: 재취직 시점에서 구직자급부의 지급잔여일수가 100일이면 1년, 200일이면 2년간 지급. 피보험자가 65세가 된 경우에는 지급잔여일수에 관계 없이 지급 종료됨.

4. 미 국³⁾

가. 임금보조금제도의 배경 및 특징

- 임금 일부의 직접지원이 아닌 소득세(income tax)체계를 통해 운영
- 노동수요확대 지원이라는 취지에서 일부는 사업주에게 지급되고, 저임금 일자리의 인센티브 제공이라는 차원에서 일부는 근로자에게 지급됨.
- 임금보조금정책의 목표는 기술 및 능력이 취약한 특정 집단 근로자들의 고용을 촉진하기 위함임.
- 지원수준은 해당 근로자의 생산성과 임금(기업이 정한 임금, 또는

3) 여기서는 R. Eberts and C. O'Leary(2001), "Public Employment Policy in the New Economic Environment: The United States Experience"(고용보조금제학술대회 발표문)를 기반으로 김동현·박의경(2001), 『노동시장 구조 변화에 따른 고용안정사업 정책방향』을 참조.

국가가 정한 최저임금, 또는 근로자가 받아들이겠다고 생각하는 최소 임금수준) 간의 차이를 메우는 수준이 바람직함.

나. 임금보조금제도의 내용 및 변천사

○ 사업주 지원 프로그램

- 연방정부 차원에서 최초로 시행된 임금보조금은 1960년대의 인력개발·훈련법(Manpower Development and Training Act)으로서 민간부문에서 취약계층 근로자를 훈련시키는 대가로 임금보조금을 지급하였음.
- 이후 포괄적 고용·훈련법(Comprehensive Employment and Training Act : CETA), 직무훈련·협력법(Job Training and Partnership Act : JTPA)에 이어 현재 인력투자법(Workforce Investment Act : WIA)이 시행중임.
 - 취약계층 근로자를 채용하고 이들에게 직무교육(On-the-Job-Training)을 시키는 것을 전제로 보조금이 지급되며, 보조금(OJT reimbursement) 수준은 임금의 약 50%임.
 - 프로그램에 참여할 사업체와 근로자는 지역의 고용안정기관이 선정함.
- 1970년대 초반 이후, 연방정부 차원에서 특정 목표집단(target groups) 근로자들의 고용촉진을 위한 임금보조금을 세액공제(tax credit) 형태로 제공하는 다양한 프로그램 시행
 - 이 제도의 시초는 사회보장 수급자(welfare recipients) 고용촉진을 위해 시행된 근로유인(Work Incentive : WIN)정책이었으나 거의 활용되지 않음.
- 1970년대 중반 카터 행정부 시절에 경기침체 극복을 위해, 근로자의 임금 중 \$10,500(1998 dollar)의 50%에 해당하는 수준의 세액공제를 주는 신규고용 세제공제(New Jobs Tax Credit : NJTC)이 도입되어 2년 동안 2만개의 일자리 창출 후 폐지됨.
- 1978~1994년까지 사회보장수급자나 청소년, 장애인을 고용하고

있는 사업주에게 임금의 40%까지 지원해 주는 특정인 고용 세액 공제(Targeted Jobs Tax Credit : TJTC)가 시행됨.

- 지원대상 확대에도 불구하고, 기왕의 청소년노동 의존도가 높았던 소매업종에 편중 지원되어 세액공제의 사중손실과 관련한 비판이 고조됨.
- 이후 근로기회 세액공제(Work Opportunity Tax Credit : WOTC)와 ‘복지에서 노동’ 세액공제(Welfare to Work Tax Credit : WWTC)은 지원요건이 신규채용만으로 축소됨.
 - 임금의 40%까지 세액공제하며, 연 50만명 정도의 근로자가 혜택을 받음.

○ 근로자지원 프로그램

- 저소득층 세액공제(Earned Income Tax Credit : EITC)는 저소득계층에게 세액공제를 통해 제공되는 최대의 보조금제도임.
 - 1975년 도입 이래 가족수에 따라 일정 소득수준 이하의 근로자 가족에게 최고 40%의 소득세를 감면해 줌.
 - 현재 연간소득 \$31,000 이하의 가족에 제공되고 있는데, 1999년에는 천9백만명이 EITC를 받아 310억달러의 세금감면이 이루어졌으며, 사업주에게 지원되는 WOTC, WWTC, WIA 모두를 합한 것보다 더 지원인원이 많음.
 - 그러나 근로자 가족에게 제공되는 임금보조금이므로 고용창출 효과가 있다고 보기 어려움.

다. 임금보조금제도 평가

○ 수급대상자의 특성 측면

- NJTC를 제외하면 모든 미국의 모든 임금보조금제도는 저소득층 등 취약계층을 대상으로 설계되고 시행됨.
 - WIN(1971년)의 경우 부양아동가족부조프로그램(AFDC)의 지원을 받는 자로서 첫해에는 임금의 50%, 둘째 해에는 임금의

25%까지 선택적 세액공제 시행

- TJTC(1979~94년)의 경우 사회보험 수령자, 장애인, 베트남전 참전군인, 젊은층 등이 수급대상이 되며 첫해에는 임금의 50%, 둘째 해에는 임금의 25%까지 선택적 세액공제 혜택을 받음.
- NJTC(1977~78년)의 경우, 수급대상자의 제한이 없었으며 무조건 추가적으로 고용된 노동자 1인당 임금의 50%까지 세액 공제되었으며 취약계층 노동자의 경우 추가로 10%의 보조금이 지급됨.
- EITC의 수혜자들은 여성, 편부, 흑인, 히스패닉 계열이 압도적 다수를 차지하고, 20~44세 연령대, 고졸 이하의 학력수준이 주류를 이룸. 특히 약 45~50%는 둘 이상의 자녀와 \$31,000 이하의 소득을 갖는 저소득층 가구임.

○ 수급자의 규모 측면

- 전체적으로 임금보조금정책이 미국의 고용정책에서 차지하는 위치는 미약함.
- WOTC, WWTC, OJT 등을 통한 수혜자는 1999년에 50만명 미만이었음.
- 같은 해 실업자는 590만, 빈곤선 이하의 저소득층은 570만에 육박함.
- 같은 해 EITC 수혜자는 1,900만에 달해 규모 측면에서 가장 큰 성과를 냄.

○ 제도 효율성 측면

- TJTC의 경우, 기업의 고용결정, 순고용 증가에 유의한 영향을 미친 것으로 평가되나, 그 수준은 평가방법에 따라 다양한 차이를 보임.
- OECD(1982, 1988)의 조사에 따르면 대상기업의 2/3가 이 프로그램을 인지하고 있으며, 그 중 15%가 공제혜택을 받았고 23%가 공제신청을 할 계획에 있었고, 공제대상의 89%가 젊은

층으로 나타남.

- 이 보조금을 받은 기업에서 2~4개의 새로운 일자리가 창출된 대신 6~7개의 일자리가 대체되었다는 연구결과가 제기됨. 대체의 원인은 낙인효과의 결과로 고용주들은 보조금을 받는 구직자들에 대해 상세히 알고 있으므로 낮은 기술과 생산성을 지닌 그들의 고용을 꺼리게 됨.
- TJTC처럼 프로그램이 특정한 대상을 타겟으로 하는 경우, 고용주들은 기존의 노동자들을 프로그램에서 요구하는 타겟그룹에 속한 사람들로 대체하는 것의 이득을 알게 되고, 이렇게 될 경우 인력의 대체는 순수한 의미의 직업창출이 아니라는 점에서 문제가 발생됨.
- 또 다른 문제는 낙인효과로 프로그램의 대상이 되는 사람들의 낮은 기술, 생산성 때문에 고용주들이 그들의 고용을 꺼리게 됨.
 - 일부 프로그램의 경우, 대상집단의 정보를 고용주와 공유하지 않거나, 사전검증, 직업개발 보조, 약간의 교육 등을 통해 프로그램 대상 노동자에 대한 확신(보장)을 줌으로써 이 문제의 해결을 시도함.
- 저소득 가정에 대해 소득공제를 통해 임금보조금을 지급하는 ETIC의 경우, 노동공급 측면에 영향을 미치게 됨.
 - 가장 큰 영향을 받는 집단은 편모가정으로 Meyer & Rosenbaum(1998)에 따르면 1984~96년 사이 편모가정 취업률 증가의 절반 정도가 이 제도의 영향임.
 - 그러나 이 제도는 기혼여성의 노동공급을 줄이는 효과를 발생시키고, 비근로빈곤층의 노동공급 패턴에는 큰 영향을 미치지 못한 것으로 나타남.
- 그 외의 중요한 이슈로는 임금보조금에 의한 전체 임금의 상승 효과가 있음.
 - Baltik(2001)에 따르면, 임금보조금 지급에 따른 특정 대상집단에 대한 노동수요의 증가는 전체적인 임금수준의 상승을 가져오게 됨.

<부표 1-10> 미국 연방정부의 임금보조금 프로그램

Program	1960	1970	1980	1990	2000	참가인원수 (백만)	금액 (백만)
	[Timeline: 1960-2000]						
MDTA/OJT	△ 1962 ——— △ 1971					.115 (1967)	\$.2
JOBS	△ 1968 — △ 1971					.093 (1971)	0.7 (1969)
WIN TAX CREDIT	△ 1972 ——— △ 1981					.028 (1976)	.033
CETA/OJT	△ 1974 ——— △ 1982					.23 (1978)	0.7
EITC	△ 1975 —————					20.0 (1999)	31.0 (1999)
NJTC	△ 1977 — △ 1978					2.15 (1978)	9.5
TJTC	△ 1978 ——— △ 1994					.622 (1985)	0.8
JTPA/OJT	△ 1983 ——— △ 1999					.253 (1985-86)	0.2
WIA/OJT	△ 1999 ———					--	--
WOTC	△ 1997 ———					.335 (1999)	0.2
WWTC	△ 1998 ———					.125 (1999)	.035

자료 : Eberts and O'Leary(2001), "Public Employment Policy in the New Economic Environment: The United States Experience"(고용보험국제 학술대회 발표문).

<부록 2> 구체적인 프로그램 평가의 예

- OECD, 1998년 자료 -

프로그램	1980년대 아일랜드, 장기실업자
평가출처	Breen & Halpin(1989)
관련지표	평균 15%가 넘는 유럽에서 가장 높은 실업률 상황
제도설계	최고 24주까지 주당 30~60Irish파운드. 총임금의 거의 30~50% 수준
평가방식	non scientific
결과	사중손실 = 70%, 대체효과(substitution) = 21%, 대체효과(displacement) = 4%, 따라서 순효과는 5%
비고	보조금을 지급받은 400개 기업 인터뷰. 비용에 대한 정보는 활용되지 않음.
프로그램	1980년대 중반 호주, 장기실업자
평가출처	Mangan(1988)s
관련지표	이 기간 동안 실업률은 9%에서 7%로 낮아짐. 호주는 이러한 조치들에 GDP의 약 0.03%를 사용함.
제도설계	장기실업자 고용한 사업주에게 16주 동안 주당 200호주달러 지급. 총임금의 약 50% 수준
평가방식	non scientific
결과	65%를 넘는 사중손실
비고	보조금을 지급받은 1,000명의 노동자와 그들이 일하고 있는 기업에 대해 인터뷰
프로그램	1980년대 후반 네덜란드, 청년장기실업자
평가출처	Meager and Evans(1998)
관련지표	실업률은 이 기간 동안 8%에서 5%로 하락. 임금보조금으로

	GDP의 0.03% 미만 사용
제도설계	2년 이상 실업상태였던 청년층을 고용하는 경우 보조금
평가방식	non scientific
결과	약 22~30%에 이르는 사중손실, 전체 취업 증가에 미치는 영향은 크지 않음. 장기실업 청년층의 취업가능성을 증가시키지만 10% 미만
비고	통제집단 없음. 따라서 순고용효과를 측정하지는 못함. 대상 청년의 50%가 다른 방식으로라도 취업을 할 수 있었을 것이라고 본다면 사중손실은 거의 80% 수준이라고 볼 수 있음.
프로그램	1980년대 후반 네덜란드, 장기실업자
평가출처	de Koning et al(1992), OECD(1993)
관련지표	실업률은 이 기간 동안 8%에서 5%로 하락. 임금보조금으로 GDP의 0.03% 미만 사용
제도설계	2년 이상 실업자 또는 1년 이상 실업상태인 소수민족
평가방식	quasi-experimental
결과	대체효과 80% 이상
프로그램	1980년대 중반 미국, Targeted Jobs Tax Credit. 도시취약계층지원
평가출처	Lorenz(1988), OECD(1993)
관련지표	실업률은 6~7% 수준에서 유지. 이 프로그램에 쓰인 지출은 무시해도 좋을 수준
제도설계	고용주들은 2년 동안 임금의 50%를 지원받음.
평가방식	experimental
결과	첫해에는 소득증가에 상당한 효과가 있음, 그러나 효과는 둘째해에 줄어들음. 보조금 지급이 끝나면 더 이상 고용유지효과가 없었음.
비고	어떤 연구는 낙인효과 때문에 목표집단의 근로자에게 오히려 부정적인 영향을 미쳤다는 견해

프로그램	스웨덴, 장기실업자
평가출처	Meager and Evans(1998)
관련지표	실시기간은 알려져 있지 않음.
제도설계	장기실업자를 고용하는 고용주의 근로소득세 payroll tax) 감면
평가방식	experimental
결과	고용보조금의 긍정적인 효과 없음.
프로그램	미국, JTPA-II A OJT/JSA
평가출처	Bloom et al.(1994)
관련지표	실시기간 매우 길.
제도설계	Job Training Placement Act 하에서, 고용주들은 OJT를 제공하기로 하고 근로자를 고용하면 보조금을 받음.
평가방식	experimental
결과	여성의 소득에 상당한 영향. 그러나 남성에 대한 영향은 단지 부분적으로만 의미 있음. 청년층에는 효과 없음.
비고	AFDC 수혜자인 편모가 가장 많은 혜택을 받음.
프로그램	1989~1992년 스코틀랜드, 실업률이 높은 지역의 실업자
평가출처	NERA(1995)
관련지표	U.K의 실업률은 1989년 6%에서 1992년 10%로 상승, 그러나 이 프로그램에 대한 지출은 무시해도 좋을 정도.
제도설계	6개월 동안 직업훈련 받는 사람들의 임금의 50~100%를 지급함, 훈련비가 거의 cover됨. 고용주들은 최소 1년 동안 이들을 full-time 근로자로 채용해야 함.
평가방식	Non-scientific
결과	사중손실 = 20%, 추가적인 직업창출은 25% 이상
비고	대체효과(displacement effect)는 측정되지 않음. 사중손실이 낮은 이유는 고용주들에게 보조금이 지급되지 않았더라면 일자리를 제공하지 않았을 것이라는 사실을 천명하도록 의무화한 때문

프로그램	1986~1990년 영국, 장기실업자
평가출처	NERA(1995)
관련지표	이 기간 동안 전체 실업자 중 장기실업자의 비중이 45%에서 30%로 줄어듦. 실업률은 1986년에 12%에서 1990년에 6%로 떨어짐.
제도설계	보조금은 근로자에게 제공됨. 보조금을 받기 위해서는 주당 최소 35시간 일해야 하며 90파운드 이하의 임금을 받고 있어야 함. 일자리는 최소 3개월 이상 유지해야 함.
평가방식	Quasi-experimental
결과	사중손실 = 69%. 소득 및 취업에 큰 영향 없음.
비고	평가는 보조금 지급이 끝난 지 3개월 후에 실시. 근로자의 30% 이직함. 사중손실은 보조금 액수에 반비례함.
프로그램	1980년대 후반 영국, The Training and Employment Grant Scheme 주로 높은 실업률을 보이고 있는 지역의 청년실업과 장기실업자들을 타겟으로 함.
평가출처	NERA(1995)
관련지표	전체 실업자 중 장기실업자의 비중이 45%에서 30%로 줄어듦. 실업률은 1986년에 12%에서 1990년에 6%로 떨어짐.
제도설계	고용주는 최고 6개월까지 총임금의 50~60%를 지원받고, 200시간의 훈련을 제공
평가방식	non-scientific
결과	사중손실 = 47%, 대체효과 = 23%, 순효과 = 27%
프로그램	영국, The Young Workers Scheme 청년층을 타겟으로 한 임금보조금
평가출처	Balakrishnan(1998)
관련지표	기간은 알려지지 않음.
제도설계	18세 이하의 청년실업자를 고용하면 최고 1년까지 주당 15파운드 지급
평가방식	non-scientific
결과	사중손실 = 63%, 대체효과 = 10%, 순효과 = 27%

프로그램	1970년대 초 영국. 실업자 고용하는 소규모 제조업
관련지표	당시 실업률은 약 5% 정도
제도설계	특정 개발구역에서 소규모 제조업체에 신규채용된 근로자는 26주 동안 주당 20파운드의 보조금을 받음.
평가방식	non-scientific
결과	사중손실 = 60~75% , additionality = 25~40%
프로그램	1990년대 초 벨기에, 장기실업자
평가출처	Van der Linden(1995), Fay(1996) 재인용
관련지표	실업률은 1991년 9%에서 1993년 12%로 상승, 전체 실업자의 60% 이상이 장기실업자, 이 조치를 위해 GDP의 0.05% 정도 지출
제도설계	고용주는 6개월 동안 이 보조금을 받게 됨.
평가방식	non-scientific
결과	사중손실 = 53%, 대체효과 = 36%
비고	순취업효과는 무시할 정도
프로그램	실업급여 수급자에게 재취업보너스(re-employment bonuses)의 효과를 보기 위한 실험적 연구. 일리노이(1984), 뉴저지(1986~1987), 펜실베이니아(1988~1989), 워싱턴(1988)
평가출처	Meyer(1995)
관련지표	이 기간 동안 미국에서의 실업률은 일반적으로 안정되어 있었음.
제도설계	실업자들은 정해진 기간 이내에 직업을 찾으면 보너스를 받게 됨. 예컨대 일리노이에서, 실업급여 수급자가 11주 이내에 취업하면 평균 주당 실업급여의 약 4배인 \$500의 보너스를 받음.
평가방식	experimental
결과	실업급여 수급기간(주)이 단축됨. 일리노이에서 효과가 가장 컸는데, 평균 15~20주이던 수급기간이 1주일 가량 단축됨. 재취업 후 소득의 하락효과는 없었음. 오히려 일리노이에서

	<p>는 실험집단의 재취업 후 소득이 통제집단보다 오히려 약간 높았음.</p>
비교	<p>이 프로그램은 비용이 많이 들기 때문에 전체 사회의 이익은 다양함. 일리노이와 펜실베이니아에서는 긍정적인 효과를 본 반면, 뉴저지와 워싱턴에서는 부정적</p>
프로그램	<p>1990년대 중반 헝가리, 장기실업자</p>
평가출처	<p>O'Leary(1998)</p>
관련지표	<p>실업률 급상승. 1990년 1% 미만에서 1994년에 12%로 상승. 실질 GDP는 5년간 지속적인 하락 이후 서서히 상승. 적극적인 노동시장정책에 사용되는 비용 중에서 이 제도에 사용되는 비용은 12%</p>
제도설계	<p>최소 6개월 동안 실업상태에 있던 사람을 고용하면 임금의 50% 보조. 근로자가 보조금을 받은 만큼의 기간 동안을 보조금 지급이 끝난 이후 지속적으로 고용되지 않을 경우 고용주는 이미 받은 보조금을 반환해야 함.</p>
평가방식	<p>Quasi-experimental</p>
결과	<p>프로그램 참여자는 당시 고용되어 있던 통제집단에 비해서 10% 고용가능성이 낮고 임금도 낮음.</p>
비고	<p>평가는 10개 지역에서 프로그램 종료 1년 이후에 실시</p>

<부록 3> 고용보험 잠재인력 고용촉진장려금에 대한 설문지

<사업체용>

1. 한국노동연구원은 정부출연 정책연구기관으로 노동시장, 노사관계 등 노동관련 분야를 전문적으로 연구하는 기관이며, 고용보험 연구센터는 그 부설 기관으로 고용보험제도의 원활한 운용과 제도 정착을 위하여 관련 주제들에 대한 연구를 담당하고 있습니다.
2. 이번에 고용보험의 임금보조금제도에 관한 연구의 일환으로 고령자·여성가장·장기실업자에 대한 고용촉진장려금의 활용실태와 효과에 대한 설문조사를 실시하게 되었습니다.
3. 귀사에서 응답해 주신 내용은 통계법에 의해서 그 비밀이 완전히 보장되며, 조사 결과는 본 연구목적에 위해서만 활용됩니다.
4. 바쁘시더라도 향후 고용보험제도의 개선과 정책수립에 도움이 될 수 있도록 해당사항에 빠짐없이 응답해 주시면 고맙겠습니다.

한국노동연구원 고용보험연구센터
담당연구자 장지연·김정우
연락처 02-782-0141 구내207

사업체명(ID)		
응답자	성 명	
	직위/직책	
	진 화 번 호	

1. 귀사의 인력변동에 관한 항목입니다.

	성별 근로자 수		연령별 근로자 수			정규/비정규 근로자수		당시 인력부족여부
	남	여	45세미만	45~54세	55세이상	정규직	비정규직	
2000년 1월	명	명	명	명	명	명	명	1. 부족 2. 적당 3. 과잉
2001년 1월	명	명	명	명	명	명	명	

※ 비정규직은 임시직, 일용직, 파견근로, 파트타임근로 등을 말합니다.

2. 귀사의 신규인력 채용에 관한 항목입니다.

	신규 채용자 수(재고용 포함)			
	총채용자수	고령자 고용촉진장려금을 통한 채용	여성가장 고용촉진장려금을 통한 채용	장기실업자 고용촉진장려금을 통한 채용
2000년 1~9월	명	명	명	명
2001년 1~9월	명	명	명	명

3. 귀사의 매출과 경상이익에 관한 항목입니다.

	매출액(전년 대비)(해당란에 O표)							경상이익(전년 대비)(해당란에 O표)						
	50% 이상	30~49%	10~29%	9~-9%	-10~-29%	-30~-49%	-50% 이하	50% 이상	30~49%	10~29%	9~-9%	-10~-29%	-30~-49%	-50% 이하
2000년 1~12월														
2001년 1~12월														

4. 귀사에서 다음의 근로자가 받는 월평균임금은 얼마 정도입니까?

(입사 1~2년차 기준)

- 1) 대졸, 사무직·관리직 _____만원
- 2) 생산직 _____만원
- 3) 주요 서비스직 _____만원

- 4) 단순직 _____ 만원
 5) 기타 지원인력(비정규직 등) _____ 만원

5. 귀사의 다음과 같은 근로자의 평균근속기간은 얼마 정도입니까?

- 1) 대졸, 사무직·관리직·전문직 _____ 년 _____ 개월
 2) 생산직 _____ 년 _____ 개월
 3) 주요 서비스직 _____ 년 _____ 개월
 4) 단순직 _____ 년 _____ 개월
 5) 기타 지원인력(비정규직 등) _____ 년 _____ 개월

6. 향후 1년간 신규인력을 채용할 계획이 있으십니까?

- ① 있다. ② 없다. ③ 모르겠다.

6-1. (있다고 응답한 경우) 성별과 연령별로 어떤 근로자를 몇 명이나 구하실 생각입니까?

55세 미만 남자	55세 이상 남자	55세 미만 여자	55세 이상 여자
명	명	명	명

고령자고용촉진장려금을 받은 사업체

7. 1999년부터 현재까지, 고령자 고용촉진 장려금이 없었더라면 실제로 채용한 인원보다 더 적은 인원을 채용하셨겠습니까?(고령자 고용촉진 장려금 : 고령자다수 고용촉진 장려금, 고령자신규 고용촉진 장려금, 고령자재고용 장려금)

- ① 그렇다. 더 적은 인원을 채용하였을 것이다.
 ② 아니다. 그래도 이 정도 인원은 채용하였을 것이다.

7-1. (그렇다고 응답한 경우) 그렇다면, 몇 명이나 채용하셨겠습니까?

_____ 명

8. 고령자에 대한 지원금이 없었다면 고령자 대신 젊은 근로자를 채용하셨습니까?

- ① 그렇다. ② 아니다.

⇒ 고령자 고용촉진 장려금으로 채용한 근로자 2명을 소개해 주십시오.

여성고용촉진장려금을 받은 사업체

7. 1999년부터 현재까지, 여성 고용촉진 장려금이 없었다면 실제로 채용한 인원보다 더 적은 인원을 채용하셨습니까?(여성 고용촉진 장려금 : 여성가장 고용촉진 장려금, 여성 재고용 장려금)

- ① 그렇다. 더 적은 인원을 채용하였을 것이다.
 ② 아니다. 그래도 이 정도 인원은 채용하였을 것이다.

7-1. (그렇다고 응답한 경우) 그렇다면, 몇 명이나 채용하셨습니까?

_____ 명

8. 여성에 대한 지원금이 없었다면 여성 대신 남성 근로자를 채용하셨습니까?

- ① 그렇다. ② 아니다.

⇒ 여성 고용촉진 장려금으로 채용한 근로자 2명을 소개해 주십시오.

장기실업자고용촉진장려금을 받은 사업체

7. 1999년부터 현재까지, 장기실업자 고용촉진 장려금이 없었다면 실제로 채용한 인원보다 더 적은 인원을 채용하셨습니까?

- ① 그렇다. 더 적은 인원을 채용하였을 것이다.
- ② 아니다. 그래도 이 정도 인원은 채용하였을 것이다.

7-1. (그렇다고 응답한 경우) 그렇다면, 몇 명이나 채용하셨겠습니까?

_____ 명

8. 장기실업자에 대한 지원금이 없었다면 장기실업자 대신 신규학졸 근로자나 실업기간이 짧은 근로자를 채용하셨겠습니까?

- ① 그렇다. ② 아니다.

⇒ 장기실업자 고용촉진 장려금으로 채용한 근로자 2명을 소개해 주십시오.

<근로자용>

1. 한국노동연구원은 정부출연 정책연구기관으로 노동시장, 노사관계 등 노동관련 분야를 전문적으로 연구하는 기관이며, 고용보험연구센터는 그 부설 기관으로 고용보험제도의 원활한 운용과 제도 정착을 위하여 관련 주제들에 대한 연구를 담당하고 있습니다.

2. 이번에 고용보험의 임금보조금제도에 관한 연구의 일환으로 고령자·여성가장·장기실업자에 대한 고용촉진장려금의 활용실태와 효과에 대한 설문조사를 실시하게 되었습니다.

3. 귀사에서 응답해 주신 내용은 통계법에 의해서 그 비밀이 완전히 보장되며, 조사 결과는 본 연구목적을 위해서만 활용됩니다.

4. 바쁘시더라도 향후 고용보험제도의 개선과 정책수립에 도움이 될 수 있도록 해당사항에 빠짐없이 응답해 주시면 고맙겠습니다.

한국노동연구원 고용보험연구센터
담당연구자 장지연·김정우
연락처 02-782-0141 구내207

사업체명(ID)		
응답자	성명	
	직위/직책	
	전화번호	

1. 귀하의 성별은 다음 중 무엇입니까?

- ① 남성 ② 여성

2. 귀하의 연령은 몇 세입니까?(만 ___세)

3. 귀하의 최종학력은 다음 중 어디에 해당됩니까?

(중되는 해당 학력에 표시해 주십시오)

구분	중학교 이하	고 등 학 교			전 문 대		대 학		대학원
		인문계	공업계	기타 실업계	이공계	인문사회계	이공계	인문사회계	
	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨

4. 귀하의 혼인상태는 다음 중 무엇입니까?

- ① 미혼 ② 기혼 ③ 기타(사별, 이혼, 별거 등)

5. 귀하와 함께 살고있는 가족은 본인을 포함하여 몇 명입니까?

_____명

6. 귀하의 가정에서 주된 소득원은 누구입니까?

- ① 본인 ② 배우자 ③ 자녀 ④ 부모 ⑤ 형제·자매 ⑥ 기타

7. 귀하 가족의 월 평균 소득은 얼마입니까? _____만원

8. 귀하의 주거형태는 다음 중 어느 것입니까?

- ① 자가 ② 전세 ③ 월세 ④ 기타

9. 귀하는 취업에 도움이 되는 자격증을 소지하고 계십니까?

- ① 없다 ② 1개 있다 ③ 2개 있다 ④ 3개 이상 있다

(내용 _____)

10. 현재의 일자리는 어떻게 얻게 되었습니까?

장치, 기계조작 및 조립 종사자	81. 고정기계장치 및 시스템 조작 종사자 82. 기계 조작원 및 관련 종사자 83. 조립 종사자 84. 운전원 및 관련 종사자
단순 노무 종사자	91. 서비스 관련 단순노무 종사자 92. 농림어업 관련 단순 노무 종사자 93. 제조 관련 단순 노무 종사자 94. 광업, 건설 및 운송 관련 단순 노무 종사자

13. 회사 내에서 귀하와 비슷한 일을 하고 계신 다른 분들이 계십니까?

- ① 있다 ② 없다(→ 문 14로)

13-1. 있다면, 몇 명인지 다음 표 양식에 맞게 기입해 주십시오.

55세 이상 남자	명
55세 이상 여자	명
55세 미만 남자	명
55세 미만 여자	명

14. 귀하가 받는 임금은 얼마입니까? 월 _____ 만원

15. 귀하가 최종학교를 마치고 이 직장에 들어오시기 전까지 일하신 총 경
력은 몇 년입니까?

- ① 이전 경력 없음(설문조사 끝) ② 1년 미만
③ 1~3년 ④ 3~10년 ⑤ 10년 이상

16. 귀하가 전 직장에서 하신 일은 구체적으로 다음 중 어디에 해당됩니까?

※ 하는 일의 보기.

직종 대분류	직종 중분류
의회의원, 고위직원 및 관리자	01. 의회의원 및 고위임원 02. 행정 및 경영관리자 03. 일반관리자

전문가	11. 과학 전문가 13. 공학 전문가 15. 교육 전문가 17. 법률, 사회서비스 및 종교 전문가 18. 문화, 예술 및 방송관련 전문가	12. 컴퓨터관련 전문가 14. 보건의료 전문가 16. 행정, 경영 및 재정 전문가
기술공 및 준전문가	21. 과학관련 기술종사자 23. 공학관련 기술종사자 25. 교육 준전문가 27. 사회서비스 및 종교 준전문가 28. 예술, 연예 및 경기 준전문가 29. 기타 준전문가	22. 컴퓨터관련 준전문가 24. 보건의료 준전문가 26. 경영 및 재정 준전문가
사무 종사자	31. 일반사무 관련 종사자	32. 고객서비스 사무 종사자
서비스 종사자	41. 대인 서비스 관련 종사자 43. 여행 및 운송관련 종사자	42. 조리 및 음식 서비스 종사자 44. 보안 서비스 종사자
판매 종사자	51. 도소매 판매 종사자 53. 모델 및 홍보 종사자	52. 통신 판매 종사자
농업, 임업 및 어업 숙련 종사자	61. 농업 숙련 종사자 63. 어업 숙련 종사자	62. 임업 숙련 종사자
기능원 및 관련 기능 종사자	71. 추출 및 건설 기능 종사자 72. 금속, 기계 및 관련 기능 종사자 73. 기계설치 및 정비 기능 종사자 74. 정밀기구, 세공 및 수공예 기능 종사자 75. 기타 기능원 및 관련 기능 종사자	
장치, 기계조작 및 조립 종사자	81. 고정기계장치 및 시스템 조작 종사자 82. 기계 조작원 및 관련 종사자 84. 운전원 및 관련 종사자	83. 조립 종사자
단순 노무 종사자	91. 서비스 관련 단순노무 종사자 92. 농림어업 관련 단순 노무 종사자 93. 제조 관련 단순 노무 종사자 94. 광업, 건설 및 운송 관련 단순 노무 종사자	

17. 귀하의 전 직장 임금은 얼마였습니까? 월 _____ 만원

◆ 執筆陣

- 장지연
 - 미국 위스콘신대 사회학 박사
 - 現 한국노동연구원 연구위원

- 김정우
 - 인하대 경제학과 박사과정
 - 現 한국노동연구원 연구원

취약계층에 대한 고용보조금제도의 효과 및 개선방안

▪ 발행연월일	2001년 12월 15일 초판 2002년 6월 20일 재판
▪ 발 행 인	이 원 덕
▪ 발 행 처	한국노동연구원 ☎ 11510-0110 서울특별시 영등포구 여의도동 16-2 중소기업회관 9층 ☎ 대표 (02) 782-0141 Fax (02) 786-1862
▪ 조판·인쇄	성문인쇄사 (02) 2272-7553
▪ 등록일자	1988년 9월 13일
▪ 등록번호	제13-155호