

2024~2028 국가재정운용계획

지원단 보고서

| 고용 분야 |

2024.12

본 자료는 2024~2028년 국가재정운용계획 지원단에서 준비한 자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을 유의하여 주시기 바랍니다.



고용 분야

연구 책임자 한국조세재정연구원: 최인혁 부연구위원

공동 연구진 한국조세재정연구원: 고지현 부연구위원

한국보건사회연구원: 고혜진 부연구위원

한국직업능력연구원: 전승환 선임연구위원

목 차

제1장 고용 분야 재정투자 현황 및 여건	1
제1절 고용 분야 재정투자 현황	1
1. 현황 및 추이	1
2. 성과 및 한계	5
제2절 고용 분야 재정투자 여건	8
1. 재정운용 여건	8
2. 사회·경제적 여건	9
참고문헌	11
제2장 산업계 주도 인재양성을 위한 직업훈련 재정립 방안	12
제1절 현황과 문제점	12
1. 평생직업능력개발 수요 증대	12
2. 직업능력개발사업 주요 현황 및 여건	15
3. 사내대학 운영 현황 및 문제점	17
제2절 개선방안	20
1. 정부 주도 직업훈련 사업 개선	20
가. 대·중소기업 공동훈련 등 산업계 참여 훈련 확대	20
나. 중소기업 훈련 활성화	21
다. 직업훈련 사업별 성과에 기반한 지원 강화	22
라. 개인별 직무역량 인정 플랫폼 연계 및 활용 확대	23
2. 산업계 주도 인재양성 지원 강화	24
가. 사내대학원 운영 활성화	24
나. 첨단산업별 아카데미 운영 활성화	26
다. 사업주자격, 산업내자격 운영 활성화	26
참고문헌	28

제3장 사회 이동성 제고를 위한 근로·복지 연계 방안	29
제1절 서론	29
제2절 근로·복지 연계 제도의 효과에 대한 이론적 검토	32
1. 공공부조 제도와 노동 공급	32
2. 근로장려세제와 노동 공급	35
3. 자산형성지원사업과 노동 공급	36
제3절 근로·복지 연계 제도의 현황과 성과 및 한계	38
1. 자활급여 개요	39
2. 자활지원사업 추진 현황	44
가. 자활사업 운용 현황	44
나. 세부 사업별 운영 현황	45
3. 자활사업의 성과와 한계	51
가. 수급자 특성에 부합하는 자활 경로 수립의 어려움	53
나. 자활사업 의존 및 회전문 현상 심화	57
다. 정체된 탈수급	58
제4절 개선방안	61
1. 맞춤형 자립 지원 강화	62
2. 금전적 인센티브 강화	64
참고문헌	65
제4장 청년 고용 관련 지원금(취업지원·고용장려금) 효율화	68
1. 현황 및 문제점	68
가. 청년 고용 현황	68
나. 청년 고용 사업 현황	81
다. 소결	84
2. 개선방안	85
가. 전반적 개선방향	85
나. 구체적 개선방안	86
참고문헌	91

제5장 육아기 근로시간 단축 등 일·생활 균형 사업 효과 제고	92
제1절 제도 현황 및 쟁점	92
1. 육아휴직제도	92
2. 육아기 근로시간 단축제도	99
제2절 성과점검	105
1. 국제비교	105
2. 선행연구 조사	109
제3절 개선방안	111
1. 육아휴직 보완방안: 사내문화 및 사용여건 완화를 위한 기업 역할 강화	112
2. 육아기 근로시간 단축제도 활성화 방안	116
3. 육아휴직 및 육아기 단축근로 지원관련 세제지원 개선방안	120
제4절 소결	123
참고문헌	124

표 목 차

〈표 1-1〉 고용, 노동, 고용노동일반 부문 자원배분 추이	1
〈표 1-2〉 고용노동부 예산 및 기금운용계획 추이	2
〈표 1-3〉 재정지원 일자리사업 자원배분 추이	3
〈표 1-4〉 재정지원 일자리사업 연도별 주요 추진계획	4
〈표 1-5〉 고용, 노동, 고용노동일반 부문 투자계획 추이	5
〈표 1-6〉 우리나라 및 해외 주요국 실업률 추이	6
〈표 1-7〉 연령별 비정규직 비중 추이	7
〈표 1-8〉 고용·노동 부문 의무지출 전망 추이	9
〈표 2-1〉 개인주도 훈련 지원예산 및 훈련실시인원	16
〈표 2-2〉 기업주도 훈련 지원예산 및 훈련실시인원	16
〈표 2-3〉 사내대학 운영 현황	18
〈표 2-4〉 사내대학 운영상 문제점과 관련된 현행 규정	20
〈표 2-5〉 능력개발전담주치의 훈련지원 우수사례	22
〈표 2-6〉 사내대학원 설치·운영 방안	24
〈표 2-7〉 사내대학원 설치 시 「평생교육법」·「평생교육법 시행령」·「고등교육법」 준용 조항	25
〈표 2-8〉 관련 유사사례(산업부의 반도체 아카데미 교육센터 설립·운영 사례)	26
〈표 2-9〉 사업주자격 운영 우수사례 종합	27
〈표 2-10〉 동종 산업내 기업자격 활용 사례	27
〈표 3-1〉 자활급여 주요 프로그램	40
〈표 3-2〉 자활역량 평가 결과에 따른 참여사업 예시	42
〈표 3-3〉 자활사업 예산 현황	44
〈표 3-4〉 자활사업 참여자 현황	45
〈표 3-5〉 자활근로 사업 이행 상태별 분포	46
〈표 3-6〉 자활근로사업 참여자의 연령별 분포	47
〈표 3-7〉 청년자립도전사업단 참여자, 참여센터 수	48

〈표 3-8〉 자활근로사업 참여자의 자활역량 점수별 분포	49
〈표 3-9〉 자활기업 창업 수	49
〈표 3-10〉 자활기업 창업 수와 2년 유지율	50
〈표 3-11〉 자활기업당 평균 참여자 수	50
〈표 3-12〉 자산형성지원제도 모집현황 및 모집률	50
〈표 3-13〉 자산형성지원제도 환수해지	51
〈표 3-14〉 자활근로사업 참여자의 탈수급률	52
〈표 3-15〉 자활 역량 점수 개편	55
〈표 3-16〉 자활근로사업 반복 참여자 수 및 비중	57
〈표 3-17〉 자활근로사업 참여자의 참여기간	57
〈표 3-18〉 연도별 자활성공률	59
〈표 3-19〉 세대 유형별 자활근로사업 참여자의 탈수급률	59
〈표 3-20〉 세대 유형별 자활근로사업 참여자의 실질 탈수급까지의 경과 기간 비교	61
〈표 4-1〉 청년(15~29세) 고용 동향: 2014~2023년	68
〈표 4-2〉 연령대별 실업률, 고용률, 경제활동참가율: 2014~2023년	70
〈표 4-3〉 해외 주요국의 청년(15~24세) 실업률	71
〈표 4-4〉 사업체 규모별 인력부족 현황: 2021년 상반기~2023년 하반기	74
〈표 4-5〉 산업별 인력부족 현황: 2021년 상반기~2023년 하반기	75
〈표 4-6〉 청년 임금근로자 중 비정규직 비중 추이: 2014~2023년	77
〈표 4-7〉 2024년도 청년 고용 사업 개요	82
〈표 4-8〉 2024년도 청년 고용 사업 예산	83
〈표 4-9〉 일경험 프로그램 유형별 주요내용	83
〈표 4-10〉 2022년 수행(2023년 평가) 재정지원 일자리사업 평가등급별 사업 현황	85
〈표 4-11〉 「통합고용세액공제」 기본공제 및 추가공제 1인당 세액공제액	87
〈표 4-12〉 수도권 및 지방 소재 대기업과 중소기업 수 추이	88
〈표 4-13〉 일경험 프로그램 유형별 참여 현황	89
〈표 5-1〉 육아휴직제도 지원내용	93
〈표 5-2〉 3+3 부모육아휴직제 지원내용	94
〈표 5-3〉 육아휴직제도 변화 연혁	95

〈표 5-4〉 육아휴직급여 수급자 현황	96
〈표 5-5〉 육아휴직제도 시행에 따른 경영상의 어려움(1+2순위)	98
〈표 5-6〉 육아기 근로시간 단축제도	100
〈표 5-7〉 육아기 근로시간 단축제도 변화 연혁	101
〈표 5-8〉 육아기 근로시간 단축급여 수급자 현황	102
〈표 5-9〉 기업규모별 육아기 근로시간 단축급여 수급자	103
〈표 5-10〉 기업규모별 육아기 근로시간 단축급여: 대기업 및 중소기업	103
〈표 5-11〉 육아기 근로시간 단축제도-사용할 수 없는 이유	104
〈표 5-12〉 2023년 OECD 회원국 모(母)의 유급 배우자출산휴가 및 육아휴직 제도	106
〈표 5-13〉 2023년 OECD 회원국 부(父)의 유급 배우자출산휴가 및 육아휴직 제도	108
〈표 5-14〉 2022~2024년 가족친화인증기업·기관 대상 제공 인센티브: 중소기업	113
〈표 5-15〉 유자녀 기혼여성의 경력유지를 위해 필요한 정부정책	117
〈표 5-16〉 개별 주지 및 의향 확인 조치 세부사항	118
〈표 5-17〉 경력단절여성의 고용기업 등에 대한 세액공제제도 신고 현황	121
〈표 5-18〉 육아휴직 및 육아기 근로시간 단축 지원금	122
〈표 5-19〉 출산전후휴가·육아기 근로시간 단축에 따른 대체인력 지원금	122

그림 목 차

[그림 1-1] 우리나라와 OECD 회원국의 적극적 노동시장 정책 유형별 GDP 대비 지출 비중	7
[그림 2-1] 평생직업능력개발의 범주	13
[그림 2-2] 출생아 수 및 합계출산율 추이	14
[그림 2-3] 연령별 역량수준 국제비교	14
[그림 2-4] 산업·일자리전환의 유형	14
[그림 2-5] Re-skilling과 Up-skilling 관계도	14
[그림 2-6] 직업능력개발훈련 체계	15
[그림 2-7] 산업전환 공동훈련센터 우수사례(삼성중공업)	21
[그림 2-8] 고용서비스 활용 서비스 고도화를 위한 직무능력은행제와 고용24 연계 방안	23
[그림 3-1] 공공부조 제도와 노동 공급	33
[그림 3-2] 근로 의무 부과와 노동 공급	34
[그림 3-3] 근로·사업소득 공제와 노동 공급	35
[그림 3-4] 근로장려금과 노동 공급	36
[그림 3-5] 저소득층 대상 소득 지원 방식과 자산 지원 방식의 비교	37
[그림 3-6] 자활사업 대상자별 단계별 지원 체계	41
[그림 3-7] 자산형성지원사업 제도 개편	43
[그림 3-8] 청년자립도전사업 참여자의 수급유형	48
[그림 3-9] 자활사업의 기대 효과	51
[그림 3-10] 자활사업 진단	53
[그림 3-11] 자활사업 개선 방향	62
[그림 4-1] 청년(15~29세) 계절조정 실업률 및 고용보조지표: 2015년 1분기~2023년 4분기	69
[그림 4-2] 성별 청년(15~29세) 실업률 및 고용률 추이: 2014~2023년	72
[그림 4-3] 시도별 청년(15~29세) 실업률 및 고용률	73
[그림 4-4] 교육수준별 청년(15~29세) 실업률 추이: 2014~2023년	74
[그림 4-5] 비정규직 일자리의 자발적 선택 비율 변화 추이: 2014~2023년	78

[그림 4-6] 비정규직 일자리의 자발적 선택 사유 변화 추이: 2014~2023년	80
[그림 4-7] 비정규직 일자리의 비자발적 선택 사유 변화 추이: 2014~2023년	81
[그림 5-1] 출생아 부모의 출생연도 육아휴직 사용률	97
[그림 5-2] 기업체 규모별 육아휴직 사용률	98
[그림 5-3] 육아휴직 및 육아기 근로시간 단축제 인지도	104

제1장 고용 분야 재정투자 현황 및 여건

제1절 고용 분야 재정투자 현황

1. 현황 및 추이

코로나19 시기 동안 위기 극복을 위해 큰 폭으로 확대되었던 고용 분야 투자는 최근 고용장려금 등의 축소로 감소하는 양상을 보이고 있다. <표 1-1>은 고용·노동·고용노동일반 부문으로의 자원배분 추이를 보여주고 있는데, 2022년 36.6조원에 달하였던 고용 분야 지출은 이후 감소 추세로 전환되어 2024년 현재 33.7조원 수준을 보이고 있다. 이는 코로나19 위기가 사실상 종식됨에 따라 고용 분야 지출이 예년 수준을 회복한 것으로 이해될 수 있는데, 보건·복지·고용 분야의 전체 지출이 해당 기간 지속적으로 증가해온 것과는 다소 대조되는 모습이다.

<표 1-1> 고용, 노동, 고용노동일반 부문 자원배분 추이

(단위: 조원, %)

구분	2020	2021	2022	2023	2024
총지출	512.3 -	558.0 (8.9)	607.7 (8.9)	638.7 (5.1)	656.6 (2.8)
보건·복지·고용	180.5 -	199.7 (10.7)	217.7 (9.0)	226.0 (3.8)	237.6 (5.1)
소계	30.5 -	35.7 (16.8)	36.6 (2.7)	35.0 (△4.4)	33.7 (△3.6)
고용	22.3 -	25.8 (16.0)	25.9 (0.4)	23.6 (△8.9)	22.3 (△5.6)
노동	7.7 -	9.3 (20.0)	10.1 (8.8)	10.7 (6.5)	10.8 (0.4)
고용노동일반	0.5 -	0.6 (5.3)	0.6 (8.4)	0.6 (4.9)	0.7 (2.8)

주: () 안은 전년 대비 증감률로 저자 계산
자료: 기획재정부, 「예산안」, 각 연도

고용 분야 지출 변동은 예산지출과 기금지출 측면에서 모두 관찰된다. 구체적으로 <표 1-2>는 최근 5년 고용노동부의 예산 및 기금운용계획 추이를 보여주고 있는데, 2022년까지 증가세를 유지하던 예산지출과 기금지출 모두 그 이후 감소세로 전환된 것을 확인할 수 있다. 세부적으로는 일반회계와 고용보험 기금의 변동 양상이 두드러지는데, 일반회계 지출의 경우 2024년 현재 전년 대비 13.3% 감소한 5.1조원 수준임을, 고용보험 기금지출의 경우 최근 2년 연속 감소세를 유지하여 2024년 현재 16.4조원 수준임을 표에서 각각 확인할 수 있다.

<표 1-2> 고용노동부 예산 및 기금운용계획 추이

(단위: 조원, %)

구분	2020	2021	2022	2023	2024
합계	30.5	35.6	36.6	35.0	33.7
	-	(16.8)	(2.6)	(△4.4)	(△3.6)
예산지출	6.9	7.1	7.1	6.7	5.8
	-	(2.7)	(0.5)	(△6.0)	(△12.9)
일반회계	6.5	6.7	6.8	5.9	5.1
	-	(2.9)	(0.6)	(△12.3)	(△13.3)
특별회계	0.4	0.4	0.3	0.8 ¹⁾	0.7
	-	(△0.9)	(△2.0)	(117.7)	(△9.3)
기금지출	23.6	28.6	29.5	28.3	27.9
	-	(20.9)	(3.1)	(△4.1)	(△1.4)
고용보험	15.5	18.8	18.8	16.9	16.4
	-	(21.6)	(0.0)	(△10.2)	(△3.0)
산재보험	6.9	8.1	8.9	9.6	9.8
	-	(17.3)	(9.7)	(8.5)	(1.9)
장애인	0.6	0.7	0.8	0.8	0.9
	-	(13.6)	(12.9)	(10.6)	(6.8)
임금채권	0.5	0.7	0.7	0.6	0.5
	-	(50.0)	(△4.1)	(△9.3)	(△14.6)
근로복지	0.1	0.2	0.3	0.2	0.2
	-	(57.5)	(22.6)	(△13.9)	(△21.1)

주: () 안은 전년 대비 증감률로 저자 계산

1) 일반회계에서 고등교육특별회계로 이관된 4건(한국폴리텍대학 및 한국기술교육대학교 관련) 포함
 자료: 고용노동부, 「예산·기금운용계획 개요」, 각 연도

고용 분야 지출을 재정지원 일자리사업¹⁾ 측면에서 평가하는 것도 의미가 있는데, <표 1-3>은 최근 5년간 재정지원 일자리사업 유형별 자원배분 추이를 보여주고 있다. 우선 재정지원 일자리사업 전체 예산의 변동 양상은 앞서 살펴보았던 고용 분야 지출과 유사하다고 할 수 있는데, 2022년 31.9조원 수준까지 확대되었던 일자리사업 예산은 이후 지속적으로

1) 중앙행정기관 및 지방자치단체 또는 이들로부터 위탁받은 각종 기관 및 단체가 취업을 지원하기 위하여 재정을 활용하여 시행하는 사업(「고용정책 기본법」 제13조의2)을 말한다.

감소하여 2024년 현재 29.2조원 수준으로 나타나고 있다. 한편 재정지원 일자리사업 예산에서 가장 큰 비중을 차지하는 유형은 실업소득 유지·지원으로, 해당 유형의 비중은 최근 5년 동안 지속적으로 상승하여 2024년 현재 44.3% 수준을 유지하고 있다. 실업소득 유지·지원에 이어 두 번째로 비중이 높은 유형은 고용장려금인데, 해당 유형의 비중은 2021년 26.8% 까지 상승한 바 있으나 이후 지속적으로 감소하여 2024년 현재 14.8% 수준으로 집계되고 있다.

〈표 1-3〉 재정지원 일자리사업 재원배분 추이

(단위: 조원, %)

구분	2020	2021	2022	2023	2024
총지출	512.3 -	558.0 (8.9)	607.7 (8.9)	638.7 (5.1)	656.6 (2.8)
재정지원 일자리사업	25.5 -	30.1 (18.2)	31.9 (5.9)	30.4 (△4.8)	29.2 (△3.9)
직접일자리	2.9 [11.2]	3.1 [10.2]	3.2 [10.0]	3.2 [10.5]	3.6 [12.2]
직업훈련	2.2 [8.8]	2.3 [7.7]	2.5 [7.9]	2.7 [9.0]	2.6 [8.9]
고용서비스	1.2 [4.7]	1.7 [5.6]	1.9 [5.9]	1.8 [5.8]	1.6 [5.6]
고용장려금	6.5 [25.5]	8.1 [26.8]	6.5 [20.4]	5.1 [16.7]	4.3 [14.8]
창업지원	2.4 [9.2]	2.4 [8.0]	3.2 [9.9]	3.2 [10.5]	3.1 [10.7]
실업소득 유지·지원	10.3 [40.6]	12.5 [41.5]	13.8 [43.1]	13.4 [44.3]	12.9 [44.3]
장애인지원	- -	- -	0.9 [2.7]	1.0 [3.2]	1.0 [3.6]

주: () 안은 전년 대비 증감률, [] 안은 전체 대비 비중으로 저자 계산
 자료: 기획재정부, 「예산안」, 각 연도

최근 3년 동안 재정지원 일자리사업의 유형별 주요 추진계획은 <표 1-4>에 요약·정리되어 있는데, 적극적 노동시장 정책을 통해 양질의 민간일자리 창출을 도모하는 한편 노인·저소득층 등 취업취약계층을 중심으로 직접일자리 공급량을 증대시켜왔음을 확인할 수 있다. 보다 구체적으로 첨단 분야 인력양성을 위한 직업훈련 및 국민취업지원제도, 대학일자리+센터 운영 등 고용서비스 강화를 위한 투자가 집중적으로 진행되는 가운데 취업취약계층 지원을 위한 노인일자리 및 자활사업에 대한 투자가 확대된 모습을 최근 예산안 등에서 목격할 수 있다. 이와 같은 일자리사업의 투자 방향은 최근 우리나라의 경제적 여건 및 구조적 문제 등을 고려할 때 그 적절성이 상당 수준 인정된다고 평가할 수 있는데, 다만 각 유형 내지 사업별 재원 배분 측면에서는 향후 중장기적 관점에서의 검토가 필요할 것으로 보인다.

〈표 1-4〉 재정지원 일자리사업 연도별 주요 추진계획

구분	2022년 예산안	2023년 예산안	2024년 예산안
직접일자리	- 노인일자리(84.5만개) - 자활근로(6.6만개)	- 노인일자리(82.2만명) - 자활근로(6.6만명)	- 노인일자리(88.3→103만명) - 자활(6.6→6.9만명)
직업훈련	- 내일배움카드(1.0→1.2조원)	- 내일배움카드(1.2→1.4조원)	- 첨단분야인력양성(3.6→4.4만명)
고용서비스	- 국민취업지원제도(1.2→1.5조원)	- 국민취업지원제도(1.4→1.2조원)	- 대학일자리+센터(403→828억원)
고용장려금	- 고용유지지원금(1.4→0.6조원) - 사회보험사각지대 해소(0.8→1.0조원)	- 청년추가고용장려금(1.0→0.2조원) - 고용유지지원금(0.6→0.2조원)	- 육아휴직급여(13.2→16.9만명)
창업지원	- 창업기업융자(1.6→2.2조원)	- 혁신창업사업화자금(융자)(2.0→1.7조원)	- TIPS(2,681→3,614억원)
실업소득 유지·지원	- 구직급여(11.3→11.5조원)	- 구직급여(11.5→11.2조원)	- 구직급여(161→158만명) - 두루누리(128→97만명)
장애인지원	-	- 장애인고용장려금(0.26→0.30조원)	- 장애인고용장려금(61.1→63.3만명)

자료: 기획재정부, 「예산안」, 각 연도

국가재정운용계획 등에서 확인할 수 있는 중단기 투자계획에 따르면, 2027년까지 고용 분야 투자의 연평균 증가율은 0.2% 수준으로 관리될 전망이다(<표 1-5> 참조). 이는 동 기간 총지출의 경우 3.6%, 보건·복지·고용 분야의 경우 4.9%로 연평균 증가율이 계획된 것과는 대조되는데, 지출 효율화 등을 통해 고용 분야 투자의 내실화가 추진될 것임을 예상해 볼 수 있다. 다만 이와 같은 고용 분야 중단기 투자계획은 앞서 발표되었던 중단기 투자계획들과 비교해 다소 보수적이라 할 수 있는데, 고용 분야 투자의 경우 경기대응적 성격을 지니고 있을 뿐 아니라 인적자본 축적, 사회보장 등 경제성장 및 분배 측면과도 밀접히 연관되어 있다는 점에서 향후 중단기 투자계획에 대한 면밀한 검토가 필요할 것으로 판단된다.

<표 1-5> 고용, 노동, 고용노동일반 부문 투자계획 추이

(단위: 조원, %)

구분 ¹⁾	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	연평균 증가율 ³⁾
①	총지출			638.7	656.9	684.4	711.1	736.9	3.6
	보건·복지·고용	-		226.0	242.9	252.2	262.5	273.4	4.9
	고용 등 ²⁾			35.0	33.6	33.9	34.5	35.3	0.2
②	총지출			607.7	639.0	669.7	699.2	728.6	4.6
	보건·복지·고용	-		217.7	226.6	238.6	254.4	269.5	-
	고용 등 ²⁾			36.6	35.0	36.7	38.7	39.7	2.0
③	총지출	558.0		604.4	634.7	663.2	691.1		5.5
	보건·복지·고용	-	199.7	216.7	232.2	246.1	259.3	-	6.7
	고용 등 ²⁾		35.7	36.5	39.7	41.1	42.1		4.2
④	총지출	512.3	555.8	589.1	615.7	640.3			5.7
	보건·복지·고용	180.5	199.9	217.4	230.2	242.7	-		7.7
	고용 등 ²⁾	30.5	35.5	39.3	41.6	44.0			9.6

주: 1) ① 2023~2027, ② 2022~2026, ③ 2021~2025, ④ 2020~2024 국가재정운용계획

2) 보건·복지·고용 분야 내 고용, 노동, 고용노동일반의 합계

3) 저자 계산

자료: 대한민국정부, 「국가재정운용계획」, 각 연도

2. 성과 및 한계

코로나19 시기 동안 고용 분야 투자는 노동시장 안정 측면에서 일정 수준 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있다. <표 1-6>은 코로나19 시기 전후 우리나라와 해외 주요국의 실업률 추이를 비교하여 보여주고 있는데, 해당 기간 우리나라의 전체 실업률은 큰 폭의 상승 없이 안정적으로 유지되었음은 물론 2022년 이후 3% 미만을 기록하는 등 노동시장 양적 지표가 양호한 수준을 유지해 왔음을 확인할 수 있다. 특히 청년(15~24세)의 경우에도 해당 기간

실업률이 큰 폭으로 낮아진 양상을 확인할 수 있는데, 이와 같이 해외 주요국 대비 두드러지는 노동시장의 양적 지표 개선에 재정지원 일자리사업이 일정 수준 기여한 것으로 평가하는 데에 큰 무리는 없을 것이다.

〈표 1-6〉 우리나라 및 해외 주요국 실업률 추이

(단위: %)

구분		2019	2020	2021	2022	2023
15세 이상	한국	3.8	3.9	3.7	2.9	2.7
	미국	3.7	8.1	5.4	3.7	3.6
	Euro area ¹⁾	7.5	7.8	7.8	6.8	6.5
	OECD ¹⁾	5.4	7.1	6.2	5.0	4.8
15~24세	한국	10.4	10.5	8.5	7.0	5.7
	미국	8.4	15.1	9.7	8.1	7.9
	Euro area ¹⁾	16.3	18.1	17.0	14.6	14.5
	OECD ¹⁾	11.9	15.2	12.8	10.9	10.6

주: 1) 시계열 불연속 등의 문제로 자료 해석 시 유의가 필요

자료: OECD Data Explorer, “Infra-annual labour statistics”,

[https://data-explorer.oecd.org/vis?pg=0&snb=1&vw=tb&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_LFS%40DF_IALFS_INDIC&df\[ag\]=OECD.SDD.TPS&df\[vs\]=1.0&dq=EA20%2BUSA%2BOECD%2BKOR.UNE_LF...Y._T.Y_GE15%2BY15T24..A&to\[TIME_PERIOD\]=false&lb=bt&lc=en&pd=2019%2C2023](https://data-explorer.oecd.org/vis?pg=0&snb=1&vw=tb&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_LFS%40DF_IALFS_INDIC&df[ag]=OECD.SDD.TPS&df[vs]=1.0&dq=EA20%2BUSA%2BOECD%2BKOR.UNE_LF...Y._T.Y_GE15%2BY15T24..A&to[TIME_PERIOD]=false&lb=bt&lc=en&pd=2019%2C2023), 검색일자: 2024. 9. 17.

다만 실업률이나 고용률 등 양적 지표상에서 포착되지 않는 우리나라 노동시장의 구조적 문제들이 여전히 존재하고 있음은 지적될 필요가 있는데, 가령 청년층을 중심으로 임금근로자 중 비정규직이 차지하는 비중의 증가 양상이 관찰되는 등 고용의 질 측면에서의 개선이 부진한 것으로 나타난다. 구체적으로 2019년 38.3% 수준이었던 20~29세 임금근로자의 비정규직 비중은 2023년 40.3%로 집계된 바 있는데(<표 1-7> 참조), 주지의 사실이듯 비정규직 일자리의 경우 통상 정규직 일자리와 비교해 임금 수준과 고용 안정성이 낮으므로 양질의 일자리로 분류되기 어렵다. 따라서 해당 기간 청년층의 고용률 상승이나 실업률 감소가 양질의 일자리 창출을 동반하지 않았을 여지가 있으며, 이는 단순히 양적 지표의 개선만을 근거로 일자리사업의 성과를 평가하는 데에 한계가 있음을 시사한다.

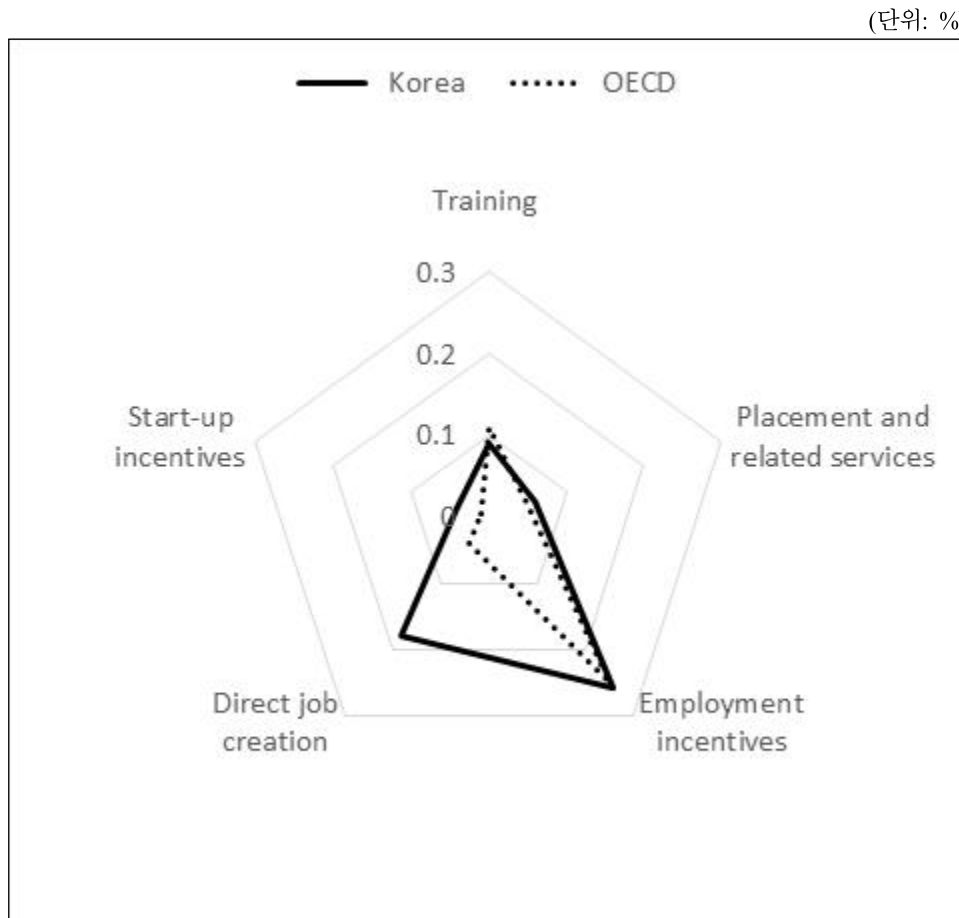
〈표 1-7〉 연령별 비정규직 비중 추이

(단위: %)

구분	2019	2020	2021	2022	2023
전체	36.4	36.3	38.4	37.5	37.0
15~19세	77.8	84.1	85.1	86.4	89.0
20~29세	38.3	37.7	40.0	39.1	40.3
30~39세	23.7	22.8	23.0	21.9	21.6
40~49세	27.0	26.7	28.6	26.6	26.3
50~59세	35.5	34.3	35.9	35.3	33.2
60세 이상	71.6	71.0	73.7	71.3	68.7

자료: 통계청 KOSIS, 「성/연령별 근로형태(비정규직)별 취업자」, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE7006S&conn_path=I3, 검색일자: 2024. 9. 17.

[그림 1-1] 우리나라와 OECD 회원국의 적극적 노동시장 정책 유형별 GDP 대비 지출 비중



주: 2021년 기준

자료: OECD Going Digital Toolkit, “Public spending on active labour market policies as a share of GDP,” <https://goingdigital.oecd.org/en/indicator/42>, 검색일자: 2024. 9. 17.

한편 재정지원 일자리사업 유형별 자원배분 측면에서도 그 적절성에 대한 논의가 필요할 것으로 보인다. [그림 1-3]는 우리나라와 OECD 회원국의 적극적 노동시장 정책 유형별 GDP 대비 지출 비중(2021년 기준)을 비교하여 보여주고 있는데, 해외 주요국들과 비교해 우리나라의 직접일자리 창출 관련 지출이 상당히 높은 수준임을 확인할 수 있다. 물론 이는 노인일자리 사업 등 우리나라 인구구조의 특수성에 기인하는 자원배분의 결과로 이해될 여지가 있는데, 다만 지출효율성과 지속가능성 등의 측면에서 해당 유형 내지 사업에 대한 재정투자 규모의 적절성을 중장기적 관점에서 검토할 필요가 있을 것으로 판단된다.

제2절 고용 분야 재정투자 여건

1. 재정운용 여건

향후 고용 분야의 재정투자 여건에 있어 의무지출 확대 정도 및 속도가 중요한 변수가 될 것으로 예상된다. <표 1-8>은 고용·노동 부문의 의무지출 전망 추이를 보여주고 있는데, 「2023~2027년 국가재정운용계획」에 따르면 모성보호 육아지원 관련 지출은 2023년 2.1조원에서 2027년 3.1조원으로 연평균 10.0% 증가할 전망이다. 이와 같은 가파른 증가세는 최근 육아지원 제도들의 확대 및 사용자 증가 등에 기인한다고 볼 수 있는데, 2024년 현재 우리나라가 직면하고 있는 심각한 인구위기 상황 등을 고려할 때 해당 지출 확대에는 불가피한 측면이 있다. 다만 향후 육아지원 제도들이 더욱 확대되고 그 사용자 역시 더 큰 폭으로 증가할 가능성이 높으므로 고용·노동 부문의 의무지출이 더욱 가파르게 증가할 여지가 상당하다는 점은 강조될 필요가 있다.

향후 예상되는 고용·노동 부문 내 의무지출의 지속적 확대는 동 기간 해당 부문 내 재량 지출의 증가율이 제한될 가능성이 높음을 시사한다. 이는 전체 재원이 한정된 상황에서 미래 대비적 성격 등의 중장기 투자가 위축될 가능성이 있음을 암시하는데, 경제 내 자원 배분의 효율성 추구라는 관점에서 의무지출 관리·통제의 필요성 및 가능성에 대한 신중한 검토가 필요한 시점이라고 할 수 있다. 특히 제도의 효과성 내지 실효성이 충분히 입증되지 않은 상태에서의 해당 제도 확대에는 신중할 필요가 있으며, 만일 불가피한 측면이 존재하는 경우에는 제도 확대 추진과 함께 중장기적 관점의 자원 마련 방안 역시 함께 제시할 필요가 있을 것이다.

〈표 1-8〉 고용·노동 부문 의무지출 전망 추이

(단위: 조원, %)

구분 ¹⁾	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	연평균 증가율 ²⁾	
①	합계	-	22.1	22.3	22.7	23.7	24.6	2.7	
	구직급여		11.2	10.9	10.6	11.0	11.4	0.4	
	산재보험급여		7.8	7.9	8.3	8.7	9.1	3.8	
	모성보호육아지원		2.1	2.5	2.6	2.8	3.1	10.0	
	기타		1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	0.4	
②	합계	-	18.7	19.0	20.1	21.0	22.1	4.3	
	구직급여		11.5	11.2	11.7	11.8	12.0	-	1.1
	산재보험급여		7.1	7.8	8.4	9.2	10.0	8.9	
③	합계	17.9	18.7	19.9	20.9	21.8	-	5.1	
	구직급여	11.3	11.5	11.9	12.3	12.7		2.8	
	산재보험급여	6.5	7.1	8.0	8.5	9.1		8.8	

주: 1) ① 2023~2027, ② 2022~2026, ③ 2021~2025 국가재정운용계획

2) 저자 계산

자료: 대한민국정부, 「국가재정운용계획」, 각 연도

2. 사회·경제적 여건

주지의 사실이듯 우리나라는 빅데이터·인공지능 등으로 대표되는 급격한 기술 및 산업 변화에 유연히 대응하는 동시에, 사회 양극화, 노동시장 이중구조, 저출산·고령화 문제 등을 조속히 해결해야 하는 상황에 놓여 있다. 이에 본 보고서에서는 경제활력 회복 및 사회 이동성 제고 등에 초점을 맞추는 가운데 고용 분야 내 주요 주제들에 대한 분석 및 제안을 시도한다.

우선 제2장에서는 산업계 주도 인재양성을 위한 직업훈련 재정립 방안에 대하여 논의한다. 인구구조 및 산업 변화, 사회 양극화 등에 따라 평생직업능력개발에 대한 수요가 지속적으로 증대되고 있는데, 우리나라 직업훈련의 내실화 필요성 역시 꾸준히 지적되고 있다. 이에 제2장에서는 직업능력개발사업의 주요 현황 및 여건을 검토하고, 정부 주도 직업훈련사업의 개선방안 및 산업계 주도의 인재양성 지원 방안 등에 대하여 숙고한다.

제3장에서는 사회 이동성 제고를 위한 근로·복지 연계 방안에 대하여 검토한다. 자활사업은 우리나라의 대표적인 근로·복지 연계 제도라 할 수 있는데, 빈곤층에 미치는 긍정적인 효과가 보고되는 동시에 탈수급 정체 및 빈곤의 만성화 등 사업의 부작용 역시 지적되고 있다. 이에 제3장에서는 자활사업의 현황 및 문제점을 진단하는 동시에, 빈곤층의 사회 이동성 제고를 위한 개선 방안을 모색한다.

한편 제4장에서는 청년 고용 관련 지원금의 효율화를 위한 정책방향을 논의한다. 최근 청년 고용지표는 비교적 양호한 흐름을 보이고 있으나, 해당 흐름이 기존 또는 현행 청년 대상 일자리 정책들에 기인하는지 여부 및 정도는 다소 불분명한 상황이다. 이에 제4장에서는 청년 대상 일자리 사업들의 현황 및 쟁점들을 정리하고, 청년일자리도약장려금, 빈일자리 채움 청년취업지원금, 일경험 사업 등의 개선방안을 검토함으로써 청년 고용 관련 지원금의 효율적 운영을 위한 정책설계 방향을 제언한다.

끝으로 제5장에서는 육아기 근로시간 단축 등 일·생활 균형 사업의 효과 제고를 위한 방안에 대하여 고민한다. 우리나라가 직면하고 있는 심각한 인구위기에 대응하기 위하여 최근 육아휴직 및 육아기 근로시간 단축 등 일·생활 균형 지원을 위한 사업들이 적극적으로 확대되고 있다. 그러나 해당 제도들의 효과성 내지 실효성에 대한 논의는 비교적 제한적인데, 제5장에서는 국제 비교 및 선행연구 검토를 통해 해당 제도들의 성과를 점검하는 한편, 분석 결과를 바탕으로 일·생활 균형 사업의 효과성 제고를 위한 방안을 제시한다.

참고문헌

<국내 문헌>

고용노동부, 「예산·기금운용계획 개요」, 각 연도
기획재정부, 「예산안」, 각 연도
대한민국정부, 「국가재정운용계획」, 각 연도

<웹사이트>

법제처 국가법령정보센터, 「고용정책 기본법」, <https://www.law.go.kr/법령/고용정책기본법>
통계청 KOSIS, 「성/연령별 근로형태(비정규직)별 취업자」, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE7006S&conn_path=I3, 검색일자: 2024. 9. 17.
OECD Data Explorer, “Infra-annual labour statistics,”
[https://data-explorer.oecd.org/vis?pg=0&snb=1&vw=tb&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_LFS%40DF_IALFS_INDIC&df\[ag\]=OECD.SDD.TPS&df\[vs\]=1.0&dq=EA20%2BUSA%2BOECD%2BKOR.UNE_LF...Y._T.Y_GE15%2BY15T24..A&to\[TIME_PERIOD\]=false&lb=bt&lc=en&pd=2019%2C2023](https://data-explorer.oecd.org/vis?pg=0&snb=1&vw=tb&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_LFS%40DF_IALFS_INDIC&df[ag]=OECD.SDD.TPS&df[vs]=1.0&dq=EA20%2BUSA%2BOECD%2BKOR.UNE_LF...Y._T.Y_GE15%2BY15T24..A&to[TIME_PERIOD]=false&lb=bt&lc=en&pd=2019%2C2023), 검색일자: 2024. 9. 17.
OECD Going Digital Toolkit, “Public spending on active labour market policies as a share of GDP,”
<https://goingdigital.oecd.org/en/indicator/42>, 검색일자: 2024. 9. 17.

제2장

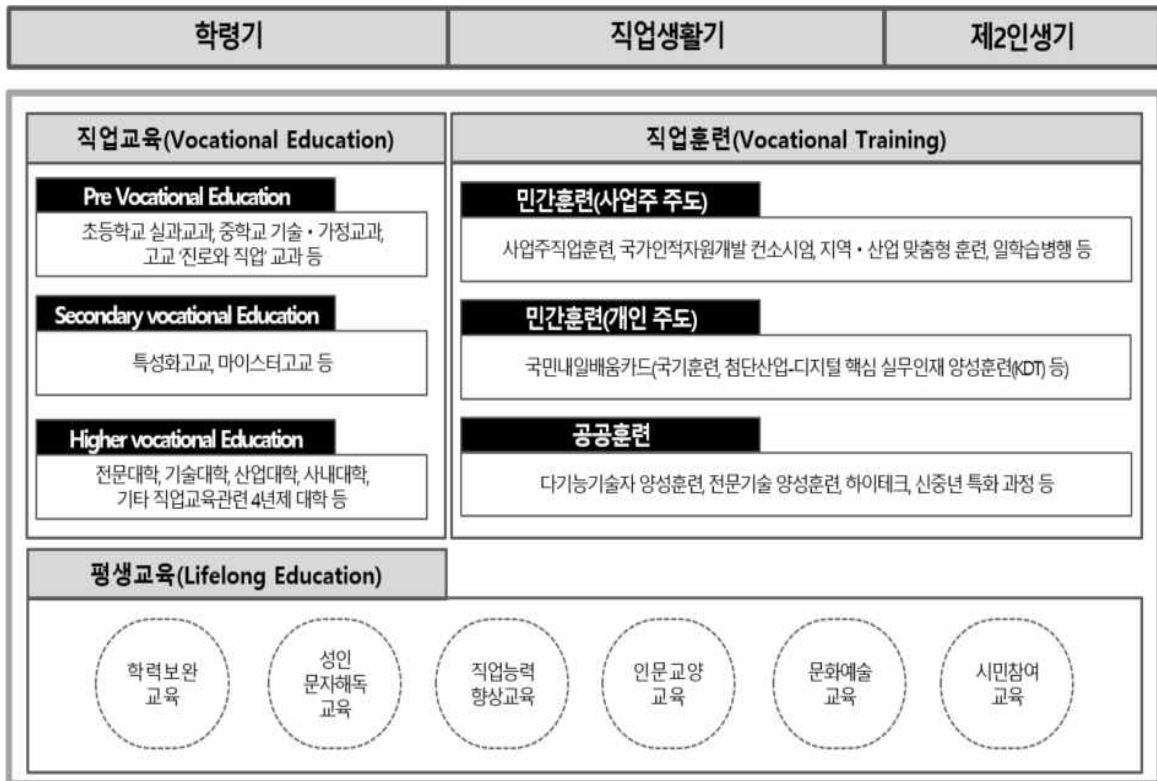
산업계 주도 인재양성을 위한 직업훈련 재정립 방안

제1절 현황과 문제점

1. 평생직업능력개발 수요 증대

평생직업능력개발은 ① 「학령기-직업생활기-제2인생기」의 생애 전 단계에 걸쳐서 ② 학교, 기업, 훈련기관 등에서 ③ 직업생활의 영위에 필요한 능력을 지속적으로 배양하고 제고하는 모든 직업능력개발 활동을 의미한다(전승환 외, 2021). 평생직업능력개발과 유사한 개념으로는 평생직업교육훈련과 평생교육이 있다. 평생직업교육훈련은 평생에 걸쳐 다양한 성공경로를 추구할 수 있도록 진로 선택의 길을 열어주고, 전문적 직업능력을 기르는 것 외에 보완적으로 환경변화에 유연하고 신속하게 적응할 수 있는 기초역량(agile and transferable skills)을 개발하는 것을 의미한다(관계부처 합동, 2018). OECD는 중등과 고등직업교육 중심 노동시장 진입 전 단계 초기교육훈련(initial VET)과 그 외의 실업자, 재직자 대상 계속교육훈련(continuing VET)으로 구분하기도 한다. 한편, 우리나라에서 평생교육은 학교의 정규교육과정을 제외한 학력보완교육, 성인 문자해득교육, 직업능력향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육 등을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동을 의미한다(「평생교육법」 제2조).

[그림 2-1] 평생직업능력개발의 범주

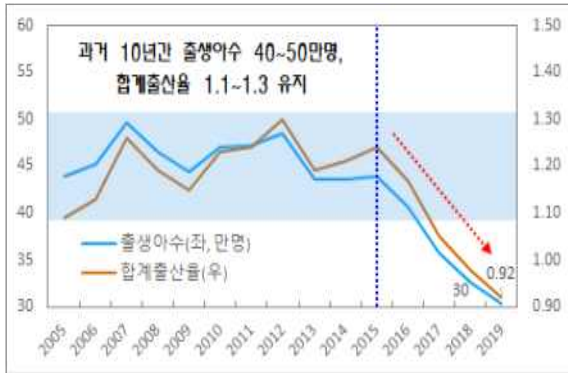


자료: 전승환 외(2021) 재구성.

이러한 평생직업능력개발에 대한 수요는 ① 저출산·고령화에 따른 인구구조 변화, ② 디지털 전환 등으로 인한 산업전환, ③ 일자리 및 소득 양극화 등 사회구조 변화 등의 측면으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 먼저 저출산·고령화가 가속화되고 있는 가운데 '인구 절벽'은 더욱 가팔라질 전망이다. 2020년에는 사망자 수가 출생아 수를 넘어서는 '데드크로스'가 발생하였다. 특히 대한민국은 OECD 회원국 중 가장 빠르고 가파른 고령화 추세를 보이고 있어 2050년에 이르면 한국의 고령자 비율은 70%를 상회, 비교대상 국가 중 한국의 고령자 비율이 가장 높을 것이라고 예측되고 있다. 뿐만 아니라 재직기간 단축과 평균수명 증대로 전 생애에 걸친 지속적인 역량 개발이 요구되나(김경애 외, 2021), 학령기 이후 성인 역량은 급감하는 추세이다. 우리나라 연령별 역량수준을 살펴보면 OECD 평균과 비교하였을 때 대략 30세 미만에는 더 높으나, 30세 이상부터는 더 낮은 것으로 나타나고 있다. 이러한 인구구조의 변화는 성인기 역량감소, 생산연령인구(15~64세)의 감소로 연결되어 이에 대한 해결책으로 개인적·국가적으로 평생학습에 관한 관심이 갈수록 증대되고 있다(관계부처 합동, 2021. 8. 11.).

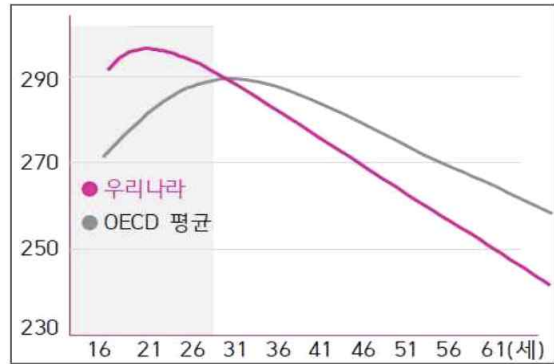
또한, AI 등 신기술 발전, 디지털화에 따른 지식·정보 유통기한의 단축, 이에 따른 산업 전환으로 적시성 있는 인력수급의 필요성이 증대됨에 따라 평생직업능력개발에 대한 수요

[그림 2-2] 출생아 수 및 합계출산율 추이



자료: 관계부처 합동(2020. 8.), p. 1.

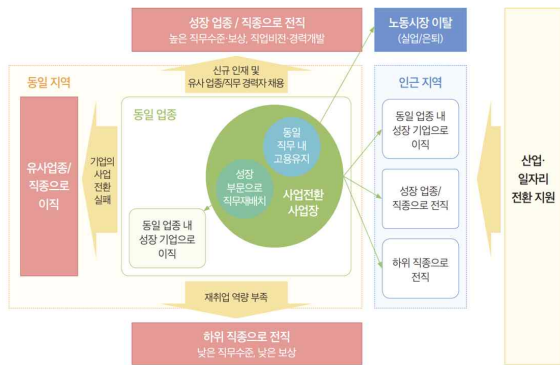
[그림 2-3] 연령별 역량수준 국제비교



자료: 관계부처 합동(2022. 12.), p. 21.

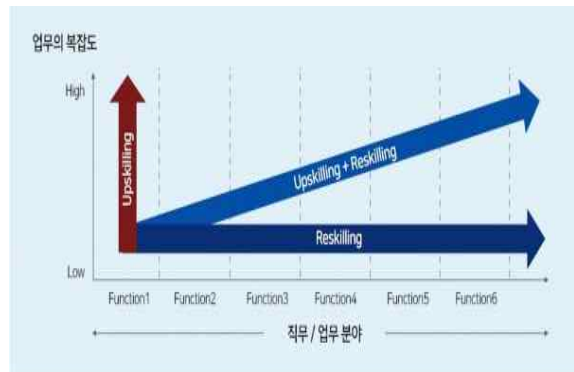
는 지속적으로 증가될 것으로 예상된다. 디지털전환 가속화로 기존 산업 또는 기술에 ICT, 빅데이터 등 첨단 기술이 접목되어 새로운 비즈니스·산업 발생 및 직무 변화 등이 가속화 될 것으로 예상되고 있으며, 급격한 산업 및 기술 변화 등으로 과거에 습득한 직무역량만으로는 직업생활을 지속하기에 근본적 한계가 있기 때문이기도 하다. 따라서 산업 변화 및 기술 확산에 따른 혁신기술·지식 창출이 가능하도록 Re-skilling/Up-skilling에 필요한 직업훈련 체계 구축이 매우 중요한 시점이다.

[그림 2-4] 산업·일자리전환의 유형



자료: 한국고용정보원(2023)

[그림 2-5] Re-skilling과 Up-skilling 관계도



자료: 세계경영연구원(2021)

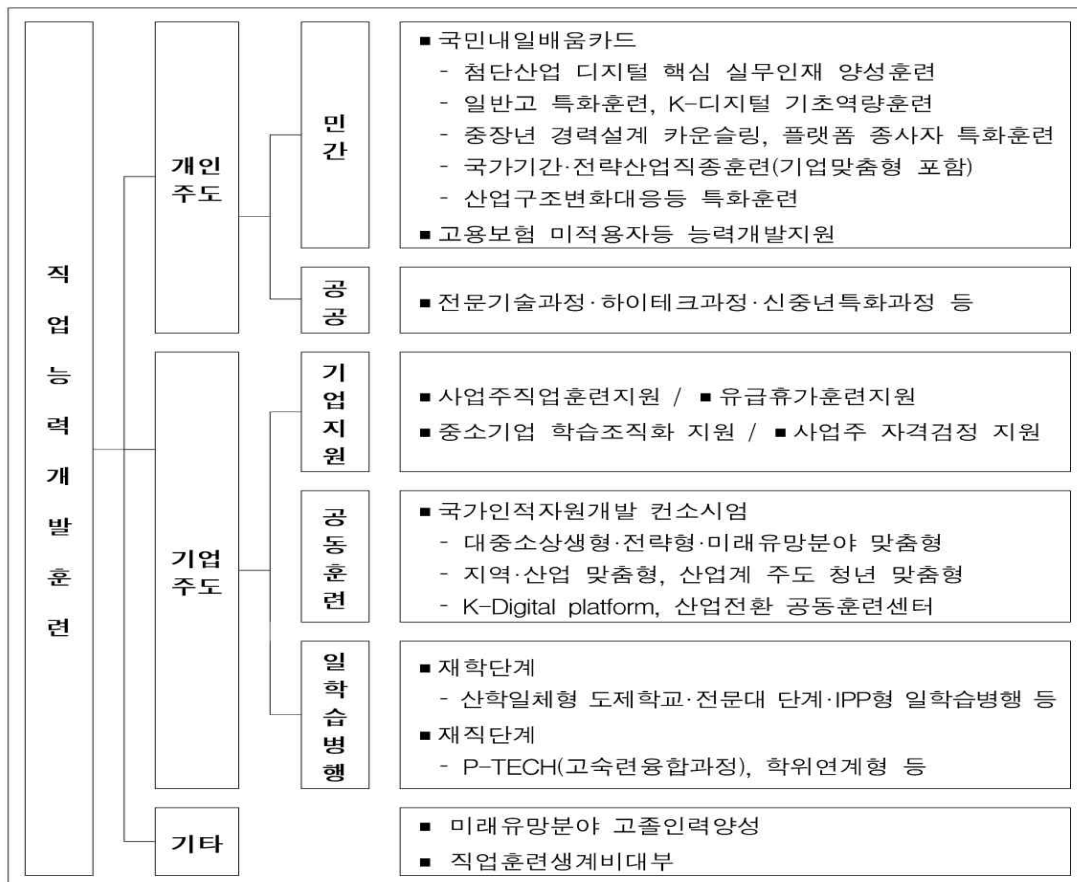
마지막으로 성장기조 둔화 및 기술 발전으로 인한 일자리 및 소득 양극화 심화 문제를 해소하는 차원에서도 직업훈련을 통한 평생직업능력개발 지원으로 사회안전망 확충이 중요하다. 디지털 격차, 다양한 비전형적 임시 일자리 증가 등은 고용의 안정성과 질의 저하를 초래하고 있으며, 기술혁신과 디지털 플랫폼에 조기에 적응할 수 있도록 디지털 역량개발 기회의 확대가 필요하다. 특히 디지털·그린 경제로의 전환으로 플랫폼 노동, 원격근무 확대 등 일자리 형태가 다양화되고 있으나, 일자리 미스매치, 저숙련 노동수요 감소 등도

함께 진행되고 있어 이·전직과 실업, 양극화 등에 대한 부담 및 우려가 확대되고 있다. 따라서 향후 직업훈련, 구직지원, 임금지원, 공공일자리 등 노동시장에 대한 적극적 재정투자 등이 매우 중요하다(Brooking 연구소, 2020. 4). 또한, 상대적으로 우수한 교육훈련 인프라를 갖추고 있는 대기업으로 하여금 공동훈련 등을 통한 사회적 책무성 제고 및 직업훈련 마중물 역할 제고 검토도 필요한 시점이다.

2. 직업능력개발사업 주요 현황 및 여건

직업능력개발훈련은 국민에게 평생에 걸쳐 직업에 필요한 직무수행능력(지능정보화 및 포괄적 직업·직무기초능력을 포함)을 습득·향상시키기 위하여 실시하는 훈련을 총칭한다. 이러한 목적으로 정부에서는 「국민평생직업능력개발법」등 법적 근거와 다양한 방식의 재정지원을 통해 직업능력개발을 지원하고 있다. 이러한 직업능력개발훈련은 크게 훈련제공 주체에 따라 개인주도 훈련과 기업주도 훈련으로 구분할 수 있다(고용노동부, 2023).

[그림 2-6] 직업능력개발훈련 체계



자료: 고용노동부(2023. 7.)

개인주도 훈련은 국민내일배움카드를 통해 실업자의 노동시장 진입과 재직자의 직무능력 향상을 지원하고 있다. 국민내일배움카드는 제도 도입 초기인 2010년에는 실업자(유효기간 1년)와 재직자(유효기간 3년)를 구분하여 시행되다가 2020년부터는 실업자와 재직자를 통합하여 유효기간 5년으로 시행되고 있는 제도이다. 2020년 이후 2023년 11월 기준 414만명(경찰인구의 14.1%)이 카드를 발급받았으며, 누적인원으로 약 369만명이 훈련을 제공받았다. 이러한 개인주도 훈련은 양적으로 크게 성장하여 개인의 직무수행능력 향상에 크게 기여하여 왔으나, 취업보다는 취미·여가 등의 목적으로 수강하는 훈련생도 여전히 일부 존재하고 있는 문제도 있다.

〈표 2-1〉 개인주도 훈련 지원예산 및 훈련실시인원

구분	총계	일반직종	국가기간전략산업직종	KDT	특화훈련	
목적	-	실업자·재직자의 직무능력 향상	기간·전략산업의 필요인력 양성	디지털 분야 현장 실무인재 양성	대상별 맞춤형 훈련(일반고, 이전직 등)	
예산 (억원)	22년	12,102	3,504	3,506	3,248	1,844
	23년	14,025	3,447	4,648	4,163	1,767
훈련실시인원 (22년, 천명)	940	793	49	22	76	

자료: 관계부처 합동(2024. 1), 「제4차 직업능력개발 기본계획」

기업주도 훈련은 근로자의 직무능력 향상이 기업의 생산성 제고로 이어지도록 훈련비·훈련과정 개발 등을 지원하고 있다. 1974년 직업훈련의무제로 추진된 기업직업훈련은 1995년 고용보험제도 도입에 따라 직업능력개발사업으로 통합되어 재직자 역량 향상에 기여하여 왔다. 기업직업훈련을 통해 연간 약 290만명에 약 8,400억원을 지원하고 있으며, 주요한 사업으로는 사업주 직업훈련, 공동훈련(컨소시엄 사업), 일학습병행 등이 있다. 이러한 기업직업훈련은 재직자의 직무역량 제고 차원에서 의의를 가지나, 전체 고용보험 납부 기업 대비 훈련 참여 기업 비율은 2021년 기준 4.5% 수준으로 매우 저조한 상황이다(고용노동부, 2022).

〈표 2-2〉 기업주도 훈련 지원예산 및 훈련실시인원

구분	총계	사업주 직업훈련	공동훈련(컨소시엄)	일학습병행	
목적	-	일반 재직자 직무능력 향상	중소기업의 인력양성·향상 지원	현장 맞춤형 숙련인력 양성	
예산 (억원)	22년	7,336	3,037	1,319	2,980
	23년	8,451	4,014	1,445	2,992
훈련실시인원 (22년, 천명)	2,985	2,742	212	31	

자료: 관계부처 합동(2024. 1), 「제4차 직업능력개발 기본계획」

이외에도 민간훈련기관을 통한 인력양성이 어려운 분야에 대해서는 폴리텍, 한기대 등 공공훈련기관을 통해 직업훈련이 제공되고 있다. 폴리텍 학위과정 및 비학위과정(전문기술 등 특화과정)을 통해 연간 2.8만명, 한기대 온라인평생교육원의 온라인 교육을 통해 연간 10만명 등이 직업훈련을 제공받고 있다.

3. 사내대학 운영 현황 및 문제점

사내대학은 시간적, 경제적 여유가 없어 대학에 진학하지 못한 근로자의 면학 욕구를 충족하고, 직무교육과 특화교육을 통해 기업의 생산성 향상과 복지후생제도 운영의 효과를 얻고자 설립되었다. 사내대학은 「평생교육법」 제32조(사내대학 형태의 평생교육시설)에 의거하여 학교법인 설립 없이 사내 교육장을 설치·운영할 수 있으며, 전문대학 또는 대학 졸업자와 동등한 학력·학위를 인정하는 평생교육시설의 고등교육기관(주무부처: 교육부 산학협력일자리정책과)을 의미한다.

사내대학 설치 대상 사업장은 「상법」 또는 특별법에 의하여 설립된 법인이며, 단독 또는 공동으로 참여하는 사업장으로서, 사업장에서 일하는 종업원(해당 사업장에 고용된 종업원 및 해당 사업장에서 일하는 다른 업체 종업원 포함)의 수가 200명 이상이어야 한다. 입학 대상은 사업장 소속 종업원 및 사업장 내 타 업체 종업원 대상이며, 고교 졸업자 또는 법령에 따라 이와 동등 이상의 학력 인정자로서 해당 사업장에 근무하고 있는 자로 규정하고 있다(「평생교육법 시행령」 제45조).

사내대학의 교육과정 편성 및 운영은 「평생교육법 시행령」에 의해 자율성이 보장되고, 학칙이 정하는 바에 따라 운영할 수 있다. 이수 및 평가 방법은 평점 및 학점제로 운영되며, 수업연한 및 교육과정은 2년(학사/전문학사)과정과 4년(학사)과정을 설치할 수 있다. 또한, 학칙이 정하는 입학정원의 범위 내라면 편입학도 가능하다. 사내대학의 졸업자는 학력과 학위가 모두 인정되고, 매 학기 학점당 15시간 이상 이수했을 때 1학점으로 인정받을 수 있다. 학위는 전문학사의 경우 2년 과정 이수 후에 수여하며, 학사의 경우 2년 또는 4년 이상을 이수한 후에 수여하도록 되어 있다.

사내대학은 삼성전자공과대학교를 비롯하여 6개 기업에서 운영하고 있으며, 교육과정에 따라 전문학사 혹은 학사학위를 부여하고 있다. 입학자격은 대체로 해당 사업장 재직자로 설정하고 있으며, 일부의 경우 컨소시엄 사업장 혹은 협력사 사업장 근로자로 설정하고 있는 경우도 있다.

〈표 2-3〉 사내대학 운영 현황

(단위: 명)

구분	개교	산업체	학위 (수업연한)	학과명	입학 정원	편제정원		입학자격
						과별	전체	
삼성전자 공과대학교	2005. 3.	삼성전자	학사(3년) 1년 3학기	반도체공학	40	120	120	사업장 재직자
삼성중공업 공과대학	2007. 3.	삼성 중공업	전문학사 (2년)	조선해양	40	80	80	사업장 재직자
SPC 식품과학 대학	2011. 3.	SPC그룹	전문학사 (2년)	베이커리	30	60	60	권소시업 사업장 근무자, 협력사 근무자
대우조선 해양 공과대학	2013. 3.	대우 조선해양	전문학사 (2년)	조선해양 학과	100	200	200	사업장 재직자
LH 토지주택 대학교	2013. 3.	한국토지 주택공사	학사 (4년)	건설경영	20	80	160	사업장 재직자
				건설기술	20	80		
포스코 기술대학	2014. 2.	포스코	전문학사 (2년)	철강융합과	60	120	120	사업장 재직자

주: KDB 금융대학교와 현대중공업 공과대학은 2021년 폐교.
 자료: 김봄이·박선규(2018) pp. 45~46를 바탕으로 재작성.

이러한 사내대학의 운영상 문제점은 몇 가지 사항으로 구분하여 종합해 볼 수 있다(김봄이 외, 2024). 첫째, 유사 제도와 혼동 및 정규 교육기관 대비 차별화 인식의 문제이다. 기업에 재직 중인 종업원을 대상으로 운영되는 대학은 근거 법령, 주관 부서, 도입 배경 등이 다르지만, 시간적·경제적 이유로 인해 대학에 진학할 여건이 없던 근로자들에게 직장 내에서의 교육을 통해 고등교육 수준에서의 평생학습 기회를 제공한다는 점 또는 기업이 필요에 따라 재직자에게 직무능력의 습득 및 향상을 목적으로 한다는 점 등 평생교육 이념과 일학습 병행 등에 부합한다는 공통점이 있다. 이러한 공통점 때문에 「평생교육법」에 의해 학위를 인정받는 사내대학 제도와 기업에서 임의 명칭으로 운영되는 대학의 차별성이 명확하지 못한 상태이다. 또한, 사내대학은 사실상 전문대학 또는 대학의 졸업자와 동등한 학력·학위가 인정되는 고등교육기관임에도 불구하고, 「고등교육법」이 아닌 「평생교육법」에 의한 평생교육시설이라는 이유로 자칫 정식학위가 아닌 기업체 내에서만 인정하는 사내 학위로 오해할 소지가 있어 정규 교육기관과는 차별적으로 인식될 가능성이 있다.

둘째, 엄격한 설립 및 운영 요건으로 중소기업의 진입이 제한적이다. 사내대학 설립 및 설치 기준은 「평생교육법」 및 「평생교육법 시행령」에 규정하고 있으나, 일반대학과 큰 차이 없이 요건이 까다롭고 탄력적 운영도 곤란한 상황이다. 또한, 원칙적으로 대학 운영에 필요한 모든 경비를 기업이 부담하여야 하므로 물적·인적 인프라가 미흡한 중소기업은 사내대학을 독자적으로 설립·운영하는 데에 상당한 어려움이 있다. 즉, 사내대학 설치 및 운

영에는 상당히 많은 노력과 비용이 요구되고, 이에 따라 현실적으로 대기업 중심으로 운영되고 있다. 아울러 현행 법률상 사내대학 입학자격은 해당 사업장과 계약관계상 연관이 있는 사업장의 종업원만 가지고 있고, 사내대학 설립 기준인 종업원 200인 이상은 인적자원 육성이 절실하고 고졸 재직자가 상대적으로 많이 분포하는 중소기업으로서는 제한적 설립 기준이며, 일정 규모 이상의 교사와 교원 확보 등이 필요한데 중소기업에 단독으로 설립 주체가 되어 이를 운영하는 것 또한 부담으로 작용하고 있다.

셋째, 운영비용의 사업주 전액 부담은 중소기업에 재정 부담을 야기할 수 있다. 사내대학 운영에 필요한 일부 소요 비용이 고용보험기금을 통해 환급 지원되고 있으나, 교사 및 기자재의 설치와 구입, 학교운영비 등은 전액 기업이 부담해야 하는 등 사내대학의 높은 비용은 사내대학이 비용만큼의 효용성을 갖추고 있는지에 대한 우려와 동시에 사내대학을 설립하는 것에 부정적인 영향을 미치게 될 가능성이 있다.

넷째, 기존 대학과의 마찰 가능성도 존재한다. 지속되는 학령인구 감소 등 다양한 원인으로 인해 대학 통·폐합과 구조조정이 급격하게 진행되고 있는 상황에서 기업체가 기존 대학과는 다른 별도의 시설을 갖추어 대학과 동일한 학위를 인정하는 사내대학을 설립하는 것은 입학자원 축소로 부담이 가중되고 있는 기존 지역대학과 마찰을 일으킬 수 있고, 나아가 지역대학 육성 방안과 상충될 여지도 있다.

다섯째, 후진학자 친화적 학습 환경 조성이 미흡하다. 후진학에 관한 애로사항에 대한 조사 결과, 일과 학업을 병행함에 있어서 시간이 부족하고 원래 수행하고 있던 자신의 업무에도 공백이 생겨 부담감을 느끼게 되며, 수업 참여 시간 동안 다른 직원들이 자신의 업무를 분담해야 하는 상황에 대한 심리적 부담을 느끼고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한, 실제 사내대학 참여 재직자들은 빠른 시간 내에 학위 취득을 원하지만, 사내대학의 학위 취득 소요기간은 전문학사는 평균 4년, 학사는 평균 6년인 것으로 나타나고 있다. 장기간의 학업 기간 소요는 후진학자를 위한 학습 환경이 조성되지 않은 상황에서 또 하나의 걸림돌이 될 수도 있다.

〈표 2-4〉 사내대학 운영상 문제점과 관련된 현행 규정

사내대학 운영 문제점	「평생교육법」 및 「첨단산업 인재혁신 특별법」 주요 내용
정규 교육기관과의 차별화	<ul style="list-style-type: none"> • 산업체 내 석·박사 과정 도입 및 채용 후보자까지 입학자격 확대
엄격한 설립 및 운영 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 중소기업 등이 연합하여 사내대학 설립 허용 • 교원, 교지, 교사 기준 완화 • 대학 위탁운영 허용
중소기업의 재정 부담	-
기존 대학과의 마찰 가능성	-
후진학자 친화적 학습 환경 조성 미흡	<ul style="list-style-type: none"> • 年 2~3학기 운영에서 학칙에 따라 자율적인 학사운영

자료: 김봄이 외(2024)

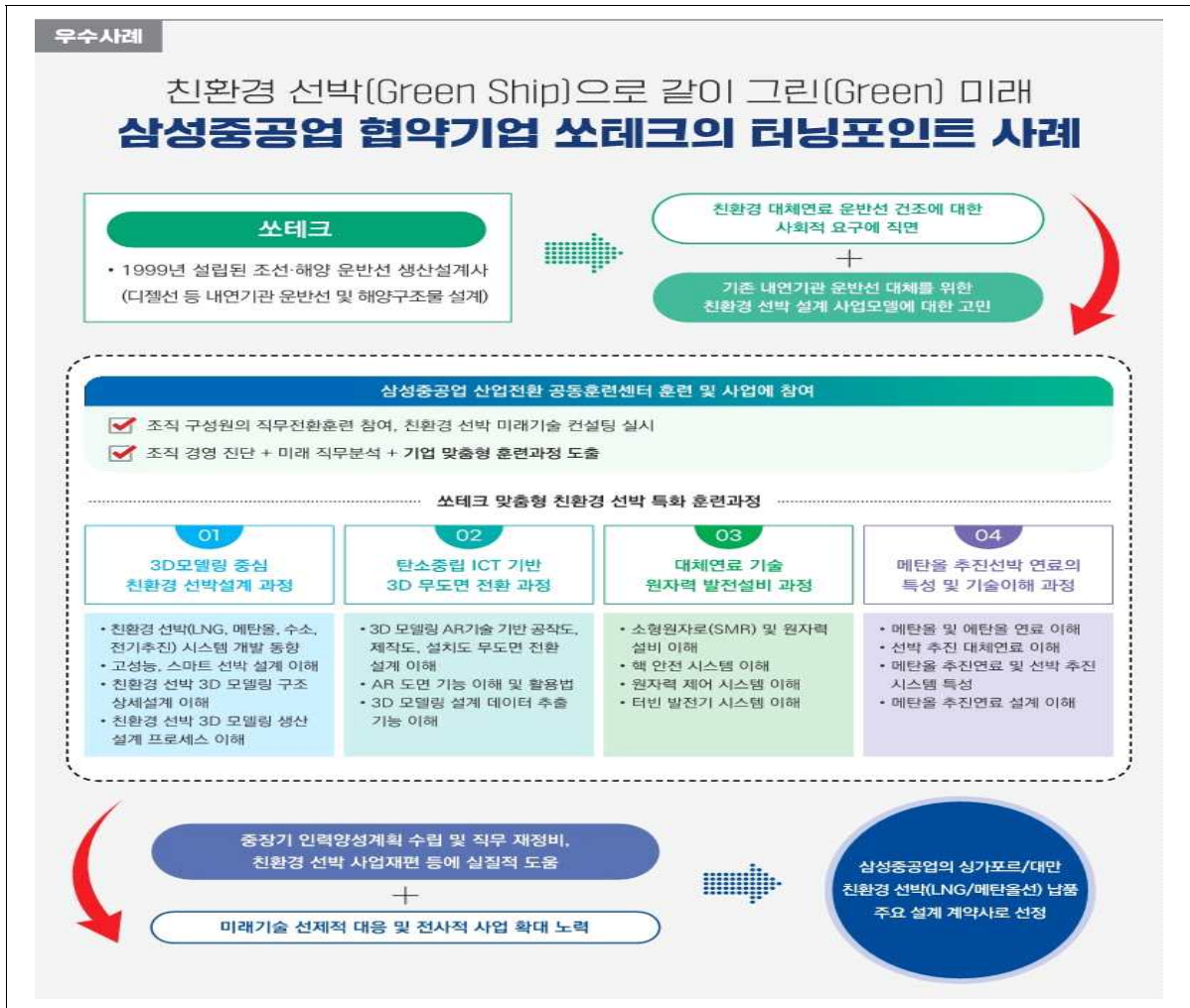
제2절 개선방안

1. 정부 주도 직업훈련 사업 개선

가. 대·중소기업 공동훈련 등 산업계 참여 훈련 확대

대기업의 우수한 교육훈련 인프라를 중소기업에서도 공유할 수 있도록 하고, 대기업과 중소기업의 상생 발전을 도모하는 차원에서 대·중소기업 공동훈련 모델을 발굴하여 확산하는 노력이 강화될 필요가 있다. 특히 산업전환 가속화·생산인구 감소 등으로 개별 기업이 단독으로 실시하기 어려우나, 해당 산업 및 기업에서 요구되는 훈련(예: 산업전환 훈련, 원·하청 상생, AI, 빅데이터 활용 등 디지털 훈련, 바이오·배터리·반도체 등 신기술 훈련, 중년 재직자 이·전직 훈련 등)은 컨소시엄 형태의 공동훈련으로 참여를 확대할 필요가 있다. 이를 위해 공동훈련 시 소요되는 훈련비 지원 수준을 상향 조정(현재는 NCS 기준단가 원칙)하고 지원대상을 단계적으로 확대하는 등의 검토가 필요하며, 공동훈련을 운영하는 대기업의 협력업체만 참여하도록 한 것을 협력업체가 아닌 중소기업도 참여 가능하도록 범위를 확대하는 방안도 필요하다.

[그림 2-7] 산업전환 공동훈련센터 우수사례(삼성중공업)



자료: 고용노동부 보도자료(2024. 4. 28.)

이를 위해서는 교육훈련 인프라를 갖춘 대기업의 적극적인 참여가 필수적이므로 대기업의 우수 교육훈련 인프라를 바탕으로 중소기업 근로자 대상 훈련을 제공하는 공동훈련모델을 확산하고, 훈련프로그램 및 예산 운영상 자율성을 대폭 확대하여 대기업의 참여를 유도하는 방안에 대한 검토가 요구된다. 이외에도 연간훈련계획서 심사·승인, 훈련내용·인원·장소 등의 유연화, 신청 절차·서류 등의 최소화 등 훈련과정 인정 및 운영 과정상 유연화 검토도 함께 필요하다.

나. 중소기업 훈련 활성화

중소기업의 훈련여력 부족 및 행·재정적 부담으로 중소기업 훈련 참여율이 저조함에 따라 대기업과 중소기업 간 훈련의 양극화가 심화되고 있는 문제를 개선하기 위한 활성화 방안 마련이 요구된다.

이를 위해 HRD 전문가를 활용하여 취약 사업장을 발굴하여 개별 기업의 훈련수요를 진단하고, 이에 따른 맞춤형 훈련을 설계·컨설팅할 수 있는 ‘능력개발전담주치의’ 제도의 단계적 확대 검토가 필요하다. 특히 현재 운영되고 있는 사업에 대한 객관적인 분석과 진단을 통해 지원이 필요한 기업을 분류하고, 기업에 제공되는 컨설팅의 개선 및 고도화 전략 마련이 요구되고 있는 시점이다.

〈표 2-5〉 능력개발전담주치의 훈련지원 우수사례

- 신생기업인 (주)○○○을 대상으로 기업도약보장패키지 사업과 연계하여 직원 채용 및 주치의 진단에 따른 과정개발·훈련(80여명), 교육훈련 체계 정비를 통해 직원의 기술력 향상 유도
- JQ품질인증(제주우수제품품질인증) 획득 희망기업인 ○○○○조합법인에 대해 훈련컨설팅을 실시하여 직무역량 도출, 훈련과정 개발, 현장훈련 지원을 통해 JQ품질인증 획득 성과

자료: 관계부처 합동(2024. 4. 28.)

다. 직업훈련 사업별 성과에 기반한 지원 강화

기존의 훈련비 단가, 훈련인원 및 훈련시간 등에 기반한 일률적인 훈련비 지원 방식 및 행정 규제 중심의 훈련비 지원체계는 훈련참여 저해 요인으로 작용하고 있으므로, 직업훈련 사업별 성과에 기반한 지원 방식으로의 패러다임 개편도 검토해볼 필요가 있다. 예를 들어 취업률 등 훈련성도가 우수하다고 인정되는 훈련과정 및 기관에 대해서는 인센티브를 강화하여 훈련성도에 기반한 지원 방식을 강화할 필요가 있다.

특히 취업률을 비롯한 성과가 우수한 훈련과정에 대해서는 훈련비 지원 단가 상향 조정, 훈련과정 운영의 자율성 부여, 훈련물량 배정 시 우대 등의 다양한 인센티브 부여책을 검토해볼 수 있다. 또한, 우수한 훈련과정 및 훈련기관에 대해서는 각종 직업능력개발사업 신청 시 가점을 부여하거나 심사를 면제하는 등의 적극적인 조치를 취하여 훈련과정 운영상의 자율성을 최대한 보장할 필요가 있다.

이와 함께 민간 훈련기관의 전반적인 품질 제고 및 경쟁력을 강화하는 차원에서 우수 훈련기관의 성공요인과 노하우를 공유하고, 전수할 수 있는 컨설팅 제도를 도입하여 운영하는 방안도 검토가 필요하다. 이와 관련하여 직업능력심사평가원에서 2023년부터 시범적으로 민간 훈련기관을 대상으로 훈련과정 운영·관리, 훈련성과 및 훈련생 성취도 향상 등을 위한 심층 컨설팅을 제공하고 있으므로 이를 보다 체계화하여 확대 운영하는 방안에 대한 검토가 필요하다(관계부처 합동, 2024. 1.)

라. 개인별 직무역량 인정 플랫폼 연계 및 활용 확대

개인의 다양한 직무능력을 저축·통합 관리하여 사용자의 필요에 따라 노동시장 진입·이동 및 자기 계발 등에 활용할 수 있도록 국정과제의 일환으로 도입되어 추진 중인 ‘직무능력은행제’의 체계화 및 확산을 검토하고, 여타 플랫폼(고용24, NEIS, 평생학습계좌, Q-Net, HRD-Net 등) 간의 연계를 지속적으로 강화할 필요가 있다. 직무능력은행제는 국민의 다양한 직무능력(교육·훈련, 자격, 경력 등)을 저축·통합하여 「직무능력인정서」를 발급하는 ‘개인별 직무능력 인정관리 체계’로서 2023년 9월 서비스를 개시하였다.

서비스 개시 이후 개인별로 습득한 직무역량을 효율적으로 누적·관리하고 활용을 확산하기 위해 고용부(고용보험시스템), 교육부(평생학습계좌제), 국방부(인사정보시스템) 등의 시스템과의 연계가 단계적으로 확대되고 있으며, 특히 교육부(NEIS) 정보연계를 통한 특성화고 등 고교생 NCS기반 교과 이수 정보도 가능한 상황이다. 이외에도 디지털 기반 통합 전 국민 생애경력관리 서비스 제공을 위해 차세대 고용서비스 플랫폼인 고용24와의 연계체계를 공고화할 필요가 있다.

[그림 2-8] 고용서비스 활용 서비스 고도화를 위한 직무능력은행제와 고용24 연계 방안



자료: 한국산업인력공단(2024), 내부자료.

2. 산업계 주도 인재양성 지원 강화

가. 사내대학원 운영 활성화

최근 사내대학(원) 운영 활성화 측면에서 「첨단산업 인재혁신 특별법(’25.1.17 시행)」이 제정되었고, 사내대학 설립요건 완화, 대학 위탁·운영 근거 마련 등의 일환으로 「평생교육법」이 개정되었다. 이러한 관련 법령 개정 사항을 반영한 사내대학(원) 운영 활성화 방안의 구체화가 요구되고 있는 시점이다.

특히 「첨단산업 인재혁신 특별법」 제정으로 사내대학원의 설치·운영 근거는 마련되었으나, 구체적인 설치기준, 절차 등 세부 운영기준이 부재한 상황이므로 이에 대한 운영 구체화 전략 마련이 필요하다. 첨단산업은 기술 수준이 높고 빠르게 변화하고 있기 때문에 이를 이끌어갈 혁신인재 양성을 위해서는 기존 교육체계뿐만 아니라 인적·물적 자원을 보유한 첨단산업계의 적극적인 역할이 강조될 필요가 있다. 특히 급속히 변화하는 산업계의 인력 수요에 적시에 대응하기 위해서는 산업체 내 석·박사 과정을 도입하고, 경우에 따라 채용후보자까지 입학자격을 확대 운영하는 방안도 검토가 필요하다. 이외에도 산업계 주도의 유연한 교육과정 운영을 위해 학사제도 운영 및 설치기준 측면에서의 자율성 및 유연화 검토가 필수적이다.

한편, 사내대학 설치·운영 근거는 「평생교육법」이므로 법 및 동법 시행령 개정을 통해 사내대학원 설치·운영의 근거 마련이 요청된다. 특히 「첨단산업 인재혁신 특별법」에 따른 사내대학원 설치·운영 근거 조항은 특별법 시행일(’25. 1. 17.)로부터 2년간 효력을 가지게 되므로 조속한 기한 내에 사내대학원 세부 설치·운영 기준 마련이 필요하다. 이를 위해 사내대학원 도입에 따른 「평생교육법」 및 「평생교육법시행령」등 관련 법령 개정안을 마련하고, 사내대학원 활성화를 위한 제도개선 과제를 도출할 필요가 있다.

〈표 2-6〉 사내대학원 설치·운영 방안

구분	현재	개선
학위	(전문)학사	✓ (전문) 학사 + 석박사 과정 추가
입학자격	기존 + 동종업종 종사자까지	✓ 채용후보자까지 확대
학사 등	年 2~3학기 운영 등 제한	✓ 학칙에 따라 자율
설치 기준	교원, 교지, 교사 확보기준 일반대학과 유사	✓ 교원, 교지, 교사기준 완화

자료: 관계부처 합동(2024. 1.)

이러한 사내대학원 운영 활성화 관련 김봄이 외(2024)의 연구에서 제안한 사내대학원 설치기준 및 근거의 주요 내용을 검토할 필요가 있다. 사내대학원 형태의 평생교육시설 설치 는 「첨단산업 인재혁신 특별법」 제4조에 의거하여 「평생교육법」 제32조 제1항 각 호2)에 따

라 설치된 사내대학 형태의 평생교육시설이 첨단산업 인재 양성을 목적으로 교육부장관의 인가를 받아 설치할 수 있다. 사내대학원은 「평생교육법」에 따라 설립된 사내대학이 첨단 산업 분야 인재 양성 및 지속적·안정적 우수인재 공급기반 마련을 목적으로 설치하는 평생교육시설로 규정할 수 있는 반면, 일반대학원은 「고등교육법」에 따라 학술이론과 응용방법 연구를 목적으로 설립된 대학에 설치된 학위과정²⁾이므로 그 목적에서 사내대학원과 구분된다고 볼 수 있다. 다만, 사내대학원은 학력 보완이나 직업능력 향상을 위한 평생교육으로 그 목적을 한정하는 것이 아니라 첨단산업 분야의 산업 수요에 적합한 우수인재의 지속적·안정적 공급기반 구축과 이를 위한 학술이론 및 응용방법 연구가 주된 목적이 되어야 하므로 「고등교육법」상 대학원 설치·운영기준도 함께 검토할 필요가 있다.

〈표 2-7〉 사내대학원 설치 시 「평생교육법」·「평생교육법 시행령」·「고등교육법」 준용 조항

구분		「평생교육법」	「평생교육법 시행령」 「평생교육법 시행규칙」	「고등교육법」 「고등교육법 시행령」 ¹⁾
설치주체		제32조 제1항	제35조	
설치절차(인가)		제32조 제1항	제36조, 제36조의2 시행규칙 제14조, 시행규칙 제14조의2	
입학자격	입학대상	제32조 제2항	제45조 제1항	시행령 제28조 제1항·제3항, 시행령 제29조 제1항
	입학자격		제45조 제2항	
교육비 부담 (운영경비 등)		제32조 제3항	제38조	
설치기준	기준	제32조 제4항	제39조	
	校舎(교사)		제40조	
	교원 확보		시행규칙 제15조 제41조 시행규칙 제16조	
교육과정 편성과 운영	학칙	제32조 제4항	제36조 3항, 제42조	시행령 제4조 제1항
	교육과정 운영	제32조 제4항	제44조 제2항	
	학점인정	제32조 제4항	제44조 제3항, 5항	
학년도·학기· 학위 인정	수업연한 (학년도·학기)	제32조 제4항	제43조	
	학위수여	제32조 제4항	제46조	
폐쇄	폐쇄절차	제32조 제5항	제47조 제1항	
	학적부 관리		제47조 제2항	

주: 1) 사내대학원 설치운영은 「첨단산업 인재혁신 특별법」 제4조에 따라 「평생교육법」상 사내대학 관련 조항을 준용, 「평생교육법」 및 「평생교육법 시행령」상 해당 조항은 「고등교육법」 및 「고등교육법 시행령」을 준용
자료: 김봄이 외(2024)

2) 종업원 수 200인 이상 사업장, 산업단지 기업연합체(종업원 200인 이상), 산업별 협의체(종업원 200인 이상)

나. 첨단산업별 아카데미 운영 활성화

첨단산업 분야의 산업계가 주도적으로 인재를 양성·활용·관리할 수 있는 생태계를 조성하고, 관련 산업계의 수요에 맞추어 우수인재를 지속적이고 안정적으로 공급할 수 있는 기반을 구축하는 차원에서 ‘첨단산업별 아카데미’ 운영을 활성화하는 방안에 대한 검토가 필요하다. 「첨단산업 인재혁신 특별법(’25. 1. 17 시행)」의 제7조(첨단산업 아카데미의 지정 등)에 따르면 정부는 첨단산업 인재양성을 활성화하기 위하여 대통령령으로 정하는 기준을 충족하는 기관·단체 또는 사업체를 ‘첨단산업 아카데미’로 지정할 수 있음을 명시하고 있다.

따라서 첨단산업별로 역량을 갖춘 기관을 ‘첨단산업 아카데미’로 지정하고, ① 업종별 특화교육을 통한 첨단산업 인재양성, ② 첨단산업 전반에 필요한 기술 연수 및 교육, ③ 전문양성인에 대한 연수 및 교육, ④ 인재혁신 생태계 구성원에 대한 연수 및 교육, ⑤ 첨단산업 교육 프로그램의 개발과 보급, ⑥ 첨단산업아카데미 간의 협력망 구축 및 운영, ⑦ 첨단산업 인재양성에 필요한 장비·시설 등의 구축·유지관리 등의 역할을 담당하도록 지원할 필요가 있다.

〈표 2-8〉 관련 유사사례(산업부의 반도체 아카데미 교육센터 설립·운영 사례)

- ’23년 4월 교육 개시, ’24년부터 교육공간을 확대하여 경기 성남시 소재 글로벌R&D센터 내 교육센터에서 설계부터 패키징에 이르는 분야별 교육과정 운영
- 교육센터는 995.3㎡ 규모로 200명 수용이 가능하며, 강의실 내 계측기기·테스트보드 있는 반도체설계자동화(EDA) 툴(tool) 등 실습 기자재·서버를 구축해 직무기반 실습 심화교육 가능
- 취준생·재직자를 대상으로 설계·소부장·패키징·테스트 등 분야별 이론·실습 교육 운영
- SK하이닉스, 삼성전자, 원익 IPS 등 20여개 기업이 함께 개발한 교육프로그램을 바탕으로 실제 산업현장에서 사용하는 장비를 활용한 실습 교육
- 교육 개시 후 ’24년 5월까지 42개 교육과정을 운영하였으며, 사업 첫해에만 619명을 양성
- 교육과정 확대를 통해 연간 최소 800명, ’27년까지 3,700명 이상의 현장 맞춤형 반도체 인재를 양성할 것으로 기대

자료: 산업통상자원부 보도자료(2024. 5. 9), 「민관협력 인재양성 기관 반도체 아카데미 교육센터 설립」

다. 사업주자격, 산업내자격 운영 활성화

산업현장 수요에 맞는 인력 양성을 위하여 국가자격의 사각지대에 놓여 있는 분야 혹은 신기술·신산업 분야에 대해서는 기업·산업별 자격을 확산하는 방안에 대한 검토가 필요하다. 이를 위해 개별 기업의 특수 직무에 한정되어 국가기술자격 신설이 부적합한 분야는 기업 특성에 맞는 사업주자격 혹은 해당 산업 내에서 통용되는 산업내자격의 확산 지원이 요구된다.

사업주자격은 사업주가 재직근로자의 직무수행능력 향상을 위해 운영하는 자격 중 일정 요건을 충족하는 자격을 인증하여 지원하는 제도로써 현재까지 누적 106개 기업에서 244개

종목을 사업주자격으로 인증받아 운영 중이며, 대기업의 비중이 높은 상황이다. 특히 최근에는 사업주자격의 직무가 다양해지고, 컨소시엄형 수요도 등장하고 있는 상황이므로 이러한 수요를 반영한 사업주자격 운영 활성화 방안 마련이 요청된다. 이를 지원하기 위해 체계적 직무분석을 통해 사업주자격 개발이 쉽지 않은 중견·중소기업을 지원하고, 소기업 공동 컨소시엄형 자격 운영을 지원하는 등 다양한 방식의 지원이 강화될 필요가 있다.

〈표 2-9〉 사업주자격 운영 우수사례 종합

구분	자격명	주요 성과
(주)더본코리아 빽다방	빽's 바리스타 1급, 2급	· 프랜차이즈의 핵심인 맛의 일치를 구현
삼성중공업	리거(Rigger) Level 1, 2 신호수(Signaler) Level 1, 2 조선비계(Scaffolding) Level 2	· 자격제도 도입 후 사고감소율 (신호수 77.7%, 리거 61.5%, 조선비계 53.8%)
글로벌스탠다드 테크놀로지	Scrubber PM 1급, 2급, 3급	· 업무시 신체적 부담으로 인한 퇴사율 감소
이브자리	홈코디네이터 3급 슬립코디네이터 3급	· 자격 취득 매장의 매출 증가(평균 35%)
수산인더스트리	정비사(기계, 전기) Level I, II, III	· 철저한 응시요건 설계와 체계적인 사후관리 체계를 바탕으로 민간 정비기업 최초·최장·최다 원전 경상 및 계획예방 정비 수행

자료: 한국산업인력공단(2024), 내부자료. 재구성.

또한, 동일·유사 업종 내 자격의 통용성을 강화(대기업-협력사 등)하는 차원에서 ‘산업내 자격’의 개발을 지원할 필요가 있다. 특히 산업계에 자격 수요(등급, 직무 등)가 있음에도 역량을 인정할 수 있는 국가자격이 없는 경우 산업별인적자원개발위원회(ISC) 주도로 동종 산업 내 통용될 수 있는 ‘산업내자격 및 훈련’ 개발을 지원할 필요가 있다.

〈표 2-10〉 동종 산업내 기업자격 활용 사례

- ▶ (해외) 아마존, MS, 구글 등에서는 동종 업계 종사자를 대상으로 교육 및 평가·인정 체계를 운영하여 동종 산업 내 통용성을 인정
- ▶ (국내) 직급(부장 이상)을 중심으로 파견 요청을 받던 업체가 사업주자격 도입 후 자격 취득자를 위주 파견 요청, 대기업에서도 해당 기업의 자격 참여를 희망

자료: 관계부처 합동(2024. 1.)

참고문헌

<국내 문헌>

- 고용노동부, 「기업직업훈련 혁신 및 활성화 방안」, 2022. 7.
- 고용노동부, 「직업능력개발 사업현황」, 2023. 7.
- 고용노동부 보도자료, 「중소기업 산업전환, 대기업이 적극 지원」, 2024. 4. 28.
- 관계부처 합동, 「나의 일과 미래가 행복한 사회 구현을 위한 평생직업교육훈련 혁신방안」, 2018. 7.
- 관계부처 합동, 「인구구조 변화 대응방향」, 2020. 8.
- 관계부처 합동, 「인구구조 변화 영향과 대응방향」, 2021. 7.
- 관계부처 합동, 「인구구조 변화와 대응방안」, 2022. 12.
- 관계부처 합동, 「제2차(2024~2028) 산업교육 및 산학협력력 기본계획(안)」, 2024. 1.
- 관계부처 합동, 「국가기술자격 혁신방안(제5차 국가기술자격 기본계획)」, 2024. 1.
- 관계부처 합동, 「직업능력개발 혁신방안(제4차 직업능력개발 기본계획)」, 2024. 1.
- 김경애·김용·이일화·김보경·이금희·정동철·김진희·변종임, 『미래교육체제 수립을 위한 유형별 주요 의제 분석: 10. 모든 시민의 학습권을 보장하는 평생학습체제 구축』, 한국교육개발원, 2021.
- 김봄이·박선규, 『사내대학 실태분석 및 활성화 방안』, 한국직업능력연구원, 2018.
- 김봄이 외, 『사내대학의 활성화와 사내대학원 세부 설치·운영 제도 설계를 위한 정책연구』, 교육부, 미발간 자료, 2024.
- 전승환·고혜원·최영섭·정동열·김윤아, 『전국민 평생직업능력개발을 위한 직업훈련 및 전달체계 개편 방안』, 고용노동부, 2021.

제3장

사회 이동성 제고를 위한 근로·복지 연계 방안

제1절 서론

한국은 역동적인 사회로 회자되어 왔다. 단기간에 일궈낸 산업화와 경제 성장, 그에 수반된 괄목할 만한 국민 소득의 증가는 국민 모두를 전보다 잘 살게 했다. 다 함께 열심히 일해서 이루어낸 성과였기에, 누구나 열심히 하면 더 잘 살 수 있다는 희망의 정서가 통용되었다. 그런데 이런 장밋빛 미래는 옛말이 되었다. 산업화의 동력이었던 근면·성실의 미덕은 ‘노오오력’이라는 조소의 대상으로 전락했다. 실례로, 통계청의 「2023년 사회조사 결과」에 따르면, 계층 상향 이동의 가능성을 높다고 인식하는 사람들은 30%에 미치지 못하고, 지난 10여 년간 약간의 등락이 있지만 비슷한 수준으로 유지되고 있다. 더 이상 노력한다고 해서 더 나아지리라는 기대를 하지 않게 되었다는 것이다.

실증 연구에서도 세대 내에서의 사회 이동성이 둔화하는 것은 물론(전병목, 2014; 윤성주, 2018), 세대 간의 소득 고착도 심화되고 있다고 지적한다(이경희, 2017; 김종욱, 이성원, 2023; 김준일, 전세봄, 2023).³⁾ 사회 이동성이 둔화되는 것은 개인은 물론 사회, 더 크게는 국가 수준에서 여러 부작용이 있다(김희삼, 2015; OECD, 2018, pp.23-24). 사람들은 지금보다 더 나은 삶을 꿈꾸게 마련인데, 이런 기대가 충족되지 않으면 삶의 만족감이 떨어질 수밖에 없다. 더구나, 같은 금액이라도 추가적인 소득을 얻을 때보다 소득이 줄었을 때의 부정적인 영향이 배가되기 때문에, 상향 이동보다 하향 이동이 활발하면 사람들의 ‘주관적 안녕감’은 더 악화될 수 있다. 또한, 사회 이동성의 둔화는 자원이 부족한 저소득층이 자신의 역량을 발휘할 기회를 갖지 못하게 할 수도 있다. 이는 우리 사회가 가진 인적, 물적 자원을 충분히 활용하지 못한다는 것으로 경제 성장에도 부정적이다. 또한, 사회적 상향 이동의 기회가 공정하게 주어지지 않으면, 사회 갈등을 초래할 수 있기도 하다. 이와 연관되어, 사

3) 사회 이동성이란, “계급, 직업, 소득과 부로 구분되는 다양한 집단 간의 사회적 위계 내에서 이루어지는 이동”을 의미한다(정해식, 2020, p. 36). 이는 세대 내에서의 사회이동과 세대 간에서의 사회이동을 망라한다. 전자는 한 세대 내에서의 변화로 개인이 자신의 생애 주기 내에서 경험하게 되는 지위 변화, 소득이나 직업, 건강, 교육 수준 등에서의 변화를 뜻한다. 그리고 세대를 걸쳐 나타나는 변화로 후자는 부모 세대와 자식 세대 간의 사회적 지위 변화를 의미한다(정해식, 2020, p. 36; OECD, 2018, p. 25).

회적 상향 이동이 원활하지 않으면, 사람들이 정치 시스템의 공정성을 의심하게 되고, 이는 공공에 대한 낮은 신뢰로 이어지고, 나아가서 정치 참여를 저해할 수 있다.

흔히 사회 이동성과 관련한 질문은, 누가 상향 이동하는지에 대한 의문으로 이어진다. 그런데 누군가 상향 이동한다면 다른 누군가는 하향 이동하게 마련이므로, 사회 이동성에서의 핵심은 상향 이동의 기회가 고르게 주어지는지, 즉, 기회의 공정성에 있다(Hout, 2015). 그런데 우리 사회에서 그것이 공정하게, 모든 사람에게 열린 기회인지는 다소 의문스럽다. 소득 및 교육 수준이 낮은 집단에서의 상향 이동이 더 정체되어 있기 때문이다. 빈곤층의 계층 이동이 원활하지 않아 장기간 가난을 면치 못하는 경향이 있는 것은 물론(윤성주, 2018), 소득 하위 10%에 속한 가구가 평균 소득 가구로 이동하는 데, 다섯 세대가 걸리는 것으로 추정되는 등 세대 간 이동의 정체도 심하다(OECD, 2018). 국민들의 인식도 현실과 유사하여 앞서 언급한 통계청의 2023년 사회조사에 따르면, 소득 수준이 낮거나 교육 수준이 낮은 사람들일수록 세대 내에서 본인의 계층 이동은 물론, 자녀 세대에서의 계층 상승 이동의 가능성도 낮게 보는 경향이 있다.

빈곤층의 상향 이동에서 핵심은 양질의 노동이다(Banerjee and Duflo, 2009). 가구 내에 취업자 수가 많을수록 탈빈곤할 확률이 높아지기 때문이다(석상훈, 2010; 안서연 외, 2011; 이영욱, 2023). 구체적으로 이영욱(2023)에 따르면, 빈곤층에서 중산층으로의 이동에 가구 내 취업자 수의 증가와 경제활동에 참여하고 있는 가구주의 근로소득 증가가 유의미한 영향을 미친다. 반대로, 가구 내의 취업자가 줄고, 가구주의 근로소득이 감소하는 것은 중산층에서 빈곤층으로의 하향 이동으로 이어진다(이영욱, 2023). 한편, 소득 수준이 높은 집단에서 안정적인 일자리에 종사하는 확률이 크기도 하다. 가구주가 상용직에 종사하는 경우, 빈곤 위험이 유의미하게 낮아지는 것이다(윤성주, 2018). 기초생활보장 수급 가구로 한정해서 논의를 살펴보면, 근로 능력이 있는 가구원이 있는 가구에서 기초생활보장 수급 기간이 짧고, 탈수급 확률도 높다.

즉, 빈곤층의 사회 이동성 제고는 노동시장 참여 확대와 더 나은 일자리로의 이행을 돕는 것에 좌우된다 할 수 있겠다. 그런데 문제는 노동시장 양극화와 성장 둔화로 점차 고용 없는 성장이 현실화되면서 괜찮은 일자리가 줄고 있다는 것이다. 이런 상황에서 저소득층이 사회적 상향 이동을 가능하게 할 만한 양질의 일자리를 얻기는 더욱 어려운 것이 사실이다. 근로 능력이 있다 하더라도, 양질의 일자리를 얻을 만한 충분한 인적 자본을 보유하지 못하는 경우가 많기 때문이다(이현주 외, 2009, pp. 138~143). 또, 건강상의 이유나 가족 부양 부담, 부족한 인적 네트워크 등 다양한 이유로 일자리를 탐색할 만한 충분한 시간과 정보를 가지지 못하기도 한다(안서연 외, 2011). 이 때문에, 빈곤층은 정기적이고 안정적인 일자리보다 당장의 생활고를 해소하고자 소일거리와 실업 상태를 오가는 생활을 전전한다. 이 과정에서 그나마 있던 인적 자본이 마모(depreciation)되어, 더 나은 일자리를 얻기는 더

욱 어려워지는 악순환에 빠지게 된다.

그래서 제도적으로 저소득층의 안정적인 생활 보장과 더불어 노동시장 참여를 독려하는 것이 중요하다. 자활사업은 한국의 대표적인 근로·복지 연계 제도로(김수영, 2012), 저소득층의 소득 보장 및 근로 촉진에서 중요한 역할을 한다. 기본적으로 자활사업은 근로 능력이 있는 수급자에게도 생계급여를 지급하여 생활안정을 도모하는 한편, 노동시장 참여를 강제한다. 이에 근로 능력이 있는 수급자들의 복지 의존을 완화할 수 있다. 또한, 수급자들이 정기적으로 일정 시간의 일을 경험하면서, 기존에 보유하고 있던 인적 자본의 마모를 방지할 뿐 아니라, 새로운 인적 자본을 축적할 기회를 가지고 근로 의욕이 상실되는 것을 막을 수 있다(한국개발연구원 공공투자관리센터, 2006). 실제로 자활사업 참여는 일을 통한 실질적인 자립을 도모하는데 긍정적으로 기여한다(최상미, 2018; 김정원, 지규욱, 2023; 이상아 외, 2023). 일차적으로, 자활사업 참여는 참여자들의 재정적 안정감을 높인다. 또한, 자활에 대한 의지를 고취하고, 자활을 위한 여러 긍정적인 행동 변화를 이끈다. 건강한 생활 및 청결 관리에 힘쓰는 것이다. 뿐만 아니라, 근로 관련 기술 및 인적 자원을 습득하고 활용하며, 사회적 관계를 확장하고 사회 일원으로서 자리매김하는 등의 긍정적인 변화를 보인다.

하락세를 보이던 자활사업 참여자 수는 2020년 이후 전년 대비 10% 이상 늘어, 2022년 말 기준 6만여 명이 참여하고 있다. 생계급여 비수급자 중에서도 자활사업 참여자가 늘어 팬데믹 확산과 같은 예기치 못한 위험 상황에서 자활사업이 근로빈곤층의 고용 안전망으로서의 기능을 담당한 것으로 보인다(함선유 외, 2023, p. 57). 근로 능력이 있는 생계급여 수급자가 늘면서 자활대상자 규모도 점증하고 있고, 부양의무자 기준 폐지 및 근로사업소득 공제 범위 확대 등으로 향후에도 자활사업 참여자의 지속적인 증가가 예상된다. 자활사업이 빈곤층의 노동시장 참여에 긍정적인 영향을 미치지만, 자활사업 참여자들의 일을 통한 실질적인 탈수급은 정체되고, 자활사업 장기 참여 및 반복 참여자 증가로 빈곤의 만성화에 대한 우려가 확대되고 있다. 이 글에서는 대표적인 근로·복지 연계 제도인 자활사업을 진단하고 빈곤층의 사회 이동성 제고를 위한 개선 방안을 제시하고자 한다.

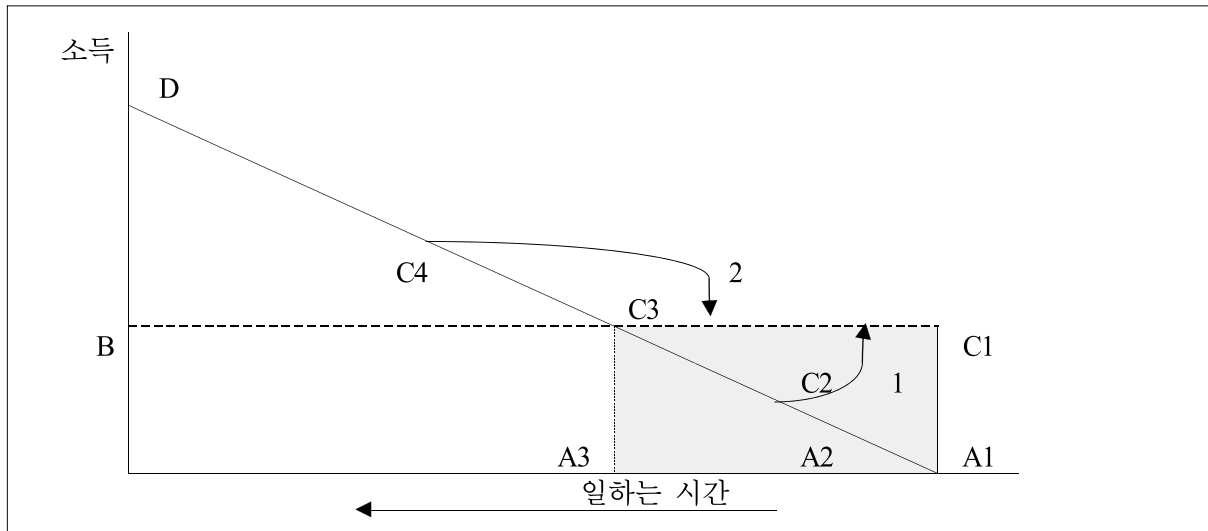
제2절 근로·복지 연계 제도의 효과에 대한 이론적 검토

저소득층을 표적화(targeted)하는 소득 보장 정책은 효율적으로 빈곤 문제를 완화하기 위해, 적정성(adequacy)과 근로 유인(work incentive), 두 기준을 함께 고려해야 한다(Ozawa, 1978, pp. 41~45). 적정 수준 이상의 생활을 유지하는 것을 목적으로 하면서도, 일할 의욕을 잃어 공적 소득 이전에 의존하는 것은 경계해야 한다는 것이다. 기본적으로 자산조사를 거쳐 저소득층에게 선별적으로 급여를 제공하는 소득 보장 제도들은 수급자들의 근로 의욕을 저해할 여지를 가진다. 수급자들이 일하지 않아도 기본적인 생활이 가능하도록 정부가 일정 수준의 급여를 제공하기 때문에, 노동시장 참여를 줄일 수 있다는 것이다(Moffitt and Zahn, 2002, pp. 12~13). 그래서 저소득층 대상의 소득 보장 정책에서도 수혜자의 근로를 독려하기 위한 여러 장치를 둔다(Ozawa, 1978, pp. 42~43). 이하에서는 우리의 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조 제도를 중심으로 저소득층 대상 근로·복지 연계 제도가 노동 공급에 미치는 기대 효과를 이론적으로 검토한다.

1. 공공부조 제도와 노동 공급

우선, 아래의 [그림 3-1]에서 보면, 소득이 C 이하인 저소득층에게 정부가 기준이 되는 B 선에 미치지 못하는 부족분만큼을 보전한다. 예컨대, 일하지 않아서 소득이 전혀 없는 사람은 B와 같은 AC만큼에 상응하는 소득을 정부가 공적 이전으로 지급한다. 일을 해서 A2C2만큼의 소득이 있는 사람에 대해서는 B에서 A2C2만큼을 차감한 차액만큼을 준다. 정부의 소득 지원이 없다면 노동소득만큼이 곧 자신의 소득이기 때문에, 일하는 시간을 늘려 더 많은 소득을 얻으려는 유인이 있다. 그래서 일하는 시간에 비례해 소득이 늘어나는 A1D선에서 노동 공급을 결정하는 것과 달리, 정부의 소득 지원하에서 수급자들은 C1C3D선 위에서 노동 공급량을 결정하게 된다. 일하지 않아도 B(=A1C1)만큼의 소득이 보장되기 때문에, A1에서 A3 사이에 해당하는 시간만큼을 일하던 사람들은 노동시간을 줄일 가능성이 있다(화살표 1의 방향). 게다가 기준선보다 약간 노동소득이 많은 차상위 계층들도 일해서 버는 소득과 공적 소득 이전이 크게 차이 나지 않는다고 보면, 노동시간을 줄여 수급자가 되려고 할 수도 있다(화살표 2의 방향).

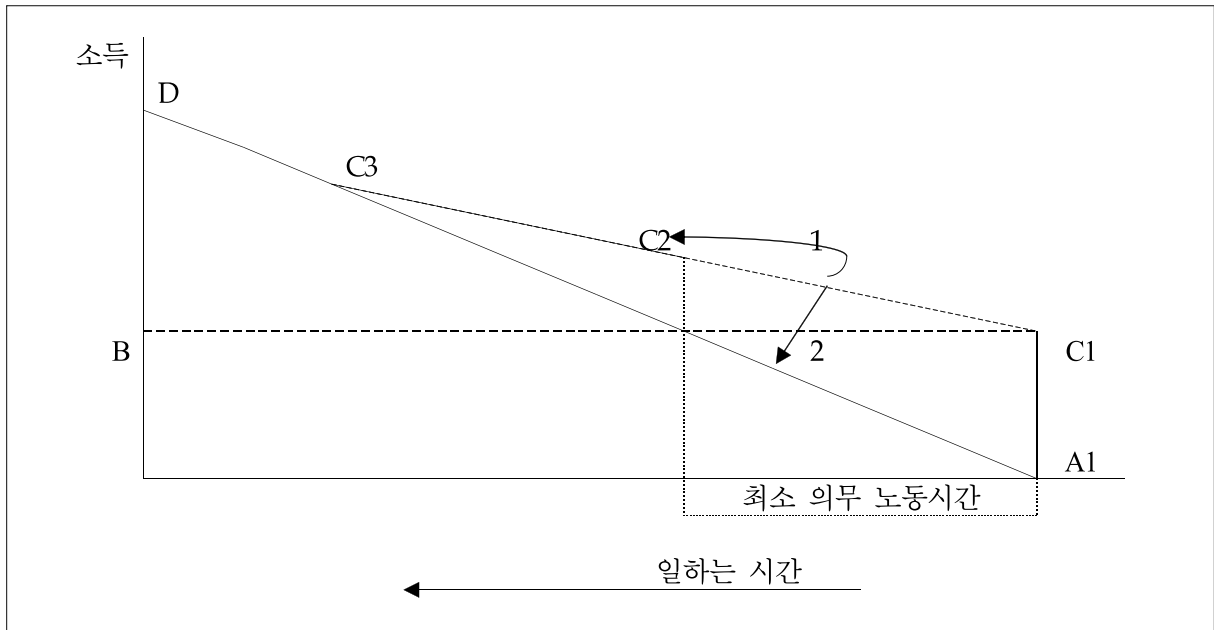
[그림 3-1] 공공부조 제도와 노동 공급



자료: Moffitt and Zahn(2002), 부록(p. 58)을 토대로 저자가 수정함.

이처럼 최저생활보장을 위한 기준선을 정해 두고, 수급자가 보유한 소득과 재산으로 충당되지 않는 기준선 대비 부족분을 생계급여로 지급하는 보충급여 방식의 공공부조 제도에서는 필연적으로 수급자들의 노동 의욕 감소가 촉발될 수 있다. 이에, 국민기초생활보장제도는 수급자의 노동시장 참여를 촉진하기 위한 여러 기제를 두고 있다. 첫 번째는, 근로 역량이 있는 사람의 노동시장 참여를 의무화하는 조치이다. 조건부 수급자들에게 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급하는 것이 그것이다. 이론적으로 근로 능력이 있는 사람을 적절하게 잘 선별하면, 노동시장 참여가 늘어날 수 있다(Moffitt and Zahn, 2002, p. 24). 요구되는 최소 노동시간을 충족하지 못하면 생계급여를 받지 못하기 때문에, [그림 3-2]의 화살표 1과 같이, 적어도 최소 의무 노동시간까지는 노동 공급을 늘릴 가능성이 크다. 다만, 최소 요구 시간을 충족하기에 근로 역량이 떨어지는 사람들은 수급을 포기하거나 불가피하게 잃게 될 수 있다.

[그림 3-2] 근로 의무 부과와 노동 공급



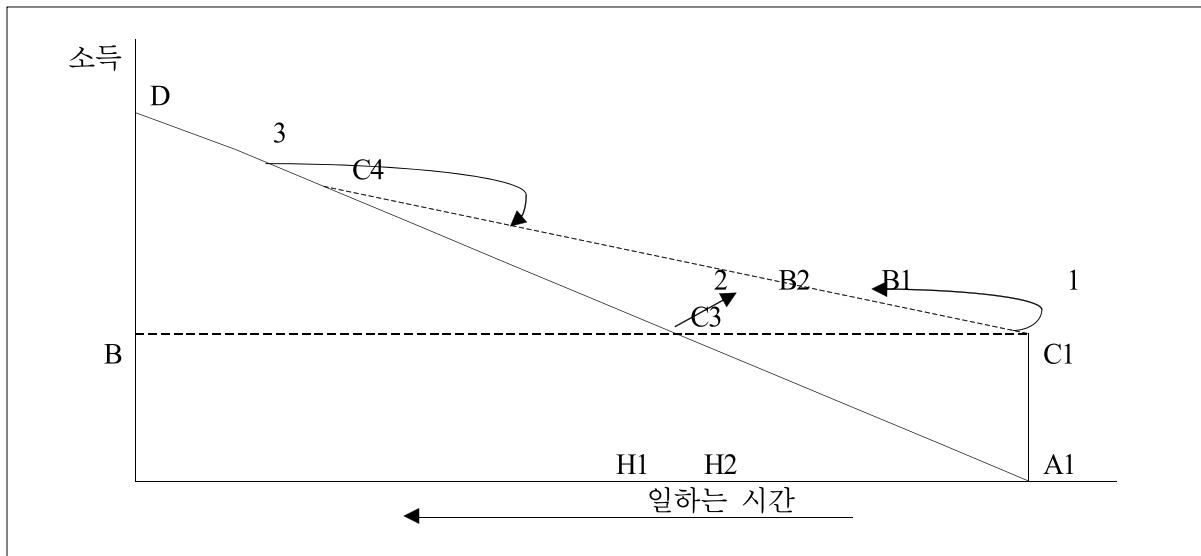
자료: Moffitt and Zahn(2002), 부록(p. 60)을 토대로 저자가 수정함.

다음으로, 노동소득에 공제를 적용하여 한계세율이 100%에 미치지 않도록 하는 것이다. 완전한 보충급여 방식에서는 노동소득 증가가 공적 소득 이전 감소액과 일치하는데, 노동소득에 공제를 적용하게 되면, 노동소득 증가보다 공적 소득 이전의 감소 폭이 작아진다. 그래서 공적 소득 이전을 완전히 상쇄하는 전자보다 공제가 적용된 후자 방식에서 수급자들이 더 일할 유인이 커질 수 있다. 앞서 살펴본 [그림 3-1]의 A1A3 구간 내에서 근로하는 사람들은, 일함에 따라 늘어나는 소득만큼(A1C3선)을 공적 소득 이전의 최대액인 A1C1에서 차감하고 공적 소득 이전을 받게 된다. 달리 말하면, A1A3 구간 내의 소득을 가진 사람들은 자신의 소득 수준이 얼마이냐와 무관하게 자신의 소득과 공적 소득을 합한 총소득이 B(A1C1)가 된다. 또 하나 중요하게 짚을 점은, C3점보다 더 일하게 되는 경우도 적을 수 있다는 점이다. 이 점을 넘어설 만큼 일하면 노동소득이 늘어나 총소득이 늘어나긴 하지만, 기존에 누렸던 복지 혜택을 모두 잃게 되어, 수급자들은 이보다 더 일하기를 주저할 수 있다는 것이다.

이에 반해, [그림 3-3]의 화살표 1처럼, 일부 일하지 않았던 수급자들은 근로·사업소득 공제 도입을 통해 기대한 바대로 노동시간을 늘릴 가능성이 있다. 일을 함으로써 국가의 공적 소득 이전에만 의존하던 종전(A1C1)보다 더 높은 소득(A1B1)을 얻을 수 있기 때문이다. 그러나 일부 수급자들이 노동시간을 줄일 수도 있다. 화살표 2의 방향과 같이, 일부 사람들은 종전(A1H1)보다 덜 일하면서도(A1H2) 근로·사업공제 덕분에 높은 소득(A1C1→A1B2)을 얻게 되어 덜 일하려는 유인을 갖게 할 수도 있는 것이다. 또, 화살표 3과 같이, 기존에 높은 소득 수준 때문에 제도의 혜택을 받지 않았던 이들 중에서도 일부 노동시간을 줄이는 이들

이 있을 수 있다. 구체적으로 근로·사업소득 공제 도입으로 제도의 포괄범위가 넓어지면서 약간의 근로소득을 줄이면 수급자가 될 수 있는 사람들이다. 이들은 민간 노동시장에서 일할 때의 소득이 더 높긴 하지만, 소득 증가로 얻는 유익보다 이를 감수하고도 노동시간을 줄여 누리는 이익이 크다고 판단하면 노동시간을 줄일 수 있다.

[그림 3-3] 근로·사업소득 공제와 노동 공급



자료: Moffitt and Zahn(2002), 부록(p. 59).을 토대로 저자가 수정함.

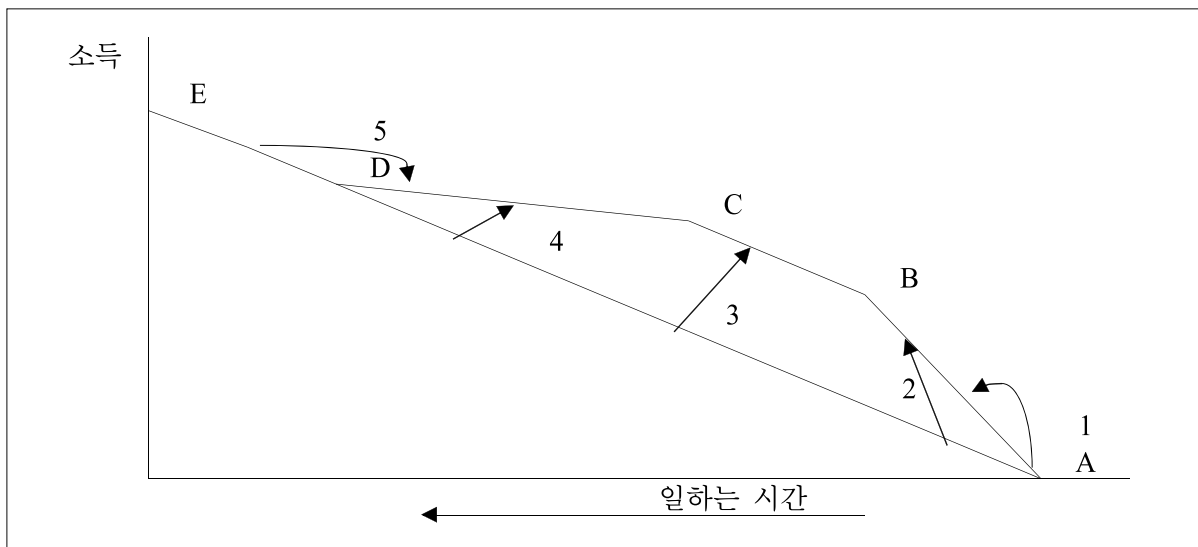
2. 근로장려세제와 노동 공급

재정 지출 이외에도 저소득층의 일과 생활 안정을 도모하는 수단으로 조세지출이 있다. 대표적인 것이 환급형 세액공제 제도인 근로장려금이다. 이는 “일정 소득 수준 이하의 일하는 저소득층에게 조세 환급 방식으로 장려금을 지급하는 제도”(이영욱, 2017, p. 3)로, 노동소득 수준에 따라 수령하는 장려금의 액수가 달라진다. [그림 3-4]에서 살펴보면, AB 구간은 점증 구간으로 근로소득이 늘어날수록 장려금도 늘어나는 구간이다. B지점에서 C까지는 최대 금액의 장려금을 받는 구간으로, 평탄 구간이라 부른다. 한편, CD 구간은 점감 구간으로, 근로소득이 늘어나는 만큼 지급되는 장려금이 점차 감소한다. 그리고 D지점을 넘어서면, 근로소득이 근로장려세제 수급 요건보다 많아 장려금 혜택을 받지 못한다.

근로장려세제는 저소득층의 근로 유인 제고를 목적으로 도입되었지만, [그림 3-4]에 모호한 것처럼, 이론적으로 수급자의 노동 공급 양상은 어떤 구간에 속하느냐에 따라서 상이하다. 화살표 1, 2에서 보여주듯, 점증 구간에서는 근로장려금으로 종전보다 일하도록 고무할 수 있다. 특히, 일하지 않았던 사람들(화살표 1)은 여가의 기회비용이 커지는 대체효과만 발생해서 노동 공급이 증가한다(염경운·전병욱, 2014, p. 77). 반면에, 평탄 구간(화살표

3)이나 점감 구간(화살표 4)에서는 일을 더 해서 얻게 되는 유익은 적은 데 반해, 근로장려금 도입으로 일을 덜 해도 종전과 같은 수준의 소득을 얻을 수 있기에 일하는 시간을 줄일 가능성이 있다. 보다 구체적으로 평탄 구간에서는 근로장려금 수준이 최대치로 고정되어 있기 때문에, 여가의 기회비용을 변화시키지는 않지만, 소득 증가가 여가 소비를 늘릴 수 있다(염경윤·전병옥, 2014, pp. 77~78). 소득 증가에 더해 점감 구간에서는 시간당 임금이 하락하는 것과 같아서 노동 공급이 줄어들 가능성이 크다(염경윤·전병옥, 2014, pp. 77~78). 뿐만 아니라, 근로장려금 자격 요건을 넘어서는 소득을 가진 차상위 계층도 소득이 일부 줄더라도 덜 일하고 장려금 혜택을 받으려 할 수도 있다.

[그림 3-4] 근로장려금과 노동 공급



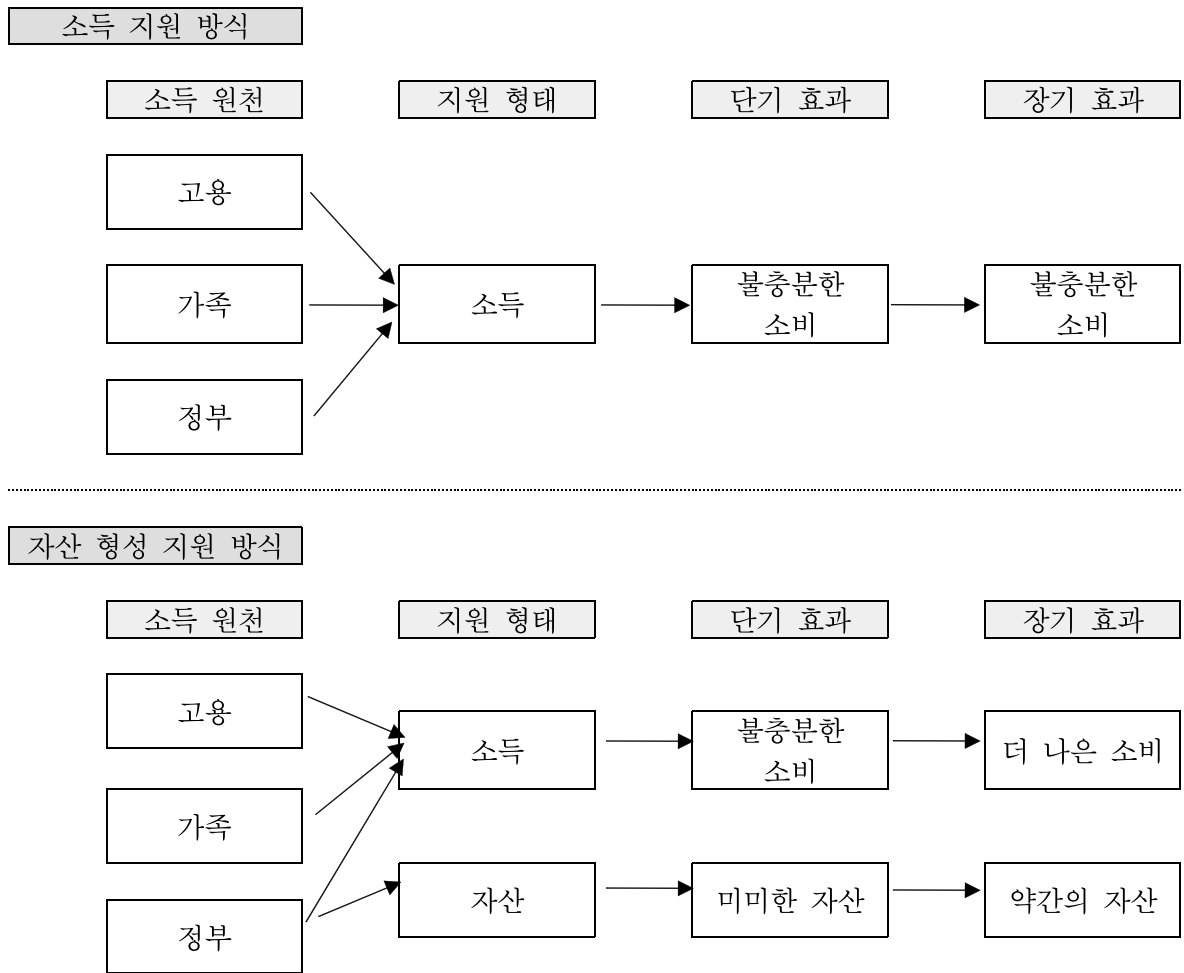
자료: Chan and Moffitt(2018), p. 61에서 인용함.

3. 자산형성지원사업과 노동 공급

앞서 살펴본 공공부조와 근로장려세제는 기본적으로 저소득층의 ‘소득’을 보전하는 제도이다. 그런데 정부의 이전 지출로 소득을 보전하는 방식만으로는 저소득층의 노동시장 참여를 독려하기에는 한계가 있다. 자산이 없어서, 미래를 설계하기보다는 현재의 필요를 충족하는 데 주목하기 때문이다. 비(非)저소득층은 노동소득 이외에도 소득원으로 보유 자산을 포함하고 있다. 이에 반해, 저소득층의 소득원은 단순하여, 대개 노동시장 참여에 따른 노동소득과 가족에 의한 사적 이전, 그리고 정부에 의한 공적 이전으로 구성된다(Sherradden, 1991, pp. 179~180). 보유한 자산이 없어서 저소득층은 단기적인 경제적 필요를 충족하기에 급급할 수밖에 없다(Banerjee and Duflo, 2009; Sherradden, 1991). 필수적인 재화 소비도 줄여야 할 뿐 아니라, 낮은 소득과 자산, 그로 인한 저신용으로 오히려 저소득층이

더 비싼 대금을 치러야 하는 경우도 많다(Banerjee and Duflo, 2009). 빈곤층이 계속해서 실직과 저임금 일자리를 전전하게 되는 것도 장기적으로 인적 자본에 투자할 만한 여력이 없다는 측면에서 충분히 이해할 수 있는 지점이다(이현주 외, 2009, pp. 138~143).

[그림 3-5] 저소득층 대상 소득 지원 방식과 자산 지원 방식의 비교



자료: Sherraden M.(1991), pp. 179~180에서 인용함.

Sherraden(1991)은 [그림 3-5]와 같이, 정부가 소득이 아니라, 저소득층의 자산 축적을 돕는 방향으로 정책을 운용하였을 때의 이점을 이론화하였다. 정부가 소득을 이전하면 [그림 3-5]의 상단과 같이, 충분하지 않은 소득으로 인해 장기적으로도 필요를 충족할 만한 소비를 감당하기 어렵다. 이에 반해, 해당 그림의 하단과 같이 정부 지원이 자산을 축적하는 방식으로 행해지면, 많지 않더라도 저소득층이 약간의 자산을 축적하게 되고, 이것이 적어도 장기적으로는 더 나은 수준의 소비로 이어질 수 있다. 게다가 자본 보유가 재정적 안정감을 높이고, 어느 정도의 위험 부담을 감수할 수 있게 하여, 미래를 구상할 여력을 갖게 만든다

(Sherradden, 1991, pp. 147~160). 이는 저소득층의 인적자본이나 다른 자본에 대한 투자를 독려하여, 장기적으로 더 나은 일자리로의 이행을 돕는 매개가 될 수 있다.

제3절 근로·복지 연계 제도의 현황과 성과 및 한계

외환위기로 치솟은 비자발적 실업으로 가난을 개인의 문제로 치부하기 어려워진 상황에 직면하면서 우리 사회에서 저소득층에 대한 소득 지원 정책은 대대적인 변화를 겪게 된다. 종전의 생활보호제도를 대체하여 2000년부터 시행된 국민기초생활보장제도는 국민의 기본적인 생활 보장을 권리로, 그리고 국가의 의무로 인정하였다(김태완 외, 2020, pp. 130~132). 생활보호제도는 빈곤과 실업이라는 사회적 위험에 한시적으로 대응하는 기제로, 수급 가구의 가구원 중 한 사람이라도 근로 능력이 있으면 공공근로 활동에 참여하도록 하되, 현금 급여를 지급하지는 않았다(김태완 외, 2020, pp. 47~48). 그러나 국민기초생활보장제도로 전환하면서, 인구학적 조건과 근로 능력에 무관하게 일정 소득과 자산 이하인 모든 국민이 수급권자가 되었고, 근로 능력자에게도 생계급여를 지급하였다.

종전의 생활보호제도와 국민기초생활보장제도 간의 뚜렷한 차이점 중 하나는 수급자의 자활 지원과 관련한 제도이다(이태진 외, 2010, p. 92; 김태완 외, 2020, pp. 136~138). 생활보호제도도 제도의 목적으로 생활이 어려운 자의 ‘자활 조성’(생활보호법 제1조)을 명시하였으나, 지원 대상이 대개 근로 능력이 없는 사람으로 국한되어, 자활 지원은 명목에 불과했다. 제도가 점진적으로 변화하는 과정에서 일부 근로 능력이 있는 빈곤층에 급여 혜택이 열렸으나, 자활 지원은 여전히 한시적인 취로사업 중심으로 이루어져 탈빈곤을 기대하기는 어려웠다(이태진 외, 2010, p. 92). 이에 비해, 국민기초생활보장제도는 근로 능력이 있는 빈곤층에 대해서 공적 소득 이전과 근로를 적극적으로 연계하여, 일을 통한 실질적인 탈빈곤을 꾀하고자 하였다.

국민기초생활보장제도는 근로 능력에 상관없이 일정 소득 및 자산 이하의 모든 저소득층에 대한 생활보장을 권리로 인정하게 되었다는 점에서 진일보하였다는 평가를 받는다. 그러나 근로 능력자를 포괄하면서, 이들의 복지 의존에 대한 우려가 컸던 것도 사실이다. 근로 능력자를 포함한 모든 빈곤층에게 최저한의 생활을 유지할 수 있도록 적절한 급여를 주되, 정부의 비용 부담은 줄이고, 수혜자와 비수혜자의 근로 의욕을 저해하지 않아야 한다는 삼중고(Ozawa, 1978, pp. 37~55)가 가중된 것이다. 이에 국민기초생활보장제도는 도입 초기부터 수급자의 노동 유인을 저해하지 않고, 일을 통한 탈빈곤을 도모하는 것을 주요 과제로 다루어 왔다. 구체적으로, 국민기초생활보장제도는 근로 능력, 가구 여건, 자활 욕구 등 가구별 자활지원계획을 수립하여 체계적인 자활 지원을 도모하고자 한다(김태완 외, 2020, pp. 136~138). 그리고 자활 지원의 구체적인 수단으로 자활급여와 근로·사업소득에 대한 공

제를 시행한다.

구체적인 수단에 대해서 부연하면, 국민기초생활보장제도는 근로 능력이 있는 수급자에 대해 노동시장 참여를 강제한다. 이것이 바로 자활사업으로, 근로 역량이 있는 수급자를 조건부 수급자로 구분해 자활사업 참여를 의무화하는 것이다. 여기에는 일자리를 제공하는 자활근로사업 이외에도 일하는 수급자의 자산 축적을 돕는 자산형성사업도 포함된다. 두 번째는, 근로·사업소득에 대한 공제를 통해, 일정 수준의 노동소득이 있어도 급여를 수령할 수 있도록 한다. 노동소득이 늘어나는 것보다 급여가 덜 줄어들도록 제도를 설계한 것이다. 자활근로 사업 참여 소득에 대해서도 2024년 현재 기준, 30%의 공제를 적용한다. 세 번째로, 기초생활보장제도와 같은 재정 지출은 아니지만, 일정 소득 수준 이하의 일하는 저소득층에게 조세 환급 방식으로 장려금을 지급하는 근로장려금도 있다. 제도 도입 초기에는 국민기초생활보장 급여 수급자는 제외하였으나, 2015년(2014년 귀속소득)부터 기초생활보장 수급자도 근로장려금을 받을 수 있다. 이하에서는 한국의 대표적인 근로·복지 연계 제도인 국민기초생활보장제도의 자활 급여를 중심으로 살펴본다.

1. 자활급여 개요

기본적으로 자활급여는 「국민기초생활 보장법」제1조와 제15조에 근거하여, 근로 능력이 있는 저소득층이 일을 통해 스스로 자활할 수 있도록 돕기 위한 것이다. 이는 자활 능력을 배양하고 기능의 습득과 근로 기회 제공 등을 통해, 생계 유지 및 탈빈곤할 수 있도록 지원하는 것을 망라한다(보건복지부, 2024b, p. 3). 구체적으로, 「국민기초생활법」제7조에서는 이 법에 따른 급여의 하나로 자활급여를 명시한다. 이는 근로 능력자의 “근로역량 배양 및 일자리 제공을 통한 생계 유지 및 탈빈곤 지원”이라는 목적이 있다(보건복지부, 2024b, p. 3). 그리고 동법 제15조에서는 수급자의 자활을 돕기 위한 것으로서, 자활급여는 자활에 필요한 금품의 지급 또는 대여, 자활에 필요한 근로 능력의 향상 및 기능 습득의 지원, 취업알선 등 정보의 제공, 자활을 위한 근로기회의 제공, 자활에 필요한 시설 및 장비의 대여, 창업교육, 기능훈련 및 기술·경영 지도 등 창업지원, 자활에 필요한 자산형성 지원, 그 밖에 대통령령으로 정하는 자활을 위한 각종 지원을 망라한다(「국민기초생활법」 제15조). 그리고 다음의 <표 3-1>과 같이, 크게 세 가지로 구분된다.

〈표 3-1〉 자활급여 주요 프로그램

구분	직접 제공 일자리, 복지서비스	자활기업지원	자산형성지원사업
	자활근로		희망저축계좌(Ⅰ·Ⅱ), 청년내일저축계좌
지원 대상	- 생계급여 수급자 (조건부수급자) - 일반수급자, 차상위층(중위소득 50% 이하 중 희망자)	- 차상위 이하 참여자가 2명 이상 포함된 자활기업	일하는 수급자 및 차상위층 (기준중위소득의 50% 이하 가구) 일하는 기준중위소득 100% 이하 청년
사업 내용	Gateway 사례관리 자활근로사업단 참여 자활사례관리	사업자금 융자 초기 인건비 지원 세무 및 경영 교육	일하는 수급자 및 상위자가 매달 일정 금액 저축 시 정부지원금 매칭·적립
2022년 실적	55,952명	1,923명(1,012개소)	253,544명 (총 가입자)
인프라	- 지역자활센터	지역자활센터 광역자활센터 한국자활복지개발원	- 지자체, 한국자활복지개발원
시작 년도	2000년	2000년	2010년

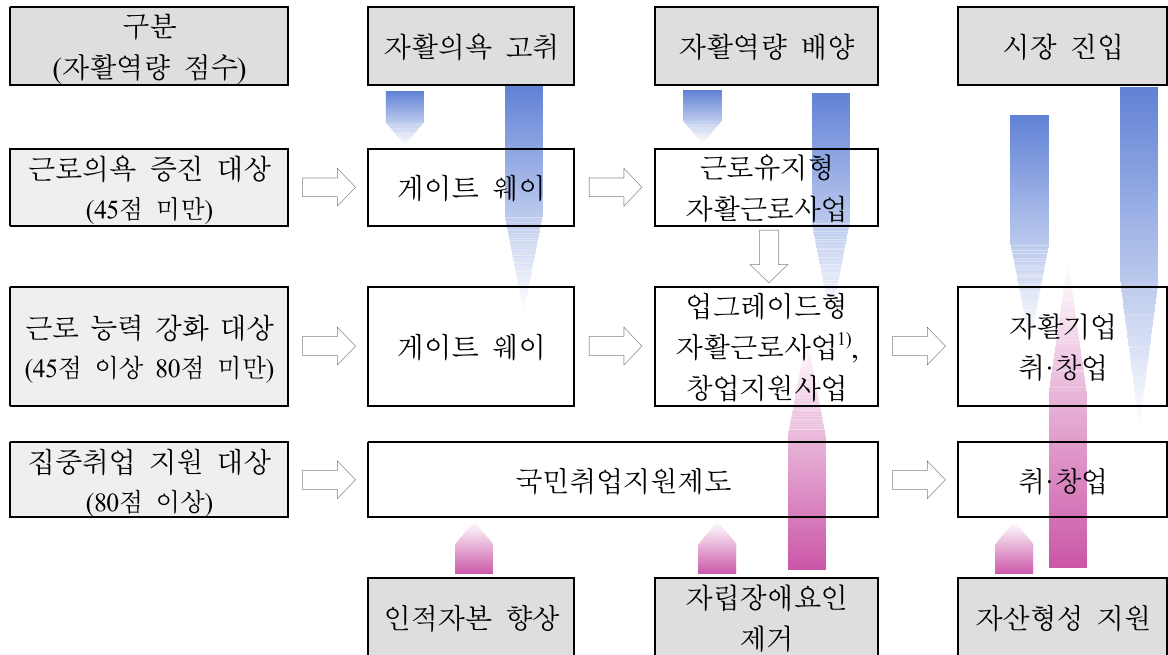
자료: 함선유 외(2023), p. 12.에서 인용함.

먼저, 자활근로사업 대상자는 조건부 수급자와 희망 참여자이다. 기본적으로 동법 제9조 제5항에 따라 18세 이상 64세 이하의 근로 능력이 있다고 판정(주로 의학적 판단)된 생계급여 수급자에 대해서는 생계급여 수급을 조건으로 자활사업에 참여하게 한다(조건부 수급자, 보건복지부, 2024b, p. 13). 이에 따라, 조건부 수급자는 자활사업에 의무적으로 참여해야 하고, 자활근로사업에 이들이 우선적으로 선정된다(보건복지부, 2024b, p. 15). 조건부 수급자가 아닌 일반 수급자나, 소득인정액이 생계급여의 기준선을 초과하는 비수급권자(차상위자)도 일부 참여가 가능하다(보건복지부, 2024b, p. 15). 기본적으로 65세 이상자에 대해서는 근로 능력 유무를 판단하지 않으나, 희망자의 경우 지역 및 개인 여건을 고려하여 자활사업에 참여할 수 있다(보건복지부, 2024b, p. 15).

국민기초생활보장제도 시행 초기부터 주관 부처인 보건복지부와 취업 지원 관련 정책을 관장하는 고용노동부. 그리고 지방자치단체, 일선의 고용센터 및 지역자활센터가 협업해 사업을 추진해 왔다. 특히, 근로 역량이 있는 근로 빈곤층의 적극적인 민간 노동시장 참여를 독려하기 위한 노력은 고용노동부와 고용센터를 중심으로 이뤄져 왔다. 구체적으로 일을 통한 탈수급의 진작을 위해, 2009년 취업과 창업 지원을 강화하는 희망리본사업이 시작

되었고 2015년 고용노동부로 이관되었다. 또, 20013년 시범 사업을 거쳐 근로빈곤층 취업우선지원사업을 확대 운영하였으며, 이는 2021년부터는 국민취업지원제도와 연계하여 운영하고 있다. 2018년부터 개선된 취업우선지원제도의 기본 틀은 국민취업지원제도와 연계하여 운영되는 현재에도 이어지고 있다. 기본적으로는 [그림 3-6]과 같이, 자활역량 점수에 따라 참여자를 구분하여 참여자의 욕구와 여건에 부합하는 단계적 지원을 꾀한다. 기본적인 배치는 자활역량 점수를 따르되, 2024년부터는 대상자의 의사와 여건을 종합적으로 고려하여 자활사업이나 국민취업지원제도에 배치하는 것이 가능하다(보건복지부, 2024b, p. 41).

[그림 3-6] 자활사업 대상자별 단계별 지원 체계



주: 1) 인턴·도우미, 사회서비스, 시장진입형 자활근로사업이 해당함.

자료: 보건복지부(2019a), p. 45를 토대로 하되, 2023년 기준에 맞춰 저자가 수정함.

자활역량 평가점수에 따른 단계별 지원의 골자는 즉시 취업이 가능한 사람과 근로 능력 미약자에게 맞춤형 지원을 하는 것이다. 전자는 고용노동부 주관 프로그램에 배치하고 조기 노동시장 진입을 독려하고, 후자는 자활근로사업에 참여하여 근로 역량을 배양한 뒤, 자활기업 및 민간 시장 일자리로의 취업을 돕는 것이다. 구체적으로 아래의 <표 3-2>와 같이, 자활역량 평가점수가 80점 이상으로 고역량자인 경우는 국민취업지원제도를 통한 취업 지원을 통해 민간 시장 취업을 돕는다. 이때, 인적자본 향상을 위한 직업 훈련에 참여하는 기간에는 소정의 취업활동 비용을 지급하고 생계급여 수급자라면 이 비용은 소득인정액 산출에서 근로 관련 비용으로 제외된다(고혜진 외, 2023, p. 92). 자활사업 참여 기간이 만료된 사람들 중에서도 자활역량 평가 점수가 80점 이상이면 국민취업지원제도로 의뢰하기도 한

다(보건복지부, 2024b, p.65).

한편, 자활역량 평가점수가 80점 미만인 사람은 게이트웨이 단계를 거쳐 개인의 욕구와 여건에 부합하는 자활 계획을 수립하고 필요한 교육과 사례 관리를 받으며, 자활근로사업에 참여하게 한다. 자활역량 점수가 45점 미만인 사람은 연속 참여 기간에 제한이 없는 근로유지형에 배치하고, 45점 이상 80점 미만인 사람은 인턴·도우미, 사회서비스, 시장진입형 자활근로사업에 배치한다. 이들 사업단예의 참여 가능 기간은 최대 6개월이다(보건복지부, 2024b, p. 65). 아울러, 특별한 사유 없이 주 2회 이상 결근하는 등 자활사업 참여 조건을 불이행하면 생계급여 지급을 중지하고, 자활근로사업 참여 종결일로부터 12개월 이내에 근로유지형을 제외한 자활근로사업예의 재참여를 제한한다(보건복지부, 2024b, pp. 47~50). 국민취업지원제도 과정 진행 중 중도 탈락하였거나, 이수 후에도 취업하지 못해 재의뢰되어 자활근로에 참여하는 경우에는 해당 시점부터의 기간을 산정한다(보건복지부, 2024b, p. 65). 근로 미약 등의 사유로 참여 기간 연장이 필요하다고 판단되는 자에 대해서는 자활역량평가를 재실시한다. 이 결과에 대한 지방생활보장위원회의를 거쳐 1년 이내 연장 가능하며, 횟수에 제한을 두고 있지는 않다(보건복지부, 2024b, p. 65).

〈표 3-2〉 자활역량 평가 결과에 따른 참여사업 예시

평가 결과	사업		실시기관	기준
80점 이상 (집중취업지원 대상자)	국민취업지원제도		고용센터	- 근로 능력과 욕구가 높아 노동시장에서의 취업이 가능한 자
80점 미만 (근로 능력 강화 대상자)	자 활 근 로	시장진입형, 인턴·도우미형, 사회서비스형	지역자활센터, 민간위탁기관	- 자활근로 프로그램 참여욕구가 높은 자 - 일용·임시직으로 직업경험이 있는 자
45점 미만 (근로의욕 증진 대상자)		근로유지형	지자체, 지역자활센터	- 노동강도가 낮은 사업예 참여 가능한 자 - 간병·양육 등 가구여건상 관내 사업예만 참여 가능한 자

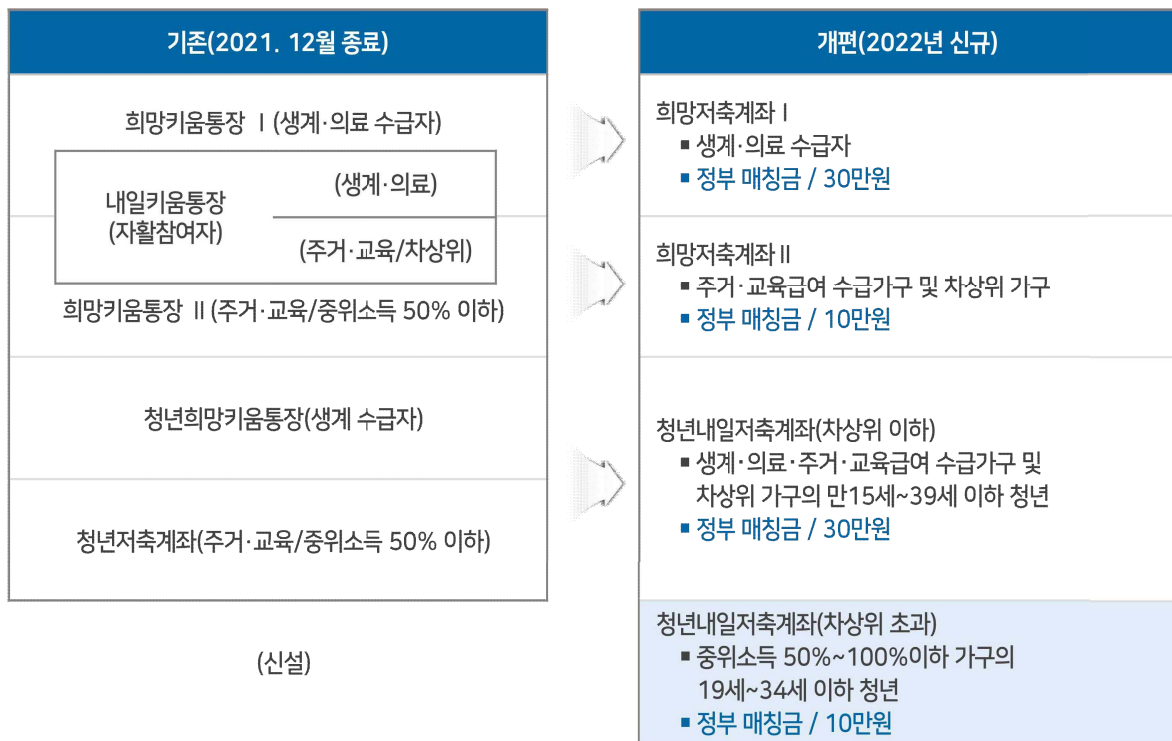
자료: 보건복지부(2024b), p. 41.에서 인용함.

다음으로, 자활기업은 지역자활센터에서 운영하는 자활근로 사업단을 거친 2인 이상의 수급자나 차상위자로 구성된 창업 기업이다(보건복지부, 2024b, p. 113), 이때, 자활기업이 운영과 그에 따른 수익으로 차상위 계층 이상의 소득을 벌어도, 설립 시점에 수급자 혹은 차상위자였던 이들이 계속해서 참여하면 이들을 설립 시점의 지위 그대로 간주하여 기업의 설립 요건으로 인정한다(보건복지부, 2024b, p. 118). 기본적으로 구성원 중 기초생활보장수급자가 20% 이상이면, 창업자금이나 인건비, 창업 및 교육 관련 컨설팅, 사업 개발비 등의

지원과 국·공유지 우선 임대 등의 혜택을 받을 수 있다(보건복지부, 2024b, pp. 118~129). 자활기업 지원은 자활사업 추진을 위해 지자체에서 조성한 자활기금을 비롯해, 중앙자활자금, 지자체의 간접지원 등 다양한 재원으로 충당한다(보건복지부, 2024b, pp. 128~129).

한편, 2010년부터 정부는 저소득층의 자산형성을 지원하고자 희망키움통장 사업을 실시하였다. 이후 계속해서 지원 대상의 범위를 확대해 왔다. 2014년에는 대상을 차상위 계층으로, 2016년에는 주거 및 교육급여 수급 가구로, 그리고 2020년에는 청년 대상 저축계좌를 도입하는 등 저소득층의 자산형성을 지원하기 위해 지원 대상의 범위를 넓혀왔다(보건복지부, 2024a, pp. 7~8). 자산형성 사업이 저소득층의 생활 안정 및 자산 축적에 긍정적으로 평가받으면서, 대상별, 소득 수준별로 자산형성 사업이 우후죽순으로 늘어난 것도 사실이다. 이에, 지원 대상 및 급여 조정 등 제도 개선의 필요성이 커지면서, 다음의 [그림 3-7]과 같이, 2022년부터 종전의 저소득층 대상 5개의 자산형성사업을 3개로 개편하였다(함선유 외, 2023, pp. 27~30).

[그림 3-7] 자산형성지원사업 제도 개편



자료: 함선유 외(2023), p. 28에서 인용함.

구체적인 개편 내용은 다음과 같다(함선유 외, 2023, pp. 27~30). 우선 저소득층을 대상으로 하던 기존의 희망키움통장 I, 희망키움통장II, 내일키움통장은 희망저축계좌 I 과 희망저축계좌II로 2개로 통합하였다. 희망저축계좌 I 은 생계 및 의료 수급자를 대상으로 하던

중전의 희망키움통장 I 에 내일키움통장 참여자의 일부를 포괄한 것이다. 희망저축계좌Ⅱ는 기존의 희망키움통장Ⅱ 대상자인 주거·교육 수급가구 및 차상위가구에, 자활사업 참여자가 자활사업 참여 후 발생한 소득으로 자격 조건을 충족하지 못해도 가구의 총 근로·사업소득이 소득상한을 넘지 않으면 예외적으로 가입을 허용한다(보건복지부, 2024a, p. 47). 청년층의 소득을 기준으로 운영되던 두 개의 사업은 청년내일저축계좌로 통합되었다. 단, 가구소득 수준에 따라 정부 매칭금액 차이가 있는데, 저축액 10만원에 기초생활보장 급여 수급자나 차상위 가구는 30만원, 차상위 초과 가구는 10만원을 정부가 매칭한다.

2. 자활지원사업 추진 현황

가. 자활사업 운용 현황

자활사업 추진 예산은 자활급여 단가 및 운영 기관의 인건비 인상, 자활사업 참여자 증가에 따라 계속해서 예산 규모가 늘었다. 특히, 2021년부터 2024년까지 전체 자활지원사업의 예산은 매년 10% 이상씩 증가하였다. 자활지원사업 예산에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 직접일자리를 제공하는 자활근로에 대한 급여 지급 부분으로, 전체 예산의 60% 이상을 차지한다. 2022년까지 이 금액이 70% 이상을 차지하였으나, 자산형성지원사업의 규모가 확대됨에 따라 비중이 다소 감소한 것이다.

〈표 3-3〉 자활사업 예산 현황

(단위: 백만원)

구분	2020	2021	2022	2023	2024
자활사업	604,774	620,031	696,449	693,573	749,864
자활근로	507,810	518,449	614,021	609,393	659,462
자활장려금	7,093	7,944			
자활지원센터운영지원	65,586	68,976	82,163	83,915	90,137
한국자활복지개발원	7,596	10,032	14,649	14,774	15,114
광역자활센터운영	5,468	5,506	6,556	6,650	6,788
지역자활센터운영	52,522	53,438	60,958	62,491	68,235
자활사업관리	265	265	265	265	265
내일키움일자리	24,020	24,397			
생업자금이차 및 손실보전금	22	8	4	2	7
자산형성지원통장	90,161	91,276	108,298	227,646	270,706
근로 능력심사 및 평가운영	13,659	14,818	16,452	18,479	19,203
(자활사례관리)	(1,740)	(1,756)	(2,100)	(2,515)	(2,578)

주: 자활사례관리 사업의 예산은 2018년부터 지역복지과 사례관리 전달체계 개선(세부사업)의 내역사업으로 통합
자료: 보건복지부, 「자활사업안내」 각 연도 를 참고하여 저자가 작성함.

예산 규모 증가에서도 확인할 수 있는 것처럼 팬데믹을 거치면서, 자활사업 참여자가 크게 늘었다. 보건복지부의 매년 말 통계 기준 전체 자활사업 참여자는 2018년 19만여 명에서 2021년 22만여 명으로 늘었다. 2022년에는 자산형성지원사업이 개편됨에 따라 통장 사업 지원 대상자가 조정되면서 전체 자활급여 지원 대상이 줄었으나, 자산형성지원사업 대상자 이외에 자활근로 사업 대상자의 규모는 팬데믹 이전보다 많은 편이다. 당시, 팬데믹 시기 한시적으로 도입한 내일키움일자리 사업이 종료되었음에도, 공공 일자리를 제공하는 자활근로 사업자 수는 5만 6천여 명 수준으로 팬데믹 이전보다 약 20%가량 늘어난 수준이다. 한편, 자활 역량이 높아 고용노동부로 의뢰되어 취업지원을 받는 이들은 다소 감소하는 추세로, 팬데믹 이전과 비교하면 약 25% 이상 감소하였다.

〈표 3-4〉 자활사업 참여자 현황

(단위: 명)

구분	전체	자활근로	창업 지원	자산형성		노동부 의뢰
			자활 기업	희망키움통장1	희망키움통장 2	취업 지원
2018	189,960	39,114	3,217	43,537	83,390	20,702
2019	204,962	46,640	2,263	44,573	90,714	20,772
2020	213,903	53,243	2,113	45,777	96,674	16,096
2021	224,082	59,372		47,040	103,157	14,513
2022	93,801	56,060	1,915	2,961	17,621	15,244
2023	81,976	55,842	1,906	1,748	11,143	11,516

주: 2021년 창업지원 내역은 별도로 공표되지 않음

자료: 각 연도 말 기준 보건복지부 공표 자료, “자활사업 프로그램별 참여자 현황,” <https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10107010100&bid=0038>.

나. 세부 사업별 운영 현황

먼저 자활근로 사업 참여자 수는 계속해서 늘어나는 가운데, 조건 불이행자는 비중이 20% 수준으로 상당히 높은 수준에서 유지되고 있다. 생계급여 수급자에만 한정해서 볼 때, 불이행자가 약 6천여 명으로 참여자 대비 그 수가 적지 않아, 조건 불이행자에 대한 면밀한 검토와 이를 줄이는 방안이 모색될 필요가 있겠다. 한편, 자활 의뢰 중인 사람의 비중이 팬데믹 이후로 증가세를 보이고 있다. 자활근로 사업 참여자들이 늘어나면서 수요만큼 충분한 일자리가 마련되지 않아, 참여하고 싶어도 불가피하게 대기 상태에 머물러야 하는 이들이 늘어나고 있는 것이다. 이들의 대기 기간을 줄이는 것도 중요한 과제라 하겠다.

〈표 3-5〉 자활근로 사업 이행 상태별 분포

(단위: 명, %)

구분	단위	시점(연월)				
		2018.12	2019.12	2020.12	2021.12	2022.12
생계급여 수급자	명	1,229,067	1,232,324	1,301,061	1,485,635	1,566,570
자활대상자	명	27,347	28,669	30,856	31,540	30,793
	생계급여수급자 대비비중(%)	(2.23)	(2.33)	(2.37)	(2.12)	(1.97)
불이행	명	5,420	6,429	6,667	6,284	6,274
	자활대상자 대비 비중(%)	(19.82)	(22.42)	(21.61)	(19.92)	(20.37)
이행	명	20,350	20,824	23,237	23,837	22,985
	자활대상자 대비 비중(%)	74.41	72.64	75.31	75.58	74.64
자활근로사업 종료	명	29	12	28	29	36
	자활대상자 대비 비중(%)	(0.11)	(0.04)	(0.09)	(0.09)	(0.12)
자활 의뢰중	명	1,544	1,402	923	1,387	1,498
	자활대상자 대비 비중(%)	(5.65)	(4.89)	(2.99)	(4.40)	(4.86)
재심사	명	4	2	1	3	0
	자활대상자 대비 비중(%)	(0.01)	(0.01)	(0.00)	(0.01)	(0.00)
생계급여 비수급자	명	168,176	171,931	157,925	133,884	129,193
자활대상자	명	12,893	15,311	16,727	17,211	16,451
	생계급여수급자 대비비중(%)	(7.67)	(8.91)	(10.59)	(12.86)	(12.73)
불이행	명	91	119	109	72	110
	자활대상자 대비 비중	(0.71)	(0.78)	(0.65)	(0.42)	(0.67)
이행	명	12,737	15,147	16,583	17,108	16,307
	자활대상자 대비 비중(%)	(98.79)	(98.93)	(99.14)	(99.40)	(99.12)
자활근로사업 종료	명	19	1	9	8	6
	자활대상자 대비 비중(%)	(0.15)	(0.01)	(0.05)	(0.05)	(0.04)
자활 의뢰중	명	46	44	26	23	28
	자활대상자 대비 비중(%)	(0.36)	(0.29)	(0.16)	(0.13)	(0.17)

주: 각 기준시점에서 생계, 의료급여 수급가구 중 근로 능력이 있는 수급가구 및 가구원을 대상으로 하고, 가구와 가구원 정보를 결합함. 이때, 결합 자료에서 기준연월, 가구 ID, 가구원 ID, 수급자격 취득일이 동일한 사례는 중복사례로 간주하고 한 사례만 활용.

자료: 함선유 외(2023), p. 58에서 재인용함.

실제 자활근로 사업에 참여하는 사람들에 한정해서 살펴보면, 전체 기초생활보장급여 수급자의 고령화 추세와 같이, 자활근로 사업 참여자 중 60세 이상의 비중도 계속해서 늘고 있다. 우선, 2017년 부양의무자 기준이 완화되면서 기초생활보장 수급자가 크게 늘었는데, 특히 노인 세대의 비중이 커졌다. 구체적으로 2018년에서 2022년까지 일반 가구는 34.1만가구에서 44.6만가구로 늘어 전체의 26.3%를 차지하는데, 노인 세대는 같은 기간 33.8만가구에서 54.7만가구로 전체의 32.2%를 차지하게 되었다(관계부처합동, 2023, pp. 12~13). 자활근로 사업 참여자 중에서도 60세 이상이 2020년에는 26.5%, 2022년부터 약 29.7%를 차지하고, 50세 이상으로 넓히면 전체 자활근로 사업 참여자의 65.5%이다. 전체 자활근로 사업 참여자가 꾸준히 늘어나고 있다는 점을 감안하면, 자활사업에 참여하는 전체 고령자의 절대 수는 더 크게 늘고 있음을 가늠해볼 수 있다.

〈표 3-6〉 자활근로사업 참여자의 연령별 분포

(단위: 명, %)

구분	2020		2021		2022		2023	
	명	%	명	%	명	%	명	%
20세 미만	345	0.7	257	0.5	162	0.3	164	0.3
29세 이하	4,171	8.9	4,401	8.5	3,937	7.7	3,643	7.2
30~39세	3,717	7.9	3,959	7.6	3,974	7.8	4,246	8.3
40~49세	9,361	19.9	9,987	19.3	9,710	19.0	9,514	18.7
50~59세	16,890	36.0	18,783	36.2	18,265	35.7	18,228	35.8
60세 이상	12,446	26.5	14,459	27.9	15,149	29.6	15,112	29.7
전체	46,930	100.0	51,846	100.0	51,197	100.0	50,907	100.0

자료: 한국자활복지개발원, “주요사업 통계,” <https://kdissw.or.kr/menu.es?mid=a10601070000>.

한편, 자활근로 사업 참여자 중에서 청년층의 규모가 작긴 하지만, 청년층을 특화한 별도의 사업단을 운영하고 있다. 보건복지부와 중앙자활센터가 발간한 청년자립도전사업단 매뉴얼(2018)에서도 밝히고 있듯이, 저소득 청년이 성장 과정에서 충분한 인적자본을 축적하지 못함에 따라 안정적인 노동시장 진입이 어려운 상황에서 맞춤형 지원이 필요하다는 인식이 대두하였기 때문이다. 기존에도 여러 자활근로 사업단이 있지만, 이들은 주로 경력 단절 성인에 초점을 맞추어, 저소득 청년에게 필요한 심리·정서적 지원 및 사회성 함양 기능이 미흡하고, 세대 간 문화적 이질성으로 사업단 내에서의 갈등이 초래되기도 하였기 때문이다. 이에 따라, 청년들에게 전문적인 직업훈련 및 상담을 제공하고, 이들의 욕구에 부합하는 사업 프로그램을 발굴하고 지원하여 탈빈곤을 돕고자 2018년부터 청년자립도전사업단을 운영하고 있다. 운영 초기 120명에 그쳤던 청년자립도전사업단 참여자는 이듬해인 2019년 1,081명으로 큰 폭으로 늘었다. 이후 참여센터는 꾸준히 늘어나고 있으나, 참여자 수는 크게 변화하지 않고 있다. 이에 2022년 말 기준 1,161명 수준이다. 한 가지 청년자립도전사업단 참여자와 관련하여 특기할 만한 점은 일반 수급자가 큰 비중을 차지한다는 것이

다. 이는 상대적으로 조건 부과 없이 자신의 의사에 따라 자발적으로 참여하는 이들이 청년 자립도전사업단에 많다는 의미이다.

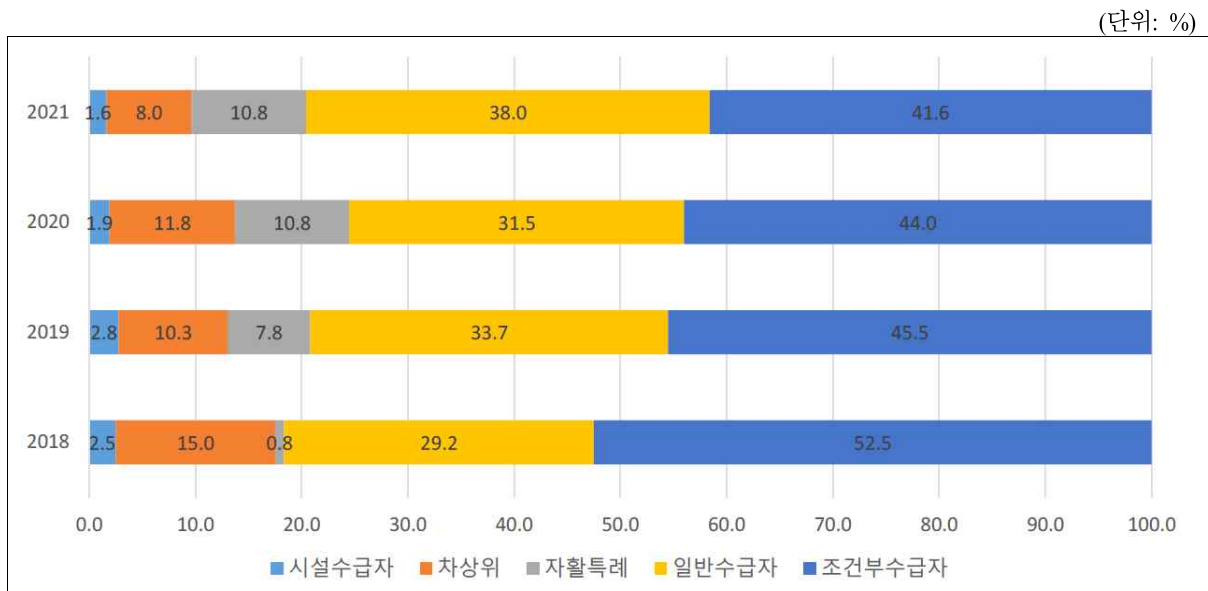
〈표 3-7〉 청년자립도전사업단 참여자, 참여센터 수

(단위: 명, 개소)

구분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
참여자 수	120	1,081	1,050	1,010	1,161
참여센터 수	14	54	74	83	89

자료: 함선유 외(2023), p.17에서 재인용함.

[그림 3-8] 청년자립도전사업 참여자의 수급유형



자료: 2018~2021년 자활정보시스템 원자료; 이상아 외(2023), p. 17 그림 2-6; 함선유 외(2023), p. 18에서 재인용함.

이어서 자활역량 점수는 자활사업 참여자의 근로 가능성을 실질적으로 판단하고 이들의 역량에 맞는 자활계획 수립의 기초 정보로 중요한 의미를 가진다. 그런데 상당수가 자활역량 점수가 부여되지 않은 상태에서 자활근로 사업에 참여하고 있기도 하다. 이어지는 <표 3-8>에서 보면, 자활역량 점수가 기재되지 않은 참여자들이 20% 이상을 차지한다. 그리고 이들의 비중이 2020년 이후 뚜렷하게 증가하는 추세를 보인다. 자활역량 점수가 부여되지 않은 사람들의 다수가 근로 유지형에 배치되는 점(함선유 외, 2023, pp. 71, 95~98)에서 미루어 볼 때, 이들의 다수는 근로 역량이 낮은 사람으로 유추해 볼 수 있다. 달리 말해, 자활근로 사업 참여자 중에서 자활역량이 낮은 사람이 늘어나고 있다는 의미이다. 하지만 이들에 대한 평가 점수가 산정되지 않아 정확한 평가가 어려운 것도 사실이다. 이에, 욕구에 부합하는 자활사업 배치를 위해서는 정확한 역량 점수의 측정과 사업단 배치가 필요하다는 지적이 제기된다(함선유 외, 2023, p. 67).

〈표 3-8〉 자활근로사업 참여자의 자활역량 점수별 분포

(단위: 명, %)

구분	단위	시점					
		201812	201912	202012	202112	202212	전체
전체	명	34,091	36,485	40,159	41,263	39,462	191,460
	%	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	100
결측	명	9,067	7,224	6,614	6,732	8,906	38,543
	%	(26.60)	(19.80)	(16.47)	(16.31)	(22.57)	(20.13)
0점	명	137	81	10	79	36	343
	%	(0.40)	(0.22)	(0.02)	(0.19)	(0.09)	(0.18)
1점 이상 45점 미만	명	2,981	2,625	2,548	2,343	84	10,581
	%	(8.74)	(7.19)	(6.34)	(5.68)	(0.21)	(5.53)
45점 이상 80점 미만	명	19,721	20,867	24,444	25,438	23,879	114,349
	%	(57.85)	(57.19)	(60.87)	(61.65)	(60.51)	(59.72)
80점 이상	명	2,185	5,688	6,543	6,671	6,557	27,644
	%	(6.41)	(15.59)	(16.29)	(16.17)	(16.62)	(14.44)

주: 1) 각 기준시점에서 생계, 의료급여 수급가구 중 근로 능력이 있는 수급가구 및 가구원을 대상으로 하고, 가구와 가구원 정보를 결합함. 이때, 결합 자료에서 기준연월, 가구 ID, 가구원 ID, 수급자격 취득일이 동일한 사례는 중복사례로 간주하고 한 사례만 활용.

2) 자활 이행 상태가 ‘이행’ 혹은 ‘자활사업 참여 종료’인 사람에 한해 분석.

자료: 함선유 외(2023), p. 67에서 인용함.

다음으로 자활기업 운영 현황을 살펴보면, 앞선 <표 3-4>에서 지적한 것처럼, 전반적으로 자활기업 지원 수는 줄어들고 있는 양상이다. 이는 <표 3-9>과 같이, 2020년 이후 신규 창업 기업 수가 줄어든 영향으로 보인다. 다만, 신규 창업 기업 수는 줄었지만, 자활기업의 생존률은 높아지고 있어, 기업 운영의 안정성이 제고된 측면이 있는 한편, 기업당 참여자 수는 점차 줄어들고 있어 영세화되고 있기도 하다. 따라서 장기적으로 자활기업의 안정성을 기대할 수 있을지에 관해서는 다소 의문스럽다.

〈표 3-9〉 자활기업 창업 수

(단위: 개소)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
자활기업 창업 수	120	97	79	76	84

자료: 함선유 외(2023), p. 20에서 인용함.

〈표 3-10〉 자활기업 창업 수와 2년 유지율

(단위: %, 년)

구분	2020	2021	2022
자활기업 2년 유지율	63.92	76.29	87.34
평균 유지 기간	6.53	7.06	7.48

자료: 함선유 외(2023), p. 21에서 인용함.

〈표 3-11〉 자활기업당 평균 참여자 수

(단위: 명)

구분	2020	2021	2022
평균참여자 수	14.05	11.32	10.52
5인 미만	67.42	65.50	64.82
5~9인	20.24	22.87	24.6
10~29인	9.04	8.12	7.11
30~99인	1.98	2.11	2.08
100인이상	1.32	1.4	1.38

자료: 함선유 외(2023), p. 23에서 인용함.

마지막으로 자산형성사업은 지원 대상자의 규모도 계속해서 꾸준히 늘고 있다. 다만, 생계급여 수급자를 대상으로 한 희망저축계좌 I과 희망저축계좌Ⅱ(2021년 이전 희망키움통장 I, 희망키움통장Ⅱ), 그리고 차상위 이상의 청년을 대상으로 하는 자산형성 사업의 모집률은 다소 낮은 편이다. 이에 반해, 청년 차상위 이하 집단을 대상으로 하는 사업은 계획 대비 모집 인원이 상당히 높을 뿐 아니라, 환수 해지율도 상당히 낮아 안정적으로 운영되고 있다.

〈표 3-12〉 자산형성지원제도 모집현황 및 모집률

(단위: 명, %)

구분	2021년			2022년			
	모집 목표	모집 인원	비율	구분	모집 목표	모집 인원	비율
희망키움통장 I	1,500	1,263	84.2	희망저축계좌 I	5,013	3,444	68.7
희망키움통장Ⅱ	8,000	6,483	81.0	희망저축계좌Ⅱ	11,406	5,451	47.8
내일키움통장	4,500	4,705	104.6	청년내일저축계좌 (차상위 이하)	6,000	28,374	472.9
청년희망키움통장	1,200	1,032	86.0	청년내일저축계좌 (차상위 초과)	98,000	14,090	14.4
청년저축계좌	8,000	4,025	50.3				

자료: 함선유 외(2023), p. 31에서 인용함.

〈표 3-13〉 자산형성지원제도 환수해지

(단위: 명)

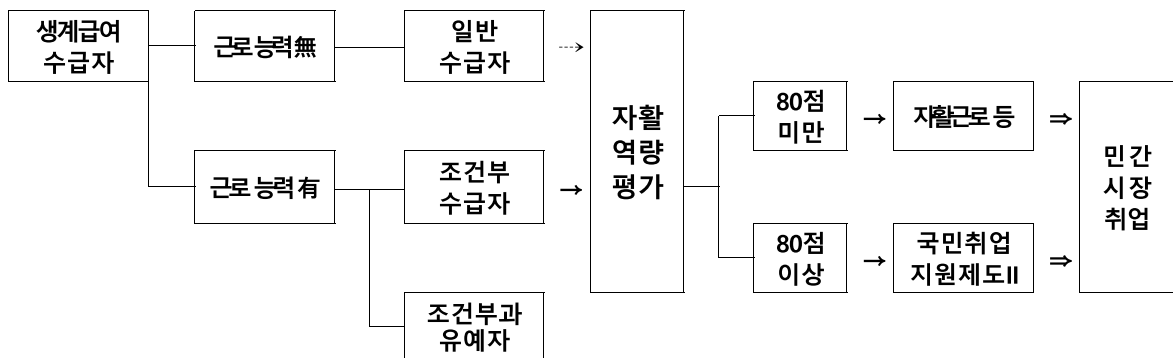
구분	전체			2020			2021			2022		
	지급 해지	일부 지급 해지	환수 해지	지급 해지	일부 지급 해지	환수 해지	지급 해지	일부 지급 해지	환수 해지	지급 해지	일부 지급 해지	환수 해지
희망키움통장 I	2,723	599	183	1,395	262	71	805	178	72	523	159	40
희망키움통장 II	34,668	-	541	17,835	-	232	11,261	-	198	5,572	-	111
내일키움통장	1,825	733	1,120	487	206	337	521	205	332	817	322	451
청년희망키움통장	1,868	646	145	-	-	-	1,272	422	83	596	224	62
청년저축계좌	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

주: 청년저축계좌는 '2020년 시행/ 희망저축계좌 I·II, 청년내일저축계좌는 '22년 시행으로 만기 미도래
자료: 함선유 외(2023), p. 33에서 인용함.

3. 자활사업의 성과와 한계

자활사업 운영으로 기대하는 바는 다음의 [그림 3-9]로 요약할 수 있다.

[그림 3-9] 자활사업의 기대 효과



자료: 저자 작성.

자활사업의 효과는 궁극적으로 근로능력이 있는 저소득층이 자활사업에 참여하며 근로능력을 배양한 뒤, 민간 노동시장으로 이행하여 실질적인 탈수급, 탈빈곤으로 이어지는 경로로 요약된다. 전술한 것처럼, 자활사업은 팬데믹에 따른 예기치 못한 경기 침체와 고용 위축 시기에 취약계층의 생활 안정을 돕는 고용 안전망으로서의 기능을 담당하였다(함선유

외, 2023, p. 57). 한시적으로 도입된 내일키움일자리뿐 아니라, 자활근로 사업 참여자 수가 2020년 전후 큰 폭으로 증가하는 등 저소득 빈곤층에게 일자리와 소득을 보장하는 역할을 감당하였다. 실제로 <표 3-14>와 같이, 근로능력이 있는 수급자 중 자활근로 사업 참여자들이 미참여자들보다 탈수급 확률이 높고, 조기에 탈수급하는 경향을 보인다. 근로능력이 있는 빈곤층의 탈빈곤 도모에도 일정 부분 기여하고 있다고 평가할 수 있다. 더구나 매년 5천여 명의 차상위 계층(비수급)에게도 공공 일자리 제공과 교육·훈련 서비스, 각종 복지 서비스 연계를 통해 탈빈곤을 지원하는 역할을 하고 있기도 하다(서광국, 2021, p. 56).

<표 3-14> 자활근로사업 참여자의 탈수급률

(단위: 명, %, 개월)

구분	단위	시점(연월)					전체
		2018. 12	2019. 12	2020. 12	2021. 12	2022. 12	
전체	명	1,397,243	1,404,255	1,458,986	1,619,519	1,695,763	7,575,766
탈수급자	명	8,256	5,495	2,778	12,928	2,277	31,734
	%	(0.59)	(0.39)	(0.19)	(0.80)	(0.13)	(0.42)
실질 탈수급자	명	5,108	2,601	1,227	1,354	912	11,202
	%	(0.37)	(0.19)	(0.08)	(0.08)	(0.05)	(0.15)
실질 탈수급까지 경과 기간	개월	70.6	67.1	50.6	64.3	59.8	66.0
전체 자활근로 참여자	명	34,091	36,485	40,159	41,263	39,462	191,460
탈수급자	명	1,279	1,265	772	919	703	4,938
	%	(3.75)	(3.47)	(1.92)	(2.23)	(1.78)	(2.58)
실질 탈수급자	명	1,044	997	520	482	384	3,427
	%	(3.06)	(2.73)	(1.29)	(1.17)	(0.97)	(1.79)
실질 탈수급까지 경과 기간	개월	63.7	51.7	40.8	55.4	50.7	54.1
전체 미참여자	명	1,363,152	1,367,770	1,418,827	1,578,256	1,656,301	7,384,306
탈수급자	명	6,977	4,230	2,006	12,009	1,574	26,796
	%	(0.51)	(0.31)	(0.14)	(0.76)	(0.10)	(0.36)
실질 탈수급자	명	4,064	1,604	707	872	528	7,775
	%	(0.30)	(0.12)	(0.05)	(0.06)	(0.03)	(0.11)
실질 탈수급까지 경과 기간	개월	72.4	76.7	57.8	69.1	66.4	71.2

주: 1) 각 기준시점에서 생계, 의료급여 수급가구 중 근로 능력이 있는 수급가구 및 가구원을 대상으로 하고, 가구와 가구원 정보를 결합함. 이때, 결합 자료에서 기준연월, 가구 ID, 가구원 ID, 수급자격 취득일이 동일한 사례는 중복사례로 간주하고 한 사례만 활용.

2) 자활 이행 상태가 '이행' 혹은 '자활사업 참여 종료'인 사람에 한해 분석.

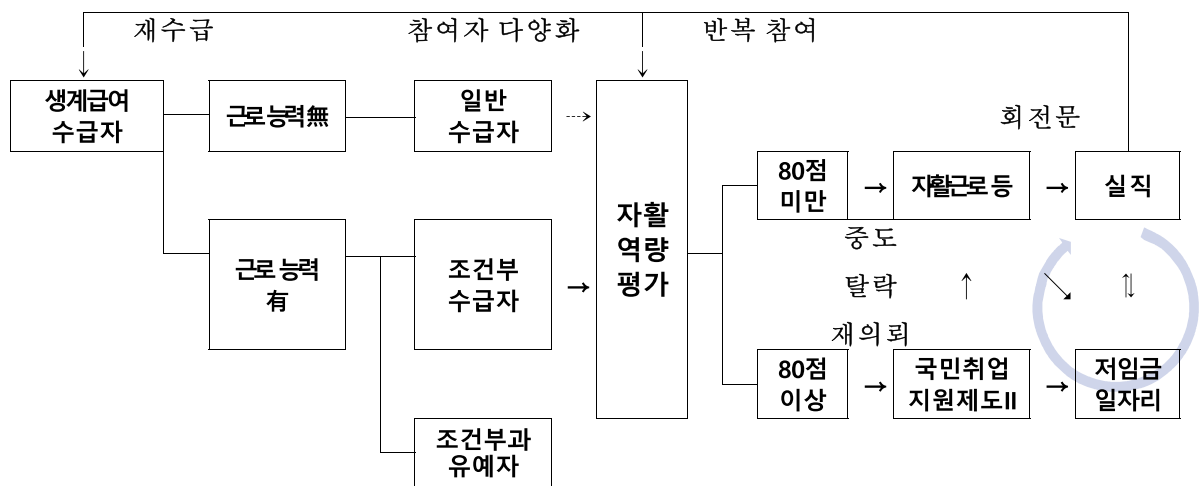
3) 탈수급 일자가 자격 취득일보다 앞선 경우는 탈수급하지 않은 것으로 간주함.

4) 실질 탈수급은 탈수급 사유가 '소득(급여·사업)증가'나 '자활자립'인 경우가 해당.

자료: 함선유 외(2023), p. 101에서 인용함.

그러나 자립 지원의 성과가 나타나고 있다고 보기는 어려운 측면도 있다. 정제된 탈수급률과 탈수급 이후의 생계급여를 재수급하는 사람들 및 자활사업 반복 참여자들이 늘어나고 있기 때문이다. 자활근로-저임금 일자리-실직의 회전문 현상이 여전히 크게 개선되지 못했다 하겠다. 이는, 참여자가 다양해지고, 근로 미약자들이 자활근로 사업에 주로 배치됨에 따라 탈수급, 탈빈곤과 같은 경제적 측면에서의 성과만을 강조하는 방식으로는 실질적인 자활이 어렵다는 현실과 맞닿아 있다. 자활사업이 당면한 현재의 어려움은 아래의 [그림 3-10]과 같이 도식화할 수 있다.

[그림 3-10] 자활사업 진단



자료: 저자 작성.

가. 수급자 특성에 부합하는 자활 경로 수립의 어려움

국민기초생활보장제도의 제도 포괄성이 넓어지면서, 수급자 수가 늘어나는 만큼 자활근로 사업 참여자도 계속해서 늘고 있다. 특히, 전술한 것처럼, 자활사업 참여를 희망하는 일반 수급자와 차상위 계층이 꾸준히 유입되고, 자활근로사업 참여자 중에서, 56세 이상 고령자의 증가와 근로 능력 미약자가 늘어나는 추세이다. 특히 근로역량이 탁월한 자활역량 평가 고(高)점자는 국민취업지원제도 2유형으로 연계되기 때문에, 자활근로사업에 배치되는 사람들은 근로능력이 낮은 경향이 두드러진다.

이러한 참여자 변화를 반영하여, 그간 자활역량 평가를 조정하는 작업이 있었다. 특히, 2019년에 대대적인 개선이 있었다. 먼저 자활역량 평가의 평가 항목은 유지하면서, 항목의 배점을 조정하였다. 2019년 자활역량 평가에서 연령의 세부 기준 조정과 더불어 연령이 차지하는 비중을 낮추고, 구직 욕구와 가구 여건의 점수를 상향 조정하였다. 이에 연령이 자활역량 평가에서 차지하는 비중이 줄었다. 아울러, 고령자들의 근로역량이 전반적으로 낮다는 점을 감안하여, 노동부로 연계하는 취업 지원 대상자의 기준도 자활역량 점수가 70점

이상인 사람에서 80점 이상인 경우로 조정하였다.

그 외에도 세부 기준에서 노동시장에서의 실제 근로 가능성을 반영한 몇 가지의 두드러진 변화가 있었다. 건강 상태와 관련해서, 보통 수준으로 판단할 때 있어 정신건강 상태를 반영하였다. 그리고 중증의 정실질환 이력을 가진 사람은 건강 상태를 보통 이하로 평가하도록 하였다. 직업 이력과 관련해서는, 종전에는 자격증을 소지하고 있으면 높은 수준의 직업 이력으로 일률적으로 판단했던 것과 달리, 직종과의 유사성을 고려하여 직업 이력 점수를 평가하고, 사회서비스형이 아니라, 시장진입형과 인턴도우미형 자활사업에 3년 이상 참여한 경우에 한해 직업 이력에 높은 점수를 부여한다. 아울러, 단순 학력 수준이 아니라, 문해력을 기준으로 직업 이력을 평가하는 것으로 조정하였다. 구직 욕구와 관련해서도 취업 의사 이외에 구체적인 취업 계획 유무를 반영하고, 가구 여건 판단에서도 1일 근로 가능 시간을 고려하기 시작하였다. 마지막으로, 재량 점수 부여 시에도 고려해야 할 사항으로 정신 질환 치료 이력, 정신 장애 요소, 범죄 전과 등을 명시하였다. 2018년 이전과 2019년 이후의 자활역량 점수 변화는 <표 3-15>에서 구체적으로 살펴볼 수 있다.

상기한 바와 같이 자활역량 평가 개선을 거듭해 왔음에도 불구하고, 여전히 수급자들의 특성 변화와 민간 노동시장에서의 요구가 충분히 반영되지 못하고 있는 실정이다. 자활역량 점수가 높지만, 실제 근로 의지가 약하거나, 정해진 시간을 지켜 일하는 것이 어려운 사람들이 적지 않고, 인적자본이 부족하여 노동시장에서의 필요 기술이나 기본 소양을 갖추지 못한 경우도 많은 것이다. 이러한 수급자 다변화 및 근로능력 미약자 확대 상황을 감안해, 정확한 자활역량 진단과 그에 따른 자활 사업단 배치, 밀착 사례관리가 병행되어야 하나, 2023년 기준 자활사례관리사는 125명으로 전국 지역자활센터의 50%에 배치되어 있는 수준이다. 자활역량 미약자가 확대되는 상황에서 인력 부족으로 내실있는 자활계획 수립 및 자활 사례관리가 어려운 실정이라 할 수 있다.

〈표 3-15〉 자활 역량 점수 개편

		2018년(이전)			2019년(이후)		
평가 항목	등급	점 수	세부 기준	평가 항목	등급	점 수	세부 기준
연령 (30)	18~30세	30	18~30세(실질적으로 취업가능한 연령)	연령 (10)	18~35세	10	18~35세(실질적으로 취업가능한 연령)
	31~43세	20	31~43세(취업 및 자활능력 유지가 가능한 연령)		36~49세	8	36~49세(취업 및 자활능력 유지가 가능한 연령)
	44~55세	10	44~55세(취업 및 자활능력 유지가 약화된 연령)		50~55세	6	50~55세(취업 및 자활능력 유지가 약화된 연령)
	56세 이상	5	56세 이상(취업 가능성이 약화된 연령)		56세 이상	4	56세 이상(취업 가능성이 약화된 연령)
	양호	20	건강 상태가 양호한 사람		양호	20	건강 상태가 양호한 사람
건강 상태 (20)	보통	10	경질환이 있지만, 근로 활동에 지장이 없는 사람 등	보통	10	신체적 경질환은 있으나 정신건강 상태가 양호하며, 근로 활동에 지장이 없는 사람	
	보통 이하	5	5-6급 장애인, 비등록장애인 등	보통 이하	5	경증 장애인, 비등록장애인, 중증 정신질환 이력자 등	
	상	20	-최근 3년내 1개월 이상 지속적으로 취업 또는 자영업 경험이 있는 사람 (공공근로 또는 단순근로형 정부 일자리사업 제외) -최근 1년 이내 사회서비스형 자활사업에 2년 이상 참여자 -자격증(국가기술자격법상)을 소지하고 있는 사람 ※ 종사하는 직종과 직접 관련이 없는 자격증도 포함 (단, 운전면허증은 직종과 직접 관련된 경우) -대학(2년제) 졸업 이상 학력자	상	20	- 최근 3년내 6개월 이상 지속적으로 취업 또는 자영업 경험이 있는 사람 (공공근로 또는 단순근로형 정부 일자리사업 제외) - 최근 1년 이내 시장진입형·인턴도우미형 자활사업에 3년 이상 참여자 - 최근 3년 이내 취득한 자격증(국가기술자격법상)을 소지하고 있는 사람 ※ 실제 종사하는 직종과 직접 관련이 있는 경우이어야 함.	

2018년(이전)		2019년(이후)	
평가 항목	등급	점수	세부 기준
속한 경우 직업이 없을 우선 반영	중	10	- 최근 4~5년내 1개월이상 지속적으로 노동시장 취업 또는 자영업 운영경험이 있는 사람(공공근로·취로사업 제외) - 최근 1년 이내 사회복지서비스형 자활근로 상위 자활사업에 2년 이상 참여자 - 중·고졸 이상 학력자
	하	5	- 최근 3년 이내 공공근로(단순근로형 정부 일자리사업 등 포함) 참여자 - 기타 위 기준에 해당하지 않는 사람
	상	10	취업의사가 높고 적극적으로 구직활동을 하려는 사람 ※ (예시) 노는 것보다 일하는 것이 낫다고 생각하고, 일차리를 구하기 위해 전력을 다하고 있다고 말하는 사람
구직 욕구 (10)	중	7	취업의사가 있는 사람
	하	5	취업의사가 낮거나 없고 구직활동을 하지 않으려는 사람
가구 여건 (10)	상	10	취업장애요인 없어 근로가 용이한 사람
	중	7	- 취업장애요인이 3가지 미만으로 가구여건 개선이 필요한 사람
	하	5	- 취업장애요인이 3가지 이상으로 근로가 곤란한 사람
재량 점수	10		드러나지 않는 정신질환 등의 이유로 근로활동에 영향을 미칠 수 있는 정도를 종합적으로 고려하여 10점내에서 부여

자료: 보건복지부(2018), p. 30.

자료: 보건복지부(2019b), p. 31.

나. 자활사업 의존 및 회전문 현상 심화

국민취업지원제도에서 중도 탈락하거나 자활로 재의뢰되는 경우가 늘어나는 현상과 맞물려서, 자활근로 사업에 반복 참여하는 이들이 늘어나고 있다. <표 3-16>의 2018년부터 2022년까지의 사회보장 정보시스템(행복e음) 원자료 분석 결과에 따르면, 전체 자활근로 참여자 중에서 약 70%는 2회 이상 자활사업에 참여한 사람들이다. 2022년 전체 자활근로사업 참여자 중에서 반복 참여자가 줄어들었지만, 해당 자료가 우측 절단 자료임을 감안하면 이후 시기까지 포함되었을 때는 2회 이상 참여자가 더 늘어날 가능성이 있다. 이러한 한계를 고려해 2022년을 제외하고 살펴보면 자활근로사업에 재참여하는 비중이 늘어나는 추세로 볼 수 있다.

<표 3-16> 자활근로사업 반복 참여자 수 및 비중

(단위: 명, %)

기준연월	단위	전체 자활근로 참여자			탈수급자		
		1회 참여	2회 이상 참여	전체	1회 참여	2회 이상 참여	전체
201812	명	12,981	21,110	34,091	297	982	1,279
	%	(38.08)	(61.92)	(100.00)	(23.22)	(76.78)	(100.00)
201912	명	8,163	28,322	36,485	234	1,031	1,265
	%	(22.37)	(77.63)	(100.00)	(18.50)	(81.50)	(100.00)
202012	명	8,551	31,608	40,159	135	637	772
	%	(21.29)	(78.71)	(100.00)	(17.49)	(82.51)	(100.00)
202112	명	8,987	32,276	41,263	182	737	919
	%	(21.78)	(78.22)	(100.00)	(19.80)	(80.20)	(100.00)
202212	명	12,616	26,846	39,462	364	339	703
	%	(31.97)	(68.03)	(100.00)	(51.78)	(48.22)	(100.00)
전체	명	51,298	140,162	191,460	1,212	3,726	4,938
	%	(26.79)	(73.21)	(100.00)	(24.54)	(75.46)	(100.00)

자료: 함선유 외(2023), p. 119에서 인용함.

<표 3-17> 자활근로사업 참여자의 참여기간

(단위: %)

연도	6개월이하	7~12개월	13~24개월	25~36개월	37~60개월	61개월 이상 (5년 이상)
2018	41.4	11.5	16.7	30.3	0.0	0.0
2019	46.3	13.1	13.8	10.5	16.4	0.0
2020	40.0	13.8	18.8	9.7	17.6	0.0
2021	38.0	12.2	17.4	13.3	13.4	5.7

자료: 함선유 외(2023), p. 100에서 인용함.

2014년 이후 취업우선의뢰제도를 시행하면서 자활근로사업과 국민취업지원제도(이전 취업성공패키지)를 오고가는 문제에 대한 지적이 이어져 왔다(보건복지부, 2017). 자활에 성공하여 민간 시장으로 이행한 후에도 저임금 일자리를 전전하고, 실직 상태에 빠져 다시 재수급, 자활근로사업에 재참여하는 회전문 현상도 계속해서 지적되고 있다(최상미, 2018). 게다가 자활근로사업 참여자의 참여기간도 점차 증가하는 가운데, 최대 참여 기간인 5년 이상 참여자들도 다소 늘어나고 있는 등 자활근로사업에 대한 의존도 심화되고 있다. 자활근로사업이 탈수급, 탈빈곤을 견인하는 역할이 다소 미흡하다 하겠다. 실질적으로 자활역량이 충분하지 않은 고령자, 근로 미약자가 확대되는 상황에서 계속해서 탈수급, 탈빈곤 중심으로 자활 경로를 마련하고 자활 성과를 측정하는 방식이 실제 저소득층의 자립, 자활을 돕는 것인지에 대한 의문이 제기되는 지점이다(최상미, 2021).

다. 정체된 탈수급

이상의 문제들과 맞물려 총체적으로 자활근로 사업을 통한 탈수급은 정체 상태이다. 자활근로사업 참여자들이 비교적 탈수급률이 높긴 하지만, 앞선 <표 3-14>에서도 살펴본 것처럼, 자활근로사업 참여자들의 탈수급률도 그리 높지 않고, 실질 탈수급까지 4년 이상이 걸린다. 특히, 주목할 점은 실질 탈수급자가 점차 감소하는 가운데, 팬데믹이 확산된 2020년 이후 탈수급까지 경과 기간도 길어지고 있다는 점이다. 상기 분석은 2022년 이후 자료가 포함되지 않은 우측 절단 자료여서 2022년 12월 이후에 탈수급한 사람들이 포착되지 않아, 탈수급률이 실제보다 낮게 나타날 수 있다. 탈수급률이 과소 포착되었을 가능성을 감안하더라도, 실질 탈수급까지의 기간이 길어지고 있다는 점은 자활근로사업 참여의 성과가 다소 정체되어 있음을 부인하기는 어렵다. 더구나 우측절단 시점 이후 시기에 탈수급한 사람들을 반영하면, 실질 탈수급까지 경과 기간이 더 길어질 가능성이 크기 때문이다.

실제로 자활사업 참여자가 대폭 늘어났으나, 공식 집계 자료에서도 자활성공률은 정체 상태이다. 앞서 <표 3-14>에서 살펴본 것처럼 탈수급할 여력이 있는 자활근로사업 참여자들은 대체로 빨리 탈수급하는 경향이 있으나, 전반적인 탈수급률은 하락세를 보인다. 구체적으로, 아래의 <표 3-18>와 같이, 2018년 30%를 상회하던 생계급여를 수급하는 자활사업 참여자 중 탈수급자는 2020년 25%, 2022년에는 23% 수준으로 떨어지는 등 종전 수준에 미치지 못하고 있다. 팬데믹 확산이 줄고 경기가 회복되었음에도 자활근로 사업 참여자 규모는 늘었으나, 자활성공률은 나아지지 않고 있다.

〈표 3-18〉 연도별 자활성공률

(단위: 명, %)

	참여자	생계급여 수급자	탈수급자	취창업자 (수급유지)	자활성공률
2018	41,617	20,128	6,288	501	33.7
2019	48,903	25,731	7,330	238	29.4
2020	55,436	28,198	6,941	355	25.9
2021	60,476	32,012	7,969	430	26.2
2022	58,902	31,176	7,073	504	24.3

주: 자활성공률: * 생계급여탈수급자수 + 취창업자수 / 업그레이드형 자활사업+gateway+창업지원 참여 수급자 수(사망, 전출 제외)

자료: 각 연도 말 기준 보건복지부 공표 자료, “자활성공률,” <https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10107010100&bid=0038>.

전반적인 탈수급률의 정체는, 50대 이상의 중고령자 참여의 증가와 맞물려 있다. 이들의 탈수급률이 2010년대 중반 이후 하락세를 보이고 있기 때문이다(서광국, 2021, pp. 61~62). 이를 감안하고도, 세대 유형별로 나누어 구체적으로 살펴보면, 탈수급률이 집단에 따라 상이하게 나타나고 있음이 여실히 드러난다. 자활근로사업 참여자 중에는 일반 세대와 한부모 및 미혼부모 세대 수가 많은데, 일반 세대에 비해 한부모 및 미혼부모 세대의 탈수급률이 현저하게 낮은 편이다. 게다가 이들은 탈수급을 하더라도 상당히 장기간 자활근로사업에 머무르는 경향이 두드러지게 나타난다. 한부모 및 미혼부모 세대가 겪는 일·가정 양립의 어려움이 탈수급의 장벽으로 작용하고 있을 가능성이 있는 만큼, 이들의 근로 저해 요인을 제거하는 노력이 중요하겠다.

〈표 3-19〉 세대 유형별 자활근로사업 참여자의 탈수급률

(단위: 명, %, 개월eTPEO H)

구분	단위	수급 유형						
		일반 세대	한부모 미혼부 모 세대	노인 세대	장애인 세대	기타	전체	
전체 자활근로사업 참여자	명	90,107	55,335	6,568	16,131	3,642	171,783	
	탈수급자	명 %	2,657 (2.95)	944 (1.71)	202 (3.08)	310 (1.92)	94 (2.58)	4,207 (2.45)
	실질 탈수급자	명 %	1,850 (2.05)	669 (1.21)	143 (2.18)	227 (1.41)	66 (1.81)	2,955 (1.72)
	실질 탈수급까지 경과 기간	개월	48.2	92.1	35.2	78.5	65.1	60.2
201812	전체 참여자	명	15,840	11,235	1,004	3,341	688	32,108
	탈수급자	명 %	687 (4.34)	313 (2.79)	54 (5.38)	93 (2.78)	23 (3.34)	1,170 (3.64)

〈표 3-19〉의 계속

구분		단위	수급 유형					전체
			일반 세대	한부모 미혼부모 세대	노인 세대	장애인 세대	기타	
	실질 탈수급자	명 %	557 (3.52)	262 (2.33)	44 (4.38)	81 (2.42)	16 (2.33)	960 (2.99)
	실질 탈수급까지 경과 기간	개월	58.6	84.1	45.2	87.8	66.3	67.5
201912	전체 참여자	명	17,323	10,800	1,187	3,466	785	33,561
	탈수급자	명 %	715 (4.13)	215 (1.99)	52 (4.38)	77 (2.22)	33 (4.20)	1,092 (3.25)
	실질 탈수급자	명 %	565 (3.26)	167 (1.55)	42 (3.54)	62 (1.79)	26 (3.31)	862 (2.57)
	실질 탈수급까지 경과 기간	개월	47.0	93.7	30.4	69.5	61.9	57.3
202012	전체 참여자	명	19,373	10,887	1,428	3,380	832	35,900
	탈수급자	명 %	416 (2.15)	115 (1.06)	29 (2.03)	41 (1.21)	14 (1.68)	615 (1.71)
	실질 탈수급자	명 %	276 (1.42)	78 (0.72)	18 (1.26)	28 (0.83)	11 (1.32)	411 (1.14)
	실질 탈수급까지 경과 기간	개월	33.8	99.3	22.9	69.2	59.4	48.8
202112	전체 참여자	명	19,304	11,699	1,532	3,124	743	36,402
	탈수급자	명 %	443 (2.29)	200 (1.71)	34 (2.22)	53 (1.70)	14 (1.88)	744 (2.04)
	실질 탈수급자	명 %	232 (1.20)	107 (0.91)	14 (0.91)	28 (0.90)	9 (1.21)	390 (1.07)
	실질 탈수급까지 경과 기간	개월	42.6	108.4	52.9	85.1	83.1	65.0
202212	전체 참여자	명	18,267	10,714	1,417	2,820	594	33,812
	탈수급자	명 %	396 (2.17)	101 (0.94)	33 (2.33)	46 (1.63)	10 (1.68)	586 (1.73)
	실질 탈수급자	명 %	220 (1.20)	55 (0.51)	25 (1.76)	28 (0.99)	4 (0.67)	332 (0.98)
	실질 탈수급까지 경과 기간	개월	49.0	83.2	24.9	74.0	56.0	55.0

주: 1) 각 기준시점에서 생계, 의료급여 수급가구 중 근로능력이 있는 수급가구 및 가구원을 대상으로 하고, 가구와 가구원 정보 결합함. 이때, 결합 자료에서 기준연월, 가구 ID, 가구원 ID, 수급자격취득일이 동일한 사례는 중복사례로 간주하고 한 사례만 활용.

2) 자활 이행 상태가 '이행' 혹은 '자활사업 참여 종료'인 사람에 한해 분석.

3) 탈수급 일자가 자격 취득일보다 앞선 경우는 탈수급하지 않은 것으로 간주함.

4) 실질 탈수급은 탈수급 사유가 '소득(급여·사업)증가'나 '자활자립'인 경우가 해당.

5) 기타 항목에는 조손가구, 가정위탁세대, 소년소녀가장, 기타 포함.

자료: 함선유 외(2023), pp. 104~105에서 인용함.

〈표 3-20〉 세대 유형별 자활근로사업 참여자의 실질 탈수급까지의 경과 기간 비교

구분	한부모					F값	사후 검정	
	일반 세대	세대 (미혼 부모)	노인 세대	장애인 세대	기타			
시점 (연월)	전체	48.2	92.1	35.2	78.5	65.1	72.22***	일반 < 한부모, 장애인, 기타 노인 < 한부모, 장애인, 기타 한부모 > 장애인, 기타
	201812	58.6	84.1	45.2	87.8	66.3	10.95***	일반 < 한부모, 장애인 노인 < 한부모, 장애인
	201912	47.0	93.7	30.4	69.5	61.9	20.92***	일반 < 한부모 노인 < 한부모, 장애인
	202012	33.8	99.3	22.9	69.2	59.4	24.72****	일반 < 한부모, 장애인 노인 < 한부모, 장애인
	202112	42.6	108.4	52.9	85.1	83.1	18.58***	일반 < 한부모, 장애인 노인 < 한부모
	202212	49.0	83.2	24.9	74.0	56.0	5.74**	일반 < 한부모 노인 < 한부모, 장애인

주: 1) 각 기준시점에서 생계, 의료급여 수급가구 중 근로능력이 있는 수급가구 및 가구원을 대상으로 하고, 가구와 가구원 정보를 결합함. 이때, 결합 자료에서 기준연월, 가구 ID, 가구원 ID, 수급자격 취득일이 동일한 사례는 중복사례로 간주하고 한 사례만 활용.

2) 자활 이행 상태가 '이행' 혹은 '자활사업 참여 종료'인 사람에 한해 분석.

3) 탈수급 일자가 자격 취득일보다 앞선 경우는 탈수급하지 않은 것으로 간주함.

4) 실질 탈수급은 탈수급 사유가 '소득(급여·사업)증가'나 '자활자립'인 경우가 해당.

5) 기타 항목에는 조손가구, 가정위탁세대, 소년소녀가장, 기타 포함.

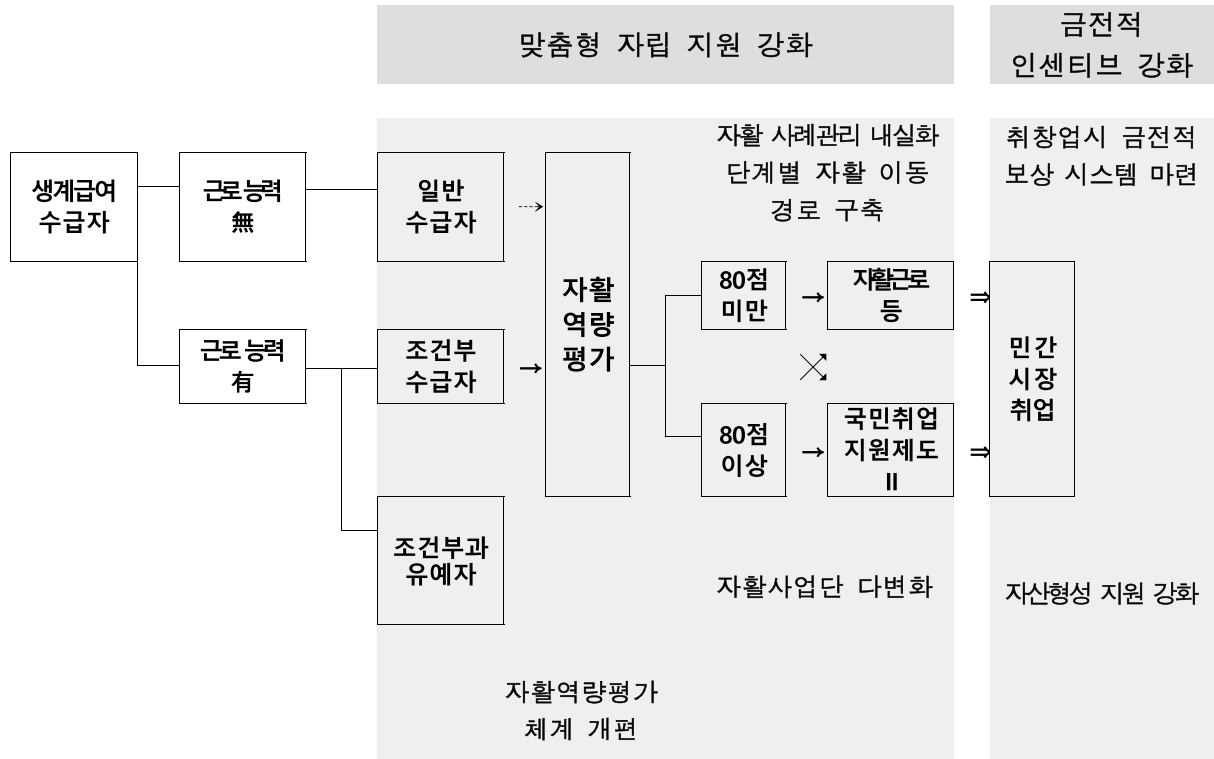
* $p < .01$, $p < .05$, $p < .001$

자료: 함선유 외(2023), p. 106에서 인용함.

제4절 개선방안

장기적으로 일을 통한 탈빈곤을 고무하는 방향으로 자활사업이 개편되어야 한다. 이를 위해, 이 연구에서는 크게 두 가지 정책 방향으로, 맞춤형 자립 지원 강화와 근로 인센티브 강화를 제안한다. 각각을 위한 구체적인 정책 수단으로, 전자와 관련해서는 자활역량 평가 체계 개선, 자활 사례 관리 내실화 및 단계별 자활 이동 경로 구축, 자활사업단 다변화를, 후자와 관련해서는 민간 시장 이행에 대한 금전적 보상 강화, 자산형성 지원 강화를 제안한다. 이는 다음의 [그림 3-11]로 요약할 수 있다.

[그림 3-11] 자활사업 개선 방향



자료: 저자 작성.

1. 맞춤형 자립 지원 강화

지금까지 자립역량 평가 체계의 거듭된 개선은, 자활사업 참여자별 자립 지원 계획을 수립하고, 실질적인 자활을 돕는 데 일조하였다. 하지만, 자활사업 참여자들이 다변화하고, 노동시장 여건이 변화하면서 현행 자활역량 평가 체계는 근로 활동에 실제적으로 요구되는 기술이나 경험, 인적자본을 적절하게 판단하지 못하는 한계를 노정한다. 앞서 살펴본 것처럼, 이론적으로도 자활역량에 따른 구분이 적절하게 이뤄지지 않으면 공공부조 수급자에게 근로 의무를 부과하는 것이 오히려 노동시장 참여를 저해할 수 있다(Moffitt, 2002). 이에, 기존 자활역량 평가의 항목과 배점, 세부 기준이 자활사업 참여자들의 자활역량을 적절하게 판단할 수 있는 기준인지를 점검하고, 자활 지원에 실효성 있는 체계로 개편하는 것이 필요하다. 특히, ‘자활’이 경제적 차원에만 국한되지 않는다는 점을 상기하고(최상미, 2018, 2021), 자활 의지가 약한 참여자들의 정서, 사회적 측면에서의 자활에 대한 고려도 강화할 필요가 있다. 근로 미약자가 늘어나는 만큼, 초기 단계에서 정서적, 사회적 지원을 강화하여 근로 의욕을 고취하는 것이 강조되어야 한다는 것이다.

적확한 자활역량 평가를 바탕으로, 자활 참여자 개별 맞춤형 자립 지원 계획을 수립하고

지원할 수 있도록 자활 사례관리를 내실화해야 한다. 근로 능력 미약자 및 자활 의지가 약한 사람들은 자활 사례관리사의 밀착 사례관리를 통해, 장기간에 걸친 자활 의욕 고취와 자활 행동을 위한 정서, 사회적 지원, 인적자본 형성을 도모하는 것이 필요하다. 이에, 현재 자활근로사업을 추진하는 지역자활센터 절반에 배치된 자사례관리사를 확대 배치하고, 이들에 대한 밀착 사례관리가 가능하도록 지원해야 한다. 적어도 하나의 지역자활센터에 한 명 이상의 자활 사례관리사가 배치되어 밀착 지원이 필요한 자활사업 참여자에 대한 지원을 강화할 필요가 있다. 또한, 세대 특성에 따라서 탈수급률이 현저한 차이가 나는 만큼, 개인별로 근로를 저해하는 근로 장벽에 대한 면밀한 검토를 바탕으로, 자활근로사업 참여 및 추후 노동시장 진입을 독려하기 위한 추가적인 복지서비스 연계를 활성화하는 것이 필요하다. 앞서 살펴본 것처럼, 한부모 및 미혼부모 세대의 저조한 탈수급률은 이들이 당면한 일·육아 병행의 어려움과 관련이 있다. 이들의 노동시장 참여 지원을 위해서는 양육 지원도 병행되어야 한다는 의미이다. 이 역시, 확대 배치된 자활 사례관리사를 통해, 개인별 맞춤형 자립 지원 계획 수립 단계에서 충실하게 검토하고 정부와 지역 사회 자원과의 연계 강화를 꾀하여야 한다.

아울러, 국민취업지원제도와 자활근로 사업 간 회전문 현상을 완화할 수 있도록 자활 참여자 개인 특성에 맞춰 단계별 자활 이동 경로를 구축해야 한다. 2024년부터 자활역량 평가 결과에 따라 일률적으로 배치하던 종전의 방식을 개선하여, 참여자의 의사에 따라 역량 점수가 높아도 자활근로사업에 참여할 수 있는 길을 열었다. 인적자본 수준이 비교적 높아도, 자활 의지가 취약한 사람은 자활근로사업에 우선 연계하여 자활 의지를 고양한 뒤, 국민취업지원제도로 순차 이동하게 하여 실질적인 자활로 이어지도록 돕는 것이다. 반대의 경우로, 초기 단계에서 자활 역량이 다소 취약한 것으로 평가되었으나, 밀착 사례관리와 자활근로사업 참여를 통해 부족한 인적 자본과 일 경험을 축적한 것은 물론 강한 자활 의지를 보이는 경우는 자활근로사업 참여 중에도 조기에 국민취업지원제도로 이행할 수 있도록 지원하는 방안도 고려해 볼 수 있겠다. 이를 위해, 내실있는 자활역량 평가와 더불어, 사회보장 정보시스템과 고용보험 DB를 연계한 통합 전산망 체계를 조기에 구축하여 운용해야 한다. 두 지원 시스템 간의 원활한 정보 공유가 대상자에 대한 정확한 평가에 기초가 되기 때문이다.

마지막으로 자활사업단의 일자리를 늘리고, 다양화를 꾀해야 한다. 자활 참여자가 늘어나고 특성이 다양해지면서, 이들이 자활과 관련해 가지는 욕구도, 근로와 관련해 경험하는 근로 장벽도 다양해지고 있다. 이에 따라, 근로 시간과 고용형태, 직종 등 다양한 형태의 일자리를 제공해야 한다. 이에, 현행 시간제 자활근로사업단 활용 사유 및 근로 시간 선택의 범위를 확대하고, 지역 여건에 맞는 사업 모델 개발 및 확산 지원, 자활기업의 규모화 및 지원 강화 등을 꾀하여야 한다. 특히, 시간제 자활근로사업단의 확대 개편은 앞서 지적한

한부모 및 미혼부모 세대의 일-양육 병행에도 기여할 수 있을 것이다. 그리고 청년층들은 안정적인 일자리 취업을 통해 탈수급, 탈빈곤할 수 있도록 생계급여를 수급하면서 교육 및 직업훈련을 받아 인적 자본을 축적할 수 있도록 공제 확대 등의 지원을 꾀하는 것도 고려해 볼 만하다. 아울러, 초기 시기에 비해 경직적인 운영으로 청년들의 참여가 답보 상태에 머물러 있는 청년자립도전사업단의 유연화 및 다양화를 지원해야 한다.

2. 금전적 인센티브 강화

자활급여 단가를 인상하여, 자활사업 불이행자들이 자활사업에 참여할 수 있도록 돕는 한편, 민간 시장 이행 시에는 자활성공금을 지급하여 실질적인 탈수급을 독려하는 것이 필요하다. 현재 국민취업지원제도 참여자들이 민간 시장에 취업하면 취업성공수당을 받으나, 자활근로사업 참여자들은 민간 시장 취업 이후 별도의 금전적인 보상을 받지 않는다. 자활근로사업 참여자들의 탈수급률 제고를 위해, 민간 시장 지원 시 국민취업지원제도 참여자들과 마찬가지로 소정의 금전적 보상을 제도화하는 것이 필요하다. 민간 시장으로 이행한 자활사업 참여자들에게 자활성공금을 지원하는 것이다. 이때, 안정적으로 자립할 수 있도록 장기간에 걸쳐 지원금을 나누어 지급하되, 노동시장 잔류 기간이 길어질수록 높은 보상을 제공하는 것이 적합할 것이다. 예컨대, 전체 150만원의 성공금을 탈수급 이후 6개월간 근로 활동을 계속하면 50만원의 성공금을, 1년간 근로를 지속하면 100만원을 지급하는 방식으로, 장기간 노동시장에 남아 있도록 유도하는 것이다. 한편, 취업 시점에서의 금전적 보상과 관련하여, 근로장려금 지급 기준에 대한 검토가 필요하다. 현재 생계급여 수급자와 차상위 계층 간 소득 역전 가능성이 제기되고 이것이 탈수급 직전 단계에서의 근로유인을 저해할 수 있다고 지적되는 만큼(이영욱 2023, pp. 7~8), 근로장려금을 확대하되, 탈수급 이후에 더 많은 금전적 인센티브를 받을 수 있도록 제도 개선을 추진할 필요가 있다.

또한, 근로 능력이 있는 저소득층이 장기적으로 사회적 상향 이동을 계획할 수 있도록 자산형성을 지원해야 한다. 전반적으로 정부의 매칭액을 높이는 방안을 고려하여, 저소득층의 자산형성 규모를 늘리는 것을 고려할 만하다. 이때, 근로 활동에 적극적이고, 오래 노동시장에 잔류할수록 정부의 매칭액을 늘려가는 방식으로 제도를 개편하여 현행보다 저소득층의 자산형성 기능을 강화하는 한편, 노동시장 참여 유인을 제고해야 한다. 이때, 불가피하게 근로를 지속할 수 없는 사람들에게 대해서는 본인 지원금에 대해서는 지급을 보장하여, 추후에 여건이 허락한다면 자산형성을 재시도할 수 있도록 도와야 한다. 아울러, 자산형성 사업에 대한 참여 의지가 높은 빈곤 청년층에 대해서는 가입 및 유지 요건을 완화하여, 빈곤의 대물림을 방지하고 조기 탈수급, 탈빈곤할 수 있도록 지원해야 한다. 이때, 복잡한 기준 요건을 완화 및 적용 대상 확대를 통해 더 많은 빈곤 청년의 자산 형성을 지원해야 할 것이다.

참고문헌

<국내 문헌>

- 고혜진·이원진·류진아·신영규·이건민·허용창, 『기초생활보장제도 근로·사업소득공제 효과성 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2023.
- 관계부처합동, 「제3차 기초생활보장종합계획(2024~2026)」, 2023.
- 김수영, 「사회복지와 노동시장의 연계가 초래한 근로연계복지의 딜레마: 자활사업의 사례를 중심으로: 자활사업의 사례를 중심으로」, 『한국사회복지학』, 64(3), 2012, pp. 203~229.
- 김정원·지규옥, 「자활사업 참여를 통한 사회적 자활의 경험 연구-K지역자활센터의 사례를 중심으로」, 『지역사회연구』, 31(4), 2023, pp. 149~182.
- 김종욱·이성원, 「한국의 세대 간 교육성과의 이동성」, 『노동리뷰』, 2023.
- 김준일·전세봄, 「국민건강보험 빅데이터를 이용한 한국의 세대 간 소득이동성 연구」, 『Journal of The Korean Data Analysis Society (JKDAS)』, 25(6), 2023, pp. 2171~2186.
- 김태완·김미곤·노대명·김문길·임완섭·조성은·황도경·김기태·이원진·김이배·서광국·이찬진·이주미·하은솔·이병재·강예은, 『국민기초생활보장제도 20년사』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2020.
- 김희삼, 「사회 이동성 복원을 위한 교육 정책의 방향」, 『KDI FOCUS』, 54, 2015.
- 보건복지부, 「2024 자활사업안내」, 보건복지부, 2018.
- 보건복지부, 「2019년 보건복지백서」, 보건복지부, 2019a.
- 보건복지부, 「2019 자활사업안내」, 보건복지부, 2019b.
- 보건복지부, 「2024년 자산형성지원 통장사업 안내」, 보건복지부, 2024a.
- 보건복지부, 「2024 자활사업안내」, 보건복지부, 2024b.
- 보건복지부·중앙자활센터, 「청년자립도전사업단 매뉴얼」, 2018.
- 서광국, 「근로능력자 자활 및 자활사업의 현황과 과제」, 『보건복지포럼』, 2, 2021, pp. 55~68.
- 석상훈, 「저소득계층의 빈곤이행과 소득변화」, 『사회보장연구』, 26(3), 2010, pp. 25~47.
- 안서연·구인회·이원진, 「국민기초생활보장제도 수급탈출 결정요인: 근로능력자 집단별 분석」, 『사회복지정책』, 38(1), 2011, pp. 199~226.
- 염경윤·전병욱, 「근로장려세제 (EITC) 가 노동공급에 미치는 영향」, 『통계연구』, 19(2), 2014, pp. 73~98.
- 윤성주, 「소득계층이동 및 빈곤에 대한 동태적 고찰: 재정패널조사 자료를 중심으로」, 『재정학

- 연구』, 11(1), 2018, pp. 21~48.
- 이경희, 「소득계층 이동성 실태와 동적 변화」, 『노동리뷰』, 6, 2017, pp. 77~91.
- 전병목, 「소득이동 현황과 결정요인 분석」, 『재정포럼』, 9, 2014, pp. 23~45.
- 이상아·오성은·이원지·고은새·황윤하, 『2023년 자활사업 참여자 실태조사』, 한국자활복지개발원, 2023.
- 이태진·박경희·유진형·김정은·박형준·강신욱·김미곤·김태완·여유진·강혜규·신영석, 『국민기초생활보장제도 10년사』, 한국보건사회연구원, 2010.
- 이현주·안서연·박경희, 『가난한 사람들의 일과 삶: 심리사회적 접근을 중심으로』, 한국보건사회연구원, 2009.
- 정해식, 「사회이동성 인식과 사회통합」, 『보건복지포럼』, 2, 2020, pp. 34~48.
- 최상미, 「이용자중심적 관점으로부터의 자활에 대한 재개념화: 지역자활센터 사업 참여자의 시각을 중심으로: 지역자활센터 사업 참여자의 시각을 중심으로」, 『사회과학연구』, 25(1), 2018, pp. 98~124.
- 최상미, 「자활사업의 과제와 전망에 대한 소고」, 『KDISSW 자활정책 Brief』, 3, 2021, pp. 1~3.
- 한국개발연구원 공공투자관리센터, 『2006년도 재정사업 심층평가 보고서 자활근로사업』, 한국개발연구원, 2006.
- 함선유·고혜진·하은솔·임완섭·이원진·한창근, 『제3차 기초생활보장 자활급여 기본계획(2024~2026) 수립 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2023.

<외국 문헌>

- Banerjee, A. V., and Duflo, E., 『가난한 사람이 더 합리적이다 MIT 경제학자들이 밝혀낸 빈곤의 비밀』 (이순희, 역), 생각연구소, 2012.
- Csathó, Á., “A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility,” OECD report (Paris, OECD Publishing, 2018), *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*, 14(2), 2023, pp. 185~194.
- Chan, M. K., and Moffitt, R., “Welfare reform and the labor market,” *National Bureau of Economic Research*, 2018, pp. 1~62.
- Hout, M., “A summary of what we know about social mobility”, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 657(1), 2015, pp. 27~36.
- Moffitt, R. A., “Welfare programs and labor supply,” *Handbook of National Bureau of Economic Research*, 2002, pp. 1~62.
- Moffitt, R. A., and Zahn, M. V., “The Marginal Labor Supply Disincentives of Welfare: Evidence from Administrative Barriers to Participation,” No. w26028, *National Bureau of Economic Research*

Research, 2019.

OECD, “A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility,” OECD report (Paris, OECD Publishing, 2018).

Ozawa, M. N., “Issues in Welfare Reform,” *Social Service Review*, 52(1), 1978, pp. 37~55.

Sherradebm M., *Assets and the Poor: A New American Welfare Policy*, NY: Routledge, 1991, pp. 179~180.

제4장

청년 고용 관련 지원금(취업지원·고용장려금) 효율화

본 장에서는 청년 고용 관련 지원금의 효율화를 위한 정책방향에 대하여 논의한다. 제1절에서는 청년 고용 현황과 청년 대상 일자리 사업들의 현황을 살펴보는 가운데 정책방향 설정을 위한 쟁점사항들을 정리한다. 이후 제2절에서는 청년 고용 관련 지원금의 효율적 운영을 위한 정책설계 방향을 큰 틀에서 제시한 뒤, 청년일자리도약장려금, 빈일자리청년 취업지원금, 일경험 사업 등의 개선방안에 대하여 구체적으로 논의한다.

1. 현황 및 문제점

가. 청년 고용 현황

최근의 청년(15~29세) 고용지표는 매우 양호한 수준이다(<표 4-1> 참조). 2023년 청년 실업률은 5.9%를 기록한 바 있는데, 이는 최근 10년 동안 가장 낮은 수준이다. 생산가능인구 대비 취업자 수의 비율로 정의되는 고용률과 생산가능인구 대비 경제활동인구의 비율로 정의되는 경제활동참가율 역시 2023년 기준 46.5% 및 49.4%로 각각 집계된 바 있는데, 이들 수치들은 적어도 양적인 측면에서 청년층의 고용 상황이 호조임을 말해준다.

<표 4-1> 청년(15~29세) 고용 동향: 2014~2023년

(단위: %, 천명)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
생산가능인구	9,395	9,380	9,363	9,282	9,149	9,060	8,911	8,770	8,567	8,390
경제활동인구	4,179	4,253	4,334	4,333	4,312	4,331	4,133	4,203	4,269	4,142
취업자	3,802	3,864	3,908	3,907	3,904	3,945	3,763	3,877	3,996	3,899
실업자	378	389	426	426	408	386	370	326	272	243
실업률	9.0	9.1	9.8	9.8	9.5	8.9	9.0	7.8	6.4	5.9
고용률	40.5	41.2	41.7	42.1	42.7	43.5	42.2	44.2	46.6	46.5
경제활동참가율	44.5	45.3	46.3	46.7	47.1	47.8	46.4	47.9	49.8	49.4

주: 1) 실업률 = $100 \times \text{실업자} / \text{경제활동인구}$

2) 고용률 = $100 \times \text{취업자} / \text{생산가능인구}$

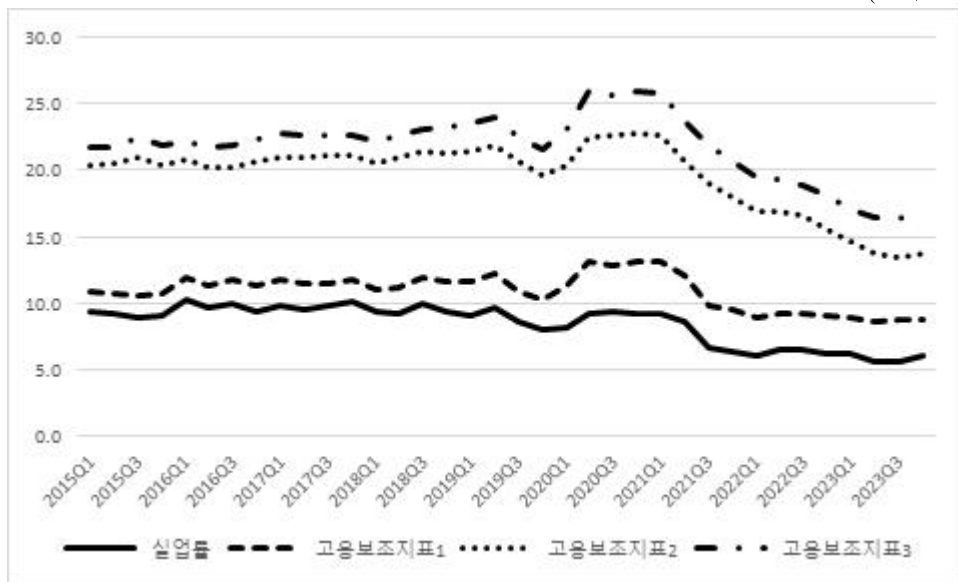
3) 경제활동참가율 = $100 \times \text{경제활동인구} / \text{생산가능인구}$

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도.

청년 고용의 양호한 흐름은 고용보조지표들을 통해서도 확인할 수 있다([그림 4-1] 참조). 경제활동인구 대비 실업자와 시간관련 추가취업가능자의 합으로 정의되는 고용보조지표1은 2023년 4분기 8.7%, 경제활동인구와 잠재경제활동인구의 합 대비 실업자, 시간관련 추가취업가능자, 잠재경제활동인구의 합으로 정의되는 고용보조지표3은 동 시점 16.2%로 각각 집계된 바 있는데, 이들 수치들은 해당 통계들이 공식 발표되기 시작한 이래 가장 낮은 수준이다.

[그림 4-1] 청년(15~29세) 계절조정 실업률 및 고용보조지표: 2015년 1분기~2023년 4분기

(단위: %)



주: 1) 실업률 = $100 \times \text{실업자} / \text{경제활동인구}$

2) 고용보조지표1 = $100 \times (\text{실업자} + \text{시간관련추가취업가능자}) / \text{경제활동인구}$

3) 고용보조지표2 = $100 \times (\text{실업자} + \text{잠재경제활동인구}) / (\text{경제활동인구} + \text{잠재경제활동인구})$

4) 고용보조지표3 = $100 \times (\text{실업자} + \text{시간관련추가취업가능자} + \text{잠재경제활동인구}) / (\text{경제활동인구} + \text{잠재경제활동인구})$

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도.

다른 연령대와의 비교를 통해서 청년 고용 현황을 파악하는 것도 의미가 있는데, 전반적으로 2023년 현재 우리나라 노동시장의 실업률, 고용률 등의 지표는 상당히 양호한 수준으로 나타나고 있다. 구체적으로 2023년 우리나라 전체 실업률은 2.7%로 집계된 바 있는데, 이는 최근 10년간 가장 낮은 수준이며, 동 시점 62.6%를 기록한 고용률 역시 최근 10년간 가장 높은 수준이다. 이에 따라 각 연령대별 고용지표도 좋은 흐름을 보여주고 있는데, 그 가운데 청년층의 고용지표 개선이 두드러지는 것이 사실이다. 다만 다른 연령대의 고용지표들도 함께 개선되었다는 점에서 청년 대상 고용 정책의 성과 평가 시 그 효과성이 과대 추정되지 않도록 유의할 필요가 있을 것으로 보인다.

〈표 4-2〉 연령대별 실업률, 고용률, 경제활동참가율: 2014~2023년

(단위: %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
실업률	전체	3.5	3.6	3.7	3.7	3.8	3.8	4.0	3.7	2.9	2.7
	15~29	9.0	9.1	9.8	9.8	9.5	8.9	9.0	7.8	6.4	5.9
	30~39	3.1	3.1	3.1	3.3	3.4	3.3	3.5	3.3	2.7	2.6
	40~49	2.2	2.3	2.1	2.1	2.5	2.3	2.5	2.4	2.0	1.9
	50~59	2.2	2.4	2.3	2.2	2.5	2.5	2.9	2.6	1.7	1.7
	60 이상	2.3	2.5	2.7	2.9	3.1	3.4	3.6	3.8	2.8	2.6
고용률	전체	60.5	60.5	60.6	60.8	60.7	60.9	60.1	60.5	62.1	62.6
	15~29	40.5	41.2	41.7	42.1	42.7	43.5	42.2	44.2	46.6	46.5
	30~39	74.1	74.4	74.7	75.3	75.7	76.0	75.3	75.3	77.3	78.9
	40~49	79.1	79.1	79.3	79.4	79.0	78.4	77.1	77.3	78.1	78.6
	50~59	74.2	74.4	74.3	75.3	75.2	75.4	74.3	75.1	77.1	77.7
	60 이상	39.0	39.0	39.5	39.9	40.1	41.5	42.4	42.9	44.5	45.5
경제활동참가율	전체	62.7	62.8	62.9	63.2	63.1	63.3	62.5	62.8	63.9	64.3
	15~29	44.5	45.3	46.3	46.7	47.1	47.8	46.4	47.9	49.8	49.4
	30~39	76.4	76.7	77.1	77.8	78.3	78.6	78.0	77.8	79.5	81.0
	40~49	80.9	81.0	81.0	81.1	81.0	80.2	79.1	79.2	79.7	80.1
	50~59	75.9	76.2	76.1	77.0	77.1	77.4	76.6	77.1	78.4	79.1
	60 이상	40.0	40.1	40.5	41.1	41.4	43.0	44.0	44.5	45.8	46.7

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도.

한편 해외 주요국들과의 비교를 통해서도 우리나라 청년 고용 현황의 호조세를 확인할 수 있다. OECD 자료에 따르면 2023년 11월 기준 우리나라의 청년(15~24세) 실업률은 남성 6.5%, 여성 6.3%로 집계된 바 있는데, 이는 비슷한 시점 OECD 회원국들의 전체 실업률(남성 11.0%, 여성 10.2%)은 물론 미국, 영국, 프랑스, 호주 등 OECD 주요 회원국들의 실업률

과도 비교해 낮은 수준이다(<표 4-3> 참조).

〈표 4-3〉 해외 주요국의 청년(15~24세) 실업률

(단위: %)

국가	한국	독일	미국	스페인	영국	이탈리아	일본	프랑스	호주	OECD
남성	6.5	6.2	8.7	29.2	15.6	21.0	4.0	18.9	10.7	11.0
여성	6.3	4.8	7.4	26.6	9.5	25.4	3.6	16.3	8.0	10.2

주: 1) 한국, 미국, 호주는 2023년 11월, 독일, 스페인, 일본, 프랑스는 2023년 10월, 영국, 이탈리아는 2023년 6월 기준

2) OECD 실업률은 2023년 9월 기준이며 추정치

자료: OECD, “Youth unemployment rate”, <https://data.oecd.org/unemp/youth-unemployment-rate.htm>, 검색일자: 2024. 5. 20.

이상에서 최근 청년 고용지표가 전반적으로 개선되었음을 확인하였으나, 성별이나 교육 수준, 지역 등에 따라 개선 여부나 정도에 차이가 존재함을 지적할 수 있다. 우선 성별로 나누어 청년층의 실업률과 고용률 추이를 살펴보면, 2014~2023년 동안 두 집단의 고용지표가 유사한 흐름을 보였음을 알 수 있다. 그러나 최근 남성 청년과 여성 청년 간 실업률 격차는 감소하는 반면 고용률 격차는 증가하는 양상이 관찰되고 있는데([그림 4-2] 참조), 이는 예년보다 비경제활동인구로 분류되는 남성 청년이 증가함에 따라 관찰되는 결과일 수 있으므로 향후 이에 대한 구체적 분석 및 정책당국의 추적이 필요할 것으로 판단된다.

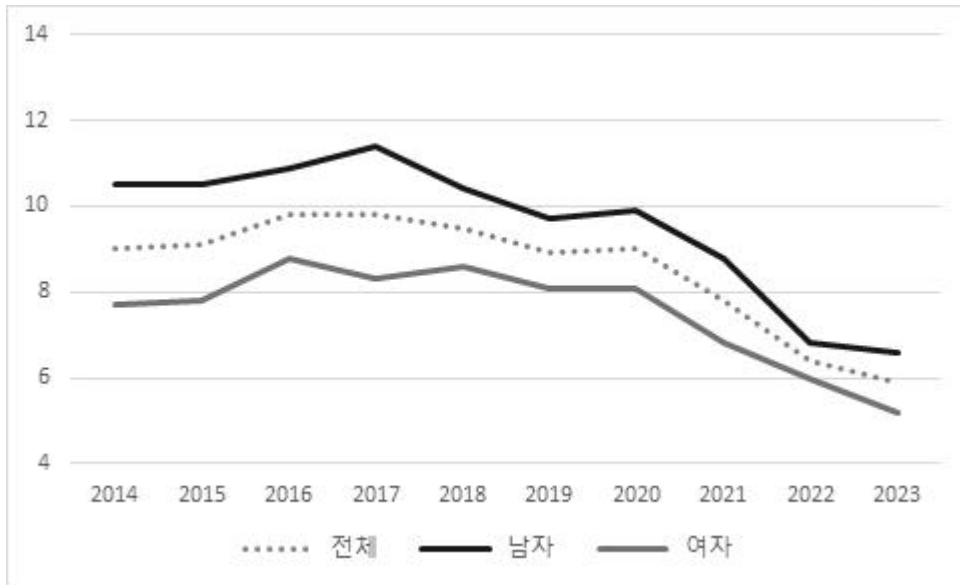
청년 고용지표 측면에서의 지역별 차이 역시 주목할 필요가 있다. [그림 4-3] ‘가’는 2023년 17개 시도별 청년 실업률을 보여주고 있는데, 서울·경기 등 수도권의 청년 실업률은 전국보다 낮은 수준을 기록한 반면, 부산·울산 등의 청년 실업률은 8% 수준을 상회하고 있음을 확인할 수 있다. 고용률 측면에서도 유사한 모습이 관찰되는데, 서울(51.8%), 경기(49.9%) 등은 상대적으로 높은 수준의 고용률을, 부산(43.9%), 울산(40.3%) 등은 상대적으로 낮은 수준의 고용률을 나타내고 있다([그림 4-3] ‘나’ 참조). 이와 같은 통계들은 수도권과 비수도권의 노동시장 간 온도차를 보여주는 것으로, 향후 청년 대상 고용 정책을 효율화하는 과정에서 비중 있게 고려되어야 할 요소들 중 하나이다.

한편 가용한 자료로부터 유의미한 교육수준별 실업률, 고용률 등의 추이 차이를 발견하기는 어려운데, 가령 2014~2023년 동안 고졸 집단과 대졸 이상 집단의 실업률 추이가 상당히 유사함을 [그림 4-4]로부터 확인할 수 있다. 다만 실업률 측면에서 중졸 이하 집단의 변동성이 상대적으로 크다는 것을 알 수 있는데, 이와 같은 특성이 자료상 해당 집단의 관측치 수가 적기 때문에 관찰되는 것인지, 혹은 노동시장 내 취업·실업 간 이행 측면에서 중졸 이하 집단의 특수성이 반영되어 나타나는 것인지 등에 대한 검토가 추후 필요할 것으로 보인다.

[그림 4-2] 성별 청년(15~29세) 실업률 및 고용률 추이: 2014~2023년

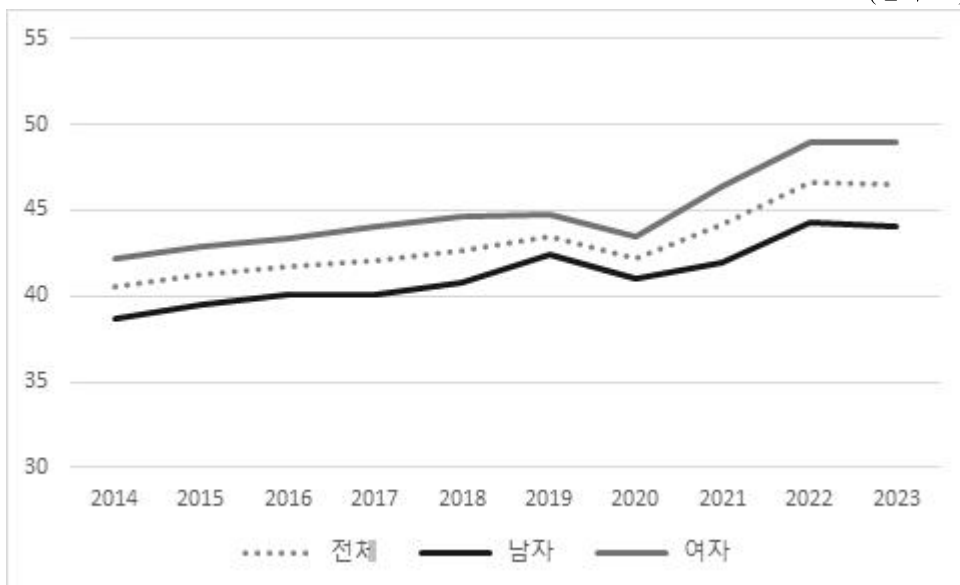
가. 실업률

(단위: %)



나. 고용률

(단위: %)

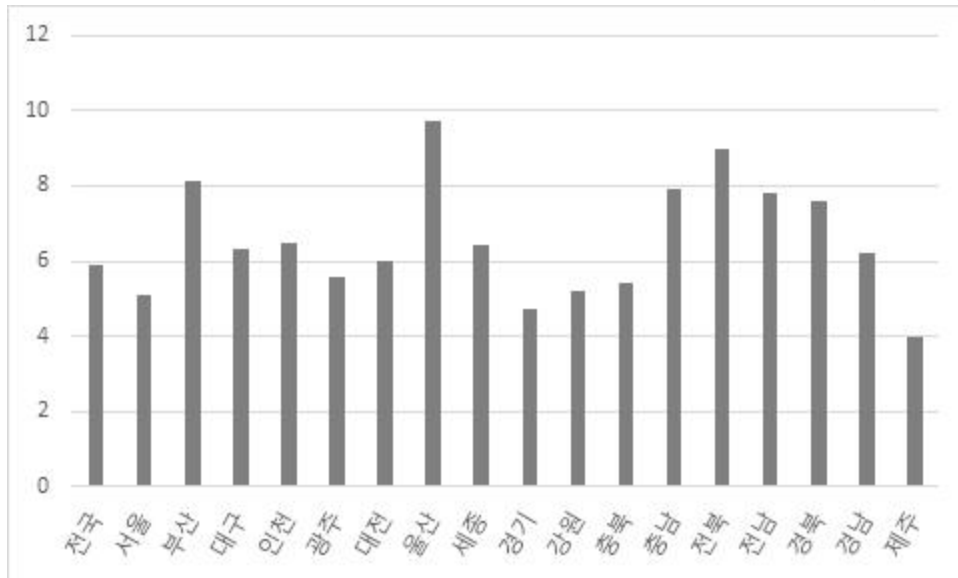


자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도.

[그림 4-3] 시도별 청년(15~29세) 실업률 및 고용률

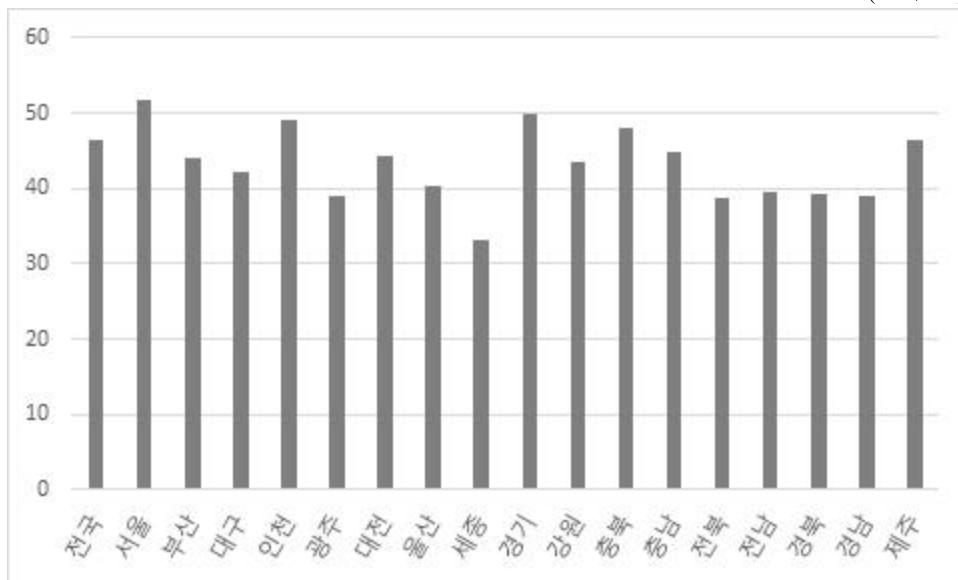
가. 실업률(2023년)

(단위: %)



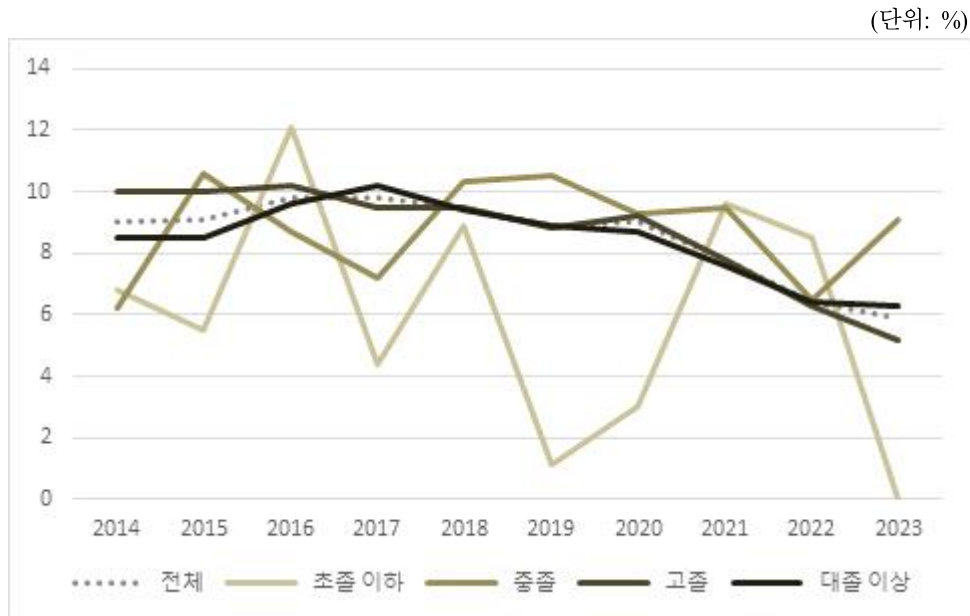
나. 고용률(2023년)

(단위: %)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도.

[그림 4-4] 교육수준별 청년(15~29세) 실업률 추이: 2014~2023년



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도.

한편 노동시장의 양적 고용지표가 전반적으로 개선됨에 따라 사업체의 인력부족 문제 역시 다소 완화된 양상을 보이고 있다. <표 4-4>는 2021년 상반기부터 2023년 하반기까지의 사업체 규모별 인력부족 현황을 보여주고 있는데, 2022년 상반기 4.4%에 달했던 5인 미만 사업체의 인력부족률이 2023년 하반기 3.5% 수준까지 하락한 모습을 확인할 수 있다. 동 기간 인력부족률의 하락은 5~9인 사업체, 10~29인 사업체 등 다른 규모의 사업체들에서도 공통적으로 관찰되는데, 다만 2023년 하반기 기준 사업체들의 인력부족률(2.9%)은 2021년 상반기(2.4%)와 비교해 여전히 높은 수준임은 언급될 필요가 있다.

<표 4-4> 사업체 규모별 인력부족 현황: 2021년 상반기~2023년 하반기

구 분		2021년		2022년		2023년	
		상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	하반기
전체	현원	16,755,398	17,292,568	17,563,812	17,838,053	17,960,317	18,137,672
	부족인원	410,017	552,673	644,638	622,707	563,157	540,403
	부족률	2.4	3.1	3.5	3.4	3.0	2.9
5인 미만	현원	4,071,219	4,225,296	4,303,843	4,400,378	4,451,398	4,413,092
	부족인원	115,943	170,691	199,962	182,338	163,024	157,825
	부족률	2.8	3.9	4.4	4.0	3.5	3.5
5~9인	현원	2,217,856	2,309,775	2,361,074	2,410,527	2,454,523	2,462,095
	부족인원	56,644	79,219	92,268	89,219	78,071	82,199
	부족률	2.5	3.3	3.8	3.6	3.1	3.2

〈표 4-4〉의 계속

구 분		2021년		2022년		2023년	
		상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	하반기
10~29인	현원	3,322,772	3,464,576	3,535,016	3,611,621	3,605,091	3,758,784
	부족인원	84,497	118,910	132,425	133,361	117,822	113,664
	부족률	2.5	3.3	3.6	3.6	3.2	2.9
30~99인	현원	2,752,639	2,816,816	2,836,414	2,837,211	2,830,180	2,822,865
	부족인원	78,501	98,454	114,372	114,656	106,459	95,135
	부족률	2.8	3.4	3.9	3.9	3.6	3.3
100~299인	현원	1,775,325	1,818,915	1,833,314	1,837,687	1,846,630	1,850,384
	부족인원	37,888	46,895	58,385	57,844	53,543	47,059
	부족률	2.1	2.5	3.1	3.1	2.8	2.5
300인 이상	현원	2,615,587	2,657,191	2,694,151	2,740,631	2,772,494	2,830,452
	부족인원	36,545	38,504	47,226	45,289	44,238	44,520
	부족률	1.4	1.4	1.7	1.6	1.6	1.5

주: 1) 2022년 상반기부터는 잠정치

2) 부족률 = $100 \times \text{부족인원} / (\text{현원} + \text{부족인원})$

3) 반올림 등으로 전체 수치가 합계와 불일치할 수 있음

자료: 고용노동부, 「직종별사업체노동력조사」, 각 연도.

전반적으로 사업체의 인력부족 문제가 다소 완화된 양상을 보이고 있으나, <표 4-5>는 산업별로 그 양상에 다소 차이가 있음을 보여준다. 구체적으로 제조업(C), 숙박 및 음식점업(I) 등의 산업은 상대적으로 인력부족률 감소폭이 두드러지는 반면, 건설업(F), 운수 및 창고업(H) 등의 산업은 인력부족 문제가 해소되지 않는 모습을 보이고 있다. 따라서 해당 산업으로의 인력 유입이 원활하지 않은 이유에 대한 검토가 면밀히 수행될 필요가 있으며, 검토 결과에 따라 해당 산업 내지 해당 산업의 비중이 높은 지역으로의 인력 유입을 촉진할 수 있는 지원책을 중장기적 관점에서 마련할 필요가 있다.

〈표 4-5〉 산업별 인력부족 현황: 2021년 상반기~2023년 하반기

(단위: 명, %)

구 분		2021년		2022년		2023년	
		상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	하반기
전체	현원	16,755,398	17,292,568	17,563,812	17,838,053	17,960,317	18,137,672
	부족인원	410,017	552,673	644,638	622,707	563,157	540,403
	부족률	2.4	3.1	3.5	3.4	3.0	2.9
B	현원	12,654	12,433	12,180	11,956	12,688	12,699
	부족인원	117	224	237	222	219	251
	부족률	0.9	1.8	1.9	1.8	1.7	1.9
C	현원	3,618,151	3,663,014	3,691,457	3,724,790	3,734,345	3,747,356
	부족인원	112,091	143,493	174,158	164,054	135,408	136,971
	부족률	3.0	3.8	4.5	4.2	3.5	3.5

〈표 4-5〉의 계속

구 분		2021년		2022년		2023년	
		상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	하반기
D	현원	67,488	67,957	66,585	67,084	66,479	66,257
	부족인원	460	334	446	347	286	294
	부족률	0.7	0.5	0.7	0.5	0.4	0.4
E	현원	97,698	102,703	106,088	107,697	108,383	109,704
	부족인원	1,830	2,098	2,346	2,394	2,363	2,500
	부족률	1.8	2.0	2.2	2.2	2.1	2.2
F	현원	1,361,354	1,414,599	1,458,906	1,476,047	1,451,529	1,468,734
	부족인원	21,101	29,251	36,278	31,086	30,236	34,044
	부족률	1.5	2.0	2.4	2.1	2.0	2.3
G	현원	2,147,713	2,231,031	2,269,674	2,278,604	2,301,136	2,303,581
	부족인원	50,383	71,629	74,897	81,605	67,300	66,352
	부족률	2.3	3.1	3.2	3.5	2.8	2.8
H	현원	711,059	719,691	722,381	733,451	738,931	749,846
	부족인원	37,715	44,556	44,071	49,363	49,069	42,905
	부족률	5.0	5.8	5.8	6.3	6.2	5.4
I	현원	1,012,028	1,048,907	1,077,459	1,136,324	1,175,078	1,180,665
	부족인원	27,496	58,375	74,983	62,977	56,185	52,493
	부족률	2.6	5.3	6.5	5.3	4.6	4.3
J	현원	610,442	673,544	705,416	727,972	730,612	742,954
	부족인원	24,301	31,212	35,876	32,048	30,988	30,034
	부족률	3.8	4.4	4.8	4.2	4.1	3.9
K	현원	768,412	801,305	808,150	806,653	804,226	814,193
	부족인원	13,499	12,203	17,737	14,484	14,672	9,272
	부족률	1.7	1.5	2.1	1.8	1.8	1.1
L	현원	399,724	422,022	436,157	445,554	449,276	455,795
	부족인원	5,877	6,756	6,427	7,464	6,570	4,316
	부족률	1.4	1.6	1.5	1.6	1.4	0.9
M	현원	1,117,116	1,179,150	1,217,705	1,248,085	1,265,791	1,289,991
	부족인원	22,013	29,411	34,085	35,142	34,993	33,706
	부족률	1.9	2.4	2.7	2.7	2.7	2.5
N	현원	1,126,429	1,174,667	1,194,464	1,218,999	1,229,756	1,239,829
	부족인원	19,444	25,406	36,117	32,205	33,891	27,473
	부족률	1.7	2.1	2.9	2.6	2.7	2.2
P	현원	932,665	919,006	912,461	912,831	915,460	907,250
	부족인원	12,898	19,375	19,068	17,331	16,943	16,814
	부족률	1.4	2.1	2.0	1.9	1.8	1.8
Q	현원	2,021,999	2,110,485	2,127,883	2,166,087	2,202,353	2,267,390
	부족인원	42,934	55,863	59,137	63,228	60,401	58,767
	부족률	2.1	2.6	2.7	2.8	2.7	2.5
R	현원	265,719	256,543	255,930	270,070	267,037	273,034
	부족인원	7,044	7,669	10,105	8,937	7,803	7,190
	부족률	2.6	2.9	3.8	3.2	2.8	2.6
S	현원	484,746	495,511	500,916	505,848	507,236	508,395
	부족인원	10,811	14,818	18,669	19,823	15,829	17,018
	부족률	2.2	2.9	3.6	3.8	3.0	3.2

주: 1) 2022년 상반기부터는 잠정치

2) 부족률 = $100 \times \text{부족인원} / (\text{현원} + \text{부족인원})$

3) 반올림 등으로 전체 수치가 합계와 불일치할 수 있음

4) 산업별 코드는 제10차 한국표준산업분류를 참조

자료: 고용노동부, 「직종별사업체노동력조사」, 각 연도.

앞서 살펴본 청년 고용지표의 개선은 전반적인 경기 회복의 영향, 청년 대상 일자리 정책의 효과, 비정규직 등 불안속적 일자리의 증가 등이 혼합되어 나타난 결과로 이해될 수 있다. 각각의 잠재적 요인들이 청년 고용지표 개선에 기여한 정도를 엄밀히 평가하는 것은 매우 의미 있는 분석이 될 것으로 보이나,⁴⁾ 본 연구의 범위를 벗어나는 것으로 판단된다. 다만 청년을 포함한 전 연령층의 고용지표가 모두 개선되었음을 감안할 때, 청년 고용지표의 개선을 청년 대상 일자리 정책의 효과로 이해하는 데에는 신중할 필요가 있어 보인다. 오히려 청년 고용지표의 개선은 비정규직 등 불안정 일자리의 증가로 설명될 여지가 상당할 것으로 보이는데, 실제로 2023년 청년 임금근로자 중 비정규직이 차지하는 비중은 42.6%를 기록해 최근 10년 동안 가장 높은 수치를 나타내고 있다. 특히 이와 같은 비정규직 비중의 증가는 전체 임금근로자 중 비정규직 비중의 증가세와 비교해 더욱 가파른 모습임을 알 수 있는데(<표 4-6> 참조), 향후 기존 청년 대상 일자리 정책의 성과에 대한 종합적인 평가 및 환류가 필요할 것으로 판단된다.

<표 4-6> 청년 임금근로자 중 비정규직 비중 추이: 2014~2023년

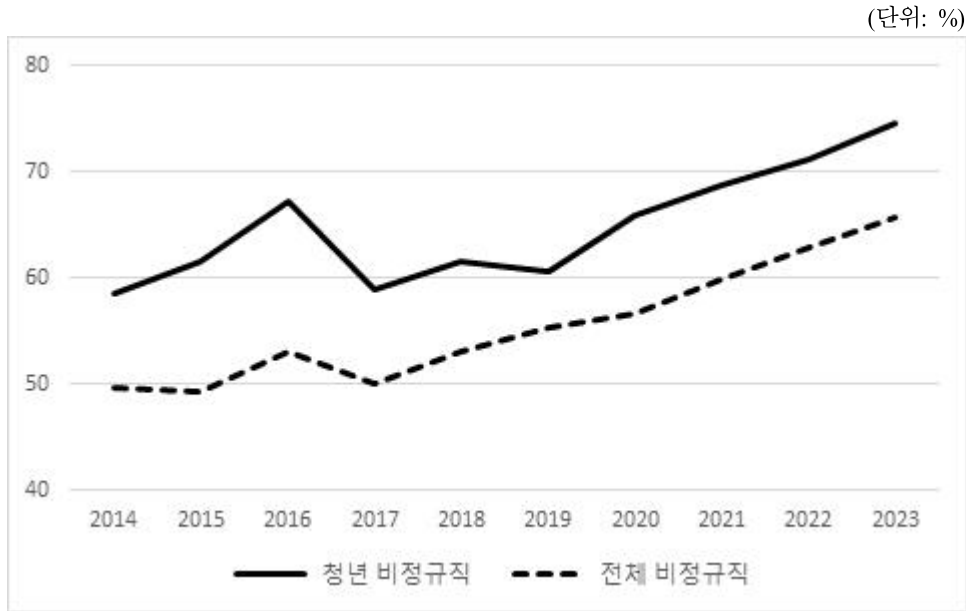
(단위: %, 천명)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
청 년	비중	34.7	35.1	35.2	35.7	34.6	40.4	39.9	42.1	41.4	42.6
	비정규직	1,252	1,288	1,309	1,336	1,275	1,513	1,421	1,561	1,573	1,577
	한시적	752	754	785	727	726	940	834	973	992	928
	시간제	563	598	631	701	663	760	750	820	856	882
	비전형	177	190	152	146	151	181	169	212	154	159
	임금근로자	3,608	3,670	3,717	3,741	3,681	3,749	3,562	3,711	3,796	3,701
전 체	비중	32.2	32.4	32.8	32.9	33.0	36.4	36.3	38.4	37.6	37.0
	비정규직	6,123	6,308	6,481	6,578	6,614	7,481	7,426	8,066	8,157	8,122
	한시적	3,529	3,655	3,671	3,725	3,823	4,785	4,608	5,171	5,348	5,259
	시간제	2,035	2,236	2,488	2,663	2,709	3,156	3,252	3,512	3,688	3,873
	비전형	2,137	2,229	2,245	2,112	2,071	2,045	2,073	2,278	2,131	1,957
	임금근로자	18,992	19,474	19,743	20,006	20,046	20,559	20,446	20,993	21,725	21,954

주: 비중은 임금근로자 수 대비 비정규직 근로자 수로 계산됨
 자료: 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」, 각 연도.

4) 노동시장 이행경로 분석을 통하여 청년 실업률 감소의 원인을 밝혀내는 작업도 의미가 있을 것으로 보인다. 가령 김지운(2019)은 노동시장 이행 경로 분석을 통하여 2012~2017년 동안 청년 실업률의 상승은 대부분 구직률 변화에 의해 설명될 수 있음을 보였는데, 유사한 분석 방법을 적용하여 최근의 청년 실업률 하락의 원인을 규명할 수 있을 것이다.

[그림 4-5] 비정규직 일자리의 자발적 선택 비율 변화 추이: 2014~2023년



주: 자발적 선택 사유에는 “근로시간, 임금 등 근로조건에 만족”, “안정적인 일자리” 등이 포함됨
 자료: 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」, 각 연도.

청년 임금근로자 중 비정규직 비중 증가와 관련하여 추가로 눈여겨볼 만한 것은 비정규직 일자리를 자발적으로 선택하였다는 응답자 비율이 지속적으로 상승하고 있는 추세라는 점이다([그림 4-2] 참조). 구체적으로 2023년 8월 기준 청년 비정규직 근로자의 74.6%가 “근로시간, 임금 등 근로조건에 만족” 등을 이유로 비정규직 일자리를 자발적으로 선택하였다고 응답하였는데, 이는 2014년 8월 동일 질문에 대한 응답자 비율 58.6%와 비교해 16.0%p 높은 수치이다. 청년들이 비정규직 일자리를 자발적으로 선택한 사유를 보다 구체적으로 살펴보면, 2023년 8월 기준 54.0%가 “근로시간, 임금 등 근로조건에 만족”을 자발적 선택 사유로 꼽았으며, “학업·학원수강·직업훈련 등의 병행”이 17.4%로 그 뒤를 이었다([그림 4-6] 참조).⁵⁾ 흥미로운 것은 이와 같은 응답 비율이 과거와 비교해 큰 차이를 보인다는 점인데, 2014년 8월 기준 “근로시간, 임금 등 근로조건에 만족”과 “학업·학원수강·직업훈련 등의 병행”을 자발적 선택 사유로 지목하였던 비율은 각각 35.5% 및 29.4% 수준이었다. 따라서 청년 비정규직 근로자의 비중 증가 추세는 최근 최저임금 상승 등으로 비정규직 일자리의 근로조건이 다소 개선됨에 따라 해당 일자리에 대한 청년들의 선호 변화가 일부 반영되어 나타난 결과로 해석될 여지가 일정 수준 존재하는 것으로 보인다.

하지만 이와 같은 해석에는 다소 신중할 필요가 있는데, 우선 조사 자료의 특성상 비정규직 일자리 선택에서의 자발성과 비자발성의 판별 경계가 매우 모호하다는 점이다. 또한

5) 참고로 비정규직 일자리의 비자발적 선택 사유 변화 추이([그림 4-4] 참조)에 있어서는 동 기간 추세적인 변화를 발견하기 어렵다.

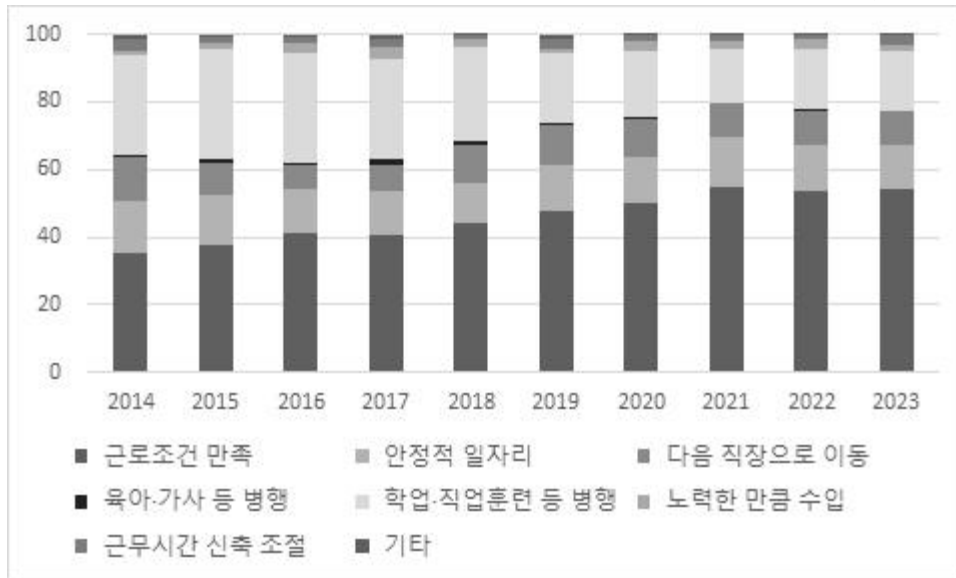
지난 10년 동안 우리나라 노동시장에 새로운 유형의 일자리 내지 고용관계가 새롭게 등장함에 따라 비정규직 일자리의 스펙트럼이 넓어지고 그 유형이 다양화되었을 가능성이 존재한다. 따라서 기존의 통계분류 방식으로 집계되는 비정규직 범주에 2023년 현재에는 (양질의 일자리들을 포함하여) 상당히 이질적인 일자리들이 구분 없이 모두 포함되어 있을 여지가 있다. 나아가 설령 비정규직 일자리에 대한 청년들의 선호 변화가 비정규직 일자리의 비중 증가를 주도한다 하더라도 경제 전체의 관점에서 이는 바람직하지 않을 수 있어 정책적 개입의 필요성은 여전하다. 가령 비정규직 근로자의 경우 사업주 부담 직업훈련 등 장기근속에 기반한 인적자본 축적 기회가 상대적으로 부족하여 장기적인 관점에서 개인의 노동시장 성과와 경제 전체의 생산성이 저해될 수 있다. 따라서 추후에 보다 엄밀한 연구를 통해 비정규직 근로자 비중 상승의 원인을 구체적으로 밝혀내고 그에 따른 정책적 시사점을 도출해낼 필요가 있다.⁶⁾

6) 본고에서는 청년에 한정하여 논의를 진행하고 있으나 동 기간 전체 임금근로자 중 비정규직 근로자의 비중 역시 소폭 상승한 것으로 관찰되는데, 이와 관련한 분석 역시 병행적으로 수행될 필요가 있음을 밝혀둔다.

[그림 4-6] 비정규직 일자리의 자발적 선택 사유 변화 추이: 2014~2023년

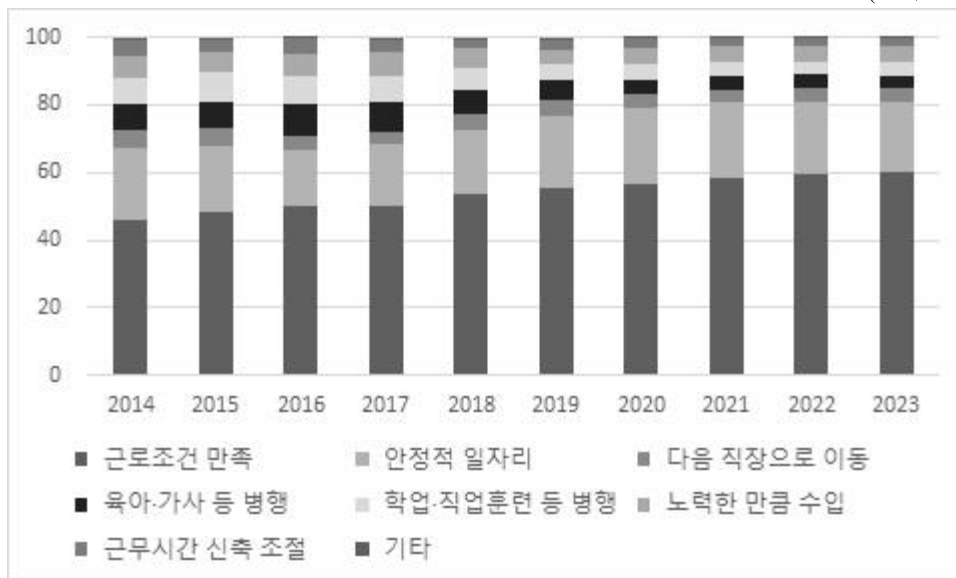
가. 청년

(단위: %)



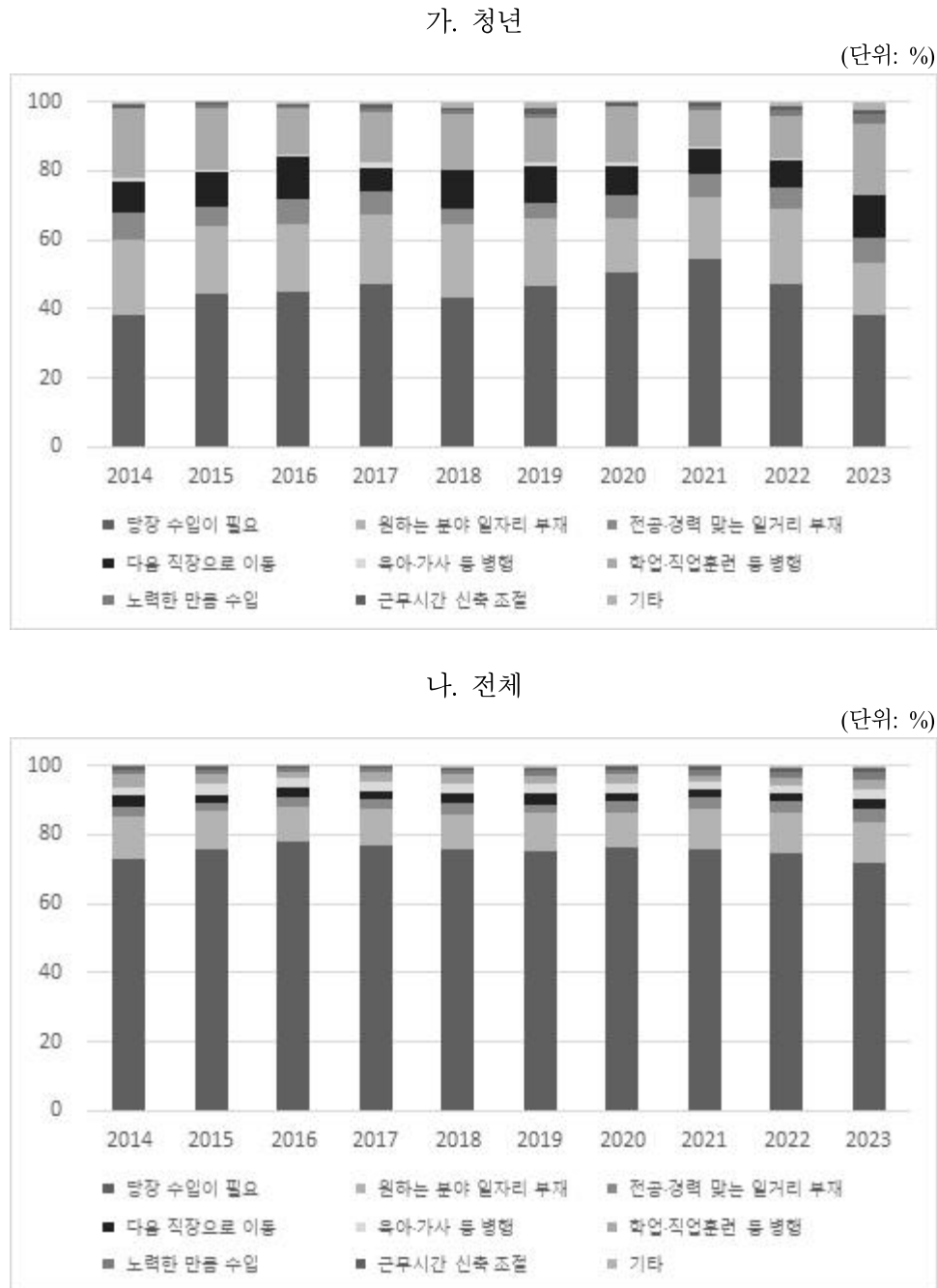
나. 전체

(단위: %)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」, 각 연도.

[그림 4-7] 비정규직 일자리의 비자발적 선택 사유 변화 추이: 2014~2023년



자료: 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사», 각 연도.

나. 청년 고용 사업 현황

고용노동부가 발표한 「2024회계연도 예산·기금운용계획 개요」에 따르면, 예산 내 청년 고용 사업으로 청년고용지원인프라운영, 청년일자리창출지원 등 8개의 사업이 포함되어 있

다(<표 4-7> 참조). 해당 사업들 중 가장 많은 예산이 배정된 사업은 청년일자리도약장려금과 빈일자리 청년 취업지원금 등으로 구성된 청년일자리창출지원으로, (전년 대비 26% 감소한) 6,577억원이 사업비로 편성되어 있다(<표 4-8> 참조). 청년취업진로 및 일경험 지원에 편성된 예산도 상당한데, 2024년 48,000명의 청년에게 인턴형, 프로젝트형, ESG지원형, 기업탐방형 등의 일경험 프로그램 제공을 위해(<표 4-9> 참조) 총 2,441억원의 예산이 배정되어 있다. 한편 청년내일채움공제에도 1,628억원의 예산이 배정되어 있는데, 신규가입이 중단된 상태에서 기가입자 지원을 위해 편성된 사업비이다.

<표 4-7> 2024년도 청년 고용 사업 개요

사업명	사업내용
청년고용지원인프라운영	<ul style="list-style-type: none"> - 대학일자리플러스센터를 통해 대학 재학생, 졸업생, 지역청년 및 고등학생에게 각종 노동시장 정보 및 경력설계·취업지원 서비스를 지원 - 정책 결정과정에 청년들의 참여를 도모하여 청년의견 반영
청년일자리창출지원	<ul style="list-style-type: none"> - (청년일자리도약장려금) 5인 이상 우선지원대상기업에서 만 15~34세의 취업애로청년을 정규직으로 채용 후 6개월 고용 유지하는 경우 최장 2년간 최대 1,200만원 지원 - (빈일자리 청년 취업지원금) 빈일자리 취업 청년에게 3개월 근속 시 100만원, 6개월 근속 시 100만원 각 지급
청년내일채움공제(일반)	<ul style="list-style-type: none"> - 청년·기업·정부의 3자 적립을 통해 노동시장 신규 진입 청년에게는 초기 경력형성 지원, 중소기업에는 장기근속 유도를 통한 생산성 향상 지원(2024년부터 기가입자만 지원)
한국잡월드운영	<ul style="list-style-type: none"> - 한국잡월드 운영 - 충남 청소년 직업체험관 건립 지원
해외취업지원	<ul style="list-style-type: none"> - 해외 진출 희망 청년을 대상으로 맞춤형 연수 실시 및 다양한 정보 제공 등을 통해 구인수요에 맞는 인재로 양성 - 해외취업 연계
청년취업진로 및 일경험 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 노동시장 진입 이전 단계인 청년층에 대한 진로지도, 일경험 및 취업지원 등을 통해 직무를 경험하고 관련 역량을 쌓을 수 있는 기회 제공 및 청년 취업경쟁력 제고
직업정보 제공 및 직업지도	<ul style="list-style-type: none"> - (직업정보 제공) 미래직업세계 연구를 통한 신직업 발굴 및 육성, 심층적인 직업정보(한국직업정보, 한국직업전망, 한국직업사전 등) 개발·보급 - (직업지도) 전국민의 진로설계를 위한 직업심리검사·집단상담프로그램·취업지원 프로그램 등 개발·보급, 현장 중심의 청년정책 발굴·분석 등 청년정책 실행 지원
공정채용문화확산	<ul style="list-style-type: none"> - 불공정 채용을 근절하고 능력중심의 공정채용문화가 민간부문에 자율적으로 확산될 수 있도록 지원

자료: 고용노동부(2024. 1.), pp. 17~18 바탕으로 저자 정리

〈표 4-8〉 2024년도 청년 고용 사업 예산

(단위: 백만원, %)

사업명	2023년도 (A)	2024년도 (B)	증감 (B-A)	증감률 ((B-A)/A)
계	1,559,822	1,239,316	△320,506	△20.5
청년고용지원인프라운영	40,667	83,147	42,480	104.5
청년일자리창출지원	889,078	657,680	△231,398	△26.0
청년내일채움공제(일반)	429,586	162,808	△266,778	△62.1
한국잡월드운영	21,330	23,019	1,689	7.9
해외취업지원	46,786	57,540	10,754	23.0
청년취업진로 및 일경험 지원	126,293	244,113	117,820	93.3
직업정보 제공 및 직업지도	6,082	5,378	△704	△11.6
공정채용문화확산	-	5,631	5,631	-

자료: 고용노동부(2024. 1.), p. 18

〈표 4-9〉 일경험 프로그램 유형별 주요내용

구분	인턴	프로젝트	ESG지원	기업탐방
목적	직무역량 강화			진로 설정 및 직무탐색
기간	1~5개월 내외	2개월 내외	프로그램별 상이	5일 내외
대상	15세 이상 ~ 34세 이하 미취업 청년			
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 기업에서 과업 직접 수행 - 과업 수행을 위한 멘토 프로그램 운영 	<ul style="list-style-type: none"> - 기업에서 제안한 프로젝트를 팀별 수행 - 기업·운영기관에서 수행과정 코칭 	<ul style="list-style-type: none"> - 기업이 편성한 일경험 직무훈련, 취업역량 강화 프로그램 등을 자율적 수행 - 운영기관에서 모니터링 및 컨설팅 수행 	<ul style="list-style-type: none"> - 기업에 방문하여 직무 체험, CEO 및 현직자와의 대화 등
교육	사전 직무교육 (직업기초능력 + 직무교육)		프로그램 안내	직업기초능력 교육 (OT)
지원 내용	<ul style="list-style-type: none"> - (기업) 멘토수당 등 운영비 - (청년) 참여 수당 등 - (운영기관) 운영비 	<ul style="list-style-type: none"> - (기업) 코칭·심사 등 운영비 - (청년) 참여 수당·활동비 - (운영기관) 운영비 	<ul style="list-style-type: none"> - 운영비 지원(대기업 50% 매칭) 	<ul style="list-style-type: none"> - (기업) 시설 이용 등 운영비 - (운영기관) 운영비
인원	1만 9천명	6천명	8천명	1만 5천명

자료: 고용노동부(2024), p. 11

다. 소결

이상에서 최근 청년 고용 현황 및 청년 고용 사업 현황을 간략하게 살펴보았다. 최근 양호한 흐름을 보이고 있는 청년 고용지표가 기존 또는 현행 청년 대상 일자리 정책들에 기인하는지 여부 및 정도는 향후 관련 자료가 축적된 이후 실증분석을 통해 보다 면밀히 밝혀져야 할 부분으로 판단된다. 그럼에도 현 단계에서 청년 대상 일자리 정책의 전반적인 방향성은 바람직한 것으로 평가할 여지는 존재한다. 가령 지난 3월 발표된 「'23년 하반기 기업 채용동향조사 결과」(고용노동부, 2024. 3. 24.)에 따르면 기업들은 직무 관련 일경험을 신규채용 시 가장 중요한 요소로서 인식하고 있는 것으로 나타나는데, 현재 운영 중인 일경험 프로그램은 이러한 노동시장 수요 및 상황에 적절히 대응한 정책들 중 하나로 평가할 만하다. 다만 현 청년 대상 일자리 정책 운영과 관련하여 다음과 같이 중장기적 관점에서 고민이 필요한 지점들이 존재한다.

첫째, 청년 대상 고용 정책 운영의 타당성이 인정된다 하더라도 정부의 지원·개입 수준이 과도하지 않은지에 대한 점검이 반드시 수반될 필요가 있다. 가령 특정 정책이 청년들의 정책 수요에 크게 부합될 경우 해당 정책이 시장실패를 보완하는 수준 이상으로 확대될 여지가 있는데, 자원의 효율적 배분을 고려하는 가운데 정부의 지원·개입 수준을 적절히 조정·유지할 필요가 있다. 한편 특정 사업의 확대 운영에 따라 청년층 내 해당 사업의 (잠재적) 수혜자와 비수혜자 간 형평성 문제가 불거질 수 있으며, 청년 대상 고용 정책의 확대 운영이 다른 연령대의 고용에 영향을 미치게 되는 간접 효과 역시 발생할 수 있다. 따라서 청년 대상 고용 정책의 직간접적 효과를 경제 전체의 관점에서 가늠하는 가운데 정부 지원·개입의 적정 수준을 종합적으로 판단할 필요가 있다.

둘째, 제한된 예산을 보다 효율적으로 지출할 수 있는 방안에 대한 고민이 요구된다. 위에서 살펴본 바와 같이 현재 대부분의 청년 대상 고용 사업들은 모든 청년들에게 동일한 혜택을 제공하는 방식으로 설계되어 있다. 그러나 청년들이 거주하고 있는 지역이나 재학 중인 학교 등에 따라 취약성의 유형 및 정도에 차이가 있을 수 있다. 나아가 거주 중인 지자체에 따라 중복적인 지원을 받거나 상대적으로 적은 지원을 받는 경우 역시 존재할 수 있다. 따라서 중앙정부 차원에서 모든 청년들에게 동일한 수준의 혜택을 제공하는 방식의 정책 설계 및 운영은 비용효율성 및 정책목표 달성 등의 측면에서 바람직하지 않을 수 있다. 한편 고용 관련 조세특례 제도들 중 청년을 정책대상으로 삼거나 우대하는 경우(예: 「통합고용세액공제」)가 존재하는데, 조세지원 방식과 재정지원 방식의 장단점을 고려하는 가운데 유사한 정책목표를 공유하는 제도들을 통합하여 운영하는 방식 등을 지출 효율화 관점에서 적극적으로 모색해볼 필요가 있다.

셋째, 청년 대상 일자리 사업의 효과성 내지 실효성을 다각도로 평가하고 해당 결과를 제도 개선 및 예산 편성 시 반영할 필요가 있다. 현재 고용노동부는 매년 「재정지원 일자리

사업 성과평가」를 수행하고 있는데, 2023년에는 2022년에 수행되었던 총 222개 일자리사업에 대한 평가를 수행하고 그중 169개 사업에 대해 등급을 부여한 바 있다(<표 4-10> 참조). 그러나 국회예산정책처(2023b)에서 지적한 바와 같이 실적행률이 현저히 낮은 수준임에도 불구하고 양호 등급을 부여받은 사업이 존재할 뿐만 아니라 (예: 청년일자리창출지원(청년일자리도약장려금) 사업), 평가항목별 점수가 공개되지 않아 등급 판정의 구체적 사유를 확인하기가 어려운 상황이다. 이는 각 일자리사업에 대한 평가 결과의 이해를 어렵게 만들고 있으며, 성과평가의 활용도 역시 저하시키고 있다. 따라서 향후 해당 성과평가의 기준 및 절차 등을 보완하는 동시에 평가 결과를 보다 구체적으로 공개할 필요가 있으며, 이를 통해 평가 결과의 활용도 역시 제고할 필요가 있다.

<표 4-10> 2022년 수행(2023년 평가) 재정지원 일자리사업 평가등급별 사업 현황

(단위: 개)

유형	우수	양호	개선필요	감액	등급대상	평가대상
직접일자리	4	20	10	4	38	42
직업훈련	4	26	12	6	48	51
고용서비스	2	22	8	4	36	42
고용장려금	3	14	6	3	26	31
창업지원	2	11	5	3	21	24
계	15	93	41	20	169	222

주: 사업 수는 내역사업 기준

자료: 국회예산정책처(2023b), p. 152

2. 개선방안

가. 전반적 개선방향

중장기적 관점에서 청년 대상 고용 정책을 수립·운영함에 있어 우선적으로 염두에 두어야 할 사항은 청년 고용이 현재 우리 사회가 직면하고 있는 저출생, 지역소멸 등의 위기와 밀접히 연관되어 있다는 사실이다. 대다수 전문가들의 지적처럼 불안정한 고용과 불확실한 경제 상황은 주거 문제 등과 결합되어 청년들의 결혼 및 출산을 어렵게 만들고 있다. 또한 양질의 교육, 좋은 일자리의 수도권 쏠림 현상은 청년 인구의 수도권 유입을 부추기며 지방소멸을 가속화시키고 있다. 따라서 저출생, 지역소멸 등의 위기 극복을 위한 노력에서 청년 일자리 정책은 중심축을 담당할 수밖에 없으며, 이는 청년 일자리 정책과 저출생·지역소멸 대응정책 등이 서로 유기적으로 연계될 필요가 있음을 말해준다.

한편 청년 대상 고용 정책을 수립·운영함에 있어 단기적 목표와 구별되는 중장기적 목표의 명확한 설정과 그 달성을 위한 체계적 방안 마련이 요구된다. 예를 들어, 청년 고용은

경기상황에 민감하게 반응하므로 경기침체 시 그 충격을 완화시키기 위한 한시적이고 단기적인 대응책이 필요할 수 있다. 즉, 양적 고용지표 개선을 위하여 기업들에게 신규 채용 시 보조금을 지급하는 방식 등으로 대응할 수 있는데, 해당 정책들로부터 창출되는 일자리는 임금수준이 낮고 계약기간이 단기일 가능성이 높다. 따라서 만일 적정 수준의 임금과 고용안정성을 지닌 양질의 일자리 창출이 청년 고용 정책의 중장기적 목표라면 실업률 완화를 위한 단기적 대응정책의 목표와 상충될 가능성이 있다. 따라서 이와 같은 경우 단기적 대응정책이 경기상황에 따라 탄력적·한시적으로 운영되도록 엄격히 관리할 필요가 있으며, 동시에 청년 고용 정책의 중장기적 방향성이 일정하게 유지될 수 있도록 재원 배분 단계 등에서 정책당국의 의지를 분명히 드러낼 필요가 있다.

끝으로 지출 효율화를 위한 다각도의 노력이 필요하다. 우선 지원수준의 무조건적 상향 또는 지원대상의 지나친 확대는 경계할 필요가 있다. 정책의 지원수준이나 지원대상 등이 지나치게 상향·확대될 경우 (정책의 잠재적인 수혜자들을 포함한) 노동시장 참여자들의 행태를 변화시킬 수 있으며, 이는 균형 임금 또는 빈자리 창출량 등의 변화로 이어져 본래 의도하였던 정책 효과를 일부 또는 전부 상쇄시킬 수 있다. 따라서 정책 운영의 효과성과 관련된 엄밀한 분석 결과를 토대로 정책 확대 여부 및 정도를 신중히 결정할 필요가 있다. 또한 정책 수요 측면에서 청년층 내 이질성이 상당함을 감안하여 정책별 지원대상을 선별하고 집중적·차등적으로 지원하는 방식 역시 검토가 필요하다. 나아가 청년 고용과 관련된 조세지출과 재정지출의 연계, 중앙정부와 지방정부의 정책 간 유기성 강화 등도 지출 효율화 관점에서 논의·고민되어야 할 것이다.

나. 구체적 개선방안

1) 청년일자리창출지원

2024년 현재 청년일자리창출지원(1043-301) 사업은 「청년일자리도약장려금 사업」과 「일자리 채용 청년지원금 사업」으로 나뉘어 운영되고 있다. 우선 「청년일자리도약장려금 사업」은 5인 이상 우선지원 대상기업이 15~34세 취업애로청년⁷⁾을 정규직으로 채용하여 6개월 이상 고용을 유지할 경우 최장 2년간 최대 1,200만원을 지원하는 구조로 설계되어 있다. 이때 지원대상 기업 규모는 사업참여 신청 직전 월부터 이전 12개월간 고용보험 피보험자 수평균을 기준으로 판단한다. 한편 「일자리 채용 청년지원금 사업」은 일정 기간 중 제조업 중소기업에 정규직으로 취업하여 고용보험에 가입한 청년(15~34세)에게 3~6개월 최대 200만

7) 만 15~34세로서 4개월 이상 실업상태, 고졸 이하 학력, 국민취업지원제도 참여 및 청년일경험지원사업, 청년도전지원사업 수료자, 자립지원필요 청년, 대량고용변동 신고 사업장 이직 청년, 최종학교 졸업 후 고용보험 가입기간 1년 미만인 청년 등이 해당된다(고용노동부, 2024, p. 2).

원 지원하는 구조로 설계되어 있는데, 2024년 한시사업으로 신설되어 현재 운영되고 있다.

〈표 4-11〉 「통합고용세액공제」 기본공제 및 추가공제 1인당 세액공제액

(단위: 만원)

구분	중소기업		중견기업	대기업	
	수도권	지방			
기본 공제	상시근로자	850 (3년)	950 (3년)	450 (3년)	-
	15~34세 청년정규직, 장애인, 60세 이상, 경력단절여성 등	1,450 (3년)	1,550 (3년)	800 (3년)	400 (2년)
추가 공제	정규직 전환자, 육아휴직 복귀자	1,300 (1년)		900 (1년)	-

자료: 「조세특례제한법」을 바탕으로 저자 작성

「청년일자리도약장려금 사업」은 고용창출 기업에 대한 지원이며, 「일자리 채용 청년지원금 사업」은 중소기업에 취업한 청년에 대한 지원이다. 따라서 전자는 「통합고용세액공제」(「조세특례제한법」 제29조의8, <표 4-11> 참조), 후자는 「중소기업 취업자에 대한 소득세 감면」(「조세특례제한법」 제30조)과 정책목표 및 지원대상 등이 상당 부분 일치한다고 볼 수 있으며, 향후 해당 정책들을 각각 통합하여 운영함으로써 지출 효율성을 높이고 정책 효과를 제고하는 방안을 검토해볼 수 있다.

조세지원과 재정지원의 통합 운영 추진 시 우선적으로 고려되어야 할 사항은 지원대상 및 지원기준 등의 통일이다. 가령 앞서 언급한 바와 같이 현재 「청년일자리도약장려금 사업」의 지원대상 기업 규모는 고용보험 피보험자 수를 기준으로 판별되는데, 해당 사업에 대응되는 조세지출이라 할 수 있는 「통합고용세액공제」의 경우 상시근로자 수 증감 여부로 지원대상 여부가 판별된다. 따라서 양 제도의 통합 운영 내지 연계 강화 추진 시 근로자 수 판단 기준 등을 사전적으로 일치시킬 필요가 있다. 또한 재원 배분 현황을 보다 종합적으로 파악할 수 있도록 조세지출 규모와 재정지출 규모를 통합하여 관리할 필요가 있는데, 구체적으로 각 조세지출 항목을 7개 재정지원 일자리 사업 유형들 중 하나로 분류하여 관리하는 등 일자리 사업의 전반적인 지출구조가 일시에 파악될 수 있도록 예산 관리 체계를 정비하는 작업이 수반되어야 한다. 나아가 주관부처(고용노동부)에 조세지출 운영과 관련된 재량권을 일정 수준 이상 부여함으로써 조세지출과 재정지출의 조화를 자체적으로 도모하도록 유도할 필요가 있으며, 동시에 정책 목표 달성 여부 내지 정도에 대한 종합평가를 수행함으로써 조세지출 관리 측면에서의 주관부처의 책임성 역시 제고 할 필요가 있다.

2) 청년취업진로 및 일경험 지원

청년취업진로 및 일경험 지원(1051-305)은 청년들에게 직무 경험 기회 등을 제공함으로써 취업경쟁력을 제고하고 노동시장으로의 원활한 진입을 돕기 위해 운영 중인 사업이다. 최근 기업들은 채용 시 직무역량을 중시하는 것으로 알려져 있는데, 해당 사업은 이에 따른 청년층의 일경험 수요를 충족시키는 역할을 하고 있으며 2024년 예산액은 전년 대비 93.3% 증가한 2,441억원으로 편성된 바 있다.

미취업 청년들에게 다양한 일경험 프로그램을 제공하는 것은 직무역량을 강화하고 취업 단계에서의 미스매치를 감소시킬 수 있다는 점에서 바람직하다고 볼 수 있다. 또한 향후 우리나라 노동시장에서 수시채용 및 경력채용이 보다 활성화될 것으로 예상됨에 따라 해당 사업에 대한 수요 역시 더욱 확대될 것으로 짐작해볼 수 있다. 따라서 현 시점에서 「청년일경험지원」 사업의 중장기적 운영방향을 명확히 설정할 필요가 있을 것으로 판단된다.

「청년일경험지원」 사업의 중장기적 운영방향 설정 시 고려되어야 할 주요 쟁점들 중 하나는 일자리의 질 측면에서 수도권과 비수도권(지방) 간 격차이다. 일례로 대기업의 지역적 분포를 살펴보면 전체 대기업의 70% 정도가 수도권에 위치하고 있는 것으로 나타나 대략 50:50의 비율을 보이는 중소기업과는 차이가 있음을 알 수 있다(<표 4-12> 참조). 또한 수도권에는 다양한 산업이 분포해 있는 반면, 비수도권의 경우 산업의 다양성이 상대적으로 부족한 것으로 확인된다(감사원, 2021). 요컨대 현 시점에서 청년들의 선호가 높은 양질의 일자리는 수도권에 집중되어 있다고 볼 수 있는데, 이에 따라 청년들의 수요에 적극 부응하는 방식으로 「청년일경험지원」 사업을 운영하자는 목소리가 있을 수 있다. 그러나 청년들의 현 수요에만 맞추어 「청년일경험지원」 사업을 운영할 경우 청년들의 수도권 취업을 장려하는 결과로 이어져 현재 우리 사회가 직면하고 있는 지역소멸, 저출생 위기 등이 더욱 심화될 여지가 있다. 즉, 「청년일경험지원」 사업의 운영목표가 다른 정책목표들과 상충될 가능성이 존재하는 셈인데, 해당 사업의 중장기적 운영방향 설정 시 이와 같은 긴장관계를 어떻게 해소할 것인가가 관건이라 할 수 있다.

<표 4-12> 수도권 및 지방 소재 대기업과 중소기업 수 추이

(단위: 개, %)

구분	2016년		2017년		2018년	
	대기업	중소기업	대기업	중소기업	대기업	중소기업
수도권	3,085 (68.3)	3,084,173 (50.7)	3,291 (68.5)	3,192,051 (50.7)	3,487 (68.9)	3,388,458 (51.0)
지방	1,435 (31.7)	2,996,741 (49.3)	1,512 (31.5)	3,104,159 (49.3)	1,575 (31.1)	3,250,236 (49.0)

주: 괄호 안은 비중임
자료: 감사원(2022), p. 9

일자리의 질 측면에서 수도권과 비수도권의 격차가 존재하는 상황에서 단기적으로 정책적 개입을 통해 청년 및 기업의 지역 선호를 변화시키기 위해 노력하는 것은 효율적이지 않을 수 있다. 따라서 적어도 단기적으로는 「청년일경험지원」 사업의 운영목표를 청년들에게 양질의 직무 경험 기회를 제공하는 것으로 한정하는 가운데 사업의 내실화를 도모할 필요가 있다. 이때 해당 사업의 내실화를 위해 고려할 만한 사항 중 하나는 지방에 거주하거나 재학중인 청년들이 일경험 기회로부터 소외·배제되지 않도록 차등적으로 지원하는 방안이다. <표 4-13>에서 확인할 수 있는 바와 같이 현재 일경험 프로그램의 상당수가 수도권에서 운영되고 있다고 할 수 있는데, 지방에 거주·재학 중인 청년들의 경우 지리적·경제적인 측면에서 일경험 프로그램에 참여하는 것이 상대적으로 어려울 수 있다. 따라서 지방 거주·재학 중인 청년이 수도권 내 일경험 프로그램에 참여하는 경우 체류비를 추가적으로 지원해주는 방식 등을 통해 일경험 프로그램에 대한 접근성을 높이는 방안을 고려해볼 수 있다. 한편향후 사업 운영과 관련된 성과 데이터가 충분히 축적될 경우 일경험 프로그램이 취업 및 채용에 미친 영향을 엄밀히 분석하고 그 결과에 따라 세부적인 개선방안을 마련해 나갈 필요가 있을 것이다.

<표 4-13> 일경험 프로그램 유형별 참여 현황

(단위: 명, %)

유형	합계	지역별				
		수도권	충청·강원	전라권	경상권	기타
인턴(국내)	2,327 (100.0)	1,575 (67.7)	120 (5.2)	71 (3.1)	361 (15.5)	200 (8.6)
인턴(해외)	121 (100.0)	-	-	-	-	121 (100.0)
프로젝트	1,572 (100.0)	881 (56.0)	-	155 (9.9)	536 (34.1)	-
기업탐방	7,067 (100.0)	3,724 (52.7)	814 (11.5)	672 (9.5)	1,857 (26.3)	-

주: 1) 인턴형 및 프로젝트형은 참여기업 또는 운영기관 소재지 기준

2) 기업탐방형은 관할 지방고용노동청 기준

3) 2023년 8월 기준

4) 괄호 안은 비중임

자료: 국회예산정책처(2023a), p. 171

양질의 직무 경험 기회 제공이라는 단기적 목표에 집중하여 「청년일경험지원」 사업을 운영하되, 중장기적으로는 일자리의 질 측면에서 수도권과 비수도권의 격차를 해소하기 위한 정책적 노력을 병행할 필요가 있다. 한요셉(2022)에 따르면 지방대학의 교육·연구의 질을 제고하고 지역사회와의 연계성을 강화할 경우 청년층의 지방 정주율을 높일 수 있는 것으로 나타나는데, 청년층의 지방 유출을 막기 위해서는 현금성 지원에 집중하기보다 지방

고등교육기관의 내실화 등에 집중하는 편이 더욱 효과적일 것으로 판단된다. 나아가 교육과 일자리의 질 측면에서 지방과 수도권 간 격차가 일정 수준 이상 좁혀진 이후에는 「청년일경험 지원」 사업 등의 정책방향을 재설정할 필요가 있을 것으로 보이는데, 구체적으로 지방인재의 지방취업을 적극적으로 지원하는 방식 등으로 청년 일자리 정책과 지역균형발전 정책의 조화를 도모해야 할 것이다.

3) 고용안정장려금

고용안정장려금(1345-350) 사업은 근로자의 근로시간 단축을 허용하거나 고용이 불안정한 기간제 근로자 등을 정규직으로 전환시킨 사업주 등에게 장려금을 지급하거나 인건비 등을 지원하는 사업이다. 해당 사업은 단기적인 고용지표 개선에 집중하는 것이 아닌 민간 부문 일자리의 질적 개선을 유도한다는 점에서 다른 사업들과 차별화되는 등 운영의 타당성이 충분히 확보되고 있다. 다만 상대적으로 열악한 중소기업 근로환경이 노동시장 미스매치의 주요 원인으로 지목되고 있다는 점 등을 고려할 때 사업의 실효성 및 운영상의 효율성 제고를 위한 고민이 요구된다고 할 수 있다.

해당 사업의 실효성 내지 운영상의 효율성 제고를 위해 우선적으로 고려해볼 수 있는 것은 사중손실의 최소화이다. 가령 정규직 전환 지원금의 경우 6개월 이상 2년 이하 고용(사용)한 기간제·파견·사내하도급 근로자 또는 6개월 이상 상시적으로 노무를 제공한 특수형태업무종사자를 정규직으로 전환하거나 직접 고용하는 우선지원 대상기업 또는 중견기업의 사업주에게 장려금 및 임금증가 보전금을 지급하는 방식으로 설계·운영되고 있는데, 잠재적인 수혜기업들이 정규직이 아닌 비정규직 형태로 신규 채용을 진행할 유인을 제공한다는 점에서 제도설계상 보완이 필요해 보인다. 나아가 정규직 전환 근로자가 있는 중소·중견 기업이 세액공제 혜택을 받을 수 있는 조세지원(「조세특례제한법」 제29조의8제3항) 역시 존재하므로, 양 제도를 통합하여 운영할 수 있는 방안을 고민할 필요가 있다.

참고문헌

<국내 문헌>

- 감사원, 「인구구조변화 대응실태 I (지역)」, 2021
- 감사원, 「인구구조변화 대응실태IV(교육·일자리 분야)」, 2022
- 고용노동부, 「'23년 하반기 기업 채용동향조사 결과 발표」, 보도자료, 2024. 3. 24.
- 고용노동부, 『2024 한 권으로 통하는 고용노동 정책』, 2024
- 고용노동부, 「2024회계연도 예산·기금운용계획 개요」, 2024. 1.
- 국회예산정책처, 『2024년도 예산안 위원회별 분석 - 환경노동위원회』, 2023a
- 국회예산정책처, 『2024년도 예산안 총괄 분석II』, 2023b
- 김지운, 『청년 실업의 원인에 대한 연구: 노동시장 이행 경로 분석을 중심으로』, 한국개발연구원, 2019
- 한요셉, 「청년층의 지역 선택을 고려한 지방소멸 대응방향」, 『KDI 정책포럼』, 제290호, 2002, pp. 1~8.
- 고용노동부, 「직종별사업체노동력조사」, 각 연도
- 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도
- 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」, 각 연도
- 법제처 국가법령정보센터, 「조세특례제한법」, <https://www.law.go.kr/법령/조세특례제한법>

<외국 문헌>

- OECD, “Youth unemployment rate”, <https://data.oecd.org/unemp/youth-unemployment-rate.htm>,
검색일자: 2024. 5. 20.

제5장

육아기 근로시간 단축 등 일·생활 균형 사업 효과 제고

본 장에서는 일·생활 균형사업 현황을 살펴보고 해외비교 및 선행연구 분석을 통해 제도 효과성을 점검한 뒤 향후 정책 개선방안을 제시하고자 한다. 일·생활 균형사업 중에서도 사용률이 높은 육아휴직제도와 향후 수요가 높을 것으로 예상되는 육아기 근로시간 단축제도를 중점적으로 살펴본다. 본 장의 구성은 다음과 같다. 제1절에서는 육아휴직제도 및 육아기 근로시간 단축제도의 현황과 제도 관련 주된 쟁점을 정리하고, 제2절에서는 육아휴직제도를 중심으로 2023년 OECD Family Database와 선행연구 검토를 통해 제도 성과를 점검 및 평가한다. 제3절에서는 육아휴직제도와 육아기 근로시간 단축제도의 개선방안을 제시하고 제4절에서 소결과 함께 마무리한다.

제1절 제도 현황⁸⁾ 및 쟁점

1. 육아휴직제도

육아휴직제도는 근로자의 육아로 인한 퇴직을 방지하고 직장 및 가정생활을 조화롭게 양립할 수 있도록 지원하는 제도로, 「남녀고용평등과 일·가정양립 지원에 관한 법률(이하 ‘남녀고평법’)」 제19조에 명시되어 있다. 현행법에 따르면, 임신 중인 여성 근로자, 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀(입양한 자녀를 포함)가 있는 부모 각각에 대해 최대 1년간 휴직이 가능하다. 이에 더하여, 휴직기간 동안의 소득상실을 보조하기 위하여 육아휴직을 30일 이상 부여받은 근로자에게는 육아휴직급여를 지급한다(「고용 보호법」 제70조). 육아휴직급여는 휴직기간 중 최대 1년 동안 월 통상임금의 80%(상한 150만원/하한 70만원) 수준이다. 다만, 육아휴직 후 원직장으로의 복귀를 촉진하기 위하여 육아휴직급여의 25%는 육아휴직 종료 후 해당 사업장에 복직하여 6개월 이상 계속 근무한 경우에 일괄 지급하도록 하였다. 2024년부터는 부부 모두 3개월 이상 육아휴직을 사용하는 경우 육아휴직 기간을 기존 12개월에서 최대 18개월까지 사용할 수 있도록 하며, 연장된 기간에도 육아휴직 급

8) 제도 소개는 고용노동부의 「모성보호와 일·가정양립 지원 업무편람(2023c)」을 참고하여 작성하였다.

여를 지급될 예정이다.⁹⁾¹⁰⁾ 이에 더하여, 2025년 예산안에는 육아휴직 급여상한을 기존 월 150만원에서 250만원(~3개월), 200만원(4~6개월), 160만원(6개월 이후)으로 상향하는 방안을 포함하고 있다.¹¹⁾

〈표 5-1〉 육아휴직제도 지원내용

구분	세부내용
대상	- 임신중인 여성근로자 - 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하 자녀가 있는 근로자
기간	- 최대 1년(한 자녀당 부모 각각 1년 사용 가능) - 2회에 한하여 분할 사용가능
보호규정	- 휴직을 허용하지 않는 경우 500만원 이하 벌금 - 육아휴직을 이유로 해고나 그 밖의 불리한 처우를 하는 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하 벌금 - 육아휴직 복귀자에게 휴직 전 업무 또는 동일수준 임금을 지급하는 직무복귀가 아닐 경우 500만원 이하 벌금
급여 및 지급조건	- 육아휴직기간(최대 1년) 월 통상임금의 80% (상한 150만원/하한 70만원) 정부지원 - 단, 육아휴직급여 25%는 육아휴직 종료 후 해당 사업장 복직하여 6개월 이상 계속 근무한 경우 일괄 지급

자료: 고용노동부, 「모성보호와 일·가정양립 지원 업무편람(2023c)」; 「2023년도 예산 및 기금운용계획 사업설명(2023b)」내용을 토대로 작성

육아휴직급여 특례로는 2022~2023년에 시행되었던 ‘3+3부모육아휴직제’가 있는데, 이는 부모의 직접적인 양육이 집중적으로 필요한 생후 12개월 내의 초기 영아기 시기에 부모 모두의 육아휴직을 사용하도록 촉진하기 위해 도입된 제도이다. 「고용보험법 시행령」 제95조의3에 명시되어 있으며 자녀 생후 12개월 내에 부모가 동시에 또는 순차적으로 육아휴직을 사용하는 경우, 첫 3개월은 부모 각각 육아휴직 급여를 통상임금의 100%(상한 200~300만원)으로 상향하여 지급하는 것을 그 내용으로 한다(<표 5-2> 참고). 2022년 1월 1일 이후 부모 모두가 육아휴직을 최초로 시작한 경우에 적용하며, 첫 번째 부모가 2021년에 육아휴직을 사용하였더라도 두 번째 부모가 같은 자녀에 대해 2022년 1월 1일 이후에 육아휴직을 최초로 시작한 경우에도 적용이 가능하다.

‘3+3부모육아휴직제도’ 또한 2024년 1월 1일부터 ‘6+6부모육아휴직제도’로 확대되어 시행되었다. ‘6+6부모육아휴직제도’는 2024년 1월 1일 이후 생후 18개월 이내의 자녀에 대해

9) 대한민국 정책브리핑, 「2024년 출산육아지원제도 이렇게 달라집니다!」, <https://www.korea.kr/multi/visualNewsView.do?newsId=148925264>, 접속일자: 2024. 5. 15.

10) 고용노동부, 「고용노동부, 2024년부터 이렇게 달라집니다」, 보도자료. 2023. 12. 31., https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=16035, 접속일자: 2024. 5. 9.

11) 기획재정부, 「2025년 예산안」, 2024. 8.

여 부모 모두 육아휴직을 사용할 경우 첫 6개월 동안 육아휴직급여를 통상임금의 100%(상한 200~450만원)로 상향하여 지급하는 것을 내용으로 한다.¹²⁾

〈표 5-2〉 3+3 부모육아휴직제 지원내용

구분	세부내용
대상	- 생후 12개월 자녀가 있는 남녀 근로자
기간	- 부모 모두가 육아휴직을 최초로 시작한 첫 3개월간
보호규정	- 휴가를 허용하지 않는 경우 500만원 이하 과태료 부과 - 해당 휴가를 이유로 한 해고, 기타 불이익 처우 금지, 위반시 3년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금
급여 및 지급조건	- 생후 12개월 이내 자녀에 대하여부모가 동시 또는 순차적으로 육아휴직 사용 - 육아휴직 기간 중 공통으로 사용한 기간을 기준으로 부모 각각 첫 3개월간 월 통상임금의 100% 지급

자료: 고용노동부, 「모성보호와 일·가정양립 지원 업무편람(2023c)」; 「2024년도 예산 및 기금운용계획 사업설명(2024)」내용을 토대로 작성

육아휴직제도는 1988년 4월 1일부터 시행된 이후로 사용률 제고를 위한 방향으로 확대되어 왔으며, 최근에는 부(父)의 사용률 제고를 위한 노력이 이루어지고 있다. 도입 당시 여성근로자에게만 국한되었던 수혜대상을 2001년부터 여성뿐 아니라 남성 또한 사용 가능하도록 하였으며, 2001년에 육아휴직 급여지급 또한 시작되었다. 2019년 「남녀고평법 시행령」 제10조제2호의 삭제로 같은 영유아에 대하여 부부 동시 육아휴직을 허용함으로써 부모가 함께 육아할 수 있는 환경을 마련하고자 하였다. 육아휴직급여는 월 20만원으로 시작하였으나 꾸준히 상승하여 2024년 현재 하한액은 70만원, 상한액은 150만원(‘6+6부모육아휴직제’ 사용시 최대 450만원)으로 설정되었다. 육아휴직 요건인 자녀연령 또한 1988년 생후 1년 미만에서 2014년 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년으로 완화되었고, 이는 현재까지 유지되고 있다.

부(父)의 육아휴직사용을 촉진하기 위한 제도적 변화로는 2014년에 시행된 두 번째 육아휴직자의 첫 1개월 급여를 상향한 것, 아빠 육아휴직보너스제, ‘3+3부모육아휴직제도’, ‘6+6부모육아휴직제도’ 등이 있다.

12) 고용노동부, 「고용노동부, 2024년부터 이렇게 달라집니다」, 보도자료. 2023.12.31., https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=16035, 접속일자: 2024. 5. 9

〈표 5-3〉 육아휴직제도 변화 연혁

시행일	주요 내용	비고
'88.4.1.	- 생후 1년 미만의 영아를 가진 여성근로자는 육아 휴직 가능	남녀고평법 제11조
'01.11.1.	- 남녀불문 이용 가능, 육아휴직 급여 지급 근거규정 신설 및 급여액 월 20만원	남녀고평법 제19조 고보법 제55조의2
'06.3.1.	- 생후 3년 미만의 영유아를 가진 근로자는 육아휴직 가능 - 생후 3년이 되는 날을 경과하면 휴직 불가	남녀고평법 제19조
'07.4.27.	- 육아휴직 급여액: 월50만원	고보법 시행령 제68조의3
'10.2.4.	- 만 6세 이하의 초등학교 취학전 자녀를 가진 근로자는 육아휴직 가능	남녀고평법 제19조
'11.1.1.	- 육아휴직 급여액: 통상임금의 40% (상한 100만원/하한 50만원) - 급여 15%는 복직 후 6개월 이상 근무시 지급	고보법 시행령 제95조
'14.1.14.	- 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 가진 근로자는 육아휴직 가능	남녀고평법 제19조
'14.10.1.	- 두 번째 육아휴직자의 첫 1개월 급여 상향 (통상임금의 100%, 상한 150만원(아빠의 달))	고보법 시행령 제95조의2
'15.7.1.	- 육아휴직급여 사후지급금 비율 확대 (종전 15% → 25% 확대)	고보법 시행령 제95조제4항
'16.1.1.	- 두 번째 육아휴직자의 첫 3개월 급여 통상임금의 100%, 상한 150만원(종전 1개월 → 3개월로 기간 확대)	고보법 시행령 제95조의2
'17.7.1.	- '17.7.1. 이후 출생한 둘째 자녀에 대하여 두 번째 육아휴직을 사용하는 경우 상한액 200만원	고보법 시행령 제95조의2
'17.9.1.	- 육아휴직 첫 3개월간 육아휴직 급여는 통상임금의 80% (상한액 150만원/하한액 70만원)	고보법 제95조
'18.5.29.	- 육아휴직 허용 요건 재직기간 6개월 이상으로 완화 - 육아휴직 기간을 연차휴가 산정시 출근한 것으로 인정	남녀고평법 시행령 제10조 근로기준법 제60조
'18.7.1.	- 아빠 육아휴직 보너스제 상한액 200만원으로 인상	고보법 제95조의2
'19.1.1.	- 육아휴직 4개월부터 육아휴직 급여는 통상임금의 50% (상한액 120만원/하한액 70만원) - 아빠 육아휴직 보너스제 상한액 250만원으로 인상	고보법 시행령 제95조, 제95조2
'20.2.28.	- 같은 자녀에 대하여 배우자가 육아휴직 또는 육아기 근로시간 단축시에도 육아휴직 급여 지급 및 부부 동시 육아휴직 허용	고보법 제70조제2호 남녀고평법 시행령 제10조제2호 삭제
'20.12.8.	- 육아휴직 분할 횟수 2회로 확대	남녀고평법 제19조의4 제1항
'21.11.19.	- 임신 중 육아휴직 허용 * 임신 중 육아휴직 기간은 분할 횟수에서 차감하지 않음	남녀고평법 제19조제1항
'22.1.1.	- 첫 3개월 육아휴직급여 소득대체율 인상, 통상임금의 80% (상한액 150만원/하한액 70만원) - 3+3 부모육아휴직제 시행 및 생후 12개월 이내 자녀 부모 동시 또는 순차적 육아휴직 시, 첫 3개월 급여를 통상임금 100% 지급	고보법 시행령 제95조, 제95조의3

자료: 고용노동부, 「모성보호와 일·가정양립 지원 업무편람(2023c)」, 「2024년도 예산 및 기금운용계획 사업설명(2024)」 내용을 토대로 작성

이러한 정부의 노력으로 육아휴직자 수와 사용률 측면에서 제도 사용은 꾸준히 증가하는 추세이나 남녀 격차는 여전히 존재한다. 고용노동부의 「고용보험통계」에 따르면, 총 육아휴직급여 수급자는 2015년 약 8만 7천명에서 2022년 약 13만 1천명까지 지속적으로 증가하는 추세이다(<표 5-4> 참고). 여성 근로자의 경우 2015~2021년 8만명 내외로 육아휴직급여를 수급하였으며, 2022년에는 수급자 수가 약 9만 3천명으로 최고치를 기록하였다. 남성 근로자의 경우 2015년 5천명에도 미치지 못한 수급자 수가 매년 크게 증가하여 2022년에는 약 3만 8천명까지 늘어났다. 이러한 변화에 따라, 육아휴직급여 수급자 중 여성 근로자의 비중은 2015년 94%에서 2022년 71%로 감소하였고, 반면 남성 근로자의 비중은 2015년 6%에서 2022년 29%로 증가하는 양상을 보인다. 하지만, 육아휴직 급여 수급자 중 여성이 차지하는 비중은 71%로 여전히 남녀 격차가 존재한다.

<표 5-4> 육아휴직급여 수급자 현황

(단위: 명, %, 백만원)

	육아휴직급여 수급자 수			육아휴직급여 지원금액		
	계	여성근로자	남성근로자	계	여성근로자	남성근로자
2015	87,339	82,467	4,872	619,663	592,238	27,425
	(100)	(94.42)	(5.58)	(100)	(95.57)	(4.43)
2016	89,795	82,179	7,616	625,243	585,186	40,057
	(100)	(91.52)	(8.48)	(100)	(93.59)	(6.41)
2017	90,122	78,080	12,042	680,430	625,270	55,160
	(100)	(86.64)	(13.36)	(100)	(91.89)	(8.11)
2018	99,199	81,537	17,662	839,083	733,354	105,729
	(100)	(82.20)	(17.80)	(100)	(87.40)	(12.60)
2019	105,165	82,868	22,297	1,058,853	885,073	173,780
	(100)	(78.80)	(21.20)	(100)	(83.59)	(16.41)
2020	112,040	84,617	27,423	1,212,143	977,216	234,927
	(100)	(75.52)	(24.48)	(100)	(80.62)	(19.38)
2021	110,555	81,516	29,039	1,297,514	1,024,231	273,283
	(100)	(73.73)	(26.27)	(100)	(78.94)	(21.06)
2022	131,129	93,245	37,884	1,657,231	1,271,631	385,600
	(100)	(71.11)	(28.89)	(100)	(76.73)	(23.27)

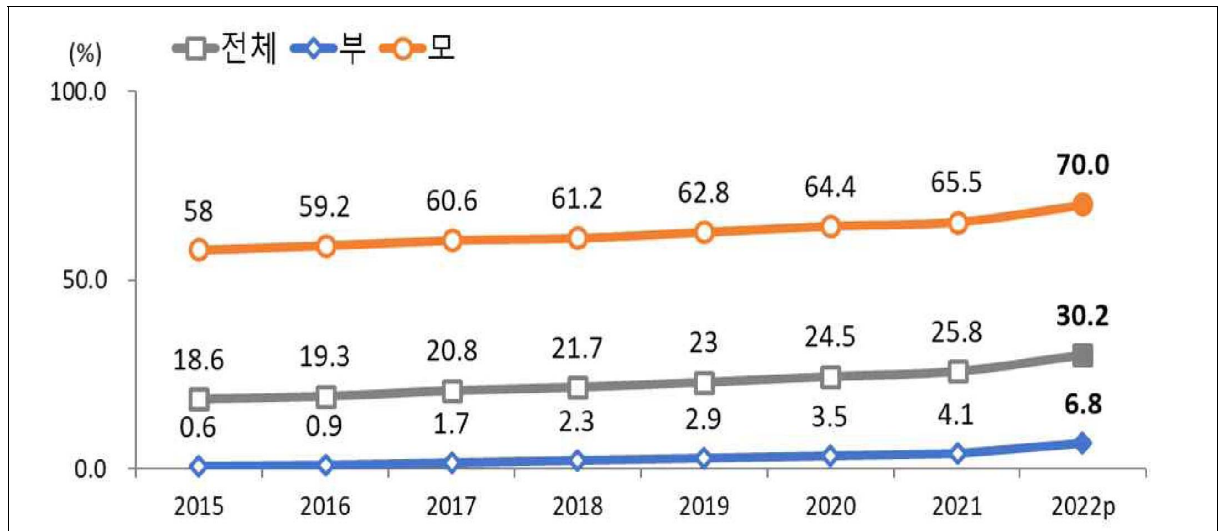
주: 육아휴직급여 수급자 수는 육아휴직급여 초회 수급자 수를 의미

자료: e-나라지표, 「출산 및 육아휴직급여 수급자 현황」, https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1504, 접속일자: 2024. 3. 6.

육아휴직 대상자 중 실제 육아휴직자의 비중을 나타내는 육아휴직 사용률 또한 비슷한 양상을 보인다. [그림 5-1]은 통계청의 「육아휴직통계」에 나타난 2015~2022년(2022년 수치는 잠정치)의 육아휴직 사용률을 보여준다. 전체 육아휴직사용률은 2015년 18.6%에서 2022년 30.2%로 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있다. 그중 모(母)의 사용률은 2015년 58%에서 2022년 70%로 12%p가량 증가하였으며, 부(父)의 사용률 또한 2015년 0.6%에서 2022년 6.

8%로 크게 증가하였다. 하지만, 앞선 육아휴직 급여자 통계에서와 비슷하게 부(父)의 사용률은 모(母)의 사용률을 크게 하회하고 있어, 이를 개선하기 위한 노력이 지속될 필요가 있어 보인다.

[그림 5-1] 출생아 부모의 출생연도 육아휴직 사용률



자료: 통계청, 「2022년 육아휴직통계 결과(잠정)」, 보도자료, 2023. 12. 20., https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301030600&bid=11814&act=view&list_no=428557, 접속일자: 2024. 5. 9.

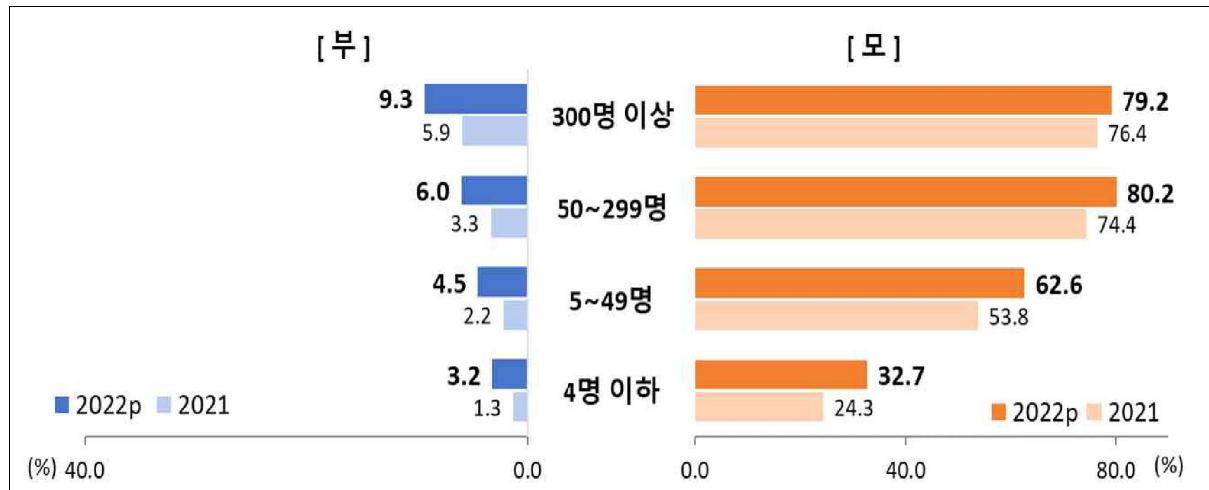
육아휴직 사용률을 기업규모별로도 살펴보면, 대체로 종사자가 많은 기업체에서의 사용률이 높게 나타났다. 동일한 통계청의 「육아휴직통계」를 사용하여 살펴보면 다음 [그림 5-2] 와 같다. 2022년 기준 부(父)가 소속된 기업체 규모별 육아휴직 사용률은 종사자 규모 300명 이상인 기업체가 9.3%로 가장 높았고, 그다음은 50~299명인 기업체가 6%였다. 반면, 모(母)가 소속된 기업체 규모별 육아휴직 사용률은 종사자 규모가 50~299명인 기업체에서 80.2%로 가장 높았고, 종사자 규모가 300명이상인 기업체에서 79.2%로 그다음으로 높았다. 부(父)의 경우, 기업규모가 작을수록 사용률이 낮아지는 현상을 관찰할 수 있었으며, 모(母)의 경우에도 50인미만 사업장에서의 사용률이 여성 평균사용률에 미치지 못하는 것을 발견할 수 있다.

육아휴직제도 시행 시 발생하는 주된 어려움은 육아 휴직자의 업무공백이 가져오는 부담으로 보인다. 고용노동부의 「2022년 기준 일 가정양립 실태조사」에 따르면, 육아휴직제도 시행에 따른 경영상의 어려움은 ‘인건비 등 노동비용 증가에 따른 부담(41.1%)’이 가장 많았고, ‘대체인력을 찾는 것의 어려움(38.2%)’, ‘동료 및 관리자의 업무 가중(30.2%)’이 그 뒤를 이었다. 이러한 점은 신설된 ‘육아휴직 업무분담 지원금’에 의해 보완이 가능해보인다.¹³⁾ 「2025년 예산안」에 포함된 ‘육아휴직 업무분담 지원금’은 육아휴직을 사용하는 동료

13) 『연합뉴스』, 「[2025예산] 육아휴직급여 최대 250만원...‘업무분담 지원금’신설」, 2024. 8. 27., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20240825054600530>, 접속일자: 2024. 10. 5

의 업무를 분담하는 근로자에게 인센티브를 지급하는 사업주에게 월 20만원을 지원하는 것을 내용으로 한다.

[그림 5-2] 기업체 규모별 육아휴직 사용률



자료: 통계청, 「2022년 육아휴직통계 결과(잠정)」, 보도자료, 2023. 12. 20., https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301030600&bid=11814&act=view&list_no=428557, 접속일자: 2024. 5. 9.

<표 5-5> 육아휴직제도 시행에 따른 경영상의 어려움(1+2순위)

(단위: %, 개사)

	전체 (사업체 수)	동료 및 관리자의 업무 가중	대체인 력을 찾는 어려움	인건비 등 노동비용 증가에 따른 부담	복직 후 정상적인 업무복귀 가 안됨	어려움이 없었음	신청자가 없어 잘 모르겠다	기타 (제도 없어서 모름)
전체 (2017)	100.0 (398,016)	39.7 (157,952)	41.3 (164,575)	13.1 (52,195)	4.3 (17,095)	18.2 (72,563)	30.3 (120,743)	-
전체 (2018)	100.0 (445,727)	39.4 (175,485)	36.0 (160,589)	12.2 (54,336)	2.6 (11,722)	12.9 (57,579)	39.4 (175,686)	-
전체 (2019)	100.0 (496,873)	29.4 (146,155)	34.1 (169,431)	9.8 (48,476)	2.6 (12,720)	11.2 (55,783)	36.1 (179,383)	4.4 (21,791)
전체 (2020)	100.0 (516,236)	30.7 (158,645)	22.7 (117,237)	20.0 (103,468)	6.2 (31,891)	9.2 (47,659)	47.2 (243,705)	0.0 (0)
전체 (2021)	100.0 (515,710)	41.7 (214,838)	52.1 (268,671)	21.5 (111,079)	7.3 (37,704)	9.4 (48,361)	17.8 (91,935)	0.0 (0)
전체 (2022)	100.0 (436,191)	30.2 (131,575)	38.2 (166,475)	41.1 (179,133)	12.9 (56,480)	21.9 (95,414)	13.7 (59,701)	0.0 (0)

자료: 고용노동부(2023a), 「2022년 기준 일 가정양립 실태조사」, <표 IV-14>, pp. 163~164을 이용하여 저자 재작성

2. 육아기 근로시간 단축제도

육아기 근로시간 단축제도는 「남녀고용평등과 일·가정양립 지원에 관한 법률(이하 ‘남녀고용법’)」 제19조의2에 의하여 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 가진 근로자가 육아휴직 대신 근로시간을 단축할 수 있도록 하는 제도이다. 일정기간 동안 근무를 하지 않는 것을 전제로 하는 육아휴직과는 달리 육아기 근로시간 단축제도는 육아기에도 지속적으로 근로할 수 있도록 지원함으로써 일·가정 양립과 경력단절 방지를 동시에 달성할 수 있을 것으로 기대하며 도입되었다. 한 자녀당 부모 각각 1년씩 사용이 가능하며, 육아휴직 미사용 기간 가산 시에는 최대 2년간 사용이 가능하다.¹⁴⁾ 육아휴직과 마찬가지로 제도 사용 시 육아기 근로시간 단축 급여를 제공하는데 주당 최초 5시간까지는 통상임금의 100%(월 기준급여 상한액 200만원)를, 이후에는 통상임금의 80%(월 기준급여 상한액 150만원)를 지원한다.

2024년 고용노동부는 「고용보험법」 하위법령 개정안을 마련하고 입법을 예고하였는데,¹⁵⁾ 육아기 근로시간 단축제도에 대한 개정도 포함되어 있다. 개정안은 육아기 근로시간 단축제도 사용 대상 자녀의 나이를 기존 8세(초 2)이하에서 12세(초 6)이하로 확대하고, 단축분에 대한 통상임금 100% 지급 시간을 기존 주 5시간에서 주 10시간으로 확대하는 내용을 담고 있다. 제도 사용기간 또한 부모 1인당 최대 36개월까지 연장하는 「남녀고용평등법」 개정도 추진 중이라고 덧붙였다.¹⁶⁾ 더불어서, 2024년 10월 22일부터는 「근로기준법」 제60조 개정으로 육아기 근로시간 단축도 육아휴직과 동일하게 출근한 것으로 간주하여 연차를 산정하도록 보완되었다. 이로써 육아기 근로시간 단축제도를 사용하는 경우 육아휴직과는 달리 불리한 연차 유급휴가 산정방식이¹⁷⁾¹⁸⁾ 적용되지 않도록 하였다.

14) 단, 1회 기간은 3개월 이상이어야 한다.

15) 고용노동부, 「육아기 근로시간 단축제도 더 이상 고민하지 말고 사용하세요」, 보도자료, 2024.3.20., https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=16332, 접속일자: 2024.5.15.

16) 대한민국 정책브리핑, 「2024년 출산육아지원제도 이렇게 달라집니다!」, <https://www.korea.kr/multi/visualNewsView.do?newsId=148925264>, 접속일자: 2024.5.15.

17) 법제처, 「민원인-육아기 근로시간 단축 근로자의 연차 유급휴가의 산정방식(「근로기준법」 제 60조 등 관련)」, https://www.moleg.go.kr/lawinfo/nwLwAnInfo.mo?mid=a10106020000&cs_seq=431191¤tPage=1&keyField=&keyWord=&sort=date, 접속일자: 2024.5.14.

18) 조미라·박은정(2023)에서도 육아기 근로시간 단축제도 사용 후 차년도 연차일수가 부족해져 자녀돌봄에 사용할 수 있는 연차가 줄어드는 어려움을 호소하고 있는 점을 보고하고 있다. 이에 대해, 조미라·박은정(2023)은 육아기 근로시간 단축제도 사용에 따른 차년도 연차 축소 금지를 제안하고 있다.

〈표 5-6〉 육아기 근로시간 단축제도

구분	세부내용
대상	- 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하 자녀가 있는 남녀 근로자
기간	- 한 자녀당 부모 각각 1년 사용 가능, 육아휴직 미사용 기간 가산 시 최대 2년 - 1회 기간은 3개월 이상
보호규정	- 근로시간 단축을 허용하지 않는 경우 500만원 이하 과태료 부과 - 해당 단축을 이유로 해고, 기타 불이익 처우 금지, 위반 시 3년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금 - 육아기 근로시간 단축 종료 후 휴직 전 업무 또는 동일수준 임금을 지급하는 직무 복귀가 아닐 경우 500만원 이하 벌금 - 단축된 근로시간 외 연장근로 요구 시 1천만원 이하 벌금
급여 및 지급조건	- 육아기 근로시간 단축 급여액은 다음과 같으며 지급대상 기간이 1개월 미만인 경우 계산식 산출금액과 단축 사용일수 곱으로 산정 * 하루 1시간 단축분(주 5시간) $\text{통상임금의 } 100\% (\text{상한 } 200\text{만, 하한 } 50\text{만}) \times \frac{5}{\text{단축 전 소정근로시간}}$ * 나머지 단축분 $\text{통상임금의 } 80\% (\text{상한 } 150\text{만, 하한 } 50\text{만}) \times \frac{\text{단축 전 근로시간} - \text{단축 후 근로시간} - 5}{\text{단축 전 소정근로시간}}$

자료: 고용노동부, 「모성보호와 일·가정양립 지원 업무편람(2023c)」; 「2024년도 예산 및 기금운용계획 사업설명(2024)」 내용을 토대로 작성

육아기 근로시간 단축제도의 연혁은 아래 <표 5-7>과 같다. 육아기 근로시간 단축제도는 소득감소, 업무가중, 기업의 대체인력 비용부담 등의 문제로 육아휴직의 활용도가 저조한 점을 보완하기 위한 취지로 2008년 6월 22일 도입되었다. 2011년부터는 육아휴직 급여를 기준으로 단축한 근로시간에 비례하여 육아기 근로시간 단축급여를 지급하기 시작했다. 그러나, 도입 당시 사업주의 의무가 법적인 효력을 발생시키지 않는 방식¹⁹⁾으로 규정되어 있다는 점이 지적되어 2012년 2월 1일(2021년 8월2일 시행) 이를 개정하였고 거부사유 또한 한정함으로써 제도 사용률을 제고하고자 하였다. 그 이후 육아기 근로시간 단축급여 및 단축 후 근로 가능시간을 상향조정하고 배우자가 육아휴직을 사용하는 경우에도 단축을 허용하는 등의 변화를 통해서 제도의 사용 가능 범위를 확대하고 유인을 높이고자 하였다.

19) 김근주(2012)에 따르면, 「남녀고평법」 제19조의2는 육아기 근로시간 단축을 신청하는 경우 사업주는 이를 ‘허용할 수 있다’ 라는 노력의무로 규정되어 있던 것을 2012년 ‘허용하여야 한다’고 개정함으로써 사업주의 수용의무를 규정하였다.

〈표 5-7〉 육아기 근로시간 단축제도 변화 연혁

시행일	주요 내용	비고
'08.6.22.	- 육아휴직을 대신해 육아기 근로시간 단축을 신청 ※ 단축 후 근로시간은 주당 15~30시간	남녀고평법 제19조의2
'11.9.21.	- 단축 근로시간에 비례한 급여 지급	고용보험법 제73조의2
'12.8.2.	- 육아기 근로시간 단축 청구권 도입	남녀고평법 제19조의2
'14.10.1.	- 육아기 근로시간 단축 급여 상향 (통상임금의 60% × 근로시간 단축 비율)	고보법 시행령 제104조의2
'18.1.1.	- 육아기 근로시간 단축 급여 상향 (통상임금의 80% × 근로시간 단축 비율)	고보법 시행령 제104조의2
'19.10.1.	- 육아기 근로시간 단축 1년 부여 (육아휴직 미사용 기간 가산 시 최대 2년) - 단축 후 근로시간은 주당 15~35시간 확대	남녀고평법 제19조의2
	- 육아기 근로시간 단축 급여 최초 5시간분 (통상임금의 100% × 근로시간 단축 비율) - 육아기 근로시간 단축 급여 나머지 시간분 (통상임금의 80% × 근로시간 단축 비율)	고보법 시행령 제104조의2
'20.2.28.	- 같은 자녀에 대하여 배우자가 육아휴직 또는 육아기 근로 시간 단축 시에도 육아기 근로시간 단축 급여 지급	고용보험법 제73조제2호 삭제
'19.12.24	- 육아기 근로시간 단축 허용 요건 재직기간 6개월 이상으로 완화 - 육아기 근로시간 단축 종료 간주 사유의 개선	남녀고평법 시행령 제15조의2 제1호, 제15조의3 제1항
'20.2.28.	- 같은 영유아에 대하여 배우자가 육아휴직시에도 육아기 근 로시간 단축 허용	남녀고평법 시행령 제15조의2 제2호 삭제
'24.7.1 (예상)	- 만 12세 이하 또는 초등학교 6학년 이하 자녀 양육을 위한 육아기 근로시간 단축 허용	남녀고평법 제19조의2

자료: 고용노동부, 「모성보호와 일·가정양립 지원 업무편람(2023c)」; 「2024년도 예산 및 기금운용계획 사업설명(2024)」내용을 토대로 작성

육아휴직과 마찬가지로 육아기 근로시간 단축급여 수급자는 해마다 꾸준히 증가하였는데, 활용도는 육아휴직에 비하여 높지 않은 편이다. 고용노동부의 2024년 보도자료²⁰⁾에 따르면, 2016년 육아기 근로시간 단축급여 수급자 수는 2,761명에서 2020년 14,698명으로 급격히 증가하였다(<표 5-8> 참고). 그 이후에도 증가세가 지속되어 2023년 근로시간 단축급여 수급자는 23,188명에 달하였다. 2023년 육아휴직급여 수급자의 수가 126,008명을 기록하였다는 점을 고려하면, 육아기 근로시간 단축사용자의 수는 육아휴직자의 18% 정도 수준

20) 고용노동부, 「최근 5년간 출생아 수 감소에도 일·육아지원제도 사용자는 증가 추세」, 보도자료, 2024.2.25., https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=16232, 접속일자: 2024. 5. 15.

이다. 수급자의 성별 비중은 해마다 조금씩 변화가 있으나, 육아휴직과 마찬가지로 사용자의 대부분이 여성이었으며 꾸준히 수급자의 90% 정도를 차지하였다.

〈표 5-8〉 육아기 근로시간 단축급여 수급자 현황

(단위: 명, %)

연도	전체	남성	여성
2016	2,761	378 (13.6)	2,383 (86.4)
2017	2,821	321 (11.3)	2,500 (88.7)
2018	3,820	550 (14.4)	3,270 (85.6)
2019	5,660	742 (13.1)	4,918 (86.9)
2020	14,698	1,639 (11.1)	13,059 (88.9)
2021	16,689	1,632 (9.7)	15,057 (90.3)
2022	19,466	2,001 (10.3)	17,465 (89.7)
2023	23,188	2,415 (10.4)	20,773 (89.6)

자료: 고용노동부, 「최근 5년간 출생아 수 감소에도 일·육아지원제도 사용자는 증가 추세», 보도자료, 2024. 2. 25. 내용 인용

동일한 고용노동부 2024년 보도자료에 제시된 기업규모별 육아기 근로시간 단축급여 수급자 수는 <표 5-9>와 같다. 육아기 근로시간 단축급여 수급자는 2023년 기준 300인 이상 기업에서 7,796명으로 가장 많았고, 전체 근로시간 단축급여 수급자(23,188명)의 33.6%를 차지하는 것을 알 수 있다. 그다음으로는 10인 미만 기업에서 가장 많았는데, 6,210명의 근로자가 제도를 사용하였으며, 전체 사용자 중 26.8%를 차지한다. 대규모기업과 중소기업으로 수급자를 분류하여 보면, <표 5-10>과 같은데, 수급자 중 중소기업에 소속된 사람이 14,939명으로 64.6%를 차지하여 대규모 기업보다 많은 것으로 나타났다. 이는, 육아휴직의 경우 제도 사용자 중 55.6%가 중소기업 소속이었던 것에 비한다면 비교적 높은 수치이다. 대체인력 등의 수급이 상대적으로 어려운 중소기업은 육아휴직보다는 육아기 근로시간 단축제도를 좀 더 선호하고 그 결과 사용률 또한 높게 나타난 것으로 보인다.²¹⁾

21) 『서울경제』, 「“육아휴직 사용 어려워서...” 육아기 ‘근로시간 단축’ 크게 늘었다», 2024. 2. 25., <https://www.sedaily.com/NewsView/2D5HWVYVAN>, 접속일자: 2024. 5. 15.

〈표 5-9〉 기업규모별 육아기 근로시간 단축급여 수급자

(단위: 명, %)

구분	전체	10인 미만	10인 ~30인	30인 ~100인	100인 ~300인	300인 이상
2018년	3,820	1,180	647	573	396	1,024
2019년	5,658	1,791	1,020	756	602	1,489
2020년	14,696	4,180	2,465	1,751	1,455	4,845
2021년	16,686	5,168	2,745	1,894	1,640	5,239
2022년	19,466	5,658	3,266	2,226	1,906	6,410
2023년	23,188	6,210 (26.8)	4,029 (17.4)	2,733 (11.8)	2,420 (10.4)	7,796 (33.6)

자료: 고용노동부, 「최근 5년간 출생아 수 감소에도 일·육아지원제도 사용자는 증가 추세», 보도자료, 2024. 2. 25. 내용 인용

〈표 5-10〉 기업규모별 육아기 근로시간 단축급여: 대기업 및 중소기업

(단위: 명, %)

	'19년	'20년	'21년	'22년	'23년
대규모 기업	1,598 (28.3)	5,286 (36.0)	5,615 (33.7)	6,768 (34.8)	8,249 (35.6)
중소기업	4,062 (71.7)	9,412 (64.0)	11,074 (66.3)	12,698 (65.2)	14,939 (64.4)
합계	5,660	14,698	16,689	19,466	23,188

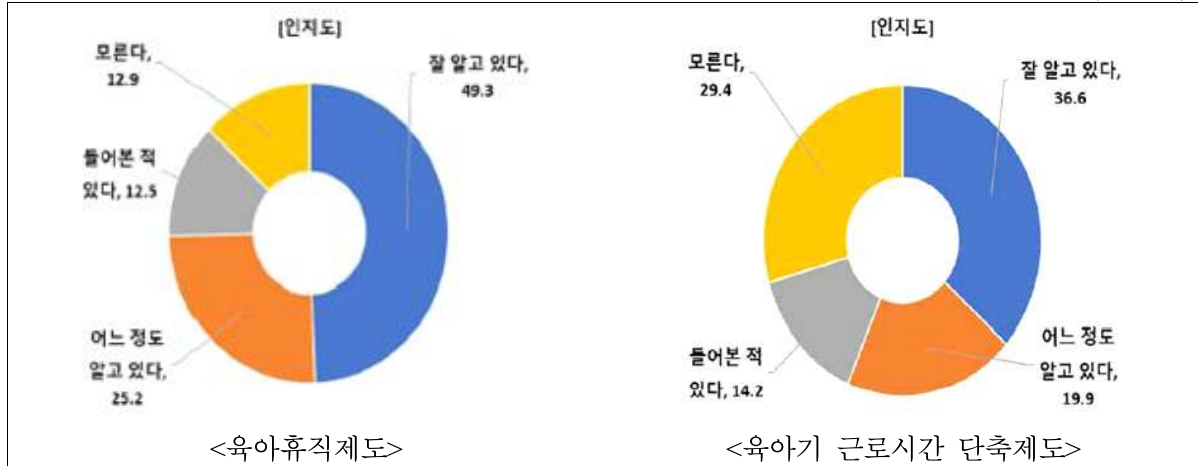
주: 중소기업은 「고용보험법」상 우선지원 대상기업을 의미함.(제조업: 상시근로자 수 500명 이하, 건설업: 300명 이하, 도·소매업: 200명 이하 등)

자료: 고용노동부, 「최근 5년간 출생아 수 감소에도 일·육아지원제도 사용자는 증가 추세», 보도자료, 2024. 2. 25. 내용 인용

육아기 근로시간 단축제도의 사용률이 저조한 이유는 제도사용을 위한 환경이 조성되어 있지 않은 것과 더불어서 제도에 대한 인지도가 낮은 데서 기인하는 것으로 보인다. 「2022년 기준 일·가정 양립 실태조사」에 따르면 인사 담당자의 제도에 대한 인지도가 높지 않음을 알 수 있다([그림 5-3] 참조). 육아휴직과 비교하여보면, 육아휴직제도를 ‘잘 알고 있다’고 답한 비율은 49.3%였으나, 육아기 근로시간 단축제도를 잘 알고 있는 경우는 36.6%로 높지 않았다. ‘잘 알고 있다 + 어느정도 알고 있다’고 응답한 비율을 비교해 보면, 육아휴직은 74.5%, 육아기 근로시간 단축제도는 56.5%가 긍정적으로 답하여 두 제도 간 차이가 여전히 존재하는 것으로 보인다. 제도 사용의 어려움에 대한 응답으로는 ‘동료 및 관리자의 업무가중’을 가장 많이 꼽았으며(48%), ‘사용할 수 없는 직장 분위기나 문화(25.7%)’가 그 뒤를 이어, 단축근로시 변하는 업무여건이나 사내 분위기 및 문화가 주된 요인으로 작용하는 것으로 보인다.

[그림 5-3] 육아휴직 및 육아기 근로시간 단축제 인지도

(단위: %)



자료: 고용노동부(2023a), 「2022년 기준 일·가정양립 실태조사」, <표 IV-26>, pp. 188~190을 이용하여 저자 재작성

<표 5-11> 육아기 근로시간 단축제도-사용할 수 없는 이유

(단위: %, 개사)

	전체 (사업체 수)	업무 성격상 근로시 간 분할 곤란	대체인 력을 구하기 어려워 서	동료 및 관리자의 업무 가중	추가인력 고용으로 인한 인건비 부담으로	사용할 수 없는 직장 분위기나 문화 때문에	기타	
							사내에 제도로 도입되 지 않아서	직원 연령대 가 높음
전체	100.0	7.7	4.7	7.9	4.5	0.0	75.2	0.0
(2017)	(120,225)	(9,223)	(5,692)	(9,441)	(5,400)	(0)	(90,468)	(0)
전체	100.0	6.2	5.8	5.9	3.2	0.7	57.8	20.5
(2018)	(104,538)	(6,460)	(6,047)	(6,148)	(3,335)	(731)	(60,402)	(21,416)
전체	100.0	5.1	6.6	7.2	7.3	73.7	0.0	0.0
(2019)	(121,518)	(6,258)	(8,063)	(8,702)	(8,888)	(89,607)	(0)	(0)
전체	100.0	7.5	6.1	25.2	6.2	55.0	0.0	0.0
(2020)	(106,681)	(8,016)	(6,544)	(26,839)	(6,569)	(58,713)	(0)	(0)
전체	100.0	10.8	10.5	46.8	7.4	24.4	0.0	0.0
(2021)	(93,249)	(10,088)	(9,829)	(43,665)	(6,938)	(22,730)	(0)	(0)
전체	100.0	7.7	15.1	48.0	3.5	25.7	0.0	0.0
(2022)	(180,055)	(13,906)	(27,126)	(86,388)	(6,365)	(46,269)	(0)	(0)

자료: 고용노동부(2023a), 「2022년 기준 일·가정양립 실태조사」, <표 IV-26>, pp. 188~190을 이용하여 저자 재작성

제2절 성과점검

1. 국제비교

본 항에서는 국가 간 비교를 통하여 기간 및 급여지급 측면에서 우리나라 육아휴직제도의 현위치를 가늠해보고자 한다. 이를 위하여서는 2023년 4월까지 OECD 38개국의 유급 출산전후휴가, 유급 배우자 출산휴가, 유급 육아휴직 정보를 정리한 OECD Family Database를 사용하였다. 남성과 여성 모두에 대하여 우리나라의 출산 및 육아관련 제도는 기간과 급여 측면에서 OECD 평균을 대체로 상회하는 것을 볼 수 있었다.

OECD국의 모(母)를 위한 유급 출산전후휴가 및 유급 육아휴직의 기간 및 보장수준은 아래 <표 5-12>와 같다. 우리나라의 유급 출산전후휴가 기간은 12.9주로 OECD 평균인 18.6주에 비하여서는 다소 짧은 편이었으나, 유급 육아휴직 기간은 52주로 OECD 평균인 33.3주에 비하여 길게 나타났다. 유급으로 주어지는 출산전후휴가와 육아휴직기간을 합산하여 비교하여 보면, 우리나라의 출산전후 및 육아휴직기간은 64.9주로 OECD 평균인 51.9주를 상회하는 수준이었다.

본고의 주된 논의 대상인 육아휴직을 조금 더 자세히 살펴보면, 한국 모(母)의 육아휴직 기간은 OECD 38개국 중 9번째로 길었으며 일본(44주), 스웨덴(42.9주), 프랑스(26주)보다도 길게 나타났다(<표 5-12>의 칼럼 (4)). 반면, 휴직급여가 국가별 평균소득(상용직 근로자 기준)에서 차지하는 비율을 나타내는 ‘평균소득대체율(%)’은 칼럼 (5)에 나타나 있는데, 우리나라의 경우 38.6%로 20번째를 차지해 높지 않은 수준이었다. 하지만, 가능한 유급 육아휴직이 기간을 함께 고려하는 경우 수치가 달라질 수 있는데, 평균소득을 보장받으며 사용할 수 있는 육아휴직기간(주)을 나타내는 ‘소득보장휴직기간(칼럼 (6))’을 통해 이를 살펴볼 수 있다. 한국의 ‘소득보장휴직기간’은 20.1주로 OECD 38개국 중 15번째로 길었다. 따라서, 종합적으로 여성에 대한 육아휴직제도는 기간과 급여를 모두 고려하였을 때 OECD 회원국의 평균을 상회하는 수준으로 보인다.

〈표 5-12〉 2023년 OECD 회원국 모(母)의 유급 배우자출산휴가 및 육아휴직 제도

(단위: 주, %)

국가	배우자 출산 휴가			육아휴직			총 출산 및 육아휴직		
	유급 휴직 기간 (주)	평균 소득 대체율 (%)	소득 보장 휴직 기간 (주)	유급 휴직 기간 (주)	평균 소득 대체율 (%)	소득 보장 휴직 기간 (주)	유급 휴직 기간 (주)	평균 소득 대체율 (%)	소득 보장 휴직 기간 (주)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) =(4)×(5)	(7) =(1)+(4)	(8)	(9)
호주	12.0	42.4	5.1	6.0	42.4	2.5	18.0	42.4	7.6
오스트리아	16.0	100.0	16.0	44.0	74.7	32.9	60.0	81.5	48.9
벨기에	15.0	67.3	10.1	17.3	19.8	3.4	32.3	41.9	13.5
캐나다	16.0	34.8	5.6	35.0	39.4	13.8	51.0	38.0	19.4
칠레	18.0	100.0	18.0	12.0	100.0	12.0	30.0	100.0	30.0
콜롬비아	18.0	100.0	18.0	0.0	0.0	0.0	18.0	100.0	18.0
코스타리카	17.3	100.0	17.3	0.0	0.0	0.0	17.3	100.0	17.3
체코	28.0	60.9	17.0	35.6	84.3	30.0	63.6	74.0	47.1
덴마크	22.0	48.2	10.6	19.0	48.2	9.2	41.0	48.2	19.7
에스토니아	14.3	100.0	14.3	67.9	100.0	67.9	82.1	100.0	82.1
핀란드	6.7	84.8	5.7	154.3	21.6	33.4	161.0	24.2	39.0
프랑스	16.0	100.0	16.0	26.0	14.3	3.7	42.0	46.9	19.7
독일	14.0	100.0	14.0	44.0	65.0	28.6	58.0	73.4	42.6
그리스	56.0	58.5	32.8	24.3	78.7	19.1	80.3	64.6	51.9
헝가리	24.0	100.0	24.0	136.0	35.3	48.1	160.0	45.0	72.1
아이슬란드	26.0	65.1	16.9	6.0	65.1	3.9	32.0	65.1	20.8
아일랜드	26.0	22.6	5.9	7.0	22.6	1.6	33.0	22.6	7.4
이스라엘	15.0	100.0	15.0	0.0	0.0	0.0	15.0	100.0	15.0
이탈리아	21.7	80.0	17.4	26.0	30.0	7.8	47.7	52.7	25.2
일본	14.0	67.0	9.4	44.0	59.9	26.4	58.0	61.6	35.8
한국	12.9	82.1	10.6	52.0	38.6	20.1	64.9	47.2	30.6
라트비아	16.0	80.0	12.8	78.0	40.9	31.9	94.0	47.5	44.7
리투아니아	18.0	77.6	14.0	61.7	62.5	38.5	79.7	65.9	52.5
룩셈부르크	20.0	100.0	20.0	26.0	69.4	18.0	46.0	82.7	38.0
멕시코	12.0	100.0	12.0	0.0	0.0	0.0	12.0	100.0	12.0
네덜란드	16.0	100.0	16.0	9.0	70.0	6.3	25.0	89.2	22.3
뉴질랜드	26.0	45.2	11.8	0.0	0.0	0.0	26.0	45.2	11.8
노르웨이	18.0	92.3	16.6	68.0	31.2	21.2	86.0	44.0	37.8
폴란드	20.0	100.0	20.0	32.0	63.4	20.3	52.0	77.5	40.3
포르투갈	6.0	100.0	6.0	24.1	59.6	14.4	30.1	67.7	20.4
슬로바키아	34.0	75.0	25.5	130.0	29.1	37.9	164.0	38.6	63.4

〈표 5-12〉의 계속

국가	배우자 출산 휴가			육아휴직			총 출산 및 육아휴직		
	유급 휴직 기간 (주)	평균 소득 대체 율 (%)	소득 보장 휴직 기간 (주)	유급 휴직 기간 (주)	평균 소득 대체 율 (%)	소득 보장 휴직 기간 (주)	유급 휴직 기간 (주)	평균 소득 대체 율 (%)	소득 보장 휴직 기간 (주)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) =(4)×(5)	(7) =(1)+(4)	(8)	(9)
슬로베니아	15.0	100.0	15.0	37.1	100.0	37.1	52.1	100.0	52.1
스페인	16.0	90.0	14.4	0.0	0.0	0.0	16.0	90.0	14.4
스웨덴	12.9	77.6	10.0	42.9	57.1	24.5	55.7	61.8	34.4
스위스	14.0	55.9	7.8	0.0	0.0	0.0	14.0	55.9	7.8
터키	16.0	100.0	16.0	0.0	0.0	0.0	16.0	90.0	14.4
영국	39.0	30.0	11.7	0.0	0.0	0.0	39.0	30.0	11.7
미국	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
OECD 평균	18.6	-	-	33.3	-	-	51.9	-	-

주: 1) 2023년 4월을 기준으로, 중앙정부 차원에서 제공하는 모(母)가 사용할 수 있는 출산전후휴가와 출산 이후 유급 육아휴직제도를 조사함

2) 평균소득대체율(%)은 각 나라의 상용직 평균소득 대비 지급률을 의미함

3) 소득보장휴직기간(주)은 평균소득을 보장해주는 휴직기간을 의미함(=유급휴직기간 × 평균소득대체율)

4) 급여(benefit)는 대부분의 나라들에 대하여 소득세 및 사회보험료를 제하지 않은 총소득(gross earnings)을 기준으로 상정되나, 오스트리아, 칠레, 독일, 리투아니아, 루마니아(육아휴직의 경우에만)는 소득세 및 사회보험료를 제한 소득을 기준으로, 프랑스의 경우 사회보험료를 제한 소득을 기반으로 상정됨

5) 칠레(2016년)를 제외한 모든 나라들은 2023년의 소득 정보를 사용

자료: OECD, "Family Databas", Table PF2.1.A. Summary of paid leave entitlement for mothers

부(父)를 위한 배우자출산휴가 및 육아휴직제도를 살펴보았을 때에도, 우리나라의 제도가 기간과 급여 측면에서 OECD 평균을 대체로 상회하는 것을 볼 수 있었다(〈표 5-13〉참고). 우리나라의 유급 배우자 출산휴가는 2주로 OECD 평균인 5.8주에는 다소 미치지 못하는 것으로 나타났으나, 38개국 중에서는 14번째로 길었다. 반면, 유급 육아휴직은 52주로 OECD 평균인 27.5주를 크게 상회하였으며, OECD 회원국 중 가장 길었다. 또한, 배우자 출산휴가와 육아휴직제도를 함께 고려하는 경우에도 보장기간은 54주로 OECD 평균인 45.7주를 크게 상회하여 이 또한 OECD 회원국에서 가장 길게 나타났다.

마찬가지로 부(父)에 대한 유급 육아휴직제도에 대하여 자세히 살펴보면, 〈표 5-13〉의 칼럼(4)~(6)과 같다. 부(父)의 유급 육아휴직기간은 52주로 가장 길었으며, 휴직급여가 국가별 평균소득(상용직 근로자 기준)을 대체하는 비율을 나타내는 ‘평균소득대체율(%)’은 38.6%로 19번째로 높게 나타났다. 이에 더하여 평균소득을 보장받으며 사용할 수 있는 육아휴직기간(주)을 나타내는 ‘소득보장휴직기간(칼럼 (6))’ 또한 20.1주로 일본의 28.4주를 뒤

이어 OECD 38개국 중 2번째로 길게 나타났다. 즉, 부(父)의 경우 육아휴직 기간 및 보장성은 OECD 회원국의 평균을 크게 상회하는 것으로 보인다.

그럼에도, 앞서 살펴본 것과 같이 남성과 여성의 육아휴직 사용률 격차가 존재하고 이것이 장기간 지속되고 있는 것은 제도의 보장성 측면의 문제보다는 사회적인 문화 또는 사내 분위기 등의 요인이 더 크게 작용하는 것으로 보여 이에 대한 대안마련이 필요해 보인다.

〈표 5-13〉 2023년 OECD 회원국 부(父)의 유급 배우자출산휴가 및 육아휴직 제도

(단위: 주, %)

국가	배우자 출산 휴가			육아휴직			총 출산 및 육아휴직		
	유급 휴직 기간 (주)	평균 소득 대체율 (%)	소득 보장 휴직 기간 (주)	유급 휴직 기간 (주)	평균 소득 대체율 (%)	소득 보장 휴직 기간 (주)	유급 휴직 기간 (주)	평균 소득 대체율 (%)	소득 보장 휴직 기간 (주)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7) =(1)+(4)	(8)	(9)
호주	2.0	42.4	0.8	0.0	0.0	0.0	2.0	42.4	0.8
오스트리아	4.3	25.8	1.1	8.7	74.8	6.5	13.0	58.5	7.6
벨기에	4.0	67.2	2.7	17.3	19.8	3.4	21.3	28.7	6.1
캐나다	0.0	0.0	0.0	5.0	39.4	2.0	5.0	39.4	2.0
칠레	1.0	100.0	1.0	0.0	0.0	0.0	1.0	100.0	1.0
콜롬비아	2.8	100.0	2.8	0.0	0.0	0.0	2.8	100.0	2.8
코스타리카	1.6	100.0	1.6	0.0	0.0	0.0	1.6	100.0	1.6
체코	2.0	60.9	1.2	0.0	0.0	0.0	2.0	60.9	1.2
덴마크	2.0	48.2	1.0	9.0	48.2	4.3	11.0	48.2	5.3
에스토니아	4.3	100.0	4.3	0.0	0.0	0.0	4.3	100.0	4.3
핀란드	3.0	81.9	2.5	13.2	61.2	8.1	16.2	65.0	10.5
프랑스	5.0	100.0	5.0	26.0	14.3	3.7	31.0	28.1	8.7
독일	0.0	0.0	0.0	8.7	65.3	5.7	8.7	65.3	5.7
그리스	2.8	100.0	2.8	8.7	40.4	3.5	11.5	55.0	6.3
헝가리	2.0	70.0	1.4	8.8	10.0	0.9	10.8	21.1	2.3
아이슬란드	0.0	0.0	0.0	20.0	68.9	13.8	20.0	68.9	13.8
아일랜드	2.0	22.6	0.5	7.0	22.6	1.6	9.0	22.6	2.0
이스라엘	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
이탈리아	2.0	100.0	2.0	13.0	30.0	3.9	15.0	39.3	5.9
일본	4.0	67.0	2.7	48.0	59.1	28.4	52.0	59.7	31.1
한국	2.0	100.0	2.0	52.0	38.6	20.1	54.0	40.9	22.1
라트비아	2.0	80.0	1.6	8.7	60.0	5.2	10.7	63.8	6.8
리투아니아	4.0	77.6	3.1	8.7	77.6	6.7	12.7	77.6	9.8
룩셈부르크	2.0	100.0	2.0	26.0	69.4	18.0	28.0	71.6	20.0
멕시코	1.0	100.0	1.0	0.0	0.0	0.0	1.0	100.0	1.0
네덜란드	6.0	79.7	4.8	9.0	70.0	6.3	15.0	73.9	11.1
뉴질랜드	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
노르웨이	0.0	0.0	0.0	15.0	92.3	13.8	15.0	92.3	13.8

〈표 5-13〉의 계속

국가	배우자 출산 휴가			육아휴직			총 출산 및 육아휴직		
	유급 휴직 기간 (주)	평균 소득 대체 율 (%)	소득 보장 휴직 기간 (주)	유급 휴직 기간 (주)	평균 소득 대체 율 (%)	소득 보장 휴직 기간 (주)	유급 휴직 기간 (주)	평균 소득 대체 율 (%)	소득 보장 휴직 기간 (주)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7) =(1)+(4)	(8)	(9)
폴란드	2.0	100.0	2.0	9.0	70.0	6.3	11.0	75.5	8.3
포르투갈	5.0	100.0	5.0	17.3	43.6	7.5	22.3	56.3	12.5
슬로바키아	2.0	75.0	1.5	26.0	75.0	19.5	28.0	75.0	21.0
슬로베니아	2.1	100.0	2.1	8.6	100.0	8.6	10.7	100.0	10.7
스페인	16.0	100.0	16.0	0.0	0.0	0.0	16.0	100.0	16.0
스웨덴	1.4	59.5	0.9	12.9	77.6	10.0	14.3	75.8	10.8
스위스	2.0	55.9	1.1	0.0	0.0	0.0	2.0	55.9	1.1
터키	1.0	100.0	1.0	0.0	0.0	0.0	1.0	100.0	1.0
영국	2.0	19.1	0.4	0.0	0.0	0.0	2.0	19.1	0.4
미국	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
OECD평균	2.5	-	-	10.2	-	-	12.7	-	-

주: 1) 2023년 4월까지 모(母)와 공유하거나 양도할 수 없는 부(父)를 위한 중앙정부차원의 출산후 및 육아 휴직제도를 조사함

2) 평균소득대체율(%)은 각 나라의 상용직 평균소득 대비 지급률을 의미함

3) 소득보장휴직기간(주)은 평균소득을 보장해주는 휴직기간을 의미함

4) 급여(benefit)는 대부분의 나라들에 대하여 소득세 및 사회보험료를 제하지 않은 총소득(gross earnings)을 기준으로 상정되나, 오스트리아, 칠레, 독일, 리투아니아, 로마니아(육아휴직의 경우에만)는 소득세 및 사회보험료를 제한 소득을 기준으로, 프랑스의 경우 사회보험료를 제한 소득을 기반으로 상정됨

5) 칠레(2016년)를 제외한 모든 나라들은 2023년의 소득 정보를 사용

자료: OECD, "Family Database", Table PF2.1.B. Summary of paid leave entitlement for fathers

2. 선행연구 조사

국가 간 비교를 통해 우리나라 육아휴직제도의 현황을 살펴본 것에 더하여 본 항에서는 일·가정 양립지원제도의 효과성을 분석한 선행연구들의 결과를 살펴봄으로써, 현재까지 제도의 효과성을 점검해보고자 한다. 분석 결과 선행연구들은 대체로 육아휴직제도가 출산결정과 여성노동공급에 미치는 영향이 다소 제한적이었다고 보고하고 있으며 제도 사용의 용이성 및 가사노동 분담 등이 제도 효과성 발휘에 중요한 요인으로 작용할 수 있음을 알 수 있었다.

2011년 육아휴직제도의 개편을 활용하여 육아휴직이 출산 및 노동공급에 미친 영향을 분석한 연구로는 Kim et al.(2023), 곽은혜(2021), 윤자영·홍민기(2014) 등이 있다. 선행연구

들은 2011년 제도 개편에 따라 육아휴직 급여가 정액제(50만원)에서 정률제로 변화됨에 따라 월급이 125만원 이상인 근로자의 경우 급여액이 50~100만원으로 상향된 점을 이용하였다. 그중, Kim et al.(2023)은 보건복지부의 가족과 출산조사(2006, 2009, 2012, 2015년)²²⁾를 활용하고 이중차분법을 사용하여 제도 변화가 노동공급, 출산 등에 미치는 효과를 분석하였다. 이중차분법 분석에서는 2011년 제도변화로 영향을 받는 그룹(추정 월급이 125만원 이상인 근로자)을 처치군으로, 영향을 받지 않는 그룹(추정 월급 125만원 미만인 근로자)을 대조군으로 삼아 분석을 시행하였다. 분석 결과, 육아휴직 급여의 증가는 임신확률(2.3~2.5%p)을 높이고 피임확률(3.4~3.6%p)을 낮추었으나, 고용과 관련해서는 유의한 효과를 발견하지 못했다.

동일한 정책적 변화를 사용한 곽은혜(2021)의 연구 또한 비슷한 결론에 도달하였다. 곽은혜(2021)는 10~17차(2007~2014년) 한국노동패널 자료를 활용하고 “Stayer Difference-in-differences” 모형을 사용하여 2011년 육아휴직급여 확대가 여성의 출산 결정에 미치는 효과를 분석하였다. 처치집단 여부가 시간에 따라 변할 수 있음을 고려한 실증분석 결과 육아휴직급여 확대는 출산결정에 유의한 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 윤자영·홍민기(2014)는 고용노동부의 2007~2012년 고용보험 DB를 사용하고 이중차분법 분석을 통해 2011년의 육아휴직 제도개편이 육아휴직 이용률 및 동일직장 복귀율에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과, 육아휴직 제도 개편으로 육아휴직 이용률이 증가하였는데 특히 제도 개편에 따라 급여가 크게 증가한 고소득층에서 긍정적 효과가 크게 나타났다. 한편, 동일한 직장으로 복귀할 확률에는 대체로 큰 영향을 미치지 못하였다.

2011년에 있었던 제도의 변화와 더불어 제도 도입 이후의 다양한 변동성을 활용하고 그 효과를 분석한 연구로는 곽은혜·김민희(2023)가 있다. 곽은혜·김민희(2023)는 한국노동패널 12~25차(2009~2022년)자료를 이용하여 출산 이후 여성들의 취업 확률, 근로시간, 소득 및 부부의 노동공급과 소득의 격차에 대해 이벤트 스터디 분석을 수행하였다. 육아휴직 사용 여부에 따른 효과를 분석한 결과, 육아휴직을 사용한 여성은 미사용 집단에 비해 노동시장 이탈 확률이 적게 나타났고, 근로시간과 소득의 감소폭도 적었다. 하지만, 근로시간 변화의 경우 미취업 여성들을 제외할 시에는 그 변화가 관찰되지 않았다. 육아휴직 사용 시 부부의 노동시장 성과 격차는 미사용 부부에 비해 작게 나타났는데, 맞벌이 부부로 분석을 제한했을 때 육아휴직은 성과 격차에 유의한 영향을 미치지 않았다.

지역별 차이를 사용한 효과성 분석을 시도한 연구로는 최효미 외(2019)가 있는데, 여성 고용과 관련하여서는 유의미한 효과를 찾지 못했다. 최효미 외(2019)는 일·가정 양립 지원 정책을 포함하는 육아지원 분야에 대한 재정투자가 양육부담·여성 고용·출산 관련 관심 성과변수들에 미치는 영향을 분석하였다. 예산관련 자료는 기획재정부 ‘열린재정’, ‘지방재정

22) 구 「전국출산력 및 가족 보건·복지실태조사」

365', 유아교육재정 지출액에 관한 시도교육청 내부자료를 이용하였고, 여성 고용 관련 변수인 기혼여성 고용률은 「지역별고용조사」, 여성의 취업 여부는 「인구주택총조사」를 활용하였다. 분석을 위해 다층로짓 모형(Multi-level Logit)을 활용하였는데, 분석 결과 1인당 육아예산규모는 여성 고용지표에 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다.

반면, 제도의 실제 사용이 아닌 직장 내에서의 사용 가능성과 남성의 가사 참여가 여성의 노동공급에 미치는 영향을 분석한 연구로 김인경(2017)은 1~5차 연도(2007~2015) 여성가족패널 자료를 활용하여 일·가정 양립정책과 배우자의 상대적 가사분담이 여성의 경제활동에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 분석을 위해서는 이변수 프로빗 모형(Bivariate Probit)을 사용하였는데, 육아휴직 제공과 남편의 가사참여(여성의 부부 전체의 주당 가사노동시간 중 남편의 가사노동시간이 차지하는 비율)는 여성의 경제활동 참여의사에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

또한, 제도 사용의 가능성뿐만 아니라 제도 사용의 용이성 또한 중요한 요인이 될 수 있음을 보여주는 연구들도 있다. 최승문·김나영(2017)은 여성고용 및 일·가정 양립 현황에 대해 살펴보고 관련 제도와 정책인 출산휴가·육아휴직·유연근무 제도 등의 일자리 특성이 경력단절에 미치는 영향을 선형확률 모형과 프로빗 모형을 사용하여 분석하였는데, 일·가정 양립 지원제도의 존재와 제도의 용이성을 별도로 분리하여 분석하였다. 분석자료로는 「2016년 경력단절여성 등의 경제활동실태조사」를 활용하였다. 분석 결과, 일·가정 양립제도는 취업계속 확률에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 제도의 존재뿐 아니라 제도를 쉽게 사용할 수 있을 때 긍정적인 효과가 명확하게 나타났다.

제3절 개선방안

앞선 현황에서도 살펴보았듯이, 우리나라의 일·가정 양립정책은 처음 시행된 1988년이래로 지난 수십년간 포괄성, 보장성, 수혜규모 측면에서 상당부분 진보를 이루었으며, 그 결과 육아휴직의 기간 및 급여 측면에서는 어느 OECD 회원국과 견주어도 뒤지지 않는 수준에 도달하였다. 하지만, 여전히 육아휴직 사용률이 높지 않고 특히 남성들의 육아휴직 사용률이 미미하다는 점과 제도 사용의 실질적 사각지대가 관찰된다는 점은 한계점으로 남아 있다. 또한, 최근까지 시행되었던 제도들의 효과성을 분석한 선행연구의 결과들을 종합하여 볼 때, 육아휴직제도가 출산결정이나 여성노동공급 제고 측면에서 뚜렷한 긍정적 효과를 가져왔다고 보기에는 아직 미흡한 부분이 있어 이에 대한 보완도 필요해 보인다.

이에, 본 절에서는 제도 사용의 용이성을 높이거나, 사내 분위기 및 문화적 측면에서의 개선을 달성할 수 있도록 돕는 대안들을 중심으로 개선방안을 모색해보고자 한다. 구체적으로 ‘가’항에서는 남성의 육아휴직 사용률 제고에 초점을 둔 육아휴직 개선방안을 제시하

고, ‘나’항에서는 육아기 근로시간 단축제도의 활용도를 제고할 수 있는 방안을 모색해보고자 한다. ‘다’ 항에서는 육아휴직 및 육아기 근로시간 단축제도와 관련된 세제지원 방안을 살펴보고 개선방안을 제시한다.

1. 육아휴직 보완방안: 사내문화 및 사용여건 완화를 위한 기업 역할 강화

앞선 제2절에서 OECD Family Database를 통해서 살펴본 바와 같이 우리나라의 육아휴직 제도는 지난 수십 년간 상당 부분 진보를 이루어 보장성(기간 및 급여) 측면에서 선진국의 제도들과 견주어 뒤지지 않는 수준에 도달한 것으로 보인다. 반면, 여전히 전반적인 사용률은 높지 않고 특히 보장수준 측면에서 상위권에 해당하는 우리나라 남성의 육아휴직 사용률은 현저히 낮다(6.8%)는 점에 비추어 문화 및 사내 분위기의 요인에서의 개선이 중요할 것으로 보인다. 본 항에서는 자발적 개선노력을 기울이는 기업에 대하여 인센티브를 제공하는 제도를 점검하고 자동육아휴직제를 검토함으로써 대안을 모색해보고자 한다.

현재까지 기업의 자발적 노력을 통하여 제도의 활용도를 높이는 방안으로는 기업의 자발적 개선에 대한 인센티브²³⁾를 제공하는 방식이 자주 거론되었는데, 현재 시행 중인 제도로는 가족친화인증제도나 근무혁신 우수기업 선정이 있다. 가족친화인증제도는 「가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률」 제15조에 근거하여 자녀출산 및 양육지원, 유연근무제도, 가족친화직장 문화 조성 등 가족친화제도를 모범적으로 운영하는 기업 또는 공공기관을 심사한 후 여성가족부 장관이 인증을 부여하는 제도이다.²⁴⁾ 본 제도는 일·가정의 조화로 온 양립을 지지하는 가족친화 사회환경을 만들기 위하여 2008년에 처음 시행되었으며, 공공기관은 2017년부터 인증이 의무화 되었다.²⁵⁾ 매년 여성가족부가 신청기업 및 기관을 심사하여 선정하며, 유효기간은 신규인증의 경우 3년이나 이후 심사를 통해 2년간 유효기간을 연장할 수 있다. 가족친화 인증을 받는 경우 기업은 정부 지자체 사업자 선정 시에 가점을 받거나 출입국 우대카드를 발급받는 등의 혜택을 중앙정부 및 지자체 사업을 통해 제공받는다. 이에 더하여, 지자체 사업으로 인증 기업자와 가족을 위하여 의료시설이용시 비급여 진료에 대한 급여할인, 관광지 입장료 할인혜택 등의 인센티브를 제공하고 있다.²⁶⁾

2022~2024년 3년 동안 인센티브는 총 8개의 정부기관²⁷⁾으로부터 제공되었는데, 제공되

23) 『문화일보』, 「육아기 근로시간 단축 사용자 전년 대비 19% 증가...5년전과 비교해 5배 규모」, 2024. 2. 25., <https://www.munhwa.com/news/view.html?no=2024022501039921293001>, 접속일자:2024.5.15.

24) 가족친화지원사업, 「인증제도안내」, <https://www.ffsb.kr/ffm/ffmCertSummary.do?menuSeq=2157>, 접속일자: 2024. 5. 15.

25) 대한민국 정책브리핑, 「가족친화인증제」, <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148865605>, 접속일자: 2024. 5. 15.

26) 여성가족부, 「2024년도 가족친화인증 신청공고」, https://www.mogef.go.kr/nw/ntc/nw_ntc_s001d.do?mid=news400, 접속일자: 2024. 5. 15.

27) 금융위원회, 법무부, 국방부, 문화체육관광부, 병무청, 방위사업청, 중소기업벤처기업부, 과학기술정보통신부

는 인센티브의 개수는 줄어들고 있었다. 특히, 중소기업에 혜택을 제공하는 중소벤처기업부의 사업은 2022년 10개 사업에서 2024년 2개 사업으로 크게 축소되는 경향이 관찰되었다. 사업 활용도가 낮은 사업들을 축소해 가는 것은 바람직한 일이지만, 인센티브의 내용이 자주 그리고 크게 변동된다면, 대상 기업들이 유인에 반응하지 않게 되는 결과를 낳을 수 있어 이에 대한 주의가 필요해 보인다. 특히, ‘중소기업 정책자금 지원 시 용자한도 우대’의 경우 기존 중소기업의 수요가 높은 사업으로 예상되어 2024년부터 폐지되는 변화는 그 영향이 작지 않을 것으로 보인다. 따라서, 수요가 높은 사업들은 일관성있게 인센티브 사업에 포함하여 기업들이 안정적으로 의사결정을 하는 데에 도움을 주는 것이 필요해 보인다.

〈표 5-14〉 2022~2024년 가족친화인증기업·기관 대상 제공 인센티브: 중소기업

기관명	지원사업	지원내용	2022	2023	2024
금융위원회	중소기업은행 신용평가	사회기여도 항목 평가 시 반영	시행	시행	시행
	기술보증기금 기술평가	보증료 0.1% 감면	시행	시행	시행
	한국거래소 상장법인 자율공시	가족친화경영정보 관련 사항 포함	시행	시행	시행
과학기술 정보통신부	IT·SW융합산업원천기술개발사업	가점 1점	시행	미시행	미시행
법무부	출입국 우대	기업당 1명 우대카드발급	시행	시행	시행
국방부	물품구매 적격심사	가점 0.4점	시행	시행	시행
	일반용역 적격심사	가점 0.4점	시행	시행	시행
	기술용역 적격심사	가점 0.4점	시행	시행	시행
문화체육 관광부	여가친화기업 선정 지원사업	가점 5점 이내	시행	시행	시행
	예술인 파견 지원사업	예술인파견기업 선정 시 인증기업 우대	시행	미시행	미시행
	스포츠용품 해외인증 획득 지원사업	가점 3점 이내	시행	시행	시행
	해외전시 지원 사업	가점 3점 이내	시행	시행	시행
	독서경영 우수직장 인증 사업	동점 시 우선선정	시행	시행	시행

〈표 5-14〉의 계속

기관명	지원사업	지원내용	2022	2023	2024
고용노동부	고용창출장려금 및 고용안정장려금(공모사업)	가점 5점	시행	시행	시행
	청년친화강소기업	‘혁신역량’ 인증 보유 현황 산정 시 1점 부여	시행	시행	시행
	노사문화 우수기업	선정 심사 시 우대	시행	시행	시행
	인적자원개발 우수기관 인증심사	가점 5점 이내	시행	시행	시행
조달청	물품구매적격심사	신인도항목 가점 2점	시행	시행	시행
	계약이행능력 심사	신인도항목 가점 2점	시행	시행	시행
	일반용역 적격 심사	신인도항목 가점 2점	시행	시행	시행
	기술용역 적격 심사	신인도항목 가점 0.4점	시행	시행	시행
	우수조달물품 지정	신인도항목 가 점 1점	시행	시행	미시행
병무청	산업기능요원 인력 지원	가점 부여	시행	시행	시행
방위사업청	중소기업자간 경쟁제품 중 물품의 구매에 관한 계약 이행능력심사	신인도항목 가점 0.1점	시행	시행	시행
	물품 제조계약 낙찰 적격심사	신인도항목 가점 0.1점	시행	시행	시행
중소벤처 기업부	해외진출 민간거점 활용 지원사업	가점 3점	시행	시행	미시행
	국방 절충교역	참여자선정 가점 3점	시행	시행	미시행
	중소기업자 간 경쟁물품 계약이행능력 심사	가점 0.5점	시행	시행	시행
	중소기업 정책자금 지원 시 용자한도 우대	용자잔액한도 및 매출액 한도 예외 적용	시행	시행	미시행
	중소기업 컨설팅 지원사업	가점 2점	시행	시행	미시행
	수출 역량강화 사업	가점 1점	시행	시행	미시행
	해외규격 인증 획득 지원사업	가점 2점	시행	시행	미시행
	중소기업기술혁신개발사업	가점 1점	시행	시행	미시행
	대·중소기업 생산성 혁신파트너십 지원	가점 2점	시행	시행	미시행
	지역 특화산업 육성 사업	가점 2점	시행	시행	미시행
	신규병역지정업체(산업기능요원)선정 및 필요인원 배정추천	가점 2점	미시행	미시행	시행

자료: 여성가족부, 「가족친화인증 신청공고」, 각 연도

또한, 홍승아 외(2012)에서 지적하고 있는 것처럼 가족친화인증제도 외에도 다른 인증제도 및 포상제도가 존재하는데, 우대내용이 각 정부사업 지원시 우대 및 가점 지원, 각종 평가시 우대 등 그 내용 및 수준이 유사하다면, 가족친화인증제도가 큰 유인을 갖지 못할 것이다. 여타 지원 인증제도 및 포상제도의 우선순위를 검토하여 가족친화인증제도만의 차별성이 부각되도록 하는 방안을 마련하는 것도 효과성 제고에 도움이 될 것으로 보인다.

전반적인 육아휴직 사용률 제고는 간접적으로 남성의 육아휴직 사용률 제고에도 긍정적인 작용할 수 있을 것이나, 좀 더 직접적으로 남성의 사용률을 제고할 수 있는 방안 마련도 필요해 보인다. 이를 위한 한가지 방안으로 제시되고 있는 것은 2023년에 대통령 직속 ‘저출산 고령사회위원회’에서도 추진한 바 있는 ‘자동육아휴직제’이다.²⁸⁾ 자동육아휴직제는 출산휴가 후 별도의 신청없이 육아휴직이 시작되는 제도로, 대기업 중에서는 롯데그룹에서 최초로 2012년도에 도입하였다. 롯데그룹에서는 출산휴가 후 별도의 신청절차 및 결제 없이 자동으로 1년간 육아휴직이 시작되며, 2017년부터는 육아휴직 기간이 최대 2년으로 확대되었다.²⁹⁾ 제도 도입 전 육아휴직 비율은 60%였으나 제도 도입 이후 이는 가파르게 증가해 2018년부터는 매년 95%를 넘고 있다. 롯데그룹의 자동육아휴직제도는 성공적인 사례로 꼽히며 SK 이노베이션 등 SK 계열사, 정보통신산업진흥원 등이 이를 벤치마크하여 도입하고 있다.³⁰⁾

반면, 제도 도입에 대한 우려의 목소리도 있다. 즉, 남성 육아휴직 사용률이 저조한 이유 중 하나는 육아휴직 사용 시 소득이 낮아지는 것인데, 육아휴직을 강요하게 되면 그에 따른 역효과가 발생할 수 있다는 의견이다.³¹⁾ 이러한 점은 2024년 1월 1일부터 시행 중인 ‘6+6육아휴직제도’를 통해서도 보완이 가능할 것으로 보여 이를 연계하는 것도 한 가지 방안이 될 수 있을 것으로 보인다. 또한, ‘6+6육아휴직제도’ 사용기간에 맞추어 육아휴직이 자동적으로 지속되는 기간을 짧게는 1~3개월 혹은 6개월로 지정하거나, 육아휴직 사용을 미루는 경우 사유서 제출 대신 육아휴직 사용계획서를 제출하고 이를 확인하는 절차 등을 통해 사용을 자연스럽게 유도하는 방식도 가능해 보인다.

28) 『조선일보』, 「자동 육아휴직 도입하니 95%가 사용...“안 가면 사유서 내야”」, 2023. 10. 31., <https://www.chosun.com/national/welfare-medical/2023/10/31/4HXJR37APVBQNBGLJ3WUOJUH6E/>, 접속일자: 2024. 5. 15.

29) 고용노동부, 「출산육아지원제도 우수기업 사례집」, 2023d.

30) 『조선일보』, 「자동 육아휴직 도입하니 95%가 사용...“안 가면 사유서 내야”」, 2023. 10. 31., <https://www.chosun.com/national/welfare-medical/2023/10/31/4HXJR37APVBQNBGLJ3WUOJUH6E/>, 접속일자: 2024. 5. 15.

31) 『뉴스핌』, 「한국 육아휴직 사용률 OECD 최하위...‘자동육아휴직제’ 도입해야」, <https://www.newspim.com/news/view/20240507001047#:~:text=%EC%9E%90%EB%8F%99%20%EC%9C%A1%EC%95%84%ED%9C%B4%EC%A7%81%EC%A0%9C%EB%8A%94%20%EC%B6%9C%EC%82%B0,%EC%9C%A0%EA%B8%89%ED%9C%B4%EC%A7%81%EC%9D%B4%20%EA%B0%80%EB%8A%A5%ED%95%98%EB%8B%A4>, 2024.5.7., 접속일자: 2024. 5. 15.

2. 육아기 근로시간 단축제도 활성화 방안

육아기 근로시간 단축제이란 육아휴직을 사용할 수 있는 만 8세 이하(초등학교 2학년 이하)의 자녀를 가진 근로자가 육아휴직 기간 중 사용하지 아니한 기간을 가산하여 주당 근로시간을 15~35시간으로 설정할 수 있도록 하는 제도로, 자녀 1명당 육아휴직과 육아기 근로시간 단축을 합하여 최대 2년까지 사용이 가능하다.³²⁾³³⁾ 본 제도는 일정기간 동안 근무를 하지 않는 것을 전제로 하는 육아휴직과는 달리 감소된 시간으로나마 근로를 지속함으로써 일·가정의 양립과 여성의 경력단절 방지를 동시에 달성할 수 있다는 장점이 있으며, 이러한 정책목표 달성을 위하여 2008년 6월 22일에 도입되었다.

육아기 근로시간 단축제도 혹은 유연근로제가 여성의 경력단절 방지에 실제로 효과적이었는지에 대한 연구는 아직 미미한 상황이다. 하지만, 육아휴직제도의 확대가 노동시장으로의 복귀를 지연함으로써 오히려 여성노동 공급에 부정적인 효과를 가져왔다고 보고하는 해외 연구결과(Lalive and Zweimuller, 2009; Kremer et al., 2023)가 존재하고 국내연구들이 육아휴직제도의 뚜렷한 효과성을 제시하지 못하고 있다는 점을 상기한다면, 본 제도의 장기적인 효과는 기대할 만하다고 생각된다.

실제로, 『2022년 경력단절여성 등의 경제활동실태조사』에 따르면 육아휴직 활용 후 복귀비율은 54.3% 정도에 머물고 있다. 경력유지를 위해 필요한 정부정책에 대하여 묻는 질문에 22.1%는 ‘믿고 맡길 수 있는 보육시설 확충’을, 그다음은 ‘유연근무제 도입과 확대’(14.8%)와 ‘장시간 일하는 문화개선’(13.9%)를 들었다. 이러한 점에서도 일하는 동안 보육을 대신하여 줄 수 있는 인적·물질적 자원의 지원과 더불어서 스스로 자녀 양육에 참여할 수 있도록 하는 시간적 지원에 대한 정책적 수요가 발생하고 있다는 점을 예상해 볼 수 있다. 실제로도 2023년 육아휴직자의 수는 4% 감소하였으나, 육아기 근로시간 단축제도 사용자는 19% 증가한 바 있다.³⁴⁾

32) 고용보험, 「육아기 근로시간 단축」, <https://www.ei.go.kr/ei/eih/eg/pb/pbPersonBnef/retrievePb0303Info.do>, 접속일자: 2024. 4. 19.

33) 2024년 고용노동부는 육아기 근로시간 단축제도에 대한 「고용노동법」 하위법령 일부개정안 입법을 예고하였다. 확대 내용은 사용대상 자녀 나이를 기존 8세(초2) 이하에서 12세(초6) 이하로, 단축분에 대한 통상임금 100%지급 시간을 기존 주 5시간에서 주 10시간으로 확대하는 것이다. 이에 더하여, 제도 사용기간도 부모 1인당 최대 36개월까지 연장하는 「남녀고용평등법」 개정도 추진 중이다.

34) 고용노동부, 「최근 5년간 출생아 수 감소에도 일·육아지원제도 사용자는 증가 추세」, 보도자료, 2024. 2. 25., https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=16232, 접속일자: 2024. 5. 15.

〈표 5-15〉유자녀 기혼여성의 경력유지를 위해 필요한 정부정책

구분	(단위: %)			
	25~34세	35~44세	45~54세	전체 (25~54세)
성차별을 없애기 위한 노력	14.0	8.4	9.9	9.8
장시간 일하는 문화 개선	9.3	14.6	14.5	13.9
유연근무제 도입과 확대	11.4	14.1	16.2	14.8
육아휴직을 사용할 수 있는 조직문화조성	17.9	16.0	10.5	13.5
산전과 산후에 휴가(출산휴가)	11.3	9.4	7.1	8.5
믿고 맡길 수 있는 보육 시설 확충	29.0	21.3	21.0	22.1
초등 돌봄 교실(방과 후 교육) 프로그램 개선	5.9	5.1	3.7	4.5
지속적 능력 개발을 위한 경력개발프로그램 지원	1.0	4.8	7.8	5.9
관련 법/제도에 대한 감독 강화	0.2	1.5	3.8	2.5
학교 교육시간 확대	0.0	2.5	1.4	1.6
10~4시 시간제 근로 확대	0.0	2.4	3.8	2.8
기타	0.0	0.0	0.2	0.1

자료: 오은진 외(2022), 『2022 경력단절여성 등의 경제활동실태조사』, <표 IV-1-27>, pp. 146~147.

이러한 정책적 수요에도 불구하고 육아휴직에 비하여 육아기 근로시간 단축제도에 대한 활용도는 높지 않은 실정이다. 조미라·박은정(2023), 김근주(2012) 등 선행연구들을 참고한 결과, 주된 요인은 세 가지 정도로 요약할 수 있다. 첫 번째는 제도에 대한 인지도가 낮은 점, 두 번째는 제도신청 및 사용과정에서 오는 불편, 세 번째는 제도 사용을 위한 사내 여건조성이 되어 있지 않다는 점이다. 본 항에서는 이 세 가지 요인들에 초점을 맞추어 개선 방안을 모색하고자 한다.

육아기 근로시간 단축제도 사용률이 저조한 첫 번째 이유로는 제도에 대한 인지도가 낮은 것을 들 수 있다. 육아기 근로시간 단축제도의 사용대상이 육아휴직을 신청할 수 있는 근로자이며 사용기간이 서로 연동되어 있다는 점을 고려한다면, 두 제도에 대한 인지 정도가 비슷하여야 한다. 하지만, 조사 결과에 따르면 육아휴직에 비하여 육아기 근로시간 단축제도에 대한 인지도는 높지 않다는 것을 알 수 있다. 고용노동부의 「2022년 일·가정양립 실태조사」에 따르면, 인사담당자 중에서도 육아휴직에 대해 잘 알고 있다고 답한 비율은 49.3%였으나, 육아기 근로시간 단축제도를 잘 알고 있는 경우는 36.6%로 높지 않게 나타났다. ‘잘 알고 있다 + 어느 정도 알고 있다’로 긍정 응답의 범주를 확대해보아도 긍정적으로 응답한 비율은 육아휴직의 경우 74.5%, 육아기 근로시간 단축제도는 56.5%로 나타나 차이가 여전히 존재함을 알 수 있었다.

제도에 대한 인지도를 높이는 방안으로 관련 인사 담당자와 수혜대상자들을 대상으로 교육을 실시하거나, 수혜대상자들이 자주 다니는 병원, 보육기관, 산후조리원 등에 제도 홍보 팸플릿 등을 배치하는 방법이 있을 것이다. 좀 더 적극적인 방법으로는 조미라·박은정(2023)에서 제시 및 소개된 것과 같이 일본의 사례와 비슷하게 제도에 대한 사업주의 고지 및 의향 확인을 의무화하는 방안도 도움이 될 것으로 보인다. 육아정책연구소의 「2022년

해외육아정책동향정보」에 제시된 일본의 해외사례를 참고해보면, 일본에서는 남성 근로자의 육아휴직을 장려하고자 하는 움직임이 있었으며³⁵⁾ 이를 위하여 산후 부(父)의 휴직제도를 창설하고 고용 환경정비, 개별주지 및 의향확인의 조치 의무화 등을 담은 「육아·돌봄휴직법」 개정안을 발표하고, 2022년 4월부터 3단계로 시행하였다. 그중 개별주지 및 의향확인 조치 의무화는 사업주가 본인 혹은 배우자의 임신 및 출산을 경험한 근로자 개별적으로 육아휴직제도, 신청처, 급여내용 등을 안내하고 육아휴직 사용의향을 개별적 확인하도록 하고 있다(<표 5-16> 참고).

우리나라의 경우 육아휴직 사용이 향후 고용 및 승진 등에 부정적인 영향을 미칠 것을 우려하는 경향도 있어 개별적인 의향 확인 방식은 적절하지 않을 수 있으나, 육아기 근로시간 단축제도 또는 그 외의 사용 가능한 일·가정 양립지원제도 등에 관한 정보를 적시에 제공하는 것은 일과 육아를 병행하기 위해 사용할 수 있는 물질적, 제도적 자원을 파악하고 중장기적인 계획을 세워나가는 데에 도움이 될 것으로 보인다.

<표 5-16> 개별 주지 및 의향 확인 조치 세부사항

주지사항	<ul style="list-style-type: none"> · 육아휴직 및 산후 부(父)의 육아휴직제도 · 육아휴직 및 산후 부(父)의 육아휴직 신청서 · 육아휴직 시 급여 · 육아휴직 및 산후 부(父)의 육아휴직 사용에 따른 근로자가 부담해야 할 사회보험료 관련 내용
개별주지 및 의향 확인방법	면담(온라인 면담도 가능), 서면교부, FAX, 전자우편 등 중 하나 (단, FAX, 전자우편은 근로자가 희망했을 경우에만 허용)

자료: 육아정책연구소, 「2022년도 해외육아정책 동향정보 자료집」, 2022.

두 번째 요인은 조미라·박은정(2023)에서 주로 제기된 바 있는 육아기 근로시간 단축제도 신청 및 사용과 관련한 규정으로 인해 발생하는 불편이다. 육아휴직제도와 육아기 근로시간 단축제도를 근로자가 신청하더라도 사업주가 허용하지 않을 수 있는 예외조항이 존재하는데, 공통된 사항은 해당 사업에서 계속근로기간이 6개월 미만인 근로자가 신청한 경우이다(「고령법」 제10조, 제15조의2). 육아기 근로시간 단축제도의 경우에는 추가적인 예외조항이 존재하는데, 이는 사업주가 14일 이상 대체인력 채용을 위한 노력을 하였음에도 대체인력을 채용하지 못한 경우나 육아기 근로시간 단축이 정상적인 사업운영에 중대한 지장을 초래하는 경우이다(「고령법」 제15조의2). 이는, 육아기 근로시간 단축제도의 경우 육아휴직제도와는 달리 일정 부분 근로에 참여하고 그에 따른 보수를 사업주가 지불하기 때문에, 영업장의 상황을 추가적으로 고려하도록 한 조치로 보인다.

하지만, 육아휴직 사용기간과 육아기 근로시간 단축제도의 사용기간이 연동되어 있고,

35) 일본 후생노동성, 「産後パパ育休(出生時育児休業)が10月1日から施行されます」, https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_27491.html, 접속일자: 2024. 5. 16.

육아기 근로시간 단축제도의 신청대상이 육아휴직제도를 신청할 수 있는 근로자로 정의되어 있다는 점에서 두 제도의 수혜대상이 유사함에도 불구하고 육아기 근로시간 단축제도는 그 사용 여부가 사업장의 상황에 달려있다는 점에서는 형평성 문제가 제기될 수 있어 보인다. 따라서, 실제로 신청을 하였고 실질적인 사용에 어려움이 없음에도 예외조항으로 인하여 승인되지 못하는 사례들이 자주 발생하는지 여부를 파악하고, 해당 사례에 대한 관리 및 감독 강화가 필요하다. 또한, 사업장 형태별로 실질적으로 육아기 근로시간 단축제도 사용이 어려운 사업장의 경우 대체적인 제도를 시행할 수 있는 컨설팅을 제공하는 등의 노력을 통해 제도 사용자 간 불평등이 최소화될 수 있도록 하는 노력 또한 필요하다.

마지막으로, 제도 사용 제고를 위해서는 육아휴직과 마찬가지로 사내 사용여건의 개선 또한 필요해 보인다. 『2022년 기준 일·가정양립 실태조사』에 따르면, 육아기 근로시간 단축제도 사용의 어려움에 대한 응답으로는 ‘동료 및 관리자의 업무가중’을 가장 많이 꼽았으며(48%), ‘사용할 수 없는 직장 분위기나 문화 때문’(25.7%)이 그 뒤를 이어, 단축근로 시 변하는 업무여건이나 사내 분위기 및 문화의 개선이 제도사용의 용이함을 제고하는 데 도움이 될 것으로 보인다.

제도 사용에 대한 사용주의 부담을 덜어주기 위한 재정사업으로는 출산육아기 고용안정 장려금 중 육아 근로시간 단축 지원금과 대체인력지원금이 있다. 육아기 근로시간 단축 지원금은 우선지원대상기업의 사업주 중 육아기 근로시간 단축을 30일 이상 허용하는 경우 근로자 1인당 월 30만원, 연간총액 360만원(인센티브 적용 시 월 40만원, 연간총액 480만원)을 지원한다. 이에 더하여, 육아기 근로시간 단축, 출산전후휴가, 유산사산 휴가를 30일 이상 부여하거나 허용하고 대체인력을 고용한 우선대상 기업사업주의 경우 출산전후휴가 등을 사용한 기간 중 대체인력을 사용한 기간 동안 대체인력 1인당 인수인계 기간 중 월 120만원, 인수인계 기간이 아닌 경우 월 80만원(사업주가 부담하는 임금의 80% 한도 내)을 지원한다.

이에 더하여 최근 고용노동부는 「고용보험법」 하위법령 일부개정안 입법예고에서 근로자가 육아기 근로시간 단축 사용 시 발생하는 동료의 업무부담 가중에 따른 부담을 덜어주고자 ‘육아기 단축업무 분담지원금’을 신설할 예정이라고 발표하였다. 즉, 근로자가 육아기 근로시간 단축을 주 10시간 이상 사용하고 그 업무를 분담한 동료에게 중소기업 사업주가 보상을 지급하면 최대 월 20만원까지 사업주에게 지원금을 지급할 계획이라고 한다. 2023년 육아기 근로시간 단축 평균 사용시간이 주 12.4시간³⁶⁾임을 고려할 때, 분담지원금을 받는 충분한 수혜자들이 존재할 것으로 보이며, 동료에 대한 업무 가중으로 인해 제도 사용률이 저조하였던 점이 어느 정도 해소될 것으로 보인다.

이러한 금전적인 인센티브 제공은 초기 정착기에는 제도 사용 환경 및 문화 조성에 궁

36) 고용노동부, 「최근 5년간 출생아 수 감소에도 일·육아지원제도 사용자는 증가 추세」, 보도자료, 2024. 2. 25., https://www.moel.go.kr/news/eneews/report/eneewsView.do?news_seq=16232, 접속일자: 2024.5.15.

정적인 효과를 가지고 올 것으로 기대된다. 금전적 지원에 더하여 장기적으로는 활용 이후에도 원활한 업무 진행이 이루어지도록 할 수 있는 근본적인 도움이 필요할 것이다. 즉, 업무상 애로사항들을 해결해 나갈 수 있는 방안 마련에 도움이 되는 컨설팅 서비스 제공, 대체인력 마련을 위한 정부 자원제공(고용부의 인재채움뱅크 우선연계 등³⁷⁾) 등을 통해 제도 사용 시에 사내 업무가 차질없이 진행되는 것을 돕고자 하는 노력도 필요할 것이다.

3. 육아휴직 및 육아기 단축근로 지원관련 세제지원 개선방안

일·가정양립을 위한 정부지원은 세제지원을 통해서도 가능하다. 관련 기업대상 조세특례로는 경력단절 여성의 고용기업 등에 대한 세액공제(「조세특례제한법」 제29조의3)가 있었는데, 동 조세특례는 2023년 1월 1일부터 신설 및 시행되는 통합고용세액공제에 포함되어 운영되고 있다. 통합고용세액공제(「조세특례제한법」 제29의8)³⁸⁾는 경력단절 여성을 포함한 청년 정규직 근로자, 장애인 근로자, 60세 이상인 상시 근로자의 수가 증가했을 경우 400만원(중견기업 800만원, 중소기업 1,450만원, 수도권 밖 중소기업 1,550만원)의 소득세 또는 법인세를 2년(중소기업 및 중견기업 3년)간 공제하는 제도이다. 중소 및 중견기업의 육아휴직 복귀자에 대하여서는 추가공제가 허용되는데, 중소기업은 복직한 날이 속하는 과세연도에 1,300만원, 중견기업은 900만원에 해당하는 소득세 또는 법인세를 공제한다.

통합고용세액공제로 통합되기 이전 조세특례 실적은 『국세통계연보』를 통하여 <표 5-17>과 같이 살펴볼 수 있다. 경력단절 여성의 고용기업 등에 대한 세액공제제도(「조세특례제한법」 제29조의3)의 연도별 신고 현황을 살펴보면 신고법인의 수 및 금액이 증가하였으나 제도 사용률은 높지 않은 수준이었음을 알 수 있다. 2016년에는 중소기업 2개사가 300만원의 세액공제를 신고하였는데 2022년에 75개사가 5억 9,100만원을 신고하여 규모가 크게 증가하였다. 2018년부터 신청이 가능해진 중견기업은 2019년 1개사가 100만원을 신고하였고, 2021년에는 5개사가 520만원, 2022년에는 3개의 일반법인이 260만원을 신고하였다. 육아휴직 복귀자 세액공제(「조세특례제한법」 제29조의3 제2항)의 경우 신고법인 수 및 신고금액이 상대적으로 높았다. 2020년에는 108개사의 중소기업이 3억 5,800만원을, 61개의 일반법인이 3억 6,300만원을 신고하였다. 신고규모는 매년 증가하여 2022년 250개의 중소기업이 23억 4,400만원을, 92개의 일반법인이 15억 6,700만원을 신고하였다.

37) 정성미, 「육아기 근로시간 단축제도의 활용실태 및 개선방안 토론편」, 『일·생활 균형을 위한 육아정책 방안 모색』, 세미나자료 2023-28, 2023.

38) 2023년과 2024년 과세연도에 대해서는 ‘통합고용세액공제’와 기존 ‘고용중대 및 사회보험료 세액공제’ 중 선택하여 적용이 가능하다.

〈표 5-17〉 경력단절여성의 고용기업 등에 대한 세액공제제도 신고 현황

(단위: 개, 백만원)

신고 연도	경력단절여성 고용 세액공제 ¹⁾				육아휴직 복귀자 세액공제 ²⁾			
	중소기업		일반법인		중소기업		일반법인	
	신고 법인수	금액	신고 법인수	금액	신고 법인수	금액	신고 법인수	금액
2016년	2	3	-	-	-	-	-	-
2017년	5	10	-	-	-	-	-	-
2018년	7	16	-	-	-	-	-	-
2019년	21	132	1	1	-	-	-	-
2020년	22	133	2	5	108	358	61	363
2021년	43	274	5	52	175	645	74	552
2022년	75	591	3	26	250	2,344	92	1,567

주: 1) 「조세특례제한법」 제29조의3 제1항

2) 「조세특례제한법」 제29조의3 제2항

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도 자료를 참고하여 저자 작성

통합고용세액공제(「조세특례제한법」 제29의8)와 같은 고용창출 세액공제제도의 효과성을 분석한 선행연구들은 상이한 결과를 보고하며 뚜렷한 효과성에 대한 합의에 이르지 못하고 있어 이에 대한 개선이 필요해 보인다(오종현, 2021; 이철인, 2016; 최인혁 외 2021; 오종현·최충; 2017). 최인혁·문지웅(2023)은 고용창출 세액공제 제도가 효율적으로 작동할 수 있는 조건을 구조모형을 통해서 살펴보았는데, 세제지원의 기한을 명시적으로 짧게 설정하고, 일부의 기업들에 집중하여 지원하는 방식과 대기업보다는 중소기업에 지원하는 방식이 고용창출에 더 효과적이라는 결과를 도출하였다. 이러한 가이드 라인을 시작점으로 삼아 현재 시행되고 있는 세액공제 제도의 점검 및 보완을 위한 노력이 필요해 보인다.

이와 더불어, 제도 설계 시 조세정책과 재정정책이 서로 중복성을 가지고 있는지를 점검하고 이를 최소화하는 방법을 모색하는 것도 중요하다. 육아휴직 및 육아기 근로시간 단축 제도와 관련하여 사업주에 대한 금전적 지원을 제공하는 대표적인 재정사업으로는 ‘육아휴직 및 육아기 근로시간 단축 지원금’과 ‘대체인력 지원금’이 있다. ‘육아휴직 및 육아기 근로시간 단축 지원금’은 육아휴직이나 육아기 근로시간 단축을 30일 이상 부여한 사업주에게 지원금을 제공하는 제도이다. 지원금은 자녀의 연령이나 제도 사용기간에 따라 상이하나, 연간총액은 360만~870만원 수준이다(<표 5-18> 참고). 출산·육아기 ‘대체인력 지원금’은 출산휴가, 육아기 근로시간 단축 등을 30일 이상 부여하거나 허용하고 기간 중에 대체인력을 활용하는 사업주에게 지원금을 제공하는 제도이다. 인수인계기간(최대 2개월)동안에는 월 120만원을, 그 이후에는 월 80만원씩을 지원한다(<표 5-19> 참고). 대체인력 지원금의 확대를 담고있는「2025년 예산안」에 따르면 지원금 수준은 월 120만원으로 상향되고 육아휴직 사용 시까지 확대 적용될 예정이다.

〈표 5-18〉 육아휴직 및 육아기 근로시간 단축 지원금

자녀연령		1개월 지급액	연간총액
육아휴직 지원금	만 12개월 이내	· 첫 3개월 200만원 ¹⁾ · 이후 육아휴직 기간 30만원	870만원
	만 12개월 초과	30만원	360만원
육아기 근로시간 단축 지원금	일반	30만원	360만원
	인센티브 적용 ²⁾	30만원	480만원

주: 1) 만 12개월 이내(임신중포함), 3개월 이상 연속 부여시 첫 3개월 월 200만원, 이후 월 30만원
 2) 육아기 근로시간 단축을 한 번도 사용하지 않은 사업장의 사업주가 최초로 육아기 근로시간 단축을 허용한 경우에는, 세 번째 허용 사례까지 월 10만원을 추가로 지급함

자료: 고용노동부, 「임신출산육아기 지원」, https://worklife.kr/website/index/m4/operator_support1.asp, 접속일자: 2024. 4. 15.

〈표 5-19〉 출산전후휴가·육아기 근로시간 단축에 따른 대체인력 지원금

구분	인수인계기간 (1개월 지급액, 최대 2개월 한도)	1개월 지급액
우선지원 대상기업	월 120만원	월 80만원

주: 대체인력을 사용한 개월 수는 역(曆)에 의해 산정, 남은 일수는 30으로 나누어 계산하며 대체인력지원금의 금액은 해당 대체인력에게 지급한 임금액을 초과할 수 없음

자료: 고용노동부, 「임신출산육아기 지원」, https://worklife.kr/website/index/m4/operator_support1.asp, 접속일자: 2024. 4. 15.

고용창출 세액공제와 육아휴직 및 육아기 근로시간 단축 지원금은 근로자가 육아휴직을 사용하는 경우 이에 대한 혜택을 사업자에 제공한다는 측면에서는 중복성이 있는 것으로 보인다. 반면, 고용창출 세액공제는 수혜금액이 육아휴직 사용기간에 비례하지 않고 6개월 이상 제도 사용 후 복귀한 후에 소득세나 법인세를 감하여 주는 방식으로 혜택이 주어지나, 육아휴직 및 육아기 근로시간 단축 지원금은 육아휴직 사용기간에 비례하여 육아휴직 사용기간 동안 사업주에게 혜택을 준다는 측면에서 제고하는 행위가 다르다. 즉, 고용창출 세액공제는 근로자의 육아휴직 후 복귀를 지원하고, 육아휴직 지원금은 육아휴직제도의 사용을 제고하려는 목적이 있을 것으로 보여, 두 제도는 서로를 보완하는 역할을 하고 있을 가능성이 있다. 다만, 이러한 보완 역할이 존재하는지 혹은 어떠한 경우에 보완역할이 강화될 수 있는지 등에 관한 연구는 아직 진행된 바가 없다. 따라서, 이에 대한 분석을 통해서 두 제도 간 중복성을 최소화하고 두 제도 간 연계를 통한 효과성을 강화하려는 노력이 필요해 보인다.

제4절 소결

본 장에서는 일·생활 균형사업 중에서도 육아휴직제도와 육아기 근로시간 단축제도를 중심으로 제도 및 현황을 살펴보고 그 효과성을 점검해 보았다. 제1절에서는 육아휴직제도 및 육아기 근로시간 단축제도의 현황을 「고용보험통계」, 「육아휴직통계」, 「2022년 기준 일·가정 양립 실태조사」를 주로 사용하여 살펴보고, 제2절에서는 2023년 OECD Family Database 및 선행연구 결과를 활용하여 제도 성과 점검 및 평가를 수행하였다. 분석 결과, 우리나라의 일·가정 양립정책은 포괄성, 보장성, 수혜규모 측면에서 상당부분 진보를 이루어 육아휴직의 기간 및 급여 측면에서는 어느 OECD 회원국과 견주어도 뒤지지 않는 수준에 도달하였다는 것을 알 수 있었다. 반면, 여전히 육아휴직 사용률이 높지 않고 특히 남성들의 육아휴직 사용률이 미미하다는 점과 제도 사용의 실질적 사각지대가 관찰된다는 점은 한계점으로 남아있다. 또한, 최근까지 시행되었던 제도 효과성을 분석한 선행연구의 결과들을 종합하여 볼 때, 육아휴직제도가 출산결정이나 여성노동 공급제고 측면에서 뚜렷한 긍정적 효과를 가져왔다고 보기에는 아직 미흡한 부분이 있어 보인다.

이에 제3절에서는 육아휴직제도와 육아기 근로시간 단축제도의 사용률을 높일 수 있는 방안을 모색해보고자 하였다. 특히, 기업 역할의 수행 활성화를 통해 사내 분위기 및 문화 개선에 초점을 두고 개선방안을 제안하였다. 먼저, ‘가’항에서는 가족친화인증제도를 활성화함으로써 기업 내에서의 자발적인 개선과 자동육아휴직제도 실행을 통한 남성 육아휴직 사용률 제고를 검토해보았다. ‘나’항에서는 육아기 근로시간 단축제도의 활용도를 제고할 수 있는 방안들을 살펴보았는데 제도 신청 및 사용 과정에서 발생하는 불편을 파악하고 이에 대한 해소방안을 제안하였다. 또한, 제도사용을 위한 사내여건 조성을 위해 대체인력 마련을 위한 정부자원 제공, 컨설팅서비스 제공 등을 대안으로 제시하였다.

마지막으로 제3절의 ‘다’ 항에서는 일·가정양립을 위한 세제지원(통합고용세액공제)에 대한 개선방안을 모색하고자 하였다. 세제지원으로 살펴본 통합고용세액공제는 신청건수 및 조세지출 측면에서 사용률이 증가하고 있으나 그 효과성은 불분명하여 이에 대한 개선이 필요해 보였다(오종현, 2021; 이철인, 2016; 최인혁 외 2021; 오종현·최충, 2017). 효과성 제고를 위해 최인혁·문지웅(2023)에서 제시된 가이드 라인(세제지원의 기한을 명시적으로 짧게 설정하고, 일부의 기업들에 집중하여 지원하는 방식과 대기업보다는 중소기업에 지원하는 방식)을 기반으로 제도를 점검할 것을 제시하였다. 더불어, 관련 재정지원인 ‘육아휴직 및 육아기 근로시간 단축 지원금’과 보완하는 관계가 있는 것으로 보여 이에 대한 후속연구와 방안모색을 제안하였다.

참고문헌

<국내 문헌>

- 강민정·이서현·임희정, 『일·가정 양립 확산을 위한 기업문화 진단지표 개발 연구』, 한국여성정책연구원, 2017.
- 고용노동부, 「2022년 기준 일·가정양립 실태조사」, 2023a.
- 고용노동부, 「2023년도 예산 및 기금운용계획 사업설명」, 2023b.
- 고용노동부, 「모성보호와 일·가정양립 지원 업무편람」, 2023c.
- 고용노동부, 「출산육아지원제도 우수기업 사례집」, 2023d.
- 고용노동부, 「2024년도 예산 및 기금운용계획 사업설명」, 2024.
- 곽은혜, 『출산지원정책의 효과 분석』, 연구보고서 2021-03, 한국노동연구원, 2021.
- 곽은혜·김민희, 『육아휴직 사용에 관한 연구』, 연구보고서 2023-03, 한국노동연구원, 2023.
- 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.
- 김근주, 「일·가정 양립을 위한 근로시간 단축제도」, 『법학논총』, 제29권 제3호, 2012, pp. 23~41.
- 김인경, 『일·가정 양립정책의 효과성과 정책적 시사점』, 정책연구시리즈 2017-06, 한국개발연구원, 2017.
- 대한민국정부, 『조세지출예산서』, 각 연도.
- 여성가족부, 「가족친화인증 신청공고」, 각 연도.
- 오은진·이승현·정성미·이태·이서현·김효경·이기재, 『2022년 경력단절여성등의 경제활동실태조사』, 여성가족부, 2022.
- 오종현, 「일자리창출을 위한 조세특례의 효과성 분석」, 『재정포럼』, 제295호, 2021, pp. 32~59.
- 오종현·최충, 『조세특례 심층평가(VII) 청년고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제』, 한국조세재정연구원, 2017.
- 육아정책연구소, 「2022년도 해외육아정책 동향정보 자료집」, 2022.
- 윤자영·홍민기, 「육아휴직제도의 여성 고용효과: 정책예에서 정률제 급여제도로의 변화를 중심으로」, 『노동경제정책연구』, 제14권 제4호, 2014, pp. 3~57.
- 이철인, 「청년고용촉진장려금 효과 분석」, 『노동경제논집』, 제39권 제4호, 2016, pp. 1~31.
- 이현주·강희정·오욱찬·이원진·이혜정·이병재·한겨레·이상정·류정희·성재민·이길제·이재원, 『사회보장행정데이터 구축 및 기초분석』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2023
- 정성미, 「육아기 근로시간 단축제도의 활용실태 및 개선방안 토론문」, 『일·생활 균형을 위한 육

- 아정책 방안 모색』, 세미나자료 2023-28, 2023.
- 조미라·박은정, 『육아기 근로시간 단축제도 활용실태 및 개선방안 연구』, 육아정책연구소, 2023.
- 최승문·김나영, 『여성고용 증대를 위한 재정지출의 효율성 제고 방안』, 한국조세재정연구원, 2017.
- 최인혁·문지웅, 『고용창출 세제지원 개선방향 연구:통합고용세액공제를 중심으로』, 한국조세재정연구원, 2023.
- 최인혁·이상엽·홍우형, 『2021 조세특례 심층평가(3) 고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제』, 한국조세재정연구원, 2021.
- 최효미·박은정·김태우·우석진, 『육아정책분야 재정 투자의 성과 분석 연구』, 연구보고 2019-10, 육아정책연구소, 2019.
- 홍승아·장혜경·문미경·이인선·정재훈, 『가족친화인증기업 확대방안 연구』, 여성가족부, 2012.

<외국 문헌>

- Kim, K., Lee, S-H. and Halliday, T.J., “Paid childcare leave, fertility, and female labor supply in South Korea,” *Review of Economics of the Household*, 21, 2023, pp. 1433~1451.
- Kramer, K. Z., Pak, S., and Park, S. Y., “The effect of parental leave duration on early-career wage growth,” *Human Resource Management Journal*, 33(1), 2023, pp. 203~223.
- Lalive, R., and Zweimüller, J., “How does parental leave affect fertility and return to work? Evidence from two natural experiments,” *The Quarterly Journal of Economics*, 124(3), 2009, pp. 1363~1402.

<웹사이트>

- 가족친화지원사업, 「인증제도안내」, <https://www.ffsb.kr/ffm/ffmCertSummary.do?menuSeq=2157>, 접속일자: 2024. 5. 15.
- 고용노동부, 「임신출산육아기 지원」, https://worklife.kr/website/index/m4/operator_support1.asp, 접속일자: 2024. 4. 15.
- 고용보험, 「육아기 근로시간 단축」, <https://www.ei.go.kr/ei/eih/eg/pb/pbPersonBnef/retrievePb0303Info.do>, 접속일자: 2024. 4. 19.
- 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/>
- 국가통계포털, <https://kosis.kr/index/index.do>
- 국세청, 「자녀장려금 소개」, <https://www.nts.go.kr/nts/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=2451&cntntsId=7782>, 검색일자: 2024. 5. 15
- 대한민국 정책브리핑, 「2024년 출산육아지원제도 이렇게 달라집니다!」, <https://www.korea.kr/mult>

- i/visualNewsView.do?newsId=148925264, 접속일자: 2024. 5. 15.
- 대한민국 정책브리핑, 「가족친화인증제」, <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148865605>, 접속일자: 2024. 5. 15.
- 법제처, 「민원인-육아기 근로시간 단축 근로자의 연차 유급휴가의 산정방식(「근로기준법」 제 60조등 관련)」, https://www.moleg.go.kr/lawinfo/nwLwAnInfo.mo?mid=a10106020000&cs_seq=431191¤tPage=1&keyField=&keyWord=&sort=date, 접속일자: 2024. 5. 14.
- 여성가족부, 「2024년도 가족친화인증 신청공고」, https://www.mogef.go.kr/nw/ntc/nw_ntc_s001d.do?mid=news400, 접속일자: 2024. 5. 15.
- 일본 후생노동성, 「産後パパ育休（出生時育児休業）が10月1日から施行されます」, https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_27491.html, 접속일자: 2024. 5. 16.
- e-나라지표, 「출산 및 육아휴직급여 수급자 현황」, https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1504, 접속일자: 2024. 3. 6.
- OECD, “Family Database”, <https://www.oecd.org/els/family/database.htm>

<보도자료>

- 고용노동부, 「고용노동부, 2024년부터 이렇게 달라집니다」, 보도자료. 2023. 12. 31., https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=16035, 접속일자: 2024. 5. 9.
- 고용노동부, 「육아기근로시간단축제도 더 이상 고민하지 말고 사용하세요」, 보도자료, 2024. 3. 20., https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=16332, 접속일자: 2024. 5. 15.
- 고용노동부, 「최근 5년간 출생아 수 감소에도 일·육아지원제도 사용자는 증가 추세」, 보도자료, 2024. 2. 25., https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=16232, 접속일자: 2024. 5. 15.
- 보건복지부, 「부처별 흩어진 행정데이터 연계, 사회보장 행정데이터 구축사업 보고회 개최」, 보도자료, 2024. 4. 24., https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=1481167&tag=&nPage=1, 보도자료, 접속일자: 2024. 5. 15
- 통계청, 「2022년 육아휴직통계 결과(잠정)」, 보도자료, 2023.12.20., https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301030600&bid=11814&act=view&list_no=428557, 접속일자: 2024. 5. 9.

<기사>

- 『뉴스핌』, 「한국 육아휴직 사용률 OECD 최하위... ‘자동육아휴직제’ 도입해야」, <https://www.newspim.com/news/view/20240507001047#:~:text=%EC%9E%90%EB%8F%99%20%EC%9C%A1%>

EC%95%84%ED%9C%B4%EC%A7%81%EC%A0%9C%EB%8A%94%20%EC%B6%9C%EC%82%B0,%EC%9C%A0%EA%B8%89%ED%9C%B4%EC%A7%81%EC%9D%B4%20%EA%B0%80%EB%8A%A5%ED%95%98%EB%8B%A4, 2024.5.7., 접속일자: 2024.5.15.

『문화일보』, 「육아기 근로시간 단축 사용자 전년 대비 19% 증가...5년전과 비교해 5배 규모」, 2024. 2. 25., <https://www.munhwa.com/news/view.html?no=2024022501039921293001>, 접속일자: 2024. 5. 15.

『서울경제』, 「“육아휴직 사용 어려워서...” 육아기 ‘근로시간 단축’ 크게 늘었다」, 2024. 2. 25., <https://www.sedaily.com/NewsView/2D5HWVYVAN>, 접속일자: 2024. 5. 15.

『조선일보』, 「자동 육아휴직 도입하니 95%가 사용...“안 가면 사유서 내야”」, 2023. 10. 31., <https://www.chosun.com/national/welfare-medical/2023/10/31/4HXJR37APVBQNBGLJ3WUOJUH6E/>, 접속일자: 2024. 5. 15.



**2024~2028
국가재정운용계획**

지원단 보고서

| 고용 분야 |