



2023.7.

국회예산정책처 | 결산 분석

2022회계연도 결산 주요 사업 분석

(4) 국민취업지원제도 사업 분석



국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2022회계연도 결산 주요 사업 분석

(4) 국민취업지원제도 사업 분석

결산분석시리즈 VI (4)

국민취업지원제도 사업 분석

총괄 | 최병권 예산분석실장

기획·조정 | 전용수 사업평가심의관

작성 | 변재연 경제산업사업평가과장

지원 | 김선정 사회행정사업평가과 행정실무원
심록희 사회행정사업평가과 자료분석연구원

본 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 발간되었습니다.

문의 : 예산분석실 사회행정사업평가과 | 02) 6788-3773 | sae@nabo.go.kr

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

결산분석시리즈 VI (4)

국민취업지원제도 사업 분석

2023. 7.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정 활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의위원회의 심의(2023. 7. 20.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

정부가 지난 5월 31일 국회에 제출한 2022회계연도 국가결산보고서에 따르면, 총수입은 617.8조원, 총지출은 682.4조원으로 관리재정수지는 전년 대비 26.4조원이 악화되어 117.0조원의 적자가 발생한 것으로 나타났습니다. 국가채무는 2022년 말 기준으로 전년 대비 97.0조원이 증가한 1,067.7조원으로 GDP 대비 국가채무비율은 49.4%에 달하고 있습니다.

2022년 정부는 코로나 위기의 완전한 회복과 새로운 경제 도약, 재정건전성 회복의 기틀 마련을 목표로 재정을 운용하였습니다. 이에 지난 재정운용의 결과를 검토·분석하여 그 실적과 성과를 살펴보고 다음 연도의 예산과정에 환류할 필요가 있는바, 국회예산정책처는 국회의 효율적인 결산 심의 과정을 지원하기 위하여 「2022회계연도 결산 분석시리즈」를 발간하였습니다.

이번 시리즈는 기존의 「총괄 분석」, 「위원회별 분석」, 「공공기관 결산 분석」, 「2021회계연도 결산 국회 시정요구사항에 대한 정부 조치결과 분석」, 「성인지 결산서 분석」에 「주요 사업 분석」을 새로 추가하여 총 6개의 분야로 구성되어 있습니다.

① 「총괄 분석」에서는 재정건전성, 추가경정예산을 통한 증액사업 등 재정 전반에 걸친 주제에 대해 분석하는 한편, 코로나19 대응 사업, 미래산업 전략 R&D 사업, 탄소중립경제 사업, 재정지원 일자리 사업 등 주요 재정정책을 선별하여 심층적으로 점검하였습니다. ② 「위원회별 분석」에서는 각 부처의 개별사업 단위로 집행상 나타난 문제점과 개선방안을 중점적으로 다루었고, ③ 「공공기관 결산 분석」에서는 공공기관의 혁신 계획 및 재무건전성 등을 분석하였습니다. 또한 ④ 국회 결산 심의의 실효성을 제고하고자 「2021회계연도 결산 국회 시정요구사항에 대한 정부 조치결과 분석」을 작성하였으며, ⑤ 「성인지 결산서 분석」을 통하여 성인지 제도 운영 전반과 각 부처의 성인지 대상사업을 점검하였습니다. ⑥ 「주요 사업 분석」에서는 주요 현안에 대한 심층 분석을 제공하기 위하여 저출산 등 인구위기 대응 관련 사업, 국민취업지원제도 사업 등 주요 정책사업을 분석하였습니다.

본 보고서가 국회의 결산 심의 과정에서 유용하게 활용되기를 바라며, 앞으로도 국회예산정책처는 전문적이고 객관적인 분석으로 국회의 예·결산 심의를 적극 지원해 나가겠습니다.

2023년 7월

국회예산정책처장 조 의 섭

요 약 / 1

I. 개요 / 1

- 1. 분석의 배경과 목적 1
- 2. 분석의 구성과 방법 2

II. 현황 / 4

- 1. 국민취업지원제도 개요 4
 - 가. 도입 배경 및 목적 4
 - 나. 사업내용 6
 - 다. 전달체계 10
- 2. 관련 법령 및 상위 계획 12
 - 가. 관련 법령 12
 - 나. 상위 계획 14
- 3. 국민취업지원제도 예·결산 현황 분석 16
 - 가. 예산 현황 분석 16
 - 나. 결산 현황 분석 17

Ⅲ. 주요 쟁점 분석 / 19

1. 국민취업지원제도 성과 분석	19
가. 개요	19
나. 국민취업지원제도 참여실적 분석	20
다. 취업지원서비스 참여율 분석	23
라. 취업률 분석	26
마. 고용유지율 분석	30
2. 국민취업지원제도 전달체계 분석	32
가. 개요	32
나. 고용노동부의 성과관리체계 분석	34
다. 고용센터의 성과 및 운영실태 분석	43
라. 민간위탁 운영기관의 성과 및 운영실태 분석	48
3. 중층적 고용안전망 확충 성과 분석	50
가. 개요	50
나. 1차 고용안전망(고용보험) 성과 분석	52
다. 3차 고용안전망(재정지원 직접일자리 사업) 성과 분석	61

Ⅳ. 시사점 / 65

요 약

I. 개요

1. 분석의 배경과 목적

- 실업의 위험으로부터 국민들을 보호하기 위해 1995년 고용보험이 도입되어 고용안전망으로서 핵심적인 역할을 수행하여 왔음
 - 그러나, 노동시장에 새로 진입하는 청년, 저소득층, 경력단절여성 등 취업취약계층은 고용안전망의 사각지대에서 보호 받지 못하는 한계
- 정부는 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률», 「제1차 국민취업지원기본계획」 등에 따라 한국형 실업부조로서 취업지원서비스와 소득보장을 강화하여 중층적 고용안전망을 공고히 하기 위한 국민취업지원제도를 2021년도부터 시행 중
- 본 보고서에는 사업 시행 3년차의 중간점검 차원에서 국민취업지원제도가 당초 목적으로 한 취업지원 등의 성과를 달성하고 있는지, 취업지원서비스 전달체계나 사업성과 관리가 효율적으로 이루어지고 있는지 검토
 - 그리고, 2차 고용안전망인 국민취업지원제도 외에 중층적 고용안전망 확충을 위해 시행하고 있는 1차 고용안전망(고용보험) 및 3차 고용안전망(재정지원 직접일자리 사업)의 성과와 운영실태를 분석하여 개선방안 도출

[중층적 고용안전망 확충의 주요 내용]

구분	주요 내용
1차 고용안전망 (고용보험)	• 일자리 안전망의 핵심 인프라인 고용보험 저변 확대
2차 고용안전망 (국민취업지원 제도)	• 한국형 실업부조로서 취업지원서비스와 소득보장을 강화
3차 고용안전망 (재정지원 직접일 자리 사업)	• 1·2차 안전망의 지원을 받지 못하는 경우, 재정지원 직접일자리 사업을 통해 보완

자료: 고용노동부 자료 등을 바탕으로 재작성

2. 분석의 구성과 방법

- 현황에서는 국민취업지원제도 개요(도입 배경 및 목적, 연혁, 사업내용, 전달체계 등), 관련 법령과 상위계획, 국민취업지원제도 예·결산 현황을 정리
- 주요 쟁점분석은 ①국민취업지원제도 성과 분석, ②국민취업지원제도 전달체계 분석, ③중층적 고용안전망 성과 분석의 순으로 구성
 - 객관적인 검토를 위해 담당 부처인 고용노동부와 협의하고, 정부 내부자료 및 각종 고용행정 통계자료를 활용·분석

[국민취업지원제도 분석의 구성과 주요 내용]

구분	주요 분석 내용
I. 개요	• 분석의 배경 및 목적 • 분석의 구성 및 방법
II. 현황	• 국민취업지원제도 개요(도입 배경 및 목적, 연혁, 사업내용, 전달체계) • 관련 법령 및 상위계획 • 국민취업지원제도 예·결산 현황
III. 주요 쟁점 분석	☐ 국민취업지원제도 성과 분석 • 국민취업지원제도 참여실적 분석 • 취업지원서비스 참여실적 분석 • 취업률 분석 • 고용유지율 분석 ☐ 국민취업지원제도 전달체계 분석 • 고용노동부의 성과관리체계 분석 • 고용센터의 성과 및 운영실태 분석 • 민간위탁 운영기관의 성과 및 운영실태 분석 ☐ 중층적 고용안전망 성과 분석 • 1차 고용안전망(고용보험) 성과 및 운용실태 분석 • 3차 고용안전망(재정지원 직접일자리 사업) 성과 분석
IV. 시사점	• 종합 제언

II. 현황

1. 국민취업지원제도 개요

□ 도입배경 및 목적

- 국민취업지원제도는 고용보험 등 기존 고용안전망 사각지대에 놓인 취업취약계층을 대상으로 취업지원 서비스와 생계지원을 함께 제공하는 한국형 실업부조로서 2021년부터 시행

□ 사업내용

- 국민취업지원제도는 I 유형, II 유형, 일경험 프로그램으로 구성되어 있으며, I 유형은 취업지원서비스와 구직촉진수당을 지원하고, II 유형은 취업지원서비스와 취업활동비용을 지원하고 있음
 - I 유형은 지원대상을 요건심사형, 선발형(청년), 선발형(비경활¹⁾)으로, II 유형은 지원대상을 특정계층, 청년층, 중장년층으로 나누어 지원하며, 지원대상 및 요건, 지원내용에서 각각 차이가 있음

[국민취업지원제도 유형, 지원대상, 지원내용]

구분			지원대상 및 요건				지원내용		
			연령	소득	재산	취업 경험	취업지원 서비스	소득지원	
								구직촉진 수당	취업활동 비용
Ⅰ 유형	요건심사형		15~69세	중위소득 60% ↓	4억원 ↓	2년 이내 100일(800 시간) 이상	○	○	×
	선발형	청년	18~34세	중위소득 120% ↓	5억원 ↓	×			
		비경활	15~69세	중위소득 60% ↓	4억원 ↓	2년 이내 100일(800 시간) 미만			
Ⅱ 유형	특정계층		15~69세	×	×	×	×	○	
	청년층		18~34세	×	×	×			
	중장년층		35~69세	중위소득 100% ↓	×	×			
일경험 프로그램			국민취업지원제도 수급자로서 일경험 진단을 실시한 결과 지원이 필요하다고 확인된 자				훈련연계형과 체험형으로 구분하여 일정기간 참여기업에 취업 연계 지원		

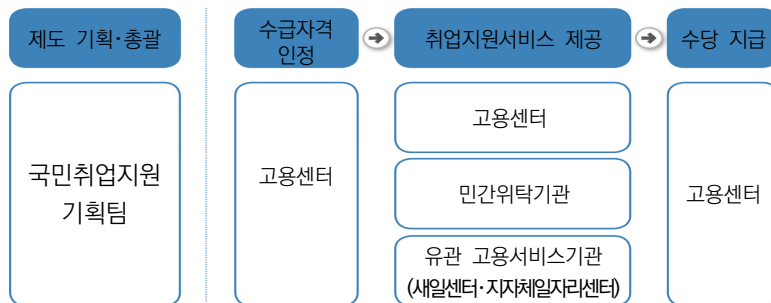
주: 지원대상 및 요건은 2023년도 기준임

1) 비경활: 비경제활동인구. 만 15세가 넘은 인구 가운데 취업자도 실업자도 아닌 사람을 말한다.

□ 전달체계

- 국민취업지원제도 전달체계를 살펴보면 고용노동부 본부(국민취업지원기획팀)에서 기획·총괄하고 있고, 취업지원서비스 제공업무는 고용센터와 민간위탁 운영기관 등에서 수행
 - 본부(국민취업지원기획팀)는 제도설계 총괄, 법령 제·개정, 업무매뉴얼 관리, 고용센터 관리, 취업지원 및 구직활동지원 프로그램 개발 등을 수행
 - 고용센터는 국민취업지원제도 수급자격 인정, 취업지원서비스 제공, 구직촉진수당 등 지급, 사후관리 등을 하고 있으며, 민간위탁 운영기관 관리, 유관 고용서비스 기관과의 연계협업 업무 등도 총괄 수행
 - 민간위탁 운영기관은 I 유형 선발형 청년특례 및 II 유형(기초생활수급자 제외) 전체 수급(자격)자에 대한 취업지원서비스를 제공

[국민취업지원제도 전달체계도]



자료: 고용노동부

2. 관련 법령 및 상위 계획

□ 관련 법령

- 국민취업지원제도와 관련된 법률은 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률(이하 “구직자취업촉진법”)」이 있으며, 국민취업지원제도의 목적은 취업취약계층의 구직활동 및 생활안정에 이바지하는 것임

□ 상위 계획

- 국민취업지원제도와 관련된 상위계획은 「국민취업지원제도 추진방안(2019)」, 「제1차 국민취업지원 기본계획(2022)」 등이 있음

3. 국민취업지원제도 예·결산 현황 분석

□ 예산 현황 분석

- 국민취업지원제도 예산은 2021년 1조 2,101억원(본예산)에서 2023년 1조 2,255억원으로 증가하였고 중기재정계획 상으로는 계속 증가될 전망이며, 2023년 기준 I유형 예산이 전체 예산의 85.6%를 차지
 - 중기재정계획상 투자계획: (2024) 1조 6,271억원 → (2026) 1조 6,325억원
 - 2023년도 예산: I유형(1조 488억원, 85.6%), II유형(951억원 7.8%), 일경험 프로그램(804억원, 6.6%)

[국민취업지원제도 예산 편성 및 투자계획]

(단위: 억원)

구분	2021		2022	2023	2024	2025	2026
	본예산	추경					
국민취업지원제도	12,101	14,030	14,965	12,255	16,271	16,297	16,325

주: 2021~2023년은 예산(추경) 기준이며, 2024~2026년은 중기재정계획상 투자계획임

□ 결산 현황 분석

- 국민취업지원제도의 집행률은 2021년 79.2%에서 2022년 59.0%로 저하되고, I유형·II유형·일경험 프로그램 등 모든 내역사업에서 집행이 부진한 상황이 계속되고 있음
 - I유형 집행률: (2021) 87.5% → (2022) 60.1%
 - II유형 집행률: (2021) 61.3% → (2022) 55.6%
 - 일경험 프로그램 집행률: (2021) 65.2% → (2022) 52.9%

- 고용노동부는 집행 부진 사유에 대해 엄격한 참여요건 때문에 대상이 분산되어 목표치에 미달하였고, 중장년층 참여 애로, 재참여 제한 등으로 전년 대비 참여자 발굴에 애로사항이 있었다고 설명
 - 향후 고용노동부는 지원대상자 추계를 면밀히 하여 예산이 과다 편성되지 않도록 하고, 고용·복지 연계를 통한 비경제활동인구의 노동시장 진입을 촉진하기 위해 지자체·유관기관 등과 협력관계를 강화하며, 현장밀착형 홍보 강화 등을 통해 집행실적을 개선해나갈 필요

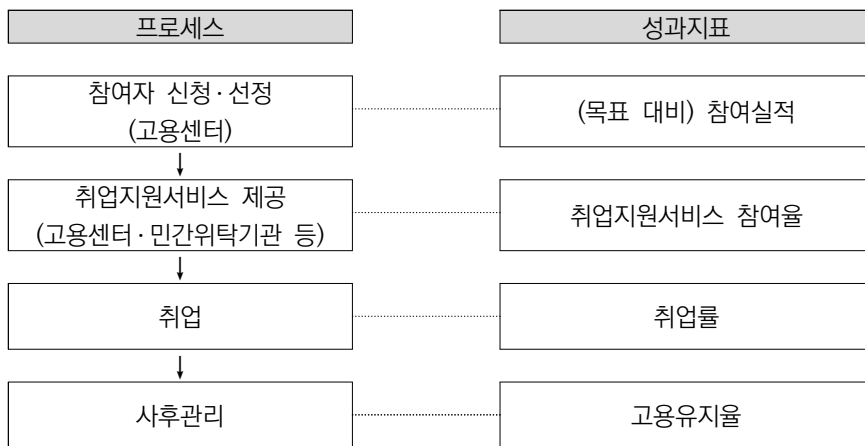
Ⅲ. 주요 쟁점 분석

1. 국민취업지원제도 성과 분석

가. 개요

- 동 사업은 단기적으로 저소득 취업취약계층의 생계유지를 도모하되, 장기적으로는 이들에 대한 구직활동 지원을 통해 취업으로 연계하는 데에 근본적인 목적이 있음
 - 국민취업지원제도의 업무 프로세스가 참여신청→취업지원서비스 제공→취업→사후관리의 순으로 진행된다는 점을 감안하여, 각 프로세스별 성과를 점검하기 위해 ①국민취업지원제도 참여실적, ②취업지원서비스 참여율, ③취업률, ④고용유지율 등으로 세분화하여 분석

[국민취업지원제도 업무 프로세스별 성과지표]



자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 재작성

나. 국민취업지원제도 참여실적 분석

- 국민취업지원제도의 잠재적 대상자는 79~297만명으로 추정되나 실제 참여인원은 잠재적 대상자 추계치에 못 미칠 뿐만 아니라, 2021년 42.2만명에서 2022년 28.5만명으로 감소하고 있고 목표 대비 달성도도 같은 기간 중 65.9%에서 47.5%로 감소하는 등 성과가 부진한 상황이 계속되고 있음

- 국민취업지원제도가 활성화되어 2차 고용안전망으로서 취업취약계층에 대한 보호를 확대하기 위해서는 우선 지원대상의 많은 참여가 필요
 - 고용노동부 연구용역보고서에서는 시기·방법·조건의 차이 등에 따라서 잠재적 대상자를 79~297만명으로 추정
- 사업 시행 이래 국민취업지원제도 참여실적(수급자격 인정자수)을 살펴보면, 2021년 42.2만명에서 2022년 28.5만명으로 감소하였고, 목표 대비 달성도는 65.9%에서 47.5%로 낮아지고 있음
 - 전체 참여실적(달성도): (2021) 42.2만명(65.9%) → (2022) 28.5만명(47.5%)
 - I유형 참여실적(달성도): (2021) 34.0만명(75.7%) → (2022) 22.0만명(43.9%)
 - II유형 참여실적(달성도): (2021) 8.1만명(42.8%) → (2022) 6.5만명(65.3%)
- 고용노동부는 참여실적 부진 사유에 대해 엄격한 참여요건 때문에 대상이 분산되어 목표치에 미달하였고, 중장년층 참여 애로, 재참여 제한 등으로 전년 대비 참여자 발굴에 애로사항이 있었다고 설명
 - 향후 고용노동부는 지원규모를 정확히 추계하고, 당초 사업취지와 같이 취업취약계층에 대한 보호를 확대하기 위해 사업 홍보 강화 등을 통해 지원대상의 많은 참여를 유인해나갈 필요

다. 취업지원서비스 참여율 분석

- 국민취업지원제도 참여자의 취업지원 서비스 참여율은 증가하고 있으나, 취업지원 서비스 횟수 및 참여자의 수요와 필요에 맞는 서비스를 제공하였는지 확인할 수 없으므로 참여자의 특성에 맞는 취업지원 서비스를 다양하고 질 높게 제공하고 이를 관리해야 할 것으로 보임
 - 국민취업지원제도는 기본적으로 취업지원 서비스 제공을 통해 취업취약계층의 신속한 노동시장 진입을 촉진하기 위한 것이며, 이 과정에서 생계지원을 위해 구직촉진수당 등의 소득지원을 병행하는 것임
 - 취업지원 서비스의 상호의무원칙을 살펴보면, 국가는 소득지원과 취업에 필요한 지원서비스를 제공하고, 지원대상은 취업지원서비스에 성실히 참여하여 취업을 위해 노력하도록 되어 있음

- 국민취업지원제도 참여자의 취업지원 서비스 참여율을 살펴보면, 전체 기준으로 2021년도 75.8%에서 2022년 98.5%로 상승
 - 취업지원 서비스별로 살펴보면, 컨설팅서비스(95.4%), 집중취업알선(86.6%), 직업훈련(45.5%), 근로의욕/취업기술 향상 프로그램(60.6%)에 상대적으로 많이 참여(순인원 기준)
- 그러나, 취업지원 서비스 횟수 등은 확인할 수 없고 참여자의 수요와 필요에 맞는 서비스를 제공하였는지 확인할 수 없으므로 참여자의 특성에 맞는 취업지원 서비스를 다양하고 질 높게 제공하고 이를 관리해야 할 것으로 보임
 - 그리고 참여자의 구직활동이행 여부를 면밀하게 살펴 취업까지 연계되도록 계속해서 노력해나갈 필요

라. 취업률 분석

- 국민취업지원제도의 취업률은 2021년도 68.1%, 2022년도 54.4% 수준이며, 사업 대상의 대부분을 차지하고 있는 I 유형의 취업률은 2021년 67.3%, 2022년 53.0%로 상대적으로 낮은 것으로 나타났음
 - 국민취업지원제도는 취업취약계층에게 취업지원 서비스 제공을 통해 취업을 증진시키는 것을 목적으로 하고 있으며, 동 사업의 성과지표는 국민취업지원제도 참여자수와 더불어 취업률로 설정되어 있음
 - 국민취업지원제도의 취업률을 살펴보면, 2021년도에는 68.1%에서 2022년도 54.4%로 낮아진 것으로 나타났음
 - 고용노동부는 2022년도의 취업률이 저하된 사유에 대해, 2022년도는 전년도 이월자가 발생하여 이월자가 없었던 2021년도와 비교하기 어려우며, 이월자가 포함될 경우 취업지원 서비스 기간이 끝난 후 취업하지 않고 종료되는 경우가 더 많기 때문에 취업률이 낮아지는 측면이 있다고 설명
 - 내역별로 살펴보면, 사업 대상의 대부분을 차지하고 있는 I 유형 취업률의 경우 2021년 67.3%, 2022년 53.0%로서 II 유형(2021년 71.7%, 2022년 60.2%)에 비해 상대적으로 취업률이 낮은 것으로 나타났음

- 고용노동부는 이들 대상자의 취업역량이 낮거나 복합적인 취업애로요인이 있는 저소득층이 많이 포함된 것 등에 기인한 것으로 설명
- 향후 고용노동부는 취업지원서비스 참여촉진 및 프로그램의 다양화, 상담사의 전문성 강화, 알선기업 확대 등을 통해 국민취업지원제도의 취업률을 지속적으로 향상시켜 나갈 필요가 있음

마. 고용유지율 분석

- 국민취업지원제도 참여를 통한 취업자들의 1년 이상 고용유지율이 약 50% 수준으로, 취업자의 절반 정도는 같은 사업장에서 계속 근무하지 않은 것으로 나타났음
 - 취업률이 1차적인 성과지표라면, 고용안정성 차원에서 고용유지율(일정기간 동안 현 직장을 유지하고 있는 비율)을 살펴보는 것은 중요한 과제임
 - 국민취업지원제도 참여를 통해 취업한 인원의 고용유지율을 살펴보면, 1년 이상 고용상태를 유지하는 비율이 2021년 48.3%, 2022년 52.2%로 낮은 수준에 머물러 있음
 - 고용유지 기간별로 살펴보면, 2022년도의 경우 3개월 이상 고용유지율은 79.7%, 6개월 이상 고용유지율은 66.1%, 9개월 이상 고용유지율은 56.8%, 1년 이상 고용유지율은 52.2%로서, 취업자의 절반 정도는 같은 사업장에서 계속 근무하지 않는 것으로 나타났음
 - 향후 고용노동부는 참여대상에 대한 취업역량 강화, 안정적인 직장 알선 등을 통해 고용유지율을 높여나갈 필요가 있음

2. 국민취업지원제도 전달체계 분석

가. 개요

- 국민취업지원제도의 성패는 지원제도를 운영하는 인력의 숙련 수준, 노력 그리고 이를 조율하는 조직 역량, 즉 전달체계에 의해 좌우되며, 일반적으로 전달체계는 각종 사회복지정책에서 주어지는 여러 가지 재화나 서비스를 수급자에게 전하는 체계를 말함
 - 국민취업지원제도 전달체계는 ①제도 기획·총괄, ②수급자격 인정, ③취업서비스 제공, ④수당 지급의 순으로 이루어짐
 - 기관별로 살펴보면, 고용노동부 본부 국민취업지원기획팀에서 기획·총괄하고, 소속기관인 고용센터에서 집행업무를 수행
 - 국민취업지원제도의 핵심업무인 취업지원서비스 제공 주체를 살펴보면 크게 고용센터와 민간위탁 운영기관이 분담하여 시행하고 있음

[취업지원서비스 제공 주체]

구분			수행 주체
Ⅰ 유형	요건심사형		고용센터
	선발형	청년특례	민간위탁 운영기관
		비경활	고용센터
Ⅱ 유형	특정계층		민간위탁 운영기관 (특정계층 중 기초생활수급자는 고용센터)
	청년층		
	중장년층		

자료: 고용노동부

- 본 절에서는 ①고용노동부의 성과관리체계, ②고용센터의 성과 및 운영구조, ③ 민간위탁 운영기관의 성과 및 운영구조로 나누어 국민취업지원제도의 전달체계에 대해 분석

나. 고용노동부의 성과관리체계 분석

- 첫째, 법정 상위계획인 「제1차 구직자 취업지원 기본계획(2022)」에는 국민취업지원제도의 참여인원·취업률 등에 대한 중장기 성과목표가 부재하고, 사업 시행 이래 2년 동안 공식적인 성과가 공개되고 있지 않은 상황임
 - 고용노동부는 「구직자취업촉진법」에 따라 국민취업지원제도를 시행하고 있으며, 같은 법 제5조에서는 구직자 취업지원의 기본목표 및 추진방향, 사업계획 및 추진방법, 성과분석 및 개선방안, 재원조달 등을 포함한 「구직자 취업지원 기본계획」을 5년마다 수립하도록 규정
 - 동 계획에는 일반적으로 법정 상위계획에 담겨 있어야 할 중장기 성과목표가 설정되어 있지 않음
 - 다시 말하면, 국민취업지원제도를 시행하면서 몇 년도를 목표연도로 하여 얼마만큼의 참여인원 및 취업률 등의 성과를 달성하겠다는 기본적인 목표가 부재한 상황
 - 「제1차 청년정책 기본계획」, 「제5차 고용정책 기본계획」, 「제6차 장애인 고용촉진 기본계획」 등 고용·노동 분야 주요 법정계획에서는 2025년 128만명 청년구직자 지원, 2027년 청년고용률 58% 달성, 2024년 장애인 의 무고용률 3.8% 달성 등의 중장기 성과목표를 설정
 - 한편, 「제1차 국민취업지원제도 기본계획」중 성과분석·환류체계 강화 부문에 있어서는 국민취업지원제도의 핵심 성과지표를 취업률, 고용유지율 등으로 설정하고 정기적으로 성과를 공개하여 투명하게 관리한다고 되어 있음
 - 2021년 사업시행 이래 공식적인 취업률, 고용유지율 등의 성과는 공개되지 않고 있음²⁾
 - 향후 고용노동부는 국민취업지원제도의 중장기 성과목표 등을 명시하고 정기적으로 취업률, 고용유지율 등의 성과를 공개하는 등 체계적으로 사업을 추진해나갈 필요가 있음

2) 2023년 6월말에 고용센터별 취업률 성과를 공개한 바 있다.

□ 둘째, 2021년 1월 국민취업지원제도 시행 이래 지원대상 및 수급요건, 지원내용 등에 대한 제도가 6차례 변경되었는데, 정책의 일관성, 사업참여 확대 등을 위해 향후 제도변경을 최소화할 필요

- 2021년 1월 국민취업지원제도 시행 이래 2023년 6월 현재까지 지원대상의 범위, 수급요건, 지원내용 등에 대한 제도가 6차례 변경
 - 개편 목적을 살펴보면, 전반적으로 참여대상을 확대하고 수급요건을 개선하여 취업지원서비스를 적극적으로 제공하여 취업을 유도하기 위한 것임
- 그런데, 사업시행 이래 실적을 보면 신청인원 및 참여인원은 오히려 줄고 있어 제도개편의 취지를 달성하고 있지 못한 것으로 보임
 - 신청인원은 2021년 49.5만명에서 2022년 31.6만명으로 감소하고, 참여인원도 같은 기간 중 42.2만명에서 28.5만명으로 감소하였으며, 목표 대비 달성도도 같은 기간 중 65.9%에서 47.5%로 감소
- 향후 고용노동부 정책의 일관성, 사업참여 확대 등을 위해 제도변경을 최소화할 필요

□ 셋째, 국민취업지원제도의 각종 수당에 대한 부정수급 건수 및 금액이 증가하고 있는 가운데, 정책효과 확보 및 행정력 낭비 방지 등을 위해 부정수급을 최소화시킬 필요가 있음

- 부정수급은 재정건전성을 훼손하고 정책효과를 왜곡시키며, 부정수급 적발에 막대한 행정력이 낭비되는 문제이므로 최소화시킬 필요가 있음
 - 국민취업지원제도의 경우, 부정수급의 유형을 수급자격 부정수급, 구직촉진수당·취업활동비용·취업성공수당 부정수급 등으로 구분하여 관리
- 국민취업지원제도 사업 시행 이래 2년간 부정수급 추이를 보면, 부정수급 건수는 2021년 697건에서 2022년 835건으로 증가하였고, 부정수급액도 같은 기간 중 4.9억원에서 6.3억원으로 증가
 - 국민취업지원제도의 각종 수당에 대한 부정수급 건수 및 금액이 증가하고 있는 가운데, 고용노동부는 정책효과 확보 및 행정력 낭비 방지 등을 위해 부정수급을 최소화시킬 필요

다. 고용센터의 성과 및 운영실태 분석

- 첫째, 고용센터가 담당하고 있는 유형의 참여인원, 취업지원서비스 참여율, 취업률 등의 성과가 민간위탁 운영기관에 비해 상대적으로 미흡한 상황
 - 국민취업지원제도는 수급자격자의 유형에 따라 취업지원 서비스를 제공하는 주체가 고용센터와 민간위탁 운영기관으로 구분
 - 고용센터³⁾는 I 유형 요건심사형과 선발형 비경활, II 유형 기초생활수급자에 대해 취업지원의 전과정을 담당
 - 민간위탁기관은 기초생활수급자를 제외한 II 유형 수급자 전체, I 유형 청년 특례형의 취업지원서비스를 지원
 - 제공 주체별로 국민취업지원제도 참여인원 실적을 살펴보면, 먼저 고용센터의 경우 참여인원은 2021년 22.3만명에서 2022년 11.7만명으로 감소하였고, 달성도도 같은 기간 중 76.1%에서 37.1%로 감소
 - 반면 민간위탁 운영기관의 경우 참여인원은 같은 기간 중 18.4만명에서 15.7만명으로 감소하였으나, 달성도는 57.5%에서 58.1%로 증가
 - 2022년도 기준 취업률을 살펴보면, 고용센터가 담당하고 있는 I 유형 요건심사형(55.8%), 선발형(비경활)(28.2%)으로 민간위탁 운영기관이 담당하고 있는 I 유형 선발형(청년)(60.2%), II 유형 청년(73.8%), 중장년(61.1%)에 비해 낮은 상황
 - 고용노동부는 고용센터의 참여실적 및 취업률이 낮은 사유에 대해, 상대적으로 취업의욕 및 역량이 낮고 복합적인 취업애로요인을 가진 사람을 대상으로 하기 때문이라고 설명
 - 향후 고용센터는 담당하고 있는 유형의 참여실적, 취업지원서비스 참여율, 취업률을 향상시키기 위한 개선방안을 마련할 필요
 - 특히 복합적인 취업장애요인을 갖고 있는 저소득층의 취업을 촉진하기 위해서는 고용센터 사례관리협의체를 적극 운영하여 고용·복지 서비스를 통합적으로 제공하는 등 참여자별 사례관리를 강화해나갈 필요

3) 고용센터는 실직자 생계안정을 위한 구직급여 및 재취업 지원, 구인, 구직자 맞춤형 취업지원, 일자리 창출과 취약계층 등을 지원하는 고용안정 사업 등 종합 고용 서비스를 제공하는 고용노동부 하부조직이며, 2023년 기준 102개 고용센터에서 국민취업지원제도를 담당하고 있다.

□ 둘째, 고용센터의 경우 핵심 업무중 하나인 취업지원서비스 제공 업무의 비중이 2023년 기준 33.9%로 낮고, 연도별로 계속 저하되고 있는 것으로 나타났다

- 고용센터는 기존 취업성공패키지 사업을 확장하던 팀을 확대 개편하여 국민취업지원팀을 만들고 국민취업지원제도를 실시하고 있음
 - 담당 업무는 초기상담, 수급자격 심사, 취업지원서비스 제공, 수당 지급, 기관 관리 등으로 구분
- 2023년 기준으로 업무별 인원배치 비중을 살펴보면, 취업지원서비스 제공(33.9%), 수당지급(29.1%), 기타(11.3%), 수급자격 심사(11.0%), 초기상담(9.0%), 기관 관리(5.8%)의 순으로 조사
 - 핵심 업무인 취업지원서비스 제공 업무의 비중(33.9%)이 높지 못한 것으로 나타났는데, 이는 고용센터의 경우 수당지급, 수급자격심사, 기관 관리 등 급여 행정 업무를 다수 수행하기 때문
- 그리고, 최근 3년간 고용센터 업무별 인원배치 현황을 살펴보면, 핵심 업무인 취업지원서비스 제공 업무의 규모와 비중이 2021년 858명(37.7%)에서 2023년 595명(33.9%)로 감소하고 있는 것으로 나타났다
 - 이는 전체 업무수행인력의 감소와 함께 기존 취업지원서비스 배치 인원이 다른 업무로 이관되었기 때문
- 앞서 살펴본 바와 같이, 고용센터의 경우 참여인원, 취업지원서비스 참여율, 취업률 등 성과가 낮는데, 다양한 유형 중 상대적으로 취업역량이 낮은 계층을 대상으로 하고 있는 것도 원인 중 하나이지만, 취업지원서비스 제공 업무의 비중이 낮고 수급자격 심사, 수당지급 등 급여 행정업무가 과중하기 때문
 - 향후 고용센터는 전체 업무 중 참여인원, 취업지원서비스 참여율, 취업률 등 성과 향상을 위해 취업지원서비스 제공 업무의 비중을 높여 나갈 필요

□ 셋째, 고용센터도 참여자의 효용을 높이고 성과의 투명성 확보를 위해 민간위탁 운영기관과 같이 취업률, 고용유지율 등 고용센터별 성과를 정기적으로 공개할 필요가 있음

- 다음 절(민간위탁 운영기관)에서 보는 바와 같이, 고용노동부는 민간위탁 운영기관이 질 높은 취업지원서비스를 제공하여 참여자가 양질의 일자리로 취업할 수 있도록 민간위탁기관에 대해 취업률, 고용유지율, 참여자 만족도, 상담사 임금, 교육실적 등을 종합하여 평가
 - 이에 따라 평가등급이 A~D로 결정되며, 국민취업지원제도 홈페이지에 각 민간위탁기관의 ①전년도 기관 평가 등급, ②전년도 취업률, ③월 급여 229만원 이상 일자리 취업률, ④6개월 이상 취업자 고용유지율 등이 공개되고 있음
 - 이는 국민취업지원제도 참여자가 홈페이지에 공개된 민간위탁기관의 실적을 참고하여 운영기관을 선택하게 함으로써, 참여자의 효용을 높이고 민간위탁 기관 간 경쟁을 유도하는 효과

[민간위탁 운영기관 성과 공개 사례]

(단위: %)

기관명	전년도 기관 평가등급	전년도 취업률	월 급여 229만원 이상 일자리 취업률	6개월 이상 취업자 고용유지율
○○컴퍼니	A	66.3	38.7	67.8
□□센터	B	70.6	49.6	71.5

자료: 국민취업지원제도 홈페이지(<https://www.kua.go.kr/uapad010/selectOperInst.do>)

- 그러나, 고용센터의 경우, 민간위탁기관과 다르게 홈페이지에 전년도 취업률 등 성과지표가 2023년 6월말까지 공개되어 있지 않았음⁴⁾
 - 고용센터 역시 민간위탁 운영기관과 동일하게 취업지원서비스를 제공하고 있으며, 참여자가 지원을 받게 되는 기관에 대한 충분한 정보를 제공하고 투명성을 제고할 필요가 있다는 점 등을 고려할 때, 고용센터에 대해서도 국민취업지원제도 성과지표를 홈페이지에 정기적으로 공개할 필요

4) 2023년 6월말에 고용센터별 취업률이 처음 공개되었다.

라. 민간위탁 운영기관의 성과 및 운영실태 분석

- 민간위탁 운영기관의 경우에도 참여인원 실적, 취업률 등에서 성과가 충분하지 못한 상황이며, 2022년 기준 평균 직원수 3.9명의 영세업체에서 직원 1인당 약 77명을 담당하고 있는 등 업무부담이 적지 않은 실정
 - 고용노동부는 국민취업지원제도 시행에 있어서 「구직자취업촉진법」 제35조제3항⁵⁾에 따라, 취업활동계획 수립, 취업지원·구직활동지원 프로그램 제공 과정에서 민간의 전문성이 필요한 경우 일부 서비스를 민간기관에 위탁운영하고 있음
 - 민간위탁 운영기관은 국민취업지원제도 I 유형 중 청년 선발형, II 유형(특정계층 중 기초생활수급자는 고용센터)에 대한 취업지원서비스 제공을 담당하고 있으며, 2023년 기준으로 총 490개 기관에서 시행
 - 앞서 살펴본 바와 같이, 민간위탁 운영기관의 경우 고용센터에 비해 상대적으로 성과가 높게 나타나고 있으나, 참여인원 실적, 취업률 등에서 성과가 충분하지 못한 상황
 - 참여인원 실적의 경우 목표 대비 달성률은 2021년 57.5%에서 2022년 58.1%로 증가하기는 하였으나 여전히 미흡한 실정이다. 취업률의 경우에는 2021년 82.0%에서 2022년 63.2%로 저하
 - 한편, 민간위탁 운영기관의 운영현황을 살펴보면, 2022년 기준으로 기관당 평균 직원수는 3.9명으로 영세하고, 직원 1인당 담당인원은 약 77명으로 업무 부담이 존재하는 것으로 나타났음
 - 향후 고용노동부는 민간위탁 운영기관에 대한 맞춤형 컨설팅·교육 등을 지원하여 기관의 역량강화를 도모하는 한편, 역량있는 업체에서 취업지원서비스를 제공할 수 있도록 기관 관리를 강화해나갈 필요

5) 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」

제35조(권한 등의 위임·위탁)

③ 이 법에 따른 고용노동부장관의 업무 중 취업활동계획 수립, 취업지원·구직활동지원 프로그램 제공 과정에서 민간의 전문성이 필요하다고 인정되는 업무는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 민간기관에 위탁할 수 있다.

3. 중층적 고용안전망 확충 성과 분석

가. 개요

- 사회안전망(Social Safety Net)은 일반적으로 모든 국민을 실업·빈곤·재해·노령·질병 등의 사회적 위험으로부터 보호하기 위한 제도적 장치로서, 사회보험과 공공부조 등 기존 사회보장제도에 공공근로사업, 취업훈련 등을 포괄하는 개념
 - 고용안전망(Employment Safety Net)은 사회안전망 가운데 고용과 관련된 부분을 일컫는다고 할 수 있음
 - 코로나-19 등의 위기를 겪으면서 실업자가 증가하고 고용보험의 보호를 받지 못하는 특수형태고용근로자(이하 “특고”), 프리랜서 등의 고용보험의 사각지대가 발생
 - 이에 정부는 1차 고용안전망인 고용보험, 2차 고용안전망인 국민취업지원제도, 3차 안전망인 재정지원 직접일자리 사업 등을 통해 중층적 고용안전망을 확충하고자 하고 있음
 - 본 절에서는 앞서 살펴본 2차 고용안전망(국민취업지원제도) 외에, 1차 고용안전망인 고용보험(실업급여), 3차 고용안전망인 재정지원 직접일자리 사업의 성과와 문제점을 분석

[중층적 고용안전망 확충 주요 내용]

구분	주요 내용
정의	• 고용의 유지, 창출, 그리고 실업의 위기로부터 보호
1차 고용안전망 (고용보험)	• 일자리 안전망의 핵심 인프라인 고용보험 저변 확대 • 특수고용형태근로자 의무가입 법제화, 자영업자(임의가입대상) 및 영세사업장 종사자 등의 가입확대를 지속 추진
2차 고용안전망 (국민취업지원제도)	• 한국형 실업부조로서 취업지원서비스와 소득보장을 강화 • 1차 안전망의 사각지대에 있는 저소득 구직자, 폐업 영세자영업자 등을 대상으로 안전망 운영
3차 고용안전망 (재정지원 직접일자리 사업)	• 1·2차 안전망의 지원을 받지 못하는 경우, 재정지원 직접일자리 사업을 통해 보완

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 재작성

나. 1차 고용안전망(고용보험) 성과 분석

- 첫째, 고용보험 가입자수는 증가하고는 있지만 고용형태별로 일일근로자·한시적근로자 등 비정규직 근로자와, 산업별로 음식숙박업 등의 가입률이 상대적으로 낮은 상황
 - 고용노동부는 「전국민 고용보험 로드맵(2020)」을 수립하면서 모든 취업자에게 보편적 고용안전망을 제공하는 것을 목적으로 설정하였으며, 고용보험 가입자 목표를 2022년 1,700만명, 2025년 2,100만명으로 설정
 - 최근 4년간 고용보험 가입자 추이를 살펴보면, 2019년 1,546만명에서 2022년 1,654만명으로 증가하고 있으며, 당초 목표로 한 2022년 1,700만명 목표에 근접한 것으로 보임
 - 고용형태별로 고용보험 가입률 현황을 살펴보면, 2022년 기준으로 정규직 근로자의 가입률은 94.6%인데 비해 비정규직 근로자의 가입률은 80.7%에 그치고 있고, 비정규직 근로자 중 일일근로자(64.3%)와 한시적 근로자(47.2%)의 가입률이 상대적으로 낮은 상황
 - 산업별 고용보험 가입률을 살펴보면, 2022년의 경우 전체 가입률이 91.8%인데 비해 숙박음식점업(75.5%), 예술·스포츠·여가(88.1%), 협회·단체·기타수리(77.1%)의 가입률이 상대적으로 낮은 상황
 - 이와 같이 고용형태별, 산업별로 고용보험의 가입 차이가 나는 것은 현재 사업주 신고기반으로 고용보험 가입이 이루어져 사각지대가 존재하기 때문이며, 고용노동부는 소득정보 기반⁶⁾의 고용보험체계로 전환할 필요가 있다고 설명
 - 향후 정부는 일정 소득 이상의 모든 취업자에 대해 소득정보 기반으로 사각지대 없이 고용보험에 가입할 수 있도록 지속적으로 노력해나갈 필요

6) 소득정보 기반 고용보험체계는 국세정보 연계를 통해 소득을 기준으로 고용보험 관리체계를 구축하며 사각지대 최소화를 통해 고용안전망을 강화하는 것이다.

□ 둘째, 1차 고용안전망을 강화하기 위해 고용보험 가입자수를 확대하는 것은 중요한 목표이지만, 고용보험 가입자수가 증가하게 되면 ①구직급여 수급자 및 지급액이 증가할 수 있고, ②고용보험기금 법정적립금 배율을 준수하고 있지 못한 상황에서, ③ 최근 적자를 나타내고 있는 고용보험기금의 재정수지가 악화될 우려

- 구직급여는 고용보험 가입 근로자가 실직하여 재취업 활동을 하는 기간에 소정의 급여를 지급함으로써 실업으로 인한 생계불안을 극복하고 생활의 안정을 도와주며 재취업의 기회를 지원해주는 것임
- 최근 5년간 구직급여 수급자 및 지급액 추이를 살펴보면, 구직급여 수급자는 2018년 131만 5천명에서 2022년 163만 1천명으로 증가하였고, 구직급여 지급액도 같은 기간 중 6조 4,549억원에서 10조 9,105억원으로 증가
 - 이는 앞서 살펴본 바와 같이 고용보험 가입자수가 증가하였고, 최근 코로나-19 및 경제 침체에 따른 실업자가 증가하였기 때문
- 구직급여는 고용보험기금을 재원으로 하고 있으며, 적용근로자 및 보험사업의 특성에 따라 4개의 계정으로 운영⁷⁾⁸⁾
 - 「고용보험법」 제84조에 따르면, 고용보험기금은 대량실업의 발생이나 고용상태 불안에 대비하여 각 계정별로 연말 적립금의 범위를 규정하고 있는데, 실업급여 계정은 해당 연도 지출액의 1.5~2.0배의 적립금을 보유해야 한다고 규정
 - 최근 5년간 고용보험기금 계정별 적립배율 현황을 보면, 구직급여 사업이 포함된 실업급여 계정의 경우 법정 적립배율(1.5~2.0배)에 못미치는 0.3배 수준을 유지하고 있고, 2019년 0.42배에서 2022년 0.26배로 저하
- 고용보험기금 재정수지(전입금 제외)는 같은 기간 중 2조 2,279억원 적자에서 1조 9,026억원 적자 지속
 - 향후 고용노동부는 지속적으로 고용보험기금의 재정건전성 확보를 위한 방안을 마련해나갈 필요

7) ①임금근로자 고용안정·직업능력개발 사업계정, ②임금근로자 실업급여 계정, ③자영업자 고용안정·직업능력개발 사업계정, ④자영업자 실업급여 계정

8) 2022년도의 경우 구직급여 지출액은 10조 9,105억원으로서 실업급여 계정 지출액 14조 1,366억원의 77.2%를 차지하고 있다.

- 셋째, 구직급여 사업의 목적은 생활의 안정을 도와주며 재취업 기회를 제공하기 위한 것인데 재취업률이 최근 5년간 28% 수준에서 정체되어 있고, 반복수급 및 부정수급도 계속 발생하고 있어 부정수급 최소화 및 사업 내실화 노력이 필요
- 구직급여 사업의 목적은 고용보험 가입 근로자가 실직하여 재취업 활동을 하는 기간에 소정의 급여를 지급함으로써 실업으로 인한 생계불안을 극복하고 생활의 안정을 도와주며 재취업의 기회를 지원해주기 위한 것임
 - 최근 5년간 구직급여 수급종료자 중 재취업률 추이를 살펴보면, 2018년 28.9%에서 2022년 28.0% 수준에서 정체
 - 구직급여 수급자수 증가와 함께 반복수급자수⁹⁾도 증가하고 있는데, 최근 5년간 반복수급자는 2018년 8만 2천명에서 2022년 10만 2천명으로 증가하였고, 반복수급 비중은 매년 6.0% 수준을 유지
 - 구직급여 반복수급은 노사 간 왜곡된 계약관행을 지속되게 하거나, 보험 가입자 간 형평성을 저해할 우려가 있어 개선이 필요한 상황
 - 구직급여 부정수급 사례도 증가하고 있는데, 부정수급건수는 2018~2022년 기간 중 매년 25,000건 내외로 발생하고 있고, 부정수급액은 같은 기간 중 196억원에서 269억원으로 증가
 - 중층적 고용안전망 확충을 위해 1차 고용안전망인 고용보험 가입자수를 확대하는 것은 중요하지만, 구직급여 사업의 재취업률이 낮으며 반복수급 및 부정수급이 지속되고 있는 상황에서, 정책효과 확보 및 행정력 낭비 방지 등을 위해 부정수급을 최소화하고 사업의 내실화 노력이 필요

9) 5년간 3회 이상 구직급여를 수급한 자를 말한다.

다. 3차 고용안전망(재정지원 직접일자리 사업) 성과 분석

- 첫째, 재정지원 직접일자리 사업 규모는 코로나-19 대응을 위해 2020~2021년 기간 중 일시적으로 크게 증가하였다가 이후 감소하여 예년 수준을 유지
 - 재정지원 직접일자리 사업은 취업취약계층이 실업상태를 벗어나 민간일자리로 취업할 수 있도록 한시적·경과적 일자리를 제공하는 사업
 - 동 사업은 주된 참여대상이 취업취약계층으로, 참여기간이 통산 1년 미만(최장 2년)임
 - 동 사업은 재정지원 일자리사업의 7가지 유형(①직접일자리, ②직업훈련, ③고용서비스, ④고용장려금, ⑤창업지원, ⑥실업소득 유지지원, ⑦지원고용 및 재활) 중 하나임¹⁰⁾
 - 정부는 중층적 고용안전망 확충을 위해 1·2차 안전망의 지원을 받지 못하는 경우 재정지원 직접일자리 사업을 통해 보완한다는 계획
 - 최근 6년간 재정지원 직접일자리 사업의 예산은 2018년 2.0조원에서 코로나-19 대응을 위해 2020년 4.9조원, 2021년 4.3조원으로 일시적으로 크게 증가하였다가, 2022년 3.2조원, 2023년 3.2조원 규모를 유지
 - 지원인원도 2018년 68.4만명에서 2020년 134.4만명까지 증가하였다가 2023년 104.4만명 규모를 유지
 - 코로나-19 발생 이전인 2019년도 6월에 수립된 「국민취업지원제도 추진방안」에서는, 1·2차 고용안전망의 지원을 받지 못하는 취약계층 등을 대상으로 직접일자리 지원인원을 2019년 83.9만명에서 2022년 +35만명 이상(≒118.9만명) 늘리겠다고 하였는데, 2022년 지원인원은 103만명으로 목표에 다소 미치지 못하였음

10) 2022년부터 OECD 분류기준 준용 및 장애인특성을 고려하여 장애인사업을 '지원고용 및 재활' 유형으로 별도 분리·관리하고 있다.

□ 둘째, 취약계층 참여율, 취업률 등 직접일자리 사업의 성과는 2021년 사업 평가결과 각각 54.2%, 35.6%로 낮은 수준이고, 취업률은 최근 2년간 저하되고 있으며, 정부 자체평가에서도 다른 유형에 비해 상대적으로 낮은 평가를 받았음

- 재정지원 직접일자리 사업은 취업취약계층이 실업상태를 벗어나 민간일자리로 취업할 수 있도록 한시적·경과적 일자리를 제공하는 사업임
 - 동 사업에 참여한 취약계층 참여율과 취업률 등 사업성고가 낮고 저하되고 있는 문제가 있음
- 최근연도인 2021년 기준으로 취약계층 참여율은 54.2%에 불과하고 취업률도 35.6%로 낮으며, 연도별로 보면 취약계층 참여율은 2020년 57.3%에서 2021년 54.2%이며, 취업률도 같은 기간 중 37.7%에서 35.6%로 2.1%p 저하
- 「고용정책기본법」 제13조의2에 따라 매년 재정지원 일자리사업에 대한 평가결과, 직접일자리 사업의 경우 미흡 등급(개선필요, 감액) 평가를 받은 사업의 비중은 55.3%로, 전체(41.4%)에 비해 높고, 직업훈련(43.2%), 고용서비스(27.5%), 고용장려금(38.5%), 창업지원(42.9%) 등 다른 모든 유형의 사업에 비해 미흡 등급의 비중이 높은 상황¹¹⁾
 - 직접일자리 사업에 대해서는 취약계층에게 일자리를 제공하고 고용충격 완화에 일부 기여하였지만 사업간 유사중복 및 낮은 취업률 등을 개선할 필요가 있다는 의견이 제시
- 향후 정부는 사업간 유사중복 문제 등을 해소하고 고용서비스 연계 등을 통해 취업률을 향상시키는 등 성과를 제고해나갈 필요

11) 고용노동부는 코로나-19 위기 이후 일자리사업 재정비를 위해 보다 엄격하고 높은 기준을 적용하여 전년도 14개 감액등급 사업수보다 18개가 증가한 32개 사업에 대해 감액 등급을 부여하였으며, 특히 규모가 급증한 직접일자리와 고용장려금을 엄격히 평가하였다고 설명하고 있다.

IV. 시사점

1. 국민취업지원제도 성과 분석

- 첫째, 국민취업지원제도의 잠재적 대상자는 79~297만명으로 추정되나 실제 참여인원은 잠재적 대상자 추계치에 못 미칠 뿐만 아니라, 2021년 42.2만명에서 2022년 28.5만명으로 감소하고 있고 목표 대비 달성도도 같은 기간 중 65.9%에서 47.5%로 감소하는 등 성과가 부진한 상황이 계속
 - 향후 고용노동부는 지원규모를 정확히 추계하고, 당초 사업취지와 같이 취업 취약계층에 대한 보호를 확대하기 위해 사업 홍보 강화 등을 통해 지원대상의 많은 참여를 유인해나갈 필요
- 둘째, 국민취업지원제도 참여자의 취업지원 서비스 참여율은 2021년 75.8%에서 2022년 98.5%로 증가하고 있으나, 취업지원 서비스 횟수 및 참여자의 수요와 필요에 맞는 서비스를 제공하였는지 확인할 수 없으므로 참여자의 특성에 맞는 취업지원 서비스를 다양하고 질 높게 제공하고 이를 관리해야 할 것으로 보임
- 셋째, 국민취업지원제도의 취업률은 2021년도 68.1%, 2022년도 54.4% 수준이며, 사업 대상의 대부분을 차지하고 있는 I 유형의 취업률은 2021년 67.3%, 2022년 53.0%로 상대적으로 낮은 것으로 나타났음
 - 향후 고용노동부는 계속적으로 취업지원서비스 참여촉진 및 프로그램의 다양화, 상담사의 전문성 강화, 알선기업 확대 등을 통해 취업취약계층의 취업률을 지속적으로 향상시켜 나갈 필요
- 넷째, 국민취업지원제도 참여를 통한 취업자들의 1년 이상 고용유지율이 약 50% 수준으로, 취업자의 절반 정도는 1년 이상 같은 사업장에 근속하지 못한 것으로 나타났음
 - 향후 고용노동부는 참여대상에 대한 취업역량 강화, 안정적인 직장 알선 등을 통해 고용유지율을 높여나갈 필요

2. 국민취업지원제도 전달체계 분석

가. 고용노동부의 성과관리체계 분석

- 첫째, 법정 상위계획인 「제1차 구직자 취업지원 기본계획(2022)」에는 국민취업지원제도의 참여인원·취업률 등에 대한 중장기 성과목표가 부재하고, 사업 시행 이래 2년 동안 공식적인 성과가 공개되고 있지 않은 상황
 - 향후 고용노동부는 국민취업지원제도의 중장기 성과목표 등을 명시하고 정기적으로 취업률, 고용유지율 등의 성과를 공개하는 등 체계적으로 사업을 추진해나갈 필요
- 둘째, 2021년 1월 국민취업지원제도 시행 이래 지원대상 및 수급요건, 지원내용 등에 대한 제도가 6차례 변경되었는데, 정책의 일관성, 사업참여 확대 등을 위해 향후 제도변경을 최소화할 필요
- 셋째, 국민취업지원제도의 각종 수당에 대한 부정수급 건수 및 금액이 증가하고 있는 가운데, 정책효과 확보 및 행정력 낭비 방지 등을 위해 부정수급을 최소화시킬 필요

나. 고용센터의 성과 및 운영실태 분석

- 첫째, 고용센터가 담당하고 있는 유형인 저소득층·비경활의 참여인원, 취업지원서비스 참여율, 취업률 등 성과가 민간위탁 운영기관에 비해 상대적으로 미흡한 상황
 - 저소득층·비경활인구일수록 복합적 취업애로요인으로 취업하기 어려움을 감안할 때, 고용·복지서비스를 통합적으로 제공할 수 있도록 참여자별 사례관리를 강화해나갈 필요
- 둘째, 고용센터의 경우 핵심 업무중 하나인 취업지원서비스 제공 업무의 비중이 2023년 기준 33.9%로 낮고, 연도별로 계속 저하되고 있는 것으로 나타났다
 - 법정사업으로 수급자격 심사, 수당지급 등은 고용센터에서 수행하여야 한다는 점을 고려하더라도 고용센터 참여자에게 더 나은 취업지원서비스

스를 제공하여 취업률 등 성과를 향상시키기 위해 취업지원서비스 제공 업무의 비중을 높여 나갈 필요

- 셋째, 고용센터도 참여자의 효용을 높이고 성과의 투명성 확보를 위해 민간위탁 운영기관과 같이 취업률, 고용유지율 등 고용센터별 성과를 정기적으로 공개할 필요

다. 민간위탁 운영센터의 성과 및 운영실태 분석

- 민간위탁 운영기관의 경우에도 참여인원 실적, 취업률 등에서 성과가 충분하지 못한 상황이며, 2022년 기준 평균 직원수 3.9명의 영세업체에서 직원 1인당 약 77명을 담당하고 있는 등 업무부담이 적지 않은 실정
- 향후 고용노동부는 민간위탁 운영기관에 대한 맞춤형 컨설팅·교육 등을 지원하여 기관의 역량강화를 도모하는 한편, 역량있는 업체에서 취업지원서비스를 제공할 수 있도록 기관 관리를 강화해나갈 필요

3. 중층적 고용안전망 확충 분석

가. 1차 고용안전망(고용보험) 성과 분석

- 첫째, 고용보험 가입자수는 증가하고는 있지만 고용형태별로 일일근로자·한시적 근로자 등 비정규직 근로자와, 산업별로 음식숙박업 등의 가입률이 상대적으로 낮은 상황
 - 향후 정부는 일정 소득 이상의 모든 취업자에 대해 소득정보 기반으로 사각지대 없이 고용보험에 가입할 수 있도록 지속적으로 노력해나갈 필요
- 둘째, 1차 고용안전망을 강화하기 위해 고용보험 가입자수를 확대하는 것은 중요한 목표이지만, 고용보험 가입자수가 증가하게 되면 ①구직급여 수급자 및 지급액이 증가할 수 있고, ②고용보험기금 법정적립금 배율을 준수하고 있지 못한 상황에서, ③최근 적자를 나타내고 있는 고용보험기금의 재정수

지가 악화될 우려가 있으므로, 고용노동부는 지속적으로 고용보험기금의 재정건전성 확보를 위한 방안을 마련해나갈 필요

- 셋째, 구직급여 사업의 목적은 생활의 안정을 도와주며 재취업 기회를 제공하기 위한 것인데 재취업률이 최근 5년간 28% 수준에서 정체되어 있고, 반복수급 및 부정수급도 계속 발생하고 있어 부정수급 최소화 및 사업 내실화 노력이 필요

나. 3차 고용안전망(재정지원 직접일자리 사업) 성과 분석

- 취약계층 참여율, 취업률 등 직접일자리 사업의 성과는 2021년 사업의 평가 결과 각각 54.2%, 35.6%로 낮은 수준이고, 취업률은 최근 2년간 저하되고 있으며, 정부 자체평가에서도 다른 유형에 비해 상대적으로 낮은 평가
 - 향후 정부는 사업간 유사중복 문제 등을 해소하고 고용서비스 연계 등을 통해 취업률을 향상시키는 등 성과를 제고해나갈 필요

다. 소결

- 1차 고용안전망인 고용보험, 2차 고용안전망인 국민취업지원제도, 3차 고용안전망인 재정지원 직접일자리 사업 시행으로 우리나라의 고용안전망은 제도상으로는 중층적 구조를 갖추게 되었음
- 그러나 고용보험의 경우 여전히 사각지대가 존재하고 사업목적 중 하나인 재취업률이 높지 못하며, 국민취업지원제도는 중장기 성과목표가 설정되지 않은채 대상자의 사업참여, 취업률 등이 높지 못한 상황
 - 재정지원 직접일자리 사업의 경우에도 핵심사업 대상인 취약계층 참여율이 낮은 수준이고 취업률도 저하되고 있는 실정
- 향후 정부는 단계별 고용안전망이 제대로 기능하여 고용의 유지, 창출, 실업으로부터의 보호 역할을 수행할 수 있도록 지속적으로 내실화시켜 나갈 필요

1

분석의 배경과 목적

실업의 위험으로부터 국민들을 보호하기 위해 1995년 고용보험이 도입되어 고용안전망으로서 핵심적인 역할을 수행하여 왔다. 그러나, 노동시장에 새로 진입하려는 청년, 저소득층, 경력단절여성 등 취업취약계층은 고용안전망의 사각지대에서 보호를 받지 못하는 한계가 있었다.

이에 정부는 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」 및 「제1차 국민취업지원 기본계획」 등에 따라, 한국형 실업부조로서 취업지원서비스와 소득보장을 강화하여 중층적 고용안전망을 공고히 하기 위한 국민취업지원제도를 2021년부터 시행하고 있다.

국민취업지원제도는 단일 세부사업으로서 매년 1조원 이상의 예산이 편성되고 있고 중기재정운용계획상 예산은 증가될 전망이다.

[국민취업지원제도 예산 편성 및 투자계획]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	2026
국민취업지원제도	14,030	14,965	12,255	16,271	16,297	16,324

주: 1. 예산(추경) 기준임

2. 2021~2023년은 예산(추경) 기준이며, 2024~2026년은 중기재정계획상 투자계획임

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 작성

이에 본 보고서에는 사업 시행 3년차의 중간점검 차원에서 국민취업지원제도가 당초 목적으로 한 취업지원 등의 성과를 달성하고 있는지, 취업지원서비스 전달체계나 사업성과 관리가 효율적으로 이루어지고 있는지 등을 중심으로 검토하였다.

그리고, 2차 고용안전망인 국민취업지원제도 외에, 중층적 고용안전망 확충을 위해 시행하고 있는 1차 고용안전망(고용보험) 및 3차 고용안전망(재정지원 직접일자리 사업)의 성과와 운용실태도 분석하여 개선방안을 도출하고자 하였다.

본 보고서의 구성 및 분석내용을 살펴보면, 먼저 현황에서는 국민취업지원제도 개요(도입 배경 및 목적, 연혁, 사업내용, 전달체계), 관련 법령과 상위계획, 국민취업지원제도 예·결산 현황을 정리하였다.

주요 쟁점분석은 ①국민취업지원제도 성과 분석, ②국민취업지원제도 전달체계 분석, ③중층적 고용안전망 성과 분석의 순으로 구성하였다.

[국민취업지원제도 분석의 구성과 주요 내용]

구분	주요 분석 내용
I. 개요	• 분석의 배경 및 목적 • 분석의 구성 및 방법
II. 현황	• 국민취업지원제도 개요(도입 배경 및 목적, 연혁, 사업내용, 전달체계) • 관련 법령 및 상위계획 • 국민취업지원제도 예·결산 현황
III. 주요 쟁점 분석	☐ 국민취업지원제도 성과 분석 • 국민취업지원제도 참여실적 분석 • 취업지원서비스 참여실적 분석 • 취업률 분석 • 고용유지율 분석 ☐ 국민취업지원제도 전달체계 분석 • 고용노동부의 성과관리체계 분석 • 고용센터의 성과 및 운영실태 분석 • 민간위탁 운영기관의 성과 및 운영실태 분석 ☐ 중층적 고용안전망 성과 분석 • 1차 고용안전망(고용보험) 성과 및 운용실태 분석 • 3차 고용안전망(재정지원 직접일자리 사업) 성과 분석
IV. 시사점	• 종합 제언

먼저 국민취업지원제도 성과분석에서는 국민취업지원제도의 업무 프로세스가 참여신청→취업지원서비스 제공→취업→사후관리의 순으로 진행된다는 점을 감안하여, 각 프로세스별 성과를 점검하기 위해 ①국민취업지원제도 참여실적, ②취업지원서비스 참여율, ③취업률, ④고용유지율 등으로 세분화하여 분석하였다.

전달체계 분석에서는 국민취업지원제도가 고용노동부(기획·총괄), 고용센터(집행 및 취업지원서비스 지원), 민간위탁 운영기관(취업지원서비스 지원)으로 구분되어 시행되고 있다는 점을 감안하여, 각 기관의 성과와 운영실태에 대해 분석하였다.

중층적 고용안전망 분석에서는 우리나라의 고용안전망 정책이 1차(고용보험), 2차(국민취업지원제도), 3차(재정지원 직접일자리사업)으로 나뉘어 시행되고 있다는 점을 감안하여, 고용보험의 성과 및 운영실태, 재정지원 직접일자리 사업의 성과를 분석하였다.

[중층적 고용안전망 확충의 주요 내용]

구분	주요 내용
정의	고용의 유지, 창출, 그리고 실업의 위기로부터 보호
1차 고용안전망 (1995년~)	- 일자리 안전망의 핵심 인프라인 고용보험 저변 확대 - 특수고용형태근로자 의무가입 법제화, 자영업자(임의가입대상) 및 영세사업장 종사자 등의 가입확대를 지속 추진
2차 고용안전망 (2021년~)	- 한국형 실업부조로서 취업지원서비스와 소득보장을 강화 1차 안전망의 사각지대에 있는 저소득 구직자, 폐업 영세자영업자 등을 대상으로 안전망 운영
3차 고용안전망 (2010년~)	1·2차 안전망의 지원을 받지 못하는 경우, 재정지원 직접일자리 사업을 통해 보완

자료: 고용노동부 자료 등을 바탕으로 재작성

마지막으로 시사점에서는 국민취업지원제도의 종합적인 성과 및 문제점 분석을 통해 향후 발전방안을 검토하였다.

객관적인 검토를 위해 담당 부처인 고용노동부와 협의하고, 정부 내부자료 및 각종 고용행정 통계자료를 활용·분석하였다.

1

국민취업지원제도 개요

가. 도입 배경 및 목적

국민취업지원제도는 고용보험 등 기존 고용안전망 사각지대에 놓인 취업취약계층을 대상으로 취업지원 서비스와 생계지원을 함께 제공하는 한국형 실업부조로서 2021년부터 시행되고 있다.

실업의 위험으로부터 국민들을 보호하기 위해 1995년 고용보험¹⁾이 도입되어 고용안전망²⁾으로서 핵심적인 역할을 수행하여 왔다. 그러나, 노동시장에 새로 진입하려는 청년, 저소득층, 경력단절여성 등 취업취약계층은 고용안전망의 사각지대에서 보호를 받지 못하는 한계가 있었다.

이에 2009년부터는 저소득 구직자에 대한 취업지원을 위해 취업성공패키지 사업³⁾이 시행되어 구직자에게 맞춤형 취업지원 서비스를 제공하여 왔으나, 법적근거가 취약하여 안정적이고 일관된 지원이 어렵고, 구직활동기간 중 저소득층에 대한 소득지원도 미흡하였던 한계가 있었다.⁴⁾

OECD 주요 국가의 경우 고용보험 제도와 실업부조⁵⁾ 제도를 도입하여 고용안전망을 두텁게 구축하고 있는 바, 기존 고용안전망 사각지대에 놓인 취업취약계층

1) 고용보험은 전통적 의미의 실업보험사업을 비롯하여 고용안정사업과 직업능력사업 등의 노동시장 정책을 적극적으로 연계하여 통합적으로 실시하는 사회보장보험이다.

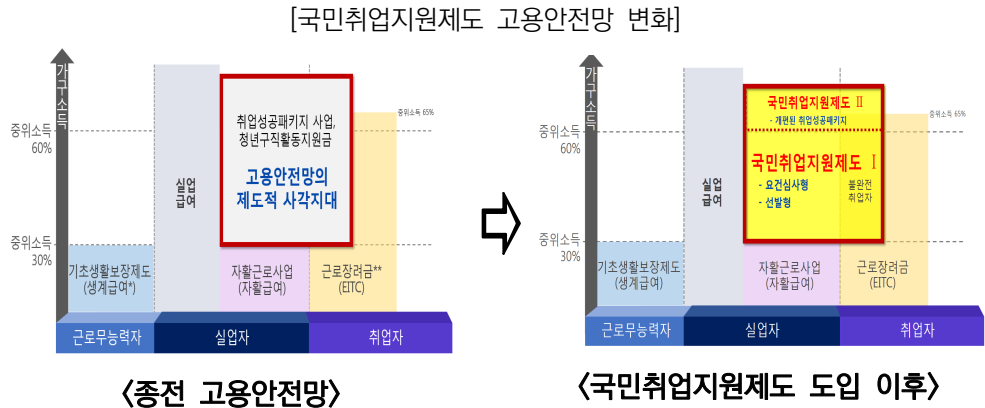
2) 고용안전망(employment safety net)이란, 실직 등 고용상의 위험으로부터 고용보험, 실업부조 등을 통해 사람들을 보호하는 제도를 말한다.

3) 취업성공패키지 지원사업은 저소득층과 취업취약계층을 대상으로 취업상담, 직업훈련, 취업알선에 이르는 3단계의 통합적 취업서비스를 지원하는 것으로, 2009~2020년 기간 중 일반회계를 재원으로 시행하였다.

4) 고용노동부, 「제1차 국민취업지원 기본계획」, 2022.

5) 실업부조(扶助)는 고용보험(또는 실업보험)에 의한 실업급여를 받지 못하는 근로능력을 가진 빈곤 실직자에게 생계 안정을 위해 현금급여를 제공하는 제도이다. 실업보험 급여는 실업에 따라 근로자의 상실된 소득의 일정 부분을 대체함으로써 소득을 균등화하는 목적을 가지고 있는 반면, 실업부조 급여는 실업이 발생한 저소득 가계의 빈곤을 제거하거나 축소하기 위한 목적을 가지고 있다.

을 대상으로 취업지원 서비스와 생계지원을 함께 제공하는 한국형 실업부조로서 국민취업지원제도가 2021년부터 시행되고 있다.



국민취업지원제도의 주요 연혁을 살펴보면, 2019년 3월에 한국형 실업부조의 조속한 도입을 위한 경제사회노동위원회 노사정 합의가 도출되었고, 같은 해 6월에 관계부처 합동으로 「국민취업지원제도 추진방안」이 발표되었다.

2020년 6월에는 근거 법령인 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」이 제정되었고, 2021년 1월부터 국민취업지원제도 본 사업이 시행되고 있다. 법정 계획인 「제1차 국민취업지원 기본계획」은 2022년 6월에 수립·발표되었다.

[국민취업지원제도 주요 연혁]

구분	주요 내용
2019.3.	• 한국형 실업부조의 조속한 도입을 위한 경제사회노동위원회 노·사·정 합의 도출
2019.6.	• 관계부처 합동 「국민취업지원제도 추진방안」 발표
2020.6.	• 근거법령인 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」 제정
2021.1	• 국민취업지원제도 본 사업 시행
2022.6.	• 법정계획인 「제1차 국민취업지원 기본계획」 수립·발표

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 재작성

나. 사업내용

국민취업지원제도는 I 유형, II 유형, 일경험 프로그램으로 구성되어 있으며, I 유형은 취업지원서비스와 구직촉진수당을 지원하고, II 유형은 취업지원서비스와 취업활동비용을 지원하고 있다.

국민취업지원제도는 저소득층, 청년, 특수형태근로종사자 등 취업취약계층에게 취업지원서비스⁶⁾를 제공하고, 저소득 구직자에게는 구직촉진수당⁷⁾ 및 취업활동비용⁸⁾ 등 소득지원을 결합하는 것을 사업내용으로 하고 있다.

동 사업은 크게 3개 내역사업(I 유형, II 유형, 일경험 프로그램)으로 구성되어 있는데, 지원대상 및 요건, 지원내용에서 각각 차이가 있다.

[국민취업지원제도 유형, 지원대상, 지원내용]

구분			지원대상 및 요건				지원내용		
			연령	소득	재산	취업 경험	취업지원 서비스	소득지원	
구직촉진 수당	취업활동 비용								
Ⅰ 유형	요건심사형		15~69세	중위소득 60% ↓	4억원 ↓	2년 이내 100일(800 시간) 이상	○	○	×
	선발형	청년	18~34세	중위소득 120% ↓	5억원 ↓	×			
		비경활	15~69세	중위소득 60% ↓	4억원 ↓	2년 이내 100일(800 시간) 미만			
Ⅱ 유형	특정계층		15~69세	×	×	×	×	○	
	청년층		18~34세	×	×	×			
	중장년층		35~69세	중위소득 100% ↓	×	×			
일경험 프로그램			국민취업지원제도 수급자로서 일경험 진단을 실시한 결과 지원이 필요하다고 확인된 자				훈련연계형과 체험형으로 구분하여 일정기간 참여기업에 취업 연계 지원		

자료: 지원대상 및 요건은 2023년도 기준임

- 6) 취업지원서비스는 수급자의 취업활동에 도움이 될 수 있도록 취업활동계획 수립, 취업지원 및 구직활동지원 프로그램 등 구직욕구 및 취업역량을 제고시키기 위한 지원을 제공하는 것을 말한다.
- 7) 구직촉진수당은 수급자의 구직활동 및 생활안정에 소요되는 비용을 지원하기 위하여 수급자격을 인정 받은 사람이 구직활동의무를 이행한 경우에 지급하는 수당을 말한다.
- 8) 취업활동비용은 구직촉진수당 수급요건에 해당하지 않는 수급자격자가 취업지원서비스에 참여하기 위해 필요하다고 인정해 지급하는 비용을 말한다.

I 유형은 지원대상을 요건심사형, 선발형(청년), 선발형(비경활⁹⁾)으로 구분하여 취업지원서비스와 구직촉진수당을 지급하고 있다.

이중 요건심사형은 15~69세 구직자 중 가구단위 중위소득 60%이하이면서 가구 재산이 4억원 이하인 자로서 2년 이내 100일 이상(또는 800시간 이상)의 취업경험이 있는자(동시충족)를 대상으로 하고 있다.

선발형(청년)은 18~34세 구직자 중 가구단위 중위소득 120%이하이면서 가구 재산이 5억원 이하인 자(동시충족)를 대상으로 하고 있다. 요건심사형에 비해 연령, 재산, 취업경험 등의 요건에서 차이가 있다. 선발형(비경활)은 15~69세 구직자 중 가구단위 중위소득 60%이하이면서 가구 재산이 4억원 이하인 자로서 2년 이내 100일 이상(또는 800시간 이상)의 취업경험이 없는자(동시충족)를 대상으로 하고 있다.

II 유형은 지원대상을 특정계층, 청년층, 중장년층으로 나누어 취업지원서비스와 취업활동비용을 지급하고 있는데, I 유형에 해당하지 않는 청년층, 중위소득 100% 이하 중장년층, 결혼이민자 등 특정계층을 지원하기 위한 것이다.

일경험 프로그램은 심층상담과 취업역량진단을 통해 일경험이 필요한 참여자를 선발한 후 심사를 통해 선정한 참여기업과 일정기간 취업을 연계하는 것이다.

한편, 취업지원서비스와 함께 제공되는 구직촉진수당, 취업활동비용 등 소득지원 내용을 살펴보면 다음과 같다.

I 유형 수급자격자에게는 취업지원서비스 참여 등 구직활동의무 이행을 전제로 최저생계 보장을 위한 구직촉진수당(최대 50만원×6개월=300만원)이 지급된다. 2023년부터는 가족수당(부양가족 중 미성년자, 고령자, 중증장애인 1인당 10만원, 최대 40만원)이 추가 지급된다.

II 유형 수급자격자에게는 직업훈련 참여 등 취업지원서비스 참여 시 발생하는 취업활동비용이 일부 지원된다. 지급금액은 취업활동계획 수립을 위한 의무 이행과 관련하여 센터 방문 횟수나 소득수준 등을 감안, 특정계층(조건부수급자 포함) 수급자격자는 최대 25만원, 청년층 및 중장년층 수급자격자는 최대 20만원 지급된다. (기본 15만원 + 추가 5~10만원)

9) 비경제활동인구는 만 15세가 넘는 인구 가운데 취업자도 실업자도 아닌 사람, 곧 일할 수 있는 능력은 있으나 일할 의사가 없거나, 전혀 일할 능력이 없어 노동공급에 기여하지 못하는 사람을 이르는 말이며, 국민취업지원제도에서는 그 중 최근 2년 이내 100일 또는 800시간 이상 취업경험이 없는 자 중 근로능력과 구직의사가 있는 자를 지원대상으로 하고 있다.

[국민취업지원제도 소득지원 내용]

구분	주요 내용
I 유형	• (구직촉진수당) 취업지원서비스 참여 등 구직활동의무 이행을 전제로 최저생계 보장을 위한 구직촉진수당(최대 50만원×6개월=300만원) 지급 • 2023년부터는 가족수당(부양가족 중 미성년자, 고령자, 중증장애인 1인당 10만원, 최대 40만원) 지급
II 유형	• (취업활동비용) 직업훈련 참여 등 취업지원서비스 참여 시 발생하는 취업활동비용 일부 지원(기본 15만원 + 추가 5~10만원)
공통	• (취업성공수당) 일정요건이 해당되는 자에게 장기근속 유도를 위해 취업 후 근속기간에 따른 취업성공수당 최대 150만원 지원 • (조기취업성공수당) 수급자가 구직촉진수당 수급 목적에만 안주하지 않고 신속한 조기취업을 유도. I 유형의 경우, 기 지급한 구직촉진수당을 제외한 잔여수당의 50%가 지급되고, II유형 조건부수급자의 경우 50만원이 1회 지급

주: 2023년 1월 기준임

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 재작성

그리고 I·II유형 공통으로, 일정요건이 해당되는 자에게 장기근속 유도를 위해 취업 후 근속기간에 따른 취업성공수당 최대 150만원 지원된다. 또한, 수급자가 구직촉진수당 수급 목적에만 안주하지 않고 신속한 조기취업을 유도하기 위하여 조기취업성공수당이 지급된다. I 유형의 경우, 기 지급한 구직촉진수당을 제외한 잔여수당의 50%가 지급되고, II유형 조건부수급자의 경우 50만원이 1회 지급된다.

동 사업은 사업형태상¹⁰⁾ 직접사업에 해당하며, 이러한 각종 수당은 기타보전금(310-04)의 형태로 지급된다. 기타보전금은 법령에 의하여 민간에 지급하는 사회보장적수혜금을 말한다.

한편, 국민취업지원제도와 관련하여 취업활동계획, 취업지원서비스, 취업지원 프로그램, 구직촉진수당, 취업활동비용 등 유사한 용어 등이 많은데, 각각의 용어에 대한 개념을 이하에서 정리하였다.

10) 직접, 보조, 용자, 출연, 출자 등으로 구분한 것이다.

[국민취업지원제도 주요 용어 설명]

구분	주요 내용
취업지원	수급자의 취업활동에 도움이 될 수 있는 취업지원서비스를 제공하고 구직촉진수당을 지급하는 것
수급자격자	취업지원서비스 또는 구직촉진수당의 수급요건을 갖추어 수급자격이 인정된 사람
수급자	수급자격자로서 취업지원서비스와 구직촉진수당을 받는 사람
취업활동계획	수급자격자의 취업이라는 목표를 달성하기 위해 수급자격자와 협의를 거쳐 취업지원 및 구직활동지원 프로그램 등에 관한 사항을 포함하여 수립하는 구체적인 실천계획. IAP(Individual Action Plan)라고도 함
구직활동	수급자가 구직촉진수당 또는 취업활동비용 수급을 위해, 수립된 취업활동계획에 따라 부과된 취업지원 및 구직활동지원 프로그램 등의 의무를 이행하는 일련의 활동
취업지원 서비스	수급자의 취업활동에 도움이 될 수 있도록 취업활동계획 수립, 취업지원 및 구직활동지원 프로그램 등 구직욕구 및 취업역량을 제고시키기 위한 지원을 제공하는 것
취업지원 프로그램	취업활동계획에 따라 수급자가 취업의욕과 직업 적응능력을 높이고 구직활동에 필요한 기술을 익힐 수 있도록 제공하는 프로그램으로서, 심리상담 및 취업진로상담, 직업훈련·창업지원·해외취업지원·일경험, 복지 및 금융지원 연계 등이 있음
구직활동지원 프로그램	취업활동계획에 따라 제공하는 구직활동에 필요한 프로그램으로서, 취업알선 및 고용정보 제공, 동행면접, 이력서 작성 및 면접기법 지원 등이 있음
구직촉진수당	수급자의 구직활동 및 생활안정에 소요되는 비용을 지원하기 위하여 수급자격을 인정받은 사람이 구직활동의무를 이행한 경우에 지급하는 수당
취업활동비용	구직촉진수당 수급요건에 해당하지 않는 수급자격자가 취업지원서비스에 참여하기 위해 필요하다고 인정해 지급하는 비용
취업성공수당	수급자가 취업지원서비스 기간 및 사후관리 기간 중에 취업하여 이를 유지하는 경우 지급하는 수당
취업지원서비스 기간	수급자가 취업지원서비스를 받을 수 있는 기간. 수급자격자 인정결정 통지를 받은 날부터 1년이 되는 날까지이며, 필요시 6개월 범위에서 추가 연장 가능
사후관리기간	취업지원서비스 기간이 종료되었거나 취업하지 못한 자에게 구인정보의 제공 등 관리를 하는 기간으로서, 최대 4개월까지 정할 수 있음

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 재작성

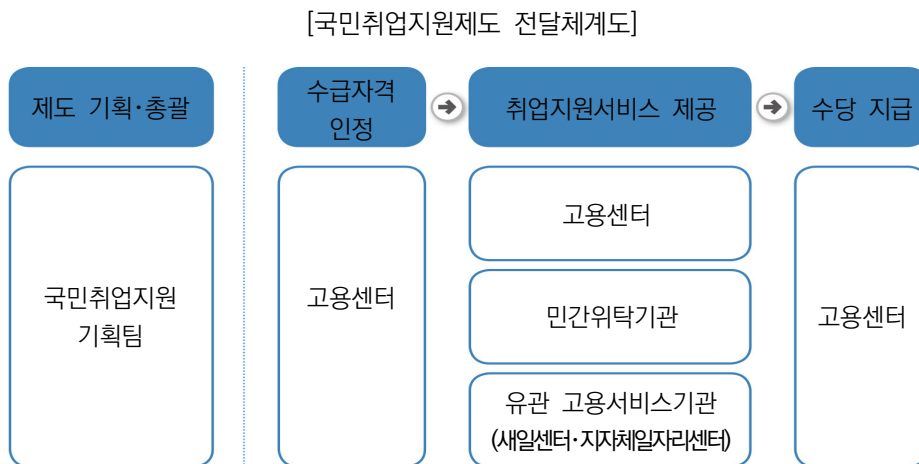
다. 전달체계

국민취업지원제도 전달체계를 살펴보면 고용노동부 본부(국민취업지원기획팀)에서 기획·총괄하고 있고, 취업지원서비스 제공업무는 고용센터와 민간위탁 운영기관 등에서 수행하고 있다.

국민취업지원제도 전달체계는 ①제도 기획·총괄, ②수급자격 인정, ③취업서비스 제공, ④수당 지급의 순으로 이루어진다.

고용노동부 본부 국민취업지원기획팀에서 기획·총괄하고, 소속기관인 고용센터(직업안정기관)에서 집행하고 있다. 집행업무 중 수급자격 인정 및 수당 지급, 부정수급·제재 업무 등은 고용센터에서 전담하고 있다.

취업지원서비스 제공 업무는 고용센터와 더불어 민간위탁 운영기관 및 유관 고용서비스기관(새일센터, 지자체 일자리센터 등)에서도 수행하고 있다.



자료: 고용노동부

수행 주체별 상세 역할을 살펴보면, 본부(국민취업지원기획팀)는 제도설계 총괄, 법령 제·개정, 업무매뉴얼 관리, 고용센터 관리, 취업지원 및 구직활동지원 프로그램 개발 등을 수행하고 있다.

고용센터는 국민취업지원제도 수급자격 인정, 취업지원서비스 제공, 구직촉진수당 등 지급, 사후관리 등을 하고 있으며, 민간위탁 운영기관 관리, 유관 고용서비스 기관과의 연계협업 업무 등도 총괄 수행하고 있다.

민간위탁 운영기관은 I 유형 선발형 청년특례 및 II유형(기초생활수급자 제외) 전체 수급(자격)자에 대한 취업지원서비스를 제공하고 있다.

새일센터, 지자체 일자리센터 등 유관 고용서비스 기관은 대상별 취업지원서비스를 제공하기 위해 중앙단위 협업체계 구축에 따라 고용센터별 지역 여건에 맞는 협업체계를 구축·운영하고 있다.

[수행주체별 상세 역할]

구분	주요 내용
본부(국민취업지원 기획팀)	제도설계 총괄, 법령 제·개정, 업무매뉴얼 관리, 고용센터 관리, 취업지원 및 구직활동지원 프로그램 개발, 성과관리 등
고용센터	- 국민취업지원제도 수급자격 인정, 취업지원서비스 제공, 구직촉진 수당 등 지급, 사후관리 등 - 민간위탁 운영기관 관리, 유관 고용서비스 기관과의 연계협업 업무 등도 총괄 수행
민간위탁 운영기관	I 유형 선발형 청년특례 및 II유형(기초생활수급자 제외) 전체 수급(자격)자에 대한 취업지원서비스를 제공
유관 고용서비스 기관	- 새일센터, 지자체 일자리센터 등은 대상별 취업지원서비스를 제공하기 위해 고용센터 등과 협업체계 구축 - 중앙단위 협업체계 구축에 따라 고용센터별 지역 여건에 맞는 협업체계를 구축·운영

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 재작성

가. 관련 법령

국민취업지원제도와 관련된 법률은 「구직자취업촉진법」이 있으며, 국민취업지원제도의 목적은 취업취약계층의 구직활동 및 생활안정에 이바지하는 것이다.

국민취업지원제도와 관련된 법률은 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률(이하 “구직자취업촉진법”)이 있으며, 근로능력과 구직의사가 있음에도 불구하고 취업에 어려움을 겪고 있는 국민에게 통합적인 취업지원서비스를 제공하고 생계를 지원함으로써 이들의 구직활동 및 생활안정에 이바지함을 목적으로 하고 있다.

〔「구직자취업촉진법」의 주요 내용〕

구분	주요 내용
목적	근로능력과 구직의사가 있음에도 불구하고 취업에 어려움을 겪고 있는 국민에게 통합적인 취업지원서비스를 제공하고 생계를 지원함으로써 이들의 구직활동 및 생활안정에 이바지함을 목적(제1조)
권리와 책임	수급자격자는 국가와 지방자치단체로부터 취업 및 생활안정을 위한 지원을 받을 수 있으며, 취업활동계획 등에 따른 구직활동을 성실히 이행하여야 함(제4조)
기본계획 수립	고용노동부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 구직자의 취업을 지원하기 위한 구직자 취업지원 기본계획을 5년마다 수립하고 시행하여야 함(제5조)
취업지원 서비스의 제공	고용노동부장관은 취업활동계획에 따라 수급자가 취업의욕과 직업 적응능력을 높이고 구직활동에 필요한 기술을 익힐 수 있도록 심리상담 및 취업진로상담, 직업훈련·창업지원·해외취업지원, 취업장애요인 해소를 위한 각종 복지 및 금융 지원 등 취업프로그램을 제공(제13조)
생계지원 수당지급	고용노동부장관은 구직촉진수당 수급자격을 인정받은 사람이 취업활동계획 수립에 참여하여 그 계획 수립이 완료되거나 취업지원·구직활동지원 프로그램을 이행하는 경우에는 구직활동 및 생활안정에 소요되는 비용을 지원하기 위해 구직촉진수당을 지급(제18조)
부정수급 및 반환 등	- 고용노동부장관은 수급자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 구직촉진수당 등을 지급받은 경우 그 구직촉진수당 등을 받은 날 이후의 구직촉진수당 등을 지급하지 아니하고, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지급받은 구직촉진수당 등의 지급결정을 취소함(제27조) - 고용노동부장관은 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 구직촉진수당 등을 지급당해 부정수급 등에 따라 구직촉진수당 등의 지급결정 취소를 받은 수급자에게 수당의 전부 또는 일부의 반환을 명할 수 있음(제28조)

자료: 국회법률정보시스템을 바탕으로 제작성

같은 법 제4조(수급자격자의 권리와 책임)에서, 수급자격자는 국가와 지방자치 단체로부터 취업 및 생활안정을 위한 지원을 받을 수 있으며, 취업활동계획 등에 따른 구직활동을 성실히 이행하여야 한다고 규정하고 있다.

같은 법 제5조(구직자 취업지원 기본계획의 수립·시행 등)에서, 고용노동부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 구직자의 취업을 지원하기 위한 구직자 취업지원 기본계획을 5년마다 수립하고 시행하여야 한다고 규정하고 있다.

같은 법 제13조(취업지원 프로그램의 제공)에서, 고용노동부장관은 취업활동계획에 따라 수급자가 취업의욕과 직업 적응능력을 높이고 구직활동에 필요한 기술을 익힐 수 있도록 심리상담 및 취업진로상담, 직업훈련·창업지원·해외취업지원, 취업 장애요인 해소를 위한 각종 복지 및 금융 지원 등 취업프로그램을 제공할 수 있다고 규정하고 있다.

같은 법 제18조(구직촉진수당의 지급)에서, 고용노동부장관은 구직촉진수당 수급자격을 인정받은 사람이 취업활동계획 수립에 참여하여 그 계획 수립이 완료되거나 취업지원·구직활동지원 프로그램을 이행하는 경우에는 구직활동 및 생활안정에 소요되는 비용을 지원하기 위해 구직촉진수당을 지급한다고 규정하고 있다.

같은 법 제27조(부정행위에 따른 구직촉진수당 등의 지급 제한) 및 제28조(반환명령 등)에서, 고용노동부장관은 수급자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 구직촉진수당 등을 지급받은 경우 그 구직촉진수당 등을 받은 날 이후의 구직촉진수당 등을 지급하지 아니하고, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지급받은 구직촉진수당 등의 지급결정을 취소하고, 수당의 전부 또는 일부의 반환을 명할 수 있다고 규정하고 있다.

나. 상위 계획

국민취업지원제도와 관련된 상위계획은 「국민취업지원제도 추진방안(2019)」, 「제1차 국민취업지원 기본계획(2022)」 등이 있다.

국민취업지원제도 시행전에 마련된 「국민취업지원제도 추진방안(2019)」에서는, 취업취약계층이라면 누구나 취업지원 서비스를 받을 수 있도록 하되 저소득층에게는 구직활동을 전제로 소득지원을 강화하는 것을 기본방향으로 하고 있다.

동 계획에서는 2022년 60만명을 지원하는 것을 목표로 하였으며, 2020년 35만명, 2021년 50만명, 2022년 60만명으로 단계적 확대하는 것으로 계획하였다.

[「국민취업지원제도 추진방안」의 주요 내용]

구분	주요 내용
추진배경	기존 고용안전망 사각지대에 놓인 저소득층, 영세 자영업자 등을 대상으로 취업지원 서비스와 생계지원 도입을 위한 한국형 실업부조 추진
기본방향	취업취약계층이라면 누구나 취업지원 서비스를 받을 수 있도록 하되, 저소득층에게는 구직활동을 전제로 소득지원 강화
지원목표	2022년 60만명 목표로 단계적 확대(2020년 35만명→2021년 50만명→2022년 60만명)
기대효과	1차 고용안전망(실업급여)의 사각지대에 있는 저소득 구직자, 폐업 영세자 영업자 등을 대상으로 60만명 규모의 안전망 신설

자료: 관계부처 합동, 「국민취업지원제도 추진방안」, 2019.6.

「구직자취업촉진법」 제4조¹⁾에 따른 법정계획인 「제1차 국민취업지원 기본계획」은 2021년 국민취업지원제도 본 사업이 시행된 이후 2022년 6월에 마련되었다.

1) 「구직자취업지원촉진법」

제5조(구직자 취업지원 기본계획의 수립·시행 등)

- ① 고용노동부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 구직자의 취업을 지원하기 위한 구직자 취업지원 기본계획을 5년마다 수립하고 시행하여야 한다.
- ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 구직자 취업지원의 기본목표 및 추진방향, 2. 구직자 취업지원에 관한 사업계획 및 추진방법, 3. 구직자 취업지원 체계의 구축 및 운영, 4. 구직자 취업지원의 성과분석 및 개선방안, 5. 구직자 취업지원을 위한 재원조달, 6. 그 밖에 구직자 취업지원을 위하여 필요한 사항 <이하 생략>

[「제1차 국민취업지원 기본계획」의 주요 내용]

구분	주요 내용
기본 방향	한국형 실업부조로서 취업지원서비스와 소득보장을 강화하여 중층적 고용안전망 공고화
연도별 이행	□ 2022년에는 시행 첫 해의 성과를 분석해 취업지원서비스를 내실화하는 등 제도 안착에 주력하고, 사회적 논의 필요과제는 단계적으로 추진 (2021) 시행 첫째 긴급한 제도개선을 통해 취약계층 보호의 폭을 확대, 대국민홍보·지방관서 독려 등 집중 홍보·안내 (2022) 서비스 내실화·고도화를 통해 국민이 체감하는 취업지원 효과성을 높이고, 내실 있는 운영기반 공고화 (2023~2024) 보장성 강화 등 관련 사회적 논의를 지속하면서 그 성과를 가시화 (2025~2026) 적정 지원대상·수준 등 운영 틀 재설계 및 타 제도와의 연계 강화 등 한국형 실업부조의 장기적 도약 기반 마련
세부 추진 과제	(지원이 필요한 많은 국민을 지원) 취업취약계층의 보호범위를 확대하고 국민들의 적극적 참여여건 조성 (지원받는 국민을 더 두텁게 지원) 시행 첫 해 다소 엄격하게 설정된 지원수준 및 요건 개선 추진 (참여자의 구직활동 실질화 및 상담사의 적극적 활성화) 구직노력 지원을 위한 지원체계 합리화 및 상담사의 적극적인 개입 강화 (더 제대로, 내실있게 취업지원 제공) 프로그램 다양화 등 전방위적 취업지원 내실화 및 성과분석·환류 강화 (내실있는 취업지원을 위한 인프라·역량 강화) 고용센터 상담의 질 제고, 위탁·유관기관 협업 강화 등 전달체계 개선

자료: 고용노동부, 「제1차 국민취업지원 기본계획」, 2022.6.

동 계획의 기본방향은 한국형 실업부조로서 취업지원서비스와 소득보장을 강화하여 중층적 고용안전망을 공고히 하는 것으로 설정되었다. 2022년에는 시행 첫 해의 성과를 분석해 취업지원서비스를 내실화하는 등 제도 안착에 주력하고, 사회적 논의 필요과제는 단계적으로 추진하는 것으로 계획하였다.

그리고, 세부추진과제로는 ①지원이 필요한 많은 국민을 지원, ②지원받는 국민을 더 두텁게 지원, ③참여자의 구직활동 실질화 및 상담사의 적극적 활성화, ④더 제대로, 내실있게 취업지원 제공, ⑤내실있는 취업지원을 위한 인프라·역량 강화 등의 5개 과제로 설정하였다.

가. 예산 현황 분석

국민취업지원제도 예산은 2021년 1조 2,101억원(본예산)에서 2023년 1조 2,255억원으로 증가하였고 중기재정계획 상으로는 계속 증가될 전망이며, 2023년 기준 I 유형 예산이 전체 예산의 85.6%를 차지하고 있다.

국민취업지원제도 예산은 2021년 본예산 기준으로 1조 2,101억원이 편성되었으나, 코로나-19 확산 및 고용위기에 대응하기 위한 제1회 추가경정예산을 통해 1조 4,030억원으로 증가되었다. 2022년도 예산은 1조 4,965원까지 증가하였다가 2023년도에는 1조 2,255억원으로 감소하였다.

내역사업별로 보면, 2023년도 기준으로 I 유형 예산이 1조 488억원으로 전체 예산의 85.6%를 차지하고 있고, II 유형 예산이 951억원으로 전체 예산의 7.8%를 차지하고 있으며, 일경험 프로그램 예산이 804억원으로 6.6%를 차지하고 있다.

연도별로 보면, I 유형의 경우 2021년 8,287억원(본예산 기준, 전체 예산의 68.5%)에서 2023년 1조 488억원(85.6%)로써 증가하였고, 전체 사업비의 대부분을 차지하고 있다. II 유형의 경우에는 2021년 3,273억원(본예산 기준)에서 2023년 951억원으로 감소하고 있다.

[국민취업지원제도 예산 추이]

(단위: 백만원, %)

구분	2021		2022	2023 (B)	증감	
	본예산(A)	추경			B-A	(B-A)/A
I 유형	828,647	937,179	1,205,551	1,048,796	220,149	26.6
II 유형	327,231	327,231	173,940	95,062	△232,169	△70.9
일경험 프로그램	54,181	138,555	116,230	80,382	26,201	48.4
연계협업	-	-	752	-	-	-
전산망강화	-	-	-	1,215	1,215	순증
합계	1,210,059	1,402,965	1,496,473	1,225,455	15,396	1.3

주: 일반회계 추경 기준임

자료: 고용노동부

「2022~2026년 중기재정계획」 상 국민취업지원제도 투자계획을 살펴보면, 2022년 1조 4,965억원에서 2026년 1조 6,325억원으로 증가될 전망이다.

[국민취업지원제도 중기재정계획상 연도별 투자계획]

(단위: 백만원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	2026
2021~2025	828,647	1,426,449	1,456,070	1,465,417	1,465,465	-
2022~2026	-	1,496,473	1,527,536	1,627,132	1,629,678	1,632,475

자료: 고용노동부

나. 결산 현황 분석

국민취업지원제도의 집행률은 2021년 79.2%에서 2022년 59.0%로 저하되고, I 유형·II 유형·일경험 프로그램 등 모든 내역사업에서 집행이 부진한 상황이 계속되고 있다.

사업 시행 이래 국민취업지원제도의 집행실적을 살펴보면, 2021회계연도에는 추경 예산액 1조 4,030억원 중 1조 1,116억원을 집행하고 2,704억원을 불용하여 집행률은 79.2%였다. 2022회계연도에는 예산액 1조 4,964억원 중 8,834억원을 집행하고 6,129억원을 불용하여 집행률은 59.0%였다.

내역사업별로 살펴보면, I 유형의 집행률은 2021년 87.5%에서 2022년 60.1%로 낮아졌고, II 유형의 집행률은 같은 기간 중 61.3%에서 55.6%로 낮아졌으며, 일경험 프로그램의 집행률도 같은 기간 중 65.2%에서 52.9%로 낮아지는 등 모든 내역사업에 집행이 부진한 상황이 계속되고 있다.

[2021년도 국민취업지원제도 결산 현황]

(단위: 백만원)

구분	예산액		전년도 이월액	이전용 등	예산현액	집행액 (B)	이월 액	불용액	집행률 (B/A)
	본예산	추경(A)							
[2021회계연도]									
I 유형	828,647	937,179	30	462	937,671	820,544	0	117,127	87.5
II 유형	327,231	327,231	-	△21,460	305,771	200,711	0	105,060	61.3
일경험	54,181	138,555	-	△7	138,548	90,324	40	48,184	65.2
소계	1,210,059	1,402,965	30	△21,005	1,381,990	1,111,579	40	270,371	79.2
[2022회계연도]									
I 유형	1,205,551	1,205,429	-	-	1,205,429	724,416	50	480,963	60.1
II 유형	173,940	173,940	-	-	173,940	96,663	-	77,277	55.6
일경험	116,230	116,230	40	-	116,270	61,553	110	54,607	52.9
연계협력	752	752	-	-	752	745	-	7	99.1
소계	1,496,473	1,496,351	40	-	1,496,391	883,377	160	612,854	59.0

자료: 고용노동부

고용노동부는 국민취업지원제도 집행부진 사유에 대해 다음과 같이 설명하고 있다. I·II유형의 경우, 2021년도에는 신규 사업으로 엄격한 참여요건 때문에 대상이 분산되어 목표치에 미달하였고, 2022년에는 고용여건 개선으로 잠재적 대상이 감소하였고, 중장년층 참여 애로(중장년은 청년 대비 엄격한 참여요건과 50만원의 구직촉진수당으로는 생계유지 부담), 재참여 제한 등으로 전년 대비 참여자 발굴에 애로사항이 있었다고 설명하고 있다.

일경험 프로그램의 경우, 2021년도에는 신규사업으로 상반기는 기업발굴에 집중하여 목표달성이 어려웠으나 하반기에는 참여가 증가하였고, 2022년도에는 목표(2.5만명) 대비 참여실적(2.3만명, 90.4%)은 전년 대비 개선되었으나, 실제 참여기간이 최대 참여기간보다 짧고, 참여시점과 수당지급시점간 시간차(최대 2개월)로 인해 집행실적은 부진하였다고 설명하고 있다.

[국민취업지원제도 집행부진 사유]

구분	주요 내용
2021	(I·II 유형) 2021년 신규 사업으로 엄격한 참여요건 때문에 대상이 분산되어 참여인원 목표치에 미달 (일경험 프로그램) 신규사업으로 상반기는 기업발굴에 집중하여 목표달성이 어려웠으나, 하반기에는 참여 증가(2021년 상반기 1,140명, 하반기 9,985명)
2022	(I·II 유형) 2022년 고용여건 개선으로 잠재적 대상 감소추세, 중장년층 참여 애로(중장년은 청년 대비 엄격한 참여요건과 50만원의 구직촉진수당으로는 생계유지 부담), 재참여 제한 등으로 전년 대비 참여자 발굴 애로 (일경험 프로그램) 목표(2.5만명) 대비 참여실적(2.3만명, 90.4%)은 전년 대비 개선되었으나, 실제 참여기간이 최대 참여기간보다 짧고, 참여시점과 수당지급시점간 시간차(최대 2개월)로 인해 집행실적은 부진

자료: 고용노동부

향후 고용노동부는 지원대상자 추계를 면밀히 하여 과다 예산이 편성되지 않도록 하고, 고용복지 연계를 통한 비경제활동인구의 노동시장 진입을 촉진하기 위해 지자체유관기관 등과 협력관계를 강화하며, 현장밀착형 홍보 강화 등을 통해 집행실적을 개선해나갈 필요가 있다.

가. 개요

국민취업지원제도는 저소득 구직자, 청년 실업자, 경력단절여성 등 취업취약계층을 대상으로 취업지원서비스와 생계지원을 함께 제공하는 한국형 실업부조 제도이다.

동 사업은 단기적으로 저소득 취업취약계층의 생계유지를 도모하되, 장기적으로는 이들에 대한 구직활동 지원을 통해 취업으로 연계하는 데에 근본적인 목적이 있다. 이를 위해 구직활동지원금을 지급하는 것에 그치지 않고 종합적인 취업지원 서비스를 연계하는 것으로 사업을 설계한 것이다.

국민취업지원제도 업무 프로세스는 참여자 신청선정→취업지원서비스 제공→취업→사후관리의 순이며, 각 프로세스별 성과를 점검하기 위해 참여실적, 취업지원서비스 참여율, 취업률, 고용유지율 등으로 세분화하여 점검하였다.

[국민취업지원제도 업무 프로세스별 성과지표]



자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 재작성

나. 국민취업지원제도 참여실적 분석

국민취업지원제도의 잠재적 대상자는 79~297만명으로 추정되나 실제 참여인원은 잠재적 대상자 추계치에 못 미칠 뿐만 아니라, 2021년 42.2만명에서 2022년 28.5만명으로 감소하고 있고 목표 대비 달성도도 같은 기간 중 65.9%에서 47.5%로 감소하는 등 성과가 부진한 상황이 계속되고 있다.

국민취업지원제도가 활성화되어 2차 고용안전망으로서 취업취약계층에 대한 보호를 확대하기 위해서는 우선 지원대상의 많은 참여가 필요하다. 국민취업지원제도는 저소득구직자, 청년실업자, 경력단절여성 등 취업취약계층을 대상으로 하고 있으며, 고용노동부 연구용역보고서에서는 시기·방법·조건의 차이 등에 따라서 잠재적 대상자를 79~297만명으로 추정한 바 있다.

[국민취업지원제도 잠재적 대상자 규모 추계]

연도	추계 규모	추계 방식
2018	297만 명	18~64세, 중위소득 60% 이하, 재산 6억 원 기준
2021	159만 명	18~69세, 중위소득 50% 이하, 재산 3억 원 기준
	247만 명	18~69세, 중위소득 60% 이하, 재산 4억 원 기준
2022	222만 명	18~69세, 중위소득 60% 이하, 재산 4억 원(청년 5억 원) 기준
	79.2만 명	구직의사 반영(취업경험 2년 내 4개월 이상(청년 2년 내 4개월 미만))

- 주: 1. 고용노동부 연구용역보고서, 「한국형 실업부조 도입 운영 방안 마련」, 2018
 2. 고용노동부 연구용역보고서, 「수급자격 개선에 따른 구직촉진수당 대상자 추계」, 2021
 3. 고용노동부 연구용역보고서, 「국민취업지원제도 운영성과 분석 및 제도개선 연구」, 2022

본 사업이 시작된 2021년에는 64만명¹⁾, 2022년에는 60만명, 2023년에는 47만명에 대한 지원을 목표로 하였다.

사업 시행 이래 국민취업지원제도 참여실적(수급자격 인정자수)을 살펴보면, 2021년 42.2만명에서 2022년 28.5만명으로 감소하였고, 목표 대비 달성도는 65.9%에서 47.5%로 낮아지고 있다.

내역별로 살펴보면, I 유형의 경우, 2021년도에는 45만명을 목표로 하였으나 참여실적은 34.1만명으로 달성도는 75.7%였고, 2022년도에는 50만명을 목표로 하

1) 추정 기준이며, 본예산 기준으로는 50만명 지원을 목표로 하였다.

였으나 참여실적은 22.0만명으로 달성도는 43.9%였다. 세부내역별로 보면, 가장 규모가 큰 요건심사형의 참여인원은 2021년 14.6만명에서 2022년 8.7만명으로 감소하였고, 목표대비 달성률도 2021년 63.3%에서 35.0%로 감소하였다. 선발형(비경활 및 청년)의 경우에도 참여인원과 목표대비 달성률이 감소하고 있다.

II유형의 경우, 2021년도에는 19만명을 목표로 하였으나 참여실적은 8.1만명으로 달성도는 42.8%였고, 2022년도에는 10만명을 목표로 하였으나 참여실적은 6.5만명으로 달성도는 65.3%로 낮아졌다.

[국민취업지원제도 참여인원 목표 대비 추진 실적]

(단위: 명, %)

연도	구분		목표인원 (A)	신청인원	참여인원 (수급자격 인정자수)(B)	달성률 (B/A)
2021	I 유형	요건심사형	230,000	180,633	145,689	63.3
		선발형(비경활)	70,000	69,496	62,438	89.2
		선발형(청년)	150,000	149,943	132,522	88.3
		소계	450,000	400,072	340,649	75.7
	II 유형	저소득·특정계층	40,000	36,593	33,211	83.0
		청년	130,000	42,833	38,017	29.2
		중장년	20,000	15,412	10,040	50.2
		소계	190,000	94,838	81,268	42.8
	합계		640,000	494,910	421,917	65.9
2022	I 유형	요건심사형	250,000	95,664	87,442	35.0
		선발형(비경활)	80,000	34,459	30,818	38.5
		선발형(청년)	170,000	112,084	101,267	59.6
		소계	500,000	242,207	219,527	43.9
	II 유형	특정계층	10,000	13,375	13,100	131.0
		청년	80,000	40,406	37,971	47.5
		중장년	10,000	19,538	14,213	142.1
		소계	100,000	73,319	65,284	65.3
	합계		600,000	315,526	284,811	47.5

주: 2021년 목표인원은 추경 기준임

자료: 고용노동부

고용노동부는 국민취업지원제도 참여실적 성과부진 사유에 대해 다음과 같이 설명하고 있다. I·II 유형의 경우, 2021년도에는 신규 사업으로 엄격한 참여요건 때문에 대상이 분산되어 목표치에 미달하였고, 2022년에는 고용여건 개선으로 잠재적 대상이 감소하였고, 중장년층 참여 애로(중장년은 청년 대비 엄격한 참여요건과 50만원의 구직촉진수당으로는 생계유지 부담), 재참여 제한 등으로 전년 대비 참여자 발굴에 애로사항이 있었다고 설명하고 있다.

[국민취업지원제도 참여실적 성과부진 사유]

구분	주요 내용
2021	(I·II 유형) 2021년 신규 사업으로 엄격한 참여요건 때문에 대상이 분산되어 참여인원 목표치에 미달
2022	(I·II 유형) 2022년 고용여건 개선으로 잠재적 대상 감소추세, 중장년층 참여 애로(중장년은 청년 대비 엄격한 참여요건과 50만원의 구직촉진수당으로는 생계유지 부담), 재참여 제한 등으로 전년 대비 참여자 발굴 애로

자료: 고용노동부

이와 같이, 국민취업지원제도의 잠재적 대상자는 79~297만명으로 추정되나, 실제 참여인원은 2022년 28.4만명 수준으로 적고, 2021년 42.2만명에서 2022년 28.4만명으로 감소하고 있으며 목표 대비 달성도도 같은 기간 중 65.9%에서 47.5%로 감소하는 등 성과가 부진한 상황이 계속되고 있다.

향후 고용노동부는 지원규모를 정확히 추계하고, 당초 사업취지와 같이 취업취약계층에 대한 보호를 확대하기 위해 사업 홍보 강화 등을 통해 지원대상의 많은 참여를 유인해나갈 필요가 있다.

다. 취업지원서비스 참여율 분석

국민취업지원제도 참여자의 취업지원 서비스 참여율은 2021년 75.8%에서 2022년 98.5%로 증가하고 있으나, 취업지원 서비스 횟수 및 참여자의 수요와 필요에 맞는 서비스를 제공하였는지 확인할 수 없으므로 참여자의 특성에 맞는 취업지원 서비스를 다양하고 질 높게 제공하고 이를 관리해야 할 것으로 보인다.

국민취업지원제도는 기본적으로 취업지원 서비스 제공을 통해 취업취약계층의 신속한 노동시장 진입을 촉진하기 위한 것이며, 이 과정에서 생계지원을 위해 구직촉진수당 등의 소득지원을 병행하는 것이다.

취업지원 서비스의 의의는 개인별 취업활동계획에 따라 수급자가 취업의욕과 직업적응능력을 높이고 구직활동에 필요한 기술을 익힐 수 있도록 하는 프로그램을 제공하는 것 뿐만 아니라, 취업취약계층은 복합적인 취업 문제를 안고 있으므로 고용과 복지 등 각종 지원을 연계하여 수급자에게 맞춤형 프로그램을 제공하는 것이다.

[취업지원 프로그램 서비스의 주요 내용]

구분		주요 내용
의의		- 개인별 취업활동계획에 따라 수급자가 취업의욕과 직업적응능력을 높이고 구직활동에 필요한 기술을 익힐 수 있도록 하는 프로그램을 제공하는 것 뿐만 아니라, - 취업취약계층은 복합적인 취업 문제를 안고 있으므로 고용과 복지 등 각종 지원을 연계하여 수급자에게 맞춤형 프로그램을 제공할 필요
상호의무 원칙		- 국가는 소득지원과 취업에 필요한 지원서비스를 제공 - 지원대상은 취업지원서비스에 성실히 참여하여 취업을 위해 노력
취업지원서비스	집단상담	수급자의 취업의욕 고취, 취업기술 및 취업자신감 향상 등을 위해 집단상담 프로그램 또는 취업특강 실시
	직업훈련	수급자가 실제 현장에서 필요한 직무를 습득하고, 직장생활에 적응할 수 있도록 직업능력개발을 위한 직업훈련 프로그램 지원
	창업지원	수급자 중 창업을 희망하는 자는 창조경제혁신센터, 소상공인지원센터, 중소벤처기업부 K-스타트업 등 중앙정부·자치단체 지원 창업지원 프로그램에 연계
	일경험	고용노동부에서 국민취업지원제도의 연계사업을 추진하는 일경험 프로그램 및 청년을 대상으로 실시하는 청년 일경험과 타부처·자치단체·공공기관·민간기업 등에서 자체 실시하는 인턴사업 참가
	복지지원	취업장애요인 해소를 위해 복지, 서민금융 서비스 등 각종 복지 및 금융 지원과 연계
	기타	취업 장애요인 분석 및 특성진단에 맞춰 수급자가 직업능력개발에 필요한 경우 중앙정부 및 자치단체, 민간기관 등에서 실시하는 취업 준비교육, 직업훈련, 창업지원, 일경험 등 고용프로그램 연계

자료: 고용노동부, 「2023년도 국민취업지원제도 업무매뉴얼」, 2023.

취업지원 서비스의 상호의무원칙을 살펴보면, 국가는 소득지원과 취업에 필요한 지원서비스를 제공하고, 지원대상은 취업지원서비스에 성실히 참여하여 취업을 위해 노력하도록 되어 있다.

취업지원 서비스에는 집단상담, 직업훈련, 창업지원, 일경험, 복지지원, 기타 등의 서비스가 있다.

집단상담은 수급자의 취업의욕 고취, 취업기술 및 취업자신감 향상 등을 위해 집단상담 프로그램 또는 취업특강을 실시하는 것이다. 직업훈련은 수급자가 실제 현장에서 필요한 직무를 습득하고, 직장생활에 적응할 수 있도록 직업능력개발을 위한 직업훈련 프로그램을 지원하는 것이다. 창업지원은 수급자 중 창업을 희망하는 자는 창조경제혁신센터, 소상공인지원센터, 중소벤처기업부 K-스타트업 등 중앙 정부·자치단체 지원 창업지원 프로그램에 연계하는 것이다. 일경험은 고용노동부에서 국민취업지원제도의 연계사업을 추진하는 일경험 프로그램 및 청년을 대상으로 실시하는 청년 일경험과 타부처·자치단체·공공기관·민간기업 등에서 자체 실시하는 인턴사업에 참가하는 것이다. 복지지원은 취업장애요인 해소를 위해 복지, 서민 금융 서비스 등 각종 복지 및 금융 지원과 연계하는 것이다.

국민취업지원제도 참여자의 취업지원 서비스 참여율을 살펴보면, 전체 기준으로 2021년도 75.8%에서 2022년 98.5%로 상승하였다. 취업지원서비스 참여율은 해당연도 IAP 수립자 대비 IAP 수립 후 기간종료(취·창업 포함) 전까지 취업지원 서비스를 1회 이상 참여한 이력이 있는 자의 비율을 말한다.

2021년도에 취업지원 서비스 참여율이 낮은 사유에 대해, 고용노동부는 수당 지급을 위한 활동내역 뿐만 아니라 수당지급과 무관한 취업지원 서비스 제공 내역도 전산에 입력해야 하나, 2021년도 사업 초기에는 수당 지급과 무관한 취업지원 서비스 제공내역은 입력하지 않은 경우가 많아 실적이 축소되었다고 설명하고 있다.

취업지원 서비스별로 살펴보면 2022년(순인원) 기준으로 직업훈련 45.5%, 일경험 7.5%, 근로의욕/취업기술 향상 프로그램 60.6%, 기타 직업능력 9.2%, 컨설팅 서비스 95.4%, 집중취업알선 86.6%로서, 컨설팅서비스, 집중취업알선, 직업훈련, 근로의욕/취업기술 향상 프로그램에 상대적으로 많이 참여하고 있는 것으로 나타났다.

하지만 이는 취업지원 서비스 횟수 등은 확인할 수 없고 참여자의 수요와 필요에 맞는 서비스를 제공하였는지 확인할 수 없으므로 참여자의 특성에 맞는 취업지원 서비스를 다양하고 질 높게 제공하고 이를 관리해야 할 것으로 보인다. 그리고 참여자의 구직활동이행 여부를 면밀하게 살펴 취업까지 연계되도록 계속해서 노력해나갈 필요가 있다.

[참여자 유형별 취업지원 서비스 참여율]

(단위: 천명, %)

연도	구분		IAP 수립자 수	취업 지원 서비스 참여율	취업지원프로그램 참여율				구직활동지원 프로그램 참여율	
					직업 훈련	일경험	근로의 욕/취업 기술 향상	기타 직업 능력	컨설팅 서비스	집중 취업 알선
2021	Ⅰ 유형	요건심사형	142	54.3	23.3	1.7	13.1	2.6	20.4	41.0
		선발형(비경활)	61	59.0	27.6	1.3	15.6	2.7	23.4	45.5
		선발형(청년)	130	96.8	38.8	6.8	53.3	5.1	69.8	92.5
		소계	333	71.8	30.1	3.6	29.3	3.6	40.3	62.0
	Ⅱ 유형	저소득특정계층	32	86.2	64.1	1.8	48.3	2.9	32.6	39.1
		청년	37	97.6	56.9	8.0	64.8	6.1	69.3	84.6
		중장년	10	97.4	61.5	3.9	58.4	3.2	66.2	86.6
		소계	79	92.9	60.4	5.0	57.3	4.4	54.0	66.4
	합계		412	75.8	35.9	3.9	34.7	3.7	42.9	62.8
2022	Ⅰ 유형	요건심사형	85	96.9	41.1	5.1	41.9	12.9	92.9	77.9
		선발형(비경활)	30	97.6	51.5	3.6	46.7	14.3	93.8	79.9
		선발형(청년)	100	99.7	41.3	9.6	69.5	6.0	97.5	95.5
		소계	215	98.3	42.6	7.0	55.4	9.9	95.2	86.4
	Ⅱ 유형	저소득특정계층	13	97.2	65.2	3.2	67.9	6.7	93.4	69.9
		청년	37	99.8	50.8	12.7	82.3	8.1	97.2	92.1
		중장년	14	99.5	57.6	4.9	76.9	4.4	95.3	91.3
		소계	64	99.2	55.2	9.1	78.2	7.0	96.0	87.5
	합계		279	98.5	45.5	7.5	60.6	9.2	95.4	86.6

주: 순인원 기준 참여율임

자료: 고용노동부 제출자료를 바탕으로 작성

라. 취업률 분석

첫째, 국민취업지원제도의 취업률은 2021년도 68.1%, 2022년도 54.4% 수준이며, 사업 대상의 대부분을 차지하고 있는 I 유형의 취업률은 2021년 67.3%, 2022년 53.0%로 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

국민취업지원제도는 취업취약계층에게 취업지원 서비스 제공을 통해 취업을 증진시키는 것을 목적으로 하고 있으며, 동 사업의 성과지표는 국민취업지원제도 참여자수와 더불어 취업률로 설정되어 있다.

국민취업지원제도 취업률의 경우, 참여자의 노동시장 진입은 국민취업지원제도의 최종 목표로 참여 종료자 중 취업자의 비율을 측정함으로써 제도의 성과를 확인할 수 있다.

취업률은 국민취업지원제도 종료자 대비 취·창업자로 산출하며, 취업기준은 주 15시간 이상 상용일자리를 취업으로 인정하며, 기간만료로 종료되더라도 사후관리 기간 3개월 이내 취·창업한 자를 포함한다.

[국민취업지원제도 성과지표]

구분	측정산식	의의
국민취업지원제도 참여자수	I·II유형 참여자수 (수급자격 인정자수)	국민취업지원제도는 고용보험 사각지대에 놓인 취업취약계층을 대상으로 하는 2차 고용안전망으로서, 참여자 수는 고용안전망 강화 지표로서 의미를 가짐
국민취업지원제도 취업률	I·II유형 취업자수/ 취업지원 서비스 종료 자수	참여자의 노동시장 진입은 국민취업지원제도의 최종 목표로 참여 종료자 중 취업자의 비율을 측정함으로써 제도의 성과를 확인

자료: 고용노동부

국민취업지원제도의 취업률을 살펴보면, 2021년도에는 I 유형이 67.3%, II 유형이 71.7%였는데, 2022년도에는 I 유형이 53.0%, II 유형이 60.2%로 낮아진 것으로 나타났다.

고용노동부는 2022년도의 취업률이 저하된 사유에 대해, 2022년도는 전년도 이월자가 발생하여 이월자가 없었던 2021년도와 비교하기 어려우며, 이월자가 포함될 경우 취업지원 서비스 기간이 끝난 후 취업하지 않고 종료되는 경구가 더 많기

때문에 취업률이 낮아지는 측면이 있다고 설명하고 있다. 그리고 이월자를 제외한 당해연도 참여자 취업률은 76.9%로 2021년도(58.1%)에 비해 높은 수준이라고 설명하고 있다.

[국민취업지원제도 취업 현황]

(단위: 명, %)

연도	구분		참여 인원	취업지원 종료중단자 (A)	취업인원			취업률 (B/A)
					취업	창업	소계 (B)	
2021	I 유형	요건심사형	145,689	70,622	44,906	2,366	47,272	66.9
		선발형(비경활)	62,438	25,728	9,412	892	10,304	40.0
		선발형(청년)	132,522	46,221	37,299	1,027	38,326	82.9
		소계	340,649	142,571	91,617	4,285	95,902	67.3
	II 유형	특정계층	33,211	12,957	7,425	348	7,773	60.0
		청년	38,017	16,258	13,107	202	13,309	81.9
		중장년	10,040	3,693	2,419	104	2,523	68.3
		소계	81,268	32,908	22,951	654	23,605	71.7
	합계		421,917	175,479	114,568	4,939	119,507	68.1
2022	I 유형	요건심사형	87,442	112,290	59,841	2,856	62,697	55.8
		선발형(비경활)	30,818	46,573	12,145	971	13,116	28.2
		선발형(청년)	101,267	114,938	67,592	1,573	69,165	60.2
		소계	219,527	273,801	139,578	5,400	144,978	53.0
	II 유형	특정계층	13,100	23,797	9,076	496	9,572	40.2
		청년	37,971	34,254	24,945	328	25,273	73.8
		중장년	14,213	11,015	6,489	237	6,726	61.1
		소계	65,284	69,066	40,510	1,061	41,571	60.2
	합계		284,811	342,867	180,088	6,461	186,549	54.4

- 주: 1. 2021년도 작성기준: 2021년 종료자 대상 2022.4.30.기준(단, 참여인원은 2021.12.31.기준)
 2. 2022년도 작성기준: 2022년 종료자 대상 2023.4.30.기준(단, 참여인원은 2022.12.31.기준)
 3. 취업인원은 일반사업장 취업자+창업자로, 직접 일자리사업 참여자 등은 취업인원에 포함되지 않음
 4. 당해연도 종료자의 대부분은 취업으로 종료한 자이나, 이월자는 취업지원 서비스기간이 끝난 후 취업하지 않고 종료되는 경우가 더 많기 때문에 이월자의 취업률이 낮음(2021년은 이월자가 없으므로 2022년과 취업률 비교 어려움)

자료: 고용노동부 제출자료를 바탕으로 재작성

내역별로 살펴보면, 사업 대상의 대부분을 차지하고 있는 I 유형 취업률의 경우 2021년 67.3%, 2022년 53.0%로서 II유형(2021년 71.7%, 2022년 60.2%)에 비해 상대적으로 취업률이 낮은 것으로 나타났다.

세부내역별로 살펴보면, 2022년의 경우 I 유형 선발형(비경합)의 취업률이 28.2%, II유형 특정계층의 취업률이 40.2%로 상대적으로 낮았는데, 이는 이들 대상자의 취업역량이 낮거나 복합적인 취업애로요인이 있는 저소득층이 많이 포함된 것 등에 기인한 것으로 보인다.

한편, 저소득층 참여비율과 취업인정 기준이 달라 직접 비교하기는 어려운 측면이 있지만, 동 사업의 전신인 취업성공패키지의 취업률이 2016~2020년 기간 중 50.2~65.5%였다는 점을 감안할 때, 국민취업지원제도의 취업률은 크게 향상되지 못한 것으로 보인다.

[취업성공패키지 취업률]

					(단위: %)
구분	2016	2017	2018	2019	2020
취업률	65.5	64.5	63.2	56.8	50.2

자료: 고용노동부

향후 고용노동부는 취업지원서비스 참여촉진 및 프로그램의 다양화, 상담사의 전문성 강화, 알선기업 확대 등을 통해 국민취업지원제도의 취업률을 지속적으로 향상시켜 나갈 필요가 있다.

둘째, 상대적으로 안정적인 고용보험 일자리 취업률은 2021년 58.6%, 2022년 47.5%로서, 전체 취업률에 비해 약 10%p정도 낮은 것으로 나타났다.

앞서 살펴본 취업률이 일반적인 전체 일자리에 대한 것이라면, 상대적으로 안정적인 직장인 고용보험에 가입된 일자리 취업률을 살펴볼 필요가 있다.

국민취업지원제도에서 취업지원 종료자 중 고용보험 일자리 취업률은 2021년도 58.6%, 2022년도 47.5%로서, 전체 일자리 취업률(2021년도 68.1%, 2022년도 54.4%)에 비해 약 10%p 정도 낮은 것으로 나타났다.

내역별로 살펴보면, 사업 대상의 대부분을 차지하고 있는 I 유형 취업률의 경우 2021년 57.7%, 2022년 46.2%로서 II유형(2021년 62.6%, 2022년 52.8%)에 비해 상대적으로 취업률이 낮은 것으로 나타났다.

향후 고용노동부는 취업지원서비스 참여촉진 및 프로그램의 다양화, 상담사의 전문성 강화, 알선기업 확대 등을 통해 고용보험 일자리 등 안정적인 직장에 취업할 수 있도록 노력해나갈 필요가 있다.

[국민취업지원제도 고용보험 일자리 취업 현황]

(단위: 명, %)

연도	구분		참여인원	취업지원 종료종단자 (A)	고용보험 가입 취업자(B)	고용보험 취업률 (B/A)
2021	I 유형	요건심사형	145,689	70,622	40,731	57.7
		선발형(비경활)	62,438	25,728	8,051	31.3
		선발형(청년)	132,522	46,221	33,463	72.4
		소계	340,649	142,571	82,245	57.7
	II 유형	저소득·특정계층	33,211	12,957	6,536	50.4
		청년	38,017	16,258	11,967	73.6
		중장년	10,040	3,693	2,108	57.1
		소계	81,268	32,908	20,611	62.6
	합계		421,917	175,479	102,856	58.6
2022	I 유형	요건심사형	87,442	112,290	55,133	49.1
		선발형(비경활)	30,818	46,573	10,646	22.9
		선발형(청년)	101,267	114,938	60,697	52.8
		소계	219,527	273,801	126,476	46.2
	II 유형	저소득·특정계층	13,100	23,797	8,038	33.8
		청년	37,971	34,254	22,506	65.7
		중장년	14,213	11,015	5,907	53.6
		소계	65,284	69,066	36,451	52.8
	합계		284,811	342,867	162,927	47.5

자료: 고용노동부

마. 고용유지율 분석

국민취업지원제도 참여를 통한 취업자들의 1년 이상 고용유지율이 약 50% 수준으로, 취업자의 절반 정도는 같은 사업장에서 계속 근무하지 않은 것으로 나타났다.

취업률이 1차적인 성과지표라면, 고용안정성 차원에서 고용유지율(일정기간 동안 현 직장을 유지하고 있는 비율)을 살펴보는 것은 중요한 과제이다.

국민취업지원제도 참여를 통해 취업한 인원의 고용유지율을 살펴보면, 1년 이상 고용상태를 유지하는 비율이 2021년 48.3%, 2022년 52.2%로 낮은 수준에 머물러 있다.

고용유지 기간별로 살펴보면, 2022년도의 경우 3개월 이상 고용유지율은 79.7%, 6개월 이상 고용유지율은 66.1%, 9개월 이상 고용유지율은 56.8%, 1년 이상 고용유지율은 52.2%로서, 취업자의 절반정도는 같은 사업장에서 계속 근무하지 않는 것으로 나타났다.

[국민취업지원제도 고용유지 현황]

(단위: %)

연도	구분		고용유지율			
			3개월 이상	6개월 이상	9개월 이상	1년 이상
2021	I 유형	요건심사형	79.3	63.7	52.0	47.6
		선발형(비경험)	75.8	60.0	48.2	44.0
		선발형(청년)	80.3	64.8	54.1	50.0
		소계	79.4	63.8	52.5	48.2
	II 유형	저소득·특정계층	78.8	63.6	52.7	48.2
		청년	80.1	65.0	55.1	50.4
		중장년	72.7	56.0	46.0	41.9
		소계	78.9	63.7	53.4	48.8
	합계		79.3	63.8	52.6	48.3
2022	I 유형	요건심사형	79.6	65.8	55.8	51.0
		선발형(비경험)	75.1	61.6	51.0	45.9
		선발형(청년)	80.9	67.2	58.4	54.1
		소계	79.9	66.1	56.6	52.1
	II 유형	저소득·특정계층	77.0	63.9	54.1	49.6
		청년	80.8	68.0	59.7	55.6
		중장년	76.0	61.7	52.2	45.2
		소계	79.2	66.1	57.2	52.6
	합계		79.7	66.1	56.8	52.2

주: 고용노동부 제출자료를 바탕으로 작성

한편, 직접 비교하기는 어려운 측면이 있지만, 동 사업의 전신인 취업성공패키지의 1년이상 고용유지율이 2016~2020년 기간 중 45.4~49.0%였다는 점을 감안할 때, 국민취업지원제도의 고용유지율은 유사한 수준인 것으로 나타났다.

[취업성공패키지 취업률 및 고용유지율]

(단위: %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020
취업률	65.5	64.5	63.2	56.8	50.2
6개월 이상 고용유지율	62.0	61.8	62.3	62.5	60.6
1년 이상 고용유지율	45.4	46.6	48.8	49.0	46.5

자료: 고용노동부

향후 고용노동부는 참여대상에 대한 취업역량 강화, 안정적인 직장 알선 등을 통해 고용유지율을 높여나갈 필요가 있다.

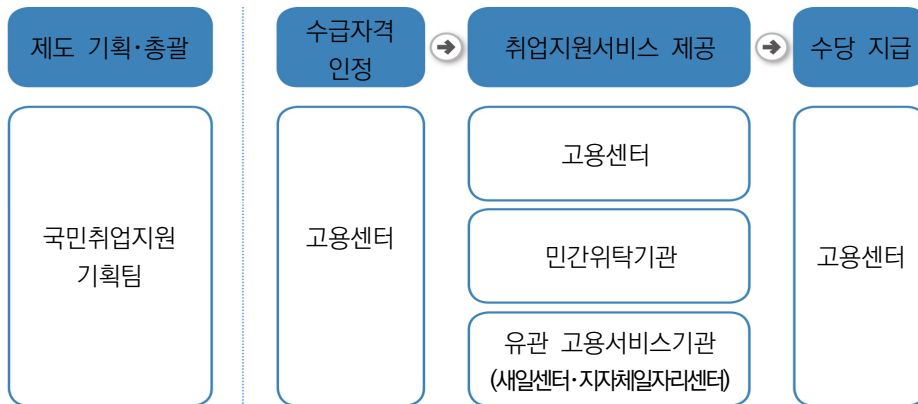
가. 개요

국민취업지원제도의 성패는 지원제도를 운영하는 인력의 숙련 수준, 노력 그리고 이를 조율하는 조직 역량, 즉 전달체계에 의해 좌우된다.²⁾ 일반적으로 전달체계는 각종 사회복지정책에서 주어지는 여러 가지 재화나 서비스를 수급자에게 전하는 체계를 말한다.

국민취업지원제도 전달체계는 ①제도 기획·총괄, ②수급자격 인정, ③취업서비스 제공, ④수당 지급의 순으로 이루어진다.

기관별로 살펴보면, 고용노동부 본부 국민취업지원기획팀에서 기획·총괄하고, 소속기관인 고용센터에서 집행업무를 수행하고 있다. 집행업무 중 수급자격 인정 및 수당 지급, 부정수급·제재 업무 등은 고용센터에서 전담하되, 취업지원서비스 제공 업무는 고용센터, 민간위탁 운영기관과 더불어 유관 고용서비스기관(여성새로일하기센터, 지자체 일자리센터 등)에서 일부 수행하고 있다.

[국민취업지원제도 전달체계도]



자료: 고용노동부

2) 고용노동부 연구용역, 「제1차 구직자 취업지원 기본계획 수립 연구」, 한국노동연구원, 2021.

국민취업지원제도의 핵심업무인 취업지원서비스 제공 주체를 살펴보면 크게 고용센터와 민간위탁 운영기관이 분담하여 시행하고 있다.

구체적으로 I 유형의 경우 요건심사형은 고용센터를 주축으로 하여 유관기관이 연계·협업하고, 선발형은 민간위탁기관(청년특례)과 고용센터(비경활)가 나누어 수행하며, II 유형 경우 기초생활수급자(고용센터가 수행)를 제외한 모든 수급자에 대해 민간위탁기관이 취업지원서비스를 제공한다.

고용노동부는 고용센터에서 상대적으로 다 취약한 요건심사형, 비경활, 기초수급자를 담당하는 이유는 그들이 복합적인 취업 애로요인을 가진 경우가 많아 지자체·유관기관과 협력하여 집중 사례관리가 필요하기 때문이라고 설명하고 있다.

[취업지원서비스 제공 주체]

구분			수행 주체
Ⅰ 유형	요건심사형		고용센터
	선발형	청년특례	민간위탁 운영기관
		비경활	고용센터
Ⅱ 유형	특정계층		민간위탁 운영기관 (특정계층 중 기초생활수급자는 고용센터)
	청년층		
	중장년층		

자료: 고용노동부

한편, 국민취업지원제도를 총괄·기획하고 있는 고용노동부 본부(국민취업지원 기획팀)에서는 제도설계 총괄, 법령 제·개정, 업무매뉴얼 관리, 고용센터 관리, 취업지원 및 구직활동지원 프로그램 개발, 성과관리 등을 담당하고 있다.

본 절에서는 ①고용노동부의 성과관리체계, ②고용센터의 성과 및 운영구조, ③ 민간위탁 운영기관의 성과 및 운영구조로 나누어 국민취업지원제도의 전달체계에 대해 분석하였다.

나. 고용노동부의 성과관리체계 분석

첫째, 법정 상위계획인 「제1차 구직자 취업지원 기본계획(2022)」에는 국민취업지원제도의 참여인원·취업률 등에 대한 중장기 성과목표가 부재하고, 사업 시행 이래 2년 동안 공식적인 성과가 공개되고 있지 않은 상황이다.

고용노동부는 「구직자취업촉진법」에 따라 국민취업지원제도를 시행하고 있으며, 같은 법 제5조³⁾에서는 구직자 취업지원의 기본목표 및 추진방향, 사업계획 및 추진방법, 성과분석 및 개선방안, 재원조달 등을 포함한 「구직자 취업지원 기본계획」을 5년마다 수립하도록 규정하고 있다.

2022년 6월에 「제1차 구직자 취업지원 기본계획」이 수립되어 있는데, 동 계획에는 “한국형 실업부조로서 취업지원서비스와 소득보장을 강화하여 중층적 고용안전망 공고화”한다는 목표와 기본방향이 제시되어 있고, 다양한 사업계획 및 추진방법에 대한 세부추진방안이 제시되어 있다.

그리고, 성과분석·환류체계 강화 부문에 있어서는 각각 실시해 온 지방고용노동관서 기관평가 및 위탁기관 평가를 일원화하여 매년 종합적이고 정기적인 성과분석을 실시하고, 국민취업지원제도의 핵심 성과지표를 취업률, 고용유지율 등으로 설정하고 정기적으로 성과를 공개하여 투명하게 관리한다고 되어 있다.

그러나, 동 계획에는 일반적으로 법정 상위계획에 담겨 있어야 할 중장기 성과목표가 설정되어 있지 않다. 다시 말하면, 국민취업지원제도를 시행하면서 몇 년도를 목표연도로 하여 얼마만큼의 참여인원 및 취업률 등의 성과를 달성하겠다는 기본적인 목표가 부재한 상황이다.

3) 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」

제5조(구직자 취업지원 기본계획의 수립·시행 등)

- ① 고용노동부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 구직자의 취업을 지원하기 위한 구직자 취업지원 기본계획을 5년마다 수립하고 시행하여야 한다.
- ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
 1. 구직자 취업지원의 기본목표 및 추진방향
 2. 구직자 취업지원에 관한 사업계획 및 추진방법
 3. 구직자 취업지원 체계의 구축 및 운영
 4. 구직자 취업지원의 성과분석 및 개선방안
 5. 구직자 취업지원을 위한 재원조달
 6. 그 밖에 구직자 취업지원을 위하여 필요한 사항 <이하, 생략>

[「제1차 구직자 취업지원 기본계획」의 주요 내용]

구분	주요 내용
목표 및 기본방향	한국형 실업부조로서 취업지원서비스와 소득보장을 강화하여 중층적 고용안전망 공고화
연도별 이행	□ 2022년에는 시행 첫 해의 성과를 분석해 취업지원서비스를 내실화하는 등 제도 정착에 주력하고, 사회적 논의 필요과제는 단계적으로 추진 (2021) 시행 첫해 긴급한 제도개선을 통해 취약계층 보호의 폭을 확대, 대국민홍보·지방관서 독려 등 집중 홍보·안내 (2022) 서비스 내실화·고도화를 통해 국민이 체감하는 취업지원 효과성을 높이고, 내실 있는 운영기반 공고화 (2023~2024) 보장성 강화 등 관련 사회적 논의를 지속하면서 그 성과를 가시화 (2025~2026) 적정 지원대상·수준 등 운영 틀 재설계 및 타 제도와의 연계 강화 등 한국형 실업부조의 장기적 도약 기반 마련
세부 추진과제	(지원이 필요한 많은 국민을 지원) 취업취약계층의 보호범위를 확대하고 국민들의 적극적 참여여건 조성 (지원받는 국민을 더 두텁게 지원) 시행 첫 해 다소 엄격하게 설정된 지원수준 및 요건 개선 추진 (참여자의 구직활동 실질화 및 상담사의 적극적 활성화) 구직노력 지원을 위한 지원체계 합리화 및 상담사의 적극적인 개입 강화 (더 제대로, 내실있게 취업지원 제공) 프로그램 다양화 등 전방위적 취업지원 내실화 및 성과분석·환류 강화 (내실있는 취업지원을 위한 인프라·역량 강화) 고용센터 상담의 질 제고, 위탁·유관기관 협업 강화 등 전달체계 개선
성과분석·환류체계 강화	□ 각각 실시해 온 지방고용노동관서 기관평가 및 위탁기관 평가를 일원화하여, 매년 종합적이고 정기적인 성과분석 실시(2022년~) - 고용센터, 민간위탁기관, 유관기관에서 각각 수행하는 사업을 종합적으로 분석(취업률 등 대상·계층별 효과, 내·외부 고객만족도, 임금·근속기간 등 취업 이후 성과 등) - 국민취업지원제도의 핵심 성과지표를 취업률, 고용유지율 등으로 설정하고 정기적으로 성과를 공개하여 투명하게 관리

자료: 고용노동부, 「제1차 국민취업지원 기본계획」, 2022.6.

한편, 고용·노동 분야 주요 법정계획의 중장기 성과목표를 살펴보면, 「제1차 청년정책 기본계획」의 경우 2025년까지 128만명의 청년구직자를 지원하고, 청년 10만명을 대상으로 희망저축계좌와 자산형성을 지원하는 것 등을 목표로 하고 있다. 「제5차 고용정책 기본계획」의 경우 2027년까지 청년고용률 58%, 고령자취업률 71%를 달성하는 것 등을 목표로 하고 있다.

「제4차 건설근로자 고용개선 기본계획」의 경우 2024년까지 취업지원센터 알선일수 68만일 및 건설근로자 복지사업 4만명 수혜 등을 목표로 하고 있다. 「제6차 장애인 고용촉진 기본계획」의 경우 2025년까지 장애인 의무고용기업 500개 및 공공부문 장애인 의무고용률 3.8% 달성 등을 목표로 하고 있다.

[고용·노동 분야 주요 법정계획의 중장기 성과목표]

구분	근거 법령	중장기 성과목표
제1차 청년정책 기본계획	「청년기본법」 제8조	• 2025년까지 128만명의 청년구직자 지원 • 2025년까지 청년 10만명 희망저축계좌와 자산형성 지원 등
제5차 고용정책 기본계획	「고용정책기본법」 제8조	• 2027년 청년고용률 58% 달성 • 2027년 고령자취업률 71% 달성
제4차 건설근로자 고용개선 기본계획	「건설근로자법」 제3조	• 2024년 취업지원센터 알선일수 68만일 • 2024년 건설근로자 복지사업 4만명 수혜
제6차 장애인 고용촉진 기본계획	「장애인 고용법」 제7조	• 2025년 장애인 의무고용 기업 500개 • 2024년 장애인 의무고용률 3.8% 달성

자료: 각 상위계획 자료를 바탕으로 재작성

그리고, 앞서 살펴본 바와 같이 「제1차 국민취업지원제도 기본계획」중 성과분석·환류체계 강화 부문에 있어서는 국민취업지원제도의 핵심 성과지표를 취업률, 고용유지율 등으로 설정하고 정기적으로 성과를 공개하여 투명하게 관리한다고 되어 있으나, 2021년 사업시행 이래 공식적인 취업률, 고용유지율 등의 성과는 공개되지 않고 있다.⁴⁾

향후 고용노동부는 국민취업지원제도의 중장기 성과목표 등을 명시하고 정기적으로 취업률, 고용유지율 등의 성과를 공개하는 등 체계적으로 사업을 추진해나갈 필요가 있다.

4) 2023년 6월말에 고용센터별 취업률 성과를 공개한 바 있다.

둘째, 2021년 1월 국민취업지원제도 시행 이래 지원대상 및 수급요건, 지원내용 등에 대한 제도가 6차례 변경되었는데, 정책의 일관성, 사업참여 확대 등을 위해 향후 제도변경을 최소화할 필요가 있다.

국민취업지원제도 연혁을 살펴보면, 2019년 관계부처 합동으로 「국민취업지원제도 추진방안」을 마련하였고, 2020년 5월 근거법령인 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」이 제정되었으며, 2021년 1월 사업시행지침인 「국민취업지원제도 운영규정(고용노동부 고시)」이 제정되어 사업이 시행되고 있다.

[국민취업지원제도 주요 연혁]

구분	주요 내용
2019년 6월	• 관계부처 합동으로 「국민취업지원제도 추진방안」 마련
2020년 5월	• 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」 제정
2021년 1월	• 「국민취업지원제도 운영규정(고용노동부 고시)」 제정 • 국민취업지원제도 시행

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 재작성

그런데, 2021년 1월 국민취업지원제도 시행 이래 2023년 6월 현재까지 지원대상의 범위, 수급요건, 지원내용 등에 대한 제도가 6차례 변경되었다.

2021년 3월에는 자립지원청년(보호종료아동), 구직단념 청년, 특별고용지원업종 실직자, 집합금지·영업제한업종종사자 등을 대상으로 지원대상을 추가하거나 요건을 완화하였는데, 이는 취업취약계층에 대한 수급 요건 개선 및 대상 추가로 취업지원서비스를 적극적으로 제공하기 위한 것이다.

2021년 7월에는 영세자영업자를 대상으로 연매출 등 참여요건을 완화하였고, 청년을 대상으로 재산요건(3억원→4억원)으로 완화하고 취업경험 요건을 폐지하였는데, 이는 취업애로계층인 청년층 참여를 확대하기 위한 것이다.

2021년 9월에는 참여자에 대한 소득요건(중위소득 50%→60% 이하) 및 재산요건(3억원→4억원)으로 완화하였고, 청소년부모를 II유형 특정계층에 추가하였는데, 이는 취업취약계층 참여대상을 확대하기 위한 것이다.

가장 최근인 2023년 1월에는 직접일자리사업 종료자의 I유형 참여를 허용하였고, I유형 참여자에게는 부양가족수당 1인당 10만원(최대 40만원)을 지급하고 있는데, 이는 취업촉진 및 참여활성화를 위해 생계지원을 강화한 것이다.

[국민취업지원제도 제도개편 추이]

연번	연월	지원대상	개편내용	개편목적
1	'21.3	◦ 자립지원청년(보호종료아동) ◦ 구직단념청년 ◦ 특별고용지원업종 실직자 ◦ 집합금지·영업제한업종 종사자	◦ 지원대상 추가 ◦ 요건 완화 ◦ 대상자 명확화 ◦ 지원대상 추가	취업취약계층에 대한 수급 요건 개선 및 대상 추가로 취업지원 서비스를 적극적으로 제공하기 위함
2	'21.7	영세자영업자 청년(18~34세)	II유형 참여요건 '21.12.30까지 완화 (연매출 1.5억 →3억이하) ◦ 재산요건 완화(3→4억) ◦ 취업경험 요건 폐지	코로나19 피해업종에 대한 참여대상 확대 취업애로계층인 청년층 참여 확대 필요성
3	'21.9	국취 참여자 청소년부모	◦ 소득요건 완화 중위소득 50%→60%이하 ◦ 재산요건 완화(3억→4억) II유형 특정계층 추가	코로나19 경기침체에 따른 취업취약계층 참여대상 확대 필요성 취업지원 필요성
4	'22.1	영세자영업자 I 유형 참여자	II유형 참여요건을 '22.6.30.까지 연장 (연매출 1.5억→3억 이하) I 유형 참여자 중 IAP수립후 2개월내 취업시 50만원지급	코로나19 피해업종에 대한 참여대상 확대 수급자의 신속한 취업 유도
5	'22.7	청년(18~34세) 영세자영업자	청년 재산요건 확대 (4억원→5억원 이하) II유형 참여요건을 매출액 3억 이하로 상시 확대	취업애로계층인 청년층 참여 확대 필요성 코로나19 피해업종에 대한 참여대상 확대
6	'23.1	직접일자리사업 참여자 I 유형참여자 ◦ I 유형참여자 ◦ II유형참여자 조건부수급자	직접일자리사업(노동시장이행형 14개 사업) 종료 후 I 유형 즉시 참여 허용, 특정계층 내 직접일자리 참여자 추가 부양가족수당 1인당 10만원 지급(최대 40만원) ◦ I 유형참여자 중 IAP수립후 3개월내 취업시 구축수당 잔액 50% ◦ II유형참여자중 조건부수급자가 IAP수립후 3개월내 취업시 50만원지급	취업지원서비스를 통해 민간 일자리로의 이행을 촉진하기 위함 참여활성화를 위한 생계 지원 강화 수급자의 신속한 취업 유도

자료: 고용노동부

개편 목적을 살펴보면, 전반적으로 참여대상을 확대하고 수급요건을 개선하여 취업지원서비스를 적극적으로 제공하여 취업을 유도하기 위한 것으로 볼 수 있다.

그런데, 사업시행 이래 실적을 보면 신청인원 및 참여인원은 오히려 줄고 있어 제도개편의 취지를 달성하고 있지 못한 것으로 보인다. 신청인원은 2021년 49.5만 명에서 2022년 31.6만명으로 감소하고, 참여인원도 같은 기간 중 42.2만명에서 28.5만명으로 감소하였으며, 목표 대비 달성도도 감소하였다.

2023년도에도 4월 기준으로 목표인원 47만명 대비 9.7만명(20.5%)만이 참여하고 있어 현재 수준으로는 목표를 달성하기 힘들 것으로 보인다.⁵⁾

[국민취업지원제도 신청 및 참여실적]

(단위: 명, %, %p)

구분	2021 (A)	2022 (B)	2023.4.	증감 (B-A)
목표인원	640,000	600,000	470,000	△40,000
신청인원	494,910	315,526	106,381	△179,384
참여인원	421,917	284,811	96,518	△137,106
달성도	65.9	47.5	20.5	△18.4

주: 2023년의 경우 4월 기준임

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 재작성

이와 같이, 고용노동부는 2021년 1월 국민취업지원제도 시행 이래 참여대상을 확대하고 취업지원서비스를 적극적으로 제공하여 취업을 유도하기 위해 지원대상 및 수급요건, 지원내용 등에 대한 제도를 6차례 변경하였는데, 지원대상 확대가 참여 확대로 이어지지 않고 있는 실정이다.

향후 고용노동부 정책의 일관성, 사업참여 확대 등을 위해 제도변경을 최소화 할 필요가 있다.

5) 국민취업지원제도는 연중 상시로 참여인원을 모집하고 있다.

셋째, 국민취업지원제도의 각종 수당에 대한 부정수급 건수 및 금액이 증가하고 있는 가운데, 정책효과 확보 및 행정력 낭비 방지 등을 위해 부정수급을 최소화시킬 필요가 있다.

부정수급은 재정건전성을 훼손하고 정책효과를 왜곡시키며, 부정수급 적발에 막대한 행정력이 낭비되는 문제이므로 최소화시킬 필요가 있다.⁶⁾ 국민취업지원제도의 경우, 고용노동부는 부정수급의 유형을 수급자격 부정수급, 구직촉진수당·취업활동비용·취업성공수당 부정수급 등으로 구분하여 관리하고 있다.

[국민취업지원제도 부정수급 관리 현황]

구분	주요 내용
부정수급 유형	수급자격 부정수급, 구직촉진수당(취업활동비용 지원 포함) 부정수급, 취업성공수당 부정수급 등으로 구분
부정수급 사례	- 취업이 예정되어 있거나 취업된 사실을 숨기고 지원받은 경우 - 수급자격 인정 요건을 거짓으로 신고하고 지원받은 경우 - 다른 사람의 명의를 도용하여 수급자격을 인정받은 경우 - 취업지원 및 구직활동지원 프로그램 이행 내용을 거짓으로 신고한 경우 - 구직촉진수당 지급주기 중 발생한 소득을 거짓으로 신고한 경우 - 취업사실확인서 등 수당 수급 요건에 관한 내용을 거짓으로 신고하고 지급받은 경우
제재 내용	- 반환명령: 부정하게 받은 수당 등을 전부 반환해야 함 - 추가징수: 부정수급액과 같은 금액을 추가로 징수함 - 수급권 소멸: 부정수급일 이후에는 수급권이 없어짐 - 형사처벌: 부정수급자와 공모한 자 등은 1년 이하의 징역이나 1,000만원 이하 벌금의 형사처벌을 받음 - 재참여 제한: 부정수급으로 처분을 받게되면 처분 결정일부터 이후 5년 이내에는 국민취업지원제도에 재참여가 제한

자료: 고용노동부

부정수급 사례는 취업이 예정되어 있거나 취업된 사실을 숨기고 지원받은 경우, 수급자격 인정 요건을 거짓으로 신고하고 지원받은 경우, 취업지원 및 구직활동지원 프로그램 이행 내용을 거짓으로 신고한 경우, 취업사실확인서 등 수당 수급

6) 고용노동부, 「2023년도 국민취업지원제도 업무매뉴얼」, 2023.

요건에 관한 내용을 거짓으로 신고하고 지급받은 경우 등에 해당한다.

부정수급에 대한 제재내용으로는 반환명령, 추가징수, 수급권소멸, 형사처벌, 재참여제한 등의 조치가 취해진다.

국민취업지원제도 사업 시행 이래 2년간 부정수급 추이를 보면, 부정수급 건수는 2021년 697건에서 2022년 835건으로 증가하였고, 부정수급액도 같은 기간 중 4.9억원에서 6.3억원으로 증가하였다.

[국민취업지원제도 부정수급 현황]

(단위: 건, 백만원)

구분	2021				2022				증감 (B-A)
	구직촉진수당	취업활동비용	취업성공수당	소계 (A)	구직촉진수당	취업성공수당	취업성공수당	소계 (B)	
부정수급건수	679	18	-	697	786	31	18	835	138
부정수급액	483	4	-	487	614	8	9	631	144
징수결정액	612	5	-	617	857	10	14	881	264
환수액	304	4	-	308	545	8	9	562	254
미환수액	308	1	-	309	312	3	5	319	10

주: 징수결정액은 총반환명령액으로서 부정수급액보다 클 수 있음

자료: 고용노동부

한편, 국민권익위원회에서는 2022년 상반기 중앙행정기관, 지방자치단체, 시도 교육청 등 308개 공공기관을 대상으로 「공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률」에 따른 환수 등 제재 처분 이행실태를 점검하고 그 결과를 발표하였다.

[국민권익위원회의 2022년 상반기 정부지원금 환수현황(고용노동부 대상)]

(단위: 백만원, 건)

사업명	환수처분		제재부가금 부과	
	금액	건수	금액	건수
일자리안정자금지원	11,851	40,179	20	7
청년일자리 창출지원	783	47	4,381,553	67
청년 추가고용장려금	750	66	1,474	57
국민취업지원제도	747	1,257	77,230	97
사회보험사각지대 해소	722	18,308	-	-
기타 사업(19개)	1,960	597	1,891	173
합계	16,813	60,454	7,843	401

자료: 국민권익위원회 자료를 바탕으로 재작성

2020년 1월 1일 시행된 「공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률」은 공공재정지급금⁷⁾을 오지급, 허위청구, 과다청구 등 부정 청구한 경우 부정이익을 환수하고 그 가액의 5배 이내의 제재부가금을 부과하도록 하고 있다.

기관별로는 중앙행정기관의 경우 고용노동부가 168억원으로 환수처분이 가장 많았고, 고용노동부 내 환수처분 건수로는 일자리 안정자금(40,179건), 사회보험사 각지대 해소(18,308건), 국민취업지원제도(1,257건)의 순으로 나타났다. 다만 동 내용에서는 부정수급 분 아니라 부당이득도 포함하고 있다.

이와 같이, 국민취업지원제도의 각종 수당에 대한 부정수급 건수 및 금액이 증가하고 있는 가운데, 고용노동부는 정책효과 확보 및 행정력 낭비 방지 등을 위해 부정수급을 최소화시킬 필요가 있다.

7) 정부 보조금, 지원금 등 법령 또는 자치법규에 따라 공공기관이 상당한 반대급부를 받지 않고 제공하는 금품 등을 말한다.

다. 고용센터의 성과 및 운영실태 분석

첫째, 고용센터가 담당하고 있는 유형의 참여인원, 취업지원서비스 참여율, 취업률 등 성과가 민간위탁 운영기관에 비해 상대적으로 미흡한 상황이다.

국민취업지원제도는 수급자격자의 유형에 따라 취업지원 서비스를 제공하는 주체가 고용센터와 민간위탁 운영기관으로 구분된다.

고용센터는 I 유형 요건심사형과 선발형 비경활, II 유형 기초생활수급자에 대해 취업지원의 전과정을 담당한다. 민간위탁기관은 기초생활수급자를 제외한 II 유형 수급자 전체, I 유형 청년특례형의 취업지원서비스를 지원하고 있다.

고용센터는 실직자 생계안정을 위한 구직급여 및 재취업 지원, 구인, 구직자 맞춤형 취업지원, 일자리 창출과 취약계층 등을 지원하는 고용안정 사업 등 종합 고용 서비스를 제공하는 고용노동부 하부조직이며, 2023년 기준 102개 고용센터에서 국민취업지원제도를 담당하고 있다.

제공 주체별로 국민취업지원제도 참여인원 실적을 살펴보면, 먼저 고용센터의 경우 참여인원은 2021년 22.3만명에서 2022년 11.7만명으로 감소하였고, 달성도도 같은 기간 중 76.1%에서 37.1%로 감소하였다.

반면 민간위탁 운영기관의 경우 참여인원은 같은 기간 중 18.4만명에서 15.7만명으로 감소하였으나, 달성도는 57.5%에서 58.1%로 증가하였다.

[제공 주체별 국민취업지원제도 참여인원 목표 대비 실적]

		(단위: 명, %)		
구분		2021(A)	2022(B)	증감(B-A)
고용센터	목표	293,061	316,533	23,472
	실적	223,158	117,435	△105,723
	달성률	76.1	37.1	△39.0
민간위탁 운영기관	목표	320,000	270,000	△50,000
	실적	183,956	156,895	27,061
	달성률	57.5	58.1	0.6

주: 고용센터의 경우 유관기관 연계(새일센터, 일자리센터) 내역을 제외한 것임

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 재작성

2022년도 기준으로 취업률을 살펴보면, 고용센터가 담당하고 있는 I 유형 요건 심사형(55.8%), 선발형(비경활)(28.2%)로서 민간위탁 운영기관이 담당하고 있는 I 유형 선발형(청년)(60.2%), II 유형 청년(73.8%), 중장년(61.1%)에 비해 낮은 상황이다.

[취업률 비교]

(단위: %)

구분		취업률	담당기관
I 유형	요건심사형	55.8	고용센터
	선발형(비경활)	28.2	고용센터
	선발형(청년)	60.2	민간위탁기관
II 유형	특정계층	40.2	민간위탁기관
	청년	73.8	(특정계층 중 기초생활수급자는 고용센터)
	중장년	61.1	

주: 2022년도 기준임

자료: 고용노동부 제출자료를 바탕으로 재작성

고용노동부는 고용센터의 참여실적 및 취업률이 낮은 사유에 대해, 상대적으로 취업의욕 및 역량이 낮고 복합적인 취업애로요인을 가진 사람을 대상으로 하기 때문이라고 설명하고 있다.

향후 고용센터는 담당하고 있는 유형의 참여실적, 취업지원서비스 참여율, 취업률을 향상시키기 위한 개선방안을 마련할 필요가 있다. 특히 복합적인 취업장애 요인을 갖고 있는 저소득층의 취업을 촉진하기 위해서는 고용센터 사례관리협의체를 적극 운영하여 고용·복지 서비스를 통합적으로 제공하는 등 참여자별 사례관리⁸⁾를 강화해나갈 필요가 있다.

8) 2가지 이상 취업애로(간병, 육아, 신용불량, 주거 등)가 있는 구직자에게 고용복지+센터 내·외 기관이 모여 적합한 서비스 제공

예) 취업스트레스·정신불안(정신건강복지센터, 보건소), 신용불량·채무(신용회복위원회), 긴급생계비·종일돌봄(지자체), 법률(법률구조공단), 폐업(소상공인진흥공단) 등 지원

둘째, 고용센터의 경우 핵심 업무중 하나인 취업지원서비스 제공 업무의 비중이 2023년 기준 33.9%로 낮고, 연도별로 계속 저하되고 있는 것으로 나타났다.

고용센터는 기존 취업성공패키지 사업을 관장하던 팀을 확대 개편하여 국민취업지원팀을 만들고 국민취업지원제도를 실시하고 있다. 국민취업지원팀에 배치되어 있는 인력은 고용형태로 볼 때 공무원, 공무원 상당원, 기간제 근로자로 나뉜다.

그리고 담당 업무는 초기상담, 수급자격 심사, 취업지원서비스 제공, 수당 지급, 기관 관리 등으로 구분할 수 있다.

[국민취업지원제도 고용센터 업무별 인원배치 현황]

(단위: 명, %)

연도	직종	초기 상담	수급자격 심사	취업지원 서비스제공	수당 지급	기관 관리	기타	합계
2021	공무원	68 (6.6)	206 (20.1)	185 (18.1)	287 (28.0)	85 (8.3)	193 (18.8)	1,024 (100.0)
	공무직 상당원	78 (9.5)	13 (1.6)	450 (54.5)	267 (32.4)	10 (1.2)	7 (0.8)	825 (100.0)
	기간제 근로자	56 (0.2)	5 (1.2)	223 (52.5)	134 (31.5)	2 (0.5)	3 (0.7)	425 (100.0)
	합계	203 (8.9)	224 (9.9)	858 (37.7)	688 (30.3)	97 (4.3)	203 (8.9)	2,274 (100.0)
2022	공무원	49 (5.3)	176 (19.0)	157 (16.9)	251 (27.1)	84 (9.1)	211 (22.8)	927 (100.0)
	공무직 상당원	68 (8.0)	13 (1.5)	465 (54.6)	284 (33.4)	10 (1.2)	11 (1.3)	851 (100.0)
	기간제 근로자	82 (27.3)	8 (2.7)	121 (40.3)	74 (24.7)	4 (1.3)	12 (4.0)	300 (100.0)
	합계	200 (9.6)	197 (9.5)	742 (35.7)	608 (29.3)	98 (4.7)	234 (11.3)	2,078 (100.0)
2023	공무원	75 (8.8)	178 (20.8)	107 (12.5)	210 (24.6)	96 (11.2)	190 (22.2)	855 (100.0)
	공무직 상당원	70 (8.3)	15 (1.8)	451 (53.4)	285 (33.8)	6 (0.7)	7 (0.8)	844 (100.0)
	기간제 근로자	13 (22.8)	- (-)	26 (45.6)	16 (28.1)	- (-)	1 (1.8)	57 (100.0)
	합계	158 (9.0)	193 (11.0)	595 (33.9)	511 (29.1)	102 (5.8)	198 (11.3)	1,756 (100.0)

주: 1. 괄호 안은 직종별 합계에서 차지하는 비중임

2. 기타는 협의체 운영, 일경험참여기업 발굴, 유관기관 협업, 홍보 등임

3. 2023년은 5월 기준임

자료: 고용노동부 제출자료를 바탕으로 재작성

2023년 기준으로 업무별 인원배치 비중을 살펴보면, 취업지원서비스 제공(33.9%), 수당지급(29.1%), 기타(11.3%), 수급자격 심사(11.0%), 초기상담(9.0%), 기관 관리(5.8%)의 순으로 조사되었다. 핵심 업무인 취업지원서비스 제공 업무의 비중(33.9%)이 높지 못한 것으로 나타났다. 이는 고용센터의 경우 수당지급, 수급자격심사, 기관 관리 등 급여 행정 업무를 다수 수행하기 때문이다.

그리고, 최근 3년간 고용센터 업무별 인원배치 현황을 살펴보면, 핵심 업무인 취업지원서비스 제공 업무의 규모와 비중이 2021년 858명(37.7%)에서 2023년 595명(33.9%)로 감소하고 있는 것으로 나타났다. 이는 전체 업무수행인력의 감소와 함께 기존 취업지원서비스 배치 인원이 다른 업무로 이관되었기 때문이다.

2023년 기준으로 직종별 인원배치 비중을 살펴보면, 공무원은 수당지급(24.6%), 수급자격 심사(20.8%), 기타(22.2%), 취업지원서비스 제공(12.5%), 기관 관리(11.2%) 순의 업무를 담당하고 있으며, 주로 수급자격 심사, 수당지급, 기관 관리 업무를 주로 하고 있다. 공무원 상담원의 경우 취업지원서비스 제공(53.4%), 수당 지급(33.8%), 초기상담(8.3%)의 순의 업무를 담당하고 있으며, 취업지원서비스 제공을 핵심적으로 수행하고 있다. 기간제 근로자의 경우 취업지원서비스 제공(45.6%), 수당 지급(28.1%), 초기상담(22.8%)의 순의 업무를 담당하고 있으며, 기간제 근로자 수가 2021년 425명에서 2023년 57명으로 감소한 것은 2021년 도입 초기 폭발적 수요를 감당하기 위해 채용했던 기간제 근로자를 제도 안정화 이후 축소했기 때문이다.

앞서 살펴본 바와 같이, 고용센터의 경우 참여인원, 취업지원서비스 참여율, 취업률 등 성과가 낮는데, 다양한 유형 중 상대적으로 취업역량이 낮은 계층을 대상으로 하고 있는 것도 원인 중 하나이지만, 취업지원서비스 제공 업무의 비중이 낮고 수급자격 심사, 수당지급 등 급여 행정업무가 과중하기 때문으로 보인다.

수급자격 심사, 수당지급 등은 민간위탁기관을 통해 참여하는 수급자를 포함하여 전체 수급자를 대상으로 고용센터만 수행할 수 있는 업무임을 고려하더라도, 향후 고용센터는 전체 업무 중 참여인원, 취업지원서비스 참여율, 취업률 등 성과 향상을 위해 취업지원서비스 제공 업무의 비중을 높여 나갈 필요가 있다.

셋째, 고용센터도 참여자의 효용을 높이고 성과의 투명성 확보를 위해 민간위탁 운영기관과 같이 취업률, 고용유지율 등 고용센터별 성과를 정기적으로 공개할 필요가 있다.

다음 절(민간위탁 운영기관)에서 보는 바와 같이, 고용노동부는 민간위탁 운영기관이 질 높은 취업지원서비스를 제공하여 참여자가 양질의 일자리로 취업할 수 있도록 민간위탁기관에 대해 취업률, 고용유지율, 참여자 만족도, 상담사 임금, 교육실적 등을 종합하여 평가하고 있다.

이에 따라 평가등급이 A~D로 결정되며, 국민취업지원제도 홈페이지에 각 민간위탁기관의 ①전년도 기관 평가 등급, ②전년도 취업률, ③월 급여 229만원 이상 일자리 취업률, ④6개월 이상 취업자 고용유지율 등이 공개되고 있다.

이는 국민취업지원제도 참여자가 홈페이지에 공개된 민간위탁기관의 실적을 참고하여 운영기관을 선택하게 함으로써, 참여자의 효용을 높이고 민간위탁기관 간 경쟁을 유도하는 효과가 있다.

[민간위탁 운영기관 성과 공개 사례]

(단위: %)

기관명	전년도 기관 평가등급	전년도 취업률	월 급여 229만원 이상 일자리 취업률	6개월 이상 취업자 고용유지율
○○컴퍼니	A	66.3	38.7	67.8
□□센터	B	70.6	49.6	71.5

자료: 국민취업지원제도 홈페이지(<https://www.kua.go.kr/uapad010/selectOperInst.do>)

그러나, 고용센터의 경우, 민간위탁기관과 다르게 홈페이지에 전년도 취업률 등 성과지표가 2023년 6월말까지 공개되어 있지 않았다. 고용센터 역시 민간위탁 운영기관과 동일하게 취업지원서비스를 제공하고 있으며, 참여자가 지원을 받게 되는 기관에 대한 충분한 정보를 제공하고 투명성을 제고할 필요가 있다는 점 등을 고려할 때, 고용센터에 대해서도 국민취업지원제도 성과지표를 홈페이지에 정기적으로 공개할 필요가 있다.

참고로 고용노동부는 2022년 6월에 고용정책심의회에서 의결하고 발표한 「제1차 국민취업지원 기본계획」에서도 국민취업지원제도의 핵심 성과지표를 취업률, 고용유지율로 설정하고, 정기적으로 성과를 공개하여 투명하게 관리한다는 계획을 제시하고 있다.

라. 민간위탁 운영기관의 성과 및 운영실태 분석

민간위탁 운영기관의 경우에도 참여인원 실적, 취업률 등에서 성과가 충분하지 못한 상황이며, 2022년 기준 평균 직원수 3.9명의 영세업체에서 직원 1인당 약 77명을 담당하고 있는 등 업무부담이 적지 않은 실정이다.

고용노동부는 국민취업지원제도 시행에 있어서 「구직자취업촉진법」 제35조제3항⁹⁾에 따라, 취업활동계획 수립, 취업지원·구직활동지원 프로그램 제공 과정에서 민간의 전문성이 필요한 경우 일부 서비스를 민간기관에 위탁운영하고 있다.

민간위탁 운영기관은 국민취업지원제도 I 유형 중 청년 선발형, II 유형(특정계층 중 기초생활수급자는 고용센터)에 대한 취업지원서비스 제공을 담당하고 있으며, 2023년 기준으로 총 490개 기관에서 시행하고 있다.

앞서 살펴본 바와 같이, 민간위탁 운영기관의 경우 고용센터에 비해 상대적으로 성과가 높게 나타나고 있으나, 참여인원 실적, 취업률 등에서 성과가 충분하지 못한 상황이다.

참여인원 실적의 경우 목표 대비 달성률은 2021년 57.5%에서 2022년 58.1%로 증가하기는 하였으나 여전히 미흡한 실정이다. 취업률의 경우에는 2021년 82.0%에서 2022년 63.2%로 저하되었다.

[민간위탁 운영기관의 참여인원 및 취업률 추이]

구분		2021(A)	2022(B)	(단위: 명, %) 증감(B-A)
참여인원	목표(C)	320,000	270,000	△50,000
	실적(D)	183,956	156,895	△27,061
	달성률(D/C)	57.5	58.1	0.6
취업률	취업지원종료자(E)	66,334	160,748	94,414
	취업자수(F)	54,393	101,567	47,174
	취업률(F/E)	82.0	63.2	△18.8

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 재작성

9) 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」

제35조(권한 등의 위임·위탁)

③ 이 법에 따른 고용노동부장관의 업무 중 취업활동계획 수립, 취업지원·구직활동지원 프로그램 제공 과정에서 민간의 전문성이 필요하다고 인정되는 업무는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 민간기관에 위탁할 수 있다.

한편, 민간위탁 운영기관의 운영현황을 살펴보면, 2022년 기준으로 기관당 평균 직원수는 3.9명으로 영세하고, 직원 1인당 담당인원은 약 77명으로 업무 부담이 존재하는 것으로 나타났다.

[민간위탁 운영기관 운영 현황]

(단위: 개, 명)

구분	기관수	총 직원수 (A)	평균 직원수	참여인원 (B)	직원1인당 담당인원 (B/A)
2021	526	1,950	3.7	183,956	94.3
2022	528	2,042	3.9	156,895	76.8
2023	490	1,660	3.4	-	

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 재작성

향후 고용노동부는 민간위탁 운영기관에 대한 맞춤형 컨설팅·교육 등을 지원하여 기관의 역량강화를 도모하는 한편, 역량있는 업체에서 취업지원서비스를 제공할 수 있도록 기관 관리를 강화해나갈 필요가 있다.

가. 개요

사회안전망(Social Safety Net)은 일반적으로 모든 국민을 실업·빈곤·재해·노령·질병 등의 사회적 위험으로부터 보호하기 위한 제도적 장치로서, 사회보험과 공공부조 등 기존 사회보장제도에 공공근로사업, 취업훈련 등을 포괄하는 개념이다. 고용안전망(Employment Safety Net)은 사회안전망 가운데 고용과 관련된 부분을 일컫는다고 할 수 있다.¹⁰⁾

통상적으로 사회안전망은 1차, 2차, 3차 안전망으로 구분되는데, 1차 안전망은 보험료를 낼 능력이 있는 자를 대상으로 하는 미래위험에 대비하는 사회보험(국민연금, 건강보험, 고용보험 등)이다. 2차 안전망은 보험료를 납부할 능력이 없지만 노동능력을 가지고 있는 자 중에서 장기실업자, 청년실업자 등을 대상으로 하는 공공부조(실업부조, 사회부조 등)이다. 3차 안전망은 소득 보전이 필요한 취약계층을 위한 각종 사회복지 프로그램(공공사회서비스, 긴급구제 등)을 말한다.

[사회안전망의 정의 및 목표대상]

구분	주요 내용
정의	- 일반적으로 모든 국민을 실업·빈곤·재해·노령·질병 등의 사회적 위험으로부터 보호하기 위한 제도적 장치 - 사회보험과 공공부조 등 기존 사회보장제도에 공공근로사업, 취업훈련 등을 포괄하는 개념
1차 안전망	- 사회보험 - 보험료를 낼 능력이 있는 자를 대상으로 미래 위험에 대비 - 사례: 국민연금, 건강보험, 고용보험 등
2차 안전망	- 공공부조 - 보험료를 납부할 능력이 없지만 노동능력을 가지고 있는 자 중에서 장기실업자, 청년실업자 등을 대상으로 함 - 사례: 실업부조, 사회부조
3차 안전망	- 사회복지 프로그램 - 소득 보전이 필요한 취약계층을 대상 - 사례: 공공사회서비스, 긴급구제 등

자료: 새로운 사회를 여는 연구원, 「고용안전망의 개념과 한국의 현황」, 2009.

10) 새로운 사회를 여는 연구원, 「고용안전망의 개념과 한국의 현황」, 2009.

코로나-19 등의 위기를 겪으면서 실업자가 증가하고 고용보험의 보호를 받지 못하는 특수형태고용근로자(이하 “특고”), 프리랜서 등의 고용보험의 사각지대가 발생하였다. 이에 정부는 1차 고용안전망인 고용보험, 2차 고용안전망인 국민취업지원제도, 3차 안전망인 재정지원 직접일자리 사업 등을 통해 중층적 고용안전망을 확충하고자 하고 있다.

[중층적 고용안전망 확충 주요 내용]

구분	주요 내용
정의	고용의 유지, 창출, 그리고 실업의 위기로부터 보호
1차 고용안전망	- 일자리 안전망의 핵심 인프라인 고용보험 저변 확대 - 특수고용형태근로자 의무가입 법제화, 자영업자(임의가입대상) 및 영세사업장 종사자 등의 가입확대를 지속 추진
2차 고용안전망	- 한국형 실업부조로서 취업지원서비스와 소득보장을 강화 1차 안전망의 사각지대에 있는 저소득 구직자, 폐업 영세자영업자 등을 대상으로 안전망 운영
3차 고용안전망	1·2차 안전망의 지원을 받지 못하는 경우, 재정지원 직접일자리 사업을 통해 보완

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 재작성

1차 고용안전망의 경우 「전국민 고용보험 로드맵(2020)」에 따라 모든 취업자에게 보편적 고용안전망을 제공하기 위해 ①예술인, 특고 및 플랫폼 종사자 등의 고용보험 단계적 적용 및 자영업자 고용안전망 구축에 대한 사회적 논의 진행, ②기 고용보험 적용 대상자 가입 촉진 및 사회보험료 지원(두루누리¹¹⁾)을 강화하고 있다.

2차 고용안전망의 경우, 앞서 살펴본 바와 같이 노동시장에 신규 진입하여 고용보험을 통해 보호가 어려운 청년, 저소득층 등을 위해 생계지원과 취업지원 서비스를 결합하여 지원하는 국민취업지원제도를 운영하고 있다.

3차 고용안전망의 경우 1·2차 안전망의 지원을 받지 못하는 경우, 재정지원 직접일자리 사업을 통해 보완하고자 하고 있다.

본 절에서는 앞서 살펴본 2차 고용안전망(국민취업지원제도) 외에, 1차 고용안전망인 고용보험(실업급여), 3차 고용안전망인 재정지원 직접일자리 사업의 성과와 문제점을 분석하고자 하였다.

11) 두루누리는 소규모 사업을 운영하는 사업주와 소속 근로자의 사회보험료(고용보험·국민연금)의 일부를 국가에서 지원함으로써 사회보험 가입에 따른 부담을 덜어주고, 사회보험 사각지대를 해소하기 위한 것이다.

나. 1차 고용안전망(고용보험) 성과 분석

첫째, 고용보험 가입자수는 증가하고는 있지만 고용형태별로 일일근로자·한시적근로자 등 비정규직 근로자와, 산업별로 음식숙박업 등의 가입률이 상대적으로 낮은 상황이다.

고용노동부는 「전국민 고용보험 로드맵(2020)」을 수립하면서 모든 취업자에게 보편적 고용안전망을 제공하는 것을 목적으로 설정하였으며, 고용보험 가입자 목표를 2022년 1,700만명, 2025년 2,100만명으로 설정한 바 있다.

주요 추진전략으로는 모든 취업자를 실업급여로 보호할 수 있도록 예술인, 특고 및 플랫폼 종사자 등을 대상으로 고용보험을 단계적 적용하고, 자영업자 고용안전망 구축에 대한 사회적 논의를 진행하며, 기 고용보험 적용 대상자 가입 촉진 및 사회보험료 지원(두루누리) 강화를 추진하는 것이다.

[전국민 고용보험 로드맵의 주요 내용]

구분	주요 내용
목표	모든 취업자에게 보편적 고용안전망 제공
성과목표	2022년 1,700만명, 2025년 2,100만명
추진전략	- 모든 취업자를 실업급여로 보호할 수 있도록 예술인, 특고 및 플랫폼 종사자 고용보험 단계적 적용 및 자영업자 고용안전망 구축에 대한 사회적 논의 진행 - 기 고용보험 적용 대상자 가입 촉진 및 사회보험료 지원(두루누리) 강화 추진

자료: 관계부처 합동, 「전국민 고용보험 로드맵」, 2020.

최근 4년간 고용보험 가입자 추이를 살펴보면, 2019년 1,546만명에서 2022년 1,654만명으로 증가하고 있으며, 당초 목표로 한 1,700만명 목표에 근접한 것으로 보인다.¹²⁾

12) 고용보험 가입자 수치에는 예술인, 노무제공자 등이 제외된 것이며, 고용노동부는 예술인 및 노무제공자의 경우 “가입유지” 수치가 아닌 “누적” 수치로 현재 관리하고 있으며, 2021년 기준 예술인 10.7만명, 노무제공자 54.4만명, 2022년 기준 예술인 16.9만명, 노무제공자 121.1만명이라고 밝히고 있다. 그리고 빠른 시일내에 시스템을 고도화하여 상용근로자 등과 같이 “가입유지” 통계를 마련하겠다고 설명하고 있다.

[고용보험 가입자 추이]

(단위: 만명)

구분	상용근로자	일용근로자	자영업자	합계
2019	1,384	160	2.3	1,546
2020	1,408	151	3.1	1,562
2021	1,451	163	3.8	1,682
2022	1,486	163	4.5	1,654

주: 예술인, 노무제공자 등은 제외한 것임

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 재작성

고용형태별로 고용보험 가입률 현황을 살펴보면, 2022년 기준으로 정규직 근로자의 가입률은 94.6%인데 비해 비정규직 근로자의 가입률은 80.7%에 그치고 있고, 비정규직 근로자 중 일일근로자(64.3%)와 한시적 근로자(47.2%)의 가입률이 상대적으로 낮은 상황이다.¹³⁾

[고용형태별 고용보험 가입률]

(단위: %)

구분	2019	2020	2021	2022
전체(특수형태 제외)	90.3	90.3	90.5	91.8
- 정규직 근로자(C)	94.4	94.4	94.2	94.6
- 비정규직 근로자(D)	74.0	74.4	76.1	80.7
기간제 근로자	85.0	86.2	89.3	91.5
단시간 근로자	76.8	81.1	80.3	84.4
일일 근로자	57.0	55.8	58.6	64.3
파견 근로자	97.2	96.3	95.3	96.3
용역 근로자	95.1	95.2	94.9	94.6
한시적 근로자	50.3	43.9	46.3	47.2

주: 1. 특수형태근로종사자는 근로시간, 사회보험 가입여부 등이 대부분 파악되지 않아 분석에서 제외

2. 고용보험 가입률 = 가입근로자수 / 대상근로자수 × 100

3. 고용보험 대상근로자: 교육서비스업, 65세 이상, 60시간 미만 시간제근로자, 상용근로자 5인 미만, 농림어업 제외

자료: 고용노동부의 각년도 「고용형태별 근로실태조사」를 바탕으로 재작성

산업별 고용보험 가입률을 살펴보면, 2022년의 경우 전체 가입률이 91.8%인데 비해 숙박음식점업(75.5%), 예술·스포츠·여가(88.1%), 협회·단체·기타수리(77.1%)의 가입률이 상대적으로 낮은 상황이다.

13) 기간제 근로자, 단시간 근로자, 일일 근로자, 파견 근로자, 용역 근로자, 한시적 근로자 등의 정의에 대해서는 본 절 뒷부분(표, 고용형태별 정의)에 정리하였다.

다만 연도별로 살펴보면 예술·스포츠·여가 업종의 가입률은 2020년 84.2%, 2021년 84.9%, 2022년 88.1%로 증가하고 있는데, 이는 「고용보험법」 개정(2020년 5월)으로 예술인이 고용보험 대상이 되었기 때문이다.

이와 같이 고용형태별, 산업별로 고용보험의 가입 차이가 나는 것은 현재 사업주 신고기반으로 고용보험 가입이 이루어져 사각지대가 존재하기 때문이며, 고용노동부는 소득정보 기반¹⁴⁾의 고용보험체계로 전환할 필요가 있다고 설명하고 있다.

소득정보 기반 고용보험체계는 국세정보 연계를 통해 소득을 기준으로 고용보험 관리체계를 구축하며 사각지대 최소화를 통해 고용안전망을 강화하는 것이다.

[산업별 고용보험 가입률]

(단위: %)

구분	2019	2020	2021	2022
전체(특수형태 제외)	90.3	90.3	90.5	91.8
- 농림어업	91.5	91.8	92.4	92.2
- 광업	96.0	96.1	95.3	94.8
- 제조업	93.7	93.2	94.1	94.5
- 전기가스수도(전기가스증기)	99.5	99.4	99.3	99.5
- 하수폐기물(수도하수폐기물)	94.1	94.9	96.0	95.6
- 건설업	86.4	84.3	86.8	88.6
- 도매소매	88.9	89.3	87.9	90.1
- 운수창고(운수업)	93.3	93.7	93.8	94.1
- 숙박음식점업	71.6	74.7	71.1	75.5
- 정보통신(출판영상통신)	97.0	96.4	96.3	96.6
- 금융보험업	97.8	98.9	98.8	99.0
- 부동산업(부동산임대업)	92.6	93.0	94.1	94.2
- 전문과학기술	97.3	97.5	97.6	97.8
- 사업시설지원	95.2	93.4	92.8	92.8
- 보건사회복지	93.2	92.5	92.4	92.4
- 예술스포츠여가	78.7	84.2	84.9	88.1
- 협회단체기타수리	75.1	74.0	75.5	77.1

주: 1. 특수형태근로종사자는 근로시간, 사회보험 가입여부 등이 대부분 파악되지 않아 분석에서 제외된 것이며, 정규직과 비정규직을 합한 것임

2. 2020년 자료부터 제10차 한국표준산업분류를 적용하였으므로, 일부 차이가 있음

자료: 고용노동부의 각년도 「고용형태별 근로실태조사」를 바탕으로 재작성

14) 소득기반 고용보험 체계는 기존의 임금근로자 중심의 근로기반 고용보험체계에서 탈피하여, 국세청의 소득정보를 연계해 고용보험 적용, 보험료 부과, 구직급여 계산 등을 통한 고용보험 체계를 말한다.

정부는 「전국민 고용보험 로드맵(2020)」을 수립하면서 모든 취업자에게 보편적 고용안전망을 제공하는 것으로 목적으로 하였는데, 고용보험 가입자수는 증가하고 있지만 고용형태별로 일일근로자·한시적근로자 등 비정규직 근로자와, 산업별로 음식숙박업 등의 가입률이 상대적으로 낮은 상황이다.

향후 정부는 일정 소득 이상의 모든 취업자에 대해 소득정보 기반으로 사각지대 없이 고용보험에 가입할 수 있도록 지속적으로 노력해나갈 필요가 있다.

[참고. 고용형태별 정의]

구분	주요 내용
전체(특수형태 제외)	
- 정규직 근로자	아래에 해당하지 않는 근로자로 근로계약기간을 정하지 않거나 특별한 사정이 없는 한 계속 고용이 보장되는 근로자
- 비정규직 근로자	
기간제 근로자	일정기간의 근로계약을 정하여(구두 또는 묵시적 약속이나 계약도 포함) 근로를 제공하는 근로자로, 계약기간의 장·단, 계약의 반복갱신 여부, 명칭(계약직, 촉탁직, 임시직, 계절근로자, 계약사원 등) 등과 관계 없음
단시간 근로자	통상근로자(사업체 내 가장 일반적 형태의 근로자)의 1주간 소정근로시간(보통은 1주일에 40시간 또는 44시간 전후)보다 1시간이라도 짧은 소정근로시간(예를 들면 1주일에 35시간)동안 근로를 제공하는 근로자(파트타임 근로자 포함)
일일 근로자	고용·근무형태와 관계없이 근무지 속성, 규칙성이 없어 일자리가 생겼을 경우 단기간 근무하는 자, 아는 사람이나 업체, 협회, 취업 알선기관 등의 호출을 받아 일시적으로 근로를 제공하는 경우(행사도무미, 건설 일용근로자 등)
파견 근로자	임금을 지급하고 고용관계가 유지되는 고용주와 업무지시를 하는 사용자가 일치하지 않는 경우로, 파견사업주에게 고용되어 있으나 사용사업주의 사업체에 파견되어 근로하는 자로, 임금이나 신분상의 고용관계는 파견사업주의 관리를 받지만, 업무상 지휘·명령은 사용업체로부터 받는 근로자
용역 근로자	용역업체가 고용하고 다른 사업주의 사업체에서 근로하는 자로, 임금, 신분상의 고용관계 및 업무상 지휘·명령 등 모두를 용역업체의 지휘·감독을 받는 경우(청소용역, 경비용역 등)
한시적 근로자	일정기간의 근로계약을 정하지는 않았으나, 회사 사정에 따라 언제든지 근로계약을 종료한다는 조건으로 근무하게 하는 근로자
특수형태 근로종사자	근로자와 자영업의 중간영역에 있는 자로서, 스스로 고객을 찾거나 맞이하여 상품·서비스를 제공하고 일한만큼 소득(수수료, 수당 등)을 얻고 노무제공의 방법이나 노무제공시간 등은 본인이 독자적으로 결정하는 경우(보험설계사, 학습지교사, 쿼서비스 배달기사, 골프장 캐디, 레미콘 운전기사 등)

자료: 고용노동부

둘째, 1차 고용안전망을 강화하기 위해 고용보험 가입자수를 확대하는 것은 중요한 목표이지만, 고용보험 가입자수가 증가하게 되면 ①구직급여 수급자 및 지급액이 증가할 수 있고, ②고용보험기금 법정적립금 배율을 준수하고 있지 못한 상황에서, ③ 최근 적자를 나타내고 있는 고용보험기금의 재정수지가 악화될 우려가 있다.

구직급여는 고용보험 가입 근로자가 실직하여 재취업 활동을 하는 기간에 소정의 급여를 지급함으로써 실업으로 인한 생계불안을 극복하고 생활의 안정을 도와주며 재취업의 기회를 지원해주는 것이다.

최근 5년간 구직급여 수급자 및 지급액 추이를 살펴보면, 구직급여 수급자는 2018년 131만 5천명에서 2022년 163만 1천명으로 증가하였고, 구직급여 지급액도 같은 기간 중 6조 4,549억원에서 10조 9,105억원으로 증가하였다. 구직급여 수급자 및 지급액이 증가한 것은 앞서 살펴본 바와 같이 고용보험 가입자수가 증가하였고, 최근 코로나-19 및 경제 침체에 따른 실업자가 증가하였기 때문이다.

[구직급여 지급실적]

(단위: 천명, 억원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
구직급여 수급자	1,315	1,444	1,704	1,775	1,631
구직급여 지급액	64,549	80,917	118,556	120,625	109,105

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 재작성

구직급여는 고용보험기금을 재원으로 하고 있는데, 고용보험기금의 주요 수입은 피보험자(고용주 및 피고용자)가 납부하는 사회보장기여금(고용주 부담금 및 피고용자 분담금), 적립금의 투자 등에서 발생하는 기금운용수익 등이며, 주요 지출은 실업급여, 모성보호육아지원, 고용안정직업능력개발사업 및 기금운용비 등이다.

고용보험기금은 적용근로자 및 보험사업의 특성에 따라 ①임금근로자 고용안정·직업능력개발 사업계정, ②임금근로자 실업급여 계정, ③자영업자 고용안정·직업능력개발 사업계정, ④자영업자 실업급여 계정으로 구분하여 운영되고 있다.

「고용보험법」 제84조에 따르면, 고용보험기금은 대량실업의 발생이나 고용상태 불안에 대비하여 각 계정별로 연말 적립금의 범위를 규정하고 있는데, 고용안정 직업능력개발 사업계정은 해당 연도 지출액의 1.0~1.5배, 실업급여 계정은 해당 연도 지출액의 1.5~2.0배의 적립금을 보유해야 한다고 규정하고 있다.

최근 5년간 고용보험기금 계정별 적립배율 현황을 보면, 구직급여 사업이 포함된 실업급여 계정의 경우 법정 적립배율(1.5~2.0배)에 못미치는 0.3배 수준을 유지하고 있고, 2019년 0.42배에서 2022년 0.26배로 낮아지고 있다.

2022년도의 경우 구직급여 지출액은 10조 9,105억원으로서 실업급여 계정 지출액 14조 1,366억원의 77.2%를 차지하고 있다.

[고용보험기금 계정별 적립배율 현황]

(단위: 천명, 억원)

구분		2018	2019	2020	2021	2022
실업급여 계정	지출액(A)	79,157	98,558	138,860	144,138	141,366
	연말적립금(B)	55,201	41,374	38,666	42,665	37,058
	적립배율(B/A)	0.70	0.42	0.28	0.30	0.26
고용안정·직업 능력개발 사업 계정	지출액(C)	36,566	40,894	65,706	66,325	48,699
	연말적립금(D)	38,886	31,726	27,800	13,163	14,972
	적립배율(D/C)	1.1	0.8	0.4	0.2	0.3

주: 임금근로자 계정임

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 재작성

고용보험기금의 전입금 등을 포함한 재정수지의 경우 2019년 2조 877억원 적자에서 2022년 6,974억원 흑자로 전환되었으나, 일반회계 전입금이나 공공자금관리기금 예수금 등 전입금을 제외한 재정수지는 같은 기간 중 2조 2,279억원 적자에서 1조 9,026억원 적자로 유지되고 있다.

고용보험기금의 재정수지는 경제위기 상황에서는 실업급여 증가와 보험료 수입 감소로 재정수지가 악화되어 적립금이 감소하고, 경제가 양호한 경우에는 그 반대로 재정수지가 개선되어 적립금이 증가하는 구조이다.

[고용보험기금 재정수지]

(단위: 억원)

구분	2019	2020	2021	2022
수입액	156,358	244,966	248,073	208,362
실수입액(A)	118,638	198,358	200,074	187,621
자체수입(B)	117,236	139,859	142,836	161,621
일반회계 전입금	1,402	11,502	10,654	13,000
공자기금 예수금	-	46,997	46,584	13,000
여유자금 회수	37,720	46,608	47,999	20,741
지출액	156,358	244,966	248,073	208,362
실지출액(C)	139,515	204,653	210,577	180,647
사업비	138,531	203,519	208,551	174,278
기금운영비	984	1,000	1,127	1,188
공자기금원금상환	-	-	-	3,532
공자기금이자상환	-	134	1,767	1,649
여유자금 예치	16,843	40,813	37,496	27,715
재정수지(A-C)	△20,877	△6,295	△10,503	6,974
재정수지(전입금 제외)(B-C)	△22,279	△64,794	△67,741	△19,026
연말적립금	73,532	66,996	56,487	63,379

주: 결산 기준임

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 재작성

고용보험 가입자수 증가에 따라 고용보험기금에서 큰 비중을 차지하고 있는 구직급여 지급액이 증가하게 되면, 현재 적자를 기록하고 있는 고용보험기금 재정수지가 더욱 악화될 우려가 있으므로, 향후 고용노동부는 지속적으로 고용보험기금의 재정건전성 확보를 위한 방안을 마련해나갈 필요가 있다.

셋째, 구직급여 사업의 목적은 생활의 안정을 도와주며 재취업 기회를 제공하기 위한 것인데 재취업률이 최근 5년간 28% 수준에서 정체되어 있고, 반복수급 및 부정수급도 계속 발생하고 있어 부정수급 최소화 및 사업 내실화 노력이 필요하다.

구직급여 사업의 목적은 고용보험 가입 근로자가 실직하여 재취업 활동을 하는 기간에 소정의 급여를 지급함으로써 실업으로 인한 생계불안을 극복하고 생활의 안정을 도와주며 재취업의 기회를 지원해주기 위한 것이다.

최근 5년간 구직급여 수급종료자 중 재취업률 추이를 살펴보면, 2018년 28.9%에서 2022년 28.0% 수준에서 정체되어 있다.

[구직급여 지급실적]

(단위: 천명, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
구직급여 수급종료자(A)	1,012	1,107	1,211	1,337	1,211
수급 중 재취업자(B)	292	286	325	359	339
재취업률(B/A)	28.9	25.8	26.8	26.9	28.0

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 재작성

그리고, 구직급여 수급자수 증가와 함께 반복수급자¹⁵⁾수도 증가하고 있는데, 최근 5년간 반복수급자는 2018년 8만 2천명에서 2022년 10만 2천명으로 증가하였고, 반복수급 비중은 매년 6.0% 수준을 유지하고 있다. 구직급여 반복수급은 노사 간 왜곡된 계약관행을 지속되게 하거나, 보험 가입자 간 형평성을 저해할 우려가 있어 개선이 필요한 상황이다.

구직급여 부정수급 사례도 증가하고 있는데, 부정수급건수는 2018~2022년 기간 중 매년 25,000건 내외로 발생하고 있고, 부정수급액은 같은 기간 중 196억원에서 269억원으로 증가하였다.

15) 5년 동안 3회 이상 구직급여를 수급한 자를 말한다.

[구직급여 반복수급 및 부정수급 추이]

(단위: 천명, %, 백만원)

구분		2018	2019	2020	2021	2022
반복 수급	구직급여 수급자	1,315	1,443	1,703	1,774	1,631
	반복수급자수	82	86	93	100	102
	비중	6.3	5.9	5.5	5.7	6.3
부정 수급	부정수급 건수	25,574	22,003	24,259	25,753	23,885
	부정수급액	19,617	19,786	23,710	28,243	26,859
	징수결정액	40,349	40,311	44,047	50,206	51,606
	환수액	36,210	35,919	37,952	42,731	41,670
	미환수액	4,139	4,392	6,095	7,475	9,936

주: 1. 징수결정액에 대해서는 결손처분 시까지 지속적으로 환수하여 시간이 경과할수록 환수액이 증가함(부정수급 내역은 2023년 5월말 기준)

2. 반복수급 구직급여 수급자: 연장급여 미포함, 자영업자 제외

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 재작성

중층적 고용안전망 확충을 위해 1차 고용안전망인 고용보험 가입자수를 확대하는 것은 중요하지만, 구직급여 사업의 재취업률이 낮으며 반복수급 및 부정수급이 지속되고 있는 상황에서, 정책효과 확보 및 행정력 낭비 방지 등을 위해 부정수급을 최소화하고 사업의 내실화 노력이 필요할 것으로 보인다.

다. 3차 고용안전망(재정지원 직접일자리 사업) 성과 분석

첫째, 재정지원 직접일자리 사업 규모는 코로나-19 대응을 위해 2020~2021년 기간 중 일시적으로 크게 증가하였다가 이후 감소하여 예년 수준을 유지하고 있다.

재정지원 직접일자리 사업은 취업취약계층이 실업상태를 벗어나 민간일자리로 취업할 수 있도록 한시적·경과적 일자리를 제공하는 사업이다. 동 사업은 주된 참여대상이 취업취약계층으로, 참여기간이 통상 1년 미만(최장 2년)이며, 제공 업무가 법령·조례 등에 의무로 규정되지 않은 재량사업의 한시적 업무이다.

동 사업은 재정지원 일자리사업의 7가지 유형(①직접일자리, ②직업훈련, ③고용서비스, ④고용장려금, ⑤창업지원, ⑥실업소득 유지지원, ⑦지원고용 및 재활) 중 하나이다.¹⁶⁾

정부는 중층적 고용안전망 확충을 위해 1·2차 안전망의 지원을 받지 못하는 경우 재정지원 직접일자리 사업을 통해 보완한다는 계획이다.

[재정지원 직접일자리 사업의 주요 내용]

구분	주요 내용
정의	취업취약계층이 실업상태를 벗어나 민간일자리로 취업할 수 있도록 한시적·경과적 일자리를 제공하는 것
특징	- 주된 참여대상이 취업취약계층(취업취약계층 등 우선선발 명시) - 참여기간이 통상 1년 미만(최장 2년) - 제공 업무가 법령·조례 등에 의무로 규정되지 않은 재량사업의 한시적 업무
비고	재정지원 일자리사업의 6가지 유형 중 하나(①직접일자리, ②직업훈련, ③고용서비스, ④고용장려금, ⑤창업지원, ⑥실업소득 유지지원, ⑦지원고용 및 재활)
기대 효과	1·2차 안전망의 지원을 받지 못하는 경우 재정지원 직접일자리 사업을 통해 보완

자료: 관계부처 합동, 「2022년 직접일자리사업 합동지침」, 2022.

최근 6년간 재정지원 직접일자리 사업의 추진현황을 살펴보면, 예산은 2018년 2.0조원에서 코로나-19 대응을 위해 2020년 4.9조원, 2021년 4.3조원으로 일시적으로 크게 증가하였다가, 2022년 3.2조원, 2023년 3.2조원 규모를 유지하고 있다.

16) 2022년부터 OECD 분류기준 준용 및 장애인특성을 고려하여 장애인사업을 ‘지원고용 및 재활’ 유형으로 별도 분리·관리하고 있다.

전체 재정지원 일자리사업에서 차지하는 비중도 2018년 10.7%에서 2020년 14.0%까지 증가하였다가 2022년 10.3%로 감소하였고 2023년 10.6%를 유지하고 있다.

지원인원도 2018년 68.4만명에서 2020년 134.4만명까지 증가하였다가 2023년 104.4만명 규모를 유지하고 있다.

다만, 직접일자리 사업수는 2018년 45개에서 2020년 86개까지 증가하였다가 2023년 29개까지 감소하였는데, 이는 상시적 업무 전환, 지방이양 등으로 인해 사업내용이 변경되거나 사업이 종료되었기 때문이다.

[재정지원 직접일자리 사업 추진 현황]

(단위: 억원, %, 천명, 개)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023
전체 일자리 예산(A)	187,860	223,623	347,073	338,166	312,175	303,481
직접일자리 예산(B)	20,067	22,793	48,602	42,407	32,095	32,244
비중(B/A)	10.7	10.2	14.0	12.5	10.3	10.6
지원 인원	684	839	1,344	1,253	1,030	1,044
직접일자리 사업수	45	35	86	63	35	29

주: 1. 예산(추경) 기준임

2. 2022년과 2023년 직접일자리 예산·인원은 장애인 지원고용 및 재활 사업을 별도 분리한 것임(OECD 분류기준 준용 등을 위해 2021년 국무회의 결정)

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 재작성

한편, 코로나-19 발생 이전인 2019년도 6월에 수립된 「국민취업지원제도 추진방안」에서는, 1·2차 고용안전망의 지원을 받지 못하는 취약계층 등을 대상으로 직접일자리 지원인원을 2019년 83.9만명에서 2022년 +35만명 이상(≒118.9만명) 늘리겠다고 하였는데, 2022년 지원인원은 103만명으로 목표에 다소 미치지 못하였다.

둘째, 취약계층 참여율, 취업률 등 직접일자리 사업의 성과는 2021년 사업 평가결과 각각 54.2%, 35.6%로 낮은 수준이고, 취업률은 최근 2년간 저하되고 있으며, 정부 자체평가에서도 다른 유형에 비해 상대적으로 낮은 평가를 받았다.

재정지원 직접일자리 사업은 취업취약계층이 실업상태를 벗어나 민간일자리로 취업할 수 있도록 한시적·경과적 일자리를 제공하는 사업이다. 그런데 동 사업에 참여한 취약계층 참여율과 취업률 등 사업성도가 낮고 저하되고 있는 문제가 있다.

가장 최근연도인 2021년 기준으로 취약계층 참여율은 54.2%에 불과하고 취업률도 35.6%로 낮으며, 연도별로 보면 취약계층 참여율은 2020년 57.3%에서 2021년 54.2%이며, 취업률도 같은 기간 중 37.7%에서 35.6%로 2.1%p 낮아졌다.¹⁷⁾

[재정지원 직접일자리 사업 주요 성과]

(단위: %,)

구분	2020(A)	2021(B)	증감(B-A)
취약계층 참여율	57.3	54.2	△3.1
취업률	37.7	35.6	△2.1

주: 1. 2022년 평가 결과자료는 2023년 7월말경 발표 예정

2. 2021년 직접일자리 사업의 주요 성과는 지원고용 및 재활 사업을 별도 분리한 것임(OECD 분류기준 준용 및 장애인 특성을 고려하여 2021년 6월 국무회의 결정)

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 재작성

한편, 정부는 「고용정책기본법」 제13조의2¹⁸⁾에 따라 매년 재정지원 일자리사업에 대한 평가를 시행하고 있다. 직접일자리, 직업훈련, 고용서비스 고용장려금, 창업지원 등 유형별 사업을 대상으로 우수, 양호, 개선필요, 감액 등 4단계로 등급 평가를 실시하고 있다.

17) 2022년 평가 시부터 장애인 사업에 대해 지원고용 및 재활 유형으로 별도 분리평가함에 따라 2021년 직접일자리 사업의 성과는 장애인 지원고용 및 재활 사업을 분리한 취약계층 참여율과 취업률이 다. 고용노동부는 장애인 지원고용 및 재활 사업을 포함할 경우 취약계층 참여율은 57.5%이고, 취업률은 33.8%라고 설명하고 있다.

18) 「고용정책기본법」

제13조의2(재정지원 일자리사업의 효율화) ① 고용노동부장관은 재정지원 일자리사업의 효율화를 위하여 다음 각 호의 사항을 추진하여야 한다. <중략> 6. 재정지원 일자리사업에 대한 평가 및 그 평가에 따른 제도개선이나 예산반영에 관한 의견 제시

최근 연도인 2021년 기준으로 등급평가 결과를 살펴보면, 직접일자리 사업의 경우 미흡 등급(개선필요, 감액) 평가를 받은 사업의 비중은 55.3%로, 전체(41.4%)에 비해 높고, 직업훈련(43.2%), 고용서비스(27.5%), 고용장려금(38.5%), 창업지원(42.9%) 등 다른 모든 유형의 사업에 비해 미흡 등급의 비중이 높은 상황이다.¹⁹⁾

직접일자리 사업에 대해서는 취약계층에게 일자리를 제공하고 고용충격 완화에 일부 기여하였지만 사업간 유사중복 및 낮은 취업률 등을 개선할 필요가 있다는 의견이 제시되었다.

[2021년도 재정지원 일자리사업 성과평가 결과]

(단위: 개, %)

유형	우수	양호	개선필요 (A)	감액 (B)	합계	미흡등급 (A+B)
직접일자리	4 (10.5)	13 (34.2)	8 (21.1)	13 (34.2)	38 (100.0)	21 (55.3)
직업훈련	3 (6.8)	22 (50.0)	14 (31.8)	5 (11.4)	44 (100.0)	19 (43.2)
고용서비스	4 (10.0)	25 (62.5)	7 (17.5)	4 (10.0)	40 (100.0)	11 (27.5)
고용장려금	5 (19.2)	11 (42.3)	4 (15.4)	6 (23.1)	26 (100.0)	10 (38.5)
창업지원	3 (14.3)	9 (42.9)	5 (23.8)	4 (19.0)	21 (100.0)	9 (42.9)
합계	19 (11.2)	80 (47.4)	38 (22.5)	32 (18.9)	169 (100.0)	70 (41.4)

- 주: 1. 재정지원 일자리사업의 6가지 유형 중 실업소득 유지지원에 대해서는 등급평가를 미 실시
 2. 전체 재정지원 일자리사업 중에는 등급평가를 미 실시하는 사업이 있음
 3. 괄호 안은 각 유형별 합계에서 차지하는 비중임
 4. 2022년도 평가 결과는 2023년 7월말경 발표 예정

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 재작성

이와 같이, 재정지원 직접일자리 사업은 취업취약계층이 실업상태를 벗어나 민간일자리로 취업할 수 있도록 한시적·경과적 일자리를 제공하는 사업인데, 취약계층 참여율과 취업률 등 사업성고가 낮고 저하되고 있는 문제가 있다.

향후 정부는 사업간 유사중복 문제 등을 해소하고 고용서비스 연계 등을 통해 취업률을 향상시키는 등 성과를 제고해나갈 필요가 있다.

19) 고용노동부는 코로나-19 위기 이후 일자리사업 재정비를 위해 보다 엄격하고 높은 기준을 적용하여 전년도 14개 감액등급 사업수보다 18개가 증가한 32개 사업에 대해 감액 등급을 부여하였으며, 특히 규모가 급증한 직접일자리와 고용장려금을 엄격히 평가하였다고 설명하고 있다.

고용노동부는 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」 및 「제1차 국민취업지원 기본계획」 등에 따라, 한국형 실업부조로서 취업지원서비스와 소득보장을 강화하여 중층적 고용안전망을 공고히 하기 위한 국민취업지원제도를 2021년부터 시행하고 있다.

본 보고서에는 사업 시행 3년차의 중간점검 차원에서 국민취업지원제도가 당초 목적으로 한 취업지원 등의 성과를 달성하고 있는지, 취업지원서비스 전달체계나 사업성과 관리가 효율적으로 이루어지고 있는지 등을 중심으로 검토하였다.

그리고, 2차 고용안전망인 국민취업지원제도 외에, 중층적 고용안전망 확충을 위해 시행하고 있는 1차 고용안전망(고용보험) 및 3차 고용안전망(재정지원 직접일자리 사업)의 성과와 운용실태도 분석하여 개선방안을 도출하고자 하였다.

1. 국민취업지원제도 성과 분석

국민취업지원제도는 단기적으로 저소득 취업취약계층의 생계유지를 도모하되, 장기적으로는 이들에 대한 구직활동 지원을 통해 취업으로 연계하는 데에 근본적인 목적이 있다. 국민취업지원제도 업무 프로세스는 참여자 신청선정→취업지원서비스 제공→취업→사후관리의 순이며, 각 프로세스별 성과를 점검하기 위해 참여실적, 취업지원서비스 참여율, 취업률, 고용유지율 등으로 세분화하여 점검하고자 하였다.

첫째, 국민취업지원제도의 잠재적 대상자는 79~297만명으로 추정되나 실제 참여인원은 잠재적 대상자 추계치에 못 미칠 뿐만 아니라, 2021년 42.2만명에서 2022년 28.5만명으로 감소하고 있으며, 목표 대비 달성도도 같은 기간 중 65.9%에서 47.5%로 감소하는 등 성과가 부진한 상황이 계속되고 있다. 향후 고용노동부는 지원규모를 정확히 추계하고 당초 사업취지와 같이 취업취약계층에 대한 보호를 확대하기 위해 사업 홍보 강화 등을 통해 지원대상의 많은 참여를 유인해나갈 필요가 있다.

둘째, 국민취업지원제도 참여자의 취업지원 서비스 참여율은 2021년 75.8%에서 2022년 98.5%로 증가하고 있으나, 취업지원 서비스 횟수 및 참여자의 수요와 필요에 맞는 서비스를 제공하였는지 확인할 수 없으므로 참여자의 특성에 맞는 취업지원 서비스를 다양하고 질 높게 제공하고 이를 관리해야 할 것으로 보인다.

셋째, 국민취업지원제도의 취업률은 2021년도 68.1%, 2022년도 54.4% 수준이며, 사업 대상의 대부분을 차지하고 있는 I 유형의 취업률은 2021년 67.3%, 2022년 53.0%로 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 향후 고용노동부는 취업지원서비스 참여촉진 및 프로그램의 다양화, 상담사의 전문성 강화, 알선기업 확대 등을 통해 취업취약계층의 취업률을 지속적으로 향상시켜 나갈 필요가 있다.

넷째, 국민취업지원제도 참여를 통한 취업자들의 1년 이상 고용유지율이 약 50% 수준으로, 취업자의 절반 정도는 1년 이상 같은 사업장에 근속하지 못한 것으로 나타났다. 향후 고용노동부는 참여대상에 대한 취업역량 강화, 안정적인 직장 알선 등을 통해 고용유지율을 높여나갈 필요가 있다.

2. 국민취업지원제도 전달체계 분석

가. 고용노동부의 성과관리체계 분석

첫째, 법정 상위계획인 「제1차 구직자 취업지원 기본계획(2022)」에는 국민취업지원제도의 참여인원·취업률 등에 대한 중장기 성과목표가 부재하고, 사업 시행 이래 2년 동안 공식적인 성과가 공개되고 있지 않은 상황이다. 향후 고용노동부는 국민취업지원제도의 중장기 성과목표 등을 명시하고 정기적으로 취업률, 고용유지율 등의 성과를 공개하는 등 체계적으로 사업을 추진해나갈 필요가 있다.

둘째, 2021년 1월 국민취업지원제도 시행 이래 지원대상 및 수급요건, 지원내용 등에 대한 제도가 6차례 변경되었는데, 정책의 일관성 유지, 사업참여 확대 등을 위해 향후 제도변경을 최소화할 필요가 있다.

셋째, 국민취업지원제도의 각종 수당에 대한 부정수급 건수 및 금액이 증가하고 있는 가운데, 정책효과 확보 및 행정력 낭비 방지 등을 위해 부정수급을 최소화시킬 필요가 있다.

나. 고용센터의 성과 및 운영실태 분석

첫째, 고용센터가 담당하고 있는 유형인 저소득층·비경활의 참여인원, 취업지원서비스 참여율, 취업률 등 성과가 민간위탁 운영기관에 비해 상대적으로 미흡한 상황이다. 저소득층·비경활인구일수록 복합적 취업애로요인으로 취업하기 어려움을 감안할 때, 고용·복지서비스를 통합적으로 제공할 수 있도록 참여자별 사례관리를 강화해나갈 필요가 있다.

둘째, 고용센터의 경우 핵심 업무중 하나인 취업지원서비스 제공 업무의 비중이 2023년 기준 33.9%로 낮고, 연도별로 계속 저하되고 있는 것으로 나타났다. 법정사업으로 수급자격 심사, 수당지급 등은 고용센터에서 수행하여야 한다는 점을 고려하더라도 고용센터 참여자에게 더 나은 취업지원서비스를 제공하여 취업률 등 성과를 향상시키기 위해 취업지원서비스 제공 업무의 비중을 높여 나갈 필요가 있다.

셋째, 고용센터도 참여자의 효용을 높이고 성과의 투명성 확보를 위해 민간위탁 운영기관과 같이 취업률, 고용유지율 등 고용센터별 성과를 정기적으로 공개할 필요가 있다.

다. 민간위탁 운영센터의 성과 및 운영실태 분석

민간위탁 운영기관의 경우에도 참여인원 실적, 취업률 등에서 성과가 충분하지 못한 상황이며, 2022년 기준 평균 직원수 3.9명의 영세업체에서 직원 1인당 약 77명을 담당하고 있는 등 업무부담이 적지 않은 실정이다.

향후 고용노동부는 민간위탁 운영기관에 대한 맞춤형 컨설팅·교육 등을 지원하여 기관의 역량강화를 도모하는 한편, 역량있는 업체에서 취업지원서비스를 제공할 수 있도록 기관 관리를 강화해나갈 필요가 있다.

3. 중층적 고용안전망 확충 분석

가. 1차 고용안전망(고용보험) 성과 분석

첫째, 고용보험 가입자수는 증가하고는 있지만 고용형태별로 일일근로자·한시적근로자 등 비정규직 근로자와, 산업별로 음식숙박업 등의 가입률이 상대적으로 낮은 상황이다. 향후 정부는 일정 소득 이상의 모든 취업자에 대해 소득정보 기반으로 사각지대 없이 고용보험에 가입할 수 있도록 지속적으로 노력해나갈 필요가 있다.

둘째, 1차 고용안전망을 강화하기 위해 고용보험 가입자수를 확대하는 것은 중요한 목표이지만, 고용보험 가입자수가 증가하게 되면 ①구직급여 수급자 및 지급액이 증가할 수 있고, ②고용보험기금 법정적립금 배율을 준수하고 있지 못한 상황에서, ③최근 적자를 나타내고 있는 고용보험기금의 재정수지가 악화될 우려가 있으므로, 고용노동부는 지속적으로 고용보험기금의 재정건전성 확보를 위한 방안을 마련해나갈 필요가 있다.

셋째, 구직급여 사업의 목적은 생활의 안정을 도와주며 재취업 기회를 제공하기 위한 것인데 재취업률이 최근 5년간 28% 수준에서 정체되어 있고, 반복수급 및 부정수급도 계속 발생하고 있어 부정수급 최소화 및 사업 내실화 노력이 필요하다.

나. 3차 고용안전망(재정지원 직접일자리 사업) 성과 분석

취약계층 참여율, 취업률 등 직접일자리 사업의 성과는 2021년 사업의 평가 결과 각각 54.2%, 35.6%로 낮은 수준이고, 취업률은 최근 2년간 저하되고 있으며, 정부 자체평가에서도 다른 유형에 비해 상대적으로 낮은 평가를 받았다. 향후 정부는 사업간 유사중복 문제 등을 해소하고 고용서비스 연계 등을 통해 취업률을 향상시키는 등 성과를 제고해나갈 필요가 있다.

다. 소결

1차 고용안전망인 고용보험, 2차 고용안전망인 국민취업지원제도, 3차 고용안전망인 재정지원 직접일자리 사업 시행으로 우리나라의 고용안전망은 제도상으로는 중층적 구조를 갖추게 되었다.

그러나 고용보험의 경우 여전히 사각지대가 존재하고 사업목적 중 하나인 재취업률이 높지 못하며, 국민취업지원제도는 중장기 성과목표가 설정되지 않은채 대상자의 사업참여, 취업률 등이 높지 못한 상황이다. 재정지원 직접일자리 사업의 경우에도 핵심사업 대상인 취약계층 참여율이 낮은 수준이고 취업률도 저하되고 있는 실정이다.

향후 정부는 단계별 고용안전망이 제대로 기능하여 고용의 유지, 창출, 실업으로부터의 보호 역할을 수행할 수 있도록 지속적으로 내실화시켜 나갈 필요가 있다.

결산분석시리즈 VI
2022회계연도 결산 주요 사업 분석
(4) 국민취업지원제도 사업 분석

발간일	2023년 7월
발행인	국회예산정책처장 조의섭
편 집	예산분석실 사회행정사업평가과
발행처	국회예산정책처 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02·2070·3114)
인쇄처	(주)케이에스센세이션 (tel 02·761·0031)

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

ISBN 979-11-6799-154-6 93350

© 국회예산정책처, 2023

새로운 **희망**을 만드는 국회



(07233)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호

31-9700460-002024-10



국회에산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE