



EMPLOYMENT IMPACT
ASSESSMENT

Brief

고용영향평가브리프

2023년 제1호(통권 제34호)

발행일 2023년 3월 30일 | 발행인 허재준 | 편집인 장인성 | 편집교정 정철

주 소 30147 세종특별자치시 시청대로 370 한국노동연구원 | 자료문의 KLI 학술출판팀 | TEL 044-287-6083

특별고용지원업종 선정 및 지원의 고용효과*

이성희**

I. 서론

지난 2020년부터 시작된 코로나19 팬데믹으로 전 세계는 심각한 경제침체와 고용위기를 겪게 되었다. 이러한 고용위기에 맞서 각 나라들은 고용유지 및 근로자 생활안정을 위해 다양한 지원사업을 펼쳐 왔다.

정부는 특별고용지원업종 지원제도(2015년 고시)에 근거하여 코로나19 팬데믹으로 인한 고용위기에 대응하기 위해 16개 업종을 특별고용지원업종으로 지정, 고용유지, 근로자 생활안정, 재취업 지원을 위한 다양한 사업을 시행해왔다. 이렇게 특별고용지원업종 지정 및 지원사업을 통한 고용위기 극복을 위해 2021년까지 1조 3천억 원의 예산을 투입하였다.

이 글은 이러한 특별고용지원업종 지원사업의 고용효과 분석을 통해 특별고용지원업종 지정 이후 각종 지원사업을 통한 고용유지 및 근로자 생활안정, 재취업 지원 등의 정책효과를

〈표 1〉 특별고용지원업종 지원사업 추진실적(2020~2022.1)

		전체 (보험료 납부유예 제외)	고용유지 지원금	사업주 훈련	근로자 대부	기타 (내일배움 카드 등)	고용·산재 보험료 납부유예
전 체	인원	233,510명	169,493	40,420	3,893	19,704	1,619개소
	금액	(13,223억 원)	(12,740)	(83)	(248)	(152)	(1,533)

분석하고 향후 개선방안 도출하고자 한다. 특히 코로나19 팬데믹 이후 특별고용지원업종 지원제도가 피해가 발생한 업종의 고용유지와 고용안정에 얼마나 유용했는지 분석하고자 한다. 이러한 특별고용지원업종 지정 및 지원사업의 정책성과 분석을 통해 향후 산업전환 등 산업구조의 변화나, 경기침체·변동 등으로 특정업종의 고용위기 발생 시 특별고용지원업종 지정 및 지원사업을 효과적으로 수행하기 위한 제도 개선방안을 검토해 보고자 한다.

* 이 글은 2022년 고용영향평가사업의 일환으로 수행한 이성희 외(2022), 『특별고용지원업종 선정 및 지원의 고용효과』 보고서를 요약·정리한 것이다.

** 한국노동연구원 선임연구위원.

II. 특별고용지원업종 지원사업 운영현황

1. 특별고용지원업종 지정 제도 개요

특별고용지원업종 지원제도는 경기 변동, 산업구조의 변화 등으로 고용사정이 급격히 악화된 업종을 지정하여 특정 업종에서 발생한 고용위기에 대응하는 것을 목적으로 한다. 고용사정이 현저히 악화되거나 악화될 우려가 있는 업종을 특별고용지원업종으로 지정하여 사업주의 고용유지조치 및 실업자 재취업, 생활안정 등을 지원하고 있다.

「특별고용지원업종의 지정기준 등에 관한 고시」는 「고용정책 기본법」 제32조, 「고용보험법」 제21조에 근거하여 2015년 12월에 제정되었으며, 2020년 1월 개정되어 현재까지 시행되고 있다.

현재 특별고용지원업종 지정기준은 고용위기가 발생한 업종의 고용보험 피보험자 증감, 업종의 경기동향 및 고용지표

등을 기준으로 단계적 판단기준을 적용하고 있다.

특별고용지원업종 지정 절차는 사업주나 사업주단체·근로자단체 또는 그 연합체 등이 신청하면 현지조사, 관계부처 협의 후 고용정책심의회의 심의를 거쳐 고용노동부 장관이 결정한다.

특별고용지원업종으로는 2016년 7월 조선업을 지정한 이후, 2022년까지 여행업, 관광숙박업, 관광운송업, 공연업, 공항버스, 항공기취급업, 면세점, 전시·국제회의업, 영화업, 수련시설, 유원시설, 외국인 전용 카지노, 항공기부품제조업, 노선버스(준공영제 제외), 택시운송업 등 16개 업종을 지정한 바 있다.

2. 특별고용지원업종 지원내용

특별고용지원업종으로 지정될 경우 고용유지지원금, 특별연장급여, 전직·재취업 및 창업지원, 기타 고용안정과 실업자의 생활안정을 위해 필요한 지원을 하고 있다.

〈표 2〉 특별고용지원업종 지정기준

제정 및 개정 시기	지정기준
2015.12	<ul style="list-style-type: none"> 해당 업종 경제·산업·고용상황 등 1~4 기준을 종합적으로 고려 <ol style="list-style-type: none"> BSI 등 경기 동향 대량고용변동 및 경영상 해고 등 고용조정 상황 주요 기업의 재무적 상황 및 신용위험도 기술변화, 사업축소, 금융위기 등으로 인한 하도급 업체의 고용변동 상황
2020.1	<ol style="list-style-type: none"> ① 해당 업종 고용상황을 반영한 1~4 요건 중 3개 이상 충족 <ol style="list-style-type: none"> 피보험자 증감률이 전 업종 평균보다 5%p 이상 낮음 피보험자 수가 전년대비 2표준편차 이상 감소 구직급여 신청자가 전년대비 2표준편차 이상 증가 평균 피보험자 수가 3년 전 대비 2표준편차 이상 감소 ② 해당 업종 경제·산업·고용상황 등 1~4 기준을 종합적으로 고려 <ol style="list-style-type: none"> 한국은행의 기업경기실사지수(Business Survey Index) 등 해당 업종의 경기 동향 해당 업종 주요 기업 재무상황 및 신용위험도 통계청의 산업생산지수 해당 업종 휴폐업체 수 ③ 경기의 변동, 산업구조의 전환 또는 폐업 등으로 급격한 고용감소가 현실시되는 경우 해당 업종의 경제·산업·고용상황 등을 종합적으로 고려

〈표 3〉 특별고용지원업종 지정 업종 현황

지정시기	지정사유	지정 업종(기간)
2016년	조선업종 침체로 인한 고용위기	조선업(2016.7~)
2020년	코로나19 팬데믹으로 인한 고용위기	- 여행업, 관광숙박업, 관광운송업, 공연업, 공항버스 등 (2020.3~) - 항공기취급업, 면세점, 전시·국제회의업 등 (2020.4~) - 영화업, 청소년 수련시설, 유원시설, 외국인 전용 카지노, 항공기부품제조업, 노선버스(준공영제 제외) (2021.4~) - 택시운송업(2022.4~)

〈표 4〉 특별고용지원업종 지원 대상별 지원내용

사업주	근로자
고용유지지원금 중소기업청년추가고용장려금 고용촉진장려금 고용보험 자연신고 사업주 과태료 면제 사업주 직업능력개발훈련 지원 고용·산재·건강보험료 체납처분 유예 고용·산재보험료 납부기한 연장 장애인고용부담금 납부유예 국민연금·건강보험료 연체금 징수 예외	근로자 생활안정자금(용자) 직업훈련 생계비 대부 내일배움 카드발급 국민취업지원제도

〈표 5〉 특별고용지원업종 고용유지 지원금 지원내용

구분	일반	특별고용지원업종
고용유지지원금 (유급휴업·휴직)	지원수준 우선지원대상기업 2/3 대규모기업 1/2~2/3	우선지원대상기업 90% 대규모기업 2/3~3/4
	지원한도 1일 6.6만 원	1일 7만 원 (대규모기업 6.6만 원)
고용유지지원금 (무급휴직)	지원요건 ① 무급휴직 실시(30일) ② 무급휴직 전 1년 이내 유급휴업 또는 유급휴직(3개월)	① 무급휴직 실시(30일) ② 무급휴직 전 1년 이내 유급휴업 또는 유급휴직(1개월)
	지원한도 1일 6.6만 원과 평균임금의 50% 범위 내에서 심사위원회가 결정	무급휴직 지원기간 최초 180일은 일반과 동일하고, 추가 90일은 월 50만 원 정액 지원

III. 코로나19 팬데믹으로 인한 고용위기

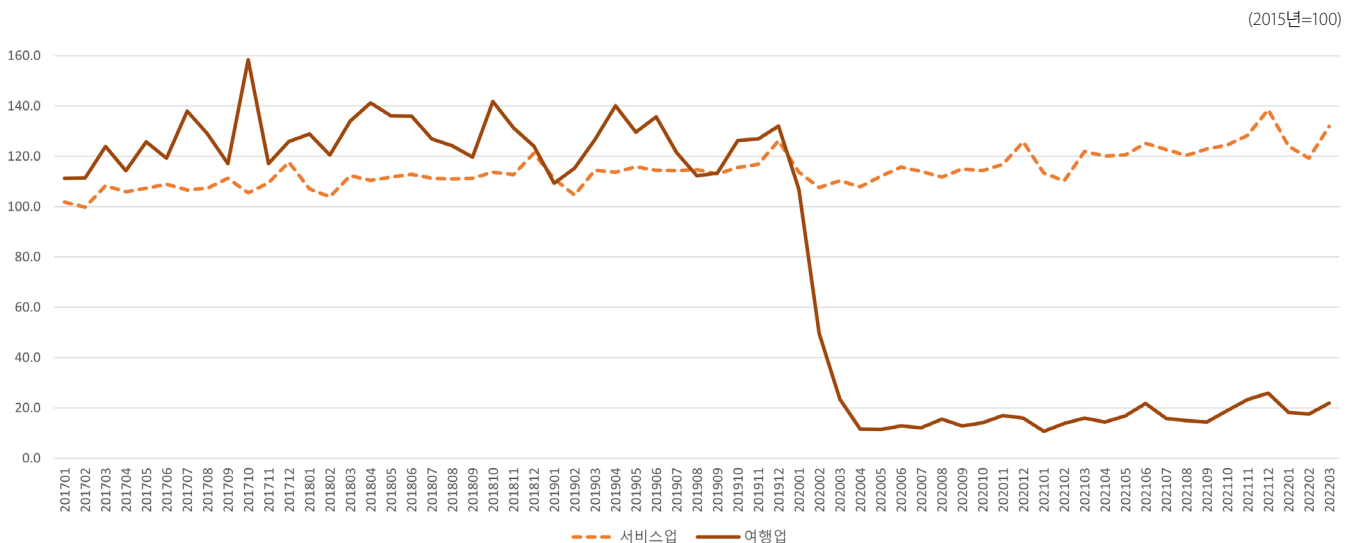
1. 특별고용지원업종 지정 업종의 경기동향

2020년 코로나19 팬데믹으로 고용위기가 발생한 이후 2022년까지 특별고용업종으로 지정된 16개 업종 중에서 가장 큰 비

중을 차지하는 관광운송업, 여행업, 관광숙박업 등의 산업별 매출액을 기준으로 한 산업별 생산지수를 보면 전체 서비스업 생산지수는 코로나19가 발생한 2020년에 113.8로 2019년 대비 0.8 감소한 반면, 특별고용지원업종으로 지정된 산업의 생산지수는 상당히 큰 폭으로 줄어든 것으로 나타났다.

여행업은 2020년 생산지수가 25.3으로 2019년 대비 98.8 감소

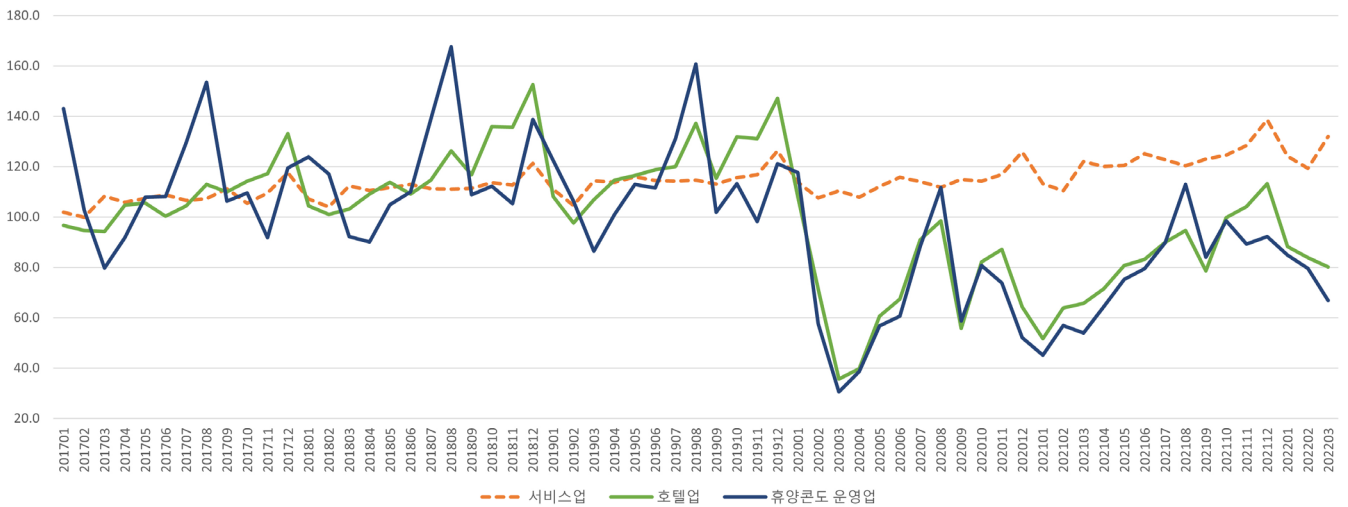
[그림 1] 관광운송업의 생산지수 추이



자료 : 통계청, 서비스업생산지수(경상지수).

[그림 2] 관광숙박업의 생산지수 추이

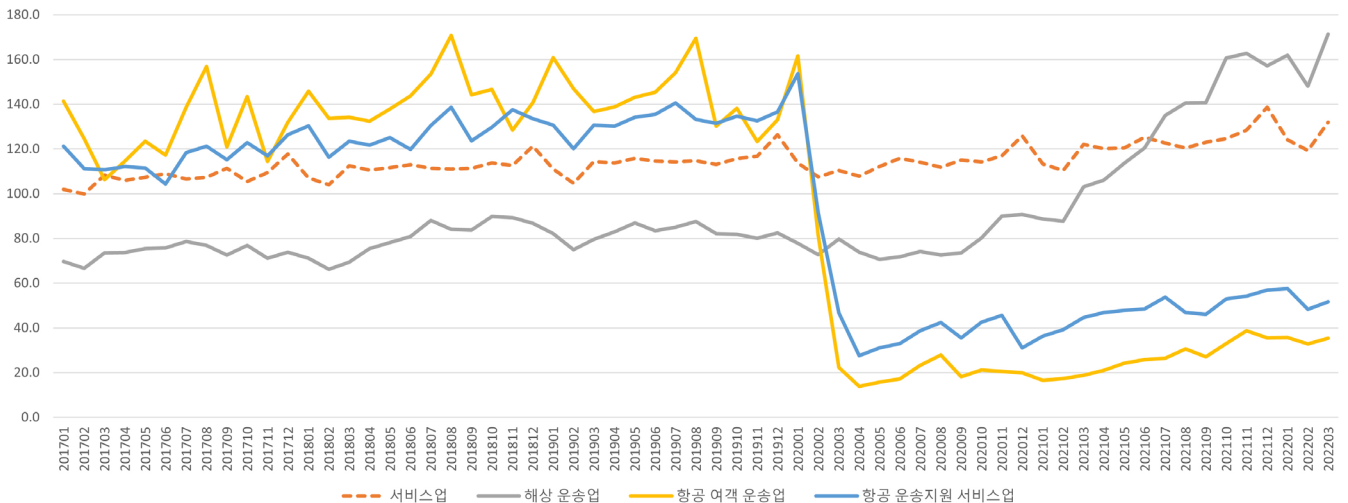
(2015년=100)



자료: 통계청, 서비스업생산지수(경상지수).

[그림 3] 여행업의 생산지수 추이

(2015년=100)



자료: 통계청, 서비스업생산지수(경상지수).

했고, 관광숙박업에 해당하는 호텔업과 휴양콘도 운영업의 지수 또한 2019년 대비 50 가까이 줄어들었다. 관광운송업 또한 많이 감소했으며, 특히 항공 여객 운송업과 항공 운송지원 서비스업의 2020년 지수는 2019년 대비 각각 106.4, 80.9 감소했다.

2. 특별고용지원업종 고용보험 가입자 수 변화

특별고용지원업종 지정 업종의 고용보험 피보험자는 세 업종에서 공통적으로 감소추세를 보이고 있다.

여행업의 연평균 피보험자는 2020년에는 전년대비 약

14.8%, 2021년에는 약 28.9% 감소했고, 2021년 피보험자는 2019년에 비해 약 1만 3천여 명 감소했다. 관광숙박업의 연평균 피보험자는 2020년에는 전년대비 약 7.7%, 2021년에는 약 6.2% 감소했으며, 2022년에는 소폭 증가한 것으로 나타났다. 관광운송업의 연평균 피보험자 증감률은 2020년에는 약 4.1%, 2021년에는 6.5%로 감소하였으며, 관광숙박업과 달리 2022년 초에도 감소 추세에 있다.

〈표 6〉 특별고용지원업종의 피보험자 추이

(단위: 명, %)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
여행업	30,280	31,230	31,343	26,703	18,998	17,801
(증감)		950	113	-4,641	-7,705	-1,197
(증감률)		3.1	0.4	-14.8	-28.9	-6.3
관광숙박업	54,648	57,892	59,581	54,972	51,561	53,113
(증감)		3,243	1,689	-4,609	-3,411	1,553
(증감률)		5.9	2.9	-7.7	-6.2	3.0
관광운송업	82,871	84,936	88,406	84,799	79,273	77,504
(증감)		2,065	3,470	-3,607	-5,526	-1,769
(증감률)		2.5	4.1	-4.1	-6.5	-2.2

자료: 고용보험DB 원자료.

3. 특별고용지원업종 고용보험 취득 및 상실자 동향

업종별로 연간 고용보험 취득, 상실자의 규모를 보면, 여행업의 경우 상실자 규모는 코로나19와 관계없이 연간 약 1만 5천명 정도로 비슷한 추이를 보이고 있으나, 취득자 규모는 절반 이상 줄어든 것으로 나타나고 있다. 관광숙박업과 관광운송업에서도 비슷한 추세를 보이고 있으며, 해고에 따른 상실자 규모가 늘었다기보다는 신규 취득자의 감소가 전체 피보험자 감소의 주 요인으로 작용하고 있는 것으로 분석된다. 이는 고용유지지원금 등 특별고용지원업종 지원사업의 정책 효과가 고용유지 측면에서 효과가 있었음을 보여준다.

〈표 7〉 특별고용지원업종의 피보험자격 취득, 상실 현황

(단위: 명, %)

		2017	2018	2019	2020	2021
여행업	취득	14,558	15,242	14,153	5,864	6,422
	상실	14,598	14,712	14,506	14,560	14,084
	차이	-40	530	-353	-8,696	-7,662
관광숙박업	취득	41,745	43,714	41,947	26,072	33,828
	상실	38,189	38,908	39,333	40,098	40,311
	차이	3,556	4,806	2,614	-14,026	-6,483
관광운송업	취득	24,803	26,580	25,031	13,616	15,457
	상실	23,814	24,332	24,534	24,626	24,656
	차이	989	2,248	497	-11,010	-9,199

자료: 고용보험DB 원자료.

IV. 특별고용지원업종 지정 과정 및 지원현황

1. 특별고용지원업종 지정기준

2020년 초에 코로나19로 인해 경기 전반이 침체되고 있는 가운데, 여행업, 관광업 등 일부 업종의 경우 직접적인 피해가 심각해 고용위기에 대응한 특별한 지원 필요성이 대두되었다. 이에 2020년 3월에 코로나19로 특히 피해가 큰 여행업 등 14개 업종을 특별고용지원업종으로 지정하게 되었다.

- ① (1차: 4개 업종) 여행업, 관광숙박업, 관광운수업, 공연업을 특별지원업종으로 지정, 이후 지정기간 2차례 연장(2020.3.16~2022.3.31)
- ② (2차: 4개 업종) 항공기취급업, 면세점, 전시·국제회의업, 공항버스추가 지정, 이후 지정기간 2차례 연장(2020.4.27~2022.3.31)
- ③ (3차: 6개 업종) 영화업, 수련시설, 유원시설, 외국인 전용 카지노, 항공기부품제조업, 노선버스(준공영제 제외) 추가 지정, 이후 지정기간 2차례 연장(2021.4.1~2022.3.31)

특별고용지원업종 지정은 「특별고용지원업종의 지정기준 등에 관한 고시」 제2조에 근거해서 검토하였다.

<특별고용지원업종 지정요건 ①> 업종별 피보험자 수, 구직급여 신규신청자 수 증감 등을 주된 기준으로 4개 기준 중에서 3개 이상 충족할 때 지정한다.

④ 전년대비 업종별 피보험자 수 증가율이 전 산업 증가율보다 5%p 낮은 경우, ⑤ 평균 피보험자 수가 그 2년 전 평균보다 2표준편차 이상 감소한 경우, ⑥ 구직급여 신규신청자 수가 그 2년 전 평균보다 2표준편차 이상 감소한 경우, ⑦ 평균 피보험자 수가 그 3년 전 평균보다 2표준편차 이상 감소한 경우

<특별고용지원업종 지정요건 ②> 요건 ①을 충족하지 못하는 경우 경기 및 고용 보조지표를 종합적으로 고려하여 결정한다.

- 기업경기실사지수(BSI, 한은), 주요 기업 재무상황·신용위험도(금감원, 한국거래소), 산업생산지수(통계청, 산업활동동향), 지역 내 휴폐업체 수(고용보험, 국세청)

<특별고용지원업종 지정요건 ③> 요건 ①, ②를 모두 미충족하는 경우, 정성지표(급격한 고용감소가 확실시되는 경우)를 통해 지정 가능하다.

2. 특별고용지원업종 지정 과정

특별고용지원업종 지정기준을 적용해서 지원업종을 지정하였는데, 2020년 3월(1차)과 4월(2차) 특별고용지원업종 지정 시에는 검토대상 업종 중 지정요건 ①의 4개 요건 중 3개 이상을 충족하는 업종은 없었다.

특별고용지원업종 지정요건 ②의 경우 상당수의 업종이 고용위기가 나타나고 있을 시기에 정확한 통계지표가 확인되지 않거나, 소분류 단위라서 해당 업종에 대한 통계지표 확보가 어려운 경우가 많았다. 결국 2020년 3~4월 특별고용지원업종 지정 시에는 특별고용지원업종 지정요건 ②의 경우 통계 반영 시차, 통계미비로 특별고용지원업종 지정기준으로 사용하기 어려운 경우가 많았다.

결국 고용노동부는 2020년 3월과 4월에 특별고용지원업종 지정기준 ③의 정성지표를 활용해 지원업종을 결정하였다. 당시 고용노동부는 실태조사단을 편성해서 특별고용지원업종 지정 신청 업종협회 등의 피해상황 등을 토대로 정성적인 평가를 실시하였다.

여행업의 경우 코로나19로 인해 외국의 한국인 입국금지 또는 입국제한, 외국에서 한국으로의 입국제한(여행경보 등)으로 대규모 여행취소 사태가 발생해, 아웃바운드 여행업계(한국→외국) 취소율은 70.4%, 인바운드 여행업계(외국→한국) 취소율은 80% 수준이고, 신규 예약은 없는 수준이었다. 관광숙박업의 경우도 신규 예약이 급감해서 2020년 2월 서울 소재 주요 호텔들의 객실이용률은 20~50% 수준에 머물고 있으며, 전년대비 식음업장 매출도 30~60% 하락한 것으로 조사되었다. 관광운송업 항공업의 경우 세계 각국의 입국제한 조치 확대로 전

년대비 중국노선 여객이 81.1% 감소(2월 3주)하였고 2월 예약률 또한 전년대비 35%p 감소(66%→31%)한 것으로 조사되었다. 결국 고용노동부는 이러한 고용위기 상황에 대한 정성평가를 기준으로 특별고용지원업종 지정을 결정하였다.

3. 특별고용지원업종 지원사업 추진실적

특별고용지원업종 지정에 따른 지원은 고용정책기본법에 따라 사업주의 고용조정, 근로자의 실업 예방, 실업자의 재취업 촉진 및 생활안정 등에 필요한 사항을 지원했다.

정부 지원사업은 크게 사업주 지원과 근로자, 실업자 지원으로 구분할 수 있으며, 사업주 지원에는 고용유지지원금 확대 지원, 사업주 훈련지원 한도 상향, 고용·산재보험료 등 4대보험 및 장애인 의무고용 부담금 납부기간 연장 및 체납처분 집행유예, 고용보험 지연신고에 따른 사업주 과태료 면제 등이 있다. 그리고 근로자, 실업자 지원에는 근로자 생활안정 자금 융자, 체불 근로자 생계비 융자, 국민내일배움카드 확대지원 및 자부담률 완화, 국민취업지원제도Ⅱ 요건 완화 등이 있다.

2020년 3월 코로나에 따른 특별고용지원업종 지정 이후 2022년 1월까지의 지원실적을 보면, 고용유지지원금으로 총 7,930개 기업, 169,493명을 지원하였으며 지원금은 약 1조 2,742억 원이다.

고용유지지원금 지원이 특별고용지원업종 지원금액의 95% 이상을 차지하고 있으며, 지원인원으로는 약 72% 이상을 차지하고 있다. 사업주 지원 중 사업주 직업훈련으로는 2022년 1월까지 총 818개 기업, 40,952명을 지원했다. 근로자/실업자 지원 대책으로는 국민내일배움카드가 19,704명으로 가장 많이 지원

〈표 8〉 지정기준별 충족 여부(2020. 3~4)

업종	기준㉠	기준㉡	기준㉢	기준㉣	요건충족
여행업	O	X	X	X	불충족
관광숙박업	X	X	X	X	불충족
관광운송업	X	X	X	X	불충족
공연업	X	X	X	X	불충족
기타 항공 운송지원 서비스업	X	X	O	X	불충족
면세점	O	X	O	-	불충족
전시, 국제회의업	X	X	X	X	불충족

〈표 9〉 특별고용지원업종 지원사업 추진실적(100억 이상 대상 : ~ 2022.1)

업종	합계(보험료 납부유예 제외)	고용유지지원금	사업주훈련	근로자대부	기타(내일배움카드 등)	고용·산재보험료 납부유예
여행업	44,894명	34,518	2,701	1,242	6,433	724개소
	(3,068억 원)	(2,934)	(1)	(78)	(55)	(17)
관광숙박업	49,544명	36,969	11,272	438	865	258개소
	(1,382억 원)	(1,338)	(9)	(28)	(7)	(33)
관광운송업	73,689명	57,882	10,605	1,132	4,070	358개소
	(5,915억 원)	(5,752)	(57)	(77)	(29)	(1,413)
공연업	7,068명	5,084	1,647	210	127	127개소
	(449억 원)	(435)	(1)	(12)	(1)	(4)
항공기취급업	18,799명	10,627	1,153	343	6,676	33개소
	(619억 원)	(545)	(2)	(21)	(51)	(34)
면세점	1,999명	1,502	165	11	321	5개소
	(116억 원)	(113)	(0)	(1)	(2)	(1)
전시·국제회의업	10,284명	7,798	2,045	254	187	63개소
	(739억 원)	(721)	(2)	(15)	(1)	(2)
공항버스	5,145명	4,244	20	48	833	2개소
	(505억 원)	(494)	(0)	(5)	(6)	(3)
노선버스 (준공영제 제외)	15,764명	7,102	8,591	42	29	19개소
	(279억 원)	(268)	(8)	(3)	(0)	(15)
전체	인원 233,510명	169,493	40,420	3,893	19,704	1,619개소
	금액 (13,223억 원)	(12,740)	(83)	(248)	(152)	(1,533)

하였고, 근로자 생활안정자금 용자가 3,323명, 직업훈련 생계비 대부로 571명을 지원하였다. 근로자/실업자 지원금액은 약 401억 원이다.

V. 특별고용지원업종 지원의 고용효과 분석

1. 특별고용지원업종 지원사업의 고용연계성

특별고용지원업종 지정제도의 일자리 창출 경로에는 특별고용지원업종 지정에 따른 고용유지효과 등 직접적인 고용효과와 산업연관 효과 등 간접적인 고용효과가 나타날 수 있다.

직접적인 고용효과로는 특별고용지원업종 지정 이후 고용유지지원금 지급에 의한 고용유지 효과와 해당 업종 근로자들

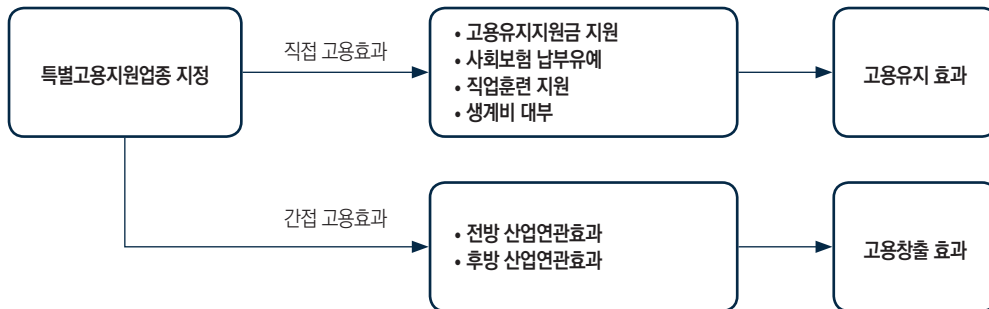
의 소득보전 효과가 나타날 수 있다.

간접 고용효과로는 특별고용지원업종 지정에 따라 해당 업종에 원자재, 중간재를 제공하는 전방산업의 고용창출 효과와 지정대상 업종의 제품 서비스를 사용하는 후방산업의 고용창출 효과가 나타날 수 있을 것이다.

특별고용지원업종 선정에 따른 직접적인 고용효과는 특별고용지원업종 지정 시 고용유지지원금 수준의 인상과 지원기간의 연장, 고용보험 등 사회보험료 납부유예를 통해 기업의 경상비 부담 완화 등으로 고용유지효과가 가장 크게 나타날 수 있다.

특별고용지원업종 지정 시 직업훈련비 지원 등은 근로자의 직업전환을 통한 일자리 창출 효과가 나타날 수 있으나, 특별고용지원업종 지정 이후 직업훈련비 지원실적이 미미해 실제 고용효과는 크지 않을 것이다.

[그림 4] 특별고용지원업종의 일자리 창출 경로



특별고용지원업종 선정에 따른 간접적인 고용효과는 주로 전후방 산업연관 효과인데, 특별고용지원업종으로 지정된 업종이 대부분 서비스 업종이라서 전후방 산업연관효과가 크지 않을 것으로 보인다.

이에 이 글에서는 특별고용지원업종 지정에 따른 고용효과가 가장 큰 고용유지효과를 중심으로 고용효과 분석을 실시하였다. 특별고용지원업종 지정 이후 고용유지지원금 인상 및 지원기간 연장, 고용보험 등 사회보험료 납부유예 등 지원사업에 의한 직접적인 고용효과를 중심으로 특별고용지원업종 지정의 고용효과를 분석하고자 했다.

2. 고용효과 분석방법

특별고용지원업종 지원대책의 효과 분석에는 성과평가론 분석방법의 하나인 이중차분법(Difference-in-Differences)을 적용하였다.

특별고용지원업종 피보험자의 변화를 처치집단(treatment group), 이 업종의 생산지수 변화를 통제집단(control group)으로 설정하여 산업별 생산 증가 대비 고용증가가 유의하게 나타나는지 분석하였다.

특정 산업에서 생산과 고용은 통상 유사한 추이를 보여주므로, 만약 코로나19 시기에 고용이 생산에 비해 적게 감소한다면 특별고용지원업종 지정의 효과로 해석할 수 있다.

본 분석은 특별고용지원업종 지정의 효과 유무와 산업별 실질적 효과가 존재하는지 확인하는 데 의의가 있으며, 정량적 수치의 정확한 추정은 어렵다. 정확한 추정을 위해서는 코로나19 시기에 고용유지지원금이 지원되지 않았을 경우의 고용 추이에 대한 추정이 필요하지만, 현실적으로 이러한 반사실적 조건(counterfactual)을 만족하는 통제집단을 찾기가 어렵기 때

문이다. 또한 각 산업의 고용과 생산 두 변수가 특별고용지원업종 지정 전에 완벽한 동일 추세를 보이는 것은 어려우므로 정확한 수치를 추정하기는 어렵다. 이에 대해 보완적으로 특별고용지원업종을 제외한 전체 서비스업에 대한 플라시보(placebo) 이중차분 분석을 통해 추정의 강건함을 확인하였다.

3. 고용효과 분석결과

특별고용지원업종 지원제도가 고용에 미치는 영향을 살펴보기 위해 고용보험DB 자료를 이용하여 분석을 실시하였다. 분석 기간은 2019년 1월부터 2022년 3월까지이고, 특별고용지원업종 지정 시기인 2020년 3월 이전은 처치 전 기간, 4월 이후는 처치 기간으로 정의하였다.

분석은 특별고용지원업종으로 지정된 여행업과 관광숙박업, 관광운송업의 고용보험 자료와 해당 산업의 월별 생산지수를 이용하며, 지원제도의 평균 처치효과를 분석하기 위해 특별고용지원업종 전체 피보험자와 평균 생산지수를 이용하였다.

특별고용지원업종 지원제도의 고용효과에 대한 엄밀한 추정을 위해 실제 이중차분법을 실시한 결과는 다음과 같다.

특별고용지원업종 지정으로 인한 평균 피보험자 증가율은 약 63.5%로 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 업종별로 분석한 결과, 여행업은 약 149%, 관광숙박업은 약 15.2%, 항공여객 운송업은 약 158%의 피보험자 증가 효과가 있는 것으로 나타났다. 전세버스 운송업은 약 4.6% 증가했으나 통계적으로 유의하지는 않았다.

특별고용지원업종으로 지정된 산업을 제외한 전체 서비스업의 피보험자와 생산지수를 이용한 이중차분으로 플라시보 효과가 나타나는지 분석한 결과 약 1% 증가한 것으로 나타났으나 통계적으로 유의하지 않았다.

〈표 10〉 특별고용지원업종 지정 제도의 고용효과

	(1) ln_특별고용지원업종	(2) ln_여행업	(3) ln_관광숙박업	(4) ln_관광운송업(전세버스)	(5) ln_관광운송업(항공여객)	(6) ln_서비스업
treated	7.353*** (0.0577)	5.704*** (0.0957)	6.464*** (0.0631)	5.805*** (0.0249)	5.833*** (0.101)	11.24*** (0.0151)
after	-0.780*** (0.0520)	-1.878*** (0.0862)	-0.274*** (0.0569)	-0.158*** (0.0224)	-1.639*** (0.0906)	0.0517*** (0.0136)
D	0.635*** (0.0736)	1.493*** (0.122)	0.152* (0.0804)	0.0460 (0.0317)	1.586*** (0.128)	0.0109 (0.0193)
Constant	4.653*** (0.0408)	4.637*** (0.0677)	4.528*** (0.0446)	4.553*** (0.0176)	4.808*** (0.0711)	4.734*** (0.0107)
Observations	78	78	78	78	78	78
R-squared	0.998	0.994	0.997	0.999	0.994	1.000

주: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

본 분석의 결과는 분석 기간의 평균적인 효과이므로, 해석에 주의가 필요하다. 특별고용지원업종 지정 약 1년 이후로는 효과가 사라짐을 알 수 있다. 따라서 특별고용지원업종 지정은 일부 업종에서 단기적으로 큰 효과가 있었지만, 장기적으로는 그 효과가 사라진다고 해석하는 것이 적절할 것이다.

또한 특별고용지원업종 지정의 효과는 주로 여행업과 항공여객운송업에서 나타났으므로, 산업별로 이질적 효과가 나타날 수 있음에 유의할 필요가 있다.

4. 특별고용지원업종 지원사업 고용효과의 심층면접조사 결과

특별고용지원업종 지원사업을 받은 업종협회, 사업장 노사당사자들은 고용유지지원금, 사회보험 납부유예, 직업훈련 지원금, 생활비 대부사업 중에서 고용유지지원금 지원사업을 통한 고용효과가 가장 컸다고 말하고 있다.

여행업, 관광숙박업, 관광운송업 등 대부분 특별고용지원업종에서는 코로나19 고용위기 상황에서 정규직 전문인력 고용유지를 위해 고용유지지원금을 많이 활용한 것으로 나타났다. 사회보험금 납부유예 사업의 경우도 특별고용지원업종의 기업에서 많이 활용한 것으로 나타났다.

직업훈련지원금 지원사업의 경우 상대적으로 활용도가 낮았다. 이는 서비스 업종의 영세 중소기업에서는 직업훈련에 대한 수요가 많지 않은 데서 비롯된 것으로 보인다. 특별고용지

원업종 대상 사례연구에서도 특별고용지원업종 지원사업으로 기업들은 경영위기 상황에서도 핵심적인 정규직 고용을 유지하는 방법을 선택한 것으로 나타났다.

특별고용지원업종 지원을 받은 사업장들은 공통적으로 강제 구조조정보다 핵심 인력을 유지하는 차별화된 인력조정 전략을 선택한 것으로 나타났다. 특별고용지원업종 기업들은 지원사업의 최우선 성과로 ‘고용유지 효과’를 꼽았다.

VI. 특별고용지원업종 지원제도 정책 개선방안

1. 특별고용지원업종 선정기준 개선방안

현행 특별고용지원업종 지정기준(「특별고용지원업종의 지정기준 등에 관한 고시」 제2조)은 고용보험DB를 기준으로 판단하도록 하고 있는데, 이러한 기준은 코로나19 팬데믹과 같은 급격한 고용위기 상황에는 적절한 기준으로 활용하기 어려울 수 있다.

2020년 코로나 팬데믹으로 고용위기가 발생했을 당시에도 여행업, 관광운송업 등에서는 이미 매출액 급감, 고용위기가 발생했는데도 고용보험DB에서 확인된 고용보험 피보험자 수 감소, 구직급여 신청자 수 증가 등 정량적인 지정기준은 충족되지 않았다.

현행 특별고용지원업종 지정기준은 과거 조선산업 구조적인 위기와 같이 고용위기가 서서히 나타나는 경우에는 적합할 수 있으나, 코로나 팬데믹으로 인한 고용위기처럼 급격한 고용 위기에는 시의적절한 판단기준이 되기 어렵다.

경기변동, 산업구조 변화 등으로 특정 업종에서 발생한 고용 위기에 대응하기 위한 특별고용지원업종 지정제도의 취지를 살리기 위해서는 현행 특별고용지원업종 지정기준을 개선할 필요가 있다.

산업·업종의 구조적인 고용위기뿐만 아니라, 코로나19 팬데믹과 같은 급격한 고용위기 발생 시 신속한 정책지원을 통해 해당 업종의 고용안정과 근로자 생활안정, 전직지원을 지원할 수 있도록 기준을 보완하고 개선할 필요가 있다.

경기변동, 산업구조의 변화 등으로 인한 고용위기 상황을 정확하게 진단하기 위해서는 산업·업종별 경기동향, 산업생산지수, 고용보험 피보험자 수 등 정량적 지표를 기준으로 사용하는 것이 고용위기에 대응한 정책결정의 신뢰도를 높일 수 있을 것이다.

업종별 고용위기를 진단하는 정량적인 지표로는 ① 산업·업종별 경기변동, 고용변동을 보여주는 지표, ② 정부·공공기관이 생산하는 지표, ③ 연·월 단위로 생산되는 시계열 지표의 3가지 기준을 가지고 선정하는 것이 타당할 것이다.

특별고용지원업종 지정기준으로 사용할 수 있는 정량지표는 기업경기실사지수, 산업생산지수, 고용보험DB, 업종별 경기지수 등이 활용될 수 있을 것이다.

한국은행에서 발표하는 기업경기실사지수(BSI)는 매출액 20억 이상 기업을 대상으로 업종별(표준산업 중분류 수준 32개 업종), 규모별, 수출입기업별 가동률, 자금사정, 인력사정을 제시하고 있다. 통계청에서 생산하는 산업생산지수는 제조업 등 광공업 전체의 생산량을 산출하는 지표로서 산업 소분류(3-digit) 수준의 생산활동 동향을 알 수 있는 생산지수이다. 고용보험DB는 산업·업종별 실직과 노동이동, 근로조건 등 노동시장 상황을 구체적으로 진단할 수 있는 지표라는 장점은 있으나, 고용보험 가입자만을 대상으로 하고 있고 경기동향을 신속하게 파악하기 어렵다는 한계가 있다.

공공기관에서 업종별로 경기동향, 산업서비스 생산, 고용동향을 파악할 수 있는 지표를 활용하여 고용위기를 진단하는 정성지표로 활용하는 것도 검토할 필요가 있다. 물론 이러한 지표들은 업종별로 지표 생산기관이 다르고 내용도 달라서 업종

별로 동일한 기준의 비교평가가 어렵다는 단점도 있다. 하지만 국토교통부 항공통계(국내선, 국제선 여객운송현황), 통계청의 호텔객실 판매율(OCC)(관광호텔 등 호텔 유형별 통계) 등 특별고용지원업종 지정기준으로 사용할 수 있는 정성지표는 업종별 산업, 고용 전문가들을 중심으로 실태조사를 실시하여 이를 정성지표로 활용할 필요가 있다.

특별고용지원업종 지정기준은 기업경기실사지수, 산업생산지수, 고용보험DB, 업종별 경기지수 등 정량적인 지표와 실태조사 보고서 등 정성지표를 사용해서 진단하되, 최종적인 판단은 경기, 산업, 고용 분야 전문가로 구성된 고용정책심의위원회에서 판단하는 것이 타당할 것이다. 고용정책심의위원회 산하에 특별고용지원업종 지정요건을 검토하고 진단하는 전문가 중심의 실태조사단을 운영해서, 조사결과를 토대로 고용정책심의위원회에서 결정하도록 하여 특별고용지원업종 지정에 공정성과 신뢰도를 제고할 필요가 있다. 전문가 중심의 실태조사단에는 경기, 산업, 고용 분야 전문가와 정부 유관부처의 담당국 관계자가 참여하도록 하여 전문적인 진단평가 이뤄지도록 할 필요가 있다.

또한 특별고용지원업종 지정기준 개선을 위한 추가 연구를 통해 공정한 기준을 마련하여, 「특별고용지원업종의 지정기준 등에 관한 고시」에 반영할 필요가 있다. 이를 위해 특별고용지원업종 지정기준 등에 관한 고시 제2조 ①항과 ②항을 통합하여 하나의 기준을 마련하는 방안을 검토할 필요가 있다.

2. 특별고용지원업종 지정 종료 기준 및 절차 마련 검토

코로나19 팬데믹으로 인한 고용위기에 대응해 특별고용지원업종으로 지정된 업종은 15개인데, 대부분 지정기간 연장을 거쳐 2022년 현재까지 지원을 하고 있다. 2022년 들어 경기회복 조짐이 나타나면서, 특별고용지원업종 지정기간 종료를 검토할 시점이지만, 지정기간 종료에 대한 명확한 기준이 없고, 해당 업종 관계자들은 계속 지정기간 연장을 요구하고 있어 현장에서 혼선이 예상된다.

2022년 들어 영화업이나 관광숙박업 등 일부 업종에서는 경기회복이 되고 있음에도, 업종별로 경기회복 속도는 상당한 편차가 있다. 현행 「고용정책기본법 시행령」에는 특별고용지원업종 지정, 기간연장 관련 규정만 있고, 지정기간 종료에 대해서는 별다른 규정을 두지 않고 있다.

이러한 현실을 감안하면 특별고용지원업종 지정 이후 지정 기간 연장신청을 수용, 불수용할 때의 기준을 마련하여 특별고용지원업종 지정기간 종료와 이후 후속조치를 원만하게 관리할 필요가 있다.

「특별고용지원업종 지정기준 등에 관한 고시」에 특별고용지원업종 지정 이후 기간연장 여부 판단기준, 기간연장 판단 절차를 규정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

기간연장 판단 시 특별고용지원업종 판단기준과 동일하게 정량지표(예를 들어, 지정 판단기준을 기업경기실사지수, 산업생산지수, 고용보험DB, 업종별 경기지수 등으로 정한 경우 같은 기준 사용)와 실태조사를 통한 정성지표를 기준으로 하도록 규정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 기간연장 판단 절차로 고용정책심의위원회에서 업종별 산업, 고용 전문가를 중심으로 실태조사단을 구성하여 실태조사를 실시한 후에 정량지표와 정성지표를 종합적으로 평가하여 지정기간 연장여부를 결정하도록 규정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

또한 특별고용지원업종 지정 종료 이후에 위기회복 시 기존의 정부 고용지원 프로그램으로 지원이 가능한 경우에는 이러한 연계프로그램 지원방안을 검토할 필요가 있다. 업종별로 고용위기가 완전히 회복되지 않은 경우, 기존의 고용위기선제대응패키지 사업이나 노동전환 지원사업 등으로 연계해 주는 방안을 모색할 필요가 있을 것이다.

3. 특별고용지원업종 지정 시 지원사업 운영개선

코로나19 팬데믹 이후 특별고용지원업종 지정 및 지원사업 운영실적을 보면 고용유지지원금과 사회보험료 납부유예가 지원사업의 거의 대부분을 차지하고 있다. 특별고용지원업종 지정 이후 재직자 직업능력개발이나 전직지원 등 노동이동 지원사업의 실적은 거의 없는 실정이다.

이는 코로나19 팬데믹 초기에는 1년 정도면 위기가 종료될 것이라는 기대가 있었기 때문에 고용유지지원금 등 단기적인 경영개선을 위한 현금지원에 집중한 결과일 것이다.

향후 특별고용지원업종 지원사업의 운영 시 근로자(재직자, 실직자)에 대한 직업능력개발 사업에 지원을 늘려 고용위기 극복과정에서 노동생산성 향상이 이뤄질 수 있도록 할 필요가 있다.

이를 위해서는 특별고용지원업종을 지정하는 과정에서 직업능력개발 수요 파악과 교육프로그램 개발에 대한 정책적 지원방안을 검토할 필요가 있다. 또한 특별고용지원업종 신청 시 지정 여부 검토를 위한 실태조사를 할 때 직업능력개발 수요파악과 교육프로그램 개발 지원방안을 함께 검토하도록 할 필요가 있을 것이다.

