

국민취업지원제도  
운영성과 및 정책적 함의:  
청년을 중심으로

2025. 12.

최인혁 · 길현종



## 서언

2025년 현재 우리나라 노동시장은 인구구조 변화, 기술혁신 가속화, 고용 형태 다변화 등 복합적인 구조적 변화에 직면해 있는바, 직업훈련, 고용서비스, 고용장려금, 실업소득 지원 등을 아우르는 다양한 노동시장 정책들이 보다 종합적이고 유기적인 방식으로 설계·운영될 필요성이 더욱 크게 제기되고 있다. 이 중 취업취약계층을 대상으로 하는 고용서비스 정책은 종합적 노동시장 정책 설계에 핵심 요소 중 하나라고 할 수 있는데, 그 성과 및 실제 운영 실태에 대한 체계적인 검토는 여전히 제한적인 편이다. 이에 본 연구는 우리나라 고용서비스 정책 가운데 가장 대표적이라 할 수 있는 국민취업지원제도의 그간 운영성과를 다면적으로 점검하고, 나아가 향후 제도 운영방향을 구체적으로 모색하기 위한 목적으로 기획·수행되었다.

2021년 도입되어 운영되기 시작한 국민취업지원제도는 ‘한국형 실업부조’로서 고용안정망 강화에 중추적 역할을 기대받고 있으나, 제도 도입 초기인 만큼 효과성에 대한 실증 근거와 일선 운영에 대한 체계적 평가 등이 아직 충분히 축적되어 있지 않은 상황이다. 본 연구는 이러한 문제 의식하에서 국민취업지원제도 도입·확대가 노동시장에 미칠 수 있는 직·간접적 영향을 이론적으로 조명하고, 미시자료를 활용하여 해당 제도가 청년 구직자들의 취업 성과에 미친 영향을 엄밀히 추정한다. 아울러 고용센터 소속 상담사 대상 심층 면접을 통해 현장에서 나타나는 운영상 제약 내지 과제를 파악하고, 모형에 기반한 정책실험을 통해 제도 대상자 확대, 서비스 질 개선 등이 노동시장 및 사회후생에 미치는 영향을 수치적으로 분석한다. 요컨대 본 연구는 국민취업지원제도에 대한 종합적 분석을 시도하고 있는바, 본 연구에 제시된 분석 결과와 시사점이 향후 고용서비스 정책의 개선, 나아가 우리나라 노동시장 정책의 종합적·유기적 재설계에 기여할 수 있기를 저자들은 기대하고 있다.

본 연구는 본원의 최인혁 부연구위원과 한국노동연구원의 길현중 선임연구위원이 공동으로 수행하였다. 저자들은 착수보고, 중간보고, 최종보고 단계에서 연구 방향 및 분석 방법, 정책 시사점 등에 대해 유익한 논평과 조언을 아끼지 않은 이화여자대학교 송호신 교수, 인하대학교 고창수 교수, 그리고 원내 고지현, 오나래 부연구위원께 깊은 감사의 마음을 전하고자 한다. 아울러 꼼꼼한 검토를 바탕으로 건설적인 제언을 전달해 준 익명의 논평자 분들, 심층 면접에 흔쾌히 참여하여 현장에서의 경험 및 제도 운영 관련 의견을 가감 없이 공유해 준 고용센터 상담사분들, 또한 자료 수집·정리 등 분석 준비 단계에서 많은 도움을 준 원내 이희선 연구원에게도 저자들은 사의를 표한다.

끝으로 본 연구의 내용은 연구자들 개인의 견해로서 한국조세재정연구원의 공식적인 입장이 아님을, 또한 연구의 내용과 보고서에 남아있을 수 있는 오류에 대한 책임은 전적으로 저자들에게 있음을 밝혀둔다.

2025년 12월

한국조세재정연구원  
원장 이 영

## 요약 및 정책적 시사점

지난 2021년 도입·운영되기 시작한 국민취업지원제도는 기존 고용안전망의 사각지대에 위치한 이들에게 취업지원서비스와 소득지원을 동시에 제공하는 재정지원 일자리사업으로, 2025년 사업비 규모는 8,457억원 수준으로 집계된다. 원칙적으로 소득, 재산, 취업경험 등의 요건을 만족시키는 15~69세 취업취약계층은 수혜자가 될 수 있는데, 참여자의 상당수는 I 유형에 속한 15~34세 청년층인 것으로 나타난다. 이에 본 연구는 해당 연령층에 초점을 맞춰 국민취업지원제도 운영성과와 관련된 이론적·실증적 분석을 시도하였다. 나아가 고용센터 소속 상담사 대상 심층 면접을 통해 일선에서의 취업지원서비스 제공 실태를 파악하고, 「2026년 예산안」에 포함된 국민취업지원제도 개편안 등 현실적으로 적용 가능한 정책 변화 시나리오가 노동시장 및 사회후생 등에 미칠 수 있는 영향에 대한 수치분석을 수행하였다.

현재 운영 중인 국민취업지원제도의 특성을 반영하기 위하여 구직 상태에서의 취업지원서비스 혜택과 구직촉진수당·취업성공수당이 포함된 모형을 구축하고 이론적 분석을 수행한 결과, 제도의 도입·확대가 일반적인 기대와 달리 경제 내 실업률을 오히려 증가시킬 수 있는 여지가 존재하는 것으로 나타났다. 이는 제도 도입 내지 확대가 모형 내 균형효과의 존재로 제도 비수혜자들의 구직 확률 등에도 영향을 미치게 됨에 따라 발현된 결과로, 국민취업지원제도의 운영성과를 실증적으로 분석함에 있어 수혜집단과 비수혜집단 간 단순 비교 시 제도 효과가 과대 추정될 우려가 있음을 말해준다. 이에 본 연구에서는 Gautier et al.(2018)과 같이 처치집단과 통제집단 외 비교집단을 추가로 설정하여 2021년 국민취업지원제도의 도입·운영이 처치집단과 통제집단 각각의 취업 확률에 미친 영향에 대한 실증분석을 시도하였던바, 통계적으로 유의한 효과는 발견하지 못하였다. 다만 통계적으로 유의

하지 않은 추정치들의 부호는 이론분석의 결과에 부합되는 것으로 나타났는데, 이는 제도 도입 이후 취업 확률 측면에서 두 집단 사이에 격차가 발생하였을 뿐만 아니라 해당 격차의 일정 부분이 (처치집단의 취업 확률 상승이 아닌) 통제집단의 취업 확률 하락에 기인할 수 있음을 방증하는 결과라 할 수 있다.

한편 본 연구의 실증분석에서 사용된 「한국노동패널조사」는 표본의 크기가 상대적으로 작아 통계적 유의성 확보에 어려움으로 작용하였을 가능성이 있는데, 동시에 본 연구의 추정 결과가 국민취업지원제도의 효과를 실제와 가깝게 대변하고 있을 가능성 역시 완전히 배제하기는 어렵다고 할 수 있다. 즉 취업지원서비스의 취업 확률 제고 효과가 미미하여 국민취업지원제도가 노동시장에 미친 영향 역시 제한적이었을 가능성도 충분히 존재하는 바, 실제로 고용센터 소속 상담사들을 대상으로 심층 면접을 수행한 결과 일선에서 국민취업지원제도의 취업지원서비스가 실효성 있게 운영되지 못하고 있는 양상이 일부 목격되었다. 구체적으로 재정지원 일자리사업 중 고용서비스 유형에 속하는 국민취업지원제도가 일선에서 제 기능과 역할을 온전히 수행하고 있지 못한 채 취업취약계층의 생계 지원에만 치우쳐져 있는 모습이 관찰되었는데, 이와 같은 심층 면접 결과는 통계적으로 유의한 효과가 발견되지 않은 실증분석 결과를 이해하는 데에 일정 수준 실마리를 제공해주는 동시에, 향후 국민취업지원제도의 운영방향 설정 시 고용서비스의 질 제고가 우선순위에 있어야 함을 확인시켜 주었다고 할 수 있다.

이에 본 연구는 이론모형 내 모수들의 값을 설정한 상태에서 다양한 정책 변화 시나리오를 고려하는 수치분석을 수행하였던바, 취업지원서비스의 효율성 개선이 전제되지 않은 상황에서의 구직촉진수당 내지 취업성공수당 인상이 실업률이나 사회후생 측면에서 바람직하지 않을 수 있음을 제시하였다. 동시에 취업지원서비스의 효율성 개선이 전제될 경우에는 수혜 대상 확대를 통해 사회 전체의 후생이 증대될 여지가 존재함을 보였는데, 이는 취업지원서비스 효율성 개선 및 대상자 확대로 더 많은 구직자에게 더 실효성 있는 취업지원서비스를 제공할 경우 기업들의 구인비용(빈 일자리 유지비용)이 낮아져 나타나게 되는 결과로 이해될 수 있다. 따라서 국민취업지원

제도 운영 내실화를 도모하지 않은 상태에서의 수혜 대상 확대 및 급여 인상에는 신중할 필요가 있으며, 청년 일자리 문제 해소를 위해서는 청년층 대상 고용서비스의 질적 개선을 적극 추진해야 한다는 것으로 본 연구의 정책실험 결과를 요약할 수 있다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 정책실험 결과 요약

(단위: %)

구 분	기준 경제	취업지원서비스 효율성 현행 수준 유지 시			취업지원서비스 효율성 20% 상승 시		
		서비스 선정률 20% 상승 시	구직촉진 수당 5% 인상 시 <sup>2)</sup>	취업성공 수당 20% 인상 시	서비스 선정률 20% 상승 시	구직촉진 수당 4% 인상 시 <sup>2)</sup>	취업성공 수당 20% 인상 시
실업률	7.564	7.645	7.627	7.594	7.629	7.593	7.581
사회후생 변화율 <sup>1)</sup>	-	△0.003	△0.003	△0.002	0.020	0.017	0.018
정부지출 변화율 <sup>1)</sup>	-	20.954	14.874	7.167	11.084	1.597	△1.151

주: 1) 기준 경제 대비 사회후생 또는 정부지출 변화율(%)

2) 취업지원서비스 수혜자와 빈 일자리의 결합으로부터 창출되는 잉여값이 0보다 작아지지 않도록 인상을 제한함

자료: 저자 계산

고용서비스의 질적 개선을 위해 우선 고려해 볼 수 있는 방안은 고용센터 내 적정 상담인력의 확보 및 배치이다. 실제로 2021~2023년 국민취업지원제도 고용센터 업무별 인원배치 현황을 살펴보면 고용센터의 전체 인원이 감소하는 가운데 취업지원서비스 제공 인력 비중이 감소하고 있는 추이를 확인할 수 있다.<sup>1)</sup> 이는 일선 상담사들이 100명 이상의 사례 수를 보유(제 VI장 참조)하고 있는 것과 무관하지 않은 것으로 판단되는바, 센터별 인력 충원을 통해 상담사 1인당 사례 수를 적정 수준으로 유지하고 이를 통해 상담서비스 질을 제고해 나갈 필요가 있다. 아울러 보다 궁극적으로는 급여 업무와 고용서비스 업무를 분리하는 방안도 검토해 볼 필요가 있는데(이병희 외, 2022), 다만 규모가 상대적으로 작은 센터에는 적합하지 않을 수도

1) 변재연(2023), p. 45.

있으므로 일률적으로 적용하기보다는 개별 센터의 상황에 맞는 조직 운영 및 업무 분담 방식을 모색하여 유연하게 적용하는 편이 바람직할 것으로 판단된다. 아울러 일선 상담사들에게 맞춤형 교육·훈련 프로그램을 꾸준히 마련·제공하는 등 상담인력의 역량 유지·제고에도 적극적인 투자를 이어갈 필요가 있다.

한편 고용서비스에 비적극적인 참여자에 대한 제재 도입·강화 필요성을 검토하는 등 참여자들의 적극 참여를 유도하기 위한 방안도 모색할 필요가 있다(길현중 외, 2025). 유연안정성(flexicurity) 모형으로 널리 알려진 덴마크의 경우 구직자에게 급여를 제공하는 대가로 적극적 노동시장 프로그램에 대한 참여 의무를 강력하게 부과하고 있는데, 국민취업지원제도의 경우에도 취업지원서비스가 유명무실해지지 않도록 급여를 수급하는 구직자들의 서비스 참여를 적극 독려할 필요가 있다. 다만 앞서 언급한 덴마크의 경우 국민취업지원제도에 비해 관대한 수준의 급여를 제공함은 물론 개인 맞춤형으로 제공되는 고용서비스의 질 역시 상당히 높은 것으로 알려져 있는바, 청년 구직자들의 수요를 충족시킬 수 있는 프로그램 발굴 및 제공이 전제된 상태에서 참여자들의 참여 의무를 강화하는 것이 바람직한 순서로 판단된다. 아울러 길현중 외(2025)가 제안한 바와 같이 성과관리 지표 및 체계의 고도화를 통해 국민취업지원제도의 운영과 관련된 일선의 적극성 역시 동시에 제고할 필요가 있을 것이다.

## 목 차

I. 서론 .....	15
1. 선행연구 .....	16
가. 국내연구 .....	16
나. 해외연구 .....	17
II. 제도 현황 .....	19
1. 도입 배경 .....	19
2. 제도 개요 .....	21
3. 예산 추이 .....	24
4. 참여자 현황 .....	26
5. 소결 .....	29
III. 노동시장 현황 .....	30
1. 양적 측면 .....	30
2. 질적 측면 .....	33
3. 소결 .....	35
IV. 이론분석 .....	36
1. 모형 소개 .....	36
2. 제도 변화의 영향 .....	42
3. 소결 .....	46
V. 실증분석 .....	47
1. 분석 방법 .....	48

2. 분석 자료 .....	51
3. 분석 결과 .....	54
4. 소결 .....	61
<b>VI. 일선 운영 현황 .....</b>	<b>63</b>
1. 연구 배경 .....	63
2. 연구 방법 .....	64
가. 기존 연구 .....	64
나. 연구 대상 및 방법 .....	65
3. 연구 결과 .....	68
4. 해석 및 시사점 .....	98
<b>VII. 정책실험 .....</b>	<b>101</b>
1. 분석 개요 .....	101
가. 모수 설정 .....	101
나. 사회후생함수 .....	105
2. 분석 결과 .....	106
가. 정책 요소별 폐지 여부 고려 시 .....	106
나. 정책 요소별 축소·확대 고려 시 .....	108
다. 정책 요소별 축소·확대 고려 시: 취업지원서비스 효율성 개선이 동반될 경우 .....	113
3. 소결 .....	117
<b>VIII. 결론 및 시사점 .....</b>	<b>119</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>124</b>

---

## 표목차

〈표 II-1〉 국민취업지원제도 추진 경위	20
〈표 II-2〉 국민취업지원제도 지원대상	22
〈표 II-3〉 국민취업지원제도 지원내용	23
〈표 II-4〉 국민취업지원제도 추진체계	23
〈표 II-5〉 국민취업지원제도 사업 예산 집행 추이	25
〈표 II-6〉 국민취업지원제도 신청자 수 및 인정자 수 추이	26
〈표 II-7〉 국민취업지원제도 참여자 현황: 2021년	27
〈표 II-8〉 국민취업지원제도 참여자 현황: 2022년	27
〈표 II-9〉 국민취업지원제도 참여자 현황: 2023년	28
〈표 II-10〉 국민취업지원제도 참여자 현황: 2024년	28
〈표 III-1〉 연령대별 실업률, 고용률, 경제활동참가율: 2015~2024년	31
〈표 III-2〉 임금근로자 중 비정규직 비중 추이: 2015~2024년	33
〈표 IV-1〉 취업지원서비스 수혜자 비중 상승이 실업률에 미치는 영향	43
〈표 V-1〉 기초통계량	52
〈표 V-2〉 기본 모형 추정 결과	55
〈표 V-3〉 이중차분 모형(실험집단, 비교집단) 추정 결과	55
〈표 V-4〉 이중차분 모형(처치집단, 통제집단) 추정 결과	56
〈표 V-5〉 기본 모형 추정 결과: 소득기준 근방으로 표본 제한 시	57
〈표 V-6〉 기본 모형 추정 결과: 처치시점을 2020년으로 설정 시	57
〈표 V-7〉 처치집단과 통제집단의 취업 확률 차이(2021년)	59
〈표 VII-1〉 모수 설정값 및 설정기준	103
〈표 VII-2〉 정책실험 결과: 정책 요소별 폐지 여부 고려 시	107
〈표 VII-3〉 정책실험 결과: 정책 요소별 축소 및 확대 고려 시	110

## CONTENTS

---

- 〈표 VII-4〉 정책실험 결과: 취업지원서비스 효율성 개선이 동반될 경우 ..... 114
- 〈표 VIII-1〉 국민취업지원제도 고용센터 업무별 인원배치 현황 ..... 122

---

## 그림목차

[그림 II-1] 국민취업지원제도 도입 전후 고용안전망 변화 양상 .....	21
[그림 II-2] 국민취업지원제도 사업비 추이 .....	25
[그림 III-1] 청년(15~34세) 실업률 및 고용보조지표: 2015~2024년 .....	32
[그림 III-2] 청년(15~29세) 장기 미취업자 비중 및 1년 내 첫 취업 비중 추이: 2017~2025년 .....	34
[그림 IV-1] 취업지원서비스 수혜자 선정률에 따른 (비)수혜자 임금 변화 .....	44
[그림 IV-2] 취업지원서비스 수혜자 비중 상승의 균형효과 .....	45
[그림 V-1] 집단 구성: 기본 모형 .....	49
[그림 V-2] 실험집단(30~34세) 및 비교집단(35~39세) 실업률 추이 .....	50
[그림 V-3] 미취업자 생존함수 .....	53
[그림 V-4] 집단 구성: 삼중차분 모형 .....	58
[그림 V-5] 처치집단과 통제집단의 취업 확률 차이 .....	60
[그림 VII-1] 정책실험 결과: 실업률 .....	111
[그림 VII-2] 정책실험 결과: 사회후생 수준 .....	111
[그림 VII-3] 정책실험 결과: 정부지출 .....	112
[그림 VII-4] 취업지원서비스 선정률에 따른 실업률 및 사회후생 수준 .....	115
[그림 VII-5] 기준 경제 대비 사회후생 변화의 요소별 분해 .....	116



---

# I. 서론

---

지난 2021년 ‘한국형 실업부조’라 불리는 국민취업지원제도가 도입되어 2025년 현재까지 운영되고 있다. 국민취업지원제도는 일정 조건을 만족하는 취업 희망자에게 취업지원서비스와 소득지원을 동시에 제공하는 제도로, 2025년 사업비 규모는 전년 대비 10.3% 감소한 8,457억원 수준이다. 2023년 기준 국민취업지원제도의 참여자 수는 총 27만 2,915명으로 고용서비스 전체 참여자 수의 22.9%에 해당될 만큼 상당한 편인데, 해당 제도가 재정지원 일자리사업에서 차지하는 위상에 비해 자료의 한계 등으로 현재까지 관련 연구는 미미한 편이다.

제한된 여건하에서 수행된 국민취업지원제도 관련 선행연구들의 경우에도 일관되지 않은 결과를 보고하고 있다. 가령 노법래·이채정(2023)은 국민취업지원제도에 참여한 집단에서 통계적으로 유의한 취업준비 시간의 증가를 발견하였으나, 김기현 외(2023)는 통계적으로 유의한 결과를 발견하지 못하였다. 즉 2021년 도입된 국민취업지원제도가 구직자들의 노동시장 성과에 미친 영향에 대한 실증증거가 충분히 누적되지 못한 상황으로, 향후 중장기적 관점에서의 제도 운영방향 설정을 위해서는 그간 제도 운영성과에 대한 엄밀한 분석이 요구된다고 할 수 있다.

이에 본 연구는 국민취업지원제도의 도입 이후 현재까지의 운영성과에 대한 이론적·실증적 분석을 시도하고, 해당 분석 결과를 토대로 향후 제도 운영방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 특히 기존 연구에서는 외부효과 내지 균형효과의 존재로 인하여 국민취업지원제도 미참여자 및 비대상자 역시 해당 제도 도입·운영의 영향을 받을 수 있다는 점이 명시적으로 고려되지 않았던바(Cahuc and Le Barbanchon, 2010; Gautier et al., 2018), 본 연구는 국민취업지원제도의 직·간접적 효과들을 모두 재현·포괄할 수 있

는 구조 모형을 설계하고 해당 모형의 함의에 기반한 실증분석을 수행한다. 아울러 고용센터 소속 상담사를 대상으로 심층 면접을 수행함으로써 국민취업지원제도의 전달 체계가 성공적으로 작동하고 있는지 여부 등을 실제로 점검하고 향후 바람직한 제도 운영방향 모색을 위한 실마리를 찾아보기도 한다.

이하 본 연구의 구성은 다음과 같다. 우선 이어지는 제I절에서는 본 연구와 관련된 국내외 선행연구를 소개한다. 이어 제II장에서는 국민취업지원제도의 현황을, 제III장에서는 최근 우리나라 노동시장의 현황을 살펴본다. 제IV장에서는 국민취업지원제도의 특성이 반영된 탐색-결합 모형을 구축하고 이론적 분석을 통해 해당 제도 도입·확대로 인한 균형효과의 발현 가능성을 검토한다. 한편 제V장에서는 가용 자료에 기반하여 국민취업지원제도가 (비교집단 대비) 처치집단과 통제집단에 미친 영향을 엄밀히 추정하고, 제VI장에서는 국민취업지원제도의 일선 운영 현황 검토를 통해 실증분석 결과에 대한 이해를 시도한다. 끝으로 제VII장에서는 제V장에서의 추정치 등을 활용해 모형의 모수를 설정한 상태에서 정책실험을 수행하고, 제VIII장에서는 이상의 논의를 요약·정리하는 가운데 정책 시사점을 논의하기로 한다.

## 1. 선행연구

### 가. 국내연구

앞서 언급한 바와 같이 분석 자료의 한계 등으로 인해 국민취업지원제도가 재정지원 일자리사업에서 차지하는 위상에 비해 현재까지 수행된 관련 학술연구는 미미한 편이나, 노법래·이채정(2023)과 김기현 외(2023)는 성향점수매칭(propensity score matching) 방법을 적용하여 국민취업지원제도가 취업준비 시간에 미친 영향을 분석한 바 있다. 다만 두 연구는 일관되지 않은 결과를 보고하고 있는데, 구체적으로 노법래·이채정(2023)의 경우 국민취업지원제도에 참여한 집단으로부터 통계적으로 유의한 취업준비 시간의

증가를 발견한 반면, 김기현 외(2023)의 경우 통계적으로 유의한 효과를 발견하지 못하였다. 한편 최기성 외(2024)는 행정자료를 활용하여 취업지원서비스 효과 분석을 시도한 바 있는데, 참여자 유형별 맞춤형 취업지원서비스가 충분히 제공되지 못하고 있음을 지적하는 가운데 운영 실태 및 장애요인 파악 등을 통해 취업지원서비스의 내실화를 도모할 것을 제안하였다.

한편 고용노동부는 국민취업지원제도와 관련된 연구용역을 매년 발주하여 수행하고 있는 것으로 확인되는데, 가령 제도 도입 직후 수행된 연구인 이병희 외(2022)는 제도 참여자의 고용보험 일자리 취업경험률이 비교집단(신청 취소자, 수급자격 미인정자 등) 대비 8.5%p 높은 65.3%인 것으로 보고하는 가운데 급여 행정과 고용서비스 행정 간의 분리 등 취업지원서비스 강화를 위한 일선의 운영 방식 개선안을 제시한 바 있다. 그 이후 수행된 이병희 외(2023) 및 이병희 외(2024) 역시 유사한 결과를 보고하고 있는데, 이병희 외(2023)의 경우 근로장려금과 국민취업지원제도의 연계 가능성을 추가로 검토·제시하고 있다. 한편 길현중 외(2025)는 독일, 영국, 호주, 덴마크의 실업부조 운영 현황을 구체적으로 파악하여 소개하는 가운데 국민취업지원제도의 성과 제고를 위한 개선방안을 다양한 측면에서 논의한 바 있다.

## 나. 해외연구

고용서비스와 관련된 해외연구는 비교적 활발히 수행되고 있는 편인데, 많은 연구들이 관련 정책의 시행으로 인한 균형효과의 발현 여부 및 정도에 주목하고 있는 것으로 나타난다. 가령 Blundell et al.(2004)의 경우 영국에서 시행된 일자리 탐색 프로그램의 효과를 추정한 바 있는데, 균형효과의 발생 가능성을 고려하는 식별전략 적용을 통해 해당 정책의 취업률 제고 효과가 약 5%p 수준이었던 것으로 보고하고 있다. 아울러 Gautier et al.(2018)의 경우 덴마크 노동시장을 대상으로 고용서비스 정책의 효과를 추정한 바 있는데, 해당 정책 시행 직후 취업 확률 측면에서 처치집단과 통제집단 사이에 격차가 발생하였을 뿐만 아니라 해당 격차의 3분의 1 정도가 통제집단의

취업 확률 하락에 기인하였던 것으로 보고하고 있다. 보다 최근에 수행된 Cheung et al.(2025)의 경우에도 스웨덴 노동시장에서 고용서비스 정책의 직접효과와 간접효과가 모두 관찰됨을 제시하고 있는데, 해당 연구는 매우 상세하게 구축된 분석 자료에 기반하여 개인 맞춤형 빈 일자리 정보를 적시에 제공하는 것이 고용서비스 효율성 제고에 핵심임을 밝히고 있다. 한편 Cahuc and Le Barbanchon(2010)의 경우 고용서비스가 포함된 탐색-결합 모형을 활용하여 고용서비스 도입·확대가 실업률 등에 미치는 영향에 대한 분석을 시도하였던바, 제Ⅳ장에서는 해당 모형을 소폭 변형하여 국민취업지원제도가 노동시장에 미칠 수 있는 잠재적 영향에 대해 엄밀히 분석해 보기로 한다.

---

## Ⅱ. 제도 현황

---

본 장에서는 지난 2021년 도입되어 2025년 현재까지 운영 중인 국민취업지원제도에 대하여 상세히 살펴본다. 우선 제1절에서는 2차 고용안전망이라 할 수 있는 국민취업지원제도의 도입 배경을 짚어본다. 이어 제2절에서는 국민취업지원제도의 유형별 지원대상 및 지원내용 등을 소개하고, 제3절에서는 제도 도입 이후 현재까지의 사업비 변화 추이를 검토한다. 끝으로 제4절에서는 가용자료를 토대로 제도 수혜 현황을 파악한다.

### 1. 도입 배경

고용보험의 사각지대에 놓인 취업취약계층에게 취업지원서비스와 소득지원을 함께 제공하는 국민취업지원제도는 2020년 6월 9일 제정된 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」에 근거하고 있다.<sup>2)</sup> 해당 법률은 지난 2017년 5월 ‘한국형 실업부조’의 도입 추진이 100대 국정과제 중 하나로 포함됨에 따라 태동되었다고 볼 수 있는데, 2018년 8월 및 2019년 3월 경제사회노동위원회에서 ‘한국형 실업부조’의 조기 도입 및 제도 기본 골격 등에 대한 노사정 합의가 도출된 바 있다. 이어 사회적 합의 등을 토대로 ‘국민취업지원제도 추진방안’이 마련되었으며, 2019년 6월 4일 제11차 일자리위원회에서 의결·발표되기에 이른다. 이후 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」 정부안이 마련되어 2019년 9월 16일 국회에 제출되었으며, 이듬해인 2020년 5월 20일 국회 본회의를 통과, 해당 법률의 부칙 제1조에

---

2) 이하 국민취업지원제도의 사업 근거 및 추진 경위는 고용노동부(2025. 1.)를 참고하여 작성하였다.

따라 2021년 1월 1일부터 국민취업지원제도가 시행되었다(〈표 II-1〉 참조).

국민취업지원제도가 도입되기 전 고용보험의 사각지대에 위치한 이들을 위한 고용안전망이 전무한 것은 아니었다. 대표적으로 2009년부터 저소득 구직자들에게 맞춤형 취업지원서비스를 제공하는 취업성공패키지 사업이 시행된 바 있는데, 해당 사업의 경우 일반회계를 재원으로 취업취약계층 등에게 취업상담, 직업훈련, 취업알선 등 3단계의 통합적 취업지원서비스를 제공하였다. 그러나 취업성공패키지 사업은 저소득층에 대한 생계 지원이 미흡하였을뿐더러, 법적 근거가 취약하여 일관되고 안정된 지원이 근본적으로 어렵다는 한계가 있었다.<sup>3)</sup> 이에 OECD 주요 국가들과 마찬가지로 기존 고용안전망을 보다 두텁게 만들고자 한 시도가 이어졌던바, 국민취업지원제도의 도입은 해당 노력의 결과로 이해될 수 있다(그림 II-1 참조).

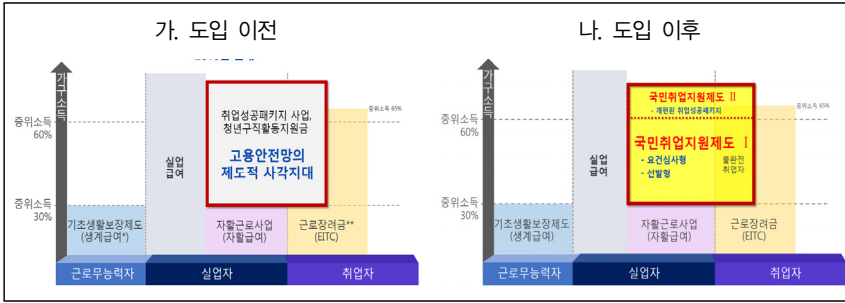
〈표 II-1〉 국민취업지원제도 추진 경위

연월	추진 경위
2017년 5월	- 100대 국정과제 중 하나로 '한국형 실업부조' 도입 추진
2018년 8월 2019년 3월	- 경제사회노동위원회에서 '한국형 실업부조'의 조기 도입 및 제도 기본 골격 등에 대한 노사정 합의 도출
2019년 6월	- 사회적 합의 등을 토대로 '국민취업지원제도 추진방안' 마련 - 제11차 일자리위원회 의결·발표
2019년 9월	- 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」 정부안 마련 및 국회 제출
2020년 5월	- 국회 본회의 통과
2021년 1월	- 법률 부칙 제1조에 따라 국민취업지원제도 시행

자료: 고용노동부(2025. 1.), pp. 137~138, 바탕으로 저자 작성

3) 변재연(2023), p. 4.

[그림 II-1] 국민취업지원제도 도입 전후 고용안전망 변화 양상



자료: 변재연(2023), p. 5.

## 2. 제도 개요

2025년 현재 국민취업지원제도는 취업지원서비스 및 구직촉진수당을 지원하는 I 유형과 취업지원서비스 및 취업활동비용을 지원하는 II 유형으로 나누어 운영되고 있다.<sup>4)</sup> 이때 I 유형의 경우 최근 2년 이내 100일 또는 800시간 이상의 취업 경험자를 대상으로 하는 요건심사형과 15~34세 청년 및 비경제활동인구를 대상으로 하는 선발형으로 다시 세분되는데, 전자의 경우 의무지출에 해당되는 반면 후자의 경우 예산 상황에 따라 재량적으로 운영되고 있다. I 유형의 지원대상자로 선정되기 위해서는 각 세부유형별 소득 및 재산 기준 등을 충족해야 하는데, 가령 선발형 청년에게는 중위소득 120% 이하 소득기준과 5억원 이하 재산기준이 적용된다(〈표 II-2〉 참조). 만일 해당 요건 등을 만족시켜 I 유형 지원대상자로 선정되면 취업지원서비스와 소득지원을 동시에 받게 되는데, 소득지원의 경우 최대 6개월간(부양가족이 없을 시) 월 50만원씩 지급되는 구직촉진수당과 취업 달성 및 유지

4) 이하 국민취업지원제도 지원대상, 지원내용, 추진체계 등의 내용은 고용노동부(2025), 고용노동부(2025. 1.), 고용노동부(2025. 2.) 등을 참조하여 작성하였던바, 국민취업지원제도와 관련된 보다 상세한 내용은 고용24의 「국민취업지원제도」(<https://www.work24.go.kr/ua/z/z/1300/selectEmssRqutIntro.do>, 검색일자: 2025. 11. 17.)를 참조하기 바란다. 참고로 구직급여를 수급 중인 경우 국민취업지원제도에 참여할 수 없다.

시 최대 150만원이 지급되는 취업성공수당<sup>5)</sup>으로 구성되어 있다(〈표 II-3〉 참조). 반면 소득·재산·취업경험 요건 등이 적용되지 않는 II유형 지원대상자<sup>6)</sup>로 선정될 경우 구직촉진수당 대신 취업활동비용 등을 지원받게 되는데, 해당 지원 수준이 구직촉진수당 대비 낮은 편이라 할 수 있다. 한편 참여자들은 구직촉진수당 수급 중 고용형태 및 근로조건을 불문하고 취업하거나 사업자등록을 한 경우 반드시 신고해야 하는 등 엄격한 사후관리 규정을 적용받고 있다(〈표 II-4〉 참조).

〈표 II-2〉 국민취업지원제도 지원대상

필요요건	I 유형			II유형		
	요건심사형	선발형		특정계층	청년	중장년
		청년	비경제활동			
연령	15~69세(청년: 15~34세+병역의무 이행기간(최대 3년), 중장년: 35~69세)					
가구단위 소득	중위소득 60% 이하	중위소득 120% 이하	중위소득 60% 이하	무관	무관	중위소득 100% 이하
가구원 재산	4억원 이하 (청년: 5억원 이하)	5억원 이하	4억원 이하	무관		
취업경험	2년 이내 100일 또는 800시간 이상	무관	2년 이내 100일 또는 800시간 미만	무관		

자료: 고용노동부(2025. 2.), p. 87(일부 수정).

5) 취업 후 6개월 연속 시 50만원, 이후 추가 6개월 연속 시 100만원이 지급되는 구조로 운영되고 있다.

6) 단 35~69세 중장년의 경우 중위소득 100% 이하의 소득기준이 적용된다.

〈표 II-3〉 국민취업지원제도 지원내용

유형	취업지원서비스	소득지원
I 유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상담·진단을 통해 취업역량 파악, 취업지원 경로(AP) 설정</li> <li>- 직업훈련·일경험·창업·해외취업 및 복지 프로그램(생계, 의료, 금융, 돌봄서비스 등) 등 연계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (구직촉진수당) [월 50만원+부양가족<sup>1)</sup> 1인당 10만원(월 최대 40만원) 추가지원]×6개월</li> <li>- (취업성공수당) 최대 150만원(중위소득 60% 이하)</li> </ul>
II 유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 구직활동지원 프로그램 연계 및 집중취업알선 진행 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (취업활동비용) 최대 195.4만원<sup>2)</sup></li> <li>- (취업성공수당) 최대 150만원 (중위소득 60% 이하 및 특정계층)</li> <li>- (빈 일자리 청년 취업지원수당)<sup>3)</sup> 추가 훈련수당(월 최대 20만원×6개월) 및 취업성공수당(40만원)</li> </ul>

주: 1) 18세 이하, 70세 이상, 중증장애인  
 2) 취업활동계획 수립 참여수당 15만~25만원, 직업훈련 참여지원수당(월 28.4만원×6개월) 등  
 3) II유형 청년이 직업훈련 수료 후 빈 일자리 업종의 우선지원대상 기업에 취업하여 6개월 근무 시 지급  
 자료: 고용노동부(2025. 2.), p. 88(일부 수정).

〈표 II-4〉 국민취업지원제도 추진체계

구분		내용
지원 대상자 선정	① 참여자 모집·발굴 및 초기상담	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사각지대에 있는 참여자 발굴</li> <li>- 제도 소개</li> <li>- 참여자 모집 및 프로파일링</li> <li>- 신청예정자 구직의사·능력 평가</li> </ul>
	② 신청 접수	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지원요건의 자가진단 지원</li> <li>- 신청 접수 시 구비서류 안내 및 보완요청</li> <li>- 후속절차 안내</li> </ul>
	③ 지원대상자 결정 관련 요건심사	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연령·소득·재산·취업경험 등 지원요건 심사</li> <li>- 유형별 수급자격자 분류(요건심사형↔선발형)</li> <li>- 추가확인 필요 정보 유선확인 및 추가서류 징구</li> </ul>
	④ 수급자격자 결정·통지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 심사결과 통지</li> <li>- 통지결과 이의신청 검토 및 결과 통지</li> <li>- 후속절차 안내</li> </ul>
취업 지원 서비스	⑤ 취업활동계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수급자격자의 취업의사·능력 관련 심층 분석</li> <li>- 희망진로 및 선호직종 상담</li> <li>- 진로탐색 관련 개인별 과제 부여 및 점검</li> <li>- 구직의욕 고취를 위한 집단상담 프로그램 운영</li> <li>- 개인별 취업활동계획 수립</li> <li>- 구직촉진수당 지급(또는 중단)</li> </ul>

〈표 II-4〉의 계속

	구 분	내 용
	⑥-1 고용서비스 연계 프로그램 제공	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 직업훈련 초기상담을 통한 내일배움카드 발급 및 훈련기관 연계</li> <li>- 일경험 프로그램<sup>1)</sup> 안내 및 연계</li> <li>- 창업지원<sup>2)</sup> 안내 및 연계</li> </ul>
	⑥-2 복지서비스 제공	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 심리상담 프로그램 안내 및 연계</li> <li>- 양육, 정신건강, 금융 등 복지서비스<sup>3)</sup> 안내 및 연계</li> </ul>
	⑦ 구직활동 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 구직활동지원 프로그램<sup>4)</sup> 제공</li> <li>- 동행면접</li> <li>- 취업처 정보제공 및 알선 서비스 제공</li> <li>- 구직활동의무 이행확인 및 구직촉진수당 지급(또는 중단)</li> </ul>
	⑧ 사후관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 취업사실 확인, 취업성공수당 지원</li> <li>- 취업자: 근속유지를 위한 유선상담</li> <li>- 미취업자: 구직정보 제공 등</li> <li>- 부정수급자 모니터링·조사</li> </ul>

주: 1) 중소기업청년취업인턴, 일학습병행 등  
 2) 소상공인지원센터, 근로복지공단 등 연계  
 3) 정신건강증진센터, 신용회복위원회 서민금융서비스 등  
 4) 이력서 클리닉, 면접특강 등

자료: 고용노동부(2025. 1.), p. 139(일부 수정).

### 3. 예산 추이

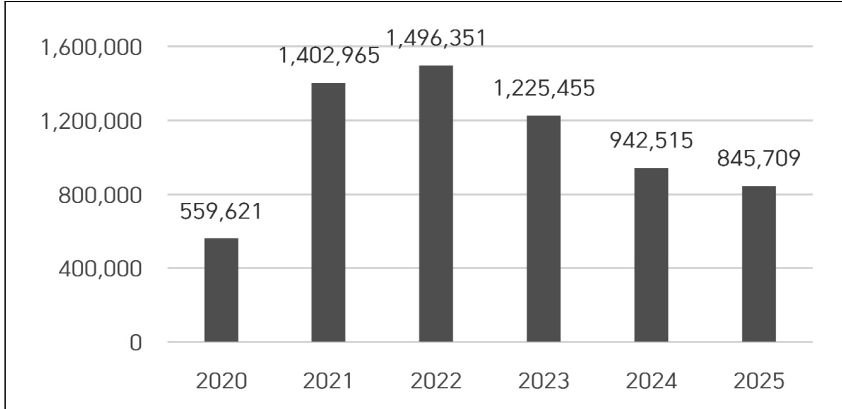
〔그림 II-2〕는 예산액을 기준으로 최근 5년간 국민취업지원제도의 사업비 추이를 보여주고 있다. 제도가 도입된 2021년과 그 이듬해인 2022년 국민취업지원제도에 편성된 예산은 1.4조~1.5조원 수준에 달하였는데, 이후 지속적으로 감소하여 2025년에는 2022년 대비 43.5% 감소한 0.8조원의 예산이 편성된 것으로 확인된다. 이와 같은 사업비 감소의 배경으로 해당 기간 집행 실적 부진을 지목할 수 있는데, 실제로 2022년 사업 예산 집행률(예산현액<sup>7)</sup> 대비 결산 비율)은 59.5%, 2023년 집행률은 74.3%를 기록한 바 있다

7) 예산현액은 “예산액+이월액±이·전용 등 증감액+추경”으로 계산된다.

(〈표 II-5〉 참조). 다만 집행 실적 저조 등으로 예산액이 계속 감소함에 따라 가장 최근인 2024년의 사업 예산 집행률은 100.0%로 집계되고 있다.

[그림 II-2] 국민취업지원제도 사업비 추이

(단위: 백만원)



주: 1. 예산액 기준(추경 편성 연도에는 추경 포함)

2. 2020~2021년은 국민취업지원제도(일반), 취업성공패키지지원(일반), 국민취업지원제도 일경험프로그램(일반)의 합산액

자료: 고용노동부(2024. 1.), p. 136.; 고용노동부(2025. 1.), p. 138.

〈표 II-5〉 국민취업지원제도 사업 예산 집행 추이

(단위: 백만원, %)

구분	2022	2023 <sup>2)</sup>	2024 <sup>3)</sup>
예산현액 <sup>1)</sup> (일반)	1,379,369	1,143,908	930,878
I 유형	1,205,429	1,048,846	— <sup>4)</sup>
II 유형	173,940	95,062	—
결산(일반)	821,079	850,165	930,575
I 유형	724,416	756,592	— <sup>4)</sup>
II 유형	96,663	93,573	—
집행률(일반)	59.5	74.3	100.0
I 유형	60.1	72.1	— <sup>4)</sup>
II 유형	55.6	98.4	—

주: 1. 국민취업지원제도(균특)는 제외된 수치

1) 예산현액=예산액+이월액±이·전용 등 증감액+추경

2) 2023년 예결산 실적은 2024년 4월 5일 기준

3) 2024년 예결산 실적은 2025년 3월 25일 기준

4) 아래 자료에서 유형별 수치가 분리되어 제시되지 않음

자료: 고용노동부(2023. 7a), p. 11.; 고용노동부(2023. 7b), p. 10.; 고용노동부(2024. 7a), p. 10.; 고용노동부(2024. 7b), p. 10.; 고용노동부(2025. 8), p. 11.

#### 4. 참여자 현황

〈표 II-6〉은 국민취업지원제도 신청자 수 및 수급자격 인정자 수 추이를 보여주고 있는데, 2021년 도입 당시 신청자 수는 511천명에 달하였으나 2023년 324천명까지 감소한 것을 확인할 수 있다. 인정자 수 역시 2021년 419천명에서 2023년 296천명으로 감소하였는데, 다만 그 감소율이 신청자 수보다는 낮아 해당 기간 인정률(신청자 수 대비 인정자 수 비율)은 82.0%에서 91.4%로 9.4%p 상승한 것으로 나타난다.

〈표 II-6〉 국민취업지원제도 신청자 수 및 인정자 수 추이

(단위: 천명, %)

구분	2021년	2022년	2023년
신청자 수	511	329	324
인정자 수	419	284	296
인정률	82.0	86.3	91.4

자료: 이병희 외(2022, p. 7); 이병희 외(2023, p. 6); 이병희 외(2024, p. 6) 바탕으로 저자 작성

2021년부터 2024년까지 국민취업지원제도의 참여자 현황은 〈표 II-7〉~〈표 II-10〉에 제시되어 있는데, 2021년 제도 도입 당시 40만명 수준이었던 참여자 수는 2024년 현재 31만명 수준인 것으로 나타난다. 유형별로는 I 유형 참여자 수가 II 유형 참여자 수의 세 배 이상인 것으로 확인되며, 여성 참여자 비중이 남성 참여자 비중에 비해 10%p 이상 더 높은 것으로 집계된다. 연령별로는 전체 참여자 중 15~34세 청년층의 비중이 가장 높은 것으로 나타나는데, 특히 제도 도입 이후 해당 비중이 지속적으로 증가해 온 양상이 눈에 띈다. 구체적으로 2021년 당시 전체 참여자 중에서 청년층이 차지하는 비중은 62.2%로 집계된 바 있으나, 2024년 현재 해당 비중은 75.1%로 확인된다. 반면 동 기간 중년층과 장년층의 비중은 각각 8.5%p 및 4.0%p 감소한 것으로 나타나는데, 이는 국민 취업지원제도의 그간 운영성과를 평가함에 있어 15~34세 청년층에 집중할 필요가 있음을 말해준다고 하겠다.<sup>8)</sup>

8) 전체 참여자 중 청년층 비중의 증가 원인을 밝히는 작업도 정책적으로 중요하다고 볼 수

〈표 II-7〉 국민취업지원제도 참여자 현황: 2021년

(단위: 명, %)

구분	전체	남성	여성	청년 (15~34세)	중년 (35~54세)	장년 (55~64세)	고령 (65세 이상)
고용서비스 전체	1,274,083	438,808	835,211	464,753	417,429	298,583	92,317
	(100.0)	(34.4)	(65.6)	(36.5)	(32.8)	(23.4)	(7.2)
취업지원 전체	1,116,002	380,151	735,790	381,446	378,770	269,802	84,987
	(100.0)	(34.1)	(65.9)	(34.2)	(33.9)	(24.2)	(7.6)
국민취업 지원제도 전체	399,885	175,152	224,732	248,619	100,790	40,778	9,696
	(100.0)	(43.8)	(56.2)	(62.2)	(25.2)	(10.2)	(2.4)

주: 1. ( ) 안은 비중(%)

2. 아래 자료에서 국민취업지원제도 유형별 참여자 수가 분리되어 제시되지 않음

3. 성별, 연령별로 분류불능이 존재하여 각 비율의 합은 100%가 되지 않을 수 있음

자료: 고용노동부(2022. 7.), p. 3.

〈표 II-8〉 국민취업지원제도 참여자 현황: 2022년

(단위: 명, %)

구분	전체	남성	여성	청년 (15~34세)	중년 (35~54세)	장년 (55~64세)	고령 (65세 이상)
고용서비스 전체	1,142,288	383,913	758,372	397,503	352,124	283,525	105,975
	(100.0)	(33.6)	(66.4)	(34.8)	(30.8)	(24.8)	(9.3)
취업지원 전체	938,117	284,858	653,257	278,275	311,810	250,421	94,471
	(100.0)	(30.4)	(69.6)	(29.7)	(33.2)	(26.7)	(10.1)
국민취업 지원제도 전체	262,313	110,924	151,389	183,456	50,913	21,674	6,270
	(100.0)	(42.3)	(57.7)	(69.9)	(19.4)	(8.3)	(2.4)
국민취업 지원제도 I 유형	202,670	86,398	116,272	144,787	37,910	15,622	4,351
	(100.0)	(42.6)	(57.4)	(71.4)	(18.7)	(7.7)	(2.1)
국민취업 지원제도 II 유형	59,643	24,526	35,117	38,669	13,003	6,052	1,919
	(100.0)	(41.1)	(58.9)	(64.8)	(21.8)	(10.1)	(3.2)

주: 1. ( ) 안은 비중(%)

2. 국민취업지원제도(균특) 참여자는 제외된 수치임

3. 성별, 연령별로 분류불능이 존재하여 각 비율의 합은 100%가 되지 않을 수 있음

자료: 고용노동부(2023. 7a), p. 4.; 고용노동부(2023. 7b), p. 4.

있으나, 이에 대한 구체적인 분석은 후속연구를 통해 수행되기를 기대한다.

〈표 II-9〉 국민취업지원제도 참여자 현황: 2023년

(단위: 명, %)

구분	전체	남성	여성	청년 (15~34세)	중년 (35~54세)	장년 (55~64세)	고령 (65세 이상)
고용서비스 전체	1,194,037 (100.0)	397,170 (33.3)	796,299 (66.7)	411,206 (34.4)	359,733 (30.1)	303,233 (25.4)	119,395 (10.0)
취업지원 전체	940,762 (100.0)	274,932 (29.2)	665,262 (70.7)	278,745 (29.6)	310,993 (33.1)	251,287 (26.7)	99,361 (10.6)
국민취업지원 제도 전체	272,915 (100.0)	116,631 (42.7)	156,284 (57.3)	195,280 (71.6)	51,481 (18.9)	19,662 (7.2)	6,492 (2.4)
국민취업지원 제도 I 유형	208,994 (100.0)	90,128 (43.1)	118,866 (56.9)	154,629 (74.0)	36,929 (17.7)	13,282 (6.4)	4,154 (2.0)
국민취업지원 제도 II 유형	63,921 (100.0)	26,503 (41.5)	37,418 (58.5)	40,651 (63.6)	14,552 (22.8)	6,380 (10.0)	2,338 (3.7)

주: 1. ( ) 안은 비중(%)

2. 국민취업지원제도(근특) 참여자는 제외된 수치임

3. 성별, 연령별로 분류불능이 존재하여 각 비율의 합은 100%가 되지 않을 수 있음

자료: 고용노동부(2024. 7a), p. 4.; 고용노동부(2024. 7b), p. 4.

〈표 II-10〉 국민취업지원제도 참여자 현황: 2024년

(단위: 명, %)

구분	전체	남성	여성	청년 (15~34세)	중년 (35~54세)	장년 (55~64세)	고령 (65세 이상)
고용서비스 전체	1,403,888 (100.0)	498,507 (35.5)	896,652 (63.9)	502,411 (35.8)	379,419 (27.0)	358,663 (25.5)	154,590 (11.0)
취업지원 전체	1,090,550 (100.0)	343,975 (31.5)	746,298 (68.4)	328,017 (30.1)	332,191 (30.5)	302,408 (27.7)	127,639 (11.7)
국민취업지원 제도 전체	312,773 (100.0)	135,196 (43.2)	177,577 (56.8)	234,755 (75.1)	52,172 (16.7)	19,418 (6.2)	6,428 (2.1)

주: 1. ( ) 안은 비중(%)

2. 국민취업지원제도(근특) 참여자는 제외된 수치임

3. 아래 자료에서 국민취업지원제도 유형별 참여자 수가 분리되어 제시되지 않음

4. 성별, 연령별로 분류불능이 존재하여 각 비율의 합은 100%가 되지 않을 수 있음

자료: 고용노동부(2025. 8), p. 4.

## 5. 소결

이상에서 살펴본 바와 같이 국민취업지원제도는 고용보험의 사각지대에 놓인 취업취약계층에게 취업지원서비스와 소득을 동시에 지원하는 ‘한국형 실업부조’ 사업이라 할 수 있다. 원칙적으로 소득, 재산, 취업경험 등의 요건을 만족하는 15~69세 구직자는 국민취업지원제도에 지원하여 수혜를 받을 수 있는데, 참여자의 상당수는 I 유형에 속한 15~34세 청년층인 것으로 나타난다. 따라서 국민취업지원제도의 운영성과를 평가함에 있어 해당 연령층에 집중할 필요가 있는바, 본 연구에서는 15~34세 청년층에 초점을 맞춰 국민취업지원제도와 관련된 이론적·실증적 분석을 수행한다.

한편 지난 8월 발표된 「2026년 예산안」에 따르면,<sup>9)</sup> 국민취업지원제도 지원 인원이 30.5만명에서 35.0만명으로 확대되는 동시에 I 유형의 구직촉진 수당이 월 50만원에서 월 60만원으로 20% 인상될 예정이다. 이와 같은 제도 변화는 국민취업지원제도의 주 수혜 대상인 청년층의 노동시장 성과에 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 본 연구는 이에 대한 분석을 선제적으로 수행함으로써 해당 방향으로의 정책 변화가 노동시장에 잠재적으로 미칠 수 있는 영향에 대하여 논의하기로 한다.

---

9) 기획재정부(2025. 8.), p. 44.

---

## Ⅲ. 노동시장 현황

---

제Ⅱ장에서는 지난 2021년 도입되어 2025년 현재까지 운영 중인 국민취업지원제도에 대하여 살펴보았는데, 본 장에서는 본격적인 분석을 수행하기에 앞서 최근 우리나라 노동시장의 현황을 짚어본다. 이때 앞서 언급한 바와 같이 15~34세 청년층에 초점을 맞춰 국민취업지원제도 관련 분석을 수행할 예정인바, 전체 노동시장의 지표에 더해 청년층의 실업률 및 비정규직 비중 등을 집중적으로 검토해 보기로 한다.

### 1. 양적 측면

〈표 Ⅲ-1〉은 최근 10년간(2015~2024년)<sup>10)</sup> 연령대별 실업률, 고용률, 경제활동참가율 등의 추이를 보여주고 있는데, 2020년 코로나19 발생 당시 약화되었던 노동시장의 양적 지표들이 최근 호전된 양상을 확인할 수 있다. 구체적으로 2020년 전체 실업률은 4.0%로 집계된 바 있는데, 2024년 해당 수치는 그보다 1.2%p 감소한 2.8%로 나타나고 있다. 고용률과 경제활동참가율의 경우에도 이와 유사한 흐름을 보여주고 있는데, 두 지표 모두 2020년 당시 해당 기간(2015~2024년) 가장 낮은 수준을 기록하였으나 2024년 현재는 가장 높은 수준으로 나타나 적어도 양적 지표상 노동시장이 비교적 양호한 상태에 있음을 확인할 수 있다.

---

10) 연구가 수행 중인 2025년의 연령대별 실업률, 고용률, 경제활동참가율 등은 최종 집계·확정되지 않은 상황으로, 이하 본문에서 기술되고 있는 노동시장 현황이 2025년의 '실시간' 현황과는 다소 괴리될 수 있음에 유의할 필요가 있다.

〈표 Ⅲ-1〉 연령대별 실업률, 고용률, 경제활동참가율: 2015~2024년

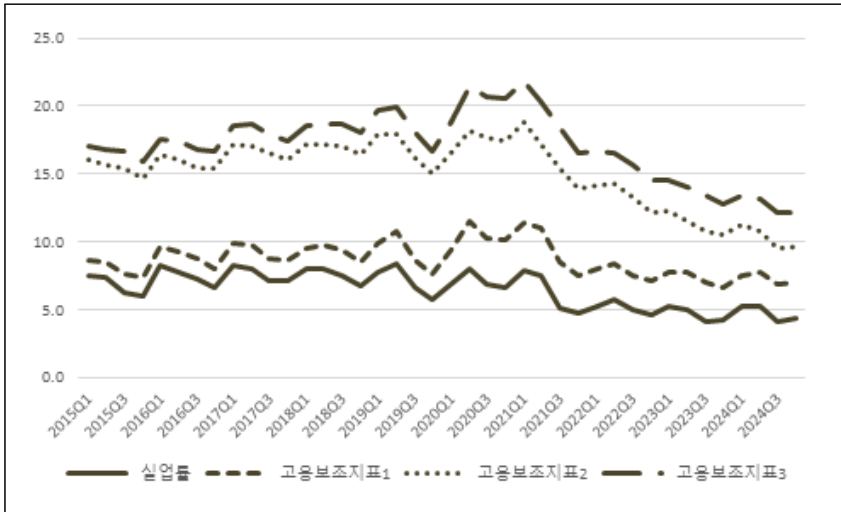
(단위: %)

구분		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
실 업 률	전체	3.6	3.7	3.7	3.8	3.8	4.0	3.7	2.9	2.7	2.8
	15~29세	9.1	9.8	9.8	9.5	8.9	9.0	7.8	6.4	5.9	5.9
	30~39세	3.1	3.1	3.3	3.4	3.3	3.5	3.3	2.7	2.6	2.7
	40~49세	2.3	2.1	2.1	2.5	2.3	2.5	2.4	2.0	1.9	1.9
	50~59세	2.4	2.3	2.2	2.5	2.5	2.9	2.6	1.7	1.7	1.8
	60세 이상	2.5	2.7	2.9	3.1	3.4	3.6	3.8	2.8	2.6	2.9
고 용 률	전체	60.5	60.6	60.8	60.7	60.9	60.1	60.5	62.1	62.6	62.7
	15~29세	41.2	41.7	42.1	42.7	43.5	42.2	44.2	46.6	46.5	46.1
	30~39세	74.4	74.7	75.3	75.7	76.0	75.3	75.3	77.3	78.9	80.1
	40~49세	79.1	79.3	79.4	79.0	78.4	77.1	77.3	78.1	78.6	79.1
	50~59세	74.4	74.3	75.3	75.2	75.4	74.3	75.1	77.1	77.7	77.5
	60세 이상	39.0	39.5	39.9	40.1	41.5	42.4	42.9	44.5	45.5	45.9
경 제 활 동 참 가 율	전체	62.8	62.9	63.2	63.1	63.3	62.5	62.8	63.9	64.3	64.5
	15~29세	45.3	46.3	46.7	47.1	47.8	46.4	47.9	49.8	49.4	48.9
	30~39세	76.7	77.1	77.8	78.3	78.6	78.0	77.8	79.5	81.0	82.3
	40~49세	81.0	81.0	81.1	81.0	80.2	79.1	79.2	79.7	80.1	80.6
	50~59세	76.2	76.1	77.0	77.1	77.4	76.6	77.1	78.4	79.1	78.9
	60세 이상	40.1	40.5	41.1	41.4	43.0	44.0	44.5	45.8	46.7	47.3

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도

[그림 Ⅲ-1] 청년(15~34세) 실업률 및 고용보조지표: 2015~2024년

(단위: %)



- 주: 1. 실업률 =  $100 \times \text{실업자} / \text{경제활동인구}$
- 2. 고용보조지표1 =  $100 \times (\text{실업자} + \text{시간관련추가취업가능자}) / \text{경제활동인구}$
- 3. 고용보조지표2 =  $100 \times (\text{실업자} + \text{잠재경제활동인구}) / (\text{경제활동인구} + \text{잠재경제활동인구})$
- 4. 고용보조지표3 =  $100 \times (\text{실업자} + \text{시간관련추가취업가능자} + \text{잠재경제활동인구}) / (\text{경제활동인구} + \text{잠재경제활동인구})$

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도.

한편 15~34세 청년층의 경우에도 노동시장의 양적 지표가 2020년 이후 개선된 양상을 목격할 수 있는데, 2020년 2분기 8.0%에 달하였던 실업률이 점차 하락하기 시작해 2024년 2분기 5.3%를 기록한 것을 확인할 수 있다 (그림 Ⅲ-1 참조). 고용보조지표를 통해서도 유사한 흐름을 관찰할 수 있는데, 구체적으로 2020년 2분기 고용보조지표2와 고용보조지표3의 값은 각각 18.2%와 21.4%로 집계되었으나, 2024년 2분기 해당 지표들의 값은 각각 10.7%와 13.1%로 나타나 코로나19 발생 시점 또는 그 이전보다 상당히 큰 폭으로 낮아진 것을 확인할 수 있다.<sup>11)</sup> 다만 이와 같이 양호한 노동시장 양

11) 고용보조지표2는 실업자와 잠재경제활동인구의 합을 경제활동인구와 잠재경제활동인구의 합으로 나눈 값으로, 고용보조지표3은 실업자, 시간관련추가취업가능자, 잠재경제활동인구의 합을 경제활동인구와 잠재경제활동인구의 합으로 나눈 값으로 각각 정의된다.

적 지표들의 흐름이 2025년 현재까지 이어지고 있다고 단언하기는 어려운 상황인데, 구체적으로 2025년 1분기 15~34세 청년층의 실업률은 2022년 2분기(5.8%) 이후 가장 높은 5.4%를 기록하였던바(통계청, 「경제활동인구조사」), 노동시장 상황에 대한 정책당국의 면밀한 관찰과 관심이 필요한 시점이라 할 수 있다.

## 2. 질적 측면

〈표 Ⅲ-2〉는 최근 10년간(2015~2024년) 전체 임금근로자 중에서 비정규직 근로자가 차지하는 비중의 변화 추이를 보여주고 있는데, 해당 비중이 상승 추세에 있음을 쉽게 확인할 수 있다. 구체적으로 2015년 당시 전체 임금근로자 중 비정규직 근로자의 비중은 32.4%였는데, 2024년 현재 그 비중

〈표 Ⅲ-2〉 임금근로자 중 비정규직 비중 추이: 2015~2024년

(단위: %, 천명)

구분		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
전체	비중	32.4	32.8	32.9	33.0	36.4	36.3	38.4	37.6	37.0	38.2
	비정규직	6,308	6,481	6,578	6,614	7,481	7,426	8,066	8,157	8,122	8,459
	한시적	3,655	3,671	3,725	3,823	4,785	4,608	5,171	5,348	5,259	5,628
	시간제	2,236	2,488	2,663	2,709	3,156	3,252	3,512	3,688	3,873	4,256
	비전형	2,229	2,245	2,112	2,071	2,045	2,073	2,278	2,131	1,957	1,903
	임금근로자	19,474	19,743	20,006	20,046	20,559	20,446	20,993	21,725	21,954	22,143
구분		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
청년	비중	28.9	29.4	30.0	29.4	33.8	33.4	34.9	34.2	34.0	35.7
	비정규직	1,788	1,785	1,800	1,721	2,015	1,920	2,061	2,091	2,094	2,160
	한시적	1,118	1,092	1,033	1,036	1,295	1,160	1,315	1,364	1,307	1,403
	시간제	704	756	834	773	910	896	967	990	1,033	1,133
	비전형	302	281	248	250	275	286	332	264	243	251
	임금근로자	6,179	6,073	6,002	5,865	5,957	5,748	5,904	6,112	6,156	6,051

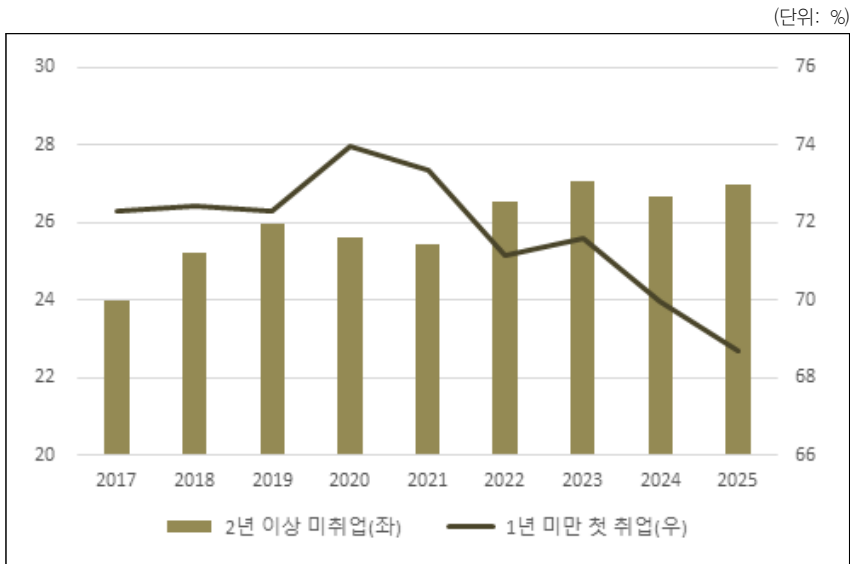
주: 1. 비중은 임금근로자 수 대비 비정규직 근로자 수로 계산됨  
2. 청년은 15~34세

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」, 각 연도.

은 5.8%p 상승한 38.2%로 나타나고 있다. 특히 이와 같은 비정규직 비중의 상승이 전체 임금근로자 수가 증가하고 있는 상황에서 나타나고 있다는 점에 주목할 필요가 있는데, 이는 새롭게 창출되는 임금근로 일자리 중에서 상대적으로 고용안정성이 낮은 비정규직 일자리가 차지하는 비중이 계속 증가하고 있을 가능성을 암시한다고 볼 수 있다.

임금근로자 중 비정규직 비중의 증가 추이에 있어 15~34세 청년층도 예외가 아닌데, 구체적으로 2015년 당시 전체 청년 임금근로자 중 28.9%가 비정규직 근로자로 집계되었으나, 2024년 현재 해당 비중은 35.7%로 2015년 대비 6.8%p 증가한 상태이다. 따라서 앞서 살펴본 전체 임금근로자 대비 그 증가 폭이 더 크다고 할 수 있는데, 해당 추이가 당분간 지속될 가능성이 적지 않아 보인다. 전체 청년 미취업자 중에서 미취업 기간이 2년 이상인

[그림 Ⅲ-2] 청년(15~29세) 장기 미취업자 비중 및 1년 내 첫 취업 비중 추이: 2017~2025년



주: 1. 각 연도 5월 기준

2. 장기 미취업자 비중은 전체 미취업자 수 대비 미취업 기간이 2년 이상인 자의 비율로 계산

3. 1년 내 첫 취업 비중은 전체 첫 임금근로 취업자 중 소요기간이 1년 미만인 자의 비율로 계산

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 청년층 부가조사」, 각 연도.

장기 미취업자의 비중이 최근 상승하고 있을 뿐만 아니라, 1년 내 첫 임금근로 취업에 성공하는 청년의 비율 역시 감소 추세에 있는 것으로 관찰되기 때문이다(그림 Ⅲ-2 참조).<sup>12)</sup> 즉 최근 노동시장의 어려움이 청년 일자리의 질 악화를 가중시킬 가능성이 존재하는바, 내실 있는 재정지원 일자리사업 운영이 그 어느 때보다 절실히 요구되는 시점이라 할 수 있다.

### 3. 소결

본 장에서는 국민취업지원제도와 관련한 이론적·실증적 분석을 본격적으로 수행하기에 앞서 최근 우리나라 노동시장 현황을 살펴보았다. 「경제활동인구조사」 등을 바탕으로 최근 10년간(2015~2024년) 연령대별 실업률, 고용률, 경제활동참가율 등의 추이를 관찰한 결과 코로나19 발생 이후 악화되었던 노동시장 지표들이 최근 개선된 양상을 확인할 수 있었다. 다만 2025년 현재 노동시장 지표들이 다시 악화될 가능성이 있어 정책당국의 관심이 필요한 것으로 나타났다. 특히 청년층의 경우 비정규직 임금근로자 비중이 급격히 증가하고 있는 모습 등이 관찰되는바, 이에 대한 원인 분석과 함께 정책적 대응 방향 모색이 필요한 것으로 확인되었다. 이에 이하에서는 가장 대표적인 재정지원 일자리사업 중 하나인 국민취업지원제도의 그간 운영성과를 점검하는 한편, 제도 운영방향 개선 등을 통해 노동시장을 효율화·안정화할 수 있는 방안에 대하여 면밀히 검토해 보기로 한다. 이를 위해 이어지는 제IV장에서는 분석의 기초가 되는 이론모형을 우선 구축하고, 모형의 정성적 함의에 대해 논의하기로 한다.

---

12) 단 해당 통계는 15~34세가 아닌 15~29세를 대상으로 집계된 수치이다.

---

## IV. 이론분석

---

본 장에서는 국민취업지원제도가 반영된 모형을 설계·활용하여 국민취업지원제도의 도입 내지 대상자 확대 등이 구직자의 취업률 및 경제 내 실업률 등에 미치는 영향을 이론적으로 분석한다. 제Ⅱ장에서 살펴본 바와 같이 현행 국민취업지원제도 지원내용은 취업지원서비스와 소득지원으로 구성되어 있는데, 해당 지원들은 제도 참여자들의 유보임금(reservation wage)에 영향을 미치게 된다. 나아가 유보임금의 변화는 취업 시 임금의 변화로 이어지게 되는데, 이는 궁극적으로 기업들의 빈 일자리 생성에 영향을 미치게 된다. 따라서 국민취업지원제도의 도입 내지 확대는 노동시장의 구인배율(labor market tightness)을 변화시키게 되며, 이는 국민취업지원제도 미참여자와 비대상자의 취업률 및 취업 시 임금에도 간접적인 영향을 미치게 된다. 이때 이와 같은 간접효과의 크기가 상당할 수 있는바, 이하에서는 국민취업지원제도의 외부효과(externalities) 내지 균형효과(equilibrium effects)를 고려할 수 있는 이론모형을 구축하고 대상자 확대 등의 제도적 변화가 노동시장에 미칠 수 있는 잠재적인 영향에 대하여 정성적인 분석을 시도해 보기로 한다.<sup>13)</sup>

### 1. 모형 소개<sup>14)</sup>

본 연구에서는 Pissarides(2000) 등의 일반적인 탐색-결합 모형(search and

---

13) 해당 모형에 기반한 정책실험은 제Ⅶ장에서 수행하기로 한다.

14) 이하 본 절의 내용은 Cahuc and Le Barbanchon(2010)을 참고하여 정리·기술한 것임을 밝혀둔다.

matching model)을 확장하여 분석을 수행한다. Gautier et al.(2018), Crépon et al.(2013), Cahuc and Le Barbanchon(2010) 등은 취업지원서비스가 반영된 탐색-결합 모형을 구축하여 활용한 바 있는데, 이하에서는 Cahuc and Le Barbanchon(2010) 모형을 소폭 수정·변형하여 국민취업지원제도가 노동시장에 미칠 수 있는 잠재적인 영향을 정성적으로 검토한다. 구체적으로 이하에서는 국민취업지원제도의 소득지원을 명시적으로 고려하기 위하여 구직 상태에서 취업지원서비스 수혜자와 비수혜자 간 여가 효용에 차이가 있는 것으로, 또한 수혜자의 경우 취업 시 취업성공수당이 지급되는 것으로 가정한다.<sup>15)</sup>

모형의 시간은 연속이며, 경제 내 전체 수가 1로 정규화된 위험 중립적인 근로자가 무한히 생존한다. 근로자는 매 시점 취업 상태, 취업지원서비스 수혜(하첨자  $c$ 로 표기) 중인 구직 상태, 취업지원서비스 비수혜(하첨자  $n$ 으로 표기) 중인 구직 상태 중 하나의 상태에 속해 있다.<sup>16)</sup> 취업지원서비스 수혜는 구직자의 취업 확률 및 여가 효용을 증가시키게 되는데, 구직자 중 일부가 매 시점  $\mu$ 의 비율로 수혜자가 된다.<sup>17)</sup> 취업지원서비스 수혜 상태는 취업 시까지 유지되며, 취업 후 실직 시에는 비수혜자 상태로 구직 활동을 시작한다.

경제 내 기업은 빈 일자리를 생성·유지하는데,<sup>18)</sup> 이는 매 시점  $c$ 만큼의 비용을 발생시킨다. 경제 내 빈 일자리 수를  $v$ 라 할 때, 각 빈 일자리는 결합함수  $M(s, v)$ 에 의해 구직자와 결합된다. 이때 경제 내 구직자 수를 나타내는  $s$ 는 효율 단위로 측정되는데, 구체적으로 효율성( $\delta \geq 1$ )이 반영된 취

15) 이하에서 자세히 논의되었지만, 이와 같은 모형의 변형은 Cahuc and Le Barbanchon(2010)이 제시한 이론적 분석 결과에 큰 차이를 가져오지 않는다. 그러나 해당 요소들은 모형의 현실성을 제고시킬 뿐만 아니라 제Ⅵ장에서 수행될 정책실험을 더욱 흥미롭게 만든다는 점을 미리 언급해 둔다.

16) 즉 비경제활동 상태는 명시적으로 포함되지 않으며, 논의의 단순화 및 명료화를 위해 고용보험 제도 역시 고려되지 않는다.

17) 즉 모형에서 취업지원서비스 수혜 여부는 외생적으로 결정되는 셈인데, 이는 모형의 현실성을 제한하는 요소 중 하나임에 유의할 필요가 있다.

18) 각 기업이 1개의 일자리를 생성·유지하는 것으로 가정되므로 모형에서 기업과 일자리는 엄밀히 구분되지 않는다.

업지원서비스 수혜 중인 구직자들의 수  $\delta u_c$ 와 취업지원서비스 비수혜 중인 구직자들의 수  $u_n$ 의 합으로 구성된다.<sup>19)</sup>

경제 내 공통으로 적용되는 이자율을  $r$ , 빈 일자리 생성·유지와 관련된 현재 가치를  $V$ 로 표기하면,  $V$ 는 다음의 식을 만족시켜야 한다.

$$rV = -c + q(\theta)[\alpha J_c + (1-\alpha)J_n - V] + \dot{V} \quad \text{식 (1)}$$

빈 일자리를 생성하여 유지하는 기업은 매 시점  $c$ 만큼의 비용을 부담한다. 이때  $q(\theta)$ 의 비율로 구직자를 만나게 되는데,<sup>20)</sup> 해당 구직자가 취업지원서비스 수혜자일 확률은  $\alpha := \delta u_c / (u_n + \delta u_c)$ , 수혜자가 아닐 확률은  $1-\alpha$ 이다. 해당 구직자가 취업지원서비스 수혜자일 경우 기업은 해당 구직자를 고용하여  $J_c$ 만큼의 가치를, 비수혜자일 경우  $J_n$ 만큼의 가치를 각각 기대할 수 있다. 한편 자유 진입(free-entry) 조건에 따라  $V=0$ 을 가정할 경우, 식 (1)로부터 다음의 관계를 도출할 수 있다.

$$\frac{c}{q(\theta)} = \alpha J_c + (1-\alpha)J_n \quad \text{식 (2)}$$

취업지원서비스 수혜자를 고용한 기업은 매 시점  $y$ 만큼을 생산하고  $w_c$ 만큼의 임금을 지불한다. 아울러 해당 일자리는  $\lambda$ 의 비율로 도착하는 외생적인 충격에 의해 소멸될 수 있으며, 그에 따라  $J_c$ 는 다음의 식을 만족시켜야 한다.

$$rJ_c = y - w_c + \lambda(V - J_c) + \dot{J}_c \quad \text{식 (3)}$$

19) 즉  $s = \delta u_c + u_n$ .

20) 결합함수  $M(s, v)$ 는 선형 동차 함수(linearly homogeneous function)로서 구인배율 ( $\theta := v/s$ )의 함수로 표현될 수 있다. 따라서  $q(\theta) := M(s, v)/v$ 는 단위 시간당 빈 일자리가 구직자를 만날 확률을 의미하게 된다.

취업지원서비스 비수혜자를 고용한 기업 역시 매 시점  $y$ 만큼을 생산하고  $w_n$ 만큼의 임금을 지불한다. 해당 일자리 역시  $\lambda$ 의 비율로 도착하는 외생적인 충격에 의해 소멸될 수 있으며, 그에 따라  $J_n$ 는 다음의 식을 만족시켜야 한다.

$$rJ_n = y - w_n + \lambda(V - J_n) + \dot{J}_n \quad \text{식 (4)}$$

한편 취업지원서비스 비수혜 구직자의 현재 가치  $U_n$ 은 아래 식을 만족시켜야 한다.

$$rU_n = z_n + \mu(U_c - U_n) + \theta q(\theta)(W_n - U_n) + \dot{U}_n \quad \text{식 (5)}$$

취업지원서비스 비수혜 구직자는 구직 상태에서 여가 활동 등을 통해 매 시점  $z_n$ 만큼의 효용을 얻으며,  $\mu$ 의 비율로 취업지원서비스 수혜자가 되어  $U_c$ 만큼의 가치를 기대할 수 있다. 아울러  $\theta q(\theta)$ 의 비율로 빈 일자리를 만나<sup>21)</sup> 취업할 수 있으며, 취업 시  $W_n$ 만큼의 가치를 기대할 수 있다.

취업지원서비스 수혜자는 구직 상태에서 취업지원서비스에 더해 소득지원을 추가로 받게 된다. 따라서 매 시점  $z_n$ 보다 높은 수준의 효용인  $z_c$ 를 얻으며,<sup>22)</sup>  $\theta q(\theta)$ 보다 큰 값을 갖는  $\delta \theta q(\theta)$ 의 비율로 빈 일자리를 만나 취업하게 된다.<sup>23)</sup> 취업 시에는 일시금으로 취업성공수당  $x$ 를 지급받게 되어  $W_c + x$ 만큼의 가치를 기대할 수 있으며, 그에 따라  $U_c$ 는 다음의 식을 만족시키게 된다.

21) 앞서 언급한 바와 같이  $\theta = v/s$  및  $q(\theta) = M(s,v)/v$ 이므로,  $\theta q(\theta) = (v/s) \times [M(s,v)/v] = M(s,v)/s$ 는 단위 시간당 유효 구직자 1명이 빈 일자리를 만날 확률을 의미하게 된다.

22) 참고로 Cahuc and Le Barbanchon(2010) 모형에서는  $z_n = z_c$ 이다.

23) 모형에서 취업지원서비스 수혜 상태는 구직 상태 동안 계속 유지되는 것으로 가정된다. 아울러 구직 상태로의 진입 시 바로 수혜자가 되는 것 역시 허용되지 않는다.

$$rU_c = z_c + \delta\theta q(\theta)(W_c + x - U_c) + \dot{U}_c \quad \text{식 (6)}$$

취업지원서비스 비수혜자가 취업할 경우 (협상을 통해)  $w_n$ 만큼의 임금을 받게 된다. 이때 해당 고용관계는  $\lambda$ 의 비율로 도착하는 외생적 충격에 의해 종료될 수 있으며, 이 경우 해당 근로자는 취업지원서비스 비수혜 구직자가 되어 다시 구직 활동을 시작한다. 따라서 취업지원서비스 수혜 없이 취업한 근로자의 현재 가치  $W_n$ 은 다음의 식을 만족시켜야 한다.

$$rW_n = w_n + \lambda(U_n - W_n) + \dot{W}_n \quad \text{식 (7)}$$

취업지원서비스 수혜자가 취업할 경우에는 (협상을 통해)  $w_c$ 만큼의 임금을 받는다. 이때 해당 고용관계 역시  $\lambda$ 의 비율로 도착하는 외생적 충격에 의해 종료될 수 있으며, 이 경우 해당 근로자는 취업지원서비스 비수혜 구직자가 되어 다시 구직 활동을 시작한다. 따라서 취업지원서비스 수혜 중 취업한 근로자의 현재 가치  $W_c$ 는 다음의 식을 만족시켜야 한다.

$$rW_c = w_c + \lambda(U_n - W_c) + \dot{W}_c \quad \text{식 (8)}$$

근로자들의 임금  $w_n$ ,  $w_c$ 는 근로관계 형성으로부터 창출될 수 있는 잉여 (surplus)에 대한 근로자와 기업 간 협상을 통해 결정된다. 구체적으로 취업 지원서비스 비수혜자와 빈 일자리의 결합으로부터 창출되는 잉여를  $S_n := W_n - U_n + J_n - V$ , 취업지원서비스 수혜자와 빈 일자리의 결합으로부터 창출되는 잉여를  $S_c := W_c - U_c + J_c - V$ 로 각각 정의하면,  $w_n$ 과  $w_c$ 는 다음의 식들을 만족시키는 값으로 결정된다.

$$W_i - U_i = \beta S_i, \quad J_i - V = (1 - \beta)S_i, \quad i = n, c \quad \text{식 (9)}$$

단  $\beta \in (0, 1)$ 는 임금 협상 시 근로자의 협상력을 의미한다.

이제 편의를 위해  $\Delta := U_c - U_n$ 으로 정의하면,<sup>24)</sup> 모형에서 내생적으로 결정되어야 할 변수는  $S_n, S_c, \theta, \Delta, u_n, u_c$  등 총 6개라 할 수 있다. 즉 모형의 균형을 도출하기 위해서는 총 6개의 방정식이 필요한데, 이상의 가치 함수 관계식들을 활용하여 다음의 식 3개를 우선 도출할 수 있다.

$$(r + \lambda)S_n - \dot{S}_n = y - z_n - \theta q(\theta) \beta S_n - \mu \Delta \quad \text{식 (10)}$$

$$(r + \lambda)S_c - \dot{S}_c = y - z_c - \delta \theta q(\theta) (\beta S_c + x) - \lambda \Delta \quad \text{식 (11)}$$

$$(r + \mu)\Delta - \dot{\Delta} = z_c - z_n + \theta q(\theta) \beta (\delta S_c - S_n) + \delta \theta q(\theta) x \quad \text{식 (12)}$$

아울러 자유 진입 조건을 나타내는 식 (2)를 활용하면,  $\theta$ 와  $S_n, S_c$  사이의 관계를 보여주는 다음의 식 역시 쉽게 도출할 수 있다.

$$\frac{c}{q(\theta)} = (1 - \beta) \left[ \frac{u_n}{u_n + \delta u_c} S_n + \frac{\delta u_c}{u_n + \delta u_c} S_c \right] \quad \text{식 (13)}$$

한편 노동시장 내  $u_n$ 과  $u_c$ 의 동학으로부터 다음의 식 2개를 추가로 도출할 수 있다.

$$\dot{u}_n = \lambda(1 - u_n - u_c) - \mu u_n - \theta q(\theta) u_n \quad \text{식 (14)}$$

$$\dot{u}_c = \mu u_n - \delta \theta q(\theta) u_c \quad \text{식 (15)}$$

따라서 방정식 (10)-(15)를 연립하여 그 해인  $\{S_n, S_c, \theta, \Delta, u_n, u_c\}$ 를 찾음으로써 모형의 균형을 (수치적으로) 도출할 수 있다.

---

24) Cahuc and Le Barbanchon(2010)은  $\Delta := W_c - W_n$ 으로 정의하고 있으나, 이는 오기인 것으로 보인다.

## 2. 제도 변화의 영향<sup>25)</sup>

자유 진입 조건을 나타내는 식 (2)는 기업의 가치 함수와 관련된 식 (3) 및 식 (4)에 의해 다음과 같이 변형되어 기술될 수 있다.

$$\frac{c(r + \lambda)}{q(\theta)} = y - [aw_c + (1 - \alpha)w_n] \quad \text{식 (16)}$$

이때 위 식을 구직자 중 취업지원서비스 수혜자 선정률을 나타내는  $\mu$ 에 대해 미분하면 다음의 식을 도출할 수 있다.

$$-\frac{c(r + \lambda)q'(\theta)}{(q(\theta))^2} \frac{\partial \theta}{\partial \mu} = - \underbrace{\frac{\partial \alpha}{\partial \mu}}_{\textcircled{1}} (w_c - w_n) \quad \text{식 (17)}$$

$$- \left[ (1 - \alpha) \underbrace{\frac{\partial w_n}{\partial \mu}}_{\textcircled{2}} + \alpha \underbrace{\frac{\partial w_c}{\partial \mu}}_{\textcircled{3}} \right]$$

만일 구인 기업이 노동시장에서 취업지원서비스 수혜자를 만나게 될 확률에 해당하는  $\alpha$ 의 값이 충분히 작을 경우, 위 식의 우변은 음(-)의 값을 가질 것으로 기대할 수 있다. 구직자 중 취업지원서비스 수혜자 선정률 상승은 기업이 노동시장에서 취업지원서비스 수혜자를 만나게 될 확률을 증가 ( $\partial \alpha / \partial \mu > 0$ )시키고,<sup>26)</sup> 취업지원서비스 비수혜자들의 (유보)임금을 증가 ( $\partial w_n / \partial \mu > 0$ )시키기 때문이다(그림 IV-11 참조).<sup>27)</sup> 즉 전자의 구성효과

25) 제1절에서 소개한 모형은  $z_n < z_c$ 이고 취업성공수당이 존재( $x \neq 0$ )한다는 점에서 Cahuc and Le Barbanchon(2010)의 모형과는 다르나,  $z_n$ ,  $z_c$ ,  $x$ 가 주어진 상태에서 취업지원서비스 수혜자 선정률  $\mu$ 의 변화가 노동시장 구인배율 및 실업률에 미치는 영향은 두 모형에서 본질적으로 동일하다. 따라서 Cahuc and Le Barbanchon(2010)에서의 논의가 그대로 적용될 수 있는바, 이하 본 절의 내용은 해당 논문을 바탕으로 정리·기술된 것임을 밝혀둔다.

26)  $w_c > w_n$ 이므로 노동시장에서 취업지원서비스 수혜자를 만나게 될 확률 증가 시 빈 일자리 생성으로부터 기대되는 기업의 이윤은 감소하게 된다.

27) 구직자 중 취업지원서비스 수혜자 선정률 상승으로 인한 취업지원서비스 비수혜자의 유

(composition effect)와 후자의 임금효과(wage effect)로 인하여 기업의 빈 일자리 생성 시 기대 이윤은 감소하게 되며, 이에 따라  $\alpha$ 의 값이 충분히 작을 경우 노동시장의 구인배율은 감소( $\partial\theta/\partial\mu < 0$ )하게 된다.

〈표 IV-1〉 취업지원서비스 수혜자 비중 상승이 실업률에 미치는 영향

구분		개별효과	중첩효과			
			$\downarrow \alpha$	$\uparrow \alpha$		
간접효과	구성효과(①)	+	+	+	-	
	임금효과	비수혜자(②)				+
		수혜자(③)				-
직접효과		-	-	-	-	
전체효과			+, -	+, -	-	

주: 1. ( ) 안의 번호는 수식 (17) 우변의 번호에 각각 대응됨  
 2. 부호는 실업률에 미치는 영향(방향)을 기준으로 부여됨  
 자료: 본문의 내용을 바탕으로 저자 작성

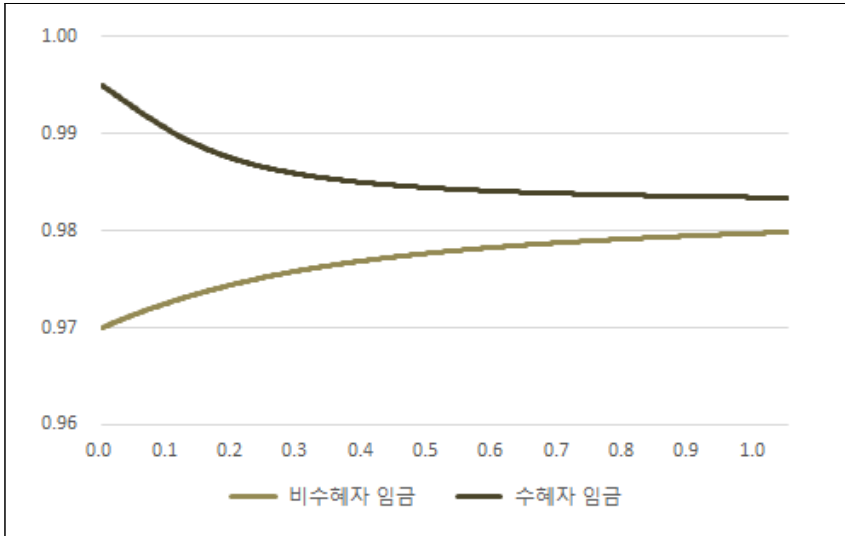
하지만  $\alpha$ 의 값이 충분히 클 경우  $\mu$ 의 변화로 인한 노동시장 구인배율의 증감 여부는 사전적으로 명확하지 않다. 구직자 중 취업지원서비스 수혜자 선정률 상승은 취업지원서비스 수혜 중 취업의 기회비용을 낮추게 되는 데,<sup>28)</sup> 이는 취업지원서비스 수혜자들의 (유보)임금을 감소( $\partial w_c/\partial\mu < 0$ )시키게 된다(그림 IV-1 참조).<sup>29)</sup> 따라서 앞서 살펴본 두 효과의 크기가 일부 또는 전부 상쇄될 수 있으며, 이는  $\alpha$ 의 값이 충분히 클 경우  $\partial\theta/\partial\mu$ 의 부호가 이론적으로 명확하지 않음을 의미한다(〈표 IV-1〉 참조).

보임금 증가는 비수혜자의 임금을 증가시킬 뿐만 아니라 빈 일자리 생성으로부터 기대되는 이윤 역시 감소시키게 된다.

28) 취업지원서비스 수혜 중 취업할 경우 취업지원서비스 수혜와 관련한 기회비용이 발생하게 되는데, 직관적으로 취업지원서비스 수혜자로 다시 선정되기가 수월할수록(어려울수록) 해당 기회비용이 작아진다고(커진다고) 할 수 있다.

29) 반면 이로 인해 빈 일자리 생성으로부터 기대되는 기업의 이윤은 증가하게 된다.

[그림 IV-1] 취업지원서비스 수혜자 선정률에 따른 (비)수혜자 임금 변화



주: 가로축은 취업지원서비스 수혜자 선정률( $\mu$ )

자료: 저자 작성

한편  $\mu$ 의 변화로 인한 노동시장 구인배율의 증감 여부가 주어질 경우  $\mu$ 의 변화로 인한 실업률의 증감 여부를 판별할 수 있다. 우선 균형에서의 실업률  $u(\theta, \mu)$ 는 다음과 같이 기술될 수 있다.

$$u(\theta, \mu) = \frac{\lambda[\delta\theta q(\theta) + \mu]}{\lambda[\delta\theta q(\theta) + \mu] + \delta\theta q(\theta)[\mu + \theta q(\theta)]} \quad \text{식 (18)}$$

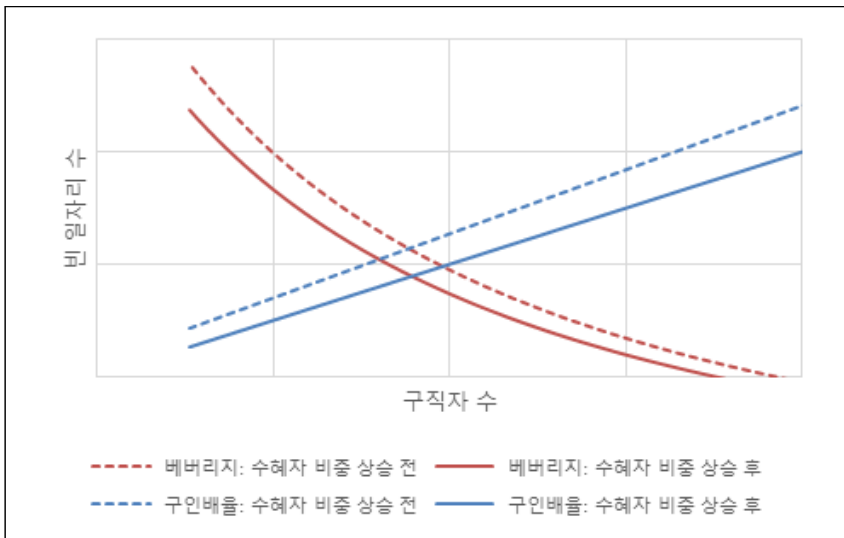
이때 위 식을  $\mu$ 에 대해 미분하면 다음의 식을 도출할 수 있다.

$$\frac{du(\theta, \mu)}{d\mu} = \frac{\partial u(\theta, \mu)}{\partial \theta} \frac{d\theta}{d\mu} + \frac{\partial u(\theta, \mu)}{\partial \mu} \quad \text{식 (19)}$$

$\mu$ 의 변화로 인한 실업률의 증감 여부는 위 식 우변의 부호에 따라 결정된다고 할 수 있는데, 구인배율( $\theta$ ) 또는 구직자 중 취업지원서비스 수혜자

선정률( $\mu$ )의 증가는 직접적인 취업률 상승으로 이어지게 되므로  $\partial u(\theta, \mu)/\partial \theta < 0$  및  $\partial u(\theta, \mu)/\partial \mu < 0$ 의 관계가 성립함을 알 수 있다. 따라서 만일  $d\theta/d\mu > 0$ 일 경우  $\mu$ 의 증가는 직접효과(direct effect)와 결합되어 실업률 감소로 이어진다고 결론 내릴 수 있다. 그러나  $d\theta/d\mu < 0$ 일 경우<sup>30)</sup>  $du(\theta, \mu)/d\mu$ 의 부호는 모호하다고 할 수 있는데(그림 IV-2 참조), 이는 취업지원서비스 확대가 실업률 상승으로 이어질 수 있는 여지를 암시한다는 점에서 주목할 만한 이론적 결과라 할 수 있다.

[그림 IV-2] 취업지원서비스 수혜자 비중 상승의 균형효과



주:  $d\theta/d\mu < 0$ 이 가정된 상태에서 도해됨  
 자료: 저자 작성

30) 참고로 충분히 넓은 범위의 모수들 값하에서 수치적으로  $d\theta/d\mu < 0$ 의 관계가 성립할 수 있음을 Cahuc and Le Barbanchon(2010)은 보여주고 있다.

### 3. 소결

본 장에서는 Cahuc and Le Barbanchon(2010)의 모형을 수정·변형하여 국민취업지원제도가 노동시장에 미칠 수 있는 영향에 대한 이론적 분석을 시도하였다. 현재 운영 중인 국민취업지원제도의 특성을 반영하기 위해 구직 상태에서의 취업지원서비스 혜택에 더해 구직촉진수당 및 취업성공수당을 모형에 포함시켜 분석을 수행한 결과, 제도의 도입·확대가 일반적인 기대와 달리 노동시장 내 실업률을 오히려 상승시킬 수 있다는 이론적 결과가 도출되었다. 이는 제도 도입 내지 확대가 제도 비수혜자들의 구직 확률 등에도 영향을 미치게 됨에 따라 나타난 결과로, 국민취업지원제도의 운영성과를 실증적으로 분석함에 있어 수혜집단과 비수혜집단의 단순 비교는 실제 제도 효과에 대한 과대 추정치로 이어질 가능성이 있음을 시사한다. 이에 본 연구의 제 V장에서는 보다 엄밀한 방식을 적용함으로써 국민취업지원제도의 직접효과와 간접효과에 대한 추정을 시도해 보기로 한다.<sup>31)</sup>

한편 이상의 분석에서는 국민취업지원제도의 도입 내지 확대가 노동시장 내 실업률에 미칠 수 있는 영향에 초점을 맞추었는데, 실제 제도 운영방향을 결정할 때 실업률 자체보다는 사회 전체의 후생 수준 등이 다각도로 고려될 필요가 있다. 따라서 추후 제Ⅷ장에서 이론모형에 기반한 정책실험 수행 시에는 사회후생함수를 우선 정의하고, 이를 바탕으로 각 정책 변화 시나리오가 노동시장 지표 및 사회후생 수준 등에 미칠 수 있는 영향을 수치적으로 검토해 보기로 한다.

---

31) 참고로 취업지원서비스의 취업 확률 제고 효과가 미미한 경우(즉  $\delta$ 의 값이 1에 매우 가까운 경우) 국민취업지원제도가 노동시장에 미친 직·간접적 영향이 모두 제한적으로 관찰될 것임을 언급해 둔다.

---

## V. 실증분석

---

본 장에서는 국민취업지원제도 도입·운영이 노동시장에 미친 영향에 대한 실증분석을 시도한다. 2021년 국민취업지원제도 도입 이후 2025년 현재까지 경과된 기간이 비교적 짧은 까닭에 그 효과를 분석한 국내연구는 제한적인 편인데, 해당 연구들의 경우에도 분석 자료 등의 한계로 국민취업지원제도의 효과를 엄밀히 식별하는 데 각각의 한계점을 지니고 있다. 가령 최기성 외(2024)는 행정자료를 활용하여 취업지원서비스의 효과를 분석하고 있는데, 제도 도입·운영이 (통제집단 대비) 처치집단에 미친 효과를 보고하는 대신 제도 참여자들의 유형에 따른 효과를 비교하는 데에 초점을 두고 있다. 한편 김기현 외(2023), 노법래·이채정(2023)은 성향점수매칭(propensity score matching) 방법을 사용하여 국민취업지원제도 효과 추정을 시도하고 있으나, 미관측된 교란변수(confounders)가 존재할 수 있다는 한계점을 지니고 있다. 나아가 제Ⅳ장 이론분석에서 살펴본 바와 같이 국민취업지원제도가 미참여자 및 비대상자의 취업률 등에도 영향을 미칠 수 있다는 점을 간과하고 있는데, 이하에서는 국민취업지원제도 도입·운영으로 인한 균형효과 존재 가능성을 고려하는 가운데 청년층을 중심으로 처치집단 및 통제집단 각각에 미친 영향을 추정해 보기로 한다.

다만 이하 본 연구의 실증분석 역시 많은 한계를 지니고 있음을 미리 언급해 둘 필요가 있다. 만일 국민취업지원제도 도입·운영과 관련된 실험적 상황이 존재하고 연구자가 관련 행정자료를 구득·활용할 수 있다면 해당 제도와 관련된 실증분석의 엄밀성이 극대화될 수 있을 것이다. 그러나 2025년 현재 국민취업지원제도와 직접적으로 연관된 실험 및 관련 자료가 부재한바, 다소 제한적인 여건하에서 실증분석이 수행될 수밖에 없는 형편이다. 특히 노동시장 참여자들의 인구·경제학적 특성과 노동시장 이력 등을 모두

관찰할 수 있는 대규모 행정자료의 구득이 사실상 어려워 일반에게 공개된 조사자료에 의지할 수밖에 없는 상황으로, 관측치 수 또는 정확성 등의 측면에서 고유 한계가 존재한다. 추후 제도 확대나 개편 추진 시 사전에 실험적 요소를 포함시키고 관련 자료를 상세히 축적할 수 있다면 보다 엄밀한 방식으로 국민취업지원제도의 효과성을 다면적으로 평가할 수 있을 것이다.

## 1. 분석 방법

Gautier et al.(2018)은 2005년 11월부터 2006년 2월까지 구직자들을 대상으로 덴마크 일부 지역에서 실험적으로 실시되었던 구직지원(job search assistance) 정책의 효과를 이중차분법(difference-in-differences)을 활용하여 추정한 바 있는데, 이하에서는 해당 방법론을 차용하여 국민취업지원제도가 30~34세 청년 구직자들의 취업 성과 등에 미친 영향을 추정한다.<sup>32)</sup> 구체적으로 2018년, 2021년을 각각 처치 전, 처치 후 기간으로 구분하며,<sup>33)</sup> 2018년 또는 2021년 당시 35~39세 중년 중 해당 연도에 미취업 상태로 진입한 이들을 비교집단(comparison group), 30~34세 청년 중 미취업 상태로 진입한 이들을 실험집단(experiment group)<sup>34)</sup>으로 설정한다.<sup>35)</sup> 한편 2021년 실험집

32) 국민취업지원제도는 사실상 모든 지역의 모든 연령대에 동 시점(2021년) 이후 공통적으로 적용되고 있어 그 효과를 엄밀히 추정하기 위한 식별전략 수립이 쉽지 않다. 다만 15~34세 청년층에는 별도의 기준 등이 적용되므로 본 연구의 실증분석에서는 이를 활용하는바, 본 연구의 실증분석 결과는 일부 청년층에 한정된 것임에 유의할 필요가 있다.

33) 코로나19가 발생한 2020년을 분석 기간에서 제외하기 위하여 2018년을 처치 전 기간으로 설정한다. 참고로 2019년을 처치 전 기간으로 설정할 경우 코로나19가 2019년 당시 미취업 상태가 된 이들의 취업 성과에 미친 영향을 온전히 배제하기 어렵게 된다.

34) 앞서 언급한 바와 같이 국민취업지원제도와 관련된 실험이 존재하였던 것은 아니지만, 비교집단과 대비되는 집단을 지칭하기 위하여 편의상 '실험집단'이라는 용어를 사용하기로 한다.

35) 이하에서 설정하게 될 처치집단 및 통제집단 외에 비교집단 설정이 추가로 필요한 이유는 균형효과 발현 여부 및 정도를 추정하기 위함이다. 가령 비교집단과 대비하여 통제집단의 취업률 등에 음(-)의 변화가 관찰된다면 국민취업지원제도 도입-운영으로 인해 균형효과가 발현된 것으로 이해할 수 있다.

단을 두 집단으로 다시 세분할 필요가 있는데, 국민취업지원제도의 수혜요건 충족 시 처치집단(treatment group), 미충족 시 통제집단(control group)으로 각각 분류한다(그림 V-1 참조).<sup>36)</sup>

[그림 V-1] 집단 구성: 기본 모형

		2018년	2021년		
35~39세	비교집단	$\bar{a}$	비교집단		
	실험집단		실험 내 통제집단	수혜요건 미충족	
30~34세			$\bar{a} + \alpha + \zeta + \gamma$		
	$\bar{a} + \alpha$		실험 내 처치집단	수혜요건 충족	
			$\bar{a} + \alpha + \zeta + \delta$		

자료: 본문의 내용을 바탕으로 저자 작성

이와 같이 처치시점 및 처치집단 등이 정의된 상태에서 국민취업지원제도가 30~34세 청년 구직자들의 취업 성과에 미친 영향을 분석하기 위해 이하에서는 다음의 선형 확률 모형(linear probability model)을 추정한다.

$$Y_i = \alpha_{g_i} + x_i\beta + \gamma c_i + \delta d_i + \zeta_{p_i} + \varepsilon_i \quad \text{식 (20)}$$

위 식 좌변의  $Y_i$ 는 일정 기간 내 취업 여부<sup>37)</sup>를 의미하며, 우변의  $c_i$ 와  $d_i$ 는 구직자  $i$ 가 통제집단 또는 처치집단에 속하는지 여부를 각각 나타낸다. 한편  $\alpha_{g_i}$ 는 구직자  $i$ 가 속한 집단(비교집단 또는 실험집단)의 고정효과,  $\zeta_{p_i}$ 는 처치 전후 기간 각각의 고정효과에 해당되며,  $x_i$ 는 구직자  $i$ 의 인구·경제학적 특성을 나타내는 (관찰 가능한) 변수들<sup>38)</sup>의 벡터이다. 식 (20)에서

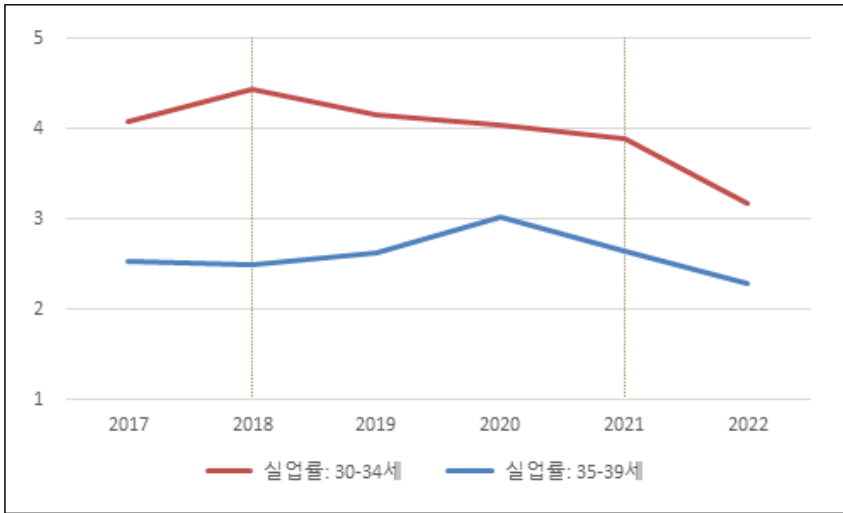
36) 따라서 본 연구의 추정치는 ITT(intention-to-treat) 효과에 해당된다.

37) 구체적으로 3개월 내, 6개월 내, 9개월 내, 12개월 내 취업 여부를 고려한다.

관심 있는 모수는  $\gamma$  및  $\delta$ 로, 국민취업지원제도 도입·운영이 통제집단과 처치집단 각각에 미친 영향을 의미한다고 할 수 있다.

[그림 V-2] 실험집단(30~34세) 및 비교집단(35~39세) 실업률 추이

(단위: %)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2017~2022.

위 회귀식은 일반적인 이중차분(difference-in-differences) 모형과 달리 제 3의 집단인 비교집단을 포함하고 있는데, 처치 전 비교집단과 실험집단의 취업 확률 추세가 유사하다는 가정하에 국민취업지원제도의 균형효과 존재 여부를 식별하게 된다. 두 집단의 추세 유사성은 [그림 V-2]를 통해 간접적으로 확인해볼 수 있는데,<sup>39)</sup> 해당 그림은 (2020년을 제외하고) 실험집단과 비교집단의 실업률이 비교적 일정한 격차로 유지되어 왔음을 보여준다.<sup>40)</sup> 흥미로운 것은 2022년 두 집단의 실업률 격차가 예년 대비 감소한

38) 구체적으로 성별, 교육 수준, (로그) 전년도 소득, 서울·경기 거주 여부 등을 포함한다.

39) 실제 분석 자료에 기반한 각 집단 설정의 적절성에 대한 검토는 다음 절에서 수행하기로 한다.

40) 단 고용률이나 경제활동참가율 등의 지표 측면에서 두 집단의 추세 유사성은 제한적으로 확인되는데, 본 장의 실증분석 결과 해석 시 이를 감안할 필요가 있다.

모습이 관찰된다는 점인데,<sup>41)</sup> 실증분석을 통해 해당 변화가 국민취업지원제도 도입·운영에 따른 것인지 확인해 볼 필요가 있다.

## 2. 분석 자료

본 연구의 실증분석에서는 한국노동연구원이 구축·관리하는 「한국노동패널조사」를 활용한다. 앞서 언급한 바와 같이 국민취업지원제도 도입·운영의 직접효과와 간접효과 추정을 위해 활용할 수 있는 자료는 매우 제한적인데, 「한국노동패널조사」는 우리나라 노동시장 참여자들의 인구·경제학적 특성 및 노동시장 이력을 풍부하게 제공하고 있어 본 연구의 목적에 충분히 부합된다고 할 수 있다. 다만 표본의 크기가 작고 조사자료의 특성상 참여자들의 응답이 부정확할 수 있다는 한계점 등이 존재하는바, 이하 분석 결과 해석 시 유념해 둘 필요가 있다.

〈표 V-1〉은 이하 실증분석에서 활용되는 「한국노동패널조사」 표본의 기초통계량을 제시하고 있다. 실험집단 및 비교집단 구성을 위해 2018년 또는 2021년 당시 30~39세 인구로 표본을 제한하였을 때 최종적으로 총 481명(실험집단 223명, 비교집단 258명)의 관측치가 남게 되는데, 이는 회귀분석에 통상적으로 사용되는 표본의 규모보다 작다고 할 수 있다. 따라서 회귀분석 결과의 통계적 유의성 확보가 다소 어려울 수 있다는 점, 또한 통계적으로 유의한 회귀분석 결과가 도출된다 하더라도 소표본에 근거한 결과임에 유의할 필요가 있다. 다만 교육 수준 및 소득 수준을 제외하면 각 집단별 기초통계 차이가 크게 두드러지지 않는 것으로 나타나는데, 추후 국민취업지원제도의 소득기준 근방으로 표본을 제한하는 분석을 보완적으로 수행함으로써 통제집단과 처치집단 간 이질성으로 인한 편향의 발생 여부를 확인하기로 한다.

---

41) 구체적으로 2015~2019년 동안 실험집단(30~34세) 실업률은 평균 4.0%, 비교집단(35~39세) 실업률은 평균 2.6%로 그 차이가 평균 1.3%p이나, 2022년 두 집단의 실업률 격차는 0.9%p로 나타난다.

〈표 V-1〉 기초통계량

구 분		실험집단			비교집단	
		2018년	통제집단	처치집단	2018년	2021년
연령(세)		32.2	32.1	31.7	36.8	37.0
성별 (%)	남성	45.0	37.2	52.9	55.4	53.8
	여성	55.0	62.8	47.1	44.6	46.2
교육 수준 (%)	고졸 이하	28.7	9.3	19.6	38.1	41.2
	(전문대졸 이상)	71.3	90.7	80.4	61.9	58.8
전년도 근로소득(만원)		2,456.0	3,356.0	2,244.1	2,922.1	2,872.2
주소지 (%)	서울·경기	39.5	46.5	49.0	36.0	46.2
	그 외	60.5	53.5	51.0	64.0	53.8
관측치 수(명)		129	43	51	139	119
실업률(%)		4.4	3.9		2.5	2.7
고용률(%)		75.4	76.3		75.8	74.4
경제활동참가율(%)		78.9	79.4		77.8	76.4

주: 각 집단의 구성 방식은 [그림 V-1] 참조

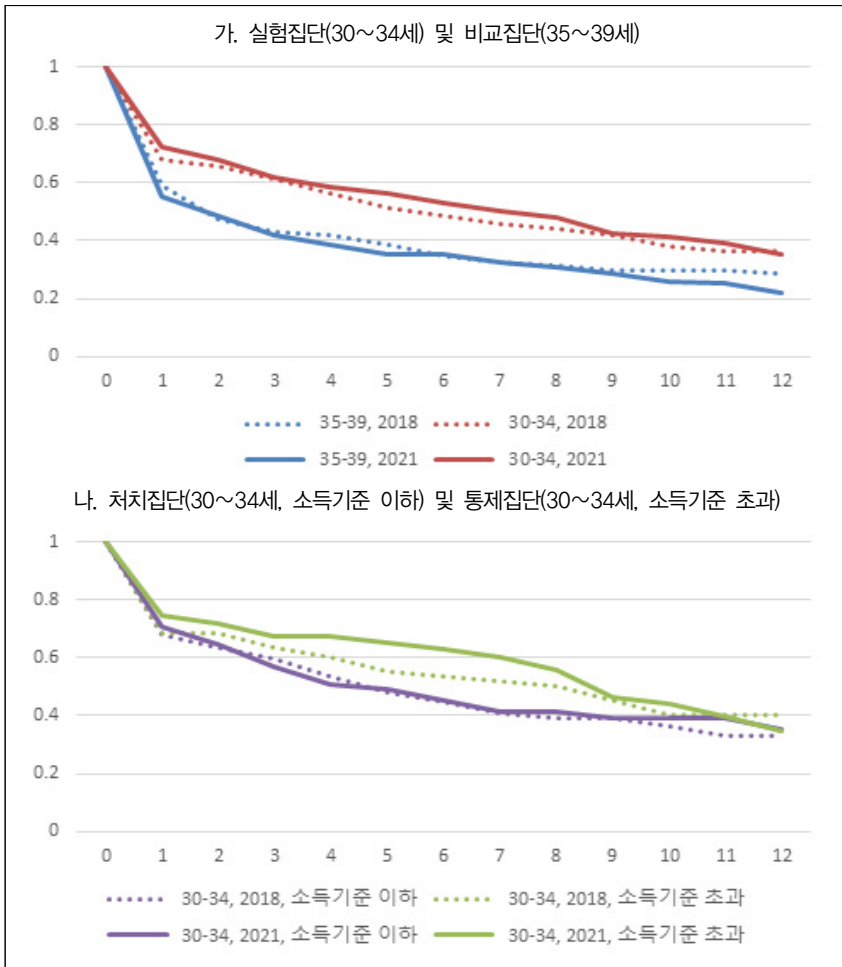
자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 20~25차; 통계청, 「경제활동인구조사」, 2018 및 2021.

한편 [그림 V-3]은 각 집단에 속한 미취업자가 시간의 경과에 따라 미취업 상태로 남아 있는 정도를 보여주는 생존함수를 도해하고 있다. 우선 [그림 V-3] '가'에서 실험집단(30~34세)과 비교집단(35~39세)의 연도별 생존함수를 비교할 수 있는데, 비교집단의 2018년 생존함수와 2021년 생존함수가 (적어도 미취업 상태 진입 이후 9개월 경과 시점까지) 매우 유사함을 확인할 수 있다. 이는 비교집단의 경우 처치 시점 전후 시간 경과에 따른 취업 확률에 큰 변화가 없음을 시사하는 것으로, 국민취업지원제도 도입·운영으로 인한 균형효과를 추정하는 데에 해당 비교집단이 기준점으로 활용될 수 있음을 말해준다. 한편 [그림 V-3] '나'는 처치집단(30~34세, 수혜요건 충족)과 통제집단(30~34세, 수혜요건 미충족)의 연도별 생존함수를 보여주고 있는데,<sup>42)</sup> 두 집단의 시간 경과에 따른 취업 확률의 차이가 2018년 대비

42) 본 연구에서 처치(통제)집단은 원칙적으로 2021년 당시 30~34세 청년 중 미취업 상태로 진입한 이들 가운데 국민취업지원제도 수혜요건을 (미)충족한 경우를 의미하나, 편의상 2018년 당시 30~34세 청년 중 미취업 상태로 진입한 이들도 수혜요건 충족 여부에

2021년에 두드러짐을 알 수 있다. 이는 국민취업지원제도 도입·운영으로 인한 균형효과의 발현 가능성을 암시하는 것으로, 그 정도를 엄밀히 추정하는 것이 이하 실증분석의 주된 목표라 하겠다.

[그림 V-3] 미취업자 생존함수



주: 가로축은 미취업 상태 진입 이후의 경과 기간(월)  
 자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 제20~제25차를 활용하여 저자 작성

따라 처치집단 또는 통제집단으로 명명하고 있음에 유의하기 바란다.

### 3. 분석 결과

「한국노동패널조사」를 활용하여 회귀식 (20)을 추정한 결과는 <표 V-2>에 제시되어 있다. 앞서 언급한 바와 같이 2021년 국민취업지원제도의 도입·운영이 처치집단과 통제집단의 취업 확률에 미친 영향을 분리하여 추정하는 것이 실증분석의 주된 목표인데, 분석 결과 통계적으로 유의한 효과는 발견하지 못하였다. 다만 (통계적으로 유의하지 않은) 추정치들의 부호는 제 IV장 이론분석의 논의에 부합하는데, 구체적으로 처치집단의 3~9개월 내 취업 확률은 0.9~2.8% 상승한 것으로, 반면 통제집단의 3~9개월 내 취업 확률은 4.7~12.7% 감소한 것으로 나타난다.<sup>43)</sup> 이는 제도 도입 이후 취업 확률 측면에서 두 집단 간 격차가 발생하였을 가능성을 시사하는 것으로, 해당 격차(5.6~15.5%p)의 상당 부분이 처치집단의 취업 확률 상승이 아닌 통제집단의 취업 확률 하락에 기인할 수 있음에 주목할 필요가 있다. 아울러 2개의 집단만을 고려하는 일반적인 이중차분 분석에서는<sup>44)</sup> 처치집단 및 통제집단 각각이 받은 영향을 분리하여 추정하기 어렵거나(<표 V-3> 참조), 처치집단에 미친 효과를 과대 추정할 여지가 있음(<표 V-4> 참조)에도 주목할 필요가 있다.

---

43) 즉 식 (20)에서  $\delta$ 의 값이 0.009에서 0.028로,  $\gamma$ 의 값이 -0.047에서 -0.127로 각각 추정되었다.

44) 구체적으로 <표 V-3>은 실험집단 내 처치집단과 통제집단을 추가로 구분하지 않은 상태에서 수행된 실험집단과 비교집단 간 이중차분 분석 결과를, <표 V-4>는 비교집단을 제외한 상태에서 수행된 처치집단과 통제집단 간 이중차분 분석 결과를 각각 제시하고 있다.

〈표 V-2〉 기본 모형 추정 결과

구분	(1) 3개월 내 취업	(2) 6개월 내 취업	(3) 9개월 내 취업	(4) 12개월 내 취업
처치집단	0.020 (0.105)	0.028 (0.075)	0.009 (0.078)	-0.069 (0.055)
통제집단	-0.079 (0.124)	-0.127 (0.089)	-0.047 (0.106)	-0.048 (0.076)
종속변수 평균	0.383	0.468	0.574	0.649
개별 특성 통제	Y	Y	Y	Y
관측치 수	480	480	480	480

- 주: 1. ( ) 안은 지역(6개)×시점(2개) 단위로 계산된 군집 표준오차  
 2. 종속변수 평균은 각 기간 내 처치집단 및 통제집단에 속한 개인들의 취업 확률  
 3. 개별 특성으로 성별, 교육 수준, (로그) 전년도 소득, 서울·경기 거주 여부 등이 포함됨  
 4. \*\*\*, \*\*, \*는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함을 의미

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 제20~제25차를 활용하여 저자 작성

〈표 V-3〉 이중차분 모형(실험집단, 비교집단) 추정 결과

구분	(1) 3개월 내 취업	(2) 6개월 내 취업	(3) 9개월 내 취업	(4) 12개월 내 취업
실험집단×2021	-0.025 (0.114)	-0.042 (0.079)	-0.016 (0.087)	-0.059 (0.060)
실험집단	-0.145* (0.072)	-0.106* (0.052)	-0.087 (0.049)	-0.042 (0.041)
2021	0.017 (0.070)	-0.002 (0.054)	0.009 (0.055)	0.069 (0.042)
종속변수 평균	0.568	0.655	0.705	0.712
개별 특성 통제	Y	Y	Y	Y
관측치 수	480	480	480	480

- 주: 1. ( ) 안은 지역(6개)×시점(2개) 단위로 계산된 군집 표준오차  
 2. 종속변수 평균은 각 기간 내 2018년 비교집단에 속한 개인들의 취업 확률  
 3. 개별 특성으로 성별, 교육 수준, (로그) 전년도 소득, 서울·경기 거주 여부 등이 포함됨  
 4. \*\*\*, \*\*, \*는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함을 의미

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 제20~제25차를 활용하여 저자 작성

〈표 V-4〉 이중치분 모형(처치집단, 통제집단) 추정 결과

구분	(1)	(2)	(3)	(4)
	3개월 내 취업	6개월 내 취업	9개월 내 취업	12개월 내 취업
처치집단×2021	0.072 (0.114)	0.097 (0.121)	0.020 (0.121)	-0.067 (0.100)
처치집단	0.021 (0.112)	0.092 (0.105)	0.091 (0.085)	0.095 (0.081)
2021	-0.054 (0.081)	-0.110 (0.068)	-0.036 (0.104)	0.028 (0.076)
종속변수 평균	0.367	0.467	0.550	0.600
개별 특성 통제	Y	Y	Y	Y
관측치 수	222	222	222	222

- 주: 1. ( ) 안은 지역(6개)×시점(2개) 단위로 계산된 군집 표준오차  
 2. 종속변수 평균은 각 기간 내 2018년 통제집단에 속한 개인들의 취업 확률  
 3. 개별 특성으로 성별, 교육 수준, (로그) 전년도 소득, 서울·경기 거주 여부 등이 포함됨  
 4. \*\*\*, \*\*, \*는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함을 의미

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 제20~제25차를 활용하여 저자 작성

한편 소득 수준을 기준으로 처치집단과 통제집단이 구분됨에 따라 두 집단의 소득 수준이 다소 상이함을 앞서 확인한 바 있는데, 〈표 V-5〉는 소득 기준 근방으로 표본을 제한한 상태에서의 회귀분석 결과를 보여주고 있다. 해당 분석을 통해서도 통계적으로 유의한 효과는 발견되지 않는데, 다만 (통계적으로 유의하지 않은) 추정치들의 절댓값이 기존 분석 대비 증가함을 확인할 수 있다. 이는 소득 수준이 매우 낮을(높을) 경우 국민취업지원제도 도입·운영과 무관하게 상대적으로 낮은(높은) 취업 확률이 일정하게 유지된 결과로 해석될 수 있는데, 소득기준 근방으로 표본을 재구성함에 따라 관측치 수가 더욱 적어진 상태에서 도출된 결과임에 유의할 필요가 있다. 아울러 〈표 V-6〉은 처치시점을 2021년이 아닌 2020년으로 설정하여 회귀 분석을 수행한 결과를 보여주고 있는데, 앞선 분석들과 달리 (통계적으로 유의하지 않은) 통제집단의 추정치 부호가 음(-)이 아닌 양(+)으로 추정된 것을 확인할 수 있다.

〈표 V-5〉 기본 모형 추정 결과: 소득기준 근방으로 표본 제한 시

구분	(1)	(2)	(3)	(4)
	3개월 내 취업	6개월 내 취업	9개월 내 취업	12개월 내 취업
처치집단	0.053	0.089	0.085	0.008
	(0.111)	(0.106)	(0.097)	(0.080)
통제집단	-0.125	-0.171	0.009	-0.015
	(0.132)	(0.106)	(0.143)	(0.098)
종속변수 평균	0.364	0.485	0.621	0.697
개별 특성 통제	Y	Y	Y	Y
관측치 수	345	345	345	345

- 주: 1. ( ) 안은 지역(6개)×시점(2개) 단위로 계산된 군집 표준오차  
 2. 종속변수 평균은 각 기간 내 처치집단 및 통제집단에 속한 개인들의 취업 확률  
 3. 개별 특성으로 성별, 교육 수준, (로그) 전년도 소득, 서울·경기 거주 여부 등이 포함됨  
 4. \*\*\*, \*\*, \*는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함을 의미

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 제20~제25차를 활용하여 저자 작성

〈표 V-6〉 기본 모형 추정 결과: 처치시점을 2020년으로 설정 시

구분	(1)	(2)	(3)	(4)
	3개월 내 취업	6개월 내 취업	9개월 내 취업	12개월 내 취업
처치집단	0.272**	0.131	0.137	0.077
	(0.098)	(0.095)	(0.089)	(0.096)
통제집단	0.029	0.008	0.008	0.014
	(0.097)	(0.108)	(0.099)	(0.072)
종속변수 평균	0.390	0.457	0.543	0.667
개별 특성 통제	Y	Y	Y	Y
관측치 수	485	485	485	485

- 주: 1. ( ) 안은 지역(6개)×시점(2개) 단위로 계산된 군집 표준오차  
 2. 종속변수 평균은 각 기간 내 처치집단 및 통제집단에 속한 개인들의 취업 확률  
 3. 개별 특성으로 성별, 교육 수준, (로그) 전년도 소득, 서울·경기 거주 여부 등이 포함됨  
 4. \*\*\*, \*\*, \*는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함을 의미

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 제20~제25차를 활용하여 저자 작성

[그림 V-4] 집단 구성: 삼중차분 모형

		2018년	2021년	
35~39세		(연령, 시점, 소득) = (0, 0, 0)	(0, 1, 0)	수혜요건 미충족
		$\alpha$	$\alpha + \beta_2$	
30~34세		(0, 0, 1)	(0, 1, 1)	수혜요건 충족
		$\alpha + \beta_3$	$\alpha + \beta_2 + \beta_3 + \gamma_2$	
		(1, 0, 0)	(1, 1, 0)	수혜요건 미충족
		$\alpha + \beta_1$	$\alpha + \beta_1 + \beta_2 + \gamma_1$	
	(1, 0, 1)	(1, 1, 1)	수혜요건 충족	
	$\alpha + \beta_1 + \beta_3 + \gamma_3$	$\alpha + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3 + \gamma_1 + \gamma_2 + \gamma_3$		

자료: 본문의 내용을 바탕으로 저자 작성

이상의 분석에서는 2021년 국민취업지원제도의 도입·운영이 처치집단과 통제집단의 취업 확률에 미친 영향을 분리하여 추정하는 데에 초점을 맞추었는데, 제도 도입 이후 취업 확률 측면에서 두 집단 사이의 격차 발생 여부 및 정도에 초점을 맞추는 분석도 제도 도입·운영에 따른 균형효과를 간접적으로 가늠할 수 있다는 점에서 흥미로울 수 있다. 다만 회귀식 (20)을 활용할 경우 2021년 두 집단 사이의 취업 확률 차이는 추정할 수 있으나, 그 결과를 2018년과 비교하여 확인하기 어렵다는 한계가 있다. 이에 이하에서는 [그림 V-4]와 같이 (연령 × 시점 × 소득)을 기준으로 8개 집단을 구성하여 식 (21)의 삼중차분(difference-in-difference-in-differences) 모형을 추정하고, 이를 통해 2021년 처치집단과 통제집단의 취업 확률 차이를 2018년 차이와 비교해 보기로 한다.

$$Y_i = \alpha + \beta_1 A_i + \beta_2 P_i + \beta_3 I_i + \gamma_1 A_i P_i + \gamma_2 A_i I_i + \gamma_3 P_i I_i + \delta A_i P_i I_i + x_i \zeta + \varepsilon_i \quad \text{식 (21)}$$

〈표 V-7〉 처치집단과 통제집단의 취업 확률 차이(2021년)

구분	1개월 내	2개월 내	3개월 내	4개월 내	5개월 내	6개월 내	7개월 내	8개월 내	9개월 내	10개월 내	11개월 내	12개월 내
기본 모형	0.04 (0.06)	0.06 (0.04)	0.10*** (0.03)	0.15*** (0.04)	0.15** (0.05)	0.15** (0.05)	0.19*** (0.03)	0.14** (0.05)	0.06 (0.06)	0.03 (0.06)	-0.02 (0.06)	-0.02 (0.04)
DDD 모형	0.05 (0.06)	0.07* (0.03)	0.10*** (0.03)	0.16*** (0.04)	0.16*** (0.05)	0.16*** (0.05)	0.20*** (0.04)	0.15** (0.06)	0.07 (0.06)	0.04 (0.06)	-0.01 (0.06)	-0.02 (0.04)

주: 1. Stata lincm 명령어를 사용하여 추정

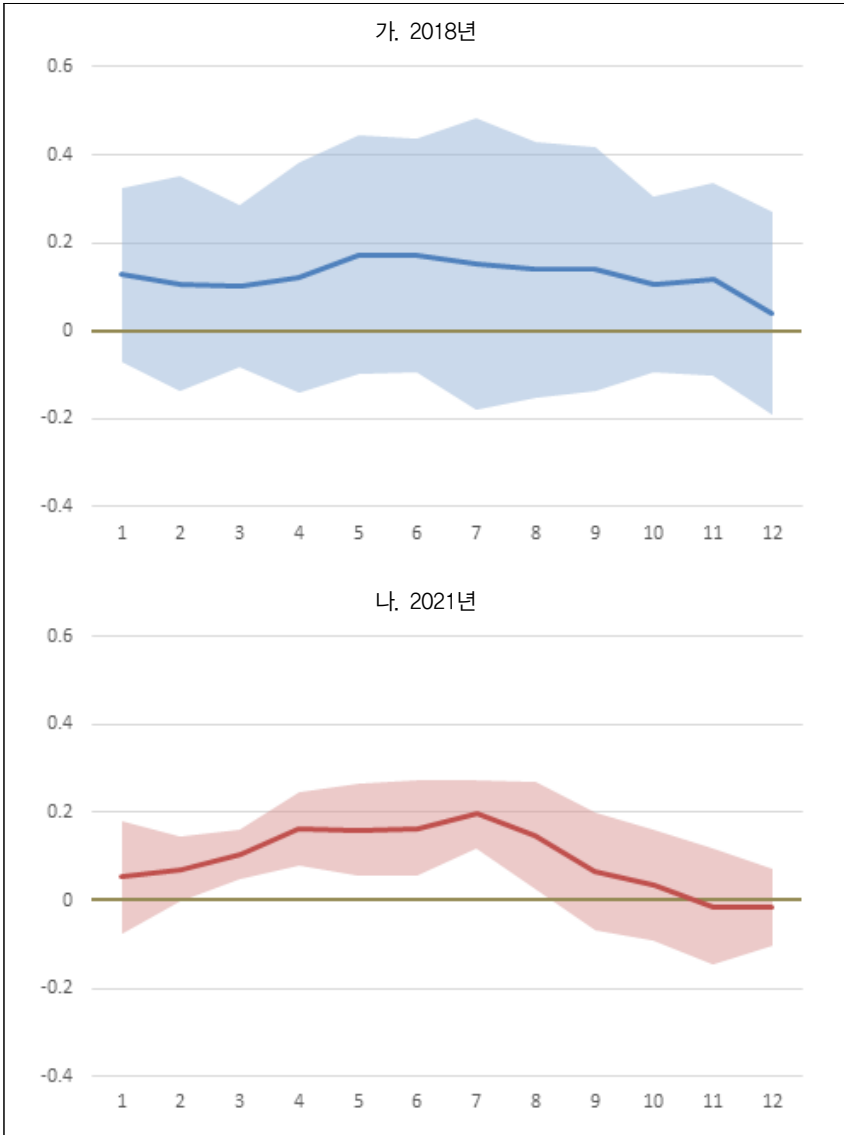
2. \*\*\*, \*\*, \*는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함을 의미

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 제20~제25차를 활용하여 저자 작성

기본 모형과 삼중차분 모형을 활용하여 2021년 처치집단과 통제집단 간의 취업 확률 차이를 추정한 결과는 〈표 V-7〉에 제시되어 있는데,<sup>45)</sup> 미취업 상태 진입 이후 3~8개월 내 취업 확률에서 두 집단 간 통계적으로 유의한 차이가 관찰된다. 구체적으로 해당 격차는 10~20%p 수준에 이르는 것으로 나타나는데, 이는 제도 도입 이후 통계적으로 유의한 통제집단의 취업 확률 감소를 관찰하기 어려우나, 적어도 취업 확률 측면에서 두 집단 사이의 차이가 존재하였음을 입증하는 결과로 해석될 수 있다. 아울러 그림 V-5의 식 (21)의 삼중차분 모형을 활용하여 2018년과 2021년 처치집단과 통제집단의 취업 확률 차이를 추정한 결과를 각각 보여주고 있는데, 2018년의 경우 취업 확률 측면에서 두 집단 간 차이가 통계적으로 유의하지 않음을 확인할 수 있다. 이는 앞서 살펴보았던 2021년의 경우와는 다른 결과로, 2021년 국민취업지원제도 도입·운영으로 인한 균형효과의 발현 가능성을 방증하는 통계적 증거라 할 수 있다.

45) 앞서 언급한 바와 같이 회귀식 (20)의 기본 모형을 활용할 경우 2018년 처치집단과 통제집단의 취업 확률 차이는 추정할 수 없으나, 〈표 V-7〉은 2021년에 한하여 기본 모형 및 삼중차분 모형을 활용하여 두 집단 간 취업 확률 차이를 추정한 결과를 보여주고 있다.

[그림 V-5] 처치집단과 통제집단의 취업 확률 차이



주: 1. Stata lincom 명령어를 사용하여 추정하였으며, 음영은 95% 수준에서의 신뢰구간

2. 가로축은 미취업 상태 진입 이후의 경과 기간(월)

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 제20~제25차를 활용하여 저자 작성

#### 4. 소결

본 장에서는 청년을 중심으로 2021년 국민취업지원제도의 도입·운영이 처치집단과 통제집단의 취업 확률 등에 미친 영향에 대한 실증분석을 시도하였다. 「한국노동패널조사」를 활용한 분석 결과 통계적으로 유의한 효과는 발견되지 않았는데, 다만 통계적으로 유의하지 않은 추정치들의 부호는 앞서 논의하였던 이론분석의 결과에 부합되는 것으로 나타났다. 구체적으로 분석 기간 처치집단의 3~9개월 내 취업 확률은 0.9~2.8% 상승한 반면 통제집단의 3~9개월 내 취업 확률은 4.7~12.7% 감소한 것으로 추정되었는데, 이는 제도 도입 이후 취업 확률 측면에서 두 집단 사이에 격차가 발생하였을 뿐만 아니라 해당 격차의 일정 부분이 (처치집단의 취업 확률 상승이 아닌) 통제집단의 취업 확률 하락에 기인할 수 있음을 암시한다. 따라서 이병희 외(2022) 등 기존 선행연구에서 보고된 바 있는 제도 참여자와 미참여자 간의 취업 경험률 차이에는 국민취업지원제도의 직접효과뿐만 아니라 간접효과 역시 포함되어 있을 수 있다는 점을 해당 수치들의 해석 시 염두에 둘 필요가 있다.<sup>46)</sup>

한편 본 장의 실증분석 결과는 35~39세 비교집단의 경우 30~34세 통제집단과 달리 국민취업지원제도 도입의 영향을 크게 받지 않았을 것이라는 다소 강한 가정하에 도출되었다. 따라서 만일 35~39세 비교집단 역시 제도 도입에 따른 균형효과에 실제 노출되었다면 본 장의 실증분석 결과는 신뢰하기 어렵다고 할 수 있다. 다만 삼중차분 분석 등을 통해 적어도 취업 확률 측면에서 처치집단과 통제집단 사이에 통계적으로 유의한 차이가 존재하였음을 확인하였는데, 이는 35~39세 비교집단 역시 균형효과에 영향을 받았으며 그 정도가 30~34세 통제집단에 비해 크지 않았음을 전제로 (통계적으로 유의하지 않은) 직접효과 및 간접효과에 대한 본 연구의 추정치가 각각 과대·과소 추정되었을 가능성을 말해준다고 할 수 있다.

---

46) 참고로 이병희 외(2022)는 국민취업지원제도 참여자와 미참여자 간의 취업 경험률 차이를 8.5%p로 보고하고 있다. 단 이는 청년을 포함한 전체 참여자를 대상으로 한 결과이다.

본 연구는 또한 국민취업지원제도가 도입된 2021년 당시 비교집단과 실험집단 각각에 차별적인 영향을 미쳤을 수 있는 노동시장 요인들의 존재를 고려하지 않은 채 추정을 시도하였던바, 분석 기간에 걸쳐 해당 요인들이 실제 존재하였을 경우에도 본 연구의 분석 결과에 편이가 포함된다고 할 수 있다. 구체적으로 본 장의 분석 결과에 따르면 처치집단과 통제집단 간 취업 확률 차이의 상당 부분이 처치집단의 취업 확률 상승이 아닌 통제집단의 취업 확률 하락에 의해 설명되는 것으로 나타나는데, 이는 두 집단 간 취업 확률 차이의 1/3 정도만이 통제집단의 취업 확률 하락 때문인 것으로 보고한 Gautier et al.(2018) 등의 추정 결과와는 다소 대조된다고 할 수 있다. 따라서 비교집단이 적절히 설정되었다는 전제하에 2021년 당시 실험집단에 만 부정적인 영향을 미친 경제적 충격의 발생 가능성을 생각해 볼 수 있으며, 이로 인해 취업 확률 차이에 대한 간접효과(직접효과)의 기여 정도가 크게(작게) 추정된 것으로 이해해 볼 수 있다.

끝으로 본 연구의 실증분석에서 사용된 「한국노동패널조사」의 경우 표본의 크기가 상대적으로 작고 조사자료의 특성상 참여자들의 응답이 부정확할 수 있다는 잠재적인 문제점 등을 지니고 있는데, 이러한 분석 자료의 한계가 통계적 유의성 확보에 어려움으로 작용하였을 가능성이 있다. 반면 이 상에서 언급한 실증분석상의 다양한 한계점들에도 불구하고 본 연구의 추정 결과가 국민취업지원제도의 효과를 실제와 가깝게 대변하고 있을 가능성도 충분히 존재하는데, 가령 취업지원서비스의 취업 확률 제고 효과가 미미하여<sup>47)</sup> 동 제도가 노동시장에 미친 영향 역시 제한적이었을 가능성 역시 완전히 배제하기는 어렵다. 따라서 국민취업지원제도의 전달 체계가 성공적으로 작동하고 있는지 여부 등을 실제로 점검해 볼 필요가 있는바, 이어지는 제 VI장에서는 고용센터 소속 상담사 대상 심층 면접을 통해 일선에서의 취업 지원서비스 제공 실태를 파악함으로써 본 장의 실증분석 결과를 이해하기 위해 노력하는 한편 향후 바람직한 제도 운영방향 모색을 위한 실마리를 찾아보기로 한다.

---

47) 즉  $\delta$ 의 값이 1에 매우 근접한 경우이다.

---

## VI. 일선 운영 현황

---

### 1. 연구 배경

고용서비스의 성패는 일선(street-level) 구직자와 상담사 간 역동에 의해 결정된다고 해도 과언이 아니다(Hasenfeld, 2010). 다른 사회서비스와 달리 고용서비스는 기업을 대상으로 하기도 하고, 또 정보제공 등 상담사의 개입이 필요 없을 때도 있긴 하지만(권혁 외, 2024), 상담사가 일자리 지원 서비스라는 수단을 활용해 구직자를 직접적으로 변화시키는 개입 활동이 고용서비스의 핵심에 위치해 왔음은 부인하기 어렵다(이재갑 외, 2025). 셀 수 없을 만큼 다양한 개성을 지닌 여러 구직자를 변화시키기 위해, 일선 상담사가 일과 관련된 개인화·개별화된 새로운 길을 제시하고 또 그 길을 함께 걷는 것이 바로 고용서비스이기 때문이다. 이에 고용서비스를 이해하기 위해서는 일선에서 벌어지는 구직자와 상담사 간 역동을 반드시 확인해야 한다.

그렇기에 본 연구의 연구 대상인 국민취업지원제도를 온전히 이해하기 위해서는 일선의 고용서비스 제공 실태를 반드시 확인할 필요가 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 국민취업지원제도는 구직자의 생활 안정을 지원하여 더 나은 일자리로의 취업을 지원하는 제도이다(고용노동부, 2025). 이는 본 제도의 궁극적인 목적이 현금 급여를 통한 생활 안정이 아니라 고용서비스를 통한 취업 지원이라는 점을 명백하게 보여준다. 따라서 국민취업지원제도의 목표가 제대로 달성되고 있는지 파악하기 위해서는 일선에서 고용서비스가 잘 구현되는지 확인하는 과정이 필수적이다.

본 장은 이러한 문제의식에서 출발하였다. 즉 정책적 관점에서 국민취업지원제도를 좀 더 정확히 이해하기 위해 본 장은 일선의 구체적인 운영 실

태를 확인하고 사업 목적에 부합한 정책 대안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 본 장은 다음과 같이 구성된다. 먼저 제2절에서는 국민취업지원제도 일선 운영 실태를 확인한 기존 연구를 정리하고, 본 연구에서 활용한 자료 수집을 포함한 연구 방법을 요약해 제시한다. 다음으로 제3절에서는 자체 수집 데이터 분석 결과를 활용해 일선 운영 실태를 구체적으로 제시한다. 그리고 마지막 제4절에서는 분석 결과를 요약하고 관련 정책 개선안을 제안한다. 전체 연구에서 본 장은 양적 분석만으로 확인하기 어려운 일선의 구체적인 실태를 확인하여 국민취업지원제도의 총체적 이해를 증진하는 것을 돕는 역할을 수행한다.

## 2. 연구 방법

### 가. 기존 연구

국민취업지원제도가 도입된 이후 관련 초기 연구가 속속 발표되고 있다. 먼저 학술 연구로는 이홍범·최태현(2024)이나 정희정·엄석진(2023)의 제도 도입 과정에 관한 연구, 김기현 외(2023), 노법래·이채정(2023), 최기성 외(2024)의 정책 효과 양적 분석 연구 등이 확인된다. 지금까지 발간된 국내 학술 연구 중에서는 본 장의 문제의식인 일선의 주요 운영 실태를 구체적으로 확인하고자 한 연구는 적어도 연구자가 확인한 범위에서는 확인되지 않는다.

이들 이외에 정책 목적으로는 한국노동연구원 연구팀이 고용노동부 연구과제로 수행한 일련의 연구(이병희 외, 2021; 2022; 2023; 2024)와 한국자활복지개발원(정은희 외, 2022), 국회예산정책처(변재연, 2023) 등 타 공공기관에서 발간된 정책 연구 등이 확인된다. 학술 연구와 달리 이들 연구 일부에서는 일선의 구체적 운영 실태를 확인하고 있다. 연구 방법 관점에서 보면 이들 연구는 행정자료나 설문조사를 활용한 양적 분석을 활용하기도 했고 면접(interview) 방식을 활용한 질적 분석을 수행하기도 했다. 기존 연구의

내용 및 결과를 전체적으로 확인해 보면 양적 연구는 일반화의 장점이 있으나 정형화된 일선 실태만을 파악할 수 있는 반면, 질적 연구는 매우 구체적인 역동을 총체적인(holistic) 관점에서 이해하는 데 도움을 주지만 객관화가 어렵다는 점에서 명확히 구분된다고 할 수 있다(Creswell, 2014).

다만 본 장의 연구 목적을 고려하면 질적 연구 방법이 본 연구에 더 부합하는 것으로 판단된다. 이에 질적 연구로 수행된 연구만을 확인해 보면 2022년 이병희 외(2022)와 정은희 외(2022) 연구는 주로 고용센터 운용 실태를, 2023년 및 2024년 이병희 외(2023, 2024) 연구는 민간 위탁기관을 연구 대상으로 하고 있음을 알 수 있다. 최근 연구가 민간 위탁기관에 초점을 두고 있어 국가에서 직접 운영하는 국민취업지원제도 운용 실태는 최근 2년간 확인하지 못한 것이다. 국민취업지원제도에서 권리형 제도인 한국형 실업부조제도의 중요성을 고려할 때, 이를 담당하는 고용센터 운용 실태를 제도 시행 초기에 지속적으로 확인하는 것은 학문적·정책적으로 매우 중요한 과제이다. 이에 기존 연구의 사각지대를 감안하면 본 연구에서는 고용센터에서 이루어지는 제도 운용 실태 파악이 필요하다고 판단된다.

## 나. 연구 대상 및 방법

본 장은 국민취업지원제도가 운영되는 최말단 일선, 즉 고용센터와 민간 위탁기관의 운영 실태를 잠재적 대상으로 한다. 고용센터는 국민취업지원제도 중 I 유형 요건심사형과 비경활 선발형 참여자, 그리고 II 유형 특정 계층 중 국민기초생활 수급자를 담당하고 있으며, 민간 위탁기관에서는 그 이외의 참여자를 담당하고 있다(고용노동부, 2025). 이상적으로는 이 두 주체에서 이루어지는 일선 운영 실태 모두를 확인하는 것이 바람직할 것이다. 하지만 공공과 민간이라는 완전히 다른 주체에서 운영되는 고용서비스는 뚜렷한 차이를 보일 가능성이 높고(Finn, 2011), 참여 대상자의 구분으로 양쪽에서 발생한 역동 자체가 다를 수 있으며, 앞서 확인한 실제 연구 결과를 살펴봐도 이 둘의 차이가 명확했기에, 이 두 주체를 완전히 동일한 대상으로 설정하고 연구하는 것은 바람직하지 않을 수 있다. 달리 이야기하자면

이 두 일선 운영 실태를 확인하기 위해서는 각각 나누어 운영 실태를 파악하는 것이 바람직한 접근 방식일 것이다. 하지만 연구 기간이나 재원의 한계가 존재하기에 본 연구는 제도 및 기존 연구의 사각지대 등을 전체적으로 고려해 고용센터 일선 운영에 초점을 맞추어 연구를 수행하고자 한다. 즉 권리형 제도를 직접 운용하고 있으나 2022년 연구 이후 확인되지 못한 고용센터 일선 운영 실태를 대상으로 연구를 수행하고자 한다.

이병희 외(2024)의 연구를 확인해 보면 소수의 인원만이 참여하는 II 유형 특정 계층 중 국민기초생활 수급자를 제외하면, 2023년 고용센터에서는 I 유형 요건심사형 8만 4천명과 비경활 선발형 2만 9천명을 대상으로 제도가 운용되었다. 이 중에서 34세 이하 청년 참여자는 요건심사형의 경우 60.4%로 과반을 차지하고 있으며, 비경활 선발형에도 5.2%의 청년이 참여하고 있다. 비록 민간 위탁기관처럼 청년이 압도적인 비중을 차지하지는 않지만, 해당 참여자 실태는 고용센터에서도 다수의 청년을 대상으로 서비스가 제공되고 있음을 보여준다.

다음으로 연구 방법으로는 연구 목적과 기존 연구, 그리고 현존하는 자료의 한계 등을 전체적으로 고려해, 면접을 통해 수집한 자료를 활용한 질적 연구 방법을 활용하고자 한다(Creswell, 2014). 최말단 일선에서 일어나는 구직자와 상담사 간 역동을 구체적이고 총체적으로 확인하기 위해서는 정형화된 응답에 기반한 양적 분석보다는 질적 분석이 바람직하다고 판단했으며, 상담사와 구직자 간의 역동을 확인할 수 있는 가장 최근 실태를 확인할 수 있는 자료가 제한적인 상황에서 자료의 직접성 그리고 연구 기간 등의 제한을 전체적으로 고려하여 면접 방법을 통해 자료를 수집하고자 한다. 그리고 다양한 면접 기법 중에서도 본 연구에서는 연구자가 피면접자 다수를 한 번에 면담하는 방식보다는 일대일 면담을 수행하는 심층 면접(in-depth interviewing) 기법을 활용했다(Monette et al., 2011). 이는 연구 대상인 정부 조직의 특성상 피면접자의 면접 과정에서 역동을 통해 깊은 실체를 확인하는 전략보다는 익명성을 극대화하면서 개인의 경험을 도출하는 것이 더 적절할 것으로 판단했기 때문이었다.

다음으로 심층 면접 대상의 경우, 본 연구의 목적을 고려하면 고용센터 상담사와 국민취업지원제도 참여자 양측을 대상으로 수행하는 것이 바람직할 것이다. 하지만 본 연구에서는 시간적·재정적 연구 제약 및 참여자 섭외의 상대적 어려움을 감안하여 고용센터 소속 상담사만을 대상으로 면접을 수행했다.<sup>48)</sup> 비록 본 연구의 궁극적인 목적이 정책적 개선안을 제시하는 것이기에 그리고 기존 연구 역시 상담사에만 초점을 두어 연구를 진행했기에, 이러한 선택이 연구 결과를 도출하는 데 크게 문제가 되지 않는다고 볼 수 있지만, 일선의 다른 중요한 한 축인 참여자의 견해를 전혀 확인하지 못한 점은 명백한 연구의 한계임을 미리 밝힌다.

면접 대상은 고용노동부의 협조를 구하고 연구진이 개별 고용센터 국민취업지원제도 부서장과 직접 연락을 취해 섭외했다. 비록 질적 연구 자체를 일반화하는 데 근본적인 한계가 있으나, 제한적인 상황에서 다양한 역동을 확인하기 위해 수도권 한 곳과 비수도권 세 곳의 고용센터에 접촉했으며, 최종적으로 이들 네 곳에서 근무하는 총 여덟 명의 상담사를 면접 대상으로 섭외했다. 국민취업지원제도 부서에는 초기상담, 접수, 자격 심사, 민간 위탁기관 관리 등 상담 이외에 여러 업무도 수행하고 있는데, 본 연구의 목적을 고려하여 이들이 아닌 참여자를 직접 대면하고 이들에게 급여를 지급하는 동시에 고용서비스를 제공하는 상담사만을 면접 대상으로 섭외했다. 특히 상담사 중에서는 고용센터에 초점을 둔 연구 목적과 앞서 청년 비중 등을 종합적으로 고려하여, 실업부조 영역인 요건심사형을 담당하는 상담사를 포함하고자 했다. 면접은 9월 중에 진행되었으며, 직접 해당 고용센터를 방문해 회의실 등을 활용해 면접을 수행했다. 이들 여덟 명 중에는 고용센터 경력이 2년이 갓 넘는 면담자부터 10년이 넘는 면담자까지 있었고, 공무원이 아니라 공무원도 존재했으며 여성뿐 아니라 남성도 존재했다. 이러한

---

48) 고용센터에는 새일센터, 지자체일자리센터 등 유관 고용서비스 기관이 입주해 있으며, 이들 일부가 국민취업지원제도를 운영하기도 한다(고용노동부, 2025). 본 연구에서는 이들 유관 기관이 민간 위탁 방식으로 운영되는 경우가 많음을 고려해, 앞서 민간 위탁 기관을 제외한 것과 동일한 이유에서 이들 기관 소속 상담사를 대상에서 제외했음을 밝힌다.

지역, 경력, 재직상태, 성별의 다양성은 제한적인 상황에서 연구 결과의 객관성을 제고하는 데 도움을 주었을 것으로 판단된다.

이들을 대상으로 연구자는 상담사의 경험에 대한 포괄적인 개방형 질문(open-ended questions)으로 구성된 질문지를 활용하였다. 본 질문지는 개인의 경력, 고용센터 국민취업지원제도 부서 구조, 최근 제도 변경 사항 등 개인과 제도에 대한 개략적인 질문, 제도 참여자와 상담사 기준으로 운영 실태에 관한 질문, 그리고 개인이 생각하는 제도 문제점과 개선 방향에 관한 질문으로 크게 구성되었다. 다만 심층 면접 특성상 피면접자의 응답에 반응하여 상황에 따라 현장 즉흥적 질문을 통해 운영 실태를 확인하기도 했다.

본 면접 과정은 피면접자 전체의 개인 동의를 얻어 녹음되었고, 또 연구자가 메모를 통해 면접을 기록하였다. 그리고 텍스트화된 녹음자료와 메모 자료를 기초 자료로 하여 분류 및 분석을 수행하였다. 질적 연구는 본질적으로 주관성(Subjectivity)에 취약하기에, 제한된 조건에서 연구 분석 결과의 타당도를 증진하기 위해 다음과 같은 노력을 추가했다(Johnson, 1997). 첫째, 본 연구에 참여한 두 연구자가 대부분의 면접에 함께 참여했고 분석 결과에 대해서 의견을 교환해 최종 연구 결과를 도출하였다(Triangulation). 둘째, 분석 결과를 제시하면서 필요한 경우 최대한 피면접자의 응답을 그대로 제시하고자 노력했다(Low inference descriptors). 셋째, 연구 수행 전 과정에서 연구자의 주관적 선입견을 배제하고자 했는데, 대표적으로 고용센터가 고용서비스를 충분히 제공하고 있지 못하다는 선입견을 연구 전체 과정에서 배제하고자 노력했다(Reflexivity).

### 3. 연구 결과

이상에서 언급한 기준에 따라 확보한 자료를 분석한 결과를 제시하면 다음과 같다. 연구 결과는 되도록 전체 일선 운영 실태를 상담사와 참여자의 역동을 중심으로, 이를 독자들이 총체적으로 이해하기 쉽도록 배열하고자 노력했다. 연구 결과를 제시하면서 면접 자료의 인용은 되도록 원문 그대로

첨부하는 것을 원칙으로 하나 어투나 조사 등 내용과 별개로 이해를 증진시키기 위한 목적의 수정은 일부 이루어졌다. 덧붙여 면담자의 식별을 최소화하기 위해 지역 명칭 등은 되도록 익명으로 처리했으며, 개별 면담자도 따로 구분하지 않았음을 미리 밝힌다.

#### 가. 참여자 배정: 유형 관계없이 고르게 배분하는 기관과 유형에 따라 전담자를 두는 기관 두 유형을 확인

일선 상담사 업무는 상담할 대상, 즉 국민취업지원제도 프로그램 참여 대상이 상담사에게 배정되면서부터 시작된다. 국민취업지원제도는 다양한 세부 유형으로 구성되는데, 앞서 언급한 바와 같이 고용센터에서는 I 유형 요건심사형과 비경활 선발형 참여자, 그리고 II 유형 특정 계층 중 국민기초생활수급자를 대상으로 급여와 다양한 고용서비스를 제공하고 있다(고용노동부, 2025). 지난 3년 전 고용센터 운영 실태를 확인한 연구를 보면 유형 혹은 제공되는 프로그램별로 전담자를 두고 운영하는 일부 사례들이 확인되었다. 국민기초생활수급자를 따로 전담자를 두거나, 집중 취업 지원 기간을 담당하는 전담자를 두는 형태 등이 이에 포함된다(이병희 외, 2022).

이에 본 연구는 현재 대상자 배분이나 프로그램 배분 원칙을 확인해 보았다. 면담 결과 연구자가 확인한 범위에서, 피면접자가 속한 대부분의 기관에서 유형 구분 없이 한 상담사가 한 명의 참여자에게 통합적으로 모든 급여와 서비스를 제공하고 있음을 확인할 수 있었다. 다만 이전 연구에서 확인한 바와 같이 국민기초생활수급자만 전담하는 전담 인원을 두는 경우도 존재했다. 이에 더해 지난해까지는 기관에 따라 국민기초생활수급자 전담자를 두거나, 집중 취업 알선만을 담당하는 전담자를 두기도 했음을 확인할 수 있었다. 즉 여러 상황적 조건에 따라서 고용센터는 유연하게 업무를 배분할 수 있으나, 적어도 본 연구 대상 고용센터는 상담사가 통합적 급여 및 서비스 제공, 즉 동일한 직무를 갖고 있었음을 확인할 수 있었다.

### [통합 운영]

연구진: 그러면 요건 심사형도 받으시고?

상담사: 네.

연구진: 그다음에 선발형도 받으시고?

상담사: 네.

연구진: 그다음에 자활도 받으시고?

상담사: 네, 맞습니다.

### [국민기초생활 수급자 전담자 존재]

상담사: 저희 센터 같은 경우는 조건부 수급자 전담자가 있어서요. X명 지금 다 하고 계시고요. 이제 나머지 분들이 I 유형 일반 참여자분들만 하고 있습니다.

### [지난해 사례: 조건부 수급자 전담자, 집중 취업 알선 전담자]

상담사: 근데 제가 이제 저희가 올해부터 이렇게 좀 배분이 된 거고 작년 같은 경우에는 제가 이제 우리 두 명에서 조건부 수급자를 했었던데요.

상담사: 사실은 작년에 제가 집중 취업 알선 팀으로 선출돼 가지고 1년은 본의 아니게 이력서 자기소개서 컨설팅.

### 나. 상담사 사례 수: 피면접자 모두 100명 혹은 이를 초과하는 사례 수를 보유

일선 상담사의 업무량을 확인할 수 있는 가장 대표적인 기준 중 하나가 현재 담당하는 사례 수이다. 관련해 국민취업지원제도 업무매뉴얼에는 사례 수와 관련된 상한선을 따로 두지 않고 있다(고용노동부, 2025). 이는 권리형 참여자가 일부 포함되어 있기에, 상한을 두기 어려운 상황을 고려한 제도 설계로 추측된다. 다만 민간 위탁기관 선정 시, 상담사 1인의 상시 관리 참여자 수를 100명 이내로 관리해야 한다고 규정하고 있어(고용노동부, 2024),

상한 기준이 100명이라는 암묵적 기준이 존재하는 실정에 있다.

이에 본 연구에서는 상담사가 관리하는 참여자 수에 관해서 확인해 보았다. 면담에 참여한 참여자 모두는 면접 시점에 100명 혹은 이를 초과하는 참여자를 관리하고 있다고 응답했다. 특히 여러 상담사는 130명이 넘는 수준을 담당하여 상당한 수준의 인원을 담당하고 있었다. 즉 적어도 본 연구에 포함된 대부분의 기관에서는 민간 위탁기관 상담사의 관리 인원보다 더 많은 수를 관리하고 있는 것을, 나아가 2022년 당시 고용센터 연구보다도 더 많은 인원을 담당하는 것을 확인할 수 있었다. 참고로 이병희 외(2022)의 연구에서는 대부분 100명을 넘지 않는 80~90명 정도를 담당하는 것으로 파악된 바 있다.

#### [100명 정도 수행하는 기관]

상담사: 지금은 거의 평균으로 100개 갖고 있어.

상담사: 지금 제가 가지고 있는 게 한 108건 정도.

#### [100명 초과 수행]

상담사: 진행하고 있는 거는 한 110개에서 한 120개 정도. 진행 건수.

상담사: 일단은 사후 관리 기간 빼고 한 135건 정도. 지금 좀 줄어가지고요.

상담사: 근데 지금은 135 정도 되는 것 같아요.

상담사: 지금은 조금 줄어들어서 140. 저 같은 경우는 취하자가 조금 많았던 거 포함하면 지금 120~130 정도고, 보통 다른 분들은 140 정도.

상담사: 지금 제가 진행하고 있는, 진행으로 해서, 140건.

상담사: 그렇죠. 한 140명 중반 정도 됩니다 대략. 저번 주에 확인했을 때 그랬어요.

## 다. 상담사 업무 시간: 피면접자 대부분이 일정 시간의 시간 외 근무를 수행

상담사의 시간 외 근무 활용 여부는 현재 업무량의 적정 수준을 확인해 볼 수 있는 또 다른 기준이 될 수 있다. 단순하게 보면 사례 수가 100명 이상으로 많더라도 시간 외 근무를 하지 않을 정도의 수준이라면 상담사에게 적정한 업무량이 부여되어 있다고 이야기할 수도 있기 때문이다. 이에 본 연구에서는 상담사의 시간 외 근무 여부를 질문해 보았다. 면접 결과 비록 그 양의 차이는 있지만 피면접자 대부분은 일정 수준의 시간 외 근무를 하는 것으로 확인되었다. 유일한 예외는 100명 정도 사례를 담당하는 기관 피면접자 한 명뿐이었다. 현재 정도의 사례 수를 담당하는 상황에서는 시간 외 근무가 필연적일 수 있음을 보여주는 결과라고 판단된다.

### [시간 외 근무 사례들]

상담사: 저녁이 되면 상담 내용을 하나도 못 적은 상태에서 저처럼 상담을 좀 길게 하는 사람들은 적을 수가 없어요. 그러면 이제 저녁에 남아서 상담 내용을 적거나 수당 칠 시간이 없으니까 주말에 다 나와요. 그러면 토요일이 되든 일요일이 됐든 거의 다 나와요. 저희가 주 6일이라고 하는데, 그렇게 해서 와서 수당을 치고 전화를 해야 되니까. 또 훈련하시는 분들은 또 낮에는 전화가 안 되니까, 뭐 이런 식으로 전화하고, 그게 거의 매일 일상이 그렇게 진행되는 것 같습니다.

연구자: 야근하세요?

상담사: 저는 주말에만 해요.

연구자: 6시 이후는 안 하고 주말에만요?

상담사: 주말에 나와서 그냥 몰리는 거 다 해요. 제 개인 취향이기도 해요.

연구자: 그러니까 밤에 일하시는 분들도 계시고 그럼 주말에 일하시는 분들도 계시다는 거예요. 주말에 나오면 몇 분 계시세요?

상담사: 주말에 나오시면 한 저희 X명 기준으로 과반수는 되신 것 같아요.

연구자: 야근하세요?

상담사: 야근하죠...(중략)...저는 화요일 날도 하고 목요일 날도 하고.

연구자: 토요일날 안나오시죠? 주말엔?

상담사: 나와요. 가끔. 한 달에 한두 번...(중략)...그래서 전체로 보면 한 스물 몇 시간 야근하는 거예요. 28시간이나 30시간. 많으면 28시간 적으면 한 20시간 정도?

연구자: 혹시 이 정도면 야근하실 것 같은데요?

상담사: 합니다.

연구자: 시간 외 몇 시간 정도 하세요?

상담사: 일주일에 한 한 번 두 번 하는데 3시간씩 한 6시간 되겠죠. 야근....(중략)...

연구자: 열몇 시간 정도 대략적으로요?

상담사: 아, 예.

연구자: 거의 안 하시는 편이세요?

상담사: 저번 달에 7시간 했나...(중략)...수당을 선생님들은 이제 빼서 하시거든요. 이제 초과하실 때 수당을 하시는 거죠. 그냥 조용할 때 저처럼 저렇게 아침에 안 해 버리시고. 그래서 그게 맞다고 생각이 되는데, 저는 초과가 효율이 별로 안 좋아가지고.

연구자: 야근은 얼마나 하세요? 시간 외에 몇 시간?

상담사: 한 달에 한 40? 35~40시간.

## 라. 상담사 통상 일과: 피면접자 통상의 일과 직무는 급여 지급, 참여자 상담, 그 외 부수 업무로 구분

이상의 직무와 업무량을 지닌 상담사가 보내는 통상적인 하루 일상이 바로 국민취업지원제도 정책 집행 그 자체라고 해도 과언이 아니다. 이에 본 연구는 상담사들의 통상적 하루 업무 과정에 대해 질문해 보았다. 면접 결과, 지역, 경력, 성별, 신분 등에 차이가 있음에도 불구하고 일과에서 공통적

인 지점을 확인했다. 통상적으로 상담사들은 자신의 하루를 소개하면서, 급여 지급 행정, 상담, 그 외에 질의응답 등 부수적인 업무 세 가지로 구분해 이야기하고 있었다. 대체로 상담사는 오전에 출근 이후 상담 개시 전까지 급여 지급과 관련한 업무와 부수 업무를 수행했다. 이를 마친 뒤, 오전 시간부터 예약된 상담을 시작하여 대략 다섯 건 내외의 상담을 오후까지 지속했다. 그리고 상담 사이에 틈이 나거나 상담이 종료된 늦은 오후 시간 및 앞서 언급한 시간 외 근무 시간을 활용하여, 부수 업무와 급여 행정 업무 등의 업무를 수행하고 있었다. 특히 많은 피면접자가 출근 시작과 동시에 급여에 대한 행정 처리를 신속하게 처리하는 경우가 많았기에, 시간적으로 급여 행정 처리, 상담을 큰 흐름으로 하고, 업무 사이사이 혹은 상담 종료 이후에 부수 업무를 수행하는 형태의 업무처리가 피면접자 사이에서 확인된 통상적인 업무 흐름이었다.

상담사: 일단 뭐 출근하면 어제 와서 있는 문자나 전화나 이런 거 확인해 가지고, 9시에서 10시 사이에는 사실 그런 거 해결하고, 그리고 들어와 있는 수당이 몇 개인가 이런 거 정도 확인하고...(중략)...9시 반~10시 이때쯤에 2차 상담 오시는 분 불려요...(중략)... 끝나고 나면 오전에 두 분 하신 거에 대해서 상담 내용을 기록을 한다거나 뭐 이렇게 하고 아니면 전화도 되게 많이 와요. 그 전화를 받다 보면 또 끝나요. 훈련이나 계획 변경도 생각보다 많고 오늘 점심 먹고 오면 이제 1시부터는 오후에 올 사람에 대해서 좀 보는데 거기서 잠깐 사이에 수당을 좀 친다던가, 아니면 전화할 거 있으면 전화하고 배정된 사람들 뭐 이렇게 하고, 그다음에 1시 반 2시부터는 또 2차 직업 선호도 분석이나 IAP 수립 세 번째 오시는 분들 상담을 진행해요...(중략)...그러면 저 같은 경우는 많이 잡을 때는 6명~7명 정도 상담을 잡아요. 거기 안에는 초기상담이 최소 2명이 들어가 있고 그다음에 2차가 1명이나 2명 그리고 IAP가 한 명 정도 들어가 있고, 그리고 이제 4차나 6차가 하나 껴 있거나 이런 식으로 들어가거든요. 근데 중간에 약속 없이 오시는 분들도

종종 있어서 많을 때는 심지어 8~9명을 상담할 때도 있어요. 근데 이제 그게 뭐 많이 바뀔 때만 그런 게 아니라, 보통 저희가 최소 6명 정도씩은 상담을 해요.

상담사: 우선은 아침에 오면은 그러니까 일 평균을 기준으로 제가 달력을 봤는데 주중 평균 이제 하루에 한 6분 정도 오시고요...(중략)...그럼 보통 상담이 9시 반에 한 분 10시에 한 분, 11시에 한 분, 1시 반, 2시 반, 3시 반, 4시 반 이렇게 해요. 그래서 그다음에는 수당을 쳐야 하니까. 마지막 상담이 4시 반이고 그 이후에는 이제 50만 원 신청 들어오는거 처리하죠.

상담사: 아침에 출근을 하면은 이제 그날 들어와야 할 구직 촉진 수당들이 제대로 들어왔는지. 왜냐하면 이제 그 미신청자들은 또 지급이 안 되니까요. 사실상 저 같은 경우는 그거를 또 못 드리게 된다는 게 좀 마음이 아파서, 그래서 항상 저희가 또 자동으로 알림이 갑니다. 하루 전 3일 전에 이렇게 가긴 하지만, 그 거의 한 달에 한 분씩은 신청을 안 하시더라고요. 그래서 확인하고 신청을 안 하신 분들은 연락을 드려서 왜 신청을 안 했는지 확인을 하고요. 주말이 켜 있으면 이제 다시 기간은 조금 하루 이틀 늘려드릴 수가 있으니까 그렇게 해서 신청할 수 있도록 해드리고요. 그리고 이제 그다음에 이제 그날 지급해야 할 3일 이상 지난 것들에 대해서 다시 재검토를 해가지고 서류 보완을 해서 이제 결제를 올리죠. 그리고 나서 또 이제 그날 오셔야 할 분들이 있으니까.

연구자: 그게 한 몇 시 정도 끝나요. 그 프로세스가?

상담사: 제가 아침에 일찍 나와서, 제가 한 7시 반 전에 나오기 때문에. 그래서 왜냐하면 9시에 이제 팀장님 출근하셨을 때 그 정도의 결제를 올리고 나서 이제 상담에 들어가는 그 개념으로 제가 일을 하기 때문에...(중략)...이제 이제 방문자 분들을 이제 준비를 하죠. 그날 오실 분들에 대해서 다시 한 번 이제 미리 서류 나갈 거랑 설명 드릴 거 그다음에 준비하고 예 그렇게 해서 그날은 이제 상담하는 거죠.

연구자: 상담 몇 개 하세요?

상담사: 상담 같은 경우는 5개? 한 4개에서 5개 정도...(중략)...그거 외에  
는 또 상담 입력 시간이 또 필요하니까요. 네 검토하고, 그다음에  
이제 그 외에 질의 들어온 건 사실 문자 보내는 경우가 많습니다.  
문자.

상담사: 일단은 아침에 이제 컴퓨터 켜면서 이제 문자 문의도 업무 중에  
하나라서 제 문자 일단 확인하고, 이메일 확인하고, 팩스 확인하  
고, 이제 그 수당 이렇게 오늘 지정 일자가 있잖아요...(중략)...그  
래서 그거를 이제 일단은 다 확인을 좀 하고. 그리고 오늘 이제  
방문 상담 10시부터 잡거든요. 거의 한 저는 1시간 간격으로 또는  
뭐 이렇게 좀 짧아도 되면은 30분 간격으로 이렇게 잡아, 한 네다  
섯 명 오전에 한 3명 오후에 한 3명 이런 식으로...(중략)...한 6명  
정도 되는 것 같고 많을 때는 한 9명 하루 몰리는 날이 있어요.

상담사: 저는 거의 정해져 있어요. 보통의 하루가. 그냥 아침에 출근을 하  
면 우선 이제 어제 보낸 수당 신청접수 현황을 보고요. 그분들한  
테 문자를 보냅니다. 그냥 소득 신고 미신고한 게 없으면 오늘 미  
신고를 놓쳤으면 오늘까지 신고를 하라고 문자를 다 보내고요. 그  
리고 이제 검토해 놓은 걸 일주일 전 거를 결재를 올리고요. 그다  
음에 오늘 신청을 수당을 접수할 분들의 수당 이제 접수 상황 그  
리고 뭐가 못했으면 전화해서 구직 활동 어떻게 되고 계시는지 아  
니면 접수해 놓은 게 이상하다거나 고치시라거나 그런 수정 처리  
를 하고, 마지막으로 이제 저번 주부터 접수가 되었던 건들 있잖  
아요. 네 그 건들에 대해서 또 다 써야 되잖아요. 그 내역을 쓰는  
것까지 해서 길면 더 길어지긴 하는데 1시간 이내로 일단은 수당  
관련된 업무를 처리를 하고, 그 다음에 그 달에 상담들이 있으  
니까 상담 일정 체크하고 상담에 대한 준비 2차 모든 상담 준비가  
필요하니까 준비들 일단 다 하고요. 그다음에 상담이 중간중간에  
진행이 되고 거기에 대해서 상담 입력하는 거 하고 그다음에 오후  
쯤 돼서 시간을 내서 구인 올라온 걸 봤거든요. 그래가지고 알선

할 것들이 있으면 체크를 해서 연락을 시도하고 근데 중간중간에 굉장히 연락이 많이 오세요. 저희한테 전화로 물어보고. 문의가 거의 전화 상담도 움직이고 그래서 그렇게 되면 뭐 시간이 모자르죠. 그래서 알선 못할 때도 있고 그렇습니다.

연구자: 평균적으로 한 다섯 개?

상담사: 다섯 개 정도.

상담사: 보통 아침에 오면은 먼저 메일을 확인 하고요. 메일 확인하고 그 다음에 이제 보안망 들어가서 그날에 들어온 수당을 이제 체크를 하고, 체크하고 이제 제가 이렇게 즐겨찾기 해놓은 게 몇 개의 난이 있거든요. 그거 차례대로 짹짹 보면서 이제 그거 확인하고.

연구자: 수당에 대해서요?

상담사: 네. 먼저 하고 그다음에 이제 그는 오늘 상담해야 될 거. 이제 누구 누구 올 거 보고 이제 그 앞에 빨리빨리 처리하고 그다음에 상담 오기 전에 이제 상담 매뉴얼 그 사람 그전 거 해놓은 거 확인하고, 그리고 처음 1회차다 그러면 미리 서류 꺼내서 안에 거 다 좀 확인하고 특이한 사항 있는지 체크하고 그렇게.

연구자: 몇 시부터 상담을 시작하세요?

상담사: 상담은 보통 9시 반이나 10시부터.

연구자: 하루에 몇 분 정도 상담을 하세요?

상담사: 상담 보통 한 5명에서 한 6명 정도...(중략)...상담 일지 쓰고 또 중간에 사례가 하나 또 지금 낼 거 있어가지고 사례도 지금 추리고 있고.

상담사: 출근했어요. 그럼 일단은 딱 접속을 해서 그날 들어와야 어저께 밤에 지정이 되어서 이제 신청된 사람들의 수당을 쪽 해서 뭐 어떤 사람들이 있나? 저희가 가지고 있는 목록도 있거든요. 그 목록 이랑 맞춰 가지고, 사람들이 다 신청을 했나 일단 이런 거 보고. 그다음에 이제 그날 이제 상담 약속 이렇게 해서 상담도 하고. 그다음에 이제 저는 일주일에 한 번씩 정도 이제 고용보험 취득 내

역 이런 걸 한 번씩 보거든요. 그래서 저한테 말을 하지 않고 취업한 사람들도 있고 또 이제 제가 기간 만료를 치거나 이런 것도 한 번씩 정리를 해야 돼서 뭐 그런 거를 보는 월요일이나 화요일쯤에 그런 걸 또 보고요. 그날 상담하고, 그다음에 이제 뭐 전화 할 사람들 전화하고, 그리고 아까 그 오늘의 공고를 보고 이제 알 선한 사람들 알선도 좀 받고.

연구자: 상담은 몇 분 하세요? 하루에?...(중략)...

상담사: 보통 하면 5개에서 7개.

**마. 참여자 관리 1: 피면접자는 대체로 매뉴얼에 따라 9개월 혹은 1년의 기간을 설정하여 참여자와 취업지원계획 전 3회 면담, 급여 수급 기간 동안 매월 1회의 면담을 수행**

상담사와 참여자 간의 역동이 고용서비스의 핵심임을 고려한다면, 위 상담사의 일과를 참여자 기준에서도 살펴볼 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 보통의 참여자를 기준으로 제공되는 프로그램의 과정에 대해서도 질문해 보았다. 먼저 취업지원서비스 기간과 관련해 매뉴얼에는 원칙을 1년으로 설정하고 있다(고용노동부, 2025). 다만 본 기간은 일부 유연하게 운영할 수 있는데, 예를 들어 국민기초생활 수급자를 제외하면 고용센터에서 담당하는 대상은 구직촉진수당 대상이므로 수당 지급 기간 6개월에 집중 취업 알선 기간 3개월을 더하면 산술적으로는 9개월로 운영도 가능하고, 또 취업 지원 서비스 기간을 예외적으로 연장하면 최대 1년 6개월까지 운영도 가능하다. 면접 결과, 상담사는 매뉴얼에 따라 9개월이나 1년을 주로 설정해 제도를 운용하고 있었다.

상담사: 올해부터는 12개월 잡습니다.

연구자: 12개월 잡으세요, 9개월 잡으세요?

상담사: 저희는 12개월.

연구자: 그럼 12개월로 지금 잡고 계신건가요?

상담사: 네, 저는 그냥 계속 관리하면서.

상담사: 동의를 구해서 우선은 9개월, 1년이면 고르라고 말씀을 드려요. 그래서 보통은 이제 열 분 중에 한 일곱 분은 9개월, 세 분은 1년을 설정하고 있어요.

상담사: 집중 취업 알선 기간은 지금 저 같은 경우는 사실 1년인데, 9개월만 하는 분들도 있고요. 왜냐하면 원래는 원칙이 1년이지만 6회차 끝나고 집중 취업 알선 바로 들어갈 수 있잖아요? 그래서 9개월 하는 분들은 6회차하고 집중 취업 알선을 바로 보는 거고요.

상담사: 그러니까 저는 9개월로 일단 잡고 필요하면, 이제 6회에서 다 끝나고 나서도 이제 학원 가기도 하고 뭐 이런 필요해서 친구들이 있으면.

연구자: 기본 옵션은 9개월로 끝나시는군요.

상담사: 9개월, 네.

프로그램 과정 중에 중단이 되지 않는다면 상담사는 참여자에게 6개월 동안 300만원의 구직촉진수당을 지급하여 생활 안정을 돕는 동시에 적극적 취업 지원을 통해 취업을 증진해야 한다. 이를 위해 상담사들이 실제로 수행하는 가장 핵심적인 수단이 바로 상담이다. 면접 결과, 이들이 수행하는 참여자별 상담 횟수는 크게 차이를 보이지 않았다. 먼저 피면접자들은 취업활동계획 수립 전에 의무적으로 대면상담 3회를 필히 수행하고 있었다. 이는 취업활동계획을 수립해야 구직촉진수당이 지급될 수 있으며, 또 취업활동계획 수립을 위해서는 반드시 3회의 대면상담을 수행해야 하기 때문이다(고용노동부, 2025). 그리고 피면접자들은 구직촉진수당 지급 기간에 월 1회씩 상담을 수행하고 있었다. 물론 훈련 참여 과정이나 수당 최종 지급 후 연락 두절 등 참여자 상황으로 인한 어려운 예도 있긴 하지만, 이 중에서 대체로 중반에 한 번 그리고 마지막에 한 번 대면상담을 하는 것을 원칙으로 삼고 있었다. 이는 매월 1회의 취업 상담을 수행하되, 취업활동계획 수립 후 2~

3개월 및 5개월 시점에는 대면상담을 해야 하는 매뉴얼에 따라 프로그램을 운영하는 것이다(고용노동부, 2025). 이외에 비대면 상담의 경우에는 유선을 활용하는 상담사도 있었고 문자를 보내는 상담사도 있었다. 이상의 대면 상담 횟수는 큰 틀에서는 2022년 연구에서 확인한 실태와 같다고 할 수 있다(이병희 외, 2022). 정리하자면 적어도 9개월에서 1년 사이의 기간 설정, 그 기간에 총 5회의 대면 면담은 상담사들이 가장 중요하게 지키고자 하는 핵심 의무 활동이었다.

### [상담 활동과 5회 대면 면담 어려운 사례]

연구자: 그러면 IAP 수립 전까지는 세 번 보시는 거죠?

상담사: 네...(중략)...

연구자: 그래서 세 번은 다 대면인가요?

상담사: 네, 필수.

연구자: 3회는 대면이고, 그다음에 첫 번째 돈 나가고 6회차까지는요?

상담사: 두 번 더 필수 방문이세요. 4회차쯤에 한 번, 6회차 때.

연구자: 이렇게 가면 1인당 5번은 필수로 보는 거고요.

상담사: 네...(중략)...

연구자: 만약에 직업 훈련받는 사람들도 4회차 6회차는 다 나와야 하는 거죠?

상담사: 아니요. 그분들은 오시기가 어려워서 이제 훈련 종료하면 오시는 거예요...(중략)...

연구자: 그럼 훈련받으시는 분들은 4회를 만날 수도 있는 거네요?

상담사: 네, 맞아요...(중략)...

연구자: 이 IAP 수립하고 6회차까지는 IAP 따라서 그래도 매달 한 번씩은 전화는 하셔야 될 거 아니에요? 안 보더라도 왜냐하면 구직 활동에 대해서 잘 됐다 안 됐다는 말씀을 해 드려야 되잖아요?

상담사: 네. 통화는 한 달에 한 번 수당 처리하면서 의무적으로 그건 다하고 계신 것 같아요...(중략)...

연구자: 6회차 이후에 이게 되게 이슈가 많이 되던데요?

상담사: 앞뒤로 부르는데 안 오시는 분들이 많아서 상담사별로 돈 나가기 전에 불러서 와야 돈을 준다고 하는 경우도 있고, 아니면 이제 어차피 6회차 수당 처리하면서 통화를 하니까 그때 약속을 잡는 경우도 있고요.

연구자: 그러면 6회차 때는 어쨌든 만나야 되는데 안 나오는 경우도 적지 않다.

상담사: 그럴 수 있죠.

#### [5회 대면 면담 어려운 사례]

연구자: 일단은 그렇고 4회 6회차 때는 4회차는 잘 오시죠?

상담사: 4회차면 오시는데, 6회차 때는 보통 안 오시죠...(중략)...

연구자: 문제는 6회차인데, 전에 만나세요? 돈 준 다음 만나세요?

상담사: 예전에는 사실 주고 만났어요. 그러니까 연락 안 받으니까. 그냥 주기 전에 불러요. 하도 안오니까.

연구자: 지금은 한 하루 이틀 전에 부르는 건가요?

상담사: 맞아요.

연구자: 그럼 와요?

상담사: 와요...(중략)...

#### [비대면 상담 시 유선 대신 문자로 활용]

상담사: 이 필수로 한 달에 한 번씩 하는 전화에서 전화가 안 된다고 하면은 문자로 하기도 해요.

### 바. 참여자 관리 2: 피면접자들은 대체로 이들 이외에 추가 상담이나 구인 정보 및 관련 서비스 제공은 후순위로 밀린다고 인식

매뉴얼에 따르면 이들 이외에도 참여자들에게는 추가적인 지원이 제공되어야 한다. 기간별로 보면 수당 지급 기간 이후에 집중 취업알선 기간에도 월 1회 이상 유선이나 대면상담을 진행하게 되어 있다. 그리고 취업을 하지

못하여 사후관리를 수행하는 참여자에게는 월 1회 유선 등의 방법으로 상담을 수행하게 되어 있다. 그리고 구직촉진수당을 수급받는 기간과 집중 취업 알선 기간에는 각각 월 1회 혹은 2회의 취업알선을 포함한 구인 정보 및 관련 서비스를 제공하도록 되어 있다(고용노동부, 2025). 하지만 면담 결과, 수급이 종료되는 순간 연락이 끊기는 참여자가 많은 등의 이유로 집중 취업 알선 기간이나 사후관리 기간이 규정처럼 운영되는 경우는 매우 드물었다. 이에 더해 구인 정보 및 관련 서비스 제공 의무 또한 전체 참여자에게 수행되기보다는 제한적으로 수행되는 경우가 대부분이었다.

연구자: 이 과정 중에서 그러니까 수당을 받는 1회차부터 6회차 사이에도 구인 정보 제공을 하세요?

상답사: 네.

연구자: 모든 분들에게요?

상답사: 모든 분들에게 사실 하기는 어렵고, 이제 뭐 입사 지원을 하겠다라고 하시는 분들이 있을 경우에 그때는 맞는 게 있으면 이제 구인 정보 제공을 하는데, 사실상 그렇게 한 달에 저희 지침에는 몇 건씩 하고 이렇게 나와 있는데, 그거를 다 하긴 어려워요. 실제로는 쉽지 않아요...(중략)...

연구자: 그다음에 집중 취업 알선 기간 전 3개월이나 후 3개월은 거의 동일하게 가요?

상답사: 이때는 네, 구인 정보를 제공할 수 있으면 이제 드리면, 원래는 한 달에 두 번씩 드려야 되지만 사실 쉽지 않아서, 드릴 수 있으면 드리고, 아니면 이제 기간 만료일이 됐을 때 통화를 해요. 이게 취업 지원 서비스 기간이 끝났다. 사후 관리 기간 3개월이 있고 이때까지 취업을 하시면 성공 수당 이런 걸 한 번 더 안내하기 위해서 통화를 하는데 그 전화도 안 받는 분들이 좀 많으세요...(중략)...

연구자: 지금 현재는 상황이 거의 지금 돈 지급하시는 거에 거의 매몰돼 있는,

상답사: 그렇죠. 그게 거의 업무의 다라고 봐도.

연구자: 그것도 주 40시간으로 해결이 안 되는?

상담사: 그렇죠 주말에 꼭 나와서만 처리가 가능한.

연구자: 취업을 하신 분들에 대해서는 사후 관리는 어떻게 하세요?

상담사: 이것도 물량 있고 없고로 좀 다른데요. 네 취업을 하시고 나서 한 달 안쪽에 연락을 한다거나 이런 일들이 이제 했었어요. 사실은 그 사람이 잘 근무를 하는지, 지속 참여를 할 건지 이런 것들이 있었고. 근데 지금은 그냥 취업했다 그러면 안내하고 종료 통지서랑 취업 성공 수당 안내문을 따로 만들어서, 같이 우편으로 보내 드리고 문자 한 번 드리고 통화하고 그렇게 하고 이제 끝이에요.

상담사: 요즘은 알선 자체가 어려워요. 그러니까 이 사람을 내가 명확히 파악을 하고 있고, 니즈를 다 알고 있어야 되는데, 내가 내 참여자 파악이 다 안 돼요. 상담 시간도 짧아지고, 물량도 너무 많고.

연구자: 근데 제일 중요한 게 진짜 밀리네요? 문의, 상담하시고, 조금 빌 때 알선하시네요?

상담사: 맞아요. 이게 그러네요. 그냥 업무 중에 하나라고 생각했는데 샘플 들으니까 제가 그렇게 하고 있네요.

연구자: 그거 말고 이제 구인 정보를 제공하고 이런 것도 집중 취업 알선 기간에는 의무가 없나요?

상담사: 있죠.

연구자: 한 달에 한 번인가? 그것도 하시는 건가요? 아니면 어려워서 이렇게 바빠서 못 하시는 건가요?

상담사: 못하는 경우가 많습니다.

연구자: 그러면 6회차 지나고 3개월은 그냥 있을 테고 나머지 3개월은 집중 취업 알선 기간인가 그런데, 그러면은 그 당시에도 연락은 하세요? 다한테?

상담사: 그러니까 다는 못하고, 왜냐하면 전화를 한두 번 해 봤는데 안 받는 케이스들이 있거든요. 그런 경우에는 그다음부터 문자로 그냥

뭐 일자리 알선을 희망하며 연락 달라 뭐 이런 식으로 하고 연락을 받으시는 분들은 집중취업알선 기간이 아니더라도 연락은 드리고 있어요. 일자리가 있으면...(중략)...전화를 드린다거나 문자를 드린다거나 전화를 받으시면 전화를 드리는데 너무 자주 연락했다면 부담스러울 수 있으니까 일자리 정보를 제공하고 알선을 희망하면 문자 주세요 이런 식으로

연구자: 이외에 대면은 없죠?

상답사: 대면은 없죠...(중략)...

연구자: 자 그러면 여기서 제가 궁금했던 건 필요한 사람한테 우리가 어 6차 전까지는 한 달에 한 번씩 구인 정보 주게 되어 있고, 그다음에 집중 취업 알선 기간에는 두 번씩 주게 되어 있잖아요, 어떠세요? 실제적으로는 어느 정도 하시고 계세요, 현실적으로?

상답사: 현실적으로는 거의 못 하시지 못하시죠. 진짜 취업 의사가 있어서 본인이 적극적으로 구직 활동하고 계신 거를 상호 간에 알고 있으면 저도 계속 신경을 쓸 수밖에 없거든요. 그래서 그런 첫 번째 이제 본인들의 의사 문제와 정보제공을 희망하는 문제가 일단 1차적인 문제고요. 두 번째는 상담원 선생님들의 시간이거든요. 업무에서 이거를 할애하는 데 시간이 굉장히 많이 걸려요. 이거 알선 하나 일자리 정보 하나 알선 하기가 그럴 시간이 부족하니까 이제 약간 전화를 안 받는다 이러면 아예 제끼시는 경우들이 많죠. 현실적으로.

연구자: 얼마나 주실 수 있으세요? 이게 이 구인 정보나 이런 거?

상답사: 저 같은 경우는 가능하면 알선을 하는 시간을 좀 빼 두려고 노력하는 편이거든요. 그래도 집중되어 있죠. 몇 분한테. 열 분 정도?

연구자: 제일 밀리는 게, 구인이나 이런 거 보는 게 밀리지 않아요?

상답사: 그렇죠. 시간이 없으면 못 보죠. 못 보잖아요. 그런데 제가 월, 화, 수, 너무 바빴어요. 근데 이제 조금 한가해. 그럼 오늘은 반드시 이거를 꼭.

이유가 어떻든 참여자에게 제공되는 프로그램을 전체적으로 정리해 보면, 급여 지급과 급여 지급의 의무 요건을 달성하기 위한 최소한도의 상담이 이루어지며, 다른 상담은 제한적으로만 이루어지고 있다고 판단된다. 이렇게 볼 때 앞서 상담사 일과에서 수행하는 상담 역시 구직촉진수당을 받기 전과 후의 과정을 운영하는 데 대부분을 활용하는 것으로 이해할 수 있다. 단적으로 이야기하면 국민취업지원제도는 급여 중심으로 이루어지며, 고용서비스는 제한적으로 이루어지고 있다고 판단된다. 이러한 흐름은 큰 틀에서는 2022년 연구에서 확인한 실태와 같다고 할 수 있다(이병희 외, 2022).

#### 사. 참여자 특성: 피면접자들은 대체로 수당에만 관심을 두는 참여자들이 압도적으로 많다고 인식

사람의 의도를 완벽하게 파악하지 않는 한, 급여와 서비스가 함께 제공되는 프로그램에서 급여에만 초점을 두는 참여자는 존재할 수밖에 없다. 국민취업지원제도 경우에도 구직의 의지를 직접적으로 판단하고 있지 않기에, 급여 수급에 몰입된 참여자를 완전하게 제외하는 것은 현실적으로 불가능하다. 이에 본 연구에서는 상담사들이 인지하는 수준에서 실제로 취업에 의지가 있는 참여자의 비율을 질문해 보았다. 면담 결과, 피면접자들 대부분은 10~20% 정도만이 실제 취업 의지가 있다고 이야기하고 있었다. 물론 이러한 인식이 주관적이며, 또 현재 상황에서는 취업에 의지가 있는 사람보다는 급여를 선호하는 사람들이 훨씬 더 상담사의 업무를 줄여주는 것이기에 이들의 판단이 정확한 판단이 아닐 수 있다. 하지만 이러한 한계를 감안하더라도 상당한 참여자가 급여 수급에만 초점을 두고 있다는 점은 분명해 보이며, 이러한 참여자 속성이 급여 중심으로 프로그램이 운영되는 데에 일정 정도 영향을 미치는 것으로 판단된다. 즉 참여자의 특성 역시 현재의 프로그램 운영 구조를 형성하는 하나의 원인일 수 있다.

상담사: 저희 같은 경우는 사실은 돈 주는 업무 중심으로 자꾸 가고, 오시는 분들 중에 점점 해가 갈수록 느끼는 건데, 학생들이 저희한테

올 때는 사실은 90% 이상은 특별한 서비스를 바라고 오지는 않아요. 그렇고 중장년분들 같은 경우도 취업 의사가 있으신 분들 같은 경우는 이제 훈련의 혜택을 받기 위해서 오시는 거고, 그 외에는 사실은 실업 부조잖아요. 저는 되게 좋은 제도라고 생각했지만, 사람을 너무 선하게 봤구나. 그래서 사실은 그냥 실업급여 안 되고 생계급여 안 되시는 분들이 이거 받으러 왔구나. 그래서 오실 때부터 애초에 여기 가면 돈 준다는데요? 이렇게 오시는 분들도 꽤 많거든요. 그래서 그게 있다 보니까 뭔가 여기에 포커스가 자꾸 옮겨가는 거예요. 그래서 이 제도가 가지고 있는 장점이나 이런 것들이 저는 그렇게 활용되고 있지 못하다.

연구자: 진짜로 원하고 필요한 사람이 XXX명 중에 몇 분 정도 되시는 것 같으세요?

상답사: 그게 좀 어려운데 그 질문 예상을 했거든요. 제가 세 보고 왔어요. 아까 여기 오기 전에 혹시나 해서. 6회차 그 수당을 받으시는 분들 중에, XXX명 중에 한 진짜 많아 봤자 XX명밖에 안 돼요(약 14%). 진짜 원하시는 분들.

연구자: 근데 이제 나는 돈보다 빨리 취업하고 싶다, 이런 사람들이 있잖아요. 돈보다 빨리 취업 진짜 좀 의욕적으로 빨리 취업을 하고 싶다 하시는 분들이 있을 것 같아서요

상답사: 한 30% 정도는 그러실 것 같은데요?

연구자: 그러니까는 돈 받으러 돈 받으러 온 사람들이 있잖아요. 아무래도 안 바뀌는 분들 다 빼고 그다음에 이 분은 조금만 건드리면 조금 바뀌겠다, 혹은 이미 준비돼서 지금 바로 취업할 수 있는 분들이 한 10%, 20%? 어느 정도 되세요?

상답사: 10%

상답사: 또 하나를 얘기하자면 6회차가 수당이 마지막이에요. 6회차 저희가 부르거든요. 근데 앞으로 이제 하도 먹튀가 많으니까 수당만 6

개월 끝나면 아예 전화로 스팸처리 해 놓습니다. 그래 가지고 6회차도 이제 부르라고 되어 있잖아요. 그래서 저는 진짜 4회차 6회차 칼같이 부릅니다. 그러니까 상담을 하고 나서야 내가 수당을 지급하게 되어 있다라고 이렇게 막 문자를 막 보내요. 그러면은 옵니다. 예 막 기적기적대면서 이제 와 가지고는 예 6회차 이렇게 상담을 하죠. 그리고 앞으로 이제 상담을 어느 쪽으로 할 거냐, 그러니까 취업을 어느 쪽으로 할 거냐, 이제 여태는 이제 경리 사업으로 했는데 여기가 어려우니까 그냥 사무 보조도 괜찮냐? 뭐 이렇게 해 가지고 이제 취업하기를 다시 세팅을 해 갖고 그러면은 기간은 언제까지고 사후 관리 기간은 언제까지고 취업되면은 수당은 이렇고 이렇고 이렇게 다 안내하고 이제 누구 남은 이제부터 고용 촉진 지원금 대상자다. 이력서 쓸 때 반드시 그걸 어필을 해라 그러면은 좀 유리할 수 있다. 뭐 이렇게 이제까지도 꿀팁 같은 거를 막 줘요. 그러면은 어제 왔는 참여자 실컷 설명을 했는데, 선생님 이제 더 나오는 거 없죠 이러면서 중단할게요...(중략)

연구자: 일단 XXX건 하면 제가 여쭙고 싶은 건 이 중에서 그래도 그래도 조금 이렇게 진짜 돈 받는 게 아니라 취업을 하려고 하는 사람들이 있다 그러면 한 몇 퍼센트 돼요?

상담사: 그냥 너무 10%라고 하면 무슨 서글프니까 그냥 20%. 내가 한 푸시까지 해서 한 20% 정도.

상담사: 저는 이제 거절하지 않는 거 있잖아요? 일자리에 대한 정보를 제공했을 때 거절하지 않는다. 한 30~40% 그래도 예의상...(중략)... 그리고 아예 대놓고 거절하거나 피하시거나 누가 봐도 형식적인 활동하시는 분들이 있거든요. 그런 분들은 그런 분들이 하는 활동 자체가 너무 형식적이기 때문에 그 관련된 일자리를 알선하기도 좀 어려워요.

연구자: 60~70%는 그렇다

상담사: 한 50~60%나 그러신 것 같아요.

상담사: 아 그 퍼센트가 한, 저도 따로 이제 다이어리에다가 상담 이제

IAP 수립을 하고 나면 이렇게 적어놓거든요. 네 그러니까 처음에는 엑셀에 적다가 그냥 공책에 바로 펴서 바로 볼 수 있게 해 가지고, 그 사람 옆에 적어가지고 이 사람 이름 적고 지역 적고 희망 직종 이렇게 적어 놓고 이제 수시로 계속 보거든요. 보면서 한 그 정도는 한 좀 넓게 봐야 되니까. 한 10% 제일 그래도 열심히 하겠다는 사람, 그리고 10% 그다음 직종은 그다음 분류를 한 10% 정도는 조금 약간 특이한 직종 그러니까 약간 희귀해서 약간 취업이 될 것 같은 직종, 뭐 약간 특수교육 교사라든지 공조 냉동이라든지 그런 건 직종은 약간 특수하기 때문에 채용 공고가 올라오면 바로바로 알선이라든지 들어가야 되기 때문에, 그런 사람은 한 10에서 한 15~20%? 총 한 30% 정도는 조금 약간 관심 있게 보고요. 그 대부분은...(중략)...

연구자: 약간 이제 관심 있는 건 맥스로 한 30% 그다음에 바로 좀 될 것 같은 사람은 한 10% 정도요?

상답사: 네네.

상답사: 조금만 도와주면 취업할 것 같은 사람요?

연구자: 바로 취업할 수도 있겠다. 이런 분들요.

상답사: 글썄요. 한 10에서 20% 될랑가?

연구자: 그리고 조금만 바꾸면 되겠다, 이런 사람 포함해서?

상답사: 포함해서...(중략)...

연구자: 대략적으로 전체로 봤을 때는 한 20%는 그래도 조금 서비스를 제공할 만하다.

상답사: 20% 정도?

#### 아. 상답사 성과 인식: 피면접자 대부분은 취업률에 많은 관심을 두지 못하고 수당을 문제없이 지급하는 것에 초점

이러한 상황, 즉 급여를 좇는 참여자가 상당수 포함되어 있고, 급여를 지급하는 단계에 해야 할 과업에 초점을 맞추고 있음에도 시간 외 근무를 할

만큼 업무량이 적지 않은 상황에서, 상담사들은 국민취업지원제도의 궁극적 목표인 취업률 제고에 크게 초점을 두지 못하고 있었다. 즉 피면접자 대부분은 취업보다는 급여를 문제없이 충실하게 지급하는 데 초점을 맞추고 있음을 확인할 수 있었다. 일견 당연한 논리적 귀결이라고 볼 수도 있겠지만, 이러한 급여에의 집중은 국민취업지원제도의 궁극적 목표인 취업 지원을 일선에서 구현하기 어렵게 만들 가능성이 있다. 그리고 때로는 이러한 현실이 상담사를 심리적으로 어렵게 만들기도 할 가능성이 있다.

연구자: 지금 현재는 취업 실적보다는 몰량 처내는 게 더 압박이 크겠네요?

상담사: 네...(중략)...맞아요. 성과 지표는 저희는 일단 수당이 안 나가면 전화가 쇄도하니까.

연구자: 민원의 부담.

상담사: 네.

연구자: 그러면 지금 현재는 취업 많이 나오고 이런 거 신경 많이 못 쓰시겠다.

상담사: 네 맞아요.

연구자: 그냥 수당 주고 과정 관리하는 게 더 중요한 거죠?

상담사: 네네.

연구자: XX명 때는 달랐겠죠?

상담사: XX명 때는 훨씬 달랐죠. 그때는 시간이 많이 남다 보니까 상담도 좀 더 길게 해 드리고 또 뭔가 구직 활동 같은 것도 구인 공고 들어오면 많이 또 보내드릴 수 있고 한데 그걸 지금 시간이 없어요. 시간 낼 수가 없다 보니까 하루 종일.

상담사: 또 실적을 원하니까 본부에서는 그게 상충되는 거죠. 현장에서는 수당 주기 바쁘고 어쨌든 필수적인 거 챙기기 바쁘는데, 본부에서는 취업률을 올려라 알선 건을 올려라 이래 버리니까 저희는 진짜 어떻게 할 수가 없는 거예요.

연구자: 제일 먼저 신경 쓰는 게 수당이네요. 그럼 회사 오자마자 하는 일 이니까?

상담사: 네

연구자: 그다음에 두 번째 일은 상담이신 건가요?

상담사: 네

연구자: 그렇게 하고 상담 일지 쓰는 것까지가 세트면 구인이나 알선이나 이런 것들이 제일 밀리는 건가요?

상담사: 그렇죠. 그게 제일 밀려버리는 거죠...(중략)...일단은 가능하면 하려고 하는데 어쩔 수 없이 시간이 있을 때 하는 업무가 되는 것 같아요.

연구자: 민간 위탁보다 고용센터에서 오히려 상담을 많이 못 받는다고 이야기들을 많이 해서 비판이 굉장히 커요. 어떻게 생각하십니까?

상담사: 맞는 말이긴 해요. 맞는 말이긴 한데 조금 그래서 가끔 제 일에도 회의가 들기도 하고 저는 이 일이 되게 싫거든요. 그래서...(중략)...

연구자: 상담사 선생님들마다 지금의 상태에 대해서 굉장히 편해하고 좋아하시는 분들도 있을 것 같고요, 아니면 선생님처럼 이거는 내가 상담사로서 하는 일은 아닌 것 같다고 약간 자괴감이 드는 사람도 있을 것 같거든요. 어떻게 생각하세요? 거의 대부분 그러세요?

상담사: 거의 다 그러세요, 저처럼. 왜냐하면 여기 이렇게 물량으로 할 일이 아니라는 거에는 다들 공감을 하시는 부분이고, 그러니까 이 사람이 뭘 요구를 할 때 그걸 들을 준비가 돼야 되는데, 물량이 너무 많으니까. 이게 이렇게 돼 버리니까 이 사람이 나한테 왔을 때 내가 마인드를 오픈하기도 사실 쉽지 않아졌고요...(중략)...그래도 다 같이 공감하는 건 여기 센터에서 고용 관련해서 우리가 상담을 하고 취업 지원 서비스를 제공하는 건데 그 기본적인 가치나 이런 게 많이 훼손이 돼서 자괴감을 많이 느낀다는 분들이 대부분이 다 그래요...(중략)...

연구자: 이게 어떤 지역마다 다른데, 어떤 데는 한두 사람이 이게 사실 서

비스 아무것도 안 줘도 되잖아요. 그냥 쳐내면 되잖아요. 그러다 보니까 이게 점점 이렇게 전염되기도 하더라고요.

상담사: 수당만 주면, 뭐 그런거? 저도 자꾸 그렇게 바뀌어 가요...(중략)... 맞아요. 그리고 다들 이제 이게 많이 힘이 들고 그래서 사람이 더 필요하고 이런 것들에 대해서 계속 목소리를 내기는 하지만 계속 목살이 되잖아요...(중략)...그냥 수당이나 주자 이렇게 이제 점점 이렇게 저도 사실은 현타도 되게 많이 왔고, 그리고 퇴사를 해야 되 나라는 생각하시는 분이 되게 많아요. 그래서 그 생각도 했었어요.

#### 자. 상담사 차이: 그래도 여전히 취업 지원을 완전히 포기하지 않는 피 면접자도 분명히 존재

이상의 상황이 본 연구에 참여한 피면접자들이 겪는 일반적인 경험으로 판단되지만, 상담사 모두가 완전히 똑같은 일과를 보내고 참여자에게 완전히 똑같은 서비스를 제공하는 것은 아니었다. 분명히 어려운 상황에서도 필요한 취업 지원 서비스의 끈을 계속 지키려고 하는 상담사들도 존재했다. 적어도 취업 지원이 필요한 참여자에게 만큼은 필요한 정보를 주고자 노력하는 상담사들도 발견할 수 있었다. 필요한 정보제공을 위해 외부 구인 정보를 확인하는 추가적인 노력을 기울이는 상담사도 확인할 수 있었다. 알선 취업 성공의 개인적인 목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 노력하는 상담사도 존재했다. 즉 전반적인 분위기는 확인되지만 급여에만 몰입하는 상담사도 존재했고, 어려운 상황에서도 제한적이거나 필요한 참여자에게 취업 지원 서비스를 제공하는 상담사도 존재했다.

상담사: 근데 선생님마다 좀 다르기는 하는데요. 저는 합니다.

연구자: 하세요? XXX명한테 다 하세요?

상담사: 아 다는 아니에요. 그러니까 이분이 복지라는 게 저는 이렇게 좀 나눕니다...(중략)...그러니까 수당만 노리고 온 분들은 좀 제껴... 다는 어떻게 할 수가 없어요. XX% 끌고 가는 것만 해도, 아니 호응 오는 것만해도 감사하다 생각합니다.

연구자: 잡코리아 사람인 이런 것들도 한번 보세요?

상담사: 잡코리아 사람인 들어가 봅니다...(중략)...할 수 없이 봐야 됩니다. 심지어 이렇게 청년들을 위해서는 이제 잡코리아 사람인 이걸 필수로 봐야되고...(중략)...알선은 이제 왜 상담이 좀 적은 날도 있잖아요. 화요일 날 이렇게 6건으로 몰아가지고 했다. 그러면 수요일 날 상담이 좀 적다 이러면 이제 이제 아침부터 이제 들어가서...(중략)...집중 취업 알선 기간 중에 있고 또 이렇게 내가 상담 하면서 표시를 해 놓잖아요, 관리 대상. 그래서 이렇게 구인 정보 조회 이렇게 들어가 보면 어 이거 괜찮네 이런 거 있으면 이제 전화를 하죠.

상담사: 되도록이면 집중 취업 알선은 저는 그냥 따로 한 번 더 오라고 얘기는 해요. 개인적으로 그냥.

연구자: 그러니까 6회 끝나고 나서 한 번은 더 왔으면 좋겠다 이렇게 이야기를 하시는 거죠.

상담사: 저는 오라고도 하고...(중략)...

연구자: 그럼 2, 3, 5차는 전화하세요? 문자 보내세요?

상담사: 저는 다 합니다. 전화도하고 문자하고.

연구자: 이유가 있으세요?

상담사: 저는 목소리를 들어야 돼요.

연구자: 통상적으로 문자 많이 쓰시죠 요즘은?

상담사: 문자를 많이 쓰시는데, 그러니까 다른 선생님 걸 상담을 변경해서 받잖아요. 그럼 저는 전화하는 스타일이잖아요. 그럼 전화하면 안 받으세요. 그럼 문자로 전화를 좀 받아주세요. 그래야 수당이라든가 여러 가지 상황을 확인합니다라고 하면 제가 확인을 해보면 그 선생님은 수당 줄 때마다 문자로만 했대요. 선생님이 전화한 거지. 이제 그런 경우가 있는데, 저는 되도록이면 전화 많이 한 번 하고, 그다음에 문자도 추가 사항으로 궁금한 사항 한 번 더 하고 수고하셨습니다라고 문자 하나 보내는 이렇게...(중략)...

연구자: 잡코리아 사람이 보시겠다.

상담사: 그럼요. 외부 구인 올해도 한 분 취업시켜 드려서.

연구자: 예. 알선 한 달에 몇 개 하세요?

상담사: 저 많이 하는데, 거의 몇십 개 하는데.

연구자: 한 달에 알선 말고 알선 취업은요?

상담사: 저 지금까지 다섯 분 해 드렸어요.

연구자: 그러면 그대로 한 달 반에 하나씩은 하고 계시네요.

상담사: 네.

연구자: 정보 제공이 있잖아요? 그거를 저는 모든 사람한테 하는 건 불가능할 것 같아요. 그러면 그래도 조금 분류돼 있는 사람한테 주려고 하시는 편이신가요?

상담사: 네 저는 그렇게 알선이 들어가는데 괜찮은지 물어보고 이제 알선을 넣습니다.

연구자: 그러면 예를 들면 10~20% 여기 앞쪽에 있는 친구들한테는 매달 한 번씩이라도 어쨌든 주려고 하시는 건가요?

상담사: 네네 네 그래서 그렇게 관리하는 인원을 좀 자주 주려고 하고 있고요. 그 외에 인원도 보고 한 번씩 이제 약간 생각해도 이제 이렇게 4회차 때 한 번씩 6회차 때 만나고 나면, 또 사람이 떠오르니까 또 그 사람 생각이 나거든요. 그러면 이제 좀 잊고 있다가 다시 또 그 사람들도 이제 그 외에 있는 영역에도 이제 이 사람이 이제 수당이 다 끝나가면 또 열심히 또 구직 활동하려는 약간 의지가 보이기 때문에, 그 사람들도 이제 중간에 중간에 계속 하려고 노력을 하고 있습니다.

연구자: 다른 분들에 비해서 실적이 좀 좋으시지 않으세요? 취업 실적?

상담사: 좋다고는 잘 모르겠는데 그냥 열심히 할려고는...(중략)...

연구자: 알선은 어떠세요? 3개월에 몇 개 정도 하세요?

상담사: 지금 많지는 않습니다.

연구자: 예 그래도요 한두 개라도, 하나라도 돼 있으면 요즘 많던데요?

상담사: 네 그거 이상은 계속 하고 있는 것 같아요...(중략)...한 달에 한

개 정도는 제가 목표거든요...(중략)...

연구자: 알선을 포기할 안 하신다는 얘기인데요?

상담사: 알선을 포기할 수 없죠...(중략)...알선은 할 시간이 낮에 잘 없어 가지고, 주로 야근할 때 해 놓고 조금 해 놓고 이제 그냥 적어 놔요. 밤에 알선하면 안 되니까 적어 놓고 낮에 이제 중간에 그거 보고 이제 알선 연락하거나, 전화하거나.

### 차. 사례: 취업 지원 제고를 위한 내부 운영 체계 구축

만약 본 연구에서 확인한 실태가 전체 운영 실태를 반영한 것이라면 일선의 상담사가 취업 지원에 조금 더 몰입할 수 있도록 지원하거나 유도할 필요가 있다. 고용서비스 상담사의 직무 열의(job engagement)에는 개인의 성격이나 성향도 영향을 미치지만, 조직 내 환경 또한 중요하다고 알려져 있다(길현중 외, 2019). 다른 말로 이야기하면 취업 지원을 위한 상담사의 노력을 개인의 성향에만 기댈 것이 아니라 고용센터 내의 인사조직 체계를 개선해 상담사의 취업 지원 노력을 강화할 필요가 있는 것이다.

이에 본 연구에서는 고용센터 내 자체적인 노력을 통해 상담사의 취업 지원 의지를 제고할 가능성이 있는 일부 사례를 확인할 수 있었다. 예를 들어 한 고용센터에서는 취업 지원과 관련한 자체 성과관리를 통해서 상담사들이 지속적으로 취업 지원에 관심을 유도하는 체계를 구축하고 있었다. 또 다른 사례로 다른 고용센터에서는 취업 지원 서비스 제공을 위해 사례 관리 회의를 실질적으로 운영하고 있었고, 취업에 도움을 주는 집단 프로그램, 즉 특강을 국민취업지원제도 상담사가 직접 운영하게 하기도 했고, 또한 제도 학습을 위한 자체 학습조직도 내실화해 운영하고 있었다. 이러한 노력은 상담사에게 취업 지원의 중요성을 다시 한번 일깨우고 의욕을 불러일으키는 데 긍정적인 도움을 줄 수 있는 것으로 판단된다.

#### [취업 알선 실적 관리 및 자체 시상]

상담사: 그래서 우리 자체 내에서 계속 이게, 이제 전체 매달 실적을 내는

게 그게 이제 취업 알선이라든지 그런 실적을. 통계를 계속 한 달마다 계속 내거든요. 그래서 이제 전체 등수는 다 안 오지만 항상 앞에는 항상 이렇게 모아서 몇 등까지는 시상을 하고 하는 게 이제 계속 그런 격려 차원에서 계속 하고 있는, 우리 센터 내에서 계속 그렇게 하고 있어 가지고 이제 그냥 앞에 있는 사람한테라도 계속 격려를 하고. 또 새로운 사람이 또 진입할 수도 있고 계속 이렇게 약간 동기 부여는 된다고 저는 생각을 하고 있거든요...(중략)...그래서 반개월 동안 한 본인의 실적에 대해서 계속 평가를 하기 때문에.

#### [사례관리 회의체 운영 및 자체 시상]

상담사: 그래서 1회차 때 가장 많이 물어보고 조금 케이스가 될 것 같으면 사례를 한번 좀 생각도 한번 해보기도 하고...(중략)...이제 저희들이 여기서 하는 공모전 같은 우수 취업 사례라든지 그런 게 이제 너무 안 할 수는 없으니까, 그런 거를 그러니까 이렇게 취약계층이었는데, 그 사람이 약간 너무 어려운 상황이었는데, 그래도 이거를 취업 그런 어려움을 극복하게 된 여러 가지 그런 것들을 저희들이 소스를 쥐 가지고 할 수 있으면 또 하면 좋으니까. 그런 것들을 조금 이제 체크를 하고. 저희들도 한 달에 한 번씩 계속 또 사례 관리 저희 자체 내에 또 있거든요. 그래서 이제 그게 있으니까 또 의무적으로 좀 더 생각을 하게 되는 것 같긴 해요.

#### [사례관리 회의체 운영, 동아리 활동, 집단 프로그램 운영]

상담사: 그러니까 지금 사례 관리상도 여러 명이 받으셨고, 그리고 또 집단 프로그램도 운영을 하면서 안에 자체 그거 동아리 활동 같은 거 한 파트는 학습 조직이 생겼고 한 파트는 집단 프로그램을 운영하는 조직이 생겼거든요....(중략)...그냥 자체 동아리처럼 그래서 그냥 자체 학습 조직 같은 경우는 계속 모여서 매뉴얼을 연구를 하면서 거기서 또 계속 질의 응답하고 계속 본부에 질의하고 거기에 대해서 물어보고 이렇게 하면서 서로 약간 또 동기 부여되

는 것 같고, 또 집단 프로그램도 하시는 분들은 또 집단 프로그램 진행해야 하니까 거기에 대해서 계속 연습하면서 또 본인이 또 이력서나 자소서 같은 거 컨설팅을 하면서 직접 또 직접 시연을 해 보니까 또 이제 상담을 하면서 더 또 그게 본인이 많이 도움이 되는 거 같고.

연구자: 근데 그런 게 조금 사람들을 변하게 하는 건 맞는 것 같다?

상담사: 네 많이 변하게 된 것 같아요.

### 카. 상담사의 정책 개선 제안: 현금 급여와 참여자

마지막으로 본 연구에서는 피면접자들에게 국민취업지원제도 제도 개선에 대한 의견을 요청했다. 피면접자들은 다양한 의견을 제시했는데, 복수의 피면접자는 취업과 직접적으로 연계된 방식의 급여를 확대할 것을 제안했다. 그리고 또 다른 일군의 피면접자는 고용센터에서 바로 취업 지원이 가능할 것으로 보이는 심각한 문제를 안고 있는 참여자들을 대상으로 적절하게 프로그램을 운영하기 어려운 문제를 이야기하기도 했다.

#### [현금 급여]

상담사: 저희한테 오시는 분 중에 청년이나 경력 단절 여성이나 중장년이나 이렇게 있는데 상담사들 대부분의 의견은 구직촉진수당이 너무 많고 구직촉진수당을 주는 게 이제 사회 부조니까 어쩔 수 없이 돈이 들어갔지만 구직촉진수당을 좀 줄이거나 안 주든가 하고, 가족 수당도 형제한테 주고 이런 거 있잖아요. 부모님하고 다 같은 집에 사는데 내가 동생 있어 가지고 받고, 이런 것들은 조금 개선해야 되지 않을까라는 생각이고, 오히려 그 돈을 모아서 훈련비를 더 지원을 해 준다면가 아니면 취업 성공 수당이나 조기 취업 성공 수당을 주는 게 더 좋겠다라는 의견들이 되게 많고요. 그리고 청년들 같은 경우는 일 경험이나 인턴 쪽으로 조금 더 하고 차라리 애들한테 주는 돈보다는 기업 지원 쪽이나 해서 애들한테 주는 돈은 자격증 응시 비용이나 이런 쪽으로 지원을 해 주는 게 낫지

않을까라는 생각이 들거든요.

상담사: 50만원에서 60만원 늘린다는 것도 저는 이번에 그 얘기 나왔었어요. 하반기에 그것도 솔직히 잘 모르겠고...(중략)...대부분이 지금 XXX명 중에 XXX명은 돈 받으러 온 사람들인데, 차라리 그거를 줄이고 조기 취업 성공 수당을 다시 부활시키든 취업 성공 수당에 좀 더 힘을 줬으면.

상담사: 다른 센터도 다 똑같은 말씀하셨을 것 같은데 저는 이 가족수당은 좀 없었으면 좋겠어요. 차라리 가족수당을 없애고, 왜 가족수 미성년자 고령자 할머니 왜 이런 사람들 그리고 형제들도 가족수당이 돼요. 차라리 가족수당 자체를 없애고 취업했을 때 그러니까 예를 들어 가지고 2회차 때 취업을 했다 말이에요...(중략)... 이제 2회차 때 취업하면은 3, 4, 5, 6, 200만원을 취업 축하금처럼....(중략)...취업성공수당을 높이는 거죠...(중략)... 6개월 하면은 100만원, 1년 하면은 100만원 뭐 이런 식으로...(중략)...차라리 근속유지를 하면 보너스처럼.

#### [참여자]

상담사: 막 조현병이 있고 이러신 취약계층 분들이 많이 왔을 때 내가 이 사람한테 뭘 해 줄 수 있을까 제일 현타가 많이...

상담사: 이제 막 좀 정신이 아프신 분들도 가끔 와서 그분들은 진짜 취업이 가능한지 궁금하고 그런 것도 좀 걸러낼 수 있었으면 좋겠어요.

상담사: 그리고 왜 정신적으로 이상한...(중략)...좀 정신적으로 문제 있는 그런 사람들이 진짜 섞여 갖고 있더라고요. 병원은 안 다니면서...(중략)...강박...(중략)...개인 정보 강박. 너 내 주민번호 다 알지 내 주소 다 알지 뭐 이렇게 그런 그런 왜 그 정신질환자에 가까운 강박. 그리고 제일 힘든 게 이제 담당자를 의심을 하는 거죠.

상담사: 그리고 저 작년에 결혼 이민자를 너무 많이 받았거든요. 그래 가

지고 너무 힘들어가지고 근데 다행히 이제 몇 명은 취업을 하기도 하고. 그래서 이제 한 명이 정말 돈이 급한 것 같아 가지고 결혼 이민자인데 너무 급한 것 같아서, 교육도 안 듣고 취업을 하겠다고 하는데 회사들이 별로 안 좋아하는 것 같아요...(중략)...말도 저랑 이렇게 얘기하는 거랑 전화로 얘기할 때는 어 선생님 뭐라고요, 뭐라고요? 계속 이렇게 하면서 얘기를 하니깐 그래서 어떻게 정보를 찾느냐 하니깐 여기에 자기들의 단톡방 같은 게 있대요. 그래서 어디에 베트남 사람이 좀 많고 그러면 이제 자기가 이제 지원해 볼 마음이 있는 거죠. 그러니까 저랑 전혀 루트가 달라요. 루트가 빨리 일을 하고 싶어 하는 것 같은데 도움을 줄 수 있는 게 별로 없네요.

#### 4. 해석 및 시사점

이상에서 본 장은 국민취업지원제도 집행에서 일선의 중요성을 고려하여 국민취업지원제도 중 권리형인, 그러면서도 청년이 과반을 차지하는 요건심사형을 직접 운용하는 고용센터 상담사 면접을 통해 확보한 자료를 바탕으로 일선 운용 실태를 확인해 보았다. 분석 결과, 고용센터 일선에서는 취업 지원 중심의 고용서비스보다는 급여 지급을 위한 의무 수행 및 지급 행정 등 급여 지급에 상대적으로 많은 초점을 두고 있을 가능성을 확인할 수 있었다. 그리고 이러한 급여 지급 중심의 일선 운영에는 크게 세 가지의 가설적 요인을 확인할 수 있었다. 첫째, 상담사 한 명이 고용서비스를 충분히 제공하기 어려운 업무량이 이에 영향을 미칠 가능성이 있다. 면접을 통해 확인할 수 있었던 100명을 넘는 사례 수, 이로 인해 시간 외 근무가 일상적인 상황에서 취업 지원을 강화하자는 주장은 그 자체로 비현실적일 수 있다. 둘째, 현금 급여를 목적으로 하는 참여자의 높은 비중 역시 이에 영향을 미칠 가능성이 있다. 상담사가 아무리 적극적으로 취업 지원 서비스를 제공하고자 한들 목적 자체가 급여 수급이 명확한 참여자가 많다면, 현금 급여

중심의 프로그램 운영은 어쩌면 당연한 귀결일지도 모른다.

그리고 마지막 요인은 바로 상담사의 자괴감이나 체념과 같은 낮은 직무 열의이다. 상담사로서의 정체성에도 불구하고 어쩔 수 없는 현금 급여 중심의 업무 체계는 상담사로 하여금 스스로의 업무에 대한 자괴감을 키우고, 취업 지원 노력에 대한 의지를 포기하게 할 가능성이 있다. 앞서 제시한 한 면담자의 회의, 자괴감, 퇴사 고려 등의 언급은 이를 명확히 보여주는 면담 결과이다. 이미 급여 행정 중심으로 프로그램을 운영하는 한 면접자가 그리 운영하는 이유로 자신의 건강을 이야기하는 면접 결과 역시, 같은 맥락에서 해석할 수 있다고 판단된다.

상담사: 취업 지원에 본인이 더 그분들 취업을 생각하면은 더 기운이 저는 빠지더라고요. 그래서 이분이 참여하는 동안 아무 문제 없이 돈도 다 받으시고.

연구자: 생활을 잘하게 하자.

상담사: 네, 맞습니다.

연구자: 계속 오게 해서 버텨 나가게 하자.

상담사: 네. 거기서 좀 개선되는 부분이 있으면은, 또 왜냐하면 학원도 이제 나가시다가 안 나가시는 분들이 또 많고 오다가 연락 안 되고 그냥 뭐 연락 두절로 그냥 끝나버리고 한두 번 봤다가 연락 두절 되고.

연구자: 눈높이를 약간 낮추셨네요. 선생님께서.

상담사: 건강을 위해서.

물론 본 연구에서 확인한 실태는 연구 방법론상 일반화하기 어렵다. 그리고 연구에서도 확인했지만, 여전히 상당수의 상담사는 어려운 조건에서도 취업 지원, 알선 취업을 손에서 놓지 않으려고 노력하고 있음은 분명한 것으로 보인다. 하지만 본 연구에서 확인한 이러한 현금 급여 위주의 운용 현상이 실재하는 것이라면, 이는 국민취업지원제도의 취지를 달성하는 것을 어렵게 만드는 하나의 요소가 될 가능성이 높다.

따라서 일선 운영 실태를 고려하면 정책 개선의 방향은 어떻게 취업 지

원, 고용서비스를 일선에서 더 확대해 구현할 수 있을지에 대한 답을 찾는 것부터 시작되어야 한다. 일선의 상담사들은 대안 중 하나로 급여와 취업의 연계성을 보다 강화하는 방향으로 제도가 개편되기를 기대하는 것으로 판단된다. 그리고 취업 지원을 강화하기 위한 여러 인사·조직 체계, 즉 취업 지원 성과를 지지하거나 취업 지원의 열의를 증진하는 여러 활동을 강화하는 일선의 소소한 변화 또한 상담사들의 변화에 도움이 될 가능성이 있는 것으로 보인다. 물론 앞서 제시한 가설적 경로가 설득력이 있다면, 상담사 1인당 사례 수를 줄이는 노력이나 구직 의욕이 큰 참여자가 프로그램에 더 많이 참여할 수 있도록 하는 참여 기준 변경 또한 취업 지원 중심의 일선 운영을 구현하는 데에 도움을 줄 수 있을 것이다.

반복적으로 강조하지만 본 연구를 통해서 확인된 내용은 일반화가 어려운 근본적인 한계가 있다. 이에 향후 연구를 통해 실재하는 현실을 명확하게 확인하는 연구가 추가로 이루어질 필요가 있다. 그리고 본 장에서 제시한 몇 가지 제안 이외에 추가적인 정책 제안의 발굴 또한 필요하다. 본 장을 통해 국민취업지원제도 일선 운영에 관한 관심이 증진된다면, 이는 국민취업지원제도 잠재적 참여자 모두의 안녕에 기여할 수 있을 것이다.

---

## VII. 정책실험

---

제Ⅵ장에서 고용센터 소속 상담사 대상 심층 면접을 통해 일선에서 국민취업지원제도의 취업지원서비스가 실효성 있게 운영되지 못하고 있을 여지를 확인하였다. 이는 재정지원 일자리사업 중 고용서비스 유형으로 분류되는 국민취업지원제도가 실상 제 기능과 역할을 제대로 수행하고 있지 못한 채 취업취약계층의 생계 지원에만 머물고 있을 가능성을 시사하는바, 향후 제도 본연의 취지에 맞는 성공적인 운영을 위해서는 제도 개편 방향에 대한 고민과 그 효과에 대한 사전적 검토가 필수적이라 할 수 있다. 특히 정부는 「2026년 예산안」을 통해 국민취업지원제도 대상자 확대와 구직촉진수당 인상을 예고한 바 있는데, 이를 통해 총 1조원 수준의 예산이 투입될 예정임을 감안할 때 해당 개편안에 대한 사전 분석 및 검토가 요구되는 시점이라 할 수 있다. 이에 본 장에서는 제Ⅳ장에서 논의하였던 이론모형을 바탕으로 국민취업지원제도 개편과 관련된 정책실험을 다각도로 수행하고자 한다. 구체적으로 제도 대상자 및 구직촉진수당·취업성공수당 등의 조정이 노동시장 및 사회후생 등에 미치는 영향을 수치적으로 분석함으로써 향후 정책 결정 시 참조할 수 있는 기초자료를 제공하기로 한다.

### 1. 분석 개요

#### 가. 모수 설정

제Ⅳ장에서 구축·논의되었던 이론모형을 실제 정책실험에 활용하기 위해서는 모형 내 모수들에 현실에 부합되는 적절한 값을 부여함으로써 모형의 현실 설명력을 확보하는 절차가 필요하다. <표 VII-1>은 정책실험을 위한

모수별 설정값과 설정기준을 보여주고 있는데, 모형 내 모수들의 값이 월 단위로 설정되어 있음을 확인할 수 있다.

우선 이자율의 경우 0.004로 설정되어 있는데, 이는 3개월 이자율 1.2%에 대응되는 수치이다. 결합함수 탄력성  $\sigma$ 와 근로자 임금 협상력  $\beta$ 에는 기존 문헌들을 따라 0.5의 값이 부여되어 있는데,<sup>49)</sup> 이는 본 연구의 모형이 취업 지원서비스가 없는 일반적인 탐색-결합 모형으로 축소 시 노동시장의 효율성이 달성될 수 있음을 의미한다(Hosios, 1990). 아울러 생산 수준을 나타내는  $y$ 의 값은 1로 정규화한다.

제도 비수혜자의 여가 효용을 나타내는  $z_n$ 의 값은 임금 대비 60% 수준이 되도록 0.6으로 설정한다. Cahuc and Le Barbanchon(2010) 역시 수치적 분석을 위해 동일한 값을 사용한 바 있는데, 우리나라 사례를 분석한 이철인(2011)의 설정값(0.842)에 비해서는 낮은 수준이다.<sup>50)</sup> 빈 일자리 유지비용( $c$ )의 경우 우리나라 노동시장에 맞는 적절한 값을 찾기가 어려운데, 0.213(Shimer, 2005)과 0.433(Hall and Milgrom, 2008) 등 기존 연구들의 값을 고려하여 생산 수준 대비 30%인 0.3으로 설정한다.

한편 2020년 「경제활동인구조사」로부터 15~34세 구직자의 실업기간 평균이 2.9개월로 계산되는데, 이는 단위 시간 동안 구직자의 취업률( $e_{ss}$ )이 0.35 수준임을 의미한다. 또한 동 기간 15~34세 실업률은 7.1%로 나타나는데, 위 수치들을  $\mu = 0$ 과 함께 식 (14)에 대입함으로써  $\lambda = 0.027$ 을 얻을 수 있다. 나아가 Cahuc and Le Barbanchon(2010)과 같이  $q(\theta) = q_0 \theta^{-\sigma}$ 로 설정하는바, 다음 식으로부터  $q_0$ 의 값을 도출할 수 있다.

49) Cahuc and Le Barbanchon(2010)의 수치 분석에서도 동일한 값( $\sigma = \beta = 0.5$ )이 사용된 바 있다.

50)  $z_n$ 의 값을 0.6보다 더 큰 값(가령 0.7)으로 설정하는 것이 적절할 수도 있으나, 다른 모수들의 값이 <표 VII-1>과 같이 모두 주어진 상태에서  $z_n$  값이 일정 수준 이상으로 설정될 경우 취업지원서비스 수혜자와 빈 일자리의 결합으로부터 창출되는 잉여값( $S_c$ )이 0보다 작아지게 됨을 언급해 둔다.

$$q_0 = e_{ss}^{\sigma} \left[ \frac{c}{y - z_n} \cdot \frac{r + \lambda + \beta e_{ss}}{1 - \beta} \right]^{1 - \sigma} \quad \text{식 (22)}$$

〈표 VII-1〉 모수 설정값 및 설정기준

모수	기호	설정값	설정기준
이자율	$r$	0.004	3개월 이자율 1.2%
결합함수 탄력성	$\sigma$	0.5	기존 문헌
근로자 임금 협상력	$\beta$	0.5	기존 문헌
생산 수준	$y$	1	정규화
여가 효용: 비수혜자	$z_n$	0.6	$z_n/w_n \approx 0.6$
빈 일자리 유지비용	$c$	0.3	$c/y = 0.3$
일자리 종료율	$\lambda$	0.027	실업기간 평균 = 2.9개월 실업률 = 7.1%
결합함수 효율성	$q_0$	0.329	
취업지원서비스 선정률	$\mu$	0.019	$u_c/u = 0.049$
취업지원서비스 효율성	$\delta$	1.124	취업 확률 2.8% 상승
여가 효용: 수혜자	$z_c$	0.782	월소득 266만원
취업성공수당	$x$	0.259	고용유지율 42.3~57.5%
취업지원서비스 운영비용	$c_{\mu}$	0.045	사업 결산액 7,566억원

주: 모수들의 값은 월 단위로 설정됨  
 자료: 본문의 내용을 바탕으로 저자 작성

아울러 한국고용정보원 고용행정통계상 국민취업지원제도 I 유형 청년 참여자 수는 월평균 1만 6,085명(2024년 기준)으로 집계되고 있는데, 이는 동 기간 월평균 실업자 수의 4.9%에 해당하는 수치이다. 따라서 다른 모수들의 값이 모두 주어졌을 때 해당 비율을 산출할 수 있는 값(0.019)을 취업지원서비스 선정률( $\mu$ )로 설정한다. 나아가 제 V 장에서의 실증분석을 통해 처치집단의 6개월 내 취업 확률이 (통계적으로 유의하지 않으나) 2.8% 상승한 것으로 추정된 바 있는데, 제도 도입 이전 구직자의 취업률 0.35에 해당

상승분을 반영하여 제도 수혜자의 취업률을 구하고 이로부터 취업지원서비스 효율성의 값을 도출하도록 한다.<sup>51)52)</sup> 한편 19~34세 청년들을 대상으로 한 2024년 「청년의 삶 실태조사」에 따르면 해당 집단의 월소득은 266만원 수준인바,<sup>53)</sup> 이를 활용하여 생산 수준 대비 구직촉진수당의 규모(0.182)를 계산하고 다시 이를  $z_n$ 에 더해 제도 수혜자의 여가 효용 수준  $z_c$ 의 값을 설정하도록 한다. 취업성공수당의 값 역시 유사한 방식으로 설정할 수 있는데, 다만 취업성공수당의 수급을 위해서는 근속요건을 만족시켜야 하므로 국민취업지원제도 I 유형 참여자들의 180일 이상 고용유지율(57.5%) 및 1년 이상 고용유지율(42.3%)<sup>54)</sup>을 적용하여 취업성공수당의 기댓값(71.1만원)을 계산한 뒤 이를 활용해 생산 수준 대비 취업성공수당의 값을 도출하도록 한다.

끝으로 이하에서 정의되는 사회후생함수에는 참여자 1인당 (일시적으로) 발생하는 취업지원서비스 운영비용( $c_\mu$ )이 포함될 필요가 있는데, 이는 국민취업지원제도 결산액에서 구직촉진수당 및 취업성공수당 지급(추정)액을 제외한 금액을 해당 연도 참여자 수로 나누어 산출하기로 한다.<sup>55)</sup> 다만 이하 정책실험 수행 시 취업지원서비스의 효율성 개선에 따라 취업지원서비스 운영비용 역시 변동되는 것으로 가정할 필요가 있는데, 본 연구에서는  $\delta$ 의 값이  $x\%$  변할 때  $c_\mu$ 의 값 역시  $x\%$  변하는 것으로 가정한 상태에서 분석을

51) 이와 같은 과정을 통해 도출된  $\delta$ 의 값은 1,124인데, Cahuc and Le Barbanchon(2010)이 수치분석을 위해 사용한 Crépon et al.(2005)의 추정치 1.2보다는 다소 작은 수치이다.

52) 통계적으로 유의하지 않은 추정치에 근거하여  $\delta$ 의 값을 설정하는 방식이 적절하다고 판단하기에는 무리가 있다. 다만 해당 추정치를 대체할 만한 선행연구 결과가 부재한 상황에서 본 연구의 목적을 위해 제 V장의 추정 결과를 활용하는 것이 불가피하다고 판단되는바, 후속연구를 통해 보다 강건한 추정치가 확보되는 동시에 그에 기반하여 보다 엄밀한 정책실험이 수행될 수 있기를 기대한다.

53) 국무조정실 국무총리비서실(2025. 3. 11.), p. 8.

54) 고용노동부(2024. 7a), p. 6.

55) 구체적으로 2023년 국민취업지원제도의 결산액은 7,566억원 수준인데, 해당 연도의 참여자 20만 8,994명에게 구직촉진수당 50만원을 6개월간 지급하고 참여자 중 180일 이내 취업한 33.2%에게만 취업성공수당 150만원을 지급하였다고 가정하면 결산액 중 255억 원이 남게 되는데, 이를 참여자 수로 나누어 주면 참여자 1인당 운영비용(12만 2,161원)을 산출할 수 있다. 참고로 본 계산을 위해 사용된 수치들은 고용노동부(2024. 7a)로부터 확보하였음을 밝혀둔다.

진행하기로 한다.

#### 나. 사회후생함수

모수가 설정된 모형을 바탕으로 다양한 정책 변화 시나리오를 고려해 볼 수 있는데, 사회후생함수를 도입·활용할 경우 각 정책 변화에 따른 사회후생 수준을 직접적으로 측정하여 비교할 수 있다는 장점이 있다. 이에 이하에서는 다음과 같이 정의되는 사회후생함수를 정책실험 분석에 활용하기로 한다.

$$W(\Phi) = (1 - u_n - u_c)y + (u_n + u_c)z_n - \mu u_n c_\mu - v c \quad \text{식 (23)}$$

단  $\Phi := \{\mu, \delta, z_c, x\}$ 는 국민취업지원제도 관련 정책 모수들의 집합이다. 사회후생함수  $W(\Phi)$ 는 4개의 요소로 구성되어 있는데, 구체적으로 취업자들의 생산량과 구직자들의 생산량(효용)의 합에서 취업지원서비스의 운영비용<sup>56)</sup>과 빈 일자리 유지비용을 제외한 값을 사회후생 수준으로 정의하고 있다. 이때 구직촉진수당 및 취업성공수당은 사회후생함수에 반영되어 있지 않는데, 이는 해당 수당들의 경우 자원배분을 왜곡시키지 않는 방식으로 조달되어 수혜자들에게 재분배된다는 암묵적인 가정에 의한 것이라 할 수 있다(Gautier et al., 2018).<sup>57)</sup>

한편 정부의 입장에서는 사회후생 수준과 더불어 제도의 운영과 관련된 비용(변화) 측면에도 관심을 가질 수 있는데, 이에 이하에서는 다음과 같은 형태의 정부지출함수를 고려하기로 한다.

$$G(\Phi) = \mu u_n c_\mu + u_c(z_c - z_n) + \delta \theta q(\theta) u_c x \quad \text{식 (24)}$$

56) 참고로 취업지원서비스 운영비용은  $\mu u_n c_\mu$  대신  $\lambda(1 - u_n - u_c) a c_\mu$ 로도 동일하게 계산될 수 있다.

57) 취업지원서비스 운영비용과 관련된 재원 역시 자원배분을 왜곡시키지 않는 방식으로 조달된다는 점이 암묵적으로 가정되고 있다.

정부지출함수  $G(\theta)$ 는 3개 요소의 합으로 정의되는데, 구체적으로 취업지원서비스 운영비용, 구직촉진수당 관련 비용, 취업성공수당 관련 비용이 명시적으로 고려된다. 이는 구직촉진수당 및 취업성공수당의 경우 경제 내 주체들에게 재분배되므로 사회후생 계산 시에는 포함될 필요가 없으나, 정부지출 측면에서는 고려될 필요가 있음이 반영된 것이라 할 수 있다.

## 2. 분석 결과

### 가. 정책 요소별 폐지 여부 고려 시

국민취업지원제도는 취업지원서비스, 구직촉진수당, 취업성공수당 등 3개의 요소로 구성되어 있다고 할 수 있는데, <표 VII-2>는 해당 정책 요소별 폐지 여부를 고려하는 정책실험 결과를 제시하고 있다.<sup>58)</sup>

우선 한 가지 정책 요소만이 폐지되는 경우를 살펴보면, 취업지원서비스 폐지 시( $\delta = 1$ ) 제도 수혜자의 취업률( $\delta\theta q(\theta)$ ) 하락으로 전체 실업률이 소폭 상승함에 따라 경제 전체의 생산이 감소하여 사회후생이 기준 경제(현행) 대비 0.014% 감소하는 것을 확인할 수 있다. 반면 구직촉진수당 또는 취업성공수당 폐지 시( $z_c = 0.6$  또는  $x = 0$ )에는 제도 수혜자의 (유보)임금 하락으로 해당 집단의 취업률이 상승함에 따라 전체 실업률이 하락하게 되고, 이는 경제 전체의 생산 증가로 이어져 기준 경제 대비 사회후생이 0.007~0.010% 증가하는 것을 확인할 수 있다.

한편 두 가지 정책 요소를 폐지하되 한 가지 정책 요소를 유지하는 시나리오를 살펴보면, 취업지원서비스가 폐지될 경우 사회후생 감소가 불가피한 것으로 나타난다. 이는 구직촉진수당 또는 취업성공수당 폐지와 함께 취업지원서비스가 폐지될 경우 전체 실업률은 감소하여 경제 전체의 생산 증가로 이어질 수 있으나, 노동시장 내 빈 일자리 증가로 인한 손실(유지비용 증

58) 정책 요소가 총 3개이므로 현행 포함 총 여덟 가지의 정책 조합(시나리오)이 고려된다.

〈표 VII-2〉 정책실험 결과: 정책 요소별 폐지 여부 고려 시

구분	기준 경제	$\delta = 1$	$z_c = 0.6$	$x = 0$	$\delta = 1,$ $z_c = 0.6$	$\delta = 1,$ $x = 0$	$z_c = 0.6,$ $x = 0$	$\mu = 0$ (제도 폐지)
$u_n$	0.072	0.072	0.070	0.071	0.069	0.070	0.068	0.072
$u_c$	0.004	0.004	0.003	0.004	0.004	0.004	0.003	-
$u$	0.076	0.076	0.073	0.074	0.073	0.074	0.072	0.072
$u_c/u$	0.049	0.055	0.047	0.048	0.052	0.053	0.046	-
$\theta q(\theta)$	0.328	0.329	0.341	0.335	0.344	0.336	0.347	0.350
$\delta \theta q(\theta)$	0.369	0.329	0.383	0.377	0.344	0.336	0.390	-
$v$	0.076	0.076	0.079	0.077	0.080	0.078	0.080	0.081
$\theta$	0.994	1.004	1.074	1.038	1.091	1.046	1.115	1.133
$w_n$	0.971	0.970	0.970	0.970	0.970	0.970	0.970	0.970
$w_c/w_n$	1.024	1.023	1.010	1.017	1.007	1.015	1.003	-
$\Delta W/W(\%)$	-	$\Delta 0.014$	0.010	0.007	$\Delta 0.003$	$\Delta 0.008$	0.013	0.004
$\Delta G/G(\%)$	-	6.3	$\Delta 63.1$	$\Delta 35.0$	$\Delta 64.0$	$\Delta 28.8$	$\Delta 94.6$	$\Delta 100.0$

자료: 저자 계산

가)이 해당 증가분을 상쇄할 만큼 커 나타난 결과로 이해될 수 있다. 반면 취업지원서비스가 유지된 상태에서의 구직촉진수당 및 취업성공수당 폐지는 전체 실업률을 큰 폭으로 감소시키게 되는데, 이로 인한 경제 전체의 생산 증가분은 노동시장 내 빈 일자리 유지비용 증가로 인한 손실분을 상쇄할 만큼 커 해당 시나리오하에서 사회후생은 기준 경제 대비 0.013% 증가하게 된다.<sup>59)</sup>

끝으로 국민취업지원제도가 전면 폐지되는 시나리오( $\mu = 0$ )를 고려해 볼 수 있는데, 이 경우에도 빈 일자리 유지비용 증가로 인한 손실분이 실업률 감소로 인한 경제 전체의 생산 증가분을 모두 상쇄할 만큼 크지만, 제도 운영비용의 절감으로 인해 사회후생은 증가하게 되는 것으로 나타난다. 다만 취업지원서비스만 유지하는 시나리오 등과 비교하여 사회후생의 증가 폭은 다소 제한적임을 표에서 확인할 수 있다.

#### 나. 정책 요소별 축소·확대 고려 시

앞서 취업지원서비스, 구직촉진수당, 취업성공수당 등 정책 요소별 폐지 여부를 고려하는 정책실험 결과를 살펴보았는데, 해당 정책 요소별 폐지·존속이 아닌 축소·확대를 고려하는 시나리오가 더 현실적일 수 있다. 이에 국민취업지원제도 대상자 축소·확대, 취업지원서비스 효율성 감소·증가, 구직촉진수당 및 취업성공수당의 규모 축소·확대를 고려하는 정책실험을 수행해 볼 수 있는바, 해당 정책실험을 수행한 결과는 <표 VII-3> 및 [그림 VII-1]~[그림 VII-3]에 요약·제시되어 있다.

우선 취업지원서비스의 선정률( $\mu$ )이 낮아지거나 높아짐에 따라 국민취업지원제도 대상자가 축소되거나 확대되는 경우를 살펴보면, 제IV장 이론분석에서의 논의와 같이 제도 대상자 확대(축소) 시 일반적인 기대와 달리 전체 실업률이 오히려 증가(감소)하게 되는 것으로 나타난다(그림 VII-1 참조). 즉 제도 대상자가 확대될 경우 구성효과 및 비수혜자 임금효과로 인하여 기

59) 취업지원서비스가 유지된 상태에서의 구직촉진수당 및 취업성공수당 폐지 시 정부지출이 기준 경제 대비 94.6% 감소함에도 주목할 필요가 있다.

업의 빈 일자리 생성 시 기대 이윤이 감소함에 따라 노동시장의 구인배율이 감소하게 되고(〈표 VII-3〉 참조),<sup>60)</sup> 이로 인해 궁극적으로 실업률이 상승하게 된다. 나아가 실업률 상승(하락)은 경제 전체의 생산 감소(증가)로 이어지는바, 취업지원서비스 선정률이 기준 경제 대비 20% 상승 시 사회후생은 기준 경제 대비 0.003% 감소하는 것으로 나타난다. 아울러 대상자 확대로  $u_c$ (취업지원서비스를 수혜받는 구직자들의 수)의 값이 증가하게 되는바, 정부지출이 기준 경제 대비 21.0% 증가하게 되는 것을 표에서 확인할 수 있다.

한편 취업지원서비스의 효율성 증감<sup>61)</sup>과 구직촉진수당 및 취업성공수당의 규모 증감에 따른 노동시장 및 사회후생 등의 변화 양상은 정책 요소별 폐지 여부를 고려한 정책실험 결과와 유사하다고 할 수 있는데, 가령 취업지원서비스의 효율성( $\delta$ ) 증가(감소) 시 제도 수혜자의 취업률 상승(하락)으로 전체 실업률이 하락(상승)함에 따라(그림 VII-1 참조) 경제 전체의 생산이 증가(감소)하여 사회후생이 기준 경제 대비 증가(감소)하게 된다(그림 VII-2 참조).<sup>62)</sup> 반면 구직촉진수당 또는 취업성공수당의 인상은 실업률이나 사회후생 측면에서 바람직하지 않은 것으로 나타나는데, 취업지원서비스 효율성 개선이 전제되지 않은 상황에서의 수혜 대상 확대 및 급여 인상 등에는 신중히 접근할 필요가 있음을 시사하는 결과로 해석될 수 있다.

60) 이때  $\alpha(= \partial u_c / (u_n + \partial u_c))$ , 전체 유효 구직자 중 취업지원서비스 수혜자의 비율)의 값이 충분히 작다고 할 수 있다.

61) 취업지원서비스의 효율성은 고용센터 인력의 양과 질, 업무분담 방식 등에 의해 결정된다고 할 수 있는바, 이하 정책실험에서는 상담인력 충원(감원)이나 상담사 대상 교육·훈련 프로그램의 확대(축소) 등을 통해 취업지원서비스 효율성이 증대(감소)되는 경우를 암묵적으로 가정하고 있다고 볼 수 있다.

62) 정부지출의 경우 구직촉진수당 관련 비용의 감소(증가)로, 제도 운영비용 및 취업성공수당 관련 비용의 증가(감소)에도 불구하고, 감소(증가)하게 된다(그림 VII-3 참조).

〈표 VII-3〉 정책실험 결과: 정책 요소별 축소 및 확대 고려 시

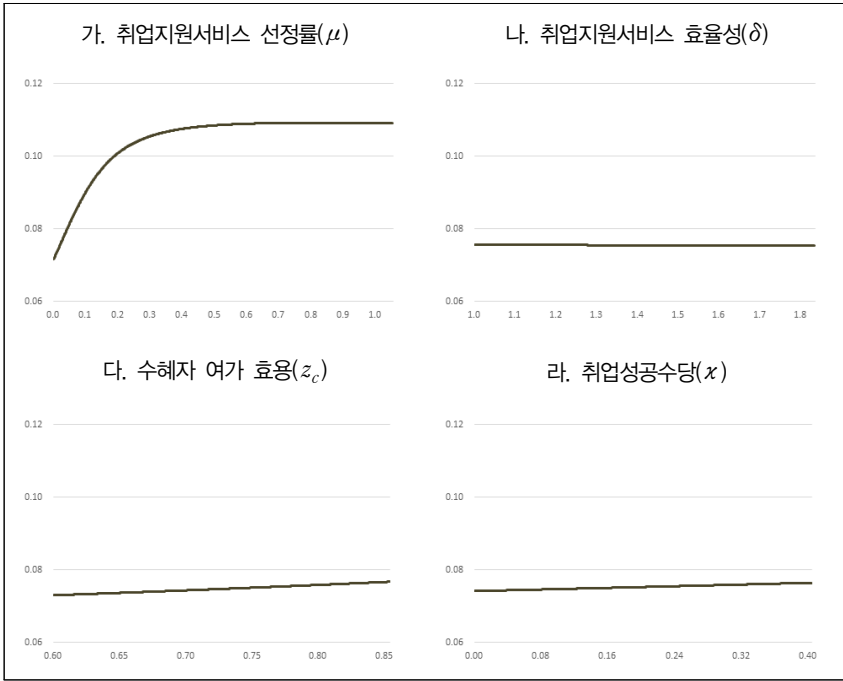
구분	기준 경제	$\mu$		$\delta$		$z_c$		$\chi$	
		↓ 20%	↑ 20%	↓ 10% <sup>1)</sup>	↑ 20%	↓ 20%	↑ 5% <sup>2)</sup>	↓ 20%	↑ 20%
$u_n$	0.072	0.072	0.072	0.072	0.072	0.070	0.073	0.072	0.072
$u_c$	0.004	0.003	0.005	0.004	0.003	0.003	0.004	0.004	0.004
$u$	0.076	0.075	0.076	0.076	0.076	0.073	0.076	0.075	0.076
$u_c/u$	0.049	0.039	0.059	0.054	0.041	0.047	0.049	0.049	0.049
$\theta q(\theta)$	0.328	0.332	0.324	0.329	0.326	0.339	0.325	0.329	0.327
$\delta\theta q(\theta)$	0.369	0.373	0.364	0.333	0.440	0.381	0.365	0.370	0.367
$v$	0.076	0.077	0.075	0.076	0.075	0.078	0.075	0.076	0.075
$\theta$	0.994	1.020	0.970	1.003	0.982	1.063	0.977	1.003	0.986
$w_n$	0.971	0.970	0.971	0.970	0.971	0.970	0.971	0.970	0.971
$w_c/w_n$	1.024	1.025	1.024	1.023	1.027	1.012	1.027	1.023	1.026
$\Delta W/W(\%)$	-	0.002	$\Delta 0.003$	$\Delta 0.013$	0.019	0.009	$\Delta 0.003$	0.002	$\Delta 0.002$
$\Delta G/G(\%)$	-	$\Delta 20.7$	21.0	5.6	$\Delta 8.3$	$\Delta 54.8$	14.9	$\Delta 7.1$	7.2

주: 1)  $\delta$ 의 값이 1보다 작지 않도록 변동률을 조정함

2)  $S_c$ 의 값이 0보다 작지 않도록 변동률을 조정함

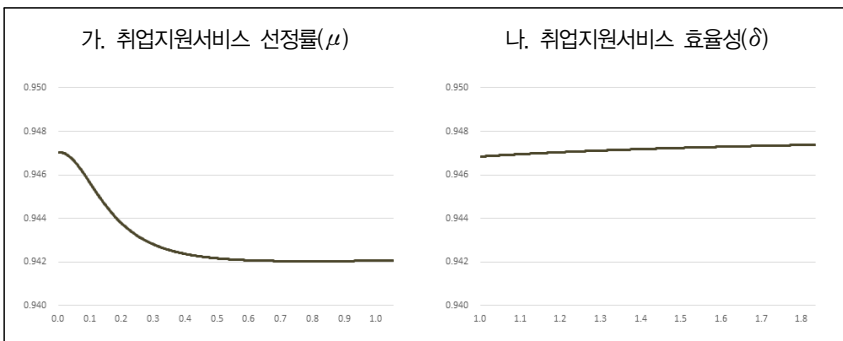
자료: 저자 계산

[그림 VII-1] 정책실험 결과: 실업률

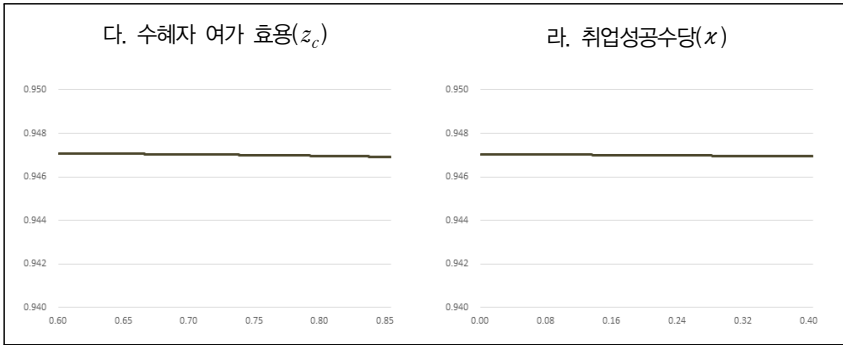


주: 각 그림의 세로축이 실업률에 해당됨  
 자료: 저자 작성

[그림 VII-2] 정책실험 결과: 사회후생 수준

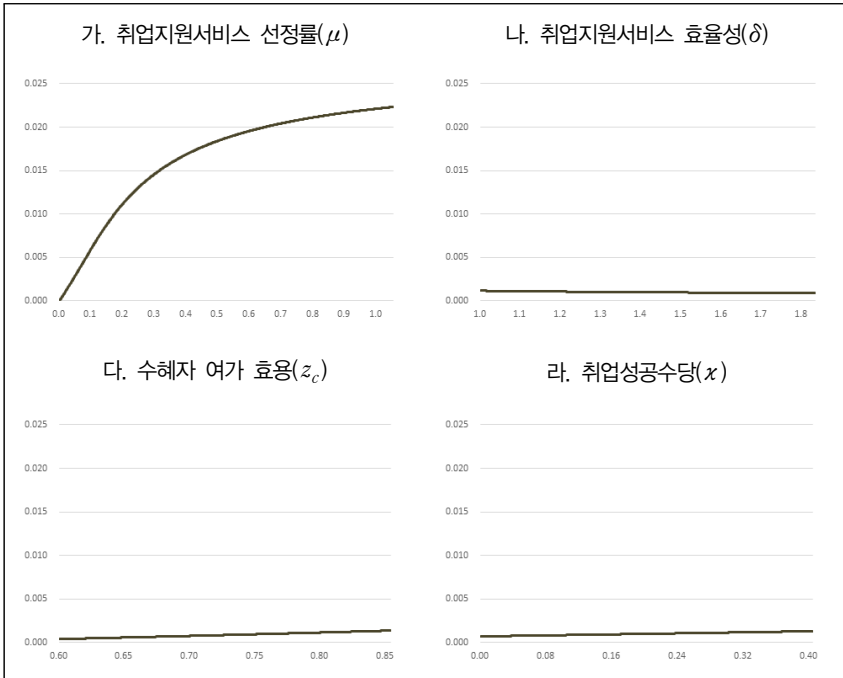


[그림 VII-2]의 계속



주: 각 그림의 세로축이 사회후생 수준에 해당됨  
 자료: 저자 작성

[그림 VII-3] 정책실험 결과: 정부지출



주: 각 그림의 세로축이 정부지출에 해당됨  
 자료: 저자 작성

## 다. 정책 요소별 축소·확대 고려 시: 취업지원서비스 효율성 개선이 동반될 경우

앞서 언급한 바와 같이 정부가 발표한 「2026년 예산안」에는 국민취업지원제도 대상자를 확대하고 구직촉진수당을 인상하는 개편안이 포함되어 있다. 그러나 이상의 분석 결과에 따르면 해당 개편안이 적용될 경우 노동시장 지표의 개선이나 사회후생의 증가를 기대하기는 어려울 것으로 보이는바, 현실적으로 적용 가능한 보다 바람직한 정책 설계 방향을 모색해 볼 필요가 있다. 구체적으로 이상의 분석을 통해 취업지원서비스 효율성이 전체 실업률과는 음(-)의 관계를, 사회후생과는 양(+)의 관계를 갖는 것으로 확인되었는데, 국민취업지원제도 대상자 확대 내지 구직촉진수당 인상이 취업지원서비스 효율성 개선과 동반되는 정책 시나리오를 고려해 볼 수 있다.<sup>63)</sup>

취업지원서비스 효율성 개선을 전제로 정책 요소별 축소·확대를 고려하는 정책실험 결과는 <표 VII-4> 및 <그림 VII-4>에 제시되어 있는데, 수혜 대상 확대가 취업지원서비스 효율성 개선과 동반될 경우 사회 전체의 후생이 증대될 여지가 존재하는 것을 확인할 수 있다. 구체적으로 취업지원서비스 효율성이 현행 대비 20% 향상되고 대상자 선정률이 20% 증가할 경우 전체 사회후생이 0.020%, 취업지원서비스 효율성이 40% 향상되고 선정률이 20% 증가할 경우 전체 사회후생이 0.036% 증가하는 것으로 나타나는데, 이는 취업지원서비스 효율성 개선 및 대상자 확대에 더 많은 구직자에게 더 효과적인 취업지원서비스를 제공함에 따라 기업들의 구인비용(빈 일자리 유지비용)이 낮아져 발현되는 결과로 이해할 수 있다(그림 VII-5 참조).<sup>64)</sup> 다만 이상의 두 시나리오하에서 수혜 대상이 확대됨에 따라 정부지출은 기준 경제

63) 직관적으로 취업지원서비스 효율성이 현 수준으로 유지된 상태에서 대상자 확대 시 사회후생이 감소하는 분석 결과는 고용센터 기능이 이미 포화상태에 있음을 말해준다고 볼 수 있다. 따라서 취업지원서비스의 효율성 제고를 전제로 하는 대상자 확대는 고용센터의 기능을 강화시킨 상태에서 더 많은 구직자에게 취업지원서비스를 제공하는 결과로 이어질 수 있으므로 사회후생이 증대될 여지가 있다.

64) 참고로 이상의 두 시나리오하에서  $\mu$ 의 상승으로 전체 실업률이 증가하여 경제 전체의 생산은 감소하게 되는데, 해당 감소분을 기업들의 구인비용 하락으로 인한 경제 전체의 손실 감소분이 상쇄함에 따라 전체 사회후생은 증가하게 된다.

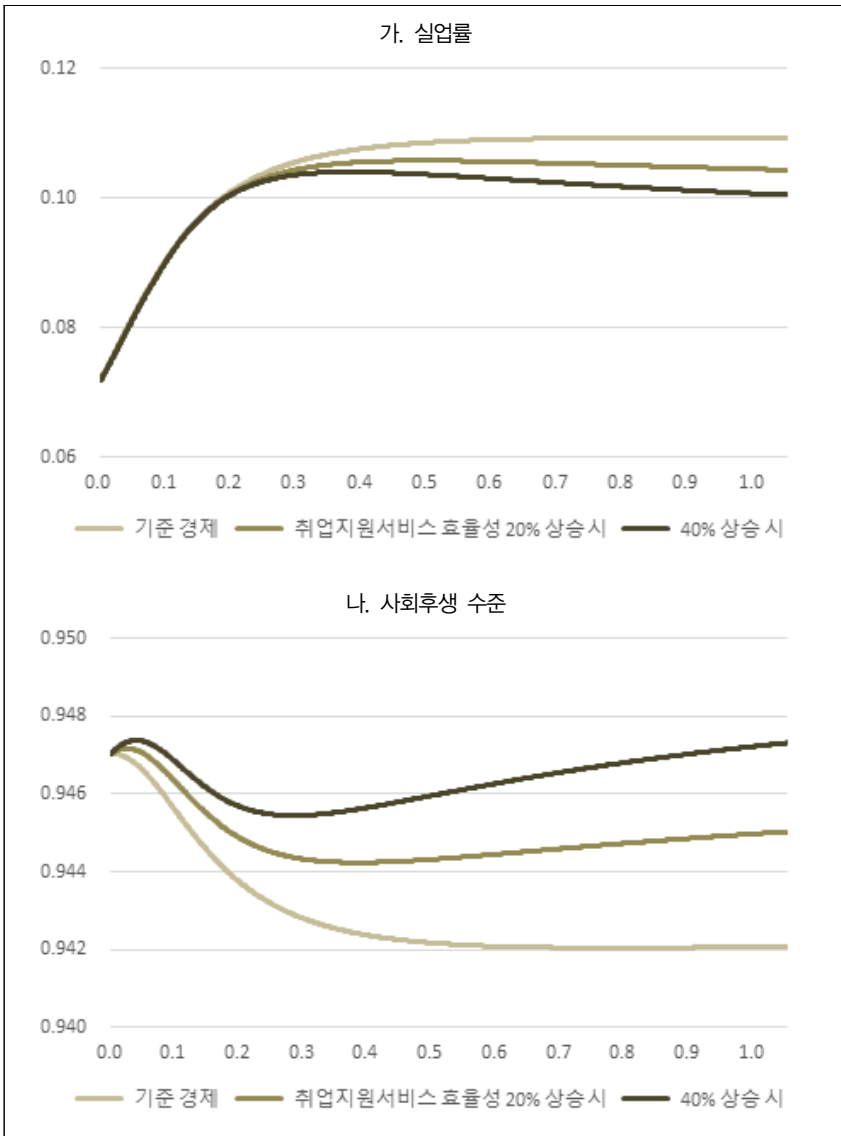
〈표 VII-4〉 정책실험 결과: 취업지원서비스 효율성 개선이 동반될 경우

구분	기준 경제	$1.2 \times \delta$				$1.4 \times \delta$			
			$1.2 \times \mu$	$1.04 \times z_c$	$1.2 \times x$		$1.2 \times \mu$	$1.04 \times z_c$	$1.2 \times x$
$u_n$	0.072	0.072	0.072	0.073	0.073	0.073	0.073	0.073	0.073
$u_c$	0.004	0.003	0.004	0.003	0.003	0.003	0.003	0.003	0.003
$u$	0.076	0.076	0.076	0.076	0.076	0.075	0.076	0.076	0.076
$u_c/u$	0.049	0.041	0.050	0.042	0.042	0.036	0.043	0.036	0.036
$\theta q(\theta)$	0.328	0.326	0.321	0.324	0.324	0.324	0.319	0.323	0.323
$\delta\theta q(\theta)$	0.369	0.440	0.433	0.437	0.438	0.510	0.503	0.508	0.508
$v$	0.076	0.075	0.074	0.075	0.075	0.075	0.074	0.074	0.075
$\theta$	0.994	0.982	0.955	0.970	0.973	0.973	0.944	0.962	0.964
$w_n$	0.971	0.971	0.971	0.971	0.971	0.971	0.971	0.971	0.971
$w_c/w_n$	1.024	1.027	1.026	1.029	1.028	1.028	1.028	1.030	1.030
$\Delta W/W(\%)$	-	0.019	0.020	0.017	0.018	0.033	0.036	0.031	0.031
$\Delta G/G(\%)$	-	$\Delta 8.3$	11.1	1.6	$\Delta 1.2$	$\Delta 14.0$	4.2	$\Delta 5.5$	$\Delta 6.9$

주:  $s_c$ 의 값이 0보다 작지 않도록  $z_c$ 의 변동률을 조정함

자료: 저자 계산

[그림 VII-4] 취업지원서비스 선정률에 따른 실업률 및 사회후생 수준

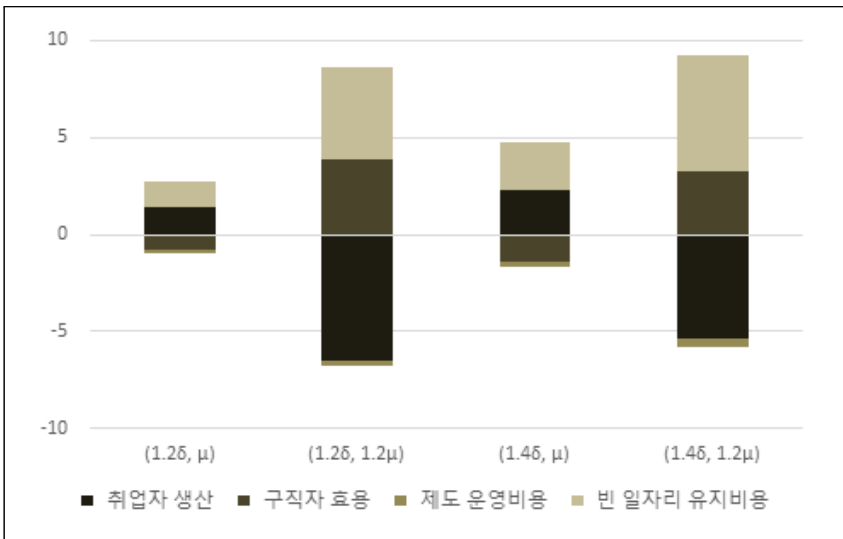


주: 각 그림의 가로축이 취업지원서비스 선정률에 해당됨  
 자료: 저자 작성

대비 증가하게 되는데, 취업지원서비스 효율성 개선 정도가 높을수록 정부 지출 증가 폭이 작아짐을 확인할 수 있다.

한편 구직촉진수당 내지 취업성공수당 인상이 취업지원서비스 효율성 개선과 동반될 경우에는 대상자 확대 시와 달리 상승효과가 발현되지 않는 것으로 나타난다. 이는 취업지원서비스 효율성 개선에 따른 사회후생 증가 효과가 구직촉진수당 또는 취업성공수당 인상 시 제도 수혜자들의 (유보)임금 상승에 따른 사회후생 감소 효과에 의해 일부 상쇄되기 때문으로, 취업지원서비스의 효율성 개선을 전제하더라도 해당 수당들의 인상에는 신중할 필요가 있음을 말해주는 분석 결과라 할 수 있다.

[그림 VII-5] 기준 경제 대비 사회후생 변화의 요소별 분해



주: 실제 계산된 값에 10,000을 곱한 수치임  
 자료: 저자 작성

### 3. 소결

본 장에서는 제Ⅳ장에서 논의하였던 이론모형 내 모수들의 값을 설정하고, 모수들의 값이 설정된 해당 모형을 바탕으로 다양한 정책 변화 시나리오를 고려하는 수치분석을 수행하였다. 정책실험 결과 취업지원서비스의 효율성 개선이 전제되지 않은 상황에서의 구직촉진수당 내지 취업성공수당의 인상은 실업률이나 사회후생 측면에서 바람직하지 않은 것으로 분석되었는데, 이는 해당 수당들의 인상이 구직자들의 유보임금을 높여 실업률을 증가시키고, 이에 따라 경제 전체의 생산이 감소하기 때문으로 이해될 수 있다. 따라서 국민취업지원제도의 운영 내실화를 도모하지 않은 상태에서의 수혜 대상 확대 및 급여 인상에는 신중한 접근이 필요할 것으로 판단된다.

반면 취업지원서비스의 효율성 개선이 전제될 경우 수혜 대상 확대 등을 통해 사회 전체의 후생을 증가시킬 수 있는 여지가 존재하는 것으로 분석되었다. 이는 취업지원서비스의 효율성이 개선될 경우 보다 효과적으로 더 많은 구직자의 취업 확률을 높일 수 있는 여지가 생기게 되며, 이를 통해 기업들의 구인비용이 낮아져 경제 전체의 손실(후생)이 감소(증가)함에 따라 나타나게 된 결과로 해석될 수 있다.<sup>65)</sup> 따라서 향후 국민취업지원제도의 운영방향 설정 시 고용서비스 질 제고를 우선순위에 두어야 할 것으로 보이며, 이에 대한 구체적인 방안은 제Ⅷ장에서 다시 논의하기로 한다.

한편 청년 일자리 문제를 해소하는 데 고용서비스의 질적 개선이 도움이 될 수 있으나, 보다 근본적으로는 양질의 일자리 창출이 전제되어야 함이 지적될 필요가 있다. 본 장의 수치분석 결과에 따르면 청년 노동시장의 구인배율은 1에 가까운 것으로 나타나는데,<sup>66)</sup> 이는 청년들의 구직 문제가 일

65) 다만 이와 같은 후생 증가 효과가 취업지원서비스 운영비용이 취업지원서비스의 효율성 개선 정도와 동일한 비율로 변한다는 가정하에 도출되었음을 기억할 필요가 있다.

66) 본 장의 수치분석으로부터 산출된 청년 노동시장의 구인배율 값이 한국고용정보원이 집계·공표하는 구인배수 값(2014~2023년 평균 0.6; 자료: KOSIS 국가통계포털, 「구인배수(시도)」, [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?sso=ok&returnurl=https%3A%2F%2Fkosis.kr%3A443%2FstatHtml%2FstatHtml.do%3Fconn\\_path%3DD9%26tblId%3DDT\\_1YL1101%26vw\\_cd%3DMT\\_GTITLE01%26orgId%3D101%26](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?sso=ok&returnurl=https%3A%2F%2Fkosis.kr%3A443%2FstatHtml%2FstatHtml.do%3Fconn_path%3DD9%26tblId%3DDT_1YL1101%26vw_cd%3DMT_GTITLE01%26orgId%3D101%26), 검색일자: 2025. 12. 26.)에 비해 다소 높은 것이 사실이나, 후자가 청년 노동시장에 국한하여 산출된 값이 아닌 등 단순 비교

자리 수의 절대적 부족으로 발생하고 있는 것은 아님을 시사한다. 즉 이철인(2011) 등이 지적한 바와 같이 노동시장 내 일자리 수 자체는 비교적 충분하지만 임금 수준 등이 청년들의 기대에 부합하는 일자리가 적어 구직기간이 장기화되거나 실업률이 상승할 수 있는 상황에 놓여 있다고 진단할 수 있다. 따라서 청년들의 일자리 문제 해소를 위해서는 청년층 대상 고용서비스의 질적 개선과 더불어 양질의 일자리 창출을 위한 정책 대응 역시 적극적으로 병행될 필요가 있을 것이다.

---

에는 무리가 있음을 밝혀둔다.

---

## VIII 결론 및 시사점

---

지난 2021년 도입·운영되기 시작한 국민취업지원제도는 기존 고용안정망의 사각지대에 위치한 이들에게 취업지원서비스와 소득지원을 동시에 제공하는 재정지원 일자리사업으로, 2025년 사업비 규모는 8,457억원 수준으로 집계된다. 원칙적으로 소득, 재산, 취업경험 등의 요건을 만족시키는 15~69세 취업취약계층은 수혜자가 될 수 있는데, 참여자의 상당수는 I 유형에 속한 15~34세 청년층인 것으로 나타난다. 이에 본 연구는 해당 연령층에 초점을 맞춰 국민취업지원제도 운영성과와 관련된 이론적·실증적 분석을 시도하였다. 아울러 고용센터 소속 상담사 대상 심층 면접을 통해 일선에서의 취업지원서비스 제공 실태를 파악하고, 「2026년 예산안」에 포함된 국민취업지원제도 개편안 등 현실적으로 적용 가능한 정책 변화 시나리오가 노동시장 및 사회후생 등에 미칠 수 있는 영향에 대한 수치분석을 추가로 수행하였다.

현재 운영 중인 국민취업지원제도의 특성을 반영하기 위하여 구직 상태에서의 취업지원서비스 혜택과 구직촉진수당·취업성공수당이 포함된 모형을 구축하고 이론적 분석을 수행한 결과, 제도의 도입·확대가 일반적인 기대와 달리 경제 내 실업률을 오히려 증가시킬 수 있는 여지가 존재하는 것으로 나타났다. 이는 제도 도입 내지 확대가 모형 내 균형효과의 존재로 제도 비수혜자들의 구직 확률 등에도 영향을 미치게 됨에 따라 발현된 결과로, 국민취업지원제도의 운영성과를 실증적으로 분석할 때 수혜집단과 비수혜집단 간 단순 비교 시 제도 효과가 과대 추정될 우려가 있음을 말해준다. 이에 본 연구에서는 Gautier et al.(2018)과 같이 처치집단과 통제집단 외 비교집단을 추가로 설정하여 2021년 국민취업지원제도의 도입·운영이 처치집단과 통제집단 각각의 취업 확률에 미친 영향에 대한 실증분석을 시도하였던

바, 통계적으로 유의한 효과는 발견하지 못하였다. 다만 통계적으로 유의하지 않은 추정치들의 부호는 이론분석의 결과에 부합되는 것으로 나타났는데, 이는 제도 도입 이후 취업 확률 측면에서 두 집단 사이에 격차가 발생하였을 뿐만 아니라 해당 격차의 일정 부분이 (처치집단의 취업 확률 상승이 아닌) 통제집단의 취업 확률 하락에 기인할 수 있음을 방증하는 결과라 할 수 있다.

한편 본 연구의 실증분석에서 사용된 「한국노동패널조사」는 표본의 크기가 상대적으로 작아 통계적 유의성 확보에 어려움으로 작용하였을 가능성이 있는데, 동시에 본 연구의 추정 결과가 국민취업지원제도의 효과를 실제와 가깝게 대변하고 있을 가능성 역시 완전히 배제하기는 어렵다고 할 수 있다. 즉 취업지원서비스의 취업 확률 제고 효과가 미미하여 국민취업지원제도가 노동시장에 미친 영향 역시 제한적이었을 가능성도 충분히 존재하는 바, 실제로 고용센터 소속 상담사들을 대상으로 심층 면접을 수행한 결과 일선에서 국민취업지원제도의 취업지원서비스가 실효성 있게 운영되지 못하고 있는 양상이 일부 목격되었다. 구체적으로 재정지원 일자리사업 중 고용서비스 유형에 속하는 국민취업지원제도가 일선에서 제 기능과 역할을 온전히 수행하고 있지 못한 채 취업취약계층의 생계 지원에만 치우쳐져 있는 모습이 관찰되었는데, 이와 같은 심층 면접 결과는 통계적으로 유의한 효과가 발견되지 않은 실증분석 결과를 이해하는 데에 일정 수준 실마리를 제공해주는 동시에, 향후 국민취업지원제도의 운영방향 설정 시 고용서비스의 질 제고가 우선순위에 있어야 함을 확인시켜 주었다고 할 수 있다.

이에 본 연구는 이론모형 내 모수들의 값을 설정한 상태에서 다양한 정책 변화 시나리오를 고려하는 수치분석을 수행하였던바, 취업지원서비스의 효율성 개선이 전제되지 않은 상황에서의 구직촉진수당 내지 취업성공수당 인상이 실업률이나 사회후생 측면에서 바람직하지 않을 수 있음을 제시하였다. 동시에 취업지원서비스의 효율성 개선이 전제될 경우에는 수혜 대상 확대를 통해 사회 전체의 후생이 증대될 여지가 존재함을 보였는데, 이는 취업지원서비스 효율성 개선 및 대상자 확대로 더 많은 구직자에게 더 실효성

있는 취업지원서비스를 제공할 경우 기업들의 구인비용(빈 일자리 유지비용)이 낮아져 나타나게 되는 결과로 이해될 수 있다. 따라서 국민취업지원제도 운영 내실화를 도모하지 않은 상태에서의 수혜 대상 확대 및 급여 인상에는 신중할 필요가 있으며, 청년 일자리 문제 해소를 위해서는 청년층 대상 고용서비스의 질적 개선을 적극 추진해야 한다는 것으로 본 연구의 정책실험 결과를 요약할 수 있다.

고용서비스의 질적 개선을 위해 우선 고려해 볼 수 있는 방안은 고용센터 내 적정 상담인력의 확보 및 배치이다. <표 VIII-1>은 2021~2023년 국민취업지원제도 고용센터 업무별 인원배치 현황을 보여주고 있는데, 고용센터의 전체 인원이 감소하는 가운데 취업지원서비스 제공 인력의 비중이 감소하고 있는 추이를 확인할 수 있다. 이는 일선 상담사들이 100명 이상의 사례 수를 보유(제Ⅶ장 참조)하고 있는 것과 무관하지 않은 것으로 판단되는바, 센터별 인력 충원을 통해 상담사 1인당 사례 수를 적정 수준으로 유지하고 이를 통해 상담서비스의 질을 제고시켜 나갈 필요가 있다. 아울러 보다 궁극적으로는 급여 업무와 고용서비스 업무를 분리하는 방안도 검토해 볼 필요가 있는데(이병희 외, 2022), 다만 규모가 상대적으로 작은 센터에는 적합하지 않을 수도 있으므로 일률적으로 적용하기보다는 개별 센터의 상황에 맞는 조직 운영 및 업무 분담 방식을 모색하여 유연하게 적용하는 편이 바람직할 것으로 판단된다. 아울러 일선 상담사들에게 맞춤형 교육·훈련 프로그램을 꾸준히 마련·제공하는 등 상담인력의 역량 유지·제고에도 적극 투자할 필요가 있다.

〈표 VIII-1〉 국민취업지원제도 고용센터 업무별 인원배치 현황

(단위: 명, %)

연도	합계	업무별 인원배치					
		초기상담	수급자격 심사	취업지원서 비스 제공	수당 지급	기관 관리	기타 <sup>1)</sup>
2021	2,274 (100.0)	203 (8.9)	224 (9.9)	858 (37.7)	688 (30.3)	97 (4.3)	203 (8.9)
2022	2,078 (100.0)	200 (9.6)	197 (9.5)	742 (35.7)	608 (29.3)	98 (4.7)	234 (11.3)
2023 <sup>2)</sup>	1,756 (100.0)	158 (9.0)	193 (11.0)	595 (33.9)	511 (29.1)	102 (5.8)	198 (11.3)

주: 1. ( ) 안은 비중(%)

1) 기타에는 협약체 운영, 일경험참여기업 발굴, 유관기관 협업, 홍보 등이 포함됨

2) 2023년은 5월 기준

자료: 변재연(2023), p. 45.

한편 고용서비스에 비적극적인 참여자에 대한 제재 도입·강화 필요성을 검토하는 등 참여자들의 적극 참여를 유도하기 위한 방안도 모색할 필요가 있다(길현종 외, 2025). 유연안정성(flexicurity) 모형으로 널리 알려진 덴마크의 경우 구직자에게 급여를 제공하는 대가로 적극적 노동시장 프로그램에 대한 참여 의무를 강력하게 부과하고 있는데, 국민취업지원제도의 경우에도 취업지원서비스가 유명무실해지지 않도록 급여를 수급하는 구직자들의 서비스 참여를 적극 독려할 필요가 있다. 다만 앞서 언급한 덴마크의 경우 국민취업지원제도에 비해 관대한 수준의 급여를 제공함은 물론 개인 맞춤형으로 제공되는 고용서비스의 질 역시 상당히 높은 것으로 알려져 있는바, 청년 구직자들의 수요를 충족시킬 수 있는 프로그램 발굴 및 제공이 전제된 상태에서 참여자들의 참여 의무를 강화하는 것이 바람직한 순서로 판단된다. 아울러 길현종 외(2025)가 제안한 바와 같이 성과관리 지표 및 체계의 고도화를 통해 국민취업지원제도의 운영과 관련된 일선의 적극성 역시 동시에 제고시킬 필요가 있을 것이다.

본 연구는 이론분석, 실증분석, 질적분석, 정책실험을 수행하는 등 국민취업지원제도를 최대한 다각적인 관점에서 조명하고 다면적인 방식으로 평가하고자 노력하였으나, 여전히 많은 한계를 지니고 있다. 가령 제V장의 실

증분석 결과는 35~39세 비교집단의 경우 30~34세 통제집단과 달리 국민취업지원제도 도입의 영향을 크게 받지 않았을 것이라는 다소 강한 가정하에 도출되었던바, 추후 관련 자료 축적 등을 통해 해당 가정을 면밀히 검증하는 한편 보다 엄밀한 식별전략을 적용하여 국민취업지원제도의 직접효과와 간접효과에 대한 추정을 재시도할 필요가 있다. 아울러 제Ⅶ장의 정책실험 결과들은 경제 전체의 생산량에만 초점을 맞춘 사회후생함수에 기반하고 있는바, 실제 정책 방향 설정 시에는 경제적 효율성뿐만 아니라 분배적 요소 역시 고려될 필요가 있음에 유의할 필요가 있다. 끝으로 본 연구는 새로 도입·운영되기 시작한 국민취업지원제도에 집중함에 따라 1차 고용안전망이라 할 수 있는 고용보험까지 종합적으로 고려하지 못한 한계가 있다. 향후 후속연구를 통해 고용보험과 국민취업지원제도가 모두 포함된 모형이 설계·분석되는 등 양 제도의 고유 역할 및 기능 분담, 나아가 유기성 강화 방안 등이 포괄적이고 심층적으로 검토된다면 보다 효과적이고 유연한 고용안전망 구축에 큰 도움이 될 것이다.

---

## 참고문헌

---

### <국내 문헌>

- 고용노동부, 『2024년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료』, 2024. 1.  
\_\_\_\_\_, 『2025년도 국민취업지원제도 민간위탁 사업자 모집공고(제2024-450호)』, 2024.
- \_\_\_\_\_, 『2025년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료』, 2025. 1.
- \_\_\_\_\_, 『2025 한 권으로 통하는 고용노동 정책』, 2025. 2.
- \_\_\_\_\_, 「고용노동부-국민취업지원제도(일반, 균특)」, 『2022년 재정지원 일자리사업 성과평가 보고서』, 2022. 7., pp. 1~6.
- \_\_\_\_\_, 「고용부-국민취업지원제도(일반) 1유형」, 『2023년 재정지원 일자리사업 성과평가 보고서』, 2023. 7a, pp. 1~13.
- \_\_\_\_\_, 「고용부-국민취업지원제도(일반) 2유형(취업성공패키지 청년, 청년 제외)」, 『2023년 재정지원 일자리사업 성과평가 보고서』, 2023. 7b, pp. 1~12.
- \_\_\_\_\_, 「고용노동부-국민취업지원제도(일반)(1유형)」, 『2024년 재정지원 일자리사업 성과평가 보고서』, 2024. 7a, pp. 1~13.
- \_\_\_\_\_, 「고용노동부-국민취업지원제도(일반)(2유형)」, 『2024년 재정지원 일자리사업 성과평가 보고서』, 2024. 7b, pp. 1~12.
- \_\_\_\_\_, 「고용노동부-국민취업지원제도(일반)」, 『2025년 재정지원 일자리사업 성과평가 보고서』, 2025. 8., pp. 1~15.
- \_\_\_\_\_, 『국민취업지원제도 업무매뉴얼』, 2025.
- 국무조정실 국무총리비서실, 「24년 ‘청년의 삶 실태조사’ 결과 발표」, 보도 자료, 2025. 3. 11.

- 권혁·길현중·박수경·윤현노, 『민간고용서비스 개선 방안 법제 연구』, 고용노동부, 2024.
- 기획재정부, 「2026년 예산안」, 2025. 8.
- 길현중·김근주·김혜원·이재갑, 『해외 취업촉진 및 지원제도의 기제 연구(실업부조 포함)』, 고용노동부, 2025.
- 길현중·오은진·이영수, 『전환기 고용서비스의 현재와 미래』, 한국노동연구원, 2019.
- 김기현·하형석·신인철, 「제도 변화에 따른 청년일자리정책 효과: 국민취업지원제도를 중심으로」, 『직업능력개발연구』, 제26권 제3호, 2023, pp. 109~133.
- 노법래·이채정, 「국민취업지원제도의 효과성 분석: 청년의 취업준비에 미치는 영향을 중심으로」, 『한국정책연구』, 제23권 제2호, 2023, pp. 109~126.
- 변재연, 『2022회계연도 결산 주요 사업 분석 (4) 국민취업지원제도 사업 분석』, 국회예산정책처, 2023.
- 이병희·이승호·김혜원·길현중·박혁, 『국민취업지원제도 만족도 조사 및 정책 개선 과제 연구』, 고용노동부, 2024.
- 이병희·이승호·성재민·김혜원·길현중, 『국민취업지원제도 운영성과 분석 및 제도개선 연구』, 고용노동부, 2022.
- 이병희·이승호·성재민·김혜원·오민홍·김근주, 『제1차 구직자 취업지원 기본 계획 국민취업지원제도 수립 연구』, 고용노동부, 2021.
- 이병희·이승호·성재민·정성미·길현중·김혜원·박혁, 『국민취업지원제도 운영 성과 분석 및 만족도 조사』, 고용노동부, 2023.
- 이재갑·장신철·길현중·이상현·이혜은, 『고용서비스 정책론』, 박영사, 2025.
- 이철인, 「탐색-매칭모형을 이용한 청년실업률 접근」, 『경제논집』, 제50권 제1호, 2011, pp. 31~51.
- 이흥범·최태현, 「제도화된 아이디어와 아이디어의 제도화 한국형 실업부조 아이디어의 변화에 대한 분석」, 『행정논총』, 제62권 제1호, 2024, pp.

25~62.

정은희·김현경·함선유·한겨레·정해식·백학영·갈현중, 『국민취업지원제도 시행에 따른 자활사업 추진방안 연구』, 한국자활복지개발원, 2022.

정희정·엄석진, 「점진적 제도변화 관점을 통해서 본 국내 실업부조 제도화 분석: 국민취업지원제도 도입 사례를 중심으로」, 『행정논총』, 제61권 제4호, 2023, pp. 239~275.

최기성·안준기·이혁무, 「국민취업지원제도 취업지원 서비스의 취업효과 분석」, 『한국경제연구』, 제42권 제1호, 2024, pp. 55~85.

### 〈외국 문헌〉

Blundell, R., M. Costa Dias, C. Meghir, and J. van Reenen, "Evaluating the employment impact of a mandatory job search program," *Journal of the European Economic Association*, 2(4), 2004, pp. 569~606.

Cahuc, P., and T. Le Barbanchon, "Labor market policy evaluation in equilibrium: Some lessons of the job search and matching model," *Labour Economics*, 17, 2010, pp. 196~205.

Cheung M., J. Egebark, A. Forslund, L. Laun, M. Rodin, and J. Vikstrom, "Does Job Search Assistance Reduce Unemployment? Evidence on Displacement Effects and Mechanisms," *Journal of Labor Economics*, 43(1), 2025, pp. 47~81.

Crépon, B., M. Dejemeppe, and M. Gurgand, "Counseling the unemployed: does it lower unemployment duration and recurrence?," IZA Discussion Papers, 1796, 2005.

Crépon, B., E. Duflo, M. Gurgand, R. Rathelot, and P. Zamora, "Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment," *Quarterly Journal of Economics*, 128(2), 2013, pp. 531~580.

- Creswell, J. W., *Research Design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*, 2014.
- Finn, D., “Sub-Contracting in Public Employment Services: Review of Research Findings and Literature on Recent Trends and Business Models,” Working Paper, 2011.
- Gautier, P., P. Muller, B. van der Klaauw, M. Rosholm, and M. Svarer, “Estimating equilibrium effects of job search assistance,” *Journal of Labor Economics*, 36(4), 2018, pp. 1073~1125.
- Hall, R. E., and P. R. Milgrom, “The Limited Influence of Unemployment on the Wage Bargain,” *American Economic Review*, 98(4), 2008, pp. 1653~1674.
- Hasenfeld, Y., *Human Services as Complex Organizations*, 2010.
- Hosios, A. J., “On the efficiency of matching and related models of search and unemployment,” *Review of Economic Studies*, 57(2), 1990, pp. 279~298.
- Johnson, R. B., “Examining the validity structure of qualitative research,” *Education*, 118(2), 1997, pp. 282~292.
- Monette, D. R., T. J. Sullivan, and C. R. DeJong, *Applied social research: A tool for the human services*, 2011.
- Pissarides, C. A., *Equilibrium Unemployment Theory*, 2000.
- Shimer, R., “The Cyclical Behavior of Equilibrium Unemployment and Vacancies,” *American Economic Review*, 95(1), 2005, pp. 25~49.

### 〈웹사이트〉

- 고용24, 「국민취업지원제도」, [https://www.work24.go.kr/ua/z/z/1300/selectE\\_mssRqutIntro.do](https://www.work24.go.kr/ua/z/z/1300/selectE_mssRqutIntro.do), 검색일자: 2025. 11. 17.
- 법제처 국가법령정보센터, 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」, <https://www.law.go.kr/법령/구직자취업촉진및생활안정지원에관한법>

를, 검색일자: 2025. 3. 10.

통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도.

\_\_\_\_\_, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」, 각 연도.

\_\_\_\_\_, 「경제활동인구조사 청년층 부가조사」, 각 연도.

한국고용정보원 고용행정통계, 「국민취업지원제도 참여현황(월)」,

<https://eis.work24.go.kr/eisps/rpt/reptDtl.do?menuId=040010020>, 검색

일자: 2025. 10. 26.

한국노동연구원, 「한국노동패널조사」, 제20~제25차.

KOSIS 국가통계포털, 「구인배수(시도)」,

[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?sso=ok&returnurl=https%3A%2F%2Fkosis.kr%3A443%2FstatHtml%2FstatHtml.do%3Fconn\\_path%3DD9%26tblId%3DDT\\_1YL1101%26vw\\_cd%3DMT\\_GTITLE01%26orgId%3D101%26](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?sso=ok&returnurl=https%3A%2F%2Fkosis.kr%3A443%2FstatHtml%2FstatHtml.do%3Fconn_path%3DD9%26tblId%3DDT_1YL1101%26vw_cd%3DMT_GTITLE01%26orgId%3D101%26), 검색일자: 2025. 12. 26.

## 국민취업지원제도 운영성과 및 정책적 함의: 청년을 중심으로

---

최인혁 · 길현종

본 연구는 2021년 도입된 ‘한국형 실업부조’ 국민취업지원제도가 주요 수혜대상인 청년층의 노동시장 성과에 미친 영향을 이론적·실증적으로 분석하고, 일선 운영 현황 파악 및 정책실험 등을 통해 제도 개선방안을 모색하였다. 우선 탐색·결합 모형을 활용하여 이론분석을 수행한 결과, 제도 도입·확대가 비수혜자의 구직 확률 등에 부정적인 영향을 미쳐 전체 실업률이 오히려 상승할 수 있는 잠재적 가능성을 확인하였다. 이에 처치집단과 통제집단 외 비교집단을 추가로 설정하여 국민취업지원제도 도입·운영이 처치집단과 통제집단 각각의 취업 확률에 미친 영향에 대한 실증분석을 시도하였던바, 통계적으로 유의한 효과는 발견하지 못하였다. 다만 통계적으로 유의하지 않은 추정치들의 부호는 이론분석 결과에 부합되는 것으로 나타나 부정적인 간접효과의 발현 가능성을 일부 확인하였다. 한편 실증분석 결과에 대한 심층적 이해를 위해 고용센터 상담사 대상 심층 면접을 수행하였던바, 일선에서 취업지원서비스 제공보다 구직촉진수당 지급에 치우쳐져 있는 양상이 목격되었다. 이에 고용서비스 질 개선, 수혜 대상 확대, 수당 인상 등이 노동시장과 사회후생에 미칠 수 있는 영향을 수치적으로 분석하였던바, 고용서비스의 질적 개선이 전제되지 않은 상태에서의 제도 확대는 사회후생 측면에서 바람직하지 않은 것으로 나타났다. 결론적으로 본 연구는 국민취업지원제도의 성공적 운영을 위해서는 단순한 양적 확대에 앞서

고용서비스의 질적 고도화가 선행되어야 함을 제언하고 있는바, 구체적으로 고용센터 상담 인력의 적정 배치, 급여 업무와 서비스 업무의 분리, 성과관리 지표 및 체계의 고도화 등이 추진되어야 할 것으로 판단된다.

## Micro and Macro Effects of the National Employment Support Scheme

---

Inhyuk Choi and Hyeon-Jong Kil

This study examines both theoretically and empirically the impact of the National Employment Support Scheme on the labor market outcomes of young individuals, its primary target group. A theoretical analysis using a search-and-matching framework indicates that the introduction or expansion of the program may generate negative spillover effects for non-beneficiaries by lowering their job-finding rates, thereby potentially increasing the overall unemployment rate. To test these implications, we define treatment, control, and comparison groups and estimate the program's effects on employment probabilities. Although we find no statistically significant impact, the signs of the coefficients—though statistically insignificant—are broadly consistent with the theoretical predictions, suggesting the possibility of adverse indirect effects. To gain a deeper understanding of these findings, we conduct in-depth interviews with employment center counselors, revealing that frontline operations tend to prioritize the payment of job-search allowances over the provision of job-search assistance. Building on these insights, quantitative policy simulations are performed to assess the effects of improving service quality, expanding program coverage, or increasing benefit levels on labor

market outcomes and social welfare. The results indicate that program expansion without corresponding improvements in service quality is unlikely to enhance social welfare. Overall, the study highlights that qualitative enhancement of employment services—such as adequate staffing of employment center counselors, clearer separation between benefit administration and service provision, and strengthening of performance evaluation systems—must precede quantitative expansion for the program to operate effectively.

## ■ 저자약력

### 최인혁

서울대학교 경제학 학사·석사  
미국 Pennsylvania State University 경제학 박사  
현, 한국조세재정연구원 부연구위원

### 길현종

서울대학교 사회복지학 학사·석사  
미국 University of California, Los Angeles 사회복지학 석사·박사  
현, 한국노동연구원 선임연구위원

연구보고서 25-12

## 국민취업지원제도 운영성과 및 정책적 함의 : 청년을 중심으로

---

발행	2025년 12월 31일
저자	최인혁 · 길현종
발행인	이영
발행처	한국조세재정연구원
주소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전화	(044)414-2114(대)
홈페이지	www.kjpf.re.kr
등록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정가	9,000원
조판 및 인쇄	고려씨엔피
I S B N	979-11-6655-400-1 93320

---

© 한국조세재정연구원 2025 \* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.