

정책연구  
2023-04

# 고용안전망과 저소득층 소득지원제도

이병희·박진희·이시균·정성미



# 목 차

요 약 .....	i
제1장 서 론 .....	(이병희) ..... 1
제1절 문제의식 .....	1
제2절 연구의 구성 .....	3
제2장 근로장려금의 노동시장 성과 개선 효과 분석 ..... (이병희) .....	6
제1절 문제의식 .....	6
제2절 우리나라 근로장려금의 개편 과정과 특징 .....	7
제3절 분석자료의 구성 .....	12
제4절 근로장려금 수급자의 특성 .....	13
1. 근로장려금 수급자의 노동시장 특성 .....	13
2. 실업 위험과 고용안전망 .....	20
제5절 근로장려금과 노동시장 성과 개선 여부 .....	24
1. 근로장려금의 노동시장 성과 개선 여부 .....	24
2. 2019년 근로장려금 확대의 노동시장 영향 .....	27
제6절 요약과 정책적 시사점 .....	30
제3장 2019년 실업급여 제도 변화가 노동시장에 미치는 영향 분석 .....	(박진희) ..... 31
제1절 문제 제기 .....	31
제2절 분석자료와 방법 .....	32

제3절 실업급여 수급자격자 현황과 특징 .....	34
제4절 실업급여 제도 변화의 효과 분석 .....	46
제5절 요약 및 함의 .....	55
<b>제4장 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 참여 성과</b>	
<b>분석</b> .....	(이시균) 57
제1절 머리말 .....	57
제2절 분석자료 .....	58
제3절 저임금 고용 구성과 탈출 .....	59
제4절 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 참여 현황 .....	65
제5절 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 참여의 재고용 성과 분석 .....	68
제6절 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 참여의 저임금 고용 탈출 효과 분석 .....	74
제7절 요약과 함의 .....	81
<b>제5장 저소득층의 고용안전망 수급과 노동시장 성과 분석</b>	
.....	(정성미) 84
제1절 연구의 필요성 및 목적 .....	84
제2절 분석자료의 구성 .....	85
제3절 저소득층 및 구직경험자의 경제활동 특성 .....	86
제4절 저소득층의 실업급여 및 취업지원서비스의 참여 현황 .....	95
제5절 저소득층의 실업급여 및 취업지원서비스의 취업 성과 .....	97

제6절 요약 및 시사점 .....	104
제6장 결 론 .....	(이병희) 106
제1절 주요 연구 결과와 시사점 .....	106
제2절 고용안전망과 저소득층 지원제도 간 연계 .....	110
참고문헌 .....	119

## 표 목 차

〈표 2- 1〉 근로장려금 개편 과정 .....	8
〈표 2- 2〉 근로장려금 지원실적 .....	10
〈표 2- 3〉 근로장려금 수급 가구의 가구소득 분포(2021) .....	14
〈표 2- 4〉 근로장려금 수급자의 근로 특성(2021) .....	16
〈표 2- 5〉 취업한 근로장려금 수급자의 노동소득(2021) .....	19
〈표 2- 6〉 근로장려금 수급자의 연간 구직경험(2021) .....	21
〈표 2- 7〉 근로장려금 수급자의 사회보험 가입(2021) .....	22
〈표 2- 8〉 근로장려금 수급자의 현금급여와 고용정책 프로그램 수혜율(2021) .....	23
〈표 2- 9〉 분석 표본의 노동시장 특성(수급자를 처치집단으로 설정) .....	25
〈표 2-10〉 근로장려금 수급의 노동시장 성과 추정(고정효과모형) .....	26
〈표 2-11〉 분석 표본의 노동시장 특성(수급요건 충족자를 처치집단으로 설정) .....	26
〈표 2-12〉 근로장려금 수급자격 충족자의 노동시장 성과 추정 (고정효과모형) .....	27
〈표 2-13〉 2019년 개편 전후 근로장려금의 효과 비교 .....	28
〈표 2-14〉 2019년 근로장려금 개편이 근로시간에 미치는 영향 (취업경험자) .....	28
〈표 2-15〉 2019년 근로장려금 개편이 노동소득에 미치는 영향 (취업경험자) .....	29
〈표 3- 1〉 실업급여 수급자격자 수 추이 .....	34
〈표 3- 2〉 인적속성별 실업급여 수급자 추이 .....	35
〈표 3- 3〉 사업체규모별 실업급여 수급자 비중 추이 .....	36

〈표 3- 4〉 산업별 실업급여 수급자 추이 .....	37
〈표 3- 5〉 실업급여 신청까지 평균 소요기간 .....	38
〈표 3- 6〉 소정급여일수별 실업급여 수급자 비중 추이 .....	38
〈표 3- 7〉 구직급여일액 유형별 실업급여 수급자 추이 .....	39
〈표 3- 8〉 인적속성별 구직급여 임금대체율 .....	40
〈표 3- 9〉 상·하한액적용자의 인적속성별 임금대체율 .....	41
〈표 3-10〉 실업급여 수급자격자의 소정급여일수 소진자 비율 .....	43
〈표 3-11〉 실업급여의 임금대체율 구간별 취업 여부 .....	44
〈표 3-12〉 소정급여일수별 취업 여부 .....	45
〈표 3-13〉 구직급여 수급유형별 취업 여부 .....	45
〈표 3-14〉 구직급여 수급기간 변화가 재취업에 미치는 영향 추정 (로짓모형) .....	48
〈표 3-15〉 임금대체율 변화가 재취업에 미치는 영향(로짓모형) .....	50
〈표 3-16〉 구직급여 수급기간 변화가 재취업 일자리의 질에 미치는 영향(OLS) .....	52
〈표 3-17〉 임금대체율 변화가 재취업 일자리의 질에 미치는 영향 (OLS) .....	54
〈표 4- 1〉 저임금 고용의 인적속성별 분포 비교(2021년 기준) .....	61
〈표 4- 2〉 저임금 고용 비중의 인적속성별 추이 .....	61
〈표 4- 3〉 산업별 저임금 고용 비중 추이 .....	62
〈표 4- 4〉 사업체규모별 저임금 고용 비중 추이 .....	63
〈표 4- 5〉 경과기간별 노동력 상태의 이동 .....	64
〈표 4- 6〉 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 참여 현황 I .....	66
〈표 4- 7〉 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 참여 현황 II .....	66
〈표 4- 8〉 성별 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 참여 현황 .....	67
〈표 4- 9〉 연령별 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 참여 현황 .....	67
〈표 4-10〉 학력별 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 참여 현황 .....	68

〈표 4-11〉 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 재고용 현황	69
〈표 4-12〉 적극적 노동시장정책의 재고용효과(콕스헤저드 분석 결과)	70
〈표 4-13〉 저임금근로자의 취업알선서비스, 직업훈련 재고용 현황	71
〈표 4-14〉 적극적 노동시장정책의 재고용 효과(콕스헤저드 분석 결과)	73
〈표 4-15〉 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 참여 현황 및 저임금 유지 비율	75
〈표 4-16〉 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 참여별 저임금 유지 비율	75
〈표 4-17〉 저임금근로자의 적극적 노동시장정책의 저임금 탈출 효과(로짓 분석결과)	76
〈표 4-18〉 저임금근로자의 취업알선서비스와 직업훈련 정책의 저임금 탈출효과(로짓 분석결과)	77
〈표 4-19〉 저임금근로자의 성별, 연령별 취업알선서비스의 저임금 탈출효과	78
〈표 4-20〉 저임금근로자의 적극적 노동시장정책의 임금변동 효과	80
〈표 4-21〉 저임금근로자의 취업알선서비스, 직업훈련, 취업성공패키지 정책의 임금변동 효과	81
〈표 5- 1〉 근로능력자의 저소득가구 비중 추이	86
〈표 5- 2〉 근로능력자의 경제활동 상태(2021년 말 기준)	87
〈표 5- 3〉 근로능력자의 경제활동 상태(2021년 말 기준)	88
〈표 5- 4〉 근로능력자 저소득가구 취업자의 일자리 특성(각 연도 연말 기준)	89
〈표 5- 5〉 근로능력자의 소득계층별 연간 유급취업 여부 및 연간 취업개월 수	91
〈표 5- 6〉 성별 근로능력자의 소득계층별 연간 유급취업 여부 및 연간 취업개월 수(2021)	92

〈표 5- 7〉 근로능력자의 연간 구직경험자 규모(2021) .....	92
〈표 5- 8〉 근로능력자와 구직경험자의 실업급여 및 취업지원서비스 참여율 추이 .....	96
〈표 5- 9〉 구직경험자의 실업급여 및 취업지원서비스 참여율 추이 (성별) .....	96
〈표 5-10〉 저소득층 구직경험자의 실업급여 및 취업지원서비스 참여율 추이(연령) .....	97
〈표 5-11〉 표본특성 .....	99
〈표 5-12〉 저소득층의 실업급여 및 취업지원서비스의 취업이행 효과(Fixed Effect LPM) .....	100
〈표 5-13〉 저소득층 구직경험자의 실업급여 및 취업지원서비스의 취업이행효과(Random Effect LPM) .....	101
〈표 5-14〉 저소득층 구직경험자의 실업급여 및 취업지원서비스의 저임금 효과(고정효과 다항로짓) .....	102
〈표 5-15〉 저소득층 구직경험자의 실업급여 및 취업지원서비스의 저임금 효과(확률효과 다항로짓) .....	103
〈표 6- 1〉 근로장려금과 국민취업지원제도 구직촉진수당 수급자격 비교 .....	114
〈표 6- 2〉 근로·사업소득자의 소득세 신고 유형별 인원 및 소득 금액(2021) .....	116

## 그림목차

[그림 2-1] 근로장려금 지급 추이 .....	9
[그림 2-2] 근로장려금 가구 수급률 추이 .....	11
[그림 2-3] 가구당 근로장려금 지급액 추이 .....	12
[그림 2-4] 근로장려금 수급률 추이 .....	15
[그림 2-5] 주 단시간 근로의 근로장려금 수급률 추이 .....	17
[그림 2-6] 연간 부분취업의 근로장려금 수급률 추이 .....	18
[그림 2-7] 저임금 여부별 근로장려금 수급률 추이 .....	19
[그림 2-8] 가구 유형에 따른 근로개월 및 주당 근로시간별 최저임금 근로자의 근로장려금 급여액(2023) .....	20
[그림 3-1] 실업급여수급 상·하한액 적용자의 이직 전 평균임금일액 .....	42
[그림 4-1] 고용 이력 DB .....	59
[그림 4-2] 저임금 고용의 규모 추정 및 추이 .....	60
[그림 4-3] 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 재고용효과 .....	70
[그림 4-4] 저임금근로자의 취업알선서비스 재고용효과 .....	72
[그림 4-5] 저임금근로자의 직업훈련 재고용효과 .....	73
[그림 4-6] 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 참여의 임금변동 효과 ..	78
[그림 4-7] 저임금근로자의 적극적 노동시장정책별 비교분석 .....	79
[그림 5-1] 저소득가구 여부별 경제활동상태 추이 .....	88
[그림 5-2] 근로능력자의 구직경험자 비중(좌) 및 저소득 구직 경험자의 연간취업기간 비중 추이 .....	93
[그림 5-3] 저소득 구직경험자의 소득분포 추이 .....	94
[그림 6-1] 저소득층 지원제도 .....	112

## 요 약

코로나19 이후 경기 회복 과정에서 양적인 고용 성장이 빠르게 진행 되었지만, 저소득 노동시장은 제대로 개선되지 않고 있다. 본 연구는 근로능력을 가진 저소득층 지원제도 가운데 취업 저소득 가구를 대상으로 하는 근로장려금, 구직자를 대상으로 한 고용보험 실업급여, 적극적 노동시장정책의 효과를 실증적으로 분석하고, 고용안전망과 저소득층 지원제도 간 연계 방안을 제안한다.

### 1. 근로장려금의 노동시장 성과 개선 효과 분석

저소득층에 대한 가장 주요한 소득 지원제도인 근로장려금 수급자의 노동시장 실태와 효과를 분석하였다. 선행 연구에서 다루지 않은 질문인, 근로장려금이 수급자의 노동시장 성과를 개선하는지를 한국복지패널자료를 이용하여 실증적으로 분석하였다. 주요한 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 단시간 근로 또는 연중 부분 취업일수록 근로장려금 수급률이 상대적으로 높다. 저소득층이 노동시장에 안정적으로 통합하기 위해서는 근로기간이나 근로시간을 늘릴 필요가 있는데, 수급자의 70%가 평탄 구간이나 점감구간에 놓여 있어서 근로장려금이 취업자에게 근로를 늘리는 유인이 미약함을 시사한다.

둘째, 근로장려금 수급자의 30%는 연간 구직활동을 경험한다. 구직경험이 있는 근로장려금 수급자의 60% 내외가 6개월 이상의 비취업을 경험한다. 근로조건부 소득보장제도인 근로장려금으로 대응할 수 있는 실업 위험에 대한 대응이 필요함을 시사한다.

셋째, 취업경험이 있는 근로장려금 수급자의 40% 가까이가 공적 연금

에 가입하지 않으며, 고용보험 미가입자도 절반에 이른다. 소득 활동을 하는 근로장려금 수급자에게 당장의 소득 지원도 필요하지만, 실업·노령 등의 사회적 위험에 대응할 수 있도록 사회보험의 보호를 확대할 필요가 있다.

넷째, 근로장려금이 노동시장 참여를 유인하는 효과는 처치집단을 어떻게 정의하느냐에 따라 달라진다. 그러나 근로기간이나 근로시간을 늘려 근로를 증대하는 효과나 노동시장에서 획득하는 소득을 늘리는 효과는 발견되지 않는다. 더 나은 일자리로 이행할 수 있도록 근로장려금 수급자에게 고용정책적인 개입을 결합할 필요가 있다.

## 2. 2019년 실업급여 제도 변화가 노동시장에 미치는 영향 분석

최근 실업급여에 도덕적 해이가 심각하게 나타나 재취업 성과를 낮추고 있다는 문제 제기와 함께 실업급여 제도 개편에 대한 논의가 진행 중이다. 개편 논의가 발전적으로 진행되기 위해서는 증거에 기반한 정책 평가가 선결되는 것이 바람직하다. 2019년 10월 보장성을 강화하는 방향으로 실업급여 제도가 개편되었다. 구직급여 지급 기간이 30일 늘어났으며, 구직급여 지급 수준은 실직 전 임금의 60%로 상향되었다. 다만, 구직급여의 하한액은 최저임금의 90%에서 80%로 하향 조정되었다.

본 연구에서는 2019년 실업급여 제도 변화가 실업급여 수급자의 노동시장 행태에 어떠한 영향을 미치는지를 고용보험 행정자료를 이용하여 실증적으로 분석하였다. 이중차분법을 이용하여 소정급여일수의 연장, 구직급여의 임금대체율 변화가 재취업 성과와 재취업의 질에 미치는 영향을 분석하였다.

제도 개선 전후 2년간을 대상으로 하는 이중차분 분석 결과는 2019년 제도 변화가 전체 실업급여 수급자 및 하한액 적용 실업급여 수급자의 재취업 성과를 통계적으로 유의하게 개선했음을 보여준다. 또한 실업급여 제도 변화 후 실업급여 수급자의 재취업 일자리의 질 역시 유의하게 개선되었음을 확인하였다. 다만, 하한액 적용 실업급여 수급자의 재취

업 일자리의 질에는 부정적인 영향을 보였으나 통계적으로 유의하지는 않았다.

이러한 분석 결과는 실업급여가 실직자에게 안정적인 구직활동을 지원하여 상대적으로 재취업 일자리의 질을 개선하는 긍정적인 역할을 한다는 것을 시사한다.

### 3. 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 참여 성과 분석

적극적 노동시장정책이 저임금근로자들의 노동시장 성과에 미치는 영향을 실증적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 적극적 노동시장정책이 저임금 일자리 상실자들의 재고용 가능성을 높이는지, 저임금 탈출과 임금 상승에 도움이 되는지를 실증분석하였다. 적극적 노동시장정책 중에서 취업알선서비스, 직업훈련, 취업성공패키지(2021년 국민취업지원 제도로 개편)를 대상으로 분석하였다. 이를 위해서 고용보험DB와 보수 총액DB를 연계하고 적극적 노동시장정책 정보를 포함한 고용이력DB를 구축하였다.

저임금근로자의 적극적 노동시장 참여 비율은 13.3~13.8% 수준으로 나타나 비저임금근로자의 참여 비율 10.6~10.7% 수준보다 높았다. 저임금근로자가 참여하는 적극적 노동시장정책 중 취업알선서비스의 비중이 가장 컸으며, 직업훈련과 취업성공패키지 순으로 나타났다.

성향점수 매칭(PSM)과 콕스해저드모형을 적용하여 적극적 노동시장정책이 저임금근로자의 재고용에 미치는 효과를 추정하였다. 적극적 노동시장정책 참여자가 미참여자에 비해 1.15배 더 재고용 가능성이 높은 것으로 추정되었다. 취업알선서비스는 1.12배 더 저임금근로자의 재고용 가능성을 높이는 것으로 나타났고, 직업훈련은 1.23배로 추정되었다. 적극적 노동시장정책은 저임금근로자의 재고용에 긍정적인 영향을 미치는 것을 확인할 수 있다.

적극적 노동시장정책이 저임금 탈출에 미치는 영향을 실증분석한 결과를 보면, 참여자의 저임금 탈출 가능성이 미참여자에 비해 낮은 것으

로 나타났다. 취업알선서비스에 참여한 경우에 미참여자에 비해 저임금 탈출 가능성이 낮았지만, 직업훈련과 취업성공패키지 참여자는 미참여자에 비해 저임금 탈출에 긍정적으로 작용하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 적극적 노동시장정책이 저임금근로자의 임금 변동에 미치는 분석 결과에도 유사하게 나타났다.

요약하면, 적극적 노동시장정책은 저임금근로자의 재고용 가능성을 높이지만, 저임금 탈출이나 임금 상승과 같은 일자리 질에는 긍정적인 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 특히 적극적 노동시장정책에서 비중이 큰 취업알선서비스가 저임금근로자의 재고용에는 긍정적이었으나 재고용 일자리의 질에는 부정적이었다. 이러한 결과는 취업지원서비스가 취약계층 중심으로 이루어지기 때문에 저임금근로자의 재고용 가능성은 높이지만 고용의 질은 높이지 못하는 것으로 해석된다. 반면 직업훈련과 취업성공패키지는 저임금근로자의 재고용과 재고용의 질 모두에서 긍정적인 효과를 확인할 수 있었다. 다만 저임금근로자의 직업훈련과 취업성공패키지 참여 비율이 높지는 않다.

적극적 노동시장정책이 저임금근로자의 고용 성과를 높이기 위해서는 취약계층 중심의 취업알선서비스를 전체 근로자 대상으로 확대할 필요가 있으며, 이를 위해서 전체 일자리를 대상으로 한 구인 정보를 최대한 확보하려는 노력이 동시에 이루어져야 한다. 또한 저임금근로자에게 직업훈련과 국민취업지원제도에 참여할 수 있는 기회를 확대하는 정책적 노력이 필요하다.

#### 4. 저소득층의 고용안전망 수급과 노동시장 성과 분석

근로능력이 있는 저소득층의 실업 위험에 대응하는 가장 대표적인 지원 정책인 실업급여와 취업지원서비스의 정책효과를 한국복지패널을 이용하여 분석하였다. 잦은 취업과 비취업을 경험하는 저소득층 근로능력의 노동시장 특성을 고려하여 특정 시점의 취업상태가 아닌, 연간 취업기간이라는 동태적 취업상태를 정의하여 연간 7개월 이상 취업 여

부를 성과변수로 정의하였다. 또 실업으로 인한 구직활동을 동태적으로 파악하여, 정책 대상으로 볼 수 있는 구직활동자를 정의하여 정책효과를 분석하였다. 주요한 분석결과는 다음과 같다.

근로능력자 가운데 저소득층은 약 10% 수준으로 약 340만 명이 넘는 수준이다. 이 중 연간 취업경험이 있는 경우는 약 180만 명으로 절반이 넘으며, 이 중 약 66%가 연간 7개월 이상 유급 취업상태로 나타났다. 한편 실업의 위험이 있는 저소득층 구직경험자는 2021년 기준 106만 명으로 저소득층의 30%가 해당하는 것으로 나타났으며, 이들의 83%가 연간 취업경험이 있는 것으로 나타났다. 그러나 2019년 이후 연간 취업기간이 6개월 이하인 비중이 빠르게 늘어 절반을 넘어섰고, 7개월 이상 비중은 감소하는 것으로 나타나고 있다. 저소득층의 연간 취업기간이 점차 줄고 있는 경향과 60% 이상이 저소득 일자리인 것을 통해 이들의 노동시장에서의 불안정성이 높아지고 있음을 추론해 볼 수 있다.

저소득층의 고용안전망 역할을 하는 대표적 제도인 실업급여와 다양한 취업지원서비스(직업훈련, 청년인턴, 직장체험연수, 창업지원) 참여 현황을 분석한 결과 저소득 구직경험자의 실업급여 수급률은 10.2%로, 특히 2020년 이후 증가했고 비저소득과 비교해도 수급률이 매우 높게 나타났다. 또 취업지원서비스는 시기별 차이가 있었지만 약 5% 안팎의 참여율을 보였으며, 이 또한 비저소득층이나 근로능력자에 비해 참여율이 높게 나타났다. 정책 대상으로 볼 수 있는 구직경험자의 참여가 상대적으로 높아 이들의 제도성과를 분석하는 것이 타당할 것으로 보인다.

구직경험자의 실업급여 및 취업지원서비스의 취업 성과를 연간 7개월 이상 취업 여부로 분석한 결과, 1년 후 취업 성과에 긍정적인 영향을 미쳤는데 실업급여 수급자가 취업률을 10.4% 높이고, 취업지원서비스 참여는 취업률을 6% 높여 구직경험자에게 두 제도가 취업 이행에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 그 효과도 중기적으로 계속되었다. 다만 취업지원서비스는 저소득 취업으로의 이행에 긍정적 영향을 미치고, 실업급여는 비저소득 취업으로 이행하는 데 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타나는 결과가 도출되었다. 이러한 결과는 취업지원서

비스가 취업률에는 긍정적인 영향을 주지만, 주로 취업지원서비스가 취약계층 중심으로 이루어지기 때문에 저소득 일자리로 이행하는 결과를 볼 수 있다. 이 집단에 제공되는 취업지원서비스의 질적 개선을 통해 질이 좋은 일자리로 이행할 수 있는 방안의 모색이 필요하다.

## 5. 고용안전망과 저소득층 지원제도 간 연계

근로빈곤 문제를 해결하기 위해서는 노동시장 참여 기간을 늘리고 더 나은 일자리로 이행할 수 있도록 소득 보장과 고용정책을 결합하여 제공할 필요가 있다.

저소득층에 대한 가장 주요한 소득 지원제도인 근로장려금 수급자가 실업 위험에 직면했을 때 취업지원서비스를 받을 수 있도록 근로장려금과 국민취업지원제도 간 연계를 강화할 필요가 있다. 근로장려금 수급 요건은 재산 기준을 제외하면 구직촉진수당 수급 요건과 유사하다. 제2장에서 보듯이, 저소득 가구에 속한 근로장려금 수급자의 40%가 구직활동을 하며, 근로장려금이 더 나은 일자리로의 이행을 지원하는 효과가 부재하다는 점을 고려하면, 근로장려금 수급자가 국민취업지원제도에 참여하도록 유인할 필요가 있다. 두 제도 간 연계는 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 더 나은 일자리로의 이동을 목적으로 하는 국민취업지원제도에서는 재취업에 따른 근로기간 및 근로소득 증가에 따라 근로장려금의 지급액을 줄이고, 단신 가구의 경우엔 근로장려금의 탈수급도 늘어날 것이다. 취업조건부 급여를 제공하는 근로장려금은 노동시장이 악화하면 지출이 줄어들지만, 실업 시기에 개입하는 국민취업지원제도와 연계함으로써 경기순환에 대응한 자동 안정화 역할을 기대할 수 있을 것이다.

근로장려금은 저소득가구의 가처분소득 증가에 기여하였지만, 대부분 생활비로 지출하고 있으며, 실업·노령 등 소득 상실 위험에 대비하는 기능은 부재하다. 소득상실 위험에 대응하는 사회보장제도에서 사회보험이 가장 큰 역할을 하지만, 근로장려금 수급자가 사회보험에 가입

하는 비율은 40%에 머물러 있다. 소득 파악 체계 개선에 따라 사회보험 사각지대를 해소할 수 있는 계기가 마련되었다. 모든 취업 지위를 대상으로 사회보험료를 지원할 경우 재정적인 부담이 크다는 점을 감안하면, 일차적으로 근로장려금을 지급하는 저소득 가구의 취업자에게 사회보험료를 지원하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 매월 소득 신고 체계가 확대됨에 따라 근로장려금의 지급 주기를 단축하여 사회보험료 발생 시기와 지급 시기 간 불일치를 줄여나갈 수 있을 것이다. 장기적으로 개인별 소득을 실시간으로 파악할 수 있는 조세 행정에서 사회보험 적용과 징수를 담당하고, 근로장려금과 연계하는 것이 바람직할 것이다.



# 제1장 서론

## 제1절 문제의식

코로나 고용위기는 노동시장 약자에게 집중되었다. 감염병 예방을 위해 사회적 거리두기와 경제활동 중단이 반복되면서 제도화된 사회적 보호를 받을 수 없는 비정규직, 특수형태근로종사자와 프리랜서, 영세 자영업자를 비롯한 노동시장 취약 계층에게 실업과 소득 감소의 충격이 컸다. 코로나가 극복된 이후에는 양적인 고용 성장이 빠르게 진행되었지만, 저소득 노동시장은 제대로 개선되지 않고 있다. 코로나를 거치면서 저임금 노동자의 임금은 상대적으로 하락하였다.<sup>1)</sup> 또한 코로나가 발생하기 이전인 2013~19년에는 최저임금의 인상 등 근로조건의 개선과 함께 중하위 일자리의 고용 비중이 증가하였지만, 2019~22년에는 상위 일자리의 고용 비중만 증가하고, 중간 일자리는 크게 감소하였다. 회복력의 격차와 고령자의 노동시장 참여 급증에 따라 중하위 노동시장이 개선되지 않은 것이다.

코로나 고용위기는 고용안전망을 확대하는 계기가 되었다. 2020년 12월

---

1) OECD.Stat가 제시하는 통계에 따르면, 중위값을 기준으로 임금계층별로 나누었을 때 2022년 상위 10%의 임금은 중위 임금의 2.35배 수준으로, 2020년의 2.31배에 비해 증가하였다. 반면 하위 10% 대비 중위 임금은 2022년 1.65로, 2020년의 1.63에 비해 증가하여 하위 10%의 상대임금이 하락하였다. 2010년대 들어 저임금 노동시장이 지속적으로 개선되었지만, 코로나를 거치면서 악화된 것이다.

전국민 고용보험 로드맵이 발표되고 2021년 국민취업지원제도가 도입되었다. 임금근로자 중심의 고용보험은 일부 노무제공자로 확대되었다. 우선 2020년 12월 예술인 프리랜서에게 고용보험을 적용하였으며, 노무제공자 고용보험도 2021년 7월 12개 직종을 시작으로 2022년 1월 플랫폼 노무제공자 2개 직종, 7월 5개 직종으로 확대 적용되었다. 그러나 더 이상의 고용보험 확대는 이루어지지 않고 있다. 종속성 여부 판단·사업주 특정의 어려움 등을 이유로 노무제공자 고용보험은 더 이상 확대되지 않고 있다. 또한 자영업자의 고용보험 적용 확대와 관련한 사회적 대화는 진행되지 않고 있다 (이병희, 2023a).

국민취업지원제도는 고용보험 사각지대에 있는 취약 구직자에게 소득 지원과 취업 지원을 체계적으로 제공한다. 취업 성과는 낮지 않은 수준이지만, 지원 인원 목표에 비해 참여자 수가 크게 미달하고 있다. 양적인 고용 성장이 참여자가 감소한 일차적인 원인이지만, 구직활동 및 취업지원서비스 참여 등의 활성화 의무가 강한 데 비해 신청일로부터 첫 구직촉진수당을 받기까지의 기간이 길고 구직촉진수당이 낮아서 저소득층의 참여를 저해하고 있다. 이러한 제도적인 문제가 당초 기대와 달리 구직촉진수당 수급자의 70%가 청년에 편중되는 결과로 이어지는 것으로 보인다.

저소득층 지원제도는 고용안전망뿐만 아니라 국민기초생활보장제도의 생계급여, 저소득 취업가구 대상의 근로장려금 등의 소득 지원제도, 저임금 근로자의 생활 수준 개선을 목적으로 한 최저임금, 사회보험 사각지대 해소를 위한 사회보험료 지원사업 등 다양하다. 정부는 2023년 근로장려금 최대 지급액을 인상하였으며, 재산요건을 완화할 계획이다. 2024년 기준중위소득을 대폭 현실화하고 생계급여 선정 기준을 기준중위소득 30%에서 32%로 상향하였으며, 지원대상 및 수준을 단계적으로 확대할 계획이다.

지원 대상과 급여 확대 등 소득보장 측면에서 발전하고 있지만, 더 나은 일자리로 이동할 수 있도록 지원하는 고용안전망 확대는 더디다. 저소득층 지원제도가 발전하기 위해서는 빈곤 감소 등 소득 보장뿐만 아니라 향후 발생할 소득 상실 위험에 대한 사회적 보호, 노동시장 참여기간 증대·상향 이동 유인 등의 노동시장 효과를 균형 있게 고려할 필요가 있다. 이 글은 취업과 실업을 반복하는 저소득 노동시장의 특성을 고려하여 고용안전망과 소

득보장제도 간 병행적 발전이 필요하다는 문제의식에서 출발한다. 고용안정 전망을 실업과 빈곤 위험에 대응하여 소득 지원 또는 노동시장정책에 접근할 수 있는 제도라고 광의로 정의(이병희 외, 2009)하면, 직업훈련, 고용보조금, 고용서비스, 직접 일자리 제공 등의 적극적 노동시장정책을 포괄한다. 고용보험 실업급여, 적극적 노동시장정책, 근로장려금의 노동시장 성과에 대한 실증적인 분석을 통해 고용안정망과 저소득층 지원제도 간 연계 방안을 모색하는 데 필요한 기초자료를 제공하고자 한다.

## 제2절 연구의 구성

근로능력을 가진 저소득층 지원제도 가운데 취업 저소득 가구를 대상으로 하는 근로장려금, 구직자를 대상으로 한 고용보험 실업급여, 적극적 노동시장정책의 효과를 실증적으로 분석하고, 고용안정망과 저소득층 지원제도 간 연계 방안을 제안한다.

우선 제2장은 근로빈곤층 대상의 가장 대표적인 소득지원제도인 근로장려금이 수급자의 노동시장 성과를 개선하는지를 분석한다. 근로장려금은 가처분 소득을 증가시켜 빈곤을 단기간 억제하는 데 효과적인 정책이지만, 근로기간이나 근로시간을 늘려 근로를 증대하는 효과나 노동시장에서 획득하는 소득을 늘리는 효과가 있는지는 실증적으로 규명되어야 할 문제다. 이중차분법으로 근로장려금의 노동시장 성과 개선 효과를 분석한다. 수급자를 처치집단으로 설정할 경우 비교집단을 어떻게 설정할 것인지, 노동시장에 참여한 수급자가 노동시장 참여 효과를 과대 추정하게 할 수 있다는 비판을 고려하여 수급자격 요건 충족자를 처치집단으로 설정할 경우 적절한 비교집단을 어떻게 설정할 것인지 등의 실증적인 문제를 검토한다.

최근 실업급여 지급수준의 적정성을 둘러싸고 논란이 크다. 실업기간 동안 소득 지원의 효과가 수급자의 구직 의욕을 약화시키는지 아니면 안정적인 구직활동을 지원하는지에 대한 논란은 오랫동안 지속되어 왔다. 실증적인 증거에 기반한 논의가 제도 발전에 기여할 것이다. 2019년 10월 실업급

여 제도는 크게 개편되었다. 구직급여 지급기간이 30일 늘어났으며, 구직급여 지급 수준은 실직 전 임금의 60%로 상향하되, 구직급여의 하한액은 최저임금의 90%에서 80%로 하향 조정되었다. 이에 제3장에서는 10월에 보장성을 강화하는 방향으로 개편된 실업급여 제도가 수급자의 노동시장 행태에 어떤 영향을 미쳤는지를 고용보험행정 자료를 이용하여 실증적으로 분석한다.

실업과 빈곤 위험에 대응하여 소득 지원뿐만 아니라 적극적 노동시장정책도 제공된다. 직업훈련, 고용서비스, 고용보조금 등 다양한 적극적 노동시장정책은 일자리 매칭을 개선하고 생산성이 높은 일자리로 이동할 수 있는 취업능력 개발을 목적으로 한다. 제4장은 실직한 저임금근로자가 적극적 노동시장정책에 참여하였을 때 재고용 가능성과 재고용 일자리의 질 개선에 도움이 되는지를 실증분석한다. 적극적 노동시장정책 가운데 취업알선, 직업훈련, 취업성공패키지(2021년 국민취업지원제도로 개편) 각각의 성과 평가를 통해 개선 과제를 모색한다.

행정 자료는 특정 정책의 심층 분석에 유용하지만, 다양한 정책을 포괄하지 못하는 한계가 있다. 고용안전망은 실업급여·실업부조와 적극적 노동시장정책인 직접일자리사업(공공근로, 노인일자리, 사회적일자리, 희망근로), 자활근로·공동체, 국취(취성패포함), 다양한 취업지원서비스(직업훈련, 청년인턴, 직장체험연수, 창업지원)를 포괄한다. 제5장은 한국복지패널을 이용하여 저소득층 가운데 구직경험이 있는 자를 대상으로 고용안전망 역할을 하는 대표적인 제도인 실업급여와 교육훈련, 청년인턴, 국민취업지원제도 및 취업성공패키지, 창업지원과 같은 취업지원서비스의 노동시장 성과를 분석한다.

제6장은 이상의 분석결과와 정책적 시사점을 요약하고, 특히 근로장려금과 고용안전망의 연계 방안을 제시한다. 근로장려금 수급자의 상당수가 구직활동을 하는 점을 고려하여 근로장려금 수급자를 국민취업지원제도로 연계할 필요를 지적한다. 또한 근로장려금이 실업·노령 등 소득 상실 위험에 대비하는 기능은 미흡하다는 점을 고려하여 사회보험료 지원사업과 연계하는 방안을 검토한다. 근로장려금으로 사회보험료를 사후 납부하는 방안은 효과가 제한적이므로, 매월 소득 신고 체계가 확립되는 것을 계기로 근로장

려금의 지급 주기를 단축하고 사회보험료의 일부를 추가 지원할 필요가 있음을 지적한다.

## 제 2 장

### 근로장려금의 노동시장 성과 개선 효과 분석

#### 제1절 문제의식

근로장려금은 일을 하지만 소득이 낮은 저소득 가구를 대상으로 근로를 장려하고 소득을 지원하는 정책이다. 2009년 도입 당시에는 빈곤 탈출을 위해 근로를 장려하는 정책으로 출발하였지만, 2018년 최저임금의 대폭 인상을 계기로 최저임금을 대신하여 저소득 취업가구의 실질 소득을 지원하는 성격이 강화되고 있다. 2019년 지원대상 요건을 대폭 확대함에 따라 근로장려금은 저소득층을 대상으로 하는 가장 주요한 소득 지원제도로 발전하였다.

근로장려금이 빈곤을 줄이는 효과에 대해서는 대부분 일치한다. 이원진 외(2022: 190~191)는 2019년 이후 근로장려금의 빈곤을 감소 효과가 증가하여, 근로연령층을 대상으로 하는 공적 이전소득 관련 정책 가운데 가장 효과가 크다는 사실을 보여주고 있다. 일하는 가구를 대상으로 하기 때문에 약간의 소득 지원을 통해서도 빈곤선을 상회하는 가처분소득을 달성할 수 있다(김혜원, 2016). 다만, 소득 파악이 미흡하여 저소득 가구의 근로장려금 수급률이 낮고(이영욱, 2017), 주민등록상의 세대로 가구를 판정하기 때문에 세대를 분리한 청년이 근로장려금을 수급하기가 용이하여, 근로장려금이 실제 저소득 가구를 표적화하지 못하고 있다는 지적이 있다.

근로장려금의 노동 공급 효과에 대해서는 논란이 있다. 대체로 노동시장

참여는 늘리지만 근로시간은 줄어들 가능성이 지적된다. 신우리·송헌재(2018)는 점증구간에 속하는 가구의 노동공급은 증가하지만, 평탄구간 및 점감구간에 속한 가구 중 부부 가구는 노동공급을 감소시키는 효과가 있으며, 한부모 가구에는 유의한 영향이 없다는 분석 결과를 제시하고 있다. 2019년 개편에 따라 점증구간은 줄어들고 평탄·점감구간이 늘어나면서 근로장려금의 노동 공급 효과가 약화될 가능성이 지적된다.

선행 연구가 근로장려 측면의 효과에 중점을 둔 것과 달리, 본 연구는 근로장려금이 저소득층의 노동시장 성과를 개선하는지에 주목한다. 취업과 실업을 반복할 가능성이 높은 저소득층이 안정적으로 노동시장에 통합하기 위해서는 근로기간을 늘리거나 노동 소득을 늘려야 할 것이다. 그러나 근로시간이나 근로기간을 늘릴 경우 근로장려금의 급여액이 하락할 우려가 있다. 또한 취업 저소득층을 대상으로 하는 근로연계 소득지원제도가 더 나은 일자리로 이행을 지원하는지에 대한 평가는 부재하다. 본 연구는 실증적인 분석을 통해, 금전적인 인센티브로는 부족하며 고용정책적인 개입과 결합할 필요가 있음을 지적하고자 한다.

## 제2절 우리나라 근로장려금의 개편 과정과 특징

근로장려금을 처음 도입한 2009년에는 59만 가구에 4,540억 원이 지급되었으나, 2022년에는 436만 가구에 4조 4,450억 원 지급으로 크게 확대되었다. 근로장려금 확대는 소득자 유형의 확대, 연령/부양가족 요건의 폐지, 소득요건 상한의 확대 등 주로 지원대상 요건의 완화에 의한 것이었다. 도입 당시에는 근로소득자만을 대상으로 하였으나, 2012년 지급부터는 일부 사업소득자(보험설계사, 방문판매원)를 추가하였고, 2015년부터는 모든 사업소득자(전문직 제외)로 확대되었으며, 2019년에는 종교인이 추가되었다. 특히 2019년 연령 요건을 폐지하고 소득요건 상한을 대폭 확대하여, 근로장려금은 저소득층에 대한 가장 중요한 소득지원제도로 발전하였다.

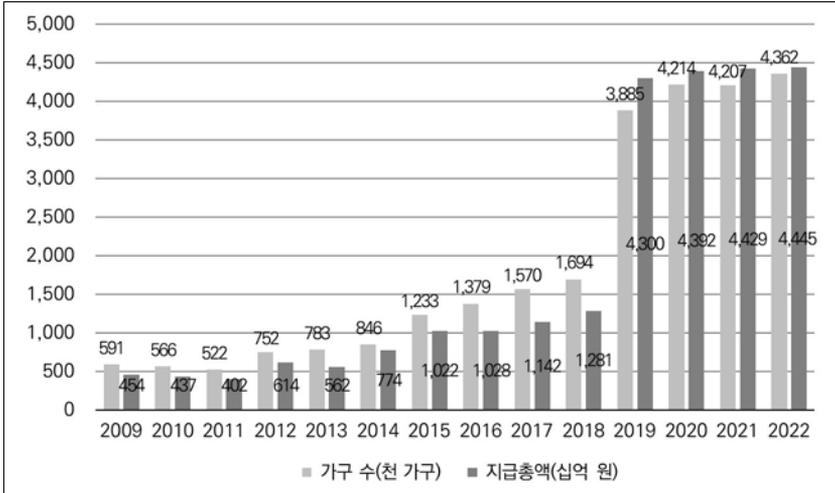
〈표 2-1〉 근로장려금 개편 과정

	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2022	2023			
소득 유형	근로소득 가구													
		+ 일부 사업소득 가구 (보험모집인, 방문판매인)			+ 모든 사업소득 가구 (고소득 전문직 사업자 제외)			+ 종교인						
연령/ 부양자녀요건	18세 미만 자녀 가구	배우자 또는 자녀 가구	단독 가구 : 60세+			50+	40+	30+	단독 가구 연령 폐지					
총소득요건 (만 원)	부부 합산 1,700만 원 미만	부양자녀수별 부부합산 1,300(0명)~2,500(3인 이상)		단독 1,300 홀벌이 2,100 맞벌이 2,500				2,000	2,200	3,000	3,200	3,600	3,800	
재산요건	1억 원 미만				1.4억 원 미만 (50% 감액 지급은 1억 원 이상)				2억 원 (1.4억 원 이상)		2.4억 원 (1.7억 원)			
주택요건	무주택													
	5천만 원 이하 1주택	6천만 원 이하 1주택			주택 요건 삭제									
기타	3개월 이상 생계, 주거, 교육급여 수급자 제외		신청년도 3월 생계, 주거급여 수급자 제외			기초생활수급자 제외 요건 폐지								
	근로소득 가구 반기 지급													
최대지급액 (만 원)	120	무자녀 70 1인 140 2인 170 3인 이상 200		단독 70 홀벌이 170 맞벌이 210			77	85	150	165	260	285	300	330
최대지급액 구간 (만 원)	800~1,200	무자녀 600~900 1인 800~1,200 2인 이상 900~1,200		단독 600~900 홀벌이 900~1,200 맞벌이 1,000~1,300				400~900		700~1,400 800~1,700				

자료 : 김재진 외(2020)의 〈표 2-II-10〉, 〈표 2-II-11〉, 김현경·이아영(2020)의 〈표 2-2-13〉을 보완.

[그림 2-1] 근로장려금 지급 추이

(단위: 천 가구, 십억 원)



자료: 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도.

2019년 근로장려금 확대에 따라 수급 가구는 2018년 169만 가구에서 2019년 389만 가구로 2배 이상으로 증가하였으며, 지급총액은 1.28조 원에서 4.3조 원으로 3배 이상으로 증가하였다. 2022년 기준으로 인구총조사 총가구수 22,383천 가구에서 근로장려금을 수급한 가구의 비율은 19.5%에 이른다. [그림 2-2]를 보면, 근로장려금 가구 수급률은 2018년 8.3%에서 2019년 18.6%로 급증하여, 2019년 근로장려금의 지원 대상 확대가 수급률 급증의 주된 계기였음을 보여준다. 광범하게 지원하는 대표적인 나라인 미국에서 소득세 신고자의 20% 내외가 EITC 환급을 받는 사실(안종석 외, 2017: 53)을 고려하면, 우리나라도 근로장려금을 광범하게 지원하는 나라에 해당한다.

2019년 근로장려금 개편에 따라 수급 가구의 구성이 크게 변화하였다. 2014년부터 결혼 및 맞벌이 여부로 가구 유형을 나누어 차등화된 소득 기준과 급여액을 지급하는데, 단독 가구의 연령 제한을 2013년 60세 이상부터 폐지하기 시작하여 2019년에는 30세 미만도 폐지함으로써 연령 요건이 완전히 폐지되었다. 또한 단독 가구의 소득 요건 상한은 기준중위소득 금액의 100%로 다른 가구 유형의 65%에 비해 대상 요건이 넓다<sup>2)</sup>. 이에 따라 전체

〈표 2-2〉 근로장려금 지원실적

(단위 : 천 가구, %)

		2018		2019		2022	
		가구 수	구성비	가구 수	구성비	가구 수	구성비
전체	가구수	1,694	(100.0)	3,885	(100.0)	4,362	(100.0)
	지급총액(백만 원)	1,281		4,300		4,445	
	평균 지급액(천 원)	756		1,107		1,019	
가구 유형	단독가구	795	( 47.0)	2,381	( 61.3)	2,956	( 67.8)
	홀벌이 가구	796	( 47.0)	1,230	( 31.7)	1,166	( 26.7)
	맞벌이 가구	102	( 6.0)	274	( 7.0)	240	( 5.5)
연령	30세 미만	31	( 1.8)	1,072	( 27.6)	1,254	( 28.7)
	40세 미만	280	( 16.5)	519	( 13.3)	544	( 12.5)
	50세 미만	400	( 23.6)	633	( 16.3)	586	( 13.4)
	60세 미만	433	( 25.6)	717	( 18.5)	710	( 16.3)
	60세 이상	551	( 32.5)	944	( 24.3)	1,268	( 29.1)
부양자녀 인원	0명	1,281	( 75.7)	3,256	( 83.8)	3,892	( 89.2)
	1명	236	( 13.9)	355	( 9.1)	269	( 6.2)
	2명	140	( 8.3)	220	( 5.7)	159	( 3.6)
	3명 이상	36	( 2.1)	55	( 1.4)	42	( 1.0)
근로유형	근로소득	1,079	( 63.7)	2,424	( 62.4)	2,598	( 59.5)
	상용근로소득	416	( 24.6)	1,047	( 26.9)	1,188	( 27.2)
	일용근로소득	544	( 32.1)	951	( 24.5)	1,030	( 23.6)
	중복	118	( 7.0)	426	( 11.0)	379	( 8.7)
	사업소득	596	( 35.2)	1,415	( 36.4)	1,749	( 40.1)
	사업장 사업자	210	( 12.4)	378	( 9.7)	359	( 8.2)
	인적 용역자	331	( 19.6)	919	( 23.7)	1,231	( 28.2)
	중복	55	( 3.2)	118	( 3.0)	159	( 3.7)
	종교인소득	19	( 1.1)	46	( 1.2)	15	( 0.4)
근로장려금 산정구간	점증구간	840	( 49.6)	1,177	( 30.3)	1,359	( 31.2)
	평탄구간	290	( 17.1)	947	( 24.4)	961	( 22.0)
	점감구간	564	( 33.3)	1,761	( 45.3)	2,043	( 46.8)

자료 : 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도.

2) 기획재정부, 「근로장려금 개편 방안」, 2018. 7. 18. 보도자료.

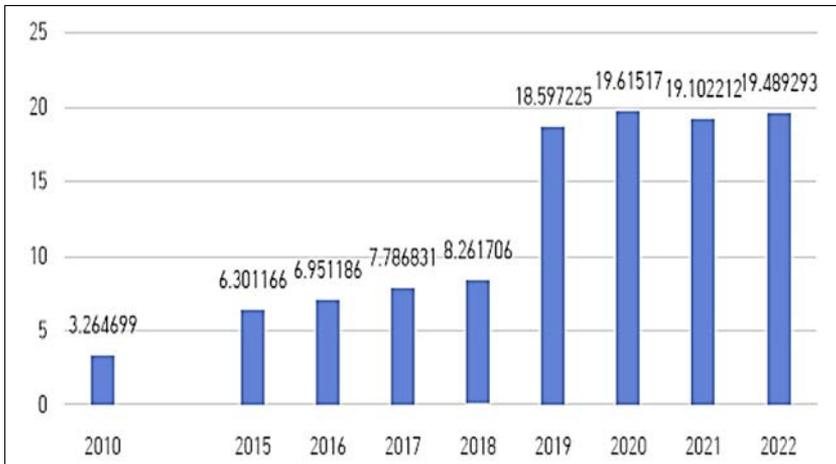
수급 가구 중 단독 가구의 비율은 2019년 61.3%로 급증하였으며, 30세 미만 수급가구 수 비율이 27.6%로 증가하였다. 부양자녀 인원별로 보면, 2012년 무자녀 가구도 수급 대상에 포함되었는데, 2019년 무자녀 가구의 비율이 83.8%에 이른다. 유자녀 가구 중심으로 지원하는 미국과 달리, 우리나라는 무자녀 가구가 전체 수급 가구의 대부분을 차지하고 있다.

근로 유형별로 보면, 2015년부터 모든 사업소득자가 지원 대상에 포함되었는데, 2019년 근로소득 가구가 62.4%, 사업소득 가구가 36.4%를 차지하고 있다. 사업소득 가구 가운데 사업소득이 원천징수되는 인적 용역자가 가장 많으며, 사업장 사업자는 낮은 재산 요건으로 인해 전체 수급 가구의 10% 내외에 머무르고 있다.

근로장려금 산정 구간을 보면, 2019년 대폭 확대에 따라 점증구간이 2018년 49.6%에서 2019년 30.3%로 감소하고, 점감구간이 33.3%에서 45.3%로 증가하여 근로 장려보다는 소득 지원의 성격이 강해졌다. 2023년 현재 점증률은 41% 내외로 미국보다 높지만,<sup>3)</sup> 점증 구간이 짧아서 근로 유인 기

[그림 2-2] 근로장려금 가구 수급률 추이

(단위 : %)

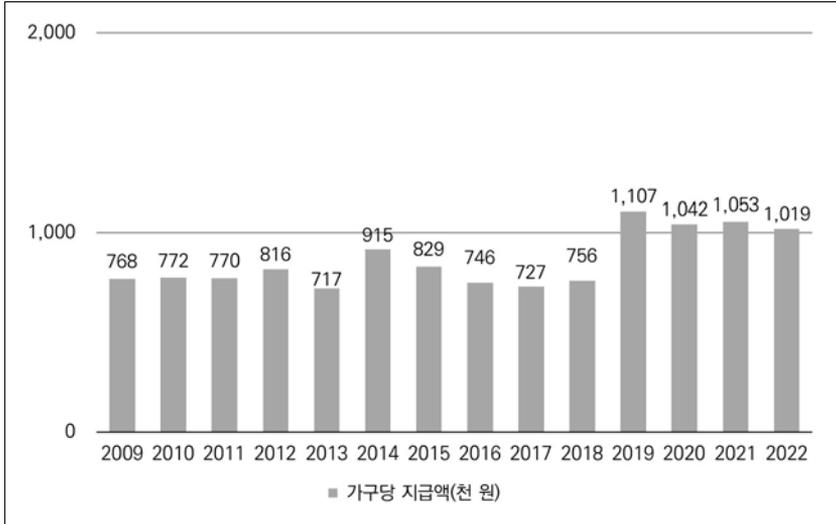


자료 : 국세청, 「국세통계연보」; 통계청, 「인구총조사」.

3) 2020년 기준으로 미국 EITC 점증률은 무자녀 7.65%, 1명 34.0%, 2명 40.0%, 3명 이상 45.0%이다(김재진 외, 2020: 88).

[그림 2-3] 가구당 근로장려금 지급액 추이

(단위 : 천 원)



자료 : 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도.

능이 낮다. 한편 2019년 이후 가구당 평균 지급액은 백만 원을 약간 상회하는 수준이어서, 근로장려금을 운영하는 다른 주요국들에 비해 급여액 수준이 낮다(안종석 외, 2017: 209). 그리고 근로장려금을 받을 수 있는 소득 상한이 최저임금 근로자를 포괄하지 못한다는 비판이 있지만, 영국, 캐나다도 마찬가지다. 점감 구간이 길어서 근로유인을 저해하는 효과는 적겠지만, 낮은 급여액 때문에 소득 지원의 효과도 크지 않을 것이다.

### 제3절 분석자료의 구성

한국복지패널(한국보건사회연구원·서울대학교)을 사용한다. 근로장려금 수급 가구가 과소 조사되는 조사자료의 한계를 가지지만, 저소득층 과대 표집으로 다른 조사자료에 비해 저소득층의 유효 관측치를 확보할 수 있고, 패널자료의 특성을 이용하여 근로장려금 수급자의 노동시장 특성과 이동을

분석할 수 있는 장점을 가지고 있다.

한국복지패널 자료는 근로장려금의 수급 요건인 가구 구성, 부부 합산 총소득, 재산 정보를 제공한다. 근로장려금은 전년도 근로소득 및 사업소득에 따라 수급 자격이 결정된다. 이에 이웃한 두 해 자료를 가구 단위로 결합하여, 각 연도 근로장려금 수급 정보를 포함한 가구별 전년도 조사자료를 결합하였다. 근로소득만 있는 거주자는 2019년부터 반기별로 근로장려금을 받을 수 있는데, 전년도 수급자격이 있어야 신청할 수 있으므로 이웃한 두 해 자료 결합에 문제가 없다. 예를 들어, 상반기 근로소득에 대해 하반기에 근로장려금을 신청하면, 급여액은 상반기 근로소득의 35%를 받지만, 수급 자격을 충족하기 위해서는 상반기 근로소득뿐만 아니라 전년도 수급자격도 충족해야 한다.

본 연구는 2019년 근로장려금 대폭 확대 개편을 전후하여 근로장려금 수급(자격)자의 노동 참여 실태를 파악하기 위해 한국복지패널 12~17차년도 자료를 사용하였다. 최종적으로 근로장려금 지급연도 2017~2021년 자료에 전년도 소득 활동 자료를 결합한 가구 및 개인 자료를 이용하여 분석자료를 구성하였다.

## 제4절 근로장려금 수급자의 특성

### 1. 근로장려금 수급자의 노동시장 특성

한국복지패널 자료에서 2021년 근로장려금을 수급한 가구는 전체 가구의 10.3%로 집계되었다. [그림 2-4]를 보면, 2019년 대폭 확대되기 이전에 근로장려금을 수급한 가구의 비율이 5% 내외에서 2배로 증가한 것이다. 그러나 앞서 살펴본 실제 가구 수급률보다 과소 조사된 문제가 두드러진다. 응답자의 진술에 의존한 수급률이 과소 산출한 원인일 수 있다. 이에 부부 합산 소득과 재산으로 근로장려금 수급자격 여부를 판별하여 집계한 수급자격 총

족률은 13.9%로 나타나, 여전히 실제 수급률보다 낮다. 한편 가구 기준의 차이가 수급률의 과소 조사에 기여할 수 있다. 근로장려금은 주민등록 세대 기준으로 가구를 구분하는 반면 복지패널은 미혼 자녀가 세대를 분리하더라도 생계를 같이하면 부모와 동일한 가구로 조사되어 근로장려금의 수급 가구가 적게 조사되었을 것이기 때문이다. 이러한 모수 추정의 한계에도 불구하고, 근로장려금을 수급한 가구와 개인의 소득 활동이 어떻게 변화하는지를 분석하기 위해서는 패널자료의 활용이 불가피하다.

〈표 2-3〉에 근로장려금을 수급한 가구의 가구소득 분포가 제시되어 있다. 가구 경상소득에서 공적 이전소득을 제외한 가구 시장소득 기준으로 기준 중위소득의 60% 이하인 저소득 가구 여부를 구분하였다. 저소득 가구의 근로장려금 수급률은 15.8%여서 전체 평균 수급률보다 높지만, 근로장려금을 수급한 가구의 47.1%에 그친다. 나머지 절반은 저소득이 아닌 가구인 것이다. 가구 시장소득을 10분위를 나누어 보면, 3분위의 근로장려금 수급률이

〈표 2-3〉 근로장려금 수급 가구의 가구소득 분포(2021)

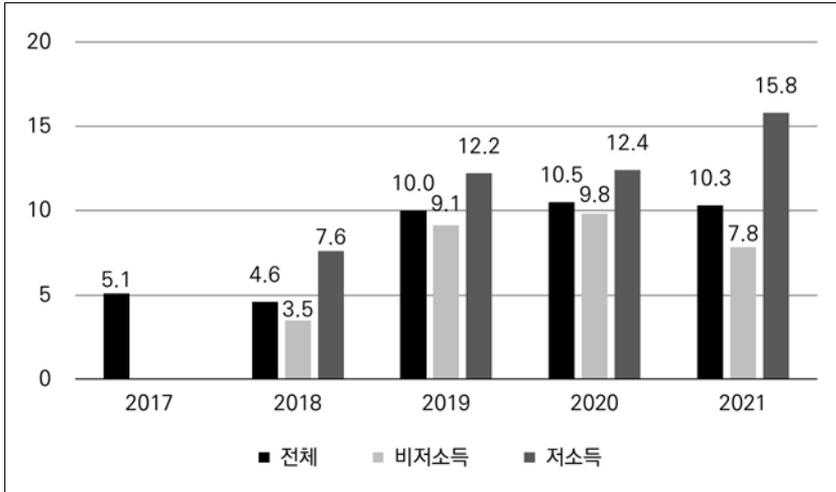
(단위: 천 가구, %)

		전체 가구	수급 가구	수급률	수급자 구성
전체		19,426	1,995	10.3	10.3
저소득 가구 여부	비저소득	13,491	1,055	7.8	52.9
	저소득	5,934	940	15.8	47.1
가구 시장소득 10분위	1	1,897	97	5.1	4.9
	2	1,925	295	15.3	14.8
	3	1,953	490	25.1	24.6
	4	1,965	406	20.7	20.4
	5	1,926	240	12.5	12.0
	6	1,981	196	9.9	9.8
	7	1,971	177	9.0	8.8
	8	1,952	65	3.3	3.2
	9	1,939	29	1.5	1.4
	10	1,916	0	0.0	0.0

자료 : 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 16~17차년도 결합자료.

[그림 2-4] 근로장려금 수급률 추이

(단위 : %)



자료 : 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 12~17차년도에 이웃한 연도별 결합자료.

가장 높지만, 중간소득 가구의 수급률도 높게 나타나며, 9분위에 속한 가구도 근로장려금을 수급하는 것으로 나타난다. 근로장려금이 저소득 가구를 정확히 표적화하지 못하고 있음을 시사한다. 일차적으로 소득 파악이 정확하지 않기 때문일 것이다. 또한 가구 소득을 부부 합산소득 기준으로 판별하기 때문에, 부부 이외 소득 있는 가구원이 포함된 가구의 경우, 높은 소득 분위에 속한 가구도 근로장려금을 수급할 수 있다(전병목·전영준, 2022).

근로능력이 있는 개인에 한정하여 근로장려금 수급자의 노동시장 특성을 살펴보았다. 근로능력자는 연령 기준, 신체적 근로가능 기준, 취업 가능 여건 기준을 모두 충족하는 자로 정의하였다. 연령 기준은 15~64세이며, 근로능력이 없어서 경제활동을 하지 않는다고 응답한 자는 신체적 근로가능 기준을 충족하지 못하는 자로 분류하였다. 근로 무능력·군복무·정규교육기관 학업·진학준비를 이유로 비경제활동상태에 있는 자는 취업 가능 여건을 충족하지 못한다고 조작적으로 정의하였다. <표 2-4>를 보면, 근로능력자의 9.8%가 근로장려금을 수급하며, 기준중위소득 60% 이하의 저소득 가구에 속한 근로능력자 가운데 22.9%가 근로장려금을 받은 것으로 나타난다. 저소득 가구에 속한 근로능력자의 근로장려금 수급률이 낮은 것은, 고용

〈표 2-4〉 근로장려금 수급자의 근로 특성(2021)

(단위: 천 명, %)

	근로능력자				저소득 가구의 근로능력자			
	전체	수급	수급률	수급자 구성	전체	수급	수급률	수급자 구성
전체	28,752	2,827	9.8	100.0	3,667	839	22.9	100.0
〈연간 근로개월〉								
0개월	6,014	511	8.5	18.1	1,793	252	14.0	30.0
1~3개월	932	127	13.6	4.5	292	93	31.7	11.0
4~6개월	1,420	295	20.8	10.4	349	73	20.9	8.7
7~9개월	1,318	261	19.8	9.2	224	69	30.7	8.2
10~11개월	1,060	116	11.0	4.1	111	32	29.4	3.9
12개월	18,009	1,516	8.4	53.6	898	320	35.7	38.2
〈주 근로시간〉								
15시간 미만	773	79	10.2	3.9	197	35	17.9	7.4
15~36시간 미만	3,328	553	16.6	27.4	539	211	39.1	44.2
36~52시간 미만	14,321	1,087	7.6	53.9	507	162	32.0	34.0
52시간 이상	2,836	298	10.5	14.8	197	69	35.3	14.5
〈연간 근로시간〉								
500시간 미만	826	113	13.7	5.6	195	47	24.1	9.8
500~1,000시간 미만	1,473	243	16.5	12.0	310	78	25.2	16.3
1,000~1,500시간 미만	1,749	301	17.2	14.9	297	120	40.3	25.1
1,500~1,800시간 미만	1,172	198	16.9	9.8	119	69	58.5	14.5
1,800시간 이상	16,030	1,162	7.2	57.6	520	164	31.5	34.3

자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 16~17차년도 결합자료.

를 자체가 낮은 것이 일차적인 원인이다.

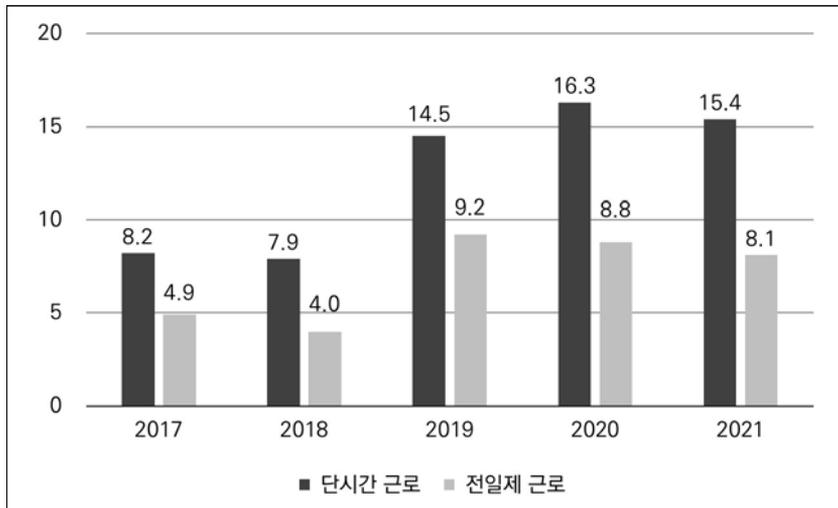
복지패널은 한 해 동안 유급으로 취업한 개월 수 정보를 제공하는데, 이를 이용하여 근로기간을 파악할 수 있다. 근로장려금을 수급한 근로능력자의 81.9%가 한 해 동안 유급 취업을 경험하고 있다. 4~6개월 근로하였을 때 근로기간별 근로장려금 수급률이 가장 높은 20.8%이며, 7~9개월 근로하였을 때도 20%가 근로장려금을 수급하고 있다. 연중 부분 취업자일수록 근로

장려금 지급률이 높음을 알 수 있다.<sup>4)</sup> 주당 근로시간별로 보면, 주 36시간 미만의 단시간 근로자가 근로장려금을 지급하는 비율이 상대적으로 높다. 단시간 근로가 근로장려금을 지급하는 데 유리함을 볼 수 있다. 연간 근로 기간과 주당 근로시간을 함께 고려한 연간 근로시간을 보면, 부분 취업자의 근로장려금 지급률이 상대적으로 높다. 요약하면, [그림 2-5]와 [그림 2-6]을 보면, 근로장려금 개편과 무관하게 단시간 근로 또는 연중 부분 취업일수록 근로장려금 지급이 용이하다는 것을 보여준다.<sup>5)</sup>

〈표 2-5〉에 근로장려금 지급자의 노동소득을 제시하였다. 시간당 노동소득을 보면, 최저임금의 1.2배 미만인 시간당 임금을 받는 저임금 근로자의 근로장려금 지급률이 20% 내외로 상대적으로 높다. 그러나 근로장려금을 받는 임금근로자의 절반 이상이 최저임금 1.2배 이상의 시간당 임금을 받고

[그림 2-5] 주 단시간 근로의 근로장려금 지급률 추이

(단위 : %)

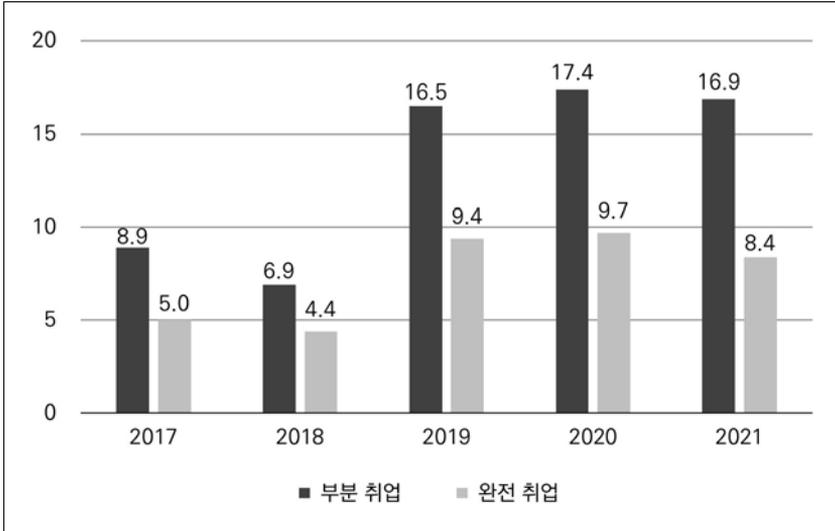


자료 : 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 12~17차년도 of 이웃한 연도별 결합자료.

- 4) 근로장려금 지급자의 절반 이상이 12개월을 일하는 것으로 나타나는데, 근로일 수가 적은 달도 1개월 동안 일한 것으로 조사되기 때문에 12개월 일한 자의 비율이 과대 측정되기 때문이다.
- 5) 다만, 저소득가구에서는 연중 계속 전일제 근로의 지급률이 높다. 가구 내 취업자 수가 적은 저소득 가구의 특성에 기인한다.

[그림 2-6] 연간 부분취업의 근로장려금 수급률 추이

(단위 : %)



자료 : 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 12~17차년도의 이웃한 연도별 결합자료.

있어서, 저임금 근로자에 표적화되어 있다고 말하기는 어렵다. 한 해 동안의 근로·사업소득을 연간 취업개월 수로 나누어 월 노동소득을 산출하였다. 월 노동소득으로도 보더라도, 209시간 기준 최저임금월액의 1.2배 미만인 월 임금을 받는 저임금 근로자의 근로장려금 수급률이 20% 내외로 높지만, 저임금이 아닌 근로자도 근로장려금 수급자의 3분의 1을 차지한다. 한편 비임금근로자의 근로장려금 수급률은 임금근로자보다 낮는데, 2억 원이라는 낮은 재산 기준으로 인해 임대료·원재료비·시설장비비 등이 큰 사업장 사업자는 근로장려금 수급 요건을 충족하기 어렵기 때문이다.

근로장려금이 근로를 증가하는 유인이 약하다는 점을 [그림 2-8]로 예시하였다. 2023년 기준으로 최저임금 근로자가 근로개월 수와 주당 근로시간에 따라 받을 수 있는 급여액을 제시한 것이다. 단독 가구에서 주당 15시간 일하는 최저임금 근로자는 6개월 이상 근로하면 최대 급여액을 받는다. 그러나 주당 30시간 일하는 근로자는 7개월부터 급여액이 감소하며, 주당 40시간 일하는 근로자는 5개월부터 급여액이 감소한다. 3인 홑벌이 가구는 주당 15시간 일하는 최저임금 근로자는 근로기간을 늘릴 경우 급여액이 증가

〈표 2-5〉 취업한 근로장려금 수급자의 노동소득(2021)

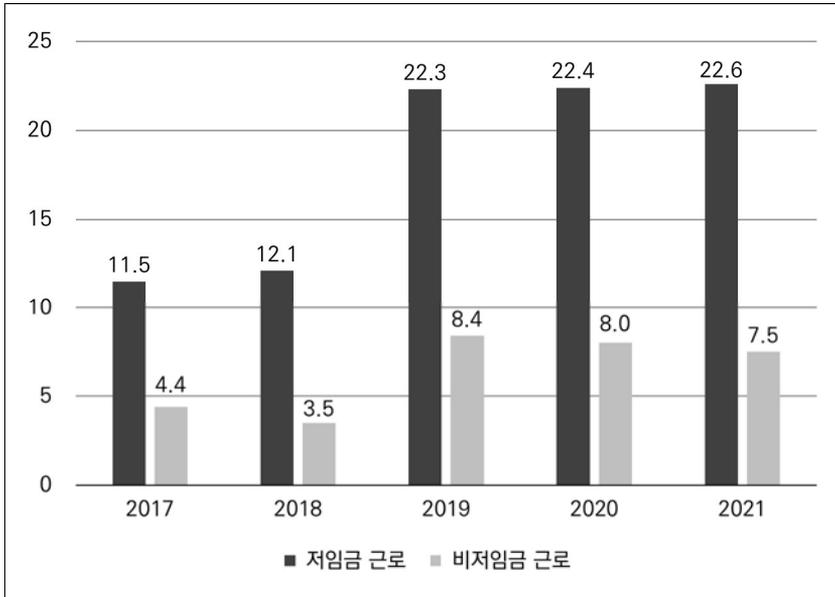
(단위: 천 명, %)

	근로능력자				저소득 가구의 근로능력자			
	전체	수급	발생	구성	전체	수급	발생	구성
〈시간당 노동소득〉								
최저임금 미만	1,374	365.5	26.6	18.1	266	150	56.7	31.5
최저임금*1.2 미만	1,632	314.4	19.3	15.6	247	100	40.7	21.0
최저임금*1.2 이상	14,362	1,076.4	7.5	53.4	395	124	31.5	26.0
비임금	3,900	260.4	6.7	12.9	533	103	19.3	21.5
〈월 노동소득〉								
최저임금월액 미만	3,304	738	22.3	36.5	640	314	49.1	65.5
최저임금월액*1.2 미만	2,200	361	16.4	17.8	116	26	22.7	5.5
최저임금월액*1.2 이상	11,881	666	5.6	32.9	158	36	22.9	7.6
비임금	3,900	260	6.7	12.9	533	103	19.3	21.4

자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 16~17차년도 결합자료.

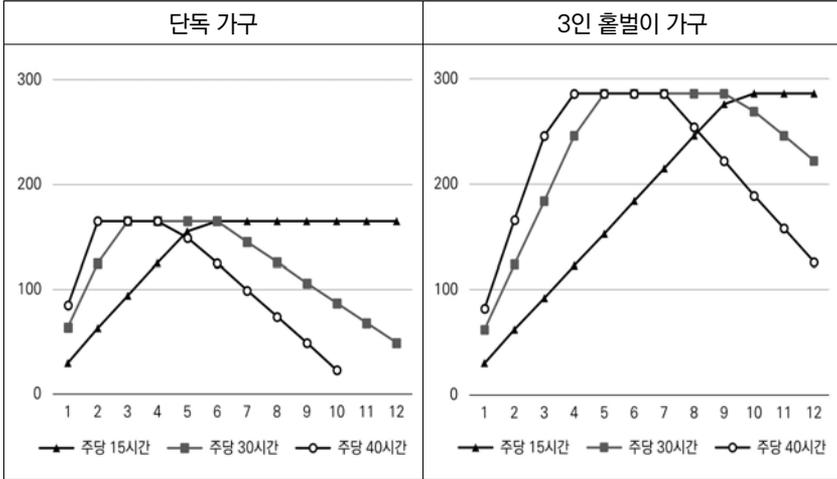
[그림 2-7] 저임금 여부별 근로장려금 수급률 추이

(단위: %)



자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 12~17차년도의 이웃한 연도별 결합자료.

[그림 2-8] 가구 유형에 따른 근로개월 및 주당 근로시간별 최저임금 근로자의 근로장려금 급여액(2023)



자료 : 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 12~17차년도 of 이웃한 연도별 결합자료.

하지만, 주당 30시간 근로로 늘리면 10개월 근로부터 급여액이 감소하며, 주당 40시간 근로로 늘리면 8개월 근로부터 급여액이 줄어든다. 단시간 근로 또는 부분 취업에 대한 유인은 근로장려금 수급자의 3분의 2 가까운 단독 가구에서 크게 나타난다.

## 2. 실업 위험과 고용안전망

우리나라 저소득층은 평균 실업기간이 짧지만 실업을 반복적으로 경험하는 특징을 가지고 있다. 따라서 특정 조사 시점의 실업 여부만으로는 저소득층의 실업 위험을 제대로 파악하기 어렵다. 한국복지패널은 실업을 동태적으로 파악할 수 있는 여러 설문이 있다. 여러 설문을 함께 고려하여 네 가지 기준으로 연간 실업 경험 여부를 측정하였다(이병희, 2017). 첫째, 연말 취업자 중 연중 실직을 경험하였다고 응답한 자, 둘째, 연말 취업자 중 취업기간이 12개월에 미치지 못하는 자, 셋째, 연말 미취업자 중 연간 구직활동을 하였다고 응답한 자, 넷째, 연말 미취업자 중에서 연중 취업경험이 있는 자.

2021년 근로장려금 수급자 가운데 연간 구직활동을 경험하는 비율은

31.2%에 이른다. 취업경험이 있는 자로 좁히면 34.4%로 소폭 증가한다. 저소득 가구에 속하면서 연간 취업경험이 있는 근로장려금 수급자 가운데 구직활동을 경험하는 비율은 무려 43.4%에 이른다.

구직을 경험한 근로장려금 수급자 가운데 비취업기간이 6개월 이상이 57.6%, 3~5개월이 29.6%를 차지한다. 저소득 가구에서 구직을 경험한 근로장려금 수급자의 비취업기간은 더 길게 나타난다. 66.8%는 6개월 이상의 비취업 기간을 경험하며, 3~5개월도 21.3%에 이른다.

근로장려금 수급자의 사회보험 가입률을 살펴보았다. 취업경험을 가진 근로장려금 수급자의 공적연금 가입률은 63.3%로 나타난다. 저소득 가구에서는 48.3%로, 절반에 미치지 못한다. 31.1%는 지역가입자지만 납부 예외 상태에 있으며, 18.8%는 취업 경험은 있는데도 적용 제외 상태에 있다. 납부 예외나 적용 제외 상태의 장기적인 지속은 노후 빈곤으로 이어질 우려가 크다.

취업경험이 있는 근로장려금 수급자에서 직장 가입자의 피부양자인 비율

〈표 2-6〉 근로장려금 수급자의 연간 구직경험(2021)

(단위: 천 명, %)

		근로장려금 수급자		저소득가구의 근로장려금 수급자	
		전체	취업경험	전체	취업경험
전체		2,827 (100.0)	2,315 (100.0)	1,155 (100.0)	844 (100.0)
구직 경험	A	177 ( 6.3)	177 ( 7.6)	75 ( 6.5)	75 ( 8.9)
	B	299 ( 10.6)	299 ( 12.9)	131 ( 11.4)	131 ( 15.6)
	C	341 ( 12.1)	254 ( 11.0)	183 ( 15.8)	143 ( 17.0)
	D	65 ( 2.3)	65 ( 2.8)	16 ( 1.4)	16 ( 1.8)
	소계	882 ( 31.2)	796 ( 34.4)	405 ( 35.1)	366 ( 43.4)
연간 비취업 기간	3개월 미만	113 [ 12.8]	113 [ 14.2]	48 [ 11.8]	48 [ 13.1]
	3~5개월	261 [ 29.6]	261 [ 32.8]	86 [ 21.3]	86 [ 23.6]
	6개월 이상	508 [ 57.6]	422 [ 53.0]	271 [ 66.8]	231 [ 63.3]

주: 1) A 연말 취업자 & 연중 실직 경험, B 연말 취업자 & 연중 비취업 경험, C 연말 미취업자 & 연간 구직경험, D 연말 미취업자 & 취업경험.

2) ( ) 안은 근로장려금 수급자 대비 구성비, [ ] 은 구직경험자 내 구성비임.

자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 16~17차년도 결합자료.

은 16.0%로 나타난다. 세대 또는 가구 단위로 가입하는 건강보험에서 의료보장의 사각지대는 존재하지 않지만, 소득 활동을 하고 있음에도 보험료를 납부하지 못하는 문제가 존재한다.

고용보험 가입률은 취업 경험이 있는 근로장려금 수급자에서 51.6%로 나타난다. 저소득 가구에서는 41.6%에 불과하여, 10명 가운데 6명은 적용 제

〈표 2-7〉 근로장려금 수급자의 사회보험 가입(2021)

(단위: 천 명, %)

		근로장려금 수급자		저소득가구의 근로장려금 수급자	
		취업경험	취업경험 & 구직경험	취업경험	취업경험 & 구직경험
공적 연금	직장 가입	1,027 ( 50.2)	287 ( 39.9)	266 ( 36.5)	131 ( 38.3)
	지역 가입	201 ( 9.8)	53 ( 7.3)	62 ( 8.5)	23 ( 6.6)
	임의 가입 등	48 ( 2.3)	24 ( 3.4)	19 ( 2.6)	8 ( 2.4)
	특수지역연금	7 ( 0.4)			
	연금 수급	12 ( 0.6)		5 ( 0.7)	
	납부 예외/미납	441 ( 21.5)	177 ( 24.6)	226 ( 31.1)	93 ( 27.4)
	미가입	35 ( 1.7)	16 ( 2.2)	13 ( 1.8)	3 ( 1.0)
	적용 제외	277 ( 13.5)	163 ( 22.6)	137 ( 18.8)	83 ( 24.3)
	계	2,048(100.0)	720(100.0)	728(100.0)	341(100.0)
건강 보험	직장 가입자	1,141 ( 49.3)	321 ( 40.4)	291 ( 34.5)	133 ( 36.3)
	직장 피부양자	370 ( 16.0)	188 ( 23.7)	100 ( 11.9)	67 ( 18.4)
	지역가입자	463 ( 20.0)	130 ( 16.4)	252 ( 29.9)	95 ( 25.9)
	지역 세대원	203 ( 8.8)	112 ( 14.1)	80 ( 9.5)	35 ( 9.5)
	의료급여 1종	45 ( 2.0)	10 ( 1.2)	42 ( 5.0)	10 ( 2.6)
	의료급여 2종	93 ( 4.0)	34 ( 4.3)	78 ( 9.3)	26 ( 7.2)
	계	2,315(100.0)	796(100.0)	844(100.0)	366(100.0)
고용 보험	비해당	651 ( 28.1)	355 ( 44.6)	287 ( 34.0)	172 ( 47.0)
	가입	1,194 ( 51.6)	326 ( 41.0)	351 ( 41.6)	146 ( 40.0)
	미가입	471 ( 20.3)	114 ( 14.4)	205 ( 24.3)	48 ( 13.0)
	계	2,315(100.0)	796(100.0)	844(100.0)	366(100.0)

주: 공적 연금은 18~59세, 건강보험은 15세 이상, 고용보험은 15~64세가 대상임.  
 자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 16~17차년도 결합자료.

의 상태이거나 적용 대상임에도 가입하지 않은 상태에 있어서 실업 위험으로부터 고용보험의 보호를 받을 수 없다.

근로장려금 수급자에 대한 소득 보장과 고용정책 프로그램을 살펴보았다. 구직경험이 있는 근로장려금 수급자의 9.0%가 생계급여를 받으며, 16.7%가 실업급여를 받아서, 중복을 제외하면 24.6%가 현금 급여를 받고 있다. 저소득 가구에 속한 구직 경험이 있는 근로장려금 수급자가 추가적인 소득 지원을 받는 비율은 30.3%에 그친다.

고용정책 프로그램은 다양하게 존재하는데, 이 글에서는 설문을 고려하여 근로능력이 있는 저소득층에게 일자리를 제공하는 자활근로·공동체, 재정을 통한 직접 일자리 제공, 교육훈련·일경험·취업성공패키지·고용서비스 등 취업지원서비스 등 세 가지로 분류하였다. 구직경험이 있는 수급자의 고용정책 프로그램 참여율은 17.2%이며, 저소득 가구에서는 27.1%로 나타난다. 고용정책 프로그램을 자세히 보면, 저소득 가구의 구직 경험이 있는 수급자 가운데 12.5%는 일자리 제공 프로그램에 참여하며, 14.6%가 취업지원서비스를 받고 있다.

〈표 2-8〉 근로장려금 수급자의 현금급여와 고용정책 프로그램 수혜율(2021)

(단위 : %)

		근로장려금 수급자		저소득가구의 근로장려금 수급자	
		전체	구직경험	전체	구직경험
현금급여	생계급여	8.3	9.0	16.9	15.6
	실업급여	5.8	16.7	6.7	17.1
	소계	13.7	24.6	22.7	30.3
일자리 /취업지원	자활근로/공동체	2.3	2.2	5.7	4.9
	직접 일자리	2.7	7.4	3.6	7.6
	취업지원	3.2	7.6	5.4	14.6
	소계	8.2	17.2	14.7	27.1
계		19.2	35.2	31.5	45.1

자료 : 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 16~17차년도 결합자료.

## 제5절 근로장려금과 노동시장 성과 개선 여부

### 1. 근로장려금의 노동시장 성과 개선 여부

이 글의 관심은 근로장려금이 수급자의 노동시장 성과를 개선하는지 여부다. 이에 근로장려금 수급이 다음 해 노동시장 성과에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석한다. 성과 지표는 취업 여부뿐만 아니라 노동시장 성과 개선 여부를 파악할 수 있는 근로시간, 월 노동소득을 사용하였다. 저소득층의 노동시장 변동성이 높다는 특성을 감안하여, 성과 지표로는 특정 시점의 지표가 아닌 연간 지표를 사용하고자 하였다. 연간 취업 여부는 근로기간과 관계 없이 유급으로 취업한 적이 있는가로 정의하였다. 연간 근로시간은 월 근로시간과 근로개월을 곱하여 계산하였다. 월 노동소득은 연간 근로소득과 사업소득을 합산한 금액을 한 해 동안의 근로 개월로 나누어 구하였다.

근로장려금의 효과에 관한 실증 분석에서 관건은 처치집단과 비교집단을 어떻게 설정하느냐이다. 수급자를 처치집단으로, 비수급자를 비교집단으로 설정할 경우, “근로장려금 수급자는 노동시장에 이미 참여하고 있는 사람들인 한편 근로장려금 비수급자는 노동시장에 참여하고 있지 않거나 다른 자격요건의 일부를 충족하지 못한 사람들”(박지혜·이정민, 2018에서 인용)이기 때문에, 근로장려금이 노동공급에 미치는 영향을 당연히 과대추정하게 된다. 본 연구에서는 처치집단과 최대한 유사한 비교집단을 설정하기 위하여, 수급요건을 충족하지만 수급하지 않은 자를 비교집단으로 정의하였다. <표 2-9>를 보면, 처치집단과 비교집단의 평균적인 노동시장 특성은 유사하게 나타난다.

2019년 근로장려금 대폭 확대 개편 전후를 포괄하기 위하여 한국복지패널 12~17차년도 자료를 사용하였다. 개인별로 결합한 불균형 패널 자료인데, 관측 못 하는 개인의 이질적인 특성을 통제하기 위하여 고정효과모형으로 추정하였다. 처치집단과 비교집단으로 구성한 분석 자료이므로 이중차분모형을 확장한 고정효과모형으로 다음 해 노동시장 성과에 미친 영향을

〈표 2-9〉 분석 표본의 노동시장 특성(수급자를 처치집단으로 설정)

(단위: %, 시간, 만 원)

	비교집단		처치집단	
	평균	(표준편차)	평균	(표준편차)
연간 취업경험률	84.8	(68.4)	83.2	(70.3)
연간 근로시간	1,860.9	(1,604.7)	1,807.1	(1,553.7)
월 노동소득	158.0	(152.6)	160.7	(141.4)
개인 수	1,379		1,335	
관측치 수	3,895		3,142	

주: 월 노동소득은 2020년 기준 소비자물가지수로 디플레이트함.

자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 12~17차년도에 이웃한 연도별 결합자료.

분석한 셈이다. 설명변수로는 노동시장 참여에 영향을 미칠 수 있는 연령, 학력, 유배우자 여부, 피부양자 수, 가구내 취업자 수, 생계급여 수급자 여부, 연도 더미를 통제하였다. 성과 지표로 연간 근로시간과 월 노동소득을 사용할 때는 산업, 직업, 사업체 규모 등 일자리 특성을 추가로 통제하였다.

추정결과를 보면, 수급요건을 충족하였지만 수급하지 않은 자에 비해 근로장려금 수급자는 다음 해 연간 취업률이 2.9%p 유의하게 높다. 반면 연간 근로시간은 4.0%p 유의하게 낮다. 즉, 근로 참여를 유인하는 효과(extensive margin)는 존재하지만, 근로하는 자의 근로를 증대하는 효과(intensive margin)는 발견되지 않으며 오히려 연간 근로시간을 줄이는 효과를 가진다. 노동시장에서 획득하는 근로/사업소득에는 유의한 영향을 미치지 않은 것으로 추정된다.<sup>6)</sup>

수급요건을 충족하였지만 수급하지 않은 자는 근로장려금을 신청하지 않았기 때문이다. 비교집단의 평균적인 노동시장 특성은 처치집단과 비슷하지만, 신청하지 않은 자는 근로장려금이란 제도의 인지 여부와 관계없이 관측하지 못하는 노동시장 참여(labor market attachment) 의지가 낮을 수도 있다. 이에 처치집단과 비교집단을 달리 설정해 보았다. 각 연도 수급자격 요건을 충족하는 자를 처치집단으로 설정하였다. 반면 비교집단은 소득

6) 두 집단 간의 노동시장 성과 추세는 발견되지 않았다. 시간 추세를 포함하더라도 분석 결과는 변경되지 않는다.

〈표 2-10〉 근로장려금 수급의 노동시장 성과 추정(고정효과모형)

	연간 취업		로그(연간 근로시간)		로그(월 노동소득)	
	추정 계수	(표준 오차)	추정 계수	(표준 오차)	추정 계수	(표준 오차)
수급	0.029	(0.010) ***	-0.040	(0.020) *	-0.002	(0.016)
F	5.08	***	7.65	***	6.11	***
관측치 수	6,781		4,891		5,526	
개인 수	2,772		2,205		2,355	

주: 1) 연령, 학력, 유배우자 여부, 피부양자 수, 가구내 취업자 수, 생계급여 수급자 여부, 연도 더미를 통제.

종속변수가 연간 근로시간과 월 노동소득인 모형에서는 산업, 직업, 사업체 규모를 추가로 통제.

2) \*는 10%, \*\*는 5%, \*\*\*는 1% 수준에서 유의함.

자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 12~17차년도의 이웃한 연도별 결합자료.

요건을 충족하지만 특정 요건을 충족하지 못하는 자로 정의하였다. 2019년 이후에는 연령 요건이 폐지되었으므로, 재산 요건을 충족하지 못하면서 소득 요건을 충족하는 자를 비교집단으로 설정하였다. 김문정 외(2020)가 지적하듯이, 재산은 단기적으로 바꾸기 어렵기 때문이다. 비교집단의 재산은 2억~4억 원으로 설정하였다. 〈표 2-10〉을 보면, 재산이 좀 더 많은 비교집단의 평균적인 노동시장 특성은 처치집단에 비해 다소 나은 것으로 나타난다.

〈표 2-11〉 분석 표본의 노동시장 특성(수급요건 충족자를 처치집단으로 설정)

(단위: %, 시간, 만 원)

	비교집단		처치집단	
	평균	(표준편차)	평균	(표준편차)
연간 취업경험률	84.2	(71.2)	82.8	(70.7)
연간 근로시간	1,970.8	(1,659.6)	1,733.6	(1,542.4)
월 노동소득	178.8	(179.1)	151.9	(150.1)
개인 수	1,314		1,793	
관측치 수	3,385		4,149	

주: 월 노동소득은 2020년 기준 소비자물가지수로 디플레이트함.

자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 12~17차년도의 이웃한 연도별 결합자료.

〈표 2-12〉 근로장려금 수급자격 충족자의 노동시장 성과 추정(고정효과모형)

	연간 취업	로그(연간 근로시간)	로그(월 노동소득)
	추정 (표준 계수 오차)	추정 (표준 계수 오차)	추정 (표준 계수 오차)
수급자격	-0.015 (0.011)	0.015 (0.025)	0.022 (0.020)
F	4.29 ***	7.62 ***	4.61 **
관측치 수	6,865	4,937	5,488
개인 수	2,836	2,246	2,372

주: 1) 연령, 학력, 유배우자 여부, 피부양자 수, 가구내 취업자 수, 생계급여 수급자 여부, 연도 더미를 통제.

종속변수가 연간 근로시간과 월 노동소득인 모형에서는 산업, 직업, 사업체 규모를 추가로 통제.

2) \*는 10%, \*\*는 5%, \*\*\*는 1% 수준에서 유의함.

자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 12~17차년도 of 이웃한 연도별 결합자료.

추정결과를 보면, 소득요건을 충족하지만 재산이 좀 더 많은 비교집단에 비해 수급요건을 충족한 자로 처치집단으로 할 경우, 근로장려금이 다음 해 노동시장 성과를 유의하게 개선하지는 않은 것으로 나타난다.<sup>7)</sup>

## 2. 2019년 근로장려금 확대의 노동시장 영향

2019년 근로장려금이 대폭 개편되었음을 감안하여, 개편 전후 근로장려금의 영향을 별도로 분석하였다. 2019년 지급하는 근로장려금 개편 방안은 2018년 8월 발표되었기 때문에 2018년 저소득 가구의 경제활동에 영향을 미쳤을 가능성이 있다. 이에 본 연구는 소득 귀속연도가 근로장려금이 확대되기 전인 2017년 자료와 근로장려금이 확대되고 코로나19의 영향을 받지 않는 2019년 자료를 결합하여 근로장려금 개편 전후의 성과 지표를 비교하였다.

2019년 근로장려금 개편에 따라 수급자격을 새로 충족하는 자를 처치집단으로 설정하였다. 개편 이전에도 수급자격을 충족한 자는 소폭의 급여액 인상은 있지만 처치집단으로 보기는 어렵다. 비교집단은 앞서와 마찬가지로 소득 요건은 충족하지만 재산 요건은 충족하지 않은 자로 설정하였다.

7) 별도로 제시하지 않았지만, 2년 후의 노동시장 성과도 유의한 영향을 미치지 않았다.

〈표 2-13〉 2019년 개편 전후 근로장려금의 효과 비교

(단위 : 시간, 만 원)

		개인 수	개편 전	개편 후	차이	이중 차이
연간 근로시간	개편 전 요건 충족	358	1,285.0	1,388.5	103.5	-69.8
	비교집단	266	1,646.5	1,675.4	28.9	
	개편 후 요건 충족	510	1,834.4	1,793.5	-40.9	
	비영향집단	3,709	2,026.4	1,921.6	-104.8	
월 노동소득	개편 전 요건 충족	358	124.7	142.6	18.0	0.0
	비교집단	266	183.1	201.2	18.2	
	개편 후 요건 충족	510	177.2	195.4	18.2	
	비영향집단	3,709	334.4	339.5	5.1	

주 : 월 노동소득은 2020년 기준 소비자물가지수로 디플레이트함.  
 자료 : 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 13~14차년도 결합자료와 15~16차년도 결합 자료.

〈표 2-14〉 2019년 근로장려금 개편이 근로시간에 미치는 영향(취업경험자)

	(1)		(2)	
	추정 계수	(표준 오차)	추정 계수	(표준 오차)
개편 전 요건 충족 집단*개편 후 시기	0.057	(0.997)	0.052	(0.998)
개편 후 요건 충족 집단*개편 후 시기	0.031	(0.867)	0.037	(0.869)
비영향 집단*개편 후 시기	-0.013	(0.723)	-0.013	(0.726)
개편 전 요건 충족 집단	-0.159	(0.035)	***	-0.155 (0.035) ***
개편 후 요건 충족 집단	0.053	(0.029)	*	0.048 (0.029) *
비영향 집단	0.104	(0.025)	***	0.104 (0.025) ***
개편 후 시기	0.010	(0.701)		0.015 (0.717)
최저임금 미만 집단*개편 후				0.076 (0.775)
최저임금 영향 집단*개편 후				-0.038 (0.389)
최저임금 미만 집단				-0.061 (0.025) **
최저임금 영향 집단				0.028 (0.014) **
Adj R-Sq	0.119		0.120	
N	8,655			

주 : 1) 종속변수는 로그(연간 근로시간).  
 2) 설명변수는 〈표 2-10〉과 동일.  
 3) 최저임금 미만 집단은 시간당 임금이 2017년 최저임금보다 낮은 것이며, 최저임금 영향 집단은 시간당 임금은 2017년 최저임금 이상이면서 2019년 최저임금의 130% 미만인 자료 설정함.  
 자료 : 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 13~14차년도 결합자료와 15~16차년도 결합 자료.

그리고 나머지는 근로장려금의 영향을 받지 않은 집단으로 분류하였다. 우리의 관심이 근로장려금이 노동시장 성과를 개선하느냐이므로, 분석 대상을 연간 취업경험자로 한정하였다.

선형확률모형으로 이중차분법을 적용하여 근로장려금 효과를 추정하였다. 2018~19년 최저임금이 대폭 인상되었기 때문에, 최저임금의 영향을 추가로 통제한 모형도 분석하였다. 근로장려금이 연간 근로시간이나 월 노동소득에 유의한 영향을 미치지 않은 것으로 추정되었다.

〈표 2-15〉 2019년 근로장려금 개편이 노동소득에 미치는 영향(취업경험자)

	(1)		(2)	
	추정 계수	(표준 오차)	추정 계수	(표준 오차)
개편 전 요건 충족 집단*개편 후 시기	-0.047	(1.080)	-0.053	(1.022)
개편 후 요건 충족 집단*개편 후 시기	-0.056	(0.950)	-0.071	(0.899)
비영향 집단*개편 후 시기	-0.109	(0.795)	-0.049	(0.755)
개편 전 요건 충족 집단	-0.167	(0.035)	***	-0.153 (0.033)
개편 후 요건 충족 집단	0.054	(0.030)	*	0.076 (0.029)
비영향 집단	0.335	(0.026)	***	0.254 (0.024)
개편 후 시기	0.174	(0.771)		0.074 (0.746)
최저임금 미만 집단*개편 후				0.385 (0.790)
최저임금 영향 집단*개편 후				0.164 (0.404)
최저임금 미만 집단				-0.813 (0.027)
최저임금 영향 집단				-0.342 (0.015)
Adj R-Sq	0.476		0.532	
N	9,346			

주: 종속변수는 로그(월 노동소득).

자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 13~14차년도 결합자료와 15~16차년도 결합 자료.

## 제6절 요약과 정책적 시사점

저소득층에 대한 가장 주요한 소득 지원제도인 근로장려금 수급자의 노동시장 실태와 효과를 분석하였다. 선행 연구에서 다루지 않은 질문인, 근로장려금이 저소득층의 노동시장 성과를 개선하는지를 한국복지패널자료를 이용하여 실증적으로 분석하였다. 주요한 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 단시간 근로 또는 연중 부분 취업일수록 근로장려금 수급률이 상대적으로 높다. 저소득층이 노동시장에 안정적으로 통합하기 위해서는 근로기간이나 근로시간을 늘릴 필요가 있는데, 수급자의 70%가 평탄구간이나 점감구간에 놓여 있어서 근로장려금이 취업자에게 근로를 늘리는 유인은 미약함을 시사한다.

둘째, 근로장려금 수급자의 30%는 연간 구직활동을 경험한다. 구직경험이 있는 근로장려금 수급자의 60% 내외가 6개월 이상의 비취업을 경험한다. 근로조건부 소득보장제도인 근로장려금으로 대응할 수 있는 실업 위험에 대한 대응이 필요함을 시사한다.

셋째, 취업경험이 있는 근로장려금 수급자의 40% 가까이가 공적 연금에 가입하지 않으며, 고용보험 미가입자도 절반에 이른다. 소득 활동을 하는 근로장려금 수급자에게 당장의 소득 지원도 필요하지만, 실업·노령 등의 사회적 위험에 대응할 수 있도록 사회보험의 보호를 확대할 필요가 있다(이병희 외, 2020).

넷째, 근로장려금이 노동시장 참여를 유인하는 효과는 처치집단을 어떻게 정의하느냐에 따라 달라진다. 그러나 근로기간이나 근로시간을 늘려 근로를 증대하는 효과나 노동시장에서 획득하는 소득을 늘리는 효과는 발견되지 않는다. 더 나은 일자리로 이행할 수 있도록 근로장려금 수급자에게 고용정책적인 개입을 결합할 필요가 있다.

## 제 3 장

# 2019년 실업급여 제도 변화가 노동시장에 미치는 영향 분석

### 제1절 문제 제기

최근 고용보험기금 재정 고갈에 대한 경고가 이어지면서 실업급여의 노동시장 성과에 대한 문제 제기와 함께 실업급여제도 개편에 대한 논의가 한창이다.

실업급여는 2019년 10월 1일 기준으로 이직자에 구직급여 지급기간 30일 연장과 구직급여 지급 수준을 60%로 상향하는 실업급여의 보장성을 강화하였는데, 이로 인해 실업급여 수급자들의 구직활동 의욕을 낮추는 도덕적 해이가 나타나 재취업 성과를 낮추고 있으며, 반복적으로 실업급여를 수급하는 행태가 확산되어 고용보험기금 재정 상황이 악화된다는 것이다.

그런데 지난 실업급여 제도 개편 시 하한액 적용자의 경우 구직급여는 하향 조정되었다. 즉 구직급여 하한액은 이직일이 2019년 10월 1일 이전인 경우 최저임금의 90%였으나 이직일이 2019년 10월 1일 이후인 경우 최저임금의 80%로 하향 조정되었다. 이에 실업급여 하한액 적용자는 2018년 82.8%에서 2021년 78.0%로 전체 실업급여 수급자 대비 비중이 낮아졌다. 하한액 적용자의 임금대체율은 2018년 80.7%에서 2021년 83.3%로 높아졌으나, 임금대체율의 개념이 실업급여 수급액 하한액 적용자는 평균적으로 자신의 평균임금의 83.3%를 수급한다는 의미이므로 하한액 적용자 중 일부

만 자신의 평균임금보다 더 많은 실업급여액을 수급하는 셈이다. 하한액 적용자는 자신의 평균임금의 60%가 최저임금의 80%보다 적을 경우에 해당하므로 기본적으로 저임금근로자이다. 또한 실업급여는 비자발적 사유로 실업에 처한 경우만 받을 수 있다. 2022년 실업급여 수급자의 83.8%는 '경영상의 이유', '계약만료, 공사종료' 사유로 이직하고 있어 불안정 근로계층이라 할 수 있다.

실업급여는 저임금 비자발적 실업자에게 안정적인 소득을 제공하여 생활안정과 적극적인 구직활동을 보장하는 대표적인 고용안전망이다. 실업급여 제도를 개편하기 위해서는 우선적으로 보장성이 강화된 실업급여가 구직의욕을 낮추는 도덕적 해이를 조장하는지에 대해 분석하여, 실업급여가 건전하게 운용되고 있는지를 평가할 필요성이 있다.

이에 본 장에서는 보장성 강화 전후 실업급여 수급자의 재취업과 재취업의 질에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

## 제2절 분석자료와 방법

본 연구에서는 한국고용정보원 고용정보분석센터에서 연구용으로 구축한 'DW고용노동행정' 자료를 이용하여 2019년 실업급여제도변화 전후 실업급여 수급자의 재취업 성과와 재취업의 질에 미치는 영향을 실증분석 한다.

실업급여 수급자의 재취업 성과는 실업급여 수급 후 6개월 이내 취업 여부와 이직 전후 실질임금을 재취업 일자리 질의 대리변수로 측정하여 그 효과를 분석한다.

실업급여 수급 후 6개월 이내 취업 여부는 실업급여 수급자격 및 지급DB와 고용보험 피보험자격취득DB를 결합하여 실업급여 수급 완료 후 처음 고용보험자격을 취득한 일자리 유무로 산출하였다. 또한 이직 전 직장의 임금은 실업급여 수급자격자DB에서 실업급여액을 산정하기 위한 기초 임금인 이직 전 3개월 평균임금일액을 시간당 임금으로 환산한 후 소비자물가지수로 할인하여 시간당 실질임금으로 변환하였다. 재취업 일자리의 임금은 고

용보험 자격취득 당시 신고하는 취득 시 임금을 시간당 실질임금으로 변환하여 사용하였다. 고용보험자격취득 신고 시 임금은 월 평균보수이므로, 이직 시 3개월 평균임금과 비교는 무리가 없을 것으로 판단된다.

분석 대상은 이직일 2019년 10월 1일을 기준으로 2년 이전, 이후 상용 근로자이면서 전일제 근로자 실업급여 수급자격자이다. 2년 전후의 취업 성과를 보는 이유는 실업급여 수급자의 취업 성과를 확인하기 위해서는 수급 후 일정 기간이 지난 후 시점이어야 하기 때문이다. 또한 실업급여수급자의 실업급여 수급기간 만기 일자를 2022년 12월 31일인 경우로 한정하였다. 실업급여 수급기간 만기 일자는 실업급여수급자격자가 실제로 수급을 완료한 날이 아니라 자신이 받을 수 있는 실업급여를 100% 소진했을 경우 일자이다. 실업급여 수급 완료 후 6개월 이내 재취업 여부를 파악하기 위해서는 2023년 6월 30일까지 취업한 사실을 파악해야 하고, 소진율을 정확하게 파악하기 위해 실업급여 수급기간 만기 일자가 2022년 12월 31일 경우로 제한하였다.

본 연구에서 소정급여일수의 연장, 구직급여 인상 등 실업급여 제도 변화가 노동시장 성과에 미치는 영향을 보기 위해 이중차분법을 활용하였다. 분석에 활용한 자료가 제도 개선 전후 2년이라는 두 시점에서 지속적으로 관측된 자료이므로, 다른 특성들을 통제하고서 제도 개선의 효과를 추정하기 위함이다.

소정급여일수 증가와 임금대체율의 변화가 취업 성과와 재취업 일자리 질에 미치는 영향을 분석하기 위한 추정식은 다음과 같다.

$$y = \beta_0 + \beta_1(t \times g) + \beta_2t + \beta_3g + \epsilon$$

여기서  $y$ 는 종속변수로 본 분석에서는 실업급여 수급자의 6개월 이내 취업여부와 재취업 질을 판단하기 위해 로그 시간당 실질임금이다.  $g$ 는 개인의 소진자 비율 더미변수, 임금대체율 60%(80%) 이상 더미변수이며,  $t$ 는 실업급여 제도 변화 전후 시간 더미변수이다.

### 제3절 실업급여 수급자격자 현황과 특징

여기서는 실업급여 수급만기일이 2022년 12월 31일 이전인 실업급여수급자의 현황<sup>8)</sup>과 특성을 살펴보자. <표 3-1>에서 보는 바와 같이 2021년 기준 실업급여 수급자는 1,246천 명으로 90.5%가 상용근로자였으며, 일용근로자는 116천 명으로 9.3%를 차지하였다. 예술인, 노무제공자는 2021년부터 실업급여를 수급하고 있으나 자영업자를 포함하여도 전체 실업급여 수급자의 0.2%만 차지하고 있다. 이에 실업급여 수급자격자 현황은 상용근로자를 중심으로 살펴보고자 한다.

실업급여 수급자 수는 경기상황에 따라 변동하지만 고용보험 가입자가 늘면서 대체로 증가하는 추이를 보였다. 2021년 기준 상용직 실업급여 수급

<표 3-1> 실업급여 수급자격자 수 추이

(단위: 천 명, %)

	2017	2018	2019	2019		2020	2021
				2019a	2019b		
상용	892 (92.5)	979 (90.5)	1,059 (90.5)	703 (91.3)	356 (89.1)	1,262 (90.4)	1,128 (90.5)
일용	71 (7.4)	102 (9.4)	110 (9.4)	66 (8.6)	43 (10.8)	133 (9.5)	116 (9.3)
자영업, 예술인, 노무제공자	1 (0.1)	1 (0.1)	1 (0.1)	1 (0.1)	0 (0.1)	1 (0.1)	2 (0.2)
합계	964 (100.0)	1,082 (100.0)	1,170 (100.0)	770 (100.0)	400 (100.0)	1,396 (100.0)	1,246 (100.0)

자료: 한국고용정보원, 고용보험행정DB.

8) 실업급여 수급자격 인정자는 실업급여 신청 기준이나 실업급여 수급기간 만기일을 2022년 12월 31일 이전으로 제한하여 추출하였다. 이 경우 2022년 실업급여 수급자는 2022년 1월 1일 이후 신청하고 12월 31일이 수급기간 만기일인 경우만 포함되어 있어 연간 수급자 수에는 미치지 못하게 된다. 이에 2021년 기준으로 실업급여 수급자 현황을 서술하였다.

자는 1,128천 명이었으며 2017~2021년 동안 연평균 4.8% 증가하였다. 코로나19 상황에서 2020년 수치가 다소 높아졌으나 2021년 노동수요가 살아나면서 실업급여 수급자 수는 줄어들었다.

인적속성별로 실업급여 수급자 특성을 나타낸 것이 <표 3-2>이다.

실업급여 수급자를 성별로 보면, 여성 실업급여 수급자 수가 남성보다 다소 많았으며, 지속적으로 증가하였다. 여성 실업급여 수급자 증가는 여성들이 고용보험 가입 일자리에 진입하고 있다는 사실과 함께 여성들이 비자발적으로 일자리를 떠날 가능성이 상대적으로 높다는 것을 반영한다.

연령별로 보면, 20대 이하와 50대 이상 실업급여 수급자 비중이 높아졌다. 특히 실업급여 수급자 중 60대 이상의 비중이 매우 높아지고 있다. 60~64세 비중은 2017년 12.7%였던 것이 2021년 17.0%로 높아졌으며, 2013년부터 65세 이상 고령층도 65세 이전에 취업한 자리에서 비자발적으로 이직한 경우 실업급여를 받으면서 그 비중도 함께 높아지고 있다.

<표 3-3>은 실업급여 수급자의 이직 전 직장의 규모별 비중 추이를 보여준다. 5인 미만 사업체, 300인 이상 사업체의 비중이 상대적으로 높았다. 2021년 기준으로 5인 미만 사업체 규모가 24.2%로 가장 높고, 300인 이상 사업

<표 3-2> 인적속성별 실업급여 수급자 추이

(단위 : 천 명, %)

		2017	2018	2019	2019		2020	2021
					2019a	2019b		
전체		892	979	1,059	703	356	1,262	1,128
성	남성	46.2	46.4	46.3	45.5	48.0	46.1	45.0
	여성	53.8	53.6	53.7	54.5	52.0	53.9	55.0
연령	29세 이하	17.8	17.6	18.0	18.5	17.1	18.7	18.6
	30대	22.7	21.2	20.1	21.4	17.5	19.0	18.2
	40대	21.2	21.1	20.4	21.5	18.3	19.7	19.2
	50대	21.5	21.9	21.9	21.9	22.1	22.0	21.3
	60~64세	12.7	13.8	15.0	12.9	19.3	15.6	17.0
	65세 이상	4.1	4.4	4.5	3.9	5.8	5.0	5.7

자료 : 한국고용정보원, 고용보험행정DB.

〈표 3-3〉 사업체규모별 실업급여 수급자 비중 추이

(단위: 천 명, %)

	2017	2018	2019	2019		2020	2021
				2019a	2019b		
전체	892	979	1,059	703	356	1,262	1,128
5인 미만	22.9	22.9	23.2	24.8	19.8	23.6	24.2
5~9인	14.2	14.0	13.7	15.1	10.9	13.3	13.3
10~29인	19.1	18.1	18.0	19.0	15.9	17.3	16.9
30~99인	15.3	14.5	14.0	13.5	15.0	13.6	13.1
100~299인	11.0	11.0	9.5	9.0	10.5	9.4	9.1
300인 이상	17.5	19.6	21.7	18.6	27.8	22.8	23.5

자료: 한국고용정보원, 고용보험행정DB.

체 규모가 23.5%, 10~29인 사업체 규모 16.9%, 5~9인 사업체규모 13.3% 순이었다. 100~299인 미만 사업체규모가 9.1%로 가장 낮았다. 주목할 만한 것은 최근 들어 이직 전 직장이 300인 이상 대규모 사업체인 실업급여 수급자 비중이 상당히 높아졌다는 것이다. 2017년 17.5%에서 2021년 23.5%로 급격하게 높아지는 추이를 보였다.

실업급여 수급자의 이직 전 직장의 산업분포를 보면, 〈표 3-4〉와 같다. 실업급여 수급자는 이직 전 산업 중 제조업이 가장 많고, 다음으로 보건업 및 사회복지 서비스업, 도매 및 소매업, 사업시설관리 및 사업지원 서비스업 순으로 많았다. 이직 전 직장의 산업이 제조업과 사업시설관리 및 사업지원 서비스업이었던 비중은 낮아지고, 보건업 및 사회복지 서비스업, 공공행정·국방 및 사회보장행정 등 서비스업을 중심으로 비중이 높아지고 있다.

실업급여 수급 요건을 갖춘 이직자들이 실업급여 신청까지 소요 기간을 살펴보자. 〈표 3-5〉에서 보는 바와 같이 이직자 평균적으로 이직일에서 실업급여 신청일까지는 고용보험 피보험자격 상실 후 평균적으로 23~30일 정도 걸리는 것으로 나타났다.

남성보다는 여성의 평균 실업급여 신청 소요 기간이 더 길고, 연령이 높을수록 실업급여 신청 소요 기간이 더 짧은 것으로 나타난다. 이는 남성, 고연령일수록 가구주이거나 가구 부양자일 가능성이 높아 실직으로 인한 생

〈표 3-4〉 산업별 실업급여 수급자 추이

(단위: 천 명, %)

	2017	2018	2019	2019		2020	2021
				2019a	2019b		
A	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5
B	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
C	20.2	20.3	19.4	19.8	18.7	18.0	16.3
D	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
E	0.5	0.5	0.5	0.4	0.7	0.5	0.5
F	4.2	4.7	4.8	5.1	4.1	4.3	4.3
G	11.8	11.9	12.0	12.9	10.3	12.5	12.0
H	3.6	3.7	3.9	4.0	3.8	4.3	4.1
I	6.2	6.4	6.9	7.3	6.1	9.2	7.8
J	3.1	3.0	3.2	3.3	3.0	3.0	3.0
K	2.3	1.9	1.9	1.8	2.2	1.7	1.9
L	3.7	3.6	3.5	3.5	3.5	3.1	3.4
M	4.7	4.5	4.4	4.5	4.3	4.2	4.4
N	12.1	12.0	11.7	10.9	13.2	12.0	11.4
O	5.7	5.6	6.0	3.4	11.1	6.6	8.0
P	4.8	4.6	4.5	5.2	3.3	4.2	4.8
Q	12.5	12.6	12.5	13.7	10.2	11.8	13.4
R	1.4	1.4	1.5	1.1	2.2	1.6	1.5
S	2.4	2.4	2.2	2.2	2.4	2.3	2.4

주 : A. 농림어업, B. 광업, C. 제조업, D. 전기·가스·증기 및 수도사업, E. 하수폐기물처리·원료재생 및 환경복원업, F. 건설업, G. 도소매업, H. 운수업, I. 숙박 및 음식점업, J. 출판·영상·방송통신 및 정보서비스업, K. 금융 및 보험업, L. 부동산업 및 임대업, M. 전문·과학 및 기술서비스업, N. 사업시설관리 및 사업지원 서비스업, O. 공공행정·국방 및 사회보장행정, P. 교육서비스업, Q. 보건업 및 사회복지 서비스업, R. 예술·스포츠 및 여가관련 서비스업, S. 협회 및 단체·수리 및 기타개인서비스업.

자료 : 한국고용정보원, 고용보험행정DB.

계유지를 위해 실업급여를 더 빨리 신청하는 것으로 해석된다(박진희 외, 2016: 34).

실업급여 수급자의 소정급여일수별 분포를 보면 〈표 3-6〉과 같다. 2019

〈표 3-5〉 실업급여 신청까지 평균 소요기간

(단위 : 일)

		2017	2018	2019	2019		2020	2021
					2019a	2019b		
전체		29.8	28.7	27.5	28.5	25.5	24.5	23.4
성	남성	26.1	25.3	24.5	25.4	22.8	22.2	21.3
	여성	33.0	31.6	30.0	31.1	27.9	26.4	25.1
연령	29세 이하	32.1	31.3	30.0	30.9	28.2	25.4	24.2
	30대	33.4	32.1	30.7	31.4	28.8	27.0	25.7
	40대	27.3	26.5	25.8	26.2	25.0	23.9	22.9
	50대	28.6	27.6	26.7	27.7	24.8	24.0	23.3
	60~64세	25.7	24.5	23.7	25.3	21.7	21.8	20.8
	65세 이상	31.3	30.2	26.6	28.6	24.0	24.6	23.1

자료 : 한국고용정보원, 고용보험행정DB.

〈표 3-6〉 소정급여일수별 실업급여 수급자 비중 추이

(단위 : %)

	2017	2018	2019	2019		2020	2021
				2019a	2019b		
90일	22.8	22.1	14.2	21.3	-	-	-
120일	17.8	16.9	17.4	17.6	17.0	13.0	14.3
150일	21.3	21.3	20.8	21.3	19.6	22.5	21.8
180일	16.1	16.1	18.3	16.5	21.8	22.9	22.8
210일	13.6	14.2	14.8	14.3	15.6	17.0	16.2
240일	8.4	9.5	10.5	8.8	13.8	14.0	13.7
270일	-	-	4.1	0.0	12.3	10.5	11.3

자료 : 한국고용정보원, 고용보험행정DB.

년 10월 1일을 기준으로 소정급여일수가 30일씩 늘어나, 연령과 피보험가입기간에 따라 실업급여를 120~270일 동안 받을 수 있다. 2021년 실업급여 수급자의 소정급여일수는 180일 비중이 22.8%로 가장 높았고, 150일, 210

일, 120일 순이었다. 2019년 10월 1일 이전에는 소정급여일수 90일과 150일 비중이 가장 높았고, 이어서 120일, 180일 순이었으나 실업급여 수급자 역시 고령화되고 있어 이 비중이 변화한 것으로 보인다.

실업급여 수급자의 구직급여일액을 기준으로 수급자의 유형을 구분해 보면, 최저임금과 연동하여 최저임금의 90% 수준으로 결정되는 구직급여일액 하한액 적용자는 그 비중이 제도 개선 기준일 2019년 10월 1일 전까지 높아지다가 2019년 10월 1일 이후 최저임금의 80%로 하향 조정되면서 하한액 적용자의 비중은 약 5~8%p 정도 낮아졌다. 2019년 하한액은 제도 개선 기준일 전후 60,120원으로 동일하였으나 이 금액이 최저임금의 90%보다는 낮아 하한액 적용자 비중이 낮아진 것이다. 반면, 정률 적용자와 구직급여일액 상한액 적용자 비중은 상대적으로 크게 늘어났다.

실업급여의 임금대체율은 실업자들의 생계안정을 위해 얼마나 충분히 지급되는지 확인할 수 있는 지표이다. 실업급여의 임금대체율은 전직 실업자의 이직 전 임금수준과 비교한 구직급여 지급액의 비율을 말하며, 여기서는 실업급여 수급자격 인정자의 퇴직 전 3개월 평균임금일액 대비 구직급여일액의 비율이다. 인적속성별로 실업급여의 임금대체율을 보면 <표 3-8>과 같다. 2021년 전체 실업급여수급 자격자의 평균 구직급여일액은 61,548원, 평균임금일액은 95,931원으로 실업급여의 임금대체율은 64.2%를 기록하였다. 실업급여의 임금대체율은 등락이 있지만 대체로 높아졌다.

<표 3-7> 구직급여일액 유형별 실업급여 수급자 추이

(단위: 천 명, %)

	2017	2018	2019		2020	2021	
			2019a	2019b			
하한액	746 (83.6)	811 (82.8)	889 (83.9)	609 (86.7)	279 (78.3)	991 (78.6)	879 (78.0)
정률	24 ( 2.7)	39 ( 4.0)	37 ( 3.5)	22 ( 3.1)	15 ( 4.3)	59 ( 4.7)	55 ( 4.8)
상한액	121 (13.6)	129 (13.2)	133 (12.6)	71 (10.1)	62 (17.3)	211 (16.7)	194 (17.2)

자료: 한국고용정보원, 고용보험행정DB.

〈표 3-8〉 인적속성별 구직급여 임금대체율

(단위: 원, %)

		2017	2018	2019a	2019b	2020	2021
구직 급여 일액	전체	47,156	55,216	60,916	61,498	61,457	61,548
	남성	47,521	55,850	61,457	62,210	62,183	62,305
	여성	46,809	54,598	60,409	60,713	60,736	60,801
	29세 이하	46,792	54,555	60,348	60,728	60,666	60,719
	30대	47,206	55,162	60,821	61,532	61,527	61,540
	40대	47,319	55,514	61,201	61,785	61,804	61,860
	50대	47,239	55,455	61,153	61,612	61,609	61,721
	60~64세	47,281	55,531	61,166	62,010	61,854	62,080
	65세 이상	46,853	54,656	60,546	60,744	60,917	61,005
평균 임금 일액	전체	87,572	89,850	94,018	96,518	102,278	95,931
	남성	105,601	107,427	110,868	112,760	118,395	111,391
	여성	70,422	72,699	78,195	78,602	86,254	80,666
	29세 이하	70,773	74,001	78,889	79,201	86,090	79,788
	30대	87,709	88,511	93,618	93,380	101,496	92,019
	40대	92,979	93,933	98,734	100,034	107,442	98,101
	50대	97,906	99,032	101,421	105,883	110,122	104,244
	60~64세	90,442	97,020	99,873	106,268	109,534	108,500
	65세 이상	72,046	75,749	84,408	82,577	89,920	85,861
임금 대체율	전체	53.8	61.5	64.8	63.7	60.1	64.2
	남성	45.0	52.0	55.4	55.2	52.5	55.9
	여성	66.5	75.1	77.3	77.2	70.4	75.4
	29세 이하	66.1	73.7	76.5	76.7	70.5	76.1
	30대	53.8	62.3	65.0	65.9	60.6	66.9
	40대	50.9	59.1	62.0	61.8	57.5	63.1
	50대	48.2	56.0	60.3	58.2	55.9	59.2
	60~64세	52.3	57.2	61.2	58.4	56.5	57.2
	65세 이상	65.0	72.2	71.7	73.6	67.7	71.1

주: 1) 전일제 상용근로자임.

2) 임금대체율은 평균임금일액 대비 평균 구직급여일액의 비율이며, 평균임금일액이 0이거나 미싱이거나 평균임금일액의 상위 1%는 제외되었음.

자료: 한국고용정보원, 고용보험행정DB.

상·하한액 적용자의 임금대체율을 보면, 하한액 적용자는 2019b를 정점으로 낮아지는 추이를 보이는 반면, 상한액 적용자의 임금대체율은 대체로 높아지는 추이를 보인다. 하한액 적용자는 이직 전 평균임금일액이 상승하고 있으나 상한액 적용자의 이직 전 평균임금일액이 2020년 이후 낮아졌기 때문이다.

전체 실업급여 수급자격자 중 소정급여일수를 모두 소진한 비율을 보면 <표 3-10>과 같다. 소정급여일수 소진자 비율은 2019년 실업급여 제도 변화

<표 3-9> 상·하한액적용자의 인적속성별 임금대체율

(단위 : %)

		2017	2018	2019a	2019b	2020	2021
하한액적용자 전체		66.2	79.5	80.7	85.7	84.0	82.2
성	남성	58.1	74.0	74.8	82.2	80.5	79.3
	여성	73.7	84.1	85.8	88.6	86.6	84.3
연령	29세 이하	72.2	80.5	82.9	86.1	84.6	83.0
	30대	63.5	75.3	77.0	82.7	81.5	80.2
	40대	64.1	80.3	81.1	86.1	84.8	83.1
	50대	62.8	81.5	82.1	87.2	85.2	83.2
	60~64세	69.8	80.6	80.7	86.0	83.7	81.6
	65세 이상	74.1	82.1	83.2	86.0	83.8	81.4
상한액적용자 전체		28.0	30.4	29.4	35.3	30.7	38.7
성	남성	28.1	30.2	30.0	34.9	32.0	37.7
	여성	27.8	31.1	26.9	36.8	26.6	42.8
연령	29세 이하	28.7	32.8	26.3	40.4	25.7	45.5
	30대	31.9	34.2	30.7	40.7	33.1	44.9
	40대	29.2	32.0	31.1	36.5	32.2	40.9
	50대	24.5	26.9	27.6	29.9	28.1	34.0
	60~64세	26.8	29.8	29.8	35.5	32.2	36.4
	65세 이상	26.8	30.4	26.6	33.5	30.2	42.2

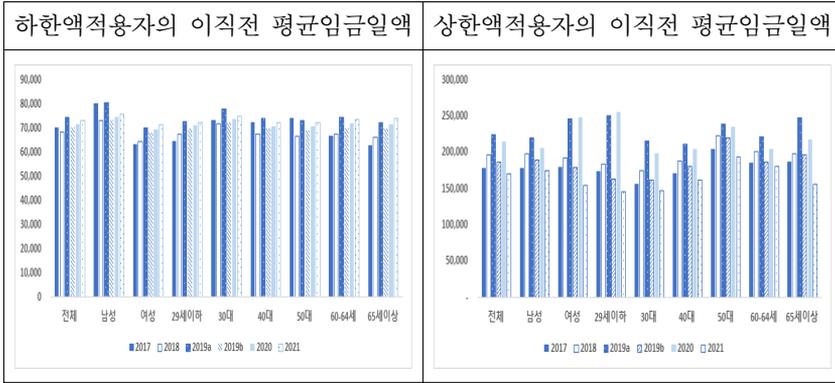
주 : 1) 전일제 상용근로자임.

2) 임금대체율은 평균임금일액 대비 평균 구직급여일액의 비율이며, 평균임금일액이 0이거나 미상이거나 평균임금일액의 상위 1%는 제외되었음.

자료 : 한국고용정보원, 고용보험행정DB.

[그림 3-1] 실업급여수급 상·하한액 적용자의 이직 전 평균임금일액

(단위 : 원)



주 : 1) 전일제 상용근로자임.

2) 임금대체율은 평균임금일액 대비 평균 구직급여일액의 비율이며, 평균임금일액이 0이거나 미성이거나 평균임금일액의 상위 1%는 제외되었음.

자료 : 한국고용정보원, 고용보험행정DB.

후 인적속성별, 소정급여일수별로 차이를 보이기는 하나 대체로 낮아졌다. 2021년 전체 실업급여 수급자 중 소진자 비율은 67.0%였다. 이는 실업급여 제도 변화 이후 2019b년 67.3%, 2020년 69.2%보다 낮아졌고, 실업급여 제도 변화 이전인 2017년부터 2019a년까지 꾸준히 증가하였던 것과 대비된다.

성별로 실업급여 수급자격자 중 소정급여일수를 모두 소진한 비율을 보면, 남성보다는 여성이 소정급여일수를 모두 소진한 비율이 더 높았다. 2021년 남성에서 소정급여일수를 100% 소진한 비율은 60.9%였으며, 여성의 소정급여일수 100% 소진 비율은 72.0%였다. 남·여 모두 실업급여 제도 변화 이전보다 소정급여일수를 모두 소진한 비율은 대체로 낮아졌다.

연령별로 실업급여 수급자격자 중 소정급여일수를 모두 소진한 비율을 보면, 40대가 실업급여 100% 소진비율이 가장 낮았고, 40대보다 젊거나 나이가 들수록 100% 소진자 비율은 높아졌다.

소정급여일수별로 보면, 소정급여일수가 150일인 경우 100% 소진자 비율은 2021년 70.0%로 가장 높았고, 120일인 경우 100% 소진자 비율은 67.3%였으며, 180일인 경우 100% 소진자 비율은 66.8%, 210일인 경우 100% 소진자 비율은 65.2%였다. 180일과 210일은 실업급여 제도 변화 이전

보다 소정급여일수를 모두 소진한 비율이 높아졌고, 120일, 150일, 240일은 실업급여 제도 변화 이전보다 소정급여일수를 모두 소진한 비율이 낮아졌다. 270일은 실업급여 제도 변화 이후 100% 소진자 비율이 낮아지고 있다.

소정급여일수가 30일씩 늘어났으나 실업급여 수급자들은 늘어난 실업급여 소정급여일수를 모두 소진하지는 않는 것으로 확인되었다.

실업급여의 임금대체율은 구직자의 구직활동에 영향을 미쳐 취업 성과에 영향을 미친다. <표 3-11>에서 실업급여 수급 후 6개월 이내 취업 여부를 보면, 실업급여의 임금대체율 60~80% 미만 구간에서 취업한 비중이 가장 높았고 60~80% 미만 구간 전후 임금대체율에서 취업한 비중은 다소 낮았다. 실업급여 제도 변화 이후에는 전체 임금대체율 구간에서 취업한 비중은 다

<표 3-10> 실업급여 수급자격자의 소정급여일수 소진자 비율

(단위: %)

		2017	2018	2019a	2019b	2020	2021
전체		61.6	66.7	70.4	67.3	69.2	67.0
성	남성	53.2	59.1	62.7	61.8	62.8	60.9
	여성	68.8	73.3	76.8	72.3	74.7	72.0
연령	29세 이하	69.1	72.6	76.8	69.8	70.8	68.1
	30대	61.2	65.8	69.6	67.5	69.3	67.9
	40대	56.4	61.8	65.4	63.3	66.0	63.9
	50대	58.2	64.2	67.4	64.5	67.2	64.3
	60~64세	62.4	68.7	73.2	68.3	71.0	68.4
	65세 이상	73.6	77.0	80.4	78.8	78.8	77.1
소정 급여 일수	90일	70.2	73.1	78.5	-	-	-
	120일	65.9	70.3	74.0	62.6	69.9	67.3
	150일	60.5	66.6	70.5	71.0	72.8	70.0
	180일	54.2	60.4	64.3	67.5	69.6	66.8
	210일	53.1	59.8	62.8	65.7	66.7	65.2
	240일	60.0	66.1	67.4	65.0	65.0	63.8
	270일	-	-	-	71.9	69.4	68.1

주: 전체 실업급여수급자에서 실업급여수급일수=소정급여일수인 수급자 비율.  
자료: 한국고용정보원, 고용보험행정DB.

소 낮아졌다. 이는 2019년 10월 1일 이후 구직급여일액을 평균임금의 60%로 높였으나 하한액을 최저임금의 80%로 하향 조정함으로써 전반적으로 실업급여 수급자의 임금대체율이 낮아진 데 기인한다.

소정급여일수별로 구직급여 수급 후 6개월 이내 취업 여부를 보면 <표 3-12>와 같다. 대체로 소정급여일수가 120~180일 사이에 있는 경우 실업급여 수급 후 6개월 이내 취업한 비중이 가장 높았다. 2019년 10월 1일 이후 소정급여일수가 늘어난 후 대체로 소정급여일수별로 취업한 비중은 다소 낮아졌다.

<표 3-13>은 구직급여 유형별로 수급 완료 후 6개월 이내 취업한 비중이다. 앞의 <표 3-11>과 유사하게 구직급여일액 산정 시 정률 적용자의 경우 실업급여 수급 후 6개월 이내 취업한 비중이 높았다. 2019년 10월 1일 이전에는 정률 적용자와 상한액 적용자의 취업 비중이 하한액 적용자보다 높았으나, 실업급여 제도 변화 이후에는 정률 적용자와 하한액 적용자의 취업 비중이 더 높았다.

<표 3-11> 실업급여의 임금대체율 구간별 취업 여부

(단위 : %)

		40% 미만	40~60% 미만	60~80% 미만	80~100% 미만	100% 이상
2017	미취업	24.0	22.2	22.7	25.5	28.8
	취업	76.0	77.8	77.3	74.5	71.2
2018	미취업	34.1	29.5	30.3	33.9	36.5
	취업	65.9	70.5	69.7	66.1	63.5
2019a	미취업	34.6	30.8	30.9	33.4	35.3
	취업	65.4	69.2	69.1	66.6	64.7
2019b	미취업	37.9	32.1	31.9	35.4	38.3
	취업	62.1	67.9	68.1	64.6	61.7
2020	미취업	33.2	30.4	28.5	30.4	32.2
	취업	66.8	69.6	71.5	69.6	67.8
2021	미취업	29.2	32.8	29.4	30.2	32.7
	취업	70.8	67.2	70.6	69.8	67.3

자료 : 한국고용정보원, 고용보험행정DB.

〈표 3-12〉 소정급여일수별 취업 여부

(단위 : %)

		90일	120일	150일	180일	210일	240일	270일
2017	미취업	29.4	20.6	24.2	21.3	23.8	31.3	-
	취업	70.6	79.4	75.8	78.7	76.2	68.7	-
2018	미취업	39.8	32.3	34.2	27.0	28.1	34.3	-
	취업	60.2	67.7	65.8	73.0	71.9	65.7	-
2019a	미취업	37.0	34.1	34.7	28.5	28.8	34.0	-
	취업	63.0	65.9	65.3	71.5	71.2	66.0	-
2019b	미취업	-	49.1	32.3	33.6	28.6	30.5	37.6
	취업	-	50.9	67.7	66.4	71.4	69.5	62.4
2020	미취업	-	38.9	27.5	29.1	27.2	30.0	36.4
	취업	-	61.1	72.5	70.9	72.8	70.0	63.6
2021	미취업	-	29.2	26.8	28.0	29.6	34.0	42.0
	취업	-	70.8	73.2	72.0	70.4	66.0	58.0

자료 : 한국고용정보원, 고용보험행정DB.

〈표 3-13〉 구직급여 수급유형별 취업 여부

(단위 : %)

		하한액 적용자	정률 적용자	상한액 적용자
2017	미취업	25.0	23.7	24.0
	취업	75.0	76.3	76.0
2018	미취업	33.6	28.9	31.4
	취업	66.4	71.1	68.6
2019a	미취업	33.3	29.7	32.6
	취업	66.7	70.3	67.4
2019b	미취업	36.0	30.4	33.2
	취업	64.0	69.6	66.8
2020	미취업	30.6	27.7	31.1
	취업	69.4	72.3	68.9
2021	미취업	30.1	28.8	33.0
	취업	69.9	71.2	67.0

자료 : 한국고용정보원, 고용보험행정DB.

하한액 적용자의 실업급여 수급 후 6개월 이내 취업한 비중은 2017년 75.0%, 2018년은 66.4%, 2019년9월30일 66.7%였다가 2019년 10월 이후 64.0%, 2020년 69.4%, 2021년 69.9%로 높아진 반면, 상한액 적용자의 실업급여 수급 후 6개월 이내 취업한 비중은 2017년 76.0%, 2018년은 68.6%, 2019년 9월 30일 67.4%였다가 2019년 10월 이후 66.8%, 2020년 68.9%, 2021년 67.0%로 낮아졌다.

## 제4절 실업급여 제도 변화의 효과 분석

본 절에서는 30일 연장된 구직급여 지급 기간과 구직급여 평균 임금의 50%에서 60%로 상승, 그리고 최저임금의 90%에서 80%로 하한액 감소의 제도 변화 효과를 계량적으로 분석하고자 한다.

실업급여 수급자의 노동시장 성과를 분석한 최근의 연구들은 실업급여가 실업기간 동안 유동성 제약을 완화시켜 재취업 일자리 질을 높인다는 결과를 보여주고 있다. Kugler et al.(2021)의 최근 연구에서는 실업급여 수급기간이 길수록 재취업 임금이 더 높고, 구직자-일자리 간 매칭효율성이 더 높다는 실증분석 결과를 도출하였고, 이 영향은 여성, 저학력자 등에서 더 크다는 것을 밝혔다. Farooq et al.(2020)은 미국에서 도입된 실업급여 수급기간의 연장이 근로자의 학력 수준과 직무 요구 수준 간의 불일치를 감소시키는 것을 확인했다. 특히 유동성제약을 경험하는 여성, 유색인종과 저학력자의 경우 재취업 일자리의 질을 높인다는 분석결과를 제시하였다. Kyyrä & Pesola(2017)는 핀란드에서 실업급여 수급기간이 노동시장에 미치는 영향을 분석하였는데, 1주일의 추가급여가 예상실업기간을 0.15주만큼 증가시키는 것으로 추정하였으나 직업 안정성으로 효과를 측정할 때 재취업의 질에 긍정적인 영향을 미치는 것을 확인하였다. Nekoei & Weber(2017)의 연구는 실업급여가 구직활동을 증가시켜 통계적으로 유의하게 재취업임금에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 실증적으로 제시하였다. 우리나라에서도 윤정향·이시균(2010), 이병희(2015), 박진희·윤정혜·최기성(2016), 박비

곤(2022) 등 최근의 연구들에서 실업급여가 구직자들의 유동성제약을 완화시켜 재취업 및 임금에 긍정적인 영향을 미친다는 결과를 보여주고 있다.

본 연구에서는 이중차분법을 이용하여 소정급여일수 증가로 인한 소진율의 변화와 임금대체율의 변화가 재취업 성과와 재취업 일자리 질에 미치는 영향에 대해 회귀분석을 하고자 한다. 이중차분법 분석 결과는 <표 3-14>~<표 3-17>과 같다.

<표 3-14>와 <표 3-15>는 소진율과 임금대체율의 변동이 구직급여 수급 후 6개월 이내 취업에 미치는 영향을 분석한 것이다. 실업급여 제도 변화가 구직급여 수급 후 6개월 이내 취업 여부에 영향을 미치는 변수는 이중차분 변수인 소진자 더미와 제도 변화 더미와 교호항, 임금대체율 60%(하한액 적용자는 80%) 이상 더미와 제도 변화 더미의 교호항이다. 이직 전 사업체 규모, 산업 등 사업체 특성별 변수들과 성, 연령 등 인구학적 변수들로 통제하였다.

<표 3-14>에서 보는 바와 같이 이중차분변수의 계수를 통해 실업급여 제도 변화 효과를 보면, 실업급여의 소정급여일수를 100% 소진하지 않는 경우 취업에 긍정적인 영향을 미치고, 제도 변화 이후 코로나19로 취업상황이 나빠졌으나 이러한 요인을 제외한 실업급여 제도 변화 이후 소진자 비율의 변화는 통계적으로 유의하게 취업 성과를 높이는 것으로 나타났다.

실업급여 관련 변수들이 취업 성과에 미치는 영향을 보면, 소정급여일수는 210일 수급자에 비해 소정급여일수가 길어질수록, 120일 이하일수록 취업 가능성이 높았고, 210일 수급자와 비교하여 180일과 150일 소정급여일수를 지닌 수급자의 취업 가능성은 낮았다. 소정급여를 모두 소진하지 않을수록 취업할 가능성이 높았으며, 구직급여수급 유형이 정률 적용 수급자보다는 하한액 적용 수급자의 취업 가능성이 높았고, 상한액 적용 수급자보다는 정률 적용 수급자의 취업 가능성이 높았다. 이직 전 직장의 속성변수를 보면, 대규모 사업체보다는 중소기업에서 이직한 실업급여 수급자의 취업가능성이 통계적으로 유의하게 높았다. 이직 전 산업은 공공서비스인 경우가 다른 산업에서 이직한 경우보다 취업할 가능성이 통계적으로 유의하게 높았다.

하한액 적용자만을 따로 떼어 이중차분변수의 계수를 통해 실업급여 제

〈표 3-14〉 구직급여 수급기간 변화가 재취업에 미치는 영향 추정(로짓모형)

	전체			하한액 적용자		
	추정 계수	(표준 오차)		추정 계수	(표준 오차)	
상수	2.7302	0.0093	***	2.7610	0.0081	***
소정급여일수(기준: 210일)						
90일	0.1569	0.0059	***	0.1291	0.0065	***
120일	0.0273	0.0049	***	0.0334	0.0055	
150일	-0.0616	0.0044	***	-0.0466	0.0050	***
180일	-0.0696	0.0045	***	-0.0588	0.0051	***
240일	0.0023	0.0053		0.0120	0.0065	*
270일	0.0803	0.0073	***	0.1242	0.0099	***
수급유형(기준: 정률)						
하한액	0.0219	0.0064	***			
상한액	-0.0161	0.0070	**			
소진자더미	-1.3773	0.0051	***	-1.3541	0.0061	***
제도변화시기더미(기준: 2019년 10월 1일 이전)	-0.3694	0.0063	***	-0.3422	0.0075	***
소진자더미 x 제도변화시기더미	0.0896	0.0068	***	0.0849	0.0080	***
성별(기준: 여성)						
남성	-0.0009	0.0028		-0.0030	0.0031	***
연령(기준: 60세 이상)						
29세 이하	-0.5565	0.0050	***	-0.5739	0.0055	***
30대	-0.3335	0.0047	***	-0.3783	0.0052	***
40대	-0.2812	0.0047	***	-0.3153	0.0054	***
50대	-0.2053	0.0044	***	-0.2139	0.0051	***
이직 전 사업체규모(기준: 중소기업)						
300인 이상	-0.0127	0.0034	***	0.0056	0.0040	
이직 전 산업(기준: 공공서비스)						
도소매, 운수, 음식숙박(G,H,I)	-0.0948	0.0038	***	-0.1468	0.0041	***
사업서비스(J,K,L,M)	-0.0722	0.0045	***	-0.0897	0.0052	***
광공업및사업지원서비스(B,C,N)	-0.0960	0.0035	***	-0.1283	0.0040	***
개인서비스및 농업(R,S,T,A)	-0.0973	0.0069	***	-0.1172	0.0075	***

주: \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

자료: 한국고용정보원, 연구용 DW고용노동행정DB.

도변화 효과를 본 것이 <표 3-14>의 우측에 제시된 결과이다. 하한액 적용자도 전체 실업급여 수급자와 마찬가지로 소정수급일수를 다 소진하지 않을수록 취업에 긍정적인 영향을 미치고, 제도 변화 이후 코로나19 등의 요인으로 취업 상황이 나빠졌으나 이러한 요인을 통제하고 순수하게 소정급여일수 30일씩 증가시킨 정책은 실업급여 수급자의 소진자 비율에 영향을 끼쳐 통계적으로 유의하게 취업 성과를 높이는 것으로 나타났다.

<표 3-15>는 임금대체율의 변동이 취업 성과에 미치는 영향을 분석한 결과이다. 이중차분변수의 계수를 보면, 임금대체율 60% 이상인 실업급여 수급자의 경우 취업에는 부정적인 영향을 미치고, 실업급여 제도 변화 전 시기가 제도 변화 후 시기보다 취업 성과가 더 높았으나 실업급여 제도 변화 이후의 시기에 임금대체율이 상승한 수급자의 취업 성과는 통계적으로 유의하게 긍정적으로 영향을 미치고 있었다.

실업급여 관련 변수들이 취업 성과에 미치는 영향을 보면, 임금대체율 40% 이하와 비교하여 임금대체율이 40~60% 미만인 실업급여 수급자의 경우는 취업 가능성을 통계적으로 유의하게 높이는 것으로 나타났다. 반면 임금대체율 80% 이상인 경우는 임금대체율 40% 이하인 수급자와 비교하여 취업 가능성을 통계적으로 유의하게 낮추었다.

이직 전 직장의 속성변수를 보면, 대규모 사업체보다는 중소기업에서 이직한 실업급여 수급자의 취업 가능성은 통계적으로 유의하게 높았다. 이직 전 산업은 공공서비스인 경우가 다른 산업에서 이직한 경우보다 취업할 가능성이 통계적으로 유의하게 높았다.

하한액 적용자만을 따로 떼어 이중차분변수의 계수를 통해 실업급여 제도 변화 효과를 본 것이 <표 3-15>의 우측에 제시된 결과이다. 하한액 적용자도 전체 실업급여 수급자와 마찬가지로 임금대체율 60% 이상인 실업급여 수급자의 경우 취업에는 부정적인 영향을 미치고, 실업급여 제도 변화 전 시기가 제도 변화 후 시기보다 취업 성과가 더 높았으나 실업급여 제도 변화 이후의 시기에 임금대체율이 상승한 수급자의 취업 성과는 통계적으로 유의하게 긍정적으로 영향을 미치고 있었다.

다음으로 실업급여가 구직자의 재취업 일자리 질에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 분석결과는 <표 3-16>~<표 3-17>과 같다. 여기서 재취

〈표 3-15〉 임금대체율 변화가 재취업에 미치는 영향(로짓모형)

	전체		하한액 적용자	
	추정 계수	(표준 오차)	추정 계수	(표준 오차)
상수	1.6826	0.0079	1.7687	0.0104
임금대체율(기준: 40% 이하)				
40~60% 미만	0.0334	0.0068		
60~80% 미만	0.0043	0.0070	-0.0251	0.0088
80~100% 미만	-0.0419	0.0082	-0.0536	0.0091
100% 이상	-0.1631	0.0083	-0.1562	0.0100
임금대체율 60% 이상 더미	-0.0365	0.0056	-0.0712	0.0054
제도변화시기더미(기준: 2019년 10월 1일 이전)	-0.2864	0.0046	-0.2402	0.0043
임금대체율 60% 이상 더미×제도변화시기더미	0.0785	0.0056	0.0515	0.0059
성별(기준: 여성)				
남성	0.1173	0.0028	0.0887	0.0031
연령(기준: 60세 이상)				
29세 이하	-0.4693	0.0043	-0.5124	0.0048
30대	-0.2827	0.0043	-0.3545	0.0049
40대	-0.1730	0.0043	-0.2347	0.0050
50대	-0.1071	0.0043	-0.1365	0.0050
이직 전 사업체규모(기준: 중소기업)				
300인 이상	-0.0136	0.0033	0.0177	0.0039
이직 전 산업(기준: 공공서비스)				
도소매, 운수, 음식숙박(G,H,I)	-0.2077	0.0037	-0.2610	0.0040
사업서비스(J,K,L,M)	-0.1138	0.0044	-0.1257	0.0051
광공업및사업지원서비스(B,C,N)	-0.1756	0.0034	-0.2006	0.0039
개인서비스및농업(R,S,T,A)	-0.0998	0.0067	-0.1170	0.0073

주 : \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01  
 자료 : 한국고용정보원, 연구용 DW고용노동행정DB.

업된 직장의 질을 의미하는 변수는 재취업 일자리의 취득 시 시간당 임금의 실질임금이었고, 이직 전 3개월 평균 시간당 임금의 실질임금으로 통제하였다.

〈표 3-16〉에서 보는 바와 같이 이중차분변수의 계수를 통해 실업급여 제도 변화 효과를 보면, 실업급여의 소정급여일수를 100% 소진하지 않는 경우 재취업 일자리의 질에 긍정적인 영향을 미치고, 제도 변화 이후 코로나19로 취업 상황이 나빠졌으나 이러한 요인을 제외한 실업급여 제도 개선 이후 소진자 비율의 변화는 통계적으로 유의하게 재취업 일자리의 실질임금을 통계적으로 유의하게 높이는 것으로 나타났다.

실업급여 관련 변수를 보면, 소정급여일수가 210일인 수급자보다 90일, 120일인 수급자의 재취업 일자리의 질을 개선하는 것으로 나타났고 통계적으로도 유의하였다. 소정급여일수가 210일인 수급자와 비교하여 이보다 긴 240일, 270일인 실업급여 수급자는 통계적으로 유의하게 재취업 일자리의 질이 낮았다. 인적속성별로는 여성보다는 남성, 60대 이상보다는 60세 이하 실업급여 수급자의 재취업 일자리의 질이 개선될 확률이 높았고, 이전 직장의 특성별로는 대규모 사업체보다는 중소기업 사업체에 종사했던 수급자의 경우 재취업 일자리 질이 개선될 확률이 높았다. 이전 산업이 공공서비스 종사자였던 수급자보다는 도소매, 운수, 음식숙박업 종사자였거나, 사업서비스 종사자였던 수급자의 재취업 일자리 질이 개선된 것으로 나타났다.

하한액 적용자의 경우도 전체 실업급여 수급자와 마찬가지로 실업급여 제도 변화 후 재취업 일자리의 질이 개선되는 것으로 나타났다. 구체적으로 이중차분변수의 계수를 통해 실업급여 제도 변화 효과를 보면, 실업급여의 소정급여일수를 100% 소진하지 않는 경우 재취업 일자리의 질에 긍정적인 영향을 미치고, 제도 변화 이후 코로나19로 취업 상황이 나빠졌으나 이러한 요인을 제외한 실업급여 제도 개선 이후 소진자 비율의 변화는 통계적으로 유의하게 재취업 일자리의 실질임금을 통계적으로 유의하게 높이는 것으로 나타났다.

실업급여 관련 변수를 보면, 소정급여일수가 210일인 수급자보다 90일, 120일, 180일인 수급자의 재취업 일자리의 질을 개선하는 것으로 나타났고 통계적으로도 유의하였다. 소정급여일수가 210일인 수급자와 비교하여 240일, 270일인 실업급여 수급자는 통계적으로 유의하게 재취업 일자리의 질이 낮았다. 인적속성별로는 여성보다는 남성, 60대 이상보다는 60세 이하 실업급여 수급자의 재취업 일자리의 질이 개선될 확률이 높았고, 이전 직장

〈표 3-16〉 구직급여 수급기간 변화가 재취업 일자리의 질에 미치는 영향(OLS)

	전체			하한액적용자		
	추정 계수	(표준 오차)		추정 계수	(표준 오차)	
상수	2.9376	0.0044	***	3.2262	0.0071	***
소정급여일수(기준: 210일)						
90일	0.0230	0.0017	***	0.0051	0.0018	***
120일	0.0037	0.0013	***	0.0032	0.0014	**
150일	-0.0082	0.0012	***	-0.0041	0.0012	***
180일	-0.0020	0.0012	**	0.0030	0.0012	**
240일	-0.0169	0.0013	***	-0.0178	0.0015	***
270일	-0.0641	0.0018	***	-0.0370	0.0023	***
소진자 비율더미	-0.1719	0.0010	***	-0.1384	0.0011	***
제도변화더미(기준: 2019년 10월 1일 이전)	-0.0526	0.0011	***	-0.0437	0.0012	***
소진자비율더미×제도변화더미	0.0263	0.0014	***	0.0214	0.0015	***
성별(기준: 여성)						
남성	0.1767	0.0008	***	0.1543	0.0008	***
연령(기준: 60세 이상)						
29세 이하	0.1839	0.0014	***	0.1899	0.0014	***
30대	0.2285	0.0013	***	0.2102	0.0013	***
40대	0.2054	0.0012	***	0.1645	0.0013	***
50대	0.1242	0.0012	***	0.0963	0.0013	***
이직 전 사업체규모(기준: 중소기업)						
300인 이상	-0.0310	0.0009	***	-0.0220	0.0010	***
이직 전 산업(기준: 공공서비스)						
도소매, 운수, 음식숙박(G,H,I)	0.0020	0.0010	**	0.0252	0.0011	***
사업서비스(J,K,L,M)	0.0509	0.0012	***	0.0726	0.0013	***
광공업및사업지원서비스(B,C,N)	-0.0056	0.0009	***	0.0255	0.0010	***
개인서비스및농업(R,S,T,A)	-0.0939	0.0020	***	-0.0493	0.0020	***
이직 전 로그시간당 실질임금	0.3323	0.0009	***	0.2594	0.0016	***

주: \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01  
 자료: 한국고용정보원, 연구용 DW고용노동행정DB.

의 특성별로는 대규모 사업체보다는 중소기업 사업체에 종사했던 수급자의 경우 재취업 일자리 질이 개선될 확률이 높았다. 이전 산업이 공공서비스 종사자였던 수급자보다는 도소매, 운수, 음식숙박업 종사자였거나, 사업서비스 종사자, 광공업 및 사업지원서비스 종사자였던 수급자의 재취업 일자리 질이 개선된 것으로 나타났다.

〈표 3-17〉은 임금대체율의 변동이 재취업 일자리의 임금상승률에 미치는 제도 변화 효과를 본 것이다. 이중차분변수의 계수를 보면, 임금대체율 60% 이상인 실업급여 수급자의 경우 재취업 일자리의 질에 부정적인 영향을 미치고, 실업급여 제도 변화 전 시기가 제도 변화 후 시기보다 재취업 일자리의 질이 높았으나 실업급여 제도 변화 이후의 시기에 임금대체율이 상승한 수급자의 재취업 일자리의 질은 통계적으로 유의하게 개선되었다.

실업급여 관련 변수들이 취업 성과에 미치는 영향을 보면, 임금대체율 40% 이하인 실업급여 수급자의 경우가 임금대체율 40% 이상인 실업급여 수급자의 경우와 비교하여 재취업 일자리의 질을 통계적으로 유의하게 높이는 것으로 나타났다. 인적속성별 변수를 보면, 여성보다는 남성이, 60대 이상보다는 60세 이하 실업급여 수급자의 재취업 일자리의 질이 개선되었고 통계적으로도 유의하였다. 이직 전 직장의 속성변수를 보면, 대규모 사업체보다는 중소기업 사업체에서 이직한 실업급여 수급자의 재취업 일자리 질이 통계적으로 유의하게 높았다. 이직 전 산업은 사업서비스업의 경우 공공서비스 종사자였던 실업급여 수급자가 재취업 일자리의 질 개선이 통계적으로 유의하게 높았고, 다른 산업들은 공공서비스 종사자였던 실업급여 수급자가 재취업 일자리에서 실질임금이 더 높았고, 통계적으로 유의하였다.

〈표 3-17〉의 우측 칼럼은 하한액 수급자의 실업급여 수급이 재취업 일자리의 질에 미치는 영향을 보여준다. 하한액 수급자의 경우 이중차분변수의 계수를 보면, 임금대체율 80% 이상인 실업급여 수급자의 경우 재취업 일자리의 질에 부정적인 영향을 미치고, 실업급여 제도 변화 전 시기가 제도 변화 후 시기보다 재취업 일자리의 질이 높았으나 실업급여 제도 변화 이후의 시기에 임금대체율이 상승한 수급자의 재취업 일자리의 질 개선은 통계적으로 유의하지 않았다.

실업급여 관련 변수들이 취업 성과에 미치는 영향을 보면, 임금대체율

〈표 3-17〉 임금대체율 변화가 재취업 일자리의 질에 미치는 영향(OLS)

	전체			하한액적용자		
	추정 계수	(표준 오차)	***	추정 계수	(표준 오차)	***
상수	4.4349	0.0094	***	4.0996	0.0114	***
임금대체율 (기준: 40% 이하)						
40~60% 미만	-0.1827	0.0021	***			
60~80% 미만	-0.3209	0.0023	***	-0.0926	0.0023	***
80~100% 미만	-0.3850	0.0028	***	-0.1579	0.0025	***
100% 이상	-0.4664	0.0030	***	-0.2130	0.0029	***
임금대체율 60%(80%) 이상터미	-0.0897	0.0015	***	-0.0372	0.0014	***
제도변화터미(기준: 2019년 10월 1일 이전)	-0.0752	0.0013	***	-0.0362	0.0011	***
임금대체율 60%(80%) 이상터미×제도변화터미	0.0346	0.0015	***	-0.0002	0.0016	
성별(기준: 여성)						
남성	0.1630	0.0008	***	0.1548	0.0008	***
연령(기준: 60세 이상)						
29세 이하	0.2121	0.0012	***	0.1956	0.0012	***
30대	0.2436	0.0012	***	0.2139	0.0013	***
40대	0.2217	0.0012	***	0.1775	0.0013	***
50대	0.1326	0.0012	***	0.1036	0.0013	***
이직 전 사업체규모(기준: 중소기업)						
300인 이상	-0.0433	0.0009	***	-0.0220	0.0010	***
이직 전 산업(기준: 공공서비스)			***			
도소매, 운수, 음식숙박(G,H,I)	-0.0133	0.0011	***	0.0064	0.0011	***
사업서비스(J,K,L,M)	0.0413	0.0012	***	0.0631	0.0013	***
광공업및사업지원서비스(B,C,N)	-0.0186	0.0009	***	0.0098	0.0010	***
개인서비스및농업(R,S,T,A)	-0.0922	0.0020	***	-0.0538	0.0020	***
이직 전 로그시간당임금	0.0763	0.0016	***	0.0852	0.0023	***

주 : \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01  
 자료 : 한국고용정보원, 연구용 DW고용노동행정DB.

80% 미만인 실업급여 수급자의 경우가 임금대체율 80% 이상인 실업급여 수급자의 경우와 비교하여 재취업 일자리의 질을 통계적으로 유의하게 높이는 것으로 나타났다. 인적속성별 변수를 보면, 여성보다는 남성이, 60대 이

상보다는 60세 이하 실업급여 수급자의 재취업 일자리 질이 개선되었고, 통계적으로도 유의하였다. 이직 전 직장의 속성변수를 보면, 대규모 사업체보다는 중소기업 사업체에서 이직한 실업급여 수급자의 재취업 일자리 질이 통계적으로 유의하게 높았다. 이직 전 산업은 도소매, 운수, 음식숙박업, 사업서비스업, 광공업 및 사업지원서비스 종사자의 경우 공공서비스 종사자였던 실업급여 수급자가 재취업 일자리의 질 개선이 통계적으로 유의하게 높았고, 개인서비스 및 농업 종사자였던 수급자보다는 공공서비스 종사자였던 실업급여 수급자가 재취업 일자리에서 실질임금이 더 높았고, 통계적으로 유의하였다.

이상의 분석 결과를 요약하면, 제도 개선 이후 소진자 비율(임금대체율)에 영향을 미쳐 취업 성과 및 재취업 일자리의 질을 통계적으로 유의하게 개선시키는 것으로 나타났다.

## 제5절 요약 및 함의

이 장에서는 2019년 10월 1일 이후 이직자에 대해 실업급여 지급 기간 연장, 지급 수준의 변동이 실업급여 수급자의 재취업 성과와 재취업의 질 향상에 미치는 영향을 이중차분법으로 분석하였다. 분석자료는 한국고용정보원 고용정보분석센터에서 연구용으로 구축한 'DW고용노동행정' 자료를 이용하였으며, 이중차분법을 시행한 분석 대상은 실업급여 제도 변화 기준일인 이직일 2019년 10월 1일을 기준으로 2년 전후 고용보험 상실자 및 실업급여 수급자이다. 주요한 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 실업급여 수급자의 성·연령별 분포가 변화하였다. 여성의 비중이 높아졌으며, 청년층과 50대 이상 연령층에서 실업급여 수급자 비중이 높아졌다.

둘째, 이직 전 사업체 규모가 300인 이상이었던 실업급여 수급자 비중이 상당히 높아졌고, 제조업과 사업시설관리 및 사업지원서비스업의 비중은 낮아지고, 보건업 및 사회복지서비스업, 공공행정국방 및 사회보장행정을

중심으로 수급자 비중이 높아지는 등 이직 전 종사 산업의 실업급여 수급자 분포도 변화하였다.

셋째, 실업급여 제도 변화로 실업급여의 하한액 적용자는 비중이 낮아진 반면, 정률 및 상한액 적용자는 상대적으로 비중이 높아졌으며, 임금대체율은 다소 높아졌다. 또한 소정급여일수는 늘어났으나 실업급여 제도 변화 이후 소진율은 다소 낮아졌다.

넷째, 취업 성과가 가장 높은 임금대체율은 60~80% 미만 구간이었으나 제도 변화 이후 임금대체율 전 구간에서 취업한 비중은 낮아졌으며, 소정급여일수가 늘어난 후 대체로 소정급여일수별로 취업한 비중은 낮아졌다. 또한 실업급여 수급유형별로도 제도 변화 전에는 정률 및 상한액 적용자의 취업 비중이 하한액 적용자보다 높았으나 제도 변화 이후에는 정률 및 하한액 적용자의 취업 비중이 더 높아졌다.

다섯째, 제도 변화 효과를 보기 위한 이중차분 분석결과는 실업급여 제도 변화 후 전체 실업급여 수급자 및 하한액 적용 실업급여 수급자의 취업 성과를 통계적으로 유의하게 개선시켰음을 보여준다. 또한 실업급여 제도 변화 후 실업급여 수급자의 재취업 일자리의 질 역시 통계적으로 유의하게 개선시켰다는 것을 확인하였다. 다만, 실업급여 제도 변화 후 하한액 적용 실업급여 수급자의 재취업 일자리의 질에는 부정적인 영향을 보였으나 통계적으로 유의하지는 않았다.

이상과 같은 분석결과는 2019년 10월 1일 이후 실업급여 소정급여일수의 증가가 소진자 비율에 영향을 미쳐 취업 가능성을 높이고, 임금대체율의 변동은 이직 전 직장과 비교하여 임금수준이 더 높은 일자리에 재취업할 가능성을 높임으로써 실업급여 제도 변화는 실직자에게 도덕적 해이보다는 안정적으로 소득상실을 보전해 주는 역할을 하고, 안정적인 구직활동을 지원하여 상대적으로 재취업 일자리의 질을 개선시키는 긍정적인 역할을 하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

## 제 4 장

# 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 참여 성과 분석

### 제1절 머리말

본 장은 저임금근로자를 대상으로 한 적극적 노동시장정책의 참여 실태와 고용성과를 실증적으로 분석하고자 한다. 이를 위해 한국고용정보원이 보유하고 있는 고용행정데이터를 활용하였다. 적극적 노동시장정책 중 취업알선, 직업훈련, 취업성공패키지(2021년 국민취업지원제도로 개편)의 참여 실태와 현황 및 추이를 파악할 것이며, 이들 정책이 저임금근로자를 대상으로 한 재고용성과와 저임금 탈출 및 임금 개선 효과를 분석해 보고자 한다.

저임금근로자의 정의는 보수총액을 기준으로 한다. OECD 기준과 유사하게 중위임금의 3분위 2 미만의 보수를 받는 노동자로 정의한다. 고용보험 자료를 기준으로 저임금 고용의 규모 및 현황을 살펴보고 저임금 고용의 분포 변화를 파악하고자 한다.

저임금근로자를 대상으로 한 적극적 노동시장정책의 참여 현황을 파악할 것이다. 일자리 상실 후 취업알선서비스, 직업훈련, 취업성공패키지에 참여하는 현황 및 추이를 살펴볼 것이다. 다음으로, 저임금근로자를 대상으로 한 적극적 노동시장정책의 재고용 성과를 분석할 것이며, 각 정책서비스별로 재고용 성과를 파악하고자 한다.

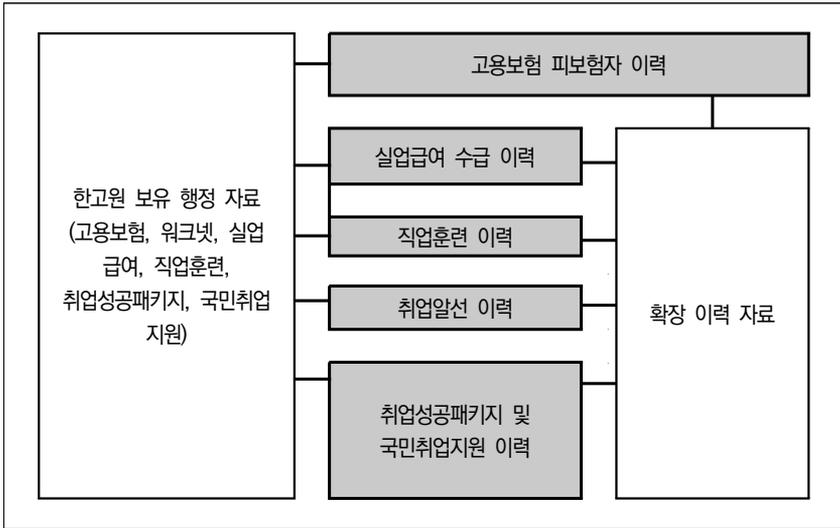
마지막으로, 적극적 노동시장정책이 저임금 고용을 탈출시키는 데 어느 정도 영향을 미치는지를 분석할 것이다. 또한 적극적 노동시장정책이 저임금근로자의 소득 개선을 이끌어내는지도 파악할 것이다. 이와 같은 분석을 통해 저임금근로자를 대상으로 한 적극적 노동시장정책의 효과성을 진단해 볼 것이며, 분석결과에 기반한 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

## 제2절 분석자료

저임금근로자를 대상으로 한 적극적 노동시장정책의 성과를 분석하기 위해서 고용보험 행정자료와 적극적 노동시장정책 행정자료를 결합한 자료를 사용한다. 저임금근로자를 식별하기 위해서 피보험자DB를 활용하는데, 보수총액 정보와 학력 정보를 포함하고 있다. 보수총액 정보는 보수총액DB자료와 연계하여 구축한다. 피보험자DB를 활용하여 저임금근로자를 식별하기 위해서 시간당 보수총액을 추산하며, 이때 근로시간은 주소정근로시간 정보를 이용한다. 보수총액 정보를 활용하기 때문에 보수총액을 신고하지 않는 건설업이나 별목업은 분석 대상에서 누락되어 있다. 저임금근로자 현황은 피보험자DB를 활용하여 분석한 결과이다.

저임금근로자를 대상으로 한 적극적 노동시장정책의 재고용 및 저임금 탈출 효과를 추정하기 위해서 고용이력DB를 사용한다. 고용이력DB는 고용보험 취득 및 상실자료를 결합하여 구축된 이력DB에 실업급여, 취업지원서비스, 직업훈련, 취업성공패키지DB를 연계하여 구축된 자료이다. 고용이력DB 중 상실-취득자료를 활용하는데, 저임금 고용의 식별은 피보험자DB에서 추산된 중위임금을 기준으로 이루어진다. 고용이력DB를 활용하면 적극적 노동시장정책 효과를 통합적으로 분석할 수 있다. 고용보험 미취득기간과 같은 연속성 기간 정보를 포함하고 있어 콕스해저드 모형과 같은 기간 분석 모형을 활용할 수 있으며, 성향점수매칭(PSM) 기법 등의 정책효과 분석 모형을 활용하기에 적합하다.

[그림 4-1] 고용 이력 DB

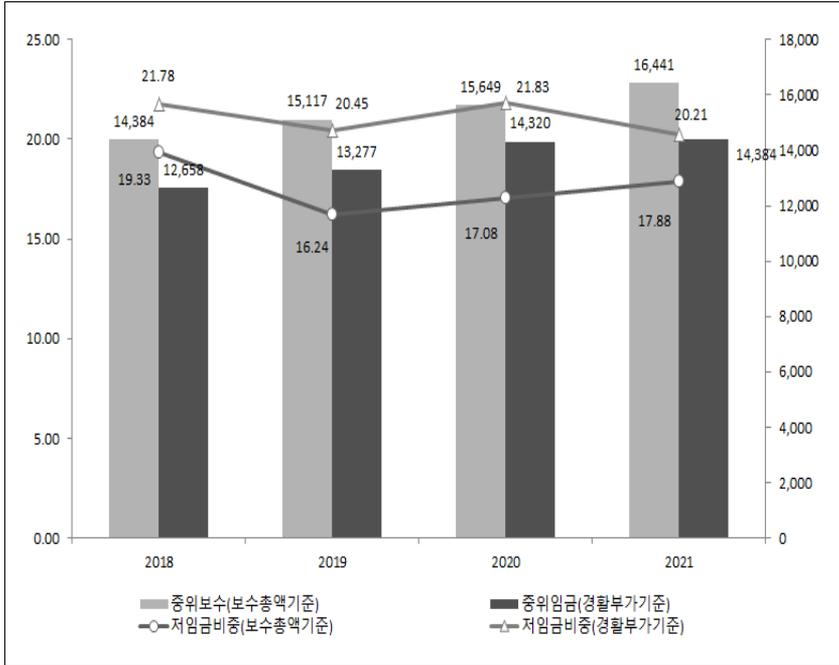


### 제3절 저임금 고용 구성과 탈출

고용보험 행정자료를 이용하면 저임금근로자 규모를 추정할 수 있다. 저임금근로자의 정의는 OECD 기준을 적용하여 풀타임 근로자의 중위임금의 3분의 2 미만의 보수를 받는 노동자로 정의하였다. 2021년 기준으로 시간당 중위 보수는 16,441원이며, 이를 적용하는 경우 저임금근로자의 비중은 17.88%로 추정되고 있다. 경제활동인구조사 부가자료를 활용하는 경우 2021년에 시간당 중위임금은 14,384원이며, 저임금근로자의 비중은 20.21%로 추산되었다. 고용보험 행정자료 기준 저임금 비중은 2018년에 19.33%에서 2019년에 16.24%로 낮아졌다가 코로나 시기에 다시 상승하여 2021년에 17.88%까지 높아진 것으로 나타났다. 경제활동인구조사 부가자료 기준으로는 2020년에 21.83%로 다소 높아졌으나 2021년에 20.21%로 낮아진 것으로 확인된다. 고용보험 자료는 일용직이 빠져 있기 때문에 경제활동인구조사 부가자료 기준보다 저임금 비중이 낮게 나타난다.

[그림 4-2] 저임금 고용의 규모 추정 및 추이

(단위 : %, 원)



자료 : 피보험자DB, 보수총액DB; 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」.

저임금 고용의 인적속성별 분포를 보면 남성이 34.6%, 여성이 65.4%로 경찰 부가조사자료 기준과 비교하면 유사한 분포를 확인할 수 있다. 보수총액 기준으로 저임금근로자 중 청년 비중은 22.8%, 중년 비중은 50.0%, 장년 비중은 27.2%로 나타나, 경찰 부가조사 기준과 비교하면 청년 비중이 다소 낮게 나타났고 중년 비중은 높았고 장년 비중은 비슷한 것으로 확인된다. 학력별로 보면 보수총액 기준으로 저임금근로자 중 대졸 이상 학력자의 비중은 24.9%로 경찰 부가조사 기준의 16.4%보다 높게 추정되었고, 고졸자 비중은 보수총액 기준으로 49.9%였으나 경찰 부가조사 기준으로 56.4%로 나타났다.

남성 중 저임금 고용의 비중은 2021년에 10.4%로 2018년의 11.5%에 비해 낮아진 것으로 나타났다. 여성 중 저임금 고용의 비중은 2021년에 22.4%로 2020년의 21.1%보다 다소 높아졌다. 연령별로 보면 청년층의 경우 2021

년에 18.3%로 2019년의 15.0%, 2020년의 17.3%보다 높아졌다. 중년층은 2021년에 12.7%로 2018년의 14.6%보다 낮아졌으나 2020년의 12.4%보다 다소 높아졌다. 장년층은 2021년에 25.3%로 2018년의 28.8%보다 크게 낮아졌으나 2020년보다 높아진 것을 확인할 수 있다.

〈표 4-1〉 저임금 고용의 인적속성별 분포 비교(2021년 기준)

(단위 : %)

	보수총액 기준	경찰 부가조사 기준
남성	34.6	37.3
여성	65.4	62.7
청년	22.8	29.6
중년	50.0	42.8
장년	27.2	27.7
중졸 이하	8.4	14.9
고졸	49.9	56.4
전문대졸	16.8	12.2
대졸 이상	24.9	16.4

주 : 65세 미만 연령대만을 대상으로 추산.  
자료 : 피보험자DB, 보수총액DB.

〈표 4-2〉 저임금 고용 비중의 인적속성별 추이

(단위 : %)

	2018	2019	2020	2021
남성	11.5	9.8	10.3	10.4
여성	24.7	20.0	21.1	22.4
청년	18.2	15.0	17.3	18.3
중년	14.6	12.0	12.4	12.7
장년	28.8	24.0	24.2	25.3
중졸 이하	32.8	27.0	27.5	28.9
고졸	20.5	16.8	17.5	18.4
전문대졸	16.0	12.9	13.7	14.3
대졸 이상	10.8	9.0	9.8	10.0

주 : 65세 미만 연령대만을 대상으로 추산.  
자료 : 피보험자DB, 보수총액DB.

산업별로 저임금 고용 비중을 살펴보면 2021년 기준으로 저임금 비중이 높은 산업은 숙박 및 음식점업(33.3%), 부동산업(25.2%), 협회 및 단체, 수리

〈표 4-3〉 산업별 저임금 고용 비중 추이

(단위 : %)

	2018	2019	2020	2021
A	30.4	27.0	28.0	28.3
B	6.4	5.8	6.0	5.7
C	9.2	7.6	8.2	8.4
D	4.7	4.7	6.1	6.5
E	9.1	7.4	7.5	7.1
F	22.1	19.9	19.1	18.4
G	20.9	17.6	18.6	20.1
H	24.1	19.8	17.5	15.7
I	33.7	28.6	32.5	33.3
J	9.0	7.2	7.8	8.2
K	5.0	4.3	4.4	4.4
L	26.8	23.5	24.3	25.2
M	14.2	11.4	12.0	12.1
N	21.0	15.9	18.2	20.2
O	25.3	18.7	21.2	18.1
P	16.5	15.1	17.7	20.7
Q	26.0	20.5	20.3	22.0
R	19.8	17.7	21.9	21.5
S	26.2	22.5	23.0	24.0
T	65.8	37.1	32.1	51.2
U	5.6	5.0	4.4	3.4

주 : A 농업, 임업 및 어업; B 광업; C 제조업; D 전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업; E 수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업; F 건설업; G 도매 및 소매업; H 운수 및 창고업; I 숙박 및 음식점업; J 정보통신업; K 금융 및 보험업; L 부동산업; M 전문, 과학 및 기술 서비스업; O 공공행정, 국방 및 사회보장 행정; P 교육 서비스업; Q 보건업 및 사회복지 서비스업; R 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업; S 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업; T 가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동; U 국제 및 외국기관.

자료 : 피보험자DB, 보수총액DB.

및 기타 개인서비스업(24.0%), 보건업 및 사회복지 서비스업(22.0%), 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업(21.5%), 도매 및 소매업(20.1%)으로 확인된 반면 금융보험업(4.4%), 전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업(6.5%), 수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업(7.1%), 정보통신업(8.2%), 제조업(8.4%)에서 저임금 비중이 낮게 나타나고 있다.

사업체 규모별로 저임금 비중을 보면 규모가 커질수록 저임금 비중은 크게 낮아지는 것을 확인할 수 있다. 5인 미만 사업체 규모에서 2021년 기준으로 32.0%로 가장 높게 나타났으며, 5~9인 규모에서 22.7%, 10~29인 규모에서 16.3%로 나타났다. 반면 150~299인 규모에서 저임금 비중은 9.5%로 낮아졌으며, 300~499인 규모와 1,000인 이상 규모에서 8.4%로 가장 낮게 나타났다. 한편 500~999인 규모에서 저임금 고용 비중은 9.9%로 나타났다.

저임금 고용을 초저임금 계층, 저임금 계층, 하위중간임금 계층, 상위중간임금 계층, 고임금 계층으로 구분하고 1년 경과 후 노동력 상태의 이동을 살펴보았다. 소득계층은 모두 여섯 가지로 나누었는데, 즉 풀타임 임금노동자의 시간당 중위임금의 1/2 미만을 초저임금 계층, 중위임금의 1/2에서 2/3

〈표 4-4〉 사업체규모별 저임금 고용 비중 추이

(단위 : %)

	2018	2019	2020	2021
5인 미만	36.2	30.2	31.1	32.0
5~9인	24.2	19.9	21.6	22.7
10~29인	16.6	14.0	15.1	16.3
30~49인	13.7	11.7	12.6	13.4
50~69인	13.8	11.5	11.7	12.6
70~99인	13.3	11.4	11.0	11.4
100~149인	13.6	11.0	11.0	10.8
150~299인	11.2	8.6	9.0	9.5
300~499인	9.6	7.8	7.9	8.4
500~999인	10.2	9.1	11.2	9.9
1,000인 이상	9.2	7.0	7.7	8.4

자료 : 피보험자DB, 보수총액DB.

사이를 저임금 계층, 2/3에서 중위임금 사이를 하위중간임금 계층, 중위임금에서 중위임금의 3/2 사이를 상위중간임금 계층, 그리고 3/2 이상을 고임금 계층으로 정의하였다. 한편 임금근로 이외의 상태로의 이동을 파악하기 위하여 미취득의 범주를 추가하였다.

t기에 초저임금 계층에 속한 노동자가 t+1기에도 초저임금 계층에 속할 확률은 41.3%였으나 31.6%가 미취득상태로 바뀌었으며, 저임금 계층으로의 이동이 10.9%, 하위중간임금 계층으로의 이동이 10.7%로서 대부분은 저임금 내지 그 인접 계층으로 이동하였다. 초저임금 계층이 상위중간임금 계층 이상의 노동자가 되는 확률은 5.4%에 불과하였다. 저임금 계층 노동자의 경우에도 저임금 유지확률은 39.5%였지만 초저임금 계층으로의 이동이 5.0%, 하위중간임금 계층으로 23.7%, 미취득상태로 28.3%가 이동하여, 역시 미취득상태나 인접 소득계층으로의 이동이 대부분이었으며 상위중간임금

〈표 4-5〉 경과기간별 노동력 상태의 이동

(단위 : %)

		t+1					
		초저임금 계층	저임금 계층	하위중간임금 계층	상위중간임금 계층	고임금 계층	미취득
t	초저임금 계층	41.3	10.9	10.7	3.5	1.9	31.6
	저임금 계층	5.0	39.5	23.7	2.5	0.9	28.3
	하위중간임금 계층	1.5	7.2	60.0	9.1	1.0	21.2
	상위중간임금 계층	0.9	1.0	9.8	66.4	9.0	12.9
	고임금 계층	0.4	0.4	1.4	7.4	81.8	8.6
	미취득	3.8	11.8	27.3	8.7	5.0	43.4
		t+2					
t	초저임금 계층	28.6	11.0	12.9	4.5	2.8	40.2
	저임금 계층	5.0	29.3	25.1	3.7	1.4	35.4
	하위중간임금 계층	1.7	8.3	49.3	11.4	1.6	27.8
	상위중간임금 계층	1.2	1.6	12.4	55.2	11.4	18.3
	고임금 계층	0.7	0.7	2.1	9.3	74.7	12.6
	미취득	4.0	12.7	29.9	10.9	6.5	36.0

자료 : 한국고용정보원, 연구용 DW고용노동행정DB.

계층 이상으로의 이동은 3.4%에 불과하였다.

이러한 이동패턴은 시간이 경과하여도 큰 변화가 없었는데 t기에 초저임금 노동이나 저임금 노동에 속한 노동자가 t+2기에 미취득상태에 속할 비율은 각각 40.2%, 35.4%로 나타났다. 반면 초저임금 노동자나 저임금 노동자가 상위중간임금 계층 이상으로 이동할 확률은 t+2에 각각 7.3%, 5.1%로 이동성이 매우 약한 것으로 나타났다. 전체적으로 저임금 계층에 속한 경우에 중위임금 이상으로 저임금을 탈출하는 가능성은 매우 낮은 수준이었으나 저임금 노동을 유지하거나 미취득상태로 전환하는 비율은 매우 높게 나타났다.

## 제4절 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 참여 현황

저임금근로자의 일자리 상실 이후 취업알선서비스, 직업훈련, 취업성공패키지 등 적극적 노동시장정책 참여 현황을 파악하고자 한다. 분석대상은 15시간 미만 초단시간 노동과 최저임금 미만자는 제외하였고, 보수총액이 파악되지 않는 경우에도 제외하였다. 일자리 상실자 중 저임금근로자의 비중은 24.3~29.6%로 높게 나타났고, 적극적 노동시장정책 참여자의 비중은 13.3~13.8%로 나타나 비저임금근로자의 참여 비중인 10.6~10.7% 수준보다 높았다. 한편 전체 상실자 중 적극적 노동시장정책 참여 비중은 11.5% 내외를 기록하고 있으며, 분석대상에서의 정책 참여 비중도 약 11% 수준으로 비슷한 것으로 확인된다.

저임금근로자 중 취업알선서비스 참여 현황을 보면 2018년에 저임금근로자 중 129천 명이 참여해 12.0%로 나타났으며, 2019년에 99천 명으로 11.3%, 2020년에 103천 명으로 10.4%를 차지하는 것으로 확인된다. 직업훈련 참여 현황을 보면 2018년에 저임금근로자 중 24천 명이 참여하여 저임금근로자 중 2.3%를 차지하였고, 2019년 22천 명으로 2.5%, 2020년 38천 명으로 3.8%를 차지하는 것으로 나타났다. 또한 저임금근로자 중 취업성공패

키지 참여자는 2018년에 23천 명, 2019년에 16천 명, 2020년에 18천 명으로 저임금근로자 중 약 2% 내외가 참여하는 것으로 확인된다.

상실자 중 취업지원서비스에 참여하는 비율은 2018년에 9.6%에서 2020년에 8.4%로 하락한 것으로 나타나 저임금근로자를 대상으로 한 경우보다 낮은 비율을 보였다. 상실자 중 직업훈련 참여자 비율은 2020년에 3.1%로 나타나 저임금근로자의 직업훈련 비율보다 다소 낮았다. 상실자 중 취업성공 패키지에 참여하는 비율은 2018년에 1.6%, 2019년에 1.4%, 2020년에 1.5%로 나타나 저임금근로자의 참여 비율보다 낮았다. 전반적으로 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 참여 비율이 비저임금 근로자보다 다소 높은 것을 확인할 수 있다.

남성보다 여성이 적극적 노동시장 참여 비율이 높은 것으로 나타났으며, 여성 중 저임금 계층에서 적극적 노동시장 참여 비율이 남성보다 높은 것

〈표 4-6〉 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 참여 현황 I

(단위: %)

	비저임금	저임금	저임금 비중	비저임금 참여자	저임금 참여자	비저임금 참여비중	저임금 참여비중
2018	2,562	1,077	29.6	273	148	10.7	13.8
2019	2,730	875	24.3	290	116	10.6	13.3
2020	2,633	989	27.3	282	135	10.7	13.6

자료: 한국고용정보원, 연구용 DW고용노동행정DB.

〈표 4-7〉 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 참여 현황 II

(단위: 천 명, %)

	저임금 참여자 수			저임금 참여비중		
	취업지원 서비스	직업훈련	취업성공 패키지	취업지원 서비스	직업훈련	취업성공 패키지
2018	129	24	23	12.0	2.3	2.1
2019	99	22	16	11.3	2.5	1.8
2020	103	38	18	10.4	3.8	1.9

자료: 한국고용정보원, 연구용 DW고용노동행정DB.

〈표 4-8〉 성별 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 참여 현황

(단위 : %)

	남성		여성		참여자 중 여성 비율	
	비저임금	저임금	비저임금	저임금	비저임금	저임금
2018	9.3	11.0	12.6	15.7	49.4	68.6
2019	9.1	10.4	12.7	15.4	52.8	68.3
2020	8.8	10.5	13.5	16.2	55.6	69.0

자료 : 한국고용정보원, 연구용 DW고용노동행정DB.

〈표 4-9〉 연령별 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 참여 현황

(단위 : %)

	청년		중년		장년	
	비저임금	저임금	비저임금	저임금	비저임금	저임금
2018	10.7	11.8	10.0	15.0	14.0	17.5
2019	10.1	10.8	10.4	14.8	14.1	17.1
2020	10.5	11.4	10.5	15.2	13.9	17.4

자료 : 한국고용정보원, 연구용 DW고용노동행정DB.

로 확인된다. 2020년 기준으로 남성 저임금 계층에서 적극적 노동시장 참여 비율은 10.5%로 비저임금 계층의 8.8%보다 1.7%p 더 높았고, 여성 저임금 계층에서 적극적 노동시장 참여 비율은 16.2%로 남성보다 높았고 비저임금 계층의 참여 비율인 13.5%보다 2.7%p 높게 나타났다. 저임금 계층에서 여성 참여 비율은 2020년 기준으로 69.0%로 매우 높게 나타났다.

연령대가 높아지면서 저임금 계층의 적극적 노동시장 참여 비율이 높아지는 것으로 나타났다. 청년 저임금 계층에서 적극적 노동시장 참여 비율은 2020년 기준으로 11.4%였으나 중년층은 15.2%, 장년층은 17.4%로 높아졌다. 청년 비저임금 계층의 참여 비율은 10.5%로 저임금 계층과 큰 차이를 보이지 않았으나 중년 비저임금 계층의 참여 비율은 10.5%로 저임금 계층의 참여 비율과 큰 차이를 보였다. 장년층의 경우에 비저임금 계층의 참여 비율은 13.9%로 다른 연령층에 비해 높았지만 저임금 계층과는 큰 차이를 보였다.

〈표 4-10〉 학력별 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 참여 현황

(단위 : %)

	중졸 이하		고졸		전문대졸		대졸 이상	
	비저임금	저임금	비저임금	저임금	비저임금	저임금	비저임금	저임금
2018	13.3	14.8	12.9	15.8	13.2	16.8	9.5	14.9
2019	12.9	14.1	13.3	15.7	13.3	16.6	9.5	14.3
2020	12.0	13.6	13.2	16.1	13.9	17.7	10.2	15.4

자료 : 한국고용정보원, 연구용 DW고용노동행정DB.

학력별로 적극적 노동시장 참여 현황을 보면 전문대졸업자가 가장 높은 비율을 보였다. 비저임금 계층의 참여 비율은 2020년에 13.9%였으며 저임금 계층이 17.7%로 높게 나타났다. 고졸자도 참여 비율이 각각 13.2%, 16.1%로 비교적 높았다. 대졸 이상의 경우 비저임금 계층의 참여 비율은 다른 연령층에 비해 가장 낮은 10.2%로 나타났으나 저임금 계층은 15.4%로 크게 높아졌다. 대졸 이상 학력자가 비저임금 계층의 참여 비율과 저임금 계층의 참여 비율의 격차가 가장 크게 나타났다.

인적속성별로 적극적 노동시장 참여 현황을 보면 우선 저임금 계층이 비저임금 계층보다 참여 비율이 대체로 높게 나타났다. 특히 대졸 이상 고학력층에서 비저임금 계층과 저임금 계층의 참여 비율 격차가 컸다. 또한 노동시장 취약계층인 여성, 장년층에서 대체로 적극적 노동시장 참여 비율이 높게 나타났다.

## 제5절 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 참여의 재고용 성과 분석

저임금근로자 대상으로 적극적 노동시장정책 참여여부별 재고용률을 추산하였다. 15일 이내 일자리를 전환(job-to-job transitions)한 경우와 실업급여 수급자를 제외하고 재고용 현황을 살펴보면, 정책 참여자가 미참여자

보다 재고용률이 높은 것을 확인할 수 있다. 시기별 적극적 노동시장정책 서비스의 재고용 현황을 보면, 정책 참여자는 재고용률이 높아지는 추세를 보이는 반면 미참여자의 경우 재고용률이 6개월 이내 재고용률이든 12개월 이내 재고용률이든 모두 낮아지는 것으로 나타났다.

PSM 매칭을 통한 처치모형 방법을 통해 적극적 노동시장정책의 재고용 효과를 추정한 결과를 보면 정책의 고용효과를 더욱 분명하게 확인할 수 있다. [그림 4-3]은 동질의 비교집단을 PSM 매칭 방법을 이용하여 선정하고 이를 비교한 결과이다.

PSM 매칭에 의해 비교집단을 설정한 후 적극적 노동시장정책의 재고용 현황을 보면, 6개월 이내 재고용의 경우 2020년에만 참여자가 미참여자에 비해 재고용 비율이 높게 나타났으나, 12개월 이내 재고용률은 참여자가 미참여자보다 높았으며 최근 들어 그 격차는 커지는 것으로 확인된다.

PSM 매칭에 의해 비교집단을 설정한 후 적극적 노동시장정책의 재고용 효과를 더욱 엄밀하게 추정하기 위해서 콕스해저드 분석을 실시하였다. 분석결과는 적극적 노동시장정책에 참여한 경우가 그렇지 않은 경우에 비해 1.15배 더 재고용가능성이 높아지는 것으로 확인된다.

적극적 노동시장정책 중에서 참여자의 비중이 가장 큰 취업알선서비스와 직업훈련에 대해서 개별적 정책의 고용 성과를 저임금근로자를 대상으로 분석했다. <표 4-13>을 보면 취업알선서비스에 참여한 저임금근로자가

<표 4-11> 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 재고용 현황

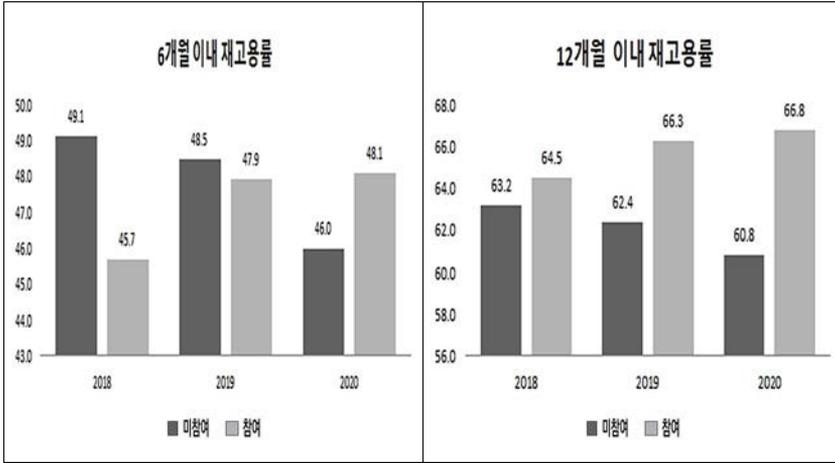
(단위: %)

		미참여자		참여자	
		6개월 이내 재고용률	12개월 이내 재고용률	6개월 이내 재고용률	12개월 이내 재고용률
전체 자료	2018	60.0	70.9	41.7	64.8
	2019	57.8	69.2	43.6	66.2
	2020	54.4	67.1	45.1	66.5
15일 이내 일자리 전환, 실업급여 수급자제의 자료	2018	45.5	59.2	45.7	64.4
	2019	44.6	58.2	47.9	66.3
	2020	43.1	57.2	48.1	66.7

자료: 한국고용정보원, 연구용 DW고용노동행정DB.

[그림 4-3] 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 재고용효과

(단위 : %)



주 : PSM 매칭에 의해 비교집단 설정 후 분석한 결과임.  
 자료 : 한국고용정보원, 연구용 DW고용노동행정DB.

<표 4-12> 적극적 노동시장정책의 재고용효과(콕스해저드 분석결과)

	추정계수	p-값	해저드율
적극적 노동시장정책 참여	0.142	0.000	1.152
남성	-0.015	0.000	0.985
연령	0.012	0.000	1.012
연령제곱	0.000	0.000	1.000
로그 시간당 보수액	-0.073	0.000	0.930
근속/100	-0.028	0.000	0.973
근속제곱/100	0.000	0.000	1.000
학력더미		통제	
지역더미		통제	
산업더미		통제	
규모더미		통제	
연도더미		통제	
사례 수		518,072	

주 : PSM 매칭에 의해 비교집단 설정 후 분석한 결과임.  
 자료 : 한국고용정보원, 연구용 DW고용노동행정DB.

참여하지 않은 경우에 비해 재고용률이 높게 나타나는 것을 확인할 수 있다. 6개월 이내 재고용률을 보면 2020년에 미참여자는 43.3%였으나 참여자는 47.9%로 4.6%p 높았다. 12개월 이내 재고용률의 경우에는 더욱 큰 격차를 보였는데, 참여자는 67.4%, 미참여자는 57.4%로 10%p 차이를 보였다. 취업알선서비스 미참여자의 재고용률은 2018년 이후 점차 낮아지는 추세를 보였으나, 참여자는 2018년에 비해 증가하다가 2020년에 다소 하락한 것으로 나타났다.

PSM 매칭한 분석자료를 활용하여 취업알선서비스의 재고용률 효과를 살펴보면 앞선 결과와 다소 차이를 보였다. 6개월 이내 재고용률을 보면 2018년과 2019년에는 참여자의 재고용률은 미참여자보다 낮은 편이었다. 그러나 2020년에는 취업알선서비스 참여자가 미참여자보다 재고용률이 높아지는 것을 확인할 수 있다. 반면 12개월 이내 재고용률 현황을 보면 2018년 이래로 취업알선서비스 참여자의 재고용률이 미참여자보다 높은 것으로 나타났다.

취업알선서비스에 참여한 저임금근로자는 재고용률이 대체로 높아지는 경향을 보인 반면 미참여자는 재고용률이 점차 하락하는 추세를 보였다. 6개월 이내 재고용률은 2018년에 44.8%에서 2020년에 47.0%로 높아졌고, 12개월 이내 재고용률은 2018년에 64.5%, 2020년에 67.4%로 높아졌다.

〈표 4-13〉 저임금근로자의 취업알선서비스, 직업훈련 재고용 현황

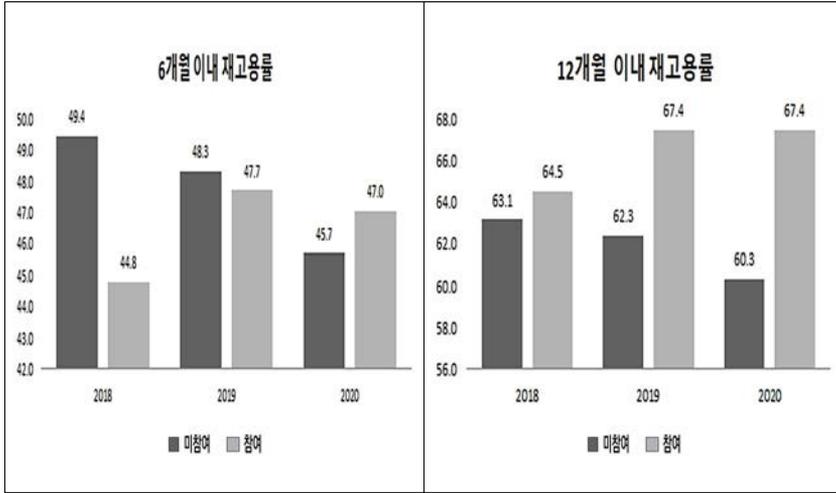
(단위: %)

		미참여자		참여자	
		6개월 이내 재고용률	12개월 이내 재고용률	6개월 이내 재고용률	12개월 이내 재고용률
취업알선 서비스	2018	45.5	59.2	45.8	65.1
	2019	44.6	58.2	48.3	67.6
	2020	43.3	57.4	47.9	67.4
직업훈련	2018	45.3	59.7	54.2	67.0
	2019	44.8	59.1	53.7	66.5
	2020	43.4	58.3	55.5	65.6

주: 15일 이내 일자리 전환, 실업급여 수급자제외 대상 분석.  
자료: 한국고용정보원, 연구용 DW고용노동행정DB.

[그림 4-4] 저임금근로자의 취업알선서비스 재고용효과

(단위 : %)



주 : PSM 매칭에 의해 비교집단 설정 후 분석한 결과임.

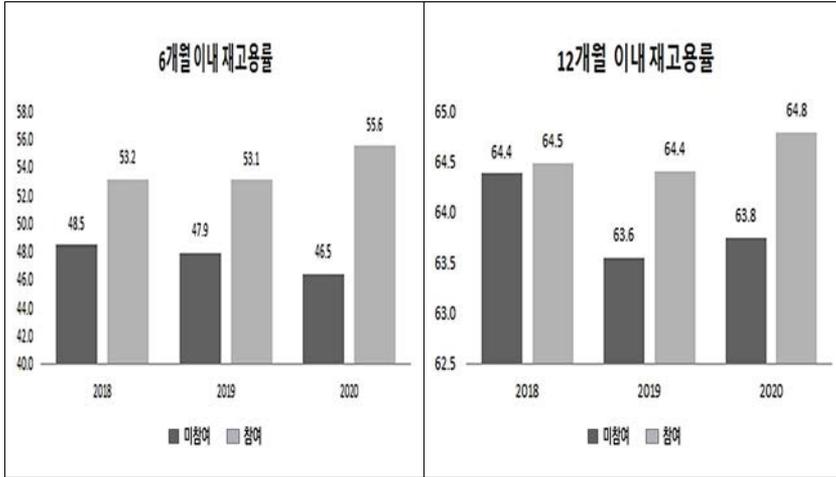
자료 : 한국고용정보원, 연구용 DW고용노동행정DB.

동일한 방법으로 직업훈련의 재고용률 효과를 보면 뚜렷하게 참여자의 재고용률이 미참여자보다 높은 것을 확인할 수 있다. 2020년 기준으로 직업훈련 참여자의 6개월 이내 재고용률은 55.6%로 미참여자의 46.5%에 비해 9.1%p 높게 추정되었다. 2018년 이래로 참여자와 미참여자의 6개월 이내 재고용률 격차는 더욱 확대되는 추세를 보이고 있다. 12개월 이내 재고용률을 살펴보면 2020년 기준으로 참여자는 64.8%로 미참여자의 63.8%보다 높았고 2018년 이래로 직업훈련 참여자와 미참여자의 재고용률 격차는 확대되었다.

PSM 매칭자료를 이용해서 취업알선서비스와 직업훈련의 재고용효과를 콕스해저드 모형을 활용하여 추정하였다. 분석결과를 보면 취업알선서비스에 참여한 경우가 참여하지 않은 경우에 비해 1.12배 재고용 가능성이 높아지는 것으로 나타났으며, 직업훈련은 1.23배 더 재고용가능성이 높아지는 것을 확인할 수 있다. 결과적으로 취업알선서비스와 직업훈련 모두 저임금 근로자의 재고용에 긍정적으로 작용하는 것으로 나타났다. 특히 직업훈련은 취업알선서비스보다 재고용효과가 큰 것을 확인할 수 있다.

[그림 4-5] 저임금근로자의 직업훈련 재고용효과

(단위 : %)



주 : PSM 매칭에 의해 비교집단 설정 후 분석한 결과임.  
 자료 : 한국고용정보원, 연구용 DW고용노동행정DB.

<표 4-14> 적극적 노동시장정책의 재고용효과(콕스해저드 분석결과)

	추정계수	p-값	해저드율	추정계수	p-값	해저드율
취업알선서비스	0.114	0.000	1.121			
직업훈련				0.204	0.000	1.227
남성	0.003	0.520	1.003	-0.030	0.003	0.970
연령	0.024	0.000	1.024	-0.021	0.000	0.979
연령제곱	0.000	0.000	1.000	0.000	0.000	1.000
로그 시간당보수액	-0.116	0.000	0.891	-0.134	0.073	0.875
근속/100	-0.033	0.000	0.968	-0.009	0.000	0.991
근속제곱/100	0.000	0.000	1.000	0.000	0.195	1.000
사례 수	386,808			64,978		

주 : 1) PSM 매칭에 의해 비교집단 설정 후 분석한 결과임.  
 2) 학력, 산업, 지역, 규모, 연도더미를 통제한 결과임.  
 자료 : 한국고용정보원, 연구용 DW고용노동행정DB.

## 제6절 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 참여의 저임금 고용 탈출 효과 분석

적극적 노동시장정책 참여여부별 저임금 고용 탈출 현황을 살펴보기 위해서 저임금 일자리를 상실한 후 재고용된 사람들을 대상으로 파악하였다. 분석 대상에 15시간 미만 초단시간 노동과 최저임금 미만자는 제외되었고, 15일 이내 재고용된 일자리 전환의 경우도 제외하였다.

취업알선서비스의 저임금 탈출 효과를 보기 위해서 일자리 전환, 실업급여 수급자이면서 직업훈련, 취업성공패키지 및 국취 참여자를 제외하였다. 직업훈련은 일자리 전환, 실업급여 수급자를 제외하고 취업알선서비스 참여자와 취업성공패키지와 국취 참여자 중 직업훈련을 받지 않은 사람을 제외하였다. 일자리를 상실한 후 재고용된 저임금근로자들 중에서 적극적 노동시장정책에 참여한 비율은 약 18% 수준이며, 취업알선서비스 참여 비율은 약 11%, 직업훈련 참여 비율은 2% 이내로 파악된다.

저임금근로자의 저임금 유지 비율을 적극적 노동시장정책 참여 여부별로 살펴보면 참여자가 미참여자보다 저임금 유지 비율이 높게 나타났다. 2020년 기준으로 적극적 노동시장정책 참여자의 저임금 유지 비율은 51.7%였으나 미참여자는 49.1%로 나타났다. 이러한 양상은 2018년과 2019년에도 유사하게 나타났다. 취업알선서비스의 경우에도 참여자가 미참여자보다 저임금 유지 비율이 높았다. 2020년의 취업알선서비스 참여자의 저임금 유지 비율은 54.5%로 미참여자의 49.4%에 비해 높았다. 반면 직업훈련과 취업성공패키지는 참여자가 미참여자보다 저임금 탈출 비율이 높은 것으로 나타났다. 2020년 기준으로 직업훈련 참여자의 저임금 유지 비율은 44.0%로 미참여자의 49.4%보다 낮았다. 취업성공패키지 참여자의 저임금 유지 비율은 43.6%로 미참여자의 49.4%보다 낮게 나타났다.

PSM 매칭을 통한 처치모형 방법을 통해 동질의 비교집단과 적극적 노동시장정책 참여별로 저임금 유지 비율을 살펴본 결과, 앞선 결과와 유사한 것으로 나타났다. 미참여자의 경우 저임금 유지 비율이 다소 높아지기는 했으

나 직업훈련을 제외하면 참여자의 저임금 유지 비율이 더 높은 것을 확인할 수 있다. 적극적 노동시장정책 참여자의 저임금 유지 비율은 2020년에 51.3%였으나 미참여자는 49.0%로 참여자의 저임금 고용 유지 비율이 높았다. 취업알선서비스의 경우에도 참여자는 2020년 기준으로 저임금 고용 유지 비율이 53.8%였으나 미참여자는 51.9%였다. 직업훈련은 참여자의 저임금 고용 유지 비율이 2020년에 43.8%였으나 미참여자는 46.1%로 높게 나타났다. 전반적으로 앞선 분석결과와 유사하였지만 참여자와 미참여자의 저임금 고용 유지 비율의 격차는 줄어든 것으로 나타났다.

PSM 매칭에 의한 비교집단 설정 후 저임금근로자를 대상으로 적극적 노동시장 참여에 따른 저임금 탈출효과를 로짓분석을 통해 살펴본 결과 적극

〈표 4-15〉 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 참여 현황 및 저임금 유지 비율

(단위: 명, %)

	적극적 노동시장정책		취업알선서비스		직업훈련		직업훈련	
	참여	미참여	참여	미참여	참여	미참여	참여	미참여
2018	108,793	465,442	52,395	405,895	5,685	405,895	7,634	405,895
2019	80,673	365,236	41,772	313,481	4,597	313,481	4,640	313,481
2020	79,542	361,705	39,341	306,048	6,701	306,048	5,487	306,048
2018	47.2	45.5	49.7	45.7	39.4	45.7	38.3	45.7
2019	47.3	44.1	48.8	44.0	41.1	44.0	39.9	44.0
2020	51.7	49.1	54.5	49.4	44.0	49.4	43.6	49.4

자료: 한국고용정보원, 연구용 DW고용노동행정DB.

〈표 4-16〉 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 참여별 저임금 유지 비율

(단위: %)

	적극적 노동시장정책		취업알선서비스		직업훈련	
	참여	미참여	참여	미참여	참여	미참여
2018	47.0	46.0	49.4	47.0	39.5	42.9
2019	46.9	44.3	48.2	44.6	41.3	41.5
2020	51.3	49.0	53.8	51.9	43.8	46.1

주: PSM 매칭에 의해 비교집단 설정 후 분석한 결과임.

자료: 한국고용정보원, 연구용 DW고용노동행정DB.

〈표 4-17〉 저임금근로자의 적극적 노동시장정책의 저임금 탈출효과(로짓 분석결과)

	추정계수	p-값
상수항	125.7	0.000
적극적 노동시장 참여	-0.039	0.000
실업급여	0.029	0.000
남성	0.160	0.000
연령	0.031	0.000
연령제곱	-0.001	0.000
로그 시간당보수액	0.803	0.000
근속/100	0.012	0.000
근속제곱/100	0.000	0.000
근로시간	0.012	0.000
사례 수	522,966	

주: 1) 학력, 산업, 직업, 규모, 지역, 연도를 통제한 결과임.

2) PSM 매칭에 의해 비교집단 설정 후 분석한 결과임.

자료: 한국고용정보원, 연구용 DW고용노동행정DB.

적 노동시장 참여자는 미참여자에 비해서 저임금 탈출 가능성이 낮은 것으로 추정되었다. 적극적 노동시장 참여 변수의 추정계수는 -0.038로 통계적으로 유의하게 부(-)의 값을 보였다. 한편 실업급여 수급자의 경우 저임금 비수급자에 비해 저임금 고용 탈출 가능성이 통계적으로 유의하게 높아지는 것으로 나타났다. 남성일수록, 근속이 길어질수록 저임금 탈출 가능성이 높아지는 것을 확인할 수 있다.

취업지원서비스, 직업훈련에 각각 참여한 경우의 저임금 고용 탈출효과를 분석한 결과를 보면, 적극적 노동시장정책 참여 중 비중이 큰 취업알선서비스의 경우 참여자가 미참여자에 비해 저임금 탈출 가능성이 낮게 나타나는 것을 확인할 수 있다. 취업알선서비스 참여 변수의 추정계수는 -0.057로 통계적으로 유의하게 부(-)의 값을 보였다. 반면 직업훈련 참여자와 취업성공패키지 참여자는 미참여자에 비해 저임금 탈출 가능성이 높은 것으로 확인된다. 직업훈련 참여 변수의 추정계수는 0.077로 통계적으로 유의하게 정(+)의 값을 보였다. 취업성공패키지 참여 변수의 추정계수는 0.112로 통계적으로 유의미한 정(+)의 값으로 나타났다.

〈표 4-18〉 저임금근로자의 취업알선서비스와 직업훈련 정책의 저임금 탈출효과(로짓 분석결과)

	취업알선서비스		직업훈련		취업성공패키지	
	추정계수	p-값	추정계수	p-값	추정계수	p-값
상수항	123.9	0.000	98.9535	0.003	135.4	0.000
취업알선서비스 참여	-0.057	0.000				
직업훈련 참여			0.077	0.001		
취업성공패키지 참여					0.112	0.000
남성	0.166	0.000	0.142	0.001	0.147	0.000
연령	0.035	0.000	0.037	0.000	0.053	0.000
연령제곱	-0.001	0.000	-0.001	0.000	-0.001	0.000
로그 시간당보수액	0.931	0.000	0.234	0.206	0.188	0.291
근속/100	0.011	0.000	0.027	0.000	0.029	0.000
근속제곱/100	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.003
근로시간	0.013	0.000	0.013	0.000	0.012	0.000
사례 수	255,898		33,646		35,522	

주: 1) 학력, 산업, 직업, 규모, 지역, 연도를 통제한 결과임.

2) PSM 매칭에 의해 비교집단 설정 후 분석한 결과임.

자료: 한국고용정보원, 연구용 DW고용노동행정DB.

〈표 4-19〉는 연령별로 취업알선서비스의 저임금 탈출효과를 로짓분석을 통해 추정한 결과이다. 저임금근로자의 성, 연령별 취업알선서비스의 저임금 고용 탈출효과를 보면 남성 장년층에서 정책 참여자가 미참여자에 비해 저임금 탈출 가능성이 낮은 것을 확인할 수 있다. 반면 청년층과 중년층은 취업알선서비스는 저임금 탈출 가능성을 낮추는 방향으로 작용하는 것으로 나타났지만 통계적 유의도는 낮았다. 여성은 모든 연령층에서 취업알선서비스 참여자의 저임금 탈출 가능성은 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 특히 장년층에서 남녀 모두 저임금 탈출 가능성이 다른 연령층에 비해 낮은 것으로 나타났다.

적극적 노동시장정책이 저임금근로자를 대상으로 일자리의 질에 미치는 영향을 확인하기 위해서 적극적 노동시장정책의 임금변동 효과를 살펴보았다. 전체 저임금근로자를 대상으로 한 경우에 적극적 노동시장정책 참여자

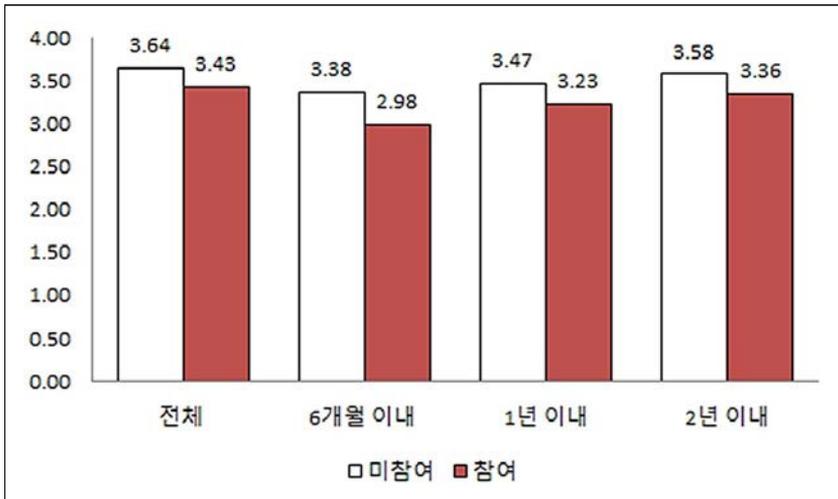
가 미참여자에 비해 임금상승이 낮은 것으로 나타났다. 다만 그 차이가 크지 않았다. 일자리 상실 후 재고용까지의 기간별로 적극적 노동시장정책 참여자와 미참여자 간의 임금변동을 비교한 결과를 보면 기간이 늘어날수록 임금상승폭이 높아지는 것으로 확인된다. 재고용까지의 기간과 상관없이

〈표 4-19〉 저임금근로자의 성별, 연령별 취업알선서비스의 저임금 탈출효과

	남성		여성	
	추정계수	p-값	추정계수	p-값
전체	-0.0293	0.0000	-0.0599	0.0000
청년	-0.0033	0.8205	-0.0600	0.0000
중년	-0.0003	0.9822	-0.0543	0.0000
장년	-0.0637	0.0000	-0.0735	0.0000

주: 1) 학력, 산업, 직업, 규모, 지역, 연도를 통제한 결과임.  
 2) PSM 매칭에 의해 비교집단 설정 후 분석한 결과임.  
 자료: 한국고용정보원, 연구용 DW고용노동행정DB.

〈그림 4-6〉 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 참여의 임금변동 효과

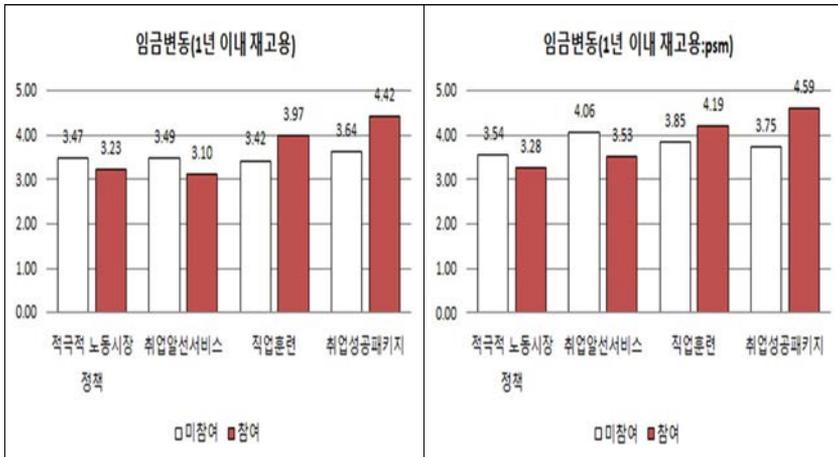


주: 1) 전체 저임금근로자를 대상으로 한 경우를 제외하고, 15일 이내 일자리 전환한 경우를 제외한 분석결과임.  
 2) 임금변동은 재고용 로그보수에서 전 직장 로그보수를 뺀 값으로 측정하며, 임금이 감소하는 경우 네거티브 로그보수로 측정함.  
 자료: 한국고용정보원, 연구용 DW고용노동행정DB.

적극적 노동시장정책 참여자의 임금상승폭이 미참여자보다 낮게 나타났다. 다만 재고용까지의 기간이 길어지면서 그 격차는 줄어든 양상을 확인할 수 있다. 적극적 노동시장정책 참여자가 임금상승폭이 낮게 나타난 것은, 정책 참여여부별 임금상승폭은 큰 차이가 없었으나 임금하락폭에서 일정한 차이가 발생하는 것으로 판단된다.

적극적 노동시장정책별로, 참여여부별로 임금변동 현황을 살펴보면, 취업알선서비스는 임금상승 효과가 상대적으로 낮았지만 직업훈련과 취업성공패키지는 임금상승 효과가 비교적 큰 것으로 나타났다. 성향점수매칭 방법을 이용하여 참여여부별 임금변동 현황을 보면, 취업알선서비스 참여자가 미참여자보다 임금상승폭이 낮았지만 직업훈련과 취업성공패키지 참여자는 미참여자보다 임금상승폭이 큰 것으로 확인된다. 전체적으로 적극적 노동시장정책 참여자의 임금상승폭이 낮은 것은, 비중이 큰 취업알선서비스의 임금상승효과가 다소 낮기 때문으로 판단된다.

[그림 4-7] 저임금근로자의 적극적 노동시장정책별 비교분석



주 : 1) 적극적 노동시장정책 분석은 실업급여 수급자와 15일 이내 일자리 전환한 경우를 제외하였고, 19세 초과 65세 미만인 상실자를 대상으로 한 결과이며, 취업알선서비스 분석은 추가로 직업훈련 참여자와 취업성공패키지에 참여한 경우를 제외하고 분석한 결과이며, 직업훈련 분석은 취업알선서비스에 참여한 경우를 제외하고 분석한 결과임.

2) 우측 분석결과는 PSM 매칭에 의해 비교집단 설정 후 분석한 결과임.

자료 : 한국고용정보원, 연구용 DW고용노동행정DB.

저임금근로자의 적극적 노동시장정책의 임금변동 효과를 분석한 결과를 보면, 적극적 노동시장정책에 참여한 경우에 참여하지 않은 경우보다 임금 상승폭이 낮은 것으로 나타났다. 성, 연령, 학력, 직업, 사업체규모, 로그시간당임금 분포가 동일한 비교집단을 PSM 매칭에 의해 설정한 후 분석한 결과로 적극적 노동시장정책에 참여한 사람이 그렇지 않은 사람보다 16% 임금상승폭이 낮은 것으로 확인된다.

취업알선서비스, 직업훈련, 취업성공패키지 각각에 대해서 저임금근로자의 임금변동 효과를 분석한 결과를 보면, 취업알선서비스의 임금변동 효과는 통계적으로 유의한 부(-)의 효과를 보였지만 직업훈련과 취업성공패키지의 임금변동 효과는 통계적으로 유의하게 커다란 정(+)의 효과를 확인할 수 있다. 결과적으로 적극적 노동시장정책의 임금변동에 대한 부정적인 효과는 주로 취업알선서비스의 효과에 의한 것으로 설명되며, 직업훈련과 취업성공패키지는 통계적으로 유의하게 임금을 상승시키는 것으로 나타났다.

〈표 4-20〉 저임금근로자의 적극적 노동시장정책의 임금변동 효과

	추정계수	p-값
상수항	4.031	0.000
적극적 노동시장 참여	-0.160	0.000
여성	-0.776	0.000
연령	0.062	0.000
연령제곱	-0.001	0.000
근속일/100	0.077	0.000
근속일제곱/100	0.000	0.000
고졸	-0.055	0.236
전문대졸	0.296	0.000
대졸 이상	0.675	0.000
사례 수	329,186	

주 : 1) 학력, 산업, 직업, 규모, 지역, 연도를 통제한 결과임.

2) PSM 매칭에 의해 비교집단 설정 후 분석한 결과임.

자료 : 한국고용정보원, 연구용 DW고용노동행정DB.

〈표 4-21〉 저임금근로자의 취업알선서비스, 직업훈련, 취업성공패키지 정책의 임금변동 효과

	취업알선서비스		직업훈련		취업성공패키지	
	추정계수	p-값	추정계수	p-값	추정계수	p-값
상수항	3.601	0.000	4.009	0.000	2.116	0.000
취업알선서비스 참여	-0.402	0.000				
직업훈련 참여			0.662	0.000		
취업성공패키지 참여					0.821	0.000
여성	-0.776	0.000	-0.714	0.000	-0.709	0.000
연령	0.084	0.000	0.047	0.062	0.142	0.000
연령제곱	-0.001	0.000	-0.001	0.008	-0.002	0.000
근속일/100	0.075	0.000	0.070	0.000	0.055	0.004
근속일제곱/100	0.000	0.000	0.000	0.050	0.000	0.485
고졸	-0.093	0.057	0.115	0.652	-0.046	0.844
전문대졸	0.294	0.000	0.581	0.027	0.295	0.219
대졸 이상	0.583	0.000	1.063	0.000	0.904	0.000
사례 수	239,066		32,178		35,522	

주: 1) 학력, 산업, 직업, 규모, 지역, 연도를 통제한 결과임.

2) PSM 매칭에 의해 비교집단 설정 후 분석한 결과임.

자료: 한국고용정보원, 연구용 DW고용노동행정DB.

## 제7절 요약과 함의

저임금근로자들을 대상으로 한 적극적 노동시장정책이 노동시장 성과에 어떤 영향을 미치는지를 실증적으로 분석하였다. 적극적 노동시장정책 중에서 분석자료의 활용이 가능한 취업알선서비스, 직업훈련, 취업성공패키지를 대상으로 분석하였다. 한국고용정보원은 고용보험 행정자료뿐만 아니라 적극적 노동시장정책과 관련된 행정자료도 보유하고 있다. 이들 행정자료를 활용하여 적극적 노동시장정책 정보를 포함하고 있는 고용이력DB를 구축한 후 저임금근로자를 대상으로 한 적극적 노동시장정책 효과를 분석

하였다.

고용보험 자료의 보수총액을 기준으로 저임금근로자의 규모를 추정한 결과를 보면, 2021년에 17.88%로 경제활동인구조사 부가자료 기준의 20.21%보다 낮게 추정되었다. 이것은 고용보험 자료에 일용직이 포함되지 않기 때문으로 판단된다. 그러나 저임금근로자의 인적속성을 살펴보면 경제활동인구조사자료상의 인적구성과 유사한 것으로 확인되었다.

저임금 고용을 6단계의 임금계층으로 나누어 이동패턴을 분석할 결과를 보면, 저임금근로자가 저임금 계층 이상의 임금계층으로 이동할 가능성은 낮은 것으로 나타났으며, 저임금 계층에 머물거나 미취득 상태로의 전환 비율이 높게 나타났다. 저임금근로자가 저임금을 탈출하는 것은 쉽지 않은 것을 확인할 수 있다.

저임금근로자의 적극적 노동시장 참여 현황을 살펴보면 대체로 저임금근로자가 참여경향이 높은 것을 확인할 수 있다. 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 참여 비율은 13.3~13.8% 수준이었으나, 비저임금근로자의 참여 비율인 10.6~10.7%보다 높게 나타났다. 저임금근로자의 적극적 노동시장정책 중 취업지원서비스의 비중이 가장 컸으며, 직업훈련과 취업성공패키지 순으로 나타났다.

적극적 노동시장정책이 저임금근로자의 재고용에 미치는 효과를 분석한 결과를 보면, 참여자가 미참여자에 비해 1.15배 더 재고용 가능성이 높은 것으로 추정되었다. 취업알선서비스는 1.12배 더 저임금근로자의 재고용 가능성을 높이는 것으로 나타났고, 직업훈련은 1.23배로 추정되었다. 적극적 노동시장정책은 저임금근로자의 재고용에 긍정적인 영향을 미치는 것을 확인할 수 있다.

마지막으로, 적극적 노동시장정책이 저임금 탈출에 어떠한 영향을 미치는지를 실증분석한 결과를 보면, 통계적으로 유의미하게 참여자의 저임금 탈출 가능성이 미참여자에 비해 낮은 것으로 나타났다. 취업알선서비스에 참여한 경우에 미참여자에 비해 저임금 탈출 가능성이 낮았지만, 직업훈련과 취업성공패키지 참여자는 미참여자에 비해 통계적으로 유의미하게 저임금 탈출에 긍정적으로 작용하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 적극적 노동시장정책이 저임금근로자의 임금변동에 미치는 분석결과에도 유사하게

나타났다. 저임금근로자를 대상으로 한 임금변동 분석결과를 보면, 적극적 노동시장에 참여한 경우에 그렇지 않은 경우에 비해 임금상승폭이 16% 더 낮게 나타났다. 취업알선서비스 참여자는 미참여자에 비해 임금상승폭이 낮게 나타났지만 직업훈련과 취업성공패키지 참여자는 미참여자보다 임금상승폭이 더 큰 것으로 추정되었다.

결과적으로, 적극적 노동시장정책은 저임금근로자의 재고용에는 긍정적으로 작용하였지만 재고용의 질에는 긍정적인 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 특히 적극적 노동시장정책에서 비중이 큰 취업알선서비스가 저임금근로자의 재고용에는 긍정적이었으나 재고용의 질에는 부정적이었다. 이러한 결과는 취업지원서비스가 취약계층 중심으로 이루어지기 때문에 저임금근로자의 재고용 가능성은 높이지만 고용의 질은 높이지 못하는 것으로 해석된다. 반면 직업훈련과 취업성공패키지는 저임금근로자의 재고용과 재고용의 질 모두에서 긍정적인 효과를 확인할 수 있었다. 다만 저임금근로자의 직업훈련과 취업성공패키지 참여 비율이 여전히 높지 않다는 한계가 있다.

적극적 노동시장정책이 저임금근로자의 고용성고를 높이기 위해서는 취약계층 중심의 취업알선서비스를 전체 근로자 대상으로 확대할 필요가 있으며, 이를 위해서 일자리의 구인정보를 전체 일자리를 대상으로 한 수준까지 확보하여야 한다. 빅데이터 기반의 지능형 취업알선시스템을 구축하는 것도 중요하지만, 구인정보 자체가 파편적이라면 그 효과는 제한적일 수밖에 없다. 전체 일자리를 대상으로 한 구인정보를 확보하기 위해 보다 적극적인 정책적 수단을 강구해야 한다. 고용보험 가입 사업장의 경우 고용센터에 구인정보를 필수적으로 제공하는 정책이 필요해 보이며, 민간 고용서비스 기관들과의 파트너십 관계를 안정적으로 구축하여 민간기관이 보유하고 있는 일자리 정보를 포괄한 구인정보를 확보하려는 노력도 필요해 보인다. 한편 저임금근로자의 경우 직업훈련 및 취업성공패키지는 숙련수준을 높여 저임금 탈출 가능성을 높이는 것을 확인할 수 있다. 저임금근로자에게 직업훈련과 국민취업지원제도의 참여 기회를 보다 확대시키는 정책적 노력이 필요해 보인다.

## 제 5 장

### 저소득층의 고용안전망 수급과 노동시장 성과 분석

#### 제1절 연구의 필요성 및 목적

근로능력이 있는 저소득층의 실업과 빈곤 위험에 대응하는 고용안전망 제도 중 실업급여와 각종 취업지원서비스는 대표적인 지원정책이다. 근로빈곤층에 대한 실업급여와 취업지원서비스의 빈곤개선효과 및 취업성과를 분석한 강병구·김혜원(2015), 김현경 외(2016), 이병희(2017), 김혜원(2021)의 연구에서 각각 빈곤감소 효과, 취업확률 및 지속기간 등에 관한 연구를 진행했다. 제도효과의 정도 차이가 있지만 각각 빈곤감소 효과, 취업을 및 지속기간에 일부 긍정적인 영향이 있음을 확인하였다.

근로빈곤층은 실업(혹은 비경활)과 취업을 빈번하게 겪으며 노동시장의 진입과 이탈이 잦은 특성이 있어 특정 시기의 취업여부를 통해 고용안전망 제도의 성과를 판단하기 어려운 문제가 있다. 따라서 이들의 특성이 반영된 노동시장 성과를 확인하기 위해서는 특정 시점의 취업여부가 아니라 동태적인 취업상태를 고려할 필요가 있다. 이에 본 연구는 저소득층 가운데 구직경험이 있는 자를 대상으로 고용안전망 역할을 하는 대표적인 제도인 실업급여와 교육훈련, 청년인턴, 국민취업지원제도 및 취업성공패키지, 창업지원과 같은 취업지원서비스의 노동시장 성과를 분석하도록 한다. 이때 노동시장 성과를 취업여부가 아닌 연간 취업경험 7개월 이상인 경우로 정의하고

성과를 분석하도록 한다. 또 실업급여와 취업지원서비스가 저소득층으로의 이행에 어떤 영향을 미치는지 분석한다. 이러한 분석을 통해 다양한 정책효과를 검토하고 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

## 제2절 분석자료의 구성

본 분석은 한국복지패널 11차(조사기준 2015년)~17차(2021년) 자료를 이용하여 저소득층의 실업급여와 적극적 노동시장정책 참여에 따른 노동시장 성과를 분석하고자 한다. 특히 적극적 노동시장정책 중 취업지원정책에 초점을 맞추었다. 이때 저소득층은 균등화 경상소득(공공부조 이전)의 중위 60% 이하 가구로 정의하였다. 또 실업급여 수급과 취업지원서비스 참여 이후 노동시장 성과를 분석하기 위해 근로능력자로 대상을 정의하였다. 근로능력자는 노인인구를 제외한 15~64세를 대상으로 하며, 심신능력상 근로능력정도를 묻는 설문에서 '근로능력이 없어 경제활동을 하지 않음'을 응답한 경우는 제외하였다. 또 비경제활동사유에서 '근로무능력', '군복무', '정규교육기관 학업 및 진학준비'를 응답한 경우는 취업 가능 여건을 충족하지 않는다는 기존의 연구(이병희, 2017)를 따라 제외하였다.

한편 취업과 비취업을 반복하는 근로빈곤층의 노동시장 이행 특성에 따라 특정 시점의 취업이 아닌, 노동시장에서의 상태를 성과지표로 정의하기 위해 연간취업기간을 산정하고 '7개월 이상 취업'으로 정의하였다. 한국복지패널은 가구 조사에서 한 해 동안 경제활동별로 일한 개월 수를 가구원별로 조사하고 있어 이를 개인데이터로 전환하면 근로빈곤층의 연간근로개월 수, 즉 연간 취업경험기간을 파악할 수 있다. 이때 무급가족종사자로 일한 기간은 육아·학생 등 비경제활동상태와 혼재하여 조사하고 있으므로 이를 제외하고 상용근로자, 임시·일용근로자, 고용주 및 자영자, 농림어업축산업 경영주로 대상을 정의하고 유급 연간취업기간을 파악하였다.

연간취업기간을 통해 동태적으로 취업상태를 확인할 수 있다면, 실업으로 인한 구직활동을 동태적으로 파악하여 정책대상으로 볼 수 있는 구직활

동자의 정의가 필요하다. 조사 당시 특정 시점의 실업여부만으로는 이를 확인하기 어렵다. 이에 본 연구에서는 이병희(2017)의 방식을 적용하여 정의하였다. 네 가지 기준으로 구직활동자를 정의할 수 있는데 먼저, 한국복지패널은 연말 기준 미취업자에게 지난 1년간 구직활동 경험이 있는지를 조사하고 있어 이를 이용하여 구직활동을 했는지를 동태적으로 파악할 수 있다. 둘째, 연말 기준 미취업자면서 구직활동 경험이 없다고 응답했더라도 연간취업기간이 있다면 이들이 구직활동을 했다고 볼 수 있을 것이다. 셋째, 연말 기준 취업자지만 실직의 경험이 있다고 응답한 자와 연말 기준 취업자 중 연간취업기간이 12개월에 미치지 못하는 자로 정의할 수 있다. 이 네 유형에 속하면 구직활동경험자에 해당된다.

### 제3절 저소득층 및 구직경험자의 경제활동 특성

한국복지패널로 분석한 결과 근로능력자의 저소득 가구 비중은 약 9~10% 수준으로, 2021년 기준 약 340만 명이고 이는 근로능력자의 10.3%에 해당한다.

〈표 5-1〉 근로능력자의 저소득가구 비중 추이

(단위: 천 명, %)

	비저소득	저소득	저소득 가구 비중
2015	29,068	3,287	10.2
2016	29,274	3,499	10.7
2017	29,899	3,333	10.0
2018	30,084	3,154	9.5
2019	30,486	3,102	9.2
2020	29,918	3,530	10.6
2021	29,828	3,420	10.3

주: 횡단면 개인 일반 가중치 적용.

자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 11~17차년도.

2021년 말 기준 근로능력자의 경제활동상태를 살펴보면, 76.0%가 취업, 2.6%가 실업, 21.5%가 비경황 상태로 나타났다. 저소득층 여부로 보면 비저소득층의 취업이 79.6%로 높고, 실업과 비경황이 각각 2.2%, 18.3%로 낮은 반면 저소득층의 취업은 44.7% 수준으로 절반에 미치지 못하고, 비경황이 49.2%로 비경황 비중이 더 높게 나타나며, 실업도 6.1%로 높게 나타나는 특징을 보인다. 소득수준이 낮은 집단의 노동시장 참여가 매우 낮다.

[그림 5-1]을 통해 시기별로 보면, 근로능력이 있는 저소득층은 2015년 이후 2021년까지 취업률이 50% 수준에 미치지 못하는 낮은 수준을 지속하고 있다. 2019년 이후 비경황 비중은 소폭 낮아지고 실업이 증가했지만, 모든 시기에 취업률이 비경황률보다 낮은 수준을 지속하고 있는 특징이 나타난다.

근로능력이 있는 저소득층의 경제활동상태를 성별로 나누어 보면, 비저소득층은 남성 취업비중(88.9%)이 여성 취업비중(69.9%)보다 높고, 여성은 비경황 비중이 27.9%로 높아 남성의 노동시장 참여 수준이 높게 나타나고 있

〈표 5-2〉 근로능력자의 경제활동 상태(2021년 말 기준)

(단위: 천 명, %)

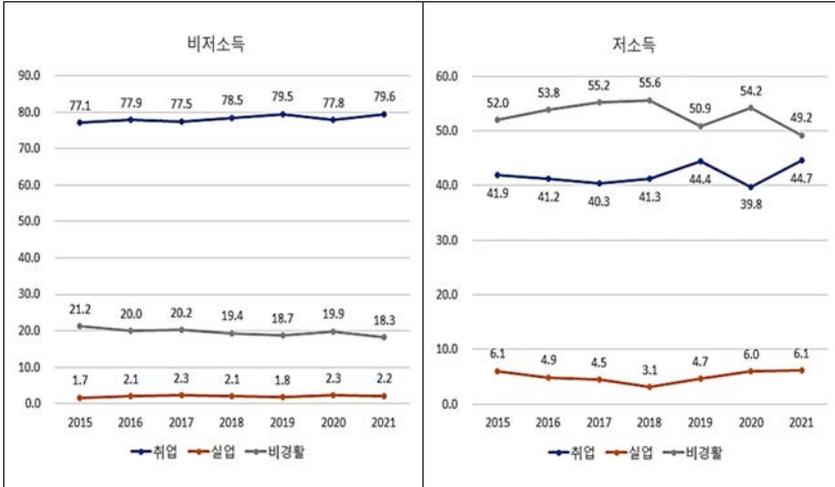
	전체		비저소득		저소득	
	천 명	(%)	천 명	(%)	천 명	(%)
취업	25,259	( 76.0)	23,732	( 79.6)	1,527	( 44.7)
상용	12,838	( 38.6)	12,693	( 42.6)	145	( 4.2)
임시	6,477	( 19.5)	5,926	( 19.9)	551	( 16.1)
일용	1,678	( 5.0)	1,407	( 4.7)	271	( 7.9)
자활/공공	104	( 0.3)	43	( 0.1)	62	( 1.8)
고용주	982	( 3.0)	920	( 3.1)	62	( 1.8)
자영자	2,511	( 7.6)	2,204	( 7.4)	307	( 9.0)
무급종사	669	( 2.0)	539	( 1.8)	130	( 3.8)
실업	856	( 2.6)	646	( 2.2)	210	( 6.1)
비경황	7,133	( 21.5)	5,450	( 18.3)	1,683	( 49.2)
전체	33,248	(100.0)	29,828	(100.0)	3,420	(100.0)
저소득가구 비중	10.3%					

주: 횡단면 개인 일반 가중치 적용.

자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 11~17차년도.

[그림 5-1] 저소득가구 여부별 경제활동상태 추이

(단위 : %)



주 : 횡단면 개인 일반 가중치 적용.  
 자료 : 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 11~17차년도.

<표 5-3> 근로능력자의 경제활동 상태(2021년 말 기준)

(단위 : %)

	비저소득			저소득		
	남성	여성	여성비중	남성	여성	여성비중
취업	88.9	69.9	(43.2)	44.1	45.2	(51.7)
상용	52.6	32.2	(37.2)	3.9	4.6	(55.5)
임시	15.7	24.2	(59.9)	14.0	18.1	(57.6)
일용	5.9	3.5	(36.2)	10.6	5.4	(34.6)
자활/공공	0.1	0.1	(50.1)	1.2	2.4	(67.0)
고용주	4.2	1.9	(30.2)	3.0	0.7	(18.5)
자영자	9.9	4.8	(32.0)	9.7	8.3	(47.0)
무급종사	0.6	3.1	(84.0)	1.7	5.8	(78.0)
실업	2.1	2.2	(50.1)	6.8	5.5	(45.7)
비경활	8.9	27.9	(75.1)	49.1	49.3	(51.3)
전체	100.0	100.0	(49.1)	100.0	100.0	(51.1)

주 : 횡단면 개인 일반 가중치 적용.  
 자료 : 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 11~17차년도.

다. 반면 저소득층은 남성과 여성의 취업 비중이 40% 중반 수준으로 낮은 상태가 비슷하지만 여성이 약간 높고, 실업과 비경활 비중이 거의 차이가 없어 저소득층에서 성별로 노동시장 참여가 비슷하게 나타나고 있다.

〈표 5-4〉는 근로능력자 취업자의 일자리 특성을 저소득 가구여부별로 나누어 본 결과이다. 먼저 고용관계는, 비저소득층은 90% 이상 직접고용관계를 가진 반면 간접고용과 특수고용의 비중이 낮다. 저소득층은 직접고용 비중이 2015년 88.5% 이후 줄어 2021년 78.7%로 감소하였고, 간접고용 비중이 크게 증가해 2021년 13.5%로 증가, 특수고용도 2018년 이후 증가하는 특징이 있다. 근로시간 형태는, 비저소득층은 거의 대부분이 전일제 일을 하는 반면 저소득층은 시간제근로가 2021년 기준 38.5%로 높게 나타났다. 근로계약의 설정도 저소득층의 비중이 높게 나타나며 절반 이상인 63.7%가 계약기간을 설정하고 일을 하는 것으로 나타났다. 근로지속가능성의 경우 특별한 사유(본인의 중대한 과실, 폐업 등 사업체 자체의 소멸 또는 고용조정, 천재지변 등)가 없는 한 계속근로가 가능한 일자리에 저소득층이 속한 비중은 20%

〈표 5-4〉 근로능력자 저소득가구 취업자의 일자리 특성(각 연도 연말 기준)

(단위: 천 명, %)

		비저소득			저소득		
		2015	2018	2021	2015	2018	2021
고용관계	직접고용	92.9	91.1	92.6	88.5	84.6	78.7
	간접고용	3.5	5.3	4.2	6.0	11.0	13.5
	특수고용	3.6	3.6	3.2	5.6	4.4	7.8
근로시간 형태	시간제	7.5	9.9	9.1	27.3	40.4	38.5
	전일제	92.5	90.1	90.9	72.7	59.6	61.5
근로계약 설정여부	계약기간 있음	28.8	26.3	30.3	54.5	54.8	63.7
	없음	71.2	73.7	69.7	45.5	45.2	36.3
근로지속 가능성	계속근로가능	65.1	67.3	68.0	22.1	25.5	20.2
	언제든 해고가능	34.9	32.7	32.0	77.9	74.5	79.8

주: 1) 횡단면 개인 일반 가중치 적용.

2) 연간취업기간은 조사기간 1년 중 일을 한 기간임.

3) 간접고용은 파견 및 용역근로.

자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 11~17차년도.

수준에 불과한 것으로 나타나고 있다. 반면 비저소득층은 2015년 이후 증가해 2021년 68.0%로 나타나 계속근로가 가능한 일자리 비중이 늘고 있다.

즉 근로능력이 있는 저소득층 가운데 취업한 일자리 특징은 비저소득층과 비교해 상당히 불안정한 특성의 일자리에 몰려있는 것으로 나타났다. 특히 최근으로 올수록 간접고용 증가 경향이 나타나고, 시간제 비중이 높으며 계속근로가능성이 낮은 일자리 비중이 높게 나타나고 있다.

지금까지 살펴본 결과는 연말 시점 상태를 조사한 결과로 취업과 비취업을 반복적으로 경험하는 근로빈곤층인 저소득층의 노동시장 특성을 제대로 반영하지 못하는 한계가 있다(이병희, 2017). 이에 유급 연간취업기간을 이용하여 분석한 결과는 다음과 같다.

〈표 5-5〉를 보면, 저소득층의 연간 취업경험 비율이 연말 시점의 고용률보다 높게 나타나고 있다. 저소득층 중 연간 취업경험이 있는 비율은 2021년 기준 53.8%로, 2021년 말 시점 고용률이 44.7%인 것과 비교하면 9.1%p 높은 수준이다. 반면 비저소득층 중 연간 취업경험이 있는 비율은 2021년 기준 82.9%인데 2021년 말 시점 고용률 79.6%와 비교하면 3.3%p 차이가 나 저소득층에서 격차가 더 크게 나타나고 있다. 이는 저소득층은 짧은 취업과 비경험 상태를 반복하는 노동시장 특성이 반영된 결과로, 특정 시점에 따른 고용률로 노동시장 참여를 판단하기보다 연간 취업경험에 따른 노동시장 성과를 고려하는 것이 저소득층 특성을 반영할 수 있을 것으로 보인다.

또 연간 취업경험이 있는 대상의 취업기간은 2021년 기준 저소득층에서 12개월 일하는 비중이 49.7%로 절반 수준이고 7~11개월이 16.9%로 약 67%가 7개월 이상 일을 한 것으로 나타났다. 반면 근로능력이 있는 저소득층 중 연중 6개월 이하 일하는 비중은 33.4%에 불과해 저소득층의 3분의 2가 연중 7개월 이상 유급취업상태인 것으로 볼 수 있다.

성별 차이를 보면(표 5-6 참조), 비저소득은 연간 취업경험이 있는 비율이 남성 92.3%, 여성 73.2%로 남성 비중이 높았으며, 특히 남성은 근로능력자의 거의 대부분이 연간 취업경험을 하는 것으로 나타났다. 반면 저소득층은 남성과 여성의 연간 취업경험 비중이 각각 53.3%, 54.2%로 비슷하게 나타났으며, 연말기준 고용률에 비해 약 10%p 높게 나타났다. 근로능력이 있는 저소득층의 연간 취업경험은 성별 차이가 없지만 연간취업기간에는 차이가 있

〈표 5-5〉 근로능력자의 소득계층별 연간 유급취업 여부 및 연간 취업개월 수

(단위: 천 명, %)

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
〈비저소득〉								
연간 취업 경험	전체	29,068 (100.0)	29,274 (100.0)	29,899 (100.0)	30,084 (100.0)	30,486 (100.0)	29,918 (100.0)	29,828 (100.0)
	없음	5,672 (19.5)	5,561 (19.0)	5,392 (18.0)	5,291 (17.6)	5,346 (17.5)	5,246 (17.5)	5,109 (17.1)
	있음	23,397 (80.5)	23,713 (81.0)	24,507 (82.0)	24,793 (82.4)	25,140 (82.5)	24,673 (82.5)	24,718 (82.9)
연간 취업 기간	1~6개월	8.6	7.5	8.4	7.4	6.6	8.9	8.0
	7~11개월	11.7	11.2	11.5	12.3	10.4	10.1	11.8
	12개월	79.7	81.4	80.2	80.3	82.9	81.1	80.2
〈저소득〉								
연간 취업 경험	전체	3,287 (100.0)	3,499 (100.0)	3,333 (100.0)	3,154 (100.0)	3,102 (100.0)	3,530 (100.0)	3,420 (100.0)
	없음	1,596 (48.6)	1,677 (47.9)	1,628 (48.9)	1,595 (50.6)	1,459 (47.0)	1,763 (49.9)	1,581 (46.2)
	있음	1,691 (51.4)	1,822 (52.1)	1,705 (51.1)	1,559 (49.4)	1,643 (53.0)	1,767 (50.1)	1,839 (53.8)
연간 취업 기간	1~6개월 이하	25.4	27.4	24.5	30.0	24.7	32.7	33.4
	7~11개월	21.4	22.3	24.3	19.9	19.8	20.0	16.9
	12개월	53.2	50.3	51.2	50.1	55.5	47.3	49.7

주: 1) 횡단면 개인 일반 가중치 적용.

2) 연간취업기간은 유급취업경험 있는 사람 중 비중.

자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 11~17차년도.

다. 남성에 비해 여성의 연간취업기간이 짧은 편인데 6개월 이하 비중이 37.6%로 남성의 28.9%에 비해 높고 12개월 비중은 48.0%로 남성에 비해 낮게 나타났다.

한편 노동시장에서의 구직활동여부를 동태적으로 파악하여 구직경험자를 정의하고 분석한 결과, 근로능력이 있는 저소득층 가운데 연간 구직활동을 경험한 비율은 31%에 달해 저소득층 10명 중 3명은 구직활동을 하는 것으로 나타나고 있다. 특히 연말 미취업자 중 연간 구직경험이 있는 비중이

〈표 5-6〉 성별 근로능력자의 소득계층별 연간 유급취업 여부 및 연간 취업개월 수(2021)  
(단위: 천 명, %)

		비저소득		저소득	
		남성	여성	남성	여성
연간 취업경험	전체	15,168 (100.0)	14,660 (100.0)	1,671 (100.0)	1,749 (100.0)
	없음	1,173 (7.7)	3,936 (26.8)	780 (46.7)	801 (45.8)
	있음	13,994 (92.3)	10,724 (73.2)	891 (53.3)	948 (54.2)
연간 취업기간	1~6개월	5.5	11.2	28.9	37.6
	7~11개월	9.4	14.9	19.6	14.4
	12개월	85.1	73.9	51.5	48.0

주: 횡단면 개인 일반 가중치 적용.  
자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 11~17차년도.

〈표 5-7〉 근로능력자의 연간 구직경험자 규모(2021)  
(단위: 천 명, %)

		저소득		비저소득	
전체		3,420	(100.0)	29,828	(100.0)
구직경험자	A	220	(6.4)	925	(3.1)
	B	263	(7.7)	2,351	(7.9)
	C	509	(14.9)	1,487	(5.0)
	D	71	(2.1)	453	(1.5)
	소계	1,064	(31.1)	5,216	(17.5)
연간취업 기간	없음	138	[12.9]	353	[6.8]
	1~6개월	613	[57.6]	1,960	[37.6]
	7개월 이상	313	[29.4]	2,902	[55.6]

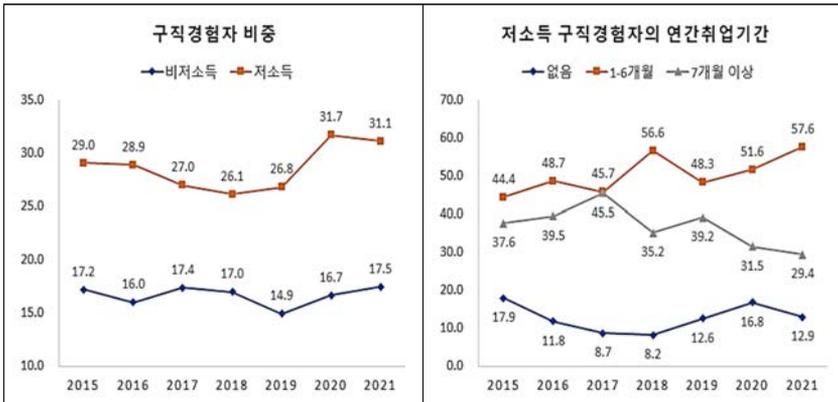
주: 1) 횡단면 개인 일반 가중치 적용.  
2) A 연말 취업자 & 연중 실직경험, B 연말 취업자 & 연중 비취업 경험,  
C 연말 미취업자 & 연간 구직경험, D 연말 미취업자 & 연간 취업경험  
3) ( ) 안은 근로능력자 내 구성비, [ ]는 구직경험자 내 구성비.  
자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 11~17차년도.

14.9%로 가장 많았고 다음으로 연말 취업자 중 연중 실직 및 비취업을 경험한 비중이 비슷하게 높았다. 비저소득층은 연말 취업자 중 연중 비취업경험자 비중이 가장 높은 것과 비교해 저소득층의 구직경험에 큰 차이가 있는 것이 확인된다.

또한 저소득층 구직경험자 중 연간 취업기간은 6개월 이하가 57.6%로 절반 이상이 짧은 취업을 경험하는 것으로 나타났고, 7개월 이상 취업하는 비중은 29.4%로 약 3분의 1을 차지했다. 반면 저소득층 구직경험자 중 연간취업기간이 없는 비중은 12.9%에 불과했다. 이는 저소득층 구직경험자의 대부분이 유급취업경험을 가지고 노동소득이 발생하는 일을 한다는 것을 의미하는 것이다.

구직경험자 비중을 추세적으로 보면(그림 5-2 왼쪽 참조), 근로능력이 있는 저소득층의 구직경험자는 2015~2018년 감소하는 경향을 보이다 코로나 19 이후인 2020년 크게 증가한 것으로 나타나, 저소득층에서 위기의 영향을 크게 받은 것으로 볼 수 있다. 또한 근로능력이 있는 저소득층 중 구직경험자의 연간취업기간을 추세적으로 보면(그림 5-2 오른쪽 참조), 연간취업기간이 6개월 이하 비중이 빠르게 늘어 절반을 넘어섰고, 7개월 이상 비중은 빠르게 감소하는 것으로 나타나고 있다. 저소득층의 연간 취업기간이 점차

[그림 5-2] 근로능력자의 구직경험자 비중(좌) 및 저소득 구직경험자의 연간취업기간 비중 추이 (단위 : %)



주 : 횡단면 개인 일반 가중치 적용.  
 자료 : 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 11~17차년도.

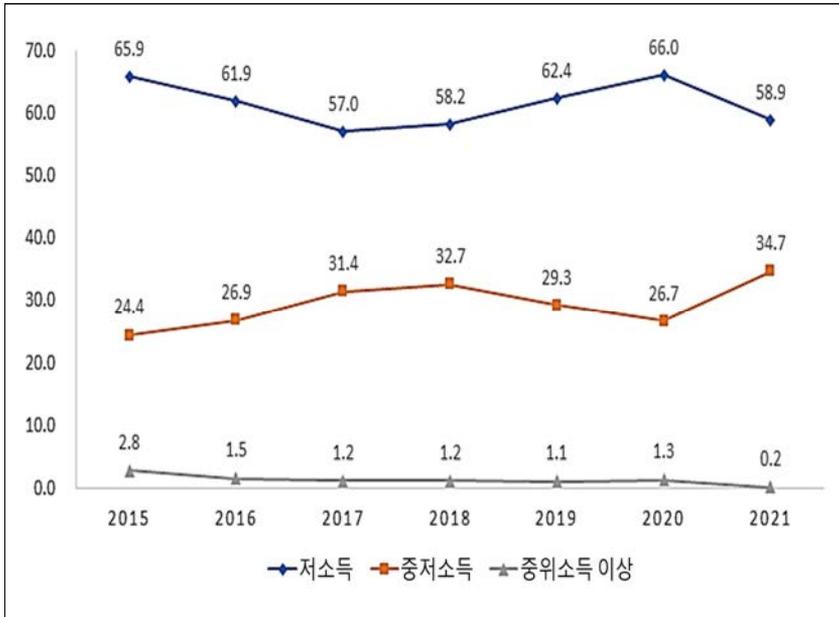
줄고 있는 경향을 통해 이들의 노동시장에서의 불안정성이 높아지고 있는 상황임을 추론해 볼 수 있다.

한편 한국복지패널은 한 해 동안 경제활동별로 일한 개월 수와 함께 경제활동별 연간 근로소득 정보도 조사하고 있다. 이를 이용하여 총 연간근로소득을 연간 일한 개월 수로 나누어 월평균 소득을 계산해 소득변화를 살펴본다. 이때 무급가족종사자는 연간 근로소득 정보가 없어 제외하였다.

저소득층 구직경험자의 월평균소득 분포를 분석한 결과, 저소득 비중이 매우 높아 2021년 기준 58.9%로 나타났다. 시기별로 등락이 있지만 50% 후반~60% 중반 수준을 보인다. 그 외 대부분은 중저소득이 차지하고 있고, 중위소득 이상은 거의 없다. 저소득층 구직경험자가 근로소득을 별타라도 저임금에 속할 가능성이 매우 높은 상황을 보여주고 있다.

[그림 5-3] 저소득 구직경험자의 소득분포 추이

(단위 : %)



주 : 1) 횡단면 개인 일반 가중치 적용.  
 2) 연간총근로소득/연간취업개월  
 3) 중위소득의 2/3 미만을 저소득, 2/3 이상 중위소득 미만을 중저소득으로 정의.  
 자료 : 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 11~17차년도.

## 제4절 저소득층의 실업급여 및 취업지원서비스의 참여 현황

저소득층의 고용안전망 역할을 하는 대표적 제도인 실업급여와 다양한 취업지원서비스(직업훈련, 청년인턴, 직장체험연수, 창업지원) 참여현황을 분석한 결과는 다음과 같다.

먼저, 실업급여의 경우 저소득 근로능력자는 2021년 기준 4.0%로 나타났다<sup>9)</sup>. 실업급여수급률은 근로능력자 전체를 대상으로 하는 것이 아니므로, 구직경험자 대상으로 보면 같은 기간 10.2%로 증가했으며, 특히 2020년 이후 크게 증가했다. 저소득층의 실업급여 수급률과 비교하면 상당히 높은 수준으로 구직경험이 있는 저소득층 10명 중 1명이 실업급여를 수급한 것으로 볼 수 있다.

취업지원서비스는 저소득 근로능력자의 2.3%(2021년 기준)가 참여하는 것으로 나타났고, 구직경험자로 대상을 좁히면 5.9%로 두 배 이상으로 증가하는 것으로 나타나고 있다. 구직경험자의 경우 실업급여와 취업지원서비스 모두 저소득층보다 참여가 더 높아 적극적 구직활동을 하는 것으로 볼 수 있다.

다음으로, 저소득층 중 구직경험자의 실업급여 및 취업지원서비스 참여를 성별로 보면 성별에 큰 차이를 보이지 않고, 실업급여 수급 비중이 취업지원서비스 참여 비중보다 높게 나타나는 특징이 나타난다. 2021년 기준 저소득층 구직경험자 남성의 실업급여는 9.9%로 코로나19 영향이 있던 2020

9) 한국복지패널은 고용보험 가입여부를 조사하고 있으나, 실업급여수급 정보와 연결해서 분석할 경우 고용보험에 가입하지 않았다는 응답이 상당한 것으로 나타난다. 이는 고용보험 가입기간과 실업급여 수급기간의 차이에서 나타날 수 있는 현상이므로 실업급여수급 이전 연도의 고용보험가입 여부를 연결해 분석했지만 여전히 고용보험 미가입상태이면서 실업급여를 수급한다는 응답이 상당했다. 이는 패널조사의 특성상 조사 대상자의 응답에 의존한 자료의 한계로 보인다. 따라서 엄밀하게 실업급여 수급정보를 고용보험 가입자 중 실업급여 수급자로 분석하지 못한 한계가 있다.

년 이후 소폭 감소한 반면 여성은 지속적으로 10% 이상을 유지하고 있다. 취업지원서비스는 10% 미만 수준에서 연도별 등락이 있으며 참여율이 높지 않은 경향이 지속되고 있다.

〈표 5-8〉 근로능력과 구직경험자의 실업급여 및 취업지원서비스 참여율 추이

(단위 : %)

	실업급여				취업지원서비스			
	근로능력자		구직경험자		근로능력자		구직경험자	
	비저소득	저소득	비저소득	저소득	비저소득	저소득	비저소득	저소득
2015	2.2	2.2	11.2	7.5	0.9	1.4	4.7	5.0
2016	1.9	2.0	10.9	6.7	0.5	1.5	3.0	7.2
2017	2.2	1.8	11.0	6.3	0.7	2.3	3.9	6.5
2018	2.6	1.4	14.1	4.5	1.0	1.5	4.4	4.3
2019	2.5	2.2	14.8	6.8	0.6	2.8	2.6	7.9
2020	3.3	4.1	17.7	11.8	0.8	2.8	2.9	7.7
2021	3.2	4.0	17.5	10.2	0.8	2.3	2.8	5.9

주 : 1) 횡단면 개인 일반 가중치 적용.

2) 취업지원서비스는 교육훈련, 청년인턴, 국취 및 취성패, 창업지원 중 하나라도 참여한 경우로 정의.

자료 : 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 11~17차년도.

〈표 5-9〉 구직경험자의 실업급여 및 취업지원서비스 참여율 추이(성별)

(단위 : %)

	비저소득				저소득			
	남성		여성		남성		여성	
	실업급여	취업지원 서비스						
2015	10.5	5.1	12.0	4.2	6.1	5.6	8.9	4.6
2016	11.6	2.6	9.9	3.5	8.9	9.1	5.1	5.9
2017	11.7	4.9	10.2	2.7	5.9	5.5	6.7	7.6
2018	13.7	3.7	14.8	5.5	2.5	5.1	6.0	3.7
2019	16.9	3.5	11.9	1.4	12.7	7.2	2.7	8.5
2020	19.2	3.6	15.5	2.0	13.5	9.2	10.4	6.5
2021	17.6	3.4	17.3	2.0	9.9	6.8	10.5	5.1

주 : 횡단면 개인 일반 가중치 적용.

자료 : 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 11~17차년도.

〈표 5-10〉 저소득층 구직경험자의 실업급여 및 취업지원서비스 참여율 추이(연령)

(단위 : %)

	실업급여				취업지원서비스			
	15~ 29세	30~ 39세	40~ 49세	50세 이상	15~ 29세	30~ 39세	40~ 49세	50세 이상
2015	0.0	14.8	4.6	10.2	2.0	11.6	10.7	1.5
2016	3.2	0.0	10.0	10.4	11.7	0.0	5.2	7.8
2017	5.4	13.7	6.4	3.6	13.4	0.3	10.7	1.7
2018	1.9	2.0	7.2	6.0	11.2	0.0	0.6	3.1
2019	3.0	13.7	7.2	7.1	14.8	6.9	4.5	3.6
2020	4.5	13.1	13.7	14.9	9.9	11.9	7.9	4.2
2021	6.1	12.1	15.1	11.0	4.7	2.3	9.1	6.9

주 : 횡단면 개인 일반 가중치 적용.

자료 : 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 11~17차년도.

저소득층 구직경험자를 대상으로 연령별 특징을 보면 실업급여는 30대 이상에서 높고, 특히 50대에서 최근 큰 폭으로 수급률이 증가했다. 또 모든 연령층에서 최근으로 올수록 수급률이 빠르게 증가하는 경향이 나타나고 있다. 취업지원서비스는 연령에 따른 차이를 보이는데, 15~29세 청년층 참여율이 높은 편이지만 2020년 이후 감소추세로 바뀌었고, 30세 이상은 최근 참여율이 증가하는 경향이 나타나고 있다.

## 제5절 저소득층의 실업급여 및 취업지원서비스의 취업 성과

근로능력이 있는 저소득층의 노동시장 진입을 돕기 위한 실업급여와 취업지원서비스(교육훈련, 청년인턴, 국취 및 취성패, 창업지원)의 정책효과를 분석하고자 한다. 이때 정책효과는 노동시장으로의 진입, 즉 취업이 될 것이다. 본 분석에서 활용한 성과지표는 특정 시점의 취업상태가 아닌, 연간

취업기간을 통해 동태적으로 취업상태를 구성해 7개월 이상 유급 취업한 경우로 정의하였다. 유급취업으로의 성과를 분석하기 위해 무급가족종사자는 제외하고 분석하였다.

또한 제도수급 이후 단기간 동안의 취업이행에 초점을 맞추기보다, 취업 능력 및 역량을 높여 중장기적으로 영향을 미칠 수 있음을 감안하여 3년까지의 중기적인 효과를 분석한다. 이를 위해 분석표본을 4개년 추적한 자료가 필요하다. 이를테면 2015년 저소득층이면서 근로능력을 가진 미취업자를 대상으로 실업급여 수급 혹은 취업지원서비스 참여 여부를 조사한 후 3년간의 취업상태를 추적하여 패널화된 자료를 구성하였다. 최종적으로 2015~2018년의 각 연도 저소득층에서 이후 3년간 연속적으로 조사된 자료를 결합하여 패널자료로 구성하였다.

종속변수인 성과지표는 제도수급 이후 1~3년 동안의 취업여부(연간유급 취업 7개월 이상)이고, 설명변수로 성, 가구주여부, 배우자여부, 학력, 연령을 포함하였고, 첫째 조사연도의 연간 취업개월 수를 추가하였다. 연간 취업개월 수를 포함한 이유는 근로빈곤층의 취업의지와 능력을 통제하기 위한 것으로, 선행연구(이병희, 2015)의 방법을 따랐다. 또 저소득층 근로능력자 전체와 정책대상에 적합한 구직경험자로 나누어 분석을 실시해 정책효과를 분석하도록 한다.

표본의 특성을 보면, 저소득층 근로능력자의 경우 관측치는 5,454개이고, 실업급여 및 취업지원서비스 수급 1년 후 취업률은 42.3%이고 시간이 경과하면서 취업률은 증가하는 것으로 나타난다. 구직경험자의 관측치는 2,260개이고 취업률이 근로능력자에 비해 높은 71.2%에서 매년 증가하는 것으로 나타나고 있다.

〈표 5-12〉는 저소득층의 실업급여 및 취업지원서비스가 취업에 미치는 영향을 추정한 결과를 제시하고 있다. 성과지표가 7개월 이상 유급취업인 이항변수이므로 선형확률모형(LPM)을 적용하였다. 하우스만 검정(Hausman test)결과 설명변수와 오차항 간의 상관관계가 없다는 귀무가설을 1% 수준에서 기각하여 패널고정효과 선형확률모형으로 추정하였다.

먼저 1년 후 추정결과를 보면 실업급여 수급자가 취업률에 부정적인 효과를 미치는 것으로 나타난 반면 취업지원서비스는 긍정적 영향을 미치는

〈표 5-11〉 표본특성

		근로능력자		구직경험자	
		평균	표준편차	평균	표준편차
성과 지표	1년후 취업	0.423	(0.494)	0.712	(0.453)
	2년후 취업	0.462	(0.499)	0.751	(0.432)
	3년후 취업	0.481	(0.500)	0.765	(0.424)
설명 변수	남성	0.378	(0.485)	0.408	(0.491)
	가구주	0.387	(0.487)	0.368	(0.482)
	유배우자	0.405	(0.491)	0.409	(0.492)
	가구원 수	2.703	(1.234)	2.913	(1.231)
	중졸 이하	0.314	(0.464)	0.195	(0.396)
	고졸	0.402	(0.490)	0.415	(0.493)
	전문대졸	0.115	(0.319)	0.152	(0.359)
	대졸 이상	0.169	(0.375)	0.238	(0.426)
	15~29세	0.194	(0.396)	0.304	(0.460)
	30~39세	0.145	(0.352)	0.179	(0.383)
	40~49세	0.205	(0.404)	0.188	(0.390)
	50세 이상	0.455	(0.498)	0.329	(0.470)
	연간 취업개월 수	4.116	(1.610)	4.121	(1.611)
	실업급여	0.059	(0.235)	0.129	(0.335)
	취업지원서비스	0.034	(0.182)	0.067	(0.250)
	N		5,454		2,260

자료 : 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 11~17차년도.

것으로 나타나고 있다. 두 효과 모두 통계적으로 유의한 수준이다. 중장기적인 효과를 보면 실업급여는 2년, 3년 지나도 여전히 취업확률에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다만 그 효과가 매년 줄어들어 3년 차에 16.1%에서 8.5%로 줄어들었다. 취업지원서비스는 2년, 3년 지나도 여전히 취업률을 높이는 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이와 같은 결과는 저소득층 전체를 대상으로 한 결과로, 정책효과를 엄밀하게 평가하기 어렵다. 따라서 실업의 위험에 노출된 정책대상자로 볼 수 있는 구직경험자를 대상으로 동일한 분석을 실시하였다. 성과지표와 설명변

〈표 5-12〉 저소득층의 실업급여 및 취업지원서비스의 취업이행효과(Fixed Effect LPM)

	1년 후		2년 후		3년 후	
	추정 계수	표준 오차	추정 계수	표준 오차	추정 계수	표준 오차
남성(여성=0)	0	(omitted)	0	(omitted)	0	(omitted)
가구주	0.013	(0.047)	0.068	(0.051)	0.052	(0.045)
유배우자	-0.035	(0.079)	-0.013	(0.083)	0.005	(0.075)
가구원 수	0.065	(0.018) ***	0.057	(0.018) ***	0.053	(0.017) **
중졸 이하(기준)						
고졸	-0.061	(0.082)	-0.165	(0.155)	-0.154	(0.157)
전문대졸	0.059	(0.171)	0.088	(0.236)	0.181	(0.254)
대졸 이상	0.081	(0.116)	-0.139	(0.163)	-0.090	(0.165)
15~29세(기준)						
30~39세	-0.091	(0.044) **	-0.111	(0.044) *	-0.081	(0.044) *
40~49세	-0.102	(0.064)	-0.096	(0.066)	-0.068	(0.063)
50세 이상	-0.069	(0.076)	-0.057	(0.082)	-0.055	(0.077)
연간 취업개월 수	0.032	(0.006) ***	0.016	(0.005) **	0.014	(0.005) ***
실업급여	-0.161	(0.057) **	-0.092	(0.050) **	-0.085	(0.043) **
취업지원서비스	0.189	(0.065) **	0.162	(0.054) **	0.100	(0.047) **
N	5,454					

주: 1) \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1, ( ) 안은 cluster 표준오차.

2) 연도더미를 추가로 통제함.

3) 하우스만 검정결과 오차항과 설명변수 간 상관관계가 없다는 귀무가설을 1% 수준에서 기각하여 고정효과 모형으로 추정.

자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 11~17차년도.

수를 동일하게 구성하고 하우스만 테스트를 한 결과 설명변수와 오차항 간의 상관관계가 없다는 귀무가설을 기각하지 못하였다. 이에 패널확률효과 선형확률모형으로 추정하였다.

1년 후 추정결과를 보면 실업급여 수급자가 취업률을 10.4% 높이고, 취업 지원서비스 참여는 취업률을 6% 높여 구직경험자에게 두 제도가 취업이행에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 그 효과가 중기적으로 지속되고 있는데, 취업지원서비스는 2년 후 취업성도가 가장 높게 나타났고

〈표 5-13〉 저소득층 구직경험자의 실업급여 및 취업지원서비스의 취업이행효과  
(Random Effect LPM)

	1년 후		2년 후		3년 후	
	추정 계수	표준 오차	추정 계수	표준 오차	추정 계수	표준 오차
남성(여성=0)	-0.041	(0.021) *	-0.027	(0.021)	-0.022	(0.019)
가구주	-0.009	(0.025)	0.006	(0.025)	0.007	(0.023)
유배우자	0.141	(0.023) ***	0.115	(0.023) ***	0.103	(0.022) ***
가구원 수	0.057	(0.009) ***	0.047	(0.008) ***	0.047	(0.008) ***
중졸 이하(기준)						
고졸	0.108	(0.030) ***	0.104	(0.031) ***	0.111	(0.030) ***
전문대졸	0.171	(0.037) ***	0.170	(0.037) ***	0.173	(0.034) ***
대졸 이상	0.217	(0.034) ***	0.193	(0.033) ***	0.195	(0.031) ***
15~29세(기준)						
30~39세	-0.052	(0.028) *	-0.032	(0.026)	-0.026	(0.024)
40~49세	-0.138	(0.031) ***	-0.100	(0.031) ***	-0.082	(0.028) **
50세 이상	-0.111	(0.032) ***	-0.090	(0.031) **	-0.079	(0.029) **
연간 취업개월 수	0.036	(0.004) ***	0.031	(0.004) ***	0.026	(0.004) ***
실업급여	0.104	(0.022) ***	0.101	(0.020) ***	0.081	(0.019) ***
취업지원서비스	0.060	(0.032) *	0.083	(0.028) **	0.072	(0.027) **
N	2,260					

주: 1) \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1, ( ) 안은 cluster 표준오차.

2) 연도더미를 추가로 통제함.

3) 하우스만 검정결과 오차항과 설명변수 간 상관관계가 없다는 귀무가설을 1% 수준에서 기각하지 못해 확률효과 모형으로 추정.

자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 11~17차년도.

실업급여는 2년 연속 10% 이상 영향을 미치는 효과가 있다.

저소득층 구직경험자가 취업으로 이행할 경우 저소득과 비저소득으로 이행할 수 있는 점을 고려하여 성과변수를 1년 후 미취업(0), 저소득(1), 비저소득(2)로 구성하고 패널고정효과 다항로짓을 적용하여 추정하였다<sup>10)</sup>.

10) Allison(2009)의 방법을 적용하여 고정효과 다항모형을 추정하였는데, 시간에 따라 변화하는 설명변수에 대해 within 및 between 변환을 실행하여 새로운 변수를 만들고 이를 모형에 포함하여 확률효과 모형을 적용하여 고정효과 다항모형

분석결과, 미취업에 비해 저소득으로 이행하는 데 취업지원서비스가 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타난 반면 실업급여는 저소득으로 이행을 하는 데 긍정적 영향을 미치지만 통계적으로는 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 반면 미취업에 비해 비저소득으로 이행하는 데는 실업급여가 긍정적인 영향을 미치지만, 취업지원서비스는 통계적인 유의미성이 없이 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다.

이러한 결과는 취업지원서비스가 취업률에는 긍정적인 영향을 주지만, 주로 취업지원서비스가 취약계층 중심으로 이루어지기 때문에 저소득 일자리로 이행하는 결과로 볼 수 있다. 이 집단에게 제공되는 취업지원서비스를

<표 5-14> 저소득층 구직경험자의 실업급여 및 취업지원서비스의 저임금 효과(고정효과 다항로짓)

	저소득(기준=미취업)		비저소득(기준=미취업)		
	추정 계수	표준 오차	추정 계수	표준 오차	
연령	0.001	(0.007)	-0.042	(0.007)	***
가구원 수	0.494	(0.074)	0.387	(0.071)	***
가구주	-0.488	(0.175)	0.291	(0.173)	**
유배우자	0.728	(0.166)	1.098	(0.162)	***
고졸	0.154	(0.186)	0.530	(0.202)	**
전문대졸	0.204	(0.261)	1.142	(0.257)	***
대졸 이상	0.381	(0.242)	1.640	(0.235)	***
연간 취업개월 수	0.242	(0.032)	0.244	(0.030)	***
실업급여	0.286	(0.226)	0.891	(0.212)	***
취업지원서비스	0.474	(0.254)	0.190	(0.262)	*
상수	1.133	(0.252)	0.336991	(0.249)	***
N	2,260				

주: 1) \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1, ( ) 안은 cluster 표준오차.  
 2) 기준값은 비취업이고 연도더미를 추가로 통제함.  
 자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 11~17차년도.

의 추정치를 구했다.

통해 질 좋은 일자리로 이행할 수 있는 방안의 모색이 필요하다. 반면 실업급여는 저소득층 구직경험자의 취업률에 긍정적인 영향을 미치면서 비저소득으로 이행하는 확률을 높여 정책효과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

저소득층 구직경험자가 1년 후 미취업, 저소득, 비저소득으로 이행하는 분석을 패널확률효과 다항로짓을 적용하여 동일하게 분석하여도 같은 결과가 도출되었다. 취업지원서비스는 미취업에 비해 저소득으로의 이행확률을 높이고, 실업급여는 비저소득으로의 확률을 높이는 것으로 나타났다. 방법론의 변화에도 동일한 결론을 보이고 있다.

〈표 5-15〉 저소득층 구직경험자의 실업급여 및 취업지원서비스의 저임금 효과(확률효과 다항로짓)

	저소득(기준=미취업)			비저소득(기준=미취업)		
	추정 계수	표준 오차		추정 계수	표준 오차	
가구주	-0.602	(0.206)	**	0.196	(0.197)	
유배우자	0.939	(0.214)	***	1.273	(0.208)	***
가구원 수	0.656	(0.091)	***	0.569	(0.088)	***
고졸	0.388	(0.229)	*	0.802	(0.235)	***
전문대졸	0.681	(0.325)	**	1.635	(0.315)	***
대졸 이상	0.944	(0.304)	***	2.191	(0.296)	***
30~39세	0.009	(0.276)		-0.301	(0.253)	
40~49세	-0.234	(0.272)		-1.184	(0.256)	***
50세 이상	0.019	(0.286)		-1.417	(0.271)	***
연간 취업개월 수	0.302	(0.040)	***	0.302	(0.038)	***
실업급여	0.235	(0.256)		0.863	(0.240)	***
취업지원서비스	0.500	(0.313)	*	0.227	(0.298)	
상수	-3.044	(0.400)	***			
N	2,260					

주: 1) \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1, ( ) 안은 cluster 표준오차.

2) 기준값은 비취업이고 연도더미를 추가로 통제함.

자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」, 11~17차년도.

## 제6절 요약 및 시사점

본 장은 근로능력이 있는 저소득층의 실업의 위험에 대응하는 가장 대표적인 지원정책인 실업급여와 취업지원서비스의 정책효과를 한국복지패널을 이용하여 분석하였다. 잦은 취업과 비취업을 경험하는 저소득층 근로능력자의 노동시장 특성을 고려하여 특정 시점의 취업상태가 아닌, 연간 취업기간이라는 동태적 취업상태를 정의하여 연간 7개월 이상 취업여부를 성과변수로 정의하였다. 또 실업으로 인한 구직활동을 동태적으로 파악하여, 정책대상으로 볼 수 있는 구직활동자를 정의하여 정책효과를 분석하였다. 주요한 분석결과는 다음과 같다.

근로능력자 가운데 저소득층은 약 10% 수준으로 약 340만 명이 넘는 수준이다. 이 중 연간 취업경험이 있는 경우는 약 180만 명으로 절반이 넘으며, 이 중 약 66%가 연간 7개월 이상 유급취업상태로 나타났다. 한편 실업의 위험이 있는 저소득층 구직경험자는 2021년 기준 106만 명으로 저소득층의 30%에 해당되는 것으로 나타났으며, 이들의 83%가 연간 취업경험이 있는 것으로 나타났다. 그러나 2019년 이후 연간 취업기간이 6개월 이하인 비중이 빠르게 늘어 절반을 넘어섰고, 7개월 이상 비중은 감소하는 것으로 나타나고 있다. 저소득층의 연간 취업기간이 점차 줄고 있는 경향과, 60% 이상이 저소득 일자리인 것을 통해 이들의 노동시장에서의 불안정성이 높아지고 있는 상황임을 추론해 볼 수 있다.

저소득층의 고용안전망 역할을 하는 대표적 제도인 실업급여와 다양한 취업지원서비스(직업훈련, 청년인턴, 직장체험연수, 창업지원) 참여현황을 분석한 결과 저소득 구직경험자의 실업급여 수급률은 10.2%로, 특히 2020년 이후 증가했고, 비저소득과 비교해도 수급률이 매우 높게 나타났다. 또 취업지원서비스는 시기별 차이가 있었지만 약 5% 안팎의 참여율을 보였으며, 이 또한 비저소득이나 근로능력자에 비해 참여율이 높게 나타났다. 정책대상으로 볼 수 있는 구직경험자의 참여가 상대적으로 높아 이들의 제도 성과를 분석하는 것이 타당할 것으로 보인다.

구직경험자의 실업급여 및 취업지원서비스의 취업성과를 연간 7개월 이상 취업여부로 분석한 결과, 1년 후 취업성과에 긍정적인 영향을 미쳤는데 실업급여 수급자가 취업률을 10.4% 높이고, 취업지원서비스 참여는 취업률을 6% 높여 구직경험자에게 두 제도가 취업이행에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 그 효과도 중기적으로 계속되었다. 다만 취업지원서비스는 저소득으로의 이행에 긍정적 영향을 미치고, 실업급여는 비저소득으로 이행하는 데 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타나는 결과가 도출되었다. 이러한 결과는 취업지원서비스가 취업률에는 긍정적인 영향을 주지만, 주로 취업지원서비스가 취약계층 중심으로 이루어지기 때문에 저소득 일자리로 이행하는 결과로 볼 수 있다. 이 집단에게 제공되는 취업지원서비스의 질적 개선을 통해 질이 좋은 일자리로 이행할 수 있는 방안의 모색이 필요하다.

## 제 6 장 결 론

### 제1절 주요 연구 결과와 시사점

팬데믹 이후 경기 회복 과정에서 양적인 고용 성장이 빠르게 진행되었지만, 저소득 노동시장은 제대로 개선되지 않고 있다. 본 연구는 근로능력을 가진 저소득층 지원제도 가운데 취업 저소득 가구를 대상으로 하는 근로장려금, 구직자를 대상으로 한 고용보험 실업급여, 적극적 노동시장정책의 효과를 실증적으로 분석하였다.

제2장에서는 저소득층에 대한 가장 주요한 소득 지원제도인 근로장려금 수급자의 노동시장 실태와 효과를 분석하였다. 선행 연구에서 다루지 않은 질문인, 근로장려금이 수급자의 노동시장 성과를 개선하는지를 한국복지패널을 이용하여 실증적으로 분석하였다. 주요한 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 단시간 근로 또는 연중 부분 취업일수록 근로장려금 수급률이 상대적으로 높다. 저소득층이 노동시장에 안정적으로 통합하기 위해서는 근로기간이나 근로시간을 늘릴 필요가 있는데, 수급자의 70%가 평탄구간이나 점감구간에 놓여 있어서 근로장려금이 취업자에게 근로를 늘리는 유인이 미약함을 시사한다.

둘째, 근로장려금 수급자의 30%는 연간 구직활동을 경험한다. 구직경험이 있는 근로장려금 수급자의 60% 내외가 6개월 이상의 비취업을 경험한

다. 근로조건부 소득보장제도인 근로장려금으로 대응할 수 있는 실업 위험에 대한 대응이 필요함을 시사한다.

셋째, 취업경험이 있는 근로장려금 수급자의 40% 가까이가 공적 연금에 가입하지 않으며, 고용보험 미가입자도 절반에 이른다. 소득 활동을 하는 근로장려금 수급자에게 당장의 소득 지원도 필요하지만, 실업·노령 등의 사회적 위험에 대응할 수 있도록 사회보험의 보호를 확대할 필요가 있다.

넷째, 근로장려금이 노동시장 참여를 유인하는 효과는 처치집단을 어떻게 정의하느냐에 따라 달라진다. 그러나 근로기간이나 근로시간을 늘려 근로를 증대하는 효과나 노동시장에서 획득하는 소득을 늘리는 효과는 발견되지 않는다. 더 나은 일자리로 이행할 수 있도록 근로장려금 수급자에게 고용정책적인 개입을 결합할 필요가 있다.

최근 실업급여에 도덕적 해이가 심각하게 나타나 재취업 성과를 낮추고 있다는 문제 제기와 함께 실업급여 제도 개편에 대한 논의가 진행 중이다. 개편 논의가 발전적으로 진행되기 위해서는 증거에 기반한 정책 평가가 선결되는 것이 바람직하다. 2019년 10월 보장성을 강화하는 방향으로 실업급여 제도가 개편되었다. 구직급여 지급기간이 30일 늘어났으며, 구직급여 지급 수준은 실직 전 임금의 60%로 상향되었다. 다만, 구직급여의 하한액은 최저임금의 90%에서 80%로 하향 조정되었다.

제3장은 2019년 실업급여 제도 변화가 실업급여 수급자의 노동시장 행태에 어떠한 영향을 미치는지를 고용보험행정 자료를 이용하여 실증적으로 분석하였다. 이중차분법을 이용하여 소정급여일수의 연장, 구직급여의 임금대체율 변화가 재취업 성과와 재취업의 질에 미치는 영향을 분석하였다.

제도 개선 전후 2년간을 대상으로 하는 이중차분 분석결과는 2019년 제도 변화가 전체 실업급여 수급자 및 하한액 적용 실업급여 수급자의 재취업 성과를 통계적으로 유의하게 개선시켰음을 보여준다. 또한 실업급여 제도 변화 후 실업급여 수급자의 재취업 일자리의 질 역시 유의하게 개선되었음을 확인하였다. 다만, 하한액 적용 실업급여 수급자의 재취업 일자리의 질에는 부정적인 영향을 보였으나 통계적으로 유의하지는 않았다.

이러한 분석 결과는 실업급여가 실직자에게 안정적인 구직활동을 지원하여 상대적으로 재취업 일자리의 질을 개선시키는 긍정적인 역할을 한다는

것을 시사한다.

제4장에서는 적극적 노동시장정책이 저임금근로자들의 노동시장 성과에 미치는 영향을 분석하였다. 적극적 노동시장정책이 저임금 일자리 상실자들의 재고용 가능성을 높이는지, 저임금 탈출과 임금 상승에 도움이 되는지를 실증적으로 분석하였다. 적극적 노동시장정책 중에서 취업알선서비스, 직업훈련, 취업성공패키지(2021년 국민취업지원제도로 개편)를 대상으로 하였다. 이를 위해서 고용보험DB와 보수총액DB를 연계하고 적극적 노동시장정책 정보를 포함한 고용이력DB를 구축하였다.

저임금근로자의 적극적 노동시장 참여 비율은 13.3~13.8% 수준으로 나타나 비저임금근로자의 참여 비율 10.6~10.7% 수준보다 높았다. 저임금근로자가 참여하는 적극적 노동시장정책 중 취업알선서비스의 비중이 가장 컸으며, 직업훈련과 취업패 순으로 나타났다.

성향점수 매칭(PSM)과 콕스해저드모형을 적용하여 적극적 노동시장정책이 저임금근로자의 재고용에 미치는 효과를 추정하였다. 적극적 노동시장정책 참여자가 미참여자에 비해 1.15배 더 재고용 가능성이 높은 것으로 추정되었다. 취업알선서비스는 1.12배 더 저임금근로자의 재고용 가능성을 높이는 것으로 나타났고, 직업훈련은 1.23배로 추정되었다. 적극적 노동시장정책은 저임금근로자의 재고용에 긍정적인 영향을 미치는 것을 확인할 수 있다.

적극적 노동시장정책이 저임금 탈출에 미치는 영향을 실증분석한 결과를 보면, 참여자의 저임금 탈출 가능성이 미참여자에 비해 낮은 것으로 나타났다. 취업알선서비스에 참여한 경우에 미참여자에 비해 저임금 탈출 가능성이 낮았지만, 직업훈련과 취업성공패키지 참여자는 미참여자에 비해 저임금 탈출에 긍정적으로 작용하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 적극적 노동시장정책이 저임금근로자의 임금 변동에 미치는 분석결과에도 유사하게 나타났다.

요약하면, 적극적 노동시장정책은 저임금근로자의 재고용 가능성을 높이지만, 저임금 탈출이나 임금 상승과 같은 일자리 질에는 긍정적인 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 특히 적극적 노동시장정책에서 비중이 큰 취업알선서비스가 저임금근로자의 재고용에는 긍정적이었으나 재고용 일자

리의 질에는 부정적이었다. 이러한 결과는 취업지원서비스가 취약계층 중심으로 이루어지기 때문에 저임금근로자의 재고용 가능성은 높이지만 고용의 질은 높이지 못하는 것으로 해석된다. 반면 직업훈련과 취업성공패키지는 저임금근로자의 재고용과 재고용의 질 모두에서 긍정적인 효과를 확인할 수 있었다. 다만 저임금근로자의 직업훈련과 취업성공패키지 참여 비율이 높지는 않다.

적극적 노동시장정책이 저임금근로자의 고용 성과를 높이기 위해서는 취약계층 중심의 취업알선서비스를 전체 근로자 대상으로 확대할 필요가 있으며, 이를 위해서 전체 일자리를 대상으로 한 구인 정보를 최대한 확보하려는 노력이 동시에 이루어져야 한다. 또한 저임금근로자에게 직업훈련과 국민취업지원제도에 참여 기회를 확대시키는 정책적 노력이 필요하다.

제5장에서는 근로능력이 있는 저소득층의 실업의 위험에 대응하는 가장 대표적인 지원정책인 실업급여와 취업지원서비스의 정책효과를 한국복지패널을 이용하여 분석하였다. 잦은 취업과 비취업을 경험하는 저소득층 근로능력자의 노동시장 특성을 고려하여 특정 시점의 취업상태가 아닌, 연간 취업기간이라는 동태적 취업상태를 정의하여 연간 7개월 이상 취업여부를 성과변수로 정의하였다. 또 실업으로 인한 구직활동을 동태적으로 파악하여, 정책대상으로 볼 수 있는 구직활동을 정의하여 정책효과를 분석하였다. 주요한 분석결과는 다음과 같다.

근로능력자 가운데 저소득층은 약 10% 수준으로 약 340만 명이 넘는 수준이다. 이 중 연간 취업경험이 있는 경우는 약 180만 명으로 절반이 넘으며, 이 중 약 66%가 연간 7개월 이상 유급취업상태로 나타났다. 한편 실업의 위험이 있는 저소득층 구직경험자는 2021년 기준 106만 명으로 저소득층의 30%가 해당하는 것으로 나타났으며, 이들의 83%가 연간 취업경험이 있는 것으로 나타났다. 그러나 2019년 이후 연간 취업기간이 6개월 이하인 비중이 빠르게 늘어 절반을 넘어섰고, 7개월 이상 비중은 감소하는 것으로 나타나고 있다. 저소득층의 연간 취업기간이 점차 줄고 있는 경향과 60% 이상이 저소득 일자리인 것을 통해 이들의 노동시장에서의 불안정성이 높아지고 있음을 추론해 볼 수 있다.

저소득층의 고용안전망 역할을 하는 대표적 제도인 실업급여와 다양한

취업지원서비스(직업훈련, 청년인턴, 직장체험연수, 창업지원) 참여 현황을 분석한 결과 저소득 구직경험자의 실업급여 수급률은 10.2%로, 특히 2020년 이후 증가했고 비저소득과 비교해도 수급률이 매우 높게 나타났다. 또 취업지원서비스는 시기별 차이가 있었지만 약 5% 안팎의 참여율을 보였으며, 이 또한 비저소득이나 근로능력자에 비해 참여율이 높게 나타났다. 정책 대상으로 볼 수 있는 구직경험자의 참여가 상대적으로 높아 이들의 제도 성과를 분석하는 것이 타당할 것으로 보인다.

구직경험자의 실업급여 및 취업지원서비스의 취업 성과를 연간 7개월 이상 취업 여부로 분석한 결과, 1년 후 취업 성과에 긍정적인 영향을 미쳤는데 실업급여 수급자가 취업률을 10.4% 높이고, 취업지원서비스 참여는 취업률을 6% 높여 구직경험자에게 두 제도가 취업 이행에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 그 효과도 중기적으로 계속되었다. 다만 취업지원서비스는 저소득으로의 이행에 긍정적 영향을 미치고, 실업급여는 비저소득으로 이행하는 데 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타나는 결과가 도출되었다. 이러한 결과는 취업지원서비스가 취업률에는 긍정적인 영향을 주지만, 주로 취업지원서비스가 취약계층 중심으로 이루어지기 때문에 저소득 일자리로 이행하는 결과로 볼 수 있다. 이 집단에 제공되는 취업지원서비스의 질적 개선을 통해 질이 좋은 일자리로 이행할 수 있는 방안의 모색이 필요하다.

## 제2절 고용안전망과 저소득층 지원제도 간 연계

2010년대 들어 근로빈곤 문제는 변화하고 있다. 최근 근로빈곤의 구조 변화를 연구한 이승호 외(2022)의 연구 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 2010년대 이후 근로연령인구의 빈곤 문제는 공적 이전소득을 포함하면 지속적으로 감소하고 있다. 균등화 처분가능소득의 중위소득 60% 이하인 상대빈곤율은 2011년 19.5%에서 2021년 16.1%로 감소하였다. 근로연령층 소득보장정책이 확대되고<sup>11)</sup> 2010년대 후반 저임금 노동시장을 개선하는 정책이 추진되면서 근로빈곤 문제가 완화되는 성과를 거두었다. 둘째, 임

금근로자와 달리 비임금근로자의 빈곤 문제는 개선되지 않았다. 독립 자영업자의 저소득과 소득 불안 문제는 개선되지 않고, 근로자와 자영업자의 경계에 있는 종속 자영업자가 새로운 근로빈곤층으로 등장하고 있다. 셋째, 빈곤 위험을 유발하는 요인이 변하고 있다. 저임금 근로 비중이 높았던 2000년대에는 근로빈곤의 주된 요인이 낮은 임금과 고용 불안정이었지만(이병희, 2010), 2010년대에는 저임금보다는 단시간·부분 근로·불규칙 취업 요인이 주요하게 작용하고 있다. 독립 자영업자는 여전히 소득 자체가 낮아서 빈곤할 위험이 크지만, 임금근로자와 종속 자영업자는 근로시간이 짧거나 취업기간이 충분하지 않아서 빈곤할 위험이 크다(이병희, 2023b). 넷째, 코로나19 발생 이후 저소득 노동시장은 악화하고 있다. 균등화 시장소득의 중위소득 60% 이하인 상대빈곤율은 2011년 18.8%에서 2018년 17.5%로 감소하였지만, 2020년 19.2%로 급증하였으며 2021년에도 18.3%로 높은 수준을 기록하고 있다. 저소득 노동시장을 개선하는 한편 소득 상실 위험에 대응하고 더 나은 일자리로 이동할 수 있도록 지원하는 고용안전망을 확충하는 정책적 노력이 필요하다. 고용안전망의 확충은 적절한 일자리 탐색을 지원하여 저임금·저소득 일자리를 반복하는 실업을 억제할 뿐만 아니라 효과적인 적극적 노동시장정책과 결합하여 생산성과 자원 배분 효율성을 높일 수 있을 것이다.

근로능력을 가진 저소득층이 실업과 빈곤 위험에 대응하여 소득 또는 취업 지원을 받을 수 있는 제도는 국민기초생활보장제도(생계급여, 자활사업), 근로장려금, 중층적 고용안전망(고용보험, 국민취업지원제도), 적극적 노동시장정책(직업훈련, 고용보조금, 고용서비스, 직접 일자리 제공), 사회보험료 지원 사업이 대표적이다. [그림 6-1]은 저소득층 지원제도를 가구소득 기준별·유형별로 구분하여 정리한 것이다.

이하에서는 저소득층 지원제도와 고용안전망의 연계 필요성을 살펴보자. 최후의 사회안전망인 기초생활보장제도에서 근로능력을 가진 저소득층

11) 이승호 외(2022: 82)는 다음과 같이 지적한다. “2019년 확대로 근로·자녀장려금의 빈곤 감소 효과가 크게 증가하였고, 맞춤형 급여체계 개편, 부양의무자 기준 완화·폐지 등으로 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 효과가 꾸준히 증가하였으며, 양육수당 보편화, 아동수당 시행·확대로 아동 관련 급여의 빈곤 감소 효과가 증가하였다.”

[그림 6-1] 저소득층 지원제도



주 : \* 평균 가구소득의 60% 이하인 저소득층.  
 자료 : 이영욱 외(2021: 25)를 재구성하였음.

을 지원하는 기능은 크지 않다. 정부는 생계급여 선정 기준을 기준중위소득 30%에서 35%로 단계적으로 상향하고, 근로 능력을 갖춘 수급자의 자활역량 평가를 개편하여 취업 우선 방향으로 전환할 계획이지만, 2019년 생계급여 수급자 가운데 근로능력자의 비중은 12.4%에 그친다(이영욱 외, 2021). 2021년 자활사업 참여자는 6천 명이다. 참여 대상 가운데 차상위층은 국민취업지원제도와 겹치지만, 두 제도 간 취업지원서비스를 경쟁하기보다 역할 분담을 지향할 필요가 있다. 일반 노동시장 취업을 목적으로 하는 국민취업지원제도와 달리 자활사업은 시장 일자리로의 연계가 아닌, 지역사회에서 사회 경제 분야 일자리 창출을 지향하는 것이 바람직할 것이다. 또한 국민취업지원제도에 참여하는 기초보장 수급자의 취업률은 30% 내외에 그쳐, 일반 저소득층의 절반에 불과하다. 취업에 실패하거나 중도 탈락하는 수급자

를 자활근로로 복귀시키는 것은 취업의욕 유지 면에서 적절하지 않다. 취업 실패 및 중도탈락 수급자가 일반 노동시장으로 취업을 준비할 수 있도록 자활센터가 밀착 사례관리를 하고, 취업 의욕을 갖춘 수급자를 국민취업지원제도에 재참여하도록 함으로써 기초보장 수급자의 협력적 관리를 마련할 필요가 있다.

국민취업지원제도는 고용보험 사각지대에 있는 취약 구직자에게 소득 지원과 취업 지원을 결합하여 제공하는 보완적인 고용안전망이다.<sup>12)</sup> 2021년 42.2만 명, 2022년 28.5만 명이 구직촉진수당과 함께 취업지원서비스를 받았다. 참여자의 3분의 2가 고용보험 일자리에 취업하고 참여 후에 임금이 증가하는 등 취업취약계층의 취업 성과는 높은 편이다. 그러나 지원 인원 목표에 비해 참여자 수는 크게 미달하고, 저소득층의 참여가 저조하며, 구직촉진수당 수급자의 70%가 청년에 편중되어 있다. 이에 따라 취업취약계층이 더 나은 일자리로 취업할 수 있도록 취업지원서비스에 투입해야 할 행정 노력이 참여자 모집에 동원되는 경우도 나타난다. 2023년 들어 피부양가족수에 따라 가족수당을 추가 지급하고 있지만, 여전히 구직촉진수당이 낮고, 신청 이후 첫 구직촉진수당을 받기까지의 기간을 길게 설정하는 등 수당 수급만을 목적으로 참여하는 것을 억제하기 위해 제도를 엄격하게 설계하였기 때문에 저소득층의 참여가 낮은 것으로 보인다. 일부 비전형 취업자에게 고용보험이 확대되었지만, 아직 절반 가까운 취업자가 고용보험에 가입하지 못한다는 점을 고려하면 2차 고용안전망의 역할은 강화할 필요가 있다. 근로빈곤의 주된 원인이었던 저임금 문제는 최근 최저임금의 인상에 따라 다소 개선되었지만, 빈곤층의 취업률이 낮고, 취업기간이 짧아서 빈곤을 벗어나기 어려운 문제는 여전히 있다. 노동시장 참여 기간을 늘리고 더 나은 일자리로 이행할 수 있도록 소득 보장과 고용정책을 결합하여 제공할 필요가 있다.

저소득층에 대한 가장 주요한 소득 지원제도인 근로장려금 수급자가 실업 위험에 직면했을 때 취업지원서비스를 받을 수 있도록 근로장려금과 국민취업지원제도 간 연계를 강화할 필요가 있다. 근로장려금 수급 요건은 재산 기준을 제외하면 구직촉진수당 수급 요건과 유사하다. 근로장려금의 소

12) 국민취업지원제도에 대한 평가와 근로장려금과 국민취업지원제도 간 연계 방안은 이병희(2023a)를 보완하여 서술하였다.

득 상한은 2019년 대폭 확대 당시 기준중위소득의 65~100%였다. 소득 상한은 근로장려금의 개편 연도에만 변동하기 때문에 기준중위소득 상승에 따라 수급 대상은 줄어드는데, 2022년 소득 상한의 확대에 따라 2023년 현재는 기준중위소득의 59~88%에 해당한다. 국민취업지원제도 구직촉진수당의 소득 요건은 저소득층의 경우 기준중위소득의 60%로 근로장려금의 홀별이·맞별이 가구와 비슷하며, 청년 선발형은 120%로 근로장려금 단독가구보다 높다. 다만, 구직촉진수당의 소득 합산은 부부만이 아니라 소득 있는 가구원을 포함하며, 노동을 통해 획득한 근로·사업소득뿐만 아니라 재산소득, 공적 이전소득을 포함한다는 점에서 구직촉진수당 요건심사형의 실질적인 소득 상한은 근로장려금보다 다소 낮을 것이다. 제2장에서 보듯이, 저소득 가구에 속한 근로장려금 수급자의 40%가 구직활동을 하며, 근로장려금이 더 나은 일자리로의 이행을 지원하는 효과가 부재하다는 점을 고려하면, 근로장려금 수급자가 국민취업지원제도에 참여하도록 유인할 필요가 있다. 근로장려금은 근로기간 동안, 실업부조는 구직활동을 하는 동안 지원하기 때문에 중복적인 지원이라고 보기 어렵다. 또한 국민취업지원제도는 재참여 제한 기간을 두고 있으므로 반복적인 지원이 억제될 것이다. 두 제도 간 연계는 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 더 나은 일자리로의 이동을 목적으로

〈표 6-1〉 근로장려금과 국민취업지원제도 구직촉진수당 수급자격 비교

	근로장려금			국민취업지원제도 구직촉진수당
		2019 <sup>2)</sup>	2023	
연령 요건	없음			15~69세
소득 요건 <sup>1)</sup>	단독	1인 가구 중위 100%	88%	중위 60% 이하 (청년 120% 이하)
	홀별이	3인 가구 중위 65%	60%	
	맞별이	4인 가구 중위 65%	59%	
재산요건	2억 원 미만			4억 원 이하(청년 5억 원 이하)
취업경험 요건		노동소득 0원 이상	4만 원 이상	2년 이내 100일 또는 800시간 이상(그 미만일 경우 선발)

주 : 1) 근로장려금의 소득은 거주자와 그 배우자의 근로소득, 사업소득, 종교인소득을 합산한 금액이며, 국민취업지원제도의 소득은 가구원 전체의 근로소득, 사업소득, 재산소득, 공적 이전소득을 합한 금액임.

2) 기획재정부(2018), 근로장려금 개편방안 보도자료, 2018. 7. 18.

하는 국민취업지원제도에서는 재취업에 따른 근로기간 및 근로소득 증가(wage progression)에 따라 근로장려금의 지급액을 줄이고, 단신 가구의 경우엔 근로장려금의 탈수급도 늘어날 것이다. 취업 조건부 급여를 제공하는 근로장려금은 노동시장이 악화하면 지출이 줄어들지만, 실업 시기에 개입하는 국민취업지원제도와 연계함으로써 경기순환에 대응한 자동 안정화 역할을 기대할 수 있다(이병희, 2018 : 44).

근로장려금은 저소득가구의 가처분소득 증가에 기여하였지만, 대부분 생활비로 지출하고 있으며, 실업·노령 등 소득 상실 위험에 대비하는 기능은 부재하다. 소득 상실 위험에 대응하는 사회보장제도에서 사회보험이 가장 큰 역할을 차지한다. 앞으로도 사회보장제도에서 사회보험의 비중은 더 커질 전망이다.<sup>13)</sup> 그러나 사회보험의 보호를 받지 못하는 취업자들이 광범하게 존재한다. 제2장에서 보듯이, 저소득 가구에 속한 근로장려금 수급자가 취업을 경험하더라도 공적 연금 가입률은 47.6%, 건강보험 가입률은 73.8%, 고용보험 가입률은 41.6%에 그친다.

한편 전국민 고용보험 로드맵에 따른 소득 파악 체계 개선에 따라 소득을 적기에 파악할 수 있는 대상이 크게 늘어났다. <표 6-2>는 2021년 귀속 소득 기준으로 매월 소득 파악이 가능한 취업자 규모를 제시한 것이다. 원천징수를 통해 수입 정보를 매월 파악할 수 있는 취업자는 근로소득 연말정산자, 일용 근로소득자, 원천징수 대상 인적용역 제공자, 사업장 제공자의 과세자료 제출 대상인 용역 제공자 등이다. 한 해 소득세 신고자 가운데 다른 소득을 중복으로 신고한 사람들을 제외하면, 수입 정보를 매월 파악할 수 있는 취업자는 2021년 기준으로 한 해 동안 소득세를 신고하는 취업자의 75.1%에 이를 만큼 소득의 실시간 파악이 획기적으로 진전되고 있다. 연말정산이나 종합 소득 신고를 통해 수입에서 경비와 비과세소득을 공제한 소득이 확정되지만, 매월의 수입 정보를 이용하여 소득을 추정할 수 있게 된 것이다. 향후 건강보험 피부양자, 국민연금 납부예외자, 고용보험 미가입자의 소득이 파악되면서 사회보험 가입을 둘러싼 갈등이 커질 것이다. 사각지

13) 제4차 중장기 사회보장 재정 추계에 따르면, 공공사회복지 지출에서 사회보험이 차지하는 비중이 2020년 63.9%인데, 2060년에는 82.6%로 더 증가할 전망이다(사회보장위원회(2020), 「제4차 중장기 사회보장 재정 추계」).

〈표 6-2〉 근로·사업소득자의 소득세 신고 유형별 인원 및 소득금액(2021)

		인원 (천 명)	소득금액 (조 원)	소득 파악 방법
근로 소득	근로소득 연말 정산자	19,959	807	2024. 1 매월 파악
	일용근로소득자	6,928	60	2021. 7 매월 파악
사업 소득	인적용역제공자의 사업소득	7,879	123	2021. 7 매월 파악
	플랫폼 종사자	450		2021. 11 매월 파악
	종합소득 신고 개인사업자의 사업소득	8,029	140	
소득세 신고자(중복 제외)		32,204	874	
매월 소득 파악 가능자(중복 제외)		24,175	733	

자료 : 국세청(2022), 「국세통계연보」를 이용하여 저자 추정(이병희 외, 2023 참조).

대에 놓인 취업자의 소득을 대부분 파악할 수 있게 됨에 따라 보험료 부담이 새로 발생하는 집단이 대거 발생한다. 사회적 보호의 확대 필요성에도 불구하고 주로 취약계층에서 보험료 부담이 증가한다는 점에서, 적용과 보험료 부담을 둘러싼 갈등을 최소화할 수 있는 지원 정책이 필요하다.

근로장려금과 사회보험료 지원정책을 연계하여 사회적 위험에 대응할 필요가 있다.<sup>14)</sup> 김재진 외(2012)는 근로장려금에서 사회보험료를 공제하여 사회보험에 사후 가입시키는 방안을 제시하고 있다. 이는 사회보험료를 납부하지 않았다면 근로장려금을 이용하여 사회보험료를 소급하여 의무적으로 납부하게 하는 것이다. 근로장려금으로 사회보험에 사후 가입하는 실익은 사회보험별로 다르게 나타난다. 고용보험 실업급여는 취약한 가입자일수록 납부한 보험료에 비해 많은 급여액을 지급하는 제도적인 특성을 가지고 있는데, 사후 가입을 통해 실업급여를 곧바로 수급하는 경우 기존 가입자와 형평의 문제가 발생한다. 피납양자 제도가 있는 건강보험은 현물 급여의 사각지대가 존재하지 않으므로, 미납부 건강보험료를 근로장려금으로 사후 납부하는 것은 제재 효과만 있을 뿐이며 실질적인 혜택을 주지 않는다. 김혜원(2023)은 근로장려금과 사회보험료 연계는 국민연금에서 실익이 있다고 지적한다. 연금 납부예외자 또는 적용제외자에게 근로장려금을 이용하

14) 근로장려금 수급자에게 사회보험료를 지원하는 방안은 이병희 외(2020)를 보완하여 서술하였다.

여 연금 보험료를 납부함으로써 연금 가입기간을 증가시키는 효과적인 수단이 될 것이기 때문이다. 그런데 사업장 가입자는 연금보험료를 노사가 공동 부담한다. 사후 납부할 경우 사업주 부담 보험료를 어떻게 부담시킬 것이냐는 문제가 제기된다. 고용관계가 종료된 사업주를 찾아서 보험료를 납부하게 하는 것은 현실적으로 어렵기 때문이다. 김혜원(2023)은 근로자 부담분만을 납부하고 가입 기간을 절반만 인정하는 방안을 제안한다. 반면 지역 가입자는 사업주 부담분이 없기 때문에 모두 부담하게 된다. 그러나 근로장려금의 점감구간의 상당수는 근로장려금보다 연금 보험료가 더 크다. 보험료 부담이 더 큰 경우에는 근로장려금 신청 자체를 기피할 것이다. 이에 김혜원(2023)은 평탄구간 최대 소득까지의 연금만 납부하도록 제안하고 있다. 그러나 절반 가까운 근로장려금 수급자가 점감구간에 있으므로, 근로장려금을 이용한 사회보험료의 사후 납부의 효과는 제한적일 것이다.

이병희 외(2020)는 현행 사회보험료 지원사업을 개편하여 근로장려금 수급자에게 사회보험료의 일부를 추가 지원하는 방안을 제안하고 있다. 현행 두루누리 사회보험료 지원사업은 근로자·예술인·특수형태근로종사자와 그 사업주의 사회보험료를 균등하게 지원하고 있다. 그러나 두루누리 사업의 대상인 저임금 노동시장은 노동수요 탄력성이 상대적으로 높다. 저임금 일자리 안정을 위해서는 사업주의 노동비용을 경감할 필요가 있으므로 사업주 사회보험료 지원을 분리하여 확대할 필요가 있다. 소득 파악 체계 개선에 따라 사회보험 미가입자의 소득을 매월 파악할 수 있게 됨에 따라 고용보험을 비롯한 다른 사회보험 사업장 가입자도 늘어날 것이다. 사업주의 보험료 부담 증가에 대응하기 위해서도 사업주의 사회보험료를 대폭 지원하는 정책이 필요하다. 한편 소득 파악 체계 개선에 따라 보험료가 새로 발생하는 취약 취업계층의 부담을 줄일 필요가 있다. 당사자 보험료 부담분 지원은 근로자·예술인·특수형태근로종사자 등 일부 취업자에서 노동시장 지위와 관계없이 확대하는 것이 바람직하다. 모든 취업 지위를 대상으로 할 경우 재정적인 부담이 크다는 점을 감안하면, 일차적으로 근로장려금을 수급하는 저소득 가구의 취업자에게 사회보험료를 지원하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 근로장려금 지급 시기에 사회보험 가입 여부를 확인하여 개인이 납부하는 사회보험료의 일부를 지원하면, 사후적인 지원이라는 한

계가 있다. 매월 소득 신고 체계가 확대됨에 따라 근로장려금의 지급 주기도 단축하면 사회보험료 발생 시기와 지급 시기 간 불일치를 줄여나갈 수 있을 것이다. 장기적으로 개인별 소득을 실시간으로 파악할 수 있는 조세 행정에서 사회보험 적용과 징수를 담당하고, 근로장려금과 연계하는 것이 바람직하다. 조세와 사회보험료의 통합 징수는 이해 관계의 조정을 포함한 사회적 합의가 필요한 장기 과제지만, 소득세와 통합 징수가 용이한 사회보험부터 단계적으로 일원화를 검토할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 강병구·김혜원(2015), 『저소득근로자 소득보전제도 개선방안 연구』, 경제사회발전노사정위원회.
- 김문정·김빛마로(2020), 『2019년 확대·개편된 근로장려세제의 노동공급 효과 분석』, 한국조세재정연구원.
- 김재진 외(2012), 『근로장려세제와 두루누리 사회보험 지원사업 연계방안』, 한국조세연구원.
- 김재진·노희천·김용수(2020), 『고용친화적 근로장려금 제도 설계 방안』, 고용노동부.
- 김현경·노대명·임완섭·김혜원(2016), 『근로빈곤층 경제활동상태 변화와 복지정책 수요』, 한국보건사회연구원.
- 김현경·이아영(2020), 『근로(능력)빈곤층에 대한 근로장려세제의 효과 분석』, 한국보건사회연구원.
- 김현경·정해식·이원진(2022), 「주요 소득보장제도 평가와 정책 방향: 근로연령층 중심으로」, 강신욱 외, 『소득보장제도 종합 실태 분석 및 개선 방향 연구』, 보건복지부.
- 김혜원(2016), 「근로빈곤층 소득지원 정책의 방향」, 김현경 외, 『근로빈곤층 경제활동상태 변화와 복지정책 수요』, 한국보건사회연구원.
- \_\_\_\_\_ (2021), 「적극적 노동시장 정책이 근로빈곤가구에 미치는 영향 연구」, 서울사회경제연구소 포럼 발표문.
- \_\_\_\_\_ (2023), 「사회보험료 지원 방안」, 이병희 외, 『소득기반 사회보험 혁신』, 경제인문사회연구회.
- 박비곤(2022), 「실업급여제도 개편의 고용효과」, 이시균 외, 『DW연구분석자료 구축 및 분석』, 한국고용정보원.
- 박지혜·이정민(2018), 「우리나라 근로장려세제의 노동시장 참여 효과」, 『노동경제논집』 41(3), pp.1~59.

- 박진희 외(2016), 『실업급여 수급자 및 비수급자 특성과 노동시장 성과』, 한국고용정보원.
- \_\_\_\_\_ (2021), 『DW행정DB를 이용한 고용서비스 효과분석』, 한국고용정보원.
- 신우리 · 송헌재(2018), 「근로장려세제 확대개편의 효과 분석」, 『응용경제』 20(2), pp.107~138.
- 안종석 · 송헌재 · 홍우형(2017), 『근로 · 자녀장려금제도 성과분석 및 운용 방안 연구』, 기획재정부.
- 윤정향 · 이시균 (2010), 「실업급여가 고용성과에 미치는 효과」, 『사회보장연구』 26(2), pp.145~171.
- 이병희(2010), 「근로빈곤의 노동시장 요인과 빈곤 동학」, 『경제발전연구』 16(1), pp.85~111.
- \_\_\_\_\_ (2015), 「실업급여 지급기간의 일자리 매칭 효과」, 『산업노동연구』 21(1), pp.163~189.
- \_\_\_\_\_ (2017), 「근로빈곤층의 실업 위험과 사회적 보호」, 제10회 한국복지패널 학술대회 발표문.
- \_\_\_\_\_ (2018), 「근로빈곤 특성과 한국형 실업부조 도입 방향」, 『노동리뷰』 12월호, pp.35~52.
- \_\_\_\_\_ (2023a), 「코로나19에 따른 고용안전망의 평가와 방향 모색」, 『월간복지동향』 7월호, pp.14~18.
- \_\_\_\_\_ (2023b), 「근로빈곤과 자영 노동」, 『노동리뷰』 4월호, pp.7~21.
- 이병희 · 김혜원 · 황덕순 · 김동헌 · 김영미 · 김우영 · 최옥금(2009), 『고용 안전망과 활성화 전략 연구』, 한국노동연구원.
- 이병희 · 오상봉 · 성재민 · 김현경 · 김혜원(2020), 『두루누리사업 증장기 개편 등 저임금 노동자 일자리 안정 방안 연구』, 고용노동부.
- 이병희 외(2023), 『소득기반 사회보험 혁신』, 경제인문사회연구회.
- 이승호 · 이병희 · 이원진 · 조영민(2022), 『근로빈곤의 구조 변화와 정책 대응』, 한국노동연구원.
- 이영욱(2017), 「통합적 재정시스템 관점에서 본 조세지출 개선방안」, 『KDI FOCUS』 제81호.

- 이영욱 · 김혜원 · 정해식(2021), 『2021~2025 국가재정운영계획 : 고용안전  
망 강화』, 한국개발연구원.
- 이영욱 외(2021), 『2021~2025 국가재정운영계획 : 고용안전망 강화』, 국가재  
정운영계획 기획단.
- 이원진 · 김현경 · 함선유 · 성재민 · 하은솔 · 한겨레(2022), 『소득분배 변화  
와 원인 분석 연구』, 소득주도성장특별위원회.
- 전병목 · 전영준(2022), 『근로자 소득지원정책의 발전방향 : 근로장려세제의  
확장』, 한국조세재정연구원.

- Allison, Paul D.(2009), *Fixed Effects Regression Models*, Sage Publications.
- Farooq, Ammar, Adriana D. Kugler, and Umberto Muratori(2020), “Do  
Unemployment Insurance Benefits Improve Match Quality?  
Evidence from Recent U.S. Recessions,” NBER Working Paper Series  
No.27574.
- Kugler, Adriana D., Umberto Muratori, and Ammar Farooq(2021), “The  
impacts of unemployment benefits on job match quality and labour  
market functioning,” VOXEU Column. [https://cepr.org/voxeu/col  
umns/impacts-unemployment-benefits-job-match-quality-and-la  
bour-market-functioning](https://cepr.org/voxeu/columns/impacts-unemployment-benefits-job-match-quality-and-labour-market-functioning)
- Kyyrä, Tomi and Hanna Pesola(2017), “The Effects of UI Benefits on  
Unemployment and Subsequent Outcomes: Evidence from a Kinked  
Benefit Rule,” IZA DP No.10484.
- Nekoei, Arash and Andrea Weber(2017), “Does Extending Unemployment  
Benefits Improve Job Quality?,” *American Economic Review*  
104(2), pp.527~561.



◆ 執筆陣

- 이병희(한국노동연구원 선임연구위원)
- 박진희(한국고용정보원 연구위원)
- 이시균(한국고용정보원 연구위원)
- 정성미(한국여성정책연구원 연구위원)

고용안전망과 저소득층 소득지원제도

- |            |   |
|------------|---|
| ▪ 발행연월일    | 2023년 12월 26일 인쇄<br>2023년 12월 29일 발행  |
| ▪ 발 행 인    | 허 재 준   |
| ▪ 발 행 처    | <b>한국노동연구원</b><br>☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089<br>310147 세종특별자치시 시청대로 370<br>세종국책연구단지 경제정책동 |
| ▪ 조 판 · 인쇄 | 거목정보산업(주) (044) 863-6566  |
| ▪ 등 록 일 자  | 1988년 9월 13일  |
| ▪ 등 록 번 호  | 제2015-000013호   |

© 한국노동연구원 2023      정가 6,000원

ISBN 979-11-260-0665-6

**KLI**  
한국노동연구원

**한국노동연구원**

30147 세종특별자치시 시청대로 370 경제정책동  
TEL : 044-287-6083    <http://www.kli.re.kr>



ISBN 979-11-260-0665-6