

| 3개 합의 도출, 주요 내용과 의미는 |

# 사회안전망개선위원회 「고용안전망 강화를 위한 합의문(안)」 주요 내용 및 의의

송해순 전문위원

## 논의 배경과 경과

사회안전망개선위원회는 '18.7.12. 발족했다. 위원회는 우선적으로 저임금 일자리 감소와 영세자영업 등 취약계층의 어려움을 완화하기 위한 '사회안전망 개선방안'이 필요하다고 판단했다. 또한 위원회는 이런 문제를 해결하기 위해서는 시급히 노사정 합의문을 마련하여 정부 정책이 속도감 있게 집행되는 지렛대로 삼아야 한다는 데 공감했고, 수차례 회의를 개최했다.

위원들의 많은 노력 끝에 제3차 간사단회의('18.8.21.)에서 「취약계층의 소득보장 및 사회 서비스 강화를 위한 합의문(안)」을 성안했다. 이 합의문은 취약계층이 체감하는 어려움이 심각하므로 사회보장제도의 개편이 완결 될 때까지 기다릴 여유가 많지 않다는 현실적 문제에 공감하고 큰 방향성에 대해 제안하는 내용으로 구성되었다.

이후 합의문을 바탕으로 정부의 조속한 이행을 기대했지만, 합의문이 원칙적 합의이고 구체성이 다소 부족하다보니, 정부 이행도 속도가 나지 않았다. 제9차 전체회의('18.11.16.)에서 이행상황을 논의한 결과, 위와 같은 문제점이 지적됐다. 위원회는 1차 합의를 기본 방향으로 구체적 방법 및 내용을 담은 후속 합의의 필요성을 제기했다.

그리고 후속 합의를 위한 본격적인 논의가 시작됐다. 2차례의 전체회의를 통해 후속 합의를 구체화시킬 방안을 논의했다. 이를 바탕으로 제2차 공익위원 워크숍(19.1.10.)과 제2차 공익위원회(19.1.18.)를 개최하여 후속 합의와 관련한 공익위원(안)을 마련하기 위한 논의를 해나갔다. 공익위원(안)을 토대로 제12차 전체회의(19.1.18.)와 수차례의 집중적인 간사단 회의등을 거쳐 마침내 제15차 전체회의(19.3.5.)에서 「고용안전망 강화를 위한 합의문(안)」이 최종 의결되었다.

## 합의문의 주요 내용

「고용안전망 강화를 위한 합의문(안)」은 고용보험제도 내실화, 한국형 실업부조 도입, 고용서비스 인프라 확충 등을 주요 내용으로 구성했다.

첫째, ‘고용보험제도 내실화’에서는 2019년 일(日) 기준, 상한액 66,000원·하한액 60,120원(최저임금 90%×8시간)인 실업급여 수급액을 현실화하고 재정건전성을 확보하는 방안 추진, 고용보험이 실질적으로 적용되지 못하고 있는 자영업자 등 사각지대 해소를 위한 제도 개선



추진, 모성보호급여사업에 대한 일반회계에서의 지원 대폭 확대(2019년 기준, 일반회계 전입 140,000백만 원 반영(9.6% 수준)) 및 고용보험 미가입자에 대한 모성보호 확대 논의 시작, 근로시간·장소 등을 기준으로 하는 현행 고용보험 제도를 중장기적으로 소득기준으로 개편하는 작업 착수 등을 내용으로 한다.

둘째, ‘한국형 실업부조 도입’에서는 전직 자영업자·장기 경력단절자 등 고용보험의 도움을 받지 못하는 저소득층 구직자를 보호하기 위하여 고용서비스와 생계지원을 결합한 실업부조 제도를 조속히 도입, 연령·소득 등 일정요건을 충족하고 적극적 구직활동을 이행하는 저소득층 구직자라면 모두 지원대상이 되도록 법제화 추진, 지원대상·지원금액·수급기간 등 원칙 설정 및 타 지원제도와와의 정합성을 종합적으로 고려하여 구체화, 실업부조 수급자에게는 구직기간 동안 적극적이고 실효성 있는 고용서비스를 제공하고 필요한 경우 실질적인 직업훈련 기회 제공 등을 내용으로 한다.

셋째, ‘고용서비스 인프라 확충’에서는 전 국민 누구나 양질의 고용서비스를 받고 기업은 맞춤형 채용지원서비스를 받을 수 있도록 고용서비스 인프라 강화, 구직자의 고용서비스에 대한 온·오프라인 접근성 강화 및 고용복지플러스센터·새일센터·자활센터·지방자치단체·민간고용서비스기관 등 유관기관 간 네트워크 강화, 실업부조 지원대상자가 심층상담과 사례관리(case management)를 통하여 실효적인 고용서비스를 제공받을 수 있도록 고용센터의 상담인력을 선진국 수준(OECD 주요국 공공고용서비스 현황(2014년 기준, 직원 1인당 구직자수): 독일(44.8), 영국(22.3), 프랑스(88.6), 일본(90.4), 한국(605.5))으로 획기적으로 확대하는 것 등을 내용으로 한다.

## 합의의 의의

### 총론

우리나라 고용안전망은 노동자가 실업 상태가 되었을 때 직면하게 될 소득 상실과 경력단절 위험을 줄여 주기에는 부족한 것이 현실이다. 고용안전망이 제대로 된 역할을 추진하기 위

해서는, 일자리를 잃은 노동자는 고용보험을 통해 기본적인 생계를 해결하고, 충분한 고용서비스를 통해 재취업 할 수 있어야 한다. 특히 저소득계층은 사회보험 기여여부와 관계없이 개인특성에 맞는 고용서비스와 생계지원을 통해 취업할 수 있어야 한다. 이번 합의는 제대로 된 고용안전망에 대해 노사정이 함께 뜻을 모은 합의라고 할 수 있다.

이번 합의 내용 중, 특히 주목할 부분은 전직 자영자 및 장기 경력단절자 등처럼 고용보험의 도움을 받지 못하는 저소득층 구직자를 보호하기 위한 ‘한국형 실업부조’의 구체적 모습에 대해 합의했다는 점이다. 지원대상·지원금액·수급기간 등의 기본원칙을 설정하였는데, 지원대상은 기준중위소득 50%이하 저소득층을 대상으로 도입하여 운영성과를 평가한 후 단계적 확대하기로 하였으며, 지원금액은 최저생계를 보장하는 수준의 정액급여를 지급하고, 수급기간은 6개월을 원칙으로 하되 타 지원제도와와의 정합성을 종합적으로 고려하여 구체화하기로 했다.

‘한국형 실업부조’의 기본 원칙에 대한 합의는 고용보험의 가입 대상이 되지 못했던 계층·고용보험에 가입하고도 실업급여 수급대상이 되지 못했던 계층 등 저소득 구직자들에게 최소한의 고용안전망을 구축하게 하는 중요한 의미가 있다 할 것이다.

### 주목할 합의: 한국형 실업부조 도입

특히, 본 합의에서 주목할 내용은 ‘한국형 실업부조’이다. 현재까지 고용 관련 안전망은 고용보험의 실업급여가 유일한 상황이다. 그러나 실업급여는 고용보험에 가입된 분들에게만 적용된다는 한계가 있다. 고용보험 실업급여를 받기 위해서는 첫째, 고용보험 적용사업장에서 실직 전 18개월 중 피보험단위기간이 통산하여 180일 이상 근무해야 하고, 둘째, 근로 의사 및 능력이 있어야 하고, 셋째, 비자발적 이직이어야 하며, 넷째, 적극적 재취업활동에도 불구하고 취업하지 못한 상태여야 한다는 전제 조건들을 충족해야 한다. 그러다보니 실제 고용안전망이 가장 절실하게 필요한 비정규직·일용직·임시직 등과 같이 고용이 불안정한 분들은 혜택을 받을 수 없었다. 더구나 고용형태가 다양화되어 가고 있는 상황에서 고용보험만으로는 제대로 된 안전망을 갖출 수 없는 것이 현실이다.

〈표〉 실직자의 실업급여 수급 여부 및 비수급 사유(2011-2016)

(단위 : %)

		중위 30% 미만	30-60%	60-150%	150% 이상
실직률		(27.3)	(34.2)	(22.4)	(15.7)
실직자의 실업급여 수급	전직 비임금근로	23.8	16.6	13.9	17.8
	고용보험 미적용/미가입	39.8	47.3	38.3	32.6
	피보험단위기간 미충족	5.0	3.7	4.2	6.3
	이직 사유 미충족	14.9	15.1	23.4	21.9
	미신청	7.2	6.5	6.4	6.4
	실업급여 수급	9.4	10.9	13.8	15.1

주: 직업력 자료에서 다음 일자리로 이동한 기간이 한 달 이상인 이직자를 실직자로 정의.

자료: 한국노동패널, 14-20차년도.

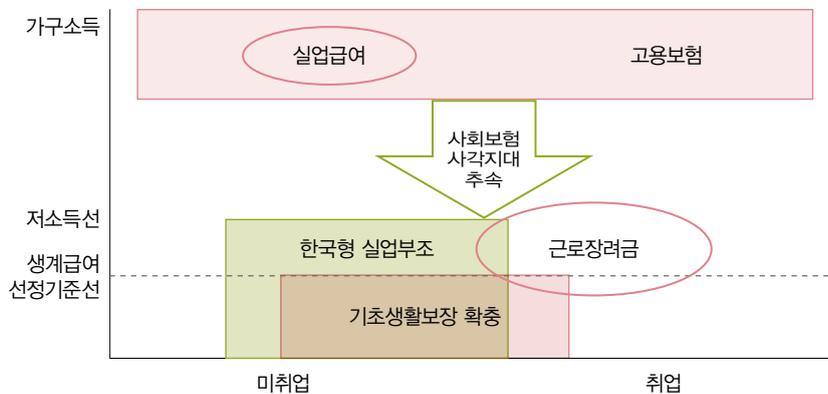
고용보험 사각지대와 함께 현재의 공공부조 체계에서도 혜택을 받지 못하는 경우가 존재하고 있다. 보통 근로연령대 인구는 국민기초생활보장제도의 수혜자가 되기 쉽지 않다. 즉, 저소득층이면서 근로 가능한 연령대의 경우 어떠한 사회안전망의 혜택도 받지 못한다.

이병희(2018)는 저소득층의 높은 실직률과 낮은 실업급여 수혜율, 저소득층의 낮은 현금 급여와 고용서비스의 낮은 수혜, 근로연령층 지원제도의 미흡 등을 고용안전망의 문제점으로 지적하기로 했다. 결국 현재 가지고 있는 고용보험만으로는 고용안전망 사각지대를 해소할 수 없으며, 새로운 제도 도입이 필요하다.

새로운 제도 도입이 필요하다는 노사정 공감대 속에서 ‘한국형 실업부조’ 도입에 합의했다. ‘한국형 실업부조’는 현재 고용안전망의 한계를 보완하여 전직 자영자, 장기 경력단절자 등과 같이 고용보험의 도움을 받지 못하는 저소득층 구직자를 보호하기 위하여 고용서비스와 생계 지원을 결합한 제도로 설계된다.

‘한국형 실업부조’는 아래 그림처럼 고용보험 및 기초생활보장제도 어디에서도 혜택을 받을 수 없는 계층을 대상으로 하는 고용안전망이라 할 수 있다.

### [그림] 고용안전망의 사각지대 해소 방향



자료: 이병희(2018)

특히, 이번 합의를 통해 신설 제도인 ‘한국형 실업부조’의 지원대상, 지원금액, 수급기간 등 기본원칙에 대해 구체적으로 정리했다. 지원대상은 근로연령층의 빈곤율 문제가 심화되고 있기 때문에 우선 차상위계층인 기준중위소득 50% 이하 저소득층을 대상으로 도입하고 단계적으로 확대(중위소득 60% 이하)하기로 했다. 참고로 이병희(2018)는 가구소득 기준 중위소득 60% 이하, 재산 6억 원 미만, 근로능력자, 연간 구직경험자, 월 50만원 미만 취업자, 생계급여 수급자 제외, 실업급여 수급종료 후 6개월 경과하지 않은 자 제외 등 요건을 정해 ‘한국형 실업부조’의 잠재적 대상자를 536천명(2016년 기준)으로 추계하기도 했다. 지원금액은 최저생계를 보장하는 수준의 정액급여인데, 국민기초생활보장법 제6조 및 제8조에 따른 ‘생계급여’의 선정기준 및 최저보장수준(1인가구 기준 월 512,102원) 등을 참고할 수 있도록 했다. 수급기간은 6개월을 원칙으로 했다.

이와 함께 실업부조 대상자들에 대한 심층상담과 사례관리 등 실효적인 고용서비스를 제공한다는 점이다. 현재 고용서비스인 취업성공패키지 상담인력의 경우 974명으로 연인원 약 10만 명의 참여자에 대해 상담서비스를 제공하고 있는 상황이다. 반면, OECD 주요국의 공공 고용서비스 현황은 아래 표와 같다. 상당한 격차가 존재함을 확인할 수 있다. 특히 ‘한국형 실업부조’는 생계지원과 함께 고용서비스를 결합하는 제도이므로, 제도의 성공을 위해서는 고용서비스가 중요한 역할을 해야 한다. 따라서 선진국 수준으로 상담인력을 확대할 필요가 있다.

〈표〉 OECD 주요국 공공고용서비스 현황 및 직원 1인당 구직자 수(2014)

국가	공공 고용서비스기관수	직원수	PES 등록 구직자수	직원 1인당 구직자수
독일	187	113,000	5,066,413	44.8
영국	850	70,407	1,571,671	22.3
프랑스	1,068	53,000	4,695,476	88.6
네델란드	35	2,500	578,300	231
덴마크	96	6,400	204,572	32.0
일본	500	27,877**	2,520,000***	90.4
한국	86	4,845	2,933,866	605.5

자료: WAPES,

\*\* 비상근 포함,

\*\*\* '13년 기준 / 미국, 영국, 일본의 경우 심층적인 개별상담은 40~60분 정도 소요되는데,  
우리나라 취업상담은 10~15분 정도 이루어짐.

## 고용안전망 강화를 위한 합의문(안)

글로벌 경제환경과 기술진보 등의 영향으로 저성장은 고착화되고 있으며, 고용 불안과 양극화는 심화되고 있다.

이처럼 척박한 노동시장 환경에서 노동이동이 바람직한 방향으로 원활하게 이루어지도록 하는 제도설계는 노사 모두에게 필요하다. 그러나 우리나라 고용안전망은 노동자가 실업 상태가 되었을 때 직면하게 될 소득 상실과 경력단절 위험을 줄여 주기에는 부족한 것이 현실이다.

일자리를 잃은 노동자는 효과적인 고용서비스를 받아 다른 일자리에 재취업할 수 있어야 하며, 사회보험을 통해 구직기간동안 기본적인 생계를 유지할 수 있어야 한다. 특히 저소득계층은 사회보험 기여여부와 관계없이 개인특성에 맞는 고용서비스와 생계지원을 통해 취업할 수 있어야 한다.

이에 노사정은 ‘취약계층의 소득보장 및 사회서비스 강화를 위한 합의’의 후속 조치로 ‘고용안전망 강화를 위해 다음과 같은 사항에 합의한다.

### 1 고용보험제도 내실화

- 1-1. 실업급여 수급액을 현실화한다. 이를 위한 재정건전성 확보방안을 추진한다.
- 1-2. 고용보험이 실질적으로 적용되지 못하고 있는 자영업자 등 사각지대 해소를 위한 제도 개선을 추진한다.
- 1-3. 안정적이고 적절한 보호를 위하여 모성보호급여사업에 대한 일반회계에서의 지원을 대폭 확대하고, 고용보험 미가입자에 대한 모성보호 확대 논의를 시작한다.
- 1-4. 근로시간·장소 등을 기준으로 하는 현행 고용보험제도를 중장기적으로 소득기준으로 개편하는 작업에 착수한다. 이를 위해 소득 산정 기준을 정하는 등 구체적인 논의를 시작하고, 국세청 등 유관기관과의 협력체계를 구축한다.

## 2 한국형 실업부조 도입

- 2-1. 전직 자영자, 장기 경력단절자 등 고용보험의 도움을 받지 못하는 저소득층 구직자를 보호하기 위하여 고용서비스와 생계지원을 결합한 실업부조제도를 조속히 도입한다.
- 2-2. 실업부조는 연령·소득 등 일정요건을 충족하고 적극적 구직활동을 이행하는 저소득층 구직자라면 모두 지원대상이 되도록 법제화한다.
- 2-3. 지원대상은 기준중위소득 50% 이하 저소득층을 대상으로 도입하여 운영성과를 평가한 후, 단계적으로 확대한다. 지원금액은 최저생계를 보장하는 수준의 정액급여로, 수급기간은 6개월을 원칙으로 하되, 타 지원제도와와의 정합성을 종합적으로 고려하여 구체화한다.
- 2-4. 실업부조 수급자에게는 구직기간 동안 적극적이고 실효성 있는 고용서비스를 제공하고, 필요한 경우 실질적인 직업훈련 기회를 제공한다.

## 3 고용서비스 인프라 확충

- 3-1. 고용보험제도 내실화와 한국형 실업부조 도입을 계기로 전 국민 누구나 양질의 고용서비스를 받고 기업은 맞춤형 채용지원서비스를 받을 수 있도록 고용서비스 인프라를 강화한다.
- 3-2. 구직자의 고용서비스에 대한 온·오프라인 접근성을 강화하고, 고용복지플러스센터, 새일센터, 자활센터, 지방자치단체, 민간고용서비스기관 등 유관기관 간 네트워크를 강화한다.
- 3-3. 실업부조 지원대상자가 심층상담과 사례관리(case management)를 통하여 실효적인 고용서비스를 제공받을 수 있도록 고용센터의 상담인력을 선진국 수준으로 획기적으로 확대한다.
- 3-4. 직업상담원이 일자리 알선과 구인처 발굴에 집중할 수 있도록, 형식적인 요건을 갖추기 위한 구직활동 확인 과정은 최소화하고 고용서비스의 질 향상과 효과성 제고에 만전을 기한다.

2019. 3. 5.

경제사회노동위원회  
사회안전망개선위원회