

| 사회적 대화 논단 |

실업부조제도와 관련 제도 및 정책사업과의 관계 정립

김혜원 한국교원대학교 교육정책전문대학원 교수



- 전 국회예산정책처 예산분석관
- 전 한국노동연구원 연구위원

실업부조제도는 실업보험 또는 고용보험에 의한 실업급여를 받지 못하는 근로능력을 가진 빈곤 실직자에게 생계 안정을 위해 현금급여를 제공하는 제도이다. OECD 여러 나라에서 도입하고 있는 제도이고 우리나라에는 없는 제도이다. 실업부조제도는 빈곤 실직자를 대상으로 한다는 점에서는 동일하지만 나라마다 제도 설계에 차이가 있다. 크게 보면 실업급여 수급종료자 또는 일정 취업기간을 충족하는 실업자에 대해 일정 기간 급여를 제공하는 경우와 폭넓게 정의된 실업자에 대해 무기한 급여를 제공하는 경우로 대별되지만 세부적인 설계 방식에서 다양한 차이가 확인된다. 따라서 우리나라에서 실업부조제도를 도입하고자 할 때는 다른 제도와의 관계와 노동시장 여건을 감안하여 ‘한국적인’ 방식으로 설계되어야 한다.

최근 우리나라에서 한국형 실업부조제도의 도입이 구체화되고 있다. 그런데 실업부조제도가 국가적인 의제가 된 것은 한두 해 전이 아니다. 박근혜 정부가 출범하던 2013년 2월, 경제사회발전노사정위원회 의제별 위원회인 고용유인형 사회안전망위원회에서는 한국노총, 한국경총, 고용노동부, 보건복지부 등이 합의하여 원칙적인 차원에서 한국형 실업부조 도입을 처음으로 공식화하였다. 2017년 출범한 문재인 정부는 한국형 실업부조의 추진을 국정과제의 하나로 발표하였고 2018년 12월 경제사회노동위원회 산하 사회안전망개선위원회에서는 기준

중위소득 50% 이하 실직 저소득층에 대해 정액급여를 6개월간 지급하는 한국형 실업부조제도 도입을 노사정이 합의하여 발표하였다. 2013년의 원칙적인 합의에서 시작하여 구체적인 제도 설계에 합의하는데 5년 이상이 걸린 셈이다. 이러한 합의에 기초하여 2019년 4월 국회에 한국형 실업부조제도를 담은 법안인 '구직자 취업촉진 및 생활지원에 관한 법률안'이 발의되었다.

이미 우리나라에는 빈곤층 문제와 실업 문제를 대응하기 위해 실시되고 있는 여러 제도와 고용정책사업들이 존재한다. 이 중에서 실업부조제도와 유사한 기존 제도와 사업을 그대로 둔 채 실업부조제도를 추가로 도입하는 것에 그칠 경우 고용안전망의 중복에 따른 예산의 비효율적 사용 문제를 낳을 수 있다. 또한 실업부조제도와 보완적 관계를 가질 수 있는 다양한 제도와 사업이 이미 존재한다. 보완적 제도 및 사업과 실업부조제도 사이의 연결을 원활히 하지 않는다면 실업부조제도 도입의 효과를 극대화하지 못할 것이다. 달리 말하면 한국형 실업부조제도의 도입을 계기로 한편으로 이와 유사하거나 중복된 사업을 통폐합하거나 폐지할 필요가 있고 다른 한편으로 실업부조제도의 효과를 극대화하기 위해서 보완적 효과를 갖는 제도와 사업을 더욱 확대하는 방안을 동시에 추진해야 한다.

이 글에서 주로 살펴볼 제도와 사업은 노동시장정책(labor market policy)이다. OECD는 노동시장정책을 소극적 노동시장정책과 적극적 노동시장정책으로 구분하고 있으며 소극적 노동시장정책은 실직 시 소득 지원정책을, 적극적 노동시장정책은 실직자의 취업을 위한 지원정책을 주요 내용으로 하고 있다. 우리나라 정부에서는 노동시장정책이라는 표현보다 '재정지원 일자리사업'이라는 용어를 사용하고 있는데 OECD의 노동시장정책과 거의 유사하다. 재정지원 일자리사업은 실업소득, 직접일자리, 직업훈련, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원의 6개 분야로 구분될 수 있으며 맨 처음의 실업소득 분야가 OECD가 분류하는 소극적 노동시장정책이며 나머지 다섯 가지 분야가 적극적 노동시장정책에 해당된다.

아래의 표에서는 우리나라의 재정지원 일자리사업에 투입되고 있는 예산과 사업수 그리고 참여자 수를 볼 수 있다. 2018년 기준 19조 원의 예산이 재정지원 일자리사업에 투입되었다. 소극적 노동시장정책인 실업소득 분야에 6조 8천여억 원, 총 예산의 35%가 투입되었으며 적극적 노동시장정책 분야에 12조 2천억 원, 총 예산의 65%가 투입되고 있다.

표1 2018년 재정지원 일자리사업 현황

(단위: 억 원, 개, 명, %)

대상	합계	실업소득	직접일자리	직업훈련	고용서비스	고용장려금	창업지원
예산액 (비중)	192,312 (100)	67,998 (35.4)	31,961 (16.6)	20,645 (10.7)	9,354 (4.9)	37,879 (19.7)	24,475 (12.7)
청년	30,126 (15.7)	-	3,314 (10.3)	10,708 (51.9)	4,302 (46.0)	6,115 (16.1)	5,685 (23.2)
사업수	183	10	50	51	34	19	19
청년	60	-	17	23	5	6	9
참여자	6,248,523	-	742,593	3,124,352	1,212,829	1,140,868	27,881
청년	1,096,898	-	14,442	390,861	630,424	49,798	13,121

출처 : 고용노동부(2018), 재정지원 일자리사업 평가 및 개선방안, 내부자료

이하에서는 주요 재정지원 일자리사업과 실업부조의 관계를 검토하고자 한다. 첫째, 실업급여제도는 실직자의 구직활동 기간의 생계를 지원한다는 점에서 실업부조와 유사하지만 고용보험 가입자에 한정하며 빈곤층과 비빈곤층 모두를 포함한다는 점에서 실업부조제도와 차별성을 갖는다. 우리나라에서 실업부조제도가 논의된 직접적인 배경은 실업자의 실업급여 수급 가능성이 낮은 현실이다. 원칙적으로 모든 근로자는 고용보험에 가입해야 하지만 사업장 규모가 작을수록 고용보험 가입률은 낮으며 소규모 사업장은 임금 수준이 낮아서 해당 근로자는 저소득층일 가능성이 높다. 자발적 이직자일 경우 아무리 실직기간이 길어지더라도 실업급여를 받을 수 없으며 최근 고용형태의 다양화로 인해 근로자로 분류되지 못하지만 실직 위험에 처한 이들이 늘어나고 있고 이 또한 고용보험으로부터 배제된다.

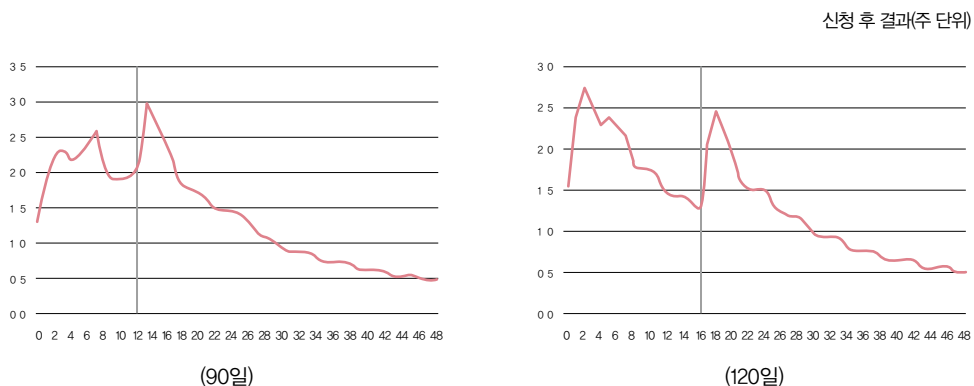
실업부조제도는 실업급여제도가 갖는 공백을 메운다는 점에서 보완적 관계를 갖는 제도이다. 실업급여제도에 의한 실업급여의 실질적 수혜율을 높이는 것은 실업부조제도의 도입 여부와 무관하게 적극적으로 추진해야 할 과제이다. 하지만 실업급여제도의 개선에 걸릴 기간을 고려할 때 실업부조제도를 도입하여 실업급여제도의 공백으로 인해 야기되는 빈곤과 실직의 고통을 완화할 필요가 있다.

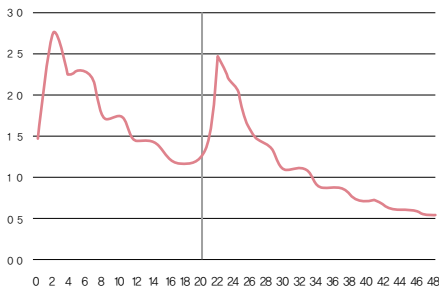
실업급여 수급기간 중에 일자리를 얻지 못해 소득이 없는 빈곤층에 대해 실업부조제도를

활용할 수 있게 하는 것은 당연하다. 하지만 실업급여 종료 직후에 실업부조를 신청할 수 있게 하는 것은 실업기간을 늘리고 정부 지원에 의존하게 만드는 부정적 효과가 있다. 따라서 실업급여 수급 종료 후 일정 기간 동안에는 실업부조를 신청할 수 없도록 제한을 두는 것이 바람직하다. 문제는 얼마의 기간을 제한할 것인가이다.

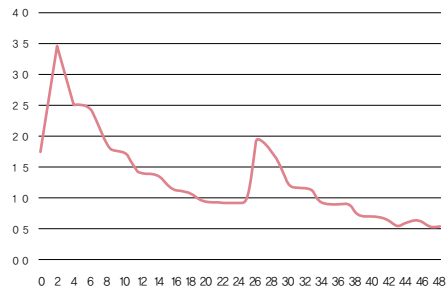
한편으로 실업급여 종료 후 1년 동안 실업부조 참여를 제한할 경우 대부분의 빈곤 실직자는 이미 취업하고 실질적으로 실업부조의 혜택을 볼 수 있는 빈곤 실직자는 거의 없을 것이다. 다른 한편으로 1개월 정도의 짧은 제한기간을 두면 실업부조를 활용하기 위해 대기하는 이들이 많을 것이다. 실업급여 수급자의 재취업 행태를 살펴봄으로써 적절한 대기기간에 대한 시사점을 얻을 수 있다. 아래 그림은 소정수급일수를 모두 소진한 실업급여 종료자의 재취업 행태를 보여주고 있다. 그림 가운데 수직선이 실업급여가 종료되는 시점인데 종료 직후에 실업 탈출률이 급등하는 것을 확인할 수 있다. 실업급여를 받는 동안 재취업을 하지 않다가 급여 종료 후에 적극적인 구직활동을 통해 재취업을 하는 이들이 상당히 있다는 것을 보여준다. 그런데 급여 소진 후 6주 이후에 실업 탈출률이 실업급여 소진일 직전 수준으로 하락하며 대략 12주가 지난 시점에서는 기존의 하락 추세에서 예측되는 수준으로 떨어진다. 실업급여에 의존하여 구직기간을 연장하던 이들의 상당수가 실업급여 종료 후 3개월 사이에 재취업을 하며, 3개월이 지난 후에는 실제로 재취업이 어려운 이들이 실직자로 남아 있을 가능성이 높다고 해석할 수 있다. 따라서 실업급여 종료 후 최소 3개월 이상의 실업부조 제한기간을 설정할 필요가 있다.

그림1 소정수급일수에 따른 실업 탈출률





(150일)



(180일)

출처 : 김두순 외(2014), 실업급여 수급 형태와 고용효과 실증 분석, 한국고용정보원

둘째, 직접일자리사업은 (1)장기실직자 등 취업취약계층을 민간일자리에 취업시킬 목적으로, (2)한시적 일자리 및 (3)일 경험을 제공하며, 임금 대부분을 정부가 직접 지원하는 사업이다. 앞선 표에서 볼 수 있듯이 2018년 기준 한국에서 32조의 재정이 직접일자리사업에 투입되고 있다.

OECD 국가와 비교해서 한국의 노동시장정책은 직접일자리 사업이 차지하는 비중이 매우 높다는 특징을 가지고 있다. 2016년 기준 OECD 국가 평균 GDP 대비 0.07%의 예산이 직접일자리사업에 투입되는데 비해서 한국의 경우에는 0.21%가 투입되고 있어 3배 정도 많은 직접일자리사업이 수행되고 있다(OECD.Stat 참조, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP>). 우리나라에서 직접일자리사업의 비중이 높은 이유는 고용보험의 실직자 보호효과가 부족하고 실업부조제도와 같은 고용보험에서 제외되는 빈곤 실직자 대상의 소득보장제도가 없기 때문에 이를 보완하기 위한 간접적인 소득보장제도로 도입, 유지되기 때문이다. 고용보험의 포괄범위가 확대되고 실업부조제도가 도입, 시행됨에 따라 직접일자리사업의 구조조정을 검토할 필요가 있다.

직접일자리사업을 참여한 후에 실업부조제도로 진입함에 있어 제한기간을 설정해야 한다. 직접일자리사업의 목적이 민간일자리로의 이행이라는 점을 감안할 때 제한기간을 설정하지 않는다면 정부 지원 의존현상을 심화시킬 것이기 때문이다. 특히 직접일자리사업으로 실업급여를 받는 경우를 감안하면 더욱 그러하다. 앞서 언급한 것처럼 실업급여에서 실업부조로의 대기기간이 3개월 이상이어야 하고 직접일자리사업을 통해 4개월 정도의 실업급여를 받는다

고 하면 제한기간을 직접일자리 참여종료일 이후 최소 7개월 이상으로 두어야 한다. 현행 직접일자리사업의 반복참여 제한 기준은 최근 3년 사이에 직접일자리사업에 2년 이상 참여하고 직전 1년 사이에 직접일자리사업에 참여하였다면 직접일자리사업 참여에 1년의 제한기간을 부여하고 있는 바, 이러한 기준을 적용하는 것도 검토할 수 있을 것이다.

셋째, 고용서비스 사업은 취업취약계층의 채용·선발을 지원하기 위한 구인·구직정보 및 취업알선 서비스를 제공하는 사업이다. 한국형 실업부조제도는 생계 보조와 고용서비스가 결합된 제도이며 기존의 고용서비스 사업 내의 빈곤층과 관련된 고용서비스 사업과 중복된다. 취업성공패키지 유형 I 사업 중 저소득층 대상 사업이 대표적이며 그 외 부분적으로 대상자가 중복되는 고용서비스 사업도 있다. 현재 유형 I의 저소득층 사업 주요 참여자는 중위소득 60% 이하 가구 실직자로서 실업부조의 대상으로 예정하고 있는 중위소득 50% 이하 가구 실직자와 상당부분 중복된다.

실업부조제도의 도입은 취업성공패키지 사업의 대폭적인 변화를 요구한다. 유형 I의 경우 특정취약계층과 조건부 수급자를 대상으로 하는 사업으로 대상이 축소되어야 하는데 이때 현재 제공되고 있는 현금수당을 어떤 수준으로 조정할 것인지에 대한 검토가 필요하다. 나아가 실업부조제도를 통해 취업하지 못하고 반복참여 제한으로 인해 실업부조제도에 참여할 수 없는 빈곤 실직자가 유형 I의 새로운 대상자로 등장할 것으로 예상된다. 실업부조제도 참여 이후 취업성공패키지 유형 I 사업으로 참여하는데 있어서 참여 제한 기간을 어떻게 설정하며 이들에 대한 참여수당, 구직수당 등의 현금수당 수준을 어떻게 설정할 것인지에 대해서도 검토가 이루어져야 한다. 실업부조제도가 빈곤층을 대상으로 하는 제도라는 점에서 현금급여의 수준이 가장 높아야 하므로 개편된 취업성공패키지 유형 I의 참여자에 대한 현금급여는 6개월 월정액 50만 원보다 낮게 책정하는 것이 바람직하다. 실업부조제도 참여에도 불구하고 취업하지 못한 빈곤실직자가 취업성공패키지 유형 I 사업에 참여하는 것을 1년 내외의 제한기간을 두고 허용하되 유형 I 사업의 현금급여를 실업부조제도보다 대폭 낮은 수준으로 설정하는 것이 합리적으로 판단된다.

유형 II는 실업부조제도의 도입으로 직접적인 영향을 받지 않지만 2019년 새로 시행되는 청년구직활동지원금의 영향으로 청년 대상자 구성의 큰 변화가 예상된다. 취업성공패키지는

자기주도적 구직활동이 어려운 대상에 대한 사례관리를 통한 통합적 고용서비스 제공이라는 취지로 시작하였으나 참여 유형과 참여자 수의 대폭적인 확대로 인해 당초 취지에서 멀어진 문제점을 안고 있다. 실업부조제도의 도입을 계기로 취업성공패키지 사업의 재정비가 요구된다. 실업부조제도가 내년에 시행된다면 올해 내로 취업성공패키지 개편방안을 확정하고 내년에는 실업부조제도와 조화되는 방향으로 시행되어야 한다.

넷째, 직업훈련, 고용장려금, 창업지원 등의 여타 정책들은 실업부조제도와 중복되기보다는 보완적인 관계를 가진다. 따라서 실업부조제도와 적극적으로 연계시켜서 취업 효과성을 극대화할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서 실업부조제도를 운영하는 고용서비스 기관 및 인력의 연계 역량을 강화하고 연계를 통한 취업 성과를 극대화할 수 있는 인센티브 구조를 구축해야 한다.

이 글에서는 노동시장정책 또는 재정지원 일자리사업과 실업부조제도와와의 관계를 중심으로 어떠한 제도와 사업이 실업부조제도의 도입과 함께 조정, 개편되고 연계되어야 하는지에 대해 살펴보았다. 고용보험제도의 포괄 대상을 확대하는 정책적 노력과 실업부조제도의 도입, 확충이 병행되어야 함을 확인하였다. 실업부조제도 도입을 계기로 소득지원을 목적으로 하는 직접일자리사업의 구조 조정을 검토할 필요가 있고 실업부조 대상자 외의 취업취약계층 대상의 고용서비스 사업의 재정비가 필요함을 확인하였다. 빈곤층에 대한 제도는 이 글에서 살펴본 노동시장정책 이외에도 국민기초생활보장제도, 자활사업, 근로장려금 제도 등 다양하다. 실업부조제도의 도입과 함께 폭넓은 차원에서의 사회안전망 체계를 합리적인 방향으로 발전시키는 토론이 필요하다는 점을 마지막으로 강조하고자 한다.