

## | 사회적 대화 논단 |

# 한국형 실업부조 전달체계<sup>1)</sup>

길현종 한국노동연구원 연구위원

- 현 여성가족부 정책자문위원
- 전 UCLA 시민사회연구소 연구원



## 머리말

이제 남은 과업은 실업부조제도의 전달체계를 구체화하는 일이다. 오랜 기간의 연구(예: 이병희 외, 2013, 2018)와 사회적 합의(경제사회노동위원회, 2018, 2019) 과정을 통해 한국형 실업부조의 원칙, 방향, 내용이 확정되었기에 이제는 이를 현실에서 직접적으로 구현하기 위한 전달체계에 대한 적극적인 고민이 필요한 시점이라 할 수 있다. 본고는 이의 사전단계로, 한국형 실업부조 전달체계와 관련된 주요논점 혹은 원칙들을 종합적으로 정리해보는 것을 주목적으로 한다. 구체적으로 본고는 전달체계 주요논점들을 제도 행위자를 기준으로 주무부처, 일선기관, 일선행위자로 구분해 총 여섯 가지로 제시해 보고자 한다. 본고는 실업부조 전달체계와 관련된 주요한 논점을 체계적으로 제시하는 과정을 통해 전달체계에 대한 관심을 제고하고 궁극적으로 본 제도의 성공적 출발에 기여한다는 측면에서 나름의 의의를 갖는다 판단된다.

1) 본고는 필자가 작성한 길현종(2018), 한국형 실업부조 전달체계 관련 논점들, 노동리뷰, 12월호(165호), 68-79를 재구조화한 원고임을 밝힌다.

## 실업부조 전달체계 관련 주요논점

〈표 1〉 한국형 실업부조 전달체계 주요논점

	방식	근거	추가 고려사항
주무부처	고용노동부	- 일을 통한 탈빈곤 지원이 정책목표	- 유관제도와 정합성 조정 등 위해 타 부처와 협의 필요
일선기관	고용복지플러스센터	- 국가기관 - 급여+서비스 연계프로그램 운영 경험 - 고용복지 원스톱제공 전국망	- 지자체와의 협업 - 추가 공간 확보 및 고용복지+센터 추가 신설
일선 행위자	청년-중장년 전담자	- 청년과 중장년의 구직특성 차이	
	사례관리 통합 서비스 + 제재관련 전담자 혹은 위원회 운영	- 의무(제재)와 지원 간 구분 어려움 - 이용자 편의성 - 제재 기준 모호성	- 통합형, 분리형, 의무·제재 분리형 등 다양한 모델 실험
	사례관리 담당자 확충	- 정기 대면상담, 의무부과 및 확인 - 1,448~2,051명의 상담 인력 추산(20만 명 참여 시)	- 유관사업 인력축소 규모 추산 - 고용복지플러스센터 입주기관 실업부조 집행 가능성 판단
	일선 효과적 서비스 제공 방안 마련	- 일선 담당자의 소극적·관료적 프로그램 운영은 정책실패로 귀결	- 시범사업과 우수사례 확산을 통한 최적의 일선 서비스 모델 탐색

실업부조 전달체계와 관련된 주요원칙 혹은 논점들은 〈표 1〉과 같이 정리해 볼 수 있다. 위 표에 제시된 내용을 순서대로 정리해 보면 다음과 같다. 먼저 실업부조를 운영하게 될 중앙부처는 고용노동부가 적합하다 판단된다. 기존연구에서 정리한 바와 같이 한국형 실업부조는 참여자가 더 나은 일자리로의 취업을 통해 탈빈곤 혹은 잠재적 빈곤위험을 탈피할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 한다(이병희 외, 2018). 즉, 빈곤위험에 처한 근로능력자를 지속적으로 보호하는 것을 목적으로 하는 것이라기보다는 빈곤의 위험에 처하거나 처할 위험에 있는 근로능력자를 더 나은 일자리로 취업하도록 지원하는 것이 본 제도의 핵심이라 할 수 있

다. 이를 고려하면, 취업관련 정책집행의 전문성에 있어 국가적 정당성을 부여받고 있는 고용노동부가 해당제도운영의 중앙단위 핵심주체가 될 필요가 있을 것이다. 다만 이는 고용노동부가 주관부처가 되는 것이 적절하다는 의미이지 유관 제도와의 정합성 조정, 전달체계 구성, 서비스 제공과정 등에서 독점적이고 배타적인 권한을 지녀야 한다는 의미는 아니기에 고용노동부는 관련된 중앙부처와의 협의를 통해 본 제도를 정교화 하는 노력을 지속해야 할 것이다.

다음으로 실업부조 일선운영기관은 고용복지플러스센터가 핵심주체가 되는 것이 적절해 보인다. 실업부조제도는 조건부이긴 하나 권리형 급여를 제공하는 제도이기에(이병희 외, 2018), 가능하다면 민간이 아닌 정부나 공공기관에서 이를 운영하는 것이 적합할 것이다. 그리고 본 제도가 상호의무에 바탕을 둔 형평성 있는 엄격한 의무부과 및 제재를 구현할 필요가 있는 제도임을 고려한다면(이병희 외, 2018), 우리나라 현실에서는 지방정부보다는 중앙차원에서 이를 주도해 집행하는 것이 적합할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 이용자의 편의성을 주요기초로 고려한다면 급여와 서비스가 한 장소에서 원스톱으로 제공되는 것이 바람직하며, 대상층의 특성을 고려했을 때 복합적이고 다양한 사회서비스를 손쉽게 제공할 수 있는 체계가 갖추어진 기관에서 이를 제공하는 것이 적절할 것이며, 유사 프로그램 운영경험을 일정정도 보유한 기관일수록 실업부조의 성공적인 정착에 기여할 수 있을 것이다. 이러한 요소들을 전반적으로 고려했을 때, 중앙정부차원에서 주도적으로 운영하고 있는 기관이며, 급여와 서비스를 원스톱으로 운영가능하며, 고용-복지서비스 연계체계 및 경험을 보유하고 있고, 또 실업부조와 유사한 사업을 추진한 오랜 경험을 보유하고 있는 국내 유일의 일선주체인 고용복지플러스센터가 본 사업을 주도적으로 수행하는 것이 가장 적합할 것이라 판단된다. 다만, 실업부조제도가 일정 정도 성숙기에 도달해 의무부과나 제재의 범위나 내용이 구체화되어 일관성 있는 제도 집행이 가능해진다면, 그리고 지방자치단체들이 현재 추진되고 있는 읍면동 주민센터 통합사례관리사업(보건복지부, 2019) 등을 통해 이종 사회서비스 간 사례관리의 경험을 지속적으로 누적할 수 있다면 장기적으로는 지방자치단체와 고용복지플러스센터가 함께 주도적으로 실업부조를 집행하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것으로 판단된다.

이와 같이 고용복지플러스센터를 핵심 일선 운영기관으로 활용하고자 한다면, 현재 고용복지플러스센터의 인프라를 확충하는 부분도 추가적으로 고민해볼 필요가 있다. 아래에 보다 구체적으로 논의하겠지만, 만약 정부에서 발표한 바와 같이 최대 50만 명까지 실업부조가 운

영될 것을 상정해 본다면(고용노동부, 2018), 실업부조제도 운영을 위한 고용서비스 제공인력의 대폭 확충은 불가피할 것으로 보인다. 현재 고용복지플러스센터가 이러한 추가인력을 수용할 수 있는 충분한 공간이 확보되어 있지 않다는 점(이병희 외, 2018), 그리고 전국적으로 100개 센터가 운영되고 있는 현 상태에서(www.workplus.go.kr) 일부 지역 이용자의 경우 접근성과 관련해 상당 수준의 불편함을 경험하고 있다는 점을 고려한다면(성지미 외, 2016), 기존 고용복지플러스센터의 추가 공간확보와 접근성이 좋지 않은 지역에 고용복지플러스센터를 신설하는 방안을 함께 고려해 볼 필요가 있다 판단된다.

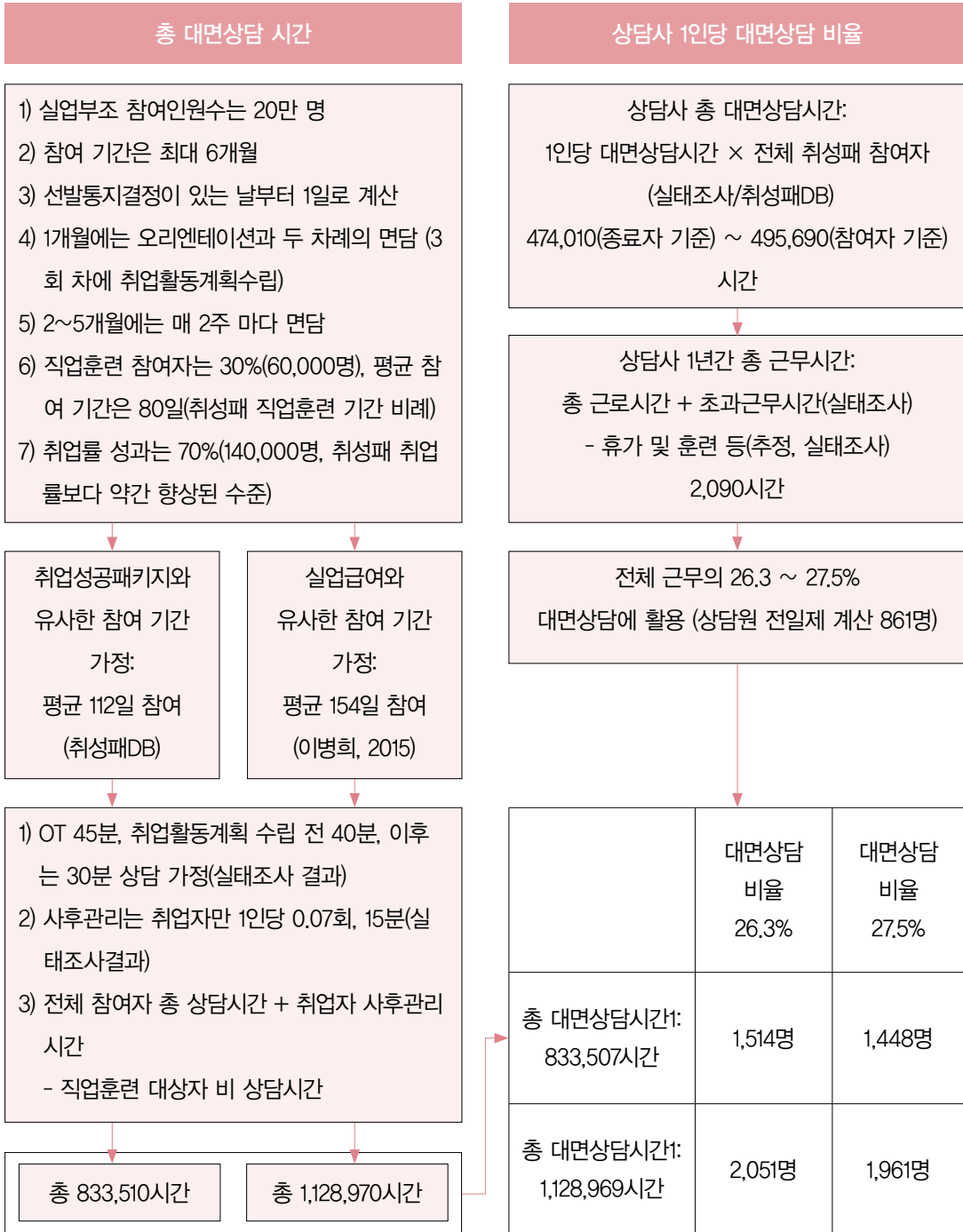
일선 급여 및 서비스 제공자와 관련해서는 먼저 청년과 중장년에 맞춤형 고용서비스 제공을 위해 계층별로 전담자를 두는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 현재 제도설계 안에 의하면, 정부는 소득요건을 완화하는 방식으로 보다 많은 청년들이 실업부조제도를 활용할 수 있도록 유도할 전망이다(고용노동부, 2018). 이미 기존연구에서 확인한 바와 같이, 청년과 중장년은 구직행태나 목표, 취업처 등 취업과 관련한 여러 영역에서 매우 큰 차이를 보인다(예: 이병희 외, 2016). 이를 고려하면 이용자들의 수요에 부합하는 서비스를 제공한다는 측면, 그리고 실업부조 제도의 효과성을 제고한다는 측면에서 청년과 중장년에 특화된 서비스 모델을 개발하고 각 대상층을 담당하는 전담자를 두는 전략을 적극적으로 고려해 볼 필요가 있을 것이다.

다음으로 급여-서비스 제공과 관련해서는 한 명의 전담자가 급여와 서비스를 함께 제공하는 통합형 사례관리 모델을 구현하는 것이 바람직해 보인다. 활성화전략의 구체적 내용은 국가별로 천차만별이지만, 일선에서 이를 구현함에 있어 공통적으로 경험하는 가장 큰 딜레마는 일선 제도 운영자가 이용자에게 규율과 지원을 동시에 행해야 한다는 점일 것이다(van Berkel, et al., 2017). 즉, 프로그램 운영자들은 이용자들이 급여를 받기 위한 의무를 적절하게 이행하고 있는지에 대해 지속적으로 모니터링하는 과정 등을 통해 이들의 생활을 규율하는 동시에 취업이나 생활의 어려움을 해소할 수 있도록 적극적으로 지원하는 역할을 동시에 행해야 하는 딜레마를 경험하게 된다. 한국형 실업부조 역시 의무 확인과 지원을 동시에 수행해야 하는 제도이기에 서비스 제공자와 이용자 간 신뢰관계 형성이라는 관점에서 의무를 확인해야 하는 급여영역과 지원의 역할을 담당하는 고용서비스를 한 사람이 제공하는 것이 바람직하지 않지 않을 수도 있을 것이다(Hasenfeld, 1999). 하지만 이 둘을 분리해 제공한다고 해도 결국 이용자 입장에서는 이 둘이 분리되어 있지 않다고 인식하지 않을 가능성이 높으며

(van Berkel & van der Aa, 2012), 신뢰관계를 형성할 과업과 그렇지 못한 과업을 실제 일선 정책집행에서 명확하게 구분해 제공하는 것 또한 기술적으로 어려울 수 있으며, 최대한 이를 구분해 구현한다 해도 이로 인해 이용자 편의성이나 비효율성은 감소할 가능성이 높다. 이러한 여러 문제들을 고려한다면, 현재 취업성공패키지의 방식과 유사하게 한명의 일선 제공자가 이용자를 전담해 이 대상에게 통합적인 사례관리서비스를 제공하는 모델을 우선적으로 시도해 볼 필요가 있을 것이다. 다만 의무나 제재에 대한 최종적인 결정에 있어서는 일선 사례관리자들의 민원에 대한 부담이나 이용자들과의 최소한의 수준에서의 신뢰관계 확보, 그리고 중요한 결정에 대한 절차적 정당성의 확보 등 여러 측면을 고려해 이용자와 대면하는 사례관리자가 이를 전담하기보다는 일선에 이를 결정할 위원회 등과 같은 다른 조직체를 두어 이를 결정하게 하는 방식을 고려해 볼 필요가 있다. 물론 본고에서 제안한 모델은 여러 가정에 기반을 두어 제안된 모델이기에 실업부조 실제 집행 초기단계에서는 이와 관련된 다양한 모델, 예를 들면 완전 통합형, 완전 분리형, 의무·제재 분리형 등에 대해 다양한 실험을 거쳐 최적의 일선 전달 모델을 찾는 노력을 지속할 필요가 있을 것이다.

이와 같은 구조 뿐 아니라, 일선 전달주체의 인력확충에 대한 고민도 필요하다. 단순히 급여를 제공하는 다른 제도들과는 달리, 실업부조는 정기적으로 참여자들을 대면해 일정시간 동안 상담을 수행해야 할 필요가 있는 제도이다. 특히, 실업부조 제도의 궁극적인 목표가 적극적인 활성화를 통한 취업지원임을 고려한다면, 고용서비스 제공을 위한 전문성 있는 충분한 인력의 확보는 본 제도의 성패를 가르는 핵심요소일 수밖에 없다. 관련해 이병희 외(2018)의 연구는 취업성공패키지 상담원 실태조사 자료, 취업성공패키지 DB, 고용보험DB를 활용한 기존연구 결과 등을 활용해 연간 참여규모를 20만으로 가정할 경우 최소 1,448명에서 최대 2,051명의 일선 상담인력이 필요한 것으로 추정하고 있다. 위 추정치는 대면 상담인원에 대한 추계이기에 앞서 언급한 위원회를 운영하는 중간관리자나 팀/과장급 인력을 추가하게 된다면, 일선에서 필요한 인력규모는 더 커질 수밖에 없으며, 만약 정부가 계획하고 있는 바와 같이 최대 50만 명에 프로그램을 제공할 것을 계획한다면 위 예측보다 훨씬 더 많은 인력이 필요할 수밖에 없을 것이다. 2018년을 기준으로 고용센터에 근무하는 현원이 4,986명임을 감안한다면(길현중 외, 2018), 실업부조제도 도입은 고용복지플러스센터 인력구조 전체를 변화시키는 대폭적인 변화일 수밖에 없다. 이를 고려한다면 고용노동부 및 관련 정부주체는 최대한 신속하게 인력충원, 교육 및 시범운영 계획을 마련할 필요가 있을 것으로 보인다.

[그림 1] 인력소요 추계과정: 참여규모를 연간 20만 명으로 가정



자료: 길현중, 2019: 78

한편 본 실업부조제도가 기존 사회안전망 사각지대를 축소하고자 하는 목적을 지닌, 즉, 타 사회안전망 제도와 깊은 연관성을 갖는 제도임을 고려한다면, 본 제도의 시행은 다른 관련 사회안전망 제도의 축소·확대에 직접적인 영향을 미칠 가능성이 높다. 예를 들어, 현재 운영되고 있는 취업성공패키지 프로그램이나 빈곤층을 대상으로 하는 고용서비스 제공프로그램의 경우 대폭적인 축소가 이루어질 가능성이 높다 판단된다. 이를 고려하면 정부는 유관 제도의 변화에 따른 해당 프로그램 운영인력 규모변화에 대해서도 동시에 고려할 필요가 있을 것이다. 이와 관련해, 고용복지플러스센터 내에 입주한 여성새로일하기센터나 지방자치단체 일자리센터 등이 운영하는 프로그램의 수요 감소가 현실화될 경우 이들 인력을 실업부조 일선 업무에 적극적으로 활용하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 물론, 이를 위해서는 고용복지플러스센터 내 입주기관 상담사들이 실업부조 프로그램을 제공하는 것이 적절한지의 논점을 추가적으로 고려해야하는 부분이기도, 이에 대해서는 향후 보다 심층적인 논의가 필요할 것이라 판단된다.

마지막으로 효과적인 프로그램 운용을 위한 구체적인 일선 전달체계 구축에 대한 논의도 필요하다. 앞서 강조한 바와 같이, 실업부조의 성패는 일선 프로그램 운영자들이 얼마나 적극적으로 프로그램을 운영하는지에 달려 있다 해도 과언이 아니다. 이를 고려하면 정부는 일선 프로그램 제공인원의 양적 확보 뿐 아니라 이들이 본 제도를 적극적으로 운영할 수 있도록 리더십을 포함해 이들을 동기화(motivation)하거나 몰입(commitment)할 수 있게 하는 여러 방안들을 구체적으로 확인·적용할 필요가 있다. 이러한 관점에서 시범사업을 통한 일선 서비스 제공 모델을 개발하고, 우수사례를 발굴해 지속적으로 확산하는 환류체계를 구축하는 노력 등은 보다 효과적인 한국형 실업부조 집행을 위해 반드시 고려될 필요가 있을 것이다.

## 요약 및 결론

이상에서 본고는 한국형 실업부조 전달체계 구축을 위한 원칙 혹은 방향을 행위자를 기준으로 총 여섯 가지로 나누어 제시해 보았다. 비록 본고에서 제안한 내용들은 본 제도의 전달체계 구축과 관련된 중요논점을 명확화 하는데 일정정도 기여할 수 있겠지만, 이는 큰 틀의 원칙이나 방향일 뿐 실제 전달체계를 설계하고 구축하기 위해서는 보다 구체적인 고민들이 반

드시 필요할 것이다. 이를 고려한다면, 그리고 여전히 전달체계 구축과 관련해서는 많은 논의가 이루어지지 못했음을 고려한다면, 유관 정책이해관계자들은 실업부조 세부 전달체계를 구축하고 구현하기 위해 적극적이고 또 신속한 노력을 기울여야 한다. 물론 이러한 노력은 한국형 실업부조의 성공적인 시행, 궁극적으로는 실업부조가 주요 정책대상으로 삼고 있는 근로빈곤층의 안녕(well-being)을 증진하는데 기여할 수 있을 것이다.

**[참고문헌]**

경제사회노동위원회(2019). 저소득층 구직자를 보호하기 위한 한국형 실업부조 기본 원칙 합의. 보도자료.  
경제사회노동위원회(2019). 사회안전망개선행, 취약계층 소득보장 강화 합의: 문재인 정부 들어 첫 사회적 합의 도출. 보도자료.  
고용노동부(2019). 포용적 노동시장, 사람중심 일자리를 주제로 고용노동부, 2019년 대통령 업무보고 실시. 보도자료.  
길현종(2018). 한국형 실업부조 전달체계 관련 논점들. 노동리뷰. 165. pp. 68-79.  
길현종·성지마·오민홍·이덕재(2018). 고용센터 직무분석 및 인력운용 방안. 고용노동부.  
보건복지부(2019). 2019년 희망복지지원단 업무안내.  
성지마·길현종·안주엽·김동태(2016). 고용복지 연계정책에 대한 인식조사 연구. 고용노동부.  
이병희 외(2013). 한국형 실업부조 도입방안. 고용노동부.  
이병희·길현종·김혜원·이영수·오민홍(2017). 취업성공패키지 운영 성과 평가분석 및 개편방안 마련. 고용노동부.  
이병희 외(2018). 한국형 실업부조 법제화 방안 연구. 고용노동부.  
  
van Berkel, R., D. Caswell, P. Kupka, and F. Larsen(2017). Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe: Activating the Unemployed, New York, NY: Routledge.  
van Berkel, R and P. van der Aa (2012). Activation Work: Policy Programme Administration or Professional Service Provision? Journal of Social Policy. 41(3), 493-510.  
Hasenfeld, Y.(1999). Social Services and Welfare-to-Work: Prospects for the Social Work Profession. Administration in Social Work, 23(3), pp.185-199.  
www.workplus.go.kr