

# 한국형 실업부조 도입의 필요성과 유럽 제도의 시사점

황덕순 (한국노동연구원 선임연구위원)

최근 우리사회에서 가장 활발하게 논의되고 있는 사회적 의제는 복지제도의 확대이다. 이를 위해 시급한 여러 가지 과제들이 있지만 노동시장의 양극화와 근로빈곤의 심화에 대응하기 위한 고용안전망의 확충도 그 가운데 하나이다. 근로빈곤층을 대상으로 한 사회적 보호제도 혹은 사회안전망의 사각지대가 매우 크기 때문이다.

우리 사회에서 근로빈곤층을 대상으로 한 1차 안전망은 실업의 위험에 대응하기 위한 실업급여 제도이다. 그러나 고용보험 미가입자가 많을 뿐만 아니라, 실업급여 지급기간과 급여수준이 낮다는 문제가 꾸준히 제기되어 왔다. 근로빈곤층을 보호할 수 있는 또 다른 안전망은 최종안전망인 국민기초생활보장제도이다. 그러나 다수의 근로빈곤층은 기초보장제도의 보호를 받지 못하고 있다. 제5차 복지패널조사에 따르면 현재 근로능력이 있지만 가구소득이 최저생계비 이하인 절대빈곤 상태의 근로빈곤층 가운데 50.1%만이 기초보장제도의 보호를 받는다. 이들 가운데 실업급여를 받은 사람은 0.9%에 불과하다.

근로빈곤층 보호에서 드러나는 커다란 사각지대는 자연스럽게 1차 안전망과 최종안전망 사이에 새로운 2차 안전망을 만들어야 할 필요성으로 연결된다. 일각에서 제기되고 있는 한국형 실업부조 논의, 혹은 국회에서 의원입법으로 제기된 바 있는 실업부조 도입안 등이 이러한 문제의식에 기반하고 있다.

이번 호 국제노동브리프에서는 에스핑 안데르센이 제시한 세 유형의 복지국가를 대표한다고 볼 수 있는 독일, 영국, 스웨덴 3국의 실업부조제도 발전과정과 최근 동향을 소개함으로써 한국의 제도 개선 논의를 활성화하는 데 도움을 주고자 하였다.

조합주의 복지국가에 속하는 독일의 경우 오랫동안 실업급여-실업부조-사회부조의 삼층의 안전망을 갖고 있었지만, 사회부조로부터 근로능력자를 분리하고 이들을 실업부조의 보호망으로 편입시켜 실업급여 II를 신설하였다. 이를 통해 사회보험에 기반한 실업급여 I과 확대된 실업부조의 성격을 갖는 실업급여 II로 구성되는 이중 안전망으로 전환하였다. 확대된 실업부조라고 표현한 이유는 취업해 있지만 소득이 낮은 취업빈곤층이나 일시적인 건강문제, 또는 돌보아야 할 가구원 때문에 취업하기 어려운 사정에 있는 사람들도 보호하기 때문이다. 기본적으로 지급기간은 무기한이지만 취업할 수 있는 여건에 놓여 있다고 판단되는 경우 활성화 프로그램에 참여하도록 함으로써 장기수급을 억제하고 있다.

자유주의형 복지국가에 속하는 영국의 경우, 사회보험을 통한 실업급여에 속하는 기여기초형 구직자수당과 실업부조에 해당되는 소득기초형 구직자수당을 갖고 있다. 소득기초형 구직자수당을 받기 위해서는 국내에도 뉴딜(New Deal)로 잘 알려진 활성화 프로그램에 참여해야 한다. 소득기초형 구직자수당은 독일과 달리 실업자만을 보호하는 전통적인 실업부조제도에 해당된다. 현재 영국은 소득기초형 구직자수당을 포함해서 여러 가지 공공부조형 급여를 하나로 통합하는 커다란 제도 개혁을 추진하고 있다.

사회민주주의형 복지국가에 속하는 스웨덴에서 실업부조의 역할은 독일이나 영국보다 제한적이다. 실업보험에 가입하지 않은 근로자를 보호하는 것이 주된 목표이고, 지급기간도 60주(부양아동이 있는 경우 90주)로 제한되어 있다. 스웨덴의 실업부조 제도에도 활성화 프로그램이 결합되어 있고, 이 측면에서 보면 독일이나 영국보다도 먼저 적극적 노동시장정책을 통해 실업자를 노동시장에 통합시키는 데 주력해 왔다고 볼 수 있다.

세 나라의 실업부조 제도는 제도의 보호대상이나 지급기간, 급여수준 측면에서 서로 다르지만 실업자의 생계 지원과 활성화 정책을 강하게 결합하고 있다는 공통점을 갖는다. 우리나라의 제도 설계에도 참고할 만한 특징이다. 보호대상이나 지급기간, 급여수준 등은 우리 나

의 문제의식 및 다른 제도와의 관계 등을 고려해서 우리나라에 적합한 방안을 찾아야 한다는 점도 중요한 시사점이다.

그동안 실업급여와 기초보장제도 사이의 사각지대 문제를 해결하기 위해 여러 대안들이 제시되어 왔다. 앞서 언급한 한국형 실업부조제도의 도입이나 근로능력자를 기초생활보장제도에서 분리해서 보호하는 방안 등이 대표적이다. 그러나 지금까지는 여러 대안들의 장단점을 비교하며 공통의 해답을 찾는 방향으로 논의가 진행되지 못했다. 실업급여를 관장하는 고용노동부와 기초보장제도를 관장하는 보건복지부 사이에 소관부처와 전달체계를 둘러싼 갈등이 빚어질 수 있기 때문이다. 그렇지만 제도설계 측면에서는 공통분모를 찾을 수 있는 여지도 크다. 특히 수급자에게 집중된 각종 현물급여를 사각지대의 빈곤층까지 확대하고, 노인·장애인 등 근로무능력자를 대상으로 한 소득보장제도를 지금보다 확충한다면, 각 대안들을 서로 보완하는 방향으로 결합할 수 있는 가능성이 커질 것으로 판단된다.

복지제도 확대가 시대의 화두가 되고 있는 요즘 상황이 다양한 고용서비스와 생계 지원을 결합한 한국형 실업부조제도 도입을 통해 근로빈곤층 보호의 사각지대를 크게 줄여나가는 계기가 되기를 기대한다. **KCL**