

실업과 사회안전망 : 실업부조제도의 의의

김근주 (한국노동연구원 부연구위원)

사회적 위험에 대응하기 위한 제도적 체계의 총체를 ‘사회보장’이라고 할 때,¹⁾ 실업에 대응하기 위한 사회보장제도들이 전체 사회보장 체계 내에서 차지하는 예산 비중은 크지 않다.²⁾ 그런데 반복되는 경기침체와 고용불안정이 지속되고 있는 현실에서, 실업에 대응하기 위한 제도들의 중요성은 점점 더 커지고 있다.

- 1) “사회보장”이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다(「사회보장기본법」 제3조 제1호).
- 2) 2017년 건강보험·국민연금·고용보험의 전체 예산 및 보험료 비교

구분	예산 (단위 : 백만 원)	보험료			
		구분	전체(회사+근로자)	회사	근로자
건강보험	6,876,377	건강보험료	6.12%	3.06%	3.06%
건강보험		장기요양보험료	6.55%	3.275%	3.275%
국민연금	1,084,228	연금보험료	9%	4.5%	4.5%
고용보험	145,984	실업급여	1.30%	0.65%	0.65%
		고용안정 등	0.25~0.85%	0.25~0.85%	-

자료 : 1) 2017년 예산 - 국회예산정책처(2016), 2017년도 예산안 위원회별 분석(보건복지위원회·여성가족위원회·환경노동위원회) 재구성.

2) 2017년 건강보험·국민연금·고용보험 보험료(국민연금공단 홈페이지 참조).

우리나라는 1995년 「고용보험법」 제정 이래, 사회보험의 형태로 실업이라는 사회적 위험에 대처해 왔다. 고용보험이 시행된 지 20여 년이 지난 현재, 고용보험은 고용안정사업, 직업능력개발사업 등을 포섭하여 외연을 확장하여 왔으며, 2001년 이후 모성보호(육아휴직급여와 출산전후급여)까지 그 영역을 확대하여, 고용 전반에 대한 사회안전망으로서의 역할을 담당하고 있다. 이러한 고용보험제도의 확장 속에서, 실업급여제도 역시 지급대상, 지급기간, 지급조건 등의 개선이 이루어져 왔다. 하지만 현 실업급여제도는 ‘정규직 근로자상’을 전제로 설계되었기 때문에, 취업이력이 없는 청년층이나 특수형태근로종사자, 고용이 짧게 반복되는 비정규직 등에 대해서 적용이 어려운 난점이 있다. 이에 따라 실업자 소득보장제도에 대한 근본적인 보완 내지 재검토를 요구하는 사회적 목소리가 높아지고 있다.

최근에는 사회보장제도에서 실업에 대한 중층적 보호 체계를 구축하기 위한 정책적 대안으로 실업부조가 중점적으로 논의되고 있다. 이러한 상황에서, 이하에서는 요스타 에스핑 안데르센(Gøsta Esping-Andersen)이 일찍이 제시한 바 있는 복지국가의 대표적 유형인 독일, 영국과 함께, 이들과 다른 접근법으로 실업 위험에 대응하고자 한 일본의 실업부조제도를 검토하면서, ‘한국형 실업부조제도의 도입’에 대한 시사점을 얻고자 한다.

사회보장제도에서 실업이라는 사회적 위험에 대응하기 위한 제도들, 즉 실업급여의 상위 카테고리를 지칭하는 용어로, ‘실업보장제도’, ‘실업보상제도’ 등이 사용되고 있다. 이 가운데 실업보장제도는 ‘실업이 발생했을 때 소득을 보장하는 제도의 총체’로 파악할 수 있는 반면,³⁾ 실업보상제도는 ‘실업자를 지원하는 보상제도’라고 할 수 있다.⁴⁾ 이러한 용어들은 유사한 의미로 사용되지만, 이들로는 실업자에 대한 포괄적인 소득보장제도를 표현하는 데 한계가 있다. 그러므로 다소 길긴 하지만, ‘실업자 소득보장제도’라는 개념하에서 실업급여, 실업부조, 공공부조 등을 포섭하고, 각각의 차이에 대하여, 각 국가의 상황을 인식하는 것이 필요하다.

3) 사회적 위험의 유형에 따라 노령보장제도(연금제도), 빈곤보장제도(공공부조제도) 등의 용어와 비슷한 맥락에서 활용되는 것으로 보인다. 이에 관해서는 석재은(2002), 「노령소득보장체계의 재구축과 경로연금제도의 발전방향」, 『한국사회복지학』 50, p.237.

4) 이병희(2013), 「한국형 실업부조 도입의 쟁점과 과제」, 『한국사회정책』 20(1), p.125.

이 가운데 현재 도입되어 있는 실업급여와 공공부조는 개념과 목적하는 바가 명확하게 정립되어 있다고 볼 수 있다. 하지만 아직 도입되지 않은 실업부조는 그 의의에 관하여 다양한 견해들이 주장되고 있다. 이러한 견해들에서는 주로 실업급여와의 비교를 중심으로 실업부조의 의의를 도출하고자 하는데, 그 주요한 내용은 다음과 같다.

<표 1> 실업부조의 개념에 관한 견해들

구분	실업급여	실업부조
하갑래 (2016)	비자발적 이유로 실업상태에 있는 근로자가 생계를 유지 하면서 자신의 적성과 능력에 맞는 직장을 구하여 빠른 시간 안에 다시 취업할 수 있도록 지원하는 목적	생활능력이 없는 실업자에게 국가가 예산으로 실업수당을 지급하는 제도임. 생활능력을 기준으로 하므로 소득, 자산 등의 조사를 통해서 그 검증을 해야 함. 이 제도는 실업보험제도의 혜택을 받지 못하는 사람들을 위해 보완적 역할을 함.
채구묵 (2011)	실업급여제도는 노동자가 실직하였을 때 실업자와 그 가족의 생계안정을 위해 일정기간 소득상실을 보전해주는 제도임. 사회보험의 원리에 입각해서 일정기간 기여금을 지불한 사람에게 급여를 제공함.	사회부조의 원리에 입각해서 기여금을 지불하지 않은 사람, 기여금을 지불했으나 실업급여를 받을 수 있는 조건에 미달한 사람 또는 실업급여가 만료된 사람에게 급여를 제공함.
김성희 (2009)	보험원리에 입각한 제도로 실업급여 수급자격은 실질적인 고용경력 혹은 기여경력에 근거함.	부조원리에 입각한 제도로 고용경력이나 기여경력은 필요 없고, 단지 자산조사 등의 조건을 충족하는 실직자에게 제공함.

실업자 소득보장제도에 관하여 각 국가들은 상이한 역사적 배경과 사회구조 등 다양한 요인들의 영향하에서 고유한 실업자 소득보장제도를 구축하여 왔다. 또한 노동기준의 영역에서 국제노동기구(International Labour Organisation)를 중심으로 노동기준의 공통적 최저기준을 수립하려고 시도했던 것과 달리, 실업자 소득보장제도와 같은 사회보장 정책은 각 국가의 재정적·사회적 여건에 따라 발전해 온 경향이 있다.

이병희(2013)에 따르면 국제적으로 실업자 소득보장제도는 실업급여, 실업부조, 공공부조로 구분되며, 크게 실업급여와 실업부조는 그 원리의 측면에서 다음과 같은 차이가 있다고 설명하고 있다. 이러한 원리의 차이에 근간한 국가별 실업자 소득보장제도의 구분은 OECD나 ILO 등의 국제통계 및 제도비교를 위한 표준화 작업에 활용된다. 그러나 구체적으로 각 국가의 사회보장제도 중에서 ① 실업자 소득보장제도의 특성, ② 실업 및 실업자의 정의, ③ 실업

<표 2> 실업자 소득보장제도 유형별 원리 비교

구분	보험 원리에 따른 실업급여	복지 원리에 따른 실업부조
재원	<ul style="list-style-type: none"> • 사용자/근로자 기여금 • 정부 보조금 	<ul style="list-style-type: none"> • 조세 또는 별도 재원
대상	<ul style="list-style-type: none"> • 일정 기간 동안의 보험료 기여자 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책적 목적에 따른 소득(자산) 기준 이하의 자
수급 기간	<ul style="list-style-type: none"> • 일정기간 수급 • 기여기간 및 금액에 따른 차등 可 	<ul style="list-style-type: none"> • 대부분 무기한
수급 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 과거 임금수준 또는 피보기간에 따라 산정 	<ul style="list-style-type: none"> • 최저소득 보장 • 연령 또는 부양 가족에 따라 차등

자료: 이병희(2013)의 내용을 수정.

자 소득보장제도의 수혜율, ④ 실업급여와 실업부조의 상관관계 등을 해당 국가별 특성을 감안하여 면밀하게 검토한다면, 새로운 한국형 실업부조제도의 도입에 의미 있는 시사점을 얻을 수 있을 것이다. **KLI**