

실업부조의 필요성과 도입 방향

이 병 희*

1. 머리말

일을 해도 가난에 머무르는 근로빈곤 현상은 우리 노동시장과 사회안전망이 안고 있는 문제를 집약적으로 보여준다. 저임금과 비공식·비정규 노동이 근로빈곤의 노동시장 요인이라면, 사회안전망의 사각지대는 실업, 질병, 고령 등 사회적 위험의 발생이 곧바로 빈곤 상태로 이어지는 것을 막지 못하는 요인이기 때문이다.

특히 실업안전망의 미비는 근로빈곤층이 실업기간 동안 생계의 어려움을 겪을 뿐만 아니라 어떤 일자리 제의든 수락하게 하는 주요한 원인 중의 하나다. 신속하게 취업하지만 적절한 일자리 매칭되지 못하기 때문에 반복적인 실업 경험으로 이어지는 문제를 낳고 있다. 그동안 근로빈곤층에게는 소득 지원보다는 적극적 노동시장정책이 제공되었지만, 그 효과에 대해서는 비판적인 지적이 많다. 첫째, 재정을 통한 직접 일자리 제공은 일반 노동시장 취업과 연계되지 않은 단기 일자리 제공에 그쳐, 근로빈곤층의 실업과 빈곤 위험에 대응하기 어렵다. 둘째, 근로경력이 없거나 불안정한 구직자에 대해 훈련 참여 시에만 수당을 지원하지만, 필요와 무관하게 훈련의 과잉 선택을 유인하고 있다. 셋째, 실업안전망의 미비는 고용서비스 접근성을 저해한다.

이 글은 근로빈곤층을 안정적으로 노동시장에 통합하기 위해서는 보완적인 실업안전망이 마련되어야 할 필요를 제기한다. 실업부조는 우리 근로빈곤층의 특성과 노동시장 현실에 부합하는 방향으로 도입하여야 할 것이다. 현금 급여를 통해 구직자의 숙련과 경력에 적합한 일자리 탐색을 지원하고, 취업취약성의 정도에 따라 적극적 노동시장정책을 결합하며, 구직 활동 및 적극적 노동시장정책 참여 등의 의무를 부과함으로써 노동시장에 미칠 수 있는 부정적인 효과를 최소화하는 방안으로 실업안전망을 도입할 것을 제안한다.

* 한국노동연구원 선임연구위원(lbh@kli.re.kr).

II. 보완적인 실업안전망 구축의 필요성

실업 위험이 어느 정도인지를 살펴보자. 다른 나라에 비해 실업률이 낮고 평균 실업기간이 짧지만 실업을 경험하는 비율은 높다.¹⁾ 가계금융복지조사(통계청)의 2013년 복지부문 조사를 이용하여 한 해 동안 구직을 경험하는 규모를 산출하였다. 2012년 한 해 동안 직장이 없는 상태에서 원서 제출, 전화 등 구체적인 구직활동을 한 비율은 15~64세 근로능력자의 14.1%에 이른다.²⁾ 가구소득 계층별로 보면, 저소득 가구일수록 구직경험률이 높다. 중위소득 30% 미만 계층에서 연간 구직을 경험하는 비율이 무려 31.2%에 이르며, 중위소득 30~60% 계층에서도 25.7%를 기록하고 있다.

〈표 1〉 15~64세 근로능력자¹⁾ 가운데 연간 구직경험자의 규모(2012년)

(단위 : 천 명, %)

		근로능력자	연간 구직경험자	구직경험률
전 체		29,724	4,193	(14.1)
가구소득 ²⁾	중위 30% 미만	763	238	(31.2)
	중위 30~60%	3,965	1,020	(25.7)
	중위 60~150%	16,666	2,347	(14.1)
	중위 150% 이상	8,330	587	(7.0)

주 : 1) 15~64세 가운데 정규교육기관 재학, 만성질환으로 6개월 이상의 활동제약을 가지는 비취업자를 제외.

2) 가구원수로 균등화한 가구 경상소득을 중위값과 비교하여 네 가지 집단으로 분류함.

자료 : 통계청(2013), 「가계금융복지조사」.

실직은 빈곤으로 이어질 가능성이 높다. 가계동향조사(통계청)를 가구 단위의 분기별 패널 자료로 만들어 가구주가 실직할 경우 빈곤 상태로 진입하는 비율을 산출하였다.³⁾ 가구주가 실직하였을 때 빈곤 상태로 진입하는 비율은 1분기 후에 32.3%에 이른다. 저소득 가구일수록 가구의 실직이 곧바로 빈곤 상태로 진입하는 비율이 높다. 뿐만 아니라 가구 소득수준이 낮을

1) 매월 실업 상태에 유입하는 비율은 비교대상 33개국 가운데 우리나라가 세 번째로 높다. OECD(2014), Employment Outlook 참조.

2) 조사자료와 시기에 따라 약간의 차이가 있지만, 실업 위험이 높다는 점은 공통적이다. 경제활동인구조사(통계청)에서 구직기간이 1개월 이하인 실업자를 실업유입자로 정의하면, 2015년 실업 유입자 규모는 연간 4,412천 명(근로능력자 대비 12.8%)에 이른다. 한국복지패널(한국보건사회연구원)에서 연간 구직활동을 하는 비율은 2015년 15~64세 근로능력자의 18.0%에 이른다.

3) 패널자료의 구성 방법 및 가구주의 실직 여부 판별에 대해서는 다음을 참조. 이병희(2012), 「한국형 실업부조 도입의 필요성과 과제」, 『적극적 복지국가와 노동』, 한국노동연구원.

수족 가구주의 실직에 따른 빈곤 위험이 지속된다. 가구주가 실직한 지 3분기 후에도 빈곤 상태에 머무르는 비율이 하위 1분위에서 39.7%, 2분위 36.6%에 이른다.

〈표 2〉 비빈곤 가구에서 가구주가 실직한 이후의 빈곤율(18~59세 가구주, 2011년)

(단위 : %)

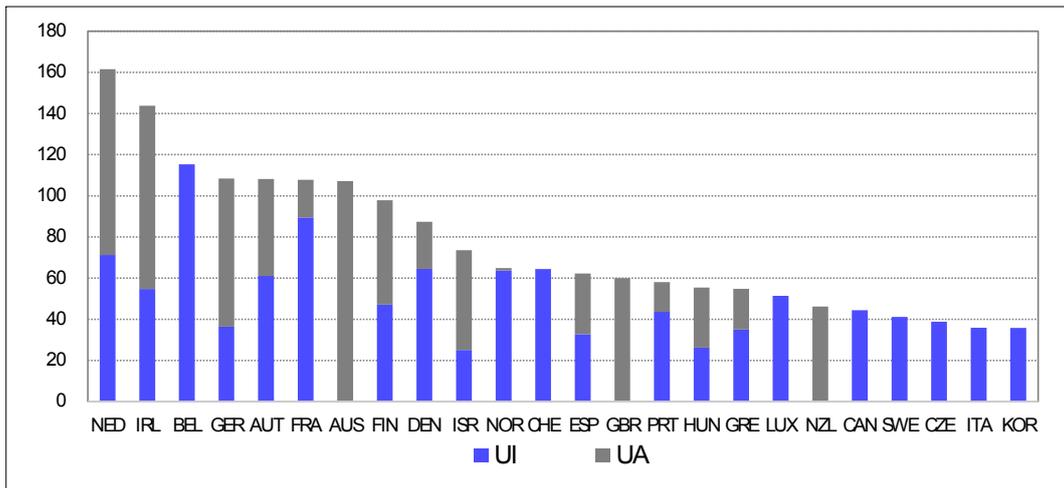
	전체	가구소득				
		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
1분기 후	32.3	78.6	80.1	30.3	3.4	5.9
2분기 후	31.4	59.3	64.2	47.7	6.4	5.5
3분기 후	18.5	39.7	36.6	23.1	4.3	6.8

자료 : 통계청(2011), 『가계동향조사』(이병희, 2012에서 인용).

실업자의 소득을 보장하는 제도는 실업보험, 실업부조, 공공부조가 있다. 가입자의 생활 유지를 목적으로 하는 실업보험과 근로빈곤층의 최저소득보장을 목적으로 하는 실업부조는 대부분 실업자를 대상으로 하지만, 공공부조는 수급자 선정에서 경제활동상태를 고려하지 않는다. 우리나라는 실업부조가 없고 기초생활보장제도 생계급여에서 근로능력자가 차지하는 비율이 낮은 수준인 점을 감안하면, 고용보험 실업급여가 실업자의 소득을 보장하는 주된 제도라고 할 수 있다. 실업급여 수혜율은 노동시장 여건에 따라 등락하면서 증가하여 왔지만, 2004~14

〔그림 1〕 실업자 대비 실업관련 급여 수혜율(2004~14년 평균)

(단위 : %)



- 주 : 1) 2008년 경제위기의 영향이 다르기 때문에 2004~14년간 실업자 대비 실업관련 급여의 평균값을 사용함.
- 2) 수혜자가 조사통계에서 실업자로 관측되지 않는 경우가 많으므로, 수혜율이 100%를 상회할 수 있음.
- 3) 한국은 연평균 실업자 대비 연평균 실업급여 수혜자의 비중임.

자료 : OECD.Stat; 고용노동부, 『고용보험 20년사』; 통계청, 『경제활동인구조사』.

년 수혜율 평균은 35.8%를 기록하고 있다.⁴⁾ OECD database를 이용하여 실업관련 급여 수혜율을 비교하였다. 공공부조 수급자 가운데 실업자가 얼마인지를 파악할 수 없기 때문에 실업보험과 실업부조 수혜자가 실업자 대비 어느 정도인지를 집계하였다. 비교대상 24개국 가운데 우리나라의 실업관련 급여 수혜율이 가장 낮다.

III. 실업부조의 도입 방향

고용보험과 공공부조의 사각지대에 있는 근로빈곤층 대상으로 실업부조를 도입할 필요가 있다.⁵⁾ 기존의 제도를 확장하여 실업안전망의 사각지대를 해소하기에는 한계가 있기 때문이다. 고용보험의 적용 대상과 실업급여의 수급자격을 확대하는 정책이 선결되어야 하지만, 고용보험으로 취약계층을 모두 보호하기는 어렵다. 비공식 노동과 조직 경계를 넘어서는 노동(간접고용, 특수고용, 프랜차이즈 노동)의 확대와 노동시장 경력이 없는 청년·경력 단절 여성·영세 자영업자 등은 고용보험의 보편성을 저해하는 요인이다. 서구에서도 조세 재정에 기반한 부조 성격의 실업안전망을 강화하는 이유가 여기에 있다. 한편 공공부조의 확충으로도 한계가 있다. 2015년 7월 개별 급여체제로 개편되었지만, 근로능력자가 국민기초생활보장제도 생계급여를 수급하는 규모는 줄어들었으며, 생계급여를 받지 않는 근로빈곤층에 대한 고용서비스 연계는 제한적이다. 고용서비스 인프라가 부족할 뿐만 아니라 소득보장이 확충되지 않은 상태에서 근로빈곤층이 고용서비스를 받을 유인이 낮기 때문이다.

도입하는 실업부조는 실업안전망에서 보완적인 역할을 담당하는 것이 바람직할 것이다. 이는 고용보험을 통해 사각지대를 최대한 축소⁶⁾하는 기반 위에 실업부조가 보완적인 안전망으

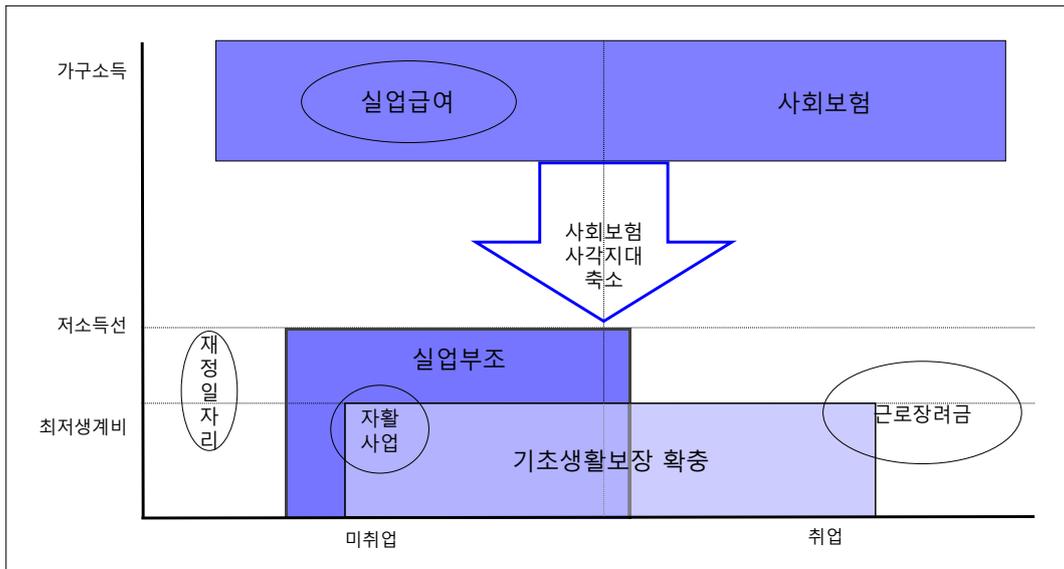
4) 실업급여 수혜율은 연평균 실업자 수 대비 연평균 수급자 수로 정의하였는데, 연평균 수급자 수는 각년도의 신규 구직급여 수급자 수×평균수급일수/365로 산출하였다. 참고로 2014년 신규 구직급여 수급자 수는 96만 명인데, 수급기간을 고려한 연평균 수급자 수는 30만 명이다.

5) 최근 청년 사회안전망 논의가 활발하면서 청년에게 소득을 지원하는 방안이 다양하게 제기되고 있다. 기본소득이나 사회수당(demogrant) 논의와 별도로, 모든 청년 구직자를 대상으로 하는 청년구직촉진수당의 도입은 신중할 필요가 있다. 대상자 규모가 지나치게 많기도 하지만, 다양한 취업준비 활동을 하는 청년에게 통상적인 구직활동 인정 기준을 적용하는 것이 적절한지도 의문이다. 사회보장의 발전 경험이나 사회적 보호의 우선적인 과제를 고려하면, 사각지대를 줄이는 실업부조를 도입하는 것이 바람직하다. 다만, 부모와 동거하는 청년이 부모소득으로 인해 실업부조 대상에서 제외되는 불이익이 크지 않도록 청년에게는 선정기준을 완화할 필요가 있다.

6) 자영업자를 제외한 종속 노동(임금노동 및 특수형태근로) 전체로 고용보험 적용 대상의 확대, 국제적으로 사회보험 적용 및 징수체계의 일원화, 사회보험료 지원과 제재의 병행, 자발적으로 이직한 장기 구직자에게 구직급여 지급, 피보험자격 이중취득 허용 및 부분실업급여 지급, 실업급여 수급기간 중 일정 소득 이하의

로서 기능한다는 것을 의미한다. 고용보험의 사각지대가 크면 실업부조가 담당해야 하는 부담이 큰 탓도 있지만, 실업부조의 대상은 근로능력을 가진 빈곤층으로 한정되기 때문이다. 한편 빈곤층을 지원하는 공공부조와 관련하여, 공공부조의 기능을 일부 대체하면서 실업부조가 주도적인 역할을 하는지, 아니면 공공부조를 보완하는 역할을 하는지에 따라 실업부조의 성격은 달라진다. 현재의 사회안전망 여건에서 근로능력이 있는 공공부조 수급가구를 분리하여 실업부조로 통합할 수 있는지는 의문이다. 엄격한 자산조사를 통한 대상자 선발, 보충급여를 통한 최저소득보장, 빈곤에 머무르는 동안은 무기한 급여 지급, 근로능력이 없는 가구원을 포함한 가구 단위의 지원 등의 공공부조 원리를 도입단계에서 실업부조가 구현하기는 어려울 것이다. 최저소득보장을 목적으로 하는 공공부조가 최후의 안전망 역할을 하고, 실업부조는 보완적인 역할을 하는 것이 불가피할 것이다.

[그림 2] 실업안전망의 사각지대 해소 방향



노동시장 여건, 근로빈곤층의 특성, 사회안전망의 현재적 과제를 고려하여 실업부조를 설계하여야 할 것이다. 도입하는 실업부조(이른바 한국형 실업부조)는 빈곤 가구에 속한 근로능력자를 대상으로 고용서비스에 기반하여 현금 급여와 적극적 노동시장정책을 통합적으로 제공하는 제도가 바람직하다. 실업을 반복하는 근로빈곤층에게는 실업 위험이 빈곤으로 내몰리지 않도록 소득 지원이 필요하지만, 저임금 일자리를 벗어나기 위해서는 취업 지원이 요구되기

취업 허용 등 고용보험의 개선과제에 대해선 황덕순의 앞의 글 참조.

때문이다. 고용서비스를 비롯한 적극적 노동시장정책을 현금 급여와 결합하여 제공하는 것이 개인의 취업성과뿐만 아니라 복지 재정의 지속가능성을 높이는 데도 기여할 것이다. 실업부조는 빈곤 여부, 근로능력 유무, 취업지원의 필요성 등의 요건을 충족하면 대상자에게 권리로서 제공되어야 한다. 그러나 이러한 권리는 구직활동 및 적극적 노동시장정책 참여 등의 의무 이행을 전제로 한다.

한국형 실업부조는 고용·기여와 무관하게 소득(자산)이 니즈를 충족할 수 없는 근로빈곤층을 대상으로 소득을 지원하며, 지원과정에서 활성화 의무가 부과된다는 점에서 전형적 실업부조와 공통된다. 그러나 전형적인 실업부조와 달리 최저소득 보장보다는 더 나은 일자리 취업과 빈곤 완화를 목적으로 하는 것이 바람직하다고 생각한다. 이는 외국에 비해 노동시장 활동성이 높은 우리 근로빈곤층의 특성에 비추어 더 나은 일자리로의 취업이 중요하다고 생각하기 때문이다. 따라서 현금급여 수준은 가구를 빈곤으로부터 탈출시키기에 적절한 수준보다는 구직활동 등의 의무 이행이 가능한 수준으로 설정하는 것이 바람직할 것이다. 수급기간도 빈곤으로부터 벗어나지 못하는 한 계속 지급하는 것이 아니라 고용서비스가 제공되는 기간 동안 한시적으로 제공하는 것이 불가피할 것이다.

외형적으로는 현재 실시하고 있는 저소득층 취업성공패키지에 현금급여를 강화하는 정도로 비칠 것이다. 그러나 현행 취업성공패키지에서는 전담상담원의 전문적인 판단이 제대로 활용되지 않고, 참여자가 프로그램을 선택하며, 불성실하게 참여하는 경우에도 제재가 작동하기 어려운 형편이다. 반면 실업부조에서는 고용센터와 참여자 간 상호의무 원칙이 구현될 것이다. 전담상담원은 고용서비스 제공자일 뿐 아니라 조건을 부과하고 의무 이행을 확인하여 제재하는 역할이 본격적으로 주어지기 때문이다. 또한 실업부조가 도입되면 참여자의 행태도 크게 변화할 것이다. 훈련 편중 문제는 악화될 것으로 보이며, 취업성공패키지의 2단계 서비스에 참여하지 않는 수급자에게는 구직활동 확인 및 취업지원프로그램 참여 지시 등의 활성화 조치가 강화될 것이다.

현금급여와 적극적 노동시장정책을 결합한 실업부조의 성공 여부는 고용서비스에 달려 있다. 심층 상담에 기초한 개인별 취업활동계획 수립, 취업지원서비스 연계, 구직활동 확인, 불성실 참여자에 대한 제재 등 사례 관리와 활성화 조치는 직업상담 전문인력에 좌우될 것이다. 실업부조가 도입되면 현행 취업성공패키지에 비해 참여자가 크게 늘고, 전담상담원 1인당 대면 상담 횟수도 2배 이상 늘어날 것으로 예상된다. 따라서 고용서비스 인프라의 확충은 미룰 수 없는 과제다. 또한 상담원이 급여 지급 정지 및 중단 등의 제재를 부과하는 권한을 가져야 한다는 점을 고려하면, 고용센터 중심으로 실업부조를 운영하는 것이 불가피할 것이다. **KL**