

실업부조 법제화의 의의와 쟁점

김 근 주*

I. 머리말

1. 한국형 실업부조의 필요성

사회보험인 고용보험(실업급여)과 공공부조인 국민기초생활보장제도(자활급여)는 실업이라는 사회적 위험에 대응하기 위한 사회안전망의 역할을 수행하고 있다. 하지만 실업이라는 사회적 위험이 현대 사회에 미치는 영향은 날이 갈수록 커지고 있으며, 이들 제도의 대상이 되지 못하는 근로빈곤층이 다수 존재하고 있다.

근로빈곤층이라 함은 근로능력이 있음에도 불구하고 적절한 일자리를 얻거나 (재)창업 등에 어려움을 겪고 있는 사람을 말한다. 근로빈곤층에 대한 사회안전망은 단순히 기존에 경제활동을 영위하다가 단절된 실직자나 폐업한 자영업자뿐만 아니라 노동시장으로 신규 진입하고자 하나 어려움을 겪고 있는 사람들까지 포괄해야 한다. 그러므로 근로빈곤층이 일정한 생활지원을 받으면서 지속적으로 구직활동을 하고, 직업교육 및 훈련을 통해 적절한 일자리로 취업할 수 있는 사회안전망이 필요하다.

정부는 국정과제에서 2020년부터 저소득 근로빈곤층을 포함한 한국형 실업부조를 도입할 예정이라고 밝힌 바 있으며, 최근 노사정대표자회의 사회안전망개선위원회에서는 “현행 고용보험과 기초생활보장제도의 보호 범위를 벗어난 구직 근로빈곤층을 지원하는 제도(가칭, 한국형 실업부조)를 조속히 도입”한다는 원칙에 합의한 바 있다. 이처럼 사회안전망을 구축하는 것은 기본적으로 노동시장과 제도의 개혁에 수반되는 중장기 과제라고 볼 수 있다. 특히 고용위기가 지속되고 있는 현 시점에서 저소득층·근로빈곤층으로 지칭되는 취약계층의 소득보장과 고용활성화를 위한 기본적인 제도 변화의 필요성에 사회적 공감대가 형성되어 있다.

* 한국노동연구원 부연구위원(keunju@kli.re.kr).

2. 실업부조 법제화의 의의

현 정부의 국정과제에서 제시하고 있는 실업부조 도입 방향은 ‘한국형 실업부조의 법제화’이다. 이러한 방향에 있어 정책적 목표로서 한국형 실업부조의 목적 외에도, 그 방식으로서 ‘법제화’가 어떠한 의미를 갖고 있는지에 대한 고민이 필요하다.

실업부조를 법제화한다는 것은 법령에 근거한 제도로서 실업부조를 실시한다는 의미이다. 법제화는 제도의 지속가능성을 보장하는 방식이라는 점에서 정부의 재정지원사업 등과 차이가 있다. 재정지원사업이라 하더라도 지출에 관해서는 명확한 근거 규정을 두고 있지만, 일정한 지출의 근거만을 규정한 정부 예산사업과 법률의 근거를 두고 그 요건과 효과를 명시하는 법률규정 방식은 대국민적 효과가 다르다. 또한 법제화의 정도에 따라서 권리-의무 관계에 대한 명확화 정도에도 차이가 있게 된다.

실업부조를 처음 시도하는 단계에서는 현재 및 장래의 대상자 수를 정확하게 예상하기 어렵기 때문에 대상자 선정에 정부가 재량을 가질 수 있도록 하는 것은 현실적인 측면에서 안정적인 제도화에 도움이 된다. 다만 정부가 취업지원에 대한 전적인 재량권(자유 재량권)을 갖는다면, 현재 운영되고 있는 취업성공패키지나 유사사업과 큰 차별성을 보이기 어렵고, 이는 지속가능성을 담보할 수 없는 요인으로 작용할 수 있다.¹⁾

결국 실업부조를 법제화한다는 의미는 ‘일정한 요건에 해당하는 자에게 급여를 지급하는 전체 과정’을 법률을 통해 규율함으로써 향후 유사한 재정지원사업과 관계없이 실업에 대한 사회안전을 지속가능한 제도로 설정한다는 점에 그 의의가 있다. 실업부조는 고용보험(실업급여)에 비하면 보충적인 제도이지만, 적어도 법제화라는 방식을 통하여 지속적으로 작용하는 ‘상시적 사회안전망’이 될 것이며 법령에 따라 권리-의무 관계가 명확하게 규율되는 사회보장체계의 한 축을 담당하게 될 것이다.

1) 현재 시행되고 있는 제도를 기준으로 실업부조와 가장 유사한 것은 취업성공패키지 사업이다. 이 사업은 그동안 법적 기반이 미흡한 예산 사업으로 추진되어 왔다. 따라서 지원 대상 및 기준, 운영방식 등이 예산사정에 의해 매년 변경되고 있다. 또한 취업성공패키지의 내용적인 측면에서도 소득 지원을 위한 법적 근거가 없기 때문에 실업급여와 생계급여의 사각지대에 있는 저소득 실업자의 재취업을 위한 지원이 충분하다고 판단하기 어렵다. 따라서 이는 안정적인 ‘법제도’라고 보기 어려운 측면이 있다.

II. 실업부조법의 구조와 체계

1. 실업부조 법제화의 방식

실업부조를 법제화한다는 점은 기본적인 권리-의무 관계와 실업부조 운영에 관한 전반적인 사항을 법률로써 규정한다는 점에 의의가 있다. 하지만 법제화를 통한 제도 시행은 제도의 전반적인 내용과 운영은 물론 발생할 수 있는 개별적인 문제까지 미리 헤아려 그 해결시스템을 제시해야 한다는 어려움이 있다. 또한 실업부조와 같이 현재의 법체계 내에서 그 지위와 구조를 추론하기 어려운 제도를 법제화할 때에는 입법 단계에서 고려해야 할 사항들이 많을 수밖에 없다. 게다가 입법 단계에서 고려했던 사항들과 운영 과정에서 발생가능한 문제들에는 차이가 있을 수 있다. 이렇듯 많은 사항들을 법제화 과정에서 모두 상정하여 법률적 문제로 해결하는 것에는 한계가 있다. 따라서 실업부조법을 준비하는 단계에서는 법률의 구조와 원칙, 그리고 상호간의 권리-의무 관계를 중심으로 구성하는 한편, 전달체계와 같은 행정적인 지원에 관한 국가의 의무 등을 규정하고, 세부 운영에 관해서는 유연성을 발휘할 수 있는 방식(시행령·시행규칙으로의 위임)을 고려해야 할 것이다.

실업부조를 실시하고 있는 국가들 간에는 실업부조법을 법적 규율 체계로 편입시키는 방식에 있어 나름의 차이가 있다. 실업부조를 사회안전망으로 정착하여 발전시켜 온 유럽국가들에서는 실업급여와의 관계를 명확하게 두고 사회안전망으로서의 역할을 분명하게 하고 있다. 반면 실업부조제도와 유사한 제도를 활용하고 있는 일본에서 실업부조는 고용안전망으로서의 역할을 담당할 뿐 사회안전망으로서의 역할까지 갖는다고 보기는 어렵다.²⁾

사회안전망으로서 실업부조의 역할을 강조하는 경우, 생계보장의 원칙이 강하게 작용한다. 그러므로 급여 수준은 물론 수급기간까지 충분히 보장함으로써 구직기간 동안의 생계보장을 실업부조로 가능할 수 있게 만드는 것이 목표이다. 따라서 실업기간 동안 사실상 무기한의 지급기간과 생활유지를 할 수 있는 급여수준을 구축할 수 있어야 한다. 반면 고용정책적 측면을 중시하는 경우, 직업소개와 직업훈련 같은 ‘고용촉진’을 매개하는 실질적인 장치를 갖추고 있는지에 관한 고민이 더 필요하다.

이러한 선택지에서 한국형 실업부조제도는 적극적 고용촉진정책의 일환으로 고용안전망의 역할은 물론, 사회적 위험에 대한 소득보장이라는 측면에서 사회안전망의 역할까지 병행하는

2) 유럽국가들의 경우, 실업부조를 둘러싼 법체계적·내용적 차이가 있음에도 불구하고 실업부조를 법적 방식에 따라 규율하고 있는 것으로 파악된다.

것을 명시적으로 지향한다. 즉 실업부조는 사회보험(고용보험)과 공공부조의 사각지대를 해소하기 위하여 [고용보험 - 실업부조 - 공공부조]라고 하는 3층의 안전망을 구축하는 것을 목표로 기존의 안전망들에 대한 보충적인 역할을 담당한다. 이에 따라 고용정책에 관한 규율(「고용정책기본법」상의 내용과 원칙)과 사회보장에 관한 규율(「사회보장법」상의 내용과 원칙)을 모두 적용받는 특수한 법체계적 지위에 있다고 하는 점이 한국형 실업부조법의 특징이자 법체계 내에서의 자리매김이라 할 수 있다.

2. 실업부조의 법체계적 지위

한국형 실업부조는 고용안전망임과 동시에 사회안전망이다. 그러므로 고용안전망으로서 다른 제도들과의 중첩·중복 문제를 해결하여야 하는 한편, 사회안전망으로서 사회보장체계의 일반적인 규율 방식에 따라야 한다. 특히 실업부조는 근로빈곤층에 대한 사회안전망의 역할을 담당하는데, 그 성격상 고용보험(실업급여)과 공공부조(자활급여)의 중간다리 역할을 하게 된다.

〈표 1〉 실업부조의 개념에 관한 견해

| | 실업급여 | 실업부조 |
|------------|---|--|
| 하갑래 (2016) | 비자발적 이유로 실업상태에 있는 근로자가 생계를 유지하면서 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. |
| 채구목 (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 실직전 고용경력 혹은 기여경력에 근거함. | 부조원리에 입각한 제도로 고용경력이나 기여경력은 필요 없고, 단지 자산조사 등의 조건을 충족하는 실직자에게 제공함. |

자료 : 김근주(2017), 「실업과 사회안전망 : 실업부조제도의 의의」.

실업부조의 개념에 관해서는 논자(論者)마다 약간 차이가 있지만 ‘무기여(조세 기반)’, ‘조건 설정(자산조사)’과 같은 핵심적 내용에 관해서는 공통되는 견해를 보이고 있다. 이는 ‘부조제도’에서 나타나는 공통점으로서 기초생활보장제도 역시 이러한 원리에 입각하여 시행되고 있다.

이론적으로 볼 때 실업부조의 도입은 [고용보험 - 기초생활보장제도]로 구성된 2층의 실업안전망을 [고용보험 - 실업부조 - 기초생활보장제도]로 구성되는 3층의 실업안전망으로 두텁게 만드는 것이다. 그리고 기초생활보장제도가 개별 급여체제로 개편된 이후 근로능력자가 생계급

여를 수급하는 규모가 줄어들고 있다는 점, 근로능력을 가진 수급자에 대한 고용서비스 연계가 잘 되지 않는 점, 생계급여를 받지 않는 근로빈곤층에 대한 소득 지원이 제한된다는 점 등은 실업부조에 대한 필요성의 근거로 작용할 수 있다.

하지만 법체계적 측면에서 볼 때 실업부조가 갖는 특성, 즉 공공부조와의 근본적인 차이를 설명하기 힘들다. 우선 가장 근본적인 원인은 실업부조가 현재 법제화되어 있는 상태가 아니라서 구체적인 모습을 가늠하기 어렵다는 데 있다. 또한 실업부조와 공공부조 제도와의 관계에 관해서도 각 국가마다 차이가 있다. 노동기준의 영역에서 국제노동기구(International Labour Organisation)를 중심으로 공통적 최저기준을 수립하려고 시도했던 것과 달리 실업자 소득보장 제도와 같은 사회보장정책은 각 국가의 재정적·사회적 여건에 따라 발전해 온 경향이 있으므로 해외 사례를 통하여 우리나라의 실업부조의 특성을 판단하기도 어렵다.³⁾

결국 어떠한 형태의 실업부조법이 도입될 것인지에 따라 양자의 법률적 차이점이 명확해질 것으로 생각된다. 실업부조 도입 필요성을 설명하는 연구들에서는 양자의 차이를 ‘대상자 선별의 재량성’, ‘대상자의 범위’ 등에서 찾기도 하지만 이같은 세부적인 요건의 차이를 실업부조와 공공부조의 근본적인 차이라고 보긴 힘들다.⁴⁾ 생각건대 양자의 가장 큰 차이는 입법 목적에 있다. 공공부조법이 실업으로 인한 생계유지(빈곤구제)에 초점을 맞추고 있는 반면, 이제까지 실업부조의 도입에 관한 정책적 구상들은 생계유지를 부수적인 목적으로 차치하면서 취업지원을 통한 노동시장으로의 편입을 도모하고 있다는 점을 강조해 왔다. 즉 고용정책적 측면이 강하다고 보는 것이다. 헌법상 생존권을 바탕으로 한 수급권을 명확하게 하는 공공부조가 생계유지를 목적으로 하는 반면, 실업부조는 생계 보조를 통한 노동시장으로의 편입을 목적으로 한다는 점에서 “일시적인 생계보조+고용서비스 제공”이라고 하는 형태를 띠게 된다. 이에 따라 한국형 실업부조는 ① 일시적인 생계(보조)급여, ②(완화된) 자산조사, ③ 맞춤형 고용서비스를 그 특징으로 한다.⁵⁾

3) 해외 사례를 검토한 문헌에 따르면, 실업부조와 공공부조와의 관계에서 구체적인 제도 설계에 따라 그 역할에는 차이가 있다. 근로빈곤층을 지원하는 주된 제도로서 공공부조의 역할이 유지되는 가운데 실업부조가 보완적인 기능을 하는 경우(프랑스, 스웨덴)도 있고, 실업부조가 주된 역할을 하고 공공부조가 보완적인 역할을 하는 경우(핀란드)도 있다. 한편 근로빈곤층에 대한 지원이 실업부조로 일원화되어 있는 나라(독일, 영국)도 있는 반면, 실업부조 유사제도만을 갖추고 있는 나라(일본)도 있다. 이에 관해서는 이병희 외(2017), pp.39~40 이하 참조.

4) 실업부조 도입에 관한 글 중에서는 “실업부조의 설계에서 근로빈곤층을 지원하는 제도로서 선별적인 성격을 가질 수밖에 없으며… 지원과정에서 활성화 조치와 같은 조건이 필수적으로 부과되는 것이 필요하다”라는 의견이 제시되고 있다[이병희 외(2017), p.38 참조]. 이에 관해서는 이후 법적 쟁점에서 자세히 검토하겠지만, 실업부조의 설계를 어떻게 할 것인지의 문제와 실업부조를 법제도로서 어떻게 규율할 것인지에 관한 문제가 별도로 논의되어야 할 필요가 있다.

5) 사회보장법제는 「사회보장기본법」 제3조 제1호의 정의에 따라 사회보험·공공부조·사회서비스로 나누어진다. 그렇다면 사회안전망으로서의 실업부조는 이들 3가지 중에서 어디에 해당하는 것이냐가 문제된다. 사회보장에 관한 모든 내용들이 이들 3가지 중 반드시 어느 하나에 해당해야 하는 것은 아니지만 법률 제정

3. 실업부조 입법 방식

실업부조를 법제화할 때는 그 방식이 문제될 수 있다. 즉 별도의 제정법으로 할 것인지, 유관 법령에 포함하여 개정법으로 할 것인지가 문제된다.

실업부조에 관한 논의를 반영한 입법안 중 대표적인 것이 2016년 8월 19일 발의된 고용보험법 일부개정 법률안(강병원의원 대표발의, 의안번호 1710)이다. 이 법안은 고용보험법에 대한 사각지대를 보완하고 보호 필요성이 있는 자들을 추가적으로 지원하기 위하여 ① 본인 및 배우자의 소득·재산 등이 일정 수준 이하인 자로서 실업급여 지급이 종료된 실업자, ② 고용보험에 가입하였으나 실업급여를 수급하지 못한 실업자, ③ 고용보험에 가입한 사실이 없는 실업자 등을 대상으로 하는 구직촉진수당제도를 도입하고자 한다.⁶⁾ 이 법안은 소득요건과 연령요건을 충족하는 자의 신청에 따라⁷⁾ 자산조사 후 최저임금법에 연동한 구직촉진수당(구직촉진수당일액 : 「최저임금법」에 따라 월단위로 환산한 최저임금액의 100분의 50)을 180일 범위 내에서 지급하는 것을 내용으로 하고 있다. 이 법안은 실업부조를 고용보험(실업보험)의 보충적 성격으로 파악하고, 고용보험의 행정체계 내에서 실현하는 방식을 취하고 있다. 다만 실업부조가 사회보험의 연대 원리에 따른 기여금(보험료) 기반이 아니므로 일반회계 부담 원칙을 규정하는 방식으로 재원 문제를 해결하고자 하였다.⁸⁾

이 법안의 내용은 고용보험(실업급여) 사각지대에 대한 경제적 지원, 즉 생활보조적 성격의 수당에 초점을 맞추고 있다. 그런데 한국형 실업부조가 고용활성화 정책을 제도적으로 구축하기 위하여 추진된다는 점을 생각한다면, 고용보험의 틀 내에서 수당지급만을 규정하는 방식으로는 한국형 실업부조의 의의를 충분히 반영하기 어렵다. 따라서 한국형 실업부조의 도입 취지를 반영하여 정책 대상자에 대한 검토와 실업부조 대상자의 의무, 기존 고용서비스(직업상담 프로그램, 직업훈련, 취업알선 등)와의 차별화 및 그에 상응하는 전달체계 확충 등에 관한

후 권리 등에 관한 법원(헌법재판소 포함)의 해석에 있어서 중요한 판단 지점이 될 수 있다. 실업부조가 공공부조와 일정한 차이가 있다고 하면 사회보장법제 중에서 가장 유사한 것은 사회서비스에 가깝다고 볼 수 있다. 사회서비스는 사회적 핸디캡(예 : 장애, 고령, 한부모가정 등)을 극복하기 위해 현금 또는 현물급여(서비스)를 제공하는 것으로 필요 시 자기부담금이 요구될 수 있으며, 자산심사 없이 해당되는 어려움이 인정된다면 누구나 수급권자로 인정된다. 사회서비스는 공공부조에 비하여 생존권적 성격이 다소 완화될 수 있으므로 정부나 지방자치단체와 같은 정책설계자의 입법재량이 늘어날 수 있다.

- 6) 2016. 8. 19. 발의, 고용보험법 일부개정 법률안(강병원의원 대표발의) 의안번호 1710, 안 제67조의2부터 제67조의 10 신설.
- 7) 소득요건 : 대통령령으로 정하는 가구단위의 월평균 총소득이 「국민기초생활보장법」 제2조 제11호에 따른 중위소득의 100분의 60 이하일 것, 연령 요건 : 구직촉진수당 신청일 당시 15세 이상 60세 미만일 것(안 제 67조의 2)
- 8) 법안 제5조(국고의 부담) ① 국가는 매년 보험사업에 드는 비용의 일부(제37조 제2항 제5호에 따른 구직촉진수당의 경우에는 전부)를 일반회계에서 부담하여야 한다.

총체적인 규율을 포괄하는 형태의 제정법 형식을 검토하는 것이 우선적으로 되어야 할 것이다.⁹⁾

4. 실업부조법의 내용

실업부조법을 새로운 법제정의 형식으로 도입한다면, 그 법률에는 제도의 대상과 목적, 지원 대상자(수급자)에 대한 권리-의무 관계, 생계급여와 고용서비스의 기준과 내용, 기타 실업부조의 운영에 관한 사항이 포괄되어야 할 것이다. 더 나아가 제도의 지속성을 담보할 수 있는 행정 체계 구축에 관한 국가 및 지방자치단체의 의무도 법률로 규정하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

실업부조의 지원대상자의 측면에서 본다면, 실업부조법에서 확정되어야 하는 내용은 실업부조의 수당과 고용서비스 제공에 관한 전반적인 권리-의무 관계이다. 대상자의 명확성, 수급자 확정 절차, 취업지원서비스의 내용과 생계보조를 위한 수당의 지급, 지원 종료 등에 관한 사항을 명확하게 법률로 규정하여 그에 대한 예측가능성을 높일 수 있도록 하는 것이 제도의 지속성과 안정성 측면에서 필요하다.

[그림 1] 실업부조법의 프로세스 : 신청자의 측면



실업부조의 관리 및 운영이라는 측면에서 본다면 정책 목표와 대상의 명확화, 취업지원 및 전달체계 관련 원칙 확립, 중복 수급문제 및 관리상에 있어서의 범원칙 위반 대응(법적 제재)

9) 2012년부터 국회에서는 실업부조 도입에 관한 법률안이 발의되었다. 그동안 발의되었던 법률안을 살펴보면 ① 실업자 구직촉진 및 소득 지원에 관한 법률(2012년, 김재윤의원 대표발의), ② 저소득층 취업지원 및 생활 안정에 관한 법률(2013년, 은수미의원 대표발의), ③ 실업자 취업지원 등에 관한 법률(2018년, 임이자 의원 대표발의)가 있다. 이하에서는 이러한 법률안들에서 제기된 내용을 바탕으로 실업부조법의 내용과 쟁점 사항들을 구성하였다.

등을 마련해야 할 것이다. 이 가운데 정책 목표와 대상은 주로 총론에서 규정하는 목적 규정과 당사자의 일반 의무, 국가와 지방자치단체의 책무 등에 따르며, 중복 수급과 관리상의 문제는 명확성의 원칙에 따라서 제재의 내용과 대상이 구체화되어야 한다. 반면 취업지원 프로그램과 전달체계 구축은 실업부조의 성패가 달려 있다고 해도 과언이 아닐만큼 현실에서는 중요한 사항이지만, 실무 운용상 나타날 수 있는 문제들을 법률 단계에서 포섭하여 명확하게 규정하는 것은 어려운 일이다. 그러므로 이에 관한 중요한 원칙들과 운영주체의 행위들 중 처분성이 있는 경우의 내용과 절차 등에 관한 사항들을 법률로 규정하는 것은 필요하지만, 행정 및 전달체계의 유연성이라는 측면에서 보면, 하위 법령 또는 지침으로 세부적인 사항을 규율하는 틀이 보다 현실성 있는 방식이 될 것이다.

Ⅲ. 실업부조의 법적 쟁점

1. 실업부조의 대상

헌법은 국민의 인간다운 생활을 할 권리를 규정하면서(헌법 제34조 제1항), 그 실현을 위한 구체적인 수단으로 국가의 사회보장·사회복지의 증진에 대한 노력 의무를 규정하고 있다. 헌법상 인간다운 생활을 할 권리는 직접 개개의 국민에 대하여 구체적 권리를 부여한 것이 아니므로¹⁰⁾ 인간다운 생활을 할 권리 자체에서 구체적인 권리성이 도출되기에는 한계가 있으며, 구체적인 제도 설계에 따라서 대상과 목적, 구체적인 권리 내용이 확정된다.

실업부조는 실업급여와 달리 조세를 통한 실업 위험에 대한 일반적 지원제도이다. 다만 실업부조가 사회권적 성격이 강한 권리이므로, 그 구체적 주체는 ‘국민’이며 원칙적으로 외국인에게는 인정되지 아니한다.¹¹⁾¹²⁾

10) 다만 헌법재판소는 “최소한의 물질적인 생활”을 요구할 수 있는 범위 내에서 구체적 권리성을 인정하는 태도를 취하고 있다(헌법재판소 1995. 7. 21. 93헌가14 결정).

11) 다만 법적 권리의 국제적인 보장이라는 측면을 고려한다면 일정 자격 요건을 취득한 외국인에게도 최소한의 인간다운 생활을 할 권리를 보장해 주는 방안이 바람직하다는 점은 부인할 수 없으므로, 외국인이라는 이유만으로 실업부조 등의 사회안전망에서 법적인 배제를 반드시 하여야 하는 것은 아니다.

12) 2018년 3월 20일 청와대에서 발표한 「문재인 대통령 개헌안 - 헌법 전문과 기본권」을 살펴보면, “제사회가 우리에게 기대하고 있는 인권의 수준이나 외국인 200만 명 시대의 우리 사회의 모습을 고려해 ‘인간의 존엄성, 행복추구권, 평등권, 생명권, 신체의 자유, 사생활의 자유, 양심의 자유, 종교의 자유, 정보기본권, 학문·예술의 자유’ 등 국가를 떠나 보편적으로 보장되어야 하는 천부인권적 성격의 기본권에 대하여는 그 주체를 ‘국민’에서 ‘사람’으로 확대하지만, 직업의 자유, 재산권 보장, 교육권, 일할 권리와 사회보장권 등

한국형 실업부조의 정책적 목표는 ‘근로빈곤층’에 대한 사회안전망 제공이며, 그 구체적인 내용은 생계지원급여와 취업지원서비스 제공이다. 주요한 정책적 대상인 ‘근로빈곤층’은 소득 기준을 어떻게 판단하는지에 따라 결정된다. 그러나 이와 별도로 법률의 목적에서 “근로빈곤층에 대한 구직촉진과 생활안정”을 목적으로 한다는 점을 밝히는 것은 향후 제도의 방향성을 명확하게 하는데 필요하다. 다만 일반적인 정책적 대상으로 ‘근로빈곤층’을 지칭하는 것과 법률에서 ‘근로빈곤층’을 명시하는 것은 다르다. 우선 ‘근로빈곤층’이 ‘근로를 하고 있음에도 불구하고 경제적으로 빈곤한 계층’인지, 아니면 ‘근로능력이 있음에도 불구하고 취업하지 못하여 생계에 어려움을 겪고 있는 계층’인지 그 의미가 명확하지 않다. 또한 실업부조를 통한 근로빈곤층 지원이라고 하는 것이 ‘낙인효과’가 나타나지 않을지에 대한 검토도 필요하다.¹³⁾

한편 실업부조는 적극적으로 노동시장에 편입되고자 하는 자를 지원하므로 기본적인 지원 요건으로 “구직의사와 능력이 있음에도 (불완전취업을 포함하여) 취업하지 못한 상태에 있을 것”이 요구된다. 이러한 사람들을 일반적으로 지칭하는 용어로 ‘구직자’가 사용되는데, 실업부조법에서 이를 명확하게 규정할 것인가가 문제된다. 현재 다수의 노동관계법령에서 ‘구직자’라는 용어를 사용하고 있으나(고용정책기본법 제3조, 직업안정법 제3조, 채용절차의 공정화에 관한 법률 제2조 등), 채용절차의 공정화에 관한 법률에서만 해당 법률의 목적상 구직자를 규정하고 있어서 다른 법령에 준용하기 어렵다.

‘구직자’라는 용어는 언어 가능한 의미에서 사회적으로 확립된 의미를 가지고 있어서 별도의 정의가 필요하지 않다. 그러므로 실업부조의 대상을 일정한 조건을 갖춘 ‘구직자’에 대하여 실시하는 경우라 하더라도 이에 대한 적극적인 정의 규정을 둘 필요는 없으며, 지원 요건에서 ‘구직의사와 능력이 있음에도 취업하지 못한 상태에 있을 것’을 열거하는 것으로 충분하다.

2. 당사자의 의무와 국가의 책무

한국형 실업부조는 지원대상자 요건을 충족하고 구직활동 또는 적극적 노동시장 프로그램에 성실히 참여하면 권리로서 지원을 받을 수 있는 제도로서 국가의 포괄적인 취업지원과 수급자의 성실한 참여가 전제되어야 한다. 더 나아가 실업부조를 운영하는 국가들에서는 수급권자에 대한 추상적 의무를 규정하기도 한다. 다만 실업부조의 사회보장적 성격이나 역할에 따라 구체적인 의무규정 방식과 정도에는 차이가 있다.

사회권적 성격이 강한 권리와 자유권 중 국민경제와 국가안보와 관련된 권리에 대하여는 그 주체를 ‘국민’으로 한정한다”라고 설명하고 있다.

13) 이러한 측면에서 사회복지법령에서는 직접적으로 ‘빈곤층’과 같은 부정적 의미가 있는 용어를 의도적으로 회피하고 있다.

〈표 2〉 독일과 일본의 실업부조법상 상호의무

| 독일(사회법전 제2권 제2조) | 일본(구직자지원법 제13조) |
|---|---|
| <p>① 근로능력이 있는 수급권자 및 생계공동체에서 그와 함께 거주하는 사람은 부조필요성의 종료 또는 감축을 위한 모든 가능성을 다하여야 한다. 근로능력이 있는 수급권자는 적극적으로 취업을 위한 모든 조치, 특히 취업 촉진을 위한 협정의 체결에 협력하여야 한다. 일반적인 노동시장에서의 소득활동이 당분간 불가능한 경우에 근로능력이 있는 수급권자는 자신에게 지시된 기대가능한 근로에 종사하여야 한다.</p> <p>② 근로능력이 있는 수급권자 및 동일한 생계공동체에서 그와 함께 거주하는 사람은 자신의 책임하에 자신들의 생계를 자신들의 자산과 노력으로 영위하여 위한 모든 가능성을 이용하여야 한다. 근로능력이 있는 수급권자는 그 자신과 생계공동체의 구성원의 생계를 영위하기 위하여 자신의 노동력을 이용하여야 한다.</p> | <p>② 제12조 제1항의 규정에 의한 지시를 받은 특정구직자는 그 취직지원조치의 실시를 담당하는 직원의 지도 또는 지시에 따라야 하고, 신속하게 취업하도록 자발적이고 적극적으로 노력하여야 한다.</p> <p>※ 구직자지원법 제12조</p> <p>① 공공직업안정소장은 특정구직자에 대해서 취업지원 계획에 근거하여 전 조 각호의 조치를 받을 것을 지시하는 것으로 한다.</p> <p>※ 고용보험법 제10조의2</p> <p>구직자급여를 지급받는 사람은 필요에 따라서 직업능력의 개발 향상을 도모하면서 성실하게 열심히 구직활동을 함으로써 취업을 하도록 노력하여야 한다.</p> |

사회보장적 성격이 강한 독일과 고용정책적 측면이 강한 일본에서는 각기 실업부조법의 구조와 역할에 상당한 차이가 있음에도 불구하고 상호의무에 기초한 적극적 노동시장 프로그램 참여를 전제로 하여 실업부조법을 설계하고 있다. 영국 역시 실업급여 및 실업부조에 관한 구직자수당법(Jobseekers Act, 1995)에서 명시적으로 규정하고 있지 않지만, 모법에 해당하는 사회보장에 관한 기여 및 급여에 관한 법률(Social Security Contributions and Benefits Act, 1992) 제25조 및 제27조에서는 실업급여에 대한 상호의무를 적시하고 있으며,¹⁴⁾ 이에 따라 개별적인 취업지원 프로그램 참여 단계에서 일종의 계약인 상호의무 협약서를 체결하게 된다.¹⁵⁾

한편 인간다운 생활을 할 권리는 입법 내지 제도의 뒷받침이 있어야만 실질적으로 구현될 수 있는 불완전인 권리이지만,¹⁶⁾ 반사적 이익이 아닌 법적 권리로서 설정되기 때문에 국가 및 지방자치단체는 이를 구축할 일반적인 의무를 부담한다. 일반적으로 고용·사회정책 관련 법령에서는 ‘국가와 지방자치단체의 책무’라는 표제하에서 일반적인 사항들을 규정한다. 이러한 일반적 의무로는 ① 정책 수립 및 운영, ② 프로그램 운영, ③ 관련 실태조사 및 연구, ④ 운영 관련 행정 구축 및 운영에 관한 사항들이 포함된다. 그런데 실업부조제도가 현장에서 안정적인 사회안전망으로 역할하기 위해서는 그 실제 운영에 있어서 어떠한 행정적 체계(전달체계)에

14) 영국의 실업급여(unemployment benefits)라 함은 우리나라의 실업급여에 해당하는 기여기반 실업급여와 실업부조에 해당하는 소득기반 실업급여를 총칭하는 용어로 사용된다.

15) 공적 관계에서도 계약법의 원리가 강하게 작용하는 영국에서는 사회보험 관계에서도 공법상 계약 방식으로 그 권리-의무 관계를 구성하는 것이 일반적이다. 법체계적인 차이가 있지만, 공법상 계약은 대상자가 부담해야 하는 각종 의무를 계약의 내용으로 편입하는데 용이하며, 대상자가 부담하는 의무의 위반 시 공법상 계약을 해지하는 방법으로 급여를 중단할 수 있다는 점이 특징적이다.

16) 성낙인(2018), 『헌법학』, p.1378.

의하여 운영되는지가 중요하다. 이러한 전달체계는 독립적인 영역으로서 법제도와는 별도로 논의되지만, 그 중요성을 감안한다면 국가의 일반적인 책무로서 ‘효과적인 전달체계를 구축’하여야 하는 추상적인 책무를 법률에 명시하는 것이 필요하다.

3. 실업부조의 소득 요건과 확인

최근 복지급여가 여러 중앙부처 및 지방자치단체에서 다양하게 시행되고 있다. 이에 따라 각 급여의 기준이 되는 소득·재산 요건이 문제되고 있다. 각 급여들의 산정기준이 달라서 일반 국민은 물론 일선 담당자 또한 어떤 기준에 부합하는지 알기 어렵고, 그 증명에 있어서 다른 행정체계가 적용되고 있다.

그러므로 실업부조가 소득·재산 요건을 설정하는 경우 가급적 가장 널리 활용되고 있는 재산기준을 이용하되, 실업부조의 취지를 살리기 위해 반드시 필요한 요건만을 규정해야 한다. 실업부조는 고용복지플러스센터를 통해 신청접수 및 운영이 이루어질 것으로 예상되나 제도의 홍보나 안내를 위해서는 지자체, 특히 읍면동 주민센터의 도움이 필요할 수도 있다는 점도 고려하여 명확한 기준을 설정하여야 한다.¹⁷⁾

통상적으로 활용되고 있는 소득기준은 「국민기초생활보장법」상 기준중위소득인데, 이 외에도 제도의 목적이나 예산상의 제약에 따라서 별도의 기준을 설정하는 것도 가능하다. 다만 이러한 자산기준 설정에서 다음의 세 가지의 사항이 고려될 필요가 있다.

한국형 실업부조가 생계 보조를 통한 노동시장으로의 편입을 목적으로 일시적인 생계보조 급여를 지급하는 것을 내용으로 한다면 급여 수준과 일시성에 근거하여 소득·재산 요건은 기초생활보장보다 완화되어야 한다. 그 다음으로 실업부조를 운영하는 고용노동부가 독자적인 기준을 제시하는 것은 산정·운영 과정에서 적지 않은 행정부담을 초래함은 물론, 수급신청자의 입장에서도 자신의 수급가능 여부를 판단하기 어렵다는 점에서 신속·간이적인 방식으로 소득·재산 요건을 구성하여야 한다. 마지막으로 소득과 재산을 파악함에 있어서 개인정보 수집은 최소한으로 이루어져야 한다. 기초적인 공공부조인 국민기초생활보장법보다 많은 수준의 정보를 제공해 달라고 요구하는 것은 과잉금지원칙에 반할 소지가 크다. 즉 제공되는 서비스에 비례하여 요청할 수 있는 정보의 범위가 제한되는 것이 법치주의 원칙에 따른 비례원칙에 부합하는데, 제공되는 서비스에 비해 과도한 정보를 요구하는 것은 바람직하지 않다.

17) 사회복지 급여 내지 서비스의 급증으로 인해 급여제공기관 사이의 연계가 강조되고 있다. 송파 세모녀 사건, 제천 모자 사건 등에서 급여 요건을 충족함에도 불구하고 이를 신청하지 못한 것이 알려지면서 급여 제공기관 사이의 연계는 제도적인 보완이 필요하다는 사회적 요구가 지속적으로 제기되고 있다. 2015년 7월 1일 시행된 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 역시 이러한 취지를 규정하고 있다.

한편 현재 한국형 실업부조의 구직급여액은 수급권자 개인 단위의 지급이 원칙이다. 한국형 실업부조의 목적이 일정소득 이하의 근로능력 빈곤층을 대상으로 상호의무에 기초한 적극적 노동시장 프로그램 참여를 전제로 소득을 지원하는 것이기 때문이다. 그런데 빈곤 여부에 대한 판단은 기본적인 생활단위가 가구인 점을 고려하여 가구소득을 활용하여 판단할 수밖에 없다. 그렇다면 실업부조법에서 가구 단위의 생계 유지를 위한 부가급여를 지급할 것인지가 문제된다. 현재 국정과제에서 제시하고 있는 한국형 실업부조 급여 수준은 [50만 원 × 6개월]이다. 가구단위 생계 유지라는 측면을 고려한다면, 구직자수당에 기준급여 외 가구 구성원을 고려한 부가급여를 별도로 지급하는 것이 타당할 것이다. 다만 이러한 경우에는 기초생활보장제도와 유사한 방식으로 가구 총소득 파악을 위해 보다 엄밀한 자산조사가 이뤄져야 한다.¹⁸⁾ 다만 영국과 같이 정액급여 방식의 지급을 원칙으로 하는 국가에서는 연령과 가족 구성원 수만을 기준으로 부가급여를 지급하는 방식을 취하고 있는데, 이러한 경우에는 전체 가구 소득을 추정할 수 있는 자산조사만으로도 가능할 것으로 생각된다.¹⁹⁾

4. 의무 위반에 대한 제재

한국형 실업부조는 상호의무에 바탕을 둔 제도로서 상호의무 원칙을 위반하는 경우, 그에 대한 제재가 이루어지게 된다. 이러한 제재는 거짓 또는 부정한 행위로 수급자가 되는 ‘부정수급자’에 대한 제재와는 차원을 달리하는 것으로 실업부조가 달성하고자 하는 정책 목적과 수급권(급여)의 보장정도(급여액), 그리고 취업촉진 프로그램의 운영 과정 등을 고려할 때 형평성을 갖출 것이 요구된다. 즉 실업부조법상 권리와 의무 사이의 균형이 필요하다.

실업부조 수급자의 의무는 크게 나누어 취업에 대한 적극적인 노력 의무와 취업지원 프로그램상의 성실한 참여 의무(지시 이행 의무)로 구분된다. 영국의 경우 이 외에 고용프로그램상의 과정별 위반 행위에 대한 제재도 규정하고 있다.²⁰⁾

- 18) 독일의 경우 사회법전 제2권상 구직자수당은 기준급여(Regelleistung), 부가급여(Mehrleistung), 주거 및 난방비로 구성된다(제19조 제1항).
- 19) 예컨대 영국 구직자수당은 25세와 배우자 유무를 기준으로 높지 않은 급여 지급 상한액을 규정한 후 이에 따라 일괄적으로 처리하는 방식으로 운영하고 있다.

| 연령 및 가구 | 주당 지급액의 상한 |
|-----------------------------------|------------|
| 25세 미만의 단신 청구인 | £57.90 |
| 25세 이상의 단신 청구인 | £73.10 |
| 동반자(배우자 포함)가 있는 청구인(양자 모두 18세 이상) | £114.85 |

- 20) 구직자수당법 제19A(기타 제재) 제2항에서는 ①정당한 이유 없이 제8조 제1항 또는 (1A)에 따른 Regulations에 따르지 않은 경우, ②정당한 이유 없이 제17A조 제1항에 따른 Regulations에 따르지 않은 경우, ③정당한 이유 없이 구직자의 상황을 고려하여 내려진 합리적인 고용담당관의 고용촉진에 관한 지

〈표 3〉 독일, 영국, 일본의 상호의무 원칙 불이행

| 독 일 | 영 국 | 일 본 |
|---|--|--|
| <p>사회법전 제2권 제31조</p> <p>① 그 법적 효과에 대해서 문서로 경고하였거나 그 법적 효과를 알고 있음에도 불구하고 수급자가 다음과 같은 행위를 하는 경우에는 의무 위반이 된다.</p> <p>1. 편입협정 또는 이를 대체하는 제15조 제3항 제3문에 의한 행정행위에서 정하는 의무, 특히 충분한 범위에서 스스로 노력하였다는 것을 증명할 의무를 이행하는 것을 거부하는 경우</p> <p>2. 기대가능한 일자리 또는 직업교육을 거부하는 경우, 제16d조에 의한 근로기회 또는 제16e조에서 요구하는 근로관계를 받아들이는 것을 거부하는 경우</p> <p>3. 노동시장에 편입하기 위한 가능한 조치를 취하지 않거나 중단하는 경우 수급자가 위의 행위에 대해서 중대한 사유를 소명하고 입증하는 경우에는 그러하지 아니한다.</p> | <p>구직자수당법 제19조</p> <p>① 이 조에 따라서 제재될 수 있는 청구인의 불이행이 있는 경우에는 이 조에 따라서 구직자수당의 지급액은 감액될 수 있다.</p> <p>② 이 조에 따라서 제재의 대상으로 될 수 있는 불이행은 다음과 같다.</p> <p>1. 청구인의 잘못으로 인하여 임금 수입을 얻을 수 있는 고용을 상실한 경우</p> <p>2. 정당한 이유 없이 자발적으로 임금 수입을 얻을 수 있는 고용을 포기한 경우</p> <p>3. 정당한 이유 없이 고용담당관이 제안한 일자리에 지원하길 거부하거나 지원하지 않은 경우</p> <p>4. 정당한 이유 없이 합리적인 고용의 기회를 활용하는 것을 게을리 하는 경우</p> <p>5. 정당한 이유 없이 이 조의 목적을 위하여 정해진 제17A조 제1항의 프로그램에 참여하지 않은 경우</p> | <p>구직자지원법 시행규칙 제14조</p> <p>① 특정구직자가 정당한 이유 없이 법 제12조 제1항의 규정에 의한 공직업안정소장의 지시에 따르지 않은 때에는 제11조 제1항, 제12조 제1항, 제12조의2 제1항의 규정에도 불구하고 그 따르지 않은 날이 속하는 급여금지단위기간 이후로 직업훈련수강급여금을 지급하지 아니한다.</p> <p>② 전 항에서 규정하는 특정구직자가 법 제12조 제1항의 규정에 의하여 공직업안정소장이 새롭게 지시한 인적직업훈련 등을 수강하는 경우에는 전 항의 규정에도 불구하고 직업훈련수강급여금을 지급한다.</p> <p>③ 제1항의 규정에 의하여 직업훈련수강급여금의 지급을 받을 수 없게 된 특정구직자가 수강하고 있던 인적직업훈련 등에 관한 전 조의 규정의 적용에 대해서는 직업훈련수강급여금의 지급을 받은 인적직업훈련 등으로 간주한다.</p> |

앞서 살펴본 3개 국가에서는 실업부조 수급자의 의무 위반에 대해 감액, 지급 중지, 참여 프로그램 퇴출 등 주로 현재의 급여와 서비스를 제재하는 방식을 취하고 있다. 다만 급여의 일시성을 전제로 하고 있는 한국적 실업부조에서 급여를 중심으로 한 제재에는 한계가 있으므로, 불성실한 참여자에 대하여 재참여 금지 등을 규정하여 고용정책적 목적을 달성할 수 있는 방안을 도입하는 것도 검토될 필요가 있다.

시를 이행하지 않거나 거부한 경우, ④ 정당한 이유 없이 고용프로그램 또는 훈련과정의 합리적인 기회를 활용하는 것을 게을리하는 경우, ⑤ 정당한 이유 없이 고용담당관이 제안한 고용프로그램 또는 훈련과정에 지원하길 거부하거나 지원하지 않은 경우, ⑥ 정당한 이유 없이 고용프로그램 또는 훈련과정을 포기하거나 출석하지 아니한 경우, ⑦ 청구인의 잘못으로 고용프로그램 또는 훈련과정으로부터 퇴출된 경우를 제재의 대상으로 규정하고 있다.

IV. 맺음말

한국형 실업부조는 고용정책적 목적이 강하게 작용하는 사회안전망이다. 이는 법제화라는 방식을 통하여 지속적으로 작용하는 ‘상시적 사회안전망’이 될 것이다. 또한 고용보험과 기초생활보장제도의 사각지대에 있는 저소득층 구직자들을 정부 재정지원사업을 통해 규율하고자 했던 방식에서 탈피하여 지속가능한 방식으로 권리-의무 관계를 명확하게 한다는 점에 의의가 있다.

다만 한국형 실업부조는 고용보험과 기초생활보장제도 사이에서 작용하는 보충적 사회안전망으로 지금의 법체계에서는 어느 한 쪽으로 포섭되기 어렵고 정책적 목표에 따라 새로이 설계되어야 할 것으로 보인다. 이에 맞춰 실업부조법이 어떠한 법체계에 따르게 되는지, 어떠한 방식으로 구조화될 수 있는지, 명확하게 규정되어야 하는 ‘권리-의무 관계’가 무엇인지는 물론, 심지어 단행 법률로 하는 것이 좋은지, 법률안에 어떠한 이름을 붙일지에 관해서도 지금부터 논의해 나아가야 하는 실정이다.

앞으로 이루어질 논의 과정에서 다양한 의견들이 제시되겠지만, 항상 염두에 두어야 할 것은 한국형 실업부조의 출발점, 즉 이 정책이 어떠한 목적으로 도입되어야 하며, 그 역할은 무엇인지에 관한 고민이다. 무엇보다 법제화라는 측면에서 ‘일정한 요건에 해당하는 자에게 급여를 지급하는 전체 과정’을 규정하여 향후의 유사한 재정지원사업과 관계없이 실업에 대한 사회안전망을 지속가능한 제도로 설정해야 한다. ‘한국형 실업부조 법제화 논의’가 수많은 정책적 시도 중의 하나가 아닌 고용안전망의 전환점으로 작용하기 위해서는 그 본래의 목적과 의의를 잊지 않고 수시로 되새기는 노력이 필요하다. **[KLI]**

[참고문헌]

- 김근주(2017), 「실업과 사회안전망: 실업부조제도의 의의」, 『국제노동브리프』 5월호, 한국노동연구원.
- 김근주·박찬임·노호창·오상호·정영훈(2017), 『고용보험 및 실업급여와 타 사회안전망 연계 관련 해외제도 연구』, 고용노동부.
- 김성희(2009), 「불안정 노동층을 위한 실업부조 도입 및 고용보험 확대 방안」, 『사회법연구』 12, 한국사회법학회, pp.81~121.

- 오상호(2017), 「독일 실업부조제도 연구」, 『국제노동브리프』 5월호, 한국노동연구원.
- 이병희(2017), 「실업부조의 필요성과 도입 방향」, 『노동리뷰』 5월호, 한국노동연구원.
- 이병희 · 황덕순 · 김혜원 · 길현중(2017), 『근로빈곤층에 대한 실업안전망 구축 방안』, 고용노동부.
- 채구목(2011), 「OECD 주요국 실업급여제도의 유형별 비교」, 『한국사회학』 45(1), pp.1~36
- 하갑래(2016), 「근로기준법」, 중앙경제사.