

한국형 실업부조 전달체계 관련 논점들

길 현 종*

I. 머리말

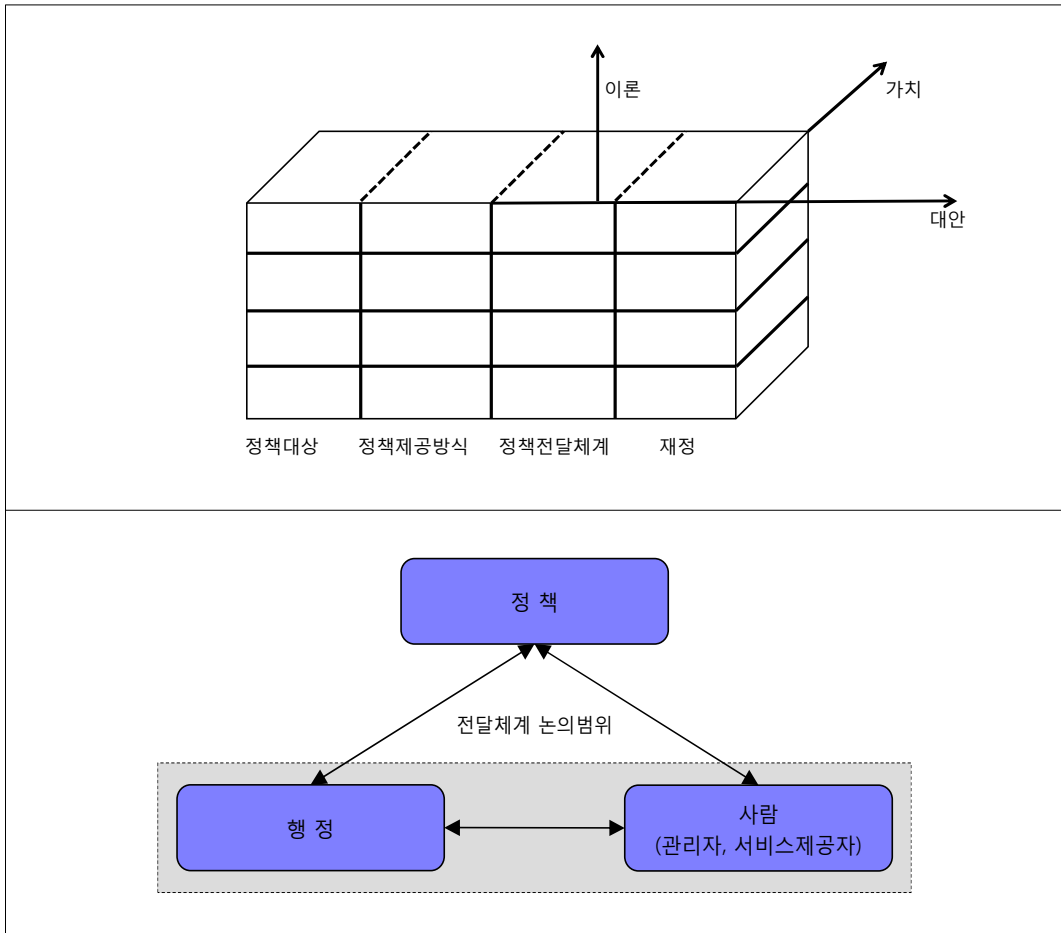
한국형 실업부조에 있어 전달체계는 상당히 복잡한 논의 주제이다. 이는 한국형 실업부조 자체가 난해한 과제들, 예를 들면 급여와 서비스를 함께 제공해야 하거나 기존과 완전히 다른 혁신적 고용서비스를 제공해야 하는 등의 어려운 과제들을 안고 있기 때문이다. 뿐만 아니라 한국형 실업부조 전달체계는 상당히 부담스러운 논의 주제이기도 하다. 이는 한국형 실업부조 정책의 성패를 좌우하는 핵심이 결국 효과적 전달체계, 특히 효과적 고용서비스 전달체계 구축에 있기 때문이다. 하지만 이렇기 때문에 한국형 실업부조에 있어 전달체계는 매우 중요할 수 밖에 없고 또 반드시 선제적인 논의가 필요한 영역이기도 하다.

이 같은 전달체계 논의의 중요성을 고려하여 본고는 한국형 실업부조 전달체계와 관련해 고려해야 할 주요 논점들을 정리하고, 이 중 일부 논점에 대해서는 연구자가 생각하는 구체적인 방향 혹은 정보를 제공하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 본고는 크게 두 가지의 분석틀을 활용하고자 한다. 첫째, 사회정책에 있어 전달체계는 이를 구성하는 다른 요소와 유기적으로 연결되어 있기에(예: Gilbert & Terrell, 2013; Hasenfeld & Brock, 1991), 본고의 논의에 있어서도 실업부조제도를 구성하는 다른 정책구성 요소 전반을 고려할 필요가 있다. 즉, 언급한 바와 같은 복잡한 전달체계 논점이 공존하고 있는 상황에서 이들 논점 모두를 최대한 포괄하기 위해서는 실업부조 전달체계 자체뿐 아니라 이에 영향을 미치는 다른 정책구성 요소들도 함께 확인해 볼 필요가 있다. 이를 위해 본고는 Gilbert & Terrell(2013)의 사회정책 분석틀을 차용(그림 1 참조)해 이론이나 가정(theories or assumptions), 사회적 가치(social values), 정책대상(allocation), 정책제공방식(provision), 정책전달체계(delivery), 그리고 재정(finance)이라는 여섯 가지 정책구

* 한국노동연구원 연구위원(hyeonjongkil@kli.re.kr).

성 요소와 직·간접적으로 연관된 전달체계 논의를 포괄적으로 정리해 보고자 한다. 둘째, 사회서비스 전달체계에 있어 일선(street-level) 행위자의 중요성을 고려(Lipsky, 1980)하여 본고는 일선 서비스 제공자 또한 전달체계 주요 요소 중 하나로 포함해 논의를 전개하고자 한다. 즉, 언급한 바와 같이 혁신적 서비스 전달체계 구현 혹은 효과적 고용서비스 제공이 실업부조 성패에 결정적이라면, 고용서비스 전달체계를 논의함에 있어 이를 결정짓는 핵심 요소인 일선 서비스 제공자라는 요소는 반드시 강조해야 할 필요가 있다고 판단된다(그림 1 참조). 구체적으로 본고는 행위자로서 일선에서 직접 이용자를 대면해 서비스를 제공하는 서비스 제공자와 이들을 일선에서 관리·감독하는 중간관리자를 전달체계의 주요 구성요소로 포괄한 뒤 논지를 전개하고자 한다(Behn, 1991; Hasenfeld, 1983).

[그림 1] 본고의 분석틀



자료 : Gilbert & Terrell(2013), p.65; Behn(1991); Lipsky(1980).

이상의 연구 목적과 분석틀을 갖는 본고는 다음과 같이 구성된다. 먼저 제Ⅱ장에서는 실업부조를 구성하는 요소 중 전달체계와 간접적으로 연관된 정책구성 요소들인 사회적 가치, 가정, 정책대상, 정책제공방식, 재정과 관련된 전달체계의 논점들을 정리할 것이다. 다음으로 제Ⅲ장에서는 제Ⅱ장에서 언급한 내용을 포괄해 전달체계와 관련된 논점에 대해 전체적으로 정리해 볼 것이다. 마지막으로 제Ⅳ장에서는 언급한 이상의 논점들을 요약·정리해 볼 것이다. 본고는 실업부조 도입 이전 주요한 전달체계 논점을 정리하는 과정을 통해 실업부조제도의 성공적 안착에 기여할 수 있다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다고 판단된다.

II. 실업부조의 가치, 가정, 정책대상, 정책제공방식, 재정과 관련된 전달체계 논의

1. 실업부조제도에 내재된 가치 : 일을 통한 빈곤탈출

정책에 내재된 사회적 가치는 제도 전체에 영향을 미치는 중요한 정책요소이다. 한국형 실업부조와 관련해서는 본 제도가 소위 고용과 복지 중 어디에 보다 중점을 두는 제도인지를 확인하는 과정이 필요하다고 판단된다. 이는 2000년대 초반 유럽 복지국가 사례에서 확인할 수 있듯이, 근로빈곤층에 대한 사회정책 방향을 결정하는데 있어 가장 근원적 논쟁 지점 중 하나가 이들에게 충분한 급여를 제공해 일반 노동시장에 진입하지 않더라도 어느 정도의 생활을 보장하는 것이 적절한지, 혹은 이들에게 적극적 활성화 정책을 시행해 취·창업을 통한 탈빈곤을 유도하는 것이 적절한지를 결정하는 것이기 때문이다(Taylor-Gooby, et. al., 2015).

보다 구체적으로, 만약 한국형 실업부조제도가 관대한 급여를 제공해 개인과 가족의 생활을 안정시키는데 주목적이 있다면, 프로그램 참여의무 부과를 줄이는 대신 장기간 높은 수준의 급여를 제공하는 방향으로 프로그램이 설계될 필요가 있을 것이다. 전달체계와 관련해서는 급여 및 복지영역과 관련해 사회적으로 전문성을 부여받고 있는 보건복지부가 본 제도의 주요 실행주체가 될 필요가 있으며, 일선에서는 급여를 지급하는 것에 집중할 필요가 있을 것이다. 반면 이들 정책대상층에 적극적으로 사회서비스를 제공해 이들의 취업을 증대하는 것이 본 제도의 핵심가치라고 한다면, 급여기간을 짧게 가져가는 대신 고용서비스 참여의무를 확대시키고, 이를 실제 일선에서 적용할 수 있는 여러 정책수단을 고민해 보며, 고용을 위한 복지서비스를 통해 취업장애 요소를 신속하게 제거할 수 있는 사회서비스 전략을 고민할 필요가 있다. 전달체계와 관련해서는 고용과 관련해 사회적으로 전문성을 부여받고 있는 고용노동부가 본

제도의 주요 실행주체가 될 필요가 있으며, 일선에서는 급여뿐 아니라 적극적 고용서비스 전달 체계를 구축해 대상층의 취·창업을 우선적 목표로 설정해야 할 필요가 있을 것이다.

본 특집호에서 연구진이 제안하는 한국형 실업부조는 이 두 가지 사회적 가치 중 후자, 소위 고용이라는 가치에 중점을 두고 있다. 앞서 원고에서 확인할 수 있듯이, 한국형 실업부조제도에서의 급여는 구직활동 및 적극적 노동시장정책 참여 등의 의무 이행을 전제로 하는 조건부 권리이고, 급여기간 역시 한시적이며, 급여 수준 또한 최저소득보장보다는 구직활동 등 의무 이행이 가능한 수준으로 설계되어 있다. 따라서 한국형 실업부조는 고용노동부가 주무부처로서 본 제도를 운영하는 것이 적절하고, 또 일선에서는 급여수급자 모두에게 고용서비스를 적극적으로 수행하기 위한 전달체계를 구축하는 것이 바람직할 것이다.

2. 실업부조제도에 내재된 이론 및 가정 : 효과적 정책이행체계 수립

모든 사회정책과 마찬가지로 본 한국형 실업부조제도 역시 다양한 가정들에 기반하고 있다. 구체적으로 본 제도는 제도 도입 시 제도의 사각지대에 놓인 많은 근로빈곤층이 참여할 것이고, 이들 중 다수가 효과적인 고용서비스를 통해 안정적인 일자리에 취업할 것이며, 궁극적으로 이들의 상당수가 일을 통해 빈곤탈출에 성공할 수 있을 것이라는 가정을 전제하고 있다.

현 시점에서 이 같은 가정들이 많은 정책 이해관계자의 동의를 받거나 실증적으로 검증된 것이라 보기는 어렵다. 실제로 기존 이론이나 연구에 의하면 위 가정 중 일부는 과도하게 긍정적이라는 비판에 직면하게 될 가능성도 높다. 예를 들면 일선에서 급여제공의 조건으로 서비스가 제공될 경우 이용자-제공자 간 신뢰관계에 기반한 서비스 제공이 구현되기 어려울 수 있으며(Hasenfeld, 1999), 공공분야 일선 서비스 제공자들은 일반적으로 비난받지 않을 정도의 적당한 수준의 업무만을 처리하는 방식으로 관료화되는 경향이 높다는(Lipsky, 1980) 기존 연구나 이론들이 존재한다.

이와 같은 비판에도 불구하고 본 제도를 도입할 필요성이 크고 또한 위의 가정이 어느 정도 실현될 가능성이 높다는 정책적 판단이 이루어진다면, 향후 과제는 이들 가정을 최대한 실현할 수 있는 최적의 세부 정책이행체계를 구축하는 것이 필요하다고 판단된다. 이를 위해 일부 지역 혹은 계층을 대상으로 하는 시범사업을 적극적으로 활용하는 방안을 고려할 필요가 있다. 즉 온전한 검증이 불가능한 상황에서 실업부조제도가 도입될 수밖에 없어 정책집행과정에서 전달체계를 정교화해 나가야 할 수밖에 없음을 고려한다면, 시범사업을 통해 제도이행을 위한 세부 내용을 다듬어가는 노력을 지속해 나갈 필요가 있을 것이라 판단된다. 전달체계에 있어, 특히 일선에서 구체적 전달체계를 구축함에 있어 이와 같은 제도의 점진적 이행은 세부 운영 방안을 정교화하는데 크게 기여할 수 있을 것이다.

3. 실업부조제도 정책대상 : 참여인원 수, 소득·재산 요건이 완화된 청년층 참여, 중복참여 가능한 타 제도 간 정합성

정책대상은 Gilbert & Terrell(2013)의 정책구성 네 가지 요소인 ‘누구에게’, ‘무엇을’, ‘어떻게’, ‘무엇으로’ 중 ‘누구에게’와 관련된 부분이다. 본 특집호에서 연구진이 제안하는 실업부조 정책대상을 종합해보면, 실업부조제도는 실업급여제도의 보호를 받지 못하고, 빈곤의 상황에 처해 있으며, 이대로 일정기간 지속될 경우 가까운 시일 내에 국민기초생활보장법상의 보호가 필요할 가능성이 높은 근로능력이 있는 개인과 그 가족을 주요 대상으로 한다. 이에 더해 최근 우리 사회에서 주요 사회문제로 정책 의제화된 청년실업과 관련해 청년층 또한 주요 정책대상 중 하나로 포괄하고 있다(국정기획자문위원회, 2017).

정책대상과 관련된 전달체계 주요 논점은 참여인원 수, 청년층의 가구소득요건 완화, 그리고 기존 일자리사업 참여자의 실업부조 참여 등이다.¹⁾ 먼저 참여인원 수는 일선 전달체계 인프라 확충과 직접적으로 연결되어 있는 논점이다. 뒤에서 자세히 서술하겠지만, 실업부조제도 이행 과정에서 참여자 수의 변화는 공급자, 즉 일선 전달체계 인프라의 변화와 직접적으로 연결되어 있다. 물론 이 인프라에는 가장 중요한 일선 서비스 제공 인력뿐 아니라 이를 제공할 공간 및 기자재 등이 모두 포함된다. 만약 앞의 원고에서 언급한 바와 같이 우리나라에 실업부조가 담당해야 할 필요가 있는 광범위한 사각지대가 실재하고 있다면, 필요한 인프라 규모는 매우 클 가능성이 높으며, 이를 체계적으로 준비하기 위해서라도 최대한 신속하게 사업규모를 확장할 필요가 있을 것이다. 만약 그것이 어렵다면 점진적으로 사업을 확대하는 전략도 고민해 볼 필요가 있다.

다음으로 실업부조에 보다 많은 청년층을 포괄하기 위해 청년층 참여 수급요건을 완화하게 된다면, 이들의 특성에 따른 새로운 서비스 및 전달체계에 대한 고려도 필요할 수 있다. 기존 연구를 확인해 보면, 고용서비스 대상으로서 대학생을 중심으로 한 청년층의 경우 “고용 서비스에 대한 눈높이가 높고, 구직활동에 자기의견을 반영하고자 하며, 직장 선택 등의 행동이 상대적으로 심하고, 때로는 연락이 어려운 이용자가 상대적으로 많은” 특성이 확인된다(이병희 외, 2016: 83). 이러한 청년층의 차별화된 특성을 고려한다면, 정책효과성 제고를 위해 청년층만을 전담하는 일선 서비스 제공자를 두는 등 대상자 특성을 반영한 계층별 전달체계를 고민해 볼 필요가 있다.

1) 이들 이외에 불완전 취업자 참여, 재산관련 기준, 근로능력 요건, 구직활동기간 요건 등의 경우, 현재 운영되고 있는 취업성공패키지 등을 통해 상당부분 경험이 누적되어 있거나(고용노동부, 2016: 2018a) 제시된 기준을 실제 일선에서 적용하는 것이 상대적으로 명확한 편이라 판단해 본문의 논의에서 제외했음을 밝힌다.

마지막으로 기존에 운영되던 일자리사업과 사업대상이 중복될 경우, 이의 조정을 위한 전달 체계 개편 또한 필요하다. 현재에도 자활사업, 직접일자리사업, 취업성공패키지 등 실업부조 정책대상들이 참여 가능한 복수의 일자리사업이 운영되고 있는데, 실업부조의 도입은 이러한 유관사업 간 참여기준의 마련, 참여인원의 조정 등을 필요로 하게 될 가능성이 높다. 즉, 일부 관련 사업들의 경우 사업축소가 불가피할 수 있으며, 질적으로는 사업 간 유기적 연계가 강화 될 필요도 있을 것이다. 이러한 조정을 위해 정부는 부처 내 혹은 부처 간 긴밀한 협의를 통해 제도 간 높은 정합성을 갖는 효율적인 실업안전망 전달체계를 구현할 필요가 있을 것이다.

4. 실업부조제도 정책제공방식 : 방문횟수나 시간, 참여의무 및 제재의 실질적 구현

정책제공방식은 ‘무엇을’과 관련된 부분이다. 본 특집호에서 연구진이 제안하는 실업부조는 빈곤완화 및 취업지원을 위해 일정 수준의 현금급여와 고용서비스 위주의 사회서비스를 함께 제공하는 것을 핵심으로 한다. 이와 관련해 기존에 일정정도 경험이 누적되어 있거나 상대적으로 명확하다 판단되는 전달체계 논점들을 제외하면, 논의의 필요가 있는 논점들은 기관방문 횟수나 서비스 제공시간, 의무 및 제재의 실질적 구현 등이다.

먼저 기관방문 횟수나 시간의 경우, 앞서 참여인원 규모 논의와 동일한 맥락에서 실업부조 전달체계 인프라 크기에 직접적으로 영향을 미치는 요소이다. 논리적으로 보면 조세기반으로 제공되는 급여가 상대적으로 높은 수준으로 제공될 경우, 사회서비스라는 형태로 부과되는 의무 혹은 개입의 수준 또한 높게 설정되어야 하는 것이 타당하다고 판단된다. 이의 기준을 따른다면, 실업부조 참여의무 수준은 조건부수급자 대상의 일자리사업(예: 현 자활근로) 참여의무 보다는 강하지 않으나, 소득수준이 높은 등의 이유로 실업부조에 참여할 수 없는 대상에 제공 되는 일자리사업(예: 현 취업성공패키지) 참여의무보다는 강한 수준에서 결정되는 것이 바람직해 보인다. 다만 현 시점에서 보면, 실업부조 도입으로 인해 관련 일자리사업이 어떻게 개편 될지 명확하지 않을 뿐 아니라 유관 일자리사업 사이에 실업부조가 선택할 수 있는 참여의무 수준의 폭 또한 매우 넓기에 기관방문 횟수나 시간에 대한 정확한 수준의 예측이 어려운 상황이다. 앞서 인력규모에서 언급한 바와 같이 실업부조 잠재적 대상자 규모가 상당 수준임을 감안한다면, 적정 수준의 인프라 구축을 위한 준비를 위해서라도 최대한 신속하게 참여의무 수준을 확정할 필요가 있다고 판단된다.

다음으로 의무나 제재를 실질적으로 구현할 수 있는 혁신적 전달체계에 대한 고민이 필요하다. 해외의 경험을 확인해 보면, 정기적으로 일선기관을 방문하도록 하여 실제 구직활동을 수행하고 있는지를 확인받도록 강제하거나, 합리적으로 받아들일 수 있을 만한 구인처나 교육훈

런 프로그램 등을 제공했을 경우 이를 수락하도록 일정 정도 강제하는 것 등을 의무의 주요 내용으로 포함시킬 수 있을 것이다(Bundesagentur für Arbeit, 2018; Finn, 2012). 그리고 이를 어겼을 경우 급여나 재참여 등에 있어 일정 수준의 제한 또한 가할 수 있을 것이다. 물론 이 같은 의무부과와 제재가 실제로 구현되는지의 여부는 한국형 실업부조 존재 자체의 필요성에 직결될 만큼 매우 중요하다. 만약 의무나 제재의 실질적인 구현이 불가능하게 될 경우, 실업부조제도가 기존의 취업성공패키지에 보다 많은 현금급여를 제공하는 프로그램 정도로 운영될 가능성이 높고, 이로 인해 앞서 언급한 실업부조 도입의 근본 취지를 달성하지 못할 가능성이 높기 때문이다. 하지만 문제는 일선 담당자들이 대체로 제재로 인한 갈등을 회피하는 방향으로 프로그램을 운영하고자 하는 경향이 있어(Lipsky, 1980), 방문의무 등과 같이 객관적으로 판단이 용이한 사안 이외에는 의무를 강제하지 않을 가능성이 높다는 점이다. 또 다른 측면에서 생각해 보면 개별 상담사들에게 이와 같은 판단을 내리도록 하는 것은 프로그램 운영의 공정성 관점에서 문제가 될 수도 있다. 이를 고려하면, 영국의 결정기구(decision makers)와 같이(Finn, 2012) 제재 결정을 위한 일선 수준의 위원회를 설립하는 등 참여의무나 제재의 실질적 구현을 위한 추가적인 전달체계 관련 고민이 필요할 것으로 판단된다.

5. 실업부조제도 재정 : 전달체계 인프라를 위한 재정의 확보

재정은 ‘무엇을 활용해서’와 관련된 논의이다. 본 특집호에서 연구진이 제안하는 한국형 실업부조는 기여의 여부와 관계없이 일정요건에 부합하는 개인이라면 누구나 참여할 수 있는 부조제도로 그 재원은 일반조세에 의해 충당된다. 실업부조재정은 전달체계 인프라 구축과 직접적으로 연결되어 있다. 특히 본 한국형 실업부조제도가 다른 부조제도와는 달리 서비스를 결합하여 제공하는 제도이기에 예산을 결정하는 결정주체들에게 이와 같은 프로그램의 독특성, 즉 개인에게 제공되는 급여만큼 전달체계 인프라 구축을 위한 재원의 투입이 중요함을 인식시킬 수 있는지의 여부가 본 제도의 성패에 매우 중요한 부분이라 할 수 있다. 앞서 실질적 의무부과나 제재의 논의와 같이 만약 적정 수준의 인프라 확대를 위한 예산이 확보되지 못한다면, 한국형 실업부조제도는 도입 자체를 재고해 볼 필요가 있을 것이다.

III. 실업부조 전달체계 관련 논의

정책전달체계는 정책의 구체적 내용 중 ‘어떻게’와 관련된 논의이다. 본 장에서는 앞서 제II

장에서 언급한 전달체계 관련 내용을 포괄해 중앙부터 일선 서비스 제공자까지의 전체 전달체계, 즉 주무부처, 일선 전달기관, 일선 급여-서비스 공급주체, 그리고 공급자 인력 등에 대해 종합적으로 논의하고자 한다.

먼저 주무부처와 관련해서는 앞서 언급한 바와 같이 고용과 관련해 사회적으로 전문성을 부여받고 있는 고용노동부가 본 제도를 주도적으로 운영하는 것이 적절하다고 판단된다. 다만 이는 고용노동부가 실업부조제도 전달체계 구성 및 타 제도와 정합성 조정과정 전체에서 독점적이고 배타적인 권한을 지녀야 한다는 의미는 아니기에, 유관 중앙부처와의 지속적인 협의를 통해 실업부조 도입으로 인한 전체 실업안정망 전달체계 개편을 완성해 나갈 필요가 있다.

다음으로 일선 전달기관으로는 고용복지플러스센터를 핵심 일선 전달체제로 활용하지 않을 이유를 찾기 어렵다. 한국형 실업부조는 급여를 제공하는 프로그램이기에 국가 혹은 공공기관이 주도적으로 본 사업을 수행하는 것이 적절하고, 실제 집행에 있어서는 급여와 서비스를 윈스톱으로 제공하는 것이 이용자의 편의성 측면에서 긍정적일 것이다. 이를 고려했을 때, 실업급여 등 전국범위의 현금급여 집행업무를 오랜기간 수행한 경험을 보유하고 있으며, 최근 고용-복지 연계서비스 제공기능 강화를 통해 고용서비스 혹은 고용 중심의 고용복지연계 서비스를 전국범위에서 일관성 있게 전달할 수 있는 인프라를 보유한 유일한 주체인 고용복지플러스센터가 본 사업을 수행하는데 가장 적합할 것이라 판단된다(www.workplus.go.kr).

다만 현재 고용복지플러스센터가 보유하고 있는 공간 인프라만으로는 한국형 실업부조를 온전하게 운영하지 못하게 될 가능성이 매우 높다. 한국형 실업부조 공간 인프라와 관련해 연구진은 2018년 8월 9~30일까지 고용복지플러스센터장을 대상으로 온라인 설문조사(100곳의 고용(복지플러스)센터 센터장 중 73명이 응답)를 수행했는데, 설문결과에 의하면 현재 고용복지플러스센터 내에 추가로 배치가능한 인원은 센터당 평균 4.1명, 중위값으로는 2명 정도에 불과했다.²⁾ 이하에서 보다 자세하게 정리하겠지만 이는 소요인력에 비해 활용가능한 공간이 매우 부족한 상황이라는 점, 인력뿐 아니라 공간 확보를 위한 재원 또한 추가적으로 필요하다는 점을 보여주는 결과라 할 수 있다. 덧붙여 고용복지플러스센터의 접근성과 관련해 일부 지역 이용자들의 경우 상당 수준의 불편을 호소하고 있는 것으로 알려져 있다(성지미 외, 2016). 이와 관련해 이용자 중심 서비스 제공 관점에서 접근성이 상대적으로 떨어지는 지역을 확인해 센터를 신설하는 방안도 함께 고려해 볼 필요가 있다고 판단된다.

그 다음으로 일선 급여 및 서비스 공급주체와 관련해 서비스 대상별로 전달자를 달리하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 앞서 언급한 바와 같이 청년과 중장년은 구직 및 고용서비스 측면에서 매우 큰 차이를 보인다. 이를 고려하면 이용자들의 수요에 부합한 서비스를 제공한다

2) 다음의 질문에 대한 응답이다: "현재 고용복지플러스센터 공간에 대한 질문입니다. 현재 공간 상황에서 최대 몇 명 정도까지 추가 인원을 배치할 공간이 있는지요?"

〈표 1〉 고용복지플러스센터 추가 인원 배치 여유 공간

	평균(명)	중위값(명)
서울청	3.3	2
중부청	5.4	3
부산청	2.9	2
대구청	4.5	4
광주청	4.1	2
대전청	2.0	2
전 체	4.1	2

자료 : 고용복지플러스센터장 실태조사.

는 관점에서 일선의 공급주체를 청년과 중장년 두 개의 팀으로 구분해 서비스를 제공하는 전략을 고려해 볼 필요가 있다.

다만 급여와 서비스를 제공함에 있어서는 한 명의 전담자가 이용자에게 급여와 서비스를 동시에 제공하는 통합적 사례관리 모델을 구현하는 것이 바람직하다고 판단된다. 물론 앞서 언급한 바와 같이 일선 급여 및 서비스 제공주체들은 신뢰를 기반으로 한 서비스와 신뢰관계를 형성하기 어려운 의무 확인 및 제재를 동시에 수행해야 하기에(Hasenfeld, 1999) 이를 한 명의 제공주체가 제공하는 것이 바람직하지 않다 판단할 수도 있을 것이다. 하지만 이 둘을 분리해 제공하는 것과 관계없이 실업부조제도 자체가 이상적인 신뢰관계를 형성하기 어렵게 구축되어 있을 수 있으며, 만약 그렇지 않다 해도 신뢰관계를 형성할 과업과 그렇지 않은 과업을 완전하게 분리해 제공하기가 현실적으로 어렵고, 기술적으로 최대한 이를 분리해 제공한다고 해도 이 경우 윈스톱서비스 구현이 어려워 이용자 편의성이 감소될 수도 있다. 따라서 기본적으로 통합적 사례관리 방식을 활용하되 일정부분 판단이 필요한 제재의 경우, 앞서 언급한 바와 같이 사례관리자와 분리된 위원회에서 담당하게 하는 모델을 우선적으로 시도해 볼 필요가 있다고 판단된다. 다만, 언급한 모델의 적절성에 대해서는 시범사업 등을 적극 활용해 통합 사례관리형, 급여-서비스 분리형, 의무·제재 분리형 등의 다양한 모델을 검증해 보는 것도 전달 체계의 정교화를 위해 필요한 부분이라 판단된다.

마지막으로 실업부조제도 운영인력의 대폭적인 확대가 필요하다. 인력규모는 구체적인 제도설계나 일선 운영 등 다양한 변수에 의해 영향을 받기에 정확한 예측이 어려울 수밖에 없지만, 본 사업을 시작하기 위해서는 이에 관련한 일정 수준의 예측은 반드시 이루어져야만 한다. 이에 연구진은 앞서 언급한 센터장 실태조사와 동 시기에 고용복지플러스센터 내 취업성공패키지 상담사를 대상으로 설문조사를 수행한 뒤(596명 응답, 2018년 6월 7일 기준으로 902명 취업성공패키지 업무수행), 이를 행정자료(취업성공패키지 DB 등) 및 기존 연구결과(이병희,

2015)와 결합해 사회서비스 제공의 핵심과정이라 할 수 있는 대면상담 시간을 기준으로 상담 인력 필요 수준을 추계해 보았다.³⁾ [그림 2]에 제시한 과정을 거쳐 상담인력 필요 수준을 추계한 결과, 만약 참여인원을 연간 20만 명으로 가정할 경우 최소 1,448명에서 최대 2,051명의 상담인력이 필요한 것으로 추정되었다. 2017년을 기준으로 고용복지플러스센터 내 고용센터의 인력정원이 5,176명임을 고려할 때(고용노동부, 2018b), 이는 매우 큰 폭의 인력충원이 단기간에 이루어져야 한다는 의미이다. 만약 정부에서 추진하고자 하는 실업부조의 규모가 이와 유사하거나 또는 그 이상의 규모로 결정된다면, 최대한 신속하게 인력 확충, 교육 및 시범운영 계획을 마련해야 할 필요가 있을 것이다.

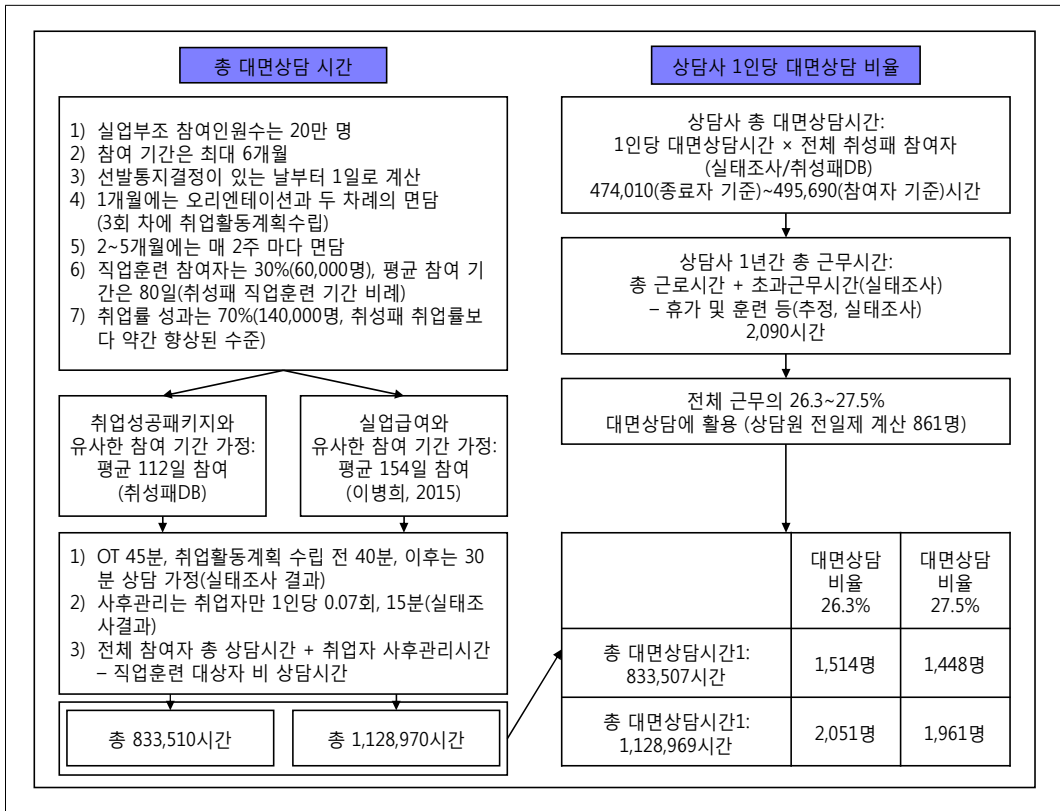
한편 앞서 언급한 기존 사업과의 관련성 맥락에서, 만약 본 사업의 도입으로 인해 기존 일자리 사업이 일정정도 축소될 수밖에 없다면, 이와 관련한 유관사업 공급자 인력축소 규모에 대해서도 최대한 정확한 추산이 이루어질 필요가 있다. 예를 들면 현재 제공되는 취업취약계층 대상의 고용서비스 프로그램의 경우 일정 수준의 이용자 감소가 발생할 가능성이 존재하는데, 이에 따른 공급자 인력규모 축소 수준에 대해서도 함께 고민할 필요가 있다. 이와 관련해 고용복지플러스센터 내에 입주한 여성새로일하기센터나 지방자치단체 일자리센터의 경우, 본 제도 도입으로 이용자 감소를 경험할 수 있으며, 이 경우 관련 인력을 실업부조업무에 활용하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 물론 이 방안의 경우 이들 상담사들이 실업부조를 운영하는 것이 적절한지 등과 관련한 추가적인 논점을 포함하고 있기에 보다 심층적인 논의가 필요할 것으로 보인다.

한편 이와 같은 양적규모 논의 이외에 효과적인 일선 서비스 제공자 관련 전달체계 구축에 대한 논의도 필요하다. 앞서 머리말에서도 언급한 바와 같이 본 제도를 운영하는 일선 서비스 제공자들이 본 프로그램 운영에 소극적이라면, 아무리 충분한 인력을 확보한다고 해도 본 프로그램의 성공을 담보하기는 어려울 것이다. 따라서 충분한 인원 확보뿐 아니라 일선 서비스 제공자들이 프로그램을 적극적으로 운영할 수 있도록 동기화(motivation)하거나 몰입(commitment)하게 하는 여러 방안, 이에 도움이 되는 일선 중간관리자의 리더십(leadership)의 요소들을 구체적으로 확인해 이를 기반으로 새로운 일선의 인적 전달체계를 구축할 필요가 있다. 특히 사회서비스 전달체계는 개별 사회의 사회경제적 맥락과 개별 프로그램의 특성에 영향을 받을 가능성이 높음을 고려한다면(Rice, 2013), 기존 연구들에서 알려진 몇 가지 원칙, 예를 들면 리더십에 있어 미션(mission)을 명확히 하고 이를 전체 정책집행자에 전달할 것, 측정가능하고 구체적이며 단순한 목표(goals)를 부여할 것, 성과를 모니터링(monitoring)해서 적절한 보상(reward)을 제

3) “상담사님이 대체로 각 단계별로 활용하시는 평균 대면상담횟수 및 회당 시간은 어느 정도인지요?”에 대해 상담사들이 응답한 단계별 대면상담 진행 여부, 1인당 평균 진행횟수, 1인당 평균 진행시간 결과를 핵심자료로 활용했다.

공할 것, 결점을 줄이기 위해 미션, 목표, 모니터링, 보상체계를 지속적으로 변화(modification) 시킬 것 등의 원칙(Behn, 1991)을 우리나라 맥락, 그리고 한국형 실업부조 맥락에서 어떻게 구체적으로 구현시킬 수 있을지에 대한 구체적인 고민이 중요할 것이다. 이러한 관점에서 시범사업을 통해 일선 서비스 제공 모델을 개발하고, 우수사례를 발굴해 이를 전국적으로 확산하는 노력 등은 보다 효과적인 한국형 실업부조 일선 전달체계 구축을 위해 반드시 행해져야 할 필요가 있다고 판단된다.

[그림 2] 인력소요 추계과정 : 참여규모를 연간 20만 명으로 가정



자료 : 취업성공패키지 상담원 실태조사; 취업성공패키지 DB; 상담원 인력 행정자료; 이병희(2015).

IV. 요약

이상에서 본고는 한국형 실업부조 전달체계 구축과 관련해 고려해야 할 필요가 있는 주요

논점을 정책 및 전달체계를 구성하는 여러 요소를 기준으로 포괄적으로 확인 및 정리해 보고자 했다. 본고에서 정리한 논점을 요약해 제시하면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 한국형 실업부조 전달체계 주요 논점

	방식	근거	추가 고려사항
주무부처	고용노동부	- 정책목표가 일을 통한 탈빈곤 지원	- 유관제도와와의 정합성 조정 위해 타 부처와 협의 필요
일선기관	고용복지플러스센터	- 국가기관 - 급여프로그램 운영 경험 - 고용-복지 원스톱 제공 전국망	- 추가 공간 확보 - 필요 시 고용복지+센터 추가 신설
일선주체	청년-중장년 전담자	- 청년과 중장년의 구직특성 차이	
	사례관리 통합 서비스+ 제재관련 위원회 운영	- 의무확인·제재와 지원 간 구분의 어려움 - 이용자 편의성 감소	- 통합형, 분리형, 의무·제재 분리형 등 다양한 모델 실험
인력규모	사례관리 담당자 대폭 확충	- 정기적 대면상담 의무부과 및 확인 필수 - 1,448~2,051명의 추가 상담인력 추산(20만 명 참여 시)	- 유관사업 인력축소 규모 추산 필요 - 고용복지플러스센터 입주기관 실업부조 집행가능성 판단
	일선 효과적 서비스 제공방안 마련	- 일선 담당자의 소극적·관료적 프로그램 운영은 정책실패로 귀결	- 시범사업과 우수사례 확산을 통한 최적의 일선 서비스 모델 탐색

비록 본고는 한국형 실업부조 전달체계와 관련한 여러 논점을 체계적으로 정리하고 있다는 측면에서 일정정도 의미를 찾을 수 있으나, 상당수의 주요 논점에 있어 추상적으로 중요성을 부각시키는 정도로만 논의를 마무리하고 있다는 측면에서 분명한 한계를 동시에 지니고 있다고 판단된다. 이를 고려하면 향후에는 본고에서 제기된 일부 논점, 구체적으로 고용복지플러스센터의 추가 공간 규모나 신규센터 설립 수준, 제재와 지원 간 균형을 고려한 세부 개입모델 구축, 유관 일자리사업 전달체계 개편, 그리고 일선 서비스 제공에 있어 새로운 전달체계 구축 등과 관련한 보다 구체적인 논의가 이루어질 필요가 있다. 이러한 측면에서 한국형 실업부조와 관련한 전달체계 논의는 이제 시작단계이며 향후 보다 많은 정책 이해관계자의 관심과 참여가 필요하다고 판단된다. 만약 이를 통해 궁극적으로 보다 효과적인 전달체계를 구축할 수 있게 된다면, 우리가 바라듯이 많은 이의 안녕(well-being)에 기여하는 제도로써 한국형 실업부조가 우리 사회에 안착될 수 있을 것이다. **KLI**

[참고문헌]

- 고용노동부(2016), 「구직급여 받으실 땐 실업크레딧도 꼭 신청하세요」, 보도자료.
 _____(2018a), 「취업성공패키지 업무매뉴얼」, 고용노동부.
 _____(2018b), 「2018, 고용센터 출범 20주년: 또 다른 20년을 위한 고용센터 혁신방안」.
 국정기획자문위원회(2017), 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」.
 성지미·길현종·안주엽·김동태(2016), 『고용복지 연계정책에 대한 인식조사 연구』, 고용노동부.
 이병희(2015), 「실업급여 지급기간의 일자리 매칭효과」, 『산업노동연구』 21(1), pp.163~189.
 이병희·길현종·김혜원·이영수·오민홍(2016), 『취업성공패키지 운영성과 평가분석 및 개편방안 마련』, 고용노동부.
- Behn, R. D.(1991), *Leadership Counts: Lessons for Public Managers from the Massachusetts Welfare, Training, and Employment Program*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bundesagentur für Arbeit(2018), *Unemployment Benefit II/ Social Assistance: Basic Security for Benefits for Jobseekers*. Brochure.
- Finn, D.(2012), 「영국의 실업부조 설계와 전달체계: 구직자 수당」, 『국제노동브리프』 9, pp. 4~18.
- Gilbert, N. & P. Terrell(2013). *Dimensions of Social Welfare Policy*(8th ed.). Boston, MA: Pearson.
- Hasenfeld, Y.(1983). *Human Service Organizations*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, Inc.
- _____ (1999), “Social services and welfare-to-work: prospects for the social work profession,” *Administration in Social Work* 23(3), pp.185~199.
- Hasenfeld, Y. & T. Brock(1991), “Implementation of Social Policy Revisited,” *Administration & Society* 22(4), pp.451~479.
- Lipsky, M.(1980), *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Rice, D.(2013), “Street-Level Bureaucrats and the Welfare State: Toward a Micro-Institutionalist Theory of Policy Implementation,” *Administration & Society* 45(9), pp.1038~1062.
- Taylor-Gooby, P., J. M. Gumy and A. Otto(2015), “Can ‘New Welfare’ address poverty through more and better jobs?,” *Journal of Social Policy* 44(1), pp.83~104.