

# 한국형 실업부조 제도도입 추진상황과 향후 과제\*

길 현 종\*\*

## I. 머리말

국정과제를 통해 발표된 한국형 실업부조의<sup>1)</sup> 2020년 도입을 위해 현 정부는 출범 이래 지속적인 노력을 기울여 왔다(국정기획자문위원회, 2017). 먼저 정부는 3단계 도입계획에 따라 2017년 1단계로 청년구직활동수당을, 2019년 2단계로 청년구직활동지원금을 차례로 도입해 한국형 실업부조 도입을 위한 기반을 마련했다(고용노동부, 2017; 고용노동부, 2019a). 그리고 부처 업무보고 형식을 활용해 실업부조 지원규모와 지원내용을 구체화하기도 했으며(2018.12.11., 고용노동부, 2018), 경제사회노동위원회는 고용안전망 강화를 위한 합의문을 통해 이러한 노력을 사회적 공론화 과정을 통해 지원하기도 했다(2019. 3. 5., 경제사회노동위원회, 2019). 그리고 이러한 노력의 결과를 담아 정부는 6월 4일 국민취업지원제도 추진방안을 발표하여 2020년 7월로 제도시행시기를 구체화하고 제도의 구체적 운영형태를 제시하기에 이르렀다(2019. 6. 4., 관계부처합동, 2019).

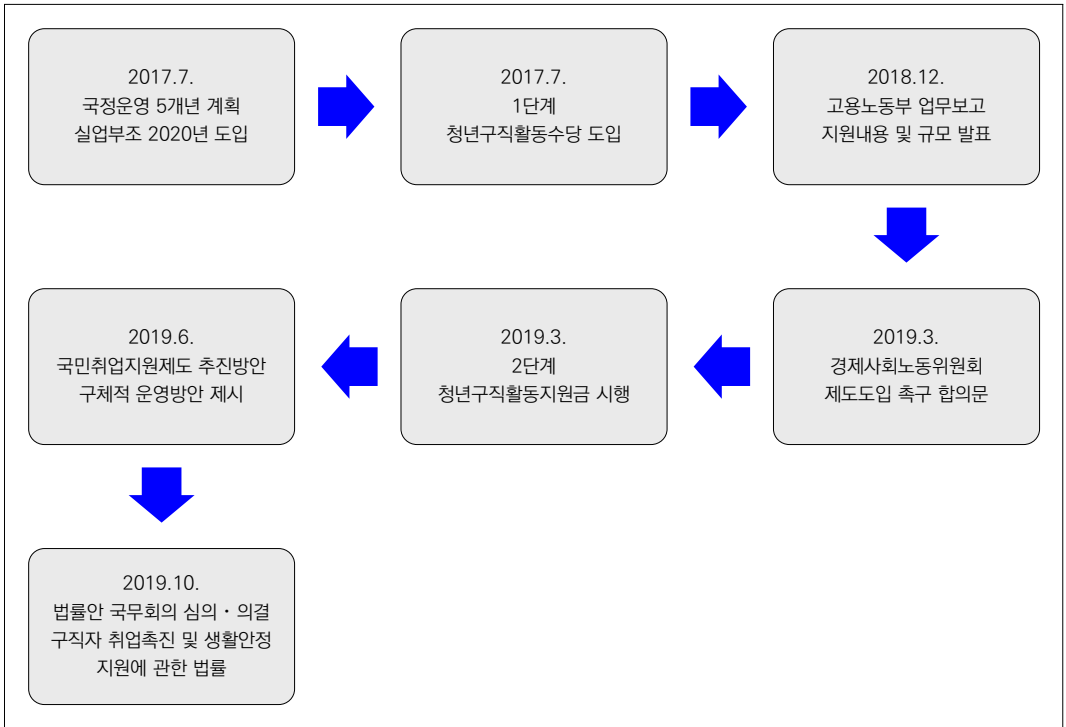
현재 한국형 실업부조제도는 국회에서의 본격적인 논의를 앞두고 있는 상황이다. 위 국민취업지원제도 추진방안과 함께 발표된 뒤 최근 국무회의의 심의·의결을 통과한 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」(2019. 9. 10., 고용노동부, 2019b)안이 국회의원들이 기 제안한 3건의 법률안(임이자 의원 등 10인의 실업자 취업지원 등에 관한 법률안[2018. 4. 17.], 이용득 의원 등 10인의 구직자 취업촉진 및 생활지원에 관한 법률안[2019. 4. 5.], 박광온 의원 등 10인의 근로취약계층의 취업지원 및 생활 안정에 관한 법률안[2019. 4. 22.])과 함께 국회에서 본격적으로 논의되기 직전인 상황인 것이다.

\* 본고는 소득보장제도포럼(2019. 7. 11.)에서 필자가 발표한 「한국형 실업부조(국민취업지원제도) 도입 및 전개과정」에 포함된 일부 내용을 기반으로 재구성한 것임을 밝힌다.

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

1) 한국형 실업부조제도의 취지나 원칙 등에 관련해서는 이병희(2018)를 참고할 수 있다.

[그림 1] 한국형 실업부조 제도도입 진행경과



이러한 상황에서 본고는 정부가 발표한 국민취업지원제도 추진방안을 요약·정리해 보고 내년 실업부조 시행 이전까지 추가적으로 고민이 필요한 향후 과제들을 탐색하는 것을 주목적으로 한다. 이를 위해 본고는 크게 두 부분, 즉 정부의 실업부조제도 추진방안을 요약적으로 제시하는 부분과 이를 토대로 향후 과제를 정리하는 부분으로 구성된다. 본고는 한국형 실업부조가 본격적으로 시행되기 전, 충분한 논의가 이루어지지 못한 추가적 논점들에 대한 정책이해 관계자들의 주의를 환기시켜 효과적인 제도시행을 지원한다는 측면에서 나름의 정책적 의의를 갖는다 판단된다.

## II. 국민취업지원제도 추진방안(2019. 6. 4.) 개요2)

발표된 정부안이 기존 논의와 가장 차이를 보이는 지점은 한국형 실업부조제도를 현재의

2) 이하는 관계부처합동(2019)의 내용을 기반으로 작성되었음을 밝힌다.

취업성공패키지와 통합해 국민취업지원제도라는 하나의 제도로 운영하고자 계획하고 있다는 점이다. 즉 정부는 권리형 제도로 설계된 한국형 실업부조를 유형 I 요건심사형으로 구분한 뒤 해당 유형참여자들에게는 급여와 서비스를 함께 제공하고, 비권리형으로 운영되던 우리나라 대표적 고용서비스 프로그램인 취업성공패키지를 유형 II로 구분한 뒤 참여자들에게는 고용서비스를 중점적으로 제공하는 방향으로 양 제도를 통합해 운영하고자 한다. 이에 더해, 국정과제에 포함된 청년층 추가지원이라는 문제의식과 현 요건심사형의 수급요건에는 부합하지 못하나 생활안정을 위해 급여를 제공할 필요가 있는 계층이 존재할 수 있다는 문제의식을 반영해 비권리성 급여와 고용서비스를 동시에 제공하는, 즉 요건심사형과 유형 II 사이에 추가적인 유형인 유형 I 선발형을 두어 양 유형 사이의 사각지대를 보완하고자 했다. 이 경우 현재 운영되고 있는 청년구직활동지원금 제도는 언급한 선발형에 통합되어 운영되게 될 예정이다.

제도 참여요건을 이들 세부유형별로 확인해 보면, 먼저 유형 I 요건심사형은 연령, 소득, 재산, 취업경험 네 가지를, 유형 I 선발형은 이 중 취업경험을 제외한 연령, 소득, 재산을, 그리고 유형 II는 연령과 소득만을 확인하는 것을 기본원칙으로 한다. 한국형 실업부조의 핵심 영역인 요건심사형을 보다 구체적으로 확인해 보면, 연령은 18~64세, 소득은 중위소득 50% 이하, 재산은 6억 원 이내 범위에서 대통령령으로 정하는 금액 미만, 취업경험은 2년 이내 범위에서 대통령령으로 정하는 기간 이상으로 제안되어 있다. 이 중 기준중위소득의 경우 경제사회노동위원회 합의안에 따라 2020년에는 기준중위소득 50%로 시작하되, 2022년에는 이를 60%까지 상향해 보다 많은 근로빈곤층이 본 제도를 활용하도록 계획되어 있다(경제사회노동위원회, 2019). 이와 관련해 지원규모도 지속적으로 확대할 계획을 제시하고 있는데, 정부는 2020년 총 35만 명(요건심사형 10만, 선발형 10만, II유형 15만)에서 2022년에는 총 60만 명(요건심사형 30만, 선발형 20만, II유형 10만)까지 지원규모를 확대할 것을 예상·목표하고 있다.

[그림 2] 국민취업지원제도 유형과 지원요건

< 유관사업 정비 및 통합 >			< 유형별 지원대상 요건 비교 >				
기존(19년)	국민취업지원제도(20년)	비고	필요요건	연령	소득	재산	취업경험
<b>청년구직활동지원금</b> 구직활동 전액(월 50만원(6개월) 지원)	<b>I 유형: 구직촉진수당 지급</b> ■ 요건심사형(의무지출) 중위소득 50% 이하 저소득층* * 취업경험 요건: 최근 2년 이내 6개월 이상 ■ 선발형(재량지출) 청년특례 중위소득 50~120% 이하 중 선발, 비강원대구 중 일정기준에 따라 선발	청년구직활동 지원금은 선발형 중 청년 특례에 포함	I 유형 요건심사형	18~64세	중위소득 50% ↓	6억 이내 범위에서 대통령령으로 정하는 금액 미만	2년 이내 범위에서 대통령령으로 정하는 기간 이상
	<b>취업성공패키지</b> ■ 저소득층 중위소득 60% 이하 + 특정취약계층* * 노숙인, 복원미흡주민, 결혼이민자, 위기청소년 등 ■ 청년: 소득기준 없음 ■ 중장년층: 중위소득 60~100%			<b>II 유형: 구직촉진수당 미지급</b> ■ 저소득층 중위소득 50~60% + 특정취약계층* * 노숙인, 복원미흡주민, 결혼이민자, 위기청소년 등 ■ 청년: 기준과 동일 ■ 중장년층: 기준과 동일	II 유형 18~64세 (고용여건 등 고려, 별도로 정할 수 있음)	중위소득 50% ↓ (청년특례: 120% ↓)	6억 이내 범위에서 대통령령으로 정하는 금액 미만
		취업성공패키지 사업은 II유형에 통합·정비				X	X

자료 : 관계부처합동(2019: 2~3).

다음으로 본 제도의 한 축을 구성하는 급여의 경우, I 유형 참여자에게는 고용서비스에 성실한 참여를 전제로 구직기간 중 생활안정을 위해 6개월 50만 원, 총 300만 원의 급여를 지급할 것을 계획하고 있다. 그리고 취업 이후 근속기간에 따라 최대 150만 원의 취업성공수당을 지급하여 장기근속을 유도하고, 조기 재취업 인센티브도 제공하여 제도의 효과성을 제고하고자 했다. II 유형의 경우 원칙적으로는 위와 같은 급여가 제공되지는 않지만, 직업훈련 참여 등 구직 활동을 위해 발생하는 비용 일부는 지원할 계획도 제시하고 있다.

고용서비스의 경우 기본적으로 통합사례관리 형태를 원칙으로 한다. 이에 더해 능력이나 의지를 기준으로 프로파일링을 시행하여 개인별 취업활동계획을 수립한 뒤 이에 따라 인별 맞춤형 서비스를 제공할 것을 제안하고 있다. 이에 추가해 취업기간 종료 후에도 취업되지 못한 참여자를 위해 3개월간 사후관리서비스를 제공하는 내용 또한 포함되어 있다.

본 제도를 시행하기 위한 전달체계는 제도의 취지나 내용을 고려해 주무부처는 고용노동부, 일선기관은 고용복지+센터를 중심축으로 활용하는 안이 제시되어 있다. 고용복지+센터에서 이를 운영함에 있어서는 고용센터 내 종사자들 뿐 아니라 고용복지+센터에 입주한 입주기관 중 고용서비스를 제공하고 있는 지방자치단체 일자리센터, 여성새로일하기센터, 중장년일자리센터 등에서 일하는 종사자들을 국민취업지원제도 전담자로 지정해 활용할 계획을 지니고 있다. 이에 더해 고용복지+센터에서만 본 제도의 일선 운영을 전담하기보다는 지역 내 지방자치단체 및 유관기관과 협력하는 방식도 폭넓게 고려되고 있다. 마지막으로 인력은 권리형 급여를 다루게 될 것이라는 점, 이에 때로는 엄격한 제재가 필요하다는 점 등을 전반적으로 고려해 공무원 위주로 충원할 계획을 제시하고 있다.

### Ⅲ. 추진방안에 대한 해석과 향후 과제

이상의 추진방안과 관련한 몇 가지 주요 논점들을 제도, 급여, 서비스 그리고 전달체계 순서로 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 앞서 확인한 바와 같이 정부는 취업성공패키지와 한국형 실업부조를 함께 제도화하고, 이를 국민취업지원제도로 명명할 계획을 제시하고 있다. 두 제도 모두 궁극적인 목표는 참여자의 일을 통한 자활이 목표이기에, 그리고 제도 공히 통합사례관리 형식의 고용서비스 제공이 핵심에 있기에 발표한 안과 같이 하나의 제도로 통합관리 하는 것이 바람직하다 판단할 수 있다. 하지만 두 제도가 권리형과 비권리형, 급여-서비스 혼합형과 서비스중심형으로 일정정도 차이를 보이는 것도 분명한 사실이기에, 두 제도를 함께 포괄하는 것이 적절한지에 대한 이견 또한 분명히 존재가능하다. 이에 추가해 부조형식의 제도를 국민취

업지원제도라는 명칭으로 제안한 것에 대한 비판도 존재할 수 있을 것이다. 정부안에 포함된 이와 관련된 내용은 기존에 국회의원들이 제안하였던 법률안의 내용과는 일정정도 차이가 있는 것이기에, 이와 관련한 추가적인 논의가 국회논의과정에서 보다 구체적으로 이루어질 필요가 있다 판단된다.

둘째, 정부는 기존 연구에서 제안한 내용과 달리 요건심사형의 요건으로 구직경험이 아닌 취업경험을 제시하고 있다(이병희 외, 2018). 추정컨대 정부는 제도 시행 시 다수의 비경제활동 인구가 권리형 제도에 참여하여 제도를 왜곡시킬 것을 우려해 상대적으로 명확한 기준으로 대상자 초점화가 가능한 취업경험을 활용하고자 한 것으로 판단된다. 이렇게 요건을 규정할 경우 취업의지가 있는 비경제활동인구가 본 제도의 혜택을 받지 못할 우려가 있어, 정부는 선발형이라는 유형을 추가적으로 제시하고 있는 것으로 보인다. 물론 제도가 계획된 대로 발현될지 예측 불가능한 상황에서 상대적으로 엄격하게 제도를 시작하는 것은 합리적인 판단일 수 있다. 다만 이 경우 선발형에는 구직의지가 있는 비경제활동인구가 의도된 바와 같이 적절하게 선정되어야 할 것이며, 이를 위해 현재 충분한 논의가 이루어지지 못한 선발형 선발원칙에 대한 추가적이고 정교한 기준 마련이 필요할 것으로 보인다. 이에 더해 현재 2020년 선발형 운영규모를 1만 명으로 설정하고 있는데, 규모가 크지 않아 요건심사형의 요건에 해당되지 못하지만 구직의지가 있는 경력단절 여성 등 여러 잠재적 참여자들이 혜택을 받지 못할 우려가 있어 이와 관련한 추가적 논의도 함께 이루어질 필요가 있다 판단된다.

셋째, 정부는 국정과제의 방향성을 이어나가기 위해 선발형 청년특례 제도를 두고, 2019년 시작한 청년구직활동지원금을 본 선발형 제도에 통합할 것을 계획하고 있다. 청년구직활동지원금제도는 구직지원금 제공을 통해 자기주도형 구직활동을 지원하는 제도이다. 이는 직업상담사가 주도적으로 통합사례관리형식을 통해 서비스를 제공하는 국민취업지원제도와는 성격을 달리하는 제도라 할 수 있다. 즉 선발형 제도가 다른 유형과 마찬가지로 통합사례관리형식을 활용하게 된다면 청년구직활동지원금 제도는 전혀 성격이 다른 프로그램으로 통합되는 것일 수 있다는 의미이다. 이를 고려한다면, 청년특례 제도의 선발원칙에 대한 추가적 정교화 또한 반드시 필요하다. 만약 기존의 청년구직활동지원금과 같이 자기주도적 구직활동이 가능한 청년층을 중심으로 선발형을 운영한다면 현재의 통합사례관리방식과 전혀 다른 자기주도형 고용서비스 제공을 위한 서비스 체계의 전면적 개편이 필요할 수 있다. 반대로 기존 통합사례관리형태의 서비스를 유지하고자 한다면, 청년구직활동지원금의 대상과는 전혀 다른 청년 대상, 즉 자기주도적으로 일자리를 탐색하기 상대적으로 어려운 비구직 니트 등을 위주로 고용복지 연계서비스를 제공하는 것이 바람직할 것이다. 정부는 현 시점에서 이들 청년 계층 중 누구에게 재정을 지원하는 것이 적절할지 판단해 대상층을 초점화하고 이들을 위한 서비스를 개발해야 하는 추가적 과제를 안고 있다 판단된다.



넷째, 취업성공패키지사업에 포함되어 있는 자활사업 참여자에 대한 논의는 본 추진방안에 충분히 포함되어 있지 않은 편이다. 현재 자활사업 참여자 일부는 급여의무이행을 위해 취업성공패키지에 참여해 구직활동을 수행하고 있으며, 이들은 국민취업지원제도의 요건심사형과는 달리 기간의 제한 없이 지속적으로 생활안정을 위한 급여를 제공받고 있는 실정이다. 만약 보다 장기간 안정적인 급여를 제공받는 자활사업 수급자들이 국민취업지원제도 요건심사형 수급자보다는 엄격하게 관리될 필요가 있다는 원칙을 따른다면, 이들에게는 적어도 요건심사형 수급자와 최소한 동일하거나 더 많은 참여의무, 구직활동에의 참여, 강화된 고용서비스를 제공·부가하는 것이 타당할 것이다. 즉 국민취업지원제도가 시행될 경우 자활사업 취업성공패키지 또한 이와 결부해 일정 정도의 개편이 필요할 가능성이 높다. 이를 고려한다면 정부는 국민취업지원제도 프로그램 개발뿐 아니라 기존 자활사업 참여자 취업성공패키지에 대한 제도 정교화 또한 함께 고민할 필요가 있다 판단된다.

다섯째, 급여 수급요건 소득·자산조사와 관련해 본 추진방안에는 이를 어떻게 일선에서 구현할지에 대한 구체적 내용이 제시되어 있지 않은 상황이다. 만약 현재 고용센터에서 이루어지는 취업성공패키지 참여 요건확인 수준과 유사하게 운영될 것이라 가정한다면, 그리고 고용복지+센터의 소득·자산 조사 경험이나 인력 등 인프라 수준을 고려한다면, 건강보험료 확인 등 일부 자료만을 활용해 상대적으로 느슨하게 요건을 확인하게 될 가능성이 높다. 만약 이와 같이 소득·자산조사가 이루어질 경우 권리형 제도를 느슨한 방식 혹은 정교하지 못한 방식으로 검증하는 것에 대해 많은 비판이 제기될 가능성이 높다. 이를 고려한다면, 즉 기존에 고용센터가 경험했던 것보다 엄격한 방식의 소득·자산조사가 필요하다면, 정부는 이를 일선에서 구현하기 위해 데이터 연계, 전달체계 개편 등을 포함한 다양한 대안을 추가적으로 탐색할 필요가 있다 판단된다.

여섯째, 급여수준에 있어 정부는 참여자당 월 50만 원의 급여를 제공할 것을 제안하고 있다. 원칙적으로만 보면 실업부조 급여수준은 근로빈곤층의 참여유인을 높이고, 의무이행을 요구하되, 취업을 저해하지 않는 수준으로 설정되는 것이 바람직하다(이병희 외, 2018). 현재 정부에서 제시한 안을 살펴보면 해당 급여수준은 2020년 시행을 예측하고 위 기준에 의거 일정 정도의 산식이나 범위를 고려해 정한 것이라 보기는 어렵다. 이를 고려한다면, 현재 제안된 급여수준이 적절한 것인지에 대한 추가적인 토의가 이루어질 수 있다 판단된다. 물론 급여 기간인 6개월과 관련해서도 추진 방안 내에는 구체적인 설정 근거가 제시되지 않고 있어 이와 관련한 추가적인 논의 또한 이루어질 여지도 존재한다 판단된다.

일곱째, 고용서비스의 경우 취업의지와 능력에 따라 유형별 취업지원계획을 수립해 개인별로 취업지원 방안을 달리해 서비스를 제공할 것임을 제시하고 있다. 이들 내용은 통합사례관리라면 당연히 수행해야 할 원칙정도를 제시한 수준이기에, 한편으로는 당연하고 일반적인 내용

만을 정리한 것이라 할 수 있으며, 다른 한편으로는 구체적인 내용이 부재한 것으로도 해석 가능하다. 이를 감안한다면 구체적인 서비스 운영 방식이나 내용에 대한 추가적 논의가 필요하다 판단된다. 특히 국민취업지원제도의 궁극적인 목표가 대상자의 취업을 통한 자활임을 고려한다면, 이러한 프로그램 내용이나 방식에 대한 정교화는 향후 가장 중요한 과제 중 하나일 것이다. 이와 관련해, 요건심사형 운영에 있어 상호의무원칙에 따라 의무를 부과하고 또 제재를 현실화하기 위해 명확한 의무부과 및 제재기준의 제시 그리고 이의 운영방안에 대한 구체화 또한 함께 논의될 필요가 있다 판단된다.

여덟째, 전달체계와 관련해 정부는 고용복지+센터 위주로 일선 전달체계를 운영하되, 지역 내 고용서비스기관과의 협업체계를 강화할 계획을 제시하고 있다. 이러한 방향 역시 앞서 고용서비스 영역과 마찬가지로 몇 가지 주요 원칙만을 제시하는 데 그치고 있는 수준이라 할 수 있다. 따라서 향후 정부 및 정책이해관계자는 일선 운용의 구체적인 방향들, 예를 들면 유형별 혹은 급여/서비스별 일선 담당 주체와 관련해 고용센터 담당자의 역할(공무직과 공무원), 고용복지+센터 입주기관의 역할(고용센터, 여성새로일하기센터, 지자체 일자리센터 등 타 입주 기관), 지역 내 고용서비스 기관의 역할(고용복지+센터, 여성새로일하기센터, 지방자치단체 일자리센터, 민간위탁 고용서비스기관)과 관련한 추가적인 논의를 진행할 필요가 있을 것으로 판단된다.

마지막으로 인력충원과 관련해서도 정부는 위 고용서비스나 전달체계와 마찬가지로 공무원 중심으로 인력충원이 이루어질 필요가 있다는 원칙을 언급하고는 있으나 구체적인 충원인력예상규모는 언급하지 않고 있는 상황이다. 사람과 사람이 교류하는 고용서비스의 근본 특질을 고려한다면 담당 인력규모가 정확하게 도출되어야 전달체계 및 급여·서비스 논의가 보다 구체화되는 것은 당연할 것이기에, 관련된 논의가 최대한 신속하게 구체화될 필요가 있다 판단된다.

## IV. 맺음말

이상에서 본고는 문재인 정부 한국형 실업부조 제도도입 과정을 정리하고, 최근 발표된 국민취업지원제도 추진방안을 개괄했으며, 본 추진방안을 해석하고 향후 실업부조 도입을 위한 추가과제를 제시해 보았다. 요약하자면, 향후 전개될 국회논의 및 정부의 제도 정교화 과정에서는 한국형 실업부조와 취업성공패키지 통합운영의 적절성, 선발형 규모의 적절성과 선발원칙의 기준마련, 자활사업관련 취업성공패키지 서비스내용 조정, 일선 소득·자산조사의 원칙

과 방향의 설정, I 유형 급여수준 및 기간의 확정, 고용서비스, 인력충원 및 일선 전달체계 구체화 방안 등이 지속적으로 논의될 필요가 있다 판단된다. 이러한 추가적인 과제들이 2020년 7월 전까지 충분히 논의되고 일정정도 합리적인 답들을 찾아나갈 수 있다면, 한국형 실업부조 제도는 제도가 기획했던 바와 같이 우리나라의 사회안전망의 사각지대를 보완하는 제도로써, 그리고 근로빈곤층을 포함한 취업취약계층의 취업을 통한 자활을 적극적으로 지원하는 제도로써 보다 효과적으로 우리 사회에서 기능할 수 있을 것이다. **KLI**

### [참고문헌]

- 경제사회노동위원회(2019), 「저소득층 구직자를 보호하기 위한 한국형 실업부조 기본원칙 합의」, 보도자료.
- 고용노동부(2017), 「취업성공패키지 3단계 청년구직활동수당 시행」, 보도자료.
- \_\_\_\_\_ (2018), 「포용적 노동시장, 사람중심 일자리를 주제로 고용노동부, 2019년 대통령 업무 보고 실시」, 보도자료.
- \_\_\_\_\_ (2019a), 「청년들의 취업 준비, 정부가 도와드립니다」, 보도자료.
- \_\_\_\_\_ (2019b), 「‘일자리 안전망 강화’를 위한 국정과제 관련 법률안 등 국무회의 의결」, 보도자료.
- 관계부처합동(2019), 「고용안전망을 완성하는 국민취업지원제도 추진방안」.
- 국정기획자문위원회(2019), 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」.
- 길현종(2019), 「한국형 실업부조(국민취업지원제도) 도입 및 전개과정」, 소득보장제도포럼 발표문.
- 이병희(2018), 「근로빈곤 특성과 한국형 실업부조 도입 방향」, 『노동리뷰』 12월호, pp.35~52.
- 이병희·길현종·김근주·김혜원·정영훈·오상훈(2018), 『한국형 실업부조 법제화 방안 연구』, 고용노동부.