

국민취업지원제도의 2차 고용안전망 역할 강화*

이 병 희**

2021년 국민취업지원제도 도입에 따라 고용보험 사각지대에 있는 취업취약계층에게 소득과 취업 지원을 제도적으로 할 수 있게 되었다. 탄력적이고 통합적인 고용 회복을 위해 구직촉진수당을 현실화하여 가구내 일차 소득자의 참여를 유인하는 한편 취업지원 상담사를 확충하여 취업지원서비스를 확대해야 할 것이다. 전국민 고용보험의 추진에 따라 고용보험이 확대되더라도 2차 고용안전망은 여전히 필요하다. 취업취약계층에게 종합적인 취업 지원을 제공하는 국민취업지원제도는 고용보험의 보호를 받지 못하는 구직자 대상의 2차 고용안전망 중심으로 개편할 필요가 있다. 또한 취업취약성에 맞게 구직활동의무를 부과하고 취업지원서비스를 제공하도록 저소득층 실업부조, 청년 실업부조, 장기구직자 고용안전망으로 특화할 것을 제안한다.

I. 머리말

2021년 1월 국민취업지원제도가 도입되었다. 국민취업지원제도는 저소득 구직자에게 구직촉진수당 지급자격을 충족하면 지급할 권리를 보장하고, 소득·재산조사를 통해 지급자격을 체계적으로 판정하며, 구직촉진수당 지급자에게는 소득과 취업지원서비스를 결합하여 지원하고, 수급자와 상담사 간 상호 협의에 의해 수립된 취업활동 계획에 기반하여 구직활동이나 취업지원 서비스에 참여할 의무를 부과하며, 이를 이행하지 못하였을 때는 상담사에게 수당을 지급 중지할 수 있는 권한을 부여하는 등의 혁신적인 내용을 담고 있다.

그러나 한편으로 취업지원서비스에 불과하다는 비판¹⁾과 다른 한편으로 소득 지원에 치중한

* 이 글은 고용노동부 학술연구용역사업의 일환으로 수행한 이병희 외(2021), 『제1차 구직자 취업지원 기본계획(국민취업지원제도) 수립 연구』 보고서의 일부를 요약·정리한 것이다.

** 한국노동연구원 선임연구위원(lbh@kli.re.kr).

1) “국민취업지원제도는 기존의 취업성공패키지를 법제화했다는 것 외에 특별한 변화가 없을 뿐만 아니라… 실업부조

제도라는 비판²⁾이 함께 제기되고 있다. 상이한 비판이 제기되는 것은 구직촉진수당 수급자에게 소득과 취업지원서비스를 결합하여 지원하는 국민취업지원제도의 성격에 기인한다. 전자의 비판은 구직촉진수당의 수급 대상이 협소하고 보장 수준이 낮은 점을 지적하는 것이지만, 저소득층에게 빈곤 위험이 집중되는 실업 기간에 소득과 취업지원서비스를 함께 지원할 필요를 과소평가하는 측면도 있다. 다른 한편 코로나 고용 위기 동안 소득 지원을 우선하는 것은 고용안전망의 자동안정화 역할에 비추어 불가피하며, 대면 상담이 어려웠고, 제도 운영의 성과를 좌우할 상담인력의 확충이 늦어졌던 상황을 감안하면 후자의 비판은 과도한 측면이 있다.

이 글은 국민취업지원제도의 운영 실태를 분석하여 국민취업지원제도의 개선과제를 제안한다. 나아가 고용보험의 보호를 받지 못하는 취업취약계층의 보호를 강화하기 위해 종합적인 취업지원제도를 소득 지원과 취업지원서비스를 결합한 고용안전망으로 개편할 것을 제안한다.

II. 국민취업지원제도의 도입 경과

국민취업지원제도는 취업성공패키지의 연장인가, 아니면 한국형 실업부조인가? 상이한 제도가 통합된 국민취업지원제도를 이해하기 위해 2차 고용안전망과 관련한 논의의 변천 과정을 살펴보자.

2009년부터 실시된 취업성공패키지는 구직 빈곤층을 대상으로 통합적인 취업지원서비스를 제공하는 최초의 정책으로 출발하였다.³⁾ 저소득 실업자는 구직능력이 낮기 때문에 직업훈련, 일경험, 취업알선, 고용보조금 등을 스스로 활용하기 어려운 현실을 고려하여 전담 상담사의 사례 관리에 기초하여 적극적 노동시장 프로그램을 통합적이고 체계적으로 제공하는 정책을 지향하였다. 2009년 저소득층 1만 명 대상으로 시작하였지만, 다양한 취업취약계층으로 확대되어 참여자 규모가 2018년 31만 명으로 증가하였다. 개인별 취업지원 계획을 통한 서비스 제공, 적극적 노동시장 프로그램과 취업지원서비스의 결합, 취업의욕을 높이고 근속을 높이는 유인으로 서 취업성공수당 제공, 성과 중심의 민간위탁 관리와 육성 등 취업성공패키지는 통합형 취업지

라고 볼 수 없다”(참여연대 논평, 2019.7.16), “이름은 실업부조이나 내용적으로는 고용서비스 참여 활성화를 위한 실비지원+재정적 인센티브의 성격”(노대명 외, 2020) 등 참조.

2) “월 50만 원 주는 국민취업지원제, 포퓰리즘으로 가냐”(중앙일보, 2020. 12. 29), “매달 입사지원 클릭 2번이면 300만 원… 퍼주기 된 구직수당”(한국경제, 2021. 4. 13) 등 참조.

3) 2007년 근로능력이 있는 빈곤층을 대상으로 취업촉진급여를 신설하는 방안을 제안하였으나, 2008년 이명박 정부는 채택하지 않기로 하여 통합적인 취업지원서비스만을 제공하는 사업으로 추진하게 되었다.

원서비스의 대표적인 모델로 발전하였다(이병희 외, 2014). 그러나 급격한 확대 과정에서 취업 성공패키지 사업은 한계에 직면하였다. 참여기간 동안 생계를 해결하지 못하는 취약계층에게 취업지원서비스를 충분히 제공하지 못하고, 취업지원 업무를 담당할 조직과 인력이 부족하여 사례관리에 기초한 통합형 취업지원서비스를 적절하게 제공하지 못함에 따라 취업 성과가 정체하였다. 이에 따라 저소득 실업자를 안정적으로 노동시장에 통합하고 더 나은 일자리로의 이동을 지원하는 보완적인 고용안전망으로서 한국형 실업부조가 다시 제기되었으며(이병희, 2013; 이병희 외, 2013; 이병희 외, 2017), 2017년 국정과제로 채택되었다.

2021년 도입된 국민취업지원제도는 한국형 실업부조를 포함하여 기존의 청년구직활동지원금과 취업성공패키지를 통합한 종합적인 취업지원제도다. 세 가지 상이한 유형의 제도로 구성되어 있는데, 각각을 저소득 구직자 대상의 권리형 고용안전망(1유형 요건심사형), 청년과 취업경험이 없는 비경제활동인구 대상의 선발형 고용안전망(1유형 선발형), 취업취약성이 높은 구직자를 대상으로 통합적인 취업지원서비스를 제공하는 취업성공패키지 모델(2유형)이라고 부를 수 있다. 각 유형의 지원 대상과 내용은 다음과 같다.

저소득 구직자 고용안전망은 연령, 가구 소득, 가구 재산, 취업경험 요건을 충족하면 권리로서 구직촉진수당과 취업지원서비스를 받을 수 있다. 구직능력과 구직의사가 있는 구직자여야 하는데, 구직의사가 없는 비경제활동인구가 단순히 수당 수급을 목적으로 참여하는 것을 방지하기 위해 구직활동 요건을 두거나 심층 상담 절차를 통해 구직의사가 있는 수급자를 선발하는 대신 취업경험 요건을 도입하였다.⁴⁾ 경력단절여성 등 취업경험이 없는 저소득층은 비경험 선발형이라는 별도의 유형에 참여할 수 있도록 보완하고 있다.

청년 선발형 고용안전망은 2019년부터 실시한 청년구직활동지원금을 대체한 것이다. 청년구직활동지원금은 스스로 취업을 준비하는 청년에게 취업 준비비용을 지원하는 것을 목적으로, 자기주도적인 일자리 탐색이 집중되는 졸업·중퇴 후 2년 이내의 기준중위소득 120% 이하 청년으로 지원 대상을 한정하였다.⁵⁾ 국민취업지원제도의 청년 선발형은 중하위 소득 가구에 속한 청년 구직자를 선발하여, 자기주도적인 취업준비를 배제하고 상담사와 협의하여 취업활동 계획을 수립하고 구직활동의무 이행을 요구하는 제도로 변경하였다.

통합적인 취업지원서비스가 제공되는 2유형은 기존의 취업성공패키지 사업인데, 기초생활보장제도의 조건부 수급자를 포함한 저소득층, 결혼이민자·북한이탈주민 등 특정 취약취약계층, 청년, 중장년을 대상으로 구직촉진수당 없이 취업지원서비스를 제공하되, 실비 성격의 취업활

4) 고용노동부 보도설명자료, 2020. 12. 29.

5) 이병희 외(2018)는 노동시장 이행 초기의 자기주도적인 구직활동을 지원하는 청년구직활동지원금을 도입하고, 자기주도적인 구직활동에 실패한 취약자에게 취업성공패키지를 제공하며, 일정한 근로경력이 있는 청년들은 고용보험의 보호를 받는 청년 고용안전망을 제안하였다.

〈표 1〉 국민취업지원제도의 유형별 수급자격 요건 및 수급자 규모(2021년 10월 현재)

		수급자격 요건 ¹⁾				구직 촉진수당	지원 규모	서비스 제공기관
		연령	가구 소득	가구 재산	취업경험			
I 유형	요건심사형	15~69	중위 60% 이하	4억 원 이하	2년내 100일· 800시간 이상	월50만 원 × 6개월	25만 명	고용센터 ³⁾
	선발형				비경험		2년내 100일· 800시간 미만	
		청년	18~34	중위 120% 이하	무관	15만 명 ²⁾	민간위탁	
II 유형	저소득층	15~69	중위 60% 이하	무관	무관	미지급	2만 명	고용센터
	특정계층		소득제한 없음				2만 명	
	청년	15~34	소득제한 없음	무관	무관	미지급	13만 명	민간위탁
	중장년	35~69	중위 100% 이하	무관	무관	미지급	2만 명	민간위탁

주: 1) 2020. 1. 도입 당시 저소득층의 구직촉진수당 수급자격 요건은 기준중위소득 50% 이하, 재산 3억 원 이하;
 2021. 7. 청년 특례형 가구재산 요건을 4억 원 이하로 확대;
 2021. 9. 청년 선발형의 취업경험 요건 폐지, 저소득층의 수급자격 요건을 기준중위소득 60% 이하, 재산 4억 원 이하로 확대.
 2) 추경으로 5만 명이 추가된 규모임.
 3) I 유형 수급자 중 2.7만 명은 세일센터, 지자체일자리센터에서 서비스 제공.

동비용(1단계 15만~25만 원, 훈련 참여할 경우 월 28.4만 원, 최대 6개월)을 지원한다.

III. 국민취업지원제도의 운영 실태와 개선 과제

1. 고용 위기 대응력을 높이기 위한 유연한 제도 운영

국민취업지원제도 시행에 따라 고용보험 사각지대에 있는 취업취약계층에 대한 제도적 대응이 가능하게 되었다. 코로나 고용 위기 동안 고용보험 사각지대 대상으로 각각 네 차례 실시한 긴급고용안정지원금(특수형태근로종사자·프리랜서 대상)과 소상공인 지원금이 일자리 유지와 실업 시기 소득 지원을 위해 실시한 임시적인 조치라면, 국민취업지원제도는 실업급여 수급권이 없는 구직자가 수급자격 요건을 갖추면 지원을 받을 수 있는 제도적인 대응이라는 점에서 차이가 있다. 소득·재산조사를 통해 지원이 필요한 취약 구직자를 체계적으로 판정하여 시의성 있게 지원하였다는 점 또한 제도적인 발전이다.

9월 1일 현재 32.4만 명이 취업지원서비스에 참여하고 있으며, 그중 26.3만 명은 구직촉진수당을 수급하고 있다. 제도 도입의 효과에 따라 1월에 신청자가 급증하고, 구직활동의무 확인,

〈표 2〉 국민취업지원제도 취업지원서비스 수급자격 인정자 수 추이

(단위 : 천명)

		1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월
1유형	요건심사형	45	12	12	10	9	9	10
	청년 선발형	37	10	11	8	7	8	9
	비경험 선발형	22	5	5	4	4	4	3
2유형	저소득층	4	3	3	3	2	2	2
	특정계층	1	0	0	0	0	1	0
	청년	7	3	4	3	3	3	3
	중장년	2	1	1	1	1	1	1
계		117	35	36	29	27	28	29

자료 : 「국민취업지원제도 DB」.

구직촉진수당 지급 및 제재, 일경험, 고용·복지서비스 유관기관 연계·협업 등 새로운 업무가 늘어나 수급자격 심사가 지연되는 등 업무량이 급증하였지만, 4월 이후 제도 운영이 안정화되었다.

구직촉진수당 수급자 규모를 예측하기 어렵다는 이유로 도입 당시 법에서 정한 요건보다 낮게 설정한 저소득층의 가구 소득과 재산 요건을 9월에 기준중위소득 60% 이하, 재산 4억 원 이하로 확대하였지만, 당초 계획한 지원 규모를 달성할 수 있을지는 불확실하다. 코로나 고용 위기의 충격이 고용보험 사각지대에 있는 취약계층에게 컸다는 점을 고려하면 2차 고용안전망으로서 제도적인 대응력이 아쉽다. 고용 위기 동안 구직촉진수당의 수급 요건을 완화하거나 수급 기간을 연장하고 회복기에 조정하는 방식의 유연한 대응이 필요하다. 한편 구직 지원과 직업훈련 등 적극적인 노동시장정책은 탄력적이고 통합적인 고용 회복에 기여할 것이다(OECD, 2021). 고용 회복기에는 취업취약계층의 노동시장 통합을 위해 취업지원서비스를 늘리고 구직활동의 무 이행을 강조할 필요가 있다.

2. 구직촉진수당의 현실화

구직촉진수당 수급자에게는 월 50만 원을 최대 6개월간 지급한다. 구직촉진수당은 자활급여)보다 낮을 뿐만 아니라 1인 가구 생계급여)보다도 낮은 수준이다. 구직촉진수당이 적절한 수준인지 판단하기 위해 가구원수별 빈곤갭을 산출하였다. 빈곤갭은 가구원수별 기준중위소득

- 6) 자활근로 참여 유형에 따라 표준 월소득액은 656천~1,377천 원임.
- 7) 2021년 최대 54만 8,349원.

60%에 해당하는 소득선과 처분가능소득 간 차액으로 정의하였다. 가계금융복지조사(통계청)를 이용하여 기준중위소득 60% 이하이면서 가구 재산 4억 원 이하에 해당하는 저소득 가구로 한정하여 산출한 빈곤갭은 월평균 74만 원이며, 가구원수가 많을수록 빈곤갭이 증가하고 있다. 분석 대상이 취업과 비취업이 혼재된 가구라는 점을 고려하면, 주로 비취업 상태에 있을 구직촉진수당 수급 가구의 빈곤갭은 더 클 것이다. 빈곤갭에 미달하는 구직촉진수당은 가구내 일차 소득자의 참여를 기피하게 하는 요인이 될 수 있다.⁸⁾

〈표 3〉 1유형 요건심사형의 가구원수별 빈곤갭

(단위 : 만 원)

가구원수	기준중위소득 60%	처분가능소득	빈곤갭	월 빈곤갭
1	1,024	816	468	39
2	1,744	1,443	692	58
3	2,256	1,708	1,024	85
4	2,768	2,141	1,192	99
5	3,280	2,562	1,377	115
6	3,792	3,023	1,528	127
7	4,304	2,695	2,470	206
평균	2,066	1,626	884	74

주 : 15~69세, 가구 소득이 기준중위소득 60% 이하, 가구 재산 4억 원 이하인 개인 대상.
 자료 : 통계청(2020), 「가계금융복지조사」.

외국의 실업부조는 피부양자, 특히 아동이나 한부모 가구에게 별도의 정액급여를 지급하고 있다. 가족 부양의 책임에 따라 청년과 성인 간 급여의 차등을 두는 경우도 있다. 〈표 4〉에 독일의 실업급여 II의 급여를 예시로 제시하였다. 기준급여는 6단계로 구성되며, 근로자의 임금 상승률(30%)과 필요 재화·서비스 가격 상승률(70%)의 가중 평균으로 매년 조정된다. 또한 아동 수와 연령에 따라 기준급여의 12~60%를 부가급여로 지급한다. 최종적인 급여액은 기준급여, 부가급여, 주거비와 난방비를 모두 합한 금액에 근로소득이 발생할 경우 일부를 공제하고 지급한다.

가구 특성을 고려하여 부양가족(특히 자녀)에 따라 정액의 추가 급여를 지급함으로써 가족 부양의 책임을 진 일차 소득자의 참여를 높일 필요가 있다. 그리고 가구 특성과 관계없이 지급하는 급여는 1인 가구 생계급여와 연동하여 조정하여야 할 것이다.

8) 한국복지패널 15차년도(2019년 귀속소득)를 이용하여 구직촉진수당 요건심사형 잠재적 대상자를 추계한 대상자 규모는 816천 명이고, 그 가운데 64.6%가 가구주이며, 46.2%에서 가구내 아동이나 배우자가 있다.

〈표 4〉 독일 실업급여 II의 급여 수준

급여 종류	가구원수	가구/가구원 특성	급여기준(%)	월 급여액(유로)
기준급여	1	세대주	100	424
	2	두 번째 성인 가구원(배우자/파트너)	90	382
	3	세대주/배우자/파트너가 아닌 성인 가구원	80	339
	4	15~18세 가구원	76	322
	5	7~14세 가구원	71	302
	6	6세 이하 가구원	58	245
부가급여		13주 이상 임신부	17	72
		장애인	35	148
		7세 이하 아동 양육 독신 부모	36	153
		16세 이하 둘째 및 셋째 아동 양육 독신 부모의 자녀 1명당	12	52
주거비				
난방비				

자료 : OECD(2019), *The OECD Tax-Benefit Model for Germany: Description of Policy Rules for 2019*.

3. 구직촉진수당 수급자 활성화 조치

구직촉진수당 수급자가 취업지원 프로그램에 참여하는 비율이 청년 선발형은 70%를 넘지만, 저소득층인 요건심사형과 비경활 선발형은 절반 정도이다. 과거 취업성공패키지 사업에서 참여자의 70% 이상이 직업훈련과 집단 상담에 참여한 것에 비하면 취업지원 프로그램 참여가 낮다. 취업 취약성이 높은 저소득층의 노동시장 통합을 위해서 적극적인 취업 지원이 필요하다는 기대와는 달리 국민취업지원제도 도입 후 취업지원 프로그램 참여는 낮아지고 입사지원서 제출 등 구직활동을 수행하는 비중이 늘어났다.

국민취업지원제도의 법적 근거인 구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률은 국가와 수급자 간 상호의무 원칙을 우리나라에서 처음으로 명시하고 있다. 저소득층 수급자격자는 구직촉진수당을 권리로서 받을 수 있지만, 취업활동 계획에 따른 구직활동을 성실히 이행하여야 할 의무가 있다. 취업성공패키지에 단순히 수당을 결합한 것이 아니라 수급자와 상담사 간 상호협약에 의해 취업활동 계획을 수립하고, 수립된 취업활동이 진행되도록 상담사가 적극 개입하며, 수급자가 의무를 이행하지 못하였을 때는 지급 정지 등의 제재를 상담사가 부과하도록 규정하고 있다.

수당만을 목적으로 참여하려는 자들을 수급자격 심사에서 선별하는 것이 어려운 현실을 고려하면, 구직활동 또는 취업지원서비스에 성실한 참여의무 이행과 제재를 강화해야 한다. 형식적

〈표 5〉 구직촉진수당 수급자의 취업지원 프로그램 참여율

(단위: 천명, %)

		요건심사형	청년 선발형	비경험 선발형
수급자 수		93	79	42
취업지원 프로그램 ¹⁾	직업훈련	23.9	31.1	26.0
	집단상담	8.5	31.2	10.0
	단기취업특강	4.9	33.6	6.1
	일경험	0.6	1.9	0.4
	창업지원	0.2	0.1	0.2
	복지지원	0.5	1.2	0.8
	기타	27.5	32.6	29.4
	순 계	47.6	71.6	49.7
구직활동	입사지원서(취업알선상담 포함) 제출	62.4	62.6	65.6
	입사 면접 참여	8.0	3.1	10.0
	입사지원에 필요한 컨설팅 참여	1.6	12.7	2.0
	상담사가 부과한 과제 이행 후 상담 참여	5.2	7.2	7.3
	기타 구직활동	39.0	28.5	36.5
	순 계	77.2	74.2	80.1

주: 1) 취업역량강화 및 근로의욕/취업기술향상 프로그램.
 자료: 「국민취업지원제도 DB」(고용노동부 내부자료).

인 구직활동을 막기 위해 사업주의 채용 제의를 정당한 사유 없이 반복적으로 거부할 경우 수당을 지급 중지하고, 수당을 수급한 지 3개월이 지난 4회 차 지정일에는 취업활동 계획을 재검토하여 취업 지원을 강화할 필요가 있다. 구직활동이 실패한 원인을 분석하여 취업역량이 낮은 A/B등급 수급자에게는 취업지원서비스 참여를 지시하고, 취업역량이 높은 C/D등급 수급자에게는 구직활동 인정 기준을 강화하는 조치를 검토할 수 있을 것이다. 6개월간의 수급을 마치고서도 취업하지 못하였을 경우 3개월간 적극적 취업알선기간을 두어 상담사가 알선한 일자리를 정당한 사유 없이 반복적으로 거부할 경우 취업성공수당 지급을 제한할 수도 있을 것이다. 한편 상담사 1인당 관리인력이 100명을 초과하면 상호의무 원칙에 의한 제도 운영을 기대하기 어렵다. 취업지원 상담인력을 확충하고 새일센터, 지자체일자리센터 간 협업을 강화할 필요가 있다.

IV. 2차 고용안전망 역할 강화

국민취업지원제도는 취업취약성이 높은 구직자에게 통합적인 취업지원서비스를 제공하겠다는 공통적인 지향을 전제로 세 가지 유형의 제도를 통합한 취업지원제도이다. 그러나 상호의무 원칙에 기초하여 운영해야 할 고용안전망과 그렇지 않은 취업지원서비스 사업이 병존한 상황에서 상호의무 원칙에 따른 제도 운영이 쉽지 않다. 대부분의 민간 위탁기관은 구직촉진수당을 수급하는 청년 선발형과 그렇지 않은 2유형 청년을 함께 배정받는데, 사업 초기만 해도 유형별로 상담원을 따로 두고 운영했지만, 배정 인원이 늘어나고 유형별로 상담원당 관리인력 규모의 차이가 커지면서 업무분담 차원에서 유형별 분리 운영은 사라졌다고 한다. 문제는 유사한 취업지원서비스를 제공받는 참여자를 구분하여 구직촉진수당 수급자에게만 의무 이행을 요구하고 불이행 시 제재하기가 쉽지 않다는 점이다. 단기적으로는 1유형 청년 선발형과 2유형에 대한 민간위탁을 분리 배정하여 구직촉진수당 수급자에게는 상호의무 원칙에 따른 제도 운영을 명확히 하고, 나아가 취업지원만을 제공하는 2유형을 분리하여 국민취업지원제도를 상호의무 원칙에 따라 운영하는 고용안전망 중심으로 개편할 필요가 있다.

한편 저소득층은 취업취약성이 높은 반면, 청년은 취업경험이 없거나 적을 것으로 기대할 것이다. 그러나 요건심사형 수급자 가운데 15~34세가 51.7%, 대졸 이상이 54.9%를 차지한다. 또한 취업역량이 높은 C/D등급을 가진 비중이 요건심사형과 청년 선발형 간 차이가 없으며, 취업능력과 의지가 모두 높은 유형의 비중이 요건심사형에서 청년 선발형보다 오히려 높다. 기대와 다른 이유는 취업경험 요건으로 인해 요건심사형의 청년이 청년 선발형의 청년보다 취업경험이 많기 때문이다. 또한 청년은 가구 소득 또는 취업경험 여부에 따라 요건심사형과 청년 선발형을 선택하여 신청할 수 있다. 주민등록상의 세대를 분리하면 요건심사형으로 수급자격을 획득하기가 용이하기 때문이다. 문제는 수급자의 구성이 혼재되면서 유형별 관리가 이루어지지 않을 수 있다는 점이다. 저소득층의 노동시장 통합을 위해서는 취업지원서비스 참여를 높이고 상담원의 개입과 지원을 강화하는 방식으로 운영할 필요가 있지만, 취업능력이 높은 청년들은 상호의무 원칙에 기반한 의무 부과와 제재에 반발하는 경우가 적지 않게 발생하고 있다.

취업취약성에 따라 취업활동 계획, 구직활동 인정 기준, 취업지원서비스, 취업알선을 달리해야 할 것이다. 상담자의 개입이 필요한 저소득층 수급자에 대한 특화된 서비스가 가능하도록 국민기초생활보장제도처럼 경제공동체로서 가구 단위를 판정⁹⁾하거나 과거 취업성공패키지처럼

9) 국민기초생활보장제도에서는 부모와 주소를 달리하는 학생이 부모로부터 생활비를 지원받는 등 생계를 같이하는 경우는 동일 보장가구로 판단하고 있다.

건강보험료를 납부하는 가구 기준으로 가구 소득과 재산을 심사하는 것도 고려할 필요가 있다.

한편 자기주도적인 취업준비를 하는 청년에 대한 소득보장제도가 별도로 마련된다면 청년 고용안전망은 소득 지원과 취업지원서비스를 결합한 청년 실업부조로서 성격을 강화해야 할 것이다. 별도의 소득보장제도가 마련되지 않는다면 취업지원서비스가 필요한 청년은 상호의무 원칙에 따라 운영하되, 자기주도적인 구직활동 성향이 강한 청년에게는 취업지원 상담사의 동의를 전제로 조기취업수당을 도입하되 구직촉진수당을 감액하여 지급하는 방안도 검토할 필요가 있다.

전국민 고용보험 추진에 따라 고용보험이 확대되더라도 고용보험의 보호를 받지 못하는 구직자가 여전히 상당한 규모로 존재할 것이다. 2019년 피보험자격 상실자 6,804천 명 중 실업급여를 신청할 수 있는 자¹⁰⁾의 비중은 29.8%에 그친다¹¹⁾. 자발적으로 이직하면 수급자격을 인정하지 않기 때문이다. 문제는 자발적 이직자 중 6개월 이상의 장기 실직자 비중이 30% 이상에 이른다는 점이다.¹²⁾ 자발적 이직자에 대한 구직급여 지급이 오랫동안 논의되어 왔지만, 소요 재정 부담으로 인해 도입이 쉽지 않았다면, 경력단절여성 등 취업경험이 적은 저소득층을 대상으로 하는 비경험 선발형의 가구소득 요건을 확대하여 실업급여를 수급하지 못한 장기 구직자 대상의 고용안전망으로 개편하는 방안을 검토할 만하다. 한편 가입자의 기여에 기반하여 기여와 급여 간 형평성을 고려해야 하는 고용보험에서는 일정 소득 미만의 취업자를 제외하는 것이 일반적이지만, 노동시장 통합이 목적인 2차 고용안전망에서는 적극적인 대상으로 포함해야 할 것이다.¹³⁾

고용보험의 보호를 받지 못하는 취업취약계층을 대상으로 2차 고용안전망 역할을 강화하기 위해서는 종합적인 취업지원제도를 소득 지원과 취업지원서비스를 결합한 고용안전망 중심으로 개편할 필요가 있다. 또한 취업취약성에 따라 상호의무 원칙에 따른 운영을 달리 할 수 있도록 저소득층 실업부조, 청년 실업부조, 장기구직자 고용안전망으로 특화할 것을 제안한다.

10) 피보험자격 상실자(일용근로자는 제외) 가운데 피보험기간이 210일 이상이면서 상실 사유가 비자발적인 자의 비중.

11) 고용노동부·한국고용정보원, 『2019년 고용보험통계연보』.

12) 2018년 고용보험제도개선 전문가 TF 논의 결과, 2018. 2.

13) 조사자료를 이용하여 추계하면, 고용보험 적용제외소득 기준인 월평균 소득 80만 원 미만인 특수형태근로종사자는 산재보험 적용 9개 직종 특고의 14.6%이며, 예술인의 고용보험 적용제외소득 기준인 50만 원 미만은 예술인의 49.4%를 차지한다(이병희 외, 2020). 또한 2020년 『국세통계연보』에 따르면, 종합소득을 신고하는 사업자 가운데 종합소득 1천만 원 이하가 47.2%를 차지한다.

V. 맺음말

경제 위기는 가장 취약한 곳에 충격을 심화시켜 사회 위기로 이어질 수도 있지만, 제도적인 대응에 따라 충격의 강도를 크게 완화할 수 있을 뿐만 아니라 위기를 극복한 이후의 사회경제 구조를 변화시킬 수도 있다. 코로나 고용 위기 동안 특수형태근로종사자, 프리랜서, 영세 자영업자 등 고용보호와 사회적 보호를 받지 못하는 계층에게 실업과 소득 감소의 충격이 집중되어 노동시장 구조와 제도의 취약성이 드러났지만, 2020년 전국민 고용보험의 추진과 2021년 취업취약계층을 대상으로 한 국민취업지원제도 도입 등 중층적 고용안전망 구축은 보편적인 고용안전망을 확립하는 기반이 될 것이다.

전국민 고용보험의 추진에 따라 고용보험이 확대되더라도 2차 고용안전망은 여전히 필요하다. 고용보험의 보호를 받지 못하는 구직자가 상당한 규모로 존재할 것이기 때문이다. 취업취약계층에게 종합적인 취업 지원을 제공하는 국민취업지원제도는 고용보험의 보호를 받지 못하는 구직자 대상의 2차 고용안전망으로 개편할 필요가 있다. 구직촉진수당과 취업지원서비스를 결합하여 제공함으로써 취약계층에 대한 보호를 확대할 뿐만 아니라 수급자와 국가 간 상호의무 원칙에 따른 운영은 더 나은 일자리로의 이행을 지원하는 방향으로 고용정책을 내실화하는 계기가 될 것이다.

취업취약성에 따라 취업활동 계획, 구직활동 인정 기준, 취업지원서비스, 취업알선 등 상호의무에 따른 운영을 달리해야 할 것이다. 취업지원서비스 참여 등 상담자의 개입이 필요한 저소득층 실업부조, 다양한 구직활동을 인정할 필요가 있는 청년 실업부조, 노동시장 통합을 위해 종합적인 지원이 필요한 장기구직자 고용안전망으로 특화할 것을 제안한다. **KLI**

[참고문헌]

- 노대명 외(2020), 『소득보장체계 재구조화 방안 연구: 제도간 연계·조정을 중심으로』, 경제·인문사회연구회.
- 이병희(2013), 「한국형 실업부조 도입의 쟁점과 과제」, 『한국사회정책』, 20(1), pp.123~144.
- _____(2018), 「근로빈곤 특성과 한국형 실업부조 도입 방향」, 『노동리뷰』 12월호, pp.35~52.
- 이병희·장지연·황덕순·김혜원·반정호(2013), 『한국형 실업부조 도입 방안』, 고용노동부.
- 이병희·길현중·김혜원·박혁(2014), 『취업성공패키지 성과분석 및 제도 개편방안』, 고용노동부.

동부.

이병희 · 황덕순 · 김혜원 · 길현중(2017), 『근로빈곤층에 대한 실업안전망 구축 방안』, 고용노동부.

이병희 · 김혜원 · 길현중 · 김종진(2018), 『청년구직촉진수당 개편방향 연구』, 고용노동부.

이병희 · 길현중 · 김근주 · 김혜원 · 정영훈 · 오상훈(2018), 『한국형 실업부조 법제화 방안 연구』, 고용노동부.

이병희 · 오상봉 · 성재민 · 김현경 · 김혜원(2020), 『두루누리사업 증장기 개편 등 저임금 노동자 일자리 안정방안 연구』, 고용노동부.

이병희 · 김근주 · 이승호 · 성재민 · 김혜원 · 오민홍(2021), 『제1차 구직자 취업지원 기본계획(국민취업지원제도) 수립 연구』, 고용노동부.

OECD(2021), “Active Labor Market Policies and COVID-19: (Re-)connecting People with Jobs,” *OECD Employment Outlook 2021*.