

정책연구보고서 2019-01

한국형 실업부조, 국민취업지원제도 정책분석

- 자활제도와의 관계성을 중심으로 -

송선영 (한국자활복지개발원 연구원)

2019 · 1129



한국자활복지개발원

Korea Development Institute for Self-Sufficiency and Welfare

Contents

1. 서론	4
제1절. 연구의 배경 및 목적	4
제2절. 연구의 내용 및 방법	9
2. 근로빈곤층, 그들은 누구인가?	14
제1절. 근로빈곤의 심화	14
제2절. 근로빈곤층은 어떠한 특성을 지니고 있는가?	17
3. 근로빈곤층의 사회안전망	21
제1절. 우리나라의 소득보장체계	21
제2절. 실업안전망의 성과와 한계	24
제3절. 서구의 실업안전망 정책	32
4. 한국형 실업부조, ‘국민취업지원제도’ 정책분석	48
제1절. 국민취업지원제도는 어떠한 정책인가?	48
제2절. 국민취업지원제도와 자활제도와의 관계	62
5. 결론	75
제1절. 요약 및 논의	75
제2절. 결론 및 제언	86
참고문헌	93

표목차

<표 1> 균등화 처분가능소득 5분위 배율 추이	15
<표 2> 소득분위별 무직자 가구 비중 변화(1인 이상가구, 근로연령 가구주)	16
<표 3> 구직경험 근로능력자의 소득계층별 5년간 빈곤경험기간(2011-2015)	18
<표 4> 근로빈곤층 경제활동 참여 및 단기 취업비중	19
<표 5> 소득계층별 근로능력자의 연간 구직경험자 규모(2015)	20
<표 6> 실업자 소득보장제도 유형별 원리 비교	21
<표 7> 소득보장제도의 재분배 효과(2015)	24
<표 8> 실직자 실업급여 비수급 사유(2011-2016년)	25
<표 9> 자활근로 및 취업성공패키지 사업 참여자 중 조건부수급자	28
<표 10> 자활 참여자 역량평가 총점	30
<표 11> 근로능력빈곤층 소득보장제도의 구성유형	32
<표 12> 서구 실업부조제도 비교	34
<표 13> 실업급여 II 및 사회수당의 기준급여 지급금액	37
<표 14> 부가급여 지급기준	38
<표 15> 국민취업지원제도 세부내용	50
<표 16> 국민취업지원제도 지원규모	58
<표 17> 취업성공패키지 5개년도 예산 추이	59
<표 18> 자활근로사업 참여자 현황(19년 6월말 현재)	64
<표 19> 2019년 자활근로 급여 지급기준	67
<표 20> 자활근로 사업단 성과금 지급현황(19년 6월말 현재)	68

<표 21> 국민취업지원제도와 자활제도 비교 74

그림목차

<그림 1> 상대적 빈곤율 및 지니계수 14
<그림 2> 가구당 월평균 소득 및 전년 동기대비 증가율 15
<그림 3> 가구주의 소득계층별 실직 시 다음 분기 빈곤 진입율(2017) 17
<그림 4> 근로연령기 소득보장 체계 22
<그림 5> 실직자 실업급여 및 수급율 25
<그림 6> 자활성공률 및 탈수급률 추이 27
<그림 7> 국민취업지원제도 49
<그림 8> 연도별 취업성공패키지 지원사업 참여현황 69
<그림 9> 연도별 취업성공패키지 지원사업 현황 70

1

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

‘고용보험과 기초생활보장제도의 사각지대에 있는 구직 빈곤층을 대상으로 하는 고용안전망’이 법제화를 앞두고 있다. 2019년 6월4일, 일자리위원회를 비롯한 관계부처는 “고용안전망을 완성하는” 국민취업지원제도 추진방안을 발표했다. 기존의 취업성공패키지 사업과 청년구직촉진수당 등의 유관사업을 통합하여 일정 소득수준 이하의 근로빈곤층에게 소득지원과 취업지원서비스를 지원하겠다는 것이 주요 내용이다(일자리위원회·관계부처, 2019).

1995년 도입된 고용보험은 그간 실업의 위험으로부터 국민들을 보호하는 고용안전망으로서 역할을 수행해 왔다. 하지만 영세 자영업자나 특수고용형태근로종사자 등 전체 취업자의 45%는 여전히 고용보험제도 밖에 있다. 설사 고용보험에 가입되어있다 하더라도 이직자의 1/5 수준(‘18년 현재 139 만 명)만이 실업급여 받고 있다. 새롭게 노동시장에 진입하려는 청년이나 경력단절 여성들은 아예 제도의 대상에서 배제되고 있다.

취업취약계층을 보호하는 우리나라의 사회정책은 무엇인가? 일종의 수당과 취업지원서비스를 통해 노동시장 통합을 지원하는 정책이 부재한 것은 아니다. 고용노동부는 2009년부터 저소득 취업취약계층, 청년 및 중장년 미취업자를 대상으로 ‘취업성공패키지 사업’을 수행하고 있다. 참여자의 특성에 따라 최장 1년 동안 진단

및 근로의욕 제고(1단계), 직업능력 개발(2단계), 취업 알선(3단계)등의 단계별 취업지원 프로그램과 구직촉진수당을 지원하고 있다. 취업취약계층의 취업성공과 빈곤탈출을 촉진한다는 것이 사업의 주요 목적이다. 한편, 보건복지부는 2000년부터 국민기초생활보장제도(이하 기초생활보장제도)를 도입하여 근로 능력이 있는 저소득층에게 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급하고, 스스로 자활할 수 있도록 자활능력 배양과 기능습득, 근로기회 제공 등을 통하여 탈 빈곤을 지원하고 있다(보건복지부a, 2019).

그렇다면 국민취업지원제도의 시행이 의미하는 바는 무엇인가? 취약계층의 고용촉진을 정책 목표로 하는 그 간의 사회정책이 성공하지 못했음을 의미한다. 경기가 어려울수록 저소득층에 대한 더 많은 지원이 필요하지만 취업성공패키지 사업은 예산 사정에 따라 지원규모가 바뀌는 등¹⁾ 근로빈곤층의 욕구를 충족하지 못하고 있으며, 소득지원에 대한 법적 근거가 미약하여 구직 활동기간 중 지급되는 저소득층의 소득지원이 사실상 결여되어있다(일자리위원회·관계부처, 2019). 취업성공패키지 참여자 중 청년의 비중은 매년 증가하고 있지만 저소득층 및 중장년층의 비중은 매년 낮아지고 있으며 저소득층의 취업률 및 고용유지율 또한 전체 참여자의 평균보다 낮은 상황이다. 저소득층 및 중장년층의 취업성공패키지 사업 참여 저조의 원인은 ‘생계의 어려움’ 때문이다(환경노동위원회, 2018).

자활사업은 어떠한가? 경기둔화, 고용불안정 등이 당분간 지속될 것으로 전망되는 가운데, 취약계층의 빈곤 노출 위험이 높아질 것이 예상되지만(보건복지부, 2017) 근로능력이 있는 수급자와 자활에 의무적으로 참여해야 하는 조건부수급자의 규모는 점차 감소하고 있다. 반면 조건불이행자는 크게 증가하고 있다. 2017년 현재 근로능력이 있는 생계급여 수급자 중 24%만이 자활사업에 참여하고 있으며, 조건불이행자는 ‘16년 11.8%로 ’14년 대비 7.23%p가 증가했다. 최저임금에도 못미치는 낮은 급여가 주요 원인이다. 한편, 중위소득 40%이하의

1) 취업성공패키지의 최근 5개년도 예산을 보면 15년 3,374억, '16년 3,494억, '17년 4,412억, '18년 5,29억, '19년 3,710억으로 예산의 증가가 있었지만 2019년에는 전년대비 73.8%수준으로 급격히 감소함(기획재정부, 2019)

빈곤층 중 부양의무자 기준 등으로 기초생활보장제도를 통해 보호받지 못하는 비수급 빈곤층이 '17년 현재 약93만명에 이른다(보건복지부b, 2018).

기여 기반 고용보험과 비기여 기반 공공부조에서 배제되고 있는 광범위한 근로 빈곤층의 사각지대 문제는 한 국가의 복지수준을 나타내는 다양한 지표를 통해 그 심각성이 드러나고 있다. 우리나라의 상대적 빈곤율은 2017년 말 현재 17.4%로 OECD 국가의 평균 상대적 빈곤율 12.4%보다 높다. 미국(17.8%), 이스라엘(17.7%)에 이어 3번째로 상대적 빈곤층이 많은 국가에 위치한다(통계청, 2016). 이 뿐인가? 통계청의 2019년 2분기 가계동향조사에 따르면 1분위 가구당 월평균 소득이 전체 가구의 그것(월평균 소득 470.4천원)보다 3배 정도(132.6천원) 낮으며, 근로소득(43만 9천원)은 지난 해 같은 기간보다 15.3% 감소한 것으로 나타났다. 저소득층 1분위 가구의 균등화가처분소득은 1.3% 감소했을 뿐만 아니라 5분위와의 배율 차이가 5.30배에 이른다.

국민취업지원제도의 도입은 이러한 배경에서 등장했다. 문재인 정부는 국정과제를 통해 2020년부터 고용보험과 기초생활보장제도의 사각지대에 놓인 저소득 빈곤층에게 취업지원과 소득지원 프로그램을 제공하겠다고 약속했다. 노·사·정 위원회는 경제사회노동위원회(이사 경제노위)를 구성하여 '한국형 실업부조'에 대한 논의를 시작했고, 마침내 지난 3월 한국형 실업부조 도입을 포함한 '고용안전망 강화를 위한 합의문'을 발표했다. 이것이 바로 '국민취업지원제도'이다.

불안정한 노동층을 위한 실업부조 도입의 필요성은 오래전부터 학계를 비롯한 전문가 그룹에서 제기되어 왔다. 그간 많은 연구자들은 우리나라의 부실한 사회안전망을 해결하기 위해서는 실업부조의 도입이 필요함을 주장했다(김성의, 2009; 류만희, 2009; 이병희, 2013; 황덕순, 2015; 이병희, 2017; 장지연, 2017; 이병희, 2018; 문준혁, 2018). 한편, 실업안전망에 대한 국제비교를 통해 우리나라의 부실한 실업안전망의 개선방향을 제언하거나(이승윤, 2018), 이미 실업부조를 도입하고 있는 국가들의 정책을 분석하여 우리나라의 실업부조 정책방향을 제시하는 연구들(정희정, 2008; 손혜경, 2012; 이현주, 2015; 박귀천, 2018; 오상호, 2018; 노호창, 2018; 정영훈, 2018; 이승윤, 2018)도 진행되었다. 또한, 고용보

험의 사각지대에 놓여 있는 근로빈곤층의 안정적인 노동시장 통합을 위해 전통적인 공공부조의 기능과 역할을 넘어서 실업부조의 기능과 역할을 수행하고 있는 공공부조의 개편이 필요함을 주장하는 연구들(진재문, 2001; 황덕순, 2011; 노대명, 2011; 김을식, 2018)도 있었다. 지난한 논의의 과정 끝에 드디어 2020년 고용안전망의 사각지대 해소를 위한 국민취업지원제도가 시행되기에 이른 것이다.

국민취업지원제도의 도입은 사회보험-실업부조-공공부조라는 중층적 사회안전망을 통해 ‘미끄럼틀 사회²⁾’구조가 개선될 것이라는 기대를 가능하게 한다. 그런데 일각에서는 한국형 실업부조가 사회보험-공공부조의 2층의 사회보장체계에서 제기되었던 문제를 개선할 수 있을 것인가에 대한 의문을 제기하기도 한다(참여연대사회복지위원회, 2019). 적극적 노동시장 정책을 통해 저소득 빈곤층의 노동시장 통합을 지원해 온 기존 제도와 국민취업지원제도가 어떠한 차별성이 있는가?에 대한 질문이 그것이다. 국민취업지원제도가 이에 대한 답을 못한다면 취업성공패키지 사업을 강화하거나 기초생활보장제도의 정책대상을 확대하여 사회안전망의 사각지대를 포괄하는 전략이 더 유용할 수 있다. 물론 한번 일정한 경로가 형성되고, 이러한 경로에 의존하기 시작하면 다른 경로나 방법이 제시되어도 과거 정해졌던 경로를 벗어나지 못하는 경향³⁾이 있을 수 있다. 따라서 기존의 정책변화를 통해 효과를 거둘 수 없다면 국민취업지원제도의 도입이 새로운 대안일 수 있다. 그러려면 정부가 밝히고 있듯이, 국민취업지원제도의 도입으로 ‘고용 안전망의 완성’이 가능해야 한다.

과연 국민취업지원제도는 고용안전망을 완성할 수 있는 정책인가? 기존의 정책이 갖는 한계를 넘어 사회보호의 사각지대에 놓은 있는 근로빈곤층을 포괄할 수 있

2) 일본의 빈민운동가 우아사 마코토는 경제적 어려움으로 인해 빈곤상태로 떨어지게 되는 사회를 ‘미끄럼틀 사회’라고 이름 붙이고, 글로벌 경제위기 이후 실업과 빈곤문제 대응에 취약한 사회안전망을 가진 일본 사회를 한번 미끄러지면 어디에도 걸려 멈추지 못하고 아래까지 추락하는 미끄럼틀 사회로 표현함(이병희, 2011 재인용).

3) 이를 경로의존성이라 하는데, 경로의존성은 미국 스탠퍼드 대학의 폴 데이비드 교수와 브라이언 아서 교수가 주창한 개념으로 법률이나 제도, 관습, 문화, 과학적 지식, 기술 등 다양한 분야에서 나타나는 현상을 말함.

는 정책인가? 본 연구는 이러한 질문의 답을 찾아가는 과정이다. 특히, 본 연구는 사회보험-공공부조라는 2층의 사회안전망 구조에서 저소득 빈곤층의 소득보장과 적극적 노동시장 정책으로 작동하고 있는 자활제도와 관계성 속에서 국민취업지원제도의 정책내용을 살펴볼 것이다. 실업부조가 존재하지 않는 국가에서는 공공부조가 실업부조의 역할을 수행 해 왔다. 우리나라의 자활제도가 그러했다. 사회보험-실업부조-공공부조로 이어지는 사회보장체계의 개편과정에서 두 제도 간 역할과 기능의 조정이 불가피해 보인다. 두 제도 모두 조세를 재원으로 하는 ‘사회부조’의 범주에 속하고, 참여를 조건으로 급여가 제공되는 권리부여형 제도의 성격을 띠고 있으며, 정책의 대상과 프로그램의 내용 등이 자활제도와 중복되거나 매우 흡사하기 때문이다. 새로운 제도 도입과정에서 그간 작동되어온 유사 제도와 상호관계성을 살펴보는 것은 정책의 목표 및 사회적 효과 달성을 위한 각 제도의 역할 명확화와 이를 위한 해당 부처의 협의·조정 이슈들은 무엇인지에 대해 다양한 시사점을 던져줄 것이다.

이를 위해 본 연구는 먼저 한국사회의 근로빈곤층의 실태와 특성을 살펴보고 우리나라의 사회보장체계와 그것의 성과 및 한계, 그리고 그 안에서 국민취업지원제도의 제도적 위상을 살펴본다. 다음으로 국민취업지원제도의 내용(product)분석을 통해 근로빈곤층의 위험을 해소할 수 있는 제도인지를 파악하고, 자활사업과의 차별성과 유사성을 검토한다. 이것이 본연구의 핵심적 내용이다. 끝으로 근로빈곤층의 빈곤예방 및 탈출을 위한 3층의 사회안전망 체계에서 국민취업지원제도 및 자활제도가 나아가야 할 정책 방향은 어떠해야 하는지를 논한다.

본 연구는 소득양극화 및 근로빈곤층의 빈곤화 경향 심화 등 자립여건이 악화되고 있는 상황에서 단순한 소득보전 정책이 아니라 일자리 지원을 통한 빈곤층의 중산층 재진입의 기회를 제공하고자 하는 근로연계복지제도, 특히 자활제도의 정책적 대응방안 모색에 다양한 시사점을 제공해 줄 것으로 기대한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

본 연구는 크게 4가지 주제를 다룬다. 우리나라의 빈곤층의 실태와 사회보장체제는 어떠한가?, 그리고 2020년 7월 시행을 앞두고 있는 국민취업지원제도의 정책내용은 무엇인가?, 끝으로 한국형 실업부조인 국민취업지원제도와 공공부조인 자활사업과의 제도적 상호 연관성은 어떠한가?. 이를 바탕으로 각각의 제도가 어떠한 정책적 위상을 가져가는 것이 바람직한가를 논한다.

좀 더 구체적으로 언급하면 다음과 같다. 먼저 근로빈곤층의 실태와 우리나라의 근로빈곤층이 지니고 있는 특성이 무엇인지를 파악한다. 둘째, 현재 작동되고 있는 사회보장 체계가 어떻게 구축되어 있는지 살펴본다. 특히, 근로빈곤층을 위한 사회안전망으로서 작동하고 있는 취업성공패키 사업과 자활사업의 성과 및 한계를 중심으로 살펴본다. 이어 이미 시행하고 있는 서구의 실업부조 제도가 한국형 실업부조에 주는 시사점이 무엇인지를 검토한다. 셋째, 본 연구의 핵심 내용인 국민취업지원제도의 정책을 분석한다. 분석한 내용을 바탕으로 자활제도와 유사성 및 차별성을 분석한다. 넷째, 한국형실업부조와 자활제도의 정책적 위상을 어떻게 가져가야 하는지를 논의한다.

본 연구의 방법은 문헌연구이다. 주제와 관련한 논문, 기사, 정부가 발표한 자료를 주요 분석대상으로 하였다. 국민취업지원제도의 정책 분석은 주로 정부가 발표한 ‘국민취업지원제도 추진방안’ 발표자료와 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률(안)」을 중심으로 분석하였다. 불확실한 정책내용은 정부관계자, 현장 이해관계자와의 인터뷰를 통해 내용을 추가, 보완하여 분석하였다.

정책분석 방법은 적절한 분석유형의 선택과 분석틀의 적용이 중요하다. 체계적으로 접근하면서도 효과적인 연구결과를 도출하기 위한 대표적인 정책 분석유형은 길버트와 스펙트(Gilbert & Specht, 1974)의 3Ps 즉, 과정(process)분석, 산출(product)분석, 성과(performance)분석이 있다. 본 연구는 2차 고용안전망인 실업부조 정책의 기본구조와 특징, 타 제도와의 관계성 등에 대한 현황과 쟁점을 분석하는 것이 핵심이므로 정책 산물(Product)을 분석한다. 산물분석은 특정 기준이나 분석틀을 통해 주요한 구성요소들을 구분하고 분해하여 정책 내용을 정확히 파

악하는 데 초점을 둔다. 길버트와 테렐(Gilbert & Terrell, 2013)이 제시한 네 가지 차원의 분석틀이 널리 쓰이는 대표적인 분석 방법 중 하나이다.

정책 산물분석의 네 가지 차원은 다음과 같다. 첫째, 사회적 할당의 근거는 무엇인가?, 둘째, 할당된 사회적 급여의 형태는 무엇인가?, 셋째, 이러한 급여들의 전달에 대한 전략은 무엇인가?, 넷째, 급여 재원을 조달하는 방법은 무엇인가?”이다.

사회적 할당은 수급자격 조건의 문제와 관련한 차원으로 자원의 희소성이라는 제약 조건 하에서 누구부터 정책대상에 포함시킬 것인가를 결정하는 문제이다. 여기서 선택의 기반이 되는 것은 시민의 권리와 욕구이며, 정책을 통해 해결하고자 하는 사회문제의 우선순위는 사회적 선호와 일치한다. 사회적 할당의 선택에서 등장하는 이론적 기준은 정책의 효과성, 보편주의와 선별주의인데, 국민기초생활보장제도 도입 시기에 펼쳐졌던 노동능력자에게 생계급여를 제공하는 것이 맞는가에 대한 논쟁이나 무상급식, 기초연금, 무상보육 등을 소득기준으로 선별하여 제공하는 것이 맞는 것인가? 등등, 주로 무상복지와 관련한 이슈의 정책 대상 논쟁이 이에 해당된다. 또한 사회적 할당의 선택을 통해 정책이 이루고자 하는 목표를 효과적으로 달성할 수 있는가도 중요한 할당의 선택기반이 된다. 정책의 목표가 국가의 재분배의 역할과 기능을 효과적으로 달성할 수 있는지? 정책으로 인해 근로동기가 저해되거나 도덕적 해이가 발생되지는 않는지? 정책 대상 선발과정에서 낙인감으로 인한 또 다른 사회통합의 문제는 발생하지는 않는지? 등, 정책의 사회적효과에 대한 고려도 사회적 할당에서 주요하게 검토되어야 할 주제이다. 본 연구에서는 국민취업지원제도의 대상의 기준, 범위 등으로 이해할 수 있다.

사회적 급여는 급여 형태와 관련한 사항이다. 급여 형태의 선택기준은 정책 목표의 달성과 수급자의 자기결정권 보장이라는 측면이 고려된다. 현금급여는 가장 보편적인 급여 형태로 수급자에게 현금 사용의 자유를 주어 수급자의 효용을 극대화시킬 수 있다는, 소비자 주권의 극대화라는 장점이 있지만, 정보 접근의 한계 등 소비자 능력의 한계 등으로 인해 오용의 위험이 있을 수 있고, 이러한 비합리적 소비로 인해 정책목표의 낮은 효율성과 사회적 효용의

감소 등이 발생할 수 있다. 한편, 현물급여는 정책이 목표하는 바를 보다 효율적으로 달성할 가능성이 높고, 공공선의 증진 효과 등 사회적 효과성은 높지만 수급자의 선택의 자유를 제한한다는 단점이 있다. 본 연구에서는 근로빈곤층의 소득지원과 취업지원을 위하여 제공되는 구직촉진수당과 맞춤형 취업지원서비스 등이 여기에 해당한다.

전달체계는 복지정책의 효과를 좌우하는 매우 중요한 선택의 차원이다. 공공부문(중앙정부와 지방정부)과 민간부문(비영리와 영리기관), 전문가와 소비자의 관계가 선택의 기반이 된다. 우리나라에서 전달체계와 관련한 이슈들은 1980년대 생활보호사업을 전문화하기 위해 사회복지전문요원을 둘 것인가를 시작으로 1990년대 사회복지사부소 설치구상과 시범사업 시기 통합적 복지서비스를 추구할 것인가? 아니면 독자적인 지방전달체계를 모색할 것인가에 대한 논쟁, 2005년 정신요양서비스, 사회복지관 운영, 재가복지 등 지방분권화를 추진하는 과정에서 복지서비스 책임의 지방화에 대한 이슈들이 제기되었다. 또한 2007년 바우처 제도가 도입되는 과정에서는 기존의 복지기관 지원방식에서 소비자 지원방식으로 전환하면서 영리기관이 사회서비스 전달체계로 진입하게 되었고, 이에 따라 소비자의 선택권 강화되었지만 서비스의 시장화로 인해 공공부문이 위축되는 결과를 가져온 바 있다. 전달체계는 재분배와 사회통합이라는 측면에서 공공부분이 급여를 제공해야 할 필요성이 제기되지만, 공공의 서비스 독점으로 인한 비효율성, 시민의 다양한 욕구에 대응하기 어려운 점, 관료주의에 따른 서비스의 낮은 책임성, 정치인이나 관료의 이익 추구로 인한 왜곡 등의 문제가 발생할 수 있다. 한편 유럽의 복지국가 위기 이후 확대되고 있는 민간전달체계는 영리기관과 비영리기관으로 나뉠 수 있는데, 전자는 이익을 추구하는 것이 최선의 목적이기 때문에 급여대상자를 선별하고, 이윤이 높은 서비스만을 선호하는 반면, 비영리기관은 공식 조직으로서 이익분배가 제한되고 자치성과 자발성, 공익성을 추구하여 영리기관 보다는 정책의 공공성 실현에 적합한 조직이지만 재원의 부족에 따른 서비스의 충분성 문제, 중산층의 이익을 대변한다는 문제가 있을 수 있다. 이상의 내용을 정리하면 공공부문은 공공재적 성격이 강한 서비스나 재화 공급, 프로그램의 통합·조정·안정적 유지에

유리하나, 독점적 공급에 따른 서비스의 질 저하 가능성이 있고, 변화하는 욕구에 융통성 있게 대응하는 데 한계가 있다. 민간부문은 서비스공급의 다양화가 가능하고 공급자 간 경쟁유도를 통해 서비스의 질을 확보할 수 있는 가능성이 높으며, 이용자의 다양한 선택권을 보장한다는 측면에서 장점이 있다. 하지만 민간부문을 통해 공공재를 제공하는 것이 어려우며, 대상자 차별의 문제 등으로 인한 평등 추구에 있어 한계가 있으며, 규모의 경제를 실현하는 데 어려움이 있다는 특징이 있다. 국민취업지원제도의 효과적이고 통합적인 고용촉진을 지원하기 위해 공공 및 민간 전달체계 구축, 양자의 협력 방안 등에 대한 논의가 해당된다.

정책 산물에서 재원은 복지수준을 결정하고 복지정책의 성격을 규정하는 선택의 차원이다. 재원은 공공재원과 민간재원으로 나뉘는데, 복지재원 중 공공재원 지출 비중이 높은 국가들은 복지국가 중에서도 보편적 복지가 발달한 사민주의 국가가 공공재원의 지출 비중이 높으며, 자유주의 국가의 복지재원은 민간재원 비중이 높은 경향을 보인다. 공공재원은 대부분 조세를 통해 확보하는데, 우리나라의 경우 사회보장 재원 중 조세의 비중이 매우 낮으며, 따라서 조세를 통한 사회보장의 소득재분배 효과도 낮은 편이다⁴⁾. 한편 민간재원은 주로 기부금, 이용자의 본인부담금(User fee), 가족, 친척, 이웃 간의 사적 소득이전이나 부조 등의 비공식 복지재원이 여기에 해당된다. 기부금은 자금운용의 자율성이 크다는 장점이 있지만 경기 불황에 따른 재원 안정성이 취약하고, 기부금을 모집하기 위한 행정비용이 많이 들며, 소득재분배 효과가 낮다는 단점이 있다. 본인부담금인 이용료는 이용자의 자조가치를 강화하고 서비스의 질 향상이나 남용의 억제, 정부 부담 완화 등의 효과가 있지만, 이용억제와 같은 단점이 있다. 비공식 복지는 신속하고 적절한 도움이 가능하고 정서적·심리적 지지효과가 있지만 안정적이지 않으며, 충분한 서비스를 제공받을 수 없으며, 정서적·심리적 지지와 상반

4) 현대경제원의 '조세재정정책의 소득재분배 효과 국제비교'보고서에 따르면 저소득층은 정부의 조세정책에도 불구하고 80.5%가 여전히 저소득층으로 남아 있고, 빈곤탈출율은 19.5%에 불과한 것으로 나타남. 조세정책을 통한 저소득층 '소득개선 효과'도 OECD평균(62.1%)에 비해 크게 낮은 11.5%p에 그치는 것으로 나타남(한겨레, 2018).

된 불편함이 발생할 수 있다는 단점이 있다. 본 연구에서는 국민취업지원제도의 안정적 재원 마련 및 효과적이고 효율적인 재정운영 등이 이에 해당된다.

이상과 같은 정책산물 분석틀을 중심으로 국민취업지원제도를 분석하고, 자활제도와 연계성 속에서 각각의 제도가 어떠한 정책적 위상을 가져가는 것이 바람직한지를 논하고자 한다.

2

근로빈곤층, 그들은 누구인가?

제1절 근로빈곤의 심화

2017년 현재 가처분소득을 기준으로 중위소득 50%미만의 상대적 빈곤율이 17.4%이다. 전년대비 0.2%p감소했으나 OECD 국가의 평균 상대적 빈곤율(12.4%)보다 높으며, 미국(17.8%), 이스라엘(17.7%)에 이어 3번째로 상대적 빈곤율이 높은 국가이다(통계청, 2016). 높은 상대적 빈곤율은 고령층과 노인가구의 급증이 주된 이유이지만 근로 가능한 연령층(18~65세)의 상대적 빈곤율도 12.7%를 차지한다. 상대적으로 빈곤한 계층 중 73%가 근로 가능한 연령층인 것이다. 여기서 근로빈곤이란 일을 해도 가난에 머무르는 현상을 말하며, 근로빈곤층이란 근로능력이 있음에도 불구하고 적절한 일자리를 얻거나 창업 등에 어려움을 겪고 있는 사람들을 일컫는다(김근주, 2018).

[그림 1] 상대적 빈곤률 및 지니계수



출처 : 통계청·한국은행·금융감독원, 「가계금융복지조사(패널)」, 2019.09.01 자료인출, 재분석

한편, 근로빈곤층과 비 빈곤층의 소득 분배는 점점 심화되고 있다. 분배구조는 2012년 이후 다소 개선되는 모습을 보이다가 2016년 이후 다시 악화되고 있는데 (이병희, 2018), 2018년 들어 그것의 폭은 5.23배로 더욱 커졌다.

<표1> 균등화 처분가능소득 5분위 배율 추이

(단위: 배)

구 분	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2019(2/2)
5분위 배율	5.24	4.96	4.76	4.58	4.51	5.23	5.30

* 전국 2인가구 이상

출처: 통계청 「가계동향조사」, 2019.09.01 자료인출, 재분석

소득 불평등을 나타내는 지니계수 역시 2017년 현재 0.373로 전년에 비해 0.018 높아졌다. 소득양극화의 심화는 가구 월평균 소득의 변화추이를 통해서도 알 수 있다. 2019년 2분기의 1분위 가구 월평균 소득은 132.6만원으로 전년 동기에 비해 변동 폭이 거의 없지만 5분위는 942.6만원으로 전년 대비 3.2%p 증가했다(통계청, 2019).

[그림 2] 가구당 월평균 소득 및 전년 동기대비 증가율*



* 2019년 2분기, 2인가구 이상 가구 명목소득

출처: 통계청, 「가계동향조사」, 2019.09.01 자료인출, 재분석

중산층의 소득(3분위)은 6.4%로 전년 동기에 비해 모든 분위의 평균 증가율(3.52%)보다 높아져 고무적인 상황이지만 1분위와 5분위의 소득 격차는 5.3배로 2018년 5.23배 보다 높아졌다.

소득격차가 심화되는 원인은 무엇인가? 저소득 가구일수록 가구주가 무직일 가능성이 높기 때문이다(통계청, 2017, 한국노동연구원, 2018 재인용). 한국노동연구원은 근로연령 가구주 가구에서 무직자 가구 비중이 9.1%이고, 이중 1분위의 무직자 가구 비중이 평균(12.02%)보다 3배 이상 높은 것으로(36.3%)보고하고 있다. 2017년 1/4분기에 비해 2018년 1분위 무직인 가구 비중이 3.1%p 증가했음을 알 수 있다.

<표2> 소득분위별 무직자 가구 비중 변화(1인 이상 가구, 근로연령 가구주)
(단위: %)

구분	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	전체
2018. 1/4	36.3	10.3	6.9	4.1	2.5	9.1
2018. 1/4~2017.1/4(증감)	3.1	0.9	1.5	0.3	0.9	1.3

출처: 통계청, 2018. 「가계동향조사」, 한국노동연구원, 2018. 재인용.

문제는 이러한 실직이 빈곤의 위협으로 이어질 가능성을 높인다는 점이다. 가구주가 실직할 경우 빈곤 상태로 진입하는 비율을 살펴보면, 저소득가구일수록 가구주의 실직 위험이 높을 뿐 아니라 실직 시 빈곤 상태로 진입하는 비율이 높은 것으로 나타났다(한국노동연구원, 2018). 1분위 가구주의 소득계층별 실직 시 빈곤 진입율은 73.0%로 2분위 39.4%, 3분위 23.0%, 4분위 27.9%, 5분위 0.0%를 포함한 모든 분위의 평균 가구주 빈곤 진입율(33.4%)보다 2배 이상 높은 것을 알 수 있다.

[그림 3] 가구주의 소득계층별 실직 시 다음 분기 빈곤 진입율(2017)



출처 : 통계청, 「가계동향조사」, 한국노동연구원, 2018. 재구성

실직은 빈곤으로 이어질 가능성이 높고, 저소득 가구일수록 가구주의 실직 위험이 높으며, 실직 시 빈곤 상태로 진입하는 비율이 높다는 통계수치들은 실업의 빈곤화 위험을 막기 위한 소득 지원정책의 필요성을 말해준다.

그러면 현재 근로빈곤층은 어떠한 사회구조 속에 놓여 있는가? 다음 절에서 보다 구체적으로 우리나라 근로빈곤층의 특성을 살펴보자.

제2절 근로빈곤층은 어떠한 특성을 지니고 있는가?

우리나라의 빈곤구조는 빈곤 탈출과 유입이 모두 활발해서 반복적인 빈곤(repeat poverty)이 두드러진다는 특징을 지닌다. 취업이 빈곤을 탈출할 수 있는 가장 주요한 경로이지만, 저임금의 불안정한 일자리로의 취업은 다시 실직으로 이어지고, 실직은 결국 빈곤화의 경로로 이어지기 때문이다(이병희, 2010).

<표3> 구직경험 근로능력자의 소득계층별 5년간 빈곤경험기간(2011-2015)

(단위: %)

빈곤경험기간	중위30%미만	30-60%	60-150%	150%이상	계
0년	0.0	0.0	70.6	95.8	61.6
1년	4.7	15.7	14.6	3.7	12.4
2년	23.2	19.3	8.5	0.4	9.2
3년	12.2	17.4	3.8	0.0	5.6
4년	12.9	19.7	2.4	0.2	5.2
5년	47.0	27.9	0.0	0.0	6.0

주: 소득계층 구분은 2015년 가구 경상소득 기준
출처: 한국복지패널, 7-11차년도, 한국노동연구원, 2018 재인용.

한국복지패널 2011년부터 2015년 자료를 바탕으로 분석한 결과(한국노동연구원, 2018), 중위소득 30~60%계층의 구직경험자의 경우 1년만 빈곤을 경험하는 비율이 15.7%에 불과한 반면, 5년 내내 빈곤을 경험하는 비율은 27.2%, 2~4년간 빈곤을 경험하는 비율은 56.4%로 과반이상을 차지하는 것으로 나타났다. 근로빈곤층은 신속하게 취업하더라도 적절한 일자리에 매칭 되지 못하고, 반복적인 실업과 반복적인 빈곤을 경험하고 있는 것이다.

그렇다면 실업과 빈곤의 악순환 구조에 놓여 있는 근로빈곤층은 어떠한 특성을 지니고 있는가? 결론부터 말하자면, 우리나라 근로빈곤층은 경제활동참여율이 낮고, 단기 취업으로 인해 실직률이 높으며, 실업의 빈곤화 위험이 높다는 특성을 지니고 있다(이병희, 2018). 연말 시점, 중위소득 30%미만 저소득층의 67.2%는 경제활동에 참여하지 않는 것으로 나타났다(길현중, 2019). 중위소득 30~60%에 해당되는 근로빈곤층의 연중 취업경험 비율은 59%로 연말(50.2%)보다 8.8%p 높은데, 이는 근로빈곤층이 단기적인 취업을 반복하고 있음을 말해준다(이병희, 2018).

<표4> 근로빈곤층 경제활동 참여 및 단기 취업비중

(단위: 천명, %)

구분	중위30%미만	30-60%	60-150%	150%이상	계	
전체	789(100)	3,081(100)	19,001(100)	8,506(100)	31,377(100)	
연말경제 활동상태	취업	23(28.2)	1,546(50.2)	14,321(75.4)	7,218(84.9)	23,308(74.3)
	실업	37(4.6)	156(5.1)	388(2.0)	69(0.8)	649(2.1)
	비경활	530(67.2)	1,379(44.8)	4,292(22.6)	1,219(14.3)	7,420(23.6)
연간취업 경험	아니오	492(62.4)	1,264(41.0)	3,936(20.7)	1,188(14.0)	6,880(21.9)
	예	297(37.6)	1,817(59.0)	15,065(79.3)	7,317(86.0)	24,496(78.1)

출처: 한국복지패널, 11c, 연령(15-64), 신체적 근로가능, 취업가능여건 전체고려, 길현중, 2019. 재인용

<표5>는 근로빈곤층의 반복 실업 현상을 더 잘 보여준다. 근로능력자 가운데 연간 구직 경험 비율은 18%이다. 그런데 가구 소득이 낮을수록 구직경험률이 높은 것을 볼 수 있다. 중위 30~60% 소득계층의 근로능력자 가운데 28.6%가 연간 구직활동을 경험한 것으로 나타났다. 이들 중 86.4%는 유급 취업경험을 가지고 있고, 절반은 7개월 이상의 취업경험을 한 것으로 나타났다. 구직경험은 높다는 것은 근로빈곤층이 반복적인 실업을 경험하고 있음을 말해준다.

실업으로 인한 소득상실과 생계유지의 문제는 자신의 직업생애와 경력, 숙련도와는 상관없이 구직에 대한 압박을 강제할 수 밖에 없으며, 이러한 상황이 빈복 실업의 현상을 불러오고 있는 것이라 할 수 있다(김성희, 2009).

<표5> 소득계층별 근로능력자의 연간 구직경험자 규모(2015년)

(단위: 천명, %)

구분	중위30%미만	30-60%	60-150%	150%이상	계	
전체	789(100)	3,081(100)	19,001(100)	8,506(100)	31,377(100)	
구직 경험자	연말취업자&연중실직경험	23(28.2)	1462(5.3)	774(4.1)	134(1.6)	1093(3.5)
	연말취업자&연중 비취업 경험	49(6.2)	216(7.0)	1,237(6.5)	615(7.2)	2,117(6.7)
	연말 미취업자&연간 구직경험	113(14.3)	427(13.9)	1,191(6.3)	189(2.2)	1,920(6.1)
	연말 미취업자&취업경험	20(2.6)	77(2.5)	284(1.5)	136(1.6)	518(1.7)
	소계	205(26.01)	*882(28.6)	3,486(18.3)	1,075(12.6)	5,648(18.0)
연간 취업 기간	없음	42[20.7]	**120[13.6]	210[6.0]	48[4.4]	419[7.4]
	1-3개월	45[22.0]	124[14.1]	515[14.8]	134[12.4]	818[14.5]
	4-6개월	67[32.8]	242[27.4]	810[23.2]	322[29.9]	1,441[25.5]
	7개월 이상	50[24.5]	396[44.9]	1,951[56.0]	572[53.2]	2,970[52.5]

*()근로능력자 내 구성비, **[]구직경험자 내 구성비
출처: 한국복지패널, 11c, 이병희, 2018재인용

이상을 종합하면 다음과 같다. 우리나라 근로빈곤층은 장기실업자 비율이 높은 외국의 근로빈곤층의 특성과 달리 어떤 일자리든 간에 빠르게 취업하는 경향이 높다. 신속한 취업은 다시 실직으로 이어져 결국 빈곤화의 악순환을 경험하게 한다. ‘반복실업과 반복빈곤’은 우리나라 근로빈곤층이 경험하는 주요한 특성이자 해결해야 할 중요한 과제이다. 실업기간 동안의 소득보장과 적절한 고용서비스의 제공이 필요함을 말해준다.

근로빈곤층의 문제를 해결하기 위해서는 어떠한 사회정책이 필요한가? 기존의 소득보장체계로는 근로빈곤층의 문제를 해결 할 수 없는 것인가? 다음 장에서 좀 더 구체적으로 살펴보자.

3

근로빈곤층의 사회안전망

제1절 우리나라의 소득보장체계

전통적으로 실업보험(unemployment insurance; UI), 실업부조(unemployment assistance, UA), 공공부조(social assistance; SA)는 근로연령 인구의 실업에 따른 소득 불안정성과 관련한 사회정책이다. 실업보험이 실업의 1차적 안전망이라면 최저소득보장을 위한 실업부조와 공공부조는 각각 2, 3차의 사회안전망의 역할을 한다. 실업보험과 실업부조의 정책목표는 구직자를 노동시장에 통합하는 것이다. 이들의 공통점은 구직자에게 현금을 지급한다는 점이다. 실업보험은 실직기간 동안 소득보장을 지원함으로써 효과적인 구직활동 지원과 일자리 매칭 등의 개선을 통해 경제적 효율성을 달성하는 것을 중시한다. 실업부조는 실업의 빈곤화를 억제함으로써 실업의 부정적 효과를 억제한다.

<표6> 실업자 소득보장제도 유형별 원리 비교

	실업보험(보험원리)	실업부조(복지원리)
재원	· 사용자 또는 사용자/근로자 기여 · 정부 보조금	· 조세
대상	· 일정한 피고용 기간 동안 보험료 · 기여한 자	· 자산조사에 의한 니즈
수급기간	· 일정기간 · 기여기간에 따라 차등	· 대개 무기한
급여수준	· 과거 임금수준 또는 피보험기간	· 최저소득보장 · 연령 또는 가족 지위에 따라 차등

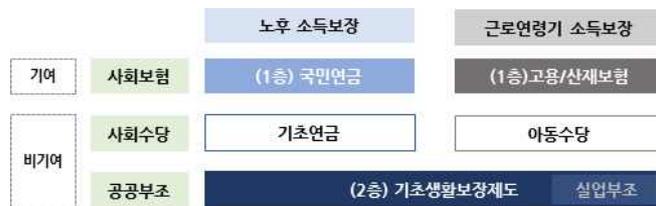
출처: Schmid & Reissert, 1996.

전통적인 관점에서 살펴보면 실업보험과 실업부조의 차이를 좀 더 잘 이해할 수 있다. <표6>에서 보는 바와 같이, 실업보험은 기여와 보상의 보험 원리에 기초하고 있다. 급여를 지급하기 위해서는 일정기간 이상의 고용과 기여가 있어야 한다. 급여액은 피보험기간과 과거의 임금수준에 비례하여 지급하는데, 지급기간은 한시적이다. 실업보험의 보험재정은 사용자와 근로자 또는 사용자의 기여에 주로 의존한다. 실업부조는 복지 원리에 기초하여 과거의 고용이나 기여와 관계없이 저소득 실업자에게 정액의 급여액을 무기한 지급한다. 재원은 조세에 의존한다(이병희, 2018).

한편, 공공부조는 경제활동상태와 상관없이 상대적으로 빈곤한 계층의 소득보장을 정책목표로 한다. 비기여형(non-contributory)복지제도이며, 선별주의(selectivism)에 따라 대상자를 선정하고, 법에 근거를 둔 공적 지원제도라는 점에서 실업부조와 함께 사회부조의 한 범주에 속한다. 사회부조는 개인의 기여(contribution)를 전제로 하는 사회보험과 달리 조세를 재원으로 하는 소득보장제도이다. 따라서 소득기준이나 재산기준 등을 적용하여 엄격하게 대상자를 선정하는 선별주의 또는 잔여주의 복지제도라 할 수 있다. 자선과 같은 민간의 지원이 아니라 법적으로 지원을 강제한다는 특징을 지닌다.

우리나라의 사회보장체계는 어떻게 구성되어 있는가? 근로연령층을 대상으로 하는 소득보장 체계는 [그림 4]와 같다.

[그림 4] 근로연령기 소득보장 체계



출처: 노대명, 2019. 「한국형 실업부조제도 검토의견」. 내용 재구성.

근로연령층이 실직했을 때 받을 수 있는 공적 급여는 고용보험의 실업급여와 기초생활보장제도의 생계급여가 있다. 기여 기반 고용보험과 산재보험이 실업의 위험을 대비하기 위한 1차적 사회안전망이라면, 비 기여에 기반 한 기초생활보장제도는 빈곤층의 2차적 생활안전망이라 할 수 있다.

고용보험의 실업급여의 지급은 실직이전 일정기간(6개월 이상)동안 고용보험에 가입하여 보험료를 납부해야 하고, 근로의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업하지 못한 상태에 있어야 한다. 재취업을 위한 노력을 적극적으로 해야 하며, 이직의 사유가 비자발적인 사유에 해당되면 실업급여를 받을 수 있다. 급여 수준은 퇴직 전 평균 임금의 60%수준이며, 급여일수는 연령 및 가입기간에 따라 최소 4개월~9개월간 지급된다(고용노동부, 2019). 한편, 빈곤층에게 지급되는 현금급여는 자산의 소득환산액이 기준 중위소득의 30%미만 이어야 하고, 부양의무자가 없어야 한다. 이 외에도 직업훈련 및 구직촉진수당 지급 등의 고용지원 프로그램과 취업자가 있는 가구에 근로장려금을 지급하는 등의 보완적인 지원정책이 시행되고 있다.

하지만 이러한 소득보장체계가 제대로 작동되고 있는지에 대해서는 의문이 제기된다. 실업급여 수급 비율은 여전히 낮고 비정규직, 특수고용인, 자영업자 등 실질적인 고용보험의 사각지대에 존재하는 근로빈곤층이 상당수를 이루고 있다(보건복지부b, 2019).

근로 연령대 빈곤층의 공공부조 수급률은 13%에 불과하며(구인회, 2019), 부양의무자 기준 등으로 2017년 현재 약 93만명의 비 수급 빈곤층이 기초생활보장제도의 넓은 사각지대를 이루고 있다(보건복지부b, 2019). 노동시장의 이중구조 속에서 취약한 근로자일수록 사회보장에서 배제되는 문제가 지속되고 있는 것이다(노대명b, 2019). 우리나라 소득보장제도의 재분배 효과가 미약한 것도 이러한 이유 때문이다(구인회, 2019). <표7>에서 보는 바와 같이, 사회보험은 지니계수를 4.4%, 빈곤율 14.7%를 감소시켰고, 장애연금 등은 지니계수 2.6%, 빈곤율 5.9%를 감소시켰다. 반면, 기초생활보장제도 등 공공부조의 빈곤 완화 효과는 매우 미미하다(구인회, 2019), 근로연령대 빈곤층의 낮은 공공부조 수급률

(13%)과 GDP에서 차지하는 소득지원 비율이 OECD 평균(4.2%)보다 현저히 낮은 지표(2013년 현재 1.27%)들은 소득보장의 사각지대가 매우 넓으며, 따라서 소득보장제도의 재분배 효과가 낮음을 나타내고 있다.

<표7> 소득보장제도의 재분배 효과(2015)

	시장소득	사회보험	기초연금	공공부조	세금, 사회보험 기여금
지니계수	0.384	0.367	0.357	0.353	0.344
비율감소		-4.4%	-2.6%	-1.0%	-1.8%
빈곤율	17.87	15.24	14.19	13.95	15.99
비율감소		-14.7%	-5.9%	-1.3%	+11.4%

출처: 통계청, 2016. 「가계금융복지조사」 원자료

5대 사회보험, 다양한 현금·현물지원 등 핵심적인 사회보장제도가 대부분 도입되어 사회보장제도의 외형은 거의 완성되었다고 본다. 그런데 각각의 제도는 왜 근로빈곤층을 포용하지 못하는 것인가? 우리나라의 실업 안전망의 성과와 한계를 검토하면서 그 원인을 살펴보자.

제2절 실업 안전망의 성과와 한계

실직의 위험으로부터 소득을 보장하는 실업 안전망은 고용보험과 기초생활보장 제도이다. 2017년 현재, 고용보험 가입률은 정규직이 85.9%, 비정규직 44.1%이다. 고용불안정성이 높은 비정규직의 고용보험 가입률이 고용안정성이 높은 정규직에 비해 절반 이상으로 낮다. 실업급여 수혜율은 2016년 현재, OECD 23개국의 평균 수혜율(69.7%)의 절반수준인 37.3%에 그치고 있다(이병희, 2018). 기준 중위소득 30~60%에 해당하는 저소득층의 실업률은 34.2%로 가장 높다. 하지만 실업급여 지급률은 10.9%에 불과하다. 23.3%의 저소득층이 고용보험의 사각지대에 놓여 있음을 알 수 있다.

[그림 5] 실직자 실업급여 및 수급율



출처 : 한국노동연구원, 2018. 「한국노동패널」 11-20차년도, 길현종, 2019. 재구성

저소득층의 실업급여 수혜율이 10% 내외로 평균보다 낮은 이유는 무엇 때문인가? 고용보험 대상에서 제외되어 있거나 미 가입되어 있고(39.8%), 전직이 비 임금 근로자의 노동지위에 있으며(23.8%), 이직 사유를 충족시키지 못하기 때문(14.9%)이다<표8 참조>.

<표8> 실직자 실업급여 비수급 사유(2011~2016년)

(단위: %)

비수급 사유	중위30%미만	30-60%	60-150%	150%이상
전직 비임금근로	23.8	16.6	13.9	17.8
고용보험 미적용/미가입	39.8	47.3	38.3	32.6
피보험단위기간 미충족	5.0	3.7	4.2	6.3
이직 사유 미충족	14.9	15.1	23.4	21.9
미신청	7.2	6.5	6.4	6.4

출처 : 한국노동연구원, 2018. 「한국노동패널」 14-20차년도, 이병희, 2018. 재인용

자영업자, 노동시장에 진입하는 청년, 경력단절 여성은 고용보험 적용에서

제외되어 있으며, 제도적 적용대상이라 하더라도 고용보험에 가입하지 않은 비공식 노동자가 광범위 하게 존재하고 있다. 이러한 사각지대의 존재는 고용보험이 실업 안전망으로서 제대로 작동되지 못함을 의미한다. ‘부실한 실업안전망’(이승윤, 2018)이 근로능력자의 빈곤층 유입의 원인이 되고 있는 것이다.

공공부조인 기초생활보장제도의 정책효과는 어떠한가? 다른 나라에 비해 고용보험 사각지대가 넓고 엄격한 자격 요건으로 실업급여를 수급하지 못하는 근로빈곤층은 기초생활보장제도를 통해 보호받을 수 있다. 저소득 빈곤층의 빈곤 예방 및 탈출을 목적으로 작동하는 기초생활보장제도는 외환위기 이후 실업자 양산, 저임금 노동자와 비정규직의 확산, 중산층의 위기의 상황 속에서 빈곤층이 경제적으로 자립할 수 있도록 자활을 촉진하는 근로복지연계정책의 하나로 도입되었다.

자활사업의 목적은 근로능력이 있는 저소득층이 스스로 자활할 수 있도록 자활능력을 배양하고 일자리를 제공하여 탈 빈곤을 지원하는 것이다(보건복지부a, 2019). 참여대상은 생계급여 조건부수급자와 참여를 희망하는 일부 차상위계층이다. 2016년 말 현재, 자활사업 참여자는 15만 5천명이다. 이들 중 기초생활보장수급자는 10만1천명(65%)이고 차상위자는 5만4천명(35%)이다. 자활사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 지급받는 조건부수급자는 5.1만 명이다. 전체 생계급여 수급자(114만명)의 4.5%, 근로능력수급자(21만명)의 24%에 해당한다.

자활사업 프로그램은 크게 보건복지부의 자활근로지원(직접일자리), 자활기업 운영(창업지원), 희망·내일키움통장(자산형성지원)사업과 고용노동부의 취업성공패키지 사업으로 나뉜다. 자활사업은 28.5%의 탈 수급율과 37.3%의 자활성공률을 보이는 등, 정책적 성과가 증가하고 있다(보건복지부, 2017). 하지만 이러한 경제적 성과보다는 참여자들의 일 경험 과정을 통해 근로역량을 강화하고, 사회적 관계를 회복하며, 자아존중감이 향상 되는 등의 사회적 성과가 더 주목된다(오세종 외, 2017).

[그림 6] 자활성공률 및 탈수급률 추이



출처 : 보건복지부, 2017. 「기초생활보장 자활급여 기본계획 2018-2020」 내용 재구성.

자활사업은 고용·복지정책패러다임의 기틀을 마련하는 데 어느 정도 기여했다고 본다. 그러나 근로빈곤층의 소득보장정책으로서 충분한 역할을 수행했는가에 대해서는 여전히 회의적인 시각이(노대명, 2019) 존재한다. 기초생활보장 실태조사(‘17년)에 따르면 중위소득 40%이하 중 약 93만 명이 소득 및 자산기준의 조건에 부합함에도 불구하고, 부양의무자 기준 등으로 수급을 받지 못하는 것으로 나타났다. 정책의 낮은 포괄성은 차지고라도 근로능력이 있는 조건부 수급자들의 자활사업 참여규모가 점차 감소하고 있다. 기초생활보장수급자 중 근로능력자의 비중은 2002년 22.6%에서 2008년 20.9%, 2016년 18.4%(210천명)로 점차 줄고 있다. 근로빈곤층의 자립여건이 악화되고 있는 현실에서 자활지원이 필요한 수급자의 증가가 예상되지만 근로능력이 있는 생계급여 수급자 중 24%만이 자활사업에 참여하고 있는 상황이다. 최근에는 생계급여를 포기하고 자활참여를 회피하는 조건 불이행자 또한 증가하고 있다. 2014년 2,204명(4.57%)이던 조건 불이행자는 2016년 현재 7,348명(11.8%)으로 7.23%p가 증가했다(보건복지부, 2017).

근로능력이 있는 조건부 수급자의 규모가 줄고 있는 이유는 무엇인가? 2000년 자활근로사업 도입 이후 사업단 운영방식이나 참여자 급여지급 기준

등 근로역량이나 가구 여건 등을 고려하지 않은 공급자 중심의 획일적인 프로그램 운영과 조건부수급자의 일반노동시장 진입을 적극적으로 유도하기 위한 ‘근로빈곤층 취업우선지원사업(2014)’의 추진 등, 제도 운영상의 문제가 가장 큰 원인으로 지적된다(보건복지부, 2017). 특히, 조건부수급자의 전원을 취업성공패키지에 우선 의뢰하는 근로빈곤층 취업우선전략은 조건부 수급자 참여 규모를 가시적인 수준에서 유의하게 감소시키는 결과를 가져왔다(이문국, 2016).

고용노동부의 취업성공패키지 사업은 한국 최초의 고용서비스로 최장 1년간 취업취약계층에게 진단·경로설정(1단계)→직업능력증진(2단계)→취업알선(3단계)의 단계별 맞춤형 취업지원서비스를 제공하는 프로그램이다. 상담 및 진단을 통한 취업역량 강화, 집중적인 취업알선 등의 단계별 취업지원 프로그램과 참여수당의 지급이 주요 정책의 내용이다(김호원 외, 2018). 고용노동부는 여러 번의 사업재편 과정을 거쳐 고용복지 연계강화를 위한 역할을 확대해 왔다. 2016년부터는 시군 단위에서 조건부수급자에게 자활사업 참여 이전의 사전단계를 의무화했는데, 그것이 바로 취업우선전략이며, 이는 복지부의 자활근로 참여자의 상대적 감소를 가져오는 주요 원인이 되고 있다.

<표 9> 자활근로 및 취업성공패키지 사업 참여자 중 조건부수급자

(단위: %)

구분	시행 전 (2012.9-2013.8)	시범 실시 시기 (2013.9-2014.4)	확대 실시 시기 (2014.5-2014.12)	제도 개편 시기 (2015.1-2015.4)
자활근로	77.58	75.34	66.63	61.78
취성패	18.18	19.60	29.69	33.83

출처: 이문국, 2016. 「자활사업제도변화에 따른 조건부수급자의 참여 변화실태와 정책적 대응방안」

<표 9>에서 보는 바와 같이, 취업우선전략의 시행 전 1년간의 자활근로 참여자의 비율은 평균은 77.58%였다. 그러나 자활근로 참여자는 점점 감소하여 2015년 61.78%(1~4월 평균)로 감소했다. 시범단계부터 제도 개편 단계를 거치는 동안 지역자활센터 자활근로사업에 참여하는 조건부수급자가 총

15.8%감소한 것이다. 취업성공패키지 참여자는 같은 기간 18.18%에서 33.83%로 증가했다. 총 15.65%가 상승한 것이다. 취업우선 지원사업의 실시로 취업성공패키지에 참여하는 조건부수급자가 자활근로에 참여하는 조건부수급자 참여 비율보다 배 가까이 올라가는 효과가 나타난 것이다(이문국, 2016).

그러면 고용노동부의 취업성공패키지는 성공적이었는가? 결과는 자활근로와 취업성공패키지사업을 넘나드는 이용자 회전문 현상과 취업성공패키지사업의 사전단계 탈락자의 60~70% 중 55.7%만이 자활사업에 참여하는 등, 사회안전망에서 배제되는 근로빈곤층의 확대만을 낳았다(이문국, 2016).

근로빈곤층의 취업우선사업은 조건부수급자의 자활근로사업 참여비율의 감소와 더불어 근로능력미약자의 대규모 재배치라는 복지행정의 비효율성 문제 또한 발생시켰다. 한국지역자활센터협회의 연구보고서(2018)에 따르면, 자활사업 참여자들의 일반적 상태는 과거에 비해 지속적으로 나빠지는 것으로 나타났다. “취업 및 자활능력 유지가 악화”된 대상들이 주를 이루고 있다. 자활사업 참여자의 평균 연령은 51.1세이며, 56세 이상이 가장 많은 분포를 차지하고 있다. 복지부 자활역량평가의 준거가 되는 44세 이상의 “취업가능성이 약화된 연령”이 자활사업 참여자의 79.8%를 차지하고 있는 것이다.

참여자의 근로역량은 어떠한가? 근로유지형에 해당하는 참여자가 51.0%(45점 미만)이다. 44.3%를 차지하고 있는 사회서비스형과 시장진입형 자활근로사업 참여자(45-69점)보다 많은 분포를 보이고 있다. 좀 더 세분화하여 살펴보면, 45점~50점에 해당되는 참여자가 17.2%, 51점~69점에 해당되는 참여자가 27.1%나 된다. 즉, 현재 자활사업에 참여하고 있는 참여자 중 68.2%가 근로역량이 50점 이하인 근로미약자임을 알 수 있다.

자활사업은 근로능력이 있는 저소득 빈곤층을 정책대상으로 한다. 하지만 실체는 절반 이상의 참여자가 정책대상이라 볼 수 없다. 현행 자활사업 참여자 배정 기준이 실제 참여자의 자활역량을 제대로 반영하지 못하고 있는 것이다(김정원 외, 2018).

<표 10> 자활 참여자 역량평가 총점

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
45점 미만	3,180	51.0
45점~50점	1,069	17.2
51점~69점	1,691	27.1
70점 이상	292	4.7
합계	6,232	100.0

출처: 김정원 외, 2018. 『한국근로복지 개편방안연구-지역자활센터의 역할과 기능을 중심으로』.

결국 근로빈곤층의 자활·자립 촉진을 통해 빈곤예방 및 탈출을 지원하겠다는 근로복지연계정책은 새로운 정책변화의 국면에 처해있다. 고용과 복지를 연계, 확대시켜 실업 안전망의 사각지대에 놓여있는 근로빈곤층의 취업지원을 강화하겠다는 취업성공패키지사업은 정치, 사회, 경제 분야의 무엇 하나 만만치 않은 고용환경에서 사업의 내실화를 꾀해야 하는 상황에 직면해있다(김호원 외, 2018). 복지부의 자활사업은 취업성공패키지 등의 고용복지정책이 부정적이며 위협적 요인으로 작동하는 가운데 정책 대상인 조건부수급자의 자활사업 참여감소, 근로능력 미약자의 증가, 이에 따른 취·창업 동력 약화 및 자활사업 참여기피 현상 확대 등(보건복지부, 2017), 지금까지 취·창업을 중심으로 설정되어 왔던 지역자활센터 운영이나 자활사업의 정책목표를 현실에 맞게 재조정할 필요성을 요구받고 있다(신명호 외, 2016).

실업부조가 존재하지 않거나 실업부조가 실업보험 수급종료자만을 대상으로 하는 나라에서는 공공부조가 실업보장제도로써 중요한 역할을 수행해 왔다(이병희, 2018). 우리나라의 경우 사회보험과 공공부조의 사회안전망 구조에서, 특히 기초생활보장제도의 자활사업은 실업부조의 역할을 수행해 왔다고 볼 수 있다. 하지만 앞서 살펴보았듯이, 실업보험과 공공부조의 사각지대에 광범위한 근로빈곤층이 존재하고 있다. 저소득층의 낮은 실업보험 수혜률, 엄격한 요건으로 인한 정책적 배제, 자활 지원기능의 약화 등으로 소득불평등은 심화되고, 저소득층의 소득

은 점점 감소하고 있는 현실이다.

그러면 무엇을 어떻게 해야 하는가? 소득1분위의 소득은 점점 감소하고, 일자리 부족현상은 지속되고 있으며, 세계적으로 침체된 경기는 살아날 기미를 보이지 않는다. 날로 힘겨워지는 저소득 빈곤층은 어떠한 사회정책을 통해 보호받아야 하는가? 기초생활보장제도를 개편하면 되는 것인가? 보충급여를 통해 최저소득을 보장하고, 빈곤에 머무르는 동안 기간의 제한 없이 가구 단위로 급여를 지급하는 기초생활보장제도의 정책 대상을 근로능력이 있는 빈곤층 전체로 확대하면 되는 것인가? 현재의 사회안전망 여건에서 이를 기대하기는 어렵다는 의견이 지배적이다. 근로능력과 관계없이 최저소득을 보장하는 최후의 안전망 역할은 기초생활보장제도가 수행하고(이병희, 2017), 광범위하게 고용안전망에서 배제되고 있는 근로빈곤층의 빈곤 예방을 위해서는 별도의 사회안전망을 구축해야 한다는 주장(김근주, 2018)이 설득력을 얻고 있다.

2020년 하반기부터 시행되는 ‘국민취업지원제도’는 이러한 배경에서 출범하는 것이라 볼 수 있다. 일정한 생활비를 지원받으며, 지속적으로 구직활동을 하고 직업교육 및 훈련을 통해 ‘더 좋은 일자리로의 이동’을 지원하는 사회안전망 구축의 필요성이 국민취업지원제도의 도입으로 결과한 것이라 하겠다.

그렇다면 국민취업지원제도가 사회보호의 공백을 메울 수 있는 정책인가? ‘고용안전망의 완성’이 가능하도록 설계되어 있는가? 국민취업지원제도에 대한 구체적인 정책분석에 앞서, 이미 시행하고 있는 선진국의 실업부조제도를 살펴보기로 하자. 서구의 실업부조 정책을 살펴보는 것은 우리나라의 한국형 실업부조가 어떠한 정책적 위상을 지녀야 하는지를 비판적으로 검토하는 데 시사점을 제공해 줄 것으로 본다.

제3절 서구의 실업안전망 정책

20세기 많은 서구의 복지국가는 실업보험-실업부조-공공부조의 체계를 유지하면서 근로빈곤층이 실업부조의 보호를 통해 공공부조에 이르지 않도록 제도를 운영해 왔다. 대다수 복지국가는 실직자의 소득보장에 주력하는 사회정책을 펼쳐왔다. 그런데 1980년대 이후 근로빈곤층을 대상으로 하는 사회부조 제도가 도입되면서 근로빈곤층을 대상으로 하는 실업부조와 전체 빈곤층을 대상으로 하는 공공부조제도가 통합되는 흐름으로 전개되었다. 두 제도 모두 조세를 재원으로 하고 있고, 공공부조가 취업지원 등을 강화하는 활성화 정책 또는 근로연계복지정책의 패러다임으로 바뀌었기 때문이다(노대명a, 2019).

실업의 위험에 대한 근로빈곤층의 보호는 나라마다 소득보장제도의 구성과 각 제도의 상대적 중요성에 따라 6가지로 유형화 된다<표 11>참조.

<표 11> 근로능력빈곤층 소득보장제도의 구성유형

	유형	실업급여	실업부조	공공부조	나라
1층형	UA	○	-	-	이탈리아
	UI	-	●	-	호주, 뉴질랜드
2층형	UI-UA	○	●	-	독일, 영국
	UI-SA	○	-	●	덴마크, 일본, 한국, 미국
3층형	UI-UA-SA	○	●	○	(실업부조 중심)핀란드
	UI-UA-SA	○	○	●	(공공부조 중심)스웨덴, 스페인, 프랑스, 오스트리아

주: 이탈리아는 실업부조와 공공부조 모두 갖고 있지 않음.
 실업부조와 공공부조 사이에 더 중요한 안전망을 ●로 표시
 출처: OECD Benefits and Wages, 각 나라별 보고서, 황덕순, 2015. 재인용

실업급여와 공공부조로 구성된 우리나라는 2층 형에 속한다. 국민취업지원 제도가 도입, 시행 되면 3층 형의 사회안전망 체계로 유형화될 것이다.

본 글에서는 서구 국가들 중에서 에스핑-앤더슨의 주요 복지레짐⁵⁾을 대표

5) 에스핑 앤더슨은 복지국가의 핵심적인 이념을 사회권 (social citizenship)이라고 규정하고 개인

하는 국가들, 즉 사민주의 국가 유형에 속하는 스웨덴과 조합주의 국가 유형에 속하는 독일, 그리고 자유주의 국가에 속하는 영국의 실업부조제도를 중심으로 살펴볼 것이다.

조합주의 복지국가에 속하는 독일은 오랫동안 실업급여-실업부조-사회부조의 3층의 안전망을 갖고 있었지만, 사회부조로부터 근로능력자를 분리하여 실업부조의 보호망으로 편입시킨 실업급여 II를 신설하였다. 사회보험에 기반한 실업급여 I과 확대된 실업부조의 성격을 갖는 실업급여 II로 구성된 2층 안전망으로 전환한 것이다(황덕순, 2012).

자유주의 복지국가에 속하는 영국은 실업급여에 속하는 기여 기반형의 구직자수당과 실업부조에 해당되는 소득기반형의 구직자수당을 갖고 있다. 소득 기반형 구직자수당을 받기 위해서는 뉴딜(New Deal)로 잘 알려진 활성화 프로그램에 참여해야 한다. 소득 기반형 구직자수당은 독일과 달리 실업자만을 보호하는 전통적인 실업부조제도에 해당된다. 현재 영국은 소득기반형 구직자수당을 포함해서 여러 가지 공공부조형 급여를 하나로 통합하는 개혁을 추진하고 있다.

사회민주주의 복지국가에 속하는 스웨덴의 실업부조는 독일이나 영국보다 제한적이다. 실업보험에 가입하지 않은 근로자를 보호하는 것이 주된 목표이고, 지급기간도 60주(부양아동이 있는 경우 90주)로 제한되어 있다. 스웨덴의 실업부조에도 활성화 프로그램이 결합되어 있고, 독일이나 영국보다 먼저 적극적인 노동시장정책을 통해 실업자를 노동시장에 통합시키는 데 주력해 왔다.

세 나라의 실업부조 제도는 제도의 보호대상이나 지급기간, 급여수준 측면이 서로 다르다<표12참조>. 하지만 실업자의 생계 지원과 활성화 정책을 강하게 결합하고 있다는 점에서는 공통점이 있다. 그러면 좀 더 구체적으로 각국의 실업부조제도

이 시장에 의존하지 않고 생계를 유지할 수 있는 정도를 의미하는 탈상품화(decommodification)와 계급의 구조화와 서열화의 창출을 의미하는 계층화(stratification)를 바탕으로 복지국가들을 세 가지 유형으로 구분했다. 세 가지 복지레짐은 각각 사민주의(social democratic), 보수주의(conservative) 혹은 기독교 민주주의, 자유주의(liberal) 레짐으로 각각의 대표적인 소속 국가들은 스웨덴, 독일, 영국 등이다(Esping-Andersen, 1990).

에 대해 살펴보자.

<표 12> 서구 실업부조 제도 비교

국가	지급기간	임금대체율	취업경험요건 유무	신규노동시장 진입자 참여제한 유무
독일	지속	10.2%	×	×
영국	지속	11.3%	×	×
스웨덴	60주	23.7%	최근 12개월 간 6개월 이상	△ (신규 진입자라도 학업, 육아, 질병, 군복무한 경우 지원가능)

출처: 일자리위원회·관계부처, 2019. 「“고용안전을 완성하는”국민취업지원제도 추진방안」 발표자료 재구성

1. 독일의 실업부조 제도

독일은 2002년 개혁법안인 하르쯔(Hartw)법안의 통과로 복지국가의 기본 체계를 상당한 정도로 수정하였다. “노동시장의 현대적 서비스를 위한 법률”인 하르쯔 법안은 노동시장의 유연성을 확보하기 위해 제정되었다. 법안의 근본적 목적은 고비용구조의 사회국가체계를 개혁하여 고용창출과 경제 활성화를 도모하자는 데 있다. 소극적 노동시장정책이라고 일컬어지는 고용보험과 사회부조제도를, 즉 실업급여, 실업부조, 사회부조로 구분하여 실직자에게 단계적으로 지급되던 지원을 축소, 개편하여 실직자의 재 취업노력을 활성화시키겠다는 것이 이 법의 주된 내용이다. 실업급여를 대폭 삭감하고, 실업부조와 사회부조를 통합, 운영함으로써 실업자를 보다 더 적극적으로 구직활동에 나서도록 한다는 취지가 담겨있다(이성기 외, 2006).

독일이 노동시장정책을 근본적으로 개혁하게 된 이유는 1990년대 통일 이후 동독지역의 경제 재건의 난항, 노인인구 비율의 상승, 저 출산, 글로벌 경기침체로 고용상황이 점점 악화되고, 비정규 노동자의 수가 증가하는 등, 기존의 노동시장정책이 한계에 직면했기 때문이다. 결국 구직자를 위한 장기 실업급여제도였던 ‘실업부조’는 하르쯔 법안의 도입으로 기존 사회부조와 통합

되어 실업급여 II로 개편되었다.

실업급여 II로 통합되기 전에는 소득보장을 위한 실업자 보호제도가 3단계의 중층적 형태로 운영되었다. 1단계는 고용보험법상 구직급여와 유사한 성격을 지닌 실업수당(Arbeitslosengelt), 2단계는 실업급여 지급 기간이 종료된 장기실업자와 지급요건을 충족하지 못한 실업자를 위한 실업부조, 그리고 3단계는 고용경력이나 실업급여, 실업부조 수급여부와 무관하게 자산조사를 거쳐 최저 수준의 소득을 지원하는 공공부조가 작동하였다. 하지만 하르쯔 제IV법이 통과되면서 2단계와 3단계가 통합되어 실업급여 II+사회 수당으로 개편되고, 기존의 실업수당은 실업급여 I로 명명되었다(오상호, 2018). 신설된 제도는 이전의 생활수준을 보장하는 것이 아니라 빈곤을 방지하고, 활성화 정책을 통해 취업능력이 있는 자들의 근로동기를 유발하도록 설계되었다.

하르쯔 개혁 이전에는 근로능력이 있는 구직자에 대한 생계비 보장이 '실업부조'와 '사회부조'로 이원화 되어 실업부조 수급 요건을 갖추지 못한 장기실업자들의 경우 사회부조도 함께 받을 수 있었다. 하르쯔 개혁 이후에는 근로능력이 있는 실업자와 실업자의 가족에 대한 생계보장을 규정하는 방식으로 일원화 되고 기존의 실업부조와 사회부조의 일부를 통합하여 근로능력이 있는 실업자는 사회부조 수급을 제한하는 등 근로의 동기를 유발하는 방향으로 변경되었다(박귀천, 2018). 요약하자면 독일의 실업부조는 취업촉진 조치를 전제로 근로능력이 있는 빈곤자의 생활보호에 중점을 두고 있으며, 이들과 생계를 함께 하는 구성원에게 추가로 사회수당을 지급하는 중층적 기초보장제도로 개편되었다.

실업급여 II의 구체적인 정책 내용은 다음과 같다.

1) 실업급여 II 및 사회수당의 수급요건

실업급여 II는 15세 이상 65세 미만인 자, 취업능력이 있는 자, 부조가 필요한 자, 일상적인 거주지가 독일에 마련된 자이어야만 수급을 받을 수 있다.

먼저 연령기준은 15세 이상 65세 미만이 대상이다. 65세 이상인 자는 기초소득보장 수급자의 지위를 갖게 된다. 둘째, 실업급여 II를 수급하기 위해서는 취업능력이 전제되어야 한다. 취업능력이 있는 것으로 간주되는 기준은 통상적인 노동시장의 조건하에서 질병이나 장애로 인해 적어도 1일 3시간 이상 취업을 하는 데 방해받지 않는 경우이다. 따라서 실업급여 I의 수급을 위한 실업의 신고(1주 15시간 미만 취업한 상태=실업) 여부는 실업급여 II의 수급자격에 아무런 영향을 미치지 않는다. 셋째, 부조의 필요성이다. 부조의 필요성은 충분한 수입과 자산을 갖지 못한 경우를 말한다. 부조가 필요한 자란 본인의 생계비 또는 수요공동체에서 함께 생활하는 자의 생계유지 소득을 자력으로 확보할 수 없는 혹은 충분히 확보할 수 없는 사람을 말한다. 부조성과 관련해서 수요공동체 개념이 중요한데, 여기서 수요공동체라 함은 취업능력이 있지만 부조가 필요한 자와 생활하는 동거가족을 말한다. 실제적인 기초보장의 방식은 취업능력이 있지만 부조가 필요한 자에게는 실업급여 II를 지급하고, 동거하는 수요공동체 구성원에게는 사회부조가 아닌 사회수당을 지급하는 형태라 할 수 있다. 사회수당의 수급요건은 실업급여 II의 수급자와 생계를 같이 하면서 근로능력이 없는 가족 및 근로능력이 있는 15세 미만의 가족, 또는 65세 이상의 가족이다. 가족 중 15세 이상인 자가 부조의 필요성이 있거나 근로능력이 있는 경우에는 스스로 실업급여 II를 받을 수 있다.

이상의 자격조건에 해당되지 않은 자, 즉 취업능력이 없는 자, 성년으로 실업급여 II를 수급하지 않는 자 중에서 1일 3시간 미만의 취업자는 65세 이상 고령자, 장애인과 함께 사회부조 수급자의 지위를 갖는다. 종래의 사회부조 수급자들 가운데 취업능력이 있는 자가 실업급여 II로 편입된 것을 제외하고는 기본적으로 최저한의 기초생활을 보장받는다는 점은 변화가 없다.

2) 실업급여 II 및 사회수당의 지급기간과 지급 수준

실업부조제도가 재편되기 이전의 실업부조제도는 실업급여 수급기간이 중

료된 실업자를 대상으로 실직 전 임금수준의 급여를 보장해주는 임금 대체성 소득보장제도였다. 자녀가 있는 경우는 종전 소득의 57%, 그렇지 않은 경우는 53%를 지급기준으로 삼고 있었다. 그리고 취업능력이 있는 사람도 사회 부조를 수급 받았는데, 이러한 두 가지 제도의 기준이나 구분이 뚜렷하지 않아 논란이 있어왔다. 실업부조제도가 재편됨에 따라 실업급여 II 및 사회수당의 급여는 연방에서 사회부조의 생계비 지원제도에 준하여 통일적으로 결정한 기준금액을 지급하게 되었다. 급여의 성격이 과거와 같은 임금대체기능이 아니라 ‘생활보장급여’의 성격을 지니게 된 것이다. 실업급여II는 실업 전 임금과 관계없이 법에서 정하는 기준급여, 부가급여, 주거 및 난방비 등으로 구성된다. 기준급여는 연금보험법상 연금 수급액의 변화에 따라 수정되는 형태로 지급액이 조정되는데, 2017년부터 2019년까지의 각 기준급여 지급액은 <표 13>와 같다.

<표 13> 실업급여II 및 사회수당의 기준급여 지급금액

구분	지급대상자	금액		
		2017	2018	2019
실업급여 II	독신자	409	416	424
	단독양육모	409	416	424
	미성년자와 생활하는 자	409	416	424
	생활공동체 내에서 동거하는 법률혼 또는 사실혼관계의 파트너(동성파트너 포함)	368	374	382
	생활공동체 내에서 동거하는 18세이상 25세 미만자, 미성년 배우자가 있는 25세 미만의 성인	327	332	339
사회수당	만 14세~17세 자녀	311	316	322
	만 6세 ~13세 자녀	291	296	302
	만 0세~5세	237	240	245

출처: 박귀천, 2018. 재인용

다음으로 기준급여로 보호되지 않는 추가적인 수요에 대해서는 부가 급여가 제공된다. 임신 13주 이상의 산모에 대해서는 기준급여의 17%까지 부가

급여의 추가 지급이 가능하며, 단독 양육모의 경우 연령과 자녀수에 따라 기준급여의 금액이 차등 지원된다. 단, 초과수요에 대한 추가급여의 상한은 기준급여의 60%로 제한된다.

주거비와 난방비는 지급의 타당성이 인정될 경우 실비형태로 지급되나 이 비용이 본연의 목적으로 이행될 수 없는 경우에는 임대인이나 기타 자격자에게 직접 지불 할 수 있다. 주거비는 가계 구성원의 수, 연령, 거주면적 그리고 주택비용의 평균값 및 시장가격 등을 고려해 판단한다.

<표 14> 부가급여 지급기준

연령	비율	연령	비율
7세 미만 1자녀	36%	16세 이상 2자녀	24%
7세이상 1자녀	12%	4자녀	48%
16세 미만 2자녀	36%	5자녀 이상	60%

출처: SGB II § 21. 오상호, 2018. 재인용

이상을 내용을 정리하면 다음과 같다. 고용보험-실업부조-사회부조의 사회안전망을 구축하고 있던 독일은 실업급여 I (고용보험)과 실업급여 II (실업부조+사회부조)의 내용으로 재편되었다. 이러한 사회보장 체계구조의 가장 큰 변화는 근로능력의 유무를 중심으로 정책의 대상을 명확히 했다는 점이다. 근로능력이 있는 실업자는 생활보장 급여와 함께 취업 촉진 정책이 강화된 실업급여 II로, 근로능력이 없는 자는 기초보장제도(공공부조)로 재편되어 적극적 노동시장 정책의 성격이 강화된 사회보장 체계로 변화되었음을 알 수 있다.

하지만 적극적 노동시장 정책이 강화되었다고 해서 기초생활보장이 약화된 것은 아니다. 실업부조와 사회부조 정책의 대상이 근로능력 유무를 기준으로 전자는 노동시장 통합을, 후자는 사회통합을 정책목표로 명확히 했지만 근로빈곤층의 기초생활보장이라는 부조의 성격은 여전히 실업급여 II의 급여 내용

에 포함되어 있다.

고용보험법상 실업자는 소정의 실업급여를 통해 소득을 보장받을 수 있지만 수급기간이 초과되면 국민기초생활보장법의 수급자격을 충족하지 못하는 한 별다른 사회보호 시스템이 없어 빈곤화의 위험에 처하게 되는 우리나라 근로빈곤층의 상황과는 상당한 사뭇 다르다 하겠다. 한국형 실업부조는 이러한 공백을 메울 수 있는 사회보호 시스템으로 작동할 것인가?

2. 영국의 실업부조제도

영국은 국민보험(National Insurance)이라는 단일한 사회보험 시스템을 갖추어 통합형 사회보험을 구축하고 있다. 영국의 실업자 소득보장제도와 관련한 중심적인 법률은 구직자법이다. 1996년부터 시행된 구직자수당(JSA)은 기존의 실업급여와 실업자에 대한 자산조사형 지원(소득보조), 양자 모두를 대체하고 있다. 실업보험에 기반하여 지급되던 한시적 실업급여와 실업급여 수급이 소진되었거나 애초 실업급여 수급 자격이 없는 실업자들이 청구할 수 있는 자산조사형 사회부조 급여인 ‘소득지원(Income Support)’이 JSA 하나로 대체된 것이다.

JSA의 도입은 영국의 실업보장체계의 성격을 근본적으로 바꾸어 놓았다. 국가는 자기의 귀책사유가 아닌 이유로 실직한 자들에게는 ‘신속하고 효과적인’ 재정적 지원을 제공해야 한다는 국가의 책임을 여전히 인정한다. 하지만 현금 급여는 적극적으로 구직활동을 하거나 자신의 취업전망을 개선하고 있는 ‘구직자’로 한정한다. 급여의 기본적 수혜요건은 근로능력이 있어야 하고, 적극적인 구직활동을 해야 하며, 대체로 풀타임 고용이 가능해야 한다.

하지만 구직자수당이라는 한 가지 제도 안에는 두 가지 상이한 내용이 담겨 있다. 구직자수당은 종래의 실업급여에 해당하는 ‘기여기반 구직자수당’(contribution-based JSA; JSA-C)과 실업부조에 해당하는 ‘소득기반 구

직자수당'(income-based JSA; JSA-I)이 그것이다. 소득기반 JSA(JSA-I)는 실업기간 동안 실업자의 최저소득을 보장하는 것이 제도의 목적이다. JSA-I의 액수는 수급자의 소득정도, 저축 혹은 자산소득의 양에 따라 결정된다. 뿐만 아니라 당사자가 혼자 살고 있는지 아니면 공동신청 JSA를 받고 있는 부부인지 여부도 반영된다. JSA-I의 수급요건은 주당 평균 16시간 미만 근로를 하고 있어야 하며, 배우자가 있는 경우 그 배우자가 주당 평균 24시간 미만의 근로를 하고 있어야 한다. 그리고 당사자와 배우자 간의 저축액이 16,000파운드 이하인 경우에 급여를 받을 수 있다. 동일 가구 내 동거 부부는 각각 공동급여를 신청해야 하며, 둘 다 적극적 구직활동, 취업프로그램 참여를 포함한 조건들을 충족해야 한다. 물론 가계소득 및 자산조사를 거쳐야 한다. 자산조사 요건이 충족되면 수급을 신청하고, 신청일로부터 3일 후에 연령별 요율에 따라 JSA-I가 지급된다. 배우자와 모든 부양자녀에 대해서도 추가 지급금이 주어지며 장애인과 같은 특별한 상황에 있는 집단에 대해서도 마찬가지이다. JSA-I 수급자는 자동적으로 다른 급여의 수급 자격도 갖게 되는데, 이러한 급여의 하나가 임대비용을 100% 지급하는 '주거급여(Housing Benefit)'이다. 그 밖에 자동적으로 주어지는 급여에는 지방세 비용 지원, 자녀의 무상 학교급식, 의료비 지원 등이 있다.

JSA-I는 주당 평균 16시간 미만의 근로, 즉 일종의 부분실업에 대해서도 급여지급이 가능하다는 특징이 있다. 다만, 주당 평균 16시간 기준은 사업장 기준이 아니고 수급자 기준이므로 당사자가 복수의 사업장에 취업하여 주당 평균 16시간 이상 근로하게 되는 경우는 수급자격이 상실된다. 한편, JSA-I의 가장 중요한 특징은 국민보험 기여조건을 요구하지 않는다는 점이다. 지급 기간에 제한이 없고 급여 신청자가 수급요건을 만족하는 한 급여가 지속된다는 특징을 지닌다. 다만, JSA-I도 JSA-C와 마찬가지로 구직의사와 구직활동이 필요하며 기타 지급신청 및 지급절차 등도 JSA-C와 동일하다. JSA-I도 구직자수당제도의 하나이기 때문이다.

한편, 구직자 법을 통해 JSA 지급이 중단되는 경우를 대비한 고난지원금

(Hardship Payment) 제도가 있다. 당사자는 JSA 지급이 중단되더라도 고난 지원금을 지급받을 수 있고 이는 상환하지 않아도 된다. 고난지원금의 액수는 통상 JSA 액수의 60% 정도이다. 고난지원금은 당사자 본인 또는 자신의 아동을 위한 주택임대료, 난방, 음식, 기타 기본적인 필요를 위해 대금납부를 하지 못하는 경우 신청할 수 있다. 이때 당사자 연령은 18세 이상이어야 한다. 당사자는 친구로부터 금전을 차용한다든가 추가 근로를 한다든가 하는 등의 다른 경로를 통해 금전 마련을 위해 노력했다는 점을 입증해야 한다. 고난지원금을 신청하기 위해서는 일자리센터플러스 상담원 또는 근로지도관(work coach)에게 문의하면 된다.

지금까지 영국의 실업부조제도에 대해 살펴보았다. 이상을 정리하면 다음과 같다. 영국은 국민보험(National Insurance)이라는 단일한 사회보험 시스템을 갖추어 통합형 사회보험을 구축하고 있다. 실업자 소득보장제도에 해당하는 구직자수당(JSA)의 수급대상 범위가 매우 넓으며, 부분실업에 대하여 개방적 태도를 취하고 있다는 점이 특징이다. 제도적 측면에서 볼 때 영국은 실업자 소득보장을 위한 종래의 전통적인 의미의 실업급여와 실업부조의 양 제도가 모두 존재했었다. 1995년 구직자법 제정 및 1996년 구직자법 시행 이후 JSA-C, JSA-I로 제도가 대체되어 현재까지 유지되고 있다. JSA-I는 국민보험 기여요건 없이 구직의사가 있고 구직활동을 하고자 하는 자라면 누구나 정책대상이 된다는 점에서 자립촉진의 목표가 강하게 반영된 제도임을 알 수 있다. JSA-C이든 JSA-I 든 부분실업에 대한 열린 태도를 보이고 있다는 점 또한 단순 소득보조보다는 구직활동을 통한 자립촉진의 정책방향이 강화된 것으로 해석할 수 있다(노창호, 2018).

3. 스웨덴의 실업부조제도

20세기 후반에 본격적으로 확립된 스웨덴의 복지제도는 소위 노동우선주의(Arbetslinjen)의 원칙하에 운영되고 있다. 노동우선주의란 실업 이후 생활

의 영위를 위해 국가의 도움이 필요한 시민들에게 국가가 적극적 노동시장정책을 통해 자립할 수 있는 직업을 찾아주고, 이런 과정에서 임시적인 해결책으로 현금부조를 제공한다는 것을 의미한다. 스웨덴의 실업부조제도는 이런 원칙이 잘 담겨있다. 실업부조제도는 실업보험제도 및 공공부조와 긴밀한 관계가 있는데, 원칙적으로 실업부조는 실업보험기금에 가입되어 있지 않은 구직자에게 국가가 제공하는 현금부조라면, 공공부조는 임시적으로 생계에 곤란을 겪는 자에게 인권보호 차원에서 생계비를 제공하는 현금부조라 할 수 있다(손혜경, 2012).

스웨덴의 실업부조는 실업보험 미가입자의 생활문제를 해결하기 위해 제공되는 현금부조이다. 2007년부터 스웨덴의 국영고용센터는 실업보험 미가입자, 즉 90일간 실업을 한 청년들에게 두 가지 형태의 현금부조를 제공하기 시작했다. 하나는 활동부조(Aktivitetsstöd)이고 나머지 하나는 개발부조(Utvecklingsersättning)이다. 보통 청년들은 현금부조를 구직에 성공할 때까지 또는 다른 방법으로 생계를 해결할 때까지 받을 수 있다. 활동부조와 개발부조를 합하여 최고 15개월까지 받을 수 있다. 일반 구직자 중 실업보험급여 수령 조건에 미달하는 자도 활동부조를 받을 수 있다. 구직자를 위한 활동부조와 개발부조 이외, 일반 시민들은 일시적으로 생활에 곤란을 겪을 경우 본인이 거주하는 코뮌에 공공부조(social assistance)를 요청할 수 있다.

활동부조와 개발부조에 대해 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

1) 실업자 지원 정책

(1) 활동부조

활동부조는 일반 실업자가 국영고용센터(Arbetsförmedlingen)에 구직 등록을 한 이후 국영고용센터가 권유하는 노동시장 프로그램에 참여할 경우 실업자에게 제공되는 현금부조이다. 활동부조를 받을 수 있는 노동시장 프로그램은 다음 항목이 포함된다.

- 노동 및 개발 보장
- 청년 실업자를 위한 노동보장
- 작업장 또는 회사 소개(Arbetsplatsintroduktion)
- 실습(Praktik) : 노동실습, 현장실습, 직업능력검진, 실습능력개발
- 자영업 창업에 대한 도움(Starta eget)
- 시민교육기관에서 초등 및 고등학교 자격 취득 기회 제공
- 노동시장정책 프로그램

실업자가 실업보험에 가입한 경우 활동부조는 실업보험기금에서 지급되며 (일일 최고액은 세금 공제 전 80크로나), 실업보험에 가입하지 않은 경우는 사회보험국에서 지급된다. 실업보험기금 가입 조건을 충족하지 못한 25세 이상의 구직자가 국영고용센터가 권유하는 노동시장 프로그램에 100% 참여하면 일일 활동부조금 223크로나가 지급된다. 만일 구직자가 주중 다른 일을 하게 되면 그날에 대해서는 활동부조금을 받을 수 없다. 하루 중 몇 시간만 일 할 경우는 그 시간만큼 활동부조금이 차감된다. 노동시장 프로그램에 100% 참여하고 대신 일반 노동시간 이외의 시간에 일 할 경우는 활동부조금이 차감되지 않는다.

(2) 개발부조

개발부조는 실업보험금 수령 조건을 충족하지 못한 18세 이상 25세 미만의 청년 실업자에게 제공되는 현금부조이다. 수급을 위해서는 국영고용센터에 구직 등록을 한 이후 국영고용센터가 권유하는 노동시장 프로그램에 참여해야 한다. 만일 청년이 개발부조를 받던 중 25세가 되면 개발부조 대신 활동부조를 받을 권리가 발생한다.

개발부조는 사회보험국에서 지급된다. 2012년 현재, 국영고용센터가 운영하는 노동시장 프로그램에 100%로 참여하고 고등학교를 마친 청년 구직자에게 제공되는 개발부조금의 일일 최고액은 140크로나이다. 고등학교를 마치

지 않은 청년 구직자에게 제공되는 개발부조금의 일일 최고액은 이보다 훨씬 낮은 48크로나이다. 20세가 되는 해의 6월 1일부터는 고등학교 졸업장을 취득했는지 여부를 불문하고 일일 최고액 140크로나를 받게 된다. 개발부조금은 면세이다. 개발부조금은 매년 물가의 변동에 따라 금액이 조정된다. 개발부조금 수령자가 주중 다른 일을 할 경우 그날에 대해서는 개발부조금을 받을 수 없다. 노동시장 프로그램에 100% 참여하고 일반 노동시간 이외의 시간에 일을 할 경우 개발부조금은 차감되지 않는다.

노동시장 프로그램 참가 중 병이 났을 경우에는 국영고용센터, 사회보험국 및 노동시장 프로그램 운영자에게 통보를 할 의무가 있다. 사회보험국은 실업보험 이외의 모든 종류의 사회보험을 취급하는 기관이다. 모든 재정은 세금으로 운영된다. 한편, 구직자에게 제공되는 활동부조와 개발부조로 지급하는 금액은 다른 여러 가지 다른 사회보험 항목에 비해 차지하는 비율이 극히 낮다.

2) 실업보험, 실업부조, 공공부조의 관계

스웨덴 노동시장정책의 기본 이념은 노동우선주의(Arbetslinjen)이다. 본인이 스스로 노동해서 생활하는 것을 기본으로 하는 것이다. 최우선적으로 구직자에게 합당한 직업 안내, 구직자가 학력 조건이 낮은 경우에도 적합한 교육 안내, 직업에 대한 자격 조건이 없으면 직업교육 안내를 하고 마지막으로 현금부조가 이루어진다.

하지만 장기적인 치료를 요하는 환자거나 정신적, 신체적 기능이 저하된 상태에 있는 자 또는 언어능력이 부족하여 노동시장 참가가 불가능한 외국인에게는 국가가 병가수당 또는 조기퇴직 연금, 공공부조를 제공한다. 경제상태가 악화되고, 55세 이상의 구직자가 어려움을 겪고 있으며, 많은 이민자들이 경제적 자립에 어려움을 겪고 있는 현재 장기 생계 해결책으로 이용되는 경우도 증가하고 있지만, 스웨덴의 공공부조는 보통 단기 생계 해결책으로 제공된다. 보편적인 복지가 발달한 스웨덴의 공공부조는 대부분 복합적인 문제를 지니

고 있으며, 근로를 통해 스스로의 생계를 유지하기 어려운 사람들이 정책대상이다. 이들에게는 공공부조 급여와 사회서비스가 결합되어 제공된다.

이상을 정리하면 다음과 같다. 스웨덴의 실업부조는 실업보험 미가입자인 청년층과 실업급여 조건 미달인 실업자에게 지급되는 급여가 구분되어 있다. 노동우선주의에 입각한 적극적 노동시장정책의 프레임은 청년층에게 제공되는 개발부조와 일반 실업자에게 제공되는 활동부조 모두 동일하지만 급여액은 일반 실업자가 청년보다 많다. 그렇지만 이들에게 지급되는 공공부조 지출액은 다른 여러 가지 사회보험 항목 비해 차지하는 비율이 극히 낮다. 이것이 의미하는 바는 무엇인가? 스웨덴의 노동우선전략이 작동되는 제도영역은 사회보험과 실업부조이다. 사회보험에서 많은 부분을 포괄하고 충분한 급여가 제공된다. 실업부조는 그것의 보완 기체로서 작동함을 의미한다. 복합적 문제를 지니고 있는 대상들은 공공부조에서 생계 보호와 사회서비스를 제공한다.

우리나라는 어떠한가? 연금도 성숙되어 있지 않고, 사회보험과 공공부조의 포괄성과 보장성도 낮다. 하지만 사회보험과 공공부조 영역에서 노동우선전략이 작동되고 있다. 사회보험의 포괄성은 차지하고라도 복합적 문제를 지니고 있는 공공부조의 정책 대상은 근로를 하지 않으면 급여를 제공받지 못한다. 신체적, 정신적, 심리적으로 복합적인 문제를 지닌 근로미약자들은 생계유지를 위한 별다른 보호 장치 없이, 취업우선 전략에 따라 '일을 통한 빈곤탈출'의 정책목표 아래 대상화되고 있다고 볼 수 있다.

4. 소결

지금까지 서구 선진국의 실업부조제도에 대해 살펴보았다. 대체로 실업부조제도는 자산조사 등의 조건을 충족하면 누구나 정책대상에 포함되며, 경제적 상황에 따라 급여수준과 급여기준이 결정되고 있어 제도의 포괄성과 적절성이 매우 높은 수준임을 알 수 있다.

서구의 실업부조제도는 고용경력과 무관하게 자산조사 등의 요건만 충족하면,

구직을 희망하는 모든 실업자에게 기간의 정함이 없이 보호하고 있으며, 현금급여 뿐 아니라 개인 및 가족 특성이 고려된 부가급여를 함께 제공하고 있다. 스웨덴은 지급기간(60주)과 취업경험 요건(최근 12개월 간 6개월 이상)이 제시되고 있지만 이는 보편적 복지국가를 추구하고 있는 대표적인 사민주의 국가로서 주된 사회안전망인 사회보험이 구성원의 욕구를 대부분을 충족시키고 있기 때문이다. 실업부조는 사회보험의 보완기제로 작동하고 있을 뿐이다.

한편, 실업부조와 공공부조는 정책의 대상과 목표가 명확히 구분되고 있음을 확인할 수 있다. 실업부조는 일할 능력이 있는 대상을 중심으로 엄격한 노동시장 프로그램의 참여를 조건으로 생활보호 수준의 현금급여와 부가급여를 제공하고 있다. 반면, 공공부조는 복합적 문제를 지니고 있는 빈곤층을 대상으로 현금급여 및 부가급여, 그에 더하여 사회서비스를 함께 제공한다. 실업부조는 근로능력이 있는 구직자를 대상으로 적극적 노동시장 정책을 통한 노동통합을 목적으로 한다면, 공공부조는 근로능력이 없는 빈곤층을 대상으로 생활보호 및 사회서비스 제공을 통한 사회통합을 목적으로 작동되고 있음을 알 수 있다.

서구 복지국가의 사회보장체계는 실업급여-실업부조-공공부조의 다층적 사회안정망 체계에서 실업급여와 실업부조를 통합하거나 실업부조와 공공부조를 통합하는 방향으로 제도가 개편되고 있다. 전자가 적극적 노동시장 정책을 강화하는 방향이라면, 후자는 사회보장을 강화하는 방향으로의 제도 개편이라 할 수 있다. 실업부조가 존재하지 않는 우리나라는 공공부조가 실업부조의 역할을 수행해왔다. 현재 우리나라의 사회보장체계는 통합이 아니라 분화를 시도하고 있다. 실업보험과 공공부조의 사각지대에 놓여 있는 근로빈곤층을 보호하기 위해서다. 우리나라의 실업보험은 가입율과 수혜율, 소득 대체율이 매우 낮아 실업자의 소득보장 정책으로서 포괄성과 보장수준이 낮다. 실업급여 수급 기간이 종료되거나 가입 조건을 충족하지 못한 대상들을 보호할 수 있는 사회보장 제도가 부재한 상황이다. 자산조사 과정을 거쳐 빈곤함이 증명되어야만 공공부조의 수급권자가 되는 구조이다. 근로능력이 있는 것으로 판정된 수급자들은 노동프로그램 참여를 조건으로 공공부조의 생계급여와 욕구별 급여를 제공 받는다. 하지만 그 규모 또한 소수(상대적 빈곤

층 17.4%의 3.4%)에 불과하다. 참여자는 최저한의 생활보장과 사회서비스 제공이 부가적으로 필요한 특성을 지닌다. 노동시장 통합을 목표로 하는 정책대상이라기 보다는 사회통합을 목적으로 하는 정책대상에 더 가깝다. 낮은 자활성공률과 탈 빈곤율은 어찌면 당연한 결과일 수 있다.

이제 우리나라도 사회보험-실업부조-공공부조의 3층적 사회안전망 체계가 구축된다. 그러면 국민취업지원제도와 자활제도는 각기 어떠한 정책적 방향을 가져가는 것이 바람직한가? 두 제도 모두 적극적 노동시장 정책을 강화하는 방향으로 전개되는 것이 바람직한가? 아니면 제도의 성격에 맞게 정책적 위상을 달리하는 것이 바람직한가? 우선 한국형 실업부조인 국민취업지원제도의 정책내용을 살펴보고, 자활제도와와의 관계성을 검토 한 후, 각각의 정책적 위상에 대해 논의해 보기로 하자.

4

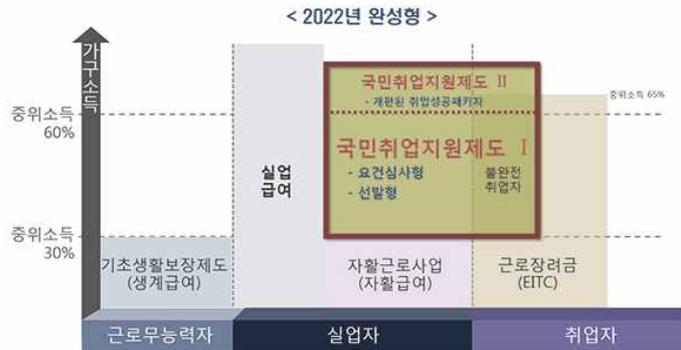
한국형 실업부조, '국민취업지원제도' 정책분석

제1절. 국민취업지원제도는 어떠한 정책인가?

정부는 2019년 6월 4일, 한국형 실업부조인 '국민취업지원제도' 시행계획을 발표했다. 취업 취약계층이라면 누구에게나 취업지원서비스를 제공하고, 저소득층에게는 구직활동을 조건으로 소득지원을 강화하여 고용 안전망의 넓은 사각지대를 포용하겠다는 것이 제도의 도입배경이다(일자리위원회·관계부처, 2019). 여기서 취업 취약계층이란 학력·경력의 부족, 고령화, 육체·정신적 장애, 실업의 장기화 등으로 노동시장의 통상적 조건에서는 취업이 특히 곤란한 사람, 그리고 '국민기초생활보장법'에 따른 수급권자 및 생활이 어려워 구직활동에 곤란을 겪는 사람들을 말한다(고용정책기본법 제 6조).

실업급여-실업부조-공공부조라는 3층의 사회안전망 체계를 구축하여 근로빈곤층이 빈곤의 나락으로 떨어지는 것을 예방하고 일을 통해 빈곤의 늪에서 탈출할 수 있도록 지원하는 제도가 바로 국민취업지원제도인 것이다.

[그림 7] 국민취업지원제도



출처: 고용노동부, 2019. 「정책브리핑」 자료 인용

제도의 목적은 청년, 경력단절여성, 자영업자 등 고용보험의 보호영역 밖에 존재하는 취업취약계층에게 취업지원서비스와 저소득 구직자의 생계안정을 위한 구직촉진수당 제공으로 ‘고용안전망을 완성’하겠다는 것이다(참여연대사회복지위원회, 2019).

고용안전망을 어떻게 완성하겠다는 것인가? 본 글은 정책산물 분석을 통해 국민취업지원제도가 담고 있는 정책의 내용을 살펴보았다. 정책산물 분석은 Gilbert와 Terrell의 정책 분석 틀을 사용하였다. Gilbert와 Terrell은 4가지 정책의 주요한 선택의 차원을 통해 정책을 분석하였다. 사회적 할당의 기반, 사회적 급여의 형태, 급여 전달의 전략, 급여의 재원이 그것이다.

정책의 내용은 첫째, 누구에게 급여를 할당할 것인가? 사회적 할당의 근거는 무엇인가?, 둘째, 할당된 사회적 급여의 형태는 무엇으로 할 것인가? 현금인가? 현물인가? 아니면 복합적인 급여인가?, 셋째, 이러한 급여들의 전달에 대한 전략은 무엇인가? 공공전달체계를 통해 전달할 것인가? 아니면 민간을 통해 전달할 것인가?, 넷째, 급여 재원을 조달하는 방법은 무엇인가? 중앙정부의 재원으로 조달할 것인가? 아니면 지방정부의 재원으로 조달할 것인가? 아니면 민간의 재원을 통해 전달할 것인가? 등을 중심으로 선택되고 구성된다.

국민취업지원제도의 세부내용은 <표 15>와 같다.

<표 15> 국민취업지원제도 세부내용*

준거	세부내용											
	I 유형(국민취업지원제도 I)		II유형 국민취업지원제도II)									
정책 대상	(요건심사항)	(선발형 예산 범위 내)										
	연령_만 18~64세 소득_중위소득 50%이하 재산_6억원 이내 취업경험_최근2년 이내 6개월 이상	연령_18~64세 소득_중위소득 50%이하 (청년특례)중위소득 50%~120% 재산_6억원 이내 취업경험_조건없음	연령_18~64세 소득_중위소득 100%이하 (청년)중위소득 120%이상 재산_조건없음 취업경험_조건없음									
현금 급여	50만원(임금대체율 15.2%~20.4%(생계급여 1인가구 51.2만원) 초기 재취업_잔여기간 동안 구직촉진수당+60%		구직활동 비용 일부									
소득 지원	취업성공수당_최대 150만원(취업 후 근무기간 연동)											
	지급 기간	구직촉진수당_6개월(1년까지 연장, 분할지급 가능) 지급정지_수급기간 중 소득이 구직촉진수당 지급액 초과 (지급정지 3회->프로그램 및 수당지원 중단), 의무불이행, 부정수급(5년 경과후 취업지원 신청가능)										
취업 지원 서비스	취업지원_1년(6개월 범위 내 연장가능)/사후관리_3개월(취업지원 기간 종료 후) 종료_취업 및 창업 등 사유발생->취업지원 종료(종료일로부터 3년 범위 내 취업지원 신청 가능)											
	현물 급여	<table border="1" style="width:100%; text-align:center;"> <tr> <td></td> <td>능력 ↓</td> <td>능력 ↑</td> </tr> <tr> <td>의지 ↓</td> <td>복지지원+직업훈련·일경험 연계</td> <td>복지지원 통한 취업장애요인 해소</td> </tr> <tr> <td>의지 ↑</td> <td>직업훈련 등 직업능력개발 연계</td> <td>취업알선 통한 조기취업</td> </tr> </table>			능력 ↓	능력 ↑	의지 ↓	복지지원+직업훈련·일경험 연계	복지지원 통한 취업장애요인 해소	의지 ↑	직업훈련 등 직업능력개발 연계	취업알선 통한 조기취업
		능력 ↓	능력 ↑									
의지 ↓	복지지원+직업훈련·일경험 연계	복지지원 통한 취업장애요인 해소										
의지 ↑	직업훈련 등 직업능력개발 연계	취업알선 통한 조기취업										
지급 기간	(능력저조) 지역·산업별 수요 맞는 직업훈련과정 확대(직업훈련, 창업지원, 해외 취업지원 등), 기업연계 일경험 프로그램 제공 (의지저조) 심리상담, 집단상담->취업의욕 고취, 금융, 육아서비스 등 지원 (능력/의지고조) 온라인 서비스 강화, 구직기술향상 프로그램 및 구인정보 제공											
전달 체계	고용부-고용복지+센터(공공) 역할_전문적 고용서비스 제공, 재산·소득심사, 의무 불이행 수급지급 중단 지자체-유관기관 대상자 고용복지+센터 의뢰, 대상별 맞춤형 전문서비스 제공(사업연계모델 개발) 인력_고용복지+센터 입주 지자체, 새일센터, 중장년센터 전문인력->전담자 지정 급여성격(권리성 급여), 불이행 시 제재, 안정적 운영->인력 획기적 확대(연차적)											
재원	조세_20년 35만명 기준, 5,040억원											

* 본 표의 내용은 일자리위원회·관계부처에서 발표한 '국민취업지원제도 추진방안'의 내용을 중심으로 작성함.

국민취업지원제도는 어떠한 차원의 정책적 선택이 이루어졌는가? 우선 정책의 대상, 사회적 할당의 선택적 차원부터 살펴보자.

1. 사회적 할당_ 누구에게 급여를 제공할 것인가?

국민취업지원제도의 정책대상은 크게 3가지 요건을 할당의 기준으로 삼고 있다. 연령, 고용경력, 자산조사가 그것이다. 할당의 기준에 따라 크게 I 유형과 II 유형으로 나뉜다. 인구학적 조건인 연령은 만 18세~64세의 생산 가능 연령으로 두 가지 유형 모두 동일하게 적용된다. 두 가지 유형을 구분짓는 가장 핵심적 할당의 기준은 소득과 재산 요건이다. 소득은 상대적 기준 소득을, 재산은 cutt off 방식을 선택하고 있다⁶⁾. 유형 I 은 소득이 기준 중위소득 30%~50% 이하이고, 재산은 6억원 이하인 자가 정책대상이다. 기준 중위소득 30%이하의 자활제도 생계급여 수급대상자는 제외된다. 청년의 소득 기준선은 기준중위소득 50%~120%이하이다. 한편, 유형 II는 기준 중위소득이 100%이하 이고, 재산조건은 포함하지 않는다. 청년은 기준 중위소득 120%이상 부터 정책대상이 된다. I 유형이 II유형보다 소득 및 재산의 요건이 더욱 엄격함을 알 수 있다. 더 좋은 일자리로의 이동을 위해 취업프로그램을 참여하는 동안 월 50만원의 구직촉진수당을 비기여 기반의 국가 조세를 통해 지급하기 때문에 자격 요건이 더 엄격할 수 밖에 없다.

I 유형은 다시 고용경력, 즉 취업경험을 기준으로 ‘요건 심사형’과 ‘선발형’

6) 국민취업지원제도 추진방안의 설명자료는 소득기준과 자산의 한계선은 제시하고 있지만 소득이나 재산 인정 산출방식에 대한 설명은 부재함. 소득 인정액은 기초생활보장제도와 같은 방식을 고려중인 것으로 파악되나 소득과 자산을 포함하여 소득 인정액을 산출하는 기초생활보장 소득산출 방식과는 달리 소득과 자산을 분리하여 자산요건을 제시하고 있음. 향후 재산을 소득과 재산을 포함하여 소득인정액을 환산하는 방식으로 전환된다면 재산에 대한 소득 환산 기준이 별도로만 들어져야 할 것임. 현재 이에 대한 구체적 언급은 없으며, 연구용역 중에 있는 것으로 확인됨(고용노동부 실업급여 팀). 따라서 본 글에서는 소득기준을 중심으로 논의를 진행함.

으로 나뉜다. 여기서 사회적 할당의 선택 기준은 노동능력에 대한 판단이다. 요건 심사형은 최근 2년 이내 6개월 이상의 취업경험이 있어야 하고 선발형은 취업경험이 고려되지 않는다. 선발형은 예산 범위 내에서 선별을 통해 현금급여를 지급한다. 취업경험이 없는 청년 또한 소득이 기준 중위소득 50%~120%이하에 해당되면 예산 범위 내 선발하여 현금급여를 제공한다.

이상을 종합해 볼 때, 국민취업지원제도의 현금 급여인 구직촉진수당은 인 구학적 기준인 연령의 경우 매우 보편적인 조건을 적용하고 있으나 노동능력 에 대한 진단과 소득 및 재산의 요건은 엄격한 기준을 적용하고 있음을 알 수 있다. 차상위 이하의 빈곤층만을 대상으로 급여를 제공하는 선별적 복지제도 의 전형적 특징을 지닌다. 한편, 청년층의 경우 다른 계층에 비해 요건이 보다 관대함을 알 수 있다. 노동시장에 진입하지 못한 채 실업의 상태에 머물고 있 는 청년층이 전체 실업률보다 두 배 높은 현실이 반영된 결과⁷⁾라 하겠다.

국민취업지원제도가 고용보험과 기초생활보장제도의 사각지대를 포괄하 기 위해 등장한 제도인 만큼, 저소득 빈곤층과 실업 상태에 놓여 있는 청년층 의 빈곤화 위험을 예방하는 것이 정책의 우선순위일 수 있다. 근로능력이 있 는 저소득층과 청년층에게 제한된 재원을 분배하여 고용촉진을 통한 근로빈 곤층의 반복실업 문제와 청년층의 제도적 배제 문제를 해결하겠다는 것이 할 당의 중요한 선택차원이 되고 있음을 알 수 있다.

한편, 현금급여인 취업지원서비스는 유형과 무관하게 취업경험의 요건이 없고, 관대한 소득기준을 적용하여 보다 많은 대상을 포괄하고 있다. 활성화 조치를 강화하여 취업취약계층을 노동시장에 통합시키는 것이 국민취업지원 제도의 주요한 목표이기 때문으로 이해된다.

7) 2019년 8월 말 현재, 경제활동인구 중 실업자가 차지하는 비율이 3.0%(85.8만명)인 반면, 청년 (15~29세)의 실업률은 7.2%(30.8만명)로 두배 이상 높은 실업률을 나타내고 있음(통계청, 2019)

2. 사회적 급여_ 무엇을 급여로 제공할 것인가?

국민취업지원제도의 급여는 크게 현금급여와 현물급여로 나뉜다. 구직촉진수당과 취업지원서비스가 그것이다. 현금 급여는 I 유형에 속하는 대상에게만 지급된다. 현금 급여의 지급은 상호의무원칙에 따라 취업지원 서비스에 성실히 참여하고, 취업을 위해 노력해야 한다는 조건을 전제로 한다. 급여의 수준은 기초생활보장제도의 1인 가구 생계급여 수준(51.2만원)보다 약간 낮은 월50만원이다. 근로자 평균임금⁸⁾의 16.5%에 해당되는 급여이다. 한편, 취업의 지속성을 유도하기 위한 취업성공 수당이 별도로 제공되는데, 취업 후 근속기간과 연동하여 최대 150만원까지 지원된다. 조기 재취업 시에는 잔여기간 동안 구직촉진수당의 60%까지 인센티브를 지급한다. II유형의 대상에게는 구직활동 시 발생하는 비용 일부만을 보충적으로 지원한다.

현금 급여인 구직촉진수당의 지급기간은 6개월이다. 다만, 최대 1년까지 급여를 분할하여 지급받을 수 있다. 수급기간 중 소득이 구직촉진수당 지급액을 초과할 경우나 의무불이행 및 부정수급이 발각되면 지급정지가 이루어진다. 전자의 경우 지급정지가 3회 이상 되면 취업지원 프로그램과 수당지원이 모두 중단되며, 후자의 경우 지급정지 후 5년이 경과한 후 취업지원 신청이 가능하다.

현물 급여인 취업지원서비스는 I 유형과 II유형 모두 동일하게 제공된다. 개인별 취업활동 계획에 따라 직업훈련과 일 경험, 복지서비스 연계, 취업알선 등이 취업지원서비스의 주요 내용이다. 좀 더 구체적으로 살펴보자. 개인별 취업활동 계획은 근로능력의 고저, 근로의지의 높고 낮음에 따라 4가지 유형으로 구분하여 각기 다른 서비스가 제공된다. 능력은 낮지만 근로의지가 높은 사람은 지역이나 산업별 수요에 맞는 직업훈련 과정을 확대하는 등의 직업

8) 2018년 근로자 평균 임금은 약 월 3,028만원(한국경제연구원, 2019)인 것으로 나타남. 서구 복지국가의 실업부조는 근로자 평균 임금의 16.2%~20.4%해당되는 급여를 제공하고 있는데, 우리나라의 실업부조 급여 수준도 서구 실업부조의 급여 범위에 속하는 것을 알 수 있음.

능력개발 연계서비스를 제공한다. 근로능력과 의지가 모두 낮은 사람에게는 심리상담이나 집단상담을 통해 취업 의욕을 고취시키고, 기업과 연계한 일 경험 프로그램을 제공한다. 근로능력은 높지만 근로의지가 낮은 사람에게는 취업의욕 고취와 금융서비스, 육아 서비스 등, 취업의 장애요소를 해소하기 위한 서비스가 제공된다. 끝으로 근로능력도 높고 근로의지도 높은 사람은 온라인 서비스를 강화하여 구직기술 향상 프로그램과 구인정보를 제공한다.

취업지원서비스의 제공기간은 1년이며, 6개월 범위 내에서 연장이 가능하다. 취업지원 기간 종료 후 3개월 동안 사후관리가 이루어지며, 취업이나 창업 등의 사유로 취업지원 서비스가 종료된 이후 다시 서비스를 신청하려면 종료일로부터 3년의 범위 내에서 고용노동부장관이 정한 기간이 경과한 날부터 취업지원 신청이 가능하다. 출산, 질병, 의무복부 등으로 프로그램 참여가 어려운 경우에는 2년 내 1회에 한하여 유예가 가능하다.

지금까지 국민취업지원제도의 급여에 대해 살펴보았다. 유형과 무관하게 동일하게 제공되는 취업지원서비스는 정책이 포괄하는 대상범위가 넓다는 것을 알 수 있다. 반면 현금 급여인 구직촉진수당은 취업경험 및 소득, 재산 기준 등 엄격한 자격조건이 부여되며, 정책의 대상범위도 넓지 않다. 한편, 현금 급여와 현물급여를 동시에 제공하는 국민취업지원제도는 자활사업과 마찬가지로 취업지원서비스의 참여라는 조건을 전제로 구직촉진수당이 지급되는 ‘상호의무 원칙’에 기반하고 있음을 알 수 있다. 정책의 대상과 내용은 유사하지만 기존의 취업성공패키지와 다른 점이다. 통합형 고용서비스모델인 취업성공패키지는 2단계에만 훈련참여수당이 제공되고, 훈련 이외엔 수당이 제공되지 않았기 때문에 불성실한 참여자에 대해 제재를 가하기 어려웠다(한국노동연구원, 2018). 이런 점에서 상호의무에 기반 한 국민취업지원제도가 취업성공패키지 사업보다 고용촉진을 통한 빈곤탈출의 정책목표를 달성하는 데 더 효과적일 수 있다 하겠다.

한편, 현금급여와 현물급여의 관계를 살펴보면 현금급여는 현물급여의 보완기제로서 작동함을 알 수 있다. 정책의 목표 효율성을 높이기 위한 급여형

태는 현물급여가 가장 유용하다. 국민취업지원제도의 목표는 고용촉진이다. 목표 효율성(target efficiency) 증대를 위한 취업지원서비스는 따라서 국민취업지원제도의 핵심이라 할 수 있다. 구직촉진수당은 고용촉진의 정책 목표를 보다 효과적으로 달성하기 위한 보완기제일 뿐이다. “생계보조+고용서비스 제공”의 형태를 띠고 있지만 현금급여의 수준은 더 좋은 일자리로의 이동 기간 동안만 제공되는 일시적 보조금에 지나지 않으며, 그 수준 또한 매우 낮기 때문이다.

상호의무 원칙의 작동과 생계보조 및 고용서비스지원이라는 내용적 측면은 자활사업의 급여 성격과 매우 유사하다. 하지만 급여의 수준과 기간의 차이가 있다. 자활제도는 월 100만원 이상의 급여와 수급 지위를 유지하는 한 지속적으로 급여가 제공된다. 자활제도에서 현물급여인 취·창업 지원은 생계보조를 위한 보조기제로 작동한다. 권리부여형의 제도적 성격과 정책적 내용은 국민취업지원제도와 유사하지만 자활사업은 근로빈곤층의 생계보조에 초점을 두고 있기 때문에 현금급여의 우위는 당연하다 하겠다. 하지만 현물급여인 맞춤형 고용지원서비스는 근로빈곤층의 노동시장 통합을 목표로 하는 자활정책과 다르지 않다.

3. 전달체계_ 누구를 통해 급여를 전달할 것인가?

전달체계는 복지정책의 효과를 좌우하는 매우 중요한 기제이다. 국민취업지원제도는 공공부문을 통해 서비스를 전달하는 것으로 설계되어 있다. 고용노동부의 고용복지+센터가 그것이다. 전문적 고용서비스 제공과 재산·소득의 심사, 의무 불이행 시 급여지급 정지·중단 등의 제재 부과 등을 효과적으로 수행하기 위해 공공이 직접 서비스를 제공해야 한다는 것이 고용노동부의 설명이다. 국민취업지원제도가 급여를 제공하는 프로그램이고, 따라서 국가 혹은 공공기관이 주도적으로 사업을 수행 하는 것이 적절하며, 집행에 있어서 급여와 서비스를 원스톱 제공은 이용자의 편의성 측면에서 매우 바람직할 수

있다(길현중, 2018).

고용노동부는 우선 지자체나 유관기관과 연계·협력을 통해 대상자의 편의성을 제고 하고 대상별 전문서비스를 제공한다는 방침을 세우고 있다. 지자체, 대상별 특화센터 등 인증된 유관기관에서 고용복지+센터에 대상자를 의뢰하거나 맞춤형 프로그램을 제공하는 기능을 부여하고, 고용복지+센터에 입주한 지자체, 새일센터, 중장년센터 등의 전문 인력을 국민취업지원제도 전담자로 지정하여 인력을 운영하겠다는 계획이다.

정부의 발표자료만을 놓고 볼 때, 아직은 전달체계에 대한 논의가 추상적인 수준에 머물고 있는 듯 하다. 일선 직업상담사의 프로그램 운영형태, 필요인력과 그에 따른 근무 공간 확보, 적정 수준의 고용복지+센터 확대 등, 인프라 확보에 대한 구체적인 내용이 제시되지 않고 있다. 심층적인 밀착상담을 강화하고, 상담 품질을 높이기 위해서는 취업성공패키지 담당 인력수준 이상의 상담인력이 필요할 것으로 예상된다⁹⁾. 대규모 인력 충원이 필요하며, 그에 따른 재정적 부담이 가중될 수밖에 없다. 고용노동부는 연차별 지원규모를 고려하여 담당 상담인력을 연차적으로 충원해 나갈 계획이라 밝히고 있다.

하지만 고용복지+센터가 국민취업지원제도의 급여와 서비스를 제공하는 인프라로서 그 역할과 기능을 수행할 수 있을 것인가에 대해서 여전히 우려하는 시각이 존재한다. 내용적 측면에서 취업성공패키지 사업을 법제화한 것에 불과하며, 실제로는 그것의 확장판과 다르지 않기 때문에(참여연대사회복지위원회, 2019), 전달체계로서의 전문성과 혁신적인 개혁이 전제되지 않은 한 취업성공패키지 사업처럼 정책적 효과를 달성할 수 없을 것이라는 비판이 그것이다.

그간 고용노동부의 취업성공패키지사업의 전달과정은 취업알선에 초점화 되어 있지 못한 형식적인 사례관리 고용서비스와 무분별하게 남용되는 통합 고용서비스로 고착화되어 있었다(길현중, 2019). 취업성공패키지는 2단계에만 훈련참여수당이 제공되기 때문에 필요와 무관하게 훈련을 과잉선 택하는 경향이 있었다. 또한

9) 현재 취업성공패키지 I 유형의 경우 연간 약 10만명의 참여자에 대해 약 1천명의 상담사가 담당하는 것으로 나타남(일자리위원회·관계부처, 2019).

훈련 이외에는 수당이 제공되지 않기 때문에 전문상담원의 전문적인 판단이 제대로 활용되지 않고 참여자가 불성실하게 참여하는 경우 제재하기가 어려웠다(노대명, 2019). 공공과 민간이 서비스 전달주체로 작동했던 취업성공패키지 사업의 정책효과는 공공재적 성격이 강한 재화의 공급이나 프로그램의 공급에서 통합, 조정, 안정적인 유지나 서비스 질 측면에서 성공적이지 못했다고 본다.

더 나은 일자리로의 이동을 목적으로 하는 국민취업지원제도의 성공여부는 효과적인 고용서비스를 제공하는 전달체계에 달려 있다. 공공전달체계를 통해 전국적으로 적용되는 사회정책의 안정적인 운영은 적절한 수준의 전달체계 인프라를 구축하는 것이다. 공공을 통해 재화와 서비스의 제공은 재분배와 사회통합이라는 측면에서 바람직한 방향이라 할 수 있다. 그러나 고용노동부는 기존의 취업지원 전달체계의 완전하고 총체적으로 혁신하지 않는다면 국민취업지원제도의 내실화도 피하기 어려울 것이다. 경로 의존성의 문제는 차치하고라도 공공의 서비스 독점으로 발생할 수 있는 다양한 문제도 고려해야 한다. 청년층 등 정책대상의 다양한 욕구에 민감하게 대응할 수 있는가? 관료화에 따른 서비스 제공의 낮은 책임성을 어떻게 경계할 것인가? 그에 따른 서비스 질 저하 문제는 어떻게 극복할 것인가?. 공공을 통한 전달전략 뿐 아니라 공식조직으로서 이익분배가 제한되고 자치성과 자발성, 공익성을 추구하는 비영리기관과 협력하여 서비스를 전달하는 전략도 고려해 볼 필요가 있다고 본다.

4. 재원조달_ 정책 실행에 필요한 재원은 어떻게 조달할 것인가?

국민취업지원제도의 재원은 어떻게 조달하는가? 한국형 실업부조인 국민취업지원제도는 ‘사회부조’의 성격을 지닌다. 현금 급여와 취업지원서비스를 제공하는 데 소요되는 재원은 급여 수혜자의 기여와 무관하게 공공재원을 통해 조달된다. 일반보조금(general grant)을 통해 재원을 조달하는 것은 전국적으로 통일적인 제도의 적용과 균일한 서비스 내용의 전달이라는 측면에서 장점

이 있다. 지방정부의 재정을 통해 서비스가 제공될 경우 지역의 편차에 따라 서비스의 불균형이 초래될 수 있고, 결국 사회통합의 정책효과가 반감될 수 있다. 이러한 점을 고려할 때 전 국민을 대상으로 사회부조를 통해 급여 및 서비스를 제공하는 국민취업지원제도는 중앙정부의 조세를 통해 재원을 조달하는 것은 바람직한 선택이라 판단된다.

국민취업지원제도의 지원규모는 I 유형의 경우 '20년에는 20만명, '22년까지 50만명이다. II 유형은 '20년 15만명, '22년까지 10만명을 지원할 계획이다. 이에 따른 소유예산은 20년 하반기 시행을 전제로 할 때, 총 35만명 기준으로 5,040억원이 소요될 전망이다(일자리위원회, 관계부처, 2019).

<표 16> 국민취업지원제도 지원규모

구분(단위: 만명)		'20년	'21년	'22년	
I 유형	요건심사형	10	25	30	
	선발형	청년특례	9	10	10
		기타	1	5	10
II 유형		15	10	10	
계		35	50	60	

* '20년 하반기 청년구직활동지원금 5만명 포함(상반기 5만명은 별도예산으로 편성)

출처: 일자리위원회·관계부처, '고용안전망을 완성하는 국민취업지원제도 추진방안' 재인용.

예산의 규모는 적정한가? 국민취업지원제도는 유사사업인 취업성공패키지 사업을 통합, 운영한다는 계획을 밝혔다. 국민취업지원제도 I 유형 참여자에게 6개월 간 50만원의 급여가 제공된다는 점이 기존의 취업성공패키지와 달라진 점이다. 취업성공패키지 I 유형에 참여하는 저소득층 참여자는 1~2단계를 통해 월 44만원의 급여를 받을 수 있었다. 3단계에 참여할 경우 3개월 간 월 30만을 지급받을 수 있다. 취업성공패키지 사업이 국민취업지원제도에 통합 될 경우, 1단~3단계를 통해 받을 수 있는 급여는 오히려 줄어들 수 있다.

취업성공패키지 예산 규모는 지속적으로 증가 추세였는데, 2019년은 전년 대비 73.8%로 급격히 감소했다.

<표 17> 취업성공패키지 5개년도 예산 추이

(단위: 억원)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
취업성공패키지	3,374	3,494	4,412	5,029	3,710
청년구직활동지원금	-	-	-	-	1,582

출처: 기획재정부, 2019. 「열린재정」, 상세재정통계 DB

2019년 취업성공패키지와 청년구직활동지원금을 합산한 예산이 5,292억 원이다. 국민취업지원제도의 소요예산과 유사하다. 취업성공패키지의 지원규모는 I 유형이 연12만 명, 청년구직활동지원금은 연 10만 명이다(고용노동부, 2018). 그런데 국민취업지원제도의 지원규모는 취업성공패키지보다 적은 20만 명이다. 하지만 국민취업지원제도의 예산은 6개월 간 5,040억 원이다. 예산이 큰 폭으로 증가되었음을 알 수 있다. 참여자의 급여보다는 기존의 전달체계 개편과 인력보장을 위한 예산의 할당이 포함되어 있음을 짐작하게 한다(참여연대, 2019).

5. 소결

지금까지 Gilbert와 Terrell의 정책산물의 분석틀을 사용하여 4가지 정책의 주요한 선택의 차원을 살펴보았다.

근로빈곤층의 고용안전망을 완성하는 국민취업지원제도는 근로를 통한 기여와 무관하게 저소득층을 대상으로 소득을 지원하며, 지원 과정에서 활성화 의무가 부과된다는 점에서 전형적인 실업부조의 성격을 지닌다. 적극적 노동시장 정책을 펼치고 있는 서구의 실업부조와 정책의 성격이 다르지 않다. 하지만 국민취업지원제도는 빈곤층의 최저소득보장이 아니라 ‘더 나은 일자리로의 이행’을 지원하는 노동시장 통합의 성격이 더 강하다. 낮은 수준의 급여 제공이 이를 말해 준다. 장기실업자가 비교적 많은 분포를 차지하는 외국의 근로빈곤층과는 달리 우리나라의 근로빈곤층은 노동시장 활동성, 즉 취업과 실업을 반복하는 특성을 지니고 있다. 따라서 적극적 구직활동, 취업알선을 통한 일자리 탐색, 구

직자의 숙련에 적합한 취업지원서비스의 제공, 제재의 실질적 행사 등을 통해 반복 실업의 문제를 해결하겠다는 정책적 판단이 우선했던 때문으로 보인다. 기존의 통합형 고용서비스모델인 저소득층 취업성공패키지에 단순히 소득을 더하는 제도가 아니라 ‘활성화 전략’이 강화된 정책이라 할 수 있다(노대명a, 2019).

국민취업지원제도는 사회보험과 공공부조의 사각지대에 존재하는 근로빈곤층을 포괄하기 위해 등장했다. 정책의 대상은 근로능력이 있는 근로빈곤층과 청년이다. 고용촉진 정책을 통해 근로빈곤층의 반복실업과 반복빈곤, 청년의 실업 문제를 해결하겠다는 것이 정책 대상의 주요한 선택 차원이 되고 있다. 급여는 무기여에 기반한 구직촉진수당과 현물급여인 취업지원서비스이다. 현물급여는 현금급여보다 수급요건이 관대하고 정책이 포괄하는 대상의 범위도 넓다. 취업지원서비스는 기준 중위소득 100%이하이면 누구나 서비스를 제공받을 수 있는 반면 구직촉진수당은 소득 및 재산, 취업경험 등 엄격한 요건을 갖추어야 지급받을 수 있다. 전형적인 선별적복지제도의 특징을 지닌다. 대표적인 선별적 복지제도인 기초생활보장제도 보다 수급요건은 완화되었지만 소득기준선의 요건은 자활사업과 중복된다. 한편, 일부 취업경험이 없는 자도 선발하여 현금급여를 제공하지만 예산범위 내에서만 지급한다. 청년은 근로빈곤층 보다 소득기준 요건이 관대하다. 현금급여의 수준은 가구 빈곤을 벗어날 수 있는 보충급여가 아니라 참여 유인과 취업을 저해하지 않는 수준의 현금급여가 제공된다(길현중, 2018). 근로자 평균 임금의 16.5%, 자활사업 참여자의 1인 가구 생계급여보다 약간 낮은 수준의 정액급여를 제공한다. 수급기간은 빈곤으로부터 벗어나지 못하는 한 계속 지급하는 자활사업과 달리 한시적이다. 이러한 현금급여는 취업지원 서비스를 성실히 참여해야만 지급된다. 상호의무 원칙에 따라 운영되는 권리부여형(entitlement-based)제도의 성격을 띠고 있다. 지원대상자 요건을 충족하고 구직활동 또는 적극적 노동시장 프로그램에 성실히 참여하면 권리로서 소득지원을 받을 수 있는(이병희, 2018)상호의무 원칙이 구현되는 제도이다. 권리부여형 제도는 경기순환에 따라 수급자 규모가 조정되는 경제의 자동안정화 역할¹⁰⁾을 수행한

10) 복지정책은 자동안정장치로서의 역할을 하는데, 이는 인위적 경제 정책을 취하지 않더라도, 복

다는 장점이 있다. 하지만 대상자 규모를 사전에 예측하기 어렵고, 지원의 필요성이 낮은 대상자가 수당 지급만을 목적으로 진입할 가능성이 높다는 단점도 있다. 따라서 권리부여형 성격을 지니는 국민취업지원제도는 지원대상자 요건을 엄격하게 설정하고 강력한 활성화 조치를 부여하며, 신청부터 첫 수당 지급까지의 대기기간을 길게 설정하는 등의 조치가 취해진다(길현중, 2018). 고용촉진을 통한 빈곤 탈출이 정책목표이기 때문에 취업지원서비스는 국민취업지원제도의 목표 효율성을 높이는데 핵심적인 급여이며, 구직촉진수당은 보조기제로서 작동한다. 정책의 실행은 공공기관인 고용복지+센터가 담당하며, 재원은 조세를 통해 조달된다.

사회부조이면서 권리부여형 성격을 띠고 있는 국민취업지원제도가 근로빈곤층을 대상으로 공공재원과 공공의 전달체계를 통해 통합적이고 균일한 서비스를 제공한다면 재분배 및 사회통합의 측면에서 긍정적인 정책효과를 견인할 수 있을 것이다. 하지만 정책 대상과 급여수준, 전달체계 등, 그간 시행되고 있는 제도들과 국민취업제도가 어떠한 차별성 있는지, 또 어떠한 연관성이 있는지 면밀한 검토가 필요해 보인다. 근로빈곤층에 대한 지원정책은 고용-복지연계의 패러다임이 계속될 전망(노대명b, 2019)이기 때문에, 특히 동일 선상에 위치하고 자활사업과의 관계성 속에서 국민취업지원제도의 역할과 기능을 검토하는 것은 매우 중요해 보인다. 그간은 사회문제가 발생하면 타 제도와의 정합성에 대한 고려 없이 긴급하게 정책을 입안해왔다(노대명a, 2019). 이러한 과정은 정책수립 및 집행과정에서 부처별 지원정책의 중복, 프로그램의 유기적 연계·협력 미비 등으로 정책효과를 달성하는 데 한계로 작용했다. 광범위한 사각지대와 소득분배 효과의 미미 등도 이러한 맥락과 맞닿아 있다.

자활제도와 국민취업지원제도는 제도에 내재된 가치나 정책대상, 정책 내용에 있어 수위의 차이는 있지만 매우 유사성이 높다. 따라서 다음 절에서는 제도 간

지정책만 잘 운영해도 경제를 안정되게 하는 효과가 있음을 의미함. 경기가 과열되면 세금을 많이 걷어 들이고, 경제가 안 좋으면 실업자 등 빈곤층에 대한 공공부조를 늘려 복지정책이 경제를 안정화 시킨다는 관점임.

의 관계성을 중심으로 국민취업지원제도와 자활제도를 검토한다. 이는 제도의 정합성 측면에서 유의미한 시사점을 제공해 줄 것이다.

제2절 국민취업지원제도와 자활제도와 의 관계

국가는 사각지대에 놓여있는 정책대상을 보호해야 할 책무가 있다. 그러한 측면에서 국민취업지원제도의 도입은 환영할 만하다. 문제는 국민취업지원제도가 실업부조의 역할을 수행해 온 취업성공패키지 및 자활사업과 어떠한 차별성이 있는지 명확하지 않다는 점이다. 수급의 권리에 상응하는 구직활동과 훈련참여를 의무로 급여를 제공하는 조건부 수급제도, 즉 근로연계복지(workfare)정책은 활성화(active polices)가 강화된 한국형 실업부조제도와 성격이 유사하다(노대명a, 2019). 근로연계복지 정책의 핵심이 근로능력이 있는 공공부조 수급자에게 근로활동에 대한 참여를 의무화시키는 정책이라면 활성화 전략은 근로능력이 있는 수급자들에게 일자리를 가질 수 있도록 다양한 정책을 제공하는 것이다(황덕순, 2009). 여기서 활성화 전략(activation strategy)이란 구직자들이 일자리를 찾는 노력을 더 적극적으로 하도록 촉진하거나 취업 가능성을 높이도록 촉진하는 것을 말한다(John P, 2003). 근로능력이 있는 공공부조 수급자를 대상으로 근로관련 활동참여를 의무화시키는 것이 근로연계복지정책이라면 생산가능 인구에 해당되는 모든 수급자를 포괄하는 것이 활성화 정책이다(황덕순, 2009). 따라서 자활사업은 공공부조 수급자를 대상으로 근로유인을 포함, 생계를 보호하는 근로연계복지정책이고, 국민취업지원제도는 취업을 위한 금전적 유인 강화와 취업지원서비스를 포함하는, 보다 활성화 조치가 강화된 적극적 노동시장 정책이다. 하지만 근로연계복지 정책, 근로유인 정책, 사회서비스 제공정책 등은 근로능력이 있는 수급자들이 재취업과 더 나은 일자리로 이동할 수 있도록 급여수급 요건을 바꾸고, 각종 적극적 노동시장 정책을 참여하도록 의무화 한다는 점에서 모두 ‘활성화 정책’

에 포함된다(황덕순, 2009). 근로빈곤층을 보호함으로써 공공부조에 이르지 않도록 실업부조를 운영해 왔던 서구 복지국가들이 실업부조와 공공부조제도를 통합적으로 개편한 데에도 이러한 맥락이 자리한다. 취업지원의 활성화 조치가 강화되면서 빈곤층만을 대상으로 하는 공공부조와 실업부조의 차별성이 희석되고, 결국 제도를 통합, 개편하는 방향으로 전개되었던 것이다.

실업부조가 부재한 우리나라의 경우 그간 활성화 정책이 강조된 고용노동부의 취업성공패키지와 복지부의 자활사업이 근로빈곤층의 소득보장과 노동시장 통합의 역할을 담당해 왔다. 자활사업은 조세를 재원으로 근로빈곤층에게 생계급여와 현물급여를 제공하고 직업 훈련, 취·창업 지원을 통해 빈곤의 탈출을 지원해 왔다. 정책의 포괄성은 낮지만 실제적인 실업부조의 역할을 담당해 온 것이다. 3층의 사회안전망이 2층의 사회안전망으로 변화하는 서구의 흐름과는 달리 우리는 지금 2층의 안전망에서 3층의 사회안전망체계를 구축하려 하고 있다. 문제는 국민취업지원제도와 자활제도의 정책내용이 매우 흡사하다는 점이다. 근로빈곤층의 입장에서 볼 때, 다양한 사회안전망이 존재하고 자신의 욕구에 기반한 정책을 합리적으로 선택하여 소비할 수 있다면 제도의 유사성은 문제되지 않을 수 있다. 소비자의 선택권이 충분히 발휘되고, 사회보험과 공공부조의 사각지대에 존재했던 광범위한 근로빈곤층이 어느 한 제도를 통해 보호받을 수 있다면 제도의 정합성 측면에서도 긍정적인 평가가 이루어질 수 있다. 그러나 다양한 제도가 소비자의 선택으로 이어지려면 각각의 차별적인 유인이 존재해야 한다. 그렇지 않다면 근로빈곤층의 사각지대 문제는 해결 되지 않을 것이며, 우리사회의 빈곤문제 또한 개선되지 않을 것이다.

두 제도는 어떠한 차별성이 있는가? 좀 더 구체적으로 국민취업지원제도와 자활제도의 정책내용을 살펴보자. 정책이 목표하는 바는 각각 어떠한가? 자활사업은 빈곤층의 생활안정을 주목적으로 한다. 급여는 참여의무를 조건으로 장기간 높은 수준의 급여가 제공된다. 급여 제공에 머물지 않고 고용을 위한 복지서비스를 제공하여 취·창업을 통한 탈 빈곤을 지원한다. 국민취업지원제도는 고용서비스 위주의 사회서비스 제공이 핵심이다. 빈곤완화 및 취업지원을 위한 일정 수준의 현금급여

와 취업지원서비스가 한시적으로 제공된다. 두 제도의 궁극적인 목적은 적극적 노동시장 정책을 통한 빈곤탈출 및 예방이다. 정책의 초점은 다르지만 목적하는 바는 동일하다.

정책의 대상은 어떠한가? 국민취업지원제도의 정책대상은 소득기준과 자산기준, 그리고 근로능력을 준거로 하여 선별한다. 기준 중위소득 30%~50% 이하가 주요 정책 대상이다. 향후 기준 중위소득 60%까지 포괄할 계획임을 밝히고 있다. 소득기준과 관련하여, 자활사업의 정책 대상자는 소득인정액이 기준 중위소득 30%이하인 조건부와 생계급여 수급자이다. 보충급여를 통한 최저한의 생활보장이 정책의 초점이기 때문에 급여수준이 국민취업지원제도보다 높으며, 따라서 선별의 기준도 더 엄격하다. 그런데 자활사업의 정책대상은 실제 개별급여 수급자를 포함하여 기준 중위소득 50%이하의 차상위층 까지를 포함한다. '19년 6월 말 현재 총 21,759명이 자활사업에 참여하고 있다. 이들 중 자활사업 참여를 조건으로 생계급여가 지급되는 조건부 수급자는 9,898명(45.5%)이며, 기준 중위소득 40%이상의 개별급여 수급자 및 차상위자는 11,861명(54.5%)이다. 국민취업지원제도에서 제외되는 생계급여 수급자(기준 중위소득 30% 이하)보다 국민취업지원제도와 중복되는 정책대상의 비율이 9%p 더 높다. 기준 중위소득 50% 이상의 차상위자도 19.5%나 된다.

<표 18> 자활근로사업 참여자 현황(19년 6월말 현재)

(단위: 명, %)

구분	생계급여 (중위소득30%)	의료급여 (중위소득40%)	주거급여 (중위소득44%)	교육급여 (중위소득50%)	비해당 (차상위)	합계
시장진입형	1,684(32.6)	2,014(39.0)	171(3.3)	0(0.0)	1291(25.0)	5,160(100.0)
인턴·도우미형	89(47.8)	55(29.6)	84.3)	0(0.0)	34(18.3)	186(100.0)
사회서비스형	4,113(36.8)	4,147(37.1)	417(3.7)	1(0.0)	2,504(22.4)	11,182(100.0)
근로유지형	92(44.2)	109(52.4)	39(1.4)	0(0.0)	4(1.9)	208(100.0)
기타	3,920(78.0)	456(9.1)	240(4.8)	1(0.0)	406(8.1)	5,023(100.0)
합계	9,898(45.5)	6,781(31.2)	839(3.9)	2(0.0)	4,239(19.5)	21,759(100.0)

출처: 한국자활복지개발원, 2019.06. 내부자료

소득기준에 따르면 자활사업에 참여하고 있는 절반 이상이 국민취업지원의 대상이 될 수 있음을 말해준다. 2016년 현재 자활사업 참여자 중 복지부 자활사업 참여자(39,150명, 25.2%)와 고용노동부의 취업성공패키지 사업 참여자(29,649명, 19.1%)의 비율이 비슷했던(6.1%p) 것처럼 동일한 규모의 참여자가 국민취업지원제도와 자활사업에 분산 배치될 가능성을 배제할 수 없다. ‘20년 국민취업지원제도가 시행되면 자활사업의 정책대상은 어떠한 변화를 맞이할 것인가? 현재와 같이 기준 중위소득 50% 또는 그 이상을 자활사업의 정책 대상으로 유지 한다면 자활제도 도입 시기 정책대상을 놓고 고용노동부와 열띤 논쟁을 벌였듯이, 부처 간 또 다시 경쟁이 벌어질 것인가?

한편, 서구의 사례에서처럼 실업부조와 공공부조의 정책대상이 근로능력의 유무에 따라 명확히 구분될 가능성은 없는가? 서구의 실업부조 정책은 3층의 사회안전망에서 2층의 사회안전망 체계로 개편되면서 근로능력이 있는자를 정책대상으로 노동시장정책과 생활보호정책을 통합하여 운영되고 있다. 취업지원서비스 참여를 전제로 개인 및 가구 구성원의 결핍을 해결하기 위해 부조가 함께 제공된다. 3층의 사회안전망 체계가 작동하는 스웨덴도 일할 수 있는 사람들만을 실업부조의 정책대상으로 삼아 보다 적극적인 노동시장 정책을 펼치고 있다. 공공부조는 근로무능력자를 대상으로 생활보호와 욕구에 따른 사회서비스를 제공하는 역할로 자리한다. 근로능력의 유무가 실업부조와 공공부조의 정책대상을 구분하는 가장 중요한 준거점이 되고 있다.

소득기준에 따른 정책대상의 중복문제와 더불어 국민취업지원제도와 자활사업의 근로능력 유무 기준도 명시적으로는 차별성이 없다. 두 제도 모두 근로능력자를 정책대상으로 설정하고 있다. 국민취업지원제도는 최근 2년 이내 6개월 이상 취업경험이 있는 자를 근로능력자의 준거로 삼는다. 물론 선발형과 II유형은 근로능력과 무관하게 급여 및 서비스가 제공된다. 한편, 자활사업은 취업경험과는 무관하지만 근로능력이 있어야 한다. 근로역량 평가 점수가 80점 미만이면 복지부의 자활사업에, 이상이면 고용노동부의 취업성공패키지 사업의 참여대상이 될 수 있다. 취업성공패키지 사업은 국민취업지원제도에 통합될 전망이다. 여기서 제기되는 쟁

점은 취업우선 전략에 의해 근로능력이 있는 수급자가 취업성공패키지 사업에 우선 배치된 것처럼 국민취업지원제도에 우선 배치되어야 하는가이다. 국민취업지원제도의 I 유형 중 선발형과 II 유형은 취업경험 요건과 상관없이 취업지원서비스를 제공한다. 만약 취업우선전략이 강화되고, 근로능력의 유무가 국민취업지원제도와 자활사업의 정책대상을 구분하는 명확한 준거가 된다면 자활사업 참여자는 국민취업지원제도에서 탈락된 또는 진입할 수 없는 근로무능력자 또는 미약자들만이 참여할 가능성이 높다. 공공부조 영역에서 적극적 노동시장 정책을 통해 저소득층의 빈곤 탈출을 지원해 온 자활사업은 정책대상의 특성에 따른 정책목표 수정이 불가피할 것으로 본다.

소득 기준선의 중복, 근로능력의 유무가 아닌 높고 낮음의 차이만이 존재하는 국민취업지원제도와 자활사업의 정책대상은 제도의 정합성¹¹⁾ 측면에서 정책 집행의 분절성을 낮추기보다는 특정한 정책대상에게 재분배가 집중되는 역진성을 발생시킬 수 있다. 빈곤층의 노동시장 통합이라는 정책 효율성은 높을 수 있으나 사회통합의 정책효과는 반감될 수 있다. 국민취업지원제도가 고용보험-실업부조-공공부조의 구조로서 '고용안전망 완성'을 구축하는 제도로서 위상을 가진다면, 정책 대상의 중복 문제는 부처 간 협의를 통해 조정되어야 할 것이다. 그 전에 두 제도의 정책목표의 명확화, 그에 따른 정책대상의 명확화, 그 이후 제도 간의 연계·협력 방안 등을 논의하는 것이 필요할 것으로 본다.

다음으로 급여의 수준을 비교 검토해보자. 조세를 재원으로 제공되는 현금 급여는 정책대상의 참여를 유인하는 핵심적 요소이다. 국민취업지원제도는

11) 일반적으로 정책학 연구에 있어서 정책정합성은 정책의 실현가능성과 효과성을 높이기 위한 수단으로서 인식됨. 정책정합성은 정책목적과 투입요소 그리고 수단, 인과지식과의 일치성(노화준, 2010)으로 보는 견해와 정책의 정합성은 제도의 정합성이며 따라서 제도를 구성하는 요소들 간의 상호 부합성(congruence)을 정책정합성으로 보는 견해(정정길, 2002)가 있음. 또한 목표와 수단의 일치성(Howlett, 1991), 서로 다른 정책영역 간 목표와 아이디어를 공유하여(May et al., 2006), 정책집행에 있어서 분절성을 낮추는 수단으로 정의하기도 함.

월 50만원씩 구직촉진수당이 지급된다. 기간은 6개월이며, 분할하여 지급할 경우 최장 1년까지 지급받을 수 있다. 물론 취업지원서비스를 충실히 참여해야 한다는 조건이 강제된다. 구직촉진수당의 지급단위는 개인이다. 만약 4인 가구의 구성원이 모두 생산가능연령이고, 소득 및 재산기준이 국민취업지원 제도의 지원대상 요건에 해당 된다면 가구원 모두가 국민취업지원제도의 정책대상이 될 수 있다¹²⁾. 만약 4명의 구성원이 월 50만원씩 급여를 지급 받는다면 총 200만원의 월 소득이 발생한다. 가구당 참여인원의 제한이 없기 때문에 최대 급여액을 추정해 볼 수 있지만 실제의 사례는 많지 않을 수 있다.

자활급여는 어떠한가? 국민취업지원제도의 정책대상이 될 가능성이 높은 시장형 자활사업단의 급여와 비교해 보자. 시장형 자활사업단 참여자의 월 최대 급여는 139만원이다.

<표 19> 2019년 자활근로 급여 지급기준

구분	시장진입형	인턴·도우미형	사회서비스형	근로유지형
급여(월)	월 최대 139만원	월 최대 139만원	월 최대 122만원	월 최대 73만원
* 사업단 실적에 따라 월 최대 70만원 성과금 추가 지급				
근무시간	주5일, 8시간 원칙		주 5일, 5시간	

출처: 보건복지부·한국자활복지개발원, 2019. 『기초생활 수급자·차상위자의 일자리·소득지원을 위한 자활사업 참여안내』.

월 70만원의 성과금까지 포함하면 209만원이다. 물론 성과금의 최고액을 모든 참여자가 수령하는 것은 아니므로 일반화 할 수 있는 급여는 아니다. 하지만 2019년 6월 현재 82.4%의 참여자가 성과금을 지급받고 있음을 고려하면, 두 제도의 최대 수령 가능 급여액만을 놓고 볼 때 자활사업이 국민취업지원제도 보다 참

12) 구직촉진수당은 개인단위로 지급되기 때문에 한 구가 내에 속한 가구원이 동시에 국민취업지원제도의 정책대상이 될 수 있음. 법안에도 가구원의 중복참여 제재에 대한 조항이 부재함. 부양가족에 대한 부가급여가 지급되지 않는 상황에서 동일한 가구의 구성원이 동시에 국민취업지원제도를 신청할 수 있도록 하는 것이 바람직해 보임.

여유인의 효과가 높다고 볼 수 있다.

<표 20> 자활근로사업단 성과급 지급현황(19년 6월말 현재)

(단위: 명, %)

구분	성과급		전체	
	유	무		
사업단 유형 (n=16,737)	시장진입형	4,253(82.4)	907(17.6)	5,160(100.0)
	인턴도우미형	4(2.2)	182(97.8)	186(100.0)
	사회서비스형	6,142(54.9)	5041(45.1)	11,183(100.0)
	근로유지형	0(0.0)	208(100.0)	208(100.0)

$\chi^2 = 1775.644, p = 0.000$

출처: 한국자활복지개발원, 내부자료

수급 기간까지 고려하면 자활사업의 우위성은 더 커진다. 국민취업지원제도의 급여수급 기간은 6개월이고, 길어야 1년이다. 이 경우 월 급여액은 월 25만원으로 급감한다. 자활사업은 최장 60개월이다. 그 이후에도 수급지위가 유지되면 자활사업 참여는 지속될 수 있다. 물론 의무부과의 강도는 자활사업 프로그램이 국민취업지원제도의 그것보다 훨씬 강하다. 주 5일, 8시간 동안 자활근로사업에 참여해야만 급여가 제공된다. 반면 국민취업지원제도는 개인별 맞춤형 취업경로에 따라 계획된 프로그램에 참여하면 된다. 조세를 기반으로 재원이 조달되는 경우 급여가 높을수록 사회서비스 형태로 부과되는 의무 혹은 개입의 수준 또한 높게 설정되기 때문이다(길현중, 2018). 자활사업은 근로빈곤층의 소득보장에 초점을 두기 때문에 급여의 수준이 높고, 따라서 참여의무의 강도도 취업촉진에 초점을 두고 있는 국민취업지원제도 보다 높을 수 있다. 하지만 의무의 내용은 제도의 목적, 참여자의 특성에 맞게 조정될 필요가 있다고 본다. 노동시장 통합을 목적으로 하는 국민취업지원제도가 활성화 조치가 강화된 내용을 의무부과의 내용으로 한다면, 자활사업은 사회통합을 목적으로 하는 의무부과의 내용으로 재편될 필요가 있다.

급여의 적정성은 어떠한가? 두 제도 모두 한계를 지니고 있는 듯 하다. 국민취업지원제도가 지급하는 현금급여의 수준은 생활의 불안정으로 반복 실업을 경험하는 근로빈곤층을 유인할 만한 수준인가? 국민취업지원제도와 같이 그간 상호의 무원칙에 따라 급여 제공과 취·창업지원 프로그램을 제공해 온 자활사업과 취업성공패키지 사업을 통해 들여다보자. 빈곤층의 자립여건이 악화되고 있음에도 불구하고 근로빈곤층의 자활사업 참여율은 점점 감소하고 있다. 근로능력이 있는 생계급여 수급자 중 24%만이 조건부수급자로 자활사업에 참여하고 있다. 아예 생계급여를 포기하고 자활사업 참여를 회피하는 조건불이행자는 '14년 2,204명(4.57%)에서 '15년 3,935명(6.34%), '16년 7,348명(11.8%)로 점차 증가하고 있다. 낮은 급여가 주된 이유이다(보건복지부, 2017). 근로역량이 비교적 높은 근로빈곤층을 대상으로 노동시장 진입을 지원해 온 고용노동부의 취업성공패키지 지원사업은 어떠한가?

[그림 8] 연도별 취업성공패키지지원사업 참여현황



출처 : 환경노동위원회, 2018. 「2018 회계연도 결산 예비비지출 승인의 건 검토보고서」 자료 재구성.

[그림 8]에서 보듯이 취업우선전략이 추진되었던 2014년 이후, 참여자가 점차 감소하는 모습을 볼 수 있다. 2018년 현재 전체 참여자 중 33.8%만이

취업성공패키지 사업에 참여하고 있다(환경노동위원회, 2018). 낮은 참여율만이 문제가 아니다. 취업률과 고용유지율도 사업의 지속가능성에 대한 회의적 시각을 더한다. 중위소득 30~60%이하인 저소득층의 취업률은 2015년 50.2%에서 2017년 현재 60.7%로 상승하는 추세이나, II유형을 포함한 전체 참여자의 매해 취업률(68.1%)보다 낮다. 생계급여가 지급되지 않는 저소득층이 취업성공패키지사업에 참여할 경우 1단계 25만원, 2단계 월 최대 40만원씩 6개월 동안 지급되기 되는데, 이 급여로는 생계의 어려움을 해결할 수 없기 때문이다(환경노동위원회, 2018).

[그림 9] 연도별 취업성공패키지 지원사업 현황



출처 : 환경노동위원회, 2017. 「2017 회계연도 결산 예비비지출 승인의 건 검토보고서」 자료 재구성.

고용유지율도 마찬가지로이다. 취업성공패키지를 통해 취업에 성공한 사람의 1년간 고용유지율은 저소득층이 2017년을 제외하고 전체 참여자보다 낮다. 양질의 노동조건을 담보하는 사업장의 취업이 쉽지 않기 때문이다.

이러한 지표들이 시사하는 바는 자활급여와 취업성공패키지의 참여수당이 참여를 유인할 만큼 적절한 급여가 아님을 말해준다. 국민취업지원제도의 구직촉진수당 지급 대상의 선별 조건은 가구소득을 기준으로 한다. 하지만 급여는 개인별로 지급한다. 만약 수급자가 가구주라면 월 50만원으로 더 좋은 일자리

로의 이동 기간 동안 가구 구성원의 필요까지 해결할 수 있어야 한다. 반복 실업의 원인이 생계의 어려움 때문(이병희, 2017)이라면 참여를 유인할 만큼의 적절한 급여가 제공되어야 고용촉진의 정책목표를 달성할 수 있을 것이다. 적정수준의 현금 급여 제공이 어렵다면 가족 구성원의 특성에 따른 부가급여가 함께 제공되어야 할 것이다. 한편, 기초생활보장제도 수급가구의 일 구성원이 국민취업지원제도에 참여하여 월 50만원의 구직촉진수당을 받게 된다면 그것으로 인해 가구의 수급지위가 변화되는가? 이러한 부분까지를 포함하여 그간의 제도 운영에서 드러난 문제점을 개선하고, 제도 간의 연계성을 고려한 정책 대상 발굴과 유인전략 모색이 필요하다 하겠다.

다음으로 전달체계에 대해 살펴보자. 취업 취약성이 높은 정책대상에게 숙련도에 따른 구직활동, 취업알선 등의 고용서비스를 제공해야 하는 전달체계는 국민취업지원제도의 성과를 가늠하는 핵심적인 요소이다. 제도가 본격화 되면 복지 사각 지대에 놓인 근로빈곤층의 참여가 많아질 것이다. 이들에게 효과적인 고용서비스를 제공하여 궁극적으로 ‘보다 좋은 일자리로의 이동 및 지속’할 수 있도록 지원해야 하는 것이 정책을 전달하는 주체가 담당해야 할 역할이다. 국민취업지원제도는 공공부문이 급여 및 서비스 제공을 담당한다. 고용노동부의 고용복지+센터가 심층 상담에 기초한 개인별 취업활동 계획을 수립하고, 취업지원서비스를 연계하며, 불성실 참여자에 대한 제재 등의 차별화되고 전문화된 서비스를 제공하는 주체이다. 공공부문을 통해 공공재적 성격이 강한 서비스와 재화를 공급하는 것은 서비스의 안정적 제공이라는 측면에서 합리적인 선택이라 할 수 있다.

국민취업지원제도는 취업성공패키지 사업을 확대, 강화한 측면이 강하다. 취업성공패키지 사업은 정책적 성과가 높지 않았다. 기존과는 다른 혁신적인 전달시스템의 작동이 요구되는 것도 이 때문이다(길현중, 2018). 어떠한 혁신을 가져가야 하는가? 인력 및 공간의 확보가 무엇보다 중요하다. 현재 고용복지+센터는 228개의 시·군·구 지자체 중 98개(43%)의 지자체에서 운영하고 있다(2018년 현재). 일선에 배치 가능한 인원은 센터 당 평균 4.1명(중위값 2명)이다. 이용자의 서비스 접근성(access point)이나 전문적 서비스 제공 측면에서 우려되는 지점이다. 고용

노동부는 지자체나 유관기관과 연계 협력을 통해 대상자의 편의성을 제고 하고 대상별 전문서비스를 제공한다는 방침을 세우고 있다. 하지만 ‘20년 하반기 20만명의 참여자에게 서비스를 충분히 제공할 수 있는 인프라의 구축이 가능한지에 대해서는 여전히 의문이 남는다.

재분배와 사회통합의 관점에서 공공부분이 서비스를 전달하는 것은 바람직하지만 현재의 상황을 고려할 때 대상자 욕구별 맞춤형 질 좋은 서비스 제공과 이용자의 접근 편의성을 높이기 위한 다양한 전달체계의 구축전략이 필요해 보인다. 공공부분과 민간부분의 협력적 서비스 제공이 그것의 하나 일 수 있다. 국민취업지원제도가 내재화하고 있는 가치를 일을 통한 빈곤탈출이다(길현중, 2018). 자활사업이 내재화하고 있는 가치와 동일하다. 물론 각각의 제도가 초점을 두는 부분은 상이하다. 국민취업지원제도는 고용에 초점을 두는 한편, 자활사업은 복지에 초점을 둔다. 전자는 적극적 활성화 정책을 통해 취·창업을 통한 탈 빈곤을 유도한다면 후자는 근로빈곤층에게 충분한 급여를 제공하며, 일반 노동시장에 진입하지 못하더라도 어느 정도의 생활을 보장하는 프로그램의 성격이 더 강하다. 이러한 맥락에서 국민취업지원제도의 전달체계는 고용과 관련하여 사회적으로 전문성을 부여받고 있는 고용노동부가 제도의 주요 실행 주체이며, 급여 뿐만 아니라 적극적 고용서비스의 전달체계 구축을 통해 대상층의 취·창업을 우선적인 목표로 서비스를 제공하는 것이 바람직하다. 자활사업의 전달체계는 급여 및 복지 영역과 관련하여 사회적으로 전문성을 부여받고 있는 복지부가 주요 실행 주체이며, 일선에서는 급여를 지급하는 것에 집중하는 것이 옳다(길현중, 2018).

하지만 그 간의 자활사업은 저소득층에게 급여의 제공 뿐만 아니라 노동시장 진입을 위한 집중적이고 체계적인 취·창업서비스를 제공해 왔다. 복지에 초점을 두고 있지만 내재된 가치는 빈곤층의 노동시장 통합을 통한 빈곤탈출이다. 자활사업은 공부분과 민간부분이 협력하여 급여 및 서비스를 제공하는 전달체계가 작동한다. 전국에 분포하고 있는 249개의 지역자활센터는 20년 가까이 실체는 다수가 근로미약자인 참여자들¹³⁾ 대상으로 근로역량 배양과 일자리를 제공하여 저

13) 한국지역자활센터(김정원 외, 2018)가 전국 지역자활센터의 참여주민을 대상으로 근로역

소득층의 탈 빈곤을 지원해 왔다. 사례관리를 통한 근로 기회제공, 취업 알선 및 참여자의 욕구·적성·능력·여건에 따른 개인별 맞춤형 자립계획 수립, 다양한 취·창업 경로를 제공하여 2016년 현재 28.5%의 탈 수급과 37.3%의 자활성공을 지원하고 있다. 그 뿐만이 아니다. 현재는 취업성공패키지 사업으로 통합된 희망리본사업 모델을 개발, 근로능력이 있는 자활사업 참여자의 취업지원 사업을 선도했으며, 고용노동부의 취업성공패키지 사업에 참여한 경험도 있다. 사회보험과 공공부조의 사회안전망 구조에서 실업부조의 역할을 수행해 온 것이 지역자활센터이다.

국민취업지원제도는 자활사업 참여대상과 마찬가지로 차상위 계층이하를 정책대상으로 한다. 반복 실업과 반복 빈곤의 상황에 놓여 있는 취업 취약계층이다. 노동시장 진입을 위해서는 다양한 장애요소의 해결이 선제되어야 할 대상층일 가능성이 높다. 직업훈련 과정을 확대하고 일 경험 프로그램을 제공하며, 심리 상담 등을 통해 취업 의욕을 고취시켜야 할 대상일 뿐만 아니라 금융, 육아서비스 등 사회복지서비스의 연계를 통해 취업 장애 요소를 해결해야만 더 좋은 일자리로의 이동이 가능한 계층일 수 있다. 물론 최근 2년 이내 6개월 간의 취업경험이 있어야만 하는 조건을 고려한다면 자활사업 참여자들보다 근로역량이 높은 사람들일 가능성도 있다. 하지만 정책의 효과는 복지적 접근이 포함된 고용지원서비스를 제공할 때 더 높아질 것이다. 과거 자활사업의 취업지원 트랙이었던 희망리본 사업이 취업성공패키지 사업보다 정책효과가 더 높았듯이 말이다. 따라서 국민취업지원제도의 정책 실현을 위한 전달체계 구축에 있어 협력적 파트너의 범주에 비영리조직인 지역자활센터도 포함하는 방안도 고려해 보직하다.

지금까지 국민취업지원제도와 자활제도의 유사성과 차별성, 그리고 쟁점사항

량을 파악한 결과 자활역량 점수가 50점 이하인 참여자가 68.2%를 차지하고 있는 것으로 나타난다. 명목적으로는 근로능력이 있는 자를 정책 대상으로 하고 있지만 실제 자활사업에 참여하고 있는 정책대상은 복합적 문제를 지닌 근로미약자가 절반 이상을 차지하고 있음을 알 수 있는 결과임.

등에 대해 살펴보았다. 내용을 정리하면 <표21>과 같다.

<표 21> 국민취업지원제도와 자활제도 비교

준거	국민취업지원제도	자활제도	
정책 목표	고용촉진 초점(고용안전망)+(약한)소득보장	소득보장 초점(생활안전망)+고용촉진	
정책 대상	연령_만 18~64세 소득_기준 중위소득 30%~50%이하 재산_6억원 이내 (청년특례)중위소득 50%~120% 취업경험_최근2년 이내 6개월 이상선별형 제외)	연령_18~64세 소득_기준 중위소득 50%이하 근로능력 유(근로역량 80점 이하)	
소득 지원	현금 급여	월 50만원 (임금대체율 16.5%, 생계급여 1인가구 51.2만원) 조기재취업 잔여기간 동안 구직촉진수당*60%	월 122만원~최대 209만원 (근로유지형 월 73만원)
	지급 기간	6개월, 최장 1년	최장 60개월, 수급지위 유지 시 지속
고용 촉진	현물 급여	통합사례관리 서비스(심층상담, 사례관리, 직업훈련, 일자리 알선, 구인처 발굴)	통합사례관리 서비스(심층상담, 사례관리, 직업훈련, 일자리 제공)
전달체계	고용부(공공)-고용복지+센터(공공)	복지부(공공)-지역자활센터(민간)	
재원	조세	조세	
차별성	주목적(최저소득보장이 아닌 더 좋은 일자리 이행) 급여수준(기간 제한, 정액급여 제공) 전달체계(고용노동부+공공 서비스 전달)	주목적(근로를 조건으로 한 최저생활보장) 급여수준(무 제한, 최저생계비 제공) 전달체계(복지부+민간협력 서비스전달)	
유사성	제도의 성격(적극적 노동시장 정책, 무기여 기반 사회부조, 상호의무원칙 등) 정책대상(기준 중위소득 50% 이하) 프로그램(고용+복지 노동시장 통합 지원) 재원조달(공공재원_조세)		
쟁점	정책대상의 중복? (재분배의 역진성, 사회통합 효과 반감<-> 대상 확대에 따른 재정부담) 급여의 적절성? (급여 현실화, 부가급여 제공<->자활제도와 차별성 상실) 참여유인? (급여, 기간_자활>국민취업지원제도, 참여강도_국민취업지원제도>자활) 인프라구축 전략?(고용복지+센터(공공)<고용복지+센터(공공)+지역자활센터(민간)) 자활제도와 연계성? (취성패 참여수급자 재편, 구직촉진수당 소득인정 여부, 근로능력 판단 기준 등)		

5

결론

제 1절 요약 및 논의

고용안전망을 완성하는 국민취업지원제도가 '20년 하반기부터 시행된다. 고용보험과 기초생활보장제도의 사각지대에 놓여있는 근로빈곤층에게 취업지원과 소득지원 프로그램을 제공하여 '더 좋은 일자리로의 이동'을 지원하겠다는 것이 한국형 실업부조, 국민취업지원제도의 도입배경이다. 국민취업지원제도는 취업성공패키지사업과 마찬가지로 두 가지 유형으로 나뉘는데, 소득지원이 필요한 저소득층과 일부 청년층에게 구직촉진수당과 취업지원 서비스를 제공하고 그 이외의 계층에게는 취업지원서비스를 제공한다.

불안정한 노동시장구조에서 실업급여와 공공부조에서 배제되고 있는 근로빈곤층의 사회안전망을 강화한다는 측면에서 국민취업지원제도를 법제화하겠다는 취지는 환영할 만하다. 하지만 고용촉진을 통한 노동시장 통합을 목표로 하는 국민취업지원제도가 유사한 가치를 내재화하고 있는 기존의 취업성공패키지와 자활사업에서 배제되고 있는 빈곤계층을 얼마나 포괄할 수 있을 것인가에 대해서는 비판적 시각도 존재한다. 특히, 실업부조가 부재한 한국사회에서 소득지원과 취·창업 지원을 통해 저소득층의 빈곤 탈출 및 예방을 지원해 왔던 자활사업과 어떠한 차별성이 있는지에 대한 질문이 제기된다.

본 연구는 이러한 의문의 답을 찾아가는 과정이다. 이를 위해 본 연구는 Gilbert와 Terrell의 정책분석 틀을 사용하여 국민취업지원제도의 정책을 분석하였다. 정책산물 분석은 크게 4가지 정책의 주요한 선택의 차원을 통해 분석하는데, 사회적 할당의 기반, 사회적 급여의 형태, 급여 전달의 전략, 급여의 재원

이 그것이다. 국민취업지원제도의 정책분석과 함께 각각의 내용이 자활사업과 어떠한 관계성이 있는지를 살펴보는 것이 본 연구의 핵심이다. 본 연구는 국민취업지원제도의 정책분석에 앞서, 국민취업지원제도의 정책대상인 우리나라 근로빈곤층의 실태와 특성을 살펴보았다. 다음으로 현재 작동되고 있는 우리나라의 사회보장체계와 근로빈곤층이 제도에서 배제되고 있는 이유가 무엇인지, 사회보험과 공공부조의 성과 및 한계를 중심으로 살펴보았다. 이와 함께 서구의 실업부조 정책을 검토하여 한국형 실업부조 정책에 주는 시사점을 살펴보았다. 이어서 본 연구의 핵심인 국민취업지원제도의 정책분석과 그것의 내용이 자활사업과는 어떠한 연계 선상에 놓여 있는지를 검토하였다. 연구의 내용을 간략히 정리하면 다음과 같다.

먼저, 한국사회 현실을 살펴보면, 17.4%가 상대적으로 빈곤한 계층을 이루고 있는 가운데, 소득 1분위와 5분위의 소득격차가 점점 심화되고 있다. 고령층과 노인 가구의 급증이 상대적 빈곤율을 높이는 주된 원인이지만 근로 가능한 연령층의 상대적 빈곤율도 12.7%를 차지한다. 저소득 가구일수록 실직의 위험이 높고, 실직 시 빈곤 상태로 진입할 가능성이 높다. 중위소득 30%미만의 저소득층의 경우 67.2%가 경제활동에 참여하지 않고 있으며, 1분위 가구주가 실직 시 평균 가구주의 빈곤 진입율(33.4%)보다 2배 이상 높은 73%가 빈곤층으로 유입되고 있다. 이러한 근로빈곤층은 반복실업과 빈곤탈출 및 유입이 활발한 반복빈곤(repeat poverty)의 특징을 지닌다. 취업이 빈곤을 탈출할 수 있는 주요한 경로이지만 생계를 위해 어떠한 일자리든 수락할 수 밖에 없는 근로빈곤층은 저임금의 불안정한 일자리로 취업하게 되고, 그것이 다시 실직으로 이어져 결국 빈곤계층으로 전락하고 만다. 실업으로 인한 소득상실과 생계유지의 문제는 자신의 직업생애와 경력, 숙련도와 무관하게 구직에 대한 압박을 강제할 수 밖에 없고, 비록 신속하게 취업하더라도 적절한 일자리가 부재하여 결과적으로 반복적인 빈곤의 위험에 처하게 되는 것이다.

반복 실업과 반복 빈곤의 악순환을 경험하는 근로빈곤층은 어떠한 사회보장체계를 통해 보호받을 수 있는가? 근로연령층을 대상으로 하는 한국의 사회보

장체계는 사회보험과 공공부조가 작동한다. 실업의 위험으로부터 소득을 보장하는 고용보험의 실업급여는 비자발적 실업의 상태가 될 경우, 가입기간과 연령에 따라 퇴직 전 평균 임금의 60%를 4~6개월 간 지급한다. 물론 적극적 구직활동을 전제로 한다. 공공부조는 자산의 소득환산액이 기준 중위소득 30%미만이고 부양의무자가 없으면 생계급여를 지급한다. 이 또한 고용지원 프로그램에 적극적으로 참여해야 한다는 조건을 전제로 한다. 문제는 고용보험과 공공부조가 포괄하지 못하는 광범위한 사각지대가 존재한다는 사실이다. 고용보험 가입률은 '17년 현재 정규직이 85.9%, 비정규직이 44.1%로 고용불안정성이 높은 비정규직의 고용보험 가입률이 정규직에 비해 절반 이상으로 낮다. 실업급여 수혜율은 OECD 평균 수혜율(69.7%)의 절반 수준(37.3%)에 그치고 있으며, 34.2%의 실업률을 차지하는 기준 중위소득 30~60%의 저소득층은 10.9%만이 실업급여를 받고 있다. 고용보험 대상에서 제외되어 있거나 비 임금 근로자의 노동지위, 이직 사유의 불충족 등이 주요 원인이다. 노동시장 진입을 준비하는 청년, 경력단절 여성 등은 아예 고용보험의 적용대상에서 제외되어 있으며, 적용대상이라 할지라도 비공식 노동자가 광범위하게 존재하고 있는 상황이다. 공공부조는 '16년 말 현재 15만 5천명에게 급여를 제공하고 있다. 중위소득 40%이하의 빈곤층 중 소득 및 자산기준의 수급요건은 갖추었으나 부양의무자 기준 등으로 수급을 받지 못하는 비수급 빈곤층이 약 93만명('17)에 이른다. 하지만 상대적 빈곤층(17.4%)의 3.4%만이 공공부조의 급여를 받고 있다. 정책의 낮은 포괄성은 차지하고라도 근로능력이 있는 조건부 수급자들의 자활사업 참여 규모도 점차 줄고 있는 실정이다. 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급받는 조건부 수급자는 '16년 현재 5.1만명으로 전체 생계급여 수급자(114만명)의 4.5%, 근로능력 수급자(21만명)의 24%이다. 근로빈곤층의 자립여건이 악화되고 있는 현실에서 자활지원이 필요한 수급자의 증가가 예상됨에도 불구하고 근로능력 수급자의 비율이 점차 감소하고 있는 것이다. '02년 22.6%이었던 참여비율이 '16년 현재 18.4%로 4.2%p가 줄었으며, 생계급여를 포기하고 자활참여를 회피하는 조건불이행자 또한 '16년 현재 11.8%로 '14년(4.57%)보다 7.23%p 증가했다. 조건부 수급자 규모의 감소는 사업단 운영방식이나 참여자 급

여지급 기준 등 근로역량이나 가구 여건을 고려하지 않은 공급자 중심의 획일적 프로그램 운영과 근로빈곤층 취업우선지원사업의 추진이 가장 큰 원인으로 지적된다. 특히, 비교적 근로역량이 높은 생계급여 수급자를 고용노동부의 취업성공패키지 사업에 우선 배치 시키는 취업우선 전략은 자활근로와 취업성공패키지 사업을 넘나드는 이용자 회전문 현상과 취업성공패키지사업의 사전단계 탈락자 60~70% 중 55.7%만이 자활사업에 참여하는 등, 사회안전망에서 배제되는 근로빈곤층의 확대만을 낳았다. 근로미약자의 자활근로사업 대규모 재배치라는 복지행정의 비효율성 문제까지 발생시켰다.

실업부조가 없거나 실업급여 수급 종료자만을 대상으로 하는 나라에서는 공공부조가 실업보장제도의 중요한 역할을 수행해 왔고, 우리나라도 고용노동부의 취업성공패키지와 자활사업이 그 역할을 부여받았다고 할 수 있다. 하지만 광범위하게 존재하는 근로빈곤층의 사각지대 문제는 결국 한국형 실업부조라는 별도의 사회안전망 구축의 결과를 이끌었다. 서구의 사회안전망 체계가 사회보험-실업부조-공공부조의 3층의 사회안전망 구조에서 사회보험-실업부조의 2층의 사회안전망으로 개편되는 흐름과는 달리 우리나라는 3층의 사회안전망으로의 개편을 앞두고 있다. 서구 복지국가는 적극적 노동시장 정책 등의 활성화 조치가 강화되면서 근로빈곤층을 대상으로 하는 실업부조와 전체 빈곤층을 대상으로 하는 공공부조가 통합되었다. 두 제도 모두가 조세를 재원으로 하고 있고, 공공부조가 취업지원 등을 강화하는 근로복지연계정책의 패러다임으로 바뀌었기 때문이다. 복지레짐의 유형을 대표하는 조합주의 국가인 독일과 자유주의 국가인 영국이 대표적이다. 이들 국가들은 근로능력자만을 정책대상으로 하여 생계지원과 활성화 정책을 강하게 결합시킨 실업부조 정책을 시행하고 있다. 적극적 노동시장 정책이 강화되는 방향으로 제도가 개편된 것이다. 하지만 생활의 보장성이 후퇴한 것은 아니다. 독일은 실업부조 참여자의 생계비 뿐 만아니라 부가급여 및 주거, 난방비, 그리고 생활하는 수요공동체의 생계유지를 위한 부조도 함께 제공한다. 영국도 마찬가지인데, 수급대상의 범위가 매우 넓고, 주거급여를 포함, 배우자와 부양자녀에 대한 추가 급여가 지급된다. 한편, 사

회보험-실업부조-공공부조의 3층의 사회안전망 체계가 작동되는 스웨덴은 사회보험에 가입하지 않은 근로자를 보호하는 것을 실업부조의 주된 목표로 하고 있다. 취업경험 요건과 지급기간을 두고 있는 등 독일과 영국보다 엄격하고 제한적이지만 임금대체율은 23.7%로 가장 높다. 보편적 복지국가를 추구하는 스웨덴은 사회보험이 많은 부분을 포괄하고 있고, 급여도 충분히 제공하기 때문에 실업부조는 사회보험의 보완기제로 작동한다. 공공부조는 복합적 문제를 지니고 있는 대상에게 생계급여와 사회서비스를 제공하는데, 이 역시 단기적인 생계 해결책으로 작동한다.

서구의 실업부조제도가 주는 시사점은 자산조사 등의 조건을 충족하면 누구나 정책대상이 될 수 있으며, 경제적 상황에 따라 급여기준과 급여수준이 결정되고, 현금급여 뿐 만 아니라 개인 및 가족 특성이 고려된 부가급여가 함께 제공된다는 점이다. 제도의 포괄성과 적절성이 매우 높음을 알 수 있다. 또한 활성화 조치가 강화됨에 따라 실업부조와 공공부조의 정책대상 및 목표가 명확히 구분되고 있다는 점이다. 전자는 일할 능력이 있는 자를 대상으로 엄격한 노동시장 프로그램의 참여를 조건으로 급여를 제공하는, 노동시장 통합이 주요한 목표라면, 후자는 근로능력이 없는 빈곤층을 대상으로 생활보호 및 사회서비스를 제공하는 사회통합이 정책의 주요한 목표이다.

'20년 하반기 시행을 앞두고 있는 한국형 실업부조는 어떠한 정책적 위상을 지니고 있는가? 국민취업지원제도는 기존의 취업성공패키지, 청년구직촉진수당 등 유관사업을 통합하여 일정 소득수준 이하의 근로빈곤층에게 '더 좋은 일자리로의 이동'을 지원하겠다는 내용을 담고 있다. 국민취업지원제도는 취업성공패키지와 마찬가지로 두가지 유형으로 나뉘는데, 소득지원이 필요한 저소득층과 일부 청년에게 구직촉진수당과 취업지원서비스를 제공하며(Ⅰ유형), 그 외의 대상에게는 취업지원 서비스만을 제공한다(Ⅱ유형). 기존의 제도와 다른점은 Ⅰ유형이다. 최근 2년 이내 6개월 이상의 취업경험이 있는 기준 중위소득 30%~50%이하의 가구 구성원을 주요 정책대상으로 하고 있다¹⁴⁾. 기준중위소득 50~120%이하의 가구에

14) 정부는 2022년까지 기준 중위소득 60%이하의 가구까지 대상을 확대할 계획임을 밝히고

속한 청년과 기준 중위소득 50%이하 이지만 취업경험이 없는 가구의 구성원도 추가로 선발하여 구직촉진수당을 지급한다. 구직촉진수당을 통해 소득지원을 받기 위해서는 가구소득 및 취업경험 요건 뿐만 아니라 재산의 합계액이 6억원 이하여야 한다. 국민취업지원제도의 구직촉진수당은 지급단위가 개인이며, 급여수준은 1인가구 생계급여보다 약간 낮은 월 50만원이고, 지급기간은 6개월이다. 취업지원 서비스는 I, II 유형 모두에게 제공되며, 지급기간은 1년이나 6개월 범위 내에서 연장이 가능하다. 정부는 I 유형의 목표대상을 20만명으로 시작하여 2022년까지 50만명까지 확대할 계획임을 밝히고 있다. 2020년 7월부터 6개월 간 소요되는 예산은 5,040억원이다. 재원은 모두 조세를 통해 조달된다. 국민취업지원제도는 고용복지+센터를 통해 신청자의 수급자격 판단과 밀착상담 등, 맞춤형 취업지원 서비스를 제공한다. 이를 위한 인력 및 공간의 확보가 필요한데, 이에 대한 구체적 계획은 제시되지 않고 있다.

정책대상, 급여, 전달체계, 재원 등을 중심으로 정책산물 분석을 통해 살펴본 결과 국민취업지원제도는 전형적인 실업부조의 특징을 지니고 있음을 알 수 있었다. 근로를 통한 기여와 무관하게 저소득층을 대상으로 소득을 지원하며, 지원과정에서 활성화 의무가 부과된다는 점에서 그러하다. 하지만 낮은 급여의 수준과 기간의 제한은 소득보장정책이라기 보다는 ‘더 나은 일자리로의 이행’을 지원하는 적극적 노동시장의 성격이 더 강함을 말해준다. 근로빈곤층과 높은 실업율을 보이는 청년층에게 우선적으로 재원을 분배하여 반복실업과 반복빈곤의 문제를 해결하겠다는 정책적 판단이 대상의 선택 차원이 되고 있음을 알 수 있다. 급여는 현금급여와 현물급여가 함께 제공되는데, 취업지원서비스는 지급요건이 구직촉진수당의 그것보다 관대하며, 정책대상의 포괄범위도 넓다. 반면 현금급여인 구직촉진수당은 급여수준이 낮고 지급기간이 짧으며, 정책의 포괄범위도 넓지 않다. 서구의 실업부조와 달리 6개월 간 근로자 평균 임금의 16.5% 수준의 급여가 제공되며, 엄격한 자격요건을 걸쳐 정책대상을 선별한다. 전형적인 선별적 복지제도의 특징을 지닌다 하겠다. 한편, 현금급여는 취업지원서비스의 성실한 참여를 전제로 지

있음(일자리위원회·관계부처 합동, 2019).

급된다. 상호의무 원칙이 구현된 권리부여형(entitlement-based)제도의 성격을 띠고 있다. 국민취업지원제도는 고용촉진을 통한 빈곤 탈출을 정책목표로 하기 때문에 현물급여가 핵심이다. 현물급여는 목표효율성을 높이는 데 장점이 있다. 따라서 상호의무 원칙에 기반한 현금급여는 현물급여를 통한 목표달성의 보완기제로 작동한다. 급여의 제공은 공공재원과 공공의 전달체계를 통해 제공된다. 이는 제도의 통일성을 기할 수 있고, 균일하고 안정적인 서비스를 제공한다는 측면에서 재분배 및 사회통합의 정책효과를 높일 수 있다. 하지만 정책의 성공을 위해서는 적절한 수준의 전달체계 구축이 필수조건이다. 고용노동부의 취업지원 전달체계의 완전하고 총체적인 혁신이 요구된다. 취업성공패키지사업의 정책효과가 높지 않다는 경험적 결과는 차치하고라도 공공의 서비스 독점이 지니고 있는 낮은 책임성, 서비스 질 저하 등의 문제도 극복해야 할 것이다. 맞춤형 고용지원서비스를 제공하기 위해서는 취업성공패키지 담당 인력 수준 이상의 전문인력과 이용자의 접근성을 높이기 위한 충분한 인프라가 구축되어야 한다. 재정적 부담이 가중될 수 밖에 없다. 오히려 이익분배가 제한되고 자치성과 자발성, 공익성을 추구하는 비영리기관과 협력하여 서비스를 전달하는 것이 고용촉진 정책의 공공성 실현 및 정책 효과달성에 유효한 전략일 수 있다.

국민취업지원제도의 정책대상, 급여, 전달체계, 재원을 중심으로 정책 내용을 살펴본 결과 기존의 근로복지연계정책과 어떠한 차별성이 있는지 명확하지 않다. 노대명(2019), 황덕순(2009)등이 언급한 대로 수급의 권리에 상응하는 구직활동과 훈련참여를 의무로 급여를 제공한다는 점에서 자활사업과 활성화 조치가 강화된 국민취업지원제도는 매우 유사하다. 자활사업이 공공부조 수급자를 대상으로 하는 근로복지연계 정책이라면, 특정한 개별 프로그램을 지칭하는 취업성공패키지는 적극적 노동시장 정책이며, 취업을 위한 금전적 유인 강화와 취업지원서비스를 포함한, 활성화 조치가 강화된 정책이 국민취업지원제도라 할 수 있다. 하지만 모두 '활성화 정책'의 한 범주에 속한다. 근로빈곤층을 대상으로 작동해온 기존의 사회정책과 정책적 성격은 같아해도 그것의 내용은 다를 수 있다. 하지만 정책의

대상과 제공하는 서비스의 내용도 자활사업과 매우 흡사하다. 물론 소비자의 선택권 확장이라는 측면에서 제도의 유사성은 문제가 되지 않을 수 있다. 사회보험과 공공부조의 사각지대에 놓여 있는 근로빈곤층이 합리적 선택을 통해 어느 한 제도로부터 안정적인 보호를 받을 수 있다면 제도의 정합성 측면에서도 긍정적인 평가가 이루어질 수 있다.

그러나 두 제도의 내재된 가치, 정책목표, 정책대상, 제공되는 서비스의 내용 등이 소비자의 합리적 선택을 견인할 만큼 차별성을 지니지 못하고 있다. 근로빈곤층의 노동시장 진입을 통한 빈곤탈출 및 예방이 두 제도의 내재된 가치이다. 국민취업제도가 고용촉진에 초점을 둔다면 자활사업은 빈곤층의 생활안정에 초점을 두는 점에서 차이가 존재하지만 빈곤층의 노동시장 통합이라는 정책목표는 동일하다. 정책의 대상도 마찬가지로이다. 국민취업지원제도의 정책대상은 기준 중위소득 30%~100%이하의 가구이다. 소득지원 대상은 기준 중위소득 30%~50%이하의 가구이다. 자활사업의 생계급여 수급자를 제외한 그 밖의 자활사업 참여대상이 국민취업지원제도의 정책대상과 중복된다. 소득기준에 따르자면 현재 자활사업에 참여하고 있는 절반 이상이 국민취업지원제도의 정책대상이 될 수 있다. 기준 중위소득 40%이상의 자활사업 참여자는 2019년 6월 현재 11,861명으로 54.5%를 차지한다. 물론 소득기준에 더하여 6억원 이하의 재산소유를 자격 요건으로 하고 있어 정책대상의 중복 문제를 정확히 가늠하는 것은 한계가 있다. 현재까지는 cut off 방식으로 재산의 액수를 제시할 뿐 어떠한 내용까지를 재산으로 볼 것인지, 재산을 소득인정액에 포함할 것인지 등에 대한 구체적인 언급이 없기 때문이다. 한편 취업경험도 구직촉진수당의 자격 요건으로 하고 있는데, 1차적으로는 근로능력이 있는 자를 정책대상으로 선택하고 있음을 말해준다. 하지만 I 유형의 선발형과 II 유형은 취업경험을 조건으로 하지 않는다. 근로빈곤층의 소득보장 정책인 자활사업 참여자도 명시적으로는 근로능력이 있는자를 정책대상으로 한다. 근로역량 점수가 80점 이상이면 취업성공패키지사업에, 이하이면 자활사업을 참여 조건으로 생계급여를 제공한다. 취업성공패키지가 국민취업지원제도에 통합되고, 서구의 제도 개편과정에서 목도 할 수 있듯이 근로능력의

유무가 국민취업지원제도 및 자활사업의 정책대상을 구분하는 준거가 된다면 취업우선전략에 따라 근로역량이 높은 조건부 수급자는 국민취업지원제도에 우선배치 될 가능성이 높다. 취업성공패키지 사업에 우선배치 된 것처럼 생계급여 수급자를 포함하여 자활사업 참여를 희망하는 개별급여 수급자나 차상위 참여자가 이에 해당된다. 국민취업지원제도에서 탈락된 또는 진입할 수 없는 근로무능력자 또는 미약자들이 자활사업 참여자의 다수를 차지할 가능성을 배제할 수 없다. 국민취업지원제도와 자활사업의 정책대상의 중복 문제는 빈곤층의 노동시장 통합이라는 정책 효율성은 높일 수 있다. 그러나 제도적 정합성 측면에서 볼 때 정책 집행의 분절성을 낮추기보다는 특정한 정책대상에게 재분배가 집중되는 역진성을 발생시킬 수 있기 때문에 사회통합의 정책 효과는 반감될 수 있다. 국민취업지원제도가 사각지대에 존재하는 근로빈곤층의 문제를 해결하기 위함이라면 정책목표의 명확화와 그에 따른 정합한 정책대상의 범주설정이 필요하다 하겠다.

상호의무 원칙에 기반 한 급여 제공 측면, 즉 권리부여형 제도라는 특징도 두 제도의 유사성을 더한다. 물론 급여의 수준과 기간은 차이가 있다. 국민취업지원제도는 가구 소득을 기준으로 대상자를 선별하되, 급여 제공단위는 개인이다. 따라서 요건만 충족하면 모든 가구 구성원이 급여를 받을 수 있다. 만약 그것이 4인 가구라면 최대 받을 수 있는 급여는 월 총 200만원이다. 자활급여는 국민취업지원제도의 정책대상이 될 가능성이 가장 높은 시장형 자활근로사업단과 비교할 때, 월 139만원, 성과금까지 포함하면 209만원이다. 자활사업이 국민취업지원제도 보다 참여 유인의 효과가 우위에 있다고 볼 수 있다. 급여지급 기간도 최장 60개월이고 수급지위가 유지되는 한 자활사업에 지속적으로 참여할 수 있기 때문에 이 역시 우위에 있다. 물론 의무부과의 강도는 자활사업 프로그램이 국민취업지원도의 그것보다 훨씬 강하다.

급여의 보장수준만 놓고 보면, 자활사업이 국민취업지원제도 보다 정책대상의 참여유인 효과가 높다고 볼 수 있다. 하지만 급여의 적정성과 관련해서는 두 제도 모두 한계가 있다 하겠다. 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를

지급받는 조건부 수급자의 규모가 점점 감소하고, 생계급여를 포기한 채 저임금 노동시장에 진입하는 조건불이행자의 규모가 증가하는 현상은 최저임금에 미치지 못하는 자활급여의 적정성에 대해 의문을 제기한다. 월 최대 40만원 씩 6개월 간 훈련수당 제공을 통해 고용을 촉진해 왔던 취업성공패키지 사업 역시 저소득층의 참여가 줄고 있고, 취업 및 고용유지율 또한 감소하고 있는 상황이다. 생계의 어려움을 해결할 수 없기 때문이 주된 이유이다. 그렇다면 월 50만원 씩 6개월 간 급여가 지급되는 국민취업지원제도는 고용 안전망을 완성하는 제도가 될 수 있을 것인가? 생계의 어려움을 해결하기 위해 신속한 취업을 하고 그로 인해 반복실업과 반복빈곤의 위험에 처해 있는 근로빈곤층이 더 좋은 일자리로의 이동이 가능할 수 있으려면 국민취업지원제도의 급여 수준의 현실화가 무엇보다 중요하다고 본다. 소득보장정책은 그에 맞는 급여가, 적극적 노동시장 정책 역시 프로그램 참여를 유인할 만큼의 급여가 제공되어야 한다. 그런데 급여의 제공 및 적정성의 문제는 자활제도와 명확한 역할 정립과 함께 부처 간 논의를 통해 조정되어야 한다. 그간 고용촉진 및 소득보장 정책은 자활제도가 담당해 왔기 때문이다. 당장은 자활사업 참여자 및 가구 구성원이 국민취업지원제도에 참여할 경우 구직촉진수당과 기초생활보장제도의 수급 지위와의 연계성을 어떻게 가져갈 것인지도 관계부처 간 조정이 필요해 보인다.

한편, 취업 취약성이 높은 정책대상에게 숙련도에 따른 구직활동, 취업알선 등의 고용서비스를 제공해야 하는 전달체계는 국민취업지원제도의 성패를 가늠하는 핵심적인 요소이다. 국민취업지원제도는 공공부문이 급여 및 서비스 제공을 담당한다. 고용복지+센터가 심층 상담에 기초한 개인별 취업활동 계획을 수립하고, 취업지원서비스를 연계하며, 불성실 참여자에 대한 제재 등의 차별화되고 전문화된 서비스를 제공하는 주체이다. 하지만 정책의 내용이 취업성공패키지 사업을 확대, 강화한 측면이 강하기 때문에 기존과는 다른 혁신적인 전달시스템의 작동이 요구된다. 단순히 고용센터의 인력을 확충하는 것만으로는 근로빈곤층의 반복 실업, 반복 빈곤의 문제가 해결된다고 볼 수 없다. 일선에서 실제 서비스

를 제공하는 민간 서비스 제공주체들을 포함하는 전 방위적인 개혁이 필요한데(노대명a, 2019), 고용복지+센터는 현재 98개(43%)가 설치·운영되어 있다(2018년 현재). 일선에 배치 가능한 인원은 센터 당 평균 4.1명(중위값 2명)이다. 이용자의 서비스 접근성(access point)이나 전문적 서비스 제공 측면에서 매우 우려된다. 정부는 지자체나 유관기관과 연계 협력을 통해 대상자의 편의성을 제고 하고 대상별 전문서비스를 제공한다는 방침을 세우고 있지만 ‘20년 하반기 20만명의 참여자에게 서비스를 충분히 제공할 수 있을 만큼의 인프라가 구축되어 있는가에 대해 여전의 의문이 남는다. 이러한 맥락에서 볼 때 그 간 희망리본사업이나 취업성공패키지의 사업경험이 있는 지역자활센터를 활용하는 방안도 적극 검토할 필요가 있겠다. 249개의 인프라를 구축하고 있는 자활사업은 근로능력이 있는 저소득에게 집중적이고 체계적인 자활지원서비스를 제공하여 자활의욕을 고취시키고, 자립능력의 향상을 지원해왔다(보건복지부a, 2019). 복지에 초점을 두고 있지만 내재된 가치는 노동시장 진입을 통한 빈곤탈출 및 예방이며, 실제로 다수가 근로미약자인 참여자들을 대상으로 근로역량 배양과 일자리 제공하여 2016년 현재 28.5%의 탈수급과 37.3%의 자활성공을 지원해온 것이 지역자활센터이다. 국민취업지원제도의 정책대상도 자활사업 참여대상과 마찬가지로 반복 실업과 반복 빈곤의 상황에 놓여 있는 취업 취약계층이다. 직업훈련 과정을 확대하고 일 경험 프로그램을 제공하며, 심리상담 등을 통해 취업 의욕을 고취시켜야 할 대상일 뿐만 아니라 금융, 육아서비스 등 사회복지서비스의 연계를 통해 취업 장애 요소를 해결해야만 더 좋은 일자리로의 이동이 가능한 계층일 수 있다. 과거 복지서비스가 결합된 자활사업의 취업지원 트랙이었던 희망리본사업이 취업성공패키지 사업보다 더 높은 정책 효과를 거두었던 경험이 있다. 따라서 국민취업지원제도의 정책 실현을 위한 전달체계 범주에 지역자활센터도 협력적 파트너로 고려해봄직하다.

지금까지 근로빈곤층의 실태와 특성, 한국의 사회보장체계의 구조와 한계, 서구의 실업부조가 주는 시사점을 살펴보고 국민취업지원제도의 정책분석 및 자활사업과의 관계성 중심으로 정책내용을 살펴보았다. 국민취업지원제도는 고용안전망을 완성하기 위해서 어떠한 점이 개선되어야 하는가? 또한 정책의 성격, 대상, 내

용 등에서 유사성이 높은 자활제도는 이후 어떠한 정책 방향을 가져가야 하는가?
다음 절에서 몇 가지 제언을 하고 글을 마치도록 하겠다.

제 2절 결론 및 제언

국민취업지원제도는 고용안전망을 완성하는 제도라고 명시하고 있다. 사회 보험과 공공부조에서 배제되고 있는 근로빈곤층을 보호하려면 몇 가지 재검토 되어야 할 사항이 있다. 첫째, 정책대상의 포괄성과 관련한 사항이다. 우선은 지급기간 연장, 지급액 확대, 지급대상 확대 등, 고용보험의 사각지대를 해소하기 위한 노력이 선행되어야겠지만 그에 앞서 고용보험에서 배제되고 있는 구직자들을 국민취업지원제도로 포용하는 방향으로 정책이 설계될 필요가 있다. 공공부조의 사각지대를 포괄하기 위해서는 부양의무 기준을 폐지하고, 재산의 소득 환산제를 개혁(구인회, 2019)하여 비수급 빈곤층을 우선적으로 포용하는 것이 과제이다. 하지만 기간제한 초과 및 조건 불이행 등의 이유로 탈락한 사람들 또한 사각지대에 놓여있을 가능성이 높다. 고용보험과 자활급여의 사각지대를 해소하는 것이 국민취업지원제도의 도입배경이다. 기존의 사회안전망의 보충적인 역할을 담당하고 기존 보다 강력한 의무를 부과하는 등 활성화 조치가 강화된 실업자 지원제도인 만큼 정책대상을 자활사업과 동일하게 설정하기 보다는 노동시장에 진입이 가능한 자들을 정책대상으로 포괄하는 것이 바람직하다고 본다. 기준 중위소득 50%이하의 근로빈곤층만을 정책대상으로 협소하게 설정하기보다는 실업급여를 수급받지 못하고, 노동시장 진입이 어려운 사람들을 정책대상으로 선정하는 것이 타당하다고 본다.

둘째, 정책대상의 포괄성을 높이는 것과 함께 급여의 적정성 또한 재검토가 필요하다. 제도의 참여유인을 높이기 위해서는 보장수준을 높이거나 보장기간을 길게 가져가는 방안이 있다. 자활제도는 조건부 수급자의 참여유인이 매우 낮다. 취업성공패키지 사업의 참여율 또한 낮아지고 있다. 자활사업과 정책대상을 동일하게 설정하고, 급여액을 1인 가구 생계급여 수준으로 설정하고 있는 국민취업지원

제도는 고용촉진을 통한 더 좋은 일자리로의 이동이라는 정책목표를 달성할 수 있을 것인가? 서구의 실업부조제도와 달리 부양가구원에 대한 부가급여가 제공되지 않으며, 참여자 개인에게만 제한된 기간에 낮은 수준의 급여가 제공된다. 우리나라의 근로빈곤층은 반복실업과 빈곤빈곤의 특성을 지닌다. 저임금 노동시장을 전전하는 근로빈곤층의 빈곤구조를 개선하기 위해서는 생계의 어려움을 해결 할 수준의 적절한 급여가 제공되어야 한다. 국민취업지원제도가 취업성공패키지 사업을 확대·강화하는 제도적 위상을 지닌다면, 기준 중위소득 60%이하의 저소득층을 대상으로 6개월 동안 월 44만원의 참여수당을 지급해 온 취업성공패키지 사업이 왜 성공적이지 못했는지에 대한 면밀한 검토와 이에 따른 보완책이 강구되어야 할 것이다. 생계보호가 아니라 더 좋은 일자리로의 이동을 목적으로 하는 고용촉진 정책이라 하더라도 고용률을 제고시키기 위한 도구로서만 작동되어서는 안된다. 자신의 직업생애와 경력, 숙련도와 관련한 노동시장 진입을 지원하는 정책이어야 한다. 따라서 참여자 뿐 아니라 그 가족을 포함, 취약계층에 대한 기본적인 생계보장이 함께 제공되어야 할 것이다. 독일 연방헌법재판소가 구직자의 가족에 대해서 각 구성원의 특수한 상황 및 연령에 따라 필요한 수요를 반영한 급여액을 지급하고 있듯이 말이다. 그래야만 국민취업지원제도가 고용안전망을 완성하는 명실상부한 사회정책으로 자리할 수 있을 것이다.

셋째, 취업지원서비스를 전달하는 주체와 관련한 검토 사항이다. 국민취업지원제도는 공공부문을 통해 서비스를 전달하는 제도로 설계되어 있다. 고용복지+센터가 그것이다. 이 경우 이용자-제공자 간 신뢰관계에 기반 한 서비스 제공이 어려울 수 있다(Hasenfeld, 1999). 공공분야의 일선 서비스 제공자들은 비난 받지 않을 정도의 적당한 수준의 업무만을 처리하는 방식으로 관료화되는 경향이 있다(Lipshky, 1980). 또한 의무나 제재, 청년층 등 대상자 특성을 반영한 계층별 전달체계를 구현해야하는 과제도 남겨져 있다. 만약 고용복지+센터가 의무와 제재, 대상별 맞춤형 서비스 제공을 위한 전문적 인력 및 공간, 기자재 등을 충분히 확보 하지 못한다면 기존의 취업성공패키지 보다 좀 더 많은 현금급여를 제공하는 프

로그랩 정도로 운영될 가능성이 높다(길현중, 2018). 물론 전문 상담 인력충원과 공간의 확보를 위해서는 막대한 예산이 소요된다. 국가의 재정 부담이 가중될 수밖에 없다. 따라서 제도가 정착될 때까지 만이라도 근로빈곤층의 노동시장 통합을 지원해 온 민간의 비영리조직을 활용하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 전국의 인프라를 구축하고 있고, 저소득층의 취·창업서비스를 지원하는 지역자활센터가 최적의 협력파트너가 될 수 있다. 국민취업지원제도의 이용자 접근성 및 전문성의 문제를 해소하는 데 매우 효과적인 전달체계 구축 전략일 수 있다.

넷째, 전형적인 사회부조의 성격을 지니는 국민취업지원제도는 현금 급여와 취업지원서비스를 제공하는 데 소요되는 재원을 급여 수혜자의 기여와 무관하게 공공재원을 통해 조달한다. 통일적인 제도의 운영과 균일한 서비스의 제공이라는 측면에서 조세를 통한 재원조달은 사회통합의 정책효과를 거둘 수 있다. 하지만 현재 추계된 소요액은 급여의 보장성 강화보다는 전달체계의 개편과 인력보강을 위한 예산이 많은 비중을 차지하는 것으로 추정된다. 취업성공 패키지 사업의 확대·강화를 내용으로 하는 국민취업지원제도의 정책대상이 기존의 취업성공패키지 사업보다 감소했지만 예산규모는 큰 폭으로 증가했다. 물론 고용안전망을 완성하는 국민취업지원제도가 공공성 실현과 정책효과를 달성하기 위해서는 충분한 인프라가 필요하고, 이에 대한 재정지원은 당연한 것일 수 있다. 하지만 그에 앞서 정책 대상의 참여 유인을 위한 급여의 현실화가 선제되어야 한다. 결국 재원의 사용을 무엇에 우선 집중할 것이냐의 문제이다. 재정적 부담을 완화하기 위해서는 대상별, 부문별, 부처별 사업 추진과 사회서비스 전달체계의 구상에서 분절적 정책 추진을 지양하고, 포괄적 관점에서 협력적 추진체계를 형성하는 것에 주안점을 두는 종합적 접근이 필요하다 하겠다(조홍식, 2019).

지금까지 국민취업지원제도 정책내용을 어떻게 가는 것이 바람직한지에 대해 살펴보았다. 그러면 유사한 제도적 위상을 지니고 있는 자활사업은 국민취업지원제도와 어떠한 연계성 속에서 작동되어야 하는가? 정부가 발표한 국민취업지원제도 추진 방안과 ‘구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률(안)’은 취업성공패키지 사업을 개편하는 내용을 주요 골자로 할 뿐, 자활제도와와의 관계성

에 대한 고려는 드러나지 않는다. 제도의 성격과 작동원리, 내재된 가치의 유사성은 정책대상의 중복 문제로 이어지고 있다. 소비자의 선택권 강화라는 측면에서 제도의 유사성은 선택의 확장으로 이해할 수 있다. 하지만 제도의 정합성 측면에서 두 제도 간 역할과 기능은 명확히 정립될 필요가 있겠다. 특정한 정책대상에 대한 재분배의 집중은 정책의 분절성을 가져올 수 있으며, 결국 사회통합의 정책효과가 반감될 수 있기 때문이다. 정책대상으로부터 선택받기 위해 두 제도가 서로 경쟁하기 보다는 촘촘한 사회안전망의 일 정책으로서 각각의 역할과 기능을 수행하는 것이 사회정책의 책무이며, 제도로부터 배제되고 있는 근로빈곤층의 사각지대 문제를 해소하는 길일 것이다.

그러면 자활제도는 국민취업지원제도의 시행에 앞서 무엇을 검토해야 하는가? 취업성공패키지 사업이 국민취업지원제도로 통합되면 근로능력이 비교적 높은 자활사업의 참여자는 취업우선전략이 유지되는 한 국민취업지원제도에 우선배치 될 가능성이 높다. 결국 자활사업 참여자는 현재와 같이 국민취업지원제도에서 탈락되거나 근로무능력자 또는 근로미약자가 다수를 차지할 것이다. 그런데 취업우선전략은 조건부급자의 참여 감소와 근로미약자의 대규모 재배치라는 복지행정의 비효율성, 이용자의 회전문 현상 등, 성공적이 못한 정책결과를 낳았다. 따라서 국민취업지원제도 시행에 앞서 근로빈곤층의 취업우선연계 전략에 대한 전면적인 재검토가 필요하다고 본다. 사회서비스형과 시장진입형에 부과되는 취업우선연계전략을 조정하여, 자활사업은 일반적인 노동시장 통합보다는 근로빈곤층에 대한 심층적인 사례관리 및 심리·정서적지원, 나아가 사회적경제 분야의 일자리 창출에 집중하는 것이 바람직할 것이다. 일반 노동시장 진입을 통해 탈수급이 가능할 것으로 판단되는 참여자만을 국민취업지원제도로 연계·지원하여 수급지위를 벗어날 수 있도록 지원하는 것이 바람직하다.

한편, 생계급여를 제외한 기초생활보장수급자들은 국민취업지원제도와 자활사업에 모두 참여할 수 있다. 조건부수급자들은 생계급여를 받기 위해 자활사업에 참여해야 하지만 의료, 주거, 교육급여 수급자는 현재 자활사업과 취업성공패키지 사업에 참여할 수 있듯이 국민취업지원제도에 참여할 수 있다. I 유형의 구직촉진수

당도 지급받을 수 있다. 그런데 국민취업지원제도의 현금급여가 가구의 수급권을 박탈하게 된다면 정책 대상의 적극적인 참여는 기대하기 어렵다. 국민취업지원제도는 이 문제를 어떻게 해결할 것인가? 이용자의 선택권을 보장하기 위해서라도 제도 간 연계성에 대한 부처 간 협의가 필요해 보인다. 현금급여 수급권자가 국민취업지원제도의 구직촉진수당을 받을 경우 소득인정액에서 제외하거나 상당부분 소득에서 공제하도록 하는 등, 프로그램 참여로 인해 생계가 더 어려워지거나 가처분소득이 줄어드는 문제가 발생해서는 안 될 것이다.

지금까지 제도 간 협의를 통해 조정되어야 할 사항에 대해 검토하였다. 그런데 여전히 제기되는 질문이 있다. 사회보장 체계의 제도 간 정합성 측면에서 국민취업지원제도와 자활사업이 지속적으로 분리된 제도로서 유지되는 것이 바람직한가에 대한 질문이 그것이다. 현재 한국형 실업부조, 국민취업지원제도는 근로빈곤층의 소득보장제도로서의 위상보다는 적극적 노동시장정책으로서의 위상이 더 강하다. 자활제도는 근로를 수단으로 한 ‘복지서비스 제공’, 즉 빈곤층의 소득보장정책으로서의 위상이 더 강하다. 국민취업지원제도가 근로능력이 있는 정책대상을 중심으로 취업지원서비스와 소득보장제도로서 위상을 지니게 된다면 취업지원과 조건부과외의 실효성 측면에서 두 제도는 통합될 필요가 있다(노대명a, 2019). 여기서 ‘통합’은 활성화의 정책기조가 유지되는 한 노동시장 진입을 목적으로 하는 실업부조 제도로의 통합일 가능성이 높다. 그러면 자활제도의 위상은 어떻게 재편되는 것이 바람직한가? 복합적 문제를 지니고 있는 근로 미약자들을 대상으로 노동을 통한 ‘사회통합’과 사회서비스 제공을 통해 다양한 욕구를 해결하는 제도로 자리매김 되는 것이 바람직하다 하겠다. 자활사업이 노동시장으로의 조속한 진입과 인적 자원 개발에 무게를 두는 근로연계복지 정책의 성격을 띠고 있지만, 노동시장 통합의 성과 못지않게 중요한 것이 노동의 과정이다. 일하는 행위 자체가 생활의 건강함과 자아실현의 기회를 가져다주기 때문이다. 복지를 성취하는 과정으로서의 노동, ‘복지로서의 근로(work as welfare)’가 자활이 추구하는 노동이어야 한다. 복지로서의 근로가 가능하기 위해서는 참여자의 능력과 조건에 맞는 근로의 기회가 제공되어야 한다. 지속적인 근로가 가능하도록 생활전반의 문제들을 보완하는 사회서비

스도 함께 제공되어야 한다(신명호외, 2016). 현재 자활사업 참여자들의 특성을 고려할 때, 국민취업지원제도는 2차 안전망으로서 근로능력이 있는 사람을 대상으로 소득보장과 고용촉진 서비스를 제공하여 더 좋은 일자리로의 이동을 지원하고, 자활제도는 근로미약자들을 대상으로 소득보장과 노동통합프로그램 및 사회서비스를 제공하는 2.5차 안전망으로서 위상을 지니는 것이 바람직하다고 본다. 여기서 2.5차 안전망은 2차와 3차 안전망 사이에서 빈곤층에게 노동통합 프로그램과 사회서비스를 제공하여 상위 단계의 노동시장 이동을 효과적이고 효율적으로 매개하는 역할을 담당하는 것이다. 자활사업이 2.5차 안전망으로서 위상을 지닌다면 지역자활센터의 역할은 노동통합 서비스를 개발하고 이를 제공하는 것일 것이다. 자활근로운영, 근로역량 강화, 심리·정서적 지원 등을 통해 일반 노동시장보다는 사회적경제 영역으로 취·창업을 지원하는 것이 지역자활센터의 역할 일 수 있다. 물론 지역자활센터의 역할은 참여자의 근로역량, 해당 지역자활센터의 축적된 경험, 지역의 특성에 따라 차별적으로 운영되는 것이 바람직하다(김정원 외, 2018).

국민취업지원제도는 실업의 위험을 분산하기 위해 존재하는 고용보험의 한계와 빈곤한 사람들만을 선별하여 보호하는 국민기초생활보장제도 사이에서 반복실업과 반복빈곤을 거듭하는 근로빈곤층의 보호를 1차적 미션으로 한다. 노동시장에서 배제되어 있던 취업취약계층에게 직접적인 소득이전을 통해 생활 안전망을 강화하고, 노동시장 재진입을 통해 빈곤을 예방하는 것이 국민취업지원제도가 가져가야 할 위상이라고 본다. 물론 국민취업지원제도가 고용 안전망을 완성하는 제도로서 온전한 역할수행이 가능하려면 노동시장의 구조 개선을 위한 정책들도 함께 작동되어야 할 것이다. 취업촉진은 노동시장구조와 밀접히 관련되어 있기 때문이다. 근로빈곤층이 진입가능한 노동시장 구조가 형성되어야 실업부조의 정책적 효과를 가져올 수 있다. 양질의 노동조건이 담보되지 않아 고용유지율이 낮았던 취업성공패키지 사업의 결과가 국민취업지원제도 도입만으로 ‘더 좋은 일자리로의 이행’이 가능할 것이라는 기대는 너무 낙관적인 시각이다. 한국의 노동시장은 기업규모와 고용형태에 따른 차

별이 중첩되고, 대기업 정규직과 중소기업 비정규직 내에도 상당한 분절 또는 균열이 존재하는 ‘중층적 분절노동시장’¹⁵⁾구조이다(김유선, 2019). 기업·산업 간에 임금격차가 존재하고 빈곤과 소득불평등이 지속되고 있으며, 외부시장(secondary labor market)에 존재하는 근로빈곤층은 시장의 불확실성과 변동에 별다른 보호막 없이 낮은 임금, 불안정한 일자리, 열악한 노동조건 속에 놓여 있다. 이러한 이중으로 분절된 노동시장 구조가 근본적으로 바뀌지 않는다면 저소득, 빈곤, 실업, 차별 등, 근로빈곤층이 겪고 있는 문제는 해결될 수 없다(Edwards, Reich and Gordon, 1973). 국민취업지원제도가 인적자본론에 기반한 교육훈련 등의 적극적 노동시장정책을 통해 더 좋은 일자리로의 이동을 가능하게 하려면 그들이 진입할 수 있는 노동시장이 존재해야 한다. 저임금, 비공식 고용이 만연한 저임금 노동시장 구조가 방치되는 한 구직자의 취업능력을 높이는 정책만으로는 더 나은 일자리로의 이행을 기대하기 어렵다(이병희, 2013). 최임금 보장, 근로기준 준수, 사회보험 적용 확대 등 저임금, 비공식 노동시장구조를 개선하려는 정책이 병행될 때 국민취업지원의 정책적 목표 달성도 가능할 것이다.

15) 노동시장 분절이론의 주장하고 있는 Doeringer and Piore(1971)는 이중노동시장론(dual labor market theory)을 통해 다른 원리에 지배되는 1차(내부)노동시장(primary/internal labor market)과 2차(외부)노동시장(secondary/external labor market)으로 구분함. 내부노동시장은 시장의 불확실성과 변동성으로부터 노동자들을 보호하기 위해, 노동의 배분과 임금의 결정이 일련의 관리규칙과 절차에 지배되는 시장으로, 양호한 노동조건, 높은 임금, 안정된 일자리, 승진가능성을 특징으로 한다. 외부노동시장은 노동자들이 시장의 불확실성과 변동성에 별다른 보호막 없이 내맡겨진 경우로, 낮은 임금, 불안정한 일자리, 열악한 노동조건을 특징으로 함.

참고문헌

- 고용노동부, 2018. 『2019년도 예산안 및 기금운영계획안 사업설명자료(Ⅱ-1)』 .
- 고용노동부, 2019. <https://www.ei.go.kr>
- 구인회, 2019. 「소득보장 분야의 정책과제와 추진전략」 . 『보건복지포럼』 :46-58.
- 기획재정부, 2019. <http://www.moef.go.kr>, 「열린재정」 상세재정통계 DB.
- 김근주, 2018. 「실업과 사회안전망: 실업부조제도의 의의」 . 『국제노동브리프』 (5):3-6.
- 김근주, 2018. 「실업부조 법제화의 의의와 쟁점」 . 『월간 노동리뷰』 (12):53-67.
- 김성우, 2016. 「국민기초생활보장법상 기초생활보장수급권 구제의 절차적 개선방안」 . 『한양법학회』 27-1(53):217-234.
- 김성희, 2009. 「불안정노동층을 위한 실업부조 도입 및 고용보험 확대 방안」 . 『사회법연구』 (12):81-121.
- 김원섭·유진숙, 2018. 「한국 복지국가의 성과와 한계:복지이원주의의 정치」 . 『노동연구』 37: 83-123.
- 김유선, 2019. 「한국 노동시장의 구조와 쟁점」 . 『KLSI ISSU PAPER』 (105): 1-17.
- 김윤영, 2015. 「맞춤형 개별급여 평가와 전망 - 후퇴 일로의 기초생활보장제도를 바로 잡자」 . 『복지동향』 : 48-54.
- 김을식, 2018. 『공공부조제도 재설계 방안연구: 대상자 선정 및 급여방식을 중심으로』 . 경기연구원.
- 김정원·이문국·전세나, 2013. 「자활사업 제도개선 방안 : 사회적 경제 개발 전략을 중심으로」 . 『비관사회정책』 . 7-44.
- 김정원·이문국·지규옥·송선영, 2018. 『한국형 근로복지 개편방안연구: 지역자활센터 역할과 기능을 중심으로』 . 한국지역자활센터협회.
- 김호원·이종구, 2018. 「취업성공패키지 사업 변천과정과 시기별 특징 비교분석에 관한 연구」 . 『경영사연구』 33(2):61-84.

- 길현중, 2018. 「한국형 실업부조 전달체계 관련 논점들」. 『월간 노동리뷰』 :68-80.
- 길현중, 2019. 「실업부조제도 개요」.
- 노대명, 2011. 「한국 공공부조제도의 패러다임 전환 필요성에 대한 고찰: 제도 구성 체계의 개편을 중심으로」. 『한국사회정책』 18(1):83-117.
- 노대명a, 2019. 「한국형 실업부조제도 검토 의견」.
- 노대명b, 2019. 「제2차 사회보장기본계획과 자활사업의 방향」. 『2019 전국 지역자활센터 센터장 연수』 자료집.
- 노창호, 2018. 「영국의 실업부조제도」. 『국제노동브리프』 (5):9-23.
- 노화준, 2010. 『기획과 결정을 위한 정책분석론』. 박영사.
- 류만희, 2009. 「근로빈곤층의 취업우선프로그램의 성과와 과제: 직업역량 강화와 지역노동시장화」. 『한국지역사회복지학』 (52):309-330.
- 류만희, 2009. 「실업문제, 어떻게 해결할 것인가?」. 『복지동향』 :8-12.
- 문준혁, 2018. 「실업에 대한 사회적 보호: 실업보장 확대의 법적 방안」 공동학술대회 참관기」. 『사회보장법연구』 7(2):201-209.
- 박귀천, 2018. 「독일의 실업급여 및 실업부조 제도」. 『복지동향』 :13-19.
- 방하남·남재욱, 2016. 「고용보험의 사각지대와 정책과제에 관한 연구: 실업급여를 중심으로」. 『사회복지정책』 43(1): 51-79.
- 보건복지부, 2017. 「기초생활보장자활급여 기본계획(2018-2020)」.
- 보건복지부a, 2018. 「주요업무 참고자료」.
- 보건복지부b, 2018. 『17년 기초생활보장 실태조사』
- 보건복지부a, 2019. 『2019년 자활사업 안내(I)』.
- 보건복지부b, 2019. 「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」.
- 보건복지부c, 2019. 「2019년 자활사업·자산형성지원사업 담당자 교육」 자료.
- 손혜경, 2012. 「스웨덴의 실업부조제도」. 『국제노동브리프』 (9): 34-45.
- 심창학, 2010. 「활성화 사회보호: 덴마크의 실업보험 및 사회부조 제도를 중심으로」. 『사회복지정책』 (37): 1-30.
- 신명호·이문국·김정원·백학영, 2016. 『자활지원 정책의 개선방안에 관한 연구』.

한국지역자활센터협회.

- 오상호, 2018. 「독일의 실업부조제도」. 『국제노동브리프』 (5): 23-41.
- 오세중·안영률·이지남·이선관·주문섭, 2017. 『자활사업 참여자 패널화 추진연구』. 중앙자활센터
- 우창빈·장효진, 2014. 「개발을 위한 정책정합성의 개념과 측정: 라오스의 교육부문을 중심으로」. 『국제·지역연구』 23(1):109-140.
- 유원섭, 2016. 「국민기초생활보장제도 맞춤형 급여체계 개편과 빈곤층 의료보장」. 『복지동향』 : 2-48.
- 윤희숙, 2012. 「고용을 통한 복지 실현을 위한 공공부조 재편 방향」. 『KDI FOCUS』 (18):1-8.
- 이문국, 2016. 「자활사업 제도 변화에 따른 조건부수급자의 참여 변화 실태와 정책적 대응방안」. 『사회서비스연구』 6(1):85-115.
- 이병희, 2010. 「근로빈곤과 고용안전망 확충방안」. 『동향과 전망』 (79):249-280.
- 이병희, 2011. 「고용안전망의 사각재대 해소를 바란다」. 『월간 노동리뷰』 (1): 44-48.
- 이병희, 2013. 「한국형 실업부조 도입의 쟁점과 과제」. 『한국사회정책』 20(1):123-144.
- 이병희, 2017. 「실업부조의 필요성과 도입 방향」. 『월간 노동리뷰』 (5):40-45.
- 이병희, 2018. 「근로빈곤 특성과 한국형 실업부조 도입 방향」. 『월간 노동리뷰』 (12):35-52.
- 이병희·길현중·김근주·김혜원·정영훈·오상훈, 2018. 『한국형 실업부조 법제화 방안 연구』. 한국노동연구원.
- 이성기·이승협, 2006. 「독일 노동복지정책 개혁에 관한 연구: 실업급여, 실업부조 및 사회부조의 개혁 논의를 중심으로」. 『사회복지정책』 (24):413-436.
- 이승윤, 2018. 「실업안전망 국제비교연구: 실업보험, 사회부조, 적극적노동시장 정책의 제도조합과 유형화」. 『한국사회정책』 25(1):345-375.
- 이현주, 2015. 「소득보장 정책 전망과 과제」. 『보건복지포럼』 :32-43.
- 이현주, 2016. 「스웨덴 공공부조제도의 현황과 이슈」. 『국제보건복지 정책동향』 :99-11.
- 일자리위원회·관계부처, 2019. 「“고용안전망을 완성하는” 국민취업지원제도 추진방안」

- 장지연, 2017. 「고용보험 확대와 실업부조 도입」. 『복지동향』 : 25-32.
- 정영순·이은정, 2002. 「국민기초생활보장제도의 근로유인 방안 연구: 영국이 주는 시사점」. 『사회보장연구』 18(2): 1-41.
- 정영훈, 2018. 「일본의 실업부조제도」. 『국제노동브리프』 (5):42-59.
- 정정길, 2002. 「행정과 정책연구를 위한 시차적 접근방법」. 『한국행정학보』 26(1).
- 조흥식, 2019. 「2019 보건복지 정책의 전망과 과제」. 『보건복지포럼』 .22-05.
- 정희정, 2008. 덴마크와네덜란드의 유연안정성모델비교」. 『국제노동브리프』 :23-36
- 진재문, 2001. 「자활사업의 이론적 쟁점에 대한 비판적 분석: 자활사업의 성격과 제3섹터의 가능성」. 『상황과 복지』 9:193-226.
- 참여연대사회복지위원회, 2019. 「국민취업지원제도 도입 이전에 시급히 해소해야 할 문제점과 제도개선 방향」.
- 채구목, 2011. 『OECD 주요국 실업급여제도의 유형별 비교』. 『한국사회학』 45(1):1-36.
- 통계청, 2016. 「가계금융복지조사」.
- 통계청, 2016. 『국제통계연감』.
- 통계청, 2018. 「가계동향조사」.
- 통계청, 2019. 「가계동향조사」.
- 통계청·한국은행·금융감독원, 2019. 「가계금융복지조사(패널)」.
- 한겨레, 2018. 「한국 조세재정 소득재분배 효과, OECD꼴찌 수준」.
- 한국노동연구원, 2018. 『한국형 실업부조 법제화 방안 연구』. 고용노동부.
- 한국경제연구원, 2019. 근로자 평균 임금??
- 환경노동위원회, 2018. 「2017 회계연도 결산 예비비지출 승인의 건 검토보고서」.
- 황덕순, 2009. 「활성화정책의 의미와 시사점」. 『국제노동브리프』 (12):1-3.
- 황덕순, 2011. 「고용과 소득보장을 위한 공공부조제도 개편방향」. 『월간노동리뷰』 :45-57.
- 황덕순, 2012. 「한국형 실업부조 도입의 필요성과 유럽 제도의 시사점」. 『국제노동브리프』 10(9): 1-3.
- 황덕순, 2015. 「한국의 노동시장 구조와 사회안전망 정책과제」. 『사회보장법학과』 4(2):85-132.

- 허재준·이인재·권혁·김동배, 2018. 『일자리 정책 패러다임 변화와 노동시장 제도개선 과제』 . 한국노동연구원.
- Reich, M., Gordon, D. and Edwards, R. C. 1973, "Dual Labor Markets: A Theory of Labor Market Segmentation", *The American Economic Review* 63(2), pp.359–365.
- Esping-Andersen, Gösta, 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Gilbert, N. & Specht, H., 1974. *Dimension of Social Welfare Policy*. New Jersey: Prentice Hall.
- Gilbert, N. & Terrell, P. 2013. *Diminutions of Social Welfare Policy* (8th ed).
- Hasenfeld, Y. 1983. *Human Service Organizations*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, Inc
- Howlett, M. 1991. "Policy instruments, policy styles, and policy implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice." *Policy Studies Journal*, 19(2).
- Lipsky, M. 1980. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Martin, John P, 2003. 『OECD Employment Outlook: 2003 Edition Towards More and Better Jobs』 . OECD
- May, P. J., J. Sapotichne, and S. Workman. 2006. "Policy Coherence and Policy Domains." *The Policy Studies Journal*, 34(3).
- OECD, 2015. 『OECD Benefits and Wages』 . <https://data.oecd.org>
- Schmid, G. & B. Reissert, 1996. "Unemployment Compensation and Labour Market Transitions," Schmid, G., J., O'Reilly & K. Schömann(eds), *International Handbook of Labour Market Policy*

and Evaluation, Cheltenham: Edward Elgar.