

KDISSW 자활정책 Brief

발행 2022년 4월 발행처 한국자활복지개발원 주소 서울시 서대문구 충정로 13 삼창빌딩 5층

실업부조의 필요성 및 도입방안

김종수 법무법인 세종 변호사

1. 실업부조의 의의 및 필요성

자본주의 시장경제질서는 “모든 개인은 성인이 되면 ‘노동’을 제공하고, 노동시장에서 노동에 대한 대가로서 ‘임금’을 취득하여 ‘부양공동체’를 부양한다”는 생활상을 전제하고 있다.¹⁾ 그런데 광의의 ‘실업’이란 노동시장에서 배제되어 ‘임금’을 취득하지 못하는 것을 의미하므로 “사회적 위험”²⁾을 야기하므로 사회보장이 필요한 영역이다. 한편 이와 같은 ‘실업’은 그 원인에 따라서 (i) 근로의 능력이 없거나 미약한 경우, (ii) 근로의 능력은 있지만 근로의 의사가 없는 경우, (iii) 근로의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업하지 못한 경우로 나눌 수 있다. 이 중 마지막의 경우를 협의의 ‘실업’이라고 한다.³⁾

사회보장의 초기 단계에서는 근로능력이 있는 자의 ‘실업’은 개인의 나태함의 결과로 인식되었고, 그 결과 근로능력이 있는 자에 대해서는 강제근로를 시켰으며⁴⁾ 공공부조 등 사회보장을 제공하지 않는 것을 원칙으로 하였다. 그러나 실업은 자본주의 사회의 구조에 의해 필연적으로 발생할 수밖에 없었고⁵⁾, 유럽의 여러 나라들은 사회보장제도의 발전 과정에서 실업에 대한 사회보장정책들을 발전시켜 왔다. 실업에 대한 대응은 크게 고용정책 측면과 소득보장 측면으로 나누어 지는데, 특히 소득보장의 측면에서는 사회보험인 실업보험을 중심으로 하고 사각지대를 실업부조로 보완하는 방식으로 발전해 왔다.

실업부조는 공공부조 방식으로 실업으로 인한 소득상실을 대응하는 사회보장제도를 의미한다. 공공부조는 자산조사에 기반하여 일반회계에 의해 재원이 조달되며, 주로 현금급여를 지원하는 제도를 말한다.⁶⁾ 실업보

1) 전광석, 「한국사회보장법론」, 제10판, 집현재, 2014, 7면.

2) 사회보장기본법은 “사회적 위험”을 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등으로 예시하고 있다(제3조 제1호).

3) 고용보험법은 “실업이란 근로의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업하지 못한 상태에 있는 것을 말한다”고 정의하고 있다(제2조 제3호).

4) 대표적인 사례로 영국의 1834년 개정 구빈법을 들 수 있다. 개정 구빈법에서는 노동능력이 있는 자들의 빈곤에 대한 원외 구제를 중단하고 작업장에서 근로를 제공한 경우에만 구제를 하도록 하였다. 이에 대해서는 감정가·최원규·진재문, 「사회복지의 역사」, 나남출판, 2006, 142-144면 참조.

5) 김유성, 「한국사회보장법론」, 제5판, 법문사, 2002, 378면.

6) 이인재·류진석·권문일·김진구, 「사회보장론」, 나남출판, 2004, 24-25면 참조. 한국노동연구원, 「한국형 실업부조 도입 방안」,

험의 경우 기여에 기반한 급여이기 때문에 수급권자가 되기 위해서는 상당한 기간 기여를 하여야 하고, 실업보험이 지급되는 기간 역시 제한이 있다. 따라서 기여 기간을 충족하지 못하거나(예: 청년실업) 장기간의 실업으로 인해 실업급여의 수급기간이 종료되어 실업급여를 받지 못하는 경우에는 실업보험이 소득보장 역할을 하지 못하게 된다. 그렇기 때문에 공공부조 방식의 실업부조가 요청되는 것이다.

실업부조의 방식은 각 국가별로 다양할 수 있다. 예를 들어, 독일과 같이 일반적인 공공부조(사회부조)와 별개의 실업부조제도(실업급여 II)를 운영하는 경우도 있고, 프랑스나 스웨덴과 같이 일반적인 공공부조와 실업부조제도를 같이 운영할 수도 있다.⁷⁾ 우리나라에서는 별도의 실업부조 제도를 두고 있지 아니하고 일반적인 공공부조제도인 국민기초생활보장법상 급여에서 실업부조의 역할을 담당하고 있다. 이하에서는 우리나라에서의 실업자 소득보장제도의 역사에 대해서 살펴보기로 한다.

2. 우리나라에서의 실업자의 소득보장제도의 역사

우리나라에서도 헌법 제정 과정에서부터 ‘실업’ 문제가 논의되었고⁸⁾, 1948. 8. 15. 정부수립 이후 초대 사회부 장관으로 임명된 전진한은 「이재동포 구제에 거족적 열성을 경주」라는 정견발표에서 “(一) 노동재해보험, (二) 노동질병보험, (三) 양로 및 폐질보험, (四) 실업보험”을 만들겠다고 하기도 하였다.⁹⁾ 그 후 실업보험 법안 초안 작업들이 있었으며¹⁰⁾, 1957년에는 보건사회부가 실업보험법안을 국회에 제출하기도 하였다.¹¹⁾ 그러나 예산 문제로 실업보험법이 제정되지 않아 이의 도입을 당분간 유보되었다.¹²⁾ 4·19 혁명과 5·16 군사쿠데타 이후 1962년 2월 사회보장제도심의위원회가 설치되었고 사회보장제도심의위원회는 산재보험제도의 도입을 최우선 과제로 삼았고 실업보험에 대해서는 근로기준법상 퇴직금제도를 합리적으로 보완하는 것으로 결론을 내려 실업보험의 도입은 또 다시 보류되었다.¹³⁾

이와 같이 실업보험은 계속 표류하다가 1993년 고용보험법 제정으로 인해 비로소 도입되었으며, 1995. 7. 1.부터 시행되었다. 그러나 고용보험법의 경우 일정 기간을 기여하지 않으면 지급을 받을 수 없을 뿐만 아니라 수급기간에 한계가 있어 취업 전 청년실업이나 장기실업에 대해서는 적절한 보호 수단이 될 수 없었다.

그런데 IMF 이후 전 사회적으로 실업 문제가 대두되면서, 이와 같은 고용보험만으로는 실업 문제를 해결할 수 없다는 인식이 사회 전반에 팽배해졌다. 따라서 사회안전망으로서 1999년 국민기초생활 보장법을 제

2013. 11., 제110면에서도 실업부조를 “자산조사에 기반해서 일반회계에 의해 재원이 조달되며 실업자에게 현금급여를 지원하는 제도”로 정의하고 있다.

7) 외국의 실업부조제도에 대해서는 김종수, 앞의 글, 176-183면.

8) 헌법 제정 과정에서 실업의 문제는 제17조 근로권과 관련하여 논의되었고, 전진한 의원은 실업의 경우에도 국가가 보호할 의무를 진다는 취지의 수정안까지 제출하였다. 이에 대해서는 김종수, “제헌헌법 사회보장이념의 재발견과 계승 - 생활균등권을 중심으로”, 「사회보장법연구」, 제2권 제2호, 2013, 27-30면 참조.

9) 전진한, “이재동포구제에 거족적 열성을 경주”, 「시정월보」 창간호, 1949. 1.

10) 1949. 11. 2.자 한성일보에는 “실업보험법 사회부에서 초안”, 1949. 11. 11.자 동광신문에는 “실업보험법안 사회부에서 초안중”이라는 기사가 실려있어 실제로 실업보험법안의 초안이 진행되었던 것으로 보인다.

11) 보건사회부가 1957. 국회에 제출한 국정감사 답변 자료에는 실업보험법안을 정부안으로 국회에 제출하였다고 기록되어 있으나, 국회의 의안정보에서는 실업보험법안을 찾을 수 없었다.

12) ‘보건사회행정연보(1959)’에 따르면 그간 실업보험법의 성립이 예산문제로 이루어지지 않아 이의 도입을 당분간 유보하고 실업보험법의 실시를 위한 기본 자료의 조사연구비로 1천 5백만환을 계상하였다고 한다. 이흥재, “사회보장법 형성의 풍토적 특징”, 「서울대학교 법학」, 제52권 제2호, 2011, 386-387면.

13) 류호연, “1960-70년대 사회보장심의위원회 입법활동”, 「사회보장법연구」, 제10권 제2호, 2021, 192면.

정하면서(시행은 2000. 10. 1.), 근로능력이 있는 수급자에 대해서도 국민기초생활 보장법 상 급여를 지급하기로 하였다.¹⁴⁾ 이에 따라 근로능력이 있는 수급자도 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 사람으로서 소득인정액이 최저생계비 이하라면 생계급여를 포함한 급여를 받을 수 있었으며(구 국민기초생활 보장법(2014. 12. 30. 법률 제12933호로 일부개정되기 전의 것) 제5조 제1항 참조), 자활급여의 경우에는 차상위계층¹⁵⁾의 경우에도 급여를 받을 수 있었다. 이에 따라 제한적인 의미에서 실업부조로서 기능을 하였다.

한편 2008년 전 세계적인 금융위기로 인해 실업자가 급증하게 되자, 2009년 고용노동부는 고용정책의 일환으로 취업성공패키지를 시작하였다. 취업성공패키지는 처음에는 소득 요건을 두어 저소득층¹⁶⁾으로 참여 대상을 한정하였으나, 2012년부터는 소득 제한이 없는 청년층, 최저생계비 250%를 상한으로 하는 중장년층으로 참여대상자 요건을 크게 확대하였고, 특히 2013. 9.부터 자활급여대상자를 고용센터에 우선 의뢰하는 근로빈곤층 우선지원 사업이 실시되어 자활급여대상자 중 집중취업지원 대상인 사람(80점 이상인 사람)은 취업성공패키지의 참여 대상자가 되었다.¹⁷⁾ 그런데 취업성공패키지의 경우에는 근로제공을 위주로 하는 자활급여와 달리 취업지원을 위주로 하였고, 그 결과 취업성공패키지에 참여하는 사람은 참여 기간 동안 소득보장이 되지 않는 문제점이 있었다.¹⁸⁾ 이에 따라 문재인 정부는 취업성공패키지를 근본으로 하되, 저소득층에게 실질적인 구직촉진수당을 지급하여 소득보장을 하는 한국형 실업부조제도로 국민취업지원제도를 도입하였다.¹⁹⁾

3. 국민취업지원제도의 문제점

국민기초생활 보장법 상 급여는 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여로 이루어져 있는데(제7조 제1항), 이 중 자활급여는 “자활에 필요한 금품의 지급 또는 대여, 자활에 필요한 근로능력의 향상 및 기능습득의 지원, 취업알선 등 정보의 제공, 자활을 위한 근로기회의 제공, 자활에 필요한 시설 및 장비의 대여, 창업교육, 기능훈련 및 기술경영 지도 등 창업지원, 자활에 필요한 자산형성 지원, 그 밖에 자활을 위한 각종 지원” 등을 말한다(제15조). 즉, 자활급여는 자활을 위한 근로기회의 제공을 의미하며, 자활급여 자체에는 소득보장 기능이 없고, 자활근로사업에 참여하는 수급자에게 보수를 지급함으로써 수급자의 소득을 보장하는 구조이다. 따라서 집중취업지원 대상자로서 자활사업에 참여하지 아니하고 고용노동부의 취업성공패키지에 참여하는 사람의 경우에는 별도의 소득을 보장해 주는 제도가 존재하지 아니하였다. 물론 생계급여 대상자의 경우에는 자활근로사업에 참여하는 경우 생계급여가 지급되므로 그 범위 내에서 소

14) 그 전 생활보호법에서는 65세 이상의 로쇠자, 18세 미만의 아동, 임산부, 폐질 또는 심신장애로 인하여 근로능력이 없는 자 등 근로능력이 없거나 미약한 자에 대해서는 급여(보호)를 제공하였다(구 생활보호법(법률 제3623호로 1982. 12. 31. 전부 개정된 것) 제3조 제1항 참조). 한편 근로능력이 있는 경우에도 “실직 기타 생활수단의 상실로 인하여 본인 또는 그 부양가족의 생계가 극히 곤궁하여 보호기관의 보호를 받지 아니하고는 생계의 유지가 곤란할 것으로 보호기관이 인정하는 자”의 경우에도 급여(보호)를 제공받을 수 있었으나(구 생활보호법 시행령(각력 제893호, 1962. 7. 23. 제정된 것) 제3조 제1항 참조), 행정기관의 재량에 따라 급여가 제공된 것으로서 원칙적으로 급여를 제공하는 국민기초생활 보장법과는 법적 성격이 다르다고 할 것이다.

15) 수급권자에 해당하지 아니하는 계층으로서 소득인정액이 대통령령으로 정하는 기준 이하인 계층을 말한다(구 국민기초생활 보장법 제2조 제11호).

16) 개별 가구단위 소득인정액이 기준 중위소득의 60% 이하

17) 김종수, “실업부조제로서 자활급여 및 국민취업지원제도에 관한 검토”, 「사회보장법연구」, 제8권 제2호, 2019, 195-196면.

18) 취업성공패키지의 사업 내용은 김종수, 위의 글, 197-201면.

19) 구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률이 2020. 6. 9. 제정되어 2021. 1. 1.부터 시행되었다.

득보장이 될 수 있으나 생계급여 대상자가 아닌 차상위계층이나 저소득층에서는 소득보장이 이루어지지 않았고 따라서 취업성공패키지를 통한 취업준비 시 소득보장이 이루어지지 않는 문제점이 노출되었다. 이를 보완한 것이 이른바 ‘한국형 실업부조제도’라고 불리는 국민취업지원제도라고 할 것이다.

국민취업지원제도는 아래와 같이 참여자의 소득과 재산 등에 따라 두 가지 유형으로 나누어 지원 내용을 달리하고 있다.

I유형	II유형
◆ 요건심사형: 15-69세 구직자 중 가구단위 중위소득 60%²⁰⁾ 이하이고 재산 4억원 이하이면서, 최근 2년 안에 100일 또는 800시간 이상의 취업경험이 있는 사람 ◆ 선발형: 요건심사형 중 취업경험요건을 충족하지 못한 사람(단, 18-34세의 청년은 중위소득 120% 이하, 취업경험 무관)	◆ 특정계층: 결혼이민자, 위기청소년, 월소득 250만원 미만인 특수형태근로종사자, 영세 자영업자 등 ◆ 청년: 18세-34세 구직자 ◆ 중장년: 35-69세 구직자 중 중위소득 100% 이하인 사람
구직촉진수당(50만원*6개월) 및 취업지원서비스 제공	취업활동비용 및 취업지원서비스 제공

자활급여의 경우 “개별 가구단위 소득인정액이 기준 중위소득의 60% 이하”의 경우에 제공되는데, 여기에서 “소득인정액”이라 함은 개별가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액을 말한다(국민기초생활보장법 제2조 제9호). 즉, 자활급여 대상자를 선정할 때에는 실제 소득뿐만 아니라 재산을 소득으로 환산하여 이를 고려하게 된다.²¹⁾ 그러나 국민취업지원제도는 소득 요건과 재산 요건을 분리하고 있고, 따라서 재산이 4억원 미만인 경우에는 소득만으로 요건이 결정된다. 또한 국민취업지원제도는 “최근 2년 안에 100일 또는 800시간 이상”의 취업경험을 원칙적으로 요구하고 있다. 이와 같은 취업경험을 요구하고 있는 이유는 취업경험이 있는 사람의 경우 구직 능력 및 의사가 높다고 판단되기 때문이다. 한편 국민기초생활보장법 생계급여 수급자의 경우에는 구직촉진수당을 받는 I유형에는 참여할 수 없으며, 실업급여를 받고 있거나 수급 종료 후 6개월이 지나지 않은 사람의 경우에도 I유형에는 참여할 수 없다.

수급자가 취업에 성공하여 일정 요건을 갖춘 경우에 1년 동안 2회에 걸쳐 최대 150만원의 취업성공수당을 지원한다. 한편 취업에 성공하지 못한 경우에는 3년이 지나야 다시 참여할 수 있으며, 취업하여 근무한 기간이 6개월 미만인 경우에는 취업지원 종료일로부터 2년, 취업하여 근무한 기간이 1년 이상인 경우에는 취업지원 종료일로부터 1년이 지나야 다시 참여할 수 있다.

그러나 정부의 의도와는 달리 국민취업지원제도는 ‘실업부조’제도로 보기에는 부족한 면이 많다. 예를 들어, 국민취업지원제도 상 취업지원 기간은 1년임에 비하여, 구직촉진수당은 6개월만 지급되고 있어 취업지원 기간 전부에 대한 소득보장이 되기 어렵다는 한계가 있다. 또한 지원금액 역시 50만 원에 불과하여 최저생활보장에 현저하게 미달하는 금액이다. 즉, 국민취업지원제도는 취업준비기간 동안의 소득보장제도로써 제대로 기능할 수 없는 것이 현실이다. 더구나 취업지원이 종료된 경우 종료일로부터 3년 이내의 범위에서 재참여의 제한을 받게 되므로(구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률 제29조 제3항), 국민취업지원제도는 1회성 취업지원시스템이 될 수밖에 없고, 국민취업지원제도를 통해 취업을 하지 못하였거나 취업을 하였다고 하더라도 다시 실직한 경우에는 다시 자활근로사업에 참여할 수밖에 없다.

20) 2022년 기준 1,166,887원

21) 재산의 소득 환산과 관련된 문제에 대해서는 김중수, “국민기초생활보장법상 수급요건에 관한 검토”, 「사회보장법연구」 제1권 제2호, 2012, 24-27면.

따라서 국민취업지원제도는 그 명칭에도 불구하고 실업부조제도로서의 기능을 수행할 수 없는 제도임이 명백하고, 국민취업지원제도를 넘어서는 실업부조제도를 설계해야 할 필요성이 있다.

4. 자활급여제도의 한계

한편 현재의 자활급여제도는 이원화되어 있는데, 근로능력과 욕구가 높아 노동시장에서의 취업이 가능한 자는 취업지원제도를 활용하여 민간시장에서 취업을 하도록 유도하고 있고, 근로능력과 의욕이 낮은 자는 보건복지부의 자활사업을 통해 근로를 제공하고 있다.

보건복지부의 자활사업은 근로능력강화 대상자에 대한 업그레이드형 자활사업(사회서비스형, 인턴·도우미형, 시장진입형)과 근로유지형 자활사업으로 나뉘는데, 근로유지형 자활사업의 경우에는 사실상 노동시장 참여를 통한 자활의 기능은 없고 오로지 근로능력이 있는 수급자에게 근로를 강제하는 효과만 발생시키는 것에 불과하다. 업그레이드형 자활사업의 경우에는 근로유지형 자활사업보다는 참여자의 자활능력 개발 의지를 고취하여 향후 시장진입을 준비할 수 있기는 하지만 사회서비스 등 특수한 분야에서의 취업을 위주로 하고 있으며, 민간고용시장에 참여하는 시스템으로 보기는 어렵다.

그러므로 고용시장에 완전한 참여를 통해 자활을 하기 위해서는 취업지원제도를 활용해야 하는데, 앞서 살펴본 바와 같이 취업지원제도를 활용하는 기간 동안에는 소득보장이 제대로 되지 못하고, 따라서 저숙련의 불안정한 노동시장에 강제적으로 참여하게 될 수밖에 되는 결과가 발생하게 된다. 또한 생계유지가 급한 사정이 있는 경우에는 취업지원제도보다는 업그레이드형 자활사업에 참여함으로써 안정적인 수입을 얻기를 원하는 경우도 발생할 수 있다.

이와 같은 점을 고려해 볼 때, 현재의 자활급여제도만으로는 빈곤 해소의 목적을 달성하기는 어려운 것으로 보이고, 별도의 실업부조제도를 마련할 필요성이 생긴다.

5. 실업부조 제도의 도입 시 고려사항

(1) 대상자

실업부조의 경우 국가의 조세로 운용되는 공공부조 제도라는 점에서 실업부조의 대상자가 저소득층으로 한정되는 것은 불가피한 것으로 보인다. 그러나 실업부조제도는 근로의 의사와 능력이 있는 사람이 실업으로 인한 소득 상실을 대비하기 위한 제도이므로 최저생활보장을 위한 일반적인 공공부조제도보다는 수급요건을 완화하는 것이 바람직하다. 특히 우리나라의 생계급여와 같은 경우에는 소득 요건만 있는 것이 아니라 재산의 소득환산제도를 통해 실질적으로 소득이 없는 경우에도 재산을 처분하여 생계를 유지하도록 강제하고 있다. 즉, 실업 상태가 장기화되면 될수록 자활을 위한 기반이 점차 파괴되고 점점 더 빈곤으로 빠질 가능성이 높아지게 된다. 그러므로 장기 실업에 대비하기 위해서는 최소한 차상위계층에 대해서는 일정 기간 소득보장이 이루어져야 한다. 따라서 현재 국민취업지원제도의 I유형 대상자에 대해 실업부조를 제공하는 것이 타당하다.

현재 국민취업지원제도의 I유형 대상자가 차상위계층에 해당하므로 국민기초생활보장과의 관계가 문제가 된다. 이와 관련하여 독일과 같이 근로능력이 있는 자에 대한 실업부조와 근로능력이 없는 자에 대한 공공부조로 이원화하는 것도 가능하지만, 근로능력의 존부가 개인의 의사와 사정에 따라 변경될 수도 있다는 점에

서 실업부조와 공공부조의 통합 운영을 하는 것이 바람직하다고 생각한다. 이와 같이 제도를 설계할 때, 소득 보장 중심의 실업부조에 방점을 둘 것인지, 고용정책 중심의 취업지원서비스에 방점을 둘 것인지 문제가 된다. 고용정책 중심의 취업지원서비스에 방점을 두는 경우 실업부조 대상자뿐만 아니라 일반 국민들에게도 취업지원서비스를 확대할 여지가 있다는 점 및 실업보험 등에서 이루어지는 고용지원서비스와 연계가 좀더 효율적으로 이루어질 수 있다는 장점이 있으나, 소득보장의 역할이 축소하게 되면 최종적으로 공공부조에 부담을 줄 수 있다는 점, 나아가 탈빈곤을 목적으로 하는 자활정책과의 연계성 등을 고려해 본다면 기초소득보장 이념에 충실하게 자활급여를 중심으로 실업부조제도를 설계하는 방식이 보다 합리적일 것으로 생각한다.²²⁾

(2) 급여의 기간

급여의 기간과 관련하여 원칙적으로는 실업 상태에 놓인 이후 근로의 의사와 능력이 있는 국민에게는 취업 지원과 소득보장이 지속적으로 이루어져야 한다는 점이 고려되어야 한다. 따라서 실업보험 가입자의 경우에는 실업보험이 종료된 이후부터, 실업보험이 가입되지 않은 경우에는 실업이 시작하자마자 바로 실업부조가 시작되어야 한다.²³⁾ 그런데 현행 취업지원제도에서는 실업급여 종료 후 6개월이 지나지 않은 사람의 경우에는 취업지원제도를 신청할 수 없도록 하고 있어 실업보험에서 실업부조로의 매끄러운 연계를 방해하고 있다.

한편 장기적으로는 취업 활동에 참여하는 전제 하에서 기간 제한 없이 급여를 지급하는 것이 바람직하다.²⁴⁾ 우선 최소한 취업지원제도에 참여하는 기간인 1년 동안에는 생계를 유지할 수 있는 급여가 제공되어야, 생계 유지의 걱정 없이 취업지원제도를 활용할 수 있을 것으로 보인다. 또한 현재의 경우 자활급여 대상자는 취업지원제도에 참여했다가 취업지원제도에서 탈락하는 경우에는 다시 자활급여로 돌아가도록 제도가 설계되어 있는데, 비록 1년 동안에 취업을 하지 못하였다고 하더라도 해당 대상자가 민간 고용시장에 참여하는 것을 막는 것이 효과적인 정책인지에는 의문이 있다. 물론 취업지원제도의 이용을 무제한 허용하면, 실업부조 급여만을 받기 위해 취업지원제도를 활용하는 장기실업자가 발생할 수도 있다. 그러나 이와 같은 장기 실업자의 경우에는 고용보험법 제60조²⁵⁾와 같은 급여의 지급제한 제도를 활용하든지, 1년 이후 심사에서 취업 의사와 관련된 심층 면접을 통하여 취업지원제도의 갱신을 방지하면 될 것으로 보인다.

(3) 급여액

급여액과 관련해서는 원칙적으로는 최저생활보장을 위한 급여액이 지급되어야 한다는 점에는 이견이 없을 것이다. 다만, 구체적인 급여액의 측정과 관련해서는 기존의 공공부조제도인 국민기초생활보장제도와 관계를 고려해야 할 것이다.

우선 생계급여 대상자가 자활급여에 참여하는 경우(근로유지형 제외), 참여하여 얻은 소득의 30%를 실제 소득에서 제외함으로써 실제로 근로사업에 참여하지 않은 경우보다 더 많은 소득을 얻을 수 있는 기회를 부여하고 있다.²⁶⁾ 그런데 현행 취업지원제도의 경우 생계급여 대상자에 대해서는 구직촉진수당을 일체 지급하지

22) 김종수, “실업부조제로서 자활급여 및 국민취업지원제도에 관한 검토”, 『사회보장법연구』, 제8권 제2호, 2019, 205-206면.

23) 다만, 현재 우리나라에서 자영업자 등 실업보험의 사각지대가 많고, 그 결과 실업부조에 많은 부담이 가해질 우려가 많다. 그러므로 실업부조의 도입과 함께 실업보험의 사각지대를 축소하려는 노력이 이 필요하다.

24) 실제로 영국, 독일 등의 경우에는 지급기간에 제한이 없고, 프랑스의 경우에는 지급기간이 원칙적으로 6개월이지만, 60세에 도달할 때까지 갱신할 수 있다. 외국의 실업부조제도에 대해서는 김종수, 앞의 글, 176-183면.

25) 고용보험법 제60조는 수급자격자가 직업안정기관의 장이 소개하는 직업에 취직하는 것을 거부하거나 직업안정기관의 장이 지시한 직업능력개발 훈련 등을 거부하면 구직급여의 지급을 정지하도록 하고 있다.

26) 이를 ‘자활장려금’이라고 한다. 김종수, 앞의 글, 194면.

않고 있다. 결과적으로 생계급여 대상자의 경우에는 취업지원제도를 이용하기 보다는 다른 자활급여에 참여하는 것이 경제적으로 이득이 될 수 있으며, 이는 취업지원제도의 중도탈락의 유인이 될 가능성이 높다. 그러므로 생계급여 대상자에 대해서도 자활급여에 참여하지 못한 기회비용에 해당하는 정액의 구직촉진수당을 지급하는 것이 바람직하다.²⁷⁾

다음으로 생계급여 대상자가 아닌 자의 경우에는 원칙적으로 생계급여가 지급되지 않는다는 점에서 구직촉진수당이 유일한 생계유지 수단이 된다. 따라서 구직촉진수당을 통한 생계유지가 가능한 금액이 지급되어야 한다. 이와 관련하여 생계급여 대상자의 경우에는 보충급여 방식을 채택하고 있는바, 자활급여 대상자의 경우에도 보충급여 방식을 채택하여야 하는지 논란의 소지가 있다. 만일 실업기간 동안에 소득이 있는 경우에는 실업부조의 필요성이 없어지기 때문에 관련 소득을 구직촉진수당에서 공제할 수 있을 것이다. 다만, 생계급여와 같이 자산의 소득환산제를 적용하는 것은 자활 기회를 박탈하고 차상위계층에서 빈곤층으로 전락을 가속화시킨다는 점에서 찬성하기 어렵다.²⁸⁾ 다만, 자산조사를 통한 소득 파악의 어려움 등을 고려해 본다면, 현재와 같이 정액의 급여를 지급하는 방식도 고려해 볼 필요가 있다. 그러나 공공부조는 수급자의 개별적 수요를 충족시켜야 한다는 점²⁹⁾에서 현재와 같이 개별적인 수요를 고려하지 아니하고 일률적인 정액 급여를 지급하는 것은 바람직하지 않다. 현재와 같이 50만원을 일률적으로 지급하는 것은 다른 소득이 있거나 현재 소득이 긴요하지 않은 경우, 또는 최저생계비가 적은 1인 가구의 경우에 적합한 방식이며, 가구 수가 증가하여 소득이 더 필요한 가구에서는 사실상 생계유지가 불가능한 금액이다.³⁰⁾ 따라서 가구 수에 따른 급여의 지급을 고려해야 한다.

또한 훈련기간 동안에는 다른 소득활동을 하기가 어려운 측면이 있으며, 대부분의 수급자들이 훈련을 통해 직업능력의 향상이 필요하다는 점에서 훈련기간에 참여를 유도할 필요가 있다. 그러므로 훈련에 참여하는 수급자들에 대해서는 인센티브 방식의 훈련수당을 지급하여야 할 것으로 생각된다.

(4) 취업지원서비스의 제공

취업지원서비스의 경우 현재 고령자, 장애인 등의 특수 계층에 대한 서비스를 제외하고, (i) 직업안정법상 직업소개, 직업지도 등 (ii) 고용보험법에 따른 직업소개, 직업능력개발 훈련, (iii) 구직자취업촉진법에 따른 취업지원서비스, (iv) 국민기초생활 보장법에 따른 자활급여의 네 종류가 있다. 이 중 (i)에서 (iii)의 경우에는 고용노동부장관 산하의 직업안정기관이 수행하고 있으며, (iv)의 경우에는 보장기관 및 자활센터 등이 담당하도록 이원화되어 있다. 그런데 2013년부터 자활급여 대상자 중 집중취업지원 대상인 사람(80점 이상인 사람)에 대한 자활급여는 직업안정기관이 수행하도록 하여 자활센터 등의 경우에는 사실상 민간 시장에 대한 취업 알선 업무는 할 수 없게 되었다.

이와 같은 조치는 직업안정기관에서 총괄하여 취업지원서비스를 제공한다는 점에서 효율적인 측면이 있으나, 민간시장에서의 취업지원과 자활급여를 이원화하고 자활급여 대상자들로 하여금 민간시장으로의 편입을

27) 2022년 기준으로 시장진입형 자활급여사업의 경우 표준소득액이 1,376,700원이고, 이의 30% 정도는 413,010원이므로, 약 30~40만원 정도의 정액 수당을 지급하고 이를 실제소득에서 차감하지 않는 것이 바람직하다.

28) 자활급여대상자에 대해서도 자산의 소득환산액 제도를 적용하지 않는 것이 바람직하다. 김종수, 앞의 글, 206면.

29) 이를 개별성의 원칙이라고 한다. 개별성의 원칙에 대해서는 전광석, 앞의 책, 495면 참조.

30) 참고로 2022년 생계급여의 선정기준은 아래와 같다.

구분	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
금액 (원/월)	583,444	978,026	1,258,410	1,536,324	1,807,355	2,072,101	2,334,178

저해한다는 점, 취업지원과 자활급여를 오가는 수급자들에 대한 관리가 어렵다는 점 등 부작용도 존재한다. 특히 앞서 살펴본 바와 같이 실업부조제도를 도입하는 경우에는 저소득의 장기실업자들을 실업부조에서 담당한다는 점을 고려해 볼 때, 적어도 실업부조제도의 운용은 자활급여를 운용하는 보장기관이 담당하는 것이 적합하다. 따라서 기본적으로 실업부조의 대상자들은 보장기관에서 관리되되, 직업안정기관의 경험 및 데이터베이스 등을 공유할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요할 것으로 보인다.

6. 결론

질병과 함께 실업은 빈곤의 주된 원인이라는 점에서 실업에 대응은 사회보장에서 매우 중요한 문제이다. 특히 우리나라에서는 실업보험의 사각지대가 많고, 실업보험의 급여 기간도 짧은 편이어서 실업부조의 도입이 절실하였음에도 불구하고 1995년 실업보험 도입 이후 실업부조제도가 도입되지 않고, 국민기초생활보장제도가 실업부조의 역할까지 담당해 왔었다.

이에 따라 문재인 정부가 이른바 ‘한국형 실업부조’제도를 도입하였지만, 소득보장 부문이 취약하여 실업부조가 필요한 가구의 수요를 충족할 수 없는 것이 현실이다. 이에 따라 현재의 국민취업지원제도는 1인 가구 중심의 청년실업자들의 경우를 제외한 저소득층의 실업부조제도로 기능하기 어렵다. 그 결과 자활급여 대상자의 경우에는 국민취업지원제도를 통한 민간고용시장으로 진출보다는 현재의 자활급여에 안주할 가능성이 높다.

따라서 현재의 국민취업지원제도는 소득보장을 강화하여 실질적인 실업부조제도로 나아가야 한다. 이를 위해서는 실업의 전 기간 동안 생계유지 및 취업지원이 유지되어야 한다는 점에 대해서는 이견이 없을 것이다. 이와 같은 대원칙 아래에서 본다면, 급여기간은 취업지원이 제공되는 1년으로 확대하고, 취업 의사와 능력이 확인되는 경우 이를 계속해서 연장할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 또한 급여액 역시 생계유지가 가능한 금액이 되려면 현재의 정액수당제도를 유지한다고 하더라도 개별가구의 가구 수에 따른 수당이 지급되어야 한다.

더욱이 현재의 취업지원제도와 자활급여의 이원적인 제도로는 저소득층의 탈빈곤 정책을 일관되게 이끌어가기 어렵다. 이 과정에서 취업지원제도와 자활급여를 오가는 장기실업자에 대한 사례관리 등이 적절하게 이루어지기 어려운 점이 있다. 이를 고려해 볼 때, 실업부조제도가 안착하기 위해서는 자활급여를 중심으로 한 실업부조제도의 운영이 필요하고, 이 과정에서 직업안정센터의 경험 및 데이터베이스 등을 활용할 수 있는 방안 등이 보완될 필요가 있을 것으로 생각한다.