

한국형 실업부조 도입의 쟁점과 과제*

이 병 희**

요약

실직 위험이 높은 저소득층은 실직이 가구 빈곤으로 이어질 위험도 높다. 대표적인 실업보상제도인 고용보험의 실업급여가 실직의 빈곤화 위험을 억제하는데 미흡하기 때문이다. 실업보험, 실업부조로 구성되는 전속적인 실업보상제도가 얼마나 많은 실업자를 보호하는지를 외국과 비교하면, 우리나라는 실업보험의 수혜율이 낮고 실업부조가 존재하지 않기 때문에, 실업보상제도의 사각지대가 매우 넓은 유형에 속한다.

본 연구는 고용보험과 기초생활보장의 사각지대에 놓인 저소득층을 대상으로 보완적인 고용안전망의 도입을 제안한다. 노동시장 활동성이 높음에도 저임금 고용과 근로빈곤 상황을 벗어나지 못하는 우리 저소득계층의 특성을 고려하면, 당장의 소득 보장보다는 더 나은 일자리로 이행할 수 있도록 취업 지원을 강화하는 것이 바람직하다. 따라서 전통적인 실업부조와는 달리 고용서비스를 기반으로 적극적 노동시장정책에 참여하는 저소득계층에게 조건부 수당을 제공하는 한국형 실업부조를 제안한다. 한국형 실업부조가 효과적으로 작동하기 위해서는 공공고용서비스 인프라의 확충, 직접 일자리사업의 재구조화, 참여 수당의 도입, 저임금 노동시장구조의 개선 등이 뒷받침되어야 할 것이다.

주제어: 실직, 빈곤, 실업보험, 실업부조, 활성화

* 이 글은 『적극적 복지국가와 노동』(한국노동연구원 일환으로 이루어진 「한국형 실업부조 도입의 필요성과 과제」를 보완한 것이다. 2012년 사회정책연합학술대회, 국회 복지노동포럼, 공공부조포럼에서 유익한 의견을 주신 분들에게 감사를 드린다.

** 한국노동연구원 선임연구위원(lbh@kli.re.kr)

1. 문제제기

실직하면 빈곤에 빠지는 ‘미끄럼틀 사회’라는 표현¹⁾은 우리에게도 유효하다. 고용보험의 보호를 받지 못하는 취약계층은 실업급여는커녕 변변한 퇴직금조차 받지 못하여, 실직이 가구 빈곤으로 이어질 가능성이 높기 때문이다. 절대빈곤 상태로 떨어진 이후에야 기초생활보장제도의 혜택을 받을 수 있지만, 이마저도 부양의무자 기준 등에 의해 상당수가 배제되고 있는 것이 현실이다. 고용안전망의 보호를 받지 못하고 실직과 빈곤의 동반 위험에 노출되어 있는 취약계층이 바로 근로빈곤층인 것이다.²⁾

우리나라의 실업률과 장기 실업자 비중이 매우 낮음에도 불구하고 저임금 고용 비중과 근로빈곤율이 높은 것은 열악한 주변 노동시장뿐만 아니라 고용안전망의 사각지대가 광범하기 때문이다.³⁾ 이 글은 취약계층의 실업 위험이 빈곤으로 이어지지 않도록, 나아가 실업 기간 동안 더 나은 일자리로의 이행을 준비할 수 있도록 한국형 실업부조의 도입을 모색한다. 보완적인 고용안전망의 도입은 노동시장의 불안정성이 초래하는 부정적인 영향을 줄이고, 나아가 고용률을 증대할 수 있는 계기가 될 것이다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 우선 2장에서는 실업자를 얼마나 포괄하는가라는 통합성(inclusiveness) 측면에서 실업보상제도를 유형화하고,⁴⁾ 많은 나라들이 취약 실업자를 보호하는 제도를 운영하고 있음을 제시한다. 실업급여를 수급하지 못하는 실업자에게 제도화된 소득지원제도를 갖지 못한 우리나라는 실업보상제도의 사각지대가 매우 넓은 배제형에 속하고 있음을 지적한다. 3장에서는 우리나라 고용안전망의 현황과 문제점을 진단한다. 우선 대표적인 실업보상제도인 고용보험의 실업급여는 수혜 비중이 낮아서 실직

1) 빈곤 네트워크를 이끌었던 湯淺 誠(2008)은 글로벌 경제위기 이후 급증한 실업과 빈곤 문제에 대응하기에 취약한 사회안전망을 가진 일본 사회를 한 번 미끄러지면 어디에도 걸려 멈추지 못하고 아래까지 추락하는 ‘미끄럼틀 사회’로 표현하였다.

2) 공적 이전소득과 직접세 및 사회보장료 부담 등의 정부의 재분배정책을 고려한 가처분 소득 기준으로 취업빈곤율(취업자가운데 상대 빈곤층이 차지하는 비중)은 도시가구(가구원수가 2인 이상인 가구) 가운데 1997년 4.9%에서 2011년 7.3%로 증가하였다. 1인 가구를 포함한 전국 가구(농어가 제외)의 취업빈곤율은 2011년 8.0%에 이른다(황덕순·이병희, 2011 참조).

3) 사회안전망이 모든 종류의 사회적 위험에 대한 안전망을 지칭한다면 고용안전망은 노동시장 위험에 대한 안전망을 의미한다. 또한 고용안전망은 소득 지원뿐만 아니라 사회안전망에서 제외되는 적극적 노동시장정책, 근로유인보상정책, 사회서비스 등을 포함함으로써 실직 위험에 대한 보호와 함께 노동시장 통합을 주요한 목적으로 한다(이병희, 2010a).

4) 실업보상제도의 통합성과 관대성은 대체관계를 가질 수 있다. 고용안전망의 사각지대 해소를 우선하는 이 글은 통합성 측면만을 살펴본다.

이 빈곤으로 이어지는 위험을 억제하는 데 매우 미흡함을 지적한다. 소득지원제도가 취약할 뿐만 아니라 고용서비스 참여율도 낮으며, 단기적인 일자리 제공에 치우쳐 있음을 살펴본다. 4장에서는 한국형 실업부조 도입과 관련된 기존 논의들⁵⁾에 기초하여 한국형 실업부조의 원리와 과제를 제시한다. 특히 우리 취약계층의 특성에 비추어 적극적 노동 시장정책을 결합한 소득지원제도가 필요함을 강조한다. 마지막으로 5장에서는 이상의 연구결과를 요약하고, 관련된 쟁점을 검토한다.

2. 통합성 측면에서 본 실업보상제도의 국제비교

1) 실업보상제도의 유형

실업자를 지원하는 보상제도로 실업보험⁶⁾, 실업부조, 공공부조 등의 세 가지가 존재한다. 실업보험이 1차적인 안전망이며, 최저 소득보장을 위한 실업부조와 공공부조가 각각 2, 3차 안전망의 역할을 한다. 실업보험과 실업부조는 실업자를 대상으로 한 반면 공공부조는 절대빈곤층을 대상으로 하며 경제활동상태를 고려하지 않는다.⁷⁾ 실업부조가 존재하지 않거나, 실업부조가 실업보험 수급종료자만을 대상으로 하는 나라에서는 공공부조가 실업보상제도로써 상대적으로 중요한 역할을 한다.

실업보험과 실업부조는 실업자에게 현금급여를 지급하는 제도이지만, 그 목적은 서로 다르다. 실업보험은 실직기간 동안 소득을 지원함으로써 효과적인 구직활동을 지원하고 일자리 매칭을 개선하는 등의 경제적 효율성을 중시하는 반면 실업부조는 실업의 빈곤화를 억제함으로써 실업의 부정적인 효과를 억제하고자 한다. Schmid and Reissert (1996)는 각각 보험 원리와 복지 원리에 기초하고 있다고 지적한다. 실업보험은 기여와 보상의 연계를 중시한다. 전형적인 실업보험에서는 급여를 수급하기 위해 일정 기간 이

5) 한국형 실업부조의 원형이라고 할 수 있는 취업성공패키지 사업의 구상에 대해서는 김혜원(2008), 명시적으로 한국형 실업부조 도입을 제안한 논의로는 이병희(2010a), 장지연 외(2011), 황덕순·이병희(2011)가 대표적이다.

6) 한국, 일본, 독일, 캐나다는 고용보험의 실업급여다.

7) 따라서 실업보험과 실업부조는 전속적인(dedicated) 실업보상제도, 공공부조는 비전속적인(undedicated) 실업보상제도라고도 불린다.

상의 고용과 기여가 있어야 하며, 급여액은 피보험기간과 과거의 임금수준에 비례하고, 수급기간은 한시적이지만 피보험기간이 길수록 오래 수급하며, 보험 재정은 사용자와 근로자 또는 사용자의 기여에 주로 의존한다. 반면 복지 원리에 기초한 실업부조의 대상자는 과거의 고용과 기여와 관계없이 소득(자산)이 니즈를 충족할 수 없는 저소득 실업자이며, 정액의 급여액을 무기한 지급받으며, 재정은 조세에 의존한다.

[표 1] 실업보상제도 유형별 원리 비교

	보험 원리	복지 원리
재원	· 사용자 또는 사용자/근로자 기여 · 정부 보조금	조세
대상	일정한 피고용 기간 동안 보험료 기여한 자	소득(자산) 조사에 의한 니즈
수급 기간	· 일정기간 · 기여기간에 따라 차등	대개 무기한
급여 수준	과거 임금수준 또는 피보험기간	· 최저소득 보장 · 연령 또는 가족 지위에 따라 차등

자료: Schmid & Reissert(1996)

OECD의 2010년 Benefits and Wages 자료를 이용하여 31개국의 실업보상제도가 어떻게 구성되어 있는지를 살펴보았다.

[표 2] 국가별 실업보상제도의 구성 (2010)

유형	국 가
1층형	UA 호주, 뉴질랜드
	UI 이탈리아 ¹⁾ , 터키
2층형	UI-SA 벨기에, 캐나다, 덴마크, 일본, 한국, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 미국 ²⁾ , 스위스 ³⁾ , 체코, 아이슬란드, 이스라엘, 폴란드, 슬로바키아
	UI-UA 독일 ⁴⁾ , 영국 ⁴⁾ , 그리스
3층형	UI-UA-SA 오스트리아, 핀란드, 프랑스, 아일랜드, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 에스토니아, 헝가리,

주 1) 일부 지역에 공공부조제도가 있지만 전국적인 제도는 없음.

2) Food Stamp 제도를 공공부조로 간주함.

3) 일부 지역에 실업부조제도가 있지만 전국적인 제도는 없음.

4) 근로능력자를 공공부조의 수급대상에서 제외하는 독일(Hartz 개혁에 따라 2005년 이후)과 영국(1996년 구 직자수당제도로 개편 이후) 등은 3층의 사회안전망을 갖고 있지만, 실업보상제도는 UI-UA의 이중형으로 분류함.

자료 : OECD, Benefits and Wages(<http://stats.oecd.org/social/workincentives>)

[표 2]를 보면, 실업부조만 있는 호주·뉴질랜드를 제외하고, 주된 실업보상제도는 실업보험이다. 그리고 실업부조제도를 운영하는 나라는 14개국인데, 일부를 제외하고는 3층형에 속한다.

2) 실업보험·부조 수혜율의 국제비교

그러나 이러한 제도적 구성만으로는 실업자를 얼마나 포괄해서 보호하는지 알기 어렵다. 실업보험과 실업부조가 각각 보험원리와 복지원리를 그대로 따르지는 않기 때문이다. 북유럽의 겐트시스템처럼 실업보험 재정의 대부분을 정부 보조금에 의존할 경우 기여 원리가 약하다. 또한 보편적인 실업보험제도를 가진 나라들은 실업부조를 운영할 필요가 적을 것이다(장지연 외, 2011). 실업부조제도가 있더라도 실업급여 수급종료자를 주된 대상으로 하는 나라에서는 실업자를 포괄하는 범위가 좁을 것이다.

실업보상제도가 실업자를 얼마나 포괄하는지에 대해 분석하려는 여러 시도가 있었다. 장지연 외(2010)는 근로자 이외에 자영업자와 최초 노동시장 진입자를 적용 대상으로 하느냐를 기준으로 실업보상제도를 유형화하였다. 황덕순(2011)은 실업자 보호제도의 구성, 실업급여제도의 관대성, 적극적 노동시장 지출의 세 측면에서 유형화를 시도하였는데, 통합성 측면과 관련해서는 주된 구성요소들의 유무, 실업부조와 공공부조간의 상대적 중요성에 따라 실업보상제도를 유형화하였다.

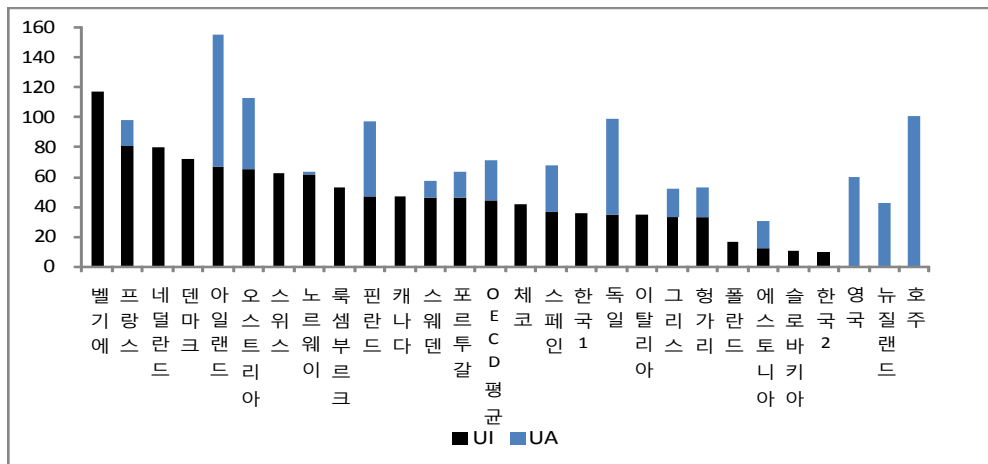
실업자에 대한 포괄성 정도는 제도의 적용 범위(coverage)와 수급기간, 수급자격 요건(eligibility), 구직활동 의무와 위반 시 제재 정도 등의 다양한 요소에 의해 결정된다. 이 글에서는 Picot(2007, 2012)의 방법에 따라 실업보험 또는 실업부조 수혜율을 통해 실업보상제도의 통합성 정도를 검토하였다. OECD Employment database는 국가별로 경제활동인구 대비 실업보험과 실업부조 수급자의 비중 통계를 제공한다. 가장 최근인 2010년 통계는 경제위기의 영향을 받으므로, 2004~10년 동안의 기간 평균을 사용하였다. 또한 경제위기의 영향이 나라마다 다르기 때문에, 실업자 대비 수급자의 비중으로 전환하였다.⁸⁾ 아쉽게도 한국 통계는 제공되지 않기 때문에, 실업급여 수혜율을 두 가지 지표로

8) 경제활동인구 대비 실업보험·부조 수급자의 비중을 실업률로 나누어 계산하였다.

대신하였다. 하나는 한국고용정보원이 공표하는 실업자 대비 월평균 실업급여 수혜자 비중(2004~10년 동안의 평균값, 이하에서 한국1이라고 지칭)을 사용하였다.⁹⁾ 다른 하나는 3장에서 자세히 다루게 될, 실직한 임금근로자 대비 실업급여 수혜자 비중(2004~08년 동안의 기간 평균값, 이하 한국2를 사용하였다.¹⁰⁾

[그림 1] 실업보험·부조 수혜률(2004~2010년 평균)

(단위: %)



- 주 1) 실업보험·부조 수혜자가 조사통계에서 실업자로 관측되지 않는 경우가 많으므로, 수혜율이 100%를 상회할 수 있음.
 2) 덴마크, 노르웨이의 실업부조 수혜자 통계는 공공부조 수혜자 중의 실업자이므로 제외하였음.
 3) 영국은 실업보험·부조의 수혜자를 합한 통계만 제공하는데, 기여기초형 구조자수당도 정액의 낮은 수준이므로, 실업부조 수혜률로 간주함.
 4) 한국1은 실업자 대비 월평균 실업급여 수혜자의 비중이며, 한국2는 실직 임금근로자 대비 실업급여 수혜자 비중임.
 자료 : OECD, Employment database; 한국고용정보원, 고용보험통계연보; 한국노동연구원, 한국노동패널.

OECD 국가들의 실업보험·부조의 수혜율을 비교한 [그림 1]은 왼쪽부터 실업보험 수혜율이 높은 나라 순으로 배치한 것이다. 이로부터 네 가지 유형을 추론할 수 있다. 우선 전속적인 실업보상제도로서 실업보험만을 가진 나라 가운데 수혜율이 높은 나라들로 벨기에, 네덜란드, 덴마크, 노르웨이 등이 있다.¹¹⁾¹²⁾ 이들은 통합적인 실업보험제도를 운

9) 실업자 대비 월평균 실업급여 수혜자의 비중은 2004년 20.1%, 2005년 26.8%, 2008년 35.4%, 2009년 42.6%로 증가하였다가 2010년 39.1%로 낮아졌다(한국고용정보원, 『2010 고용보험통계연보』, 2011).
 10) 우리나라의 현실적인 실업보험 수혜율은 한국1과 한국2 사이일 것이다.
 11) 스위스는 실업보험 수혜율이 높지만 2010년 통계만이 이용가능하여 다른 나라와 비교하기가 적절하지 않다. 일반적으로 대륙유럽형 국가처럼 실업보험 가입자를 일반 실업자에 비해 우대하는 유형으로 분류하기 때문에 통합적인 실업보험을 운

영하는 유형으로 분류할 수 있다. 둘째, 맨 오른쪽에는 실업부조만을 운영하고 있는 호주, 뉴질랜드가 있다. 영국은 기여기초형과 소득기초형의 구직자 수당제도를 운영하고 있지만, 실업보험에 해당하는 기여기초형도 평균임금의 10% 정도를 정액으로 지급하기 때문에 이 유형으로 분류하였다. 이들 국가는 급여수준은 낮지만, 통합성이 높은 실업보상제도를 운영하는 나라라고 할 수 있다. 셋째, 실업보험 수혜율이 OECD 평균보다 낮으면서, 실업보험만을 운영하는 나라들로는 체코, 한국, 이탈리아, 폴란드, 슬로바키아 등이 있다. 이들은 통합성이 낮은 실업보험제도를 운영하는 유형이라고 분류한다. 마지막으로 실업보험 이외에 실업부조가 있는 나라들이 있다. 이들 나라의 실업보험 수혜율은 OECD 평균보다 높은 나라와 낮은 나라가 혼재되어 있다. 또한 이들 나라 실업부조제도의 주된 대상자가 누구인지는 알기 어렵기 때문에, 실업부조를 어떻게 운영하는지를 살펴볼 필요가 있다.

[표 3]에는 주요국 실업부조제도의 특징이 제시되어 있다. 실업부조는 소득조사와 때로는 자산조사를 추가하여 파악한 저소득 실업자를 대상으로 비교적 낮은 수준의 급여액을 정액으로 지급하며, 아동이나 부양 가족수에 따라 보충급여를 지급하거나 급여를 차등화하는 나라가 많다. 지급기간은 많은 나라에서 무기한이지만, 일정 기간 동안만 지급하는 나라도 있다.

실업부조 대상자의 특성을 중심으로 실업부조 제도는 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. 하나는 실업보험 수급 종료자를 대상으로 실업부조를 제공하는 나라이다. 실업보험 수급요건을 충족하지 못하는 자에게는 실업부조를 제공하지 않는다. 프랑스는 실업보험 수급종료자 가운데 60개월 이상 취업요건을 충족하는 자를 대상으로 하므로 가장 엄격하다고 할 수 있으며, 포르투갈, 그리스, 헝가리, 오스트리아가 여기에 속한다. 둘째는 기여요건 없이 취업기간 요건만을 설정하는 경우로, 세 유형 가운데 포괄성이 중간 수준에 해당한다. 에스토니아와 스웨덴이 여기에 속한다. 마지막으로 실업급여 수급자와 일반 실업자 모두를 대상으로 포괄하는 경우로, 실업부조가 가장 통합적으로 운영된다고 할 수 있다. 실업부조만 있는 호주·뉴질랜드, 정액의 실업보험을 지급하는 영국·아일랜드를 포함하여 실업부조를 운영하고 있는 14개국 가운데 7개국이 이에 속한다.

영하는 유형에서 제외할 것이다.

12) 스웨덴은 2007년 실업보험제도 개혁 이후 수혜율이 크게 하락하였다.

[표 3] 주요국 실업부조제도의 특징 (2010)

국 가	대상자	지급기간	급여 기준	최대급여 수준 ¹⁾	조사 여부	
					자산	소득
프랑스	UI수급종료자 & 60개월 취업	6개월 (갱신가능)	정액	16	--	가구
포르투갈	UI수급종료자 or 6개월 취업	12개월(UI종료) or 24개월	정액	23	--	가구
그리스	UI수급종료자 or 60일 취업	3회에 매3개월	정액	15	--	가구
헝가리	UI수급종료자	3 또는 6개월	정액	14	--	개인
오스트리아	UI수급종료자	무기한	기초UI 92%	39	Yes	가구
에스토니아	180일 취업	270일 (UI기간 포함)	정액	8	--	개인
스웨덴	6개월 취업 or 신규학출자	14개월	정액	23	--	개인
스페인	실업자	18개월	정액	22	--	가구
뉴질랜드	실업자	무기한	정액	24	--	가구
핀란드	실업자	무기한	정액	17	--	가구
영국	실업자	무기한	정액	10	Yes	가구
독일	실업자	무기한	정액	10	Yes	가구
아일랜드	실업자	무기한	정액	32	Yes	가구
호주	실업자	무기한	정액	18	Yes	가구

주 1) 평균임금 대비 비율(%).

2) 스페인은 2007년 통계.

자료: OECD, Benefits and Wages (<http://stats.oecd.org/social/workincentives>)

Picot(2012)는 통합성과 관대성 격차라는 두 기준으로 실업보상제도의 분절화 유형을 나누고 있다. 이 글에서는 그의 유형화를 참조하되, 통합성 기준에 한정하여 [그림 1]과 [표 3]을 이용하여 네 가지 유형으로 분류하였다. 우선 주된 실업보상제도가 대부분의 실업자를 포괄하느냐에 따라 실업부조 중심의 통합형, 실업보험 중심의 통합형을 식별하였다. 통합성 정도는 OECD 평균 수준의 수혜율을 기준으로 하였다. 통합형을 충족하지 못하는 경우 실업부조 유무를 통해 격차형과 배제형으로 나누었다.

[표 4]에서 횡축은 통합성을 기준한 분류이며, 종축은 제도 구성을 기준으로 한 분류이다. 첫째, 실업부조 중심의 통합형은 실업부조만 있거나 정액의 실업보험이 주요 급여인 경우로서, 비교적 낮은 수준의 급여를 제공하는 대신 많은 실업자를 보호한다. 둘째,

실업보험 중심의 통합형은 주된 급여인 실업보험제도가 많은 실업자를 보호하는 경우이다. 이 유형에서는 실업부조제도 없이 보편적인 실업보험제도가 운영되는 나라와 실업보험 수급요건을 충족하지 못하는 실업자에게 장기 고용관계에 있던 실업자와 거의 동일한 실업부조를 지급하는 나라가 혼재되어 있다. 셋째, 격차형은 주된 급여가 실업보험으로, 실업보험 수급자에 대한 보호 수준이 높다. 실업 부조가 있더라도 실업보험 수급 소진자를 중심으로 운영되어 과거의 고용지위가 유지(status-preserving system)되거나 실업보험과 부조간의 급여액 격차가 큰 경우다. 오스트리아는 실업부조 대상자를 실업급여 소진자를 대상으로 할 뿐만 아니라 급여액도 과거 소득에 비례하여 지급한다. 독일은 2005년 개혁을 통해 실업부조 대상자를 확대하였지만, 핵심 노동력계층에 대한 실업보험과의 급여 격차는 유지하고 있다. 넷째, 배제형은 주된 급여인 실업보험을 수급하지 못하는 자에게 소득 지원이 거의 없는 경우다. 이탈리아는 전국 단위의 공공부조 제도가 없으며, 미국에서 최후의 보호제도는 음식 교환권에 그친다.

[표 4] 통합성을 기준으로 한 실업보상제도의 유형화

	통합형 (UA 중심)	통합형 (UI 중심)	격차형	배제형
UA	호주, 뉴질랜드			
UI				이탈리아
UI-SA		벨기에 ²⁾ , 네덜란드, 덴마크, 노르웨이, (룩셈부르크), (캐나다)	스위스	체코, 폴란드, 슬로바키아, 미국, (한국)
UI-UA	영국		독일, (그리스)	
UI-UA-SA	아일랜드	핀란드, 스웨덴	프랑스, 오스트리아, 포르투갈, 스페인, (헝가리)	

주 1) ()은 Picot(2012)를 수정하거나 추가한 것임.

2) 벨기에에는 직업경력이 없는 학교 신규졸업자도 실업보험 가입을 허용하는 등 관대한 수급요건을 가지고 있고, 구직자가 공공부조를 받는 경우가 거의 없기 때문에, 보편적인 UI를 가진 단층형으로도 분류함.

실업보상제도가 실업자를 얼마나 보호하는지에 대한 국제비교에서 주요한 발견은 다음과 같다. 첫째, 우리나라는 실업보험의 수혜율이 낮고 실업급여를 수혜하지 못하는

실업자를 대상으로 하는 제도화된 소득지원제도가 없어서, 실업보상제도의 사각지대가 넓은 배제형에 해당한다. 둘째, 실업보험, 실업부조, 공공부조 등 3층의 제도 존재 여부가 실업보상제도의 통합성을 보장하지 않는다.¹³⁾ 실업보험이 대부분의 실업자를 보호할 경우엔 굳이 실업부조를 운영할 필요를 적을 것이며, 실업부조를 운영하더라도 실업보험 급여 소진자를 중심으로 운영되면 실업자내 보호의 격차가 커지게 된다. 우리나라처럼 배제적인 실업보상제도를 가진 나라에서 통합성을 높이기 위해서는 실업보험의 보편성을 확대하거나 사각지대를 대상으로 별도의 실업부조 도입이 요구된다.

3. 고용안전망의 현황과 문제점

실직 위험이 높은 취약계층에게 소득 지원과 고용서비스를 제공하는 고용안전망은 고용보험과 국민기초생활보장제도다. 그리고 고용보험과 기초생활보장제도의 사각지대에 있는 취약계층에게는 재정을 통한 일자리, 직업훈련, 고용보조금 등의 고용지원 프로그램과 취업자가 있는 저소득 가구에 근로장려금을 지급하는 등의 보완적인 지원정책을 시행하고 있다.

우선 대표적인 실업보상제도인 고용보험 실업급여의 수혜 실태를 살펴보자. 「한국노동패널」은 5차년도부터 이직한 임금근로자에 대하여 실업급여 수급 여부를 조사하고 있다. 직업력 자료에서 이직자 가운데 다음 일자리로 이동한 기간이 15일 미만인 경우를 실업을 경험하지 않은 직장 이동 및 창업으로 간주하여, 이들을 제외한 실직자¹⁴⁾ 가운데 얼마나 실업급여를 수혜 하는지를 분석하였다.¹⁵⁾

[표 5]를 보면, 임금근로자가 실직 시 실업급여를 받는 비중은 지속적으로 증가하고

13) 3층형의 실업보상제도를 가진 나라에서 포르투갈, 스페인, 에스토니아, 헝가리 등은 [그림 1]에서 보듯이 실업보험·부조의 수혜율이 비교대상국가 가운데 중하위 또는 하위 수준에 머무르며, 실업보험과 실업부조간 급여액의 격차도 크다.

14) 공무원·교원·군인 대상의 특수지역연급에 가입하였던 자도 제외하였다.

15) 실직자의 실업급여 수혜 비중은 일반적으로 사용되는 실업급여 수혜율과 다르다. 실업자수 대비 실업급여 수급자수의 비중으로 정의되는 실업급여 수혜율은 실업률 지표의 한계, 낮은 고용보험 가입률, 엄격한 실업급여 수급요건 등 때문에 실직 위험에 대응한 실업급여의 대응수준을 제대로 반영하지 못한다. 이병희(2009)는 실직자 가운데 상당수가 실업이 아닌 비경제활동상태로 이동하며, 고용보험 미가입자나 실업급여를 수급하지 못하는 실직자일수록 비경제활동상태로 응답하는 경우가 많음을 지적하고 있다.

있지만, 2008년 12.2%에 그치고 있다.¹⁶⁾ 고용형태별로 보면, 정규직은 18.2%가 실업급여를 수급하는 반면 비정규직은 5.8%에 그친다. 종사상 지위별로도 상용직의 16.5%에 비해 임시직은 5.4%, 일용직은 4.1%에 불과하다. 임금수준이 중위임금의 2/3 이상인 고임금근로자의 실업급여 수혜 비중은 17.7%인데 비해, 저임금 근로자는 6.6%만이 실직 시에 실업급여를 수급하고 있다.

[표 5] 실직 시 실업급여 수혜 비중 추이

(단위: %)

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
전 체		4.5	3.6	6.6	9.0	9.6	10.1	12.2
고용형태	정규직	5.8	5.9	10.7	15.0	15.8	15.0	18.2
	비정규직	2.3	1.2	1.8	3.6	4.1	5.2	5.8
종사상 지위	상용직	6.2	5.5	9.2	13.7	13.5	13.9	16.5
	임시직	2.0	0.4	3.9	3.0	4.2	4.7	5.4
	일용직	1.0	0.7	0.0	1.9	4.2	4.4	4.1
임금계층	저임금	1.9	2.3	3.3	5.4	4.7	6.9	6.6
	고임금	6.7	4.7	10.1	14.2	16.4	14.2	17.7

자료 : 한국노동연구원, 한국노동패널, 5차-11차년도

실업급여 수혜 비중은 고용보험 가입률(coverage rate)과 수급 요건(eligibility)에 의해 결정된다. 실업급여를 수급하지 못하는 주된 사유가 무엇인지를 판별하기 위하여 우선 실업급여 수급 여부를 구분하고, 미수급자에 대하여 수급하지 못한 사유를 다음과 같이 순차적으로 분류하였다. 첫째, 고용보험에 가입되어 있지 않는 경우 둘째, 18개월 동안 180일 이상의 피보험단위기간을 충족하지 못하는 경우¹⁷⁾ 셋째, 이직사유가 ‘직장의 휴업·폐업’, ‘명예·조기퇴직, 정리해고’, ‘임시 또는 계절적 일의 완료’, ‘일거리가 없어서 또는 사업경영 악화’ 등의 정당한 사유가 아닌 이직인 경우 넷째, 미신청 등의 기타 사유.

[표 6]을 보면, 2008년에 실직한 임금근로자가 실업급여를 수급하지 못하는 가장 큰 이유는 고용보험에 가입하고 있지 않기 때문(53.9%)이며, 뒤이어 자발적인 이직인 것으로 나타난다. 또한 고용보험 미가입으로 인한 실업급여 미수급이 비정규직의 76.5%, 임

16) 통계청이 2009년 4월 「경제활동인구조사」의 부가조사로 실시한 「실업급여 비수급 실직자 조사」에서, 실직한지 1년 미만인 전직 임금근로자 가운데 실업급여를 받는 비중은 11.3%로 조사되었다(이병희, 2011).

17) 실업급여 수급요건인 고용보험 가입경력을 노동패널에서 정확히 통제하기 어려워 실직 전 직장에서의 근속기간이 6개월에 미치지 못한 경우를 피보험기간 미충족인 것으로 간주하였다.

시직의 74.4%, 일용직의 86.6%, 저임금 근로자의 71.1%에 이르는 등, 취약근로계층일수록 고용보험 미가입이 실업급여 미수급의 주된 원인인 것으로 나타난다.

[표 6] 실업급여 미수급 사유(2008)

(단위: %)

		고용보험 미가입	피보험기간 미충족	이직사유 미충족	미신청	수 급
전 체		53.9	5.0	21.7	7.2	12.2
고용형태	정규직	32.8	7.0	32.2	9.8	18.2
	비정규직	76.5	2.9	10.5	4.4	5.8
종사상 지위	상용직	39.1	6.0	29.2	9.2	16.5
	임시직	74.4	4.2	11.3	4.8	5.4
	일용직	86.6	2.1	5.2	2.1	4.1
임금계층	저임금	71.1	4.3	13.5	4.6	6.6
	고임금	36.6	5.9	30.1	9.6	17.7

자료: 한국노동연구원, 한국노동패널, 11차년도

한편 「한국노동패널」은 실업급여 수급 여부 이외에 퇴직금, 기타 퇴직수당(명예퇴직수당, 퇴직위로금, 보상금 등) 수령 여부를 묻고 있다. [표 7]은 실직자를 고용보험에 가입하지 않은 자, 고용보험 가입했으나 실업급여를 수급하지 못한 자, 실업급여를 수급한 자로 나누어 퇴직금과 기타 퇴직수당의 수령 여부와 1인당 수령금액을 제시한 것이다. 이때 1인당 수령금액은 2010년도 소비자물가지수로 디플레이트한 것이다.

고용보험에 가입하지 못한 실직 임금근로자는 퇴직금과 기타 퇴직수당 수령률도 매우 낮다. 실업급여 수급자가 퇴직금 수령률이 68.8%, 실업급여 미수급자는 45.5%인데 비해 고용보험 미가입자는 불과 4.1%만이 퇴직금을 수령하고 있다. 또한 1인당 퇴직금 수령액과 기타 퇴직수당 수령액도 고용보험 미가입자가 가장 낮다. 즉, 고용보험 미가입자는 실업급여뿐만 아니라 퇴직금이나 기타 퇴직수당조차 제대로 받기 어려운 현실을 보여준다.

[표 7] 고용보험 가입·실업급여 수급 여부별 퇴직금·기타 퇴직수당 수혜

(단위: %, 만 원)

		고용보험 미가입자	실업급여 미수급자	실업급여 수급자
퇴직금	수혜 비중	4.1	45.5	68.8
	수혜시 1인당 금액	594.6	937.5	1,330.4
기타 퇴직수당	수혜 비중	0.6	2.6	8.4
	수혜시 1인당 금액	113.2	963.4	1,777.9

주: 1인당 수령금액은 2010년 소비자물가지수로 디플레이트함

자료: 한국노동연구원, 한국노동패널, 5차-1차년도

한편 실업급여 이외에 기초생활보장, 근로장려금 등 저소득층에 대한 소득지원의 수혜 실태를 살펴보자. [표 8]은 가구 소득 수준에 따라 10분위로 나누어 현금급여와 고용서비스의 수혜 실태를 제시한 것이다. 취업자 가운데 절반 이상은 고용보험에 가입하고 있지 않으며, 저소득 가구일수록 가입률은 현저하게 낮다. 법적인 적용대상임에도 불구하고 가입하지 못한 사각지대의 규모도 소득 하위 30% 계층에서 임금근로자의 절반을 넘는다.

소득인정액이 최저생계비에 미달하는 가구에 속한 근로능력 수급자는 취업하거나 자활사업에 참여할 경우 생계급여가 지급된다. 그러나 빈곤 규모가 증가하고 있음에도 불구하고 예산 제약 등의 이유로 수급자 규모는 통제되어 왔는데, 소득 하위 10% 계층에서도 기초생활보장급여 수급자의 비중은 38.2%에 불과하다. 2009년 처음으로 지급한 근로장려금은 기초생활보장 수급자가 아닌 차상위 취업가구를 대상으로 하며, 수혜 규모도 적다. 실업급여 수혜율도 실업위험이 높은 저소득가구에서 낮다. 이상의 현금 급여 중의 어느 하나라도 수혜하는 비중은 하위 1분위에 집중해 있지만, 60% 가까운 근로능력자는 배제되어 있다. 현금급여 수혜율은 2분위 18.8%, 3분위 10.0%로 크게 하락하여, 빈곤을 예방할 수 있는 소득지원제도가 취약함을 알 수 있다.

[표 8] 소득계층별¹⁾ 현금급여 및 고용서비스 수혜자 비율(근로능력자 대상, 2009)

(단위: %)

		P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9	P10
고용보험 가입률 1 ²⁾		10.4	21.4	31.6	41.2	44.9	45.0	53.3	54.4	58.9	57.6
고용보험 가입률 2 ³⁾		26.0	37.0	47.7	58.2	63.7	65.0	73.4	73.9	79.6	83.5
현금 급여	기초생활보장	38.2	12.2	2.3	1.0	0.6	1.3	0.0	0.0	0.0	0.1
	근로장려금	2.6	4.4	5.3	3.4	2.9	1.8	0.6	0.0	0.2	0.2
	실업급여	1.1	2.5	2.5	2.1	2.2	2.3	3.2	1.3	1.2	0.8
	소계	41.6	18.8	10.0	6.5	5.5	5.3	3.8	1.3	1.4	1.1
고용 서비스	자활근로	2.7	1.5	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	직접 일자리 ⁴⁾	3.6	3.2	2.5	1.7	0.8	0.8	0.4	1.3	0.5	0.2
	교육훈련	0.6	0.5	0.5	0.5	1.2	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2
	청년 인턴	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0	0.1	0.4	0.0
	소계	6.7	5.2	3.2	2.2	2.0	1.5	0.7	1.5	1.1	0.4

주 1) 소득계층은 기초생활보장급여를 제외한 경상소득을 기준으로 분류함.

2) 연말 취업자 대비 고용보험 가입자의 비중임.

3) 법적인 적용대상자 가운데 고용보험 가입자의 비중임.

4) 공공근로, 희망근로, 노인일자리, 사회적 일자리를 직접 일자리 창출로 묶음.

자료: 한국복지패널, 제5차년도

한편 고용서비스 참여율도 전체적으로 매우 낮은 수준으로 나타난다. 저소득가구에 대한 고용지원 프로그램도 차상위계층까지를 대상으로 한 자활근로·공동체를 제외하면 직접 일자리 창출프로그램에 집중되어 있다. 직접 일자리 창출사업의 주된 참여자는 고령자·저학력층으로, 제도화된 사회안전망의 수혜를 받지 못하는 취약계층에 대한 소득 지원의 성격을 갖고 있다. 흔히 한시적 일자리라는 특성 때문에 일자리의 질을 비판하지만, 보다 큰 문제는 일반노동시장으로의 취업과 연계되지 않는 단기 일자리 제공에 그친다는 점이다. 80% 내외의 일자리 사업 참여자들이 정부가 제공하는 일자리 이외의 다른 일자리에 취업한 경험이 없으며(황덕순·이병희, 2011), 반복적으로 참여하거나 일반노동시장에서 오히려 유입(이규용 외, 2012)하는 등의 재정 일자리 의존 현상이 발생하고 있다. 적절한 일자리로의 재취업 서비스나 지원체계가 마련되지 않은 상태에서 단기적인 일자리로는 취약계층이 실업과 빈곤의 틈에서 벗어나기 어렵다.

4. 한국형 실업부조의 원리와 과제

이 글은 고용보험과 기초생활보장제도간의 사각지대를 축소하고, 그럼에도 불가피하게 발생하는 사각지대를 대상으로 별도의 안전망을 도입하여, 3층의 고용안전망을 구축할 것을 제안한다. 우선 1차 사회안전망인 고용보험의 적용과 수혜를 아래로 확대(top-down)¹⁸⁾하고, 최종 사회안전망인 기초생활보장제도의 사각지대 축소와 탈수급·탈빈곤을 강화하는 등 위로 확대(bottom-up)하는 정책들이 요구된다.¹⁹⁾ 그러나 이러한 정책 대응으로도 여전히 사각지대에 남은 취약계층에 대한 보완적인 제도가 필요하다. 2012년 7월부터 10인 미만 사업장에 종사하는 저임금근로자를 대상으로 국민연금과 고용보험의 보험료를 최대 50% 지원하는 정책을 시행하고 있지만, 지원의 대상과 수준은 사회보험의 사각지대 규모에 비해 제한적이다.²⁰⁾ 또한 일자리와 소득의 동반 감소를 경험하고 있는 자영업자에 대해 2012년부터 고용보험 임의가입을 허용하였지만, 실제 가입 가능성은 그다지 높지 않을 것으로 예상된다. 영세 자영업자, 최초 노동시장 진입자(청년), 경력단절 여성 등은 고용보험에 가입하지 못할 가능성이 높다. 또한 고용보험에 가입하였더라도 실업급여 수급요건을 충족하지 못한 자는 여전히 사각지대에 놓이게 된다.

한국형 실업부조는 저소득 실업자들을 대상으로²¹⁾ 다양한 적극적 노동시장정책을 통합적으로 제공하고 소득 지원을 결합해서 지원하는 제도다. 이는 사각지대를 대상으로 보완적인 고용안전망을 지향한다는 점에서, 직접 일자리 창출 사업으로 대표되는 한시적인 대책과는 다르다. 일반 노동시장으로의 더 나은 취업과 연계되지 않은 단기적인 일자리 제공으로는 취약계층의 실업과 빈곤의 구조화 추세를 막기 어렵기 때문이다.

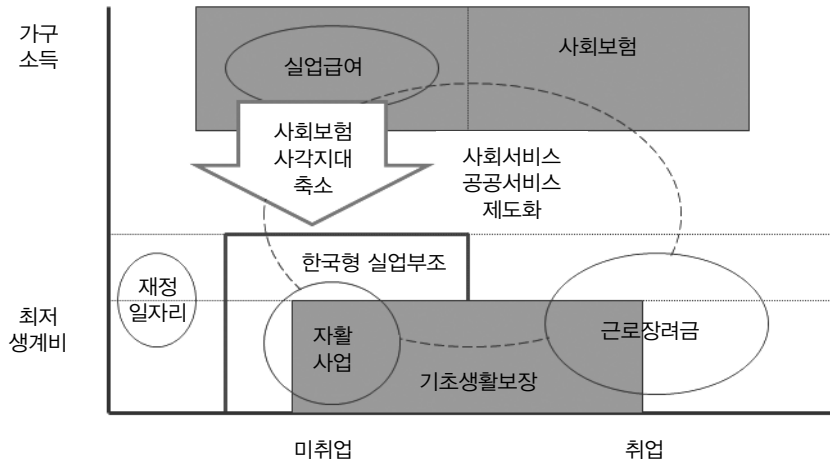
18) 사회보험료 지원을 통해 사회보험 가입 유인을 높이는 한편으로 사회보험을 적용·징수하는 행정시스템을 강화하고, 특수형태근로종사자가사근로자에 대한 고용보험의 적용을 확대하며, 자발적인 이직 등에 대한 실업급여 수급자격을 개선하는 등의 정책적 노력이 요구된다(이병희 외, 2012).

19) 빈곤정책제도개선기획단(2011)은 부양의무자재산 기준의 현실화, 생계급여와 의료교육주거 등 현물급여의 수급기준과 급여수준을 분리하여 욕구 특성에 따른 맞춤형 급여체계로의 개편 등을 통한 사각지대 해소와 근로유인형 급여체계로의 전환근로능력자 관리체계의 효율화맞춤형 자립지원체계의 체계화 등 근로능력자의 자립지원 강화를 제안하고 있다.

20) 2012년 2~6월 16개 기초지자체를 대상으로 한 시범사업 결과를 보면, 당초 정책 목적인 사회보험 사각지대 해소 성과는 미미하며, 기존에 가입한 영세사업자와 저임금근로자에 대한 비용 보조의 성격이 강하게 나타난다. 성과가 부진한 원인들을 규명하여 정책의 실효성을 높이려는 노력이 요구된다.

21) 광범한 사각지대 규모를 고려할 때, 실업급여 소진자는 상대적으로 엄격한 수급 요건을 부과하여 제한적으로 수급 대상에 포함할 필요가 있다.

[그림 2] 고용안정확충 방안



또한 전통적인 실업부조와는 그 원리가 다르다. 실업부조는 일정한 요건을 충족하면 현금급여를 제공하는 권리 보장형(entitlement-based) 제도인 반면 한국형 실업부조는 고용서비스를 기반으로 적극적 노동시장정책에 성실하게 참여하는 자에게 조건부 현금 급여를 제공한다. 한국형 실업부조에서는 ‘先취업 지원 後생계 지원’ 방식을 통해 더 나은 일자리로의 이동을 중시한다.²²⁾ 적극적 노동시장정책과 현금급여를 결합하는 제도는 취약계층에게 당장의 소득 지원보다는 더 나은 일자리 획득이 중요하다는 판단에 기초한다. 그 근거는 다음과 같다. 첫째, 우리나라 취약계층은 실직 위험이 높고 장기적으로 실업상태에 머무르지 않는지만 저임금 일자리에 고착될 위험이 크다.²³⁾ 실업 위험이 빈곤으로 내몰지 않도록 소득지원이 필요하지만, 실업상태에 놓여 있을 때 취업과 상향 이동이 용이하도록 취업 지원도 요구되는 것이다. 둘째, 실업기간 동안의 현금 급여가 실업기간을 늘리는 부정적인 영향을 최소화하기 위해서도 적극적 노동시장정책 참여를 강조할 필요가 있다.²⁴⁾ 고용서비스를 비롯한 적극적 노동시장정책을 실업보상과 결합할 경우 효

22) 국회에서 논의되는 ‘구직촉진수당’은 사각지대에 있는 실업자를 대상으로 하는 실업부조이며, 생계 보호를 중시한다.
 23) 저임금근로자의 3년간 경험을 OECD 회원국과 비교 분석한 이병희(2008)는 우리나라 저임금 근로자가 노동시장으로의 이탈 가능성이 낮지만 상향 이동 가능성도 매우 낮음을 보이고 있다. 또한 빈곤의 동태적인 분석을 수행한 이병희(2010b)는 우리나라 근로빈곤층이 갖은 실직으로 반복적인 빈곤을 경험하는 특성을 가지고 있다는 점을 지적하며, 고용정책적 개입을 주장한다.
 24) 우리나라 실업급여 수급자 가운데 급여를 소진하는 자의 비중은 60%를 넘는 수준으로, 미국과 캐나다의 2배를 상회한다(전병유 외, 2008). 이는 일차적으로 실업급여의 수급기간이 짧기 때문이지만, 취업해도 실업급여 수급액보다 그리 높지 않은 임금을 받게 되는 저임금계층은 수급자격요건을 충족할 경우 의존성이 높기 때문이기도 하다. OECD 회원국 가운데 최고의

과적인 구직활동, 일자리 매칭의 개선이라는 긍정적인 효과를 극대화할 수 있다(Clasen & Clegg, 2011; Atkinson & Micklewright, 1991).²⁵⁾

한국형 실업부조에서는 저소득 실업자의 특성과 능력을 고려하여 전담 상담원이 배치되어 개별적·분산적으로 제공되던 단기 일자리·직업훈련·취업알선 등을 상담에 기초하여 통합적·체계적으로 제공한다. 이에 더하여 생계부담을 안고 있는 취약계층의 참여 유인을 높이고 성실한 참여를 유도하기 위하여 정책의 현금급여를 제공한다. 2009년부터 저소득층을 대상으로 실시하고 있는 취업성공패키지 사업을 확대하고, 현금급여를 결합함으로써 한국형 실업부조제도로 발전시킬 수 있을 것이다. 그러나 이를 위해 해결되어야 할 주요한 과제는 다음과 같다.

첫째, 더 나은 일자리로의 이동을 목적으로 하는 한국형 실업부조 성공 여부는 효과적인 고용서비스 전달체계에 달려 있다. 특히 통합형 고용서비스가 가능하기 위해서는 심층상담을 통해 적극적 노동시장정책 참여 기간 동안 사례관리(case management)를 해야 한다. 그러나 취업성공패키지 사업처럼 공공서비스가 취약한 상태에서 지원대상자를 확대하는 경우 민간 위탁에 지나치게 의존하게 된다. 문제는 차별화되고 전문화된 서비스를 활용하기 위해 민간 기관을 이용하는 것이 아니라 공공기관이 해야 할 일을 민간위탁기관이 대신 하는 것에 불과하다는 점이다. 따라서 종합 고용센터를 확대하여 접근성을 개선하고 직업상담 전문인력을 확충하는 것은 한국형 실업부조의 효과를 높이는 데 관건이라고 할 수 있다. 공공고용서비스의 확충 기반 위에 지자체와 민간 위탁기관의 협력을 증진시켜 나가야 할 것이다.

둘째, 한국형 실업부조는 적극적 노동시장정책의 재구성과 업그레이드를 요구한다. 취업지원이 필요한 목표집단을 저소득 실업자로 명확히 하고, 고용서비스를 기반으로 적극적 노동시장정책과 복지를 통합적으로 제공하기 때문이다. 그 동안 직업훈련은 직업훈련 따로, 단기적인 일자리는 일자리 따로, 고용보조금은 고용보조금 따로였던 고용정책을 참여자의 특성과 능력에 맞게 맞춤형으로 제공할 수 있는 것도 장점이다. 우선 직접 일자리 창출 사업은 조정해야 할 것이다.²⁶⁾ 사회서비스나 공공서비스로 제도화할 필요가

저임금 고용비중을 기록하고 있는 우리 노동시장구조에선 실업보상과 적극적 노동시장정책을 결합할 필요성이 더 크다는 것을 의미한다.

25) Leschke(2007)는 실업기간 동안의 현금 급여에 적극적 노동시장정책을 뒷받침함으로써 고용률을 높이고, 장기적으로는 복지국가 재원의 지속가능성에 기여할 수 있다고 지적한다.

있거나 지역의 필요에 따라 운영되는 사업 이외에는 한국형 실업부조의 틀 내의 경과적 일자리 사업으로 재편하는 것이 바람직하다(황덕순·이병희, 2011). 실업자 직업훈련 또한 고용센터의 훈련상담을 의무화하고 훈련의 질을 제고할 필요가 있다.

셋째, 생계부담을 안고 있는 저소득층의 참여 유인을 높이기 위해서는 소득 지원이 필요하다. 이 때의 현금급여는 최저생활수준을 보장하기 위한 공공부조에서의 생계급여가 아니라 프로그램 참여를 조건으로 하는 수당의 성격을 가진다. 외국의 실업부조처럼 정액으로 지급하되, 프로그램 참여의 효과를 높이기 위해 참여단계별로 차등화하는 것도 가능하다.

넷째, 저임금과 비공식 고용이 만연한 저임금 노동시장구조를 방치한 채 구직자의 취업능력을 높이는 정책만으로는 더 나은 일자리로의 이행을 기대하기 어렵다. 최저임금 보장, 근로기준 준수, 사회보험 적용 등을 통해 저임금비공식 노동시장구조를 개선하려는 정책이 병행되어야 한다.

5. 결론

고용안전망의 사각지대를 해소하기 위해서는 고용보험의 보편성을 획기적으로 강화하거나 사각지대를 대상으로 하는 별도의 고용안전망을 도입하는 방안이 존재한다. 본 연구는 최근 실시하고 있는 저임금근로자 사회보험료 지원정책과 별도로 한국형 실업부조 도입을 제안하고 있다. 사회보험료 지원정책이 사회보험 사각지대를 낚는 가장 큰 유형인 보험료 미납 문제에 대응하여 금전적인 유인을 제공한다는 점에서 정책적 의의가 크지만, 사각지대에 있는 근로자의 취업 및 소득 정보에 대한 공적 자료가 부재한 상태에서는 사업주의 신청에 의해 지원이 이루어지는 방식의 한계가 클 수밖에 없다. 또한 보험료를 납부하지 못하여 사회보험의 보호를 받지 못하는 실질적 사각지대뿐만 아니라 청년, 영세 자영업자, 경력단절 여성 등의 제도적인 사각지대가 광범한 상황에서는 보완적인

26) 2012년 사회서비스를 제외한 직접 일자리 창출사업의 예산은 1조 451억원에 이른다. 한국형 실업부조 운영에 필요한 재원은 직접 일자리 창출사업의 정비를 통해서 상당 부분 마련할 수 있을 것이다.

고용안전망이 요구된다.

한국형 실업부조는 저소득층에게 최저소득을 보장하는 제도가 아니다. 소득보장보다는 더 나은 일자리로 이동할 수 있도록 지원하는 것이 우리 취약계층의 특성에 비추어 더 중요하다는 판단에 기초한 고용정책적인 접근이다. 따라서 근로능력자 수급자를 둘러싼 기초생활보장제도 개편 논의와는 무관하다(황덕순·이병희, 2011). 한국형 실업부조는 고용보험과 기초생활보장 비수급자를 대상으로 하며, 취업성공패키지가 가구소득이 최저생계비의 150% 이하를 대상으로 하는 것처럼 소득기준선도 넓게 설정할 수 있다. 의료·교육주거 등 각 욕구별 급여의 수급자격요건을 완화하는 방안은 저소득층의 노동시장 참여를 저해하는 요인을 해소하는데도 도움이 될 것이다.

한편 한국형 실업부조는 훈련참여수당처럼 적극적 노동시장정책의 참여를 조건으로 하는 수당의 신설로 그쳐서는 안 된다. 효과가 의문시되는 직접 일자리사업이나 훈련을 그대로 두고 수당만을 도입하는 것은 프로그램 진입 효과만을 높일 것이다. 적극적 노동시장정책의 낮은 효과성 문제를 해결하기 위해서는 고용정책의 재구조화와 함께 고용서비스를 기반으로 사례관리가 확충되어야 한다.

또한 고용서비스 인프라의 미비를 민간고용서비스의 확대 또는 경쟁이라는 ‘시장화’로 해결할 수는 없다. 민간에게 고용서비스의 위탁을 확대하여 왔지만, 전문화되고 차별화된 서비스를 제공하기 위한 것이 아니라 공공 인프라의 부담을 대신하는 형태에 불과하였다. 고용서비스를 중심으로 적극적 고용정책과 복지서비스 연계를 강화하기 위해서는 공공고용서비스 인프라를 확충하고자 하는 전략적인 결단이 요구된다.

■ 참고문헌 □

- 김혜원 (2008). 근로빈곤층에 대한 고용지원방안. 월간 노동리뷰, 8월호. 한국노동연구원. 1-27.
- 빈곤정책제도개선기획단 (2011). 맞춤형 보장, 자립촉진과 지속가능성의 조화. 한국보건사회연구원
공청회 발표문. 2011.12.2.
- 이성재 (윤희) (2009). 빈곤에 맞서다. 湯淺 誠의 反貧困: 「すべり台社会」からの脱出(2008). 서울: 김
등소.
- 이규용, 이영호, 윤석천, 노용진, 이상돈, 오계택, 신현구, 이해정 (2012). 직업일자리 창출사업 평가.
한국노동연구원.
- 이병희 (2011). 사회보험료 지원을 통한 사회보험 사각지대 해소 방안. 82호. 185-211.
_____ (2010(a)). 근로빈곤과 고용안전망 확충 방안. 동향과 전망. 79호. 249-280.
_____ (2010(b)). 근로빈곤의 노동시장 요인과 빈곤 동학. 경제발전연구. 16(1). 93-116.
_____ (2009). 임금근로자의 노동시장 위협과 고용보험의 고용안전망 역할 평가. 경제발전연구.
15(1). 69-93.
_____ (2008). 저소득 노동시장의 실태와 동태적 변화. 동향과 전망. 73호. 204-230.
- 이병희, 강성태, 은수미, 장지연, 도재형, 박귀천, 박제성 (2012). 사회보험 사각지대 해소 방안: 사회보
험료 지원정책을 중심으로. 한국노동연구원.
- 장지연, 이병희, 은수미, 신동균 (2011). 고용안전망 사각지대 해소방안. 한국노동연구원.
- 전병유, 이병희, 황덕순, 김혜원, 홍민기, 김동현 외 (2008). 2008년 고용보험사업 심층평가 1부(실업급
여). 한국노동연구원.
- 황덕순, 이병희 (2011). 활성화 정책을 통한 근로빈곤층 지원 강화 방안. 사회통합위원회·한국노동연
구원.
- 황덕순 (2011). 실업자 보호제도의 다양한 유형화와 복지체제의 상관성. 장지연, 황덕순, 은수미, 이
병희, 박제성, 전병유. 노동시장구조와 사회보장체계의 정합성. 한국노동연구원.
- Atkinson, A. & Micklewright, J. (1991). Unemployment Compensation and Labor Market
Transitions: A Critical Review. *Journal of Economic Literature*, 29(4). 1679-1727.
- Clasen, J. and Clegg, D. (2011). *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to
Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Leschke, J. (2007). Are unemployment insurance systems in Europe adapting to new risks arising
from non-standard employment?. DULBEA Working Paper.
- OECD (2010). Benefits and Wages, Paris: OECD. online <http://stats.oecd.org/social/workincentives>
(검색일 2012. 7. 3).

- Picot, G. (2012). *Politics of Segmentation: Party Competition and Social Protection in Europe*. London and New York: Routledge.
- _____ (2007), Segmentation of Unemployment Benefits: Cross-national Variation and Theoretical Hypotheses, paper presented at Annual Conference of European Social Policy Analysis Network, 20-22 September, Vienna.
- Schmid, G. & Reissert, B. (1996). Unemployment Compensation and Labour Market Transitions, Schmid, G., J., O'Reilly & Schömann, K. (eds). *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cheltenham: Edward Elgar.

Policy Tasks for Activation-based Unemployment Assistance

Lee, Byung-Hee*

The low-wage disadvantaged faces a high level risk of falling in the household poverty in the case of unemployment. They can claim little or no financial support because a considerable level of employees is not registered for mandatory employment insurance or there is no unemployment assistance scheme. International comparison shows that Korea records the low level of beneficiary rates for dedicated unemployment compensation.

This paper suggests the introduction of supplementary employment safety net. The low-wage workers in Korea experiences a very low level of long-term unemployment, but has little probabilities of escaping the low-pay traps. Considering these characteristics of low-wage workers in Korea, this paper recommends the introducing of activation-based unemployment assistance. Measures to facilitate gainful employment and encourage upward mobility to better paid and more stable jobs is likely to more helpful to those who are excluded from both the protection of employment insurance and public assistance. Policies for enlarging the public employment service, restructuring the public work programs, providing income support contingent on participation in activation programs, and improving the low-wage market conditions are needed.

Key Words: unemployment, poverty, unemployment benefit, unemployment assistance, activation

◆ 2012.12.11. 접수 / 2013.01.28. 1차 수정 / 2013.02.07. 게재 확정

* Senior economist, Korea Labor Institute (lbh@kli.re.kr)