참여연대 이슈리포트

발행일 2019.07.12.

국민취업지원제도 도입 이전에 시급히 해소해야 할 문제점과 제도 개선 방향

국민취업지원제도, 취업성공패키지의 문제점 개선하기 어려우며 자활제도와의 관계도 충분히 고려되지 않아

목차

요약 **3**

국민취업지원제도 개관 **7**

1. 국민취업지원제도의 목표: 고용안전망 사각지대 해소 7

국민취업지원제도에 대한 의문 **10**

2. 기존의 취업성공패키지의 문제점은 개선되었는가? 10

3. 자활제도의 문제와 기초생활보장제도 사각지대 어떻게 개선되나? 17

4. 국민취업지원제도 도입이 '고용안전망의 완성'이 될 수 있는가 21

국민취업지원제도 시행 전 해소해야 할 우려와 개선 방향 **28**

5. 국민취업지원제도가 나아가야 할 방향 28

참고문헌 **33**

요약

국민취업지원제도 개관

- 문재인정부는 고용보험과 기초생활 보장제도의 사각지대에 놓인 사람들에게 취업지원과 소득지원 프로그램을 제공하기 위해, 국정과제를 통해 2020년 도입하겠다고 약속한 '한국형 실업부조'의 내용을 '국민취업지원제도'로 구체화함.
- 2020년 하반기부터 시작될 것으로 보이는 국민취업지원제도의 예산은 약 5,040억 원으로 책정되었으며, 주요 프로그램은 차상위 수준의 빈곤한 사람에게 월 50만 원의 급여를 최대 6개월간 지급하는 소득지원과 일정 소득·자산을 충족하는 참여자에게 제공하는 취업지원으로 구성됨.

국민취업지원제도에 대한 의문

- **기존의 취업성공패키지의 문제점은 개선되었는가?**
  - 국회 환경노동위원회(2018)는 저소득층·중장년층의 취업성공패키지 참여 비중이 매년 낮아지는 추세인 점, 중위소득 30~60%이하인 경우는 참여수당이 낮아 프로그램에 참여하기 어렵다는 점 등을 지적하며 저소득층·중장년층에 대한 지원을 강화하는 등 사업을 내실있게 운영할 필요가 있다고 밝힘. 국회 예산정책처(2018) 또한 저소득층·중장년층 참여가 축소되는 것은 바람직하지 않으며, 참여를 장려할 수 있도록 제도적 개선방안을 마련할 필요가 있다고 지적함.
  - 정부가 발표한 국민취업지원제도에는 지적된 문제에 대한 진단과 개선방안이 제시되어 있지 않음. 정부가 제시한 구직촉진수당 수준, 전문상담 인력 확충만으로 저소득층 참여가 저조한 문제를 해결할 수 있을지 의문임.
  - 현행 취업성공패키지 Ⅰ유형(저소득층) 참여자의 취업률은 상승하고 있는 추세이나, Ⅱ유형(청년, 중위소득 100%이하 중장년)을 포함한 전체 참여자의 평균 취업률보다 낮음. 또한 Ⅰ유형 참여자의 1년간 고용유지율은 2017년을 제외하고 전체 참여자의 평균 고용유지율보다 낮음. 고용유지율이 낮다는 것은 양질의 노동조건이 담보되는 사업장에 취업하지 못했을 가능성을 보여주며, 이들이 다시 실업상태에 처할 가능성이 높음을 의미함. 취업지원제도가 어떤 정책으로 이러한 문제점을 해결할 것인지에 대한 정책 방향 제시가 필요함.

- **자활제도의 문제와 기초생활보장제도 사각지대 어떻게 개선되나?**
  - 생계급여 수급가구 중 만 18세 이상 만 64세 이하인 가구원은 근로능력이 있다고 판단될 경우 조건부수급자로 분류되어 자활사업에 참여할 의무가 주어짐. 최근 기초생활수급자 중 근로능력 있는 수급자와 자활에 의무적으로 참여해야 하는 조건부수급자의 규모는 감소 중인 반면, 조건부 수급자를 제외한 기초생활수급자 중 의료·주거·교육 수급자 등 근로능력과 상관없이 자활에 참여하는 사람만 소폭 증가하였음.
  - 수급자(조건부 및 일반수급자)가 자활근로, 자활기업, 자활인턴 등 자활사업 및 취업성공패키지 프로그램에 참가할 경우 자활급여나 수당을 비롯한 소득이 발생하여 가구의 소득인정액이 의료급여 선정기준인 기준 중위소득 40%를 초과할 수 있는데, 보건복지부는 이와 같은 사람들을 자활급여 특례 수급자로 결정하고 결정된 달부터 5년까지 의료급여 2종 수급권을 보장하고 있음. 이 때 주거권 보장을 위해 필요한 주거급여 수급권은 특례를 적용하지 않고 있음.
  - 또한 상대적으로 노동강도와 임금수준이 낮은 근로유지형자활에 참여하는 사람의 경우 자활소득공제가 적용되지 않는데다, 사회서비스형·시장진입형 일자리에 참여하는 1인가구는 자활단가 인상으로 인한 소득증가로 의료급여 2종을 제외한 기초생활보장제도 수급권을 보장받지 못하게 되어 가처분 소득이 참여 이전보다 오히려 줄어들 가능성도 있음. 만약 국민취업지원제도 역시 기초생활수급자가 구직촉진수당을 받을 경우 이를 소득으로 인정한다면 기존의 문제가 반복될 것이 분명함.
  - 자활제도의 뚜렷한 한계로 인해 조건부수급자 등이 참여할 유인이 매우 떨어지는 상황에서 국민취업지원제도가 그 대상을 자활사업과 동일하게 설정하는 동시에, 구직촉진수당을 자활급여에 훨씬 못미치는 1인가구 생계급여 수준으로 설정하겠다는 것은 매우 이해하기 어려움..

- **취업지원제도 도입이 '고용안전망의 완성'이 될 수 있는가?**
  - 정부는 국민취업지원제도을 추진하게 된 배경으로 '고용안전망 완성'을 들고 있음. 도입으로 고용안전망을 완성'하는 데 있다고 발표함. 그러나 국민취업지원제도상의 구직촉진수당 도입으로 고용안전망의 외형은 완성된다고 할 수 있지만 제도의 실질적 완성을 위해서는 △실업급여 지급요건 완화, △ 고용보험 가입대상 확대, △실업급여 소득대체율 인상 등 고용보험 자체의 제도개선이 이루어져야함.

- 초단시간노동자들은 고용보험법상의 실업급여 수급요건(이직일 이전 18개월간 피보험 단위기간이 통산하여 180일 이상일 것)을 충족하기 어려운 상황임. 초단시간노동자의 경우 근무일수가 적고 특히 유급휴일(근로기준법 제55조), 연차유급휴가(근로기준법 제60조)이 적용되지 않기 때문에 수급요건 충족이 어려움. 관련하여 국가인권위원회(2017)는 고용노동부에 초단시간노동자에 대해 유급휴일, 연차유급휴가를 미적용하는 현행 법제도 개선을 권고한 바 있음.
- 한국은 자발적 이직자의 경우에는 실업급여를 지급하지 않음. 그러나 대부분의 OECD 국가들은 자발적 이직자에 대해 수주간에서 수개월간 유예기간을 둔 후 실업급여를 지급하고 있음. 고용보험이 사회안전망이라는 본연의 목적에 충실할 수 있도록 자발적 이직자에 대한 실업급여 적용을 통해 실업급여 수급률을 높일 필요가 있음.
- 특수고용노동자는 노동자가 아닌 자영업자 자격으로 고용보험에 임의가입하도록 되어 있음. 통계에 따르면 2016년 기준으로 정규직의 고용보험 가입률은 75.1%, 비정규직(전체)의 고용보험 가입률은 42.3%인 반면, 특수고용노동자의 고용보험 가입률은 4%임. 특수고용노동자의 고용보험 가입을 높일 수 있도록 법제도 개선이 필요함.
- OECD 소속 국가 중 최하위 수준에 속하는 짧은 실업급여 지급기간과 낮은 지급수준(순소득대체율)으로 인해 실업급여 수급자격을 갖춘 노동자라 하더라도 생계비 부족 문제 등이 발생할 가능성이 높음. 고용보험 보장성을 높일 수 있도록 법제도 개선이 필요함.

취업지원제도 시행 전 해소해야 할 우려와 개선 방향

- 고용안전망의 사각지대를 해소하기 위해서는 고용보험 지급기간 연장, 지급액 확대, 지급대상 확대(초단시간 노동자, 특수고용노동자, 자발적 이직자 등) 등을 통하여 고용보험의 사각지대를 해소하는 것이 가장 우선적인 과제여야 하며, 고용보험에서 배제된 구직자들을 정책 대상으로 하여 국민취업지원제도를 확대·설계해야 함.
- 정책 대상이 자활제도와 중복되어 발생했던 기존의 문제들을 개선하기 위해서는 사회서비스형·시장진입형에 부과되는 취업우선연계 의무를 완화하여, 자활의 목적을 이미 존재하는 시장일자리로의 연계가 아닌 지역사회에서의 사회적 경제분야 일자리 창출로 두어, 취업지원제도와 명확히 역할을 구분해야 함.

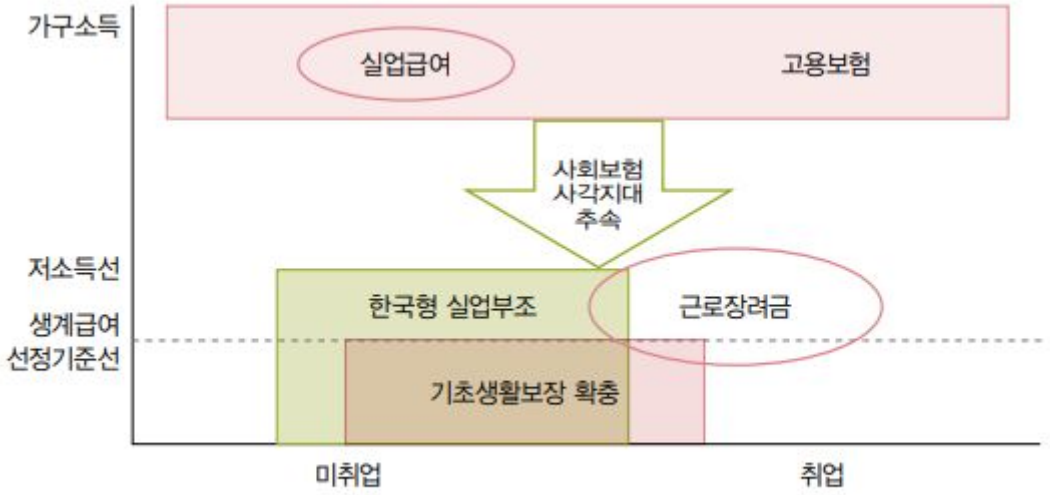
- 정부가 입법예고한 법안에 따르면 기존의 참여수당이 구직촉진수당에 포함되어 지급되는 것으로 이해됨. 또한 취업성공패키지 Ⅱ유형 참가자에게 지급하던 참여수당마저도 지원수준이 어떻게 변경될지 불분명함. 만약 정부가 취업성공패키지의 참여수당을 전반적으로 축소하거나 혹은 Ⅰ유형의 경우 폐지할 계획이었다면, 이는 기존 제도보다도 후퇴되는 것이므로 반드시 철회되어야 함.
- 정부는 취업성공패키지 Ⅰ유형 대상이 이미 중위소득 60% 이하인 점과 고용보험 사각지대가 여전히 광범위하다는 점을 고려해 취업지원제도의 대상을 크게 넓힐 필요가 있음. 또한 1인가구 생계급여보다 낮은 구직촉진수당의 급여수준은 생계급여 수준 이상으로 책정해야 하며, 참여자의 부양가구원에 따라 추가수당을 지급하는 해외의 실업부조제도의 방식을 차용할 필요가 있음.
- 정부가 발표한 국민취업지원제도에 따르면 최근 2년간 6개월 이상의 취업경험이 있는 사람을 기본 대상으로 정한 것은 소득지원이 필요한 근로빈곤층에 대한 이해가 매우 부족한 것으로 판단되므로, 취업경험 요건을 까다롭게 두어서는 안 됨.
- 정부가 입법예고한 법안에 따르면 소득인정액 산정방안, 구직촉진수당의 보장수준 등 제도 운영에 관한 세부사항의 대다수를 대통령령 또는 고용노동부령으로 위임할 수 있도록 하였음. 그러나 2021년부터 1조 원 수준의 규모로 편성될 제도의 세부운영은 반드시 민주적인 거버넌스를 통해 심의·의결할 수 있도록 해야 함.
- 현재 취업성공패키지에 연계된 현물급여(생계급여 제외) 수급자의 경우 소득 발생으로 인해 의료급여 2종 외의 수급권이 박탈되는 심각한 문제가 발생하고 있음. 보건복지부는 국민취업지원제도에 참여하는 현물급여 수급자의 경우, 구직촉진수당을 소득인정액에서 제외하거나 상당부분을 소득에서 공제하도록 해, 프로그램 참여로 인해 오히려 생계에 피해가 발생하거나 가처분소득이 줄어드는 문제가 발생하지 않도록 해야 함.
- 정부는 신청자의 수급권을 판단할 때 재산을 소득으로 환산하는 기준을 만들어서는 안 될 것이며, 부양가구원에 따른 부가급여를 지급하지 않는 한 동일한 가구 내에 속한 가구원이 동시에 국민취업지원제도를 신청하지 못하도록 해서는 안 될 것임.

국민취업지원제도 개관

1. 국민취업지원제도의 목표: 고용안전망 사각지대 해소

- 문재인 정부는 국정과제를 통해 2020년부터 청년구직촉진수당을 저소득 근로빈곤층을 포함한 '한국형 실업부조'로 발전시키겠다고 공약함. 이를 위한 고용노동부의 연구용역을 수행한 연구진은 한국형 실업부조를 '고용보험과 기초생활보장제도의 사각지대에 있는 구직 빈곤층 대상의 고용안전망'으로 정의함.[1] 특히 연구진은 고용보험을 통한 사각지대 해소가 우선적인 과제이며, 한국형 실업부조는 보완적인 고용안전망의 기능을 해야 한다고 밝혔음.

[그림1] 고용안전망의 사각지대 해소 방향



자료: 한국노동연구원, 2018.12, '한국형 실업부조 법제화 방안 연구'

- 이후 일자리위원회와 고용노동부 등 관계부처 간의 논의를 거쳐 한국형 실업부조는 '국민취업지원제도'로 명명되었고, 기존의 취업성공패키지, 청년구직촉진수당 등 유관 사업을 통합하여 일정 소득수준 이하의 근로빈곤층에 대한 취업지원제도를 법제화하겠다는 취지가 담겨 있음.

[1] 한국노동연구원(2018.12), '한국형 실업부조 법제화 방안 연구'.

[표1] 국민취업지원제도의 취지와 유관사업 정비 계획

취업성공패키지(기존)	국민취업지원제도(개편)
<Ⅰ유형> ○ 생계급여 수급자 ○ 중위소득 60% 이하 가구원 ○ 여성가장, 위기청소년, 니트족, 북한이탈주민, 결혼 이민자, 결혼이민자의 외국인자녀 등	**<Ⅰ유형>** ○ 요건심사형(의무지출): 중위소득 50% 이하 저소득층* *취업경험 요건: 최근 2년 이내 6개월 이상 ○ 선발형(재량지출) 청년특례: 중위소득 50~120% 이하 중 선발, 비경제활동인구 중 일정기준에 따라 선발 (3년간 한시적 운영)
<Ⅱ유형> ○ 청년: 만18~34세 이하 (소득요건 없음) ○ 중장년: 만35~69세 이하, 중위소득 100% 이하의 가구원 *실업급여 수급 종료 이후 미취업자, 고용보험 가입이력은 있으나 수급 요건을 충족하지 못한 미취업자, 고용보험 가입이력이 없는 자 **영세자영업자 (연간매출액 1억5천만원 이하인 사업자) 등	**<Ⅱ유형>** ○ 청년: 기존과 동일 ○ 중장년층: 기존과 동일 ○ 저소득층: 중위소득 50~60% + 특정취약계층* *노숙인, 북한이탈주민, 결혼이민자, 위기청소년 등

자료: 관계부처 합동(2019.06), '「국민취업지원제도」 추진 방안'.

- 취업지원제도는 취업성공패키지와 마찬가지로 두 가지 유형으로 나뉨. 소득지원이 필요한 저소득층과 일부 청년층에게는 구직촉진수당과 취업지원 서비스를 모두 제공하며, 그 외의 계층에게는 취업지원 서비스를 제공할 계획을 담고 있음.
- 기존의 제도에 비해 약간의 변화가 있는 것은 I 유형으로, 최근 2년 이내 6개월 이상 취업경험이 있는 기준 중위소득 50% 이하 가구가 주요 대상이 되며, 정부는 2022년까지 기준 중위소득 60% 이하 가구까지 대상을 확대하겠다고 밝힘. 단 기준 중위소득 50~120% 이하 가구에 속한 청년, 기준 중위소득 50% 이하이나 취업경험을 충족하지 못한 가구의 가구원을 추가로 선발할 수 있는 대상으로 보았음.
- 취업지원제도의 구직촉진수당은 해외의 실업부조제도와는 달리, 기본적으로 지급단위가 가구가 아니라 개인(신청자)임. 구직촉진수당을 통해 소득지원을 받기 위해서는 신청자가 속한 가구소득, 신청자의 취업경험 요건과 더불어 가구의 재산합계액이 6억 원 이하여야 하는 조건이 있음.
- 정부는 이에 따른 취업지원제도 I 유형의 목표 대상을 2020년 20만 명으로 시작해, 2022년까지 50만 명까지 단계적으로 확대하겠다고 밝혔으며, 구직촉진수당의 보장수준은 1인가구 생계급여보다 약간 낮은 월 50만 원 수준으로 정해질 것으로

보임. 이에 따라 정부는 2020년 7월부터 6개월 간 취업지원제도 I, II유형을 운영하는 데 소요되는 예산을 5,040억 원으로 추계함.

- 정부는 취업지원제도 대상자의 규모에 맞게 고용복지플러스센터에 취업지원 서비스 제공, 신청자의 수급자격 판단, 취업성공패키지에서 제공되던 상담 이상의 밀착상담 등을 위한 상담직원 등의 인력을 대폭 확충해나갈 계획을 밝혔음.
- 정부가 불안정한 노동시장이 향후에도 지속될 것이라는 판단에서 공공부조, 실업급여 등 기존제도의 사각지대에 놓인 근로빈곤층을 위한 소득지원·취업지원서비스 제도를 법제화하겠다는 취지는 충분히 환영할만함. 그러나, 정부가 밝힌 취업지원제도가 기존 취업성공패키지 제도에 대해 지적되어 왔던 문제점을 개선하였는지, 적정한 규모와 보장 수준을 담보하고 있는지에 대해서는 판단이 필요한 지점임.

2. 기존의 취업성공패키지의 문제점은 개선되었는가?

1) 취업성공패키지의 개요

- 취업성공패키지는 2009년부터 시행된 제도로, 정부는 저소득층 및 미취업 청장년층 등 취업취약계층을 대상으로 최장 1년 기간 내에서 단계별 취업지원 프로그램과 구직촉진을 위한 수당을 지원하고 있음.
- 취업성공패키지는 크게 1단계(상담·진단), 2단계(직업능력향상), 3단계(취업알선)로 구분되며, 중위소득 60% 이하 저소득층과 특정취약계층을 대상으로 하는 Ⅰ유형과 청년·중위소득 100% 이하 중장년층을 대상으로 하는 Ⅱ유형으로 운영되고 있으며 두 유형은 수당과 훈련비 및 세부 프로그램 운영에서 차이를 두고 있음.

[표2] 취업성공패키지의 단계별 지원 내용

구분	1단계(상담·진단)	2단계(직업능력향상)	3단계(취업알선)
패키지 Ⅰ	○ 3주~1개월 ○ 참여수당: 최대 25만원	○ 최장 8개월 ○ 훈련비300만원 (내일배움카드, 최대 10%) ○ 참여수당: 최대 40만원(6개월)	○ 최장 3개월 ○ 취업성공 시 최대150만원지급 ○ 저소득층 구직촉진수당 30만원, 최대 3개월
패키지 Ⅱ	○ 1주~1개월 ○ 참여수당: 최대 20만원	○ 최장 8개월 ○ 훈련비200만원(내일배움카드, 자부담 5~50%) ○ 참여수당: 최대 40만원(6개월)	○ 최장 3개월

자료: 고용노동부(2018), 2019년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(Ⅱ-1).

- 국민취업지원제도 Ⅰ유형 참여자에게 월 50만 원 수준의 급여를 최대 6개월간 지급하겠다는 것이 기존 취업성공패키지와 비교해 가장 크게 달라지는 내용임. 현재 취업성공패키지 Ⅰ유형에 참여하는 저소득층 참여자가 1~2단계를 통해 받을 수 있는 수당을 합할 경우 월 44만원 수준임. 그런데 정부는 국민취업지원제도 Ⅰ유형 참가자에게 1~2단계에서 지급하던 참여수당을 폐지할 것으로 보이는데, 참여수당이 유지되지 않는다면 기존 취업성공패키지 Ⅰ유형 참가자가 1~3단계에 참여할 경우 받을 수 있는 소득지원의 금액은 오히려 줄어드는 것임.

[표3] 취업성공패키지 등의 최근 5개년도 예산 (단위: 억 원)

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

자료: 기획재정부(2019), '열린재정' , 상세재정통계DB

- 최근 5년간 취업성공패키지의 예산은 크게 증가하다가 2019년에는 전년대비 73.8% 수준으로 급격히 감소함. 정부는 당초 2019년 예산을 4,122억 원으로 편성했으나 국회 예산안 심의 과정에서 여야 합의[2]를 거치며 큰 폭으로 삭감된 것임. 대상층이 중복되는 청년구직활동지원금 신설된 점도 예산 감액의 주요 원인으로 볼 수 있음. 국민취업지원제도의 6개월분 예산(5,040억 원)이 2019년 취업성공패키지와 청년구직활동지원금과 유사한 수준으로 책정된 것을 볼 때, 2020년 이후에는 국민취업지원제도가 예산상으로는 현재 제도의 2배 수준으로 확대될 것으로 예상됨.

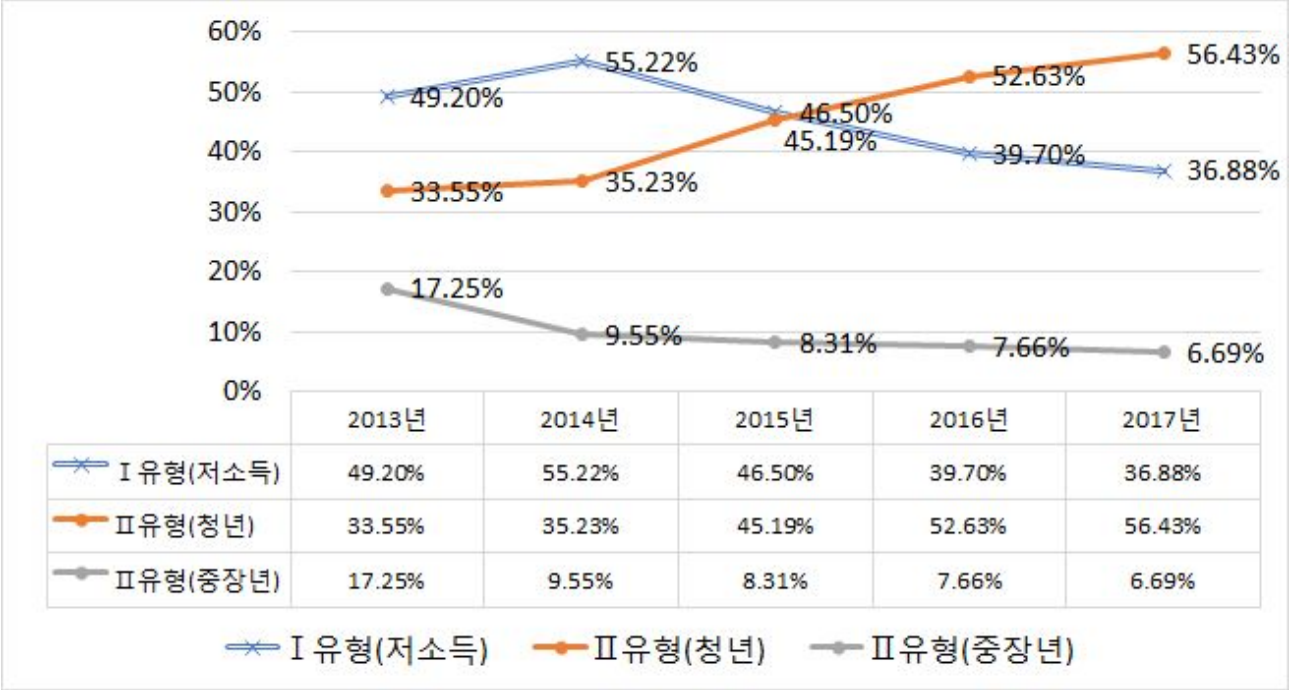
2) 취업성공패키지의 문제점

- 취업성공패키지 참여자 중 Ⅰ유형의 비중은 2014년 이후 낮아지는 추세임. Ⅰ유형 참여인원은 2012년 76,418명에서 2016년으로 145,369명으로 지속적으로 증가하다 2017년 129,874명으로 감소함. Ⅱ유형의 경우 참여자 비중도 증가하고 있는 한편, 절대적인 참여인원도 2012년 66,831명에서 2017년 222,259명으로 지속적으로 증가하고 있음.
- 또한 2019년 예산안에 따르면 취업성공패키지 Ⅰ유형의 목표 인원은 연 12만 명, 청년구직활동지원금의 목표 인원은 연 10만 명으로 설정되었음. 그런데 고용노동부는 2020년 취업지원제도 Ⅰ유형의 대상자를 연 20만 명으로 설정했기 때문에 전체적인 소득지원 대상은 기존보다 감소한 것이며, 취업지원 프로그램이 제공되는 Ⅱ유형의 경우도 15만 명으로 설정되었으므로 전체적인 대상자 수는 감소한 것임.

[2] 국회 '2019 예산안 관련 여야 합의문' 中 - "2019년도 예산안 중 감액 규모는 취업성공패키지, 청년내일채움공제, 청년구직활동지원금, 청년추가고용장려금 등 일자리 예산 및 남북협력기금의 일반회계 전입금 등을 포함하여 총 5조원 이상으로 한다."

- 이와 같이 소득지원의 규모가 큰 폭으로 확대되지도 않는데다 대상자 수는 오히려 기존보다 감소했음에도 불구하고, 국민취업지원제도로의 개편에 따른 예산이 큰 폭으로 증가하게 된 배경에는 부족한 수준이었던 기존의 전달체계 개편과 인력 보강을 위한 예산이 책정된 것으로 추정됨.
- 국회 환경노동위원회(2018)는 참여자 중 청년의 비중은 매년 증가추세이나 저소득층 비중은 매년 낮아지는 추세라는 점, 중위소득 30~60%이하인 경우는 '국민기초생활 보장법'에 따른 생계급여가 지급되지 않으므로 취업성공패키지에 참여할 경우 1단계 25만원, 2단계 월 최대 40만원씩 6개월 동안을 지급 받아 생계의 어려움으로 취업성공패키지에 참여하기 어렵다는 점 등을 지적함. 이러한 문제를 해결하기 위해 저소득층·중장년층에 대한 지원을 강화하는 등 사업을 내실있게 운영할 필요가 있다고 밝힘.[3] 국회 예산정책처(2018) 또한 저소득층·중장년층 참여가 축소되는 것은 바람직하지 않으며, 참여를 장려할 수 있도록 제도적 개선방안을 마련할 필요가 있다고 지적함.[4]

[표4] 2013~2017년 취업성공패키지 유형별 참여율



	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
Ⅰ유형(저소득)	49.20%	55.22%	46.50%	39.70%	36.88%
Ⅱ유형(청년)	33.55%	35.23%	45.19%	52.63%	56.43%
Ⅱ유형(중장년)	17.25%	9.55%	8.31%	7.66%	6.69%

자료: 국회 예산정책처, 2018, 2017회계연도 결산_위원회별 분석_환경노동위원회 소관, p.167의 표를 가공.

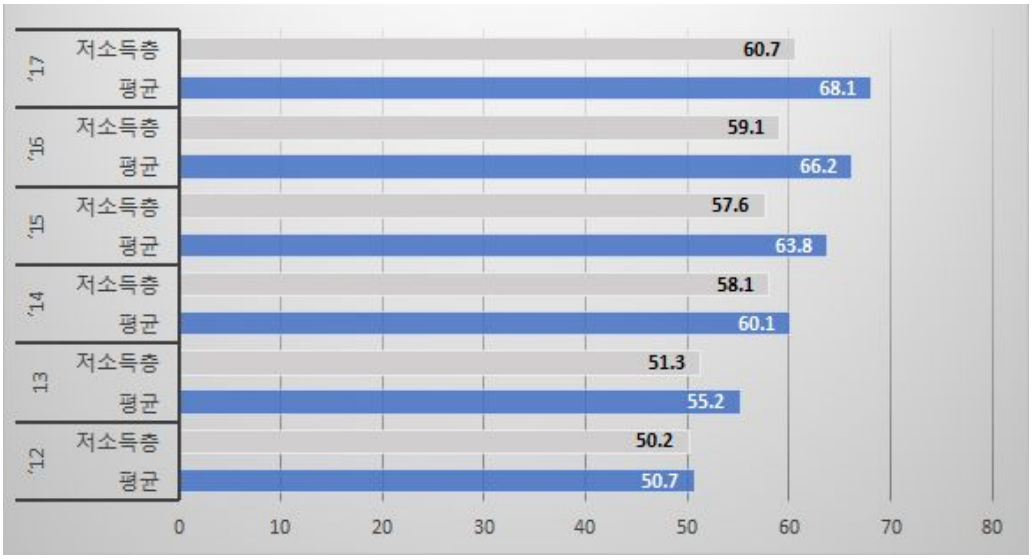
[3] 국회 환경노동위원회(2018), '2017회계연도 환경노동위원회 소관 결산 예비비지출 승인의 건 검토보고서', pp. 70-71.

[4] 국회 예산정책처(2018), '2017회계연도 결산_위원회별 분석_환경노동위원회 소관', pp. 167-168.

- 하지만 정부가 발표한 국민취업지원제도는 지적된 문제점에 대한 진단과 개선방안이 제시되어 있지 않음. 제시된 구직촉진수당 수준, 전문상담 인력 확충만으로 저소득층 참여가 저조한 문제를 해결할 수 있을지 의문임.

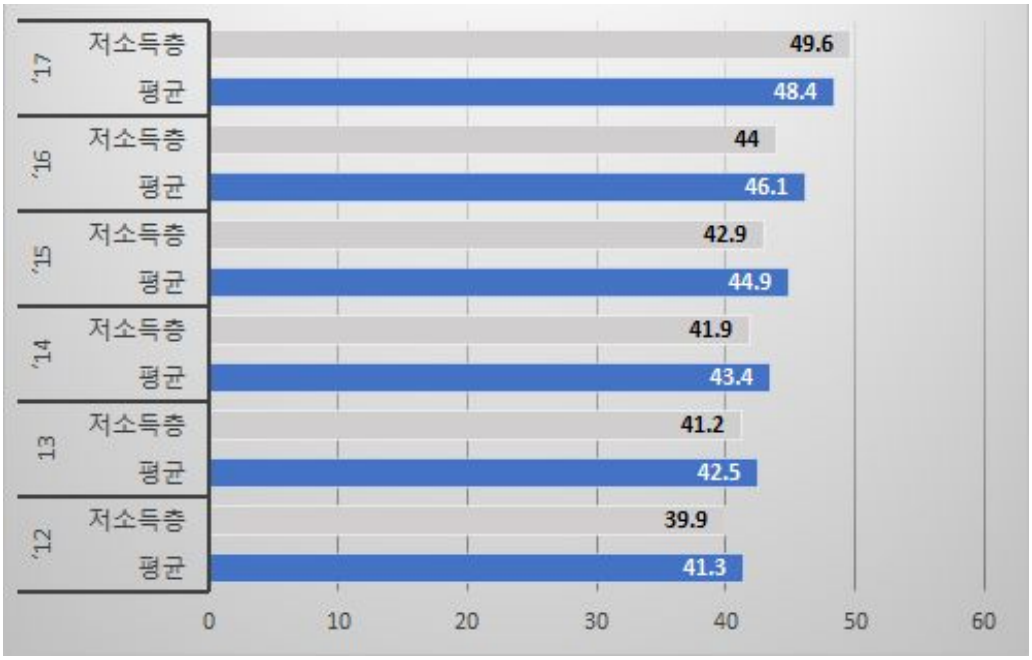
- 한편, 현행 취업성공패키지 Ⅰ유형 참여자의 취업률은 2012년 50.2%에서 2017년 60.7%로 상승하고 있는 추세이나, Ⅱ유형을 포함한 전체 참여자의 평균 취업률보다는 매해 낮게 나타나고 있음. 취업성공패키지를 통해 취업에 성공한 사람의 1년간 고용유지율을 살펴봐도 2017년을 제외하고 Ⅰ유형 참여자가 전체 참여자의 평균 고용유지율보다 낮게 나타났음.

[그림2] 취업성공패키지 Ⅰ유형 참여자 취업률과 Ⅱ유형까지 포함한 평균 취업률 (단위: %)



자료: 환경노동위원회, 2018, “ 2017 회계연도 환경노동위원회 소관 결산 예비비지출 승인의 건 검토보고서”, p.68의 표를 가공.

[그림3] 취업성공패키지 Ⅰ유형 참여자 고용유지율(1년)과 Ⅱ유형까지 포함한 평균 고용유지율(1년) (단위: %)



자료: 국회 환경노동위원회(2018), ' 2017 회계연도 환경노동위원회 소관 결산 예비비지출 승인의건 검토보고서', p.68의 표를 가공함.

3) 독일, 일본의 실업부조제도

- 저소득층의 취업지원제도 참여율을 높이기 위해서는 보장수준을 높이거나 보장기간을 길게 하는 방안이 있을 수 있음. 아래에서는 보장수준의 측면에서 독일의 사례를, 보장기간의 측면에서 일본의 사례를 살펴보고자 함.
- **독일의 실업부조제도(실업급여Ⅱ)**[5]는 만15세 이상 만65세 미만인, 1일 3시간 이상 취업활동을 할 수 있는 취업능력이 있는 자를 대상으로 함. 본인의 생계비 또는 수요공동체에서 함께 생활하는 자의 생계유지를 위한 소득을 자력으로 확보할 수 없는 혹은 충분히 확보할 수 없는 사람을 부조가 필요한 자로 판단하고 있음.

[5] 독일의 실업부조에 대해서는 오상호(2018.5), '독일의 실업부조 제도', 한국노동연구원 국제노동브리프 16(5)을 참조함.

- 실업급여Ⅱ는 실업 전 임금에 상관없이 생활에 필요한 최소한의 금액을 보장하며, 기준급여, 부가급여 및 주거와 난방비로 구성됨. 기준급여액은 연금보험법상 연금 수급액 변화에 따라 급여액도 수정되는 형태임.

[표5] 구직자 기초보장 기준급여 지급기준

수요(Bedarf)		금액(월 단위)
실업급여Ⅱ	○ 독신자(Alleinstehende) ○ 단독양육모(Alleinerziehende) ○ 미성년자와 생활하는 자	416유로
	○ 수요공동체에서 생활하는 파트너 일방(법률혼/사실혼)	374유로
	○ 수요공동체에서 생활하는 25세 미만인 자(18~24세)	332유로
사회수당	○ 14~17세 *수요공동체에서 생활하는 자로서 취업능력 있는 18세 미만의자(실업급여Ⅱ)	316유로
	○ 6~13세	296유로
	○ 0~5세	240유로

자료: 오상호(2018.5), '독일의 실업부조 제도', 한국노동연구원 국제노동브리프 16(5), p.34.

- 또한 구직자 기초보장은 부가급여를 두고 있어, 임신 13주 이상의 산모는 기준급여의 17%에 해당하는 부가급여 지급이 가능하며, 단독양육모의 경우 최대 60%의 범위 내에서 기준급여 금액이 자녀의 연령과 수에 상응하는 비율이 적용되는 부가급여를 받을 수 있음.

- **일본의 구직자 지원제도**[6]는 고용보험을 수급할 수 없는 구직자가 직업훈련에 의한 직업능력 향상을 통하여 조기취직을 달성하기 위한 제도임. 구직자 지원제도는 고용보험 가입 자격이 없는 사람, 고용보험상의 구직자 급부에 대한 수급자격이 없는 사람, 고용보험의 급부가 종료된 사람 등을 대상으로 정하고 있으며, 수입기준(개인: 8만 엔, 세대: 25만 엔)과 금융자산 300만 엔 이하인 것 등을 지급요건으로 두고 있음.

[6] 일본의 구직자 지원제도에 대해서는 정영훈(2018.5), '일본의 구직자 지원제도', 한국노동연구원 국제노동브리프 16(5) 을 참조함.

- 구직자 지원제도는 지급요건을 충족하는 사람에게 훈련기간 중 '직업훈련 수강 급부금'을 지원하며, 구직자 지원훈련 또는 공공직업훈련을 원칙적으로 무료로 수강할 수 있는 기회를 부여함. 또한 훈련기간 및 훈련 종료 후에도 공공직업 안정기관이 적극적인 취업지원을 제공하고 있음.
- 직업훈련 수강 급부금으로는 기본 12개월간(최대 24개월까지 확대) 1개월의 단위기간마다 10만 엔을 지급하며, 직업훈련 수강 급부금 외에 통근수당과 기숙수당을 추가로 지급하고 있음.

3. 자활제도의 문제와 기초생활보장제도 사각지대 어떻게 개선되나?

- 생계급여 수급가구 중 만 18세 이상 만 64세 이하인 가구원은 국민연금공단으로부터 근로능력평가를 받게 되며, 근로능력이 있다고 판단될 경우 조건부수급자로 분류되어 자활사업에 참여할 의무가 주어짐. 보건복지부에 따르면 근로능력이 있는 수급자의 규모는 점차 감소해, 2017년 기준 생계급여 수급자 중 16.2%를 차지함.
- 최근 기초생활수급자 중 근로능력 있는 수급자와 자활에 의무적으로 참여해야 하는 조건부수급자의 규모는 감소 중인 반면 조건불이행자는 크게 증가하였음. 또한 자활 참여자 중 차상위참여자도 줄어들고 있으며, 기초생활수급자 중 의료·주거·교육 수급자 등 근로능력과 상관없이 자활에 참여하는 사람만 소폭 증가하였음.

[표6] 2013~2017년 자활 참여자의 추이

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
기초생활수급자	1,350,891	1,328,713	1,248,290	1,143,580	1,193,257
근로능력자	252,577	242,951	242,328	210,124	193,747
자활특례	5,340	5,357	3,907	3,821	4,940
조건부수급자	49,310	48,184	52,873	51,340	43,841
조건불이행자	-	-	3,935	7,348	10,844
기타 자활참여자	7,905	7,976	7,809	7,716	9,224
차상위참여자	19,651	19,373	15,883	10,584	9,162

자료: 보건복지부, '주요업무 참고자료', 정해식 외 재구성

- 자활참여자의 참여기간은 최대 60개월로 제한(급여가 낮은 근로유지형자활의 경우 참여기간 제한 없음)되어 있으며, 빈곤층 자산형성지원 프로그램인 내일키움통장 가입자의 경우 희망내일키움통장 가입기간 만료까지 참여가 가능함. 그런데 희망내일키움통장의 매칭금을 수령하기 위해서는 탈수급이라는 조건을 이행해야 하지만, 자활급여의 단가가 낮고 일자리의 질이 낮은 문제로 인해 탈수급할 수 없는 빈곤층에게 실질적으로는 자활참여 기간연장을 위한 수단으로 사용되고 있다는 비판도 지속적으로 제기되고 있음.

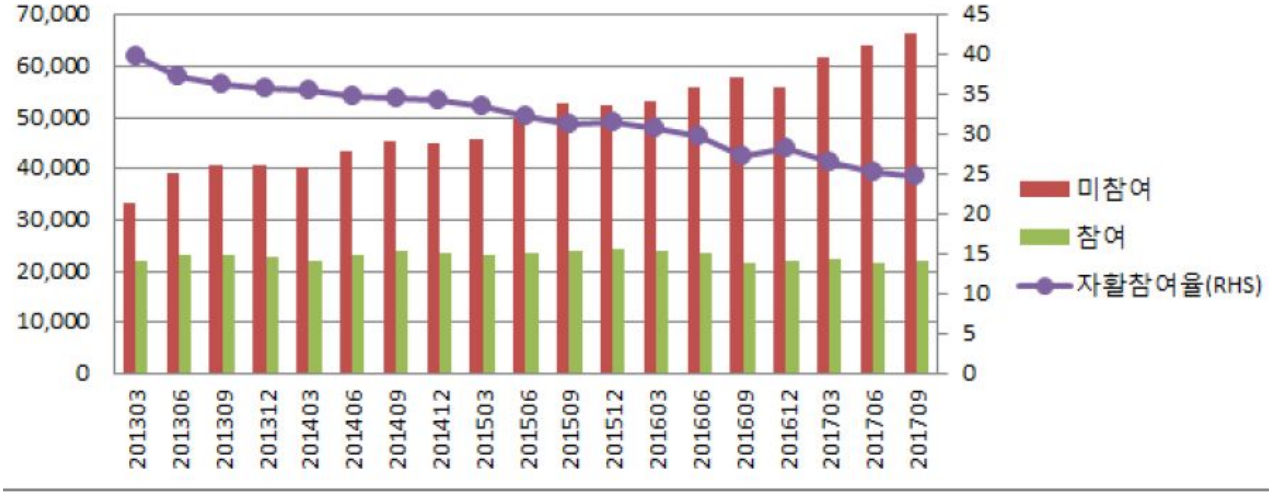
[표7] 2013~2017년 자활일자리 및 취업지원사업 참여자

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
보건복지부 소관	67,064	62,900	54,378	43,812	41,362
자활근로	48,002	40,234	40,724	39,150	37,869
자활기업	8,629	8,580	7,511	4,662	3,493
희망리본	10,433	14,086	6,143	-	-
취업성공패키지	15,008	17,990	26,094	29,649	25,912

- 이전까지 자활참여자는 취업우선지원제도에 따라 취업성공패키지로 연계가 되었기 때문에 취업성공패키지 참여자의 수는 크게 증가함. 2019년부터 근로능력이 있는 조건부수급자는 자활역량평가 점수가 80점 이상일 경우 취업성공패키지 I 유형으로 의뢰되며, 80점 미만일 경우 지역자활센터에 배치되어 기초교육 및 자활지원계획 등을 수립하는 게이트웨이과정을 거친 이후 자활사업단에 배치됨.
- 생계급여 수급자 중 조건부수급자[7]는 훈련참여지원수당, 저소득층 구직촉진수당은 받을 수 없으나 취업성공패키지 중점 서비스 대상으로서 자치단체로부터 의뢰를 받아 우선 참여 대상으로 선정되어, 고용센터 전담자와 자치단체 담당자가 진단회의를 통해 자활경로를 설정하도록 되어 있음.
- 기초생활수급자(조건부 및 일반수급자)가 자활근로, 자활기업, 자활인턴 등 자활사업 및 취업성공패키지 프로그램에 참가할 경우 자활급여나 수당을 비롯한 소득이 발생하여 가구의 소득인정액이 의료급여 선정기준인 기준 중위소득 40%를 초과할 수 있는데, 보건복지부는 이와 같은 사람들을 자활급여 특례 수급자로 결정하고 결정된 달부터 5년까지 의료급여 2종 수급권을 보장하고 있음.
- 이와 같은 정책적인 배려에도 불구하고 근로능력이 있는 조건부수급자의 자활 참여율은 낮아지고 있음. 근로능력이 있는 수급자의 경우조차 자활에 참여하는 것이 의무로 부과되는데도 불구하고 상시직·일용직에 참여하는 것을 선호할 수밖에 없는 상황에 놓이게 되며, 그로 인해 자활사업은 근로능력이 미약한 사람들이 주로 참여하고 있는 것으로 나타남.

[7] 자활사업 지침상 근로능력 없는 생계급여 수급자는 취업성공패키지 참여가 불가능함.

[그림4] 조건부수급자의 자활참여율 (2013년 3월 ~ 2017년 9월)



자료: 정해식 외(2017), 근로빈곤층 취업우선 지원사업 개편방안 연구.

- 실제로 근로능력이 있는 자활참여자의 탈수급률은 61.0%로, 자활미참여자의 탈수급률 65.7%에 비해서 낮은 것으로 나타났음. 즉 '알아서 일자리를 구할 능력'이 없는 자활참여자들은 최저임금에도 미치지 못하는 임금을 받음에도 60개월의 기간 제한에 대한 압박, 취업성공패키지의 사전단계 교육기간의 문턱을 넘어야 하는 압박 등에 놓이기 때문에 희망내일키움통장의 요건인 '탈수급'을 충족시키기 어려운 상황에 놓여 있음.

[표8] 2019년 기준 자활 유형별 단가

유형	근로유지형	사회서비스형	시장진입형
일일 지급액	27,970원	46,790원	53,440원
표준소득액(월)	623,220원	1,112,540원	1,285,440원
1일 노동시간	5시간	8시간	
최저임금 대비	67%	70%	80%
연간 참여자 수	10,000명	25,300명	12,700명
참여기한	제한 없음	60개월	
참여대상자	생계·의료급여 수급자, 자활급여특례자	조건부수급자, 희망자(일반수급자, 자활급여특례자, 차상위 등)	

- 이와 같은 문제에 대처하기 위해 정부는 취업성공패키지로 이동하는 자활참여자를 축소시키고, 조건제시유예자를 축소하여 자활 참여자를 늘리는 한편, 자활장려금(생계급여 지급시 자활급여 30% 공제)을 재도입하고 2019년 급여단가를 20% 이상 인상했으며, 또한 시간제 자활근로 사업을 확대하였음.
- 그러나 여전히 근로유지형자활에 참여하는 사람의 경우 자활소득공제가 적용되지 않는데다, 사회서비스형·시장진입형 일자리에 참여하는 1인가구는 자활 참여로 인한 소득증가로 의료급여 2종을 제외한 기초생활보장제도 수급권을 보장받지 못하게 되어 가처분소득이 참여 이전보다 오히려 줄어들 가능성도 있음. 만약 국민취업지원제도에 참여한 기초생활수급자가 받는 구직촉진수당을 소득인정액으로 산입한다면 기존의 문제가 반복될 것이 분명함.
- 보건복지부는 자활사업의 목적을 “근로역량 배양 및 일자리 제공을 통한 탈빈곤 지원”으로 정의했는데, 취업성공패키지에 참여한 조건부수급자의 탈수급률은 57.7%에 불과하다는 점에서 사실상 자활참여자에게 부여되는 취업우선지원정책 등의 강력한 조건부과를 통해 탈수급의 목표를 이룬다는 것은 이미 절반의 실패를 경험한 것임.
- 이처럼 자활제도가 뚜렷한 한계가 있기 때문에 조건부수급자 등이 참여할 유인이 매우 떨어지는 상황에서 국민취업지원제도가 그 대상을 자활사업과 동일하게 설정하는 동시에, 급여액을 1인가구 생계급여 수준으로 설정하겠다는 것은 매우 이해하기 어려움.
- 한국노동연구원 연구진조차 “실업부조-자활근로 전달체계 간 새로운 역할분담과 관련한 추가적 논의가 필요”하다는 의견을 표명했으나, 정부는 국민취업지원제도 도입을 발표한 이후에야 ‘국민취업지원제도 연구 포럼’을 운영하며 유관 제도를 운영하는 부처와 국책연구기관의 의견을 수렴하겠다는 뜻을 밝혔음.
- 정부는 고용보험과 자활급여의 사각지대를 해소하기 위하여 기존의 안전망들에 대한 보충적인 역할을 담당하는 것을 실업부조의 목표로 설정했음. 그러나 자활급여의 사각지대는 기간제한 초과 및 조건불이행 등의 이유로 탈락한 사람들을 지칭하는 것일텐데, 현재의 취업우선지원연계 제도조차 효과적으로 작동하지 않는 상황에서 그 사각지대를 보다 강력한 의무를 부과하는 국민취업지원제도로 보호한다는 것은 맞지 않음. 따라서 국민취업지원제도는 기준 중위소득 60% 이하의 노동빈곤층으로 그 대상을 협소하게 설정하기보다, 실업급여를 수급하지 못하지만 시장일자리에 취업할 수 있는 사람을 주요대상으로 선정하는 것이 타당함.

4. 국민취업지원제도 도입이 '고용안전망의 완성'이 될 수 있는가

- 정부는 국민취업지원제도 도입 추진 배경으로 저소득 구직자, 폐업 영세자영업자 등 취업취약계층에 대한 사각지대를 해소하여 고용보험 도입 이후 20여 년만에 '고용안전망을 완성'하는 데 있다고 발표함. 고용보험제도가 저소득 구직자, 자영업자 및 프리랜서 등 특수고용노동자 등을 보호하는데 한계가 있었고, 이를 보완하기 위해 2009년 도입된 '취업성공패키지'는 법적 근거가 미흡하여 예산 사정에 따라 규모가 좌우되는 등 저소득 구직자 등에 대한 충분한 지원이 어려웠다는 것임.[8] 그러나 국민취업지원제도상의 구직촉진수당 도입으로 고용안전망의 외형은 완성된다고 할 수 있지만 제도의 실질적 완성을 위해서는 △실업급여 지급요건 완화, △ 고용보험 가입대상 확대, △실업급여 소득대체율 인상 등 고용보험 자체의 제도개선이 이루어져야함.

1) 실업급여 지급요건 완화

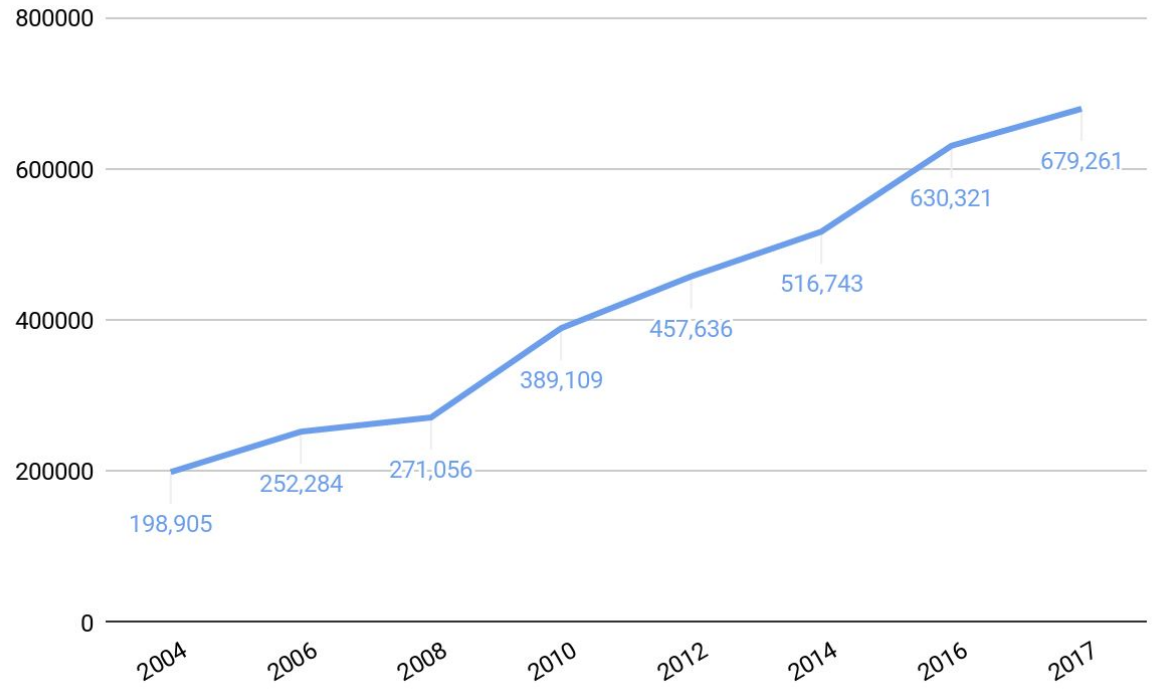
① 초단시간노동자

- 초단시간노동자란 1주일에 소정근로시간(근로계약서상의 근로시간)이 15시간 미만인 노동자를 의미함. 초단시간 일자리는 대부분 노인 일자리, 여성 돌봄노동, 청년 아르바이트 노동 등 노동시장 취약집단에 밀집되어 있음. 경제활동인구조사 부가조사(2017. 8) 기준으로 초단시간 노동자의 고용보험 가입률은 2.3%에 불과함.[9]
- 초단시간 노동자는 2004년 19.9만 명에서 2017년 67.9만 명으로 300% 이상 증가함. 같은 기간 전일제 노동자는 2004년 1,352만 명에서 1,731만 명으로 28% 증가한 것을 고려하면 매우 높은 수치임.
- 초단시간노동자들은 고용보험법상의 실업급여 수급요건(이직일 이전 18개월간 피보험 단위기간이 통산하여 180일 이상일 것)을 충족하기 어려운 상황임. 초단시간노동자가 '18개월 안에 180일'이라는 요건을 충족하기 어려운 이유는 현실적으로 초단시간노동자의 근무일수가 적고 특히 유급휴일(근로기준법 제55조), 연차유급휴가(근로기준법 제60조)가 적용되지 않기 때문임.
  국가인권위원회(2017)는 고용노동부에 초단시간노동자에 대해 유급휴일,

[8] 일자리위원회·고용노동부(2019.06.03), '제11차 일자리위원회 개최, 「국민취업지원제도 추진 방안」, 「공공 고용서비스 발전 방안」 의결', p.2.
[9] 한국노동연구원(2018), '일자리 정책 패러다임 변화와 노동시장 제도개선 과제', p.52.

연차유급휴가를 미적용하는 현행 법제도 개선을 권고한 바 있음.[10] 관련하여 초단시간노동자의 실업급여 수급요건이 되는 기준기간을 18개월에서 24개월로 연장하는 고용보험법 개정안이 2019.4.4. 국회 법제사법위원회를 통과하여 현재 국회 본회의에 부의되어 있는 상황임.[11]

[그림5] 초단시간 노동자 규모의 변화 추이(2004~2017년) (단위 : 명)



자료 : 한국노동연구원(2018), '일자리 정책 패러다임 변화와 노동시장 제도개선 과제', p.41를 가공함.

- 한편 초단시간노동자의 실제 근로시간이 근로계약서상의 근로시간과 월 60시간 이상이 되었다면 고용보험법 적용을 받아야 한다는 주장이 있음. 유급휴일과 유급휴가, 퇴직급여나 사회보험가입 등의 부담을 피하기 위해 초단시간근로계약이 이루어지는 사례가 실제 노동현장에서 존재하고 있는만큼, 근로계약서상의

[10] 국가인권위원회(2017.11), '국가인권위원회 상임위원회 결정 : 초단시간 근로자 인권상황 개선을 위한 권고', p.8.
[11] http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_J1Q9U0M3Y2W2J1Y2P0V1N5J0Z1B8E0

근로시간만을 근로조건이나 사회보험 적용 여부의 지표로 삼는다면 실질적으로는 탈법의사를 용인해주는 결과를 초래한다는 것임.[12]

② 자발적 이직자

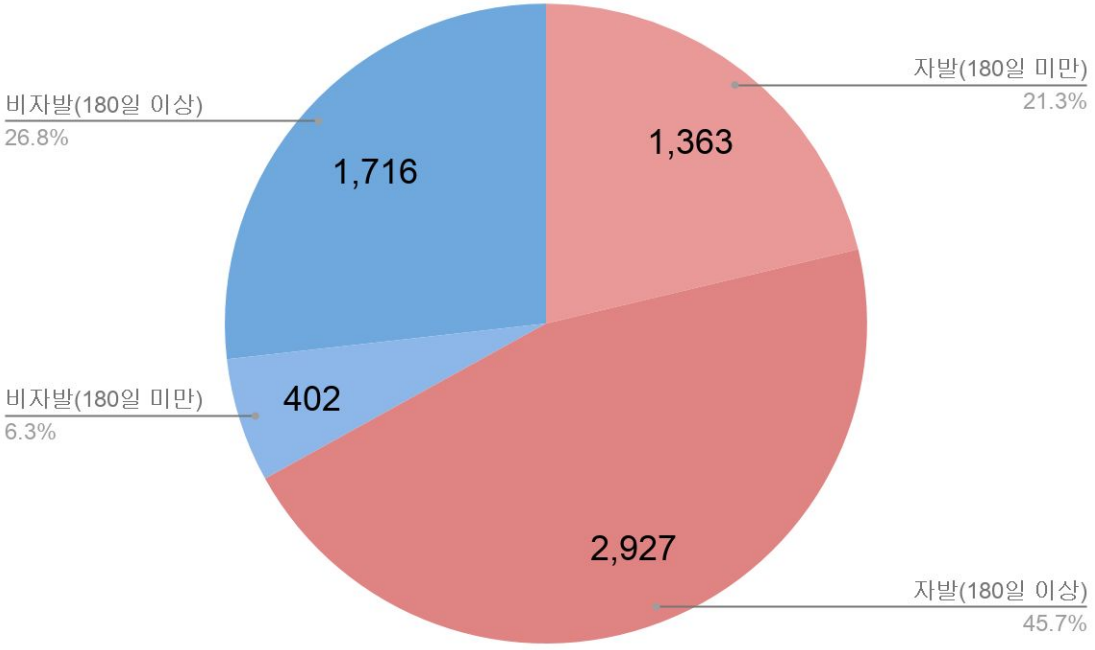
- 한국노동연구원(2017)은 2016년 기준 피보험자격 상실자(이직자) 640만 9천 명 가운데 고용보험 가입 기간 기준은 충족하지만, 자발적 퇴사로 인해 실업급여 신청이 불가능한 이직자가 45.7%(292만 7천 명)에 달한다고 밝힘.[13] 우리나라는 자발적 이직자의 경우에는 실업급여를 지급하지 않음. 그러나 대부분의 OECD 국가들은 자발적 이직자에 대해 수주간에서 수개월간 유예기간을 둔 후 실업급여를 지급하고 있음.
- 2016년 기준 한국의 실업급여 수혜율은 37.3%로 OECD 평균 수혜율인 69.7%의 절반 수준에 불과하며 가장 낮은 수준임.[14] 고용보험이 사회안전망이라는 본연의 목적에 충실할 수 있도록 자발적 이직자에 대한 실업급여 적용을 통해 실업급여 수급률을 높일 필요가 있음.
- 정부는 국정과제 '중층적 고용안전망 구축' 실천과제로 자발적 이직자(장기실직) 실업급여 수급자격 인정 방안을 마련하겠다고 발표한 바 있음. 관련하여 "전직 또는 자영업을 위하여 이직한 자가 구직의 노력을 하는 등 일정한 요건을 갖추는 경우 구직급여(현행 구직급여의 50% 범위)를 지급"하도록 하는 고용보험법 개정안(의안번호 : 2018413, 대표발의 : 김병관 의원)이 국회에 계류 중임.
- 자발적 이직자에 대한 실업급여를 실직 후 6개월간의 유예기간이 지난 후에 지급하고 평균수급일수 118일과 평균구직급여일액의 1/2인 20,908원을 지급하는 경우, 2016년 기준의 자발적 이직자는 최소 13만 6천명에서 최대 59만 9천명 사이로 추산할 수 있으며 재정소요액은 각각 3,355억원과 1조 4,778억원임.[15]

---

[12] 박은정·박귀천, '단시간 근로자에 대한 법적 쟁점', 김근주 외, 『비정규직 대책의 현황과 과제』, 한국노동연구원, 2018, p. 78.

[13] 한국노동연구원(2017), 『자발적 이직자에 대한 수급자격 인정에 따른 재정 소요 전망』, p.21.
[14] 이병희(2018.04), '근로빈곤 특성과 한국형 실업부조 도입 방향' ,한국노동연구원 노동리뷰, p. 44.
[15] 한국노동연구원(2017), '자발적 이직자에 대한 수급자격 인정에 따른 재정 소요 전망', 67p

[그림6] 2016년 피보험자격 상실자의 실업급여 수급요건별 분포 (단위: 천 명)



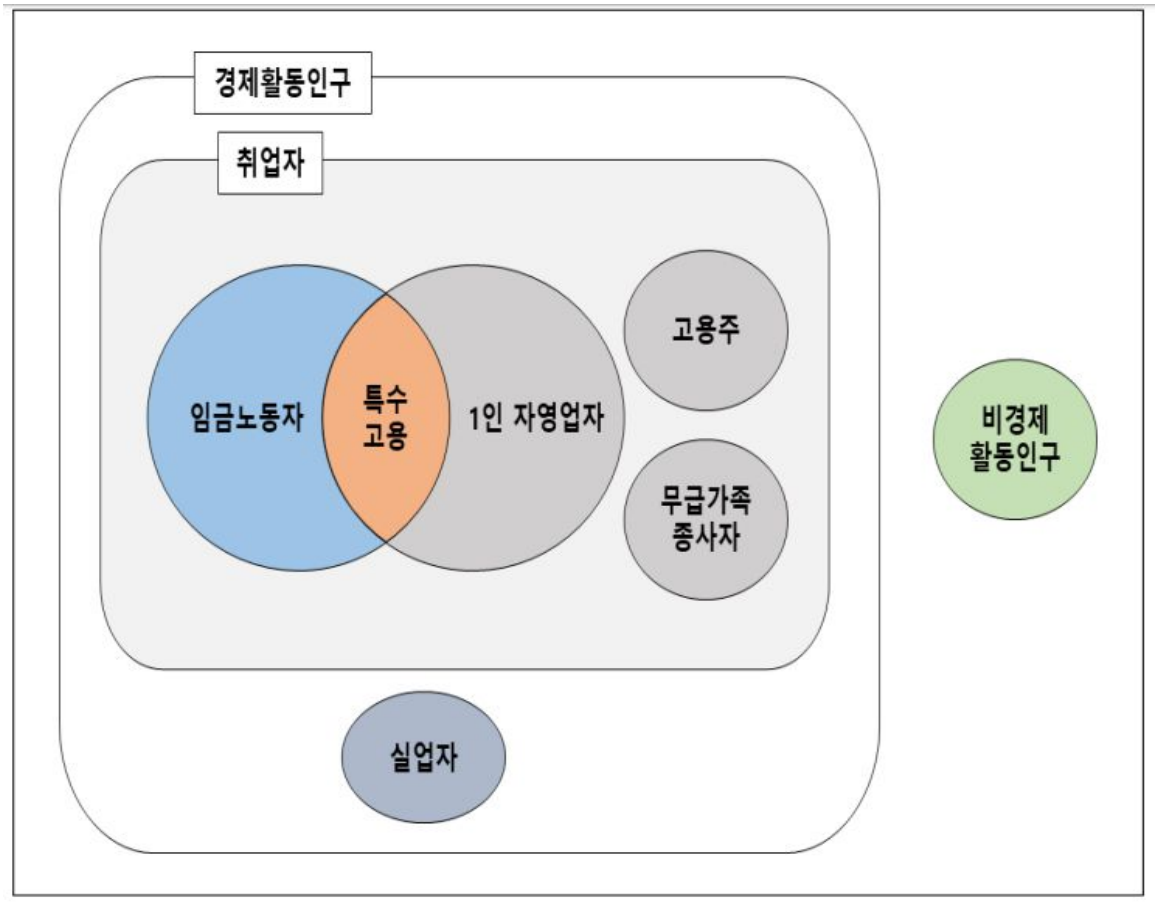
자료: 한국노동연구원(2017), '자발적 이직자에 대한 수급자격 인정에 따른 재정 소요 전망'

2) 고용보험 가입대상 확대

- 전통적인 노동자와 자영업자 중 어디에서 속하지 못하는 노동자 계층은 '특수고용노동자'로 분류됨. 대표적인 특수고용노동자로는 대리운전, 택배, 퀵서비스, 학습지, 화물 등 직종에서 일하는 노동자를 꼽을 수 있음. 특수고용노동자들은 근로기준법의 보호를 받지 못하며 일부 업종을 제외하고는 노동3권을 행사하기 어려운 상황에 놓여 있음.

● 한국노동연구원(2019)에 따르면 특수고용노동자의 규모는 최소 166만 명, 최대 221만 명 수준임.[16] 특수고용노동자는 노동자가 아닌 자영업자 자격으로 고용보험에 '임의가입'하도록 되어 있음. 한국노동연구원 노동통계(http://bit.ly/2VSExKb)에 따르면 2016년 기준으로 정규직의 고용보험 가입률은 75.1%이고, 비정규직(전체)의 고용보험 가입률은 42.3%인 반면, 특수고용노동자의 고용보험 가입률은 4%인 것으로 나타남.

[그림7] 특수고용 규모 추정방법에 관한 개념도



자료: 한국노동연구원(2018), '특수형태근로(특수고용) 종사자의 규모추정을 위한 기초연구', p.27.

● 정부는 특수고용노동자에 대한 고용보험의 단계적 적용 확대를 국정과제로 제시한 바 있음. 고용노동부는 고용안정·직업능력개발 사업을 제외한 실업급여를 우선 적용하되, 출산전후휴가급여에 상응하는 급여를 지급방안을 포함하는 내용의 특수고용노동자 고용보험 적용방안을 2018년 7월 31일 고용보험위원회(위원장 : 고용노동부 차관)에서 의결하였음. 고용보험위원회는 "특고·예술인의 종사형태가

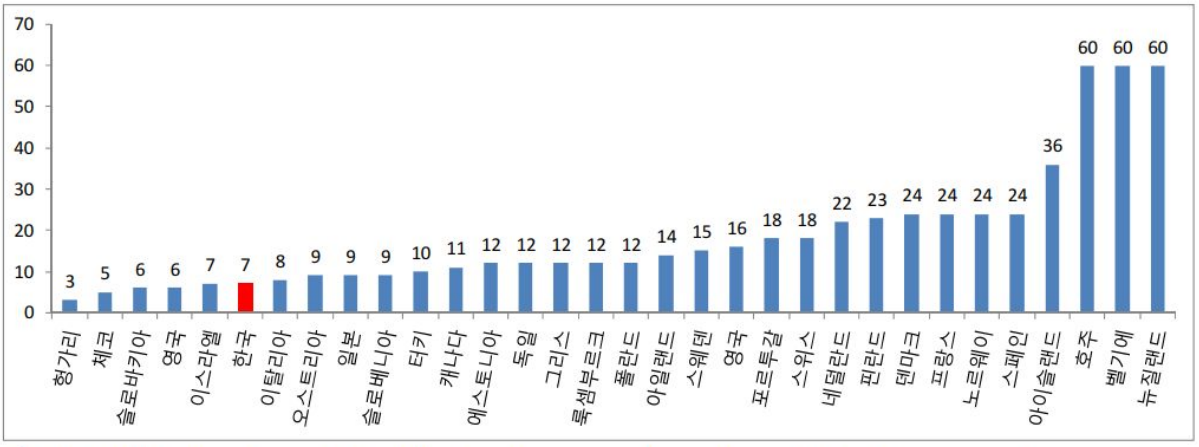
[16] 한국노동연구원(2018), 『특수형태근로(특수고용) 종사자의 규모추정을 위한 기초연구』.

다양하므로 고용보험의 보호 필요성 등을 반영하여 단계적으로 적용”하고 우선적으로 적용할 직종 등은 2018년 내에 노사단체, 전문가 등으로 TF를 구성하여 논의하겠다고 밝힘. 관련 내용을 포함한 고용보험법 개정안은 국회 환경노동위원회에 계류 중임.

3) 실업급여 지급기간 및 지급수준 확대

- 현재 실업급여 지급기간은 피보험기간과 연령대에 따라서 90일에서 240일까지로 정해져 있으며, 지급수준은 실직 전 3개월간 평균 임금의 50%임(2019년 상한액 : 1일 66,000원, 하한액 : 60,120원).
- OECD 기준(2012년)으로 우리나라의 40세 노동자 기준 실업급여 지급기간 상한은 7개월로 OECD 국가 중 헝가리·체코 등과 더불어 가장 낮은 국가군에 속함. 한편, 호주·뉴질랜드·벨기에 등 국가의 실업급여 지급급여 상한은 60개월에 달함.

[그림8] 40세 노동자 기준 OECD 회원국의 실업급여 지급기간의 상한(2012년) (단위:개월)[17]



자료: OECD Tax-Benefit Models(http://www.oecd.org/els/social/workincentives).

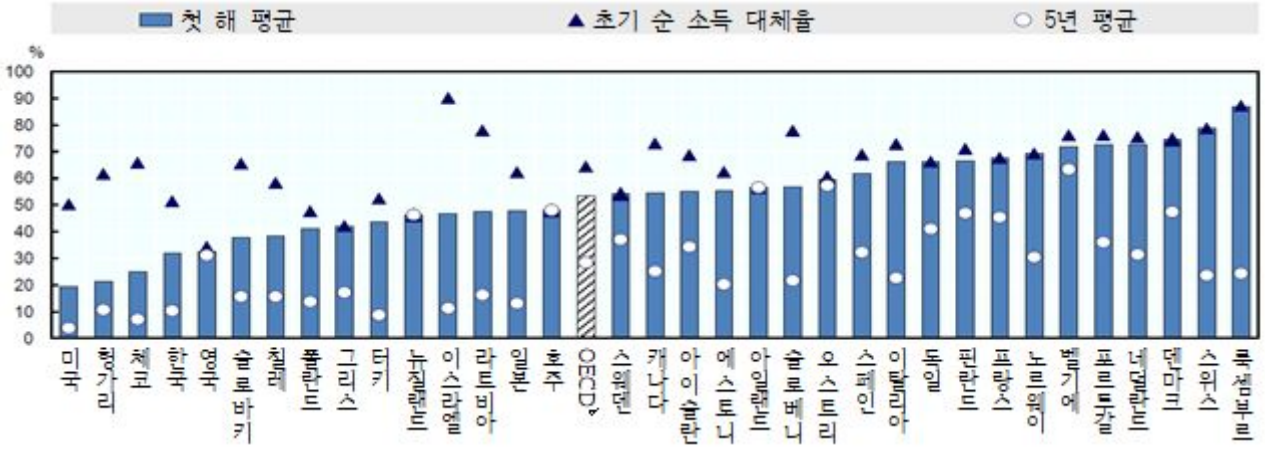
- OECD 기준(2015년)으로 한국의 실업 후 1년 평균 순소득대체율(실업상태의 순소득 ÷ 최업상태의 순소득 × 100)은 약 32%이고, 미국·헝가리·체코 등과 더불어 OECD 국가 중 가장 낮은 국가군에 속함. OECD 평균은 실업 후 1년 평균이 약 53%이며,

[17] 국회입법조사처(2015), ‘우리나라 노동시장의 유연성과 안정성: 현황과 과제’, p.45.

룩셈부르크·스위스·덴마크 등 국가는 70%를 상회함. 또한, 한국의 실업 후 5년 평균 순소득대체율은 약 10.3%로 미국·체코·터키 등과 더불어 OECD 국가 중 가장 낮은 국가군에 속함. OECD 평균은 실업 후 5년 평균이 약 28.4%이며, 아일랜드·오스트리아·벨기에 등 국가는 50%를 상회함.[18]

- OECD 소속 국가 중 최하위 수준에 속하는 짧은 지급기간과 낮은 지급수준(순소득대체율)으로 인해 실업급여 수급자격을 갖춘 노동자라 하더라도 생계비 문제 등이 발생할 가능성이 높음. 이는 현행 고용보험이 고용안전망으로서의 역할을 충분히 하지 못하고 있음을 보여줌.

[그림9] OECD 국가 실업급여의 순소득대체율(2015년) (단위 : %)[19]



자료 : OECD, 2018, ‘OECD Employment Outlook 2018’

- 현재 실업급여 보장성 강화(실업급여 지급수준 이직 전 평균임금 50→60% 상향, 지급기간 30일 연장 등)를 내용으로 하는 고용보험법 일부개정법률안(환경노동위원장 대안, 의안번호 : 2019578)이 법사위 의결을 마치고 국회 본회의 상정을 앞두고 있음. 하지만, 고용보험법이 개정되더라도 실업급여 지급기간과 소득대체율은 OECD 기준으로 하위 수준일 것임.

[18] OECD는 국가 간 표준화된 비교를 위하여 순소득대체율을 계산할 때, ‘오랫동안 계속 취업상태에 있었던 40세 근로자를 기준으로 삼아 계산하며, 실업 후 1년 평균과 실업 후 5년 평균으로 구분하여 산출함.
[19] 더불어민주당 서형수 의원실, ‘《OECD Employment Outlook 2018》 분석 결과 보도자료(2019.1.23.)’ 참조

국민취업지원제도 시행 전 해소해야 할 우려와 개선 방향

5. 국민취업지원제도가 나아가야 할 방향

- 앞서 살펴본 바와 같이, 정부가 발표한 국민취업지원제도는 취업성공패키지를 개편하는 것을 골자로 하고 있으나 ▲고용안전망 사각지대의 문제 ▲제한적인 소득지원제도의 대상과 보장수준 ▲구직촉진수당제도의 수급권 인정과 제도운영 계획의 모호함 등에 관한 우려를 해소하기에 부족한 내용이 다소 있음.

1) 고용안전망 사각지대의 문제

- **광범위한 고용보험 사각지대를 해결하기 위한 현 정부의 방안은 무엇인가?**
  - 경제사회노동위원회 사회안전망개선위원회의 '고용안전망 강화를 위한 합의문'에 따르면 '고용보험 사각지대 해소를 위한 제도 개선 추진'을 명시하였지만, 사각지대의 형태를 명확히 밝히지 않고 '고용보험이 실질적으로 적용되지 못하고 있는 자영업자 등'으로 표현한 것은 사회적 논의 기준을 후퇴시킬 수도 있다는 점에서 우려스러웠음. 그러나 정부가 발표한 국민취업지원제도의 내용을 통해서도 그러한 우려는 불식되지 않았음.
  - 고용안전망을 강화하기 위해서는 고용보험의 사각지대 해소, 올바른 방향의 실업부조 제도 도입 등 중층적인 정책 설계가 필수적임. 고용보험 지급기간 연장, 지급액 확대, 지급대상 확대(초단시간 노동자, 특수고용노동자, 자발적 이직자 등) 등을 통하여 고용보험의 사각지대를 해소하는 것이 우선적 과제이며, 고용보험에서 배제된 구직자들을 정책 대상으로 하여 국민취업지원제도를 확대·설계해야 함.
  - 또한 고용보험법 제정 이후 노동의 양태가 급격히 달라지고 있지만 고용보험은 이를 따라가지 못하고 있는 상황에서, 변화하는 노동의 양태를 반영하는 방안의 하나로 '소득기준으로 제도를 개편'하는 논의는 시급히 시작되어야 할 것임.
- **지원대상이 유사한 자활제도와의 관계를 어떻게 정립할 것인가?**

- 정부가 도입을 예고한 국민취업지원제도 Ⅰ유형의 대상을 기준 중위소득 50% 이하인 사람으로 정했기 때문에, 차상위 계층까지 참여할 수 있는 자활과 그 대상이 대부분 중복된다고 볼 수 있음. 게다가 두 제도 모두 수급권에 상응하는 의무로 구직활동과 훈련참여의 규정을 둔다는 데서 유사한 성격을 지니고 있음. 하지만 국민취업지원제도는 자활제도에 비해 지원기간과 소득지원의 수준이 낮은 문제가 있음.[20] 따라서 두 제도간의 역할을 명확히 정립할 필요가 있으나, 정부의 안에서는 그와 같은 고민을 확인하기 어려우며 한국노동연구원의 연구진도 이를 한계라고 표현한 바 있음.
- 현재 자활사업은 근로능력이 미약하여 시장일자리로 진입할 가능성이 낮은 사람을 위한 근로유지형 사업과 사회서비스형·시장진입형으로 단계적으로 구분하여 운영하고 있음. 그런데 조건부수급자 혹은 자활역량평가 점수가 일정 정도 이상일 경우 취업지원성공패키지로 소개되고 있으나, 취업성공패키지를 통해 취업에 성공하여 탈수급하는 비율은 매우 낮은 것이 현실임.
- 이와 같은 문제를 해소하기 위해서는 사회서비스형·시장진입형에 부과되는 취업우선연계 의무를 완화하여, 자활의 목적을 이미 존재하는 시장일자리로의 연계가 아닌 지역사회에서의 사회적 경제분야 일자리 창출로 둘 수 있을 것임. 동시에 면밀한 사례관리를 통해, 시장일자리로의 진입을 통해 탈수급할 가능성이 높다고 판단되는 자활 참여자만을 국민취업지원제도에 지원·연계하도록 하는 고용안전망을 구축하도록 해야 함.

2) 제한적인 소득지원제도의 대상과 보장수준

- **기존 취업성공패키지의 참여·훈련수당의 규모는 축소된 것인가?**
  - 취업은 개인의 상황은 물론 일자리 시장과 업체의 상황에 따라서도 가변적인 요소가 크기 때문에, 정부가 직접 취업지원과 소득지원을 결합한 국민취업지원제도를 도입하게 된 것임. 그럼에도 불구하고 정부는 기존 취업성공패키지 Ⅰ유형 참여자에게 지급하던 구직촉진수당 외의 참여수당을

[20] 노대명(2019.05), '실업부조 도입 관련 근로능력자에 대한 공공부조 검토'.

지급할 것인지 분명히 밝히지 않았으며, 취업지원제도 프로그램을 통해 취업에 성공하여 장기근속한 자에게 지급하고 있는 취업성공수당만을 언급했음.

- 게다가 정부는 법안 제18조에서 구직촉진수당의 지급수준을 결정할 때 구직활동 소요비용 등을 고려하여 월(月) 단위로 정한다고 했기 때문에 기존의 참여수당이 구직촉진수당에 포함되어 지급되는 것으로 이해됨. 또한 법안 제14조에서 구직촉진수당 수급대상이 아닌 경우 구직활동비용의 일부를 지원할 수 있도록 한 것을 보면 Ⅱ유형 참가자에게 지급하던 참여수당(Ⅱ유형 2단계(직업훈련) 참여수당 월 최대 40만원(6개월))은 유지될 것으로 보이나, 이마저도 지원수준이 어떻게 변경될지 불분명함.
- 만약 정부가 취업성공패키지의 참여수당을 전반적으로 축소하거나, 혹은 Ⅰ유형의 경우 폐지할 계획이었다면 이는 취업성공패키지보다 후퇴되는 것이므로 반드시 철회되어야 함.

- **취업지원제도의 소득지원의 대상과 급여수준은 적절하게 설정되었는가?**
  - 국민취업지원제도의 소득지원 대상은 기준 중위소득 50% 이하의 빈곤층으로 설정되었다는 점에서 매우 협소할뿐만 아니라, 50만 원에 불과한 급여수준도 해외의 실업부조제도와 달리 아동 등 부양가구원에 대한 고려가 없으므로 매우 부족하다고 판단됨. 6개월이라는 수급기간 역시 유사 제도를 운영하는 OECD 주요 국가들과 비교하여 볼 때 매우 짧은 수준이며, 프로그램에 성실히 참여했음에도 불구하고 취업에 성공하지 못한 사람에 대한 고려가 부족한데다, 재참여 제한기간을 3년으로 두고 있다는 점에서 뚜렷한 한계를 지니고 있음.
  - 정부는 2022년 소득지원의 대상을 기준 중위소득 60% 이하로 확장하겠다는 계획도 함께 발표했으나, 기존의 취업성공패키지 Ⅰ유형 대상이 이미 중위소득 60% 이하인 점과 고용보험 사각지대가 여전히 광범위하다는 점을 고려해 대상을 크게 넓힐 필요가 있음. 또한 1인가구 생계급여보다 낮은 구직촉진수당의 급여수준은 생계급여 수준 이상으로 책정할 필요가 있음. 또한 국민취업지원제도의 소득지원 프로그램은 참여자에게 부양가구원에 따라 추가수당을 지급하는 해외의 실업부조제도의 방식을 차용할 필요가 있음. (18세 미만 아동, 65세 이상 노인, 장애인 등)

- **대상을 '구직'경험자가 아닌 '취업'경험자로 정한 이유는 무엇인가?**
  - 가구소득이 기준 중위소득 50% 이하의 빈곤층에 해당하는 사람이라면 근로능력이 있다고 판단된다고 하더라도, 일시적인 실업 상태가 아니라

장기적인 소득중단의 위기에 놓여있을 가능성이 높음. 그러나 정부가 발표한 국민취업지원제도에 따르면 최근 2년간 6개월 이상의 취업경험이 있는 사람을 기본 대상으로 정하고, 재량지출 대상으로 구직경험자의 일부를 포함하겠다는 것은 소득지원이 필요한 근로빈곤층에 대한 이해가 매우 부족한 것으로 판단됨. 따라서 정부는 국민취업지원제도 Ⅰ유형의 대상을 정할 때 취업경험 요건을 까다롭게 두어서는 안 될 것임.

3) 수급권 인정 방안과 제도운영 계획의 모호함

- **구직촉진수당의 금액은 누가, 어느 정도의 주기에 따라 결정할 것인가?**
  - 국민취업지원제도와 마찬가지로, 기준 중위소득을 결정하고 그 기준을 활용하는 국민기초생활 보장제도의 경우 국민기초생활 보장법 제6조에 따라 매년 8월 1일까지 다음 연도의 급여의 종류별 수급자 선정기준 및 최저보장수준을 중앙생활보장위원회에서 심의·의결하고 있음.
  - 그러나 정부가 입법예고한 법안을 살펴보면 월평균 총소득 산정방안, 구직촉진수당의 보장수준 등 제도 운영과 관련하여 뚜렷한 기준 없이 대통령령, 고용노동부령으로 세부 내용을 결정·심의할 권한을 위임하도록 하였음. 그러나 2021년부터 1조 원 수준의 예산안이 편성될 것으로 예상되는 제도의 세부 운영안을 대통령령이나 고용노동부령으로 정하는 것은 매우 부적절함. 정부는 제도 운영에 있어 가장 큰 부분을 차지한다고 볼 수 있는 구직촉진수당, 취업성공수당 지급과 관련한 내용을 고용정책심의회가 심의하도록 하였으나, '고용정책 기본법'에 따르면 고용정책심의회는 의결권이 없는 기구에 불과함. 따라서 고용노동부 산하에 '구직자지원위원회'와 같은 심의·의결권이 있는 민주적인 거버넌스를 별도로 구축하여, 해당 기구에서 제도 운영과 관련한 내용을 매년 심의·의결하도록 할 필요가 있음.

- **생계급여 수급자를 제외한 기초생활수급자의 경우 구직촉진수당을 받을 수 있는가? 즉, 구직촉진수당을 소득으로 볼 것인가?**
  - 현재 국민기초생활 보장법에 따라 조건부수급자(근로능력이 있는 생계급여 수급자)는 생계급여를 수급하기 위해서는 자활에 참여해야만 하며, 참여자는 역량평가 점수에 따라 취업성공패키지에 소개되지만, 취업성공패키지에 따른 구직촉진수당은 수급할 수 없으며 국민취업지원제도도 마찬가지로 수당 지급의

대상으로 보고있지 않음. 하지만 생계급여를 제외한 의료·주거·교육급여 수급자는 현재 자활과 취업성공패키지에 참여할 수 있는 바, 국민취업지원제도 Ⅰ유형의 구직촉진수당을 받지 않을 이유가 없음.

○ 하지만 현물급여 수급자의 경우 취업성공패키지 참여에 따른 소득 발생으로 인해 급여의 수급권이 박탈되는 심각한 문제가 있는데, 국민취업지원제도 역시 그와 같은 문제를 다루고 있지 않기 때문에 이를 반드시 개선해야 함. 즉 보건복지부는 국민취업지원제도에 참여하는 현물급여 수급자의 경우, 구직촉진수당을 소득인정액에서 제외하거나 상당부분을 소득에서 공제하도록 해, 프로그램 참여로 인해 오히려 생계에 피해가 발생하거나 가처분소득이 줄어드는 문제가 발생하지 않도록 해야 함.

- **국민취업지원제도 신청자의 재산금액을 소득(인정액)으로 환산하여 수급권을 판단할 것인가?**

○ 국민취업지원제도는 가구의 재산금액 합계가 6억 원을 넘지 않도록 하는 'cut-off' 기준을 도입하겠다는 계획을 밝혔으나, 법안에는 이 재산금액을 국민기초생활 보장제도 및 기초연금과 같이 소득으로 환산하여 소득인정액 개념을 사용할 것인지는 구체적으로 명시하지 않았음. 재산을 소득으로 환산하기 위해서는 반드시 법령에 그 내용을 포함해야 하는 바, 정부의 입법안에는 관련 내용이 없으므로 반드시 시행령·시행규칙·지침 등을 통해 신청자의 수급권을 판단할 때 재산을 소득으로 환산하는 기준을 만들어서는 안 될 것임.

- **한 가구 내에 속한 가구원이 동시에 국민취업지원제도를 신청할 수 있는가?**

○ 한국노동연구원 연구진의 의견에 따르면 구직촉진수당은 개인 단위로 지급되기 때문에 한 가구 내에 속한 가구원이 동시에 국민취업지원제도를 신청하지 않게 할 이유가 없다고 밝혔음. 정부가 입법예고한 법안을 살펴보더라도 참여하지 못하도록 만드는 조항이 없으므로, 부양가구원에 따른 부가급여를 지급하지 않는 한 동일한 가구 내에 속한 가구원이 동시에 국민취업지원제도를 신청하지 못하도록 해서는 안 될 것임. 따라서 정부는 시행령·시행규칙·지침 등에도 반드시 법령에 근거하지 않은 내용을 추가하는 일이 없도록 해야 할 것임.

참고문헌

- 고용노동부, 2018, 2019년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(Ⅱ-1)
- 국회예산정책처, 2018, ‘2017 회계연도 결산’
- 국회 환경노동위원회, 2018, ‘결산, 예비지출 승인의 건 검토보고서’
- 노대명, 2019, ‘실업부조 도입 관련 근로능력자에 대한 공공부조 검토’
- 한국노동연구원, 2017, ‘자발적 이직자에 대한 수급자격 인정에 따른 재정 소요 전망’
- 한국노동연구원, 2018, ‘일자리 정책 패러다임 변화와 노동시장 제도개선 과제’
- 한국노동연구원, 2018, ‘한국형 실업부조 법제화 방안 연구’
- 한국노동연구원, 2018, ‘특수형태근로(특수고용) 종사자의 규모추정을 위한 기초연구’

참여연대 이슈리포트
국민취업지원제도 도입 이전에 시급히 해소해야 할 문제점과 제도 개선 방향

발행일 2019. 07. 12.
발행처 참여연대 사회복지위원회 x 노동사회위원회
- 홍정훈 간사, 02-723-5056, welfare@pspd.org
- 송은희 x 이조은 간사, 02-723-5036, labor@pspd.org

※ 본 자료는 참여연대 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.

참여연대는 정부보조금 0%, 회원의 회비로 운영됩니다.
대표전화 02-723-5300 회원가입 02-723-4251
주소 03036 서울 종로구 자하문로9길16 (통인동)
홈페이지 www.peoplepower21.org
참여연대 커뮤니케이션 채널 안내(SNS·뉴스레터·보도자료 수신 등)