

2021~2025 국가재정운용계획

지원단 보고서
| 고용안전망 강화 |



2021. 10



본 자료는 2021~2025년 국가재정운용계획 지원단에서
준비한 자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을
유의하여 주시기 바랍니다.

2021~2025년 국가재정운용계획

- 고용안전망 강화 -

2021. 10

국가재정운용계획
지원단

고용안전망 강화

성명	담당	소속 및 직위
이영욱	총괄PM	KDI 공공경제연구부 연구위원
김혜원	고용보험 및 국민취업지원제도	한국교원대학교 교육정책전문대학원 교수
정해식	자활사업	한국보건사회연구원 소득보장정책연구실 연구위원
한영은	연구지원	KDI 공공경제연구부 전문연구원

목 차

제1장 고용안전망 투자현황 및 투자방향	1
제1절 고용안전망 개괄	1
제2절 고용안전망 투자현황	5
제3절 고용안전망 투자방향	10
참고문헌	17
제2장 고용보험 사각지대 해소 방안	18
제1절 서론	18
제2절 고용안전망의 체계	19
1. 고용안전망의 핵심 제도	19
2. 고용안전망을 구성하는 추가적인 제도	20
제3절 고용보험 사각지대 해소	28
1. 고용보험 사각지대의 현황	28
2. 직종 추가 방식의 고용보험 적용 확대	30
3. 인적응역사업자와 고용보험 적용 확대	32
4. 고용보험 적용 확대와 사회보험료 지원의 연계	35
5. 사회보험료 징수체계 개선을 통한 가입 회피 유인 감소	36
참고자료	39
참고문헌	40
제3장 국민취업지원제도 설계의 적절성 및 고용안전망 내 역할 정립	41
제1절 서론	41
제2절 한국형 실업부조의 특징	42
제3절 국민취업지원제도 발전 방향의 쟁점	45
1. 실업부조를 확대할 것인가, 실업보험을 확대할 것인가	45
2. 청년 대상의 현금급여제도를 실업부조제도와 결합하는 것이 적절한가?	46
3. 생계급여수급자 지원과 국민취업지원제도는 어떻게 결합해야 하는가?	48

4. 근로장려금과 국민취업지원제도 간의 중복성은 없는가?	50
제4절 국민취업지원제도 설계의 쟁점	54
1. 수급 자격의 취업 경험 기준	54
2. 급여 수준	55
3. 수급 기간	56
4. 조기취업 촉진 방안과 활성화 조치	57
참고문헌	61
제4장 국민취업지원제도 도입에 따른 자활사업의 역할 및 범위 재정립	62
제1절 자활사업 참여자 추이 분석 및 함의	62
1. 자활사업 특성 및 현황	62
2. 근로빈곤층 현황 및 과제	68
제2절 국민취업지원제도와 자활사업의 제도 간 관계 분석	71
1. 국민취업지원제도 대상자와 자활사업 대상자 중복	71
2. 국민취업지원제도 대상자와 자활사업 참여자의 관계	72
제3절 국민취업지원제도 도입에 따른 자활의 역할 재정립 방안	75
1. 자활참여 대상자 증가에 따른 정책 과제	75
2. 자활사업의 정책 방향 설정과 관련 과제	77
참고문헌	79

표 목 차

<표 1-1> 고용안전망 관련 일반회계 및 조세지출 추이	6
<표 1-2> 고용안전망 관련 고용보험기금 추이	9
<표 1-3> 근로장려금 자격기준 및 지급액	12
<표 1-4> 국민취업지원제도 자격요건	13
<표 2-1> 가구원수별 중위소득(2021년 기준)	20
<표 2-2> 2021년 근로장려금 제도의 적용대상과 빈곤 개선 효과	22
<표 2-3> 3인 홑벌이가구의 근로개월수 및 주당 근로시간별 가구소득 수준	24
<표 2-4> 가구소득 기준과 고용안전망	25
<표 2-5> 종합소득세 신고자(2019년)	29
<표 2-6> 1인 자영업자의 활동 내용 및 종속성 기준 분포	30
<표 2-7> 2019년 산재보험 특고 적용 현황	31
<표 2-8> 인적용역소득자	34
<표 2-9> 특고 관련 세법코드 개정	35
<부표 2-1> 택배업의 시도별 사업체 현황	39
<부표 2-2> 2020년 취업자 통계	39
<표 3-1> 한국형 실업부조의 특성 요약	43
<표 3-2> 자활 참여자(2019)	48
<표 3-3> 근로장려금 제도와 국민취업지원제도의 비교	51
<표 3-4> 독일의 실업부조제도 수당	56
<표 3-5> 소정급여일수와 재취업 일자리의 안정성	57
<표 4-1> 국민기초생활보장 수급자, 근로능력자 및 자활참여자 추이	64
<표 4-2> 자활근로 급여단가(2021년 기준)	65
<표 4-3> 국민취업지원제도 대상자 규모 추정	72

그림목차

[그림 1-1] 주요 고용안전망 체계	11
[그림 1-2] 고용보험과 국민취업지원제도	15
[그림 2-1] 최저임금을 받는 홀벌이가구의 소득 수준(기준중위소득 대비 비율)	23
[그림 2-2] 고용안전망 현황	26
[그림 2-3] 고용보험 사각지대 현황(2019년)	29
[그림 2-4] 예술 활동 증명 등록자 수의 추이	31
[그림 3-1] OECD 회원국의 장기실업자 비중 및 전년대비 증감(2016년)	44
[그림 3-2] 실업자 대비 실업관련 급여 수혜율(2016년)	46
[그림 3-3] 조건부 수급자를 위한 제도	50
[그림 4-1] 근로능력판정 기준	63
[그림 4-2] 자활역량평가 결과에 따른 참여사업 예시	66
[그림 4-3] 자활사업 참여자수(각 연도말 기준)	66
[그림 4-4] 자활근로 주요 사업단 유형별 누적 참여자수	67
[그림 4-5] 연도별 자활성공률	68
[그림 4-6] 저소득 1분위 가구의 근로 및 사업소득	69
[그림 4-7] 소득분위별 가구주의 비취업률 및 일용직률	70
[그림 4-8] 소득분위별 가구원 중 자활대상자 비율	70
[그림 4-9] 생계급여 수급자의 부양의무자 기준 폐지 시 근로능력 있는 신규수급자 연령별 규모 추정	76

제1장 고용안전망 투자현황 및 투자방향¹⁾

제1절 고용안전망 개괄

산업구조 변화, 세계화, 기술진보 등 여러 경제사회적 변화들은 고용안전망 강화 필요성을 증대시키고 있다. 제조업 중심의 산업구조에서 서비스업 비중이 확대됨에 따라 낮은 생산성의 저임금 일자리 및 고용의 불안정성이 증가해오고 있다. 이러한 고용 및 소득의 불안정성 확대는 일을 하더라도 빈곤한 근로빈곤의 문제를 발생시키며, 이는 노동시장에서 일할 유인 자체를 저해시킬 우려 또한 있다. 이에 따라 근로빈곤층을 포괄하는 소득지원의 필요성이 증대되고 있다. 한편, 빠르게 변하는 경제환경과 이에 따른 노동시장 변화는 소극적인 소득보장을 넘어서서 교육·훈련 강화를 통해 취업자가 그 변화에 적응해가고 이동해갈 수 있도록 돕는 적극적 개입을 필요로 한다. 결국 최근의 경제사회 변화에 대응하여 근로빈곤층에 대한 소득지원과 함께 취업지원 강화를 통해 이들의 노동시장 참여를 활성화하며, 교육·훈련을 통해 이들의 취업역량 제고를 지원하는 보다 폭넓은 고용안전망 강화가 요구되고 있다.

하지만 최근 노동시장 내 다양한 고용형태 확대와 함께 기존의 전일제 임금근로자 중심의 고용안전망으로 포괄되지 못하는 취업자들이 증가하고 있다. 이번 코로나19 위기 시 실물경제와 노동시장의 충격이 컸는데 특히 노동시장에서 취약계층의 어려움이 컸으나, 기존 고용안전망의 사각지대가 폭넓게 존재하여 취약계층에 대한 지원이 포괄적으로 이뤄지기 어려운 한계가 드러나게 되었다. 이러한 한계는 이전부터 논의되고 있던 문제였으나, 이번 코로나19를 겪으며 문제의 시급성이 더 커지게 되었다. 이러한 당장의 필요는 고용안전망 사각지대 해소를 위한 고용보험 적용 확대, 국민취업지원제도 도입 및 확대 등의 적극적인 제도 개선과 재정투자로 이어지고 있다.

더욱이 디지털 경제로의 전환에 따른 노동시장 변화는 취약계층에 대한 고용안전

1) 한국개발연구원 이영욱 연구위원 작성

망 강화 필요성을 증대시킨다. 코로나19 위기를 거치며 디지털 전환이 더욱 빠르게 진행되고 있는데, 이는 특히 취약계층의 고용가능성을 낮출 우려가 있다. 이에 대응하여 노동시장 참여를 지원하기 위한 고용서비스, 노동시장 변화에 적응할 수 있도록 훈련·교육을 결합시킨 지원 등 보다 적극적인 고용안전망 강화가 무엇보다도 중요해지고 있다.

고용안전망은 노동시장 위험에 대응한 안전망으로 소득지원 뿐 아니라 적극적 노동시장정책을 포괄하는 제도들을 의미한다(이병희 외, 2009; 장지연 외, 2011). 이는 실업 시 소득보전이라는 소극적 의미의 지원정책에서부터 취업취약계층의 노동시장 참여 및 인적역량 개발을 지원하기 위한 적극적 노동시장정책을 포괄한다.

고용안전망을 구성하는 대표적인 제도로서 실직 시 소득을 지원하는 실업급여가 있다. 실업급여는 취업기간 중 고용보험료를 납부하고 실직 시 실업급여를 수급하는 사회보험 제도이다. 실업급여는 실업 및 재구직 기간동안 급여를 지급하는 구직급여 외에 조기재취업, 실직기간 중의 훈련 및 구직활동을 지원하는 취업촉진수당을 포함하고 있다.

이와 함께 고용보험에 가입하지 않았거나 실업급여가 소진되어 실업 상태임에도 불구하고 실업급여를 받을 수 없는 이들을 지원하기 위한 실업부조제도로 국민취업지원제도가 있다. 기존 고용보험은 전일제 근로자 위주로 가입되어 있어 고용보험을 통해 포괄되지 못하는 사각지대가 넓게 분포하고 있었다. 이러한 고용보험의 사각지대를 해소하기 위해 생계지원과 취업지원서비스를 함께 제공하는 재정사업으로 국민취업지원제도가 2021년 도입된 바 있다. 국민취업지원제도는 소득지원 여부에 따라 두 가지 유형으로 구분되는데, 이 중 I 유형은 6개월간 월50만원의 구직촉진수당과 취업지원서비스를 함께 제공한다. 소득, 재산, 취업경험기준에 따라 수급자격이 구분되는데, 구직촉진수당을 제공하는 I 유형의 요건심사형 수급대상은 중위소득 60% 이하, 재산 4억원 이하, 취업경험이 최근 2년 이내 100일 또는 800시간 이상인 저소득 구직자이다. 이와 함께 취업경험을 충족하지 못한 비경제활동인구와 중위소득 120% 이하 청년에 대해서는 선발형으로 지원하고 있다.

고용안전망은 실업 시 소득을 보전하여주는 지원정책과 함께 취업취약계층의 노동시장 참여 및 인적역량제고를 지원하기 위한 제도들을 포괄한다. 우선 근로장려금은 근로조건부급여(in-work benefit)로 근로소득 또는 사업소득이 있는 저소득 근로자에 한해 현금을 지급함으로써 근로빈곤층의 근로유인을 강화하며 소득을 지원하는 제도이다. 근로장려금은 일반적인 공공부조와는 달리 노동시장에서 일을 해야 현금 지원을 받을 수 있으며, 일을 할수록 근로장려금 혜택이 커지는 구간을 설정함으로써 근로유인을 제고하고자 한다. 또한, 빈곤가구 뿐 아니라 차상위계층을 포괄함으로써 보다 넓은 근로빈곤층을 수급대상으로 삼고 있다.

또한, 노동시장 참여를 강조하는 근로연계사업으로 근로의 기회를 제공하는 자활 근로사업이 있다. 자활근로사업은 국민기초생활보장제도 수급자 및 중위소득 50%이하 차상위계층을 대상으로 근로기회를 제공한다. 생계급여를 받는 조건부 수급자의 경우에는 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급받으며 의무조건 불이행 시 제재조치가 따른다. 자활근로사업에 참여하게 되면 자활역량 및 사업유형에 따라 근로유지형, 시장진입형, 인턴도우미형, 사회서비스형으로 나뉘어 일자리에 참여하며 이에 따라 자활급여를 지급받는다.

국민취업지원제도 II유형은 취업취약계층을 대상으로 고용서비스, 직업훈련 등 취업지원서비스를 제공하여 일자리로의 연결을 강화하는 제도이다. 국민취업지원제도 I 유형과 달리 소득지원은 제공되지 않으나, 취업지원서비스와 함께 단계별 참여수당 지급을 통해 취업활동비용을 지원한다. 직업훈련, 창업지원, 일경험 프로그램 등과 같이 인적역량 개발을 위한 지원과 함께 고용서비스를 제공하여 취업을 지원하고자 한다. 대상자는 중위소득 60% 이하 저소득가구, 청년, 중위소득100% 이하 중장년층이다.

한편, 취업취약계층에게 공공부문의 개입을 통해 직접 일자리를 제공하거나 고용장려금을 통해 이들의 취업 및 고용유지를 지원하는 일자리 사업 또한 적극적 의미의 고용안전망 제도로서 포괄될 수 있다. 직접일자리사업은 취업취약계층 고용을 위해 공공부문에서 직접 한시적인 일자리를 제공하는 사업으로 여러 중앙부처 및 지방자치단체에서 사업을 수행하고 있다. 취업취약계층을 우선적으로 선발하고 일정 비율 선발하도록 되어 있는데, 이에 해당하는 취업취약계층으로는 중위소득 65% 이하 저소득 가구, 6개월 이상 장기실직자, 장애인, 여성가장 등이 포함된다.

이와 함께 고용촉진장려금은 취업취약계층의 고용을 촉진하기 위해 사업자에게 장려금을 지급하는 사업으로 고용비용의 일부를 지원함으로써 취업취약계층의 새로운 일자리로의 진입을 지원하고자 한다. 국민취업지원제도 등의 취업지원프로그램을 이수한 실업자를 6개월 이상 고용한 경우 근로자 1인당 월30~60만원의 장려금을 지원하며, 지원기간은 최대 1년~2년이다.

직업훈련은 노동시장에서 필요한 인적역량을 개발하고 축적할 수 있도록 훈련을 지원하는 제도이다. 국민내일배움카드는 모든 국민을 대상으로 직업능력개발훈련에 참여하도록 훈련비를 지원한다. 기존 직업훈련은 실업자와 재직자를 구분하여 운영되었으나, 다양한 고용형태가 확산되며 실업과 재직 간 이동이 증가함에 따라 취업여부 및 직종과 상관없이 직업훈련을 희망하는 이들을 지원하는 제도로 2020년 통합되었다. 국민내일배움카드는 5년간 300만원의 훈련비를 지원하며, 소득수준 및 고용형태에 따라 최대 200만원의 훈련비가 추가 지급될 수 있다. 중위소득 50%이하인 경우 200만원, 중위소득 50~60%, 비정규직 등인 경우 100만원의 추가지급이 가능하다.

또한, 국민취업지원제도 저소득층 참여자, 근로장려금 수급자의 경우 훈련비 중 자비 부담이 면제 또는 경감된다.

한편, 두루누리 사회보험료 지원 사업은 사회보험 사각지대 해소를 위해 소규모 사업주 및 저임금 근로자 대상으로 사회보험료의 일부를 지원하는 사업이다. 금전적 인센티브를 제공함으로써 사회보험 적용 대상이나 미가입하고 있는 사각지대를 해소하고자 한다.

고용안전망은 앞서 살펴보았듯이 노동시장의 위협으로부터 취업취약계층을 보호하기 위한 여러 제도들을 포괄하고 있다. 본고에서는 고용안전망 관련 예산규모 및 투자방향을 제시하고자 하는데, 이러한 분석에 포함시킬 고용안전망의 범위를 설정할 필요가 있다. 이를 위해 본고에서는 예산 분류의 기준을 활용하였는데, 2021년도 예산편성의 프로그램명이 고용안전망 확충이라고 명시된 사업들을 위주로 고용안전망 범위를 설정하였다. 고용안전망 확충 예산 내에 포함된 사업들로는 국민취업지원제도, 사회보험 사각지대 해소, 실업크레딧지원, 일자리안정자금지원, 코로나19 긴급고용안정지원금, 실업급여 등이 있다. 고용안전망 예산추이를 파악하기 위해 국민취업지원제도로 통합된 취업성공패키지와 청년구직활동지원금의 경우 고용안전망 예산으로 포함시켰다. 이와 함께 취업취약계층 고용 지원이라는 정책목표를 명시하고 있는 직접일자리사업을 고용안전망 예산에 포함시켰으며, 자활근로사업은 직접일자리사업의 일부로 예산에 포함되어 있다. 또한, 근로빈곤층을 지원하는 근로장려금 및 자녀장려금은 재정지출이 아닌 조세지출을 통한 사업으로 예산편성 내에는 고용안전망 예산으로 포함되지 않으나, 고용안전망에 포괄시켜 예산추이를 파악하고자 하였다. 본고에서 설정한 고용안전망 범위는 <표2-4>에서 정의하고 있는 취업취약계층을 직접적인 대상으로 삼는 고용안전망 범위와 일관되게 설정되고 있다. 다만 <표2-4>에 포함된 고용촉진장려금과 사회적기업 일자리창출사업은 본 장에서 살펴보는 고용안전망 관련 단위사업 내의 내역사업으로 고용안전망 관련 예산에는 포함되지 않았다.

제2절 고용안전망 투자현황

고용안전망은 다양한 제도들을 포괄하며, 관련 예산은 일반회계, 조세지출, 고용보험 기금으로 이뤄져 있다. 우선 최근 고용안전망 관련 일반회계 및 조세지출 투자 규모를 살펴보면, 고용안전망 재정투자는 대폭 확대되었다가 2021년부터는 다소 감소하는 추이를 볼 수 있다(표 1-1). 2017년부터 2020년까지 고용안전망 관련 일반회계 및 조세지출 예산은 2017년 4.4조원에서 2020년 13.8조원으로 크게 확대되었다. 이 기간 동안의 연평균 증가율은 46.89%로 고용안전망 관련 예산이 짧은 기간 동안 급격하게 확대되었음을 볼 수 있다. 이러한 재정투자규모의 확대는 고용안전망 강화 필요성 증대에 따른 고용안전망 관련 제도 도입 및 확대와 긴밀히 연관되어 있다. 2021년부터는 재정효율화에 따른 사업규모 축소로 고용안전망 관련 일반회계 및 조세지출 예산이 다소 감소하여, 2022년에는 11.8조원 규모를 유지하고 있다.

우선 저임금·저소득 근로자에 대한 소득지원 확대에 따라 2018년과 2019년 고용안전망 관련 예산이 큰 폭으로 증가하였다. 2018년에는 고용안전망 예산이 4.4조원에서 8.2조원으로 두 배 정도 확대되었는데, 이는 최저임금 상승에 따른 우려들을 보완하기 위해 도입된 일자리안정자금지원에서 크게 기인한다. 저임금 근로자의 소득 증대를 위해 큰 폭의 최저임금 인상이 시행되었으나, 이에 따라 영세사업주의 부담 증가 및 고용 감소 우려가 커지게 되었다. 이를 완화하기 위해 최저임금 이상의 임금을 지급하는 소규모 사업장에 대해 지원금을 지급하는 일자리안정자금이 3조원 규모로 도입되었다. 또한, 2019년에는 저소득 근로자에 대한 소득지원 강화를 위해 근로장려금의 지원대상 및 지원금액이 크게 확대되었다. 이에 따라 근로장려금이 1.3조원에서 4.9조원으로 세 배 이상 증가하였고, 고용안전망 관련 예산도 8.2조원에서 12.5조원으로 큰 폭으로 증가하였다.

이후 2021년 고용안전망 예산은 전년과 비교해 감소되었는데, 이는 재정효율화에 따른 일자리안정자금, 사회보험사각지대해소 등 기존 사업들 축소와 더불어 2020년 시행된 코로나19 긴급 고용안정지원금이 축소됨에 따른다. 사회보험사각지대해소, 일자리안정자금지원 사업은 사업평가결과에 기반하여 재정효율화 대상으로 선정되어 재정규모가 큰 폭으로 축소되었다. 다만, 2021년에는 한국형 실업부조인 국민취업지원제도가 도입됨에 따라 고용안전망 예산은 12.4조원 규모를 유지하고 있다.

2022년에는 재정효율화 대상 사업인 일자리안정자금 예산이 1.3조원에서 0.5조원으로 다시금 축소됨에 따라 고용안전망 예산이 11.8조원으로 더 감소한 수치를 보인다.

다. 한편, 재정효율화 대상이었던 사회보험사각지대해소의 경우에는 고용보험 적용 대상으로 예술인, 특수고용직 종사자가 포함되었고 2022년에는 플랫폼 종사자까지 포함될 것으로 계획됨에 따라 사회보험료 지원대상이 확대되어 예산이 1조원으로 증가되었다.

〈표 1-1〉 고용안전망 관련 일반회계 및 조세지출 추이

(단위: 억원)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (정부안)
총계	43,661	82,080	124,890	138,381	124,093	118,079
국민취업지원제도	-	-	-	2,771	14,365	15,141
취업성공패키지지원	4,411	5,029	5,489	5,492	-	-
사회보험사각지대해소	5,202	8,932	13,419	12,086	8,103	10,466
실업크레딧지원	181	205	216	277	323	303
일자리안정자금지원	-	29,708	28,188	26,611	12,966	4,635
코로나19 긴급 고용안정지원금	-	-	-	11,260	4,563	-
직접일자리	16,188	19,908	20,779	28,587	31,599	33,037
근로장려금	12,034	13,381	49,256	44,826	46,216	48,718
자녀장려금	5,645	4,917	7,543	6,471	5,958	5,779

주: 1) 국민취업지원제도는 국민취업지원제도 일경험 프로그램(2021년), 청년구직활동지원금(2021년), 취업성공패키지지원(2021년) 포함

2) 취업성공패키지지원은 청년구직활동지원금(2019~2020년) 포함

3) 근로장려금 및 자녀장려금은 2017~2020년 실적치, 2021~2022년 전망치

4) 추경포함('17년 1회, '18년 1회, '19년 1회, '20년 4회, '21년 2회), 2022년은 정부안, 직접일자리는 바우처 사업을 제외한 본예산 기준('22년은 정부안)이며 자활근로사업을 포함함.

5) 2022년 직접일자리는 2022년부터 일자리사업에서 제외·폐지된 사업을 반영한 수치

자료: 1) 열린재정(<https://www.openfiscaldata.go.kr/>)

2) 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 2019~2022.

3) 국회예산정책처(2020)

4) 고용노동부 사전정보 공표항목(2021.1.29)

5) 고용노동부 보도자료(2021.8.31)

6) 기획재정부 내부자료

세부사업별 예산추이를 살펴보면, 2021년 신규 도입된 국민취업지원제도는 기존 고용안전망의 사각지대를 해소하기 위해 저소득 구직자에게 소득지원과 취업지원서비스를 제공하는 한국형 실업부조로 1.24조원 규모로 신설되었다. 국민취업지원제도

는 기존 취업지원사업인 취업성공패키지와 청년구직활동지원금을 통합하여 보다 종합적인 취업지원을 제공하고자 한다. 국민취업지원제도는 2021년 코로나19 확산에 대응한 추경을 통해 지원규모가 더욱 확대되었고, 이를 반영한 예산은 1.44조원으로 증가하였다. 2022년에는 생계지원과 취업지원서비스를 함께 제공하는 국민취업지원제도 I 유형 지원인원 확대, 일경험 지원 등 국민취업지원제도를 통한 지원 강화를 위해 예산이 1.51조원으로 확대되었다.

취업성공패키지는 2009년 저소득 취업취약계층의 취업을 지원하기 위해 도입된 취업지원사업이다. 고용보험의 사각지대에 있는 취약계층을 지원하기 위해 직업능력 개발, 취업 알선에 이르는 종합적인 취업지원서비스 제공을 목표로 하였다. 도입 당시에는 중위소득 60% 이하 저소득 가구를 대상으로 시행되었으나, 이후 청년, 중장년층, 고령층까지 포괄하며 지원대상과 재정규모가 꾸준히 확대되었다. 이에 따라 지원 인원은 2009년 0.9만명에서 2018년 30.8만명으로 증가하였으며, 재정규모는 2010년 141억원에서 2020년 0.55조원 규모로 확대되었다. 하지만 법적 기반이 취약하며 저소득 구직자에 대한 소득지원이 미흡하다는 한계와 기존 취업지원서비스의 문제점이 꾸준히 지적되었고, 2021년부터는 법적 근거를 기반으로 저소득층 구직자에게 취업지원과 함께 소득지원을 제공하는 국민취업지원제도로 통합 운영되고 있다.

사회보험 사각지대 해소를 위해 사회보험료 일부를 지원하는 두루누리사회보험 지원사업은 2012년부터 시행되어 꾸준히 확대되었다. 10인 미만 영세 사업장의 월 평균보수가 125만원 미만 근로자와 그 사업주에 대해 최대 50%를 차등지원하는 제도로 도입되어, 이후 월보수 상한 및 지원율이 지속적으로 확대되었다. 2018년부터는 지원율이 최대 90%로 확대되면서 재정규모가 2019년 1.3조원까지 확대되었다. 하지만 두루누리 사회보험 지원 사업이 실제로 사회보험 가입을 제고하는지 사업효과에 대한 의문이 제기되었고, 2021년에는 재정사업평가 결과에 따라 감액사업으로 분류되어 0.8조원 규모로 축소되었다. 한편, 고용보험 적용대상 확대에 따라 2020년 예술인, 2021년 특수형태근로종사자가 고용보험에 포괄됨에 따라 이들에 대한 고용보험료 지원 또한 포함되고 있다. 또한, 2022년에는 플랫폼 종사자도 고용보험 적용대상으로 확대될 계획이다. 이와 같이 사회보험 적용대상 확대에 따라 보험료 지원 대상이 확대됨에 따라 사회보험 사각지대 해소 예산은 2022년 1조원으로 다시금 확대되었다.

일자리안정자금지원은 저임금 근로자의 소득 증대를 위해 여러 차례 인상된 최저임금으로 인한 영세사업주의 부담과 고용불안을 완화하고자 2018년부터 3조원 규모로 시행되었다. 최저임금 이상의 임금을 지급하는 30인 미만 사업장에 대해 보조금을 지급한다. 2021년에는 재정사업평가 결과에 따라 재정효율화 대상이 되어 1.3조원으로 지원규모가 축소되었다. 2022년에는 지원수준 및 지원기간이 더 감소되어 0.5조

원 규모로 축소되었다.

직접일자리사업은 참여 인원이 꾸준히 확대됨에 따라 관련 예산도 2017년 1.6조원에서 2022년 3.3조원으로 크게 증가하였다. 특히, 고령층이 확대되고 노인빈곤 문제도 여전히 심각함에 따라 노인일자리 인원이 꾸준히 확대되었으며, 취약계층의 노동시장에서의 어려움에 대응하여 취업취약계층에 대한 일 경험 제공 또한 확대되고 있다.

조세지출 사업인 근로장려금과 자녀장려금은 저소득 근로가구에 대한 환급형 세액공제제도이다. 근로장려금은 소득지원 및 근로유인을 제고하기 위해 2009년 도입되어 지원대상과 규모가 지속적으로 증가되어 왔는데, 특히 2019년에는 근로빈곤층 지원강화를 위해 지원규모가 3배 이상 확대되었고 2021년에는 4.6조원에 이르고 있다. 2019년 지원 확대의 배경에는 근로빈곤층에 대한 지원이 필요하나 여러 차례에 걸친 최저임금 인상으로 인해 사업주의 부담이 커짐에 따라 근로빈곤층에게 직접 소득을 지원하는 근로장려금 확대 필요성이 커진 것에 있다.

<표1-2>는 고용안전망 관련 고용보험기금 사업인 실업급여 예산 추이를 보여준다. 실업급여의 대부분은 실직 시 소득을 보전하여 주는 구직급여에 해당된다. 구직급여는 비자발적인 사유에 의해 실직한 경우 지급되며, 재취업을 위한 적극적 노력을 조건으로 지급된다. 구직급여 예산이 꾸준히 증가되어 왔는데, 특히 이번 코로나19 위기 시 큰 폭으로 확대하여 2017년 5.3조원에서 2021년 11.3조원으로 두 배 이상 증가하였다. 우선 2019년 10월 구직급여 제도들이 확대되었는데, 지급기간이 최대 240일에서 270일로 늘어났으며 급여수준도 평균임금의 50%에서 60%로 확대된 바 있다. 또한, 구직급여 하한액은 최저임금에 연동되어 있기에 최근의 최저임금 인상 또한 구직급여 예산 확대에 기여하였다. 이와 함께 구직급여는 경기대응적 제도로 경기상황 악화 시 실직이 증가함에 따라 급여지출액이 증가하게 된다. 특히, 이번 코로나19 위기에 따른 고용충격으로 인해 2020년과 2021년 구직급여 지출이 급격하게 확대되었다.

한편, 고용보험 적용 확대를 위한 전국민 고용보험 로드맵에 따라 2020년 12월에는 예술인, 2021년 7월부터는 12개 직종 특수형태근로종사자가 고용보험 적용을 받게 되었다. 2022년에는 플랫폼 노무제공자까지 적용대상을 확대할 계획이며, 2025년까지 자영업자에 대해서도 사회적 합의에 따라 적용을 확대할 계획을 가진다. 이에 따라 현재 고용보험 피가입자 수는 1,400만명 정도인데, 2022년 1,700만명, 2025년 2,100만명으로 고용보험 가입 확대 목표를 삼고 있다(관계부처 합동, 2020.12.23.). 이러한 고용보험 적용대상 확대는 구직급여 예산을 지속적으로 확대시킬 것으로 예상된다.

고용보험은 임금근로자 중심으로 설계되어 자영업자는 의무가입 대상에 해당되

지 않는다. 대신 자영업자를 고용보험에 포괄하기 위해 2013년부터 1인 자영업자 또는 50인 미만의 근로자를 고용하는 자영업자를 대상으로 임의가입을 통한 자영업자 실업급여가 시행되고 있다. 하지만 자영업자의 고용보험 가입은 여전히 저조하여 가입자 수가 2.9만명 수준이며, 자영업자 전체 대상 가입률은 0.5% 수준에 머무른다. 이에 따라 자영업자 실업급여 재정규모는 작은 수준으로 2021년 56억원, 2022년에는 89억원에 그치고 있다.

실업급여에는 구직급여 이외에 실직자의 조기 재취업 및 노후소득 보장을 지원하기 위한 제도들이 있다. 조기재취업수당은 조기에 재취업하여 소정급여일수의 절반 이상을 남기게 된 경우 잔여 급여의 절반을 지급하는 제도로 조기 재취업을 장려하며 장기 실업을 방지하기 위한 제도이다. 실업크레딧 지원은 구직급여 지급기간동안 국민연금 보험료의 75%를 지원하고 해당 기간을 국민연금 가입기간으로 포함시킴으로써 실직에도 불구하고 노후소득 준비를 할 수 있도록 지원한다. 이 때 지원되는 보험료의 75%는 고용보험기금, 일반회계, 국민연금기금에서 함께 부담된다.

〈표 1-2〉 고용안전망 관련 고용보험기금 추이

(단위: 천명, 억원)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (정부안)
피보험자 수	12,959	13,432	13,864	14,112	14,430 ¹⁾	-
총계	54,710	63,164	74,186	98,077	117,336	119,384
구직급여	53,351	61,572	71,828	95,158	113,486	115,339
조기재취업수당	1,139	1,354	2,102	2,594	3,474	3,656
실업크레딧지원	176	202	213	274	320	300
자영업자 실업급여	42	33	41	50	56	89

주: 1) 2021년 7월 수치

2) 조기재취업수당은 광역구직활동지원금 포함

3) 2022년은 정부안

자료: 1) 열린재정(<https://www.openfiscaldata.go.kr/>)

2) 고용행정통계(<https://eis.work.go.kr/index.do>)

3) 기획재정부 내부자료

제3절 고용안전망 투자방향

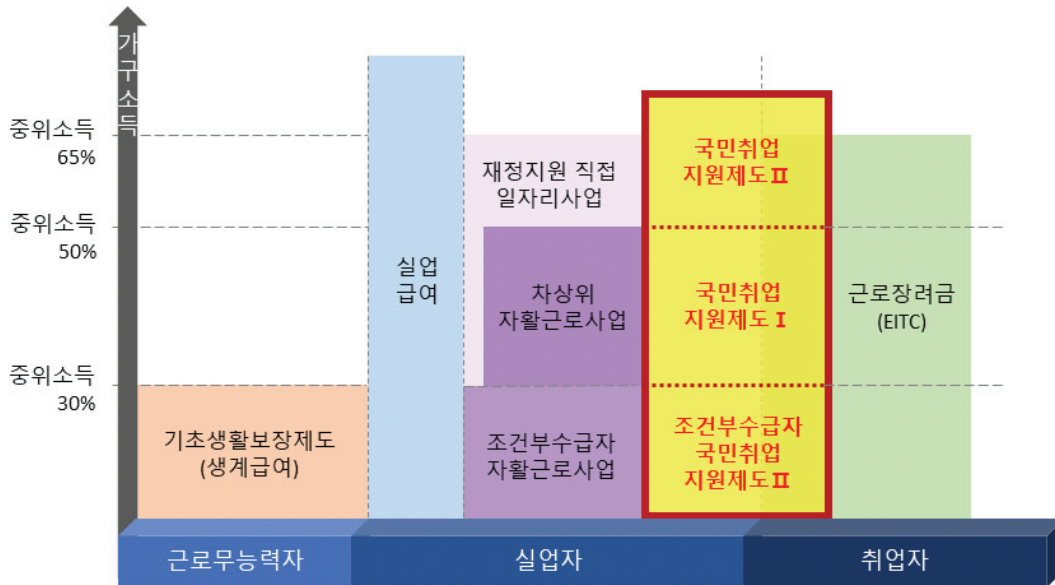
정부에서 추진하고 있는 고용안전망 주요 투자방향을 살펴보면 기존 고용안전망 사각지대 해소를 위해 전국민 고용보험 확대를 추진하는 한편, 국민취업지원제도 지원대상을 확대해가고 있다. 이러한 투자방향은 현재 고용안전망의 가장 큰 과제라고 할 수 있는 고용안전망의 사각지대를 해소하고자 함이다.

현 고용안전망의 근간이 되는 제도는 고용보험의 실업급여인데, 전일제 근로자 중심의 고용보험 하에서 포괄되지 못하는 일자리가 폭넓게 존재하여 고용안전망의 사각지대 문제가 야기되고 있다. 2020년 경제활동인구조사 부가조사 결과에 따르면, 전체 취업자 중 고용보험에 가입되지 않은 비중은 49%에 달한다. 이러한 사각지대는 제도적 사각지대와 실질적 사각지대로 나누어 볼 수 있다. 제도적 사각지대는 자영업자, 무급가족종사자 등 고용보험 의무가입 대상이 아닌 비임금근로자와 공무원, 65세 이상, 주 15시간 미만 근로자 등의 고용보험 적용제외 임금근로자로 인해 발생된다. 1인 자영업자 또는 50인 미만 근로자를 고용하는 자영업자는 고용보험 임의가입 대상이나, 실제 고용보험에 임의가입한 자영업자는 총 2.9만명으로 자영업자 가입률은 0.5% 수준에 불과하다. 실질적 사각지대는 고용보험 의무가입 대상이나 실제로는 미가입한 임금근로자로 주로 임시·일용직 근로자들이다.

이와 같이 고용보험 사각지대가 넓은 상황에서 경제적 상황 악화로 인해 실직하거나 소득이 크게 감소하는 경우 고용안전망이 이들을 제대로 지원하지 못하는 문제가 야기된다. 실제 이번 코로나19를 겪으면서 고용불안 및 큰 폭의 소득감소가 발생하였으나, 기존 고용보험에 가입되지 않은 자영업자, 특수고용직, 임시일용직 근로자에게 기존 고용안전망을 통한 지원이 제대로 미치지 못하는 한계가 드러나고 있다.

더욱이 기존 소득지원체계 하에서 고용보험에 가입되지 않은 저소득 실업자에 대한 지원은 미미한 상황이다. 빈곤층 대상 최저소득보장제도인 기초생활보장제도의 경우 엄격한 소득·재산기준으로 근로무능력층이 주된 수급대상이며, 근로능력 빈곤층의 비중은 갈수록 감소하고 있다. 소득지원을 제공하는 생계급여의 경우 소득과 재산환산액을 포함한 소득인정액이 중위소득 30% 이하인 경우에 수급자격이 있다. 이러한 수급자격 하에서 근로빈곤층 대상 포괄범위는 낮은 수준으로 생계급여 수급자 중 근로능력이 있는 수급자 비중은 2020년 기준 12.4%에 불과하다(정해식 외, 2020).

[그림 1-1] 주요 고용안전망 체계



자료: 일자리위원회·관계부처 보도자료(2019.6.4)를 바탕으로 저자 수정

한편, 근로장려금은 근로·사업소득이 있는 가구를 대상으로 소득을 지원하는 제도로 보다 넓은 근로빈곤층을 수급대상으로 삼고 있다. 배우자, 부양자녀, 부양부모가 없는 단독가구의 경우 총소득이 2,000만원, 배우자 또는 부양자녀 또는 부양부모가 있는 홑벌이가구의 경우 3,000만원, 맞벌이 가구의 경우에는 3,600만원 미만인 가구를 수급대상으로 삼고 있다. 근로빈곤층 지원 강화를 위해 근로장려금이 확대되어 왔는데, 2019년에는 일하는 저소득 가구 지원을 위해 수급대상 및 지원혜택을 큰 폭으로 확대한 바 있으며, 소득기준도 지속적으로 인상되고 있다. 이와 함께 그동안 전년도 소득을 기준으로 다음 연도 하반기에 일 년에 한 번 근로장려금을 지급하였으나, 2019년부터는 반기지급 제도를 도입하여 상하반기 각각 나누어 신청할 수 있도록 함으로써 소득발생과 지급 간 시차를 줄이고자 하였다. 근로장려금의 소득상한 인상계획을 감안하여 수급대상 범위를 계산해보면, 근로장려금의 수급대상은 중위소득 65% 이하인 가구로 비교적 넓은 근로빈곤층을 포괄한다고 볼 수 있다.

하지만 근로장려금은 이전 연도 또는 이전 반기 동안의 근로·사업소득에 따라 지원되며, 일 년 또는 반기에 한 번 지원되기에 실업 또는 큰 폭의 소득 하락 시 생계유지를 위한 즉각적 지원이 되기 힘들다는 한계가 있다. 또한, 근로장려금 수급자격으로 소득요건과 함께 재산요건을 충족시켜야 하는데, 재산기준은 부채를 고려하지 않은 재산합계액 2억원 미만으로 근로빈곤층을 포괄하는 데 제약적인 기준으로 작용

할 우려가 있다.

〈표 1-3〉 근로장려금 자격기준 및 지급액

구분	2021년	
대상자	근로소득자, 사업소득자, 종교인소득자 (전문직종은 제외)	
총소득 요건	단독가구	총소득 2,000만원 미만: 최대 150만원 지급
	홀벌이가구	총소득 3,000만원 미만: 최대 260만원 지급
	맞벌이가구	총소득 3,600만원 미만: 최대 300만원 지급
주택요건	폐지	
재산요건	2억원 미만	

자료: 국세청 보도자료(2021.9.5)를 바탕으로 저자 수정

이러한 고용안전망의 사각지대에 대한 지원 강화를 위해 국민취업지원제도가 2021년에 도입되었다. 국민취업지원제도는 고용보험에 가입되지 않은 취업취약계층을 대상으로 취업지원서비스와 함께 소득지원을 제공하는 실업부조제도이다. 2021년 8월까지 30만명 가량이 국민취업지원제도에 참여하고 있다. 국민취업지원제도는 취업지원서비스와 소득지원을 제공하는 I 유형과 취업지원서비스를 제공하는 II 유형으로 구분된다. I 유형에서는 6개월간 월 50만원의 구직촉진수당을 지급하며, 소득, 재산, 취업경험 기준에 따라 수급자격이 주어진다. 중위소득 60%, 재산 4억원 이하인 저소득 구직자를 기본 대상으로 하며, 취업경험기준을 충족시키지 못한 비경제활동인구와 중위소득 120% 이하 청년은 선발형으로 지원되고 있다. 또한, 취업지원서비스를 지원하는 국민취업지원제도 II유형은 중위소득 60% 이하의 저소득층, 중위소득 100%이하의 중장년층, 청년 등을 대상으로 삼고 있다. 이러한 자격요건은 도입 이후 보다 폭넓은 취업취약계층 지원을 위해 지원대상과 범위가 확대된 결과이다. 국민취업지원제도 도입에도 불구하고 제도 설계상 남아있는 사각지대로 인해 국민취업지원제도 지원대상이 다시금 확대된 바 있다(고용노동부, 2021. 8. 10.). 우선 청년에 대한 취업경험요건이 취업경험이 있는 저소득 가구의 청년들을 배제시키는 문제가 발생함에 따라 청년에 대한 자격요건을 완화하였다. 국민취업지원제도 도입 당시 청년의 경우 중위소득 120% 이하, 재산 3억원 이하, 취업경험 최근 2년 이내 100일 미만으로 구직촉진수당을 제공하는 국민취업지원제도 I 유형의 자격요건이 설정되었다. 하지만 청년에 대한 2년 이내 100일 미만 취업경험 요건은 생계유지를 위해 취업경험이 있었던 저소득층 청년을 오히려 제외시키는 문제를 발생시킬 우려가 있다는 지적 하에 청년에 대한 취업경험 요건이 7월 말 폐지되었다. 또한, 청년에 대한

재산요건도 3억원에서 4억원 이하로 확대되어 청년층 지원을 강화하고자 하였다. 이와 더불어 저소득 구직자 대상 소득지원의 소득요건 및 자산요건 확대를 통해 근로빈곤층에 대한 소득지원의 범위를 확대하였다. 도입 당시 국민취업지원제도 I 유형의 요건심사형은 중위소득 50%이하, 3억원 이하 재산을 가진 구직자를 대상으로 하였으나, 중위소득 60%, 재산 4억원 이하 가구로 지원대상이 확대되었다.

현 고용안전망 하에서 고용보험 사각지대에 있는 근로빈곤층이 경제적 상황에 대응할 수 있도록 지원하는 제도로써 국민취업지원제도의 역할이 필수적이라 하겠다. 이러한 점에서 국민취업지원제도의 포괄범위 및 지원내용에 대해 살펴봄으로써 국민취업지원제도가 근로빈곤층을 제대로 포괄·지원하도록 점검할 필요가 있다. 또한, 새롭게 도입된 국민취업지원제도를 포함하는 고용안전망의 정합성을 살펴봄으로써 전체적인 고용안전망 차원의 점검이 필요하다. 이러한 국민취업지원제도를 포괄하는 논의는 제3장에서 자세히 이뤄지고 있다.

〈표 1-4〉 국민취업지원제도 자격요건

필요요건		소득기준	재산기준	취업경험기준
I 유형 구직촉진수당 + 취업지원	요건심사형	중위소득 60%이하	4억원 이하	최근 2년 이내 100일 또는 800시간 이상
	선발형	청년: 중위소득 120%이하	4억원 이하	X
		비경활: 중위소득 60%이하	4억원 이하	최근 2년 이내 100일 또는 800시간 미만
II 유형 취업지원서비 스	저소득층등	저소득층: 중위소득 60%이하 특정계층(노숙인, 북한이탈주민, 결혼이민자 등): 제한 X	X	X
	청장년층	청년: 제한 X 중장년: 중위소득 100% 이하	X	X

자료: 고용노동부 보도자료(2021.8.10)를 바탕으로 저자 수정

또한, 고용안전망의 사각지대 해소를 위해 고용보험 적용 확대가 적극적으로 추진되고 있다. 기존 임금근로자 위주로 적용되고 있는 고용보험을 소득에 기반하여 모든 취업자에게 확대 적용하기 위한 전국민 고용보험 로드맵이 발표되어 추진되고 있다(관계부처 합동, 2020.12.23.). 소득에 기반하여 일정 소득 이상의 취업자에 대해 고용보험을 단계적으로 적용함으로써 보편적 고용안전망을 제공하고자 한다. 전국민

고용보험 로드맵 이행에 따라 2020년 12월부터는 예술인에 대해 고용보험 적용이 확대되었으며, 2021년 7월부터는 산재보험 적용직종을 중심으로 12개 직종 특수형태근로종사자에 대해 고용보험이 적용되었다. 또한, 2022년부터는 플랫폼 종사자 및 기타 특고에 대해 직종별로 고용보험 적용을 확대하고자 계획하고 있으며, 자영업자에 대해서는 사회적 논의를 거쳐 사회적 합의에 따라 2025년까지 적용 확대하는 것을 목표로 삼고 있다(관계부처 합동, 2020.12.23.).

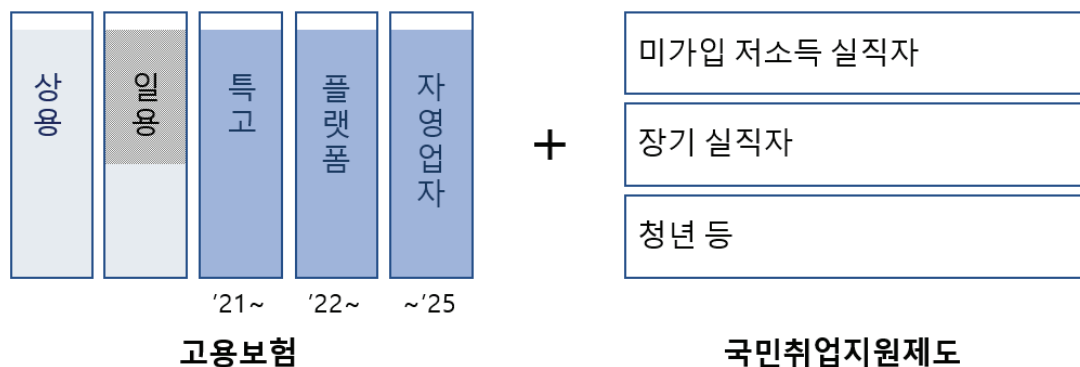
이러한 소득기반 고용보험 적용을 위해서는 소득과약 인프라 구축이 선결될 필요가 있다. 이를 위해서는 국세소득정보를 적극적으로 활용할 수 있도록 국세청과 사회보험공단 간 정보 공유 확대가 필요하다. 정부는 국세청 소득자료를 공유하는 통합 전산시스템을 구축하여 2022년부터 활용할 계획을 세우고 있다(관계부처 합동, 2020.12.23.). 이러한 국세청과 사회보험공단 간 소득정보 공유 확대는 제도적 고용보험 사각지대 축소와 함께 실질적 고용보험 사각지대 해소를 위해서도 중요하다. 고용보험 가입대상이나 미가입한 실질적 사각지대를 적극적으로 발굴할 필요가 있는데, 이러한 실질적 사각지대의 대부분을 차지하는 임시일용직 근로자의 경우 근로기간이 짧고 일자리 이동빈도가 높아 이들에 대한 고용보험 가입 적용이 어려운 경우가 많다. 이를 보완하기 위해 소득정보 주기를 단축시켜 분기별에서 월별로 소득과약이 가능하도록 하고 통합 전산시스템을 통해 국세청 자료를 공유함으로써 가입대상을 발굴하고 고용보험에 가입시키는 방안을 추진하고 있다(관계부처 합동, 2020.12.23.). 이러한 제도적, 실질적 고용보험 사각지대 해소를 위한 정책과제들에 대해서는 제2장에서 논의되고 있다.

이와 같이 현재 고용안전망의 사각지대 해소를 중점 투자방향으로 두고 고용보험 적용 확대와 국민취업지원제도를 통한 재정투자가 동시에 추진되고 있는데, 향후에는 두 제도간의 역할에 대해 고려하며 확충방향을 설정할 필요가 있다. 고용보험 적용확대에 따라 고용보험에 의해 보호되는 고용안전망이 커질수록 고용보험 미가입자를 대상으로 하는 국민취업지원제도를 통한 지원대상은 축소되게 된다. 한편, 국민취업지원제도를 통한 소득지원 강화는 사회보험인 고용보험 가입의 필요를 감소시킬 수 있기에 국민취업지원제도 확대방향 설정 시 이러한 관계를 고려할 필요가 있다.

하지만 고용보험 적용 확대에도 불구하고 여전히 고용보험에 미가입된 취업취약계층이 존재할 수밖에 없어 실업부조인 국민취업지원제도를 통한 지원은 여전히 요구된다. 고용보험 적용 확대에도 불구하고 소득과약의 어려움, 고용보험 가입조건 미충족 등 여러 사유로 고용보험에 미가입하는 저소득 구직자들이 존재할 수밖에 없다. 현재 산재보험 적용 특고에 대해 고용보험 적용이 확대되었으나, 현금소득 비중이 높아 소득과약이 어려운 골프장 캐디에 대해서는 고용보험 적용이 연기된 바 있

으며, 갈수록 다양해지는 여러 직종의 특수고용직 종사자와 자영업자에 대한 고용보험 적용확대는 논의과정 중에 있다. 또한, 고용보험 가입대상으로 월 소정근로시간 60시간 이상, 특고에 대해서는 월보수액 80만원 이상으로 조건이 설정되어 있어 이를 충족시키지 못하는 취업자들은 고용보험 적용대상에서 제외되게 된다. 노동시장에 새롭게 진입하는 청년층의 경우에도 이전 취업경험이 없기에 고용보험에 의해 여전히 보호받지 못하는 대상이다. 또한, 구직급여를 소진한 장기 실업자의 경우에도 취업지원과 함께 소득지원이 요구된다. 이러한 고용보험 밖의 다양한 구직자에 대해서는 국민취업지원제도를 통한 소득지원과 취업지원서비스가 제공될 필요가 있다. 특히 고용보험 적용 확대에도 불구하고 고용보험 밖에 위치하여 국민취업지원제도로 들어오는 구직자들의 경우 보다 열악한 취업취약계층일 가능성이 크다. 고용보험 적용 확대에 따른 국민취업지원제도 수급자의 특성을 파악해갈 필요가 있으며, 이들의 노동시장에서의 이동성을 제고하기 위한 맞춤형 취업지원서비스를 강화하는 방향의 제도적 발전이 요구된다.

[그림 1-2] 고용보험과 국민취업지원제도



자료: 관계부처 합동 보도자료(2020.12.23)를 바탕으로 저자 수정

한편, 고용안전망은 취업취약계층의 생계유지를 위한 소득지원 뿐 아니라 이들이 노동시장에 진입하여 정착할 수 있도록 지원하기 위한 노동시장 참여 및 인적역량 축적에 대한 적극적인 지원을 포함한다. 특히 코로나19 위기 이후 고용충격의 영향이 취업취약계층 중심으로 지속될 수 있으며 취업취약계층의 고용가능성을 낮출 우려가 크다는 점에서, 취업취약계층에 맞는 고용서비스 및 훈련 지원을 통해 빠르게 변하고 있는 노동시장에 대한 적응력을 갖출 수 있도록 지원하는 것이 향후 더욱 중요해질 것이라 생각된다. 이에 취업취약계층 대상 직업훈련 및 고용서비스를 지원하는 국민취업지원제도와 일자리 기회를 제공하여 노동시장 진입을 지원하는 자활근

로사업의 역할이 중요하다고 볼 수 있다. 다만 국민취업지원제도와 자활근로사업 모두 저소득 취업취약계층을 대상으로 자활 및 노동시장으로의 진입을 지원하는 정책이라는 점에서 두 제도 간의 조정이 필요하다. 특히, 두 제도 모두 수급대상으로 기초생활수급자 및 차상위계층을 포괄한다는 점에서 직접적인 대상 중복이 발생하고 있다. 또한, 근로능력이 있는 생계급여 조건부수급자에 대해서는 자활능력이 높은 경우 국민취업지원제도 II유형에 우선 참여하도록 되어 있으나, 이러한 조치가 오히려 자활능력이 있는 생계급여 수급자에 대한 자활기능을 약화시킬 우려 또한 제기되고 있다. 이에 취업취약계층에 대한 취업지원 및 자활지원을 위해 보다 효과적인 정책 설계에 대한 논의가 필요한 시점이다. 이러한 국민취업지원제도 도입에 따른 자활근로사업과 국민취업지원제도 간의 정합성 및 향후 정책과제에 대한 논의는 제3장과 제4장에서 이뤄지고 있다.

참고문헌

- 고용노동부, 「국민취업지원제도, 참여의 문턱은 낮추고 일을 배울 기회(일경험)는 늘립니다.」, 보도자료, 2021.8.10.
- _____, 「'22년 일자리 예산(안) 31.3조원, 전년 대비 1.2조원 증가」, 보도자료, 2021.8.31.
- _____, 「'21년 재정지원 일자리 예산 현황」, 사전정보 공표항목, 2021.1.29.
- 관계부처 합동, 「모든 취업자를 실업급여로 보호하는 전국민 고용보험 로드맵」, 보도자료, 2020.12.23.
- 국세청, 「‘더 많은 사람에게, 더 큰 힘으로’ 서민의 희망 근로장려금」, 보도자료, 2021.9.5.
- 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 총괄 분석 Ⅱ」, 예산안분석시리즈 I, 2020.
- 대한민국정부, 「조세지출예산서, 2019~2022」.
- 이병희 외, 「고용안전망 사각지대 해소방안」, 한국노동연구원, 2011.
- 일자리위원회·관계부처, 「고용안전망을 완성하는 국민취업지원제도 추진 방안」, 보도자료, 2019.6.4.
- 장지연·이병희·은수미·신동균, 「고용안전망 사각지대 해소방안」, 한국노동연구원, 2011.
- 정해식 외, 「제2차 기초생활보장 자활급여 기본계획(2021-2023) 수립 연구」, 2020.
- <웹사이트>
- 열린재정(<https://www.openfiscaldata.go.kr/>)
- 고용행정통계(<https://eis.work.go.kr/index.do>)

제2장 고용보험 사각지대 해소 방안²⁾

제1절 서론

본고에서는 현행 고용안전망 체계에 대한 검토하고자 한다. 고용안전망과 관련하여 실업급여(실업자), 국민취업지원제도(미취업구직자 등), 자활사업(근로빈곤층), 근로장려금(저소득 근로자) 등이 주되게 논의되는데 고용안전망 체계 내에서 이들 제도들이 어떤 역할을 맡고 있는지에 대한 정리가 필요하다. 제2절에서는 고용안전망의 핵심 제도와 지원 제도라는 구분과 지원 제도의 다양한 유형 구분을 제시함으로써 앞서 언급한 제도들이 고용안전망 내에서 어떤 위치를 점하고 어떻게 기능하는지에 대한 이해를 높이고자 한다.

고용안전망에 대한 논의는 사각지대 해소를 중심으로 이루어지고 있다. 고용취약계층 및 실업급여 사각지대 범위 파악, 소득 파악 체계 검토, 취약계층의 사회안전망 포괄을 위한 가입 제고 방안 등이 중요한 제도이다. 이 글에서는 실업급여의 제도적 사각지대와 실질적 사각지대 해소를 위한 이슈를 중점적으로 살펴보았다.

최근 실업급여 제도에 대한 전면적인 확대 방안에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다. 이 글에서는 최근의 고용보험 확대 방안과 관련되어서 깊이 있게 논의되지 않는 주제에 대해 검토하고자 했다. 우선적으로 직종 단위로 확대하는 현행 방식에서 일괄 확대 방식을 검토할 것을 제안하였으며 또한 국민연금제도의 납부예외제도 개선이 동반되지 않을 경우 고용보험 적용 확대에 한계가 있음을 분석하였다. 그 외에도 실질적 사각지대 해소를 위한 사회보험료 지원사업의 개선 방안에 대해서도 분석하였다.

2) 한국교원대학교 교육정책전문대학원 김혜원 교수 작성

제2절 고용안전망의 체계

1. 고용안전망의 핵심 제도

고용안전망은 실직 위험과 이에 수반된 소득 위험에 대한 제도적 안전망을 말한다. 고용안전망은 다층 구조를 갖추고 있는데 1차 안전망과 최종안전망 그리고 두 안전망 사이의 완충 역할을 하는 완충 안전망으로 구성된다. 우선 고용보험은 보험원리에 따라 취업 중 보험료를 내고 실직 시 보험금으로서의 실업급여를 받는 제도로서 보편적인 안전망의 역할을 한다는 점에서 1차 안전망으로 불린다.

2차 안전망은 실업부조이다. 실업부조의 수급자격자는 크게 두 가지로 구분되는데 첫째는 실업급여 수급이 끝난 후에도 재취업을 하지 못한 자이고 두 번째는 실업급여 수급 자격을 갖추지 못한 이가 실직한 경우이다. 이들의 소득 안정을 도모하고 재취업을 지원하는 안전망이 실업부조제도인데 이러한 대상 전체를 지원하는 것은 재정적으로 불가능하거나 실업급여제도의 운영을 형해화할 수 있으므로 보통 일정 가구소득 이하 가구의 실직 가구원에 한정한다. 일정 가구소득 이상의 경우 다른 가구원의 소득이나 가구 전체의 자산으로 생활을 유지하는 것을 요구하며 실직이 장기화되어 자산이 점점 줄어들고 다른 가구원의 소득 역시 줄어들 경우 실업부조제도가 개입한다. 우리나라는 2021년 1월부터 국민취업지원제도라는 이름으로 한국형 실업부조제도를 시행하기 시작했다. 2021년 9월 현재 기준중위소득 60% 이하 소득 수준의 가구의 실직자가 수급대상이다. 이는 마지막 안전망인 공공부조제도로 편입되는 것을 막는 2차 안전망 제도이다.

3차 안전망이자 최종 안전망은 보험 원리가 아닌 부조 원리에 따라 빈곤선 이하의 국민의 최저생계를 조세로 보장하는 국민기초생활보장제도가 그것이다. 최저가구소득을 보장하는 제도는 국민기초생활보장제도 중 생계급여제도인데 기준중위소득 30% 이하의 가구가 수급자격을 갖는다. 해당 가구는 기준중위소득 30%와 현재 가구소득금액의 차액을 지급받아 최소한 기준중위소득 30% 소득을 보장받는다.

<표 2-1>에서는 2021년 기준중위소득이 얼마인지 그리고 기준중위소득의 60%, 50%, 30% 수준이 어떤 수준인지 보여준다. 3차 안전망이 포괄하는 가구는 기준중위소득의 30% 이하 가구이며, 2차 안전망이 포괄하는 가구는 기준중위소득 30%에서 60% 사이의 가구이다. 고용보험은 보편적인 제도로서 가구소득수준과 무관하게 모든 가구가 수급자격을 갖추면 받을 수 있다.

〈표 2-1〉 가구원수별 기준중위소득(2021년 기준)

(단위: 원/월)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
기준중위소득	1,827,831	3,088,079	3,983,950	4,876,290	5,757,373	6,628,603	7,497,198
기준중위소득 60%	1,096,699	1,852,847	2,390,370	2,925,774	3,454,424	3,977,162	4,498,319
기준중위소득 50%	913,916	1,544,040	1,991,975	2,438,145	2,878,687	3,314,302	3,748,599
기준중위소득 30%	548,349	926,424	1,195,185	1,462,887	1,727,212	1,988,581	2,249,159

주: 8인 이상 가구의 선정 및 급여기준 : 7인가구 생계급여 선정기준액에서 6인가구 생계급여 선정 기준액을 차감한 금액인 260,578원을 추가함(8인가구 생계급여 선정기준액 2,509,737원)

자료: 보건복지부, 「2021년 국민기초생활보장사업안내」, p.247.

2. 고용안전망을 구성하는 추가적인 제도

고용안전망의 핵심 제도 세 가지의 공통점은 생활을 안정시키는 소득지원 또는 현금급여 지급을 포함하고 있다는 것이다. 실직기간의 소득을 보장하는 고용보험, 국민취업지원제도 그리고 국민기초생활보장제도 이외에도 실직 상태로부터의 탈출과 저소득 문제를 지원하는 다양한 제도가 고용안전망을 구성하고 있다. 핵심제도 외에 고용안전망을 구성하는 추가적인 제도는 크게 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째 유형은 미취업 근로빈곤 가구원에게 임시 일자리를 제공하거나 재취업 지원 서비스를 제공하여 재취업을 지원하는 제도이고 두 번째 유형은 근로빈곤층의 근로 조건을 개선하는 제도이다. 마지막 세 번째 유형은 근로빈곤층의 재취업과 관련하여 기업을 지원하는 제도이다.

첫째 유형에는 근로빈곤층 중에서 미취업자를 일자리를 가질 수 있도록 지원하는 제도이다. 자활근로사업, 직접일자리사업, 국민취업지원제도 II유형 등이 있다. 우선 국민취업지원제도에 의한 생계지원에도 불구하고 취업하지 못하고 소득수준은 기준 중위소득 50% 이하 가구에 속한 사람은 자활근로사업에 참여할 수 있다. 또한 재정 지원 직접일자리사업은 일반 노동시장에서 일자리를 구하기 어려운 이들을 위해 일자리를 제공하고 소득을 얻을 수 있도록 하는 사업이다. 직접일자리사업은 취업취약 계층이 일정 비율 이상 참여하도록 설계되어 있는데 취업취약계층 중 저소득층은 기준중위소득 65% 가구로 정의된다.³⁾ 마지막으로 국민취업지원제도 II유형 제도를 통

3) 1인 단독가구 실직자의 경우 건강보험을 가입하지 못하고 부모 등 보호자의 피부양자가 되는 경우

해 기준중위소득 60% 이하의 저소득층, 100% 이하의 중장년층, 소득 관계없이 청년층에 대해 고용서비스를 제공하며 직업훈련, 일경험 사업 등에 참여할 때 취업활동 비용을 256만원까지 지급한다.

두 번째 유형의 제도는 저소득 미취업자를 고용하는 기업을 지원하는 지원금 제도이다. 이러한 유형에는 고용촉진장려금과 사회보험료 지원사업 그리고 사회적기업 일자리창출사업 등이 있다. 우선 고용촉진장려금 사업에 따르면 국민취업지원제도 I, II 유형 참여자 일부와 자활근로사업 참여자 등을 채용하여 6개월 이상 유지할 경우 우선지원대상기업에 최대 720만원, 대규모기업에게 360만원을 지원한다. 다음으로 사회보험료 지원사업은 저임금 근로자의 사회보험 가입을 부담을 완화하는 사업이다. 임금근로자가 사회보험을 가입하면 사회보험료를 납부해야 하는데 노사가 공동 또는 단독으로 부담한다. 사회보험료 부담은 저임금 근로자일수록 높으며 이에 따라 음성적으로 사회보험 부담을 회피하는 행동을 취하며 이것은 노사의 담합 또는 사측의 회피 등으로 유발된다. 사회보험 부담을 줄이기 위해 정부는 영세사업장 저임금 근로자의 사회보험료 일부를 지원한다. 마지막으로 사회적기업 일자리창출사업은 기준중위소득 60% 이하의 실직가구원 등을 채용하는 인증사회적기업에 대해 최대 3년 동안 최저임금의 60-30%를 지원하는 내용을 담고 있다. 취약계층을 일자리 창출을 사명으로 하는 사회적기업이 이 사업을 통해 취약계층을 채용하게 된다.

세 번째 유형의 제도는 저임금 취업자 또는 취업자가 있는 저소득 가구를 지원하는 제도인데 취업 시의 근로조건을 개선함으로써 재취업을 유지하거나 재취업을 독려하는 역할을 한다. 대표적으로 취업자가 있는 가구를 지원하는 근로장려금과 취업자 개인을 지원하는 최저임금제도가 있다.

근로장려금은 취업자가 있는 저소득 가구에 대한 지원제도이다. 전년도 연간 총소득을 합산하여 일정 소득 이하인 경우 지원하는데 2021년 현행 제도 하에서 1인 가구는 900만원, 홑벌이가구는 1400만원, 맞벌이가구는 1700만원 이하에서 최대 수급액을 받을 수 있다. <표 2-2>의 열(1)은 근로장려금을 받는 가구 중에서 점감 구간이 시작하는 소득 수준이 기준중위소득의 어느 정도 비율이 되는지를 보여준다. 3인 이상 홑벌이가구의 경우 생계급여 수급 기준소득(기준중위소득 30%) 이하이며 맞벌이가구 역시 3인 가구원일 때 의료급여 수급 기준소득(기준중위소득 40%) 이하 수준이며 4인 가구원은 생계급여 빈곤선 이하이다. 근로장려금은 국민기초생활보장제도 수급 기준소득 수준 전후의 가구를 지원하는 제도로서 기능하고 있음을 알 수 있다. <표 2-2>의 열(2)에서는 근로장려금과 자녀장려금을 합산한 금액이 더해질 때 가구소득이 기준중위소득 대비 몇 %가 되는지를 보여준다. 근로장려금 및 자녀장려금 수

가 많다. 보호자의 소득기준을 사용하는 데 1인 가구 기준중위소득의 120%를 사용한다.

령으로 홑벌이가구가 생계급여 빈곤선 이하에서 이상으로 전환되는 것을 확인할 수 있다.

〈표 2-2〉 2021년 근로장려금 제도의 적용대상과 빈곤 개선 효과

(단위: %)

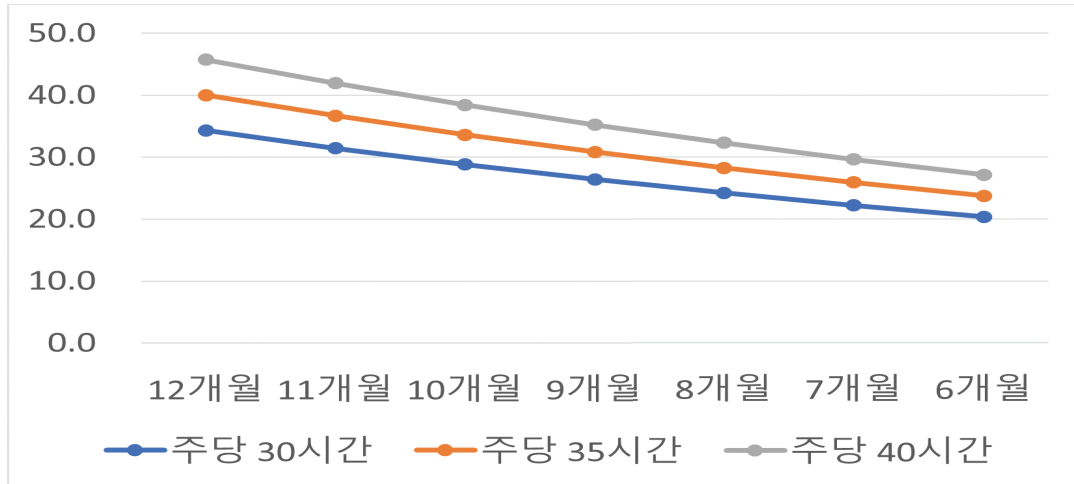
구분	점감구간 시작 가구소득 수준의 기준중위소득 대비 비율(1)				근로장려금 수급 시 점감구간 시작 가구소득 수준의 기준중위소득 대비 비율(2)			
	1인	2인	3인	4인	1인	2인	3인	4인
1인가구	41.2	-	-	-	48.1	-	-	-
홑벌이가구	-	37.9	29.3	24.0	-	44.9	36.2	30.8
맞벌이가구	-	46.0	35.6	29.1	-	54.1	43.3	36.6

최저임금제도는 근로자의 생활 안정을 위해 임금근로자가 받을 수 있는 시간당 최저임금을 규정하고 있다. 2021년 기준 전일제 근로자의 월소득은 182만원인데 만약 홑벌이 가구에서 가구주가 최저임금을 받는다면 이 소득은 1인 가구 기준중위소득 100%이며 2인 가구 기준중위소득 59%, 3인 가구 기준중위소득 45%, 4인 가구 기준중위소득 37% 수준이다. 최저임금 수준은 1인 가구에겐 빈곤 위험을 대폭 줄여주지만 4인 가구의 경우 기준중위소득 30% 생계급여 기준소득에서 얼마 떨어지지 않는 소득을 보장할 뿐이다.

이상의 계산은 가구주가 주 40시간, 12개월 일하는 경우를 상정한 것인데 최저임금 근로자는 근로시간이 짧거나 미취업기간을 경험할 가능성이 상대적으로 높다. 만약 가구주가 실직으로 연간 근로개월수가 12개월 미만으로 줄어들거나 근로시간이 주당 40시간에서 35시간, 30시간으로 줄어들 경우 가구소득은 생계급여 기준 소득 이하로 떨어질 수 있다.

[그림 2-1]은 3인 홑벌이 가구에서 최저임금 일자리를 갖는 가구주의 근로시간과 근로개월수 조합에 따라 가구소득이 기준중위소득 대비 몇 % 정도가 되는지를 보여 준다. 그림에서 보는 것처럼 근로시간이 줄어들거나 근로개월 수가 12개월 미만으로 낮아지면 기준중위소득 30% 이하로 가구 소득이 떨어질 수 있음을 알 수 있다.

[그림 2-1] 최저임금을 받는 홀벌이가구의 소득 수준(기준중위소득 대비 비율)



최저임금제도와 근로장려금 제도는 저소득 취업자 지원에서 장점과 단점을 각각 가지고 있다. 최저임금을 높게 설정하면 저소득 가구에서 전일제 일자리를 얻는 취업자가 나올 경우 저소득 문제가 상당 정도 해결되는 장점이 있다. 하지만 저소득 가구만이 아니라 중산층 이상 가구의 취업자도 혜택을 받게 되며 특히 경력이 짧거나 단절되어 재취업하는 청년, 여성의 수혜가 많다. 빈곤 감소라는 목표를 달성하는데 있어 모든 취업자의 임금을 규제한다는 점에서 빈곤 문제 해결을 위한 표적화된 수단인 아니며 임금 규제에 의한 사회적 비용이 상대적으로 많이 소요된다.

근로장려금은 저소득 가구를 표적화하여 지원하면서 동시에 취업을 촉진한다는 점에서 장점이 있다. 그런데 근로장려금의 구조가 점증구간, 평탄구간, 점감구간으로 구분되어 있는데 점증구간이나 평탄구간은 근로소득에 따른 한계세율이 음의 값을 가져서 근로를 촉진하는 효과가 있지만 점감구간에서는 한계세율이 양의 값을 가져서 근로 유인을 저하시키는 효과가 있다. 근로 유인을 강화하는 소득 구간을 늘리기 위해서는 점감구간 시작 소득수준을 높여야 하는데 이 경우 재정 비용이 급증하는 문제에 직면한다. 왜냐하면 소득 수준이 높아질수록 대상자가 늘어나는데다 점감 구간의 한계세율 증가를 줄이기 위해 점감구간을 넓게 잡을수록 지원 대상에 중산층 가구까지 포괄되어 재정 비용이 많이 소요되기 때문이다.

두 제도가 각각의 장단점을 가지고 있을 뿐만 아니라 최저임금제도가 근로장려금 제도의 효과와 재정 비용에 영향을 미친다는 점에서 좀 더 자세히 검토해볼 필요가 있다. 무엇보다도 최저임금이 높을 경우 근로개월 수가 일정 수준 이상이 되면 가구 소득이 근로장려금의 평탄구간에서 점감구간으로 전환된다. 이로 인해 한계세율이

높아져서 근로장려금으로 인해 근로 유인이 줄어드는 부작용이 나타날 수 있다. 예를 들어 <표 2-3>의 상단에서 보는 바와 같이 2021년 최저임금 수준에서 주 40시간 전일제 근로자는 7개월 동안 일할 때까지 근로장려금의 최대 금액을 받을 수 있지만 7개월 이상 일하면 근로장려금 수령액이 감소한다. 주당 35시간을 일하는 근로자는 9개월 이상 일하게 되면 근로장려금 액수가 감소하는 점감구간에 들어서게 된다.

그런데 최저임금 수준이 낮을 경우에는 1년 12개월 전체를 일하더라도 근로장려금 최대 액수를 받을 수 있고 근로 유인이 지속적으로 작동할 수 있다. <표 2-3>의 하단에서 보는 바와 같이 예를 들어 현행 최저임금의 80% 수준에서 주 40시간 전일제 근로자는 10개월 동안 일할 때까지 최대급여를 받으며 11개월이나 12개월 일하게 될 때 비로소 근로장려금이 감소한다. 그렇지만 최저임금 수준의 근로자가 12개월에 가까운 근로개월수를 일할 수 있거나 주 40시간의 일자리를 가지기는 어렵게 현실이다. 따라서 근로빈곤을 완화하기 위해서는 근로장려금 지급금액을 상향해야 한다. 근로장려금의 지급금액 상향은 앞서 논의한 바와 같이 점감구간 시작 소득 이상에서 부정적인 근로 효과를 발휘하거나 점감구간을 늘려서 재정 부담을 증가시킨다.

한편으로 최저임금을 낮은 수준으로 유지할 경우 근로장려금의 고용 유인 효과는 크지만 가구 빈곤 가능성이 높아져 재차 가구 빈곤을 완화하기 위해서는 근로장려금 수준을 높여야 하며 이는 재정 부담을 증가시킨다. 다른 한편으로 최저임금이 높은 수준일 경우 근로장려금을 합하면 가구가 빈곤에서 벗어날 가능성이 높지만 근로개월수가 많지 않아도 점감구간으로 소득이 진입하여 근로빈곤층의 근로 유인이 줄어드는 문제에 직면한다. 이러한 두 제도의 상충관계를 고려하지 않을 경우 재정 부담과 빈곤 완화 중 어느 하나가 심각해지는 문제에 직면하게 될 것이다.

<표 2-3> 3인 홑벌이가구의 근로개월수 및 주당 근로시간별 가구소득 수준

구분		12개월	11개월	10개월	9개월	8개월	7개월	6개월
2021년 최저임금	주당 30시간	34.3	31.4	28.8	26.4	24.2	22.2	20.3
	주당 35시간	40.0	36.7	33.6	30.8	28.3	25.9	23.7
	주당 40시간	45.7	41.9	38.4	35.2	32.3	29.6	27.1
2021년 최저임금 의 80%	주당 30시간	27.4	25.2	23.1	21.1	19.4	17.8	16.3
	주당 35시간	32.0	29.3	26.9	24.7	22.6	20.7	19.0
	주당 40시간	36.6	33.5	30.7	28.2	25.8	23.7	21.7

주: 3인 홑벌이 가구의 점감구간 시작 소득수준은 29.3%임.

<표 2-4>에서는 고용안전망을 구성하는 다양한 제도들을 가구소득 기준별, 유형별로 구분하여 정리한 것이다. 핵심 제도들은 열(1)에 제시되어 있는데 현금급여를 주로 제공하면서 동시에 취업지원서비스를 제공한다. 열(2)에서는 재취업 지원에 초점을 맞춘 제도에는 국민취업지원제도 II 유형과 직접일자리사업 그리고 자활근로사업이 포함되며 순서대로 가구소득수준이 낮아진다.

열(3)의 기업지원제도에는 가구소득과 무관하게 소규모 사업장의 저임금 근로자와 저소득 특고에 대한 사회보험료 지원사업과 기준중위소득 60% 이하 가구의 미취업자가 대상이 되는 고용촉진장려금과 사회적기업 일자리창출사업이 있다. 열(4)의 취업자 지원제도에는 가구소득과 무관한 최저임금제도와 일정 구간의 소득 범위에 대해 금액을 달리하면서 지원하는 근로장려금 제도가 존재한다.

<표 2-4> 가구소득 기준과 고용안전망

가구소득 기준	현금급여(1)	재취업 지원제도(2)	기업 지원제도(3)	취업자 지원제도(4)
가구소득 무관	고용보험		사회보험료 지원사업	최저임금
기준중위소득 120% 이하	국민취업지원제도 I 유형 선발형(청년)			
기준중위소득 100% 이하		국민취업지원제도 유형 II*		
기준중위소득 65% 이하		직접일자리사업		근로장려금 점감구간 끝***
중위소득 60% 이하	국민취업지원제도 I 유형 요건심사형, 선발형(비경활)		고용촉진장려금** 사회적기업 일자리창출사업§	
중위소득 50% 이하		차상위 자활근로사업		
중위소득 30% 이하	생계급여	조건부수급자 자활근로사업		근로장려금 점감구간 시작***

* 국민취업지원제도 II 유형 중장년 기준. 유형 II에는 특정계층, 청년, 저소득층이 있는데 특정계층과 청년은 소득 기준이 없고 저소득층은 60% 이하이며 재산요건이나 취업경험 요건이 없음.

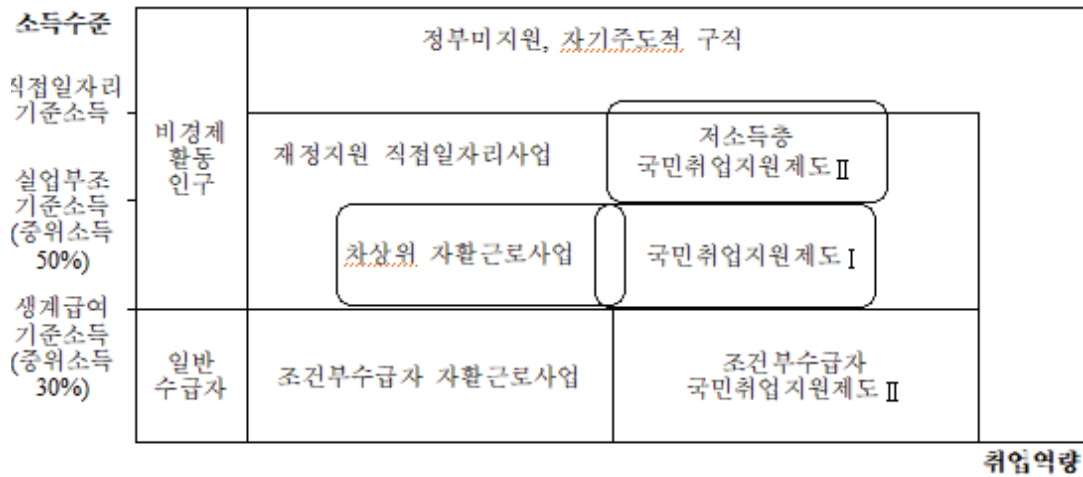
** 고용촉진장려금 대상자는 이외에도 다양한 유형이 있지만 가장 많은 비중을 차지하는 것이 국민취업지원제도 I 유형 및 II 유형 저소득층 참여자임.

*** 3인 홑벌이 가구 기준

§ 저소득층 기준이 평균가구소득 60%이어서 기준중위소득 60%보다 높음

미취업자를 가구소득 수준과 취업역량을 기준으로 구분하고 미취업자 특성별로 대응되는 고용안전망 제도를 맵핑하면 [그림 2-2]와 같다. 취업역량이 상대적으로 낮은 이들은 자활근로사업과 재정지원 직접일자리아업에 배치되며 일자리 경험을 통해서 일반 노동시장에 취업할 수 있는 능력과 경력을 쌓게 된다. 국민취업지원제도 내에 다양한 유형이 있는데 소득수준별로 구분되지만 대체로 상대적으로 취업역량이 높아서 일반 노동시장에서 일자리를 구할 수 있는 이들로 구성된다. 취업역량이 높으면서 소득수준이 높은 집단들은 자기주도적 구직활동을 하거나 소득 수준과 무관하게 정부가 제공하는 고용서비스에 참여한다.

[그림 2-2] 고용안전망 현황



<표 2-4>와 [그림 2-2]와 같이 정리할 때 제도와 정책들 사이의 정합성을 검토하고 필요하면 제도와 정책 간의 융합이나 대체를 실시할 필요가 있다. 직접일자리아업은 한편으로 저소득층에 대한 소득 지원의 역할을 하면서 다른 한편으로 일경험을 통해 일반 노동시장에서 일자리를 구하는데 도움을 주는 이중적 역할을 하고 있다. 직접일자리아업은 다른 나라에 비해 우리나라의 비중이 큰 편인데 그 이유는 후자의 이유보다 전자의 이유 때문이었다. 즉, 고용보험의 적용이 제한적이거나 실업부조제도가 없었기 때문에 저소득층의 실직 문제로 인한 가구 소득 안정을 위해 큰 규모로 유지되고 있었다.

고용보험 적용 확대가 저소득 자영업자로 확대되고 한국형 실업부조제도인 국민취업지원제도가 실시됨에 따라 직접일자리아업의 기능 중 소득 지원 기능의 의의가 크게 감소할 예정이다. 따라서 고용보험 적용 확대와 국민취업지원제도 확대에 발맞춰 생산가능인구 대상의 직접일자리아업을 개편하는 재정사업 재구조화를 추진해야

한다. 다만 고용보험 확대와 실업부조제도의 수혜를 받지 못하면서 직접일자리사업 축소로 인해 어려움을 겪을 저소득 가구의 어려움에 대한 고려가 필요하며 이러한 이행 전략이 세심하게 설계되고 집행되어야 한다. 또한 노인 대상의 직접일자리사업은 현재 제안하는 재정사업 재구조화의 대상이 되는 것은 아니다.

직접일자리사업을 축소할 때 직접일자리사업이 담당하고 있던 일경험 기회와 이를 통한 취업역량 제고 기회가 축소될 가능성에 대해서도 정책적 대응이 필요하다. 2021년 국민취업지원제도의 확대와 함께 일경험 프로그램의 확대가 추진되고 있다. 직접일자리사업의 일경험 기회 제공의 기능은 국민취업지원제도의 일경험 프로그램과 통합적으로 운영될 필요가 있다. 이때 중요한 것은 일경험 프로그램의 사업 운영 역량이다. 일경험 프로그램은 단순히 단기간의 일자리를 제공하는 것에 그치는 것이 아니라 일경험을 제공하는 기업의 발굴 및 정보 축적과 일경험이 필요한 구직자의 발굴 및 정보 축적, 나아가 기업과 구직자의 매칭 및 매칭 이후 일경험 기간의 관리 등의 전문 역량을 필요로 한다. 일경험 프로그램을 제대로 운영할 수 있는 기관 및 전달체계 정비는 직접일자리사업을 축소하고 일경험 사업을 성공적으로 운영하는 것의 핵심 성공 요인이 될 것이다. 이에 대한 재정당국의 적극적인 투자와 사업운영 부처의 면밀한 설계와 집행이 향후 5년 사이에 필요하다.

제3절 고용보험 사각지대 해소

1. 고용보험 사각지대의 현황

고용안전망의 1차 안전망인 고용보험은 고용안전망의 가장 핵심적인 제도이다. 보험원리에 의해 설계되고 운영된다는 점에서 노동시장 위험에 대처하여 사업주와 취업자 양자의 상태를 개선할 수 있어 노동시장 효율성을 제고하는 순기능이 많다. 이런 점에서 고용보험 중심으로 고용안전망 제도를 구성하고 다른 제도들은 보완적으로 구성되는 것이 적절하다.

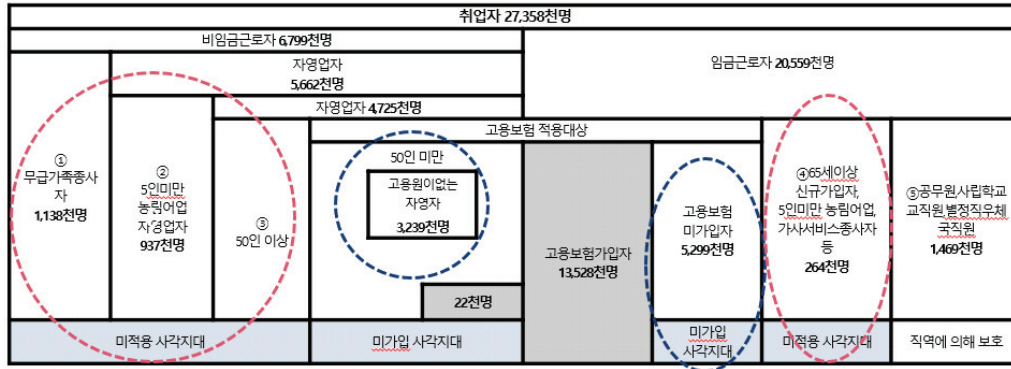
현행 우리나라 고용보험제도는 상용직 임금근로자 중심으로 구성되어 있고 그마저도 저임금 근로자들의 가입이 이루어지지 않는 경우가 많다는 점에서 개선의 여지가 많다. 기존의 고용보험은 제도적 사각지대와 실질적 사각지대 문제를 안고 있었다. 제도적 사각지대란 고용보험이 임금근로자 중심으로 적용됨에 따라 소득 위험을 안고 있지만 임금근로자는 아닌 노무제공자들이 제외되어 있는 문제를 말하며, 실질적 사각지대는 법 적용 대상자임에도 사업주가 가입을 거부하거나 보험료의 경제적 부담 등으로 인해 가입하지 못하고 있는 이들이 많다는 문제를 말한다.

[그림 2-3]에서는 고용보험 사각지대 규모를 추정하고 있는데 이를 통해 사각지대를 구체적으로 설명하고자 한다. 고용보험 적용 대상자이지만 미가입 상태인 이들이 분포한 실질적 사각지대는 529만 명으로 추정되며 영세 소규모 사업장 근로자 또는 저임금 근로자, 비정규직 근로자들이 이러한 사각지대를 구성하고 있다.

제도적 사각지대는 법적으로 가입대상이 아니었던 비임금 근로자 영역에 주로 분포한다. 비임금 근로자 총 수는 679만여 명이며 이 중에서 고용원이 없는 1인 자영업자는 323만 9천명이다. 이들이 주된 제도적 사각지대라고 볼 수 있다. 그런데 1인 자영업자 내에는 본인의 점포, 사업장이 있는 독립 자영업자와 사업장이 없는 노무제공자로 구분할 수 있다. 후자가 주로 특고로 불리는 집단이다.

국세청 자료를 통해 비임금 근로자를 추정해 보면 <표 2-5>에서 보듯이 2019년 기준 종합소득세 신고자는 747만 명이며 이 중에서 근로소득자 250만 명을 제외하면 502만 명이 비임금근로자로 파악된다. 502만명은 경제활동인구조사 상 비임금 근로자 총 수 680만여 명 중에서 세금을 납부하는 비임금 근로자 규모로 해석할 수 있다.

[그림 2-3] 고용보험 사각지대 현황(2019년)



* 자료 : 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가자료, 2019년 8월

자료: 박진희 외(2021)

<표 2-5> 종합소득세 신고자(2019년)

(단위: 명)

구 분	소 계	기장신고자	추계신고자	비사업자
소 계	7,469,635	3,727,436	2,733,330	1,008,869
복식부기	1,495,180	1,447,889	47,291	-
간편장부	4,965,586	2,279,547	2,686,039	-
비사업자	1,008,869	-	-	1,008,869

전국민 고용보험을 확립한다고 할 때 정책 목표는 모든 이들이 고용보험에 가입하여 일자리 상실의 위험으로부터 보호받는 것처럼 보인다. 그렇지만 일자리 상실과 그에 따른 소득 위험을 보장할 집단을 대기업 고용주를 포함한 모든 이들로 확대하는 것이 효율적인 결과를 낳는 것은 아니다. 경제적 위험의 상당 부분이 자신이 통제하지 못하는 타인으로부터 주어지며 경제적 위험으로부터 자신을 보호할 자산이 많지 않은 이들에게 고용보험이 집단적으로 주어질 때 경제적 효율성이 제고된다. 수익을 위해 위험을 스스로 적극적으로 선택하는 사람이거나 상당한 자산이 있어서 부정적 결과가 있더라도 스스로를 보호할 수 있는 사람에게 고용보험을 제공하는 것은 실익이 크지 않다.

전국민 고용보험의 현실적인 목표는 모든 자영업자를 포괄하기보다 경제적 위험에 처해 있는 비고용주 집단이라고 생각된다. 근로자를 고용하지 않는 1인 자영업자 이면서 판매업이나 임대업처럼 자신의 사업장을 운영하는 이들을 제외하고 자신의 노무를 제공하는 서비스제공 1인 자영업자가 주된 목표집단이다. <표 2-6>에서 보는 바와 같이 2018년 기준 한국노동패널 자료에서 추정된 1인 자영업자는 332만 명이

다. 이들을 서비스 제공자와 생산판매업에 종사하는 자로 구분하면 각각 167만 명과 164만 명이다. 서비스 제공자 167만 명이 1차적으로 고용보험 확대의 대상으로 볼 수 있다. 1인 노무제공자에 한정하여 고용보험 적용을 확대한다면 적용확대의 최 대치는 167만명이라고 볼 수 있다.4)

〈표 2-6〉 1인 자영업자의 활동 내용 및 종속성 기준 분포

(단위: 개, 천명)

	표본			인구		
	비종속*	종속	합계	비종속*	종속	합계
생산판매업	685	55	740	1,488.00	158.25	1,646.25
서비스 제공	570	61	631	1,480.12	194.93	1,675.05
합계	1,255	116	1,371	2,968.12	353.17	3,321.29

주: 비종속이란 21차 노동패널 부가조사에서 노동패널 부가조사에서 '명백한 자영업자'의 기준에 포함되는 1인 자영업자 또는 사용종속-경제독립적, 경제종속-사용독립적, 경제독립-사용독립적 1인 자영업자임.

자료: 한국노동패널 21차 원자료, 저자의 계산

2. 직종 추가 방식의 고용보험 적용 확대

고용보험을 임금근로자 중심의 제도에서 모든 일하는 사람의 제도로 확대하는 방향으로 전환하는 고용보험 적용 확대 노력이 추진되고 있고 최근 그 결실을 맺었다. 2020년 12월 예술인이 고용보험에 적용되었고 2021년 7월에는 특고 12개 직종이 고용보험 적용을 받게 되었고 2022년 1월에는 추가로 2개의 직종이 적용될 예정이다.

예술인 고용보험이 시작된 후 2021년 6월 현재 6만여 명이 가입하였다. 예술인 활동증명 제도에 등록된 예술인은 2020년 12월 기준 98,350명이다. 예술인 활동증명 등록 예술인의 수는 지속적으로 증가하고 있으며 2020년 증가폭이 크게 늘어나서 이전 4년간 평균증가율 25%에 비해 대폭 증가한 43% 증가하였다.

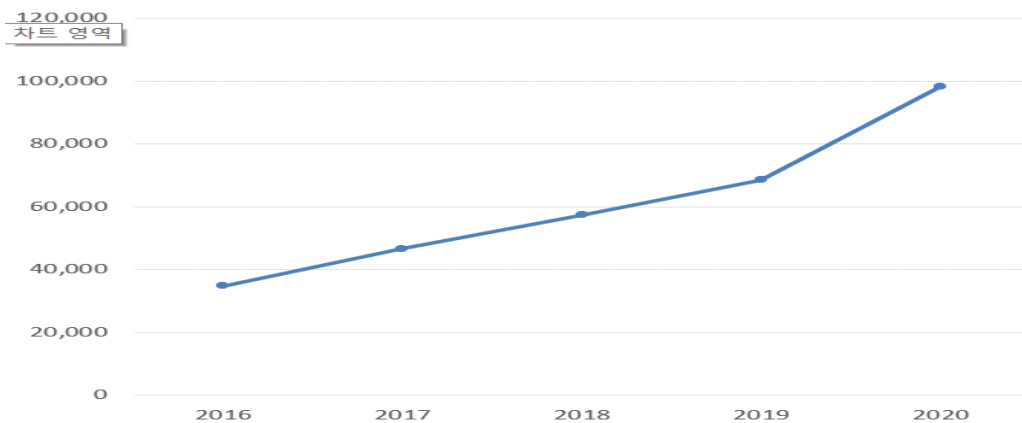
2021년 7월부터 고용보험이 적용된 특고 종사자는 1) 보험설계사, 2) 학습지 방문 강사, 3) 교육교구 방문강사, 4)택배기사, 5) 대출모집인, 6)신용카드회원 모집인, 7) 방문판매원, 8) 대여 제품 방문점검원, 9) 가전제품 배송기사, 10) 방과후학교 강사, 11) 건설기계 종사자, 12) 화물차주이다. 2022년 1월부터 적용되는 이들은 13) 퀵서비스와 14) 대리운전기사이다. 특고 종사자가 고용보험에 가입하려면 월 보수액이 80만

4) 정부는 2021년 현재 고용보험 피보험자 1400만명에서 2022년까지 300만명을 추가로 늘리고, 2025년까지 700만명을 늘리는 방안을 제시하였는데 이것은 비임금근로자 전체를 대상으로 하는 것이다. 이 글에서는 고용보험 적용 확대가 시급하게 필요한 집단을 1인 노무제공자로 보고 추정치를 제시하였다.

월 이상이어야 한다.

산재보험에서 파악되는 특고 종사자 수를 기준으로 최근의 고용보험 적용 확대에 따른 특고 적용 대상자 규모를 추정해 볼 수 있다. <표 2-7>에서 보는 바와 같이 2019년 산재보험 특고 입직자는 48만 6천명이며 고용보험 확대가 예정되지 않은 골프장 캐디를 제외하면 45만 6천명으로 추정된다. 2019년 산재보험 적용자는 7만 4천명에 불과한데 그것은 산재보험 적용제외를 쉽게 허용했기 때문이다. 2021년 7월부터 산재보험 적용제외제도를 엄격하게 운영하게 되어 향후 산재보험 입직자 수가 대부분 적용자가 될 것으로 예상된다.

[그림 2-4] 예술 활동 증명 등록자 수의 추이



<표 2-7> 2019년 산재보험 특고 적용 현황

직종명	사업장수	총입직자수 (A)	적용제외자 (B)	적용자 (C=A-B)	적용률 (C/A*100)
보험설계사	1,818	351,136	309,583	41,553	11.83
건설기계조종사	1,215	3,870	3,050	820	21.19
학습지교사	508	44,689	38,148	6,541	14.64
골프장캐디	486	29,975	28,770	1,205	4.02
택배기사	1,728	17,100	10,728	6,372	37.26
퀵서비스기사	1,314	18,385	4,102	14,283	77.69
대출모집인	238	7,725	6,319	1,406	18.20
신용카드모집인	8	13,397	11,411	1,986	14.82
대리운전기사	26	18	14	4	22.22
계	7,341	486,295	412,125	74,170	15.25

<표 2-7>의 산재보험 특고 현황에는 2021년 고용보험 적용이 이루어지는 화물차주, 방과후학교 강사, 가전제품 배송기사는 포함되어 있지 않아 보정이 필요하다. 이들을 각각 7만 5천명, 12만 3천명 그리고 1만 6천명으로 추정하면 21만 4천명이 추가된다.⁵⁾

산재보험 통계에 따른 45만 6천명, 산재보험 통계에 포함되지 않은 화물차주, 방과후학교 강사, 가전제품 배송기사 21만 4천명 그리고 예술인 9만 8천명을 합하면 총 77만여명이 최근의 고용보험 적용 확대에 따라 추가될 노무제공 자영업자일 것이다. 현행 특고 적용 소득 80만원 이상의 소득 요건을 감안하면 54만명 정도가 늘어날 것으로 예상된다.⁶⁾

앞 절에서 고용보험이 필요한 1인 노무 제공 자영업자 규모를 167만 명으로 추정하였다. 2020년, 2021년에 걸쳐서 추진된 고용보험 적용 확대에 따라 추가될 노무제공자는 77만명으로 추정된다. 167만 명의 좁은 의미의 제도적 사각지대 중에서 최근의 고용보험 적용 확대를 통해 포괄되는 이들은 46%로서 나머지 54%는 여전히 사각지대에 남아 있을 것으로 보인다.

3. 인적용역사업자와 고용보험 적용 확대

고용보험 적용대상 확대를 위해서는 현재와 같이 산재보험의 특고 대상자부터 시작하여 점차 타인의 사업을 위해 노무를 제공하는 집단, 독립자영업자와 임금근로자 사이의 회색지대의 노무제공자 전체로 확대해 갈 필요가 있다. 그런데 산재보험에서 포괄되지 않으면서 임금근로자가 아닌 노무제공자가 누구인지에 대해 충분한 정보가 없는 상황이다. 산재보험에 포괄된 직종들은 산재 발생으로 사회적으로 이슈화된 직종이며 여타 직종에 비해 조직화가 진척된 직종들이다. 사회적으로 주목받지 못하거나 조직화 정도가 매우 낮은 남아 있는 직종이라는 점을 고려하면 현재와 같이 직종별로 협의하여 하나씩 추가하는 방식으로는 노무제공자 전체로의 고용보험 확대에 긴 시간과 상당한 협의 비용이 소요될 것으로 보인다.

본 연구에서는 경제적 위험에 직면한 1인 노무제공자 전체로 고용보험 적용을 확대해 가는 방안으로서 세법상의 인적용역사업자를 일괄 고용보험에 적용하는 방안

5) 화물차주에 대해서는 <http://www.trucktimes.co.kr/news/article.html?no=705>,

방과후학교 강사의 경우 <https://www.eroun.net/news/articleView.html?idxno=10826>

가전제품 배송기사의 경우 http://babelgls.co.kr/ab-direct_v-400?PB_1416299037=6에서 추정치를 얻었음.

6) 월 80만원 이상 소득자 비율을 70%로 가정하였다. 박진희 외(2021)에서는 2020년 코로나 위기로 인해 특고, 자영업자에 지급된 긴급고용안정지원금 행정통계를 분석하였는데 신청자 중 68.2%가 월 70만원 이상자였다고 보고하였다. 긴급고용지원금 신청자가 상대적으로 저소득자임을 감안하면 전체 특고 중에서 70만원 이상자는 68.2%보다 더 높을 수 있을 것이다.

을 제안한다. 세법의 인적용역사업자는 개인이 계속적, 반복적으로 사업에만 이용되는 건축물, 기계장치 등의 사업설비 없이 근로자를 고용하지 아니하고 독립된 자격으로 용역을 공급하고 대가를 받는 사업자이다. 근로자를 고용하지 않는다는 점과 사업설비와 같은 상당한 자산을 소유하고 있지 않다는 점에서 노무제공 1인 자영업자 정의와 매우 유사하다.

노무제공 1인 자영업자이지만 인적용역사업자에 포괄되지 않는 직종도 있다. 대표적으로 화물차주, 건설기계조종사, 택배기사 등이 그러한데 그 이유는 이들 직종은 사업자 등록을 하고 부가가치세를 내는 사업자이기 때문이다. 화물차주, 건설기계조종사, 택배기사와 같이 사업자등록을 하고 부가가치세를 내는 사업자 중에서도 경제적 위험에 직면해 있고 근로자 채용 없이 본인의 노무제공이 주된 소득의 원천인 경우는 고용보험 적용이 필요하다. 이러한 직종에 대해서는 직종 단체와 협의하여 적용확대를 하는 것이 당연히 추진되어야 한다.

인적용역사업자 내에 구체적으로 어떤 직종이 포함되어 있는지는 <표 2-8>에서 확인할 수 있다. 인적용역사업자 내의 대부분의 직종들은 고용주가 아니면서 경제적 위험에 처해 있는 고용보험 적용이 필요한 직종들이다. 인적용역사업자 내에는 2021년 고용보험 적용이 이루어진 특고 직종의 상당수와 2020년에 적용된 예술인들이 포함되어 있다. 하지만 학원 강사, 직업운동가, 간병인, 행사도우미, 목욕관리사 등 인적용역사업자 내에 16개 직종은 고용보험 적용에서 제외되어 있다.

인적용역사업자 규모에 대해서는 <표 2-8>에서 볼 수 있는 것처럼 2019년 현재 668만 명으로 매우 큰 수이다. 소액이라도 인적용역소득을 수취하는 사람들이 모두 포함되어 있기 때문이다. 여기서 주목해야 할 업종은 가장 큰 비중을 차지하고 있는 업종인 기타자영업이다. 기타자영업은 성과에 따라 보수를 받는 직종으로 정의하고 있다는 점에서 그 내부에도 다양한 노무제공 직종을 포함하고 있을 것으로 추정된다. 그런데 기타자영업 사업소득자의 증가가 매우 빠르다. 2014년 기준 100만 명이 기타자영업으로 사업소득을 수취하고 있는데 2019년에는 300만 명이 넘는 이들이 기타자영업 사업소득을 받는다고 신고되었다. 이것은 다양한 취업 형태가 확산되고 있음을 보여주는 증거이면서 동시에 직종 수준에서 고용보험 적용을 확대하는 시도가 한계가 있다는 것을 여실히 보여주는 것이다.

인적용역사업자의 소득 파악이 정확한가라는 의문이 존재하며 부정확하다면 이러한 소득 파악 수준 하에서 고용보험 적용 확대가 가능한지 의문이 제기될 수 있다. 인적용역사업자의 소득 파악 이슈는 크게 두 가지로 나눌 수 있는데 하나는 파악된 소득이 인적용역사업자의 실제 소득 중에서 차지하는 비중이 어느 정도인지이며 두 번째는 사업자의 비용이 차감된 순소득 정보를 제대로 파악하고 있는지이다. 전자의 문제에 대해서는 지난 20년 동안 사업소득 정보의 투명성이 크게 증가하여 80% 이

상의 매출 정보가 파악되고 있다는 평가를 감안할 때 인적용역사업자의 경우에도 일부 현금 위주의 거래가 이루어지는 업종을 제외하면 상당 수준 소득 파악이 되고 있다고 볼 수 있다. 후자의 문제는 인적용역사업자들의 비용 정보가 세금계산서로 파악되기 어려우므로 오히려 현행 경비율이 적절한지의 문제로 전환된다. 또한 고용보험의 경우 소득이 많이 파악되면 보험료 납부가 높아지고 이론적으로는 실업급여액이 높아진다는 점에서 경비율 정보가 다소 부정확하더라도 큰 문제를 낳지 않을 수 있다.

〈표 2-8〉 인적용역소득자

업종코드	업종명	2014	2015	2016	2017	2018	2019
851101	병의원	86,797	87,610	86,615	88,335	89,579	91,661
940100	저술가	68,840	69,884	75,851	75,072	77,083	82,051
940200	화가관련	14,145	14,996	16,354	17,291	16,680	16,904
940301	작곡가	11,444	12,826	14,020	15,366	16,918	18,657
940302	배우	15,540	16,091	16,346	19,618	19,001	18,456
940303	모델	7,733	8,561	8,454	8,285	8,495	9,525
940304	가수	4,946	4,619	4,799	6,322	6,437	8,440
940305	성악가	8,465	8,774	8,550	8,806	9,303	9,592
940500	연예보조	60,973	63,355	67,089	67,562	66,863	65,630
940600	자문/고문	77,255	84,118	87,534	90,898	97,250	99,722
940901	바둑기사	347	353	393	419	420	558
940902	꽃꽂이교사	1,032	1,149	765	1,006	953	1,321
940903	학원강사	362,971	367,184	384,063	400,529	409,603	431,471
940904	직업운동가	28,006	31,373	39,125	43,386	47,284	51,490
940905	봉사료수취자	67,884	59,091	51,128	44,198	38,952	34,353
940906	보험설계	82,743	90,620	92,375	101,226	102,316	110,256
940907	음료배달	3,086	3,550	4,013	4,094	8,460	4,418
940908	방판/외판	264,812	245,950	259,366	243,520	239,645	248,616
940909	기타자영업	1,019,449	1,322,665	1,734,651	2,192,801	2,647,339	3,152,394
940910	다단계판매	982,517	1,023,404	1,190,433	1,095,454	1,083,424	1,018,486
940911	기타모집수당	589,237	838,126	741,842	776,327	771,334	765,917
940912	간병인	36,631	37,883	41,380	45,210	51,706	54,832
940913	대리운전	48,878	53,340	54,680	55,974	67,824	82,100
940914	캐디	1,793	1,962	2,515	3,109	3,379	3,726
940915	목욕관리사	864	1,054	1,027	1,051	1,036	961

업종코드	업종명	2014	2015	2016	2017	2018	2019
940916	행사도우미	110,346	130,410	141,285	156,853	156,630	150,241
940917	심부름용역	10,878	13,678	13,539	15,895	16,912	21,602
940918	퀵서비스	6,796	9,184	11,705	11,705	13,198	36,798
940919	물품배달	31,317	38,382	41,444	41,444	63,843	93,391
940306	1인 미디어 콘텐츠창작자*						4,874

주: * 2019년 귀속연도 신설
자료: 장혜영 의원실(2020)

〈표 2-9〉 특고 관련 세법코드 개정

코드번호	종전	개정	특고 유형
940908	방문판매원	방문판매원	방문판매원
940920	<분리>	학습지 방문강사	학습지방문강사
940921	<분리>	교육교구방문강사	교육교구방문강사
940922	<분리>	대여제품방문점검원	대여제품방문점검원
940911	기타모집수당, 채권회수수당	기타모집수당, 채권회수수당	-
940923	<분리>	대출모집인	대출모집인
940924	<분리>	신용카드회원모집인	신용카드회원모집인
940925	<신설>	방과후강사	방과후강사

4. 고용보험 적용 확대와 사회보험료 지원의 연계

실질적 사각지대 해소를 위해서는 첫째, 사회보험료 지원사업을 지속적으로 추진해야 하며 둘째, 국민연금과 건강보험 관련 사업소득자 및 일용근로자 적용 및 징수 체계를 개선하여 사업주의 사회보험 가입 기피 또는 노무제공자와 사업주의 담합 행위의 인센티브를 제거해야 한다.

기존의 사회보험료 지원사업은 영세사업장 저임금 근로자를 지원하고 있었다. 예슬인과 특고의 고용보험 적용 확대에 따라 저임금 근로자만이 아니라 저소득 노무제공자에 대한 사회보험료 지원도 확대되고 있다. 인적용역소득 및 일용근로소득의 월별 파악이 이루어짐에 따라 고용보험에 가입하게 되면 다른 사회보험에도 가입할 가능성이 높아지는데 보험료 부담이 실질적인 문제가 되기 때문이다. 고용보험 적용 확대와 함께 새롭게 고용보험 체계로 편입되는 직종에 대해서 한시적으로는 보험료

를 적극적으로 지원할 필요가 있다.

현행 사회보험료 지원사업의 구조도 합리적으로 재편할 필요가 있다. 현행 지원 구조는 월소득 기준으로 일정 소득 이하일 때 지원하고 이상일 때 지원을 하지 않는 모습을 가지고 있다. 이러한 구조에서는 첫째, 미지원 대상이 지원대상보다 실소득이 낮아지는 문턱 효과가 나타나며 둘째, 시간당 임금이 높지만 근로시간이 짧은 이들이 혜택을 보는 문제가 나타난다. 셋째, 시간당 임금은 낮지만 초과근로를 하여 소득이 많아진 이들이 지원에서 제외된다. 저소득 근로자를 지원한다는 점에서 지원율을 최저임금 수준에서 가장 높게 설정하고 소득, 임금이 높아짐에 따라 하락하는 구조를 도입하여 미지원 대상이 지원대상보다 실소득이 줄어드는 문턱효과를 제거해야 한다. 또한 지원 대상 임금을 초과근로를 제외한 정상근로시간 임금 기준으로 책정하여 지원의 합리성을 제고할 필요가 있다. 지원을 받을 수 있는 소정근로시간 요건을 설정하고 최소 소정근로시간을 일정 수준 이상으로 한정하여 단시간 근로자에게 지원이 집중되는 것을 막아야 한다.

5. 사회보험료 징수체계 개선을 통한 가입 회피 유인 감소

고용보험에 가입하지 않는 이유는 고용보험료의 부담이 아니라 건강보험료와 연금보험료의 부담이 높기 때문이다. 사회보험 징수체계가 통합되어 있으므로 고용보험에 가입하면 자동적으로 건강보험과 국민연금에 가입하게 된다. 그런데 현행과 같이 국민연금의 연금보험료 납부예외 제도의 허점이 남아 있는 한, 인적용역소득자의 사회보험 가입 확대에 시간이 꽤 걸릴 것으로 예상된다. 가입 회피 유인을 줄이기 위해서는 인적용역소득자에게 있어서 수입 발생 월에 추정소득에 기초하여 사회보험료를 징수하고 다음 해에 소득금액이 확정되면 정산하는 방식으로 사회보험료 징수체계를 전면 전환할 필요가 있다.

국민연금의 경우 소득이 없을 경우 납부예외 신청을 할 수 있는데 납부예외를 하는 기간은 국민연금 가입기간에서 제외되어 연금수급액의 감소를 감수해야 한다. 많은 자영업자와 독립계약자들은 당장의 소득이 감소하는 것을 원치 않아서 연금수급액의 감소를 감수하여 납부예외를 신청한다. 이때 납부예외자들이 실제로 소득이 있음이 다음 해 국세청 종합소득신고를 통해 확인되더라도 납부하지 않은 보험료를 납부할 의무는 없다.

지역연금에 가입하는 사업소득자의 국민연금 보험료 납부 방식을 원천징수방식으로 전환하고 납부예외의 인정 범위를 제한하는 개혁이 필요하다. 사회보험료 원천징수방식이란 인적용역소득자에게 수입금액을 지불하는 사업자가 수입금액 지불과 함께 사회보험료도 함께 납부하는 것으로 전환하는 것을 말한다. 본 연구에서는 인

적용역소득자의 경우 단순경비율을 곱한 추정소득에 대해 사회보험료를 곱한 금액을 사회보험료로 원천징수자가 소득 발생 월에 납부하고 다음 연도에 실제 소득금액이 확정되면 정산을 실시하는 것으로 변경할 것을 제안한다.⁷⁾

이와 함께 건강보험 징수체계도 유사한 방식으로 변경해야 한다. 건강보험 피부양자 등록제도에서 사업자 등록이 없고 사업소득 연간 합계액이 5백만원 이하인 경우 피부양자 등록이 가능하다. 인적용역소득자의 단순경비율이 65% 내외인 점을 감안하면 인적용역소득자의 수입금액이 1,430만원 정도이면 피부양자 등록이 가능하다. 피부양자로 등재되어 있더라도 소득이 발생하는 시점에는 연금보험료와 마찬가지로 추정 소득금액에 기초하여 건강보험료를 납부한다. 다음 해 소득금액이 확정되어 피부양자 자격 요건을 충족하면 정산을 통해 납부한 건강보험료를 되돌려주는 제도로 전환할 필요가 있다. 다른 보험의 징수체계가 개편되는 것과 함께 고용보험의 징수체계 역시 함께 전환될 필요가 있다.

소득발생월에 납부하는 제도로 전환할 경우 수입금액을 지불하는 사업자와 노무제공자는 확정된 (노무제공자) 보험료 부담을 감안하여 계약금액에 합의하게 될 것이다. 동일한 보험료 부담이 지급 시점에 명확하므로 사업자는 독립계약자와 임금근로자 중 어느 한쪽을 선호할 이유가 최소한 사회보험료 부담 측면에서는 없다. 사회보험료 부담으로 고용형태 구성이 왜곡될 이유가 없다.

일용근로자의 경우에도 사회보험료 부담을 회피할 가능성이 존재한다. 사업자가 일자리에 상용근로자를 쓸 것인지 일용근로자를 쓸 것인지를 고려할 때 건강보험과 국민연금의 경우 1개월 미만으로 일하는 이들에 대해 적용을 하고 있지 않으므로 일용근로자가 더 낮은 노동비용이 소요되어 일용근로자를 채용할 인센티브가 있다. 1개월 이상, 월 8일 이상 일하는 일용근로자는 직장 건강, 연금에 가입하며 그렇지 않은 일용근로자는 지역 건강보험 및 연금보험에 가입한다.

일용근로자의 일용근로소득이 발생하는 해당 월에 사회보험료를 원천징수하는 방식으로 전환하는 방안을 제안한다. 일용근로자는 현 시점에서 건강보험 가입지위가 지역가입자이든 직장가입자이든, 아니면 피부양자이든 상관없이 현재 소득금액을 기초로 사회보험료를 납부하고 다음 해 종합소득세 신고 과정에서 사회보험료를 정산한다.

이러한 제도를 도입할 경우 사업자는 사회보험료 부담은 동일한 상황에서 해당 업무 수행자를 상용근로자로 쓸 것인지, 일용근로자로 쓸 것인지 아니면 인적용역소

7) 간편장부를 작성하고 기준경비율을 적용받는 경우의 소득금액과 단순경비율을 적용한 경우 소득금액의 차이가 있음. 세금 액수의 차이를 고려하여 사업자는 둘 중에 하나의 방식을 선택함. 소득발생 시점에 단순경비율 방식으로 사회보험료를 계산하고 원천징수 납부한 경우, 다음해 종합소득세 신고에서 기준경비율로 소득을 신고하는 경우 정산의 문제가 발생함.

득자로 쓸 것인지를 고용형태의 효율성을 기준으로 판단할 것이다. 보다 효율적인 고용형태가 선택됨으로써 기업 및 경제 전체의 효율성이 제고될 것으로 기대된다.

인적용역소득자와 일용근로자 월별 신고가 의무화되면서 1인 노무제공자에게로 고용보험을 확대할 수 있는 행정 기반이 마련되었으며 이를 실질적으로 수행하기 위해서는 국민연금 납부예외제도 개편, 국민연금, 건강보험, 고용보험의 원천징수방식 으로의 전환도 함께 이루어질 필요가 있다.

[참고자료]

〈부표 2-1〉 택배업의 시도별 사업체 현황

[표 2] 택배업의 시도별 사업체 현황

구분	전국	서울특별시	서울시 비율(%)
기업체 수 (개)	22	10	45.5
종사자 수 (명)	45,306	30,228	66.7
급여액 (백만 원)	1,685,812	1,178,795	69.9
운송수단 및 참고 수 (수)	35,570	25,035	70.4
매출액 (백만 원)	6,255,534	5,274,391	84.3
영업비용 (백만 원)	6,128,396	5,172,166	84.4
부가가치 (백만 원)	2,304,853	1,676,678	72.7
유형자산 (백만 원)	4,710,002	2,487,550	52.8

자료: 통계청, 「운수업조사」(2019)

자료: 김진하 외(2021)

〈부표 2-2〉 2020년 취업자 통계

계	26,904
비임금근로자	6,573
*자영업자	5,531
-고용원이 있는 자영업자	1,372
-고용원이 없는 자영업자	4,159
-무급가족종사자	1,042
임금근로자	20,332
-상용근로자	14,521
-임시근로자	4,483
-일용근로자	1,328

자료: KOSIS 경제활동인구조사

참고문헌

보건복지부, 「2021년 국민기초생활보장사업안내」, 2021.

김진하 외, 「택배기사 근로환경 문제와 개선방안」, 서울연구원, 2021.

박진희 외, 「행정DB를 이용한 고용보험 사각지대 발굴 및 분석」, 미발표자료, 2021.

장혜영, 「지난해 특고, 프리랜서 등 비임금 노동자, 55만명 늘었다」, 장혜영 의원실 보도자료, 2020.

제3장

국민취업지원제도 설계의 적절성 및 고용안전망 내 역할 정립⁸⁾

제1절 서론

2021년 1월 국민취업지원제도가 시행되었다. 국민취업지원제도는 한국형 실업부조제도로 일컬어지는데 실업급여를 수급할 자격이 되지 않지만 미취업상태인 근로 빈곤가구의 가구원에게 소득과 취업지원서비스를 함께 제공하는 제도이다. 한국형으로 불리는 이유는 통상적인 실업부조가 빈곤 상태에서 벗어나지 않는 한 기한 없이 현금급여를 제공하는데 비해 국민취업지원제도는 6개월의 한정된 기간 동안 현금급여를 제공하고 최대 12개월 동안 통합적 고용지원서비스를 제공하기 때문이다.

국민취업지원제도의 시행으로 우리나라 고용안전망은 명실상부하게 제도적 요소를 모두 갖추게 되었다. 1차 안전망인 고용보험제도와 최종 안전망인 국민기초생활보장제도만 있고 2차 안전망인 실업부조제도가 없었기 때문에 빈곤층의 소득보장을 위한 직접일자리사업이 중요한 역할을 해왔다. 실업부조제도의 시행을 계기로 직접일자리사업의 구조조정이 불가피하다.

최근 1차 안전망인 고용보험 적용 확대가 사회적으로 공감대를 얻으면서 적극 추진되고 있다. 고용보험 적용 확대와 실업부조제도의 확대가 재정 자원의 한계라는 제약 속에서 어떤 순서로 어떤 방법으로 추진되어야 할지는 중요한 주제이다. 또한 국민취업지원제도 도입에 따라 생계급여 대상자 및 차상위계층에 대한 자활근로사업이 변화해야 할 방향은 무엇인지도 중요한 주제이다. 국민취업지원제도 내적으로는 국민취업지원제도 선정기준(기준중위소득 50%)과 급여수준(월50만원, 6개월) 등 설계의 적절성 검토가 필요하다. 또한 조기 취업의 성과 등의 제도 성과 목표에 대한 검토, 구직촉진수당 지급기준 중 취업경험 요건에 대한 검토 등도 필요하다.

이상의 문제의식 하에서 이 글에서는 한국형 실업부조제도를 어떤 방향으로 발전시키고 다른 제도들과 조화롭게 설계, 집행해 가야 할 것인지를 검토하였다. 이와 함

8) 한국교원대학교 교육정책전문대학원 김혜원 교수 작성

계 제도의 효과성 제고를 위해 제도를 구성하는 설계 요소들의 합리성을 어떻게 높여갈 것인지를 검토했다. 제2절에서는 한국형 실업부조제의 특징을 검토하고 제3절에서는 제도의 발전 방향을 쟁점 중심으로 검토한다. 제4절에서는 제도 설계 요소들의 합리성을 살펴보고 개선방안을 살펴본다.

제2절 한국형 실업부조의 특징

실업부조의 주요 기능은 실업보험과 기초보장제도로부터 벗어나 있으면서 일자리를 구하지 못해 저소득으로 인해 고통 받는 가구를 지원하는 것이다. 구직활동을 멈추지 않음에도 일자리를 구하지 못하고 있는 이들이 겪는 빈곤의 고통을 줄여줄 필요가 있다. 빈곤선 주변에 있는 실직자를 지원하는 역할이 실업부조의 중요한 기능이며 실업부조의 주요 대상은 1) 실업보험에 의한 실업급여를 소정수급일수 동안 다 받고도 취업하지 못한 이들과 2) 실업급여 수급요건을 충족하지 못해 실직을 겪고 있지만 저소득 위험에 처한 이들 그리고 3) 빈곤선(최저생계비 30%) 이상의 가구 소득으로 생계급여를 받지 못하는 근로능력을 가진 실업자 등이다.

일반적인 실업부조는 조세에 기반하여 수급자의 소득 수준을 빈곤으로 떨어지지 않도록 보장하는 것을 목적으로 한다. 한국형 실업부조는 조세를 기반으로 하되 한시적으로 지원한다는 점에서 일반적 실업부조에 비해 소득보장 기능이 미흡하다는 한계가 있다.

저임금 일자리가 많고 장기실직자가 많지 않은 우리나라 저소득 노동시장의 특성을 감안할 때 한국형 실업부조는 소득 보장 기능과 함께 다음의 두 가지 목적에 좀 더 초점을 기울여야 한다. 첫째는 실업부조 참여자의 더 나은 일자리로의 이행이며 둘째는 참여자의 적극적 구직활동의 촉진이다.

저임금 일자리가 적고 장기실직자가 많은 나라의 경우 노동시장에서 해결책을 얻기 어렵기 때문에 실직자 가구의 소득 감소를 실업부조제도와 같은 제도를 통해 지원하는 것 외의 대안이 많지 않다. 하지만 우리나라 노동시장에서는 상대적으로 저임금 일자리를 얻기 쉬우므로 일자리를 얻지 못하기 때문보다는 일자리를 얻더라도 저임금이거나 불안정한 일자리 또는 불충분한 노동시간의 문제에 직면하는 것이 더 중요한 어려움이다.

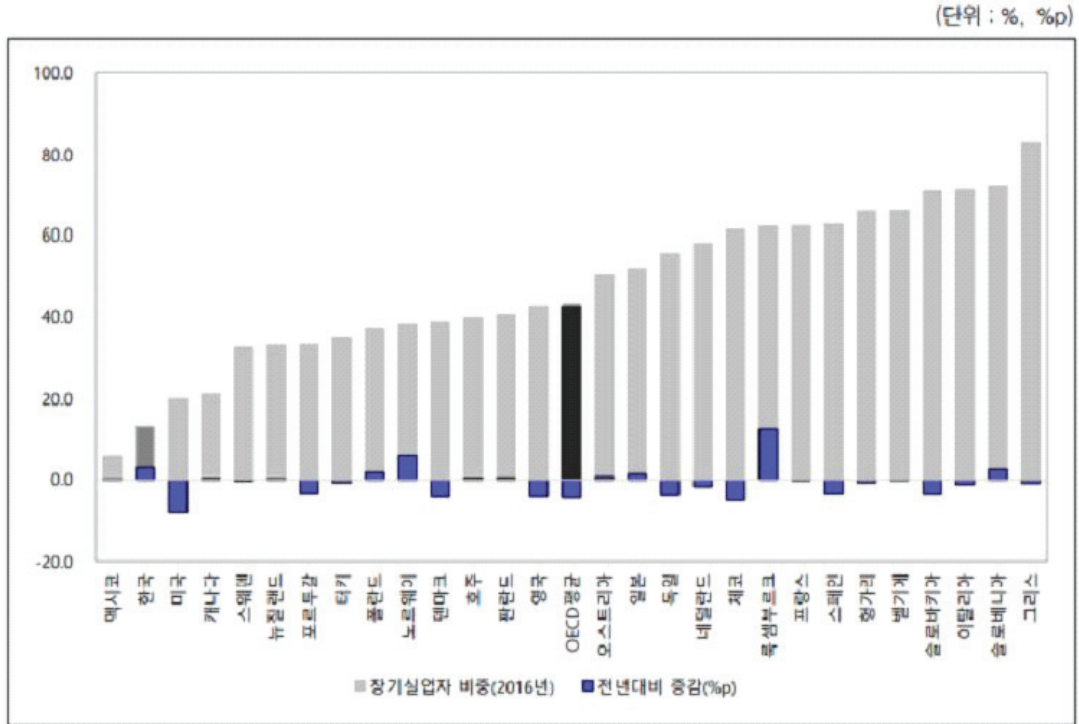
〈표 3-1〉 한국형 실업부조의 특성 요약

	한국의 실업보험	일반적 실업부조	한국형 실업부조
재원	보험료	조세	조세
대상	비자발적 실직자 기여요건 충족	실업자 소득, 자산 조사	실업자 소득, 자산 조사
실직의 완전성 기준	해당 일자리의 완전 실직		
수급기간	한시적(기여기간에 따라 차등)	무기한	한시적(6개월)
수급기간 중 소득활동	고용보험 가입 일자리 이하의 소득		
재참여 제한	기여요건 중 18개월 중 6개월 충족시		5년 이내 재참여 제한
급여수준	퇴직 전 평균임금에 비례(상하한 있음)	최저생계비 보장	정액(월 50만원)
보호 단위	개인	가구	개인
보호 원리	보험원리	복지원리	복지원리

이러한 노동시장 환경에서 소득 지원 프로그램이 없는 상황에서는 저소득 가구의 실직자들은 저임금, 불안정 그리고 단시간 일자리를 선택하는 경향이 강하다. 만약 소득 지원 프로그램이 있다면 본인과 맞는 좀 더 오래 일할 수 있는 일자리를 시간을 들여서 구할 수 있을 것이다. 이것은 다른 한편으로 생산성을 높일 수 있는 다른 기회를 놓치는 것이다. 실업부조를 통한 소득 지원은 본인의 능력과 경험 그리고 재능에 맞는 일자리를 구할 수 있는 기회를 제공한다.

우리나라에서 장기실업자가 통계적으로 많지 않다는 것이 실제로 장기실직의 어려움을 겪는 이들이 적다는 것을 의미하지 않는다. 장기실업자는 지속적인 적극적 구직활동을 하는 이들인데 구직 활동을 조건으로 한 소득 지원 제도가 있기 때문에 관측되는 경향도 있다. 우리나라에서는 재취업의 기회를 갖지 못한 이들은 더 이상 구직활동을 하지 않는 취업단념자로 전환되어 비경제활동인구화하는 경향이 있다. 비경제활동인구에서 재취업하는데 걸리는 기간보다 실업자에서 재취업 기간이 더 짧다는 점에서 실업부조 참여자들이 실질적으로 구직활동을 할 수 있도록 지원하고 독려하는 것이 필요하다.

[그림 3-1] OECD 회원국의 장기실업자 비중 및 전년대비 증감(2016년)



주: 구직기간 6개월 이상으로 장기실업을 정의함.
 자료: 노동리뷰 2017년 11월호 통계프리즘

우리나라는 다른 나라에 비해 장기실업자의 규모가 낮은 수준이지만 실업자 내부 구성에서 변화가 나타나고 있다. 장기실업자가 크게 늘어나지는 않지만 초단기 실업자 비중이 점차 줄어들고 3개월 이상 중단기 실직자의 규모가 증가하는 추세이다. 3개월 미만의 초단기실업자 비중은 2011년 67%로 정점에 달한 후에 하락 추세가 2018년까지 이어졌고 2018년 이후 소폭 반등하는 추세이다. 3개월 이상 6개월 미만의 단기실업자 비중은 2011년 25%에서 지속적으로 상승하는 추세이고 2020년 31% 수준까지 상승하였으며 특히 2011-2015년 사이에 급상승하였다. 이에 비해 6개월 이상 장기실업자는 2011년까지 하락하여 6%대에 도달한 후 이후 증가추세로 반전되어 2017년에 2000년 수준을 회복하였다. 하지만 2018년 이후 단기실업자 추세와 반대로 하락하였다. 이처럼 우리나라에서 실업부조제도가 어떤 역할을 해야 하는지에 대한 견해는 우리의 노동시장의 특성에 대한 분석 특히 실업자 구성과 미취업자의 재취업 행태에 대한 엄밀한 분석 위에서 이루어질 필요가 있다.

제3절 국민취업지원제도 발전 방향의 쟁점

1. 실업부조를 확대할 것인가, 실업보험을 확대할 것인가

실업부조를 실업자에 대한 핵심적인 제도로 발전시킬 것인지 아니면 실업급여의 한계적 영역을 보완하는 제도 수준까지 발전시킬 것인지 전략적 판단이 필요하다. [그림 3-2]에서는 실업자 대비 실업 관련 급여 수혜율의 국제 비교를 살펴볼 수 있다. 첫째, 수혜율이 낮은 나라에서는 뉴질랜드와 스페인을 제외하고 실업부조제도의 비중이 낮거나 없으며 실업보험 중심의 지원이 중심이다. 둘째, 수혜율이 높은 나라의 경우 실업부조의 비중이 상당히 크다는 것을 알 수 있다. 독일의 경우 2/3이 실업부조 수급자이며 네덜란드는 절반 정도를 차지하고 있다.

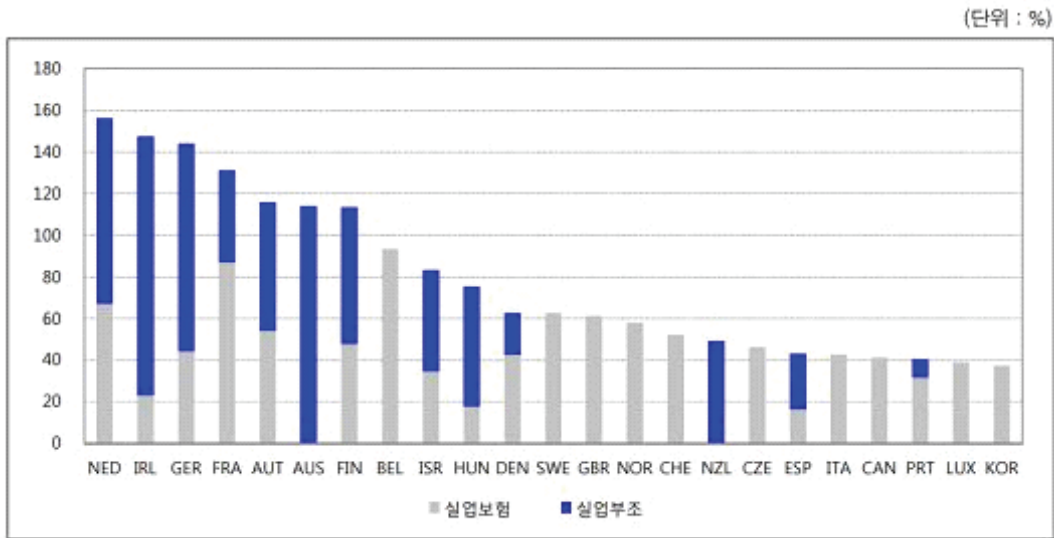
실업률이 상대적으로 낮으면서 장기실업 문제가 상대적으로 적고 이에 비해 자영업자의 비중이 높은 우리나라 노동시장 특성을 감안할 때, 실업보험의 제도적, 실질적 적용을 강화하는 것이 우선적인 과제이다. 외환위기 이후 고용형태의 다양화가 진행되고 플랫폼 노동까지 늘어나고 있는 상황에서 1인 노무제공자를 고용안전망의 1차 안전망에 포함시키는 것은 시장 작동의 효율성 측면에서 이득이 비용보다 크다. 나아가 현재 추진되고 있는 1인 노무제공 자영업자에 대한 적용 확대는 그 동안 고용안전망으로부터 소외되었던 이들을 고용안전망으로 포함시키는 의의와 함께 근로빈곤에 대한 지원을 확대하는 의의도 갖는다.

앞으로 5년 간 현재와 같은 일정한 기간 동안 정액의 급여를 제공하는 한국형 실업부조의 틀을 유지하고 급속한 대상이나 기간이나 급여 수준 확대를 피하는 것은 피해야 한다고 판단된다. 제도 운영 역량이 축적되고 운영 성과를 높일 수 있는 최적의 제도 설계 및 집행 방안을 탐색할 동안 제도의 범위와 규모를 안정적으로 유지하는 것이 필요하기 때문이다. 한국형 실업부조제도의 집행 경험이 쌓여서 한 단계 확장된 제도를 운영할 수 있는 역량을 갖추었을 때 제도를 확대하는 것이 적절하다.

실업보험제도의 적용이 확대되면 실업부조제도에 요구되는 사회적 압력이 줄어들 것이다. 1인 노무제공자나 예술인 등이 소득 위협에 대해 아무런 소득 보장 기제를 갖지 않는다면 실업부조제도가 그 역할을 떠맡을 수밖에 없다. 따라서 실업보험의 적용 확대 추세는 장기적으로 실업부조제도의 확대를 억제하는 역할을 할 것이다. 그렇지만 실업보험제도의 확대가 실업부조제도의 기능을 대체하지는 않을 것이다. 실업보험제도에 가입하기 어려운 매우 낮은 소득자, 자발적으로 이직했지만 일자

리를 구하지 못하고 오랜 기간 구직활동을 하는 장기실업자, 노동시장의 경력이 부족한 청년이나 경력단절여성 등이 실업부조제도의 주요한 대상이 될 것이기 때문이다.

[그림 3-2] 실업자 대비 실업관련 급여 수혜율(2016년)



주: 1) OECD 통계는 경제활동인구 대비 실업관련 급여 수혜자 비율/실업률로 산출. 2016년을 기준으로 하되 통계가 없을 경우 가장 가까운 해의 수혜율을 사용함.
 2) 공공부조의 실업자 보호기능이 강한 네덜란드와 이스라엘은 공공부조 수급자의 일부를 실업부조 수급자로 OECD Labor Market Programmes에 보고하고 있음.
 3) 수혜자가 조사통계에서 실업자로 관측되지 않는 경우가 많아 수혜율이 100%를 상회할 수 있음.
 4) 한국 통계는 연평균 실업급여 수급자 수/연평균 실업자 수.
 자료: OECD.Stat; 고용노동부·한국고용정보원, 「고용보험통계연보」; 통계청, 「경제활동인구조사」.

2. 청년 대상의 현금급여제도를 실업부조제도와 결합하는 것이 적절한가?

한국형 실업부조에는 저소득층 대상의 권리형 제도에 2018-2019년 시행된 청년구직활동지원금 제도를 결합하여 운영한다. 현재 청년 실업 문제가 정치적으로 중심 이슈로 부각되었기 때문에 실업부조제도 내에 청년에 대해 수급요건을 완화하여 포함시키고 운영하고 있다. 이것이 I 유형 내의 요건심사형과 선발형 청년을 결합하여 운영하는 이유이다. 요건심사형은 원래의 실업부조 취지를 살린 수급권이 확보된 제도이며 선발형은 청년구직활동지원금 제도에 해당한다. 2018년 설계된 청년구직활동지원금 제도는 생애 1회 청년에 대해 지급되는 지원금 제도로 구상되었으며 일반적인 고용노동부의 취업지원제도와 달리 자기주도적 구직활동을 인정한 제도였다.

실업부조제도는 기여가 아닌 복지 원리에 의해 제공되므로 실업보험제도에 비해

더 강한 구직활동 의무를 부과한다. 이러한 강한 활성화 조치를 내장한 실업부조제도와 약한 구직활동 의무의 청년구직활동지원금 제도가 공존하는 것은 바람직하지 않다. 청년구직활동지원금 제도는 별도의 제도로 독립하여 운영하는 것이 적절하다. 지자체에서는 미취업 청년 수당제도를 실시하고 있다.⁹⁾ 청년수당은 졸업 후 2년 초과한 사람으로 한정하여 졸업 후 2년 이내의 미취업자는 국민취업지원제도 선발형으로 갈 것으로 안내하고 있다. 지자체의 제도와 청년에 대한 실업부조제도, 나아가 청년구직활동지원금 제도의 연계 합리성도 검토해야 할 과제이다.

청년구직활동지원금 제도적 요소를 제거할 것인지 여부와 어떤 청년을 선발할 것인지와 어떤 서비스를 제공할 것인가의 문제는 모두 긴밀히 연계되어 있다. 길현중(2019)에서는 청년에 대한 상반된 2개의 제도 발전 방향을 아래와 같이 요약하고 있다.

“만약 기존의 청년구직활동지원금과 같이 자기주도적 구직활동이 가능한 청년층을 중심으로 선발형을 운영한다면 현재의 통합사례관리방식과 전혀 다른 자기주도형 고용서비스 제공을 위한 서비스 체계의 전면적 개편이 필요할 수 있다. 반대로 기존 통합사례 관리형태의 서비스를 유지하고자 한다면, 청년구직활동지원금의 대상과는 전혀 다른 청년 대상, 즉 자기주도적으로 일자리를 탐색하기 상대적으로 어려운 비구직 니트 등을 위주로 고용·복지 연계서비스를 제공하는 것이 바람직할 것이다.” (길현중(2019), 24쪽)

현재와 같이 청년 집단을 대거 포함한 국민취업지원제도 운영은 제도 집행의 자원에 큰 부담을 줄 것으로 예상된다. 자기주도적 구직활동을 희망하는 청년들에 대해 활성화 조치를 집행하기 위해 참여자가 원치 않고 효과가 없다고 생각하는 형식적 구직활동을 요구하고 이를 검증하는 것은 희소한 고용지원 자원을 제대로 지원이 필요한 대상에 집중시키지 못하는 비효율을 낳을 수 있다. 고용지원 자원을 효율적으로 활용하기 위해서는 고용지원 제공자의 선별이나 활성화 조치가 아니라 청년들의 자기선택을 이끌어 내는 것이 나올 것으로 판단된다.

예를 들어 청년에 한정해서, 삭감된 구직촉진수당액과 자기주도적 구직 활동의

9) * 서울시 청년수당은 기준중위소득 150% 이하 미취업자에게 생애 1회 제공. 6개월 50만원 지급. 졸업 후 2년 초과한 사람으로 한정.

* 경기도 청년기본소득은 만 24세 청년에 대해 연 100만원 분기별 분할 지급.

* 부산은 청년디딤돌체크카드 사업으로 기준중위소득 150% 이하 미취업자에게 생애 1회 6개월 50만원씩 지급. 졸업 후 2년 초과한 사람으로 한정.

* 서초구는 미취업청년 취업장려금 사업을 실시. 졸업 후 2년 이내 취업준비생을 지원하는 코로나 19 맞춤형 지원사업임. 1회 50만원 지급.

패키지와 현행 구직촉진수당액과 강화된 구직활동 인정 조치와 모니터링 패키지 중 하나를 자발적으로 선택하도록 하는 방안을 생각해볼 수 있다. 자기주도적 구직 활동을 하고자 하는 청년이 구직촉진수당을 일부 감액하여 수령하게 될 경우 이들에 지급되었어야 할 금액이 줄어 재정 부담이 줄어들면서 동시에 이들에 배정되었던 고용지원 자원을 더 강력한 활성화 조치가 필요한 대상에게 집중할 수 있을 것이다. 길현중(2019)에서 논의된 상반된 2개의 경로에 대한 선택이 아니라 양자를 당분간 병행하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다.

3. 생계급여수급자 지원과 국민취업지원제도는 어떻게 결합해야 하는가?

과거의 한국형 실업부조 논의가 노동시장 취약계층에 대한 소득보장을 중심으로 논의한데 비해 현재의 국민취업지원제도는 (권리형 현금급여와 서비스 제공 제도인) 단기형 실업부조와 (비권리형 고용서비스제도인) 취업성공패키지를 결합한 방식으로 설계되었다(김근주(2020), p.149). 실업부조제도는 저소득 실직자에 대한 최저생계비 보장을 위해 법률로서 저소득 실직자의 권리를 보장한 법률이다. 취업지원서비스는 반드시 결합되어야 하지만 이는 최저생계비 보장이 필요로 하는 대상자에 대한 제공 의무와 연결되어 있다. 그런데 현행 제도에는 실업부조가 아닌 제도 즉, 국민취업지원제도 II유형이 공존한다. 현금 지원이 연결되어 있지만 수급자의 권리가 아닌 제도이다.

국민취업지원제도 II유형은 조건부 수급자에 대한 지원과 연계되어 있다. 기초생보의 조건부수급자란 자활사업에 참여하는 조건으로 생계급여를 받는 수급자를 말한다. 자활사업에는 보건복지부의 자활근로사업, 고용노동부의 국민취업지원제도 II유형(2019년까지 취업성공패키지 사업) 등이 있다. 자활급여를 수급하는 이들은 2019년 기준 5만9천여명이며 조건부 수급자 가구원은 3만5천여명으로 60% 정도를 차지한다.

〈표 3-2〉 자활 참여자(2019)

구분	합계	일반수급자	조건부수급자	의료주거 교육급여 수급자	차상위참 여자	자활특례
인원수(명)	59,029	3,203	35,405	5,739	7,337	7,345
비율(%)	100.0	5.4	60.0	9.7	12.4	12.4

자료: 정해식 외(2020), p.43.에서 재구성

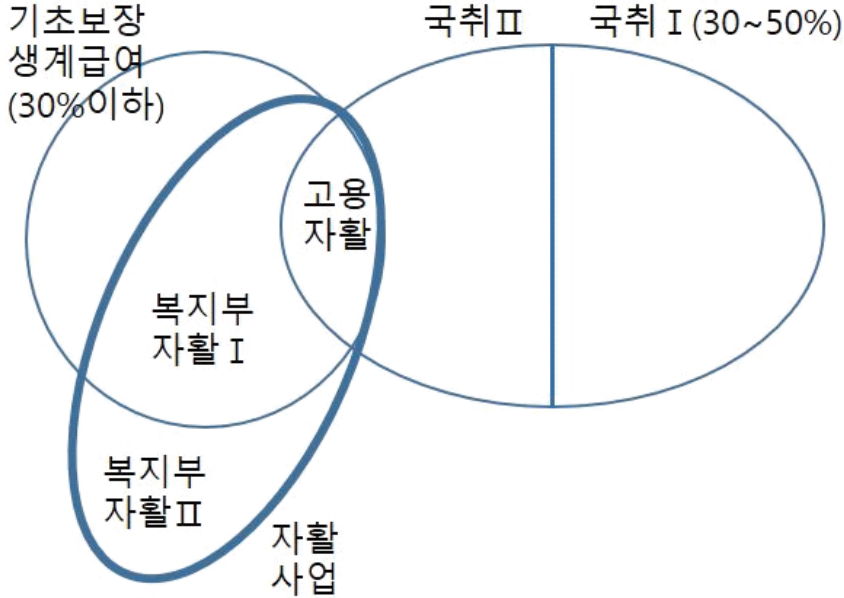
조건부수급자 국민취업지원제도 연계지침에 따르면 자활역량평가 점수 80점 이상자를 국민취업지원제도 II유형으로 의뢰하도록 되어 있다. 조건부 수급자 중 상대적으로 취업역량이 높아서 일반 노동시장에서 일자리를 구할 수 있는 이들을 의미한다. 국민취업지원제도에 배정되지 않으면 지역자활센터의 자활근로사업에 배치된다. 그런데 제도 상 생계급여를 받는 조건부수급자가 국민취업지원제도 I 유형에 배치되어 구직촉진수당을 받는 것을 불가하다. 생계급여 수급자는 생계급여와 구직촉진수당을 중복해서 받을 수 없다.¹⁰⁾ 다만 자활근로사업과 국민취업지원제도 II유형 참여 과정에서 받는 실비 지원적 성격의 금액이나 참여 수당은 소득 산정에서 제외되어 생계급여를 차감시키지 않는다.

조건부 수급자는 실업부조 수급자에 비해 무기한 안정적인 보충급여를 보장받고 있다. 활성화 조치의 수준은 조건부 수급자에게 더 강하게 부여되어야 한다. 조건부 수급자 중 근로능력 상위자는 국민취업지원제도 II유형에 배정되는데 II유형은 상대적으로 I 유형에 비해 활성화 조치를 느슨하게 적용한다. 그 이유는 국민취업지원제도 내에서는 I 유형은 수당이 지급되는 대상이지만 II유형은 수당이 지급되지 않는 대상이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 현실에서는 조건부 수급자가 II유형으로 편제되고 직업훈련을 주로 활용하는 저소득층, 중장년층과 함께 관리된다는 것은 조건부 수급자에 대한 자활급여로서의 기능 수행에 부정적인 영향을 미친다고 판단된다. 특히나 국민취업지원제도 이전 시행된 취업성공패키지에서는 저소득층 취성패보다 더 엄격하게 관리되어야 한다는 문화가 있었던 점에서 제도적으로, 정책적으로 후퇴했다고 볼 수 있다.

상대적으로 근로능력이 높은 조건부 수급자에 대한 관리가 국민취업지원제도에서 제대로 작동하지 않는 것은 국민기초생활보장제도의 생계급여 수급권을 국민취업지원제도에서 통제할 수 없기 때문이며, 관련 부처가 동일 대상에 대한 제도의 권한을 나누어 가지고 있기 때문이다. [그림 3-3]에서는 생계급여 수급권자에 대한 사업과 제도가 파편화되어 있음을 여실히 보여준다.

10) 자활사업 참여 대상자 중 자활급여 특례자, 일반수급자 등은 참여할 수 있다.

[그림 3-3] 조건부 수급자를 위한 제도



노대명(2020)은 국민기초생활보장제도에서 근로능력자 가구 대상 생계급여제도를 분리하여 국민취업지원제도의 소득보장 기능과 통합한 새로운 근로빈곤층 최저소득 보장제도를 도입할 필요가 있다고 제안한 바 있다. 과거 국민기초생활보장제도가 처음으로 빈곤가구의 수급권을 선언했을 때는 근로능력 빈곤가구의 안정적 권리를 보장할 제도가 부재했고 재원도 없었고 관리 능력을 갖춘 주체도 없었다. 이러한 이유로 수급권의 안정적 보장을 위해 국민기초생활보장제도라는 거대한 제도의 일부로 자리 잡았으나 근로빈곤 관련 사업과 정책이 20여 년간 성장하면서 새로운 시각에서 이 문제를 바라볼 수 있는 공간이 마련되었다고 볼 수 있다. 당장의 개혁 방안을 이 글에서 제시할 수 없으나 최소한 5년 내에 현실성 있는 개혁 방안이 마련될 필요가 있음을 강조하고자 한다.

4. 근로장려금과 국민취업지원제도 간의 중복성은 없는가?

근로장려금과 국민취업지원제도는 둘 다 가구 빈곤을 완화하기 위한 제도인데 빈곤 완화의 방식에서 차이가 있다. 두 제도의 차이를 명확히 이해하는 것이 두 제도 간의 중복성 문제, 대체 관계인지 보완관계인지를 이해하는데 매우 중요하다.

첫째, 근로장려금은 직접적인 소득 지원을 통해 빈곤을 완화하는데 비해서 국민

취업지원제도는 미취업 실직자가 있는 가구에 실직자에 대한 고용지원서비스를 통해 재취업하도록 해서 간접적으로 빈곤을 완화하는 제도이다.

둘째, 근로장려금은 근로소득 증가에 따른 추가적인 근로장려금 수령 예상을 저소득 가구원들이 하여 이들의 자발적인 근로동기 강화를 이끌어내는 제도이다. 따라서 정부에 의한 관리나 감시가 필요 없는 제도이다. 이에 비해 국민취업지원제도는 구직 활동 조건으로 정액급여가 제공되는데 애초에 취업할 의향이 없었던 사람이 참여했거나 적극적인 취업활동 없이는 취업하기 어려운 사람들을 방치했을 경우 취업이 어려운 경우 정액급여 지급의 전제인 구직 활동 조건이 충족되지 않는 문제에 직면한다. 바로 이러한 이유로 인해 정부에 의한 관리나 감시가 반드시 필요하다.

셋째, 근로장려금은 전년도 또는 직전 반기의 소득을 기준으로 일정 기준 이하일 경우 사후적으로 지원해 주는 제도로서 부분적으로 이미 빈곤에서 벗어난 가구도 지원받을 수 있다. 사후적 지원 제도로 설계한 이유는 지금 근로소득을 매우 낮은 수준에서 높일 수 있다면 추가로 근로장려금을 받을 수 있을 것이라는 예상을 통해 빈곤 가구의 근로 유인을 강화하기 위해서이다. 따라서 이미 빈곤에서 벗어난 가구를 지원하는 것은 전혀 문제가 되지 않는다.

이에 비해 국민취업지원제도는 실직자가 신청하는 것을 전제로 실직으로 인한 현재의 빈곤 문제를 구직촉진수당으로 완화하는 제도이다. 그런데 수급자격 확인을 위한 소득 정보가 전년도 정보에 의존하는 것이 일반적이므로 비빈곤 가구가 지원받을 가능성이 있다. 그런데 이것은 제도 운영의 기본 전제와 상충하기 때문에 수급 자격 확인의 행정적 부담이 필수적이다. 다만 비빈곤가구가 지원받을 수 있더라도 현재의 실직 상태가 빈곤과 밀접한 관계가 있으므로 그 가능성은 높지 않을 것으로 예상된다.

〈표 3-3〉 근로장려금 제도와 국민취업지원제도의 비교

	근로장려금	국민취업지원제도
빈곤 완화 기제	직접적인 현금 지원	직접적인 현금 지원 + 재취업
근로 유발 기제	다음 기 보조금 수령에 따른 금전적 인센티브	고용지원서비스 및 활성화 조치를 통해
비빈곤가구 지원 가능성과 재정 낭비 요인	있으나 낭비적이지 않음	있으며 낭비적일 수 있음.
재정 낭비 보완 요소	해당 사항 없음	활성화 조치 강화

근로장려금과 국민취업지원제도 수혜를 동시에 받는 것이 제도적으로 허용된다. 근로장려금을 받았다고 해서 수혜 자격 요건에서 제외되는 것은 아니다. 수혜 자격 요건을 통해 배제되는 경우는 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자에 한정된다. 그리고 국민취업지원제도 수급 기준 소득을 산정함에 있어서 근로장려금은 포함되지 않는다. 근로장려금을 포함한 소득액이 수급 기준 소득을 넘어선다고 해도 근로장려금이 포함되지 않기 때문에 국민취업지원제도 참여가 허용될 수 있다는 것이다. 만약 국민취업지원제도 참여가 허용되지 않는다면 근로장려금 제도의 운영을 저해할 수 있다. 근로장려금 제도가 근로소득 증가의 유인을 증가시키는 것인데 만약 다음 해 국민취업지원제도 참여를 어렵게 만든다면 부분적으로 근로소득 증가 유인을 감소시킬 것이기 때문이다.

근로장려금과 국민취업지원제도 구직촉진수당의 중복 재정소요 비용이 과대평가되어서는 안된다. 홀벌이 또는 맞벌이 가구에서 평탄구간이 시작되는 소득 수준은 홀벌이 또는 맞벌이 가구는 3인 기준 각각 29%, 35%이다. 조금이라도 근로장려금을 받을 수 있는 최대적용 소득 수준은 기준중위소득의 65%이다. 이에 비해 국민취업지원제도 요건심사형 수급자의 소득범위는 기준중위소득 30-60% 이하이다. 두 급여를 모두 받을 수 있는 홀벌이가구와 맞벌이가구는 점감구간 시작점 주변에서 출발하여 최대적용소득 직전까지를 포괄한다. 홀벌이가구나 맞벌이가구의 경우 두 급여를 동시에 받을 때 근로장려금은 점감구간의 금액을 수령하므로 재정 소요 비용이 최대급여액 기준 대비 낮으며 이에 따라 중복 수혜에 따른 재정소요비용이 심각한 수준이 되지 않을 것이다(이병희, 2021).

단신가구의 경우 평탄구간 시작 소득 수준이 기준중위소득 41%이고 근로장려금 최대적용 소득 수준이 기준중위소득의 100%이다. 이것은 요건심사형 수급자 중 30-41% 구간에 있는 이들은 근로장려금 최대액을 수령하게 된다는 것을 의미하고 41-60% 구간의 경우에도 평균 근로장려금은 상대적으로 높은 수준이므로 중복 수혜에 따른 재정소요비용이 상대적으로 크다.

이상의 분석에서 두 제도는 일정한 범위에서 근로빈곤층 지원에서 역할 분담을 하고 있다고 평가할 수 있다. 단신가구를 제외하면 근로장려금 점감구간 시작 소득 수준이 기준중위소득 30% 내외이므로 현재의 근로장려금이 주로 목표하는 집단이, 기준중위소득 30% 이하의 가구라는 것을 의미한다. 이에 비해 국민취업지원제도가 목표하는 집단은 기준중위소득 30%에서 60% 사이의 가구이다. 두 제도는 근로빈곤 가구 집단을 분할하여 각각 지원하고 있다는 점에서 제도간 역할분담이 잘 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 하지만 단신가구에서는 이러한 역할분담이 잘 이루어지고 있지 않다고 평가된다.

이러한 관점에서 두 제도의 발전방향에 대한 다음과 같은 시사점이 도출된다. 첫

제는 두 제도의 역할분담이 점감구간 시작점을 기준으로 이루어지고 있다는 점에서 향후에도 근로장려금 제도가 이러한 구분을 감안하여 제도 개선을 꾀해야 한다는 것이다. 근로장려금 제도의 점감구간 시작 소득이 30% 이상을 상당 수준 넘어서면 근로장려금도 수취하고 국민취업지원제도 구직촉진수당도 수취하는 중복 수혜가구도 늘어나고 중복에 따른 재정 투입 비용이 증가하게 될 것이다.

두 번째로 단신가구의 지원에 대한 재검토가 필요하다. 현행 근로장려금 제도 단신가구의 평탄구간 영역 중 상당 구간이 국민취업지원제도 수혜 구간과 중복된다. 단신가구의 기준중위소득 30%를 넘어서는 영역에서 150만원의 근로장려금이 지급되면서 동시에 국민취업지원제도에 참여하면 구직촉진수당 300만원을 수령할 수 있다. 예를 들어 단신가구에서 최저임금 수준으로 900만원을 번다고 가정하자. 900만원은 점감구간 시작 소득수준이며 이것은 기준중위소득 41%이다. 900만원의 연간소득을 버는데 최저임금 전일제 근로 기준 연간 4.9개월이 소요되어 6개월의 구직촉진수당 300만원을 받는 것이 어렵지 않다. 합계 450만원의 근로장려금과 구직촉진수당을 받게 되면 연간소득기준중위소득의 61.8%에 이르게 된다. 결과적으로 근로장려금과 구직촉진수당의 수령이 20.6%p의 소득비율을 높인다. 다른 한편 3인 홑벌이가구나 맞벌이가구의 경우 점감구간 시작소득에서 근로장려금과 구직촉진수당 전액을 받게 되면 9.4%p의 소득비율 증가만이 나타난다. 3인 홑벌이가구의 경우 구직촉진수당 6개월을 모두 받는 것이 어려운데 그 이유는 1400만원의 평탄구간 소득액을 얻는데 최저임금 전일제 근로 기준 7.7개월이 필요하기 때문이다. 결과적으로 단신가구에 대한 근로장려금과 국민취업지원제도 중복 지원이 3인 가구와 비교할 때 과다함을 알 수 있다.

제4절 국민취업지원제도 설계의 쟁점

1. 수급 자격의 취업 경험 기준

국민취업지원제도는 한국형 실업부조로서 근로빈곤가구의 소득 안정과 재취업 지원을 목적으로 하며, 이에 따라 유형 1 요건심사형 제도가 만들어졌다. 국민취업지원제도 요건심사형으로 선정되기 위해서는 가구 소득 기준과 재산 기준 그리고 취업 경험 기준에 따라 자격 요건이 판정되는데 취업경험 기준은 취업 의사가 없는 이들을 걸러내기 위한 장치(screening device)로 설정되었다.

개념적으로 취업 의지가 있는지를 확인할 수 있는 중요한 기준은 구직 의사일 것이고 객관적으로 구직 경험일 것이다. 그런데 구직 경험을 증명하기는 어렵고 이보다 더 강한 기준으로 취업 경험을 선택하게 되었다.

취업 경험 요건을 취업 의지 확인을 위한 기준으로 활용하게 될 때 사각지대가 발생한다. 그것은 취업의지가 있지만 취업 경험이 없는 이들이 제외된다는 문제이다. 이러한 점을 고려하여 유형 1 내에 선발형 비경제활동인구를 설정하고 상담과 평가에 기초하여 취업 경험이 없더라도 취업 의지가 높은 이들이 참여할 수 있는 통로를 마련했다.

취업 경험 기준을 유지할 것인지 아니면 취업 의지를 검토하는 새로운 기준을 마련할 것인지는 선형적으로 결정할 문제가 아니라 제도 운영 과정을 검토하여 결정할 문제이다. 현재 2021년 1월부터 고용센터 상담원들이 수급자에 대해 서비스를 제공하고 있으며 참여자 특성에 따른 취업 성과도 내년에는 실증 자료를 일부 확인할 수 있을 것으로 판단된다.

이상적으로는 기계적인 기준을 도입하는 것보다 초기 상담 과정에서 취업 의지를 확인하고 판정하는 것이 나을 것이다. 하지만 수급권이 초기 상담의 상담원에 의한 주관적 판단에 의해 좌우된다는 것에 대한 비판이 제기될 수 있다. 저소득 가구 실직자의 권리로서 보장된 실업부조 수급권이 1회 상담에 의한 상담원의 주관적 판단에 좌우되는 것은 제도 마련의 취지와도 맞지 않는다.

이런 점에서 수급권 판정은 객관적인 기준을 이용하여 실시하고 취업 의사가 정말 있는지 여부 등은 실제 구직촉진수당 지급을 위한 구직활동 인정 요건 확인 과정에서 상담원의 주관적 판단을 강화하는 것이 현실적일 것이다.

2. 급여 수준

실업부조제도의 급여는 수급 기간 중 참여가구가 최소한 빈곤에 빠지지 않도록 빈곤선 이상의 소득을 보장해야 한다. 현행 급여 수준은 월 50만원으로 기초생보의 1인 가구 생계급여 기준과 유사하다. 2021년 1인 가구 생계급여는 54만 8349원으로 서 엄밀하게 말하자면 생계급여를 보장하지 못하고 있다. 국민취업지원제도 월 수급액은 1인 가구 월 생계급여액과 동일한 수준이 되도록 연동하는 것을 고려할 필요가 있다.

문제는 실업부조 수급자가 1인 가구가 아닌 피부양자가 있는 가구의 가구주일 경우에 어떻게 할 것인가이다. 경제활동을 할 수 없는 나이의 아동, 청소년이 있거나 연로하여 노동시장에 참여할 수 있는 고령자가 있는 경우에 1인 가구의 생계급여 수준과 연동한다고 하더라도 가구 빈곤 문제가 해결되지 않는다. 그런데 이것을 생계급여제도와 같이 빈곤선과 현재 소득간의 차액을 보장하는 방식으로 해서도 안된다. 그것은 실업부조라기보다는 공공부조제도가 되기 때문이다.

다른 나라의 사례를 참조할 필요가 있는데 예를 들어 독일의 실업부조 역시 보충급여 방식이 아니라 정액급여로 운영되고 있으며 정액급여액 수준도 아주 높은 것은 아니다. <표 3-4>에서 보는 바와 같이 독일의 실업부조에 해당하는 실업급여 II의 금액은 2019년 기준 424유로이다. 독일의 실업부조가 우리나라와 다른 점은 가구 내 피부양자인 아동 및 청소년에 대해 사회수당을 지급하고 있다는 점이다. 245유로에서 322유로까지의 금액을 아동, 청소년 1인당 지급하고 있다. 노인에 대한 지급액이 명시되어 있지 않은 것은 노령연금제도나 기초연금제도 등을 통해서 노인에 대한 소득 보장은 이미 시행되고 있기 때문이다.

한국형 실업부조에서도 실업부조제도 참여 가구에 대한 아동과 청소년에 대한 급여를 제공하는 것이 필요하다. 우리나라의 노동이동이 활발하고 저임금 노동수요가 풍부한 노동시장 환경에서 국민취업지원제도는 단순히 취업 그 자체를 목표로 하기보다 이전보다 나은 일자리로의 이행을 목적으로 해야 한다. 1인 생계급여 수준의 급여로는 아동, 청소년을 양육하고 있는 가구주가 더 나은 일자리를 목표로 충분한 시간을 가지고 직장을 탐색할 수 없고 이전과 비슷한 일자리를 선택하게 될 가능성이 높다.

〈표 3-4〉 독일의 실업부조제도 수당

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

3. 수급 기간

현행 한국형 실업부조의 수급기간은 6개월로 고정되어 있다. 일반적인 실업부조 제도는 저소득의 문제가 해결되기 전까지 급여를 지속적으로 지급하는 경향이 있다. 실업부조 제도의 원칙을 감안하면 지속적으로 지급하는 것이 타당하다. 하지만 수급 기간을 무기한으로 할 경우 실업부조 제도에 의존하는 이들이 늘어나서 재정 소요가 크게 증가할 우려가 있다.

수급기간이 6개월이 적절한지는 현실적으로 검토할 주제이다. 수급기간의 책정 원칙은 보다 나은 일자리를 얻는데 걸리는 기간에 걸맞게 설정한다는 것이다. 너무 짧은 지원기간은 보다 나은 재취업에 큰 도움이 되지 않으며 너무 긴 지원기간은 재취업시점을 연기할 위험이 있다. 최적 수급기간을 결정하는데 필요한 정보는 1) 일자리를 얻는데 걸리는 기간의 평균과 분포는 어떠한지, 2) 더 나은 일자리를 얻는데 성과가 있는 재취업기간은 얼마인지 등이다.

이론적으로 수급기간이 너무 짧으면 더 나은 일자리를 찾는데 실질적으로 도움이 되지 않을 것이며 수급기간이 너무 길면 실업부조 급여에 의존하는 도덕적 해이 현

상이 나타면서 재취업 기간이 지나치게 길어질 것이고 1인당 재정지출이 늘어남에 따라 사회적 비용은 증가할 것이다. 소요 비용과 대비할 때 재취업 일자리의 안정성과 소득 상승 편익을 극대화할 수 있는 최선의 수급기간이 있을 것으로 이론적으로 예측할 수 있다.

이병희(2015)에서는 실업급여 수급기간이 길어짐에 따라 더 나은 일자리로 재취업할 수 있음을 실증적으로 보여주었다. <표 3-5>에서는 소정급여일수가 길수록 재취업 일자리에 실직할 확률이 하락함을 확인할 수 있다. 소정급여일수가 길면 길수록 재취업의 편익은 증가한다. 이병희(2015)는 가구 소득 수준 정보를 활용하지 못했으나 국민취업지원제도 집행 실적이 축적되면 소득 수준이 낮은 표본에 대한 재취업 정보를 활용할 수 있을 것이다.

적절한 수급기간을 찾아가는 데는 연구 차원에서의 노력만이 아니라 집행 당국과 일선 상담원 수준에서의 탐색과 토론도 필요할 것이다. 실제 상담을 하고 취업 지원을 하는 상담원들이 공감하는 적절한 수급기간이 현장에서 일정한 범위의 형태로 논의될 것으로 예상된다. 점진적으로 하지만 의식적인 노력으로 최적 수급기간에 대한 다방면의 논의가 진행되어야 한다.

<표 3-5> 소정급여일수와 재취업 일자리의 안정성

		표본 특성		추정결과		
		평균	(표준편차)	추정계수	(표준오차)	
소정급여일수	90	0.287	(0.452)	0.423	(0.008)	***
	120	0.222	(0.416)	0.345	(0.009)	***
	150	0.204	(0.403)	0.308	(0.008)	***
	180	0.152	(0.359)	0.212	(0.008)	***
	210	0.095	(0.293)	0.124	(0.009)	***

자료: 이병희(2015)

4. 조기취업 촉진 방안과 활성화 조치

현행 수당 지원방식은 6개월 동안 균등하게 50만원을 지급하고 만약 일정 수준 이상의 일자리에 취업할 경우 취업성공수당을 최대 150만원 지급한다. 수당에 의존하여 6개월까지 재취업하지 않는 이들을 동기 부여하기 위해서 조기취업을 지원하는

제도를 만드는 것을 검토할 필요가 있다. 서둘러 제도를 개편하기보다는 현행 제도를 시행하고 제도의 시행 결과를 보면서 새로운 조기취업 촉진 방안을 검토하는 수준이 적절하다.

조기취업 촉진방안 중 하나는 현행 일정액을 평탄하게 지급하는 방식(평탄 지급 방식)에서 초기에 많이 지급하고 후기에 지급액을 낮춤으로써 낮아진 지급액을 감안하여 취업 동기를 촉진하는 방식(전고후저 지급방식)으로 전환하는 것이다. 또 하나의 방안은 고용보험의 조기재취업수당과 비슷하게 빨리 취업할 경우 절약한 구직촉진수당의 전부 또는 일부를 지급하는 것이다.

전고후저 지급 대안은 고용보험 관련 문헌에서 최적 고용보험 설계의 방식으로 제안되고 있는 것으로서 이론적 근거가 탄탄한 대안이다. 전고후저 지급방식은 빠른 취업을 촉진한다는 점에서 효과가 있을 수 있지만 실업부조제도로써 가구 빈곤을 완화하기 위해 소득을 지원한다는 제도 목적과 상충되는 문제가 있다. 낮아진 지급액이 지급되는 시점에서 가구 소득이 빈곤선 이하로 감소하게 되면 과연 실업부조제도로 부를 수 있는지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 실업부조제도의 취지와 배치되는 제도 설계라는 점에서 도입에 신중할 필요가 있다.

조기재취업수당은 고용보험에서도 그 효과성에 대한 의문이 제기되어 제도의 축소 또는 폐지가 검토된 제도이다. 조기재취업수당이 없더라도 재취업할 이들에게 추가적인 수당이 지급되며 실업급여를 모두 소진할 가능성이 높은 이들이 조기재취업수당으로 재취업 시기를 앞당기는 효과는 미미하다는 평가 때문이다. 김용성 외(2009)에서도 실업기간 단축 효과가 확인되지 않으며 비용편익 비율이 평균 0.6으로 나타나 경제적 타당성을 충족하지 못하다고 지적했다. 안태현(2014)에 따르면 2010년 제도 개선으로 취약계층의 조기재취업수당 활용이 늘어났지만 조기재취업수당 수급자는 전체 구직 급여자에 비해 상대적으로 남성, 고학력, 30대 이하의 젊은 실업자들이 취득하고 있음이 지속되고 있다고 밝히고 있다.

실업급여제도는 비자발적 실직을 경험하는 이들이 모두 받을 수 있는 보편적 급여인데 비해서 실업부조제도는 선택적으로 참여하는 경향이 있고 특히 수당을 목적으로 들어온 이들이 유입이 문제이다. 수당을 목적으로 들어온 이들이 야기하는 재정 부담을 유인 제도를 통해서 줄이는 것은 효과가 있을 가능성이 존재하지만 그 효과는 제한적일 것으로 판단된다.

6개월의 한정된 지급기간과 국민취업지원제도 참여자의 취업취약성을 고려할 때 조기취업을 촉진하기 위한 유인 제공보다 한편으로 수당을 목적으로 한 참여자에 대한 활성화 조치를 강화하고 다른 한편으로 참여 이전의 일자리보다 더 나은 일자리를 찾을 수 있도록 지원하는 방안을 마련하는 것이 더 중요하다고 판단된다.

수당을 목적으로 한 참여자에 대한 활성화 조치 강화를 위해서는 대면 상담의 횟

수 증가, 구직촉진수당 지급에 필수적인 구직활동 인정 기준의 강화, 불성실 수급자에 대한 규율 메카니즘의 정비가 필요하다. 2021년 현재 코로나 방역 조치 강화로 인해 대면 상담이 원활하지 않은 환경이지만 방역 지침을 엄격히 준수하는 전제 하에서 적극적인 대면 상담을 통해 얻게 되는 실익이 매우 클 것이다. 구직활동 인정 경험이 쌓이면서 불성실한 활동의 유형이 가시화되고 있고 현행 인정기준의 허점들이 드러나고 있다. 밝혀진 허점들을 보완하는 신속한 대처가 요구된다. 또한 유형별로 경고 조치에서부터 수당 지급 제재에 이르기까지 규율의 수준과 절차를 마련하여 집행해야 할 것이다.

국민취업지원제도 업무 매뉴얼에서 구직활동 인정 조건 충족에 대해 수당 지급을 제한하는 권한이 고용지원관에게 일부 부여되어 있고 운영위원회 등을 통해서 결정하도록 하고 있다. 그런데 수급자의 민원을 우려하여 고용지원관이 갖는 재량이 과소하게 사용되고 있다. 앞서 언급한 제도 운영을 위해서는 수당 지급을 허용할 수 있는 재량과 제한/중단할 수 있는 일선 상담원의 재량이 확대될 필요가 있다. 이것은 실질적인 고용지원을 강화하기 위한 방안이다. 하지만 수급자의 민원 발생과 고용지원관의 입증 책임 문제로 인해 구체적인 실행 방안 마련이 쉽지 않다.

활성화 조치를 시행하는 것을 어렵게 만드는 또 하나의 중요한 요인은 대면 상담의 속성 상 상담원이 라포가 형성된 참여자에 대해 제재 조치를 직접 결정하는 것이 인간적인 측면에서 어렵다는 점이다. 국민취업지원제도 이전 시행된 취업성공패키지 사업은 현금급여가 수반되지 않는 여건에서 자발적인 의사로 취업을 목적으로 서비스에 참여했기 때문에 제재 조치를 취할 이유도 사례도 많지 않았다. 하지만 국민취업지원제도는 현금급여가 지급되기 때문에 제재 조치가 필수적인데 신뢰에 기반하여 진행되는 상담업무와 제재의 필요성이 충돌된다.

한 사람의 참여자에 한 명의 상담원만이 매칭되어 참여자의 모든 것을 상담원이 책임지는 구조를 개선해야 한다. 예를 들어 국민취업지원제도 팀 내 상담원들 사이에 그룹 팀장을 지정하고 상담원은 서비스 제공에 집중하고 그룹 팀장은 제재 조치나 모니터링을 책임지도록 구분하는 것이 필요하다. 그룹 팀장은 풍부한 상담 경험을 가진 상담원 중에서 선발되어야 전문적인 판단이 가능할 것이다. 일선 상담원이 다루는 사례 중 어려운 사례들을 그룹 팀장이 함께 검토하고 제재 조치의 수위와 절차는 그룹 팀장이 주도하여 결정하는 방향으로 개선한다면 일선 상담원의 책임 부담을 줄이고 상담에 집중할 수 있는 여건 마련에 기여할 수 있을 것이다.

국민취업지원제도 참여를 통해 더 나은 일자리를 찾을 수 있는 것에는 활성화 조치와 참여자의 능력과 의지에 조응한 적절한 취업지원서비스가 제공될 뿐만 아니라 보조금을 적극적으로 활용하여 참여자의 동기를 자극하고 이들을 채용할 잠재 기업을 적극 이끌어내어야 할 것이다. 참여자에 대해서는 취업성공수당이, 기업에 대해서

는 고용촉진장려금이 존재한다. 취업성공수당이 150만원으로 책정되어 있는데 과거보다 더 나은 일자리에 대해 참여자에게 좀 더 많은 인센티브가 추가되는 재설계가 요청된다. 또한 취업성공수당이 근속 6개월, 12개월 두 시점에 나누어 지급되듯이 고용촉진장려금도 근속 6개월, 12개월 두 시점으로 나누어 기업에 지급된다. 기업이 고용촉진장려금을 활용할 때 부담하는 위험 비용이나 행정 비용을 줄일 수 있는 방향으로 개선이 필요하며 상담원들이 두 보조금을 통합적으로 활용할 수 있도록 보조금 관리 체계의 개선도 필요하다.

취업지원서비스 기간은 12개월로 설정되어 있지만 구직촉진수당은 전반기 6개월만 지급하기 때문에 구직촉진수당 지급이 종료된 이후의 후반기 6개월에 활성화 조치를 취하는 것에 한계가 있다. 수당만을 목적으로 한 참여자들이 수당을 다 받고 난 이후에 상담원과의 접촉을 회피할 경우 실질적으로 이들을 제재할 수단이 현재로서는 없다. 이런 한계를 보완하기 위해서는 취업성공수당 지급을 후반기 6개월에서의 적극적 구직활동에 연동할 필요가 있다. 상담원의 서비스 제공이나 취업 알선 및 상담에 반복하여 응하지 않을 경우 취업지원서비스 기간이 종료된 것으로 판정할 경우 후반기 6개월 시점에 취업을 하더라도 취업성공수당을 받을 수 없게 될 것이다.

참고문헌

- 한국노동연구원, 노동리뷰 2017년 11월호 통계프리즘.
길현종, 「한국형 실업부조 제도도입 추진상황과 향후 과제」, 노동리뷰 11월호, 2019.
김근주, 「고용안전망 체계 개편의 방향과 정책적 검토 사항」, 노동정책연구 20(1), 2020.
이병희, 「실업급여 지급기간의 일자리 매칭 효과」, 산업노동연구 21(1), 2015.

제4장

국민취업지원제도 도입에 따른 자활사업의 역할 및 범위 재정립¹¹⁾

제1절 자활사업 참여자 추이 분석 및 함의

1. 자활사업 특성 및 현황

자활사업은 저소득층의 근로역량을 키우고, 일자리 제공을 통해서 탈빈곤 및 빈곤을 예방하는 것을 지원하는 사업이다(보건복지부, 2021: 2). 자활사업 참여를 통해 근로능력이 있는 저소득층이 자립할 수 있는 능력을 키우고, 일 기능을 습득할 수 있도록 근로의 기회를 제공하고 있다. 근로능력이 있는 기초생활보장수급자(조건부수급자)에게 자활사업에 참여하는 것을 조건으로 생계급여를 지급함으로써, 자활의 가능성을 높이고자 하는 것이 자활사업이다.

「국민기초생활보장법」에 따라 수급권자는 자활사업에 참여하기 위한 사전조치로써 근로능력의 유·무를 판정받아야 한다. 이러한 근로능력평가는 생계·의료급여 수급권자에 한정되며, 주거·교육급여 수급권자는 근로능력평가의 대상이 아니다. 근로능력판정 업무는 2012년부터 국민연금공단에 위탁하여 운영하고 있으며, 2021년 운영예산은 148억 1800만 원이다.

다음 [그림 4-1]은 근로능력판정 기준을 제시하고 있다. 먼저 의학적 평가는 근로능력평가용 진단서, 진료기록지 사본 등을 이용하여 1단계~4단계로 구분되며, 이 중 1단계, 2단계에 해당하는 경우 근로능력이 있는 것으로 판단한다. 다음으로 국민연금공단의 활동능력평가 담당자가 평가대상자에 대한 면담 또는 실태 조사 등을 통해 활동능력 평가기준에 따라 평가항목별로 점수(총점 75점)을 부여한다. 이때 신체능력 평가항목 중 운동기능이 10점 이하이고, 만성적 증상이 3점 이하인 경우, 인지능력

11) 한국보건사회연구원 정해식 연구위원 작성

평가항목 점수의 합이 13점 이하인 경우 근로능력이 없는 것으로 판단한다. 의학적 평가에서 1단계에 해당할 때는 활동능력평가 점수가 55점 이하인 경우, 2단계에 해당할 때는 활동능력평가 점수가 63점 이하인 경우에 근로능력이 없는 것으로 판단한다.

[그림 4-1] 근로능력판정 기준



자료: 보건복지부(2021), p.16

근로능력이 있는 수급자가 기초생활보장 생계급여를 지급받기 위해서는 반드시 자활사업에 참여해야 한다. 그렇지만 「국민기초생활보장법」 시행령 제8조 제2항에서 정하는 요건에 해당하는 수급자는 자활사업 참여라는 조건부과를 유예할 수 있는데, 이를 조건부과유예자라고 한다. 조건부과유예의 사유는 가구 또는 개인의 여건 등으로 자활사업에 참가하기가 곤란한 자로 양육, 간병·보호가 필요한 가구원이 있을 경우, 대학생, 장애인, 임산부, 사회복지무요원 등 법률상 의무 이행 중인 수급자, 근로 또는 사업에 종사하는 대가로 월 90만 원을 초과하는 소득을 얻고 있는 수급자, 환경변화로 적응이 필요하다고 인정하는 3개월 기간 중에 있는 수급자, 알콜중독 또는 향정신성 약물중독 등에 따른 치료과정에 있는 등 기타 자활사업에 참여할 것을 조건으로 생계급여를 지급하는 것이 곤란하다고 보건복지부장관이 정하는 수급자가 해당한다. 이때 주 3일 이상 근로활동에 참여하여 소득이 월 90만 원을 초과하는 경우는 이를 가구 소득으로 간주하며, 별도의 소득 증빙이 없을 경우는 가구생계급여 기준을 1인 차감하여 지급한다.

근로능력이 있고 조건부과 대상자임에도 조건제시유예가 가능하다. 이때 조건제시는 자활사업에 참여하는 조건을 제시하는 것을 유예한다는 것으로, 제한적이며 예외적인 조치이다. 예를 들어, 도서벽지거주 수급자의 경우에는 자활사업을 수행할 지역 여건이 되지 않으므로 조건제시를 유예한다. 북한이탈주민, 영주귀국 사할린 한인, 12월 이하의 영아를 양육하고 있는 수급자, 질병·부상 등의 사유로 자활사업 참

여가 곤란하다고 시·군·구청장이 결정한 사람, 시험준비생, 취업준비생, 실업급여 수급자, 20세 이상인 초·중·고등학교 재학생, 초·중·고·대학교 휴학생, 소득활동 유지가 필요한 사람 등이 조건제시유예 대상자이다. 특히 월 소득이 60만 원 이하지만 연령, 가구·지역 여건 등을 고려하여 자활 사업 참여보다는 현재의 소득활동을 유지하는 것이 적절한 경우에는 분기 단위로 자활참여 조건제시를 유예할 수 있다.

국민기초생활보장수급자 중 연령, 장애요인 등의 사유를 제외한 근로능력자 규모는 2016년 이후 지속적으로 감소하고 있다¹²⁾. 다음 <표 4-1>에서 보는 바와 같이 2016년 21만 4천여 명이었던 근로능력자는 2019년에는 15만 3천여 명으로 감소한다. 한편, 근로능력자 구성에서도 변화가 확인된다. 조건부과유예자는 2016년 13만 6천여 명에서 2019년에는 8만 1천여 명으로 감소하였고, 조건제시유예자도 2016년 1만 5천여 명에서 2019년 6천여 명으로 감소하였다. 반면에 조건불이행자는 2016년 7천여 명에서 2019년에는 2만 4천여 명으로 증가하였다.

<표 4-1> 국민기초생활보장 수급자, 근로능력자 및 자활참여자 추이

(단위: 명)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
기초보장수급자 ¹⁾	1,394,042	1,350,891	1,328,713	1,248,290	1,143,580	1,193,257	1,152,978	1,232,325
근로능력자 ²⁾	246,074	252,577	242,951	246,235	213,945	198,687	172,874	153,317
자활특례(a)	5,512	5,340	5,357	3,907	3,821	4,940	5,210	7,345
조건부수급자(b)	46,919	49,310	48,184	52,873	51,340	43,841	38,491	35,405
조건제시유예자	20,203	19,116	15,845	18,549	15,303	15,900	19,482	6,316
조건부과유예자	173,440	178,761	173,565	166,971	136,133	123,162	97,347	80,689
조건불이행자				3,935	7,348	10,844	12,344	23,562
희망참여자								
차상위참여자(c)	21,055	19,651	19,373	15,883	10,584	9,162	8,331	7,337
의료·주거· 교육급여 수급자(d)				2,475	4,289	6,456	7,669	5,739
일반수급자(e)	6,675	7,905	7,976	5,334	3,427	2,768	3,030	3,203
자활참여자(a~e)	80,161	82,206	80,890	80,472	73,461	67,167	62,731	59,029

주: 1) 2015년부터는 맞춤형 기초생활보장 수급자 중 생계급여 수급자로 한정하여 제시함.

2) 음영 표시의 합을 근로능력자로 제시함.

자료: 정해식 외(2020), p.43

12) 2015년 7월부터 국민기초생활보장제도가 맞춤형 급여체제로 개편되면서 생계급여·의료급여 수급권자에 한정하여 근로능력 평가가 적용되고 있다.

자활사업 참여자는 2015년 8만 명을 상회하였지만, 2019년에는 5만 9천여 명으로 줄어들었다. 이와 같은 자활사업 참여자 감소는 특히 조건부 수급자의 참여 감소에 영향을 받았다. 조건부수급자는 2015년 52,873명에서 2019년 35,405명까지 감소하였다. 한편 차상위참여자의 자활사업 참여도 2015년 15,883명에서 2019년 7,337명으로 감소하였다. 생계급여 수급자는 보충급여 원칙을 적용받는 데 비해 차상위참여자의 경우에는 자활근로 참여에 따른 급여를 실질적으로 수령할 수 있다. 따라서 자활사업 참여의 경제적 유인이 일반 노동시장 참여에 비해 낮아질 경우 참여자 감소로 연결될 수 있다. 즉, 자활근로 급여 단가가 어느 정도 수준인지에 따라 참여 규모가 영향받을 수 있다. 다음 <표 4-2>는 자활근로의 급여단가를 제시하고 있다. 2021년 월 환산 최저임금이 182만 원 가량을 고려할 때, 시장진입형 사업단의 급여 단가의 경우에도 약 75.5% 수준에 그침을 알 수 있다.

<표 4-2> 자활근로 급여단가(2021년 기준)

(단위: 원/일·월)

구분	2020년	2021년	증가율	표준 월소득액
시장진입형 (복지·자활도우미형, 인턴형)	52,110원	52,950원	1.6%	1,376,700원
사회서비스형 (사회복지시설도우미형)	45,120원	45,860원	1.6%	1,192,360원
근로유지형	24,810원	25,240원	1.7%	656,240원
실비	4,000원	4,000원	-	-

자료: 보건복지부(2021).

자활사업 참여자들은 자활사업 프로그램에 참여하게 되는데, 이때는 다음 [그림 4-2]와 같이 자활역량평가를 통해 참여 사업 유형을 결정한다(보건복지부, 2021: 37). 자활사업 프로그램은 단계적 발전전략에 따라서 자활의욕 고취, 자활능력개발, 시장진입형 자활사업단 참여를 통한 자활의 각 단계로 구성된다. 따라서 근로능력과 욕구가 높아 노동시장에서의 취업이 가능한 경우에는 집중취업지원 대상자로 보고 고용센터에 취업지원 참여를 의뢰하는 방식을 취하게 된다. 자활역량평가 점수가 80점 이상인 경우가 이에 해당한다. 다음으로 자활역량평가 점수가 46점에서 79점 이하인 경우에는 시장진입형, 사회서비스형 사업단에 참여한다. 마지막으로 자활역량평가점수가 45점 미만인 경우 근로의욕증진 대상자로 보고 근로유지형 사업단에 배치한다. 2019년 말 기준으로 자활사업 참여자는 보건복지부 소관 자활사업에 54,337명, 고용노동부 소관 자활사업에 5,522명이 참여하고 있다(정해식 외, 2020: 25).

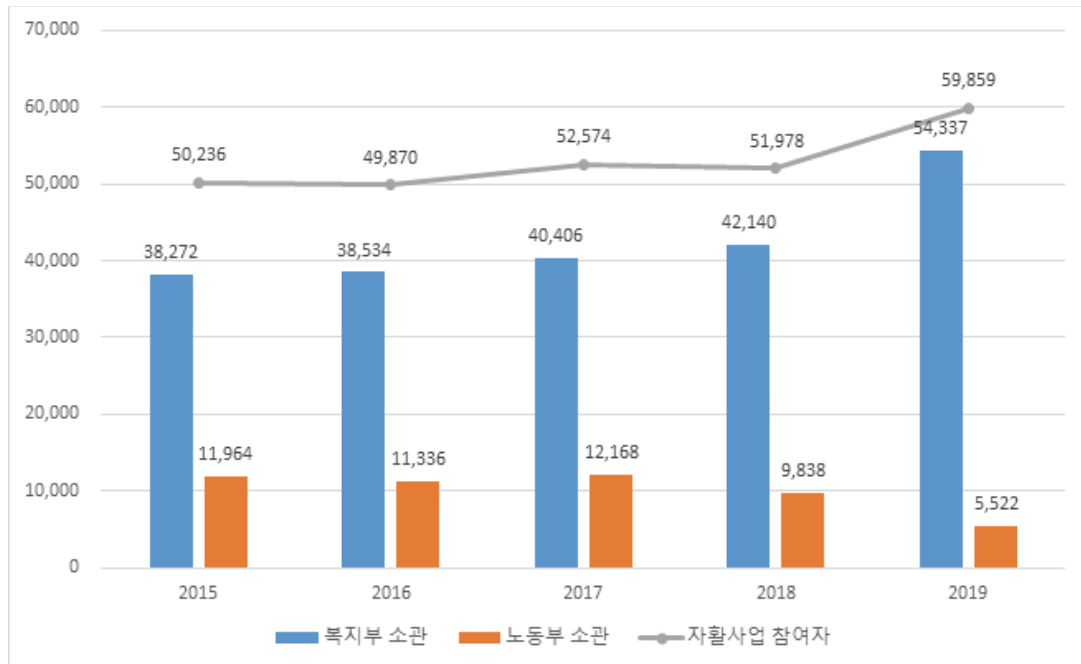
[그림 4-2] 자활역량평가 결과에 따른 참여사업 예시

자활사업종류	실시기관구분	기 준	판정 대상자
고용노동부 자활사업	고용센터	❖ 근로능력과 욕구가 높아 노동시장에서의 취업이 가능한 자	집중취업지원 대상자 (80점 이상)
보 건 복 지 부 자 활 사 업	자 활 근 로	시장진입형	근로능력강화 대상자 (80점 미만)
		인턴·도우미형	
		사회서비스형	
지역자활센터, 민간위탁기관	❖ 자활근로프로그램 참여욕구가 높은 자 ❖ 일용·임시직으로 직업경험이 있는 자		
근로유지형	시·군·구, 지역자활센터	❖ 노동강도가 낮은 사업에 참여 가능한 자 ❖ 간병·양육 등 가구여건상 관내 사업만 참여 가능한 자	근로의욕증진 대상자 (45점 미만)

자료: 보건복지부(2021), p.37

[그림 4-3] 자활사업 참여자수(각 연도말 기준)

(단위: 명)



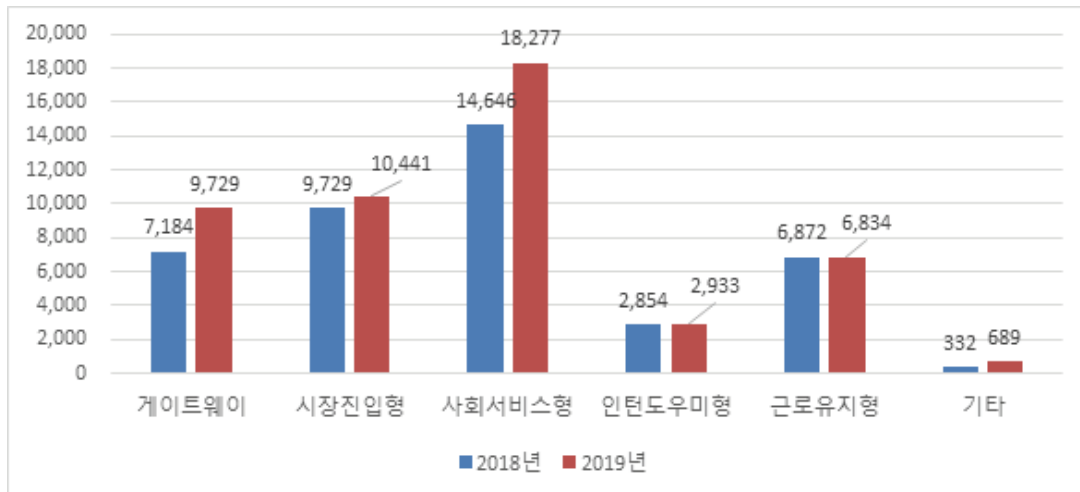
자료: 정해식 외(2020), p.25.

자활근로사업단은 저소득층이 자활의 기반을 조성할 수 있도록 근로의 기회를 제공하는 사업으로 자활을 촉진할 수 있는 기초적인 능력을 키우는데 중점을 둔다. 초기 자활사업 수행기관이 급증하면서 간병, 집수리, 청소, 폐자원활용, 음식물재활용사업을 전국 5대 표준화 사업으로 하여 자활사업단의 자활기반 제공 능력을 강화하고자 하였다. 즉, 가사간병, 환경정비 등 지역사회에서 취약계층이 일할 수 있는 일자리를 제공하고, 사회서비스 시장 영역을 확대 개발하는 중에 있다. 이렇게 민간시장에 즉시 취업이 어려운 취약계층에게 보호된 일자리를 제공하여 일 경험을 쌓을 수 있게 지원함으로써 근로역량 강화 및 자아존중감 배양, 사회적 관계 회복 등의 효과를 기대하고 있다(정해식 외, 2020: 28).

2019년 기준으로 시장진입형 자활사업단에는 연간 총 10,441명이, 사회서비스형 자활사업단에는 연간 총 18,277명이, 인턴도우미형은 연간 총 2,933명이, 근로유지형에는 연간 총 6,834명이 참여하였고, 자활의욕 고취를 위한 단계에 해당하는 게이트웨이에는 9,729명이 참여하였다.

[그림 4-4] 자활근로 주요 사업단 유형별 누적 참여자수

(단위: 명)



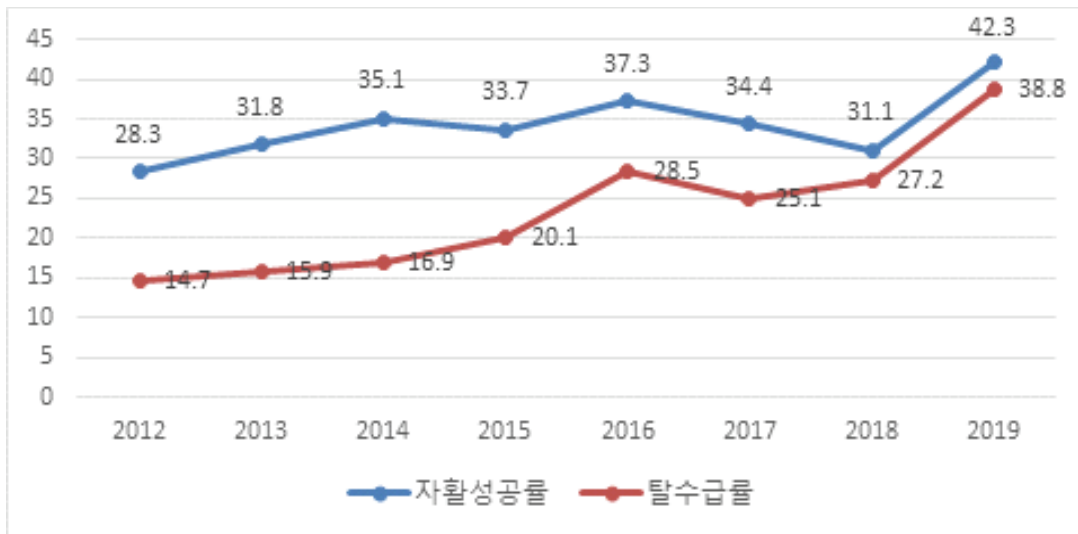
자료: 정해식 외(2020), p.28.

자활사업 참여는 근로빈곤층의 탈수급을 위한 지지 기반으로 작동한다. 자활사업단 참여를 통한 자활기업 창업은 자활근로 사업의 마지막 단계로 설정되어 있는데, 이는 기초생활보장수급자 및 차상위자로 구성된 자활참여자의 상호 협력에 따라 만들어지는 사회적 경제 조직이라 할 수 있다. 이러한 창업을 포함하여 취업한 경우를 고려한 자활성공률은 2017년 34.4%에서 2018년 31.1%로 낮아졌으나, 2019년 42.3%로 증가하였다(정해식 외, 2020: 27). 한편, 업그레이드형 자활사업에 참여한 생계급

여 수급자 대비 탈수급한 사람의 비율은 2017년 25.1%에서 2018년 27.2%, 2019년 38.8%로 증가하였다. 2019년 말 기준 탈수급률 증가를 자활특례 수급자 급증에 따른 것이며, 이는 자활급여 인상 및 자활장려금 지급에 따른 결과로 추정된다(정해식 외, 2020: 26).

[그림 4-5] 연도별 자활성공률

(단위: %)



자료: 정해식 외(2020), p.27.

2. 근로빈곤층 현황 및 과제

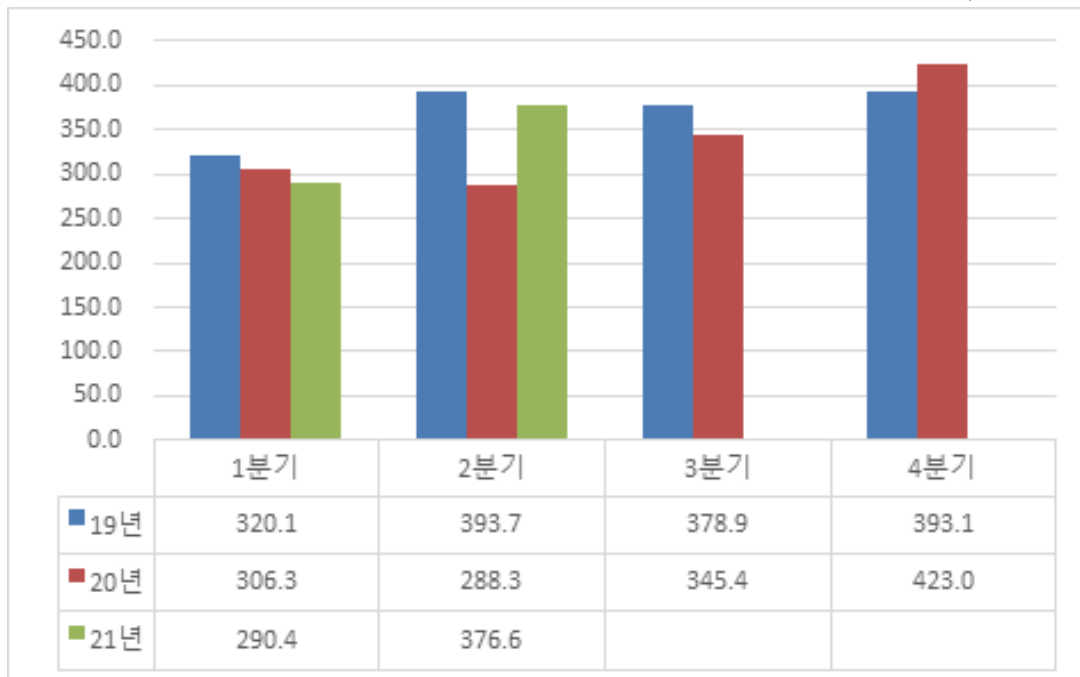
자활사업은 자활사업 참여 의무가 있는 조건부수급자 외에도 일반수급자, 자활급여특례자, 차상위자 등 희망참여자가 참여할 수 있다. 자활사업단은 매출액이 총투입 예산의 일정 부분 이상이어야 하며(시장진입형, 사회서비스형의 경우 30%), 사업단 구성으로부터 일정 기간이 경과하면 상위단계 사업단으로 전환하거나, 자활기업으로 창업해야 한다. 따라서 희망참여자의 사업단 참여는 이들에게 근로 참여의 기회를 제공하는 것 뿐 아니라 조건부수급자와 함께 자활기업으로의 창업, 상위단계 사업단 전환을 위해 일정 부분 필요한 조치라고 할 수 있다.

한편 경기 악화, 코로나19의 영향에 따라 빈곤층의 자립 여건이 점차 악화되고 있다는 점도 고려할 필요가 있다. 다음 [그림 4-6]에서 보는 바와 같이 저소득 1분위 가구의 근로 및 사업소득은 2019년 1분기 32만 100원, 2020년 1분기 30만 6,300원, 2021년 1분기 29만 400원으로 점차 낮아지고 있다. 특히 2020년 2분기에는 코로나19의 영

향으로 28만 8300원으로 낮아지기도 하였다. 다만, 2021년 2분기에는 37만 6600원으로 증가하였다. 이렇게 저소득 분위에서 근로 및 사업소득이 적은 이유는 저소득가구에서는 가구원이 소득활동을 하지 못하거나, 열악한 일자리에 있을 가능성이 높기 때문이다.

[그림 4-6] 저소득 1분위 가구의 근로 및 사업소득

(단위: 천원)



주: 균등화한 가구가처분소득을 기준으로 소득 5분위 가구를 산출하였음.
자료: 통계청, 가계동향조사 분기자료를 분석함.

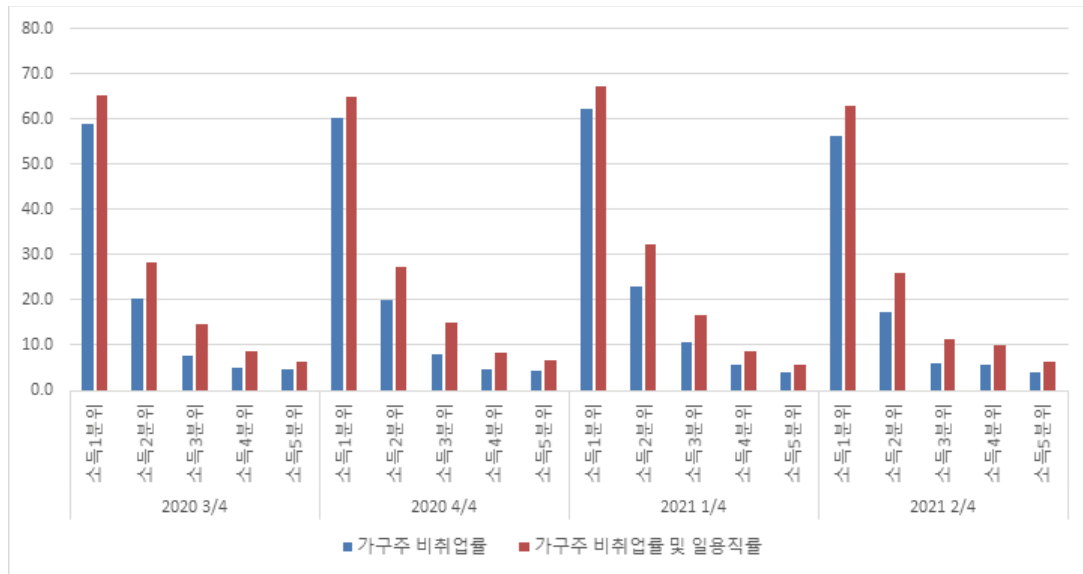
다음 [그림 4-7]은 저소득 1분위 가구의 가구주의 비취업률 및 일용직률을 제시하고 있다. 2021년 2분기 기준으로 저소득 1분위 가구의 가구주는 비취업하거나 일용직에 종사하고 있는 경우가 62.8%에 이른다. 이에 비해 소득 2분위 가구의 경우에는 그 비율이 25.5%로 줄어들고, 소득 3분위 가구의 경우에는 11.2%, 소득 4분위 가구의 경우에는 10.0%, 소득 5분위 가구의 경우에는 6.4%로 낮아진다. 즉, 저소득 가구일수록 가구주가 비취업 상태에 있거나, 일용직 등 열악한 일자리에 있는 비율이 높다.

한편 저소득 가구일수록 미취업, 미취학 상태에 있는 가구원의 비율도 높다. 근로 연령인 18~34세 가구원, 35세~49세 가구원, 50~64세 가구원으로 구분하여 비취업 상태이거나 재학 중이지 않은 사람의 비율을 계산하였다. 2021년 2분기 기준으로 소득 1분위 가구에서는 18~34세 가구원 중 11.7%, 35~49세 가구원 중 16.7%, 50~64세 가구원 중 24.0%가 비취업, 미취학 상태였다. 이런 비율은 2분위 가구에서는 각각

8.2%, 10.1%, 11.7%로 낮아지고, 5분위 가구에서는 2.6%, 3.2%, 5.8%로 낮아진다. 저소득가구일수록 미취업, 미취학 상태의 가구원 비율이 높기 때문에 이들에게 일자리를 제공하여 가구소득을 높일 기회를 제공하는 것이 필요하다.

[그림 4-7] 소득분위별 가구주의 비취업을 및 일용직률

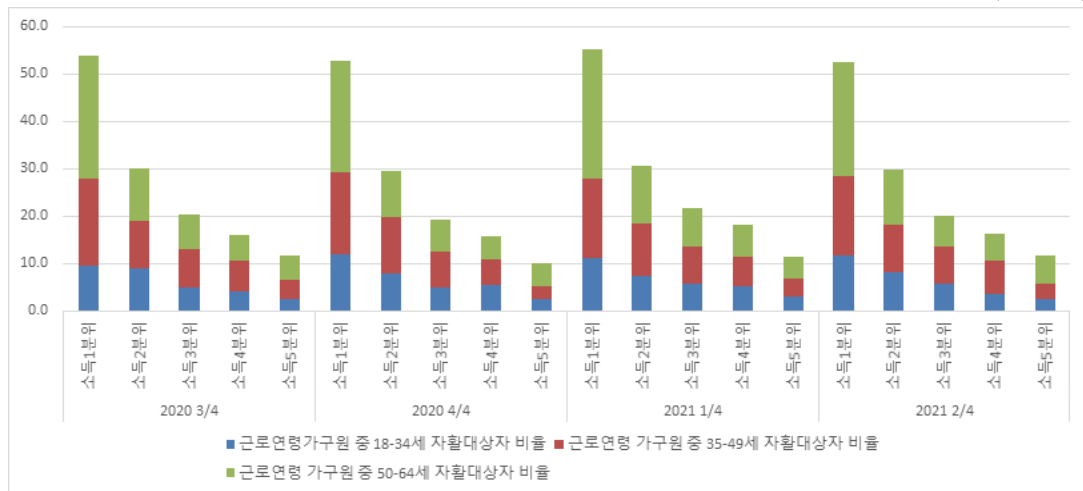
(단위: %)



주: 균등화한 가구가처분소득을 기준으로 소득 5분위를 산출하였음.
 자료: 통계청, 가계동향조사 분기자료를 분석함.

[그림 4-8] 소득분위별 가구원 중 자활대상자 비율

(단위: %)



주: 1) 균등화한 가구가처분소득을 기준으로 소득 5분위를 산출하였음.
 2) 가구주를 포함한 수치임.
 자료: 통계청, 가계동향조사 분기자료를 분석함.

자활사업은 근로능력이 있는 수급자, 차상위자에게 일할 권리를 보장하고 안정된 일자리를 제공한다. 이러한 자활사업은 단순히 국민기초생활보장 조건부수급자의 노동시장 참여 의무를 규정하기 위한 수단을 넘어선다. 최근 코로나19의 영향으로 취약계층이 주로 참여하는 대면 서비스 일자리, 영세 자영업 기반이 크게 악화하고 있다. 이러한 상황에서 자활사업이 적극적 일자리 제공을 통해 일자리 사정 악화에 따른 일시적 실업, 소득감소가 빈곤으로 고착화되는 것을 예방할 필요가 있다. 또한 보호종료 아동 등을 대상으로 자활사업을 확대하여, 이들 청소년에게 자활의욕을 고취하고, 일 경험을 제공하는 등의 역할 확대도 필요하다.

제2절 국민취업지원제도와 자활사업의 제도 간 관계 분석

1. 국민취업지원제도 대상자와 자활사업 대상자 중복

2021년 국민취업지원제도가 실시됨에 따라 취업지원서비스의 질 강화, 취업지원 서비스 제공 지역 확대를 특징으로 하는 취업지원 서비스가 확대 재편될 예정이다. 한편 조건부 수급자의 취업지원서비스 이용 신청 및 차상위 참여자, 의료·주거·교육 급여 수급자의 국민취업지원제도 참여도 늘어날 것으로 전망된다.

다음 <표 4-3>은 2019년 기준 소득자료를 제공하고 있는 한국복지패널 15차 조사 자료를 이용하여 국민취업지원 대상자 규모 및 생계급여 대상자를 추정한 결과이다. 먼저, 2019년 기준 중위소득을 이용하여 기준 중위소득 50%, 60%, 75% 기준에 미달하는 가구의 규모를 추정하였다. 국민취업지원제도 I 유형의 소득기준은 제도 도입 시점에서는 중위소득 50% 이하였지만, 2021년 9월 60% 이하로 변경되었다. 이러한 자격 변화의 영향을 고려할 수 있도록 중위소득 50%, 60% 기준을 제시하고, 이 제도의 추가적 확대를 염두에 두고 75% 기준도 함께 제시하였다. 다음으로 총재산이 3억 이하인 경우로 대상자를 한정하였다. 이어서 근로연령 18세~64세 대상자를 추정하고, 이들 중 근로능력이 없어서 경제활동을 하지 않는 사람, 비경제활동 인구 중 근로무능력, 군복무, 정규교육기관 학업, 진학 준비 등의 사유를 가진 사람을 제외한 근로능력자의 규모를 추정하였다. 계산 결과에 따르면 기준 중위소득 50% 이하 가구에 속하면서, 총재산이 3억원 미만인 가구 중 근로능력자의 규모는 약 66만명으로 추산된다. 기준 중위소득 60%를 기준으로 할 경우에는 101만 4천여 명, 기준 중위소득 75%를 기준으로 할 경우에는 199만 1천여 명으로 추산된다.

이어서 이 대상 중에서 연말 취업한 사람들 중 연간 내내 실직한 사람을 제외하고, 구직활동을 수행하는 등 근로 의사를 가지고 있는 사람 중 실업급여 수급자를 제외하여 연간 구직경험자를 추산하였다. 기준 중위소득 50% 미만 기준에서는 약 22만 7천여 명, 기준 중위소득 60% 미만 기준에서는 약 38만 2천여 명, 기준 중위소득 75% 미만 기준에서는 약 86만여 명이 대상자가 된다.

다음으로 월 50만원 미만 소득의 임시·일용근로자를 불완전 취업자로 보고 대상자로 포함할 경우는 각각 41만 1천여 명, 56만 6천여 명, 104만 4천여 명으로 늘어난다. 이때 이상의 조건에 포함되는 생계급여 수급자를 최종적으로 제외하고 국민취업지원제도의 대상자만을 남기면, 기준 중위소득 50% 미만인 경우 21만 7천여 명, 기준 중위소득 60% 미만인 경우 34만 6천여 명, 기준 중위소득 75% 미만인 경우 77만 2천여 명으로 추산된다. 기준 중위소득 50% 미만 기준을 적용할 때, 소득, 재산, 근로능력 및 연간구직경험과 50만 원 미만 취업자 중 47.1%, 기준 중위소득 60% 미만 기준을 적용할 때는 38.8%, 기준 중위소득 75% 미만을 적용할 때는 26.1%가 생계급여 수급자인 것이다.

〈표 4-3〉 국민취업지원제도 대상자 규모 추정

(단위: 명)

	기준중위소득 50% 미만	기준중위소득 60% 미만	기준중위소득 75% 미만
가구원	2,990,212	4,409,163	7,355,821
& 총재산 3억 원 미만	2,417,334	3,548,006	5,712,926
& 근로능력자	660,209	1,014,493	1,991,294
& 연간 구직경험자	226,740	381,774	860,181
+ 월 50만 원 미만 취업자	410,709	565,743	1,044,151
- 생계급여 수급자 제외	217,110	346,301	771,800

자료: 한국복지패널 15차 조사자료를 이용하여 분석함.

2. 국민취업지원제도 대상자와 자활사업 참여자의 관계

가. 생계급여 수급자의 국민취업지원제도 참여 방식

국민취업지원제도는 구직촉진수당 지급 및 취업지원서비스를 제공하는 I 유형과 취업활동비용 및 취업지원서비스를 제공하는 II 유형으로 구분된다. 국민취업지원제도 I 유형에 참여할 수 없는 대상으로는 학업·군복무 등으로 즉시 취업이 어려운 사

람, 생계급여 수급자, 실업급여 수급 중이거나 종료 후 6개월이 지나지 않은 자, 자치단체 청년수당 수급 중이거나 종료 후 6개월이 지나지 않은 자, 신청인 본인의 월 평균 총소득이 1인가구 기준 중위소득 50% 초과자를 제외하고 있다. 이러한 규정에 따라 생계급여 수급자는 본인이 원할 경우에 II유형에 포함하여 취업활동비용 및 취업지원서비스를 제공받을 수 있다. 이 경우 참여자는 자활참여 조건을 이행한 것으로 간주한다.

나. 자활사업 희망참여자의 국민취업지원제도 참여 방식

국민취업지원제도는 구직촉진수당 지급 대상인 I 유형에 생계급여 수급자를 제외하고 있다. 그렇지만 자활사업 희망참여자인 차상위수급자와 국민취업지원제도 I 유형은 대상이 중복된다. 또한, 현재도 의료·주거·교육급여 수급자는 취업지원서비스 대상이 될 때 구직촉진수당 수급이 가능하다. 따라서 현재 자활사업에 참여하고 있는 상당수의 차상위참여자, 의료·주거·교육급여 수급자, 일반수급자는 국민취업지원제도의 구직촉진수당 지급대상과 중복된다. 그렇지만 희망참여자가 수령할 수 있는 자활급여는 국민취업지원제도 취업촉진수당보다 높고, 사업에 참여 가능한 기간도 더 길다. 따라서 희망참여자들이 실질적으로 취업 지원을 받고자 하는 경우에만 국민취업지원제도에 참여할 가능성이 높다.

한편, 국민기초생활보장제도는 보장가구원의 구직촉진수당 수급을 공적이전소득으로 간주한다. 따라서 가구원 중 구직촉진수당 수급으로 인하여 소득인정액이 급여별 선정기준을 초과하는 경우가 가능하다. 이에 구직촉진수당 수급으로 인한 가구소득의 기준 초과에 따라 맞춤형 급여가 중지되지 않도록 의료급여, 주거급여, 교육급여를 지급하는 지급 특례 조항을 신설하였다. 이는 수급자의 자활사업 참여에 따른 자활급여 증가가 타 급여 제한으로 연결되지 않도록 하는 지급 특례와 동일한 맥락에 있다고 할 수 있다.

다. 근로빈곤층의 국민취업지원제도 참여

국민취업지원제도의 도입은 근로빈곤층의 소득 지원 및 취업 지원에 대한 근본적인 변화를 이끌어 낼 전망이다. 먼저, 취업지원 대상이 되는 근로빈곤층의 규모가 크게 늘어난다. 이에 따라 기존에 자활사업을 통해 일자리에 참여하여 근로소득을 확보하였던 참여자들(차상위참여자, 의료·주거·교육급여 수급자)의 일자리 참여 경로를 재설정할 필요가 발생한다. 다만 이들 희망참여자의 경우에는 일자리 참여를 통한 탈수급이 목적이 아니라 가구 소득지원이 목적임을 염두에 둘 필요가 있다. 2019년 말 이후 추경을 통해 이들 참여자는 자활일자리 확대라는 정책 기조에 맞춰 증가하

는 중이다.

이들 희망참여자를 의무적으로 국민취업지원제도에 우선 참여하도록 하는 방안을 검토할 수 있다. 이때 의료, 주거, 교육급여 수급자 및 차상위자가 국민취업지원제도 선 참여 후 자활사업 참여를 선택할 가능성이 있다. 만약 국민취업지원제도 선 참여 후 자활사업 참여의 경로를 선택하는 경우, 이를 허용할 것인지 제한할 것인지, 제한한다면 어떤 방식을 적용할 것인지를 결정해야 한다. 어느 경우든 국민취업지원제도 선 참여 후 종료자에 대해서 자활사업 참여를 통해 취업지원을 계속 유지하는 것은 필요하다. 따라서 국민취업지원제도 선 참여 후 취업에 실패한 근로능력자에게 자활일자리 제공이 가능하도록 하는 사업간 유기적 참여 연계를 위해 정보시스템 연계 구축이 필요한 것으로 판단된다.

다음으로 국민기초생활보장 수급자 중 생계급여 수급자에 대한 국민취업지원제도 참여 방식을 결정지를 필요가 있다. 현재 국민취업지원제도 II유형 참여 의무는 기존의 취업성공패키지 참여와 동일한 방식을 유지하고 있다. 즉, 근로능력과 욕구가 높아 노동시장에서의 취업이 가능한 경우에는 집중취업지원 대상자로 보고 고용센터에 취업지원을 의뢰하는 방식인 것이다. 이와 관련하여 노동부 소관 자활사업 즉, 취업성공패키지에 참여하는 참여 인원이 2018년 이후 점차 감소하였음을 주목할 필요가 있다. 이는 제1차 자활급여 기본계획 수립에 따라 2018년 2월 실시된 취업우선 지원사업 개편의 영향일 수 있다. 다른 한편으로는 취업성공패키지 사업이 범람에 근거한 사업이 아닌 문제로 인해서 예산 등 문제로 인해 참여인력 규모에 제한을 두고 있었을 가능성이 있다. 그렇지만 이런 문제는 국민취업지원제도 실시에 따라서 해소되었다고 보아도 무방하다. 즉, 국민취업지원제도 실시에 따라서 근로능력이 있는 생계급여 수급자에 대한 국민취업지원제도 참여를 현재와 같은 일부 대상자(자활역량평가 점수가 80점 이상)로 한정할 것인지, 아니면 이들 대상을 모두 국민취업지원제도에 우선 참여시킬 것인지(또는 적어도 국민취업지원제도에 우선 의뢰하는 방식)에 대한 논의가 다시 시작할 가능성이 있다.

근로능력이 있는 수급자에 대해서 취업지원을 우선할 것인지의 논의는 2015년으로 거슬러 올라간다. 자활사업의 변화 모색을 위하여 성과관리형 자활시범사업(희망리본)이 도입되었지만, 고용노동부 취업성공패키지 사업과 동일한 사업 목표 설정 등의 문제를 지적받아서 사업이 통합된다. 그리고 이때 자활역량평가 점수가 70점 이상인 경우 취업성공패키지에 우선 참여시키는 취업우선지원 사업을 실시한 것이다. 그렇지만 일부 지자체에서는 자활역량평가를 실시하지 않은 상태에서 고용센터에 참여자를 의뢰하는 등의 문제가 발생하였다. 이러한 영향에 따라 지자체 자활사업단의 참여 인원 감소 등의 문제가 발생하였고, 2018년 2월 취업우선 지원사업을 개편하였다.

국민취업지원제도의 실시는 근로능력이 있는 생계급여 수급자의 조건부과 이행으로서 국민취업지원제도 참여를 강조할 가능성이 크다. 고용노동부는 지역에 차등 없이 취업지원서비스를 제공하기 위해 고용복지+센터 배치 지역을 늘리고 있으며, 취업지원서비스 제공 대상으로 근로능력과 근로의지가 높은 집단을 선별하고자 할 가능성이 높다. 한편, 자활사업단 참여를 전제로 하는 조건부과 방식의 개편도 요구될 가능성이 크다. 취업지원서비스 참여가 결정된 경우 취업활동 계획 수립과 취업활동 계획에 따른 구직활동 이행이 필요하다. 취업활동 계획은 진로상담 및 직업심리간 검사(직업선호도 검사 등) 실시, 고용센터 담당자와 참여자 간 대면 상담 실시, 개인별 취업역량·의지 등에 따른 취업활동 계획 수립 등의 과정이다. 구직활동 이행은 고용·복지 서비스 연계 프로그램 참여, 취업지원 프로그램 참여(직업경험, 일경험 등), 구직활동 지원 프로그램 참여(구인업체 입사 지원 및 면접)가 월 2회 이상 의무 부과된다. 이러한 계획 수립 및 구직활동 참여는 일부 조건부과 유예자의 경우에는 참여가 가능한 수준이다.

국민취업지원제도 실시에 따라 대상자 중복 문제, 우선 참여 사업의 설정 문제는 단일한 대상자를 어떤 존재로 보는가와 관련된다. 이들 근로능력이 있는 수급자가 충분히 일할 수 있는 능력을 가지고 있어서 민간노동시장 일자리에 우선하여 참여시키는 것이 바람직하다는 입장과 그러한 가능성이 있는 참여자는 이미 해당하는 사업에 참여하고 있으며 현재 자활사업에 참여하고 있는 이들은 보호된 일자리를 제공하는 것이 오히려 바람직하다는 입장이 존재한다. 자활사업에 장기 참여하는 수급자들이 취업 능력을 키울 기회를 제한받았기 때문에 장기수급이라는 결과가 나타났다는 입장과 수급자들의 근로능력이 제한됨에도 민간 노동시장 참여를 강조하여 취업, 실업 및 자활사업 재참여의 회전문 현상이 나타난다는 비판도 공존한다.

제3절 국민취업지원제도 도입에 따른 자활의 역할 재정립 방안

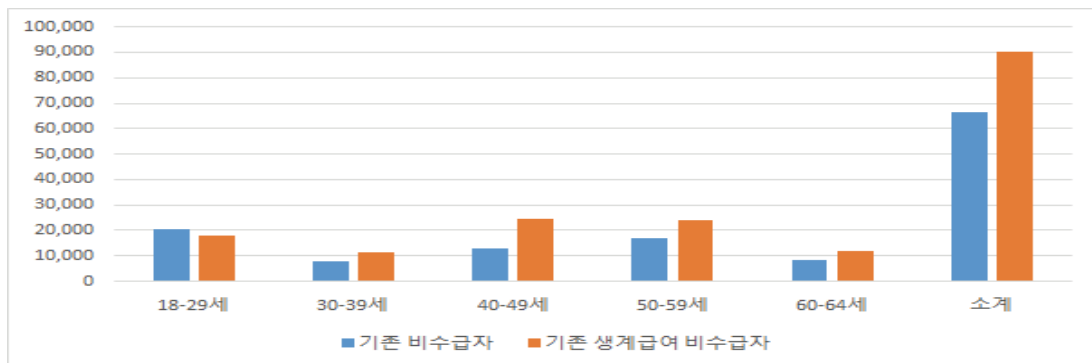
1. 자활참여 대상자 증가에 따른 정책 과제

자활사업은 참여자의 전반적인 감소 추세를 보였다. 그렇지만 최근 들어서 자활 참여 대상자를 확대하면서 참여자 규모를 유지 중이다. 취업 취약계층의 자활사업 참여를 통한 소득 증대를 목적으로 참여자 확대를 도모하면서, 시간제 자활 등을 통해 그동안 조건제시유예, 조건부과유예 대상인 수급자들의 자활사업 참여를 독려하고 있는 것이 대표적인 대상자 확대 정책이다. 한편 생계급여 수급자 외 의료급여,

주거급여 수급자 등을 대상으로도 사업 참여를 확대하고 있다. 그렇지만 실제 취업이 가능한 경우로서 차상위참여자는 시장 최저임금과 자활참여 인건비 차이에 따라 감소하고 있는 추세에 있다.

이렇게 지역 단위에서 자활사업을 통해 근로빈곤층에게 일자리 제공, 소득 지원을 하고 있는 상황에서 제2차 기초생활보장종합계획에 포함된 부양의무자 기준 폐지에 따라 수급자가 크게 늘어날 것으로 예상된다. 노인 대상으로 한정된 부양의무자 기준 완화는 조건부수급자 규모에 영향이 크지 않지만, 이들이 자활사업 참여 의향을 밝힐 경우에 사업대상자가 규모가 크게 증가할 것으로 예상된다. 근로능력이 있는 수급자는 18세 이상 64세 이하의 수급자를 대상으로 하지만, 참여자의 실질적 소득 지원과 빈곤 예방 등을 위해 자활사업 참여대상자에서 배제되었던 장애인, 65세 이상 고령자 등 일반수급자도 본인이 희망하는 경우 자활사업에 참여가 가능하기 때문이다. 한편, 부양의무자 기준 완화가 전체 인구를 대상으로 할 경우 근로능력 있는 조건부 수급자가 증가할 수 있으며, 이에 따라 보장기관의 수급자격 판정 업무, 자활사업단 참여자 증가가 예상된다. 부양의무자 기준 폐지에 따른 수급자 증가 규모를 추정하면, 신규 수급자가 약 15만 7천 명이 늘어날 것으로 예상되는데, 이 기준에서 대학 재학, 돌봄 등의 사유로 조건부과유예 등이 현재와 같은 수준에서 적용될 경우 약 2만 5천 여명의 신규 참여자가 발생할 것으로 예상된다(정해식 외, 2020).

[그림 4-9] 생계급여 수급자의 부양의무자 기준 폐지 시 근로능력 있는 신규수급자 연령별 규모 추정 (단위: 명)



자료: 정해식 외(2020), p.66.

한편 제2차 기초생활보장종합계획에 따른 기준중위소득 수준 변경에 따라서도 수급자 증가가 예상된다. 장기적으로 기준중위소득 인상률을 적용하는 소득 기준을 가계동향조사에서 가계금융복지조사로 전환하고, 1인 가구 지원기준 확대를 목적으로 한 가구균등화 지수 조정 방법 변화로 기준중위소득을 높이게 될 것으로 예상된다.

기준중위소득 산출을 위한 기준 데이터를 가계동향조사에서 가계금융복지조사로 변경하는 것은 수급자 확대를 이끌어 낼 가능성이 높으며, 특히 변경된 소득 기준의 경계값 근처에 있는 가구의 근로능력자 규모가 증가할 것으로 전망된다(정해식 외, 2020). 다만 이들이 취업지원, 일자리 제공 중 어떠한 정책을 선호할 지는 알 수 없다.

2. 자활사업의 정책 방향 설정과 관련 과제

자활사업은 부양의무자 기준 폐지, 기준중위소득 변경에 따라 향후 급격한 참여 의무자 증가가 예상된다.

먼저, 이들 참여 의무자를 기존의 자활 인프라를 통해 모두 수용할 수 있는지를 먼저 검토할 필요가 있다. 자활사업단 운영에 필요한 인프라, 즉 사업전담인력과 사업 시행을 위한 사업장 공간 확보, 사업 시행에 필요한 물품 구입 등이 새로운 과제로 등장한다. 2015년 이후 매해 약 5, 6만 명을 대상으로 하던 자활사업 인프라가 추가된 참여대상자를 모두 수용하기에는 한계가 있을 수 있다.

다음으로 기준소득월액의 상황에 따라 신규로 편입되는 수급자의 경우에는 노동시장 참여 경험 등이 더 풍부할 것으로 예상된다. 이들에게 가사·간병, 청소 등 기존 사회서비스형 사업단 중심의 자활사업 참여를 유도하기에는 어려움이 있다.

또 이들 증가할 참여의무자는 2021년부터 실시되는 국민취업지원제도 대상일 가능성도 매우 높다. 그렇지만 국민기초생활보장제도의 조건부 수급자의 일부가 취업 성공패키지 참여 대상과 중복되었던 과거의 제도간 중복과 다른 양상이 발생할 것으로 예상된다. 즉, 이미 국민취업지원제도에 참여하고 있었던, 또는 참여하였던 대상자가 국민기초생활보장제도의 생계급여 수급자격을 가지는 경험을 하게 될 가능성이 크다. 국민기초생활보장제도의 순차적인 대상 확장을 고려할 때, 국민취업지원사업과 자활사업의 참여 방식을 사전에 결정할 필요가 있다.

이에 자활사업 참여 대상자 증가에 따라 취업 및 창업을 통해 민간 노동시장에 참여하도록 지원하는 것을 최종적인 목표로 하였던 전통적인 자활사업의 구상을 변경하는 것을 검토해 볼 수 있다. 이 방안은 자활사업에 참여하는 근로미약자(자활역량평가 점수 45점 미만)는 조건부과 없이 생계급여를 지급하고, 근로능력강화대상자(자활역량평가 점수 80점 미만)를 중심으로 시장형, 사회서비스형 사업단으로 유지하는 방안이다. 이때 집중취업지원대상자는 국민취업지원제도의 II유형에 배치한다. 이 경우 사회통합 목적의 근로유지형 자활에 참여하였던 근로미약자가 자활사업에 더 이상 참여하지 않음에 따라 이들을 대상으로 하는 지역사회 통합사례관리가 강화될 필요가 있다. 한편 근로능력강화대상자를 중심으로 하는 시장형, 사회서비스형 사

업단도 일자리 제공기관으로서의 역할을 중첩 수행하면서 국민취업지원제도 연계 지원 조직으로 변환할 가능성이 있다. 하지만 국민취업지원제도의 사업 성과에도 불구하고 최종적으로 취업에 실패하고 참여를 종료한 사람을 보호·지원하는 중층의 기능을 수행하는 조직이 필요하다. 즉, 취업취약층에 대한 일자리 제공 기관으로서 자활사업은 지속적으로 수행될 필요가 있다.

근로능력강화대상자를 주 대상으로 하는 자활사업은 신체적·정신적 장애를 가지거나, 학력이나 기술, 직업 경험이 미비하거나, 각종 정서적인 문제로 자활역량이 제한된 복합적인 취업 장애요인을 갖춘 사람을 대상으로 자활의욕을 고취하고, 자활능력을 개발하는 사업단으로 재편된다. 집중취업지원대상자의 경우에는 가능한 전국적으로 동일한 지원 수준을 갖출 수 있도록 중앙정부 사업(국민취업지원제도)으로 운영하는 것이 필요하다면, 근로능력강화 대상자에게 적용하는 자활사업은 기초지방자치단체 단위에서 지역 특성에 적합한 사업단을 구성하는 방식으로 재편되는 것이 필요하다. 왜냐하면, 지역의 경제 상황에 따라 유연하게 대상자를 선별하고, 사업단의 규모를 조정할 수 있는 권한이 필요하기 때문이다. 지역의 취업 상황이 어려울 때는 참여 대상자를 확대하고, 취업 시장이 양호할 때는 참여 대상자를 줄일 수 있게 해야 한다.

현재 자활사업은 전반적인 대상자 확대의 시기에 있다. 코로나19의 영향으로 지역사회에 보호가 필요한 근로취약층이 급증하고 있다. 또 국민기초생활보장제도의 개편에 따라 조건부수급자가 점차 늘어날 가능성이 크다. 이러한 대상자 확대와 공공일자리의 조합의 관계를 고려해야 한다. 대상자 확대는 지역 특성에 따라서 유연하게 선택할 수 있게 해야 한다. 자활사업 참여 대상자가 늘어나는 상황에서 기존 자활인프라가 이를 수용하는데 한계가 있을 경우, 성과가 취약한 사업단 즉 관리형 사업단만 늘어날 가능성이 있다. 이런 문제를 극복하기 위해서는 지역 특성에 맞는 사업단 구성을 지원할 필요가 있으며, 여기에 유연한 재정원칙을 적용하는 것도 필요하다. 이러한 자활사업의 방향 설정을 위해서는 국민취업지원제도가 늘어난 대상자 중 일부를 수용할 필요도 있다.

참고문헌

보건복지부, 「2021년 자활사업 안내」, 2021.

정해식 외, 「제2차 기초생활보장 자활급여 기본계획(2021-2023) 수립 연구」, 2020.