

제도화된 아이디어와 아이디어의 제도화: 한국형 실업부조 아이디어의 변화에 대한 분석*

이흥범**

최태현***

〈目 次〉

I. 서론

II. 이론적 배경

III. 연구 방법

IV. 실업부조 아이디어 변화 분석

V. 토론 및 결론

〈요 약〉

2021년부터 한국에서는 근로빈곤층 문제와 고용안전망 사각지대 문제에 대응하기 위해 ‘한국형 실업부조제도’인 국민취업지원제도가 시행되었다. 그러나 일부에서는 한국형 실업부조제도는 복지 원칙 등이 부재하고 취업지원 중심으로 제도가 설계되었다는 점에서 ‘실질적 실업부조’와의 괴리가 나타난다는 비판이 제기되고 있다. 이에 따라 한국형 실업부조제도가 진정한 의미의 실업부조인지, 혹은 한국형이라는 수사를 통해 실업부조가 형해화되었는지에 대한 분석이 요구된다. 본 연구에서는 제도화된 아이디어와 아이디어의 제도화 간 갈등에 따른 아이디어의 변화 및 해석들을 적용하여 실업부조 아이디어가 한국형 실업부조 아이디어로 변화하게 된 배경 및 과정을 분석하고, 한국형 실업부조의 특성을 설명하고자 하였다. 2008년 이후 제안된 법안들과 관련 공식 자료들의 아이디어 요소 분석 결과, 복지, 포괄성, 조세기반 원칙으로 구성된 실업부조 아이디어가 재정건전성, 보험의 원리, 기여금 기반 원칙으로 구성된 한국의 ‘제도화된 아이디어’(사회보장제도)와 같등하면서 실업부조 아이디어를 수입하고자 하는 행위자에 의해 아이디어의 재구성이 나타난 것으로 분석되었다. 이러한 아이디어의 해석과정에서 제도화된 한국형 실업부조 아이디어는 실업부조의 실질적 요소인 복지원칙이 배제되면서 실업부조의 상징성 중심으로 현지화된 것으로 나타났다. 이를 기반으로 정책변동을 아이디어의 재구성에 기반하여 분석하는 작업의 이론적 함의와 실업부조제도 개선에의 실천적 함의를 논의하였다.

【주제어: 한국형 실업부조, 아이디어의 변화, 제도화된 아이디어, 아이디어의 제도화, 해석】

* 이 논문의 초고에 대해 귀중한 논평을 해주신 심사위원들께 감사드린다.

** 제1저자, 서울대학교 행정대학원 박사수료(hblee528@gmail.com)

*** 교신저자, 서울대학교 행정대학원 교수(taehyon@snu.ac.kr)

논문접수일(2024.2.3), 수정일(2024.3.11), 게재확정일(2024.3.20)

I. 서론

2021년 1월 1일부터 ‘한국형 실업부조’로 명명되는 국민취업지원제도가 본격적인 시행에 들어갔다. 외환위기 이후 2000년대 들어 본격화된 근로빈곤층의 문제와 2008년 글로벌 금융위기 과정에서 취업취약계층 중심의 고용충격에 의해 사회안전망의 취약성이 부각되었다. 이에 대응하기 위한 제도적 방안으로 실업부조 도입 필요성 논의가 본격화되었다. 이러한 배경에서 2009년 국회에서는 최초로 새로운 실업부조 아이디어를 반영한 법안이 발의되었으며, 2010년 이후 노동연구원 등 전문가집단이 중심이 되어 고용안전망의 한계를 보완하고 근로빈곤층의 취업지원 프로그램과 연계하여 ‘한국형 실업부조’ 대안을 구체화하였다. 그러나 실업부조 도입에 대한 지속적인 요구에도 불구하고 한국의 제도적 환경에서 실업부조가 ‘복지병에 걸리는 제도’로 간주됨에 따라 국회에서 제대로 논의되지 못한 채 관련 법안들은 계류되었다. 2017년 문재인 정부 출범 이후 한국형 실업부조의 도입이 국정과제로 제시됨에 따라 경제사회노동위원회 합의를 거쳐 국민취업지원제도라는 이름으로 관련 법안이 국회에서 발의되었다. 해당 법안은 포퓰리즘 정책이라는 야당의 반대로 입법화되지 못할 위기에 처했으나, 코로나19 팬데믹 위기 및 거대 여당이 형성된 21대 국회라는 조건 하에서 2020년 6월 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」이라는 이름으로 국회 본회의를 통과하였다.

이 법에 대해 일부에서는 한국형 실업부조가 복지국가들의 실업부조제도의 전형과 차이가 크며 이에 따라 한국형이 아닌 실질적 실업부조의 도입이 필요하다고 비판하였다(송선영, 2021; 은민수, 2020). 즉, 근로빈곤층의 문제, 고용보험의 광범위한 사각지대의 정책문제에 대응하기 위해 실업부조제도 도입의 필요성이 제기되었으나, 실상 도입된 한국형 실업부조는 선별적 자격요건, 제한된 지급기간, 취업지원 중심의 프로그램으로 설계되어 복지 원칙(welfare principle)을 핵심으로 하는 실질적 실업부조제도와 괴리가 나타난다는 것이다(송선영, 2021; 송은희, 2020; 은민수, 2020).

이러한 배경에서 ‘한국형 실업부조제도’가 복지원칙에 충실한 실업부조인지, 혹은 ‘한국형’이라는 수사로 형해화되었는지에 대한 분석 필요성이 요구된다. 즉 실업부조라는 정책 아이디어가 수입되는 과정에서 ‘한국형’이라는 수사를 통해 변화하게 된 배경이 무엇이며, 아이디어의 변화과정을 통해 제도화된 한국형 실업부조 아이디어의 특성은 무엇인지를 설명할 필요가 있다. 실업부조 도입 과정을 분석한 선행연구에서는 제도주의적 관점(정희정·엄석진, 2023), 다중흐름모형(송선영, 2021) 등을 통해 분석함으로써 취업성공패키지 사업의 점진적 변화 과정 및 비합리적 정책과정에 초점을 두었으나, 실업부조제도의 도입 배경

및 한국형으로 변화하게 된 과정 및 결과에 대한 추가적인 분석 또한 요청된다. 이에 따라 한국형 실업부조를 이해하기 위해 실업부조 아이디어가 한국형으로 변화한 배경이 무엇이며, 정책설계 과정 및 입법과정에서 어떤 실업부조 아이디어 요소(ideational element)를 중심으로 한국형으로 재구조화되었는지에 대한 분석이 요구된다.

최근 아이디어의 변화(ideational change) 연구에서는 아이디어 변화의 다양성, 복잡성 등에 주목하여 행위자 요인으로서 ‘아이디어의 제도화(institutionalization of ideas)’를 목적으로 아이디어를 전략적으로 재구성하는 방안에 대한 분석(Campbell, 2004; Carstensen, 2011a; 2011b)과 신자유주의 등 ‘제도화된 아이디어(institutionalized ideas)’가 제도적 장치들을 통해 제한적으로 새로운 아이디어를 수용하는 현상에 대한 분석이 이루어지고 있다(Blyth, 2013; Carstensen & Matthijs, 2018; Schmidt & Thatcher, 2013). 이에 따라 제도적 요인과 행위자 요인을 동시에 고려하여 어떻게 제도화된 아이디어와 새로운 아이디어가 경쟁하고 조정되는지를 분석할 필요성을 강조한다(Berman, 2013). 특히 새로운 아이디어의 해석(translation)을 통해 아이디어의 현지화(localization) 과정에서 새로운 아이디어의 실질적 요소와 상징적 요소가 어떻게 취사선택되고 재구조화되었는지를 분석할 필요성을 제시한다(Campbell, 2004; Röper, 2021; Stone, 2012).

이를 위해 본 연구에서는 첫째, 실업부조 아이디어가 수입되어 해석되는 과정의 제도적 맥락에 주목한다. 즉, 실업부조가 한국형으로 변화하게 된 배경으로서 한국의 ‘제도화된 아이디어’(사회보장체계)와 ‘새로운 아이디어’(실업부조제도) 간의 갈등 관계를 분석할 필요가 있다. 둘째, 한국의 현지 행위자(local actor)가 아이디어 간 갈등 관계를 조정하고 실업부조 아이디어를 제도화하기 위해 어떻게 실업부조 아이디어 요소를 전략적으로 해석하고 재구성하는지 분석하고자 한다. 행위자는 현지 규범 등 제도적 맥락을 고려하여 실업부조 아이디어를 재구성함으로써 ‘제도화된 아이디어’와의 정합성을 높이려 한다. 또한 현지 행위자는 정치적 갈등의 상황에서 정치적 목적을 달성하기 위한 행위자의 전략으로써 실업부조 아이디어를 선택적으로 해석하여 변화시킬 수 있다. 셋째, 아이디어의 변화과정을 통해 제도화된 ‘한국형 실업부조’ 아이디어의 속성을 분석하고자 한다. 즉, 한국형으로 현지화된 실업부조 아이디어가 ‘실업부조’의 실질적 요소를 중심으로 재구성되었는지, 혹은 ‘제도화된 아이디어’의 제약에 의해 ‘한국형’이라는 상징적 요소를 중심으로 재구성되었는지에 대한 분석을 수행하고자 한다.

이후 토론에서 이론적 함의와 정책적 함의를 중심으로 논의를 진행하고 마지막으로 결론에서는 연구의 한계 및 향후 연구과제를 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경

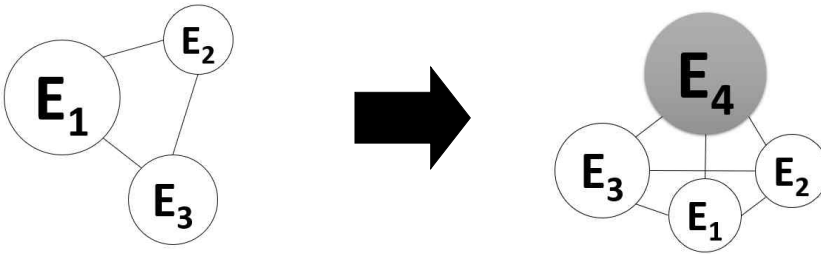
1. 아이디어의 특성

아이디어 접근법(ideational approach)에서는 제도 및 정책결과에 영향을 미치는 아이디어의 역할을 강조한다. 아이디어는 행위자의 인지적 요소와 규범적 요소를 포함한 ‘인과적 신념체계(causal beliefs)’를 총칭한다(Béland & Cox, 2011). 아이디어는 “행위자가 (불확실한) 세상을 해석하고 안정성을 구성하는 매체(Blyth, 2011: 96)”로써 불확실성을 감소시키는 역할을 수행한다. 정책과정에서 행위자는 ‘개혁의 필요성을 구축(construction of the need to reform)’ (Cox, 2001)하기 위해 아이디어를 전략적으로 활용한다. 이에 따라 ‘아이디어의 정치(politics of ideas)’는 아이디어를 내재화된 제도로 전환하는 것을 목적으로 한다. 아이디어가 제도화되면 새로운 규범, 표준 등을 통해 게임의 규칙을 생성하여 ‘제도화된 아이디어’로서 그 영향력을 강화하게 된다(Béland, 2019).

아이디어의 유형은 대체로 세 가지 수준으로 제시된다(Mehta, 2011; Schmidt, 2008). 철학적 아이디어(philosophical ideas)는 “지식과 사회에 대한 가치, 원칙을 조직화하여 문제 정의와 정책해결 아이디어를 뒷받침하는 기본적 가정”(Schmidt 2008: 306)으로, 정부와 시장과의 관계에서의 적절한 정부역할에 대한 인식으로 정의된다(Mehta, 2011). 문제정의의 아이디어(problem definition ideas)는 문제의 본질을 정의하는 해석적 틀을 제공하여 이에 따른 정책대안의 목적 및 수단의 범위를 규정한다. 문제정의의 아이디어 차원에서는 누가 문제를 정의할 권한이 있는지가 쟁점이 되어 문제정의를 둘러싼 아이디어 경쟁이 나타난다(Mehta, 2011: 37). 정책해결 아이디어(policy solution ideas)는 기술적, 전문적 아이디어로서 정책결정에서 문제해결 및 정책목표 달성을 위한 정책수단으로 명시화된다.

최근 아이디어 연구에서는 아이디어의 가변성(malleability), 즉 아이디어는 지속적으로 재구성되어 진화할 수 있는 가변적 구조를 지닌 것으로 간주된다(Carstensen, 2011a; 2015). 즉, 아이디어는 일관적이거나 고정된 것이 아니며 아이디어의 내부 구성요소가 변화하는 동적인 실체임을 강조한다. 이에 따라 Carstensen(2011a: 600)은 아이디어를 “의미 요소들의 연결망(a web of related elements of meaning)”으로 구성된 것으로 정의한다. <그림 1>에 나타나듯이 아이디어를 구성하는 아이디어 요소들은 핵심적이거나 주변적일 수 있으며, 행위자는 아이디어 요소의 관계를 변화시키거나 새로운 의미의 아이디어 요소를 가미해 재구성함으로써 점진적 변화를 추구할 수 있다(Carstensen, 2011a; 2015).

〈그림 1〉 아이디어의 점진적 변화



주: 아이디어의 요소(element)를 의미

출처: Carstensen, 2011a를 바탕으로 저자가 작성

2. 아이디어의 변화

1) 제도적 요인: ‘제도화된 아이디어’의 변화

최근 아이디어 연구에서는 신자유주의와 같은 ‘제도화된 아이디어(institutionalized ideas)’가 도전에 직면했을 때 유연하게 적응하여 변화하는 현상에 초점을 두어, 아이디어의 탄력성(resilience) 및 적응성(adaptability)을 강조하였다(Blyth, 2013; Carstensen & Matthijs, 2018; Schmidt & Thatcher, 2013). 즉, 지배적 정책 패러다임(ruling policy paradigm)으로서 ‘제도화된 아이디어’는 경로의존적 제약으로 특정 아이디어의 영향력을 제한하거나 변화의 범위를 제약하는 점진적 과정을 통해 아이디어의 수용범위를 조절한다는 것이다. 이에 따라 ‘제도화된 아이디어’가 위기 등에 의해 도전에 직면함에도 불구하고 어떻게 지배력을 유지하고 지속하는지를 설명한다.

공식적 정치제도에 의해 구조화된 비대칭적 권력관계는 거부점(veto point) 등을 통해 특정 아이디어에 대한 여과장치(institutional filters) 역할을 하여 제도화된 ‘정책 패러다임’에 맞는 아이디어의 영향력을 장려하는 반면, 도전적인 아이디어의 영향력을 제한하거나 재구성하도록 영향을 미친다(Campbell, 2002). Blyth(2013)는 2008년 글로벌 금융위기 시 신자유주의 국가의 정책대응을 분석하면서 Hall(1993)이 제시한 변이(anomalies)의 축적에 따른 패러다임의 변동을 비판하고, 변이의 존재 여부가 아닌 변이의 의미를 규정하는 ‘아이디어의 정치’ 과정을 통해 지배적 아이디어의 변화가 제한되었음을 지적하였다. 즉, ‘아이디어의 정치’에 의해 행위자들은 단순히 변이의 존재를 넘어 어떤 경험적 변이가 중요하고 중요하지 않은지를 구성하며, 제도적 권위를 통해 문제(puzzle)를 규정함으로써 아이디어의 변화를 제한한다는 것이다(Blyth, 2013: 204).

결국 ‘제도화된 아이디어’의 탄력성은 핵심 원칙은 변하지 않으면서도 수용범위 내에서 새

로운 아이디어의 해석과 적용이 가능한 개방성에서 비롯된다. Schmidt & Thatcher(2013)는 신자유주의 아이디어가 개인주의, 시장주의 등 주요 원칙을 당연시되는(taken-for-granted) 철학적 아이디어로 유지하면서도 느슨하고 유연한 틀을 통해 허용된 범위 내에서 새로운 아이디어를 흡수하여 제한적으로 아이디어의 변화를 수용하는 것으로 제시한다. 이러한 논의는 향후 분석하는 바와 같이 실업부조와 같은 새로운 아이디어는 기존의 복지정책이 기반하는 제도화된 아이디어가 허용하는 범위 내에서 도입될 수 있을 것임을 시사한다.

2) 행위자 요인: 행위자의 아이디어 변화

전통적으로 아이디어 접근법에서는 행위자의 아이디어를 강력한 정책변동의 핵심동인으로 간주함으로써 위기 등의 상황에서 아이디어의 변화를 통한 단절적 정책변동의 인과관계를 설명하고자 하였다(Blyth, 2002; Campbell, 2004; Hall, 1993). Blyth(2002)는 위기의 상황에서 불확실성을 해소하고 기존 제도를 탈정당화(delegitimation)하기 위한 아이디어의 역할을 강조하였다. Campbell(2004)은 위기의 시기에 기존의 제도적 논리가 설명력을 잃게 됨에 따라, 정책행위자가 새로운 아이디어를 통해 필요한 자원을 적극적으로 활용하여 급진적 정책변동을 추구하는 것으로 제시하였다.

그러나 최근 아이디어의 변화 연구에서는 일상적 상황에서의 ‘아이디어의 정치’를 통해 ‘아이디어의 제도화(institutionalization of ideas)’를 추구하는 행위자들의 전략적 과정에 주목하기 시작하였다(Berman, 2013; Campbell, 2004; Carstensen, 2011a; 2011b). 즉, 간헐적인 위기의 상황에서만 단절적으로 아이디어의 변화가 나타나는 것이 아니며, 행위자들은 점진적인 아이디어의 변화를 통하여 일상적 상황에서 점진적이면서 변혁적인(incremental yet transformative) 정책변동을 추구한다는 것이다(Béland, 2019). 이에 따라 최근 아이디어 연구에서는 아이디어의 점진적인 제도화를 목적으로 아이디어를 재해석하고 재구성하는 행위자의 전략을 분석하였다(Carstensen, 2011a). 앞서 <그림 1>에 표현된 것처럼 의미적 요소들의 연결망으로 구성된 아이디어는 행위자의 전략에 따라 아이디어의 요소 간 비중 및 관계를 재구성하거나 새로운 아이디어 요소를 추가하여 점진적 변화를 추구한다(Carstensen, 2011a). Carstensen(2011b)은 정책행위자들이 아이디어의 내재화를 목적으로 아이디어의 요소를 재결합하여 대중의 공감을 불러일으키고 정치적 지지를 얻는데 중점을 둔다는 것을 강조한다. 이에 따라 특정 패러다임의 동질성(homogeneity)을 고수하기보다는 정치적 반대에 대응하기 위해 이질적(heterogeneous)인 패러다임의 원칙까지 부분적으로 차용하는 등 아이디어의 제도화를 위한 실용적 전략을 취한다는 것이다. 이러한 주장에 따르면 실업부조 아이디어는 기존 복지정책의 제도화된 아이디어를 비판하면서도 새

로운 아이디어 요소들의 비중 및 관계를 적극적으로 재구성하려는 행위자들에 의해 타협적인 제도화 과정을 거치게 될 것이다.

3) 아이디어의 변화 분석 방안

(1) 아이디어의 변화과정 분석

위에서 논의한 것처럼 초기 아이디어의 변화 연구는 기존의 아이디어(old ideas)가 새로운 아이디어(new ideas)로 대체되는 과정에 초점을 두었다(Blyth, 2002; Hall, 1993). 국내의 아이디어 변화 관련 선행연구에서도 대체로 제도적 요인 혹은 행위자 요인 하나에만 주목하여 아이디어의 변화를 분석하였다. 하연섭(2006)은 제도적 요인을 중심으로 신자유주의 아이디어가 한국에서 어떻게 재해석되고 조정되었는지를 분석하였고, 홍지현·최태현(2020)은 보육정책 관련 아이디어들이 탐색과 심화 학습을 통해 변화하는 양상을 분석하였다. 박치성·백두산(2021)은 대통령 행위자를 중심으로 신공공관리를 재해석하는 아이디어의 변화를 분석하였다. 박치성·신나리(2021) 또한 대통령 행위자를 중심으로 아이디어 변화가 정책결과에 미친 영향을 분석하였으며, 고기동·이은미(2022)는 행위자 요인으로 정부의 언어 변화를 분석하여 아이디어의 변화과정을 분석하였다.

최근의 아이디어 연구는 기존의 아이디어와 새로운 아이디어의 관계를 고려하여 아이디어의 변화과정을 분석할 필요성을 제기한다(Campbell, 2004; Carstensen, 2011b; Carstensen & Matthijs, 2018). 기존의 아이디어는 ‘제도화된 아이디어’로서 제도적 요인을 통해 새로운 아이디어를 필터링하고 제한하는 방식으로 수용가능한 수준에서 아이디어의 변화를 추구하고, 새로운 아이디어는 행위자에 의해 ‘아이디어의 제도화’를 목적으로 재해석되고 재구성된다(Blyth, 2013; Schmidt & Thatcher, 2013).

따라서 아이디어 변화의 속성을 파악하고 구체화하기 위해서는 제도적 요인으로서 제도화된 아이디어와 행위자 요인으로서 새로운 아이디어 간의 상호작용을 분석해야 한다. 이러한 맥락에서 Berman(2013: 229)은 아이디어의 변화를 ‘수요로서의 제도’와 ‘공급으로서의 행위자’ 방정식을 중심으로 분석할 필요성을 강조한다. 즉 아이디어의 변화과정을 분석하기 위해서는 제도화된 아이디어에 대한 도전 혹은 필요에 의해 창출된 정치적 공간, 그리고 이를 채우기 위한 행위자의 새로운 아이디어의 공급을 동시에 검토해야 한다는 것이다.

이는 구조적 변수와 행위자성 모두를 고려하는 접근을 가능케 한다. 수요로서의 제도를 ‘제도화된 아이디어’로, 공급으로서의 행위자를 ‘새로운 아이디어’로 전치함으로써, 제도와 행위자라는 서로 다른 분석단위의 문제를 아이디어 간의 상호작용에 의한 변화과정으로 통일해서 분석할 수 있는 것이다.

‘제도화된 아이디어’에 대한 도전 혹은 변화하는 환경에 대응하기 위한 ‘수요로서의 제도’는 핵심 원칙을 유지하면서도 허용된 해석과 적용의 개방성 정도 안에서 새로운 아이디어를 위한 정치적 공간을 창출할 수 있다(Berman, 2013). 즉 ‘수요로서의 제도’는 필요성에 의해 새로운 아이디어를 수요하면서도 새로운 아이디어를 수용할 수 있는 조건을 구체화한다는 점에서 양면성을 지닌다. 새로운 아이디어는 ‘제도화된 아이디어’와 연결되어야 실행 가능성(viability)을 높일 수 있으므로, 제도적 요인은 아이디어의 경로의존성을 생성하여 정책행위자의 가능한 아이디어의 조합을 제한한다.

반면 행위자는 기존 제도로 해결할 수 없는 정책문제에 대응하기 위해, 혹은 아이디어 경쟁에서 우위를 점하기 위해 새로운 아이디어를 공급하는 주체가 된다. 행위자는 정치적 공간과의 정합성을 고려하여 ‘아이디어의 제도화’를 위한 전략을 활용한다(Carstensen, 2011a; 2015). 이에 따라 아이디어의 변화과정은 ‘제도화된 아이디어’와 ‘새로운 아이디어’ 간의 지속적인 경쟁과 서로 다른 아이디어 요소 간의 조정의 결과로 이해될 수 있다.

(2) 아이디어의 해석 및 속성 분석

이러한 아이디어의 경쟁과 조정은 아이디어 수입·이전(transfer) 과정에서 명확히 드러난다. 즉 ‘제도화된 아이디어’와 ‘새로운 아이디어’의 상호작용 접근은 아이디어의 이전 및 해석(translation) 연구와 연결된다. 아이디어 이전이 국제적 아이디어(global ideas)의 영향력 및 전파력에 중점을 둔다면, 아이디어의 해석은 수입(import)된 새로운 아이디어 요소들이 현지 행위자(local actor)에 의해 어떻게 해석되고 재구성되어 현지화(localization)되는지를 주로 분석한다(Acharya, 2004; Campbell, 2004; Röper, 2021; Stone, 2012).

Campbell(2004: 80)은 아이디어의 해석 과정에서 “새로운 아이디어는 이미 존재하는 제도적 관행과 결합”하여 “다양한 방식으로 현지 관행(local practice)으로 해석되며, 외부의 새로운 요소와 과거로부터 물려받은 현지의 기존 요소 결합을 포함한다”라고 설명한다. 실업부조 도입에 ‘한국형’이라는 수식어가 붙는데서 보듯이 새로운 아이디어를 수입하는 과정에서 현지 행위자들은 단순히 새로운 아이디어를 복제하지 않고 ‘현지화’를 위해 정책 아이디어의 가변성을 활용한다. 이를 통해 행위자는 새로운 아이디어가 ‘제도화된 아이디어’와의 정합성을 형성하기 위해 현지 규범(local norms) 등 제도적 요소를 결합하며(Acharya, 2004), 행위자의 정치적 목적 등을 고려하여 새로운 아이디어를 해석하고 재구성한다(Mukhtarov, 2014; Stone, 2012).

‘제도화된 아이디어’와 ‘새로운 아이디어’의 갈등 관계에서 행위자에 의해 새로운 아이디어가 선택적으로 해석되어 재구성된다면, 아이디어 해석의 결과로서 아이디어 변화의 속성

에 대한 분석이 요구된다. 아이디어는 상징적(symbolic) 요소와 실질적(substantive) 요소를 지니므로, 아이디어의 변화는 정치적 수사(political rhetoric) 등의 차원에서 상징적 요소만을 핵심 요소로 하여 변화할 경우, 아이디어 원형에 내재한 핵심 아이디어(core ideas) 요소는 배제되어 있을 수 있다(Campbell, 2004; Röper, 2021). 기존 아이디어를 옹호하는 제도적 행위자가 새로운 아이디어의 영향력을 제한하고자 할 경우, 새로운 아이디어에 대한 조건을 강화하여 실질적 속성을 배제하도록 함으로써 아이디어의 이전 결과가 형해화될 수 있는 것이다. 반면 의사결정권자가 정책혁신에 공감하고 헌신하며, 이에 따라 필요한 재정, 행정 및 기타 실행 역량이 뒷받침된다면, 아이디어의 변화가 상징적인 데 그치지 않고 실질적 요소를 중심으로 재구성되어 정책결과에 영향을 미칠 수 있다(Campbell, 2004: 181).

이에 따라 아이디어 변화과정을 분석하기 위해 제도적 요인과 행위자 요인을 고려하여 어떻게 ‘제도화된 아이디어’와 ‘새로운 아이디어’가 경쟁하고, 이러한 관계에서 새로운 ‘아이디어의 제도화’를 위해 행위자가 어떻게 아이디어를 해석하고 재구성하는지 분석할 필요가 있다. 나아가, 아이디어 해석 및 변화의 결과물로서 현지화된 아이디어가 본래 아이디어의 실질적 요소를 유지하여 변화되었는지 혹은 상징적 요소만이 취사선택되어 형해화되었는지를 경험적 분석을 통해 밝힐 필요가 있다.

III. 연구 방법

1. 분석대상: 한국형 실업부조 ‘국민취업지원제도’ 도입과정

제도적 요인과 행위자 요인을 고려하여 ‘제도화된 아이디어’와 ‘새로운 아이디어’가 경쟁하고 조정되는 아이디어의 변화과정에 관한 경험적 분석을 수행하기 위해 본 연구에서는 한국형 실업부조의 도입 과정을 분석하고자 한다.

한국 사회는 2000년대 이후 고용형태의 다변화에 따른 고용보험의 사각지대가 광범위해지고, 청년실업 등의 문제가 지속됨에 따라 실업부조 도입의 필요성이 지속적으로 제기되었다. 2008년 글로벌 금융위기 이후, 근로빈곤층에 집중된 고용 충격과 이를 보호할 수 없는 고용보험제도의 한계에 대응하기 위해 2009년 국회에서 실업부조 아이디어가 최초로 법안으로 발의되었고, 보편적 복지 담론 속에 ‘고용보험 확대 및 실업부조 도입 연대회의’가 발족되어 도입 필요성이 주장되었으나, 고용노동부의 반대로 국회에서 논의되지 못하고 임기만료 폐기되었다.

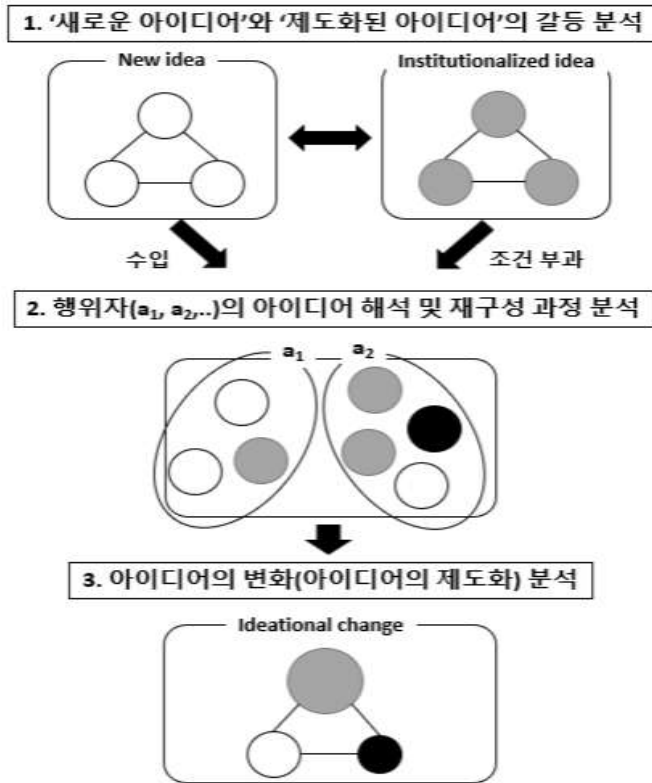
하지만 2010년 이후 노동연구원 등 전문가집단을 중심으로 사회적 위험에 취약한 이들을 위한 고용안전망을 보완하고 근로빈곤층을 위한 취업지원서비스를 제공하기 위해 ‘한국형 실업부조’ 아이디어가 구체화되었다. 2013년 노사정위원회에서 한국형 실업부조의 단계적 이행에 대한 합의문이 채택되었고, 이에 따라 노동연구원을 중심으로 ‘한국형 실업부조’를 구체화하여 국회에서 다시 발의되었으나 제도화는 다시 좌절되었다.

2017년 문재인 정부 출범 이후 한국형 실업부조 도입이 국정과제화됨에 따라 고용노동부, 경제사회노동위원회, 노동연구원 등을 중심으로 한국형 실업부조 도입안이 구체화되었다. 여전히 새누리당 등 야당의 반대로 도입이 무산되거나 지연될 상황에 있었으나 2020년 코로나-19 위기 및 4·15총선에서의 여당의 압도적 승리로 인해 20대 국회 마지막 본회의에서 통과되어 시행되었다.

실업부조 관련 선행연구에서는 실업부조 도입의 필요성(방하남·남재욱, 2016), 실업부조 도입방안(황덕순, 2011; 이병희, 2013; 김근주, 2018) 및 실업부조 도입과정(송선영, 2021; 이덕재, 2021a; 정희정·엄석진, 2023)을 중심으로 분석이 수행되었다. 실업부조 도입 과정에 관한 연구들은 다중흐름모형(송선영, 2021), 제도적 상보성(이덕재, 2021a), 점진적 제도변화(정희정·엄석진, 2023) 등을 적용하여 실업부조 도입과정 및 제도적 속성을 분석하였다. 다만 기존 연구들의 한계를 보자면, 우선 송선영(2021)은 문재인 정부 출범 이후의 정책과정을 중심으로 분석기간을 제한함에 따라 한국에서 실업부조 아이디어가 한국형 실업부조 아이디어로 변화하게 된 배경 및 과정을 설명하는데 한계를 지닌다. 이덕재(2021a)는 제도적 상보성 관점에서 고용안전망 체계, 노동시장제도, 노동시장정책 비교 등 다각도로 한국형 실업부조제도의 의의를 검토하고 있으나 실업부조가 한국형으로 구체화된 배경을 분석에서 다루지는 않았다. 정희정·엄석진(2023)은 제도 및 행위자 요인을 중심으로 취업성공패키지 사업에서 국민취업지원제도로의 제도변화 과정을 분석하였으나, 국내 행위자들이 어떠한 배경에서 실업부조 아이디어를 수요하고 해석하였는지에 대한 설명의 여지가 남아 있다.

이에 따라 실업부조가 한국형으로 변화하게 된 배경과 과정을 분석하고 제도화에 성공한 아이디어의 속성을 진단하기 위해서는 먼저 ‘제도화된 아이디어’로서 한국의 사회보장제도의 핵심 가치들과 실업부조라는 새로운 아이디어의 갈등 요인을 분석하여야 한다. 즉 제도적 요인 및 행위자 요인을 동시에 고려하여 아이디어의 해석 과정을 통해 어떻게 아이디어의 변화가 구체화되었는지 분석할 필요가 있다. 아래 <그림 2>는 이 연구의 분석틀을 요약한 것이다.

〈그림 2〉 연구의 분석틀



2. 연구 방법

본 연구에서는 첫째, 한국에서는 새로운 실업부조 아이디어의 수입이 제안된 배경과 기존 사회보장제도에 의해 제한된 배경을 한국의 사회보장제도와 실업부조 아이디어의 갈등 관계를 통해 구체화하고자 하였다. 둘째, 제도적 및 행위자 요인을 고려하여 '제도화된 아이디어'와 '실업부조 아이디어'의 경쟁 및 조정 등의 상호작용 속에서 실업부조 아이디어가 어떻게 해석되고 변이되었는지 등 아이디어의 변화과정을 구체화하고자 하였다. 셋째, 제정되어 현지화된 한국형 실업부조 아이디어의 실질적 요소와 상징적 요소를 고려하여, 실업부조 아이디어의 변화 특성을 설명하고자 하였다.

연구 방법으로는 〈그림 2〉의 틀에 따라 문헌들의 내용 분석을 수행하였다. 분석의 기본 단위는 아이디어이며, 분석을 위한 문헌자료로는 다양한 행위자들이 실업부조 아이디어를 해석하고 재구성하는 과정을 분석하기 위해 법안 발의안을 중심으로 국회 회의록, 연구보

고서, 정부보고서 등을 보완하여 분석하였고, ‘제도화된 아이디어’와의 갈등관계를 분석하기 위해 법안 검토보고서, 국회 회의록, 언론 자료 등을 중심으로 분석하였다.

연구 대상 기간은 실업부조 아이디어가 법안으로 최초로 제안된 배경이 되었던 2008년 글로벌 금융위기부터 한국형 실업부조 관련 법안이 통과된 2020년까지이다. 특히 해당 기간을 실업부조 아이디어를 수입한 상이한 행위자의 해석 및 재구성 과정을 통해 국회에 발의된 법안의 특성을 기준으로 세 시기로 나누었다. 1기는 2008년 9월부터 2010년으로, 글로벌 금융위기 이후 실업부조 아이디어가 최초로 법안으로 제안된 시기이다. 2기는 2010년부터 2017년으로, 1기의 좌절 이후 전문가집단을 중심으로 한국형 실업부조 아이디어가 보다 더 적극적으로 해석되고 재구성되었으나 정치적으로 좌절되었던 시기이다. 3기는 2017년부터 2020년까지로, 정책 이데올로기를 달리하는 새로운 정부 출범과 포용적 복지국가 기조 속에서 정부를 중심으로 한국형 실업부조 아이디어가 수정을 거쳐 입법화된 시기이다.

이 연구에서는 아이디어 변화 분석의 결과를 아이디어 요소들의 관계에 대한 시각화 및 아이디어의 세 수준, 즉 철학적 수준, 문제정의 수준, 그리고 정책해결 수준 각각에 대해 세 시기별로 나타난 특징을 요약하는 방식으로 제시하였다(이하 <그림 3>부터 <그림 7> 참조).

IV. 실업부조 아이디어 변화 분석

1. 실업부조 아이디어와 한국의 사회보장제도 갈등 분석

1) 배경

실업부조제도는 자산조사에 기반해서 일반회계에 의해 재원이 조달되며 실업자에게 현금급여를 지원하는 제도를 의미한다(김진선, 2020). 고용·기여 경력과 관계없이 복지의 원칙에 따라 지급되는 실업부조는 실업자의 빈곤화 억제가 목적이기 때문에 대상자는 소득(자산)이 필요를 충족할 수 없는 저소득 실업자이고, 최저소득을 보장하는 급여액을 대부분 무기한 제공받는다(이병희, 2018). 실업부조의 주된 급여대상자는 실업보험 급여기간이 끝난 장기실업자, 실업보험에 가입하지 못한 실업자 등이다.

실업부조제도만을 운영하여 실업문제에 대응하는 국가가 소수 있으나 대체로 실업부조는 실업보험을 보완하는 제도로, 실업급여의 보장성을 강화하는 기능을 수행한다. 실업부조제도 하에서는 고용보험제도에 의한 실업급여 요건을 충족시키지 못하는 실업자 중 자산조사 등 일정요건을 충족한 대상에게 권리형(entitlement)으로 실업부조의 혜택을 부여한

다. 실업부조제도는 실업보험 적용범위에서 제외된 실업자를 대상으로 요건 충족시 권리형으로 지급된다는 측면에서 실업안전망의 '포괄성(inclusiveness)'¹⁾을 확대하는 것을 추구한다(안병영 외., 2023; 이병희, 2013).

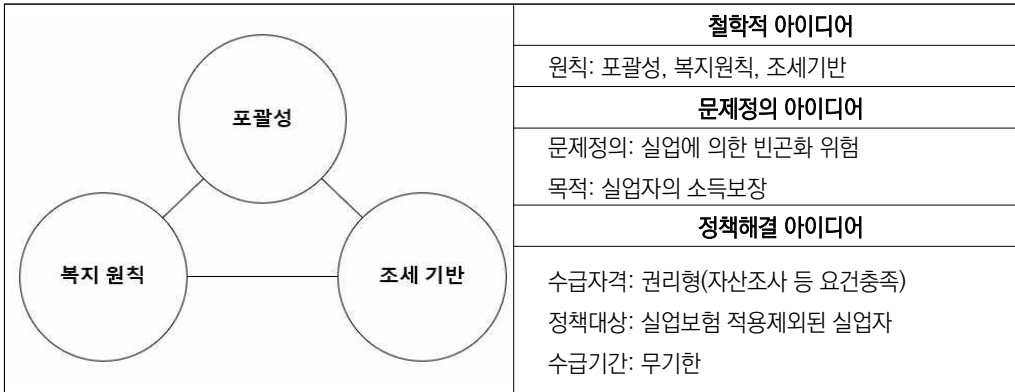
아울러 실업보험과 달리 실업부조는 지급 기간에 제한이 없는 최소한의 정액 급여를 제공하여 빈곤을 완화하는 것을 목표로 한다는 점에서 '복지의 원칙(welfare principle)'에 기반한다(Ozkan, 2015).²⁾ 복지의 원칙에 따라 실업부조는 실업이 발생한 저소득 가계의 빈곤화를 방지하기 위한 소득보장을 목적으로 대체로 무기한으로 지급된다(이병희, 2018; Vronam, 2002). 또한 실업부조는 고용이력이나 기여금에 의존하는 실업보험과 달리 사회연대를 목적으로 '조세기반(tax funded)'을 원칙³⁾으로 재원을 조달한다(김성희, 2009).

2000년대 이후 주요 서구국가에서는 실업부조제도를 중심으로 사회보장제도를 개혁하여, 복잡한 사회보장 서비스를 통합하였다. 이 과정에서 실업부조제도는 근로복지연계를 도입하여 수급자의 의무를 강화하면서도, 복지의 원칙 하에 최저소득보장을 목적으로 요건 충족 시 대체로 현금급여를 무기한 지급하고 있다(노대명 외., 2020; 이덕재, 2021b). 예로써, 독일은 2005년 하르츠 IV 개혁을 통해 실업부조와 사회부조를 '실업급여II'로 통합하여 실업부조를 중심으로 근로빈곤층 문제에 대응하고 있다(남재욱, 2017).

실업부조 정책의 철학적 아이디어(Schmidt, 2008) 및 실질적 아이디어 요소(Carstensen, 2011a)를 종합하면, 복지의 원칙, 포괄성 및 조세기반 원칙으로 요약된다(<그림 3>). 이러한 실업부조의 아이디어는 도입된 국가의 복지국가 유형 등의 제도적 특성과 기타 실업보험, 공공부조 등의 제도적 관계에 따라 다르게 형성되고 변화하였다(이병희, 2013; 은민수, 2020).

-
- 1) 실업부조제도는 본래 공공부조와 같이 자산조사를 통해 수급자를 선정하는 선별적 제도이나 고용보험제도 틀로 보호할 수 없는 청년, 근로빈곤층 등을 사회보장제도로 포괄하기 위한 대안으로서 주목받고 있다(안병영 외., 2023; 황덕순, 2011). 이에 따라 본 연구에서는 실업부조제도가 실업안전망의 포괄성을 강화한다는 점에서 '포괄성'을 실업부조의 철학적 아이디어로 제시하였다. 이는 보편적/선별적 복지를 논할 때의 보편성과는 다른 의미이다.
 - 2) 복지의 원칙이란 사회 구성원의 빈곤, 사회적 위험 등의 사회문제에 대한 정부의 대응으로써, 최저 생활 수준 보장, 사회적 불평등 해소 등의 목적으로 사회 구성원의 복지를 보장하는 가치와 방향성을 의미한다(안병영 외., 2023; Moller & Cai, 2010).
 - 3) 연대성(solidarity)의 가치는 일반조세에 의해 재원을 조달하여 보편적 복지서비스 제공을 추구하며, 호혜성(reciprocity)의 가치는 사회보험원리에 따라 기여금에 비례한 복지서비스를 추구한다(Clasen & Van Oorschot, 2002). 본 연구에서는 새로운 실업부조 아이디어와 한국의 재정적 보수주의를 강조하는 '제도화된 아이디어'와의 갈등관계를 강조하기 위해 연대성의 가치보다는 조세기반을 원칙으로 철학적 아이디어로 설정하여 제시하였다.

〈그림 3〉 실업부조 아이디어의 특성



2) 제도화된 아이디어로서 한국의 사회보장제도와 실업부조 아이디어 갈등 요인 분석

한국의 사회보장제도(social security scheme)의 근간은 수급자의 기여가 전제되는 사회보험(social insurance)의 원리이다. 한국은 전통적으로 발전적 복지국가 유형으로 재정적 보수주의 원칙에 따라 고용된 상태에서 기여를 하는 경우에만 반대급부로 수급권이 주어지는 고용연계 수급권(employment-based entitlement)의 원칙이 적용되어왔다(안병영 외., 2023). 이러한 사회보험 원리는 자기부담 원칙, 적정 수준의 보험료율, 효율적 사회보험 재원 운영 등에 의해 구체화 되었고 사회보험에 국가의 재정적 지원은 최소화되었다(양재진, 2016). 한국은 사회복지지출 대비 사회보험 비중이 1995년에는 약 75% 차지하였으며, 2010년 이후에는 평균 60% 이상을 사회보험에 의존하고 있다(양재진, 2019).

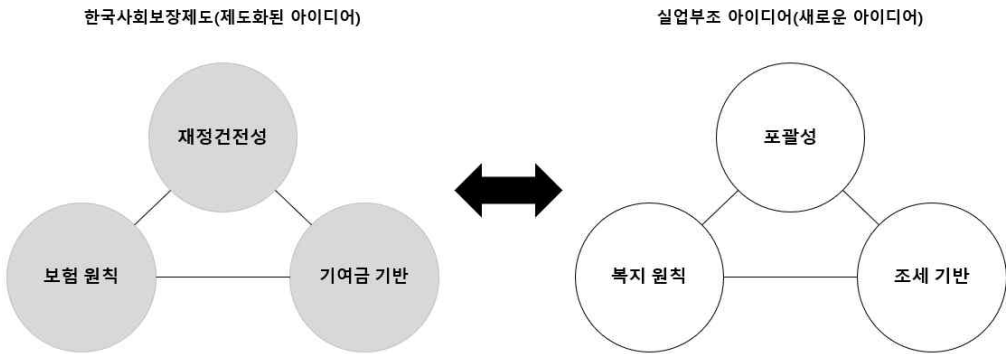
이에 따라 실업이라는 사회적 위험에 대한 대응은 고용보험제도를 중심으로 설계되어 실업안전망의 기능을 수행하였다. 한국의 고용보험제도는 1995년 사회보험의 원리에 따라 기여에 따른 보장의 원칙에 근거하여 설계되었다. 시민들은 실업 시 기여에 기반한 고용보험을 통해 실업급여를 제공받도록 되어 있었으며 IMF 외환위기 이후 정규직 근로자 중심의 엄격한 가입요건 및 수급요건 등을 통해 적용범위가 제한되었다(방하남·남재욱, 2016). 또한 IMF 외환위기 이후, 김대중 정부는 사회안전망 강화를 위해 최저생계비 이하의 저소득층에 대한 기초생활을 보장하고 자활사업 서비스를 제공하는 국민기초생활보장제도를 2000년에 시행하였다. 공공부조제도의 도입으로 인해 기존 사회보험 중심의 사회보장제도를 보완하는 역할을 할 것으로 기대되었으나, 시행령·시행규칙을 제정하는 과정에서 재정적 보수주의를 강조하는 관료정치에 의해 선정기준이 엄격하게 정의되고 급여 수준이 제한되었다(김영순·권순미, 2008; 황덕순, 2011).

한국의 실업안전망이 고용보험 중심으로 설계되고 공공부조제도가 제약적으로 보완하는 형태로 구조화됨에 따라 한국에서 공공근로(public works) 사업은 제도적 사각지대에 위치한 실업자의 최저소득을 보장하는 사회안전망 역할을 수행하였다(이주희, 2001). 특히 한국은 1997년 IMF 외환위기, 2008년 글로벌 금융위기, 2020년 코로나-19 위기 등의 상황에서 정부의 긴급대책으로 저소득층 실업자의 생계 보호를 위한 공공근로사업이 적극적으로 시행되었다. 이러한 배경에서 한국의 적극적 노동시장 정책 중 직접 일자리 창출사업(direct job creation)이 차지하는 비중은 다른 OECD 국가들에 비해 높게 형성되어 있다(안병영 외., 2023).

한편 한국에서는 2000년대부터 노동시장의 유연화 정책, 탈산업화 등에 따라 노동의 형태가 다양하게 변화되었고, 이로 인해 일을 갖고 있지만 여전히 빈곤한 상태에 놓여있는 계층인 근로빈곤층(working poor)의 문제가 대두되었다(김성희, 2009; 이병희, 2010; 황덕순, 2011). 한국의 사회안전망은 고용보험-공공부조의 2층형으로 구조화되었으나 공공부조제도 수급요건의 높은 엄격성 및 고용보험제도 수급기간의 낮은 관대성에 의해 고용보험과 기초생활보장제도의 사각지대에 있는 근로빈곤층 문제에 제도적으로 대응할 수 없는 한계가 부각되었다(방하남·남재욱, 2016; 이승윤, 2018; 황덕순, 2011). 이러한 배경에서 고용보험과 공공부조제도 사이의 넓은 사각지대, 단기적 공공근로에 대한 의존성, 광범위한 근로빈곤층의 문제 등 사회안전망의 취약성이 실업부조라는 새로운 아이디어의 수요를 창출하였다(김성희, 2009).

그러나 조세기반 포괄적 복지제도로서의 실업부조 아이디어는 기여금(contribution funded) 등 사회보험 원리에 기반한 한국의 기존 사회보장제도의 아이디어와 같등하였다. ‘고용 없는 성장(jobless growth)’이 지속되고 양질의 고용을 담보할 수 없는 현대 복지국가에서 재정건전성 원칙을 우선으로 할 경우, 복지의 원칙에 기반한 소득보장정책을 확대하기는 어렵다(Iverson & Wren, 1998). 특히 한국의 경우, 발전주의 국가 및 잔여적 복지 정책 유산의 영향으로 재정적 보수주의가 강하게 형성되어 사회보험에 대한 재정적 지원을 제약한다(양재진, 2016; Kwon, 2005). 이에 따라 실업부조 아이디어는 사각지대의 문제 등 실업보험을 보완하기 위한 필요성에도 불구하고 소위 “복지병에 걸리는 제도”라는 인식에 따라 기존 제도의 아이디어와 같등 관계를 형성하였다(정희정·엄석진, 2023). <그림 4>에서 보듯 실업부조의 핵심 아이디어 요소들 세 가지가 모두 제도화된 사회보장 아이디어와 충돌하는 상황이었던 것이다.

〈그림 4〉 한국사회보장제도 ‘제도화된 아이디어’와 실업부조 아이디어 간 갈등 요인



2. 한국에서의 실업부조 아이디어 변화 분석

1) 1기(2008년~2010년): 재정건전성 원칙 중심의 ‘일시적 실업부조’

(1) 아이디어의 제도화 시도

사회보장제도는 대공황 등 경제위기의 상황에서 그 충격을 완화시킬 수 있는 자동안정화 장치(automatic stabilizer)의 기능을 수행한다(이상은, 2009). 특히 사회보장제도 중 실업안전망은 경제위기 시 발생가능한 대량실업자의 소득중단 등의 사회적 위험을 자동으로 완화하는 기능을 수행하였다. 2008년 9월 글로벌 금융위기의 영향으로 한국에서는 2008년 4분기 경제성장률이 -3.4%를 기록하였고, 실물경제의 급격한 위축이 고용사정에 악영향을 미치면서 12월부터 노동시장에서 일자리가 줄어드는 마이너스 고용상황이 나타나기 시작하였다. 특히 임시직, 일용직, 자영업자 등의 일자리 감소가 40여만 명에 이르러 취업 취약계층의 여건이 더욱 악화된 것으로 분석되었다(황수경 외., 2010). 외부충격에 가장 취약한 계층이 사회보험으로서 고용보험제도 기반의 실업안전망에서 배제됨에 따라 위기 시 자동안정화 기제의 작동을 통해 정책의 시의성과 효과성을 높여주는 사회안전망 구축의 필요성이 강조되었고, 시민단체 및 언론을 중심으로 고용보험제도 기반의 실업안전망을 보완하는 방안으로 고용보험의 확대와 더불어 실업부조 도입 필요성이 제기되었다.

이명박 정부는 2009년 3월 위기에 대응하기 위해 ‘민생안정 긴급지원 대책’을 통해 ‘민생안정을 위한 일자리 추경예산’을 편성하였다. 그러나 취약 실업자들에게 희망근로, 인턴 등 재정을 통한 한시적 위기관리 대책으로 편성되어, 장기적 사회안전망의 개선 대책이 배제되었다는 비판적 여론이 나타났다.⁴⁾ 이러한 배경에서 2009년 9월 14일 김재윤 의원이 발의

4) 국민일보.(2009.03.21.). “고용위기 커가는데 노동부 ‘뒷짐’”

한 ‘실업자 구직 촉진 및 소득 지원에 관한 법률’⁵⁾을 통해 최초로 실업부조 아이디어가 법안으로 제안되었다. 이후 2010년 3월 3일 청년유니온(준), 전국실업극복단체연합, 참여연대 등 전국의 40여개 시민단체들이 ‘고용보험 확대 및 실업부조 도입 연대회의’를 발족하여 수급요건 완화 등 고용보험법 개선 및 실업부조 도입을 주요 과제로 제시하였다. 이들의 요구는 2010년 11월 2일 홍영표 의원의 대표발의를 통해 법안⁶⁾으로 제안되었다.

(2) 실업부조 아이디어의 해석 및 재구성

김재윤 의원 법안에서는 국가가 생활이 어렵거나 생활유지 능력이 없는 저소득 실업자의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 ‘구직촉진 급여’ 개념을 명시함으로써 복지의 원칙을 강조하였다. 또한 고용보험 적용 제외 대상자를 정책 대상으로 설정하고 요건충족 시 권리형으로 부여한다는 점에서 실업안전망의 포괄성을 강조하였다. 홍영표 의원 안에서는 고용보험 미적용 실업자에게 기여없이 최소한의 생계보장을 목적으로 ‘구직촉진수당’을 신설하는 내용을 담고 있었다.

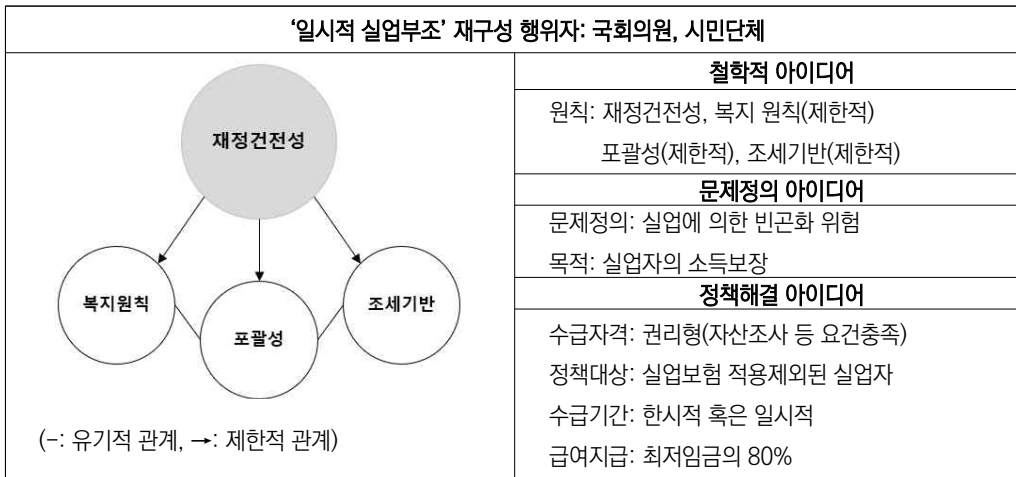
김재윤 의원 안과 홍영표 의원 안은 실업부조 아이디어의 특성으로서 복지원칙, 실업안전망의 포괄성, 조세기반 등의 아이디어 요소를 모두 반영하였다. 그러나 두 법안 모두 조세기반에 따른 대규모 재원 소요를 고려하여 2013년까지 한시적 적용 혹은 6개월 일시적 적용을 법안에 반영하여 수급기간을 제한하였다. 김재윤 의원 안의 경우 3년동안 약 1.6조 원, 홍영표 의원 안의 경우 5년동안 약 3.2조 원의 재정소요가 추계되어 새로운 조세 기반 복지제도에 대한 정치적 반대를 의식하였기 때문이다. 즉, 사회보험을 중심으로 국가의 재정적 지원을 최소화하는 한국의 사회보장제도를 고려하여, 재정건전성 원칙을 아이디어 요소로 추가하여 실업부조 아이디어를 재구성한 것이다. 재정건전성 원칙에 따른 수급기간의 일시성은 빈곤 완화를 목적으로 무기한 지급되는 복지의 원칙을 제한하고 조세기반 재정지원을 제약할 뿐만 아니라, 급여의 관대성(generosity)을 제한함으로써 포괄성을 제약한다(Andersen, 2012). 이에 따라 ‘일시적 실업부조’ 아이디어는 현지 규범인 재정건전성 원칙을 중심으로 아이디어의 요소들이 재구성되어 복지 원칙, 포괄성 및 조세기반 원칙이 제한되었다(〈그림 5〉).

<https://www.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0921229942> (검색일: 2024.01.15.)

5) 김재윤의원. (2009. 9. 14.). 「실업자 구직촉진 및 소득지원에 관한 법률안」. (제1806008호).

6) 홍영표의원. (2010. 11. 2.). 「고용보험법 일부개정안」. (제1809767호).

〈그림 5〉 1기(2008년-2010년) 실업부조 아이디어의 변화



(3) 아이디어 갈등 및 정책결과

경제위기와 같은 일련의 사건들은 정부가 노동시장, 사회보험, 사회부조를 포괄하는 보편적 사회안전망을 구축하거나 개선하도록 하여 복지국가 제도 확대의 계기를 마련한다(김원섭 외., 2010). 예를 들어, 미국의 사회보장개혁은 1930년대 대공황이라는 경제위기 상황에서 수행되었으며, 발전적 복지국가인 한국에서도 외환위기가 고용보험을 전면 확대하고 공공부조제도를 도입하는 계기를 마련하였다.

이러한 배경에서 국회 및 시민단체를 중심으로 형성된 ‘일시적 실업부조’는 실업에 따른 빈곤화 위험의 시급성(아이디어의 제도화 동인)과 이를 해결하기 위한 한국의 강한 재정 보수주의(제도화된 아이디어)를 반영하여 재정건전성 원칙을 중심으로 실업부조 아이디어를 재구성한 결과물이다.

당시 신자유주의적 국제기구들은 각국의 경제위기에 대한 대응책 마련에 일련의 방향성을 제시하면서 적시성(timely), 대상집중성(targeted) 및 일시성(temporary) 등 3T 대응을 강조하였다(이상은, 2009). 특히, 일시성은 경제불황이라는 일시적 상황에 대응하여 재정정책을 한시적으로 실시해야 한다는 것으로, 법정 사회보장제도의 도입은 경제호전 후에도 지출 축소가 어렵다는 점에서 경제위기에 대한 대응에서 피해야 할 부분으로 강조되었다(IMF, 2008). 당시 노동시장 유연성과 효율성을 정책운영의 핵심 기제로 삼았던 보수정부에서는 이러한 일련의 방향성을 수용하였으며, 이에 따라 새로운 복지제도의 도입을 통한 사회안전망 개선에 적극적이지 않았다. 국회 법률안 검토보고서에서도 “복지병”으로 인한 심각한 국가재정의 위기를 초래할 것을 우려하였다.⁷⁾ 즉, 재정건전성 원칙을 반영한 일시적

실업부조의 재정소요액이 추계되었으나, 행정비용 등을 고려하지 않는 최소한의 기준이라는 점과 비경제활동인구의 편입 가능성으로 인해 재정소요액이 급격히 증가할 가능성이 강조되었다.

글로벌 금융위기로 인해 한국의 취약한 사회안전망이 노정됨에 따라 한국의 기존 사회보장제도는 도전에 직면하였다. 이러한 배경에서 사회안전망을 강화하기 위해 실업부조 아이디어를 수입하고자 했던 행위자들은 한국 사회보장제도와의 정합성을 높이기 위해 현지 규범인 ‘재정건전성’ 아이디어 요소를 중심으로 재구성하여 ‘일시적 실업부조’ 도입의 필요성을 주장하였다. 그러나 보수적 국정 기조를 강조한 이명박 정부는 새로운 법정 사회보장제도의 도입을 반대하는 신자유주의 국제기관의 권고를 수용하고 조세에 기반하여 단기간 실업자를 지원하는 ‘일시적 실업부조’ 아이디어를 재정 위기를 초래하는 ‘복지병’ 아이디어로 규정하였다. ‘일시적 실업부조’ 아이디어가 대규모 재정이 소요되는 새로운 복지제도로 간주되고 위험한 복지병 아이디어로 규정됨에 따라, 재정적 보수주의에 기반한 ‘제도화된 아이디어’와 갈등관계를 유지하였다. 이명박 정부의 한시적 지원 중심의 긴급대책 마련에 대한 비판과 사회적 안전망의 보완 필요성에 대한 여론에도 불구하고, 18대 국회에서는 ‘일시적 실업부조’ 관련 법안에 대한 입법회의는 진행되지 못하고 임기만료 폐기되었다.

2) 2기(2010년~2017년): 활성화 원칙과 ‘한국형 실업부조’ 아이디어

(1) 배경

2010년대 근로빈곤층의 규모가 증가하는 등 노동시장에서의 양극화 현상이 지속됨에 따라 노동연구원 및 학계 등을 중심으로 근로빈곤층 문제에 적극적으로 대응하기 위한 고용안전망의 강화 필요성이 제기되었고, 보편적 복지 담론 속에 선거과정에서 시민단체 및 정당을 중심으로 실업부조 도입 필요성이 지속적으로 논의되었다. 2012년 19대 국회 개원 후에는 18대 국회에서 임기만료 폐기된 실업부조 관련 법안들이 다시 제안되어 실업부조 도입 의제를 지속하였다.

노동연구원 등 전문가집단은 근로빈곤층에 대한 제도적 사각지대의 문제에 대응하기 위해 적극적 노동시장정책과 참여 수당을 결합한 보완적 고용안전망 도입을 제안하였다(이병희, 2010). 근로빈곤층 집단은 고용보험과 공공부조제도 사이의 제도적 사각지대에 위치한 집단이다. 이에 따라 근로빈곤층에 대한 지원은 2000년대 후반 이후 복지의 틀(보건복지부)에서 접근할 것인지 혹은 고용(고용노동부)의 틀에서 접근할 것인지를 중심으로 아이디어

7) 환경노동위원회 전문위원. (2011. 6). 「고용보험법 일부개정법률안 검토보고서(홍영표의원 대표발의, 의안번호 제9767호)」.

뿐 아니라 부처간 관할권 경쟁과도 얽여 있었다.⁸⁾ 이러한 배경에서 노동계 전문가집단은 먼저 ‘사회안전망’과 ‘고용안전망’을 구분하여 ‘고용안전망’ 프레임을 통해 근로빈곤층 문제에 대응하는 노동시장정책의 필요성을 강조하였다. 즉 전문가집단은 활성화(activation)⁹⁾ 등 적극적 노동시장정책을 통해 근로빈곤층 문제를 고용안전망의 틀 안에서 구성하고자 하였다(이병희, 2010). 이에 따라 고용안전망의 사각지대에 놓인 근로빈곤층의 실직과 빈곤 위험에 대한 대응을 위해 적극적 노동시장 정책과 생계 지원을 결합한 ‘2차 고용안전망’이라는 아이디어가 구성되었다. 이러한 과정에서 전문가집단은 국회에서 제안된 ‘복지병’이 우려되는 실업부조 아이디어와의 차별화를 강조하며 고용-복지서비스가 연계된 ‘한국형 실업부조’ 아이디어를 구체화하였다(이병희, 2010; 장지연 외., 2011; 황덕순, 2011).

2013년 2월 19일 경제사회발전노사정위원회는 ‘고용유인형 사회안전망 강화를 위한 노사정 합의문’을 채택하여 정부가 적극적인 고용서비스와 생계지원이 결합된 한국형 실업부조의 단계적 이행방안을 마련할 것을 권고하였다(경제사회노사정위원회, 2014). 이후 2013년에 한국형 실업부조 대안을 은수미 의원이 “저소득층의 취업지원 및 생활안정에 관한 법률안”¹⁰⁾으로 대표발의하였다.

(2) 실업부조 아이디어의 해석 및 재구성

노동연구원 등 전문가집단은 고용안전망 사각지대에 있는 근로빈곤층을 정책대상으로 설정하여 실업부조 아이디어를 한국형으로 재구성하고자 시도하였다(이병희 외, 2013). 한국의 근로빈곤층은 높은 실직 위험과 낮은 근로소득에 직면하여 빈곤의 진입과 탈출이 반복되며, 빈곤으로부터의 탈출이 주로 빈곤선 주위에서 이루어지기 때문에 재빈곤화하는 비중이 높은 것으로 제시되었다. 이에 따라 장기실업자에 대응하여 발전한 서구의 실업부조제도와는 달리, 적극적 노동시장정책 개입을 통해 활성화정책과 실업부조를 연계한 ‘한국형

8) 2000년대 후반부터 근로빈곤층 보호 사각지대가 대두됨에 따라 부처간 아이디어의 경쟁이 본격화되었다. 보건사회연구원 및 보건복지부는 근로빈곤층을 ‘자활사업의 사각지대’로 정의하여 ‘자활지원법’을 추진하였고, 노동연구원 및 고용노동부는 근로빈곤층을 ‘고용안전망의 사각지대’로 정의하여 ‘저소득층 취업지원제도’를 추진하였다(이태진 외., 2009). 이들 초기 아이디어들은 제도화되지 못하였고, 대신 근로빈곤층을 정책대상으로 2009년부터 보건복지부는 ‘희망리본’ 시범사업을, 고용노동부는 ‘취업성공패키지’ 시범사업을 추진하였다. 두 사업은 정책 대상과 수단의 중첩·중복으로 인해 지속적인 부처 갈등을 야기하였다(이지호·이덕로, 2013).

9) 활성화란 실업자 및 비고용 인구의 노동시장으로의 통합을 위해 사회정책과 노동시장정책의 전반적인 틀을 재편하는 것으로, 복지수급권을 위한 조건으로 구직의무를 부과하거나 개인의 직업능력 개발에 초점을 두는 등 수동적인 복지 수급자를 능동형으로 활성화시킨다는 의미를 담고 있다(김병인·조남정, 2020).

10) 은수미의원. (2013. 10. 4.). 「저소득층의 취업지원 및 생활안정에 관한 법률안」. (제1907126호).

실업부조'의 필요성을 강조하였다(이병희, 2013). 이러한 배경에서 한국형 실업부조는 기존 고용노동부의 취업성공패키지 사업의 체계화를 통해 제도화하는 것으로 제안되었다. 취업성공패키지 사업은 근로빈곤층을 대상으로 취업지원을 제공하는 사업으로 2009년 시범사업으로 시행된 이후 높은 사회적 수요 속에 정책대상 범위를 확대하고 있었으나 법적 근거가 없는 임의사업이라는 한계가 있었다. 따라서 한국형 실업부조 법안은 고용노동부의 취업성공패키지 사업의 법적 근거를 마련하여 체계화하고자 하는 취지로 이해되었다.¹¹⁾

이 시기 한국형 실업부조에서는 원형적 아이디어의 타협이 더욱 적극적으로 이루어졌다. 예를 들어 기존 빈곤화 방지 및 생계보장을 위해 지급된 현금급여가 '저소득층의 참여 유인을 높이기 위하여' 제공되는 '참여수당'으로 틀지어졌다(이병희 외., 2013: 217). 이에 따라 실업부조의 복지원칙은 배제되었고, 취업지원서비스 제공 기간에만 참여수당을 지급하는 것으로 지급기간(최대 1년) 및 급여수준(평균임금 20%)을 제한하였다.

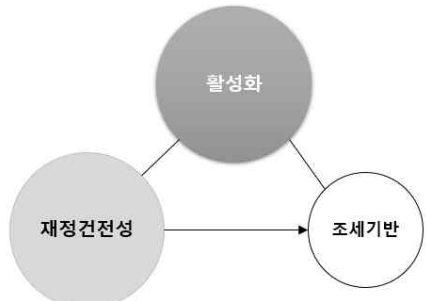
아울러 취업지원서비스가 우선시됨에 따라 자산조사 등에 의해 일정요건 충족시 권리형으로 부여되었던 실업부조와 달리, 국가가 취업지원이 필요하다고 판단되는 대상자를 선별하여 지원하는 재량형(discretion-based) 제도로 제시되었다(이병희 외., 2013). 권리보장형은 국가와 국민의 권리관계에서 지출이 발생하는 의무지출과 연계되기 때문에 재정통제가 어렵고 경기침체 시 수급자가 급증할 가능성이 존재하여 재정건전성에 위험이 된다는 것이었다(박인화, 2014). 이러한 위험을 줄이기 위해 한국형 실업부조 아이디어에서는 1기에서 이미 새로운 아이디어의 제도화를 좌절시켰던 재정건전성 원칙을 수용하여 실업부조 수급조건을 권리형에서 국가재량형으로 변화시킴으로써 수급자 수를 통제하여 재정위험 요소를 감소시키고자 한 것으로 분석된다. 이에 따라 실업보험으로 보호할 수 없는 저소득층 실업자에게 권리부여형으로 제공되는 법적 대상의 포괄성 역시 약화되었다.

요컨대 2기에서는 노동연구원 등 전문가집단을 중심으로 재구성된 실업부조 아이디어는 활성화 원칙 속에 적극적 노동시장정책의 틀에서 재구성되었다. 또한 현지 규범(local norms)인 재정건전성 원칙이 지배적 아이디어 요소로 결합되었다. 즉 재정건전성 원칙에 따라 기존 권리형 기반 수급권에서 국가 재량형으로 변화하여 재정에 대한 통제권을 높이고자 했으며, 그 여파로 법적 대상의 포괄성은 약화되었다. 또한 현금급여의 목적이 빈곤화 방지 등 소득보장이 아닌 취업프로그램 참여수당으로 변화하면서 지급기간 또한 프로그램 참여를 전제로 1년으로 제한하였고 복지의 원칙 또한 배제되었다. 이에 따라 실업부조 아이디어는 한국형으로 현지화되는 과정에서, 기존 취업성공패키지의 제도화를 목적으로 실업부

11) 환경노동위원회 전문위원. (2013. 12). 「저소득층의 취업지원 및 생활안정에 관한 법률안 검토보고서 (은수미의원 대표발의, 의안번호 제7126호)」.

조 아이디어의 중요한 실질적 요소들을 배제하였고, 근로빈곤층을 보호하고 실업보험을 보완한다는 라벨 아이디어(label idea)로서 실업부조의 상징적 요소를 중심으로 재구성되었다(〈그림 6〉)(Röper, 2021).

〈그림 6〉 2기(2010년-2017년) 실업부조 아이디어의 변화

‘한국형 실업부조’ 재구성 행위자: 노동연구원 등 전문가집단	
 (-: 유기적 관계, →: 제한적 관계)	철학적 아이디어
	원칙: 활성화, 재정건전성, 조세기반(제한적)
	문제정의 아이디어
	문제정의: 고용안전망의 사각지대 목적: 노동시장 통합(나은 일자리로의 이행)
	정책해결 아이디어
	수급자격: 국가재량형 정책대상: 실업보험 적용제외된 근로빈곤층 수급기간: 일시적(1년, 프로그램 참여기간) 급여지급: 참여수당(평균임금의 20%)

(3) 아이디어 갈등 및 정책결과

이러한 아이디어 조정에도 불구하고 한국형 실업부조 법안은 박근혜 정부 고용노동부의 반대 속에 입법화되지 못하였다. 박근혜 정부는 보수적 복지국가가를 지향하면서, 새로운 복지제도의 도입보다는 기존 복지프로그램의 유사·중복 사업 통폐합 등을 통한 효율화를 추진하였다(남찬섭, 2016). 특히 박근혜 정부 출범 시기부터 부처간 협업이 되지 않아 유사·중복이 나타난 대표적인 사례로 희망리본사업과 취업성공패키지 사업이 언급되었으며, 2015년에 두 사업은 고용노동부의 취업성공패키지로 단일 통합되었다(이수진, 2020). 기존 사회보장 정책사업의 효율화를 추구하였던 박근혜 정부의 국정 기조 속에서 2013년 노사정 합의문 채택에 의해 추진된 ‘한국형 실업부조제도’ 도입 논의는 국회에서 본격적인 논의조차 진행되지 못하였다. 한국형 실업부조 아이디어를 법안으로 대표발의한 은수미 의원은 환경노동소위원회에서 실업부조제도 도입을 위한 종합적 검토를 건의하였으나 회의에 참석한 고용노동부 차관의 반대로 입법논의는 보류되었다.¹²⁾

그러나 2015년을 전후로 높은 청년실업률이 사회적 문제로 부각되면서 고용보험 기여

12) 국회사무처. (2014. 12. 1.). 「제329회 환경노동소위제2차 법안심사소위원회 회의록」.

경력이 없는 청년실업자에 대한 고용안전망 사각지대 이슈가 재점화되었다. 특히 2015년에 성남시와 서울시가 청년수당 도입 계획을 발표하면서 실업부조 아이디어는 중앙-지방정부 간의 갈등 및 여야 정당간 정치적 갈등으로 확대되었다.¹³⁾ 보건복지부, 고용노동부 등 중앙정부와 여권에서는 서울시와 성남시의 청년정책을 ‘무상복지 포폴리즘’이라 규정하며 비판하였다(박순종·신현두, 2019). 국회에서는 미취업 청년을 대상으로 구직촉진수당을 지급하는 법안¹⁴⁾이 새롭게 발의되면서 2015년 12월 환경노동소위 법안심사소위원회를 중심으로 실업부조제도 도입에 관한 종합적 논의가 본격화되었다. 은수미 의원 등 야당 의원들은 청년실업 등 고용안전망의 사각지대 문제를 해결하기 위한 실업부조제도 도입을 촉구하였으나 고용노동부 및 여당 의원들은 이에 반대하였다. 고용노동부 차관은 실업부조제도와 같은 “새로운 형태의 제도를 도입할 때는 좀 더 신중할 필요가 있음”을 강조하였으며 고용노동부 고용서비스정책관은 “취업성공패키지가 사실은 예산사업이기는 하지만 다른 나라랑 비교하면 실제로 실업부조와 비슷한 형태”라며 실업부조 입법을 통한 제도화를 반대하며, 취업성공패키지 사업을 예산사업으로 유지하고자 하였다.¹⁵⁾

2기의 한국형 실업부조 아이디어는 제도와 갈등적 요소를 지니는 복지 원칙, 포괄성 등 실업부조의 실질적 아이디어 요소를 배제하고 다른 ‘고비용’ 실업부조 법안과의 차별성을 강조하였다. 그러나 새로운 복지제도 도입에 소극적이었던 박근혜 정부의 국정기조에 의해 초기에는 도입 논의가 보류되었다. 이후 2015년에 청년실업 등 고용안전망 사각지대 이슈가 부각되어 한국형 실업부조 아이디어의 도입을 촉진하는 ‘기회의 창’이 열리는 듯하였으나, 정치권을 중심으로 실업부조제도 도입 논의가 정쟁화되면서 고용노동부와 여당의원이 실업부조를 ‘무상복지 포폴리즘’ 정책으로 규정하여 도입을 강력히 반대하는 거부점 역할을 하였다. 이에 따라 2기의 한국형 실업부조는 다른 ‘고비용’ 실업부조 법안과 차별화되지 못한채, 기존 제도에 내재된 아이디어와의 갈등관계를 해소하지 못했고 19대 국회에서 임기만료 폐기되었다.

3) 3기(2017년~2020년): 상징적 ‘한국형’ 실업부조 아이디어의 제도화

(1) 배경

한국의 실업자 수 대비 실업급여 수급자 비율은 2015년 기준 38.2%로 OECD 평균인

13) 경향신문, (2015. 12. 5.). “진영논리에 빠져버린 ‘청년수당’”.

<https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/201512051530001#c2b> (검색일: 2024. 3. 5.).

14) 조정식의원. (2015. 9. 1.). 「청년고용촉진 특별법 일부개정법률안」. (제1916675호).

15) 국회사무처. (2015. 12. 23.). 「제338회 환경노동소위제3차 법안심사소위원회 회의록」.

58.6%보다 낮은 수준에 머물러 실업급여 보장성이 매우 낮았다(김진선, 2020). 또한 특수고용형태 근로종사자, 프리랜서, 플랫폼 종사자의 확대 등에 의해 고용 형태의 다변화가 심해짐에 따라 고용보험의 사각지대가 확대되어 고용보험 중심으로 설계된 고용안전망의 강화가 지속적으로 요구되었다(이병희, 2018).

이러한 배경에서 한국형 실업부조는 2017년 문재인 정부 출범 이후 ‘국정운영 5개년 계획’의 이행과제 중 하나로 공식화되면서 정부의제화 되었다. 포용적 복지국가를 국정기조로 내세운 문재인 정부는 2017년 10월 「일자리정책 5년 로드맵」을 발표하며 중점과제로 일자리 안전망 강화를 채택하고 고용안전망 사각지대 해소방안으로써 “한국형 실업부조”의 도입을 제시하였다(김진선, 2020). 이에 따라 경제사회노동위원회에서는 관련 논의를 진행하여 2019년 3월 5일 한국형 실업부조제도 도입을 노사정 합의로 발표하였다(경제사회노동위원회, 2019). 이어 정부는 일자리위원회 및 고용노동부를 중심으로 2019년 6월 4일 한국형 실업부조의 공식 프로그램명을 “국민취업지원제도”로 정하고 「국민취업지원제도 추진방안」을 구체화하였다(일자리위원회·관계부처, 2019). 정부안은 국무회의 의결을 거쳐 2019년 9월 16일에 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률안」¹⁶⁾으로 국회에 제안되었다. 이후 후술하듯이 코로나-19라는 충격과 정치적 변동 이후 국회를 통과하여 제도화되었다.

(2) 실업부조 아이디어의 해석 및 재구성

한국형 실업부조가 정부안으로 구체화되는 과정에서 노동연구원은 실업부조제도 법제화 및 운영방안을 중심으로 연구용역을 수행하여 정부의 정책대안 형성을 뒷받침했다(길현종 외., 2019; 이병희 외., 2018). 대체로 2013년도에 제안된 한국형 실업부조 아이디어에 기반하여 진행되었으나, 문재인 정부의 포용적 복지국가 기조는 실업급여의 보장성을 강화할 여지를 제공하였다(김미곤 외., 2017). 이에 따라 3기의 한국형 실업부조 아이디어에서는 실업보험 적용범위에서 제외된 실업자를 대상으로 자산조사 등 요건 충족시 권리형으로 수급 자격을 부여함으로써 실업안전망의 포괄성을 확대하고자 하였다. 단, 3기의 한국형 실업부조는 노동시장 재통합을 목적으로 함에 따라, 취업지원서비스의 성실한 참여 등의 의무 이행을 조건으로 권리가 부여되어, 완전한 권리부여가 아닌 조건적 권리부여로서 상호의무 원칙이 수급자격 기준으로 제시되었고 복지의 원칙은 배제되었다.

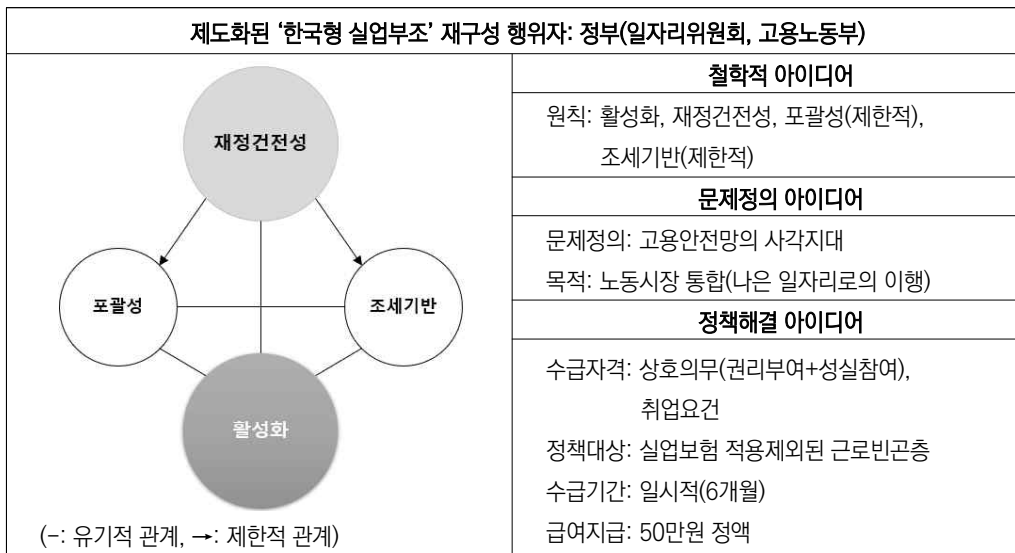
한편, 정부의 한국형 실업부조 정책대안이 구체화되는 과정에서 노동연구원의 정책제안 보고서나 경제사회노동위원회에서의 합의문과 달리 실제 제도에는 새로운 요건들이 추가

16) 정부안. (2019. 9. 16.). 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률안」. (제2022464호).

되었다. 정부의 한국형 실업부조 정책안은 원칙 차원에서는 포용적 복지국가 기조 속에서 고용안전망의 포괄성 강화가 주요 가치로 제시되었으나 그 효과는 재정건전성 원칙에 내재된 전문적·기술적 아이디어인 정책해결 아이디어를 통해 제한되었다. 즉, 지원기간은 기존 1년에서 6개월로 줄었으며, 수급요건에서 ‘취업경험’ 요건이 추가적으로 반영되어 수급자의 범위를 축소하였다. 급여지급은 기존에는 최저임금, 평균임금과 연동된 것과 달리 6개월 50만원 정액으로 변경됨으로써 재정에 대한 통제력을 높였다. 이는 결국 재정건전성의 원칙 하에 수급조건을 강화하는 효과를 지닌다. 즉 정부의 정책대안 선택과정은 철학적 및 문제정의의 아이디어로서 근로빈곤층의 사각지대 문제해결을 위한 실업안전망의 포괄성 강화를 강조하면서도 전문적·기술적 아이디어인 정책해결 아이디어를 통해 재정부담의 최소화를 목적으로 정책대상 범위 축소 및 낮은 급여 등의 장치를 마련한 것이다(송선영, 2021).

이에 따라 3기 한국형 실업부조는 실질적 요소인 복지 원칙은 배제되었고 포괄성이 제약된 채 재구성되었다. 제도적 공백에 있는 근로빈곤층을 중층적 고용안전망으로 보호한다는 명분으로 ‘실업부조’의 상징적 요소만이 선택적으로 해석되고, 기존 취업지원서비스인 취업성공패키지 사업을 소폭 발전시킨 수준에서 활성화 원칙을 중심으로 한국형 실업부조 아이디어가 재구성에 따라(〈그림 7〉) 실업부조가 한국형으로 형해화되었다는 비판이 제기되었다(은민수, 2020; 이택재, 2021a).

〈그림 7〉 3기(2017년-2020년) 실업부조 아이디어의 변화



(3) 아이디어 갈등 및 정책결과

정부안을 통해 구체화된 한국형 실업부조는 학계 및 시민단체로부터 취업성공패키지 사업의 연장에 불과하고 실질적 실업부조와는 괴리가 크다는 비판을 받았다(은민수, 2020). 한국에서 최초로 실업부조제도가 정부의제로 추진되었음에도 불구하고, 학계 및 시민단체는 국회토론회 등을 통해 한국형이라는 타협적 아이디어 요소들을 비판하였다. 즉, 취업지원 우선 원칙, 복지 원칙의 부재, 까다로운 수급요건 등에 의해 저소득 실직자 보호의 실효성에 한계가 있음을 비판하였으며, 저소득층 실업자의 소득보장을 우선으로 하는 제도로 재설계할 것을 요구하였다(송은희, 2020).

반면 자유한국당 등 보수 야당은 국민취업지원제도를 재정 위기를 초래하는 ‘포퓰리즘 정책’, ‘현금성 복지정책’으로 프레임하였고, 한국의 제도와 갈등관계를 지니는 ‘복지병’ 아이디어로 규정하며 강하게 반대하였다(송선영, 2021; 정희정·엄석진, 2023). 특히 21대 총선을 앞두고 2019년 6월부터 정부와 여당이 국민취업지원제도 도입을 구체화함에 따라, 보수 야당은 한국형 실업부조를 ‘선거용 퍼주기’ 정책으로 규정하여 언론을 통해 국민취업지원제도 도입에 대한 부정적 여론을 형성하고자 하였다.¹⁷⁾

이러한 배경에서 국회에서는 포퓰리즘 정책으로 비판하는 보수 야당의 강력한 입법 반대로, 한국형 실업부조를 도입하려는 고용노동부 및 여당과 첨예하게 대립하였다. 국회에서의 입법 갈등은 2019년 11월부터 진행된 환경노동소위 예산결산기금심사소위원회에서 진행된 고용노동부의 2020년 예산안 심사과정에서부터 본격화되었다. 보수 야당은 예산안 심사과정에서 국민취업지원제도는 대규모 예산이 소요되는 신규사업이나 예비타당성 조사를 시행하지 않았고 예산을 편성할 법적근거가 없으므로 ‘전액삭감’할 것을 주장하였다.¹⁸⁾ 반면 여당, 고용노동부, 기획재정부는 국민취업지원제도는 기존 취업성공패키지 사업과 청년구직활동지원금 사업을 통합해서 체계화한 사업이므로 예비타당성 제외 대상 사업임을 강조하였다.¹⁹⁾ 그러나 보수 야당의 반대에 의해 ‘전액 삭감’ 주장이 지속되었고 결국 2020년 예산안 통과 과정에서 국민취업지원제도는 ‘근거법안이 제정된 후 시행’이라는 부대의견이 명시되었다. 보수 야당이 국민취업지원제도를 포퓰리즘 정책으로 규정함으로써 입법을 반대하는 거부점 역할을 하게됨에 따라, 국민취업지원제도의 2020년 7월 도입이 사실상 무산될 것으로 예상되었다.²⁰⁾ 이에 따라 3기의 한국형 실업부조 아이디어가 실업부조

17) 중앙일보. (2019. 6. 5.). “총선 앞두고 또 등장한 ‘현금성 복지’ 정책. 선거용 퍼주기 논란”.

<https://www.joongang.co.kr/article/23489525> (검색일: 2024. 3. 5.).

18) 국회사무처. (2019. 11. 4.). 「제371회 환경노동소위제3차 예산결산기금심사소위원회 회의록」.

19) 국회사무처. (2019. 11. 19.). 「제371회 예산결산특별소위제7차 예산안등조정소위원회 회의록」.

의 상징적 요소를 중심으로 한국형으로 재구성되었음에도 불구하고, 보수 야당의 거부적 역할에 의해 조세에 기반한 한국형 실업부조를 재정건전성을 위협하는 포퓰리즘 아이디어로 규정되며 ‘제도화된 아이디어’와 갈등 관계를 형성하였다.

국민취업지원제도로 명명된 한국형 실업부조 정부안은 입법 논의가 진행되지 못한 채 임기만료 폐기의 위기에 놓여있었다. 그러나 2020년 초부터 코로나-19 위기가 발발하고 대면 영세업 중심의 고용 충격이 본격화되었다. 고용다변화 추세 속에서 고용안전망의 사각지대에 놓인 근로빈곤층 및 취업취약계층의 고용위기가 확산됨에 따라 사회안전망의 강화 필요성이 제기되었다(은민수, 2020). 이후 21대 4·15총선에서 여당이 압승하여 정치적 여건이 변화하였고, 2020년 5월 11일 고용노동소위원회를 통해 대안이 제안된 이후 2020년 5월 20일 본회의에서 의결되었다.²¹⁾

3. 소결

‘제도화된 아이디어’로서의 한국 사회보장제도와 아이디어의 제도화 시도의 대상으로서 실업부조가 갈등 관계에 놓임에 따라 행위자들²²⁾은 실업부조 아이디어를 현지화하기 위해 이를 지속적으로 재구성하였다. 1기인 2008년-2010년 시기에는 국회의원 및 시민단체는 글로벌 금융위기에 따른 취업취약계층 중심의 실업위기와 사회안전망의 취약성에 대응하기 위해 실업부조 아이디어를 부분적으로 재구성하였다. 그들은 한국의 강력한 정책유산인 재정건전성 원칙을 제약조건으로 수용하고 아이디어를 재구성하여 ‘일시적 실업부조’ 아이디어를 반영한 법안을 국회에 제안하였다. 그러나 한국의 재정적 보수주의 정책유산에 의해 관련 법안은 제도화될 기회를 획득하지 못하였다.

2기인 2010년-2017년에는 노동연구원 등 전문가집단을 중심으로 고용안전망을 보완하고, 근로빈곤층에 대한 정책 관할권을 강화하기 위해 한국형 실업부조 아이디어가 제안되었다. 적극적 노동시장정책으로 근로빈곤층 문제에 대응하기 위해 활성화 원칙을 강조하였으며, 재정적 통제를 강화하기 위해 요건충족에 따른 권리부여형이 아닌 국가재량형으로

20) 한국경제(2020.02.16.) “시행 넉달 앞두고...’한국형 실업부조’ 무산 위기”.
<https://www.hankyung.com/article/202002169288i> (검색일: 2024. 3. 5).

21) 이는 정책결정이라는 정치적 현상이 아이디어의 변동만으로 설명될 수는 없음을 시사하는 지점이다. 하지만 동시에 한국형 실업부조라는 아이디어의 존재, 즉 대안의 흐름(Kingdon, 2003) 없이는 초점사건만으로 정책이 결정될 수 없음을 시사하기도 한다. 이는 추가적 연구의 대상이 된다.

22) 실업부조 아이디어를 수입하고자 했던 주요 행위자는 1기에 국회의원 및 시민단체, 2기에 노동연구원 등 전문가집단, 3기에는 대통령 및 고용노동부로 나타났다.

실업부조 아이디어를 한국형으로 현지화하였다. 이러한 타협적 재구성에도 불구하고 당시 박근혜 정부의 보수적 복지국가 지향에 따라 정책적으로 새로운 복지제도의 도입이 제한되어 새로운 아이디어는 입법화되지 못하였다.

3기인 2017년-2020년에는 문재인 정부 출범 이후 포용적 복지국가를 국정기조로 내세우고, 한국형 실업부조를 국정 세부과제로 제시함에 따라, 경제사회노동위원회의 조속한 한국형 실업부조 도입 합의를 시작으로 노동연구원, 일자리위원회, 고용노동부를 중심으로 한국형 실업부조를 구체화하였다. 노동연구원 등 전문가 제안 단계에서는 문재인 정부의 포용적 복지국가 등 제도적 맥락의 변화를 반영하여 실업안전망의 포괄성 강화가 조건부 권리형을 통해 재편입되었다. 그러나 일자리위원회 및 고용노동부를 중심으로 정부안이 구체화되는 과정에서 취업요건 등이 추가되어 수급자격요건이 강화되는 등 재정건전성 원칙에 의해 포괄성은 제약되었다. 실업부조 아이디어가 제도화에 성공한 듯 보이나 그것은 행위자들의 적극적 재구성과 기존 제도와의 타협을 통해 실질적이기보다는 상징적 성격이 강한 제도를 통해서만 가능했다.

한편 지속적으로 변화하고 재해석되는 행위자의 실업부조 아이디어와는 달리, 한국의 ‘제도적 아이디어’는 1기부터 3기까지 거부점 등을 통해 아이디어의 변화를 제약하였다. 2008년 글로벌 금융위기는 고용보험과 공공부조제도 사이의 넓은 사각지대, 단기적 공공근로에 대한 의존성, 광범위한 근로빈곤층의 문제 등 한국의 취약한 사회안전망을 드러내는 계기가 되었다. 사회보험 원칙 중심의 기존 사회보장제도가 도전에 직면하고 사회안전망의 제도적 한계에 대한 대응 필요성이 제기됨에 따라, ‘수요로서의 제도’는 새로운 아이디어를 수용할 수 있는 정치적 공간을 마련하도록 요구되었다. 이러한 배경에서 1기부터 실업부조 아이디어를 수입하고자 하는 행위자들은 제도의 재정적 보수주의를 고려하여 재정건전성 원칙을 중심으로 실업부조 아이디어를 해석하였으나, 기존 제도의 지지자들은 조세에 기반한 실업자 지원 아이디어를 재정 위기를 초래하는 위험한 아이디어로 규정함으로써 ‘아이디어의 정치’를 통해 아이디어의 수용을 제약하였다. 이에 따라 ‘제도화된 신자유주의 아이디어’가 ‘느슨하고 유연한 틀’을 통해 새로운 아이디어를 흡수하여 제한적으로 아이디어의 변화를 수용하는 것과는 달리(Schmidt & Thatcher, 2013), 한국의 ‘제도화된 재정적 보수주의 아이디어’는 상이한 거부점 등을 통해 ‘엄격하고 고정된 틀’을 유지함으로써 상징적 요소를 중심으로 해석된 실업부조 아이디어와 갈등 관계를 지속하였다.

그러나 코로나-19 위기는 2010년대 이후 심화되는 고용다변화 추세와 약 20년 동안 경직되어 변화하는 환경에 취약해진 고용안전망의 제도적 한계를 명백히 드러내는 계기로 작용하였고, 이후 4·15 총선에서 여당이 압승함에 따라 제도적 맥락(institutional context)이 변

화하여 새로운 아이디어를 수용하는 정치적 공간을 변화시켰다. 이에 따라 3기의 한국형 실업부조 아이디어는 제도화되었다. 단, 한국형 실업부조는 실질적 요소들이 제약되고 상징적 요소들을 중심으로 취사 선택되어 제도화되었다는 점에서 한국의 사회보장제도는 코로나-19 위기에 따른 도전에 직면하여 재정건전성 등 철학적 아이디어를 유지하면서도 제한적으로 한국형 실업부조 아이디어를 수용한 것으로 분석되었다.

V. 토론 및 결론

1. 이론적 함의

아이디어 변화에 대한 연구는 1990년대 패러다임적 변화로부터 2010년대 이후 기존 아이디어와 새로운 아이디어의 상호작용, 특히 제도화된 아이디어와 제도화를 시도하는 새로운 아이디어 간 갈등과 조정 과정으로 그 초점이 옮겨 왔다. 한국형 실업부조 아이디어 형성에 관한 이 연구의 분석 결과는 이러한 아이디어 연구 흐름에 다음과 같은 함의들을 던진다.

첫째, 국제적 아이디어 등 새로운 아이디어는 동형화의 압력에 의해 단순히 다른 지역으로 이전되는 것이 아니며, 현지 행위자들이 제도화된 아이디어의 제약 하에 현지 규범(local norm), 정치적 목적 등을 통해 아이디어를 선택적으로 해석하여 ‘현지화’하는 과정을 거친다는 점이다. 현지 행위자는 제도적 맥락을 고려하여 정치적 목적 및 이해관계 등에 따라 아이디어를 해석함으로써 “외부의 새로운 요소와 과거로부터 물려받은 현지의 오래된 요소를 결합”한다(Campbell, 2004: 80). 이 과정에서 현지 행위자들은 새로운 아이디어의 상징적 요소들을 활용하여 정치적 경쟁에서 공적 담론의 무기(discursive weapons)로 사용할 수 있다(Röper, 2021). 다만 한국형 실업부조의 사례는 이러한 현지화 노력이 정책의 실질성이라는 비용을 치러야 할 수도 있음을 시사한다. 따라서 동형화적 정책 이전에 대한 이론은 정책의 효과에 대한 평가 틀과 연계되어 발전될 필요가 있다.

둘째, 제도화된 아이디어는 새로운 아이디어를 제약하기도 하지만 가능성의 토양을 제공하기도 한다. 제도는 제도적 맥락의 변화에 따라 새로운 아이디어를 수용하는 정치적 공간을 변화시킨다(Berman, 2013). 2008년 금융위기, 2010년대의 근로취약계층 확대, 그리고 2020년 이후 코로나-19의 영향에서 보듯이 ‘수요로서의 제도적 요인’이 변화할 경우, 아이디어의 변화 수준 혹은 범위를 제약하는 조건이 달라질 수 있는 것이다. 본 사례연구에서는 1기부터 3기까지 재정적 보수주의를 강조하는 기존 제도에 의해 일시적 혹은 한국형 실업

부조 아이디어의 제도화를 제약하였으나, 3기에서는 문재인정부의 포용국가 국정기조, 코로나-19 위기 및 4·15총선 결과 등에 의해 제도적 맥락이 변화함에 따라 상징적 요소를 중심으로 재구성된 한국형 실업부조 아이디어가 제도화에 성공한 결과를 보여주었다. 이러한 발견은 ‘제도화된 아이디어’ 역시 동질성(homogeneity)만을 고수하지 않으며, 핵심 원칙을 유지하면서도 유연한 틀을 통해 새로운 아이디어들에게 적소(niche)를 제공할 수 있다는 이론적 가능성을 시사하는 것이다.

셋째, 아이디어의 유형화는 제도화된 아이디어가 새로운 아이디어와의 갈등 관계를 조정하는 과정을 구체화하는 데 유용성을 제공한다(이홍범, 2023). 즉 기존 제도가 이질적인 아이디어를 어떻게 조정하고 수용하여 아이디어의 제도화를 허용하는지를 이해하기 위해서는, 철학적 아이디어에 내재된 문제정의 및 정책해결 아이디어의 영향력을 고려할 필요가 있다. 활성화 원칙을 중심으로 재구성된 한국형 실업부조는 문제정의의 아이디어 변화를 통해 정책대안의 목적을 노동시장으로의 통합으로 변화시킴으로써 복지 원칙(빈곤 완화를 위한 소득 보장)을 배제하고 제도와의 갈등 요소를 완화하였다. 특히 3기에서는 기존 제도가 이질적인 실업부조 아이디어 요소를 수용하는 과정에서, 재정건전성 원칙은 전문적·기술적 아이디어인 정책해결 아이디어를 통해 법적 수급자격 요건을 강화하여 실업안전망의 포괄성을 제한한 것으로 분석되었다. 이에 따라 기존 제도가 위기 등에 의한 도전에 대응하여 어떻게 지배력을 유지하지를 분석하기 위해서는, 기존 제도의 철학적 아이디어에 내재된 문제정의 및 정책해결 아이디어를 통하여 어떻게 새로운 아이디어의 원칙을 제약하여 수용하는지 구체화할 필요가 있다(Schmidt & Thatcher, 2013).

넷째, 이 연구는 정책의 변동과 상징성 간 관계에 대한 이론적 함의를 제시한다. 한국형 실업부조 사례에서 재정건전성이라는 제도화된 아이디어의 영향력에서 보듯이 행위자들의 전략적 시도는 실질적 요소들이 배제된 상징적 제도화에 그칠 위험을 내재하고 있다. 본 사례연구에서는 노동연구원 등 전문가집단은 근로빈곤층에 대한 정책 관할권(jurisdiction)을 확보하고, 재정적 보수주의가 강한 발전적 복지국가의 정책유산에 적합하도록 실업부조 아이디어를 해석하여 이를 ‘한국형’으로 현지화하는 데에 주도적 역할을 담당했다. 이에 따라 한국형 실업부조 아이디어는 노동시장정책인 활성화 원칙과 보수적 복지국가의 재정건전성 원칙으로 재구성되었고, 복지의 원칙 등이 배제됨에 따라 실질적 실업부조와의 괴리가 크게 나타났다. 3기에서 문재인 정부의 포용적 복지국가 지향 속에 실업안전망의 포괄성이 강화되는 듯하였으나, 정부안을 구체화하는 과정에서 재정부담의 최소화를 목적으로 정책대상 범위를 축소함으로써 실업안전망의 포괄성이 제한되었다. 실업부조의 실질적인 아이디어들이 제한되거나 배제되고, 상징적 요소를 중심으로 구성됨으로써, 결국 한국형 실

업부조는 오래된 제도적 관행에 대한 상징적 쇼윈도 장식(symbolic window dressing)에 불과한 것으로 비판받게 되었다(은민수, 2020; Campbell, 2004: 43). 이는 결국 제도의 도입을 가/부와 같이 평가해서는 안되며, 그 안에서 느슨한 연결 혹은 해체(decoupling)가 발생하는 양상을 면밀하게 분석해야 함을 시사한다. 특히 철학, 문제정의, 정책해결이라는 세 수준의 아이디어 간 해체에 주목할 필요가 있다.

2. 정책적 함의

한국형 실업부조는 근로빈곤층을 정책대상으로 설계되어 취업지원서비스와 참여수당을 결합함으로써 안정적인 더 나은 일자리로의 이행을 목적으로 한다. 특히 실업부조제도는 4차산업혁명 이후 플랫폼노동의 등장 등 더욱 가속화되는 고용다변화 및 불안정노동의 추세 속에서 기존의 전통적 산업에 맞춰 설계된 기여와 보험의 원리에 기반한 사회보장제도를 보완하는 대안으로 주목을 받고 있다(안병영 외., 2023). 그러나 한국의 제도적 요인 및 행위자 요인에 의해 변화된 한국형 실업부조제도에 대해서는 사회안전망을 확충하는 역할을 할 수 있을지에 대한 회의적인 시선들이 많다.

실제로, 국민취업지원제도의 잠재적 대상자는 79~297만명으로 추정되었으나 ‘엄격한 참여요건’으로 인해 실제 참여인원은 2021년 42.2만명에서 2022년 28.5만명으로 감소하고 있고 목표 대비 달성도도 같은 기간 중 65.9%에서 47.5%로 감소하는 등 잠재적 대상자 추계치와 큰 차이가 난 것으로 평가되고 있다(국회예산정책처, 2023). 국민취업지원제도의 취업을 또한 2021년도에는 68.1%에서 2022년도에는 54.4%로 낮아져, 취업지원서비스의 성과 또한 높지 않다.

이러한 상황은 기 도입된 실업부조 제도가 기대한대로 작동하고 있지 않음을 시사한다. 심화되는 고용다변화의 추세 속에 근로빈곤층의 문제를 완화하기 위해서는 실업부조의 원천(origin)에 해당하는 아이디어를 보다 적극적으로 도입해야 한다는 주장이 지속될 수 있는 환경이 조성되어 있는 것이다. 한국형 실업부조에는 취업요건 등 엄격한 수급요건과 6개월 지급기간 등 실업안전망의 포괄성이 제한되고 복지의 원칙이 배제되는 요소들이 있다. 서구권의 경우, 고용복지의 연계 속에 구직노력 등 상호의무원칙이 강조되고 있으나 소득보장을 목적으로 현금급여를 무기한 지원하는 공공부조의 성격을 유지하고 있다(이덕재, 2021a). 입법과정에서는 한국의 제도적 요인에 의해 정치적 실행가능성(political viability)에 치중하여 ‘수용될 수 있는’ 아이디어를 구성하였다면, 제도가 약 3년 정도 시행된 시점에서는 실업부조로서의 실질적 효과성을 높일 수 있도록 실업안전망의 포괄성을 확대하고 복지의 원칙이 강화될 필요가 있다.

3. 결론

본 연구에서는 한국형 실업부조 아이디어의 변화 과정을 대상으로 하여 제도화된 아이디어와 아이디어의 제도화 간 상호작용을 분석하고, 그 이론적 및 정책적 함의를 도출하였다. 이를 위해 먼저 새로운 실업부조 아이디어와 ‘제도화된 아이디어’로서 한국 사회보장제도의 갈등을 분석하였다. 이후, 실업부조를 수입하고자 하는 국내 행위자들이 현지 규범 등 제도적 요인 및 행위자의 정치적 목적 등을 고려하여 아이디어를 어떻게 해석하고 재구성하여 입법화를 시도하였는지 분석하였다. 마지막으로, 재정건전성과 같은 제도화된 아이디어의 속성을 분석하여, 아이디어의 해석 및 재구성의 결과로서 한국형으로 현지화된 실업부조 아이디어가 어떻게 상징화되었는지를 분석하였다.

분석 결과, 복지, 포괄성, 조세기반 원칙을 중심으로 구성된 수입된 실업부조 아이디어는 재정건정성, 사회보험, 기여금 아이디어에 기반한 한국의 사회보장제도와 갈등하면서 재구성의 과정이 요구되었던 것으로 나타났다. 1기에서는 글로벌 금융위기 이후 위기에 취약한 사회안전망의 확충을 위해 국회의원 및 시민단체를 중심으로 실업부조 아이디어를 도입하고자 하였으며, 재정건정성 원칙을 중심으로 아이디어를 재구성하여 ‘일시적 실업부조’ 아이디어가 제안되었다. 2기에서는 노동연구원 등 전문가집단을 중심으로, 근로빈곤층 문제에 대한 정책 관할권을 확보하고 고비용으로 간주된 국회의 ‘일시적 실업부조’와 차별화하기 위해 활성화 원칙 및 재정건정성 원칙을 중심으로 실업부조 아이디어를 해석하여 ‘한국형’으로 ‘현지화’하는 시도가 이루어졌다. 3기에서는 포용국가 국정기조에 의해 실업안전망 포괄성의 강화가 한국형 실업부조 아이디어에 재편입되었으나, 정부안을 구체화하는 과정에서 재정건정성 원칙이 강화되어 실업안전망의 포괄성이 약화되고 복지의 원칙이 제약되었다. 이러한 실업부조 아이디어의 지속적인 해석 및 재구성 과정에도 불구하고, 1기부터 3기까지 조세에 기반하여 실업자를 지원하는 일시적 혹은 한국형 실업부조 아이디어는 재정적 보수주의를 강조하는 기존 제도와 갈등관계를 유지하였다. 그러나 2020년 코로나-19 위기 및 4·15총선에서의 여당 압승에 의해 제도적 맥락이 변화하여 한국형 실업부조 아이디어는 제도화되었다. 단, 실업부조 아이디어의 ‘한국형’으로의 현지화 과정에서 아이디어의 실질적 요소들이 배제되거나 제약됨에 따라 ‘한국형 실업부조’는 상징적 요소들로만 형태화되었다는 비판과 함께 ‘실질적 실업부조’에 대한 필요성이 제기되었으며, 근로빈곤층 보호의 사각지대 문제를 해결하는데 실효성이 있을지에 대한 의문이 지속되고 있다.

이를 바탕으로 본 연구에서는 동형화적 정책 이전의 현지화 과정에 대한 이론적 보완, 환경의 변화에 따라 새로운 아이디어를 수요하는 기존 제도의 정치적 공간 발생 가능성, 정책 변동과 상징성 간 관계에 대한 이론적 확장 가능성을 제시하였다. 아울러 한국형 실업부조

에 대한 비판에 기반하여 복지 원칙 및 포괄성을 확장하는 정책적 함의를 제시하였다.

향후 연구에서는 다음과 같은 주제들을 다룰 수 있을 것으로 기대된다. 첫째, 복지정책 외에 경제정책이나 구성정책의 영역에서는 제도화된 아이디어와 아이디어의 제도화 시도가 어떤 관계를 맺는지를 연구함으로써 지식을 확장할 수 있다. 즉 정책의 유형 혹은 내용이 아이디어 변화 과정에 어떤 맥락을 제공하는지에 대해 분석할 수 있다. 둘째, 아이디어의 제도화를 시도하는 과정에서 발생하는 타협적 재구성과 정책효과의 관계를 정책평가론의 관점에서 접근할 수 있다. 기존 정책 아이디어 연구는 주로 제도의 도입 여부를 일종의 ‘종속변수’로 다루어 왔으나, 보다 궁극적인 결과는 정책효과라는 점에서 아이디어 변동이 실질적 효과와 연결되는 지점에 대한 경험적 탐색이 필요하다. 마지막으로 아이디어의 원천과 제도화의 성패 문제를 기존의 정책이전(policy transfer) 및 동형화 문헌과 더욱 긴밀하게 연결하는 작업이 가능하다. 이 연구가 특정 정책의 제도화 과정 분석에서 아이디어의 역동성 차원을 보완하는 데 기여할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

- 경제사회노동위원회. (2019). 「저소득층 구직자를 보호하기 위한 한국형 실업부조 기본원칙 합의」. 보도자료.
- 경제사회발전노사정위원회. (2014). 「2013년 경제사회발전노사정위원회 활동보고서」.
- 고기동·이은미. (2022). 코로나 19 위기와 정책아이디어 전환: 정책아이디어 변화 궤적과 탈경로에 관한 비교 분석. 「행정논총」, 60(1): 1-25.
- 국회예산정책처. (2023) 「2022회계연도 결산 주요 사업 분석 (4) 국민취업지원제도 사업 분석」. 국회 예산정책처 결산분석.
- 김영순·권순미. (2008). 제5장 공공부조제도. 양재진 외.(Eds.). 「한국의 복지정책 결정과정: 역사와 자료」. 경기 파주: 나남.
- 길현종·김현경·김혜원·성지미·이덕재·이현주. (2019). 「한국형 실업부조 도입운영 방안 마련」. 고용노동부
- 김근주. (2018). 실업부조 법제화의 의의와 쟁점. 노동리뷰, 53-67.
- 김미곤·여유진·정해식·김성아. (2017). 「포용적 복지의 철학과 정책방향」. 한국보건사회연구원.
- 김병인·조남경. (2020). 활성화(activation)를 통해 본 서구 복지국가의 변화 궤적: 복지 및 노동시장 개혁을 중심으로. 「사회보장연구」, 36(1), 1-33.
- 김성희. (2009). 불안정노동층을 위한 실업부조 도입 및 고용보험 확대 방안. 「사회법연구」, (12):

81-121.

- 김원섭·양재진·이주하. (2010). 최근 금융위기에 대한 서구 복지국가들의 사회정책적 대응: 독일, 영국, 미국의 비교연구. 「정부학연구」, 16(3), 57-89.
- 김진선. (2020). 실업급여 보장성 강화 경과 및 향후 과제. 현안분석 157호. 국회입법조사처.
- 남재욱. (2017). 「노동시장 변동에 따른 실업 관련 제도의 변화와 성과 연구」. 국내박사학위논문 연세대학교 사회복지대학원.
- 남찬섭. (2016). 유사·중복 복지사업정비 담론의 변천과 사회보장전략에의 함의. 「비판사회정책」, (50): 126-164.
- 노대명·김현경·정해식·이원진·길현중·오상봉, 외. (2020). 「소득보장체계 재구조화 방안 연구: 제도간연계·조정을 중심으로」. 경제·인문사회연구회.
- 박순중·신현두. (2019). 정부간 관계론적 관점에서 본 우리나라 중앙과 지방의 관계: 서울시 청년수당과 성남시 청년배당을 사례로. 「한국행정학보」, 53(2): 61-90.
- 박인화. (2014). 의무지출과 복지재정. 보건복지 Issue & Focus, 228, 1-8. 한국보건사회연구원.
- 박치성·백두산. (2021). 정책 아이디어에 기반한 대통령별 공공가치 비교연구-대통령 연설문에 등장한 신공공관리와 후기신공공관리의 주요 가치를 중심으로. 「한국정책학회보」, 30(4): 377-418.
- 박치성·신나리. (2021). 토픽모델링을 활용한 역대 대통령의 정책변화 분석. 「한국정책과학학회보」, 25(4): 1-33.
- 방하남·남재욱. (2016). 고용보험의 사각지대와 정책과제에 관한 연구: 실업급여를 중심으로. 「사회복지정책」, 43(1): 51-79.
- 송선영. (2021). 「국민취업지원제도의 정책과정 연구」. 국내박사학위논문 성공회대학교 일반대학원.
- 송은희. (2020). “한국형” 실업부조가 아닌 “실업부조”가 필요하다. 월간 복지동향, (265), 56-60.
- 안병영·정무권·신동면·양재진. (2023). 「복지국가와 사회복지정책」. 서울: 다산출판사
- 양재진. (2016). 작은 복지국가 연구: 성과, 한계 그리고 연구 방향의 제시. 「정부학연구」, 22(3): 3-28.
- _____. (2019). 「사회보장재원 구성에 관한 기초연구」. 복지국가연구센터.
- 은민수. (2020). 코로나 이후 ‘실질적 실업부조’의 도입 필요성과 방향. 월간 복지동향, (259), 43-49.
- 이수진. (2020). 권력관계 변동에 따른 자활사업 제도 변화 연구. 「사회통합연구」, 1(2): 45-94.
- 이승윤. (2018). 실업안전망 국제비교연구: 실업보험, 사회부조, 적극적노동시장정책의 제도조합과 유형화. 「한국사회정책」, 25(1): 345-375.
- 이덕재. (2021a). 한국형 실업부조, 국민취업지원제도의 제도적 검토. 2021 가을호 고용이슈. 한국고용정보원.
- _____. (2021b). 공공고용서비스와 실업급여의 ‘역사제도적’동학. 노동정책연구, 21(4): 1-32.
- 이상은. (2009). 고도 경제불황기의 복지정책의 방향. 김원식 외(eds), 「고도불황기의 사회안전망」. 153-180. 한국보건사회연구원.
- 이병희. (2010). 근로빈곤과 고용안전망 확충 방안. 「동향과 전망」, (79): 249-280.
- _____. (2013). 한국형 실업부조 도입의 쟁점과 과제. 「한국사회정책」, 20(1): 123-144.

- _____. (2018). 근로빈곤 특성과 한국형 실업부조 도입 방향. *노동리뷰*, 35-52.
- 이병희·장지연·황덕순·김혜원·반정호. (2013). 「한국형 실업부조 도입 방안」. 고용노동부.
- 이병희·길현종·김근주·김혜원·정영훈·오상훈. (2018). 「한국형 실업부조 법제화 방안연구」. 고용노동부.
- 이주희. (2001). 공공근로사업을 통한 소득보전과 일자리 창출. 「*한국사회학*」, 35(1): 207-228.
- 이지호·이덕로. (2013). 근로빈곤층 취업지원사업을 둘러싼 부처 간 갈등과 조정에 관한 연구. 「*현대사회와 행정*」, 23(1): 29-52.
- 이태진·강신욱·김태완·최현수·손창균·김진수, 외. (2009). 「2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가: 법제정 10 년의 제도운영 점검」. 한국보건사회연구원.
- 이흥범. (2023). 아이디어와 제도의 상호관계에 대한 분석-예술인고용보험제도 도입을 중심으로. 「*한국정책학회보*」, 32(1): 47-77.
- 일자리위원회·관계부처(2019). 「고용안전망을 완성하는”국민취업지원제도 추진 방안」. 보도자료.
- 장지연·이병희·은수미·신동균(2010). 「고용안전망 사각지대 해소방안」. 한국노동연구원.
- 정희정·엄석진. (2023). 점진적 제도변화 관점을 통해서 본 국내 실업부조 제도화 분석:국민취업지원제도 도입 사례를 중심으로. 「*행정논총*」: 61(4), 239-275.
- 하연섭. (2006). 정책아이디어와 제도변화: 우리나라에서 신자유주의의 해석과 적용을 중심으로. 「*행정논총*」, 44(4): 1-27.
- 황덕순. (2011). 고용과 소득보장을 위한 공공부조제도 개편 방안. *노동리뷰*, 45-57.
- 황수경·윤윤규·조성재·전병유·박경로·안주엽. (2010). 「경제위기와 고용」. 한국노동연구원.
- 홍지현·최태현. (2020). 정책아이디어의 탐색과 심화-보육료정책 목표와 수단의 변화 분석. 「*한국정책학회보*」, 29(4): 295-326.
- Andersen, J. G. (2012). Universalization and de-universalization of unemployment protection in Denmark and Sweden. *Welfare state, universalism and diversity*, 162-86.
- Acharya, A. (2004). How ideas spread: Whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism. *International organization*, 58(2): 239-275.
- Béland, D. (2009). “Ideas, institutions, and policy change”. *Journal of European public policy*, 16(5): 701-718.
- _____. (2019). *How ideas and institutions shape the politics of public policy*. Cambridge University Press.
- Béland, D., Cox, R. H.. (2011). *Ideas and politics in social science research*. Oxford University Press.
- Berman, S. (2013). Ideational Theorizing in the Social Sciences since “Policy Paradigms, Social Learning, and the State”. *Governance*, 26(2): 217-237.
- Blyth, M. (2002). *Great transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge University Press.

- _____. (2011). Ideas, uncertainty, and evolution. In Béland, D. Cox, R.H., (Eds.) *Ideas and Politics in Social Science Research*, 83-101. Oxford University Press.
- _____. (2013). Paradigms and paradox: The politics of economic ideas in two moments of crisis. *Governance*, 26(2): 197-215.
- Campbell, J. L. (2002). Ideas, politics, and public policy. *Annual review of sociology*, 28(1): 21-38.
- _____. (2004). *Institutional change and globalization*. Princeton University Press.
- Carstensen, M. B. (2011a). Ideas are not as stable as political scientists want them to be: A theory of incremental ideational change. *Political Studies*, 59(3): 596-615.
- _____. (2011b). Paradigm man vs. the bricoleur: bricolage as an alternative vision of agency in ideational change. *European political science review*, 3(1): 147-167.
- _____. (2015). Conceptualising ideational novelty: A relational approach. *The British Journal of Politics and International Relations*, 17(2): 284-297.
- Carstensen, M. B., & Matthijs, M. (2018). Of paradigms and power: British economic policy making since Thatcher. *Governance*, 31(3), 431-447.
- Clasen, J., & Van Oorschot, W. (2002). Changing principles in European social security. *European Journal of Social Security*, 4(2): 89-115.
- Cox, R. H. (2001). The social construction of an imperative: Why welfare reform happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany. *World politics*, 53(3): 463-498.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*, 275-296.
- IMF (2008). *Fiscal Policy for the Crisis*. IMF Staff Position Note, SPN/08/01. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Iversen, T., & Wren, A. (1998). Equality, employment, and budgetary restraint: the trilemma of the service economy. *World politics*, 50(4): 507-546.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2nd Edition, Addison-Wesley Longman Inc., Boston.
- Kwon, H. J. (2005). Transforming the developmental welfare state in East Asia. *Development and Change*, 36(3): 477-497.
- Mehta, J. (2011). The varied roles of ideas in politics. In Béland, D. Cox, R.H., (Eds.) *Ideas and Politics in Social Science Research*, 23-46. Oxford University Press.
- Moller, S., & Cai, T. (2020). Welfare State Policies and Their Effects. In T. Janoski, C. de Leon, J. Misra, & I. W. Martin (Eds.), *The New Handbook of Political Sociology*, 812-841, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mukhtarov, F. (2014). Rethinking the travel of ideas: Policy translation in the water sector. *Policy & Politics*, 42(1): 71-88.

- Ozkan, U. R. (2014). Comparing Formal Unemployment Compensation Systems in 15 OECD Countries. *Social Policy & Administration*, 48(1): 44-66.
- Röper, N. (2021). Between substantive and symbolic influence: Diffusion, translation and bricolage in German pension politics. *Review of International Political Economy*, 28(6): 1632-1651.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11: 303-326.
- Schmidt, V. A., & Thatcher, M. (2013). Theorizing ideational continuity: The resilience of neo-liberal ideas in Europe. In V. A. Schmidt & M. Thatcher (Eds.), *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*, 1-50, Cambridge: Cambridge University Press.
- Stone, D. (2012). Transfer and translation of policy. *Policy Studies*, 33(6): 483-499.
- Vroman, W. (2002). *Unemployment Insurance and Unemployment Assistance: A Comparison*. The World Bank.

ABSTRACT

‘Institutionalized Ideas’ and ‘Institutionalization of Ideas’: An Analysis of the Ideational Change of Korean Unemployment Assistance

Hong Bum Lee & Taehyon Choi

The “Korean Unemployment Assistance” has been implemented in South Korea since 2021 to respond to the problem of the working poor and blind spots in the employment safety net. However, some have criticized the system for its lack of welfare principles. Therefore, it is necessary to analyze whether the system is adopted as unemployment assistance (UA) in the true sense, or whether transformed through rhetoric as a Korean version. For this purpose, this study analyzes the background and process of ideational change in UA and explains the characteristics of Korean UA by applying the ideational change framework based on the conflict between institutionalized ideas and the institutionalization of ideas. Through the analysis, it was found that the ideational elements of UA consist of the principles of welfare, inclusiveness, and based on taxation, while the Korean 'institutionalized idea' (social security system) consists of the principles of fiscal soundness, insurance, and based on contribution. The ideational conflict, ideational translation was demanded to import UA to Korea. Korean UA ideas were localized in the process of translation and reconfiguration of ideational elements based on the symbolic elements of UA while the substantive welfare principle elements were excluded and inclusiveness was restricted. The theoretical implications of analyzing policy changes based on the reconstruction of the ideas are discussed based on the analysis along with practical implications for improving Korean UA.

【Keywords: korean unemployment assistance, ideational change, institutionalization of ideas, institutionalized ideas, translation】