

# 사회·경제적 취약계층 지원방안 정책토론회

쪽방촌 거주자, 퀵서비스 근로자,  
새벽인력시장 일용근로자를 중심으로

- 일시: 2012. 11. 14(수) 13:30~17:40
- 장소: 대한상공회의소 중회의실A
- 주최:  대통령 소속  
사회통합위원회  
PRESIDENTIAL COMMITTEE ON SOCIAL COHESION
- 주관:  KIHASA 한국보건사회연구원  
Korea Institute for Health and Social Affairs
- 후원: (사)한국일용근로자복지협회



# 농성사업제

13:30~14:20 등록 및 개회식

14:00~14:20 개회식

국민의례

개회사 **최병호** (한국보건사회연구원 원장)

인사말 **송석구** (사회통합위원회 위원장)

14:20~15:50 Session 1 빈곤과 주거

좌장 **김성국** (사회통합위원회 지역분과위원장)

주제발표

**빈곤과 불평등의 현황 및 정책과제**

**김미곤** (한국보건사회연구원 연구기획조정실장)

**극빈층 주거안정 방안**

**배경동** (서울특별시 건축위원)

패널토론

**임호근** (보건복지부 기초생활보장과장)

**김동기** (국토해양부 주거복지기획과 서기관)

**이태진** (한국보건사회연구원 연구위원)

15:50~16:00 휴식

16:00~17:40 Session 2 근로빈곤

좌장 **이원덕** (사회통합위원회 계층분과위원장)

주제발표

**새벽인력시장 일용근로자 지원방안**

**김용신** ((사)한국일용근로자복지협회 회장)

**퀵서비스 근로자 보호방안**

**이대창** (한국고용정보원 연구개발본부장)

패널토론

**김규석** (서울지방고용노동청 서울고용센터 소장)

**윤정향** (한국노동사회연구소 연구위원)

**이병희** (한국노동연구원 선임연구위원)

17:40 폐회



# 사회·경제적 취약계층 지원방안 정책토론회

## 주제발표

### Session 1

- 빈곤과 불평등의 현황 및 정책과제 ..... 1  
김미곤 (한국보건사회연구원 연구기획조정실장)
- 극빈층 주거안정 방안 ..... 31  
배경동 (서울특별시 건축위원)

### Session 2

- 새벽인력시장 일용근로자 지원방안 ..... 63  
김용신 ((사)한국일용근로자복지협회 회장)
- 퀵서비스 근로자 보호방안 ..... 85  
이대창 (한국고용정보원 연구개발본부장)



사회·경제적 취약계층 지원방안 정책토론회

# 빈곤과 불평등의 현황 및 정책과제

김미곤 (한국보건사회연구원 연구기획조정실장)

I. 빈곤과 불평등 개념 및 지표 .....	3
II. 빈곤과 불평등 추이 .....	6
III. 빈곤과 불평등 악화관련 사회·경제문제 .....	9
IV. 빈곤과 불평등 대응 정책과제 .....	15
* 별첨 .....	29



# 빈곤과 불평등의 현황 및 정책과제

## -빈곤 대책을 중심으로-

김미곤 (한국보건사회연구원 연구기획조정실장)

## I. 빈곤과 불평등 개념 및 지표

### 1. 빈곤과 불평등의 개념

#### □ 빈곤(poverty)의 개념

- 절대적 빈곤: 개별가구의 소득이 객관적으로 산정된 최저생계비\*보다 적은 상태

\* 최저생계비: 최소한의 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위한 비용

〈표 1〉 2012년 최저생계비 수준

(단위: 원/월)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
2012년 <sup>1)</sup>	553,354	942,197	1,218,873	1,495,550	1,772,227	2,048,904

주 1) 물가상승률을 적용하여 전년대비 3.9% 인상된 수준

자료: 국민기초생활보장사업 안내, 2012

- 상대적 빈곤: 한 사회의 다른 가구들보다 상대적으로 적게 가지고 있는 상태 (일반적으로 개별가구의 소득이 중위소득\*의 50%\*\* 미만인 경우)

\*중위소득: 한 사회의 소득을 소득 순으로 나열할 때 가운데 가구의 소득  
(예, 5명으로 구성된 사회의 경우 3번째 가구의 소득)

\*\* 50%: OECD에서는 중위소득의 40%, 50%, 60%를 상대빈곤선으로 규정하고 있음. 국제비교에서는 주로 50%를 사용함.

## □ 불평등의 개념

- 불평등(inequality): 자원(소득, 재산, 소비 등)의 분배가 고르게 분포되어 있지 않은 상태
- 불평등 개념의 철학적 기반
  - 대부분의 불평등 측정치 혹은 불평등 지표는 전체 자원의 양(소득, 지출, 부 등)을 정확하게 n(인구수)등분한 상태를 준거로 불평등의 정도를 파악한다는 점에서 평등주의 및 공리주의 철학에 기반하고 있음.

## 2. 빈곤과 불평등 측정 지수

### 가. 빈곤지수

#### □ 빈곤율(Headcount Ratio: H)

- 산식
  - 빈곤율은 소득(혹은 지출)이 빈곤선 미만인 사람수(혹은 가구수)를 전체 인구수(혹은 가구수)로 나눈 값

$$HR(y, z) = \frac{q}{n}$$

(여기서 HR: 빈곤율, q: 소득(혹은 지출)이 빈곤선 미만인 가구수(혹은 인구수), n: 전체 가구수(혹은 인구수), y: 가구(또는 개인)의 소득(혹은 지출), z: 빈곤선)

#### □ 센지수(Sen index)

- 산식
  - 1976년 센이 제안한 지수로서, 빈곤율, 소득갭비율, 지니계수 등을 조합하여 기존 공리와 새로운 공리에 부합하도록 개발한 지수

$$P = H[I + (1 - I) \times Gp]$$

(여기서 H: 빈곤율(Headcount Ratio), I: 소득갭비율(Income Gap Ratio 혹은 빈곤갭비율), Gp: 저소득층의 분배상태를 나타내는 저소득층의 지니계수)

## ○ 지수 해석

- 센지수는 0과 1사이의 값을 가지며, 그 값이 1에 가까워질수록 빈곤의 정도가 심하다는 것을 의미함.

## 나. 불평등지수

## □ 분배율(5분위 배율 또는 10분위 배율)

## ○ 10분위 배율

- 한 사회의 소득(또는 지출)을 순서대로 나열한 후 상위 10%에 속하는 가구들의 소득 합을 하위 10%에 속하는 가구들의 소득 합으로 나눈 값
- 이를 식으로 표현하면 다음과 같음. <10분위 소득배율 = 상위 10% 점유율 / 하위 10% 점유율>
- 그러므로 10분위 배율이 높다는 것은 불평등하다는 것을 의미함.

## ○ 5분위 배율

- 한 사회의 소득(또는 지출)을 순서대로 나열한 후 상위 20%에 속하는 가구들의 소득 합을 하위 20%에 속하는 가구들의 소득 합으로 나눈 값
- 이를 식으로 표현하면 다음과 같음. <5분위 소득배율 = 상위 20% 점유율 / 하위 20% 점유율>
- 그러므로 5분위 배율이 높다는 것은 불평등하다는 것을 의미함.

## □ 지니계수(Gini Coefficient)

## ○ 산식

$$\begin{aligned}
 G &= (1/2n^2\mu) \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j| \\
 &= 1 - (1/n^2\mu) \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n \text{Min}(y_i, y_j) \\
 &= 1 + (1/n) - (2/n^2\mu)[y_1 + 2y_2 + \dots + ny_n] \text{ for } y_1 \geq y_2 \geq \dots \geq y_n.
 \end{aligned}$$

## ○ 계수 해석

- 지니계수는 0과 1사이의 값을 가지며, 그 값이 1에 가까워질수록 불평등도 심하다는 것을 의미함.

## II. 빈곤과 불평등 추이

### 1. 빈곤율 동향

#### □ 1990년 이전의 빈곤율 추이

- 우리나라의 경우 1960년대 이후 고도 경제성장의 결과로 1965년 40.9%에 이르던 빈곤율이 1976년에는 14.8%로 감소하고, 1980년에는 다시 9.8%로 감소함(서상목 외, 1981).
- 1980년대에는 경제 사회적인 혼란이 있었지만 1990년의 빈곤율은 8.3%로 추정되고 있으며(정복란, 김미곤 외, 1990), 1990년대 중반의 빈곤관련 지표들은 자료상의 한계는 있지만 적어도 외형적인 수치로는 선진국과 비슷하거나 낮은 수준을 유지하고 있었음.

〈표 2〉 1990년 이전의 절대빈곤 추이

구분	빈곤인추(천명)			빈곤율(빈곤인구/전체인구, %)		
	전국	도시	농촌	전국	도시	농촌
1965	11,769	4,244	7,505	40.9	54.9	35.8
1976	5,198	3,072	2,216	14.8	18.1	11.7
1980	3,644	2,250	1,394	9.8	10.4	9.0
1990	3,656	1,110 <sup>1)</sup> , 761 <sup>2)</sup>	1,785	8.3	5.5 <sup>1)</sup> , 6.7 <sup>2)</sup>	14.3

주 1) 대도시, 주 2) 중소도시

자료: 1996~1980년: 서상목 외, 『빈곤의 실태와 영세민 대책』, 한국개발연구원, 1981.

1990년: 정복란, 김미곤 외, 『생활보호제도 개선방안에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 1990.

#### □ 1990년 이후의 빈곤율 추이

- 1997년 말에 시작된 IMF 경제위기는 빈곤인구를 양산하고 각종 사회병리현상과 사회양극화를 초래하는 계기가 되었음.
- 경제위기 이후 빈곤율, 빈곤갭, 센지수 등 빈곤관련 지표들은 1999년에 가장 나쁜 수준에 도달한 후 이후 약간씩 개선되다가 2003년부터 다시 악화되고 있음.
  - 2010년 기준 절대 빈곤율은 7.8%, 상대 빈곤율은 13.8%로 밝혀지고 있으나(김문길 외, 2011), 농어가가 제외된 통계라는 점을 감안하면 실체는 이보다 높을 것으로 판단됨.

〈표 3〉 IMF 경제위기 이후의 빈곤율 추이

(단위: %)

구분	전국 <sup>1)</sup>	
	절대빈곤 <sup>2)</sup>	상대빈곤 <sup>3)</sup>
1996	3.0	9.0
2000	8.2	13.3
2006	7.6	12.8
2007	7.8	13.1
2008	8.0	12.9
2009	8.4	12.8
2010	7.8	12.1
2011	7.8	14.3

주 1) 1996년과 2000년 자료는 가구소비실태조사(통계청), 2003년 자료는 국민생활실태조사(한국보건사회연구원), 2006년 이후 자료는 가계조사(통계청)임. 편의상 전국이라고 표현하였으나 농어가 포함되지 않은 결과임.

2) 경상소득이 최저생계비 미만인 인구 비율

3) 중위 가처분소득의 50%미만 인구비율

자료: 1996~2000년 통계: 여유진, 김미곤 외, 『빈곤과 불평등의 동향 및 요인분해』, 한국보건사회연구원, 2005. 2006~2011년 통계: 김문길 외, 『2012년 빈곤통계연보』, 한국보건사회연구원, 미발간.

## 2. 분배지표 동향

### □ 소득점유율

- 시장소득, 경상소득, 가처분 소득 기준 소득점유율이 전반적으로 악화되고 있으며, 2009년 들어 악화 경향이 매우 높음.

〈표 4〉 소득점유율(전가구기준, 연간)

(단위: 배)

구분	시장소득		가처분소득		경상소득	
	5분위 배율	10분위 배율	5분위 배율	10분위 배율	5분위 배율	10분위 배율
1인 가구 제외						
2003	4.91	8.54	4.43	7.19	4.50	7.25
2004	5.16	8.91	4.61	7.45	4.69	7.49
2005	5.38	9.68	4.75	7.84	4.82	7.91
2006	5.57	10.21	4.82	8.03	4.91	8.08
2007	5.84	10.97	4.95	8.31	5.07	8.40
2008	5.96	11.46	4.98	8.39	5.09	8.47
2009	5.89	11.71	4.94	8.31	4.97	8.21
2010	5.77	11.63	4.80	8.17	4.81	8.00
1인 가구 포함						
2006	6.08	11.75	5.17	8.95	5.26	8.96
2007	6.44	12.77	5.35	9.35	5.48	9.42
2008	6.69	13.84	5.46	9.60	5.59	9.60
2009	6.88	15.67	5.50	9.85	5.55	9.78
2010	6.87	15.98	5.44	9.96	5.44	9.83

주 1) 농어가 가구 제외

자료: 김문길 외, 『2011년 빈곤통계연보』, 한국보건사회연구원, 2011.

□ 지니계수

- 시장소득, 경상소득, 가처분소득 기준 지니계수는 부분적으로 2009년에 약간 개선의 기미를 보이고 있지만 전반적 추이는 악화되고 있음.

〈표 5〉 지니계수(전가구기준, 연간)

구분	소득 <sup>1)</sup>			지출 <sup>1)</sup>	
	시장소득	경상소득	가처분소득	소비지출	가계지출
1인가구 제외					
2003	0.292	0.281	0.275	0.226	0.241
2004	0.301	0.289	0.282	0.231	0.250
2005	0.306	0.292	0.285	0.241	0.257
2006	0.312	0.296	0.288	0.251	0.269
2007	0.321	0.302	0.293	0.255	0.276
2008	0.323	0.303	0.294	0.244	0.267
2009	0.320	0.297	0.290	0.255	0.272
2010	0.314	0.291	0.283	0.245	0.262
1인가구 포함					
2006	0.323	0.305	0.297	0.258	0.276
2007	0.333	0.312	0.303	0.263	0.285
2008	0.337	0.315	0.306	0.253	0.277
2009	0.336	0.311	0.304	0.266	0.284
2010	0.332	0.306	0.298	0.256	0.274

주 1) 농어가 가구 제외

자료: 김문길 외, 『2011년 빈곤통계연보』, 한국보건사회연구원, 2011.

### III. 빈곤과 불평등 악화관련 사회·경제문제

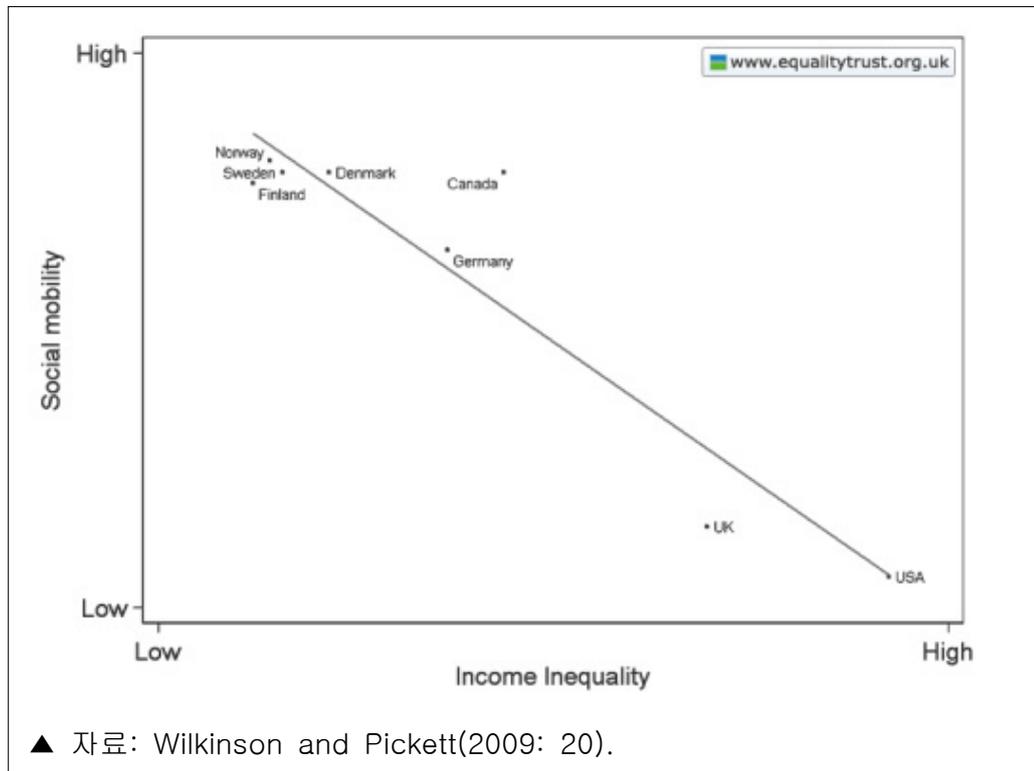
#### 1. 사회이동성(social mobility)\*의 저하

\* 사회이동성: 사회적 지위 변화정도를 의미함. 사회이동성이 낮은 경우 계층적 위화감이 증가할 수 있으며 사회통합을 저해함.

##### □ 불평등과 사회이동 간의 관계(외국 사례)

- Wilkinson and Pickett(2009)의 연구에 의하면 불평등이 높은 사회일수록 사회이동성이 낮음.
  - － 불평등이 높은 미국의 경우 사회이동성이 매우 낮고, 불평등 수준이 낮은 북유럽국가의 경우 사회이동성이 높음.

[그림 1] 소득불평등과 사회이동



□ 소득이동성\*의 감소(우리나라 사례)

\* 소득이동성: 사회적 이동성(social mobility)이 사회적 지위의 변화 정도를 나타내는 포괄적 개념이라면, 소득이동성은 사회적 지위 변화를 소득지위로 국한하여 보는 개념임.

- 도시근로자 가구를 대상으로 분석한 연구(강신욱, 2011)에 의하면, 우리나라의 소득이동성은 감소하는 추세를 보이고 있음.
- '90~'97년 소득이동성 평균 64.3% → '98~'02년 소득이동성 평균 62.9% → '03~'08년 소득이동성 평균 57.7%

□ 빈곤탈출율의 저하(우리나라 사례)

- 도시근로자 가구를 대상으로 분석한 강신욱(2011)에 의하면, 전년도 빈곤층 가운데 금년도 빈곤탈출 가구를 의미하는 빈곤탈출률이 2000이후 지속적으로 감소하고 있음.
- '98~'99년 빈곤탈출률 약 49% → '07~'08년 빈곤탈출률 약 32%

## 2. 건강 사회문제 증가

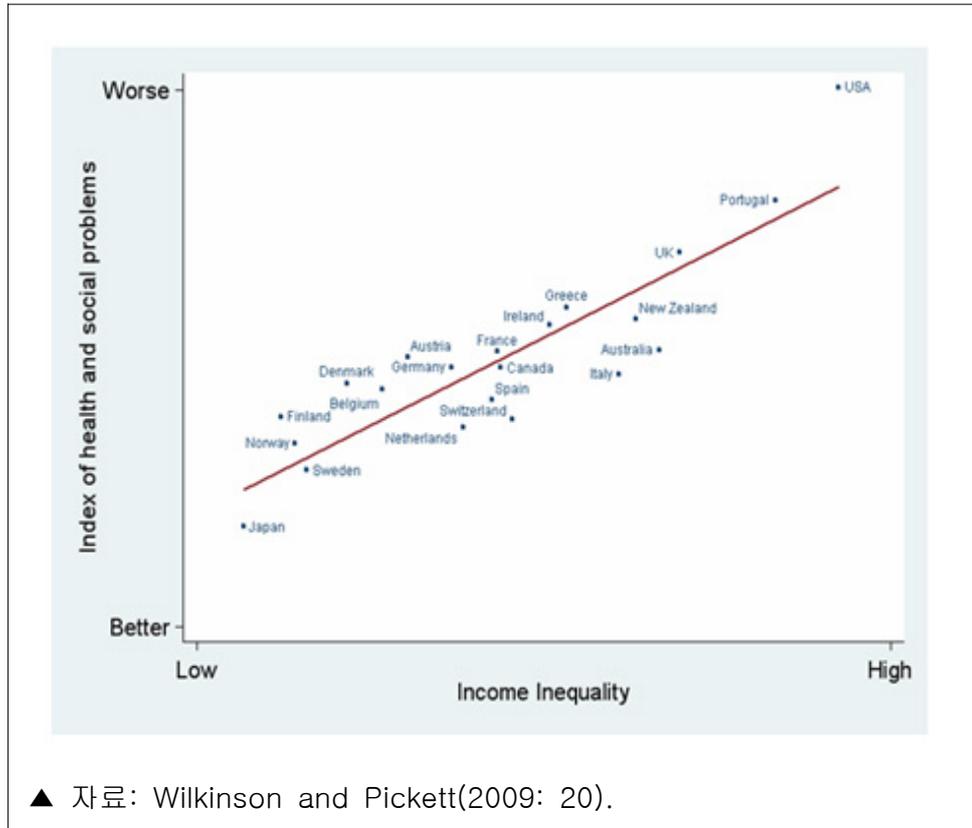
□ 불평등과 건강 사회문제\*의 관계(외국 사례)

- Wilkinson and Pickett(2009)의 연구에 의하면 불평등이 높은 사회일수록 건강 사회문제가 많고, 불평등이 낮은 사회일수록 문제가 적음.

— 불평등이 높은 미국의 경우 건강 사회 문제가 많고, 불평등 수준이 낮은 일본 및 북 유럽국가의 경우 문제가 적음.

\* 보건·사회문제 지수는 사회의 신뢰도, 정신건강, 기대수명과 영아사망률, 비만, 아동 교육성취도, 십대 임신, 살인, 수감률, 사회이동성 등의 지표로 구성 (Wilkinson and Pickett, 2009: 19),

[그림 2] 소득불평등과 건강사회문제



□ 불평등과 건강 사회문제의 관계(우리나라 사례)

- 불평등 및 빈곤의 증가는 이혼, 아동·노인유기, 가출, 자살 등의 각종 사회 병리현상을 증가시키고, 복지의 기본단위인 가정을 해체시키는 주요한 요인이 됨.
  - IMF 경제위기 이 후 이후 합의이혼과 자살율이 각각 34%<sup>1)</sup>, 41%<sup>2)</sup> 증가하였고, 거리에는 노숙자들이 해매고, 학교에는 결식아동이 증가하였음.
- 최근 우리나라의 자살률은 OECD 국가 중 1위임. 이는 최근 급격하게 증가하고 있는 불평등 및 빈곤과 무관하지 않음.

1) '98년 1월부터 10월말까지의 전년 동월 대비 비율임.

2) '97년 대비 '98년 기준이며, 남자의 경우는 무려 49% 였음.

### 3. 기초보장 사각지대 증가

#### □ 빈곤율 증가 그러나 정채된 수급자 수

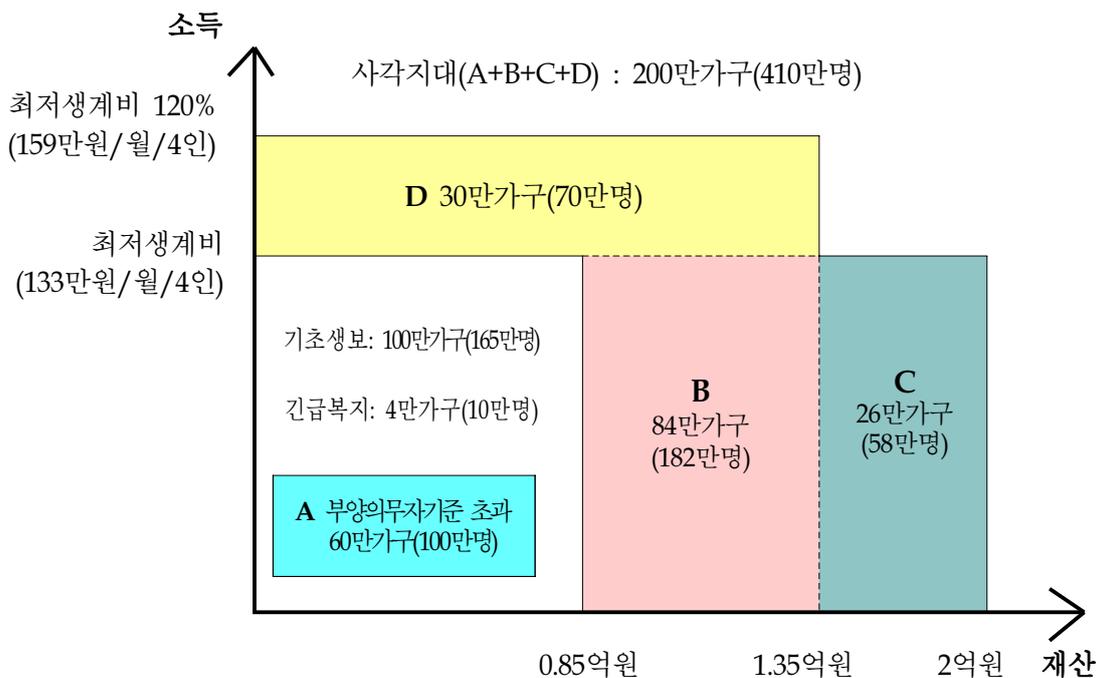
- 앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 (절대) 빈곤율은 매우 가파르게 증가하고 있음(〈표 2〉 참조)
- 그러나 국민기초보장제도의 수급률은 제도가 시행된 2000년 이후 거의 3.0% 전후에서 정체하고 있음.
- 이 결과 기초보장의 사각지대\*가 광범위하게 존재하고 있음.

\*기초보장의 사각지대: 사각지대란 대상 포괄성과 급여 적절성을 달성하지 못한 상태를 의미함. 그러나 본 자료에서는 협의의 사각지대인 대상 포괄성을 담보하지 못한 경우로 한정함.

#### □ 기초보장 사각지대 규모

- 2009년 3월에 정부 관계부처 합동으로 발표된 민생안정 긴급지원 대책에서 제시된 사각지대 규모는 약 200만가구(410만명)임. 이를 계층별로 살펴보면 다음과 같음.

[그림 3] 기초보장 사각지대 규모



#### 4. 기초보장제도 예산의 증가

□ 국민기초생활보장제도의 예산은 2000년 2조 4,353억 원에서 2010년 7조 2,929억 원으로 2008년을 제외하고 해마다 지속적으로 증가

○ 국민기초생활보장제도가 시작된 2000년부터 2010년까지의 연평균 예산 증가율은 약 12.67%로 GDP 증가율의 약 2배

〈표 6〉 정부, 보건복지부, 국민기초생활보장 예산

(단위 : 백만원, %)

구 분	GDP	증가율	정부전체 예산(세출)	증가율	보건복지부 예산(세출)	증가율	국민기초생활보장 예산	증가율
2000	603,236,000	-	90,154,600	-	5,381,981	-	2,435,371	-
2001	651,415,300	7.99	100,278,900	11.23	7,612,351	41.44	3,450,036	41.66
2002	720,539,000	10.61	110,582,900	10.28	7,836,301	2.94	3,540,467	2.62
2003	767,113,700	6.46	118,132,320	6.83	8,695,537	10.96	3,729,512	5.34
2004	826,892,700	7.79	121,484,852	2.84	9,167,212	5.42	3,907,722	4.78
2005	865,240,900	4.64	136,480,888	12.34	8,928,739	-2.60	4,624,557	18.34
2006	908,743,800	5.03	148,020,425	8.46	9,814,299	9.92	5,428,758	17.39
2007	975,013,000	7.29	158,418,327	7.02	11,561,910	17.81	6,579,765	21.20
2008	1,026,451,800	5.28	181,100,690	14.32	12,685,225	9.72	5,512,534	-16.22
2009	1,063,059,100	3.57	196,871,277	8.71	18,176,622	43.29	7,135,490	29.44
2010	-	-	200,781,500	1.99	19,430,505	6.90	7,292,932	2.21
평균	-	6.52	-	8.40	-	14.58	-	12.67

주 1) 일반회계 세출기준

2) 예산은 결산기준임 (초기예산결정 후 증감액포함)

3) 2009년-확정예산/2010년-예산안 자료임

4) GDP = 기준년 2005년에 따른 것임

자료: 국회 각년도 결산보고서 및 예산안

GDP - 한국은행, 기초보장예산 - 보건복지부내부자료

□ 이 결과 국민기초생활보장예산이 GDP에서 차지하는 비율과 정부예산 대비 비율이 증가하고 있음.

○ 국민기초생활보장예산이 GDP에서 차지하는 비율이 증가(2000년(0.40%)→ 2009년 (0.67%))

○ 국민기초생활보장예산이 정부예산에서 차지하는 비율 또한 증가 추세를 보이고 있음(2000년(2.35%)→ 2010년 (3.62%))

〈표 7〉 GDP, 정부예산, 보건복지부 예산 대비 국민기초생활보장예산 비율  
(단위 : %)

구 분	국민기초생활보장예산 / GDP	국민기초생활보장예산 / 정부전체예산	국민기초생활보장예산 / 보건복지부예산
2000	0.40	2.35	47.34
2001	0.53	2.70	45.25
2002	0.49	3.44	45.32
2003	0.49	3.20	45.18
2004	0.47	3.16	42.89
2005	0.53	3.22	42.63
2006	0.60	3.39	51.79
2007	0.67	3.67	55.31
2008	0.54	4.15	56.91
2009	0.67	3.04	43.46
2010	-	3.62	39.26
평균	0.49	3.27	46.85

주: 1) 일반회계 세출기준  
 2) 예산은 결산기준임 (초기예산결정 후 증감액포함)  
 3) 2009년-확정예산/2010년-예산안 자료임  
 4) GDP = 기준년 2005년에 따른 것임  
 자료: 국회 각년도 결산보고서 및 예산안  
 GDP - 한국은행, 기초보장예산 - 보건복지부내부자료

## IV. 빈곤과 불평등 대응 정책과제<sup>3)</sup>

### 1. OECD 국가들의 빈곤대책 및 시사점

#### 가. 지표비교 및 시사점

##### □ 주요국의 공공부조제도 수급률(take-up rate)\*

- \* 공공부조 수급률: 공공부조 대상자 중 실제로 보장하는 비율
- 공공부조제도는 빈곤에 대한 최종적인 사회안전망(last social safety net)이므로 사각지대가 없어야 함.
  - 하지만, 주요 선진국들도 공공부조 대상 모두를 국가가 보장하지 못하고 있음.
  - 그 이유는 정보의 부족, 공공부조제도의 낙인감(stigma) 등에 기인하는 것으로 판단됨.
- OECD(2004)에 따르면 주요 국가들의 공공부조 수급률(take-up rate)은 국가 및 제도에 따라 약간씩 차이는 있지만 약 52~95%임.
  - 미국의 SSI(Supplementary Security Income)의 수급률은 약 54%, Food Stamp는 약 75% 수준이며,
  - 영국의 소득보조(Income Support) 경우 약 86-95%, 프랑스의 최저보장(Revenu Minimum)은 약 52-65%로 추정되고 있음.
- 한편, 우리나라의 경우 국민기초보장제도 수급률은 38.3%로 추정되고 있음.
  - 2005년 수급자 비율 2.9%를 동년 소득인정액이 최저생계비 이하인 인구비율 약 7.57%(김미곤 외(2007))로 나누어 산출한 '소득인정액 기준 수급률'은 약 38.3%로 추정됨.
- 만약, 국민기초보장제도의 선정기준을 완화하여 프랑스의 낮은 수준 수급률(52%)에 도달하려는 정책 목표를 설정한다고 가정하면,
  - 국민기초생활보장제도 수급자는 약 193.3만명이 되어야 함(참고, 2005년 수급자 수 142.4만명).

3) 빈곤 및 불평등 개선을 위해서는 복지정책 뿐만 아니라 노동, 조세정책 등이 아울러 개선되어야 함. 그러나 여기서는 가장 핵심적인 빈곤대책인 국민기초생활보장제도를 중심으로 언급함.

□ 주요국의 공공부조지출 규모

- 빈곤대책 지출 규모는 재정여력, 빈곤율, 사회보험 및 수당의 성숙도 등에 따라 달라짐.
  - － 그러므로 단순히 공공부조지출 규모만 가지고 그 국가의 빈곤대책 정도를 파악한다는 것은 다소 한계가 있으나, 공공부조제도의 규모를 비교하는 데는 의미가 있음.
- 여기서, 중국을 포함한 OECD 주요 국가들의 공공부조지출 규모를 단순 비교해 보면,
  - － <표 8> 에 제시된 주요국의 경우 GDP 대비 평균 약 1.16%를 공공부조에 지출하고 있음. 그러나 우리나라의 경우 약 0.47%(2001년)임. (참고, 2009년 현재는 약 0.8%를 지출하는 것으로 추정됨).

<표 8> 주요국의 GDP대비 공공부조 지출의 비중 (2003년 기준)

구분	GDP대비 공공사회지출비율	공공사회지출 대비 공공부조지출 비율	GDP대비 공공부조지출비율
벨기에 <sup>1)</sup>	27.2	2.5	0.68
캐나다	16.8	11.2	1.88
중국	5.8	5.3	0.31
체코 <sup>1)</sup>	20.1	17.5	3.52
덴마크	27.6	3.6	0.99
독일	25.2	4.2	1.06
프랑스	26.3	2.1	0.55
한국 <sup>1)</sup>	6.1	7.7	0.47
노르웨이	24.8	2.6	0.64
네덜란드	20.3	5.2	1.06
스웨덴	31.3	2.2	0.69
스위스 <sup>1)</sup>	26.4	2.4	0.63
영국	22.1	11.8	2.61
평균	21.54	6.02	1.16

주 1) 2001년 기준

자료: OECD, Social Expenditure Database, and OECD, Expenditure Survey of China

- 우리나라의 경우 상대빈곤율이 OECD국가 중 중간 정도이나, GDP대비 공공사회지출 및 공공부조지출 수준이 상대적으로 낮은 점을 감안하면, 빈곤대책에 더 많은 정책적 배려가 필요함.

□ 외국의 최저소득보장 수준과의 비교

- 우리나라 기초보장제도의 급여수준이 외국 보다 ‘높다’ 또는 ‘낮다’ 라는 논쟁이 진행되고 있음.
  - 여기서는 평균생산직근로자임금과 최저소득보장\* 수준을 비교해 보고자 함.
    - \* 최저소득보장(Minimum Income Protection): 공공부조 수급자가 받을 수 있는 모든 공적 소득패키지를 합한 금액을 말함. 여기에는 공공부조제도와 별개로 운영되고 있는 주거급여, 가족급여(아동수당) 등이 포함됨.
  - <표 9> 는 부부와 미성년 자녀로 구성된 3인 가구를 가정할 때, 평균생산직 근로자임금(APW: Average Production Worker Wage) 대비 최저소득보장 수준을 나타낸 것임.
- 우리나라의 경우 미국보다는 높으나, <표 9> 비교대상 국가보다는 낮음.

<표 9> APW 대비 최저소득보장의 최대현금급여 비율(2002년)

	공공부조 3인가구기준 (부부+1자녀)	주거 급여	가족급여(FB) (3-12세 한 자녀)		최대급여액 /APW
			보편적	자산 조사	
오스트리아	37	공공부조에 포함	6	-	43
벨기에	35-41	-	4(실업가구)	-	45
캐나다	32-33	공공부조에 포함	-	3	36
덴마크	72	6	4	-	82
핀란드	36-39	16	4	-	59
프랑스	29	20	9	-	58
독일	25-30	17	6	-	53
아이슬란드	56	10	6	6	78
아일랜드	43	공공부조에 포함	4	-	47
이탈리아	32-33	지역에 따른 차이	-	5	38+
일본	43-44	공공부조에 포함	-	1	45
룩셈부르크	57	공공부조에 포함	8	-	65
네덜란드	43	10	3	-	56
노르웨이	53	10	4	-	67
포르투갈	50	-	-	4	54
스페인	33	-	-	2	35
스웨덴	34-39	11	5	-	55
스위스	40	공공부조에 포함	3	-	43
영국	32	20	4	-	56
미국	13	-	-	3	16
한국	35-36	공공부조에 포함	-	-	36

자료: 여유진(2005).

## 나. 빈곤대책 방향 및 시사점

### □ 주요국의 정책방향

- 주요 국가들의 빈곤대책은 그 나라의 특성에 따라 다양하게 전개되고 있으나 핵심은,
  - 근로무능력자에게 보장성을 강화하는 방향으로(protection 강화)
  - 근로능력자에게 근로유인(work incentive)을 강화하는 방향으로 전개되고 있음(activation 강화).
- 근로유인 정책을 유형화해보면, 제재형(sanction type), 관리형(management type)<sup>4)</sup>, 인센티브형(incentive type)으로 범주화됨.
  - 제재형(sanction type)은 근로능력자가 일을 하지 않을 경우 각종 급여자격을 제한하여 근로를 유인하는 체계로서 일종의 근로강제형 정책이라고 할 수 있음<sup>5)</sup>.
  - 관리형(management type)은 근로능력 판별을 통해서 수급자 중에서 근로능력자를 선별하고, 이들에게는 자활지원계획에 따른 자활사업에 참여하도록 관리하는 행정 지도형 체계를 의미함. 이러한 형태의 예로 현행 국민기초생활보장제도의 조건부 수급제도(자활사업)를 들 수 있음.
  - 인센티브형(incentive type)은 근로소득에 대하여 재정적인 인센티브를 제공하는 형태임. 미국 공공부조 프로그램에서의 근로소득공제제, 근로장려세제(EITC), 취업장려금제, 국민기초생활보장제도의 근로장려금제 등이 이에 해당됨.

### □ 정책방향에 대한 평가 및 한계

- 외국의 2원화된 정책목표(protection 및 activation 강화)는 어느 정도 타당성을 인정받고 있으나,

4) 관리형은 제재형과 인센티브형의 성격을 지니고 있으므로 제재형과 인센티브형으로도 구분할 수 있음.

5) 제재형을 다시 분류하면 공공부조 수급자격 제한형, 수급기간 제한형, 현금급여 제한형, 현금급여 수준 제한형으로 나누어 볼 수 있음. 공공부조 수급자격 제한형은 근로능력자에게 공공부조 수급 전 자활사업에 먼저 참여토록하는 형태이고(work first), 수급기간 제한형은 수급자 특히 근로능력자에게 수급기간을 제한하는 형태임. 예컨대, 전 생애에 걸쳐서 5년 이상, 연속해서는 2년 이상 수급할 수 없는 미국의 TANF가 이에 해당됨. 현금급여 자격 제한형은 근로능력자에게는 아예 현금급여를 하지 않는 형태임. 과거의 생활보호제도가 이에 해당됨. 현금급여 수준 제한형은 현금급여 상한액을 현금급여기준선 이하로 설정하는 형태임. NIT(밀튼 프리드만(안))와 현행 국민기초생활보장제도의 조건부 수급제가 이에 해당됨.

- 공공부조제도에 대한 본질적인 한계에 대한 인식이 부족하여 소기의 목적을 달성하지 못하고 있음. 이에 대하여 살펴보면,
- 이상적인 저소득층 소득보장 프로그램은 경제적 효율성(economic efficiency)과 사회적 적절성(social adequacy)을 담보하고 있어야 하고, 근로의욕(work incentive)을 크게 저하시키지 않아야 함.
  - 그러나 세 가지 목표들(경제적 효율성, 사회적 적절성, 근로유인)을 모두 이루는 것은 불가능하며, 어느 하나의 목표를 이루기 위하여 다른 목표가 희생되어야 함(Ozawa, 1978).
  - 이 결과 정책결정자들은 이른바 ‘복지개혁의 철의 삼각(the iron triangle of welfare reform)’으로 불리는 상충적인 3대 정책목표들 간의 딜레마(dilemma)에 처하게 됨(Blank, et al., 1999).
- 근로유인 및 강제정책을 예로 들어 목표 상충성을 살펴보면,
  - 수급자격 제한이라는 극단적인 근로강제 정책은 최저생활을 보장하지 못하는 결과를 초래함. 그러므로 사회적 적절성을 훼손하게 됨.
  - 그리고 근로장려금 지원은 이론적인 측면에서 예산대비 그 효과가 미미함. 결국 낮은 근로유인과 높은 경제적 효율성 훼손이라는 결과를 초래함.
- 따라서 3가지 목표 상충성을 동시에 고려한 급여방식 개발이 필요(정책과제 I 참조)

## 2. 빈곤 및 불평등 대책의 기본 방향

- 체계적·포괄적·예방적 사회안전망 확충
  - 소득계층별 대응
    - 중산층 붕괴 방지를 위한 사회보험 보완 및 긴급지원제도 확충
    - 빈곤층의 최저생활 보장을 위한 기초보장(국민기초생활보장제도, 기초연금, 장애연금 등) 보장
  - 인구 특성별(근로계층, 노인, 아동 등) 체계적·포괄적인 사회복지 시스템 구축

- 근로계층에 대해서는 생계보장과 일자리의 연계 강화
  - 노인 등에 대해서는 생계보장, 의료, 사회서비스 강화
  - 아동에 대해서는 보육, 교육 사회서비스 강화
- 사회복지 제도 간, 사회복지와 노동시장 간의 선순환적 연계성 제고
- 사회서비스 확충 → 안정적인 사회적 일자리 창출
  - 주민지원센터(동사무소)와 고용안정센터의 연계성 강화 → 근로빈곤층의 탈빈곤 촉진
  - 근로장려세제(EITC) 확대와 사회보험료 미납 연계 → 사회보험 사각지대 감소
  - 기초노령연금과 국민연금제도간 연계성 제고 → 노인의 안정적 소득 보장
- 전달체계 개선을 통한 사회복지 제도의 효율성 및 효과성 제고
- 전달체계 개선 통한 예산 효율성 및 복지 체감도 증진
  - 기초보장제도 모니터링 제도 확충을 통한 부정·과잉 급여 축소

### 3. 국민기초생활보장제도 개편

#### 가. 기본방향

- 탈빈곤 촉진
- 근로능력이 있는 빈곤층에게는 소득보장과 함께 탈빈곤 유도(activation 강화)
- 최저생활보장 강화
- 근로능력이 없는 빈곤층에게는 최저생활보장 강화(protection 강화)
- 경제적 효율성 담보
- 적정수준의 예산으로 최저생활을 보장하고, 근로유인을 도모

## 나. 개편방향

### □ 근로능력 유무별로 각기 다른 급여방식 적용

#### ○ 근로능력자에 대한 급여방식 변경(보충급여→노동 장려형 급여방식)

- 현행 보충급여방식(현금급여기준선에서 개별 가구의 소득인정액\*을 감(-)하여 지급하는 방식)은 근로소득이 증가하면 급여가 감소하므로 노동 참가 유인이 감소하고, 소득의 하향신고 경향을 증가시킴.

\* 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액

소득평가액 = 실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제

재산의 소득환산액 = ( 재산 - 기초공제액 - 부채 ) × 소득환산율

- 따라서 열심히 일하는 자가 더 많은 급여를 받는 노동장려형 공공부조급여 제도 도입→ [정책과제 I 참조]

#### ○ 근로무능력자에게는 현행 보충급여 방식 유지

### □ 비수급 빈곤층\*에 대한 재산수준별 욕구별 지원

\* 비수급 빈곤층: 소득이 최저생계비 이하인 빈곤층이나 기초보장제도로 보호받지 못하는 계층

#### ○ 비수급 빈곤층을 다음과 같이 3 그룹으로 구분

- 재산이 적은 그룹(이하 A 그룹)
- 재산이 기초보장 수급기준 이상이나 자신의 재산만으로는 살아가기가 어려운 그룹(이하 B 그룹)
- 자신의 재산을 활용하여 살아갈 수 있는 그룹(이하 C 그룹)

#### ○ 재산수준별 욕구별 정책

- A 그룹: 부양의무자기준 완화(정책과제 II 참조)하고 재산의 소득환산율을 인하(정책과제 III)하여 기초보장 수급자로 편입
- B 그룹: 의료, 교육, 주거 등 필요한 욕구만 지급하는 비수급 빈곤층에 대한 욕구별 급여제 도입→ [정책과제 IV 참조]
- C 그룹: 자신의 재산을 활용하여 최저생활을 유지할 수 있도록 빈곤층 '역 모기지제(자산담보부 대출)' 도입→ [정책과제 V 참조]

## 다. 정책과제

### □ 정책과제 I (노동 장려형 공공부조제도<sup>6)</sup> 도입)

#### ○ 필요성

- 현행 보충급여방식의 경우 근로소득이 증가하면 급여가 감소하므로 노동 참가 유인이 감소하고, 소득의 하향신고 경향을 증가시킴.
- 이를 개선하고자 근로소득에 대하여 기초보장제도와 근로장려세제(EITC)에서 각각 근로장려금을 지급하고 있음.
- 그러나 근로장려금으로는 근로유인이라는 소기의 목표를 달성할 수 없음. 이는 100% 미만의 근로장려금은 소득효과(income effect)와 대체효과(substitution effect) 모두 부(-)로 나타나기 때문임.
- 또한 기초보장 수급자가 수급을 벗어나면 가처분 소득이 오히려 줄어들기 때문에 수급자는 벗어나려고 하지 않고, 차상위 계층은 수급로 진입하려고 함. 현행 제도는 이러한 빈곤함정(poverty trap)이 발생하고 있음.

#### ○ 개선방안: 노동장려형 급여도입 및 근로장려세제(EITC)와 연계

##### 수급자에 대한 노동장려형 급여도입

- 공공부조 수급자 중 근로능력이 있는 가구에게는 새로운 급여모형 ( $CB = (P - EI) + \frac{E^2}{PL} - C$ ) 적용 → 국민기초생활보장법 개정 없이 시행 가능 (여기서, CB: 현금급여액, P: 현금급여기준선, EI: 소득인정액, E: 근로소득, PL: 최저생계비, C; 조정금액)
- 동 급여모형은 사회적 적절성을 위한 보충급여액( $P - EI$ ), 근로유인을 위한 노동장려금( $\frac{E^2}{PL}$ ), 그리고 경제적 효율성을 담보하기 위한 조정금액( $C$ )으로 구성되어 있음. 따라서 공공부조제도의 목표상충 문제를 상당부분 해결할 수 있음.

6) 여기서는 수급자에 대한 노동장려형 급여도입과 차상위 계층에게 지급되는 근로장려세제(EITC)를 연계한 모형을 이와 같이 개념 정의함.

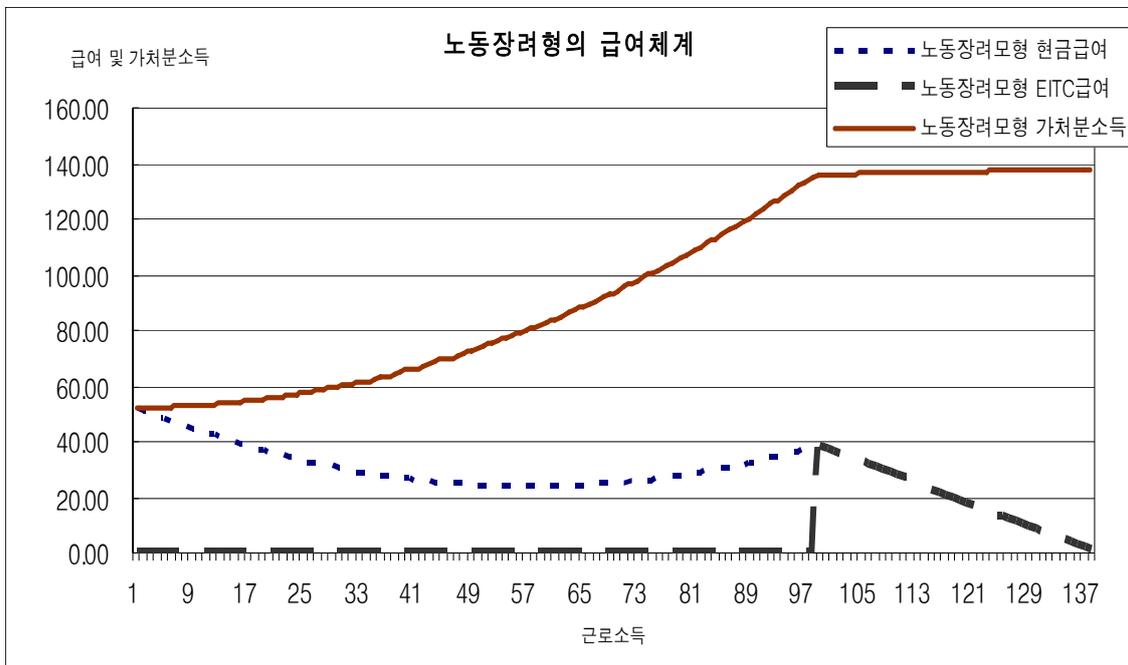
7) 양의 대체효과(substitution effect)가 음의 소득효과(income effect)보다 크게 나타날 수 있도록 2차 함수로 구성. 현행의 근로장려금 및 EITC는 1차 함수이므로 보충급여하의 수급자의 경우 시간당 임금률이 감소하여 음의 대체효과와 음의 소득효과가 나타나고 있음.

- 동 급여모형에서는 근로소득이 최저생계비의 1/2이상으로 신고하는 경우 급여가 증가하므로(임금률 상승→ 양의 대체효과) 근로유인을 기대할 수 있음.
- 한편, 근로소득이 최저생계비의 1/2 이하인 경우 자활사업에 참여토록하며, 이 경우 참여하는 경우 근로소득이 최저생계비의 1/2이상이 되므로 급여가 증가하는 구간에 위치하게 됨. 이 결과 1/2이상 구간의 효과와 동일해짐.

차상위 계층에 대한 근로장려세제 개선 및 노동장려형 급여와 연계

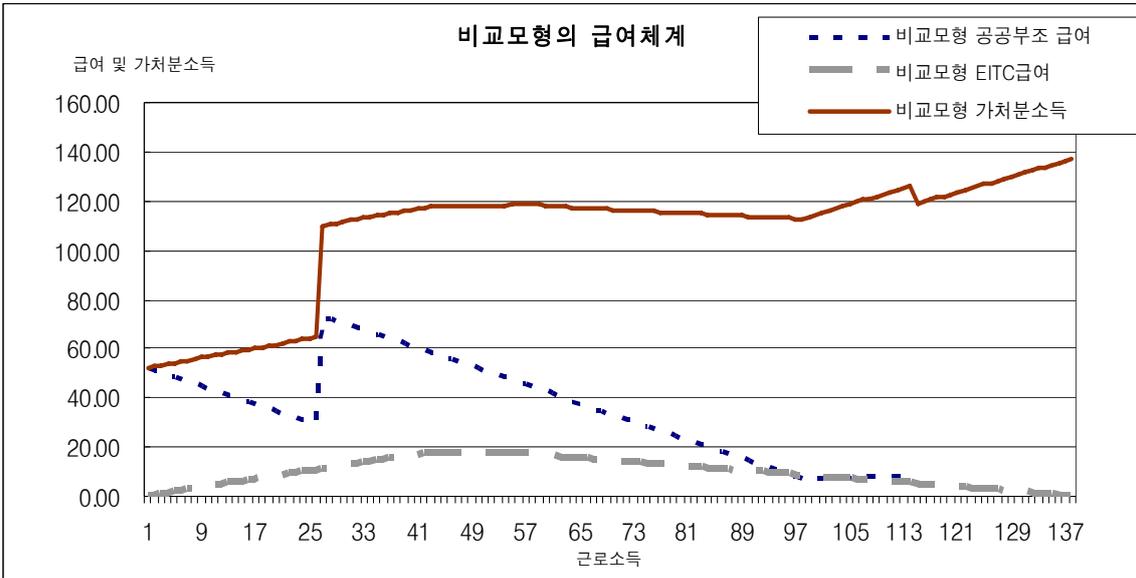
- 차상위 계층에게는 점감구간의 근로장려세제 급여를 제공(참고, 현행 근로장려세제는 점증구간, 평탄구간, 점감구간으로 이루어져 있음).
- 이때 기초보장 수급자의 현금급여와 근로장려세제의 급여를 연계하여 가처분 소득이 감소하지 않도록 근로장려세제를 설계→ 근로장려세제관련 법 개정없이 가능

[그림 4] 노동장려형 현금급여와 근로장려세제 연계 모형(2005년 기준)



자료: 김미곤(2010)

[그림 5] 현행 제도에 미국의 근로장려세제를 연계 모형(2005년 기준)



자료: 김미곤(2010)

○ 기존제도의 개선과 노동장려형 공공부조제도 도입간의 비교

- 현재 국민기초생활보장제도의 개선에 대한 논의들이 다양하게<sup>8)</sup> 전개되고 있으나, 여기서는 학계의 일반적인(공통적인) 주장인 '기초보장제도의 근로장려금 확대, 근로장려세제(EITC) 적용을 확대'한 기존제도의 개선과 노동장려형 공공부조 공공부조제도를 비교하고자 함.
- 비교의 타당성을 확보하기 위하여 양 모형간의 공공부조 예산은 동일하게 투입

<표 10> 기존제도 확대와 노동장려형 공공부조의 비교

구 분	기존제도 확대	노동장려형 공공부조제도 도입	
수급 대상	- 기초보장제도: 수급자 - EITC: 수급자, 차상위	- 기초보장제도: 수급자 - EITC: 차상위	
자활사업 참여대상	- 주 3일동안 18시간 미만 일하는 자, 주 4일동안 22시간 미만 일하는 자	- 근로소득이 최저생계비 1/2이하	
급여	최저생계비(PL)의 50%미만	- 기초보장 급여감소	- 모형상 기초보장급여 감소. 그러나 자활사업 참여하므로 급여증가
	PL의 50%~100%	- 기초보장 급여감소	- 기초보장 급여증가
	PL의 100%~일정범위	- EITC 급여 감소	- EITC 급여 감소
가처분 소득	- 가처분 소득이 감소하다가 급격하게 증가. 그리고 다시 감소 후 증가	- 가처분 소득이 지속적으로 증가	

8) 다양한 논의 중 기존의 통합급여를 개별급여로 전환하여야 한다는 주장도 있음. 그러나 개별도입하는 것이나, 통합급여를 개선하는 것이나 큰 차이가 없으므로 논외로 함.

## ○ 소요예산

- 노동장려형 공공부조제도 도입에 대한 정확한 추가 소요예산(공공부조예산 +EITC 예산) 추계는 현재로서는 불가능. 그러나 4인가구를 대상으로 분석한 연구(김미곤, 2010)에 의하면, 추가소요예산의 대부분이 EITC 확대 예산으로 밝혀지고 있음.
- 동 연구에 의하면, 기초보장제도에서 근로장려금을 약 8%지급하고, EITC를 미국의 제도와 마찬가지로 점증률 42%, 점감률 21%를 지급할 경우의 예산과 동일(참고 우리나라의 경우 2011년 현재 점증률 15%, 점감률 24%).
- 미국의 경우 공공부조에서 근로장려금 지급비율이 30%이상인 점을 감안하면 미국제도를 한국에 적용하는 경우보다 예산이 적게 들어감.

## ○ 기대효과

- 근로유인(work incentive)을 위하여 기존제도를 개선(근로장려금 지원 확대) 하는 경우와 노동장려형 공공부조제도를 적용할 경우를 비교한 연구(김미곤, 2010)를 살펴보면,
- 동일 예산을 투입하는 경우, 기존제도는 근로시간이 감소할 가능성이 높으나, 노동장려형 공공부조제도는 근로시간이 증가하는 것으로 나타남(별첨 1 참조).
- 또한 노동장려형 공공부조제도가 기존제도의 개선보다 각종 빈곤지표(빈곤율, 센지수 등) 개선도가 높음(별첨 2 참조).
- 소득신고의 정확성이 높아질 것으로 기대됨. 노동장려형 공공부조제도의 경우 근로소득을 높게 신고하면 급여가 증가하기 때문임.
- 일선 전담공무원과 수급자의 갈등관계가 협조관계로 전환될 것으로 판단됨. 현재는 전담공무원의 경우 소득을 밝혀야하고, 수급자는 숨기는 것이 이득인 구조(보충급여)이므로 매우 심한 갈등관계에 놓여 있음.
- 탈빈곤 가능성이 높아질 것으로 판단됨. 기존 제도의 경우 수급자의 가처분 소득이 비수급자보다 높으므로 빈곤함정(poverty trap)이 발생하나, 노동장려형 공공부조제도의 비수급자의 가처분 소득이 수급자보다 높음. 따라서 빈곤함정 발생가능성이 상대적으로 낮아, 탈수급에 도움을 줄 것으로 판단됨.

○ 적용의 장애요인

- 국민기초보장제도와 근로장려세제(EITC)가 연계가 될 수 있도록 동시에 개편하여야 함. 그러나 두 제도의 관할은 보건복지부와 국세청임.
- EITC 확대에 필요한 추가 소요예산이 발생. 탈수급 원활화를 위해서는 수급자와 비수급자간의 가치분소득이 역전되는 현상이 없어야 함. 역전되는 경우 빈곤합정이 발생하기 때문임. 소득역전을 없애기 위해서는 근로장려세제(EITC) 확대가 필수적임. 이는 추가 소요예산을 유발. EITC의 확대는 탈수급의 원활화뿐만 아니라, 근로빈곤층(wroking poor)의 근로유인과 소득보장을 위해서도 필요
- 노동장려형 공공부조제도에 대한 사회적 합의 부족. 노동장려형 공공부조제도는 외국에 없는 제도이므로 이에 대한 사회적 합의를 도출하기 위해서는 후속연구 및 사회적 합의과정이 필요

□ 정책과제 II(부양의무자 기준 개선)

○ 필요성

- 현행 기초보장제도는 부양의무자기준을 두고 있으므로 소득인정액이 최저생계비 이하일지라도 부양의무자 기준을 만족하지 못하면 수급자가 될 수 없음.
- 부양의무자기준은 부양의무자의 범위(직계 1촌 및 그 배우자)와 부양능력으로 구분됨. 그러므로 범위 이내의 친족이 부양능력이 있다고 판정되어야 수급자가 될 수 없음. 여기에는 다음과 같은 두 가지의 문제점이 있음.
- 첫째, 부양의무자 범위가 너무 넓음. 시부모와 며느리(남편 사별), 장인 장모와 사위(부인 사별)도 직계 1촌에 포함됨. 이러한 관계가 부양으로 이어지기에는 현실적으로 어려움.
- 둘째, 부양능력 판정기준이 낮음. 현행 판정기준은 너무 비현실적임. 예컨대, 부양의무자 가구가 2인이고, 수급 신청가구가 1인인 경우 부양의무자 가구의 소득이 194만원 이상이면 부양능력 있는 것으로 판정하여 신청에서 탈락하게 됨.
- 이 결과 비수급 빈곤층의 약 50%가 부양의무자 기준 때문에 수급을 받지 못하는 기초보장의 사각지대를 야기함.

○ 개선방안

- 부양의무자 범위에서 비 혈연 1촌은 제외 → 국민기초생활보장법 개정사항
- 부양의무자 판정기준 합리화: 부양의무자가 우리 사회의 중위생활을 향유한다는 전제를 바탕으로 부양능력 판정기준을 개선
- 즉, 부양의무자의 소득수준이 (중위소득+신청가구의 최저생계비를 합한 금액) 이상인 경우 부양능력 있음으로 판정 → 국민기초생활보장법 개정 없이 가능

○ 기대효과

- 기초보장 사각지대 축소
- 소득불평등 감소

□ 정책과제 III(재산의 소득환산율 인하)

○ 필요성

- 재산의 소득환산율(일반재산 4.17%/월, 금융재산 6.26%/월, 승용차 100%/월)이 너무 높아 실제로 빈곤함에도 불구하고 수급자로 선정되지 못하는 가구 다수 존재

○ 개선방안

- 재산의 소득환산율을 다음과 같이 각각 인하 → 국민기초생활보장법 개정 없이 가능
- 일반재산 4.17%/월→1%/월, 금융재산 6.26%/월→1.5%/월, 승용차 100%/월→50%/월

○ 기대효과

- 기초보장 사각지대 축소
- 소득불평등 감소

□ 정책과제 IV(비수급 빈곤층에 대한 욕구별 급여 도입)

○ 필요성

- 비수급 빈곤층은 의료, 교육, 주거에 대한 욕구가 높으나 현행 기초보장제도의 경우 이러한 욕구에 대응한 급여가 없음.
- 이들은 부양의무자로부터의 도움이나, 자기 재산을 활용하여 욕구에 대응

하여 함. 그러나 재산이 그다지 많지 않은 가구는 재산을 활용한 최저생활이 불가능

- 이 결과 이들은 노동시간 축소, 소득 은폐 등으로 수급자로 편입하려는 경향이 높음.
- 따라서 이들의 욕구에 대응한 one point 급여가 필요

○ 개선방안

- 비수급 빈곤층 중 재산이 일정정도 이하인 가구가 의료, 교육, 주거의 욕구가 있을 경우 이들 욕구만 급여하는 욕구별 급여제 도입 → 국민기초생활보장법 개정 없이 가능
- 예컨대, 비수급 빈곤층이 월세에 거주하면 주거급여 제공

○ 기대효과

- 기초보장 사각지대 축소
- 불평등 감소
- 빈곤함정 감소

□ 정책과제 V(빈곤층 대상 역 모기지제 도입)

○ 필요성

- 재산이 많으나 소득이 적은 비수급 빈곤층이 있을 수 있음(일명 땅거지, house poor 등)
- 이러한 문제를 해결하기 위하여 재산을 담보로 대출해 주는 시장형 역모기지가 현재 시행되고 있음.
- 그러나 비수급 빈곤층이 가지고 있는 재산은 일반인이 소유하고 있는 재산보다 적어 시장형 역 모기지 적용대상이 될 수 없는 현실임.
- 따라서 비수급 빈곤층 대상 역 모기지제 도입이 필요.

○ 도입방안

- 대상: 비수급 노인 빈곤층 중 재산이 일정정도 이상인 경우
- 급여: 재산을 담보로 대출해주고 사후 정산

○ 기대효과

- 기초보장 사각지대 축소
- 빈곤함정 감소

[별첨 1] 투입예산을 동일하게 한 경우의 기존제도 확충과 노동장려형 공공부조 모형 간의 노동지표 비교

<별표 1-1> 비교모형과 노동장려형 공공부조 모형의 탄력성 비교

구분	현행제도	비교모형1)	노동장려형 공공부조 모형
비보상임금탄력성	-2.96697	-0.80615	-0.23094
보상임금탄력성	-2.00981	0.19049	0.75845
소득탄력성	-0.95715	-0.99664	-0.98940

주1) 비교모형은 기존제도를 확충한 경우를 의미함. 이하 등  
자료: 김미곤(2010)

<별표 1-2> 소득구간별 모형별 노동시간 비교

(단위: 명, %)

구분	사례수	증감여부	빈도	비율
최저생계비 50%미만	33	비교모형>노동장려형 모형	0	0
		비교모형<노동장려형 모형	33	100
최저생계비 50%이상~현금급여기준선 미만	112	비교모형>노동장려형 모형	2	1.79
		비교모형<노동장려형 모형	110	98.21
현금급여기준선 이상~최저생계비 미만	68	비교모형>노동장려형 모형	0	0
		비교모형<노동장려형 모형	68	100
최저생계비 이상~137만원 미만	181	비교모형>노동장려형 모형	0	0
		비교모형<노동장려형 모형	181	100
전구간	394	비교모형>노동장려형 모형	2	0.48
		비교모형<노동장려형 모형	392	99.52

자료: 김미곤(2010)

[별첨 2] 투입예산을 동일하게 한 경우의 기존제도 확충과 노동장려형 공공부조 모형간의 빈곤 및 분배지표 비교

〈별표 2-1〉 비교모형과 노동장려형 공공부조 모형 간의 빈곤지표 비교

구분	현행제도	비교모형	노동장려형 공공부조 모형	비교모형과 노동장려형 모형 비교
빈곤율	3.732	2.187	3.096	비교모형 우월
빈곤갭	1.604	0.968	0.951	노동장려형 우월
FGT(0.5)	2.223	1.350	1.618	노동장려형 우월
FGT(1.5)	1.280	0.762	0.587	노동장려형 우월
FGT(2.0)	1.085	0.635	0.372	노동장려형 우월
FGT(2.5)	0.955	0.551	0.239	노동장려형 우월
FGT(3.0)	0.865	0.492	0.155	노동장려형 우월
FGT(3.5)	0.798	0.448	0.102	노동장려형 우월
FGT(4.0)	0.748	0.413	0.067	노동장려형 우월
SEN*100	2.283	1.338	1.220	노동장려형 우월
Watts index	1.774	1.852	1.214	노동장려형 우월
Takayama index *100	1.595	0.965	0.939	노동장려형 우월

자료: 김미곤(2010)

〈별표 2-2〉 비교모형과 노동장려형 공공부조 모형 간의 분배지표 비교

구분	현행제도	비교모형	노동장려형 공공부조 모형	비교모형과 노동장려형 모형 간의 비교
지니계수	0.30798	0.30394	0.30339	노동장려형 우월
Generalized Entropy indices GE(0)	0.26572	0.17044	0.15761	노동장려형 우월
Generalized Entropy indices GE(1)	0.15585	0.15028	0.14907	노동장려형 우월
Generalized Entropy indices GE(2)	0.16856	0.16502	0.16451	노동장려형 우월
Atkinson indices, A(0.5)	0.07982	0.07506	0.07369	노동장려형 우월
Atkinson indices, A(1)	0.23334	0.15671	0.14582	노동장려형 우월

자료: 김미곤(2010)

사회·경제적 취약계층 지원방안 정책토론회

# 극빈층 주거안정 방안

— 쪽방촌을 중심으로 —

배경동 (서울시 건축위원/세로토닌 홈 포럼 회장)

I. 서론	33
II. 쪽방현황 및 실태	35
III. 현재 쪽방 대책의 문제점과 한계	43
IV. 국·내외 사례검토	48
V. 개선방안	52



# 극빈층 주거안정 방안

## - 쪽방촌을 중심으로 -

배경동 (서울시 건축위원/세로토닌 홈 포럼 회장)

### 1. 서 론

#### 가. 연구의 필요성

1997년 외환위기와 2008년 금융위기를 경험하면서 우리사회는 본격적인 저성장 기조로 진입하였고 사회양극화는 심화됐다. 장기적인 경기퇴조와 산업구조의 변화에 따른 양극화 심화로 구조조정 등에 따른 높은 실업률과 만성적인 고용불안은 중·저소득계층의 살림을 더욱 어렵게 하고 있으며 사회전반에 걸친 고령화의 급속한 진전과 독신가구의 증가와 더불어 주거 빈곤이라는 문제를 노정하고 있다.

주거빈곤의 문제가 가장 극명한 사회문제로 드러나는 현상은 노숙(homeless)의 문제다. '노숙'의 상태로 전개되는 과정은 경제적 파탄과 가족의 해체로부터 비롯되어 제도권 내의 공식적 주거나 숙박시설로부터 밀려나 비공식적이거나 불법의 임시주거 시설로 귀결되어 나타난다.

'노숙'을 포함한 주거취약계층에 대한 정부의 실태조사<sup>1)</sup>는 주거정책에서 주목하지 않았던 집단을 안정된 거처를 마련하지 못하고 주거공간이라고 여기기 어려운 곳에서 생활하는 사람들이라고 정의하고 있다. 한 평정도 남짓한 누울 수 있는 공간은 있지만 안전, 건강, 위생 등 가장 기초적인 욕구도 충족되지 않은 비인간적인 환경에서 생활하는 이들이 이에 해당한다. 세부적으로 주거취약계층은 거리노숙인, 부랑인·노숙인 시설(노숙인 쉼터, 부랑인복지시설, 상담보호센터) 거주자, PC방·사우나·만화방·다방·기원 등 비숙박용 다중이용업소 거주자, 쪽방 거주자, 여관·여인숙 거주자, 고시원 거주자, 비닐하우스촌 거주자, 비닐하우스·컨테이너·옴막 거주자, 시설퇴소예정자로 구분된다.

1) 2011. 보건복지부가 '한국도시연구소'를 통하여 조사한 연구용역

물론 정부는 주거불안을 해소할 목적으로 주택정책을 통하여 공공임대주택 공급, 전세자금융자, 주거급여 제공, 주택개량지원 등의 노력을 기울이고 있지만 공공의 손이 닿지 않는 사각지대는 늘 있어 왔다. 이러한 사각지대에 대한 복지차원의 정책수요를 주거·복지 정책이라는 명제로 받아들일 시점이 되었다.

## 나. 연구의 목적

이 연구에서는 ‘노숙’을 예방하고 정상적인 사회로 회귀하는데 기초가 될 주거 환경의 개선이 왜 ‘쪽방촌’을 중심으로 이뤄져야 하는지 살펴보고 그 구체적인 정책 방안을 제시하고자 한다.

최근 정부조사에 따르면 주거취약계층<sup>2)</sup>의 전국규모는 261,038명(235,997가구)이며 전체 인구의 약 0.5%에 해당한다. 이중 구성 비율은 고시원이 47.4%로 가장 높고 비숙박용 다중이용업소가 24.0%, 비닐하우스·컨테이너·옴막이 12.3%, 여관·여인숙이 5.9%, 응급잠자리·노숙인·부랑인시설이 4.3%, 비닐하우스촌이 2.6%, 쪽방이 2.4%, 거리노숙인이 1.0%이다. 이들은 서울과 경기도에 각 45.2%와 25.6%에 밀집되어 수도권에 70.8%가 집중되어 있다.

위에서 분류한 주거취약계층의 거주 공간들 중 가족단위로 구성되어 평균소득이 상대적으로 높은 유형과 다중이용업소를 배제하면 사회경제특성 상 ‘노숙’과의 경계에 있으면서 가장 빈번하게 노숙을 많이 경험한 유형은 공공부문의 ‘노숙인·부랑인 시설’(15.9%)과 민간부문의 ‘쪽방’(34%)이다. ‘거리의 노숙인들’은 쉼터(40.3%), 고시원(33.0%), 쪽방(32.0%), 여인숙(23%), 사우나(22.7%), 여관(14.7%) 등의 순으로 거주 공간을 경험한 것으로 조사되었다.

이 유형들의 거주자 소득<sup>3)</sup>을 비교해보면 노숙인·부랑인시설과 쪽방 거주자들의 소득이 타 시설 거주자에 비해 가장 낮다. 따라서 이 두 시설유형은 ‘노숙’을 방지하는 마지막 보루로서 기능이 강화될 필요가 있다.<sup>4)</sup>

2) 월세 30만 원 이하의 주거비 지출 가구로 대부분 독신가구 임.

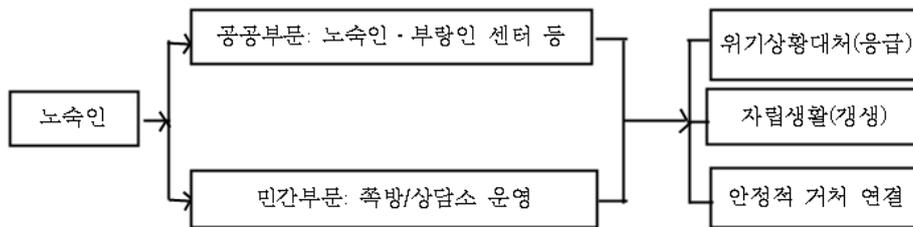
3) 2010년 평균 월소득은 거리노숙인은 273,100원, 노숙인·부랑인시설거주자는 285,000원, 쪽방거주자는 475,700원, 여인숙거주자는 658,700원, 고시원거주자는 813,900원, 여관거주자는 845,300원으로 조사되었음.

4) 고시원은 주거취약계층의 주거 공간 중 47.5%를 점하는 최대 규모이지만 제도권 내의 공식화된 2종 근린생활시설임과 동시에 시장수요에 따라 공급되는 민간시설이기 때문에 이 연구가 주목하는 정책분야의 우선순위에는 해당하지 않는다.

정부는 이 두 시설유형을 잘 관리하여 기존이나 예비 노숙인의 응급 위기상황에 대처하고 자립생활로의 갱생을 도우며 안정적 거처로의 연결을 도모해야 한다. 이를 위해 과거 1가구 1주택 목표 달성을 위한 물량공급위주의 주택정책에서의 주거문제를 복지차원에서 다루는 수요관리 정책으로 전환을 모색해야 한다. 또 재고주택시장이 저소득계층이 감당할 수 있을 정도의 임대시장으로 기능할 수 있도록 시스템을 정상화해야 할 필요가 있다.

이 연구에서는 주거취약계층으로 조사된 거리노숙인과 노숙인·부랑인시설<sup>5)</sup>(공공부분), 그리고 쪽방(민간부분)의 상관관계 하에 쪽방의 환경 및 시설개선 방안을 제안하고자 한다.

<그림 II-1> 노숙인 보호체계



## 2. 쪽방현황 및 실태

### 가. 입지 및 도시계획 현황

서울의 경우 쪽방은 서울역, 영등포역, 종로3가, 동대문 인근 도심지역 5 개소에 군집되어 있다. 이들 지역은 교통이 편하고 대규모 재래시장이나 일용직 인력시장 또는 직업소개소 등에 접근이 쉬운 곳이라는 공통점을 가지고 있다. 지방 도시들도 입지여건들은 비슷하나 인천과 대전을 제외하고는 지역에 산재되어 있다.

쪽방촌의 도시계획적 특성은 대부분 건축법이 제정된 1962년 전부터 자연적으로 발생하였거나 그 당시의 토지구획정리 또는 사도정리에 의해 형성된 지역이다. 이들 지역에는 4~10평정도의 소규모로 구획된 필지도 있으며 서울의 경우 돈의동쪽방

5) 노숙인등의 복지 및 자립지원에 관한 법률 제정(2011.6.7 공포)으로 자활·재활시설, 임시보호시설, 종합지원시설, 요양·급식시설 등으로 시설명 변경됨.

(지구단위계획구역)을 제외하고는 대부분 도시환경정비 구역 내 재개발예정지구 또는 재정비촉진지구이나 타 도시 쪽방지역은 일반지역이다.

<표 II-1> 서울 쪽방지역의 도시계획 현황

구분	돈의동	남대문5가	동자동	창신동	영등포동
용도지역	일반상업	일반상업	제2종일반주거	일반상업	준공업·일반상업
구역·지구	지구단위계획·특정개발진흥	도시환경정비·방화·행위제한·공원	지구단위계획(특별계획·재개발예정)	뉴타운·재정비촉진지구	지구단위계획·도시환경정비예정

<표 II-2> 전국 쪽방상담소 별 쪽방 및 거주자 현황(2011.10말 기준)

구분	건물	쪽방수	거주자수	공실률	
서울	영등포쪽방상담소	79	547	554	8.9
	남대문지역상담센터	38	822	767	5.5
	용산쪽방상담소	47	975	873	11.0
	종로쪽방상담소	87	773	529	32.1
	동대문쪽방상담소	55	497	376	31.4
부산	부산진구쪽방상담소	41	587	395	34.4
	부산동구쪽방상담소	82	740	386	48.8
대구	대구쪽방상담소	130	1,591	1,017	37.5
인천	인천쪽방상담소	318	531	630	18.6
대전	대전쪽방상담소	393	1,426	1,055	32.9
합계		1,270	8,489	6,582	

출처: 보건복지부2011 (자료일부수정)

## 나. 건축물 현황

일반주택으로는 4~10평의 필지위에 형성된 목조나 연와조 2층 건 물이거나 보다 큰 필지 상의 3~5층 콘크리트 건물도 있다. 또한 기와구조의 여인숙건물도 쪽방으로 이용되고 있다. 대부분 불법건축물이라고 하나 정확하게 확인된 바 없으며 일부 건물에 대해서는 과태료나 강제이행금이 부과되고 있는 것으로 나타났다.

아래 <표 II-3>에 나타난 건축물대장 상으로 파악된 서울 쪽방지역의 현황을 보면 무허가나 건축법 위반 사례는 상대적으로 많지 않은 것으로 나타났다. 그러나 사각지대이고 도시계획사업이 예정되어있는 이유로 현황이 정확하게 파악되지 못 했을 수도 있다. 실상은 쪽방임대라는 음성적 경제행위가 전반적인 것으로 보아 외부 형

태상으론 문제가 없어 보이나 내부적으로는 칸막이 등 무단개조로 건축법 위반행위가 추정된다.6)

<표 II-3> 건축물관리대상상 건축물 현황

구분	건물동수	층수			구조			용도			위반		
		1	2	3~	목	조적	RC	주택	근린	숙박	무허가	위반	정상
돈의동	87	37	43	7	54	33	0	70	13	1	3	20	64
창신동	56	29	20	7	31	13	12	37	15	4	9	0	47
동자동	52	4	16	27	9	25	18	36	8	3	5	4	43
영등포	99										50		49
남대문5가	33												33

주) 건물동수는 공부상 확인 가능한 동수로 표1의 동수와 차이가 있다. 공란은 소관 구청의 협조에 따른 결과다. 지방 도시들의 건물현황은 추가 확인 필요하다.

불법의 유형은 수직으로 무단 증축(층수증가 또는 옥탑증축)하였거나 수평으로 소방도로를 침범하여 달아내기, 돌출계단 설치, 내부칸막이 설치, 화장실의 쪽방개조, 창호폐쇄, 무단용도 변경 등으로 추정된다. 아마도 이러한 불법 유형은 수익을 극대화하기 위해 쪽방을 가급적 많이 만들려는 데서 비롯된 것으로 보인다.

### 다. 소유권 및 관리 현황

도로를 제외하고는 사유지와 민간 건물이며 1~2층의 목조나 연와조 건물은 대부분 개인소유이지만 3~5층의 중·대형건축물은 몇 몇 개인소유를 제외하고는 층별로 여러 소유자가 구분소유하고 있는 형편이다. 이러한 현상은 재개발될 시 개발이익향유를 위해 투자한 것으로 추정된다.

이들 지역은 도시계획으로 묶여 있어 개발 전까지는 쪽방으로 운영하는 것이 최대의 임대수익 보장인 셈이어서 너도나도 불법 개조한 것으로 보인다. 대형 건축물은 층별로 전대하거나 관리인을 내세워 직접관리하고 있다. 집주인은 자본가로 외지에 거주하며 직접관리하기보다 전대를 주어 재임대하는 경우가 많으며 전세보다 월세를 선호한다. 전대자를 둘 경우에는 전대자가 총매출의 30~50%를 집주인에게 돌려주고 나머지를 책임지고 관리하는 형태가 보통이다. 따라서 수익의 확대에만 관심 있을

6) 서울시가 추진 중에 있는 영등포 쪽방촌의 리모델링 시범사업대상 건물(지상4층)은 원래 허가건물이거나 기존 무허가로 등재되어 철거가 유보된 불법건축물이다.

뿐 시설을 제대로 관리하려는 동기는 없는 구조다. 전대자는 공과잡비 부담과 침구류에 대한 세탁 등 관리 외에 인테리어 개선 등 시설물관리는 전혀 고려하지 않고 있는 실정이다.

쪽방의 임대료는 보통 월세 15~25만원 수준이고 일세로는 7~8천원 수준이다. 계절과 지역에 따라 10~40%에 달하는 공실률이 있으며 난방·전기·수도 등의 공과잡비가 15% 내외 소요되는 점을 고려하면 전대자의 입장에서는 보수·개량 등의 관리비 투입은 요원한 현실이다. 수익구조를 보면 일부 대형은 비교적 안정된 수익을 보장할 수 있으나 대부분은 생계 유지형 비공식 임대사업의 기능을 하고 있다. 거주자의 40~60%가 장기거주 수급자이므로 안정된 현금 수입원이 되며 집주인이 관리(대리인 고용 포함)하거나 규모가 클수록 큰 수익이 보장되는 구조다.

토지의 지가와 시세는 서울의 경우만 조사되었는데 토지는 표준지 공시지가이고 건물은 표준단독주택가격이다. 시세와는 차이가 있어 통상 1.5배로 가정하지만 쪽방 지역의 음성적 수익구조에 비례하여 거래되는 것으로 추정된다.

쪽방지역은 동자동 주거지역을 제외하고는 대부분 도심 상업지에 위치하고 있으나 블록 내부에 고립되어 개발수요가 떨어져 주변지역보다 공시지가가 저평가되어 있다. 표준단독주택가격 역시 입지나 교통에 비하여 주변 등 여타지역에 비해 낮게 평가되어 있으나 공시지가보다는 나은 편이다.

돈의동의 경우는 공시지가가 3백만 원/㎡ 이하(주변지는 5~6백만원/㎡)이며 표준 단독주택가격은 16㎡ 대지상 2층 목조나 블록조의 경우 연면적 25~6㎡ 일 때 4천만 원 대로 턱 없이 낮게 고시되어 있다. 창신동의 경우로서 공시지가는 4백만 원/㎡ (주변지는 7백만 원/㎡) 대로 고시되어 있으며 표준단독주택가격은 92.6㎡ 대지상의 1층 목조 46.28㎡의 경우 420백만 원으로 고시되어 돈의동보다는 나은 편이다.

남대문로 5가의 경우는 가장 입지가 좋고 유동인구나 직업알선 정보센터가 많아 공시지가가 5~8백만 원/㎡(주변은 1천만 원/㎡)대에 형성되어 있으며 표준단독주택 가격은 125㎡ 대지상 연면적 321㎡ 4층 철근콘크리트조가 508백만 원에 고시되어 있다. 동자동의 경우는 공시지가가 4~6백만 원/㎡(주변은 1천만 원/㎡)대이며 표준주택 가격은 113㎡ 대지상 연면적 86㎡ 3층 연와조가 294백만 원으로 고시되어 있다.

영등포동의 경우는 공시지가가 4~5백만 원/㎡ 대로 낮게 평가되어 있으며 준주거

지역이지만 대지 50㎡ 연면적 24㎡의 1층 목조인 주택은 107백만 원에 낮게 평가되어 있다. 지방도시의 경우는 이보다 더 주변지역보다 저평가되어 있을 것으로 보이지만 별도의 자세한 조사가 필요하다.

## 라. 실 태

### 1) 거주자의 사회경제적 특성<sup>7)</sup>

거주자들의 사회경제적 특성은 상당부분 무직, 고령, 장애, 질병으로 특징된다. 장기투숙자의 경우 거주기간이 67년 된 사람도 있지만 무보증 월세는 평균 거주기간이 6.2년 정도인 것으로 나타났다. 평균 가구원수는 1.1명, 거주자의 평균 연령은 56.3세 정도이다. 전용면적은 1.4평 정도인 것으로 나타났으며 10년 이상 거주한 사람은 21.4% 수준이다. 여성 거주자는 12.8% 이하로 대부분 남성 거주자이며 70대 이상의 노인분포가 큰 것으로 나타났다. 학력수준은 초등학교 졸업 또는 중퇴가 56.8%로 전반적으로 상당히 낮은 것으로 판단된다. 쪽방거주자 중 노숙경험자는 34%, 쉼터경험은 22.8%로 여타 시설에 비해 노숙에 가장 가까운 시설이라 할 수 있다.<sup>8)</sup>

거처의 평균 면적은 1.57평이며 침실에 창문이 없는 경우도 많았다. 화장실은 공동사용이 82.5%이고 아예 없는 경우도 6.7%나 되었다. 부엌은 애초에 없으므로 방에서 부탄가스로 취사하게 되어 화재우려가 매우 크다. 경제활동에 있어 쪽방거주자는 68.5%가 무직, 단순노무자가 27.7%이며 65세 이상 노인으로 일하지 않는 사람이 19.2%(이중 41.6%가 일 포기)나 되는 것으로 나타났다. 평균 총소득(475,700원)의 구성내용은 국민기초생활보장급여가 241,800원으로 50.8%로 가장 크며, 근로소득이 다음으로 194,700원 40.9%인 수준인 것으로 조사됐다.

지출은 거처임대료가 가장 크며 다음이 식비, 그리고 보건의료비 순인 것으로 나타났다. 금융채무불이행자는 전체 쪽방거주자의 34.7%이며 평균 채무액은 7,439천원으로 사업실패와 생활비 부담이 원인이라고 파악되었다. 음주는 57%가 하며 만성질환이 많으나 치료비용 부담으로 기피하는 경향이며 장애인은 27.7%를 점하고 있다. 기초생활수급자는 전체 쪽방거주자 중 평균 64.6%로 높은 편이며 그 중 일반수급이 59.7%, 조건부수급이 4.9%를 구성하고 있다.

7) 보건복지부가 2011 한국도시연구소에 의뢰한 '주거취약계층 실태조사'에서 인용하였다.

8) 반면 여인숙 거주자 중 노숙경험이 19.3%, 쪽방이 12.6%인 것으로 보아 여인숙이 확률 상 다음으로 가까운 시설이다. 한편 고시원거주자 중에는 노숙경험이 6.5%로 모집단이 큰 것에 비해서는 비중이 낮게 조사되었다.

## 2) 임대자 특성 및 수익

쪽방 건물의 소유권과 임대사업 현황에 대한 전수조사가 없었기 때문에 또 지역 여건에 따라 달라 정확한 기술은 어렵다. 하지만 주민 인터뷰 등을 통해 추정된 바는 소유권에 있어 쪽방 개수가 80개 이상 되는 건물 소유주는 극히 소수이며 대부분의 3~5층 건물은 층별 구분소유인 반면 1~2층 목조나 연와조는 단독 소유다.

쪽방임대업은 집주인이 하는 경우와 전대자가 하는 경우로 반분하고 있다고 하며 대지주나 자본가는 외지에 살면서 대리인으로 하여금 관리하는 경우와 전세 또는 월세매출의 일정비율을 거두는 방식으로 전대하고 있다.

원래부터 영세한 토지주 등이 주인인 경우에는 입지에 따른 개발전망을 보고 투자한 외지인, 그리고 임대사업을 통하여 돈을 벌 목적으로 전대 받은 사람들이 경기 퇴조와 개발수요 부진으로 발목이 빠져있는 형국이다. 이런 경우에는 계절에 따른 공실과 늘어나는 에너지 비용부담에도 불구하고 올릴 수도 없는 월세 등등의 이유로 큰 수익을 기대하기 보다는 생계유지나 용돈벌이로 유지되고 있다.

보통 한사람이 20~30개의 쪽방을 운영한다고 하는데 평균 월세 20만원을 기준으로 임대하는 쪽방 수에 따른 수익을 개략적으로 분석해보면 아래 표에서 보듯 이러한 사실이 유추된다.

<표 II-4> 쪽방 임대영업 월수입 추정

(단위: 만원)

구분	쪽방 20개	쪽방 30개	쪽방 40개	쪽방 60개	쪽방 80개	비고
집주인	272	408	544	816	1,088	많을수록 수익 커짐
전대자	112	168	224	336	448	

주 1) 월세 대 일세 비율은 8:2 정도이며 공실률은 20%에 공과 잡비는 15%를 가정함.

2) 전대자의 경우 월세 총 매출액의 50%를 집주인에게 지불하는 조건으로 산정함.

## 3) 행정기능의 상충: 건축물관리와 자활지원 측면

정부는 도시 및 건축 관리에 있어 인·허가 청으로서 건축물 등의 물리적 공간이 적법하게 유지되도록 조직을 마련하고 행정노력을 기울여 왔다. 건축기준 등 사회규범을 지키지 않은 건물은 위반 건축물로 단속과 철거 대상이었으며 시정되지 않을 경우 과태료부과와 이행강제금을 부과하고 있다. 그러나 쪽방촌과 같은 사각지대는 법 위반 사항이 있어도 투숙객들이 집 없는 주거취약계층들이고 도시정비사업이 예정

되어 있기 때문에 적극적인 관리를 기피해왔다고 볼 수 있다. 형사법에 의하면 공무원은 일단 불법사항을 인지하면 고발하도록 되어 있기 때문에 쪽방 건물은 현황 파악조차도 자세하게 되어 있지 않다.

정부의 행정도 선거나 정권 변화와 더불어 일관성을 상실하고 있다. 불법사항에 대하여 무허가 건축물 등재와 같은 행정으로 양성화나 합리화를 시도하였던 적도 있으며 이주정착촌 조성으로 불량촌을 재생산하고 또 이를 재개발하기도 하였다. 또 이 과정에서 공원·녹지에 시민아파트를 지었다가 헐기도 하였다.

건축기준은 날로 강화되어 기존의 주택들은 등재된 무허가 건물처럼 자발적으로 재생산되지 못하고 집단으로 아파트화를 조장하고 있다.

그러는 과정에서 1997년 IMF로 사업실패와 가정해체를 경험한 독신의 노숙자들이 늘어나면서 정부로부터 쪽방에 대한 관심이 기울어 졌으며 쪽방상담소를 설치·운영하게 되었다. 보건복지부의 기능이 확대됨은 물론 지방정부와의 공조가 늘어나면서 자활지원부서가 발족되고 쪽방에 대한 조직적이고 체계적인 지원을 모색하게 되었다.

재까지는 노숙인·부랑인들의 자활과 재활을 위한 센터 등의 운영과 이들에 대한 생활·생계지원이 주된 역할이었지만 열악한 주거환경, 설비 등 비위생적인 시설을 복지 차원에서 개선하고자 하는 주거지원사업을 확대하고 있다. 경제적 능력이 없어 어쩔 수 없이 쪽방이라는 법 위반 시설을 이용할 수밖에 없는 잠재적 노숙인들의 거리 노숙방지 순기능을 고려할 때 도시·건축 관리의 자가당착적인 문제를 적극 모색할 시점이 되었다.

## 마. 지원서비스 현황

### 1) 쪽방상담소의 기능과 역할

2000년부터 시설환경보다 이용자인 잠재적 노숙인의 사회·경제·의료·고용·복지적 상담과 지원을 도모해왔다. 정부는 시설운영비를 지원하고, 민간으로 부터는 사업후원비를 지원받는 방식으로 쪽방상담소를 운영하고 있다. 쪽방상담소는 사회로부터 소외된 이들이 의존하는 민·관 협력기관으로 정부의 복지·후생 기능을 비교적 잘 소화하고 있다고 판단된다.

현재 쪽방상담소가 하고 있는 일은 아래와 같이 상담 및 생계지원 등 일반적인

사항과 주거지원사업 등으로 조직과 인원에 비해 과다하고 다양한 서비스를 제공하고 있다. 앞으로 서비스 수요는 더욱 늘어날 것으로 예상된다.

<표 II-5> 쪽방상담소의 주요 사업내용

공통					지역별 특화
상담 및 행정지원	정서지원	보건의료지원/취업지원	생계지원	생활지원	
주민등록, 장애등록, 호적취득, 법률정보제공 등	도서관운영 및 도서대여, 각종 프로그램 운영, 영화 상영, 각종행사등	무료검진 및 진료, 방문간호 등, 구직알선, 취업정보제공 등	무료급식, 의류지원, 응급구조물품 지원, 김장김치 지원, 생필품지원 등	목욕, 세탁, 이·미용 서비스, 휴게실·인터넷 운영	주민조직화 사업, 합동결혼식, 공동작업장, 마을잔치, 주말농장운영, 공동체 사업, 마중물생활협동조합, 재활용나눔, 찻집운영

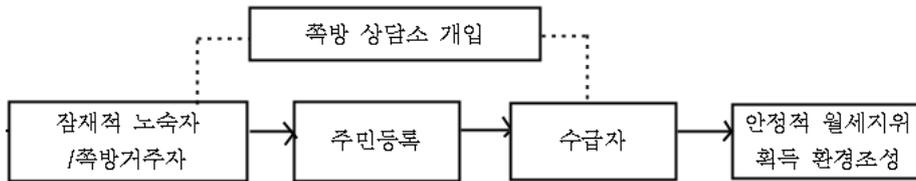
출처: 도시와 빈곤 제95호

<표 II-6> 주거지원사업 현황

사업명	사업내용
주거향상 서비스	도배·장판·창호·방충망·방수천막·지붕수리·보일러 수리 및 설치·전기패널, 계단손잡이 등
냉·난방 지원	연탄나눔·난방유지원·전기장판·히터·연탄보일러·도시가스·선풍기지원
주거비지원 및 월세 지급 보증	월세·전기세·수도세·임대보증금 지원, 거리노숙인중 수급대상자, 자활가능자 주거비보증 입주지원, 전세보증금
이주지원 서비스	이주비 지원 및 이사지원, 생필품지원, 생필품 등 임시주거지원
주거정보제공	지역내 쪽방 안내, 매입임대 등 정보제공, 각종 재개발사업 정보
매입임대주택운영	단신계층용 매입임대주택 운영, 쪽방·비닐하우스 거주자 매입임대운영, 전세임대주택 운영
임대주택입주자 사례관리	매입임대 사례관리, 반사회, 자활사업
주거안전점검	소방교육 및 소방관련시설 비치, 전기 및 가스안전점검, 화재경보시스템 설치
쪽방임대사업	지역의 쪽방 매입 후 저렴하게 주거제공
긴급지원 및 연계	월세체납, 입원(수술), 화재사고, 교도소 출소 등의 경우
기타	공동화장실 설치, 개·보수, 청소방역, 소독, 관리 등, 주거마우처 조사, 냉장고 지원, 무보증·무담보 소액대출

출처: 도시와 빈곤 제95호

<그림 II-2> 쪽방상담소의 기능



### 3. 현재 쪽방 대책의 문제점과 한계

#### 가. 불법의 사각지대에 대한 개입 한계

##### 1) 형사법과 적극적 관리 기피

쪽방을 이용하는 잠재적 노숙자들이 시장에서 현재의 주거비용으로 임대하는 쪽방촌을 보전하거나 주거환경을 개선하고자 한다면 위반 사항과 물리적 시설에 대한 현황조사가 불가피하다. 현황의 파악에는 현재 법령에서 불법인 사항은 공무원으로 하여금 신고하도록 하고 있는 형사법의 규정과의 절충이나 적용에서 유보가 필요하다. 예를 들어 단독가구의 폭중에 대비한 공유주택에 대한 새로운 건축기준 마련이나 쪽방을 현재 고시원의 기준으로 양성화를 도모하기 위해서는 실태조사가 필수적이다. 실태조사를 통해서 쪽방촌을 제도권으로 어느 정도 흡수할 수 있는지에 대한 추정이 필요하다. 실태조사에 따라 필요하다면 주거환경개선사업의 건축개선계획기준으로 수용할 수 있는지도 판단 할 필요가 있다.

##### 2) 도시재정비 여건과 시기 미도래:

부동산 경기침체와 투자수요 감소에 따라 제반 도시재정비 사업이 지연되고 있다. 재개발 등의 부동산 개발 시 개발원가와 부담관계가 투명해져서 현재의 잔존가치와 임대소득, 거래차익 휘발 또는 자본이율 등 기회비용을 부담하면서까지 위험을 안을 이유가 없기 때문에 당분간은 이러한 정체상태가 지속될 것으로 전망된다.

또 쪽방지역들은 이면도로나 블록 내부의 소외된 지역들로 도시재정비구역지정 후 사업승인 전까지 소요되는 기간 동안 건축행위 등 재산권 행사가 통제되기 때문에

시설물관리 의무 포기 및 방치로 슬럼 가속화되고 있는 실정이다. 현재의 상황은 자산 가치에 대한 자본이율도 보장되지 않는 상황에서 화재 등의 재해 예방이나 환경개선의 변화 없이 국민의 주거취약계층을 상대로 임대 영업하는 방법밖에는 달리 기대할 수 없는 상태다.

### 3) 탈세 등 무임승차와 관리의무 태만

토지주 등의 소유자들은 다수가 제도권 내에서 스스로 환경 개선할 정도의 자본 투자가는 아니다. 소유자 다수는 시대상황과 주위환경에 상대적 피해감을 가지고 있으면서 높은 보상가로 수용되거나 높은 거래가로 팔기를 희망하지만 시장여건이 나쁜 것에 불만을 가지고 있다. 이들이 쪽방임대로 경제활동하려면 전대를 확대하여 몸집을 키우거나 무단증축 등에 대한 이행강제금 부과를 감수하고라도 불법행위를 하여 수익을 추구하거나 손실을 보전하려 든다. 쪽방건물은 공부상의 건축물 현황과 달리 촘촘한 내부칸막이 등으로 건축법을 위반하여 음성적인 임대소득을 올리고 탈세하는 것이 된다. 소유자는 도시공공시설을 이용하여 소득이 있는 만큼 자산의 의무적 관리가 따라야 하는데 대부분 이를 무시하고 있는 형편이다.

## 나. 정책의 통합적 접근 부재에서 비롯된 사회적 병리 현상

쪽방이라는 현상에 관한 한 도시정책은 구역관리에서, 건축정책은 지속적 기준강화와 현실피리에서 적절한 접근을 하지 못하고 있다. 주택정책은 수지타산적 임대주택공급과 민간임대주택에 대한 전문적 관리부재라는 문제를 안고 있으며 사회정책적 접근에서는 지역사회의 붕괴의 문제를 나타내고 있다. 복지정책은 주거급여와 주택바우처 등 주거복지에 대한 대책이 없는 문제를 갖고 있으며, 문화정책에서는 소외와 격리의 문제를 파생시키고 있다. 자치행정에선 지속적 관리와 재정부족 등의 문제를 가지고 있다. 이렇게 각 정책에서 내재된 문제점들로 인하여 그리고 그러한 정책들을 아우르는 포괄적인 접근이 없어 정책 간 사각지대가 발생하고 각 정책이 각개각진 하다 방치하게 된 대표적인 분야가 쪽방대책이라는 판단이다.

## 다. 시설 및 환경의 열악성

### 1) 상태와 개선 가능성

건축연도가 파악된 동자동의 경우를 보면 가장 오래된 건축물은 목조주택으로 1935년에 사용승인 되었고 가장 최근 지어진 건물은 3층짜리 한 동으로 2001년에 사용되기 시작하였다. 무허가인 5개동을 제외하고는 '50년대 이전이 8동, '60년대가 21동, '70년대가 13동, '80년대가 6동, '90년대와 '00년대가 각1동으로 경과 연수가 대부분 20년이 넘는 상태다. 경과 연수가 30년 이상 된 것은 96%, 40년 이상 된 것은 84%나 되고 50년 이상 된 것은 58%, 60년 이상 된 것은 16%로 매우 노후하고 열악한 상태이다. 쪽방 건물의 내부는 대부분 중복도 구조로 방의 수에 비해 공동 이용해야 할 부엌이나 화장실이 태부족한 상태(10~20쪽방/공동시설)이며 지하와 같이 창도 없는 경우도 많아 가격에 비해 환경이 열악하다.

대부분의 건물이 장기간 개·보수를 방치하는 등으로 누수 되거나 단열되지 않고 습기나 통풍, 채광 등에 문제가 있어 이용자들의 건강한 거주가 보장되지 않는다. 이러한 시설들은 사각지대로 방치할 것이 아니라 건축기준을 완화하여 자발적 개선과 정비를 유도함으로써 제도권 내로 흡수하거나 공공에 의한 주거환경개선 기법을 확대 적용하여 쪽방촌의 슬럼을 적극 해결할 필요 있다. 고시원의 시설기준과 유사하지만 쪽방의 현실여건에 근접하는 시설기준을 마련하면 가능하지 않을까 판단된다. 여기에는 정부 당국의 현실인식과 개선의지가 요구된다.

### 2) 무책임한 관리시스템: 사회적·공공적 감시가 없다

쪽방건물은 거의 모두가 분명 사유재산이고 사회적 약자인 주거취약계층을 상대로 임대영업을 하고 있음에도 도시계획구역 내의 건축통제와 비용부담을 이유로 적정한 건축물 관리를 기피하고 있는 상태다. 건물소유와 쪽방영업의 이원화로 집주인은 공간자체를 있는 그대로 전세나 월세 내어주고 전대자는 이를 쪽방으로 개조하여 운영하므로 서로 책임을 분산하거나 전가하는 구조다.

집주인이나 전대자나 주택전문 관리인이 아니며 돈을 벌거나 생계유지를 목적으로 접근하기 때문에 문제를 예방하는 관리논커녕 문제가 생겨도 적절하게 조치할 수 있는 시스템이 아니다. 우선 전세라는 제도를 잘 음미할 필요 있다. 전세는 목돈을 집주인

에게 돌려줄 뿐 문제가 생겨도 발등에 불 떨어진 세입자가 해결할 수밖에 없으며 전 대자의 경우 모든 비용을 부담해야 하는 관계이기 때문에 사회나 공공에서 영업행위의 적정성에 대해 감시할 수 있는 공식화된 체계가 아니다.

중개인제도와 주택관리인 제도가 있지만 선진국의 도시주택들이 민간 임대시장에서 관리되고 있는 사례를 보면 우리의 주택관리시스템은 전혀 없는 것이나 마찬가지다. 주거불안의 원인 중 하나인 주택소유의 편중<sup>9)</sup>으로 서울의 경우 총 가구의 절반이상이 남의 집에 살고 있으며 집주인이 명목상 관리 책임자로 되어 있다. 더구나 중개인은 알선만 하지 전문적으로 위탁관리하는 체계가 아니며 주택관리인은 공동주택만 단지개념으로 안이하게 최소수준의 관리를 한다. 공동주택 단지 내에서도 수급이 맞지 않아 공가가 발생된 경우도 실질적 관리주체가 없다. 이러한 사회적 방치개념이 쪽방 세계까지 전이된 것이며 급기야는 수익을 추구하지만 자기자산을 관리 않는 집주인의 쪽방을 공공이 국민의 세금으로 지원개량(리모델링)하는 방법을 모색하고 있다.

## 라. 고비용 주거: 주거취약계층에겐 비싼 임대료

쪽방 운영자의 입장에서 보면 서울의 경우 지역에 따라 다르지만 현재의 월세 수준은 거의 7~10년 째 동결되고 있다고 하며 전 사업자가 동의하지 않는 가운데 올릴 수도 없으며 그렇기 때문에 비용을 들여 개·보수하려 들지도 않는다. 그럼에도 이를 이용하는 주거취약계층은 쪽방이용자의 월 소득이 48만원 수준일 경우 부담할 수 있는 주거비를 최대 30%로 하였을 시 월 144천 원이고 일일 5천원에 못 미친다. 이를 기준으로 보면 현재의 쪽방 거주비용 월 평균 20만원은 여전히 비싸다고 볼 수 있다.

그러나, 일부 쪽방 운영자들은 지금도 일부 즉 공실이나 더 열악한 방에 대해 월 12~15만원도 주고 일 4~5천원도 받는다고 항변한다. 이러한 관점에서 주거급여나 주택 바우처 제도가 유용하게 고려될 수 있다.

### 1) 임대료 수익 vs. 자본이율과 비교

임대료수익에 대한 추정은 전술한바와 같이 관리하는 쪽방수의 많고 적음에 비례하여 결정되지만 한 사람의 관리인이 평균 20~30개 정도의 쪽방을 경영한다고 할 때

9) 정부는 재정이 부족하므로 시장에 주택공급에 대한 간접 공급효과를 얻기 위해 민간의 가계자본으로 유산계층이 다수의 주택을 소유할 수 있는 정책을 펴왔다.

큰 돈 벌이보다는 생계유지 형에 불과한 영업이라고 판단된다. 그러나 집주인의 입장에서 토지 등의 자산에 대한 시세를 기준으로 한 은행저축이자율(년 4~5%)보다는 수배나 높은 수익이 보장되기 때문에 관리인을 두고 아니면 전대하여 기존의 건물을 불법으로 무단 개조하는 위험을 무릅쓰고 영업을 하는 것이다. 한 예로 동자동의 경우를 보면 대지 113㎡ 상의 연건평86㎡ 3층 건물(쪽방20개)이 표준단독주택가격이 3억 원 정도일 때 시세를 두 배로 가정한다고 하더라도 자본이율 월 250만원보다 크며 토지는 비슷한 크기인데 쪽방이 50~70개인 경우는 2~3배 이상의 수익이 보장되는 셈이다.

## 2) 비공식 임대사업 수익구조

거주자의 40~60%가 장기거주 수급자이므로 안정된 현금수익 구조이며 집주인이 관리(대리인 고용 포함)하거나 쪽방의 규모가 클수록 큰 수익이 보장된다. 그러나 남대문5가 쪽방촌을 제외하고는 계절에 따라 공실률도 크고 도주 등으로 월세를 못 받는 경우도 있으며 쪽방을 8~90개 정도 운영하는 이들을 제외하고는 평균연령이 60세 이상 고령으로 질병 등에 따른 의료비부담이나 관리·에너지 상승비용이 커 소득은 생계유지나 용돈벌이에 불과하다.

### 마. 재해 무보장과 임대인 권리보장의 사각지대

공식적인 무료 자활·재활·종합센타의 활용률은 78% 정도임에도 비용부담의 쪽방을 선호하고 이용하는 원인은 사생활이 보장되고 자유가 구속되지 않는데 있다. 임시시설이라도 거주에 인간의 존엄성이 최소한 고려되도록 하면서 재해안전과 보건위생을 보장해줄 필요가 있다.

쪽방은 집주인이 화재보험을 드는 경우도 있다고 하나 대부분 들지 않거나 보험회사에서 들어주지 않고 있는 상태다. 이 밖에도 비공식 시설에 월세로 운영하므로 임대차보호대상에서 벗어나 있다는 문제점도 있다.

### 바. 지원서비스의 한계

최근 실시된 주거취약계층 설문조사에서 주목할 사실은 많은 경우 쪽방 이용자들이

현재 제공되고 있는 다양한 지원서비스에 대해서 잘 모르기 때문에 이용률이 낮다는 사실이다. 쪽방촌을 대상으로 한 적극적인 아웃리치(out reach) 서비스를 통해서 필요한 서비스를 홍보하고 또 그러한 서비스로 연결시킬 수 있는 체제가 강화되어야 한다.

쪽방 거주자에게 가장 필요한 사업은 취업을 통해 자립할 기회를 마련하는 자활 사업이다. 쪽방 거주자의 경우는 건강상의 문제나 고령으로 인해 일반 노동시장에서 일을 구하는 것은 힘들 수 있다. 이들을 위해서는 공공근로를 비롯한 일정 기간 소득을 지원하는 효과가 있는 임시적인 일자리뿐만 아니라 보다 장기적으로 할 수 있는 일, 삶의 의미를 찾을 수 있는 일에 대한 기회를 제공하기 위한 검토가 필요하다.

현재 활동하고 있는 쪽방상담소는 그 자체로도 서비스 제공과 연결 기능을 하고 있지만 보통 소장 1명에 1-2명 수준의 상근직원의 규모로는 제 역할을 충분히 발휘할 수 없는 체제다. 그럼에도 상담지원이나 생계지원은 정부와 민간의 후원을 잘 활용하고 있으나 수혜자들의 사회소외로부터 벗어나거나 생활의 현상유지에 급급할 뿐 사회복지에는 근본적 한계가 있다.

비근한 예로 생활지원에 있어 정상적인 주거·사회생활에 필수적인 세면이나 목욕은 일반 목욕탕을 목욕권 지원으로 이용하나 재정부족 외에도 차별이나 기피 등의 문제가 있어 별도의 이들을 위한 편의시설이 필요하다.

주거지원 사업으로 주거환경의 물리적 개선은 차제하고라도 기초적인 편의시설을 포함, 현재 쪽방상담소의 규모와 역할을 대폭 확대하여 '주거복지센터' 등으로 제도화 할 필요가 있다. 그래야 자활서비스와 의료서비스, 그리고 주거취약계층에 대한 적극적인 정보 제공 등을 활성화할 수 있을 것이다.

## 4. 국·내외 사례검토

### 가. 광역단체 사례:

#### 1) 서울시

##### (1) 영등포쪽방 리모델링 사업

2012. 6월 무허가, 무등기, 기존 무허가 대장 미등재 건물로 토지 등 소유자 14명이 중간 임차관리인 8명을 통해 95개 쪽방을 재임차 형식으로 관리하고 있는 영등포동

422-63외 2필지(4층, 95 쪽방 약 100여명 거주)상의 1동을 대상으로 아래와 같은 건축협정을 통해 사업비 총 923백만 원(리모델링: 638백만 원/약 35명 수용 컨테이너 임시거주시설: 285백만원)을 들여 시설보수 및 환경개선하기로 하고 현재 서울시 SH공사에서 추진 중이다. 이 사업비는 기업후원금으로 충당하기로 하고 설계 등은 재능기부 등으로 협찬하기로 했다.

- 사업방식: 서울특별시·영등포구·광야교회·건물주 대표의 협약체결
- 협약내용: '쪽방촌' 거주민의 주거안정을 위해 향후 5년간 본 리모델링(수선)사업으로 인한 임대료 상승이 없도록 주변쪽방 시세수준을 유지/ 서울형 예비 사회적 기업(희망하우징, 주거복지사업단)이 참여 지역의 새로운 일자리 창출 기여
- 공사범위: 소방, 전기 등 안전취약사항 해소/ 공동부엌, 공동화장실 등 위생설비 개선/ 난방, 단열, 방수 취약사항 개선과 불량환경 개선/ 기타 도배, 장판 등 '서울형 집수리사업'에서 정한 표준공정사항 개선

## (2) 구산동 결핵인촌 주거환경개선 사업

서울특별시 은평구 구산동 산61번지 일대(대지면적 17,486㎡-개발제한구역 10,575㎡, 일반주거지역 6,911㎡)의 결핵인 거주 불량촌을 대상으로 2002.6.28 주거환경개선 추진 계획 결정(시장방침)하고 추진하였다.

원래, 무허가건물이 113동(등재무허가 43동, 미등재무허가 70동)이고 거주세대가 217세대로 가옥주가 51세대(토지소유자 1세대와 미등재가옥주 7세대 포함)이며 세입자가 166세대이었다.

주민들 대부분이 서대문시립병원 퇴원환자(58% 106명)와 그 가족들인 국민기초생활수급자(68% 126명)가 집단 거주하는 블록조 및 판자로 건축된 2~3평 규모의 노후·불량건축물 밀집지역으로서 공동화장실 및 취사장 등을 사용하고 외부지원(각종단체 및 독지가 등)에 의해 식생활문제를 해결하는 상태였다. 2003.1.7 구산주거환경개선지구 지정, 총 203세대(공공임대 전용6~12평 147세대와 공공분양 전용 18평 56세대)사업계획을 수립, 토지비 포함 230억 원의 사업비(정부기금지원: 로또기금 3,944천원 포함)를 계상하고 2004.12~2007.12 에 걸쳐 사업 완료하였다.

이 사업을 통해 주목할 사항은 미등재 무허가라든지 결핵환자인 세입자 등 이주

대책이나 보상에 있어 현 제도로는 할 수 없으나 결핵인 촌이라는 거주자의 열악한 현실과 극도로 영세한 처지를 감안하고 재해우려를 제거해야 하는 도시정비의 필요 차원에서 또 정부가 로또기금을 출연 지원한 특단의 사업으로 추진하였다. 그러나 영세한 거주민들을 거의 전부 영구임대주택 수준으로 수용한 이와 같은 특례의 주거환경개선사업은 원래 정부가 총사업비의 85%를 지원해야 하나 폐지된 지 오래고 서울시로부터 공공용지에 대한 무상양여 외에는 지원이 없으므로 정부의 로또기금지원 외에는 서울시 대행사업을 하는 SH공사의 순 손실로 귀결되었다. (※ 서울특별시 한옥보전 및 진흥에 관한 조례: 북촌의 한옥을 보전하기 위해 복원비용을 지원·융자하는 근거)

## 2) 인천시: 만석동의 불량촌 일부에 대한 저밀도 주거환경개선사업

인천시 동구 만석동 일대 2만246㎡의 꿩이부리마을(일명 아카사키촌)은 현재 405세대 767명이 거주하고 있는, 1900년 초부터 형성되어 1937년 이후는 노동자 숙소로, 한국동란 후는 황해도 피난민 정착촌으로, 산업화 시대엔 이농민들의 숙소로 활용된 불량촌이다. 인천시는 동구청과 함께 최근 역사나 문학적 가치가 있음에도 개발사업에서 배제되고 사회로부터도 소외된 지역이나 기존주택의 현지개량과 도시형생활주택 형태로 보금자리주택을 건설하는 혼합형 주거환경개선사업을 추진하기로 하였다.

사업내용은 전체 마을부지의 15%는 전면 철거 후 단지형 연립주택을 건립하고 나머지 85%는 현지개량을 하는 것이며 연립주택은 영구임대 70세대와 국민임대 28세대를 2012.9~2013.9 기간 내 건설하는 계획이다. 총 사업비는 161~175억 원이며 연립주택 사업비는 국비 656천만 원(국민주택기금 포함), 시비 453천만 원 포함 총 1,109천만 원이다. 사업특징은 전면철거를 지양하고 주거환경개선은 물론 자립기반을 조성하는 것으로 부족한 기반시설인 노외주차장 2개소, 공원 2개소, 공동작업장 4개소 및 주민공동시설과 기존의 공동화장실을 개선하는 내용도 포함된다.

2011년 행정안전부“만석동 희망마을 만들기”, 국토해양부“도시활력증진사업”의 공모 제안에 따른 국비지원사업 결정으로 27억원의 재정지원을 받게 되었으며 같은 해 만석동 꿩이부리마을 임대주택건설을 위한 보금자리주택에서도 국비 656천만 원을 지원받는 성과에 힘입은 계획이다. 이와 같이 광역시와 기초단체가 공조하여 지역주민의 재정착을 기조로 한 지속가능한 지역개선사업은 쪽방지역 개선에 많은 시사점을 주고 있다.

## 나. 외국 사례

### 1) 미국 SRO(Single Room Occupancy)

숙박업소와 유사한 도심의 저렴한 호텔들로 형성과정은 우리의 여인숙이나 고시원과 다르지 않다. 1970년대 개발로 사라지면서 홈리스 문제가 등장하여 저렴한 거처에 대한 기준의 필요성 대두되었다. 정부가 규제하고 유도하는 SRO의 기준은 방6개 당 1개의 욕실과 취사설 구비하는 것이며 방치된 노후한 건물을 리모델링하는 것을 지원한다. 최근에는 지원서비스 결합의 Supported SRO 제공함으로써 지역사회와 융합 도모하고 사회적 기업 참여를 유도한다.

### 2) 영국 HMOs( Houses in Multiple Occupations)

1948년 국가부조법에서 지방정부가 노숙인에게 임시거처를 제공하도록 했으며 주택시장의 다양하고 저렴한 거처들을 활용해오다 1977년 주택법에서 지방정부가 긴급거처를 제공할 의무를 부여하면서 부터 다가구점유주택으로 B&B와 Guest House 제공하기 시작했다. 그럼에도 재개발 등으로 인해 노숙인들이 늘면서 과밀, 위생설비 미비, 화재에의 취약 문제, 건축기준 미달 등 사회문제가 심각해지자 1985년 주택법에 의거 개선명령, 사용금지 및 철거명령 등 벌금을 구체화 하였고 HMOs에 대하여 허가 대상으로 엄격 관리하기 시작했다. 1996년부터는 지방정부에 방수나 공간, 시설 등에 대한 기준 재량권과 등록 거부권을 부여 하였으며 2004년 주택법은 HMOs 운영자에게 적절한 설비를 갖추도록 하면서 운영권(라이선스 제도)와 벌금을 강력하게 규정하고 있다.

### 3) 일본 도야

메이지 시대부터 유래가 된 여인숙 밀집의 빈민가가 있었다. 1948년 제정된 여관업법이 2003년 까지 개정되어오면서 “도야”라는 간이숙소와 하숙영업을 제도적으로 수용하고 있다. 하숙영업이란 1개월 이상의 기간을 단위로 숙박료를 받고 숙박시키는 영업을 말하는데 간이숙박소는 설비 등을 다수가 공유하는 특징을 지닌다. 이러한 시설로 여관업을 하고자 할 경우에는 광역자치단체장 허가를 받도록 하고 있으며 기준의 적합여부와 장소의 적정성에 대해 판정받는다. 업주는 환기나 채광, 방습 및 청결, 기타 위생상 필요한 조치를 의무하도록 광역자치단체의 조례로 정하고 있다.

## 다. 시사점

1) 정부가 고령의 독신가구 증가 현실의 수요에 맞는 주거상품 및 건축기준을 제시하고 있다. 2) 그러면서도 어떠한 형태로든지 공정임대료와 유사한 제도나 행정을 유지하고 있다. 3) 노숙인 수용시설이나 가장 밑바닥의 주거 거처의 적절성에 대해서는 광역 또는 지방정부의 의무로 규정하고 그 역할과 권한에 대해 구체적으로 제시하고 있다.

## 5. 개선방안

### 가. 개선방안 도출을 위한 기본 관점

1) 사회복지 측면에서 극빈층 주거안정 방안은 시민의 주거권 개념에서 접근할 필요. 주거권의 보장은 주거에 대한 기초적 욕구 보호의 공적 책무성을 뜻한다. 2) 주거권은 (1) 과도한 임대료 부담의 완화, (2) 최소한의 물리적 주거 환경의 보장, (3) 극단적 주거취약 계층에 대한 주거보호 등으로 파악할 수 있다. 쪽방촌에 대한 대책도 이러한 세 가지 측면의 주거권의 개념에서 접근해야 하며 주택과 복지 등 제 정책들의 통합적 접근을 요한다. 3) 쪽방촌 대책은 (1) 노숙이라는 응급적 위기상황에 대응하여 최소한의 주거공간을 제공한다는 측면과, (2) 노숙의 위기상황에서 탈출할 수 있는 기회의 제공이라는 측면에서 고려될 필요가 있다. 대책의 방향은 극단적 주거취약 계층을 격리하거나 집단적으로 수용하는 방식에서 벗어나 지역사회 주거환경에 통합될 수 있는 지역사회통합적인 방식을 지향해야 한다. 최소한의 물리적 주거 환경의 보장이라는 측면에서는 현재 쪽방의 주거환경 개선이 필요하며, 최소기준을 정하고 쪽방촌 운영업자들이 최소기준까지 환경을 개선할 수 있도록 지원, 유도하는 정책이 필요하다. 4) 노숙의 위기상황에서 탈출할 수 있는 기회의 제공이라는 측면에서는 지역사회 기반의 자활지원 및 맞춤형 사례관리 서비스가 쪽방촌이라는 물리적 공간을 중심으로 도입될 필요가 있다.

### 나. 공공개입 범주와 바람직한 구상

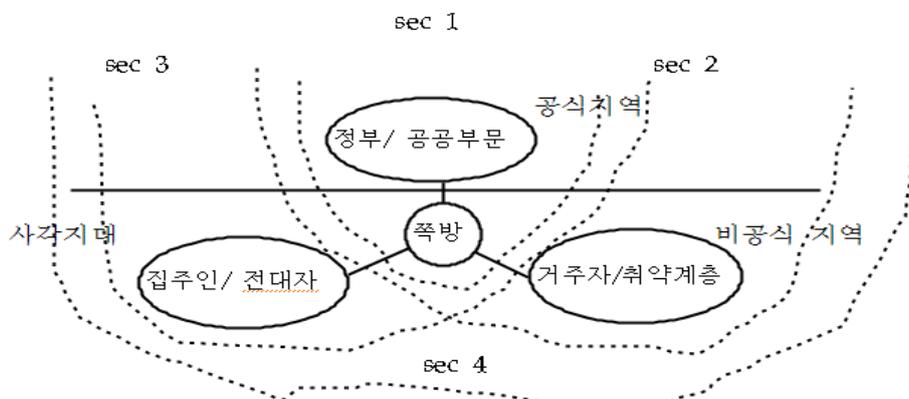
1) 공공개입의 범주와 단계

쪽방을 둘러싼 이해관계를 보면 각급 정부와 건물소유자 및 쪽방운영자, 그리고 거주자(잠재적 노숙자)의 삼자의 구도를 그려볼 수 있다. 현재의 모습은 정부와 이분법적으로 구분되어 시장의 영역 속에 제도권으로부터 벗어난 사각지대로서 쪽방촌과 소유·관리자, 거주자(주거취약계층) 부문이 음성적인 관계가 형성되었다고 볼 수 있다. 여기에서 정부가 어떻게 영향력을 넓혀 개입하느냐에 따라 종전의 방관자의 입장에서 또한 쪽방상당소 운영을 통해 생계나 생활지원 해왔던 입장에서 거주자의 주거복지를 적극적으로 도모하는 방향으로 비공식적인 쪽방촌을 제도권으로 흡수할 수 있다. 현재까지는 주택법에 근거한 최저주거기준과 국민기초생활법에 근거한 주거급여로 현실과 거리가 있는 형식적 복지였다면 앞으로는 쪽방의 합법적 운영과 시설의 개선이 실질적으로 개선될 수 있도록 정부와 시장의 역할을 공백이 없도록 잘 조절해야 할 것이다. 앞으로는 과거의 물리적 공간조성과 주택공급위주의 주택정책을 수요관리 정책으로 전환하면서 복지정책을 병합·운영해야 할 때다.

여기에서 시장에 개입하는 4가지 영역이 있을 수 있는데 제1 영역은 정부 즉 공공부문이 쪽방의 범위반 사항을 치유하거나 일반기준을 완화하여 비공식적 요소들을 제도권으로 흡수하는 방법이다. 이때 정부의 경직된 법치 행정을 유연하게 바꾸는 프로그램이 필요할 수 있다.

제2영역은 공공부문이 쪽방거주자와 쪽방촌이나 시설을 포괄하는 장으로 현재 정부가 지원하고 있는 쪽방상당소 기능은 유지하면서 쪽방시설의 물리적 환경 개선을 제1영역과 같이 도모하는 것이다. 여기에는 주거급여를 주택바우처로 지원하여 거주자들의 비용부담을 덜어주는 고려도 가능하다.

<그림 II-3> 공공개입 영역의 4분류



제3영역은 공공부문이 집주인 경제활동과 쪽방촌 및 시설의 개선을 포괄하는 장으로 제1영역과 같은 환경을 조성하여 집주인들의 탈법과 관리의무 해이를 시정하면서 제도권 내로 유도하고 인센티브로 이들의 자발적 환경 및 시설개선 의지를 북돋우고 공정임대료 약정을 도입할 수 있다. 여기에서 정부와 리모델링 지원 등에 따른 건축협정도 고려할 수 있다. 정부는 필요하다면 집주인으로부터 직접 매입하거나 전대하여 저렴하게 임대할 수도 있다.

제4영역은 전반적인 주택시장의 폭넓은 제도 및 환경개선으로 행위자인 집주인이나 거주자는 물론 쪽방의 물리적 현황의 개선을 포괄하는 장이다. 전술한 제 영역들의 프로그램들이 다 적용될 수 있으며 보다 장기적이고 미래지향적으로는 기성시가지의 재고주택시장을 집주인관리에서 전문주택법인 관리로 전환, 위탁관리를 의무화하는 내용이 포함될 수 있다.

그리고 거주자들의 쪽방현대화와 이주대책이 완벽하게 수립된 도시환경정비 사업이나 공공에 의한 주거환경개선 사업이 쪽방복원 및 현대화 개념으로 추진될 수 있다. 이와 같이 위의 제 영역들에 대하여 정부의 의지가 어디에 미칠 수 있는지는 선택의 문제지만 궁극적으로는 제 4영역으로 풀이하는 것이 바람직하다.

## 2) 바람직한 구상

이러한 쪽방의 제 문제를 다룸에 있어 가장 바람직한 방안은 시장의 민간부문이 스스로 주체가 되어 자율적으로 자기 책임을 다하는 것인데 이 경우 정부나 행정기관이 이들이 자정활동을 할 수 있도록 환경을 조성하는 것을 전제로 한다. 결론은 현재와 같이 제도 외의 사각지대로 방치해서는 안 된다는 것이다. 두 번째로는 민과 관이 공조하는 것이다. 제도와 현실 사이의 공백을 최대한 줄인 상태에서 역할분담을 통해 적정한 환경과 기준을 갖춘다는 전제로 건축과 임대료 협정이라는 방법을 구상할 수 있다. 서울시의 쪽방 리모델링 시범사업이 하나의 좋은 시도라고 볼 수 있다. 세 번째로는 시설기준이나 임대료 적정여부의 간섭에 있어 현 제도권에서 벗어나 있지만 쪽방의 노숙방지 순기능을 인정하면서 보전·유지가 필요한 경우, 최소한의 쪽방 소요에 필요·충분한 범주 내에서 정부가 주도적으로 적극 개입할 필요가 있다. 아울러 선진국과 같이 실질적 주거복지를 위한 주거급여의 현실화 방안이 바람직하다.

## 다. 정책방안 제안

정부의 개입은 정책으로 실현되는데 주거취약계층의 주거복지를 달성하려면 최소한 주택과 복지정책의 통합적 접근이 불가피하며 기존의 방치된 쪽방을 과감하게 제도권 안으로 수용하고 적극적으로 관리하여야 한다.

이를 위한 방안으로 세 가지 방향을 제시하고자 한다.

### 1) 공공의 개입 강화방안 Public Intervention

1989년 도시저소득계층의 주거안정을 위한 임시조치법(주거환경개선사업법)의 취지와 유사하다. 지역에 관한 한 주거불안정에 관한 문제는 어디까지나 광역 및 지방 정부의 몫이므로 주거복지의 개입에 있어 서구의 제도가 시사하는 바와 같이 자치단체가 주관하는 것이 맞다. 따라서 이들의 역할을 제도적 접근과 물리적 접근으로 분류하였다.

#### (1) 제도적 접근 Institutionalization

부동산과 건설 경기가 침체내지는 퇴조하는 상황에서 과거의 성장개발주의 시대로부터 기성시까지 보전·유지·관리 시대로 도시계획의 패러다임이 급격하게 변화하고 있으며 사회나 가족의 구성원도 독신가구의 비중이 빠르게 늘어나 이에 대한 유연하고 적극적인 대응이 제도적으로 요구된다.

도시주택의 제도권 밖에 있는 비공식 시장이면서 노숙과의 경계에 있는 최하위 주택시장이라 할 수 있는 기존의 쪽방, 즉 우리 사회의 사각지대를 『양성화』<sup>10)</sup>하는 방향으로 가급적 사회적 합의와 규범이 허용하는 범위 내로 수용할 필요가 있다.

#### ① 도시계획과 개발의 정상화 도모

##### － 구역·지구 내 행위제한 완화

구역지정은 원래 도시계획의 결정으로 개발이나 정비의 방향제시일 뿐이나 성장개발주의 차원에서 알박기 등 사업의 추진에 장애가 될 요소를 미리 차단하기 위해 재산권통제를 미리 앞당긴 규제다. 현재와 같이 민간수익사업화 되어 있는 재정비 사업을 정부가 정책적으로 지원하다 보면 재산권보호라는 공정성에 위배됨은 물론

10) 재해를 예방할 수 있고 인간의 존엄성을 최소한 유지할 수 있는 일정의 기준에 부합할 경우 건축물대장에 등재하고 임대영업 허가를 인준하는 제도권 편입행위를 말함.

서민들의 주거를 불안정하게 만들면서 경기퇴조로 사업이 정체될 시의 책임을 면할 수가 없고 지속가능한 도시관리의 정신에도 어긋난다. 더구나 사업성 부재로 장기화 될 경우 사업시행을 위한 필요·충분조건이 갖춰지기 전까지는 도시생활의 편의를 누릴 수 있어야 하며 주택의 개·보수 등 재산권 행위가 허용되는 것이 바람직하다.

따라서 구역과 지구지정부터 사업시행인가까지의 통제해 왔던 건축허가를 포함한 각종 재산권행위를 완화하여 슬럼과 노후화를 예방한다.

#### － 장기미집행 구역·지구 해제

부동산 경기 퇴조와 맞물려 뉴타운사업 정책이 차질을 빚으면서 무리하게 추진하는 것이 주민의 경제적 이익과 사회적 편익에 위배된다고 판단, 도시정상화를 도모하기 위해 구역해제를 모색하는 취지와 같다. 일단 구역을 지정하면 사업을 강행하는 절차나 구조로 해제나 절충 등의 퇴로가 없어 사업이 지체될 경우 재산권 행위 통제는 지속되고 슬럼화가 심화되어 자산가치의 손실이 커질 수 있다. 사업의 추진에 있어 강자든 약자든 게임의 룰은 공정해야 하며 사업성 부족이나 수요 소멸 등 집단으로의 정비가 요원하거나 불합리 할 경우, 또는 자발적 정비가 지역개선에 바람직 할 경우 신속한 구역해제가 바람직하다.

#### － 종전의 건축허가 기준 내 재건축 허용

건축기준은 도시화가 심화됨에 따라 지속적으로 강화되어 왔으며 기존의 허가건물들은 현행기준에 맞지 않게 되어 결과적으로 제자리 재건축이 불가함에 따라 슬럼이 가속되고 아파트로의 집단적인 재정비를 촉진하는 기제가 되었다. 기존의 재고주택들이 노후하여 재생이 불가피할 경우 개별적으로 허가당시 적용된 종전 건축기준 하에서 개축이나 재축될 수 있도록 허용되어야 한다. 이 경우 부족한 도시기능과 인프라는 공공부문에서 도시계획적으로 보완하는 것을 원칙으로 하되 장애의 시설보완에 대비, 비축하는 개념의 부담금 징수의 예를 제안한다.

#### － 독신가구의 주거유형 도입

고령화 추세와 미래의 독신주도 사회는 물론 레저와 식문화의 아웃소싱 경향에 대비한 제도권의 대응과 문호개방이 절박한 실정이다. 통계청에 따르면 2010년 현재 독신가구의 비중이 전체에서 23.9%이며 2035년에는 34.3%에 달한다고 한다. 이와 같

은 변화에 적극적인 대응이 늦었지만 지금이라도 공격적인 대처가 필요하다.

과거의 경직한 건축설계기준을 일반규범 말고도 1인 사용 현실에 걸 맞는 유연한 대응이 가능하도록 다변화할 필요 있으며 잠자리 외의 일상생활을 외부에 의존하는 라이프 스타일에 대비한 최소한의 기준으로 『미니하우스』<sup>11)</sup>와 고시원보다 개선된 『공유주택』<sup>12)</sup>의 바람직한 기준을 제시할 필요 있다.

아울러 가구원은 줄고 재산세나 관리비 부담이 커지는 가운데 단지계획에 있어 주차장과 편의시설 등 원단위 복리시설기준 때문에 유연한 대응이 어려웠던 기존의 중·대형 재고주택(아파트 포함)이나 미분양 중·대형 주택이 소형으로 분할되거나 개조될 수 있는 길을 여는 것도 좋은 대안이 될 수 있다.

## ② 사각지대(쪽방촌)의 『양성화』 도모

### - 쪽방촌의 특정구역 지정 및 쪽방건물 등록제

사회적 합의로 보전·유지·관리하여야 할 쪽방지역이나 쪽방건물을 특정하여 범위를 정할 필요가 있으며 동 지역 내 쪽방건축물을 관리대장에 등재하여 공적인 관리대상으로 삼아야 한다. 이 경우 화재 등 재해에 대한 불안 해소 차원의 보험가입이 필수적이다. 아울러 쪽방지역을 제도권 내로 수용하기 위한 기초조사로 건축법 위반 고발 차원 아닌 복지지원 차원의 건축물 현황조사가 필요하다.

### - 『양성화』를 위한 건축기준 마련

쪽방을 특정한 구역 내 기존의 쪽방건물 현황에서 위반한 사항이 일반적으로 수용될 수 있는 최소한의 건축기준(화재 등 재해예방시설, 공동이용시설, 보건·위생시설, 공간계획기준 등)을 마련하여 양성화의 도구로 삼을 수 있다. 이점에서 1960년대 시행했던 기존 무허가 건물들의 양성화기준과 정신을 되새겨 볼 필요 있다. 쪽방 건물도 고시원 시설기준과 비교하여 열악한 공유주택 개념에서 새로운 합법화 기준이 필요하며 그 동안 강화되었던 주차장 설치기준 등만 완화한 도시형 생활주택과 다른 입체적 차원의 양성화기준이 필요하다.

11) 원룸 형태와 화장실 구획의 형태가 있으나 규격 사이즈를 최소한 기능에 공하도록 설계한 주거 공간. 한 예로 일본의 도시에서 흔히 볼 수 있는 도심의 저렴한 소규모 호텔방 등이 있다.

12) 부엌과 화장실 등을 공유시설로 잠자리만 구획한 주거유형으로 주로 독신가구가 사용하는 형태

## (2) 물리적 접근 Physical Action Plan

### ① 쪽방 매입 또는 전대

2001년 이후 서울시는 북촌 한옥복원 사업목적을 위해 한옥을 매입, 공방이나 전시, 한옥체험 용도로 재임대를 놓고 있으며 또한 무주택 도시근로자에게 공급하기 위한 저렴한 임대주택으로 기존의 다세대·다가구 주택을 매입·재 임대해온 반면 참여정부는 2003년부터 그 당시 주택공사로 하여금 매입하게 하여 다양한 가구의 무주택자에게 싼 임대주택으로 공급하고 있다. 쪽방도 필요하다면 노숙을 예방하는 순기능을 보전하기 위해 매입하는 것을 적극 검토할 필요 있으며 주거복지 차원에서 쪽방거주자의 소득수준에 맞는 주거비용(월 총 소득의 30% 정도)을 고려하여 쪽방건물 주인으로부터 중간의 전대자 대신 직접 전대받아 그 만큼 싼 가격으로 재임대를 놓을 수도 있다.

앞으로 주거복지체계 개선으로 주거급여가 활성화되면 통합행정을 통해 사회복지를 앞당길 시너지 효과도 기대할 수 있다.

※ 영등포 쪽방상담소는 쪽방을 전대·재임대하고 있다.

### ② 쪽방촌 주거환경개선사업 확대

도시재정비사업 수법 중에서 이주정착촌 같은 워낙 열악한 도시주거환경이기 때문에 주민 스스로도 재개발 또는 재건축할 수 없을 재해우려 지역 등의 경우에 한하여 정부가 나서서 공공사업으로 개선하는 방법이다. 이 방법을 통하여 현재의 사회규범적인 건축기준을 대폭 완화하여 현실과 부합될 수 있는 개선계획을 꾸릴 수 있다. 따라서 최소한 재해를 막고 독신가구의 최소한의 공간에 대한 기준제시가 가능하다. 이 정비수법은 아래와 같이 두 가지 사업추진 방식이 있는데 그 내용은 아래와 같다.

- 현지개량방식: 개선계획을 통해 건축기준 완화가 가능하며 가장 중요한 주민참여를 통해 환경개선의 협정이 가능하다. 현재는 소방도로 등을 침범하는 등의 무단증축 위반행위가 일부 있지만 재해방지를 위한 최소기준 확보와 일조권, 사선제한, 그리고 용적률 완화 등의 규제완화가 가능하다.
- 공동주택건립방식: 쪽방용 공유주택(Shared House) 개선계획

원래 공동주택건립 방식은 정부가 시행자가 되어 모든 사유지를 수용하고 국공유지는 사업자금화 하여 제로베이스에서 개발이익을 완전히 배제한 사업을 시행하여 원가 수준에서 제 권리자들에게 분양기회를 주면서 세입자 등 원주민에게는 저렴한 임대주택을 제공하는 사업이다. 쪽방지역의 경우는 독신가구들을 위한 공유주택을 지어 더욱 저렴한 인간존엄의 주거공간을 제공할 수 있다.

※ 서울시 구산동과 인천시 만석동의 주거환경개선사업 사례 참고

## 2) 시장기제 활성화 방안

### (1) 관리적 접근 Managerial Approach

#### ① 주택관리 전문 회사(법인) 위탁관리 제도 도입

사회적 책무가 보장되지 않는 우리나라 전·월세 제도를 전향적으로 개선할 필요가 있다. 주택은 사유재이지만 사회재의 성격을 지니고 있으며 설계수명까지 유지되도록 지속적이고 전문적 관리가 따라야 하며 임대계약에 있어 입·퇴실 시 같은 상태로 유지하게 하는 의무가 강제되어야 한다. 따라서 쪽방 등 임대용 사유재산을 집주인이 좌지우지할 수 있는 고리를 차단하고 주거취약계층 거처의 환경적 위생적 품질이 전문적 관리 하에 일정기준 이상으로 유지될 수 있도록 제도적 장치를 모색한다. 이는 도시 주택시장 전반의 관리시스템이 현재의 전무 상태에서 전향적으로 바뀌어 져야 하는 것을 의미하며 이러한 환경이 조성되지 않는 한 주택시장의 투명화와 거래질서 확립, 그리고 주거안정은 요원하다. 따라서 아래와 같은 방안을 제시한다.

- 집주인 유지관리에서 위탁관리 의무화로 전환(중개인 제도와 주택관리인 제도 통합, 주택관리의 전문 법인화 제도로 전환 검토)하되 전세제도를 점진적으로 월세제도로 전환 유도
- 기성시가지에 대한 대형건설업 시대에서 대형관리업 시대로의 변화에 대비하고 대형 관리업에 중·소형 단종건설업이 연속되어 지속적인 보수·개량·개축 또는 재축 등 다양한 도시관리 형태를 지니도록 유도

#### ② 시장의 투명화

도시의 주거지역이 주택단지(이익공동체)화나 공급자(다수의 주택을 소유 또는 공급하는 유산계층)의 담합 등으로 인한 부정적인 호가시장으로부터 수요·공급 가격메커

니즘이 작동되도록 공개경쟁의 투명한 환경조성이 필요하다. 왜냐하면 정부가 저렴한 주택 공급을 통하여 주거안정을 도모하려는 정책취지가 무색해지기 때문이다.

쪽방지역과 같은 사각지대도 공공의 감시가 가능하도록 제도권 내로 흡수하면서 주거취약계층의 주거임대가 공정하고 적정하게 이루어지도록 『쪽방임대 영업 표준정관』 제도를 유도한다.

## (2) 장려적 접근 Incentive Approach

### ① 인센티브 부여 정비사업 촉진

우선 차별화를 위해 특정구역(쪽방지역)범위를 설정하고 업 조닝 및 용적률 인센티브를 조절하여 토지 등의 소유자에 의한 도시정비사업을 촉진하되 쪽방 소요와 수요에 맞는 현 임대료 수준의 공유주택확보를 의무화 할 필요 있다. 이 시설들은 자치단체의 공사 등에서 위탁관리하면서 부족 재원은 복지기금에서의 충당을 고려할 수 있다.

※ 인센티브 용적률 증가분만큼의 시프트 장기전세 확보 정책 사례 참고

### ② 민·관 건축협정 리모델링 도모

1인 주거취약계층의 최저주거기준을 별도로 마련하여 쪽방의 열악한 환경개선을 정책적으로 유도한다는 배경 하에 건축기준 완화를 통한 양성화로 제도권 내의 편입을 도모하는 한편 광역자치단체로부터 공공의 리모델링 재원을 지원하는 대신 공정임대료 규제 또는 반영 조건으로 토지 등의 소유자와 행정청 간의 민·관 건축협정방식을 제안한다.

※ 서울시 영등포 쪽방건물의 리모델링 시범사업 및 북촌 한옥마을 복원지원 사례 참고

## 3) 주거복지체계 개선방안

### (1) 독신가구의 최저주거기준 마련 Single Minimal Standardization

주택법에 근거한 가족개념의 최저주거기준을 이원화하여 1인 가구의 주거비전 제시할 필요가 있다. 현재의 1인 가구 경우 14㎡는 주거취약계층의 현실과는 괴리이크므로 공동시설을 뺀 최소규모나 공유주택의 기준을 제시하는 등 공간의 질적 기준 제시가 바람직하다.

## (2) 주거급여의 현실화 Housing Boucher Materialization

주거급여 제도 활성화를 위해 국민기초생활보장법의 개정으로 현재 통합급여체계에서 주거급여를 별개의 급여로 분리할 필요 있다. 현재는 공공의 자활·재활·종합 센터나 민간의 쪽방거주자 등을 대상으로 국민기초수급자가 되어야 주거급여의 혜택을 받을 수 있으므로 정작 주거급여가 필요한 잠재적 노숙자에 대한 응급지원이나 조치가 불가하다.

쪽방거주자를 포함한 주거취약계층을 대상으로 등록절차를 밟은 월 50만 원 정도 이하의 소득자에게 소득의 30%이하와 월세와의 차이범위 내에서 평등한 혜택을 부여함이 바람직하다.

## (3) 주거복지센터 설치 Housing Welfare Center

쪽방상담소 기능의 긍정적 효과와 미래의 수요는 물론 주거취약 소외 계층에 대한 부족한 서비스를 감안할 때 쪽방 거주자를 포함한 주거취약계층에 대한 통합적 지원서비스를 확충할 필요가 있다. 지역사회를 기반으로 자활지원과 맞춤형 사례관리를 수행할 수 있는 민·관 협력 체계를 구성하는 것이 필요하다. 현재의 쪽방상담소를 확대 개편한 『주거복지센터』를 주거취약계층 밀집지역에 우선적으로 설치한다. 『주거복지센터』를 통하여 세면·목욕 등 부족한 공동이용시설을 보완하면서 거주자 특성별 사례관리와 자활프로그램을 연계한다. 이때 현재 중앙정부와 지자체에서 실시하고 있는 자산형성 프로그램(서울시의 희망플러스통장 사업 등)과의 연계를 통한 자립 기반을 마련하는 방법이 필수적이다.

쪽방 거주자에 대한 의료서비스의 적극적인 연계도 정책과제다. 쪽방 거주자 중에는 소득이 낮고 의료보호가 적용되지 않는 상황에서 의료비를 부담스럽게 생각하는 이들이 많다. 그리고 건강보험이 체납되어 의료 서비스를 받지 못하는 경우도 많다. 특히 알코올 중독 등 약물중독의 문제도 심각한 것으로 알려져 있기 때문에 약물중독 예방과 치료 서비스와의 연계도 중요하다. 『주거복지센터』를 통한 적극적인 의료서비스의 제공과 연계가 필요하다.

<표 II-7 과제분류 계획>

과제기간	개선방안	비고
장기과제	주택 전문관리 법인육성 및 위탁관리 의무화	
	주택시장 투명화	
중기과제	인센티브부여 정비사업 촉진	
	장기미집행구역 해제	
	주거환경개선사업 추진	
	주거복지센터 설치	
단기과제	구역·지구내 행위제한 완화	
	필지별 종전의 건축허가기준 내 재건축 허용	
	독신가구의 미니하우스와 공유주택 건축기준 마련	
	쪽방특정구역 지정 및 등록제와 양성화 건축기준 마련	
	독신가구의 최저주거기준 수립	
	쪽방 매입 또는 전대	
	민·관 건축협정 리모델링	
	주거급여의 분리 및 효율적 활용	

사회·경제적 취약계층 지원방안 정책토론회

# 새벽인력시장 일용근로자 지원방안

김용신 ((사)한국일용근로자복지협회 회장)

I. 연구 취지 .....	65
II. 일용근로자쪽방현황 및 실태 .....	66
III. 새벽인력시장 이용 일용근로자 문제점 .....	68
IV. 정부의 일용근로자 복지 및 새벽인력시장 관련 정책 ...	71
V. 새벽인력시장 이용 일용근로자를 위한 정책대안 .....	77



# 새벽인력시장 일용근로자 지원방안

김용신 ((사)한국일용근로자복지협회 회장)

## 1. 연구 취지

일반적으로 일용근로자란 근로제공에 따른 시간 또는 일수나 그 성과에 따라 급여를 계산하여 받는 근로자를 의미한다. 구체적으로 고용보험법 제2조에서는 1개월 미만 고용되는 자로 규정되어 있다.

이러한 일용근로자에는 건설공사/하역에 종사하는 일용근로자, 일반주택 수리/건축에 종사하는 일용근로자, 가정/육아도우미, 음식점 서빙/주방보조원, 점포 판매 보조원, 간병인, 주차관리 보조원, 홍보/행사도우미, 택배 보조원 등의 다양한 근로형태를 보이고 있다.

일용근로자들의 주된 근로참여 형태는 새벽인력시장을 이용하는 것이며 근로인력에 대한 수요자와 공급자간의 거래가 이루어진다. 그러므로 새벽인력시장의 문제점을 파악하고 이를 개선하는 것은 우리사회의 저소득층을 형성하고 있는 일용근로자 계층을 보호하고 정부 정책의 효과성을 높이는데 있어서 중요한 과제라 할 수 있다.

새벽인력시장을 이용하는 일용근로자들의 경우, 일자리를 찾기 위한 길거리 위에서 근로대기 시의 물리적 환경의 열악성이나 인력소개소 이용 시의 소개비 부담 등의 문제점이 많아 이를 개선할 필요가 있다. 또한 정부의 다양한 정책이 일용근로자에게 잘 전달될 수 있도록 인력소개소 등의 역할을 보다 체계적으로 관리할 필요가 있다.

본 연구에서는 먼저 일용근로자들이 주로 이용하는 새벽인력시장을 중심으로 운영 형태 등에 관한 현황과 각종 문제점을 살펴보고자 한다. 그리고 이러한 문제점을 바탕으로 일용근로자를 위한 정부의 기존정책의 성과를 분석하고 이를 향상시킬 수 있는 각종 방안을 제시하고자 한다.

## 2. 일용근로자 규모 및 새벽인력시장 이용 일용근로자 현황

### 가. 전체 일용근로자 규모

일용근로자에는 주로 건설근로자가 해당되며 그 외에도 중국집 배달원, 급식조리원, 식당 주방보조원, 백화점 세일기간 동안 고용된 사람들이 해당된다<sup>1)</sup>. 통계청 경제활동인구조사 결과를 분석한 고용동향에 따르면 일용근로자 규모는 2012년 9월 기준 161.0만명 수준으로 2011년 12월 기준 168.6만 명보다 7.6만 명 감소한 수준이다. 이는 전체 취업자 2,500.3만 명 중 6.4%수준에 해당한다.

일용근로자 규모는 2007년 이래 점차 감소하는 추세를 보이고 있다. 2007년 217.8만 명 수준으로 전체 취업자의 9.3%수준에서 미국발 금융위기에 이은 경기침체가 심각하였던 2009년에도 꾸준히 감소하였다. 이는 비임금근로자 규모의 축소, 임금근로자 중 상용직의 증가 등 최근 나타나고 있는 고용 시장 변화의 영향이라 할 수 있다. 실제 전체 취업자 규모는 경기침체기인 2009년 2,350.6만명으로 2008년 2,357.7만명 대비 소폭 감소하였지만 상용직을 중심으로 한 임금근로자는 증가하였다.

<표 III-1> 일용근로자 규모 변화

(단위: 천명, %)

연도	전 체 취업자	비임금근 로자	임금근로자	일용근로자			(비중)
				상 용	임 시	일 용	
2007	23,433	7,463	15,970	8,620	5,172	2,178	9.3
2008	23,577	7,371	16,206	9,007	5,079	2,121	9.0
2009	23,506	7,052	16,454	9,390	5,101	1,963	8.4
2010	23,829	6,858	16,971	10,086	5,068	1,817	7.6
2011	24,244	6,847	17,397	10,661	4,990	1,746	7.2
2012.9	25,003	7,141	17,862	11,291	4,961	1,610	6.4

자료: 통계청, 2012년 9월 고용동향, 2012. 10.

통계청의 공식통계와는 별도로 일용근로자 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 건설일용근로자를 대상으로 하는 건설근로자공제회 DB에 따르면 동 분야 일용근로자 규모는 약 200만명 수준이라고 한다. 그러나 이러한 DB에 등재된 일용근로자 규모는 일정시점의 일용근로자를 추계한 통계청의 자료와는 다를 수밖에 없다. 즉 2012년 9월 시점에서 일하는 일용근로자는 현재 161만명 수준에 불과하지만 당시 실업자 혹은 다른 형태의 취업을 유지하다가 일용근로자로 이동할 가능성이 있는 근로자 까지 고려

1) 고용노동부 홈페이지, 정보마당/자주하는질문/“일용근로자의 고용보험 적용기준”

한다면 이보다 클 수 있기 때문이다. 이러한 관점에서 건설근로자공제회 DB 등록자는 건설일용근로자 규모의 상한에 가까운 수치라 할 수 있다. 여기에 개인서비스업종에 종사하는 일용근로자를 감안하면 최대 일용근로자 규모는 200~250만명까지 추정할 수 있다.

## 나. 서울지역 새벽인력시장 이용 일용근로자 규모

현재 서울지역에서 새벽인력시장을 이용하는 일용근로자 규모는 매일 약 2만9천명 수준으로 추정된다. 새벽인력시장을 이용하는 일용근로자들의 수에 대한 일반적 통계는 제공되지 않으나 여러 가지 정황과 일용근로자들 및 새벽 인력사무소 운영자들의 의견을 종합한 결과이다. 서울지역 일용근로자들의 업종별 구성은 건설직이 약 4,000명, 비건설 일용근로자가 약 25,000명 수준으로 나타나고 있다.

먼저 일용근로자 유형 중 길거리 인력시장을 이용하는 건설일용근로자(일명 “로타리파”)를 살펴보면 서울의 경우 각 구마다 1-2개의 새벽 인력시장이 있는데 이는 이용하는 인력규모에 대규모와 소규모로 구분가능하다. 대규모 새벽인력시장은 상시 100명 이상이 모이는 경우로 고용노동부 추산에 따르면 21곳 정도로 매일 100-200명이 모이는 것으로 추정된다. 소규모 인력시장은 약 20여곳으로 매일 대략 30-50여명이 모이고 있다. 전체 규모를 파악하기 위해 소규모 시장을 평균 40명, 상시 일정규모를 갖춘 경우를 평균 150명으로 가정하면 서울지역 건설일용근로자 규모는 약 4,000여 명/일로 추정할 수 있다.

두 번째 유형은 인력소개소를 이용하는 비건설 일용근로자이다. 서울의 인력소개소는 1,198업소(고용노동부 집계: 2010년 기준)가 있는데 그 중 70%(840업소)이상이 새벽인력소개를 하는 것으로 추정된다. 매일 새벽 1개 업소에 적은 곳은 20여명에서 큰 곳은 100여명 정도 모이는 것으로 알려져 있는데 영세업자가 대다수이다. 전체 규모를 추정하기 위해 인력소개소당 평균 30명이 이용한다고 가정하면 전체 비건설 일용근로자 규모는 약 25,200명/일 수준이다. 다만 인력사무소를 이용하는 일용근로자에는 외국인 근로자와 함께 건설일용근로자(건설일용근로자를 취급하는 인력사무소 존재)도 일부 포함되어 있는 실정이다.

따라서 일용근로자 유형을 고려하여 서울지역 일용근로자 규모를 추정한 결과를 종합하면 총 일용근로자 규모는 약 29,000여명/일에 달하고 있다.

## 다. 일용근로자의 새벽인력시장 이용형태

일용근로자 중 새벽 길거리 인력시장을 이용하는 근로자는 주로 소규모 건설공사장에서 일하는 일용근로자이다. 대규모 건설공사의 경우 건설기간이 길기 때문에 건설회사 자체 혹은 인력회사와의 연결을 통해 조달하므로 새벽 길거리 인력시장을 이용하지 않고 있기 때문이다. 새벽인력시장 이용 일용근로자는 구체적으로 팀장(십장, 오야지 등)을 통해 특정 새벽 길거리 인력시장에서 집합하여 일자리로 이동하는 형태를 취하고 있다. 대부분 5~10명단위로 승합차를 이용하여 현장에 도착하고 일이 끝난 후에는 대개 새벽에 모였던 곳에 하차하는 구조를 보이고 있다. 아무런 연고 없이 새벽 길거리 인력시장에 나와서 이미 정해진 타 집단에 결원이 있을 때 보충으로 소개 받는 경우도 있으며 상황에 따라 그날 일거리를 소개받는 경우도 존재한다. 그 외에도 일부 비건설일용근로자(예: 비닐하우스 농산물 재배 작업인력)도 새벽 길거리 인력시장을 이용하고 있다.

새벽 인력소개업소를 이용하는 일용근로자는 주로 비건설일용근로자인데 매일 새벽 특정 인력소개 사무실에서 대기하다가 일자리를 소개받는 형태를 보인다. 인력사무소는 대개의 경우 각 업소마다 전문적으로 몇 가지 업종에 초점을 두고 있기 때문에 그 특성에 따라 해당 일용근로자가 모이는 구조를 보인다.

## 3. 새벽 인력시장 이용 일용근로자 문제점

### 가. 경제적 어려움

일용근로자가 겪는 가장 큰 경제적 문제점은 낮은 임금문제이다. 1997년 외환위기 이래 일용근로자의 일당은 거의 제자리걸음 수준이며 임금지급 특성상 특정 소개업소에 종속되어 있는 구조이다. 현재 일반 잡부의 일당은 근로자의 신체조건 및 일의 성질에 따라 8-10만원(소개 수수료 10% 포함), 여성은 7-9만원 수준에 불과하다. 이러한 낮은 일당구조는 대다수 사업주들이 값싼 외국인 노동자를 선호하는 가운데 외국인 노동자들의 공급이 일정수준으로 이루어지고 있기 때문이다. 이러한 외국인 근로자 공급문제가 해결되지 않는다면 이들과 경쟁하는 국내 일용근로자들의 임금 개선은 현실적으로 이루어지기 어려운 상황이다.

두 번째는 소개비 문제이다. 건설일용근로자들의 경우 소개비를 일부 구인회사가 부담하기도 하나 아직도 소개업소가 구직자에게 소개비를 부담시키는 경우가 많이 있어 소개업소의 과도한 소개비 요구에 취약한 구조이다. 이에 따라 간혹 소개업소에서 소개비 이외에 식비 및 작업장까지의 교통비 등을 일당에서 공제하기도 한다. 이러한 구조가 가능한 이유는 일용직 노동의 경우 급여가 일비로 계산되어야 하나 대개의 경우 그렇지 않아 소개업소에서 자금을 확보하여 일당을 선지급하고 있어 소개업소로부터 자유롭지 못하기 때문이다. 특히 건설직의 경우 짧게는 1개월 길게는 2개월마다 인건비가 계산되기에 소개업소의 영향력이 더욱 커질 수 있다.

세 번째는 고용보험가입의 문제이다. 고용보험은 근로 시 일정액의 보험료를 지불하고 실직 시 가입기간과 소득수준에 따라 일정액의 실업급여를 받는 사회보험으로 상대적으로 실업위험이 높은 일용직 저소득층의 가입이 매우 중요하다. 그러나 현재 일용근로자의 경우 고용보험에 가입토록 되어 있으나 소득이 낮은 일용근로자들에게 본인부담 고용보험료도 부담이 되고 있다. 그래서 상당수의 근로자들이 스스로 본인 임금에서 고용보험 공제를 꺼려하고 있다. 고용주 역시 고용보험에 가입하지 않음으로써 고용주 부담분을 절감할 수 있으므로 동조하는 구조이다. 이러한 구조는 결국 일용근로자가 실직상태가 되었을 때 고용보험혜택을 받지 못하게 하여 저소득 근로자들을 보호하지 못하는 결과를 초래하고 있다. 이러한 문제가 발생하는 원인은 일용근로자들의 낮은 소득수준과 고용주의 영세성 등으로 인해 고용보험 가입을 강제하기 어렵기 때문이다. 이에 따라 일용직 고용에 대한 정확한 통계를 구축하는데도 장애요인이 되고 있다.

## 나. 환경적 문제점

일용근로자들이 일자리를 얻기 위해 주로 이용하는 길거리와 인력소개사무소는 환경적으로 열악한 상황이다. 길거리 인력시장의 경우 야외에서 대기하는 시장의 특성상 겨울철에는 추위로 이용에 많은 어려움이 존재하고 있다. 더욱 심각한 것은 길거리에서 새벽에 팔려가는 기분이 들 수 있으므로 일용근로자들의 마음에 상처를 주며 심한 소외감으로 인해 사회에 대한 불만을 높이는 요인이 될 수 있다. 또한 일용근로자들이 대기하고 있던 길거리에 담배꽂초 및 쓰레기 등을 버리기 때문에 주변 환경을 해치며 청소 등 별도의 노력이 필요한 상황이다. 또한 일용근로자들을 수송

하기 위한 차량들의 길거리 불법주차가 당연시 되고 있어 관련 교통사고 위험성이 높아지는 등 이차적인 문제도 발생하고 있다.

일용근로자들이 주로 이용하는 새벽 인력소개사무소 역시 대부분 영세업자이기 때문에 노천만 아닐 뿐 사무실의 환경이 매우 비위생적이고 열악한 실정이다. 또한 중개업소의 자금사정이 양호하더라도 일용근로자들의 입장을 고려한 환경개선에는 투자할 유인이 없는 실정이다. 겨울철 경비절감을 위해 사무실에 연탄난로를 피우는 곳이 많은데 연탄가스나 화재의 위험도 여전히 존재하고 있다. 일부 사무소에서는 겨울철 별도의 방에 전기장판이 제공되는 곳도 있으나 청결치 못하고 화재 위험이 존재하고 있다. 이러한 열악한 환경과 일용근로자들의 소외감 등으로 인해 일용근로자들의 사회에 대한 불만이 증대될 위험성이 있다.

#### 다. 기타 문제점

기타 문제점으로는 일용직업종에 대한 분류 및 통계자료의 부족, 재교육을 포함한 경제적 지위상승을 유도할 기회의 부족 등을 들 수 있다. 구체적으로 일용직 업종의 종류 및 분류체계가 구축되어 있지 않아 현황파악에 어려움이 있다. 과거 일용직은 건설일용직을 중심으로 형성되어 왔지만 현대 산업구조 하에서 일용직의 업종은 날로 늘어나고 있는 현실을 반영할 필요가 있다. 현실을 반영한 업종분류가 체계적으로 이루어지고 있지 않음으로서 인해 일용직의 업종별 근로 현황에 대한 구체적인 자료가 부족한 실정이다.

일용직근로자들의 업종 이동에 대한 자료 역시 부족하다. 현재 일용근로자들의 숫자나 업종별 데이터가 부족하고 한 업종에서 다른 업종으로 전환하는 일용직근로자들의 노동 이동경로가 전혀 파악되고 있지 않음으로 일용근로자들에 대한 효과적인 정책입안에 어려움이 있다. 일용근로자들의 연령 혹은 업종별 변화를 파악할 수 있는 체계가 필요하며 이를 통해 소규모 일용직에 대한 보다 자세한 자료를 얻을 수 있어야 한다.

일용직을 대상으로 한 재교육 등 보다 나은 일자리로의 전환기회가 부족한 실정이다. 현재 일용직 일자리는 주로 육체노동을 근거로 하고 있기 때문에 시간이 흘러도 보다 나은 조건의 노동시장으로 이동이 거의 불가능한 상황이다. 그러나 현대 사회

에서 일용직은 육체노동을 떠난 전문적 업종도 날로 늘어나고 있기 때문에 자신의 노동 조건을 향상시킬 수 있는 사회적 제도가 필요하다. 일용직을 특성을 반영한 나은 일자리 개발과 재교육을 통한 기술습득 체제를 갖추어 나갈 필요가 있다.

#### 4. 정부의 일용근로자 복지 및 새벽인력시장 관련 정책

##### 가. 정책현황

일용근로자들에 대한 경제적 지원정책으로 우선 건설근로자 공제회에서 시행하는 “서울 건설 일 드림 센터” 사업을 들 수 있다. 동 사업은 2012년 4월 9일부터 (주)남부 ES 상도동 지점의 위탁관리를 통해 시범적으로 실시되고 있는 주 내용은 건설직 일용근로자의 수수료 일부(약 50%)를 지원하는 방식이다. 현재 동 사업을 통해 (주)남부 ES상도동 지점을 이용하는 극히 일부의 일용근로자들이 혜택을 받고 있다. 그리고 고용노동부 주관사업으로는 전국 16군데의 일용근로자를 위한 일일 취업센터(새벽부터 운영)가 설립되었다. 동 취업센터를 통해 무료로 일자리를 알선하고 있으나 현재는 대전, 대구, 울산 등 3곳만 운영되고 있다.

일용직근로자들의 관련 환경을 개선하기 위한 정부정책도 다양하게 시행되고 있다. 우선 고용노동부, 국토해양부, 그리고 건설근로자공제회는 새벽 길거리 인력시장의 환경개선을 위해 시범적으로 트럭 개조형 이동식 차량 1대를 2010년 12월부터 새벽 인력시장에 운영하고 있다. 새벽 5시부터 2시간동안 구인업체와 구직자간 일자리 정보안내와 산재예방교육, 노무, 법률, 대부 상담 등을 담당하고 있다. 동 이동식 차량 운영 프로그램은 일명 “잡 오아시스”로 불리우고 있다.

지방자치단체 차원에서도 일용직근로자의 환경개선을 위한 정책을 추진하고 있다. 서울시 양천구의 경우 겨울철 해당 지역 새벽 길거리 인력시장에 오전 5시부터 6시까지 텐트를 설치하고 서비스를 제공하고 있다. 2명의 관리인이 난로를 피우고 무료 음료(라면포함)를 제공함으로써 일용근로자들의 작업대기 환경을 개선하고 있다. 그 외에도 비씨카드사의 지원으로 일부 사회복지재단에서 운영하는 “빨간밥차”에서도 새벽 길거리 인력시장에 가끔씩 무료급식을 제공하고 있다.

한편 건설근로자 공제회는 “건설근로자고용개선 5개년 계획”을 수립 중에 있다. 건설 공사비가 30억 미만인 경우는 샤워 및 사물함이 장치되어 있는 이동식 시설을 임대해 주고 30억 이상인 경우 건설회사가 의무적으로 샤워 및 사물함 시설과 기타 시설을 설치하도록 하는 제도를 구상하고 있다.

또한 일용근로자들만을 대상으로 하지는 않지만 저소득 근로자를 위한 대표적인 지원정책으로 근로장려금제도를 들 수 있다. 근로장려금제도는 2008년부터 시행되고 2009년 첫 급여가 지급된 제도로 부부소득과 부양자녀 수 등에 따라 차등급여를 지급하고 있다. 구체적으로 지급대상은 18세미만의 부양자녀는 없지만 배우자가 있거나 18세 미만의 부양자녀를 1인 이상 부양하고 있는 소득자로서 근로소득 혹은 사업소득(보험모집인, 방문판매원에 한함)이 있는 경우이다. 지급대상이 되기 위해서는 전년도 부부합산 총소득이 기준금액 미만이어야 하는데 그 기준금액은 최소 1,300만원(무자녀 유배우자)~최고 2,500만원(부양자녀 3명 이상)에 이른다. 이들에 대해 지급하는 근로장려금은 연 최저 70만원(무자녀 유배우자)~최고 200만원(부양자녀 3명 이상)에 달한다. 근로장려금을 수급하기 위해서는 무주택자이거나 기준시가 6천만원 이하의 소규모 주택을 한 채만 보유하여야 하며 세대원 전원이 소유하고 있는 재산합계액이 1억원 미만이어야 한다.

<표 III-2> 근로장려금 수급 총소득기준

부양자녀수	0명(배우자 有)	1명	2명	3명 이상
총소득기준금액	1,300만원	1,700만원	2,100만원	2,500만원

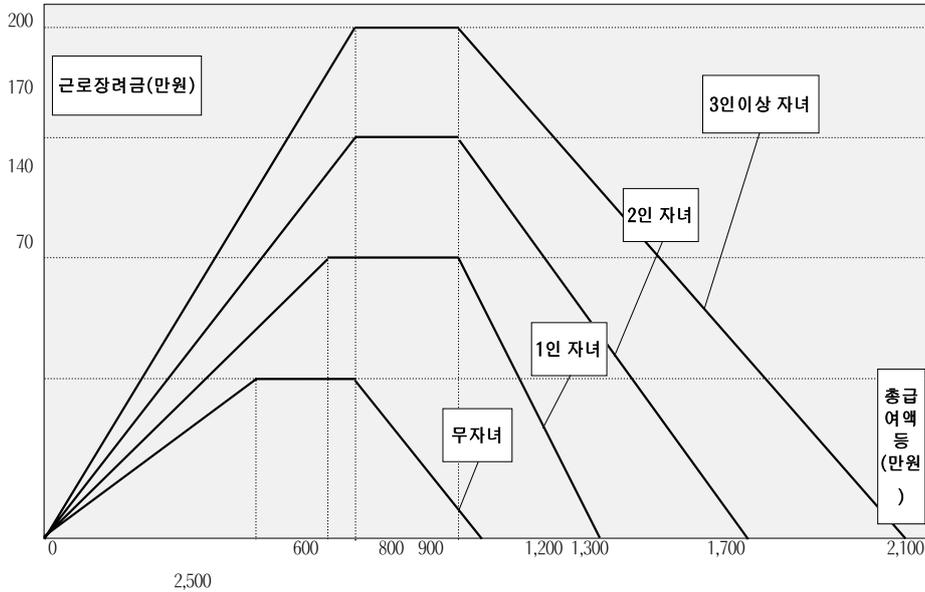
근로장려금 지급액은 2012년에 5,971억원으로 수급가구는 73.5만가구에 이르고 있다. 이는 2011년의 4,020억원, 52.2만가구에 비해 크게 증가한 수준으로 제도확대<sup>2)</sup>의 영향이 크다. 2012년 수급자의 연령별 분포는 40대가 전체의 36.8%로 가장 많이 차지하고 있으며 40대 미만 27.4%, 50대 21.7% 등으로 구성되어 있다. 60세 이상 소득자의 비중도 14.1%에 달해 노후소득 확보를 위한 고령층의 노동시장 참여가 활발함을 보여준다.

근로장려금 수급자의 근로유형별 분포를 살펴보면 일용근로자(상용, 일용 혼합형태 포함)의 비중이 62.2%에 달하며 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 2012년 수급자 중

2) 2012년부터 부양자녀수에 따른 기준소득과 급여액 차등이 이루어졌으며 근로장려금 규모도 120만원(부양자녀 1인 이상)에서 부양자녀수에 따라 크게 상향조정되었다.

순수 일용근로자는 43.7%(32.1만가구)에 달하였으며 일용근로와 상용근로가 혼재된 근로자가 18.5%(13.6만가구)를 차지하고 있다. 이러한 수치는 근로장려금제도가 주로 소득이 낮은 일용근로자들에 대한 지원제도로 기능하고 있음을 보여준다.

[그림 III-1] 소득수준에 따른 근로장려금 지급액



<표 III-3> 2012년 근로장려금 수급자 연령별 분포

(단위: 천 가구, %)

구 분	합계	40대미만	40대	50대	60세이상
가 구	735	201	270	160	104
비 율	100.0	27.4	36.8	21.7	14.1

자료: 국세청 보도자료, 올해는 6천억원을 추석 전 조기지급, 2012. 9. 13.

<표 III-4> 2012년 근로장려금 수급자의 근로유형별 분포

(단위: 천 가구, %)

구 분	계	일용근로	일용 + 상용	상용근로	보험+방관
가 구	735	321	136	259	19
(비율)	100.0	43.7	18.5	35.2	2.6

자료: 국세청 보도자료, 올해는 6천억원을 추석 전 조기지급, 2012. 9. 13.

근로장려금 수급자의 업종별 분포를 살펴보면 개인에게 서비스를 제공하는 사업 서비스업이 20.4%(15.0만가구)로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며 다음이 건설업으

로 19.3%(14.2만가구)이다. 이는 건설업과 서업서비스업 중심의 일용근로자 분포와도 일관성을 보여주고 있다.

정부는 영세사업장 저소득근로자들의 사회보험가입을 활성화하기 위해 연금보험료 지원사업을 2012년 7월부터 시행하고 있다. 10인 미만 사업장 저임금근로자(월평균보수 125만원 미만)를 대상으로 국민연금과 고용보험 보험료의 최대 50%를 지원하는 두루누리 사회보험 지원사업을 실시하였다. 소규모 사업장의 월평균보수 35만원~125만원 근로자에 대해 소득수준에 따라 사업주 및 근로자부담 보험료의 1/3 ~ 1/2을 지원하고 있다. 구체적으로 월평균보수 35만원~105만원 미만 근로자의 경우 보험료의 1/2을 지원하고, 105만원~125만원 미만 근로자의 경우 1/3을 지원하고 있다.

<표 III-5> 2012년 근로장려금 수급자의 업종별 분포

(단위: 천 가구, %)

구분	계	제조	건설	판매	사업서비스	음식숙박	운수창고	기타
가구	735	137	142	95	150	49	44	118
(비율)	100.0	18.6	19.3	12.9	20.4	6.7	6.0	16.1

자료: 국세청 보도자료, 올해는 6천억원을 추석 전 조기지급, 2012. 9. 13.

<표 III-6> 두루누리 사회보험 지원사업의 지원금

○ 월보수 100만원 근로자의 보험료 지원금

○ 월보수 120만원 근로자의 보험료 지원금

구분	근로자	사용자
국민연금(월)	22,500원	22,500원
고용보험(월)	2,750원	4,000원
연간지원금	303,000원	318,000원

구분	근로자	사용자
국민연금(월)	18,000원	18,000원
고용보험(월)	2,200원	3,200원
연간지원금	242,400원	254,400원

자료: 보건복지부 보도자료, 국민연금 보험료 선납 건수, 꾸준히 증가, 2012. 8. 6.

두루누리사업의 본격 시행이전에 시범사업을 2012년 2월~6월간 실시하였는데 동기간 보험료 지원실적은 184억원 수준으로 누적기준 총 44.3만명분에 해당한다.

본 사업은 2012년 7월 1일부터 시행되고 있는데 7월 30일 기준 24.4만개 사업장에서 49.2만명의 저임금근로자에게 지원이 승인되었다. 이들에 대한 지원규모는 약 190억원 규모에 이를 것으로 전망된다.

<표 III-7> 사회보험지원 시범사업 지원실적(2012년 2월~6월)

(단위: 개소, 명, 천원)

구 분	지원사업장	지원근로자	지원금액
계**	204,649	443,250	18,411,474
2월분	21,980	50,246	1,946,529
3월분	37,534	81,883	3,824,643
4월분	45,184	98,045	4,170,359
5월분	48,290	102,320	4,126,578
6월분	51,661	110,756	4,343,365

주: \* 시범사업지역(16개소) : 동대문구, 원주시, 안양시, 인천부평구, 대전서구, 청주시, 천안시, 광주서구, 전주시, 목포시, 제주시, 대구달서구, 안동시, 부산진구, 울산남구, 창원마산

\*\* 월별 지원사업장 및 지원근로자의 단순 누적치임

자료: 보건복지부 보도자료, 국민연금 보험료 선납 건수, 꾸준히 증가, 2012. 8. 6.

2012년 10월 정부는 관계부처(국무총리실, 고용노동부, 법무부, 행정안전부, 국토해양부) 합동으로 동절기 건설일용근로자 고용안정 대책을 발표하였다. 주요 내용은 건설일용근로자에 대해 기초안전보건교육을 실시하고 고용센터의 취업지원패키지에 적용되도록 확대 운영하는 것이다. 그 외에도 건설기능향상 훈련을 추가 실시하며 민간의 소개비지원사업 확대, 전직지원서비스 강화 등이 포함되어 있다. 건설일용근로자의 편의 및 복지증진을 위해서는 새벽인력시장에 간이쉼터를 확충하고 생활자금 대부사업을 실시할 예정이다. 또한 내국인 근로자의 일자리를 침해하지 않는 범위에서 외국인력 규모 관리를 추진할 예정이다.

## 나. 기존정책의 한계와 문제점

일용근로자들을 지원하기 위한 대표적인 프로그램인 고용노동부 주관 일일취업센터의 경우 관련 인적자원과 노하우 부족으로 실효성을 확보하는데 어려움을 겪고 있다. 즉 새벽에 일용직 일자리를 안내할 수 있는 인적자원과 관련 정보가 적기 때문에 일일취업센터의 알선료가 무료임에도 불구하고 일용근로자로부터 외면 받고 있는 실정이다. 이에 따라 최초 개설된 일일취업센터 16곳 중 13곳이 문을 닫았고 현재 지방도시 3곳에서만 운영되고 있는 현실이다. 이는 일용근로자들에 대한 실질적인 지원을 위해서는 물리적인 시설뿐만 아니라 인력시장이 갖는 거래기능을 충분히 제공할 수 있어야 함을 보여준다. 반면 비건설 부문 관련 일용근로자들이 이용하는 새벽인력시장의 문제는 현재 정부정책의 사각지대에 놓여 있는 실정이다. 비교적 활발하게 활동하고 있는 건설근로자공제회는 단체의 특성상 건설직 일용근로자문제에만 초점을

두고 있는 실정이다.

정부-민간 공동프로그램인 “잡 오아시스” 프로그램은 나름대로 효과를 거두고 있으나 규모의 영세성 등으로 인해 본질적인 대책으로 기능하지 못하고 있는 실정이다. 동 프로그램에 이용되는 차량이 1대 뿐으로 1일 2시간 정도만 특정지역에서 활동하고 있을 뿐이다. 더구나 일용근로자들의 임금상승을 유도할 수 있는 교육의 문제에 대해서는 이동식 차량의 한계로 인해 신경을 쓸 수 없는 상황이다. 상담프로그램도 운영하고 있으나 새벽에 참여할 상담 전문가의 충원에 어려움이 있으며 상담자가 있다 하더라도 새벽 일자리 출근을 앞두고 이동식 차량에서 상담을 받는 일이 얼마나 실질적인 효과를 볼 수 있는지는 의문이다.

각 구청에서 주관하는 새벽 길거리인력시장 개선노력은 구청장이 선출직이기 때문에 갖는 문제점이 있다. 즉 일용근로자를 위해 텐트를 치고 무료 음료를 주는 일들은 ‘선거법 위반’이라는 점에서 지속적으로 추진하기 어렵다. 또한 이러한 지원이 주변 상인들의 새벽 일용근로자 대상 매출을 줄이는 역할을 하므로 이들의 반대에도 부닥치고 있는 실정이다. 또한 새벽인력시장에 이동식 차량을 투입하거나 임시 텐트를 쳐서 일용근로자들의 편익을 도모하는 일은 그 선의적인 취지에도 불구하고 수혜자인 일용근로자들에게 심리적 낙인효과(Stigma)를 유발할 수 있는 문제도 있다.

건설근로자공제회에서 시행하고 있는 건설직 일용근로자의 소개비 일부부담은 현재 소규모 시범 운영에 그치고 있어 대다수의 일용직들은 혜택을 누리지 못하는 상황이다. 그러므로 혜택을 받지 못하고 있는 대다수 일용근로자들은 시범적으로 시행하고 있는 본 제도를 비판하고 있으며 빠른 시일 내에 전체 일용근로자들에게 적용될 수 있는 대안을 요구하고 있는 실정이다.

일용근로자들의 사회보험 가입을 지원하기 위해서는 일용근로자들의 근로행태를 감안하여야 하는데 현재의 두루누리 사업은 사업장 중심으로 설계되어 있어 일용근로자와 맞지 않는 부분이 있다. 즉 일용근로자는 주로 건설노무 혹은 개인에 대한 서비스업 등에 종사하는데 이들의 사회보험가입을 유도하기에는 한계가 있다. 파출부 등의 개인서비스업에 종사하는 일용근로자는 사회보험가입 정책에서 원천적으로 제외되어 있고, 건설업종 종사자는 복잡한 하도급구조로 인해 사업장 규모 중심의 접근에 한계가 있기 때문이다. 실제 두루누리사업의 경우 기존 사회보험가입자에 대한 보험료 지원이 대부분을 차지하고 있는 것으로 알려져 있다.

일용근로자의 소득지원에는 오히려 근로장려금제도가 상당한 역할을 하는 것으로 판단된다. 일용근로의 특성상 고용주를 통한 소득과약이 어려운 한계가 있지만 상대적으로 재산 및 소득수준이 낮으므로 일용근로자 가구의 수혜비중이 높기 때문이다. 다만 일용근로자들이 많이 종사하는 건설업종 고용주의 세무신고가 필요하다는 점은 향후 지속적으로 개선할 필요가 있다.

2012년 10월에 관계부처(국무총리실, 고용노동부, 법무부, 행안부, 국토해양부)가 합동 발표한 동절기 건설일용근로자 고용안정대책은 실제 일용근로자의 환경개선과 직업능력개발에 기여할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 동 대책이 동절기에 한시적으로 운영된다는 점, 건설일용근로자들만을 대상으로 하고 있다는 점에서 추가적인 개선의 여지가 있다. 특히 취업알선을 위한 상담 및 교육장소가 현 새벽인력시장과 지리적으로 가까워야 새벽인력시장을 이용하는 일용근로자들의 서비스 이용이 가능하다는 점도 고려되어야 한다. 취업알선 사업의 경우, 기존 새벽인력시장을 이용하는 고용주들에 대한 충분한 정보를 정부가 보유하고 체계적인 네트워크가 형성되어야 하는데 이는 사실상 매우 어려운 실정에 있다고 볼 수 있다. 정부가 추진했던 일일 취업센터가 무료 일자리알선에도 불구하고 활성화되지 못한 것이 이러한 문제점을 잘 증명하고 있다.

## 5. 새벽인력시장 이용 일용근로자를 위한 정책대안

새벽인력시장을 주로 이용한 일용직근로자를 지원하기 위한 정책은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 근본적으로는 일용직근로자들의 경제적어려움을 완화하는 정책이며 부가적으로는 이들의 작업대기 환경을 개선하는 일이다. 외국인근로자들의 증가 등으로 일용직의 시장임금이 증가하기 어려운 현실에서 이들의 경제적 부담을 완화할 수 있는 정책적 방안 마련이 필요하며 동시에 보다 효율적인 환경에서 일자리를 구하거나 직업능력개발을 위한 서비스를 받을 수 있도록 사회적 기반을 갖추는 것이 중요하다.

### 가. 경제적 어려움의 완화

일용근로자들의 경제적 부담을 완화해주기 위한 첫 번째 방안으로 현재 근로자가 부담하고 있는 일자리 소개비를 구인회사가 부담하도록 하는 방안을 들 수 있다. 소개비를 구인회사가 부담하게 되면 상대적으로 열악한 지위에 있는 일용근로자가 소개업소로부터 소개비 명목의 잡비를 과도하게 요구당할 우려가 적어지는 효과가 있다. 이는 실질적으로 소개비 부담의 경감뿐만 아니라 시장의 약자인 일용근로자들이 추가적인 비용부담 가능성을 없애주는 방안이라 할 수 있다. 동 방안은 현재 고용노동부(고용서비스정책과)에서 정책방안으로 검토하고 있으며 향후 직업안정법 개정안에 포함될 것으로 보인다.

또 다른 방안으로는 일용근로자들의 일당 선지급을 위한 저리금융 대출제도를 도입하는 방안이다. 즉 소개업소가 저리금융을 통해 자금을 조달하고 이를 바탕으로 일용근로자 일당을 선지급하는 방안이다. 이 경우 일정자격요건을 갖춘 소개업소가 제도의 대상이 될 수 있다. 다만 동 제도의 경우 일용근로자들의 근로불안정성으로 인해 나타날 수 있는 손실가능성에 대한 대응방안 마련이 먼저 해결되어야 한다. 비슷한 제도로 일용근로자들을 대상으로 한 “구직준비자금 대여”제도를 운영하는 방안을 검토할 수 있다. 일자리를 얻기 전 해결해야할 가정경비 및 보다 높은 임금의 일자리로 이동하기 위해 필요한 준비자금을 대여해 주는 것이다. 이는 구체적으로 일자리를 얻기 위해 필요한 소액자금(50만원 이하)을 직업소개소 등을 통해 대여해주고 일당에서 매일 1만원 정도의 액수를 회수하는 형식이다(구체적 방안은 별첨 1 참조). 자금의 마련은 정부출연 혹은 각종 기부금 등으로 조성하며 동 자금 대여 시 일정한 근로의무를 부여하는 등의 방법으로 도덕적 해이를 방지할 수 있다.

한편 건설근로자공제회에서 시작하고 있는 소개비 일부 지원사업도 점차 확대해 나갈 필요가 있다. 현재 운영 중인 시범사업의 성과와 문제점을 평가하고 이를 바탕으로 건설근로자공제회의 관련 예산상황을 반영하여 점차 그 대상을 확대하여야 한다. 이러한 사업에 대해 건설 사업 고용주가 적극적으로 참여할 수 있도록 하는 방안도 필요하다.

전반적인 일용근로자 일자리 확대를 위해 불법체류 외국인의 일용직 진입을 적절한 수준에서 규제할 필요가 있다. 절대적으로 노동공급이 부족한 분야에 대해서는 국내 산업발전을 위해 탄력적으로 외국인 노동자를 이용하며 내국인 근로자 공급이 충분한 분야에 대해서는 국내 일용근로자 보호를 위한 방안도 필요하다.

일용직 근로자들을 실업위험에서 보호하기 위해 고용보험 가입을 적극적으로 유도할 필요가 있다. 현재 고용보험은 1개월 미만 계약에 의해 근로하는 일용직노동자도 가입대상으로 규정하고 있으므로 적절한 비용부담 완화를 통해 일용직근로자들에 사회적 안전망을 확충해야 한다. 구체적으로 현재 급여의 1.1% 수준인 고용보험료 중 근로자 부담분(0.55%)의 50%를 정부에서 지원하는 방안이다. 즉 일용근로자의 고용보험료 부담을 절반으로 낮추어 주는 방안으로 기존의 영세사업장 보험료 지원사업인 두루누리 사업의 지원수준과 동일하다. 현재 두루누리사업은 고용보험 가입근로자 10인 미만 사업장에 대해서는 50%의 범위 내에서 지원 중이므로 이 제도를 일용직 근로자에게 확대 적용하는 방안이다. 동 제도를 시행하게 되면 월평균보수대비 고용보험료 부담률이 고용주 0.55%, 정부 0.275%, 근로자0.275%로 설정되어 일용근로자들의 부담이 줄어들게 된다. 다만 동 제도에도 불구하고 일용근로자의 상당부분을 차지하고 있는 개인서비스업 종사자들을 포괄하는 데는 한계가 있다. 일용근로자에 대한 고용보험료 지원을 위해 민간 기업들의 출연에 의한 가칭 “일용근로자 고용보험지원재단”의 설립도 검토할 만하다. 정부의 일용근로자 고용보험료 지원예산 확보가 어렵거나 추가적인 지원이 필요할 경우 일부 기업 및 비영리 민간단체들이 중심이 된 일용근로자 고용보험지원재단 설립을 유도할 수도 있다.

일용근로자들의 근로활동과 가구의 소득획득을 지원하기 위해 현행 근로장려금제도의 활성화를 유도할 필요가 있다. 현재 근로소득자를 대상으로 근로장려금이 운영되고 있으므로 저임금 근로소득자인 일용직근로자들의 근로장려금활용을 최대한 유도할 필요가 있다. 근로장려금을 수령하기 위해서는 본인의 소득신고와 함께 고용주를 통한 소득검증 작업이 동시에 이루어져야 하는데 이를 제도적으로 독려할 필요가 있다. 즉 건설공사 사업주의 일용근로자에 대한 지급조서 제출을 보다 독려할 필요가 있으며 이를 통해 일용직근로자들이 원활하게 근로장려금을 지급받을 수 있도록 해야 한다. 한편 고용주가 없고 개인단위 서비스업에 종사하는 일용직 근로자의 경우 세법상 개인 사업소득자로 취급받기 때문에(즉, 근로소득자로 간주하지 아니하기 때문에) 현재로서는 근로장려금 지급대상이 아니다. 그러나 현 법령에 따르면 2014년 귀소득부터 사업소득자에게도 근로장려금이 지급될 수 있도록 되어 있으므로 원활한 제도시행을 이들의 소득과약을 위한 노력을 강화할 필요가 있다. 주로 직업소개소를 통해 일자리가 주선되므로 직업소개소와의 협력방안을 마련할 필요가 있다.

## 나. 환경적 문제점의 해소

새벽인력시장(길거리 및 인력소개소)의 주변 환경을 개선하여 일용근로자들의 삶의 질을 향상시키고 사회적 소외감을 완화할 필요가 있다. 따라서 일용근로자가 일 자리를 구하고 그 복지적 혜택을 누리는데 선택의 폭을 확대한다는 점에서 새로운 개념의 일용근로자를 위한 가칭 “모닝센터”<sup>3)</sup>를 설립할 필요가 있다.

모닝센터(가칭)의 경우 크게 3가지 역할을 수행한다. 먼저 새벽인력시장 이용 일용근로자들에게 쾌적한 환경을 제공하는 일이다. 일용직 일자리를 구하기 위해 새벽에 대기하는 지역의 환경을 개선하기 위해 휴게실, 사물함, 화장실, 샤워시설(필요시 운동기구 포함) 등 설치하여 서비스를 제공한다.

두 번째 역할은 일자리 및 자립에 대한 컨설팅을 제공하는 기능이다. 일용근로자 상담을 통해 적합한 일용직 일자리를 알선할 수 있도록 하기 위해 자원봉사자 및 고용지원센터, 자활지원센터, 중소기업 창업지원센터 등과 연계하고, 공공 교육 및 정보인프라 등을 활용하여야 한다. 또한 창업을 희망하는 일용근로자에게는 관련 창업 컨설팅을 제공할 수 있도록 한다. 창업에 있어 업종선택, 필요기술 습득, 판로개척, 홍보 등의 경영상담을 제공함으로써 일용근로자들이 보다 나은 상황으로 이동할 수 있도록 지원한다.

세 번째 역할은 기술교육 및 생활지원 강화 기능이다. 즉 일용직 직종에 필요한 기술(조적 및 기타 숙련교육) 교육기회를 제공하여 보다 나은 직종으로의 이동을 지원하는 기능이다. 매일 매일의 구직활동에 매몰될 가능성이 높은 일용직근로자들에게 다양한 정부 기술훈련 프로그램을 제시함으로써 중장기적인 생활안정의 기반을 닦을 수 있도록 지원한다. 그 외에도 필요시 생활에 필요한 강좌 및 건강관련 무료 강좌도 실시하여 종합적인 일용근로자 지원기능을 수행할 수 있다.

이러한 모닝센터의 운영을 위해 우선 1~2곳을 대상으로 시범사업을 실시하고 그 결과에 따라 제도 확대여부를 결정하도록 하는 것이 바람직하다. 정부는 장소와 시설만을 제공하되 일자리 알선 업무에는 민간이 참여하는 것이 바람직하다. 이는 정

3) 모닝센터는 상시적으로 일용근로자들이 대기하는 규모화된 장소를 제공함으로써 민간 직업소개소, 인력수요자들이 자발적으로 모여 시장거래가 일어날 수 있도록 하고 미취업자에 대한 교육·상담 등을 제공한다는 점에서 단순한 간이쉼터보다는 확장된 개념

부가 일자리 알선을 개입하기 위해서는 전문 인력 확충과 관련 네트워크 구성이 필요하기 때문이다. 물리적인 지원을 통해 새벽인력시장의 열악성을 제거하는 데 초점을 두는 것이 현실적이다. 구체적으로 한 장소에 4~6명(교대인원 포함)정도의 관리인을 배치하여 시설관리 및 질서유지만을 담당하면서 각종 추가 복지프로그램 운영상황에 따라 추가 인원배치 여부를 결정한다.

모닝센터에서 건설일용자의 경우 새벽 야외 인력시장 대신 본 센터에 모이도록 하여 팀장 등이 이곳으로 와서 인력을 데려가고, 인력사무소에서 대기하는 비건설 일용근로자의 경우도 이곳에 모여 있으면 해당 인력사무소가 이곳에 와서 인력을 뽑아가는 형식을 취하게 된다. 정부가 무료로 일자리를 알선하는 일은 바람직하지만 오랜 시간 기술을 향상시켜온 민간시스템을 능가하기 어려우므로 단순히 쾌적한 공간만을 제공하고 일자리 알선은 현행의 관행대로 지속시키는 것이 현실적이다. 일용근로자가 모일 수 있는 공간을 제공함으로써 중복적 일자리알선으로 일용근로자의 소득향상을 유도할 수 있다. 보통 하루 2~3시간 일자리의 경우는 한번 일하고 본 센터에 와 있으면 다른 시간 다른 일자리에 다시 투입될 수도 있기 때문에 1일 2-3곳의 일자리 알선이 가능한 것이 장점이라고 할 수 있다. 새벽인력시장은 대개 새벽 5시부터 6시까지 작동함으로 본 센터는 새벽 4시경에 문을 열고 오전 8시경에 문을 닫는 방식으로 운영할 수 있다. 일자리 알선 외 다른 프로그램은 일용직 알선이 끝나는 시간 혹은 그 이후(건설일용근로자의 경우 오후 5-6시에는 다시 돌아옴) 시행한다. 일자리를 구하지 못한 일용근로자는 모닝센터에 머물면서 기타 일자리를 알선 받거나 각종 프로그램에 참여가 가능하다. 이를 위해서는 모닝센터를 매일 약 16시간 운영하고 2교대로 관리인원을 배치하여야 한다.

비건설 일용근로자들의 경우 본 센터 근방에 위치한 인력회사들과의 긴밀한 관계를 형성하여 인력회사가 센터를 찾도록 유도하는 것이 중요하다. 모닝센터를 설치하면 인력회사도 일용근로자 대기를 위한 별도의 공간이 필요 없게 됨으로 본 센터 이용에 협조적일 것으로 예상된다. 더구나 모닝센터에서 개별 인력회사에 대해 정보공유 요구를 하지 않으면서도 인력회사에게는 유리한 점이 있는 방안이다.

이러한 모닝센터는 새벽인력시장의 환경적 열악성을 적극적으로 해소할 수 있다. 즉 교통, 환경 등 현재 새벽인력시장에서 나타나고 있는 각종 문제점 해소 및 사전 방지 기능을 수행할 수 있다. 또한 적절한 대기공간을 이용함으로써 일용근로자들의

소외감과 사회에 대한 불만감을 일부나마 해소할 수 있다. 근본적으로는 중복적 일자리 알선을 가능케 하여 일용근로자의 소득을 향상시킬 수 있으며 동시에 각종 상담과 교육을 통한 일용근로자 자질 및 기능 향상을 통해 보다 나은 일자리로의 이동을 활성화시킬 수 있는 장점이 있다. 그리고 한 곳에서 1일 2곳 이상 근로연락이 가능하게 됨으로서 일용근로자들의 소득이 증가될 것이다. 비건설 일용근로자에게 일 자리를 알선하는 인력회사의 경우는 일용근로자 대기를 위한 별도의 공간이 필요 없게 됨으로 영세 인력회사의 사무실 운영 경비를 절감할 수 있게 된다. 모닝센터의 환경이 좋으면 청년 실업자들도 아르바이트 형식으로 본 센터를 이용할 수도 있을 것이다. 나아가 모닝센터는 일용근로자들의 건전한 노동문화를 정착시키는데도 크게 기여할 것으로 사료된다.

모닝센터의 설립방안은 설립주체에 따라 몇 가지 방안으로 검토할 수 있다. 첫 번째는 중앙부처(예: 고용노동부)가 독립적으로 혹은 몇 개 부처와 공동으로 설립하는 방안이며, 두 번째는 중앙부처(고용노동부/보건복지부 등)가 지방자치단체와 협조하여 공동 설립하는 방안이다. 모닝센터의 기능이 일부분 기존 고용노동부의 고용지원센터와 중복된다는 점을 반영하여 이 고용지원센터를 일부 개조하여 설립하는 방안도 검토할 수 있다. 마지막으로 주민 밀착형 서비스로서 지방자치단체가 주도적으로 설립하는 방안이 있을 수 있다. 추가하여 기업의 참여형태도 고려할 수 있다. 즉 사회통합 내지는 기업의 사회적 역할을 고려하여 기업이 모닝센터 설립 및 운영비 등을 일부 부담할 수 있도록 기업과의 연계방안을 고려할 수도 있다는 것이다. 이러한 모닝센터는 정부나 지방자치단체가 직접 운영하기보다는 민간 비영리단체에 위탁 운영하는 방안이 가장 현실적인 대안이 될 것으로 사료된다. 모닝센터의 설립과 운영 관련 비용은 별첨2와 같다.

## 다. 기타 문제점 해결을 위한 방안

일용근로자들을 지원하기 위한 정책시행을 위해서는 우선 일용근로자 현황에 대한 파악이 중요하다. 그러므로 기초자료의 확보라는 측면에서 일용근로자의 업종별 현황조사가 필요하다. 건설직 일용근로자를 포함한 일용근로자의 업종별 현황에 대한 구체적인 데이터가 없는 한 효과적인 일용근로자 정책을 구상할 수 없기 때문이다. 이를 통해 일용직 업종에 대한 체계적인 분류 및 이에 대한 업종코드 부여방안이 검

토될 수 있다. 이러한 현황조사는 현행 통계청의 경제활동인구 부가조사의 틀을 일용근로자를 세분화할 수 있게 조정함으로써 가능할 것으로 보인다.

또한 일용근로자들의 업종 전환 경로에 대한 조사도 중요하다. 일용근로자들의 업종 전환 경로를 자세히 파악함으로써 일용직 근로에 대한 보다 심층적 대책수립이 가능하다. 이는 일용직 근로가 노동시장에서 가장 임금이 낮고 기술요구가 낮은 업종으로 취약계층이 주로 참여하기 때문이다. 예를 들어 일용직 근로를 시작할 때 어떤 업종을 가장 먼저 접하게 되며 시간이 흐를수록 어떤 경로로 일용직 업종을 바꾸고 있는지에 대하여 남녀 근로자별로 대략적인 파악이 가능하게 된다면 열악한 직종에 대한 지원 및 보다 나은 일용직 일자리로의 전환을 위한 교육제도 수립에 효과적인 대안을 세울 수 있다. 업종전환 경로 파악은 일용직 일자리의 충원 및 인력 수급계획을 세우는데도 중요한 역할을 할 수 있다.

보다 나은 일용직 일자리로의 전환을 위한 교육 시스템 확보도 중요하다. 건설직의 경우 몇 개월간의 교육을 통해 조적이나 목수 보조 등의 기술을 연마한다면 보다 나은 임금을 받을 수 있기 때문이다. 구체적으로 건설직에 대한 세부기술 숙련도에 따른 자격증 발급제도를 적용할 수도 있다(예: 조적 및 목수 등의 기술에 대한 세부 급수 규정). 단순한 육체노동의 일용직 일자리에서 보다 나은 조건의 일용직 일자리로의 전환을 위하여 이에 따른 교육 시스템을 광범위하게 구축할 필요가 있다. 예를 들면 본인의 적성에 따른 별도의 기술을 습득함으로써 보다 나은 임금과 조건을 구비한 일용직으로의 전환을 가능하도록 다양한 교육프로그램의 창안 및 운영이 필요하다. 또한 일용직에서 자영업자로의 창업을 위한 소규모자본 창업교육을 광범위하게 실시할 필요가 있다. 기타 일용근로자들의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 다양한 교육 프로그램의 운영도 필요하다.



사회·경제적 취약계층 지원방안 정책토론회

# 퀵서비스 근로자 보호방안

이대창 (한국고용정보원 연구개발본부장)

I. 퀵서비스 배달업 현황 .....	87
II. 퀵서비스 배달업 사업 환경 개선방안 .....	91
III. 퀵서비스 근로자 근로여건 개선방안 .....	100
부록. 특수형태근로종사자 .....	109



# 퀵서비스 근로자 보호방안

이대창 (한국고용정보원 연구개발본부장)

## 1. 퀵서비스 배달업 현황

### 가. 퀵서비스 배달업 정의 및 실태

퀵서비스배달업은 서류 등 소화물을 발신인으로부터 직접 수령하여 수신인에게 당일 이륜차를 이용해 전달하는 출발지부터 도착지까지의 문전배송(Door-to-Door) 서비스를 말한다. 운송수단으로는 거의 대부분 이륜차(오토바이)가 이용되지만 이 외에도 지역별로 특화된 1톤 미만의 경벤과 공공사업(사회적 기업)의 일환으로 시행되는 실버택의 경우 노인들이 지하철 등의 교통수단을 활용하는 경우도 있다.

퀵서비스의 유래를 보면 1990년대 초에 일본을 통해 우리나라에 전파되었고 택배 및 물류서비스 산업의 발전과 함께 주로 대도시 지역에서 동반 성장하여왔다. 일본에서는 바이크빈 서비스로 불리어지고 있으며 미국에서는 퀵서비스에 해당되는 것으로 대도시 지역 내 메신저서비스(messenger service)를 들 수 있는데 대부분 자전거, 스쿠터(scooter), 오토싸이클(motorcycle)을 이용해 당일 배송된다. 이는 UPS, DHL과 같은 지역간 소화물 배송사업인 쿠리어(courier)서비스와는 차별된다. 쿠리어서비스는 대부분 익일배송을 원칙으로 하며 미국 전역 그리고 또는 해외 긴급배송을 위해 주요 도시에 소화물 집하배송센터를 두고 있다.

이에 반해 우리나라 퀵서비스는 미국의 메신저서비스처럼 주로 대도시 지역 내에서 집하배송과정을 거치지 않고 발신인과 수신인을 직접 연결하여 문전배송(door-to-door)서비스를 제공한다. 단, 우리나라 수도권외의 경우 거리의 인접성으로 당일 배송이 가능하고 인구밀집으로 광역도시간(서울↔인천, 서울↔경기, 인천↔경기) 긴급 배송수요가 발생하여 퀵서비스의 대상이 된다.

퀵서비스업의 사업유형은 크게 첫 번째로 퀵서비스기사를 직접 고용하고 고객으로부터 주문을 직접 받는 형태로 운영하고 있는 퀵서비스회사 중심의 유형이 있고 다음으로 두 번째로 퀵서비스기사를 직접 고용하지 않고 있는 단순한 콜센터(call center)로 고객으로부터 주문을 받아 이를 공용관리센터로 보내 여기서 퀵서비스기사를 연결케 하는 유형이 존재하고 있다. 첫 번째의 퀵서비스회사에서도 자체 소속기사만으로 처리되기 힘든 경우 공용관리센터를 통해 타 업체 소속 또는 어느 업체에도 전속되지 아니한 개인 퀵서비스기사와 연결하여 배송주문을 소화하게 하고 있다. 따라서 이 두 가지 유형 모두 고객(발신인) → 퀵서비스회사 (또는 콜센터) → 공용관리센터 → 퀵서비스기사 → 고객(수신인) 까지 5가지 단계를 거친다. 단, 퀵서비스회사의 경우 공용관리센터를 거치지 않고 자회사 소속 전속기사에게 직접 배송주문을 소화하게 하는 경우 4가지 단계로 줄어드는 경우도 가능하다.

퀵서비스회사 사업체수와 퀵서비스기사 규모에 대해서는 전국적으로 조사된 정확한 통계를 확보하기 어렵다. 특히 퀵서비스회사가 세무서에 등록만하면 영업이 가능하나, 미등록 영업이 성행하고 있어 현황파악이 곤란하다. 가장 최근 파악된 국민권익위원회(2011) 자료에 의하면 업계의 추산을 이용해 전국에 3천에서 4천개의 업체가 영업 중이고 약 17만 명의 퀵서비스기사가 활동 중인 것으로 파악하고 있다.

## 나. 퀵서비스기사 유형

퀵서비스기사 유형은 위의 퀵서비스사업 유형과 밀접한 관계를 지닌다. 자체 기사를 두고 있는 퀵서비스회사의 경우 접수된 배송주문을 자기 회사에 소속된 기사위주로 소화하게 한다. 이러한 성격의 퀵서비스기사의 경우 전속기사로 분류할 있다. 반면, 어느 한 퀵서비스회사에 소속되지 않은 채 대부분의 배송업무를 자기 주도적으로 공용관리센터를 통해 접수된 배송주문을 소화하는 경우 비전속기사에 해당된다. 고용부의 전속기사 기준에 따르면 1) 하나의 퀵서비스업체에 소속(등록)되어 그 업체의 배송 업무만 수행하는 사람이거나 2) 하나의 퀵서비스업체에 소속(등록)되어 그 업체의 배송 업무를 수행하면서 부분적으로 다른 업체의 배송업무를 수행하는 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 사람이다. 먼저, 가) 소속(등록)업체의 배송업무를 우선적으로 수행하기로 약정한 경우 나) 순번제 등 소속(등록) 업체가 정하는 방식으로 업무를 배정받아 수행하는 경우 다) 업무를 수행함에 있어 퀵서비스

휴대용정보단말기(PDA 등)를 사용하지 않거나, 수익을 정산함에 있어 월비 등을 정액으로 납부하는 등 사실상 소속(등록)업체 배송 업무를 주로 수행하는 경우이다. 여기서 퀵서비스 휴대용 정보단말기(PDA 등)란 퀵서비스 정보의 수집, 저장, 작성, 검색 및 통신 기능이 결합된 단말기를 뜻한다.

## 다. 퀵서비스 배달업 관련 법규

퀵서비스배달업은 우선 물류사업에 해당되어 화물자동차 운수사업법과 밀접한 관련이 있다. 그러나 현재 이륜차를 이용한 화물배송서비스업, 화물운송주선사업과 퀵서비스기사는 이 법의 적용을 받지 않고 있다. 현재 이륜차를 이용한 퀵서비스업은 관할 세무서에 등록만하면 가능하고 퀵서비스기사는 이륜자동차 면허만 소지하면 종사할 수 있는 자유업이다. 퀵서비스 기사의 경우 대부분 이륜차를 이용하므로 자동차 관리법의 적용을 받는다. 또한 이륜차 운전면허가 필요하므로 도로교통법의 적용을 받고 면허유형으로 이륜차 2종 소형면허가 요구된다. 이륜차의 경우도 책임보험가입 의무가 발생한다.

간접적으로는 우선 소비자보호법의 적용을 받는다. 한국소비자보호원은 고객과 퀵서비스회사간의 분쟁중재를 위해 '이륜차배송(퀵서비스) 약관'을 제정해 운영 중이다. 이에 따르면 배송물이 인도예정시간의 50%이상을 초과할 경우 비송비용의 10%를 환급해야 하며(17조), 손해배상은 고객이 배송장에 배송물의 가액을 기재하면 그 가액을, 기재하지 않은 경우는 50만원 이내(18조)로 하기로 규정하고 있다. 그러나 이 약관이 강제성을 지닌 것이 아니고, 회사나 기사의 무보험, 보상능력 제한, 업체 폐업, 기사 퇴직의 경우 소비자 피해가 해결되지 못한다.

나아가 공정거래위원회도 '이륜차배송(퀵서비스)표준약관'을 제정해 운영 중이고 서비스 절차 및 손해배상(15~20조)과 분쟁해결(21조)에 대해 규정하고 있다. 그러나 이 역시 강제성이 없어 별다른 효과를 발휘하지 못하고 있다,

## 라. 퀵서비스 배달업 수익구조

퀵서비스업의 경우 고객이 비용을 지불하는 방식은 대개 두 가지 형태이다. 하나는 건당 일일이 고객(발신인 또는 수신인)이 지불하는 경우와 고정고객의 경우 월/년

계약에 의해 월/년단위 일괄 정산하는 경우이다. 월/년 계약자의 경우 서비스대금을 수령하는 자는 퀵서비스회사이며 나머지 건당 대금수령은 퀵서비스기사가 수행한다.

국민권익위원회(2011) 실태조사에 따르면 운송대금을 100이라할 때 1차적인 배분은 퀵서비스회사(또는 콜센터)가 23, 퀵서비스기사가 77로 나눈다. 즉, 퀵서비스기사가 운송대금으로 고객으로부터 100을 받아 이중 23%를 정보수수료 명목으로 퀵서비스회사 또는 콜센터에 지불한다. 퀵서비스회사(또는 콜센터)는 이 23을 가지고 퀵서비스기사 이외의 인건비, 보험료(이륜차 이외), 사무실 임대료 및 운영비, 마케팅 활동의 일환으로 고객사은 쿠폰비(1회당 1,000원 적립, 총비용의 약 7%), 장기계약자를 위한 할인비용(약10~25%), 공영관리센터 회비(운송수수료 23%의 1%)를 부담한다.

나머지 서비스 관련 모든 비용은 퀵서비스 기사가 77중에서 부담하는 것으로 파악된다. 가장 큰 비용으로는 이륜차 차량유지비로 감가상각비를 포함해 월 30만원 정도로 추정되고, 통신비가 월 10만원, 적립금 월 5~10만원, 이륜차 책임보험료 연간 50만원, 화물적재보험 월 1만원, PDA 프로그램 사용료(프로그램당 월 16,500원으로 기사 1인당 2~4개 이용) 등이고 출퇴근비와 식비 그리고 사은 쿠폰비를 부담한다.

기사 1인당 하루 평균 10~15건의 배송주문을 소화해 일평균 순수입은 약 5~7만원으로 추정되며 이우승(2008)에 따르면 서울지역을 기준으로 일평균 8.4만원으로 비수기에는 월간 약 130만원, 성수기에는 월간 약 130만원의 순수입을 올리고 있는 것으로 파악되고 있다.

## 마. 퀵서비스기사 근로실태

오종은(2010)에 의하면 퀵서비스기사와 퀵서비스회사와의 고용계약 시 서면 계약을 체결하는 비율이 60%에 달하고 있는 것으로 파악되고 있다. 광역 퀵의 경우 서면 계약 체결비중이 71.4%에 달하고, 준광역퀵은 47.8%, 지역퀵은 35%, 개인 퀵은 25%로 나타나고 있다. 반면 김종진(2007)에 따르면 서면계약 비중은 이보다 크게 낮은 37.7%에 불과하며 그것도 근로계약은 2.7%에 불과하고 위임계약이 12.3%, 도급계약이 12.3%이고 72.6%는 계약의 성격이 무엇인지조차 인지하지 못하고 있는 것으로 조사 결과를 보고하고 있다<sup>4)</sup>.

4) 오종은(2010)의 표본수는 421명, 김종진(2007)의 표본수는 75명이다.

여러 개의 퀵서비스회사와 중복 근무 가능여부에 대해서 전체 응답자의 51.7%는 본인의지에 따라 중복이 가능한 것으로 응답하고 있다. 광역권의 경우 61.4%가 가능한 것으로 보고하고 있으며, 준광역권은 29.9%, 지역권은 40.7%이고, 개인 권의 경우 31.3%로 비교적 낮은 비중을 보였다.

퀵서비스기사의 월평균 근무일수는 24.19일이고, 1일 평균 근로시간은 9.75시간으로 나타나고 있다. 퀵서비스기사의 94.5%는 재해경험을 지니고 있다고 밝히고 있다. 전체의 76.8%는 교통사고의 경험이 있고, 타박상은 49.2%, 골절은 37.1%가 경험하고 있다. 사고 및 질병에 대한 치료비 처리 방법으로는 건강보험 처리가 62.3%로 가장 높고, 현금으로 처리한다는 비중도 60.6%에 달하고 있으며, 자동차보험으로 처리한 것도 55.6%에 이르는 등 이 3가지 방식이 주종을 이루고 있다. 김종진(2007)에 의하면 사고나 업무상 재해발생시 비용부담은 퀵서비스기사 본인이 직접한다는 비중이 93.2%에 달하고 있으며, 사회보험 가입률은 매우 낮았다. 4대보험 미적용/미지급 비율이 매우 높아 국민연금은 87.5%, 건강보험은 89.1%, 고용보험은 92.6%, 산재보험도 92.6%가 혜택을 보지 못하고 있다.

## 2. 퀵서비스 배달업 사업 환경 개선방안

### 가. 퀵서비스 배달업 위·수탁(지입) 업무개선 방안

#### 1) 퀵서비스 배달업의 사업 구조

퀵서비스 배달업이란 부피가 크지 않은 서류나 소화물 등을 빠른 시간 내에 목적지에 전달해주는 서비스업을 말하며 보통 퀵서비스 배달원이 직접 방문하여 배달 물건을 가지고 당일 목적지에 전달하는 문전배송(door-to-door) 형태로 서비스를 제공한다. 당일 배송을 위해 소화물의 집화·수송과정을 거치지 않고 배달원이 직접 배송한다는 점에서 일반 택배업과 차이가 있다.

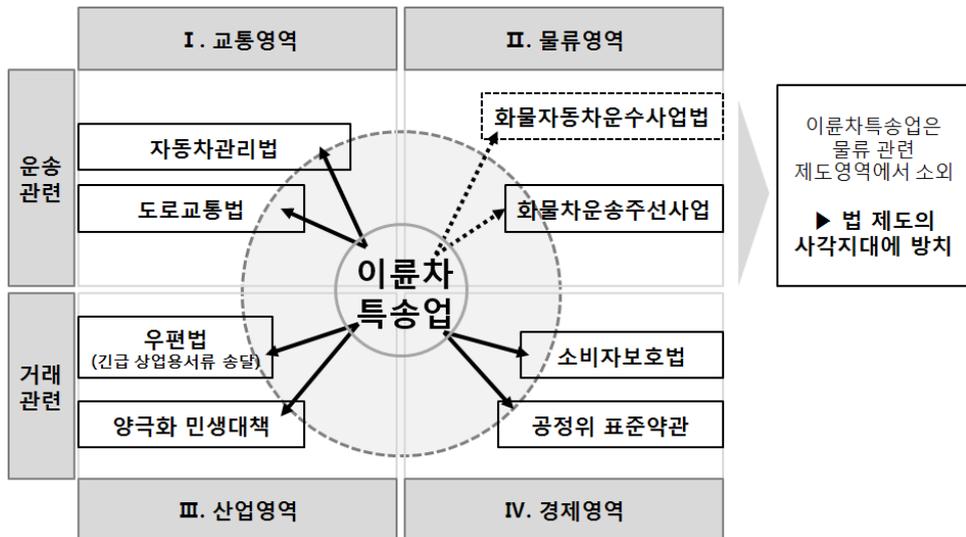
퀵서비스 배달업은 오토바이를 이용한 소화물 배송 외에도 1톤 미만의 소형 밴을 이용한 퀵서비스, 도심혼잡 시간대에 정확한 시간에 사람을 이동시켜주는 사람탑승 퀵서비스, 고령자 일자리를 제공하기 위해 공공사업 일환으로 시행되는 지하철 실버 퀵

등 다양한 형태로 존재하고 있다. 그러나 사업의 주종을 이루는 것은 당연히 오토바이 퀵서비스이다.

현재 퀵서비스 배달업은 관할세무서에 아무 명칭으로 신고만 해도 되는 자유업에 해당한다.<sup>5)</sup> 퀵서비스 업체들은 퀵서비스, 택배, 심부름센터, 용달업 등 다양한 업종으로 세무서에 등록하고 있다(이우승, 2008).

이륜차는 화물자동차운수사업법 상 화물운송수단이 아니기 때문에 원칙적으로는 오토바이를 이용한 운송업(이륜차 특송업)은 법적 근거가 없는 사업이다.<sup>6)</sup> 현재 퀵서비스 배달업에 이용되는 이륜차는 화물운송업 등록을 하지 않은 상태에서 자가용 이륜차로 운행하고 있는 것이며, 따라서 모든 일반자동차에 적용되는 도로교통법, 자동차관리법 등에 의한 규제 이외에 별도의 규제를 받지 않는다.

[그림 IV-1] 이륜차 특송업 관련 제도



출처: 서울시정개발연구원, 「서울시 이륜차특송업 실태 및 동향연구」

일반적으로 퀵서비스 회사는 오토바이를 소유한 개인(기사)과 도급계약을 맺고 알선료(회비)를 받고 소비자의 물품운송 의뢰를 알선, 연결해주는 형태로 사업을 운영한다. 운송수단이 오토바이인 점을 제외하면 화물자동차운송주선사업과 매우 유사하

5) 1991년 자동차운수사업법이 개정되어 택배업이 '소화물일관수송업'으로 법제화되었으나, 1997년 화물자동차운수사업법이 종래의 자동차운수사업법에서 분리·제정되면서 규제완화의 일환으로 택배업에 대한 법적 규정이 없어지고 오토바이는 화물운송수단에서 제외되었다.  
 6) 2005년, 2011년에 이륜차를 이용한 소화물운송업의 체계적 관리를 위해 이륜차를 화물자동차 범위에 포함시키는 것을 주 내용으로 하는 개정법률안이 국회 건교위에 제출되었으나 건교부는 규제완화 경향에 반하고 규제 실익이 없다는 이유로 제도화에 반대하여 폐기되었다.

지만 화물자동차운송주선사업에 적용되는 법적 지위<sup>7)</sup>나 규제의 적용을 받지 않는다.

실제 배송을 담당하는 퀵서비스 배달원(주로 오토바이 기사)은 이륜차를 본인이 소유하고 있는 개인사업자인 경우가 일반적이데, 별도의 신고나 허가 규정이 없기 때문에 오토바이나 간단한 운송수단을 소유하고 있고 이륜자동차 면허를 소지하고 있는 자라면 누구라도 쉽게 시장에 진입할 수 있다. 서울시(운수물류과)는 전체 이륜차 등록대수의 5% 내외(2만대)가 영업용으로 운행하는 것으로 추정하고 있다.

종래에는 소지역을 대상으로 하는 개인 퀵서비스가 주를 이루었으나 업무가 점차 분화되어 고객의 배송주문(오더)을 대행해주는 별도의 퀵서비스 회사(이륜차특송업)가 있고 퀵서비스 기사는 그 회사와 도급계약을 맺고 배송업무를 담당하는 관계로 진화되었다. 즉 도급계약을 통해 개별 퀵서비스 기사는 알선료를 지불하고 퀵서비스 회사는 물품배송 오더를 배분하는 역할을 담당하게 된다.

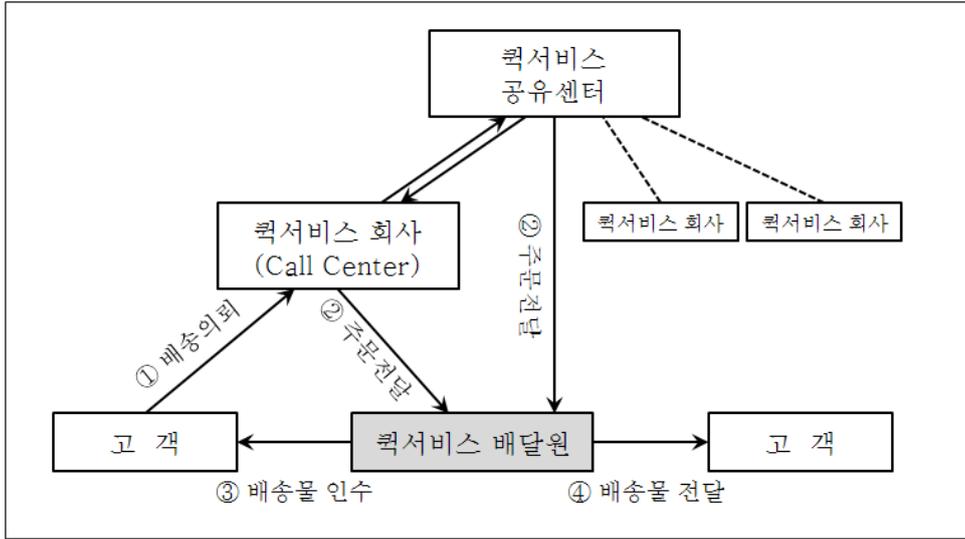
최근에는 오더수령과 배분이 PDA나 스마트폰을 이용한 체제로 전환되면서 통합 오더관리 프로그램을 제공하는 퀵서비스 프로그램 회사의 역할이 증대하고 이들 회사를 중심으로 프로그램 사용자 업체의 연합체인 퀵서비스 공유센터가 만들어지면서 사업구조가 더욱 복잡해지고 있다.

퀵서비스 공유센터는 공유 프로그램을 통해 퀵서비스 업체들의 잉여 화물오더를 관리하거나 퀵서비스 기사들의 PDA나 스마트폰에 퀵서비스 프로그램을 설치하거나 A/S를 제공하는 등의 역할을 담당한다. 일부 퀵서비스 기사는 별도의 퀵서비스 회사에 소속되지 않고 직접 프로그램 사용계약을 체결하여 공유센터의 오더를 수령하고 독립적으로 퀵서비스를 제공하기도 한다(공유 퀵 라이더).

현재 운영되고 있는 퀵서비스 업체를 유형화 해보면 독립적인 개인 퀵에서부터 특정지역을 대상으로 하는 지역 퀵 업체, 서울 혹은 수도권 전역을 대상으로 하는 광역 퀵 업체, 광역업체와 지역업체의 중간형태를 취하고 있는 준광역 퀵 업체에 이르기까지 매우 다양하다(표 IV-1).

7) 화물자동차운수사업법에 따르면, 운송주선인은 운송인과 마찬가지로 운송물의 멸실, 훼손 또는 지연으로 인한 손해를 배상할 책임이 있는 것(상법 제115조)처럼 의무가 있는 반면 운임 또는 보수청구권(제119조) 및 유치권(제120조)과 같은 권리도 부여된다.

[그림 IV-2] 퀵서비스 배달업의 구조



서울의 경우 지역 퀵 업체는 청계천상가, 용산전자상가, 경동 약재시장 시장주변 이나, 공단, 향만 주변 등 특정 지역을 중심으로 423개(평균 퀵기사수 18명)가 운영되고 있으며, 광역 및 준광역 퀵 업체는 86개(퀵기사 3182명)가 존재하는 것으로 조사되고 있다(이우승, 2008).

<표 IV-1> 퀵서비스의 사업 유형

구분	사업 유형	업무 내용
광역 퀵	- 도시 전 지역 및 도시와 도시 간 운송 예) 서울↔서울 전역, 서울↔수도권	- 전화, 인터넷을 통해 개인고객 대상 주문배송 - 스마트폰/PDA/무전기 활용
준광역 퀵	- 한 지역을 거점으로 반경 10km 이내 운송 - 서울의 경우 2-3개 구가 사업권역	- 광역과 지역 퀵의 중간 형태
지역 퀵	- 한 지역을 거점으로 반경 3km 이내 운송 - 시장/전문상가/상업지구 내 배송	- 기업(상점)과 고정고객(계약) 대상 주문배송 - 기사출근 후 순번제로 3~4개 오더를 묶음 배송
개인 퀵	- 특정 회사에 소속되지 않고 독자적으로 영업	- PDA/공유 프로그램 활용하여 주문배송

출처: 서울시정개발연구원, 전국퀵서비스운수사업자협회

그러나 상당수의 퀵 서비스 기사들은 어느 한 회사에 소속되어 있다 하더라도 다른 복수의 회사에 회원으로 가입하기도 하는데,8) 평균적으로 2~3개의 회사에서 배송주

문을 수령하고 있는 것으로 알려져 있다. 통상 약 70%의 오더는 소속되어 있는 퀵서비스 업체 중심으로 수취하고 약 30%의 오더는 공유센터를 중심으로 수취하며 공유센터 오더에 의존하는 이른바 공유 퀵라이더들은 대부분 광역, 준광역의 배송을 담당한다. 전국퀵서비스운수사업자협회는 자체조사 결과, 2012년 현재 수도권에 퀵서비스 업체 약 2000여개와 약 2만 5000명의 퀵서비스 기사들이 존재하며 수도권 포함 전국적으로 약 5000여개의 퀵서비스 업체와 약 15만 명의 퀵서비스 기사들이 있는 것으로 추정하고 있다.

이처럼 퀵서비스 배달업은 당초 개인 퀵서비스에서 출발하였지만 사업영역이 확대되고 IT 기술이 발달하면서 점차 사업 내 기능이 세분화되어 퀵서비스 배달업의 사업구조는 더욱 복잡해지고 중층화된 시스템으로 변화되어 왔다. 최근 공유프로그램이 확산되면서 비교적 안정적인 고용관계를 갖는 지역 퀵이 감소하고 출퇴근 없이 회원형태로 느슨하게 활동하는 기사들이 증가하고 있는 점도 특징적인 현상이다.

이 같은 사업구조와 오더 수령체제의 변화는 퀵서비스 배달원의 고용 지위를 더욱 복잡하게 만들고 있으며, 퀵서비스 기사들은 퀵서비스 회사와의 불평등한 계약관계로 인한 불이익 외에도 다단계의 사업구조에서 발생하는 알선수수료, 정보이용료 등을 모두 떠안아야 하는 상황으로 내몰리고 있다.

## 2) 퀵서비스 회사와 퀵서비스 기사의 관계

퀵서비스 회사와 퀵서비스 기사 간에 체결되는 계약은 대부분 지입제<sup>9)</sup> 도급계약이다. 지입제란 차량의 실제 소유주가 일정한 수수료를 지불하고 특정 회사의 명의로 영업을 하는 사업형태를 말하는데, 현재 퀵서비스 기사 중 86.7%가 본인 소유의 오토바이로 영업을 하고 있는 것으로 파악되고 있다(국민권익위원회, 2011).

이런 경우 퀵서비스 기사는 회사에 일정액의 알선료(회비)를 납부하고 배송업무를 소개받아 업무를 수행하며 고객으로부터 요금을 직접 수령하여 소득으로 취한다. 회사는 자체 운송수단인 오토바이나 기사를 보유하지 않은 채 알선업무만을 담당하고 기사들로부터 받는 알선료가 주 수익원이 된다. 퀵서비스 회사와 퀵서비스 기사 간에 체결되는 지입계약의 핵심사항을 요약하면 다음과 같다.<sup>10)</sup>

8) 회원은 회비만 내면 출퇴근 없이 배송오더를 수령할 수 있다.

9) 지입제란 차량의 실제 소유주가 일정한 수수료를 지불하고 특정 회사의 명의로 영업을 하는 사업형태를 말한다. 현재 퀵서비스 기사 중 86.7%가 본인 소유의 오토바이로 영업을 하고 있는 것으로 파악되고 있다(국민권익위원회, 2011).

(1) 계약 형식

- 계약관계의 기본형식은 업무위탁계약
- 근무수칙, 근무계약서, 도급계약서, 지입약정서 등 다양한 명칭 사용
- 배송 알선수수료, 출·퇴근비용, 결근 시 벌금, 프로그램 사용료 등 모든 계약 사항은 사업주가 일방적으로 결정
- 서면계약서 없이 주민등록등본이나 이력서 제출로 갈음하는 구두계약이 다수

(2) 계약의 내용

- 종래에는 계약기간을 정하지 않았으나 최근에는 계약기간을 1년(쌍방이 특별한 사항이 없으면 1년 연장)으로 정하는 경우가 많음.
- 근무 장소, 근무시간(오전 9시~오후 6시: 1일 8시간), 출퇴근규정
- 알선료규정 및 그 납입방법(선납, 환급 불가), 알선료 미납시 오더 중지
- 각종 요금규정(현금쿠폰비 등)
- 업무 중 발생하는 모든 사고에 대한 배달원의 책임규정 (교통사고 및 제품분실·파손 등)
- 퇴직시 사전 통보의무(예: 최소 2주전)
- 결근 및 주문접수 취소 시 벌금
- 반복적 결근, 근무장소 이탈, 지시 불이행시 퇴사 조치 등 벌칙규정
- 계약 체결시 계약보증금(10만 원 내외)<sup>11)</sup>을 요구하기도 함.

요약하면, 퀵서비스 기사는 지입차주로서 퀵서비스 업체와 도급계약을 맺고 근로를 제공하게 되는데, 일종의 사납금인 알선료(회비)는 주로 선불이며 일정단위(주로 주/월)로 정해진 금액(건당 배송료의 23%)을 입금해야 한다. 중간에 일을 그만두더라도 입금된 알선료는 반환되지 않는 경우가 대부분이다.

알선료 외에도 기사들은 장비 구입(오토바이, 안전장비, 유니폼, 통신장비 등), 유지관리 비용(유류비, 차량관리비, 통신비, 보험가입, 쿠폰비 등) 등을 모두 부담하고 있는데, 구체적으로 다음과 같은 항목들이다.<sup>12)</sup>

10) 이호근 외(2008), 이우승(2008), 국민권익위(2011) 등에서 요약·발췌

11) 이는 배송사고 발생시 회사에서 고객관리 차원에서 보증을 요구하는 것임.

12) 국민권익위원회 '11. 10. 실태조사 결과

[그림 IV-3] 퀵서비스 배달원 근로서약서(지입약정서)의 예

근로서약서(지입약정서)

1. '갑'과 '을'은 배송지입관계에 있어 다음과 같이 약정한다.
2. '갑'을 배송인이라 하고, '을'을 지입배송기사라 한다.
3. '을'은 배송 도중 일어날 수 있는 물품 파손 및 분실 건, 운송 지체로 인해 발생하는 배상부분을 책임진다.
4. '을'은 배송 도중 일어날 수 있는 대인 대물 및 자차 자상에 대한 책임을 진다.
5. '을'은 근무기간 중 불손한 언행으로 '갑'과 거래처에 피해를 주어 발생하는 피해금액을 전적으로 책임진다.

- 중 략 -

\* 월 회비는 40만원 선불이며, 환급은 불가하다.

출처: 이우승(2008)

- PDA/휴대폰/작업도구 등 장비 구입 또는 리스 비용
- 책임보험료 50만원/년
- 유류비 월 2만원
- 통신비 월 10만원
- 차량유지비(감가상각비 포함) 월 30만원
- 화물적재보험 월 1만원 (\*)
- 영수증 권당 500원~1,000원/일 (\*)
- 적립금 월 5~10만원 예치 (\*)
- 식비 및 (홍보용)쿠폰비 (\*)
- 신용거래시 송금 총액의 3% 수수료 (\*)

별표가 표시된 항목은 회사에서 일괄 공제하는 항목들이다. 기타 벌금 규정에 의해 결근시 1만원, 눈·비오는 날 결근은 2만원, 주문접수 취소 시 1,000원 등이 추가로 부과되는 것으로 나타나고 있다.<sup>13)</sup> 여기에 기사가 복수의 퀵서비스 프로그램을 사용하고 있다면 프로그램 당 월 16,500원의 사용료를 별도로 지불해야 한다.

13) Dip News, '11. 9. 6. 국민권익위원회(2011)에서 재인용

또한 업무 수행 중에 발생한 교통사고는 물론이고 배송 지연이나 배송물 분실·파손 등 배송에 대한 일체의 책임도 기사들에게 전가되고 있다. 실제 교통사고나 이륜차 운행관련 사고 처리는 예외적인 경우를 제외하고는 거의 기사가 부담하고 있으며, 배송사고의 경우는 회사와 기사가 공동부담하는 경우가 15% 정도 되지만 대부분은 기사가 개인적으로 처리하는 것으로 파악되고 있다.

<표 IV-2> 퀵서비스 기사들의 각종 사고 및 처리방식

구분	처리 방식			월 평균 건수
	기사	회사	공동	
교통사고	94%	1%	5%	2.2
법규위반	98%	-	2%	10.5
배송사고	80.6%	4.3%	15%	1.5

자료: 이우승(2008), p. 40

이처럼 퀵서비스 회사와 지입제 도급관계로 일하는 퀵서비스 기사들은 운송회사에 직접 고용되는 기사와 달리 고용관계가 불분명하여 개인사업자로 간주되고 사실상 관련 노동법이나 사회보장법 및 기타 경제법적 보호를 전혀 받지 못하고 있다. 모든 업무상 책임도 본인이 떠안게 된다.

더욱이 퀵서비스 배달업(이륜차 특송업)에 관한 근거법령이 없다보니 퀵서비스는 자유업 형태의 운송서비스상품으로 취급되어 퀵서비스 회사에 대한 관리감독이 전혀 이루어지지 않고 있어 퀵서비스 회사의 부당한 계약 강요가 그대로 방치되고 있는 실정이다.

## 나. 기타 사업환경 개선 방안

퀵서비스 배달원은 자영업자와 노동자의 특성을 동시에 가지고 있는 대표적인 특수고용근로자이다. 퀵서비스 기사의 근로실태를 볼 때, 퀵서비스 업체의 사업 유형이나 퀵서비스 기사의 계약관계 별로 차이는 있으나<sup>14)</sup> 현행법상 노동자의 지위를 온전히

14) 광역 퀵 업체에 종사하는 기사는 출퇴근 없이 오더만 수령하는 관계가 일반적인 데 반해, 지역 퀵 업체에 종사하는 기사의 경우는 사업주가 정한 출퇴근 시간을 준수해야 하고 사업주의 지시에 따라 순번제로 배송 주문을 받는 등 노무제공의 종속성이 강하다. 한편 대부분의 퀵서비스 기사들이 업체에 소속되어 근무하지만 동시에 상당수 기사들은 회원 형태의 느슨한 관계를 갖고 오더를 받기도 한다. 일반적으로는 한 기사가 두 형태의 계약관계를 모두 취하고 있다고 보는 것이 타당할 것이다.

인정받기는 쉽지 않다. 퀵서비스 기사들 스스로도 자신들의 근로자성을 인정해달라는 것보다는 배달원의 적정한 소득보장을 위해 퀵서비스 배달업의 업무여건 개선책을 마련해달라는 요구가 지배적이다.

퀵서비스 업체와의 위·수탁 관계에서 퀵서비스 배달원의 가장 큰 불만사항은 기사에게 불리한 일방적인 계약관행과 알선료 등의 과다책정이다. 현재 퀵서비스 업체들은 구두계약이 보편화되어 있는 가운데 배송 알선수수료, 출·퇴근 비용, 결근 시 벌금, 프로그램 사용료 등 모든 계약사항을 사업주가 일방적으로 결정하고 있다. 여기에는 회사 운영에 필요한 작업도구(물품박스, 영수증 등) 구입 및 부대비용(은행 수수료 등), 광고홍보비(광고전단지, 쿠폰비 등) 등을 기사에게 전부 부담시키거나, 알선 수수료를 선납하지 않으면 오더수령을 하지 못하거나 일방적으로 계약을 중지해도 기사들이 아무런 대응조치를 취할 수 없으며, 불가피한 사정으로 일을 하지 못하게 된 경우에도 선불로 받은 알선료를 반환해주지 않는 등의 부당한 계약내용이 상당수 포함되어 있다.

또한 배송 지연이나 배송물 파손 등에 대한 일체의 책임 및 비용부담도 기사들이 지도록 규정하고 있는데, 보험 적용 및 배상에 대한 책임 소재가 불분명하여 사고 발생시 퀵서비스 업체, 배달원 및 소비자 사이의 분쟁의 원인이 되고 있다. 이 같은 퀵서비스업체의 우월적 지위에서 비롯된 일방적이고 부당한 계약관행은 퀵서비스 업체의 난립과 영세성으로 인한 과당경쟁과 가격덤핑의 부담을 모두 퀵서비스 기사들에게 전가시키는 구조를 만들어 퀵서비스 기사들의 생존기반을 위협하고 있다.

부당한 계약관행을 시정하기 위해서는 우선적으로 구두계약이 아닌 서면계약서의 작성 및 교부를 의무화하는 것이 요구된다. 아울러 퀵서비스 기사의 최소한의 권리를 보장할 수 있는 표준계약서를 마련하고 최소기준을 준수하도록 관리, 감독할 필요가 있다.

표준계약서에는 근무계약 해지시 근로기준법에서의 정당한 이유 없는 해고 금지에 준하는 임의적 해약 금지 규정이 포함되고 노동위원회 구제절차를 원용할 수 있도록 하는 구제절차가 제시될 필요가 있다. 또한 책임보험 및 상해보험 가입 등 기사가 배송업무를 수행함에 있어 기본적으로 필요한 요건을 충족시키기 위한 회사의 지원기준도 마련되어야 한다. 특히 배송사고에 대한 책임의 경우 화물차운송주선사업에 준하여 운송주선인(퀵서비스 회사)의 공동책임 원칙을 세우고 회사의 책임 범위

와 구체적인 기준을 마련하여 당사자 간 분쟁을 줄이고 사고 사안 별로 퀵서비스 회사와 기사가 비용을 분담할 수 있도록 하여야 할 것이다.

한편 현재 배송 물량에 관계없이 배송료의 23%로 책정되어 있는 알선료 수준에 대해서도 정책적인 검토가 필요하다. 각종 명목으로 수수료가 공제되고 부대비용을 스스로 부담하고 있는 상황에서 알선료 수준이 과하다는 배달원들의 주장을 귀담아 들을 필요가 있다. 최근에는 퀵서비스 회사와 유사한 기능을 수행하는 공유센터가 중층적인 공급사슬을 형성함으로써 퀵서비스 기사들의 비용 부담이 가중되고 있는 상황이다. 기본적으로 알선 수수료 제도가 업체들이 다수의 퀵서비스를 확보할수록 더 유리한 반면, 제한된 오더 수로 인하여 개개인의 퀵서비스 기사의 소득에는 불리하다는 점에서 수수료의 책정방식이 보다 객관적이고 합리적인 기준으로 마련될 필요가 있다. 구체적으로 최저임금 수준에 맞춘 알선료 책정방식도 검토해볼 수 있을 것이다.

다음으로 퀵서비스업체와 소비자간의 배달사고시 보상문제와 배송요금과 관련된 불공정거래 관행을 시정하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 우선 이륜자동차 운송사업자 배송약관과 표준배송요금 기준을 마련하고 이를 관할 관청에 신고의무 도입하는 것이 요구된다. 특히 배송약관에 배송사고시 귀책사유에 따라 적절한 피해보상 의무를 규정하고 이를 소비자에게 사전에 충분히 알리도록 유도해야 할 것이다.

### 3. 퀵서비스기사 근로여건 개선방안

퀵서비스기사 근로여건 개선을 위해서는 국민권익위(2011)에서 건의한 것처럼 사업등록제를 비롯한 여러 가지 사업 환경이 개선되어야 한다. 먼저, 이륜자동차 배송서비스업을 등록제(허가제)로 운영하는 것이 필요하다. 등록시 이륜자동차 보험계약 체결 증명서류, 자본금 증명서류 등으로 허가 심사를 거쳐야 할 것이다. 또한 용달 화물운송사업과의 영역 중복 문제를 해결하기 위해 퀵서비스 대상 화물규격, 중량에 대한 기준 마련도 필요하다. 고용관계 역시 앞에서 언급한 것처럼 퀵서비스 사업자와 전속 기사 간에 근로기준법상 고용관계를 맺도록 관리해야 할 것이다. 그리고 배송주문에 대해 표준 알선수수료 기준도 도입할 필요가 있다. 나아가 기사와 도로

교통상 안전을 위해 이륜자동차 배송서비스업 등록 차량에 대해 사업용(영업용) 번호판제도 도입되어야 할 것이다.

### 가. 근로계약 정착

퀵서비스 사업자와 퀵서비스 기사간의 고용관계 및 고용계약 관행이 정착되어야 한다. 업체와 기사간의 고용관계가 불명확해 근로기준법상 근로자로 간주할 수 없는 경우가 종종 발생하고 이에 따라 퀵서비스기사가 여러 가지 사회안전망의 보호를 받지 못하는 경우가 생기고, 이에 따라 사고발생시 사업주와 기사는 물론이고 소비자와 피해자간의 책임과 보상과 관련된 문제를 해결하기 힘들게 되된다. 따라서 퀵서비스업체는 소속 퀵서비스기사와 서면으로 된 고용계약을 체결하고 취업규칙과 복무규정 그리고 인사규정에 의해 인사관리를 하도록 해야 할 것이다. 정부는 이륜차 퀵서비스업을 등록제(허가제)로 바꾸고 구비요건에 따라 사업체를 관리하여야 하고 사업주는 근로기준법에 의거 퀵서비스기사 근로자 명부를 관리하고 근로자에게 근로에 합당한 대우를 해주어야 할 것이다. 단, 퀵서비스기사가 어느 퀵서비스사업체에 전속되지 않고 자의 또는 타의에 의해 개인사업주 형태로 일하는 것을 선호하거나 선택할 경우에는 근로기준법상 근로자로 인정하기에는 무리가 있을 듯하다. 다른 자영업자나 특수고용종사자와의 형평성 등을 고려해야 할 것이다. 비전속기사를 포함한 특수고용형태근로자의 근로자성을 인정하는 데 도움이 될 수 있는 제도가 협동조합 제도이다. 일단 조합을 결성하고 조합원이 근로계약을 통해 근로자성을 인정받을 수 있을 것이다.

### 나. 산재보험 적용 확대·개선 방안

우리나라는 1964년 산재보험법 도입 당시 적용대상은 상시근로자 500인 이상의 광업 및 제조업으로 하고, 나머지 사업은 근로기준법에 따라 재해보상이 이루어지도록 하였으나, 그 후 적용범위를 지속적으로 확대하여 '00.7.1.부터는 상시근로자를 1인 이상 사용하는 사업장에 대하여 산재보험을 적용하고 있다<sup>15)</sup>.

15) 고용노동부, 2010년도 산재보험 사업연보

적용대상	가입형태	보험료 부담
근로기준법상 근로자	당연가입(의무가입)	사업주 100%
중·소기업사업주	임의가입	사업주 100%
해외파견자	임의가입	사업주 100%
특수고용종사자	당연가입	사업주, 근로자 5:5

자료: 고용노동부(2011), 2010년도 산재보험 사업연보

전속성이 강한 퀵서비스기사의 경우 2012년 5월 1일부터 사용자가 근로자가 50:50 부담 형태로 당연가입 형태로 적용되고 있으나, 여러 업체의 주문 물량을 배송하는 비전속기사의 경우에는 개인사업자로 간주해 중·소기업 사업주 특례방식에 따라 임의가입형태로 보험료를 기사 본인이 100% 부담한다.

그러나 앞에서 언급한 것처럼 퀵서비스 사업의 요건이 강화되고 사업주와 전속 기사간의 근로기준법 고용관계로 개선될 경우 이에 따라 퀵서비스기사도 당연가입형태로 보험료를 사업주가 100%가 부담하는 형태로 전환되어야 할 것이다. 그러나 비전속기사의 경우 현행 중소기업사업주 특례방식에 따라 임의가입형태의 유지가 불가피하여 보인다. 이는 자영업자 및 다른 중·소기업사업주와의 형평성을 고려할 때 더욱 그러하다.

## 다. 고용보험 가입 확대·개선 방안

우리나라의 대표적인 고용안전망은 고용보험이다. 1995년에 도입된 고용보험제도는, 도입 당시 실업급여는 상시근로자 30인 이상의 사업 또는 사업장, 고용안정사업 및 직업능력개발사업은 상시근로자 70인 이상의 사업 또는 사업장에 적용되도록 하였으나, 이후 점차 적용대상을 확대하여 현재는 원칙적으로 모든 사업 또는 사업장에 적용되고 있다. 물론, 대통령령으로 정하는 일부 소규모 사업 또는 사업장에 대해서는 예외가 인정된다.<sup>16)</sup>

우리나라의 고용보험제도는 17년의 역사를 갖고 있지만 여전히 미가입자가 다수 존재하여 광범위한 사각지대가 존재한다. 2011년 8월 현재 고용보험 가입자는 임금 근로자의 59.6%에 불과한 것으로 파악되고 있다(경제활동인구조사 부가조사). 비임금 근로자를 포함한 전체 취업자를 대상으로 하면 고용보험의 포괄범위는 취업자의 42.6%에 불과하다. 즉 고용보험 가입자를 제외한 약 57%의 근로자는 ‘실직’ 위험으

16) 4인 이하 농림어업, 소규모 건설사업, 가사서비스업 등이 이에 해당한다.

로부터 제도적 안전장치가 마련되어 있지 않다고 볼 수 있다.<sup>17)</sup> 이 때문에 고용보험 사각지대 문제는 고용정책의 가장 핵심적인 과제 중 하나로 여겨지고 있다.

고용보험의 사각지대는 두 가지 형태로 존재한다. 하나의 유형은 현재 법적으로는 적용대상이지만 여전히 고용보험에 가입되어 있지 않은 경우에 해당하는데, 주로 소규모 사업체의 임시·일용직 근로자에서 발견된다. 또 다른 유형은 제도적으로 적용대상에서 제외되어 있는 경우에 해당한다. 특수형태근로자, 자영업자, 노동시장 신규 진입자 등이 이 부류에 해당한다.

자영업자의 경우는 2012년 1월부터 50명 미만의 근로자를 사용하는 자영업자에 한해 고용보험(실업급여) 임의가입이 허용되고 있다.

<표 IV-4>은 통계청의 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(이하 경활 부가조사)를 이용하여 고용안전망의 사각지대를 유형별로 살펴본 것이다. 고용안전망 사각지대는 1,271만 명 규모로 추산되는데 이중 33.9%는 실제 사각지대로 분류되고 그 외 66.1%가 제도적 사각지대에 해당한다. 그중 특수형태근로자는 약 59만 명으로 고용보험 사각지대의 4.6%를 점하는 것으로 추산되고 있다.

**<표 IV-4> 고용보험 사각지대의 유형별 분포**

(단위: 천 명, %)

	사각지대 계	임금근로자						비임금근로자			
		적용대상 중 미가입자	사업장 적용제외		근로자 적용제외			고용주		자영자	무급 가족 종사자
			5인 미만농 림어업	가사서 비스업	특수 고용	65세 이상	주15 시간 미만	5인 이상 사업체	5인 미만 사업체		
계	12,708 (100.0)	4,312 (33.9)	64 (0.5)	148 (1.2)	586 (4.6)	585 (4.6)	29 (0.2)	439 (3.5)	1,052 (8.3)	4,189 (33.0)	1,305 (10.3)
남자	6,902 (100.0)	2,114 (30.6)	28 (0.4)	5 (0.1)	187 (2.7)	318 (4.6)	12 (0.2)	386 (5.6)	784 (11.4)	2,894 (41.9)	175 (2.5)
여자	5,806 (100.0)	2,198 (37.9)	36 (0.6)	143 (2.5)	399 (6.9)	267 (4.6)	17 (0.3)	53 (0.9)	268 (4.6)	1,295 (22.3)	1,130 (19.5)

자료: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사('11.8)

퀵서비스 배달원은 자영업자와 노동자의 특성을 동시에 가지고 있는 대표적인 특수고용근로자로서, 현행법상 고용보험 적용대상에서 제외되고 있다.

17) 물론 공무원, 사립학교 교직원, 별정우체국 직원 등은 고용보험에 가입되어 있지는 않지만 별도의 보장체계가 있는 것으로 간주할 수 있다. 이들의 규모는 취업자의 5.5%로 추산되며 따라서 이들을 제외하더라도 취업자의 약 52%가 고용안전망으로부터 배제되어 있다고 할 수 있다.

퀵서비스 배달원은 회사에 소속되어 노무를 제공하고 보수를 받으나, 계약형식상 도급관계나 서비스 업무위탁 또는 지입형태로 근무하기 때문에 현행법상 근로자성을 인정받지 못한다. 퀵서비스 배달원은 자신의 차량을 이용하여 업무를 수행하는 일종의 지입차주로서 기본적으로 보수가 사용자가 제공하는 급여가 아니라 배송단가와 배송 물량에 의해 결정된다. 이런 점에서 개인사업자 즉 자영업자와 유사한 근로형태에 있다고 할 수 있다.

그러나 회사와의 종속적인 관계에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있다는 점에서 퀵서비스 배달원을 순수한 자영업자로 보기 어려운 측면도 많다. 기본적으로 회사의 배달오더를 받고 일을 하며 오더를 거부하는 경우 불이익이 있다는 점에서 모든 퀵서비스 배달원은 어느 정도 종속적인 지위에 있다고 할 것이다. 또한 알선료, 출퇴근 비용, 결근 시 벌금, 프로그램 사용료 등 모든 계약사항을 업체에서 일방적으로 결정하고 있어 평등한 두 당사자 간의 계약관계로 볼 수 없고, 심지어는 기사가 일명 블랙리스트(Black List)에 오르면 공영관리센터에서 프로그램회사에 의뢰하여 타 업체 취업을 제한하는 등의 제재를 받기도 한다(11. 10. 실태조사결과).

특히, 지역 퀵서비스 배달원의 경우 근무 장소가 정해져 있고 사업주가 정한 일정한 시간에 출·퇴근하면서 사업주의 지시에 따라 순번제로 배송 주문을 받는 등 노무제공의 자기결정권이 약한 상태에서 전통적인 사용종속관계에 보다 가까운 형태를 띠고 있다(이호근 외, 2008).

이처럼 퀵서비스 배달원은 자영업자와 노동자의 특성을 동시에 가지고 있기 때문에 현행 고용보험 제도의 틀에서는 의무가입과 임의가입의 어느 한 편의 기준을 적용하기 어렵게 되어 있다.

그러나 현재 자영업자에 대해서는 임의가입 방식으로 고용보험 체계로의 흡수를 꾀하고 있는데 그들보다 고용사정이 열악할 수 있는 특수고용근로자에 대해서는 사실상 아무런 대안이 마련되고 있지 못하다는 점은 커다란 문제가 아닐 수 없다. 이들에 대해서도 별도의 제도적 보완이 요구된다.

앞서 살펴본 바와 같이 퀵서비스 배달원의 경우 소속된 퀵서비스 업체의 형태에 따라, 그리고 퀵서비스 업체와의 계약 관계에 따라 근로자성의 정도에 큰 차이를 보이고 있다. 예컨대 광역 퀵 업체에 종사하는 기사는 출퇴근 없이 오더만 수령하는

관계가 일반적인 데 반해, 지역 퀵 업체에 종사하는 기사의 경우는 사업주가 정한 출퇴근 시간을 준수해야 하고 사업주의 지시에 따라 순번제로 배송 주문을 받는 등 노무제공의 종속성이 강하다.

한편 퀵서비스 기사가 업체에 소속되어 근무하는 경우 지입도급관계에 의해 까다로운 계약조건과 규정이 부과되지만 회원 형태의 느슨한 관계를 갖는 경우는 출퇴근 없이 오더만 받고 미이행시에도 회사의 제재로부터 비교적 자유롭다. 일반적으로 한 명의 기사가 두 형태의 계약관계를 모두 취하고 있는 게 보통이다.

이처럼 퀵서비스 배달원의 근무형태가 다양하고 복잡하기 때문에 일률적인 방안보다는 각각의 근로자성 정도를 기준으로 퀵서비스 배달원의 고용보험 가입 방안을 차등화하는 접근방법이 요구된다. 이는 산재보험 적용 방식을 사업주와의 전속성<sup>18)</sup>이 존재하느냐를 기준으로 구분한 것과 유사한 접근법이다. 즉 사업주와의 전속성이 있는 경우 근로자와 유사한 기준을 적용하고 그렇지 않은 경우 개인사업자와 유사한 기준을 적용할 수 있다.

사업주와의 전속성이 있는 경우 임금근로자와 마찬가지로 고용보험 가입을 허용할 수 있다(당연 적용). 다만, 회사와 퀵 기사의 고용보험 부담비율은 근로자가 상대적으로 더 많이 부담하는 방향으로 조정할 수 있을 것이다(예컨대 회사(1)+기사(2)). 저소득층의 경우에는 현재 진행되고 있는 두루누리 사회보험 지원사업을 확대적용해 정부가 보험료의 일부를 감면해주는 방안도 고려해볼 수 있다.

한편 퀵서비스 배달원의 근무형태가 개인사업자에 가까울 경우 정확한 소득 파악이 여의치 않고 피보험자 관리가 어려워 높은 관리비용이 수반되고 근로자의 도덕적 해이가 우려된다는 점에서 현행 고용보험제도에 의한 보호가 효과적인 방안인가에 대한 고려가 우선적으로 필요하다. 이들의 경우는 실업부조와 같이 고용보험제도를 보완하는 별도의 보호체계를 마련하는 방안도 검토해볼 수 있다.

18) 고용부가 고시한 '퀵서비스기사의 전속성 기준'(2012.4.12, 제정)은 다음과 같다.

1. 하나의 퀵서비스업체에 소속(등록)되어 그 업체의 배송업무만 수행하는 사람
2. 하나의 퀵서비스업체에 소속(등록)되어 그 업체의 배송업무를 수행하면서 부분적으로 다른 업체의 배송업무를 수행하는 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
  - 가. 소속(등록) 업체의 배송 업무를 우선적으로 수행하기로 약정한 경우
  - 나. 순번제 등 소속(등록) 업체가 정하는 방식으로 업무를 배정받아 수행하는 경우
  - 다. 업무를 수행함에 있어 퀵서비스 휴대용정보단말기(PDA 등)를 사용하지 않거나, 수익을 정산함에 있어 월비 등을 정액으로 납부하는 등 사실상 소속(등록)업체 배송업무를 주로 수행하는 경우

## 라. 협동조합 결성

퀵서비스기사 협동조합은 알선수수료를 절감할 수 있는 방안으로 대두되고 있다. 앞에서 언급한 것처럼 퀵서비스 기사가 퀵서비스 회사나 주선업체에 사납급 성격의 알선료로 배송요금의 23%를 지급한다. 그러나 협동조합을 조직해 퀵서비스 기사들이 자체적으로 주문접수와 알선을 운영할 경우 이를 15%수준까지 낮출 수 있는 것으로 보인다<sup>19)</sup>. 이 차액을 적절히 활용할 경우 기존 특수고용형태종사자들의 수입향상과 복지증대로 사회보험 가입이 현실화 될 수 있을 것이다. 협동조합기본법 시행령이 2012년 12월부터 발효되면 퀵서비스기사의 조합형성과 법인격 취득이 가능해진다. 이에 따라 퀵서비스기사들도 기존 퀵서비스 회사와 동등한 지위로 경쟁이 가능해 질 것으로 예상된다.

2012년 12월에 발효될 협동조합기본법 시행령은 1인 1표의 일반 협동조합도 법인이 될 수 있는 길을 열어놓았다. 이전에는 농협, 수협 등 특별법에 의해서만 가능하던 협동조합 법인 인정범위를 넓힌 것이다. 따라서 5인 이상의 조합원으로 법인격을 지닌 여러 형태의 협동조합 결성이 가능해진다. 이에 따라 기존에 민법상의 사단법인, 재단법인 그리고 상법상의 주식회사, 합명회사, 합자회사, 유한회사 등 법인과 협동조합이 동등하게 시장에서 경쟁할 수 있게 되었다. 협동조합의 특징은 1주 1표의 주식회사와는 달리 1인 1표로 민주적 의사결정이 가능하고 이에 따라 소위 경제민주화가 실현될 수 있는 법인이다.

협동조합 기본법은 협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합, 사회적협동조합연합회를 정의하고 있다. 협동조합은 재화 또는 용역의 구매, 생산, 판매, 제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직을 말한다. 사회적협동조합은 협동조합 중에서 지역주민들의 권익, 복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합을 말한다(협동조합기본법 제2조). 이에 따라 협동조합과 협동조합연합회는 법인으로 하고, 사회적협동조합과 사회적협동조합연합회는 비영리법인으로 한다(협동조합기본법 제 4조).

비전속기사들도 협동조합 또는 사회적협동조합 결성이 가능할 것이다. 퀵서비스업 협동조합의 활성화를 위해서는 정부가 제안한 여러 가지 법·제도상의 개선이 이루어

19) 월간 마이더스, “퀵서비스업계 지각변동 올까,” 2012년 5월호

져야 한다. 기존에 상법상 회사, 비영리민간단체 및 사회복지법인 등에 대해서만 허용 하던 사회적 기업 인증대상에 협동조합도 추가되었다.<sup>20)</sup> 나아가 특히 중소기업기본 법상 중소기업의 범위에 ‘사회적협동조합’을 추가시키는 것과 조세특례제한법상 기존 8개 특별법상 협동조합에 대하여만 적용되는 당기순이익 과세특례적용대상에 ‘사회적 협동조합’을 추가하는 것이 필요하다. 아울러 고용보험법상 우선지원 대상기업에 일정 규모 이하의 “사회적 협동조합”을 추가할 경우 고용보험요율, 직업능력개발사업, 고용 안정사업이 지원시 관련 법령이 정하는 바에 의하여 우대지원을 받을 수 있을 것이다. 또한 운영상의 행정비용 절감을 위해 기존 협동조합 및 민법상 비영리법인에 적용되는 의사록 인증 제외법인에 역시 ‘사회적협동조합’을 추가하는 방안도 바람직하다.

## 마. 안전 및 자격 요건 강화 방안

퀵서비스 기사의 업무관련 안전 및 자격 요건을 강화하여 근무환경이 산업재해 위험으로부터 보호하고 아울러 사고시 치료 및 요양서비스를 받을 수 있는 여건을 마련하는 조치가 필요하다. 이를 위해 이륜자동차 사업용(영업용) 번호판제 도입과 이륜자동차사업 안전관리 규정 마련이 필요한 것으로 제안되어 왔다. 아울러 운영 중인 이륜차에 대해서는 항상 보험가입이 확인되고 등록시 신규검사, 정기검사 그리고 구조변경검사 및 임시검사가 실시되고 있는 일반자동차의 검사체도가 원용되어 관리 되어야 할 것이다. 퀵서비스 기사의 경우 반드시 이륜자동차 면허증을 소지한 자로 관리되어야 할 것이다. 이륜자동차와 퀵서비스 안전기준을 위반하여 불법운행이 적발될 경우 이에 따라 사업주와 필요시 퀵서비스기사에 대해서도 적절한 제재조치를 마련해야 할 것이다. 이에 대해서는 국민권익위원회(2011)의 개선권고사항이 대부분 적절한 것으로 사료되며 국토해양부의 조치가 요구된다.

20) 사회적 기업 육성법 시행령 제8조(사회적기업의 조직 형태) 법 제8조 제1항 제1호에서 “특별법에 따라 설립된 법인 또는 비영리민간단체 등 대통령령으로 정하는 조직 형태”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조직 형태를 말한다. <개정 2012.6.5, 2012.8.3>

1. 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제2조에 따른 공익법인
2. 「비영리민간단체지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체
3. 「사회복지사업법」 제2조 제3호에 따른 사회복지법인
4. 「소비자생활협동조합법」 제2조에 따른 소비자생활협동조합
5. 「협동조합기본법」 제2조 제1호에 따른 협동조합, 같은 조 제2호에 따른 협동조합연합회, 같은 조 제3호에 따른 사회적 협동조합 및 같은 조 제4호에 따른 사회적 협동조합연합회
6. 그 밖에 다른 법률에 따른 법인 또는 비영리단체 [전문개정 2010.12.9.] [시행일 : 2012.12.1] 제8조 제5호

<참고문헌>

- 국민권익위원회(2011), 『이륜자동차 화물배송서비스사업 제도화』
- 김종진(2007), 『퀵서비스 노동자들의 상태와 조직화 문제』, 한국노동사회연구소  
매일노동뉴스, 「퀵서비스 기사의 노동실태」, (2006. 1. 11)
- 물류관리사 협회(2012), 「산재보험 적용방식 개선을 위한 일본 퀵서비스제도의 연구」,  
서울특별시 이륜특송업협회 내부자료.
- 오종은(2010), 『퀵서비스, 대리운전종사자에 대한 산재보험 적용 타당성 연구』, 근로  
복지공단 산재보험연구센터
- 이우승(2001), 『서울시 택배제도 개선방안 연구』, 서울시정개발연구원
- 이우승(2008), 『서울시 이륜차특송업 실태 및 동향연구』, 서울시정개발연구원
- 이호근 외(2008), 『특수형태근로종사자 실태 및 다단계구조 집단갈등 관리방안에 대한  
연구』, 노동부.
- 이호근·김소영(2006), 「퀵서비스 배달원」, 『특수형태근로 및 관련업종의 실태·쟁점·  
정책과제』, 한국노동연구원
- 정인수 외(2006), 『특수형태근로 및 관련업종의 실태·쟁점·정책과제』
- 정재훈 외(2011), 「특수고용형태 업무종사자 산재보험 적용방안」 산업관계연구 제21권  
3호
- 조흠학(2008), 『특수형태근로종사자의 개별근로관계 보호에 관한 고찰』, 노동법논총  
제14호 pp200-261, 2008.
- 한호영(2004), 『퀵서비스업의 실태에 관한 조사연구』, 상지영서대학
- 함께하는 시민운동(2005), 「퀵서비스 기사의 근로조건에 관한 실태조사」.

부록 : 특수형태근로종사자

우리나라의 특수형태근로자에 대한 정의는 다음과 같다. 계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 자로서 다음 각 호의 모두에 해당하는 자 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 자(이하 “특수형태근로종사자”라 한다)를 말한다. 먼저, 주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것, 아울러 노무를 제공함에 있어서 타인을 사용하지 아니할 것, 이 두 가지 모두에 해당해야 한다. 현재, 특수형태근로 종사자의 적용대상은 다음의 6개 직종이다.

- 1) 보험 또는 공제를 모집하는 자로서 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 자
  - 가. 보험업법 제83조제1항제1호에 따른 보험설계사
  - 나. 『농업협동조합법』에 따른 공제를 모집하는 자
  - 다. 『우체국예금보험에 관한 법률』에 따른 우체국보험의 모집을 전업으로 하는 자
  
- 2) 콘크리트믹스트럭 운전자
  - 건설기계관리법 제3조제1항에 따라 등록된 콘크리트믹서트럭을 소유하여 그 콘크리트믹서트럭을 직접 운전하는 자
  
- 3) 학습지 교사
  - 『통계법』에 따라 통계청장이 고시하는 한국표준직업분류상 세세분류(25451)에 따른 학습지 교사
  
- 4) 골프장 캐디
  - 『체육시설의 설치·이용에 관한 법률』 제19조에 따라 체육시설업의 등록을 한 골프장에서 골프경기를 보조하는 골프장 캐디



<표 부록-2> 특수형태근로종사자 규모추정

구성	종사자수(명)
레미콘 종사자	23,000
보험설계사	195,000
학습지교사	100,000
골프장경기보조원	14,000
택배기사	30,000
퀵서비스기사	100,000

자료: 조희함, “특수형태근로종사자의 개별근로관계 보호에 관한 고찰,” 노동법논총 제14호 pp200-261, 2008.

□ 특수형태근로자의 산재보험적용

현재 특수형태 근로자 주요 6개 직군(레미콘기사, 학습지 교사, 골프장경기보조원, 보험모집원, 택배기사, 퀵서비스기사(전속))의 경우 사용자와 근로자가 50:50 부담 형태로 당연가입 대상이다. 한 개 업체에 전속된 퀵서비스기사(전속기사)의 경우 2012년 5월부터 4개 직군의 경우처럼 “특수형태근로종사자에 대한 특례”의 일환으로 사용자와 근로자가 50:50 부담하는 당연가입 형태가 적용된다. 단, 여러 개 업체의 주문 물량을 배송하는 퀵서비스기사(비전속기사)의 경우 “중·소기업사업주에 대한 특례”로 기사 부담으로 임의가입이 가능하다.

<표 부록-3> 해외 주요국 특수형태근로자 산업재해보험 적용방식

국가	근로자 인정 여부	적용방식
독일	근로자와 사업주 사이에 '유사근로자'(전체보수의 1/2이상을 1인에 의해 지급)형태 근로자 개념을 설정	유사근로자에게도 산재보험 적용
프랑스	'근로계약' 존재여부로 근로자성을 추정	특수형태근로자에 대해 산재적용. 당연가입과 임의가입 공존
영국	근로자(employee)뿐만 아니라 노무제공자(worker) 개념 도입	노무제공자에게 산재보험 적용
미국	주마다 차이 있으나 자영업과 근로자 중간에 '독립계약자' 기준 설정	워싱턴주의 경우 '독립계약자'형태로 산재보험 적용
일본	근로자성이 강할 경우 일반근로자로 인정하고 근로자성이 인정안되면 특정작업 종사자	특정작업종사자는 노재보험 오토바이 운전자 전액부담의 임의가입

