

보건·복지 ISSUE & FOCUS

Korea Institute for Health
and Social Affairs

ISSN 2092-7117
제 193호 (2013-23) 발행일 : 2013. 06. 07

KIHASA 한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

근로빈곤층 실태진단과 향후 정책과제

- 고용·복지 연계정책을 중심으로 -

2011년 현재 한국의 근로빈곤층 규모는 외환위기 직후인 1999년보다 높은 수준으로 장기간에 걸쳐 근로빈곤 문제가 심각한 수준에 이르렀음을 말해줌

약 143만 명에 달하는 근로능력빈곤층에 대한 소득보장과 취업지원 등 보다 실질적인 지원정책을 마련해야 할 필요성이 증가하고 있음

근로빈곤층 지원정책은 지금까지 분절적으로 작동해 왔던 소득보장제도, 취업촉진 급여, 취업지원제도를 유기적으로 연계한 <고용·복지 연계정책> 수립이 필요



노대명 센터장

1. 논의배경

- 지금 우리사회가 주목해야 할 빈곤문제는 근로빈곤층(working poor) 증가 문제
 - 생활능력이 없는 노인이나 장애인 중심의 빈곤층 문제가 전통적 빈곤문제라면, 일을 하고 있음에도 불구하고 빈곤상태에 노출되어 있는 근로빈곤층 문제는 새로운 형태의 빈곤문제
 - 근로연령대 집단에서의 빈곤율 증가는 이들이 부양하는 많은 인구의 빈곤화를 동반한다는 점에서 빈곤에 따른 경제사회적 충격이 증폭되는 문제를 내포
 - 근로빈곤층의 증가는 기존 중산층의 붕괴와 밀접한 관련이 있다는 점에서 중산층을 복원하려는 정책방향에 비추어 보더라도 매우 중요한 사안
- 정부는 <일을 통한 빈곤탈출 지원>을 국정과제로 설정하고 다음과 같이 개편방안 준비
 - 근로장려세제, 사회보험료 지원, 자산형성지원 등을 확대하여 근로빈곤층에게 일하는 것이 유리하도록 급여 체계를 개편
 - 근로능력이 있는 빈곤층은 우선 고용센터(취업성공패키지)에 의뢰하여 일반노동시장에 취업할 수 있도록 지원하고, 개인·가구여건 등으로 취업이 어려운 빈곤층은 특화 프로그램(희망리본, 자활센터 등)을 통해 재도전을 할 수 있도록 지원

○ 이러한 지원내용을 담아 <빈곤예방 및 탈출을 위한 저소득층 자립지원법> 제정을 준비

■ 위 제도개편 방향은 근로빈곤층 지원정책을 내실화하는 시도라는 점에서 긍정적

○ 위에 언급한 제도개편이 기대했던 성과를 거두기 위해서는 근로빈곤층의 실태진단을 토대로 보다 실효성 있는 개편방안 마련이 중요

○ 특히 고용서비스와 복지서비스가 일선에서 유기적으로 연계될 수 있도록 제도를 설계하고, 전달체계를 개편하는 노력이 관건

2. 근로빈곤층 개념에 대한 정의

■ 근로빈곤층은 ‘일하고 있거나 일할 수 있는 잠재력을 가진 빈곤층’을 총칭하는 개념

○ 근로빈곤층 개념에서 빈곤가구 판별에는 큰 어려움이 없으나, 일하고 있거나 일할 수 있는 잠재력을 가진 집단을 판별하는 기준이 다양하다는 점이 문제

○ 취업상태에 따른 정의 = 근로빈곤층(working poor): 경제활동인구가 1인 이상 포함된 빈곤가구의 전체 구성원을 지칭하며, 협의로는 해당 빈곤층 중 경제활동인구(A)를 지칭

○ 취업가능성에 따른 정의 = 근로능력빈곤층(workable poor): 근로능력자가 1인 이상 포함된 빈곤가구의 전체 구성원을 지칭하며, 협의로는 해당 빈곤층 중 근로능력자(A)를 지칭¹⁾

- 근로능력빈곤층에 대한 구분은 아래 [그림 1] 참조

○ 그 밖에도 근로연령빈곤층²⁾, 취업빈곤층 등 다양한 유사 개념이 존재

[그림 1] 근로능력빈곤층에 대한 개념도



■ 근로빈곤층 지원정책은 근로능력빈곤층 개념에 천착

○ 근로빈곤층 지원정책은 ‘일을 통해’ 경제사회적 자립이 가능한 집단에 초점을 맞추고 있다는 점에서 근로능력빈곤층이 실질적인 지원대상이기 때문

1) 이 글에서 근로능력자는 18~65세 사이의 인구집단 중 장애나 만성질환이 없고, 학업이나 군복무 등에 종사하지 않는 집단, 즉 취업이 가능한 집단을 지칭

2) 근로연령(18~65세)에 속한 집단 중 빈곤층 비율

- 근로능력빈곤층 개념은 근로빈곤층 개념으로 포착하지 못하는 근로능력을 가진 미취업자(비경제활동인구)를 포괄할 수 있다는 강점을 가짐
 - 미취업빈곤층에 주목하는 이유는 기존의 선행연구에서 가구 내 두 번째 취업자(second earner)가 해당 가구의 빈곤탈출 확률에 크게 기여하는 것으로 나타났기 때문임
- 각국의 근로빈곤층 지원정책 또한 취업자와 미취업자를 포괄하는 근로능력빈곤층(A)을 정책지원의 핵심 대상으로 표적화(Targeting)하는 경향이 있음

■ 정책적 활용을 위해서는 근로빈곤층 개념과 근로능력빈곤층 개념의 결합이 유용

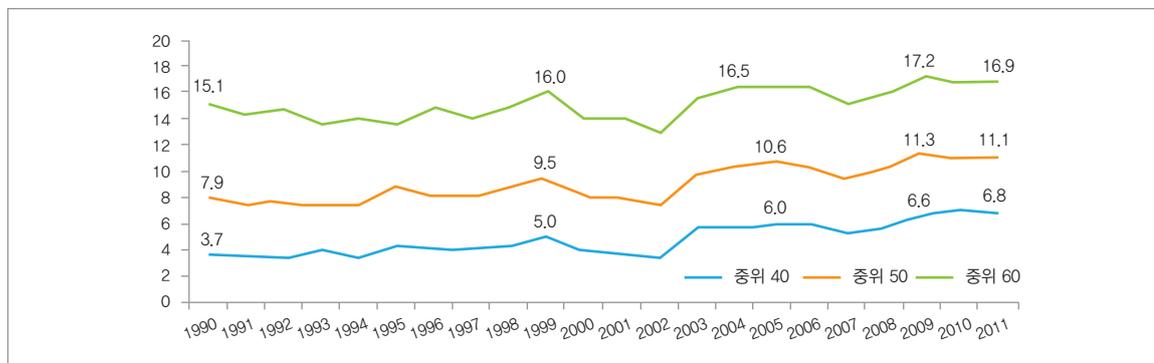
- 정책지원대상의 범위는 근로능력빈곤층으로 국한하는 것이 바람직
- 하지만 실제 근로능력빈곤층에게 고용서비스나 복지서비스를 연계하기 위해서는 종사상지위 등의 취업특성에 따라 집단을 세분하는 방식이 필요

3. 근로빈곤층의 규모와 추이

■ 2011년 한국의 근로빈곤층 규모는 외환위기 직후인 1999년보다 높은 수준

- 1997년 외환위기, 2003년 신용대란, 2008년 미국발 금융위기 등 세 차례의 경기충격은 한국의 근로빈곤층 문제에 결정적 영향을 미친 것으로 나타나고 있음
- 근로빈곤층 문제의 심각성은 2011년 현재 근로빈곤층 규모가 외환위기 직후보다 높다는 점을 통해서도 확인할 수 있음
- 중위소득 50%기준 근로빈곤층 규모는 2011년 11.1%로 외환위기 직후인 1999년의 9.5%보다 1.6% 포인트 높은 수준을 나타내고 있음

[그림 2] 1990년 이후 근로빈곤층의 추이



주: 1) 빈곤선은 제곱근으로 균등화된 경상소득의 중위 값을 활용
 2) 여기서 말하는 근로빈곤층은 2인 이상 도시 근로자가구의 취업빈곤층을 지칭
 자료: 통계청, 가계동향조사, 각년도 원자료

■ 상대빈곤선을 적용한 근로능력빈곤층의 추정 규모

- 광의의 근로능력빈곤층은 근로능력자(A)와 해당 가구 내 피부양 가구원(B_i)의 합
- 중위소득 50% 이하 근로능력빈곤층(A+B_i)은 전체 인구의 7.3%, 292만 명(100만 가구) 규모
- 중위소득 50% 이하 전체 빈곤층 중 근로능력빈곤층 비중은 약 38.3% 규모

〈표 1〉 상대빈곤선에 따른 근로능력가구 중 빈곤층 추정규모

구분	%				천명			
	가구		인구		가구		인구	
	구간	누적	구간	누적	구간	누적	구간	누적
중위 30	2.3	2.3	1.9	1.9	278	278	741	741
중위 40	2.3	4.6	2.0	3.9	268	546	808	1,548
중위 50	3.8	8.4	3.4	7.3	450	996	1,371	2,919
중위 60	5.3	13.7	5.0	12.4	626	1,622	2,004	4,923
비빈곤	86.3	100.0	87.6	100.0	10,256	11,878	34,860	39,783
합계	100.0	-	100.0	-	11,878	-	39,783	-

주: 황빈곤선은 제곱근으로 균등화된 경상소득의 중위 값을 활용
 자료: 한국보건사회연구원(2011), 2011년 복지실태조사 원자료

■ 일을 통한 빈곤탈출 지원정책의 대상인 근로능력빈곤층(A)의 추정 규모

- 중위소득 50% 이하 근로능력빈곤층(A)은 약 143만 명 규모로 추정
- 그 중 생계급여 등의 소득보장이 필요한 중위소득 30% 이하 근로능력빈곤층(A)은 39만명 규모

〔그림 3〕 상대빈곤선에 따른 근로능력빈곤층 추정 규모



자료: 한국보건사회연구원(2011), 복지실태조사, 원자료

4. 근로능력빈곤층의 취업실태 진단

■ 근로능력빈곤층은 고용불안과 저임금에 노출된 빈곤층

- 빈곤층을 동태적 특성에 따라 유형화하면 일시빈곤가구(42%), 반복빈곤가구(46%), 장기빈곤가구(12%)로 분류가 가능³⁾

3) 노대명 · 이현주 · 강신욱(2006), 빈곤의 동태적 특성연구, 한국보건사회연구원

○근로빈곤층 지원정책은 반복빈곤층에 초점을 맞추어 지원을 강화해야 함

- 이 집단은 개인의 취업역량이 취약할 뿐 아니라, 가구여건 또한 취업을 저해하고 있다는 점에서 고용서비스와 복지서비스의 연계가 필수적인 집단이기 때문임

■ 종사상지위에 따른 근로능력자의 빈곤위험률

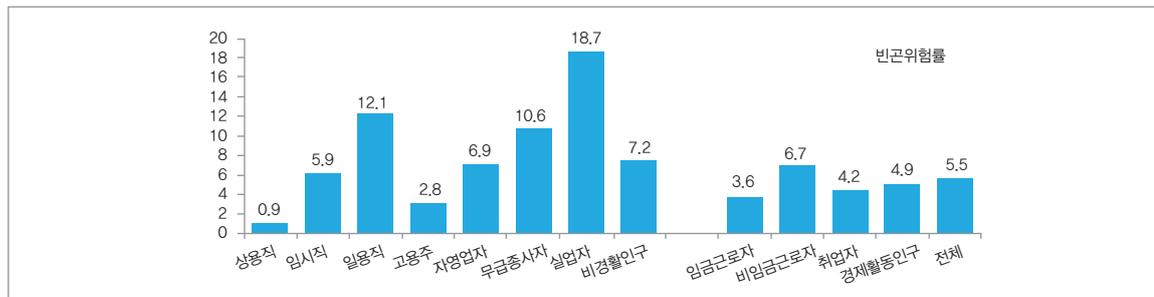
○근로능력자를 종사상지위별로 구분한 뒤, 각 집단의 빈곤층 규모를 산출

- 종사상지위는 각 개인의 교육수준, 취업이력 등 다양한 취업결정요인을 내포하기 때문

○근로능력자의 종사상지위별 빈곤위험률은 실업(18.7%) → 일용직 근로(12.1%) → 무급가족종사(10.6%) 순으로 나타나고 있음

○이는 근로빈곤층 지원정책이 구직의사를 가진 실업자에 대한 취업지원, 일용직 근로자의 소득불안정을 해소할 복지지원 등에 초점을 맞출 필요가 있다는 점을 말해줌

[그림 4] 근로능력자의 종사상지위별 · 취업상태별 빈곤위험률



주: 1) 빈곤위험률 = 빈곤인구/종사상지위별 근로능력자 총 수 × 100

2) 빈곤선은 경상소득 중위 값의 50%로 설정

자료: 한국보건사회연구원(2011), 2011년 복지실태조사 원자료

■ 하지만 정책대상 규모는 소득수준에 따라 상이하게 분포

○중위 30% 이하 근로능력빈곤층(A)은 소득보장과 취업지원의 결합이 핵심

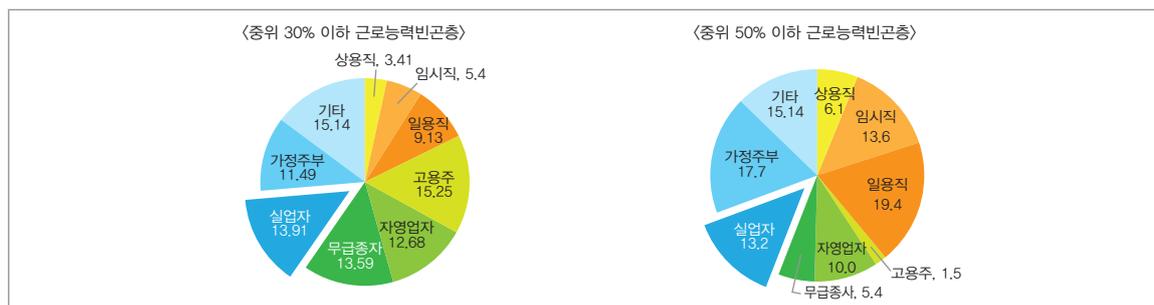
- 임금근로자 17.9%, 비임금근로자 41.5%, 미취업자 40.5%로 분포하고 있어, 비임금근로자와 미취업자의 비중이 매우 높기 때문

○중위 50% 이하 근로능력빈곤층(A)은 근로장려세제와 취업지원이 중요

- 임금근로자 39.2%, 비임금근로자 16.9%, 미취업자 43.9%로 분포하고 있어, 미취업자와 임금근로자가 가장 큰 비중을 차지하기 때문

[그림 5] 근로능력빈곤층의 취업특성

(단위: %)



자료: 한국보건사회연구원(2011), 2011년 복지실태조사 원자료

5. 생애주기의 관점에서 본 근로빈곤층의 특징

■ 각국의 근로빈곤층 문제를 연령집단별로 보면, 한국 근로빈곤층의 특징이 분명하게 드러나게 됨

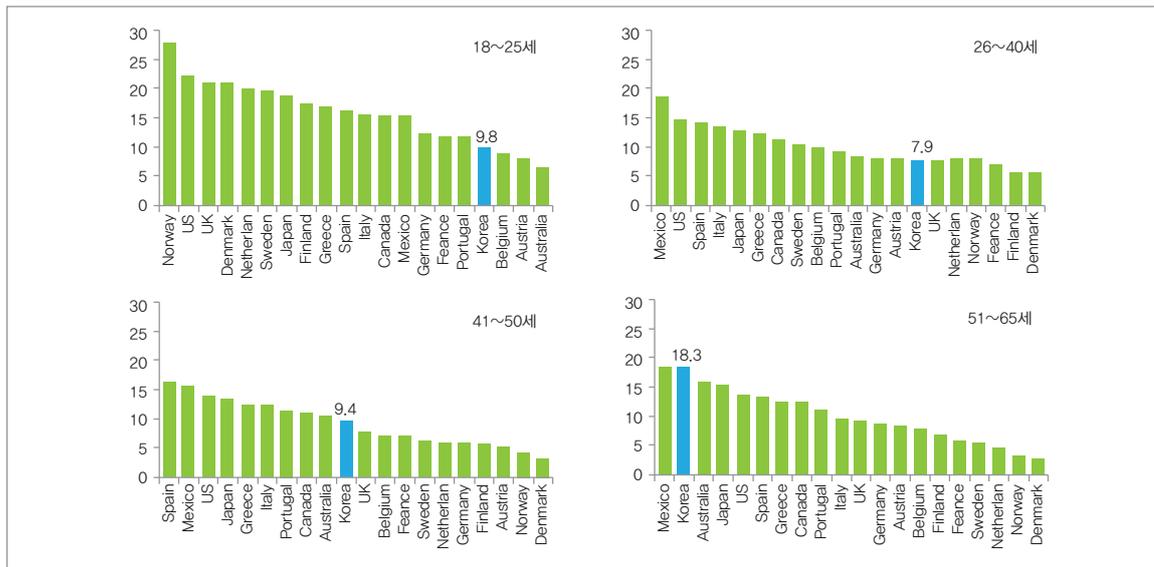
○ 상대적으로 복지제도가 성숙한 국가들은 17~25세의 청년빈곤율이 가장 높게 나타나고, 연령이 높아질수록 빈곤율이 감소하는 추세를 보이고 있음

○ 반면에 한국은 51~65세 연령집단의 빈곤위험이 다른 연령집단에 비해 약 두 배 가량 높게 나타나고 있으며, OECD 국가들 중에서도 가장 높은 국가군에 속하고 있음

○ 한국의 65세 이상 노인빈곤율이 44.9%로 OECD 국가 중 가장 높은 수준이라는 점을 감안하면, 고령층의 근로빈곤 문제가 노인빈곤 문제로 이어질 위험성이 존재

- 고령층 근로능력빈곤층 중 여성 비율이 61.2%에 달한다는 점 또한 주목해야 할 사항

[그림 6] 연령대별 빈곤율의 국제비교



주: 1) 기준시점은 2010년이며, 일부 국가는 2009년

2) 가처분소득 중위값의 50%를 빈곤선으로 설정

자료: <http://stats.oecd.org>

■ 기존 근로빈곤층 대상 취업지원정책의 경험은 생애주기별 접근의 중요성을 시사

○ 30대 이하 근로능력빈곤층은 취업지원 프로그램 참여율이 저조했다는 점에서, 인적자본개발 등 양질의 취업 기회를 보장하는 대책이 중요

○ 50대 이상 근로능력빈곤층은 취업지원 프로그램 참여율이 높다는 점에서, 적절한 임금을 보장하는 안정된 취업기회를 제공할 수 있도록 프로그램의 질 개선이 필요

○ 최근 증가하고 있는 자녀를 가진 한부모가구 등은 높은 근로의욕에 비해 가구여건이 취약하다는 점에서 고용 서비스에 앞서 복지서비스의 연계를 강화하는 대책이 필요

6. 각국 <고용·복지 연계정책>의 시사점

- 2000년대 중반 이후 서구 복지국가의 근로빈곤층 지원정책 개편
 - 2005년 독일의 하르츠 개혁(Hartz IV)은 근로빈곤층 문제와 관련해서 소득보장제도와 취업지원제도를 유기적으로 통합하는 방식을 채택하였음
 - 2009년 프랑스의 활동연대수당(Revenu de Solidarité Active: RSA)은 근로빈곤층 대상 소득보장제도와 취업지원제도 그리고 취업촉진급여를 결합시키는 방식을 채택하였음
 - 2012년 영국은 새로운 근로빈곤층 지원제도(Universal Credit)를 통해 소득보장제도와 취업지원제도 그리고 취업촉진급여를 통합하는 방식을 채택하였음
- 외국 근로빈곤층 지원정책의 시사점
 - 미국의 1996년 복지개혁에서 시작된 근로연계복지(workfare)의 실험은 많은 성과와 한계를 남겼음. 하지만 그 정책이 강조했던 강력한 제재조치(sanctions)에 대한 평가는 회의적임
 - 취업지원을 강조하는 강력한 제재조치는 단기적으로 복지수급률을 감소시키는 성과를 거두었지만, 근로빈곤층의 경제사회적 자립을 촉진하는 효과는 크지 않았기 때문임
 - 실제로 다른 서구 복지국가 중 미국의 복지개혁이 채택했던 수급기간 제한 등의 강력한 제재조치를 수용한 국가는 거의 없음. 미국 복지개혁 중 외국에 의해 가장 널리 수용되었던 정책은 근로소득공제제도(EITC)였음
 - 위에 언급한 유럽의 세 복지국가 또한 기존의 소득보장체계를 정비하고, 이를 토대로 고용서비스(Public Employment Services)와 취업촉진급여(in-work benefit)를 유기적으로 연계하는 방식을 채택했다는 점이 이를 말해 줌
 - 서로 다른 복지시스템과 발전경로를 가진 국가들이 근로빈곤층 지원정책에서 고용서비스와 복지서비스를 연계하는 패키지정책을 도입했다는 점은 매우 시사적임
- 한국의 근로빈곤층 지원정책 또한 <고용·복지 연계정책 패키지> 구축이 필요
 - 한국의 근로빈곤층은 저임금근로자와 미취업자(실업자 및 근로가능한 비경제활동인구)가 높은 비중을 차지하고 있으며, 비임금근로자 비중 또한 높은 상황임
 - 문제는 근로빈곤층에 대한 소득보장이 취약하고, 취업지원서비스 또한 소수의 복지수급자에게 집중되어 있으며, 지속적인 경제활동을 장려하는데 필요한 취업촉진급여 또한 적용범위가 제한적이라는 것임
 - 중위소득 40% 이하 근로빈곤층 중 기초생활보장제도 수급자는 약 30% 수준이며, 취업촉진급여인 근로장려세제는 기초생활보장제도 수급자, 비임금근로자, 미취업자 등 제외하고 있어 사각지대가 크고, 가구당 연간 근로장려금 금액 또한 약 77만원 수준으로 매우 낮은 상황임. 집중적인 취업지원서비스 또한 자활사업 참여자 등 약 8만 명에게 집중되어 있음⁴⁾
 - 근로빈곤층을 지원하는 다양한 정책 간의 연계가 취약한 것임. 이 점에서 한국의 근로빈곤층 지원정책은 소득보장(현금급여와 현물급여)과 취업촉진급여, 그리고 고용서비스를 유기적으로 결합한 복합적인 <고용·복지 연계정책 패키지>를 구축하는 노력이 필요하다고 판단됨

4) 물론 다양한 취업지원서비스에 근로빈곤층이 참여할 수 있지만, 그 규모를 추정하기는 곤란함. 더욱이 고용과 복지서비스가 연계된 집중적인 지원을 받는 경우는 매우 적을 것으로 판단됨

7. 한국 <고용 · 복지 연계정책>의 향후 과제

■ 현재 정부는 근로빈곤층을 지원하는 주요한 정책의 확대 또는 개편을 준비 중임

○ 다원화된 빈곤층 소득보장제도의 구축

- 근로빈곤층(특히 중위소득 30% 이하)은 취업상태 측면에서 미취업자와 비임금근로자가 다수를 차지하고 있다는 점에서 소득보장이 매우 절실한 집단
- 이들을 대상으로 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여 등 다원화된 소득보장체계를 구축하는 개편방안을 준비 중임. 이는 근로빈곤층 중 복지사각지대를 해소하는데 중요한 기여를 할 수 있을 것으로 예상됨

○ 근로빈곤층 대상 근로인센티브 제도의 확대

- 한국 근로빈곤층 대부분이 저소득근로자와 사회보험 미가입자라는 점을 감안하면, 현재의 근로장려세제를 확대하고 사회보험가입을 촉진하는 조치가 중요
- 근로장려세제를 복지수급자 및 비임금근로자에게도 지원하는 조치는 근로유인 효과를 나타낼 것으로 예상됨. 더불어 사회보험료 지원사업(두루누리사업)은 비공식부문에서 일하는 근로빈곤층을 공식부문으로 진입시키는 효과를 나타낼 수 있음. 그리고 중장기적으로 노인빈곤 문제를 완화하는데도 기여할 수 있을 것임

○ 근로빈곤층 대상 취업지원서비스의 개편

- 근로빈곤층 대상 취업지원정책은 기초생활보장제도의 자활사업에 국한되어 왔으며, 이는 취업성과를 제고하는 데 많은 한계를 나타냈다는 점에서 개편이 필요
- 고용서비스를 필요로 하는 집단이 중위소득 50% 이하 근로빈곤층에 광범위하게 분포하고 있다는 점에서 근로빈곤층 대상 취업지원서비스의 적용범위를 중위소득 50%까지 확대하는 개편방안 또한 미취업자의 취업촉진에 중요한 기여를 할 것임

■ 하지만 지금부터 주목해야 할 점은 <보다 실질적인 고용 · 복지 연계>

○ 근로빈곤층 대상 소득보장제도, 취업촉진급여, 취업지원제도를 확대하는 노력 이상으로 중요한 것은 이 세 가지 제도를 유기적으로 연계하는 일임

○ 서구 복지국가 또한 서로 다른 부처가 관리하고 있는 세 가지 제도를 연계하는데 많은 시간과 비용을 허비하고 현재에 이르렀다는 점에 주목해야 함

○ 최근 맞춤형 급여체계 도입, 근로장려세제 확대, 취업지원제도 개편은 새로운 <고용 · 복지 연계정책>을 구축할 수 있는 중요한 기회이기도 함. 기존의 틀을 깨는 새로운 근로빈곤층 자립지원법이 그 전기가 되어야 할 것임

집필자 | 노대명 (기초보장연구센터장) 문의 | 02-380-8119

발행인 | 최병호 발행처 | 한국보건사회연구원

서울특별시 은평구 진흥로 235(122-705) | TEL 02)380-8000 | FAX 02)352-9129 | <http://www.kihasa.re.kr>

한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다. <http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/publication/periodical/focus/list.jsp>