

근로빈곤층 관련 정책토론회

Working Poor의 현황과 정책 과제

- 일시 : 2009. 9. 28.(월) 15:00 ~ 18:00
- 장소 : 한국보건사회연구원 대회의실

Working Poor의 현황과 정책 과제

■ 좌장

- 신수식(고려대학교 경영대학장)

■ 주제 및 발표자

- 근로빈곤층의 실태진단: 개념과 규모추정을 중심으로
김태완(한국보건사회연구원 연구위원)
- 일자리 위기와 고용안전망의 사각지대 해소방안 모색
황덕순(한국노동연구원 선임연구위원)
- 근로빈곤층 소득보장정책의 현황과 과제
노대명(한국보건사회연구원 연구위원)

■ 토론자

- 원외
이병희 (한국노동연구원)
홍경준 (성균관대학교 사회복지학과 교수)
유태균 (숭실대학교 사회복지학과 교수)
오은진 (여성개발원)
나영돈 (노동부 고용정책과장)
남기철 (동덕여자대학교 사회복지학과 교수)
이선우 (인제대학교 사회복지학과 교수)
류양지 (보건복지가족부 자립지원 과장)
- 원내
이소정 (한국보건사회연구원 저출산고령사회연구실 부연구위원)

목 차

주제1. 근로빈곤층의 실태진단 : 개념과 규모추정을 중심으로

| | |
|--------------------|---|
| I. 들어가며..... | 1 |
| II. 근로빈곤층 개념..... | 1 |
| III. 근로빈곤층 규모..... | 3 |
| IV. 근로빈곤층 특성..... | 5 |
| V. 마무리..... | 9 |

주제2. 일자리 위기와 고용안전망의 사각지대 해소방안 모색

| | |
|---------------------------------|----|
| I. 머리말..... | 11 |
| II. 근로취약계층의 고용과 빈곤 위기..... | 12 |
| III. 고용안전망 관련 제도의 추진실적과 평가..... | 15 |
| IV. 맺음말: 고용안전망 개선 방향 | 41 |

주제3. 근로빈곤층 소득보장정책의 현황과 과제

| | |
|-------------------------------|----|
| I. 들어가며..... | 46 |
| II. 근로빈곤층 소득 및 소비 실태..... | 48 |
| III. 근로빈곤층 소득보장정책에 대한 진단..... | 59 |
| IV. 근로빈곤층 소득보장제도 개편 방안..... | 66 |
| V. 맺으며..... | 72 |

근로빈곤층의 실태진단: 개념과 규모추정을 중심으로

김태완(한국보건사회연구원) · 전지현(한국보건사회연구원)

I. 들어가며

- 2008년 금융위기는 전세계는 물론 우리나라에도 많은 영향을 준 것으로 보도 되고 있음
 - 1998년 경제위기 이후 다양한 사회보장제도를 도입하고 확충하였지만, 여전히 각 제도별 가입 및 급여의 제약조건들로 인해 지원받을 필요가 있음에도 사회보장제도의 혜택을 받지 못하는 사람들이 많이 있음
 - 특히 외국에 비해 사회보장제도의 사각지대가 많이 있는 우리나라의 경우 경제위기로 인한 저소득층의 소득상실은 가구전체를 위기에 빠지게 할 수 있음
- 경제위기 상황하에서 나타나는 현상은 일을 하고 있음에도 충분한 소득을 얻지 못하고 계속적으로 빈곤에 놓여있는 근로빈곤층(Working Poor)의 문제라 할 수 있음
 - 이미 2000년 들어 여러 연구(노대명(2007), 홍경준(2005), 이병희·반정호(2008) 등)에서 근로빈곤층에 대한 연구들이 진행되어 왔음
 - 그러나 기존 연구들의 경우 자료활용과 시차적인 문제로 정확한 근로빈곤층의 규모와 특성에 대해 살펴보는 것은 한계를 지니고 있음
- 본 고에서는 통계청의 가구동향조사와 경제활동인구조사의 두자료를 동시에 활용하여 소득 및 소비, 근로활동상태 등에 대해 구체적으로 분석해보고자 함

II. 근로빈곤층 개념

1. 근로빈곤층 개념

- 근로빈곤에 대한 정의는 사람, 국제기관에 따라 다양하게 정의되고 있어 이를 하나의 기준으로 만드는 것은 한계가 있으며 아래에서는 선행연구들의 근로빈곤에 대한 정의를 살펴보고자 함
- 노대명 외(2007)의 연구에서는 근로빈곤층의 개념에 대해 다음과 같이 정의하고 있음
 - 첫째, 근로자들의 취업상태를 기준으로 하여 경제활동인구중 취업자로 임금근로자와 비임금근로자를 통칭한 “취업빈곤층(working poor)”을 들 수 있으며, 가장 좁은 의미의 근로빈곤층임
 - 둘째, 경제활동인구를 대상으로 실업으로 인한 빈곤층을 취업빈곤층에 포함한 경제활동 빈곤층(active poor)
 - 셋째, 경제활동빈곤층에서 6개월의 근로 및 구직기간을 초과한 사람들만을 대상으로 한 근로빈곤층으로 구분
- 홍경준(2005)의 경우에는 근로빈곤층의 개념을 ① 근로능력을 가진 빈곤층(빈곤가구의 15세이상

가구원 중 지난 1주간 주요활동에 대해 '연로'나 '퇴직'으로 응답한 사람들 중 65세 이상인 사람과 '심신장애'로 응답한 사람을 제외한 모든 사람들), ② 6개월 간 경활 빈곤층(빈곤가구의 근로능력을 가진 가구원 중 현재 경제활동을 수행하거나, 적어도 6개월 전 이내에는 경제활동을 수행하던 사람들), ③ 취업빈곤층(빈곤가구의 15세 이상 가구원 중 현재 취업하고 있는 사람들)로 정의함

- 이병희·반정호(2008)에서는 근로빈곤층을 근로능력을 가진 빈곤층으로 정의하고 있으며, 대상자는 15세이상(중고생 제외)의 사람을 대상으로 하고 있으며 이중, 비경제활동인구이면서 65세 이상·재학 중·군복무 중·중증 장애인을 제외하고 있음
- EU의 경우 근로빈곤층을 균등화된 가치분소득의 중위소득 60% 미만인 가구에 속한 사람으로 지난 1년간 주된 경제활동상태(임금, 비임금, 실업자, 퇴직자, 비경제활동인구)를 기준으로 삼고 있음
 - OECD의 근로빈곤에 대한 정의는 빈곤선 이하 취업자로서 빈곤선 이하에 있는 사람의 비율을 의미함¹⁾
 - 미국과 캐나다의 경우, 개인 소득이 절대빈곤수준과 비교하여 그 이하에 있는 사람으로 정의하고 있으며 특히 미국의 경우는 지난 27주간 노동시장(구직활동, 일을 한 경우)에 참여한 사람을 대상으로 함
- 위에서 살펴본 것과 같이 학자별, 연구기관별로 근로빈곤에 대한 개념정의는 다양하게 나타나고 있다는 점을 알 수 있음
 - 근로빈곤계층의 정확한 실태와 특성을 파악하기 위해서는 앞의 선행연구들에서 정의하고 있는 연령, 경제활동, 근로기간 등을 종합적으로 고려하여 분석할 필요가 있음
 - 그러나 실제 국내 통계자료상에서 이를 모두 고려할 수 있을 정도의 만족스러운 자료를 찾는 것은 쉽지 않으며, 있어도 시차의 발생으로 인해 작년에 발생한 금융위기의 영향을 반영할 수 없다는 단점을 지니고 있음
- 본 연구에서는 작년 하반기에 발생한 금융위기의 영향과 이로 인한 근로빈곤층의 규모와 특성을 살펴본다는 측면에서 경제활동 빈곤층(18~65세 미만)을 대상으로 하여 근로빈곤층의 규모와 특성을 살펴보고자 함
 - 즉 취업빈곤층(임금 및 비임금)과 실업빈곤층을 대상으로 분석하고자 하며, 선행연구 및 주요 연구기관들의 다양한 근로빈곤 개념을 적용할 수 없었다는 점에서 한계를 지니고 있음

2. 분석방법

- 중위소득 추정은 OECD수정균등화 방법을 통해 계산하였으며 빈곤율은 중위 40%, 50%, 60%로 계산하였음
 - 소득은 경상소득을 사용하였으며, 국제비교를 위해서는 가치분 소득을 사용하는 것이 맞지만 기

1) 2008년 발간된 OECD의 *Growing Unequal?* 에서도 근로빈곤에 대한 문제를 다루고 있지만, 소득 및 추정방법은 다루고 있지만 연령에 대해서는 명확히 하고 있지 않아, 자료에 따라 Working age를 18~65세, 혹은 18~64세까지 보기도 함. 본 고에서는 고령계층을 일반적으로 65세 이상부터 보고 있어 이를 기준으로 하여 분석함

초보장수급자 선정기준이 경상소득기준과 비슷하여 이를 적용함

- 또한 본 연구의 분석단위는 개인을 기준으로 하였으며, 가구를 기준으로 분석한 것과 차이를 발생시킬 수 있음²⁾
- 위와 같은 이유로 본 연구자료를 통해 국제비교를 직접적으로 비교하는 것은 한계가 있음
- 본 연구에서 근로빈곤층의 규모와 특성 파악을 위해 사용한 자료는 2006년부터 2009년 2분기까지의 통계청 가구동향조사와 경제활동인구조사자료를 활용하였음
- 국내 다른 패널조사 자료를 활용하여 분석할 수 있지만, 기존 자료들의 경우 작년 하반기 발생한 금융위기로 인한 영향을 분석하기에는 시차가 발생함에 따라 통계청의 자료를 활용하여 분석을 시도하고자 함

Ⅲ. 근로빈곤층 규모

- 통계청의 가계동향조사 및 경제활동인구조사를 기초로 하여 2006~2009년 1, 2분기를 기준으로 분석한 결과를 살펴보면 아래와 같음
- 근로빈곤층은 18~64세 사이 인구중에서 빈곤선(경상소득, 중위소득 기준) 미만에 있는 사람들을 의미함
- 18~64세 사이의 근로빈곤층(경제활동인구 기준)의 규모를 살펴보면 2006년부터 2008년까지는 소폭이지만 감소하는 현상을 보이다가 2009년 1~2분기 들어 다시 증가한 것으로 나타남
- 즉, 2006년 중위 50% 기준(동분기 대비, 1~2분기기준)으로 빈곤율이 10.6%에서 감소하여 2008년에는 9.1%로 줄어들었으나, 2009년 다시 증가하여 9.6% 수준으로 나타남
- 이는 작년에 발생한 금융위기의 여파가 2009년 상반기에 영향을 미치고 있었다는 점을 볼 수 있음
- 연간으로는 2006년 10.0%에서 2008년 9.0%로 감소한 것으로 분석됨
- 규모에 있어서는 2006년 중위 50% 기준으로 약 220만명에서 2008년 195만명으로 약 25만명이 감소하였지만, 2009년 상반기에 다시 약 210만명(표2-2 참조)으로 늘어난 것을 볼 수 있음
- 경제활동 상태별로 살펴보면(비경제활동인구 포함), 비경제활동인구중 빈곤층에 속하는 경우가 많게 나타나고 있으며, 전체적으로 2006년(중위소득 50%기준) 약 464만명에서 2008년 약 455만명까지 감소하였지만, 역시 2009년 들어 약 460만명으로 소폭 증가한 것으로 분석됨

2) 연구자의 이전 근로빈곤층에 대한 분석(미발간자료)의 경우 자료상의 한계로 균등화방법을 적용하지 못하고, 가구와 가구소득을 기준으로 분석함에 따라 여기서의 분석결과와는 차이를 보이고 있음. 또한 통계청의 결과와도 차이를 보일 수 있으며, 이는 본 연구와 가중치 부여 방식과 중위소득을 계산하는 방법의 차이에서 발생함

〈표 2-1〉 18~64세기준 근로빈곤율 및 규모(경상소득기준)

(단위: 천명, %)

| 구분 | 18~64세 빈곤규모 | | | 18~64세 빈곤율 | | | |
|-------|-------------|--------|--------|------------|--------|--------|------|
| | 중위 40% | 중위 50% | 중위 60% | 중위 40% | 중위 50% | 중위 60% | |
| 2006년 | 1분기 | 1,693 | 2,571 | 3,646 | 7.6 | 11.5 | 16.3 |
| | 2분기 | 1,328 | 2,170 | 3,294 | 5.9 | 9.7 | 14.7 |
| | 3분기 | 1,458 | 2,284 | 3,361 | 6.5 | 10.2 | 15.0 |
| | 4분기 | 1,252 | 1,964 | 3,166 | 5.6 | 8.8 | 14.1 |
| | 전체 | 1,400 | 2,200 | 3,261 | 6.4 | 10.0 | 14.9 |
| 2007년 | 1분기 | 1,443 | 2,174 | 3,265 | 6.4 | 9.6 | 14.5 |
| | 2분기 | 1,276 | 2,088 | 3,157 | 5.7 | 9.3 | 14.0 |
| | 3분기 | 1,330 | 2,169 | 3,308 | 5.9 | 9.6 | 14.7 |
| | 4분기 | 1,143 | 1,968 | 3,003 | 5.1 | 8.7 | 13.3 |
| | 전체 | 1,261 | 2,021 | 3,074 | 5.8 | 9.3 | 14.2 |
| 2008년 | 1분기 | 1,392 | 2,184 | 3,209 | 6.1 | 9.6 | 14.2 |
| | 2분기 | 1,163 | 1,950 | 2,987 | 5.1 | 8.6 | 13.2 |
| | 3분기 | 1,197 | 1,984 | 3,014 | 5.3 | 8.8 | 13.3 |
| | 4분기 | 1,218 | 1,962 | 2,925 | 5.4 | 8.7 | 12.9 |
| | 전체 | 1,184 | 1,947 | 2,890 | 5.5 | 9.0 | 13.4 |
| 2009년 | 1분기 | 1,452 | 2,267 | 3,350 | 6.5 | 10.2 | 15.0 |
| | 2분기 | 1,257 | 2,003 | 3,064 | 5.6 | 9.0 | 13.7 |

주: 1) 18~64세인구(비경제활동인구제외, 추정인구는 통계청 자료를 기초로 연구자가 새롭게 추정한 기준임) 대비 비율임
 자료: 통계청, 가계동향 및 경제활동인구조사, 원자료

〈표 2-2〉 18~64세 빈곤층 규모(경제활동 상태별)

(단위: 천명, %)

| 구분 | 18~64세 빈곤규모 ² | | | 18~64세 빈곤율 ² | | | |
|-------------------|--------------------------|--------|--------|-------------------------|--------|--------|------|
| | 중위 40% | 중위 50% | 중위 60% | 중위 40% | 중위 50% | 중위 60% | |
| 2006 | 취업 | 1,138 | 1,876 | 2,892 | 3.4 | 5.7 | 8.7 |
| | 실업 | 262 | 324 | 369 | 0.8 | 1.0 | 1.1 |
| | 비경활 | 1,844 | 2,445 | 3,117 | 5.6 | 7.4 | 9.4 |
| | 전체 | 3,244 | 4,645 | 6,378 | 9.8 | 14.0 | 19.2 |
| 2007 | 취업 | 1,015 | 1,728 | 2,732 | 3.1 | 5.2 | 8.3 |
| | 실업 | 246 | 293 | 342 | 0.7 | 0.9 | 1.0 |
| | 비경활 | 1,850 | 2,395 | 3,101 | 5.6 | 7.3 | 9.4 |
| | 전체 | 3,111 | 4,416 | 6,176 | 9.4 | 13.4 | 18.7 |
| 2008 | 취업 | 984 | 1,694 | 2,592 | 3.0 | 5.1 | 7.8 |
| | 실업 | 200 | 253 | 298 | 0.6 | 0.8 | 0.9 |
| | 비경활 | 1,976 | 2,607 | 3,290 | 6.0 | 7.9 | 9.9 |
| | 전체 | 3,160 | 4,554 | 6,179 | 9.5 | 13.8 | 18.7 |
| 2009 ¹ | 취업 | 1,074 | 1,775 | 2,745 | 3.2 | 5.3 | 8.2 |
| | 실업 | 252 | 311 | 375 | 0.8 | 0.9 | 1.1 |
| | 비경활 | 1,904 | 2,510 | 3,233 | 5.7 | 7.5 | 9.7 |
| | 전체 | 3,231 | 4,596 | 6,354 | 9.7 | 13.8 | 19.1 |

주: 1) 2009년 1·2분기기준 자료

2) 18~64세인구(추정인구는 통계청 자료를 기초로 연구자가 새롭게 추정한 기준임) 대비 비율임
 자료: 통계청, 가계동향 및 경제활동인구조사, 원자료

IV. 근로빈곤층 특성

- 근로빈곤층의 특성은 2008년 자료를 기준으로 분석하였으며, 이유는 2009년의 경우 가장 최근자료라는 점에서는 의의를 지니지만 1~2분기만을 사용한다는 한계가 있어, 최근 시점인 2008년을 기준으로 하여 분석
 - 특성을 파악하기 위한 기준은 앞의 규모추정과 동일하게 연령은 18~64세 인구로 비경제활동인구는 제외하였으며, 빈곤선은 경상소득기준 중위 소득 50%를 이용하였음
- 비경제활동인구를 제외한 18~64세 이하의 근로빈곤층의 특성을 살펴보면 남성에 비해 여성의 비율이 다소 높게 나타나고 있음
 - 연령별로는 남성은 40~50세 미만이 34.22%, 30~40세 미만이 26.70%로 남성중 절반 이상인 60.9%를 점유하고 있는 것으로 나타남
 - 여성은 40~50세 미만이 30.38%, 50~60세 미만이 28.4%로 남성에 비해 여성의 근로빈곤층 연령대가 높은 것으로 분석됨

〈표 2-3〉 성별 및 연령별 빈곤층 분포

(단위: %)

| 구분 | 남 | 여 | 소계 |
|-----------|-------|-------|-------|
| 18~20세 미만 | 1.47 | 1.38 | 1.42 |
| 20~30세 미만 | 12.59 | 10.28 | 11.43 |
| 30~40세 미만 | 26.70 | 18.49 | 22.56 |
| 40~50세 미만 | 34.22 | 30.38 | 32.28 |
| 50~60세 미만 | 18.30 | 28.40 | 23.39 |
| 60~64세 미만 | 6.72 | 11.07 | 8.91 |
| 계 | 49.61 | 50.39 | 100.0 |

자료: 통계청(2008), 가계동향 및 경제활동인구조사, 원자료

- 성별 학력별 분포를 살펴보면, 남성은 54.14%가 고등학교 이하의 학력을 지닌 것으로 나타나고 있으며, 대학교 이하의 학력을 가진 사람중에도 12.43%가 빈곤한 것으로 나타남
 - 여성의 경우 남성과 같이 고등학교 이하가 40.83%로 가장 높게 나타나고 있으며, 다음으로 초등학교 이하가 26.63%로 조사됨
 - 전체적으로는 근로빈곤층의 경우 학력수준이 낮게 나타나고 있지만, 전문대 이상의 학력을 지닌 경우에도 빈곤한 경우가 17.42%로 높게 나타나고 있음
- 근로빈곤층의 종사상 지위를 살펴보면, 전체적으로는 임시·일용직인 경우가 57.3%로 절반 이상을 점유하고 있는 것으로 나타났으며, 다음으로는 자영자가 21.71%로 높게 나타나고 있음
 - 이는 일반적으로 알려진 것과 같이 근로여건이 열악한 임시·일용직, 영세자영업주 혹은 자유업 종사자들이 빈곤에 매우 취약하다는 점을 알 수 있음

- 상용근로자의 경우에도 12.56%가 근로빈곤층인 것으로 나타나고 있어, 상용근로자 중에도 소득 안정성이 매우 떨어지는 경우가 있는 것을 볼 수 있음
- 성별로 살펴보면 남성은 자영자가 28.99%로 가장 높게 나타나고 있는 반면에 여성의 경우에는 임시직이 40.08%, 일용직이 26.31%로 일시적이고 단속적인 노동활동에 많이 종사하고 있는 것으로 분석됨

〈표 2-4〉 성별 및 학력별 빈곤층 분포

(단위: %)

| 구분 | 남 | 여 | 소계 |
|------|-------|-------|-------|
| 초등학교 | 10.17 | 26.63 | 18.46 |
| 중학교 | 14.00 | 19.35 | 16.70 |
| 고등학교 | 54.14 | 40.83 | 47.43 |
| 전문대 | 7.44 | 5.83 | 6.63 |
| 대학교 | 12.43 | 6.82 | 9.61 |
| 대학원 | 1.82 | 0.54 | 1.18 |
| 계 | 49.61 | 50.39 | 100.0 |

자료: 통계청(2008), 가계동향 및 경제활동인구조사, 원자료

〈표 2-5〉 성별 및 종사상지위별 빈곤층 분포

(단위: %)

| 구분 | 남 | 여 | 소계 |
|----------|-------|-------|-------|
| 상용근로자 | 5.35 | 9.83 | 12.56 |
| 임시근로자 | 22.24 | 40.08 | 31.26 |
| 일용근로자 | 25.77 | 26.31 | 26.04 |
| 고용주 | 6.71 | 1.06 | 3.85 |
| 자영자 | 28.99 | 14.59 | 21.71 |
| 무급가족 종사자 | 0.95 | 8.13 | 4.58 |
| 계 | 49.61 | 50.39 | 100.0 |

자료: 통계청(2008), 가계동향 및 경제활동인구조사, 원자료

- 근로시간에 대한 분포를 살펴보면 주당 36시간 이상을 근로하고 있음에도 빈곤한 경우는 남성이 61.38%, 여성이 63.11%로 전체적으로는 62.25%로 나타나고 있음
- 즉, 나름대로 열심히 일을 하고 소득활동을 함에도 불구하고 소득수준이 매우 열악하고 낮은 소득은 실제 생활의 어려움을 초래할 수 있다는 점에서 근로빈곤층의 삶이 매우 궁핍하다는 것을 알 수 있음

〈표 2-6〉 성별 및 근로시간별 빈곤층 분포

(단위: %)

| 구분 | 남 | 여 | 소계 |
|------------|-------|-------|-------|
| 일을 하지 않음 | 20.19 | 10.76 | 15.44 |
| 0~18시간 미만 | 6.58 | 9.86 | 8.23 |
| 18~36시간 미만 | 11.86 | 16.27 | 14.08 |
| 36시간 이상 | 61.38 | 63.11 | 62.25 |
| 계 | 49.61 | 50.39 | 100.0 |

자료: 통계청(2008), 가계동향 및 경제활동인구조사, 원자료

- 여기서는 근로빈곤층과 비빈곤층을 대상으로 소비지출의 수준을 살펴보았음
 - 표에서 나타나듯이 근로빈곤층의 소비지출 수준은 비빈곤층의 54.2%수준에 불과한 것으로 나타나 소득수준의 열악함이 생활에 직접적으로 영향을 미치고 있는 것을 볼 수 있음
 - 지출 항목별로는 근로빈곤층의 경우 직접적 생활과 관련된 식료품비, 주거비 및 광열수도비 등의 비중이 비빈곤층에 비해 다소 높게 나타나고 있는 반면에,
 - 비빈곤층은 피복신발, 교양오락, 교통통신, 기타소비지출에 대한 비중이 높은 것으로 분석됨

〈표 2-7〉 소비지출별 빈곤 및 비빈곤 분포(가구기준)

(단위: 천원, %)

| 구분 | 근로빈곤층 | | 비빈곤층 | |
|---------|-------|---------|-------|---------|
| 소비지출 | 1,352 | (100.0) | 2,491 | (100.0) |
| 식료품비 | 362 | (26.8) | 635 | (25.5) |
| 주거비 | 69 | (5.1) | 83 | (3.3) |
| 광열수도비 | 92 | (6.8) | 116 | (4.7) |
| 가사집기 | 47 | (3.5) | 107 | (4.3) |
| 피복 및 신발 | 54 | (4.0) | 131 | (5.3) |
| 보건 | 72 | (5.3) | 112 | (4.5) |
| 교육 | 158 | (11.7) | 292 | (11.7) |
| 교양오락 | 45 | (3.3) | 113 | (4.6) |
| 교통통신 | 240 | (17.8) | 454 | (18.2) |
| 기타소비 | 212 | (15.7) | 447 | (18.0) |

자료: 통계청(2008), 가계동향 및 경제활동인구조사, 원자료

- 근로빈곤계층의 사회보험 가입실태를 살펴보면, 비빈곤층에 비해 열악한 것으로 나타나고 있어, 사회보장제도의 사각지대 특히 사회보험의 사각지대에 놓여져 있다는 것을 볼 수 있음
 - 먼저 지역연금의 경우 근로빈곤층에서는 가입자가 없는 것으로 분석되어, 근로빈곤층이 안정적인 직업에 종사하는 경우가 거의 없다는 것을 볼 수 있음

- 국민연금의 경우 보험료를 납부하고 있는 경우가 24.95%로 4명중 한명만이 국민연금 보험료를 납부하고 있어 장기적으로 노후소득보장에 있어 문제를 발생시킬 수 있음
 - 건강보험의 경우 다른 사회보험에 비해 보험료를 납부하고 있는 경우가 높게 나타나지만, 약 36%의 사람들이 보험료를 납부하고 있지 않아 급격한 건강악화, 질병 등의 위험이 발생시 이에 대처할 수 있는 방안이 매우 취약한 것으로 조사됨
 - 실업과 근로활동에 대해 안정적 보장을 할 수 있는 근로 및 산재보험의 경우에도 근로빈곤층의 보험료 납부수준이 매우 열악한 것으로 분석되고 있음
- 정부보조금에 대한 수혜실적으로 살펴보면 전체적으로 비빈곤층에 비해 높게 나타나고 있음
- 근로빈곤층의 경우 정부수혜실적이 26.5%로 약 4명중 한명이 정부로부터 어떠한 형태든 지원을 받고 있는 것으로 나타남
 - 그러나 나머지 사람들은 전혀 지원을 받고 있지 않아 소득이 낮은 상태에서 위기상황 발생시 이에 대한 대처가 쉽지 않다는 점을 볼 수 있음

〈표 2-8〉 사회보험 가입실태

(단위: %)

| 구분 | | 근로빈곤층 | 비빈곤층 |
|---------|-------|-------|-------|
| 지역연금 | 보험료납부 | 0.00 | 9.27 |
| | 보험료=0 | 100.0 | 90.73 |
| | 소 계 | 100.0 | 100.0 |
| 국민연금 | 보험료납부 | 24.95 | 67.29 |
| | 보험료=0 | 75.05 | 32.71 |
| | 소 계 | 100.0 | 100.0 |
| 건강보험 | 보험료납부 | 64.10 | 91.12 |
| | 보험료=0 | 35.90 | 8.88 |
| | 소 계 | 100.0 | 100.0 |
| 고용 및 산재 | 보험료납부 | 11.67 | 50.47 |
| | 보험료=0 | 88.33 | 49.53 |
| | 소 계 | 100.0 | 100.0 |

자료: 통계청(2008), 가계동향 및 경제활동인구조사, 원자료

〈표 2-9〉 정부보조금 수혜 분포

(단위: %)

| 구분 | 근로빈곤층 | 비빈곤층 |
|-----|-------|-------|
| 수혜 | 26.50 | 14.87 |
| 비수혜 | 73.50 | 85.13 |
| 계 | 100.0 | 100.0 |

자료: 통계청(2008), 가계동향 및 경제활동인구조사, 원자료

V. 마무리

- 본 자료에서는 18~64세를 기준으로 근로빈곤계층의 규모와 특성에 대해 살펴보았음
- 분석결과 2006년~2008년사이 감소하던 근로빈곤계층이 작년 금융위기를 맞아 2009년 상반기 증가한 것으로 나타나고 있음
 - 저소득층의 경우 위와 같은 위기상황에 대해 취약하고 민감하게 반응하고 있다는 점을 알 수 있음
- 근로빈곤층의 특성을 살펴보면, 남성에 비해 여성이 높게 나타나고 있으며, 직업별로는 임시·일용직 및 자영자인 경우가 높게 나타나고 있음
 - 특히 36시간 이상을 근로활동을 함에도 빈곤한 것으로 나타나고 있어, 소득수준과 직업에 있어 안정적인 활동이 매우 부족하다는 것을 볼 수 있음
 - 소비지출에 있어서도 비빈곤층에 비해 매우 낮은 수준으로 나타났으며, 사회보험에 대한 보험료 납부수준은 매우 열악하여 위기상황에 대한 대처가 쉽게 이루어질 수 없다는 점을 볼 수 있음
 - 위기상황에 대한 대처에 있어 고용보험 및 산재보험에 대한 보험료 납부수준이 낮아 지금 발생할 수 있는 실업에 대한 대응방안을 마련할 수 없으며, 국민연금 역시 보험료 납부율이 비빈곤층에 비해 낮게 나타나 장기적으로 노후소득도 매우 열악할 수 있는 것으로 분석됨
- 위와 같이 장단기적으로 근로빈곤 계층은 나름대로 열심히 일을 하고 있음에도 소득수준과 사회보장에 있어 매우 취약한 계층임으로 볼 수 있음
 - 일을 통해 빈곤에서 벗어날 수 있다는 희망을 갖고 생활을 영유해야 함에도 그 희망을 찾을 수 없다는 점임
 - 따라서 우선적으로 근로빈곤층의 경우 안정적인 직업활동이 가능하도록 지원이 필요하며, 장기적으로는 사회보험의 혜택을 우선적으로 누릴 수 있도록 하는 방안 마련이 필요할 것으로 보임
- 본 연구는 통계청의 자료를 활용하여 근로빈곤층이 규모와 특성을 살펴본 것으로, 단기간에 작업을 수행함에 따라 기존 연구와 같이 근로활동기간을 고려하게 근로빈곤층의 다양한 특성을 파악할 수 있는 분석이 세밀하게 이루어지지 못하였다는 한계를 지니고 있음
 - 또한 경제활동인구의 개인단위 경제활동과 가계동향조사의 가구단위 소득과 지출을 활용함에 따라 분석에 있어 제약을 가지고 있어 장기적으로 정확한 근로빈곤층의 규모와 실태파악을 위해서는 정확한 조사와 개념정립이 필요할 것으로 보임

참고문헌

- 김영란(2005), 「한국의 신빈곤현상과 탈빈곤정책에 관한 연구: 근로빈곤층의 실태를 중심으로」, 『한국사회복지학』 vol57, no 2, p41-69.
- 노대명 외(2007), 『근로빈곤층에 대한 국제비교 연구: 실태와 정책을 중심으로』, 연구 07-08, 한국보건사회연구원.
- 이병희·반정호(2008), 「근로빈곤층의 실태와 동학」, 『한국복지패널 심층분석보고서』, 한국보건사회연구원.
- 지은정(2007), 「근로빈곤층의 빈곤탈출 결정요인 연구: 근로빈곤노동시장의 경로제약성을 중심으로」, 『한국사회복지학』 vol 59, no 3, p147-174.
- 통계청(2008), 가계동향 및 경제활동인구조사, 원자료
- 홍경준(2005), 「근로빈곤층에 대한 탐색적 연구: 개념정의와 실태파악」, 『한국사회복지학』 vol57, no 2, p119-142.
- EU(2004), *Working Poor in the European Union*.
- OECD(2008), *Growing Unequal?, Income Distribution and Poverty in OECD Countries*.
- OECD 홈페이지(<http://www.oecd.org/>)

일자리 위기와 고용안전망의 사각지대 해소 방안 모색

황덕순*3) · 이병희**

I. 머리말***

2008년 하반기부터 시작된 세계적 금융위기와 경기 침체는 1997년말 외환위기와 비견되지만, 위기의 원인이 다를 뿐만 아니라 전개과정, 회복 속도도 큰 차이가 있을 것으로 보인다. 미국의 부동산 거품 붕괴에 이은 금융 위기가 실물 경제로 전이되면서 본격화된 이번 경제 위기는 국지적인 위기가 아니라 세계적인 위기인 데다가, 지난 30여년간 세계 경제의 성장을 뒷받침하던 소비와 투자의 거품과 국제적인 불균형을 조정하는데 오랜 시간이 걸릴 전망이다. 우리나라는 외환위기에 비해 급격한 경제 충격을 경험하지 않고는 있지만, 세계 경제의 동반 하락으로 인해 장기간 위기 국면에서 벗어나기 어려울 것이라는 전망에는 대부분 일치하고 있다.

경제위기의 충격은 고용위기의 형태로 나타나지만, 고용위기의 양상 또한 지난 외환위기와는 다르게 진행되고 있다. 외환위기 당시에는 대기업·금융·공공 부문을 중심으로 한 대규모의 구조조정이 빠르게 진행되면서 상용직을 포함한 취업자수가 급속히 감소하고 실업자수도 단기간에 급등하였다. 반면 최근의 고용 지표를 보면, 취업자수가 빠르게 감소하고 있지만, 실업자수는 완만하게 증가하는 것으로 나타난다. 본격적인 구조조정과 감원이 아직 나타나고 있지 않은 가운데 주로 임시·일용직과 자영업 부문에서 일자리의 감소가 진행되고 있으며, 노동시장에 진입하는 청년·경력 단절 여성 등 노동시장 약자에게 고용위기의 고통이 집중되고 있는 것이다.

경제위기에 대응하여 정부는 다양한 정책들을 실시하고 있지만, 단기적인 대책에 치중하고 있는 것이 사실이다. 단기적인 대책은 경제가 빠르게 회복된다는 전제 하에서는 효과적인 정책일 수 있지만, 위기가 장기간 지속되는 상황에서는 한계가 있을 수밖에 없다. 이번의 고용위기 성격을 고려하면, 최우선적인 정책 과제는 근로취약계층에 대한 사회안전망 사각지대 해소 문제이다. 현재 고용 위기의 주된 대상이 근로취약계층이며, 사회안전망의 보호를 제대로 받지 못하는 근로취약계층의 일자리 위기는 실직과 빈곤의 동반 위험을 통해 우리 사회의 통합을 위협할 가능성이 높기 때문이다(최영기, 2009).

본 연구는 이번 일자리 위기의 성격을 규명하고 근로취약계층의 고용안전망 사각지대를 해소할 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 본 연구에서 사용하는 고용안전망(employment safety net) 개념은 실직이라는 노동시장 위험에 대응하여 소득을 지원받거나 노동시장 정책에 접근할 수 있는 제도를 말한다. 우리나라의 고용안전망은 고용보험과 기초생활보장제도의 자활사업을 양축으로 하고, 재정에 의한 단기 일자리나 직업훈련 등으로 사각지대를 매우는 형태로 구성되어 있다고 할 수 있다. 그러나 고용보험에 가입한 임금근로자가 아직 60%에 미치고 있지 못한 상태에서 정규직 근로자를 중심으로 발전하여 온

* 한국노동연구원 선임연구위원 (hds@kli.re.kr)

** 한국노동연구원 선임연구위원 (lbh@kli.re.kr)

*** 본 연구에서 현재의 고용안전망 실태에 대한 평가와 개선방향에 대한 논의는 이병희·김혜원·황덕순외(2009)에 실린 「한국에서의 활성화 정책의 가능성과 조건에 관한 연구」와 「임금근로자의 노동시장 이행과 고용보험」을 수정 보완한 것이다.

고용보험제도와 단기적인 일자리 제공 중심으로 전개되어 온 고용정책은 근로취약계층의 노동시장 위험에 대응한 적절한 보호와 효과적인 고용지원서비스를 제공하는데 한계를 가지고 있다. 최근 들어 저소득 실업자의 소득 보조와 취업을 촉진하기 위하여 희망근로 프로젝트, '저소득층 취업패키지 지원사업', 경과적 일자리, 근로장려세제 등 여러 정책들이 시범적으로 실시되거나 검토 중이지만, 개별적인 정책 추진은 포괄성이나 일관성, 효과성을 결여할 가능성이 높다. 사각지대의 규모가 어느 정도인지, 사각지대에 존재하는 계층의 특성이 어떠한지, 실업과 빈곤 위험에 대응하기 위하여 소득 지원·적극적 노동시장정책·일자리 제공 간의 정책을 어떻게 결합하는 것이 바람직한지에 대한 검토가 이루어져야 할 것이다.

본 연구는 지난 10년간 일정하게 발전하여 온 사회안전망의 토대 위에 고용안전망의 확충이 결합되어야 한다는 문제의식을 가지고, 고용안전망의 바람직한 발전 방향과 사각지대 해소 방안을 시론적으로 제기하고자 한다. 논문의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 근로취약계층이 직면하고 실직 위험과 실직이 초래하는 빈곤위험에 대해서 살펴봄으로써 고용안전망의 필요성을 제기한다. 제Ⅲ장에서는 한국의 고용안전망 실태를 살펴보고, 고용안전망이 취약계층의 보호에 어느 정도 기여하고 있는가를 평가한다. 제Ⅳ장에서는 연구결과를 요약하고 한국의 고용안전망 개선방향에 대해서 제안한다.

Ⅱ. 근로취약계층의 고용과 빈곤 위기

1. 취약계층 중심의 일자리 감소

최근의 고용 지표를 보면, 취업자수가 빠르게 감소하고 있지만, 실업자수는 완만하게 증가하는 것으로 나타난다. 지난 2009년 3월 고용 지표를 전년 동월과 비교하여 보면, 생산가능인구가 473천명 증가하고 취업자수가 195천명 감소하였지만, 실업자수는 142천명 증가하는데 그친 반면 비경제활동인구는 525천명 증가하는 것으로 나타났다.

우리나라의 실업률 통계가 노동시장 상황을 적절하게 반영하지 못한다는 비판은 예전부터 제기되어 왔지만, 체감하는 정도와의 괴리가 최근 들어 더욱 크게 느껴진다. 실업률이 실업 위험을 적절히 반영하지 못하는 이유는 실직자 가운데 상당수가 실업이 아닌 비경제활동상태로 이행하는 것으로 조사되며, 이러한 비경제활동상태의 응답이 고용보험 미가입과 같은 제도적인 이유에 기인하기 때문이다(이병희, 2008c). <표 1-1>은 임금근로자가 실직한 달에 응답한 경제활동상태를 제시한 것이다. 자발적인 이직에 비해 비자발적인 이직시에 실업으로 응답하는 비중이 높으며, 고용보험에 가입한 임금근로자가 실직시에 실업으로 응답하는 비중은 고용보험에 가입하지 않은 근로자에 비해 높게 나타난다. 고용보험에 가입한 임금근로자가 비자발적으로 이직할 경우 실업자로 응답하는 비중은 절반에 가까운 47.9%에 이르고 있다.

<표 1-1> 고용보험 가입 여부·이직사유별로 임금근로자의 실직시 경제활동상태

(단위 : %)

| | | 고용보험 미가입 | 고용보험 가입 | 계 |
|---------|-----|----------|---------|------|
| 전체 | 실업 | 26.8 | 36.0 | 27.0 |
| | 비경활 | 73.2 | 64.0 | 73.0 |
| 자발적 이직 | 실업 | 20.6 | 31.8 | 22.4 |
| | 비경활 | 79.4 | 68.2 | 77.6 |
| 비자발적 이직 | 실업 | 36.9 | 47.9 | 33.7 |
| | 비경활 | 63.1 | 52.1 | 66.3 |

자료 : 2005년 8월의 「경제활동인구 고용형태별 부가조사」와 2005년 8월~2006년 8월에 걸친 「경제활동인구조사」를 개인별로 결합한 패널자료

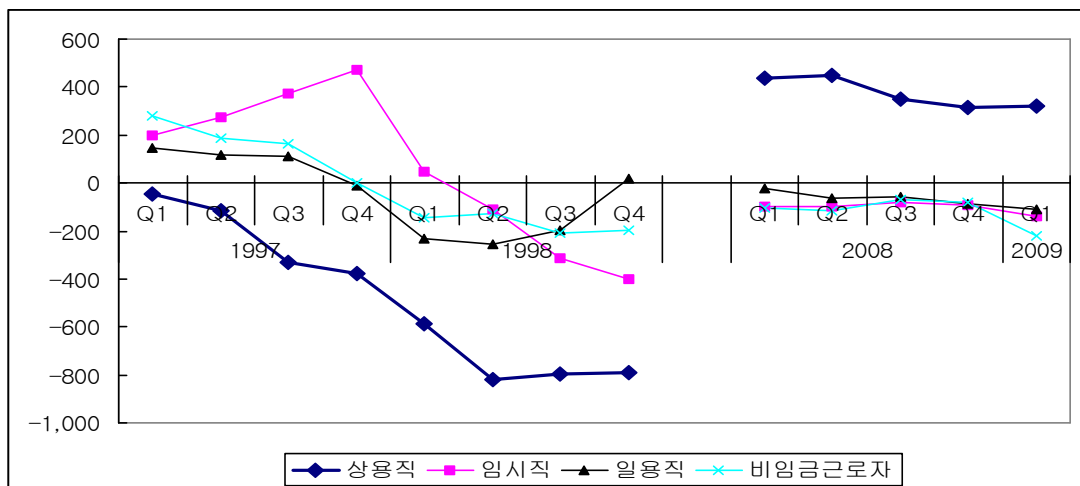
고용보험에 가입하지 못한 임금근로자, 자영업자, 노동시장에 신규 진입하는 청년, 노동시장에 재진입하는 경력단절 여성 등 취약계층의 노동시장 여건이 악화될수록 실업률 지표는 실업 위험을 적절하게 반영하지 못하게 되는 것이다. 결국 취약계층의 고용 위기는 취업자수 변동으로 보다 잘 파악할 수 있다.

[그림 1-1]에는 종사상 지위별 취업자의 증감을 외환위기 당시와 비교하여 제시되어 있다. 외환위기 당시에는 대규모의 구조조정이 우선적으로 진행되면서 상용직 근로자가 먼저 급감하였으며, 위기가 확산되면서 임시·일용직과 자영업자의 감소가 뒤따랐던 반면 이번 경제위기에는 상용직이 전년 동기 대비 30만명 내외의 증가를 유지하고 있으며, 주로 임시·일용직과 자영업자 규모의 감소가 두드러진다.

취약계층 중심으로 일자리가 감소하는 현상은 [그림 1-2]에서 임금근로자의 사업체 규모별 증감을 통해서도 확인할 수 있다. 5인 미만 사업장에서 임금근로자가 절대적으로 감소하고 있으며, 5~99인 사업장에서는 임금근로자의 증가폭이 가장 크게 둔화된 반면 300인 이상 대기업에서는 임금근로자가 오히려 증가하고 있다.

[그림 1-1] 종사상 지위별 취업자 증감(전년 동분기 대비, 1997~98 vs 2008~2009.Q1)

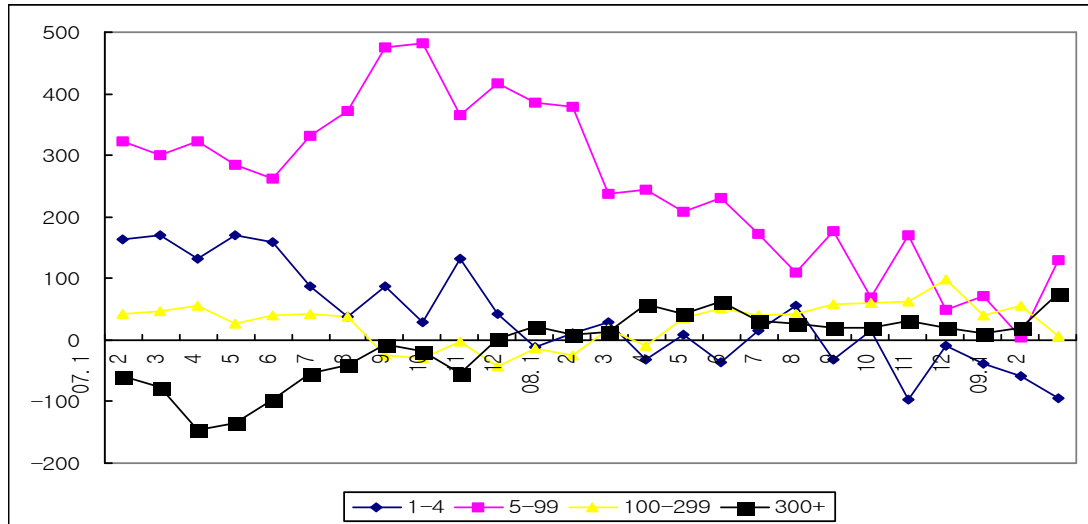
(단위 : 천명)



자료: 경제활동인구조사

[그림 1-2] 사업체규모별 임금근로자 증감 (전년 동월 대비, 2007~2009.3)

(단위 : 천명)



자료: 경제활동인구조사

2. 실직의 빈곤화

근로취약계층의 실직은 빈곤 상태로 전락할 가능성이 높다. 「가계조사」(통계청)를 이용하여 비빈곤 상태에 있던 가구주가 실직할 경우 빈곤 상태로 전락하는 위험이 얼마인지를 분석하였다.

「가계조사」는 가구 소득에 관한 대표적인 조사이지만, 실직의 빈곤화를 분석하기 위해서는 다음과 같은 방법이 필요하다. 연구자에게 제공된 「가계조사」의 원자료에는 가구주의 고용상태에 대한 정보가 담겨 있지 않지 않아, 본 연구는 가구주의 고용상태에 대해 다음과 같이 조작적으로 정의하였다. 즉, 가구주분이 「근로자의 가구」이면서 가구주가 종사하는 산업과 직업이 모두 「무직 및 분류 불능」으로 응답한 경우에 가구주가 비취업상태에 있으며, 그 외에는 취업상태에 있다고 간주하였다.¹⁾ 한편 「가계조사」에서는 가구주를 생계부양자하고 정의하고 있기 때문에 가구주의 변경이 빈번하게 발생한다. 예를 들어 맞벌이 가구에서 남성 가구주가 실직할 경우 여성 배우자가 가구주로 전환되며, 남성가구주가 취업을 목적으로 타지에서 생활하게 될 경우 남성은 여전히 주소주이지만 가구주는 여성 배우자로 조사된다. 본 연구에서는 가구주가 부부간·세대간 변화하였는지를 우선적으로 식별하고 난 뒤, 동일한 가구주에게서 발생한 고용상태의 변화가 가구소득에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석하였다.

실직의 빈곤화를 분석하기 위해서는 가구 단위의 패널자료를 구성하여야 하는데, 연구자에게 제공된 자료에는 월별 정보가 없었기 때문에 가구일련번호를 이용하여 분기자료를 우선 구성하고, 이를 가구단위의 패널자료로 전환함으로써 분기간 이행을 분석하였다. 한편 월별 정보를 분기 정보로 전환하기 위

1) 가구주의 고용상태 정보가 담긴 과거 원자료에 동일한 방법을 적용한 결과, 자영업자 가운데 비취업으로 인식된 경우는 극소수에 불과하였다.

2) 「가계조사」에서 가구주는 「호주 또는 세대주와 관계없이 해당가구의 구성원으로서 그 가구의 생계를 책임지고 있으며, 또한 사실상 생계유지를 위한 비용을 조달할 사람」으로 규정하고 있다.

하여 소득과 같은 연속변수는 해당분기내 평균값으로 분기값을 설정하였으며, 가구분류와 같은 이산변수는 분기 내의 최빈값을 분기값으로 정의하였다.

<표 1-2>는 가구주의 취업상태 변화가 가구 빈곤 상태에 미친 영향을 보여준다. 전체적으로는 비빈곤 상태에 있던 가구의 4.9%가 다음 분기에 빈곤 상태로 유입되며, 빈곤상태에 있던 가구의 16.9%가 다음 분기에 빈곤을 탈출하는 것으로 나타난다. 그러나 가구주가 실직하는 경우 절반에 이르는 52.9%의 가구가 다음 분기에 빈곤 상태로 전락하는 것으로 나타난다. 한편 빈곤 탈출률은 비취업에서 취업상태로 이동하였을 때 가장 높은 38.2%를 기록하고 있다. 이는 실직이 빈곤을 초래하는 주요한 경로이며, 빈곤을 탈출하기 위해서는 취업이 유력한 수단임을 의미한다.³⁾

<표 1-2> 가구주의 취업 상태 변화와 빈곤 이행(2008)

(단위 : %)

| | 가구주 변화 | 비취업→ 비취업 | 비취업→ 취업 | 취업→ 비취업 | 취업→ 취업 | 계 |
|--------|--------|-------------|------------|------------|-----------|------|
| 빈곤 유입률 | 10.7 | 21.1 | 7.3 | 52.9 | 2.5 | 4.9 |
| 빈곤 탈출률 | 28.9 | 7.3 | 38.2 | 3.8 | 30.0 | 16.9 |

자료 : 「가계조사」의 분기 패널자료

실직의 빈곤 위험은 빈곤 유입률뿐만 아니라 빈곤기간도 함께 고려하여야 한다. 일시적인 가구 소득의 감소는 심각한 빈곤 위험이라고 보기 어렵기 때문이다. <표 1-3>은 비빈곤 가구에서 가구주가 실직한 경우에 가구빈곤율이 이후에 어떻게 변화하는지를 보여준다. 비빈곤 상태에 있는 취업 가구주가 실직하였을 때 3분기 후에도 1/3의 가구는 빈곤 상태에 있는 것으로 나타난다. 또한 가구소득 수준이 낮을수록 가구주의 실직은 장기간의 빈곤을 경험하고 있다.

<표 1-3> 비빈곤 가구에서 가구주가 실직한 가구의 이후 빈곤율

(단위 : %)

| | 전체 | 중하층 | 중간층 | 중상층 | 상위층 |
|--------|------|------|------|------|------|
| t+1 분기 | 60.3 | 84.2 | 68.0 | 44.0 | 33.3 |
| t+2 분기 | 44.4 | 81.3 | 47.4 | 14.3 | 42.9 |
| t+3 분기 | 35.7 | 60.0 | 43.8 | 20.0 | 0.0 |

자료 : 「가계조사」의 분기 패널자료

Ⅲ. 고용안전망 관련 제도의 추진실적과 평가

1. 사회안전망과 고용안전망 적용·수혜 실태 개요

지난 10여년간 사회안전망은 절대빈곤층을 대상으로 발전하여 왔지만, 근로취약계층에 대한 안전망 수준은 매우 미흡하다. 이현주·강신욱(2008)은 경제위기의 도래가 빈곤 위험을 크게 증가시키는데, 특

3) 취업자가 근로능력 빈곤층의 과반을 차지하여 실직뿐만 아니라 저임금이 근로빈곤의 주요한 원인이지만, 빈곤 지위의 동태적 변화는 주로 취업상태의 변화에 의해 초래된다.

히 사회안전망의 보호를 받지 못하는 근로빈곤층이 더욱 타격을 받을 것으로 전망하고 있다. <표 1-4>는 소득 10분위별로 사회보장이 적용되는 가구의 비중이 제시되어 있다. 전체 분석대상을 기초보장 수급가구와 비수급가구로 구분하고, 비수급가구를 다시 소득분위별로 구분하여 각 집단마다 사회보장제도의 적용상태를 비교한 것이다. 기초생활보장 및 고용보험이 적용되지 못하는 가구의 비중은 소득 하위 1분위가 58%이며, 2분위는 이보다 더 높은 86%에 이르고, 5분위에 이르기까지 50%가 넘는 가구가 기초보장과 고용보험의 보호를 받지 못하는 것으로 나타난다. 저소득 가구에 대한 사회안전망의 보호 수준이 매우 미흡하며, 이들에게서 실업이 빈곤 위험으로 직결될 수 있음을 유추할 수 있다.

<표 1-4> 사회보장제도의 수혜집단 분포(2006)

(단위 : %)

| 소득분위 간 사회보장 적용가구 분포 | | | | | | | | | | | | | |
|---------------------------------|----------|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------|----------|-------|
| 구간 제도 | | 기초 수급 | 1분위 | 2분위 | 3분위 | 4분위 | 5분위 | 6분위 | 7분위 | 8분위 | 9분위 | 10분 위 | 전체 |
| 사회 보험 가입 | 공적연금 | 1.29 | 1.02 | 2.01 | 5.05 | 8.82 | 11.35 | 12.99 | 13.68 | 14.4 | 14.57 | 14.82 | 100.0 |
| | 고용보험 | 0.96 | 0.03 | 0.39 | 3.08 | 7.23 | 10.41 | 13.03 | 14.33 | 16.63 | 17.66 | 16.27 | 100.0 |
| | 건강보험 | 1.51 | 5.82 | 9.13 | 9.77 | 10.21 | 10.53 | 10.59 | 10.58 | 10.59 | 10.63 | 10.64 | 100.0 |
| 국민기초생활보장급여 장애수당/장애아동부양 수당 | 경로연금 | 95.20 | 1.33 | 0.63 | 1.07 | 0.70 | 0.80 | 0.28 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 100.0 |
| | 모부자가정수당 | 95.07 | 2.06 | 1.76 | 0.45 | 0.00 | 0.65 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 100.0 |
| | 영유아보육료지원 | 69.14 | 10.50 | 10.08 | 4.22 | 1.23 | 1.60 | 1.22 | 0.18 | 0.00 | 0.44 | 1.39 | 100.0 |
| | 학비지원 | 16.89 | 8.93 | 0.00 | 22.87 | 51.31 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 100.0 |
| | | 7.30 | 1.79 | 2.16 | 6.73 | 12.88 | 20.37 | 18.68 | 15.40 | 9.03 | 2.24 | 3.41 | 100.0 |
| | | 46.62 | 0.49 | 0.93 | 10.33 | 11.71 | 9.44 | 6.06 | 3.66 | 5.49 | 3.51 | 1.75 | 100.0 |
| | | | | | | | | | | | | | |
| 소득분위 별 사회보장 적용가구 비율 | | | | | | | | | | | | | |
| | 기초 수급 | 1분위 | 2분위 | 3분위 | 4분위 | 5분위 | 6분위 | 7분위 | 8분위 | 9분위 | 10분 위 | 전체 | |
| 고용보험 | 5.52 | 0.29 | 2.17 | 12.69 | 29.23 | 41.59 | 51.58 | 57.35 | 65.74 | 69.94 | 64.04 | 39.47 | |
| 국민기초생활보장제도 | 98.34 | 41.61 | 12.07 | 9.37 | 4.17 | 1.28 | 0.66 | 0.80 | 0.61 | 0.20 | 0.00 | 7.07 | |
| 고용보험과 기초보장 비적용 | 1.12 | 58.26 | 86.27 | 78.61 | 67.38 | 57.44 | 47.92 | 42.65 | 33.65 | 30.04 | 35.96 | 53.81 | |

자료 : 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」 2차년도 (이현주·강신욱(2008)에서 인용)

본 연구의 목표는 전반적인 사회안전망이 아니라 실직위험에 처한 취약계층에 대한 보호를 목표로 하는 고용안전망의 실태를 평가하고 개선방안을 제안하는 것이다. 실직위험에 대응해서 소득보장제도의 지원을 받는 고용안전망 수혜대상자는 고용보험제도의 실업급여 수급자와 국민기초생활보장제도 수급자 가운데 근로능력자이다. 실업급여를 수급하기 위해서는 다양한 구직활동과 관련된 수급자격요건을 충족해야만 하며, 근로능력이 있는 국민기초생활보장제도 수급자는 취업하거나 조건부수급자로서 자활사업에 참여해야 한다. 따라서 이 두 제도는 제도화된 고용안전망의 가장 중요한 구성요소라고 볼 수 있다.

현금급여를 지급하는 것은 아니지만 실업급여와 기초생활보장제도의 폭넓은 사각지대를 메우기 위한 여러 가지 적극적 노동시장 정책들이 보완적으로 시행되고 있다. 취업능력을 향상시키기 위한 직업훈련이나, 취약계층의 취업을 촉진하기 위한 임금보조제도인 고용안정사업, 사회적 일자리 창출 정책 등이

대표적이다. 2008년부터는 실직자들의 재취업을 촉진하기 위한 근로유인제도로써 한국형 EITC(earned income tax credit, 근로소득보전세제)인 근로장려세제가 도입되어 2009년에 처음으로 급여가 지급될 예정이다. 또한, 실업자 사회안전망의 사각지대를 보완하기 위한 노력의 일환으로 저소득층을 대상으로 한 '취업촉진패키지' 사업이 2009년부터 시행되고 있다.

이 장에서는 실업급여제도와 적극적 노동시장 정책을 통합하고 있는 고용보험제도와 기초생활보장제도를 먼저 살펴보고, 일자리 창출 정책을 비롯한 다른 정책들이 고용안전망이라는 관점에서 어떤 함의를 가질 수 있는가를 살펴본다.

2. 고용보험 제도

고용보험제도는 1995년에 도입되어 일정 기간 이상 보험료 납입 등 정해진 자격요건을 충족한 실직자에게 현금급여를 지급하는 소극적 노동시장 정책인 실업급여사업과 적극적 노동시장 정책인 직업능력 개발사업 및 고용안정사업으로 구성되어 있으며 2002년부터 모성보호사업이 추가되어 시행되고 있다.

가. 실업급여

실업자에게 구직급여를 지급하는 제도로서 기여요건과 이직사유, 구직활동요건을 충족하는 실직자에게 지급된다. 기여요건은 지난 18개월간 180일 이상 보험료를 납부했어야 한다는 요건이고, 이직사유는 정당한 이유없는 자기사유로 인한 이직이나 본인의 귀책사유로 인한 이직이 아닐 것, 즉 흔히 비자발적으로 이직했을 것으로 통칭되는 요건이다. 구직활동요건은 일할 수 있는 상태에 있으면서 적극적으로 구직활동을 해야 한다는 요건이다. 이상의 조건을 충족한 실직자에게는 <표 1-5>의 소정급여일수표에 해당되는 실업급여가 지급된다.

<표 1-5> 실업급여 소정급여일수표

| | | 2000.1.1 이전 | | | | | 2000.1.1 이후 | | | | |
|----|---------|-------------|-------|-------|--------|--------|-------------|-------|-------|--------|--------|
| | | 피보험기간 | | | | | 피보험기간 | | | | |
| | | 1년 미만1) | 3년 미만 | 5년 미만 | 10년 미만 | 10년 이상 | 1년 미만 | 3년 미만 | 5년 미만 | 10년 미만 | 10년 이상 |
| 연령 | 25세미만 | | 30 | 60 | 90 | 120 | | | | | |
| | 30세미만 | 60 | 60 | 90 | 120 | 150 | 90 | 90 | 120 | 150 | 180 |
| | 50세미만 | 60 | 90 | 120 | 150 | 180 | 90 | 120 | 150 | 180 | 210 |
| | 50세이상2) | 60 | 120 | 150 | 180 | 210 | 90 | 150 | 180 | 210 | 240 |

주 1) 피보험단위기간인 180일 이상

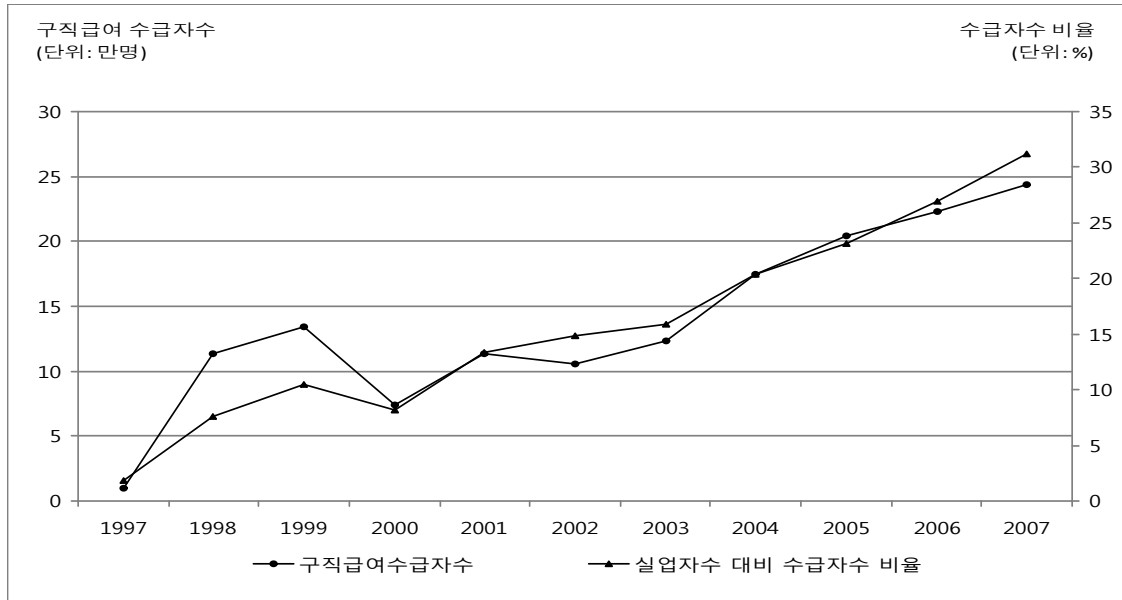
2) 장애인 포함

3) 왼쪽의 음영은 최초 제도 도입시(95.7.1) 소정급여일수. 왼쪽 아래의 세 줄은 경제위기시인 98.3.1 이후 적용

고용보험제도가 1995년도에 도입된 후 본격적으로 제도가 활용되기 시작한 것은 1997년말 외환금융 위기 이후이다. 이후 실업급여 수급자수는 고실업 시기에 급증한 후 다시 감소했다가 2002년 이후 꾸준

히 증가하는 경향을 보인다. 구직급여 수급자수 및 전체 실업자수 대비 구직급여 수급자수의 비율은 [그림 3]과 같다. 최근에는 증가속도가 매우 빨라서 구직급여 수급자수가 2007년에는 24만 4천여명에 이르렀고, 실업자수 대비 수급자수 비율도 30%를 넘어섰다.

[그림 1-3] 구직급여 수급자수 및 실업자수 대비 구직급여 수급자수 비율



자료: 한국고용정보원, 고용보험통계연보 2007

이렇게 수급자수와 실업자수 대비 수급자 비율이 높아진 이유 가운데 하나는 고용보험 적용근로자들이 꾸준히 늘었기 때문이다. 임금근로자의 고용보험 가입률은 꾸준히 증가하여, 2008년 8월 현재 전체 임금근로자의 56.8%가 고용보험에 가입되어 있다. 그러나 고용보험에 가입하였더라도 기여 요건, 구직활동 요건, 이직사유 요건 등을 충족하여야 실업급여를 받을 수 있으며, 또한 실업급여 수급자에게 취업알선·직업훈련 등의 고용지원서비스가 보다 많이 제공되고 있다는 점을 고려하면, 고용보험 가입률보다는 실업급여 수혜율이 고용안전망 수준을 잘 반영하는 지표라고 할 수 있다.

실업급여 수혜율 지표로는 흔히 앞의 그림에서 사용한 실업자수 대비 실업급여 수급자수의 비중을 사용하지만 이 지표는 한계가 있다. 실업자 규모가 앞서 지적한 것처럼 실업 위험을 제대로 반영하지 못하는 문제를 안고 있기 때문이다.⁴⁾ 따라서 본 연구에서는 「한국노동패널」 자료를 이용하여 임금근로자가 실직했을 때 실제로 실업급여를 수급하는 비중을 산출하여 실업급여의 고용안전망 수준을 살펴보고자 한다.

<표 1-6>은 「한국노동패널」을 이용하여 실직⁵⁾한 임금근로자가 실업급여를 받는 비중을 제시한 것이다. 임금근로자가 실직시 실업급여를 받는 비중은 2002년에 비해 2배 이상 증가하였지만, 2007년 10.3%에 그치고 있다. 고용보험 가입에 가입한 임금근로자로 한정할 경우 실업급여 수혜률은 2007년 22.5%를

4) 실업자수 대비 실업급여 수급자의 비중으로 정의한 실업급여 수혜율은 2009년 3월 50.5%에 이르러, 미국이나 일본, 캐나다보다 높은 수준이다. 자영업 종사자의 비중이 높고, 고용보험 가입률이 낮으며, 자발적 이직자에게 수급자격을 제공하지 않는 엄격한 수급자격요건 등을 감안할 때 의외의 현상이라고 할 수 있다.

5) 이직한 임금근로자 가운데 다음 일자리로 취업에 소요되는 기간이 15일 이상인 경우 실직자로 정의하였다.

기록하고 있다.

<표 1-6> 실직시 실업급여 수혜율 추이(2002~2007년)

(단위: %)

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|----------|------|------|------|------|------|------|
| 임금근로자 | 4.4 | 3.6 | 6.5 | 9.1 | 9.4 | 10.3 |
| 고용보험 가입자 | 14.2 | 10.8 | 16.7 | 23.0 | 21.8 | 22.5 |

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」 5차~10차년도

임금근로자가 실직하였을 때 실업급여를 수급하지 못하는 사유는 네 가지로 유형화할 수 있는데, 이를 다음과 같이 순차적으로 분류하였다. 첫째, 고용보험에 가입되어 있지 않기 때문⁶⁾ 둘째, 18개월 동안 180일 이상 피보험자격을 유지하고 있지 못하기 때문⁷⁾ 셋째, 이직사유가 ‘직장의 휴업·폐업’, ‘명예·조기퇴직, 정리해고’, ‘임시 또는 계절적 일의 완료’, ‘일거리가 없어서 또는 사업경영 악화’ 등의 정당한 사유가 아닌 이직인 경우 넷째, 수급자격이 있음에도 신청하지 않은 경우

<표 1-7>을 보면, 실직자가 실업급여를 수급하지 못하는 가장 큰 요인은 고용보험에 가입하고 있지 않기 때문으로 나타난다. 고용지원서비스를 포함한 고용정책이 취약계층에게 제대로 전달되기 위해서는 고용보험 가입률 제고가 긴요하다.

한편 고용보험에 가입된 실직자 가운데 실업급여를 수급하지 못하는 가장 주된 이유는 이직사유를 충족하지 못하기 때문인 것으로 나타난다. 자발적으로 이직하였으나 장기간 구직활동에도 불구하고 취업하지 못한 경우에는 사실상 비자발적인 이직과 다를 바 없으므로, 실업급여 수급자격을 완전히 박탈하는 것이 아니라 일정 기간 동안 유예하는 방안을 검토할 필요가 있다. 우리나라의 실업급여 수급요건은 기여요건이나 구직활동요건 측면에서 다른 나라와 큰 차이가 없지만, 이직사유요건에 대한 제재는 엄격한 편이라는 점도 이러한 제도개선 필요성을 뒷받침해준다. 비자발적으로 이직한 경우 실업급여 수급권이 완전히 박탈되지만 외국의 경우 일부를 제외하고는 대부분 일정 기간 동안 급여지급을 유예하는 방식으로 제재하고 있다(황덕순, 2005).

6) 원칙적으로 고용보험료 납입 여부와 관계없이 법률상 당연적용 대상자이면 피보험자격 확인과 수급자격 인정을 통해 실업급여를 지급받을 수 있다. 즉, 미가입자라도 법적으로는 피보험자로서의 지위를 갖고 있다고 볼 수 있다. 그러나 행정적으로 고용보험료 납입 여부를 기준으로 피보험자격 여부를 판정하여 왔기 때문에 본 연구에서는 ‘고용보험 미가입’이라고 표현하였다. 고용보험 가입 신고를 기피한 영세 사업주에 대해 적절한 체납 보험료 징수 및 과태료 부과와 보험료 감면 방안을 마련함으로써 고용보험 가입률을 높일 필요가 있다.

7) 실업급여 수급요건인 고용보험 가입경력을 노동패널에서 정확히 통제하기 어려워 실직 전 직장에서의 근속기간이 6개월에 미치지 못한 경우를 피보험기간 미충족인 것으로 간주하였다.

<표 1-7> 임금근로자의 실직시 실업급여를 수급하지 못하는 사유의 구성비 추이

(단위: %)

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 고용보험 미가입 | 68.8 | 66.7 | 61.0 | 60.4 | 56.7 | 54.0 |
| 피보험기간 미충족 | 3.6 (11.4) | 4.5 (13.4) | 4.8 (12.4) | 4.1 (10.5) | 5.8 (13.3) | 4.8 (13.4) |
| 이직사유 미충족 | 18.0 (57.5) | 19.2 (57.6) | 20.8 (53.4) | 18.8 (47.4) | 21.6 (50.0) | 23.5 (51.1) |
| 미신청 | 5.3 (16.9) | 6.1 (18.3) | 6.8 (17.5) | 7.6 (19.2) | 6.4 (14.9) | 7.4 (16.0) |
| 수급 | 4.4 (14.2) | 3.6 (10.8) | 6.5 (16.7) | 9.1 (23.0) | 9.4 (21.8) | 10.3 (22.5) |

주: ()은 고용보험에 가입된 실직자 대비 구성임.
 자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」 5차~10차년도

수급률이 낮은 또다른 이유는 실업급여 지급기간이 상대적으로 짧다는 점을 들 수 있다. 실업급여의 지급기간은 실업보험에 의한 급여지급기간을 기준으로 하면 영국이나 미국, 일본 등과 비교해서 비교해서 평균적으로 짧다고 볼 수 없다. 그러나 소정급여일수가 연령과 피보험기간에 따라 지나치게 세분화되어 있다는 점, 실업보험의 적용을 받지 못한 자영업자나 청년층 등 신규노동시장 진입자, 실업급여 소진자를 대상으로 한 실업부조제도가 없다는 점에서 전반적인 실업자 사회안전망의 제도화수준이 다르다고 볼 수 있다. 또한 실업급여 자체도 유럽 대륙 국가나 북유럽 국가들과 비교하면 상대적으로 짧은 기간 동안 지급된다. 유럽 주요국의 실업급여 지급기간은 <표 1-8>과 같다.

<표 1-8> 유럽 주요국의 실업 관련 급여와 급여 지급기간

| | 영국 | 독일 | 덴마크 | 스웨덴 |
|------|--|---|--|--|
| 실업급여 | · 기여기초형 구직자 수당: 6개월 | · 실업급여 I: 50세미만:12개월 50~54세:15개월 55~57세:18개월 58세이상:24개월 | · 실업급여: 4년 *30살미만 6개월, 30살이상은 9개월후 활성화조치 대상이 됨 | · 실업급여:300일 *18세 미만 아동있는 경우 450일 |
| 실업부조 | · 자산기초형 구직자수당: 무기한 *일정기간 이상 수급할 경우 뉴딜프로그램에 참여해야 함 | · 실업급여II: 무기한 *일정기간 이상 수급할 경우 활성화조치의 대상이 됨 | · 공공부조: 무기한 *일정기간 이상 수급할 경우 활성화조치의 대상이 됨 | · 공공부조: 무기한 *일정기간 이상 수급할 경우 활성화조치의 대상이 됨 |

주: 실업급여는 기여에 기초해서 지급되는 급여. 실업부조는 기여가 아니라 일반회계를 재원으로 자산조사(means-test)를 거쳐 지급되는 급여

자료: Jones(2008), Poetzsch(2008), Madsen(2008), Schenk(2008), 황덕순(2008)로부터 정리

흔히 실업급여는 근로 유인을 약화시키는 부정적인 효과가 있다고 흔히 지적되어 왔으며, 이는 실직 시 평균 미취업기간을 통해 간접적으로 확인된다. <표 1-9>에서 실업급여 수급자격이 있는 실직자의 평균 미취업기간은 4.7개월로서, 고용보험에 가입하지 못한 실직자에 비해서도 높게 나타난다. 그러나 1년간의 누적 미취업기간을 보면, 수급자격이 있는 실직자가 고용보험에 가입하지 않은 실직자에 비해 짧

은 것으로 나타난다.

<표 1-9> 실업급여 수급자격 유무별 실직자의 12개월간 미취업기간

| | 비수급 자격 | | | | 수급자격 |
|-------------------|----------|----------|-----------|----------|------|
| | 고용보험 미적용 | 고용보험 미가입 | 피보험기간 미충족 | 이직사유 미충족 | |
| 실직시 미취업기간(A, 개월) | 4.6 | 3.8 | 3.5 | 5.3 | 4.7 |
| 실직 횟수(B, 회) | 1.6 | 1.6 | 1.4 | 1.2 | 1.2 |
| 누적 미취업기간(A×B, 개월) | 7.3 | 6.1 | 5.0 | 6.6 | 5.7 |
| 누적 실업기간(개월) | 0.5 | 1.2 | 1.8 | 1.3 | 2.8 |
| 누적 비경활기간(개월) | 6.8 | 4.9 | 3.1 | 5.2 | 3.0 |
| 반복 실업자의 비중(%) | 41.8 | 44.9 | 33.3 | 20.3 | 19.7 |

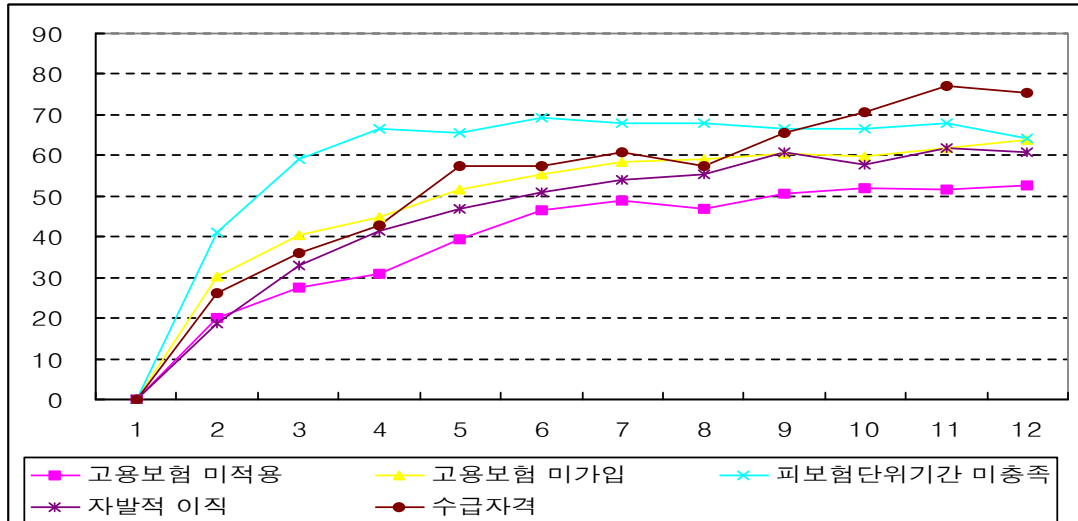
자료 : 「경제활동인구조사 실직자 패널자료」 2005.8~2006.12

이는 고용보험에 가입하지 않거나 실업급여 수급자격이 없는 실직자는 빠르게 재취업을 하지만 다시 실직할 가능성도 높으며, 따라서 고용안전망의 사각지대에 있는 근로자들은 사실상의 실업 장기화에 노출될 위험이 높다는 것을 의미한다. 즉, 고용보험에 가입하지 않은 근로자는 단기간의 취업과 실업을 되풀이하는 반복실업을 경험할 가능성이 높은 것이다.

실직자의 실업급여 수급자격 유무에 따른 12개월간 노동력 상태의 변화를 [그림 1-4]에서 보면, 실업급여 수급자격이 있는 실직자의 고용률은 실직 초기에는 다른 실직자에 비해 낮지만, 실직 10개월 후에는 가장 높게 나타난다. 특히 실업급여 수급자격이 있는 실직자는 고용보험 미가입 실직자에 비해 실직 초기에는 재취업하는 비중이 낮지만, 실직 5개월 후 역전되며, 12개월 후에 실업급여 수급자격이 있는 실직자의 고용률은 75.4%로서, 고용보험에 가입하지 못한 실직자의 64.0%에 비해 크게 높게 나타난다. 이는 실업급여가 실직자로 하여금 수급기간 동안 실업상태에 머무르게 할 유인을 제공하지만, 수급기간 이후에 재취업할 가능성이 증가하여 일정 기간 후에는 고용률이 더 높음을 시사한다.

[그림 1-4] 실업급여 수급자격 유무별 실직자의 12개월간 고용률

(단위 : %)



자료 : 「경제활동인구조사 실직자 패널자료」 2005.8~2006.12

또한 실업급여와 고용지원서비스를 결합할 경우 재취업 촉진 효과를 높일 수 있다. 김혜원(2008)은 고용보험전산망 원자료를 이용하여 집단상담서비스와 취업알선서비스가 실업급여 수급자에게 제공되었을 때 재취업 소요기간을 줄이는 데 긍정적이라는 실증 결과를 제시하고 있다. 또한 집단상담⁸⁾이 이루어진 직후에 긍정적인 효과가 크며, 취업알선서비스는 저임금근로자를 대상으로 할 때 효과가 크게 나타난다. 이는 실업급여와 연계하여 고용지원서비스를 통합적으로 제공함으로써 재취업 촉진 효과를 높일 수 있음을 시사한다.

<표 1-10> 고용지원서비스의 재취업 효과

| | 변수명 | 추정치 | 표본오차 | 카이제곱값 | P값 | 해저드 비율 |
|--------|-------------|-------|-------|---------|--------|--------|
| 집 단 상담 | 성공취업 60일 이내 | 0.650 | 0.044 | 218.997 | <.0001 | 1.916 |
| | 취업희망 30일 이내 | 0.666 | 0.053 | 159.997 | <.0001 | 1.947 |
| 취 업 알선 | 저임금 근로자 | 0.038 | 0.021 | 3.185 | 0.074 | 1.039 |
| | 고임금 근로자 | 0.026 | 0.036 | 0.521 | 0.470 | 1.027 |

자료 : 고용보험전산망에서 2006년 비자발적 이직자의 추적 자료 (김혜원(2008)에서 인용)

8) 집단상담 프로그램은 성공취업 프로그램, 취업희망 프로그램, 청년층 직업지도 프로그램(CAP), 고령자 재취업 프로그램으로 분류된다. 그 가운데 성공취업 프로그램은 실직으로 인한 충격을 최소화하고 취업에 필요한 기술습득을 용이하게 하여 취업활동의 효과성을 높이기 위해 개발된 프로그램이다. 이 프로그램은 구직자 12~15명을 대상으로 5일간 총 30시간 진행된다. 취업희망 프로그램은 자신감과 대인관계 기술을 향상시키고 구직의욕 및 직업 적응력을 향상하기 위한 프로그램이다. 성공취업에 비해 상대적으로 구직의욕이 떨어지는 이들을 위해 마련된 프로그램으로서 3일 18시간의 비교적 짧은 시간으로 구성되어 있다.

나. 직업훈련⁹⁾

실업급여나 기초생활보장급여 수급자 이외에 취업에 어려움을 겪고 있는 집단에 대한 직업훈련이 급여 수급자에 대한 직업훈련에 비해서 압도적으로 많다. 그리고 직업훈련 예산의 상당부분은 고용보험기금으로부터 조달된다. 일반회계로부터 조달되는 직업훈련은 고용보험의 적용을 받지 못하는 취약계층을 대상으로 이루어지는데, 이에 대해서도 여기에서 같이 살펴보자.

2007년의 직업훈련 실적에 관한 통계는 <표 1-11>에 정리되어 있다. <표 1-11>에 의하면 고용보험 사업장으로부터 실직한 구직자를 대상으로 한 전직실업자 직업훈련은 1,504억원의 예산으로 6만 4천여명을 대상으로 실시되었다. 한편 고용보험의 적용을 받지 못하는 취약계층을 대상으로 한 직업훈련은 658억원의 예산으로 2만 8천명을 대상으로 시행되었다. 따라서 구직자 및 취약계층을 대상으로 한 훈련의 2/3 이상이 고용보험제도를 통해 실시되었다는 점을 알 수 있다.

<표 1-11> 실업자 직업훈련 실적

(단위 : 백만원, %, 명)

| | 예산 | | | 훈련참여 | | | | 취업 | | | |
|---------------|------------|------------|-------|----------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------------|-----------|------|
| | 예산액 (A) | 집행액 (B) | 집행률 | 훈련 인원 | 수료 (C) | 중도 탈락 | 중도 탈락률 | 취업 (D) | 조기 취업 (E) | 수료후 취업 | 취업률 |
| 전직실업자 취약계층 | | | | 53,622 | 26,676 | 6,028 | 11.2 | 18,078 | 5,805 | 12,273 | 55.7 |
| 신규실업자 | 46,439 | 44,070 | 94.9 | 17,598 | 8,829 | 1,945 | 11.1 | 5,578 | 1,491 | 4,087 | 54.1 |
| 지역실업자 | 7,005 | 7,005 | 100.0 | 3,965 | 2,174 | 448 | 11.3 | 1,230 | 251 | 979 | 50.7 |
| 농어민 | 1,190 | 1,190 | 100.0 | 380 | 243 | 27 | 7.1 | 113 | 17 | 96 | 43.5 |
| 여성가장 | 2,014 | 1,906 | 94.6 | 1,034 | 699 | 95 | 9.2 | 324 | 52 | 272 | 43.1 |
| 영세자영자 | 2,555 | 2,000 | 78.3 | 2,536 | 1,584 | 400 | 15.8 | 135 | 41 | 94 | 8.3 |
| 새터민 | 4,363 | 3,721 | 85.3 | 894 | 398 | 217 | 24.3 | 113 | 32 | 81 | 26.3 |
| 자활대상자 | 8,822 | 5,947 | 67.4 | 1,501 | 647 | 196 | 13.1 | 212 | 57 | 155 | 30.1 |
| 소계 | 72,388 | 65,839 | 91.0 | 27,908 | 14,574 | 3,328 | 11.9 | 7,705 | 1,941 | 5,764 | 46.7 |

주 : 1) 전직실업자 직업훈련 통계는 2006년 기준이며, 취약계층 직업훈련 통계는 2007년 기준임.

2) 조기취업은 수료인원에 포함되지 않으므로, 취업률 산정시 분모에 수료인원과 조기취업인원을 합한 수치를 사용함
 자료 : 국회예산정책처, 『2007 회계연도 결산 분석Ⅲ』, 2008;

노동부, 『고용보험백서』 2007, 이병희(2008b)에서 재인용

직업훈련에 대해서는 다음과 같은 여러 가지 문제점이 지적되어 왔다. 우선 훈련의 중도탈락률이 매우 높다. 실업자 훈련의 중도탈락률은 11%를 상회하며, 수료 이전에 취업한 경우까지 중도탈락에 포함할 경우 2006년 24.5%에 이른다. 중도탈락의 사유로는 생계 곤란이나 훈련 과정의 질적 문제 등도 있지만 훈련에 대한 정보가 부족한 상태에서 훈련 상담 없이 훈련기관의 모집에 의해 훈련에 참여하는 경우가 많다는 점이 중요하게 작용하고 있다.

두 번째로 훈련의 현장적합성이 매우 낮다. 훈련의 질이나 성과에 대한 정보가 불완전한 상태에서 훈련기관은 인력수요에 부응하기 보다는 비용 지원에 의존하는 지대 추구 행동을 보이고 있고 산업의 인

9) 직업훈련에 대한 평가는 이병희(2008b)에서 제시한 평가를 주로 참고하였다.

력수요를 반영할 수 있는 제도적인 장치가 미흡해서 훈련생 모집이 용이한 훈련과정을 실시하는 경향이 매우 강하다. 따라서 서비스, 정보·통신, 사무관리 등의 훈련직종이 2006년 전체 훈련의 74.4%에 이르는 등 훈련과정의 편중현상이 드러나고 있다. 또한 훈련과정 승인률이 90%에 이르는 등 훈련과정 승인 시 인력수요를 제대로 반영하지 못하고 있다. 훈련수요자의 참여가 미흡하고, 훈련과정에 대한 내용 심사가 제대로 이루어지고 있지 않은 것이 현실이다.

그 결과 직업훈련이 직업안정기관의 주도하에 구직자의 재취업을 촉진하는 기능이 취약하고 직업훈련 공급자에 의해 좌우되는 현상이 지속되고 있다. 이러한 문제점을 개선해서 수요자의 주도권을 강화하기 위한 제도로 추진되고 있는 것이 직업능력개발 계좌제이다.

직업능력개발 계좌제는 2008년 9월~2009년 12월에 걸쳐 전직실업자 및 신규실업자를 대상으로 시범 실시하고 있다. 직업능력개발 계좌제에서는 개인별 한도를 정한 계좌를 통해 근로자가 자기주도적으로 훈련기관을 선택하면 그 비용을 지원하고 훈련이력을 지속적으로 관리하게 된다.

그러나 기존의 실업자 직업훈련하에서도 훈련생이 스스로 직업훈련기관을 선택할 수 있음에도 자기주도 훈련이 제대로 이루어지고 있지 않다는 점에서 단순히 계좌제로 전환하는 것을 통해 재취업 촉진이라는 목표를 달성할 수 있을 것으로 기대하기 어렵다. 현행 실업자 직업훈련제도에서도 고용보험 피보험자였던 이직자는 원하면 언제든지 희망하는 실업자훈련과정을 선택할 수 있다. 또한 고용보험에 적용되지 않았던 구직자도 예산의 범위 내에서 대상자 요건을 충족하면 사실상 선착순으로 훈련과정을 선택할 수 있었다. 따라서 문제의 핵심은 훈련의 질과 성과 등에 대한 정보의 체계적인 제공, 훈련 상담을 통한 적절한 훈련대상자의 선발 과정이 없었다는 점이다. 직업훈련 정책이 실효성을 거두기 위해서는 직업안정기관이 사례관리를 통해 대상자의 특성에 맞는 서비스를 제공하는 역할을 수행해야 한다. 따라서 직업훈련이 성과를 거두기 위해서는 직업훈련의 운영방식을 바꾸는 것 이상으로 직업안정기관의 능력을 강화하는 것이 선행되어야 한다.

다. 취약계층의 취업을 촉진하기 위한 고용안정사업

적극적 노동시장 정책으로서의 고용안정사업의 성격을 간단하게 정의하면 임금보조제도(wage subsidy)이다. 고용안정사업은 불황기에 기존 취업자의 고용유지를 지원하기 위한 제도와 취업을 촉진하기 위한 제도로 나누어 볼 수 있다.¹⁰⁾ 그 가운데 실직자의 재취업 지원과 관련된 것은 취약계층의 취업을 촉진하기 위한 제도이다. 현재 고용안정사업에서 취약계층의 취업을 촉진하기 위한 프로그램의 종류와 지난 10년간의 시행실적이 <표 1-12>에 정리되어 있다.

<표 1-12>으로부터 정책목표와 대상에 따라 다양한 임금보조제도가 시행되어 왔다는 점을 알 수 있다. 또한 경제상황에 따라서 일시적으로 실시되었던 제도도 있고, 1995년 제도 도입이후 지난 10여년의 시행과정에서 새롭게 도입된 제도들도 있다.

10) 고용유지지원제도도 고용안전망의 일부로 볼 수 있으나 본 연구에서는 실직자의 소득지원 및 재취업 촉진제도에 초점을 맞춘다.

<표 1-12> 취약계층 대상 고용안정사업 지원인원

(단위: 명)

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 채용장려금 | 5,181 | 101,359 | 62,661 | 30,272 | 3,488 | 15 | | | | |
| 재고용장려금 | | 268 | 746 | 394 | 270 | 408 | 175 | 1,832 | 2,254 | 2,084 |
| 전직지원장려금 | | | - | 679 | 7,408 | 2,917 | 2,696 | 1,440 | 1,845 | 1,875 |
| 고령자고용촉진 | 115,351 | 190,207 | 226,841 | 253,600 | 272,394 | 310,085 | 265,870 | 216,823 | 226,619 | 255,803 |
| 여성고용촉진 | 4,600 | 2,418 | 3,167 | 4,177 | 3,433 | 4,630 | 5,292 | 4,791 | 6,445 | 7,761 |
| 신규고용촉진 | | 128 | 799 | 6,257 | 13,558 | 9,258 | 12,129 | 149,026 | 310,544 | 401,877 |
| 중장년훈련수료자채용 | | | | | | 313 | 910 | 1,305 | 1,764 | 3,437 |
| 정년퇴직자계속고용 | | | | | | | 249 | 1,718 | 2,502 | 3,580 |
| 임금피크제보전수당 | | | | | | | | | 501 | 1,360 |
| 출산후계속고용지원 | | | | | | | | | 17 | 291 |
| 계 | 125,132 | 294,380 | 294,214 | 295,379 | 300,551 | 327,626 | 287,321 | 376,935 | 552,491 | 678,068 |

자료: 한국고용정보원, 『고용보험통계연보 2007』

채용장려금과 재고용장려금, 전직지원장려금은 고용조정을 촉진하기 위해서 고용조정을 통해 이직한 근로자들의 재취업을 촉진하기 위한 제도이고, 고령자 고용촉진 이하의 여러 가지 제도들은 취약계층의 재취업이나 계속 고용을 촉진하기 위해 운영되는 제도들이다. 특히 2003년 이후에는 여성과 중고령자의 고용을 지원하기 위한 제도들이 주로 도입되었다는 점을 알 수 있다.

적극적 노동시장 정책으로서의 임금보조제도의 효과에 대해서는 사중손실이나 대체효과, 전치효과 등을 둘러싼 이론적인 논의들이 있고, 이와 관련된 실증적인 연구들이 이루어져 왔다(이규용·신현구, 2003; 방하남외, 2007). 다른 한편에서는 효과성에 대해 계속 제기되는 의구심에도 불구하고 취약계층의 취업촉진이라는 사회적 정당성 때문에 임금보조제도가 계속 유지되고 확대되어 왔다는 점을 부정하기 어렵다.

이 글에서 관심을 갖고 있는 활성화 정책이라는 관점에서 본다면 논의의 초점은 과연 임금보조제도가 ‘지원을 필요로 하는’ 취약계층의 재취업을 촉진하는 데 기여했는가에 두어져야 할 것이다. 현재 제도적으로는 재고용장려금이나 고령자 다수고용 장려금, 계속 고용을 지원하기 위한 제도 등을 제외하고 전직이나 신규고용 촉진제도의 경우 고용안정사업의 여러 프로그램들이 구직등록과 일정 기간 이상의 실업 등을 요건으로 하고 있고, 직업안정기관 등의 알선이나 서비스에 의한 취업을 요건으로 하고 있다.

그러나 이러한 제도적인 요건에도 불구하고 실질적으로는 사업주가 사전에 채용하기로 예정된 구직자를 형식적으로 구직등록한 후에 채용하거나, 처음 구인할 때부터 고용안정사업의 지원대상이 되는 근로자의 알선을 요청하는 경우가 많이 발생하고 있는 것으로 평가되고 있다. 또한 직업안정기관도 적극적으로 지원 필요가 있는 구직자들을 발굴하고 이들의 재취업을 촉진하기 위한 수단으로 고용촉진을 위한 여러 가지 프로그램들을 적극적으로 사용하지 못하고 있는 것이 현실이다. 따라서 고용안정사업의 경우에도 제도의 취지를 잘 살리지 못하고 있고, 그 결과 취약계층의 활성화에 적극적으로 기여하지 못하고 있다고 보아야 할 것이다.

3. 국민기초생활보장제도의 자활사업

국민기초생활보장제도의 자활사업은 한국의 대표적인 근로연계 복지정책으로서 고용안전망을 구성하는 핵심적인 제도 가운데 하나이다. 근로능력자에 대해 공공부조를 현금급여를 제공하지 않아 왔던 생활보호제도에서 근로능력자에게 생계급여를 지급하는 국민기초생활보장제도로 전환된 것은 패러다임 변화라고 할 수 있을 정도로 큰 변화였다. 그리고 이 변화는 근로능력자에게 조건부 수급제도를 도입하는 일종의 타협을 통해 이루어졌다(황덕순, 2004a). 조건부 수급이란 근로능력이 있는 기초생활보장 수급자가 일을 하고 있지 않을 경우 자활사업에 참여하는 것을 조건으로 급여를 제공하는 것으로 전형적인 의미의 근로연계 복지정책에 해당된다.

2007년 12월말 이러한 의미의 근로연계 복지정책 대상자라고 볼 수 있는 조건부 수급자는 전체 기초생활보장수급자 155만명 가운데 3만 5천여명에 불과해서 2.2%에 불과하다. 범위를 좁혀서 근로능력자 30만 2천 5백명 가운데 조건부 수급자는 11.6%에 불과하다. 이와 같이 조건부수급자의 비율이 낮은 것은 기초생활보장제도 수급자의 80% 이상이 근로무능력자이고, 근로능력자의 절반 이상이 취업상태에 있거나 가구여건 등 때문에 조건부과에서 제외되거나 유예상태에 있기 때문이다.

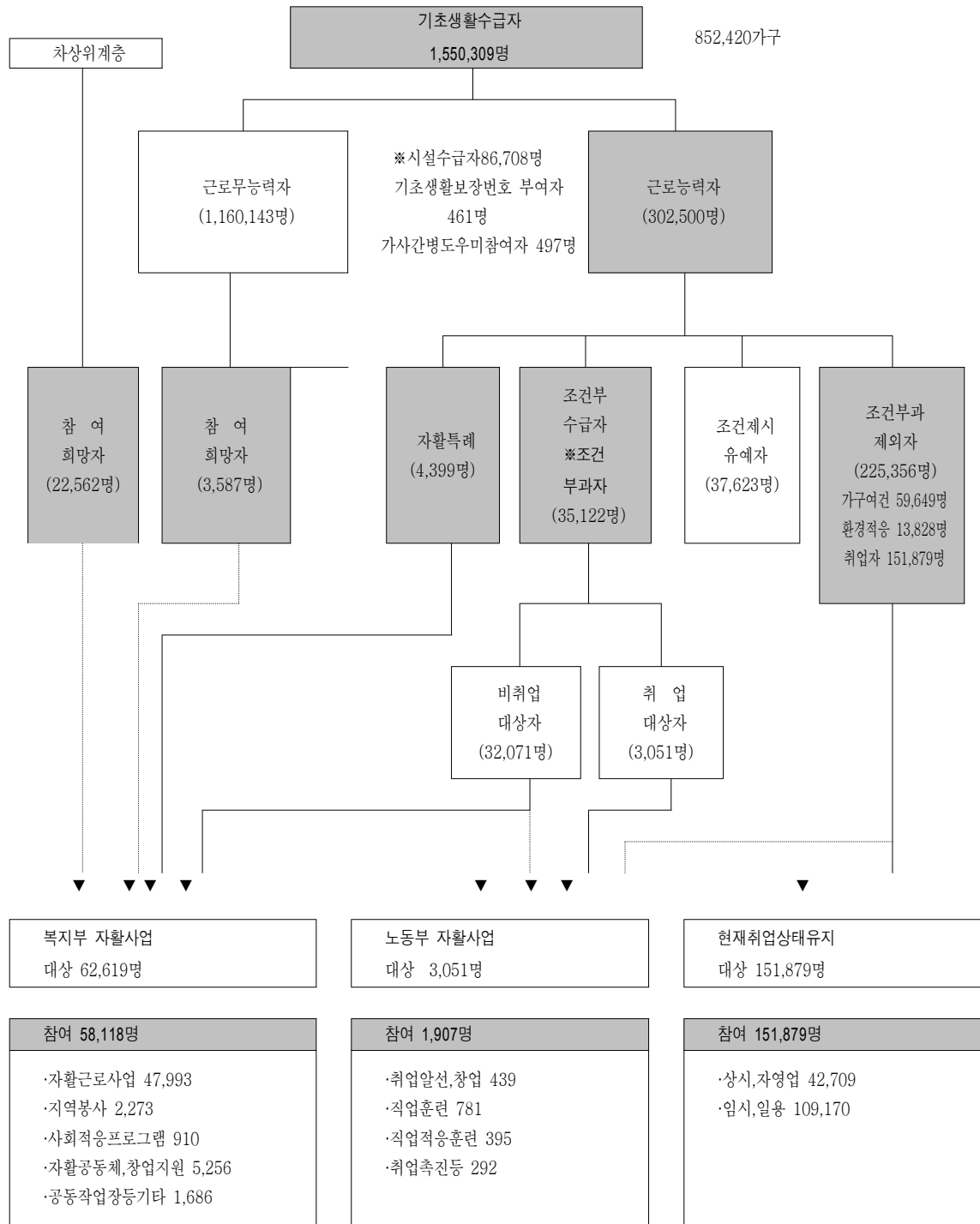
조건부 수급자는 노동부 자활사업에 참여하는 취업대상자와 복지부 자활사업에 참여하는 비취업대상자로 구분되며 조건부 수급자의 대다수는 비취업대상자이다. 노동부 프로그램은 대부분 취업알선이나 직업훈련 등 전형적인 적극적 노동시장 정책 프로그램이고, 복지부 프로그램의 대부분은 자활근로사업이다. 자활근로사업은 대부분 민간비영리기관에 위탁된 자활지원센터에 의해 수행되며 일종의 공공부문 일자리 창출 정책으로 자활공동체 창업을 통한 자립을 목표로 하고 있다.

한편 자활사업에는 좁은 범위의 근로연계 복지정책 대상을 넘어서 자발적으로 참여하는 차상위계층 참여자도 2만 2천 5백여명에 이른다. 이들은 대부분 자활근로사업에 참여하기 때문에 취업에 어려움을 겪는 빈곤계층에 대한 공공 일자리 창출프로그램의 성격을 갖는다.

그런데 자활사업이 수급자의 자립과 자활을 지원한다는 고유한 목적을 달성하고 있는지에 대해서는 부정적인 평가가 대부분이다. 대부분의 자활사업이 '근로유지'를 넘어서 자활로 이어지는 데는 실패하고 있기 때문이다. 또한 수급자들이 기초생활보장제도에 적응하면서 제도에 안주하는 것으로 볼 수 있는 양상도 일부 나타나고 있다. <표 1-13>은 최근 몇 년 동안 경제활동참여 수급자 가운데 여러 유형의 취업자 비중이 꾸준히 줄어들고, 비취업자의 비중이 늘어나고 있다는 점을 보여주고 있다. 근로능력 여부에 초점을 맞추어 작성한 통계에 따르면 2001년 10월에 전체 근로능력자의 63.2%가 취업하고 있었던 데 반해(황덕순, 2004a), [그림 1-5]에서 근로능력자 가운데 취업자는 50.2%에 불과하다.

이렇게 자활사업의 취업촉진 및 빈곤탈출 효과가 낮은 데에서는 자활사업 자체의 문제 뿐만 아니라 기초생활보장제도의 설계를 비롯한 제도적 요인도 크다. 우선 현재의 통합급여 체계 아래서 기초생활보장제도 수급자에게는 생계급여 뿐만 아니라 교육급여, 의료급여, 주거급여 등 다양한 급여가 동시에 제공되지만 수급자로부터 탈출하면 이러한 지원으로부터 제외되기 때문에 아주 소득수준이 높아지지 않는 한 제도로부터 탈출할 유인이 매우 낮다. 최종안전망인 기초생활보장제도 수급자가 되기 전에 사전적으로 예방하거나, 탈출을 유인할 수 있는 보완적이 제도들이 충분히 마련되지 않은 상황에서는 기대했던 성과를 거두기 어려울 수밖에 없다.

[그림 1-5] 자활사업 대상자의 규모와 참여 현황(2007.12)



주: — 의무참여, 희망참여
자료: 보건복지가족부(2008)

두 번째로 근로를 통한 자립을 유인하기 위한 금전적 유인이 제공되지 않고 있다. 자활사업 참여를 통한 소득은 급여를 산정할 때 30%를 공제하지만 일반 노동시장 취업으로부터 얻은 소득은 모두 급여산정시 반영함으로써 일반 노동시장에서 취업할 유인을 오히려 낮추고 있다. 이는 재정부담 문제 뿐만 아니라 빈곤층이 주로 참여하는 노동시장에 대한 소득과약물이 낮기 때문이다. 이 때문에 다른 측면에서 보면 자활사업의 주요 의의는 비취업상태에 있는 근로능력자들의 부정수급을 통제함으로써 기초생활보장제도의 정당성을 유지하는 데 있다고 볼 수도 있다.

<표 1-13> 경제활동 수급자의 경제활동 상태별 분포

| 연도 | 상시고용 | 임시고용 | 일일고용 | 자영업 | 농축산업 | 미취업 | 계 |
|------|-----------------|------------------|-------------------|------------------|-----------------|-------------------|--------------------|
| 2001 | 21,133 (6.3) | 33,730 (10.0) | 145,471 (43.2) | 52,089 (15.5) | 4,818 (1.4) | 77,816 (23.1) | 337,058 (100.0) |
| 2002 | 17,556 (5.8) | 29,979 (9.9) | 131,282 (43.3) | 46,028 (15.2) | 7,672 (2.5) | 68,685 (22.7) | 303,204 (100.0) |
| 2003 | 15,769 (5.3) | 29,571 (9.9) | 127,712 (42.7) | 41,428 (13.8) | 10,281 (3.4) | 72,640 (24.3) | 299,404 (100.0) |
| 2004 | 14,293 (4.7) | 29,963 (9.9) | 127,336 (41.9) | 37,604 (12.4) | 11,909 (3.9) | 80,595 (26.5) | 303,704 (100.0) |
| 2005 | 13,965 (4.4) | 31,640 (9.9) | 131,102 (40.9) | 34,943 (10.9) | 12,972 (4.0) | 94,015 (29.3) | 320,642 (100.0) |
| 2006 | 13,317 (4.1) | 32,101 (10.0) | 129,487 (40.2) | 31,518 (9.8) | 12,655 (3.9) | 101,267 (31.4) | 322,351 (100.0) |
| 2007 | 12,795 (3.9) | 32,283 (9.9) | 127,670 (39.3) | 28,936 (8.9) | 12,479 (3.8) | 108,774 (33.5) | 324,944 (100.0) |

자료: 보건복지가족부, 『2007년 국민기초생활보장수급자 현황』

세 번째로 자활프로그램과 자립전략의 문제이다. 가장 많은 비중을 차지하는 자활근로를 통해 근로능력을 유지·발전시킬 뿐만 아니라 자활근로사업에 기반한 공동창업을 통해 자활한다는 자활공동체 중심 전략은 사회적 경제나 사회적 기업의 발전을 뒷받침할만한 제도적인 여건이 갖추어지지 않은 상태에서는 많은 성공모델을 만들어내기 어려운 한계에 직면할 수밖에 없다.

네 번째는 대상자들의 특성에 맞추어 자활사업이 운영되지 못한다는 점이다. [그림 1-5]에서 근로능력자의 구성을 보면 자활대상자의 상당수는 노동시장에서 일자리를 갖기 어려운 육체적·심리적 요인을 안고 있다고 보아야 할 것이다. 이들을 자립시키기 위해서는 자활프로그램만이 아니라 강화된 사례관리 전략이 필요하다. 그러나 현재 수요자의 욕구를 주기적으로 평가하고 이들에게 맞는 프로그램을 연계해주는 사례관리는 실질적으로 공백상태이다. 업무부담 때문에 읍면동의 사회복지전담공무원이나 시군구의 자활담당공무원이 이 역할을 맡기에는 역부족이고, 실질적인 관리를 담당하고 있는 자활지원센터도 사례관리를 담당할 권한이나 자원을 갖고 있지 않다. 취업대상자를 관리하는 노동부 고용지원센터의 자활사업 담당자도 마찬가지로 한계를 안고 있다.

4. 일자리 창출 정책

실업급여와 기초생활보장제도 사이의 사회안전망 사각지대를 실질적으로 메우는 역할을 하는 것이 일자리 창출 정책이다. 현재 일자리 창출정책을 대표하는 것은 사회서비스 일자리 창출이다. 여기에 더

해서 현재 진행되고 있는 경제위기와 일자리 위기에 대응해서 희망근로가 실행될 계획이다.

한국에서 노동시장 정책으로서의 일자리 창출 정책이 본격적으로 시작된 것은 1997년말의 외환금융 위기로 촉발된 경제위기와 고실업사태에 대응하기 위한 공공근로사업이다. 1999년에 공공근로사업은 2조 3천억원의 예산으로 총 151만 5천명(분기 인원 합산, 연간 기준 38만여명)에게 단기일 자리를 제공하였으나 이후 경제가 회복되고 실업률이 빠르게 낮아지면서 빠르게 줄어든다.

공공근로사업이 사라지면서 이를 대체한 것이 사회적 일자리 창출 정책이다. 사회적 일자리 창출은 1990년대 말 경제위기 때 공공근로사업의 민간위탁에 참여하거나 실업극복 운동에 참여했던 시민사회를 중심으로 공공근로사업을 대신하는 새로운 방식의 일자리 창출 정책으로 제안된 것이다. 시민사회가 제안한 사회적 일자리 창출 정책의 모델이 된 것은 유럽 지역에서 1990년대 이후 활성화된 사회적 기업이다.

시민사회의 사회적 일자리 창출 요구는 부분적으로는 2000년 기초생활보장제도가 도입되면서 자활사업을 통해 제도화되었고, 2003년 이후에는 정부의 공식적인 일자리 창출 정책 의제로 수용되었다. 2003년 하반기에는 노동부의 사회적 일자리 사업이 시작되었고, 2004년부터는 사회서비스를 제공하기 위한 정책이 여러 정부부처로 확산되면서 사회적 일자리 정책의 무게중심이 사회서비스 영역의 일자리 창출로 이동하기 시작한다.¹¹⁾ 2006년 이후에는 사회서비스에 초점을 맞추어 사회서비스 일자리 창출 정책으로 자리매김하게 된다. 한편 이 시기에 노동부는 사회적 기업 활성화에 초점을 맞추어 노동부의 사회적 일자리 사업을 발전시키기 시작한다.

일자리 창출 정책의 발전과정에서 사회서비스 일자리는 양적으로 크게 확대되어 왔다. <표 1-14>에 따르면 2004년에 1만 5천여명이었던 사회서비스 일자리수는 2008년에 22만 8천여명에 이른다. 사회서비스 일자리 사업의 세부 내역은 <표 1-15>에 자세히 정리되어 있다.

<표 1-14> 사회서비스 일자리 사업의 추이

(단위 : 백만원, 명)

| 구분 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|----|--------|---------|---------|-----------|-----------|
| 예산 | 78,700 | 146,200 | 678,209 | 1,294,519 | 1,574,920 |
| 인원 | 15,471 | 23,647 | 111,897 | 201,059 | 228,245 |

자료: 기획재정부 내부자료

위와 같은 발전과정을 거쳐 온 일자리 창출 사업은 양적으로는 크게 늘어났지만 고용안전망이라는 관점에서 볼 때 여러 가지 한계를 안고 있다.

첫 번째는 사회서비스 일자리 창출로 자리매김하면서 ‘일자리 창출 정책’이라는 정책의 현식과 ‘사회서비스’의 제공이라는 정책의 내용이 충돌하면서 노동시장에서 취업에 애로를 겪고 있는 취약계층의 일자리 창출이라는 성격이 약해지고 있다. 일자리의 질이 낮고 새로운 서비스를 제공하면서 추가적으로 일자리를 창출하는 정책이기 때문에 취약계층의 취업을 촉진하는 데 기여했다고 볼 수는 있으나 제대로 된 서비스를 전달하는 것과 취약계층에게 일자리 경험을 제공하는 단기일자리 창출은 상충될 수밖에 없다. 실제로 참여자의 선발은 개별 사업을 추진하는 정부나 지방자치단체, 민간위탁 기관에 맡겨져 있기

11) 이 시기까지 일자리 창출 정책이 발전해 온 과정에 대해서는 황덕순(2004a, 2004b) 참고

때문에 취업취약계층을 대상으로 이루어지고 있다고 보기 어렵다.

이는 곧바로 두 번째 문제, 즉 취업취약계층의 재취업 촉진을 위해 공공직업안정기관에 의해 중개되는 일자리 창출 정책이 아니라는 한계와 직접 관련된다. 직접 사업을 집행하는 대다수의 중앙부처나 지방자치단체와 고용지원센터는 직접적인 관계를 맺고 있지 않다. 또한 노동부의 사회적 일자리 사업조차 고용지원센터가 지원을 필요로 하는 적절한 대상자를 선발하고, 이들에게 적합한 민간위탁 프로그램으로 연계하는 과정이 생략되어 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해 올해 부터는 노동부가 수행하는 사회적 일자리 사업의 일부를 경과적 일자리 형태로 진행하고 있으나 아직 성과를 평가하기에는 이르다. 다만 현재의 고용서비스 인프라가 경과적 일자리를 제대로 운영할 수 있는 인력과 자원을 갖고 있는지는 의문이다. 이에 대해서는 뒤의 전달체계에 대한 평가에서 다시 다룰 것이다.

<표 1-15> 사회서비스 일자리 사업 세부현황

(단위 : 백만원, 명)

| 사업명 | 2007년 | | 2008년 | |
|---------------------|------------------|----------------|------------------|----------------|
| | 예산 | 인원 | 예산 | 인원 |
| 합 계 | 1,294,519 | 201,059 | 1,574,920 | 228,245 |
| (구)여성부 합계 | 388,755 | 82,108 | 552,899 | 102,259 |
| 아이돌보미 사회적일자리 사업 | 2,691 | 799 | 5,601 | 2,049 |
| (장애아가족 아동양육지원) | 2,334 | 192 | - | - |
| 찾아가는 결혼이민자 서비스 | 3,843 | 508 | 18,152 | 2,320 |
| (결혼이민자가정아동양육지원) | 1,920 | 208 | 11,040 | 1,280 |
| (결혼이민자 한국어 교육) | 1,923 | 300 | 7,112 | 1,040 |
| 보육시설 종사자 인건비 | 247,158 | 43,935 | 299,383 | 49,079 |
| 민간시설 영아반 인건비 | 132,729 | 36,674 | 229,763 | 48,811 |
| 복 지 부 합 계 | 352,953 | 63,765 | 469,831 | 63,196 |
| 노인돌봄서비스 | 55,717 | 11,883 | 65,995 | 10,679 |
| (독거노인 도우미 파견사업) | 23,556 | 7,200 | 38,355 | 6,600 |
| (노인돌보미 바우처) | 32,161 | 4,683 | 27,640 | 4,079 |
| 산모신생아 도우미 지원사업 | 15,082 | 1,418 | 18,738 | 1,672 |
| 지역아동센터 운영 | 36,633 | 4,540 | 51,118 | 4,827 |
| (지역아동센터 공부방 운영) | 20,610 | 1,800 | 26,158 | 2,087 |
| (아동복지 교사) | 16,023 | 2,740 | 24,960 | 2,740 |
| 요보호아동 그룹홈형태보호사업 | 2,607 | 352 | 3,737 | 496 |
| 중증장애인 활동보조인 지원 | 29,577 | 11,000 | 74,978 | 12,500 |
| 지역복지서비스 혁신사업 | 77,133 | 17,400 | 67,241 | 8,575 |
| 보편형 아동투자 바우처 | - | - | 47,712 | 7,000 |
| 자활후견기관 기능 활성화 | 27,014 | 1,340 | 27,809 | 1,340 |
| 방문보건사업 활성화 | 15,476 | 2,000 | 23,726 | 2,300 |
| 가사간병도우미 | 73,900 | 10,833 | 59,583 | 10,653 |
| 의료급여 관리(사례관리사) | 6,034 | 439 | 8,584 | 484 |
| 정신보건센터운영 | 8,800 | 560 | 10,350 | 670 |
| 장애인 주민자치센터도우미 지원사업 | 4,980 | 2,000 | 10,260 | 2,000 |
| (구)청소년위원회 합계 | 14,607 | 1,300 | 18,296 | 1,610 |
| 청소년 동반자 프로그램운영 | 2,573 | 400 | 3,215 | 470 |
| 청소년 방과후 활동지원(아카데미) | 12,034 | 900 | 15,081 | 1,140 |
| 행 자 부 합 계 | 3,749 | 801 | 5,951 | 836 |
| 자원봉사 도우미 | 1,737 | 496 | 3,707 | 496 |
| 정보화마을프로그램매니저 | 2,012 | 305 | 2,244 | 340 |

<표 1-15> 사회서비스 일자리 사업 세부현황(계속)

| 사업명 | '07년 | | '08년 | |
|---------------------|----------------|---------------|----------------|-----------------|
| | 예산 | 인원 | 예산 | 인원 |
| 교육부 합계 | 104,440 | 19,170 | 2,205 | 20,2961) |
| 장애아동특수교육보조원 | 19,704 | 4,000 | 804 | 4,000 |
| 특수교육지원 인력확충 | 6,520 | 604 | 400 | 604 |
| 깨끗한 학교 만들기 | 17,196 | 4,231 | 180 | 2,000 |
| 방과 후 학교 | 61,020 | 10,335 | 821 | 13,692 |
| 문화재청 합계 | 4,561 | 392 | 3,525 | 331 |
| 고궁연장운영 | 1,636 | 36 | 600 | 36 |
| 문화재특별관리 인력지원 | 2,925 | 356 | 2,925 | 295 |
| 문화관광부 합계 | 49,486 | 5,465 | 57,959 | 6,727 |
| 도서관등 문화시설 연장운영 | 10,380 | 440 | 10,177 | 552 |
| 예술강사 운영 | 23,300 | 2,225 | 28,977 | 2,725 |
| (분야별 예술강사 풀제운영지원) | 17,800 | 2,000 | 23,621 | 2,478 |
| (사회취약계층대상 문화예술교육지원) | 5,500 | 225 | 5,356 | 247 |
| 문화관광해설사 양성배치 | 1,500 | 1,400 | 2,535 | 1,900 |
| 생활체육지도자 지원 | 14,306 | 1,400 | 16,270 | 1,550 |
| (생활체육지도자) | 10,989 | 1,100 | 12,348 | 1,200 |
| (어르신 체육활동) | 3,317 | 300 | 3,922 | 350 |
| 환경부 합계 | 12,119 | 695 | 15,913 | 908 |
| 생태우수지역 일자리 창출 | 8,119 | 528 | 11,770 | 741 |
| (생태우수지역 일자리 창출) | 8,119 | 528 | 8,416 | 528 |
| (국립공원 지킴이) | - | - | 3,354 | 213 |
| 5대강 환경지킴이 | 4,000 | 167 | 4,143 | 167 |
| 노동부 합계 | 121,541 | 12,000 | 141,337 | 12,636 |
| 사회적 일자리 제공 | 121,541 | 12,000 | 140,713 | 12,536 |
| 민간취업지원 상담원 | - | - | 624 | 100 |
| 산림청 합계 | 242,308 | 15,363 | 307,004 | 19,446 |
| 산림서비스제공 | 44,166 | 4,030 | 59,248 | 4,915 |
| (산림서비스증진) | 11,355 | 767 | 15,658 | 1,083 |
| (산림보호강화) | 32,811 | 3,263 | 43,590 | 3,832 |
| 숲가꾸기 | 198,142 | 11,333 | 247,756 | 14,531 |
| (산림숲 가꾸기) | 43,508 | 2,833 | 54,190 | 3,827 |
| (정책숲 가꾸기) | 154,634 | 8,500 | 193,566 | 10,704 |

자료: 기획재정부 내부자료

주: 1) 교육부 소관 일자리 인원은 '08년부터 지방이양된 지방비 예산사업이 포함된 지원인원(국비대상 인원은 119명)으로 지방비 변경에 따라 변동될 수 있음

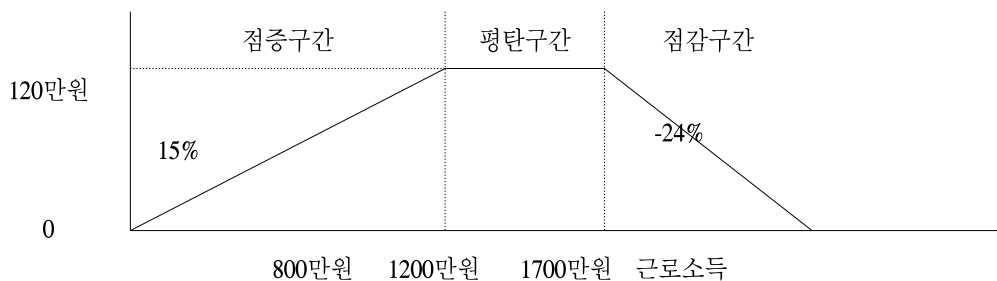
다른 한편 사회서비스의 제공이라는 측면에 초점을 맞추어 보면 제대로 된 서비스의 제공하기에는 부적합한 방식으로 정책이 운영되고 있다. 여전히 인건비 지원이라는 공공근로형 지원방식에서 탈피하지 못하고 있고, 제공되는 서비스의 내용과 그에 필요한 인력에 부합하는 방식으로 지원수준이 설계되어 있지 않기 때문이다.

5. 근로장려세제의 도입

2008년부터 근로빈곤층 지원을 위해 한국형 EITC(earned income tax credit, 근로소득보전세제)인 ‘근로장려세제’가 시행되고 있다. 이 제도는 외환위기 이후 꾸준히 증가한 근로빈곤 문제에 대응하기 위한 것으로 2006년도에 법제화되었다. 일을 통한 복지를 위한 생산적 복지제도의 일환으로서 제도의 도입 필요성이 제기되기 시작한 것은 이미 2000년부터이다(황덕순, 2000).

이 제도는 취업자가 있는 근로빈곤가구를 지원하는 제도라는 점에서 실업자들의 취업을 촉진하기 위한 근로유인정책의 하나로 분류된다. 또한 초기의 부의 소득세(negative income tax)와 달리 소득이 증가하는 데 따라서 근로의욕이 저하되지 않도록 급여수준이 근로소득에 따라 달라지도록 설계된다. 따라서 급여수준은 점증구간에서는 소득이 증가하면 점차 증가하다가, 평탄구간에서는 소득증가와 관계없이 동일하고, 점감구간에서는 소득수준이 늘어날수록 감소한다. 현재 도입된 제도의 소득수준별 급여수준은 [그림 1-6]와 같다.

[그림 1-6] 근로장려세제의 급여구간별 급여수준



자료: 국세청, 『근로장려세제 안내자료』

그런데 새로 시행되는 근로장려세제는 지원수준이 최대 연간 120만원으로 매우 낮고 제도의 수혜대상도 매우 좁게 설계되어 있다. 이는 세제를 통해 복지를 지원하는 제도로서는 처음으로 도입되는 것이어서 신중하게 제도를 설계했기 때문이다.

현재 수혜대상가구의 기준은 소득기준 뿐만 아니라 재산, 자녀부양여부 등을 모두 고려하여 복잡하고 제한적으로 설계되어 있다. 소득요건은 앞의 [그림 1-6]에서 볼 수 있는 것처럼 부부연간총소득의 합계액이 1,700만원 미만인 가구이다. 총소득은 근로소득과 사업소득 등 다른 소득이 포함된다. 소득요건에 더해 재산요건을 부가하고 있는데 여기에는 세대주를 포함한 세대원 전원이 주택을 소유하지 않았거나 기준시가 5천만원 이하 주택을 한 채 보유하고 있어야 한다는 주택 관련 요건과 주택을 포함한 재산 합계액이 1억원 미만인 가구여야 한다는 재산요건이 동시에 적용된다. 자녀부양과 관련된 요건도 추가되어 18세미만의 부양자녀가 1인 이상인 경우로 제한된다.

현재의 기준은 제도 도입 이후 시행 이전에 다시 개정된 것으로 과거의 기준에 따르면, 수혜자격이 2인 이상의 부양아동이 있는 무주택가구(재산 1억 미만)로 제한되어 있기 때문에 이 요건만 적용해서 KLIPS를 이용하여 수혜규모를 추계해 보면 전체 도시가구의 1.3%로서 절대빈곤계층의 7.1%, 상대빈곤계층의 6.1%만이 대상에 포함된다(<표 1-16>).

<표 1-16> 근로장려세제 적용대상자의 빈곤여부별 분포(2005년 기준)

| | 빈곤 | 차상위 | 일반가구 | 전체가구 |
|--------|-----|-----|------|------|
| 절대빈곤기준 | 7.1 | 5.9 | 0.1 | 1.3 |
| 상대빈곤기준 | 6.1 | 1.1 | 0.0 | |

주 1) 소득수준은 소비자물가상승률을 고려하여 2005년 기준으로 조정
 2) 제도 도입 당시 요건인 2인 이상 부양아동이 있고, 무주택인 요건을 적용하였음
 자료: KLIPS 9차 조사 원자료

이외에 다른 제도와 관계에서 특별히 중요한 요건이 3개월 이상 국민기초생활보장제도 수급자는 수혜대상에서 제외된다는 점이다. 앞에서 살펴본 것처럼 기초생활보장제도 수급자 가운데 일반 노동시장 취업자를 대상으로 한 근로유인제도가 없는 상태에서 기초생활보장제도 수급자를 제도의 수혜대상에서 배제하는 것은 납득하기 어렵다.

기초생활보장제도 수급자를 지원대상에서 제외한 사유 가운데 하나가 차상위계층을 주된 지원대상으로 한다는 것이지만 차상위층 가운데 수혜자 비율도 절대빈곤기준으로 5.9%, 상대빈곤 기준으로 1.1%에 불과하다. 또한 기초보장제도 수급자를 제외함으로써 기초생활보장제도로부터 탈출할 수 있는 유인을 부가한다는 논리도 있을 수 있지만, 연간 최대 120만원을 단 한번 지원하는 제도가 수급자의 탈출을 촉진할 수 있는 유인이 된다고 보기도 어렵다.

6. 저소득층 취업 패키지 지원정책

2009년부터는 저소득층의 취업을 촉진하기 위한 새로운 정책프로그램으로 '저소득층 취업 패키지 지원' 시범사업이 시행되고 있다. 이 정책은 실업급여와 기초생활보장제도의 사각지대에 있는 저소득 취업애로계층에 대한 지원방안으로 2007년부터 논의되기 시작한 것으로 이명박 정부에서 국정과제의 하나로 포함되었다. 2008년에는 입법안까지 마련하였으나, 입법시기를 2009년으로 늦추고 2009년에는 시범사업을 시행하게 되었다. 2009년의 사업규모와 예산은 약 1만명, 103억 8천 7백만원이다.

이 제도의 기본구상은 취업에 어려움을 겪는 저소득층에 대해 개인별 취업지원계획을 수립하고, 이에 따라 통합적인 취업지원 프로그램을 제공하는 것이다. 취업패키지 지원 제도가 시행되면서 노동부의 자활사업은 이 제도로 통합된다. 또한, 사회적 일자리 창출 정책으로부터 '경과적 일자리' 창출 정책을 독립시켜 취약계층의 취업을 촉진하기 위한 취업패키지 지원 프로그램의 일부로 통합하였다. 따라서 이 제도는 사회보장 제도 수혜자의 재취업을 촉진한다는 활성화 정책의 운영원리 충실하게 설계되어 있다고 볼 수 있다. 제도의 기본적인 운영방식은 [그림 1-7]과 같다.

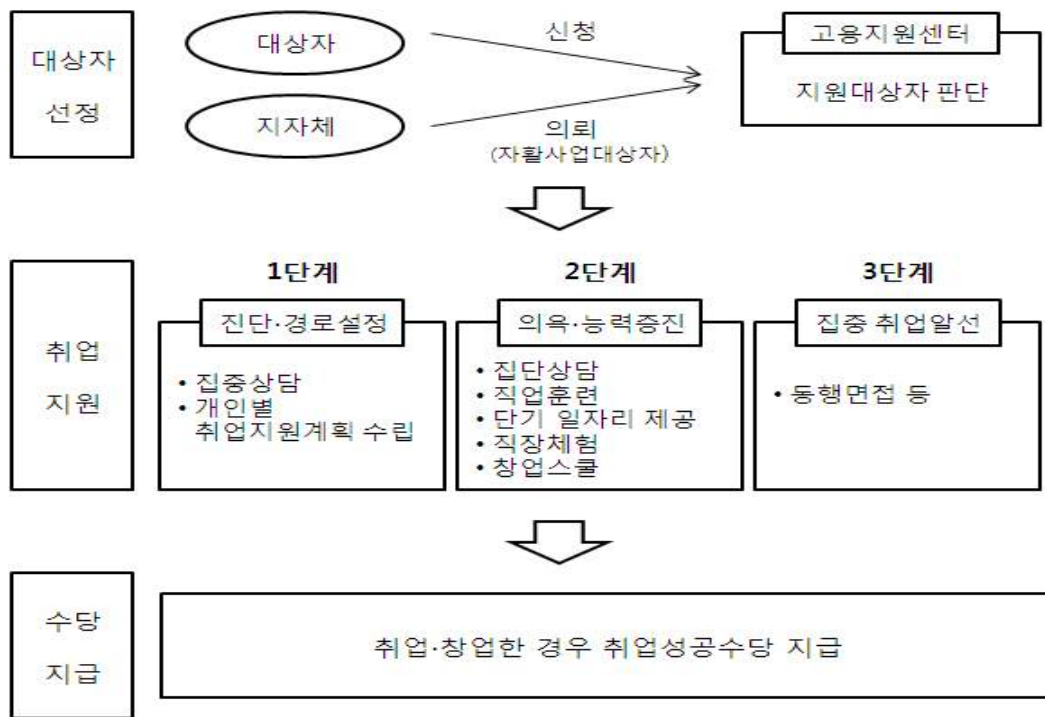
그러나 현재의 제도적 기반이 제도의 기본구상의 뒷받침할 수 있는가에 대해서는 신중하게 평가할 수밖에 없다. 우선 저소득층에 대한 생계지원제도가 결합되어 있지 않아서 현금급여가 제공되지 않는다. 현금급여는 안정적인 일자리에 취업하거나 창업에 성공할 때 지급하는 취업성공수당 뿐이다. 생계지원 제도가 뒷받침되지 않을 때 실업급여 수급자에 대한 IAP와 유사한 개인별 취업지원계획에 따라 여러 가지 프로그램을 통합적으로 제공한다는 구상이 현실화될 것이라고 기대하기 어렵다.

제도의 운영을 뒷받침할 만한 고용지원인프라가 갖추어져 있지 않은 것도 큰 부담이다. 실업급여 수

급자를 대상으로 운영하던 IAP도 일부 대상으로 범위를 줄여서 운영하는 현실에서 고용서비스 인력이 뒷받침되지 않고 많은 노력을 필요로 하는 종합지원서비스를 운영하기에는 현재의 고용지원센터의 업무 부담이 매우 과중하다. [그림 1-7]에서 취업지원의 2단계에 해당되는 프로그램들과 구인개척, 취업알선의 상당부분은 민간위탁을 통해서 운영될 계획이지만, 첫 단추에 해당되는 진단·경로설정이 제대로 이루어지지 않으면 성과를 거두기 어렵다.

세 번째는 이 사업의 장기지속가능성 문제이다. 현재 단계에서는 시범사업으로 운영되고 2009년에 법 제정을 추진할 예정이지만, 실제로 법제화되기까지에는 어려움이 적지 않을 것으로 예상된다. 제도 성패의 관건이 되는 생계지원, 즉 현금급여가 이 제도에 포함될 경우 수반될 수밖에 없는 재정 부담이나, 기초생활보장제도와와의 관계 설정 등 손쉽게 해결하기 어려운 과제들을 풀어나가야 하기 때문이다.

[그림 1-7] 취업촉진패키지 정책의 구성



자료: 노동부, 「2009년 『저소득층 취업패키지 지원』 시범사업 추진계획(안)」

7. 고용안전망의 전달체계

가. 노동부의 고용지원서비스 전달체계

노동부의 고용지원서비스는 전국의 84개 고용지원센터를 통해 이루어지고 있다. 84개의 고용지원센터 가운데 47개의 고용지원센터는 취업알선과 실업급여 지급업무 뿐만 아니라 각종 기업지원 서비스까지 종합적으로 담당하는 종합센터이고 나머지 37개소는 취업알선과 실업급여 지급업무를 중심으로 운영되는 일반센터와 출장센터이다.

고용지원센터가 현재와 같이 전국적으로 설치된 것은 1997년말 외환금융위기로부터 비롯된 고실업에 대응하기 위해서이다. 고실업 시기에는 120여개소에 이를 정도로 고용지원센터가 확대설치되었으나 이후 실업자수가 줄어들고, 규모의 경제를 추구하면서 현재 84개소가 운영되고 있다.

고용지원센터의 인력은 2007년 현재 2,751명이다. 여기에는 일반직 공무원 뿐만 아니라 직업상담직 공무원, 직업상담원 등이 모두 포함된다. 실제 상담 및 서비스를 담당하는 직원은 고실업 시기에 민간계약직으로 채용되었으나 2006년 이후 대부분 직업상담직 공무원으로 전환되었다.

이러한 고용지원센터 인프라와 인력 수준의 적정성은 여러 가지 각도에서 평가될 수 있으나 비교적 손쉬운 한 가지 방법은 외국과 비교하는 것이다. 주요국의 PES기관수 및 인원에 대해 노동부(2008a)는 독일 851개소, 9만명, 영국 1,144개소에 7만 4천명, 일본 639개소에 1만 8천명으로 한국과 차이가 크다고 보고하고 있다. 또한 간접적인 지표지만 공공직업안정기관(public employment service, PES) 운영을 위한 지출이 전체 GDP에서 차지하는 비율도 참고할 수 있다. <표 1-17>에 따르면 한국의 PES 관련 지출은 0.03%로서 OECD평균의 1/5에도 미치지 못한다. 서비스를 위한 지출 비율은 1/6에 불과하다. 다른 비교대상국가와 비교하면 격차는 더욱 크게 벌어진다.

<표 1-17> 주요국의 GDP 대비 공공직업안정기관 운영비 지출 비율(2006년)

(단위: %)

| | 한국 | 영국 | 독일 | 덴마크 (2004) | 스웨덴 | OECD 평균 |
|--------------|------|------|------|---------------|------|------------|
| 전체 PES 관련 지출 | 0.03 | 0.37 | 0.27 | 0.33 | 0.23 | 0.16 |
| 취업알선 등 서비스 | 0.01 | 0.14 | 0.13 | 0.05 | 0.08 | 0.06 |
| 급여관리 | 0.01 | 0.06 | 0.05 | 0.17 | 0.04 | 0.05 |

자료: OECD, Employment Outlook 2008

낮은 PES 관련 지출이 서비스의 필요성이 낮기 때문이라면 큰 문제가 없으나, 실제로 고용지원센터의 직원들은 과중한 업무부담에 시달리고 있고 서비스보다는 필수적인 사업 관리 업무에 치중할 수 밖에 없는 것이 현실이다. 실제로 고용지원센터의 업무는 실업급여 수급자를 중심으로 수급자격 판정과 실업인정 등 급여지급 관련 업무를 관리하고, 고용안정사업이나 직업능력개발사업을 관리하는 데 집중되고 있다.

[그림 1-8] 대상집단별 서비스 내용

| 대상 | 서비스 | | | | | | | | | |
|-------------------|------------------|------------------------|---------------------|---|--|--------------------------------|---|-------------------------------------|---|--|
| 일반 구직자 | 초기상담 | 즉시 취업가능한 자 | → | 맞춤 일자리 정보제공 | | | | | | |
| | | 취업기술이 부족한자 | → | 집단상담프로그램 (4-5일간, 15명 내외) <성취·CAP·취업희망·성실 4종류> | | | | | | |
| | | 취업능력이 부족한자 | → | 직업훈련, 동행면접 등 | | | | | | |
| | 취약계층지원 민간위탁사업 | 경력단절여성 | → | 여성고용지원센터 | | | | | | |
| | | 노숙인 | → | 노숙인 지원센터 | | | | | | |
| | | 건설일용직 | → | 건설인력 고용지원센터 | | | | | | |
| | | 영세자영업자· 중소기업퇴직자 | → | 전직지원센터 | | | | | | |
| | | 기타 취약계층 취업알선 및 집단상담 | → | 프로그램운영위탁 | | | | | | |
| | 실업급여 수급자 | 실업급여 수급자 | → | 수급 자격 신청 | → | 개인별 취업 지원 계획 (IAP) | → | 구직의욕 또는 취업기술 낮음 의욕과 기술 높음 | → | 사회봉사활동, 직업훈련, 단기취업특강 (11개 과정), 집단상담 프로그램 |
| | | | 연수지원제 신청 청년층 구직자 | → | - 직장체험 연수 지원제 - 직업지도프로그램 - 대학생 취업캠프 - Job School | | | | | |
| 중·고·대학 생 등 청년층 | | | | | | | | | | |

자료: 서울종합고용지원센터(2008)로부터 작성

[그림 1-8]은 고용지원센터의 대상집단별 서비스 내용을 보여주고 있다. 구직자의 유형이나 세분화된 정책대상자를 대상으로 한 다양한 프로그램이 제시되어 있으나 실제로 고용지원센터가 집중하고 있는 것은 실업급여 수급자에 대한 서비스이다. 여러 유형의 취약계층에 대한 서비스는 민간기관에 위탁되고 있고, 집단상담 프로그램도 민간에 위탁되고 있다.

서비스가 집중되고 있는 실업급여 수급자에 대한 관리도 충분하지 않다. 개인별 취업지원계획 수립을 목표로 도입된 IAP도 강화된 취업지원이 필요한 대상자로 범위가 좁아지고, 실업인정도 형식적으로 이루어진다. 고용지원센터 직업상담원들에 대한 면접조사 결과 IAP 수립을 위해 심층상담을 필요로 하는 최초실업인정일의 상담도 10분을 넘지 못하는 것이 일반적이다. 또한, 실업인정담당자들에 대한 설문조사 결과 하루 평균 실업인정 건수가 45.7건이고, 1건당 평균 소요시간은 6.9분으로 약 10년 전인 1999년

과 큰 차이가 없다(이병희, 2008b).

실직자들의 재취업을 촉진하기 위한 활성화 정책이 성공하기 위한 일차적인 관건은 공공직업안정기관에 의한 사례관리이다. IAP나 프로파일링, 심층상담 등이 활성화를 위한 기본적인 정책수단으로 이용되는 것도 이 때문이다.

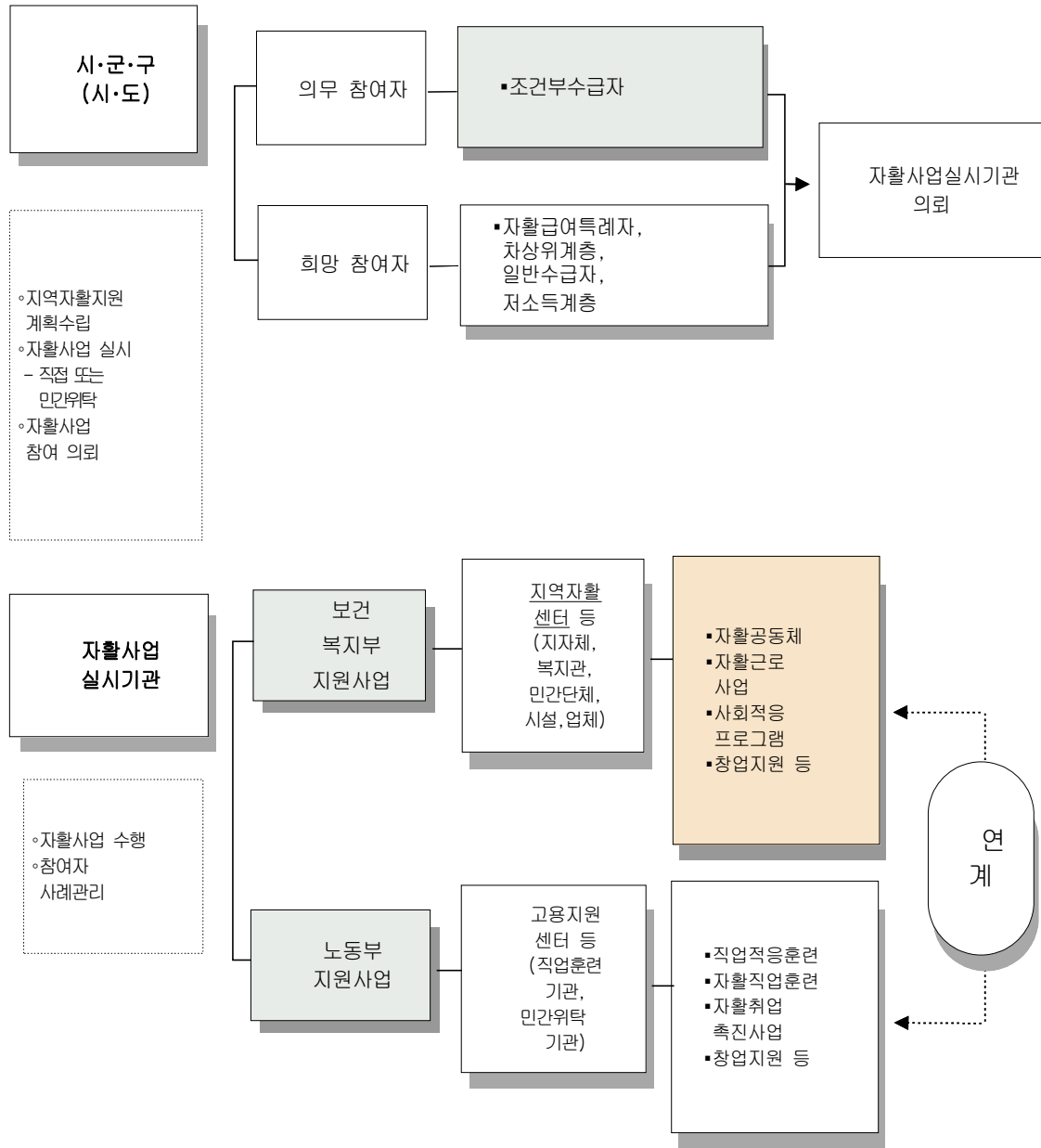
그러나 지난 10여년 사이에 고용지원센터의 고객이 급증하고, 서비스 메뉴가 다양화되었음에도 불구하고 서비스 인프라는 크게 개선되지 않았다. 무엇보다 고용지원서비스도 '서비스'라는 점에서 이를 직접 담당하는 인력에 대한 투자가 선행되지 않고는 발전하기 어렵다. 이런 상황에서 민간위탁이 확대되어 온 것은 자연스러운 현상이다. 그러나 노숙인이나 건설일용직과 같이 장소나 시간 때문에 고용지원센터가 접근하기 어려운 대상자에 대한 서비스는 논의로 하더라도, 다른 취약계층에 대한 일차 상담도 없이 이들에 대한 서비스가 민간단체에 온전히 위탁되는 것은 '활성화'의 관점에서 긍정적으로 평가하기 어렵다.

나. 중앙부처 및 지방자치단체의 역할

중앙부처 및 지방자치단체의 사업 가운데 취업지원 기능이 가장 명확한 것은 기초생활보장수급자에 대한 자활사업이다. 또한 자활대상자에 대한 고용지원서비스는 노동부와 고용지원센터 및 민간위탁기관인 자활지원센터까지 참여해서 공공고용지원서비스를 전달하는 주요 주체들 사이의 파트너십이 가장 명확히 드러나는 사례이다.

[그림 1-9]는 자활사업의 전달체계를 보여준다. 읍면동의 사회복지전담공무원과 시군구의 자활담당공무원은 조건부수급자와 희망참여자를 판별해서 자활사업실시기관에 의뢰한다. 취업대상자는 노동부의 고용지원센터에 의뢰되고, 비취업대상자는 대부분 지역의 민간위탁기관인 자활지원센터에 의뢰된다. 지역차원에서 자활지원계획이 수립되며 자활기관협의체에는 시군구의 담당공무원과 고용지원센터장, 자활지원에 참여하는 민간기관 대표 등이 참여하고, 실무담당자들의 협의체도 별도로 구성하여 운영한다.

[그림 1-9] 자활지원사업 전달체계



자료: 보건복지가족부, 『2008년 자활지원사업 안내』

그러나 외견상 체계화된 전달체계가 구축되어 있지만, 관련 기관들 사이에 실질적인 협력은 거의 이루어지지 않고 있다. 자활기관협의체의 회의는 1년에 1~2회에 그치고, 실무적인 협력도 표준적인 점수 기준에 따라 분류된 대상자 의뢰에 그치는 경우가 많다.

보건복지부 이외의 다른 중앙부처는 고용지원서비스의 전달에서 직접적인 역할을 수행하지 않고 있다. 특정한 대상에 대한 정책을 관장하는 중앙부처는 해당 정책대상에 대한 고용지원서비스와 관련된

정책기능을 일부 갖고 있으나, 직접적으로 고용지원서비스를 제공하지는 않는다. 대신 특정한 영역의 정책에 대해 민간기관, 그 가운데서도 대부분 비영리기관에 위탁함으로써 일정한 서비스를 제공한다. 여성부와 관련해서 여성인력개발센터를 통해 제공되는 경력단절여성에 대한 고용지원서비스, 보건복지가족부와 관련해서 시니어클럽을 통해 지원되는 노인일자리 창출사업 등이 이러한 사례에 속한다. 이러한 사업들 가운데 일부는 재정분권정책에 따라 2005년에 시군구로 예산이 이양되면서 중앙부처는 정책기능만을 담당하고 집행과 관련된 책임은 지방자치단체가 맡는 방식으로 이루어지기도 한다.

이외에도 앞에서 살펴본 사회적 일자리 창출 정책 등 일자리 창출 정책 가운데 일부는 중앙부처의 고유 목적 사업과 관련된 정책을 수행하는 방식으로 진행된다. 직접적인 고용창출이라는 점에서 고용지원서비스 제공에 참여한다고 볼 수도 있으나 고용지원서비스를 제공하는 것이라기 보다는 해당 부처가 제공해야 할 서비스를 '일자리 창출' 정책의 형식을 빌어 제공하는 것으로 보는 것이 적절할 것이다.

지방자치단체도 고용지원서비스와 관련해서 직접적인 역할을 수행한다고 보기 어렵다. 광역지방자치단체와 시군구 모두 취업알선을 담당하는 창구를 운영하고 있으나 사업실적이 미미하고 형식적으로만 운영된다. 이보다는 오히려 경기도의 '청년뉴딜' 프로그램과 같이 민간에 위탁해서 특정 계층에게 직접적인 고용서비스를 전달하고자 하는 정책이 더 주목된다. 그러나 경기도와 같은 일부 지자체를 제외하고는 정책의 규모가 적고, 경기도의 청년뉴딜 프로그램도 지방자치단체가 직접 서비스를 제공하는 것이 아니라 민간취업알선 전문기관이나 사업주 협회 등에 위탁하는 방식으로 이루어진다는 점에서 고용지원서비스에 직접 참여한다고 보기 어렵다.¹²⁾

다. 공공고용지원서비스의 민간위탁 확대

중앙부처나 지방자치단체보다 중요한 역할을 수행하는 것은 비영리기관을 중심으로 한 민간단체들이다. 공공직업안정기관은 아니지만 중앙정부 및 지방자치단체의 사업을 위탁받아 수행하면서 준공공적인 기능을 수행한다는 점에서 공공고용지원서비스의 전달체계를 분석할 때 이들의 역할을 빼놓을 수 없다. 집단 상담 인소싱 등 노동부의 일부 민간위탁사업이나 경기도의 청년뉴딜 사업 등에 영리기관도 참여하고 있지만 아직 영리기관의 참여폭은 크지 않다. 따라서 여기에서는 비영리기관에 초점을 맞춘다.

다양한 비영리기관들은 사회적 일자리 창출 정책과 같은 대부분의 일자리 창출 정책을 직접 수행하는 주체로 참여할 뿐만 아니라 고용지원센터와 중앙정부, 지방자치단체의 민간위탁사업을 수행하면서 역할이 점차 확대되고 있다.

민간위탁이 확대되는 데에는 크게 밀접히 관련되어 있는 두 가지 요인이 작용하고 있는 것으로 판단된다. 첫 번째는 지금까지 우리나라에서 국가가 국민에게 제공하는 서비스가 대부분 민간을 통해 제공되어 온 정책의 경로의존성(path dependency)이다. 가장 먼저 서비스가 발달한 영역이 복지서비스인데, 해방과 한국전쟁 이후 국가가 서비스를 제공할 능력이 없을 때 외국원조에 기반해서 등장한 서비스의 전달주체들은 대부분 민간기관이었다. 이후에도 국가는 서비스 제공에 필요한 시설과 인건비 지원 등 재정을 부담하면서도 직접 서비스를 전달하기보다는 민간기관에 위탁하는 방식을 선호해 왔다. 정책의 모델이 된 미국과 일본의 영향이 있었다고 보아야 할 것이다.

이러한 경로로부터 조금이라도 이탈한 것이 1980년대와 1990년대에 사회복지전문요원이 등장한 것이

12) 중앙부처 및 지방자치단체의 민간위탁사업에 대한 자세한 평가에 대해서는 이용숙(2008) 참고.

나 1990년대 말에 고용지원센터가 크게 확충되었던 것을 들 수 있다. 이는 생계비 관리 강화나 대규모 실업급여 지급과 같이 민간에 맡기기 어려운 현금급여 관리라는 불가피한 사유가 있었기 때문이다. 그러나 고용지원센터의 직업상담원도 최초에는 공무원이 아니라 민간계약직 직업상담원으로 채용되었다.

두 번째는 재정부담에 대한 고려이다. 반드시 그렇다고는 볼 수 없지만 정부기관의 인사관리 특성상 공공부문에 의한 직접 채용은 민간위탁 방식보다는 더 많은 비용을 요구한다. 특히 장기적인 재정부담 측면에서 더욱 그렇다. 많은 나라에서 1980년대 이후 복지개혁 과정에서 복지서비스의 전달주체를 민간 부문까지 포함해서 다양화하는 복지다원주의(welfare pluralism)를 확대한 요인의 하나도 재정부담이다. 그 결과 새로운 서비스를 확대할 때 공공서비스 인프라를 확충하기보다는 손쉬운 방법으로 채택한 것이 민간위탁 방식이다. 1990년대 말 경제위기 이후 일자리 창출 정책이 중요한 비중을 차지하면서는 일자리 창출 정책도 민간위탁이 늘어나는 데 중요한 기여를 했다.

공공고용지원서비스의 민간위탁이 늘어난 것도 이러한 요인들에 기인한다. 우선 전통적인 복지영역에 가까운 자활사업의 경우 복지부 사업은 민간기관을 자활지원센터로 지정하고 운영비를 지원하는 방식으로 출발하였다. 또한 공공고용지원인프라에 대한 투자는 이루어지지 않는 가운데 실업급여 수급자수의 급증에서 드러나듯이 고용지원센터의 서비스 대상 집단이 크게 늘어나고, 고객의 다양한 요구에 부응한다는 목표를 갖는 여러 프로그램들이 동시에 확대되면서 취약계층을 대상으로 한 고용지원센터의 업무는 대부분 민간에 위탁되는 결과를 초래했다. <표 1-18>은 노동부의 취업지원 민간위탁 사업의 세부 내용과 예산, 사업실적을 보여준다. 2008년에 총예산은 45억여원이고 위탁기관은 100개소를 넘는다.

그런데 현재의 상황은 취업에 애로를 겪고 있는 취약계층을 지원하기 위해 더 전문적인 서비스 제공 능력을 갖고 있는 민간기관에 위탁이 이루어지고, 공공과 민간 사이에 적절한 역할분담 모델이 자리 잡고 있다고 보기 어렵다. 무엇보다 취약계층 재취업 지원 정책의 핵심적인 역할을 담당해야 할 고용지원센터의 취약계층 지원업무가 대부분 민간에 위탁되고 있는 가운데 사례관리 기능은 누구도 돌보지 않는 가운데 실종된 상태이다. 아무리 민간위탁이 확대되더라도 서비스의 입구에서 공공직업안정기관에 의한 욕구평가와 사례관리는 공공고용서비스를 통한 고용안전망 전달체계의 기본요건이다.

다른 각도에서는 민간기관에 대한 지원수준도 민간기관이 체계적으로 서비스를 발전시키기에는 어려운 수준이다. 민간위탁에 참여하는 민간의 비영리기관들은 정부가 해야 할 일을 민간기관이 대신하는데 이를 위한 지원이 충분히 이루어지지 않고 있다고 보는 반면, 정부는 정부의 자원 뿐만 아니라 민간의 자원을 결합해서 효율적으로 서비스를 제공하기 위한 수단으로 민간위탁에 접근하고 있다. 서비스의 발전을 위한 협력이 아니라 서비스의 비용 부담을 둘러싼 견해차가 더 두드러지는 실정이다.

<표 1-18> 노동부의 취업지원 민간위탁 사업(2008년도)

| 사업명 | 사업내용 | 수탁(대상) 기관 | 예산 (백만원) | 사업실적 ('08.7) |
|-------------------------|---|---|----------|--|
| 여성고용 지원센터 | 주부 등 경력단절여성에 대한 취업알선 전담 (6개소) | -유,무료 직업 소개 사업자 | 284 | 구인건수 2,161 구직건수 4,859 취업건수 1,236 |
| 노숙인 고용지원센터 | 노숙인에 대한 취업알선 전담 (4개소) | -노숙인 상담 보호센터 | 192 | 구인건수 289 구직건수 1,067 취업건수 435 |
| 건설인력 고용지원센터 | 건설일용 근로자에 대한 취업알선 전담 (15개소) | -비영리법인, 노사단체 | 495 | 구인건수 9,941 구직건수 29,408 취업건수 14,674 |
| 산업단지 고용지원센터 | 주요 산업단지 내 중소기업 지원 및 취업알선 전담 (6개소) | -유,무료 직업 소개사업자 -산업단지 관리기관 -지역경총 | 480 | 구인건수 791 구직건수 760 취업건수 66 |
| 전직지원센터 | 영세자영업자, 중소기업 퇴직자에 대한 전직 지원 (취업, 창업) 서비스 (6개소) | -노사공동 재취업 지원센터 및 지역 경총 | 750 | 서비스인원 2,282 전직인원 919 성공률 40.3% |
| 집단상담 인소싱 | 고용지원센터 CAP, 취업 희망 프로그램 운영 인소싱 (33개센터) | -유,무료 직업 소개사업자 -직업정보 제공 사업자 -경력개발 컨설팅 업체 | 1,259 | 참가자 수 9,087 수료자 수 7,582 |
| 취약계층 취업 알선 및 집단상담 운영 위탁 | 취약계층 구직자에 대한 취업알선 및 집단상담 지원 (39개소) | -유,무료 직업 소개 사업자 -직업정보 제공 사업자 -비영리법인 또는 단체 | 1,070 | 참가자 수 3,351 수료자 수 3,218 취업자 수 548 |
| 2008년 총예산 | 4,530 | | | |

자료: 노동부(2008), 취업지원민간위탁사업 추진현황 및 향후 계획

IV. 맺음말: 고용안전망 개선 방향

지금까지 본 연구에서 얻은 주요 결과는 다음과 같다. 첫 번째는 경제위기의 영향이 노동시장에서의 취약한 위치에 있는 일용직이나 임시직, 자영업자에게 우선적으로 집중되고 있다는 점이다. 이들의 실적은 빈곤으로 이어질 가능성이 매우 높다.

두 번째는 고용안전망에 의한 급여수급자의 규모가 작고, 사례관리가 이루어지지 않기 때문에 소극적

노동시장 정책과 적극적 노동시장 정책이 재취업 촉진을 위해 서로 연계되지 않고 서로 다른 대상에게 따로따로 전달된다는 점이다. 핵심적인 적극적 노동시장 정책인 직업훈련이나 일자리 정책 대상자의 선발에서 공공직업안정기관의 역할은 미미하고, '선착순' 원리에 따라 무차별적으로 제공되거나 서비스 공급자에 의해 선발되고 있다.

세 번째는 정책구상과 실제 집행 사이의 괴리가 매우 크다는 점이다. 다른 어떤 나라들보다 명목적으로는 실업급여 수급자에 대한 구직활동 및 관련 요건이 엄격함에도 불구하고 실질적인 효과는 거의 없다는 점, 전형적인 근로연계 복지정책에 해당되는 자활사업의 실제 자활성고가 낮고, 자활을 뒷받침할 수 있도록 제도들이 설계되어 있지 않다는 점, 근로유인정책으로 도입된 근로장려제도가 실제로는 근로를 유인하기에 미흡하게 설계되어 있다는 점, 일자리 창출 정책이 고용지원서비스와 연계되고 있지 않다는 점 등이 이러한 평가의 근거이다. 새로운 시도인 '저소득층 취업패키지 지원' 제도도 정책구상과 집행 사이의 괴리가 발생할 가능성이 크다.

네 번째는 고용안전망 관련 제도들을 제대로 뒷받침할 수 있는 전달체계인 고용지원서비스 인프라가 부족하다는 점이다. 이는 앞에서 언급한 세 번째 현상의 원인이기도 하다. 무엇보다 서비스를 담당할 고용지원센터의 전문인력이 가장 부족하다. 또한 관련 중앙부처나 지방자치단체의 고용서비스 전달능력도 매우 취약하다. 정책의 구상이나 프로그램의 설계능력은 다른 나라들과 비교해서 손색이 없고, 정보화 수준도 뒤떨어지지 않지만 이를 뒷받침할 인프라가 매우 부족한 것이 현실이다.

다섯 번째는 공공고용서비스 인프라가 부족한 현실을 민간위탁을 통해 보완하는 과정에서 민간위탁이 확대되고 있지만, 공공과 민간의 적정 역할분담 모델이 마련되어 있지 않은 가운데 활성화를 위한 고용서비스의 핵심인 사례관리 기능이 거의 실종되었다는 점이다.

우리나라에서 고용안전망의 발전방향은 현재 상황에 대해 위에서 제시한 진단으로부터 도출될 수 있다. 첫 번째는 실직자들의 생계를 지원하는 현금급여의 사각지대를 줄여나가야 한다. 즉 실업자 사회안전망 사각지대의 축소이다. 이를 위해 고용보험의 법적인 적용범위와 실질적인 적용범위 사이의 차이를 좁혀나가는 것과 기초생활보장제도의 사각지대를 줄여나가는 것뿐만 아니라 두 제도 사이의 간극을 메울 새로운 제도를 도입하는 것을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

고용보험의 법적인 적용범위와 실질적 적용범위 사이의 격차를 좁혀나가기 위해서는 사회보험의 적용·징수통합과 세무행정과의 연계 강화를 통한 사회보험 행정능력의 제고, 비정규직 및 소규모영세사업주 등에 대한 사회보험료 지원을 통한 사회보험 적용률 제고 등이 우선적으로 추진될 필요가 있다. 우리 노동시장 구조에서 저임금·불안정 일자리의 해소가 어려운 현실을 고려하면, 사회보험 적용을 통해 노동시장 위험을 사회화하고 다른 일자리로의 이행에 따른 소득상실 위험을 최소화해야 하기 때문이다. 이와 함께 실업급여의 수혜범위를 확대하기 위한 실업급여 수급기간의 조정, 구직노력에도 불구하고 실직기간이 장기화된 자발적 이직자에 대한 제재 완화 등이 추진되어야 한다. 광범위한 비수급빈곤층이라는 기초생활보장제도의 사각지대를 줄이기 위해서는 부양의무자 요건 등 선정기준을 완화하고 필수적인 자산의 소득환산액 등 소득인정액 산정기준을 개선하는 것 등이 필요하다.

이와 함께 고용보험과 기초생활보장 제도 사이의 폭넓은 사각지대를 메우기 위해서 추가적으로 새로운 실업자 사회안전망을 제도화하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 주된 대상자는 고용보험의 적용대상이 아닌 자영자 및 노동시장에 신규로 진입하는 청년층, 고용보험 적용대상이었지만 실업급여 수급요건을 미충족한 집단 및 실업급여 소진자 등이 될 것이다. 올해부터 새로 시작된 저소득층 취업패

키지 지원 제도가 이러한 역할을 수행할 수 있도록 발전시키는 것도 한 가지 방법이다. 현재 심화되고 있는 경제위기 상황 아래서 현재의 제도만으로는 빈곤과 일자리의 위기에 대응해 나가기 어려울 가능성이 높다는 점에서 참여수당 지급을 포함해서 일정한 생계급여를 지원하는 제도의 역할을 확대해 나갈 필요성이 커질 것이기 때문이다. 현재 기초생활보장제도 및 자활지원제도의 개편을 둘러싸고 근로빈곤층 전체를 포괄하는 새로운 제도적 틀을 도입하는 방안에 대한 논의도 진행되고 있으나, 소득을 기준으로 횡으로는 기초생활보장제도의 사각지대 축소, 종으로는 고용보험과 기초생활보장제도 사이의 실업자 사회안전망 사각지대 축소에 초점을 맞추는 것이 더 타당한 것으로 판단된다. 이 주제는 한국의 공공부조 제도 개편방향이라는 커다란 논의 주제로 연결되기 때문에 이에 대한 자세한 논의는 별도의 연구로 미룬다.

두 번째는 실업자 사회안전망의 사각지대를 줄여나가는 것과 동시에 생계지원과 노동시장 정책의 연계를 강화해 나가는 것이다. 제도의 설계를 바꾸면 현재의 사회서비스 일자리 창출 정책의 상당 부분은 실업자의 재취업 촉진, 즉 활성화를 위한 '경과적 일자리'로 발전시켜 나갈 수 있고, 이로부터 생계급여를 위한 재원을 상당부분 충당할 수 있을 것이다. 직업훈련도 직업능력개발계좌제 등을 통해 불필요한 낭비를 줄이고 꼭 필요한 정책대상에게 정책을 집중하면 정부 전체로는 큰 비용 부담없이 활성화를 촉진하는 방식으로 재설계할 수 있을 것이다. 취약계층의 취업촉진을 위한 각종 고용안정사업도 수급자의 재취업을 촉진하는 '활성화'라는 원리에 따라 운영방식을 재설계할 필요가 있다.¹³⁾ 이러한 제도들은 앞에서 언급한 저소득층 취업패키지 지원제도의 프로그램으로 통합될 수 있다. 이를 통해 고용지원 중심의 저소득 실업자 보호제도 구축을 구축하는 것이다.

세 번째는 정책구상과 집행 사이의 괴리를 메울 수 있도록 고용서비스 인프라, 특히 직업상담 전문인력을 늘리는 것이다. 단순한 처방이지만 서비스의 제공은 결국 서비스를 담당하는 인력의 양과 질에 의존할 수밖에 없다는 기본적인 속성을 결코 무시할 수 없다. 서비스 개선을 위한 많은 정책들이 결국 고용지원센터에 팻말 하나를 새로 세우거나, 윗 돌을 빼서 아랫 돌을 괴는 방식으로 진행되어 오면서 정책의 취지가 사라지는 현상이 반복되어 온 것이 현실이다. 고용안전망이 제대로 작동하기 위한 최소한의 기본요건은 사례관리를 통해 개인의 욕구와 상황에 맞는 정책을 제공하는 것이다. 또한 지방자치단체와 고용지원센터의 협력을 강화할 필요가 있다. 대표적으로 지방자치단체와 고용지원센터의 협력을 강화해야 할 제도가 기초생활보장제도의 자활지원 제도이다. 현재의 자활사업은 지원대상자를 복지부의 비취업대상자와 노동부의 취업대상자로 대상자를 구분하는 방식으로 운영되면서 부처 사이에 대상자 배분을 둘러싼 갈등을 야기하고 있다. 대상자를 구분하는 방식으로 접근하기보다는 노동부와 복지부가 모두 각자가 강점을 갖는 프로그램을 제공하고, 누가 프로그램에 참여할 것인지는 지방자치단체의 자활전담공무원과 고용지원센터의 직업상담원이 협력하여 판정하는 제도로 전환하는 것이 바람직하다. 근로능력 여부에 대한 판정은 자활전담공무원이, 직업능력 평가에 따른 프로그램별 배치는 직업상담원이 맡거나, 공동으로 근로능력과 직업능력을 판정하고 프로그램별로 배치하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 판정 시스템을 개편하는 초기에는 일시적으로 업무부담이 늘어나지만 일정 기간 이후 제도가 안정되면 업무부담은 과거와 비슷한 수준으로 낮아질 것이기 때문에 제도 전환에 따르는 부담을 크게 우려할 필요는 없을 것으로 보인다.

네 번째로 공공과 민간의 바람직한 역할 분담 모델을 재정립할 필요가 있다. 지금까지 진행되어 온

13) 활성화(activation)의 개념에 대해서는 황덕순(2009) 참조

민간위탁 확대가 정책의 타당성에 대한 판단보다는 공공인프라가 부족한 상황에서 늘어나는 서비스 수요를 감당하기 위한 불가피한 선택으로 추진되어 왔다는 점에서 공공인프라 확충을 전제로 공공과 민간의 적정 역할 분담 모델이 마련되어야 한다. 공공기관이 담당해야 할 최소한의 기능은 서비스 진입구에서의 사례관리이고, 민간위탁이 반드시 필요한 경우는 대상자의 특성 때문에 어느 정도 표준화된 서비스를 제공할 수밖에 없는 공공고용서비스가 부적합한 경우이다. 노숙자나 건설일용직 등이 대표적인 사례이다. 공공과 민간의 적절한 역할 분담은 이 둘 사이의 어딘가에서 설정될 수 있고, 구체적인 개별 사업들의 민간위탁은 타당성에 대한 평가에 근거해서 결정되어야 할 것이다.

이상의 제도개선 방안을 종합하면 고용안전망의 사각지대를 줄이고 지원대상의 활성화를 촉진한다는 일관된 원리에 기반해서 관련 제도들 사이의 정합성을 높이는 것이다. 현재 고용안전망과 관련된 제도의 양대 축은 실업급여와 기초생활보장제도의 자활사업이다. 그 사이에서 직업훈련, 일자리 창출, 임금보조제도 등이 서비스 공급자나 수요자 선택에 기반해서 운영되고 있다. 특히 실업급여와 기초생활보장제도 사이에 제도화된 안전망이 없기 때문에 많은 부담이 기초생활보장제도에 몰리고 있는 상황이다. 그 결과 기초생활보장제도에 한번 들어가면 빠져 나오기 어렵고, 그 때문에 역으로 기초생활보장제도의 사각지대를 줄이기도 더 어려워지고 있다. 이 문제를 해결하기 위해서는 실직자를 지원하는 고용안전망 확충에 초점을 맞추어 앞에서 지적한 것처럼 실업급여와, 저소득층 취업패키지 지원제도를 발전시킨 한국형 실업부조 제도, 기초생활보장제도로 구성되는 1차, 2차, 3차 안전망으로 제도를 재설계해야 하는 것이 필요하다. 한국형 실업부조 제도로서 2차 안전망의 핵심 원리는 생계급여와 적극적 노동시장 정책을 상호의무의 원리에 입각해서 연계하는 활성화이다. 이를 위해 대부분의 단기 일자리 창출 정책과 직업훈련, 임금보조 제도 등은 이 2차 안전망을 중심으로 재배치하는 방식으로 설계한다. 이와 함께 기초생활보장제도의 부담을 줄이고 수급자들의 재취업을 촉진하기 위해서는 의료와 주거, 교육 등 기초생활보장제도에 통합되어 있는 사회서비스(현물급여)의 수혜요건을 기초생활보장제도와 별개로 부분적으로 완화함으로써 부분급여를 확대해 나갈 필요가 있다. 또한 한국형 근로유인제도인 근로장려세제는 제도 간 경계를 넘어서 기초생활보장제도 수급자를 비롯한 모든 근로소득자에게 적용함으로써 포괄적인 근로유인제도로 발전시키는 것이 바람직하다.

참고문헌

- 국세청(2008), 「근로장려세제 안내자료」, 국세청
- 김혜원(2008), 「실업급여 수급자에 대한 취업지원서비스 제공의 고용효과 분석」, 전병유 외, 『2008년 고용보험 심층평가(1부)』, 노동부
- 노동부(2008a), 「고용지원서비스 성과와 과제 - 제2의 도약을 위한 비전과 전략」, 노동부
- 노동부(2008b), 「2009년 『저소득층 취업패키지 지원』 시범사업 세부추진계획(안)」, 노동부
- 노동부 서울종합고용지원센터(2008), 『고용지원센터 업무맵』, 서울종합고용지원센터
- 방하남 외(2007), 『고용보험사업 심층평가』, 노동부
- 보건복지가족부(2008), 『주요업무참고자료 2008』, 보건복지가족부
- 이규용·신현구(2003), 「고용안정사업」, 이원덕 편, 『한국의 노동 1987~2002』, 한국노동연구원, pp. 419-441
- 이병희(2008a), 「저소득 노동시장의 실태와 동태적 분석」, 이병희·정진호·이승렬·강병구·홍경준, 『저소득 노동시장 분석』, 한국노동연구원, pp. 7-28.
- 이병희(2008b), 「직업훈련·실업인정 실태 및 개선방안」 황덕순 외, 『일을 통한 복지 실현을 위한 고용지원 서비스 발전방안』, 노동부
- 이병희(2008c), 「실직 위험과 실업급여 수혜율 평가」, 전병유 외, 『2008년 고용보험 심층평가(1부)』, 노동부
- 이병희·김복순(2008d), 「실업급여 증가원인 분석」, 전병유 외, 『2008년 고용보험 심층평가(1부)』, 노동부
- 이병희·김혜원·황덕순 외(2009), 『고용안전망과 활성화 전략 연구』, 한국노동연구원
- 이용숙(2008), 「고용서비스 민간위탁 실태 및 개선방안」 황덕순 외, 『일을 통한 복지 실현을 위한 고용지원서비스 발전방안』, 노동부
- 이현주·강신욱(2008), 「경기침체기 사회보장제도의 대응방안 모색」, 경제위기에 대비한 사회정책 핵심과제 정책토론회 발표문, 한국보건사회연구원, 2008.12.11
- 최영기(2009), 「경제 위기 극복을 위한 사회적 타협」, 경제위기 극복을 위한 노사민정 역할과 Work-Sharing 방안 모색 토론회 발표문, 2009.2.10
- 한국고용정보원(2008), 『고용보험통계연보 2007』, 한국고용정보원
- 황덕순(2000), 「생산적 복지를 위한 노동정책의 기본방향과 과제」, 황덕순 편, 『생산적 복지를 위한 노동정책 연구』, 한국노동연구원, pp. 3-32.
- 황덕순(2004a), 「외국의 근로연계 복지정책 평가와 한국의 근로연계 복지정책 발전방안」, 유경준·심상달 편, 『취약계층 보호정책의 방향과 과제』, 한국개발연구원, pp. 119-189.
- 황덕순(2004b), 「사회적 일자리와 사회적 기업」, 황덕순·박찬임·황준욱, 『사회적 일자리 창출 사업 증장기 발전방안』, 노동부
- 황덕순(2005), 『자발적 이직자 구직급여 지급의 영향평가』, 한국노동연구원
- 황덕순(2009), 「한국에서의 활성화 정책의 가능성과 조건에 관한 연구」, 이병희·김혜원·황덕순 외(2009), 『고용안전망과 활성화 전략 연구』, 한국노동연구원

근로빈곤층 소득보장정책의 현황과 과제

노대명

I. 들어가며

- 현재 우리사회는 경제·사회부문 전반에서 다양한 사회적 위험이 빠르게 증가하는 양상을 보이고 있으며, 이러한 변화의 중심에 근로빈곤층 문제가 자리하고 있음.
 - 근로빈곤층 문제는 대외경제여건의 불안정성, 반복되는 내수침체, 고용체제의 변화, 가족구조의 변화 등과 맞물려 빠른 속도로 악화되어 왔음.
 - 근로빈곤층의 증가는 <중산층의 붕괴, 빈곤층격의 증폭, 빈곤의 대물림>이라는 세 가지 측면에서 우리사회의 사회통합에 매우 부정적인 영향을 미치게 됨.
 - 중산층 하위집단의 급격한 붕괴로 인한 사회적 불안정성 증가
 - 지출을 감당하기 힘든 낮은 소득으로 인한 박탈과 격차감 확대
 - 빈곤층 자녀의 교육기회 제한과 그로 인한 빈곤대물림 및 계층이동의 희망 상실
 - 문제는 현재 이들 근로빈곤층이 <희망의 상실>이라는 심각한 위험에 노출되어 있다는 것임. 그리고 현재의 고용정책과 복지정책, 그리고 기타 조세정책으로는 이러한 위험에 효과적으로 대처하기 힘든 상황임.

- 근로빈곤층 문제에 효과적으로 대처하기 위해서는 기존 복지정책의 틀을 넘어, 고용정책, 교육정책, 주거정책, 조세정책 등 다양한 정책이 결합된 새로운 종합대책 수립이 필요
 - 지난 수년간 지속적으로 복지확장을 해 왔음에도 불구하고, 왜 이를 통한 충격완화 효과가 미진한 것처럼 인식되는지에 주목해야 할 것임. 그것은 일차적으로 근로빈곤층 규모에 비해 사회지출 및 기타 공적지출이 부족하다는 것을 말해줌.
 - 하지만 기존 정책들이 단편적 지원프로그램을 경쟁적으로 확대함에 따라 정책의 시너지 효과나 중장기계획에 따른 안정적 제도발전이 힘들었고, 그리고 정책효과에 대한 불신이 증가하며 사회지출의 지속적 확대에 걸림돌로 작용해 왔음.
 - 따라서 현재 시점에서는 중장기적인 제도발전방향에 대한 합의를 도출하고, 이를 토대로 개별정책을 재구성(또는 통합)하는 것이 시급한 과제임. 그리고 이를 전제로 개별 프로그램 개편방향을 논의해야 할 것임.

- 본 논문에서는 근로빈곤층이 직면한 다양한 문제점 중 소득과 지출의 문제에 초점을 맞추어 설명하고자 함.
 - 이 논문의 전반을 관통하는 문제의식은 “근로빈곤층에 대한 소득보장제도의 근본문제가 사회보장제도가 해야 할 본연의 역할, 즉 <충격에 대한 자동안정화>(Automatic Stabilizer) 기능이 취약하다는 것”이며, 이러한 맥락에서 향후 우리 소득보장정책을 어떻게 개편해야 할 것인지 조심스럽게 타진하고자 함.

- 자동안정화 장치란 급격한 경기침체 등 충격이 가해지는 경우, 그 충격을 자동적으로 흡수할 수 있는 제도 및 정책을 의미함. 이는 금년 3월 런던에서 개최된 G20 회의에서 쟁점이 된 바 있음. 그리고 이 장치를 구성하는 핵심제도는 다른 아닌 사회보장제도임. 실업률이나 빈곤률이 급격히 증가하는 경우, 사회보장제도는 그 충격을 신속하게 ‘자동적으로’ 흡수하는 기능을 하기 때문임.
- 하지만 사회보장제도의 적용범위(Coverage)나 급여수준이 낮다면, 이러한 기능을 수행하기 힘들게 됨. 이 점에서 우리 사회보장제도의 당면과제는 이러한 충격을 흡수할 수 있는 보다 효과적이고 효율적인 제도를 구축하는 것임. 이는 근로빈곤층에 대한 소득보장정책과 관련해서 매우 중요한 의미를 가짐.
 - 근로빈곤층은 <실업·저임금·고용불안>이라는 위험에 노출되어 있는 집단이며, 이들의 소득은 매우 불안정하다는 점에서 정책적 개입이 용이하지 않은 집단임.
 - 근로빈곤층은 소득파악이 힘들고, 소득변화가 심하다는 점에서 ‘정확한’ 현금급여 지급이 힘들기 때문임. 이는 근로빈곤층의 가구유형과 지출특성 등을 고려하여 <선별적 지원, 준보편적 지원, 보편적 지원>을 전략적으로 선택·결합시켜야 한다는 것을 의미함.
- 이 논문에서는 다음과 같은 순서로 논의를 전개하고자 함
 - 근로빈곤층의 소득 및 지출실태: 근로빈곤층은 주소득원의 취업상태가 취약하다는 점에서 소득수준이 낮을 뿐 아니라, 소득의 증감이 심하다는 특성을 보임. 그리고 근로소득이 불안정한 상황에서 생애주기별 가구지출을 감당하기 힘든 상황임. 결과적으로 소득과 지출간의 괴리는 박탈과 격차 또는 과도한 부채의 문제를 야기하게 됨.
 - 근로빈곤층 소득보장정책의 진단: 우리사회에서 근로빈곤층을 대상으로 하는 소득보장정책은 크게 <사회보험(고용보험 및 산재보험), 근로장려세제, 기초생활보장제도, 기타 공공부조제도, 기타 공적지원제도 등>으로 대별할 수 있음. 따라서 여기서는 각 정책의 실태와 문제점을 간단히 살펴볼 것임.
 - 근로빈곤층 소득보장정책의 개편방향: 여기서는 근로빈곤층 대상 소득보장정책은 ①정책 전반에 대한 Mapping을 통해 정책 사각지대를 포착하고, ②각 정책의 유기적 관계를 강화하고, ③각 집단별·영역별 정책효과성을 제고하는 방안을 살펴보고, ④소득보장정책의 전략적 우선순위에 대해 간략하게 논의하고자 함.

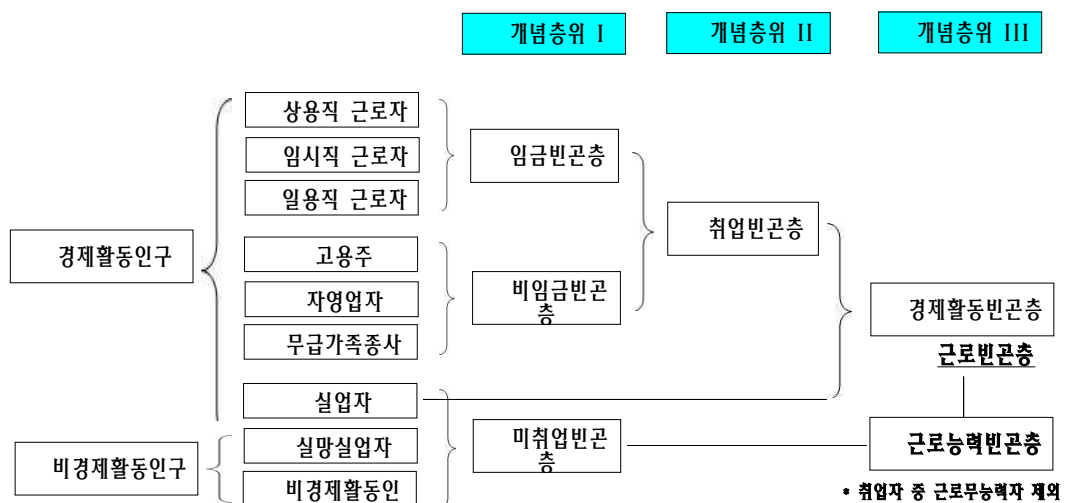
II. 근로빈곤층의 소득 및 소비실태

- **핵심요지:** 근로빈곤층 중 일부는 단기간에 취업을 통해 빈곤탈출이 가능한 집단이지만, 더 많은 집단은 소득보장과 취업지원, 그리고 사회서비스를 지원함으로써 점진적으로 빈곤탈출이 가능한 집단임. 이는 근로빈곤층에 대한 일자리 제공만으로 모든 문제를 해결하기 힘들다는 인식이 전제되어야 한다는 것을 의미함.

1. 조작적 정의에 대해

- 여기서 근로빈곤층은 “경제활동인구(근로능력자) 중 가구소득이 빈곤선에 미치지 못하는 가구에 속한 집단”(경제활동빈곤층)을 지칭함. 넓은 의미의 근로빈곤층은 협의의 근로빈곤층이 부양하는 가구원 전체를 지칭하기도 하나, 여기서는 협의의 개념을 사용할 것임.
- 근로빈곤층에 대한 조작적 정의
 - 빈곤선: 최저생계비(최저생계비의 100%~120%), 중위소득의 40%~60%
 - 취업상태: 근로빈곤층은 취업자와 미취업자로 구분되며, 세부유형은 아래 표와 같음.
 - 취업자는 임금근로자(상용직, 임시직, 일용직)와 비임금근로자(고용주, 자영자, 무급종사자)로 구분할 수 있음.
 - 미취업자는 실업자, 실망실업자, 비경제활동인구로 구분할 수 있음.
 - 취업자 판별과 관련해서 최근 활용되는 방법은 아래와 같이 두 가지가 있음.
 - 조사시점의 취업상태 및 종사상지위를 기준으로 하는 방법
 - 연간 취업기간(연간 6개월 이상 취업자)을 기준으로 하는 방법.

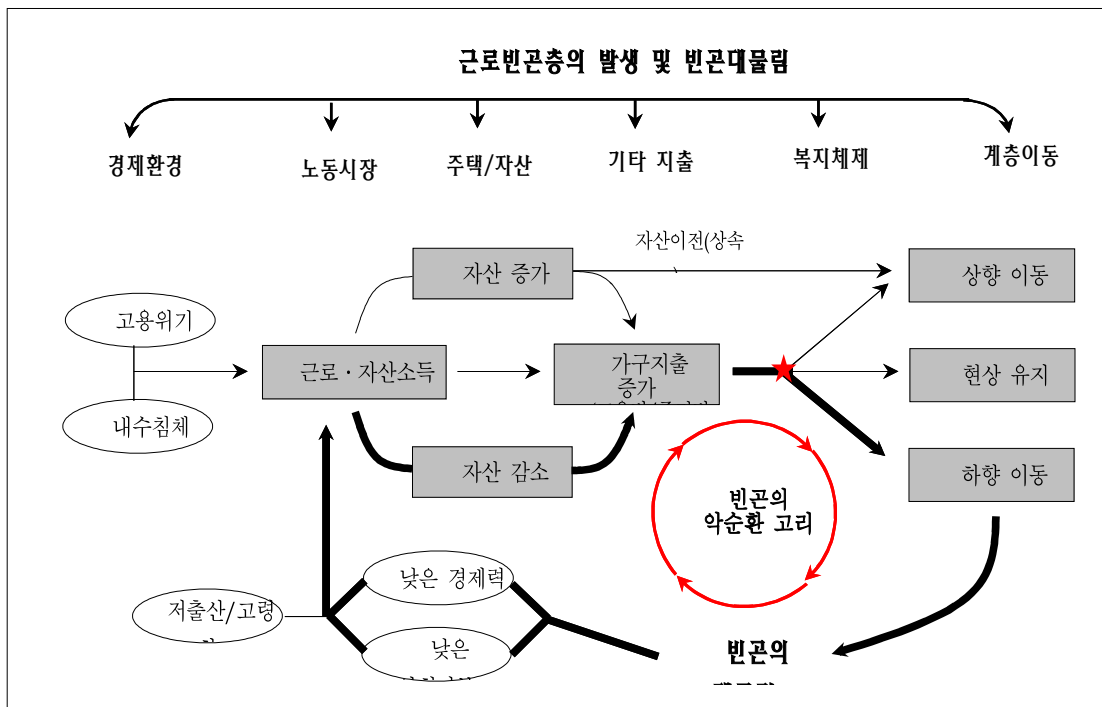
[그림 3-1] 근로빈곤층의 종사상지위별 유형구분



2. 근로빈곤층의 발생 메커니즘

- 근로빈곤층의 발생 메커니즘은 아래와 같은 인과관계 또는 흐름도로 설명할 수 있음.
 - 근로빈곤층은 소득과 자산의 불안정성과 감소 문제에 봉착하고 있음.
 - 노동시장에서의 <실업·저임금·고용불안> 문제에 직면하고 있으며, 근로소득의 감소가 빈곤화의 가장 큰 요인이라고 말할 수 있음.
 - 노동시장 외의 요인으로는 자산변화를 들 수 있음. 급격한 부채증가와 파산 등은 근로소득의 변화가 없더라도 빈곤화를 야기하는 중요한 원인임.
 - 근로빈곤층은 가구유형과 생애주기별로 필수적 지출증가 문제에 봉착하고 있음.
 - 주거비나 교육비 등의 높은 지출을 감당하지 못함에 따라 박탈을 경험하게 될 위험성이 증가하게 됨.
 - 자녀 교육비 등에 대한 지출을 확대하는 경우, 자산감소나 부채증가 등으로 인해 빈곤위험에 대한 대처능력이 약화되며, 다른 소비생활에서 또 다른 박탈을 야기하게 됨.
- 근로빈곤층 문제는 ①현 세대 내에서 소득보장과 빈곤탈출을 촉진하는 문제와 ②다음 세대에서의 빈곤대물림을 차단하는 두 가지 방향에서 접근할 필요가 있음
 - 특히 빈곤대물림은 우리사회에서 중요한 덕목이었던 ‘계층이동’의 가능성을 위축시킨다는 점에서 사회 전체에 매우 부정적인 영향을 미치게 됨.

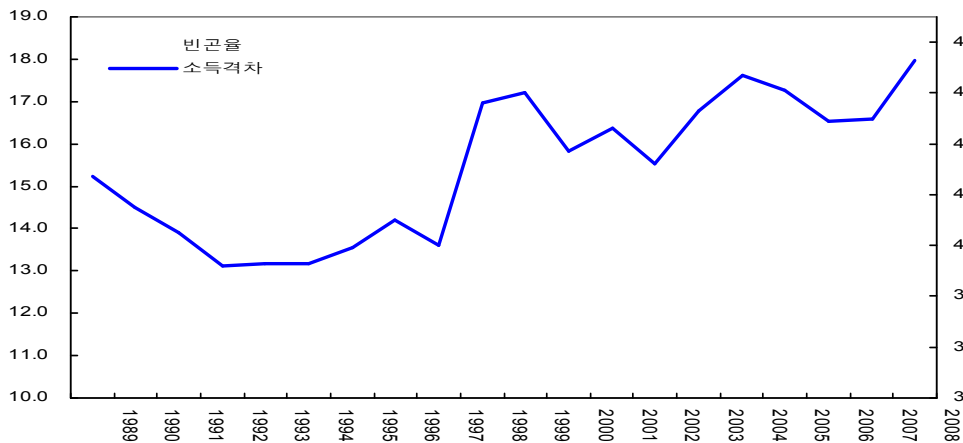
[그림 3-2] 근로빈곤층의 발생과 빈곤대물림의 메커니즘



3. 빈곤율 증가와 소득격차 확대, 그리고 근로빈곤층의 증가

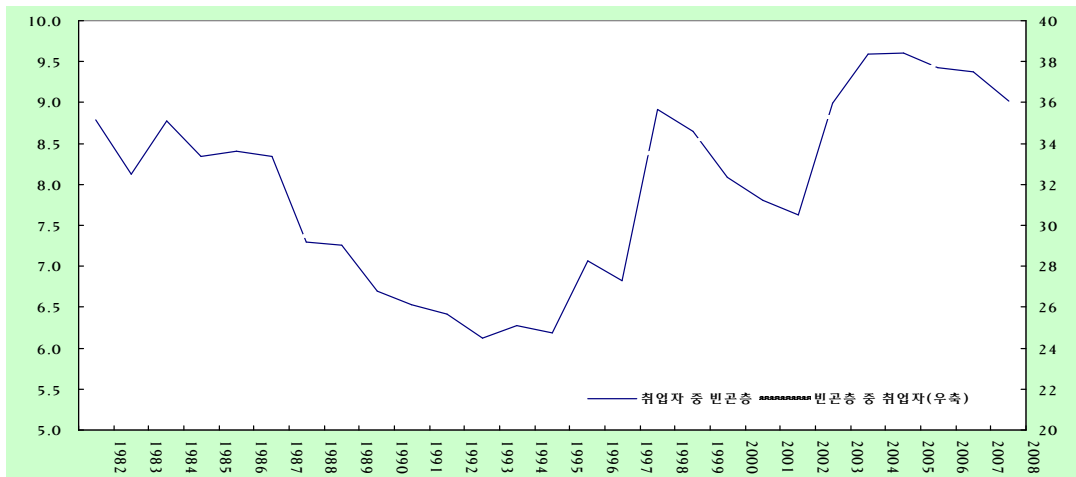
- 우리사회의 빈곤율과 소득격차는 지난 10년간 지속적으로 증가추세를 보여 왔음.
- 빈곤율과 소득격차는 외환위기를 기점으로 큰 폭으로 증가하였으며, 2003년 이후 다시 증가하였고, 2008년 수치는 1990년대 중반에 비해 높은 수준을 유지.
- <취업자 중 빈곤층 규모>는 1980년대 초반보다도 높은 수준이며, <빈곤층 중 취업자 규모>는 지속적으로 증가하는 추세. 이는 근로빈곤층 문제의 악화를 의미함.

[그림 3-3] 1989년 이후 빈곤율과 소득격차 추이



- 주: 1) 위 자료는 2인 이상 도시근로자가구를 대상으로 추정된 수치임
 - 2) 빈곤선은 균등화된 경상소득 중위 값의 50%를 활용하였음
 - 3) 소득격차는 5분위 소득계층 중 상하위 20% 계층의 평균소득의 격차임
- 자료: 통계청 도시가계조사 및 전국가계조사자료 원자료

[그림 3-4] 1982년 이후 취업자 중 빈곤층 비율 및 빈곤층 중 취업자 비율 추이



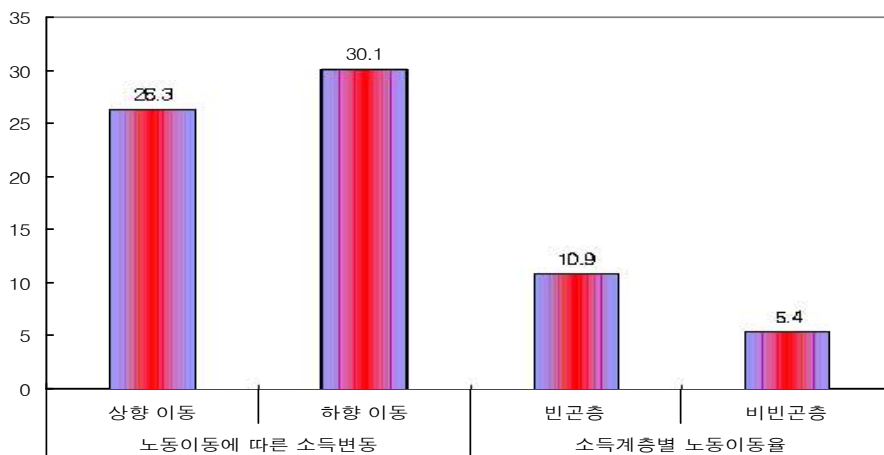
자료: 통계청 도시가계조사 및 전국가계조사자료 원자료

4. 노동이동의 증가와 계층의 하향이동 추세

- 지난 10년간 우리사회의 빈곤문제 및 계층구조 변화의 일차적 원인은 노동시장구조의 변화에서 찾을 수 있음(이성균, 2001; 전병유, 2007; 김혜원·최민식, 2008).
 - 먼저 탈산업화 과정에서 제조업부문의 일자리 감소를 다른 산업부문의 일자리 창출로 상쇄시키지 못하고, 새로운 일자리 대부분이 서비스부문 저임금일자리였음.
 - 또한 노동유연화의 확산과 고용보호법제의 취약성이 전체 임금근로자의 고용안정성과 소득단절에 큰 영향을 미쳤다는 점을 지적할 수 있음.
 - 끝으로 임금부문의 실적과 고용불안 그리고 경기침체가 자영업자의 영세화와 파산 등에 미친 영향을 지적할 수 있음.

- 지난 수년간 노동이동이 소득지위 변동에 미친 영향은 하향이동의 추세라 말할 수 있음.
 - 모든 형태의 노동이동이 소득의 하향이동을 초래하는 것은 아님 어떤 사람은 노동이동을 통해 더 나은 일자리로 이동하기 때문. 하지만 최근의 노동이동은 하향이동의 비중이 더 높다고 말할 수 있음.
 - 2003년~2006년까지 빈곤층과 비빈곤층의 노동이동 경험을 보면, 빈곤층이 10.9%로 비빈곤층의 5.4%보다 약 두 배가량 높게 나타나고 있음. 그 원인은 빈곤층의 취업상태 및 교육수준과 밀접한 관련이 있음(강신욱 외, 2006).
 - 그리고 전체 노동이동 경험집단의 소득계층을 상향이동과 하향이동으로 살펴보면, 26.3%가 소득지위의 상향이동을 경험하였고, 30.1%가 소득지위의 하향이동을 경험하였으며, 나머지 집단은 소득지위가 현상을 유지하였음.

[그림 3-5] 노동이동에 따른 소득변동 및 소득계층별 노동이동 경험

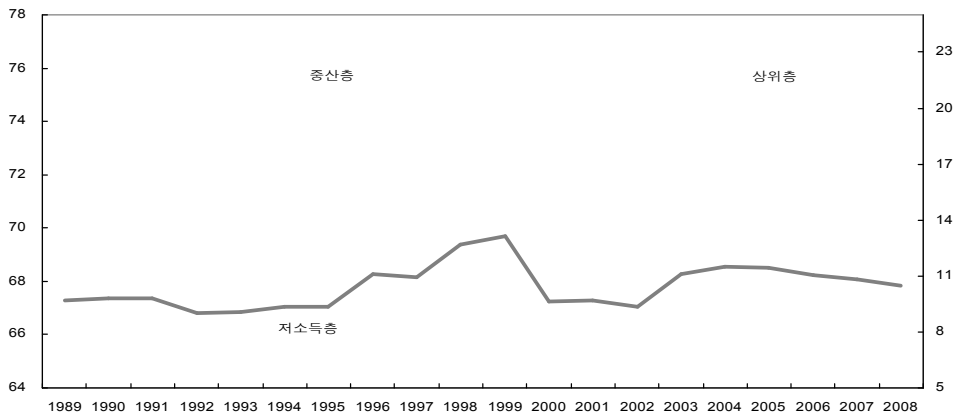


자료: 통계청, 전국가계조사자료 및 경제활동인구조사, 2003~2006년의 패널화된 자료

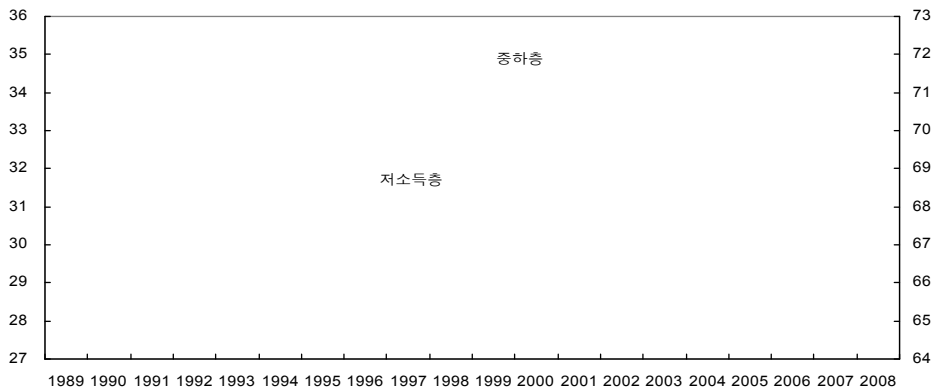
5. 계층이동과 빈곤층의 증가 문제

- 우리사회에서 중산층의 위기는 계층의 하향이동, 즉 근로빈곤층 증가와 관련이 있음.
 - 중산층 비중은 1980년대 초반부터 1990년대 중반까지 지속적으로 증가하다, 외환위기 이후에는 감소(연하청 외, 199014); 강신욱 외, 2006; 남준우, 2007; 유경준 외, 20008).
 - 2000년 이후의 계층구조 변화임. 2000년~2002년까지 빈곤층과 중산층 규모가 감소하고 상위층 규모가 증가. 이는 소득격차에 따른 상대적 박탈감 증가 문제를 야기.
 - 특히 중산층 중에서도 중하층의 소득감소가 매우 두드러지다는 점에 주목해야 함.

[그림 3-6] 1989년 이후 각 소득계층 규모의 추이



[그림 3-7] 각 소득계층 가구소득의 평균소득 대비 비율 추이



주: 1) 2인 이상 도시근로자가구 대상 자료, 소득은 가처분소득 기준

2) 저소득층은 중위소득의 50% 미만 계층, 중하층은 중위소득의 50%~100%, 중상층은 중위소득의 100~150%, 상위층은 150%이상 소득계층

자료: 통계청, 도시가계조사 분기 원자료, 각 연도

14) 연하청 외(1990)의 보고서는 1980년대 중산층 규모의 증가추세에 대한 내용을 담고 있다. 흥미로운 점은 중산층 분류와 관련해서 다양한 기준을 종합적으로 반영하고 있다는 것이다. 이는 단순히 소득기준만을 적용하지 않더라도 계층구조의 변화와 관련해서 일정한 합의 또한 존재한다는 점을 말해준다.

6. 근로빈곤층의 동태적 특성: 소득불안정성

- 근로빈곤층은 노동이동의 개연성이 높고, 그에 따라 소득지위가 자주 변동하는 특성을 보임. 그리고 이는 빈곤층의 동태적 특성을 통해 확인할 수 있음.
 - 저학력·비숙련계층의 저임금과 고용불안이 빈곤위험을 높인다는 것은 외환위기 이후 우리나라 빈곤층의 특성변화를 상징적으로 말해주는 것임. 이는 전체적으로 근로빈곤층의 비중이 증가하고, 이들을 중심으로 빈곤지위의 변화가 심해지는 양상이 나타나고 있음을 의미
 - 특히 취업빈곤층은 계속 빈곤상태에 머물기보다 빈곤과 비빈곤을 반복하는 특성을 보이고 있음. 이는 취업빈곤층의 경우 안정적으로 생활을 설계하고 운영하기 힘들다는 것을 의미함.
- 아래 <표 3-1>은 2003년~2005년까지 전체가구를 대상으로 빈곤경험 횟수에 따라 네 집단으로 구분한 뒤, 각 집단의 가구특성 및 가구주 특성을 나타낸 것임.
 - 여기서 계속빈곤층은 해당 기간 3년 동안 계속 빈곤상태에 처해 있는 집단을 의미하며, 반복빈곤층은 2회 이상 빈곤상태에 처해 있는 집단을 의미하고, 일시빈곤층은 1회 만 빈곤상태에 처해 있는 집단을 의미.
 - 이 세 집단 중 생활상의 어려움이 가장 큰 집단은 계속빈곤가구이며, 이들은 주로 노인과 장애인 등으로 구성되어 있음. 반복빈곤가구는 주로 근로빈곤층으로 구성되어 있으며, 그 규모는 약 16.1%에 이르고 있음. 반복빈곤가구 가구주의 종사상지위를 보면, 임시일용직이 16.1%로 다른 집단에 비해 높은 것으로 나타남.

<표 3-1> 빈곤의 동태적 특성에 따른 집단구분 및 그 취업특성(2003년~2005년)

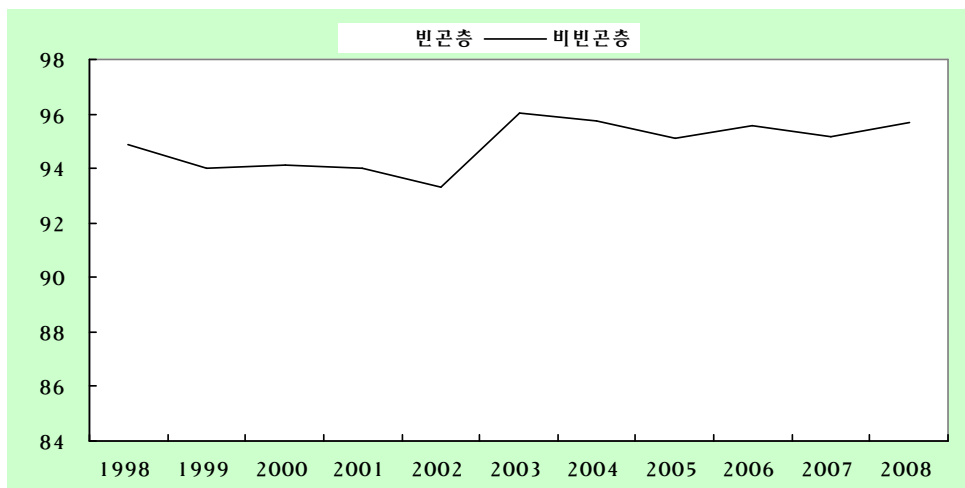
| | | 비빈곤가구 | 일시빈곤가구 | 반복빈곤가구 | 계속빈곤가구 | 전 체 |
|----------|--------|-------|--------|--------|--------|-------|
| 빈곤선 | 중위 50% | 64.9 | 14.9 | 16.1 | 4.1 | 100.0 |
| | 최저생계비 | 73.2 | 13.7 | 11.5 | 1.5 | 100.0 |
| 가구특성 | 가구원 수 | 3.55 | 3.36 | 3.14 | 2.52 | 3.42 |
| | 취업자 수 | 1.69 | 1.57 | 1.43 | 1.22 | 1.62 |
| 가구주 종사지위 | 임시일용직 | 3.5 | 14.4 | 16.1 | 6.3 | 7.3 |
| | 자영업자 | 18.8 | 24.5 | 24.0 | 16.7 | 20.4 |

자료: 노대명 외(2007)에서 재인용

7. 근로빈곤층의 가계수지

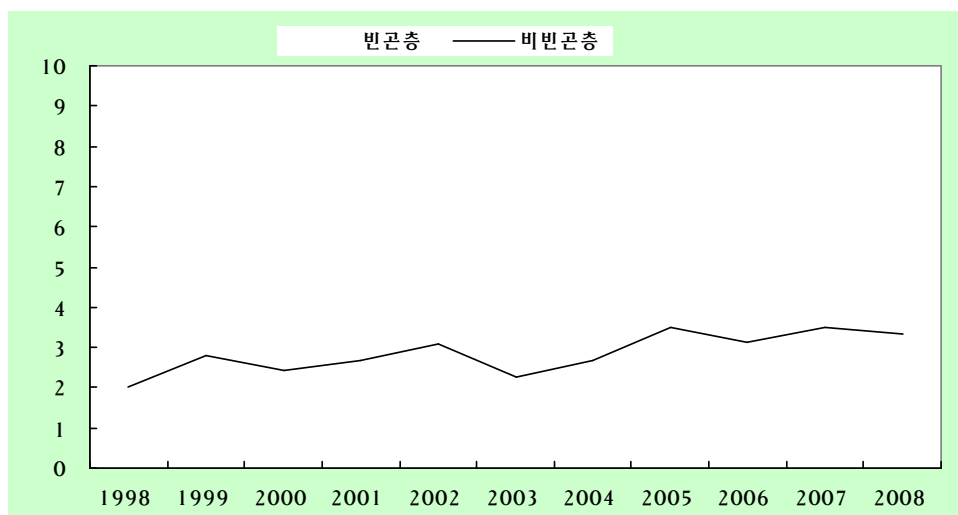
- 근로연령가구(15~64세 인구)를 대상으로 가구소득의 구성비율을 살펴보면, 외환위기 직후와 2003년을 기점으로 근로소득이 감소하고 이전소득이 증가하는 경향이 나타남.
- 빈곤가구의 <근로소득비중>은 2003년을 기점으로 급격히 감소하는 양상을 나타내고, 비빈곤가구의 근로소득비중은 증가하는 경향을 보이고 있음.
- 빈곤가구의 <이전소득비중>은 2003년 이후 지속적으로 증가하는 양상을 보이고 있으며, 비빈곤가구의 <이전소득비중>은 큰 변화를 보이지 않음.

[그림 3-8] 소득계층별 가구소득 대비 근로소득 비중



자료: 통계청, 도시가계조사 및 전국가계조사 원자료

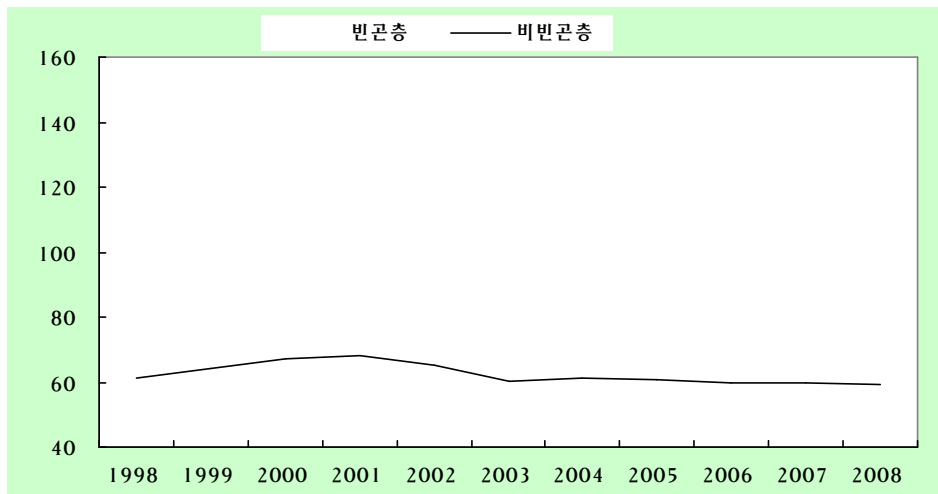
[그림 3-9] 소득계층별 가구소득 대비 이전소득 비중



자료: 통계청, 도시가계조사 및 전국가계조사 원자료

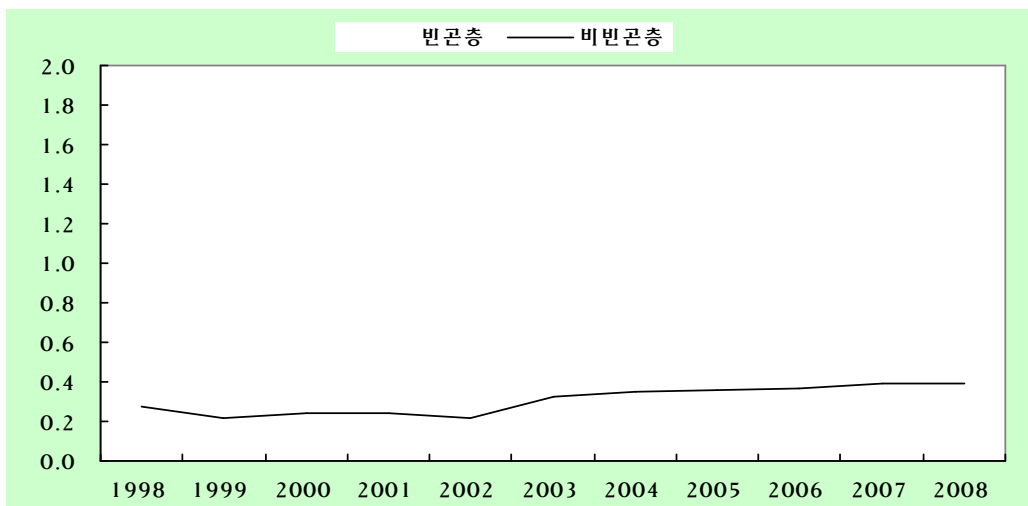
- 근로연령가구의 가구소득 대비 주요 지출의 비중을 보면, 빈곤가구는 소득의 급격한 변화로 인해 각 지출항목의 등락이 매우 크게 나타나는 것을 알 수 있음.
- 빈곤가구의 가구소득 대비 가구소비지출 비중은 2001년과 2004년 큰 등락세를 보이고 있으며, 비빈곤가구는 상대적으로 안정적인 추세를 보이고 있음
- 빈곤가구의 가구소득 대비 조세지출 비중 또한 등락이 매우 크며, 전체적으로는 다소 감소추세에 있는 것을 알 수 있음. 반면에 비빈곤가구의 조세지출 비중은 상대적으로 지속적인 증가추세를 보이고 있음.

[그림 3-10] 소득계층별 가구소득 대비 가구소비지출 비중



자료: 통계청, 도시가계조사 및 전국가계조사 원자료

[그림 3-11] 소득계층별 가구소득 대비 조세지출 비중

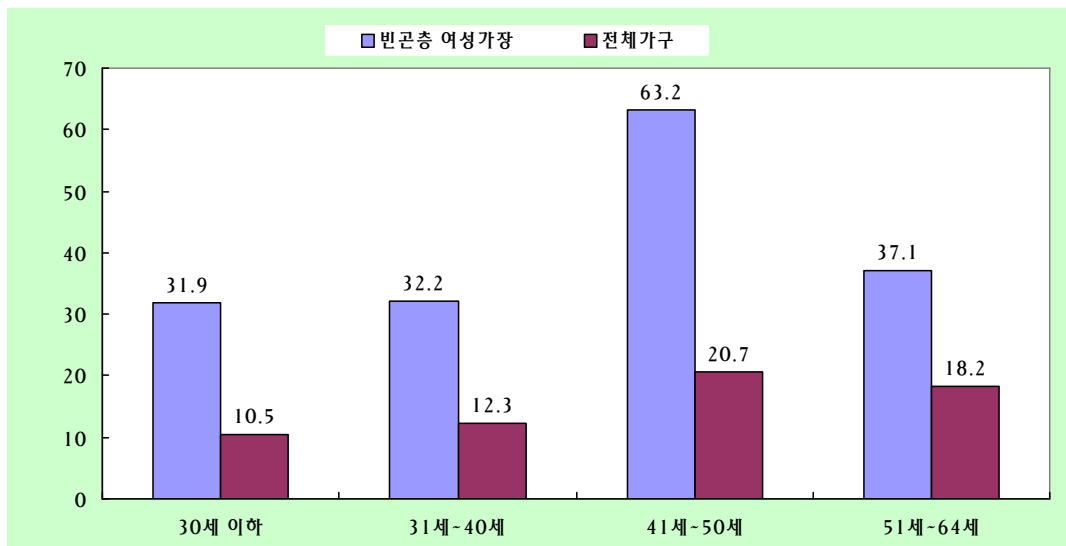


자료: 통계청, 도시가계조사 및 전국가계조사 원자료

8. 근로빈곤층의 주요 위기집단

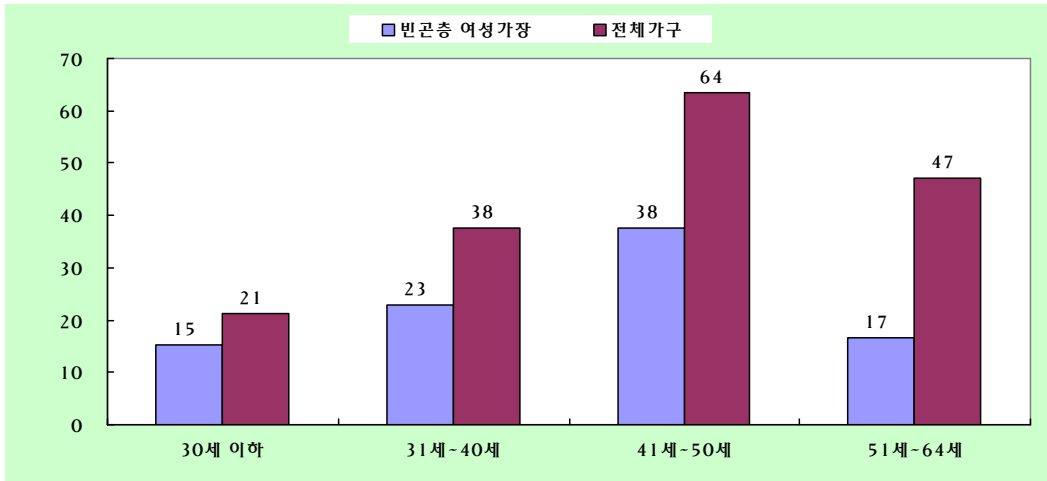
- 근로빈곤층 중 핵심적인 위기집단은 여성가장, 중고령층 장기실업자, 청년층이라고 말할 수 있음. 이들은 다른 집단에 비해 상대적으로 큰 소득위험 및 지출부담 등에 노출되어 있기 때문임.
- 여성가장은 가구 내 유일한 소득원이자 부양자라는 점에서 가사와 노동을 함께 책임져야 하는 이중고에 노출된 집단.
 - 빈곤층 여성가장은 노동시장에서 기대할 수 있는 근로소득이 낮다는 점에서 일과 가정 중 어느 것을 선택해야 하는 딜레마에 봉착하고 있음. 이는 특히 보육대상 자녀를 둔 가정의 경우 매우 심각한 문제임. 문제의 심각성은 근로소득으로 보육비용을 감당하기 힘들고, 직접 보육하는 경우에는 근로소득의 감소가 불가피하다는 것임.
 - 가구주의 연령대별로 교육비의 평균 금액과 소득대비 비중을 살펴보면, 빈곤층 여성가장가구의 교육비가 소득에서 차지하는 비중이 매우 높은 것으로 나타남.
 - 자녀가 고등학교 및 대학교에 재학할 확률이 높은 40대 빈곤층 여성가장의 교육비 부담은 매우 커서 가구소득의 약 63%에 이르고 있음.
 - 빈곤층의 교육비 지출부담은 크지만, 절대금액으로는 전체 평균 교육비 금액에 미달한다는 점에서 상대적으로 교육기회에서 불리한 처지에 놓여 있음. 이는 사교육 중심체계하에서 대학진학 및 취업에 큰 영향을 미치게 됨.

[그림 3-12] 빈곤층 여성가장가구와 전체가구의 소득대비 교육비 지출비중



자료: 통계청, 전국가계조사자료 2008년

[그림 3-13] 빈곤층 여성가장가구와 전체가구의 교육비 지출금액

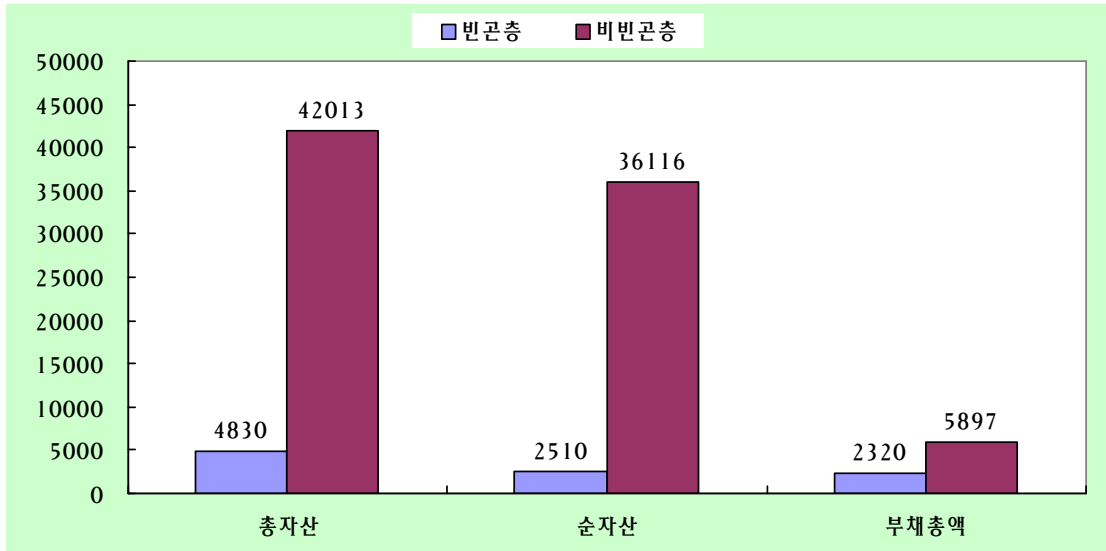


자료: 통계청, 전국가계조사자료 2008년

- 그 밖에 근로빈곤층 중 기타 위계층으로는 중고령층과 청년층을 지적할 수 있음.
 - 중고령층 장기실업자는 가계지출 부담이 큰 것에 비해, 그에 준하는 소득활동이 힘든 집단이라는 점에서 각종 부채에 노출되기 쉬운 집단임.
 - 청년빈곤층은 학교중도탈락자를 중심으로 고민할 필요가 있음. 그것은 규모면에서 크지 않으나, 현재 저임금 노동시장을 전전하고 있으며, 향후 도시빈곤층으로 전락할 위험성이 크다는 점에서 예방적 대응이 필요한 것임
 - 아울러 아직 통계에 포착되지는 않고 있지만, 결혼이민자를 중심으로 근로빈곤층이 증가하는 경향에 주목할 필요가 있음.

- 또한 근로빈곤층 지원정책이 주목해야 할 지출항목은 교육과 주거라고 말할 수 있음
 - 소득수준에 따라 자녀의 교육비 지출규모가 큰 차이를 보이는 것은 빈곤대물림과 밀접한 관련이 있음. 그것은 사교육이 중요한 역할을 하는 나라에서 부모의 소득지위가 자녀의 교육기회에 큰 영향을 미치고, 교육수준 및 대학선택이 노동시장에서의 지위결정에 큰 영향을 미치고, 노동시장에서의 지위가 가구소득에 큰 영향을 미치는 악순환 고리가 구축되고 있음을 의미하는 것임.
 - 근로빈곤층은 상대적으로 자산규모가 일정 기준에 미달하는 자산빈곤층 규모가 크다는 점에 주목해야 함. 이는 낮은 자가보유율과 밀접한 관련이 있음. 달리 표현하면, 근로빈곤층의 낮은 자산규모는 현 세대에게 있어 빈곤충격에 대비할 수 있는 완충장치(Poverty Coshion)이 취약하다는 것을 의미함.

[그림 3-13] 근로연령가구의 소득계층별 재산 규모



자료: 통계청, 가계자산조사, 2007년 원자료

Ⅲ. 근로빈곤층 소득보장정책에 대한 진단

- 핵심요지: 근로빈곤층 대상 소득보장정책은 ①근로소득을 증대시키는 정책, ②현금급여를 보장하는 정책, ③지출을 보전하는 정책으로 요약할 수 있음. 문제는 현 지원정책이 서로 분리되어 작동함에 따라 시너지효과를 나타내지 못하고 있으며, 근로빈곤층의 급격한 소득변화에 탄력적으로 대응하지도 못하고 있다는 것임.

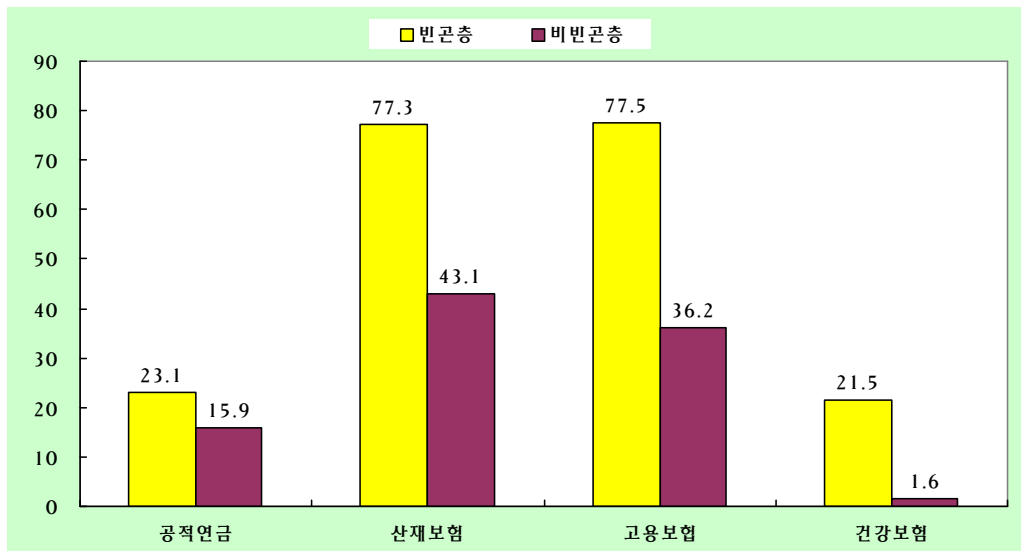
1. 근로빈곤층 소득보장정책 전반에 대한 종합진단

- 우리 근로빈곤층 지원정책의 가장 큰 문제점은 아래와 같이 지적할 수 있음.
 - 근로빈곤율 증가에 신속하게 대처할 수 있는 제도의 반응성이 낮다는 것임.
 - 근로빈곤층의 규모를 감안할 때, 정책지원의 사각지대가 매우 크다는 것임.
 - 개별정책들이 투입재원 대비 정책효과가 기대수준에 미치지 못한다는 것임.
 - 특히 최근에 언급되고 있는 바와 같이, 근로빈곤층에 대한 소득보장정책은 수급집단에 대한 보장성은 제고되고 있지만, 해당 집단의 경제활동참여를 촉진하는 기능이 취약하다는 것임.
- 위에 언급한 문제점 중 정책효과가 저조한 이유는 아래와 같이 정리할 수 있음.
 - 첫째, 개별제도로의 <파편화>에 기인한다고 말할 수 있음. 이는 근로빈곤층 문제에 대한 종합적인 진단을 토대로 다양한 정책을 유기적으로 연계하지 못하고, 개별화된 정책들이 불균등 확대되는 양상을 보이고 있음을 의미함.
 - 둘째, 다양한 근로빈곤층 지원정책을 도입하더라도 정작 지원이 필요한 빈곤층여부를 판별할 수 있는 소득과약체계가 취약하기 때문임. 이 점에서 위기상황에 처해도 지원대상을 정확하게 판별하지 못하고, 희망근로 등 표적집단이 명확하지 않은 프로그램을 운영하게 되는 것임. 이는 투입재원이 빈곤층에게 누수됨으로서 정책효과를 감소시키는 문제점을 안고 있는 것임.
 - 셋째, 근로빈곤층 지원정책을 추진함에 있어 지역적 특성을 고려한 접근이 이루어지지 않고 있기 때문임. 그 결과, 다양한 정책을 추진함에 있어 각 지역특성에 맞지 않는 프로그램을 획일적으로 적용하게 되는 문제점을 나타내고 있는 것임. 이는 지역별 빈곤실태에 대한 기초정보가 부족하다는 점과 밀접한 관련이 있음.
 - 넷째, 근로빈곤층의 가구유형에 따른 지원방식이 부재하다는 것임. 그것은 가구특성에 따라 지출 부담이 큰 항목이 상이하며, 그것 중 일부는 빈곤대책 차원에서 해결할 수 없는 문제라는 것임. 예를 들면, 위에 언급한 교육비나 주거비 등이 그것임. 이러한 관점에서 보면, 현재의 지원정책은 근로빈곤가구의 욕구별 대응에 한계가 있는 것임.
 - 다섯째, 근로빈곤층 지원정책이 이들의 취업을 촉진하는 방향으로 설계되어 있지 않다는 것임. 물론 취업지원 프로그램이나 근로장려세제처럼 근로유인을 목적으로 하는 프로그램이 있지만, 이는 소득보장프로그램과 유기적 관계를 맺고 있지 못함. 그 결과, 이들 프로그램은 서로 분절적으로 작동하고 있으며, 근로빈곤층이 최소한의 소득보장을 받으며, 근로활동에 적극적으로 참여하게 하는 기능이 취약한 것임.

2. 사회보험제도 가입실태

- 근로빈곤층의 사회보험 가입률은 다른 소득집단에 비해 매우 낮은 것으로 나타나고 있음. 이는 근로빈곤층의 종사상지위가 임시직이나 일용직으로 구성되어 있으며, 업종 측면에서도 서비스부문에 집중되어 있기 때문임
- 한국복지패널 제3차 조사자료(2007년 기준)에 따르면, 근로연령대의 취업자 중 사회보험 미가입률은 아래와 같이 소득계층에 따라 큰 차이를 나타내게 됨.
 - 빈곤층의 공적연금 미가입률은 23.1%, 산재보험과 고용보험은 각각 77.3%와 77.5%, 건강보험의 21.5%에 이르고 있음.
 - 전체적으로 근로빈곤층 취업자의 사회보험 가입을 촉진해야 하지만, 그 중에서도 산재보험과 고용보험 가입률을 제고하는 것이 중요한 의미를 갖게 됨.

[그림 3-14] 근로빈곤층의 사회보험 가입실태

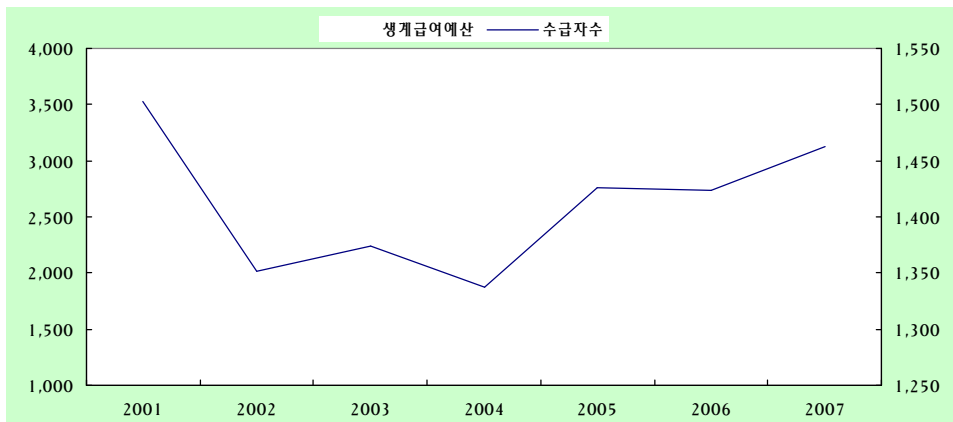


주: 빈곤선은 경상소득 중위 값의 50%
 자료: 한국복지패널 제3차 원자료(2008년)

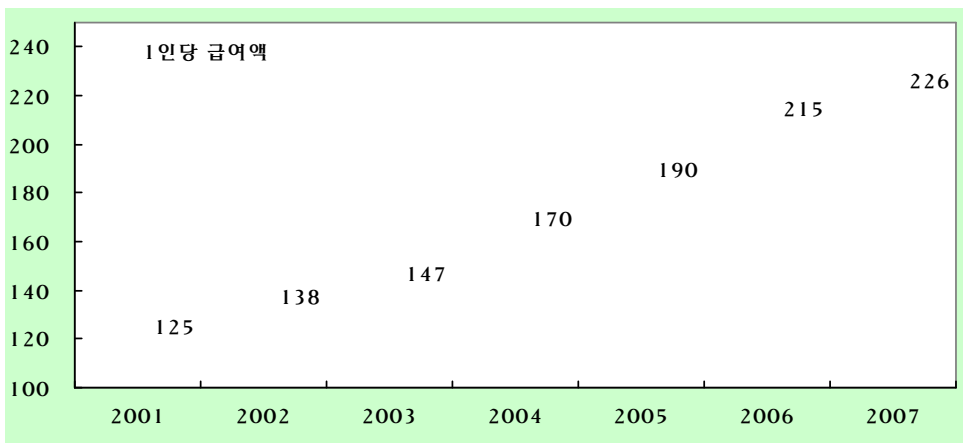
3. 기초생활보장제도 및 공공부조제도의 보장실태

- 기초생활보장제도는 지원대상의 확대가 정체되어 있는 상황
 - 2000년 말 시행된 <기초생활보장제도>는 전체 빈곤층의 약 30%가량을 보호하고 있으며, 수급집단에 대해서는 점진적으로 보장성이 강화되고 있음.
 - 문제는 빈곤층 규모가 증가하는 상황에서 지원대상이 확대되지 않고 있어 사각지대가 매우 크다는 것임. 이는 기초생활보장제도의 사각지대 해소가 큰 문제임을 시사.
 - 하지만 기초생활보장제도를 확대하기 위해서는 제도의 건강성을 강화해야 할 것임. 이는 근로빈곤층에 대한 근로유인 기능이 취약하다는 문제점을 시사하며, 향후 근로빈곤층에 대한 소득보장제도 설계에 있어 가장 핵심적인 사항임.
- ※ 현재 기초생활보장제도 수급자 중 근로능력자의 규모와 이들이 포함된 가구원의 전체 규모에 대한 시계열 데이터를 확보하기는 곤란

[그림 3-15] 기초생활보장제도의 생계급여예산(십억원) 및 수급자 수(천명)



[그림 3-16] 기초생활보장제도 수급자 1인당 연간 급여액(만원)



- 근로빈곤층 문제와 관련해서 기초생활보장제도는 다음과 같은 문제에 직면해 있음.
 - 수급자격 상실로 인해 급여를 박탈당할 것이라는 두려움이 커서, 근로능력이 있는 수급자들이 근로활동을 기피하는 경향이 나타나고 있음. 또한 공식부문보다 비공식부문에 취업함으로써 수급지위를 유지하려는 경향이 나타나고 있음.
 - 자활사업의 경우에도 참여자들은 탈수급으로 인한 손실을 두려워하고 있으며, 이는 취업을 꺼리고 수급자격을 유지할 수 있는 자활근로사업에 장기간 체류하기를 원하는 문제점을 나타내고 있음.
- 기타 공공부조제도의 지원실태
 - 지난 수년간 우리사회는 기초노령연금, 보육지원 확대 등을 통해 빈곤층 및 저소득층에 대한 복지 지원을 강화하여 왔음. 그리고 최근에는 장애인에 대한 소득보장을 강화하는 정책을 준비하고 있음.
 - 문제는 근로빈곤층에 대한 소득보장제도가 여전히 취약하다는 것임. 물론 한부모가정에 대한 지원이 있고, 최근 들어서는 보육비 지원이 확대되었지만, 이것으로 포괄하지 못하는 각종 지출부담이 크다는 점에서 기타 공공부조제도를 확대할 필요가 있음.

4. 근로장려세제의 현황

- 근로장려세제는 근로빈곤층 중 연중 취업경험이 있는 취업빈곤층을 대상으로 일정 기준선 이하의 소득을 가진 가구에 대해 급여를 지급(환급)해 주는 제도임
 - 2009년 근로장려세제를 신청한 가구는 약 724천 가구이며, 그 중 심사가 완료된 704천 가구 중 574천 가구(81.5%)에 대해 4,405억원을 지급하는 것으로 결정되었음. 이는 전체 근로자 가구의 5.4% 수준임
 - 근로장려세제는 가구당 평균 수급액이 77만원 수준으로 예상됨. 이는 소득수준에 따라 최저 15천원~최고 120만원까지 지급받기 때문임. 그리고 120만원을 지급받는 가구는 16만 가구로 전체 지급대상의 27.9%에 이르고 있음.
 - 또한 근로장려세제 수급가구 중 주요 집단은 무주택가구, 젊은 부부세대 그리고 일용근로자 가구임.
- 하지만 근로장려세제는 다음과 같은 문제를 해결해야 할 것임.
 - 먼저 근로장려세제의 지급대상이 자녀를 양육하고 있고, 소득과약이 용이한 집단으로 제한되어 있어, 단계적으로 지원대상을 확대할 필요가 있음.
 - 또한 근로장려세제는 그 자체만으로 근로빈곤가구의 생계욕구를 충족시키는데 한계가 있다는 점에 주목해야 할 것임. 물론 급여수준을 상향조정하는 방법이 있으나, 이 경우에는 급격한 지출증가가 나타나게 됨.

5. 기타 공적지원제도의 현황

- 현재 저소득층 및 일반소득계층을 대상으로 지원되고 있는 각종 지원프로그램을 소개하면 아래와 같음.
- 2009년 현재 저소득층이 혜택을 받을 수 있는 각종 지원 프로그램은 약 80~90종류에 이르는 것으로 추정됨. 하지만 여기서는 대표적인 프로그램만 열거하고자 함.

<표 3-2> 저소득층 대상 각종 지원제도의 유형

| | | 복지제도 |
|----|-----------------------|---------------------|
| 1 | 감면 (기초보장수급자 중심) | 주민세 비과세 |
| 2 | | TV 수신료 감면 |
| 3 | | 전기요금 할인 |
| 4 | | 집전화 기본요금 / 이동전화료 감면 |
| 5 | | 인터넷요금 감면 |
| 6 | | 음식물쓰레기 / 종량제 봉투 지원 |
| 7 | 주거 | 영구임대아파트 신청 |
| 8 | | 기존주택 / 신혼부부 전세임대주택 |
| 9 | | 다가구 매입임대주택 |
| 10 | | 전세자금 융자 |
| 11 | | 집수리 사업(도배, 장판교체) |
| 12 | 융자 | 생업자금 융자 |
| 13 | | 주민소득 및 생활안정융자금 |
| 14 | 영유아 | 보육료 지원 |
| 15 | | 아이돌봄 서비스 |
| 16 | | 아동인지능력 향상서비스 바우처 |
| 17 | 아동/청소년 | 인터넷 수능방송 |
| 18 | | 장학금 지원 |
| 19 | | 학자금 대출 |
| 20 | | 신입생 교복지원 |
| 21 | | 방과후 공부방 |
| 22 | 노인복지 | 기초노령연금 |
| 23 | | 장기요양보험 서비스 |
| 24 | | 양로 및 요양시설 입소 |
| 25 | | 노인돌봄서비스 바우처 |
| 26 | | 노인 건강검진 |
| 27 | | 노인주간 보호사업 |
| 28 | 취업 | 근로장려금 지원 |
| 29 | | 무료직업훈련 |
| 30 | | 공공근로 |
| 31 | | 자활사업 |
| 32 | | 사회적 일자리 |
| 33 | 장애인 | 장애수당 |

| | | |
|----|----|------------------|
| 34 | | 장애아동 부양수당 |
| 35 | | 중증장애인 활동보조 |
| 36 | | 발달장애아동 지원 바우처 |
| 37 | | 장애인 보장구, 재활기구 보조 |
| 38 | | 가사간병 서비스 |
| 39 | | 장애인 생활시설 입소신청 |
| 40 | | 이동서비스(콜택시) |
| 41 | | 장애인 주간보호시설 이용 |
| 42 | 기타 | 한시생계비 지원 |

- 위에 언급한 각종 지원 프로그램은 해당 욕구를 가진 가구에 지원되며, 일부 지원 프로그램은 매우 중요한 의미를 가짐.
 - 특히 빈곤층 대학생 자녀에 대한 학자금대출제도는 학자녀를 양육하는 근로빈곤가구에 매우 중요한 지원제도 중 하나임. 그것은 빈곤가구의 소득으로 감당하기 힘든 지출을 보전해 주어 자녀의 교육기회를 확대시키기 때문임.
 - 최근 들어서는 전체 대학생에 대한 학자금 대출제도를 보다 관대하게 개선하는 조치가 취해졌음. 이는 교육비 지원정책과 관련해서 매우 큰 진전이라고 말할 수 있으며, 향후 급격하게 증가하는 지출을 감당하기 위한 대책마련이 필요할 것임.
 - 하지만 현재 기초생활보장제도 수급자 및 차상위층에 대한 장학금 지원을 중단하기보다 이를 병행하는 방안이 보다 바람직할 것임.

- 하지만 이러한 각종 지원 프로그램이 안고 있는 문제점에 대해서도 언급할 필요가 있음.
 - 그것은 기본적으로 대부분의 지원프로그램이 현 기초생활보장제도 수급자나 기타 복지제도 수급자를 우선 지원대상으로 선발하고 있다는 것임. 이는 해당 프로그램에 대한 욕구가 강한 근로빈곤층의 경우, 수급자격을 유지하는 것이 '합리적인 선택'이 될 수 밖에 없음을 의미함.
 - 물론 각종 지원프로그램은 비수급빈곤층과 차상위층을 선발하는 규정을 두고 있음. 하지만 결과적으로는 기초보장제도 및 기타 복지제도 수급가구를 중심으로 지원되고 있음. 이는 비수급빈곤층이나 차상위층에 대한 소득판별이 힘들어, 이들에 대한 지원을 확대하는 것이 현실적으로 한계가 있기 때문임.

6. 근로빈곤층 소득보장제도의 과제

- 위에 언급한 각종 지원제도를 모두 더하더라도 우리사회의 소득보장제도는 전체 근로빈곤층의 일부분만을 지원하고 있음. 이 점에서 향후 과제는 근로빈곤층에 대한 지원을 확대하는 것임.
 - 2009년도 1/4분기 근로연령(18~64세) 빈곤층 규모를 추정한 자료¹⁵⁾에 따르면, 중위소득 50% 기준 취업빈곤층 규모는 약 178만명으로 추정되며, 실업자와 비경제활동인구가 각각 31만명과 251만명으로 추정됨. 그리고 이들을 모두 합하면, 근로빈곤층 규모는 약 460만명으로 추정됨.
 - 하지만 기존 지원제도는 기초생활보장제도가 약 27만명(취업자는 약 17만명)의 근로능력 빈곤층을 보호하고 있으며, 근로장려세제는 약 57만 가구(명)를 지원하고 있음. 그 밖에 자활사업이나 사회서비스사업, 그리고 사회적 일자리 사업 등을 통해 지원하고 있는 비수급빈곤층 및 차상위 이 약 4만명으로 추정됨.
- 아래 표는 근로빈곤층을 취업자와 미취업자로 구분하여 인구규모를 추정하고, 해당집단에 대한 각종 소득보장제도의 수급자 규모를 비교한 것임.
 - 아래 표에 따르면, 2009년 9월을 기준으로 우리사회에서 소득보장이 제대로 이루어지지 않고 있는 집단은 미취업자라고 말할 수 있음. 물론 실업자로 국한하는 경우에는 보장범위가 확대될 수 있음. 하지만 근로능력이 있는 비경제활동인구를 포함하는 경우에는 보장율이 약 5%에 수준에 불과한 것으로 추정됨. 특히 미취업자 중에서는 여성빈곤층에 주목할 필요가 있음.

<표 3-3> 근로빈곤층의 규모와 각종 지원제도의 수혜규모

| | | 대상집단 | 수혜집단 | 보장율 |
|----------------------|------|------|------|------|
| 근로연령 빈곤층 (18~64세) | 취업자 | 178 | 74 | 41.6 |
| | 미취업자 | 282 | 14 | 5.0 |
| | 전체 | 460 | 88 | 19.1 |

주: 이 표에서 수혜집단은 기초생활보장제도와 근로장려세제, 그리고 자활사업 및 사회적 일자리사업, 그리고 마이 크로-크레딧 사업 포함하여 수혜집단을 개략적으로 추정하였음.

15) 본 토론회에서 발표된 김태완 박사의 논문을 참조.

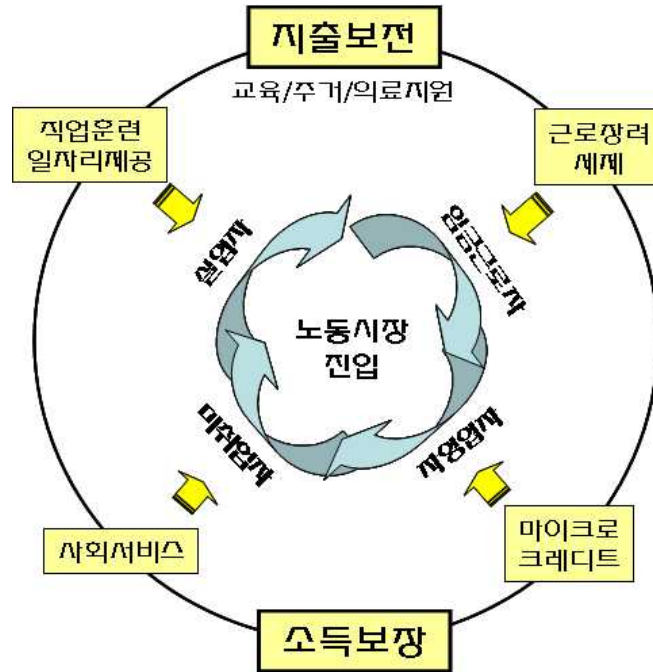
IV. 근로빈곤층 소득보장제도 개편방안

- 핵심요지: 근로빈곤층에 대한 소득보장정책은 이들의 중산층의 하위집단 중 빈곤위험에 처한 집단을 예방적으로 보호하며, 빈곤화된 집단의 탈빈곤을 용이하게 하는 방향으로 개편되어야 함. 그리고 근로빈곤층의 잦은 고용단절과 소득변화에 대응할 수 있는 지원체계를 구축해야 함. 이를 위해서는 <소득보장과 취업지원 그리고 근로유인제도>로 하여금 근로빈곤층의 동태적 특성에 맞는 지원이 가능하게 해야 할 것임.

1. 근로빈곤층 종합지원대책의 필요성

- 근로빈곤층 지원정책을 개편하기 위해서는 몇 가지 원칙을 명시할 필요가 있음.
 - 먼저 근로빈곤층 지원정책은 경기침체나 실업률 증가 등으로 인해 발생하는 빈곤 충격을 신속하게 흡수할 수 있는 <자동안정화> 기능을 강화해야 함. 이는 각종 지원제도의 적용범위를 확대하는 방향으로 개편이 이루어져야 한다는 것을 의미함.
 - 지난 10년간 우리사회는 외부경제환경의 변화로 지속적인 불안정 양상을 보여 왔으며, 이러한 충격에 대응하기 위해서는 보다 안정적인 제도적 토대구축이 필요.
 - 이어 각종 지원정책이 근로빈곤층의 고용단절과 소득변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 재구성해야 할 것임. 이는 각 지원제도가 중복지원을 피하고, 근로유인효과를 갖도록 연계성을 강화하는 방향으로 개편되어야 한다는 것을 의미함.
 - 이 문제와 관련해서는 <소득보장제도와 취업지원제도, 그리고 근로유인제도> 간의 관계를 재구성하여 근로유인효과를 제고하는데 초점을 맞추어야 할 것임.
 - 끝으로 근로빈곤층 지원프로그램을 지원이 필요한 대상에게 정확하게 전달하기 위해서는 소득과약을 위한 행정인프라와 서비스 공급기관을 확충할 필요가 있음.
 - 장기적으로는 국세청의 소득과약 인프라를 강화해야 하지만, 단기적으로는 자치단체를 중심으로 근로빈곤층에 대한 소득과약 인력을 확충할 필요가 있음. 단, 이 경우에는 일반 행정직 공무원을 중심으로 인력을 충원하는 방안을 모색해야 할 것임.
- 위의 내용을 요약하면, 근로빈곤층 지원정책의 흐름도는 아래 그림과 같음.
 - 근로빈곤층 지원정책은 <소득보장과 지출보전>을 기본축으로 하는 소득보장 기능을 강화하고, 미취업자의 경제활동참여를 촉진하기 위해 <직업훈련, 사회서비스 일자리 공급확대, 마이크로-크레디트를 통한 창업지원>을 강화하고, 근로빈곤층이 복지제도에 의존하지 않도록 <근로장려제도>를 확대하는 정책을 확대해야 함.

[그림 3-17] 근로빈곤층 지원정책의 흐름도



2. 근로빈곤층 소득보장제도의 발전전망

- 빈곤층 및 근로빈곤층 대상 소득보장제도의 향후 변화는 아래와 같이 전망할 수 있음.
 - 근로능력이 없는 노인과 장애인 빈곤층에 대한 소득보장제도의 발전방향에 따라 근로빈곤층 지원제도의 발전방향 또한 변화하게 될 것임.
 - 근로빈곤층에 대한 소득보장제도는 <기초생활보장제도, 근로장려세계, 실업부조제도> 등 세 가지 제도에 대한 선택과 조정을 통해 구체화될 것임.

- 먼저 근로빈곤층 소득보장제도는 기초노령연금과 장애연금 등의 제도의 발전방향을 어떻게 설정하는가에 따라 상이한 방향으로 발전할 수 있음.
 - 기초노령연금이나 장애연금의 급여수준이 낮아 보완적인 부가수당의 기능을 하게 된다면, 기초생활보장제도를 통한 소득보장은 유지되어야 할 것임.
 - 기초노령연금의 급여수준이 상당정도 인상된다면 기초생활보장제도가 보호하는 노인빈곤층과 장애인빈곤층 중 상당수는 기초노령연금이나 장애연금체도로 편입되게 될 것임. 이는 빈곤층에 대한 소득보장제도가 근로빈곤층을 대상으로 하게 됨을 의미함
 - 보다 이상적인 발전방향은 노인이나 장애인 그리고 아동에 대해서는 보편적 수당을 확대하고 급여수준을 인상함으로써 취약계층 보호기능을 강화하는 것임.

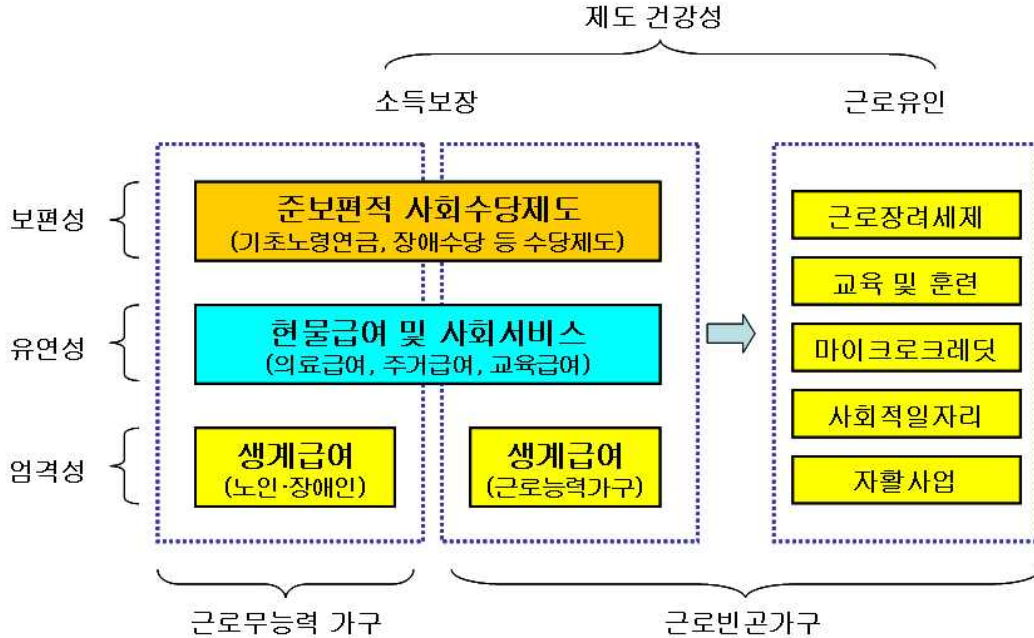
- 하지만 현재 상황에서는 노인이나 장애인에 대한 보편적 소득보장제도의 급여수준을 크게 상향 조정하기는 힘들 것으로 판단됨. 이는 막대한 재정지출을 동반하기 때문임. 따라서 이들 소득보장제도는 상당기간 부가급여적 성격을 갖게 될 개연성이 높음.
 - 이는 빈곤층에 대한 기본적인 소득보장을 담당하는 공공부조제도 또는 그에 상응하는 제도가 유지되어야 할 필요성이 있다는 것을 의미함.
- 이어 근로빈곤층 소득보장제도는 <기초생활보장제도, 근로장려세제, 실업부조제도> 중 특정한 제도의 선택 또는 조합을 통해 구체화될 것임.
- 현재 상황은 기초생활보장제도가 약 27만명의 근로빈곤층에 대한 소득보장을 담당하고, 근로장려세제가 약 57만명(가구)의 취업빈곤층에 대한 소득보장을 담당하고 있음.
 - 문제는 이들 제도가 서로 배타적으로 대상을 선정하여 운영하고 있다는 점에서 제도 간 시너지 효과를 기대하기 힘들다는 것임.
 - 이러한 상황에서 근로빈곤층 소득보장제도는 다음과 같은 개편방안의 타당성에 대해 검토할 필요가 있음.
 - 첫째, 기초적인 소득보장제도(기초생활보장제도)와 부가적 소득보장제도를 결합하는 방식: 이는 기초생활보장제도의 생계급여를 비수급 근로빈곤층으로 확대하여 기본적인 소득보장을 하고, 근로장려세제를 근로유인을 위한 부가적 소득보장제도로 운영하는 방식임.
 - 둘째, 취업자 대상 제도와 미취업자 대상 제도로 구분하는 방식: 이는 취업빈곤층에 대해서는 근로장려세제의 적용범위와 급여수준을 높여 소득보장을 하고, 미취업빈곤층에 대해서는 공공부조 또는 실업부조제도의 형태로 소득보장을 하는 방식을 의미함.
 - 위에 언급한 두 가지 방식은 아래와 같은 해결과제를 갖고 있음.
 - 기초생활보장제도를 기초적인 소득보장제도로 확대하기 위해서는 제도를 개편하는 작업이 선행되어야 할 것임. 즉, 근로빈곤층의 복지의존성을 최소화하는 방향으로 제도를 개편해야 한다는 것을 의미함. 이 문제와 관련해서는 기초생활보장제도의 생계급여제도를 근로능력 유무를 고려한 제도를 분리해야 한다는 것을 의미함.
 - 근로장려세제의 소득보장기능을 강화하기 위해서는 취업빈곤층을 대상으로 적용범위를 확대하고 급여수준 또한 상향 조정해야 할 것임. 아울러 기초생활보장제도 취업수급자를 지원대상에 포함시켜야 할 것임. 하지만 취업빈곤층 대상 소득보장제도는 미취업빈곤층에 대한 소득보장제도와 결합되어야 할 것임.
 - 실직빈곤층 및 미취업빈곤층에 대한 소득보장제도를 강화할 필요가 있음. 이는 현재 기초생활보장제도가 추가적으로 미취업빈곤층에 대한 보호를 강화하지 못하고 있으며, 근로장려세제 또한 이들을 제외하고 있다는 점에서 이 집단에 대한 소득보장을 강화해야 한다는 것을 의미함.
- 근로빈곤층에 대한 소득보장정책은 각종 현금급여 지급과 더불어 지출을 보전해 줄 수 있는 현물급여 확대정책과 함께 운영되어야 할 것임. 특히 교육급여, 주거급여, 의료급여 등의 도입 및 확대가 필요함.

3. 근로빈곤층 소득보장제도의 구조

- 위에 언급했던 근로빈곤층 소득보장제도에 대한 전망을 토대로, 향후 발전방향을 간략하게 정리하면 아래와 같음.
- 근로빈곤층이 복지지원을 받기 위해 근로활동을 기피하거나 비공식부문으로 진입하는 현상을 차단하기 위해서는 크게 다음 두 가지 방향에서 대안을 모색해야 할 것임.
 - 첫째는 강력한 근로인센티브를 부여함으로써 취업유인을 강화하는 것임. 이는 현행 근로장려세제보다 높은 급여수준을 보장할 필요가 있음을 의미함. 그리고 근로인센티브를 부여하는 방식과 관련해서도 근로소득 변화에 대한 비율방식을 넘어 새로운 대안을 모색할 수 있을 것임. 그것은 기간별로 100%의 공제율을 적용하는 방식을 의미함.
 - 둘째는 기초생활보장제도 수급과 같이 다른 모든 지원의 관문역할을 하는 제도를 개편하는 것임. 그것은 현금급여를 생계급여와 주거급여로 분리하고, 근로빈곤층이 일정 소득을 초과하더라도 기타 지원프로그램을 받을 수 있도록 선정기준을 완화함으로써 제도에 대한 의존성을 줄이는 것임. 특히 교육비 지원이나 돌봄서비스 등에 대한 지원을 강화하는 방안이 필요한 것임.
- 기타 복지지원은 가구의 다양한 욕구를 반영할 수 있도록 설계해야 함.
 - 한편으로는 주거, 교육, 의료 등 욕구별 급여를 확대하는 것임. 이는 점진적으로 선정기준을 상향 조정함으로써 근로빈곤층이 경제활동을 통해 근로소득이 증가하더라도 일정기간 소득이 안정화되는 시점까지 지원을 받을 수 있게 해야 한다는 것을 의미함
 - 다른 한편으로는 추가적 지출요인을 갖는 장애인 등 취약계층에 대한 수당을 확대하는 것임. 이미 준보편적 수당으로 확대되고 있는 이들 수당제도는 기초생활보장제도의 생계급여를 분리함에 따라 감소하는 현금급여를 보충하는 역할을 하게 될 것임.
 - 끝으로 사회서비스 공급을 확대함으로써 미취업빈곤층에게는 일자리를 제공하고, 간병이나 보육에 대한 욕구를 가진 근로빈곤층에 대한 지출보전 기능을 강화할 필요가 있음. 이는 취업기회와 취업을 위한 가구여건을 개선하는 의미를 갖게 됨.
- 근로빈곤층에 대한 소득보장제도는 취업을 촉진하는 각종 고용프로그램과 유기적으로 연계되어야 함.
 - 자활사업이나 마이크로-크레디트 등 현 고용지원프로그램은 근로빈곤층의 욕구와 취업특성을 고려하여 지원의 효과성을 제고할 수 있도록 개편해야 할 것임.

- 위의 내용을 그림으로 나타내면 아래와 같음.

[그림 3-18] 근로빈곤층 소득보장제도의 구성도



4. 근로빈곤층에 대한 판별체계 강화

- 근로빈곤층에 대한 소득보장정책 및 취업지원정책이 효과적으로 작동하기 위해서는 크게 세 가지 토대가 마련되어야 할 것임.
 - 먼저 근로빈곤층에 대한 소득과약체계를 강화해야 함. 물론 이는 근로빈곤층에 국한된 것이 아님. 하지만 근로빈곤층이 소득과약이 가장 힘든 집단이라는 점을 감안할 때, 이들의 소득을 판정할 수 있는 행정체계를 강화해야 할 것임
 - 이를 위해서는 지역의 복지행정전산망을 활용하고, 이를 운영하는데 필요한 인력을 확충해야 할 것임. 하지만 자산조사업무는 일반행정직을 충원하는 방식을 취할 필요가 있음..
 - 이어 근로빈곤층의 근로능력을 판별할 수 있는 체계를 구축해야 함. 이 문제와 관련해서는 장애 판정체계를 정교화 하는 방식이 바람직할 것임. 현재 근로빈곤층 지원정책 중 자활사업은 근로능력판정의 취약성으로 인해, 사실상 취업이 힘든 집단을 포괄하는 상황임. 그리고 이는 사업추진과정에서 많은 문제를 야기하고 있음.
 - 근로능력 판정과 관련해서는 단순히 육체적, 정신적 능력 외에도 가구여건 등에 대한 종합적 판단을 토대로, 해당 근로빈곤층이 근로활동에 참여할 수 있는가를 판정해야 할 것임.
 - 끝으로 근로빈곤층에 대해서는 직업능력 판정체계를 도입해야 할 것임. 지금까지 근로빈곤층에 대한 각종 지원정책은 대상자의 욕구와 능력을 고려하지 않고, 사업에 배치함으로써 개인의 직업전망을 제고하는데 한계가 있었음. 따라서 단순한 근로능력판정을 넘어, 직업능력을 판정하고 그에 따른 지원프로그램을 연계하는 체계를 구축해야 할 것임.

- 최근 자활사업에 참여하는 많은 빈곤층들은 해당 사업을 통해 직업으로서의 전망을 갖지 못하고 있다는 호소를 하고 있음. 이는 참여자의 욕구를 고려하여 프로그램을 내실화해야 한다는 것을 의미함.

5. 근로빈곤층 지원정책의 특성화

- 근로빈곤층 지원정책은 근로빈곤층 실태에 대한 Mapping을 토대로 각 집단의 욕구와 특성에 맞게 개별화된 지원체계를 구축해야 할 것임.
 - 개인특성과 관련해서는 <성별과 연령>에 따른 유형화가 필요함. 위의 분석결과를 토대로 위기에 노출된 집단을 열거하면, 여성가장, 중고령 장기실업자, 학교중도탈락 청년층에 초점을 둔 정책 개발이 필요함. 특히 단기적으로는 빈곤층 여성가장에 대한 정책에 역점을 둘 필요가 있음.
 - 취업특성과 관련해서는 임금근로자 중 임시직과 일용직, 영세자영업자에 대한 차별화된 취업지원 및 소득보장정책이 필요함. 특히 근로빈곤층의 직업능력개발 및 창업지원의 효과성을 높이기 위해서는 소득보장과 고용지원정책을 유기적으로 연계해야 할 것임.
 - 가구특성과 관련해서는 <교육, 주거, 의료> 문제에 초점을 둔 정책개발이 필요함. 이는 교육비와 관련해서는 중고등학생 자녀에 대한 지원강화, 월세거주가구에 대한 임대료 보조, 의료비 과부담 가구에 대한 지출보전 등의 정책이 확대되어야 한다는 것을 의미함. 특히 단기적으로는 임대료 보조정책을 강화할 필요가 있음.
- 전략적으로 우선 지원해야 할 집단과 정책영역이 무엇이며, 어떠한 정책에 초점을 둘 것인지 예시하면 아래와 같음.
 - 근로빈곤층 고용 및 복지정책의 사각지대를 해소할 수 있는 제도개편을 해야 할 것임.
 - 현재 근로빈곤층 중 각종 지원으로부터 배제되어 있는 집단은 미취업집단임. 이들은 현재 기초생활보장제도의 부양의무자 조항이나 재산기준 등으로 인해 지원을 받지 못하고 있을 뿐 아니라, 근로장려세제 등의 지원 또한 받지 못하는 집단이기 때문임
 - 또한 아동을 부양하는 빈곤층 여성가장에 대한 소득보장과 고용지원을 강화하는 정책이 필요함. 특히 일과 가정의 양립을 가능하게 하는 대책마련이 필요함. 이는 지나치게 취업을 강제하는 경우, 그것이 자녀에 대한 돌봄 기능의 약화로 이어질 개연성이 높기 때문임.
 - 정책영역과 관련해서 현재 가장 시급하게 보완해야 하는 정책은 취업지원정책과 주거복지정책이라고 말할 수 있음.
 - 근로빈곤층이 빈곤에서 탈출하기 위해서는 무엇보다 먼저 근로활동을 통해 안정적인 소득을 확보하는 것이며, 이를 위해서는 취업지원정책을 강화해야 함. 문제는 지금까지의 취업지원정책의 효과성이 매우 낮다는 것임. 이 점에서 현 자활사업 및 사회적일자리 사업, 마이크로-크레디트 사업 등의 효과성을 높이는 방향에서 제도를 개편해야 할 것임.
 - 이어 우리 사회보장제도에서 가장 취약한 영역으로 알려져 있는 주거복지정책을 강화할 필요가 있음. 이는 자산불평등이 심화되고, 저소득층의 주거비 부담이 과도한 상황에서 이들 주거

빈곤가구에 대한 임대료 지원정책과 임대주택 공급이 확대되어야 한다는 것을 의미함.

V. 맺으며

- 본 논문을 통해 제안하고자 하는 바를 정리하면 아래와 같음.
 - 첫째, 근로빈곤층을 대상으로 하는 종합적인 지원제도를 구축해야 할 것임: 우리 근로빈곤층 지원정책은 지난 수년간 분절화된 형태로 발전하여 왔으며, 각 제도 간 연계성에 대한 고려가 부족하였음. 따라서 현재 시점에서는 다양한 정책을 종합적 관점에 따라 재구성할 필요가 있음. 특히 <소득보장과 고용지원 그리고 근로유인제도>를 유기적으로 구성해야 할 것임
 - 둘째, 근로빈곤층 지원정책에서 기초소득보장의 중요성을 간과하지 않아야 한다는 것임. 그것은 생계급여 등 현금급여 지원이 각종 고용지원정책과 함께 가야 한다는 것을 의미함. 물론 근로장려세제 등을 통해 소득보장을 하면서도 근로유인기능을 강화하는 방식이 있을 수 있음. 하지만 이러한 제도가 미취업빈곤층을 보호하기 힘들다는 점에서 기초소득보장이 필요한 것임
 - 셋째, 근로빈곤가구의 주요 지출항목에 대한 지출보전 기능을 강화할 필요가 있음. 그것은 현금급여를 지원하는 방식을 통해서도 가구유형에 따른 다양한 욕구를 충족시키는데 한계가 있기 때문임. 특히 주거와 교육 등은 생애주기의 특정기간 중 매우 크게 증가한다는 점에서 이러한 특정을 감안한 대책마련이 필요함.
 - 구체적으로 0세~14세의 아동을 양육하는 여성 빈곤가구에 대해서는 교육비 등 지출부담이 큰 항목을 중심으로 지원을 확대할 필요가 있음.
 - 넷째, 근로빈곤층에 대한 지원정책을 강화하기 위해서는 먼저 근로빈곤층 여부를 판별할 수 있는 기초적인 행정인프라를 강화해야 함. 지금까지 나타났던 제반 문제점은 근로빈곤층을 판별하기 힘들며, 그로 인해 자원이 특정한 집단으로만 흘러간다는 점과 밀접한 관련이 있기 때문임.
- 위에 언급한 몇 가지 개편방안을 통해 궁극적으로 제시하고자 하는 것은 근로빈곤층 문제에 신속하게 대응할 수 있는 <자동안정화> 장치를 구축하는 것임. 이는 소득보장제도와 고용지원제도가 위기집단을 신속하게 보호할 수 있는 시스템을 구축해야 한다는 것을 의미함.

참고문헌

- 강신욱 외(2006), 『사회양극화의 실태와 정책과제』, 한국보건사회연구원
- 구인회(2006), 『한국의 소득불평등과 빈곤』, 서울대학교 출판부
- 김성훈(2007), “일자리 이동 성과의 분석: 직종과 학력에 기초한 계급개념을 중심으로”, 『산업노동연구』, 제13권 제1호, pp.83~118
- 김우영(2008), “고용구조의 변화와 학력별 임금격차”, 한국은행 금융경제연구원 『금융경제연구』, 2008년 9월 제344호
- 김위정·김왕배(2007), “세대 간 빈곤이행과 영향요인에 관한 연구”, 『한국사회학』, 제41집 제6호, pp.1~36
- 김혜원·최민식(2008), “직장이동의 유형에 따른 단기임금변화”, 『노동경제논집』, 제31권 제1호 2008년 4월, pp.29-57
- 남준우(2007), “외환위기 이후 중산층의 규모 및 소득변화의 추이”, 『노동정책연구』, 제7권 제4호, pp.1~24
- 노대명·이현주·강신욱 외(2009), 『사회통합을 위한 과제 및 추진전략』, 한국보건사회연구원·경제인문사회연구회
- 박병영 외(2008), 『교육과 사회계층이동 조사 연구: 1943~1955년 출생집단 분석』, 한국교육개발원
- 신광영·조돈문·이성균(2005), “계급이동과 일자리 이동의 비교사회 연구: 자본주의 시장경제모델의 관점에서”, 『산업노동연구』, 2005년 제11권 제1호, pp.1~32
- 연하청 외(1990), 『중산층 실태분석과 정책과제』, 한국개발연구원
- 유경준·최마울(2008), “중산층의 정의와 추정”, 『KDI 재정·사회정책 동향』, 2008년 봄호, 한국개발연구원, pp.84-96
- 이성균(2001), “경제위기와 노동시장 지위변동: 계급적 지위와 종사상 지위를 중심으로”, 『산업노동연구』, 제7권 제2호, pp.67-96
- 이정우·이성립(2001), “한국 가계자산 불평등의 최근 추이”, 『노동정책연구』, Vol. 1.
- 전병유(2007), “한국 노동시장의 양극화에 관한 연구: 중간일자리 및 중간임금계층을 중심으로”, 『한국경제의 분석』, 제13권 제2호 2007년 8월, pp.172-229