

빈곤층의 자립 지원을 위한 제도개선의 방향¹⁾

Policy Proposals for Supporting the Working Poor



구인회 빈곤정책제도개선기획단 자립지원분과 위원장
서울대학교 사회복지학과 부교수

자립지원을 위한 서비스는 구직활동 지원과 취업알선을 기본으로 하여, 직업적 기술 강화가 필요한 경우에는 직업훈련, 일자리 경향을 통한 취업능력 강화가 필요한 경우에는 경과적 일자리 제공 등을 제공하도록 개선되어야 한다. 기존에는 대상자를 자활근로사업이라는 준공공의 보호된 일자리에 배치하고, 자활근로사업단을 자활공동체로 발전시키는 방향에서 자립지원을 모색하였지만, 실질적인 과정은 자활근로사업단 운영 중심으로 이루어져 대상자 개인과 가구의 자립지원은 경시되었다. 향후에는 일반노동시장 취업을 통한 자립지원을 주된 방향으로 설정하고 기존의 자활사업을 이에 맞추어 재편하여야 한다.

1. 논의의 배경

근로능력 있는 수급자와 비수급 근로빈곤층을 대상으로 탈수급/수급예방과 자립을 지원하는 방안을 모색하기 위해서는 현황과 문제에 대한 파악이 중요하다. 현재 자립지원사업의 문제점은 두 가지 차원으로 볼 수 있다. 첫째, 근로와 탈수급의 금전적 유인을 억제하는 기초보장제도 급여구조 문제가 해결되지 못하고 있다. 둘째, 개인별, 가구별 자립지원계획의 수립과 집행 등 자립지원활동이 부실하게 진행되고 있다.

기초보장 급여구조는 생계급여와 의료, 교육,

주거 등 여타 현물급여의 수급자격이 연계되어 있는 통합급여체계의 문제 안고 있어 수급자가 근로와 탈수급을 기피하도록 하는 요인으로 작용하고 있다. 또 기초보장 생계급여의 급여감소율이 100%로 되어 있어 근로소득이 증가하는 만큼 기초보장 생계급여가 감소하여 근로를 억제하는 유인으로 작용한다. 따라서 의료, 교육, 주거 등 여러 현물급여의 수급자격을 각각의 욕구기준에 따라 차별화하는 욕구별 급여의 도입을 전제로 제도개선 방향을 찾아야 한다. 이와 함께 소득과약 개선, 근로소득공제제도 도입이나 근로장려세제 확충 등으로 기초보장 생계급여의 보충

1) 본 원고는 빈곤정책제도개선기획단 자립지원분과 위원(강해규, 구인회, 류만희, 박찬임, 이소정, 이인재, 최현수)들의 논의를 바탕으로 작성되었으나, 빈곤정책제도개선기획단의 공식견해가 아님을 밝혀둠.

성을 완화하는 제도개선이 모색되어야 한다.

자립지원활동의 개선은 근로능력 판정과 조건 부과제도의 개선을 통해 근로능력 있는 수급자 중 자립지원 대상자를 확대하고 이들의 자립지원 계획 수립과 집행을 강화하는 방향에서 추진될 필요가 있다. 현재는 근로능력 판정이 신뢰성 있게 이루어지지 못하고 있으며, 조건부과제도에서는 불안정 취업자 대다수가 조건 부과에서 제외되어 있다. 결과적으로 30여만의 근로능력 있는 수급자 중에서 조건부과자는 불과 취업능력이 취약한 몇 만에 불과하다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 엄정하고 집행가능한 근로능력 판정방안을 마련하는 것이 필요하다. 또 현재와 같이 근로 시간 기준으로 조건을 부과하는 방식을 근로소득 기준으로 부과하는 방식(자활사업 참여소득 미만의 취업자에 대한 조건 부과)으로 변경하여 조건 부과 회피여지를 제한할 필요가 있다.

근로능력자 자립지원 관리의 개선에 대해서는 현재 관리 부실의 원인을 진단하고 그에 기초하여 효과적인 대책을 모색하는 것이 요구된다. 관리 부실의 원인으로는 먼저 자립지원 관리의 역할 내용의 설정 문제를 짚어보아야 한다. 기존에는 근로능력자 자립지원은 조건부과자 관리로 축소되었고 조건부과자 관리는 지역 자활센터 자활사업으로의 배치로 축소되었다. 이렇게 자립지원의 내용이 자활사업이라는 보호된 준공공 일자리 배치로 축소된 상황을 바로 잡아야 한다. 일반노동시장으로의 취업을 자립지원의 기본방향으로 설정하고 이를 위해 지자체가 근로능력자 개인과 가구의 관리 단위로서의 기능을 회복하도록 책임성을 강화해야 한다.

이러한 방향에서 개선방안을 마련하기 위해

서는 근로능력자 관리의 단위가 어디여야 하는지(지자체 시군구 vs. 읍면동), 관련체계는 어떻게 구성되어야 하는지(고용안정센터, 지역자활센터 등), 관리인력을 어떻게 확보할지(업무 효율화 vs. 전문인력 확보), 관리 방식 및 관리 주기, 지자체 자립지원에 대한 성과 평가와 인센티브, 페널티 제공을 어떻게 할지 등의 문제에 대한 해답을 찾아야 한다.

자립지원을 위한 서비스는 구직활동 지원과 취업알선을 기본으로 하여, 직업적 기술 강화가 필요한 경우에는 직업훈련, 일자리 경험을 통한 취업능력 강화가 필요한 경우에는 경과적 일자리 제공 등을 제공하도록 개선되어야 한다. 기존에는 대상자를 자활근로사업이라는 준공공의 보호된 일자리에 배치하고, 자활근로사업단을 자활공동체로 발전시키는 방향에서 자립지원을 모색하였지만, 실질적인 과정은 자활근로사업단 운영 중심으로 이루어져 대상자 개인과 가구의 자립지원은 경시되었다. 향후에는 일반노동시장 취업을 통한 자립지원을 주된 방향으로 설정하고 기존의 자활사업을 이에 맞추어 재편하여야 한다.

자립지원 서비스가 제공되기 위해서는 지역사회에서의 고용지원 인프라가 잘 구축되고 연계될 필요가 있다. 구인처 발굴이 체계적으로 이루어져야 하며, 돌봄서비스, 정신건강서비스 등 다양한 개인적, 가구적 취업장애요인을 다루기 위한 서비스 연계체계가 구축되어야 한다. 성과관리 자활시범사업이나 취업지원패키지 사업의 경험을 살려 광역이나 시군구 차원에서 자립지원서비스 체계를 구축하는 방안이 모색되어야 한다.

2. 자립지원 대상자 범위와 대상자 특성별 자립지원 방향

자립지원의 잠재적 대상은 <표 1>과 같이 다양하게 구성되어 있다. 이 중 근로능력이 없고 근로를 희망하지 않는 대상(수급자와 비수급자 포함)에 대해서는 기초급여나 욕구별 급여 등을 제공하여 생계를 지원하는 것을 주된 목표로 잡고 자립지원의 대상에서 제외한다. 근로능력이 없지만, 근로를 희망하는 대상(수급자와 비수급자 포함)에 대해서는 근로소득공제와 보호된 일자리 제공의 방식으로 지원하되 생계지원과 빈곤예방에 주된 목표를 두고 본격적인 자립지원의 대상으로 설정하지는 않는다.

다음으로 정규, 상용직 등 안정된 일자리에 취업한 대상자(수급자와 비수급자 포함)에 대해서는 근로장려세제와 근로소득공제 확충 등 근로유인 방식의 생계지원을 통해서 취업을 유지하며 생계안정을 유지할 수 있도록 하는 것을 목표로 한다.

이렇게 되면 근로능력이 있으면서 비취업이나 불안정취업 상태에 있는 수급과 비수급 가구가 가장 주요한 자립지원대상으로 남게 된다. 비수급자의 경우에는 근로소득공제와 근로장려세제의 금전적 근로유인과 함께 인구학적 특성에 맞는 취업지원서비스 제공이 확대되어야 한다.

가장 중요한 자립지원 대상이 되는 근로능력 있는 비취업/불안정 취업 상태의 수급자의 경우, 대다수가 취업을 이유로 한 조건부과제외자로 분류되어 있다. 이들 조건부과제외자에 대해서는 근로소득공제와 근로장려세제의 금전적 근로

유인과 함께 자립지원을 강화하는 것이 중요하다. 이들을 근로능력 판정과 조건부과제도 개선을 통해 자립지원대상으로 포괄하는 것이 중요하며, 인구학적 특성에 맞추어 취업지원서비스를 효과적으로 제공하는 것이 이루어져야 한다.

3. 빈곤층의 자립 지원을 위한 제도 개편의 원칙

첫째, 근로빈곤층의 자립 촉진을 위해서는 국민기초생활보장제도는 국가의 최저생계 보장과 자립지원의 책임을 지고 수급자는 자립을 위해 최선의 노력을 다할 의무가 있다는 상호 의무의 원칙에 확고히 기초하여 운영되어야 한다.

둘째, 빈곤정책에서 복지와 고용, 교육의 통합적 접근을 본격화하여 근로빈곤층에 대한 생활지원과 자립지원의 연계, 소득보장과 고용서비스의 협력을 통해 빈곤층의 탈수급과 자립, 사회통합을 촉진한다. 또 평생교육 등 학습과 복지, 고용의 연계를 모색한다.

4. 빈곤층의 자립 지원을 위한 제도 개편의 방향

1) 빈곤층의 근로와 탈수급(비수급)에 대한 금전적 유인을 강화해야 한다.

개선의 기본방향은 빈곤층이 근로를 할 때의 지원을 늘려 탈수급 시에도 생활안정과 자립이

표 1. 자립지원 대상자 특성별 정책방향

자립지원제도 대상 구분			정책수단	정책목표	
수급	비취업/ 불안정취업	근로능력무	근로비희망	기초급여	생계지원
			근로희망	근로소득공제/보호된 고용	
		근로능력유	청년	근로소득공제/ 근로장려세제/ 취업지원관리 및 서비스	취업연계, 탈수급탈빈곤
			중장년여성		
	중장년남성				
	중고령자				
	안정취업	청년	근로소득공제/ 근로장려세제	취업유지지원, 탈수급탈빈곤	
		중장년여성			
중장년남성					
중고령자					
비수급	비취업/ 불안정취업	근로능력무	근로비희망	육구별급여	빈곤예방
			근로희망	근로소득공제/보호된 고용	
		근로능력유	청년	근로소득공제/ 근로장려세제/ 취업지원서비스	취업연계, 빈곤예방
			중장년여성		
	중장년남성				
	중고령자				
	안정취업	청년	근로장려세	취업유지지원, 빈곤예방, 중산층 진입	
		중장년여성			
중장년남성					
중고령자					

가능하도록 하는 것으로 잡아야 한다. 이를 위한 주요 정책방안으로 다음을 추진한다.

첫째, 근로장려세제의 대상을 확대하고 급여 수준을 인상한다.

둘째, 기초보장제도에서 포괄해온 의료, 교육, 주거 등의 현물급여 영역에서 육구별 급여 실시하여 비수급 근로 저소득층에 대한 지원을 확대한다.

셋째, 근로능력자에 대해서는 근로소득이 증가하는만큼 급여가 삭감되는 기초보장 생계급여의 보충성을 완화하는 노력을 기울인다. 보충

성의 완화는 근로를 유인하고 탈수급 촉진에도 도움이 될 수 있다. 이를 위해 소득활동 가능성이 높은 근로능력자에 대해서는 추정소득 부과를 강화하여 생계급여액이 생계급여 상한액과 추정 근로소득의 범위 내에서 결정되도록 한다. 근로능력 있는 수급자와 그 가족 중에서 불의의 피해자가 발생하지 않도록 지자체 전달체계를 강화하여 담당인력의 상담과 관리를 대폭 강화한다.

넷째, 근로소득공제 실시로 근로유인을 강화한다. 근로소득공제와 근로장려세제의 연계방

안으로는 수급자 대상으로 근로소득공제를 적용하고 비수급자에게 근로장려세제를 적용하는 방안, 수급자에 대해 근로소득공제를 적용하고 동시에 근로빈곤층에게 근로장려세제 적용 대상에 수급자를 포함하는 방안 등을 비교, 검토할 필요가 있다.

2) 근로능력 있는 수급자에 대한 조건(근로 의무)부과제도의 집행을 강화해야 한다.

개선의 기본방향은 대다수 근로능력자를 포괄하는 방향으로 조건부과 대상을 확대하고, 이들 조건부과 대상자에 대한 개인별, 가구별 관리를 강화하는 것이다. 이를 위해서는 조건부과 대상자 선정과 관리에서 지자체의 책임성을 높이는 것이 관건이다. 중앙정부는 지자체에 대한 예산과 인력 지원을 늘리고, 조건부 수급자에 대한 자립과 탈수급 지원 성과에 따라 지자체에 대한 보상을 차등화하는 것이 필요하다. 근로능력자에 대한 또 지자체의 선정 및 관리체계를 전문화한다. 이를 위한 주요 정책대안으로는 첫째, 모든 근로능력자를 조건부과대상자로 포괄하는 방향으로 근로능력자 판정과 관리를 개선한다. 근로능력과 취업능력 판정, 조건부 수급자 관리 기능이 통합적으로 운영되도록 업무단위를 조정한다.

둘째, 중앙정부는 이를 위한 예산과 인력을 지자체에 지원하며, 지자체의 근로능력자 자립과 탈수급 지원의 성과에 따라 금전적 인센티브와 페널티를 강화한다.

3) 조건부과 대상자에 대한 자립지원서비스를 개선해야 한다.

개선의 기본방향은 자립지원서비스의 패러다임을 일반노동시장으로의 취업지원 서비스 중심으로 재편하는 것에 둔다. 이를 위해 지자체의 총괄 책임 하에서 고용안정센터의 취업지원서비스 제공 역할을 강화하고, 광역과 기초지자체 범위에서 민간의 취업지원사업을 체계화한다. 이를 위한 정책대안으로는 첫째, 대상자에 대한 자립지원 서비스의 직접적인 제공은 고용안정센터와 민간 서비스 제공기관에 의해 수행되도록 하되, 지자체의 책임과 관리 하에 이루어지도록 하여 기초보장 급여행정과 고용서비스 통합 차원에서 이루어지도록 한다.

둘째, 조건부과자에 대한 서비스는 지자체의 결정권 아래에서 진행하되 고용안정센터의 역할을 높여 취업지원사업을 강화한다. 또 지자체는 민간서비스 제공 기관에 대한 성과관리 방식을 강화하고 서비스 기관별 사례의 배치와 조정은 이들 기관과의 협의구조를 통해 수행한다.

셋째, 취업준비도가 높은 대상자에 대한 서비스는 취업지원서비스의 전문성이 높은 고용안정센터에서 수행하는 저소득층 취업패키지 사업을 통해 제공한다. 취업준비도가 낮은 취업취약층이나 고용안정센터에서 일정 기간 내에 취업지원에 실패한 사례 등 복합적인 취업장애요인을 가진 대상자에 대한 서비스 제공은 이들에 대한 이해와 접근능력에서 전문성이 높은 지역 민간기관에서 담당한다. 보건복지