

발 간 등 록 번 호

11-1352000-000000-00

정책보고서 2016-

근로빈곤층 근로연계 소득보장제도 개선방향



노대명 · 강신욱 · 김재진 · 황덕순 · 전지현

【책임연구자】

노대명 한국보건사회연구원 연구위원

【주요저서】

국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편 실행방안 연구
보건복지부·한국보건사회연구원, 2015(공저)

일을 통한 빈곤탈출지원 추진방안 연구
보건복지부·한국보건사회연구원, 2013(공저)

【공동연구진】

강신욱 한국보건사회연구원 연구위원
김재진 한국조세재정연구원 선임연구위원
황덕순 한국노동연구원 선임연구위원
전지현 한국보건사회연구원 전문연구원

우리사회는 지금 근로연령집단의 빈곤문제에 사로잡혀 있다. 그것은 노동시장에 제대로 진입하지 못한 채, 저임금과 불안정한 일자리를 맴도는 청년층부터, 혼자 자녀를 키우는 한부모가정의 가정이나, 일직 노동시장에서 밀려나 힘겹게 주변부 시장에서 일 거리를 찾는 중년층까지, 일할 수 있는 사람들이 고통 받고 있다. 근로빈곤층은 일을 기피하고 무엇인가에 안주해서 가난한 것이 아니라, 부지런히 일하고 있지만 가난을 피하지 못하는 수렁에 빠진 상황인 것이다. 하지만 근로빈곤층은 한창 일할 나이라는 이유로, 때로는 더 힘든 사람들도 많다는 이유로 복지제도에서 무엇 하나를 받더라도 눈치를 감수해야 한다. 우리는 지금 이런 시대상황 속에서 근로빈곤층의 소득보장제도 개편방안을 이야기하고 있는 것이다.

적어도 지금까지 빈곤층을 위한, 그리고 근로빈곤층을 위한 가장 중요한 복지제도는 기초생활보장제도였다. 그것은 1997년 외환위기를 계기로 도입되었으며, 2015년 맞춤형 급여체제로 개편함으로써 대대적인 구조개혁을 맞이하게 되었다. 하지만 한국의 사회부조제도는 근로능력이 있는 사람들에게 급여하는데 매우 소극적인 제도였으며, 그렇다고 자활사업에 지원을 대폭 확대하지도 못하는 상황, 즉 엉거주춤한 태도로 16년을 보냈다. 그러는 동안, 한국사회에서 근로빈곤층 문제는 더욱 심화되었고, 새로운 지원제도가 외부에서 성장하기 시작하였다. 하나는 근로장려세제였으며, 다른 하나는 취업성공패키지였다. 이 두 제도는 근로빈곤층을 보호하는 기존의 복지제도와는 다른 새로운 패러다임을 제시하는 수준으로 성장하였다.

주목해야 할 점은 2015년 기초생활보장제도를 구조적으로 개편하게 되면서, 근로빈곤층 지원정책 전반에 걸친 재구조화가 필요한 상황에 처하고 있다는 점이다. 그것은 기초생활보장제도가 욕구별 급여체계, 즉 맞춤형 급여체제로 개편되면서, 지난 16년간 근로능력이 있는 모든 수급자에게 적용되었던 조건부과 규정이 생계급여 수급자로 한정되면서 시작되었다. 기초생활보장제도는 근로빈곤층을 대상으로 소득보장과 취업지원을 연계하는 기능이 약화되었으며, 이 문제는 현 제도를 그대로 유지하는 이

상 계속 심화될 것으로 예상되기 때문이다. 사실 기초생활보장제도는 더 이상 근로빈곤층 대상 소득보장제도로서의 지배적 위상을 독점하지 못하고 있으며, 자활사업 또한 다른 경합적 취업연계형 복지제도에 비해 높은 성과를 보이지 못하고 있었다.

따라서 이 연구는 변화된 정책환경 속에서 한국의 근로빈곤층 지원정책이 근로빈곤층 소득보장제도를 어떻게 개편해야 하는지에 대한 단초를 제공하기 위해 시작되었다. 그리고 이 세 개의 지원제도를 통합하는 하나의 정책방안을 제시하기보다, 각각의 제도가 가진 장단점을 비교하고, 그것을 내실화하는 것을 전제로 다양한 가능성이 열려져 있음을 알리고자 하였다. 좀 더 구체적으로 표현하면, 개별 제도들을 하나의 종합적인 근로빈곤층 지원제도로 발전시키는 것 또한 그 자체로 하나의 대안이자 가능성이라는 점을 의미하는 것이다.

이 연구는 한국보건사회연구원 노대명 연구위원의 연구책임으로 이루어졌으며, 같은 연구원의 강신욱 연구위원과 전지현 전문연구원이 참여하였고, 외부에서는 한국조세재정연구원의 김재진 선임연구위원과 한국노동연구원의 황덕순 선임연구위원이 참여하였다. 이 연구에는 주변의 많은 분들의 도움이 있었다. 더욱이 이 연구는 행정데이터의 확보가 매우 중요한 연구였고, 관련 데이터를 입수하는데 많은 어려움이 있었다. 이 과정에서 수고해주신 사회보장위원회의 홍정기 과장과 담당자 분들에게도 감사의 말씀을 드린다. 그리고 보고서를 검독해주신 원내외의 검독자 분들께도 감사드린다.

이 연구결과가 향후 근로빈곤층 소득보장제도를 발전시키는데 중요한 정책자료로 활용되기를 기대해 본다.

2016년 11월
한국보건사회연구원 원장
김 상 호

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구목적	3
제2절 연구방법	7
제3절 연구내용과 한계	8
제2장 근로빈곤층 소득보장제도의 현황과 문제점	11
제1절 근로빈곤층과 소득분배구조의 변화	13
제2절 기초생활보장제도의 현황과 문제점	12
제3절 취업성공패키지의 현황과 문제점	23
제4절 근로장려세제의 현황과 문제점	24
제3장 복지제도를 통한 근로빈곤층 소득보장: 기초생활보장제도를 중심으로	55
제1절 들어가며	5
제2절 평가지표에 대한 검토	6
제3절 맞춤형 급여체계 도입과 근로빈곤층	66
제4절 기초생활보장제도를 통한 근로빈곤층 소득보장의 성과	47
제5절 요약과 정책제안	98
제4장 취업연계를 통한 근로빈곤층 소득보장: 취업성공패키지를 중심으로	93
제1절 들어가며	9
제2절 취업연계형 소득보장제도의 발전과정	79
제3절 취업성공패키지를 통한 근로빈곤층 지원사업의 성과	90
제4절 요약과 정책제안	2

제5장 조세제도를 통한 근로빈곤층 소득보장: 근로장려세제를 중심으로 ...7...2... 1	
제1절 들어가며	10
제2절 근로장려세제의 실태와 수급자 만족도	31
제3절 수급자 데이터를 통한 근로장려세제 효과 분석	41
제4절 요약과 정책제안	4
제6장 결론	151
제1절 근로빈곤층 소득보장제도의 전망	351
제2절 제도별 정책제안	5
참고문헌	162

표 목차

<표 2-1> 노인 및 비노인 가구주 가구의 소득분위별 연평균 실질 시장소득 증가율(2006~2015)	1
<표 2-2> 자활사업 대상자 범위	3
<표 2-3> 자활사업 유형별 참여 현황(2013~2015)	2
<표 2-4> 취업성공패키지 지원사업의 확대 개편 과정	3
<표 2-5> 취업성공패키지 유형별 지원대상	3
<표 2-6> 취업성공수당의 지급요건	3
<표 2-7> 취업성공패키지 2015년 사업실적	3
<표 2-8> 연도별 취업성공패키지 참여 인원	3
<표 2-9> 취업성공패키지 참여횟수별 참여 유예기간	3
<표 2-10> EITC 주요내용 변천과정	4
<표 2-11> 소득종류별 소득금액 계산방법	4
<표 2-12> 사업소득 추산 시 업종별 조정률	4
<표 2-13> 가구원 구성에 따른 총급여액등 및 근로장려금 지급액 산정	4
<표 2-14> 가구원 구성에 따른 총급여액등 및 자녀장려금 지급액 산정	4
<표 2-15> 연도별 근로장려금 신청 및 지급현황	4
<표 2-16> 2015년 근로장려금/자녀장려금 신청 및 지급현황	4
<표 2-17> 가구원 구성에 따른 근로·자녀장려금의 점증률 및 점감률	5
<표 3-1> 기초생활보장제도 평가지표와 조작적 정의	6
<표 3-2> 최저생계비에 대한 소득집단 및 가구원수별 인식 변화	6
<표 3-3> 2008년 기초생활보장제도의 탈수급율	7
<표 3-4> 맞춤형 급여 도입에 따른 현금급여 변화	7
<표 3-5> 연도별 급여별 수급가구 및 수급자 추이	7
<표 3-6> 현금급여 수급자 중 근로능력자의 연령분포와 그 추이	7
<표 3-7> 생계급여 수급자 중 근로능력자의 연령분포와 그 추이	7
<표 3-8> 제도개편에 따른 소득 및 급여액의 변화	8
<표 3-9> 근로능력이구의 현금급여 및 소득변화	8
<표 3-10> 전체 수급가구의 현금급여 및 소득변화	8
<표 3-11> 생계급여 수급자 중 근로능력자의 연령분포와 그 추이	8
<표 3-12> 수급가구 특성에 따른 수급자격 변동 (2013년12월~2015년12월)	8
<표 3-13> 수급가구 특성에 따른 시점별 수급자격 변동	8

<표 3-14> 수급가구 특성에 따른 시점별 수급자격 변동	9	8
<표 4-1> 기초보장수급자의 특성별 내부 구성비(2002, 2008, 2014)	9	9
<표 4-2> 보건복지부 자활지원 사업 참여인원 추이(2002~2008, 각 년도말 기준)	1	0 1
<표 4-3> 노동부 자활지원사업 참여인원 추이(2002~2008, 각 년도말 기준)	2	0 1
<표 4-4> 사업별 자활지원사업 참여자수 추이(실제 참여자 연인원 기준, 2008~2014)	7	0 1
<표 4-5> 기초보장 수급자와 저소득·취약계층의 취업 성과 추이(2009~2015)	3	1 1
<표 4-6> 취업패키지 참여자의 수당별 수혜자수 추이(2010~2015)	7	1 1
<표 4-7> 사전단계 참여 여부 및 사전단계 진행 결과별 참여자수 및 자활역량평가 점수	0	2 1
<표 4-8> 취업패키지 참여자의 사전단계 참여 여부별 자활역량 평가 등급 분포	1	2 1
<표 4-9> 취업패키지 참여자의 사전단계 참여 여부별 참여자수와 취업성과 추이	2	2 1
<표 5-1> 연도별 근로장려금 신청 및 수급가구 수	1	3 1
<표 5-2> 근로장려금 신청 및 수급횟수	2	3 1
<표 5-3> 일반가구·저소득층가구의 근로장려금 신청자 수	2	3 1
<표 5-4> 일반가구·저소득층가구의 근로장려금 수급자 수	2	3 1
<표 5-5> 근로장려금 신청가구 가구의 근로능력정도	3	3 1
<표 5-6> 근로장려금 신청가구 가구의 근로형태	4	3 1
<표 5-7> 근로장려금 사용용도	6	3 1
<표 5-8> 근로장려금제도의 도움정도	6	3 1
<표 5-9> 근로장려금제도가 근로의욕에 미치는 영향	7	3 1
<표 5-10> 근로장려금 받은 횟수	8	3 1
<표 5-11> 근로장려금 신청 후 수급여부	8	3 1
<표 5-12> 근로장려금 사용용도	9	3 1
<표 5-13> 주된 소비지출항목(근로장려금 사용용도-소비지출 수급자 대상)	9	3 1
<표 5-14> 근로장려금 금액 만족도	9	3 1
<표 5-15> 장려금 지급절차	0	4 1
<표 5-16> 근로장려금 수령 후 근로시간 변화	1	4 1
<표 5-17> 국세청 원자료	2	4 1
<표 5-18> 노동참여 결정요인: 고정효과를 통제한 선행확률모형	3	4 1
<표 5-19> 직장보유 개수	4	4 1
<표 5-20> 우리나라 근로·자녀장려금 조세지출 규모	5	4 1
<표 5-21> 주요국의 근로·자녀장려금 조세지출규모	6	4 1

<표 5-22> 균등화 5분위소득(연소득 기준)	94 1
<표 5-23> 주요국의 근로·자녀장려금 지급시기	95 1
<표 5-24> 2015·2016년 가구별 기준중위소득	95 1

그림 목차

[그림 2-1] 소득분위별 연평균 실질 시장소득 증가율(2006~2015)	4..... 1
[그림 2-2] 소득분위별 가구주가 노인인 인구비율의 변화(2006~2015)	5..... 1
[그림 2-3] 노인 가구원이 없는 가구의 연평균 소득증가율(2006~2015)	6..... 1
[그림 2-4] 가구원 중 취업자 비율의 변화(2006~2015)	7..... 1
[그림 2-5] 취업자가 있는 가구의 연평균 소득증가율(2006~2015)	8..... 1
[그림 2-6] 맞춤형 개별급여의 기본방향	2... 2
[그림 2-7] 근로빈곤층 취업우선지원 사업(사전단계) 흐름도	4..... 2
[그림 2-8] 자활역량평가 결과에 따른 자활사업	5..... 2
[그림 2-9] 자활사업 추진현황(2015년 12월 말)	6..... 2
[그림 2-10] 소득분위별, 가구특성별 실질시장소득 증가율(2006~2014년 평균)	8..... 2
[그림 2-11] 취업성공패키지 단계별 지원내용	5..... 3
[그림 2-12] 근로장려금 산정모형 변천과정	5... 4
[그림 2-13] 자녀장려금 산정모형	2... 5
[그림 3-1] 2001년~2015년 기초생활보장 수급자 및 빈곤층 규모 변화	7..... 6
[그림 4-1] 연도별 취업패키지 참여자수와 기초수급자 비율 추이(2009~2015)	4...0... 1
[그림 4-2] 취업 우선 지원사업 실행 절차	801
[그림 4-3] 근로빈곤층의 기초보장, 실업급여, 고용서비스 수혜자 비율 추이	1...1... 1
[그림 4-4] 취업패키지와 복지부 자활사업 참여자의 근로빈곤층 대비 비율 추이	1...1... 1
[그림 4-5] 기초수급자와 저소득·취약계층의 취업·창업 비율 추이(2009~2015)	4...1... 1
[그림 4-6] 기초수급자와 저소득·취약계층의 취업성공금 수혜 취업율 추이(2009~2015)	5...1... 1
[그림 5-1] 일반·저소득층 가구, 근로장려금 신청자·수급자의 교육수준 비중	4...3... 1
[그림 5-2] 근로장려금 수급자·일반가구·저소득층가구의 근로지속 가능성	5...3... 1
[그림 5-3] 근로장려금 금액 만족도	041
[그림 5-4] 주요국의 GDP대비 근로·자녀장려금 조세지출규모 비중	6...4... 1
[그림 5-5] 미국 근로장려금 연도별 수급가구 수, 총 수급액, 가구당 수급액	7...4... 1
[그림 5-6] 근로장려금 수급자의 월단위 생활비 수준 및 근로장려금 지급액	7...4... 1

제 1 장 서론

제1절 연구목적

제2절 연구방법

제3절 연구내용과 한계

제1절 연구목적

한국사회는 다양한 경제사회적 도전에 직면해 있다. 그리고 이러한 도전은 이미 오래전부터 예고되었던 것이다. 저출산과 인구고령화가 사회 전반의 활력을 떨어뜨릴 것이라는 우려가 어제 오늘의 것이 아니듯, 노동시장에서의 불안과 불평등의 심화가 사회적 결속력을 약화시킬 것이라는 지적 또한 새로운 것이 아니다. 그리고 역대 거의 모든 정부는 이러한 문제를 해결하기 위해 다양한 정책을 기획하고 시행해 왔다. 하지만 이러한 문제들은 여전히 심각한 상태로 머물러 있다. 노인빈곤율은 여전히 OECD 최고 수준이며, 근로빈곤층 문제는 좀처럼 해소될 기미를 보이지 않고 있는 것이다. 그렇다면 그 이유가 무엇인지 진지하게 반문해 볼 필요가 있다. 쉽게 생각하면, 이 모든 문제가 제대로 해결되지 않는 이유는 명확하고 간단하다. 공적연금이 뒤늦게 도입되었고, 노동시장의 불안정성이 사회보험의 빠른 정착을 저해하고 있으며, 방대한 빈곤층과 취약계층을 보호하기 위한 복지재원 조달에는 저항이 만만치 않기 때문이다. 다만 원인을 알았다고 모든 문제를 해결할 수 있는 것은 아니다.

이 연구를 기획하게 된 배경은 최근의 근로빈곤층 소득보장제도의 변화와 관련이 있다. 2010년 맞춤형 급여체계를 도입한 이후 근로빈곤층에 대한 소득보장제도가 전체적으로 대대적인 지각변동을 경험할 개연성이 커졌기 때문이다. 그 핵심에는 맞춤형 급여체계 도입이후 근로능력이 있는 빈곤층에 대한 조건부과제도가 크게 변화할 것이라는 예측이 자리하고 있었다. 그리고 이러한 예측은 현실로 나타나고 있는 것처럼 보인다. 기초생활보장제도가 각 급여제도를 분리하는 과정에서 모든 급여 수급자에게 부과되었던 조건부과가 생계급여로 축소되게 되었다. 이러한 제도변화를 가정한 시뮬레이션에 따르면, 맞춤형 급여체계 도입이후 조건부 수급자 규모가 27만 명에서 17만 명으로 감소하고, 차상위층 규모가 7만 명에서 20만 명으로 증가할 것으로 추정되었다. 당장은 특례급여 등으로 조건부 수급자가 극적으로 감소하지 않겠지만, 멀지 않아 근로빈곤층 중 생계급여 수급자가 절반이하로 감소한다는 것이다. 이는 기초생활보장제

도를 통한 근로빈곤층 소득보장 기능이 크게 약화되고, 다른 소득보장제도의 역할이 상대적으로 커지게 될 개연성을 말해준다. 하지만 각각의 제도가 제대로 기능하지 못하거나, 제도 간 충돌이 발생하고 있다면, 근로빈곤층 소득보장제도는 전반적으로 무기력한 침체상태에 빠져들 수 있다.

역사적으로 근로빈곤층에 대한 소득보장은 1) 취업을 우선시하여 소득보장을 후순위로 미루어 두거나, 2) 취업을 조건으로 소득보장을 제한하거나, 3) 취업여부와 무관하게 가난하면 소득을 보장하는 세 가지 방식 중 하나를 채택하여 왔다. 하지만 지난 20년간 한국의 정책경험을 보면, 근로빈곤층 대상 소득보장은 순수한 소득보장이 된 적이 없다. 그것은 근로빈곤층을 소득보장의 대상에서 제외하는 1)에서 취업노력을 조건부로 소득보장을 하는 2)로 이행하는 형태였던 것이다. 이것이 다시 3)의 단계로 이해하게 될 것인지는 여전히 미지수이다. 1990년대 이후 서구 복지국가의 개편과정을 보면, 한국이 후발복지국가로 2)에서 3)으로 이행하는데 필요한 조건은 아직 갖추어지지 않은 것처럼 보인다.

이러한 문제의식에 따라, 본 연구는 근로빈곤층 문제에 초점을 맞추어 지난 16년간 실험되었던 근로빈곤층 대상 주요 <소득보장제도>의 정책적 성과와 문제점 그리고 개선방안을 세밀하게 살펴보고자 한다. 그리고 많은 근로빈곤층 대상 지원정책 중에서 상대적으로 예산규모가 크고 정책목표나 지향에서 서로 차별화된 세 개의 제도를 연구 대상으로 설정하였다: 1) 1999년 제정되어 2000년 시행된 기초생활보장제도, 2) 2005년 도입이 결정되어 2008년 시행된 근로장려세제, 3) 2010년 시작된 취업성공패키지가 그것이다.

위의 세 제도는 앞서 언급한 것처럼 정책목표나 정책수단 그리고 소관부처 등 많은 면에서 차별적인 소득보장제도라고 말할 수 있지만, 한 가지 공통점이 있다. 그것은 노인이나 장애인을 대상으로 하는 무조건적 소득보장(Unconditional Income Guarantee) 방식이 아니라 조건부 소득보장(Conditional Minimum Income Guarantee) 방식에 따른 제도라는 점이다. 여기서 말하는 조건이란 한결같이 <유급노동>을 지칭하는 것이다. 즉, 유급노동을 했거나 하기 위해 노력한다는 것을 전제로 소득보장을 하는 제도인 셈이다. 따라서 이 세 제도를 평가한다는 것은 근로빈곤층 문제에 대한 상이한 세 가지 접근방식의 공과를 평가하는 것으로 이해할 수도 있다.

세 개의 소득보장제도 중 가장 먼저 도입된 기초생활보장제도는 근로빈곤층 대상 조

근부 소득보장의 시효라고 말할 수 있다. 하지만 기초생활보장제도는 근로빈곤층만을 대상으로 하는 제도가 아니라, 전체 빈곤층을 대상으로 하는 소득보장제도이며, 그 중에 근로빈곤층이 상당수 포함되어 있는 것이다. 그리고 법적으로 명시하고 있는 근로빈곤층 관련 개념은 근로능력이 있는 빈곤층(workable poor)이다. 실제 국민기초생활보장법에 조건부수급 규정을 담고 있는데, 이는 근로능력이 있는 수급자 중 미취업자는 자활사업 참여해야 급여를 지급하도록 하고 있다. 이 점에서 한국에서 근로연계 복지(workfare)를 대표하는 제도로 인식되기도 하였다. 과거 생활보호제도가 근로능력이 있는 빈곤층을 소득보장의 대상으로 간주하지 않았다는 점을 고려하면, 진일보한 제도임에 틀림없다. 그리고 다른 두 소득보장제도와 비교해도, 상대적으로 소득보장의 권리적 측면을 더 강조하는 제도, 그리고 이 점에서 근로빈곤층의 복지의존이나 도덕적 해이를 야기한다는 비판을 받고 있기도 한 제도이다.

이어 근로장려세제는 근로빈곤층을 대상으로 하는 소득보장제도라고 표현하였지만, 조세제도를 정책수단으로 하고 있다는 점에서 기존 복지정책에서의 소득보장제도와는 성격이 다르다. 먼저 근로장려세제의 지원대상은 미국의 노동통계청이 정의한 근로빈곤층(working poor) 개념과 유사하다. 즉, 지난 1년간 일정기간이상 유급노동에 종사한 빈곤층이기 때문이다. 사실상 이 개념에서는 해당 빈곤층이 근로능력이 있는지 없는지는 크게 중요한 사항이 아니다. 취업이력과 현재의 가구소득을 기준으로 지원대상을 판별하며 세금환급이라는 형태로 지원하는 소득보장 기능을 담당하는 조세제도인 셈이다. 이 제도의 목적은 빈곤층에 대한 소득보장보다는 취업 또는 고용유지가 주된 목적이라고 말할 수 있다. 빈곤층이 필요한 만큼 일정 수준의 소득보장을 하는 것이 목적이 아니라, 다른 소득보장제도와 연동하여 근로빈곤층이 취업 또는 고용유지를 하도록 유인하는 것이 그 목적이기 때문이다. 따라서 근로장려세제의 소득보장효과는 그것이 기초생활보장제도나 관련 소득보장제도와 연동하여 살펴보아야 할 것이다.

끝으로 취업성공패키지는 실직빈곤층을 위한 취업지원제도 또는 취업연계형 소득보장제도라고 말할 수 있다. 이는 아직 근로빈곤층 소득보장제도로서의 완전한 위용을 갖추지는 못한 상태라는 점을 말해준다. 그럼에도 취업성공패키지를 소득보장제도의 한 형태로 규정하는 이유는 이 제도가 지원의 각 단계마다 <1단계 참여수당>, <훈련참여지원수당>, <취업성공수당> 등을 제공하고 있기 때문이다. 물론 참여자가 받는 수당의 금액이 20~30만원 수준이거나, 1회 지급된다는 점 또한 언급해야 할 것이다. 실직

빈곤층의 프로그램 참여를 촉진하기 위해서는 재정적 유인이 필요하다는 지적에 따른 조치이기도 했다. 하지만 여기서 말하는 수당이 소득보장의 성격을 갖는 실비지원의 성격을 갖는지는 여전히 모호한 측면이 있다. 이것이 취업성공패키지가 소득보장제도로의 위상을 완전하게 갖추지 못하고 있다고 말한 이유이다. 중요한 것은 취업성공패키지가 실직빈곤층의 취업과 소득증가에 얼마나 성과를 거두고 있는가 하는 점이다.

한 가지 아쉬운 점은 이 연구가 기획단계에서 의도했던 방향으로 발전할 수 없었다는 것이다. 본래의 연구방향은 근로빈곤층에 대한 세 개의 소득보장제도가 각기 어떠한 성과와 문제에 봉착해 있는지 평가하는 것을 넘어, 세 개의 제도가 총합적으로 근로빈곤층의 소득보장에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보는 것이었다. 이는 개별 제도로 근로빈곤층의 소득보장 효과를 보는 경우, 국가가 전체적으로 근로빈곤층에 투입하는 효과나 각 근로빈곤층이 정부로부터 받는 지원의 총합을 제대로 파악할 수 없기 때문이다. 그리고 이 세 개의 지원제도를 고용보험과 연계함으로써 각 소득보장제도가 근로빈곤층의 취업성과 측면에서 어떻게 평가될 수 있는지 살펴보는 것이었다. 하지만 이는 관련 데이터의 제약으로 결실을 맺지 못했다. 이로 인해 전체적인 연구방향이 수정될 수 밖에 없었음을 의미한다. 가까운 장래에 근로빈곤층 지원제도와 관련해서 다양한 부처들이 관장하고 있는 데이터를 활용하여 보다 종합적인 연구를 수행할 수 있기를 기대해 본다. 수천억 또는 수조원이 투입되는 제도에 대한 객관적인 성과평가가 필요하다는 점은 분명해 보인다.

이 연구는 근로빈곤층을 대상으로 하는 세 개의 소득보장제도가 크게 두 가지 측면에서 어떠한 성과를 거두고 있는지 평가하는데 주력하고자 한다. 첫째, 각 소득보장제도는 각 제도가 정한 지원대상 또는 잠재적 지원대상 중 얼마나 많은 근로빈곤층을 지원하고 있는지 보장성(take-up rate)을 살펴보는 것이다. 기초생활보장제도는 근로빈곤층 중 얼마나 많은 사람을, 근로장려세제는 취업빈곤층 중 얼마나 많은 사람을, 취업성공패키지는 실직빈곤층 중 얼마나 많은 사람을 지원하고 있는지 살펴보는 것이다. 이는 향후 각 정책 중 어느 정책을 어떤 방식으로 확대하거나 조정해야 하는지에 대한 시사점을 줄 것으로 판단된다. 둘째, 각 소득보장제도가 근로빈곤층의 취업성과를 도출하고 있는가 하는 점이다. 하지만 이 문제와 관련해서는 매우 제한적인 접근만이 가능할 것으로 판단된다. 그것은 자료제약으로 각 수급자의 취업여부를 판별하기 힘들기 때문이다.

제2절 연구방법

한국사회에서 근로빈곤층에 대한 연구가 본격화되고 대략 약 20년의 시간이 경과하였다. 이 기간 중 근로빈곤층에 대한 지원정책의 방향에 대한 연구나 근로빈곤층의 실태와 관련한 실증분석 결과가 적지 않게 발표되었다. 그리고 이 연구에서 다루고자 하는 세 개의 소득보장제도는 가장 각광받은 연구주제들이었다. 따라서 이 연구는 다음과 같은 방법으로 연구를 수행하였다.

먼저 기존 연구문헌에 대한 이론적 검토를 토대로 근로빈곤층 소득보장제도와 관련된 최근 연구동향과 핵심쟁점을 파악하고자 하였다. 지금까지 발표된 근로빈곤층의 현황이나 실태와 관련된 연구결과에 대해서는 세부적으로 언급하지 않았으나, 이 연구의 전 과정에서 잘 스며들어 있다는 점을 밝혀둔다. 특히 여기서 다루고 있는 세 개의 제도와 관련된 선행연구들은 체계적으로 검토하였고, 그것은 각 장에 반영되어 있다. 따라서 선행연구들에 대해서는 별도의 장으로 정리하지 않을 것이다.

이어 각종 데이터를 활용하여 근로빈곤층 소득보장제도의 실태를 파악하는데 주력하였다. 앞서 언급한 바와 같이, 근로빈곤층 대상 소득보장제도로 기초생활보장제도와 취업성공패키지, 그리고 근로장려세제를 평가하기 위해서는 행정집계데이터의 확보가 필수적이다. 사회보장정보원이 관리하는 행복e음의 기초생활보장제도 수급자 관련 행정데이터와 한국고용정보원이 관리하는 취업성공패키지 관련 행정데이터, 그리고 국세청이 관리하는 근로장려세제 관련 행정데이터가 필요한 것이다. 더욱 이상적인 것은 각각의 데이터를 연계하여 세 개의 소득보장제도가 전체적으로 근로빈곤층의 소득보장과 취업지원에 어떠한 성과를 거두었는지 종합적으로 평가하는 것이다. 하지만 이는 이루어지지 않았다. 하지만 일부를 제외하고 대다수 행정데이터를 확보하여 근로빈곤층 소득보장제도의 실태와 문제점을 평가하게 되었다.

위의 행정집계데이터가 가진 가장 큰 장점은 모수에 대한 통계라는 점에서 각종 실태나 현황을 파악함에 있어 무리한 추정의 위험성이 적다는 것이다. 사실 지금까지 근로빈곤층 소득보장제도와 관련한 각종 연구결과는 소규모 표본의 서베이 데이터를 활용해 왔다는 점에서 의미있는 결과를 도출하고도, 항상 신뢰성의 벽에 직면하곤 했다. 이 점에서 행정집계 데이터에 대한 분석은 매우 큰 강점을 갖는 셈이다. 그리고 이 데이터를 활용해 분석하고자 하는 내용은 다음 세 가지로 제시할 수 있다: 1) 보장범

위(Coverage), 2) 보장수준(Benefit Level), 3) 취업성과(Activation Effect)가 그것이다.

그리고 위에 언급한 행정집계 데이터가 연계되지 않은 상황에서 각 제도를 비교할 수 있는 방법은 매우 제한적이다. 현재 시점에서 활용할 수 있는 신뢰할만한 데이터는 거의 없는 상황이다. 통계청이 발표하는 가계동향조사나 가계금융복지조사 어느 것이든 세 가지 제도의 수급자나 급여수준을 담은 정보를 발표하지 않고 있다. 그리고 한국 복지패널조사 등 일부 공공기관의 데이터는 기초생활보장제도가나 근로장려세제 수급 및 급여와 관련한 정보를 담고 있지만, 케이스가 적어 분석결과를 신뢰하는데 한계가 있다. 더욱이 보장성을 파악하는 연구나 동태적 변화를 파악하는 연구에는 적합하지 않다. 따라서 우리사회의 근로빈곤층에 대한 분석이나 추정치를 도출하는 제한된 목적에 활용할 것이다.

제3절 연구내용과 한계

이 연구보고서는 아래와 같은 내용을 골자로 구성되어 있다.

첫째, 근로빈곤층 지원정책의 필요성과 최근 동향에 대한 연구이다. 이는 1990년대 중반이후 세계 각국이 앞 다투어 근로빈곤층 대상 지원정책을 도입했으며, 관련한 제도개편이 계속 이루어지고 있다는 점을 고려한 것이다. 물론 최근 들어서는 새로운 정책패러다임이 출현했다기보다 기존 정책들을 수정 보완하는 작업이 활발하게 이루어지고 있다. 가장 최근에 근로빈곤층 지원제도를 개편한 국가로는 영국과 일본 등을 들 수 있을 것이다. 주목해야 할 점은 이들 국가들 또한 대부분 크게 세 가지 제도를 중심으로 개편이 진행되고, 그에 상응하는 연구결과가 발표되고 있다는 것이다. 즉 사회부조제도(실업부조제도), 취업지원제도, 근로인센티브제도가 그것이다.

둘째, 세 개의 근로빈곤층 대상 소득보장제도, 즉 기초생활보장제도, 취업성공패키지, 근로장려세제를 독립적으로 분석하여 다음과 같은 연구결과를 도출하고자 하였다. 각 장은 근로빈곤층 소득보장제도이자 취업을 장려하는 특성을 갖고 있다는 점에서 다음과 같은 세 개의 평가지표를 중심으로 제도의 성과를 확인할 수 있다: 1) 보장범위(Coverage) 평가, 2) 보장수준(Benefit Level) 평가, 3) 취업효과(Activation) 평가가

그것이다. 물론 이러한 세 가지 평가지표는 개별 제도에 적용되는 과정에서 제도의 특성에 맞게 조정되어야 할 것이다. 기초생활보장제도에 대한 평가에서 보장범위와 보장수준은 제도가 급여수준 등을 법에 명시하고 규정성을 갖는다는 점에서 의미가 있지만, 다른 두 제도는 이러한 관점에서 성과를 평가하기는 힘들다. 그것은 소득보장의 수준이 어떻게 설정되어야 한다는 합의에 기초한 제도가 아니기 때문이다.

셋째, 근로빈곤층 소득보장제도에 대한 분석과 평가결과를 토대로 각각의 정책이 어떻게 바뀌어야 하는지, 또는 보완되어야 하는지 정책제안을 하고 있다. 각각의 제도평가는 정책제안을 크게 다음 두 가지 형태로 담고 있다. 하나는 현재의 제도적 환경을 전제한 단기개선방안을 제안하는 것이고, 다른 하나는 제도적 환경 자체가 바뀐다는 것을 가정한 장기개편방안이다. 이 연구는 당장 큰 노력을 기울이지 않고도 바꿀 수 있는 사항을 배제하지는 않았다. 하지만 이 연구가 근로빈곤층 소득보장제도 개편방안이라는 맥락에서 장기적 또는 구조적 개편방안에 좀더 초점을 맞추고 있다.

이제 이 연구가 갖는 한계점에 대해 언급이 필요할 것이다. 이 연구는 많은 정책연구가 그러하듯, 부족한 데이터를 토대로 이루어지는 분석적 연구라는 점이 가장 큰 한계이다. 기존의 연구에 비해 훨씬 많은 데이터를 가용하고 있다고는 하지만, 이를 통해 제도의 문제점과 개선방안을 도출하기에는 한계가 있기 때문이다. 이 연구가 이후에 이루어질 보다 포괄적인 실증분석의 전초라는 점을 다시금 강조하고자 한다.

제 2 장

근로빈곤층 소득보장제도의 현황과 문제점

제1절 근로빈곤층과 소득분배구조의 변화

제2절 기초생활보장제도의 현황과 문제점

제3절 취업성공패키지의 현황과 문제점

제4절 근로장려세제의 현황과 문제점

2

근로빈곤층 소득보장제도의 현황과 문제점 <

제1절 근로빈곤층과 소득분배구조의 변화

빈곤의 심화와 불평등의 증가 등 소득분배상태가 악화되는 것을 둘러싸고 우리 사회에는 다양한 논의가 진행되고 있으며 그만큼 다양한 해결 방안들이 모색되고 있다. 이 장에서는 이 절에서는 저소득층의 소득 변화실태가 어떠한지를 검토하고, 가구 혹은 가구의 근로상태가 그러한 변화와 어떤 관계가 있는지를 살펴보고자 한다. 소득분배 악화의 원인을 둘러싸고 고령화 요인을 지적하는 논의들이 많다. 이 절에서 검토하고자 하는 것은 과연 고령화 요인이 소득분배 악화의 모든 부분을 설명할 수 있는가 하는 것이다. 만일 그렇지 않다면 인구구조의 변화 이외에 어떤 요인들에 주목해야 하는지, 그리고 궁극적으로 근로능력이 있는 저소득가구의 소득을 증진시키기 위해 어떤 지점에 주목해야 하는지를 논의하고자 한다.

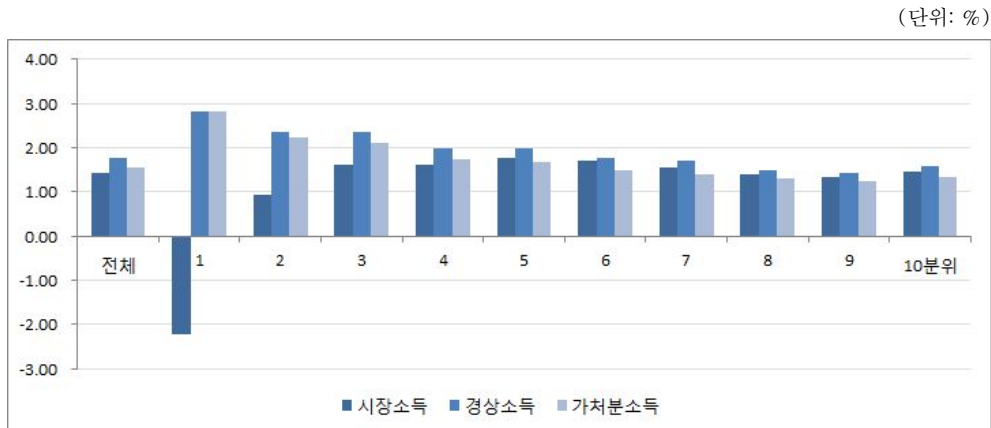
1. 저소득 가구의 소득변화와 근로

이를 위해 먼저 소득분위별 실질소득의 변화 실태를 먼저 살펴보았다. 분석을 위해서는 통계청 <가계동향조사>의 2006~2015년까지의 원자료를 사용하였다. 이 자료는 1인 가구를 포함하여 전국 비농어가의 가구별 소득에 대해 정보를 제공하고 있다. 소득계층을 구분하기 위하여 균등화된 가구 시장소득을 이용하였다. 즉 시장소득을 기준으로 1~10분위로 구분한 후 각 분위의 시장소득, 경상소득, 가처분소득 등의 실질 증가율을 비교하였다.

아래의 [그림 2-1]은 그 결과를 보여준다. 2006년부터 2015년까지 9년간 전체 가구의 시장소득은 매년 평균 1.43%의 실질 증가율을 보였다. 실질 경상소득의 증가율은 1.76%, 가처분소득의 증가율은 1.54%였다. 그런데 이러한 소득증가의 경향은 분위별로 다소 다르게 나타난다. 가장 눈에 띄는 것은 최하위 1분위의 실질 시장소득 증가율이 연평균 -2.23%라는 것이다. 이 기간동안 매년 약 2.23%씩 시장소득이 감소하

였다는 것이다. 물론 각종 공적이전 등의 효과를 감안할 때 경상소득의 증가율은 2.81%로 다른 분위보다 높지만, 중요한 것은 시장에서 획득하는 소득이 계속 감소하고 있다는 점이다.

[그림 2-1] 소득분위별 연평균 실질 시장소득 증가율(2006~2015)



자료: 통계청 <가계동향조사> 각년도 원자료.

[그림 2-1]에서 확인할 수 있는 또 하나의 중요한 특징은 1분위에서 5분위까지는 소득 분위가 높아질수록 시장소득의 증가율이 높아진다는 점이다. 즉 중하위 분에서는 시장소득 증가의 역진성이 나타나고 있다. 상대적으로 소득 지위가 양호한 집단들은 더 빨리 소득이 늘고 반대로 저소득층일수록 소득이 더디게 증가했다는 점이다. 물론 전체 소득분위를 놓고 보면 이러한 역진성은 줄어들지만, 중하위 소득층에서 나타나는 이러한 변화가 시장소득 불평등이 확대되는 양상을 단적으로 보여준다고 할 수 있다.

이러한 소득분배구조 악화에 대해 그 원인을 인구구조의 고령화로 돌리는 해석이 광범위하게 존재한다. 따라서 고령화가 미친 영향을 통제했을 때 소득분배 변화 실태는 어떻게 나타나는지 검토해 볼 필요가 있다.

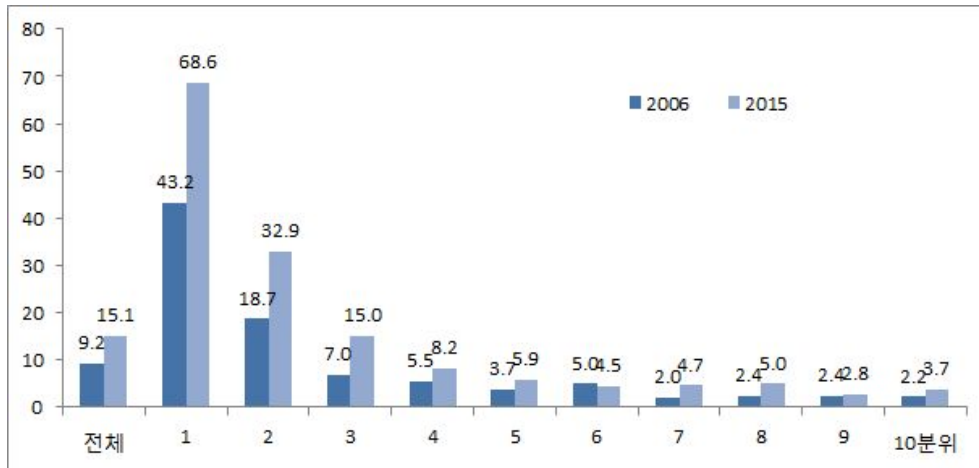
고령화 요인을 통제하는 방법에는 여러 가지가 있으나 우선 가구주가 고령자(65세 이상)인지 여부에 따라 가구를 구분한 후, 소득분위별로 소득 증가율을 비교해 볼 수 있다. 가구주의 소득이 전체 가구에서 차지하는 비중이 60% 이상임을 감안한다면 가구주가 고령자인지 여부는 가구소득에 큰 영향을 줄 것이라고 추측된다.

먼저 노인가구의 비율 변화를 통해 고령화의 효과를 보자. 노인가구에 속하는 인

구의 비율은 2006년에는 9.2%였으나 2015년에는 15.1%로 증가했다([그림 2-2]). 이러한 비율의 증가 폭은 하위 소득분위에서 더 크게 나타나는데, 1분위의 경우는 43.2%에서 68.9%로, 2분위서는 18.7%에서 32.9%로 증가했다. 6분위를 제외하고는 다른 모든 분위에서 가구주가 노인인 가구에 속하는 인구의 비율이 증가한 것이다.

[그림 2-2] 소득분위별 가구주가 노인인 인구비율의 변화(2006~2015)

(단위: %)



아래의 <표 2-1>은 노인가구주와 비노인가구주의 분위별 소득증가율을 비교하고 있다. 가구주가 노인인 경우를 제외하고 보면 전체 비노인 가구주의 시장소득 증가율은 연평균 약 1.9%였고 가처분소득 증가율은 1.8%였다. 그런데 이 집단에서도 1분위에 속한 가구의 시장소득 증가율은 -1.6%였다. 매년 실질소득이 감소하여 온 것이다. 물론 이 수치는 가구주가 노인인 경우의 평균 시장소득 증가율(-1.9%)은 양호하지만, 가구주가 고령자가 아닌 경우에도 실질소득이 감소하는 현상은 그대로 나타난 것이다. 또한 [그림 2-1]에서 나타난 것과 같이 1~5분위까지 소득 분위가 높아질수록 시장소득 증가율이 높아지는 소득분배의 역진적 경향도 그대로 나타났다. 가구주의 고령화를 고려하더라도 저소득층의 소득 증가가 지체되는 현상은 여전히 관측되는 것이다.

<표 2-1> 노인 및 비노인 가구주 가구의 소득분위별 연평균 실질 시장소득 증가율(2006~2015)

(단위: %)

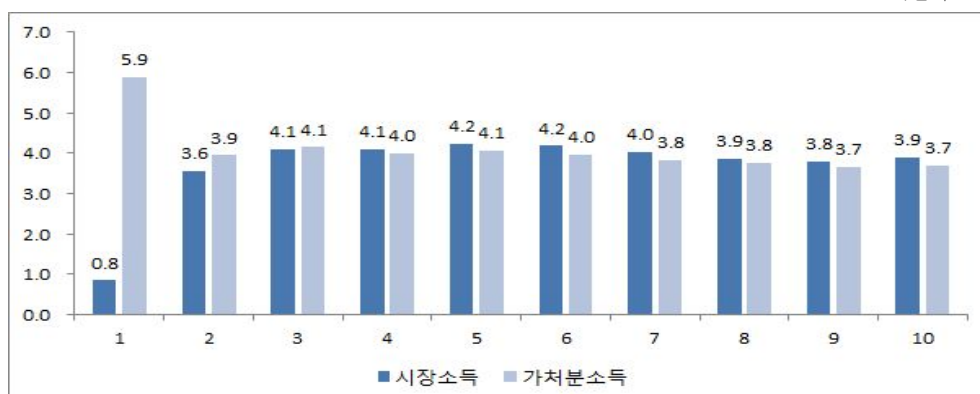
소득분위	노인가구주			비노인가구주		
	시장소득	경상소득	가처분소득	시장소득	경상소득	가처분소득
1	-1.9	2.1	2.0	-1.6	3.2	3.1
2	1.1	3.3	3.1	1.0	1.7	1.6
3	1.7	3.4	3.1	1.6	2.1	1.8
4	1.6	2.9	2.6	1.6	1.9	1.6
5	1.9	3.2	2.9	1.8	1.9	1.6
6	1.7	2.1	1.8	1.7	1.8	1.5
7	1.4	2.6	2.1	1.5	1.6	1.4
8	1.5	2.1	1.6	1.4	1.5	1.3
9	1.9	2.4	2.1	1.3	1.4	1.2
10	1.6	2.5	2.6	1.5	1.5	1.3
전체	0.9	2.6	2.4	1.9	2.0	1.8

자료: 통계청 <가계동향조사> 각년도 원자료.

인구구조 고령화의 효과를 통제하는 또 다른 방법으로 가구원 가운데 65세 이상의 연령자가 전혀 없는, 즉 가구원 모두가 비노인으로 구성된 가구만을 대상으로 소득변화를 살펴보았다. 이 기간동안 노인 가구원이 없는 가구에 속하는 인구의 비중은 2006년 80.6%에서 2015년에는 77.9%로 다소 낮아졌다. 아래의 [그림 2-3]에는 나타나 있지 않지만 이 기간 동안 노인이 없는 가구 전체의 시장소득 평균 증가율은 약 4.4%, 가처분소득 평균증가율은 4.3%였다. 노인이 포함된 전체 가구의 소득증가율에 비해 높은 수치이다.

[그림 2-3] 노인 가구원이 없는 가구의 연평균 소득증가율(2006-2015)

(단위: %)



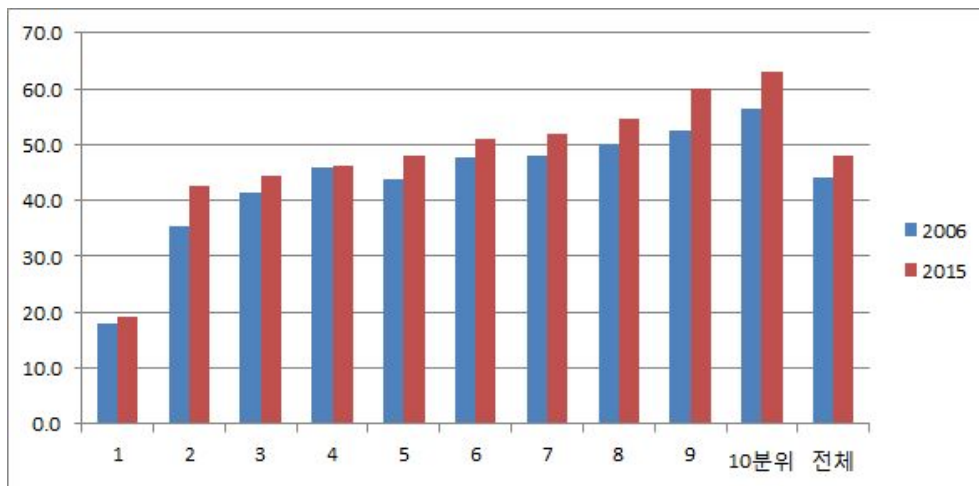
자료: 통계청 <가계동향조사> 각년도 원자료.

한편 [그림 2-3]에서 보듯이 이 유형의 가구 중 1분위에 속하는 가구의 시장소득 평균 증가율은 0.8%였다. 실질소득이 증가한 것으로 나타나기는 하지만 위의 소득분위인 2분위의 소득증가율 3.6%에는 크게 미치지 못한다. 이 유형의 가구 사이에서도 하위 분위의 시장소득 증가율이 중간 분위의 소득증가율에 미치지 못하는 현상이 여전히 관측된다. 즉 저소득층의 실질소득이 조금이나마 증가해 왔던 점은 노인가구와 다른 점이지만, 그 소득증가율이 낮고 특히 저소득층일수록 더 낮다는 사실은 여전히 동일하게 관측되는 것이다.

마지막으로 취업자가 있는 가구의 분위별 소득 변화를 살펴보자. 2006년과 2015년을 비교할 때 가구 내 취업자의 비율(취업 가구원 비율)은 아래 [그림 2-4]와 같이 변화하였다. 전체 가구에서 취업자의 비율은 2006년에는 44.0%였으나 2015년에는 48.1%로 약 4.1%p 증가하였다. 취업가구원의 비율은 모든 분위에서 증가하였는데, 하위 소득분위보다는 상위에서 그 증가폭이 더 컸다.

[그림 2-4] 가구원 중 취업자 비율의 변화(2006~2015)

(단위: %)

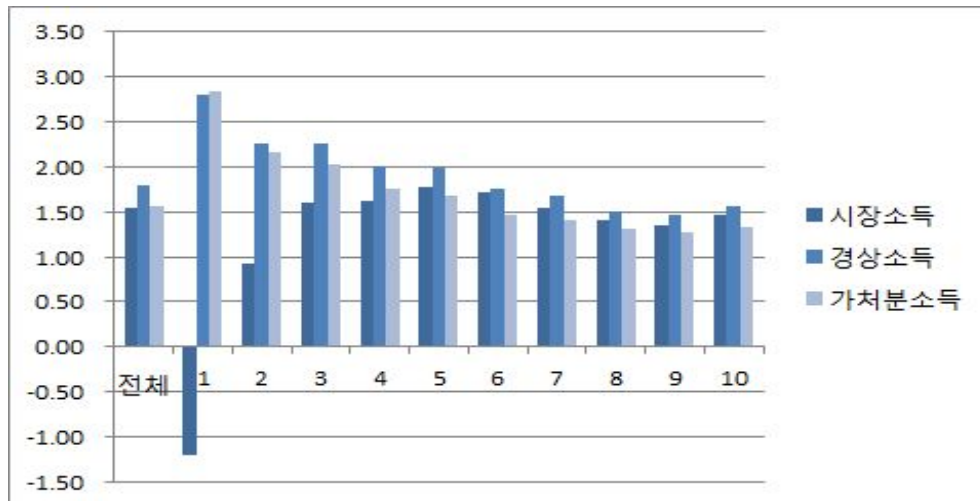


취업자가 있는 가구로 한정하여 소득증가율을 비교하여 보았다. 2006년부터 2015년까지 취업자가 있는 가구의 연평균 시장소득 증가율은 1.55%였고 가처분소득 증가율은 1.57%였다. 그런데 [그림 2-5]에서 볼 수 있듯이 하위 1분위의 경우 시장소득 증가율은 -1.21%로 나타나, 취업자가 있는 가구에서도 실질소득은 지속적으로 줄어들었

음을 확인시켜준다. 이 집단에서도 역시 5분위까지는 소득분위가 높아질수록 시장소득의 증가율이 높아지는 역진적인 경향을 보여준다.

[그림 2-5] 취업자가 있는 가구의 연평균 소득증가율(2006~2015)

(단위: %)



2. 소득분배구조의 변화와 근로빈곤층 소득보장

이상의 집단별, 소득분위별 소득증가율을 통해 확인할 수 있는 바를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 2006년부터 9년간 하위 1분위의 실질 시장소득은 감소하였다. 물론 경상소득과 가처분소득의 증가율은 양(+)으로 나타났다. 그러나 시장소득의 지속적인 감소 경향은 분배구조를 악화시키는 요인으로 작용하였고, 재분배정책은 시장소득에서 발생하는 불평등의 심화 구조를 상쇄시키는 방향으로 작용하였음을 알 수 있다. 특히 중하위 소득분위에서는 저소득층일수록 시장소득의 증가율이 낮게 나타나는 역진적 패턴이 확인되었다. 이러한 경향이 향후에도 지속된다면 시장에서의 소득분배는 더욱 악화될 것이고, 이를 상쇄하기 위한 재분배정책의 규모는 더욱 증가할 수밖에 없을 것이다.

둘째, 이 기간 동안 진행된 고령화는 분배구조를 악화시키는 데 작용을 한 것이 분명하지만, 고령화 이외에도 시장소득의 악화 추이가 분명히 존재함을 알 수 있었다. 고령

자 가구주를 제외하거나 취업가구원이 있는 가구만을 추출하여 비교하더라도 하위 분위의 시장소득은 감소한 것으로 나타났다. 노인 가구원이 전혀 없는 가구만을 대상으로 비교할 경우 실질소득이 감소하는 분위는 없었으나 중하위 소득계층에서 시장소득 증가의 역진적 패턴은 여전히 관측되었다. 요컨대 시장소득의 악화 추이는 근로의 영역과 무관할 수 없는 문제라는 것이다.

셋째, 소득증가의 정체는 취업가구원 비율의 증가와 동시에 나타났다. 가구당 취업자의 비율이 증가했다는 점은 노년층이나 청년층, 여성 등 이전에 취업 비율이 낮았던 집단에서 취업하는 비율이 높아진 데 따른 것으로 추정된다. 이러한 현상이 의미하는 바는 시장소득의 감소가 근로의욕의 감소 때문에 빚어진 결과라 아니라는 점이다. 근로의욕이 있고, 실제로 취업하여 소득을 얻는 사람이 많아졌음에도 가구의 저소득층의 가구소득은 감소하거나 다른 계층에 비해 더디게 증가한 것이다.

이러한 함의에 기초하여 볼 때 향후 근로빈곤층 대상의 정책 설계, 혹은 소득분배구조 개선을 위한 정책설계에는 어떤 점들이 고려되어야 할 것인가? 이 문제에 답하기에 앞서 우선 지난 10년과 같은 재분배정책의 확충이 향후에도 지속될 수 있을 것인가를 검토해 볼 필요가 있다. 양적인 투입이 지속되는 것은 불가피할 수 있다. 이미 지난 10년의 복지지출 증가를 가져온 주요 프로그램들, 예컨대 기초(노령)연금의 도입과 확대가 지속될 것이기 때문이다. 그러나 이러한 프로그램들이 비노인층, 근로능력이 있는 가구의 시장소득 감소를 상쇄하기 어려울 것이다.

근로빈곤 혹은 근로저소득층의 소득지위 악화는 좋지 않은 일자리가 만연한 현실과 무관하지 않다. 취업자의 비율은 증가하면서도 시장소득이 감소하는 현상이 이를 단적으로 입증한다. 더 많은 사람이 일하면서도 소득이 줄어드는 이유는 개별 일자리에서 얻는 소득이 이전 같지 않기 때문이다. 따라서 저소득층을 위한 저임금 혹은 질 낮은 일자리의 확대 정책을 통해 거둘 수 있는 효과는 한계가 있음이 분명하다. 재분배정책에 부과되는 부담을 줄이기 위해서는 저소득층을 위한 양질의 일자리의 확대가 선행되어야 한다.

그런데, 저소득층을 위한 양질의 일자리가 늘어날 여지가 얼마나 있는지는 단언하기 어렵다. 일자리의 양극화는 이미 한국에만 국한된 현상이 아니며, 이러한 일자리 악화를 초래한 산업 및 기술 구조의 변화가 단기간 안에 해소되리라고 기대하기도 어렵기 때문이다. 이러한 전망은 일자리의 양적 확대 및 질적 개선과 동시에 저소득층을 위한

재분배 프로그램의 신설 또는 확대가 병행되어야 한다는 해석으로 연결된다. 새롭게 재분배 프로그램이 도입되거나 혹은 복지지출의 양적 투입이 증가한다면, 근로연령층을 대상으로 하는 프로그램의 도입이나 양적 비중 확대는 불가피할 것이다.

근로저소득층을 위한 재분배정책의 확대는 크게 두 가지 방향을 이루어질 수 있을 것이다. 하나는 저소득층과 크게 중산층까지를 포함하는 가구 지출부담 경감정책이다. 주거, 의료, 교육 분야의 가구 지출 부담을 줄여준다면 실제 저소득층의 생계에 있어서는 실질소득의 증가에 맞먹는 효과를 기대할 수 있다. 이 영역에서 상품화된 서비스에 대해서는 과도한 가격 상승 요인을 사전에 통제하면서도 중하층의 지출 부담을 보전해 줄 수 있는 방안들이 모색되어야 한다. 최근 5년 이내에 신설된 제도들 가운데에서 예산규모가 가장 큰 프로그램이 국가장학금 사업이라는 점은 시사하는 바가 크다. 중산층까지의 대학생 등록금을 보조해주기 위해 영유아 무상보육에 맞먹는 예산이 투입되었다는 것은 그만큼 지출부담이나 정부 지원에 대한 요구가 컸음을 의미한다. 만일 특정 분야의 가격상승 요인이 통제되지 못한 상태에서 가구의 부담이 증가한다면 정부 지출에 대한 요구가 증가할 것이고, 그 결과 제도 자체의 바람직함과 무관하게 결국은 정부의 예산이 투입되게 된다. 따라서 이러한 가능성을 사전에 예측하고 어떤 욕구 부문에 어떤 방식의 지출보전 정책이 필요한지, 그리고 그것이 어떻게 설계되는 것이 바람직할 것인지에 대한 검토가 미리 이루어져야 할 것이다.

다른 하나의 방향은 직접적인 소득지원 정책의 도입 또는 확대이다. 이제까지 저소득층의 소득을 직접 지원하기 위한 정책들이 없었던 것은 아니다. 그러나 이 정책들은 저소득층에서 폭넓게 진행되고 있는 소득의 악화 추이를 막기에 그 대상규모나 투입 예산의 측면에서 역부족인 것이 드러나고 있다. 심지어 일부 정책의 경우 대상자 대비 포괄성이나 충분성 등에서 얼마나 효과를 보이고 있는지 평가조차 제대로 이루어지지 못하고 있는 경우도 많다. 근로빈곤층에 대한 현금지원의 확대가 불가피하다는 전에 하에서 기존 제도의 개편과 확충이 필요한지 혹은 제도의 신설과 기존 제도들의 역할 조정이 필요한지도 근본적으로 검토되어야 할 것이다.

제2절 기초생활보장제도의 현황과 문제점

1. 제도 개요 및 현황

2000년에 도입된 국민기초생활보장제도는 종전의 생활보호제도와 달리 인구학적 범주를 국한하지 않고 보편성의 원칙에 따라 모든 빈곤층의 최저생활을 보장하도록 설계되었으며, 이를 시혜적인 차원이 아니라 국가의 의무이자 국민의 권리로 인정했다는 점에서 획기적인 진전이었다. 그러나 제도 시행 이후 지난 15년 여간 사각지대를 해소하기 위한 여러 미시적인 개선이 있었음에도 불구하고, 최후의 사회안전망으로서 역할을 제대로 하지 못한다는 비판과 함께 제도 자체의 근본적인 개편이 필요하다는 점에 공감대가 형성되었다. ‘All or Nothing’의 통합급여체계에 따른 문제 등으로 수급자의 복지 의존을 심화시켜 탈수급에 어려움을 초래하고, 빈곤층의 복지 사각지대 해소에도 효과적이지 못하다는 문제가 꾸준히 제기되어 온 것이다.

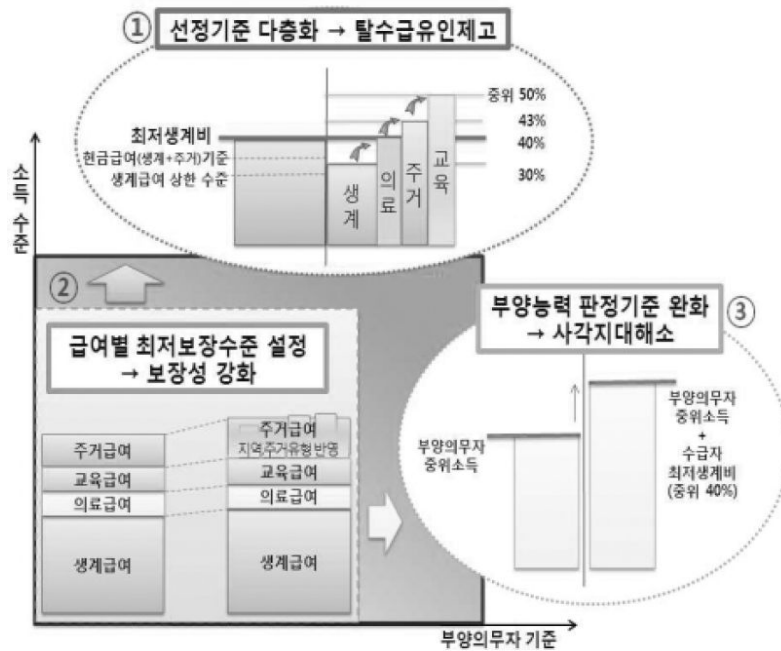
이러한 배경에서 2015년 기초생활보장제도는 급여체계 개편이라는 매우 큰 변화를 맞이하게 된다. 2014년 12월 「국민기초생활 보장법」 개정안이 통과되었고, 2015년 7월부터 이른바 맞춤형 개별급여¹⁾가 시행된 것이다. 맞춤형 급여체계 개편의 핵심은 그동안 수급자 선정 및 급여 기준이었던 전물량 계측방식의 ‘최저생계비’ 개념 대신 상대적 관점의 ‘중위소득’을 사용한 것이다. 선정기준은 급여종류별로 차등화하여 중위소득의 일정비율(생계급여는 중위소득의 30%²⁾, 의료급여는 중위소득의 40%, 주거급여는 중위소득의 43%, 교육급여는 중위소득의 50%)로 대체하고, 급여기준은 급여별 특성에 따라 급여종류별 최저보장수준으로 전환하였다. 또한 급여체계 개편과는 다른 차원이지만 부양의무자 기준을 완화하였다. 교육급여의 경우 부양의무자 기준을 폐지하였으며, 나머지 급여에 대해서도 기준을 완화하였다. 부양능력 판정기준을 부양의무자 가구의 중위소득과 수급가구 중위소득의 40%의 합으로 상향 조정함으로써, 부양의무자가 최저생계비 수준으로 수급권자를 부양하고도 중위소득 수준의 생활을 유지할 수 있도록 하였다. 요컨대, 이번 제도 개편의 목적은 국민 소득수준 향상에 따라 급여가

1) ‘맞춤형급여’는 법률용어는 아니며, 이전의 통합급여 방식과 구분하여 급여종류별로 선정기준을 차등화하는 현 제도 운영방식을 칭하는 용어이다(보건복지부, 2016a, p.vii).

2) 2015년 28%에서 매년 1%씩 상향 조정, 2016년 기준 중위소득의 29%

자연스럽게 인상되도록 하고, 부양의무자 기준 등 기초생활보장 사각지대 완화하며, 기준을 조금이라도 벗어나면 모든 급여가 일시에 중단되는 점을 개선하여 일을 통해 보다 적극적으로 자립에 나설 수 있도록 한 것이다(보건복지부, 2016c, p.243).

[그림 2-6] 맞춤형 개별급여의 기본방향



자료: 보건복지부 내부자료; 보건복지부(2016d). 보건복지 70년사: 가난의 시대에서 복지사회로, p.121에서 재인용

맞춤형 급여체계 개편에 따라 근로능력 수급자에 대한 조건부과제도 또한 다음과 같이 개정되었다(보건복지부, 2016b, p. i). 먼저, 근로능력평가³⁾ 대상자는 생계급여 및 의료급여 수급자에 한정되며, 주거·교육급여 수급자는 평가대상에서 제외된다. 그리고 근로능력이 있는 수급자에 대한 조건부과여부 판단은 생계급여 수급권자만 대상으로 한다. 다만, 양육이나 간병 등 개별 가구/개인의 여건, 일정 소득 이상의 근로활동 중 사, 입영예정자전역자나 출소자와 같이 환경변화로 인해 적응이 필요한 경우 등 자활 사업에 참여하기 곤란한 자는 조건부과 대상에서 제외된다. 즉, 근로능력 있는 생계급

3) 근로능력이 있는 수급자란 연령이 18세 이상 65세 미만이면서, 건강상태 면에서 중증장애나 만성질환이 없는 경우 등을 말한다.

여 수급권자가 조건부과제외 대상에 해당하지 않을 경우 자활사업에 참여하는 것을 조건으로 생계급여를 지급받게 되는 것이다. 그러나 이러한 조건부수급자 중에서도 도시벽지거주자 등과 같이 조건이행이 불가능한 특별한 사유가 있는 경우 조건제시유예자로서 일시적으로 자활사업 참여를 유보할 수 있다.⁴⁾

<표 2-2> 자활사업 대상자 범위

조건부수급자	자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급받는 근로능력 수급자
자활급여특례 ¹⁾ 자	생계·의료급여 수급자가 자활사업 및 취업성공패키지에 참가하여 발생한 소득으로 인하여 소득인정액이 기준 중위소득의 40%를 초과한 경우
일반수급자	근로능력 없는 생계급여수급권자 및 조건부과제외자, 의료·주거·교육급여수급권자 중 참여 희망자
특례수급가구 가구원	의료급여특례, 이행급여특례가구의 근로능력 가구원 중 참여 희망자
차상위자	근로능력이 있고, 소득인정액이 기준 중위소득 50% 이하인 사람 중 비수급권자
근로능력 시설수급자	시설수급자 중 생계·의료급여 수급자 일반시설생활자(주거·교육급여 수급자 및 기타)

주: 1) 자활특례로 결정된 달부터 자활근로, 자활기업, 자활인턴 등에 참가할 수 있도록 자활특례로 결정된 달부터 3년간 지급

자료: 보건복지부(2016b). 2016년 자활사업 안내. p.12 내용 표로 재구성.

자활사업 배치가 필요한 모든 조건부수급자는 우선적으로 고용센터에 의뢰되며⁵⁾, 이들을 대상으로 취업성공패키지 사전단계가 운영된다. 고용센터의 사전단계는 초기상담일을 기준으로 2주간 운영되며, 초기상담, 심층상담 및 취업가능성 진단, 직업심리검사 등을 통해 자활경로를 설정하게 된다. 이 때 자활경로는 참여자의 기초 여건 진단, 취업준비도 평가 및 진단회의 등을 통해 고용센터 담당자(생계급여수급자 전담자)와 자치단체 담당자(자활복지담당 공무원, 자립지원 직업상담사 등)의 협의 하에 결정된다(고용노동부, 2016b, p.16). 즉시 취업이 가능한 경우는 취업성공패키지로 바로 배치되고, 취업가능성은 있으나 단기적으로 취업 장애가 있는 경우는 밀착사례관리 프로그램으로, 그리고 취업 장애요인이 단기적으로 해소가 불가능하다고 판단되는 경우는 자치단체로 이관되어 지역자활센터 프로그램에 참여하게 된다.

조건부수급자를 고용센터에 우선 의뢰하는 취업우선지원사업은 2013년 9월 시범사업을 통해 도입되었으며, 2014년 5월 전국으로 확대 실시되었다. 이는 취업가능한

4) 현 기초보장제도는 조건부와 제외와 유예 등의 개념이 제대로 정리되어 있지 못한 상태일 수 있다(이병희 외, 2015, p.12).

5) 조건부과제외자 및 조건제시유예자는 '고용센터 우선 의뢰' 대상에서 제외

조건부수급자를 일단 고용센터 취업성공패키지에 참여할 수 있도록 유도하여 자활사업 참여자의 상당수가 자활근로에 머무르는 문제를 개선하고자 한 것이다(길현중 외, 2015, p.26). 또한, 2015년에는 취업성공패키지와 사업의 목적이나 내용이 유사한 보건복지부의 희망리본사업까지 취업성공패키지로 통합되면서, 복지급여수급자에게 근로의무를 부과하는 전형적인 근로연계복지정책인 자활사업에서 일반 노동시장 취업을 지원하는 역할이 취업성공패키지로 일원화되었다(이병희 외, 2015, p.1).

[그림 2-7] 근로빈곤층 취업우선지원 사업(사전단계) 흐름도



자료: 고용노동부(2016b). 2016년 취업성공패키지 업무매뉴얼. p.15.

지자체로 이관된 조건부수급자나 기타 자활사업 참여를 희망하는 대상자는 자활역량평가 등을 통해 참여자 특성에 맞는 사업유형 및 자활프로그램에 배치된다. 자활역량평가는 연령(30점), 건강상태(20점), 직업이력 및 학력(20점), 구직욕구(10점), 가구여건(10점), 재량(10점)을 기준으로 이루어지며, 평가 결과 70점 미만인 경우 자활근로 및 자활기업·창업지원 등의 보건복지부 프로그램에, 70점 이상의 집중취업지원 대상인 경우는 고용센터에 의뢰된다.

[그림 2-8] 자활역량평가 결과에 따른 자활사업

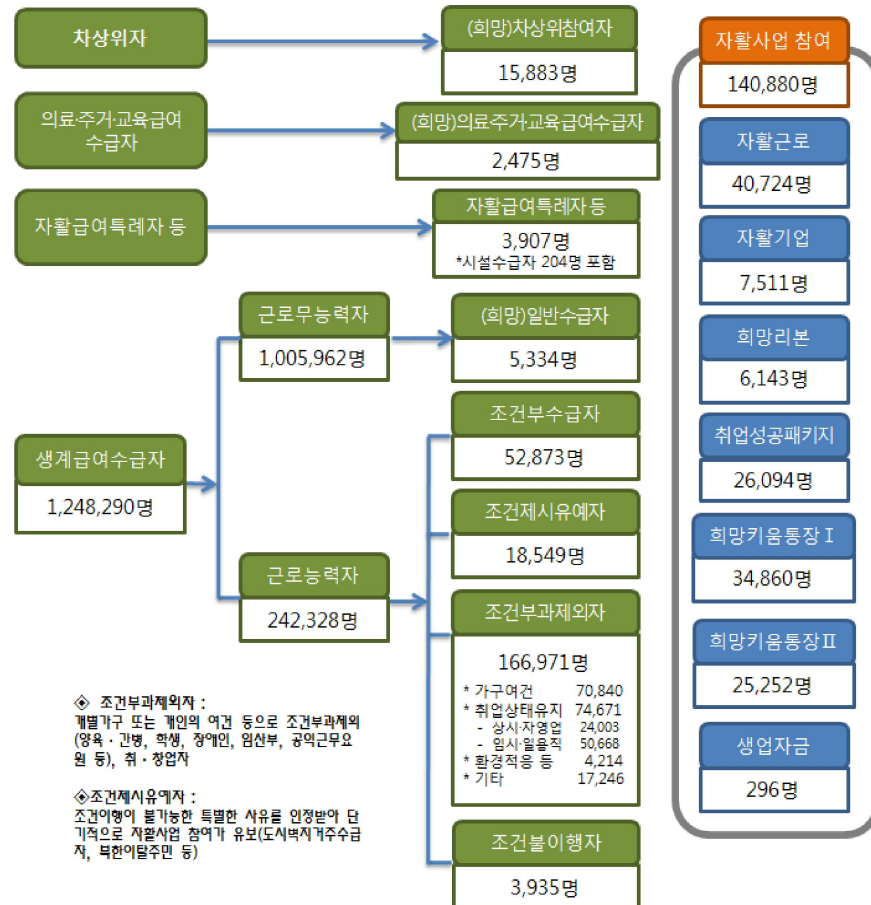
자활사업종류		실시기관구분	기 준	판정 대상자
고용노동부 자활사업		고용센터	♦ 근로능력과 욕구가 높아 노동시장에서의 취업이 가능한 자	집중취업지원 대상자 (70점 이상)
보건복지부 자활사업	시장진입형 인턴·도우미형 사회서비스형	지역자활센터, 민간위탁기관	♦ 자활근로프로그램 참여욕구가 높은 자 ♦ 일용·임시직으로 직업경험이 있는 자	근로능력강화 대상자 (45~69점)
	근로유지형	시·군·구, 지역자활센터	♦ 노동강도가 낮은 사업에 참여 가능한 자 ♦ 간병·양육 등 가구여건상 관내 사업만 참여 가능한 자	근로의욕증진 대상자 (45점 미만)

자료: 보건복지부(2016b). 2016년 자활사업 안내(Ⅰ). p.32.

다음 [그림 2-9]를 보면, 2015년 12월 말 기준 생계급여 수급자 약 125만명 중 근로무능력자가 약 100만명(80.6%)으로 대부분을 차지하고, 근로능력자는 24만명 정도(19.4%)에 불과하다. 근로능력이 있는 생계급여 수급자 24만명을 100%로 보았을 때 이 중 자활사업에 의무적으로 참여해야 하는 조건부수급자 역시 21.8%로 매우 낮은 수준이다. 한편, 근로능력 수급자 중 개인·가구여건 등으로 조건이 부과되지 않은 경우가 68.9%로 가장 많은 비중을 차지하며, 여기에 조건부수급자에 해당하지만 일시적으로 자활사업 참여가 유보되는 조건제시유예자 7.7%까지 하면 거의 80%가 근로능력이 있으나 조건부과에서 제외되는 경우인 것이다. 조건부과제외자 중에서는 제외 사유의 거의 절반 정도가 취업으로 인한 것으로 나타났다.

<표 2-3>는 지난 3년간 자활사업 유형별 참여현황을 보여준다. 2013년~2015년간 보건복지부 자활사업 참여율은 감소한 반면, 고용노동부 사업의 참여율은 증가하였다. 이는 최근 근로능력이 있는 저소득층에 대해 취업우선지원 전략이 강화된데 따른 것으로 볼 수 있다. 특히 2015년 희망리본사업의 참여가 급감하고 취업성공패키지의 참여가 크게 증가하였는데, 바로 보건복지부의 희망리본사업이 고용노동부의 취업성공패키지로 통합된 시기이다. 2015년 기준 자활근로, 자활기업, 희망리본, 취업성공패키지 등 자활일자리 사업에는 80,472명이, 희망키움통장 및 생업자금융자 등 자립촉진프로그램에는 60,408명이 참여하고 있다.

[그림 2-9] 자활사업 추진현황(2015년 12월 말)



자료: 보건복지부(2016c). 2016 주요업무 참고자료. p.249.

<표 2-3> 자활사업 유형별 참여 현황(2013~2015)

(단위: 명)

	자활사업 (총계)	복지부 (소계)	자활 근로	창업지원		희망키움 통장 I	희망키움 통장 II	취업지원[고용부]	
				자활 기업	생업 자금			희망 리본	취업성공 패키지
2013	109,206 (100%)	94,198 (86.3%)	48,002 (44.0%)	8,629 (7.9%)	230 (0.2%)	26,904 (24.6%)		10,054 (9.6%)	15,008 (13.7%)
2014	123,622 (100%)	105,632 (85.4%)	40,234 (32.5%)	8,580 (6.9%)	321 (0.3%)	32,152 (26.0%)	10,259 (8.3%)	14,086 (11.4%)	17,990 (14.6%)
2015	140,700 (100%)	114,786 (77.1%)	40,724 (28.9%)	7,511 (5.3%)	296 (0.2%)	34,860 (24.6%)	25,252 (17.9%)	6,143 (4.4%)	26,094 (18.5%)

주: 1) 각년도 12.31 기준, 누계는 자활사업 연간 실 참여인원

2) 희망리본의 경우 2013~2014년은 보건복지부 사업이었으며, 2015년부터 고용노동부 사업으로 통합됨.
자료: 보건복지부(각년도). 보건복지백서.

2. 제도 및 운영상의 문제점

최근 개편된 기초생활보장제도가 당초 목표하였던 바대로 제대로 정착했는지, 그리고 어떤 효과와 성과를 보일지에 대해서는 아직 평가하기 아를 수 있다. 그러나 변화된 제도 설계 및 내용, 그리고 제도 변화에 따른 효과를 추정한 기존의 연구결과들을 토대로 근로빈곤층의 소득보장 및 자활지원이라는 측면에서 갖는 제도의 문제점과 한계를 검토하고자 한다.

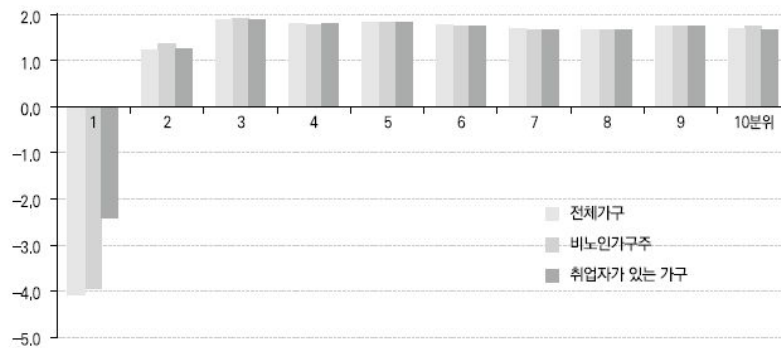
맞춤형 급여체계가 빈곤층의 복지사각지대를 축소하고, 보장성을 강화하는 동시에, 탈수급 유인을 제고하고자 하는 것을 기본적 목표로 도입되기는 하였으나, 이번 제도 개편은 근로빈곤층에 대한 근로유인과 소득보장을 강화하는 새로운 제도적 설계를 도입하는 데는 성공하지 못했다고 할 수 있다(강신옥, 2016, p.39). 취업지원프로그램의 강화와 근로장려세제의 확대 등 부수적인 제도 개편이 먼저 이루어졌고, 근로빈곤층에 대한 소득보장과 고용지원 간 연계 구축은 이루어지지 못한 것이다(노대명, 2015, p.32). 빈곤층에 대한 ‘생계보장’과 근로능력 있는 저소득층에 대한 ‘자립지원’이라는 서로 다른 목표를 가진 두 급여가 여전히 하나의 제도 안에서 상충하고 있다.

근로빈곤층 대상 생계급여제도의 분리와 관련해서는 많은 이견이 존재한다. 근로능력자에 대한 우리사회의 복지태도는 노인이나 장애인인 경우와 비교해볼 때 매우 보수적이어서, 근로빈곤층 대상 최저소득보장제도의 선정기준이나 보장수준의 문제는 매우 민감한 사회문제로 확대되는 경향이 있다(이병희 외, 2015, p.10~11). 다른 한편으로는 근로빈곤층에 대한 생계급여를 별도로 분리할 경우 그들의 소득보장을 약화시킬 것이라는 우려도 존재한다. 그러나 기초생활보장제도 내 근로빈곤층 규모가 지난 수년간 계속 감소해 왔다는 점을 고려할 때 제도분리는 오히려 근로빈곤층에 대한 관심제고로 지원대상 확대에 긍정적 영향을 미칠 수 있다(노대명, 2015, p.35). 더욱이 많은 근로빈곤층이 실업급여 등 사회보험에서도 배제되고 있는 점을 고려하면 근로빈곤층에 대한 소득보장 강화를 위한 제도적 방안 마련이 불가피하다.

[그림 2-10]에서 가구소득 하위 10% 계층의 2006년 대비 2014년의 실질시장소득 증가율을 살펴보면(강신옥, 2016, p.38), 소득 1분위 전체 가구의 경우 실질시장소득이 매년 4% 이상 줄어들었으며, 가구주가 경제활동 연령인 가구 혹은 취업한 가구원이 있는 가구로 한정하더라도 마찬가지로 2006년부터 2014년까지 실질소득이 감소한

것을 볼 수 있다. 이는 근로능력이 있는 빈곤층 역시 시장에서 얻는 소득만으로는 소득 감소를 방지하기 어렵다는 것을 의미한다.

[그림 2-10] 소득분위별, 가구특성별 실질시장소득 증가율(2006~2014년 평균)



자료: 강신욱(2016). 기초보장정책의 현황과 정책과제, 보건복지포럼. 2016.01, p.38.
(통계청, 가계동향조사, 2006년과 2014년 원자료 이용).

더욱이 근로빈곤층 소득보장제도의 개편 필요성이 제기되는 이유 중 하나는 맞춤형 급여체계 개편에 따라 근로능력이 있는 수급자, 특히 조건부수급자의 규모가 감소될 것이라는 전망이 이루어지고 있기 때문이다. 개편 이전에 조건부과는 전체 근로능력 수급자를 대상으로 했지만, 맞춤형 급여체계 하에서는 생계급여 수급자로 조건부과 대상의 범위가 축소된 상황이다. 기존 급여체계에서는 가구의 소득인정액이 최저생계비 이하인 경우 수급자로 선정되었는데, 최저생계비는 중위소득을 기준으로 했을 때 약 40% 수준으로 개편 후 생계급여 수급기준인 중위소득 30%보다 높은 수준이다. 즉, 생계급여 선정기준선의 하향 조정으로 기존 수급자들 중에서도 수급에서 탈락하는 경우가 발생할 것으로 예상되며 전체적으로 생계급여 수급자 수가 감소할 것으로 전망되고 있다.

특히 근로능력자의 경우 이에 따르는 문제는 노인이나 장애인 등 근로무능력자로 구성된 가구는 가구소득이 낮아 생계급여 수급자로 선정될 개연성이 높은 반면, 근로빈곤층의 상당수는 생계급여 수급기준 소득 구간 인근에 밀집하고 있어 생계급여 수급률이 낮을 개연성이 높다는 것이다(이병희 외, 2015, p.15). 이병희 외(2015, p.18)의

연구에서 수급자 행정데이터를 활용하여 근로능력 수급자가 맞춤형 급여체계 도입 이후 생계급여 수급자로서의 지위를 얼마나 유지하고 있는지 추정해본 결과, 2014년 근로능력 수급자 약 28.7만명 중 제도 개편 후 생계급여를 유지할 것으로 추정되는 인구는 약 19.7만명으로 약 1/3이 생계급여에서 벗어날 것으로 예상하였다.

그리고 이것은 결국 근로능력이 있는 생계급여 수급자 중 자활사업의 의무참여 대상인 조건부수급자의 규모가 감소할 것임을 의미한다. 이병희 외(2015, p.20)의 추정에 따르면, 2014년 기준 조건부수급자 중 제도 개편 이후에도 생계급여를 수급할 수 있는 경우는 48.0%에 불과하였다. 이승호 외(2016, p.223)가 한국복지패널자료를 이용하여 제도 개편 전후 수급지위의 변화를 추정한 연구에서도 자활사업 의무참여대상인 조건부수급자의 규모는 약 13.8% 감소하는 것으로 드러났다. 그러나 두 연구 모두 제도 개편으로 인한 자활사업 참여자의 규모 및 구성 변화가 제한적인 수준으로 나타날 것이라는 단서를 달고 있다. 종전의 통합급여체계 하에서나 현재 개별급여체계 하에서나 근로능력 수급자 중 자활사업에 참여하는 조건부수급자 비중은 약 20% 내외로 매우 낮은 수준임을 감안할 때 제도 변화가 미치는 영향은 제한적일 것이다. 또한 자활사업으로 인한 임금소득으로 생계급여 수급기준을 초과할 경우 자활특례와 같은 규정이 적용될 수 있으며, 다른 한편으로는 조건부수급자로 선정되었다는 것은 이들 중 상당수는 기초보장 급여 전 가구소득이 0에 가까울 것이기 때문에 여전히 수급자로 남게 될 개연성이 있다고 가정할 수 있다는 것이다(이병희 외, 2015, p.19~21). 앞서 이병희 외(2015)의 연구에서 추정 결과 조건부수급자가 50% 미만으로 급감한 것은 제도 개편 후 생계급여에서 벗어난 집단의 경우 상대적으로 근로소득이 온전히 파악되는 집단으로, 소득인정액 산정시 가구소득에 자활사업 참여소득이 포함되어 있을 가능성이 높기 때문에 해석상의 주의가 필요함을 언급하고 있다.

그렇다고 하더라도 의무참여 대상자인 조건부수급자가 감소하고 차상위계층 등 희망참여 대상자가 증가할 것이라는 전망은 여전히 유효하다. 제도 개편 이후 기초보장 수급자 중에서는 근로능력 없는 생계급여 수급권자 및 조건부과제외자나 의료·주거·교육급여 수급권자의 경우 희망하면 자활사업에 참여가 가능하다. 이 중 교육급여 선정 기준이 중위소득 기준 50%으로 개편 전 제도의 기초보장 수급기준이 중위소득의 약 40%에 해당하는 최저생계비 기준이었던 것에 비해 크게 확대되었으며, 이는 그만큼 자활사업에 참여할 수 있는 일반수급자 범위가 확대되었다는 것을 의미한다. 물론 과

거에도 중위소득 약 50% 이하 근로능력자는 비수급권자라고 하더라도 차상위계층으로서 자활사업에 참여할 수 있었지만, 근로무능력자의 경우에는 새로 포함된 집단이라고 할 수 있다. 또한 기존의 조건부수급자 중에서도 생계급여 수급에서 벗어날 경우 일반수급자로 수급지위가 변경되기 때문에 자활사업의 자발적으로 참여할 수 있는 희망 참여 대상자 규모는 더욱 증가할 것으로 예상할 수 있다. 이승호(2016, p.223)의 연구에서는 개편 전과 비교했을 때 자활사업 희망참여 대상이 24.5% 정도 증가하는 것으로 분석되었다.

맞춤형 급여체계 개편에 따른 자활사업 참여자의 이러한 특성 변화는 자활사업 프로그램에도 변화가 요구됨을 의미한다. 이미 살펴본 바와 같이 근로능력 수급자 중 조건부수급자의 비중은 매우 낮은 수준이며, 새로운 제도 하에서는 조건부수급자의 규모가 더욱 감소할 것이라는 전망이 지배적이다. 또한 조건부수급자 선정을 위한 소득기준이 최저생계비에서 중위소득 30% 이하로 하향 조정되면서 이들의 경제적 여건이나 인적 자본 특성 역시 더욱 취약해질 것으로 예견되고 있다. 반면 차상위계층 등 자활사업 희망참여자의 규모는 증가할 것으로 보여 결국 자활사업 참여자 집단 내에서도 근로능력 편차가 확대될 가능성이 크기 때문에 참여자의 특성 변화에 맞추어 자활프로그램의 세분화 및 전문화가 필요하다는 것이다.

2014년부터 모든 조건부수급자에 대해 고용센터에 우선 의뢰하여 사전단계를 거치도록 하는 등 취업지원정책이 강화되었다. 그러나 의무적으로 자활사업에 참여해야 하는 조건부수급자의 경우 심리정서 및 가족문제 등 취업·창업을 위한 제반 여건이 열악한 상태일 가능성이 높는데, 이러한 특성에 대한 고려 없이 취업을 우선하는 전략은 한계가 있을 수밖에 없다는 지적이 제기되고 있다. 다른 측면에서 우려되는 문제는 제도적 기준에 따르면 일반수급자나 차상위계층 등 자활사업에 자발적으로 참여하는 규모가 증가할 것으로 예상되나, 의무참여자인 조건부수급자와 달리 희망참여 대상자인 경우에는 실제로 그들이 자활사업에 참여할 것인지 확신할 수 없다는 것이다. 즉, 이러한 가능성이 존재하는 상황에서 조건부수급자 중심의 자활사업에 머물러 있을 경우 규모의 비경제에 따라 정책적 효과를 극대화하기 어렵기 때문에, 자발적 참여자들의 지속적 참여를 유도할 수 있는 방안이 마련될 필요가 있다(이승호 외, 2016, p.228). 본인의 선택에 따라 자발적으로 사업에 참여하는 경우 참여자의 지위는 일종의 서비스 이용자와 같은 성격으로 변화할 것이고, 이들이 자활사업에 가지는 기대수준 역시 지금

보다 매우 높아질 것으로 예상된다(조성은, 2015; 이승호 외, 2016, p.228에서 재인용). 따라서 희망참여자들이 자활사업에 지속적으로 참여하도록 유도하기 위해서는 세분화·전문화된 자활프로그램의 개발뿐만 아니라 근로유인 인센티브가 보다 강화될 필요가 있다.

마지막으로, 개별급여체계로의 전환에 따라 보다 근본적으로는 소득파악 시스템 구축이 전제되어야 할 필요성이 더욱 증대되었다. 앞서 개편 이후 조건부수급자로 규모 변화를 추정 한 연구결과에서 그 규모가 절반 이상으로 감소할 것이라는 전망을 내놓았는데, 저자는 이에 대해 2014년 조건부수급자 중 2015년 조건부과가 제외된 경우는 임금소득이 온전히 파악되는 집단으로 가구소득에 자활사업 참여소득이 포함되어 있을 개연성이 있다는 점에서 해석에 주의를 요하였다. 즉, 근로빈곤층의 상당수가 생계비 인근에 분포하고 있을 가능성이 높아 자활사업 참여소득이 소득으로 잡힐 경우 생계급여 수급에서 벗어날 가능성이 높다는 것이다. 반면, 취업대상자의 경우에는 사업에 참여하더라도 근로소득에 반영되지 않거나 취창업자의 경우에는 소득을 축소 신고하는 경향이 있기 때문에 생계급여는 받으면서 조건부과에서는 면제될 가능성이 클 것이라는 우려가 있다는 것이다. 요컨대, 소득파악이 제대로 이루어지지 않을 경우 근로빈곤층 내에서도 형평성 문제를 야기할 수 있음을 의미한다.

제3절 취업성공패키지의 현황과 문제점

1. 제도 개요 및 현황

취업성공패키지 지원사업은 저소득 취업취약계층, 청년 및 중장년 미취업자를 대상으로 개인별 취업지원 계획에 따라 최장 1년 기간 내에서 단계별·통합적인 취업지원 프로그램을 제공하고, 취업한 경우 취업성공수당을 지급함으로써 취업 촉진 및 빈곤탈출 촉진을 목적으로 한다(고용노동부, 2016a, p.99). 취업성공패키지는 그간 기초생활보장보장제도 내 자활사업이 가지고 있는 제도적 한계와 그 내용과 추진방식 등에 대한 비판이 점점 커지고, 근로빈곤층 대상 고용지원 강화 방안에 대한 관심이 커지면서 2009년 도입된 고용노동부의 취업지원프로그램이다.

취업성공패키지를 둘러싼 최근 주요한 정책적 변화 중 하나는 앞서도 살펴본 바와 같이 자활사업 참여 의무가 있는 조건부수급자를 고용센터에 우선 의뢰하여 사전단계를 운영하는 등 일반노동시장 진입을 강조한 것이다. 즉, 기존에는 지자체에서 자활역량평가 결과 70점 이상인 경우 고용센터 프로그램에 참여할 기회를 제공했던 방식에서 대상자 전원에게 고용센터의 서비스를 제공하고 이를 바탕으로 고용센터가 주도적으로 일자리사업 대상자를 선별하도록 한 것이다(이병희 외, 2014, p.93). 근로빈곤층 취업 우선지원 사업은 2013년 9월부터 2014년 2월까지 35개 고용센터와 53개 시군구에서 시범 운영되었고, 2014년 5월부터는 전국 확대를 통해 85개 고용센터와 126개 시군구에서 사업을 추진하였다(고용노동부, 2016c, p.141).

또한 2015년에는 보건복지부의 희망리본사업이 취업성공패키지로 통합되었다. 2009년부터 시범 실시된 희망리본 프로젝트는 취업성공패키지와 사업의 목적이나 대상 등의 측면에서 유사한 반면, 두 사업 간 연계와 협력이 제대로 이루어지지 않아 분절적으로 운영되고 있다는 비판을 받아왔다. 결국 제5차 사회보장위원회('13.12.24)에서 희망리본을 취업성공패키지 사업 내에서 개인 및 가구 여건으로 인해 취업이 어려운 자를 위한 특화 사업으로 재편하는 방향으로 통합하는 안이 결정되었다(고용노동부, 2016c, p.141). 그리고 희망리본사업을 대체하여 단기 취업장애요인 해소가 필요한 기초보장 수급자에 대해 필요한 복지서비스를 연계할 수 있도록 밀착사례관리 프로그램이 도입되었다.

<표 2-4> 취업성공패키지 지원사업의 확대 개편 과정

2009년	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 기존 자활사업을 개편해 새로운 취업지원체도로써 「저소득층 취업패키지 지원」 시범사업 추진 ▶ 2009.6.4. 「취업성공 패키지 지원」 사업으로 명칭 변경
2010년	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 사업추진 규모 2만 명으로 확대, 예산 197억원으로 증액 ▶ 사업규모 확대에 따라 고용센터의 인력만으로는 맞춤형 서비스 제공이 어려워 2010년 총 55개 민간위탁사업자를 선정, 위탁사업 시범 실시 ▶ 2010.9. 말부터 기초생활수급자의 ‘일을 통한 탈수급’을 추진하여 전국 기초자치단체로부터 2만여 명의 저소득층을 추천받아 이중 5,300여명을 취업성공패키지 사업에 참여
2011년	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 정부재정지원 일자리 효율화 방안(2010.6.)에 따라 취업취약계층 대상의 「청년 뉴스타트 프로젝트」, 「고령자 뉴스타트 프로그램」, 「디딤돌일자리 사업」을 취업성공패키지로 통합 ▶ 사업규모를 5만명으로 확대, 예산 574억원으로 증액 ▶ 전국적으로 210개의 민간위탁사업자를 추가 선정하여 민간위탁사업 본격 실시 ▶ 노숙인, 출소(예정)자, 비주택거주자, 신용회복지원자, 위기 청소년, 여성가장, 영세자영업자 등 취업취약계층의 경우 소득요건 확인 없이 참여 가능하도록 함 ▶ 기초생활수급자의 ‘일을 통한 자립’을 촉진하기 위해 48개 지방자치단체에 ‘자립지원 직업상담사’ 배치(2012년 52명, 2013년 77명 등 추가 배치)
2012년	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 2012. 3.부터 「청·장년층 내일 희망찾기」 사업 실시
2013년	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 국민행복기금 지원대상자, 맞춤형기병, 고용개발촉진지역 이직자 등 지원 대상 확대 ▶ 취업성공패키지 상담원 400명 충원 ▶ 2013. 9.부터 ‘근로빈곤층 취업 우선지원 사업’으로 근로능력 있는 조건부수급자는 고용센터에 우선의뢰 하여 취업가능성 여부를 판단하고 적정 자활경로를 설정하는 사전단계 운영
2014년	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 취업성공패키지 II에 한해 취업 중심형으로 프로세스 개편(상담-운영-알선→상담-알선-훈련-알선)하고, 훈련과 취업알선 연계 강화 ▶ 2014.5.부터 사전단계를 광역시(모든 시군구), 도(고용센터 소재 시군구) 등 전국 확대 실시
2015년	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 보건복지부 희망리본 프로젝트를 취업성공패키지로 통합하여 운영 ▶ 2015년에는 자립지원 직업상담사의 신분안정을 위해 자치단체에서 고용노동부 직업안전기관(고용센터) 소속의 무기 계약직으로 특별 채용하여 178명 배치 ▶ 취업성공패키지 I은 공공부문의 책임 강화를 위해 고용센터에서 전담하고, II유형은 대상별로 특화된 민간기관 위탁으로 전환

자료: 고용노동부(2016c). 2016년판 고용노동백서. p.137~139 내용을 중심으로 표로 재구성.

취업성공패키지는 지원대상에 따라 크게 세 가지 유형으로 구분된다. 취업성공패키지 I 유형은 기초생활수급자 및 차상위층 등 저소득층을 대상으로 하며, II유형은 중위소득 이하의 35~64세 중장년층, 청년 취업성공패키지는 소득과 상관없이 18~34세 청년층을 대상으로 한다. 취업성공패키지의 확대·발전과정을 살펴보면, 2011년 재정지원 일자리 사업의 효율화 방안에 따라 통합되었던 청년 및 고령자 뉴스타트가 취업성공패키지에 통합되고, 2012년에는 청장년층 내일희망찾기사업을 취업성공패키지 II 유형으로 구분하여 대폭 확대되었으며(이병희 외, 2015, p.2), 2016년에는 II유형에서 청년층을 분리하여 청년내일찾기 패키지 신설 등 유형별 맞춤형 서비스를 강화하

였다.

<표 2-5> 취업성공패키지 유형별 지원대상

취업성공패키지 I	▶ 기초생활수급자, 차차상위(중위소득 60%) 이하 저소득층, 기타 취약계층 - 기타 특정취약계층: 노숙인, 결혼이민자, 북한이탈주민, 위기청소년, 니트족, 출소(예정)자, 신용회복지원자, 장애인, FTA 피해실직자, 건설일용근로자, 여성가장, 영세자영업자(연매출액 8천만원 미만) 등
취업성공패키지 II	▶ 중위소득 100%이하 중장년(35~64세) ▶ 실업급여 수급자 및 수급종료 후 미취업자, 실업급여 수급요건 미충족 미취업자, 6개월 이상 계속 실직상태에 있는 자, 영세자영업자(연매출액 1억5천만원 미만), 고용개발촉진지역 이직자 등
청년 취업성공패키지 (청년내일찾기 패키지)	▶ 청년(18~34세, 소득무관) ▶ 고교·대학 재학생 및 졸업 후 미취업자, 고졸 비진학 미취업자, 영세자영업자(연매출액 1억 5천만원 미만), 고용개발촉진지역 이직자 등(2016년 니트족은 I 유형으로 전환)

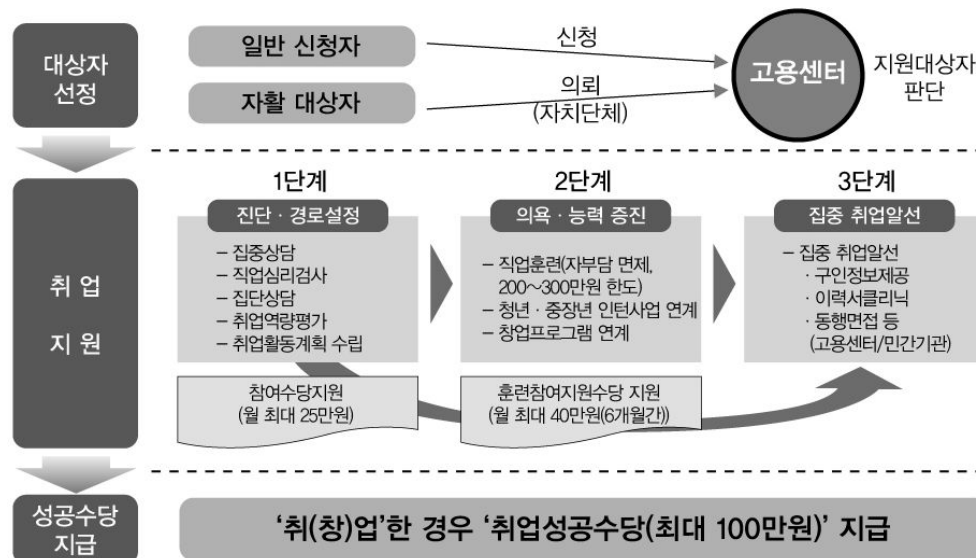
자료: 고용노동부(2016a). 2016 한권으로 통하는 고용노동정책. p.99 내용 표로 재구성.

취업성공패키지는 개인별 취업지원계획에 따라 단계별로 취업지원프로그램을 제공하는데, 생계급여 수급자와 청년층의 경우에는 그 전에 사전단계를 운영한다. 고용센터로 의뢰되는 근로능력 있는 생계급여 수급자에 대해서는 취업가능성을 판단하기 위한 사전단계를 운영하며, 그 결과에 따라 ①취업성공패키지에 바로 배치되는 즉시 취업가능자, ②취업가능성은 있지만 단기 취업장애요인을 가지고 있어 고용-복지서비스 연계가 필요한 밀착사례관리 대상자, ③취업장애요인이 단기적으로 해소가 불가능한 자치단체 이관자 등 3가지 유형으로 자활경로를 설정한다([그림 2-7] 참조). 청년층은 사전단계를 통해 취업지원유형을 분류하고, 이를 취업지원경로 설정에 활용한다. 유형은 취업의욕 및 직무능력을 기준으로 구성된 진단지에 따라 자가진단을 실시한 후 결정되는데, ①통합지원형, ②인턴중심형, ③훈련중심형, ④조기취업형, ⑤해외취업형, ⑥창업창직형 등 총 6가지로 분류된다.

단계별 취업지원내용은 [그림 2-11]과 같다. 1단계(1개월)에서는 취업상담 및 직업심리검사 등을 통해 취업의지를 향상시키고 개인별 취업지원계획을 수립하며, 1단계를 수료할 시 I 유형은 최대 25만원, II유형은 최대 20만원의 참여수당이 지급된다. 2단계(8개월)는 개인별 취업활동계획에 따라 직업훈련 및 창업지원, 청년인턴 등과 연계하여 직업능력을 향상시키는 것을 목적으로 한다. 2단계 직업훈련에 참여할 경우에는 참여기간 중 6개월간 월 최대 40만원의 훈련참여수당이 지원되는 동시에, 최대 200~300만원의 훈련비가 지원된다. 훈련비 지원은 패키지 I 유형의 경우 자부담이

면제되며, II 유형은 10~30%의 자부담이 포함된다. 3단계(3개월)는 구인정보 제공 및 동행면접 실시 등 집중적인 취업알선이 실시되는 단계로서, 취업에 성공할 경우 최대 100만원의 취업성공수당이 지급된다.

[그림 2-11] 취업성공패키지 단계별 지원내용



자료: 고용노동부(2016c). 2016년판 고용노동백서. p.496.

단, 취업성공수당은 취업성공패키지 I 참여자에게만 해당되며, '취업'인 경우 최저임금 이상, 주당 30시간 이상 근로, 1개월 이상 근속, 고용보험 가입 등의 조건을 충족해야 한다. 수당지급방식은 취업 1개월 후 20만원, 3개월 후 30만원, 6개월 후 50만원이 지급된다.

<표 2-6> 취업성공수당의 지급요건

취업인 경우	고용형태, 근로조건	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 고용형태 <ul style="list-style-type: none"> - 정규직, 비정규직 여부 무관 ▶ 근로조건 <ul style="list-style-type: none"> - 주30시간이상 일자리에 고용보험 적용대상 근로자로서 취업한 경우 - 단, 한시적인 재정지원 일자리, 근로기준법상의 근로자 지위가 인정되지 않는 일자리, 직계 존비속 또는 배우자 대표자인 사업장, 고용보험 근로내용확인 신고 대상 일용근로자, 최저임금 미만 일자리 등과 같이 불안정 일자리 제외 ▶ 근속기간 <ul style="list-style-type: none"> - 취업한 후 동일한 사업장에서 1개월 이상 근속한 경우
	취업시점	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 취업이 ①프로그램 참여기간 중, 또는 ②취업지원이 종료된 날(기간만료일 등)의 다음날로부터 3개월 이내(사후관리기간)에 이루어진 경우 - ▶ 다만, 프로그램 참여기간 중 취업은 1단계 개인별 취업지원계획(IAP) 수립 이후 이루어진 취업으로 한정 <ul style="list-style-type: none"> - 상대적으로 취업역량이 낮은 취업취약계층에 대한 지원이라는 사업취지 감안 시, 1단계 과정에서 취업까지 인정하는 것은 부적절하며, 악용 가능성(취업성공수당 수급 목적의 형식적 참여 소지) 또한 존재
	고용보험 피보험자격 취득	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 고용보험시스템 상 피보험자격자로 취득된 경우에 한하여 지급 <ul style="list-style-type: none"> - 근속기간에 따라 1·3·6개월에 20·30·50만원을 지급하도록 되어 있으나, 피보험자격 취득신고가 지연되어 3·6개월 후에 확인된 경우 근속기간에 해당하는 취업성공수당 전액을 일괄 지급
창업인 경우	사업자 등록	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 참여자 명의의 사업자 등록 및 등록상태 유지를 전제로 지급 <ul style="list-style-type: none"> - 사업자 등록이 유지되지 않은 경우에는 2차 취업성공수당 부지급
	사업장 시설요건	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 사업을 영위하기 위한 전용 공간 확보(임대차 계약서 등 확인) <ul style="list-style-type: none"> - 독서실, 고시원 등 주거만을 위한 공간을 사업장소로 신고한 경우는 불인정
	매출액 요건	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 사업을 영위하여 매출이 발생한 자에 한하여 지급
	창업시점	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 취업한 자의 취업시점 준용

자료: 고용노동부(2016b). 2016년 취업성공패키지 업무매뉴얼. p.217~225 내용 표로 재구성.

취업성공패키지의 사업실적을 살펴보면, 2015년 기준 목표인원 36만명 대비 실제 참여자수는 295천명으로 약 82%의 목표달성률을 보였으며, 예산은 당초예산 2,746억원과 비교해서는 실적이 2,562억원으로 약 93%를 집행하였다. 취업성공패키지 사업 참여자들의 취업성과는, 고용노동부(2016c, p.140)에 따르면, 2016년 4월 기준 취업률이 60.1%, 취업자 중 고용보험가입률은 80.6% 수준으로 사업의 질적인 성장 또한 있었다고 평가하고 있다.

<표 2-7> 취업성공패키지 2015년 사업실적

(단위: 명, 백만원, %)

인원			예산					
계획	실적	비율 (당초대비)	예산액				실적	비율 (당초대비)
			계	당초예산	추경	전용		
360,000	295,393	82.1	337,426	274,618	62,808	△16,960	256,184	93.3

자료: 자료: 고용노동부(2016c). 2016년판 고용노동백서. p.497.

2. 제도 및 운영상의 문제점

취업성공패키지는 수급자 및 저소득층뿐만 아니라 중위소득 100%이하의 중장년층과 소득수준에 상관없이 청년층까지 포괄하고 있는 취업지원제도이다. 2009년 도입된 취업성공패키지는 취업지원 대상으로 저소득층을 포함하였으며, 2011년 지자체에 자립지원 직업상담사 배치, 2013~2014년 조건부수급자의 고용센터 우선의뢰를 통해 사전단계 운영, 2015년 보건복지부의 희망리본사업을 취업성공패키지로 통합 및 밀착 사례관리 도입 등 기초보장 수급자 및 저소득층에 대해 취업을 우선하는 전략이 강화되는 추세이다. 본 절에서도 주로 저소득층 및 취약계층을 대상으로 하는 I 유형을 중심으로 취업성공패키지의 성과와 문제점을 살펴보고자 한다.

2009년 1만명 지원목표로 시범 실시한 취업성공패키지는 2015년 36만명 지원목표로 목표인원이 36배 증가하였고, 실제 참여인원도 9천여명에서 약 33배 증가하여 사업이 양적으로 크게 성장하였음을 알 수 있다. 도입 이후 2010년과 2011년에는 사업 참여자수 관련 목표달성률이 100%를 넘어섰으나, 2012년 60%대로 급감한다. 이는 2012년 청·장년층 취업성공패키지가 신설됨에 따라 목표인원이 급증하고 사업 초기 엄격한 요건 및 낮은 인지도로 인한 것으로 보고 있다(고용노동부, 2016c, p.139). 2013년 이후에는 사업참여자가 약 20만명 이상으로 크게 증가하였으며, 2015년 현재 30만명에 달하고 있다. 그러나 이 기간의 목표달성 수준을 보면 2013년 90.8%에서 2015년 82.1%로 감소하였으며, 저소득층 대상으로 한정하면 102.7%에서 76.3%로 더 큰 폭으로 떨어졌다.

<표 2-8> 연도별 취업성공패키지 참여 인원

(단위: 명, 백만원)

		목 표	참여자수	목표달성률
2009년		10,000	9,082	90.8
2010년		20,000	25,228	126.1
2011년		50,000	63,965	127.9
2012년		226,000	143,249	63.4
2013년	총 계	230,000	208,776	90.8
	저소득	100,000	102,721	102.7
	청 년	130,000	70,035	81.6
	중장년		36,020	
2014년	총 계	250,000	193,745	77.5
	저소득	130,000	106,986	82.3
	청 년	120,000	68,262	56.9
	중장년	18,498	18,497	100.0
2015년	총 계	360,000	295,405	82.1
	저소득	180,000	137,309	76.3
	청 년	130,000	133,492	102.7
	중장년	50,000	24,604	49.2

자료: 고용노동부(2016c). 2016년판 고용노동백서. p.140 표 일부 수정.

취업성공패키지는 도입 이래 급격한 양적 확대와 함께 취업성과 또한 기존의 자활사업에 비해 높은 것으로 평가되지만(노대명 외, 2013, p.154), 참여자 유형별로는 취업률이 여전히 절반에도 못 미치는 경우도 있으며, 일자리의 특성이나 근속기간 등 질적인 측면에서 성과가 부진하다는 평가가 꾸준히 제기되고 있다.

이병희 외(2015)의 연구에서 기초보장 수급자의 취업성공패키지 참여 실태와 취업성과를 분석한 결과에 따르면, 기초보장 수급자 중 취업지원 종료일로부터 3개월 이내 혹은 3개월이 경과한 경우에도 취·창업 한 경우가 2014년 기준 1/2 수준에 미치지 못하였으며, 문제는 취업하더라도 6개월 이상 근속한 경우가 취업지원 종료자의 1/5에 불과하였다. 다시 말해, 취업성공패키지 I에 참여하는 기초보장 수급자의 절반 이상이 중도탈락하거나 참여기간이 만료될 때까지 취업하지 못하였다는 것이다. 취업 실패나 불안정 고용은 결국 취업성공패키지 사업 재참여로도 이어질 수 있는 문제이다. 이 연구결과에서도 특히 기초수급자의 경우 재참여율이 가장 높고 증가속도도 빠른 것으로 나타났다. 이에 대해 이병희 외(2015, p. 144)는 불성실 참여에 따른 중도탈락에 대해

해당수급자의 기초보장급여를 중단하는 제재를 제외하면 취업성공패키지에 다시 참여할 수 있는 기간을 제한하는 제재가 유일하며, 이마저도 2015년 참여 유예기간 변경 조치로 인해 유예기간을 오히려 단축하는 결과를 초래했다고 지적하고 있다. 예컨대, 새로운 재참여 기준을 2014년 재참여자에게 적용해보면 수급자의 경우 기존 규정에 비해 참여 유예기간이 늘어나는 비율이 1.2%에 불과한 반면, 줄어든 비율은 68.5%에 달한다는 것이다. 기존에는 미취업자의 경우 중도탈락일이나 종료일 이후 1년, 취업자의 경우 최초 취업한 곳에서의 실직일 이후 1년이었으나, 2015년부터는 대상자별로 참여 횟수, 직전 회차 참여결과에 따른 유예기간 동안 사업 참여를 제한하고 있다. 일반참여자일수록, 참여횟수가 많을수록, 중도탈락인 경우 유예기간이 상대적으로 길게 설정되어 있다.

<표 2-9> 취업성공패키지 참여횟수별 참여 유예기간

대상 구분	직전회차 취업성과 신청회차	중도탈락	기간만료 (미취업)	3월미만 취업	3월이상 취업
기초 수급자	2회	1년	9월	6월	3월
	3회	1년 6월	1년	9월	6월
	4회 이상	2년	1년 6월	1년	9월
일반 참여자	2회	1년 6월	1년	9월	6월
	3회	2년	1년 6월	1년	9월
	4회 이상	2년 6월	2년	1년 6월	1년
산정기준일		사유발생일	사유발생일	퇴사일(폐업일)	퇴사일(폐업일)

자료: 고용노동부(2016b). 2016년 취업성공패키지 업무매뉴얼. p.236.

취업의 양적인 측면 외에도 고용의 질을 반영한 성과 지표들이 어떻게 나타나는지 살펴볼 필요가 있다. 양지윤(2015)은 그의 연구에서 2013년 취업성공패키지 참여자를 대상으로 2015년 1월 16일 기준 고용보험 취득기록을 살펴본 결과, 2013년 기준 전체 사업 참여자 20만 8,218명 중 33.6%만이 2015년 1월 기준 고용보험 피보험자격을 취득한 것으로 나타났다. 사업유형별로 보면 I 유형 대상자 중 고용보험 취득률은 30.2%, II유형 중에서는 중장년 취득률이 29.5%, 청년 취득률이 40.6%로, 수급자 및 저소득층과 중장년층에서 평균보다 낮은 취득률을 보였다. I 유형 중 기초생활 수급자는 고용보험 취득률이 25.8%로 더 낮게 나타났다. 취업역량 등급에 따라서는 취업역량이 낮은 A와 B 등급에서 고용보험 취득률 역시 낮은 것으로 드러났다.

이병희 외(2015)는 2014년 취업성공패키지 I 유형 참여자가 취업한 일자리를 ①공공근로, 자활근로 등 재정 지원을 통한 한시적 일자리, ②민간 부문의 일자리이지만 고용보험에 가입하지 않은 일자리, ③고용보험에 가입되어있으나 취업성공수당을 받지 못하는 일자리, ④고용보험에 가입하고 취업성공수당을 받는 일자리, ⑤취업성공수당을 받으면서 임금이 월 150만원 이상인 일자리로 구분하여 일자리 분포를 살펴보았다. 분석결과 취업성공패키지 I 유형 참여자가 취업한 일자리의 1/3 이상이 취업성공수당을 받지 못하는 일자리(①, ②, ③)로 나타났으며, 특히 기초보장 수급자 등 취약계층일수록 한시적인 재정지원 일자리나 고용보험에 미가입한 비공식 일자리 등 낮은 수준의 일자리 비율이 높게 나타났다. 한편, 고용보험에 가입하더라도 취업성공수당을 받지 못하는 경우가 발생하고 있는데, 이는 취업성공수당을 받기 위해서는 고용형태 및 근로조건, 취업시점, 고용보험 피보험자격 취득 등의 요건을 충족해야하기 때문이다(<표 2-6> 참조). 이 중 주 30시간 이상의 근로시간 요건을 충족하지 못하는 경우가 적지 않게 나타났는데, 특히 요양보호사, 노인요양사, 청소원, 단체급식조리원, 주방보조원 등과 같이 일자리의 특성 때문에 근로시간 요건을 충족하기 어려운 경우에 대해서는 방안 마련의 필요성을 제기하였다.

취업성공패키지 프로그램별로 성과를 분석한 연구들을 보면 공통적으로 참여자의 특성에 따른 적절한 고용서비스를 받지 않고 조기 취업하는 경우 취업성과 및 일자리의 질이 낮다는 분석결과를 내놓고 있다. 취업성공패키지 참여자 유형별로 취업지원서비스의 취업성과를 살펴본 이병희 외(2014)의 연구를 보면, 취업지원프로그램 중 직장 적응력 향상 프로그램, 취업알선, 집단상담의 취업성과가 높고, 직업훈련은 취업확률을 높이는데 기여하지 못하는 것으로 나타났다. 그러나 훈련과 알선서비스를 결합하면 취업에 미치는 효과가 긍정적으로 변화하였다. 이병희 외(2015)의 연구에서는 2·3단계의 고용서비스를 받지 않고 사전단계나 1단계에 취업하였을 때 고용보험 미가입 일자리 취업률이 높고, 취업성공수당을 받는 비율은 가장 낮게 나타났다. 그리고 2단계의 프로그램을 제공받은 경우 중에서도 수료하지 않은 경우에는 1단계 종료형과 일자리의 질이 크게 다르지 않은 반면, 수료한 경우에는 일자리의 질 개선이 뚜렷하게 나타났다. 더 나아가 3단계 알선서비스를 받은 경우에는 2단계 수료 여부와 관계없이 알선서비스를 받지 않은 유형보다 일자리의 질이 더 높게 나타났으며, 2단계와 3단계를 모두 제공받은 유형 중에서는 2단계를 수료한 경우가 그렇지 못한 경우보다 일자리의 질

이 더 높았다. 길현중 외(2015)는 취업성공패키지의 최종 목표이자 성공의 기준이 참여자의 취업인 만큼, 서비스 단계에 있어 3단계 취업알선과정이 강화되어야 할 필요성을 강조하였다. 그러나 이와 관련하여 실제 현장에서 문제는 1단계 상담단계가 실무자들이 업무매뉴얼 상 완수해야 하는 의무사항들이 많아서 1단계에 많은 에너지를 쏟고, 오히려 3단계는 형식적으로 하거나 생략하는 등 소홀히 하는 경향이 있다고 지적하고 있다. 그는 이에 대한 대안으로 각 단계에 대한 업무조정이 필요하고, 일차적으로는 취업성공패키지 담당 실무자 1인당 적정한 수의 참여자 배치가 필수적이며, 이와 더불어 실무자들에게 행정 및 통계처리 중심의 직무교육을 넘어 3단계 취업알선과 관련하여 보다 전문성을 확보할 수 있는 교육과정을 확충할 것을 제시하고 있다.

사업 참여자의 취업 촉진 및 고용 유지 등 고용지원서비스의 성과를 제고하기 위해서는 취업지원서비스의 확충 및 개선뿐만 아니라 복지급여서비스의 연계가 필수적이다. 최근 조건부수급자에 대한 취업우선지원, 그리고 희망리본사업의 취업성공패키지로의 통합과 밀착사례관리의 도입 등으로 고용-복지서비스 연계 활성화 방안은 그 중요성이 더욱 증대되고 있다. 즉, 실제 취업이 가능한 사람을 대상으로 근로의무를 부과하는 것도 중요하겠지만, 개인 및 가구 여건 등으로 취업이 어려운 집단에 대해서는 취업을 저해하는 장애요인을 제거하여 근로할 수 있는 여건을 조성해주는 것이 무엇보다 중요하다는 것이다. 그러나 최근 고용센터 취업성공패키지 담당자 및 시군구 자립지원상담사 등 일선 실무자를 대상으로 저소득층에 대한 고용-복지 연계실태를 질적조사한 결과를 보면(이병희 외, 2015, p.93~136), 연계의 수준이 복지서비스 정보를 안내하는 수준의 낮은 단계이며, 연계의 거점이라고 할 수 있는 자립지원상담사별로 개인차가 크게 나타나고 있는 실정이다.

고용과 복지의 유기적 연계는 취업성공패키지 사업의 대상자 발굴 측면에서도 중요한 문제이다. 최근 저소득층에 대한 취업지원서비스가 강조되고 있는 추세인데 반해 사업의 참여자 확보는 그리 용이하지 않을 것으로 전망되고 있어 더욱 그러하다. 2015년 기초생활보장제도의 급여체계 개편에 따라 자활사업 의무참여자인 조건부수급자는 감소하고 차상위계층 등 희망참여자가 증가할 것으로 전망되고 있는 상황에서, 생계급여를 받지 않는 빈곤층의 자발적 참여를 얼마나 이끌어낼 수 있는가 하는 것이다. 저소득층의 경제적 특성을 고려할 때 생계를 유지할 수 있는 소득보장이 전제되지 않은 소액의 수당만으로는 안정적 사업 참여를 기대하기란 어렵기 때문이다. 취업성공패키지

참여자 유형별 사업단계별로 중도탈락률을 분석한 이병희 외(2014)의 연구를 보면, 전체 중도탈락자의 36.7%가 1단계에서 중도 탈락하는데, 중장년층 중에서는 42.3%, 기초수급자 외 저소득층 중에서는 37.0%로 높게 나타나 생계문제가 클수록 조기에 중도 탈락한다고 보았다.

제4절 근로장려세제의 현황과 문제점

1. 제도 개요 및 현황

근로장려세제는 일은 하지만 소득이 적어 생활이 어려운 근로자 또는 사업자 가구에 대하여 가구원 구성과 총급여액 등에 따라 산정된 근로장려금을 지급함으로써 근로를 장려하고 실질소득을 지원하는 근로연계형 소득지원제도로, 2008년 도입되어 2009년 첫 지급이 시작되었다. 근로장려세제는 제도시행 초기 단계에는 소득과약 및 정부 재정여건 등의 현실적 제약조건들로 인해 최소한의 제도로 설계되었으나, 이후 적용대상과 지원수준을 점차 확대하였다.

2009년 도입 당시에는 가구요건으로서 18세 미만 자녀 1인 이상 부양세대를 적용 대상으로 하였으나, 2012년부터는 무자녀가구까지 포함하고, 총소득기준과 최대지급 금액을 상향 조정하는 동시에 근로장려금 산정모형에도 변화를 주어 부양자녀수에 따라 소득기준과 지급액을 차등화하였다. 또한, 근로자와 유사한 성격의 개인사업자(보험설계사, 방문판매원)을 적용대상에 포함하였으며, 주택요건을 완화하여 기준시가를 6천만원 이하로 상향조정하였다. 2013년에는 취약계층인 노인 1인 근로가구를 지원하기 위하여 60세 이상인 경우 배우자나 부양자녀가 없어도 근로장려세제를 신청할 수 있도록 하였다. 그리고 2014년에는 결혼 및 여성의 경제활동 지원을 목적으로 근로장려금 지급기준을 ‘자녀 수’가 아닌 ‘결혼여부 및 맞벌이 여부’로 전환하여, 가구구성에 따라 단독가구, 홑벌이가구, 맞벌이가구로 구분하여 소득기준을 적용하였다. 2015년부터는 근로자뿐만 아니라 모든 사업소득자에까지 적용이 확대되었고, 재산기준의 현실화를 위해 주택가격기준을 없애고, 재산합계액을 1억 4천만원 미만인 경우로 확대하였다. 2015년에는 또한 자녀장려세제가 도입되어 총소득 4천만원 미만인 경우 부

양자녀 1인당 최대 50만원의 자녀장려금 지원하도록 하였다. 다른 사회보장제도와의 관계 측면에서는, 과거에는 중복지원을 우려하여 제외하였던 국민기초생활법상 주거·생계급여를 받은 자를 근로장려금 지급대상에 새롭게 포함하여 기초생활수급자의 근로를 통한 탈수급을 지원할 수 있도록 하였다. 그러나 생계급여수급자는 자녀수를 포함한 가구원수에 따른 급여를 받고 있으므로 자녀장려금 지급은 제외하였다. 그리고 올해 2016년부터는 수급대상 단독가구의 연령기준을 60세 이상에서 50세 이상으로 완화하였으며, 2017년에는 이를 40세 이상으로 확대할 예정이다.

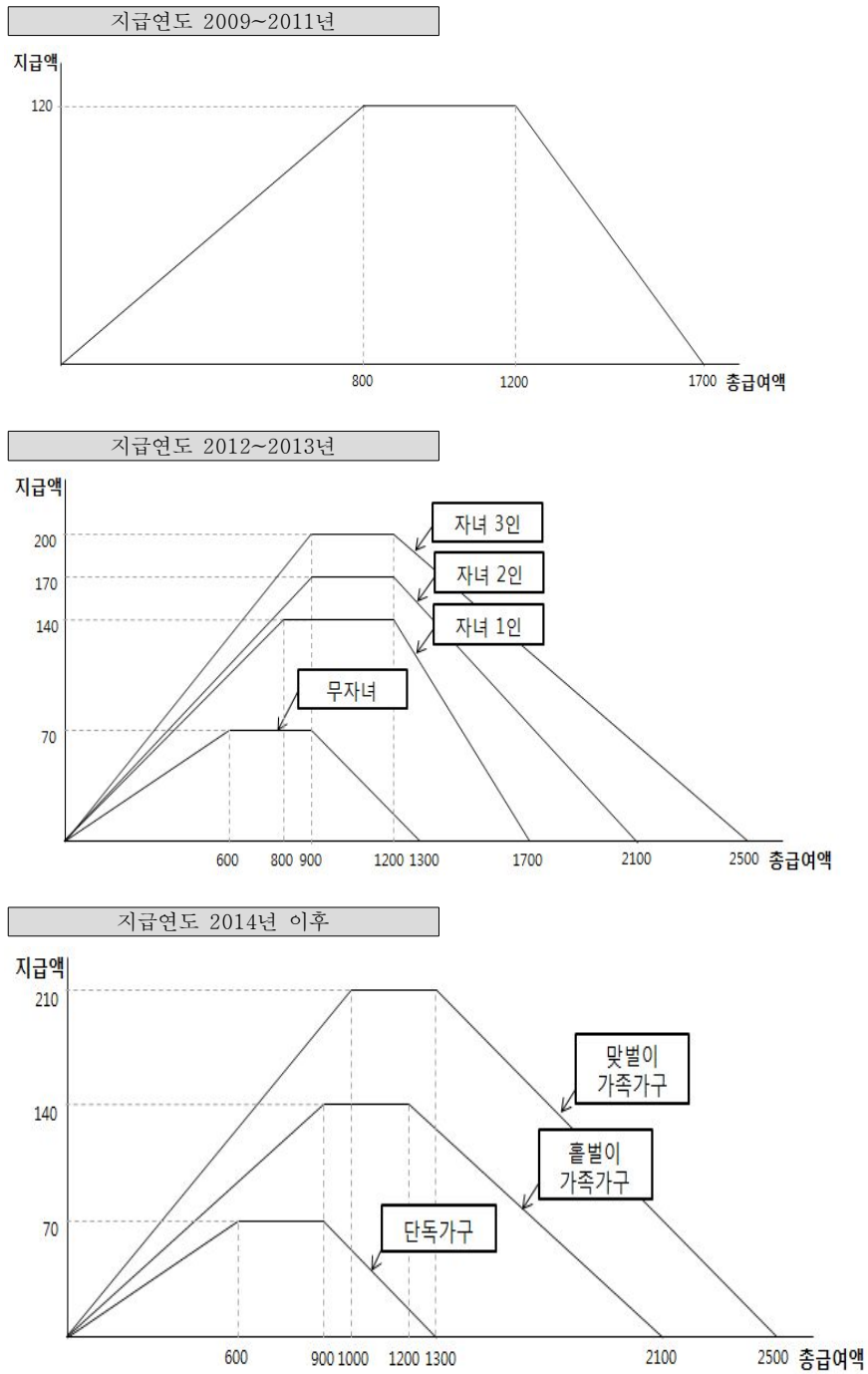
44 근로빈곤층 근로연계 소득보장제도 개선방향

<표 2-10> EITC 주요내용 변천과정

지급연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015																		
적용대상	근로소득이 있는 가구			근로소득 또는 사업소득(보험설계사 및 방문판매원 소득에 한함)이 있는 가구			근로소득 또는 사업소득(고소득전문직 사업자 제외)이 있는 가구																		
총소득 요건	전년도 부부의 연간 총소득 합계액이 1,700만원 미만			전년도 연간 부부 합산 총소득이 부양자녀 수에 따라 총소득기준금액 미만 <table><tr><td>부양자녀 수</td><td>총소득기준금액</td></tr><tr><td>0명</td><td>1,300만원</td></tr><tr><td>1명</td><td>1,700만원</td></tr><tr><td>2명</td><td>2,100만원</td></tr><tr><td>3명 이상</td><td>2,500만원</td></tr></table>		부양자녀 수	총소득기준금액	0명	1,300만원	1명	1,700만원	2명	2,100만원	3명 이상	2,500만원	전년도 총소득이 가구원 구성에 따른 총소득기준금액 미만 <table><tr><td>가구원구성</td><td>총소득 기준금액</td></tr><tr><td>단독가구</td><td>1,300만원</td></tr><tr><td>홀벌이 가족가구</td><td>2,100만원</td></tr><tr><td>맞벌이 가족가구</td><td>2,500만원</td></tr></table>		가구원구성	총소득 기준금액	단독가구	1,300만원	홀벌이 가족가구	2,100만원	맞벌이 가족가구	2,500만원
부양자녀 수	총소득기준금액																								
0명	1,300만원																								
1명	1,700만원																								
2명	2,100만원																								
3명 이상	2,500만원																								
가구원구성	총소득 기준금액																								
단독가구	1,300만원																								
홀벌이 가족가구	2,100만원																								
맞벌이 가족가구	2,500만원																								
부양자녀 등 요건	18세 미만 자녀 등을 1인 이상 부양			배우자가 있고 18세 미만의 부양자녀가 없거나, 18세 미만의 부양 자녀를 1인 이상 부양	배우자 또는 18세 미만의 부양자녀가 있거나 전년도 12.31 기준 60세 이상	배우자 또는 18세 미만의 부양자녀가 있거나 전년도 12.31 기준 60세 이상	배우자 또는 18세 미만의 부양자녀가 있거나 전년도 12.31 기준 60세 이상																		
주택 보유 요건	무주택이거나 기준시가 5천만원 이하 주택 한 채 보유			전년도 기준으로 가구원 전원이 무주택이거나, 기준시가 6천만 원 이하의 주택 1채 소유			주택가격기준 삭제																		
재산요건	가구원 소유 재산 합계액 1억원 미만						가구원 소유 재산 합계액 1억 4천만원 미만																		
조세지출 규모	4,537억원	4,344억원	4,020억원	6,140억원	5,617억원	7,745억원	16,634억원																		

자료: 대한민국정부, 조세지출예산서, 각 연도; 기획재정부, 간추린 개정세법, 각 연도.

[그림 2-12] 근로장려금 산정모형 변천과정



현행 근로장려세제의 내용을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 근로장려금의 신청자격은 근로소득 또는 사업소득이 있는 가구로서 가구요건, 소득요건, 주택 및 재산 요건을 모두 충족해야 한다. 첫째, 가구요건은 2015년 12월 31일 기준으로 ① 배우자가 있거나, ②만18세 미만 부양자녀가 있거나, ③신청자가 만50세 이상이어야 한다. 이 때 부양자녀는 입양자를 포함하며, 부모가 없거나 부모가 자녀를 부양할 수 없는 경우 손자녀·형제자매를 포함하고, 중증장애인인 경우에는 연령제한을 받지 않으며, 부양자녀의 연간 소득금액 합계액이 100만원 이하여야 한다. 둘째, 연간 부부합산 총소득이 가구원 구성에 따라 정한 총소득 기준금액 미만이어야 하는데, 그 기준금액은 단독가구 1,300만원, 홑벌이가구 2,100만원, 맞벌이가구 2,500만원이다. 셋째, 총소득금액은 근로·사업·기타·이자·배당·연금소득의 합으로 하며, 각 소득종류별 소득액 계산방법은 <표 2-11~12>과 같다. 넷째, 2015년 6월 1일 기준 가구원 모두가 무주택이거나 주택을 1채만 소유하고 있어야 하며, 가구원 모두가 소유하고 있는 재산합계액이 1억4천만원 미만이어야 한다. 만약 재산합계액이 1억원 이상~4천만원 미만인 경우는 근로장려금의 50%만 지급한다.

<표 2-11> 소득종류별 소득금액 계산방법

소득종류별	소득금액 계산방법
근로소득	총급여액
사업소득	총수입금액×업종별조정률
기타소득	총수입금액-필요경비
이자·배당·연금소득	총수입금액

<표 2-12> 사업소득 추산 시 업종별 조정률

업종구분	조정률
도매업	20%
소매업, 자동차, 부품판매업, 부동산매매업, 농/임/어업, 광업	30%
음식점업, 제조업, 건설업, 전기/가스/증기/수도사업	45%
숙박업, 운수업, 금융/보험업, 상품중개업, 출판/영상/방송통신/정보서비스업, 하수/폐기물처리/원료재성/환경복원업	60%
서비스업(부동산, 전문과학기술, 사업시설관리, 사업지원, 교육, 보건, 사회복지, 예술, 스포츠 등)	75%
부동산임대업, 기타임대업, 인적용역, 개인 가사서비스	90%

급여액은 거주자를 포함한 1세대의 가구 구성원에 따라 정한 부부합산 총급여액 등을 기준으로 지급되며, 연간 최대 지급액은 단독가구 70만원, 홑벌이 가구 170만원, 맞벌이 가구 210만원이다.

<표 2-13> 가구원 구성에 따른 총급여액등 및 근로장려금 지급액 산정

가구원 구성	총급여액 등	근로장려금 지급액
단독가구 (배우자와 부양자녀가 없는 50세 이상인 가구)	600만원 미만	총급여액 등×600분의 70
	600만원 이상~900만원 미만	70만원
	900만원 이상~1,300만원 미만	70만원-(총급여액 등-900만원)×400분의 70
홀벌이 가족가구 (배우자 또는 부양자녀가 있는 가구로서 맞벌이 가족가구가 아닌 가구)	900만원 미만	총급여액 등×900분의 170
	900만원 이상~1,200만원 미만	170만원
	1,200만원 이상~2,100만원 미만	170만원-(총급여액 등-1,200만원) ×900분의 170
맞벌이 가족가구 (거주자의 배우자가 총급여액 등이 3백만원 이상인 가구)	1,000만원 미만	총급여액 등×1,000분의 210
	1,000만원 이상~1,300만원 미만	210만원
	1,300만원 이상~2,500만원 미만	210만원-(총급여액 등-1,300만원) ×1,200분의 210

주: 1) 총급여액 등=근로소득 총급여액+(사업소득 총수입금액×업종별 조정률)

2) 산식은 계산편의를 위한 것이며 정확한 금액은 근로장려금 산정표에 따라 지급

자료: 국세청. 근로장려금·자녀장려금 안내. <https://www.hometax.go.kr/websquare/websquare.wq?w2xPath=/ui/pp/a/b/UTXPPABA77.xml>에서 2016.7.11 인출.

출산을 장려하고 저소득 가구의 자녀양육비를 지원하기 위해 2015년부터 도입된 자녀장려세제는 총소득 4,000만원 미만인면서 18세 미만 부양자녀가 있는 경우 지급되는 제도이다. 지원요건은 총소득 기준(4,000만원)을 제외한 나머지 수급요건은 근로장려금과 동일하며, 급여체계 및 급여액은 총급여액 등을 기준으로 부양자녀수 및 가구원 구성에 따라 산정한다. 자녀장려금의 경우에는 근로장려금과 달리 기초생활보장법에 의한 생계급여를 받은 경우에는 신청대상에서 제외된다.

<표 2-14> 가구원 구성에 따른 총급여액등 및 자녀장려금 지급액 산정

가구원 구성	총급여액 등	근로장려금 지급액
홀벌이 가족가구	2,100만원 미만	부양자녀 수×50만원
	2,100만원 이상~4,000만원 미만	부양자녀 수×[50만원-(총급여액 등-2,100만원) ×1,900분의 20]
맞벌이 가족가구	2,500만원 미만	부양자녀 수×50만원
	2,500만원 이상~4,000만원 미만	부양자녀 수×[50만원-(총급여액 등 -2,500만원) ×1,500분의 20]

자료: 국세청. 근로장려금·자녀장려금 안내. <https://www.hometax.go.kr/websquare/websquare.wq?w2xPath=/ui/pp/a/b/UTXPPABA77.xml>에서 2016.7.11 인출.

근로장려금 신청 및 지급현황을 살펴보면, 근로장려세제가 시행된 이후 지금까지 근로장려금 신청가구의 약 80%가 근로장려금을 지급받았고, 지급액 또한 신청금액의 약 80% 정도인 것으로 확인된다. 도입 이래 처음으로 제도 근간이 되는 모형에 변화를 주었던 2012년에 지급 가구수 및 지급액이 크게 증가하였으며, 2013년 60세 이상 1인 가구 지급, 2014년 가구구성에 따른 소득기준으로 모형 개편, 그리고 2015년에 자영업자 포함 및 주택가격기준 삭제 등으로 인하여 크게 확대되었다.

<표 2-15> 연도별 근로장려금 신청 및 지급현황

(단위: 가구수, 백만원, %)

연도	가구수		금액		신청 대비 지급 비율 (B/A×100)	
	신청(A)	지급(B)	신청(A)	지급(B)	가구수	지급액
2009년	723,937	590,720	558,161	453,731	81.6	81.3
2010년	676,634	566,080	522,352	436,903	83.7	83.6
2011년	666,816	522,098	509,405	402,003	78.3	78.9
2012년	930,232	752,049	747,481	614,021	80.8	82.1
2013년	1,020,087	783,397	719,327	561,761	76.8	78.1
2014년	1,060,405	846,018	967,151	774,492	79.8	80.1
2015년	1,584,038	1,232,546	1,360,980	1,021,682	77.8	75.1

자료: 국세청(각년도), 국세통계, 재구성.

2015년 자녀장려세제 도입 이후 근로장려금과 자녀장려금을 모두 신청한 가구 수는 약 72만가구이고, 이 중 모두 지급받은 가구는 약 56만가구로 둘 다 신청한 가구의 77.5%가 평균 166만원(근로장려금 94만원, 자녀장려금 72만원)의 근로·자녀장려금을 지급받았다. 근로장려금 신청자는 2014년 수급신청자에 비해 약 50만가구가 증가한 158만 가구이며, 이 중 77.8%의 가구가 평균 83만원을 수급하였다. 자녀장려금을 신청한 가구는 약 140만 가구로 신청가구 중 74.2%인 약 100만 가구가 수급하였으며, 가구당 평균 금액은 61만원으로 나타났다.

<표 2-16> 2015년 근로장려금/자녀장려금 신청 및 지급현황

(단위: 가구수, 백만원, %)

항목	신청(A)		지급(B)		신청 대비 지급비율 (B/A×100)	
	가구수	금액	가구수	금액	가구수	금액
합계	2,995,249	2,305,627	2,279,230	1,663,417	76.1	72.1
근로장려금	1,584,038	1,360,980	1,232,546	1,021,682	77.8	75.1
자녀장려금	1,411,211	944,647	1,046,684	641,735	74.2	67.9
근로장려금· 자녀장려금 ¹⁾	근로	687,289	555,310	520,023	77.5	75.7
	자녀	525,427		401,451		76.4

주: 1) 근로·자녀장려금을 모두 신청·수급한 가구

자료: 국세청, 2015년 국세통계, 재구성.

2. 제도 및 운영상의 문제점

근로장려세제는 저소득 근로자에 대한 실질적 소득지원으로 극빈층으로의 추락을 예방하는 동시에 일을 통한 빈곤탈출을 지원하고, 근로연계형 소득지원으로 근로의욕을 제고를 통해 경제활동을 촉진하기 위하여 도입되었다. 이러한 목적 하에 도입 이래 2012년과 2014년 두 차례 선정·지급기준이 되는 산정모형을 개편하였으며, 2013년부터는 60세 이상 단독가구를, 2015년부터는 근로자뿐만 아니라 자영업자를 포함하는 등 지속적으로 확대되어 왔다. 또한 2014년 근로장려세제가 자녀수가 아닌 가구구성에 근거한 차등지급구조로 변화하면서, 부양자녀수에 따른 지원은 2015년 자녀장려세제 도입을 통해 대체하였다.

그러나 이와 같이 제도가 점차 확대되었던데 반해 그 효과성에 대한 연구결과들을 살펴보면 일관되지 않은 결과를 보여줌으로써 정책효과의 모호성을 가중시키고 있다. 다시 말해, 근로장려세제가 도입된 당초 취지대로 소득보조 또는 근로촉진 등에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 연구가 있는가 하면, 이와 상반되게 부정적 영향을 미칠 것이라는 연구도 있고, 다른 한편으로는 유의미한 효과를 보이지 않을 것이라는 연구도 존재한다. 대체로는 개인 및 가구특성에 따라 차이가 나타나거나 일부 측면에 대해서만 효과가 나타나는 등 그 효과가 제한적으로 나타나는 것으로 평가하고 있다. 이와 관련하여 최근 홍민철 외(2016)의 연구에서는 근로장려세제의 정책효과를 평가하기 위해 세 패널 데이터(노동패널, 재정패널, 복지패널)를 활용하여 분석한 결과, 동일한 연

구방법을 적용하여 분석하였음에도 불구하고 연구결과가 서로 상이하게 나타났다. 이러한 결과에 대해 그는 변수 및 분석방법 등의 미묘한 차이에 기인했을 가능성을 제시하면서도, 이로 인해 근로장려세제의 정책효과에 대한 논의가 사실상 불가능하다는 점을 연구의 한계점으로 드러내기도 하였다. 또한, 분석자료마다 일관되지 않은 결과도 출되고 있다는 점에서 행정데이터 활용에 대한 심도 있는 고찰이 필요할 것으로 보았다. 윤희숙(2012)도 그의 연구에서 근로장려세제에 대한 성과평가시스템 구축의 필요성을 제기하면서 근로장려세제를 평가하기 위한 데이터의 한계가 큰 상황임을 지적하였다.

물론 기존 복지제도와 세제, 노동시장 상황 등 여러 가지의 영향이 얹혀 있기 때문에 근로장려세제 도입만으로 기대효과가 보장되는 것은 아니지만(윤희숙, 2012, p.1), 그 간 제도 확대에도 불구하고 여전히 남아있는 제도 및 정책상의 한계점이 무엇인지 점검해볼 필요가 있다.

먼저 수급결정과 급여산정의 기준이 되는 소득요건을 살펴보면, 수급여부를 결정하는 소득개념과 급여산정의 기본이 되는 소득개념간의 괴리로 인해 동일한 소득을 가진 가구임에도 불구하고 서로 다른 수준의 근로 유인을 제공할 위험이 존재한다. 수급여부 결정은 근로소득과 사업소득 이외의 소득까지 포함한 총소득을 기준으로 하고, 급여산정은 근로소득과 사업소득만을 포함한 총급여액을 기준으로 하고 있는 것이다. 이는 근로빈곤층의 근로유인 및 소득지원이라는 제도 취지를 고려하면 근로소득은 낮으나 그 외 소득이 높은 고소득가구를 수급대상에서 제외하는 것이 적절하지만, 전체 소득이 동일함에도 불구하고 지급액에 차이가 있을 수 있다는 점에서는 형평성 문제가 제기될 수 있다.

현행 근로장려세제는 소득요건 외에도 재산요건을 주택과 기타 재산으로 구분하여 조건을 규정하고 있는데, 주택요건을 별도로 두는 것은 재산요건 외의 중복요건으로 형평성 측면에서 문제일 수 있다(장기용, 2013). 주택요건 불충족으로 총재산이 기준 금액을 초과하지 않음에도 불구하고 수급대상에서 제외되는 문제가 발생하기 때문이다. 장기용(2013, p.69)은 또한 재산요건을 납세자 개개인의 순재산을 파악하는 시스템 구축을 전제로 부채를 감안한 순재산 개념으로 전환할 필요성을 제기하며, 주택요건의 완화와 재산요건의 순재산 개념으로의 전환 등을 고려할 때 재산기준을 가구당 순재산가액 2억원 또는 3억원으로 상향조정할 것을 제안하였다. 이태정(2013)도 재산

요건을 보완하여 가계 부채에 대한 반영이 필요하다고 주장하였다. 한편, 전세가격이나 주택가격 등의 지역간 차이를 고려하여 수도권외의 경우 재산요건을 좀더 완화하자는 주장도 있는 반면, 이는 수도권과 지방의 격차완화나 지역균형발전에 역행하는 것이라는 측면에서 바람직하지 않다는 주장도 존재한다(전완희 외, 2011, pp.50~51).

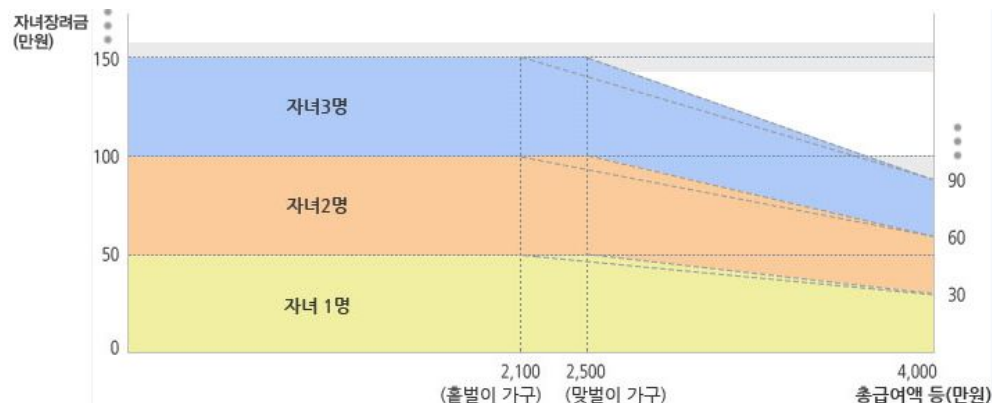
급여체계의 측면에서는 근로장려세제가 근로빈곤층의 근로유인을 촉진하고 이를 통해 빈곤예방 및 탈빈곤 효과를 얻기 위해서는 소득상한과 급여증가율을 상향조정할 필요가 있다는 지적이 꾸준히 제기되어왔다. 근로장려세제의 급여 산정식을 보면 여전히 근로유인을 제한하고 있는 방식으로, 점증구간에서 근로소득이 증가함에 따라 증가하는 근로장려금의 비율도 적정 수준 이상이 되도록 점증률을 조정하는 방안을 고려할 필요가 있다는 것이다. 맞벌이 가구인 경우에는 점증률(21.0%)이 점감률(-17.5%)보다 높지만, 홀벌이 가구는 점증률과 점감률이 같고, 단독가구는 점증률이 점감률보다 더 낮은 상황이다. 2013년부터 60세 이상인 경우 배우자 혹은 부양자녀가 부재한 경우에도 근로장려세제의 대상자에 포함하고 있고, 그 연령기준을 2016년에는 50세, 2017년에는 40세까지 낮출 예정이나, 단독가구의 경우 점증률이 점감율보다 낮게 설정되어 있어 노동시장의 참여를 유인하기 위한 동기 부여는 제한적이다(윤상호, 2016, p.106). 그리고 점증구간에서의 급여증가율을 높은 수준으로 유지함으로써 해당 구간에 속한 근로빈곤층의 노동시장 참가율을 제고하는 한편, 점감구간에서의 급여감소율은 최소수준으로 유지함으로써 노동공급 감소효과를 줄여야 할 필요가 있다(장기용, 2013, p.72).

자녀장려금의 경우도 보면, 근로장려세제의 대상자는 부양자녀수가 증가할수록 자녀장려금도 증가하는 지급구조인 반면, 근로장려세제 비대상자는 점감구간을 설정해 자녀장려금을 지급하고 있는데, 문제는 맞벌이 가족에게 적용되는 점감율이 홀벌이인 경우보다 크게 설정되어 있어 가구 내 2차 소득자의 근로유인을 상대적으로 약화하는 구조이다(윤상호, 2016, pp.106~107).

<표 2-17> 가구원 구성에 따른 근로·자녀장려금의 점증률 및 점감률

가구원구성		총소득기준	최대급여액	점증률	점감률
근로장려금	단독가구	1,300만원 미만	연 70만원	11.7%	-17.5%
	홀벌이가구	2,100만원 미만	연 170만원	18.9%	-18.9%
	맞벌이가구	2,500만원 미만	연 210만원	21.0%	-17.5%
자녀장려금	홀벌이가구	4,000만원 미만	부양자녀수×50만원	-	-1.1%
	맞벌이가구	4,000만원 미만	부양자녀수×50만원	-	-1.3%

[그림 2-13] 자녀장려금 산정모형



자료: 국세청. 근로장려금·자녀장려금 안내. <https://www.hometax.go.kr/websquare/websquare.wq?w2xPath=/ui/pp/a/b/UTXPPABA77.xml>에서 2016.11.6인출.

아울러 현행 근로장려세제 하에서는 소득기준 및 급여수준 등에 대한 조정이 정기적으로 이루어지지 않고 있는데, 적용대상의 확대만 고려할 것이 아니라 소득구간 및 지급수준에 있어서도 물가상승이나 최저임금 등의 변동을 반영하여 주기적으로 조정할 필요성이 제기된다. 근로장려금의 지급기준 및 지급액은 도입 이후 현재까지 두 차례 변경되기는 하였으나, 선진국과 달리 아직까지 물가상승에 연동하여 소득 및 지급기준을 조정하는 조항은 없다. 2014년에 최대지급액을 인상하는 등 산정모형을 변경하였으나 그 이후로는 지급기준 및 산정액이 조정된 바가 없다. 물가 등에 연동하여 주기적으로 기준액을 조정하지 않을 경우 매년 물가상승에 따른 소득의 증가로 신청 가능한 대상자의 비율은 점점 감소하게 될 것이다.

근로장려금의 지급방식의 측면에서도 소득지원 및 근로유인 등의 정책적 효과가 낮을 것이라는 평가가 존재한다. 현행 근로장려금은 1년 동안의 근로·사업소득을 바탕으

로 다음 해 5월에 신청하고, 심사를 걸쳐 9월말까지 지급한다. 즉, 연1회 일시금으로 지급되고 있는데, 이는 긴급한 지원을 필요로 하는 경우가 보통인 근로빈곤층에게 적시성 있는 제도로 인식되지 못할 수 있으며(장기용, 2016, p.74), 다른 한편으로는 수급자가 근로장려금을 근로활동에 따른 임금과 무관한 별개의 계정으로 인식하기 때문에 근로유인 효과가 낮을 것이라는 평가(박종선·황덕순, 2016, p.139)도 존재한다. 다만, 당장 지급방식을 변경하는 것은 그로 인한 긍정적인 측면보다 오히려 행정비용이 클 가능성이 있기 때문에, 장기적으로 지급주기를 점차 조정하는 방안이 제안되고 있다.

근로장려세제는 조세제도를 통해 저소득 근로자를 지원하는 제도인 만큼 목표했던 수급대상을 포착하고 제도가 본래 의도한 효과를 내기 위해서는 근본적으로 소득과악 인프라가 제대로 작동해야 한다. 그러나 이와 관련하여 윤희숙(2012)은 근로장려세제가 당초 정책목표와 다른 방향으로 가고 있다는 연구결과를 내놓은 바 있다. 저소득 지원대상에 대한 소득과악이 정확하지 않아 근로장려금을 받을 수 있는 기준을 넘어선 가구에도 근로장려금이 지급되는 등 원래 제도가 목표했던 대상집단 중 수급하는 비율이 낮아 빈곤을 감소에 별다른 효과가 없다는 주장을 제기한 것이다. 소득수준을 초과하는 가구가 급여를 받는 경우는 이들의 소득이 과소 파악되고 있다는 것을 의미하는 반면, 소득요건을 모두 만족하는 가구의 대부분이 수급하지 못하는 것은 이들의 소득자료 자체가 제대로 취합되지 않는 것에 주로 기인한다고 보았다. 그리고 이에 대한 대안으로 그는 소득확인절차 및 세무관리 강화 등 전반적인 조세행정상의 개선이 필요함을 강조함과 동시에, 더 나아가 소득과악 인프라의 낙후 문제를 더욱 심화시키는 중요한 요인으로 EITC 제도 및 행정에 대한 성과평가 시스템이 구축되어 있지 않은 점을 지적하였다. 더욱이 2015년부터 그동안 소득과악의 어려움 때문에 제외되어있었던 자영업자까지 포괄하여 확대 시행하고 있다는 점을 고려할 때 제도에 대한 성과 평가 및 세정 인프라의 강화 노력은 더욱 중요할 것으로 판단된다.

제 3 장

복지제도를 통한 근로빈곤층 소득보장: 기초생활보장제도를 중심으로

제1절 들어가며

제2절 평가지표에 대한 검토

제3절 맞춤형 급여체계의 도입과 근로빈곤층

제4절 기초생활보장제도를 통한 근로빈곤층 소득보장의
성과

제5절 요약과 정책제안

3

복지제도를 통한 근로빈곤층 < 소득보장: < 기초생활보장제도를 중심으로

제1절 들어가며

우리사회에서 근로빈곤층을 대상으로 하는 소득보장체계가 구축된 것은 그리 오랜 일이 아니다. 90년대 중반까지도 근로빈곤층에 대해서는 현물급여 등을 지원하는 제도는 있었지만, 최저소득보장제도(Minimum Income Guarantee)의 형태로 현금급여를 보장하는 제도는 없었던 것이다. 이 점에서 사실상 근로빈곤층을 대상으로 하는 최초의 소득보장제도는 기초생활보장제도였다고 말할 수 있다.

1999년 제정된 국민기초생활보장법은 한국 사회보장제도에 상징적인 의미를 가진 몇 가지 사건을 만들어 냈다. 하나는 <빈곤층 기초생활보장>을 시민의 사회적 권리로 규정했다는 것이다. 다른 하나는 근로능력이 있는 빈곤층을 노인이나 장애인과 동일한 수준으로 최저소득보장의 수급대상으로 설정했다는 점이다. 이는 근로빈곤층이 소득보장제도에 편입되는 중요한 사건이었다. 그리고 이 장에서 본격적으로 다루고자 하는 사항이다.

이처럼 기초생활보장제도가 역사적 상징성을 갖고 있었다 하더라도, 시대상황이 변화함에 따라 기초생활보장제도 또한 개편의 압력에 직면하게 되었다. 이미 많은 연구결과를 통해 확인된 것처럼, 기초생활보장제도는 지속적인 빈곤층 증가 문제에 효과적으로 대처하거나, 빈곤가구가 최소한의 생활을 하도록 적정급여를 보장하거나, 이러한 지원이 근로빈곤층의 취업과 탈빈곤 그리고 탈수급을 촉진하는데 한계에 봉착했기 때문이다(노대명, 2016).

기초생활보장제도가 드러냈던 많은 문제점 중 근로빈곤층의 자립을 촉진하지 못했다는 비판은 매우 강력했다. 근로빈곤층이 기초생활보장제도의 수급자격을 유지하기 위해 취업을 기피하고 있다는 비판은 우리사회에도 복지급여 수급자의 <복지의존>이 출현했다는 비판을 야기하기에 충분했다. 그리고 이러한 복지 의존에 기존 급여체계가 영향을 미친다는 비판 또한 제기되었다. 이는 기초생활보장제도의 개편이 사각지대 해소나 급여수준 적정화 등이 제대로 이루어지지 않은 원인 외에도 근로빈곤층의 취업과

자립을 촉진하지 못했다는 점에 있음을 말해준다.

근로빈곤층의 자립을 촉진하는 정책은 크게 두 가지 날개로 움직이는 것이 보통이다. 마치 새가 좌우의 날개로 균형을 잡고 나는 것처럼, 근로빈곤층 지원은 소득보장(protection)과 자립지원(activation)이라는 상이한 정책수단을 어떻게 잘 조합하는지가 매우 중요하다. 그리고 이러한 정책조합은 그리 용이하지 않다. 1990년대 중반이 서구의 많은 복지국가들이 사회부조제도 수급자 중 근로가능자를 대상으로 <고용과 복지의 연계>라는 정책적 실험을 해 왔지만, 성공을 거둔 사례는 많지 않다. 이것이 지난 20년간 많은 국가가 근로빈곤층 소득보장제도를 끊임없이 개편하는 이유일 것이다.

이런 관점에서 보면, 기초생활보장제도가 근로빈곤층 소득보장과 관련해서 취했던 정책조합이 별다른 성과가 없었음에 분명하다. 기초생활보장제도의 정책조합이란 1) 근로빈곤층에게 노동을 조건부로 소득보장을 하고, 2) 이를 위반하는 경우는 부분적인 급여삭감 등의 제재를 가하고, 3) 근로 가능한 미취업자에게는 자활사업에 참여하도록 강제하여 취업지원서비스를 제공하며, 4) 취업자에게는 소득공제를 통해 근로의욕을 저해하지 않게 하는 방식을 지칭한다. 근로빈곤층 지원정책의 고전적 도식인 제재(sanction)와 유인(incentive)의 조합의 어딘가에 문제가 있었던 것이다. 그리고 이러한 비판적 인식은 근로빈곤층 대상 소득보장제도로서의 기초생활보장제도에 대한 비판적 평가의 우위로 나타나게 되었다.

2014년 12월 길고 지리한 정치적 논쟁을 거쳐 국민기초생활보장법 법률개정안이 국회를 통과하였다. 이 과정은 말 그대로 긴 논쟁이었다. 그리고 이 법률통과에 직간접으로 크게 기여한 것은 송파구 세 모녀 사건이었다. 지난 20년간 각종 빈곤층 지원정책이 개편되거나 도입되는 시점에 항상 그래왔던 것처럼, 빈곤층의 비극적 사건이 제도 개편 과정에 자리하고 있었던 셈이다. 그렇게 이루어진 제도개편이 기초생활보장제도를 맞춤형 급여체제로 개편하는 것이었다. 그리고 개편된 제도는 2015년 7월 1일부터 적용되었다. 맞춤형 급여체계가 왜 도입되었으며, 그것이 전체적으로 어떠한 성과를 거두었는지는 뒤에 자세히 설명할 것이다.

여기서 주목해야 할 점은 맞춤형 급여체계 도입이 근로빈곤층 소득보장제도에 어떠한 영향을 미쳤는가 하는 점이다. 2016년 10월 시점에서 분명하게 드러나고 있는 것은 맞춤형 급여체계 도입이 근로빈곤층 소득보장제도의 판도를 변화시킬 개연성이 있

다는 점이다. 그것은 기초생활보장제도가 근로빈곤층 소득보장제도로 유지해 왔던 위상이 약화되고 있다는 점과 관련이 있다. 기존 제도에서 모든 기초생활보장제도 수급자가 잠재적 조건부과 대상이었다면, 개편된 제도에서는 생계급여 수급자만이 조건부과 대상이다. 이는 소득기준으로 기준중위소득의 40%(기존의 최저생계비)에서 30%(생계급여 상한선)로 적용범위가 좁아진다는 것을 의미한다. 그리고 제도개편 전부터 소득기준선의 하향조정은 근로빈곤가구의 소득분포와 맞물려, 그리고 근로빈곤층의 전략적 선택과 맞물려, 조건부수급자의 규모감소에 영향을 미칠 것으로 예측되었다. 이러한 예측은 사실로 확인되었다. 제도개편이후 조건부수급자가 감소하고 있는 것이다.

이런 상황변화를 토대로, 이 연구는 크게 세 가지 연구주제에 주목하고자 한다. 첫째, 근로빈곤층 소득보장제도로써 기초생활보장제도의 역할을 보완하거나 대체할 새로운 제도에 대한 재평가의 필요성이다. 그것은 실업부조나 근로장려세제 등에 대한 재평가를 통해 근로빈곤층 소득보장제도 전체를 재구조화해야 한다는 것을 의미한다. 둘째, 기존 기초생활보장제도는 근로빈곤층에 대한 소득보장과 관련해서 어떠한 문제점을 안고 있었는가 하는 점이다. 이는 지금까지의 평가가 정확한 것이었는지를 검증하고, 맞춤형 급여체계가 이러한 문제점에 대한 체계적인 분석을 통해 합리적 대안으로 제시된 것인지를 확인하는데 중요한 의미를 갖게 될 것이다. 셋째, 맞춤형 급여체계는 근로빈곤층 소득보장제도로 어떻게 작동하고 있는지 평가하는 것이다. 앞서 언급한 것처럼, 생계급여 수급자 규모는 감소하는 상황에서 근로빈곤층 수급자에 대한 관리가 어떻게 이루어지고 있으며, 고용복지연계정책인 자활사업에 어떠한 변화가 나타나고 있는지 살펴보는 것이다.

아쉬운 점은 맞춤형 급여체계 개편이후의 기초생활보장제도 수급자 관련 데이터가 2015년 12월 시점까지 확보되어 있다는 점이다. 이는 제도개편이후 6개월이 경과한 시점이라는 점에서 제도개편이후의 변화를 보다 객관적으로 진단하기에는 부족한 자료이다. 이것이 갖는 한계점은 해당 분석내용을 기술하는 부분에서 다시 언급하겠다.

제2절 평가지표에 대한 검토

기초생활보장제도는 우리나라의 대표적 사회부조제도로 그것이 시행된 2000년 이후 끊임없이 평가대상이 되어 왔다. 그리고 많은 전문가들이 기초생활보장제도에 대한 평가체계를 구축하고, 이를 위한 평가지표들을 제안해 왔다. 지난 16년간 가장 자주 등장했던 평가지표는 기초생활보장제도의 수급률(take-up rate)과 빈곤감소율(poverty reduction rate), 취업률(employment rate)과 탈수급율(welfare exit rate) 등이었다.

이러한 평가지표를 활용한 연구결과는 기초생활보장제도의 개선이나 개편에 매우 큰 영향을 미쳤다. 수급률 지표는 국가가 빈곤층에 대한 보호라는 본연의 역할을 제대로 다하지 못하고 있음을 나타내는 강력한 평가지표였고, 기초생활보장제도 예산을 확충해야 한다는 주장의 논거가 되었다. 반대로 기초생활보장제도의 취업률이나 탈수급률은 능한 빈곤층을 대상으로 하는 정책을 개선해야 한다는 주장의 논거가 되기도 하였다.

하지만 기초생활보장제도에 대한 평가는 위에 언급한 몇 가지 초보적 수준의 평가지표를 적용한 연구결과를 발표하는 것 이상으로 발전하지 못했다. 기존 제도 하에서는 제도가 빈곤층의 생활에 어떠한 영향을 미치는지 구체적으로 평가하는데 어려움이 있었다. 예를 들면, 주거급여가 빈곤층의 주거생활에 어떠한 영향을 미쳤는지 평가하는 작업이 불가능했다. 이는 기초생활보장제도에 대한 평가가 이 제도를 어떻게 개선해야 하는지 대안을 제시하지 못했음을 짐작케 한다. 보다 자세한 내용은 본문에 언급해 두었다.

이런 상황에서 기초생활보장제도가 맞춤형 급여체제로 개편되었다. 그것은 정책평가와 관련해서 보면, 앞서 언급한 다양한 문제를 해결하는 동시에, 맞춤형 급여체제로 개편된 기초생활보장제도를 어떻게 평가할 것인가 라는 새로운 문제에 답해야 한다는 점을 말해준다. 이와 관련해서는 최근 발표된 연구보고서를 참고할 수 있다(노대명 외, 2016).

1. 기존 평가의 문제점

제도개편 전까지 기초생활보장제도에 대한 평가는 자주 이루어져 왔지만, 정작 그 문제점이 무엇이고 어떻게 개편해야 하는지에 대해서는 명확한 논건을 제시하지 못했다. 그것은 기존의 제도 자체가 평가가 용이하지 않도록 구조화되어 있었기 때문이기도 하다. 이를 몇 가지로 설명하면 아래와 같다.

첫째, 기초생활보장제도의 구조 자체가 평가가 용이하지 않았다는 점이다. 기존 제도에서 최저생계비라는 포괄적인 개념을 기준선으로 적용하여 평가하려면, 수급가구에 지급된 현금급여와 현물급여, 그리고 수급가구의 급여산출과정에 적용된 재산의 소득환산액을 모두 고려해야 하는 수고가 필요하다는 점이다.⁶⁾ 여기서 수고라고 표현한 이유는 현물급여를 일종의 소득으로 환산하는 것이 불가능하지는 않지만 매우 힘들다는 것을 의미한다. 각 수급가구에 발생한 현물급여를 표본조사를 통해 확보된 임의의 수급가구에 적용하는 기술적인 문제점 또한 고려해야 한다.

둘째, 기초생활보장제도를 통한 예산투입이 분해하거나 측정하기 힘들다는 문제점이 있었다. 일차적으로 현금급여로 명쳐져 분해할 수 없는 생계급여와 주거급여는 그것이 수급자의 생활에 어떠한 영향을 미치는지 평가하는데 활용할 수 없다. 투입단계에서 구분할 수 없는 각 급여제도에 대해 그 성과를 평가할 수 없다는 것은 지극히 당연한 일이다. 이어 각 수급가구의 인지여부도 불명확하고 사용량도 다른 현물급여의 효과를 평가하는 문제도 보완이 필요한 사항이다. 더욱이 현물급여를 받는다는 가정하에 일괄적으로 공제되는 것도 평가를 어렵게 하는 요인 중 하나이다. 그것은 수급여부에 따른 효과를 평가할 수는 있지만, 현물급여의 지급량이나 지급방식을 개편함으로써 어떤 기대효과를 거둘 수 있는지 평가하기 힘들게 하는 측면이 있다.

셋째, 최저생계비를 수급자격을 결정하는 단일 소득기준선으로 활용하고, 그것이 각종 지원을 받을 수 있는 통로로 작용하는 상황에서, 하나의 급여를 통제하는 것으로 그

6) 기초생활보장제도가 지원하는 현금급여 만으로는 최저생계비라는 최저생활보장선을 충족하고 있는지 평가하기 힘들다. 그것은 기초생활보장제도가 현금급여와 현물급여로 구분되고, 현금급여는 재산의 소득환산액을 고려하여 결정되기 때문이다. 따라서 기초생활보장제도의 효과를 제대로 파악하려면, 지급된 현금급여 외에도 현물급여를 소득으로 환산해서 추가해야 한다. 이것이 실제 수급가구에 지원된 급여이기 때문이다. 그리고 기초생활보장제도는 현금급여를 지급함에 있어 재산의 소득환산액을 수급가구의 소득에 더하여 그만큼을 급여에서 제하는 방식을 취하고 있다. 이론적으로는 현물급여와 재산의 소득환산액을 수급가구의 소득에 더하고, 이것이 최저생계비를 초과하는지 평가해야 한다는 것을 의미한다.

성과를 측정하기 힘들었다는 점이다. 예를 들면, 투입과정을 통제하면 그것이 산출에 영향을 미쳐야 하지만, 그것이 불가능한 상황에서 제대로 된 정책평가가 힘들다는 것은 당연한 일이다.

2. 기초생활보장제도에 대한 주요 평가지표

앞서 언급한 것처럼, 최저생계비를 빈곤선처럼 활용하고 기초생활보장제도의 현금 급여가 빈곤을 감소나 빈곤갭 감소에 어떤 영향을 미쳤는지 평가하는 기존 방식은 수정 또는 중단해야 한다. 그리고 지금까지 시도하기 힘들었던, 각 급여가 수급가구의 해당 욕구를 충족하는데 미친 영향을 평가하는 다양한 방법이 개발되어야 할 것이다. 예를 들면, 주거급여가 수급가구의 주거복지에 어떤 영향을 미치고, 더 나아가 가족생활이나 경제활동에 어떤 영향을 미치는지에 대해서도 연구가 필요할 것이다.

평가모형(evaluation model)이 무엇인지 개념정의를 하고 본론에 들어가하고자 한다. 평가모형은 그것을 정의하는 논자에 따라 다소 상이한 개념으로 이해되고 있다는 점에서 자세한 설명이 필요하다고 판단되기 때문이다. 평가모형은 크게 두 가지 다른 개념으로 이해되고 있다: 하나는 “평가를 관통하는 관점과 가정으로 이루어진 추상화된 개념들의 구조”를 의미하는 것이고, 다른 하나는 “평가목적에 맞게 평가방법이나 평가절차를 체계적으로 정리한 것”을 의미하는 것이다(교육평가 용어사전, 2004). 여기서는 평가모형을 후자의 의미로 사용하고자 한다. 물론 평가 전반을 관통하는 관점이나 논리가 없을 수는 없으며, 이 원칙을 적용하는 문제와 평가지표를 구축하는 기술적인 문제를 분리시켜 생각하기도 힘들다. 하지만 이 연구는 맞춤형 급여체제로 개편된 기초생활보장제도에 대한 평가를 그 목적으로 한다는 점에서, 순수한 이론적 모형보다는 실제 정책평가에 활용할 수 있는 평가지표체계와 평가절차를 제안해야 하기 때문이다.

사회부조제도를 평가함에 있어 가장 대표적인 몇 가지 원칙은 다음과 같이 제시할 수 있다: ①형평성, ②효과성, ③효율성이 그것이다. 그리고 이 각각의 원칙에 따른 평가는 몇 가지 핵심적인 평가지표를 전제하고 있다 먼저 형평성의 관점에서 보면, 빈곤층 중 수급자 비율을 의미하는 수급률(take-up rate)이 가장 핵심적인 지표라고 말할 수 있다. 이어 효과성 측면에서 보면, 보장성(benefit coverage rate)와 취업률

(employment rate), 탈빈곤율(poverty exit rate)이 핵심적인 지표이고, 끝으로 효율성의 관점에서 보면, 부정수급률(fraud rate)과 탈수급률(welfare exit rate)이 가장 핵심적인 지표라고 말할 수 있다.

평가지표를 성과지표에 초점을 맞추면, 그것은 크게 두 가지 유형의 지표로 요약된다: 빈곤층에 대한 보호(protection) 성과를 나타내는 지표와 빈곤층의 자립촉진(activation) 성과를 나타내는 지표가 그것이다. 먼저 보호 성과를 나타내는 지표로는 수급률(take-up rate)과 보장률(benefit coverage rate), 빈곤감소율(poverty reduction rate) 등의 지표를 예시할 수 있다. 그리고 자립촉진과 관련된 성과지표로는 취업률(employment rate)과 탈빈곤율(poverty exit rate) 그리고 탈수급률(welfare exit rate) 등을 들 수 있다.

이러한 평가지표 관련 검토를 통해, 사회부조제도를 평가하는 대표적인 평가지표가 아래와 같이 여섯 가지로 구성된다는 것을 알 수 있다: ①수급률, ②보장률, ③빈곤감소율, ④취업률, ⑤탈빈곤율, ⑥탈수급률이 그것이다. 이는 사회부조제도, 즉 기초생활보장제도를 평가하기 위한 포괄적 지표라고 말할 수 있다. 하지만 동시에 근로빈곤층 소득보장제도에도 적용할 수 있는 평가지표이다. 문제는 이러한 평가지표를 적용하여 결과를 얻기 위해서는 그것을 가능하게 하는 신뢰할 수 있는 데이터가 전제되어야 한다. 하지만 아직까지 정부차원에서는 이러한 평가지표에 따른 수치를 발표하지 않고 있다. 더욱이 이러한 평가를 가능하게 하는 데이터 또한 활용이 용이하지 않다.⁷⁾

7) 기초생활보장제도에 대한 평가와 관련해서 기존의 일반적인 설문조사 데이터를 활용한 평가지표가 높은 활용도와 연구가치에도 불구하고, 모수추정 등에서는 신뢰도가 높지 않다는 점을 지적해 두고자 한다.

<표 3-1> 기초생활보장제도 평가지표와 조작적 정의

평가목표	평가지표	조작적 정의
보호	① 수급률	- (모든 급여) - 급여별 선정기준(소득기준) 이하 인구/가구 대비 수급인구/가구의 비율
	② 보장률	(생계급여와 주거급여) - 급여별 최저보장수준 대비 실제 급여의 비중 - 전체 급여의 최저생계비 대비 비중(%)
	③ 빈곤감소율	- (생계급여와 주거급여) - 현금급여 전후 소득에 중위빈곤선(50%)을 적용하여 추정된 빈곤율 감소 정도(%) - 현물급여에 따른 빈곤감소 효과는 향후 소득환산방식을 개발하여 적용 (* 장기과제)
자립	④ 취업률	(모든 급여) - t 시점의 미취업자 중 t+1 시점에 취업한 수급자 비율 - 조건부 수급자 중 취업률
	⑤ 탈빈곤율	- (모든 급여) - t ~ t+1 기간에 근로소득 등으로 가구소득이 빈곤선을 넘어선 집단의 비율 - 빈곤층 일반과 수급자, 조건부 수급자
	⑥ 탈수급률	- (모든 급여) - t ~ t+1 기간에 전체 수급자 대비 근로소득 증가로 수급자격을 잃은 수급자 비중 - (광의) t ~ t+1 기간에 전체 수급자 중 수급자격을 잃은 모든 수급자의 비중 (* 단 부정수급으로 인한 수급자격 상실은 제외)

3. 급여체계 개편에 따른 고려사항

기초생활보장제도가 맞춤형 급여체제로 개편됨에 따라 그에 대한 평가모형과 평가지표는 어떻게 달라져야 하는가? 그리고 무엇을 유지해야 하고, 무엇을 바꿔야 하는가? 여기서는 개편된 제도를 평가하기 위해 어떠한 전제가 필요한지 간략하게 언급하기로 하겠다. 이는 근로빈곤층 대상 소득보장제도를 평가하기에 앞서 짚고 넘어가야 할 사항이다.

기초생활보장제도 평가와 관련해 지금까지 대다수 선행연구가 채택해 왔던 일반적인 평가체계와 평가방법 그리고 주요 평가지표는 그대로 유지할 필요가 있다. 지금껏 평가체계나 평가지표에 문제가 있었던 것이 아니라, 급여체계나 평가인프라가 취약해서 해당 평가지표를 적용하기 힘들었기 때문이다. 평가 인프라는 크게 개선되지 않았다는 점에서 향후 지속적인 노력이 필요한 부분이다.

하지만 정책평가의 환경은 크게 바뀌었다. 맞춤형 급여체계 도입으로 기존 평가지표를 적용한 연구가 발전할 수 있는 여지가 생긴 것이다. 투입단계에서 각 급여가 빈곤층 및 수급자의 생활에 미치는 영향을 파악하기 용이해진 것이다. 이는 정책평가가 장기적으로 제도개선에 다양한 기여를 할 수 있음을 의미한다. 따라서 여기서는 사회부조제도 평가에 일반적으로 사용되고 있는 주요 평가지표를 그대로 유지하는 방안을 제안하고자 한다. 다만 아래와 같은 몇 가지 사항에 대해서는 언급이 필요하다.

첫째, 수급자란 어느 급여 수급자를 지칭하는가. 개편된 제도는 수급자 선정기준소득이 기준 중위소득 30%~50%이며, 서로 다른 소득기준을 가진 급여들의 수급자로 구성되어 있다. 이 경우에 수급자란 이들 모두를 지칭하는 것으로 간주해야 하는가? 이 문제와 관련해서는, 수급자는 어느 급여라도 하나 이상의 급여를 수급하는 수급자 전체를 지칭하는 것으로 규정하며, 분석목적에 따라 현금급여와 현물급여 수급자로 구분한다.

둘째, 차상위층을 어떻게 구분할 것인가 하는 점이다. 지금까지는 최저생계비의 120%를 차상위층으로 간주해 왔다. 하지만 최저생계비가 적용되지 않는 상황에서 차상위층은 의미가 없다. 현재 정부부처는 차상위층을 매우 모호하게 정의하고 있는 것처럼 보인다. 하지만 차상위층이란 영어의 near poor에 근접하는 의미로 이해해야 하며, 이때는 행정적 수급기준과 다른 의미를 갖는 저소득층으로 간주하는 방법이 타당해 보인다. 이것은 기계적으로 각 제도의 선정기준에 120%를 적용하는 방법이나, 모든 제도에 획일적인 소득기준을 설정하는 방식이 타당하지 않다는 점에서 그러하다. 오히려 포괄적으로 중위소득 60%까지의 소득계층을 저소득층으로 간주하고 이들을 각종 복지제도의 near poor로 규정하는 방안을 채택하는 것이 합리적이라 판단된다.

셋째, 급여수준에 대한 평가와 관련해서 제도개편 전후의 성과를 평가하려면, 급여 수준의 금액을 사용하는 방법도 있지만, 급여의 상한선, 즉 최저보장수준을 기준으로 하는 것이 바람직하다. 하지만 제도개편 전에는 최저생계비를 사용했다는 점에서 전후 비교가 용이하지 않은 측면이 있다. 이 경우에는 어떠한 방법을 사용하는 것이 적절한가. 이 문제는 크게 두 가지 방법 중 하나를 선택할 수 있다고 판단된다. 하나는 최저생계비의 중위소득 대비 비율을 산출한 뒤, 제도개편 전후에 균등하게 적용하는 방법이다. 다른 하나는 역으로 각 급여의 최저보장수준을 물가상승률을 고려하여 과거 시점에 적용하는 방법이다.

제3절 맞춤형 급여체계 도입과 근로빈곤층

2015년 맞춤형 급여체계 도입은 기초생활보장제도의 구조를 바꾸는 개편이었다. 보는 관점에 따라 이 개편은 한국 사회부조제도의 전체 시스템에 영향을 미치는 것을 넘어, 장기적으로 한국 사회보장제도 전반에 영향을 미칠 수 있는 것으로도 이해할 수 있다. 여기서는 맞춤형 급여체계가 도입된 배경, 개편직후의 결과, 그리고 그것이 근로빈곤층 소득보장제도에 미칠 수 있는 영향을 중심으로 살펴보겠다.

1. 기초생활보장제도의 당면문제와 개편과제

기초생활보장제도의 급여체계를 개편하게 된 배경은 어떻게 설명할 수 있는가. 여기서는 앞서 언급했던 세 가지 이유, 즉 1) 빈곤층 복지사각지대 해소의 둔감성, 2) 적정 급여수준 보장의 어려움, 3) 근로빈곤층 자립지원의 제약을 보다 자세하게 설명하도록 하겠다.

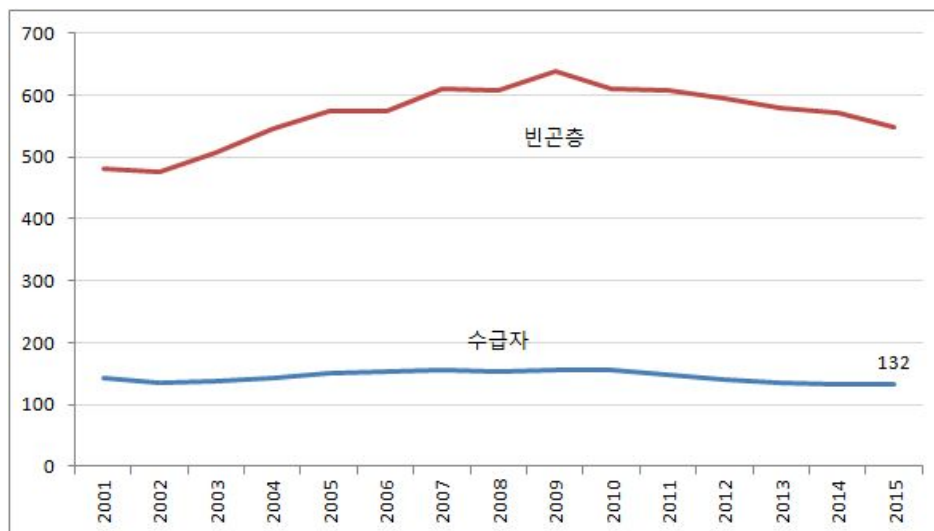
가. 빈곤층 복지 사각지대 해소

기초생활보장제도의 사각지대는 해석하기에 따라 매우 다른 방향으로 해석될 수 있다. 만일 기초생활보장제도가 적용한 기존의 선정기준이 사회적 합의에 의한 것이라고 본다면, 기초생활보장제도의 사각지대가 얼마라고 말하기는 힘들 것이다. 이 제도가 수급자 선정기준을 소득인정액이 최저생계비 이하이고, 부양의무자가 없거나 부양의무자의 부양능력이 미약한 신청자로 설정한 상황에서, 이러한 조건을 충족시키는 집단 중 수급자로 보호를 받지 못하는 집단을 추정하기는 극히 힘들기 때문이다. 이것이 전문가들이 기초생활보장제도의 행정적 사각지대 규모를 추정하기를 기피하는 이유일 것이다. 문제는 현실에서 빈곤층이 심각한 박탈에 시달리다 극단적 선택을 하는 사건사고가 끊이지 않고 있다는 점이다. 이는 기초생활보장제도가 선정기준을 과도하게 엄격하게 적용함으로써 정작 지원이 필요한 빈곤층을 제대로 보호하지 못하고 있음을 말해주는 것이다.

따라서 여기서는 우리사회의 빈곤율이 어떻게 변화하였으며, 기초생활보장제도의 수

급자 규모가 어떻게 변해왔는지 비교하는 방식으로 사각지대 문제를 언급하기로 하겠다. 아래 그림은 기초생활보장제도가 본격적으로 시행된 2001년부터 최근까지 중위소득 50%기준 빈곤층 규모와 수급자 규모가 어떻게 변해왔는지 보여주고 있다. 이 그림이 가리키는 것은 분명하다. 빈곤층 규모와 수급자 규모 사이의 공백, 즉 지원의 사각지대가 얼마나 크며, 이를 어떻게 해결해야 하는가 하는 점이다. 지난 15년간 예산을 확대하고, 차상위층 지원을 늘리는 방식으로 문제를 해결하고자 했지만, 결과적으로 기대했던 성과는 나타나지 않았다. 다른 대안모색이 불가피했던 것이다.

[그림 3-1] 2001년~2015년 기초생활보장 수급자 및 빈곤층 규모 변화



주: 빈곤층 규모는 도시근로자 가구 대상 경상소득 중위값의 50%를 빈곤선을 적용하여 추출하여 환산
 자료: 통계청, 가계동향조사, 원자료; 보건복지부 기초생활보장제도 수급자 현황 각년도 (노대명, 2016)에서 재인용

나. 욕구에 따른 보장수준의 현실화

소득보장제도, 그 중에서도 기초생활보장제도는 엄격한 자산조사를 통해 지원이 꼭 필요한 빈곤층에게 최소한의 인간다운 생활을 보장하는 것을 목적으로 하는 제도이다. 따라서 이 제도는 누구에게 어느 정도의 소득보장을 할 것인지 정해야 한다. 그리고 기초생활보장제도는 최저생계비를 소득보장의 최저수준으로 공문화되었다. 그리고 이를 전제로 기초생활보장제도의 급여수준과 관련된 논의는 다음 두 가지 방향으로 전개되어

왔다.

하나는 기초생활보장제도가 다양한 지출욕구, 특히 주거비 지출욕구를 제대로 충족시키지 못하고 있다는 점이다. 이는 농어촌과 대도시에 거주는 빈곤가구의 주거비 부담이 매우 다르다는 점을 제도에 반영하지 못했음을 의미한다. 그것은 가구규모별 최저생계비 개념이 갖는 단순함의 힘을 얻는 대신, 빈곤층의 다양한 욕구수준을 반영하지 못했음을 의미한다. 이것이 기초생활보장제도의 급여가 욕구의 차이를 적정하게 충족시키지 못한다는 비판을 받았던 이유이자, 급여수준을 적정화하는 개편이 필요했던 이유이다.

하지만 조금 다른 맥락에서 기초생활보장제도의 보장수준에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 그것은 최저생계비를 국민들이 생각하는 최소한의 인간다운 삶을 영위하는데 필요한 최저생활비와 비교해 보는 것이다. 아래 그림은 전체 시민 그리고 저소득층이 생각하는 최저생활비와 비교한 최저생계비 비율이 연도별로 가구규모별로 어떻게 변해왔는지 보여주고 있다. 이것이 의미하는 바는 다음 세 가지로 해석할 수 있다: 첫째, 2010년~2014년까지 시민들이 생각하는 최저생활비와 행정적 최저생계비 사이의 격차가 다소 좁혀져 왔다는 점이다. 그리고 그것은 최저생계비의 인상폭이 더 컸기 때문으로 해석된다. 둘째, 최저생활비와 최저생계비의 격차는 1~2인 가구에 비해 3~4인 가구에서 그 격차가 큰 것으로 나타나고 있다. 이는 3~4인 가구 최저생계비가 주관적 최저생활비에 크게 미달하고 있음을 의미한다. 셋째, 소득계층별로 최저생활비에 대한 인식차이가 크다는 점이다. 그리고 중위소득 60%이하 저소득층이 생각하는 주관적 최저생활비가 전체 시민들이 생각하는 그것과 비교해서 매우 낮게 나타나고 있다.⁸⁾

8) 저소득층이 생각한 최저생활비는 삶의 어려움을 반영하는 것일 수 있다는 점에 주의해야 한다.

<표 3-2> 최저생계비에 대한 소득집단 및 가구원수별 인식 변화

(단위: %)

집단	연도	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
전체	2010	57.7	61.6	52.4	49.6	54.5	65.2
	2011	59.8	60.3	49.5	46.1	49.5	58.6
	2012	60.9	61.4	49.6	46.9	52.3	61.4
	2013	62.0	61.6	48.7	44.7	50.9	55.3
	2014	65.5	64.0	50.2	49.5	53.7	55.8
저소득층	2010	87.0	95.8	81.3	75.8	78.6	90.1
	2011	94.1	98.3	82.5	71.0	85.3	99.9
	2012	96.6	99.0	82.7	77.3	101.0	110.7
	2013	100.0	103.4	89.2	75.4	96.2	98.8
	2014	98.1	98.4	81.8	77.4	83.2	96.3

주: 그림의 수치는 한국복지패널에서 파악한 각 년도의 주관적 최저생활비 대비 보건복지부가 매년 발표하는 최저생계비의 비율을 소득계층별 - 연도별 - 가구원수별로 나타낸 것임

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 원자료, 각년도: 보건복지부, 최저생계비 공지, 각년도 (노대명, 2016)에서 인용

다. 근로유인 효과의 제고

빈곤층을 위한 소득보장제도가 이들의 취업과 자립을 촉진하는 역할까지 담당해야 하는가에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 하지만 근로빈곤층이 대거 유입된 서구의 사회복지 제도들은 이들의 취업과 탈수급을 촉진하는데 많은 정책노력을 기울여 왔다. 근로빈곤층에게도 동등한 소득보장을 약속했던 기초생활보장제도 또한 이러한 제약에서 자유롭지 못했다. 근로빈곤층에게 소득보장을 하는 대신 취업을 촉진하는 조건부 수급규정을 채택했던 것이다. 하지만 기초생활보장제도는 이렇지도 저러지도 못하는 딜레마에 봉착해 왔다. 근로빈곤층에 대한 소득보장을 대폭 확대하지도, 이들에 대한 조건부과를 대폭 강화하지도 못했던 것이다.

그렇다면 기초생활보장제도는 근로빈곤층의 취업 및 탈수급과 관련해서 어떠한 문제에 봉착했던 것인가. 가장 심각한 문제는 근로 가능한 수급자 중 상당수가 취업보다 기초생활보장제도에 안주하려는 경향을 보였고, 제도가 이를 가능하게 했다는 점이다. 즉 모든 지원이 집중된 제도에 안주하려는 경향이 나타났던 것이다. 이는 자활지원센터 및 고용센터의 상담원들을 통해 종종 확인되었던 사항이다. 많은 조건부 수급자들은 취업보

다 수급자격을 유지할 수 있는 수준으로 소득을 유지시키는데 더 관심을 가졌던 이유이다. 물론 이는 엄밀한 의미의 부정수급이 아니다. 하지만 스스로 근로를 기피하고 복지급여에 의존한다는 점에서 더 큰 문제일 수 있다.

아래 표는 지금까지 좀처럼 보고되지 않았던 기초생활보장제도의 실질적인 탈수급율을 제시하고 있다. 상대적으로 오래된 수치이지만, 이는 기초생활보장제도가 2009년 이후 지속적으로 근로빈곤층을 대상으로 하는 지원제도를 개편하는 선택을 해 왔는지 말해준다. 표의 내용을 보면, 소득요인에 의한 탈수급율은 2008년 2.41%~2.74%로 추정되고 있다. 이는 사실상 극히 낮은 탈수급율이며, 비판적으로 표현하면 정책적 개입을 전혀 하지 않는 상태에서나 발생할 수 있는 수치이다. 이는 기존의 기초생활보장제도가 수급자의 근로의욕을 고취시키거나 탈수급을 촉진하는 기능을 거의 하지 못했음을 보여주는 것이다. 실제로 행정일선에서는 근로능력이 있는 수급자들이 수급자격 유지를 위해 공식부문 취업을 기피한다는 지적이 끊임없이 있어 왔다.

<표 3-3> 2008년 기초생활보장제도의 탈수급율

(단위: 전체 수급자의 %)

	탈수급			행정 요인	단순 변동	미입력	전체
	소득 요인	비소득 요인	소계				
Model 1	2.41	1.58	3.99	0.32	6.65	1.48	12.45
Model 2	2.74	1.79	4.53	0.36	7.55		12.45

주: <Model_1>은 결측치를 제외하고 분석한 결과이며, <Model_2>는 결측치를 보정하여 분석한 결과임
 자료: 보건복지부, 내부자료, 노대명(2011), “한국 공공부조제도의 패러다임 전환 필요성에 대한 고찰”, <한국사회정책>, 18(1)에서 인용

기초생활보장제도가 부정수급 문제에서 자유롭지 못한 것도 여전히 사실이다. 물론 기초생활보장제도의 부정수급 문제는 심각한 수준이라고 여겨지지는 않는다. 지난 5~6년간 정부는 복지행정전산망을 강화하는데 많은 노력을 기울여 왔으며, 그 성과가 매우 컸기 때문이다. 2010년 이후 행정전산망을 통한 자산조사가 강화되면서 기초생활보장제도 수급자수가 빠르게 감소했다는 점이 이를 말해준다. 하지만 여전히 비공식부문이 크게 자리하고 있으며, 취업수급자의 상당수는 비공식부문에서 일하고 있다. 소득파악이 힘든 경우이다. 향후 빠르게 해소될 것으로 예상되지만, 현재 제도에 부정적인 영향을 미치는 요인인 셈이다.

결국 기초생활보장제도의 근로유인 문제는 크게 두 가지 측면에서 한계에 봉착해 있었다. 하나는 미취업자의 취업촉진이 제대로 이루어지지 않고 있다는 점이다. 자활성공율은 지속적으로 증가했지만, 행정일선에 목격되는 조건부수급자의 근로의지는 여전히 취약하기만 했다. 다른 하나는 취업자에 대한 체계적 관리가 이루어지지 않고 있다는 점이다. 그리고 근로빈곤층의 복지의존 문제는 상당부분 기초생활보장제도 수급자격이 주는 혜택의 집중과 무관하지 않은 것으로 간주되었다. 이것 또한 기초생활보장제도를 맞춤형 급여체제로 개편하게 되는 배경 중 하나였다.

구조적으로 노동시장에서 고용불안과 임금격차가 확대되고 있음을 감안하면, 공급 중심의 각종 정책이 이들을 탈빈곤과 탈수급으로 이끌 수 있는지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 더욱이 탈빈곤이 얼마나 지속가능한 것인지에 대해서도 의문의 여지가 있다. 이러한 한계를 고려하면, 상당수 근로빈곤층에게는 노동소득과 복지급여가 혼합된 형태로 상당기간 소득보장이 이루어져야 할 개연성을 배제하기 어렵다. 그럼에도 기초보장제도 수급자격을 유지해야 기타 복지혜택을 받을 수 있다는 사실 때문에 취업 등을 기피하지 않도록 하는 제도개편이 필요할 것이다. 그것은 기초생활보장제도의 급여체계를 개편하는 것과 기타 복지제도가 수급자에게 지원을 집중하는 방식에 대한 개선을 모두 지칭하는 것이다.

2. 맞춤형 급여체계의 기본구조와 주요 내용

기초생활보장제도를 <맞춤형 급여체계>로 개편한다는 것은 지금까지 그것이 포괄하고 있던 주요 급여들을 독립된 법적 근거를 가진 제도로 분리시킨다는 것을 의미한다. 기술적(技術的)으로 급여체계 개편이란 1) 최저생계비를 통해 모든 급여의 선정과 급여를 결정하고, 이를 하나의 법률로 규정하는 기존의 <통합급여체계>를, 2) 선정과 급여를 결정하는 기준선이 분리되고, 선정기준은 급여별로 다르게 설정되고, 급여수준 또한 급여특성에 따라 독자적으로 결정되는 새로운 급여체계, 즉 맞춤형 급여체제로 바꾼다는 것이다. 쉽게 표현하면, 빈곤층을 지원하는 핵심 급여제도, 즉 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여를 독립된 법적 근거를 가진 제도로 분리하는 것이다.

사실 맞춤형 급여체계란 2001년경부터 관련 전문가들 사이에서 활발하게 논의되었던 욕구별 급여체계와 대동소이한 것이다. 다만, 각 복지급여가 빈곤가구의 복지욕구

를 필요한 만큼 적정하게 보장한다는 의미에서 <맞춤형>으로 표현이 강조된 것이다. 이러한 맥락에서 맞춤형 급여체계란 결국 선정기준과 급여수준을 결정하는 방식을 다음과 같이 바꾼다는 것을 의미한다 :

첫째, 각 급여의 선정기준(소득기준)을 다층화 시키는 것이다. 맞춤형 급여체계는 더 이상 최저생계비를 각 급여의 소득기준(선정기준)으로 적용하지 않고, <상대기준선 방식>⁹⁾에 따라 중위소득의 일정 값으로 각 급여의 선정기준(소득기준)을 다층화 하는 방식을 택하고 있다. 상대기준선 방식을 채택함에 따라 선정기준이 국민들의 평균적인 생활수준에 자동적으로 연계되어 논란의 여지를 줄였다는 점과 급여별로 선정기준을 다층화 했다는 점에 의미가 있다.

둘째, 각 급여의 급여수준을 독립된 논거에 따라 적정화 하는 것이다. 급여별로 독자적으로 선정하고 급여하는 제도로 개편. 기존 제도는 생계급여와 주거급여를 형식적으로만 구분했고, 급여수준 또한 기계적으로 규정해 왔다. 따라서 새로운 제도는 주거급여를 가구원수와 지역특성을 고려해서 적정수준으로 결정하도록 개편한 것이다. 급여수준 개편과 관련된 논의과정에서는 생계급여를 가구유형에 따라 세분하는 방식도 검토되었지만, 주거급여만 가구규모 외에 지역별 임대료 수준을 고려하여 다양화하는 기준임대료 방식으로 개편하게 되었다.

셋째, 비수급 빈곤층 보호 확대를 위한 부양의무자 기준 완화이다. 맞춤형 급여체계 도입과 관련해서 주목받지 못했지만, 매우 큰 영향을 미칠 개편사항은 부양의무자 기준의 변화라고 말할 수 있다. 그것은 지금까지 모든 급여에 공통적으로 적용되었던 부양의무자 기준을 교육급여에 한해 적용에서 제외한 것이다.¹⁰⁾ 이는 지금까지 기초생활보장제도의 사각지대를 만드는 가장 큰 요인으로 지적되었으나 정작 실태를 제대로 파악할 수 없었던 부양의무자 기준 문제를 해결하는 새로운 방법이 될 것으로 기대된다.

9) 참고로 기초생활보장제도 관련 전문가 사이에서는 상대기준선 방식을 채택해야 한다는 논의가 오래전부터 있어 왔음. 이는 절대빈곤선이 빈곤문제의 성격변화를 제대로 반영하지 못한다는 점에서 바람직한 변화임. 사실상 최저생계비 또한 상대기준선 방식을 가미한 것이었음. 하지만 맞춤형 급여체계가 소득을 기준으로 상대기준선을 설정하고 있는 것은 외국 사회부조제도에서는 찾아보기 힘든 방법임

10) 이 내용은 저소득층 교육비 지원사업이 부양의무자 기준을 적용하지 않았다는 점에서 새로운 내용이 아니라고 생각할 수도 있음. 하지만 이는 향후 기초생활보장제도에 부양의무자 기준을 적용한 문제와 관련해서 큰 변화를 가져올 것으로 예상됨

3. 맞춤형 급여체계 도입에 따른 기대효과

기초생활보장제도를 맞춤형 급여체계로 개편하는 것은 선정과 급여 전체에 영향을 미친다는 점에서 많은 수고가 따르는 일이다. 어찌면 이러한 수고가 지금까지 제도개편이 미루어지게 된 원인 중 하나일지 모른다. 그럼에도 이러한 수고를 감수하게 된 이유는 제도개편을 통해 얻을 수 있는 기대효과가 있기 때문이다. 이는 다음 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 맞춤형 급여체계에 따른 기초보장제도가 빈곤층 복지사각지대를 해소하는데 기여할 수 있을 것이라는 기대이다. 물론 빈곤층 규모와 다른 복지제도의 취약성을 감안하면, 기초생활보장제도만으로 빈곤문제를 일거에 해소하기는 쉽지 않을 것이다. 이는 사회보험제도나 사회수당 그리고 보편적 사회서비스 등을 통해 기초생활보장제도가 감당할 부담을 덜어주는 것과 역할을 함께 해야 하기 때문이다. 이러한 한계를 감안하더라도, 기초생활보장제도 개편으로 더 많은 빈곤층 및 저소득층이 복지제도의 보호를 받게 될 것으로 기대된다. 이는 제도개편이후 수급자 규모의 변화를 보면 쉽게 확인할 수 있는 점이다. 하지만 주요 욕구별 급여의 선정기준이 상향 조정되었다는 점에서 수급자 증가는 쉽게 예상할 수 있는 일이다. 그 중에서도 지금까지 상대적으로 저발전상태에 머물러 있던 주거급여의 역할을 기대해 볼 수 있을 것이다. 그리고 교육급여의 경우, 기존의 저소득층 교육비 지원사업을 흡수했다는 점에서 실질적인 수급자 증가폭은 크지 않다고 말할 수 있다. 하지만 임의성 지원사업이 법정급여로 개편된 것은 결코 작은 변화가 아니다.

둘째, 기초생활보장제도가 제공하던 각 욕구별 급여의 지원수준이 보다 현실화될 수 있을 것이라는 기대이다. 물론 기존 제도 하에서도 최저생계비 인상을 통해 현금급여가 지속적으로 인상되어 왔다. 하지만 기존 급여체계 하에서는 빈곤가구의 지출부담을 고려한 급여 적정화가 힘들었다는 점이다. 일차적으로 생계급여와 주거급여가 제대로 구분되어 있지 않았다는 점에서 제도가 어떤 욕구에 어떻게 대처하는지 확인하기 힘들었다. 이차적으로 가구원수별로 고정된 현금급여로는 주거 점유형태나 가구원 구성에 따른 지출부담을 반영할 수 없었다. 보충급여 방식을 채택하여 빈곤가구의 욕구에 맞춤형 지원을 하고자 하였지만, 실질적인 지출부담을 고려하는 방식이 아니었기 때문이다. 이와 비교하면, 맞춤형 급여체계는 빈곤층의 주요한 욕구와 급여제도를 연동시켜, 각 급여

제도가 빈곤가구의 거주지역이나 주거형태 그리고 가구구성에 따른 지출부담을 고려해 급여수준을 결정할 수 있는 길을 열었다는 점이 주목해야 할 대목이다. 그리고 급여수준을 적정화할 수 있는 책임소재 또한 분명해진 측면이 있다.

셋째, 기초생활보장제도 개편이 향후 사회보장체계의 개편을 보다 용이하게 할 수 있다는 기대이다. 물론 최후의 사회안전망이고 잔여적 복지제도라 불리는 기초생활보장제도 개편이 다른 사회보장제도의 개편에 영향을 미친다는 가정에 의문을 품을 수 있을 것이다. 하지만 기초생활보장제도가 욕구별 급여체제로 개편됨에 따라, 소득보장제도, 주거복지제도, 의료보장제도 등 대표적인 사회보장제도를 재편하기 용이한 환경이 조성되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 기존의 기초생활보장제도는 여러 복지급여를 통합한 형태로 마치 빈곤층의 모든 문제를 해결하고 있다는 착시효과를 야기한 측면이 있다. 하지만 욕구별 급여체제로 분리된 상황에서 각 제도의 성과와 한계는 그만큼 분명하게 나타나게 되고, 이는 사회보험이나 사회서비스 등 1~2차 사회안전망과의 역할분담에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 점진적으로 주거급여는 공공임대 등 주거복지정책과의 연계성을 강화하게 될 것이고, 의료급여는 건강보험제도의 보장성 강화정책과 연동될 것이며, 생계급여는 고용보험이나 기초연금, 그리고 근로장려세제 등과 역할을 분담하게 될 것이기 때문이다. 기초생활보장제도가 최후의 사회안전망으로 버티고 있으니 다른 사회보장제도가 그 책임을 조금 덜해도 무방하다는 생각이 지속되기 힘들 것이다. 이른바 시민들이 빈곤층으로 전락해 기초생활보장제도의 보호를 받기 이전 단계의 개입이 강화될 수는 환경조성에 기여할 수 있는 것이다.

제4절 기초생활보장제도를 통한 근로빈곤층 소득보장의 성과

여기서는 2013년 12월 ~ 2015년 12월 기간의 수급자 행정데이터(행복e음)를 활용하여 기초생활보장제도가 빈곤층 및 근로빈곤층 소득보장과 관련해서 어떠한 성과를 나타내고 있는지 살펴보기로 한다. 구체적으로는 제도개편으로 빈곤층 복지 사각지대가 얼마나 해소되었고, 급여수준은 얼마나 현실화 되었으며, 근로빈곤층의 취업에는 어떤 영향을 미쳤는지 살펴볼 것이다. 다만 제도개편이 이루어진 뒤 6개월 뒤의 데이터라는 점에서 취업성고가 나타나기에는 다소 짧은 기간임을 감안해서 해석해야 할 것

이다. 그리고 아래 표의 수치는 규모 자체보다 변화량에 초점을 맞추어 이해하는 것이 적절하다는 점을 밝혀둔다.¹¹⁾

1. 사각지대 해소 효과

맞춤형 급여체제 도입으로 기존 제도에 비해 더 많은 빈곤층이 각 급여제도의 보호를 받게 된 것은 각종 자료를 통해 확인되고 있다. 기초생활보장제도의 각 급여별 수급자 현황에 대해 보건복지부 발표자료를 보면, 수급자 규모가 개편전후로 어떻게 변화하였는지 확인할 수 있다.

<표 3-4> 맞춤형 급여 도입에 따른 현금급여 변화

(단위 : 만원)

	㉠ 2015. 6	㉡ 2015. 7 (개편직후)		㉢ 2016. 1	
	급여액	급여액	증가액 (㉡-㉠)	급여액	증가액 (㉢-㉡)
현금급여	40.7	46.0	5.3	51.4	5.4
생계급여	31.6	35.7	4.1	40.3	4.6
주거급여	9.1	10.3	1.2	11.1	0.8

자료: 보건복지부, 보도자료 : 맞춤형 개별급여 1년, 2016년 7월 4일에서 인용

아래 분석결과는 부처의 분석결과와는 별도로 수급자 데이터를 분석하여 제도개편 전후에 전체 수급자 규모가 어떻게 변화하였는지 살펴본 것이다. 먼저 생계급여는 선정을 위한 소득기준이 단계적으로 소폭 증가했고, 의료급여는 소득기준이 거의 증가하지 않았다. 이 점에서 소득기준 변동에 따른 효과는 크지 않은 것으로 판단된다. 다만 부양의무자 기준이 다소 큰 폭으로 변화했다는 점에서 이에 따른 증가효과는 나타날 수 있을 것으로 예상된다. 이어 주거급여는 임차가구로 국한해서 보면, 그 규모가 제도개편 전과 비교해서 다소 감소했을 것으로 예상되며, 자가가구를 포함하면 증가규모는 더 클 것으로 판단된다. 끝으로 교육급여는 기존의 교육급여 수급자 외에도 저소득층 교육비 지원사업 수급자를 포함하게 된다는 점에서 증가규모가 가장 클 것으로 예상된다.

11) 지금까지 정부가 합동으로 발표했던 수급자 규모와는 다소 차이가 있을 수 있다. 그것은 각 부처가 집계하는 수급자 규모는 데이터의 취합 및 분석시점 그리고 분석방법과 이 연구에서 채택한 방법에 차이가 있을 수 있기 때문이다.

다.¹²⁾

행복e음 데이터 분석결과, 각 급여의 연도별 수급가구 및 수급자 추이는 아래와 같다. 통합급여체계 하에서 각 급여별 수급가구 및 수급자 수를 동일한 원칙에 따라 가정하여 그 추이를 살펴볼 수 있으며, 분석 시점은 2013년 12월 → 2014년 12월 → 2015년 6월 → 2015년 12월 4개로 설정하였다. 2013년~2014년의 기간은 제도개편 이전에 수급자 규모의 급격한 변동이 있었는지를 확인하는데 그 목적이 있다면, 2015년 6월~2015년 12월은 제도개편 전후의 변동을 파악하는데 그 목적이 있다.

이처럼 4개 시점으로 나누어 수급가구 및 수급자 규모를 살펴보면, 수급가구 규모는 85만 가구(2013.12) → 86만 가구(2014.12) → 87만 가구(2015.06) → 97만 가구(2015.12)로 변화하였다. 제도개편에 따라 수급가구는 약 10만 가구 증가한 것이다. 수급자 규모는 130만 명(201312) → 129만명(201412) → 129만명(201506) → 165만명(201512)으로 변화하였다. 제도개편 전후 두 시점을 비교하면, 수급자 규모는 약 36만 명가량 증가한 것으로 나타나고 있다.

수급가구 및 수급자 수를 급여별로 보면, 맞춤형 급여체계 도입에 따라 급여별로 어떠한 변화가 나타났는지 추론해 볼 수 있다. 2015년 6월 ~2015년 12월, 생계급여 수급자는 약 4만 명, 주거급여는 약 7만 명, 의료급여는 18만 명, 교육급여는 21만 명가량 증가한 것으로 나타나고 있다. 위의 증가수치에서 주목해야 할 대목은 의료급여의 수급자 수가 크게 증가한 것으로 나타나고 있다는 점이다.¹³⁾

12) 다만 이 데이터에서는 맞춤형 급여체계 도입이후 새롭게 교육급여 수급자로 편입된 경우, 가구정보가 포함되어 있지 않아, 개인수급자 규모의 증가로만 표기되었다.

13) 맞춤형 급여체계 도입이후, 별다른 선정기준 변화가 없었음에도 의료급여 수급자가 크게 증가한 원인에 대해서는 체계적인 분석이 필요하다고 판단된다. 행정일선에서의 의견은 현재 시점에서 수급자로서의 모든 혜택을 유지하면서 책임이나 의무를 최소화할 수 있는 최적의 선택이 의료급여 수급이라는 것이었다. 따라서 수급자가 의지적으로 의료급여로 이동하는 경향이 확산될 수 있다는 점이었다. 그 원인을 명확하게 파악할 필요가 있다고 판단된다.

<표 3-5> 년도별 급여별 수급가구 및 수급자 추이

	기준연월	생계급여	주거급여	의료급여	교육급여	전체
가구	2013.12	736,098	701,810	741,083	33,151	853,075
	2014.12	705,938	676,626	802,260	33,569	863,425
	2015.06	718,374	683,742	834,558	32,952	874,960
	2015.12	760,676	704,201	940,262	36,041	972,254
개인	2013.12	1,120,900	1,091,527	1,093,723	209,330	1,296,990
	2014.12	1,055,654	1,032,915	1,174,581	207,331	1,287,910
	2015.06	1,064,497	1,035,392	1,217,266	201,813	1,293,130
	2015.12	1,109,734	1,110,096	1,399,037	411,987	1,647,769

주: 이 자료는 몇 가지 가정에 따라 데이터를 보정하여 산출한 수치라는 점에서 부처가 발표하는 급여별 수급자 현황과 다소 차이가 있을 수 있음

자료: 노대명 외(2016)에서 인용

수급자 데이터를 토대로, 장애가 없는 근로가능집단의 규모, 즉 18세~64세사이의 수급자 규모를 살펴보면, 기초생활보장제도의 기존 제도 그리고 최근 개편된 제도가 근로빈곤층 복지 사각지대를 해소하는데 얼마나 기여했는지 알 수 있다. 참고로 아래 수급자는 생계급여나 주거급여 중 어느 하나라도 받는 현금급여 수급자를 모수로 하고 있음을 밝혀둔다. 이 표를 해석하면, 2013년 12월 이후 근로능력이 있는 수급자 규모는 2014년까지 감소하다 2015년 6월 시점에 소폭 증가하고, 2015년 12월 제도개편을 한지 6개월이 지난 시점에는 더 큰 폭으로 증가하여 대략 27만명의 근로능력자가 수급하는 것으로 나타나고 있다.

<표 3-6> 현금급여 수급자 중 근로능력자의 연령분포와 그 추이

	2013.12	2014.12	2015.06	2015.12	전체
19세 이하	21,728	20,095	20,685	26,390	88,898
20~29세	52,724	52,427	61,057	73,736	239,944
30~39세	21,896	19,344	17,946	27,954	87,140
40~49세	55,741	49,959	48,727	74,649	229,076
50~59세	30,992	30,996	34,113	52,254	148,355
60~64세	6,275	6,525	7,692	14,130	34,622
전체	189,356	179,346	190,220	269,113	828,03

주: 1) 이 데이터는 각 시점별 행정데이터에서 연령을 18세~64세로 통제한 뒤, 근로능력이 있다고 입력되어 있는 수급자의 수를 나타내고 있음

2) 다만 2015년 12월 데이터에는 기존의 수급자와 다른 형태의 집단들이 광범위하게 포함되어 있어 시계열적인 비교가 용이하지 않다는 문제점이 발생하였음. 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위해 전 기간의 수급자를 현금급여 수급자로 통제하였음. 이는 이 수치가 생계급여와 주거급여 중 어느 하나이상을 수급하는 집단이 모수라는 것을 말해줌

하지만 위의 자료에서 조건부 수급규정이 적용된 생계급여 수급자 중 근로능력이 있는 수급자의 분포를 보면, 좀 더 의미 있는 해석이 가능할 것이다. 그것은 기초생활보장제도 개편이후 조건부와 대상이 되는 생계급여 수급자 중 근로능력자가 어떻게 변화하였는지 말해주기 때문이다. 이는 당장은 차상위층 참여자나 자활특례자 등이 포함되어 있어, 쉽게 가시화되지 않지만, 시간이 경과할수록 보다 명확하게 드러나기 때문이다. 아래 표가 말해주는 바는 간단하다. 제도개편이후 근로능력이 있는 수급자규모는 크게 증가했지만, 정작 조건부와 대상이 되는 근로능력 수급자 규모는 이전보다 크게 감소했다는 점이다.

맞춤형 급여체계 도입 전에는 모든 수급자 중 근로능력자가 잠재적 조건부와 대상이었으며, 그 규모는 2014년 12월 현재 약 18만3천명으로 보고되고 있다(보건복지부, 2006b). 그리고 급여체계가 바뀐 시점을 전후하여 현금급여 수급자로 통제하여 그 규모를 비교해 보면, 2014년 12월과 2015년 12월 근로능력자 수는 18만 명에서 27만 명으로 증가하였다. 하지만 정작 조건부와 규정이 적용되는 급여체도가 생계급여체도로 한정되면서, 실제 조건부와 대상이 되는 근로능력자의 풀(pool) 자체가 감소하게 되었다. 물론 수로만 보면, 2014년 12월~2015년 12월 생계급여 수급자 중 근로능력자 수는 17만3천명에서 17만 7천명으로 소폭 증가하였다. 하지만 실제 조건부와 대상이 되는 근로능력자 수는 18만 3천명에서 17만 7천명으로 감소한 것이며, 2015년 12월 기초생활보장제도 내 근로능력자 대비 65.6%만이 조건부와 대상으로 설정되고 있는 것이다.

<표 3-7> 생계급여 수급자 중 근로능력자의 연령분포와 그 추이

	2013.12	2014.12	2015.06	2015.12	전체
19세 이하	21,262	19,612	20,295	19,713	80,882
20~29세	51,523	51,043	59,583	54,391	216,540
30~39세	21,352	18,881	17,568	18,228	76,029
40~49세	53,793	48,099	47,129	44,978	193,999
50~59세	29,675	29,257	32,200	31,264	122,396
60~64세	6,032	6,196	7,226	8,084	27,538
전체	183,637	173,088	184,001	176,658	717,384

2. 보장수준 제고 효과

제도개편 전후(2015년 6월 ~ 2015년 12월), 수급가구의 소득변화를 수급자격의 동태유형을 고려하여 살펴보면, 아래와 같다. 먼저 소득총액(근로소득, 사업소득, 재산소득, 기타소득 등의 합계)을 보면, 제도개편전후 각 수급가구의 소득은 약 7,609원 증가한 것으로 나타나고 있다. 이는 노동시장여건에 큰 변화가 없었다는 점에서 소폭의 변동에 그친 것이다. 소득총액과 수급지위의 변화는 서로 긴밀하게 연관되어 있다. 수급자격을 잃은 가구는 근로소득이 평균 32만 원가량 증가하고, 신규수급가구는 소득이 약 50만원 가량 감소한 것으로 나타난다.

수급자격에 직접적인 영향을 미치는 소득인정액을 보면, 이 제도의 어떠한 부분이 수급자의 급여수준에 영향을 미쳤는지 이해할 수 있다. 소득인정액은 수급자격을 상실한 집단을 제외한 나머지 모든 집단에서 감소한 것으로 나타나고 있다. 두 시점사이에 소득인정액은 약 33,660원 감소한 것으로 나타난다. 소득인정액을 구성하는 요소 중 하나인 재산의 소득환산액은 전체적으로 감소한 것으로 나타나고 있는데, 이는 재산의 소득환산 관련 기준의 변화가 없었다면, 수급자들의 실제 재산이 감소했을 개연성을 말해준다. 그리고 다른 구성요소인 소득평가액은 소득총액에서 각종 필수재적 지출을 제외한 복지급여 전 가처분소득을 의미한다. 이를 보면, 전체적으로 공제적용을 받는 지출이 증가하여 소득평가액이 약 3만 원 감소한 것을 알 수 있다.

소득평가액과 재산의 소득환산액으로 구성된 소득인정액을 구성하고, 그것이 최종적으로 수급자격과 급여에 미친 영향은 아래와 같다. 먼저 제도개편 전후(2015년 6월 ~ 2015년 12월), 생계급여와 현물급여의 금액변화를 살펴보기로 한다. 생계급여는 두 시점 사이에 평균 46,827원이 증가한 것으로 나타나고 있다. 이는 제도개편 전 생계급여와 비교하면, 약 14.9% 증가하였음을 말해준다. 수급자격을 모두 상실한 가구는 생계급여가 평균 279,927원이 감소했으며, 일부 급여만을 상실한 가구에서는 생계급여가 약 194,171원 감소한 것으로 나타나고 있다. 반대로 새로 수급자격을 취득한 가구는 생계급여가 평균 403,886원 증가하였고, 일부 급여를 추가수급한 가구는 약 227,640원이 증가한 것으로 나타난다. 끝으로 수급자격에 변화가 없었던 가구에게서도 생계급여는 46,827원 증가한 것으로 나타난다. 이는 제도개편이 약 47천원의 급여수준 인상효과를 가져왔음을 의미하는 것이다.¹⁴⁾

주거급여는 두 시점 사이에 평균 21,184원 증가한 것으로 나타난다. 세부적으로 수급자격을 모두 잃은 가구는 약 79,502원 주거급여액이 감소했고, 신규 진입한 가구들 중 모두 수급한 가구와 일부 수급한 가구는 각각 160,436원 및 72,740원 주거급여액이 증가했다. 수급자격에 변동이 없는 가구에 대해서는 주거급여액이 21,184원 증가하였다. 이는 주거급여의 인상금액이 약 21천원이라는 점을 의미한다. 다만, 주거급여의 평균 급여금액을 제도개편 전후로 비교할 때는 개편 전에는 자가가구도 주거급여를 수령했다는 점을 고려해야 한다.

14) 맞춤형 급여체계 도입이 2015년 7월 1일자로 이루어졌다는 것은 이 기간 중의 급여수준 변화는 거의 대부분 제도개편의 효과로 이해할 수 있다는 것을 의미한다. 즉 기준중위소득의 변화나 다른 요인이 개입할 여지가 거의 없기 때문이다. 물론 개별 가구의 소득감소에 따른 급여증가도 있을 수 있다. 하지만 짧은 시간의 차이를 비교했다는 점에서 그 요인도 크지 않을 것으로 판단된다.

<표 3-8> 제도개편에 따른 소득 및 급여액의 변화

(단위 : 가구)

		201506(A)	201512(B)	B-A	%
생계급여	수급탈출(전체)	279,927	-	-279,927	
	수급탈출(부분)	258,188	64,017	-194,171	75.2
	신규진입	-	403,886	403,886	
	추가수급(일부)	16,937	244,577	227,640	1,344.1
	현상유지	327,429	363,148	35,719	10.9
	소계	314,647	361,474	46,827	14.9
주거급여	수급탈출(전체)	79,502	-	-79,502	100.0
	수급탈출(부분)	64,459	108,967	44,508	69.0
	신규진입	-	160,436	160,436	-
	추가수급(일부)	35,576	108,316	72,740	204.5
	현상유지	92,621	103,613	10,992	11.9
	소계	87,792	108,976	21,184	24.1
소득인정액	수급탈출(전체)	294,490	511,947	217,457	73.8
	수급탈출(부분)	340,524	500,808	160,284	47.1
	신규진입	653,314	268,191	-385,123	58.9
	추가수급(일부)	509,620	312,119	-197,501	38.8
	현상유지	215,500	192,548	-22,952	10.7
	소계	240,529	206,869	-33,660	14.0
소득평가액	수급탈출(전체)	286,179	511,947	225,768	78.9
	수급탈출(부분)	333,203	496,725	163,522	49.1
	신규진입	653,314	264,267	-389,048	59.5
	추가수급(일부)	502,802	307,885	-194,917	38.8
	현상유지	213,654	191,269	-22,385	10.5
	소계	237,517	205,201	-32,315	13.6
재산의 소득환산액	수급탈출(전체)	8,310	-	-8,310	
	수급탈출(부분)	7,321	4,992	-2,330	31.8
	신규진입	-	5,350	5,350	
	추가수급(일부)	6,818	5,156	-1,662	24.4
	현상유지	1,851	1,650	-201	10.9
	소계	3,016	2,157	-859	28.5
소득총액	수급탈출(전체)	360,430	688,613	328,183	91.1
	수급탈출(부분)	422,878	740,826	317,948	75.2
	신규진입	868,855	365,496	-503,359	57.9
	추가수급(일부)	638,720	596,786	-41,934	6.6
	현상유지	290,382	303,216	12,835	4.4
	소계	316,530	324,138	7,609	2.4

자료 : 노대명 외(2016)에서 인용

다음 표는 분석대상을 현금급여를 수급하는 근로능력가구로 통제하고, 가구규모별로 기초생활보장제도 도입 전후 현금급여와 소득의 변화를 나타낸 것이다. 이 표에 따르면, 근로능력가구의 소득총액은 제도개편을 전후하여 전체적으로 소폭 감소한 것으로 나타나고 있다. 그것은 1~3인 가구에서는 소득총액이 증가하였으나 4인 가구에게서 감소폭이 크게 나타난 결과이다. 이 점에 대해서는 향후 심도있는 분석이 필요하다고 판단된다.

필수재적 지출부담을 고려하여 조정된 소득평가액을 보면, 제도개편을 전후하여 소득평가액이 평균 4만원가량 감소한 것을 알 수 있다. 이는 바로 급여인상으로 이어진다는 점에서 주목해야 할 변화이다. 마찬가지로 재산의 소득환산을 보더라도 제도개편 전후에 금액이 소폭 감소한 것을 알 수 있다. 이는 소득평가액과 재산의 소득환산액이 더해져 소득인정액을 구성하고, 이것이 급여를 산출하는 기준이 된다는 점을 감안해야 한다. 결국 소득인정액이 약 4만원 감소하였다는 것은 급여가 4만원 증가하였다는 것을 의미하기 때문이다.

이는 제도개편 전후로 근로능력이 있는 수급가구는 소득총액이 감소하였을 뿐 아니라, 소득인정액을 산출하기 위해 정책적으로 소득과 재산을 조정하는 과정에서도 소득을 감소시켜, 더 큰 폭의 급여인상이 이루어졌음을 말해준다. 아래 표에서 제도개편을 전후하여 생계급여가 약 44천원 증가하고, 주거급여가 29천원 증가하였으며, 이를 합한 현금급여가 모두 73천원 증가한 것이 이를 뒷받침해 주는 것이다.

이어지는 표는 근로능력가구의 소득 및 급여의 변화를 전체 가구의 그것과 비교하기 위해 전체 수급가구(현금급여 수급가구)의 소득과 소득인정액 그리고 주요 급여의 평균 금액을 정리한 것이다. 이 표를 보면, 맞춤형 급여체계 도입을 전후하여 근로능력가구 뿐 아니라 전체 수급가구에서 소득인정액이 감소하고 현금급여액이 증가하는 경향이 나타났음을 알 수 있다.

<표 3-9> 근로능력가구의 현금급여 및 소득변화

	가구규모	개편전	개편후	B-A	(B-A)/A
		2015.06(A)	2015.12(B)		
현금급여 (생계+주거)	1	356,056	436,627	80,571	22.6
	2	428,906	504,804	75,898	17.7
	3	488,841	557,605	68,764	14.1
	4	621,288	698,404	77,116	12.4
	소계	443,611	517,042	73,432	16.6
생계급여	1	277,809	324,165	46,356	16.7
	2	333,041	384,573	51,531	15.5
	3	379,977	415,140	35,163	9.3
	4	484,428	537,226	52,798	10.9
	소계	345,257	389,001	43,745	12.7
주거급여	1	78,247	112,462	34,215	43.7
	2	95,864	120,231	24,367	25.4
	3	108,864	142,466	33,601	30.9
	4	136,860	161,178	24,318	17.8
	소계	98,354	128,041	29,687	30.2
소득인정액	1	147,552	133,773	-13,779	-9.3
	2	395,754	356,856	-38,898	-9.8
	3	571,591	527,346	-44,245	-7.7
	4	682,798	617,148	-65,650	-9.6
	소계	393,684	353,281	-40,404	-10.3
소득평가액	1	146,368	133,052	-13,316	-9.1
	2	392,071	354,000	-38,071	-9.7
	3	563,813	521,405	-42,408	-7.5
	4	672,624	610,114	-62,511	-9.3
	소계	388,969	349,885	-39,084	-10.0
재산의 소득환산액	1	1,184	1,017	-166	-14.0
	2	3,706	3,441	-265	-7.2
	3	7,778	6,329	-1,449	-18.6
	4	10,174	7,224	-2,950	-29.0
	소계	4,722	3,783	-939	-19.9
소득총액	1	207,623	220,258	12,636	6.1
	2	491,847	500,565	8,718	1.8
	3	665,766	666,648	881	0.1
	4	801,221	780,713	-20,509	-2.6
	소계	479,849	478,084	-1,765	-0.4

<표 3-10> 전체 수급가구의 현금급여 및 소득변화

	가구규모	개편전	개편후	B-A	(B-A)/A
		2015.06(A)	2015.12(B)		
현금급여 (생계+주거)	1	323,629	393,311	69,682	21.5
	2	494,063	576,560	82,497	16.7
	3	611,196	683,343	72,146	11.8
	4	726,024	800,044	74,020	10.2
	소계	394,433	462,994	68,561	17.4
생계급여	1	253,234	291,846	38,613	15.2
	2	386,135	463,549	77,414	20.0
	3	476,814	547,320	70,506	14.8
	4	567,014	646,742	79,728	14.1
	소계	308,389	354,904	46,516	15.1
주거급여	1	70,395	101,464	31,069	44.1
	2	107,928	113,011	5,083	4.7
	3	134,382	136,023	1,641	1.2
	4	159,010	153,302	-5,708	-3.6
	소계	86,044	108,090	22,046	25.6
소득인정액	1	162,659	144,794	-17,865	-11.0
	2	320,956	268,976	-51,981	-16.2
	3	444,481	391,349	-53,133	-12.0
	4	570,142	502,414	-67,729	-11.9
	소계	230,937	198,932	-32,005	-13.9
소득평가액	1	161,884	144,362	-17,522	-10.8
	2	316,555	266,450	-50,104	-15.8
	3	434,857	385,543	-49,314	-11.3
	4	556,137	494,677	-61,460	-11.1
	소계	228,248	197,444	-30,805	-13.5
재산의 소득환산액	1	774	755	-19	-2.5
	2	4,425	3,375	-1,050	-23.7
	3	9,624	6,771	-2,852	-29.6
	4	14,005	8,649	-5,356	-38.2
	소계	2,693	1,976	-717	-26.6
소득총액	1	219,732	233,033	13,301	6.1
	2	427,068	450,212	23,143	5.4
	3	568,684	576,867	8,183	1.4
	4	713,780	699,667	-14,113	-2.0
	소계	305,959	315,097	9,138	3.0

3. 근로유인 효과

현재 상태의 행정데이터로는 기초생활보장제도가 근로빈곤층의 취업상태 등에 미치는 영향을 정확하게 파악하기 힘들다. 물론 기초생활보장제도 수급자 중 근로능력이 있는 빈곤층의 규모와 취업상태 등에 대해서는 보건복지부가 정기적으로 발표하고 있다. 그것은 전체 근로능력이 있는 수급자 중 조건부과 유예자(취업하고 있거나 미취업상태지만 당장 취업이 힘든 집단)나 조건부 수급자(미취업자이면서 취업이 가능한 집단) 규모를 자세하게 구분하고 있다. 따라서 그 자료를 보면, 전체적으로 기초생활보장제도 수급자 중 근로능력이 있는 빈곤층 규모가 얼마나 되는지 쉽게 이해할 수 있다. 그리고 근로능력자 중 취업자와 탈수급자에 대한 지자체 자료를 취합하여 자활성공률과 탈수급률 등을 발표하고 있다. 하지만 이 데이터로는 기초생활보장제도가 근로능력이 있는 수급자의 취업을 얼마나 유인하고 있는지 설명하기 힘들다. 그 이유는 자활사업과 관련된 데이터는 근로능력이 있는 수급자 중 취업자, 즉 조건부과가 제외 또는 유예된 수급자에 대한 정보를 관리하지 않기 때문이다.

기초생활보장제도 수급자 전체에 대한 정보는 행복e음에 포함되어 있다는 점에서 이 데이터를 활용하는 것이 최선이라고 말할 수 있다. 하지만 이 경우에도 한계가 있다. 가장 큰 문제는 이 데이터 중 상당수가 결측치가 너무 많다는 점이다. 이는 이 데이터를 통해서 근로능력이 있는 수급자의 취업상태 등 기본적인 정보를 확인하는데 한계가 있는 것이다. 더욱이 현재의 행정 데이터를 토대로 제도개편에 따른 탈수급 효과나 근로유인 효과 등을 확인하기는 어렵다. 제도개편이 어떤 특성을 가진 집단에게 영향을 미쳤는지 파악하기 힘들기 때문이다.

이 점에서 향후 기초생활보장제도가 근로빈곤층에게 미친 근로유인 효과를 파악하기 위해서는 다음과 같은 조치가 필요할 것이다. 첫째, 현재의 행복e음 데이터에 자활사업 참여자와 관련된 데이터를 보다 체계적으로 구축할 필요가 있다. 이는 국가의 공식복지 행정체계를 통해 집행되는 사업이 행복e음 데이터로 관리되어야 하는 것이다. 둘째, 위의 개선이 단기적으로 이루어지기 힘든 경우에는 수급자의 취업상태와 관련된 정보를 다음 두 가지 데이터를 토대로 추정해 볼 수 있을 것이다. 하나는 고용보험 데이터이다. 이는 적어도 공식부문 취업인 경우, 상용직과 임시직 그리고 일용직과 일부 자영업자를 포괄하고 있다는 점에서 이들의 취업상태를 파악하는데 중요한 데이터이다. 다른 하나는 근

로장려세제를 통해 기초생활보장제도 수급자의 취업상태를 역확인하는 방법이 있을 수 있다. 그것은 2015년 시점에서도 기초생활보장제도 수급자가 근로장려세제를 수급할 수 있기 때문이다. 이는 보완적 의미를 갖는 것이다.

기초생활보장제도가 개편된데 따른 근로유인 효과를 살펴보기 위해서는 각 근로능력이 있는 수급자의 취업상태가 파악되어야 한다. 하지만 이 지점에서 한계에 직면하게 된다. 아래 표는 행정데이터에 입력된 생계급여 수급자 중 근로능력자 중 실제 취업상태에 대한 정보가 있는 집단이 매우 제한적이라는 점을 말해준다. 물론 지금까지 보건복지부가 집계했던 전체 근로능력자 중 취업자는 2014년 약 8만 명 규모였다. 이를 감안하면, 각 년도에 취업상태가 파악된 수급자는 시점에 따라 다르지만, 전체 취업자의 10% 내외만이 취업상태가 기재된 것을 알 수 있다. 따라서 이 데이터를 토대로 제도개편에 따른 근로유인 효과를 살펴보는 것은 자료의 신뢰도 측면에서 한계가 있다. 그리고 2015년 6월과 2015년 12월 시점에서 종사상지위별로 취업자 규모의 변화를 보더라도 의미 있는 경향을 발견할 수 없다.

<표 3-11> 생계급여 수급자 중 근로능력자의 연령분포와 그 추이

	2013.12	2014.12	2015.06	2015.12	전체
상용직 노동자	734	741	711	712	2,898
임시직 노동자	1,820	1,546	1,501	1,385	6,252
일용직 노동자	7,319	6,204	6,053	5,697	25,273
농민	357	304	317	308	1,286
자영업자	960	828	835	840	3,463
실업자	8,212	7,503	7,448	7,270	30,433
비경제활동인구	27,730	29,482	34,440	33,061	124,713
전체	47,132	46,608	51,305	49,273	194,318

이러한 이유에서 맞춤형 급여체계 개편이후, 기초생활보장제도가 근로빈곤층의 취업과 탈수급에 어떠한 영향을 미쳤는지 파악하기 용이하지 않다. 이는 두 가지 의미에서이다. 하나는 제도개편이 이루어진지 얼마 되지 않아, 근로유인 효과를 측정하기에 이르다는 의미이다. 실제 제도개편 후 6개월은 매우 짧은 기간이다. 다른 하나는 현재로서는 데이터의 부족으로 근로유인 효과를 제대로 측정할 수 없다는 의미이다.

4. 수급자격의 변동과 탈수급 성과

기초생활보장제도 하에서 수급가구의 수급지위는 얼마나 안정적인가? 또는 수급자격은 얼마나 불안정한가? 아래 표는 전체 가구와 근로능력자가 포함된 가구를 구분한 뒤, 각 유형의 가구들이 2013년 12월에서 2015년 12월까지의 시점 동안 어떻게 수급지위가 변하였는지 파악한 뒤, 그것을 신규수급, 재수급, 계속수급, 탈수급으로 유형화하여 그 비중을 나타낸 것이다. 그 비중을 보면, 근로능력가구의 신규수급가구 비율이 17.4%로 다소 높게 나타나고, 계속수급가구의 비율은 상대적으로 낮은 74.7%로 나타나고 있다. 이는 근로능력자가 포함된 수급가구, 즉 근로빈곤층 수급가구의 수급자격 변동이 빈번하다는 것을 말해준다. 이를 해당 기간 중 두 번 이상 수급자격을 취득한 경험이 있는 가구, 즉 반복수급가구의 규모로 살펴보면, 전체가구 중에서는 0.7%, 근로능력자가구 중에서는 1.1%로 근로능력자 가구에게서 그 비율이 다소 높게 나타나고 있다.

<표 3-12> 수급가구 특성에 따른 수급자격 변동 (2013년12월~2015년12월)

(단위 : 가구, %)

	전체가구		근로능력자가구	
	가구	%	가구	%
신규수급	477,114	12.6	87,857	17.4
재 수 급	24,602	0.6	5,303	1.0
계속수급	3,041,781	80.3	377,707	74.7
탈 수 급	243,034	6.4	34,820	6.9
전 체	3,786,531	100.0	505,687	100.0
반복수급	24,973	0.7	5,400	1.1

주: 1) 2013년 12월 ~2015년 12월까지 기간 중 한 번 이상 수급한 가구를 대상으로 수급자격이 어떠한 형태로 변화하였는지 파악한 것임.

2) 신규수급은 2013년 12월 이후에 진입한 수급가구를 지칭하며, 재수급은 해당 기간 중 한번 이상 interval이 있고 2015년 12월 수급자격을 유지하고 있는 수급가구를 지칭하며, 계속수급은 전기간 수급자격을 유지하고 있는 가구를 지칭하며, 탈수급은 해당 기간 중 탈수급한 뒤 2015년 12월까지 재수급하지 않은 가구를 지칭하는 것으로 간주

기초생활보장제도는 근로빈곤층의 탈수급에 어떠한 영향을 미치는가. 아래 표는 2013년 12월 ~2015년 12월 기간 중 t시점과 t+1시점의 수급지위 변동을 파악한 것

이다. 이를 통해 시점별로 수급진입과 탈수급이 어떻게 이루어지는 살펴보았다. 비율로 나타내는 경우, 실제 수급자의 증감 정도를 가늠하기 힘들다는 점을 고려하여, 수급가구의 수와 %로 구분된 표를 모두 제시하였다.

전체 분석대상을 보면, 2015년 6월 ~2015년 12월, 즉 제도개편에 따라 신규수급자 규모가 다소 증가한 것을 알 수 있다. 제도개편 시점 이전에 수급진입 가구는 19천 가구와 27천 가구를 차지했으나, 제도개편 전후로 약 53천 가구가 신규로 수급한 것을 알 수 있다. 그리고 탈수급가구의 규모를 보면, 2013년 이후 탈수급가구 규모는 서서히 감소하는 것으로 나타나고 있다. 그리고 2015년 제도개편 전후로 각종 선정기준이 상향조정됨에 따라 탈수급가구 규모는 더 크게 감소하는 것을 알 수 있다. 근로능력이 가구로 통제하여, 수급진입과 탈수급가구의 규모를 살펴보면, 수급진입가구는 제도개편을 전후하여 약 2만 가구까지 증가한 것을 알 수 있고, 탈수급가구는 역시 같은 이유로 약 5천 가구로 감소한 것으로 나타나고 있다. 이어지는 표는 위의 수급가구 규모를 비율로 나타낸 것이다.

<표 3-13> 수급가구 특성에 따른 시점별 수급자격 변동

(단위 : 가구)

	지위 변동	2013.12 ~2014.12	2014.12 ~2015.06	2015.06 ~2015.12	합계
전체가구	계속비수급	112,673	138,193	105,867	356,733
	수급진입	19,042	27,047	53,625	99,714
	탈 수 급	54,892	25,671	14,616	95,179
	계속수급	639,124	669,531	689,843	1,998,498
	전 체	825,731	860,442	863,951	2,550,124
근로능력 가구	계속비수급	35,009	42,441	28,518	105,968
	수급진입	6,925	8,250	20,850	36,025
	탈 수 급	17,257	10,629	4,961	32,847
	계속수급	89,817	98,827	103,884	292,528
	전 체	149,008	160,147	158,213	467,368

주: 1) 2013년 12월 ~2015년 12월까지 기간의 unbalanced panel이며, $t-t+1$ 시점의 수급지위 변동을 나타낸 것임.

<표 3-14> 수급가구 특성에 따른 시점별 수급자격 변동

(단위 : 가구의 %)

	지위 변동	2013.12 ~2014.12	2014.12 ~2015.06	2015.06 ~2015.12	합계
전체가구	계속비수급	13.6	16.1	12.3	14.0
	수급진입	2.3	3.1	6.2	3.9
	탈 수 급	6.6	3.0	1.7	3.7
	계속수급	77.4	77.8	79.8	78.4
	전 체	100.0	100.0	100.0	100.0
근로능력 가구	계속비수급	23.5	26.5	18.0	22.7
	수급진입	4.6	5.2	13.2	7.7
	탈 수 급	11.6	6.6	3.1	7.0
	계속수급	60.3	61.7	65.7	62.6
	전 체	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 2013년 12월 ~2015년 12월까지 기간의 unbalanced panel이며, $t-t+1$ 시점의 수급지위 변동을 나타낸 것임.

제5절 요약과 정책제안

기초생활보장제도는 최후의 사회안전망으로 근로빈곤층을 보호하는데 중요한 역할을 해 왔다. 하지만 그것은 전체 빈곤층을 대상으로 하는 제도라는 점에서 그 중 한 집단인 근로빈곤층을 보호하는데 특별한 정책적 노력을 기울이기 쉽지 않았던 측면이 있다. 그리고 결과적으로도 기초생활보장제도 내 근로빈곤층(여기서는 근로능력이 있는 빈곤층을 지칭) 규모는 2015년 제도개편 시점까지 계속 감소하는 양상을 보였다. 더욱이 제도 내적으로는 근로능력이 있는 수급자에 대한 관리가 용이하지 않아 제도개편이 필요하다는 요구도 제기되었다.

이처럼 근로빈곤층에 대한 소득보장이 확장되지도 내실화되지 못하는 상황에서 기초생활보장제도가 담당했던 근로빈곤층 소득보장 기능은 차츰 외부의 다른 제도로 이전되기 시작하였다. 가장 대표적인 제도가 근로장려세제와 취업성공패키지였다. 여기서 주목할 점은 외부의 제도들 또한 거의 공통적으로 소득보장과 취업(노력)을 연계하는 방식이었다는 것이다. 자활사업과 마찬가지로 고용복지연계 정책의 흐름 속에 있었던 것이다. 하지만 이 외부의 지원제도들이 근로빈곤층에게 적절한 소득보장 그리고 취업을 촉진하는 소득보장 기능을 담당하고 있는지에 대한 이견 또한 존재하고 있다.

지금은 맞춤형 급여체계 도입이후 근로빈곤층 소득보장제도로 기초생활보장제도가 직면해 있는 상황에 대한 정확한 이해가 필요하다. 그것이 다른 근로빈곤층 소득보장제도와 유기적으로 연계하는 종합적 개편안을 가능하게 하기 때문이다. 현재 기초생활보장제도는 제도개편을 통해 근로능력이 있는 수급자 규모가 증가하고 있다. 하지만 정작 이들을 위한 취업지원은 적용범위가 좁아지고 있다. 지금까지 자활사업이나 취업성공패키지는 조건부과방식을 통해 참여자를 확보할 수 있었고, 이것은 매우 중요한 문제였다. 하지만 개편된 제도 하에서 조건부수급 규정이 적용되는 제도는 생계급여로 국한되게 되었다. 그로 인해, 2015년 12월 현재 근로능력 있는 전체 수급자 중 65%의 근로능력 수급자만이 조건부과 대상이 되었다. 이는 기초생활보장제도가 근로빈곤층에 대한 소득보장을 확대할지 이대로 유지할지 결정해야 하는 중요한 순간에 서 있음을 의미한다. 이미 외부의 지원제도가 확장되고 있는 상황에서 근로빈곤층에 대한 소득보장을 확대하는 전략을 취할 것인지, 아니면 소득보장 기능을 더 축소하고 그 기능을 외부로 이전할 것인지 하는 점이다.¹⁵⁾ 기초생활보장제도와 근로빈곤층 대상 소득보장 기능을 외부의 지원제도로 이관하는 선택을 한다면, 그것을 어떻게 분담할 것인지 구체적인 방안이 필요할 것이다. 하지만 만일 그렇지 않다면, 취할 수 있는 선택의 폭은 크지 않다. 그것은 근로빈곤층을 대상으로 하는 독립된 소득보장제도를 구축하고, 이를 중심으로 취업지원과 근로장려세제의 연계를 강화하는 것이다.

그렇다면 기초생활보장제도는 앞으로 근로빈곤층 소득보장제도로 어떠한 역할을 담당해야 하는가. 여기 몇 가지 정책과제를 중심으로 간략하게 정리하기로 하겠다.

첫째, 기초생활보장제도 하에서 근로빈곤층에 대한 소득보장제도, 특히 생계급여제도를 어떻게 운영할 것인지 기본방향을 정해야 한다. 그것은 지난 십 수 년간 기초생활보장제도가 근로빈곤층에 대한 소득보장이나 취업연계에 어떠한 영향을 미쳤는지 생각해 보면, 그 필요성을 쉽게 이해할 수 있다. 장기적으로 근로빈곤층 대상 생계급여제도를 분리하고, 이를 기반으로 소득보장과 취업지원의 연계를 강화하는 제도개편이 필요한 것이다. 사실 지금처럼 모든 빈곤층을 포괄하고 동일한 원칙을 적용하는 상황에서, 근로빈곤층의 특성과 욕구에 맞는 소득보장과 취업지원의 유연한 연계는 용이하지

15) 그렇다고 다시 수급자에게 소득보장을 조건으로 취업을 강제하는 방식을 확대하는 기계적 사고를 되풀이해서는 곤란하다. 실제 취업과 연계된 훈련프로그램, 보다 나은 일자리로 연계하는 취업지원 등이 전체되어야 할 것이다.

않다. 결과적으로 근로빈곤층 소득보장제도가 고립되거나 편향되게 운영되기 쉬운 것이다. 이는 결과적으로 기초생활보장제도가 근로빈곤층 대상 소득보장 기능을 외부로 넘겨주거나, 아니면 그것을 재강화하는 선택을 해야 할 기로에 놓여 있음을 의미한다. 취업성공패키지나 근로장려세제와의 연계를 강화해야 하는 것이다.

둘째, 근로빈곤층 지원제도로서의 건강성을 담보하기 위해서는 기초생활보장제도와 관련된 다른 저소득층 복지제도의 선정기준을 조정해야 한다. 맞춤형 급여체계 도입은 사각지대 해소와 급여수준 적정화에는 기대에 미치지 못하는 못해도 적지 않은 성과를 거둘 수 있을 것으로 예상되며, 지금까지의 단기적 성과 또한 이를 말해준다. 하지만 제도의 건강성 문제는 좀더 보완적인 조치가 필요하다. 그것은 기초생활보장제도 수급자로의 각종 복지혜택의 집중화 문제를 해결하는 방법의 하나로, 다른 복지제도의 선정기준을 다층화 하는 노력을 지칭한다. 지금까지 행정적 편의를 위해 기초생활보장제도 수급자를 지원대상으로 포함시키고, 선정기준과 선정방식을 차용했던 다른 복지제도들이 서서히 선정기준을 독자화 하는 방향으로 바뀌어야 하는 것이다. 이는 근로빈곤층이 복지제도에 안주하지 않고 취업을 위한 노력을 할 수 있는 제도적 환경조성이라는 측면에서 각별한 의미를 갖는다. 문제는 이 작업이 시급하게 이루어져야 한다는 점이다.

셋째, 기초생활보장제도에 대한 평가체계를 재구축하고 강화해야 한다는 점이다. 기존 제도 하에서 기초생활보장제도 평가는 온전히 이루어지기 힘들었다. 하지만 개편된 제도 하에서는 각 급여가 빈곤층의 기초생활에 어떠한 영향을 미치는지 파악이 용이해진 측면이 있다. 하지만 문제는 급여제도가 여러 개로 분리되고 소관부터 또한 분리된 상황에서 이 제도들을 종합적으로 평가하기 쉽지 않다는 점이다. 이러한 이유에서 4개의 핵심급여를 종합적으로 평가하고, 평가결과를 정책에 반영할 수 있는 평가체계를 구축하는데 많은 노력을 기울여야 한다. 이와 관련해서는 기존의 중앙생활보장위원회의 평가기능을 강화하는 것이 마땅하다. 아울러 중앙생활보장위원회가 매년 기초생활보장제도에 대한 평가보고서를 발간하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다. 이를 바탕으로 최근 설치된 소위원회로 하여금 각 급여제도의 전문적인 내용을 검토할 수 있게 하고, 철저한 평가결과를 토대로 의사결정이 이루어지게 하는 것이다.

넷째, 기초생활보장제도는 선정기준을 적용함에 있어 근로빈곤층에게도 보다 공정한 그리고 욕구를 고려한 기준완화를 적극 검토할 필요가 있다. 공정해야 한다는 것은 근로능력이 있는 빈곤층이라 하더라도 소득과 재산기준의 적용과정에서 노인이나 장

애인과 동등한 기준을 적용해야 한다는 점이다. 그리고 근로빈곤층이 생애주기에서 가장 지출이 많은 시점의 인구집단이라는 점을 감안하여 선정기준을 조정할 필요가 있다. 선정기준과 관련해서는 현행 기초생활보장제도에서 소득평가액을 산출하는 방식과 재산의 소득환산을 위해 순재산을 산출하는 방식에 대한 재검토가 필요하다. 상대적으로 아동 등을 부양하는 비율이 높은 근로빈곤층의 경우, 재산기준을 노인이나 장애인보다 낮게 설정할 이론적 근거를 찾기는 힘들다. 이 점에서 재산기준과 관련된 기준을 재검토할 필요가 있다. 그렇다고 무조건 선정기준을 완화하자는 것은 아니다. 정작 보다 엄격하게 적용해야 할 사항도 있다. 그것은 소득평가액을 임의적으로 낮추거나 재산의 소득환산액을 임의로 줄일 수 있는 여지를 최소화해야 한다는 점이다. 이는 현 기초생활보장제도 하에서 최대급여를 지급하는 방향으로 소득과 재산을 조정할 수 있는 여지가 적지 않다고 판단되기 때문이다.

다섯째, 근로빈곤층에 대한 소득보장 방식으로 현금급여와 현물급여를 어떻게 지원할 것인가에 대한 전략이 필요하다. 근로빈곤층 중 일부는 소득보장이 중요하고, 다른 일부는 현물급여나 서비스가 필요하다. 이는 근로빈곤층의 취업능력이나 가구여건에 따라 필요로 하는 것의 우선순위가 다를 수 있음을 의미한다. 그리고 이러한 욕구는 생애주기와 밀접한 관련이 있다. 근로빈곤층은 생애주기에서 지출이 소득보다 높은 적자기간에 위치하고 있다고 말할 수 있다. 자녀를 부양해야 하며, 가족을 지탱하기 위해 자산을 형성해야 하고, 부모를 부양해야 하는 모든 책임이 집중된 시기이기 때문이다. 이러한 이유에서 근로빈곤층에게 적절한 소득보장을 하기 위해서는 현금급여와 현물급여를 어떻게 조합해야 하는지에 대한 정책방향의 설정이 필요하다. 이것이 근로빈곤층 지원제도로써 기초생활보장제도를 개편하는데 중요한 원칙이 되어야 할 것이다.

여섯째, 본 연구에서 강조한 바와 같이, 현행 기초생활보장제도는 근로능력이 있는 수급자의 취업상태 및 소득변화 등에 대한 관리가 용이하지 않은 상황이다. 이는 행정 데이터만으로도 제도의 효과성과 효율성을 평가할 수 있음에도, 데이터가 구축되지 않아 어려움에 처한 사항이다. 따라서 단계적으로 근로능력이 있는 수급자에 대한 관리 데이터를 종합적으로 관리할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다. 그리고 이 데이터에 근로빈곤층의 취업상태와 소득변화 그리고 자활사업이나 취업성공패키지, 더 나아가 근로장려금 등이 모두 입력되도록 할 필요가 있다. 이는 근로빈곤층 지원정책이 제대로 작동하는데 필요한 전제조건이라고 말해도 과언이 아니다.

제 4 장

취업연계를 통한 근로빈곤층 소득보장: 취업성공패키지를 중심으로

제1절 들어가며

제2절 취업연계형 소득보장제도의 발전과정

제3절 취업성공패키지를 통한 근로빈곤층 지원사업의 성
과

제4절 요약과 정책제안

4

취업연계를 통한 근로빈곤층 < 소득보장: 취업성공패키지를 < 중심으로

제1절 들어가며

우리나라에서 근로빈곤층 소득보장과 취업연계를 제도화한 것은 2000년에 국민기초생활보장제도(이하, 기초보장제도)가 시행되면서 미취업 근로능력 수급자에게 의무적으로 자활지원사업에 참여하도록 하면서부터이다. 그 이전에 생활보호제도 아래에서도 자활지원사업이 시행되었지만 규모도 작았고, 임의적인 제도로서의 성격이 강했다(황덕순, 2004).

기초보장제도와 결합된 자활사업사업은 한국형 근로연계 복지정책(workfare policy)으로서 일부 차상위계층의 참여에도 불구하고 공공부조 수급자 대상 취업연계 정책의 성격을 갖고 있었다. 자활지원사업 참여자는 근로능력에 따라 취업대상자와 비취업대상자로 구분하여, 취업대상자에게는 노동부가 비취업대상자는 지방자치단체를 통해 보건복지부가 자활지원프로그램을 제공하였다.

공공부조 수급자를 넘어서 폭넓은 근로빈곤층으로 취업연계 정책이 시행된 것은 취업성공패키지가 시행되면서부터이다. 취업성공패키지는 2009년 ‘저소득층 취업패키지’라는 이름아래 시범사업으로 시작해서 2010년부터 ‘취업성공패키지’로 명칭을 바꾸어 시행되고 있다. 취업성공패키지 시행과 함께 노동부로 의뢰되던 취업대상자는 취업패키지에 당연 참여자로서 참여하게 되었다.

2012년에는 저소득층을 넘어서 청년층과 장년층을 대상으로 새로운 유형(제2유형)의 취업성공패키지가 시작되었다. 다만, 제1유형인 저소득층 취업성공패키지와 달리 근로빈곤층을 대상으로 한 제도는 아니어서 본 연구에서 본격적으로 다루지는 않는다. 아래에서 취업성공패키지(이하, 취업패키지)는 특별히 언급하지 않는 한 저소득·취약계층을 대상으로 한 제1유형의 취업패키지만을 뜻한다.

2009년 이후 노동부의 취업패키지와 보건복지부의 비취업대상자 및 차상위계층을 대상으로 한 자활지원사업이 우리나라의 취업연계를 통한 근로빈곤층 소득보장제도의 양대 축을 이루게 된다. 한편, 2009년 이후에는 취업연계 정책의 기초가 일반노동시장

으로의 취업을 강조하는 방향으로 전환되었다. 이와 함께 취업패키지와 보건복지부 자활지원사업의 내부 구성 및 시행 주체를 둘러싼 경합이 심화된다. 이러한 경합은 2013년 9월부터 근로빈곤층 취업 우선 지원사업이 시행되고, 2015년부터 희망리본사업이 취업패키지로 통합되면서 일단락된 것처럼 보인다.

그러나, 취업연계를 통한 근로빈곤층 소득보장제도의 전반적인 미래는 아직도 불투명하다. 한국형 실업부조로의 발전을 지향하는 취업패키지는 여전히 법률에 의해 제도적으로 뒷받침되지 않은 채 예산사업으로 시행되고 있을 뿐이다. 게다가 온전한 꼴을 갖춘 소득보장제도라고 하기에는 참여자에게 지급되는 현금급여 수준이 낮다. 근로빈곤층 취업 우선 지원사업 시행과 희망리본사업의 폐지에 더해서 보건복지부의 자활지원사업은 의무참여 대상자인 조건부수급자 규모도 줄어드는 위험에 처해 있다. 2015년 7월부터 기초보장제도가 통합급여체계에서 개별급여체계로의 전환되면서 자활사업 참여 조건이 부과되는 생계급여 수급자수가 줄어들었기 때문이다.

근로빈곤층 소득보장제도가 안고 있는 불안정성에 더해서 근로빈곤 문제가 심각한 수준이라는 사회경제적 배경은 여전히 요지부동이다. 따라서 향후 몇년 동안은 근로빈곤층 소득보장제도의 발전방향을 둘러싼 논의가 더욱 심화될 것으로 보인다. 본 장은 지금까지의 근로빈곤층 소득보장제도의 발전과정과 취업패키지의 성과에 대한 평가를 기반으로 앞으로의 근로빈곤층 소득보장제도의 발전방향을 살펴보고자 한다. 제5장의 구성은 다음과 같다.

먼저 제2절에서는 우리나라의 근로빈곤층 소득보장제도의 발전과정을 크게 두 단계로 나누어 살펴본다. 첫 번째는 취업패키지 이전에 자활지원사업을 중심으로 해서 취업연계 정책이 시행되던 시기이다. 두 번째는 취업패키지 시행 이후 일반노동시장에 대한 취업이 강조되면서 점차 취업패키지를 중심으로 취업연계 정책의 무게 중심이 이동해 온 시기이다.

제3절에서는 취업패키지에 초점을 맞추어 우리나라 근로빈곤층 지원제도의 성과를 살펴본다. 특히, 2013년 9월 이후에는 근로빈곤층 취업 우선 지원사업이 시행되면서부터 기초보장 수급자의 참여가 큰 폭으로 늘어난다. 그 이후의 시기에 관해서는 수급자에 대한 취업지원 성과의 변화도 살펴볼 것이다.

마지막으로 제4절에서는 주요 결과를 요약하고, 근로빈곤층 소득보장제도의 발전방향 모색과 관련한 주요 논점들을 살펴본다. 본 장에서 완결된 정책패키지를 대안으로

제시하지는 않겠지만 주요 논점들에 대한 평가와 제도의 발전과정에서 고려해야 할 지점들에 대한 문제제기를 통해 앞으로 정책이 어떻게 발전해 가야 할 것인지를 제시하고자 한다.

제2절 취업연계형 소득보장제도의 발전과정

1. 왜 취업연계를 통한 소득보장인가?

제5장의 연구범위는 취업연계를 통한 근로빈곤층 소득보장제도의 발전과정이다. 제5장뿐만 아니라 본 연구의 전체 연구범위도 취업연계를 통한 근로빈곤층 소득보장제도라는 범위에서 벗어나지 않는다. 제4장의 기초보장제도는 근로능력 유무와 무관하게 빈곤층을 보호하는 최저소득보장제도지만 근로능력이 있는 빈곤층은 일하고 있거나, 자활사업에 참여해야만 한다.¹⁶⁾ 제6장의 근로장려세제는 취업한 근로빈곤층에게 조세제도를 통해 추가적인 소득을 지원함으로써 근로를 촉진하고자 하는 근로유인제도(make work pay policy)이다. 따라서 근로능력이 있는 빈곤층을 대상으로 한 한국의 소득보장제도는 어떤 제도이든 취업연계 제도로서의 성격을 갖고 있다고 말할 수 있다.

취업연계 제도로서의 성격을 갖지 않는 근로빈곤층 소득보장제도가 원칙적으로 불가능한가? 그렇지 않다. 사실 근로능력이 있는 수급자에게 취업과 관련된 활동에 대한 참여를 의무화하는 근로연계 복지제도나 근로유인제도가 본격적으로 확대된 것은 서구에서도 1990년대 이후의 일이다(뢰드멜과 트릭키, 2002: 36). 그 이전에는 공공부조나 실업부조 수급자가 근로능력을 갖고 있더라도 근로관련 활동에 대한 참여를 의무화하는 제도는 그다지 발전하지 않았다.

한국의 경우에는 사정이 다르다. 근로빈곤층에 대한 소득보장제도가 제도화된 것이 2000년 기초보장제도가 시행되면서부터이기 때문이다. 그 이전에는 근로빈곤층에게 ‘권리’로서 최저소득이 보장되지는 않았기 때문에 소득보장과 취업의 연계 여부조차

16) 조건부과제외자나 조건제시유예자가 있지만 이들은 일할 수 있는 여건에 놓여있지 않기 때문에 취업연계 정책의 대상이 아니다.

얘기할 수 없는 상태, 즉 취업하지 않으면 안되는 상태였던 것이다. 이러한 상황에서 기초보장제도를 통해 근로능력자를 보호하기 시작한 것은 우리나라 공공부조, 나아가 복지제도 발전에서 패러다임이 전환된 사건이다.

공공부조의 패러다임 전환은 시민사회의 요구에 기반하고 있었지만 복지제도의 자연스러운 발전이 아니라 외환금융위기가 초래한 실업대란이라고 하는 사회경제적 위기 상황과 복지확대에 강한 의지를 갖고 있던 정치지도자의 의지에 힘입은 바 크다. 근로능력자에 대한 복지를 터부시하던 관행을 넘어서기 위한 사회적 타협과정에서 서구의 복지국가 개혁은 자연스럽게 참조되었을 뿐만 아니라 우리나라에서의 복지 패러다임 전환을 정당화하는 논리로 받아들여졌다(황덕순, 2004: 173-174). ‘생산적 복지’라는 김대중 정부의 복지이념은 이를 상징적으로 보여준다.

이 시기 이후 우리나라에서 근로빈곤층 지원정책의 확대는 ‘근로 우선’, 혹은 ‘취업’과의 연계를 ‘정당화 논리’로 채택해 왔다. 근로장려세제 도입과 사회적 일자리 및 자활사업 확대를 주요 내용으로 하는 참여정부의 ‘일을 통한 빈곤탈출 지원정책’도 사례의 하나이다(빈부격차차별시정위원회·관계부처 합동, 2004). 취업패키지의 도입 역시 마찬가지이다. 취업패키지의 모태가 되는 정책 제안인 취업촉진급여를 담고 있는 허재준외(2007)는 이를 잘 보여준다. 따라서 제5장의 연구범위는 자연스럽게 ‘취업연계형’ 제도인 기초보장제도의 자활사업과 취업패키지에 초점을 맞추게 될 수밖에 없다.

2. 취업성공패키지 이전의 취업연계 근로빈곤층 소득보장

가. 취업연계 소득보장제도로서의 기초보장제도와 자활지원사업의 위상

취업패키지가 시행되기 이전에는 취업연계형 근로빈곤층 소득보장제도는 자활지원사업밖에 없었다. 그런데 자활지원사업은 근로빈곤층 지원을 위한 독자적인 제도가 아니라 기초보장제도가 제공하는 다양한 급여 가운데 하나로서의 위상을 갖고 있다. 따라서 자활지원사업의 범위와 규모는 기초보장제도의 운영과 긴밀히 관련되어 있다. 또한 자활지원사업에는 수급자 뿐만 아니라 차상위계층도 일부 참여한다. 여기에는 수급자에서 차상위계층으로 탈출한 경우뿐만 아니라 자발적으로 자활지원사업에 참여하는 차상위계층도 포함된다.

<표 4-1>은 2000년 10월부터 시행된 기초보장제도가 어느 정도 안정화된 2002년 말과 취업패키지가 시행되기 직전인 2008년말, 그리고 비교가능한 자료가 확인되는 가장 최근인 2014년말 세 시점에서 근로능력 유무, 근로능력자의 취업 유무 및 자활사업 참여 여부에 따른 수급자의 특성별 분포를 보여준다.

<표 4-1> 기초보장수급자의 특성별 내부 구성비(2002, 2008, 2014)

(단위: 천명, %)

		2002.12			2008.12			2014.12		
		숫자	비중1 ²⁾	비중2 ²⁾	숫자	비중1 ²⁾	비중2 ²⁾	숫자	비중1 ²⁾	비중2 ²⁾
일반수급자1)		1,275	100.0		1,444			1,329	100	
근로능력자		992	77.4		1,168	79.4		1,086	81.7	
근로능력자		290	22.6	100.0	303	20.6	100.0	243	18.3	100.0
취업자		180	14.0	62.9	136	9.2	52.5	79	5.9	35.4
자활특례		3	0.2	1.0	4	0.3	1.5	5	0.4	2.2
조건부과제외 등3)		65	5.1	22.7	85	5.8	32.8	91	6.8	40.8
조건부 수급자	계	38	3.0	13.3	34	2.3	13.1	48	3.6	21.5
	비취업대상	29	2.3	10.1	31	2.1	12.0	30	2.3	13.5
	취업대상 ⁴⁾	9	0.7	3.1	3	0.2	1.2	18	1.4	8.1

주 1) 시설수급자 등은 제외

2) 비중1은 전체 수급자수 대비 비중, 비중2는 근로능력자수 대비 비중

3) 거주지역 등에 따른 조건제시 유예 및 가구여건 및 환경적응 필요에 따른 조건부과제외자 등 포함(취업자는 제외)

4) 천명 단위로 통계를 발표하면서 세부 수치에 약간의 오차가 있을 수 있음. 특히 2008년 및 2014년 통계의 경우 근로능력자수가 하위범주를 합한 수보다 많아서 하위범주 합계를기준으로 비중2를 계산.

자료: 보건복지부, 주요업무참고자료 2003, 2009, 2015년도.

이에 따르면 수급자 가운데 근로능력자의 비중은 2002년 22.6%에서 2008년 20.6%, 2014년 18.0%로서 점차 줄어든다. 따라서 기초보장제도의 근로빈곤층 보호 제도로서의 성격은 점차 약화되어 왔다고 볼 수 있다. 특히 2008년부터 2014년 사이에는 수급자의 절대 규모가 줄어들면서 그 기능이 더 약화되었다.

근로빈곤층 보호제도로서의 기초보장제도의 성격은 다른 각도에서 전체 근로빈곤층 가운데 수급자의 비중이 얼마나 되는가를 통해서도 가늠해 볼 수 있다. 2005년에 수행된 제1차 차상위계층 실태조사에 따르면 근로능력자 가운데 소득이 최저생계비의 130% 미만인 집단의 비중은 13.3%인데 반해 수급자의 비중은 1.7%에 불과하다. 근

로빈곤층의 전체 규모는 기준선을 어떻게 정하는가에 따라 달라지겠지만 최저생계비의 130%를 기준으로 했을 때 기초보장 수급자로서 보호받고 있는 집단은 전체 근로빈곤층의 약 12.8%로 매우 낮다(이현주외, 2005: 412).

<표 4-1>이 보여주는 두 번째 특징은 근로능력자 가운데 취업자의 비중이 빠르게 줄어들었다는 점이다. 이 비중은 2002년 62.9%에서 2008년 52.5%, 2014년 35.4%로 가파르게 낮아진다. 반면 조건부과제외자(조건제시유예자 포함)의 비중과 조건부수급자의 비중은 빠르게 늘어난다. 조건부수급자의 비중이 늘어난 것은 시기적으로는 2008년 이후이다. 조건부과제외자의 비중이 늘어난 것은 명목적으로는 근로능력이 있더라도 실제로는 일할 수 없는 여건에 놓인 집단이 늘어났음을 의미한다.

조건부 수급자의 비중이 2008년 이후 늘어난 데는 여러 가지 요인이 작용했을 것으로 보이지만, 각각의 효과를 명확히 구분하기 어렵다. 첫 번째로 일반노동시장에서 취업하기 어려운 근로능력 미약자가 근로능력자에서 차지하는 비중이 늘었을 가능성이 있다. 두 번째는 일반노동시장 취업에 대한 소득과악률이 높아지고 추정소득이 강화된 반면 소득공제 등 특별한 유인제도가 없기 때문에 자활소득공제 등의 금전적 유인이 있는 자활지원사업에 대한 참여유인이 상대적으로 더 높아졌을 가능성이다. 특히 2011년 이후에는 주 3일 이상 일하더라도 일정한 소득 이하인 경우에는 조건부수급자로 지정할 수 있도록 하여, 월 60만원 미만인 저소득자에게도 적극적으로 개입하는 방향으로 정책이 변화되었다. 이외에도 경제 전반적인 일자리 창출능력이 부족이나 지역별 일자리 수급 불균형 등의 요인들이 작용했을 가능성이 있다. 그러나 논리적으로는 앞의 첫 번째와 두 번째 요인이 주요하게 작용했을 것으로 판단된다.¹⁷⁾

나. 자활지원사업의 성격과 전달체계

이 시기에 자활지원사업은 보건복지부와 고용노동부에 의해서 제공되었다. 조건부수급자는 취업능력에 대한 평가에 따라 일반노동시장 취업이 가능한 취업대상자와 그렇지 않은 비취업대상자로 구분되었다.

17) <표 4-1>의 통계에 대한 해석은 이태진 외(2009)와 노대명외(2013)에서 필자가 집필한 부분 가운데 관련된 부분을 통계시점을 추가하고 최근 시점으로 수정해서 재서술한 것이다.

<표 4-2> 보건복지부 자활지원 사업 참여인원 추이(2002~2008, 각년도말 기준)

단위: (천명, 괄호는 %)

		자활 공동체	자활근로					지역봉사 사회적응 프로그램	계
			소계	시장 진입1)	사회적 일자리	근로 유지 ¹⁾	인턴형		
2002	총계	1(2.2)	39(86.7)	10(25.6)	—	29(74.4)	—	5(11.1)	45(100.0)
	조건부수급	0.5(1.9)	21(77.8)	8(38.1)	—	13(61.9)	—	5(18.5)	27(100.0)
	차상위 등	0.5(2.8)	18(100.0)	2(11.1)	—	16(88.9)	—	0(0.0)	18(100.0)
2003	총계	2(4.2)	39(81.3)	12(30.8)	—	27(69.2)	—	5(10.4)	48(100.0)
	조건부수급	1(3.8)	20(76.9)	8(40.0)	—	12(60.0)	—	3(11.5)	26(100.0)
	차상위 등	1(4.5)	19(86.4)	4(21.1)	—	15(78.9)	—	2(9.1)	22(100.0)
2004	총계	2(3.6)	48(87.3)	5(10.4)	14(29.2)	23(47.9)	6(12.5)	5(9.1)	55(100.0)
	조건부수급	1(3.7)	23(85.2)	3(13.0)	7(30.4)	12(52.2)	1(4.3)	3(11.1)	27(100.0)
	차상위 등	1(3.6)	25(89.3)	2(8.0)	7(28.0)	11(44.0)	5(20.0)	2(7.1)	28(100.0)
2005	총계	2(3.6)	48(85.7)	6(12.5)	15(31.3)	25(52.1)	4(8.3)	5(8.9)	56(100.0)
	조건부수급	1(3.3)	24(80.0)	3(12.5)	7(29.2)	14(58.3)	0(0.0)	4(13.3)	30(100.0)
	차상위 등	1(3.8)	24(92.3)	3(12.5)	8(33.3)	11(45.8)	4(16.7)	1(3.8)	26(100.0)
2006	총계	3(5.1)	51(86.4)	7(13.7)	17(33.3)	26(51.0)	1(2.0)	5(8.5)	59(100.0)
	조건부수급	1(3.1)	27(84.4)	3(11.1)	9(33.3)	15(55.6)	0(0.0)	4(12.5)	32(100.0)
	차상위 등	2(7.4)	24(88.9)	4(16.7)	8(33.3)	11(45.8)	1(4.2)	1(3.7)	27(100.0)
2007	총계	5(8.6)	48(82.8)	7(14.6)	18(37.5)	23(47.9)	0(0.0)	5(8.6)	58(100.0)
	조건부수급	1(3.1)	27(84.4)	3(11.1)	9(33.3)	15(55.6)	0(0.0)	4(12.5)	32(100.0)
	차상위 등	4(15.4)	21(80.8)	4(19.0)	9(42.9)	8(38.1)	0(0.0)	1(3.8)	26(100.0)
2008	총계	6(12.2)	41(83.7)	7(17.1)	18(43.9)	16(39.0)	0(0.0)	2(4.1)	49(100.0)
	조건부수급	2(6.5)	28(90.3)	4(14.3)	10(35.7)	14(50.0)	0(0.0)	2(6.5)	31(100.0)
	차상위 등	4(22.2)	13(72.2)	3(23.1)	8(61.5)	2(15.4)	0(0.0)	0(0.0)	18(100.0)

주 1) 2003년까지는 업그레이드형과 취로형으로 구분되어 있다가 2004년부터 더 세분화
 자료: 보건복지부, 보건복지백서, 각년도. 이태진 외(2009: 254)에서 재인용.

취업대상자에게는 노동부가, 비취업대상자에게는 보건복지부가 지방자치단체를 통해 고용지원서비스와 구체적인 자활사업 프로그램을 제공하였다. 이 시기 동안 제공된 보건복지부와 노동부의 자활지원사업의 프로그램별 규모는 다음 <표 4-2> 및 <표 4-3>과 같다.¹⁸⁾

이 시기에 자활지원사업의 대부분은 보건복지부가 지방자치단체를 통해서 제공하였다. 노동부는 취업대상자에게 고용지원서비스를 제공했으나 그 규모는 각 년도말을 기

18) <표 4-2>와 <표 4-3>은 이태진 외(2009)에서 필자가 집필한 부분으로부터 재인용한 것이다.

준으로 할 때 매년 2천여명 내외에 불과했고, 가장 많았던 2004년에도 3천명을 약간 넘는 수준에 불과했다. 따라서 이 시기에 근로빈곤층에 대한 취업연계형 지원제도는 보건복지부가 주도했다고 볼 수 있다.

<표 4-3> 노동부 자활지원사업 참여인원 추이(2002~2008, 각 년도말 기준)

(단위: 명, %)

	취업알선		직업훈련		직업적응훈련		기타		계	
	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율
2002	400	20.0	1,000	50.0	—	—	600	30.0	2,000	100.0
2003	531	22.4	473	19.9	458	19.3	912	38.4	2,374	100.0
2004	589	19.0	1028	33.2	1271	41.1	207	6.7	3,095	100.0
2005	366	28.4	116	9.0	621	48.2	186	14.4	1,289	100.0
2006	509	23.9	714	33.5	608	28.6	298	14.0	2,129	100.0
2007	439	23.0	781	41.0	395	20.7	292	15.3	1,907	100.0
2008	497	22.2	871	38.8	715	31.9	160	7.1	2,243	100.0

주: 2002년도는 단위 천명 이하에서 반올림

자료: 보건복지부, 주요업무 참고자료, 각년도, 이태진 외(2009: 256)에서 재인용.

참여자의 구성을 보면 조건부 수급자 이외에도 차상위계층(자활특례 등 포함)이 참여하였다. 차상위계층의 참여 규모는 연도별로 1만 8천명에서 2만 8천명까지 변동폭이 컸지만 절대 규모 측면에서는 차상위계층과 조건부수급자를 모두 합하더라도 2006년에 5만 9천명에 이른 것이 최대규모였다.

자활근로와 자활공동체가 프로그램의 대부분을 차지했기 때문에 취업연계형 이면서도 일반노동시장 취업이 아니라 공공일자리 사업의 성격을 강하게 갖고 있었다고 볼 수 있다. 원칙적으로는 자활근로를 거쳐 자활공동체로 발전하는 자활경로를 상정하고 있었기 때문에 사회적 경제를 지향하는 성격을 갖고 있다고 볼 수도 있다. 그렇지만 실제로 자활공동체를 통해 창업에 성공한 집단의 규모는 아주 천천히 늘어나서 2008년에도 6천명(조건부 수급자 2천명, 차상위계층 4천명)에 불과했다.

자활근로 제공과 자활공동체 창업을 주도한 것은 지방자치단체마다 설립된 지역자활센터였다. 1995년에 2개소의 시범사업으로 시작된 지역자활센터는 기초생활보장제도 시행 이후 모든 시군구에 1개 이상 설치될 정도로 자활지원사업의 핵심적인 전달체로 성장하였다. 고용노동부의 프로그램은 고용센터에 의해서 제공되었지만, 참여규

모가 미미해서 근로빈곤층을 대상으로 한 고용서비스 전달체계로서의 기능은 미약했다.

3. 취업패키지 시행 이후의 취업연계형 근로빈곤층지원 제도의 변화

가. 취업패키지를 통한 근로빈곤층 지원제도의 양적 확대

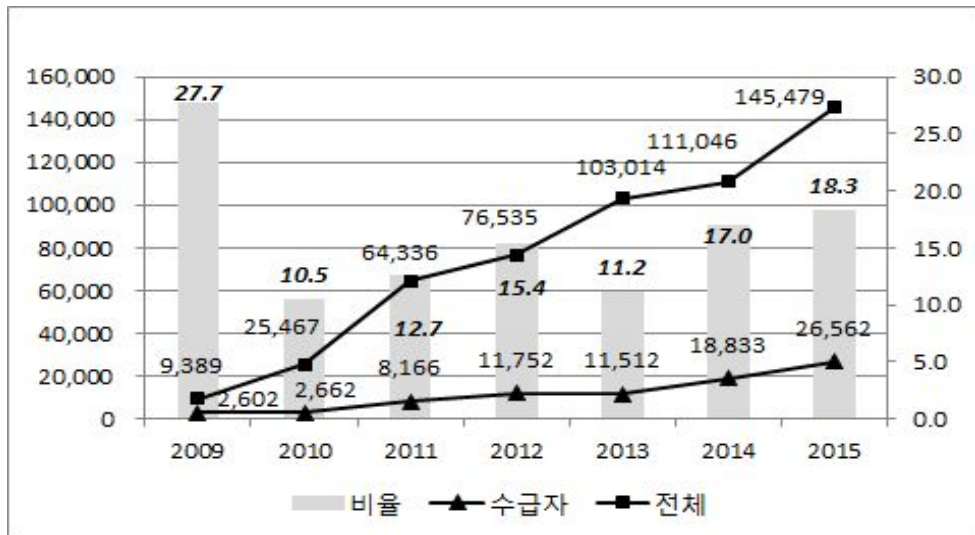
취업패키지는 2009년부터 시범사업으로 시작되었다. 저소득층의 취업능력과 취업애로 여건을 진단하여 개인의 특성에 맞는 취업지원계획을 세우고, 이에 기반해서 개인의 특성에 맞는 프로그램을 제공하여 취업에 성공하도록 한다는 패키지형 맞춤형 프로그램을 도입한다는 취지 아래 ‘저소득층 취업패키지’라는 명칭을 사용하였다.

이 제도는 1차 사회안전망인 실업급여와 최종 사회안전망인 기초보장제도 사이에 새로운 2차 안전망으로서 실업부조 제도를 도입하는 것을 목표로 하는 것이었다. 이와 관련해서 한국형 실업부조의 발전을 지향한다는 표현이 사용되었다. 여기에서 한국형이라는 표현은 실업부조에 근로연계복지정책의 성격이 부가되는 서구에서의 제도발전과정과 달리 근로연계복지, 즉 이를 확장한 개념으로서의 활성화 정책을 기반으로 현금급여를 결합한다는 의미를 담고 있다(황덕순, 2009: 296). 이는 앞에서 지적했듯이 복지 확장을 위한 정당화 논리로서 취업과의 연계를 강조하는 한국의 특성이 드러나는 지점이기도 하다.

2차 안전망으로서 취업패키지를 위치지우는 것은 1차 안전망과 최종안전망 사이에 사각지대가 크기 때문에 이를 해소하는 것을 목적으로 한다는 것을 의미한다. 앞에서 살펴본 것처럼 취업패키지 이전에 자활사업은 공공부조의 틀을 벗어날 수 없었기 때문에 지원대상자를 확대하는 데 근본적인 한계를 안고 있었다. 따라서 근로빈곤층 지원제도의 양적인 확대를 위해서는 새로운 제도를 도입하거나 근로빈곤층 보호제도를 기초보장제도로부터 분리하는 새로운 접근이 불가피한 상황이었다. 이러한 상황에서 취업패키지는 전자의 접근을 통해 문제를 해결하고자 한 것이다.¹⁹⁾

19) 근로빈곤층 보호제도의 발전방향을 둘러싼 논점과 시기별 접근방식에 대해서는 이태진 외(2009)의 제4장 제3절을 참고.

[그림 4-1] 연도별 취업패키지 참여자수와 기초수급자 비율 추이(2009~2015)



주 1) 개인별 취업활동계획(IAP, individual action plan) 수립 이전이거나 신청 취소, 의뢰 취소, 미선정자를 제외한 실제 참여자수 기준

주 2) 기초보장 수급자는 비의뢰수급자 포함

자료: 취업성공패키지 DB

취업패키지 시행과 함께 노동부가 서비스를 제공하는 취업대상자는 취업패키지 대상자로 통합되었다. 또한 지원대상 선정기준은 법정 차상위계층 기준인 최저생계비의 120%를 넘어서 150% 이하로 확대되었다. 또한 지원대상 판정기준으로 건강보험료를 기준으로 했기 때문에 소득인정액이 아니라 소득을 기준으로 하게 되었다. 2009년 사업시행 이후 2012년에는 미취업 청년층과 중장년층에게 취업패키지와 유사한 종합 고용지원서비스를 제공하는 제2유형의 취업패키지가 신설되었다.

연도별로 저소득층 취업패키지를 통해 지원받은 근로빈곤층 규모는 2009년 9,389명을 시작으로 2015년 14만 5,479명까지 빠르게 늘어났다. 취업패키지에 참여하는 기초보장 수급자 규모도 2009년 2,602명에서 2만 6,562명으로 크게 늘어났다.

취업패키지의 전체 참여자 규모가 늘어난 것은 근로빈곤층에 대한 지원 필요성에 대응한 것이지만 취업패키지에 참여하는 기초보장 수급자가 늘어난 것은 이 시기에 일반 노동시장 취업을 중시하는 방향으로 자활지원사업의 패러다임이 바뀌었기 때문이다.²⁰⁾ 이 과정에서 자활지원사업을 둘러싼 보건복지부와 노동부의 경합이 심화되었고, 일반노동시장으로의 취업을 강조하는 경향이 더욱 굳어졌다.

나. 자활지원사업의 패러다임 변화와 취업패키지의 역할 확대

1) 일반 노동시장 취업을 중시하는 방향으로의 정책 변화

근로빈곤층 지원제도의 사각지대를 축소하기 위한 취업패키지의 도입은 이명박 정부에서 일반노동시장으로의 취업을 강조하는 정책기조와 맞물려서 진행되었다. 자활근로를 거쳐서 자활공동체 창업을 통해 빈곤으로부터 탈출하는 것을 이념형적 자활경로로 설정하고 있던 당시의 자활사업 기조는 시장을 중시하는 이명박 정부의 철학과는 어긋날 수밖에 없었다.

노동부가 2009년에 취업패키지 시범사업을 시작하는 것과 함께 보건복지부도 수급자의 일반 노동시장 취업을 지원하는 독자적인 프로그램을 시작한다. 희망리본 프로젝트로 불리는 성과관리 시범사업이다. 희망리본 프로젝트는 일반 노동시장으로 취업하는 것을 지원한다는 점에서 과거의 노동부와 의 역할 분담으로부터 벗어나는 측면이 있다. 비록 고용서비스 뿐만 아니라 복지서비스까지 복합적인 욕구를 갖고 있는 수급자를 대상으로 한다고 하더라도 궁극적으로는 취업알선을 통해서 일반노동시장 취업을 지원하는 전통적인 고용서비스의 범주에 포함되기 때문이다. 결과적으로 2009년 이후에는 취업패키지와 희망리본 프로젝트가 수급자를 대상으로 한 취업지원서비스를 제공하는 프로그램으로서 경쟁구도가 형성하게 되었다.

일반노동시장 취업을 지원하는 또 다른 정책으로 일반노동시장 취업자를 대상으로 한 자산형성지원사업도 도입되었다. 희망키움통장으로 불리는 이 사업은 일반 노동시장에서 일하거나 창업하고 있는 수급자를 대상으로 한 것으로서 본인이 일정금액을 저축하면 정부가 추가로 근로소득장려금을 지원하고, 3년간 지원 후에 수급자에서 벗어나면 이를 모두 찾을 수 있도록 한 것이다. 이를 통해 모을 수 있는 금액은 2015년 중 위소득 기준으로 3인 가구의 경우 약 1,400만원이다(보건복지부, 『보건복지백서』, 2015년도, p113). 2013년부터는 자활사업 참여자의 일반노동시장 취업 및 창업을 지원하기 위한 내일키움통장 사업이 시행된다. 또한 2014년부터는 수급자는 아니지만 수급자로 떨어질 위험이 있는 차상위층을 대상으로 해서 자산형성을 지원하는 희망키움통장 II도 시행되기 시작하였다.

20) 이에 대해서는 아래에서 더 자세히 살펴볼 것이다.

이처럼 전체 정책의 기조가 일반노동으로의 취업과 창업을 지원하는 방향으로 전환되면서 자활근로사업 참여자의 비중은 꾸준히 줄어든다(<표 4-4>). 연간 실제 참여인원 기준으로 2008년에 81.9%에 이르렀던 자활근로 참여자는 2014년에 40.7%로 거의 절반 가까이로 떨어진다. 자활근로 참여자의 절대 규모도 2009년 62,404명에서 2014년에는 40,234명으로 줄어든다. 반면 2009년에 2천명으로 시작했던 희망리본 프로젝트 참여자는 이후 4천명대를 유지하다가 2013년 10,433명, 2014년 14,086명으로 크게 늘어난다. 고용노동부의 취업패키지로 이관된 수급자도 빠르게 늘어난다. 다만, <표 4-4>의 숫자는 지방자치단체에서 고용노동부로 의뢰한 총수를 기준으로 한 행정자료로서 앞의 [그림 4-1]에서 실제 개인별 취업활동계획을 수립해서 지원한 취업패키지 실제 참여자를 기준으로 한 숫자와는 차이가 있다.

자활근로를 제외한 나머지 프로그램은 일반 노동시장에서의 취업이나 창업을 지원하는 것이라는 점에서 자활사업의 패러다임 변화가 실제 프로그램별 참여자의 변화로 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

<표 4-4> 사업별 자활지원사업 참여자수 추이(실제 참여자 연인원 기준, 2008~2014)

단위: (명, 괄호는 %)

			2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
총 참여자			70,801	78,047	88,839	87,226	83,368	96,659	98,937
			(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
보건복지부	자활근로 소계		57,984	62,404	60,162	60,385	53,342	48,002	40,234
			(81.9)	(80.0)	(67.7)	(69.2)	(64.0)	(49.7)	(40.7)
	자활근로	시장 진입형	10,647	14,090	13,294	13,228	12,128	8,186	7,136
			(15.0)	(18.1)	(15.0)	(15.2)	(14.5)	(8.5)	(7.2)
		사회 서비스 일자리형	23,900	28,097	27,178	28,276	26,042	21,966	18,640
			(33.8)	(36.0)	(30.6)	(32.4)	(31.2)	(22.7)	(18.8)
		인턴형	145	156	83	26	302	5,932	4,481
			(0.2)	(0.2)	(0.1)	(0.0)	(0.4)	(6.1)	(4.5)
		근로 유지형	23,292	20,061	19,607	18,855	14,870	11,918	9,977
			(32.9)	(25.7)	(22.1)	(21.6)	(17.8)	(12.3)	(10.1)
	창업 지원	자활 기업	8,192	9,603	9,458	10,116	8,953	8,629	8,580
			(11.6)	(12.3)	(10.6)	(11.6)	(10.7)	(8.9)	(8.7)
		생업 자금	505	515	502	463	386	230	331
			(0.7)	(0.7)	(0.6)	(0.5)	(0.5)	(0.2)	(0.3)
	희망키움통장 I		—	—	10,698	4,093	3,046	9,083	5,245
			—	—	(12.0)	(4.7)	(3.7)	(9.4)	(5.3)
	희망키움통장 II		—	—	—	—	—	—	10,259
			—	—	—	—	—	—	(10.4)
	내일키움통장							5,274	2,212
								(5.5)	(2.2)
	사회적응 프로그램		1,877	1,668	1,367	—	—	—	—
			(2.7)	(2.1)	(1.5)	—	—	—	—
	성과중심 자활시범사업		—	2,000	4,212	4,254	4,231	10,433	14,086
—			(2.6)	(4.7)	(4.9)	(5.1)	(10.8)	(14.2)	
고용노동부			2,243	1,857	2,440	7,915	13,410	15,008	17,990
			(3.2)	(2.4)	(2.7)	(9.1)	(16.1)	(15.5)	(18.2)

주: 희망키움통장 I·II 및 내일키움통장 참여자는 각 년도별 신규 참여자수 기준임.

자료: 보건복지부(2015b), 『보건복지통계연보』.

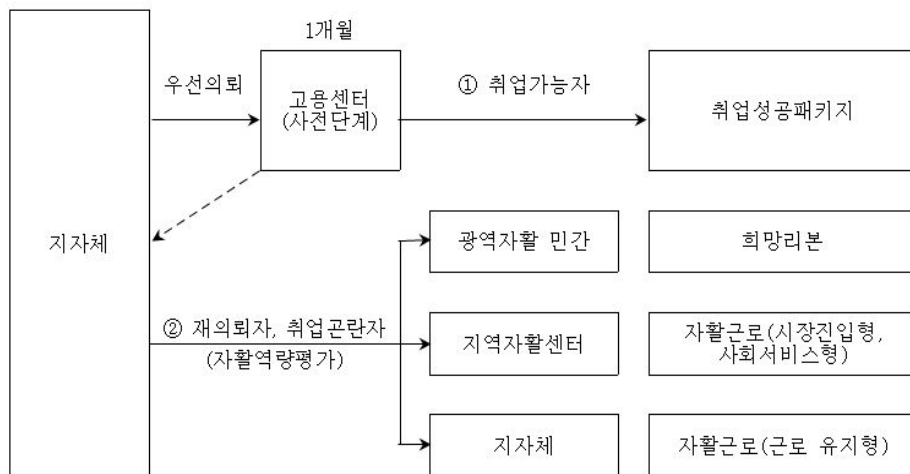
2) 일반노동시장 취업 중시 경향의 강화와 취업패키지의 역할 확대

일반 노동시장으로의 취업을 강조하는 경향은 이명박 정부의 뒤를 이은 박근혜 정부에서도 계속 이어져왔을 뿐만 아니라 더욱 강화되었다. 이러한 변화는 크게 두 가지 정

책 변화에 반영된다.

첫 번째는 지방자치단체가 시행하던 조건부 수급자에 대한 자활역량 평가를 대신하여 조건부수급자를 모두 고용센터로 이관하여 평가하도록 하는 근로빈곤층 ‘취업 우선 지원사업’을 시행한 것이다. 취업 우선 지원사업은 2013년 9월에 53개 시군구, 35개 고용센터에서 시범사업으로 시작되었고, 2014년 4월부터는 126개 시군구 73개 고용센터로 확대시행되었다(길현중 외, 2015: 14). 취업 우선 지원사업의 실행절차는 [그림 4-2]와 같다.

[그림 4-2] 취업 우선 지원사업 실행 절차



자료: 보건복지부, 『보건복지백서』, 2014년도.

취업 우선 지원사업을 시행하면서 취업패키지에 참여하는 수급자가 빠르게 늘어났다. 이는 사업 시행 초기에 취업패키지에 참여하는 의뢰자 비율이 70%가 넘을 경우 가점을 주는 방식으로 고용센터의 평가지표를 운영한 것과도 관련이 있다. 2015년부터는 가점이 아니라 정성평가로 바뀌었다(길현중 외, 2015: 6).

두 번째는 일반 노동시장 취업지원 프로그램으로 서로 경합하던 취업패키지와 희망리본 프로젝트를 둘러싼 부처간 역할을 조정하면서 희망리본 프로젝트를 취업패키지와 통합하기로 한 것이다. 이는 일반 노동시장 취업지원을 담당하는 고용노동부 중심으로 취업지원 사업을 통합 일원화했다는 것을 의미한다. 따라서 2015년부터 앞의 [그

림 4-2]에서 재의뢰자들이 희망리본 프로젝트에 참여하는 경로는 사라지게 되었다. 따라서 2014년 이후에 희망리본 프로젝트는 이전 시기에 참여한 수급자들이 참여하는 기간 동안만 유지될 것으로 전망된다.

제3절 취업성공패키지를 통한 근로빈곤층 지원사업의 성과²¹⁾

취업패키지를 도입한 가장 큰 목적은 근로빈곤층 보호의 사각지대를 해소하는 것이다. 따라서 평가의 가장 우선적인 기준은 근로빈곤층 보호의 사각지대를 얼마나 축소했는가가 되어야 할 것이다. 두 번째로 취업패키지의 목적이 취업을 촉진하는 것이기 때문에 얼마나 참여자를 취업시켰는가도 중요한 지표가 되어야 한다. 세 번째로 취업패키지가 현금급여를 지급하는 것을 주목적으로 하는 것은 아니지만 한국형 실업부조로 발전시켜가는 것을 목표로 한다는 점에서 얼마나 현금급여를 통해 수급자의 생계에 도움이 되었는가에 대해서도 살펴볼 필요가 있다.

한편 취업패키지 시행 이후에 수급자의 근로능력에 대한 평가와 자활경로 판단을 고용센터로 이관하는 취업 우선 지원사업이 시행되었기 때문에 취업 우선 지원사업이 기초보장 수급자 지원에서 어떤 변화로 이어졌는가도 살펴볼 필요가 있다. 제3절에서는 위의 네 가지 측면을 대상으로 취업패키지의 성과를 평가해 보고자 한다.

1. 근로빈곤층 보호의 사각지대 축소

취업패키지의 근로빈곤층 보호효과를 살펴보기 위해서는 먼저 보호가 필요한 근로빈곤층의 규모를 파악해야만 한다. 본 연구에서는 취업패키지 시행 이후의 기간 동안 근로빈곤층의 규모를 추계할 수 있는 자료로 복지패널조사를 이용하였다.

정책 대상이 되는 근로빈곤층 모집단은 다음과 같은 기준으로 구하였다. 취업패키지가 시행된 것이 2009년이기 때문에 2008년도를 조사 대상으로 하는 제4차 복지패널

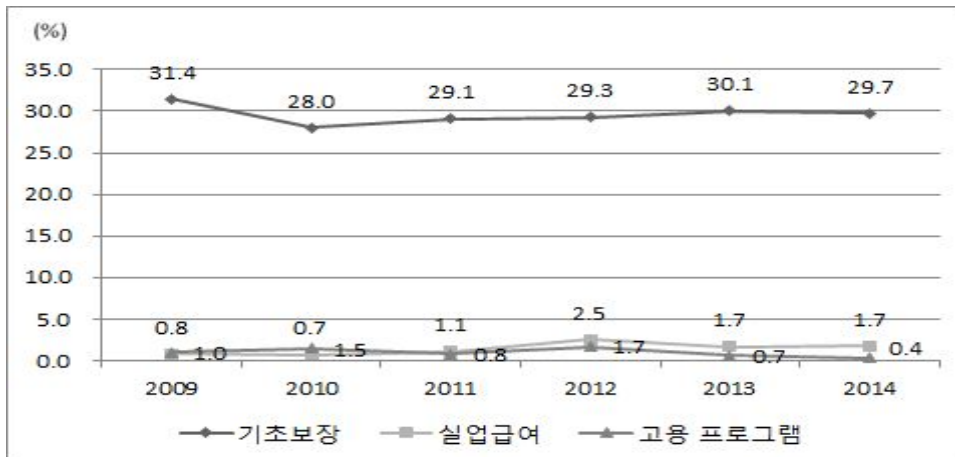
21) 본절의 취업패키지의 성과에 대한 평가는 취업성공패키지 DB를 이용하여 분석하였다. 이 DB는 매우 복잡한 구조를 갖는 행정DB로서 자료 처리에 길잡이가 될 만한 선행연구가 없는 경우에는 적절한 분석방법을 찾는 데 어려움이 크다. 본 연구의 자료 처리는 이병희 외(2015)에서 제시한 방법을 따랐다.

조사부터 가장 최근 조사 기준시점인 2014년을 대상으로 한 10차 조사까지를 이용하였다. 연도별 모수추정을 위해서 가중치는 개인 횡단가중치를 사용하였다. 또한 근로능력자만을 뽑기 위하여 15~64세의 비재학자만을 대상으로 하였다. 분석대상 빈곤층의 기준으로는 수급자와 저소득가구의 가구원으로 하였다. 여기에서 저소득가구의 기준은 복지패널조사에서 제공하는 중위소득 60% 이하의 가구이다. 이들 가운데 취업자는 정책대상에서 제외되어야 하기 때문에 계속 미취업자와 연간 취업기간이 6개월 미만인 경우만을 뽑았다. 또한 여러가지 사정 때문에 조사기간 동안 취업이 어려운 집단이 있을 수 있기 때문에 비경제활동 사유가 근로무능력, 군복무, 정규교육기관 학업, 진학준비, 양육, 간병인 경우는 제외하였다. 또한 조사시점에 따라 근로빈곤층 숫자에 변화가 클 수 있어서 조사 전후 시기 3개년간 평균한 값을 사용하였다. 다만, 2014년의 경우 2013년과 2014년 평균값을 사용하였다.

[그림 4-3]은 근로빈곤층 가운데 연도별 기존의 현금급여 및 고용지원 프로그램 참여자 비율을 보여준다. 현금급여로는 기초생활보장과 실업급여를 살펴보고, 고용지원 프로그램은 자활근로 및 자활공동체, 고용부가 제공하고 있어서 취업패키지와 중복 응답이 될 가능성이 있는 실업자 훈련, 창업지원, 직장체험, 기타를 제외하였다. 이에 따르면 기초보장제도를 제외하면 실업급여 뿐만 아니라 취업패키지 및 자활사업을 제외한 기타 고용서비스의를 근로빈곤층이 받는 경우는 매우 미미한 것으로 나타난다. 2008년~2014년 사이에 취업패키지 수혜율은 0.7~2.5%에 불과하고, 자활사업 및 취업패키지를 제외한 나머지 고용서비스의 수혜율은 0.4~1.5%에 불과하다.

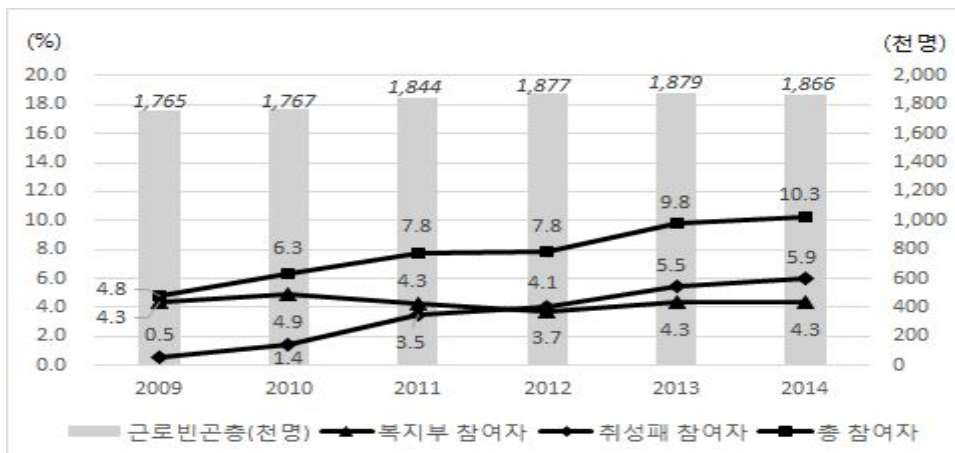
한편 [그림 4-4]는 근로빈곤층 총수와 연도별 취업패키지 참여자, 연도별 보건복지부 자활사업 참여자의 추이를 비교한 것이다. 이에 따르면 근로빈곤층 지원제도로써 자활사업과 취업패키지의 중요성이 다른 고용서비스에 비해 매우 크다는 점을 알 수 있다.

[그림 4-3] 근로빈곤층의 기초보장, 실업급여, 고용서비스 수혜자 비율 추이



주: 3년간 이동평균을 근로빈곤층 기준으로 사용한 [그림 4-4]와 달리 연도별 수혜자 비율을 그대로 사용.
 자료: 복지패널조사 제5차~제10차 조사,

[그림 4-4] 취업패키지와 복지부 자활사업 참여자의 근로빈곤층 대비 비율 추이



주: 근로빈곤층 추계방법은 본문 참조

자료: 복지패널조사 제4 ~ 제10차 조사, 취업성공패키지DB, 보건복지통계연보 2015년도.

2009년에는 보건복지부 자활사업 참여자의 근로빈곤층 대비 비율이 4.3%, 취업패키지 참여자의 근로빈곤층 대비 비율이 0.5%로 격차가 매우 컸다. 그렇지만 취업패키지 참여자수가 빠르게 늘면서 2012년에는 취업패키지 참여자의 비율이 4.1%로 3.7%를 차지한 보건복지부 자활사업 참여자의 비율을 추월하였다. 이후에도 취업패키지 참여자수가 빠르게 늘면서 2014년에는 6.3%까지 높아졌다. 복지부 자활사업 참여자가

지 합한 전체 자활·고용서비스 수혜자 비율은 2014년에 10.3%에 이른다.

전체 근로빈곤층 규모와 비교하면 여전히 수혜자 비율은 낮은 것으로 보이지만, 처음 취업패키지 사업이 시작된 2009년과 비교하면 전체 자활·고용서비스 수혜자 비율은 4.8%에서 10.3%로 두 배 이상 늘어난 것으로 나타난다. 따라서 사각지대 축소를 위한 노력의 필요성이 여전히 크다는 점에도 불구하고 지금까지 사각지대 축소 측면에서 거둔 성과에 대해서는 어느 정도 긍정적인 평가를 내릴 수 있을 것으로 판단된다.

2. 취업성공패키지 참여자의 취업 성과

취업패키지의 목표는 진단과 상담에서 훈련, 취업알선 등 복합적인 고용서비스를 개인의 특성에 맞게 맞춤형으로 제공함으로써 저소득층의 취업을 촉진하는 것이다. 정책 대상 규모 측면에서는 근로빈곤층 보호의 사각지대를 얼마나 줄였는가가 중요한 기준이 되지만 정책이 표방한 목표에 비추어 본다면 취업성과도 매우 중요한 지표이다.

<표 4-5>는 지원이 종료된 취업패키지 참여자의 취업·창업 여부 및 중도탈락, 혹은 미취업 실태를 보여준다. 취업과 창업 실태를 보는 분석 대상은 IAP를 수립하는 데까지 이른 경우로 하였다. 따라서 기초수급자로서 취업 우선 지원사업에서 사전단계를 거친 후에 지방자치단체로 재이관한 경우 및 사전단계 중에 취업한 경우도 분석에서 제외된다. 또한 현재 취업패키지 지원 과정 중에 있는 대상자도 제외하였다. 이는 연도별 비교의 일관성을 확보하기 위한 것이다. 최근 연도로 오면 취업패키지의 서비스가 진행되고 있는 대상자가 늘어나기 때문이다.

<표 4-5> 기초보장 수급자와 저소득·취약계층의 취업 성과 추이(2009~2015)

(단위: 명, %)

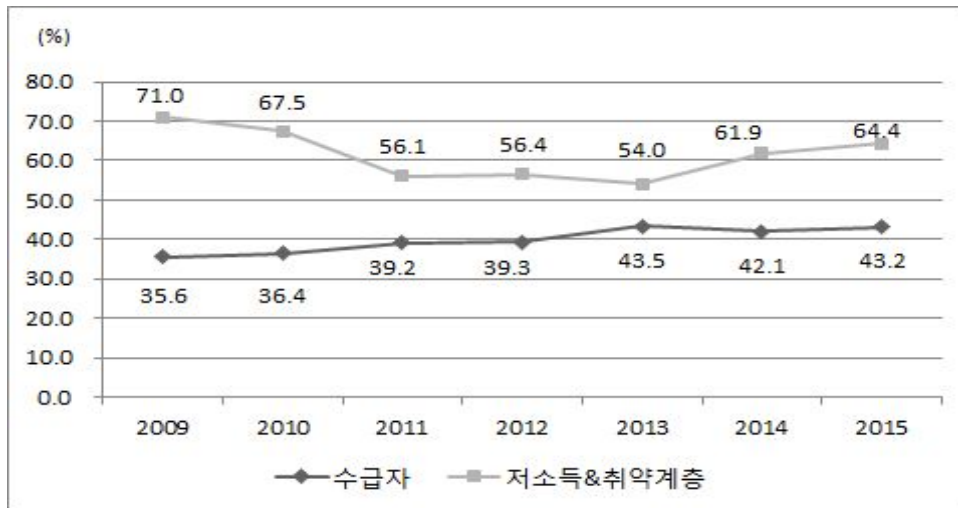
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
기초수급자	참여자수	2,602	2,659	8,126	11,742	11,268	14,817	20,225
	취업	35.1	35.3	38.4	38.1	42.2	41.0	42.1
	창업	0.5	1.1	0.9	1.2	1.3	1.2	1.1
	미취업	18.5	25.7	34.3	41.2	40.5	43.6	43.8
	중도탈락	46.0	38.0	26.5	19.5	16.1	14.3	13.0
저소득·취약계층	참여자수	6,784	22,800	56,136	64,759	91,464	92,153	103,765
	취업	69.5	65.4	54.2	53.8	51.2	59.1	61.3
	창업	1.4	2.0	1.8	2.6	2.8	2.9	3.1
	미취업	8.7	17.0	27.7	32.1	37.2	30.4	28.4
	중도탈락	20.4	15.5	16.2	11.5	8.8	7.6	7.3

자료: 취업성공패키지 DB

기초수급자의 경우 최근으로 올수록 취업하거나 창업한 비율이 늘어나는 데 2013년과 2014년은 취업·창업비율의 증가속도가 정체되는 경향을 보인다. 취업하거나 창업하지 않은 경우는 중도탈락자와 미취업자로 구성되는 데 최근으로 올수록 중도탈락자의 비중이 빠르게 줄어들고 미취업자의 비중이 늘어난다. 중도탈락의 비중이 줄고 미취업자의 비중이 늘어나는 것은 저소득·취약계층도 마찬가지이다. 이는 최근으로 올수록 참여자에 대한 관리가 더 잘 이루어지고 있음을 보여주는 것으로 이해된다. 한편 저소득·취약계층의 취업률은 초기에는 높았다가 낮아진 후 최근에 다시 높아지는 것으로 나타나서 수급자의 취업·창업 비율과는 다른 추세를 보인다.

[그림 4-5]는 기초수급자와 저소득취약계층의 취업과 창업을 합한 비율만 뽑아서 그 추이를 그래프로 표시한 것이다. 시기별로 차이가 있지만 두 집단 사이에는 취업·창업 비율에 큰 격차가 있는 것으로 나타난다. 저소득·취약계층의 취업·창업비율이 낮아지면서 2013년에는 두 집단의 격차가 10.5%포인트까지 줄어들었지만 이후 다시 격차가 벌어지면서 차이가 2015년에는 21.2%포인트까지 벌어진다. 이렇게 두 집단 사이의 취업률 격차가 다시 벌어진 데에는 2013년 9월부터 시행되고 있는 취업 우선 지원 사업에 따라 과거에 비해 근로능력이 떨어지는 집단의 참여가 늘어났기 때문으로 해석된다. 이에 대해서는 뒤에서 다시 자세히 살펴볼 것이다.

[그림 4-5] 기초수급자와 저소득·취약계층의 취업·창업 비율 추이(2009~2015)

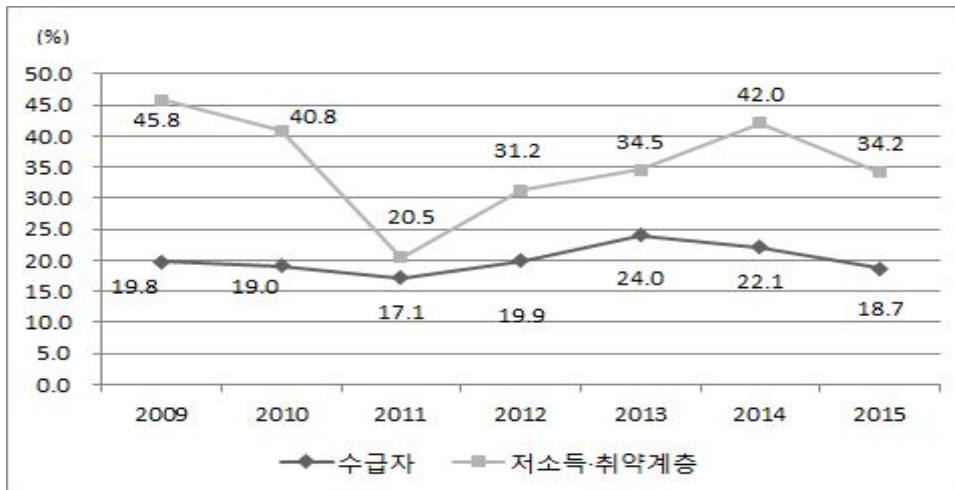


자료: 취업성공패키지 DB

[그림 4-5]는 전체 취업 및 창업 성공자 비율을 살펴본 것이다. 그런데 일자리의 특성에 따라서 취업이나 창업에 성공했다더라도 취업성공수당 지급에서 제외되는 일자리들이 있다. 취업성공수당을 받기 위해서는 주 30시간 이상으로서 고용보험 피보험자격을 취득해야 하고, 재정지원 일자리가 아니어야 하며, 일용이나 최저임금 미만 일자리가 아니어야 한다. 이외에 직계존비속이나 배우자가 대표자인 사업장에 취업하거나 공무원으로 취업한 경우도 제외된다. 창업의 경우에도 매출이 발생하지 않거나, 여관업, 일반 유흥주점업이나 무도 유흥주점업, 신용조사 및 추심대행업, 기타 갬블링 및 베테업, 무도장 운영업, 욕탕, 마사지 및 기타 미용관련서비스업으로 창업한 경우에는 취업성공수당 지급대상에서 제외된다. 따라서 취업성공수당을 지급받은 일자리의 경우에만 일반노동시장에서 어느 정도 괜찮은 일자리라고 할 수 있다.

[그림 4-6]은 취업성공수당을 지급받은 일자리로 취업·창업한 집단의 비율을 보여준다. 전반적인 추세는 앞에서 살펴본 전체 취업 및 창업 비율의 추이와 조금 차이가 있지만 저소득·취약계층이 기초수급자에 비해 취업성공금 수혜 취업률의 비중이 높다는 점은 동일하다.

[그림 4-6] 기초수급자와 저소득·취약계층의 취업성공금 수혜 취업율 추이(2009~2015)



자료: 취업성공패키지 DB

취업패키지의 수혜율이 어느 정도가 되어야 취업지원이라는 고유한 목적을 달성했다고 평가할 수 있는지에 대한 객관적인 기준을 찾기는 어렵다. 다만, 전체 자활사업 참여자의 자활성공률과 비교할 때 취업패키지의 취업률은 더 높은 것으로 나타난다. 2015년 보건복지백서에 따르면 자활사업 참여자의 자활성공률은 2011년 21.8%, 2012년 28.3%, 2013년 31.8%, 2014년 35.1%, 2015년 33.3%로서 [그림 4-5]의 취업·창업 성공률보다 낮다(보건복지부, 『보건복지백서』, 2015년도, p117).

3. 취업성공패키지 참여자의 현금급여 수혜 실태

취업패키지가 지향하는 중장기적인 비전은 적극적 노동시장 정책과 현금급여를 결합한 한국형 실업부조로 발전하는 것이다. 현재 취업패키지의 경우 복합적인 고용서비스 패키지를 갖추고 있기는 하지만 고용지원서비스에 참여하는 동안 저소득·취약계층의 생계를 지원할만큼 충분한 현금급여를 제공하고 있지는 않다. 다만, 1·2단계 참여수당과 3단계의 취업성공수당이 부족한 현금급여를 보충하는 역할을 하고 있다. 여기에서는 현재 취업패키지 참여자들 가운데 몇 명이 어떤 수준의 현금급여를 받았는지를 살펴보고자 한다. 먼저 급여 지급의 기준이 되는 제도의 실태에 대해서 살펴보자.

취업패키지는 진단 및 상담을 통해서 개인별 취업활동계획을 수립하는 1단계, 참여

자의 필요에 따라서 강화된 취업지원을 받는 직업능력·직장적응력 증진단계인 2단계, 집중 취업알선을 통해 취업을 지원하는 3단계로 나뉜다. 취업능력이 있다고 판단되는 경우에는 2단계를 거치지 않을 수 있고, 기초수급자의 경우 1단계 이전에 사전단계를 거치는 취업 우선 지원사업이 시행되고 있다.

1단계에 참여해서 개인별 취업활동계획을 수립하게 되면 참여수당이 지급되는 데 1단계 과정 중에 집단상담이나 단기집단상담, 혹은 취업특강 등을 이수한 경우 추가 수당이 지급된다. 2010년에는 1단계 참여수당이 3만원으로 모든 참여자에게 동일했으나, 2011년과 2012년에는 기본적으로 5만원, 집단상담을 이수한 경우에 15만원을 추가로 지급하였다. 2013년에는 기본적으로 지급하는 참여수당을 10만원으로 하고, 단기집단상담이나 취업특강을 2회 이상 이수한 경우 5만원, 집단상담을 이수한 경우 10만원을 추가하여 총 20만원 범위내에서 참여수당을 지급하였다. 2014년 이후에는 기본적으로 지급하는 금액을 15만원으로 하고 단기집단상담이나 취업특강을 2회 이상 이수한 경우 5만원, 집단상담을 이수한 경우 10만원을 추가하여 총 25만원 범위내에서 참여수당을 지급하고 있다.

2단계에서는 훈련에 참여하는 경우에 훈련참여 지원수당을 지급한다. 2015년의 경우 1개월당 훈련 일수 1일당 1만 8천원씩 월 최대 28만 4천원을 최대 6개월까지 지급하고 있다. 3단계에서는 취업성공금을 지급하는데, 제도 시행 이후 2016년 현재까지 최대 100만원을 지원하고 있다. 시범사업 시기인 2009년에는 취업 후 1개월째에 60만원, 3개월째에 40만원을 지급하였으나, 이후 장기근속을 유도하기 위하여 지급시기를 3회로 나누어 취업 후 1개월, 3개월 5개월이 경과한 경우에 각각 20만원, 30만원, 50만원을 지급하도록 하고 있다.

<표 4-6> 취업패키지 참여자의 수당별 수혜자수 추이(2010~2015)

(단위: %, 명)

		2010	2011	2012	2013	2014	2015
전체 참여자수		25,467	64,336	76,535	103,014	111,046	145,479
단계별 수혜자수	1단계 참여수당	19,839	53,281	65,490	92,286	96,965	125,307
	2단계 훈련참여수당	8,065	29,394	38,142	55,243	52,093	58,069
	3단계 취업성공수당	9,811	12,898	22,569	34,288	42,057	39,349
	위 하나 이상	21,291	54,886	67,552	93,977	97,972	127,987
단계별 수혜율	1단계 참여수당	77.9	82.8	85.6	89.6	87.3	86.1
	2단계 훈련참여수당	31.7	45.7	49.8	53.6	46.9	39.9
	3단계 취업성공수당	38.5	20.0	29.5	33.3	37.9	27.0
	위 하나 이상	83.6	85.3	88.3	91.2	88.2	88.0
전체참여자 1인당 평균 수당액	1단계 참여수당	23,370	148,000	145,021	145,864	204,020	171,104
	2단계 훈련참여수당	196,701	258,323	356,565	481,301	366,369	321,178
	3단계 취업성공수당	303,476	160,936	239,180	273,503	310,839	179,461
	위 하나 이상 계	525,050	569,285	741,081	901,020	882,360	672,905
수혜자 1인당 평균 수당액	1단계 참여수당	30,000	178,708	169,479	162,821	233,647	198,649
	2단계 훈련 참여수당	621,128	565,404	715,476	897,502	780,985	804,639
	3단계 취업성공수당	787,750	802,756	811,098	821,706	820,731	663,493
	위 하나 이상 계	628,032	667,301	839,629	987,664	1,000,108	764,871

자료: 취업성공패키지 DB

<표 4-6>은 취업패키지 참여자의 단계별 수당 수혜자수 및 수혜율, 전체 참여자 및 실제 수혜자 1인 기준 평균 수당액을 제시한 것이다. 취업패키지 참여 단계별 수당의 수혜율을 보면 시기별로 차이가 있다. 1단계 참여수당의 경우 대체로 2013년까지 수혜율이 올라가는 추세를 보이다가 이후 조금 낮아지는 것으로 나타난다. 2단계 훈련 참여 지원수당은 2013년까지는 수혜율이 높아지다가 이후 큰 폭으로 떨어진다. 3단계 취업성공수당은 수혜율이 2011년에 크게 떨어졌다가 이후 다시 올라가지만 다시 2015년에 조금 낮아진다. 단계별 수당 가운데 하나 이상 받은 집단의 비율은 2013년까지 조금씩 높아지다가 이후 조금 낮아진다.

실제 수당 수혜자수는 전체적으로 보면 사업참여자수가 꾸준히 늘었기 때문에 계속 늘어나는 양상을 보인다. 다만 2014년에 훈련참여 지원수당 수혜자, 2015년에 취업성공수당 수혜자가 수혜율 하락으로 이전 년도에 비해 줄어든다.

1인당 평균 수당액은 두 가지 기준으로 산출할 수 있다. 첫 번째는 전체 참여자를 기준으로 하는 것이고, 두 번째는 실제로 수당을 받은 참여자만 계산에 포함하는 것이다.

실제 수당 수혜자를 기준으로 한 수당액은 수당에 따라 2014년, 혹은 2013년에 정점에 이르렀다가 다시 줄어드는 모습을 보인다. 평균금액은 전체 참여자를 기준으로 할 때에는 훈련참여 지원수당이 가장 높고, 실제 수혜자를 기준으로 할 때는 3단계 취업 성공수당이나 2단계 훈련참여 지원수당이 더 높은 시기가 섞여 있는 것으로 나타난다. 하나 이상의 수당을 받은 사람을 기준으로 전체 수당액의 평균을 구해보면 2014년에 100만원으로 가장 높은 수준에 이르렀다가 2015년에는 다시 76만 5천원 수준으로 크게 떨어진다.

고용서비스에 참여하는 비취업 근로빈곤층에게 어느 정도 수준의 급여를 지원하는 것이 적절한지에 대한 객관적인 적정 기준선은 없다. 여기에서는 보건복지통계연보에 따른 기초수급자 1인당 생계급여액과 간단히 비교해 보고자 한다. 2014년 기준 기초수급자 총수는 132만 8,713명이고, 생계급여총액은 3조 1,263억 6천 4백만원이다(보건복지부, 2015b). 수급자 가운데 일부 생계급여를 받지 않는 경우도 있지만 이를 고려하지 않는다면, 1인당 생계급여액은 연간 약 235만원이 된다. 따라서 취업패키지의 1인당 지원수준은 2014년의 경우 기초수급자 지원액의 약 42.5%, 2015년은 약 32.5%이다. 이 수준은 적정 수준의 생계 지원이라고 보기는 어렵지만 실제 생계급여 지원수준과 취업패키지의 지원기간을 고려할 때 미미하다고 말할만한 수준은 아니다. 또한 제도 시행 이후 시기별 편차는 있지만 대체로 평균 수당액이 늘어나는 추세를 보이고 있다는 점에서 서서히 실업부조에 가까운 방향으로 진화하고 있다고 보아도 좋을 것이다.

4. 취업 우선 지원사업의 효과

제2절에서 살펴본 것처럼 2013년 9월 이후에는 일부 지역을 시작으로 조건부수급자를 고용센터에 우선적으로 위탁하는 취업 우선 지원사업이 시행되고 있다. 이에 따라 고용센터로 의뢰된 조건부수급자는 사전단계 프로그램에 참여하게 되었다.

이렇게 취업 우선 지원사업 때문에 고용지원센터에 위탁되는 수급자들의 경우 기존에 취업대상자로 평가되어 고용센터로 위탁된 집단에 비해 취업능력이 떨어질 것으로 예상된다. 실제로 이러한 현상이 나타났는가를 확인하기 위해 본 연구에서는 2013년 이후 취업패키지에 참여한 수급자를 크게 네 집단으로 나누어 연령, 건강상태, 직업이

력 및 학력, 재량 점수 등 자활역량 평가점수와 취업역량 평가에 따른 평가등급의 분포가 어떻게 다른가를 살펴보았다. 자활역량 평가에는 위의 네 지표 이외에도 구직욕구와 가구여건 두 지표가 추가로 사용되지만 취업패키지 DB에는 이 두 지표가 포함되어 있지 않다.

집단은 사전단계 참여 여부와 사전단계 고용센터 의뢰 후 취업패키지에 참여했는지 여부에 따라 구분하였다. 첫 번째 집단은 사전단계 참여 후에 취업패키지에도 참여하여 취업역량 평가까지 받은 경우이고, 두 번째 집단은 사전단계에는 참여했지만 중도에 취업했거나 지방자치단체로 다시 의뢰되었기 때문에 취업역량 평가를 받지 않은 경우, 세 번째는 사전단계에는 참여하지 않았지만 취업패키지에 참여하여 취업역량 평가까지 받은 경우, 네 번째는 사전단계에도 참여하지 않았고, 취업역량평가까지 가지 않고 지방자치단체로 다시 이관된 집단이다.

<표 4-7>에서 연도별 인원분포를 보면 취업 우선 지원사업 때문에 2013년 이후 사전단계 참여자 비중이 늘어나는 것을 알 수 있다. 다만, 2016년에는 사전단계 참여자 가운데 취업패키지에 참여하지 않은 집단의 비중이 늘어나는 데 2016년 9월초까지의 참여자만을 포함한 자료이기 때문에 최종적인 2016년의 집단별 참여자 분포는 2017년이 되어야 알 수 있을 것이다.

본 연구에서 관심을 갖고 있는 자활역량 평가점수의 경우 사전단계를 거친 수급자와 그렇지 않은 수급자 사이에 차이가 큰 것으로 나타난다. 전체적으로 사전단계 참여자의 자활역량 평가점수가 낮은 가운데 사전단계 참여자 가운데 취업패키지 참여자의 자활역량 평가점수가 그렇지 않은 집단에 비해 높게 나타난다. 이는 예상에 부합하는 결과라고 할 수 있다. 한 가지 특이한 것은 사전단계에 참여하지 않은 수급자 가운데서는 취업패키지에 참여하지 않은 수급자의 자활역량 평가점수가 조금 더 높은 것으로 나타난다는 점이다. 현재의 취업패키지 자료에서는 그 이유를 찾기 어렵다. 이에 대해서는 앞으로 보건복지부와 고용노동부 두 부처의 자료를 결합하여 더 깊이 있는 분석을 해야 할 수 있을 것으로 보인다.

<표 4-7> 사전단계 참여 여부 및 사전단계 진행 결과별 참여자수 및 자활역량평가 점수

단위: 명, 점

		2013		2014		2015		2016	
		참여자수	평균	참여자수	평균	참여자수	평균	참여자수	평균
사전단계 참여 후 취업패키지 참여	연령	219	19.1	9,251	18.7	16,828	18.6	8,152	18.6
	건강상태	219	11.4	9,251	5.9	16,826	4.4	8,151	4.0
	이력·학력	219	8.1	9,251	4.2	16,826	3.3	8,151	2.9
	재량점수	219	3.1	9,251	1.9	16,826	1.5	8,151	1.4
	총계	219	41.7	9,251	30.7	16,826	27.7	8,151	26.8
사전단계 참여 후 취업패키지 비참여	연령	567	17.7	4,629	15.3	4,146	15.8	4,376	17.3
	건강상태	567	7.2	4,629	3.2	4,146	2.9	4,376	3.4
	이력·학력	567	5.1	4,629	2.2	4,146	2.2	4,376	2.6
	재량점수	567	2.3	4,629	1.1	4,146	1.1	4,376	1.3
	총계	567	32.3	4,629	21.7	4,146	22.1	4,376	24.6
사전단계 비참여 취업패키지 참여 ¹⁾	연령	10,032	21.4	4,146	21.6	4,331	20.7	2,306	22.7
	건강상태	10,032	17.4	4,146	16.2	4,331	14.9	2,306	17.1
	이력·학력	10,032	12.1	4,146	11.3	4,331	10.9	2,305	11.9
	재량점수	10,030	6.1	4,145	5.8	4,329	5.2	2,306	5.2
	총계	10,030	57.0	4,145	54.9	4,329	51.7	2,305	56.8
사전단계 비참여 취업패키지 비참여	연령	24	23.3	172	22.7	182	22.5	309	23.8
	건강상태	24	17.5	172	17.4	182	17.3	309	18.1
	이력·학력	24	11.5	172	11.8	182	12.3	309	11.3
	재량점수	24	6.8	172	6.0	181	6.8	309	5.6
	총계	24	59.1	172	57.8	181	58.8	309	58.8

주: 일부 자활역량 평가지표에 결측값이 있어서 참여자수가 지표별로 조금씩 차이가 있음

자료: 취업성공패키지 DB

취업패키지에 참여한 경우에는 사전단계 참여 여부에 따라서 취업역량 평가등급을 알 수 있다. <표 4-8>은 이 분포를 보여준다. 모든 시기에 사전단계 참여자의 평가등급이 비참여자의 평가등급보다 낮다는 사실을 확인할 수 있다. 이는 취업 우선 지원사업을 거치면서 과거의 취업대상자보다 취업역량이 더 떨어지는 집단이 취업패키지에 더 많이 참여하게 되었다는 것을 의미한다.

<표 4-8> 취업패키지 참여자의 사전단계 참여 여부별 자활역량 평가 등급 분포

(단위: 명, %)

	2013		2014		2015		2016	
	사전단계 참여자	사전단계 비참여자	사전단계 참여자	사전단계 비참여자	사전단계 참여자	사전단계 비참여자	사전단계 참여자	사전단계 비참여자
참여자수	219	10,063	9,251	4,160	16,828	4,360	8,152	2,314
매우 낮음	30.6	28.2	32.8	26.9	28.7	22.8	26.9	27.5
낮음	57.5	50.7	47.6	49.6	42.5	42.0	43.4	40.5
보통	11.9	18.8	17.0	20.1	23.8	28.9	24.5	26.0
높음	0.0	0.2	2.7	3.5	5.1	6.3	5.3	6.0

자료: 취업성공패키지 DB

취업 우선 지원사업을 통해 참여자의 구성이 달라지면서 취업률에도 영향을 미쳤을 것으로 예상된다. 이를 확인하기 위해 사전단계 참여여부별로 취업성과에 차이가 있는지를 살펴보았다. <표 4-9>에 따르면 일부 지역에서 시범사업으로 시작한 2013년에는 사전단계 참여 여부에 따라 취업률에 차이가 별로 없지만 2014년 이후에는 두 집단 사이에 취업률이 크게 달라지는 것으로 나타난다. 사전단계 참여자의 취업률은 조금씩 낮아지는 반면 사전단계 비참여자자의 취업률은 큰 폭으로 개선되는 것이다. 앞의 <표 4-9>에서는 2013년과 2014년 이후에 사전단계에 참여하고 취업패키지에도 참여한 집단의 자활역량 평가점수가 큰 폭으로 떨어지는 것으로 나타나서 이러한 취업률 격차 확대가 취업능력 차이에 영향을 미쳤을 것으로 추론하게 한다.

[그림 4-5]에서 기초수급자의 취업률이 2013년 이후 조금씩 낮아진 것도 취업 우선 지원사업이 시행되는 데 따라 취업능력이 떨어지는 집단의 참여가 늘었기 때문임을 알 수 있다. 주목되는 것은 이전과 동일한 취업대상자 집단에서는 취업률이 큰 폭으로 높아지고 사전단계 참여자의 취업률도 취업우선 지원사업이 시행되기 이전인 2011년이나 2012년의 기초수급자 취업률에 비해 낮지 않다는 점이다. 이는 취업패키지의 취업성과가 최근으로 올수록 더 개선되고 있음을 의미한다.

<표 4-9> 취업패키지 참여자의 사전단계 참여 여부별 참여자수와 취업성과 추이

(단위: 명, %)

	2013		2014		2015	
	사전단계 참여자	사전단계 비참여자	사전단계 참여자	사전단계 비참여자	사전단계 참여자	사전단계 비참여자
참여자수	218	10,061	9,232	4,160	14,351	3,751
취업	42.7	43.2	39.0	47.3	38.6	48.3
창업	1.4	1.2	1.1	1.5	1.1	1.6
미취업	42.2	39.9	49.0	40.8	48.9	40.9
중도탈락	13.8	15.7	10.9	10.5	11.3	9.3

자료: 취업성공패키지 DB

제4절 요약과 정책제안

1. 취업성공패키지의 성과와 한계

제5장에서는 우리나라에서 취업연계를 통해 근로빈곤층에 대한 소득보장을 도모하는 제도를 살펴보았다. 이명박 정부 이후 일반 노동시장에 대한 취업이 중시되는 가운데 취업패키지의 역할이 크게 확대되었기 때문에 취업패키지에 초점을 맞추었지만, 취업패키지 이전부터 우리나라 근로연계 복지정책을 대표해 왔던 자활사업의 발전과정 및 취업패키지와 자활사업의 관계에 대해서도 살펴보았다.

제5장의 연구로부터 얻은 주요한 결과들은 다음과 같다.

취업패키지 이전에 취업연계 소득보장정책은 자활사업이 대표해 왔으며 자활사업은 자활근로를 중심으로 발전해 왔다. 이념형적으로는 자활근로를 통해 근로능력을 향상 시켜서 자활공동체를 조직함으로써 자립으로 이르는 사회적 경제 지향을 갖는 전략에 기반하고 있었으나 실제 양적인 측면에서의 성과는 크지 않았다. 자활사업은 공공부조와 통합되어 있었기 때문에 전체 근로빈곤층을 대상으로 지원을 확대하는 데는 구조적인 제약 아래 놓여 있었다. 취업연계 소득보장정책이 양적으로 확대되기 위해서는 공공부조의 틀을 벗어난 새로운 제도를 도입하거나, 근로빈곤층에 대한 지원제도를 근로 무능력자를 보호하는 공공부조로부터 분리하는 방식이 불가피했다. 취업패키지는 두

가지 경로 가운데 첫 번째 경로를 선택한 정책이다. 고용보험의 실업급여와 공공부조 사이의 근로빈곤층 보호의 사각지대를 활성화 정책을 통해 축소하는 것을 목표로 해서 시작되었기 때문이다.

2009년에 시작된 취업패키지는 일반 노동시장에 대한 취업을 중시하는 이명박 정부 이후의 정책 기조와 맞물려 양적으로 빠르게 팽창하였고, 2012년 이후에는 자활사업의 규모를 넘어서게 되었다. 근로빈곤층 보호의 사각지대를 크게 줄였다고 평가할 수는 없겠지만 새로운 제도를 통해 사각지대를 줄인다는 목표는 어느 정도 달성했다고 볼 수 있다.

취업률로 측정한 성과 측면에서도 기존의 자활지원사업보다는 나은 성과를 거두었다. 물론 참여자의 질적인 차이를 고려해야 하기 때문에 취업패키지의 취업성고가 반드시 자활사업보다 낫다고 단언할 수는 없다. 그럼에도 불구하고 희망리본 프로젝트와의 경합을 통해 전체 자활사업에서 일반 노동시장 취업률을 높이는 데 기여했다는 점은 부정하기 어렵다.

취업패키지는 활성화 정책을 기반으로 참여자에게 현금급여를 지급하는 한국형 실업부조로의 발전을 지향하고 있지만 아직 근로빈곤층 참여자의 생계를 지원하는 기능은 취약하다. 그럼에도 불구하고 1단계 참여수당, 2단계 훈련참여 지원수당, 3단계 취업성공수당 등 단계별로 결합되는 여러 수당을 통해 사업참여 및 취업 유인을 높이고, 부분적으로 생계에도 도움이 될 수 있는 방식을 모색해 왔다. 실제 수당을 받은 참여자의 급여수준을 분석한 결과 기초보장제도의 생계급여에는 미치지 못하지만 2014년에는 평균 최대 100여만원의 수당을 지원함으로써 참여기간 동안 어느 정도 생계 지원 효과를 기대할 수 있는 것으로 나타났다. 그러나 여전히 취업패키지는 법률로 뒷받침되고 있는 제도가 아니라 예산사업으로 진행되고 있기 때문에 현재의 틀 이상으로 발전시키기 위해서는 법적인 제도화가 반드시 필요한 상황이다.

2013년 9월부터 일부 지역을 시작으로 기초수급자의 일반 노동시장 취업을 더욱 강화하기 위해 취업 우선 지원사업이 시행되고 있다. 이를 위해 고용센터에 의뢰되는 기초수급자의 취업가능성을 평가하기 위한 취업패키지 사전단계가 신설되었고, 취업패키지에 참여하는 수급자의 규모도 크게 늘어났다. 사전단계를 통해 참여한 수급자의 취업능력은 이전의 취업대상자보다 낮아졌고, 결과적으로 수급자 전체의 취업률을 조금 떨어뜨린 것으로 나타났다. 사전단계 참여 여부별로 취업성고를 살펴보면 사전단계

에 참여하지 않은 집단의 취업성과는 이전보다 개선된 반면, 사전단계 참여자를 중심으로 취업률이 낮아진 것으로 나타난다. 그럼에도 불구하고 사전단계 참여자의 취업률이 전체 자활사업의 자활성공률보다 낮지는 않다.

연구 결과를 바탕으로 취업패키지의 성과를 종합적으로 평가해 보면 다음과 같다. 취업패키지는 실업급여와 기초보장제도의 사각지대에 놓여 있는 다수의 근로빈곤층에 대한 지원을 확대하고자 하였으며 이러한 목표는 어느 정도 달성한 것으로 볼 수 있다. 이러한 성과에는 일반 노동시장 취업을 강조하는 이명박 정부 이후의 정책기조도 중요하게 기여하였다. 따라서 이러한 성과의 이면에서 일반 노동시장 취업만을 강조하는 경향이 갖는 한계도 더불어 가질 수밖에 없다. 근로빈곤층 가운데 일반 노동시장에 바로 취업할 수 있는 집단도 있지만 그렇지 않은 집단도 포함되어 있고, 충분한 노동시장 수요와 일자리의 질이 보장되지 않는다면 이러한 정책이 낮은 질의 일자리로 취업하도록 압박하는 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 전체 취업·창업률과 취업성공수당을 받은 취업·창업률과의 격차가 작지 않다는 점이 이러한 위험을 보여준다. 또한 법적인 제도적 기반을 갖고 있지 않은 데서 비롯되는 앞으로의 발전 가능성에 대한 구조적인 제약조건을 어떻게 해소할 것인가도 여전히 과제로 남아 있다.

2. 취업연계형 근로빈곤층 소득보장 제도 발전을 위한 정책제안

취업연계를 통한 근로빈곤층 소득보장제도 발전을 위해 고려해야 할 주요한 논점들과 정책과제들은 다음과 같다.

첫 번째는 근로빈곤층 보호의 사각지대 해소 방향과 관련된 것이다. 근로빈곤층 보호의 사각지대를 축소하는 두 가지 경로 가운데 취업패키지는 새로운 제도를 도입하는 방식으로 접근한 것이다. 일반 노동시장 취업을 중시하는 정부의 정책기조와 맞물려 취업패키지가 양적으로 성장했지만 여전히 2007년 제도 준비 당시부터 추진했던 법적인 기반을 갖추지 못하고 있다. 이는 한국형 실업부조로 발전하기 위해서는 제도화라는 절적인 비약을 거쳐야 함으로 의미한다. 한편 근로빈곤층과 근로무능력자를 대상으로 한 공공부조를 분리함으로써 근로빈곤층 보호의 사각지대를 축소하는 경로는 기초보장제도가 개별급여 제도로 전환되는 시기를 놓침으로써 특별한 계기가 없는 한 추동력을 갖기 어려운 상황이다. 또한 근로빈곤층을 대상으로 독자적인 공공부조 제도를

설계하는 것은 자활지원사업, 근로장려세제, 취업패키지를 포함한 기존의 취업연계형 근로빈곤층 보호제도를 하나의 틀로 통합해야 의미를 갖는다는 점에서 공공부조 패러다임의 구조적인 전환을 필요로 한다. 그만큼 쉽지 않은 과제라는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고 각각의 제도가 독자적인 발전을 모색하는 것과 서로 통합해서 새로운 틀로 전환하는 것이 여전히 모두 열려있는 선택지라는 점도 분명하다.

두 번째는 현재의 근로빈곤층 보호제도의 틀을 유지할 때 제도 자체의 발전과 제도 간 정합성을 높이기 위해 검토해야 할 논점들이다. 이는 취업패키지의 발전 및 자활지원사업의 각각의 발전전망을 어떻게 설정하고, 둘 사이의 정합성은 어떻게 높일 것인가 하는 문제이다. 구체적으로 취업패키지의 경우는 제도화, 자활사업은 개별급여 체계로의 전환과 취업패키지와 역할분담 변화에서 초래되는 제약을 어떻게 발전적으로 해결할 것인가 하는 문제이다. 우선 취업패키지의 경우 단계적으로 생계지원의 성격을 강화해 나가면서 법적인 제도화의 계기를 찾는 것이 필요할 것이다. 자활지원사업의 경우 수급자 지원에서 취업패키지와 지속가능한 역할 분담모델을 만들어내고, 차상위계층을 대상으로 한 사업을 개발하는 것이 필요하다.

수급자 지원에서 취업패키지와 자활지원사업의 역할은 두 가지 측면에서 고려될 수 있다. 첫 번째는 근로능력 미약자에 대한 프로그램으로서 자활근로가 갖고 있는 의의이다. 일반 노동시장 일자리가 부족한 지역에서 자활근로가 갖고 있는 의의를 무시하기 어려운 지역도 있다(노대명 외, 2013:144; 길현종 외, 2015: 94). 두 번째는 취업패키지를 통해 취업을 지원한다고 해도 실패하는 집단이 계속 존재한다는 점이다(이병희 외, 2015: 236). 취업패키지를 통한 지원에서 실패하는 집단에 대한 종합적인 사례관리 및 근로의욕 제고 프로그램으로서의 자활지원사업, 자활지원사업을 통해 취업이 가능해진 집단의 취업지원 프로그램으로서의 취업패키지라고 하는 역할분담 체계를 구축하는 것이다. 물론 이러한 역할분담은 취업패키지와 자활지원사업을 돌고도는 악순환으로 빠져들지 않도록 하는 보완장치를 마련하는 문제와 같이 검토되어야 한다.

자활지원사업에 이미 차상위계층이 참여하고 있기 때문에 차상위계층을 대상으로 자활지원사업의 역할을 확대하는 것은 완전히 새로운 영역이 아니다. 그럼에도 불구하고 개별급여 체계를 통해 차상위계층으로 사업을 확대할 수 있는 가능성과 조건부수급자의 규모는 줄어드는 모순적인 상황을 극복하기 위해서는 자활근로와 자활공동체에 차상위계층을 참여시키는 방식과는 다른 새로운 접근이 필요하다. 여전히 근로빈곤층

보호의 사각지대는 넓고 복합적인 욕구를 갖고 있는 취약계층도 많다. 지방자치단체와 지역자활센터의 강점은 지역에 밀착되어 있고, 복지자원과의 연계가 강하다는 점이다. 복합적인 욕구를 갖춘 차상위 취약계층에 대한 서비스로 새로운 사업을 확대하는 방안을 적극적으로 모색해야 한다.

세 번째는 현재의 제도적 틀 내에서의 전달체계 개선과 관련된 논점들이다. 전달체계는 큰 틀의 정책설계와 분리되지 않지만 세부적인 정책의 운용과도 관련이 깊기 때문에 미시적인 문제도 중요하게 영향을 미칠 수 있다. 전달체계 개편 측면에서 최근에 진행된 가장 커다란 변화는 고용복지플러스 센터의 신설과 확장이다. 이를 통해 이전보다 고용서비스와 복지서비스가 더 밀접하게 연계될 수 있는 공간적 기반이 마련되었다. 나아가 공간의 통합에서 오는 단기적인 효과 이상으로 연계 경험의 축적에서 오는 장기적인 효과도 기대할 수 있다. 현재와 같은 취업연계형 근로빈곤층 지원 구조가 유지된다는 전제 아래서는 과거의 전달체계에 비해서 고용복지플러스센터가 더 나은 성과를 보일 것으로 기대된다.

본 연구와 관련해서 중요한 변화는 취업 우선 지원사업 시행 이후 기초수급자 지원에서 고용센터의 역할이 강화되었다는 점이다. 이러한 정책 전환 이상으로 전달체계 측면에서 중요한 영향을 미친 것은 저소득·취약계층을 대상으로 한 취업패키지 I 과 청장년층을 대상으로 한 취업패키지 II의 전달체계를 개편한 것이다. 이에 따라 2015년부터 취업패키지 I 은 고용센터가 전담하고 취업패키지 II는 지역자활센터를 포함한 민간위탁 기관이 전담하게 되었다. 결과적으로 자활근로 뿐만 아니라 희망근로 프로젝트를 통해 기초수급자의 노동시장 취업을 지원해 온 지역자활센터가 수급자의 취업지원에서 배제되는 결과를 초래하게 되었다. 경직적인 역할분담은 지역자활센터 뿐만 아니라 특정한 취약계층을 대상으로 한 고용서비스 영역에서 활동해 온 비영리민간기관의 역량을 제대로 활용하지 못하는 결과를 초래하였다(이병희 외, 2015: 238). 고용센터와 민간위탁기관 사이의 경직적인 역할분담은 정책의 효율성 개선을 위해서 시급히 개선되어야 할 것이다.

제 5 장

조세제도를 통한 근로빈곤층 소득보장: 근로장려세제를 중심으로

제1절 들어가며

제2절 근로장려세제의 실태와 수급자 만족도

제3절 수급자 데이터를 통한 근로장려세제 효과 분석

제4절 요약과 정책제안

5

조세제도를 통한 근로빈곤층 < 소득보장: 근로장려세제를 중심으로 <

제1절 들어가며

근로장려세제(EITC)의 도입은 참여정부 국정과제로 포함되면서 2015년 대통령보고를 통하여 최종적으로 도입을 결정하였다. 그러나 소득과악문제로 인하여 일단 근로소득자부터 적용하고 사업소득자는 여건이 성숙된 후 도입하기로 하였다. 근로소득자의 경우 2008년 귀속소득에 대하여 처음으로 적용되어 2009년 9월 첫 환급이 이루어졌다. 2012년부터 보험설계자, 방문판매자 등의 사업자에게는 근로장려세제를 적용하였으나, 모든 사업소득자에게 근로장려세제가 적용되기 시작한 것은 2015년부터다. 제도는 초기의 모형을 유지해 오다가 2012년 총소득기준을 인상하고 자녀수에 따라서 급여를 달리 적용하도록 개편하였다. 2014년부터는 자녀장려세제(CTC)를 도입하면서 근로장려세제의 자녀기준을 없애고 가구원구성에 따라 단독가구, 홑벌이 가구, 맞벌이 가구로 구분하여 지급하는 제도 개편을 하였다.

근로장려세제는 대한민국 모든 국민에게 사회안전망을 구축하기 위한 방편으로 도입이 결정되었으며, 기존의 1차 사회안전망이 4대 사회보험과, 최후 사회안전망이라고 할 수 있는 국민기초생활보장제도로부터 아무런 보호를 받지 못하는 근로빈곤층을 위하여 도입되었다. 외환위기 이후 우리나라 노동시장은 과거와는 달리 임시직, 일용직 등 비정규직 등 근로빈곤층이 지속적으로 증가함으로써 근로장려세제의 역할도 중요성이 점차 증대되고 있다.

근로장려세제 도입 취지는 명확하게 두 가지이다. 첫째는 근로빈곤층에게 소득을 지원하는 것이고, 둘째는 적용대상자가인 근로빈곤층이 빈곤의 함정에 빠지지 않도록 근로유인을 제공하는 것이다. 첫째 도입목적은 평가기준에 따라 정도의 차이가 있지만 어느 정도 목적을 달성하고 있다고 할 수가 있다. 그러나 선진국에서는 매년 물가상승률에 따라서 급여수준 등을 조정하고 있지만, 우리나라는 급여기준의 조정이 비정기적으로 이루어져서 적정수준의 소득지원이 이루어지지 않고 있다는 비판이 있다. 둘째 도입목적인 근로유인은 그 동안의 수급자에 관한 상세한 데이터를 가지고 분석하여 평

가할 필요가 있다. 제도 도입 이후 7년간의 수급자 분석을 통하여 동 제도가 과연 원래의 취지인 근로빈곤층에 대한 소득지원과 근로유인 제고라는 두 가지 목적을 달성하였는지 평가하고, 원래 도입 취지에 입각하여 제도 개선방향을 모색할 필요가 있다.

제2절 근로장려세제의 실태와 수급자 만족도

2009년~2014년까지 근로장려세제에 관한 설문조사를 진행한 복지패널 및 재정패널 자료를 분석하여 근로장려금 수급자 관련 정보 및 근로장려세제에 대한 만족도 등 추가적인 정보를 파악하였다.²²⁾

1. 한국복지패널 조사

가. 복지패널 개요

한국복지패널 조사는 빈곤층 및 차상위계층의 가구형태, 소득수준 등의 정보를 파악하기 위한 조사로 표본추출 시 중위소득 60%를 기준으로 각각 3,500가구씩 이중 추출하여 총 7,000가구를 대상으로 조사한다.²³⁾ 따라서 실제 전체 모집단보다는 저소득층이 과대 표집되어, 근로장려금 수급 대상인 가구 또한 더 많이 포함되어 있다. 설문응답자를 대상으로 파악한 결과, 중위소득 60% 이상인 일반가구가 응답자의 60%를 차지하였고, 중위소득 60% 이하의 저소득층 가구가 응답자의 40%를 차지한다.²⁴⁾ 근로장려세제 관련 자료는 4~10차 년도(2008~2014년 기준) 자료에서 파악할 수 있으나, 4차 년도에는 수급자에 대한 정보가 부족하여 5~10차 년도의 자료를 이용하여 분석하였다.

22) 그러나 자료에서 파악이 가능한 근로장려금 수급자 규모가 실수급자의 0.01~0.02%에 불과하여 실제 수급자 정보 및 만족도와 차이가 있을 가능성이 있음

23) 한국보건사회연구원, 『2006년 한국복지패널 기초분석 보고서』, 2006 참고

24) 7차 년도(2012년 자료발표, 2011년 기준)에 1차 년도의 표본 규모를 유지하고자 약 1,800가구를 추가하여 신규 패널을 구축함

나. 복지패널 결과

1) 연도별 근로장려금 신청 및 수급가구 수

복지패널 표본가구 중 근로장려금을 신청한 가구 수는 2014년 전까지 약 150가구였으나, 2015년 200가구로 증가하였다. 수급자 수 또한 100가구 내외였으나 2015년 150가구로 증가하였다. 그러나 여전히 전체 근로장려금 수급자의 약 0.01~0.02%에 불과하다. 2012년의 추가표본을 제외한 경우에도 신청자 및 수급자 수가 전체 표본의 약 80%를 차지하나, 수급비율은 큰 차이가 없다.

<표 5-1> 연도별 근로장려금 신청 및 수급가구 수

연도	전체			2012년 추가표본(n=1,800) 제외		
	신청가구수	수급가구수	수급비율	신청가구수	수급가구수	수급비율
2009	151	108	72%	151	108	72%
2010	127	79	62%	127	79	62%
2011	118	90	76%	103	81	79%
2012	162	129	80%	124	102	82%
2013	137	90	66%	109	72	66%
2014	201	151	75%	156	114	73%

2) 근로장려금 신청 및 수급 횟수

2009~2015년의 조사년도에서 근로장려금을 ‘한 번 이상 신청한 가구’는 전체 8,500가구 중 583가구로 전체 표본의 약 7%를 차지한다. 전체 샘플 중에서 근로장려금을 ‘5번 이상 신청한 가구’는 15가구에 불과하고, 근로장려금을 ‘한 번 이상 수급한 가구’는 413가구, ‘5번 이상 수급한 가구’는 9가구에 불과하다.

추가표본을 제외하고 근로장려금 신청가구 수와 수급가구 수를 검토한 결과 ‘한 번 이상 신청한 가구’의 수는 476가구이며, 이 중 약 71%가 수급 받은 것으로 확인되었다.

<표 5-2> 근로장려금 신청 및 수급횟수

신청 및 수급횟수	전체		7차년도 추가표본(n=1,800) 제외	
	신청자 수	수급자 수	신청자 수	수급자 수
1	386	259	303	201
2	103	86	85	72
3	57	43	52	39
4	22	16	21	15
5	11	7	11	7
6	4	2	4	2

중위소득의 60% 미만인 저소득층 가구와 중위소득 60% 이상인 일반가구의 근로장려금 신청가구 및 수급가구 수를 살펴보면 일반가구의 신청 수가 저소득층 가구의 신청 수보다 약 2배 많은 것으로 파악된다. 전체 표본에서 저소득층가구와 일반가구 수의 비율이 대략 4:6인 것을 고려할 때, 일반가구의 근로장려금 신청 비율이 더 높은 것을 확인할 수 있다. 수급가구 또한 저소득층 가구보다 일반가구의 수가 약 2배 이상 많은 것으로 보아, 일반가구의 신청비율이 더 높은 것으로 확인되었다.

<표 5-3> 일반가구·저소득층가구의 근로장려금 신청자 수

수급 횟수	일반가구						저소득층가구					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	219	205	260	254	255	247	94	98	116	116	108	30
2	55	54	71	71	69	72	30	31	32	32	31	26
3	35	36	46	39	42	42	16	15	11	17	13	12
4	13	13	18	15	18	20	8	8	4	7	4	2
5	8	7	8	8	7	8	3	4	3	3	4	3
6	3	2	3	2	3	3	1	2	1	2	1	1

<표 5-4> 일반가구·저소득층가구의 근로장려금 수급자 수

수급 횟수	일반가구						저소득층가구					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	146	140	166	166	169	167	64	62	84	79	73	73
2	48	48	60	56	54	52	24	24	26	30	29	28
3	23	27	37	33	36	37	15	11	6	9	6	5
4	9	6	12	10	11	13	6	9	4	6	5	3
5	6	6	6	5	5	6	1	1	1	2	2	1
6	1	1	1	1	2	2	1	1	1	1	0	0

3) 근로장려금 신청가구의 가구주 특성

근로장려금을 한 번 이상 신청한 가구의 가구주²⁵⁾를 대상으로 가구주의 근로능력정도, 근로형태, 교육수준, 근로지속가능성을 살펴본 결과, 가구주의 근로능력정도를 고려했을 때 매년 93~95%의 가구주가 ‘근로가 가능’한 상태이고, ‘단순근로가능’ 가구주까지 포함하면 약 97~99%의 가구주가 근로가 가능한 상태인 것으로 파악되었다. 집안일만 가능한 ‘단순근로미약자’는 전체의 약 2%, 집안일도 불가능한 ‘경제활동 불가자’가 전체에서 차지하는 비중은 1% 미만을 차지한다.

<표 5-5> 근로장려금 신청가구 가구주의 근로능력정도

(단위: 명)

연도	근로가능	단순근로가능	단순근로미약자	경제활동불가자
2009	457	8	17	3
2010	454	12	7	2
2011	545	18	8	2
2012	528	25	11	2
2013	520	21	9	5
2014	518	13	12	2

근로장려금 신청가구 가구주의 주된 근로형태는 ‘상용직 임금근로자’가 약 25%를 차지하여 가장 많은 비중을 차지하고, 그 다음으로는 ‘자영업자’, ‘임시직 임금근로자’의 순이다. 근로를 하지 않는 ‘무급가족봉사자’, ‘실업자’, ‘비경제활동인구’에 속한 가구주의 수는 약 15~16%의 비중을 차지한다.

25) 복지패널 조사에서의 가구주는 세대주와는 관계없이 가구를 실질적으로 대표하고 생계를 책임지는 사람을 의미하므로, 근로장려금의 신청 및 수급 기준을 만족해야 하는 가구원으로 간주함

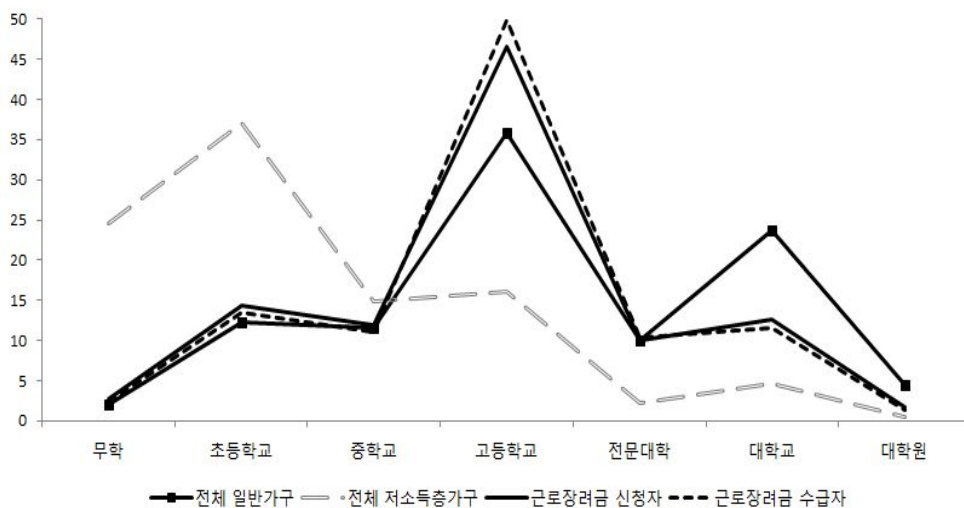
<표 5-6> 근로장려금 신청가구 가구주의 근로형태

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014
상용직 임금근로자	117	121	144	148	150	153
임시직 임금근로자	95	91	103	116	93	88
일용직 임금근로자	76	75	93	80	76	73
자활근로, 공공근로, 노인일자리	8	10	19	18	26	22
고용주	12	15	17	11	18	19
자영업자	102	97	110	99	102	101
무급가족종사자	2	4	1	2	3	
실업자(지난 4주간 적극적으로 구직)	6	8	9	7	12	10
비경제활동인구	67	54	77	85	75	79

근로장려금 신청 및 수급가구 가구주의 교육수준을 복지패널의 일반가구와 저소득층가구의 교육수준과 비교한 결과, 근로장려금 신청·수급가구 가구주의 교육수준은 큰 차이가 없는 것으로 파악되었고, 일반가구보다는 교육수준이 낮고 저소득층가구보다는 교육수준이 높은 것으로 확인되었다. 근로장려금 신청·수급가구 가구주의 교육수준은 ‘고등학교 재학~졸업’의 경우가 가장 많았고, ‘대학교 이상’의 교육수준인 가구주는 약 13%로, 일반가구(약 28%) 저소득층 가구(약 5%)의 약 중간 수준이다.

[그림 5-1] 일반·저소득층 가구, 근로장려금 신청자·수급자의 교육수준 비중

(단위: %)

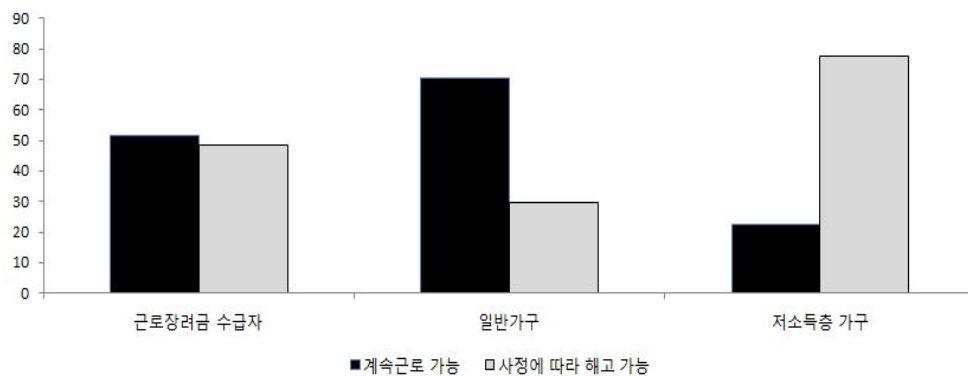


근로장려금 수급자의 근로지속가능성은 ‘특별한 사유(본인파실, 폐업 등)가 없는 한 계속근로가 가능한 경우’가 약 51%, ‘회사사정에 따라 언제든지 해고가 가능한 경우’가 49%로 저소득층 가구보다는 근로지속가능성이 높은 편이고 일반가구보다는 낮은 편이다.

근로지속이 불가능한 사유로는 대체로 ‘계약기간 만료’, ‘회사의 목시적·관행적 계약’, ‘사업주가 그만두라면 언제든지 그만둔다는 조건 하에 채용’ 등이 높은 비중을 차지하고 있다.

[그림 5-2] 근로장려금 수급자·일반가구·저소득층가구의 근로지속 가능성

(단위: %)



4) 근로장려금 사용용도

사용용도에 관하여 설문조사한 결과 수급된 근로장려금은 대부분 ‘일상생활비’에 이용되었고, 다음으로는 ‘자녀교육비’ 또는 ‘의료비’ 등에 이용된 것으로 확인되었다. 근로장려금 수급가구 중 약 90%에 해당되는 가구가 근로장려금을 ‘일상생활비’에 이용한다고 응답하였고, ‘자녀 교육비’로 이용한다는 응답은 5% 이내로 낮은 편이다.

<표 5-7> 근로장려금 사용용도

연도	자녀교육비	일상생활비	의료비	문화오락비	저축	기타
2009	7	93	2	0	3	3
2010	4	69	0	0	2	4
2011	3	82	0	0	1	4
2012	9	112	1	0	3	4
2013	4	78	1	2	3	2
2014	3	140	4	0	4	0

5) 근로장려금의 효과

근로장려세제는 저소득자의 근로를 장려하고 소득을 지원할 목적으로 도입되었으므로 근로장려세제의 도움정도 및 근로장려금이 근로의욕에 미치는 영향을 파악하였는데, 근로장려금이 실생활에 ‘도움이 된다’는 의견이 2015년 기준 약 90%로 대다수를 차지하였고, 2010년에 비해 약 15%p 증가하였다. 다음으로는 ‘그저 그런 편’이라는 응답이 약 10~15%를 차지하였고, ‘도움이 되지 않는다’는 의견은 10% 이내로 가장 적은 편이다.

<표 5-8> 근로장려세제의 도움정도

연도	전혀 도움 안됨	도움이 별로 안됨	그저 그런 편임	대체로 도움이 됨	매우 도움이 됨
2009	2	10	16	53	27
2010	3	3	14	40	19
2011	2	4	12	61	11
2012	1	8	15	74	31
2013	3	4	10	52	21
2014	1	4	14	85	47

근로장려세제가 근로의욕에 미치는 영향으로는 2010년을 제외하고 ‘증가한다’는 의견이 ‘변화가 없거나 감소한다는 의견’보다 많은 비중을 차지하였다. 2014년 기준 근로의욕이 ‘매우 증가’한다고 응답한 비중은 약 20%, ‘약간 증가’한다는 답변은 약 60%를 차지하였다. 2010년에는 근로장려금 수급이 근로의욕에 미치는 ‘영향이 없다’는 답변이 전체의 60%를 차지했고, 나머지 40%는 근로의욕이 ‘증가

한다'고 응답하였다.

<표 5-9> 근로장려세제가 근로의욕에 미치는 영향

연도	매우감소	약간감소	변화없음	약간증가	매우증가
2009	0	1	50	43	14
2010	1	0	47	21	10
2011	0	0	39	40	11
2012	0	1	51	54	23
2013	0	1	25	50	14
2014	0	0	28	90	33

2. 재정패널

가. 재정패널 개요

재정패널에서 근로장려금 관련 조사는 3차 년도인 2010년부터 진행되었고, 2010년에 2009년의 근로장려금 지급금액에 대하여 조사하여 현재 2014년 지급금액에 대한 조사까지 이루어졌고, 제도의 효과를 파악할 수 있는 문항이 포함되었다.²⁶⁾ 근로장려금의 신청 및 지급과 관련된 통계와 근로장려금의 사용용도, 만족도, 지급 이후의 근로시간 등과 관련된 문항이 포함되어 있어 제도의 만족도 및 도입 이후의 변화 등을 파악할 수 있다.

나. 재정패널 결과

1) 근로장려금 받은 횟수

지난 6년 동안의 설문조사 결과 1회 이상 근로장려금 수급 대상자에 속한 가구는 207가구로, 5년 이상 지속적으로 근로장려금 수급 대상자였던 가구는 1가구에 불과하다.

26) 한국조세재정연구원, 『1~8차년도 재정패널 통합 설문지』 참고

<표 5-10> 근로장려금 받은 횟수

(단위: 건)

횟수	0	1회이상	1회	2회	3회	4회	5회	6회
인원	5,926	207	113	31	17	14	1	1

2) 근로장려금 신청 후 수급여부

재정패널 조사에서 근로장려금 신청자는 조사 대상 6,103개 가구 중 평균 54가구가 신청하였으며, 이 중 47가구가 근로장려금을 수급하였다.²⁷⁾ 근로장려금 신청 가구 중 80~90%의 가구가 근로장려금을 수급받는 것으로 나타났다.

<표 5-11> 근로장려금 신청 후 수급여부

(단위: 건)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014
신청자	-	57	39	59	54	63
지급받음	57	54	34	49	46	53
지급못받음	-	3	5	10	8	10

3) 근로장려금 사용용도

근로장려금 지급가구를 대상으로 사용용도를 파악한 결과 ‘소비지출로 사용하는 경우’가 75~80%로 가장 높은 비중을 차지하였고, 소비지출 중에서도 ‘식료품비’에 사용되는 경우가 가장 많았다. 근로장려금을 ‘저축 및 가계부채상환’에 사용하는 가구의 비율이 2013년까지는 전체의 10% 이상을 차지하였으나, 비율이 점점 감소하여 2014년에는 비율이 5% 내외로 감소하였다. 근로장려금을 ‘소비지출’ 용도로 사용하는 수급자 중 약 50%에 가까운 수급자가 ‘식료품비’에 사용하였고, 그 다음으로는 ‘주거비’ 용도로 많이 사용하였다.

27) 재정패널 조사에서 파악 가능한 수급가구는 47가구로 실제 근로장려금 수급가구의 약 0.01%에 불과하여 결과 해석에 주의를 요함

<표 5-12> 근로장려금 사용용도

(단위: 건)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014
소비지출	48	43	29	43	40	45
저축	4	6	2	3	1	1
가계부채상환(카드빚등)	2	5	2	2	4	2
기타	3	—	1	1	1	5
합계	57	54	34	49	46	53

<표 5-13> 주된 소비지출항목(근로장려금 사용용도-소비지출 수급자 대상)

(단위: 건)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014
주거비	13	17	13	12	10	12
내구재구입비	1	1	—	3	1	1
식료품비	27	25	14	20	23	25
기타	7	—	2	8	6	7
합계	48	43	29	43	40	45

4) 근로장려금 수급액 만족도

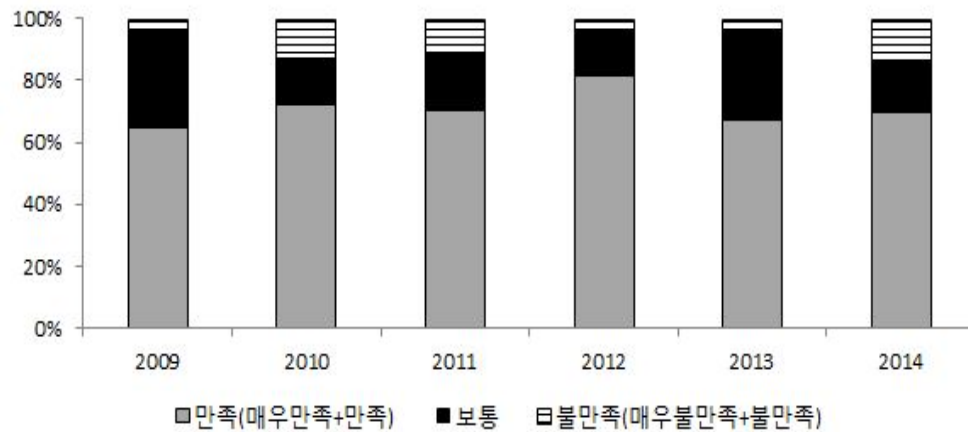
근로장려금 수급금액에 대한 만족도는 ‘매우 만족’과 ‘만족’을 합한 비율이 최소 60%를 초과하여 불만족 비율보다 훨씬 높은 것으로 파악된다. 그리고 모든 조사연도에서 만족(매우 만족+만족) > 보통 > 불만족(불만족+매우 불만족) 순인 것으로 확인되었다.

<표 5-14> 근로장려금 금액 만족도

(단위: 건)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014
매우 만족	14	10	7	10	10	9
만족	23	29	17	30	21	28
보통	18	8	6	7	13	9
불만족	1	4	4	1	2	6
매우 불만족	1	3	—	1	—	1
합계	57	54	34	49	46	53

[그림 5-3] 근로장려금 금액 만족도



5) 근로장려금 지급절차

근로장려금 수급자를 대상으로 지급절차에 관하여 조사한 결과 대체로 ‘간편하다’는 의견이 ‘불편하다’는 의견보다 높은 것으로 확인되었다. 장려금 지급절차가 ‘불편하다’는 의견이 모든 조사 연도에서 5% 이내를 차지하여 매우 낮은 것으로 확인되었다.

<표 5-15> 장려금 지급절차

(단위: 건)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014
매우 간편	12	11	9	13	10	13
대체로 간편	29	35	18	29	29	27
보통	14	5	5	7	6	12
다소 불편	2	1	2	—	1	1
매우 불편	—	2	—	—	—	—
합계	57	54	34	49	46	53

6) 근로장려금 수령 후 근로시간 변화

근로장려금 수령 후 근로시간은 별 차이가 없는 경우가 모든 조사연도를 보았을 때 약 85~90%를 차지하여 가장 높은 비율을 차지하였다.

<표 5-16> 근로장려금 수령 후 근로시간 변화

(단위: 건)

구분	2010	2011	2012	2013	2014
대폭 줄어듦	2	—	1	2	—
약간 줄어듦	6	4	3	4	5
별 차이 없음	45	30	45	39	47
약간 늘어남	1	—	—	1	1
대폭 늘어남	—	—	—	—	—
합계	57	54	34	49	46

제3절 수급자 데이터를 통한 근로장려세제 효과 분석²⁸⁾

1. 근로참여 효과

2014년 진행된 근로장려세제 조세지출 심층평가에서 2008~2012년의 국세청의 실제 근로장려세제 수급자 자료를 이용하여 근로장려세제의 근로유인 및 노동공급효과를 분석하였다. 국세청의 자료는 두 가지로 구분된다. 첫째, 근로장려금 수급자 및 비수급자 각각 5만여 가구씩 매년 무작위추출한 자료이다. 둘째, 1회 이상 근로장려금을 수급한 가구와 연간 총소득 3천만원 이하로 근로장려금 수급경험이 없는 가구를 5년간 추적한 패널자료로 구성되어 있다.

국세청 자료의 기본 특성으로는 성인 가구원의 약 80% 이상이 근로에 종사하고 있으며, 평균 1.5개 정도의 직업을 보유하고 약 910만원의 근로소득을 얻고 있다. 근로 형태로는 상용직 37%, 일용직 34%, 보험방문판매원 1.6%이고, 그 외의 경우 자영사업소득자로 분류된다.

근로장려금 수급자의 평균연령은 44.8세로 부양자녀수 1.2명, 근로장려금 수혜 횟수는 평균 1.6회 정도인 것으로 나타났다.

28) 김재진(2014) 참고

<표 5-17> 국세청 원자료

구분		대상	원시자료
횡단면 자료	수급자	5년간 해당연도별	연도별 1.5% 총수급자의 7%(대략 5만여건)
	비수급자	연간 총소득 3천만원 미만 가구 5년간 해당 연도별	비수급자의 3% 연도별 비율고정(대략 5만여건)
패널 자료	수급자	5년 동안 한 번 이상 수급한 자	5만건
	비수급자	연간 총소득 3천만원 미만 가구로 5년동안 수급한 적이 없는 자	5만건

국세청의 패널자료를 이용하여 분석한 결과 EITC 수급가구의 노동공급이 비수급가구보다 높게 나타났다. <표 5-18>의 Model 1 ~ Model 4에서의 dDEITC 변수를 통하여 근로장려금을 수급 하는 경우에는 근로참여 또한 약 2~3% 증가한 것을 파악할 수 있다. 여기서 dDEITC변수는 근로장려금 수급여부의 변화를 나타내는데, 만약 2010년에 근로장려금을 받지 않고 2011년에 받은 경우 1이고, 반대의 경우 -1, 근로장려금 수급상태에 변화가 없는 경우는 0의 값을 가지고, 근로여부의 변화 변수 또한 이와 같은 방식으로 값이 지정된다. 따라서 근로장려금을 수급받지 않다가 받게 되는 경우 근로여부의 변화가 증가하므로 근로장려금을 받게 되는 경우의 노동공급이 받지 않는 가구보다 높음을 의미한다. 이는 비수급자대비 수급자가 속한 가구의 노동공급 행태가 더 적극적임을 의미하여 근로장려세제가 생산적 활동을 진작시키는 효과를 가진다는 의미이다.

이와 같은 효과는 연도별로 나누어도 비슷한 결과가 유도되어 통계적으로 유의하다고 볼 수 있다. Model 5에서 각 연도별 더미에 근로장려금 수급여부 변화 변수의 교차 변수 또한 통계적으로 유의한 값을 가짐을 확인할 수 있다.

<표 5-18> 노동참여 결정요인: 고정효과를 통제한 선형확률모형

Variables		Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
		근로여부변화				
Intercept		0.000414 (0.00108)	— —	— —	— —	— —
근로장려금 수급여부 변화(dDEITC)		0.0273*** (0.00392)	0.02729*** (0.00392)	0.0169*** (0.00265)	0.01692*** (0.00265)	-0.00154 (0.00608)
2010년 더미 × dDEITC						0.02234*** (0.00781)
2011년 더미 × dDEITC						0.02397*** (0.00786)
2012년 더미 × dDEITC						0.02117*** (0.00775)
더미변수포 함여부	기초급여 수혜변화	○	○	○	○	○
	주택가액 변화	○	○	○	○	○
	연도더미	×	○	○	○	○
	직업더미	×	×	○	○	○
Observations		7,440	7,440	6,950	6,950	6,950
R-squared		0.0076	0.0080	0.0114	0.0115	0.0131

주: (i) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

2. 직업개수 변화

<표 5-19>에서는 근로장려금을 받고 있는 가구의 직장보유 개수가 근로장려금 비수급가구의 직장보유 개수보다 약 6~8% 많은 것으로 나타나는데, 이는 근로장려금 수급자의 근로강도가 더 증가한 것을 의미한다. 이러한 결과는 나이 및 기타 더미변수를 포함한 모형에서도 비슷하게 나타나므로 통계적으로 유의하다.

<표 5-19> 직장보유 개수

Variables		Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
		직장보유 개수				
Intercept		4.5715*** (0.3663)	— —	— —	— —	— —
gender		0.2683*** (0.0048)	0.2685*** (0.0049)	0.1084*** (0.0050)	0.1089*** (0.0050)	0.1089*** (0.0050)
가구원수		-0.0078*** (0.0021)	-0.0048** (0.0021)	-0.0069*** (0.0020)	-0.0061*** (0.0020)	-0.0061*** (0.0020)
부양자녀수		0.0054 (0.0037)	-0.0114*** (0.0038)	-0.0191*** (0.0037)	-0.0231*** (0.0037)	-0.0231*** (0.0037)
근로장려금 수혜여부(DEITC)		0.0793*** (0.0103)	0.0811*** (0.0103)	0.0587*** (0.0099)	0.0606*** (0.0099)	0.0618*** (0.0099)
주택가치(로그)		-0.0050*** (0.0003)	-0.0052*** (0.0003)	-0.0047*** (0.0003)	-0.0043*** (0.0003)	-0.0043*** (0.0003)
기타 변수 포함 여부	나이변수	○	○	○	○	○
	연도더미	×	○	○	○	○
	직업더미	×	×	○	○	○
	기초급여수혜여부	×	×	×	○	○
	기초급여수혜여부× DEITC	×	×	×	×	○
Observations		186,397	186,397	186,397	186,397	186,397
R-square		0.0239	0.6706	0.6994	0.6997	0.6997

주: (i) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

제4절 요약과 정책제안

1. 소득지원규모 확대

복지패널 및 재정패널 자료를 통하여 파악할 수 있는 근로장려금 수급금액에 대한 만족도 및 사용용도 조사결과 근로장려세제로 인한 소득지원효과는 유효한 것으로 파악되었다. 근로장려금의 사용용도 및 만족도를 통해 파악한 경우 대부분의 비율이 ‘일상생활’ 및 ‘가구소비지출’로 이용되었고, 수급자의 약 90% 정도가 근로장려금이 생활에 ‘도움이 된다’라고 응답하고 있다.

복지패널 조사 결과에 따르면, 약 90%에 해당하는 수급가구가 근로장려금을 ‘일상생활비’로 이용하였고, 근로장려금 수급액이 실생활에 ‘도움이 된다’는 의견이 약 90%

를 차지한다(<표 5-7>, <표 5-8> 참고).

재정패널 조사 결과에 따르면 근로장려금을 대체로 ‘소비지출’에 이용한다는 답변이 약 7~80%에 해당하며(<표 5-12> 참고), 근로장려금을 ‘소비지출’에 주로 이용하는 수급자의 약 80% 이상의 주된 소비지출항목이 ‘주거비’ 및 ‘식료품비’인 것으로 파악되었다.

즉, 근로장려금 수급액이 대체로 ‘일상생활비’, ‘생계를 위한 소비’에 이용되었고 수급자 대부분이 수급액이 생활에 ‘도움이 된다’는 의견을 나타내어 수급자 가구의 소득 지원에 도움이 된다고 판단할 수 있다.

한편, 우리나라의 근로·자녀장려세제 조세지출규모는 2009년 약 4,537억원으로 GDP의 약 0.04%를 차지하였으나, 자녀장려세제 도입 이후 수급액이 대폭 증가하여 2015년 기준 조세지출규모가 약 1조6,634억원으로, GDP의 약 0.1%를 차지한다. 근로장려금 수급액은 2015년 기준 GDP의 0.07%, 자녀장려금 수급액은 GDP의 0.04%를 차지한다.

<표 5-20> 우리나라 근로·자녀장려금 조세지출 규모

(단위: 십억원, %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
GDP	1,151,708	1,265,308	1,332,681	1,377,457	1,429,445	1,486,079	1,558,592
조세지출 규모	EITC						CTC
	454	434	402	614	562	775	1,022
GDP대비 비중(%)	0.04	0.03	0.03	0.04	0.04	0.05	0.07

자료: 한국은행 경제통계시스템; 통계청, 국세통계연보, 각 연도

주요국의 GDP 대비 근로장려세제의 조세지출금액은 0.06%~0.38% 수준이고, GDP대비 자녀장려금 조세지출금액은 0.3~1.2%로 우리나라의 근로장려세제 및 자녀장려세제 지원이 선진국에 비해서는 아직 미약한 수준임을 알 수 있다. 그러나 미국의 경우 1975년에 EITC를 도입하였고, 나머지 국가들로 우리보다 일찍 도입하였기 때문에 시간이 경과하면서 근로장려세제의 조세지출규모도 증가하여 왔기 때문에 이를 감안할 필요가 있다.

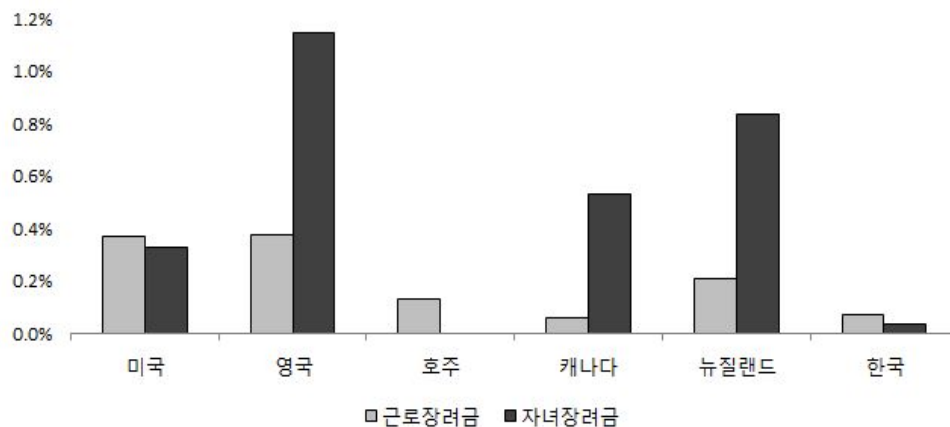
<표 5-21> 주요국의 근로·자녀장려세제 조세지출규모

구분		미국	영국	호주	캐나다	뉴질랜드
조세지출규모	연도	2015	2014-15	2014-15	2015	2014-15
	EITC	66.5	7,154 (WTC ¹⁾)	2,180 (FTB ²⁾)	1,150 (WITB ³⁾)	511 (IWTC ⁵⁾)
	CTC	58.4	21,555	—	10,540 (CCTB ⁴⁾)	2,006 (FTC ⁶⁾)
GDP		17,947	1,869,560	1,627,800	1,983,288	239,548
단위		USD, 십억\$	GBP, 백만£	AUD, 백만\$	CAD, 백만\$	NZD, 백만\$
GDP대비 비중	EITC	0.37%	0.38%	0.13%	0.06%	0.21%
	CTC	0.33%	1.15%	—	0.53%	0.84%

주: 1) Working Tax Credit
 2) Family Tax Benefit
 3) Working Income Tax Benefit
 4) Canada Child Tax Benefit
 5) In-Work Tax Credit
 6) Family Tax Credit

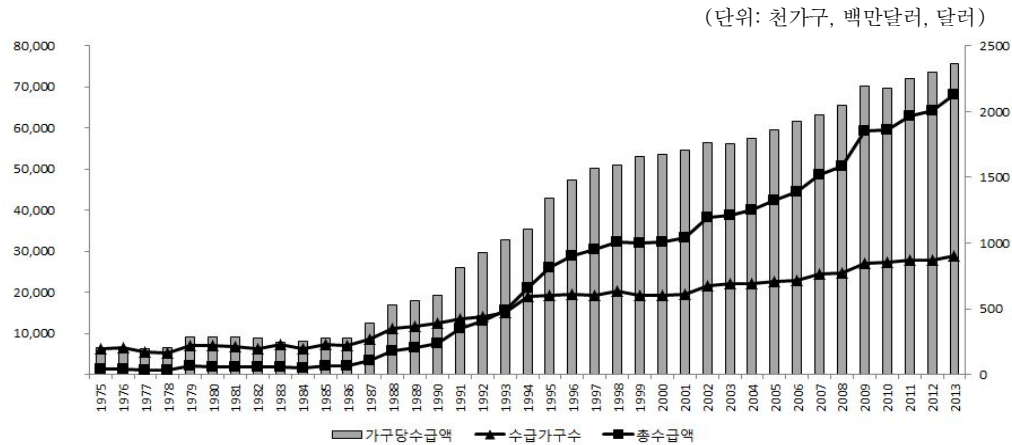
자료: 각국의 국세청, 통계청

[그림 5-4] 주요국의 GDP대비 근로·자녀장려금 조세지출규모 비중



1975년 근로장려금을 도입한 미국의 경우 약 40년간의 제도 운영을 통하여 점진적으로 제도가 확대되어 왔으며, 가구당 수급액은 매년 평균 약 7%, 수급가구 수는 매년 5%, 총 수급액은 매년 13%씩 증가하였다. EITC 도입 첫해인 1975년에는 약 622만 가구가 가구당 평균 약 200달러를 지급받았고, 2013년 기준 약 2,882만 가구가 가구당 평균 2,360달러를 지급받아 가구당 수급액이 40년 동안 10배 정도 증가하였다.

[그림 5-5] 미국 근로장려금 연도별 수급가구 수, 총 수급액, 가구당 수급액

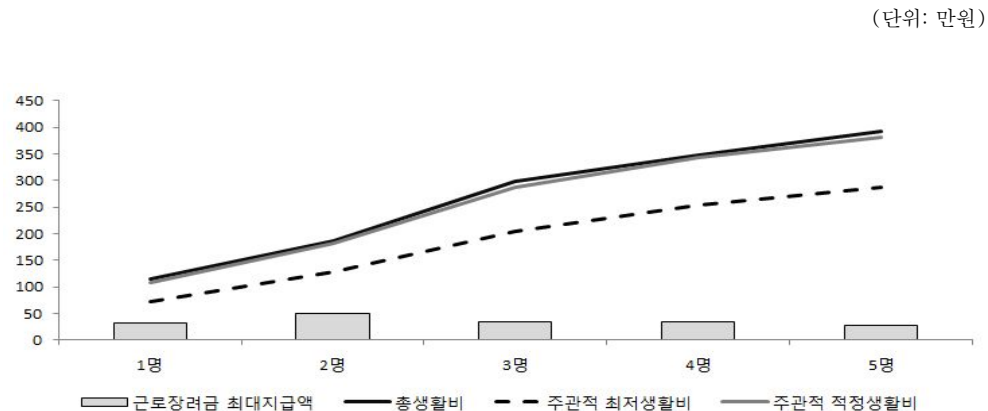


자료: Internal Revenue Service, Statistics of Income Division, Table 1, Individual Income Tax Returns: Selected Income and Tax Items for Tax Years 1999 - 2013.

우리나라에서는 2015년 근로장려세제의 수급대상자 확대 및 자녀장려세제 도입을 통하여 정책이 확대되었으나 근로장려금 지원규모가 기존 수급자의 총 생활비 및 최저 생활비에 비해서는 여전히 충분하지 않은 수준이므로 제도의 안정적인 정착을 모도하면서 국가재정여건을 감안하여 점진적으로 혜택을 확대할 필요가 있다.

복지패널 자료를 통하여 근로장려금 수급자의 월 단위 총 생활비 및 주관적 적정생활비를 파악한 결과 가구원 3명 기준 약 300만원이라 응답하였고, 근근이 살아갈 수 있는 최저생활비는 약 200만원이라 응답하였다.

[그림 5-6] 근로장려금 수급자의 월단위 생활비 수준 및 근로장려금 지급액



2. 근로유인효과 강화

2014년에 실시된 「근로장려세제 조세지출 심층평가」에 따르면, 실제 근로장려금 수급자 및 비수급자의 패널자료를 바탕으로 분석한 결과, 근로장려금 수급자의 노동공급이 높게 나타났고, 노동참여율이 약 2~3% 증가하여 근로장려금 제도가 수급자의 근로유인 및 노동참여 확대에 효과적임을 파악할 수 있었다. 그리고 근로장려금 수급자의 노동공급 및 직업의 보유횟수가 비수급자보다 높으며, 이는 수급자 가구의 노동공급 행태가 더 적극적임을 의미하므로 근로장려금 제도가 생산활동을 유인하는 효과를 가진다고 볼 수 있다. 근로장려금 수급자의 노동참여는 특정 집단을 불문하고 전반적으로 높은 것으로 확인되었고, 기초보장제도 수혜자보다도 근로의욕 증진 가능성이 높다.

다만, 복지패널·재정패널 결과를 통해서는 근로장려금 수급의 근로유인효과는 높은 것으로 파악되었으나 실제 근로시간은 변경되지 않은 것으로 파악되었고, 소득이 낮을수록 근로를 안정적으로 지속할 수 없는 경우가 많아 근로의욕이 실제 노동공급 확대에 이어질 가능성이 낮을 수 있다. 복지패널 조사에서 근로장려세제로 인하여 ‘근로의욕이 증가한다’는 답변이 전체의 60% 이상을 차지하였고, ‘변화가 없다’는 답변은 약 20~40%를 차지하여 점차 감소하는 추세로 나타났다.(〈표 5-9〉 참고) 재정패널 조사에서는 근로장려금 수령 후 근로시간이 ‘별 차이가 없었다’는 의견이 약 80% 이상을 차지하였다.(〈표 5-16〉 참고)

복지패널 결과에 따르면 근로에 참여하고 있는 수급자의 중 ‘언제든지 해고가 가능한 상태’에 있는 경우가 약 절반에 가까우며(〈그림 5-2〉 참고), 근로장려금을 받기 위해 노동에 참여하는 저소득층의 경우 노동에 참여하더라도 ‘언제든지 해고가 가능한 상태’에 속할 경우가 약 80%에 가깝다. 재정패널 결과에 따르면 근로장려금 수령 이후의 근로시간을 조정할 수 있는 가능성은 매우 낮게 나온다.(〈표 5-16〉 참고)

따라서, 근로장려세제가 노동참여 및 근로의욕 제고에 효과가 있음을 파악할 수 있으나 제도의 노동공급효과를 강화하기 위해서는 근로의욕이 노동시장 참여로 이어질 수 있는 안정적인 일자리 형태의 비중이 증가해야 하며, 저소득층의 취업률 상승이 동반되어야 할 것이다. 특히 근로장려세제 내에서는 점증구간에서 근로소득이 증가함에 따라(또는 근로시간이 증가함에 따라) 증가하는 근로장려금의 비율도 적정 수준이상이 되도록 점증률을 조정하는 방안을 고려할 필요가 있다.

3. 물가연동제 도입 및 지급시기 조정 검토

근로장려금의 지급기준 및 지급액은 도입 이후 현재까지 두 번 변경되었으나, 선진국과 달리 아직까지 물가상승에 연동하여 지급기준 및 지급액을 조정하는 조항은 없다. 2014년부터 지급대상자와 지급산정 기준을 모두 변경하여 최대지급액이 210만원으로 인상되어 지급되었으나, 3년이 지난 지금까지도 지급기준 및 지급산정액이 조정되지 않았고, 개정 시기도 불명확하다.

가계동향조사의 균등화 5분위소득을 기준으로 봤을 때, 현재 홀벌이 가족가구를 대상으로 근로장려금 신청이 가능한 분위는 약 2~3분위 사이인 것으로 파악되나, 매년 물가에 연동하여 지급기준 및 지급금액을 조정하지 않을 경우에는 매년 물가상승에 따른 소득의 증가로 신청 가능한 대상자의 비율은 점점 감소하게 될 것이다.

<표 5-22> 균등화 5분위소득(연소득 기준)

(단위: 원)

	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
2010	5,510,352	13,979,424	19,573,164	26,061,732	42,625,584
2011	5,732,172	14,755,104	20,867,244	27,518,592	45,070,308
2012	6,319,704	15,732,060	22,192,404	29,517,456	47,488,044
2013	6,357,000	16,191,972	22,922,400	30,319,728	48,237,564
2014	6,205,476	16,716,372	23,518,680	31,254,480	50,135,712
2015	6,160,812	16,972,212	24,155,688	31,712,448	50,749,896

자료: 통계청, 가계동향조사, 각 연도

근로장려세제 수급대상자에 속하는 저소득층 및 차상위계층의 경우 물가 및 최저임금수준이 경제활동에 주는 영향이 적지 않으므로, 수급액 수준 결정시에도 이러한 현실을 고려해야 한다. 예를 들면, 국민기초생활보장제도의 경우 매년 변경되는 기준 중위소득에 따라 수급자 선정기준을 조정하고 있으나, 근로장려세제의 경우 지급기준 및 지급액이 매년 변동하는 물가 및 소득을 고려하지 못하고 있다.²⁹⁾³⁰⁾

근로장려세제의 경우 1년 동안의 근로·사업소득을 바탕으로 다음 해 5월에 신청하

29) 2016년의 기초생활보장제도에 적용되는 기준중위소득은 2015년에 비하여 약 4% 증가하였고, 이에 따라 생계급여수급자의 수급기준 및 수급액 또한 자동으로 인상됨

30) 기초생활수급자 중 생계급여수급자는 기준 중위소득의 29% 이하인 거주자를 대상으로 하고, 급여액 산정기준 또한 중위소득의 29%에 해당함

고, 심사를 걸쳐 9월말까지 지급한다. 근로장려금 지급대상자에게 신청안내문이 발송되나, 안내문을 받지 않아도 지급조건을 만족하면 신청이 가능하다. 신청기간이 지난 경우 6개월 이내까지 신청할 수 있다.

근로·자녀장려세제를 운영하는 주요 국가의 사례와 비교하면, 미국은 우리나라와 동일하게 1년에 한 번 지급하나, 영국·호주·캐나다·뉴질랜드는 수급자의 편의에 맞게 수급 시기를 선택할 수 있다. 영국에서는 매주 또는 매 4주에 한 번 수급할 수 있도록 신청할 수 있고, 그 외 국가에서는 매주, 2주, 1개월 혹은 1년에 한 번 수급하도록 신청할 수 있다.

<표 5-23> 주요국의 근로·자녀장려금 수급시기

국가	수급시기
미국	1년
영국	매주 또는 매 4주
호주	2주 또는 1년
캐나다	매달 또는 1년
뉴질랜드	매주, 2주 또는 1년

자료: 김재진(2013)

다만, 아직은 국세청에서 외국처럼 1개월에 한번씩 근로장려금을 지급할 수 있는 행정 여건이 갖추어지지 않아서 당장 지급주기를 변경하기는 어려울 수는 있으며, 제도 변경으로 인한 편익보다 행정비용이 더 클 가능성도 있다.³¹⁾ 그러나 제도의 취지를 고려할 때, 점차 지급주기를 년 2회, 분기별, 월별 등으로 점차 조정하는 방안을 고려해야 한다.

<표 5-24> 2015·2016년 가구별 기준중위소득

(단위: 원)

기준중위소득	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
2015년	1,562,237	2,660,196	3,441,364	4,222,533	5,003,702	5,784,870	6,566,039
2016년	1,624,831	2,766,603	3,579,019	4,391,434	5,203,849	6,016,265	6,828,680

자료: 보건복지부(2016). 국민기초생활보장사업안내. 2015년 기준 중위소득 및 급여별 선정기준과 최저보장수준 고시

31) 2015년을 기준으로 가구당 근로장려금 수급액은 평균 82만원, 가구당 자녀장려금 수급액은 61만원으로, 월별 지급을 신청할 경우 5~7만원 수준으로 매우 낮은 수준이므로, 분할 수급하는 경우 근로·자녀장려금 혜택이 과소평가 될 가능성이 존재함

제 6 장

결론

제1절 근로빈곤층 소득보장제도의 전망

제2절 제도별 정책제안

제1절 근로빈곤층 소득보장제도의 전망

지난 16년간 기초생활보장제도는 최후의 사회안전망으로 근로빈곤층을 보호하는 중요한 역할을 담당해 왔다. 하지만 그것은 전체 빈곤층을 대상으로 기초생활을 보장하는 역할을 담당해야 했다는 점에서, 근로빈곤층을 보호하는데 각별한 노력을 기울이기 쉽지 않았던 것처럼 보인다. 그 결과, 기초생활보장제도 내 근로빈곤층 규모는 2015년 제도개편 시점까지 계속 감소하는 경향을 보여 왔다. 이런 상황에서 근로빈곤층에 대한 소득보장 기능은 점차 외부의 다른 제도로 이전되기 시작했다. 내부에 자활지원사업이 실시되어 왔지만, 지원대상을 확대하거나 급여수준을 조정하거나 취업지원을 연계하는 다양한 지원대책을 수립하는데 성공하지 못했기 때문이다. 그 결과, 외부에서 확대된 가장 대표적인 제도가 근로장려세제와 취업성공패키지였다. 그리고 이 제도들은 공통적으로 소득보장과 취업(노력)을 연계하는 방식이었다. 여전히 고용복지 연계 정책의 흐름 속에 있었던 것이다.

그렇다면 맞춤형 급여체계 도입이후 근로빈곤층 소득보장제도로 기초생활보장제도가 직면해 있는 상황은 어떠한가. 그리고 그것은 향후 어떻게 진행될 것인가. 지금 기초생활보장제도가 근로빈곤층에 대한 소득보장제도로 담당하고 있는 역할은 분명하다. 그 핵심 요지는 기초생활보장제도가 중요한 전환점에 서 있다는 것이다. 이를 설명하면, 다음과 같다. 맞춤형 급여체계 도입으로 기초생활보장제도 수급자 중 근로능력이 있는 수급자가 증가하고 있지만, 정작 이들을 취업지원이나 자립지원을 위한 프로그램과 연계할 수 있는 장치는 빠르게 약화되고 있다는 점이다. 자활사업이나 취업성공패키지처럼 조건부과와 연동된 제도들은 참여자를 확보하기 위해서는 조건부과 대상이 되는 근로능력자의 규모가 중요하다. 하지만 개편된 제도 하에서 조건부수급 규정이 적용되는 제도는 생계급여로 국한되어 있다. 이는 결국 조건부과 대상이 되는 근로능력이 있는 수급자 규모가 감소하게 된다는 것을 의미한다. 전체적으로 보면, 근로능력이 있는 전체 수급자 대비 65%만이 조건부과 대상이 된다는 것을 의미한다.

이미 외부의 지원제도가 확장되고 있는 상황에서, 기초생활보장제도가 취할 수 있는 선택은 분명하다: 기초생활보장제도를 통한 근로빈곤층 소득보장을 강화하거나, 아니면 소득보장 기능을 현재 수준으로 유지하거나 축소하고 추가적인 지원은 외부 지원제도에 맡겨두는 것이다. 전자는 별도의 사회부조제도, 엄밀하게는 생계급여제도를 근로빈곤층 소득보장제도로 신설하고, 이를 중심으로 취업지원과 근로장려세제의 연계성을 재검토한 종합적인 지원제도를 도입하는 것이다. 후자는 근로빈곤층 소득보장을 담당하는 현재의 지원제도들을 그대로 유지한 상태에서 역할분담과 관련된 최소한의 개입을 하는 것이다. 그것은 기초생활보장제도를 개편하는데 따른 갈등을 피하고, 각 부처가 소관하는 지원정책을 조정하는데 따른 논쟁을 피하는 방안이라고 말할 수 있다.

하지만 중요한 것은 근로빈곤층의 소득보장을 담당하는 세 개의 제도는 각기 고유한 역할이 다르다는 점이다. 그것은 우리가 하나의 제도 위에 덧붙이고자 하는 많은 기능으로 가려져 있기도 하지만, 사실은 매우 본질적인 문제이기도 하다. 기초생활보장제도는 빈곤층을 위한, 따라서 근로빈곤층을 위한 종합적인 소득보장을 담당하는 제도이다. 그리고 근로빈곤층 소득보장은 끊임없이 취업과의 연계가 강조되고 있지만, 그럼에도 본질적인 기능은 생계와 주거, 의료와 교육 등의 영역에서 빈곤층의 기초생활을 보장하는 것이다. 그렇다면 이 제도가 그 기능을 원활하게 하는 것이 제도개편의 첫 번째 출발점이 되어야 한다. 소득보장에서 현금급여와 현물급여를 어떻게 조합하여 기초생활을 보장할 것인지, 취업과 구직노력을 촉진하기 위해 어떠한 정책수단을 연계해야 하는지 등의 문제는 정책적으로 다음 순위 문제라고 인식할 수 있다. 취업성공패키지는 실직빈곤층을 위한 취업지원을 중심으로 소득보장의 기능을 강화한 제도라고 말할 수 있으며, 근로장려세제는 취업빈곤층을 위한 소득보전 기능을 가진 제도라고 말할 수 있다. 하지만 그 합이 근로빈곤층의 소득보장제도라고 이해할 수 있는지 검토가 필요할 것으로 판단된다.

어쩌면 우리사회는 성급한 선택의 결과를 후회하는 실수를 되풀이 해왔는지 모른다. 정책결정에 있어서도 이 점은 매우 중요한 사항이다. 서구 복지국가에서 하나의 법안이 통과되려면, 상원과 하원 사이에 법안에 대한 의견서가 수 십 차례 오고가는 검토과정을 거친다는 점, 가까운 일본에서도 하나의 법안이 통과되려면 1년이 넘는 전문가 토론회를 거치고, 2~3년의 시범사업 결과를 거친다는 점을 주지해야 할 것이다. 이는 근로빈곤층 지원정책이 기존 제도의 문제점을 해결하지 않고 새로운 문제를 덧붙이

는 방식으로 퇴행해 왔음을 감안하면, 주목해야 할 정책결정과정이다.

그렇다고 근로빈곤층 대상 소득보장제도의 개편을 미루어야 한다는 것은 아니다. 이제 맞춤형 급여체계 도입으로 근로빈곤층 대상 소득보장제도는 전반적으로 조정이 필요한 시점에 들어선 것으로 판단된다. 그렇다면 그것이 어떤 결정이든, 시기를 놓치지 않고 제도를 정비할 필요가 있다.

제2절 제도별 정책제안

여기서는 이 보고서에서 언급했던 세 개의 근로빈곤층 소득보장제도를 중심으로 각 지원제도를 내실화하기 위해 어떠한 개편 또는 개선이 필요한지 간략하게 제안하기로 하겠다.

1. 기초생활보장제도 개편 관점에서의 정책제안

여기서는 기초생활보장제도가 근로빈곤층 소득보장제도로 현재 직면한 문제점을 해결하기 위해 어떠한 개편이 필요한지 정리하겠다. 몇 가지 정책과제를 중심으로 간략하게 정리하면 아래와 같다.

첫째, 기초생활보장제도는 선정기준을 적용함에 있어 근로빈곤층에게도 보다 공정한 그리고 더 나아가 욕구를 고려한 적극적인 기준완화를 검토할 필요가 있다. 근로능력이 있는 빈곤층이라 하더라도 소득과 재산기준의 적용과정에서 노인이나 장애인과 동등한 기준을 적용할 필요가 있는 것이다. 현행 기초생활보장제도에서 소득평가액을 산출하는 방식과 재산의 소득환산을 위해 순재산을 산출하는 방식에 대한 재검토가 필요하다. 특히 일부 기본공제 등과 관련해서 근로능력가구에게 적용된 차별을 철폐할 필요가 있다. 이는 상대적으로 아동 등을 부양하는 비율이 높은 근로빈곤층의 경우, 재산기준을 노인이나 장애인보다 낮게 설정할 이론적 논거는 찾기 힘들다. 그렇다고 무조건 선정기준을 완화하자는 것은 아니다. 정작 보다 엄격하게 적용해야 할 사항도 있다. 그것은 소득평가액을 임의적으로 낮추거나 재산의 소득환산액을 임의로 줄일 수 있는 여지를 최소화해야 한다는 점이다.

둘째, 근로빈곤층에 대한 소득보장에서 현금과 현물급여의 조합전략에 대한 정교한 설계가 필요하다. 근로빈곤층 중 일부는 소득보장이 중요하고, 다른 일부는 현물급여나 서비스가 필요하다. 이는 근로빈곤층의 취업능력이나 가구여건에 따라 필요로 하는 것의 우선순위가 다를 수 있음을 의미한다. 이 욕구는 생애주기와 밀접한 관련이 있다. 근로빈곤층은 생애주기에서 자녀를 부양해야 하며, 가족을 지탱하기 위해 자산을 형성해야 하고, 부모를 부양해야 하는 모든 책임이 집중된 시기이다. 그리고 근로빈곤층 현금급여에 대해 시민들의 복지태도가 우호적이지만은 않다는 점으로 고려하면, 근로빈곤층 소득보장에서 현금급여와 현물급여를 어떻게 조합해야 하는지 정책방향 설정이 필요하다.

셋째, 근로빈곤층 지원제도로서의 건강성을 담보하기 위해서는 기초생활보장제도와 관련된 기타 저소득층 복지제도의 선정기준을 조정해야 한다. 맞춤형 급여체계 도입은 사각지대 해소와 급여수준 적정화에는 매우 직접적인 효과를 나타낼 것으로 예상된다. 하지만 기초생활보장제도가 안고 있던 혜택의 집중화 문제를 해결하기 위해서는 다른 복지제도의 선정기준을 다층화 하는 노력이 뒤따라야 한다. 이는 행정적 편의를 위해 기초생활보장제도 수급자격을 자동으로 연계하였던 제도들의 선정기준을 어떻게 바꿀 것인지 대책마련이 시급하다는 것을 의미한다. 그리고 이는 근로빈곤층이 복지제도에 안주하지 않고 취업을 위한 노력을 할 수 있는 제도적 환경조성이라는 측면에서 각별한 의미를 갖는다. 문제는 이 작업이 시급하게 이루어져야 한다는 점이다. 기초생활보장제도의 각 급여와의 관계를 정리하고, 수십 여개에 달하는 저소득층 복지제도를 정비할 필요성을 말해준다.

넷째, 기초생활보장제도에 대한 평가체계를 재구축하고 강화해야 한다는 점이다. 기존 제도 하에서 기초생활보장제도 평가는 온전히 이루어지기 힘들었다. 하지만 개편된 제도 하에서는 각 급여가 빈곤층의 기초생활에 어떠한 영향을 미치는지 파악이 용이해진 측면이 있다. 하지만 문제는 급여제도가 여러 개로 분리되고 소관부터 또한 분리된 상황에서 이 제도들을 종합적으로 평가하기 쉽지 않다는 점이다. 이러한 이유에서 4개의 핵심급여를 종합적으로 평가하고, 평가결과를 정책에 반영할 수 있는 평가체계를 구축하는데 많은 노력을 기울여야 한다. 이와 관련해서는 기존의 중앙생활보장위원회의 평가기능을 강화하는 것이 마땅하다. 아울러 중앙생활보장위원회가 매년 기초생활보장제도에 대한 평가보고서를 발간하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다. 이를 바탕으로 최

근 설치된 소위원회로 하여금 각 급여제도의 전문적인 내용을 검토할 수 있게 하고, 철저한 평가결과를 토대로 의사결정이 이루어지게 하는 것이다.

다섯째, 기초생활보장제도의 생계급여와 관련해서 근로빈곤층에 대한 선정기준이나 지원방식 등을 차별화하는 방안을 마련해야 한다. 그리고 장기적으로는 근로빈곤층의 자립지원을 위해 소득보장과 취업지원의 연계를 강화하는 방향에서 제도의 분리를 검토해야 한다. 현재의 구조 하에서 근로빈곤층을 대상으로 하는 지원제도의 효과성을 기대하기 용이하지 않다. 그것은 결과적으로 기초생활보장제도의 근로빈곤층 대상 소득보장 기능을 외부로 넘겨주거나, 아니면 그것을 재강화하는 선택의 기로에 놓여 있음을 의미한다. 이 점에서 이 제안은 이 보고서의 다른 장에서 다루고 있는 취업성공패키지나 근로장려세제와의 연계를 강화하는 방안과 밀접한 관련이 있다.

끝으로 앞서 강조한 바와 같이, 현행 기초생활보장제도는 근로능력이 있는 수급자의 취업상태 및 소득변화 등에 대한 관리가 용이하지 않다. 이는 행정데이터만으로도 제도의 효과성과 효율성을 평가할 수 있음에도, 데이터가 구축되지 않아 어려움에 처한 사항이다. 따라서 단계적으로 근로능력이 있는 수급자에 대한 관리 데이터를 종합적으로 관리할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다. 그리고 이 데이터에 근로빈곤층의 취업상태와 소득변화 그리고 자활사업이나 취업성공패키지, 더 나아가 근로장려금 등이 모두 입력되도록 할 필요가 있다. 이는 근로빈곤층 지원정책이 제대로 작동하는데 필요한 전제조건이라고 말해도 과언이 아니다.

2. 취업성공패키지 제도화 관점에서의 정책제안

취업성공패키지 이전의 근로빈곤층 대상 고용복지연계형 소득보장정책은 자활사업이 대표해 왔으며 그것은 자활근로를 중심으로 발전해 왔다. 이념적으로는 자활근로를 통해 근로능력을 향상시켜서 자활공동체를 조직함으로써 자립으로 이르는 지향을 가졌으나 실제 양적인 성과는 크지 않았다. 공공부조와 통합되어 있어 전체 근로빈곤층을 대상으로 지원을 확대하기 힘들었기 때문이다. 따라서 취업연계 소득보장정책이 양적으로 확대되기 위해서는 공공부조의 틀을 벗어난 새로운 제도를 도입하거나, 근로빈곤층에 대한 지원제도를 근로무능력자를 보호하는 공공부조로부터 분리하는 방식이 불가피했다.

취업패키지는 위에 언급한 두 가지 경로 가운데 첫 번째 경로를 선택한 정책이다. 고용보험의 실업급여와 공공부조 사이의 근로빈곤층 보호의 사각지대를 활성화 정책을 통해 축소하는 것을 목표로 해서 시작되었기 때문이다. 근로빈곤층 보호의 사각지대를 크게 줄였다고 평가할 수는 없겠지만 새로운 제도를 통해 사각지대를 줄인다는 목표는 어느 정도 달성했다고 볼 수 있다. 그리고 이러한 성과의 이면에서 일반 노동시장 취업만을 강조하는 경향이 갖는 한계 또한 나타나고 있다. 이 점에서 취업패키지는 활성화 정책을 기반으로 참여자에게 현금급여를 지급하는 한국형 실업부조로의 발전을 지향하고 있지만 아직 근로빈곤층 참여자의 생계를 지원하는 기능은 취약하다. 그리고 여전히 취업패키지는 법률로 뒷받침되고 있는 제도가 아니라 예산사업으로 진행되고 있기 때문에 현재의 틀 이상으로 발전시키기 위해서는 법적인 제도화가 반드시 필요한 상황이다.

취업연계를 통한 근로빈곤층 소득보장제도 발전을 위해 고려해야 할 주요한 논점들과 정책과제들은 다음과 같다.

첫째, 근로빈곤층 보호의 사각지대 해소 방향과 관련된 것이다. 근로빈곤층 보호의 사각지대를 축소하는 두 가지 경로 가운데 취업패키지는 새로운 제도를 도입하는 방식으로 접근한 것이다. 일반 노동시장 취업을 중시하는 정부의 정책기조와 맞물려 취업패키지가 양적으로 성장했지만 여전히 2007년 제도 준비 당시부터 추진했던 법적인 기반을 갖추지 못하고 있다. 이는 한국형 실업부조로 발전하기 위해서는 제도화라는 질적인 비약을 거쳐야 함으로 의미한다. 한편 근로빈곤층과 근로무능력자를 대상으로 한 공공부조를 분리함으로써 근로빈곤층 보호의 사각지대를 축소하는 경로는 기초보장제도가 개별급여 제도로 전환되는 시기를 놓침으로써 특별한 계기가 없는 한 추동력을 갖기 어려운 상황이다. 또한 근로빈곤층을 대상으로 독자적인 공공부조 제도를 설계하는 것은 자활지원사업, 근로장려세제, 취업패키지를 포함한 기존의 취업연계형 근로빈곤층 보호제도를 하나의 틀로 통합해야 의미를 갖는다는 점에서 공공부조 패러다임의 구조적인 전환을 필요로 한다. 그만큼 쉽지 않은 과제라는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고 각각의 제도가 독자적인 발전을 모색하는 것과 서로 통합해서 새로운 틀로 전환하는 것이 여전히 모두 열려있는 선택지라는 점도 분명하다.

둘째, 현재의 근로빈곤층 보호제도의 틀을 유지할 때 제도 자체의 발전과 제도간 정합성을 높이기 위해 검토해야 할 논점들이다. 이는 취업패키지의 발전 및 자활지원사

업의 각각의 발전전망을 어떻게 설정하고, 둘 사이의 정합성은 어떻게 높일 것인가 하는 문제이다. 구체적으로 취업패키지의 경우는 제도화, 자활사업은 개별급여 체계로의 전환과 취업패키지와 역할분담 변화에서 초래되는 제약을 어떻게 발전적으로 해결할 것인가 하는 문제이다. 우선 취업패키지의 경우 단계적으로 생계지원의 성격을 강화해 나가면서 법적인 제도화의 계기를 찾는 것이 필요할 것이다. 자활지원사업의 경우 수급자 지원에서 취업패키지와 지속가능한 역할 분담모델을 만들어내고, 차상위계층을 대상으로 한 사업을 개발하는 것이 필요하다.

셋째, 현재의 제도적 틀 내에서의 전달체계 개선과 관련된 논점들이다. 전달체계는 큰 틀의 정책설계와 분리되지 않지만 세부적인 정책의 운용과도 관련이 깊기 때문에 미시적인 문제도 중요하게 영향을 미칠 수 있다. 전달체계 개편 측면에서 최근에 진행된 가장 커다란 변화는 고용복지플러스 센터의 신설과 확장이다. 이를 통해 이전보다 고용서비스와 복지서비스가 더 밀접하게 연계될 수 있는 공간적 기반이 마련되었다. 나아가 공간의 통합에서 오는 단기적인 효과 이상으로 연계 경험의 축적에서 오는 장기적인 효과도 기대할 수 있다. 현재와 같은 취업연계형 근로빈곤층 지원 구조가 유지된다는 전제 아래서는 과거의 전달체계에 비해서 고용복지플러스센터가 더 나은 성과를 보일 것으로 기대된다.

하지만 자활근로 뿐만 아니라 희망근로 프로젝트를 통해 기초수급자의 노동시장 취업을 지원해 온 지역자활센터가 수급자의 취업지원에서 배제되는 결과가 나타나기도 했다. 경직적인 역할분담은 지역자활센터 뿐만 아니라 특정한 취약계층을 대상으로 한 고용서비스 영역에서 활동해 온 비영리민간기관의 역량을 제대로 활용하지 못하는 결과를 초래하였다(이병희 외, 2015: 238). 고용센터와 민간위탁기관 사이의 경직적인 역할분담은 정책의 효율성 개선을 위해서 시급히 개선되어야 할 것이다.

3. 근로장려세제 내실화 관점에서의 정책제안

근로장려세제는 취업빈곤층을 위한 소득보장제도가 취약한 한국사회에서 매우 중요한 역할을 담당하고 있는 지원제도이다. 그것은 각종 복지제도가 형식적으로 설정했던 선정기준과 달리, 취업빈곤층에 대해 매우 엄격한 기준을 적용하고 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 근로빈곤층 문제의 핵심은 일을 하고 있지만 가난에서 벗어나지

못하고 있다는 점이다. 이러한 맥락에서 보면, 근로장려세제는 향후 내실화를 통해 계속 확대가 필요한 제도라고 말할 수 있을 것이다. 몇 가지 정책제안을 정리하면 아래와 같다.

첫째, 소득지원규모를 확대해야 한다는 것이다. 복지패널 및 재정패널 자료를 통하여 파악할 수 있는 근로장려금 수급금액에 대한 만족도 및 사용용도 조사결과 근로장려세제로 인한 소득지원효과는 유효한 것으로 파악되었다. 근로장려금의 사용용도 및 만족도를 통해 파악한 경우 대부분의 비율이 ‘일상생활’ 및 ‘가구소비지출’로 이용되었고, 수급자의 약 90% 정도가 근로장려금이 생활에 ‘도움이 된다’라고 응답하고 있다. 근로장려금은 대체로 ‘일상생활비’, ‘생계를 위한 소비’에 이용되었고 수급자 대부분이 수급액이 생활에 ‘도움이 된다’고 응답하였음을 고려해야 한다. 제도적으로도 2015년 근로장려세제의 수급대상자 확대 및 자녀장려세제 도입을 통하여 정책이 확대되었으나 근로장려금 지원규모가 기존 수급자의 총 생활비 및 최저생활비에 비해서는 여전히 충분하지 않은 수준이므로 제도의 안정적인 정착을 모도하면서 국가재정여건을 감안하여 점진적으로 혜택을 확대할 필요가 있다.

둘째, 근로유인효과를 높이는 조치가 필요하다는 점이다. 근로장려금 수급자 및 비수급자의 패널자료를 바탕으로 분석한 결과, 근로장려금 수급자의 노동공급이 높게 나타났다. 노동참여율이 약 2~3% 증가하여 근로장려금 제도가 수급자의 근로유인 및 노동참여 확대에 효과적임을 파악할 수 있었다. 그리고 수급자 가구의 노동공급 행태가 더 적극적임을 의미하므로 근로장려금 제도가 생산활동을 유인하는 효과를 가진다고 볼 수 있다. 근로장려금 수급자의 노동참여는 특정 집단을 불문하고 전반적으로 높은 것으로 확인되었고, 기초보장제도 수혜자보다도 근로의욕 증진 가능성이 높다. 다만, 근로장려금 수급의 근로유인효과는 높은 것으로 파악되었으나 실제 근로시간은 변경되지 않은 것으로 파악되었다. 소득이 낮을수록 근로를 안정적으로 지속할 수 없는 경우가 많아 근로의욕이 실제 노동공급 확대로 이어질 가능성이 낮을 수 있다. 따라서 근로의욕이 노동시장 참여로 이어질 수 있도록 안정적인 일자리 형태의 비중을 높일 필요가 있다. 특히 근로장려세제 내에서는 점증구간에서 근로소득이 증가함에 따라(또는 근로시간이 증가함에 따라) 증가하는 근로장려금의 비율도 적정 수준이상이 되도록 점증률을 조정하는 방안을 고려할 필요가 있다.

셋째, 물가연동제 도입 및 지급시기 조정 검토이다. 근로장려금의 지급기준 및 지급

액은 도입 이후 현재까지 두 번 변경되었으나, 선진국과 달리 아직까지 물가상승에 연동하여 지급기준 및 지급액을 조정하는 조항은 없다. 2014년부터 지급대상자와 지급산정 기준을 모두 변경하여 최대지급액이 210만원으로 인상되어 지급되었으나, 3년이 지난 지금까지도 지급기준 및 지급산정액이 조정되지 않았고, 개정 시기도 불명확하다. 근로장려세제 수급대상자에 속하는 저소득층 및 차상위계층의 경우 물가 및 최저임금수준이 경제활동에 주는 영향이 적지 않으므로, 수급액 수준 결정시에도 이러한 현실을 고려해야 한다. 예를 들면, 국민기초생활보장제도의 경우 매년 변경되는 기준 중위소득에 따라 수급자 선정기준을 조정하고 있으나, 근로장려세제의 경우 지급기준 및 지급액이 매년 변동하는 물가 및 소득을 고려하지 못하고 있다. 아직은 외국처럼 1개월에 한 번씩 근로장려금을 지급할 수 있는 행정 여건이 갖추어지지 않아서 당장 지급주기를 변경하기는 어려울 수는 있으며, 제도변경으로 인한 편익보다 행정비용이 더 클 가능성도 있다. 그러나 제도의 취지를 고려할 때, 점차 지급주기를 년 2회, 분기별, 월별 등으로 점차 조정하는 방안을 고려해야 한다.

참고문헌 <

<

- 강신욱(2016). 기초보장정책의 현황과 정책과제, 보건복지포럼. 2016.01, pp.31~40.
- 고용노동부(2015). 2015년판 고용노동백서.
- 고용노동부(2016a). 2016 한권으로 통하는 고용노동정책.
- 고용노동부(2016b). 2016년 취업성공패키지 업무매뉴얼.
- 고용노동부(2016c). 2016년판 고용노동백서.
- 고용노동부(각연도). 취업성공패키지 업무매뉴얼.
- 국세청(각연도). 국세통계연보.
- 기획재정부(각연도). 간추린 개정세법.
- 길현종·김수영·신나래·이영수(2015). 고용·복지 사회서비스 수요·공급분석-지역을 중심으로-. 한국노동연구원.
- 길현종·이병희·이정희·이현주(2015). 근로빈곤층 취업 우선 지원 사업 성과 평가 및 개선 방안. 고용노동부.
- 김나래(2016). 소득보장을 통한 공적 부양의 문제점과 개선방안.
- 김윤영(2015). 맞춤형 개별급여 평가와 전망-후퇴 일로의 기초생활보장제도를 바로 잡자, 복지동향. 2015.11, pp.48~54.
- 김재진(2013). 자녀장려세제 제도 도입방안 연구. 한국조세재정연구원.
- 김재진(2014). 조세지출(근로장려세제) 종합·심층평가. 한국조세재정연구원.
- 김혜원(2015). 고용서비스 민간위탁기관 간 경쟁도와 위탁 규모가 취업성과에 미치는 영향. 노동정책연구, 15(4), pp.111~134.
- 노대명(2015). 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편 실행방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 노대명(2015). 기초생활보장제도의 현황과 과제, 보건복지포럼. 2015.1, pp.26~35.
- 노대명 외(2013). 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안 마련을 위한 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 노대명·이현주·최현수·강병구·박노옥, 이병희·장원봉·전병유·우선희·박형준(2013). 일을 통한 빈곤 탈출지원 추진방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 대한민국정부(각연도). 조세지출예산서.
- 박종선·황덕순(2016). 근로장려세제의 근로유인효과: 심적회계이론을 중심으로, 소비자학연구,

- 제27권 제1호, pp.139~151.
- 박혜리(2016). 국민기초생활보장제도 급여체계 개편에 관한 고찰: 맞춤형 개별급여를 중심으로, 글로벌사회복지연구. 제6권 제1호, pp.79~92.
- 보건복지부(2013). 2013 보건복지백서. p.93.
- 보건복지부(2014). 2014 보건복지백서. p.102.
- 보건복지부(2015a). 2015 보건복지백서. p.107.
- 보건복지부(2015b). 보건복지통계연보.
- 보건복지부(2016a). 2016년 국민기초생활보장사업안내.
- 보건복지부(2016b). 2016년 자활사업 안내(I).
- 보건복지부(2016c). 2016년 주요업무 참고자료.
- 보건복지부(2016d). 보건복지 70년사: 가난의 시대에서 복지사회로.
- 보건복지부(각년도). 보건복지백서.
- 보건복지부(각년도). 자활사업안내.
- 보건복지부(각년도). 주요업무 참고자료.
- 빈부격차차별시정위원회·관계부처합동(2004). 일을 통한 빈곤탈출 지원정책. 대통령 주재 국정과제회의(2014.10) 보고자료.
- 양지윤(2015). 2013년 취업성공패키지 참여자의 고용보험 취득현황. 고용이슈, 제8권 제4호, pp.26~44. 한국고용정보원.
- 윤상호(2016). 취약계층을 위한 근로장려세제의 개선방안 모색. 한국정책학회 춘계학술발표논문집. 2016권 0호, pp.360~371.
- 윤희숙(2012). 근로장려세제로 본 복지정책 결정과정의 문제점. KDI FOCUS, 통권 제24호, pp.1~8.
- 이바르 뢰드멜(2002), 「유럽과 미국의 근로연계 복지정책 비교」, 황덕순·이바르 뢰드멜·히더 트릭키, 『근로연계 복지정책의 국제비교』, 한국노동연구원, pp. 26-67.
- 이병화·길현종·김혜원·노대명·이현주·성재민(2015). 근로빈곤층 대상 고용-복지서비스 연계 강화 방안(취업성공패키지를 중심으로). 고용노동부·한국노동연구원.
- 이병화·길현종·김혜원·박혁(2014). 취업성공패키지 성과분석 및 제도 개편방안. 고용노동부·한국노동연구원.
- 이승윤·김윤영(2016). 박근혜정부의 국민기초생활보장법 급여체계 개편 논쟁에 대한 비판적 고찰, 비판사회정책. 51호, pp.92~132.
- 이승호·조성은·백학영·한경훈(2016). 국민기초생활보장법 개정에 따른 자활사업 참여자 규모와 특성 변화 추정, 한국사회복지행정학. 18권 제2호, pp.207~233.

- 이태정(2013). 근로장려세제의 운영평가와 개선방안. 세무회계연구, Vol.37, pp.45-59.
- 이태진 외(2009). 2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가: 법제정 10년의 제도운영 점검. 한국보건사회연구원.
- 이현주 외(2005). 차상위계층 실태분석 및 정책제안. 한국보건사회연구원.
- 장기용(2013). 현행 근로장려세제(EITC)의 중장기적 정책과제와 개선방안. 회계연구, 제18권 제4호, pp.51-80.
- 전완희, 임언선, 허원, 김보례(2011). 근로장려세제 운영실태 조사결과 및 개선방안. 국회입법 조사처, 50, p.55-56.
- 통계청(각연도) 가계동향조사.
- 한국보건사회연구원(2006). 2006년 한국복지패널 기초분석 보고서.
- 한국조세재정연구원(2014). 1-8차년도 재정패널 통합 설문지.
- 허재준 외(2007). 근로빈곤층 고용지원 강화방안. 노동부.
- 홍민철문상호·이명석(2016). 근로장려세제 효과 분석: 경제활동참여, 근로시간 및 개인별 빈곤을 중심으로. 정책분석평가학회보, 제26권 제2호, pp.1-27.
- 황덕순(2004), 「외국의 근로연계 복지정책 평가와 한국의 근로연계 복지정책 발전방안」, 유경준·심상달 편, 『취약계층 보호정책의 방향과 과제』, 한국개발연구원, pp. 119-189.
- 황덕순(2009), 「한국에서의 활성화 정책의 가능성과 조건」, 이병희 외, 『고용안전망과 활성화 전략 연구』, 한국노동연구원, pp. 248-286.
- 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>
- 국세청, <http://www.nts.go.kr>
- 국세청. 근로장려금·자녀장려금 안내. <https://www.hometax.go.kr/websquare/websquare.wq?w2xPath=/ui/pp/a/b/UTXPPABA77.xml>.
- 금융감독원 금융통계정보시스템, <http://fisis.fss.or.kr>
- 뉴질랜드 통계청, <http://www.stats.govt.nz>
- 미국 국세청, <http://www.irs.gov>
- 영국 국세청, <http://www.hmrc.gov.uk>
- 재정패널, <http://panel.kipf.re.kr>
- 통계청 국가통계포털, <http://kosis.kr>
- 캐나다 국세청, <http://www.cra-arc.gc.ca>
- 한국복지패널, <http://www.koweps.re.kr>
- 한국은행 경제통계시스템, <http://ecos.bok.or.kr>