

자립촉진지원제도 도입방안 연구

노대명, 강신욱, 최현수
류만희, 이병희, 이상은, 전지현

보건복지가족부
한국보건사회연구원

속표지

정책보고서 2009-69

자립촉진지원제도 도입방안 연구

발 행 일 2009년 10월
저 자 노 대 명 외
발 행 인 김 용 하
발 행 처 한국보건사회연구원
주 소 서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전 화 대표전화: 02) 380-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등 록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인 쇄 처
가 격 원

© 한국보건사회연구원 2009

ISBN 978-89-8187-490-2 93510



머리말

우리사회는 지난 10년간 소득불평등이 심화되고 빈곤율이 증가하는 문제를 경험하여 왔다. 그 중에서도 근로빈곤층의 증가는 가장 중요한 정책현안 중 하나로 다루어져 왔다. 이는 근로빈곤층 문제가 안고 있는 파급효과를 감안하면, 당연한 일이라 할 것이다. 최근 대외적인 정치경제환경이 급격하게 변화하고 있으며, 우리나라는 위기를 극복하기 위한 중요한 정책적 결단이 필요하다. 그리고 이를 위해서는 국가적 정책현안에 대한 사회적 합의창출이 매우 중요한 전제조건이라고 말할 수 있다. 이러한 상황에서 <일을 하고 있음에도 빈곤에서 벗어나지 못하는 근로빈곤계층>이 증가하는 것은 사회통합에 매우 부정적인 영향을 미치고 있다. 이는 이 문제를 해결하는 것이 국가적으로도 매우 중요한 정책과제임을 의미하는 것이다.

하지만 지난 십년간 추진되어 왔던 근로빈곤층 지원정책은 보다 근본적인 개편이 필요한 상황이다. 그것은 근로빈곤층에 대한 소득보장, 취업지원, 근로유인 등 다양한 정책영역에서 나타나고 있는 제반 문제점을 종합적으로 개편해야 할 필요성이 제기되고 있음을 의미한다. 물론 지금까지 제도개편을 위한 정책방안 제시가 없었던 것은 아니다. 최근까지 약 3~4차례에 걸쳐, 근로빈곤층 지원정책을 개편하려는 시도가 있어 왔던 것이다. 하지만 이러한 개편노력은 문제의 핵심이라 할 수 있는 제도를 개편하기보다 새로운 제도를 도입하는 방식으로 귀결되어 왔다. 그 결과, 근로빈곤층 지원정책은 매우 다양한 정책으로 분화된 채, 좀처럼 시너지효과를 나타낼 수 없었다.

이러한 문제의식에 따라, 본 연구는 근로빈곤층 지원정책의 변화된 환경을 고려하여 <자립촉진지원제도>를 도입하는 방안을 제안하고 있다. 이 연구의 핵심은 근로

빈곤층을 대상으로 하는 <소득보장·취업지원·근로유인제도>를 유기적으로 통합하는데 목적이 있다. 소득보장과 관련해서는 기초생활보장제도를 개편하는 방안을 제안하고 있고, 취업지원과 관련해서는 기존 지원정책이 다루지 못하고 있는 <마이크로-크레딧 사업>과 노동부가 추진하고 있는 <취업패키지 사업>을 포괄한 개편방안을 제시하고 있다. 그리고 근로장려세제와 자산형성지원정책 등을 강화하는 방안 또한 제시하고 있다.

이 연구는 노대명 연구위원의 책임 하에 원내연구진으로 강신욱 연구위원, 최현수 부연구위원, 전지현 연구원이 참여하였고, 원외 연구진으로는 한국노동연구원 이병희 선임연구위원, 상지대학교 류만희 교수, 숭실대학교 이상은 교수가 참여하였다. 그리고 연구과정에서 <자립촉진지원제도 도입을 위한 TFT>에 많은 연구자와 실무자들이 참여하였다. 이 기회를 빌어 TFT에 참여하여 다양한 의견을 주신 모든 분들께 감사드린다. 그리고 이 보고서를 읽고 많은 의견을 주신 원내의 김미곤 연구위원과 이태진 부연구위원에게도 감사드린다. 본 연구에 들인 많은 노력에도 불구하고 한계가 있다면, 그것은 전적으로 연구진의 능력 탓이다.

본 보고서가 한국 근로빈곤층 지원정책과 관련해서 새로운 패러다임을 모색하고, 종합적인 제도개편을 위한 실천방안을 마련하는 데 필요한 정책 자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

2009년 10월

한국보건사회연구원장

김 용 하

요약	1
< 제1부 > 근로빈곤층 문제의 쟁점과 현황	17
제1장 서론	19
제1절 연구목적	19
제2절 연구방법	22
제2장 근로빈곤 문제에 대한 이론적 검토	25
제1절 개념정의에 대해	25
제2절 근로빈곤 문제의 특징	35
제3절 근로빈곤층 지원정책의 쟁점과 과제	45
제3장 한국 근로빈곤층의 규모와 특성	67
제1절 문제제기	67
제2절 근로빈곤층 발생의 경제사회적 환경	68
제3절 근로빈곤층의 규모	74
제4절 근로빈곤층의 특성	80
제4장 한국 근로빈곤층 지원정책의 평가	91
제1절 근로빈곤층 지원정책의 발전	91
제2절 근로빈곤층 소득보장정책 평가	95
제3절 근로빈곤층 고용지원정책 평가	108

< 제2부 > 자립촉진지원제도의 기본방향과 추진전략 123

제5장 자립촉진지원제도 도입방안 125

제1절 자립촉진지원제도의 정책목표 125

제2절 자립촉진지원제도의 위상과 정책방향 133

제3절 주요 내용 141

제6장 근로빈곤층 지원정책의 대상자 선정 147

제1절 문제제기 147

제2절 근로빈곤층 지원 대상자 선정의 소득기준 148

제3절 근로빈곤층 지원 대상자의 특성 153

제4절 근로빈곤층 지원 정책에 대한 함의 158

제7장 급여와 근로인센티브 161

제1절 개편의 필요성과 방향 161

제2절 미취업자에 대한 근로유인 168

제3절 취업자에 대한 근로유인 178

제8장 근로빈곤층의 취업지원 프로그램 개편방안 189

제1절 문제제기 189

제2절 취업지원 프로그램의 운영실태 191

제3절 취업지원 프로그램 개편의 기본방향 199

제4절 취업지원 프로그램 개선방안 205

제5절 결론: 취업지원 프로그램의 장기적 정책조합 210

제9장 공공 및 민간부문 전달체계 개편방안	213
제1절 전달체계 개편의 필요성과 논의의 수위	213
제2절 공공 및 민간부문 전달체계의 현황과 문제점	215
제3절 공공전달체계 개편방안	227
제4절 민간부문 전달체계 개편방안	232
제5절 소결	235
 제10장 결론	237
제1절 연구의 함의	237
제2절 정책제안	239
 참고문헌	243

표목차

〈표 2-1〉 각국의 근로빈곤층 지원정책	5
〈표 2-2〉 빈곤층에 대한 사회정책의 효과성 비교	6
〈표 2-3〉 근로빈곤층에 대한 사회정책의 효과성 비교	6
〈표 2-4〉 근로빈곤층 지원정책에 대한 성과 비교	6
〈표 3-1〉 18~64세의 근로빈곤층 규모	57
〈표 3-2〉 18~64세 근로빈곤층의 취업상태별 규모	77
〈표 3-3〉 소득유형별 근로연령빈곤층의 규모	8
〈표 3-4〉 근로능력빈곤층의 규모와 추이(근로능력자의 %)	9
〈표 3-5〉 2008년 취업빈곤층 규모(상대빈곤선 기준)	08
〈표 3-6〉 빈곤의 동태적 특성에 따른 집단구분 및 그 취업특성(2003년~2005년)	1·8
〈표 3-7〉 2005년~2007년 전체 근로능력자의 소득지위 변화	2·8
〈표 4-1〉 생활보호제도와 기초보장제도의 주요내용 비교	9
〈표 4-2〉 비수급빈곤율(2008년 기준)	79
〈표 4-4〉 근로장려금 신청자격	12
〈표 4-5〉 근로장려금 산정	12
〈표 4-6〉 자활프로그램별 참여자 현황	12
〈표 4-7〉 자활성공률 추이	14
〈표 4-8〉 자활프로그램별 취업률 및 탈수급율	15
〈표 4-9〉 사회적일자리 사업 현황 및 추이	18
〈표 6-1〉 빈곤선 수준별 근로가능인구 비율	151
〈표 6-2〉 빈곤선 수준별 취업자와 경제활동인구 비율	151
〈표 6-3〉 근로빈곤층의 건강보험과 국민연금 가입실태	157
〈표 6-4〉 근로빈곤층의 고용보험과 산재보험 가입실태	157
〈표 7-1〉 대상별 급여와 인센티브 개편방향	168
〈표 7-2〉 실업부조의 국제비교(2002)	6

〈표 7-3〉 2007년 계측 표준가구의 중소도시 기준 최저생계비	10
〈표 7-4〉 노동부 직업훈련의 종류	10
〈표 7-5〉 직업훈련에 대한 지원내용	11
〈표 7-6〉 참여수당의 기본 설계	13
〈표 7-7〉 선진국들의 취업장려금 제도	16
〈표 7-8〉 취업장려금의 기본 구조	18
〈표 8-1〉 연도별 자활성공율	19
〈표 8-2〉 근로빈곤층 직업훈련 실적	19
〈표 8-3〉 창업지원사업 실적	19
〈표 8-4〉 자립촉진지원 사례관리 과정별 요소	23

그림목차

[그림 2-1] 정태적 관점에서 본 근로빈곤층 개념의 구성도	8
[그림 2-2] 동태적 관점에서 본 근로빈곤층 개념의 구성도	8
[그림 2-3] 근로빈곤층과 저소득노동자(저임금근로자+저소득자영업자)	9
[그림 2-4] 근로빈곤층과 근로능력빈곤층	9
[그림 2-5] 근로빈곤층과 근로연령빈곤층	3
[그림 2-6] 빈곤층의 특성별 취업가능성	3
[그림 2-7] 각국의 근로연령빈곤층 규모(2000년대 중반)	63
[그림 2-8] 유럽 각국의 취업빈곤층 및 미취업빈곤층 비율	3
[그림 2-9] 유럽 각국의 취업빈곤층 및 미취업빈곤층 비율	8
[그림 2-10] 근로빈곤율과 경제성장	4
[그림 2-11] 유럽 각국의 상대빈곤율과 근로빈곤율	4
[그림 2-12] 주요 국가의 근로연령빈곤율과 실업률의 변화	2
[그림 2-13] 근로빈곤율과 저임금발생율의 추이	2

[그림 2-14] 각국의 고용보호제도(EPL)와 노조가입률	44
[그림 2-15] 실업률과 빈곤율	5
[그림 2-16] 근로연령집단에 대한 사회지출과 근로연령빈곤율	5
[그림 3-1] 근로빈곤층의 발생과 빈곤대물림의 메커니즘	6
[그림 3-2] 1989년 이후 빈곤율과 소득격차 추이	07
[그림 3-3] 1982년 이후 취업자 중 빈곤층 비율 및 빈곤층 중 취업자 비율 추이 ..	07
[그림 3-4] 노동이동에 따른 소득변동 및 소득계층별 노동이동 경험	2
[그림 3-5] 1989년 이후 각 소득계층 규모의 추이	37
[그림 3-6] 각 소득계층 가구소득의 평균소득 대비 비율 추이	3
[그림 3-7] 18~64세 근로빈곤층의 분기별 추이	67
[그림 3-8] 취업상태별 근로빈곤층 규모 추이	6
[그림 3-9] 소득계층별 가구소득 대비 근로소득 비중	8
[그림 3-10] 소득계층별 가구소득 대비 이전소득 비중	8
[그림 3-11] 소득계층별 가구소득 대비 가구소비지출 비중	8
[그림 3-12] 소득계층별 가구소득 대비 조세지출 비중	8
[그림 3-13] 빈곤층 여성가장가구와 전체가구의 소득대비 교육비 지출비중	8
[그림 3-14] 빈곤층 여성가장가구와 전체가구의 교육비 지출금액	6
[그림 3-15] 근로연령가구의 소득계층별 재산 규모	8
[그림 3-16] 근로빈곤층의 사회보험 가입실태	8
[그림 3-17] 기초생활보장제도의 생계급여예산 및 수급자 수	8
[그림 3-18] 기초생활보장제도 수급자 1인당 연간 급여액(만원)	98
[그림 4-1] 부양의무자 기준 도해	9
[그림 4-2] 근로장려세제 확대계획	13
[그림 4-3] 자활사업 대상자 규모 및 참여현황(2008.12월말 현재)	01
[그림 4-4] 자활사업 단계별 추진체계	111
[그림 5-1] 자립촉진지원제도의 단계별 확대방안	15
[그림 5-2] 자립촉진지원제도의 지원대상	16

[그림 5-3] 자립촉진지원제도의 기본구조	17
[그림 5-4] 자립촉진지원제도의 주요 특징	141
[그림 6-1] 빈곤선 변화에 따른 빈곤율과 빈곤층 상대소득 변화	10
[그림 6-2] 빈곤선 변화에 따른 근로능력 및 경제활동상태 비교	12
[그림 6-3] 근로빈곤층의 가구원수 분포	13
[그림 6-4] 근로빈곤층 학력 분포	14
[그림 6-5] 근로빈곤층의 경제활동상태 분포	15
[그림 6-6] 근로빈곤층의 경제활동상태별 경상소득 상대비교	16
[그림 7-1] 근로소득공제에 대한 논의 구조	19
[그림 7-2] 실현가능한 근로소득공제	10
[그림 7-3] 근로장려세제 급여체계	13
[그림 8-1] 저소득층 취업패키지 지원사업의 내용	18
[그림 8-2] 자립촉진 지원 프로그램의 기본 구성	22
[그림 9-1] 현 근로빈곤층 지원체계의 문제점	26
[그림 9-2] 〈부처 간〉 및 〈중앙·지방정부 간〉 정책추진체계	28
[그림 9-3] 자립촉진지원제도의 전달체계 및 업무의 흐름도	29
[그림 9-4] 근로능력 판정에 따른 조건부과의 흐름도	30
[그림 9-5] 취업지원 프로그램 연계의 흐름도	31
[그림 9-6] 민간부문 전달체계의 구성도	33

요약

1. 서론

(1) 연구목적

- 이 연구는 근로빈곤층의 경제적 자립을 촉진하기 위한 ‘소득보장 및 취업지원 제도’를 종합적으로 제안하는데 그 목적이 있음.
- 이는 기존 자활사업에 대한 부분적 개편방안을 제시하는 것을 넘어, 중장기적으로 근로빈곤층의 자립을 촉진할 수 있는 지원제도를 제시하는 것을 의미함.
- 그리고 이 제도는 가칭 <자립촉진지원제도>라고 명명하고자 함.

(2) 연구방법

- 본 연구는 근로빈곤층 지원정책에 대한 중장기 개편방안을 모색함에 있어 보다 다양한 접근방법을 시도하고자 함.
- 근로빈곤층 지원정책에 대한 국내외의 다양한 문헌연구 검토
- 근로빈곤층의 규모 및 특성 등에 대한 실증분석
- 자활사업 등의 참여자 및 관련 실무자들에 대한 면접조사를 통한 질적 분석
- 보건복지가족부의 ‘자립촉진지원제도 도입을 위한 TFT’를 통한 지속적인 전문가 의견수렴

2. 자립촉진지원제도 도입방안

(1) 자립촉진지원제도의 도입필요성 및 정책목표

- 기존 자활사업은 근로빈곤층을 <독립적인 정책패키지를 필요로 하는 지원대상>으로 포착하지 못하였고, 내용적으로 이를 위한 제도적 조합 또한 가능하지 않았음.
 - 지난 10년간 자활사업은 기초생활보장제도 내에서 취업지원 기능을 담당하는 불완전한 또는 자기완결성을 갖지 못한 제도였음.
 - 근로빈곤층에 대한 취업지원과 관련해서도 사실상 독자적으로 지원대상을 확대하지 못하는 제도였으며, 그 결과 지난 4~5년간 유사 지원제도가 난립하는 결과를 초래하였음.
- 본 연구는 지금까지 자활사업이 안고 있던 제도적 불완전성을 극복해야 한다는 점을 문제의식으로 삼고 있으며, 이를 위해 <자립촉진지원제도> 도입을 제안함.
- 구체적으로, 자립촉진지원제도는 기존 자활사업 외에도 취업패키지, 사회적일자리, 마이크로-크레딧 등을 포괄하는 것을 주요 내용으로 하고 있음.
 - 자립촉진지원제도는 근로빈곤층의 특성에 따라 탈빈곤에 이르는 다양한 경로를 포착하고, 이러한 경로에 대응하는 다양한 전략을 개발할 필요가 있음.
 - 이를 위해서는 근로빈곤층의 특성에 따라 소득보장과 취업지원 등의 다양한 조합을 가능하게 하는 <종합적 지원제도>라는 토대가 필요한 것임.

(2) 자립촉진지원제도 도입의 세 가지 조건

- 복지와 노동의 명확한 관계설정 문제
 - 근로빈곤층 지원정책은 <선 노동, 후 급여>의 원칙을 기조로 해야 할 것임.
 - 즉, 근로빈곤층이 더 많은 근로소득을 실현할 수 있도록 지원하는데 초점을 두고, 그 결과로 발생하는 빈곤문제에 대해서는 복지급여와 사회서비스를 제 공함으로써 대처해야 함.

□ 인센티브(Incentives)와 제재(Sanctions)의 적절한 조합

- 근로빈곤층 지원정책에서 인센티브와 제재는 택일이 아니라 조합의 대상임.
- 이 둘의 결합을 위해서는 근로인센티브는 재정적 인센티브 외에도 현물급여와 서비스의 존재를 고려해야 하며, 제재와 관련해서는 수급기간제한이나 급여삭감 등 직접적인 제재 외에도 간접적인 제재를 고려해야 함.

□ 근로빈곤층 특성에 따른 프로그램 설계

- 근로빈곤층의 특성에 따른 차별화된 목표설정과 접근방식이 필요함.
- 이는 현재 획일적으로 운영되고 있는 정책목표와 프로그램 그리고 운영방식을 근로빈곤층의 대표적 집단을 중심으로 표적화시켜야 한다는 것을 의미함.

(3) 자립촉진지원제도의 발전방향

□ 자립촉진지원제도를 향후 2단계에 걸쳐 단계적으로 확대하는 전략을 제안함.

- 제1단계: 비수급빈곤층 및 차상위층 중 미취업자를 대상으로 취업지원서비스 및 그와 연계된 소득지원서비스를 확대함. 지원대상의 규모를 단기간에 확대하기보다 시범사업을 통해 단계적으로 확대함.
- 제2단계: 궁극적으로 취업빈곤층에 대한 소득보장이 생계급여와 근로장려세제 그리고 각종 욕구별 급여를 통해 안정적으로 이루어지고, 미취업빈곤층 및 차상위층에 대한 취업지원제도가 유기적으로 연계성을 갖도록 함.

□ 자립촉진지원제도의 장기적 구상은 생계급여와 취업지원을 기본사업으로 구성하며, 다음과 같은 원칙에 따라 운영함.

- 취업빈곤층에 대해서는 취업상태 및 소득파악체계를 강화함으로써 부정수급이나 과잉급여와 관련한 논란을 최소화함.
- 미취업빈곤층에 대해서는 취업지원서비스에 참여하는 것을 전제로 함.

□ 취업지원서비스에 참여하거나 취업유인을 높이는 인센티브로서 소득지원을 보완적으로 제공하는 방안을 제안함.

- 생계지원은 적극적 노동시장정책 참여자에게 참여수당 형태로 제공하며, 이는

- 근로인센티브로서 뿐만 아니라 불성실 참여에 대한 패널티로도 역할 할 것임.
- 또한 일하는 것이 금전적으로 유리하도록 하는 근로유인보상의 확대 필요함.
- 그리고 근로소득 증가로 인한 탈수급시 일정기간 동안 의료·교육비를 지원하는 이행급여의 도입은 취업촉진과 탈수급의 효과를 낼 것임.

3. 근로빈곤층 지원정책의 대상자 선정

□ 지원대상의 범위

- 자립촉진지원제도의 지원대상은 근로능력이 있는 기초생활보장 수급자뿐만 아니라 사회보장의 사각지대에 놓인 비수급빈곤층과 저소득층으로 확대함.
- 또한 실업자뿐만 아니라 취업을 희망하는 비경제활동인구를 포함하여 미취업자를 우선적인 지원대상으로 하되, 취업빈곤층도 직업능력개발이나 현물급여 및 서비스가 필요한 경우가 많기 때문에 희망자는 참여할 수 있도록 함.

□ 대상자 선정기준: 소득기준

- 가구소득이 최저생계비 150% 이하인 저소득층을 대상으로 함. 단, 지원대상 확대는 예산을 수반한다는 점에서 점진적으로 상향조정하는 방식을 제안함.
- 가구자산은 일정한 상한선을 제시하여 그 이하인 경우로 한정하고, 부양의무자 기준은 적용하지 않음.

□ 취업의욕 및 직업능력에 대한 판정

- 가구소득 요건의 충족이 취업지원서비스 대상자를 선정하는데 기본적인 요건 이기는 하나, 취업지원서비스는 고비용의 적극적 노동시장정책이기 때문에 프로그램의 도움이 없어도 취업할 수 있는 사람들은 제한할 필요가 있음.
- 즉, 자활사업 대상자로서 지자체로부터 의뢰되는 경우를 제외하고 지원대상자는 프로그램 참여를 희망하는 신청자 중에서 취업의욕과 직업능력에 대한 판정을 통해 대상자 적격여부를 판정해야 함.

4. 급여와 근로인센티브

(1) 개편의 필요성과 방향

□ 개편의 필요성

- 기존의 근로능력빈곤층에 대한 급여제도들은 근로유인의 관점에서 볼 때 근로빈곤층의 기초수급자로의 전략 예방과 기초수급자들의 탈수급 유인을 충분하게 제공하지 못함.

□ 개편방향

- 첫째, 미취업자의 취업지원 프로그램에의 참여에 대해 현금급여를 제공함으로써 실업자와 비경제활동인구의 취업지원 프로그램에의 참여를 촉진해야 함.
- 둘째, 취업자에 대해서는 취업시 또는 취업후 근로 증가에 따라 소득이 증가하도록 급여체계를 개편해야 함.
- 셋째, 기초생활보장 수급자가 근로를 증가시켜 기초보장제도를 탈피하는 경우에 대한 경제적 인센티브를 확대해야 함.

(2) 미취업자에 대한 근로유인

□ 취업지원 프로그램 참여시 참여수당 도입

- 도입목적: 기초보장 비수급·미취업 저소득층의 활성화를 위해 취업지원프로그램의 참여 인센티브로서 참여수당을 제공하도록 함.
- 수급자격: 저소득 가구의 미취업자로서 취업지원프로그램에 참여하는 사람으로 설정하며, 그 기준은 가구소득이 최저생계비의 150% 미만으로 설정하고, 자산조사 및 부양의무자 기준은 적용하지 않음.
- 급여방식 및 급여수준: 개인단위로 지급하며, 정액급여를 지급하는 것이 적절함(월 40만원으로 설정함=교통비 5만원+식비 6만원+생계보조 29만원).
- 수급기간에 따른 급여 차등화 및 기간제한: 프로그램 참여 첫 1년 동안에는 참여수당 전액을 지급하고 다음 2년 차 동안에는 참여수당을 반액 지급하되, 참여수당 2년 수급 이후에는 참여수당 지급을 중단함.

□ 취업지원 프로그램에서의 취업장려금 지급

- 도입목적: 저소득가구 미취업자가 취업지원프로그램을 통해 취업에 성공할 경우 일정수준의 취업장려금을 지급함으로써 근로를 통한 자립을 장려함.
- 수급자격: 이때 취업의 기준은 주당 20시간 이상 3개월 이상의 근로계약을 맺는 경우를 의미하며, 취업시 근로소득수준과는 무관하게 수급자격을 부여함.
- 급여방식: 취업시 전체 취업장려금의 50%를 지급하고, 6개월 후에도 취업상태를 유지하고 있는 경우 나머지 50%를 지급하는 방식을 취함. 수급가능회수는 1년에 1회로 한정함.
- 급여수준: 참여수당 6개월분(240만원)의 최대급여에서 기수급금액을 제한한 잔여분 금액을 취업장려금으로 지급함.

(3) 취업자에 대한 근로유인

□ 일반노동시장 참여 기초보장 수급자에 대한 근로소득공제제도 도입

- 도입목적: 기초보장 수급자에 대한 근로인센티브로서 자활사업 참여자뿐만 아니라 일반노동시장에 참여하는 수급자에 대해서도 근로소득공제제도를 적용함.
- 제도설계: 과도한 예산 부담 및 실현가능성 미약 등의 한계를 가지는 기존 논의에 대한 대안으로서 본 연구에서는 <기초생활보장의 기본급여 유지 + 부분적 근로소득공제> 형태의 실현가능한 대안적 모델 제시함.
- 수급자격: 근로능력수급자가 근로활동에 종사하지 않을 경우 자활사업 참여가 의무화되어 있는 현실을 감안하여, 반일제 근로 이후부터 근로소득공제를 도입하는 방안을 제안함.

□ 기초보장 비수급 및 탈수급 취업자에 대한 근로장려세제 확대

- 정책대상 확대
 - 미시적 차원에서는 부양아동이 없는 가구로 확대 적용하는 동시에 소득·재산기준을 상향조정해야 하며, 근본적으로는 적용대상에서 배제되어 있는 집단(특수직 고용자, 자영자)을 포함하는 구조적 차원의 확대 필요함.
 - 일시적으로 유보되어있는 기초보장수급자에 대한 적용여부도 검토 필요함.
 - 노인과 청년 등 부양아동 기준을 충족시킬 수 없는 취약계층을 위해서는

개인단위의 근로장려세제 도입도 검토해볼 수 있음.

○ 급여수준 상향조정

- 점증구간 경계소득과 점증률의 조정을 통해 최대급여액 수준을 상향조정할 필요 있음.

○ 운영체계의 한계점 보완

- 전년도 소득을 기초로 급여가 지급되는 정책시차의 문제는 근로유인의 효과성과 밀접한 관련이 있으므로, 시행 초기에 신규 근로활동 참여자를 중심으로 제도의 구조를 이해할 수 있도록 홍보가 필요함.
- 또한 연간 단위 지급주기로 인한 급여의 적시성 문제도 검토되어야 함.
- 맞벌이가구를 대상으로 구간별 소득기준을 상향조정하여 별도의 급여체계를 적용하는 등 맞벌이가구의 소득합산으로 인한 불이익의 개선 필요함.

○ 관련제도와의 연계 강화

- 현재 CDA제도를 저소득층에 대한 보편적인 IDA로 확대하여 자산형성을 통해 탈빈곤을 지원하도록 하되, 근로장려금을 IDA와 연계시킬 수 있음.
- 근로장려금과 사회보험료를 연계함으로써 1차 사회안전망인 사회보험의 사각지대 해소를 위한 방안을 검토할 수 있음.

(4) 이행급여의 도입

□ 기초보장 비수급 및 탈수급 취업자에 대한 욕구별 급여(이행급여) 확대

- 도입목적: 탈수급 이후에도 일정한 기간 동안 현물급여를 지급하는 이행급여 제도를 도입함으로써 수급자의 근로유인을 제고하고자 함.
- 적용대상: 다양한 요인에 의해 탈수급에 성공한 수급자 모두를 지원할 것인지, 근로활동에 의한 소득증가로 탈수급한 수급자로 한정할 것인지 결정해야 함.
- 급여유형: 기초생활보장제도에 규정된 현물급여만을 이행급여로 제공할 것인지, 아니면 타 법률에 의한 각종 지원 가운데 어떠한 유형의 지원을 이행급여에 포함시킬 것인지 검토 필요함.
- 급여수준: 수급자의 지위를 가지고 있을 당시와 동일한 수준으로 제공해야 할 것인지, 일정비율로 제한하여 급여의 일부만을 제공할 것인지 결정해야 함.

- 급여기간: 탈수급한 이후 얼마나 오랜 기간 동안 이행급여를 제공할 것인지 검토해야 하며, 동시에 모든 유형의 이행급여에 대해 동일한 기간 동안 제공할 것인지 아니면 급여기간을 차별화할 것인지도 검토해야 함.
- 예산: 기존의 기초생활보장제도에서 이행급여를 제공하는 것으로 할 것인지, 아니면 취업지원 (패키지)프로그램에 포함하여 제공하는 방안도 검토 가능함.
- 이행급여 도입 전망
 - 이행급여의 도입 및 시행은 향후 실질적인 개별급여 또는 욕구별 급여체계로의 확대 개편을 추진하는 동력으로 작용할 수음.

5. 근로빈곤층의 취업지원 프로그램 개편방안

(1) 취업지원 프로그램 개편의 기본방향

- 취업지원프로그램의 정책목표
 - 자립촉진지원제도의 궁극적인 목표는 근로빈곤층을 노동시장에 진입시키는 것이며, 하위 정책목표는 직업능력개발, 기술훈련, 자기신뢰 회복(상담), 사회적 경쟁력 강화임.
- 취업지원프로그램 개편의 기본방향
 - 인적자본 개발의 강화와 고용지속성의 확보
 - 대상자별 사례관리의 강화
 - 공공부조와 고용지원서비스 차원의 정책조합을 위한 효율적인 전달체계 구축
 - 지역내 공공자원 및 사회적 자본의 효율적 활용을 통한 지역화 전략

(2) 취업지원 프로그램의 개선방안

- 취업지원 프로그램 참여자의 일반노동시장 진입 촉진
 - 기초법상 수급자의 고용촉진을 위해 상시근로자의 일정비율 이상을 수급자로 채용하는 등 근로기회 제공이 시군구 책임 하에 적극적으로 활성화되어야 함.
 - 근로기회의 제공 및 일자리 창출의 활성화를 위해 자활기관협의체를 활성화함

으로써 지역노동시장(공공, 민간) 정보를 체계적으로 관리할 필요 있음.

- 대상자 특성상 노동시장진입 지원 전략의 채택이 불가능한 경우에 대해서는 일종의 보호된 고용 차원에서 사회서비스 공급원으로 활용함.
- 사회적일자리형, 시장진입형, 자활공동체에 대한 진입 Gate를 독립적으로 운영함으로써 사회적일자리형은 자활센터의 고용창출과 고용유지를 목표로 하는 사업으로, 시장진입형과 자활공동체는 노동시장 재진입 위한 준비기로 설정함.
- 자활사업의 지역화 차원에서 자활센터의 역할을 유형화할 필요 있음. 예컨대, 노인 및 여성참여자가 절대적 비중을 차지하는 농촌지역의 지역자활센터는 다양한 복지서비스 허브기관으로서 역할 변화를 모색해야 함.
- 자활공동체 정착을 위해서는 사회적 기업에 준하는 지원체계를 구축하고, 지원대상을 공동체창업뿐만 아니라 개인창업이나 사회적기업 등으로 다변화하는 등 공동체 창업지원에 대한 새로운 접근이 필요함.

□ 취업성과 제고를 위한 사례관리의 강화

- 현행 자활사례관리 시범사업의 경우 사례관리자가 담당하는 사례관리대상자 수가 너무 많아 효과적인 사례관리가 어려움.
- 전문적이고 체계적인 훈련과정을 통해 사례관리자의 배출이 필요함.
- 사례관리의 목표 및 내용에 대한 명확한 규정과 지침이 확립되어야 함.

□ 자립촉진지원제도 내 직업훈련 프로그램 강화

- 직업훈련의 수요자 주도권을 강화하기 위해 직업능력개발계좌제도를 추진함.
- 직업훈련이 활성화 정책으로서 의미를 갖기 위해서는 훈련의 질과 성과에 대한 체계적인 정보제공, 훈련상담을 통한 적절한 훈련대상자 선정, 사례관리 등 직업안정기관의 능력을 강화해야 함.

□ 저소득층 취업패키지와 성과관리 시범사업의 연계 또는 통합 모색

- 이 시범사업의 성과 도출을 위해서는 충분한 고용지원 인프라 구축이 시급함.
- 이 제도가 안정적이고 효율적으로 운영되기 위해서 현금급여 지원이 병행될 필요가 있음.

□ 창업지원사업의 내실화와 장기적 대비

- 최근 금융위원회와 소액서민금융재단에서 기존의 소액서민금융재단을 ‘미소금융중앙재단’으로 확대 개편하였는데, 다음의 몇가지 문제점 및 개선점을 제안함.
- 근로빈곤층 금융소외계층이라는 정책대상의 특성을 고려할 때 필요한 인력을 자원봉사자로 활용하는 방안은 신중한 접근이 필요함.
- 재원조달 면에서도, 기부금의 특성상 재원의 안정성 확보가 어렵기 때문에 이를 보완하기 위해 정부에서 관장하고 있는 기금의 종합적 관리 운영도 병행될 필요가 있음.
- 자립촉진지원제도는 이러한 환경변화와 관련해서 중장기적으로 창업지원 전문인력을 육성하는 교육훈련 인프라에 대한 투자를 계속할 필요가 있음.

(3) 취업지원 프로그램의 장기적 정책조합

□ 자립촉진지원제도의 관점에서 취업지원 프로그램의 핵심목표는 ‘복지의존성 해소’와 ‘취업성과의 제고’이고, 이를 위해서는 다양한 정책조합 중 근로빈곤층 개인 특성별 정책조합을 구성하는 것이 가장 핵심적인 과제라 할 수 있음.

□ 이에 따라 기존의 취업지원 프로그램과 관련하여 다음의 개선점을 제안함.

- 자활사업은 비취업대상자들에게 보호된 고용을 제공하는 역할과 함께, 취업빈곤층과 차상위계층의 등의 취업을 촉진하는 역할을 수행하는 것이 개인별 취업지원 원칙에 부합함.
- 장기적으로 재정을 통한 일자리 창출정책은 최소화하고, 고용보험제도 확대를 통해 직업능력개발과 취업알선체계 확립을 통한 노동시장으로 진입을 촉진함.
- 저소득층 취업 패키지사업은 대상자별 사례관리의 기능이 강조된 프로그램으로서 자립촉진지원 관점에 가장 부합하는 프로그램이지만, 성과관리시범사업과의 조정이 반드시 필요함.
- 창업지원사업은 양적인 측면에서 급격한 성장이 예상되고 있지만 내실있는 운영을 위해서는 그 동안의 민간기관의 운영상의 노하우를 수용할 필요가 있으며, 자활 및 사회적 기업에 대한 지원은 영세자영업자에 대한 지원과 별도의

수행주체가 필요하다고 볼 수 있음.

6. 공공 및 민간부문 전달체계 개편방안

(1) 전달체계 개편의 필요성과 논의의 수위

□ 전달체계 개편논의의 수위 및 범위

- 기존 연구들이 지적하는 전달체계의 다양한 문제점들을 넘어서 대안을 모색하고자 하며, 이 때 대안모색은 다양한 이해당사자의 주장을 넘어서 통합적인 관점을 견지하고자 함.
- 취업지원 프로그램을 운영함에 있어서도 어떠한 조직과 인력을 유기적으로 배치할 것인지에 대한 중립적인 관점이 중요함.

(2) 공공부문 전달체계 개편방안

□ 중앙부처간, 중앙·지방정부간 정책추진체계

- 보건복지가족부와 노동부의 사업기획 및 업무분담기능이 <중앙자립지원위원회>를 통해 이루어져야 하고, 두 부처 간의 조정기능은 국무조정실 또는 그 상위조직이 담당함.
- 중앙자립지원위원회는 <종합자립지원계획>을 수립하고, 자치단체는 이를 토대로 <지역자립지원계획>을 수립해야 할 것임.

□ 자립촉진지원제도의 기본전달체계

- 사회복지전담공무원이 중심이 되어 관리하는 전달체계와 자립지원전담공무원(가칭)이 관리하는 전달체계를 구분함.
- 그리고 지원대상을 취업자와 비취업자로 구분하여 소득·근로능력·취업상태를 파악하고, 각 집단별로 취업지원과 소득보장을 하는 방식을 제안함.

□ 근로빈곤층 대상 소득파악 및 근로능력 판정체계 개편방안

- 근로빈곤층의 특성에 따른 유형화를 위해서는 <근로능력판정 → 취업여부판

정 → 취업여건 판정>의 순서로 판정체계를 구축해야 함.

□ 노동부와 공공부문 전달체계의 주요 기능

- 근로빈곤층 지원정책은 대상집단을 몇 개의 전략적 지원대상으로 유형화하고, 이들의 취업욕구, 가구여건, 직업능력 및 직업경험을 고려하여 공급할 프로그램 선택해야 함.
- 이 과정에서 취업대상과 비취업대상이라는 대상구분방식을 폐지하고 프로그램 별 역할분담방식을 취해야 함. 즉, 각 부처가 고유한 전문프로그램을 공급하고, 참여자들은 자유롭게 선택할 수 있어야 함.

(3) 민간부문 전달체계 개편방안

□ 민간 전달체계 개편의 기본방향

- 모든 전달체계 개편논의에서 자립촉진지원제도에서의 궁극적인 사업주체는 기초자치단체 차원의 민간 공급기관이라는 점에 착근해야 할 것임.
- 중앙·광역단위의 각종 민간공급기관은 기초자치단체의 공급기관에 대한 지원이 일차적 업무이며, 평가 또한 사업을 활성화하는데 초점을 둔 것이어야 함.

□ 민간 전달체계 개편의 주요사항

- 중앙자활지원센터와 광역자활지원센터는 정책기획과 사업네트워크 구축이라는 업무를 중심으로 근로빈곤층 지원정책을 지원해야 할 것임.
- 마이크로-크레딧 기관들은 중앙 또는 광역단위에서 소액개인창업과 자활공동체, 그리고 사회적 기업 등을 지원하는 기능을 담당해야 할 것임.

□ 민간 공급기관 지원방식 개편방안

- 지역자활지원센터에 대한 지원방식 개편: 현재 규모별 지원방식에서 사업규모 및 업무부담과 성과를 고려한 지원방식으로 개편할 필요 있음.
- 마이크로-크레딧 기관에 대한 지원방식 개편: 마이크로-크레딧 기관에게 사업비를 위탁함에 있어 관리비용을 현실화해야 하며, 이 때 각 기관의 사업성과와 자부담 비용을 고려한 차등화방식이 필요함.

7. 결론

(1) 연구의 함의

□ 각국 근로빈곤층 지원정책의 동향 검토

- 외국 근로빈곤층 지원정책과 관련해서는 최근 세계 각국이 외부의 급격한 충격에 대한 자동안정화 장치를 고민하고 있다는 점에 초점을 맞추었음.
- 이는 소득보장정책과 취업지원정책을 어떻게 결합하는지가 매우 중요함을 의미하며, 본 연구에서는 소득보장정책과 취업지원정책의 관계를 근로유인형으로 재구성해야 한다는 점을 제안하고 있음.

□ 근로빈곤층 지원정책의 대상자 선정방안

- 자립촉진지원제도는 지원대상을 근로능력이 있는 기초생활보장 수급자뿐만 아니라 사회보장의 사각지대에 놓인 비수급 빈곤층과 저소득층으로 확대해야 하고, 미취업자 및 취업자에 대한 지원정책이 균형을 이뤄야함을 제안함.
- 또한 안정적인 노동시장 통합을 통한 빈곤 탈출과 예방이라는 목적에 비추어 지원대상을 넓게 설정하는 것이 바람직하며, 단 취업의욕 및 직업능력에 대한 판정을 통해 취업지원프로그램의 도움이 필요 없는 사람들은 제한해야 함.

□ 자립촉진지원제도의 도입방안

- 자립촉진지원제도는 취업(고용·창업)지원을 중심으로 생계지원, 현금급여·서비스, 근로유인보상을 보완적으로 제공하는 것을 목표로 함.
- 특히 취업지원과 관련해서는 복지정책적 접근과 고용정책적 접근의 대립구도, 노동수요 중시 접근과 노동공급 중시 접근의 대립구도를 극복하고 발전적인 연계와 통합이 필요하다는 점을 제시하고 있음.

□ 근로빈곤층의 취업 및 탈수급을 촉진하기 위한 급여체계 개편방안

- 미취업자의 취업지원프로그램 참여에 대해 현금급여를 제공함으로써 실업자와 비경제활동인구의 프로그램 참여를 촉진해야 하며, 취업자에 대해서는 취업시 또는 취업 후 근로증가에 따라 소득이 증가하도록 급여체계를 개편해야 함.
- 기초생활보장 수급자가 근로를 통해 기초보장제도를 탈피하는 경우에 대해 경

제적 인센티브를 확대해야 함.

□ 취업(취업 및 창업)지원 프로그램 개편방안

- 크게 인적자본 개발의 강화와 고용 지속성의 확보, 대상자별 사례관리의 강화, 효율적인 전달체계의 구축, 지역화 전략 방향에서 프로그램의 개편 필요함.

□ 공공부문과 민간부문의 전달체계 개편방안

- 공공전달체계: 보건복지가족부 및 노동부와 자치단체 전달체계의 유기적 연계를 통해 사업추진과정에서의 비효율을 최소화하고 사업성과를 제고해야함.
- 민간전달체계: 사업지원방식과 사업성과평가의 결합을 제안하며, 이는 ‘실질적인’ 사업규모와 성과에 따라 지원금을 차등화하는 방식을 도입해야 함을 의미함.

(2) 정책제안

□ 근로빈곤층 지원정책의 종합적 재구성

- 현재 분산되어 있는 근로빈곤층 대상 취업지원 프로그램을 통합함으로써 사업 간 중복과 충돌을 최소화하고, 시너지 효과를 극대화해야 함.
 - － 이미 법적 근거를 가지고 있는 자활사업을 구조적으로 개편하고, 이를 마이크로-크레딧사업, 취업패키지사업, 성과관리시범사업, 사회적일자리 사업, 자산형성지원사업 등을 포괄하는 제도로 구성하도록 함.
- 근로빈곤층 대상 취업지원제도와 소득보장제도의 관계를 재구성해야 함.
 - － 근로빈곤층 지원정책을 효과적으로 추진하기 위해 기초생활보장제도와 분리된 법제화의 필요성을 제안함.

□ 전달체계 개편을 위한 기본방향 수립

- 공공전달체계: 부처간 협의를 전제로, 자치단체 중심의 전달체계 구축 필요함.
 - － 자치단체의 주민생활서비스 지원조직에 포함된 고용지원팀과 노동부 직할의 전달체계인 고용지원센터 간의 업무협조체계를 구축해야 함.
- 민간전달체계: 지역자활지원센터와 관련조직의 개편방안을 강구해야 함.
 - － 즉, 업무량에 따른 적정한 인력지원방안 강구, 성과에 따른 지원체계 강화,

공공전달체계와의 연계기능 강화하는 것이 그것임.

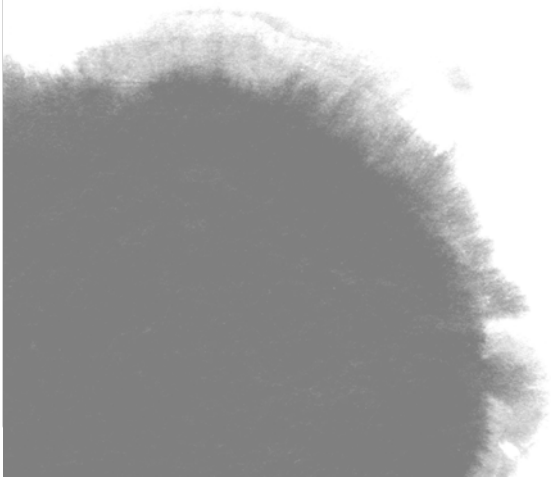
□ 근로빈곤층 분석을 위한 통계인프라 개편방안

- 다양한 개념정의가 가능한 근로빈곤층의 규모를 보다 정확하게 추정하기 위해서는 다음 방안 중 하나를 택하는 방식으로 통계인프라를 구축해야 할 것임.
- 첫째, 통계청 전국가계조사에서 각 가구원의 취업상태(종사상지위)와 장애·질환에 대한 정보를 구체화시켜 담는 방식임.
- 둘째, 통계청 전국가계조사에 경제활동인구조사의 부가조사 형태로 근로빈곤층에 대한 부가조사 문항을 추가하여 데이터를 생성하는 방식임.
- 셋째, 국책연구기관 패널데이터를 활용하여 근로빈곤층 규모를 추정하는 것임.

1부

K
I
H
A
S
A

근로빈곤층 문제의 쟁점과 현황



제1장 서론

제1 절 연구목적

이 연구는 근로빈곤층의 경제적 자립을 촉진하기 위한 ‘소득보장 및 취업지원 제도’를 종합적으로 제안하는데 그 목적이 있다. 이는 기존 자활사업에 대한 부분적 개편방안을 제시하는 것을 넘어, 중장기적으로 근로빈곤층의 자립을 촉진할 수 있는 지원제도를 제시하고자 함을 의미한다. 내용 측면에서는 근로빈곤층의 특성에 따른 지원대상 선정방안, 근로유인을 위한 소득보장 방안, 취업 및 창업지원 방안, 전달체계 개편방안을 담고 있다. 그리고 이 제도는 가칭 <자립촉진지원제도>라고 명명할 것이다.

새로운 근로빈곤층 지원제도를 제안하는 이유는 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 1) 경제사회환경변화에 대한 국가전략차원의 대응방안, 2) 근로빈곤층 지원에 있어 소득보장제도와 취업지원제도의 연계 필요성, 3) 소규모의 취업지원 및 창업지원 프로그램의 통합 필요성이 그것이다.

먼저, 우리사회는 10여년 남짓한 기간 동안 외환위기(1997), 신용대란(2003)과 글로벌 경제위기(2008)와 같은 거대한 변화를 경험하였고, 이는 경제 및 산업체계 뿐 아니라 고용과 소득부문에 많은 영향을 미쳤다. 그것은 산업구조의 급격한 변화, 노동시장의 구조변화, 소득불평등과 빈곤문제의 심화, 변화를 가져왔던 것이다. 문제는 경제의 불안정성이 심화됨에 따라, 그것에 대응하는 과정에서 지속적으로 고

용위기와 소득불평등의 심화라는 문제가 나타나고 있다는 점이다. 특히, 우리사회가 새롭게 경험하고 있는 것은 <실업·저임금·고용불안>으로 인한 근로빈곤층의 증가 문제이다. 물론 일을 하고 있음에도 빈곤에서 벗어나지 못하는 집단의 증가는 경제 사회구조와 밀접한 관련이 있으며, 이 문제를 해결하기 위해서는 국가전략차원의 대응이 필요한 상황이다.

둘째, 소득보장제도와 취업지원제도의 연계를 강화함으로써 근로빈곤층 지원정책의 효과성을 제고해야 할 필요성이 증가하고 있다. 근로빈곤층은 경제활동에 참여하고 있음에도 불구하고 ‘저임금과 고용단절’ 등의 문제로 인해 빈곤상태에 빠져 있는 집단을 지칭한다. 이는 직업훈련이나 창업지원 등을 통해 탈빈곤을 지원하더라도 소득보장이 필요한 집단임을 의미한다. 물론 소득보장의 방식은 근로빈곤층의 특성에 따라 다양한 형태로 설계될 수 있다. 그것은 생계급여 외에도 근로장려세제나 취업성과금 등을 지원하는 방식을 의미한다. 하지만 지금까지 근로빈곤층 지원제도는 ‘소득보장제도와 분리되거나, 지나치게 예측된 형태로’ 운영되어 왔다. 이 점에서 소득보장과 취업지원 기능이 시너지 효과를 나타낼 수 있는 새로운 제도가 필요한 것이다.

셋째, 지난 수년간 도입되었던 근로빈곤층 대상 취업지원 및 창업지원 사업을 포괄하는 새로운 지원제도가 필요하기 때문이다. 별도의 법적 근거 없이 서로 다른 부처 또는 부서가 유사한 사업을 추진하는 경우, 이는 사업의 중복과 시너지효과의 감소라는 문제점을 피하기 힘들다. 그리고 사업참여자에 대한 안정적인 지원과 사업에 대한 체계적인 평가를 기대하기 힘들다. 더 심각한 문제는 근로빈곤층이 다양한 프로그램을 선택하는 것을 힘들게 하는 일종의 칸막이효과가 나타난다는 점이다. 그것은 서로 다른 조직이 <예산·대상선정·전달체계>를 관리하는 경우, 근로빈곤층은 자신의 욕구에 따라 참여하고자 하는 프로그램 선택하기 힘들게 된다는 것을 의미한다. 이 점에서 근로빈곤층을 대상으로 하는 각종 취업지원 및 창업지원 프로그램을 유기적으로 통합할 필요가 있는 것이다.

이와 같은 필요성에 따라 본 연구는 지난 10년간 근로빈곤층 지원정책의 중심을 이루어 왔던 제반 정책을 점검하고, 이 제도들을 효과적으로 재구성하는 방안을 제안하고자 한다. 물론 이 개편방안은 단기적 개편방안이 아니라, 근로빈곤층 지원정

책을 중장기적 관점에 따라 개편하는데 초점을 맞추고 있다. 이처럼 중장기 개편방안을 제안하는 이유는 아래와 같이 설명할 수 있다. 근로빈곤층 지원정책에 대한 비판 중 하나는 탈수급과 취업촉진 성과가 부진하다는 것이다. 그리고 그것은 기존 제도가 안고 있는 문제점을 해결하기보다 계속 새로운 제도를 만드는 방식으로 대응해 왔던 것과 밀접한 관련이 있다. 그 결과, 근로빈곤층 지원정책은 것은 지원대상의 규모 측면에서 소규모인 제도들이 ‘정책 간 시너지효과를 기대할 수 없는 소규모 사업으로의 분화’되어 왔던 것이다.

예를 들면, 근로빈곤층 지원정책의 대표주자라 할 수 있는 자활사업은 크게 두 가지 측면에서 사업성과를 제고하는데 어려움을 겪어 왔다: 1) 기초생활보장제도(소득보장제도)와의 관계가 자활사업 참여자의 취업촉진과 탈수급을 가로막는 문제, 2) 자활사업 인프라에 대한 투자 부진과 적절한 성과관리체계의 취약성이 그것이다. 그리고 이 두 가지 문제는 지난 10년간 크게 개선되지 않았다. 기초생활보장제도와의 관계는 지속적으로 복지제도에 대한 의존성을 심화시키는 방향으로 영향을 미쳤으며, 자활사업을 통해 양질의 일자리로 취업하고 빈곤을 탈출할 수 있는 기회는 제한되어 있었다. 따라서 이 연구는 근로빈곤층 지원정책 개편과 관련해서 제도가 안고 있는 근본적인 문제를 우회하기보다, 그것을 구조적으로 개편하는 방안을 제안하고자 한다.

또 한 가지 근로빈곤층에 대한 취업지원 및 창업지원사업과 관련해서, 지난 수년간 다양한 사업이 신규로 추진되었다는 점을 지적해야 할 것이다. 그것은 근로장려세제, 마이크로-크레딧사업, 사회적 일자리 지원사업, 사회적기업육성법, 자산형성지원제도, 취업패키지사업, 성과관리시범사업 등이 그것이다. 이들 사업 중 일부는 독자적인 법적 근거를 갖고 실시되었으며, 향후에도 지속적으로 독자적인 발전을 경험할 것으로 판단된다. 하지만 이들 사업 중 일부는 법적 근거를 갖지 못함에 따라, 사업의 안정적 운영이나 사업성과에 대한 평가, 그리고 다른 사업과의 시너지효과를 갖지 못한 채 운영될 개연성이 크다. 이 점에서 근로빈곤층 지원정책은 개별부처나 부서 중심의 제도로 분산시키기보다 이를 유기적으로 연계하는 통합을 필요로 한다는 점을 제안하고자 한다.

끝으로 근로빈곤층 지원정책을 단기일자리 제공을 통해 해결하는 방식에 지나치

게 의존해서는 않된다는 점을 지적해야 할 것이다. 그것은 근로빈곤층 문제가 우리 사회가 향후 인내심을 갖고 체계적으로 대응해야 할 전환기의 문제이기 때문이다. 따라서 이 문제에 대처하기 위해서는 일차적으로는 실직위험에 노출되어 있는 근로빈곤층을 대상으로 취업기회를 제공하는 정책을 강화해야 한다. 다만, 이 문제와 관련해서는 공공근로 또는 희망근로를 넘어서는 새로운 패러다임에 기초해야 할 것으로 판단된다. 그것은 인건비 지원을 통한 소득보전 기능에서 새로운 산업 인프라 구축으로 방향을 전환시켜야 한다는 것을 의미한다. 이차적으로는 근로빈곤층에 대한 취업 및 창업기회 제공에 있어 ‘복지와 노동의 어중간한 타협’을 넘어 새로운 관계 설정이 필요하다고 판단된다. 이는 근로빈곤층의 경제활동과 이를 통한 소득증가에 초점을 둔 제도설계가 필요하다는 점을 의미한다.

이러한 문제의식에 따라, 본 연구는 기존 자활사업을 부분적으로 개선 또는 보완하는 방안을 제시하는 것에서 한 걸음 더 나아가, 근로빈곤층 지원제도의 중장기 발전방향과 추진전략을 제시하고자 한다. 그것은 외국 근로빈곤층 지원정책에 대한 검토, 한국 근로빈곤층의 특성에 대한 분석, 근로빈곤층 지원정책에 대한 평가를 토대로 근로빈곤층 지원정책의 개편방안을 제안하는 형태를 취하고 있다. 그리고 개편방안은 지원대상의 선정, 급여와 인센티브체계의 개편, 취업 및 창업지원 프로그램의 개편, 전달체계의 개편으로 구성되어 있다.

제2절 연구방법

본 연구는 근로빈곤층 지원정책에 대한 중장기 개편방안을 모색함에 있어 보다 다양한 접근방법을 시도하고자 하였다. 그것은 특정 사업에 대한 평가와 개편방안 제안과 달리, 근로빈곤층 문제에 대한 종합적인 진단과 평가, 그리고 근로빈곤층의 잠재력과 욕구에 대한 평가 등 새로운 시도를 하고자 했음을 의미한다. 여기서 사용한 연구방법은 아래와 같이 몇 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 문헌연구이다. 본 연구에서는 근로빈곤층 지원정책에 대한 국내외의 다양한 연구문건을 검토하고, 그로부터 시사점을 도출하고 있다. 특히 외국의 근로빈곤층

지원정책에 대해서는 최근의 변화와 쟁점을 중심으로 정리하고 있다. 그리고 국내 자활지원제도 개편과 관련해서는 다양한 의견을 수렴하여 정리하고 있다. 그것은 근로빈곤층 중 우선지원대상의 선정, 소득보장과 취업지원의 연계방안, 기존 취업지원 프로그램의 통합방안, 전달체계 개편방안과 관련해서 제기되었던 다양한 의견을 수렴하고 있는 것이다.

둘째, 실증분석이다. 이 연구에서 또 한 가지 주목해야 할 점은 근로빈곤층의 실태와 관련해서 그 규모 및 특성을 종합적으로 포착(Mapping)하려는 시도를 하고 있다는 점이다. 물론 현재 우리사회의 통계인프라를 고려할 때, 근로빈곤층에 대한 연구에는 많은 제약이 있다. 하지만 이러한 한계에도 불구하고, 현재 활용할 수 있는 각종 데이터를 통해 분석을 시도하였다. 본 연구에서 활용된 데이터는 통계청의 전국가계조사와 경제활동인구조사, 한국보건사회연구원의 한국복지패널조사, 한국노동연구원의 한국노동패널조사 등을 들 수 있다. 그리고 대규모의 조사자료로는 2008년 발표된 차상위계층 실태조사 자료를 활용하였다.

셋째, 질적 분석이다. 이 연구를 수행하는 과정에서 연구진들은 자활사업 및 기타 사업현장을 방문하여 참여자들과의 면접조사를 광범위하게 추진하였다. 이는 근로빈곤층이 느끼는 각종 지원사업의 문제점과 향후 개선방안에 대한 의견을 수렴하는 목적이 있었다. 아울러 근로빈곤층의 취업과 창업을 지원하는 실무자들과의 면접을 통해 사업의 문제점에 대한 의견을 수렴하고자 하였다.

넷째, 전문가들의 지속적인 의견수렴이다. 이 연구는 보건복지가족부가 구성한 <자립촉진지원제도 도입을 위한 TFT>와 함께 진행되었으며, 이 과정에서 이루어졌던 다양한 논의를 담고 있다. 논의과정은 매우 개방적으로 진행되었으며, 근로빈곤층 지원제도와 관련해서 자활사업을 넘어서는 다양한 대안이 자유롭게 논의되었다. 그리고 이 보고서는 다양한 전문가들이 제안했던 내용을 주제별로 정리하고 있다. 이 TFT는 ①총괄분과, ②대상자 및 선정기준 분과, ③프로그램 분과, ④근로인센티브 분과, ⑤전달체계 분과 등 5개 분과로 구성되어 운영되었다. 그리고 참여자는 학계 및 전문가, 관련 부처, 현장 실무자(사회복지전담공무원, 고용지원센터 직업상담원, 지역자활지원센터 실무자 등)로 구성되었다.

24	신규에셋은행과 내외국인 모두
----	-----------------

제2장 근로빈곤 문제에 대한 이론적 검토

제1 절 개념정의에 대해

현재 우리사회에서 근로빈곤층 문제에 대한 각종 정책논의는 개념정의 단계에서 혼돈을 경험하고 있다. 이러한 혼란이 발생하는 가장 근본적인 이유는 개념정의가 단순히 워킹푸어(Working Poor)라는 용어를 어떻게 번역할 것인가의 문제를 넘어서, 이론적·정책적 쟁점을 포함하고 있기 때문이다. 따라서 여기서는 기존에 소개되었던 다양한 근로빈곤층 개념을 다시 언급하는 것을 넘어, 우리사회에서 근로빈곤층을 어떻게 정의하는 것이 바람직한가에 대해 살펴보기로 하겠다. 그리고 자활사업 등 현재 추진되고 있는 각종 지원정책과 관련해서 그 대상집단을 명료화해야 한다는 관점에서 근로빈곤층 개념의 외연이 어떻게 확대되어야 하는가에 대해서도 살펴보겠다. 이는 근로빈곤층 개념에 대한 사회적 합의를 도출하기 위한 제안의 성격을 갖는다.

1. 근로빈곤층이란 누구인가

근로빈곤층을 한 마디로 정의하는 것은 많은 오해를 불러일으킬 수 있다. 하지만 그것이 어떤 집단을 지칭하는지 먼저 정의하지 않고서는 다른 집단과의 비교가 불가능하다. 따라서 여기서는 근로빈곤층을 ‘현재 일하고 있거나 명시적으로 일할 의지

를 가진 집단 중 빈곤층'이라고 정의하고자 한다. 그것은 취업자와 실업자를 포함한다는 점에서 '경제활동인구 중 빈곤층'(Active Poor) 개념과 동일한 것으로 이해할 수 있다. 하지만 근로빈곤층 개념은 '일하고 있다'(working)는 것을 정태적으로 볼 것인지, 동태적으로 볼 것인지에 따라 몇 가지 하위개념으로 구분된다. 1) 정태적 관점¹⁾에서 보면, 그것은 좁은 의미로는 취업빈곤층을 지칭하는 것이고, 넓은 의미로는 경제활동인구 중 빈곤층을 지칭하게 된다. 이 개념은 몇 가지 장단점을 갖지만, 개념 자체에 대해서는 해석상의 이견이 없다. 문제는 동태적 관점에서의 정의이다. 2) 동태적 관점에서 보면, 주로 취업기간을 기준으로 '연 중 일정기간 이상' 일한 빈곤층을 근로빈곤층으로 정의하게 된다.

이처럼 근로빈곤층을 동태적 관점으로 포착하는 이유는 근로빈곤층 대부분이 취업상태가 매우 불안정하여 특정시점을 기준으로 주기적으로 규모를 추정하는 경우, 위기집단의 취업특성을 제대로 파악하는데 한계가 있기 때문이다. 근로빈곤층 중에는 일용직이나 시간제 근로자 비중이 높으며, 이들은 취업에서 실업 또는 비경제활동상태로의 이행이 활발한 집단이다. 따라서 특정 시점을 기준으로 근로빈곤층 규모를 파악하는 경우, 실업률을 정확하게 측정하는데 한계가 있다. 그리고 이는 지원정책을 설계함에 있어 근로빈곤층 규모를 과소추정하게 만드는 위험성을 안고 있다.

따라서 연중 취업기간(개월)을 기준으로 전체 근로연령인구를 구분한 뒤, 일정 기간 이상 취업자 중 빈곤층을 근로빈곤층으로 간주하는 것이다. 참고로 대부분의 국가에서 연간 7개월 이상 취업한 집단 중 빈곤층을 근로빈곤층으로 정의하고 있다.²⁾ 이는 미국의 근로빈곤층 개념에서 채택하였을 뿐 아니라, 2005년 이후 유럽연합에서도 채택하고 있는 기준이다. 문제는 이러한 기준에 따른 근로빈곤층 규모추정 및 실태진단은 데이터에 관한 제약요인이 크다는 점이다. 즉, 연중 취업기간에 대한 정보를 담은 데이터나 패널데이터를 활용해야 그 규모를 추정할 수 있기 때문이다. 이러한 이유에서 실제로 이 개념을 활용하여 근로빈곤층 규모를 추정할 수 있는 국가

1) 정태적 관점이란 특정 조사시점의 취업상태를 기준으로 취업빈곤층 또는 실직빈곤층으로 구분하는 방식을 의미한다. 예를 들면, 2009년 12월 기준으로 조사를 하게 된다면, 지난 11개월을 취업했더라도 12개월에 실직상태에 있다면, 실직빈곤층으로 구분되는 것이다.

2) 대부분의 국가에서 연 중 6개월을 초과하여 일한 집단을 근로빈곤층으로 정의하고 있다. 물론 왜 6개월을 기준으로 하는가에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 다만, 몇 가지 실증분석결과를 토대로 그 개연성을 해석해 본다면, 6개월을 기준으로 근로소득의 평균값이 큰 차이를 보이기 때문이다.

는 제한적이다.

문제는 이 두 종류의 개념이 모두 ‘근로빈곤층’으로 정의되고 있으며, 그것이 연구자 및 정책결정자들 사이에서 혼란을 야기하고 있다는 점이다. 따라서 일차적으로 해결해야 할 문제는 근로빈곤층 개념을 구분함으로써 기본적인 의사소통이 가능하게 하는 것이다. 이를 위해 여기서는 아래와 같이 제안하고자 한다.

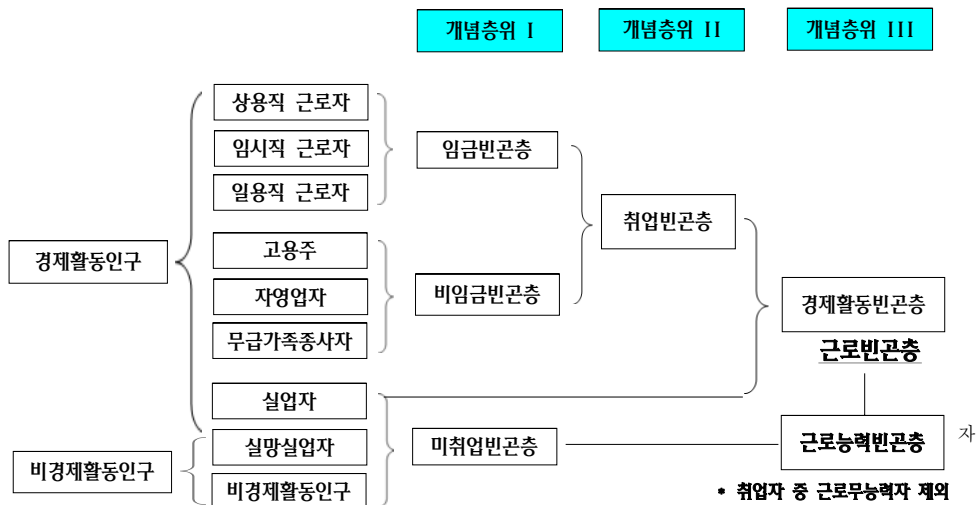
먼저 근로빈곤층은 정태적 관점에서 정의된 ‘경제활동빈곤층’으로 규정하고, 하위의 개념은 취업빈곤층과 미취업빈곤층으로 구분하는 것이다. 그리고 취업빈곤층은 종사상지위에 따라서 하위집단으로 구분하고, 미취업빈곤층은 다시 실직빈곤층과 실망실업빈곤층 그리고 비경제활동인구 중 빈곤층으로 구분하는 것이다. 끝으로 근로능력빈곤층은 근로능력자 중 취업자와 미취업자를 포함하는 것으로 간주하는 것이다 (그림 2-1 참조).

이어 동태적 관점에 따라 정의된 근로빈곤층 개념에 대해서는 아래와 같이 별도의 용어를 부여하는 것이다: 완전취업빈곤층(12개월 취업), 불완전취업빈곤층(7개월~11개월 취업), 취업애로빈곤층(1~6개월 취업), 완전실직빈곤층(0개월 취업) 등이 그것이다. 이처럼 동태적 개념에 따른 하위집단을 구분하는 경우, 미국이나 유럽에서 사용하는 근로빈곤층 개념은 완전취업빈곤층과 불완전취업빈곤층을 포함하는 집단을 지칭하게 된다(그림 2-2 참조).

여기서는 근로빈곤층 개념과 관련해서 정부차원에서 정책적으로 사용할 개념을 명확하게 재규정하는 방안을 제안하고자 한다. 그것은 위에 언급하였던 바와 같이, 근로빈곤층 개념은 기본적으로 경제활동빈곤층을 지칭하는 것으로 간주하고, 근로연계복지나 여성의 경제활동 참여촉진을 위한 정책지원대상으로 근로능력빈곤층 개념을 활용하고, 주기적으로 동태적 관점에 따라 근로빈곤층의 규모와 추이를 파악하는 방식을 취해야 한다는 것을 의미한다.³⁾

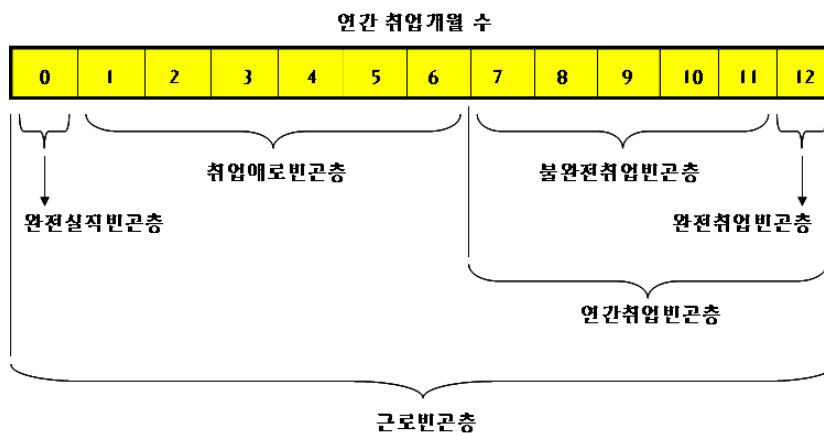
3) 단순히 연구차원이라면 다양한 개념이 존재하는 것이 문제가 되지 않는다. 어떤 의미에서는 다양한 개념 정의가 각축하는 것 자체가 바람직할 수 있다. 하지만 정부로서는 근로빈곤층 개념에 대해 단일한 기준을 정할 필요가 있다. 그것은 각종 지원정책에서 대상집단의 규모를 추정하고, 실태를 파악하는데 통일성을 기해야 하기 때문이다.

[그림 2-1] 정태적 관점에서 본 근로빈곤층 개념의 구성도



료: 노대명(2009), “근로빈곤층 소득보장정책의 현황과 과제”, 한국보건사회연구원 · 한국일보 공동주최, 『Working Poor의 현황과 정책과제』, 2009년 9월 28일 발표논문.

[그림 2-2] 동태적 관점에서 본 근로빈곤층 개념의 구성도



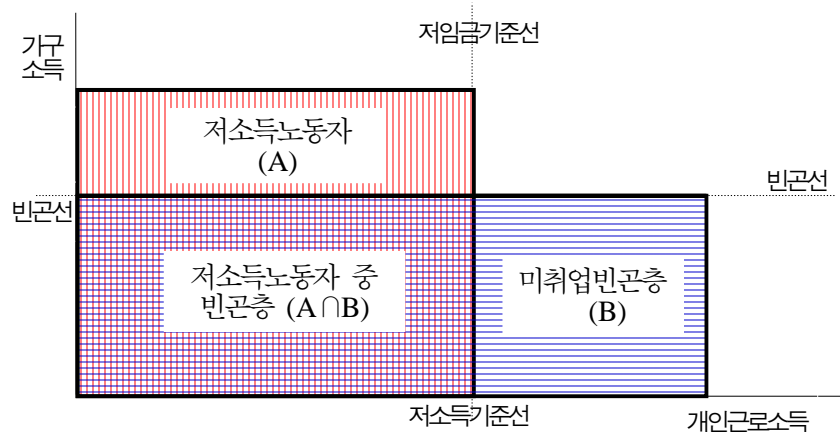
2. 근로빈곤층 개념과 구분해야 할 유사 개념들

여기서는 위에 정의한 근로빈곤층 개념(경제활동빈곤층)과 자주 혼동되고 있는 몇 가지 개념에 대해 살펴보기로 한다. 그것은 저임금근로자, 영세자영업자, 근로연령빈곤층, 근로능력빈곤층 등의 개념이 근로빈곤층과 중복되는 집단이지만, 서로 다른

기준 또는 범주의 개념이라는 점을 지적하고자 한다.

첫째, 근로빈곤층은 실업자(Unemployed)나 저임금근로자(Low Wage Worker), 또는 영세자영업자(Low Income Self-Employed)와 동의어가 아니다. 물론 근로빈곤층은 실업자이거나 저임금근로자이거나 영세자영업자 그리고 실업자로 구성되어 있다. 하지만 모든 실업자가 빈곤층이 아니고, 모든 저임금근로자가 빈곤층이 아닌 것처럼, 이 두 개념은 층위가 다르다. 저임금근로자는 개인단위의 임금수준을 나타내는 것이라면, 빈곤층은 가구단위의 소득수준을 나타내는 것이기 때문이다. 실제로 저임금근로자 중 약 80% 이상은 비빈곤층이다. 그것은 한 개인이 저임금근로자라도 다른 가구원의 소득이 더해져 빈곤에서 벗어날 개연성이 높기 때문이다. 이는 영세자영업자나 실업자의 경우에도 마찬가지이다. 따라서 통념적으로 근로빈곤층과 저임금근로자 또는 영세자영업자를 동일시하는 것은 잘못이다.

[그림 2-3] 근로빈곤층과 저소득노동자(저임금근로자+저소득자영업자)

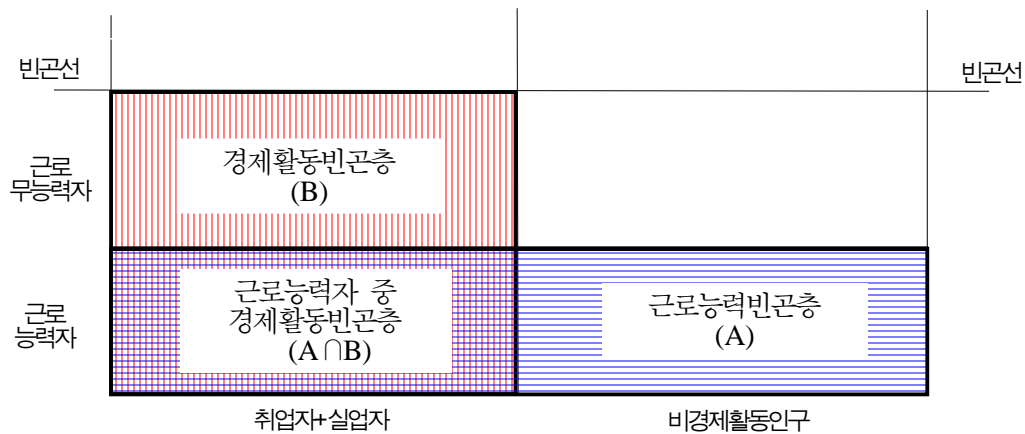


자료: 노대명 외(2004), 『2003년 저소득층 자활사업 실태조사』, 한국보건사회연구원에서 인용

둘째, 근로빈곤층이란 근로능력빈곤층(Workable Poor)과 동의어가 아니다. 물론 우리사회가 근로빈곤층 개념을 근로능력빈곤층 개념과 동일시하여 정의할 수도 있다. 하지만 근로능력빈곤층이라는 별도의 용어가 존재하는 상황에서 이 두 개념을 동의어로 간주하기는 힘들다. 근로빈곤층 개념이 ‘일하고 있다’(working)는 것이 기준이라면, 근로능력빈곤층 개념은 ‘일할 수 있다’(workable)는 것이 기준이기 때문

이다. 특히 근로능력빈곤층은 취업상태와 무관하게 근로능력이 있고 취업이 가능한 집단 중 빈곤층을 지칭한다. 물론 두 개념은 상당부분 중첩되지만, 적용기준이 다른 상이한 개념으로 간주해야 할 것이다. 실제로 근로능력빈곤층 개념은 근로연계복지 정책(우리나라의 경우에는 기초생활보장제도의 조건부수급자 규정)에 의해 새롭게 주목받고 있는 개념이다. 복지수급자 중 근로할 수 있을 것으로 판단되는 근로능력자 집단을 대상으로 취업을 촉진하려는 정책목표에 따라 생겨난 것이기 때문이다. 물론 여성 비경제활동인구의 취업을 촉진하는 것이 해당 가구의 빈곤탈출에 중요한 영향을 미친다는 점에서 빈곤정책에서는 새롭게 주목받고 있는 개념이며, 정책적 활용도가 높은 개념이라는 점에는 이견이 없을 것이다.

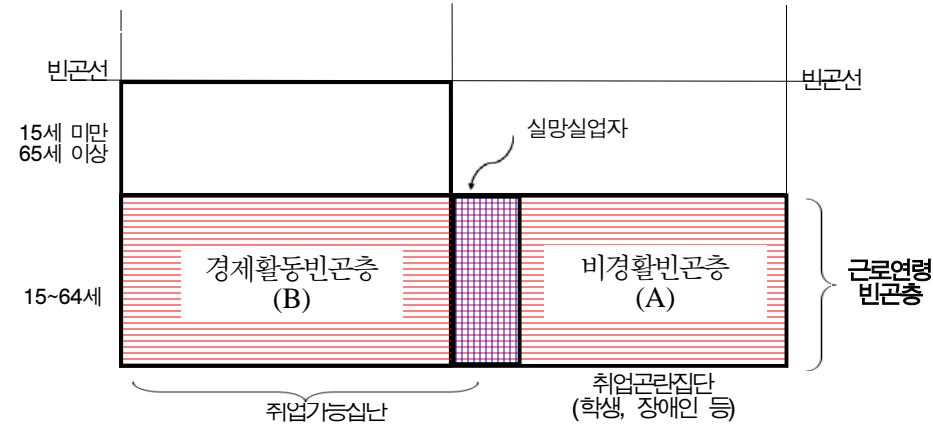
[그림 2-4] 근로빈곤층과 근로능력빈곤층



셋째, 근로빈곤층은 근로연령빈곤층(Working Age Poor)이 아니다. 이 개념은 노동통계나 기타 국제비교통계에서 많이 활용되는 개념으로 근로연령집단 중 빈곤층의 규모를 추정하는 방식이다. 물론 구체적으로 근로연령집단을 어떻게 통제하는가에 따라 구체적인 내용은 차이를 보이게 된다. 예를 들면, 1) 근로연령대 가구주 중 빈곤층 규모를 추정하는 경우, 2)가구주만을 대상으로 연령으로 통제하고 빈곤층 규모는 가구원 수 모두를 포함하는 경우, 3)가구원을 대상으로 연령을 통제하고 빈곤층 규모를 추정하는 경우가 있을 수 있다. 여기서 근로빈곤층과 근로연령빈곤층 간의 가장 큰 차이는 근로연령빈곤층 중에는 학생이나 전업주부 등 일할 수 없고 일하지

않는 집단이 포함되어 있다는 점이다. 따라서 정책적으로 활용하기에는 많은 어려움이 있는 개념이다. 이러한 차이를 감안할 때, 근로연령빈곤층 개념은 엄밀한 기준을 제시하기 힘든 국제비교 등에서 많이 활용되는 것으로 이해할 수 있다.⁴⁾

[그림 2-5] 근로빈곤층과 근로연령빈곤층



3. 핵심 지원대상(Target Group)은 누구인가

일반적으로 빈곤정책에 대한 논의과정에서 가장 자주 제기되는 질문은 이들 중 어떠한 집단이 가장 심각한 박탈을 경험하고 있으며, 어떠한 집단에게 무엇을 어떻게 지원하는 경우 정책성과가 가장 클 것인가 하는 것이다. 이는 <욕구의 시급성>과 <지원의 효과성>이라는 두 가지 기준이 빈곤층 지원정책에서 우선순위를 결정하는 핵심기준이라는 점을 말해준다. 그리고 욕구의 시급성과 지원의 효과성은 별개의 독립된 기준이라기보다 서로 밀접한 관계를 갖는 기준이라고 말할 수 있다. 그것은 특히 근로빈곤층에 대한 지원과 관련해서 그러하다. 노인빈곤층이나 장애인빈곤층에 대한 지원정책은 욕구 충족 그 자체가 정책목표이지만, 근로빈곤층은 욕구충족을 넘

4) 근로연령집단에 대한 정의는 국제기구마다 조금씩 다르다. 특정 기구에서는 15~64세를 기준으로, 다른 기구에서는 18~64세를 기준으로 제시하고 있다. 따라서 근로연령을 어떻게 설정할 것인가도 중요한 쟁점이 된다 할 것이다. 예를 들어, 국가마다 평균 교육기간이 상이하고 그 편차가 크다면, 근로연령집단을 기준으로 각종 통계를 발표하는 것은 큰 실익이 없다. 이 점에서 국제비교를 위한 하나의 편의적 기준이라고 이해하는 것이 바람직할 것이다.

어 취업이나 탈빈곤 등을 보다 중요한 목표로 설정하는 경향이 강한 것이다.

그리고 근로빈곤층은 취업빈곤층과 미취업빈곤층으로 구성되며, 각국의 근로빈곤층 지원정책은 취업빈곤층 및 미취업빈곤층의 비중과 특성을 고려하여 핵심 지원대상을 선정해야 한다. 만일 유럽대륙의 국가들처럼 근로빈곤층 중 실직빈곤층의 비중이 높은 경우에는 이들이 핵심 지원대상이 되고, 소득보장정책과 취업촉진정책을 결합시키는 방안에 초점을 두게 된다. 반대로 미국처럼 취업빈곤층의 비중이 높은 경우에는 이들이 핵심지원대상이 되며, 근로유인정책에 초점을 두게 된다. 그리고 구체적인 정책의 선택은 각국이 처한 노동시장 상황에 따라 달라지게 된다.

먼저 취업빈곤층은 취업지원대상이라기보다 근로유인대상이라고 말할 수 있다. 물론 취업빈곤층 또한 인적자본개발이 필요하다는 점에서 직업훈련 등 고용정책대상이라고 말할 수 있지만, 이미 일하고 있다는 점에서 지속적으로 취업상태를 유지하는 것이 필요한 집단인 것이다. 이 점에서 근로유인정책이 핵심이 되는 것이다. 하지만 여기서 근로연계복지정책의 가장 큰 딜레마가 나타나게 된다. 그것은 취업빈곤층에 대한 소득보장이 임계임금에 근접하는 경우, 근로동기가 약화되어 미취업빈곤층으로 역류하게 될 개연성을 의미한다. 실제로 대부분의 취업빈곤층이 노동시장에서 높은 근로소득을 실현하지 못하고 있다는 점을 감안하면, 적절한 소득보장과 근로유인이라는 목표를 동시에 달성하는 것이 용이하지 않다는 것을 알 수 있다. 그리고 그것은 소득보장 자체의 충분성의 문제라기보다 상대적 비교우위의 문제라고 이해해야 할 것이다.

이러한 딜레마를 해결하기 위해, 1990년대 이후 서구 각국은 다양한 형태의 정책 조합을 실험하여 왔다. 그 중 가장 대표적인 정책이 바로 1990년대 후반 미국이 도입했던 근로장려세제(EITC)이다. 이는 취업빈곤층을 대상으로 노동공급을 촉진하는 동시에 소득보장을 강화하는 방안이었다. 물론 이 정책과 관련해서는 찬반양론이 존재할 수 있다. 하지만 최근 세계 각국에서 유사한 정책을 도입하여 실시하고 있다는 점을 감안하면, 이러한 딜레마를 해결할 수 있는 대안이 마땅치 않다는 점을 알 수 있다. 한국정부도 2009년 약 57만 가구를 대상으로 근로장려세제를 조기 집행하는 조치를 발표하였다. 이로써 취업빈곤층에 대한 소득보장정책과 근로유인정책이 실험 단계에 접어들게 된 것이다.

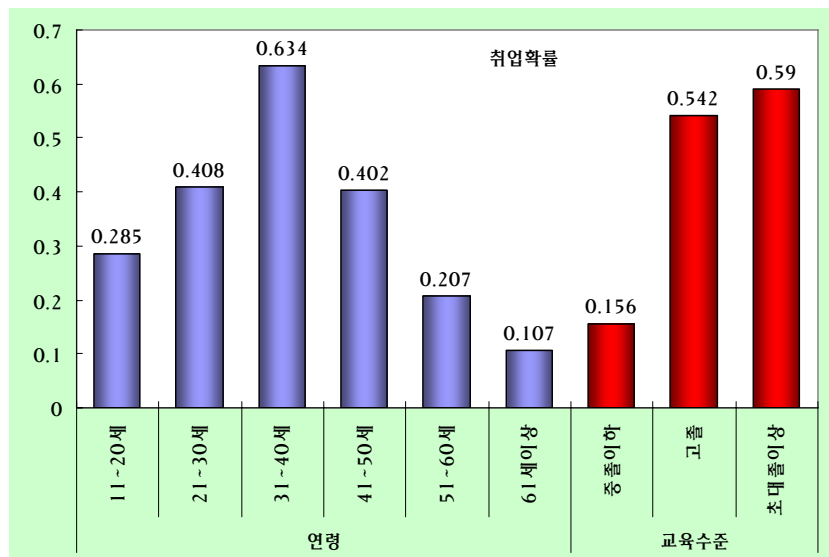
하지만 우리사회의 취업빈곤층 중 상대적으로 정책의 사각지대에 노출된 집단이 존재한다. 그것은 다름 아닌 비임금 근로빈곤층이다. OECD국가와 비교할 때, 우리 사회에서 취업자 중 비임금근로자의 비중은 매우 높으며, 취업빈곤층 중 비임금근로자의 비중은 더욱 높다. 하지만 이들은 직업훈련 등 인적자본개발정책을 적용하기도 한계가 있으며, 소득과악의 문제로 인해 소득보장을 강화하거나 근로장려세제를 적용하기도 힘든 집단이다. 이는 비임금근로빈곤층을 대상으로 소득을 보장하고 취업상태를 유지하도록 지원하는 정책이 취약하다는 것을 의미한다. 물론 최근 들어 마이크로-크레딧 등 자영업자를 대상으로 하는 지원정책이 시행되고 있지만, 그것은 비임금근로빈곤층 규모에 비해 매우 작은 것이다.

미취업빈곤층은 취업지원이 필요한 핵심집단이라고 말할 수 있다. 하지만 그것은 근로연계복지정책에 고유한 조건부 지원방식의 형태를 취하고 있다. 참고로 1996년 미국의 TANF를 통해 취업을 조건부로 소득보장을 하는 공공부조제도가 탄생한 이후, 미취업빈곤층은 생계급여 등 소득보장을 받는 대신, 경제활동에 참여해야 하는 의무를 지게 되었다. 하지만 이 경우에도 미취업빈곤층 중 누구에게 이러한 조건을 부과하는 것이 가장 효과적인가 하는 질문이 남아 있다. 미취업빈곤층이라고 해도 모두 취업이라는 정책목표를 적용할 수 있는 것은 아니다. 미취업자라도 직업능력, 건강상태, 가구여건 등의 이유로 취업이 힘든 집단에게 취업지원정책을 적용하는 경우, 비용 대비 성과가 매우 낮을 수 있기 때문이다. 따라서 단기적인 취업지원대상과 장기적인 교육투자대상을 구분할 필요가 있다.

단기적인 취업지원대상은 미취업자 중 상대적으로 취업가능성이 높은 집단이라고 말할 수 있다. 그렇다면 미취업빈곤층 중 어느 집단이 상대적으로 취업가능성이 높은가. 수년전 발표된 한 연구결과에 따르면, 빈곤층 특성에 따른 취업확률과 종사상 지위에 따른 빈곤확률이 매우 흥미로운 차이를 보이는 것을 알 수 있다(노대명 외, 2007). 이 분석결과에 따르면, 20대~40대의 집단의 취업확률이 높고, 고졸이상의 학력자의 취업확률이 높은 것을 알 수 있다. 그리고 직업경험 등이 취업확률에 중요한 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 여기서 말하는 취업확률이 시장부문에서의 취업가능성을 지칭하는 것이라면, 역으로 취업확률이 낮은 집단이 정책적 지원의 주요 대상이라고 이해할 수 있다.

특히 장기적 교육투자대상은 미취업빈곤층 중 취업잠재력이 낮은 집단이라고 말할 수 있다. 이들은 각종 지원에도 불구하고 안정적인 취업을 하지 못하는 취업애로계층(Hard to Employ)을 의미한다. 최근 각국의 근로연계복지정책이 주목하고 있는 집단 또한 이들 취업애로계층이라고 말할 수 있다. 참고로 미국의 근로연계복지정책 또한 제도시행 10년을 넘긴 상황에서 장기간 미취업상태로 남아있는 취업애로계층에 대한 지원대책이 현안으로 제기되고 있다. 그리고 우리사회의 근로빈곤층 지원정책 또한 예외가 아니다. 자활사업에는 취업가능성이 높은 집단과 낮은 집단이 혼재되어 있으며, 이들 중 취업가능성이 낮은 집단은 지원에 따른 정책효과가 상대적으로 낮게 나타나고 있는 것이다.

[그림 2-6] 빈곤층의 특성별 취업가능성



자료: 노대명 외(2007), 88쪽의 표를 가공

이와 관련해서 서구 근로빈곤층 지원정책의 핵심 지원대상은 크게 세 집단으로 요약된다. 1)청년 실직빈곤층, 2)여성 실직빈곤층, 3)중장년 장기실직빈곤층이 그들이다. 청년 실직빈곤층은 단기기간의 직업훈련을 통한 취업연계가 핵심이고, 여성 실직빈곤층은 일·가정양립을 전제로 한 취업지원이 핵심이고, 중장년 장기실직빈곤층은 일자리 기회제공을 토대로 한 장기교육훈련이 핵심이다.

제2절 근로빈곤 문제의 특징

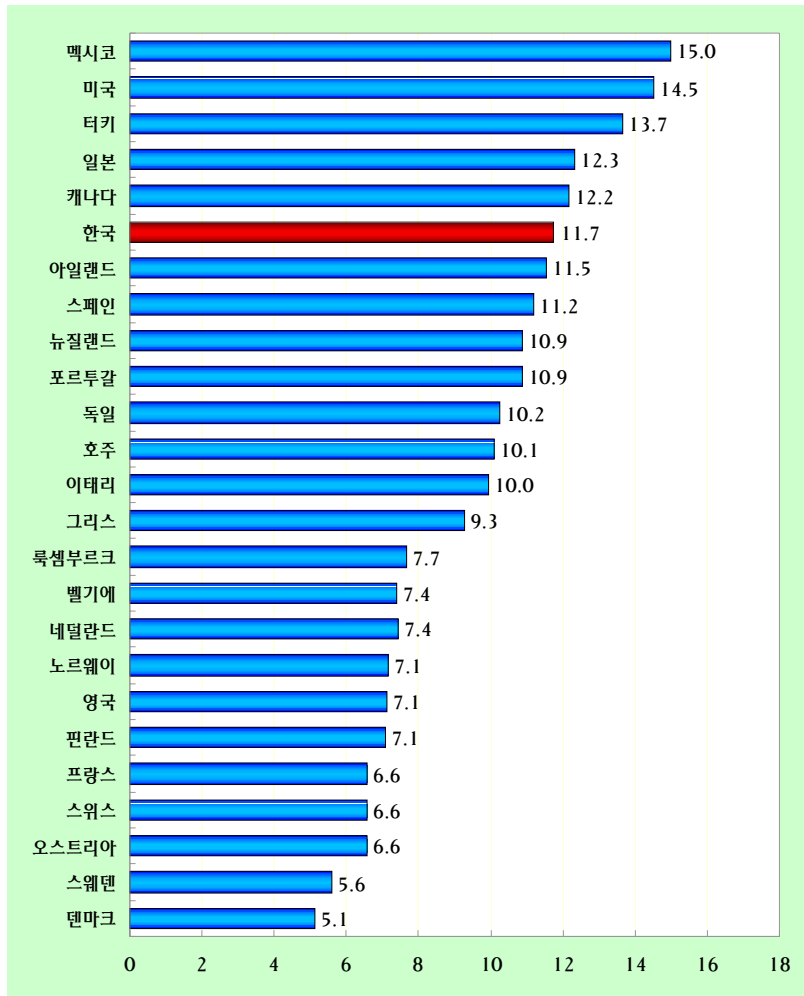
각국의 근로빈곤층 문제는 그것이 발생하는 원인과 규모, 그리고 특성에 있어 흥미로운 차이를 보인다. 그것은 각국의 산업구조와 노동시장구조, 복지체제의 영향을 받는다는 점을 말해준다. 물론 1990년대 중반이후 각국의 소득불평등과 빈곤율, 그리고 근로빈곤층의 비율은 전반적으로 증가하는 추세를 나타내고 있다. 하지만 국가에 따라 그 정도는 큰 차이를 보이고 있다. 따라서 여기서는 각국 근로빈곤율의 차이와 그것이 나타나게 된 원인을 중심으로 살펴볼 것이다.

1. 각국의 근로빈곤층 규모

1990년대 세계 각국은 근로빈곤층 문제를 고민하고 있으며, 이는 경제산업구조의 변화와 밀접한 관련이 있는 것으로 판단된다. 그리고 이는 ‘상대적으로’ 고용보호법제가 발달한 유럽에서도 예외가 아니다. 전반적인 고용감소 하에서 실업자는 물론이고 취업자 또한 빈곤위험에 노출되고 있는 것이다. 우리사회 또한 이러한 위험으로부터 자유로운 것은 아니다. 1997년 외환위기 이후, 노동시장구조가 급격하게 변화함에 따라 근로빈곤층 문제가 심각해지고 있는 것이다.

아래 그림은 OECD 각국 중 한국의 근로빈곤 문제가 상대적으로 심각한 상황에 놓여 있다는 점을 말해 준다. 참고로 이 그림은 위에 정의한 근로빈곤층 개념과 달리, 근로연령집단 중 빈곤층의 비율을 나타내고 있는 것이다. 전반적으로 북유럽 국가의 근로연령빈곤율이 낮고, 유럽대륙국가들이 다음으로 낮고, 미국이나 비서구권 국가들의 근로연령빈곤율이 높은 것으로 나타나고 있다. 우리사회는 이들 국가 중 근로연령빈곤율이 높은 국가군에 속하는 것으로 나타나고 있다.

[그림 2-7] 각국의 근로연령빈곤층 규모(2000년대 중반)



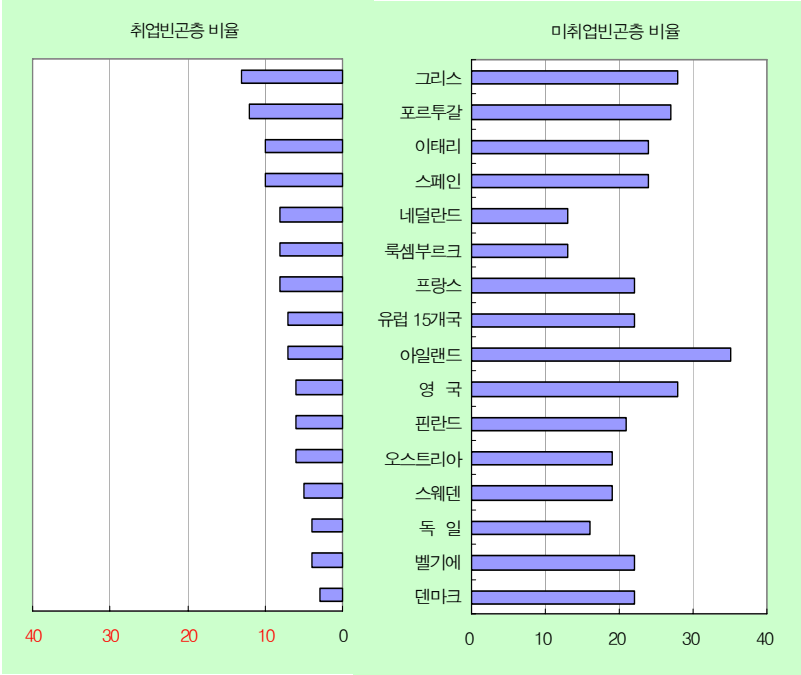
자료: OECD(2008), Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries.

아래 그림은 유럽국가들을 중심으로 근로빈곤층의 규모를 취업여부에 따라 나타낸 것이다. 이는 취업자와 미취업자 중 어느 집단이 상대적으로 더 큰 빈곤위험에 노출되어 있는가를 국가별로 보여주는 것인데, 이를 통해 노동시장여건과 복지제도의 여건을 가늠할 수 있다. 취업빈곤층의 비율이 높다는 것은 취업자 중 저임금근로자나 고용불안집단이 높고, 이들에 대한 복지제도가 발전되어 있지 않다는 것을 의미한다. 아래 그림을 보면, 북유럽국가와 유럽대륙국가들이 상대적으로 낮고, 남부유럽국가들이 높은 것으로 나타나고 있다. 또한 미취업자 중 빈곤층 비율이 높다는 것은 실업자에 대한 소득보장이 제대로 이루어지지 않고 있음을 의미한다. 아래 그림

은 아일랜드와 영국, 그리스와 포르투갈이 다른 국가들에 비해 상대적으로 높은 비율을 나타내고 있다.

그리고 이 두 가지 수치를 함께 비교하여, 취업빈곤층의 비율과 미취업빈곤율이 모두 낮은 국가는 전체적으로 경제여건과 복지제도가 양호한 국가라고 말할 수 있을 것이다. 아래 그림을 보면, 네덜란드와 룩셈부르크와 갖는 강소국들이 이러한 특성을 나타내는 것으로 나타나고 있다. 그리고 다음으로는 독일, 오스트리아, 스웨덴 등의 국가에서 취업빈곤율과 미취업빈곤율이 상대적으로 낮은 것으로 나타나고 있다. 반면에 남부유럽국가들은 취업빈곤율과 미취업빈곤율이 모두 높은 것으로 나타나고 있다.

[그림 2-8] 유럽 각국의 취업빈곤층 및 미취업빈곤층 비율

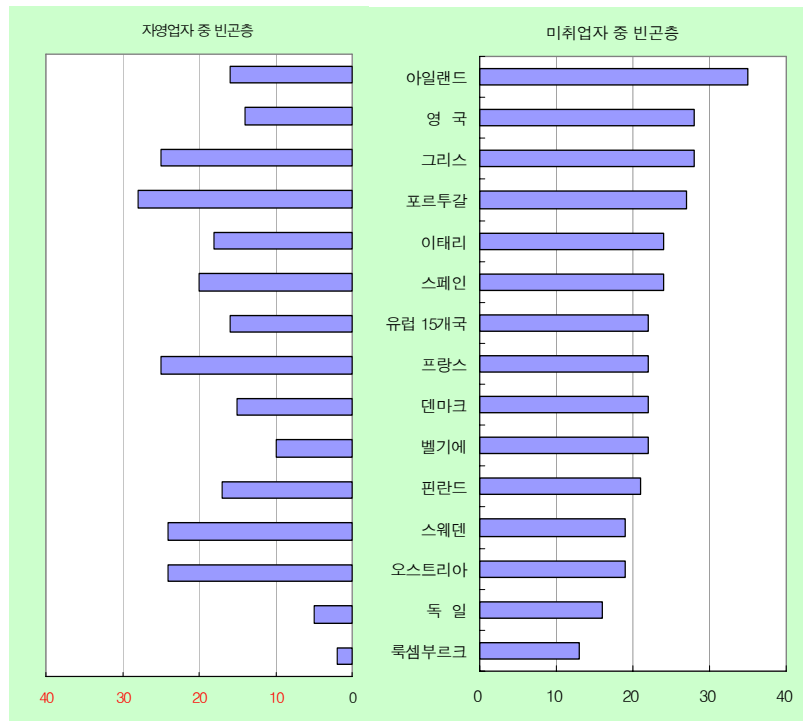


자료: Eurostat, ECHP 2003, 덴마크와 스웨덴은 개별 국가데이터; Bardone & GUIO(2005)에서 재인용.

이어지는 그림은 취업특성과 관련해서 빈곤위험이 높은 자영업자와 미취업자의 빈곤율을 국가별로 비교한 것이다. 먼저 그리스와 포르투갈은 자영업자 중 빈곤층 비율과 미취업자 중 빈곤층 비율이 모두 높은 국가군으로 나타나고 있다. 이는 남부

유럽국가들이 다른 국가들에 비해 상대적으로 취약한 경제여건과 복지여건 하에 있음을 말해준다. 하지만 이 문제에 관한 한, 취업빈곤율과 미취업빈곤율이 낮은 국가라도 자영업자 중 빈곤층의 비율이 높게 나타날 수 있다. 취업빈곤율이나 미취업빈곤율이 상대적으로 낮은 스웨덴이나 오스트리아의 경우, 자영업자의 빈곤율은 남부 유럽국가와 비슷한 수준을 보이고 있기 때문이다. 이는 이들 국가에서 자영업자에 대한 사회보장이 상대적으로 취약하다는 것으로 해석할 수 있다. 그리고 유럽대륙국가 중 프랑스는 다른 국가들에 비해 자영업자의 빈곤율이 상대적으로 높게 나타나고 있다.

[그림 2-9] 유럽 각국의 취업빈곤층 및 미취업빈곤층 비율



자료: Eurostat, ECHP 2003, 덴마크와 스웨덴은 개별 국가데이터; Bardone & GUIO(2005)에서 재인용.

2. 근로빈곤 문제의 발생원인

근로빈곤층의 증가는 경제여건의 변화와 밀접한 관련이 있다. 그것은 경기침체로 인해 임금부문의 일자리가 감소하고 자영부문의 소득감소가 심화되는 경우, 빠르게 증가하는 경향을 보인다. 그리고 일자리의 총량이 감소하지 않더라도 일자리의 질이 변화하는 경우, 근로빈곤층의 규모가 증가하게 된다. 이 문제와 관련해서는 최근에 발표된 노대명 외(2008)의 핵심적인 내용을 간략하게 정리하고자 한다.

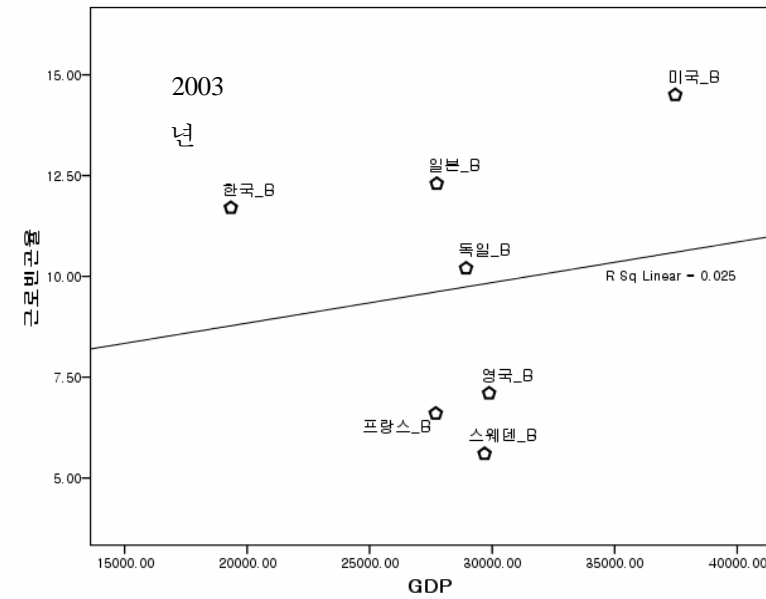
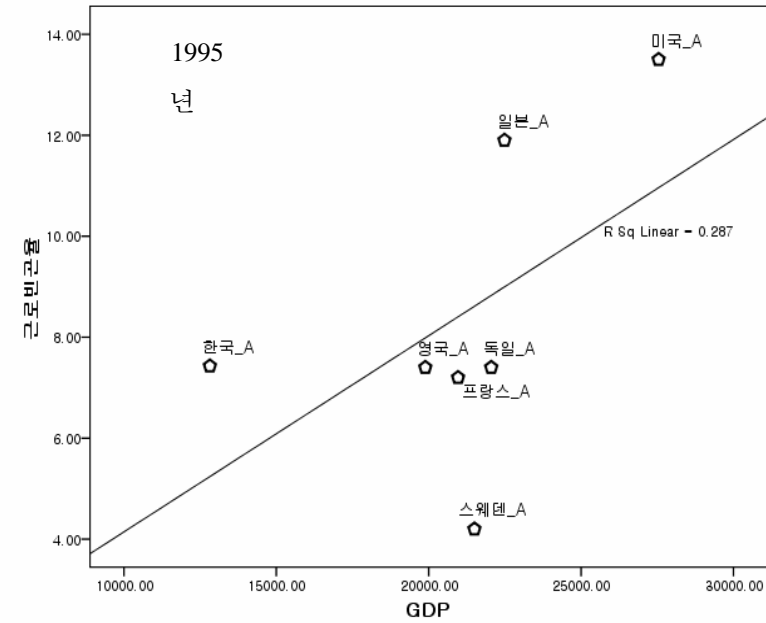
경제성장과 근로빈곤문제의 관계는 다양한 방향으로 표출될 수 있다. 이는 경제성장이 빈곤문제 또는 근로빈곤문제를 해결하는 충분조건이 아니라는 것을 의미한다. 기존의 많은 연구들은 경제성장이 고용창출과 노동소득의 분배를 통해 근로빈곤의 위험을 감소시키는 방향으로 작용할 수 있음을 지적하고 있다. 하지만 그것은 근로빈곤의 위험을 증가시키는 방향으로도 작용할 수 있다. 이는 경제성장과 근로빈곤을 매개하는 다양한 요인이 존재하기 때문이다.

여기서 주목해야 할 것은 각국의 전략적 대응이 근로빈곤문제 해결에 어떠한 영향을 미치는가 하는 점이다. 하지만 경제성장과 근로빈곤 문제를 인과관계나 영향력의 관점에서 구체적으로 언급하고자 하는 것은 아니다. 다만, 경제성장이 근로빈곤 문제에 영향을 미치는 경로가 점점 복잡해지고 있다는 것을 의미한다. 아래 그림은 경제성장의 결실을 사회적으로 배분하는 방식이 매우 다양하며, 그것이 1995년에 비해 2003년 시점에 더욱 다원화되고 있다는 점을 보여준다. 1995년은 각국이 근로빈곤문제에 본격적으로 대응하기 이전 시점이며, 이후 경제사회환경의 변화에 따라 이 문제에 정책적으로 대응한 결과를 나타내는 것이기 때문이다. 이 점에서 2003년의 근로빈곤을 변화는 각국의 생산체제와 고용체제 그리고 복지체제의 특성에 따라 이 문제에 대응하는 과정에서 상이한 결과가 나타난 것으로 이해할 수 있다.

달리 표현하면, 1990년대 경제사회환경의 급격한 변화로 인해 다양한 사회적 위험이 나타나고, 그 중에서도 근로빈곤층이 증가하는 문제에 대해 각국이 어떻게 대응하였는가에 따라 상이한 결과가 나타나고 있는 것이다. 이 점에서 경제성장이 근로빈곤문제에 미치는 영향은 다양한 정책적 선택을 매개로 하고 있다는 점에 주목해야

할 것이다.

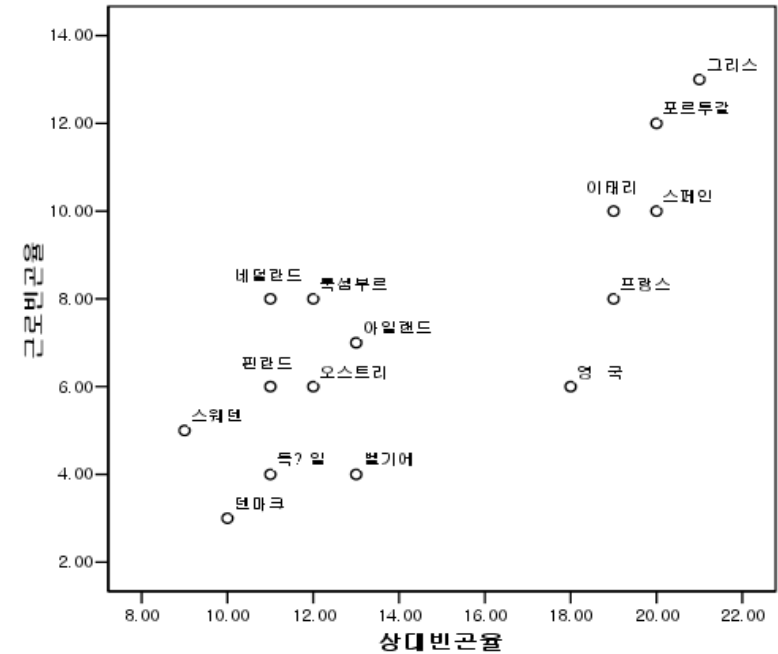
[그림 2-10] 근로빈곤율과 경제성장



자료: Forster et. al(2005), OECD.Stat; 노대명 외(2008)에서 재인용.

유럽각국의 상대빈곤율과 근로빈곤율의 변화가 그림 위에서 어디에 위치하고 있는지 살펴보면, 어느 국가가 ‘상대적으로’ 더 양호한 소득분배 및 고용상황에 놓여 있는지를 알 수 있다. 아래 그림에 따르면, 북유럽복지국가는 비교대상국가 중 근로빈곤율과 상대빈곤율이 가장 낮은 것으로 나타나고 있다. 반면에 유럽대륙국가들은 국가 간의 차이가 큰 것으로 나타나고 있다. 특히 <독일과 프랑스>의 근로빈곤율과 상대빈곤율을 비교해 보면, 이 둘을 유럽대륙 복지국가로 묶는데 한계가 있다고 말할 수 있다. 물론 이러한 가설은 보다 종합적인 측면에서 검토되어야 할 것이다. 끝으로 남부유럽국가들은 비교대상 국가들 중 근로빈곤율과 상대빈곤율이 모두 높은 국가로 나타나고 있다.

[그림 2-11] 유럽 각국의 상대빈곤율과 근로빈곤율



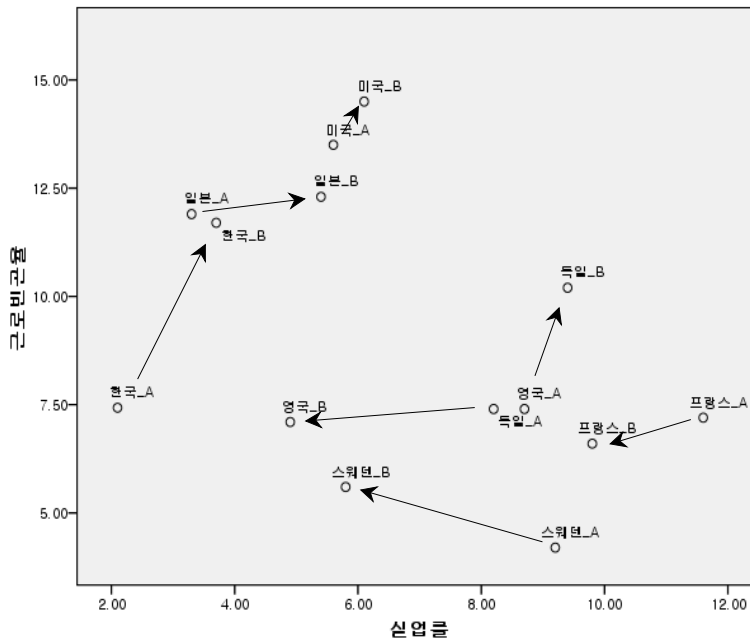
자료: 노대명 외(2008) 참조

아래 그림은 OECD 주요 국가를 대상으로 1990년대 중반과 2000년대 중반 근로빈곤율의 변화와 실업률의 변화가 어떻게 맞물려 나타나고 있는지 보여주고 있다. 다른 국가와 비교할 때, 한국은 근로빈곤율과 실업률이 가장 빠르게 증가한 국가라

고 말할 수 있다. 그 중에서도 실업률의 증가세에 비해 근로빈곤층의 비율이 더 빠르게 나타난 것을 알 수 있다. 이는 한국 근로빈곤층의 규모변화가 실직빈곤층에 의해 유발된 측면도 있지만, 상대적으로 취업빈곤층의 증가에 의해 야기되었음을 의미한다.

비교대상 국가 중 독일과 미국은 근로빈곤율이 증가한 국가에 해당된다. 독일에서 이러한 문제가 나타나게 된 이유 중 하나는 통일이후의 충격이 지속되고 있기 때문으로 판단된다. 그리고 영국과 프랑스는 실업률은 큰 폭으로 감소하였지만 근로빈곤율은 소폭 감소한 것으로 나타나고 있다. 이는 근로빈곤층 중 취업빈곤층의 증가세에 의해 실업률 감소에 따른 효과가 상쇄되었음을 의미한다. 또한 스웨덴은 실업률은 크게 감소하였지만, 근로빈곤율은 소폭 증가하는 양상을 나타내고 있다. 이는 일자리의 질이 악화되고 있을 개연성을 말해주는 것이다.

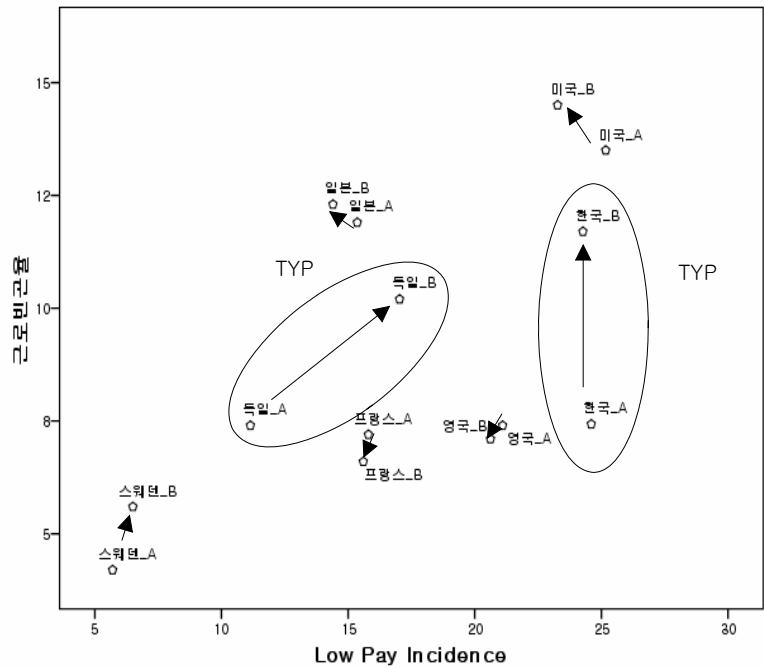
[그림 2-12] 주요 국가의 근로연령빈곤율과 실업률의 변화



주: 각국의 A는 1990년대 중반, B는 2000년대 중반을 의미
 자료: 노대명 외(2008) 참조

노동시장의 여건변화 중 1990년대 이후 특징적인 현상인 저임금근로자의 증가가 근로빈곤층 규모에 어떠한 영향을 미치고 있는지 생각해 볼 필요가 있다. 아래 그림은 1995년과 2003년 시점에서 저임금일자리와 근로빈곤율이 어떻게 변화하였는가를 나타내고 있다. 이 그림에 따르면, 미국은 저임금일자리 발생율이 높고 근로빈곤율 또한 높은 경우이며, 프랑스와 영국 등은 저임금 발생율이 중간수준이며, 근로빈곤율은 상대적으로 낮은 경우이다. 스웨덴은 저임금일자리 발생율과 근로빈곤율이 모두 낮은 경우이나, 2003년 시점에는 상황이 다소 악화된 것으로 나타나고 있다. 한국은 1995년 시점에도 저임금 발생율이 높았으며, 2003년에는 저임금근로자 비율이 동일한 수준에서 근로빈곤율이 크게 증가하는 양상을 나타내고 있다.

[그림 2-13] 근로빈곤율과 저임금발생율의 추이



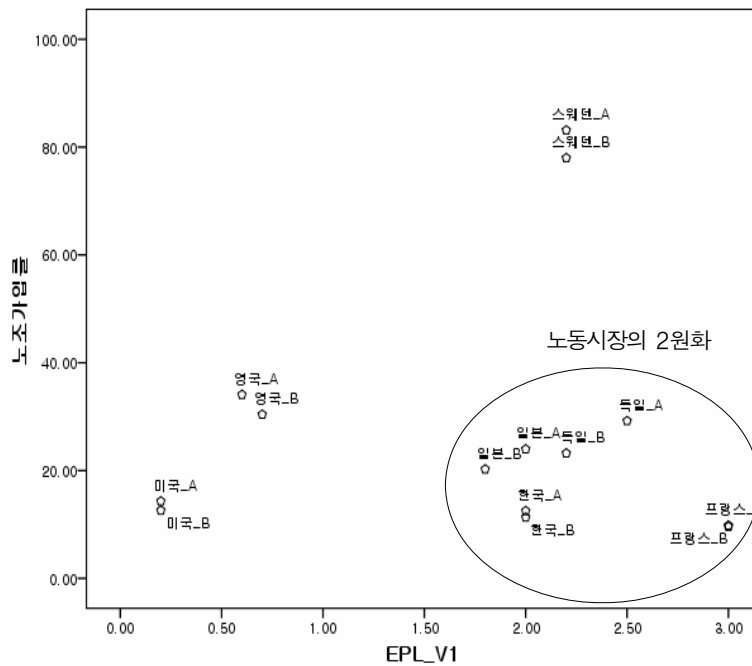
자료: Forster et. al(2005), OECD.Stat.

근로빈곤층 문제에 영향을 미치는 요인으로 각국의 고용보호제도(EPL)와 노조가입률(Trade Union Density)을 생각해 볼 수 있다. 아래 그림은 비교대상 국가들이 고용보호법제와 노조가입률의 관계에 있어 뚜렷한 차이가 존재함을 보여주고 있다.

고용보호제도가 약하고 노조가입률도 낮은 영미국가와 고용보호제도가 강하고 노조 가입률도 높은 스웨덴, 그리고 노조가입률은 낮지만 고용보호제도의 엄격성이 강한 국가군(프랑스, 독일, 한국, 일본)으로 구분된다. 물론 마지막 국가군의 고용보호제도에 대한 해석에는 이견이 있을 수 있다.

마지막 국가군(프랑스, 독일, 한국, 일본)의 공통점은 노동시장의 이원화 경향이 확대되고 있다는 점이다. 즉, 한편으로는 정규직 노동자를 중심으로 근로소득 수준과 고용안정성이 강화되는 경향을 나타내고 있지만, 다른 한편으로는 비정규직 노동자를 중심으로 근로소득이 낮고 고용불안이 심화되는 경향을 나타내고 있는 것이다. 그리고 이들 비정규직을 중심으로 근로빈곤층이 증가하는 양상이 나타나고 있는 것이다. 이는 우리사회에서 근로빈곤층이 증가하는 문제와 밀접한 관련이 있다.

[그림 2-14] 각국의 고용보호제도(EPL)와 노조가입률



자료: OECD.Stat

제3절 근로빈곤층 지원정책의 쟁점과 과제

각국의 근로빈곤층 지원정책을 비교하기에 앞서, 다양한 정책 또는 제도들을 결합시키는 고유한 고용체제 및 복지체제의 문제의 주목할 필요가 있다. 탈산업화, 노동의 위기, 소득불평등의 심화, 근로빈곤층의 증가 등의 문제에 대응하는 각국의 정책 방향을 어떻게 이해할 것인가 하는 문제이다. 따라서 여기서는 근로빈곤층 지원정책을 현대 복지국가의 딜레마, 소득보장 및 취업지원정책의 연계를 둘러싼 논쟁이라는 관점에서 살펴보기로 한다.

1. 근로빈곤층 지원정책의 새로운 패러다임

이버슨(Iversen)에 따르면, 21세기 서구 복지국가들은 피할 수 없는 딜레마(Trilemma)에 봉착해 있으며, 그것은 완전한 문제해결이 힘들어 어느 하나를 희생시키는 것이 불가피한 최근의 상황을 지칭한다. 복지국가는 <양질의 일자리 창출>, <소득분배구조의 개선>, <재정건전성 유지>라는 세 가지 정책목표를 동시에 달성하기 힘들다는 것이다. 이러한 문제가 야기되는 이유는 <경제성장 → 고용창출 → 가구소득 증가>로 이어지는 선순환관계의 각 고리가 헐거워졌기 때문으로 해석할 수 있다.

1980년대 후반이후 IT기술의 발전에 따른 생산성 증가, 금융부문의 세계화, 산업구조의 개편과 기업의 해외이전, 제조업부문 고용감소에 따른 실업 또는 저임금노동의 확산, 소득불평등과 빈곤문제의 심화 등이 그것이다. 하지만 고용영역과 소득영역에서 가장 큰 영향을 미친 요인 중 하나는 다름 아닌 ‘탈산업화’라고 말할 수 있다. 제조업부문에서 발생하는 고용감소를 상쇄시킬 수 있는 일자리 창출이 용이하지 않았다. 물론 서비스부문에서 일자리가 창출되기는 하였지만, 그 중 대부분은 저임금과 고용불안 위험에 노출된 일자리였던 것이다. 그 결과, 근로능력이 있고 취업활동을 하고 있음에도 빈곤에서 벗어나지 못하는 집단이 증가하게 된 것이다. 바로 이것이 근로빈곤층 증가의 근본원인인 것이다.

이 문제에 대한 해법과 관련해서 1990년대를 지배했던 것은 (신)자유주의적 대응

방식이라고 말할 수 있다. 그것은 <국가역할의 축소·노동시장의 유연화·축소지향적 복지개혁>으로 요약할 수 있을 것이다. 이는 기존의 사회민주주의적 대응방식이나 유럽의 보수주의적 대응방식이 가진 한계를 극복할 수 있는 것처럼 인식되기도 하였다. 그리고 저성장·고실업·재정적자의 문제를 안고 있는 유럽 대륙국가 모델의 한계를 극복하기 위한 새로운 대안 또한 제시되었다. 그것은 <사회투자(Social Investment) 모델>이나 <유연안정성(Flexicurity) 모델> 등으로 표현되고 있다. 하지만 문제는 근로빈곤층 문제는 1990년 후반이후 거의 모든 서구 국가에서 증가한 것으로 나타나고 있다는 점이다. 신자유주의모델은 저임금노동시장을 확산시켰으며, 조합주의모델은 노동시장이원화로 실직빈곤층을 증가시켰던 것이다. 이 세 가지 모델과 관련해서 구체적으로 설명하면 아래와 같다.

첫째, 신자유주의 모델(노동공급 확대 모델): 1980년대 미국, 영국, 뉴질랜드, 캐나다, 호주 등은 규제완화를 통한 시장질서 중심의 전략을 채택했다. 정책의 요지는 거대한 노동시장에 임금유연성을 강화해 경제퇴조와 국내실업을 해결하려는 것이었다. 그리고 이 과정은 사회적 임금과 최저임금을 삭감하는 조치를 동반하는 것이었다. 이와 같은 전략은 선별주의, 급여수준과 그 적용대상의 점진적 축소, 노동연계복지 등을 결합하는 방식으로 이루어졌던 것이다. 좀더 본질적으로 접근해 들어가면, 이러한 접근방식은 복지제도의 부정적 측면 - 예를 들면, 복지수혜자의 도덕적 해이 - 을 부각시켜 기존 사회보장체계의 축소 지향적 개편을 추진함으로써 노동시장의 유연화를 촉진하는 경향을 나타내고 있다.

따라서 신자유주의정책이 초래한 결과는 서로 상반된 두 가지 측면을 지니고 있다. 한편으로는 노동시장에 저임금 노동의 공급을 증대시킴으로서 성장에 기여하고 상징적인 낮은 실업률을 보이는 것이고, 다른 한편으로는 근로빈곤계층을 양산하는 것이다. 임금규제 완화는 특히 비숙련 노동자, 노동조합이 없는 비조직 노동자, 청년 신규취업자 등이 저임금 노동자로 전락하는데 매우 큰 역할을 하였던 것으로 평가할 수 있다. 하지만 그 결과에 대해서는 다음과 같이 평가할 수 있을지 모른다. 즉, 저임금 노동시장에 참여하고 있는 취약계층은 사회부조와 같은 공적소득이전을 더욱 필요로 하게 된 반면, 저임금화 그 자체는 노동시장 참여동기를 저해함으로써 사회보장체계에 더욱 긴장을 초래하는 부작용을 초래하고 있다는 점이다. 더욱이 국가복

지가 제대로 발달되지 못한 나라의 경우, 보완적 역할을 수행해오던 기업복지마저 더욱 열악해 짐으로써 사회보장체계는 전반적으로 더욱 약화된 모습을 띠게 되었던 것이다.

둘째, 조합주의 모델(노동공급 축소 모델): 1990년대 유럽대륙은 탈산업화과정에서 조기퇴직이나 노동시간단축과 같은 방식으로 노동공급을 축소함으로써 복지국가의 위기에 대처하는 모습을 보여주었다. 이러한 접근이 가능했던 이유는 유럽 대륙 국가의 강력한 사회보장체계와 1990년대 중반을 풍미했던 사민주의 정부에서 찾을 수 있다. 물론 고용을 촉진하고 복지지출 증가를 억제하는 고전적인 방법은 노동비용을 낮추고, 노동의 유연성을 강화하는 것이다. 이는 장기실업자나 청년실업자 등의 취업을 촉진함으로써 복지지출 증가를 억제하는데 직접적인 영향을 미치기 때문이다. 하지만 이러한 노력은 다음과 같은 문제에 직면하였다. 먼저 노동비용을 낮추고 노동의 유연성을 높이는 작업이 기대했던 것만큼 취업을 촉진하고 복지지출을 절감하는데 기여하지 못하였다는 점이다. 이어 노동 유연화 작업 또한 매우 더디게 진행되었다는 점이다. 특히 1990년대 중반 사회민주주의 정부의 집권은 이러한 움직임에 부정적으로 작용하였다⁵⁾.

유럽의 사민주의 정부는 노동공급을 조절하려는 실험에 착수하게 된다. 이와 관련해서 대표적인 정책은 조기퇴직촉진정책과 노동시간단축정책이었다. 하지만 이와 같은 실험의 성과에 대해서는 많은 이견이 존재하고 있다. 특히 노동시간단축은 시장의 확대를 받지 못했다. 1998년 프랑스의 ‘노동시간단축’은 역사적으로 노동시간의 점진적 단축과 임금의 상승이라는 거대한 흐름을 상징하는 것임에 분명하지만, 대기업을 중심으로 하는 고용주들의 저항에 직면하였을 뿐 아니라, 노동생산성이 낮은 사업장에는 적용자체가 어려웠다는 문제점을 안고 있었다. 따라서 노동공급의 축소가 초래하는 복지고용관련 지출의 증가와 그것에 대한 적용의 어려움은 여전히 해결해야 할 과제로 남아있는 상황이다(노대명, 1999).

셋째, 사회민주주의 모델(유연안정성 모델): 1990년대 스칸디나비아 국가는 복지국가의 위기에 대처하여 사회적 투자를 통한 접근방식을 취하였다. 각종 사회보장

5) 물론 이러한 현상이 보편적인 것은 아니었다. 오히려 영국의 블레어 정부는 사회민주주의의 정권이면서도 신자유주의적 요소를 강하게 접목시킨 정책을 추진하기도 하였던 것이다.

정책을 고용촉진을 위한 정책과 연계시키는 과정에서 인적자본개발을 최우선 과제로 부각시키는 방식을 취했던 것이다. 1970~80년대 스칸디나비아 복지국가의 특징은 적극적 노동시장정책, 사회적 서비스 확대, 남녀평등 등으로 요약될 수 있다. 즉, 탈산업화에 따른 제조업부문에서의 고용감소를 공공서비스 부문에서의 고용확대와 연계시키고, 여성인구의 노동시장참여와 보육수당 강화를 통한 출산력 증진의 균형을 유지하고, 비숙련 노동자에 대한 직업능력개발을 통해 취업을 촉진하는 방식이었다. 그리고 그 이면에는 자본집중을 통한 대기업중심의 성장전략과 공공부문의 확대에 기초한 조합주의적 타협이 전제되어 있었다. 하지만 이러한 복지국가모형은 1980년대 중반이후 경기침체와 더불어 심하게 동요하기 시작하였다(안재홍, 2001).

그리고 이들 국가들이 취했던 대처방식은 성장을 위한 사회보장체계의 재편으로 요약할 수 있다. 스웨덴의 경우, 1980년대 판 제3의 길을 통해 노동의 유연화와 주요 사회적 급여의 삭감이라는 정책을 추진하기에 이르렀던 것이다. 물론 그와 같은 정책변화는 다음과 같은 점에서 미국 등의 신자유주의 전략과 구분되어야 한다. 첫째, 전통적인 연대임금의 원칙 대신 임금의 유연화를 채택한 것이나 한계세율 및 사회적 급여 수급권을 조정했던 것은 노동의욕 감소와 그에 따른 사회 전체의 생산성 하락 문제를 해소하는데 목적을 두고 있었다. 둘째, 복지제도에 대한 수급권 통제만이 아니라 ‘적극적 노동시장정책을 기반으로 하는’ 근로연계형 복지정책을 추구하였다는 점을 들 수 있다. 셋째, 서비스 전달체계의 지방분권화와 민영화 전략은 기존의 중앙집중적 체계에서의 비효율성 문제를 해결하고 후기산업사회에서 분출하는 다양한 욕구에 능동적으로 대응하는 것을 목적으로 한 것이었다.

이러한 변화에서 주목해야 할 것은 정책(대상)의 우선순위가 청·장년층에게로 옮겨지고 있다는 점이다. 이는 후기산업사회가 겪고 있는 가족구조의 변화 및 고용형태의 변화에 대한 인식에 기초한 것으로, 교육과 훈련을 통한 사회적 투자가 주요한 정책목표로 설정되었음을 의미한다. 이러한 사회투자적 접근으로의 이행은 사회보장체계가 기존의 소극적 소득보장에서 적극적 고용지원으로 이행하고 있음을 의미하는 것이다. 더불어 그러한 이행은 기존의 공공부문에 의한 고용창출보다는 훈련, 유동성, 임금보조 등과 같은 노동시장정책이 우선시되기 시작하였음을 의미하는 것이기도 하다.

2. 동아시아국가의 빈곤과 근로빈곤층 문제

근로빈곤층 문제와 관련해서 동아시아국가가 처한 제반 환경에 대해 간략하게 살펴볼 필요가 있다. 먼저 왜 동아시아 복지국가에 대한 비교 연구가 활발하게 진행되고 있는지 설명하면 아래와 같다. 서구 복지국가의 관점에서 볼 때, 동아시아 복지국가들이 매우 특이한 발전경로를 취하고 있으며, 낮은 복지지출에도 불구하고 또는 그 덕분에 높은 경제적 성과를 거두고 있다는 점에서 관심의 대상이 되었던 측면이 있다. 그것은 동아시아 발전모델에 대한 관심과 유사한 것이다. 이처럼 동아시아 복지국가들이 서구 연구자들의 관심사가 되었던 것은 당연한 일일지 모른다. 특히 축소 지향적 복지개혁(welfare retrenchment)이 주요 관심사였던 1990년대 서구사회에서 동아시아 복지국가란 매우 흥미로운 연구대상이었기 때문이다. 그리고 이 관심사는 동아시아 복지국가들에 대한 편하를 동반하기도 하였다.

하지만 1990년대 후반이후 동아시아국가들은 매우 빠른 속도로 복지확장을 시도하고 있다. 이들 국가는 증가하는 복지수요에 대응하기 위해 사회지출을 지속적으로 확대하여 왔으며, 새로운 제도 및 프로그램 도입의 타당성을 검토하고 있다. 하지만 서구식 사회보장제도를 본격적으로 도입하고 10년이 넘는 상황에서, 서구식 제도가 개별 국가의 정치·경제·사회여건에 적합한 것인지에 대한 의문은 점점 커져가고 있다. 이는 제도도입 초기의 관심사와 달리, 제도의 향후 발전방향을 모색함에 있어 독자적인 경로에 대한 관심이 증가하고 있음을 의미한다.

상대적으로 사회보장제도 도입이 늦은 신흥산업국의 경우, 정책결정과정에서 반복적으로 제기되는 다음과 같은 질문에 답해야 한다. 대부분의 정책결정자들은 제도도입과정에서 이상적인 것과 현실적인 것 사이에서 선택의 기로에 놓이게 된다. 그 자체만으로 보면, 스웨덴 등 북유럽 복지제도가 가장 이상적이라고 말할 수 있다. 하지만 그것이 동아시아 국가에게도 이상적인가, 또는 도입할 수 있는가는 전혀 다른 문제이다. 전혀 다른 역사적 경험과 정치세력 관계, 이질적인 경제여건과 문화구조에 기초하여 형성된 복지제도를 도입하는 것은 신중한 검토를 전제해야 하기 때문이다.

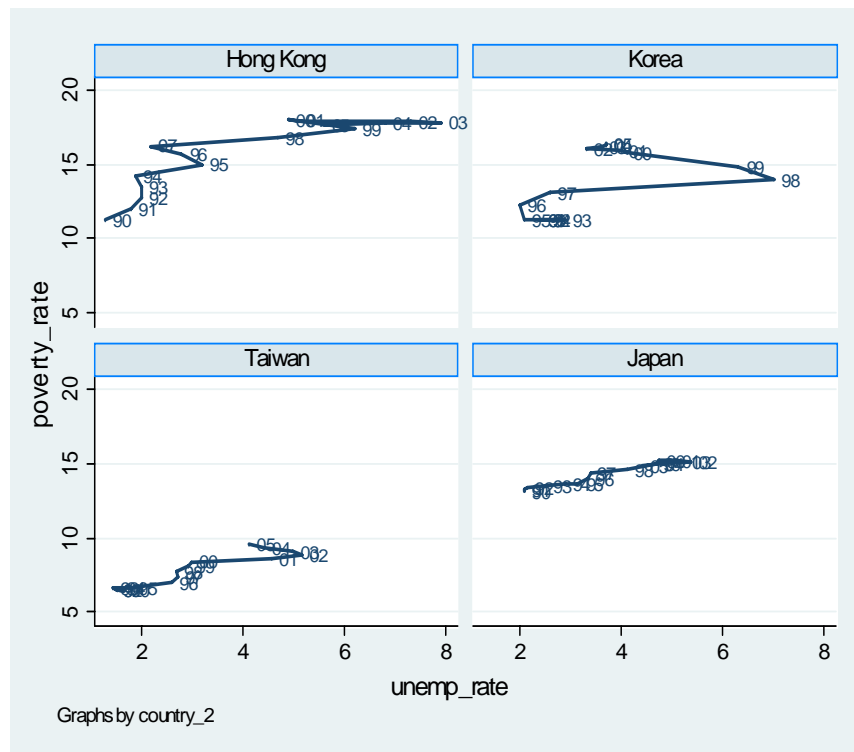
이 문제와 관련해서 가장 자주 나타나는 접근방식은 재정여건을 고려하여 단계적으로 제도를 확대해야 한다는 주장이다. 문제는 이러한 접근방식이 많은 경우 서구 사회보장제도를 무비판적으로 수입한다는 전제에 입각해 있다는 점이다. 그리고 정책 제도를 적용하는 과정에서 그것은 본래의 모습과 다른 제도로 변질되기 십상이다. 그것은 의도한 것이 아니라 의도하지 못한 제도로 변질되는 것이다. 이것은 제도적용 과정에서의 오류에 기인한 것일 수 있다. 하지만 더 많은 경우, 재정여건 외의 기타 경제·사회여건에 대한 불충분한 고려에서 비롯된 결과일 수 있다.

이러한 측면에서 보면, 새로운 복지제도 도입과 관련해서 좀 더 다양한 사례에서 시사점을 찾으려는 노력은 당연한 일이다. 그리고 그 모델을 경제사회적으로 유사한 특성을 가진 국가에서 찾으려 하는 것 또한 당연한 일이다. 공적 사회지출이 GDP의 20%~30%에 이르는 국가의 제도를 사회지출이 GDP의 6%~7%에 불과한 국가에 적용하기보다, 경제력과 재정여건이 유사한 국가에서 유사한 경험을 관찰하는 것이 보다 큰 시사점을 줄 수 있기 때문이다.⁶⁾

한국을 비롯한 신흥산업국 또한 1990년대 후반부터 탈산업화의 충격에 노출되어 있으며, 점진적으로 성장률이 하락하고 정부 재정지출이 증가하는 상황에서 소득불평등과 빈곤문제를 해결해야 하는 과제를 안고 있다. 1990년대 중반 이후 거의 모든 동아시아 국가에서 빈곤율과 소득불평등이 심화되는 양상을 보이고 있는데, 빈곤율은 한국과 홍콩의 증가세가 가파른 것으로 나타나고 있으며, 소득불평등은 일본과 홍콩에서 가파르게 증가한 것으로 나타나고 있다. 아래 그림은 1990년~2005년까지 동아시아국가의 실업률과 빈곤율의 추이를 나타낸 것이다. 이 그림에 따르면, 동아시아국가들은 1990년대 외부의 경제환경변화로 인해 고용과 빈곤문제에서 큰 변화를 겪었음을 알 수 있다.

6) 물론 동아시아 복지국가들에 대한 관심이 복지제도 도입과 관련해서 항상 우호적인 고려에 기초한 것이 아니라는 점 또한 분명하다. 상대적으로 복지지출이 낮은 국가, 그러나 경제적 성취도가 높은 국가가 특정한 복지제도에 주목하는 경우, 복지확장을 억제하는 명분으로 활용되기도 하기 때문이다.

[그림 2-15] 실업률과 빈곤율



동아시아국가에서 나타나고 있는 최근의 경제사회적 변화를 좀더 깊이 들여다보면, 그 전변에는 근로빈곤층 문제가 도사리고 있음을 쉽게 알 수 있다. 그것은 산업 구조의 변화와 노동시장의 유연화 등으로 인해 실업자나 저임금근로자가 증가하는 추세를 의미한다. 실제로 일본은 2007년 빈곤율이 OECD 국가 중 하위권이라는 점이 새삼스럽게 주목받고 있다. 그 중에서도 2천만엔 미만의 소득을 가진 근로빈곤층이 증가하고 있다는 점이 화제가 되고 있다. 그것은 홍콩의 경우도 크게 다르지 않다. 동아시아국가 중 탈산업화가 상대적으로 빠르게 진행된 홍콩은 1990년대 후반 이후의 경제환경 변화 속에서 실업과 저임금노동 그리고 빈곤문제가 가장 심각하게 나타난 국가이다. 이는 홍콩도 이미 빠른 속도로 근로빈곤층 문제를 경험하고 있음을 의미한다. 한국은 이들 국가와 비교할 때, 근로빈곤층 문제가 일찍부터 쟁점을 형성했던 경우라고 말할 수 있다. 1997년 외환위기 이후 실업률이 높게 치솟다 2001년을 기점으로 실업률은 낮은 수준을 유지하고 있다. 하지만 문제는 빈곤율이 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다는 점이다. 이는 경제활동상태에 참여하고

있지만 빈곤에서 벗어나지 못하는 근로빈곤층이 빠르게 증가한 것과 밀접한 관련이 있다.

이 점에서 동아시아 국가들은 2009년 현재 근로빈곤층 문제를 해결해야 하는 과제를 안고 있다. 그것은 지난 수십 년간의 고도성장기에는 경험하지 못했던 새로운 문제라고 말할 수 있다. 그리고 이들 국가 중 일본의 1990년대 <잃어버린 10년>은 좋은 반면교사가 되고 있다. 단순히 일자리 창출만으로 근로빈곤층 문제를 해결할 수 있다는 기대는 지나치게 낙관적인 것이다. 최근의 변화는 근로빈곤층 문제를 해결하기 위해서는 단순한 일자리 창출정책을 넘어 사회안전망을 강화해야 한다는 교훈을 안겨주고 있기 때문이다.

특히 유럽의 <유연안정성 모델>에 대한 수용 또한 보다 현실적이고 객관적일 필요가 있다. 그것은 유연안정성 모델이 단순히 노동을 유연화하고 복지로 보완하는 것이라고 해석해서는 안될 것이다. 노동시장의 유연화가 개별근로자에게 치명적인 위험이 되지 않도록 예방하는 각종 지원정책은 복지영역에 국한된 것이 아니라 고용·복지정책 전반에 관련된 것이기 때문이다. 참고로 덴마크는 OECD국가 중 적극적 노동시장정책 관련 지출이 가장 높은 국가이다. 이는 노동유연화의 충격을 흡수하기 위해서는 적극적 노동시장정책이 강화되어야 한다는 것을 의미한다. 그것은 실업보험의 확대, 적극적 노동시장정책의 강화, 직업훈련의 확대 등을 전제하는 것이다.

3. 충격의 자동안정화: 새로운 논쟁

2008년 말 미국발 금융위기는 기존 신자유주의 모델에 중요한 시험대가 될 것으로 예상된다. 국가의 비효율을 해결하려는 시도가 시장의 부도덕을 확산시켰으며, 그 충격이 장기화될 소지가 크다는 점에서 이는 신자유주의모델의 위기가 될 것이기 때문이다. 그리고 이를 극복할 수 있는 해법이 필요하다는 국제적 합의가 도출되고 있다는 점에 대해서도 주목해야 한다. 불과 10년전 동아시아 외환위기에 대한 대응 과정에서 국제금융자본에 대한 통제가 시민단체 차원에서 논의되었다면, 2009년에는 유사한 논의가 각국 정부대표들 간에 이루어지고 있다.

물론 대안모색에 있어 단기적으로는 국가의 조절기능 강화가 불가피한 것처럼 보인다. 그것은 각국 정부의 공조를 통해 문제를 해결해야 한다는 점에서 당연한 일이다. 하지만 그것이 지금까지 많은 비판을 받아 왔던 관료주의의 귀환을 의미하는 것은 아니다. 실제로 어느 누구도 관료주의의 귀환을 원하지 않는다. 위기대처를 위해 단기적으로는 국가의 역할이 중요하지만, 시장실패 못지않게 정부실패에 대한 우려가 존재하고 있는 것이다. 이는 향후 경제사회모델이 보다 효율적인 국가(enabling state)와 민주적 협치(democratic governance)에 주목해야 한다는 것을 의미한다. 효율적인 국가는 불확실한 세계경제환경 속에서 ‘지속가능한’ 성장을 이루고, 이 과정에서 발생하는 사회경제적 충격을 흡수할 수 있는 사회보장제도를 구축해야 한다. 그리고 정책결정 과정에서 다양한 이해관계집단의 의견을 수렴하고 조정할 수 있는 민주적 의견수렴체계를 구축해야 한다. 이는 성장일변도의 근대화 전략에 대한 성찰과 시민사회의 적극적 참여가 뒷받침되어야 한다는 것을 의미한다.

2009년 3월 런던에서 개최된 G20 정상회의는 글로벌 경기침체 상황에서 보호무역주의의 확산을 막고, 무역정책과 금융정책에서 공조체계를 구축하는데 목적이 있었다. 그리고 그것은 위기를 봉합하는데 소기의 성과를 거두었다고 말할 수 있다. 하지만 이 회의에서는 기존 성장전략에 대한 비판과 국제금융시스템에 대한 개편의 필요성, 급격한 외부의 경제충격에 맞선 충격완화장치 등이 언급되었다. 여기서 주목해야 할 점은 충격완화장치, 즉 외부충격을 흡수할 <자동안정화 장치>(Automatic Stabilizer)에 대한 논의라고 말할 수 있다.

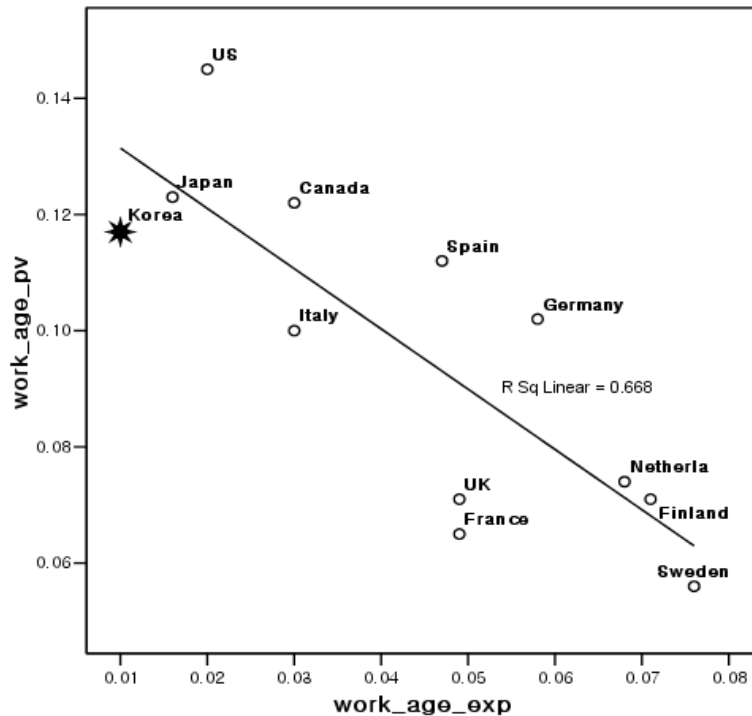
경기의 급격한 침체로 인해 실업과 빈곤 등의 문제가 심화되는 경우, 그 충격을 완화하기 위해서는 다양한 정책수단이 필요하다. 그리고 유럽의 전통적 사회보장제도도 많은 비판의 대상이 되어 왔다. 그것은 과도한 복지로 인해 경제성장에 부정적인 영향을 미친다는 것으로 요약할 수 있다. 하지만 급격한 경기침체, 즉 GDP 쇼크(shock)가 발생하는 상황에서 이 사회보장제도는 그 충격을 자동적으로 완화시키는 중요한 역할을 하고 있다. 이는 사회보장제도가 취약한 국가들이 실업자나 빈곤층을 보호하기 위해 적자재정을 편성하여 경기부양책을 썼던 것과 좋은 대비를 이루는 것이다. 욕구집단을 포착하고 지원할 수 있는 제도와 정책수단이 전제되지 않은 경기부양책은 또 다른 문제점을 야기할 수 있기 때문이다.

다만, 이러한 자동안정화장치가 효과적으로 작동하기 위해서는 몇 가지 중요한 전제조건이 갖추어져 있어야 한다. 그것은 안정적인 재원이 마련되어야 하고, 제도의 사각지대가 적어야 하고, 효과적으로 지원할 수 있는 전달체계가 구축되어야 한다는 것을 의미한다. 이 점에서 외부충격에 대한 자동안정화 장치는 제도화를 필요로 하는 것이다.

이러한 전제조건을 감안하면, 우리사회는 <충격의 자동안정화> 기능이 매우 취약하다는 점을 알 수 있다. 주요 안전망이 제도화되었다고는 하나, 복지수요를 감당할 수 있는 재원이 부족하고, 제도의 사각지대가 크며, 급여와 서비스를 효과적으로 제공하기 위한 전달체계가 취약한 것이다. 특히 근로빈곤층 지원정책은 그 어떤 전제조건도 제대로 갖추고 있지 못하다. 근로빈곤층 지원정책은 소득보장과 고용지원 그리고 각종 복지서비스 공급과 관련해서 가장 큰 사각지대를 안고 있는 정책이기 때문이다. 이 점에서 현재 상태로 지출을 확대한다 해서 효과가 증가하기는 힘들 것이다. 그리고 효과적인 추진전략이 부재하다는 점을 지적해야 할 것이다. 가장 대표적인 것이 복지정책과 고용정책을 연계한 근로복지정책의 추진방식 문제라고 말할 수 있다. 이는 복지지출을 절감하지도, 취업을 촉진하지도 못하는 매우 모호한 위치에 놓여 있다. 그리고 근로빈곤층 지원정책은 이들을 지원할 수 있는 인프라에 대한 투자 또한 크게 부족한 상황이다. 이는 적극적 노동시장정책의 인프라가 취약하다는 점과도 밀접한 관련이 있다.

아래 그림은 OECD 주요 국가를 대상으로 근로빈곤문제와 사회지출의 관계를 나타낸 것이다. 참고로 사회지출은 근로연령집단을 대상으로 하는 사회지출을 의미한다. 전체적으로 사회지출 수준이 높을수록 근로연령빈곤율이 낮게 나타나고, 사회지출 수준이 낮을수록 근로연령빈곤율이 높게 나타나고 있다. 하지만 사회지출수준이 유사한 국가라 하더라도 근로빈곤율이 큰 차이를 보이는 국가가 존재한다. 아래 그림에서 영국과 프랑스, 스페인과 독일은 근로연령집단에 대한 사회지출 수준이 유사하지만, 근로연령빈곤율은 큰 차이를 보인다. 이는 각국이 처한 노동시장 상황과 사회보장제도의 특성, 전달체계의 효과성 등이 중요한 영향을 미친다는 것을 의미한다.

[그림 2-16] 근로연령집단에 대한 사회지출과 근로연령빈곤율



자료: OECD(2008), Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries.

4. 근로빈곤층 지원정책의 국제비교

각국의 근로빈곤층 지원정책을 비교하기 위해 앞서 그 목적과 분석방법에 대해 간략하게 설명하고자 한다. 각국의 근로빈곤층 지원정책이 형평성(equity)과 효율성(efficiency)이라는 두 가지 목표를 달성함에 있어 각각의 정책이 어떻게 기여하고 있으며, 각 정책의 조합 중 어느 것이 가장 높은 성과를 보이는지 살펴보는 것이다. 그리고 특정한 조합(모델)이 다른 조합에 비해 높은 성과를 보이는 이유를 규명하는 것이다. 그렇다면 형평성과 효율성이 각각 무엇을 의미하는지 조작적으로 정의할 필요가 있다. 먼저 형평성이란 소득불평등 및 빈곤을 감소효과를 의미하는 것이다. 이는 근로빈곤층 대상 복지급여, 고용지원 프로그램, 조세지원이 소득불평등 및 빈곤을 감소에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보는 것이다. 이어 효율성은 각 정책이 동일한 재원을 투입한다고 가정하는 경우, 취업율, 근로시간, 근로소득에 미치는 영향을

의미하는 것이다.

하지만 여기서는 각종 선행연구의 공통된 전제라 할 수 있는 trade-off의 가정, 즉 형평성과 효율성 또는 복지급여와 인센티브가 서로 trade-off 관계에 있다는 점을 비판적으로 재검토하는데 초점을 맞추고자 한다. 달리 표현하면, 각 제도를 어떻게 구성하는가에 따라, 복지급여와 고용지원, 재정적 인센티브는 서로 상쇄되기보다 시너지 효과를 나타낼 수 있다는 가설을 제기해 보고자 한다. 물론 이 주제와 관련해서 일부 연구자들이 실증분석 결과를 참고할 필요가 있다. Immervoll(2005) 등 일부 연구자는 이 주제에 대해 폭넓은 비교연구를 수행한 바 있다. 그리고 그 분석 결과는 대부분 각국의 환경적 특수성을 강조하는 수준에 머물러 있다는 한계를 안고 있다. 하지만 이러한 분석결과는 하나의 정책목표를 위해 다른 하나를 희생하지 않는 정책적 선택이 가능하다는 점 또한 말해주고 있다.

그렇다면 이러한 연구목적을 달성하기 위해 각국의 근로빈곤층 정책을 어떻게 범주화해야 할 것인가. 여기서는 각국의 지원정책을 정책목표에 따라 다음 세 가지 범주로 구분하고자 한다. 그것은 1) 소득보장정책(복지정책), 2) 고용지원정책(자활정책), 3) 조세정책(재정적 인센티브)이다.

- 소득보장정책: 근로빈곤층은 현재 소득빈곤에 직면해 있는 집단이라는 점에서 이들에 대해 어떠한 방식으로 소득을 보장하고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 그것은 제도적으로 크게 다음 세 가지 정책으로 이루어져 있다. 1) 실업부조제도, 2) 생계급여제도, 3) 기타 현물급여 및 서비스제도가 그것이다. 이는 공공부조 제도의 일환으로 빈곤층에게 소득을 이전하는 각종 제도를 포괄하는 것이다.
- 고용지원정책: 근로빈곤층은 적절한 취업기회를 갖지 못하고 있거나, 취업하고 있더라도 저임금이나 고용단절로 인해 빈곤상태에 빠져 있는 집단이라는 점에서, 취업능력을 배양하거나 취업기회를 확대하기 위한 정책이 필요하다. 그리고 이는 크게 다음 세 가지 정책으로 이루어져 있다. 1) 취업알선정책, 2) 직업훈련정책, 3) 직접적인 고용창출정책 등이 그것이다.

- 조세정책: 근로빈곤층에 대한 복지제도 차원의 소득이전이 갖는 폐해가 지적됨에 따라, 이들에 대한 소득이전 방식을 바꾸어 근로유인효과와 소득보전효과를 제고하는 다양한 정책이 실시되고 있다. 이와 관련해서, 미국의 EITC는 각국의 근로빈곤층 대상 조세정책에 매우 큰 영향을 미쳤다. 하지만 현재 조세정책을 통한 지원방식은 미국과 영국의 가구단위 모델과 벨기에의 개인단위 모델, 그리고 프랑스의 혼합모델로 구분할 수 있다.

참고로 각국의 근로빈곤층 지원정책은 아래 표와 같이 구성되어 있다. 이 각각의 정책은 지원범위, 지원수준, 지원방법과 관련해서 다양한 형태를 취하고 있으며, 그것은 각국이 처하고 있는 제반 경제사회여건과 밀접한 관련이 있다. 따라서 여기서는 각 정책의 특성을 간략하게 요약하고자 한다. 이어지는 표들은 OECD 각국의 조세정책과 복지급여를 통한 지원범위와 지원수준 등을 정리한 것이다.

〈표 2-1〉 각국의 근로빈곤층 지원정책

		미국	영국	프랑스
소득보장	실업부조	-	JSA	ASS
	공공부조	TANF, GA, FS	IS	API, RMI, RMA
고용지원	ALMP	WIA	WBLA	TRACE
	자활지원	Workfare	WTW	IAE
조세제도	인센티브	EITC	WTC, CTC	PPE

자료: 노대명 외(2008) 참조

위에 언급한 각국 근로빈곤층 지원정책의 성과를 개별적으로 진단하기에는 지면상의 어려움이 있다. 따라서 여기서는 형평성과 효율성이라는 관점에서 정책 전반을 비교하고자 한다. 먼저 형평성은 소득분배구조나 빈곤율의 변화를 중심으로, 그리고 효율성은 노동공급 및 복지수급자의 탈수급성과 등을 중심으로 설명할 수 있을 것이다.

가. 근로빈곤층 지원정책의 빈곤감소 효과(형평성 평가)

먼저 형평성 측면에서는 미국과 영국 등 일부 국가의 소득유형별 빈곤율을 통해 정책별 빈곤감소효과를 살펴봄으로써 설명에 갈음할 수 있을 것이다. <표 2-2>는 Smeeding(2005)의 연구결과를 차용한 것으로 LIS 데이터를 활용한 분석결과이다.

이 분석결과에 따르면, 미국은 각종 사회정책을 통해 빈곤율을 감소시키는 효과가 26.4%로 비교대상 국가의 60.9%의 절반에도 미치지 못하는 것으로 나타나고 있다. 이는 미국의 각종 사회정책이 다른 국가들에 비해 상대적으로 낮은 성과를 보이는 것으로 해석할 수 있다. 물론 그것은 전체적으로 낮은 사회지출과 밀접한 관련이 있다. 그리고 이어지는 표는 이러한 경향이 근로빈곤층 문제에는 더욱 심각한 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 그것은 저임금노동의 공급을 촉진하는 경제정책과 노동정책을 기반으로 하며, 조세제도를 통해 빈곤문제에 우회적으로 접근하는 방식이 빈곤문제 해결에 큰 효과를 나타내지 못하고 있음을 의미하는 것이다. 사회보험은 근로빈곤층의 빈곤문제를 해결하기보다 더욱 악화시키는 경향을 보이고 있으며, 전체적인 빈곤감소효과는 비교대상 국가의 1/4~1/10 수준으로 전체 빈곤감소효과보다 그 성과가 더욱 낮은 것으로 나타나고 있다. 이는 근로빈곤층 대상 각종 정책이 문제를 해결하는데 효과적으로 작동하지 못하고 있음을 의미하는 것이다.

영국의 각종 사회정책이 빈곤문제 및 근로빈곤문제에 미치는 영향을 보면, 비교대상국가 평균 수준에 이르는 것을 확인할 수 있다. 먼저 각종 사회정책을 통한 빈곤감소효과가 약 60.1%로 평균에 근접하는 것으로 나타나고 있다. 다만 특징적인 것은 사회보험을 통한 빈곤감소 효과보다는 공공부조제도 등을 통한 빈곤감소의 효과가 크게 나타나고 있다는 점이다. 이는 영국이 미국에 비해 상대적으로 공공부조제도에 투입하는 재원의 규모가 크다는 점과 밀접한 관련이 있다. 이는 유럽대륙의 복지국가나 북구의 사민주의 복지국가들과 비교할 때, 사회보험을 통한 빈곤감소효과가 크게 뒤진다는 점에 그 특징이 있는 것이다. 근로빈곤층에 대한 정책효과를 보면 이러한 특성이 보다 분명하게 드러나는 것을 알 수 있다. 양부모가구의 빈곤율을 보면, 시장소득과 사회보험 및 조세후소득 기준 빈곤율은 큰 차이를 보이지 않고, 공공부조급여후 소득기준 빈곤율이 크게 감소하는 경향을 나타내고 있다. 이는 근로빈

곤충 문제에 대한 영국의 지원정책은 주로 공공부조제도에 기초하고 있다는 점을 말해준다. 이는 영국이 미국보다는 상대적으로 형평성 제고에 있어 높은 성과를 보이지만, 다른 유럽대륙 국가들보다는 상대적으로 낮은 성과를 보이고 있음을 시사한다. 영국은 미국처럼 지난 20년간 노동시장에 대한 조절기능을 완화 또는 약화시켜 저임금 노동공급을 확대하고 그에 대한 소득보전을 조세제도를 통해 확대하는 방식을 취해 왔다는 점과 밀접한 관련이 있다. 하지만 영국의 근로빈곤층 지원정책은 상대적으로 강력한 공공부조제도와 사회서비스 공급정책 등으로 인해 미국과는 상이한 결과를 보여주고 있는 것이다.

프랑스의 각종 사회정책이 근로빈곤층에 미치는 영향에 대해서는 <표 2-2>를 참조하여 그 성과를 추론해 볼 수 있다. 전체적으로 프랑스 사회정책은 독일과 유사한 성과를 보여주는 것으로 나타나고 있다. 그것은 사회보험과 조세를 통한 빈곤감소효과가 상대적으로 높다는 것을 의미한다. 그리고 이를 통한 빈곤감소 효과 또한 미국이나 영국에 비해 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 프랑스의 사회정책이 이미 발생한 빈곤문제에 사후적으로 개입하는 방식을 취하기보다 사전적으로 사회보험과 조세제도를 통해 개입하는 방식을 취하고 있음을 의미한다. 그리고 근로빈곤층 문제에 있어서는 앞서 언급했던 Ponthieux & Concialdi(2000)의 논문에서 중요한 시사점을 찾을 수 있다. 그것은 프랑스와 미국의 근로빈곤층 문제의 핵심적인 차이는 전자는 노동수요부족(Sous-Emploi)의 문제인데 비해, 후자는 저임금의 문제라는 것이다. 그리고 이 문제에 개입하는 방식에 있어서도 프랑스는 실업자에 대한 각종 보험급여나 수당을 통해 빈곤율을 감소시키는 전략을 취하는데 비해, 미국은 사후적 빈곤문제에 대해 EITC 등으로 개입하는 전략을 취한다는 점에서 차이가 있는 것이다. 하지만 2007년 프랑스 대선결과 우파연합의 사르코지(Sarkozy)가 당선되면서 사회정책 전반에 중요한 변화가 나타나고 있는 것으로 판단된다. 그것은 프랑스가 전통적으로 유지해 왔던 사회정책의 기초를 상당부분 시장 친화적 방식으로 수정하려는 것이다. 특히 근로빈곤층 문제와 관련해서 각종 제도가 이들의 노동공급을 촉진하지 못하고 있다는 지적이 제기됨에 따라 이를 개혁하려는 시도가 구체화되고 있는 것이다.

〈표 2-2〉 빈곤층에 대한 사회정책의 효과성 비교

(단위: 빈곤율 및 빈곤감소율, GDP 대비 사회지출)

	시장소득	가처분 소득	공공부조후 소득	빈곤감소율		사회지출
				사회보험	전체	
미국(00)	23.1	19.3	17.0	16.5	26.4	2.3
네덜란드(99)	21.0	9.6	7.3	54.3	65.2	9.6
스웨덴(00)	28.8	11.7	6.5	59.4	77.4	11.6
독일(00)	28.1	10.6	8.3	62.3	70.5	7.3
캐나다(00)	21.1	12.9	11.4	38.9	46.0	5.8
핀란드(00)	17.8	11.4	5.4	36.0	69.7	10.9
영국(99)	31.1	23.5	12.4	24.4	60.1	7.1
벨기에(00)	34.6	8.9	8.0	74.3	76.9	9.3
오스트리아(00)	31.8	9.1	7.7	71.4	75.8	7.4
이태리(00)	30.0	13.7	12.7	54.3	57.7	4.3
아일랜드(00)	29.5	21.2	16.5	28.1	44.1	5.5
평균	27.0	13.8	10.3	47.2	60.9	7.4

자료: Smeeding(2005)

〈표 2-3〉 근로빈곤층에 대한 사회정책의 효과성 비교

(단위: 빈곤율 및 빈곤감소율, GDP 대비 사회지출)

	시장소득	가처분소득	공공부조후 소득	빈곤감소율	
				사회보험	전체
편부모가구					
미국(00)	46.0	48.1	41.4	-4.6	10.0
네덜란드(99)	51.7	44.7	30.7	13.5	40.6
스웨덴(00)	44.0	22.9	11.3	48.0	74.3
독일(00)	53.2	46.1	33.2	13.3	37.6
캐나다(00)	43.2	37.4	32.0	13.4	25.9
핀란드(00)	38.1	27.4	7.3	28.1	80.8
영국(99)	73.0	70.9	30.5	2.9	58.2
벨기에(00)	53.5	24.4	21.8	54.4	59.3
오스트리아(00)	53.4	28.7	17.9	46.3	66.5
이태리(00)	25.9	20.6	20.1	20.5	22.4
아일랜드(00)	68.5	63.5	45.8	7.3	33.1
평균	50.0	39.5	26.5	22.1	46.3
양부모가구					
미국(00)	13.7	15.2	13.2	-10.9	3.6
네덜란드(99)	10.1	8.3	7.6	17.8	24.8
스웨덴(00)	9.4	5.3	2.2	43.6	76.6
독일(00)	9.0	6.1	4.4	32.2	51.1
캐나다(00)	13.2	10.9	10.1	17.4	23.5
핀란드(00)	10.7	7.1	2.2	33.6	79.4
영국(99)	17.8	17.5	9.1	1.7	48.9
벨기에(00)	13.0	4.4	4.3	66.2	66.9
오스트리아(00)	16.9	5.8	5.1	65.7	69.8
이태리(00)	17.1	15.2	15.1	11.1	11.7
아일랜드(00)	15.7	12.5	10.8	20.4	31.2
평균	13.3	9.8	7.6	27.2	44.3

자료: Smeeding(2005)

나. 근로빈곤층 지원정책의 노동공급 효과(효율성 평가)

근로빈곤층 지원정책에서 가장 중시되는 효과 중 하나는 노동공급 효과라고 말할 수 있다. 그것은 각국의 복지체제가 어떠한 유형으로 분류되더라도 공통의 관심사라 할 수 있는 것이다. 실제로 지난 20년간 각국의 공공부조제도는 근로빈곤층의 경제 활동참여를 촉진함으로써 빈곤 그리고 복지제도에서 벗어나도록 유인하는 정책을 강화하는데 주력해 왔다. 그것이 이른바 근로연계복지정책 또는 활성화정책에 대한 강조로 나타났던 것이다. 물론 각국이 취하고 있는 노동공급 촉진정책은 조금씩 차이가 있으며, 그것이 소득보장정책과 어떠한 형태로 결합되어 있는가에 따라 다른 성과를 나타내게 된다. 따라서 여기서는 먼저 적극적 노동시장정책의 맥락에서 근로빈곤층 지원정책이 갖는 노동공급 효과를 살펴보고, 이어 소득보장정책과의 관련성에 주목하여 노동공급의 총량적 효과를 살펴보고자 한다.

1) 적극적 노동시장정책에 대한 개괄적 평가

지난 수 십 년간 추진되어 왔던 OECD국가의 적극적 노동시장정책에 대한 평가 결과는 그리 낙관적이지 않다. 그것은 2001년 Martin & Grubb가 발표한 연구결과를 통해 확연하게 드러났던 것으로 판단된다. 그리고 이후 근로빈곤층 문제에 대해서는 Babier(2001)의 연구결과가 그 문제점을 잘 지적하고 있다. 이 연구결과는 대부분의 국가에서 공공부문이 주도하는 일자리 프로그램의 성과가 거의 없는 것으로 나타나고 있다. 여기서 성과라 함은 노동공급, 즉 취업성과를 의미하는 것이다. 이는 크게 두 가지 맥락에서 이해할 수 있다. 첫째, 공공부문이 주도하는 일자리 프로그램 대부분이 소득보조의 성격을 띠고 있었다는 점에서 참여자의 복지의존성을 증대시키는 경향을 나타냈다는 점이다. 둘째, 이들이 참여하는 프로그램 자체가 실제 취업으로 연계되기 힘든 수준이었다는 점이다. 물론 이러한 한계는 참여자의 공급특성과 밀접한 관련이 있다. 즉, 취약한 건강상태나 낮은 교육수준 그리고 부족한 직업 경험 등은 이들에 대한 훈련의 성과를 저하시키는 방향으로 작용했기 때문이다.

그리고 실업자나 근로빈곤층의 취업을 촉진하기 위해 실시했던 일부 보조금지원 프로그램, 즉 고용주나 실업자에 대한 현금소득이전 프로그램은 대체효과나 사중효

과를 나타냈던 것으로 평가되고 있다. 이는 기존의 노동인력을 새로운 인력으로 대체하거나, 지원하지 않아도 되는 인력에 대한 지원을 하게 되는 문제를 야기했음을 의미한다. 이는 한국사회가 외환위기 직후 실시했던 각종 인턴프로그램이나 보조금 지원프로그램과 관련해서도 신중한 평가가 필요하다는 것을 의미한다.

물론 적극적 노동시장정책 프로그램 중 일부는 중요한 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다. 그것은 특정한 인구집단을 대상으로 눈높이를 맞춘 프로그램들이 높은 성과를 거두는 경향이 있음을 의미한다. 물론 연구자에 따라 성과가 높은 프로그램과 대상집단은 다르게 평가되는 경향이 있다. 예를 들면, 장애인, 청소년, 여성 등이 가장 자주 거론되는 집단이다. 하지만 이 문제는 각국의 노동시장여건과 밀접한 관련이 있는 것으로 판단된다. 이들은 일반적으로 취업애로계층(hard to employ)에 속하는 집단이며, 그 중에서도 대표적으로 취업성도가 높은 집단은 여성이다. 대부분의 국가에서 여성을 대상으로 하는 취업촉진 프로그램은 다른 집단을 대상으로 하는 프로그램보다 성과가 높은 것으로 나타나고 있다.

이러한 평가결과는 거시적으로 각국의 노동시장이 처한 상황과 밀접한 관련이 있다. 그것은 정책의 효과가 노동시장이 처한 상황이 노동수요 부족인지 저임금의 확산인지에 따라 차이를 보인다는 것을 의미한다. 미국은 저임금의 일자리나마 노동수요가 지속적으로 창출되는 경우이며, 프랑스는 일자리 자체의 기근문제가 심각한 경우에 해당된다고 말할 수 있다. 그것은 지난 수년간 프랑스에서 청년층 실업문제의 증가와 해외로의 엑소더스를 통해 쉽게 이해할 수 있다.

2) 각국 근로빈곤층 지원정책에 대한 평가

그러나 국가별로 적극적 노동시장정책에 대한 평가결과는 상이할 수밖에 없다. 즉, 앞서 언급했던 일반적 평가란 대체적인 경향을 의미하는 것이며, 각 정책의 효과성은 노동시장이 처한 상황이 노동수요 부족인지 저임금의 확산인지에 따라 그리고 이들이 각종 복지제도와 맺는 관계에 따라 차이를 보이는 것이다. 이러한 맥락에서 미국, 영국 그리고 프랑스의 근로빈곤층 지원정책이 어떠한 영향을 미치는지 살펴보기로 하자. 참고로 <표 2-4>는 위에 언급했던 근로빈곤율에 대한 분석결과, Babier(2001), 노대명 외(2007)의 연구결과를 토대로 작성한 성과비교 표이다. 이는

뒤에 언급하게 될, 각국 근로빈곤층 지원정책의 특성을 이해하는데 필요한 기초정보로 이해할 수 있다.

〈표 2-4〉 근로빈곤층 지원정책에 대한 성과 비교

	미국	영국	프랑스
취업률	높음	중간	낮음
탈수급률	높음	중간	낮음
취업 후 임금	낮음	낮음	중간

먼저 미국은 1990년대 후반 복지개혁을 통해 근로빈곤층 복지수혜자 중 상당수를 노동시장으로 진입시키는 성과를 거두었다. 하지만 이는 근본적으로 외부의 경제적 충격에 매우 취약한 것으로 판단된다(Barbier, 2001). 이는 다양한 측면에서 평가할 수 있는데, 크게 세 가지 측면을 지적할 수 있다. 첫째, 풍부한 저임금노동시장이다. 저임금노동시장이란 일자리의 질 자체는 열악하지만 잦은 노동이동으로 인해 실직자가 진입하기 용이한 환경이 조성되어 있음을 의미한다. 물론 그것도 전체적으로 경기침체 등의 영향을 받는다는 점에서 항상 성과를 보장할 수 있는 것은 아니다. 실제로 1990년대 후반 미국경제가 호황이었던 국면에서는 저임금노동시장으로의 진입을 촉진하는 각종 정책이 성과를 거두기 용이하였다. 하지만 현재와 같이 금융위기가 촉발되고 내수가 침체되는 상황에서는 그러한 효과를 기대하기 힘들 것이다.

둘째, 공공부조제도에 대한 강력한 징벌적 조치들이다. 그것은 수급기간제한 등과 같은 강력한 제재조치로 인해 많은 수급자들이 공공부조제도에서 벗어나 저임금노동시장으로 진입해야 하는 불가피성이 존재하였음을 의미한다. 이 점에서 편모가구의 수급자 규모는 제도시행 이후 3년 만에 약 1/3수준 감소하는 결과를 보이기도 하였다. 이는 미국을 제외한 국가에서는 구체적으로 도입되지 않았던 사례이다. 그러나 이러한 정책의 효과성은 매우 일시적이며 상징적이라고 평가해야 옳을 것이다. 최근 미국의 각 주에서는 평생 수급기간(5년)이 만료된 수급자에 대한 보호문제가 제기되고 있으며, 재정적으로 여유가 있는 일부 주(뉴욕 시 등)에서는 이들을 추가적으로 보호하고 있다. 이는 향후 노동시장에서 이들이 진입할 수 있는 일자리가 급감하는

경우 제대로 작동할 수 없을 것이라는 점을 말해준다.

셋째, 취업에 따른 재정적 지원제도로써 EITC의 문제이다. 미국은 복지제도를 통한 소득보장보다는 근로를 통한 소득보전과 그에 대한 지원에 초점을 둔 정책을 추진한 국가로 이해할 수 있다. 이러한 맥락에서 보면, 저임금노동시장에 진입한 근로자의 빈곤문제를 완화시키기 위해 EITC에 대한 재정투입을 빠른 속도로 확대했던 이유를 알 수 있다. 그리고 이러한 제도의 존재는 근로빈곤층으로 하여금 복지제도에서 벗어나 조세제도를 통한 소득의 일부를 보충하게 하는 선택이 이루어졌음을 의미하는 것이다. 하지만 이러한 정책은 가구단위의 소득기준에 따른다는 점에서 가구 소득이 일정수준에 이른 가구의 여성 미취업자의 추가적인 고용을 촉진하기에는 한계가 있는 것으로 나타나고 있다(황준욱, 2003).

이어 영국의 근로빈곤층 지원정책은 전체적으로 강력한 공공부조제도와 표적화된 적극적 노동시장정책 프로그램, 그리고 WFTC와 같은 근로소득보전제도의 결합으로 특징지어진다. 그것은 소위 뉴딜정책을 통해 근로가 가능한 집단에 대한 소득보장제도를 정비하고, 이들을 인구학적 특성에 따라 청년층과 장기실업자에 대한 적극적 노동시장정책을 차별화하며, 결과적으로 발생한 취업빈곤층에 대한 선별적인 - 아동 중심이라는 점에서 - 전략적 선택을 의미한다. 그리고 각 프로그램의 성과에 대한 영국정부의 공식적인 발표결과는 매우 긍정적이다. 대부분의 프로그램이 취업촉진 및 빈곤탈출이라는 관점에서 높은 성과를 거둔 것으로 언급되고 있다. 하지만 영국이 안고 있는 가장 큰 문제점은 공공부조제도에 대한 지나친 의존도에 있다고 판단된다. 달리 표현하면, 강력한 공공부조제도를 통해 빈곤감소효과를 제고하고 노동공급을 촉진하는 방식은 경제위기가 도래하는 경우 재정적으로 감당하기 힘든 어려움을 초래할 개연성이 있음을 의미한다. 이를 크게 두 가지 측면에서 설명하면 아래와 같다.

첫째, 영국사회는 지난 10년간 저임금노동시장의 확대경향을 나타내 왔다. 이는 다른 유럽 대륙국가들에 비해 노동시장의 유연화가 빠르게 정착되었기 때문이다. 그리고 이러한 추세에 따라, 제3의 길로 표현되는 다양한 사회정책적 조합을 추진하여 왔다. 하지만 경제위기가 도래하는 경우 저임금노동시장은 노동수요의 급격한 감소라는 복합적 위기에 봉착할 개연성이 있다. 이는 원활한 노동공급을 가능하게 했던

저임금노동시장이 한계에 직면하면서, 다양한 관련 프로그램이 제대로 작동하지 못하게 될 개연성이 있는 것이다. 이는 미국이 처하게 될 위험성과 다르지 않은 것이다.

둘째, 영국은 공공부조제도 지출이 전체 사회지출에서 차지하는 비중이 유럽에서 가장 높은 국가 중 하나이다. 달리 표현하면, 이미 공공부조제도가 재정에 미치는 영향이 매우 심각한 경우인 것이다. 더욱이 WFTC 등도 일반회계와 크게 다르지 않다는 점을 감안하면, 영국은 경제위기 상황이 도래하는 경우 더욱 큰 재정적 부담을 감내해야 할 것이다. 그리고 이는 적어도 일정기간 복지수혜자의 탈수급 문제가 효과적으로 작동하지 못함에 따라 관련 제도 전반이 심각하게 교란될 수 있음을 의미하는 것으로 이해할 수 있다.

프랑스의 근로빈곤층 지원정책은 전반적인 제도적 교착상태와 노동시장에서의 낮은 노동수요, 그리고 공공부문에 의한 고용창출정책의 강화로 특징지어진다. 물론 이러한 경향은 최근 사르코지의 집권에 따라 빠르게 변화할 것으로 판단된다. 즉, 다양한 방식으로 저임금의 일자리 공급을 확대하는 정책을 선택할 개연성이 높은 것이다. 하지만 전체적인 노동시장여건이라는 측면에서는 단기간에 큰 변화를 기대하기 힘들 것으로 판단된다. 그렇다면 프랑스의 근로빈곤층 지원정책의 성과는 어떻게 평가할 수 있는가. 그것은 근로빈곤층 문제의 빠른 악화와 근로빈곤층 지원정책의 성과부진으로 요약할 수 있을 것이다.

프랑스에서 근로빈곤층 문제의 심화는 RMI수급자의 급격한 증가추세를 통해 쉽게 확인할 수 있다. 프랑스의 공공부조제도는 인구학적 특성에 따라 다양한 제도로 구성되어 있는데, 그 중에서 근로빈곤층을 대상으로 하는 대표적인 공공부조제도가 바로 RMI이다. 1980년대 이후 그 규모는 매우 빠른 속도로 증가해 왔던 것으로 나타나고 있다. 이는 고용보호법제가 상대적으로 강력하다 하더라도 다양한 형태의 비정형적 일자리가 증가하고, 고용단절이 심화됨에 따라 근로빈곤층이 증가하고, 이들 중 상당수가 공공부조제도 수급자로 전락하고 있음을 의미한다. 물론 프랑스 근로빈곤층의 특성은 저임금근로자보다 장기실업자에 있다는 점을 고려해야 할 것이다. 이는 보다 많은 근로빈곤층이 장기실직상태를 거쳐 공공부조제도로 진입해 있으며, 이들의 취업을 촉진하는 노동공급정책이 전반적으로 성과를 도출하기 힘들다는 것을

의미한다.

이러한 상황에서 프랑스가 근로빈곤층의 노동공급을 촉진하기 위해 취했던 적극적 노동시장정책은 전체적으로 다른 국가와 크게 다르지 않다. 각종 근로계약프로그램을 통해 취업을 촉진하고, 훈련프로그램을 확대하며, 영미식의 근로소득보전세제(PPE)를 도입하였다는 점에서 그러하다. 하지만 이러한 프로그램이 노동공급이라는 측면에서 높은 성과를 거둔 것으로 여겨지지 않는다. 최근에 발표되는 각종 성과평가결과는 지난 10년간 추진된 각종 프로그램의 노동공급효과가 상대적으로 저조하다는 점을 지적하고 있기 때문이다. 그러나 프랑스의 적극적 노동시장정책이 미국이나 영국과 다른 중요한 차이점 중 하나는 고용창출과 관련해서 정부가 제3섹터의 조직들과 적극적으로 협력하는 방식을 취해 왔다는 점이다. 즉, 프랑스판 자활사업이라 할 수 있는 AIE프로그램은 취업연계, 직업훈련, 직접고용창출프로그램으로 다양하게 구성되어 있으며, 이러한 프로그램의 운영에 비영리민간단체의 참여를 촉진하도록 설계되어 있다.

문제는 프랑스 또한 다가오는 경제위기 상황에서 근로빈곤층 문제에 대응하는데 큰 문제가 야기될 것이라는 점이다. 그것은 먼저 노동수요가 현재보다 더 감소할 개연성이 있으며, 장기실업자 중심의 공공부조제도 또한 더 빠른 속도로 증가할 것이라는 점이다.

제3장 한국 근로빈곤층의 규모와 특성

제1 절 문제제기

현재 우리사회는 경제·사회부문 전반에서 다양한 사회적 위험이 빠르게 증가하는 양상을 보이고 있으며, 이러한 변화의 중심에 근로빈곤층 문제가 자리하고 있다. 근로빈곤층 문제는 대외경제여건의 불안정성, 반복되는 내수침체, 고용체제의 변화, 가족구조의 변화 등과 맞물려 빠른 속도로 악화되어 왔으며, <중산층의 붕괴, 빈곤층격의 증폭, 빈곤의 대물림>이라는 세 가지 측면에서 우리사회의 사회통합에 매우 부정적인 영향을 미치고 있다. 1) 중산층 하위집단의 급격한 붕괴로 인한 사회적 불안정성 증가, 2) 지출을 감당하기 힘든 낮은 소득으로 인한 박탈과 격차감 확대, 3) 빈곤층 자녀의 교육기회 제한과 그로 인한 빈곤대물림 및 계층이동의 희망 상실인 그것이다.

문제는 현재 이들 근로빈곤층이 <희망의 상실>이라는 심각한 위험에 노출되어 있다는 점이다. 그리고 현재의 고용정책과 복지정책, 그리고 기타 조세정책으로는 이러한 위험에 효과적으로 대처하기 힘든 상황이다. 따라서 근로빈곤층 문제에 효과적으로 대처하기 위해서는 기존 복지정책의 틀을 넘어, 고용정책, 교육정책, 주거정책, 조세정책 등 다양한 정책이 결합된 새로운 종합대책 수립이 필요하다. 여기서 한 가지 문제를 제기할 필요가 있다. 왜 지난 수년간 지속적으로 복지확장을 해 왔음에도 불구하고, 왜 이를 통한 충격완화 효과가 미진한가 하는 점이다. 이는 일차적으로

근로빈곤층 규모에 비해 사회지출 및 기타 공적지출이 부족하다는 것을 말해준다. 하지만 기존 정책들이 단편적 지원프로그램을 경쟁적으로 확대함에 따라 정책의 시너지 효과나 중장기계획에 따른 안정적 제도발전이 힘들었고, 그리고 정책효과에 대한 불신이 증가하며 사회지출의 지속적 확대에 걸림돌로 작용해 왔다.

그리고 근로빈곤층 지원정책이 내실화되지 못한 또 다른 이유는 근로빈곤층의 특성과 밀접한 관련이 있다. 근로빈곤층은 <실업·저임금·고용불안>이라는 위험에 노출되어 있는 집단이며, 이들의 소득은 매우 불안정하다는 점에서 정책적 개입이 용이하지 않은 집단이다. 근로빈곤층은 소득과약이 힘들고 소득변화가 심하다는 점에서 ‘정확한’ 현금급여 지급이 힘들기 때문이다. 달리 표현하면, 근로빈곤층 지원정책과 관련해서 사회적 합의를 도출하기 쉽지 않다는 것을 의미한다. 이는 근로빈곤층의 가구유형과 지출특성 등을 고려하여 <선별적 지원, 준보편적 지원, 보편적 지원>을 전략적으로 선택·결합시켜야 한다는 것을 의미한다.

따라서 여기서는 근로빈곤층이 증가하는 사회경제적 환경, 근로빈곤층의 규모, 근로빈곤층의 특성을 중심으로 살펴보기로 하겠다.

제2절 근로빈곤층 발생의 경제사회적 환경

1. 빈곤발생의 메커니즘

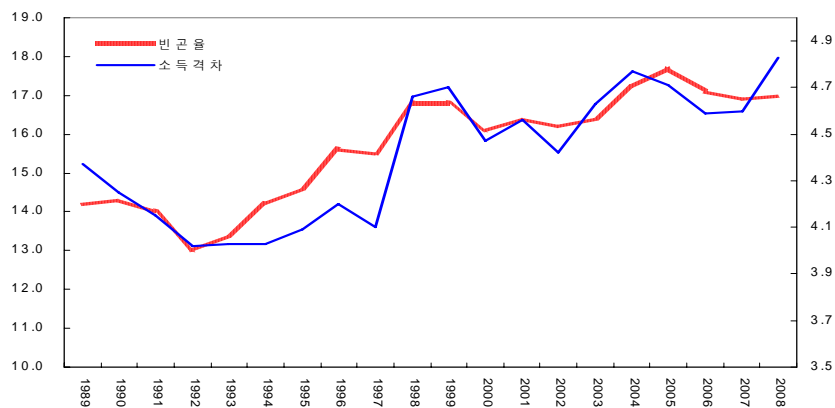
우리사회에서 근로빈곤층의 생산 및 재생산 메커니즘은 아래와 같은 인과관계 또는 흐름도로 설명할 수 있다. 먼저 근로빈곤층의 발생은 다음 세 가지 측면에서 설명할 수 있다. 1) 근로빈곤층은 소득과 자산의 불안정성과 감소 문제에 봉착하고 있다. 2) 노동시장에서의 <실업·저임금·고용불안> 문제에 직면하고 있으며, 그것은 실업보다 근로소득의 감소가 빈곤화의 가장 큰 요인이라고 말할 수 있다. 3) 노동시장 외의 요인으로서는 자산변화를 들 수 있다. 급격한 부채증가와 파산 등은 근로소득의 변화가 없더라도 빈곤화를 야기하는 중요한 원인인 것이다.

이어 근로빈곤층이 직면하고 있는 어려움은 아래와 같이 정리할 수 있다. 1) 근로빈곤층은 가구유형과 생애주기별로 필수적 지출증가 문제에 봉착하고 있다. 2) 주

이후의 장기적 추세란 관점에서 이해할 필요가 있다.

특히 <취업자 중 빈곤층 규모>는 1980년대 초반보다도 높은 수준이며, <빈곤층 중 취업자 규모>는 지속적으로 증가하는 추세에 있다. 이는 우리사회에서 근로빈곤층 문제가 빠른 속도로 악화되고 있음을 의미하는 것이다. 물론 근로빈곤층 개념을 어떻게 정의하는가에 따라 그 규모와 추이는 다르게 나타날 수 있다. 하지만 전체적으로 근로빈곤층의 증가추세는 부인하기 힘들 것이다.

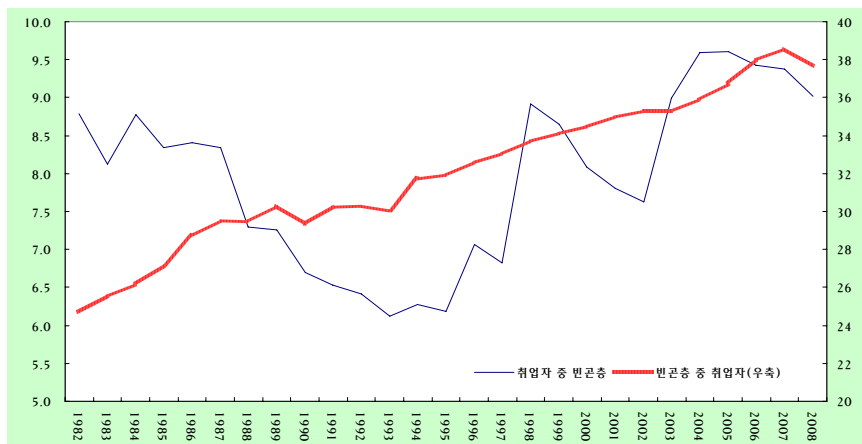
[그림 3-2] 1989년 이후 빈곤율과 소득격차 추이



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

자료: 통계청(각년도), 도시가계조사 및 전국가계조사자료 원자료.

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



자료: 통계청(각년도), 도시가계조사 및 전국가계조사자료 원자료.

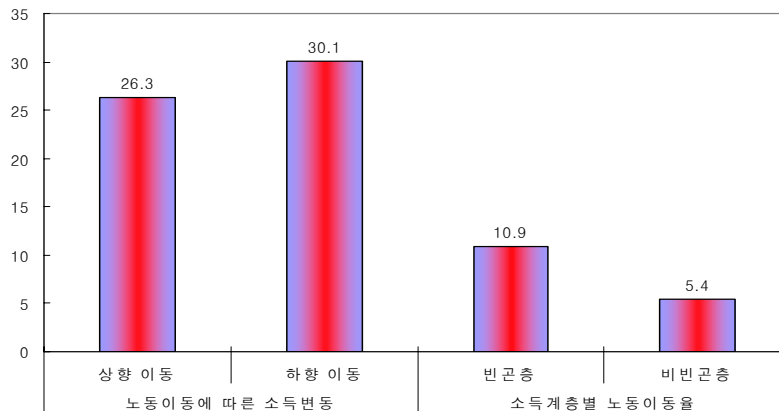
3. 노동이동의 증가와 계층의 하향이동 추세

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

그리고 이러한 추세를 종합하면, 지난 수년간 노동이동이 소득지위 변동에 미친 영향은 하향이동이라고 말할 수 있다. 물론 모든 형태의 노동이동이 소득의 하향이동을 초래하는 것은 아니다. 어떤 사람은 노동이동을 통해 더 나은 일자리로 이동하며, 어떤 사람은 더 열악한 일자리로 이동하며, 그것이 전체적으로 균형을 이루기 때문이다. 실제로 노동의 상향이동과 하향이동의 비율은 대체로 비슷하다고 말할 수 있다. 하지만 최근 수년간의 노동이동은 하향이동의 비중이 더 큰 것으로 나타나고 있다. 달리 표현하면, 지난 수년간 노동이동의 결과 더 많은 사람이 소득감소를 경험했다는 것을 의미한다.

2003년~2006년까지 빈곤층과 비빈곤층의 노동이동 경험을 보면, 빈곤층이 10.9%로 비빈곤층의 5.4%보다 약 두 배가량 높게 나타나고 있다. 그 원인은 빈곤층의 취업상태 및 교육수준과 밀접한 관련이 있다. 즉 노동이동에 따른 소득의 상향이동과 하향이동의 흐름에서 저학력자와 비숙련집단을 중심으로 소득지위의 하향이동 추세가 발견되고 있음을 의미한다(강신욱 외, 2006). 그리고 전체 노동이동 경험 집단의 소득계층을 상향이동과 하향이동으로 살펴보면, 26.3%가 소득지위의 상향이동을 경험하였고, 30.1%가 소득지위의 하향이동을 경험하였으며, 나머지 집단은 소득지위가 현상을 유지하였다.

[그림 3-4] 노동이동에 따른 소득변동 및 소득계층별 노동이동 경험



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

4. 계층이동과 빈곤층의 증가 문제

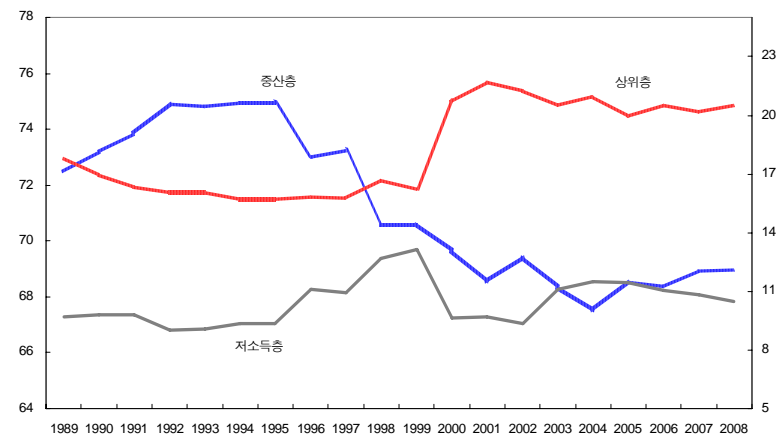
우리사회에서 근로빈곤층의 증가는 중산층의 위기 또는 중산층의 몰락과 밀접한 관련이 있다. 이는 중산층이 몰락함으로써 근로빈곤층으로 전락하게 되고, 근로빈곤층이 빈곤에서 탈출함으로써 중산층으로 이동하는 형태를 띠기 때문이다. 그렇다면 우리사회에서 근로빈곤층의 증가는 중산층의 붕괴와 밀접한 관련이 있음을 알 수 있다.

중산층 비중은 1980년대 초반부터 1990년대 중반까지 지속적으로 증가하다, 외환위기 이후에는 감소하는 추세를 나타내고 있다(연하청 외, 1990⁷⁾; 강신욱 외, 2006; 남준우, 2007; 유경준 외, 2008). 여기서 주목해야 할 점은 2000년 이후의 계층구조 변화이다. 2000년~2002년까지 빈곤층과 중산층 규모가 감소하고 상위층 규모가 증가하는 양상이 나타나고 있는 것이다. 이러한 변화는 소득격차가 확대됨에 따라 상대적 박탈감을 느끼는 집단이 증가하고 있음을 의미한다. 그 중에서도 중하층의 소득감소가 매우 두드러지다는 점에 주목해야 할 것이다. 즉, 중산층 중에서도 중하층에 위치하는 집단 - 엄밀하게 말해서 저소득층 또는 서민계층 - 이 급격하게

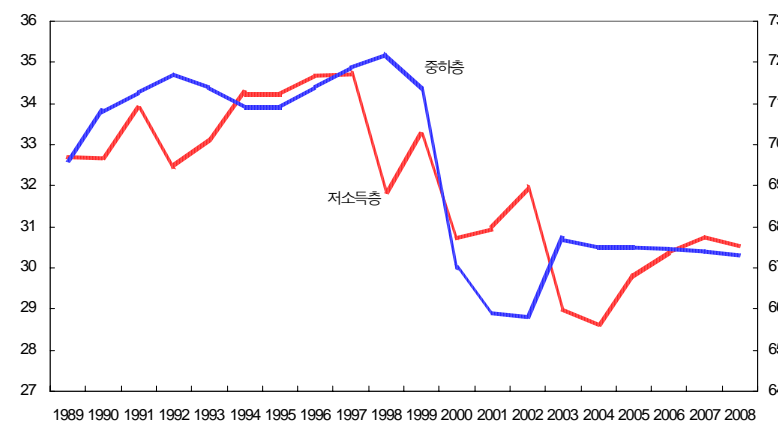
7) 연하청 외(1990)의 보고서는 1980년대 중산층 규모의 증가추세에 대한 내용을 담고 있다. 흥미로운 점은 중산층 분류와 관련해서 다양한 기준을 종합적으로 반영하고 있다는 것이다. 이는 단순히 소득기준만을 적용하지 않더라도 계층구조의 변화와 관련해서 일정한 합의 또한 존재한다는 점을 말해준다.

약체화되고 있는 것이다.

[그림 3-5] 1989년 이후 각 소득계층 규모의 추이



[그림 3-6] 각 소득계층 가구소득의 평균소득 대비 비율 추이



주: 1) 2인 이상 도시근로자가구 대상 자료, 소득은 가처분소득 기준
2) 저소득층은 중위소득의 50% 미만 계층, 중하층은 중위소득의 50%~100%, 중상층은 중위소득의 100~150%, 상위층은 150% 이상 소득계층
자료: 통계청(각년도), 도시가계조사 분기 원자료.

제3절 근로빈곤층의 규모

근로빈곤층 규모에 대한 추정결과는 근로빈곤층에 대한 개념정의에 따라 달라진다. 따라서 여기서는 최근 발표된 연구결과를 중심으로 근로빈곤층에 대한 추정규모를 살펴보고, 한국복지패널조사 자료를 활용하여 근로빈곤층 추정규모를 제시하도록 하겠다.

1. 최근의 연구결과

지난 수년간 근로빈곤층 규모를 추정하는 연구결과는 수차례 발표되어 왔다. 그 중에서 최초의 연구자료는 한국보건사회연구원이 발표한 <2002년 자활사업 실태조사> 보고서에서 진행된 근로빈곤층의 특성별 분해작업이다. 이 보고서는 근로빈곤층 패널조사결과를 토대로 근로빈곤층을 <근로능력빈곤층>이라는 기준에 따라 추정하고 있다. 그리고 노대명 등이 2008년 발표한 <근로빈곤층에 대한 국제비교 연구>에서는 OECD 각국과 한국의 근로빈곤층 규모를 추정하고 있다.

보다 최근에는 2006년 1/4분기부터 2009년 2/4분기까지 전국가계조사자료와 경제활동인구조사의 원자료를 결합하여 <경제활동빈곤층> 및 <근로연령빈곤층> 규모를 추정한 결과가 발표되었다(김태완·전지현, 2009). 이 자료는 근로빈곤층의 규모를 통계청의 공식데이터를 통해 추정하였다는 점에서 의미가 있다. 하지만 이 수치는 몇 가지 한계를 안고 있다. 첫째, 이 자료는 본래 패널화된 데이터가 아니라는 점에서 월별데이터의 연간단위 Aggregated된 데이터라는 한계를 갖는다. 달리 표현하면, 특정가구의 각월 데이터가 다른 가구처럼 분석된다는 점이다. 특히 매년 약 1/3가량의 표본이 교체되고 있다는 점을 감안하면, 데이터를 연간단위로 Merge하는 것도 불가능하다. 따라서 전체적으로 빈곤율이 과대 추정되는 위험성이 있다. 둘째, 전국가계조사자료와 경제활동인구조사를 Merge하는 과정에서 손실되는 가구로 인해 가중치를 사용하는 문제가 복잡하다는 점이다. 특히 전자와 후자를 어떻게 Merge하는가에 따라 가중치를 사용할 수 없는 경우가 존재하게 된다. 이러한 한계에도 불구하고, 이 분석결과는 가장 최근까지의 변화를 보여주고 있다는 점에 의의가 있다.

아래 표를 보면, 경상소득 기준 경제활동빈곤층의 규모는 2006년 이후 점진적인 감소세를 보이는 것으로 나타나고 있다. 각 분기별 수치의 전년대비 비율을 보면, 2005년에서 2008년으로 갈수록 감소세가 나타나고 있기 때문이다. 특히 2009년 1/4분기에 접어들면서 전년 동기대비 수치가 다소 큰 폭으로 증가하는 것으로 나타나고 있다. 물론 2/4분기 들어 다시 감소하는 추세를 보이고 있지만, 전년 동기 대비로 보면 빈곤율은 증가하고 있는 것이다. 이 점에서 2009년 경제활동인구 중 빈곤율은 소폭 증가하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 이어지는 그림은 분기별 경제활동빈곤층의 추이를 나타낸 것이다.

〈표 3-1〉 18~64세의 근로빈곤층 규모

(단위: 천명, %)

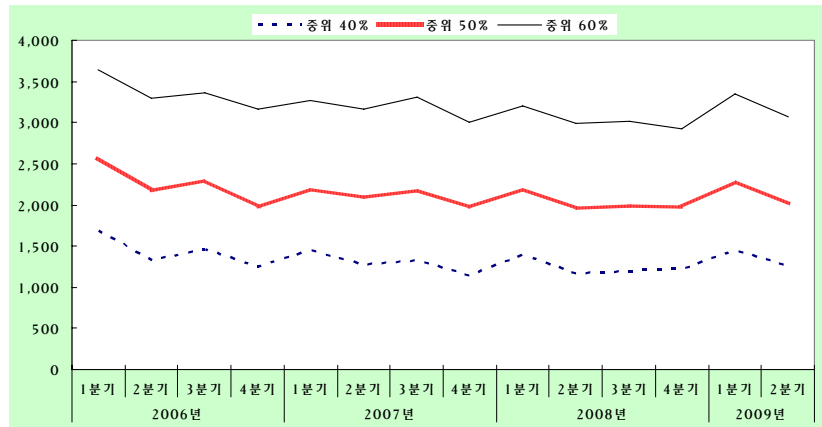
구분		18~64세 빈곤규모			18~64세 빈곤율		
		중위 40%	중위 50%	중위 60%	중위 40%	중위 50%	중위 60%
2006년	1분기	1,693	2,571	3,646	7.6	11.5	16.3
	2분기	1,328	2,170	3,294	5.9	9.7	14.7
	3분기	1,458	2,284	3,361	6.5	10.2	15.0
	4분기	1,252	1,964	3,166	5.6	8.8	14.1
	전 체	1,424	2,244	3,332	6.4	10.0	14.9
2007년	1분기	1,443	2,174	3,265	6.4	9.6	14.5
	2분기	1,276	2,088	3,157	5.7	9.3	14.0
	3분기	1,330	2,169	3,308	5.9	9.6	14.7
	4분기	1,143	1,968	3,003	5.1	8.7	13.3
	전 체	1,306	2,095	3,191	5.8	9.3	14.2
2008년	1분기	1,392	2,184	3,209	6.1	9.6	14.2
	2분기	1,163	1,950	2,987	5.1	8.6	13.2
	3분기	1,197	1,984	3,014	5.3	8.8	13.3
	4분기	1,218	1,962	2,925	5.4	8.7	12.9
	전 체	1,240	2,041	3,032	5.5	9.0	13.4
2009년	1분기	1,452	2,267	3,350	6.5	10.2	15.0
	2분기	1,257	2,003	3,064	5.6	9.0	13.7
	전 체	1,358	2,142	3,209	6.1	9.6	14.4

주: 1) 2009년 1·2분기기준 자료

2) 18~64세인구 대비 비율임

자료: 통계청(각년도), 가계조사 및 경제활동인구조사 원자료; 김태완·전지현(2009)에서 인용.

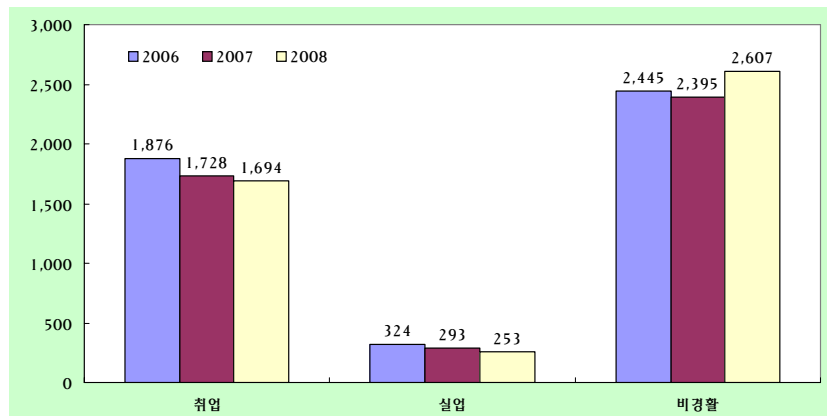
[그림 3-7] 18~64세 근로빈곤층의 분기별 추이



자료: 통계청(각년도), 가계조사 및 경제활동인구조사 원자료; 김태완·전지현(2009)에서 인용.

위의 수치가 18세~64세의 경제활동인구 중 빈곤층 규모와 관련해서 전반적인 감소세를 나타내고 있다면, 아래 그림은 경제활동빈곤층에 18세~64세 비경제활동인구 중 빈곤층을 추가하여 규모를 추정한 것이다. 여기서 주목해야 할 점은 최근 수년간 비경제활동인구 중 빈곤층의 규모 증가이다. 그것은 근로빈곤층 중 취업빈곤층 대부분이 종사상지위가 취약해서 <취업 → 실업>으로의 이동보다 <취업 → 비경제활동인구>로의 이동의 형태를 띠고 있다는 점과 밀접한 관련이 있다. 따라서 아래 그림에서 취업빈곤층과 실직빈곤층의 감소세는 비경제활동인구 중 빈곤층의 증가세에 의해 상쇄되는 것으로 이해할 수 있다.

[그림 3-8] 취업상태별 근로빈곤층 규모 추이



〈표 3-2〉 18~64세 근로빈곤층의 취업상태별 규모

(단위: 천명, %)

구분		18~64세 빈곤층 규모2			18~64세 빈곤율2		
		중위 40%	중위 50%	중위 60%	중위 40%	중위 50%	중위 60%
2006	취업	1,138	1,876	2,892	3.4	5.7	8.7
	실업	262	324	369	0.8	1.0	1.1
	비경활	1,844	2,445	3,117	5.6	7.4	9.4
	전체	3,244	4,645	6,378	9.8	14.0	19.2
2007	취업	1,015	1,728	2,732	3.1	5.2	8.3
	실업	246	293	342	0.7	0.9	1.0
	비경활	1,850	2,395	3,101	5.6	7.3	9.4
	전체	3,111	4,416	6,176	9.4	13.4	18.7
2008	취업	984	1,694	2,592	3.0	5.1	7.8
	실업	200	253	298	0.6	0.8	0.9
	비경활	1,976	2,607	3,290	6.0	7.9	9.9
	전체	3,160	4,554	6,179	9.5	13.8	18.7
20091	취업	1,074	1,775	2,745	3.2	5.3	8.2
	실업	252	311	375	0.8	0.9	1.1
	비경활	1,904	2,510	3,233	5.7	7.5	9.7
	전체	3,231	4,596	6,354	9.7	13.8	19.1

주: 1) 2009년 1·2분기기준 자료

2) 18~64세인구 대비 비율임

자료: 통계청(각년도), 가계조사 및 경제활동인구조사 원자료; 김태완·전지현(2009)에서 인용.

2. 한국복지패널조사 자료를 활용한 근로빈곤층 규모 추정

여기서는 근로빈곤층 개념을 아래와 같이 네 가지 구분한 뒤, 각 개념을 적용할 수 있는 가장 최근의 데이터에 따라 규모를 추정하였다. 이 분석에서는 일차적으로는 통계청의 전국가계조사 원자료를 활용하였고, 이차적으로는 한국복지패널조사 원자료를 활용하였다.

가. 근로연령빈곤층의 규모

근로연령빈곤층 개념은 <18~64세> 연령집단(학생 제외) 중 빈곤층을 지칭하는 것으로 정의하였다. 그리고 더불어 핵심 근로연령집단은 25~54세 집단으로 통제하

고 있다.

시장소득 중위 값의 40%를 기준으로 하면, 근로연령빈곤층은 18~64세 전체 연령집단의 8.26%, 25~54세 연령집단의 7.36%로 추정된다. 그리고 이를 전체 인구의 비율로 환산하면, 4.69%와 3.42%에 해당된다. 그리고 중위 값의 50%와 60%를 활용해도 그 추세는 동일하게 나타나고 있다. 이어 경상소득 중위 값의 40%를 기준으로 하면, 근로연령빈곤층은 18~64세 전체 연령집단의 7.41%, 25~54세 연령집단의 6.56%로 추정된다. 그리고 이를 전체 인구의 비율로 환산하면, 4.20%와 3.05%에 해당된다. 또한 가처분소득 중위 값의 40%를 기준으로 하면, 근로연령빈곤층은 18~64세 전체 연령집단의 7.38%, 25~54세 연령집단의 6.52%로 추정된다. 이를 전체 인구의 비율로 환산하면, 4.19%와 3.03%에 해당되는 것이다. 끝으로 공공부조급여전 경상소득을 대상으로 최저생계비를 적용하면, 근로연령빈곤층은 18~64세 전체 연령집단의 8.56%, 25~54세 연령집단의 7.8%로 추정된다. 그리고 이를 전체 인구의 비율로 환산하면, 4.86%와 3.63%에 해당된다.

〈표 3-3〉 소득유형별 근로연령빈곤층의 규모

적용소득	빈곤선	근로연령집단의 %		전체 인구의 %	
		18~64세	25~54세	18~64세	25~54세
시장소득	중위 40%	8.26	7.36	4.69	3.42
	중위 50%	12.00	10.81	6.81	5.03
	중위 60%	16.72	15.35	9.49	7.14
경상소득	중위 40%	7.41	6.56	4.20	3.05
	중위 50%	11.24	10.06	6.38	4.68
	중위 60%	16.16	14.76	9.18	6.87
가처분소득	중위 40%	7.38	6.52	4.19	3.03
	중위 50%	11.04	9.88	6.27	4.60
	중위 60%	15.87	14.51	9.01	6.75
공공부조전 경상소득	최저생계비 100%	8.56	7.80	4.86	3.63
	최저생계비 120%	11.71	10.75	6.65	5.00

자료: 통계청, 전국가계조사 2008년 연간 원자료.

나. 근로능력빈곤층의 규모

여기서는 <근로능력빈곤층>을 근로능력이 있는 18~64세 인구 중 빈곤층으로 정의하고 있다. 물론 위와 동일하게 학생은 그 대상집단에서 제외하였다. 한국복지패널조사 자료를 활용하여 규모를 추정하면, 아래와 같다.

경상소득 중위 값의 40%를 빈곤선으로 할 때, 2005~2007년 근로능력자 중 빈곤층 비율은 7.1%, 6.4%, 6.0%로 추정된다. 이를 인구규모로 환산하면, 각각 190만명, 166만명, 153만명에 해당되는 규모이다. 그리고 중위 값의 50%를 빈곤선으로 하면, 그 규모는 전체 근로능력자의 11.4%, 11.0%, 10.1%로 추정된다.

가처분소득 중위 값의 40%를 빈곤선으로 할 때, 2005~2007년 근로능력자 중 빈곤층 비율은 7.2%, 6.3%, 5.9%로 추정되며, 이는 경상소득 기준 추정 규모와 큰 차이가 없다. 그리고 중위 값의 50%를 기준으로 하더라도 그 규모는 각각 11.0%, 10.5%, 9.9%로 큰 차이를 보이지 않는다.

최저생계비를 빈곤선으로 근로능력빈곤층 규모를 추정하면, 2005년~2007년 그 규모는 각각 7.0%, 5.7%, 4.7%로 추정된다. 그리고 최저생계비의 120%을 기준으로 하면, 10.2%, 8.6%, 6.9%로 추정된다.

〈표 3-4〉 근로능력빈곤층의 규모와 추이(근로능력자의 %)

(단위: %, 만명)

		근로능력빈곤율			근로능력빈곤층 규모		
		2006	2007	2008	2006	2007	2008
경상소득 기준	중위 40	7.1	6.4	6.0	190	166	153
	중위 50	11.4	11.0	10.1	292	276	257
	중위 60	17.0	16.3	15.1	447	405	390
가처분소득 기준	중위 40	7.2	6.3	5.9	189	169	155
	중위 50	11.0	10.5	9.9	302	288	262
	중위 60	16.9	15.5	15.0	451	426	390
공공부조전 소득기준	빈 곤 층	7.0	5.7	4.7	185	148	122
	차상위층	10.2	8.6	6.9	270	226	178

주: 가처분소득 기준

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 원자료.

다. 취업빈곤층의 규모

여기서는 2008년 전국가계조사를 토대로 1인 가구 이상 전체가구의 취업자 중 빈곤층 규모를 추정하고 있다. 이는 취업빈곤율을 지칭하는 것이다. 먼저 가처분소득 중위 값의 40%~60%를 상대빈곤선으로 활용하여 취업빈곤층 규모를 추정하면, 각각 5.5%(130만명), 8.9%(209만명), 13.5%(317만명)로 추정된다. 이어 공공부조 급여전 경상소득에 최저생계비 및 최저생계비의 120%를 빈곤선으로 적용하면, 취업빈곤층은 각각 5.8%(137만명)와 8.6%(203만명)으로 추정된다.

〈표 3-5〉 2008년 취업빈곤층 규모(상대빈곤선 기준)

		(단위: %)		
		시장소득	경상소득	가처분소득
비율	중위 40%	6.19	5.62	5.51
	중위 50%	9.77	9.26	8.88
	중위 60%	14.16	14.87	13.45
추정규모	중위 40%	146	133	130
	중위 50%	230	218	209
	중위 60%	334	327	317

자료: 통계청, 전국가계조사 2008년 원자료.

제4절 근로빈곤층의 특성

1. 근로빈곤층의 동태적 특성: 소득불안정성

근로빈곤층은 노동이동의 개연성이 높고, 그에 따라 소득지위가 자주 변동하는 특성을 보인다. 그리고 이는 빈곤층의 동태적 특성을 통해 확인할 수 있다. 저학력·비숙련계층의 저임금과 고용불안이 빈곤위험을 높인다는 것은 외환위기 이후 우리사회 빈곤층의 특성변화를 상징적으로 말해주는 것이다. 이는 전체적으로 근로빈곤층의 비중이 증가하고, 이들을 중심으로 빈곤지위의 변화가 심해지는 양상이 나타나고 있음을 의미한다. 특히 취업빈곤층은 계속 빈곤상태에 머물기보다 빈곤과 비빈곤을

반복하는 특성을 보이고 있다. 이는 취업빈곤층의 경우 안정적으로 생활을 설계하고 운영하기 힘들다는 것을 의미한다.

아래 표는 2003년~2005년까지 전체가구를 대상으로 빈곤경험 횟수에 따라 네 집단으로 구분한 뒤, 각 집단의 가구특성 및 가구주 특성을 나타낸 것이다. 여기서 계속빈곤층은 해당 기간 3년 동안 계속 빈곤상태에 처해 있는 집단을 의미하며, 반복빈곤층은 2회 이상 빈곤상태에 처해 있는 집단을 의미하고, 일시빈곤층은 1회 만 빈곤상태에 처해 있는 집단을 의미한다. 이 세 집단 중 생활상의 어려움이 가장 큰 집단은 계속빈곤가구이며, 이들은 주로 노인과 장애인 등으로 구성되어 있다. 반복빈곤가구는 주로 근로빈곤층으로 구성되어 있으며, 그 규모는 약 16.1%에 이르고 있다. 반복빈곤가구 가구주의 종사상지위를 보면, 임시일용직이 16.1%로 다른 집단에 비해 높은 것으로 나타난다.

〈표 3-6〉 빈곤의 동태적 특성에 따른 집단구분 및 그 취업특성(2003년~2005년)

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

자료: 노대명 외(2007)에서 재인용

여기서는 한국복지패널조사를 활용하여, 2005년~2007년 시점에서 근로능력자의 소득지위변화를 살펴본 것이다. 여기서 빈곤선은 가처분소득 중위 값의 50%로 설정하였으며, 근로능력자는 18~64세의 비학생인구 중 근로능력이 있는 집단(단순근로능력 포함)으로 통제하였다. 따라서 아래 분석결과는 근로능력빈곤층의 특성별 규모를 추정하는 기초자료라는 의미를 갖는다.

〈전체 근로능력자를 대상으로〉 소득지위의 변화를 살펴보면 아래 표와 같다. 2005년~2007년 3년간 전체 근로능력자의 19.7%가 1회(년) 이상 빈곤을 경험한 것으로 나타나며, 그 중에서도 3년간 계속 빈곤상태에 있었던 근로능력자는 3.6%로 추정된다. 이 집단은 취약한 건강상태, 낮은 직업능력, 가구여건 등으로 인해 빈곤상

태에서 벗어나지 못한 근로빈곤층을 의미하는 것이다.

3년 중 1년 이상 빈곤을 경험한 근로능력자 중 계속빈곤층을 제외한 집단의 규모는 16.1%로 추정되고 있다. 이를 3년 중 1회(년) 또는 2회(년) 빈곤을 경험한 집단으로 구분하면, 그 비중은 각각 11.5%와 4.6%로 나타나고 있다. 하지만 여기서 주목해야 할 집단은 반복빈곤층이라고 말할 수 있다. 그것은 고용지위의 불안정 등으로 반복적으로 빈곤위험에 노출된 집단을 지칭하며, 그 규모는 전체 조사시간이 좀 더 긴 데이터를 토대로 추정할 수 있을 것으로 판단된다. 대략 그 규모를 추정하면, 1%~4.6% 사이에 위치하는 것으로 생각할 수 있다.

〈표 3-7〉 2005년~2007년 전체 근로능력자의 소득지위 변화

분류항목			인구의 %		
T	T+1	T+2	T	T+1	T+2
비빈곤	비빈곤	비빈곤	90.1	85.4	80.3
		빈 곤			5.1
	빈 곤	비빈곤		4.7	3.0
		빈 곤			1.7
빈 곤	비빈곤	비빈곤	9.9	4.4	3.4
		빈 곤			1.0
	빈 곤	비빈곤		5.5	1.9
		빈 곤			3.6

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사, 제1차~제3차 년도 자료

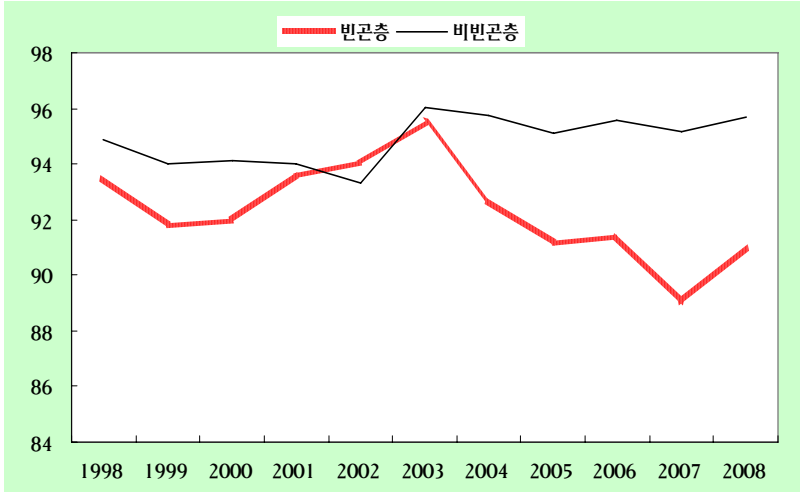
2. 근로빈곤층의 가계수지

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

이러한 분석결과는 근로빈곤층의 소득보장을 위해서는 근로소득의 증가를 견인할 수 있는 정책이 필요하다는 것을 의미한다. 하지만 이 문제는 좀더 신중하게 접근할

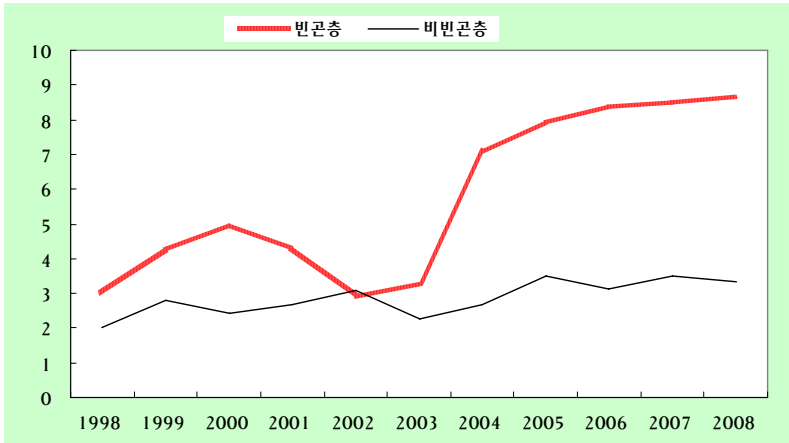
필요가 있다. 근로빈곤층이 경제활동을 통해 근로소득을 증가시킬 수 있는 주객관적 인 환경이 어떠한지 살펴보아야 하며, 만일 경제활동만으로 빈곤문제를 해결할 수 없다면, 어떠한 형태의 소득보장이 가장 바람직한 선택인지 생각해 보아야 하는 것이다.

[그림 3-9] 소득계층별 가구소득 대비 근로소득 비중



자료: 통계청, 도시가계조사 및 전국가계조사 원자료.

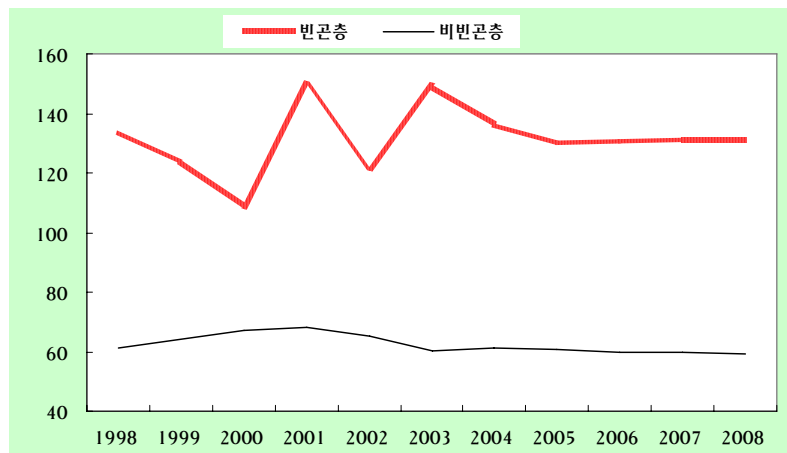
[그림 3-10] 소득계층별 가구소득 대비 이전소득 비중



자료: 통계청, 도시가계조사 및 전국가계조사 원자료.

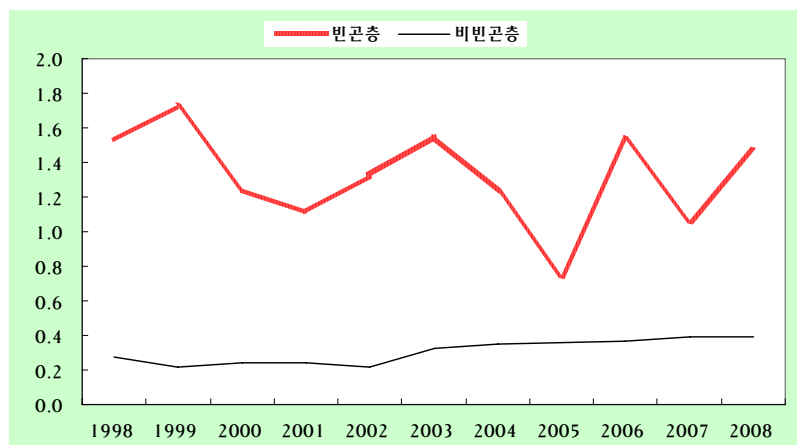
근로연령가구의 가구소득 대비 주요 지출의 비중을 보면, 빈곤가구는 소득의 급격한 변화로 인해 각 지출항목의 등락이 매우 크게 나타나는 것을 알 수 있다. 빈곤가구의 가구소득 대비 가구소비지출 비중은 2001년과 2004년 큰 등락세를 보이고 있으며, 비빈곤가구는 상대적으로 안정적인 추세를 보이고 있는 것이다. 그리고 빈곤가구의 가구소득 대비 조세지출 비중 또한 등락이 매우 크며, 전체적으로는 다소 감소추세에 있는 것을 알 수 있다. 반면에 비빈곤가구의 조세지출 비중은 상대적으로 지속적인 증가추세를 보이고 있다.

[그림 3-11] 소득계층별 가구소득 대비 가구소비지출 비중



자료: 통계청, 도시가계조사 및 전국가계조사 원자료.

[그림 3-12] 소득계층별 가구소득 대비 조세지출 비중



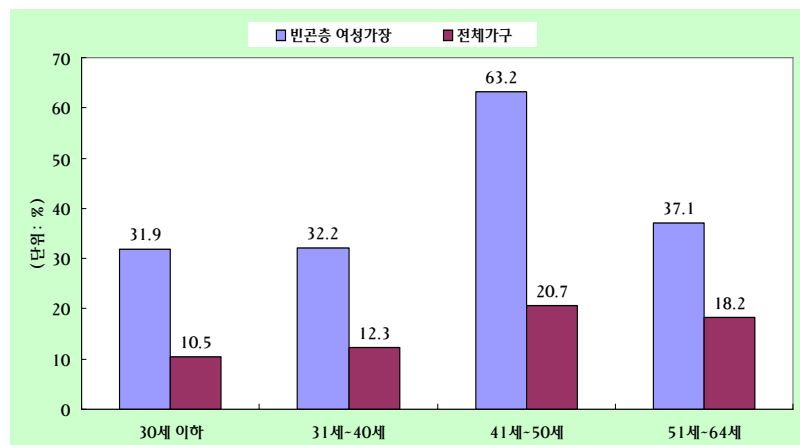
자료: 통계청, 도시가계조사 및 전국가계조사 원자료.

3. 근로빈곤층의 주요 위기집단

근로빈곤층 중 핵심적인 위기집단은 여성가장, 중고령층 장기실업자, 청년층이라고 말할 수 있다. 이들은 다른 집단에 비해 상대적으로 큰 소득위험 및 지출부담 등에 노출되어 있기 때문이다. 특히 여성가장은 가구 내 유일한 소득원이자 부양자라는 점에서 가사와 노동을 함께 책임져야 하는 이중고에 노출된 집단이다. 빈곤층 여성가장은 노동시장에서 기대할 수 있는 근로소득이 낮다는 점에서 일과 가정 중 어느 것을 선택해야 하는 딜레마에 봉착하고 있다. 이는 특히 보육대상 자녀를 둔 가정의 경우 매우 심각한 문제이다. 여기서 여성가장의 딜레마는 근로소득으로 보육비용을 감당하기 힘들고, 직접 보육하는 경우에는 근로소득의 감소가 불가피하다는 것이다.

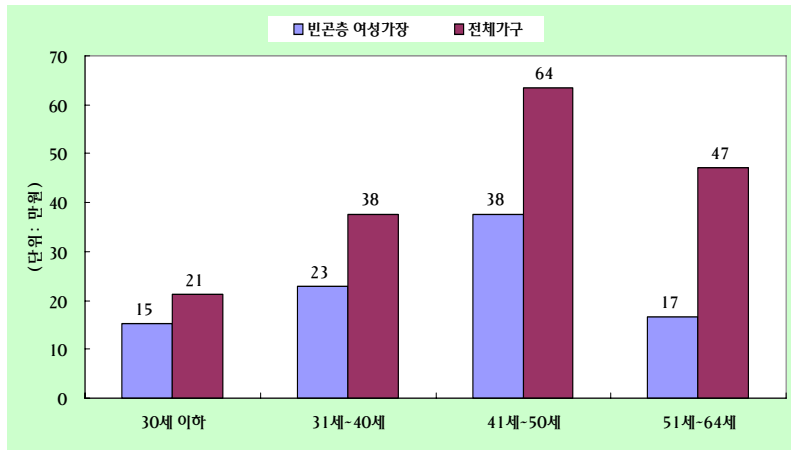
가구주의 연령대별로 교육비의 평균 금액과 소득대비 비중을 살펴보면, 빈곤층 여성가장가구의 교육비가 소득에서 차지하는 비중이 매우 높은 것으로 나타난다. 자녀가 고등학교 및 대학교에 재학할 확률이 높은 40대 빈곤층 여성가장의 교육비 부담은 매우 커서 가구소득의 약 63%에 이르고 있다. 빈곤층의 교육비 지출부담은 크지만, 절대금액으로는 전체 평균 교육비 금액에 미달한다는 점에서 상대적으로 교육기회에서 불리한 처지에 놓여 있다. 이는 사교육 중심체계 하에서 대학진학 및 취업에 큰 영향을 미치게 된다.

[그림 3-13] 빈곤층 여성가장가구와 전체가구의 소득대비 교육비 지출비중



자료: 통계청, 전국가계조사자료 2008년 원자료.

[그림 3-14] 빈곤층 여성가장가구와 전체가구의 교육비 지출금액



자료: 통계청, 전국가계조사자료 2008년 원자료.

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

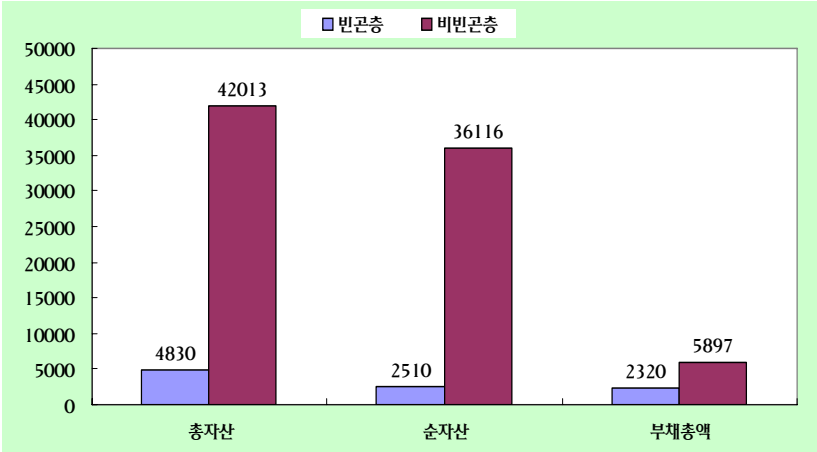
4. 근로빈곤층 지원정책의 주요영역

근로빈곤층 지원정책이 주목해야 할 정책영역은 교육과 주거라고 말할 수 있다. 소득수준에 따라 자녀의 교육비 지출규모가 큰 차이를 보이는 것은 빈곤대물림과 밀접한 관련이 있다. 그것은 사교육이 중요한 역할을 하는 나라에서 부모의 소득지위가 자녀의 교육기회에 큰 영향을 미치고, 교육수준 및 대학선택이 노동시장에서의 지위결정에 큰 영향을 미치고, 노동시장에서의 지위가 가구소득에 큰 영향을 미치는 악순환 고리가 구축되고 있음을 의미하는 것이다.

근로빈곤층은 상대적으로 자산규모가 일정 기준에 미달하는 자산빈곤층 규모가 크다는 점에 주목해야 한다. 이는 낮은 자가보유율과 밀접한 관련이 있다. 달리 표

현하면, 근로빈곤층의 낮은 자산규모는 현 세대에게 있어 빈곤충격에 대비할 수 있는 완충장치(Poverty Coshion)가 취약하다는 것을 의미한다.

[그림 3-15] 근로연령가구의 소득계층별 자산 규모

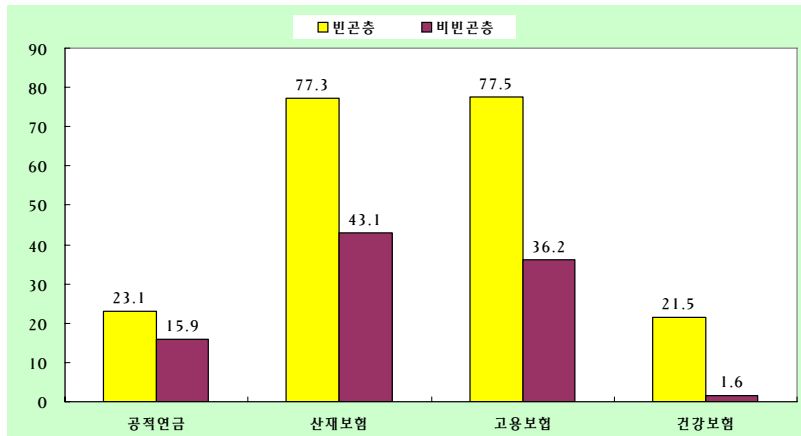


자료: 통계청, 가계자산조사, 2007년 원자료

5. 근로빈곤층의 사회보장 실태

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

[그림 3-16] 근로빈곤층의 사회보험 가입실태



주: 빈곤선은 정상소득 중위 값의 50%

자료: 한국보건사회연구원(2008), 한국복지패널 제3차년도 원자료.

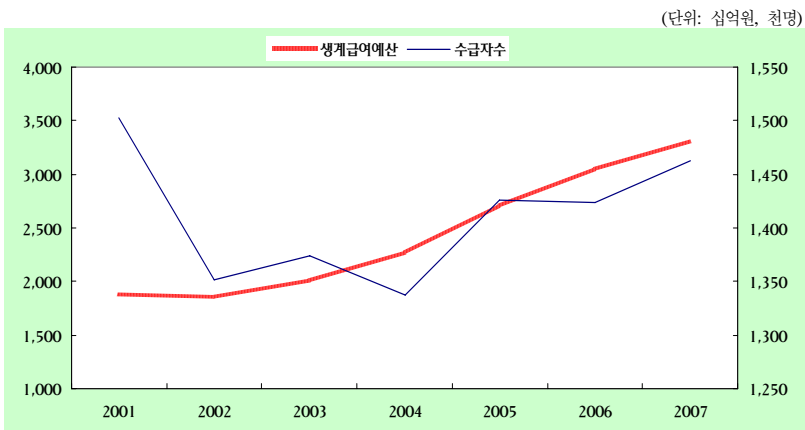
기초생활보장제도는 전체 빈곤층을 대상으로 하는 소득보장제도이지만, 근로빈곤층을 위한 다른 소득보장제도가 취약하다는 점에서 가장 대표적인 지원제도라고 말할 수 있다. 하지만 기초생활보장제도의 지원대상은 확대가 정체되어 있는 상황이다. 2000년 말 시행된 <기초생활보장제도>는 전체 빈곤층의 약 30%가량을 보호하고 있으며, 수급집단에 대해서는 점진적으로 보장성이 강화되고 있다. 문제는 빈곤층 규모가 증가하는 상황에서 지원대상이 확대되지 않고 있어 사각지대가 매우 크다는 것이다. 이는 기초생활보장제도의 사각지대 해소가 큰 문제임을 시사한다.

그리고 기초생활보장제도는 제도의 건강성 문제를 안고 있다. 이는 근로빈곤층을 중심으로 제도에 대한 의존성이 증가하는 문제가 나타나고 있음을 의미한다. 더욱이 기초생활보장제도 수급자를 주요 대상으로 하는 자활사업의 취업성공율도 높지 않은 상황이다. 따라서 기초생활보장제도는 사각지대를 해소하기 위해서라도 제도의 건강성을 강화해야 하는 상황이다. 이는 근로빈곤층에 대한 근로유인 기능이 취약하다는 문제점을 시사하며, 향후 근로빈곤층에 대한 소득보장제도 설계에 있어 가장 핵심적인 사항이 바로 근로유인을 강화하는 것임을 말해준다.

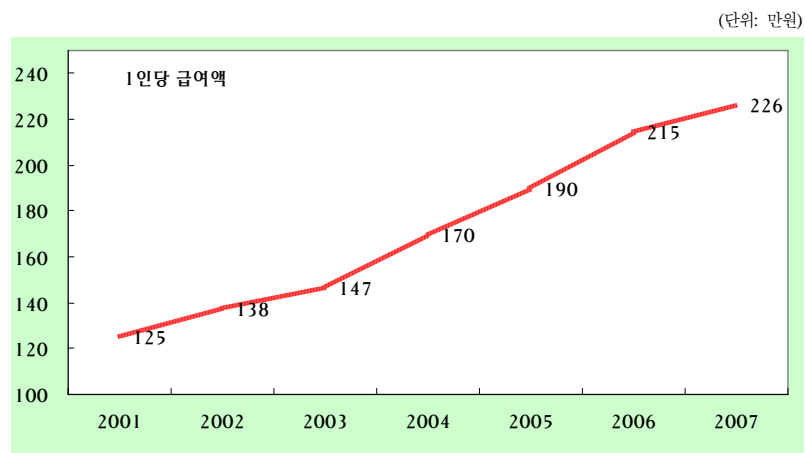
근로빈곤층 문제와 관련해서 기초생활보장제도는 다음과 같은 문제에 직면해 있다. 수급자격 상실로 인해 급여를 박탈당할 것이라는 두려움이 커서 근로능력이 있는 수급자들이 근로활동을 기피하는 경향이 나타나고 있다. 그리고 공식부문보다 비

공식부문에 취업함으로써 수급지위를 유지하려는 경향이 나타나고 있다. 자활사업의 경우에도 참여자들은 탈수급으로 인한 손실을 두려워하고 있으며, 이는 취업을 꺼리고 수급자격을 유지할 수 있는 자활근로사업에 장기간 체류하기를 원하는 문제점을 나타내고 있다.

[그림 3-17] 기초생활보장제도의 생계급여예산 및 수급자 수



[그림 3-18] 기초생활보장제도 수급자 1인당 연간 급여액(만원)



90	장교에 대한 이해와 리더십의 중요성
----	---------------------

제4장 한국 근로빈곤층 지원정책의 평가

제1 절 근로빈곤층 지원정책의 발전

1997년 외환위기는 실업과 불안정 고용, 부도와 파산을 양산하였고 그 결과 빈곤과 사회적 불평등이 극적으로 증가하였다. 이러한 경제위기를 맞으면서 복지패러다임에 있어서도 대전환을 가져온다. 즉, 복지의 책임을 개인과 가족 등 사적영역에 둬 따라 국가의 역할이 잔여적이고 시혜적인 차원에 머물렀던 이전과 달리 국가의 책임을 강화하고 사회보장을 확충하는 계기가 된 것이다. 이후 우리나라는 지난 10년 동안 증가하는 실업과 빈곤에 대응하기 위해 여러 측면에서 사회안전망을 확충하였고 사회보장제도의 형식적 틀을 완성하였다.

특히 당시 경제위기로 쟁점이 되었던 것은 재정위기가 아니라 대량실업과 고용불안정으로 대표되는 고용의 위기였다(이현주·강신욱, 2008). 이에 따라 외환위기 이후 우리사회는 노인, 장애인, 아동 등 전통적으로 취약계층으로 분류되는 집단을 넘어서 근로능력이 있음에도 불구하고 고용불안이나 낮은 근로소득, 혹은 실직 등으로 인해 빈곤상태에서 벗어나지 못하는 근로취약계층에 주목하게 되었다. 즉, 근로빈곤층의 등장으로 빈곤상황의 양·질적 변화를 경험하였고 전통적으로 공적부조의 영역으로 여겨져 왔던 빈곤문제에 대해 고용지원전략의 필요성이 대두되었다.

외환위기 이후 이러한 배경 하에서 고용보험의 적용대상과 기간이 매우 빠른 속도로 증가하였으며 아울러 기존의 생활보호제도로 커버되지 않는 근로빈곤층을 대상

으로 한 한시보호조치와 공공근로가 도입되었다(여유진, 2009a). 무엇보다 당시 복지철학의 전환 계기가 된 것은 2000년 국민기초생활보장제도의 도입이라고 볼 수 있다. 1997년 외환위기 이후 생활보호제도로는 최후의 안전망 역할을 수행할 수 없었고 임시적으로 시행되었던 한시적 생활보호제도나 공공근로 등은 좀더 안정적인 제도로 전환되어야 할 필요성이 제기되었다. 이에 국민기초생활보장제도는 이전의 생활보호제도와 달리 근로능력이 없는 빈곤층뿐만 아니라 근로능력이 있는 빈곤층까지 포괄하고 대신 근로능력자에 대해서는 자활사업에 참여할 것을 조건으로 현금급여를 제공하였다. 즉, 자활사업은 근로를 유인함으로써 빈곤계층의 빈곤탈출과 경제적 자립을 도모하기 위한 핵심적인 근로연계복지제도가 되었다.

그러나 이러한 제도적 확충에도 불구하고 근로취약계층은 기초생활보장제도는 물론 사회보험에서도 소외되는 경우가 많다. 사회보험 중에서도 특히 고용보험의 경우 주 15시간 이상 일하는 모든 임금근로자를 가입대상으로 삼는 전면적인 적용범위 확대에도 불구하고 사각지대가 여전히 존재한다. 영세사업장·비정규근로자 등의 상당수가 가입하고 있지 않을 뿐만 아니라 신규실업자 및 영세자영업 실업자, 실업급여 수급종료 실업자, 자발적 이직자 중 미취업자 등이 현행 고용보험의 적용을 받지 못하고 있다. 또한 영세사업장·비정규근로자의 경우에는 가입하더라도 불안정한 고용 및 낮은 임금수준으로 결국 급여를 받지 못하거나 급여수준이 낮을 가능성이 크다는 문제가 있다. 국민기초생활보장제도의 경우에도 재산의 높은 환산율, 엄격한 부양의무자 기준, 정부보조에 대한 낙인감 등의 요인으로 인해 사각지대가 광범위하게 발생하고 있으며, 자활사업은 국민기초생활보장제도 내에서 근로능력이 있는 수급빈곤층만 포괄하고 있어 비수급빈곤층 및 차상위계층을 비롯한 저소득계층을 적용범위에서 제외된다.

근로빈곤층 소득보장의 핵심정책이라고 할 수 있는 고용보험과 기초생활보장제도의 이러한 광범위한 사각지대를 메우기 위해 여타 적극적 노동시장 정책 및 소득지원정책이 보완적으로 시행되고 있다. 2000년 이후 이러한 근로빈곤층 지원정책들은 발전배경 및 제도화시기에 있어서는 차이가 있으나 제도에 내포된 공통적인 정책기조는 공적이전을 통한 소득보장이 아니라 노동참여를 통한 소득창출 및 탈빈곤을 지향하고 있다는 점이다.

적극적 노동시장 정책들 중에는 취업능력을 향상시키기 위한 직업훈련이나 취약 계층의 취업을 촉진하기 위한 임금보조제도인 고용안정사업, 사회적 일자리 창출 정책 등이 대표적이다. 일자리 창출이 본격적으로 시작된 것은 1997년 경제위기 및 고실업사태에 대응하기 위한 공공근로사업으로부터이고, 경기회복 및 실업률 감소에 따라 공공근로가 사라지면서 이를 대체한 것이 사회적일자리 창출 정책이다.⁸⁾ 사회적일자리는 공공근로사업의 민간위탁에 참여하거나 실업극복 운동에 참여했던 시민 사회를 중심으로 공공근로를 대신하는 새로운 방식의 일자리 창출 정책으로 제안된 것이다. 시민사회의 사회적일자리 창출 요구는 부분적으로는 2000년 기초생활보장 제도가 도입되면서 자활사업을 통해 제도화되었고, 2003년 이후에는 정부의 공식적인 일자리 창출 정책의 의제로 수용되면서 바로 노동부의 사회적일자리 사업이 시작 되게 된다. 이후 사회적일자리는 사회서비스 영역의 일자리 창출로 자리매김하면서 취약계층에 대한 복지 및 고용서비스의 통합적인 제공이라는 측면에서 긍정적으로 평가되고 있다. 그러나 한편으로는 취약계층으로 대상을 한정함에 따라 양질의 사회 서비스 제공이라는 측면에서 볼 때 그 효과가 매우 미미할 수밖에 없으며, 이는 사회서비스 시장에 적합한 체계가 형성되지 않은 상태에서 결국 일자리의 질적인 측면에도 부정적인 영향을 미친다.

2008년에는 근로빈곤층에 대한 소득보전과 근로유인을 동시에 지원하기 위한 정책으로서 근로장려세제(Earned Income Tax Credit: EITC)가 도입되었으며 2009년 9월 최초 급여가 이루어졌다. 사실 일을 통한 복지의 일환으로 제도의 도입 필요성이 제기되기 시작한 것은 이미 2000년부터 였으며(황덕순, 2000) 외환위기 이후 꾸준히 증가한 근로빈곤문제에 대응하기 위해 2006년 12월에 법제화되었다. 근로장려세제는 일정금액 이하의 저소득 근로자가구에 대하여 근로소득에 따라 산정된 근로장려금을 지급하여 근로유인을 제고하고 실질소득을 지원하기 위한 근로연계형 소득지원제도이다. 근로장려세제는 사회보장체계와 조세체계의 결합이라는 특징을 가지면서 동시에 두 제도와는 차이점을 보인다. 즉, 기존의 공공부조제도가 근로능력이 없어서 근로하지 않거나 근로능력이 있음에도 실업상태에 있는 절대빈곤층을 대상으로 하는 반면, 근로장려세제는 취업하고 있는 차상위계층 및 저소득계층을 대상

8) 사회적일자리 창출 정책이 발전해온 과정은 황덕순·이병희(2009)를 참고하였다.

으로 함으로써 취업촉진을 목적으로 한다. 또한 기존의 조세제도의 원리 하에서는 면세점 이하의 저소득층의 경우 혜택을 받을 수 없으나 근로장려세제는 기존의 세액 공제 원리와는 달리 환급가능한 세액공제로서 면세점 이하에 해당하더라도 실질적인 혜택을 받을 수 있다. 그러나 이러한 이점에도 불구하고 현행 근로장려세제는 사업 초기로서 적용대상 및 급여수준 등에 있어 제한적으로 운영됨에 따라 사각지대를 해소하고 노동공급을 유인하는데 한계가 따른다고 볼 수 있다.

한편 고용보험이나 근로장려세제 등의 경우 주로 임금근로를 하는 취약계층을 대상으로 하고 있는데 비해 마이크로크레딧(microcredit)은 일반금융기관에 접근하기 어려운 취약계층을 대상으로 소액의 자영업 창업자금을 무담보·무보증으로 지원해 줌으로써 금융소외문제를 해소함과 동시에, 취약계층에게 창업을 통한 근로기회를 제공하고 소득증대를 제고한다. 마이크로크레딧이 발전하게 된 배경에는 기존 사회 보장제도의 사각지대 해소를 위해 민간참여의 필요성이 제기되면서 부터이다. 기존에 복지부, 근로복지공단 및 여성부에서 시행하고 있는 창업지원사업은 자금회수 등의 이유로 담보 및 보증인을 요구하고 점포임대료의 지원에 국한하는 등 경직적으로 운영됨에 따라 정작 창업이 필요한 저소득층이 혜택을 보기 어려웠으며, 대출이후 사후관리체계가 취약하여 창업성공률이 낮아질 위험이 큰 상황이었다(김규한, 2008). 민간기관 마이크로크레딧 사업은 2002년 이후 신나는 조합과 사회연대은행 등을 중심으로 운영되어오고 있으며, 최근에는 보건복지가족부가 민간에서 소규모로 실시되어오던 마이크로크레딧 사업을 정부차원에서 2005년 처음 시작하여 지원을 확대해 가고 있다.

이밖에도 최근에는 근로장려세제부터 시작해서 저소득 실업자의 소득보조와 취업을 촉진하기 위해 희망근로프로젝트, 저소득층 취업패키지 지원사업, 경과적 일자리 등 여러 정책들이 시범적으로 실시되거나 검토 중이다(황덕순·이병희, 2009).

본 장에서는 이러한 근로빈곤층 지원정책들을 보다 구체적으로 살펴보고자 하는데, 크게는 근로빈곤층에 대한 소득보장정책과 고용지원정책으로 구분하여 각 제도별 특징과 기존의 관련연구들을 토대로 제도의 내용, 제도적 한계점, 제도의 효과 및 성과 등을 검토하고자 한다.

제2절 근로빈곤층 소득보장정책 평가

1. 기초보장제도

가. 제도 목적 및 개요

1999년 9월 국민기초생활보장법 제정은 과거 생활보호제도가 빈곤의 책임을 개인과 가족에게 돌리는 잔여적·시혜적 차원에 머물고 있었던 것과 달리 저소득층에 대한 국가의 책임을 강화하는 복지정책으로의 대전환을 의미한다. 즉, 국민기초생활보장제도는 복지를 국민의 권리이자 국가의 의무로 보는 복지철학의 전환을 가져왔으며, 근로능력유무에 관계없이 국가의 보호를 필요로 하는 빈곤선 이하의 모든 계층에 대해서 생계급여를 지급함으로써 모든 국민의 최저생활을 보장하되, 근로능력이 있는 국민에게는 체계적인 자활지원서비스를 제공함으로써 일할 수 있도록 하는 생산적 복지를 구현하는데 그 의의가 있다.

〈표 4-1〉 생활보호제도와 기초보장제도의 주요내용 비교

	생활보호제도	국민기초생활보장제도
법적성격 및 용어	- 국가에 의한 보호적 성격: 보호대상자, 보호기관	- 저소득층의 권리적 성격: 수급권자, 보장기관, 생계급여 등
대상자 구분	- 인구학적 기준에 의한 대상자 구분 ·거택보호자: 18세미만 아동, 65세이상 노인 등 근로무능력자 ·자활보호자: 인구학적으로 경제활동 가능한 근로능력자	- 대상자 구분 폐지 ·단, 근로능력이 있는 자는 구분. ·연령기준 외에 신체·정신적 능력과 부양, 간병, 양육 등 가구여건 감안
대상자 선정기준	- 선별적 범주형(4가지 조건) ·부양의무자 기준 ·소득기준 ·재산기준 ·인구학적 기준	- 일반적 보편성(2가지 조건) ·부양의무자 기준 ·소득인정액이 최저생계비보다 적을 경우
급여수준	- 생계보호 ·거택보호자에게만 지급 - 의료보호 ·거택보호: 의료비 전액지원 ·자활보호: 의료비의 80% - 교육보호 ·중고교생자녀 학비 전액 지원 - 장제보호, 해산보호 등	- 생계급여 ·모든 대상자에게 지급 - 주거급여 신설 ·임대료, 유지수선비 등 주거안정을 위한 수급품 - 긴급급여 신설 ·긴급필요시에 우선 급여를 실시 - 의료·교육·해산·장제보호 등은 동일
자활지원 계획	<신설>	- 근로능력자 가구별 자활지원계획 수립 ·근로능력, 가구특성, 자활욕구 등을 토대로 자활방향 제시 ·자활에 필요한 서비스를 체계적으로 제공

국민기초생활제도 수급자로 선정되기 위해서는 소득인정액 기준과 부양의무자 기준을 동시에 충족시켜야 한다. 먼저 소득인정액은 소득평가액(실제소득-가구특성별 지출비용-근로소득공제)과 재산의 소득환산액((재산-기본재산액-부채)×소득환산율)의 합으로 산정되며⁹⁾, 이렇게 계산된 소득인정액이 가구규모별 최저생계비 이하여야 한다. 다음으로 부양의무자 기준은 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 경우를 말하며, 그 범위는 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자로 한정된다.

수급자로 선정된 자가 받게 되는 급여의 종류는 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여 등이 있다. 종전의 생활보호제도에서는 주거급여를 생계급여에 포함하여 지급하여 왔으나, 국민기초생활보장제도 하에서는 수급권자의 주거실태에 따른 적절한 급여가 이루어지도록 하기 위해 형식적인 측면에서 볼 때 주거급여를 분리 신설하였다고 할 수 있다. 또한 긴급급여제도를 신설하여 생계급여의 경우 일반과 긴급으로 구분된다. 긴급급여는 급여를 신청한 가구 중 생계가 곤란하여 긴급 지원할 필요가 있는 경우 급여결정 전이라도 시장·군수·구청장의 직권으로 1월간(필요시 1월 연장) 긴급생계급여를 지급할 수 있도록 한 것이다.

나. 제도 및 운영상의 평가

앞서 살펴보았듯이 국민기초생활보장제도가 모든 국민의 최저생활보장을 표방하고 있음에도 불구하고 현행 국민기초생활보장제도는 실제 빈곤하지만 제도가 포괄하지 못하여 여전히 최저생활을 영위하지 못하는 사각지대를 광범위하게 발생시키고 있다.

국민기초생활보장제도는 전국민의 3.1%, 현재 빈곤인구 중 27.6% 만을 포괄하고 있어 빈곤인구의 약 70%는 소득이 최저생계비 이하임에도 불구하고 여전히 국민기초생활보장제도로부터 배제된 이른바 기초보장의 사각지대에 놓여있다.

9) 국민기초생활보장제도 도입 이후 2002년 12월까지의 개별가구의 소득인정액 대신 소득평가액 기준과 재산기준을 이원적으로 적용해왔으나, 수급자 선정에서의 형평성을 높이고 급여산정을 합리화하기 위해 소득평가액과 재산기준을 통합한 소득인정액을 선정하여 선정 및 급여기준으로 활용하고 있다.

〈표 4-2〉 비수급빈곤율(2008년 기준)

(단위: %)

	빈곤율	수급률	비수급빈곤율
	빈곤자수/총인구수(A)	수급자수/총인구수(B)	C=A-B
총인구대비 (총빈곤인구대비)	11.4 (100.0)	3.1 (27.6)	8.3 (72.4)

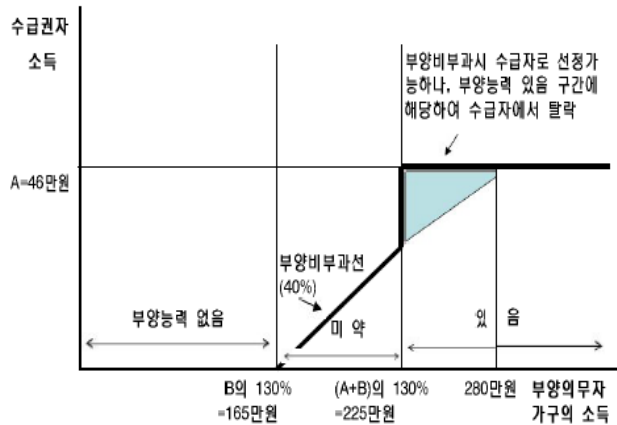
주: 빈곤기준-경상소득이 최저생계비 미만인 경우(1인가구포함, 농어가가구 제외됨)

자료: 통계청, 2008 추계인구; 통계청, 2008 가계조사 원자료; 보건복지가족부, 2008년 국민기초생활보장 수급자 현황.

이와 같이 기초보장제도의 사각지대가 폭넓게 발생하는 이유는 여러 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 먼저 대상자 선정기준의 측면에서 볼 때 국민기초생활보장제도는 소득과 재산을 모두 고려한 소득인정액 개념을 적용하고 있는데 문제는 재산의 높은 소득환산율로 인해 주택이나 자동차 등이 있는 경우 소득이 매우 낮음에도 불구하고 수급에서 배제되는 경우가 존재한다는 것이다.

한편, 소득 및 재산 기준에는 적격하지만 지나치게 복잡하고 엄격한 부양의무자 판정기준으로 인해 제도에 진입하지 못하는 경우도 존재한다. 특히 노인세대의 경우 실제로는 자녀로부터 부양받고 있지 못함에도 불구하고 부양능력이 있는 것으로 판정되어 수급에서 제외되는 경우가 다수 발생한다. 여유진(2009b)에 따르면, 소득인정액이 최저생계비 미만임에도 불구하고 기초보장수급에서 제외되는 규모를 추산한 결과 2008년 기준 182만명(전체 인구의 3.75%)에 달하는 것으로 나타났다. 이들 모두가 부양의무자 기준으로 인해 수급을 받지 못한다고는 볼 수 없지만 대다수가 부양의무자 기준으로 인한 것으로 추정할 수 있다. 이 외에도 부양의무자 기준의 불합리성으로 인한 사각지대 발생 가능성에 대해 문제제기를 하고 있는데, 즉 부양능력 미약 구간의 설정에 관한 것으로 현 부양능력 있음 구간 중에서도 부양비를 초과할 경우 수급자로 선정 가능한 구간이 있는데 현 제도에서는 부양능력 있음으로 판정되어 수급에서 탈락되는 가구가 발생한다는 것이다.

[그림 4-1] 부양의무자 기준 도해



자료: 여유진 외 (2009b), 국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안 정책토론회 자료집, 한국보건사회연구원.

이 밖에도 높은 추정소득의 부과, 조사의 부정확성, 제도에 대한 낮은 인지도 혹은 복지수급에 대한 낙인감, 기타 행정적 요인과 관련된 문제 등이 기초보장제도에 대한 접근성을 떨어뜨리고 있다. 제도 자체에 대한 인지도가 낮을 경우 급여신청을 하지 않음으로써 비수급집단으로 남을 가능성이 발생하기도 하지만, 다른 한편으로는 국가의 도움을 받는다는 것에 대한 부정적 인식이나 신청절차 및 자산조사과정에서 겪을 수 있는 수치심으로 인해 수급에서 배제되는 경우도 나타나고 있다.

결국 국민기초생활보장제도는 생활보호제도에 비해 한 단계 도약한 제도임에도 불구하고 현재의 빈곤인구와 특히 근로취약계층을 포괄하기에는 많은 한계를 가지고 있다(여유진, 2009a). 우리나라의 경우 1차적 사회안전망이 촘촘하지 못한 상태에서 최후의 안전망인 기초보장 또한 여전히 제한적으로 기능한다는 것은 빈곤에 대처할 역량이 취약하다는 것을 의미한다.

그러나 우리가 사각지대 문제에 주목해야 하는 또 다른 이유는 사회보장제도의 미성숙으로 인한 기초생활보장제도로의 과한 의존이라는 제도 외적 요인뿐만 아니라 현행의 기초생활보장제도의 급여방식 자체에 의한 제도 내적 요인으로 인해 문제가 발생하기 때문이다(강신욱·성명재·이철인, 2008).

현행 통합급여체계에서는 수급자에게는 생계급여뿐만 아니라 교육급여, 의료급여, 주거급여 등 모든 급여가 제공되지만 소득인정액이 최저생계비를 초과하여 수급에서

탈출하는 경우에는 반대로 모든 급여가 상실된다. 즉, 이러한 급여체계 내에서는 소득활동을 통해 수급자 지위에서 탈피하면 의료, 교육 등의 비용을 추가로 부담해야 하기 때문에 오히려 실질소득은 줄어들게 된다. 따라서 아주 소득수준이 높아지지 않는 한 제도로부터 탈출할 유인이 매우 낮다.

보충성의 원리에 따른 보충급여방식은 최저생계보장에 있어서 개별가구의 능력을 고려하여 차등지원을 하겠다는 법 정신을 담고 있어 이론적으로는 매우 합리적인 방식이다(김미곤, 2005). 하지만 보충급여방식 역시 최저생계비에서 수급자의 소득을 차감한 차액만큼 생계급여를 지급함으로써 근로유인 저하 및 소득의 하향신고 등의 문제점을 야기한다.

통합급여체계 및 보충급여방식의 이러한 문제들을 보완하기 위해 자활소득공제제도(자활장려금)¹⁰⁾ 및 자활특례제도¹¹⁾를 실시하고 있지만 여전히 제도에 안주하려는 현상이 악화되지 않고 있으며 근로를 유인하는 인센티브로서 제대로 기능하고 있지 못하다. 요컨대, 현행 국민기초생활보장제도는 절대빈곤층에 대한 최저생활보장뿐만 아니라 근로유인 및 자활을 지원함으로써 복지의 생산성을 제고하는 것을 목표로 하고 있지만 현행 통합급여체계 및 보충급여방식은 그러한 목표를 제고하는 방향으로 기능하지 못하고 있는 것이 사실이다. 오히려 이러한 급여방식은 부정수급 문제와도 연관이 된다. 부정수급 문제는 소득, 재산, 부양의무자 등을 은폐하려는 개인의 양심 문제나 자산조사상의 한계 등으로 인한 것이기도 하지만 제도적인 측면에서 보면 근본적으로는 통합급여체계 및 보충급여방식과 관련이 있다. 현행 급여방식을 악용하여 소득의 하향신고 및 재산은닉 등을 통해 수급을 유지하려고 하는 경향이 나타나고 있는 것이다.

나. 제도의 효과

국민기초생활보장제도가 제도의 일차적인 목적대로 실제 빈곤선 이하의 모든 계층에 대해 최저생활을 보장하고 있는지에 대해서는 앞서 사각지대의 발생규모를 통

10) 자활에 참여함으로써 얻는 근로소득의 일정비율(30%)을 자활장려금으로 추가 지원한다.

11) 자활에 참여하여 발생한 소득으로 인해 소득인정액이 최저생계비를 초과하더라도 자활특례자로 선정되어 3년간 자활급여를 계속 받을 수 있고, 이밖에도 생계·주거급여를 제외한 일부 급여를 지원받을 수 있다.

해 살펴보았으며 동시에 사각지대 발생을 야기하는 제도 및 운영상의 문제점을 중심으로 검토하였다. 여기서는 기초생활보장제도가 이전의 생활보호제도와 달리 근로능력을 포괄하여 생계를 보장하는 대신 근로활동을 유인한다는 점에서 국민기초생활보장제도의 노동공급 효과에 대해 살펴보려고 하며, 주로 실증적 연구결과를 중심으로 한다.

공공부조가 노동공급에 부정적인 효과를 미친다는 이론적 모형과는 달리 실증적 연구들에서는 공공부조가 노동공급에 부정적인 영향을 미치지만 그 영향력의 크기는 상당히 불확실하거나 매우 미미한 것으로 밝혀지고 있다. 국민기초생활보장제도의 노동공급 효과를 살펴본 실증적 연구들을 보아도 국민기초생활보장제도가 노동공급을 감소시킬 것이라고 추정한 연구가 있는 반면, 노동공급 감소에 유의미한 영향을 미치지 않거나 혹은 노동공급의 증대와 감소에 모두 영향을 미칠 수 있다는 두 가지 가능성을 제시한 연구들이 있다. 그러나 이러한 실증적 연구들은 공통적으로 국민기초생활보장제도가 노동공급을 감소/증대시킨다고 단정 짓기에는 해당연구 또는 제도의 한계가 존재함을 밝히고 있으며, 한편으로는 대상자 특성에 따라 그 효과가 다르게 나타날 수 있다는 단서를 두고 있다.

유경준·김대일(2002)의 연구에서는 국민기초생활보장제도의 노동공급효과를 간접적으로 추정한 결과 생계비를 지원받는 수급가구들의 경우 노동공급이 감소되는 것으로 나타났다. 그러나 이는 실제 제도의 효과를 분석한 것이 아니라 최저생계비 미만의 소득을 가진 가구에 그 부족분을 모두 현금급여로 제공할 경우 발생할 것으로 예상되는 근로시간에 대한 영향을 가상적으로 추정한 것이라는 한계가 있다. 즉, 국민기초생활보장제도가 최저생계비 미만의 빈곤한 모든 가구에 대해 최저생활을 보장한다고 가정할 때 나타날 영향에 대한 추정결과로 해석되어야 한다.

이상은(2004), 김을식(2008)은 국민기초생활보장제도가 취업과 근로시간 등 노동공급에 부정적인 영향을 미친다고 볼 수 없다는 분석결과를 제시하면서, 한편으로는 성급한 결론을 짓는 것에 대해서는 우려를 표명하였다. 즉, 이상은(2004)은 그러한 분석결과가 근로능력이 있는 빈곤가구에 대한 현금지원이 노동공급 감소에 영향을 미치지 않는다는 것을 제시하기보다는, 그동안의 국민기초생활보장제도가 근로능력이 있는 빈곤계층에게 영향을 줄 정도로 포괄적인 제도가 못되었다는 것을 반증하는 결

과라고 해석하였다. 김을식(2008)의 연구에서는 2003년 한 해에 국민기초생활보장 급여를 수급한 가구주의 노동공급을 비수급가구주와 비교·평가한 결과 수급가구주와 비수급 가구주의 경제활동참가율에 차이가 없었으며, 근로시간의 경우에도 수급 가구주의 근로시간에 부정적인 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 그러나 동시에 이러한 평가결과에 대해 현행 제도가 노동공급에 부정적이지 않다고 결론짓기에는 무리가 있음을 지적하였다. 보충급여의 원칙에 의해 최저생계비 이하의 소득수준 하에서는 한계세율이 100%에 달해 추가적인 소득이 모두 급여의 감소로 완전 상쇄되어 버리고, 통합급여체계에 따라 all or nothing 방식으로 소득역전 현상을 초래한다는 점에서 그러하다고 본 것이다.

변금선(2005)의 연구에서는 국민기초생활보장제도가 근로능력자의 노동유인을 감소시키는 방향으로만 영향을 미치는 것이 아니며, 그 효과는 대상자의 특성에 따라 다르게 나타날 수 있음을 제기하였다. 노동공급 감소효과는 현행 제도가 근로능력자에게도 보충적인 현금급여를 제공하기 때문으로 이해할 수 있으며, 노동공급 감소효과가 매우 작거나 나타나지 않거나 혹은 반대로 증대효과가 나타나는 것은 자산조사 등의 행정집행상의 능력 부족과 조건부 급여라는 특징 때문인 것으로 해석하고 있다. 또한 이러한 효과가 인구학적 특성에 따라 다르게 나타난다는 결과는 수급자 선정에 있어 근로능력뿐 아니라 노동공급에 영향을 미칠 수 있는 기타 개인적 특성을 반영할 수 있는 다원화된 접근이 요구됨을 지적하였다.

2. 근로장려세제(Earned Income Tax Credit: EITC)

가. 제도 목적 및 개요

근로장려세제는 일정금액 이하의 저소득 근로자가구에 대해 근로소득에 따라 산정된 근로장려금을 세금환급의 형태로 지급함으로써 근로유인을 제고하고 실질소득을 지원하기 위해 시행된 근로연계형 소득지원제도이다.

신청자격은 다음의 소득, 부양자녀, 주택 및 자산 등의 요건들을 모두 충족하는 근로소득자면 신청가능하며, 단 기초생활보장급여 중 생계·주거·교육급여의 3개월 이상 수급자 및 외국인 등은 제외된다.

〈표 4-4〉 근로장려금 신청자격

요건	내용
①총소득	부부의 연간 총소득 합계액이 1,700만원 미만
②부양자녀	18세 미만 자녀 등을 1인 이상 부양
③주택	무주택이거나 기준시가 5천만원 이하 주택 한 채 보유
④재산	5천만원 이하 주택포함 재산 합계액 1억원 미만

근로장려금의 산정은 부부의 총급여액(비과세소득 제외)을 합산한 금액 기준으로 연간 최대 120만원까지 지급한다. 근로장려금의 급여수준은 근로소득에 따라 달라지도록 설계되었다. 즉, 점증구간에서는 소득이 증가할수록 급여가 점차 증가하다가, 평탄구간에서는 소득과 상관없이 동일하며, 점감구간에서는 소득이 증가할수록 급여가 감소하게 된다.

〈표 4-5〉 근로장려금 산정

구간	연간근로소득	근로장려금 지급액
점증구간	0~800만원 미만	총급여액×15%
평탄구간	800만원 이상~1,200만원 미만	120만원 정액 지급
점감구간	1,200만원 이상~1,700만원 미만	(1,700만원-총급여액)×24%

2006년 12월 법제화를 거쳐 2008년 시행된 근로장려세제는 2009년 최초 급여가 지급되었으며, 현행 근로장려세제는 시행초기로서 매우 제한적으로 설계되었고 향후 소득과약률이 상대적으로 높은 근로자 가구부터 우선 적용하되 재정여건 등을 감안하여 적용대상과 지원수준을 단계적으로 확대할 계획에 있다.

[그림 4-2] 근로장려세제 확대계획

	근로자 적용단계	사업자 확대단계	전면 시행단계
적용단계	1단계 '08년~'13년	2단계 '14년 부터	3단계
적용대상	아동 1인 이상 소형주택	아동 1인 이상	무자녀 가구도 적용
적용가구	약 63만가구	약 150만가구	약 360만가구
연간 소요예산	약 4,700억원	약 1조원	약 2조 5,000억원

근로장려세제는 조세체계와 사회보장체계의 결합이라는 특징을 가진다. 우리나라에서 그동안 조세체계와 사회보장체계가 서로 큰 관계없이 별개로 존재해왔던 과거의 체계와는 달리, 근로장려세제는 조세체계를 통해 저소득 근로가구에 대해 직접적으로 현금급여를 제공함으로써 조세체계와 복지제도가 결합된 새로운 형태의 소득보장체계라고 할 수 있다(이상은, 2007).

기존의 공공부조제도가 근로하지 않는 절대빈곤층을 주요 대상으로 하고 소득이 증가할수록 급여가 감소하는 급여체계를 유지했던 것에 비해, 근로장려세제는 특히 차상위계층 및 일반저소득층을 대상으로 소득과 동시에 취업여부를 기준으로 하며 소득구간에 따라 점증·평탄·점감하는 급여체계를 가지고 있다. 또한 전통적인 공공부조제도가 주로 월단위로 급여를 지급하는데 반해, 근로장려세제는 연 1회 지급하는 방식을 취하고 있다.

다음으로 조세제도와 근로장려세제의 특징을 비교해보면, 기존의 조세제도가 면세점 이하의 저소득층의 경우엔 혜택을 전혀 받을 수 없는 원리로 운영되고 있는 반면에, 근로장려세제는 기존의 세액공제 원리와는 대조적으로 면세점 이하에 해당하거나 납부해야 할 세액이 적은 저소득 근로자가구에 대해서도 실질적인 혜택을 제공

할 수 있다. 즉, 근로장려세제는 환급성이 인정되는 세액공제의 원리에 따라 운영되는데, 여기서 환급성(refundability)이란 세액공제액이 납부해야 할 세액을 초과하는 경우 이를 모두 공제한 후에도 남아 있는 금액을 소멸시키지 않고 대상자에게 현금 등의 형태로 지급할 수 있다는 것이다(최현수, 2007).

나. 제도 및 운영상의 평가

현행 근로장려세제제는 제도의 기본적 목표인 근로빈곤층에 대한 소득보장과 저소득 근로능력층의 근로유인 제고를 달성하기에 충분한 제도로 구축되었다기보다는 소득과약의 어려움, 정부예산 문제, 비적용계층(자영자)과의 형평성 문제 등 여러 가지 현실적인 제약조건들로 인해 최소한의 제도로 설계되었다고 할 수 있다(이상은, 2007).

먼저 적용대상 범위 및 선정기준의 측면에서 현행 제도의 한계 및 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 제도시행 초기인 현 단계에서는 소득과약의 열악함으로 인해 적용대상을 근로자 가구로 한정함에 따라 영세자영자 등 비임금근로자 등이 제외되어 있다. 이는 자영업자가구와 근로자가구간의 형평성 문제를 야기할 수밖에 없다.

선정기준과 관련해서 소득기준을 살펴보면 근로소득이 아니라 총소득에 근거하고 있다. 이는 근로소득은 낮으나 그 외의 소득이 많은 고소득가구를 제외하려는 조치로서 저소득층 대상 지원이라는 제도 취지에 비추어 볼 때 적절하다고 볼 수 있다. 소득상한액은 부부 연간총소득 1,700만원으로 하고 있는데 이는 중위소득의 50% 수준 그리고 4인가구 최저생계비의 120%와 유사한 수준으로 지나치게 낮다. 소득기준 바로 아래 소득수준에서는 급여가 점감하여 0에 가깝기 때문에 제도의 혜택을 거의 받지 못하게 되며, 또한 소득기준이 너무 낮게 설정되면 점감율이 높아져서 점감구간에 속하는 가구들의 근로의욕을 저하시키는 문제가 발생한다(이상은, 2007). 한편으로 현행 상한액은 2자녀·4인가구의 면세점과 거의 같은 수준으로 소득세 납부 가구와 근로장려세제 수급가구가 거의 완벽하게 분리된다는 점에서 형평성 저하 현상을 수반할 가능성이 크다는 문제 또한 존재한다(유한욱, 2008).

다음으로 급여부분을 살펴보면, 먼저 급여산정의 근거가 되는 소득개념과 선정의

근거가 되는 소득개념이 다르다는 것을 알 수 있다. 즉, 수급여부 결정시에는 총소득을 기준으로 하는 반면 급여산정 시에는 근로소득에만 근거하여 급여를 산정하기 때문에 가구의 총소득은 동일할지라도 소득원천별 구성에 따라 급여수준의 형평성 문제가 발생할 수 있다. 급여산정체계를 살펴보면 평탄구간 전에 점증구간을 두어 근로유인효과를 제고한 것은 바람직하며, 최대급여가 제공되는 소득하한을 800만원으로 즉, 최저임금수준에서 전일제로 근로할 경우 최대급여를 받을 수 있도록 설정한 것은 참여자들의 근로유인을 제고하는 측면에서 보았을 때 적절한 선택이라는 평가이다. 그러나 급여수준을 결정하는 최대 급여액(120만원)과 점증률(15%)이 낮아 기초보장 수급자와 차상위층 간의 소득연적현상 해소효과가 미미할 것으로 예상되며 소득보장 및 근로유인 효과가 낮을 것으로 보인다(이상은, 2007; 유한옥, 2008)

마지막으로 제도 내적인 평가 외에 관련 제도와 의 상호관련성을 고려해보고자 한다. 먼저 근로장려세제의 기초생활보장수급자에 대한 적용여부인데, 현행 방식에서 제외되는 수급자에 대해서 최저생계비와 근로장려세제를 함께 적용할 경우 과도한 급여지급이라는 입장(적용반대)과 소득지원이 가장 절실한 계층에 대한 지원이 필요하며 이들의 근로유인을 제고해야한다는 입장(적용찬성)간의 논쟁이 지속되고 있다(최현수, 2007; 강신욱 외, 2008에서 재인용). 이상은(2007)은 현행과 같이 수급자에 대해 적용하지 않는 것이 다음과 같은 이유에서 적절하다고 평가하였다. 기초생활보장제도 수급자에게 근로장려세제를 중복급여할 경우 수급지위를 유지하는 한에서의 근로의욕 제고 효과를 볼 수 있으나 탈수급의 효과는 미약할 것이며, 수급자에게 적용하지 않을 경우에는 수급지위를 유지하는 한에서의 근로의욕 제고 효과는 미약하지만 탈수급에는 긍정적 효과를 미칠 것이다. 근로장려세제는 현행과 같이 기초보장으로부터의 탈수급 효과에 초점을 맞추는 것이 적절하며, 수급자들의 근로의욕 제고를 위한 방안은 기초생활보장제도 내에서의 급여구조 개혁을 통해 강구될 필요가 있다는 것이다. 반면, 황덕순·이병희(2009)는 기초보장제도 수급자 가운데 일반 노동시장 취업자를 대상으로 한 근로유인제도가 없는 상태에서 기초보장제도 수급자를 제도의 수혜대상에서 배제하는 것은 납득하기 어렵다는 논리이다. 물론 기초보장제도 수급자를 지원대상에서 제외한 사유 중 하나가 근로장려세제가 차상위계층을 주된 지원대상으로 하는 제도이며 수급자를 제외함으로써 기초보장제도로부터의 탈

수급 유인을 부가한다는 주장도 있을 수 있지만, 차상위층 가운데 근로장려세제의 수혜자 비율이 높지 않을 것으로 예상될 뿐더러 연간 최대 120만원을 지원하는 제도가 수급자의 탈수급을 촉진할 수 있는 유인이 된다고 보기 어렵다는 것이다.

이상 기초생활보장제도와의 관계에 대한 논의는 근로장려세제의 적용대상 범위 및 급여수준 등 근로장려세제 자체의 제도설계 측면에서 이루어졌다고 볼 수 있다. 그러나 다른 한편으로는, 기초생활보장제도와의 관련성 문제는 현행 근로장려세제의 실효성 제고 측면에서 기초보장제도 쪽에 초점이 맞추어지기도 한다. 즉, 현행 국민 기초생활보장제도의 경우 급여수준이 높아 탈수급 및 근로의욕 제고 유인이 되지 못하기 때문에 기초보장의 급여수준이 하향조정되어야 한다는 주장도 제기되고 있다(유한옥, 2008; 전영준, 2009).

다음으로 소득세 체계와의 연계 문제도 논의의 여지가 있다. 현행 소득세제는 개인별 과세제도인 반면 근로장려세제는 적용단위가 개인이 아닌 가구로서 부부합산과 세와 합치되는 제도이기 때문에 근로장려세제 수급근로자들에게만 국한하여 부부합산 소득신고를 하도록 한다면 추가적인 행정비용이 소요될 것이다(전영준, 2007). 한편으로는 물론 개인단위 적용시 소득세 체계와의 일치성 측면에서는 장점이 있지만 이렇게 될 경우 상대적으로 높은 소득을 가진 가구의 구성원들이 급여를 받게 될 가능성이 있다는 주장이다. 그리고 개인단위 소득세 체계와의 불일치 문제는 전산체계 등을 이용할 경우 큰 행정비용을 초래하지 않을 것이라는 것이다. 또한 소득세제와의 연계 문제는 적용단위 측면에서뿐만 아니라 형평성 측면에서도 현행 제도가 근로소득자만을 대상으로 설계된 만큼 근로소득자를 대상으로 한 근로소득세제와 반드시 연계되어야 한다는 지적이다. 예컨대, 소득상한과 면세점의 바람직한 조합에 대한 고려가 필요한데 중장기적으로 소득상한은 인상하고, 면세점은 인하하는 방향으로 정비할 필요가 있다는 것이다(유한옥, 2008).

다. 제도의 효과

근로장려세제는 2008년 시행되고 2009년 9월 최초 급여가 지급되기 시작한 제도로서 아직 성과를 평가하기에는 이르지만 제도가 갖는 정책적 효과들을 예측해볼 수 있을 것이다.

근로장려세제의 도입으로 인해 사회안전망이 기존 2중 구조에서 3중으로 확충됨에 따라 사각지대 해소에 기여할 것으로 기대된다. 기초생활보장제도의 비수급빈곤층과 차상위층 및 일반저소득층의 경우 사회보험은 물론 국민기초생활보장제도에서 모두 제외되어 기존 사회보장의 사각지대에 놓이게 되는데 근로장려세제가 이들 계층에 대한 일종의 소득보장정책이 될 것이기 때문이다. 그러나 실제 적용범위 및 급여수준 측면에서 볼 때 현행 근로장려세제는 매우 제한적으로 설계되어 있어 사각지대효과 및 빈곤감소효과는 낮을 것으로 보인다. 이상은(2007)의 분석결과에 따르면, 소득인정액이 최저생계비의 120% 미만인 가구가 전체 182만 가구이고 그 중 기초보장수급 72만가구를 제외한 나머지 차상위계층이 110만 가구인데, 근로장려세제 수급 예상가구가 31만가구로 결국 사각지대 해소율은 28.2%에 지나지 않을 것으로 추정하였다.¹²⁾

근로장려세제는 기존 사회보장의 사각지대에 있는 저소득계층에 대한 소득보전을 목적으로 할뿐만 아니라 동시에 저소득 근로계층 대해서만 일종의 현금급여를 직접적으로 제공함으로써 근로유인 제고를 목적으로 한다. 그러나 현행 근로장려세제의 급여체계는 저소득 근로계층의 근로를 증진시키는데 적절한 구조라고 할 수 없다. 노동공급을 감소시킬 것으로 기대되는 점감구간의 점감율은 24%인데 비해 노동공급을 증가시킬 수 있는 구간인 점증구간의 점증률은 15%로 낮을 뿐더러 최대급여 수준도 낮아 노동공급 증가효과가 매우 미미할 가능성이 높다(이상은, 2007; 유한옥, 2008). 더욱이 근로장려세제가 가구소득을 기준으로 하기 때문에 가구내 2차 소득자인 여성배우자의 노동공급에는 오히려 부정적인 영향 미치는 것으로 평가되고 있다(강병구, 2008).

12) 사각지대 속한 가구수는 『2005 차상위실태조사(이현주 외, 2005)』에서, 근로장려세제 수급예상 가구수는 『근로장려세제의 역할과 향후 발전방향(전병목, 2007)』 연구를 참조하여 분석한 결과이다.

제3절 근로빈곤층 고용지원정책 평가

1. 자활사업

가. 제도 목적 및 개요

국민기초생활보장제도의 자활사업은 근로능력이 있는 빈곤계층을 대상으로 자활역량을 강화하여 궁극적으로는 탈빈곤을 촉진하고, 동시에 복지제도에 안주하여 근로활동을 기피하는 도덕적 해이를 방지하는 것을 목적으로 도입되었다. 즉, 이전의 생활보호제도가 근로능력자에 대해 현금급여를 지급하지 않았던 것과 달리 국민기초생활보장제도는 근로능력자를 수급대상자로 포괄하여 생계급여를 지원하는 대신 자활사업 참여라는 조건을 부과함으로써 생산적 복지를 구현하는 동시에 복지의존성을 해소하고자 한 것이다. 그러나 자활사업의 이러한 본래 취지 및 사업목표와는 달리 낮은 자활성공률로 인해 많은 비판에 직면해있으며, 이러한 부정적인 평가는 다음과 같은 자활사업의 제도 및 운영상의 여러 가지 한계 및 문제점에서 기인한다.

나. 제도 및 운영상의 평가

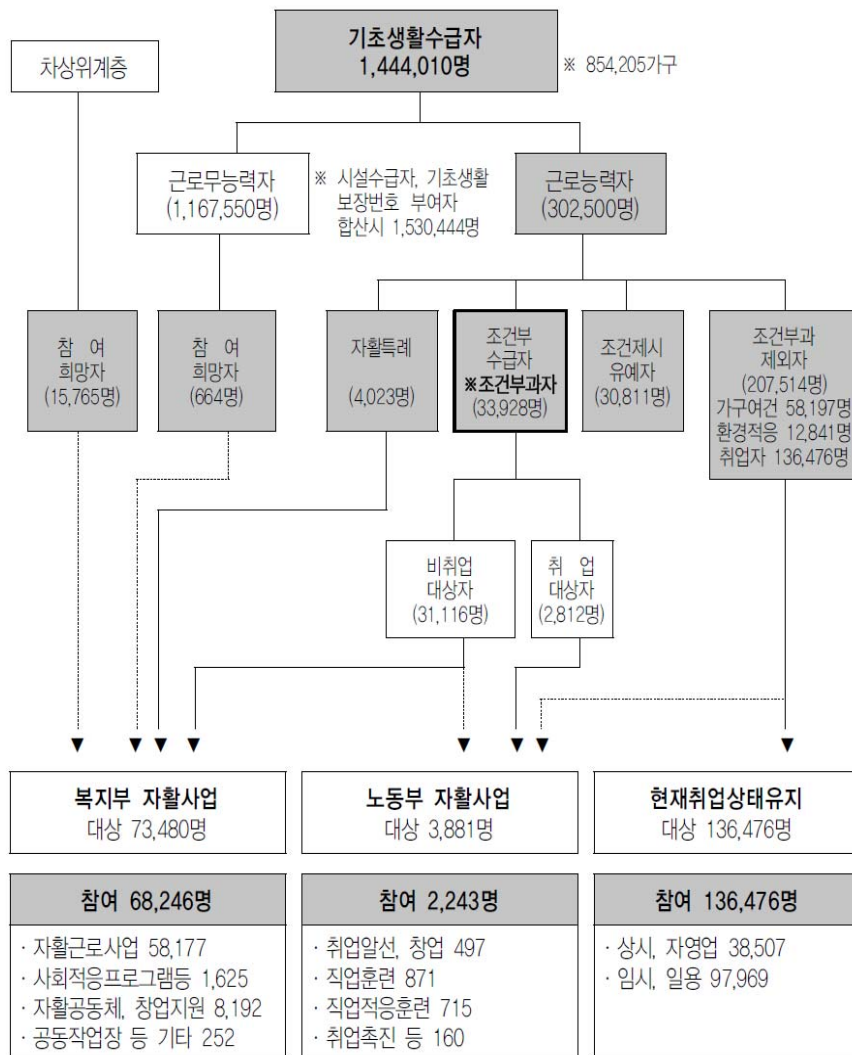
국민기초생활보장제도는 근로무능력자뿐만 아니라 근로능력자에 대해서도 근로를 조건으로 생계급여를 지원함으로써 생계지원과 근로지원이라는 두 가지 목표를 동시에 설정하고 있다. 그러나 절대빈곤층에 대한 생계보장을 일차적 목표로 하는 기초보장제도와 자활지원을 통한 빈곤탈출을 목표로 하는 자활사업이 한 제도 내에서 상충함에 따라 자활사업이 근로빈곤층에 대한 지원정책으로서 적절한 기능을 수행하기에 여러 가지 난관에 봉착해있는 것이 사실이다. 다시 말해, 현행 자활사업의 제도적 위상을 고려했을 때 근로를 통한 자활기반조성 및 탈빈곤 지원이라는 자활사업의 목표를 달성하는데 근본적인 한계를 내포한다고 할 수 있다. 근로활동을 통해 소득이 증가할수록 급여가 줄어드는 기초보장제도 하에서 자활사업이 당초 취지와 기대에 부응하기에는 그 효과가 미비할 수밖에 없다. 대상자 측면에서도 자활사업은 기초보장제도의 틀 내에 편입됨에 따라 근로욕구를 가진 다양한 근로빈곤층의 자발적 참여를 기초로 하기보다 조건부과규정에 따라 실직수급자와 일부 차상위계층을 대상

으로 제한적으로 운영될 수밖에 없다. 이와 같이 제한적인 대상에 대한 강제적·제재적 프로그램이라는 측면이 강조되고, 자활사업 참여자들이 일반노동시장의 진입이 곤란할 정도로 근로능력이 미약하다는 점, 근로유인체계가 미흡하다는 점 등을 고려할 때 자활사업은 제도 내적인 한계로 사업의 안정성을 확보하고 성과를 도출하는데 큰 어려움에 직면해있다고 볼 수 있다.

자활사업 참여대상자 규모 및 현황을 살펴보면(그림 4-3 참조), 자활사업의 일차적 표적집단이라고 할 수 있는 조건부수급자(33,928)의 비중은 2008년 12월 기준 전체 기초생활수급자(1,444,010명) 중 2.3%에 불과하며, 근로능력 수급자(302,500명) 중에서도 11.2%로 매우 낮게 나타나고 있다. 반면 개별가구 및 개인여건, 환경변화로 인한 적응, 근로 또는 사업에 종사 등의 이유로 조건부과가 제외되는 비율은 전체 근로능력 수급자 중의 68.6%(207,514명)로 대다수를 차지하고 있으며, 조건부수급자이지만 5·6급 장애인, 도서벽지거주수급자, 시험준비생·직업훈련생, 학원수강생, 북한이탈주민 등 조건제시가 유예되는 경우 역시 10.2% (30,811명)에 달한다. 즉, 조건부수급자의 비율이 낮은 것은 기초생활수급자 중 근로능력자 비율이 약 20%에 지나지 않고, 근로능력자 중에서도 조건부과가 제외 및 유예되는 비중이 거의 80%를 차지하기 때문이라고 볼 수 있다.

그러나 현행과 같이 근로 및 사업에 종사한다는 이유로 조건부과를 제외하는 방식은 생계급여 보충성의 원칙과 결합하여 소득의 과소보고와 자활사업 회피 유인을 파생할 수 있다(홍경준, 2008). 또한 근로빈곤계층의 특성상 노동시장의 상황에 따라 공공부조 급여기준선을 넘어선 임금을 벌수도 있고 노동시장 진입과 탈출을 반복할 수 있다는 점을 감안할 때 조건부과규정이 완전실업과 완전취업을 전제로 운영되는 것은 바람직하지 않다.

[그림 4-3] 자활사업 대상자 규모 및 참여현황(2008.12월말 현재)



자료: 보건복지가족부(2009), 주요업무참고자료.

자활사업은 참여자의 근로능력에 따라 비취업대상자와 취업대상자로 구분한 뒤 단계별 프로그램을 제공함으로써 자활·자립을 지원한다. 자활프로그램은 크게 사회적응프로그램, 자활근로, 자활공동체 등 비취업대상자 중심의 복지부 주관 사업과 직업적응훈련, 직업훈련, 취업알선, 취업촉진사업 등 취업대상자 중심의 노동부 주관 자활사업으로 구분되는데, 조건부과자(조건부수급자)의 대다수는 복지부 자활사업에 참여하는 비취업대상자이다(2008년 12월 기준 비취업대상자 31,116명, 취업대상자

2,812명).

대다수를 차지하는 복지부 자활사업의 단계별 자활경로를 살펴보면 자활근로를 거쳐 마지막 단계로서 공동창업 방식의 자활공동체를 통해 자립을 도모하도록 하고 있다. 그러나 이는 자활사업 참여자의 취약한 인적자본특성을 고려했을 때 자활사업이 현행과 같이 시장진입을 통한 자활공동체 창업을 최종경로로 설정한 것은 무리한 목표설정이라는 비판이 계속 제기되고 있다. 실제로 자활공동체는 참여자의 기술 및 경영능력 부족, 노동시장의 수요에 대응하기보다 참여자의 특성에 맞는 업종을 선택하는 경향, 저임금 및 고용불안정, 자활공동체 운영에 대한 제도적·전문적 지원의 미비 등으로 자활근로사업단과 큰 차별성이 없어 자활의 최종 단계로서의 역할을 하지 못하고 있다.

[그림 4-4] 자활사업 단계별 추진체계



자료: 보건복지가족부(2009), 보건복지가족백서.

자활사업별로 참여자 현황을 살펴보면, 대부분이 복지부 자활사업에 참여하고 있고 취업알선 및 직업훈련 등 노동부 자활사업의 참여는 매우 저조한 실정이다. 다시 말해, 현행 자활사업은 자활근로와 자활공동체 사업 등 직접적인 일자리 창출에 지나치게 편중되어 있으며 일반노동시장에 존재하는 일자리에 취업하도록 유인하는 취업촉진 프로그램은 매우 제한적으로만 운영되고 있음을 알 수 있다(홍경준, 2008). 이는 자활사업이 수급자가 노동시장의 다른 일자리로 이행하는데 필요한 인큐베이터 역할을 적절하게 수행하지 못하고 있음을 보여주는 것으로도 이해할 수 있다. 더욱

이 자활사업 참여자의 취약한 인적자본특성을 고려했을 때 직업훈련 및 직업능력개발이 전제되지 않은 채 시장에 진입할 경우 저임금과 고용불안으로 일자리 유지가 어려워 노동시장 진입과 탈출을 반복할 수밖에 없을 것이다.

복지부 자활프로그램 중에서는 근로유지형과 사회적일자리형 자활근로사업이 가장 큰 비중을 차지하는 반면, 궁극적으로 자활기반 조성 및 탈빈곤을 유도하는 시장진입형 자활근로 및 자활공동체 등은 낮은 비중을 차지하고 있다. 즉, 자활사업 중 실질적인 탈빈곤이 아닌 근로유지를 목적으로 하거나 수익창출을 지향하지 않는 프로그램이 대다수를 차지하고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-6〉 자활프로그램별 참여자 현황

(단위: 천명)

	전체	보건복지가족부						노동부	
		소계	자활 공동체	자활근로					지역 봉사
				시장 진입형	사회적 일자리	근로 유지형	인턴형		
2002.12	47	45	1	39				5	2
2003.12	48	46	2	39				5	2
2004.12	58	55	2	5	14	23	6	5	3
2005.12	57	56	2	6	13	25	4	5	1
2006.12	61	59	3	7	17	26	1	5	2
2007.12	60	58	5	7	18	23	0	5	2
2008.12	50	49	6	7	18	16	0	2	1

자료: 보건복지가족부(각년도), 보건복지가족백서.

자활프로그램의 업종 측면에서 보면 주로 5대표준화사업을 위주로 제도가 운영됨에 따라 근로빈곤계층의 다양한 욕구 및 특성을 포괄하지 못하고 있다. 하지만 5대표준화사업은 지역차원에서 새로운 프로그램 발굴에 한계가 있다는 점을 감안할 때, 사업시행 초기에는 불가피한 선택이었다고 말할 수 있다. 그리고 최근에도 제도적 뒷받침이 필요한 핵심전략사업을 육성하는 전략으로 다시 그 필요성이 제기되고 있다는 점을 지적해야 할 것이다.

그럼에도 문제의 핵심은 참여자의 욕구와 능력에 맞는 다양한 프로그램을 개발하는 것이다. 비수급빈곤층 및 차상위계층의 참여가 증가하고 있음을 고려한다면 자활사업이 자활대상자의 다양성을 포괄할 수 있는 프로그램을 개발하지 못할 경우 근로능력과 의지가 충분한 사람들조차 그들의 적성 및 능력에 맞는 일자리를 찾지 못하

고 자활사업을 기피하거나 공동체를 설립한다고 해도 불안정한 운영을 계속할 수밖에 없을 것이다.

자활사업이 대상자들의 다양한 특성을 고려하지 못하고 있다는 평가는 자활프로그램에도 해당되지만 다른 한편으로는 자활프로그램 외에 개별 가구 및 개인 특성을 고려한 다양한 서비스 연계 등 사례관리가 제대로 이행되고 있지 못하는 것을 의미하기도 한다. 근로빈곤층의 경우 가족적 지지망이나 사회적 자본이 취약한 집단으로 보건·복지·주거·교육 등 사회서비스에 대한 복합적인 욕구를 가지고 있어 이들이 근로를 통해 빈곤에서 탈출할 수 있도록 하기 위해서는 종합적인 대책이 필요하다. 즉, 자활사업이란 어떤 측면에서는 고유영역을 가진 사업이 아니라 소득보장, 고용지원, 복지서비스 등을 통합적으로 제공하기 위해 관련서비스 및 자원을 연계하는 네트워크 사업으로서 역할을 수행해야 하는 것이다(노대명 외, 2005).

그러나 자활사업의 각 전달체계 측면에서 볼 때 업무부담 때문에 읍면동의 사회복지전담공무원이나 시군구의 자활담당공무원이 이 역할을 맡기에는 역부족이고, 실질적인 관리를 담당하고 있는 지역자활센터도 사례관리를 담당할 권한이나 자원을 가지고 있지 않으며 취업대상자를 관리하는 노동부 고용지원센터의 자활사업 담당자도 마찬가지로 한계를 안고 있다(황덕순·이병희, 2009).

마지막으로 급여체계 측면에서 자활사업은 참여자에 대한 근로유인 효과가 미약하고 복지제도에 대한 의존성을 해소하지 못하고 있다는 평가를 받고 있다. 근본적으로는 국민기초생활보장제도의 통합급여체계 및 보충급여방식으로 인해 근로를 통한 자립 및 탈수급 유인이 부족하다. 이러한 보충급여방식의 한계를 보완하기 위해 자활사업 참여를 통해 발생하는 근로소득에 대해서는 30%를 공제하여 자활장려금으로 지급하고 있다. 그러나 근로소득공제는 근로의욕 고취와 근로유지 효과는 유발할 수 있지만 탈수급의 효과는 여전히 기대하기 어렵다. 그리고 이마저도 자활사업 참여자에게만 해당될 뿐 일반노동시장에 취업한 수급자의 경우에는 자활소득공제가 적용되지 않는다. 즉, 일반노동시장에서 얻은 소득은 모두 급여산정시 반영되기 때문에 일반노동시장으로의 진입 유인을 낮추고 있으며, 근로장려세제(EITC)에서도 제외됨에 따라 사실상 일반노동시장에서 근로하는 수급자의 근로를 유인할 인센티브가 전무한 실정이다.

다. 제도의 효과

국민기초생활보장제도는 근로능력여부와 관계없이 저소득층의 최저생활을 보장함에 따라 우리나라 공공부조정책의 패러다임을 전환하는 계기를 조성하였으며, 근로능력자에 대한 조건부수급자제도를 통해 국민기초생활보장제도의 건강성을 유지하고자 하였다.

그러나 자활사업의 성과에 대해서는 부정적인 평가가 상당히 일반적이며, 이는 자활성공률이 낮다는데 근거하고 있다. 보건복지가족부에서 추계하는 자활성공률(자활사업 참여 수급자 중 탈수급한 비율) 추이를 살펴보면 2004년 이후 점차 증가하고는 있지만 규모면에서 2001년을 제외하고는 전반적으로 7%에도 미치지 못하는 수준으로 매우 낮음을 볼 수 있다.

〈표 4-7〉 자활성공률 추이

(단위: %)							
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
9.5	6.9	6.8	5.4	5.5	6.0	6.3	6.7

자료: 보건복지가족부(각년도), 보건복지가족백서.

그러나 자활사업의 효과성은 성과지표에 따라 다르게 나타날 수 있다. 자활사업 참여 수급자 중 시장진입이 가능한 자활근로사업 또는 자활공동체 등을 통해 수급에서 벗어났거나 취업·창업에 성공한 경우는 15%에 이르며, 자활사업 참여자의 기술숙련도나 근로능력을 감안한다면 성공률이 낮은 수준은 아니라는 평가도 가능하다(보건복지가족백서, 2009).

자활사업의 성과를 자활프로그램별 취업률과 탈수급율로 좀더 다양하게 살펴보면, 취업률의 경우에는 노동부사업과 사회적일자리형 자활근로가 각각 8.6%와 10.4%로 가장 낮게 나타났으며, 탈수급율 역시 사회적일자리형 자활근로와 노동부사업이 각각 4.3%와 4.5%로 가장 낮고 다음으로 시장진입형 자활근로(7.6%) 및 자활공동체(9.5%)가 10% 내로 낮게 나타났다. 개인창업과 취업알선프로그램의 경우 탈수급율이 높게 나타나고 있으나 참여자 규모가 작아 성공적으로 운영되는 것으로 평가하기는 곤란하다(노대명, 2008). 취업률 대비 탈수급율은 시장진입형 37.9%, 사회적일자

리형 40.9%, 자활공동체 41.1% 순으로 낮게 나타나 이 사업들의 경우 취업 후에도
수급자격을 유지하는 참여자의 비중이 상대적으로 높음을 알 수 있다.

〈표 4-8〉 자활프로그램별 취업률 및 탈수급율

	참여자	취업률(A)	탈수급율(B)	B/A
시장진입형	6,827	20.0	7.6	37.9
사회적일자리형	16,131	10.4	4.3	40.9
인턴형	148	24.3	12.2	50.1
자활공동체	2,359	23.2	9.5	41.1
개인창업	90	52.2	34.4	66.0
취업알선	279	49.5	41.9	84.7
노동부사업	3,403	8.6	4.5	52.6

자료: 보건복지가족부 자립투자지원팀(2007년 말 기준); 노대명(2008), 『자활, 지난 10년의 성과와 미래비전』 제인용

2. 사회적일자리

가. 제도 목적 및 개요

사회적일자리 사업이란 사회적으로 필요하지만 수익성 등으로 인해 시장에서 충
분히 공급되지 못하는 보건·사회복지·교육 등의 사회서비스 분야에서 비영리단체 등
이 일자리를 창출할 수 있도록 지원하는 사업으로, 서비스 이용자에게 이용요금의
일부를 부담시켜 수익을 창출하거나 민간기업 또는 지역사회와의 파트너십 등을 통
해 자립을 지향하는 모델이다.

사회적일자리 사업은 우리사회가 경제성장이 둔화되고 산업구조의 변화로 일자리
창출능력이 감소함에 따라 노동시장진입이 어려운 취약계층이 빈곤으로 추락하는 것
을 방지하는 차원에서 새로운 일자리를 창출하기 위해 2003년 노동부 시범사업으로
도입되었다. 그러나 대부분의 사업이 국가의 지원에만 의존하여 국민에게 좋은 일자
리를 제공하지 못하는 한계에 대한 인식이 확산되면서 2005년부터는 사업유형을 공
익형과 수익형으로 구분하여 수익형 사업의 비중을 높이는 방향으로 추진되기 시작
하였다. 그리고 2007년부터는 보다 안정적이고 지속가능한 일자리 창출을 위해 정
부재원에 전적으로 의존하는 공공근로 형태의 사업에서 탈피해서 자립지향형 및 기

업연계형 사업에 주안점을 두었다.

사회적일자리 창출사업의 참여대상은 장애인, 노인, 여성 등 취업취약계층을 우선적으로 선발하며, 사업의 지원을 받기 위해서는 취업취약계층 고용계획 비율이 50% 이상이어야 한다. 사업유형은 비영리-민간기업-지역사회가 연계하고 기업의 다양한 자원을 활용하여 자립을 지향하는 ‘기업연계형’, 지자체-대학-연구소-공공기관-다른 비영리단체 등 민간기업 이외의 지역사회내 다양한 자원과의 결합을 통해 자립을 지향하는 ‘지역연계형’, 새로운 사업모델을 발굴하여 인큐베이팅하는 초창기 사업으로 기업 및 지역사회 등과의 연계나 수익창출구조는 다소 미흡하나 향후 기업/지역연계형으로 전환 가능한 ‘모델발굴형’으로 구분된다.

지원내용을 살펴보면 지원인원은 사업별로 10명~100명 이하를 원칙으로 하며, 지원기간은 기업연계형과 지역연계형의 경우 1년, 모델발굴형은 6개월을 지원한다. 지원내용은 매년 최저임금 수준 및 사업자부담분 사회보험료액(8.5%) 등을 고려하여 참여자 인건비를 지원하고(2009년 10월 현재 1인당 월 908,150원 지원), 이밖에도 경영컨설팅, 지자체 및 기업과의 연계 등 자립기반 조성을 위한 지원을 실시한다.

나. 제도 및 운영상의 평가

사회적일자리 사업은 2004년 이후 노동부뿐만 아니라 여러 정부부처들로 확산됨과 동시에 양적으로 확대되었으며, 사회서비스 영역에 초점이 맞추어지면서 사회서비스 일자리 창출로 자리매김하게 되었다. 그러나 ‘일자리 창출’과 ‘사회서비스 제공’이라는 두가지 정책목표는 취약계층에 대한 일자리 창출과 동시에 양질의 사회서비스 제공이라는 점에서 그 내용이 서로 상충됨에 따라 무리한 설정이라는 비판이 제기되고 있다.

먼저 ‘일자리 창출 정책’이라는 측면에서 볼 때 사회서비스 영역으로 무게중심이 이동하면서 취업에 어려움을 겪고 있는 취약계층의 일자리 창출이라는 성격이 약해지고 있다(황덕순·이병희, 2009). 반대로 ‘사회서비스 제공’이라는 측면에서 볼 때 사회적일자리사업은 사회서비스 영역의 직업으로서의 육성보다는 취약계층에 대한 복지서비스 제공 및 일자리 창출이라는 제한적인 목적을 달성하는데 활용됨에 따라

양질의 서비스를 제공하기에는 부적합한 방식으로 운영되고 있다. 여전히 취약계층에 대한 공공부조 성격에서 크게 벗어나지 못하고 있으며, 일자리의 질적 측면에서 보았을 때에도 실제 사업방식이 외환위기 이후 임시적 일자리로서 공공근로와 큰 차이가 없어 빈곤탈출로 이어지지 못하고 있는 실정이다(김영철·이민환, 2007). 즉, 불안정한 고용 및 열악한 근로조건에서 벗어나지 못하고 근로빈곤층 양산한다는 비판에 직면해있다. 이러한 문제를 해소하고 사회적 일자리가 실질적인 일자리 창출 기제로서 자리잡기 위해서는 사회서비스 시장 형성에 적합한 체계 구축의 측면에 초점을 두어 접근해야 한다는 것이다. 다시 말해, 인력의 전문성을 강화하고 자격관리 제도 및 관리체계 등을 구축함으로써 보다 양질의 일자리를 제공함과 동시에 서비스 품질을 제고하고 유효수요를 발굴하는 등 지속가능한 일자리 창출 전략이 필요하다.

사회적일자리 사업은 기업과 연계된 대규모 자립모델을 개발·확산하고 경영컨설팅 교육 등 경영능력 제고를 통해 사회적기업화를 지원하고 있지만, 사업시행 주체인 비영리민간단체들의 경우 경영·회계상의 전문성 부족으로 재정조달 및 수익창출 역량이 부족하다는 비판이 제기되고 있다. 한편으로 경영·회계상의 전문화 필요성을 부인할 수는 없지만 시장경제 외의 공공·시민사회 영역에서의 ‘호혜성의 경제’에 대한 관심 없이 비영리성의 형식적 요건만 갖춘 채 영리적 경영기법을 좇는 것에 대해서도 문제점을 지적한다(한상진, 2008). 즉, 진정한 사회적 기업의 양성을 위해서는 퍼트남(Putnam)적 의미에서 사회적 자본¹³⁾을 생산과정에 충분히 활용하여 이해당사자간 신뢰를 통해 거래비용을 줄이고, 자원봉사와 기부 및 사용자 참여를 통해 생산비용을 줄이는 방식의 경영학이 정립될 필요가 있다는 것이다.

또한 사회적일자리 사업은 부처내에서 혹은 부처별로 유사한 사업취지 및 내용을 가진 서비스들이 부처 간 정보가 공유 및 연계되지 않은 채 중복 제공되고 있다. 즉, 일자리 지원사업의 경우 서비스를 관장하는 중앙부처가 동일하고 사업목적 및 취지가 유사한데 세부 지원대상 및 지원내용이 상이한 서비스들이 부처 내에도 있으며, 혹은 서비스 제공 중앙부처는 다르나 유사한 목적의 서비스를 제공하는 등의 중복이 나타나고 있다(김주섭 외, 2007).

13) Putnam(1993)은 사회적 자본에 대해 상호이익을 갖고 조정과 협동을 용이하게 하는 네트워크, 규범, 신뢰와 같은 사회조직의 측면들로 정의한다(한상진, 2008).

다. 제도의 효과

사회적일자리 사업은 취약계층에게 복지서비스와 고용서비스를 통합적으로 제공한다는 측면에서 그 의의가 있다. 즉, 일자리 창출을 통해 취약계층에게 고용기회를 제공하고 사회서비스 공급을 확충한다는 점에서, 또한 그 결과 복지제도의 건강성과 재정운영의 효율성 측면에서 긍정적으로 평가된다(김주섭 외, 2007).

사회서비스 일자리 증가는 우리나라뿐만 아니라 대부분의 선진국에서도 일반적으로 나타나는 보편적인 현상으로 고령화, 가족구조의 변화, 여성의 경제활동 증가로 사회서비스에 대한 수요가 급증하고 있다. 이는 사회서비스 영역의 부가가치와 고용 창출에 따른 성장잠재력을 확충한다는 점에서도 그 의미가 크다.

사회적일자리 사업은 2003년 노동부 시범사업으로 도입 후 예산규모 및 지원인원 지속적으로 확대되었으며, 2004년 이후 여러 정부부처로 확산되면서 사회적일자리 사업은 사회서비스 영역의 일자리 창출 정책으로 초점이 맞추어졌다. 2007년에는 11개 부처에서 총 39개 사업(계속 22개, 신규 16개)이 진행되었으며, 2008년에는 10개 부처에서 1조 5,729억원을 투입하여 22만 8천명에게 일자리를 제공하고 있다. 물론 사회적 일자리 사업과 관련해서 외형적으로는 빠른 속도로 지원대상이 확대되었지만, 이는 부분적으로는 기존 사업들을 사회적 일자리 사업에 포함시킨 데 따른 결과라는 점 또한 지적해야 할 것이다.

〈표 4-9〉 사회적일자리 사업 현황 및 추이

(단위: 억원, 명)						
연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008
참여부처	노동부 1개	6개	7개	8개	11개	10개
예산	73(추경)	949	1,691	6,782	12,945	15,729
인원	2,000	47,491	69,314	111,897	201,059	228,154

자료: 노동부 홈페이지

또한 노동부는 사회적일자리 사업의 효과 제고를 위해 수익창출을 통해 자립을 지향하는 사업의 비중을 지속적으로 확대하였으며(2005년 39.1%, 2006년 79.7%, 2007년 100%), 기업과 연계된 대규모 자립모델을 개발·확산하고 경영컨설팅 교육

등 경영능력 제고를 통해 사회적기업화를 지원하고 있다.

그러나 앞서 살펴보았듯이 노동시장의 취약계층을 양적으로 충분히 포괄하고 있는지, 고용의 질적인 측면에서 고용불안과 열악한 근로조건의 일자리가 아니라 실질적인 일자리 창출 기제로서 기능하고 있는지, 그리고 사회서비스 제공 측면에서 기존의 일자리와 충돌하지 않는 새로운 일자리로서 시장형성에 적합한 체계를 구축하고 양질의 사회서비스를 제공하고 있는지 등의 점에서 볼 때 일자리 지원의 성과가 낮다는 비판에 직면해 있다.

3. 마이크로크레딧(Microcredit)

가. 제도 개요 및 내용

소액창업대출(microcredit)은 일반은행에서 대출받기 어려운 사회적 취약계층에게 무담보 및 무보증으로 소액자금을 대여하고, 경영컨설팅 등 체계적인 창업지원서비스를 실시하여 사업의 성공률을 높이려는 제도이다.

소액대출(microcredit)이 우리나라에서 설립되게 된 배경은 다음과 같다(김규한, 2007). 외환위기 이후 증가하는 실업율과 빈곤율에 대응하기 위한 정부의 소득보장 정책 및 고용지원정책에도 불구하고 여전히 사각지대가 폭넓게 발생하였다. 또한 외환위기 이후 가계 소득증가가 둔화됨에 따라 빈곤계층의 대출수요가 증대하였음에도 불구하고 빈곤계층에 대한 제도금융권의 금융공급이 감소함으로써 금융소외계층이 증가하였다. 서민금융을 전담하는 금융기관의 경우 금융구조조정의 추진으로 금융기관 수가 대폭 감소하고 부실여신의 증가로 대출여력이 위축되는 등 서민을 위한 금융기능이 크게 약화되었고, 은행 또한 외환위기 이후 수익성과 위험관리의 강화를 위해 우량고객 위주의 경영전략으로 선회하고 영세자영업자 및 저소득층에 대한 용자를 기피하였다. 이러한 맥락에서 금융소외문제의 해소를 위해 민간의 참여가 필요하게 된 것이다.

마이크로크레딧 사업은 2000년 이후 신나는 조합, 사회연대은행 등 민간기관을 중심으로 운영되어왔으며, 이들은 민간금융기관이나 정부가 주목하지 못했던 금융소

외계층을 지원하는데 목적을 두고 있었다. 그리고 이들 단체는 정부의 지원 없이 시민사회의 기금을 토대로 금융소외계층을 지원함으로써 수익극대화의 논리나 단순한 복지확대의 논리와는 다른 새로운 흐름을 만들어냈던 것으로 평가할 수 있다(노대명, 2009). 다시 말해, 우리사회가 이러한 금융소외문제에 천착하게 되었던 것은 시민사회단체가 주도적으로 이 문제를 해결하려는 노력을 보이면서부터라고 볼 수 있으며, 정부의 지원 없이 조직을 운영하면서 소정의 성과를 거두었다는 점에서 그 투명성과 자립성 또한 높이 살 수 있다. 그리고 실제 이러한 노력이 정부로 하여금 마이크로크레딧의 활성화에 호의적인 태도를 보이게 만들었던 측면이 있다(노대명, 2006).

보건복지가족부는 민간에서 소규모로 실시되어오던 마이크로크레딧 사업을 정부 차원에서 2005년부터 처음 실시하였고 2005년부터 2008년까지 179개 자활공동체에 대해 매년 20억원씩 사회연대은행, 신나는 조합, 경기광역센터, 인천광역자활센터를 통해 창업자금을 대여하였으며, 2009년부터는 희망키움뱅크(소액창업자금 대출)의 사업예산을 330억원으로 증액하고 지원대상을 자활공동체에서 개인으로 확대하였다. 또한 마이크로크레딧 방식의 확산을 위해 업무표준화를 위한 매뉴얼 개발 및 관리시스템을 구축하고, 대출심사, 컨설팅, 사후관리 등을 전담하는 전문인력을 양성하는 등(2008년 200명) 관련 인프라 구축을 강화하였다.

나. 제도 및 운영상의 평가¹⁴⁾

첫째, 안정적인 기금 재원이 마련되어있지 못하고 특히 운영비가 크게 부족하다. 이는 마이크로크레딧 사업기관들이 법률적·제도적인 지원에 근거하지 못하여 재원 마련 기반이 조성되어 있지 않기 때문이다. 운영비의 경우에는 은행과 기업에 의한 기부금이 지정기탁 등의 형태로 이루어져 있어 개인기부금에 의존해야 하나 기부문화가 발달하지 못한 상황에서 그 또한 어려운 실정이다. 다시 말해, 운영경비를 충당할 수 있는 기부구조가 취약하기 때문에 대안으로서 자체 기부금과 정부지원이 결합된 구조가 바람직할 것으로 보인다.

14) 마이크로크레딧 사업의 한계 및 문제점은 김규한(2008)의 「한국의 대안금융전문기관 설립방안」을 일부 참조하였다.

둘째, 예금이나 보험 등 다양한 금융서비스를 취급하지 못하고 신용대출과 창업지원에 국한되어 있다는 것이다. 이는 근본적으로는 사업기관들이 제도권 금융기관으로서 법적 지위를 갖지 못함에 기인한다. 예금의 경우 사업의 안정적인 재원이 될 뿐만 아니라 빈곤계층에게도 사업자금의 재원이나 긴급생활자금으로서 빈곤탈출의 강력한 수단이 되며, 보험의 경우도 미래의 불확실성을 제거할 수 있다는 점에서 빈곤계층에게 필요한 금융서비스이다.

셋째, 현재의 대안금융 활성화 대책은 금융소외문제를 해소하기 위해 대안금융의 단독적인 역할만 강조할 뿐 제도금융권의 역할을 도출하는 노력이 없다. 최근 들어 정부는 미소금융재단을 설립함으로써 제도권 금융기관과 일반기업의 참여를 촉진하는 노력을 하고 있다. 하지만 이 문제와 관련해서도 다양한 주체 간 이견이 발생하고 있다.

넷째, 저소득층 창업을 지원할 수 있는 전문인력을 확보하기 어려워 향후 대출재원이 증대되어 사업규모가 커질 경우 지원전문인력의 부족현상이 나타날 수 있다. 물론 지난 수년간 마이크로크레딧 사업을 위한 전문인력을 육성함으로써 부분적으로 이러한 수요에 대처하여 왔으며, 그 효과성 또한 큰 것으로 나타나고 있다. 하지만 향후 전문인력과 이를 위한 금융관리 인프라를 육성할 필요성이 있는 것이다.

마지막으로, 기금조성과 운영비 등의 문제로 사업수행기관이 수도권에 집중되어 있다. 특히 서울지역에 집중되어 있어 지역간 불균등이 심각하다고 볼 수 있다.

다. 제도의 효과

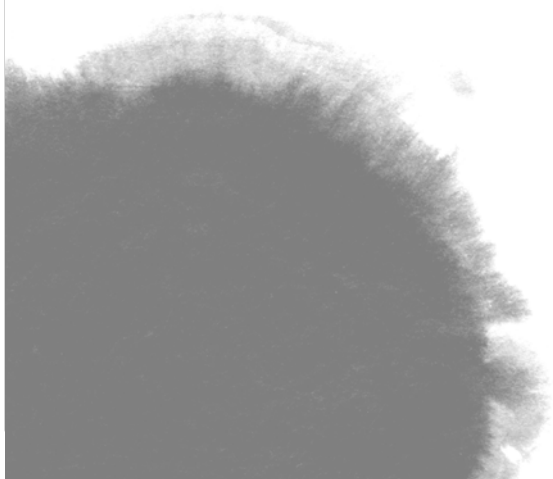
마이크로크레딧 사업은 일반금융기관에 대한 접근이 어려운 금융소외계층에 대해 저이자·무보증·무담보 등 저소득계층에게 유리한 조건으로 대출을 제공함으로써 금융소외문제를 완화하는 효과를 지닌다. 또한 대출을 통한 창업은 사회적 취약계층에 대해 근로기회를 제공하고 이로써 이들의 소득증대에 기여함으로써 소득양극화 해소에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

이러한 측면에서 마이크로크레딧 사업은 금융시장 차원에서뿐만 아니라 금융시장 차원의 접근과 복지정책 차원의 접근 사이의 사각지대에 놓인 집단에 대해 보호역할을 할 수 있다(노대명, 2009). 즉, 금융시장을 통해 서비스를 제공하기에는 신용도

가 낮거나 상환능력이 취약하고 복지논리에 따라 지원을 하기에 사회적 합의를 얻기 힘든 집단에 대해 마이크로크레딧 사업은 사각지대 해소에 기여할 것이다.

또한 마이크로크레딧의 사업추진방식을 살펴보면 민간으로부터 재원을 조달하고 시민사회가 가진 다양한 네트워크 및 자원을 활용함으로써 무담보소액대출에 따른 관리비용을 절감하고 정부차원에서는 한계가 있는 사후관리 및 전문적 지원을 강화할 수 있다. 현재 저소득층에 대한 금융기관과 정부의 소액대출사업은 모두 다음과 같은 측면에서 난관에 봉착해있다(노대명, 2009). 소액대출에 대한 관리비 부담은 민간금융기관으로 하여금 대출 자체에 소극적이고 대출에 대한 관리에도 소홀하게 만들고 있다. 정부차원에서는 대출로 인한 손실은 부분적으로 감당할 수 있지만 대출 이후의 상환문제 및 사후관리 등에 효과적으로 개입하기는 힘들다는 문제가 있다.

2부

자립촉진자원제도의 기본방향과
추진전략

제5장 자립촉진지원제도 도입방안

제1 절 자립촉진지원제도의 정책목표

1. 정책패러다임의 변화

근로빈곤층 지원정책과 관련해서 1990년대를 풍미했던 가장 대표적인 주자는 미국의 근로연계복지(Workfare)였다. 이 개념은 부정적으로 해석되든 긍정적으로 해석되든 근로빈곤층 지원과 관련해서 중요한 새로운 흐름으로 인식되었다. 물론 그 기원을 찾아 스칸디나비아국가의 적극적 노동시장정책을 모델로 찾기도 하지만, 정작 공공부조제도와 적극적 노동시장정책을 연계하는 방식이라는 관점에서 보면, 이는 새로운 하나의 모델임에 분명하다.

문제는 ‘근로연계복지정책’이 상대적으로 매우 엄격한 제도이며, 그 효과성에 대해서도 논란이 분분하다는 점이다. 그럼에도 우리사회는 1999년 국민기초생활보장법을 제정하며 미국의 근로연계복지제도와 ‘유사한’ 제도를 도입하였다. 그리고 제도 도입 10년이 지난 상황에서 근로연계복지제도는 기대했던 성과를 거두기보다 다양한 비판의 대상이 되고 있다. 물론 이 제도가 갖는 의의에 대해서는 큰 이견이 없지만, 현재 상황에서 이 제도를 계속 유지해야 하는가에 대한 이견이 제기되고 있는 것이다.

그렇다고 근로연계복지제도가 근거하고 있는 몇 가지 원칙마저 해체해야 되는 것

은 아니다. 해체되어야 할 것은 근로빈곤층 지원정책에 있어 <노동과 복지를 연계해야 한다>는 원칙 자체가 아니라, 그것을 연계하는 획일화된 방식이기 때문이다. 이 점에서 최근 자주 회자되는 표현은 활성화(Activation)라고 말할 수 있다. 이 개념은 주로 유럽에서 많이 활용되는 것으로, 미국 근로연계복지정책에 비해 적극적노동시장정책(ALMP)의 역할을 강화하는 것으로 이해할 수 있다. 미국의 근로연계복지가 공공부조제도의 소득보장에서 제재(sanctions)를 도입하고 EITC 등 재정적 인센티브를 강화하는데 초점을 두고 있다면, 유럽의 활성화 정책은 소득보장에 있어 제재의 강도를 낮추고 적극적 노동시장정책을 강화하는데 초점을 두고 있는 것이다.

지금 우리나라의 근로빈곤층 지원정책은 근로연계복지와 활성화정책 중 어느 것과 더 가까우며, 향후 어떠한 방향에서 대안을 모색해야 하는가. 한국의 근로빈곤층 지원정책은 상당 부분 미국의 근로연계복지와 유사한 형태를 취하고 있다. 차이는 소득보장제도에 있어 제재가 상대적으로 약하며, 유럽의 그것과 유사한 적극적 노동시장정책으로 자활사업이 운영되고 있다는 것이다. 하지만 지난 10년간의 제도운영 과정에서 나타난 결과는 수급기간 제한과 같은 강도 높은 제재를 취하는 대신, 추가적인 수급자 선정을 제한하는 방식의 통제가 이루어졌다. 그리고 비판이 제기되었던 자활사업을 근본적으로 개편하려는 노력 또한 부족했다고 말할 수 있다. 그것은 낮은 사업성과에 기인한 것이기도 하지만, 문제점을 해결하고 지원대상을 확대하려는 의지도 강하지 않았던 것이다.

결과적으로 우리 근로빈곤층 지원정책은 몇 가지 근본적인 문제점을 안고 있으며, 이를 해결해야 하는 상황이다. 일차적으로 근로빈곤층에 대한 소득보장을 빈곤탈출의 징검다리로 설정했던 정책목표가 제대로 달성되지 못하고 있다는 점이다. 이는 기초생활보장제도가 근로빈곤층 대상 소득보장제도로서 근로유인 기능이 취약하다는 것을 의미한다. 이차적으로 근로빈곤층 중 많은 집단이 소득보장에서 배제되어 있다는 점이다. 이는 소득보장제도의 효과성이 제한적인 상황에서 추가적인 소득보장이 지체되고 있음을 의미한다. 그리고 최근에는 근로성과와 소득보장 성과를 함께 달성하려는 근로장려제도가 실시되고 있다.

이러한 관점에서 보면, 한국의 근로빈곤층 지원정책은 현재 두 가지 과제를 해결해야 하는 상황에 처해 있다. 그것은 사각지대 해소와 근로유인의 강화를 의미한다.

이 두 가지 문제는 외형적으로는 서로 독립된 문제처럼 인식될 수 있지만, 실제로는 서로 밀접한 관련이 있다. 즉 사각지대는 재정지출을 늘려야 해결될 사안이지만, 제도의 건강성이 전제되지 않으면 지출을 확대하기 용이하지 않기 때문이다. 그리고 다른 관점에서 보면, 기초생활보장제도 외에 다른 복지제도가 없는 상황에서 근로유인은 그 자체로 효과성이 없는 것이다. 따라서 현재 한국 근로빈곤층 지원정책은 이러한 딜레마를 해결할 수 있는 해법을 모색할 필요가 있다.

먼저 사각지대가 지나치게 넓고 크다는 점이다. 공공부조에서 배제된 빈곤층이 상당한 규모이며, 실직과 빈곤 위험이 구조화되는 추세에서 저소득층이 빈곤층으로 탈락할 위험이 커지고 있다. 따라서 근로빈곤 지원정책은 사회보험과 기초생활보장제도의 사각지대에 있는 비수급 빈곤층과 저소득층으로 정책대상을 확충해야 할 과제를 안고 있는 것이다. 이 문제를 해결하는 가장 정통적인 방법은 재정지출을 확대하여 더 많은 빈곤층을 보호하는 것이다. 하지만 그것은 현 기초생활보장제도가 아닌 다른 제도와 서비스를 중심으로 지원을 확대해야 한다. 이는 기초생활보장제도 수급 자격을 유지하지 않더라도 근로빈곤층의 주요한 지출부담을 덜어줄 수 있는 탄력적인 제도를 확대해야 한다는 것을 의미한다.

이어 근로빈곤층의 경제활동참여를 촉진해야 할 근로유인이라는 과제를 안고 있다. 이는 제도의 건강성을 제고하기 위해서 시급히 해결해야 할 과제라고 말할 수 있다. 근로유인을 제고하는 방안으로는 다음과 같은 두 가지 선택이 존재할 수 있다. 첫 번째 선택은 근로연계복지가 주목하는 강력한 제재조치와 재정적 인센티브를 강화하는 것이다. 이는 근로빈곤층에 대한 소득보장을 강력하게 제한하고 EITC와 같은 재정적 인센티브를 강화하는 것이다. 또한 성과부진이라는 비판을 받아 왔던 자활사업을 축소하는 것이다. 두 번째 선택은 활성화정책의 방향에서 적극적 노동시장 정책을 강화하고, 사회서비스 공급을 확대하는 것이다. 이는 탈산업화 과정에서 적절한 일자리를 발견하지 못하고 있는 미취업 빈곤층에게 보다 안정적인 취업기회를 제공하는 방식을 의미한다. 여기서 개편의 초점은 자활근로사업이나 자활공동체사업의 양적 확대가 아니라, 보다 다양하고 안정적인 취업기회를 제공하는 것이다.

근로유인효과를 제고하기 위한 정책방안을 선택하기에 앞서 고려하여야 할 사항은 우리 근로빈곤층과 이들이 활동하고 있는 노동시장 특성이다. 근로빈곤의 주된

요인은 취업을 기피해서라기보다는 저임금과 반복적인 실직에 노출되기 때문이다. 취업을 통해 일시적으로 빈곤을 탈출하더라도 저임금과 실업의 반복에 따라 재빈곤화하는 경우가 많다. 이는 안정적인 빈곤탈출을 위해서는 복지 수급에 대한 제재나 재정적인 인센티브만으로는 충분하지 않다는 점을 의미한다. 물론 모든 근로빈곤층에게 해당되는 것은 아니지만, 도식적으로 완전한 경제적 자립만을 목표로 설정하기보다 <근로소득과 복지급여의 결합>을 통한 탈빈곤의 안정화 및 지속화를 이룰 수 있는 전략이 필요한 것이다.

현재 우리사회에서 이러한 전략에 기초한 제도설계와 추진이 용이한 것은 아니다. 하지만 이는 장기적 관점에서 피할 수 없는 선택이라고 판단된다. 그렇다면 소득보장제도의 개편, 적극적 노동시장정책의 강화, 재정적 인센티브의 확대가 균형을 이룰 수 있는 대안을 마련하는 노력은 그 어느 때보다 중요하다고 말할 수 있다. 다만 그것은 몇 가지 관문을 통과해야 한다. 정책성과를 산출할 수 있는 <효과적인 정책조합>의 제시와 그에 대한 <사회적 합의도출>이 필요한 것이다.

2. 정책목표와 정책대상을 고려한 제도화

우리사회에서 근로빈곤층 지원정책의 목표는 무엇인가. 그것은 국민기초생활보장법에 명기되어 있는 바와 같이, <기초생활보장과 자립지원>이라고 말할 수 있다. 하지만 이 문제와 관련해서 기초생활보장제도는 소득보장의 기능을 담당하고, 자활사업은 자립지원의 기능을 담당하는 것처럼 인식하는 경향이 있다. 그리고 이러한 맥락에서 자활사업의 목표는 <탈빈곤>으로 인식되는 경향이 있다. 물론 자활사업은 명시적으로 탈빈곤을 목표로 하는 제도임에 분명하다. 하지만 그것은 기초생활을 희생하고 탈빈곤을 지향하거나, 탈빈곤을 도외시하고 소득보장에 치우치는 방식으로 달성할 수 있는 것이 아니다. 소득보장과 자립지원 기능이 효과적으로 조합되지 못하는 경우, 탈빈곤이라는 성과를 거두기는 힘들 것이다.

실제로 지난 10년간 기초생활보장제도와 자활사업의 실험결과는 그리 성공적이지 못한 것으로 판단된다.¹⁵⁾ 그 이유는 다양한 측면에서 설명할 수 있다. 첫째, 가장

15) 혹자는 자활사업이 공공부조제도에 대한 의존성을 해소하고 진입을 통제하는데 목적이 있다는 점에서 이

본질적인 이유로 지난 10년간 산업구조와 고용체제의 급격한 변화로 인해 저숙련집단이 진입할 수 있는 안정된 일자리가 급격하게 감소했다는 점이다. 이는 탈빈곤에 영향을 미칠 노동시장여건이 취약했음을 의미하는 것이다. 둘째, 근로빈곤층 중 상당수는 이러한 경제환경의 급격한 변화가 없었다 하더라도 빈곤위험에서 벗어나기 힘든 취업애로계층(hard to employ)으로 구성되어 있다는 점이다. 셋째, 근로빈곤층이 별도의 종합적인 지원대상으로 포착되지 못하였고, 이를 위한 제도적 조합이 이루어지지 않았다는 점이다. 자활사업은 기초생활보장제도 내에서 주로 취업지원 기능을 담당하는 불완전한 또는 자기완결성을 갖지 못한 제도였다. 취업지원과 소득보장 기능을 유기적으로 재구성하기 힘든 제도였던 것이다. 이 점에서 <근로빈곤층 지원정책>이라는 개념을 지금까지 자활사업이 안고 있던 제도적 불완전성을 극복한 제도로 개념화하고자 한다. 그리고 본 연구에서는 이를 <자립촉진지원제도>로 명명할 것이다. 구체적으로 설명하면, 근로빈곤층을 대상으로 소득보장과 취업지원, 현물급여와 사회서비스 등을 지원하는 종합적인 지원제도를 지칭하는 것이다.

위에 언급했던 이유 중 세 번째 이유는 여기서 논의하고 있는 제도개편 문제와 밀접한 관련이 있다. 현재 우리사회 근로빈곤층 지원정책은 근로빈곤층의 특성에 따라 탈빈곤에 이르는 다양한 경로를 포착하고, 이러한 경로에 대응하는 다양한 전략을 개발할 필요가 있다. 근로빈곤층 개인의 근로의지와 직업능력, 그가 속한 가구의 취업여건과 지출부담, 그가 살고 있는 지역의 노동시장여건 등에 따라 탈빈곤 경로를 차별화하고, 다양한 정책자원을 결합해야 하는 것이다. 그리고 이를 위해서는 근로빈곤층의 특성에 따라 소득보장과 취업지원의 다양한 조합을 가능하게 하는 제도적 토대가 필요하다. 그것은 제도를 중심에 놓고 근로빈곤층 문제를 이해하기보다, 근로빈곤층을 중심에 놓고 제도 또는 제도적 조합을 고민해야 한다는 것을 의미한다. 이것이 <자립촉진지원제도>가 필요한 이유이다.

그리고 근로빈곤층 지원정책을 종합적으로 설계해야 하는 또 다른 이유는 지난 수년간 나타났던 제도 중심의 정책추진경향에서 찾아야 할 것이다. 기초생활보장제

미 소정의 성과를 거둔 것이라고 주장한다. 하지만 이는 매우 위태로운 주장이라고 여겨진다. 그 이유는 기초생활보장제도로의 진입을 통제했던 것은 자활사업이라기보다 엄격한 선정절차와 예산제약이었으며, 복지의존성을 완화시켰다고 말하는 것도 사실이 아니다. 오히려 자활사업은 정체와 좌절을 통해 취업수급자가 노동시장에 머물게 하는 효과를 나타냈던 것으로 해석할 수 있다. 만일 이것이 성과라면, 구태여 자활사업을 유지할 필요성이 있는지 반문해야 할 것이다.

도 및 자활사업의 성과가 부진하다는 비판이 제기되면서, 이후 제도화는 소규모의 개별화된 프로그램을 앞 다투어 도입하는 양상을 나타내 왔다. 하지만 대부분의 프로그램은 소득보장이나 사회서비스 그리고 정부재정에 의한 일자리 사업 중 어느 하나에 중심을 둔 프로그램이었다. 이는 각종 지원제도가 근로빈곤층에 대한 다양한 자원연계를 진지하게 고민하지 않았거나, 자원연계를 둘러싼 <부처 간 또는 부처 내 협조>가 원활하게 이루어지지 않았음을 의미하는 것이다. 그 결과, 지난 수년간 수적으로는 많은 제도가 도입되었지만, 어느 하나도 기대했던 성과를 거두지 못하고 있다.

따라서 근로빈곤층 지원정책은 지난 수년간 도입되었던 다양한 정책 중 <아직 법제화되지 않았거나>, <그 자체만으로는 성과산출이 불투명하거나>, <다른 정책과의 중복의 소지가 있거나>, <지원대상의 규모가 작은> 다양한 정책을 통폐합하는 문제를 고민해야 한다. 그리고 이러한 정책을 포괄하는 지원제도로 <자립촉진지원제도> 도입방안을 도입해야 하는 것이다. 물론 기존의 어떤 정책을 대상으로 해야 하는 지에 대해서는 추가적인 논의가 필요할 것이다. 하지만 여기서는 자활사업, 취업패키지, 사회적일자리, 마이크로-크레딧 등을 포괄하는 방안을 살펴볼 것이다.

3. 근로빈곤층 지원제도의 세 가지 조건

여기서는 지난 수년간 근로빈곤층 지원제도 개편논의에서 도출된 몇 가지 주요 쟁점을 중심으로 향후 제도개편의 방향에 대해 살펴보고자 한다. 1) 복지와 노동의 명확한 관계설정 문제, 2) 인센티브와 제재의 적절한 조합, 3) 근로빈곤층 특성에 따른 정책설계가 그것이다.

첫째, 근로빈곤층 지원정책은 <복지와 노동의 연계방식>을 명확하게 재설정할 필요가 있다. 물론 대전제는 근로빈곤층에 대한 소득보장이 불가피하다는 점이다. 그것은 취업빈곤층의 경우도 마찬가지이다. 이들은 일정 수준의 근로소득을 실현하고 있지만, 상당수가 최저생계비 중 생계급여에도 미치지 못하는 가구소득을 벌고 있다는 점을 고려해야 한다. 하지만 그것을 전적으로 생계급여의 형태로 지급해야 하는 것은 아니다. 그것은 현금급여를 확대하기보다 근로소득을 실현할 기회를 확대하거

나 현물급여 및 사회서비스 공급을 확대하는 방안이 필요한 것이다. 실제로 근로빈곤층 중 상당수는 지출부담이 큰 일부 급여를 수급함으로써 지속적으로 노동시장에 참여할 수 있을 것으로 판단된다.

여기서 <복지와 노동의 연계방식>이라 함은 복지급여와 노동소득에서 어떠한 것에 우선순위를 부여할 것인가 하는 점을 의미한다. 그리고 그것이 복지급여도 노동소득도 아닌 모호한 형태를 취하지 않게 하는 것도 중요한 일이다.¹⁶⁾ 따라서 근로빈곤층 지원정책은 <선 노동, 후 급여>의 원칙을 기조로 해야 할 것이다. 그것은 근로빈곤층이 더 많은 근로소득을 실현할 수 있도록 지원하는데 초점을 두고, 그 결과로 발생하는 빈곤문제에 대해서는 복지급여와 사회서비스를 제공함으로써 대처해야 한다는 것을 의미한다.

둘째, 근로빈곤층 지원정책에서 인센티브와 제재는 택일이 아니라 조합(Articulation)의 대상이다. 단지 인센티브만으로 근로빈곤층 지원제도가 효과적으로 작동할 것으로 기대하기 힘들다는 것을 의미한다. 물론 근로빈곤층 스스로 희망을 찾아 노력하지 않는 한, 어떠한 외부의 지원도 성과를 나타내기 힘들 것이다. 하지만 정책이 전적으로 선의에 의존하는 것도 문제이다. 이 점에서 근로빈곤층의 자발성을 이끌어내는 인센티브와 안주하려는 마음을 억제하는 제재를 어떠한 방식으로 조합할 것인지가 관건이라고 말할 수 있다.

우리 근로빈곤층 지원정책의 문제점은 자발성을 이끌어 낼 수 있는 유인방안(Incentive)과 복지제도에 안주하지 못하게 하는 제재방안(Sanctions)이 적절히 결합되어 있지 못하다는 점이다. 근로빈곤층의 탈수급과 탈빈곤을 중요한 정책목표로 천명하고 있지만, 실제로는 이들이 복지제도에 안주하도록 만들고 있는 것이다. 따라서 향후 이 둘을 결합시키는 방식은 다음과 같이 재구성할 필요가 있다. 근로인센티브와 관련해서는 재정적 인센티브 외에도 현물급여와 서비스의 존재를 고려해야 한다. 그리고 제재와 관련해서는 수급기간제한이나 급여삭감 등 직접적인 제재 외에도 급여진입경로의 다양화와 같은 간접적인 제재를 고려해야 한다.

16) 자활근로사업에서 근로일수에 따른 급여는 근로소득과 유사한 의미를 가지나, 복지급여를 통해 보충되는 형태를 취함에 따라 복지급여와 큰 차이를 갖지 못하고 있다. 이는 노동의 결과에 따라 더 나은 성과를 얻을 수도 없고, 무조건적으로 보장되는 급여도 아니라는 점에서 근로유인 기능이 취약하다는 것을 의미한다. 특히 생계급여의 형태로 지급되는 임금은 각 개인의 자발성과 노력을 유인하는데 한계가 있는 것으로 판단된다.

셋째, 근로빈곤층의 특성에 따른 차별화된 목표설정과 접근방식이 필요하다. 이는 현재 획일적으로 운영되고 있는 정책목표와 프로그램 그리고 운영방식을 근로빈곤층의 대표적 집단을 중심으로 표적화(Targeting)시켜야 한다는 것을 의미한다. 예를 들면, 근로능력미약집단을 취업지원 대상에서 배제하거나, 청년 실직빈곤층의 근로의지를 이끌어낼 새로운 지원프로그램을 개발하거나, 여성 실직빈곤층의 일·가정 양립을 가능하게 하는 별개의 지원체계를 구축해야 하는 것이다. 이는 현 근로빈곤층 지원정책이 획일적인 소득보장·취업지원 연계방식에서 벗어나 다양한 연계방식으로 재구조화되어야 한다는 것을 의미한다.

근로빈곤층 지원정책 중 자활사업은 상대적으로 취업이 용이한 집단과 그렇지 못한 집단이 혼재되어 있는 양상을 보인다. 이는 기초생활보장제도의 조건부과규정으로 인해 획일적으로 참여자가 선정되었고, 차상위층은 자발적으로 이 사업에 참여하는 형태를 취함에 따라, 서로 이질적인 집단이 한 사업 내에 혼재되어 있음을 의미한다. 그리고 이들에게 지급되는 급여는 큰 차이가 없다. 그 결과, 상대적으로 직업능력이 높은 집단이라도 적극적으로 사업에 참여할 유인이 실종되는 문제가 발생하게 된다.

이처럼 근로빈곤층 특성에 따라 차별화된 정책을 추진하기 위해서는 먼저 참여자에 대한 <초기상담>을 강화해야 한다. 이는 현재와 같이 <연령·교육수준·직업경험>에 따른 종이 위의 대상구분 방식을 넘어, 초기상담을 통해 참여자의 근로능력과 취업여건 그리고 직업능력을 판정해야 한다는 것을 의미한다. 여기서 주목해야 할 점은 <근로능력 판정>과 <직업능력 판정>을 구분하여 후자를 별도의 전문화된 프로그램으로 설치해야 한다는 점이다. 그리고 이를 토대로 참여자가 자신의 욕구와 능력에 따라 프로그램을 선택할 수 있게 해야 한다.

제2절 자립촉진지원제도의 위상과 정책방향

1. 자립촉진지원제도의 발전방향

자립촉진지원제도의 발전방향과 관련해서 여기서 살펴볼 문제는 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 소득보장제도와 관련해서 공공부조제도의 확대인가, 실업부조인가 하는 전략적 선택의 문제이다. 둘째는 소득보장과 취업지원정책, 현금급여와 사회서비스, 마이크로-크레딧 등을 어떻게 자립촉진지원제도 내에 결합시킬 것인가 하는 제도설계의 문제이다.

사각지대에 놓인 근로빈곤층을 대상으로 하는 자립촉진지원제도는 ‘先 취업지원 後 생계지원’을 원칙으로 한다. 이는 소득보장을 전제로 취업지원을 부가하는 현행 기초생활보장제도의 틀로는 사각지대가 넓고 근로빈곤층의 취업과 탈빈곤을 촉진하는데 근본적인 한계가 있기 때문이다. 취업지원은 미취업 근로빈곤층의 취업을 촉진하고 더 나은 일자리로의 상향 이동성을 높일 수 있는 다양한 적극적 노동시장정책을 중심으로 제공할 수 있다. 취업알선·직업훈련·일자리 제공·고용보조금 등의 단편적인 정책들을 심층상담을 통한 개인별 사례관리(case management)를 통해 근로빈곤층의 특성에 따라 체계적·통합적으로 제공하는 것이다. 창업이 유리한 근로빈곤층을 대상으로 하는 무담보 창업자금 대출과 컨설팅·창업교육 등 사후관리를 포함한 종합적인 창업지원서비스도 취업지원의 하나이다.

취업지원을 중심으로 소득보장을 결합하는 방식은 크게 세 가지가 있다. 첫째, 희망근로프로젝트처럼 재정을 통한 일자리 제공을 통해 실직한 위기계층에게 소득을 지원하는 방식이다. 단기 일자리 제공 방식은 노동시장 여건에 따라 탄력적인 대응이 가능하지만, 일반 노동시장으로의 취업과 연계되지 않은 단기 일자리로 빈곤의 구조화 추세에 대응하기 어렵다. 또한 일자리 참여기간이 종료된 실직자들을 또 다른 재정 일자리로 대응할 경우 재정 일자리 의존성을 야기할 수 있다. 둘째, 실직 빈곤층에게 구직활동을 조건으로 현금급여를 지급하는 실업부조도 그 하나이다. 실업부조는 많은 선진국들이 실시하고 있으나 대규모 재원이 소요되며 수급자의 복지 의존성을 막기 위해서는 상당한 관리비용이 소요된다. 또한 실업급여 수급률이 낮은

상태에서 실업부조를 도입하기 위해서는 사회적 공감대 형성이 전제되어야 할 것이다. 셋째, 공공부조제도의 생계급여를 <단계적으로 확대하는 전략>을 채택하고, 이들 중 미취업자에게도 동일하게 <선 취업지원 후 생계지원>의 원칙을 보다 강하게 적용하는 방식이다. 여기서 단계적 확대란 취업빈곤층보다 미취업빈곤층에게 우선적으로 지원을 확대하는 전략을 취해야 한다는 것을 의미한다. 그리고 <선 취업지원 후 생계지원> 원칙을 보다 강하게 적용해야 한다는 표현은 현재의 조건부과방식이 사실상 보충급여방식을 통해 이러한 원칙을 무력화하고 있다는 점에서, 인센티브와 제재조치를 강화해야 한다는 것을 의미한다.

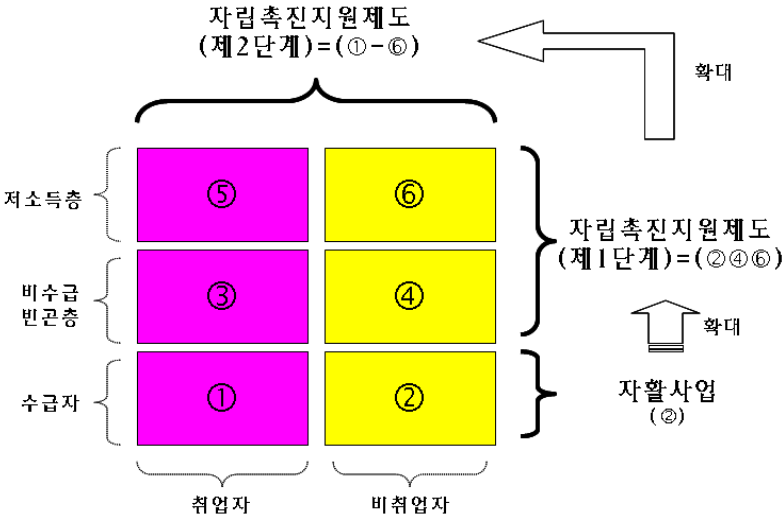
본 연구에서는 기본적으로 세 번째 방식을 채택할 것을 제안한다. 그리고 그 중에서도 미취업자에게는 취업지원서비스에 참여하거나 취업유인을 높이는 인센티브로서 소득지원을 활용하는 방식을 제안한다. 이는 노동시장 활동성이 높은 우리 근로빈곤층의 특성에 부합할 뿐만 아니라 고비용의 취업지원서비스가 필요한 대상자를 선별하기 위해서도 불가피한 선택이다. 생계지원은 적극적 노동시장정책 참여자에게 참여수당 형태로 제공한다. 참여수당은 취업능력 제고가 필요한 대상자에게 적극적 노동시장정책 참여를 유인할 수 있는 인센티브일 뿐만 아니라 대상으로 선발되었음에도 불성실하게 참여할 경우 제재할 수 있는 패널티로도 역할할 수 있을 것이다. 또한 일하는 것이 금전적으로 유리하도록 근로소득공제나 근로장려금 등의 근로유인 보상을 확대할 필요가 있다. 그리고 근로소득 증가로 인한 탈수급시 일정 기간 동안 의료·교육비를 지원하는 이행급여 도입은 취업촉진과 탈수급 효과를 낼 것이다.

‘先 취업지원 後 생계지원’ 원칙이 일을 하고 있음에도 불구하고 여전히 빈곤한 상태에 머무르는 취업빈곤층을 배제한다는 우려가 제기될 수 있다. 그러나 취약빈곤층의 높은 실직 위험을 감안하면, 실직 단계에서 취업지원서비스를 제공받을 수 있다. 일을 하고 있지만 빈곤한 요인이 가구 내 지출부담이 크기 때문이라면, 의료·교육·주거 등의 욕구별 급여 확대와 서비스를 통해 빈곤을 억제할 수 있을 것이다. 취업빈곤층의 빈곤 초래 요인이 낮은 소득과 차별 때문이라면, 최저임금과 근로감독 행정의 강화, 차별 시정, 적극적 노동시장정책, 창업지원서비스 등 통해 대응할 수 있을 것이다.

아래 그림은 자립촉진지원제도의 발전방향을 2단계로 제안하고 있다. 먼저 현재

자활사업은 기초생활보장제도 미취업수급자와 일부 차상위층을 대상으로 사업을 운영하고 있다. 이는 비수급빈곤층 및 차상위층 중 미취업자에 대한 지원이 힘들다는 것을 의미한다. 그리고 이들에 대해 다양한 지원제도가 소규모로 실시되고 있는 상황이다. 따라서 자립촉진지원제도는 제1단계에서 이 두 집단(4와 6)을 대상으로 적용범위를 확대하는 방안을 택할 필요가 있다. 그것은 자활사업과 기존 근로빈곤층 지원정책을 통합하는 방안을 의미한다. 여기서 취업빈곤층은 일차적 지원대상에서 제외된다. 그것은 현재 근로장려세제 및 기타 지원제도가 존재하고 있기 때문에 정책지원의 우선순위에서 제2단계 확대시 포함되어야 한다는 것을 의미한다. 결국 근로장려세제의 효과성에 대한 평가 및 취업빈곤층에 대한 소득과약 인프라의 개선 등이 이루어지는 경우, 자립촉진지원제도는 제2단계로 확대하는 방안을 수립할 필요가 있다. 이는 궁극적으로 취업빈곤층에 대한 소득보장이 생계급여와 근로장려세제 그리고 각종 욕구별 급여를 통해 안정적으로 이루어지는 단계를 상징하는 것이다.

[그림 5-1] 자립촉진지원제도의 단계별 확대방안



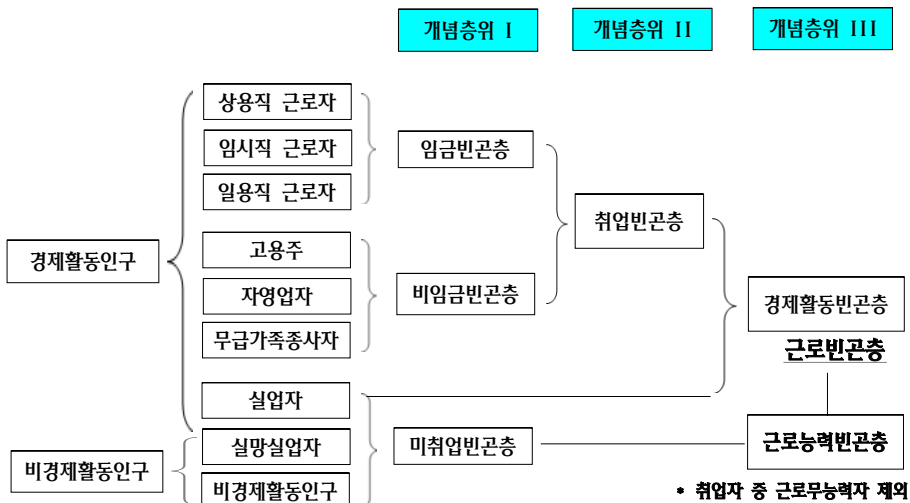
2. 자립촉진지원제도의 위상

근로빈곤층 대상 자립촉진지원제도는 궁극적으로 아래와 같이 제도적 위상을 정립할 필요가 있다. 물론 이러한 제도에 이르는 과정은 다양한 경로설정이 가능하며,

장·단기전략으로 차별화할 수 있다. 하지만 여기서는 궁극적인 제도적 위상에 초점을 맞추어 논의하고자 한다. 아래 그림은 자립촉진지원제도가 근로빈곤층을 대상으로 생계급여와 각종 취업 및 창업지원 프로그램을 결합한 제도임을 나타낸다. 이를 보완 설명하면, 자립촉진지원제도는 아래와 같은 특성을 갖는다.

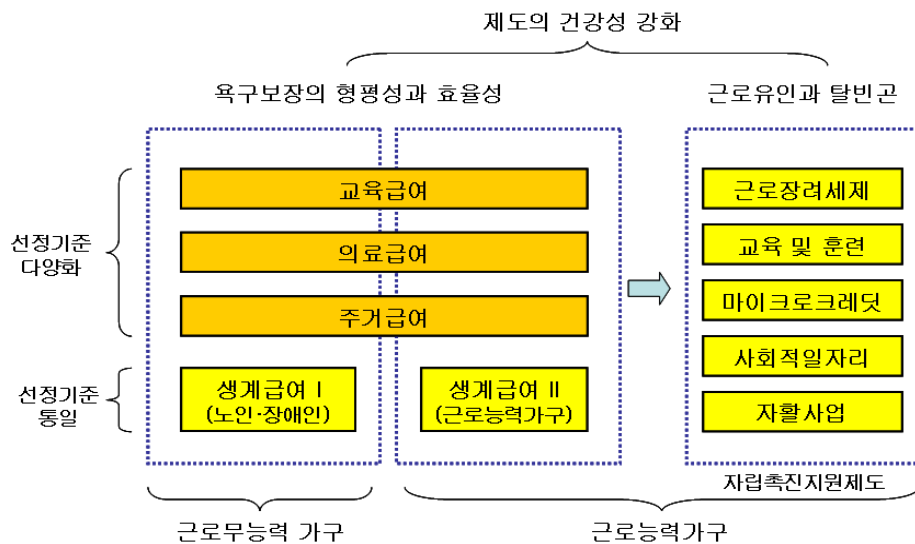
첫째, 자립촉진지원제도는 <근로빈곤층> 및 <근로빈곤가구>를 지원대상으로 한다. 여기서 근로빈곤층은 통상적으로 말하는 취업빈곤층과 실직빈곤층을 지칭한다. 하지만 근로빈곤층은 <취업 ↔ 실업 ↔ 비경제활동> 간 이동이 활발하게 나타나는 점에서 특정 시점에서의 실직빈곤층에 초점을 두는 방식은 적절하지 않으며, 비경제활동상태에 있는 미취업빈곤층을 포함하는 것이 바람직하다. 이는 자립촉진지원제도가 근로능력빈곤층(Workable Poor)을 대상으로 한다는 것을 의미한다. 물론 정책적 우선순위는 미취업빈곤층(실직빈곤층과 취업을 희망하는 비경제활동인구 중 빈곤층)에 있다고 말할 수 있다. 하지만 자립촉진지원제도는 최근 증가하고 있는 취업빈곤층 또한 중요한 지원대상으로 하는 것이다. 그리고 기초생활보장제도 등 각종 복지급여 수급자와의 관계는 아래와 같이 정리할 필요가 있다. 기초생활보장제도의 지원대상 중 근로빈곤층을 분리하여 자립촉진지원제도에서 관리하며, 기타 복지급여를 수급하는 근로빈곤층은 자립지원제도 수급을 신청할 수 있으며, 누적하여 지원을 받을 수 있는 제도와 그렇지 않은 제도로 구분한다.

[그림 5-2] 자립촉진지원제도의 지원대상



둘째, 자립촉진지원제도는 <생계급여·취업지원·창업지원>을 주요 지원사업으로 한다. 이는 자립촉진지원제도가 취업빈곤층 및 미취업빈곤층에 대한 소득보장(생계급여) 기능을 전제하고 있음을 의미한다. 물론 취업빈곤층에 대해서는 근로장려세제를 통한 소득보장이 가능하고, 미취업빈곤층에 대해서는 일자리 사업을 통한 소득보장이 가능하다. 하지만 이 두 가지 방식 모두 근로빈곤층에 대한 적절한 소득보장방안이라고 말하기 힘들다. 현재의 근로장려세제로 생계급여의 기능을 대체하기에는 지원금액과 지원시점(연간 1회)의 문제가 존재하며, 정부재정 일자리 사업만으로 생계급여 욕구를 대체할 수 없는 문제가 존재하기 때문이다. 취업지원이란 크게 세 가지 사업을 지칭한다. <취업연계·직업훈련·자활근로>가 그것이다. 여기서 취업연계는 현재 보건복지가족부에서 실시하고 있는 <성과관리형 시범사업>이나, 고용안정센터 및 자치단체의 고용관련부서에서 담당하는 사업을 통칭하는 것이다. 그리고 직업훈련으로는 기존 자활사업 내에 포함되어 있는 자활직업훈련 외에도 지역자활지원센터 등에서 실시하고 있는 사업을 통칭한다. 아울러 직업훈련의 특수한 형태로 취업패키지사업을 들 수 있다. 자활근로사업은 사회적 일자리 사업을 포함하는 정부재정을 통해 창출된 일자리 사업을 통칭한다. 끝으로 창업지원은 <자활공동체, 각종 창업자금융자, 마이크로-크레딧>를 통칭하는 것이다.

[그림 5-3] 자립촉진지원제도의 기본구조



자립촉진지원제도는 취업(고용·창업)지원을 중심으로 생계 지원, 현물급여와 서비스, 근로유인보상을 보완적으로 제공하는 것을 내용으로 한다.

특히 핵심적인 취업지원과 관련하여 지난 10년간 논란되어 왔던 복지정책적 접근과 고용정책적 접근의 대립구도, 노동수요 중시 접근과 노동공급 중시 접근의 대립구도를 극복할 필요가 있다. 고용지원정책이 실업급여 수급자를 중심으로 제공되면서 근로취약계층을 포괄하지 못한 상황에서, 자활사업은 자활근로 중심의 일자리 제공에 치중하고 자활공동체로의 발전전략도 한계에 직면하고 있다. 또한 민간 노동시장으로 진입하기 위한 이행적 일자리를 제공하기보다는 재정을 통해 보호받는 시장에서 일자리를 제공하는 방향으로 안주하는 경향도 있었다. 그러나 자활사업도 2009년에 ‘성과관리형 시범사업’을 실시하여 취업 촉진과 탈수급을 시도하고 있으며, 고용정책도 ‘저소득층 취업성공패키지 사업’을 도입하여 근로빈곤층에게 사례관리에 기반한 통합적인 고용지원서비스를 제공하고 있다. 하지만 두 사업간 목적, 대상, 수단이 중복될 뿐만 아니라 근로빈곤층의 규모에 비해 사업규모가 미미하다는 점에서 발전적인 연계와 통합이 필요한 시점이다.

자립촉진지원제도는 적극적 노동시장정책의 인프라를 전제로 자립촉진지원을 보편적 서비스로 발전시키는 것이다. 이를 위해 취업지원서비스를 소득 지원, 복지서비스 및 근로유인보상과 결합하여 통합적인 서비스로 발전시키는 것이다. 따라서 자립촉진지원제도는 공공부조제도의 한 구성요소로 운영되지 않으며, 국민기초생활보장제도의 자활사업을 넘어서는 것이다. 이를 위해 복지부와 노동부는 개별적인 법제정을 위해 경쟁하기 보다는 자립촉진지원제도의 큰 틀 내에서 취업지원서비스를 통합적으로 관리하는 방향으로 지혜를 모을 필요가 있다. 즉, 취업지원 역할을 수행하고 있는 자활사업과 저소득층 취업성공패키지사업은 별도로 운영되는 것이 아니라 자립촉진지원제도의 틀 내에서 전문화된 취업지원서비스를 근로빈곤층의 특성에 따라 제공하는 방향으로 분담하는 방향으로 재구성된다. 구체적으로는 근로빈곤층의 직업능력 판정에 기초하여, 근로능력과 의욕이 낮은 빈곤층에게는 고비용의 복지·고용서비스와 공공 일자리·사회서비스·자활공동체 등의 다양한 일자리 수요를 발굴하고, 그 이상의 계층에게는 직업훈련, 경과적 일자리, 고용보조금 등의 적극적 노동시장정책을 통해 노동시장 통합을 촉진하는 것이다.

셋째, 자립촉진지원제도는 자치단체 차원에서 복지서비스와 고용서비스의 연계를 강화한 별도의 전달체계를 통해 운영된다. 먼저 공적전달체계는 사회복지전담공무원(근로능력 판정)과 자립지원전담공무원(직업능력 판정)의 역할분담을 한 축으로 하고, 자립지원전담공무원과 직업상담원 및 서비스 공급자가 함께 참여자의 프로그램 배치 및 지원계획을 수립하는 <Case Conference>를 다른 한 축으로 하는 체계로 구성한다. 이는 지역사회의 다양한 고용·복지자원과 민·관자원을 효과적으로 결합하는데 초점을 둔 것이다. 이어 민간전달체계는 현재 <지역자활지원센터→광역자활지원센터→중앙자활지원센터>로 구성된 전달체계의 기능을 재편하고, 지역자활지원센터에 대한 지원방식을 개편하는데 초점을 둔다. 그것은 사업규모와 사업성과에 따라 지원을 차등화하는 지원방식을 의미한다.

근로빈곤층의 취업 촉진과 빈곤 탈출을 목적으로 하는 자립촉진지원제도가 효과를 거두기 위해서는 전달체계가 뒷받침되어야 한다. 기초생활보장수급자를 대상으로 한 자활사업은 현재의 문제점을 잘 보여준다. 지원대상자를 복지부의 비취업대상자와 노동부의 취업대상자로 대상자를 구분하는 방식으로 운영되면서 부처 사이에 대상자의 배분을 둘러싼 갈등이 발생하고 대상자 특성별 취업지원서비스가 제공되지 못하고 있는 것이다. 따라서 복지부와 노동부가 각자 강점을 가지는 프로그램을 제공하는 것으로 분담하고, 누가 어떤 프로그램에 참여할 것인지는 협력하여 판정하는 것이 바람직하다. 구체적으로는 지방자치단체가 근로능력을 판정하고, 고용지원센터가 직업능력을 판정하며, 지방자치단체·고용지원센터·서비스 공급자가 case conference를 개최하여 근로능력자의 프로그램 배치 및 지원계획을 수립하는 것이다. 이러한 협력적 전달체계는 지역내 노동시장 여건을 고려하여 지역사회의 고용·복지자원을 효과적으로 조직하는데 기여할 것이다. 한편 프로그램 집행은 고용지원센터가 심층상담에 기초하여 직업훈련, 경과적 일자리, 임금보조금, 취업알선 등의 적극적 노동시장정책을 제공하며, 자활지원센터가 사회적응훈련, 직업적응훈련, 자활근로, 사회서비스 일자리 등의 다양한 자활프로그램을 제공한다.

3. 자립촉진지원제도의 주요 특징

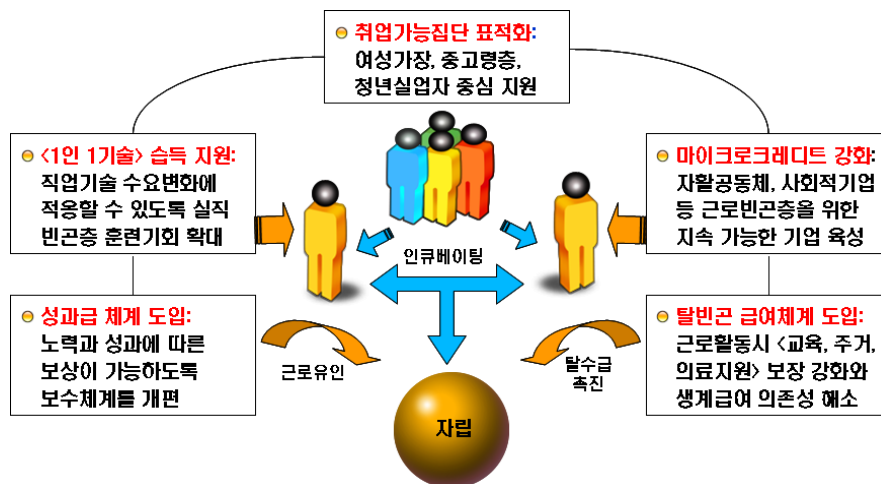
자립촉진지원제도의 특징은 크게 아래 다섯 가지 내용으로 정리할 수 있다. 첫째, 자립촉진지원제도는 <취업가능집단의 표적화>를 출발점으로 한다. 이는 위에 언급했던 공적전달체계의 <Case Conference>를 통해 참여자의 직업능력을 파악하고, 욕구와 능력에 따라 참여해야 할 프로그램을 적절히 배치해야 한다는 것을 의미한다. 그리고 이를 통해 자립촉진지원제도가 중점적으로 지원해야 할 대상을 포착한다. 여기서는 여성가장, 중고령층, 청년실직자를 주요한 지원대상으로 해야 한다는 점을 지적할 수 있다.

둘째, 자립촉진지원제도는 근로빈곤층을 대상으로 <탈빈곤 급여체계 도입>과 <취업 및 창업지원 프로그램의 성과급 체계 도입>을 중심축으로 한다. 탈빈곤 급여체계란 가구소득이 증가하더라도 일정 수준 또는 일정 시점까지 <교육·주거·의료> 등 현물급여를 보장함으로써 점진적으로 복지제도에서 탈출할 수 있는 급여제도를 의미한다. 그리고 <성과급 체계>은 직업훈련 및 자활근로 사업 참여자 등이 작업성과 및 취업성과에 따라 인센티브를 받을 수 있는 체계를 의미한다.

셋째, 자립촉진지원제도는 근로빈곤층에 대한 직업훈련을 강화한다. 이는 현재 자활사업의 경우, 직업훈련 참여자가 제한적 규모라는 점에서 단계적으로 모든 자활사업 참여자가 직업훈련에 참여할 수 있도록 기회를 확대한다는 것을 의미한다. 특히 직업훈련제도의 목표는 실제 취업가능성을 고려한 기술습득을 지원하는 것이다. 그리고 직업훈련제도의 운영방식에 있어, 공인직업훈련기관 외에도 다양한 형태의 직업훈련기관을 개발한다.

넷째, 자립촉진지원제도는 현재 근로빈곤층 지원정책 중 사각지대로 남아 있는 자영업자에 대한 지원을 강화한다. 그것은 마이크로-크레디트를 통해 개인창업, 공동창업, 자활공동체, 사회적 기업 등의 창업을 지원하는 기능을 강화해야 한다는 것을 의미한다. 이 문제와 관련해서는 지난 수년간 추진해 왔던 <희망기움뱅크사업> 외에도 최근 출범한 <미소재단>의 마이크로-크레디트사업을 활용한다.

[그림 5-4] 자립촉진지원제도의 주요 특징



제3절 주요 내용

1. 지원대상의 선정과 관리

자립촉진지원제도의 지원대상은 근로능력이 있는 기초생활보장 수급자뿐만 아니라 사회보장 사각지대에 놓인 비수급 빈곤층과 저소득층으로 확대한다. 또한 자립촉진지원은 취업(고용·창업)지원을 중심으로 생계 지원, 현물급여와 서비스, 근로유인 보상을 보완적으로 제공하므로, 미취업자를 우선적인 지원대상으로 한다. 실업급여를 수급하지 않는 미취업자는 실업보다 비경제활동상태로 보고되는 경우가 많으므로, 지원대상인 미취업자는 실업자뿐만 아니라 취업을 희망하는 비경제활동인구를 포함한다. 취업빈곤층도 직업능력개발이나 현물급여 및 서비스가 필요한 경우가 많을 것이기 때문에, 희망자는 자립촉진지원제도에 참여할 수 있다.

우선, 근로능력있는 빈곤층 가운데 어느 수준까지를 자립촉진지원제도의 대상으로 할 것인가? 취업지원, 현물급여와 서비스, 근로연계보상 등의 정책 목적에 따라 지원대상은 정책적으로 달리 선정할 수 있다. 다만, 핵심적인 서비스인 취업지원은 안정적인 노동시장 통합을 통한 빈곤 탈출과 예방이라는 목적에 비추어 지원대상을 넓게 설정하는 것이 바람직하다. 빈곤(저소득) 여부는 가구 소득에 의해 결정되므로,

가구소득이 최저생계비의 150% 이하인 저소득층을 지원대상으로 한다. 한편 기초생활보장제도의 소득인정액 기준을 기초생활보장 수급자 판정 이상으로 확대하기가 행정적으로 어려우므로, 가구 자산은 일정한 상한선을 제시하여 그 이하인 경우로 한정하고, 부양의무자 기준은 적용하지 않는다.

둘째, 가구소득 요건과 자산 요건의 충족은 취업지원서비스 대상자를 선정하는데 기본적인 요건에 불과하다. 취업지원서비스는 고비용의 적극적 노동시장정책이기 때문에 프로그램의 도움이 없어도 취업할 수 있는 사람들이 참여하는 것은 부적절하다. 또한 참여수당 수급을 목적으로 형식적으로 프로그램에 참여하는 문제를 막기 위해서도 취업의욕과 직업능력에 대한 판정은 불가피하다. 자활사업 대상자로서 지자체로부터 의뢰되는 경우를 제외하고, 지원대상자는 프로그램 참여를 희망하는 신청자 중에서 취업의욕과 직업능력에 대한 판정을 통해 대상자 적격여부를 판정한다. 취업의욕이 있느냐에 대한 판단은 최소 구직활동기간을 설정하여 일정 기간의 구직활동 결과를 통해 확인할 수 있을 것이다. 직업능력 판정은 대상자 적격 여부 및 프로그램 배치를 위한 기초 자료가 되므로, 직업능력 판정을 위한 객관적인 기준이 마련되어야 할 것이다.

셋째, 적정한 취업지원 대상자의 선정은 선정기준뿐만 아니라 선정주체에 의해서도 좌우된다. 단순한 근로능력 판정표와 수급자 개인의 의사에 따라 취업/비취업 대상자를 선정하는 현행 자활사업의 대상자 선정방식은 초기 상담자의 전문적 판단을 반영하지 못하여 실질적인 자활지원계획을 수립·실행하지 못하는 문제를 안고 있다. 수급자에 대한 지방자치단체의 근로능력 판정과 비수급자의 최소 구직활동 요건 충족을 전제로 직업능력판정은 고용지원서비스를 담당하는 고용지원센터의 전문적인 직업상담 과정을 거쳐 이루어지는 것이 바람직하다. 즉, 비수급 저소득층 신청자와 지방자치단체로부터 의뢰된 수급자를 대상으로 직업능력판정은 고용지원센터가 총괄한다. 다만, 고용지원센터에 대한 접근성이 낮기 때문에 고용지원센터의 확대 또는 직업상담원의 지방자치단체 파견 등의 방안이 마련되어야 할 것이다.

넷째, 직업능력 판정에 따라 일반노동시장으로 진입이 가능한 대상자와 그렇지 못한 대상으로 구분하여 대상자의 특성과 능력에 적합한 프로그램으로 배치된다. 이때 고용지원센터와 자활지원센터는 전문화된 취업지원서비스를 분담하여 제공하게

된다. 한편 빈곤 상태에 있거나 빈곤 위험이 높은 저소득층은 취업지원서비스뿐만 아니라 복지서비스에 대한 복합적인 욕구를 가지고 있다. 지방자치단체·고용지원센터·서비스공급자는 case conference를 통해 가구 여건에 필요한 현물급여와 서비스를 제공하고 지역내 자원을 동원하여 서비스를 연계·조정하는 역할을 수행한다.

2. 급여와 인센티브

자립촉진지원제도는 취업(고용·창업)지원을 핵심으로 생계 지원, 현물급여와 서비스, 근로유인보상이 보완적으로 제공된다. 이 때 서비스를 포함한 급여는 취업촉진과 탈수급의 목적에 따라 기초생활보장 수급 여부별로 달리 구성된다.

첫째, 기초보장 비수급·비취업 저소득층의 활성화를 위하여 취업지원프로그램의 참여 인센티브로서 참여수당을 제공한다. 참여수당은 가구의 최저생활을 보장하기 위한 제도라기보다는 취업지원프로그램으로의 참여를 유인하고, 참여기간 동안 생계 부담을 최소화하여 취업준비에 전념할 수 있도록 지원하는 성격을 가지므로, 참여자 개인에게 정액 급여를 지급하는 것이 적절하다. 또한 참여수당은 지원대상자로 선발 되었음에도 불성실하게 참여할 경우 감액 또는 지급 중단을 통하여 재취업을 위해 노력할 의무를 부과하는 제재 수단으로도 역할한다.

현재는 일자리사업에 참여할 경우 현금수당에 상응하는 보수를 받지만, 직업훈련·집단상담 등 다른 적극적 노동시장정책에 참여하는 경우에도 현금 급여를 지급할 필요가 있다. 또한 취업역량이 부족한 저소득 미취업자는 체계적인 지원서비스 제공이 우선적으로 필요한 계층이므로, 초기 심층상담을 통해 자립촉진지원계획을 수립하는 단계에서도 참여수당을 지급함으로써 취업지원서비스에 적극적으로 참여할 수 있는 유인을 제공할 필요가 있다. 그리고 취업지원프로그램을 종료한 후 적극적인 취업알선 단계에도 참여수당을 제공할 필요가 있다. 단순히 구직활동을 한다는 것만으로 현금수당을 제공하는 것에 대한 비판이 가능하지만, 적극적 구직활동의 유인을 제공하고 소극적 구직활동에 대한 제재를 가하기 위해서도 현금수당은 필요하다. 다만, 상담·자립촉진지원계획 수립→취업지원프로그램 참여→취업알선의 단계별로 참여수당은 달리 설정할 수 있을 것이다.

둘째, 취업촉진지원제도가 실질적인 취업으로 이어질 수 있도록 취업인센티브를 제공한다. 기초보장 수급여부와 관계없이 취업지원서비스를 통해 취업에 성공한 경우 일정 기간 동안 취업성과금(employment bonus)을 지급한다. 이는 고용주에게 지급하는 고용보조금과는 달리 대상자에게 직접적인 금전 인센티브를 통해 취업을 장려하는 제도이다. 저소득층 취업성공 패키지의 취업성공수당, 빈일자리정책의 취업장려수당이 그 예라고 할 수 있다. 다만, 단순한 아르바이트성 일자리는 취업촉진지원제도의 목적에 비추어 부적절하므로 취업성과금을 인정받을 수 있는 일자리에 대한 제한은 불가피할 것이다. 또한 일정 수준의 근속기간을 설정함으로써 취업성과금을 목적으로 한 형식적인 취업을 예방할 필요가 있다.

셋째, 기초생활보장 수급자에게 취업 촉진과 탈수급 유인을 제공하기 위하여 급여체계를 개편한다. 근로에 대해 보상이 이루어지도록 자활사업 참여뿐만 아니라 일반 노동시장에 참여하는 경우에도 근로소득 공제제도를 적용한다. 다만, 재정적인 부담과 근로능력이 있는 수급자가 근로활동에 종사하지 않을 경우 자활사업 참여가 의무화되어 있는 현실을 감안하여, 반일제 근로 정도 이후부터 근로소득 공제를 도입하는 방안을 제안한다. 한편 근로를 통한 근로소득 증가가 가능함에도 불구하고 취업을 기피하는 주요한 요인이 탈수급시 의료·교육 등의 현물급여 상실이므로, 탈수급 이후에도 일정한 기간 동안 의료·교육 등의 현물급여를 지급하는 이행급여제도를 도입한다.

넷째, 취업빈곤층의 가구내 지출부담에 따른 빈곤 유발 요인에 대응하여 의료·교육·주거 등의 현물급여와 서비스의 수급기준을 완화하는 ‘부분급여’를 단계적으로 도입한다.

3. 취업지원 및 창업지원

근로빈곤층의 탈수급·탈빈곤을 촉진하는 가장 중요한 요인은 근로소득의 증가이므로, 취업(고용·창업)지원서비스는 자립촉진지원제도의 핵심적인 전략이라고 할 수 있다.

첫째, 비취업 저소득층을 대상으로 고강도의 취업지원 프로그램을 제공함으로써

취업을 촉진한다. 이를 위해 근로빈곤층을 대상으로 하는 취업촉진과 일자리 제공 사업들은 자립촉진지원제도에 통합한다. 취업알선·직업훈련·일자리 제공·고용보조금 등의 단편적인 정책들은 자립촉진지원제도의 틀로 재배치하여 근로빈곤층의 특성과 능력에 따라 체계적으로 제공한다. 다양한 일자리사업에서도 취약계층의 노동시장 통합을 촉진하는 성격을 가지는 사업들은 자립촉진지원제도에 포함하여, 일반노동시장으로 진입하는데 필요한 경험과 능력을 키우는 경과적 일자리로 전환하고, 직업훈련 등의 취업지원서비스와 결합하여 저소득층의 취업능력을 높일 수 있도록 한다. 창업지원서비스는 금융지원뿐만 아니라 경영지원이 지속적으로 제공될 수 있도록 영세자영업 저소득층에 대한 자원 연계를 강화한다.

둘째, 대상자를 둘러싼 경쟁을 벌일 가능성이 높은 자활사업과 취업패키지지원사업은 자립촉진지원제도에 편입하여, 전문화된 취업지원프로그램을 근로빈곤층의 특성에 따라 제공하는 방향으로 분담하도록 한다. 근로능력과 의욕이 낮은 빈곤층에게는 근로의욕을 높이기 위한 사회적응훈련, 보호된 일자리의 성격을 가지는 사회서비스와 자활근로의 제공, 자활공동체 진입 등의 취업지원을 하고, 그 이상의 계층에게는 직업훈련, 경과적 일자리, 고용보조금 등의 적극적 노동시장정책을 제공한다.

셋째, 취업지원서비스의 전달과 성과를 높이기 위해 개인별 사례관리체계를 구축한다. 개인별 사례관리는 초기 상담부터 취업 알선에 이르기까지의 사후관리에 대한 책임을 가진다. 일차적으로 심층상담을 통해 대상자의 근로능력 및 의욕에 대한 정확한 진단과 가구 여건 파악에 기초하여 개인별로 특화된 개인별 자립촉진지원계획을 수립한다. 또한 취업지원 프로그램 참여 상황을 관리하여 취업능력 제고에 필요한 세부 프로그램들을 조정해야 한다. 지역내 복지·고용서비스를 연계하여 근로빈곤층의 복합적인 복지·취업 욕구에 대응할 필요도 있다. 마지막으로 취업지원 프로그램 참여가 종료될 경우 직접 또는 민간 위탁을 통하여 집중적인 취업알선을 수행한다.

4. 민·관 전달체계

근로빈곤층에 대한 종합적인 지원정책으로서 자립촉진지원제도는 고용서비스와 복지서비스를 연계하는 협력적 전달체계를 통해 실행된다.

첫째, 지원대상자 선정을 일원화하고, 서비스 연계체제를 다원화한다. 지방자치단체로부터 의뢰된 기초생활보장 수급자와 일정한 구직활동기간 요건을 충족한 비수급 저소득층 신청자를 대상으로 자립촉진지원제도 지원대상자는 고용지원센터의 직업능력판정을 통해 적격자를 선정한다. 소득 요건 충족 여부를 판단하기 위하여 사회복지통합관리망, 사회보험 통합징수체계, 국세청 세무 자료를 연계하여 가구소득 파악 능력 제고가 뒷받침되어야 한다. 이어서 지방자치단체·고용지원센터·서비스 공급기관이 case conference를 개최하여 선정된 대상자의 프로그램 배치 및 지원계획을 수립하게 된다. 초기상담을 비롯한 사례관리는 직업능력 수준에 따라 고용지원센터와 민간 자활지원센터가 담당하며, 취업지원 프로그램은 고용지원센터·자활지원센터가 자체적으로 또는 관련 서비스제공기관에 위탁하여 실시한다. 대상자에게 필요한 복지서비스는 지역내 다양한 서비스제공기관을 연계·조정하는 역할은 case conference를 통해 이루어진다. 현금 또는 현금급여의 제공 여부는 사례관리자의 판단에 기초하여 지방자치단체와 고용지원센터가 결정한다.

둘째, 취업과 탈수급을 촉진하기 위하여 사례관리를 담당하는 고용지원센터와 자활지원센터, 서비스 위탁기관에 대한 성과 평가를 강화하거나 성과연계적인 지원방식을 도입한다. 지원대상자의 취업률, 직장 정착률, 수급자의 탈수급률 뿐만 아니라 민간노동시장 진입이 보다 용이한 취업지원 프로그램으로의 이전률 등의 다양한 성과지표를 개발할 필요가 있다.

셋째, 개인별 특화된 사례관리를 이루어지기 위해서는 서비스 인프라가 뒷받침되어야 한다. 직업상담 전문인력과 자활지원센터의 서비스 기능 확충은 자립촉진지원제도의 성공을 좌우하는 전제조건이다.

제6장 근로빈곤층 지원정책의 대상자 선정

제1 절 문제제기

앞의 3장에서는 우리나라 근로빈곤층의 규모와 특성에 대해 고찰하였다. 근로빈곤층에 대한 정책적 지원을 위해서는 우선 정책적 지원의 대상을 선정하는 작업이 필요하다. 이 장에서는 이러한 지원대상의 선정기준과, 그 기준에 해당되는 집단의 사회경제적 특성에 대해 살펴볼 것이다.

근로빈곤층 지원정책의 대상자 선정기준이 통상적인 빈곤정책, 즉 공공부조정책의 대상자 선정기준과 차별화되어야 할 가장 중요한 이유는 정책의 목표가 다르기 때문이다. 일반적인 빈곤층 대상 공공부조 정책이 빈곤층의 기본적 생활보장에 초점을 맞추고 있다면, 근로빈곤층 지원정책은 근로를 통한 빈곤탈출과 취업상태 유지를 통한 빈곤화 방지에 상대적으로 무게가 두어져야 할 것이다. 그런데, 근로를 통한 탈빈곤의 가능성은 빈곤여부를 판정하는 기준인 빈곤선과도 무관하지 않다. 빈곤선을 아주 낮게 설정할 경우 빈곤층에는 근로능력이 없거나 미약한 계층이 집중적으로 분포될 확률이 높아지고, 반대로 빈곤선을 높일 경우 빈곤층에는 근로 가능한 집단이 포함될 확률이 높아지기 때문이다. 따라서 근로빈곤층 지원 대상자의 선정시에는 다른 빈곤정책에서 빈곤의 지위를 판정하는 기준과 상이한 기준이 사용될 수 있다.

이하에서는 이러한 관점에서 근로빈곤층 지원대상자를 어떤 소득기준으로 판별하는 것이 바람직한지를 살펴볼 것이다. 또한, 그 조건에 해당되는 집단의 인구사회학

적, 경제적 특성을 분석함으로써 이들에 대한 지원정책이 어떤 부분에 주안점을 두어야 할 지에 대해 시사점을 도출할 것이다.

제2절 근로빈곤층 지원 대상자 선정의 소득기준

1. 대상자 선정기준 원칙

근로빈곤층 지원정책의 대상이 되기 위해서는 당연히 근로가능한 개인이어야 할 것이다. 따라서 취업활동이 불가능하거나 어려운 집단, 예를 들어 생산가능연령 이하의 집단이나 65세 이상의 노인인구, 그리고 일정 등급 이상의 장애가 있는 집단은 사전적으로 정책대상에서 제외된다. 반면 현재의 취업여부는 중요한 판단기준이 되지 못한다. 현재 실업이나 비경제활동 상태에 있더라도 정책적 지원을 통해 노동시장으로 진입할 가능성이 충분히 있을 수 있기 때문이다.

근로능력과 더불어 중요한 기준은 빈곤 지위를 판별하는 빈곤선이다. 그런데, 지원대상자를 판별하는 기준선을 설정하는 작업에 있어서 근로능력 기준이 우선적으로 적용되어야 하는 것은 당연한 일이나, 현실적으로는 근로능력자를 먼저 판별한 후 소득기준(빈곤선)을 설정하기 힘들 것이다. 따라서 여기서는 다음과 같은 조작적 접근법을 취하고자 한다. 즉, 빈곤선을 설정하는 경우, 근로능력자가 일정한 정도 포함될 수 있는 빈곤선을 채택하는 것이다. 빈곤층 가운데 근로가 불가능한 가구나 개인, 또는 인구학적 특성상 빈곤 탈출의 가능성이 낮은 집단이 다수가 되는 것은 큰 의미가 없을 것이다. 예컨대 노인이나 아동, 또는 장애인이 정책의 대상이 된다면 이 경우는 안정적인 생활보장이 정책의 목적이 되어야지 일을 통한 빈곤탈출이나 빈곤화 방지가 정책의 목적이 될 수 없을 것이다. 따라서 정책의 대상 안에 근로가 능한 인구가 일정 정도 이상 포함되어 있어야만 의미가 있다.

2. 소득기준별 빈곤층 특성

지원자 선정기준의 가장 중요한 부분은, 빈곤선을 어떻게 설정할 것인가, 다시 말해 지원대상자의 소득기준을 어떻게 설정할 것인가이다. 좀 더 구체적으로 말하자면, 대상자 선정기준은 가구소득이 최저생계비의 몇 % 선으로 혹은 중위소득의 몇 % 선으로 설정해야 하는가이다. 물론, 이 경우 빈곤 연구에서 통상적으로 사용되는 절대적, 상대적 빈곤기준을 크게 뛰어넘는 빈곤선을 채택한다면 정책적 수용성이 떨어질 것이다. 따라서 이하의 분석에서는 현재 기초생활보장제도에서 사용되는 빈곤선인 가구원수별 최저생계비와, 빈곤연구에서 보편적으로 사용되는 중위소득 기준을 사용하고자 한다. 좀 더 구체적으로 말하면, 최저생계비의 일정비율(100%~130%)을 적용하는 방안과 중위소득의 일정비율(40~60%)를 적용하는 방안을 선택하여 비교할 것이다.

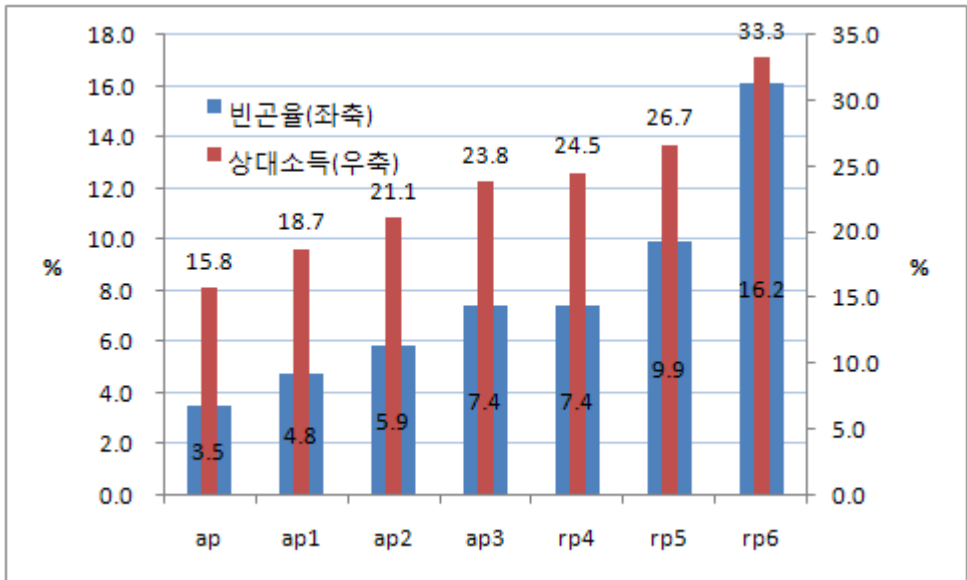
다음의 [그림 6-1] 빈곤선이 변화함에 따라 빈곤율과 빈곤층의 상대적 소득수준이 어떻게 변화하는지를 보여준다. 이 그림에서 ap와 rp는 각각 절대빈곤과 상대빈곤을 의미한다. ap는 경상소득을 기준으로 최저생계비의 100%를 기준으로 삼는 선이고, ap1, ap2, ap3은 각각 최저생계비의 110, 120, 130% 선을 빈곤선으로 삼는 경우를 말한다. rp4, rp5, rp6은 각각 중위소득의 40, 50, 60%를 빈곤선으로 삼는 경우이다.¹⁷⁾ 또한 빈곤층의 상대소득이란 비빈곤층까지를 포함한 전체 인구의 평균 소득을 100으로 보았을 때 해당 빈곤선 하에서의 빈곤층의 상대적 소득수준을 의미한다.

이 그림에서 나타나듯이 빈곤선이 높아질수록 빈곤율은 증가한다. 동시에 빈곤층의 상대적 소득수준도 증가한다. 경상소득이 최저생계비 100%를 빈곤선으로 했을 때 3.5%이던 빈곤율은 빈곤선 수준을 최저생계비의 110%, 120%, 130%로 높여감에 따라 4.8%, 5.9%, 7.3%로 높아진다. 한편 최저생계비 130% 기준시의 빈곤율은 중위소득의 40%를 빈곤선으로 설정했을 때의 상대빈곤율과 거의 같은 수준이 된다.

17) rp4, rp5, rp6을 각각 균등화지수를 적용한 4인 가구 최저생계비에 비교해보면, 각각 최저생계비의 110.6%, 138.3%, 165.9%에 해당된다. 즉 4인가구를 기준으로 빈곤선의 크기를 낮은 순부터 열거하면 ap, ap1, rp4, ap2, ap3, rp5, rp6의 순이다. 물론 이 순서는 이 장의 분석에서 사용된 자료의 특성에 의존한다.

상대빈곤 기준선을 중위소득의 50%, 60%로 높여감에 따라 9.9%, 16.2%로 높아진다. 중위소득 60% 기준시의 빈곤율과 빈곤층 상대소득은 다른 빈곤선의 경우에 비해 크게 상승한다. 즉, 이 빈곤선 하에서 새롭게 빈곤층으로 분류되는 개인들의 성격은 기존의 빈곤층과 다소 이질적일 것이라고 추정할 수 있는 것이다.

[그림 6-1] 빈곤선 변화에 따른 빈곤율과 빈곤층 상대소득 변화



자료: 한국보건사회연구원(2008), 한국복지패널 3차년도 원자료.

<표 6-1>과 <표 6-2>는 위의 각 빈곤선별로 근로가능인구의 비율과 취업자 및 경제활동인구의 비율이 어떻게 나타나는지 보여준다. 이 분석에 사용된 한국보건사회연구원의 <한국복지패널> 3차년도 원자료에서는 개인의 근로능력과 관련된 구분 코드를 제공하고 있다. 이 자료에서 근로능력 정도는 만 14세 이하(즉 생산가능인구가 아닌 연령대), 근로가능, 단순근로가능(집에서 부업을 할 수 있는 정도), 단순근로미약자(집안 일만 가능), 근로능력이 없어 경제활동을 하지 않음 등의 5가지로 구분한다. <표 6-1>은 이 가운데 근로 가능한 인구와 근로가능+단순근로가능자의 비율을 비교하고 있다. 근로가능(및 단순근로가능)자의 비율은 빈곤선이 높아짐에 따라 늘어나고 있다. 빈곤선을 최저생계비 수준으로 정하는 경우 근로가능자는 45.2%, 근로가능자에 단순근로가능자를 더한 비율은 62%이다. 반면 빈곤선 수준이 가장 높

은 중위소득의 60% 기준은 근로가능자 54.9%에, 근로가능+단순근로가능자는 65%이다. 근로가능+단순근로가능자의 비율은 빈곤선에 따라 큰 차이가 없으나 근로가능자 비율의 경우는 빈곤선에 따라 약 10%p 가량 변화한다. 근로가능자의 비율이 절반을 넘는 것은 빈곤선이 중위소득의 50%선부터이다.

〈표 6-1〉 빈곤선 수준별 근로가능인구 비율

(단위: %)

	근로가능	근로가능+단순근로가능
ap	45.2	62.0
ap1	47.3	62.5
ap2	48.0	62.1
ap3	49.0	61.9
rp4	48.3	62.1
rp5	51.1	64.0
rp6	54.9	65.0

자료: 한국보건사회연구원(2008), 한국복지패널 3차년도 원자료.

〈표 6-2〉 빈곤선 수준별 취업자와 경제활동인구 비율

(단위: %)

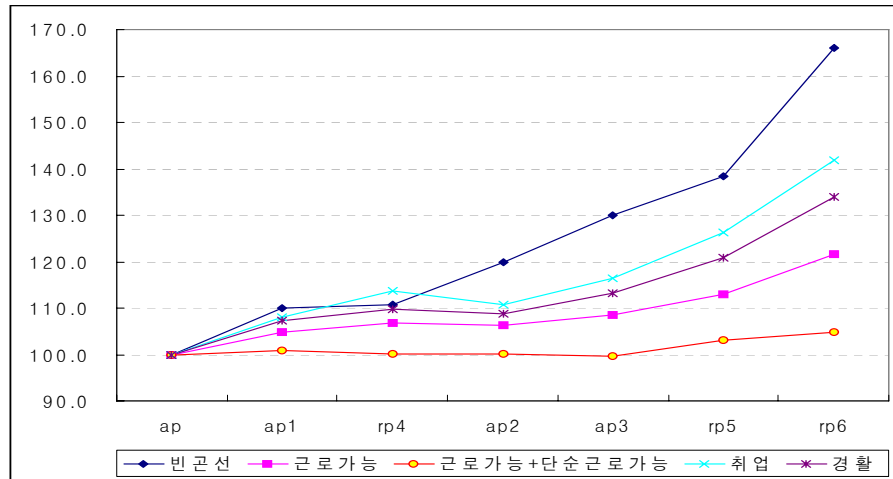
	취업자	경제활동인구
ap	27.1	32.8
ap1	29.2	35.1
ap2	30.0	35.7
ap3	31.5	37.1
rp4	30.7	35.9
rp5	34.2	39.6
rp6	38.4	43.9

자료: 한국보건사회연구원(2008), 한국복지패널 3차년도 원자료.

근로가능자와 마찬가지로 취업자의 비율도 빈곤선이 높아짐에 따라 늘어난다. 최저생계비 수준에서는 취업자와 경제활동인구의 비율이 각각 27.1%, 32.8%이고 중위소득 60% 선에서는 이 비율이 각각 38.4%와 43.9%로 증가한다. 앞의 주에서 언급한 바와 같이 최저생계비의 120%선은 그 절대적 크기에서는 중위소득의 40%선보다 높으나 근로능력자, 취업자, 경제활동인구 등의 비율이 중위소득 40%선에 비해 낮게 나타난다. 이는 각 가구원수별로 근로능력자나 취업자가 상이하게 분포되

어 있는데 따른 것으로 추정할 수 있다.

[그림 6-2] 빈곤선 변화에 따른 근로능력 및 경제활동상태 비교



자료: 한국보건사회연구원(2008), 한국복지패널 3차년도 원자료.

위의 [그림 6-2]는 빈곤선의 수준이 높아짐에 따라 근로가능자와 취업, 경찰자의 분포가 상대적으로 어떻게 변화하는지를 비교하고 있다. 각 변수에 대해 최저생계비 100%의 수준을 100으로 보았을 때 빈곤선의 상대적 수준 변화, 근로가능자 비율의 상대적 수준변화 등을 보여주는 것이다. 이 그림에서 빈곤선은 최저생계비 200%부터 중위소득 50%까지는 일정한 비율로 증가하고 있다. 최저생계비 200% 이하의 선에서는 근로가능자나 취업 및 경찰인구 비율이 큰 차이를 보이지 않는다. 이후 최저생계비 130% 이상에서 취업자나 경찰자의 비율이 상대적으로 빠르게 증가한다.

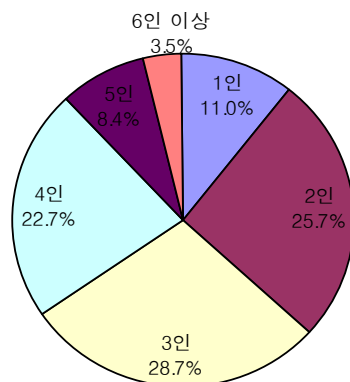
이상의 분석 결과를 근거로 판단할 때 최저생계비 130%선이나 중위소득의 50%선이 근로빈곤층정책의 대상자 선정기준으로 적합할 것으로 판단된다. 이 빈곤선 하에서는 실제 근로를 통해 소득을 높이고 그럼으로써 빈곤상태에서 벗어날 계층이 다수 포함되게 되며, 따라서 정책의 효과성을 기대할 수 있기 때문이다. 이 두 가지 빈곤선 가운데 하나를 택한다면, 근로가능자의 비율이 절반을 넘어서며, 취업자나 경제활동인구의 비율이 상대적으로 더 높은 중위소득 50%선이 채택되는 것이 바람직할 것이다.

제3절 근로빈곤층 지원 대상자의 특성

1. 인구·사회학적 특성

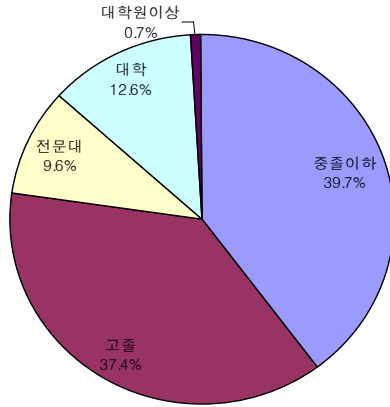
앞 절의 논의에 따라 이하에서는 경상소득이 중위소득의 50%인 선을 빈곤선으로 가정하고, 소득이 그 이하인 계층 가운데 근로능력이 있는 사람을 정책의 대상자로 한정할 것이다. 이때 근로능력이란 앞 절에서 언급한 바와 같이 <한국복지패널>조사자료 상에서 근로가능하거나 집에서 부업을 할 수 있을 정도의 단순근로가 가능한 자를 지칭하기로 한다. 다만, 이 자료에서는 만 14세 이하의 연령층을 비생산활동인구로 보아 근로능력 판정 대상에서 제외하고 있으나, 여기서는 실제로 대다수가 중고등학교에 진학하고 있는 연령인 만 18세미만까지를 근로능력 판정 대상에서 제외하고 분석하였다. 즉, 이하의 분석은 18세에서 64세까지의 근로능력(단순 근로능력 포함)이 있는 인구를 근로빈곤층 지원정책의 대상(이하 근로빈곤층으로 지칭)으로 한다.

[그림 6-3] 근로빈곤층의 가구원수 분포



[그림 6-3]은 이러한 특성을 갖는 개인들이 속한 가구의 가구원수 분포를 보여준다. 통상적인 빈곤층의 분포와는 달리 3-4인 가구의 비중이 다소 많아 둘을 합하면 절반을 넘어선다. 전체의 약 3/4가량이 2~4인가구의 가구원이고, 1인가구는 11%에 불과하다.

[그림 6-4] 근로빈곤층 학력 분포



한편 대상 집단의 성비를 보면, 남성의 비율이 약 47%, 여성은 53%를 차지한다. 또한 위의 [그림 6-4]는 근로빈곤층의 학력분포를 보여준다. 중졸이하가 39.7%, 고졸이 37.4%를 차지하는 것으로 나타나, 이 두 학력층이 전체 집단의 3/4를 형성한다. 한편 대학 재학 이상의 학력자도 12.6%이르고 있음을 알 수 있다.

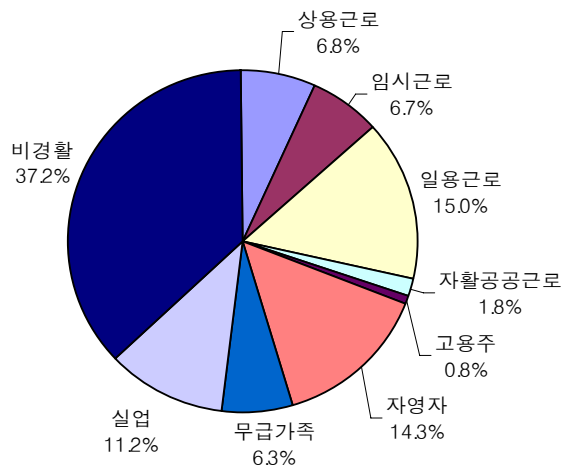
거주지역 면에서는 대도시 45.2%, 중소도시 43.4%, 농어촌 11.4%로 분포되어 있어, 근로빈곤층의 다수가 도시지역에 거주하고 있음을 알 수 있다.

2. 경제적 특성

앞에서 언급한 바와 같이 근로능력이 있는 자는 근로가능한 자와 집에서 부업을 할 수 있을 정도의 단순근로가능자로 구분된다. 전체 근로빈곤층에서 이 두 집단이 차지하는 비중은 각각 90.2%와 9.5%이고 기타 응답이 0.4%를 차지했다. 즉 대부분의 근로빈곤층은 근로능력을 갖고 있다고 보아도 무방할 것이다.

한편 [그림 6-5]는 근로빈곤층의 경제활동상태 분포를 보여준다. 이 그림에서 확인할 수 있듯이 근로빈곤층 가운데 37.2%가 비경제활동상태에 있고, 11.2%를 차지하는 실업자까지를 포함할 경우, 거의 절반에 해당하는 48.4%가 미취업상태에 있는 것으로 나타났다. 취업자를 보면 일용근로자가 15%, 자영자가 14.3%로 나타나, 취업자의 고용 및 소득불안이 근로빈곤의 주 원인이 되고 있음을 추론할 수 있다.

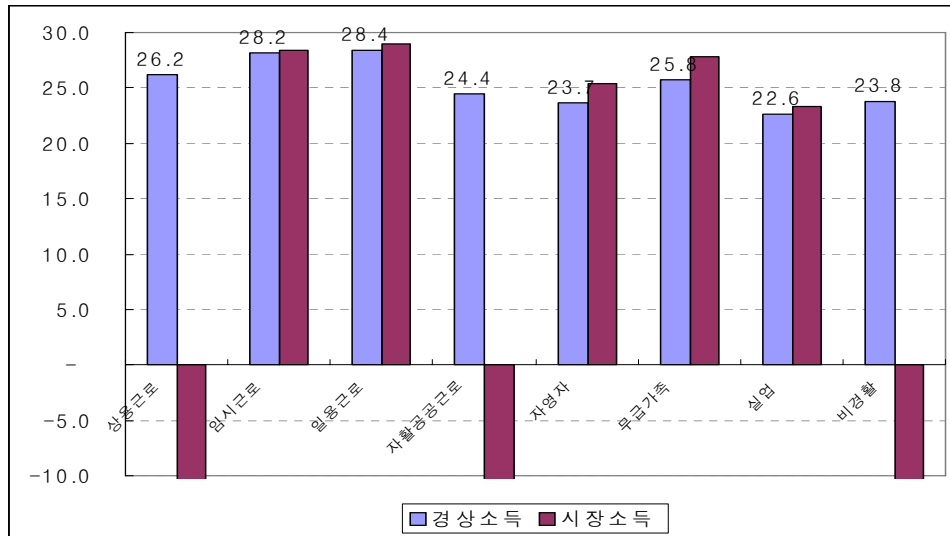
[그림 6-5] 근로빈곤층의 경제활동상태 분포



비경활상태에 있는 근로빈곤층의 비경활사유로는 근로의사 없음(28.6%)과 가사(28.2%)가 다수를 차지하는 것으로 나타났다. 다음으로는 학업(14.9%)과 구직포기(11.3%)의 순으로 나타났다. 양육과 간병으로 인한 비경활은 각각 6.1%와 0.8%를 차지하고 있었다. 근로능력이 있으면서도 근로의사가 없거나 구직을 포기한 계층이 약 40%를 차지하는 것으로 보아, 이 계층에 대한 근로유인 지원이 시급하다는 점을 알 수 있다.

근로빈곤층은 전체가 2분위 이하의 소득계층에 속한다. 이 가운데 52.2%가 1분위, 47.8%가 2분위에 속하고 있어, 둘 가운데 특정 분위에 치우친 모습은 보이지 않고 있다. 또한 [그림 6-6]을 보면 경제활동상태별로도 소득수준의 차이가 크지 않음을 확인할 수 있다. 비빈곤층을 포함한 전체 인구의 평균소득을 100으로 보았을 때 근로빈곤층은 경제활동상태별로 약 22%에서 29%의 소득을 얻고 있는 것으로 나타났다. 이 가운데 실업 빈곤층의 소득이 가장 낮았지만, 다른 집단과의 차이는 크지 않았다. 반면 시장소득의 상대적 수준은 경제활동상태에 따라 매우 차이가 큰 모습을 보인다. 특히 상용근로자와 자활 및 공공근로자, 그리고 자영업자, 그리고 비경활자의 시장소득은 (-)값을 가지고 있었다.

[그림 6-6] 근로빈곤층의 경제활동상태별 경상소득 상대비교



이러한 소득비교에서 한 가지 특징적인 것은 상용근로자의 상대적 소득지위가 임시직이나 일용직 근로자에 비해 낮다는 점이다. 이는 비빈곤층의 상용직 근로자와는 다른 모습이다. 종사상의 지위는 빈곤화를 결정하는 데 유의미한 영향을 끼칠 수 있지만, 빈곤층 내부에서는 근로자의 종사상 지위가 빈곤탈출의 가능성과 큰 상관없이 있을 수 있음을 시사한다.

3. 사회보장 수급(가입)실태

근로빈곤층의 공공부조 수급실태를 살펴보면, 먼저 기초생활보장제도 수급자의 경우 전체 근로빈곤층의 22.2%가 수급자이다. 일반수급자가 14.8%, 조건부수급이 33.3%, 가구원 일부수급가구에 속하는 자가 4.1%를 차지한다. 이는 근로빈곤층의 약 78%가 미수급 빈곤상태에 있다는 의미이다. 물론 기초생활보장제도의 선정기준과 이 장의 분석이 채택하는 빈곤기준이 상이하기 때문에 비수급 빈곤층이 과다 추정되는 것을 틀림없지만, 중위소득의 50%선 역시 소득수준이 매우 낮은 점을 감안한다면, 빈곤층에 대한 기초생활보장제도의 포괄범위는 매우 낮다고 할 수 있다.

한편 근로빈곤층의 건강보장상태를 보면, 의료급여 수급가구에 속하는 자가 23.9%를 차지한다. 1종 수급가구에 속하는 자가 7.5%, 2종이 10.9%, 가구원 일부

가 수급받는 가구에 속하는 자가 5.5%이다. 그러나 근로빈곤층의 다수가 건강보험 가입자라는 점에서, 의료보장의 사각지대가 기초보장 사각지대만큼 크다고 단정하기는 힘들다.

아래의 <표 6-3>은 근로빈곤층의 건강보험 및 국민연금 가입실태를 보여준다. 건강보험의 경우, 의료급여 수급자가 19.0%를 차지한다. 건강보험 가입자는 73.2%를 차지한다. 이 표에서 건강보장 여부만을 놓고 보면 3개월 이상 건강보험료를 미납하고 있는 7.6%의 근로빈곤층이 의료보장의 사각지대에 놓여있다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 의료비 지출 수요 대비 지불능력을 고려한다면 사각지대의 규모는 훨씬 커질 수 있다.

<표 6-3> 근로빈곤층의 건강보험과 국민연금 가입실태

(단위: %)

건강보험		국민연금	
의료급여	19.0	비해당, 수급	50.1
기타급여	0.0	미가입	17.1
3개월이상 건보미납	7.6	납부예외	17.5
건보	73.2	3개월이상 미납	3.2
기타급여	0.2	연금가입	12.1

국민연금의 경우 근로빈곤층의 약 절반이 국민연금 가입 비해당 연령층이거나 이미 수급을 받는 계층이다. 그러나 국민연금 가입자는 단지 12.1%에 불과하고 미가입자, 납부예외자, 납부예외는 아니지만 3개월 이상 보험료를 납부하지 못한자가 약 37%를 차지한다. 즉 근로빈곤층의 1/3이 넘는 수가 공적연금의 사각지대에 놓여 있고, 따라서 이들의 현재 소득지위가 노후의 빈곤으로 이어질 가능성이 높다는 점을 알 수 있다.

<표 6-4> 근로빈곤층의 고용보험과 산재보험 가입실태

(단위: %)

	고용보험	산재보험
비해당	74.0	71.9
가입	6.0	7.2
미가입	19.7	20.5
기타	0.4	0.4

위의 <표 6-4>는 근로빈곤층의 고용보험과 산재보험 가입실태를 보여준다. 두 보험 모두 보험가입자격을 가지고 있지 않은 비해당자의 비율이 70%를 넘는다. 고용보험의 경우 가입자는 6.0%에 불과하고, 가입자격은 갖고 있으나 미가입 상태인 자가 약 20%에 가깝다. 산재보험의 경우 이 수치는 좀더 높아져 20.5%에 달한다.

앞서 살펴본 바와 같이 근로빈곤층 가운데 거의 절반이 실업자이거나 비경제활동인구라는 점에서 고용보험 가입률이 낮은 것은 예견할 수 있는 일이다. 그러나 근로자 가운데에서도 고용보험 미가입자의 비율은 65.6%, 산재보험 미가입자의 비율은 67.3%로써 결코 작지 않은 수치이다. 고용보험 미가입 근로자의 경우 상용근로자의 비율이 13.2%, 임시근로자 23.2%, 일용근로자 58.5%로 나타나고, 산재보험 미가입 근로자의 경우 상용근로자 15%, 임시근로자 22.4%, 일용근로자 56.1%로 나타나 특히 임시·일용직 근로자의 고용·산재보험 미가입 실태가 심각한 것을 다시 한번 확인할 수 있다. 이들은 현재도 빈곤의 상태에 있지만, 소득이 상승하여 빈곤의 상태에 벗어난다고 할지라도 실직이나 상해 등으로 인한 재빈곤화의 위험이 매우 높은 것이다.

제4절 근로빈곤층 지원 정책에 대한 함의

근로빈곤층 지원정책의 대상자 선정 시 중요한 사항은 빈곤 지위를 판별하는 기준선이 근로 가능한 인구집단을 충분히 포괄하고 있어야 한다는 점이다. 이런 점에서 기준이 되는 빈곤선은 통상적인 공공부조정책의 기준선보다 상향조정되는 것이 불가피하다. 이 장에서는 중위소득의 150%선을 빈곤선을 설정하고, 근로능력이 있거나 집에서 부업을 할 수 있을 정도의 단순 근로가능자를 근로능력의 기준으로 채택하여 근로빈곤 지원대책의 대상자로 간주하였다.

이 계층의 절반이 비경제활동 실업자이고 나머지 절반이 취업자이다. 따라서 근로빈곤층 지원대책은 미취업자의 고용촉진정책과 취업자의 소득 및 고용안정 지원정책이 균형을 이뤄야 할 것으로 보인다. 다만, 비경제활동인구 가운데 약 29%, 전체 근로빈곤층의 약 10.6%가 근로의사 없음이라고 답하였는데, 이 계층의 특성에 대한 보다 면

밀한 검토가 필요할 것이다. 비경활인구의 경상소득은 실업자에 비해 오히려 다소 높았지만, 시장소득은 매우 열악한 상태였다. 결국 이 계층에겐 우선적으로 공공부조를 통한 지원이 필요하다고 할 수 있는데, 위에서 살펴본 바와 같이 공공부조의 사각지대가 작지 않은 규모인 것으로 나타나 이의 해소를 위한 대책, 즉 근로빈곤층 생활보호를 위한 별도의 공공부조 대책이 필요하다고 할 것이다.

취업근로자의 경우 상용근로자는 소득불안정 해소에 상대적으로 중점을 두어야 할 것이다. 임시·일용직 근로자 역시 소득수준이 낮았지만, 상대적으로는 고용보험과 산재보험의 사각지대에서 다수를 차지하고 있다는 점을 감안하여야 할 것이다. 공적연금의 경우 미가입자의 비율보다 납부예외자나 3개월 이상 보험료 미납자의 비율이 더 높다는 점은, 근로빈곤층이 실직이나 경제적 어려움으로 근로연령대의 빈곤이 노후의 빈곤으로 연결되지 않도록 하기 위한 연금제도의 개선대책이 시급함을 시사한다.

제7장 급여와 근로인센티브

제1 절 개편의 필요성과 방향

1. 개편의 필요성

근로능력을 가진 빈곤층에 대한 급여제도로 국민기초생활보장제도, 자활사업 참여자에 대한 자활장려금(일종의 근로소득공제제도), 근로장려세제, 그리고 고용보험의 구직급여 제도가 있다. 국민기초생활보장제도는 가구의 소득인정액이 최저생계비 미만인 가구에 대해 현금급여기준액과 가구별 소득인정액간의 차액을 현금급여로 제공하는 제도이다. 현금급여는 생계급여와 주거급여로 구성이 되는데 각각 현금 급여수준을 최저생계비 내 주거비의 비율에 따라 20.65%는 주거급여액으로 그리고 나머지 79.35%는 생계급여액으로 지급하고 있다.

자활사업 참여자에 대한 자활장려금 제도는 국민기초생활보장 수급자로서 자활사업에 참여하는 사람들의 경우 근로유인을 증가시키기 위하여 자활사업 참여 소득의 30%를 국민기초생활보장제도에서의 현금급여 계산에 있어서 공제해주는 제도이다.

근로장려세제는 2008년 소득에 기반하여 2009년 최초로 급여가 지급되는 제도로써 기본적으로 근로소득을 가진 저소득 근로가구에 대해 지급된다. 근로장려세제의 급여액은 부부의 근로소득에 기반하여 제공되는데 급여수준은 근로소득 수준에 따라 점증구간, 평탄구간, 점감구간의 세 개의 구간으로 구분하여 지급된다. 점증구간에서

는 급여액이 가구 근로소득의 15% 수준으로 지급되고, 평탄구간에서는 정액의 최대 급여액 120만원이 지급된다. 그리고 점감구간에서는 가구 근로소득과 1,700만원의 차액의 25%에 해당하는 급여가 지급된다.

그리고 고용보험제도의 구직급여는 실업자에 대해 이전 근로소득의 50%를 최소 30일에서 최대 240일 동안 현금급여로 제공하는 제도이다. 또한 실업급여에 있어서 구직급여 소정급여일수가 종료될 때까지 직업안정기관의 직업소개에 3회 이상 응하였으나 취업하지 못하고 아동이나 노인 또는 요양 환자를 부양하는 경우에는 구직급여액의 70%를 60일 범위 내에서 연장하여 지급하는 개별연장급여제도가 존재한다.

이와 같은 근로능력을 가진 빈곤층에 대한 급여 제도들은 근로 유인의 관점에서 상당한 문제점을 가지고 있다. 첫째, 기초보장 수급자들에 대해 근로인센티브를 부여하지 못한다. 현행 국민기초생활보장제도 하에서 수급자들은 근로를 통해 추가적인 소득을 획득하게 되면 그 소득 만큼 급여가 삭감되어 근로소득 획득에 따른 세율이 100%이다. 최저생계비까지의 근로소득 획득에 있어서는 본인이 아무리 노력을 하더라도 그에 따른 소득증가가 전혀 없는 것이다. 그러므로 소득이 노출되지 않는 일자리가 아니라면 기초생활보장 수급자들은 소득 측면에서 근로를 통해 얻게 되는 경제적 이익이 전혀 없으므로 취업하지 않거나 취업하더라도 그다지 열심히 일할 필요가 없는 것이다.

둘째, 기초생활보장 수급자들로 하여금 일반 노동시장으로 진입하기 보다는 자활사업에 머무르도록 한다. 기초생활보장 수급자들의 근로소득에 대한 100% 세율의 적용에 따른 비근로의 문제를 완화하기 위하여 근로능력을 가진 수급자들에 대해서는 조건부 수급제를 적용하여 주 3일 이상 근로하지 않거나 또는 주당 평균 4일 이상의 기간 동안 22시간 이상 근로하지 않는 경우에는 비근로자로 간주하여 자활사업에의 참여를 조건으로 기초보장의 현금 급여를 제공하고 있다. 그런데 이들이 자활사업에 참여하더라도 근로에 따른 소득증가가 없어 자활사업의 운영과 근로의욕 저하 문제가 대두된다. 이에 정부에서는 자활장려금 제도를 도입하여 자활사업 참여 소득에 대해서는 그 소득의 30%를 기초생활보장제도의 현금급여 계산에 있어서 공제하도록 하였다. 그 결과 자활사업 참여자들의 근로의욕은 상대적으로 제고되었다고 볼 수 있다. 그러나 다른 한편에서 자활사업에 참여하지 않고 일반 노동시장에

취업하여 근로하는 기초생활보장 수급자의 경우에는 발생된 근로소득에 대해 근로소득공제가 적용되지 않아 자활사업 참여 수급자에 비해 상대적으로 손해를 보게 된다. 이러한 상황은 근로능력을 가진 기초생활보장 수급자로 하여금 일반 노동시장에 취업하기 보다는 자활사업에 참여하여 더 높은 소득을 누릴 수 있도록 유인하는 효과를 발생시킨다. 자활사업의 목표가 일차적으로는 근로능력을 가진 기초생활보장 수급자로 하여금 자활사업에 참여하여 근로를 통해 급여를 벌어가도록 하는데 있지만 또한 궁극적으로는 수급자들의 일반노동시장에의 취업을 통한 자립에 있음에도 불구하고 이 후자의 목적 달성을 오히려 저해하는 부정적 효과를 낳고 있다.

셋째, 기초생활보장제도는 통합급여 체계로 형성되어 있어 탈 수급시에 모든 급여를 상실하게 되어 탈수급을 저해하는 문제가 있다. 현행의 기초생활보장제도 하에서 수급자는 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여 등의 모든 급여를 종합하여 패키지로 수급하게 된다. 그런데 기초생활보장 수급자가 탈수급을 하게 되면 이 모든 급여가 일시에 정지된다. 이러한 통합급여 체계는 수급자들의 탈수급을 통한 자립을 저해하고 기초생활보장 수급자로서 머무르게 하는 유인을 발생시킨다.

넷째, 기초보장 수급자가 아닌 미취업자들의 취업지원 프로그램 참여에 대한 인센티브가 부재하다는 문제가 있다. 기초보장 수급자가 아닌 사람으로서 장기실업상태에 빠져 있거나 실망실업자로서 적극적인 구직의사를 보이지 않고 있는 사람들에 대해 이들을 취업지원서비스를 통하여 노동시장에 참여할 수 있도록 활성화(activate)시킬 필요가 있다. 서구 선진국들의 경우 실업부조제도 등의 포괄적인 급여제도를 통하여 장기실업자와 실망실업자들에 대해 소득보장을 제공하고 있으므로 급여 제공의 조건으로 취업지원프로그램에의 참여를 의무화시켜 이들의 활성화를 도모하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 저소득 장기실업자들에게 제공될 수 있는 급여가 기초생활보장급여가 거의 유일하고 이 또한 그 수급대상이 제한적이어서 상당수의 저소득 미취업자들을 취업지원 프로그램에 참여하여 취업하도록 활성화시키기 위한 인센티브가 없는 상황이다. 그러므로 기초보장급여를 수급하고 있지 않은 저소득층 미취업자들의 취업지원프로그램 참여가 활성화되기 어려운 상황이다.

다섯째, 근로하고 있는 저소득층들에 대한 급여가 제대로 이루어지지 못하여 근로빈곤층의 기초수급자로의 전락 예방과 기초수급자들의 탈수급 유인을 충분하게 제공

하지 못한다. 근로하는 저소득층에 대한 지원으로 근로장려세제 급여가 2009년부터 처음으로 지급되지만 그 수급대상이 너무 제한적이고 급여수준도 충분하지 못하여 근로빈곤층에 대한 지원제도로서의 역할을 충분히 수행하기는 어렵다. 수급대상이 근로자가구로 제한되어 자영자가구와 농어민 가구 등이 제외되어 있고 자산 및 소득 기준 등이 지나치게 엄격하게 설정되어 있다. 그리고 급여수준도 최대급여가 연 120만원으로 월 10만원에 불과하고 수급자의 대부분은 최대급여 미만의 소득을 받을 것으로 예상되므로 실질적인 지원 역할을 수행하기에는 역부족인 상황이다.

즉 현재의 국민기초생활보장제도와 자활장려금 제도, 근로장려세제, 그리고 고용보험의 실업급여는 근로빈곤층에 대해 근로유인과 탈수급 유인을 제공하지 못하는 제도 체계상의 한계를 가지고 있다. 그러므로 근로빈곤층에 대한 급여체계를 근로인센티브를 높이고 탈수급을 촉진할 수 있는 체계로 개편하는 작업이 필요하다.

2. 개편의 기본원칙 및 방향

가. 기본원칙

근로빈곤층에 대한 급여체계의 개편에 있어서 다음의 기본원칙들이 고려되어야 할 것으로 생각된다. 첫째, 근로에 대해 보상이 이루어지도록(make work pay) 급여 체계를 개편해야 한다. 일을 더 많이 하면 그에 따라 소득이 증가되도록 체계가 이루어져야 한다. 일을 더 많이 해도 소득에 변화가 없는 체계는 일의 증가에 따라 근로소득이 증가될 때 가처분소득이 증가되도록 하여 근로에 따른 보상이 제공될 수 있도록 개혁되어야 할 것이다.

둘째, 기초수급자들의 근로유인 뿐만 아니라 탈수급이 강조되어야 한다. 근로능력을 가진 기초수급자들에 대한 지원의 궁극적 목적은 이들이 기초생활보장제도를 탈피하여 일반 노동시장에서 자립하도록 하는 것이다. 근로능력이 없는 수급자들의 경우 기초생활보장제도의 탈피를 기대하기는 현실적으로 쉽지 않다. 하지만 근로능력이 있는 수급자들의 경우에는 탈수급을 통한 자립을 궁극적 목적으로 설정할 수 있다. 그러므로 급여의 근로 인센티브는 기초수급자로서의 지위를 유지하는 내에서의 근로유인 제고로만 제한되어서는 안된다. 기초보장제도의 탈수급 시에 이에 대해 일

정한 유인을 제고할 수 있는 또는 비유인을 최소화할 수 있는 급여체계의 구축이 필요하다.

셋째, 급여의 급격한 감소보다는 점진적 감소가 이루어지도록 급여체계를 구축하는 것이 바람직하다. 급여의 급격한 감소가 있을 때에는 급격한 감소가 발생하기 바로 직전의 지점에 수급자들이 집중되는 문제가 발생하여 그 이상으로의 근로의 증가를 유도하기 어렵다. 그러므로 근로소득의 증가에 따라 급여가 점차적으로 감소하도록 하여 특정 지점에 수급자들이 집중되는 현상이 발생되지 않도록 하는 것이 바람직하다.

넷째, 개별적 상황에 적합한 근로인센티브를 부여할 수 있어야 한다. 비근로로부터 완전자립까지의 과정을 몇 개의 단계로 나눌 수 있고 그 단계를 밟아 가는 것을 발전으로 볼 수 있다면, 개인의 상황에 따라 보다 낮은 단계에서 그 다음 단계로 진입하는데 대해 인센티브가 작동될 수 있도록 하는 것이 필요하다. 개인의 상황에 따라 그 다음 단계는 상당한 차이가 있을 수 있다. 예를 들어 경제활동에 참여하지 않고 있던 실망실업자나 경제활동비참여자의 경우에는 비경제활동의 상태에서 적극적인 구직활동으로 전환하는 것을 한 단계 높은 단계로 진입하는 것으로 볼 수 있다. 또한 취업지원 프로그램 참여자가 취업하는 것이나 기초보장 수급자의 탈수급 등도 또 다른 보다 높은 단계로의 진입이다. 그러므로 취업을 통한 근로에 대해서만 근로인센티브를 부여하는 것이 아니라 개인의 상황에 따라 다양한 상황에서 근로인센티브가 작동될 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

다섯째, 근로인센티브의 제고 조치가 최저생활보장의 기반 위에서 이루어져야 한다. 근로능력자들에 대해 근로인센티브를 제고할 수 있는 방법 중 하나는 정부의 기초생활보장 없이 완전히 시장에 맡겨 놓는 것이다. 이 경우 개인은 생존을 위해 최대한의 노력을 할 수 밖에 없기 때문이다. 그러나 이는 최저생활보장의 원칙과 상충된다. 최저생활보장은 정부의 사회보장 정책에 있어서 가장 기본적인 원칙이다. 현 상태에서 근로인센티브 제고 조치는 최저생활보장의 기본 원칙 위에서 근로인센티브를 제고하는 방향으로 설계하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

나. 개편방향

근로빈곤층에 대해 근로인센티브를 제고할 수 있는 급여체계를 형성함에 있어서 위에서 살펴본 기본원칙에 따라 다음과 같이 개편방향을 설정하였다. 비근로 상태에서부터 근로를 통한 자립까지의 과정에 있어서 세 가지 단계를 구분하여 각 단계에 있어서의 근로인센티브를 높일 수 있는 급여체계를 구축하고자 하였다.

첫째, 미취업자의 취업지원 프로그램에의 참여에 대해 현금급여를 제공함으로써 실업자와 비경제활동인구의 취업지원 프로그램에의 참여를 촉진하도록 급여체계를 구축한다. 기초보장 수급자의 경우에는 이미 생계급여와 주거급여의 명목으로 현금급여를 받고 있고 자활사업이나 취업지원프로그램에의 참여가 의무화되어 있으므로 추가적인 현금급여 지급의 필요성이 거의 없다. 하지만, 기초생활보장제도의 수급자가 아닌 미취업자의 경우에는 취업지원 프로그램에 참여할 유인이 거의 없다. 이들의 경우 취업지원 프로그램에의 참여에 따른 기회비용이 발생한다. 취업지원프로그램에 참여함으로써 그 기간 동안 소득 활동을 못하게 되어 가구생계부양의 문제가 발생한다. 또한 가구 내에서 가구원 돌봄 등의 가정활동을 못하게 되어 기회비용이 발생한다. 특히 상당 기간 동안의 참여를 요구하는 직업훈련이나 교육 등의 경우 이러한 기회비용의 문제는 더 커진다. 이러한 기회비용의 존재는 기초보장 급여를 수급하지 않는 미취업자들의 취업지원프로그램 참여를 제약한다. 그 결과 이들 미취업자들을 취업지원서비스를 통해 적극적으로 활성화시켜내지 못하면 장기적으로는 이들이 기초생활보장 수급자로 전락하게 되어 오히려 정부 사회부조 비용을 더 증가시키는 문제가 발생할 수 있다. 그러므로 이들 기초생활보장제도 수급자가 아닌 미취업자들의 취업지원프로그램 참여에 대해 일정한 현금급여로서의 참여수당을 제공하여 프로그램 참여 인센티브를 높이는 것이 필요할 것이다.

둘째, 취업자에 대해서는 취업 시 또는 취업 후 근로 증가에 따라 소득이 증가하도록 급여체계를 개편하여야 한다. 그래서 취업지원프로그램에의 참여를 통하여 취업에 성공한 경우 취업장려금을 지급하고 또한 기초보장 수급자들의 근로소득 획득에 대해 근로소득공제제도를 도입하는 것이 필요하다. 취업장려금은 저소득층 미취업자들이 취업지원 프로그램에 장기적으로 머물거나 또는 미취업 상태에 머무르면서

취업지원프로그램에의 참여를 반복하는 것을 줄이고 보다 적극적으로 취업하도록 하는 경제적 인센티브를 형성한다는 측면에서 의미가 있다. 취업장려금을 지급할 때 취업 시 일시금을 전액 지급하기보다는 보다 안정적인 취업을 장려하는 측면에서 일정기간 이상 취업을 지속하였을 경우에 대한 경제적 인센티브를 제공하는 문제도 같이 고려되어야 한다.

그리고 기초생활보장 수급자들의 경우 취업하여 근로함에도 불구하고 급여가 그만큼 감소하여 개인의 소득은 변화되지 않는 문제를 완화하기 위하여 근로소득공제 제도를 도입할 필요가 있다. 근로소득공제제도는 기초생활보장제도에서 현금급여를 계산함에 있어서 근로소득 중 일부를 공제하여 근로소득 증가에 따라 일정한 소득의 증가가 발생하도록 하기 위한 제도적 장치이다. 현재에는 자활사업 참여자에 대해서만 자활장려금 30%의 근로소득공제가 적용되고 있어 오히려 일반 노동시장참여자에 대해서는 상대적으로 불이익이 발생하고 있는 상황이다. 그러므로 모든 기초보장 수급자에 대하여 근로소득공제제도를 시행하는 것이 필요하다.

셋째, 기초생활보장 수급자가 근로를 증가시켜 기초보장제도를 탈피하는 경우에 대한 경제적 인센티브를 확대해야 한다. 기초생활보장 수급자가 근로를 통해 탈수급하는 경우 근로장려세제가 중요한 인센티브로서 제공된다. 근로장려세제 급여는 2008년 소득에 기반하여 2009년 처음으로 지급된다. 하지만 현재의 근로장려세제는 적용대상이 너무 제한적이고 또한 급여수준도 낮아 탈수급에 대한 경제적 인센티브의 정도가 낮다. 근로장려세제의 보다 적극적인 확대를 통하여 탈수급을 위한 인센티브를 제고하는 것이 필요하다. 또한 현재의 기초생활보장제도는 통합급여체계의 문제로 인하여 기초보장 수급자로서의 지위를 벗어나게 되면 일시에 모든 급여를 상실하게 되는 문제가 발생한다. 그러므로 주거급여, 의료급여, 그리고 교육급여와 같은 기본적인 급여에 대해서는 기초생활보장제도를 탈피한 이후에도 상당기간 급여를 수급할 수 있도록 이행급여를 도입하는 것이 필요하다.

〈표 7-1〉 대상별 급여와 인센티브 개편방향

대상		인센티브 제고를 위한 급여체계
미 취 업	기초보장 수급	- 자활프로그램 중 취업지원 프로그램 참여 강화
	비수급	- 취업지원 프로그램 참여수당 도입 - 의료, 교육, 주거 등 욕구별 급여 확대
취 업	미취업 → 취업	- 취업지원 프로그램에서의 취업장려금 지급
	기초보장 수급	- 기초보장 수급자에 대한 근로소득공제 도입
	탈수급 (수급 → 비수급)	- 근로장려세제 확대 적용 - 탈수급 시 의료, 교육, 주거 등 이행급여 확대
	비수급	- 근로장려세제 확대 적용 - 의료, 교육, 주거 등 욕구별 급여 확대

제2절 미취업자에 대한 근로유인

1. 취업지원 프로그램 참여 시 참여수당 도입

저소득 가구의 장기실업자나 실망실업자 등의 미취업자들의 활성화를 위하여 이들의 취업지원 프로그램에의 참여를 강화할 필요가 있다. 기초생활보장 수급자들의 경우에는 현금급여 수급의 조건으로 취업지원 프로그램에의 참여를 의무화함으로써 참여 인센티브를 제공할 수 있다. 그러나 기초보장 비수급자들의 경우에는 제공되는 급여가 없어 취업지원 프로그램 참여에 대한 인센티브가 거의 없다. 그러므로 기초보장 비수급자들의 취업지원 프로그램에의 참여에 따른 기회비용의 일부를 보상하고 또한 생계유지 비용의 일부를 지원하기 위하여 현금급여로서 참여수당을 도입하는 것이 필요하다. 특히 인적자본 개발을 위하여 일정 기간 동안의 훈련 및 교육이 필요한 경우에는 참여수당 지급이 있어야 한다.

참여수당의 설계를 위하여 참고 기준으로 선진국들에서 주로 장기실업자들에 대해 지급되는 실업부조 급여, 최저생계비상의 식료품비, 그리고 고용보험에서 직업훈련 참여자에 대한 지원으로 제공되는 훈련수당을 검토해 본다.

먼저 실업부조는 선진국들에서 주로 실업보험의 수급자격을 획득하지 못한 실업자나 실업보험에서의 실업급여 수급기간을 소진한 장기실업자에 대해 소득조사에 기

반하여 지급되는 현금급여이다. <표 7-2>는 주요 선진국들의 실업부조의 적용대상과 급여방식 및 최대급여액을 정리하고 있다. 실업부조의 수급자격조건으로 국가에 따라 실업보험 가입이나 최소한의 취업 경력을 요구하는 국가가 있고 일부 국가들은 이러한 조건을 요구하지 않는다. 급여기간은 다수가 무제한으로 설정하지만 일부 국가들은 1년 정도의 수급기간을 설정한다. 급여방식은 거의 모든 국가가 정액급여를 지급하고 있다. 그리고 급여수준으로는 평균적 근로자 임금(AW)의 10%에서 37%까지 다양하게 나타나는데 평균적으로 보면 AW의 약 20%에 해당된다. 우리나라의 경우 2007년 AW는 약 연3000만원으로 나타나는데 그러므로 그것의 20%는 월 50만원 정도에 해당된다.

다음으로 최저생계비 상의 식료품비를 참여수당 급여수준 설정을 위한 참고 기준으로 살펴볼 수 있다. 참여수당이 취업지원 프로그램 참여자 가구의 최소한의 생계비용의 일부를 부담할 수 있는 수준이어야 한다는 점을 고려하면 최저생계비 비목 중 생존에 가장 필수적인 부분인 식료품비의 수준을 참고 기준으로 볼 수 있다. 2007년도에 계측된 표준가구의 중소도시 기준 최저생계비 기준을 보면 식료품비는 최저생계비 125만원의 36.6%에 해당되는 금액으로 45만 7천원으로 설정되어 있다.

〈표 7-2〉 실업부조의 국제비교(2002)

국가	적용대상1)	급여기간	급여방식	최대급여2)
호주	-	무제한	정액	20
오스트리아	UI	무제한	UI basic benefit 의 92%	37
핀란드	-	무제한	정액	18
프랑스	UI and 60 in last 120	6월(갱신가능)	-	17
독일	UI	무제한	정액	10
그리스	UI or 2	12월	정액	12
아일랜드	-	무제한	정액	27
뉴질랜드	-	무제한	정액	25
포르투갈	UI or 6 in last 12	12월(UI 수급후) 또는 24월	정액	27
스페인	UI or 3-6	18월	정액	22
스웨덴	6 or 최근 졸업생	14월	정액	26
영국	-	무제한	정액	10

주: 1) 취업경력월수, 2) 평균적 근로자 임금 (Average worker wage) 대비 비율
 자료: OECD(2007), Benefits and Wages.

〈표 7-3〉 2007년 계측 표준가구의 중소도시 기준 최저생계비

구분	금액	비율
식료품비	456,991	36.6
주거비	213,135	17.1
수도광열	80,220	6.4
가구집기비	37,269	3.0
피복신발비	48,773	3.9
보건의료비	53,894	4.3
교육	56,136	4.5
교양오락	30,031	2.4
교통통신비	141,559	11.3
기타소비지출	77,292	6.2
비소비지출	53,887	4.3
합계	1,249,187	100.0

자료: 여유진 외(2007), 2007년 최저생계비 계측조사 연구, 한국보건사회연구원.

마지막으로, 노동부에서 실업자들의 직업훈련 참여에 대해 지급하는 훈련수당의 수준을 참고기준으로 고려해 볼 수 있다. 노동부에서 지원하는 훈련 프로그램의 종류는 실업자 훈련, 여성가장 훈련, 우선선정직종훈련, 지역실업자 훈련, 자활 훈련이 있다. 고용보험에서는 이 중 고용보험적용사업장으로부터 실직한 사람에 대한 전직 실업자훈련과 노동부 장관이 고시하는 우선선정직종훈련을 실시하고 있다.

〈표 7-4〉 노동부 직업훈련의 종류

훈련종류	대상자
실업자 훈련	- 고용보험 가입여부와 관계없이 미취업자/실직자
여성가장훈련	- 이혼, 사별 등의 사유로 배우자가 없는 여성 - 미혼여성으로 부모가 없거나 부모가 모두 부양능력이 없는 여성 - 배우자가 구직신청 후 6개월 이상 실업상태에 있는 여성 - 이혼소송을 제기한 상태에서 별거 중인 여성 - 기타 근로능력이 없다고 인정되는 자를 부양하고 있는 여성
우선선정직종훈련	- 직업안정기관에 구직등록한 만 15세이상 실업자 또는 비진학청소년 (우선선정직종이란 노동부 장관이 고시하는 훈련직종임)
지역실업자 훈련	- 고용보험 가입이력이 없는 사람 중 시/군/구청장이 선발한 미취업자/실직자
자활 훈련	- 국민기초생활보장제도 수급자 중 직업훈련이 가능한 자

출처: 노동부(2009), 직업능력개발사업 가이드 북.

〈표 7-5〉 직업훈련에 대한 지원내용

	교통비	식비	우선직종수당	가족수당	가계보조수당	자활수당
실업자훈련	5만원	6만원	-	-	-	-
여성가장훈련	5만원	6만원	-	부양가족 1인당 5만원	15만원	-
우선선정직종훈련	5만원	6만원	20만원	-	-	-
지역실업자훈련	5만원	6만원	(20만원)	-	-	-
자활훈련	7만원	7만원	(20만원)	-	-	10만원

자료: 노동부(2009) 직업능력개발사업가이드북.

<표 7-5>에서 제시된 것처럼 직업훈련 참여자에 대해 기본적으로 교통비 월 5-7만원, 식비 월 6-7만원을 지급한다. 그리고 여성가장훈련의 경우에는 가족수당과 가계보조수당으로 각각 부양가족 1인당 5만원과 가계보조수당 15만원을 지급한다. 노동부에서 지정하는 우선선정직종에 대해 훈련을 받는 경우에는 20만원의 우선직종수당이 지급된다. 그리고 자활훈련자의 경우에는 자활수당 10만원이 지급된다. 그래서 대체로 훈련수당은 최소 11만원에서 최대 44만원 수준으로 지급된다고 볼 수 있다.

또한 청년 실업자 등 고용보험 미적용 신규실업자들이 생계부담 없이 훈련에 전념할 수 있도록 훈련기간 중에 생계비를 대부해 주는 신규실업자 훈련생계비 대부사업이 2009년부터 신규사업으로 실시되고 있다. 직업훈련에 참여하는 신규 실업자로서 가족부양의 책임이 있는 사람에 대해 훈련기간 중에 1인당 최대 월 100만원(600만원 한도)을 대부하고 연이율 2.4%, 1년 거치 3년 균등분할상환의 방식으로 운영되고 있다.

이상과 같이 참여수당 설정에 참고 기준이 될 수 있는 프로그램들을 살펴보았다. 이에 기반하여 참여수당 제도를 다음과 같이 설계하였다.

참여수당의 수급대상은 소득조사에 의하여 저소득 가구의 미취업자로서 취업지원 프로그램에 참여하는 사람으로 설정한다. 소득조사는 가구단위에서 실시한다. 소득조사시 그 기준은 저소득층을 포함할 수 있도록 최저생계비의 150%로 설정한다. 자산조사 및 부양의무자 기준 등은 적용하지 않는다. 참여수당의 목적이 빈곤가구에

대해 생계보장을 하는 것이 아니라 저소득층 장기실업자나 경제활동비참여자들을 활성화시켜 내는데 있으므로 자산조사나 부양의무자 기준은 적용하지 않고 소득기준만 적용하도록 한다.

급여는 개인단위에서 지급한다. 참여수당의 급여수준과 관련하여 관련 프로그램들을 살펴본 결과 실업부조의 경우에는 평균적 근로자 임금의 20%수준이고 최저생계비상의 식료품비는 약 45만원 수준, 그리고 직업훈련시 훈련수당은 월 최저 11만원에서 최대 44만원까지의 수준으로 나타나고 있다. 이러한 관련 프로그램들의 급여수준들을 참고해 볼 때, 취업지원 프로그램 참여자에 대한 참여수당의 급여수준은 교통비와 식비 11만원과 생계보조 29만원으로 구성하여 총 40만원으로 설정하는 것이 적절할 것으로 생각된다. 참여수당 중 생계보조의 경우 가구규모별로 생계보조액을 차등화하는 방식을 생각할 수 있다. 그러나 참여수당이 국민기초생활보장제도에서와 같이 완전히 가구의 최저생활을 보장하기 위한 제도라기보다는 참여자에게 기회비용의 일부를 보전해 주는 성격이 강하므로 가구규모별로 차등화하지 않고 정액급여를 지급하는 것이 적절할 것으로 생각된다. 이러한 측면은 실업부조의 경우에도 정액급여를 지급하고 있는 데서 유사한 성격을 확인할 수 있다.

급여기간은 일정한 기간제한을 설정하도록 한다. 참여수당 지급에 따라 실업상태를 유지하면서 취업지원프로그램에 참여하여 참여수당을 받으려고 하는 인센티브가 형성될 수 있다. 이러한 비유인 문제에 대응하기 위해 참여수당의 지급에 있어서 개인별로 일정한 기간제한(time limit)을 설정하는 것이 필요하다. 참여수당을 기간별로 그 급여수준을 차등화시키고 일정 기간 이후에는 참여수당 지급을 정지하도록 한다. 구체적으로 참여수당은 1년 수급을 기본으로 하고 2년차에는 참여수당을 절반으로 감소시키고, 2년 후에는 참여수당 지급을 중단하도록 한다. 그래서 기본적으로 참여수당 2년 수급 이후에는 참여수당은 없이 취업지원 프로그램에의 참여만 가능하도록 한다. 그리고 참여수당을 다시 받기 위해서는 누적 취업기간 1년을 요구하도록 한다. 즉 최소한 1년은 취업을 해야 실직으로 취업지원 프로그램에 다시 참여하는 경우 참여수당을 받을 수 있도록 한다.

〈표 7-6〉 참여수당의 기본 설계

주요 항목	내용
수급자격	<ul style="list-style-type: none"> - 저소득 가구의 장기실업자 및 비경제활동참여자 - 소득조사: 가구단위 - 가구소득이 최저생계비의 150% 미만 - 자산조사: 없음. - 부양의무자 기준: 없음.
급여	<ul style="list-style-type: none"> - 개인단위 - 정액급여 - 월 40만원 (교통비 5만원 + 식비 6만원 + 생계보조 29만원)
수급기간 따른 급여 차등화 및 기간제한(time limit)	<ul style="list-style-type: none"> - 참여수당 수급 기간별 급여 수준 차등 <ul style="list-style-type: none"> . 프로그램 참여 첫 1년 동안에는 참여수당 전액 지급 . 프로그램 참여 2년 차 동안에는 참여수당 반액 지급 - 참여수당 2년 수급 이후에는 참여수당 지급을 중단 <ul style="list-style-type: none"> . 참여수당을 다시 받기 위해서는 누적 취업 기간 1년을 요구

2. 취업지원 프로그램에서의 취업장려금 지급

저소득가구 미취업자가 취업지원프로그램을 통해 취업에 성공한 경우 이들에게 일정수준의 취업장려금을 지급하여 근로를 통한 자립을 장려할 수 있다. 서구 선진국들의 경우를 보면, <표 7-7>에서 제시된 바와 같이, 호주, 벨기에, 캐나다, 아일랜드, 일본, 뉴질랜드 등의 국가들에서 장기실업자 등의 취업 시 취업장려금을 지급하고 있다. 이 프로그램들은 고용주를 대상으로 저소득층을 고용했을 때 임금의 일부분을 고용주에게 지원하는 고용보조금과는 달리, 근로자에게 직접적으로 임금을 보조하여 취업을 장려하는 제도들이다.

호주의 경우 실업자인 한부모 또는 장기적으로 소득보조를 수급하고 있던 사람이 전일제 일자리에 취업 시 호주 달러로 104달러를 일시금으로 지급한다. 이 취업장려금은 1년에 한번만 수급가능하다. 벨기에의 경우 장기실업자인 한부모가 최소한 반일제(half-time) 일자리에 취업 시 744유로를 일시금으로 지급한다. 캐나다의 경우 사회부조 수급자가 취업하거나 훈련프로그램에 참여하는 경우 캐나다 달러로 253달러를 지급한다. 아일랜드의 경우 BTWA(Back-to-work allowance) 프로그램은 23세 이상으로 24개월 이상 장기실업상태에 있었던 실업자에 대해 취업시 1차년도에는 사회부조 급여의 75% 수준에 해당하는 803유로를 지급하고, 2차년도에는 50%, 그리고 3차년도에는 25%에 해당되는 급여를 지급한다. 아일랜드는 또 다른

취업장려금으로 CCDP(Continued child dependent payment) 프로그램을 운영하고 있는데, 이 제도는 12개월 이상 장기실업자에 대하여 최소한 4주간 전일제 근로로 취업한 경우 아동 1인당 874유로를 13주간 지급한다. 일본의 경우에는 실업보험의 실업급여 수급자가 잔여기간을 45일 이상 남긴 상황에서 주당 20시간 이상 근로하는 일자리에 취업한 경우 남은 실업급여 총액의 1/3을 일시금으로 지급한다. 뉴질랜드도 소득보장 급여 수급자가 주당 최소 15시간 이상 근로하는 일자리에 취업한 경우 일시금으로 뉴질랜드 달러로 500달러를 지급한다. 그리고 우리나라의 경우에도 일본과 유사하게 고용보험에서 구직급여수급자가 잔여 수급기간을 50% 이상 남긴 상태에서 주당 20시간 이상 근로하는 일자리에 취업한 경우 잔여기간 구직급여 총액의 1/3~2/3를 일시금으로 지급하는 조기재취업수당제도를 운영하고 있다.

한편, 노동부에서는 2009년부터 시범사업으로 최저생계비 150% 미만 소득을 가진 저소득 취업취약계층에 대한 통합적인 취업지원정책으로 저소득층 취업패키지 지원 사업을 실시하고 있다. 저소득층 취업패키지 지원사업에서는 저소득 취업취약계층에 대하여 개인별 취업지원계획에 따라 1단계로 집중적인 상담을 통하여 개인별 취업준비 계획(Individual action plan, IAP)을 마련하고 2단계로 개인별 취업준비 계획에 따라 취업의욕과 근로능력 증진을 위하여 집단상담프로그램, 직업훈련, 경과적 일자리 제공, 창업지원 등의 다양한 취업지원 프로그램을 실시하고, 3단계로 집중적으로 취업을 알선하여 참여자가 취업할 수 있도록 지원한다. 그리고 취업에 성공한 경우 취업성공수당을 지급하도록 하여 참여자들의 취업인센티브를 제고하고 있다. 취업성공수당은 근로계약기간이 3개월 이상으로 주당 30시간 이상 근로하는 일자리에 취업한 경우 취업일 기준 1개월 후에 60만원, 3개월 후에 40만원을 지급하도록 하고 있다.

선진국들에서의 취업장려금 제도들과 노동부의 취업패키지 지원 시범사업을 참고하면서 우리나라에서 취업지원 프로그램 참여자에 대한 취업장려금 제도는 다음과 같이 구축하는 것이 적절할 것으로 생각된다.

취업장려금 제도의 수급자격은 저소득 가구의 미취업자가 취업지원프로그램에의 참여를 통하여 취업한 경우 장려금을 받을 수 있도록 한다. 첫째, 취업장려금은 취업 시 근로소득의 수준에 무관하게 수급자격을 부여한다. 취업지원프로그램을 받은

미취업자가 더 안정적인 좋은 일자리에 취업할 수 있는 인센티브가 형성될 수 있도록 취업 시의 근로소득수준과 무관하게 취업시 수급자격을 부여한다.

둘째, 취업한 경우란 주당 30시간 이상 근로를 하는 경우로 설정한다. 노동부의 저소득층 취업패키지 지원 시범사업에서는 주당 30시간 이상 3개월 이상 근로계약을 맺은 경우에 한하여 취업성공수당을 지급하였다. 그리고 고용보험의 조기재취업 수당에서는 주당 20시간 이상 근로하는 경우를 취업한 것으로 보았다. 선진국들의 경우에도 국가마다 최소 주당 15시간 근로로부터 전일제 근로로까지 다양하게 나타났다. 저소득층 미취업자들의 노동시장으로의 진입을 촉진한다는 측면에서 노동부 취업패키지 지원 사업의 규정은 너무 엄격한 것 같다. 그러므로 취업장려금의 수급 자격은 취업 자체에 대한 강한 인센티브를 부여한다는 측면에서 주당 20시간 이상 3개월 이상의 근로계약을 맺는 경우 취업장려금 수급자격을 부여하는 것으로 설정한다.

〈표 7-7〉 선진국들의 취업장려금 제도

국가	제도명칭	수급자격	최대급여	근로시간조건	취업전환조건
호주	Employment entry payment	-실업 한부모 또는 장기 소득보조 수급자 -1년에 한번 수급가능	일시금: AUD 104	전일제	취업시
벨기에	Complement de garde d'enfant	-장기 실업 한부모	일시금: EUR 743.68	최소한 반일제 근로	취업시
캐나다	Ontario start up benefit	-사회부조수급자 -1년에 한번 수급가능	일시금: CAD 253	없음	취업시 또는 훈련프로그램 참여시
아일랜드	Back-to-work allowance (BTWA)	-23세 이상으로 장기 실업자(24개월 이상)	-1차년도: EUR 803 (사회부조의 5% 수준) -2차년도: 사회부조의 50% -3차년도: 사회부조의 25%	없음	취업시
	Continued Child Dependent Payment (CCDP)	-장기 실업자(12개월 이상)	아동1인당 EUR 874 (13주간 지급)	최소한 4주간 전일제 근로	취업시
일본	Re-employment allowance	-실업보험의 수급자	잔여수급기간 동안의 기초실업급여(basic allowance)의 1/3 을 일시금으로 지급	주당 20시간 근로	실업급여 수급기간이 최소한 45일 남은 상태에서 취업시
한국	조기재취업 수당	-고용보험의 수급자	잔여기간 구직급여 총액의 1/3~2/3를 일시금 지급 (중소기업 생산적 취업시 전액)	주당 20시간 근로	실업급여 수급기간이 50% 이상 남은 상태에서 취업시
뉴질랜드	Work start grant (WSG)	- 급여 수급자	일시금: NZD 500	주당 최소 15시간 근로	취업시

자료: OECD(2007), Benefits and Wages; 노동부(2009), 2009년 고용백서.

셋째, 취업장려금의 수급 가능 회수에 대한 제한이 필요하다. 그렇지 않을 경우 단기 취업과 실업, 그리고 취업지원프로그램 참여를 반복하면서 취업장려금을 빈번하게 수급하는 경우가 발생할 수 있기 때문이다. 그러므로 이를 제한하기 위해 수급 가능 기간을 설정하는 것이 필요하다. 앞의 표에서 선진국들의 경우를 보면 1년 또는 2년에 한번으로 제한하는 경우가 대부분이다. 그러므로 취업장려금은 1년에 1회 수급할 수 있는 것으로 제한한다.

취업장려금의 급여지급의 방법을 설정해야한다. <표 7-7>에서 선진국들의 취업장

려금 제도를 보면 일시금으로 지급하는 경우가 일반적으로 나타난다. 그러나 아일랜드의 BTWA 프로그램의 경우를 보면 3년동안 처음에 사회부조 급여수준의 75% 상당액을 지급하고 2년차에는 50%, 그리고 3년차에는 25%를 지급하고 있다. 이처럼 취업의 지속에 대해 경제적 인센티브를 부여하기 위해서는 취업시 모든 급여를 한번에 다 지급하는 것 보다는 취업의 안정성을 기할 수 있도록 몇 번에 걸쳐 분할 지급하는 것이 더 바람직한 것으로 보인다. 그래서 취업시에 전체 취업장려금의 50%를 지급하고 6개월 후에도 계속 취업상태를 유지하고 있는 경우 나머지 50%를 지급하는 방식을 채택한다.

또한, 급여지급방법에 있어서 선진국들에서의 취업장려금 지급방식을 보면 정액급여를 지급하는 경우와 최대수급가능 급여 중 취업시 잔여분을 지급하는 방식의 두가지 방식을 볼 수 있다. 서구 국가들의 경우 대체로 정액급여를 지급하는 방식을 택하고 있다. 그러나 일본과 한국의 실업보험에서의 재취업수당을 보면 취업시 수급가능 기간에 대한 총급여 중 잔여분의 일정 비율을 취업자들에게 지급하여 조기 취업에 대한 인센티브를 부여하고 있다. 취업지원 프로그램 참여자들의 취업을 촉진하기 위한 근로 인센티브의 측면에서 정액급여보다는 총수급가능급여 중 잔여분을 지급하는 방식이 더 우월한 것으로 보인다. 그러므로 취업장려금은 대상자의 빠른 자립을 장려하기 위해 취업시점을 기준으로 대상자가 직업훈련을 수행한다는 가정 하에 잔여기간 동안 지급되어야 할 참여수당의 잔액으로 설정하도록 한다. 앞에서 참여수당은 월40만원으로 설정하였다. 그리고 대상자의 일반적인 취업지원프로그램 참여기간은 6개월로 설정한다. 그래서 한 사람에게 대해 지급될 수 있는 취업장려금의 최대급여액은 240만원이다. 예를 들어 어떤 사람이 3개월 후에 취업할 경우 취업지원프로그램 참여자에 지급될 참여수당의 총액은 120만원이 된다. 그리고 상대적으로 더 취업이 어려운 사람들의 취업을 장려하기 위하여 취업이 늦어져 앞의 식에 의해 계산되는 취업장려금이 작아지더라도 최소한 100만원은 지급하는 것으로 설정한다. 이 상에서 설정한 취업장려금 제도의 특성을 정리해 보면 <표 7-8>과 같다.

〈표 7-8〉 취업장려금의 기본 구조

항 목	내용
수급자격	- 취업지원프로그램 참여자로서 주당 20시간 이상 3개월 이상의 근로계약을 맺어 취업한 경우 - 근로소득수준에 무관
수급가능회수	- 1년에 1회
급여지급 방법	- 취업시 50% + 6개월 후 취업 지속시 50%
급여액	- 참여수당 6개월분 (240만원)의 최대급여에서 기수급금액을 제한 잔여분 금액을 취업장려금으로 지급

제3절 취업자에 대한 근로유인

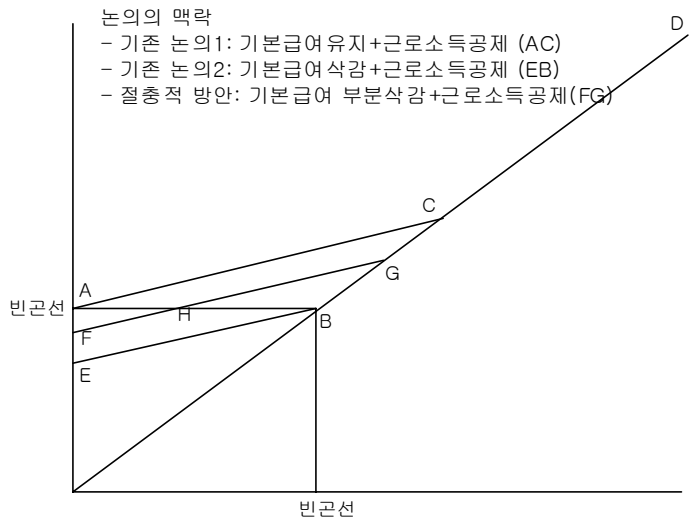
1. 일반노동시장 참여 기초보장 수급자에 대한 근로소득공제 도입

취업자에 대한 근로유인 중 먼저 필요한 것은 기초보장 수급자에 대한 근로인센티브를 도입하는 것이다. 현재 일반 노동시장 참여 기초보장 수급자들의 경우 취업하여 근로소득을 획득할 경우 증가한 근로소득만큼 현금급여가 그대로 삭감되게 되어 근로에 대한 유인이 전무한 상태이다. 따라서, 근로활동을 하지 않는 수급자와 근로활동을 하는 수급자의 형평성 측면에서, 그리고 적어도 수급자의 근로활동으로 인한 최소한 비용보전 또는 더 나아가 기초보장 수급자들의 근로에 대해 인센티브를 부여하기 위해 일을 통해 획득한 근로소득에 대해 기초생활보장제도상의 현금급여를 계산할 때 근로소득의 일부를 공제해 주는 것이 필요하다.

근로소득공제제도의 설계는 기본적으로 크게 두 가지 맥락에서 논의가 진행되어 왔다. [그림 7-1]에서 제시된 것과 같이 하나의 방향은 기초생활보장의 기본급여 수준은 유지하면서 근로소득공제를 도입하는 방안으로 그림에서 AC로 표시되는 선이다. 다른 하나의 방향은 기초생활보장 기본급여 수준을 삭감하고 근로소득공제를 도입하는 방안으로 그림에서 EB로 표시되는 선이다. 그러나 전자의 방안은 기초수급자들에 대한 과도한 급여 지급과 정부 예산 지출 부담이 과다하다는 점에서 그리고 후자의 방안은 기본급여 삭감에 따른 국민들에 대한 건강하고 문화적인 최소한의 생활보장이라는 기본원칙을 위배한다는 점에서 강한 반발에 부딪혀 왔다. 그래서 이에

대한 절충으로 기본급여를 부분적으로만 삭감하고 근로소득공제를 도입하는 그림에서 FG로 표시되는 안이 제시되었다. 하지만 이 제안은 여전히 최저생활보장이라는 기본원칙에 어긋나는 것으로 반발이 제기된다.

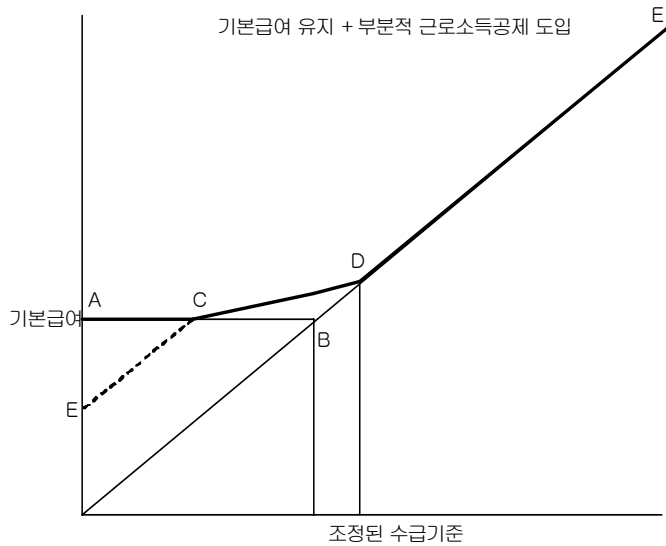
[그림 7-1] 근로소득공제에 대한 논의 구조



이러한 상황에서 대안적으로 실현가능한 모델로 제시될 수 있는 방안이 기초생활보장제도의 기본급여수준은 유지하면서 근로소득공제를 부분적으로 도입하는 방안인 것으로 생각된다. [그림 7-2]에서 ACD선으로 제시된 것처럼 AC구간에서 기본급여수준을 유지하면서 근로소득공제는 반일제 근로를 생각할 때 획득될 수 있는 근로소득 C지점에서부터 시작하는 것으로 적용할 수 있다. 이 경우 AC 구간에서 근로소득의 증가에 따른 소득의 증가가 발생되지 않아 근로유인이 없다는 심각한 문제가 존재한다. 그러나 실제로는 근로능력자의 경우 이 구간에서 노동시장에서 근로활동에 종사하고 있지 않을 경우 조건부 수급자로 지정되어 자활사업에의 참여가 강제화되고 있다. 조건부수급자가 자활사업에 참여하지 않을 경우 본인에 해당되는 현금급여를 받을 수 없게 된다. 그러므로 자활사업에 참여시 일반 노동시장에서 근로를 통하여 소득을 획득하는 것과 유사한 상황이 된다. 이를 그림으로 표시하면 실제 AC의 구간은 EC의 선으로 표시될 수 있다. 즉 형식적으로는 AC의 선으로 표시되지만 어차피 조건부수급제에 의하여 실제로는 EC의 선으로 표시된다는 것이다. 그래서

AC 구간에서도 실제로는 EC 선과 같이 자활사업에 참여하여 일을 통하여 급여를 획득하는 근로유인이 강제화되어 전체적으로 ECDE로 표시되는 소득을 가지게 되어 상당한 근로유인이 발생하는 체계이다.

[그림 7-2] 실현가능한 근로소득공제



앞의 [그림 7-1]에서 제시되었던 기존 논의 방안 1과 방안 2는 각각 과도한 예산 부담과 급여수준 그리고 기본급여 삭감이라는 점에서 현실적 수용성 또는 실현가능성이 약한 대안이라고 볼 수 있다. 그래서 [그림 7-2]에서 제시된 것과 같이 형식적으로는 반일제 근로 정도까지는 근로소득공제가 작동되지 않고 기본급여 수준이 보장되고 그 이후부터는 근로소득공제가 적용되는 방식, 즉 달리 말하면 실질적으로는 반일제 근로 정도까지는 EC선에 의해 표시될 수 있는 것처럼 근로강제가 이루어지고 그 다음부터 근로소득공제에 의한 근로유인이 발생하는 대안적 방식이 적합한 것으로 생각된다.

2. 기초보장 비수급 및 탈수급 취업자에 대한 근로장려세제 확대

앞서 기초보장 수급자에 대한 근로소득공제가 다소 제한적이라면, 취업자에 대한 근로인센티브로 가장 중요한 것은 근로장려세제와 의료, 교육, 주거 등 기초적, 필수

적 복지에 대한 욕구별 급여의 확대 적용이다. 특히, 기초보장 수급자가 취업이나 근로활동을 증가시켜 기초생활보장제도로부터 탈피할 경우에 대한 인센티브를 강화해야만 일을 통해 탈수급과 자립을 유인할 수 있다. 이 가운데 2008년 시행되어 2009년 처음으로 급여가 지급된 근로장려세제(EITC)는 기초보장 수급자가 아닌 취업자를 주요대상으로 하고 있으나, 기초생활보장 수급자가 근로활동 참여를 통해 탈수급하게 될 경우 중단되는 현금급여를 일부 대체할 수 있다는 측면에서 중요한 근로인센티브로서 작용하게 된다.

근로장려세제(EITC)는 저소득층의 세금부담을 경감시켜 주는 동시에 근로소득이 일정수준 이하인 가구(면세점 이하의 가구)에 대해서는 현금급여를 제공할 수 있는 제도로써, ‘저소득 근로빈곤층을 지원하면서 근로활동을 유인할 수 있는 복지적 성격의 조세제도’ 또는 복지정책 차원에서 ‘조세체계를 활용한 소득보장제도’로 표현될 수 있다.

현행 근로장려세제의 급여체계와 관련하여 먼저 적용단위를 살펴보면, 소득에 있어서는 부부합산, 재산기준 적용에 있어서는 가구합산이라는 특징을 지니고 있다. 그러나 근로장려세제는 정책목표와 대상에 따라 ‘개인’ 또는 ‘가구’ 단위의 적용이 모두 가능하다. 개인을 단위로 적용하는 경우에는 가구 전체의 소득수준 등에 상관없이 개인 일정 소득수준 이하의 근로활동에 참여한다면 수급대상이 될 수 있다. 그러므로 계층간 소득지원의 형평성 측면에서 문제점을 지니고 있지만 최저임금에 대한 소득보전과 다양한 계층의 근로유인을 제고하기 위한 정책목표를 강력하게 반영할 수 있다. 반면, 가구를 단위로 적용하는 방안은 가구 전체의 소득수준을 중요한 기준으로 수급대상을 결정하기 때문에 주요 정책대상인 저소득 근로자가구에 대해 집중적으로 지원을 할 수 있지만 가구 내 이차소득자의 근로동기 약화와 부부합산에 따른 결혼에 의한 불이익(marriage penalty) 문제를 야기할 가능성이 있다.

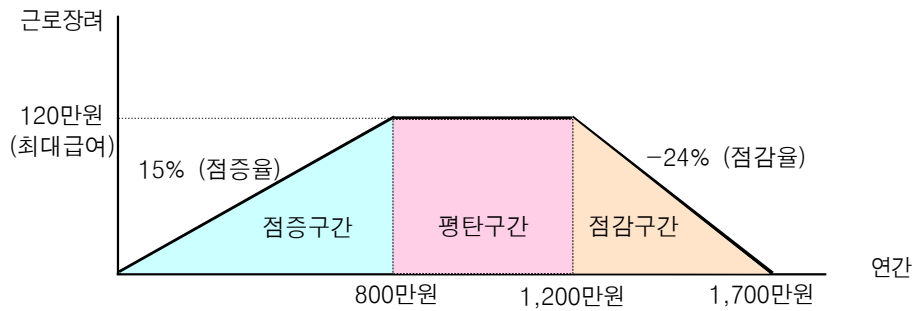
다음으로, 부양아동, 소득, 재산기준 등 주요 선정기준을 살펴보면 다음과 같다. 부양아동 기준을 살펴보면, 18세 미만 자녀를 1인 이상 부양하는 가구가 수급대상이 되도록 규정하고 있다. 이러한 부양아동 기준은 도입 당시 자녀 2인 이상에서 2008년 세법개정에 의해 최근 확대된 것으로, 당초 2011년부터 확대 예정이었던 것이다. 이어서 소득기준은 근로장려세제의 운영체계를 이해함에 있어서 소득 기준

은 매우 중요한 요소이다. 이는 수급대상 선정과 급여수준 산정 시 적용하는 소득 유형이 상이하기 때문이다. 근로장려세제의 수급대상 선정을 위한 소득 기준으로는 ‘부부합산 총소득’이 적용되며 연간 1,700만원 미만이어야 한다. 이 때 합산대상 총소득의 범위에는 퇴직소득과 양도소득 등 일시적으로 발생한 소득을 제외한 나머지 유형에 대해 우선적으로 비과세 소득을 제외한 과세대상 소득이 포함된다. 이 가운데 필요경비가 인정되는 사업소득과 부동산 임대소득은 이를 공제한 소득금액이, 그 밖에 필요경비가 인정되지 않는 근로소득, 연금소득, 이자·배당소득은 총수입금액이 합산된다. 여기서 부부합산 총소득 연간 1,700만원이란 기준은 상대적 빈곤에 해당하는 중위소득 50% 기준과 차상위계층을 구분하는 최저생계비의 120% 기준에 해당하는 소득수준이 고려된 결과이다. 그러나 이러한 기준은 입법 시점인 2006년 최저생계비(연간 약 1,404만원)를 기준으로 산출된 것으로 2009년 현재 시점에서는 실제 차상위계층에 해당하는 수준에도 미치지 못한다는 문제점을 안고 있다. 한편, 근로장려세제 적용대상에 대하여 근로장려금을 산정할 경우에는 앞서 언급한 총소득을 구성하는 소득유형 가운데 ‘부부합산 근로소득’만이 기준으로 활용된다. 사업소득 역시 근로활동에 의해 발생된 소득이지만, 이에 대해서는 근로자가구에 대한 적용단 계로 계획된 2013년까지는 반영하지 않는다. 이에 따라 근로소득만 있거나 근로소득과 사업소득이 모두 있는 가구는 수급대상이 될 수 있지만 사업소득만 있는 순수 자영자가구는 적용대상에서 제외된다는 한계를 지닌다. 마지막으로, 재산 기준은 소득 기준을 보완하는 부가적인 장치로서 근로장려금 수급이 적절하지 않은 대상을 배제하기 위해 활용되는데, 2008년 일부 확대된 현행 기준은 ‘5천만원 미만의 소형 1주택을 포함하여 일반재산 합계액 1억원 미만’이다.

근로장려세제의 급여체계를 살펴보면, 아래 그림과 같이 근로유인을 강조하고 있는 미국 EITC와 동일한 형태로, 근로소득이 증가함에 따라 급여가 증가하는 점증 구간(phase-in range), 근로소득의 변화에 상관없이 최대급여액을 수급하는 평탄구간(plateau(flat) range), 근로소득이 증가함에 따라 급여가 감소하는 점감구간(phase-out range)으로 구성되어 사다리꼴 모양으로 설계되어 있다¹⁸⁾.

18) 영국의 WTC(Working Tax Credit)의 경우에는 처음부터 최대급여액을 받는 평탄구간으로 시작하여 일정 소득수준부터 급여가 감소하는 점감구간으로 구성되어 있으며, 아동양육지원세제인 CTC(Child Tax Credit)와 연계할 경우 ‘평탄·점감·평탄·점감’ 구간으로 구성된다.

[그림 7-3] 근로장려세제 급여체계



이러한 급여체계를 구성하고 있는 주요 파라미터(parameter)는 각 구간별 경계소득, 점증률(급여증가율), 점감률(급여감소율), 최대급여액이다. 먼저, 점증구간의 경계소득은 연간 800만원으로 설정되었는데 이것은 최저임금을 받는 근로자가 법정 최대 근로시간(주당 40시간)으로 근로할 경우 받을 수 있는 연간 소득수준을 고려한 것이며, 평탄구간의 경계소득 1,200만원 역시 가구당 평균 근로인원인 1.5명이 최저임금 수준으로 최대한 근로할 경우 받을 수 있는 연간 소득수준이 고려된 것이다¹⁹⁾. 점감구간의 경계소득에 해당하는 소득 기준은 앞서 살펴본 바와 같이 차상위계층 기준인 4인 가구 최저생계비의 약 120% 수준을 감안하여 설정된 것이지만 앞서 언급한 바와 같이 실제 차상위계층 수준에 미치지 못하고 있는 실정이다. 다음으로, 점증구간의 점증률은 당초 10%로 설계되었으나 최근 15%로 다소 확대되었으며, 이에 따라 최대급여액도 80만원에서 120만원으로 증가되었다. 또한, 점감률 역시 이러한 기준들과 연동되어 당초 16%에서 24%로 다소 증가되었음에도 불구하고 보충급여 방식에 의해 운영되고 있는 기초생활보장제도의 급여감소율 100%와 비교할 때 근로유인을 크게 저해하지 않을 수 있는 수준이라고 평가할 수 있다.

이상에서 살펴본 근로장려세제는 기본적으로 전년도 소득에 기반하여 연간 1회 급여를 신청하고 급여체계에 의해 산출된 급여가 지급되는 방식으로 운영되어 기초생활보장 급여와는 근본적으로 다른 측면이 있다. 따라서 탈수급 시 근로장려세제에 의한 인센티브를 체감하기까지 시차가 존재한다. 또한, 현재의 근로장려세제는 부양

19) 이는 개별 근로자 평균임금(약 2,000만원)의 약 40%와 60%에 해당한다(재정경제부, 「근로장려세제(EITC) 해설」, 2007).

아동 기준에 있어서 자녀가 없을 경우 적용대상이 되지 않을 뿐만 아니라 소득과 악 등의 이유로 자영업자를 배제하고 근로자가구에 대해서만 적용하고 있기 때문에 이러한 특성을 지닌 기초보장 수급자가 탈수급할 경우 근로장려세제는 아무런 인센티브를 제공할 수 없다. 또한, 현재 근로장려세제의 적용을 받고 있는 근로자가구의 경우에도 적용 소득기준이나 재산기준이 제한적이고 또한 급여수준도 낮아 탈수급이나 근로활동 참여에 대한 인센티브를 제공하는데 한계가 있다. 따라서, 다음에서 제안하는 바와 같이 근로장려세제를 보다 적극적으로 확대하여 탈수급을 위한 인센티브를 제공하도록 하는 것이 필요하다.

현행 근로장려세제는 정부가 밝히고 있는 것처럼 제도 시행 초기임을 감안하여 집행 가능성을 검증하는데 초점을 두고 있는 수준이라고 평가할 수 있다. 정부는 당초 순차적으로 확대하는 계획을 발표하였고 최근 경제위기 상황에 따라 부양아동 기준 및 재산기준을 완화하였으나 향후 보다 다양한 대상에 대한 근로인센티브 제공을 위해 정책대상을 확대해야 한다. 먼저, 미시적 차원에서 대상 선정과 관련하여 부양아동 기준과 소득·재산 기준을 조정하는 방법을 고려해야 한다. 부양아동 기준에 의해 근로장려세제에 의한 근로인센티브가 제한되는 것을 방지하기 위해 부양아동이 없는 가구로의 확대 적용 및 소득(연간 부부합산 총소득 1,700만원)과 재산 기준(가구 재산합계액 1억원)을 상향 조정해야 한다. 다음으로, 보다 근본적으로 적용대상에서 배제되어 있는 집단을 포함시키는 구조적 차원의 확대가 필요하다. 소득세법상 소득의 유형이 사업소득으로 분류되어 근로장려세제 적용대상에서 배제되어 있는 특수직 고용자가 우선 적용되어야 하며, 소득과 악률의 변화 추이에 따라 자영업자구에 대해서도 근로장려세제를 조기에 적용해야 한다. 영세 자영업자가 근로빈곤층의 상당한 부분을 차지하고 있고 소규모 창업을 통해 자립하고자 하는 수급자의 탈수급에 대한 인센티브 제공을 위해서라도 매출과 소득수준을 간편하고 정확하게 신고할 수 있는 방안의 마련과 동시에 근로장려세제의 적용을 확대해야 한다. 또한, 일시적으로 유보되어 있는 기초보장 수급자에 대한 적용여부 역시 검토되어야 한다. 또한, 노인(근로활동 장려)과 청년(‘88만원 세대’로 대표되는 불안정 취업에 대한 소득지원 및 근로유인) 등 부양아동 기준을 충족시킬 수 없는 취약계층의 근로유인 및 자립지원을 위해서 개인 단위의 근로장려세제 도입도 검토할 수 있다.

다음으로, 현행 근로장려세제의 급여수준은 제도 시행 초기임을 감안하더라도 매우 낮은 수준이므로, 소득과약의 정확성과 부정수급 유형 등 제도의 운영 측면에 대한 검증결과를 고려하여 점증구간 경계소득과 점증률의 조정을 통해 최대급여액 수준을 상향 조정해야 한다. 2005년 근로장려세제 도입여부를 결정할 당시, 근로장려세제의 평균 급여수준이 최소한 근로자의 사회보험료 부담수준을 초과하도록 설계해야 한다는 결론을 도출한 바 있다. 그러나, 현행 근로장려세제는 당초 점증률 10%와 최대급여액 80만원에서 점증률 15%와 최대급여액 120만원으로 최근 확대되어 월평균 약 10만원의 근로장려금을 지급하는 수준이지만 여전히 낮은 수준이다. 점증률의 경우, 외형상으로는 사회보험료 부담수준보다 높은 것으로 보이지만 급여체계의 구간별로 평균급여율은 다르게 나타난다. 신규로 근로활동에 참여했거나 근로장려세제 시행에 따른 일용근로자 소득과약으로 인해 소득이 노출되어 그 동안 부담하지 않았던 사회보험료가 새롭게 부과되는 상황을 가정할 경우, 점증구간에서는 근로장려금이 사회보험료 부담을 초과하지만, 평탄구간이나 점감구간에 해당하는 근로자의 경우 현재의 근로장려금 수준으로는 사회보험료조차 부담할 수 없기 때문에 근로인센티브를 제공할 수 없다.

한편, 기초보장수급자의 탈수급을 유도하고 현재 취업자에 대한 근로인센티브를 강화하기 위해서는 근로장려세제 운영체계의 특성으로부터 나타나는 한계점을 보완해야 한다. 먼저, 전년도 소득을 기초로 급여가 지급되는 정책시차의 문제는 제도의 실효성, 특히 근로유인의 효과성과 밀접한 관련이 있으므로 시행 초기에 신규 근로활동 참여자를 중심으로 제도의 구조를 이해할 수 있도록 홍보가 필요하며, 근로유인을 위한 사회보험료 지원방안도 함께 검토할 수 있을 것이다. 또한, 연간 단위 지급주기로 인한 급여의 적시성 문제 역시 검토되어야 한다. 행정적 복잡성을 감수하더라도 영국과 같이 급여주기를 단축하여 시행하거나 미국과 같이 사전 지급 후 정산제도(Advance-EITC)를 시행하지 않는다면 저소득층이 근로장려금을 일상생활의 지출에 사용하는데 한계가 있으므로 근로인센티브로서 체감도는 높지 않을 수도 있다. 맞벌이가구의 소득합산으로 인한 불이익(marriage penalty) 문제 역시 여성의 근로유인을 위해서 개선이 필요한 사항이다. 이는 주로 가구 내에서 대부분의 여성이 차지하고 있는 이차소득자의 지위와 관련하여 그들의 근로동기를 약화시킬 수 있

다는 문제를 유발할 수 있다는 점에서 중요한데, 2002년부터 미국 EITC에서 시행하고 있는 바와 같이 맞벌이가구를 대상으로 구간별 소득 기준을 상향 조정하여 별도의 급여체계를 적용하는 방안을 마련해야 한다. 근로장려금 신청과 관련된 행정절차에 있어서도 조세제도 내의 소득신고와 관련된 복잡성을 해소하고 접근성을 제고할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 근로장려세제는 기본적으로 공공부조제도에 비해 상대적으로 자산조사가 덜 엄격하기 때문에 수급률이 높은 특성을 지님에도 불구하고 신청절차에 대한 거부감이나 내용상의 어려움으로 인해 포기하여 근로장려금을 받지 못하는 사례가 존재하는데, 이를 최소화할 수 있도록 국세청이 확보 가능한 자료를 기반으로 신청대상자를 사전에 선별하여 다양한 교육 및 홍보를 실시해야 한다.

마지막으로 근로장려세제의 시행으로 인해 저소득층의 다양한 욕구에 대응하고 빈곤으로부터 벗어나 자립하도록 지원할 수 있는 다양한 제도가 도입 또는 연계될 수 있는 가능성이 높아졌다고 할 수 있다. 이와 관련하여 현재 요보호아동에 대해 제한적으로 실시되고 있는 CDA 제도를 저소득층에 대한 보편적인 IDA로 확대하여 자산형성을 통해 탈빈곤을 지원하도록 하되, 근로장려세제로부터 지급받는 근로장려금을 IDA와 연계시킬 수 있다. 또한, 근로장려금과 사회보험료를 연계함으로써 1차 사회안전망인 사회보험의 사각지대 해소를 위한 방안을 검토할 수 있으며, 앞서 언급한 바와 같이 별도로 근로빈곤층에 대한 사회보험료 지원방안을 마련하여 근로장려세제의 정책시차를 보완하고 근로활동에 새롭게 참여하는 시점부터 직접적으로 사회보험료 부담을 경감시키는 방안도 적극적으로 검토할 필요성이 있다.

3. 기초보장 비수급 및 탈수급 취업자에 대한 욕구별 급여(이행급여) 확대

현행 기초생활보장제도는 기초보장 수급자의 지위와 함께 의료, 교육, 주거급여 등 욕구별 급여의 수급자격을 연계되어 있다. 그 동안 통합급여체제로 알려져 이러한 급여체제로 인해 근로소득이 증가하거나 다른 사유로 인해 소득인정액이 최저생계비를 초과하여 기초보장 수급자의 지위를 벗어나 탈수급하게 되면 일시에 모든 급여를 상실하게 되는 문제가 지속적으로 지적되어 왔다. 이와 같은 문제는 수급자로

하여금 노동시장에서의 근로활동을 통해 빈곤에서 탈출하려는 의지를 약화시키는 기제로 심각하게 작용하고 있기 때문에 개별급여체계 또는 욕구별 급여체계로의 개편 등의 요구가 계속되고 있다. 여기서는 이러한 개별급여체계로의 개편 등 급여체계의 근본적인 개편은 논외로 하더라도, 기초보장 수급자가 취업을 통해 탈수급 하도록 강력한 근로인센티브를 제공하기 위해서 개별 가구의 상황에 따라 기초적, 필수적 복지영역에 해당하는 의료, 교육, 주거급여 뿐만 아니라 타 법률에 의해 수급자를 대상으로 지원되고 있는 각종 급여 또는 혜택을 기초보장 수급에서 벗어난 이후 1~3년 정도의 기간 동안에도 지속적으로 제공하는 이행급여의 도입을 제안한다.

이러한 이행급여는 개별급여 또는 욕구별 급여체계로의 확대 개편이 본격적으로 추진되기 이전일지라도 근로능력이 있는 또는 현재 근로활동을 하고 있는 수급자의 근로의욕 감소를 방지하고 근로인센티브 제공을 통해 차상위계층 및 저소득층의 기초보장 수급자로의 빈곤화 유인을 차단하기 위해 필요한 방안이다. 이러한 이행급여를 도입하기 위해서는 단순히 기존에 수급자로서 받고 있던 급여를 기간만 연장하여 지급하는 것이 아니라 구체적으로 다음과 같은 사항에 대한 원칙적인 검토와 이를 바탕으로 한 이행급여 운영방안의 설계가 선행되어야 한다.

먼저, 이행급여의 적용대상과 관련하여 탈수급에 성공한 취업 수급자 가운데 어떤 대상에 대하여 이러한 이행급여를 지급할 것인지 검토해야 한다. 이와 관련해서는 다양한 요인에 의해 탈수급에 성공한 수급자 모두를 지원할 것인지 아니면 근로활동에 의한 소득증가로 탈수급 및 자립 가능성을 제고한 수급자에 대해서만 제한적으로 적용할 것인지 결정해야 한다. 두 번째는, 어떤 유형의 급여를 얼마나 지급할 것인지 검토해야 한다. 현재 수급자가 제공받고 있는 의료, 교육급여 등의 현물급여 및 타 법률에 의한 지원은 매우 다양하며, 이러한 급여의 내용과 수준은 개별 가구가 처한 상황에 따라 현행 기초보장 수급자의 탈수급 의욕을 현저하게 감소시키는 주요한 요인으로 알려져 있다. 따라서 이러한 다양한 현물급여와 타 법률에 의한 지원 가운데 기초생활보장제도에 규정된 의료, 교육, 주거급여만을 이행급여로 제공할 것인지 아니면, 타 법률에 의한 각종 지원 가운데 어떠한 유형의 지원을 이행급여에 포함시킬 것인지에 대해서도 검토가 필요하다. 또한, 이행급여의 수준 역시 매우 중요한 결정 요소인데 수급자의 지위를 가지고 있을 당시와 동일한 수준으로 제공해야

할 것인지 아니면 일정비율로 제한하여 급여수준의 일부만을 이행급여로 제공할 것인지 결정해야 한다. 세 번째는, 이행급여의 예산제약과 탈수급 유인 및 근로인센티브 효과를 복합적으로 고려할 때, 수급자의 지위에서 벗어난 이후 얼마나 오랜 기간 동안 이행급여를 제공할 것인지 검토해야 한다. 탈수급 이후 최소 몇 개월에서 최대 몇 년까지 이행급여를 지급할 것인지를 결정하는 것이 가장 기본적인 사항이다. 그러나, 이 때 앞서 언급한 이행급여의 모든 유형에 대해 동일한 기간 동안 제공할 것인지 아니면 상대적으로 기초보장 수급자가 탈수급을 기피하는데 가장 강력하게 작용하는 요인이 어떤 현물급여 또는 어떤 유형의 타법 지원인지에 대하여 면밀하게 검토한 이후에 각각의 유형별로 이행급여의 제공 기간을 차별화하여 제공할 것인지도 충분히 검토되어야 한다. 마지막으로, 이러한 이행급여의 예산은 어떤 프로그램에서 확보되어야 하는지 검토되어야 한다. 즉, 개별급여 또는 욕구별 급여체계로의 개편에 의해 각 제도별 운영주체가 달라지지 않는 한 기존의 기초생활보장제도에서 이행급여를 제공하는 것으로 할 것인지 아니면 취업자에 대한 근로인센티브 제공이라는 측면에서 취업지원 (패키지)프로그램에 포함하여 제공하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

한편, 이러한 이행급여의 도입 및 시행은 향후 실질적인 개별급여 또는 욕구별 급여체계로의 확대 개편을 추진하는 동력으로 작용할 수도 있다. 특히, 기초보장 비수급자로서 현재 취업 중인 대부분의 근로빈곤층에 대한 의료, 교육, 주거 등 기초적, 필수적 복지영역에서의 욕구별 급여를 제공함으로써 근로인센티브를 제공하고 필수적인 지출을 감소시켜 가처분소득을 증가시키기 위해서라도 이러한 욕구별 급여의 확대 개편은 근로인센티브 제공을 위한 지원방안으로 필수적이라고 할 수 있다.

제8장 근로빈곤층의 취업지원

프로그램 개편방안

제1 절 문제제기

외환 위기 이후 지속적으로 증가하는 빈곤율은 노인빈곤층과 근로빈곤층의 증가에 기인하고 있다. 근로빈곤층은 근로능력이 있는 빈곤층 혹은 일을 하고 있음에도 불구하고 빈곤한 상태에 있는 집단을 의미한다. 한국사회에서 근로빈곤층의 취업촉진과 복지의존성 해소를 위한 대표적인 프로그램은 자활지원제도가 있다. 2008년 현재 전체 수급자 153만명 중 근로능력이 있는 수급자는 27만 6천명으로 18%에 불과하며, 이중 7만명(25.4%)이 자활사업에 참여하고 있다 그 동안 자활사업은 근로빈곤층에게 일자리를 제공하고, 특히 사회서비스 일자리의 경우 부족한 사회서비스의 주요한 공급원으로 성장하였으며, 사회서비스 시장 형성에도 기여하는 등 긍정적인 성과를 보이고 있다. 그러나 자활사업은 탈빈곤, 자립·자활의 성과측면에서 한계를 보이고 있다²⁰⁾. 그 동안 자활사업의 이 같은 한계를 극복하기 위한 다양한 시도가 이루어져 왔다. 그러나 특정의 미시적인 제도개선에 집중되어 정책개선 효과가 반감되었으며, 그 결과 정책 효율성에 대한 동어반복적인 비판이 계속되고 있다. 이밖에도 근로빈곤층을 대상으로 하는 제도는 실업급여, 직업훈련, 사회적 일자리 사업, 그리고 창업지원사업 등이 시행되고 있으나 취업, 창업의 성과가 미흡하다는

20) 자활사업의 성과에 대한 비판은 낮은 자활성공율에 집중되고 있다. 2007년 자활성공율은 6.3%, 2008년 6.7%에 머물고 있다(류만희, 2008).

것이 일반적 평가이다. 근로빈곤층을 지원할 수 있는 새로운 정책방안 모색이 시급한 상황이다.

근로빈곤층의 노동시장 진입을 촉진시키기 위한 새로운 전략으로 부각되고 있는 것이 자립촉진지원 전략(activation strategy)이다²¹⁾. 자립촉진지원전략은 최근 들어 국제적으로 확산되고 있는 정책 경향으로서 구직자들이 일자리를 찾는 노력을 더욱 적극적으로 촉진하고, 취업가능성을 높이도록 지원하는 것이다(OECD, 2007). 자립촉진지원 전략을 광의의 개념에서 접근하면 근로빈곤층을 대상으로 직업훈련, 강제적인 취업알선 등을 통하여 노동시장에 진입시키는 일련의 정책들이다(Lindsay & Mailand, 2004). 반면에 협의의 개념으로 보면 복지권을 구직활동이라는 조건부과와 연계하는 것을 의미하며(Clasen & Clegg, 2006), 이를 통하여 복지의존성을 예방하고 수급자들이 노동시장에 재진입 하도록 지원하고 촉진하는 성격을 포함하고 있다²²⁾. 근로빈곤층의 ‘개인’의 노동시장 진입을 촉진하기 위한 다소 제재적인 조치를 포함하고 있다. 이렇게 보면 자립촉진지원은 기존의 자활사업과 큰 차별성이 없다. 그러나 자립촉진지원 전략은 상대적으로 취업지원서비스 강화를 통하여 근로빈곤층의 개인의 탈수급, 자립, 자활의 성과를 이끌어내고, 그 전략의 일환으로 기존의 공공부조, 고용지원서비스 등 사회적 안전망의 종합적인 변화, 즉 일종의 정책조합(policy-mix)이 이루어진다는 점에서 차이가 있다²³⁾.

최근 들어, 우리 사회에서도 근로빈곤층에 대하여 자립촉진지원이라는 관점에서 시도가 발견되고 있다. 보건복지가족부의 ‘성과관리형 자활시범사업’, 노동부의 ‘저소득층 취업패키지 지원사업’ 등이 그것이다. 기존의 근로빈곤층지원 사업들이 탈수급, 자활, 자립을 정책목표로 설정하면서도, 이를 달성하기 위한 구체적인 취업지원서비스가 미약하였다는 점을 감안할 때 이 같은 접근은 적절하다고 볼 수 있다.

이하에서는 자립촉진지원이라는 관점에서 기존의 근로빈곤층의 지원 사업들 즉, 실업급여²⁴⁾, 국민기초생활보장제도(자활사업), 직업훈련, 사회적 일자리 사업, 그리

21) Activation, activation strategy는 ‘활성화’ 혹은 ‘활성화 전략’으로 번역하고 있으나 본장에서는 노동시장진입을 통한 자립, 자활이라는 관점을 강조하는 의미에서 자립촉진지원 전략으로 표기한다.

22) 이런 의미에서 활성화는 복지수급자의 권리와 의무간의 관계의 변화로 해석될 수 있다. 즉 권리와 의무간의 재균형을 위해 복지수급자에게 훈련을 부과하는 조치를 취하는 것이다(Halvorsen & Jensen, 2004).

23) 근로연계복지와 유사한 개념이면서도 그 차이를 확인할 수 있는 부분이다. 즉 근로연계복지는 공공부조에 초점을 두었다면, 자립촉진지원은 공공부조 및 고용지원서비스 등을 포함하는 개념이다.

고 창업지원사업의 문제점과 정책방안을 검토하고자 한다.

본 연구의 구성은 2절에서는 각 프로그램의 운영실태를 검토한다. 3절에서는 개선방안을 모색하는 데 필요한 기본 원칙을 제시하며, 4절에서는 자립촉진지원이라는 관점에 입각하여 개별 프로그램의 발전방안을 검토한다. 그리고 5절에 결론을 제시한다.

제2절 취업지원 프로그램의 운영실태

1. 자활사업

자활사업은 조건부수급자와 차상위계층을 대상으로 자활능력 배양, 기능습득 지원 및 근로기회를 제공하여 자활기반을 조성하여 궁극적으로 탈빈곤을 촉진하는 것이 정책의 목표이다. 일반적으로 근로연계복지 프로그램과 마찬가지로 자활근로 역시 노동시장으로 진입 지원과 복지의존성 문제의 동시 해결을 염두하고 있다.

자활근로는 근로능력에 따라 취업대상자와 비취업대상자로 구분하여 전자는 고용 지원센터 및 직업훈련기관을 통해서 취업알선, 직업훈련, 직업적응훈련, 자활취업촉진사업 등을 지원한다. 그리고 후자의 경우는 다시 근로능력에 따라 자활근로와 자활공동체에 조건부과형식으로 배치·운영하고 있다.

자활사업에 대한 그 동안의 평가는 대개가 부정적이며, 이러한 평가는 자활성공률이 낮다는 점에 근거하고 있다. 아래의 <표 8-1>에서 보는 바와 같이 2001년을 제외하고 5~6% 수준의 성공률을 보이고 있다.

〈표 8-1〉 연도별 자활성공률

(단위: %)

연도	2001	2003	2005	2006	2007	2008
성공률	9.5	6.8	5.5	6.0	6.3	6.7

24) 본 연구에서 실업급여는 논의하지 않는다.

자활사업이 조건부수급자의 자활, 자립기반을 조성하고, 복지급여의 의존성을 해소하고자 하였던 본래의 사업목표에 부족한 성과를 보이고 있는 것은 부정할 수 없는 현실이다. 이렇듯 자활성공률이 낮은 이유는 여러 가지의 제도내적 한계에 기인한다.

첫째, 국민기초생활보장제도의 통합급여 체계 속에서 조건부수급자가 소득 증가로 수급을 탈출할 경우 생계급여를 포함한 모든 급여의 수급자격이 상실된다. 수급자 입장에서 발생하는 기회비용을 고려하면, 조건부수급자의 탈수급은 비합리적인 행위가 된다. 그 결과 빈곤의 함정이 발생한다. 따라서 이때 발생하는 기회비용을 상쇄할 만큼의 급격한 소득향상이 전제되지 않는 한 탈수급의 유인이 낮을 수밖에 없다.

둘째, 근로를 통한 자립을 유인하기 위한 금전적 유인력이 낮다. 최저생계비와 소득인정액의 차액을 급여로 제공하는 보충급여방식의 한계를 보완하기 위하여 자활사업 참여를 통하여 발생하는 근로소득의 30%를 공제하여 자활장려금으로 지급하고 있다. 그러나 일반 노동시장으로부터 얻은 소득에 대해서는 공제를 적용하지 않고 있어 노동시장으로 진입 유인력을 낮추고 있다. 근로소득 공제는 근로의욕의 고취와 근로유지 효과는 유발할 수 있지만, 탈수급의 효과를 기대하기는 어렵다.

셋째, 자활근로 프로그램의 운영상의 문제점이다. 현재 조건부수급자는 자신의 근로능력에 맞는 사업단에 참여하고, 이 과정에서 직업능력개발을 도모하여 자활공동체로 이행하는 것을 전제하고 있다. 그러나 현실은 근로능력과 참여자 적성과의 일치도가 낮은 사업단에 배정되는 것이 일반적이다. 그 결과 사업단에 안주하거나 공동체 설립 후 불안정한 운영을 계속하거나 폐업 후 사업단으로 회귀하는 상황이다.

자활공동체 운영실태를 보면 참가자 5,164명 중 조건부수급자는 1,300명 정도로 일반인 1,900명, 차상위 1,500명보다 적은 규모이다. 공동체수익금으로 지급되는 1인 평균 급여가 분기당 245만원 정도여서 월 80만원을 약간 넘어서는 수준이다. 정부의 인건비 지원을 받는 참여자의 경우, 지원금과 수익금을 합쳐 받는 1인 평균 급여액이 297만원으로 월 100만 수준이다. 그러나 자활공동체가 자활근로사업단과 큰 차별성이 없어 자활을 가능하게 하는 기제에 걸맞게 운영되고 있지 못하다. 업종 선택에서는 시장에서의 수요보다는 참여자 특성에 맞는 업종을 선택하는 경향이 강한 것으로 알려져 있다. 5대 표준화사업(간병, 집수리, 청소, 폐자원활용, 음식물재활용

사업)이 자활공동체의 63.9%를 차지하여 자활공동체의 성장이 이들 업종의 테두리를 크게 벗어나지 못하고 있다. 또 중위값으로 참여인원은 3명, 월수익금은 121만원, 1인 월평균임금은 90만원이다. 참여인원은 시장진입형 사업단보다 작고 수익금도 적은 영세 사업체임을 알 수 있고 임금수준도 자활의 목표로 잡기에는 매우 낮은 수준이다(김정원, 2009)²⁵⁾.

넷째, 노동시장으로 진입하는 데 필수적인 직업능력개발이 미흡하고, 취업알선체계가 거의 작동하고 있지 않다는 점 그리고 고용의 지속성이 보장되는 일자리 창출이 적절하게 이루어지고 있지 못하다는 점이다.

최근 들어, 근로빈곤층의 일자리 창출 전략으로 사회서비스 부문이 주목되고, 실제 사회서비스 일자리 창출이 적극적으로 이루어지고 있다. 2004년 15,000여명 수준이었던 사회서비스 일자리 수는 2008년에 228,000여명에 이른다²⁶⁾. 사회서비스 분야의 성장은 고용잠재력이 높은 부분이며, 여성의 경제활동을 촉진시킬 수 있고, 높은 사회복지 수요를 갖고 있지만 원활하게 공급되지 못하고 있는 사회복지서비스를 적절하게 공급할 수 있다는 장점을 갖고 있다. 그러나 사회서비스 일자리 창출정책은 다음과 같은 한계를 갖고 있다. 첫째는 사회서비스 일자리 창출로 자리매김하면서 ‘일자리 창출 정책’이라는 정책의 형식과 ‘사회서비스’의 제공이라는 정책의 내용이 충돌하면서 노동시장에서 취업에 애로를 겪고 있는 취약계층의 일자리 창출이라는 성격이 약해지고 있다. 일자리의 질이 낮고 새로운 서비스를 제공하면서 추가적으로 일자리를 창출하는 정책이기 때문에 취약계층의 취업을 촉진하는데 기여했다고 볼 수 있다. 그러나 제대로 된 서비스를 전달하는 것과 취약계층에게 일자리 경험을 제공하는 단기일자리 창출은 상충될 수밖에 없다. 사회서비스 일자리 창출은 사회서비스의 공급이라는 관점보다는 고용정책과 정합성을 고려하여 재구조화될 문제이다.

실제로 참여자의 선발은 개별사업을 추진하는 정부나 지방자치단체, 민간위탁기관

25) 자활공동체 중 일부는 사회적 기업 인증을 받았다. 업종별로는 청소 및 세차 서비스업(22.9%)과 폐기물 처리업(22.0%)이 많은 것으로 나타났다. 사회적 기업으로 인증된 후에는 보호된 시장의 혜택을 보거나 사회적일자리 창출사업 등을 통한 정부보조금을 받아 고용이 증가한 경우(54.2%)가 많았다(김정원, 2009).

26) 사회서비스 일자리 창출관련 내용은 황덕순 외(2008)와 이병희 외(2008)의 내용을 주로 참고하였다.

에 맡겨져 있기 때문에 취업취약계층을 대상으로 이루어지고 있다고 보기 어렵다. 둘째, 취업취약계층의 활성화를 위해 공공직업안정기관에 의해 중개되는 일자리 창출정책이 아니라는 한계와 직접 관련된다. 직접 사업을 집행하는 대다수의 중앙부처나 지방자치단체와 고용지원센터는 직접적인 관계를 맺고 있지 않다. 또한 노동부의 사회적 일자리 사업조차 고용지원센터가 지원을 필요로 하는 적절한 대상자를 선발하고 이들에게 적합한 민간위탁 프로그램으로 연계하는 과정이 생략되어 있다.

다른 한편, 사회서비스의 제공이라는 측면에 초점을 맞추어 보면 제대로 된 서비스를 제공하기에는 부적합한 방식으로 정책이 운영되고 있다. 여전히 인건비 지원이라는 공공근로형 지원방식에서 탈피하지 못하고 있다. 또한 제공되는 서비스 내용과 그에 필요한 인력에 부합하는 방식으로 지원수준이 설계되어 있지 못하기 때문이다. 제공되는 서비스의 성격을 보면, 취약계층에 대한 서비스 제공사업과 특정한 대상이 없지만 공익성이 높은 서비스 사업으로 양분된다. 그 결과 사회서비스 일자리 사업이 공공서비스 예산을 확보하는 수단으로 활용된 측면이 있다.

2. 사례관리

사례관리는 근로빈곤층을 대상으로 하는 독립적인 프로그램은 아니다. 그러나 사례관리는 근로빈곤층의 취업촉진을 지원하는 데 매우 중요한 ‘업무’이다. 실제로 외국의 근로연계복지제도와 자립촉진지원 전략과 우리나라의 근로연계복지제도와 비교할 때 가장 취약한 부분이 체계적인 사례관리기능이 부재하다는 점을 확인할 수 있다. 이에 본 연구에서는 사례관리의 문제점을 시급히 보완해야 한다는 입장에서 독립적으로 다루고 있다²⁷⁾.

사례관리는 사례관리자가 복합적 욕구를 가진 클라이언트에게 다양한 서비스 자원을 연결시켜 클라이언트 생활상의 어려움을 극복할 수 있도록 돕는 사회복지 실천의 한 방법이다(이기연 외, 2008). 현재 근로빈곤층을 대상으로 명시적인 사례관리 서비스가 제공되고 있지는 않다. 그러나 비록 ‘가구별’이라는 대상단위의 차이가 있

27) 최근 성과관리형 자활시범사업 및 저소득층 취업패키지사업이 기존의 프로그램과의 근본적인 차별성을 바로 사례관리의 강화에서 찾을 수 있다.

지만, 복지욕구와 고용서비스라는 복합적인 욕구를 가진 근로빈곤층을 지원하기 위하여 ‘가구별자활지원계획’을 운영하고 있다. 이는 수급자 및 자활사업 차상위계층의 자활을 체계적으로 지원하기 위해 수급자의 근로능력·자활욕구·취업상태·가구여건 등을 감안하여 수급자가구별로 수립되는 계획을 말한다. 계획을 구성하고 있는 구체적인 내용을 보면 아래와 같다.

- 조건부수급자에게 부과되는 자활프로그램의 결정
 - － 종류 및 내용, 실시기관명, 참여기관 등
- 조건부수급자 특성에 맞는 자활프로그램 구분
 - － 근로능력 양호자 및 근로능력 미약자 등 근로능력 정도에 따른 사업결정 (취업알선, 직업훈련, 직업적응훈련, 자활취업촉진사업, 자활공동체, 자활근로 등)
- 조건부수급자의 사업유형은 근로능력, 자활욕구, 가구여건 등을 고려하여 결정
- 근로능력 점수 산정
 - － 근로능력점수표에 의해 근로능력점수를 산정하며, 개인의 근로욕구 등을 감안하여 재량점수 반영

사례관리의 개념 규정에서 알 수 있듯이 ‘복합적인 욕구’, ‘서비스의 통합’, ‘서비스의 조정 또는 연계’는 사례관리의 핵심이다. 이 같은 사례관리의 특징을 고려할 때 가구별자활지원계획은 사례관리로서 근본적인 한계를 갖는다. 우선, 제공되는 서비스 내용이 대상자의 사업단 근로활동에 편중되어 있다. 서비스의 통합과 연계가 아닌 직접적인 서비스를 제공하는 데 집중되고 있다. 그리고 취업지원과 관련하여 사례관리의 기능을 거의 발휘되고 있지 못하다. 또한 사례관리를 위한 전문인력의 참여가 배제되어 있다.

이 같은 한계를 극복하기 위하여 그 동안 자활영역에 부분적으로 시행되어 온 사례관리 역시 자활에 대한 장·단기적 성과 목표가 부재하고, 표준적 사례관리 모델의 부재로 전문적·체계적 사례관리가 미흡하고, 그 성과도 제한적이라는 평가를 받아 왔다.

3. 직업훈련²⁸⁾

직업훈련의 재원은 일반회계와 고용보험기금회계를 통해서 이루어진다. 일반회계를 재원으로 하는 직업훈련은 고용보험의 적용을 받지 못하는 근로빈곤층을 대상으로 실시한다. 여기에서는 고용보험적용제외 근로빈곤층의 직업훈련만 다룬다. 2007년 현재 고용보험을 적용받지 못하는 근로빈곤층을 대상으로 하는 직업훈련은 약 658억원 예산으로 2만 8,000명에게 실시되었다. 이 가운데 자활대상자 1,500명을 대상으로 약 60억원을 지출하였다.

자활대상자의 직업훈련의 문제점으로는 우선, 훈련의 중도탈락율이 높다. 2007년 중도탈락율은 13.1%에 이르고 있다. 이렇듯 중도탈락율이 높은 이유로 생계곤란이나 훈련과정의 질적 문제가 지적된다. 그리고 훈련에 대한 정보가 부족한 상태에 훈련 상담 없이 훈련기관의 모집에 의해 훈련에 참여하는 경우가 많다는 점이 중요하게 작용하고 있다.

둘째, 직업훈련 수료 후 취업률이 낮다. 취업률은 30.1%이다. 조기 취업자를 제외한 수료 후 취업률은 23.9% 수준에 불과하다. 이러한 결과는 훈련의 낮은 현장 적합성이 주요한 원인으로 작용한 결과라 할 수 있다. 훈련의 질이나 성과에 대한 정보가 불완전한 상태에서 훈련기관은 인력수요에 부응하기 보다는 비용 지원에 의존하는 지대 추구행태를 보이고 있다. 즉 훈련생 모집이 용이한 훈련과정을 실시하는 경향이 강하다. 따라서 서비스 정보·통신, 사무관리 등의 훈련직종이 2006년 현재 전체 훈련의 74.4%에 이르는 등 훈련과정의 편중현상이 나타나고 있다. 또한 훈련과정 승인율이 90%에 이르는 등 훈련과정 승인시 인력수요를 제대로 반영한지 못하고 있다. 훈련수요자의 참여가 미흡하고, 훈련과정에 대한 내용심사가 제대로 이루어지고 있지 못한 것이 현실이다.

28) 직업훈련과 저소득층 취업패키지 사업의 문제점과 개선방안은 이병희 외 (2008)와 황덕순 외(2008)의 평가에 따르고 있다.

〈표 8-2〉 근로빈곤층 직업훈련 실적

(단위 : 백만 원, %, 명)

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

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

2) 조기취업은 수료인원에 포함되지 않으므로, 취업률 산정시 분모에 수료인원과 조기취업인원을 합한 수치를 사용.

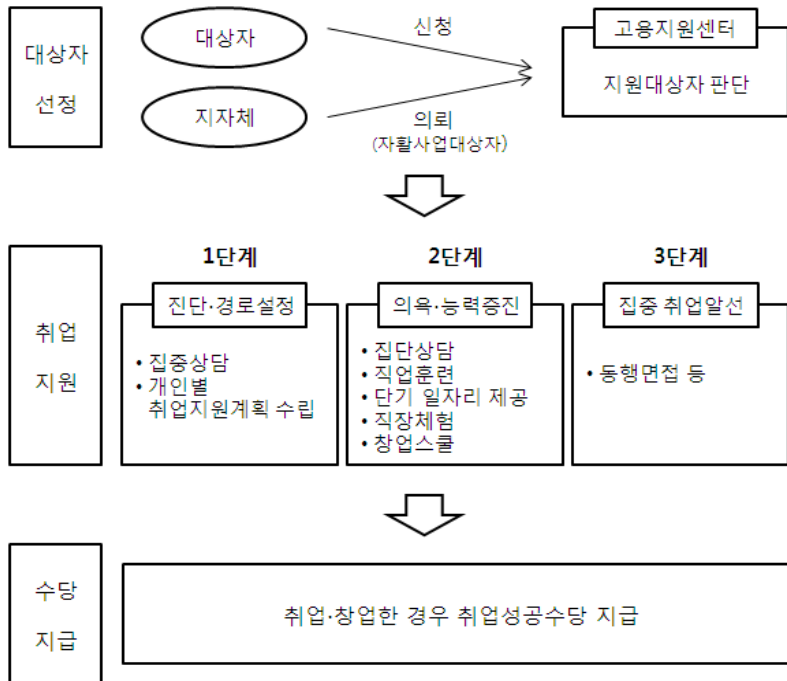
자료 : 국회예산정책처(2008), 2007 회계연도 결산 분석Ⅲ ; 노동부(2007), 고용보험백서 이병희(2008b)에서 재인용.

4. 취업패키지 지원 사업

저소득층의 취업을 촉진하기 위한 새로운 사업이다. 저소득 취업애로계층에 대하여 개인별 취업지원계획에 따라 ‘진단·경로설정→의욕·능력증진→집중 취업알선’에 이르는 통합적인 취업지원 프로그램을 제공한다. 또한 취업한 경우 ‘취업성공수당’을 지급함으로써 이들의 노동시장진입을 체계적으로 지원하는 종합적인 취업지원 체계이다.

저소득층 취업패키지 지원사업을 추진하게 된 배경에는 무엇보다도 근로빈곤층에 대한 기존 제도의 고용지원 효과가 미흡하다는 점이다. 특히 고용보험과 자활사업사이의 광범위한 사각지대를 구성하고 있는 근로빈곤층의 고용지원을 강화하기 위한 전략으로서 자립촉진지원 운영원리를 반영하여 운영되는 제도라 할 수 있다.

[그림 8-1] 저소득층 취업패키지 지원사업의 내용



5. 창업지원사업

창업지원사업은 수급자 등 저소득층의 자활을 위한 사업의 창업·운영 등에 필요한 자금을 장기저리로 대여하여 자립을 유도하고 생활안정을 도모하기 위한 사업이다. 지원대상은 자활공동체 및 저소득 개인으로 일반은행에 대출받기 어려운 저소득계층에 무담보로 자금을 대여하여 경영컨설팅 등 체계적인 창업서비스를 제공한다. 2009년부터는 영세 자영업자 등 저소득층의 경우 신용결격 등으로 제도권 금융으로부터 소외된 개입까지 대상자를 확대하고 있다.

자활공동체는 운영자금 최대 2천만원, 전세점포 임대 최대 1억원, 개인은 운영 혹은 점포임대자금을 최대 2천만원까지 지원받을 수 있으며, 금리 연 2%이며, 6개월 거치 54개월 분할상환이다. 지원실태를 보면, 2008년과 비교하여 2009년 현재 지원 건수와 금액이 대폭 증가한 것을 확인할 수 있다. 그 동안 지원규모가 수요에 비하여 지원규모가 미흡하다는 비판이 제기되어 점을 고려한다면, 이 같은 지원확장은

긍정적으로 평가할 수 있다. 창업지원사업은 자금의 융자보다는 창업 사업장의 안정적인 운영이 관건이다. 이를 위해서 효율적이고, 전문적인 경영지원이 이루어져야 할 것이다.

〈표 8-3〉 창업지원사업 실적

(단위: 건, 백만원)

구분	2008년(자활공동체)				2009년 (자활공동체 및 저소득 개인)			
	신청		대출		신청		대출	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
합계	50	2,418	39	1,740	3,593	68,699	719	14,237

자료: 보건복지가족부 자립지원투자팀 내부자료(2009).

제3절 취업지원 프로그램 개편의 기본방향

1. 정책목표

자립촉진지원제도는 근로빈곤층의 취업촉진과 복지의존성 해소를 위해 고용지원을 강화하는 전략을 의미한다. 자립촉진지원의 가장 근본적인 목표는 근로빈곤층을 노동시장에 진입시키는 것이며, 이를 위해 하위 정책목표로서 직업능력개발, 기술훈련, 자기신뢰 회복(상담), 사회적 경쟁력 강화 등으로 설정한다(Anders Drøpping, Hvinden, Vik, 2005). 자립촉진지원을 통해서 얻을 수 있는 성과는 근로빈곤층 개인적 측면과 사회적 측면으로 구분해 볼 수 있다. 근로빈곤층에게 있어서 자립촉진 지원은 무엇보다도 노동시장 진입기회를 촉진시키는 데 필요한 기술능력 습득하고 이를 유지할 가능케 한다. 둘째, 근로빈곤층이 노동시장으로부터 장기간 배제될 경우 발생할 수 있는 자신감 상실, 반사회성 등을 사전에 예방할 수 있다. 셋째, 근로빈곤층 스스로 근로권을 인식할 수 있는 계기된다. 즉 소극적인 급여수급자로 존재하기 보다는 사회에 기여하는 존재로서 가치를 인식할 수 있는 계기가 된다. 넷째, 다양한 상담과 직업훈련 등을 통하여 근로유인 효과를 가져올 것이다.

자립촉진지원은 사회적으로도 유용한 정책효과를 결과한다. 첫째, 근로빈곤층의

직업기술과 자격의 퇴화를 방지하여 노동력의 경쟁력을 높이고, 양질의 노동력을 공공 및 민간부문에 안정적으로 공급할 수 있다. 둘째, 노동시장으로부터 배제되었던 근로빈곤층의 노동시장 재진입을 통하여 사회적 배제를 완화하고, 사회통합에 기여한다. 셋째, 소득보장비용의 증가에 따른 재정 압박문제를 완화하여 복지재정의 건강성을 회복할 수 있다. 넷째, 근로활동이 가능한 대상자를 위한 각종의 서비스 및 급여 전달체계의 개선을 예상할 수 있으며, 또한 일자리 창출을 위해 채용 및 자원 할당 기제의 변화를 가져올 것이다(Barbier & Ludwig-mayerhofer, 2004; Anders Drøpping, Hvinden & Vik, 2005)²⁹⁾.

이상과 같은 정책목표와 정책성과를 거두기 위해서 다양한 정책조합(policy-mix)이 요구되는데, 공공부조와 고용지원서비스 차원의 정책조합이 필요하다. 지난 10여년 동안 유럽에 매우 활발한 정책조합과 변화를 목격할 수 있다. 우선, 공공부조를 비롯한 소득보장제도의 재구조화 그리고 조세 및 사회정책에서 개혁 등이 역동적으로 전개되어 왔다. 이 같은 재구조화는 특히 사회보호 체계(공공부조)에서 강하게 발현되는데, 공통적인 양상은 국가차원에서 강제원리가 강화되어 개인 행동양식의 변화를 초래하고, 다양한 강력한 형태의 근로연계제도가 도입되었다. 그러나 자립촉진지원의 강화를 위한 제도 및 프로그램의 재구조화는 단지 실업자 그리고 공공부조 수급자를 대상으로 하는 프로그램에서만 나타나는 것은 아니며 사회보장제도의 전반에 걸쳐 나타난다고 볼 수 있다(Barbier & Ludwig-mayerhofer, 2004)³⁰⁾.

2. 인적자본 개발의 강화와 고용 지속성의 확보

근로빈곤층의 자립촉진지원을 위한 프로그램은 인적자본 개발 강화와 취업지원

29) 이 같은 정책효과에 대하여 다음과 같은 비판이 제기된다. 첫째, 자립촉진지원 전략이 기반하고 있는 가정의 문제이다. 즉 근로빈곤층이 노동시장의 구조적 문제 때문에 배제된 것이 아니라 수요측면에서 일시적인 침체 때문에 일자리를 벗어난 것으로 전제하고 있다. 둘째, 자립촉진지원전략 논의는 대상자들에 발생하는 비급여적 효과(less beneficial effects)를 무시한다. 셋째, 정부에서 밝히고 있는 자립촉진지원조치의 정당성에 몇 가지 모호한 문제점이 있다. 통합이나 비용효과 등의 중요한 이슈를 명확히 밝히지 않는다.

30) 자립촉진지원에는 다음과 같은 프로그램들이 포함된다. 급여프로그램의 ‘자립촉진화’(실업부조, 근로빈곤층을 대상으로 하는 공공부조, 장애급여, 가족관련 급여 포함), 둘째, 연금제도, 특히 조기퇴직연금 제도, 셋째, 고용제도(적극적 노동시장 정책), 넷째, 전통적인 사회정책, 조세정책 등에서 개혁을 시도한다. 특히 조세 및 급여체계에서 개혁은 근로유인과 노동수요 촉진을 핵심 목표로 한다.

강화의 입장으로 대별된다. 전자의 입장은 복지수급자의 낮은 인적자본 수준을 보완하게 되면, 고용의 지속성이 보장이 가능하여 탈수급에 이르게 된다는 입장이다. 복지수급자들에게 있어서 취업보다 중요한 것은 고용의 지속성을 보장하는 것이므로 지속가능하고, 소득보장이 이루어질 수 있는 일자리에 취업하기 위해서는 다소 장기간 동안 고비용을 지불할지라도 직업기술, 교육, 훈련이 강화되어야 한다는 것이다.

후자는 근로빈곤층의 자립촉진지원을 위해 노동시장 진입이 중요한 과제이므로 어떤 일자리든, 일자리는 좋은 것이라는 입장이다. 따라서 취업을 하면 더 좋은 일자리로 이동할 수 있다고 본다. 취업알선, 인터뷰 요령, 기본 소양 교육 등을 강조하면서, 상대적으로 장기간 동안 진행되어야 하는 교육 기술훈련은 다소 등한시한다(Lightman, Mitchell and Herd, 2005; Gray, 2003; Golick and Brethour, 2002; 노대명·류만희 외, 2003).

우리나라의 근로빈곤층은 반복적인 고용 단절(미취업 및 실업기간이 상대적으로 짧다는 점을 의미한다)과 반복적인 저임금(상당 노동이 어렵다는 점을 의미한다)을 경험하는 특성을 갖고 있다. 달리 말하면, 실업과 취업을 반복하지 않을 때 비로소 일을 통한 빈곤탈출과 예방이 가능하다는 점을 시사하며, 단기적인 일자리 창출을 통하여 탈수급을 지원하는 방안은 근본적인 한계가 있음을 의미한다.

이러한 결과는 이미 서구 복지국가들에서 확인된 사실이기도 하다. 미국, 스웨덴, 노르웨이 등 자활프로그램을 운영하는 국가들의 일관된 평가는 복지수급자들에게 취약한(vulnerable) 일자리 제공은 소득향상에도 기여하지 못하며, 자활가능성도 낮아지게 된다고 밝히고 있다. 반면에 장기간에 걸친 직업능력 개발 훈련은 자활성공 가능성을 높이고 있다고 본다(Martin, 2000; Hotz, Klerman & Imbens, 2000; Dahl & Pedersen, 2001; Dahl, 2003; Dahl & Lorentzen, 2005). 캐나다에서도 유사한 연구결과가 나타났다. Toronto의 Ontario Works의 참여자를 조사한 결과에 따르면 일자리의 이동은 예상과 달리 더욱 안 좋은(bad job) 일자리로 이동하는 것으로 나타났다. 따라서 지속가능한 일자리 제공이 중요하며 이를 위해서 교육기술 훈련을 강화하는 것이 필요하다는 점을 입증하고 있다(Lightman, Mitchell and Herd, 2005).

자립촉진지원 프로그램을 수립할 때 기본방향은 인적자본개발이 우선인가 아니면

고용의 지속성이 보장되는 일자리 창출이 우선인가의 선택의 문제가 아니라 양자의 특성을 얼마나 유기적으로 병합하는가에 달려 있다. 수급자격과 직업능력개발(work-training)을 연계하는 방식, 그리고 기술습득과 구직알선조치가 병행될 때 자활이 효과적으로 달성될 수 있다. 따라서 자활사업 참여자들이 노동시장에 연착륙하기 위해서는 현재와 같이 기술집약적 효과가 없는 단순 일자리 사업이 아니라 기술능력배양이 가능한 일자리 제공으로 전환, 그리고 직업능력개발 프로그램의 강화가 이루어질 때 비로소 가능한 것이다. 이 과정에서 가구유형에 맞는 사회서비스의 제공과 함께 개인별 특성에 맞는 직업훈련 프로그램이 강화되어야 할 필요가 있다(류만희, 2008).

3. 대상자별 사례관리의 강화

근로빈곤층과 복지수급자가 근로활동에 참여할 경우 고용서비스와 그리고 대상별로 적합한 지원조치가 병행되는 것이 매우 중요하다(OECD, 2006). 고용서비스는 직업능력개발 및 체계적인 직업알선이 유기적으로 결합되어 운영되는 것을 의미한다. 그리고 대상에 따른 지원조치는 예를 들어, 한부모가정의 경우 근로활동을 수행하는 동안 아동에게 필요한 보호조치가 병행되는 것을 의미한다. 이러한 대상별 지원서비스는 고용유지를 위해서 매우 중요하다. 왜냐하면, 고용과 연계한 급여는 수급자들이 근로활동에 참여하는 데 효과적으로 작동하지만, 그 효과가 지속되려면 이와 같은 부수적인 서비스가 제공되어야 가능하기 때문이다³¹⁾. 기초교육 중심의 기술교육은 소득증대 및 탈수급에 긍정적인 효과가 미세하다. 따라서 보다 개별화된 교육(one to one personalized), 즉 수급자의 특성과 적성에 부합하는 기술교육이 이루어질 필요가 있다. 대상자에 따른 개별화된 복지와 고용서비스의 제공은 근로빈곤층을 지원하는데 있어서 매우 중요한 업무이다. 이것이 효율적으로 작동하기 위해 효율적인 사례관리체계가 필요하다. 근로빈곤층은 복지와 고용이라는 측면에서 다층적이고 복합적인 서비스 욕구를 가지고 있기 때문에 전문적인 사례관리자에 의한 체

31) 한부모가정의 여성가구주의 사회적 보호는 소득보장 중심으로부터 고용지원서비스 강화로 이동하였으며, 이를 위해 복지서비스 뿐만 아니라 임금지원, 부모휴가, 그리고 노동시간의 유연화 등의 조치가 이루어지고 있다. 그리고 이 같은 현상은 일종의 수렴현상이 나타날 만큼 유럽국가에서는 일반화되어 있다(자세한 논의는 Knijn, Martin & Millar, 2007 참조).

계적인 사례관리가 이루어져야 한다. 사례관리는 만성적이고 복합적인 문제를 가진 개인 및 가족과 함께 일하면서 그들과 자원제공자들의 기능을 향상시켜 환경 속에서 자신들에게 필요한 서비스와 자원을 스스로 획득하고 사회적 기능을 원활히 수행할 수 있도록 돕는 통합적인 접근방법이다.

〈표 8-4〉 자립촉진지원 사례관리 과정별 요소

초기면접	<ul style="list-style-type: none"> - 대상자 선정/ 정서적 지원 - 자발적 계약 및 정보제공 - 관계형성
정보수집 및 사정	<ul style="list-style-type: none"> - 참여자의 내적 욕구 및 자원사정(근로능력, 근로의욕) - 참여자의 환경체계 사정(자활한계 및 장애요소) - 위기 사정(질병, 장애, 부부갈등 등) - 서비스 및 자원 사정(프로그램 선택)
개입계획/개입	<ul style="list-style-type: none"> - 심리적 문제해결(근로저해요인) 및 기능강화 - 재정관리지원계획 및 개입 - 근로적응, 고용유지계획, 근로역량강화
모니터링	<ul style="list-style-type: none"> - 서비스 모니터링(적합성, 적절성, 만족도, 관리효율성) - 성과목표 모니터링(단계별 성과, 계획대비 성과, 자원수준) - 사례관리량 모니터링(적정 사례수, 표준작업량)
평가 및 종결	<ul style="list-style-type: none"> - 내용평가(서비스 양, 질) - 과정평가(서비스 전달과정) - 성과평가(서비스 성과, 참여자 성과) - 구조평가(사례관리 네트워크) - 종결계획/종결준비/종결/사후관리

자료: 이기연 외(2008)

근로빈곤층의 자립촉진지원을 위한 사례관리는 대상자의 탈수급과 자활, 자립을 목표로 수행되어야 한다. 사례관리의 실천과정은 ‘대상자 선정 및 초기면접’ → ‘정보수집 및 사정’ → ‘개입 계획’ → ‘개입’ → ‘모니터링 및 조정’ → ‘평가 및 종결’ 단계로 이어져야 한다(이기연 외, 2008).

4. 효율적인 전달체계의 구축

자립촉진지원 프로그램은 기본적으로 정책조합을 통해서 작동되므로 효율적인 전달체계의 구축은 필수적으로 요구된다. 또한 고용보험과 기초법 사이에 존재하는 사각지대의 해소를 위해서도 전달체계의 개편은 불가피하다.³²⁾ 전달체계 구축의 기본

방향은 첫째, 사례관리체계가 안정적으로 작동할 수 있어야 하며, 둘째, 사각지대에 방치되어 있는 근로빈곤층을 효과적으로 보호할 수 있도록 구축되어야 함을 기본 방향으로 한다.

지자체의 자활전담공무원의 책임 하에 대상자 선정이 이루어지고, 이후 근로능력 및 직업능력판정을 포함한 개인별 사례관리가 진행될 수 있도록 고용안정센터, 지역 자활센터, 사례관리전문가 협력체계를 구축하는 위원회를 구성한다³²⁾. 고용지원센터는 근로능력의 직업능력판정을 총괄하고, 대상자가 선택할 수 있는 프로그램의 제시 및 판정자료를 제시한다. 지역자활센터는 사례관리자와 함께 비취업대상자가 선택할 수 있는 사회적응훈련, 직업적응훈련, 자활근로, 취업, 창업 등 다양한 프로그램을 제공한다. 사례관리자는 사례관리과정을 수행한다.

5. 지역화

자립촉진지원은 일을 통한 빈곤탈출이 기본 목표이므로 지역사회(특히, 지방자치단체)내에서 충분한 일자리의 제공은 성과달성을 위한 필요충분 조건이다. 직업경력과 인적자본이 취약한 근로빈곤층에게 적합한 일자리창출은 매우 어려운 과제이다. 지자체는 예산지원이 가능한 일부 사회서비스 분야를 제외하고 일자리 창출 기능을 거의 수행하고 있지 못하다. 고용지원센터는 사회적 일자리 창출사업의 수행주체로서 나름의 역할을 수행하고 있으나 자립기반 조성에 필요한 일자리의 안정적 공급에는 사실상 실패하고 있다. 따라서 고용이 지속성이 보장되는 안정적인 일자리의 창출하기 위해서 지역화 전략이 필요하다. 자립촉진지원의 지역화는 지역의 근로빈곤층의 복지욕구 및 고용욕구를 해결하기 위한 지역내 공공자원 및 사회적 자원을 효율적으로 활용하는 자원동원의 네트워크를 의미한다. 지역별로 복지수요와 동원가능한 자원의 양이 상이한 상황에서 자립촉진지원의 효율적 운영을 위해서 지역화 전략은 불가피하다.

32) 정책공백을 해소할 수 있는 가장 직접적인 방법은 새로운 정책 혹은 프로그램을 통하여 사각지대를 해소하는 방법이 있을 수 있다. 그러나 재정을 통한 일자리 창출사업에서 보았듯이 단편적인 정책메꾸기식의 제도도입은 재정효율성 측면에서 그리고 탈수급 측면에서도 효과적인 방안이라 볼 수 없다.

33) 현행 근로능력 판정기준은 객관성을 보완하고 이에 대한 전문 인력이 확보되어야 한다. 또한 취업대상자와 비취업대상자의 획일적인 구분 방식은 장기적으로 폐기되어야 할 과제이다.

제4절 취업지원 프로그램 개선방안

1. 기본전제

근로빈곤층의 탈수급에 가장 직접적인 영향을 미치는 요인은 근로소득의 증감이 결정한다. 이는 근로빈곤층 문제를 해결하는데 핵심은 결국 일자리 제공에 달려있음을 시사한다. 그러나 여기에서 염두해 두어야 할 문제가 있다. 우리나라의 근로빈곤층의 노동이동의 특징을 고려한 정책개발이 필요하다는 점이다. 근로빈곤층의 경우 미취업 및 실업기간이 외국과 비교할 때 상대적으로 짧은 점, 그리고 저임금 일자리에 취업, 실업을 반복하고 있기 때문에 상향 노동이 어렵다는 점이다.

따라서 근로빈곤층의 자립촉진지원 전략은 다른 아닌 일자리의 창출을 넘어서 고용의 지속성이 보장되는 일자리의 창출의 전략인 것이다. 이것이 가능하기 위해서는 근로빈곤층의 인적자본수준을 향상시킬 수 있는 직업능력개발 강화와 취업알선체계 수립이 직접적인 정책방안이다. 그러나 이 경우 직·간접적으로 막대한 재정지원이 필요하고, 경제환경 변화 등에 따라 성과가 달라질 수 있으므로 장기적인 개혁이 필요하다. 여기서는 단기적 방안으로 기존의 근로빈곤층 지원프로그램을 자립촉진지원이라는 관점에서 개선방안을 제시한다. 둘째, 장기적 관점에서 프로그램들 간의 연계방안을 제시한다.

2. 자활사업

자립촉진지원 강화라는 관점에서 자활사업은 근로기회의 제공 면에서 개선이 필요하다. 근로기회의 제공은 시군구 책임 하에 적극적으로 활성화되어야 한다. 기초법상(18조의2) 수급자의 고용을 촉진하기 위하여 상시근로자의 일정비율 이상을 수급자로 채용하는 기업에 대하여 각종의 지원을 명시하고 있다. 그럼에도 불구하고 이에 대한 적극적 조치가 미흡하다.

근로기회의 제공 및 일자리 창출의 활성화를 위해서 자활기관협의체를 활성화할 필요가 있다. 자활기관협의체는 고용지원센터, 상공회의소, 소상공인지원센터, 사회복지시설, 자활지원센터, 지자체 등 지역사회의 일자리 창출 관련기관으로 구성되어

있다. 그러나 분기별로 1회 정도 형식으로 운영되고 있고, 협의사항에서 신규 일자리 창출 사안이 제외되어 있다. 협의회를 통하여 지역노동시장(공공, 민간)에 대한 정보를 체계적으로 관리하여 지역내 틈새시장 및 잠재적 노동수요가 있는 사회서비스 분야에서 적극적으로 일자리를 창출하도록 한다. 창업지원은 직업능력을 보유한 자활참여자자와 자활공동체의 활성화를 위해서 활용하고, 소요되는 자본은 자활기금을 적극적으로 활용하여 충당하도록 한다³⁴⁾.

자활사업의 경우 대상자 특성상 노동시장 진입 지원전략의 채택이 불가능한 경우가 있다. 이들에 대한 자립촉진지원은 일종의 보호된 고용 차원에서 사회서비스 공급원으로 활용하는 것이다. 이 경우 참여자들의 근로능력을 엄밀히 판정하여 복지의 존성 문제를 최소화할 필요가 있다. 자활능력배양과 기능습득의 지원이라는 프로그램의 성격을 명확히 한다. 사회적 일자리형과 시장진입형 그리고 자활공동체에 대한 진입 Gate를 독립적으로 운영한다. 사회적 일자리는 자활센터의 고용창출과 고용유지를 목표로 하는 사업으로 규정하고, 시장진입형과 자활공동체는 노동시장 재진입을 위한 준비기로 설정한다. 이 때, 일자리 유형과 사업단의 선택은 본인의 자발적 의지에 따라 선택하게 하고, 최초 선택 후 2년 경과시점에서 근로의욕과 직업능력을 재심사한다. 근로유지형을 제외하고(단, 자활특례자의 참여를 엄격히 제한) 시장진입형 사업단의 참여기간의 제한(2년 기준기간 설정 후 1회 연장 가능하나 적립금 배분은 점감)하는 등의 조치를 통해서 참여자들의 자연스러운 노동이동을 촉진한다.

자활사업의 지역화 차원에서 자활센터의 역할을 유형화할 필요가 있다. 예컨대, 농촌지역의 지역자활센터는 사회서비스를 비롯한 다양한 복지서비스 허브 기관으로서 역할 변화를 모색한다. 노인 및 여성참여자자가 절대적 비중을 차지하는 농어촌지역의 지역자활센터는 자활근로가 절대적 빈곤층으로 하락을 방지하는 역할을 수행하고 있다는 점을 고려한 것이다.

자활공동체 정착을 위해서는 공동체 창업 지원에 대해서 새로운 접근을 할 필요가 있다. 공동체 참가인원의 1/3 이상(1/5 이상)을 수급자로 해야 한다는 등의 자활공동체 성립요건을 완화하고, 공동체가 경영능력과 시장경쟁력을 갖출 수 있도록 지

34) 창업지원사업은 '6.창업지원사업'에서 별도로 다룬다.

원을 강화할 필요가 있다. 현재 자활공동체로 인정을 받은 날로부터 최대 3년까지는 정부 사업의 우선 위탁, 정부의 우선구매, 사업자금 융자, 국공유지 우선 임대 등 여러 가지 지원을 받을 수 있도록 되어 있다. 그러나 실질적으로는 참여수급자의 인건비를 자활공동체 전환 이후 최대 1년 기간 동안 지원하는 것이 혜택의 전부이다. 자활공동체의 정착을 위해서는 사회적 기업에 준하는 지원체계를 구축하여 지금까지 개별 지역자활센터의 역할로 치부되었던 공동체 지원사업을 대체할 필요가 있다. 아울러 새로운 지원체계에서는 지원대상을 공동체 창업으로 제한하지 말고, 개인 창업, 사회적 기업 창업 등으로 다변화하는 노력을 기울여야 한다(김정원, 2009).

3. 사례관리

2007년 9월부터 자활참여자와 함께 잠재적 자활참여자 등 자활이 필요한 근로빈곤층을 대상으로 9개 시군구에서 자활사례관리시범 사업이 시행되고 있다. 시범사업의 운영결과를 토대로 자활사례관리의 문제점은 다음과 같다³⁵⁾. 첫째, 사례관리자가 효율적으로 업무를 수행할 수 없다. 시범사업을 실시한 센터별로 사례관리 대상자는 약 200-250명 수준이고, 사례관리자는 4-6명이 배치되어 있다. 사례관리자 1인당 평균 5-60명을 관리하는 상황으로 물리적으로 효과적인 사례관리가 어렵다. 둘째, 사례관리가 형식적으로 차원에서 진행되고 있다. 서비스 제공 지침에 의거하여 월 1회 방문, 2회 전화상담이 이루어지고 있으나, 대상자에게 필요한 서비스의 실질적인 제공은 미흡하다. 셋째, 전문적이고 체계적인 훈련과정을 통해 사례관리자의 배출이 필요하다. 대개의 사례관리자들은 사회복지사자격을 취득하였고, 자활 및 관련 사회복지현장에서 근무 경험을 갖고 있다. 그러나 사례관리에 필요한 전문지식과 사례관리에 필요한 슈퍼비전이 부족하고, 특히 자활사업과 관련하여 전문적인 지침이 부재한 상황이다. 넷째, 자립촉진지원이라는 관점에서 사례관리의 목표 및 내용의 변화가 필요하다. 시범사업을 실시한 9개의 센터에서 실시한 사례관리의 내용 가운데 대상자의 취업 및 창업에 필요한 전문적인 사례관리를 실시한 곳은 전무한 것으로 보인다. 이는 자활사례관리사업의 목표와 정체성의 문제에서 비롯된 결과이므로 이에

35) 이기연 외(2008)의 내용을 연구자가 분석, 재정리하였다.

대한 명확한 규정과 지침이 확립되어야 한다.

4. 직업훈련

직업훈련이 직업안정기관의 주도 하에 구직자의 재취업을 촉진하는 활성화 정책으로서의 성격을 갖지 못하고 직업훈련 공급자에 의해 좌우되는 현상이 지속화되고 있다. 이 같은 문제점을 해결하기 위해서 수요자 주도권을 강화하기 위한 제도로 추진되고 있는 것이 직업능력개발계좌제이다.

직업능력개발계좌제 2008년 9월 - 2009년 12월에 걸쳐 전직실업자 및 신규실업자를 대상으로 시범 실시하고 있다. 직업능력개발계좌제에서는 개인별 한도를 정한 계좌를 통해 근로자가 자기 주도적으로 훈련기관을 선택하면 그 비용을 지원하고 훈련이력을 지속적으로 관리하게 된다.

현재 실업자 직업훈련제도에서도 고용보험 피보험자였던 이직자는 원하면 언제든지 희망하는 실업자 훈련과정을 선택할 수 있다. 또한 고용보험에 적용되지 않았던 구직자도 예산의 범위 내에서 대상자의 요건으로 충족하면 사실상 선착순으로 훈련과정을 선택할 수 있다. 따라서 문제의 핵심은 훈련의 질과 성과 등에 대한 정보의 체계적인 제공, 훈련상담을 통한 적절한 훈련대상자의 선발과정이 없었다는 점이다. 활성화 정책의 핵심적인 구성요소는 직업안정기관이 사례관리를 통해 대상자의 특성에 맞는 서비스를 제공하는 역할을 수행한다는 점이다. 따라서 직업훈련이 활성화 정책으로서의 의미를 갖기 위해서는 직업훈련의 운영방식을 바꾸는 것 이상으로 직업안정기관의 능력을 강화하는 것이 선행되어야 한다.

5. 저소득층 취업패키지

현재까지 시범사업으로 운영되고 있는 상황에서 제도에 대한 종합적 평가는 어렵다. 따라서 제도의 효율적 운영을 위해서 보완되어야 할 과제를 중심으로 검토하겠다. 우선, 본 사업이 성과를 거두기 위한 충분한 고용지원 인프라가 갖추어져 있지 못하다는 점이다. 사업내용상 고용서비스 인력이 대규모로 투입될 때 비로소 성과를

기대할 수 있는 상황이다. 그러나 2007년 현재 81개소 고용지원센터에서 2,751명의 인력이 근무하고 있다. 여기에는 일반직 공무원, 직업상담직 공무원, 직업상담원 등이 포함되어 있다. 이 정도의 규모는 실업급여 수급자 관리도 충분하지 않은 상황이다(황덕순 외, 2008). 이 같은 상황에서 대상자 선정, 취업지원 그리고 수당지급의 업무를 효율적으로 운영하는 것은 역부족이다. 따라서 시급하게 고용지원서비스 전달체계의 확립이 필요하다고 볼 수 있다.

지원대상자 중 당연대상자로 분류되는 조건부수급자에게 지급될 수 있는 현금급여가 매우 제한적이라는 점 역시 이 제도의 효율적 운영에 장애가 될 것으로 보인다. 현금으로 지급되는 취업성공수당은 일정한 요건을 충족하는 ‘일자리’ 취업시 2차례에 걸쳐, 취업일 기준 1개월 후 60만원, 그리고 3개월 후 40만원 총 100만원을 지급하는 것이 전부이다. 그러나 국민기초생활보장법상 조건부수급자는 근로활동을 조건을 생계급여를 지급받고 있는 점 그리고 급여수준이 취업성공수당 보다는 높은 수준을 감안하면 이 제도가 안정적으로 운영되기 위해서 현금급여 지원이 병행될 필요가 있다³⁶⁾.

6. 창업지원사업³⁷⁾

2009년부터 지원대상자 확대 및 관련 서비스 연계 강화로 저소득층의 실질적 자립기회 제공하고 있다. 또한 지역수요에 따른 권역별 수행기관 선정으로 지역 주민의 접근성 강화하고, 부채로 인해 재기가 어려운 지원자들을 대상으로 「재무건전화 토탈 솔루션」 사업과 연계를 통해 부채클리닉 서비스 등 재무컨설팅 실시하는 등의 긍정적인 변화가 나타나고 있다. 특히 그 동안 사업의 안정적 운영에 장애가 되었던 인프라 구축을 위해 한국형 마이크로크레딧 전문가 양성을 위한 교육과정을 개발하여 2009년에는 약 600여명 전문가를 양성하는 긍정적인 개선이 이루어지고 있는 상황이다.

36) 그러나 취업패키지 지원사업이 법제화되어 현금급여를 지급하게 될 경우 국민기초생활보장법과 관계설정 및 역할분담이라는 해결이 어려운 과제에 직면하게 된다.

37) 2009년 9월부터 기존의 복지부의 희망기움뱅크사업은 미소금융재단으로 통합운영될 예정이다. 이하에서 논의하는 내용은 미소금융재단의 운영상에서 예견되는 문제점을 중심으로 논의한다.

그러나 최근 금융위원회와 소액서민금융재단에서 기존의 소액서민금융재단을 ‘미소금융중앙재단(이하 미소 재단)’으로 확대 개편하는 방안을 제시한 바 있다. 미소재단은 창업지원사업의 종합적인 정책방향의 결정, 사업의 가이드라인 설정, 컨설팅, 정보의 통합관리 등 총괄기능을 수행하는 기구로서 위상을 갖고 있다. 재단은 향후 10년간 총 2조원 이상의 기금을 조성하는 등 규모의 확장을 꾀하고 있다. 수요에 비하여 공급이 원활하지 못하던 문제점은 어느 정도 해소될 것으로 보인다. 그리고 전달체계 구축의 일환으로 저소득층이 거주하는 전국의 영세상인 및 서민 밀집지역에 단계적으로 200-300여개의 ‘지점’을 설치할 예정으로 알려져 있다. 여기에 ‘지역 내 사회공헌도가 높고 사회봉사의지가 있는 대표자와 금융회사 퇴직자·청년 등 자원봉사자로 구성 운영할 계획’이다.

창업지원사업은 금융권의 여신업무와 근본적으로 다른 성격을 갖는다. 특히, 정책대상 면에서 창업지원사업의 대상은 근로빈곤층, 금융소외계층이다. 따라서 이들에 대한 지원은 금융지원 이외에도 전문적이고 지속적인 경영지원이 필요하다. 그러나 이에 필요한 인력을 자원봉사자로 활용하는 것은 창업사업장의 안정적 운영에 장애가 될 수 있다. 따라서 유휴인력의 활용이라는 관점에서 벗어나 전문가의 지원이라는 관점에서 인력활용을 검토할 필요가 있다. 채용조달 면에서도 사회적 책임의 공유 차원에서 기업과 금융권으로부터 막대한 기부금을 통해서 조달하는 것으로 설정하고 있다. 그러나 기부금의 특성상 재원의 안정성이 확보되기 어렵기 때문에 이를 보완하기 위하여 정부에서 관장하고 있는 기금의 종합적 관리 운영도 병행될 필요가 있겠다.

제5절 결론: 취업지원 프로그램의 장기적 정책조합

근로빈곤층 지원정책의 가장 큰 문제는 취업성과가 저조하다는 것이다. 그 결과 근로빈곤층의 복지의존성이 심화되고, 탈수급 효과가 떨어지면서 제도의 효율성에 대한 비판이 증가하고 있다. 또한 근로빈곤층의 지속적인 증가로 인하여 사각지대에 방치된 근로빈곤층의 규모가 증가하고 있다. 이러한 상황을 해결하기 위한 방안으로

자립촉진지원 전략을 통하여 기존의 근로빈곤정책의 해결방안을 모색해 보았다.

자립촉진지원 전략 관점에서 취업지원 프로그램의 핵심목표는 복지의존성 해소와 취업성과의 제고이다. 이를 위해서 다양한 정책조합이 가능할 것이지만, 무엇보다 중요한 것은 근로빈곤층 개인 특성별 정책조합을 구성하는 것이다. 대상자별 개별화된 서비스는 모든 사회복지서비스 그리고 고용지원서비스에서 준용되어 온 서비스 지급기준이다. 이는 대상자의 개별화된 욕구충족 면에서 그리고 한정된 재원의 효율적 운영이라는 면에 장점을 보여왔기 때문이다.

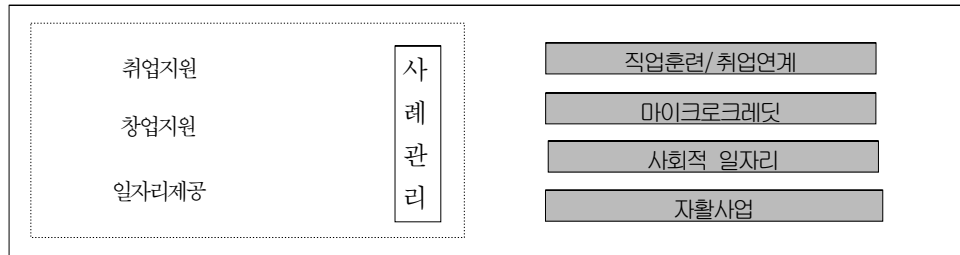
근로빈곤층은 다양한 특성을 갖는 이질적 집단이라 할 수 있다. 따라서 대상자별 개별화된 서비스 제공 원칙은 매우 어려운 분류기준일 수 있으나 자립촉진지원 강화 관점에서 볼 때 일반노동시장으로 진입이 가능한 대상자와 그렇지 못한 대상자로 구분할 수 있다³⁸⁾.

기존의 취업지원 프로그램을 분석한 결과 취업·창업성과가 미흡한 원인은 프로그램에 따라 다양한 문제점이 지적되었지만, 프로그램에 상관없이 일관되게 나타나는 문제점은 정책대상과 프로그램의 정합성이 낮다는 점이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 근로능력의 판정, 가구여건, 근로의욕 등을 종합적으로 고려하는 새로운 사정도구가 필요하며, 이를 기반으로 근로빈곤층의 취업·창업을 일관되게 지원할 수 사례관리체계가 필요함을 확인할 수 있었다.

이에 따라 근로빈곤층에 대한 기존의 취업지원 프로그램은 다음과 같은 개선이 이루어져야 할 것이다. 우선, 자활사업은 비취업대상자의 취업지원을 전담하는 프로그램이다. 그러나 그동안 차상위계층의 참여가 지속적으로 증가하고 있고, 취업빈곤층이 엄연히 존재하는 사실에 비추어 볼 때 자활사업의 기능을 보호된 고용의 제공이라는 제한적 역할을 수행토록 하는 것은 바람직하지 않다. 따라서 자활사업은 비취업대상자들에게 보호된 고용을 제공하는 역할과 함께 취업빈곤층과 차상위계층 등의 취업촉진을 위한 역할을 수행토록 하는 것이 개인별 취업지원의 원칙에 부합한다고 할 수 있다.

38) 근로빈곤층의 일부를 정책대상으로 하고 있는 현행 국민기초생활보장법에서 이 같은 기준을 따르고 있다.

[그림 8-2] 자립촉진 지원 프로그램의 기본 구성



자료: 노대명(2009)에서 수정

재정을 통한 일자리 창출 정책은 고용보험과 기초법의 사이의 사각지대에 존재하는 근로빈곤층을 단기적으로 대응하는데 효과적인 대처방안이라 할 수 있다. 그러나 대상자 선정의 적절성의 문제, 일자리의 지속성 미흡으로 노동시장에서 취업으로 연계되지 못하는 등의 문제가 발생되고 있다. 장기적으로 재정을 통한 일자리 창출정책은 최소화하고, 고용보험제도의 확대를 통하여 직업능력개발과 취업알선체계 확립을 통해 노동시장으로 진입을 촉진한다. 그리고 사회적 일자리 창출사업은 자활사업으로 통합 운영하여 복지와 고용서비스를 지원한다.

저소득층 취업 패키지사업은 대상자별 사례관리의 기능이 강조된 프로그램으로서 자립촉진지원 관점에 가장 부합하는 프로그램이다. 그러나 본 사업이 취지와 목표를 충분히 달성하기 위해서는 충분한 고용지원 인프라가 필요하다. 그리고 사업내용상 고용서비스 인력이 대규모로 투입될 때 비로소 성과를 기대할 수 있는 상황이다. 이러한 문제를 해결하기 방안으로서 성과관리형 자활시범사업의 결과를 토대로 양 사업의 통합적 운영을 검토할 필요가 있다. 자활사업의 기존의 고용지원 인프라가 구축되어 있는 상황이므로 사례관리 전문인력만 충원되면 의미있는 사업성과를 거둘 수 있을 것으로 기대된다³⁹⁾.

창업지원사업은 최근 커다란 변화를 겪고 있는 상황이다. 양적인 측면에서 급격한 성장이 예상되고 있지만, 내실있는 자립촉진지원 프로그램으로 운영되기 위해서 그동안의 민간기관의 운영상의 노하우를 수용할 필요가 있으며, 자활 및 사회적 기업에 대한 지원은 영세자영업자에 대한 지원과 별도의 수행주체가 필요하다고 볼 수 있다.

39) 양 사업의 통합운영의 세부적인 사항은 별도의 논의가 필요하다.

제9장 공공 및 민간부문 전달체계 개편방안

제1 절 전달체계 개편의 필요성과 논의의 수위

현재 우리사회 근로빈곤층 지원정책에서 가장 핵심적인 걸림돌 중 하나는 전달체계의 취약성에 있다고 말해도 과언이 아니다. 그것은 앞서 언급하였던 근로빈곤층 대상 각종 지원제도가 안고 있는 문제점을 더욱 증폭시키는 결과를 초래하고 있기 때문이다. 이는 근로빈곤층의 취업특성으로 인해 소득파악이 힘들고, 이를 위한 행정인프라와 인력이 부족하며, 결과적으로 이들의 특성과 욕구를 고려한 효과적인 지원이 어렵다는 것을 의미한다. 이러한 제반 문제점을 감안할 때, 향후 제도개편 논의는 효과적인 전달체계 개편방안을 전제해야 한다고 말할 수 있다.

그리고 전달체계 개편논의는 제도개편의 범위와 수준에 따라 차별화되어야 할 것이다. 이는 기존 연구들이 지적하는 전달체계 관련한 다양한 문제점을 넘어서 대안 모색이 필요하다는 것을 의미한다. 기존 연구들은 근로빈곤층 지원사업을 효과적으로 수행하기 위해서는 근로능력 판정과 직업능력 판정, 체계적인 사례관리, 공공부문 전달체계의 조직과 인력확충, 민간부문 전달체계에 대한 투자와 평가 등이 제대로 이루어지지 않고 있다는 점을 강조하고 있다(노대명 외, 2007; 심성지, 2008; 이석원·정희정, 2008; 김태완·전지현, 2009).

하지만 본 연구에서 제안하고 있는 제도개편방안은 단순히 기존 자활사업을 보완하는 수준을 넘어, 각종 지원정책을 통합하는 개편방안을 제안하고 있다. 이러한 관

점에서 보면, 전달체계 개편논의는 다음과 같이 몇 가지 큰 영역을 포괄하는 것이어야 한다. 1)근로빈곤층 대상 근로능력 및 소득판정체계 강화, 2)보건복지가족부와 노동부 간 대상선정 및 사업연계의 강화, 3)공공부문과 민간부문의 거버넌스 강화가 그것이다.

그리고 이러한 문제와 관련해서 논의의 초점은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 공공부문 전달체계를 어떻게 구축하고 확대할 것인가 하는 점이다. 그것은 기초자치단체와 광역자치단체, 그리고 중앙정부 차원에서 근로빈곤층 지원정책을 위한 전달체계를 어떻게 재구성해야 하는가를 의미하는 것이다. 둘째, 노동부와 복지부의 전달체계를 어떻게 효과적으로 개편할 것인가 하는 점이다. 이는 근로연계복지제도의 특성상 복지급여와 취업지원 프로그램을 유기적으로 연계할 수 있는 전달체계 구축이 필요하다는 것을 의미한다. 셋째, 민간부문 전달체계에 대한 자원투입방식과 성과평가를 어떻게 결합시킬 것인가 하는 점이다. 이는 정책도입에 따라 민간공급기관을 확충하는 경우, 정부재원 투입이 불가피하며, 재원투입에 따라 성과를 극대화하기 위해서는 지금까지 우리사회가 직면했던 다양한 문제점에 대한 평가가 선행되어야 한다는 것을 의미한다. 넷째, 공공부문과 민간부문 전달체계 간의 연계 구조를 어떻게 재설계할 것인가 하는 점이다. 근로빈곤층 지원정책은 소득보장정책과 달리 민간부문 전달체계와의 협력이 매우 중요한 역할을 수행한다. 그리고 그 연계구조를 어떻게 설계하는가에 따라 사업성과에 큰 차이가 나타나게 된다. 이 점에서 근로빈곤층 지원을 위한 전달체계 개편은 거버넌스(Governance)의 문제가 매우 중요한 것이다.

여기서 강조하고자 하는 것은 기존 전달체계 개편에 있어 다양한 이해당사자의 주장을 넘어서 대안모색이 필요하다는 것이다. 즉, 각종 면접조사를 통해 확인할 수 있는 시사점은 때로 해당 이해당사자의 주장에 매몰될 수 있다. 그것은 지난 10년간 자활사업 운영과정에서 사회복지전담공무원과 직업상담원 간의 의견대립, 공공부문 실무자와 민간공급기관 실무자 간의 의견대립, 기초생활보장제도 수급자와 실무자 간의 의견대립을 통해 확인되었던 바다.

그리고 근로빈곤층 대상 취업지원프로그램을 운영함에 있어 어떠한 조직을 확충하고, 어떠한 전문인력을 투입할 것인가에 대해서도 신중한 접근이 필요하다. 그것

은 소득과약 등 행정업무, 욕구별 상담업무, 취업 및 창업지원업무와 관련해서 어떻게 조직과 인력을 유기적으로 배치할 것인지에 대한 중립적인 관점이 중요하다는 것을 의미한다.

제2절 공공 및 민간부문 전달체계의 현황과 문제점

여기서는 공공부문과 민간부문에서 존재하는 근로빈곤층 지원 전달체계의 현황을 살펴보고, 그것이 안고 있는 제반 문제점을 간략하게 정리하고자 한다. 이는 뒤에 제시할 전달체계 개편방안에 논거를 제시하는 수준의 개괄적인 논의가 될 것이다. 보다 구체적인 논의는 각주와 참고문헌에 제시되어 있다.

1. 공공부문 전달체계의 현황과 문제점

근로빈곤층 지원정책을 수행함에 있어 직·간접적으로 관련이 있는 공공부문 전달체계는 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 자치단체의 주민생활지원서비스 전달체계 중 기구의 소득지위와 욕구 그리고 근로능력 판정 업무를 담당하는 조직을 지칭한다. 둘째는 근로빈곤층의 직업능력을 판정하고 자립지원계획을 수립하며, 필요한 취업지원 프로그램을 연계하는 자활고용팀을 지칭한다.

첫째, 주민생활지원서비스 전달체계는 거의 모든 기초자치단체에 설치·운영되고 있다. 그리고 소득과약과 서비스 연계 등 각종 업무를 통합적으로 관리하고 있다. 그것은 이러한 전달체계 개편의 목적 자체가 <지방행정조직 개편, 통합정보시스템 구축, 민관협력체계 구축, 중앙부처간 서비스 조정>이었다는 점에서 확인할 수 있다. 물론 이러한 제도개편이 초기의 목표대로 이루어졌던 것은 아니다.

지방행정조직 개편은 기본방향에 대한 합의는 물론이고, 구체적인 실천방안에 대해서도 가닥을 잡지 못하고 있는 것으로 판단된다. 이는 지난 십년간 거의 모든 정권이 사회복지 전달체계 개편을 표방하고 각자의 그림대로 전달체계를 개편하였지만, 그 중 어느 것도 안정적인 성과를 거두지 못하였음을 의미한다. 여기서 지적할

수 있는 것은 기존의 논의들이 지역주민들에게 어떻게 양질의 서비스를 제공할 것인가 보다, 공급자를 어떻게 확충할 것인가에 맞추어져 있었다는 점이다. 이는 사회복지직과 일반행정직을 어떻게 증가하는 복지수요에 대응할 수 있도록 업무에 배치할 것인가의 문제와 관련이 있는 것이다. 결과적으로 주민생활지원서비스 전달체계로의 개편이 일선 사회복지전담공무원의 과도한 업무부담을 덜어주었는가에 대해서는 의문의 여지가 있다. 더 나아가 이러한 개편이 효과적인 수급자 관리와 통합적 서비스 연계에 기여하고 있는가에 대해서도 이견이 있는 것이다.

통합정보시스템의 구축 또한 최근에서야 본격적으로 논의되고 있는 것처럼 보인다. 이는 금년 말을 목표로 진행 중인 <사회복지통합관리망> 개편작업을 지칭한다. 하지만 보다 근본적인 문제점을 지적해야 할 것이다. 그것은 전산망 자체도 문제이지만, 이 전산망에 제대로 기입하고 관리하는 제도운영방식이 문제라는 것을 의미한다. 기초생활보장제도는 국비와 지방비를 합쳐 연간 약 10조원 이상의 예산이 투입되고 있음에도, 수급자의 소득과 취업상태에 대한 전산망 관리는 매우 취약한 것으로 알려져 있다. 이는 전산망 자체도 문제겠지만, 전산망에 주기적인 정보입력이 이루어지지 않고 있다는 점과 밀접한 관련이 있다.

민관협력체계 구축과 관련해서는 이미 지역사회복지협의체에 대한 논의가 진행되던 단계에서 주민생활지원서비스 전달체계가 도입됨에 따라, 혼란이 가중된 측면이 있다는 점을 지적해야 할 것이다. 그것은 지역차원에서 민간의 서비스 공급자와 공공조직 간의 연계를 강화한다는 취지에 맞게 개편이 이루어지고 있는가에 대해서도 의문이 제기되고 있음을 의미한다. 보다 원론적으로 말하면, 지역차원에서 서비스 공급자에 대한 충분한 정보관리조차 제대로 이루어지지 않고 있으며, 민간의 서비스 공급자들이 정책결정과정에 지속적으로 참여할 수 있는 통로 또한 형식적으로 운영되고 있는 것이다. 이는 소득보장과 관련된 급여업무 보다는 사회서비스나 취업지원 서비스와 같은 업무에서 잘 나타나고 있는 것이다.

끝으로 중앙부처차원에서 다양한 업무가 집중되는 일종의 <갈대기 현상>을 제어하는 것 또한 용이하지 않다는 점을 지적해야 할 것이다. 물론 이는 보는 관점에 따라서는 다르게 평가할 수 있다. 그것은 조직과 인력이 부족한 상황에서 다양한 중앙부처의 업무가 사회복지전담공무원에게 집중된다는 점에서 심각한 문제이다. 하지만

현실적으로 중앙부처가 추진하는 대부분의 업무가 자치단체의 일선 서비스지원조직을 통해 수행되는 것은 당연한 일이다. 최근 각 부처가 저소득층 지원정책을 실시하고 있으며, 그것은 필연적으로 지역중심적이며, 자산조사를 경유해야 한다. 그리고 이러한 기초 인프라가 취약한 상황에서는 어떠한 저소득층 지원정책도 대상집단을 정확하게 선정할 수 없다. 이러한 관점에서 본다면, 문제의 핵심은 기초자치단체가 이러한 업무를 수행할 수 있도록 행정인력을 재배치하는 것이라고 말할 수 있다.⁴⁰⁾

둘째, 근로빈곤층의 직업능력을 판정하고 자립지원계획을 수립하며, 필요한 취업지원 프로그램을 연계하는 자활고용팀은 주민생활지원서비스 전달체계 구축과정에서 중요한 인프라 중 하나로 기획되었다. 하지만 이는 다음과 같은 세 가지 문제점을 해결하지 못한 상태로 머물러 있다. <자활고용팀의 낮은 설치율, 노동부 고용전달체계와의 연계미흡, 각종 민간서비스 공급자와의 실질적 연계 부족> 등으로 요약할 수 있다.

우리사회는 2000년 기초생활보장제도를 도입하는 과정에서 자활사업을 중요한 정책적 슬로건으로 제시하였다. 이는 근로연계복지정책을 통해 기존 복지정책이 갖는 한계를 극복하겠다는 의지표명에 다름 아니었다. 하지만 문제는 이러한 슬로건에 비해, 근로연계복지정책을 추진할 수 있는 전달체계 구축에는 별다른 투자를 하지 못했다는 점이다. 그것은 특히 공공부문 전달체계 확충이 제대로 이루어지지 않았음을 의미하는 것이다. 주민생활지원서비스 전달체계를 구축하기 이전 단계에서는 기초 및 광역자치단체 차원에서 자활지원업무를 담당할 수 있는 조직과 인력배치가 거의 이루어지지 않았다. 이는 자활사업이 실제로는 기초생활보장제도 업무의 극히 작은 부분으로 다루어져 왔음을 의미하는 것이다. 참고로 일부 자치단체에서는 자활사업을 노숙자업무 등 각종 업무와 병행해서 관리하게 해왔다는 점도 지적해야 할 것이다. 그리고 주민생활지원서비스 전달체계가 구축된 이후에도 상황은 크게 개선되지 않았다. 일부 기초자치단체는 자활고용팀을 설치하였지만, 더 많은 자치단체는 이러한 조직을 설치하지 않았다. 더욱이 조직을 설치하더라도, 많은 자치단체가 정상적으로 조직을 운영하지 않았던 것으로 나타나고 있다. 그것은 기존 사회복지과의 자활계와 업무를 분리시켜, 또 다른 조직으로 만들거나 하는 방식을 취했음을 의미한

40) 아울러 행정업무 부담과 관련해서 불필요한 업무를 줄이는 노력 또한 중요한 과제라고 말할 수 있다.

다.⁴¹⁾

또 다른 문제점은 자활고용팀이 구축되었지만, 노동부 고용지원센터와의 업무연계가 형식적으로 이루어지고 있다는 것이다. 이는 일부 자치단체의 경우, 자활고용팀을 구축함에 있어 기존 일자리 알선 기능을 담당했던 자치단체 인력을 단순 이동시키는 형태를 취했던 것과 관련이 있다. 이는 자활고용팀이 취업연계와 직업훈련 등의 서비스를 연계할 수 있는 인프라와 업무를 갖고 있지 못하다는 것을 의미한다. 단순히 Work-Net을 연계하는 경우도 있지만, 이러한 기초적인 연계마저 이루어져 있지 않은 경우도 존재하는 것이다. 이는 자활고용팀을 설치함으로써 주민들이 필요로 하는 고용관련 서비스의 연계를 활성화하겠다는 취지와 충돌하는 것이다. 그 결과, 현재 자치단체의 고용서비스 중 상당수는 자활근로나 희망근로 등 재정일자리사업을 알선하는데 초점을 두고 있는 상황인 것이다.

그리고 지역주민에게 취업지원서비스를 제공함에 있어 공공부문 전달체계가 담당해야 할 중요한 역할 중 하나인 민간단체와의 협력 문제 또한 지적할 수 있다. 자활사업 시행 10년이 지난 상황에서 과거 민관협력에 대한 평가는 매우 부정적이라고 말할 수 있다. 그것은 지역자활지원계획을 수립하고 민간단체와의 협력을 규정하고 있는 국민기초생활보장법과 시행령, 그리고 지침이 제대로 적용되지 않고 있음을 의미한다. 이는 각종 민관협력이 형식적으로 운영되고 있음을 의미하는 것이다. 물론 사업시행 기간이 경과됨에 따라 공공부문 자체 내에서도 민간부문과의 협력 필요성을 인식하는 경우가 증가하고 있는 것은 사실이다. 하지만 여전히 우리사회 공공부문과 민간부문은 사업을 둘러싼 협력의 경험이 일천하고, 이것이 상명하복의 형태를 취하고 있는 것 또한 사실인 것이다.

41) 기초자치단체에서 주민생활지원서비스 전달체계를 구축함에 있어 인력을 배치하는 방식을 보면 매우 흥미로운 양상을 확인할 수 있다. 그것은 해당 지자체의 전체 인력을 재배치하는 전략이라기보다, 사회복지부문 실무자의 공간이동의 형식을 취했음을 의미하기 때문이다. 이는 별도의 인력배정이 이루어지지 않는 한, 적극적으로 인력을 배치할 수 없다는 태도와도 밀접한 관련이 있는 것이다. 하지만 이것이 바람직한 대응자세인가에 대해서는 이견이 있다 하겠다.

2. 민간부문 전달체계의 현황과 문제점

근로빈곤층 지원정책에서 민간부문 전달체계는 빠른 속도로 성장해 왔던 것이 사실이다. 그것은 2000년 이후에는 자활사업을 수행하는 지역자활지원센터(구 자활후견기관)가 빠르게 확충되었으며, 2003년 이후에는 마이크로-크레딧 기관들이 생겨나기 시작하였으며, 2006년 이후에는 사회적 기업들이 증가하는 양상을 나타내고 있다. 이는 근로빈곤층 지원을 위한 민간부문 전달체계 개편과 관련해서 중요한 지형변화가 있었음을 의미하는 것이다. 즉, 자활사업의 전달체계를 내실화하는 문제가 중요하기는 하지만, 전반적으로는 새롭게 출현한 다양한 민간부문 공급기관들을 아우르는 전달체계 개편논의가 필요하다는 것을 의미한다.

지역자활지원센터는 2008년 12월 현재 전국에 242개 기관이 설치되어 있으며, 마이크로-크레딧 기관들은 약 20여개가 활동 중에 있고, 사회서비스 일자리에 약 20만명 정도가 참여하고 있으며, 사회적 기업은 218개가 인증되어 있다. 이는 10년 전과 비교할 때, 민간부문의 전달체계가 크게 확충되었음을 의미하는 것이다. 이 점이 향후 전달체계 개편논의에서 다양한 민간 공급기관을 고려한 개편방안이 필요한 이유인 것이다.

하지만 민간부문 전달체계에 대한 진단은 단순히 지정된 기관의 수를 기준으로 하기 힘들다. 오히려 논의의 핵심은 민간부문 전달체계가 사업성과를 어떻게 극대화시킬 수 있을까 하는 점이다. 이는 1)민간부문 전달체계에 대한 자원투입방식과 성과평가를 어떻게 결합시킬 것인가, 2)민관협력을 어떻게 강화할 것인가, 3)성과제고 차원에서 최근 지속적으로 검토되고 있는 영리공급기관 확충 문제를 어떻게 평가할 것인가 하는 점이다.

먼저 민간부문 전달체계에 대한 지원 및 평가와 관련해서는 과거 사업수행과정에서의 시행착오에 주목할 필요가 있다. 물론 지금까지 한결같이 지적되어 왔던 문제점은 민간공급기관 실무자에 대한 인건비가 낮다는 점이다. 그것은 때로 사회복지부문 실무자의 인건비와 비교해서도 낮다는 점이 지적되며, 취업지원 등 업무성격을 고려한 지원이 이루어지지 않고 있다는 점 또한 지적되고 있다. 실제로 지역자활지원센터는 실무자들의 이직률이 매우 높다는 것은 오래전부터 지적되어 왔던 문제인

것이다. 이는 크게 두 가지 관점에서 이해할 필요가 있다. 한편으로는 사회복지부문, 더 나아가 우리사회 전반에서 저임금이 일반화되고 있다는 점이다. 다른 한편으로는 업무성과를 고려한 성과급 체계가 도입되어 있지 않다는 점이다.⁴²⁾ 이 문제와 관련해서 현실적인 접근은 <고용의 안정성>과 <성가에 따른 보수의 차등화> 문제를 구분하고, 일정 수준 성과급 체계를 수용해야 한다는 점을 지적하고자 한다. 이를 확대해석 하면, 자활사업 등에서 노동에 따른 보수가 지나치게 획일화되어 있다는 점과 무관하지 않다고 판단된다.

하지만 보다 근본적인 문제는 민간공급기관에 대한 경상보조금의 지원방식에서 찾아야 할 것이다. 그것은 실무자의 인건비나 사업수행기관의 성과평가 등이 이 문제와 밀접한 관련이 있기 때문이다. 이 문제와 관련해서는 크게 두 가지 관점이 대립하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 먼저 민간공급기관에 대해 성과와 무관하게 보조하는 것이 바람직하지 않다는 주장이 존재한다. 이는 성과평가를 토대로 지원의 차등폭을 확대해야 한다는 것을 의미한다. 이어 정부정책을 수행함에 있어 일종의 지역차원의 인프라라는 측면에서 안정적인 지원이 필요하다는 주장 또한 존재한다. 이는 사업성과를 평가하기도 힘들 뿐 아니라, 이를 토대로 지원을 차등화 하는 경우에는 사업인프라 자체가 악화될 위험성이 있다는 점을 지적한다.

현재 지역자활지원센터는 규모별 차등지원방식을 취하고 있으며, 사회적일자리 사업이나 마이크로-크레디트 사업은 사업규모에 따른 지원방식을 취하고 있다. 이 두 방식의 차이는 안정적으로 경상보조를 하고 있는가 하는 점이다. 이는 재산취득 등을 포함한 지원을 하고 있는지, 사업회계년도에 따라 사업이 중단될 개연성이 있는지 하는 점에서 차이가 있는 것이다. 지역자활지원센터는 규모별 차등지원이 이루어지고 있지만, 지원 자체는 안정적이고 재산취득 등도 가능한 것이다. 반면에 나머지 두 사업기관은 지원 자체가 사업위탁여부에 따라 불안정하며, 재산취득도 불가능한 것이다.

이 두 가지 지원방식 중 어느 것이 우위에 있는가에 대해서는 쉽게 단정하기 힘들 것으로 판단된다. 그것은 각 공급기관의 일차적 업무가 무엇인가와 밀접한 관련

42) 물론 실무자에 대한 성과급체계 도입에 대해서는 이견이 있는 상황이다. 그것은 성과급체계를 도입하기 위해서는 업무에 대한 평가작업이 선행되어야 하고, 이를 둘러싼 갈등 또한 고려한다는 지적과 업무의 효율성을 높이기 위해서는 성과급 체계 도입이 필요하다는 주장이 대립하고 있음을 의미한다.

이 있기 때문이다. 지역자활지원센터는 기초생활보장제도 수급자를 대상으로 하는 업무의 지속성이라는 측면에서 안정적인 지원이 더 중요한 의미를 갖는다. 그것은 규모별 차등지원을 통해 사업성과를 제고하는 것 이상으로, 안정적인 공급인프라를 구축하는 것 또한 중요하다는 것을 의미한다. 물론 사회적일자리사업이나 마이크로-크레딧 사업 또한 예외가 아니다. 사회적일자리사업이 참여자에게 안정적인 일자리를 공급하고, 사업관리의 책임을 강화하기 위해서는 안정적인 지원이 필요할 수 있다. 마찬가지로 한번 창업자금을 대출하면 관리기간이 3~5년에 이르는 마이크로-크레딧사업에서도 안정적인 지원이 중요한 의미를 갖기 때문이다.

물론 안정적인 지원이 항상 바람직한 것은 아니다. 지역자활센터의 사업지원방식이 갖고 있는 문제점은 업무량에 따른 실무인력 보강이 이루어지지 않고 있다는 점이다. 즉, 지난 수년간 자활지원센터는 참여자 수가 빠르게 증가하는 양상을 나타내고 있다. 그 중에는 단기적인 위탁사업에 따른 업무증가도 한 요인으로 작용하고 있지만, 지속적인 사업참여자 증가도 한 요인으로 작용하고 있는 것이다. 하지만 이에 준하는 실무인력 확충은 이루어지지 않고 있다. 이는 프로젝트 형태의 사업지원방식에 비해 업무부담을 가중시키는 측면이 있다. 이는 사회적일자리나 마이크로-크레딧 방식이 상대적으로 유리할 수 있음을 의미한다.

문제는 정부입장에서는 최소한의 비용으로 보다 많은 사업을 효과적으로 관리하는 것이 중요하고, 민간 공급기관 입장에서는 실무자의 고용안정과 임금이 중요하다는 점이다. 그리고 결과적으로는 모든 공급자에게 성과고저와 무관하게 지속적인 지원을 할 수는 없다는 점이다. 이 점에서 보면, 실제로 참여자를 취업으로 인도할 수 있는 적절한 업무량 할당과 사업의 책임성을 강화하기 위한 최선의 방안이 무엇인가 하는 점이 논의의 핵심임을 알 수 있다.

이 문제와 관련해서는 다음 세 가지 문제를 해결하는 개편방안이 필요하다고 말할 수 있다. 첫째, 업무량 증가와 성과를 고려한 지원방식을 강구해야 한다는 것이다⁴³⁾. 둘째, 프로젝트의 형태로 사업비와 실무자 인건비를 지원함에 따라 사업의 안정성이 취약하고 공급자의 책임감이 약화되는 문제점을 해결해야 한다는 것이다. 셋

43) 이 문제와 관련해서는 2005년~2007년 자활후견기관에 대한 지원방식을 개편해야 한다는 논의가 있었다. 구체적인 내용에 대해서는 노대명 외(2007) 보고서를 참조할 수 있다.

째, 공공 전달체계가 민간 공급기관을 지속적으로 관리 감독할 수 있는 방안을 강구해야 한다는 것이다. 이는 각 사업이 법적 근거에 따라 자치단체 차원에서 지속적인 관리감독을 규정해야 한다는 것을 의미한다.

이어 근로빈곤층에 대한 취업지원사업과 관련해서는 민관 협력체계를 내실화할 필요성을 지적할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 생계급여를 지급하는 업무와 취업지원을 위해 다양한 서비스를 결합하는 업무는 성격이 다르다. 그리고 후자의 경우에는 민간 공급자와의 긴밀한 협력이 필요하다. 하지만 지금까지 이와 관련해서는 다양한 문제점이 제기되었다. 따라서 여기서는 이와 관련해 중요한 몇 가지 문제점에 초점을 맞추고자 한다. 그것은 1)사업지침의 경직성, 2)권위주의적 사업관리 방식, 3)민간의 사업관리역량 부족 등이다.

근로빈곤층 지원정책을 추진함에 있어 사업지침이란 최소한의 관리를 위해 필수적인 사항이다. 재정일자리사업 및 창업지원사업에 있어서는 유연한 접근을 해야 할 것이다. 이는 지난 수년간 자활사업을 통해 나타났던 사업추진과정에서의 경직된 지침을 개편하는 문제와 밀접한 관련이 있다. 노동을 통해 수익을 창출하는 사업들은 상황 변화에 따라 유연한 대처방식이 필요하며, 이 점에서 사업관리에 초점을 둔 지침들은 장애물로 작용하기도 한다. 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 현재 근로빈곤층 대상 일자리사업에서 나타나고 있는 지침의 문제를 전반적으로 검토하여 대책을 마련할 필요가 있다.⁴⁴⁾

또 한 가지 지적해야 할 문제점은 지침에 대한 해석에 있어 일선 공무원의 잦은 인사이동이 사업을 교란하는 측면이 있다는 것이다. 특히 자활사업 등 자치단체와의 협력이 중요한 사업에서는 자치단체 공무원의 협력이 가장 관건적인 사항이다. 문제는 이들 공무원의 인사이동에 따라 지금까지 추진되었던 각종 사업이 중단되거나 법적인 문제로 야기되는 경향이 있다는 것이다. 물론 개별 민간공급기관의 불법사례와는 다른 차원의 문제이다. 즉, 불법사례는 법에 따라 엄중하게 처리되어야 하며, 기관지정을 취소하는 방안까지 강구할 필요가 있다. 하지만 사업지침을 둘러싸고 발생하는 각종 마찰을 최소화해야 하는 것이다. 이는 중앙부처 차원에서 각종 사업지침

44) 물론 사업지침의 개정은 매우 신중한 접근이 필요하다. 일방적으로 특정 이해당사자의 주장만을 반영하기보다, 각 이해당사자가 참여하는 논의구조를 통해 지침개정을 해야 한다는 것을 의미한다.

중 논란이 있었던 사항을 중심으로 명확한 지침(Guide Line)을 제시해야 한다는 것을 의미한다. 이는 사업지침에 대한 자의적 해석을 최소화함으로써 사업의 안정성을 강화하는 역할을 할 것이다.

마찬가지로 민간 공급기관의 역량부족에 대해서도 지적할 필요가 있다. 이는 자치 단체의 공무원들이 가장 자주 지적하는 문제점이기도 하다. 사업의 기획과 관리 측면에서 민간 공급기관이 요구에 부응하지 못하고 있다는 점이다. 물론 이는 이들 민간 공급기관 실무자의 낮은 인건비 수준을 감안할 때, 이해할 수 없는 것은 아니다. 이는 양질의 인력이 진입할 수 있도록 급여체계를 현실화하고, 성과에 따른 보상을 가능하게 해야 한다는 것을 의미한다. 그리고 교육훈련을 강화하고, 업무체계를 효율화하는 작업 또한 병행되어야 할 것이다.

끝으로 영리 민간 공급기관의 확충 문제에 대해 간략하게 언급할 필요가 있다. 우리사회는 2005년~2006년 사회서비스 확충전략을 수립하는 과정에서 이른바 <준 시장적 기제>로 바우처 제도를 대폭 강화하였다. 그것은 이후 많은 정책에서 영리공급기관을 확충함으로써 기존 공급체계를 문제점을 해소하는 수단으로 활용되었다. 그 결과, 최근에는 바우처 방식이 각종 민간 공급기관 지원에 있어 빠르게 확산되고 있다. 여기서 지적하고자 하는 점은 이러한 방식이 근로빈곤층 지원정책에도 큰 영향을 미치고 있다는 것이다.

먼저 바우처 방식의 강점에 대해 언급하고자 한다. 지난 수년간 바우처방식의 적절성에 대해서는 많은 논란이 있었다. 그것은 바우처 방식이 사회복지서비스가 갖는 대인서비스의 특성을 훼손할 수 있다는 우려와 공급체계를 효율화하고 수요자 중심으로 공급방식을 전환해야 한다는 요구 사이의 갈등을 의미한다. 물론 그에 대한 판단은 바우처 방식을 도입함으로써 나타났던 결과에 대한 평가를 전제해야 할 것이다. 하지만 바우처 방식에 대한 지나친 공격 또한 바람직하지 않다는 점을 언급해야 할 것이다. 그것은 지금까지 각종 사회서비스를 공급함에 있어 공급자 중심으로 운영해왔으며, 소비자 중심의 운영방식을 도입할 필요가 있다는 주장 자체는 정당하다는 점이다. 그리고 이를 위해 공급자 간의 경쟁을 강화하는 것 또한 필요한 조치라는 것이다.

하지만 이러한 방식은 실행과정에서 다양한 문제점을 노출하고 있다. 그것은 바우

처 방식 자체가 갖고 있는 문제점이라기보다 그것을 적용하는 과정에서 나타났던 문제점이라고 말해야 할 것이다. 이를 정리하면, 1)서비스 공급방식의 차별화전략 부족, 2)저임금노동과 낮은 서비스 품질의 악순환, 3)영리공급기관에 대한 과도한 신뢰 등의 문제이다.

각종 공공서비스 또는 사회서비스는 해당 서비스가 갖는 수요측면의 특성에 따라 공급방식을 차별화할 필요성이 있다. 이와 관련해서 한 가지 예를 들면 아래와 같다. 장애인 대상 서비스는 장애인 가구의 평균적인 소득특성을 감안하면, 서비스 품질보다 서비스 가격에 반응하는 경향이 있다. 더 나은 서비스를 구매할 수 있는 재정적 여력이 취약하다는 것을 의미한다. 이러한 서비스의 경우에는 바우처 방식을 적용함으로써 얻을 수 있는 효과가 미약하다. 즉, 영리공급기관이 수익을 극대화하려는 시도를 하면 서비스의 품질저하가 우려되기 때문이다. 따라서 이러한 경우에는 서비스의 공공화 또는 사회화가 적절한 대응전략이라고 말할 수 있다. 반대로 신생아나 아동을 대상으로 하는 서비스는 품질에 반응하는 경향이 있다. 이는 다소 가격이 높더라도 좀더 양질의 서비스를 선택하는 경향이 있음을 의미한다. 이 경우에는 영리공급자의 진입을 통해 서비스 품질의 차별화와 경쟁을 자극할 필요가 있다. 이는 모든 사회서비스 공급에 있어 바우처 방식을 획일적으로 적용해서는 안된다는 것을 의미한다. 서비스 및 수요자의 특성을 고려한 차별화 전략이 필요한 것이다.

그리고 바우처 방식을 확대하거나 영리공급기관을 확대하는 경우, 그것이 초래할 수 있는 위험성에 대해서도 주목할 필요가 있다. 이는 앞서 언급했던 특정 사회서비스의 수요가 갖는 특성과 밀접한 관련이 있다. 만일 사회서비스 시장을 통해 충분하고 차별화된 수요가 보장되지 않는다면, 바우처 방식이나 영리공급기관의 확대는 저임금일자리 확대할 위험성이 있는 것이다. 그리고 이것이 맞물려 작용하는 경우에는 최악의 문제가 발생할 수 있다. 그것은 저임금으로 서비스를 공급함에 있어 수익을 극대화하기 위해서는 서비스 품질의 저하나 부정이 증가할 위험성이 있음을 의미한다. 이는 본질적으로 비영리공급자가 안고 있는 것 이상의 위험성이 있음을 말해주는 것이다.

이러한 문제점을 감안할 때, 현재 사회복지정책 전반에서 영리공급기관에 대해 갖는 과도한 신뢰를 재검토할 필요가 있다. 이는 1990년대 영국의 사회서비스 공급정책

에서 영리부문과의 협력이 나타냈던 문제점이나, 최근 오바마 미국대통령이 Job corporation에 대한 보조금을 전액 삭감했던 것을 참조할 필요가 있다. 물론 업무수행에 있어 영리공급기관과의 협력은 비영리공급기관에 비해 비교우위를 갖는 점이 있다. 하지만 실제로 제공하는 서비스의 품질과 가격 측면에서도 그러한가에 대해서는 매우 신중한 접근이 필요하다.⁴⁵⁾

3. 근로빈곤층 지원 전달체계의 문제점

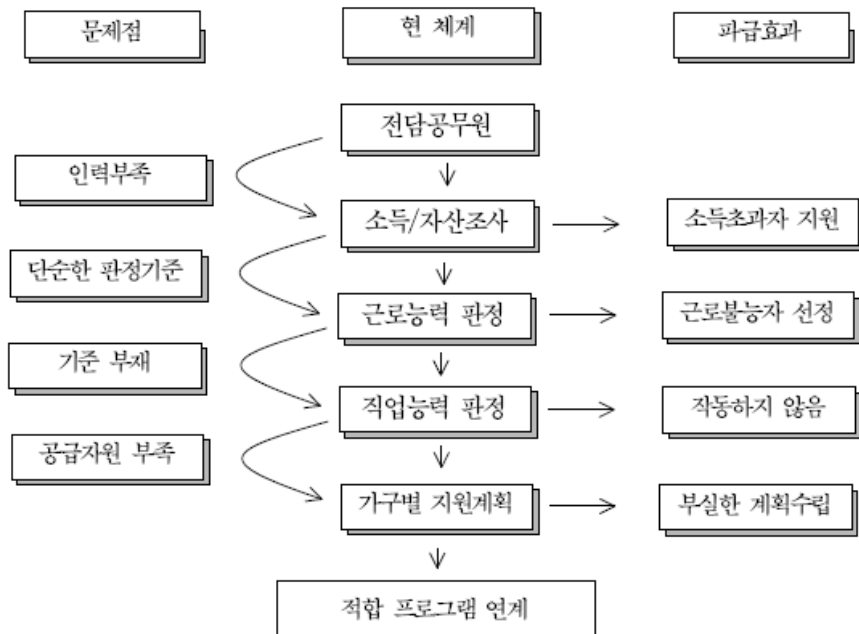
앞서 근로빈곤층 지원정책과 직접 또는 간접적으로 관련된 각종 전달체계의 문제점을 언급하였다면, 여기서는 자립촉진지원제도 도입이라는 맥락에서 현재 각종 전달체계가 안고 있는 문제점 중 중요하다고 판단되는 몇 가지를 정리하고자 한다.

[그림 9-1] 현재 근로빈곤층 지원 전달체계가 안고 있는 문제점을 압축적으로 설명한 것이다. 먼저 사회복지전담공무원 또는 주민생활지원서비스 전달체계는 근로빈곤층의 소득 및 자산조사에 있어 한계가 있다는 점이다. 이는 기본적으로는 인력부족에 기인하지만, 근로빈곤층이 갖고 있는 취업상태 및 소득상태의 불안정성과 밀접한 관련이 있다. 현재 상황에서는 어떠한 행정전달체계를 통해서도 이 집단의 취업상태 변화와 소득변화를 정기적으로 확인하기 힘들다는 것을 의미한다. 이어 근로빈곤층 지원정책의 대상과 장애인 지원정책의 대상을 판별하는 체계가 취약하다는 점이다. 이는 장애판정체계가 취약한 상황에서 근로능력 유무를 판별하는데 현실적으로 다양한 어려움이 있음을 의미한다. 그것은 물론 신체적·정신적 건강상태 측면에서도 판정에 어려움이 있지만, 그와 더불어 실제 취업을 가능하게 하는 가구여건 등에 대한 고려가 제대로 이루어지지 않고 있음을 의미한다. 그리고 또 한 가지 지적해야 할 점은 근로능력 판정 이후에 직업능력을 판정하여 적절한 프로그램으로 연계할 수 있는 준비가 갖추어져 있지 않다는 점이다. 이는 단순히 근로능력이 있으면, 몇 가지 프로그램에 단순 배치하는 방식이 갖는 한계점을 의미한다. 끝으로 사회복지전담공무원과 직업상담원 그리고 민간공급기관이 함께 참여하여 자립지원계획을

45) 근로빈곤층 대상 취업지원사업과 관련해서 민간기업을 통한 사업이 비용과 성과 측면에서 적절한 것인지에 대해서도 신중한 검토가 필요하다. 이는 현재 우리사회에서 영리부문 공급자의 효율성과 효과성에 대한 과도한 기대를 거둘 필요가 있음을 의미한다.

수립할 수 있는 협의체계가 갖추어져 있지 않다는 점 또한 지적해야 할 것이다.

[그림 9-1] 현 근로빈곤층 지원체계의 문제점



자료: 노대명 외(2007)에서 인용

현재 전달체계에서 가장 중요한 문제점 중 하나로 취업빈곤층에 대한 소득과약과 취업상태 파악이 제대로 이루어지지 않고 있음을 언급해야 할 것이다. 이는 현 기초 생활보장제도가 안고 있는 문제점이자, 사회복지행정전달체계 전반이 안고 있는 문제점이다. 그리고 현재 주민생활지원서비스 전달체계의 도입은 이 문제를 해결하기 보다 더욱 악화시키는 경향이 있는 것으로 판단된다. 그것은 소득 및 욕구과약 등의 문제와 관련해서 일선조직과 기초자치단체조직으로의 분리로 인해 업무의 공백 또는 사각지대가 발생하고 있음을 의미한다. 지원이 필요한 빈곤층 및 취약계층에 대한 밀착형 조사가 힘들어지고, 이 과정에서 근로빈곤층 중 상당수는 근로능력판정과 소득과약에서 사각지대가 되고 있는 것이다.

물론 이 문제를 해결하기 위한 방법은 크게 두 가지 측면에서 논의될 수 있다. 만일 현재의 행정력으로 이 문제를 해결할 수 없다면, 근로장려세제 등을 통해 소득

파악능력을 점진적으로 제고하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이는 분명 취업빈곤층에 대한 소득파악자료를 축적하는데 기여할 것이다. 하지만 문제는 이것이 지금까지 사회복지전담공무원이 파악하는 방식에 비해 비교우위를 가질 수 있는가 하는 점이다. 그리고 근로장려세제가 포괄하지 못하는 취업빈곤층이나 미취업빈곤층에 대해서는 어떻게 접근할 것인가 하는 숙제를 남겨두게 된다.

이는 향후 근로빈곤층 문제와 관련해서 단기적으로는 자치단체를 통한 자산조사 및 사례관리 역량을 강화하고, 중장기적으로는 조세행정체계를 통해 소득파악을 강화하는 방식이 병행되어야 한다는 것을 의미한다. 특히, 자치단체의 주민생활지원 서비스 전달체계를 내실화하는 방안이 모색되어야 하는 것이다.

제3절 공공전달체계 개편방안

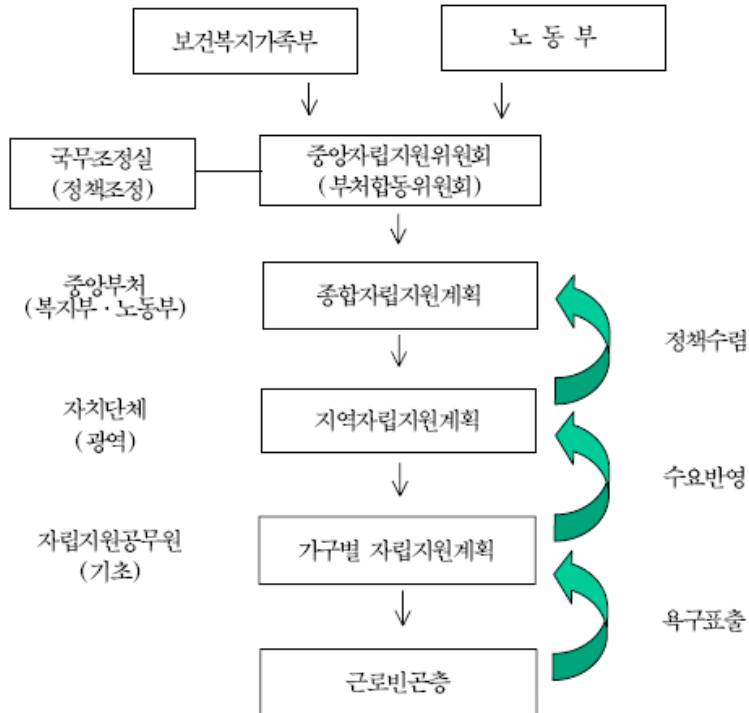
1. 공공부문 전달체계 개편의 기본방향

근로빈곤층 지원정책으로 <자립촉진지원제도>를 도입함에 있어 전달체계 개편방안은 크게 두 가지 측면으로 정리할 수 있다. 그것은 중앙부처간 협력을 전제로 하는 정책추진체계를 설계해야 한다는 점과 사업추진과정에서 <보건복지부, 노동부, 자치단체>의 협력을 강화하는 전달체계를 구축해야 한다는 점을 의미한다.

[그림 9-2]는 보건복지부와 노동부가 자립촉진지원제도의 주무부처로서 정책을 기획하고 추진하는 과정에 참여할 수 있는 체계를 보여주고 있다. 그것은 두 부처가 연간단위에서 사업을 기획하고 업무를 분담하는 기능이 <중앙자립지원위원회>를 통해 이루어져야 한다는 것을 의미한다. 그리고 그 결과물은 매년 <종합자립지원계획>을 수립하는 형태로 이루어져야 한다는 것을 의미한다. 그리고 <종합자립지원계획>은 자치단체가 수립하는 <지역자립지원계획>을 수립하는 형태를 취해야 한다. 이를 위해서는 지금까지 상명하달로 이루어져 왔던 계획수립방식을 바꾸어, <지역자립지원계획>에 대한 의견을 수렴하고 이를 토대로 <종합자립지원계획>을 확정하는 방식을 취해야 할 것이다. 그리고 이는 기초자치단체와 읍면동 차원에서 <가구별 자립지

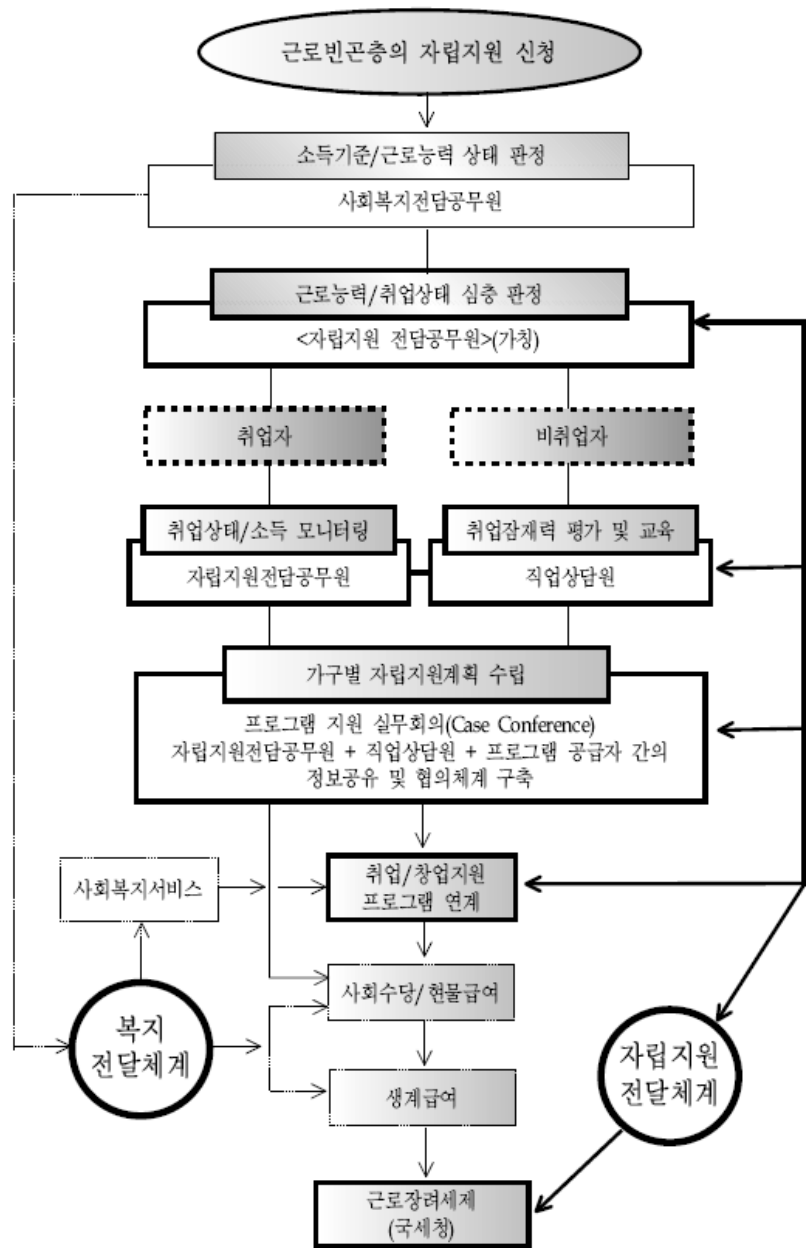
원계획>을 수립하는 순서로 진행되어야 할 것이다.

[그림 9-2] <부처 간> 및 <중앙·지방정부 간> 정책추진체계



위의 그림이 중앙부처와 자치단체간의 정책추진체계를 나타낸 것이라면, [그림 9-3]은 <자립촉진지원제도의 기본전달체계>를 나타낸 것이다. 그것은 사회복지전담 공무원이 중심이 되어 관리하는 전달체계와 자립지원전담공무원(가칭)이 관리하는 전달체계를 구분하고, 그것이 어떻게 연계되어야 하는지를 보여주고 있다. 이 그림은 지원대상이 되는 취업자와 비취업자를 구분하여 <소득·근로능력·취업상태>를 파악하고, 각 집단별로 지원방식을 차별화하고 있다. 특히 비취업자에게는 취업 및 창업을 지원함으로써 근로소득 증가를 유인하고, 사회수당과 현물급여, 생계급여, 근로장려세제를 적용하는 방안을 보여주고 있다.

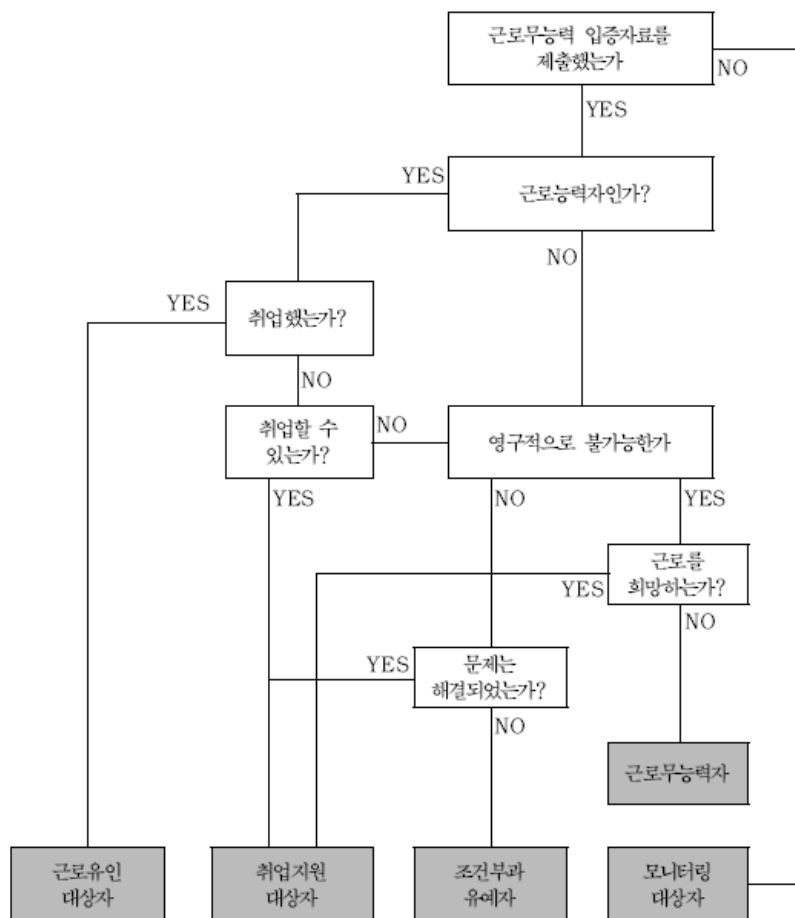
[그림 9-3] 자립촉진지원제도의 전달체계 및 업무의 흐름도



2. 근로빈곤층 대상 소득파악 및 근로능력 판정체계 개편방안

아래 그림은 근로빈곤층 지원정책을 추진함에 있어 근로능력 판정이라는 첫 번째 관문을 어떻게 통제할 것인가를 보여주고 있다. 이는 영국의 근로능력판정 매뉴얼을 참조하여 작성한 것이다. 이 그림은 근로빈곤층의 특성에 따른 유형화를 위해서는 <근로능력판정 → 취업여부판정 → 취업여건 판정>의 순서로 판정체계를 구축해야 한다는 것을 말해준다.

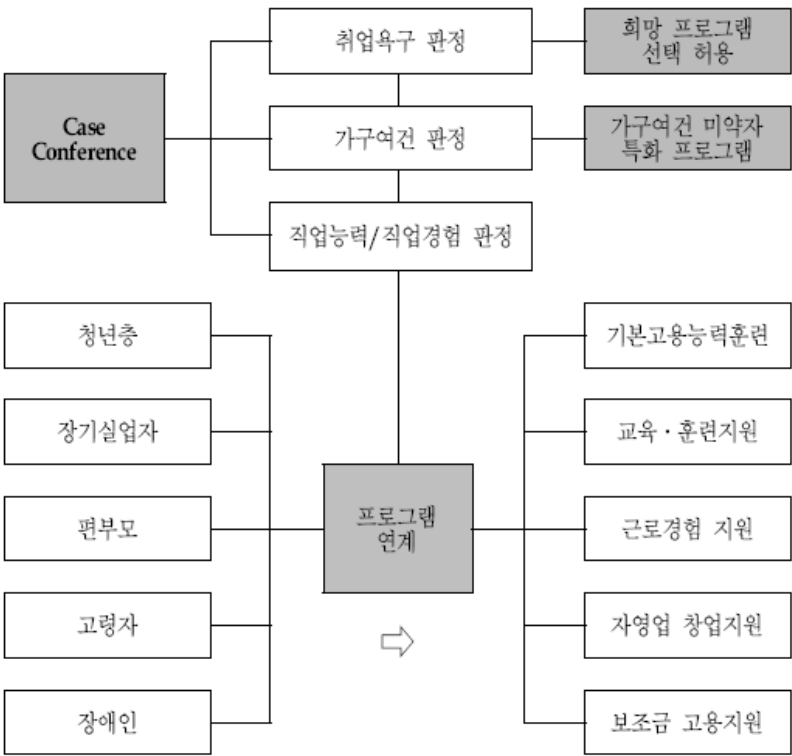
[그림 9-4] 근로능력 판정에 따른 조건부과의 흐름도



3. 노동부와 공공부문 전달체계의 주요 기능

아래 그림은 근로능력 판정에 따라 각 근로빈곤층의 특성이 파악되었다면, 이를 토대로 어떠한 프로그램을 연계해야 할 것인지를 보여주고 있다. 이 그림은 근로빈곤층 지원정책은 대상집단을 몇 개의 전략적 지원대상으로 유형화하고, 이들의 <취업욕구, 가구여건, 직업능력/직업경험>을 고려하여, 공급할 프로그램을 선택해야 한다는 것을 말해준다. 참고로 이 과정에서 지금까지 유지되고 있는 <취업대상>과 <비취업대상>의 구분을 폐지해야 할 것이다. 그것은 대상구분 방식에서 벗어나 프로그램별 역할분담방식을 취해야 한다는 것을 의미한다. 각 부처는 고유한 전문프로그램을 공급하고, 모든 참여자가 자유롭게 그것을 선택하게 해야 하는 것이다.

[그림 9-5] 취업지원 프로그램 연계의 흐름도



제4절 민간부문 전달체계 개편방안

근로빈곤층 지원을 위한 민간부문 전달체계 개편방안은 다양한 쟁점에 노출되어 있다. 그것은 매우 민감한 사안이라는 점을 의미한다. 따라서 여기서는 지원정책의 큰 흐름을 제시하는 것으로 만족하고자 한다.

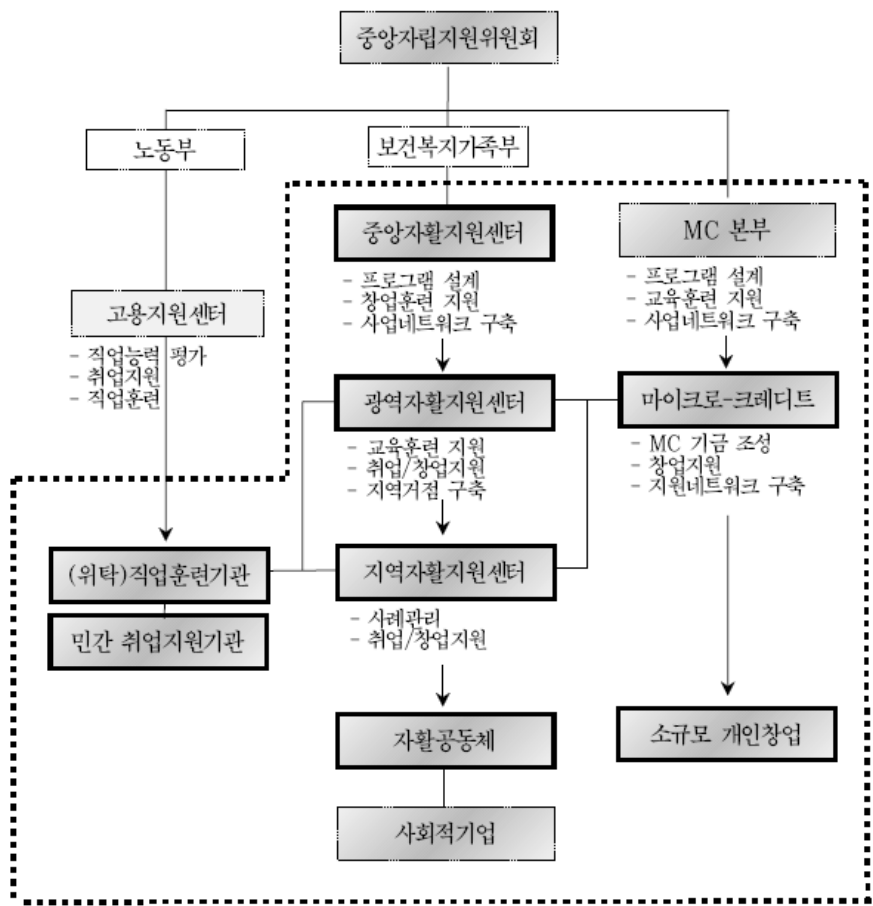
1. 민간 전달체계 개편의 기본방향

먼저 [그림 9-6]은 민간부문 공급기관이 지난 수년간 빠른 속도로 확장되어 왔으며, 이러한 환경변화를 고려하여 종합적인 사업연계체계를 구축해야 한다는 전제에 입각해 있음을 밝혀둔다. 그리고 이 그림에서 굵은 실선과 점선은 민간전달체계를 의미하며, 가는 실선과 점선은 공공부문 전달체계를 지칭한다. 이처럼 민간전달체계를 논의함에 있어 공공전달체계를 포함한 이유는 사실상 각종 민간전달체계가 공공 전달체계와 밀접한 관련을 갖고 있기 때문이다. 즉, 다양한 형태의 직·간접적인 지원을 받고 있으며, 그에 따라 사업운영방식에서도 일정한 규제를 받고 있음을 의미한다. 여기서 한 가지 예외는 사회적기업이라고 말할 수 있다. 이미 독자적인 법적 근거를 갖고 있는 사회적기업은 자립촉진지원제도가 포괄하는 민간전달체계라고 말하기 힘들기 때문이다. 그러나 자활공동체 등과의 유사성을 감안하고, 마이크로-크레디트를 통한 중요한 지원대상이라는 점에서 여기에 포함시켰음을 밝혀둔다. 그리고 이 그림이 야기할 수 있는 오해를 예방하는 차원에서 중앙자활지원센터가 중앙에 배치된 것은 단순히 배치상의 문제이지 다른 모든 민간전달체계를 통합 관리해야 한다는 의미가 아님을 밝혀둔다.

이 그림이 강조하고자 하는 바는 아래와 같이 정리할 수 있다. 궁극적인 사업주체는 기초자치단체 차원의 민간 공급기관이라는 점이다. 이는 중앙 또는 광역단위의 각종 민간 공급기관은 기초자치단체의 공급기관에 대한 지원업무를 담당해야 한다는 것을 의미한다. 먼저 중앙자활지원센터와 광역자활지원센터는 정책기획과 사업네트워크 구축이라는 업무를 중심으로 근로빈곤층 지원정책을 지원해야 할 것이다. 이어 취업지원과 관련해서는 고용지원센터와 자치단체의 자활고용팀과의 연계를 강화해야

할 것이다. 끝으로 마이크로-크레딧 기관들은 중앙 또는 광역단위에서 소액개인창업과 자활공동체, 그리고 사회적 기업 등을 지원하는 기능을 담당해야 할 것이다.

[그림 9-6] 민간부문 전달체계의 구성도



2. 민간 공급기관 지원방식 개편방안

위의 그림에 나타난 민간공급기관 중 지역자립지원센터와 마이크로-크레딧 기관을 중심으로 지원방식 개편방안을 간략하게 설명하면 아래와 같다.

먼저 지역자립지원센터에 대한 지원방식은 현재 규모별 지원방식에서 사업규모와 사업성과를 고려한 지원방식으로 개편할 필요가 있다. 여기서 사업규모란 단순히 참

여자 규모나 사업단 수를 토대로 한 것이 아니라, 실질적인 업무 부담을 고려한 방식으로 정교화 되어야 한다는 것을 의미한다. 그 이유는 참여자 수가 동일할지라도 그것이 어떠한 사업을 중심으로 편성되어 있는가에 따라 실무자인력 지원이 차별화 되어야 한다는 것을 의미한다. 예를 들면, 간병사업처럼 한 명의 실무자가 많은 참여자를 관리할 수 있는 사업과 제조업처럼 한 명의 실무자가 적은 참여자를 관리할 수 있는 사업을 구분해야 하는 것이다. 그리고 이러한 업무부담의 정도를 감안하여 실무인력을 보충함으로써 사업성과를 제고해야 하는 것이다. 이는 사업성과에 따라 지원을 차등화하기 앞서 충족시켜야 할 전제조건이라고 말할 수 있다. 그것은 앞서 언급한 바와 같이, 안정적인 경상보조방식과 프로젝트별 지원방식이 가진 강점을 조합해야 한다는 것을 의미한다. 지역자활지원센터는 지역의 중요한 고용인프라라는 점에서 기관의 운영에 필요한 비용은 안정적으로 지원하는 한편, 사업규모의 증감에 반응할 수 있는 인건비 지원방식을 취해야 하는 것이다.

이어 마이크로-크레딧 기관에 대한 지원방식은 최근 상당부분 개선되었다는 점에서 부분적으로 이를 보완하는 방안을 제안할 수 있다. 물론 근본적인 문제점은 마이크로-크레딧 기관들의 법적 지위가 명확하지 않으며, 그에 따라 사업자로서의 지위 또한 불안정하다는 점이다. 하지만 이 문제는 대안적 금융기관으로서 마이크로-크레딧 법제화라는 더 큰 문제와 관련이 있다. 그리고 최근 정부가 추진하고 있는 미소금융재단의 설치 또한 고려해야 할 사항이다.⁴⁶⁾ 따라서 여기서는 마이크로-크레딧 기관에 대한 지원방식에 국한해서 논의할 필요가 있다. 그 골자는 이들 기관에게 사업비를 위탁함에 있어 관리비용을 현실화해야 하지만, 그것은 각 기관의 사업 성과와 자부담 비용을 고려한 차등화방식이 필요하다는 것을 의미한다. 이는 최근 정부의 보조금사업이 확대됨에 따라, 사업경험이나 자체적인 자원동원 노력이 소홀해지는 문제점을 보완하는 방안이 필요하다는 것을 의미한다.

46) 향후 마이크로-크레딧 기관들의 안정적 성장을 위해서는 정부 또는 민간차원에서 금융인프라를 구축할 수 있는 지원이 강화되어야 한다. 그것은 금융관리를 위한 정보시스템 구축과 전문인력 양성을 위한 교육 훈련체계 구축을 의미한다.

제5절 소결

근로빈곤층 지원정책을 추진함에 있어 항상 직면했던 문제점 중 하나는 전달체계 개편과정에서 충분한 인력배치 및 재배치와 조직설치가 이루어지지 않았다는 점이다. 그것은 자립촉진지원제도를 도입하더라도 피해갈 수 없는 문제점이다. 이는 근로빈곤층 지원정책을 담당하는 부처가 재정을 담당하는 부처나 인력을 담당하는 부처와의 논의과정에서 합의에 이르지 못하는 경향이 있음을 의미한다.

물론 전달체계를 늘리는 것이 능사는 아니다. 그것은 행정비용의 과도한 증가를 야기하고 사업성과에는 별다른 영향을 미치지 못할 수 있기 때문이다. 하지만 근로빈곤층 지원정책은 대상판별과 관련한 적절한 전달체계를 확충해야만 사업성과를 제고할 수 있다는 점에 주목해야 한다. 그리고 이러한 기초적인 전달체계가 구축된 이후에야 근로빈곤층의 근로활동을 촉진하기 위한 인센티브제도가 효과를 나타낼 수 있다는 점 또한 주목해야 할 것이다.

제1 절 연구의 함의

이 연구를 통해 확인할 수 있었던 중요한 시사점은 아래와 같이 다섯 가지로 정리할 수 있다. 1) 소득각국 근로빈곤층 지원정책의 동향, 2) 자립촉진지원제도의 도입방안, 3) 근로유인형 급여체계 도입방안, 4) 취업지원 프로그램의 개편방안, 5) 전달체계 개편방안이 그것이다.

첫째, 외국 근로빈곤층 지원정책과 관련해서는 최근 세계 각국이 외부의 급격한 충격에 대한 <자동안정화 장치>를 고민하고 있다는 점에 초점을 맞추어 언급하였다. 이는 경제사회환경이 급격하게 변화하는 과정에서 일시적 지원사업으로는 재정투입에 따른 효율성이나 효과성을 담보하기 힘들며, 위험요인을 정확하게 포착하고 그에 대한 제도화를 서둘러야 한다는 것을 의미한다. 그것은 위기상황에서 재정을 투입하고자 해도, 위험집단이 누구이며 어떠한 영역에 어떠한 방식으로 투입해야 하는지에 대한 정보가 부족하다는 점과 밀접한 관련이 있다. 특히 근로빈곤층 지원정책은 일시적 지원사업과 지속적인 제도화 대상사업의 구분이 중요한 의미를 갖는다. 그것은 소득보장정책과 취업지원정책을 어떻게 결합하는지가 매우 중요하다는 것을 의미한다. 본 연구에서는 소득보장정책과 취업지원정책의 관계를 근로유인형으로 재구성해야 한다는 점을 제안하고 있다.

둘째, 자립촉진지원제도는 취업(고용·창업)지원을 중심으로 생계 지원, 현물급여

와 서비스, 근로유인보상을 보완적으로 제공하는 것을 내용으로 한다. 특히 취업지원과 관련해서는 지난 10년간 논란되어 왔던 복지정책적 접근과 고용정책적 접근의 대립구도, 노동수요 중시 접근과 노동공급 중시 접근의 대립구도를 극복할 필요가 있다는 점을 지적하고 있다. 고용지원정책이 실업급여 수급자를 중심으로 제공되면서 근로취약계층을 포괄하지 못한 상황에서, 자활사업은 자활근로 중심의 일자리 제공에 치중하고 자활공동체로의 발전전략도 한계에 직면하고 있다. 또한 민간 노동시장으로 진입하기 위한 이행적 일자리를 제공하기보다는 재정을 통해 보호받는 시장에서 일자리를 제공하는 방향으로 안주하는 경향도 있었다. 그러나 자활사업도 2009년에 ‘성과관리형 시범사업’을 실시하여 취업 촉진과 탈수급을 시도하고 있으며, 고용정책도 ‘저소득층 취업성공패키지 사업’을 도입하여 근로빈곤층에게 사례관리에 기반한 통합적인 고용지원서비스를 제공하고 있다. 하지만 두 사업간 목적, 대상, 수단이 중복될 뿐만 아니라 근로빈곤층의 규모에 비해 사업규모가 미미하다는 점에서 발전적인 연계와 통합이 필요한 것이다.

셋째, 근로빈곤층의 취업 및 탈수급을 촉진하기 위한 급여체계는 다음과 같이 세 가지 단계로 개편방안을 제안하고 있다. 먼저, 비취업자의 취업지원프로그램에의 참여에 대해 현금급여를 제공함으로써 실업자와 비경제활동인구의 취업지원 프로그램에의 참여를 촉진하도록 급여체계를 구축하는 것이다. 그것은 기초생활보장제도 수급자가 아닌 비취업자들의 취업지원프로그램 참여에 대해 일정한 현금급여로서의 참여수당을 제공하여 프로그램 참여 인센티브를 높이는 것이다. 이어, 취업자에 대해서는 취업 시 또는 취업 후 근로 증가에 따라 소득이 증가하도록 급여체계를 개편하여야 한다는 것이다. 취업장려금을 지급할 때 취업시 일시금을 전액 지급하기 보다는 보다 안정적인 취업을 장려하는 측면에서 일정기간 이상 취업을 지속하였을 경우에 대한 경제적 인센티브를 제공하는 방안을 제안하고 있다. 모든 기초보장 수급자에 대하여 근로소득공제제도를 시행하는 것이다. 끝으로 기초생활보장 수급자가 근로를 증가시켜 기초보장제도를 탈피하는 경우에 대한 경제적 인센티브를 확대해야 한다는 것이다. 특히 주거급여, 의료급여, 그리고 교육급여와 같은 기본적인 급여에 대해서는 기초생활보장제도를 탈피한 이후에도 상당기간 급여를 수급할 수 있도록 이행급여를 도입하는 것이 필요하다는 점을 지적하고 있다.

넷째, 취업(취업 및 창업)지원 프로그램 개편방안은 근로빈곤층의 직업기술과 자격의 퇴화를 방지하여 노동력의 경쟁력을 높이고, 양질의 노동력을 공공 및 민간 부문에 안정적으로 공급함으로써 이들의 사회적 배제를 완화하는데 초점을 맞추어야 한다는 점을 강조하고 있다. 이는 소득보장비용의 증가에 따른 재정 압박문제를 완화하여 복지재정의 건강성을 회복시키는 강점을 기대할 수 있는 것이다. 이를 위해서는 크게 네 가지 방향에서 프로그램을 개편할 것을 제안하고 있다. 1) 인적자본 개발의 강화와 고용 지속성의 확보, 2) 대상자별 사례관리의 강화, 3) 효율적인 전달체계의 구축, 4) 지역화 전략이 그것이다.

다섯째, 자립촉진지원제도를 추진하기 위해서는 공공부문과 민간부문의 전달체계를 개편해야 한다는 점을 지적하고 있다. 공공부문 전달체계와 관련해서는 보건복지가족부와 노동부 그리고 자치단체의 전달체계를 유기적으로 연계함으로써 사업추진과정에서의 비효율을 최소화하고 사업성과를 제고해야 한다는 것을 의미한다. 그리고 민간부문 전달체계와 관련해서는 사업지원방식과 사업성과평가를 결합시킬 것을 제안하고 있다. 그것은 ‘실질적인’ 사업규모와 사업성과에 따라 지원금을 차등화하는 방식을 도입해야 한다는 것을 의미한다.

제2절 정책제안

1. 근로빈곤층 지원정책의 종합적 재구성

본 연구에서 강조하였던 핵심요지 중 하나는 근로빈곤층 관련 지원정책이 제도적 정비 없이 지나치게 개별사업 단위로 분화되어 왔다는 점이다. 그것은 관련부처에서 기존 정책의 문제점을 근본적으로 해결하기보다, 문제 사업을 우회하여 새로운 사업을 덧붙이는 방식을 취해 왔음을 의미한다. 따라서 향후 근로빈곤층 지원정책을 종합적으로 재편하는 방안을 단계적으로 추진할 것을 제안한다.

먼저 현재 분산되어 있는 근로빈곤층 대상 취업지원 프로그램을 통합하는 방안을 제안하고자 한다. 그것은 이미 법적 근거를 갖고 있는 자활사업을 구조적으로 개편하고, 이를 마이크로-크레디트사업, 취업패키지사업, 성과관리시범사업, 사회적 일자

리 사업, 자산형성지원사업 등을 포괄하는 제도로 구성해야 한다는 것을 의미한다. 이는 근로빈곤층 문제에 대한 종합적인 취업 및 창업지원제도를 구축함으로써 사업 간 중복과 충돌을 최소화하고, 시너지 효과를 극대화해야 한다는 것을 의미한다.

이어 근로빈곤층 대상 취업지원제도와 소득보장제도의 관계를 재구성하는 것이다. 본 연구에서는 기초생활보장제도에서 근로능력자 대상 소득보장제도와 취업지원제도를 분리하여, 이를 자립촉진지원제도로 법제화하는 방안을 제안하고 있다. 이는 현 기초생활보장제도 개편과 관련한 구체적인 전략을 제안하지는 않고 있다. 물론 개별 급여체계의 개편 등 다양한 논의가 있지만, 여기서는 근로빈곤층 지원정책을 효과적으로 추진하기 위해 기초생활보장제도와 분리된 법제화의 필요성을 제안하는 것이다.

2. 전달체계 개편을 위한 기본방향 수립

근로빈곤층 지원정책은 취약한 전달체계로 인해 사업운영에 많은 어려움을 겪고 있다. 그것은 크게 두 가지 측면에서 지적할 수 있다. 먼저 공공전달체계는 자치단체의 주민생활서비스 지원조직에 포함된 고용지원팀과 노동부 직할의 전달체계인 고용지원센터 간의 업무협조가 원활하지 않다는 점을 들 수 있다. 이는 근로빈곤층 중 지원대상의 선정과 욕구와 능력을 고려한 프로그램 배치 등의 업무를 효과적으로 추진하기 힘들다는 것을 의미한다. 따라서 근로빈곤층 지원정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 전달체계 개편의 기본방향을 설정해야 할 것이다. 물론 이는 부처간 합의를 전제해야 할 것이지만, 이 연구에서는 자치단체 중심의 전달체계 구축을 제안하고 있다.

이어 민간전달체계와 관련해서는 지역자활지원센터와 관련 조직을 개편하는 방안을 강구해야 한다. 이미 보건복지가족부가 추진하고 있는 다양한 개편논의를 감안할 때, 민간전달체계 개편방안을 곧 가시화될 것으로 예상된다. 그럼에도 이 문제와 관련해서 몇 가지 제안을 하고자 한다. 첫째, 업무량에 따른 적절한 인력지원방안을 강구해야 한다는 점이다. 둘째, 성과에 따른 지원체계를 강화해야 한다는 점이다. 셋째, 공공전달체계와의 연계기능을 강화해야 한다는 것이다.

3. 근로빈곤층 분석을 위한 통계인프라 개편

현재 우리사회에서 근로빈곤층 지원정책을 설계하는데 일차적으로 제기되는 장애물은 정확한 규모를 추정하는데 필요한 데이터가 취약하다는 점이다. 물론 근로빈곤층 개념은 매우 다양해서, 특정한 근로빈곤층 개념을 정의하는 데는 별다른 어려움이 없다. 하지만 정책적으로 활용할 수 있는 다양한 개념에 따라 규모를 추정하거나 실태를 파악하는 데는 한계가 있는 것이다. 따라서 근로빈곤층 지원정책을 보다 체계적으로 수립하기 위해서는 통계인프라를 강화하는 방안이 요구된다.

현재 근로빈곤층 개념을 취업빈곤층으로 정의하는 경우, 기존 데이터를 통해 규모를 추정하는데 어려움이 없다. 하지만 연중 취업기간을 기준으로 근로빈곤층을 정의하는 경우에는 패널화된 데이터가 필요하고, 근로능력을 기준으로 근로빈곤층을 정의하는 경우에는 근로능력상태에 대한 정보를 담고 있는 데이터가 필요하다. 문제는 현재 통계청에서 공식적으로 발표하는 데이터를 통해서는 위의 두 가지 개념에 따른 규모나 실태를 파악할 수 없다는 것이다. 물론 이를 보완할 수 있는 방식으로 한국복지패널데이터나 한국노동패널데이터, 그리고 일회성 또는 주기적으로 실시되는 전국규모의 조사데이터가 있다. 하지만 이들 데이터 중 상당수는 소득조사방식 등에 있어 통계청 데이터와 차이가 있다. 이 점에서 근로빈곤층 규모를 보다 정확하게 추정하기 위해서는 다음 세 가지 방안 중 어느 하나를 택하는 방식으로 통계인프라를 구축해야 할 것이다.

첫째, 통계청 전국가계조사에서 각 가구원의 취업상태(종사상지위)와 장애·질환에 대한 정보를 구체화시켜 담는 방식이다. 이는 최근 반복적으로 시도되었던 전국가계조사와 경제활동인구조사 데이터를 결합(Merge)시키는 방식에 비해 상대적으로 신뢰도가 높다는 강점을 갖는다. 가구단위의 전국가계조사와 개인단위의 경제활동인구조사의 표본을 결합시키는 과정에서 나타나는 데이터의 손실도 최소화 할 수 있다는 점이 그것이다. 물론 이 경우에도 한 가지 문제점이 있다. 그것은 전국가계조사의 표본이 일정 주기로 교체되어 해당 년도에 12개월을 모두 응답하지 않은 가구수가 40%~50%에 달한다는 점이다. 이는 연중 취업기간을 기준으로 근로빈곤층의 규모를 추정하는 각국의 개념정의를 수용하는데 한계가 있음을 의미한다. 이는 전국

가계조사가 패널데이터가 아니라는 점에서 불가피한 한계라고 말할 수 있다.

둘째, 통계청 전국가계조사에 경제활동인구조사의 부가조사 형태로 근로빈곤층에 대한 부가조사 문항을 추가하여 데이터를 생성하는 방식이다. 이는 연중 주된 경제 활동상태, 연간 총 취업개월, 연간 총 근로소득, 장애 및 질환상태 등을 파악하는 제한된 문항의 부가조사를 통해, 매년 근로빈곤층의 규모와 실태를 발표하는 방식을 의미한다. 이는 현재 미국의 노동통계청(Bureau of Labor Statistics)이 매년 발표하는 근로빈곤층 실태조사결과(Profile of Working Poor)와 유사한 방식이다. 이는 기존 전국가계조사의 조사 틀을 흔들지 않고, 근로빈곤층의 규모에 대한 논란을 잠재울 수 있다는 강점을 갖는다. 그리고 첫 번째 방식이 갖고 있는 한계점, 즉, 연간 12개월을 응답하지 않은 가구를 처리하는 과정에서 나타나는 해석상의 난점을 해결할 수 있다는 강점을 갖는다.

셋째, 국책연구기관의 패널데이터를 활용하여 근로빈곤층 규모를 추정하는 것이다. 이는 한국보건사회연구원의 한국복지패널이나 한국노동연구원의 노동패널을 통해 근로빈곤층 규모를 추정하게 하는 방안을 의미한다. 이 방안의 강점은 근로빈곤층에 대한 단순규모추정을 넘어 실태에 대한 풍부한 분석이 가능하다는 것이다. 이미 조사표에 포함되어 있는 가구정보, 취업상태정보, 소득 및 재산정보, 사회보장제도 관련 정부 등을 감안할 때, 근로빈곤층 규모추정을 넘어 발생원인과 대책마련에 필요한 보다 실질적인 정보를 제공할 수 있기 때문이다. 그리고 이 방안은 통계청의 기존 조사를 개편하거나 추가하는 부담 없이 현재 이루어지고 있는 조사결과를 활용한다는 점에서 당장 활용하기 용이하다. 다만, 이 조사결과는 상대적으로 조사결과 발표시점이 늦다는 시의성 문제와 각종 소득관련 정보의 신뢰성의 상대적으로 낮다는 점이다.

참고문헌

- 강병구(2008), 근로장려세제의 노동공급 및 탈빈곤 효과, 한국노동연구원(편), 저소득 노동시장 분석.
- 강신욱·성명재·이철인(2008), 저소득층 생계비 지원정책의 개선방향 연구, 한국보건사회연구원·한국조세연구원.
- 강신욱 외(2008), 경제·사회 양극화의 현황과 대응 방안(2차년도): 취약계층 보호를 위한 정책 대응, 경제·인문사회연구회 협동연구보고서 2008-01-2.
- 구인회(2009), 자활지원사업의 성과와 한계, 새로운 모색, 중앙자활지원센터자활복지포럼.한국사회복지학회(편), 자활정책의 현황과 미래.
- 김규한(2008), 한국의 대안금융전문기관 설립방안, 금융소외연구포럼 통권 1호
- 김영란(2005), 한국의 신빈곤현상과 탈빈곤정책에 관한 연구, 『한국사회복지학』, Vol.57, No.2.
- 김영철·이민환(2007), 양극화와 사회적 일자리 사업: 사회적 경제의 관점에서, 『지역사회연구』, 제15권 제2호
- 김정원(2009), 지역자활센터 활동 현황을 통해서 살펴본 자활사업의 방향, 자활정책연구소 개소 기념 토론회 자료집, 지역자활센터의 활동현황을 통해 바라본 자활사업의 과거와 현재, 그리고 미래.
- 김주섭·이규용·박성재(2007), 일자리 지원사업 효율화 방안, 한국노동연구원.
- 김태완·전지현(2009), 자활 전달체계 개편과 향후 과제, 『보건복지포럼』, 2009년 2월.
- 김혜원(2008), 근로빈곤층에 대한 고용지원방안, 『노동리뷰』, 통권 제44호

- 노동부(2009), 2009년 저소득층 취업패키 지원사업 업무 매뉴얼.
- 노동부(2009), 고용보험 백서.
- 노동부(2009), 취업패키지 지원사업 업무 매뉴얼.
- 노동부(2009), 직업능력개발사업 가이드 북.
- 노대명(2006), 근로빈곤층의 소득 및 신용증진을 위한 마이크로크레디트의 확대방안, 제1회 쿨머니 컨퍼런스 자료집(신용양극화 시대, 금융의 사회책임과 마이크로 크레디트의 역할).
- 노대명 외(2007), 근로빈곤층 자활지원 법률체계 개편방안, 한국보건사회연구원.
- 노대명(2008), 자활, 지난 10년의 성과와 미래비전, 중앙자활센터(편), 재단법인 중앙자활센터 설립기념 토론회 자료집.
- 노대명 외(2008), 기초생활보장제도 개편방안 연구, 한국보건사회연구원.
- 노대명(2009), 마이크로크레딧과 저소득 금융소외계층 지원정책의 중요성, 사회연대은행 2008 연차보고서.
- 노대명(2009), 자립촉진지원제도(가칭) 도입방안, 미간행 보고서.
- 류만희(2008), 자활사업의 운영구조의 전략적 전환, 『사회보장연구』, 24(4), 117-138.
- 박찬임 외(2007), 취약계층 고용서비스 이용실태 및 서비스 강화방안, 한국노동연구원.
- 보건복지가족부(2009), 국민기초생활보장사업 안내.
- 보건복지가족부(2009), 자활사업 안내.
- 보건복지가족부(2009), 일을 통한 탈수급 탈빈곤 대책 자립촉진지원제도 도입방안 최종보고서, 미간행.
- 보건복지가족부(2009), 국민기초생활보장 2009년도 자활사업안내.
- 심성지(2008), 자활사업효과성 제고를 위한 통합적 전달체계의 모색(독일 MoZArT-Project의 경험을 바탕으로), 『한독 사회과학논총』, 제18권 제3호, 2008년 12월, pp.191~226.
- 심창학(2008), 활성화(activation), 활성화 레짐(activation regime) 그리고 한국 사회 보호 체계, 『한국사회복지조사연구』, Vol. 18.

여유진 외(2007), 2007년 최저생계비 계측조사 연구, 한국보건사회연구원.

여유진(2009a), 경제위기에 따른 공공부조제도 확충방안, 『보건복지포럼』, 통권 제148호

여유진(2009b), 국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안, 한국보건사회연구원 정책토론회 자료집.

유한옥(2008), 근로장려세제의 최적 설계에 관한 연구, 『한국개발연구』, 제30권 제1호

이기연 · 박지영 · 이은정 · 류주연 · 장세연 · 최은성(2008), 지역사회 복지 · 고용 통합 사례관리서비스 도입을 위한 기초연구 자활사례관리모델개발, 보건복지부 · 이화여자대학교

이상은 외(2005), 근로빈곤층에 대한 지원제도 및 급여수준 국제비교, 숭실대학교 · 보건복지부.

이상은(2007), 근로장려세제의 평가와 정책과제, 『사회보장연구』, 제23권 제3호

이석원 · 정희정(2008), 자활사업의 유형별 고용촉진효과 분석, 『정책분석평가학회보』, 제17권 제4호

이태진 외(2008), 2008년 국민기초생활보장제도 자활기반조성 모니터링 및 평가: 수급자 및 전담공무원 대상 질적연구, 한국보건사회연구원.

이현주 · 강신옥(2008), 경제위기에 대비한 사회정책 핵심과제, 한국보건사회연구원 · 한국사회복지정책학회 정책토론회 자료집.

전영준(2007), 근로장려세제 관련 쟁점과 정책과제, 한국사회보장학회 춘계학술대회 발표 논문집.

전영준(2008), 근로장려세제의 근로의욕 증진효과: 일반균형모형을 이용한 접근, 『재정학연구』, 제1권 제4호, 통권 제59호

전영준(2009), 근로장려세제의 근로의욕 증진효과, 『월간 노동리뷰』, 2009년 8월호

정인서·윤영숙(2009), 사회적 일자리 사업의 추진현황과 효과성에 관한 연구, 『산업경제연구』, 제22권 제1호

정진호·이병희(2008), 최저임금과 고용효과, 한국노동연구원(편), 저소득 노동시장 분

석

최현수(2007), 근로장려세제(EITC) 시행방안의 주요내용 분석 및 정책과제, 한국보건사회연구원(편), 국민기초생활보장제도 급여체계와 근로장려세제(EITC)관련 동향 및 쟁점, 빈곤포럼 자료집 2007-36.

한국보건사회연구원(2007), 국민기초생활보장제도 급여체계와 근로장려세제(EITC)관련 동향 및 쟁점, 빈곤포럼 2007-36.

한상진(2008), 사회적 기업과 일자리 창출전략. 사회적 일자리 정책을 넘어서, 노동사회 2008년 4월.

허재준(2008), 근로빈곤층을 위한 고용지원 강화방안, 『노동리뷰』, 통권 제38호.

홍경준(2008), 자활사업의 성과 평가: 일에 대한 자기평가를 중심으로, 이병희 외(편), 저소득 노동시장 분석, 한국노동연구원.

황덕순(2000), 생산적 복지를 위한 노동정책의 기본방향과 과제, 황덕순(편), 생산적 복지를 위한 노동정책 연구, 한국노동연구원.

황덕순(2008), 한국에서의 활성화 정책의 가능성과 조건, 이병희·김혜원·황덕순·김동현·김영미·김우영·최옥금(편), 고용안전망과 활성화 전략 연구, 한국노동연구원

황덕순·김혜원·박찬임·이병희(2008), ‘일을 통한 복지’ 실현을 위한 고용지원서비스 발전방안, 한국노동연구원.

황덕순·이병희(2009), 일자리 위기와 고용안전망의 사각지대 해소 방안 모색, working poor의 현황과 정책과제 토론회 자료집, 한국보건사회연구원.

Colin lindsay & Mikkel Mailand(2004). "Different routes, common directions? activation policies for young people in denmark and the UK", *International Journal of Social welfare*, 13, 195-207.

Erine Lightman, Andrew Mitchell and Dean Herd(2005), "Welfare to What? After workfare in Toronto", ILO, *International Social Security Review*, Vol58, 4, 95~106.

Ivar Lødemel & Bruce Stafford(2002), Social integration though obligation to work: Current European “workfare” initiatives and future direction, Fafo,

- Institute for Applied Social Science.
- Ivar Lødemel and Heather Trickey ed(2002), *An Offer You can't Refuse Workfare in international perspective*, The Policy Press.
- Jean-Claude Barbier & Wolfgang Ludwig-Mayerhofer(2004), "Introduction: The many worlds of activation", *European societies*, 6(4), 423-436.
- Jochen Clasen & Daniel Clegg(2006), "Beyond activation: reforming european unemployment protection system in post-industrial labor markets", *European societies*, 8(4), 527-553.
- OECD(2007), *Benefits and Wages*.
- Rune Halvorsen & Per H. Jensen(2004), "Activation in scandinavian welfare policy; Denmark and Norway in a comparative perspective", *European societies*, 6(4), 461-483.
- Thomas Lorentzen & Espen Dahl(2005), "Active labor market programmes in Norway: ara they helpful for soacial assistance recipients?", *Journal of European Social Policy*, Vol 15(1). 27~45.
- Thomas Lorentzen & Espen Dahl(2005), "What works for whom? An analysis of active labor market programmes in Norway", *International Journal of Social Welfare*. pp.86-98.
- Thomas Lorentzen(2006), *Social assistance dynamics in Norway*, Doctoral dissertation, Fafo-report 546.
- Trudie Knijn, Claude Martin and Jane Millar(2007). "Activation as a common framework for social policies towards lone parents", *Social Policy & Adminstration*, 41(6), 638-652.
- Wolfgang Ochel(2005), "welfare to work experiences with specific work-first programmes in selected countries", *International Social Security Review*, Vol. 58, 4.