

# 근로빈곤과 고용안전망 확충 방안 모색

이병희\*\*

## 1. 머리말

경제위기는 고용위기를 거쳐 사회위기를 낳을 가능성이 높으며, 따라서 경제위기  
대한 대응은 재정확장형 위기관리대책과 함께 사회 통합 위기를 극복하기 위한 제도  
적인 변화 노력도 동반하게 된다. 위기에 대한 제도적인 대응 수준은 경제위기 충격  
강도를 완화하는 역할 뿐만 아니라 위기를 극복한 이후의 사회경제구조에도 영향을  
미친다.

지난 10여 년 전의 외환위기는 빠르게 극복되었지만, 노동 유연화가 안겨준 충격은  
지속되었다. 고용률의 정체, 양질의 일자리 창출 둔화, 비정규 고용의 고착화, 내수  
침체를 계기로 시작된 영세 자영업부문의 구조조정과 같은 만성적인 고용 위기로 이  
어진 것이다. 지난 10년 동안 사회보험의 확대, 근대적인 공공부조제도의 확립, 사회  
서비스의 확대, 노인·아동 등의 범주적인 사회보장제도가 도입되었지만, 보완적인  
수준의 사회정책만으로 시정하기에는 노동시장의 불안정과 양극화가 너무 컸다(최영  
기, 2009).

2008년 하반기부터 시작된 세계적 금융위기는 우리 사회안전망의 제도적인 한계를  
더욱 크게 느끼게 한다. 경제위기에 따른 고용위기의 양상은 지난 외환위기와는 다르  
게 진행되고 있다. 외환위기 당시에 가장 먼저 그리고 가장 많이 감소한 것은 상용직  
일자리였으며, 그 뒤를 일용직, 자영업, 임시직이 뒤따랐다. 반면 이번 국제금융위기  
에서 일자리가 가장 크게 감소한 것은 비임금근로자·비정규직·청년·여성이며, 상  
용직 일자리는 지속적으로 증가 추세이다. 일자리 위기에 가장 크게 노출된 노동시장  
약자에게는 지난 10년 동안 확충되어 온 사회안전망이 그다지 역할을 하지 못하고  
있다.

이러한 문제에 대응하여 정부는 다양한 정책들을 실시하였다. ‘민생안정 긴급지원  
대책’으로 기초생활보장 수급자 및 긴급복지지원 수급자를 확대하고, 생계보호의 사

---

\*\* 한국노동연구원 선임연구위원

각지대에 있는 저소득층에 대해서는 근로능력·재산상태 등을 감안하여 한시생계구호, 자산담보부 용자와 같은 한시적인 소득보장정책을 실시하였다. 그리고 ‘일자리대책’으로 실업급여를 받지 못하는 취약 실업자들에게 희망근로·인턴 등 재정을 통한 일자리를 대규모로 제공하고, 직업훈련 규모를 확대하였다. 이러한 긴급 대책들은 한시적인 위기관리대책의 성격이 강하며, 따라서 경기가 회복되는 국면에서는 폐지가 예정된 정책이라고 할 수 있다. 다행히 최근 경기가 회복국면으로 진입하고 있다는 전망이 나오고 있지만, 경기에 후행하는 고용의 특성상 노동시장이 회복되는 데에는 상당한 시간이 소요될 전망이다. 뿐만 아니라 지난 10년간 경험을 보건대, 경기가 회복되더라도 실직과 빈곤 위험의 구조화 추세를 억제하기는 어려울 것으로 보인다.

실직과 빈곤의 동반 위험에 노출되어 있는 근로빈곤 문제는 우리 노동시장과 사회안전망의 문제를 집약적으로 보여준다. 질병·장애·노령·실업 등의 전통적인 빈곤요인과는 달리 취업상태에 있음에도 불구하고 빈곤하다는 역설은 외환위기 이후 노동시장의 불안정성 증대와 밀접한 관련이 있다. 근로빈곤층을 대상으로 자활사업, 근로장려세제의 도입, 취업지원서비스의 제공 등의 정책적인 노력이 있었지만, 제도의 사각지대가 지나치게 넓고 그 효과성도 높지 않다.

이 연구는 실직과 빈곤의 동반 위험에 놓여 있는 근로빈곤층을 대상으로 한 고용안전망의 사각지대를 해소할 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 광범하게 존재하는 저임금과 불안정 일자리의 해소가 어려운 현실을 고려하여, 실업 위험을 사회화하고 더 나은 일자리로의 이행을 촉진하는데 우선 순위를 두어야 한다는 문제 의식에 기초하여 고용안전망의 확충 방안을 모색한다. 이 연구에서 사용하는 고용안전망(employment safety net)은 사회안전망의 하위 개념이라고 할 수 있다. 사회안전망이 모든 종류의 사회적 위험에 대한 안전망을 지칭한다면 고용안전망은 노동시장 위험에 대한 안전망을 의미한다. 그러나 고용안전망은 소득 지원뿐만 아니라, 사회안전망에서 제외되는, 적극적 노동시장정책(active labor market policy), 근로유인보상정책(make work pay policy), 사회서비스 등이 포함된다(이병희 외, 2009).

## 2. 근로빈곤의 규모와 특성

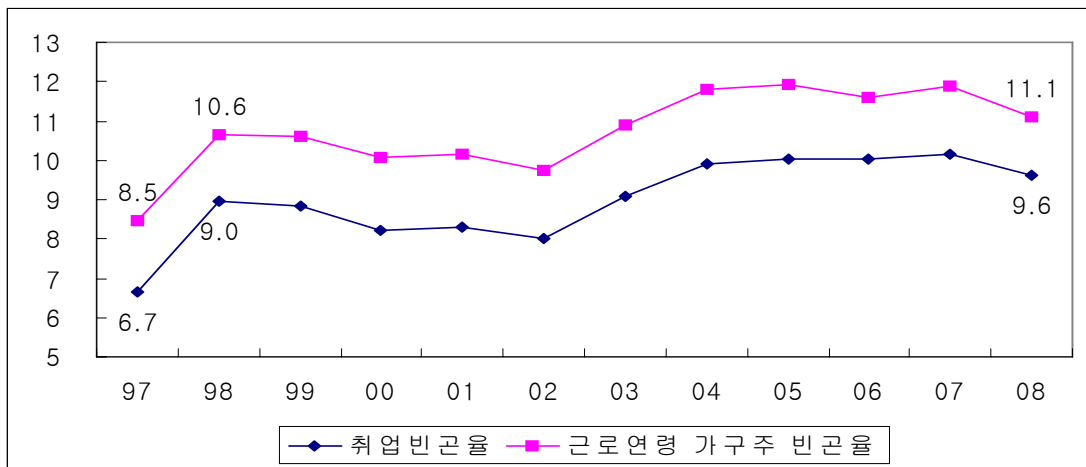
### 1) 근로빈곤층 규모와 추세

외환위기 이후 빈곤율은 다소간 등락을 보이지만, 구조적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 1인 이상 전국 가구의 상대 빈곤율(가구 소득이 중위소득의 50% 미만인 계층이 전체 인구에서 차지하는 비율)은 외환위기 이전에 비해 2배 이상 급증하였다. 연간 시장소득 기준의 상대빈곤율은 외환위기 직전인 1996년 7.8%에서 2000년 12.2%로, 2008년 18.1%로 증가세가 지속되고 있다.<sup>2)</sup>

최근의 빈곤 심화는 노후생활보장의 미비로 인한 노인빈곤층과 반복적인 실직·저임금에 노출된 근로빈곤층의 증가에 기인한다. 가구원이 2인 이상인 도시 근로자가구에서 가구주가 근로가능연령(15~64세)인 가구의 빈곤율은 1997년 8.5%에서 2008년 10.9%로 증가하였으며, 취업자중 빈곤층이 차지하는 비중인 취업빈곤율은 1997년 6.7%에서 2008년 9.6%로 증가하였다.<sup>3)</sup>

[그림 1] 근로빈곤율 추이(2인 이상 도시근로자가구, 시장소득 기준)

(단위 : %)



주 : 가구 월소득을 월별 가중치를 이용하여 분석함

자료 : 통계청, 가계조사

OECD 회원국의 상대 빈곤율과 취업 빈곤율을 비교한 OECD(2009)에 따르면, 가구 소득이 중위소득의 50% 미만인 가구에 속하는 개인의 비중으로 정의한 상대빈곤율

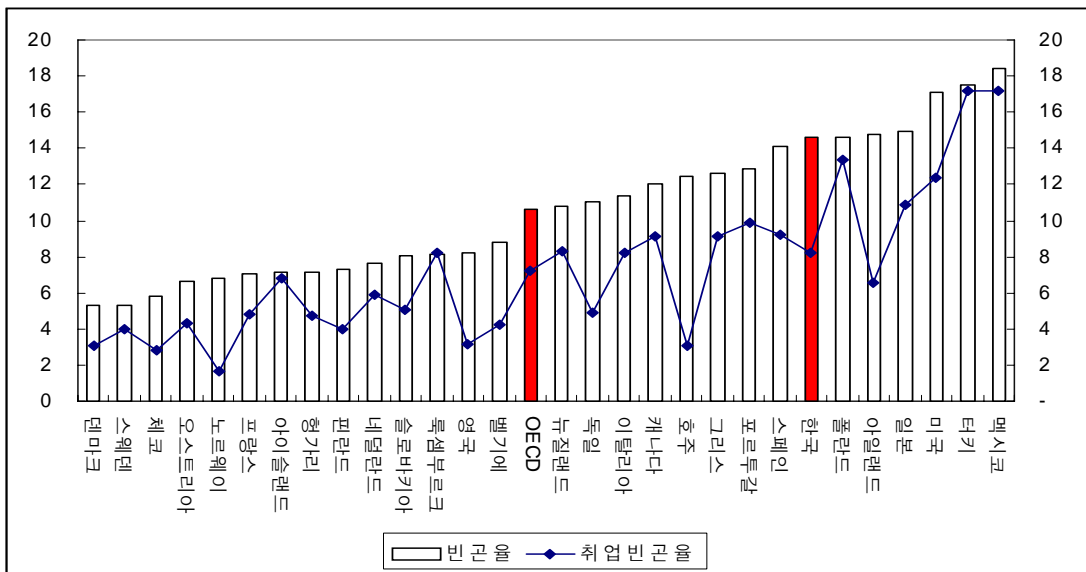
2) 1인 가구 및 농가를 포함하는 전국 가구의 시장소득 기준 상대 빈곤율은 2008년의 경우 통계청이 공표한 통계이며, 1996년과 2000년은 「가구소비실태조사」(통계청)를 이용하여 측정하였다.

3) 1997~2008년에 걸친 2인 이상 도시근로자가구의 빈곤율 증가를 가구주가 근로가능연령인 가구와 65세 이상의 노인인 가구로 나누어 요인분해한 이병희(2009a)에 따르면, 가구주가 근로가능연령인 가구의 빈곤율 증가가 전체 빈곤율 상승의 66.4%를 설명한다.

은 우리나라가 2006년 14.6%로서, OECD 30개국의 평균 10.6%에 비해 높다. 또한 인구 고령화 수준의 차이를 감안하여 가구주가 근로연령(18~65세)인 경우로 한정하였을 때, 한 명 이상의 취업자가 있는 빈곤 가구에 속한 개인의 비중으로 정의된 취업빈곤율도 OECD 평균이 7.25%인데 비해 우리나라는 8.21%로 높게 나타난다.

[그림 2] 빈곤율 및 취업빈곤율의 국제비교

(단위 : %)



자료 : OECD(2009), [그림 3-2]와 [그림 3-5]을 재구성

근로빈곤층 규모를 추정한 한국보건사회연구원(2009)에 따르면, 2008년 기준으로 중위소득 50% 미만의 근로빈곤층은 262만명에 이른다. 이 가운데 기초생활 수급자는 28만명에 불과하며, 빈곤선 아래에 있음에도 비수급자인 근로빈곤층은 141만명, 중위소득 50% 미만인 차상위 근로빈곤층은 93만명이다.

## 2) 근로빈곤층의 특성

근로빈곤에 관한 최근의 연구결과들을 중심으로 근로빈곤층의 특성을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 빈곤층으로 전락하는 가장 직접적인 요인은 실직, 특히 가구주의 실직이다. 「가계조사」(통계청)를 가구단위의 분기별 패널자료로 구성하여 분석한 황덕순·이병희(2009)에 따르면, 가구주가 실직하는 경우 절반은 다음 분기에 빈곤 상태로 전락

하게 된다. 비빈곤상태에 있던 가구의 4.9%가 다음 분기에 빈곤 상태로 유입되는 것과 비교하면, 가구주의 실직은 빈곤 위험을 크게 높인다는 것을 알 수 있다.

<표 1> 가구주의 취업 상태 변화와 빈곤 이행(2008년)

(단위 : %)

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

자료 : 「가계조사」의 분기 패널자료 (황덕순·이병희, 2009에서 인용)

실직의 빈곤 위험은 빈곤 유입률뿐만 아니라 빈곤기간도 함께 고려하여야 한다. 비빈곤 상태에 있는 취업 가구주가 실직하였을 때 3분기 후에도 1/3의 가구는 빈곤 상태에 있는 것으로 나타난다. 특히 가구소득 수준이 낮을수록 가구주의 실직은 장기간의 빈곤에 이르는 비중이 높다.<sup>4)</sup>

<표 2> 비빈곤 가구에서 가구주가 실직한 이후 가구 빈곤율(2008년)

(단위 : %)

	전체	중하층	중간층	중상층	상위층
1분기후	60.3	84.2	68.0	44.0	33.3
2분기후	44.4	81.3	47.4	14.3	42.9
3분기후	35.7	60.0	43.8	20.0	0.0

주 : 2008년 1/4분기에 비빈곤 가구에서 2/4분기에 가구주가 실직한 가구를 대상으로 분석함

자료 : 「가계조사」의 분기 패널자료 (황덕순·이병희, 2009에서 인용)

또한 빈곤층은 높은 실직 위험에 직면한다. 취업자가 1년 후 비취업 상태에 있을 확률은 빈곤층이 12.1%로서, 비빈곤층의 7.5%에 비해 높다. 특히 가구소득 수준이 낮을수록 실직 가능성이 높게 나타난다. 한편 비취업 상태에서 1년 후 취업상태에 있을 확률은 빈곤층이 22.9%로서, 비빈곤층의 17.2%에 비해 오히려 높게 나타난다. 이처럼 빈곤층이 취업으로부터의 유출률과 취업으로의 유입률이 모두 높다는 것은 불안정한 일자리와 비취업을 반복하는 계층이 많기 때문이다.

4) 김태완·전지현(2009)에 따르면, 하위 30%의 소득계층 가운데 1/6은 가구내의 주요 소득원이 상실할 경우 보유하고 있는 순재산으로 1개월 이내의 생활 유지만 가능하다.

<표 3> 소득계층별 취업 상태의 변화 (15세 이상 근로능력자, 2005~2006)

(단위 : %)

	빈곤층			비빈곤층	
	절대빈곤층	차상위층	차차상위층		
취업 유출률	12.1	15.0	12.9	9.1	7.5
취업 유입률	22.9	24.2	19.3	23.2	17.2

주 : 절대빈곤층은 경상소득 기준 가구소득이 최저생계비의 100%미만, 차상위층은 100~120%미만, 차차상위층은 120~150% 미만인 경우임

자료 : 한국보건사회연구원, 「복지패널」 (이병희·반정호, 2008에서 인용)

둘째, 근로빈곤층의 상당수는 낮은 소득과 불안정한 일자리에 종사하고 있다. 빈곤층 가운데 노동시장 참여가 가능한 15세 이상 근로능력이 있는 개인들의 고용률은 60.3%로서, 비빈곤층의 고용률 70.3%에 비해 낮다. 취업한 빈곤층의 종사상 지위를 보면, 임시직·일용직·자활 및 공공근로 참여 근로자와 자영업자·가족종사자 등의 불안정 일자리가 88.5%를 차지하여, 비빈곤층의 49.5%에 비해 월등히 높다. 근로능력이 있는 빈곤층은 취업 애로를 겪을 뿐만 아니라 불안정한 일자리에 종사하고 있음을 보여준다.

<표 4> 소득계층별 종사상 지위의 구성 (15세 이상 근로능력자, 2005년)

(단위 : %)

		빈곤층	비빈곤층
임금근로자	상용직	6.3	32.9
	임시직	13.1	15.0
	일용직	12.8	5.2
	자활·공공근로	1.3	0.1
	소계	33.5	53.2
비임금근로자	고용주	0.6	2.6
	자영업자	17.7	10.9
	가족종사자	8.5	3.6
	소계	26.8	17.1
실업자		11.0	4.5
비경활		28.6	25.2
전체		100.0	100.0
고용률		60.3	70.3
실업률		15.4	6.0

주 : 빈곤층은 경상소득 기준의 가구소득이 최저생계비의 150% 미만인 경우임

자료 : 한국보건사회연구원, 「복지패널」 (이병희·반정호, 2008에서 인용)

저소득 취업과 가구 빈곤을 동일시 할 수는 없다. 저소득 취업자 중 가구내 2차 소

득원이며 빈곤 가구에 속하지 않는 경우가 2/3에 이른다. 그러나 빈곤층 취업자 가운데 가운데 저소득자는 67.0%이며, 최저생계비 미만의 절대빈곤층에 속한 취업자의 90.6%는 저소득 상태에 있다. 한편 주목할 만한 사실은 빈곤층에 속한 가구주 취업자 가운데 저소득인 경우가 무려 62.3%에 이르고 있다는 점이다. 이는 일하는 빈곤 문제가 청소년이나 배우자 등의 2차 소득자에 한정되지 않는다는 것을 의미한다.

<표 5> 저소득 취업과 가구 빈곤과의 관계 (15세 이상 취업자, 2005년)

(단위 : %)

		빈곤층				비빈곤층	계
		절대빈곤층	차상위층	차차상위층			
전체	저소득	67.0	90.6	69.0	54.1	17.7	21.1
	중간소득	29.6	7.1	27.9	41.9	39.0	33.7
	고소득	3.3	2.3	3.1	4.0	43.3	34.3
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
가구주	저소득	62.3	91.2	66.3	45.8	9.9	100.0
	중간소득	33.8	6.3	30.5	49.3	36.5	100.0
	고소득	3.9	2.5	3.2	4.9	53.6	100.0
	소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주 : 개인의 근로·사업소득이 중위값(2005년 166.7만원)의 2/3미만을 저소득자, 3/2를 초과할 경우 고소득자, 그 사이를 중간소득자로 분류함.

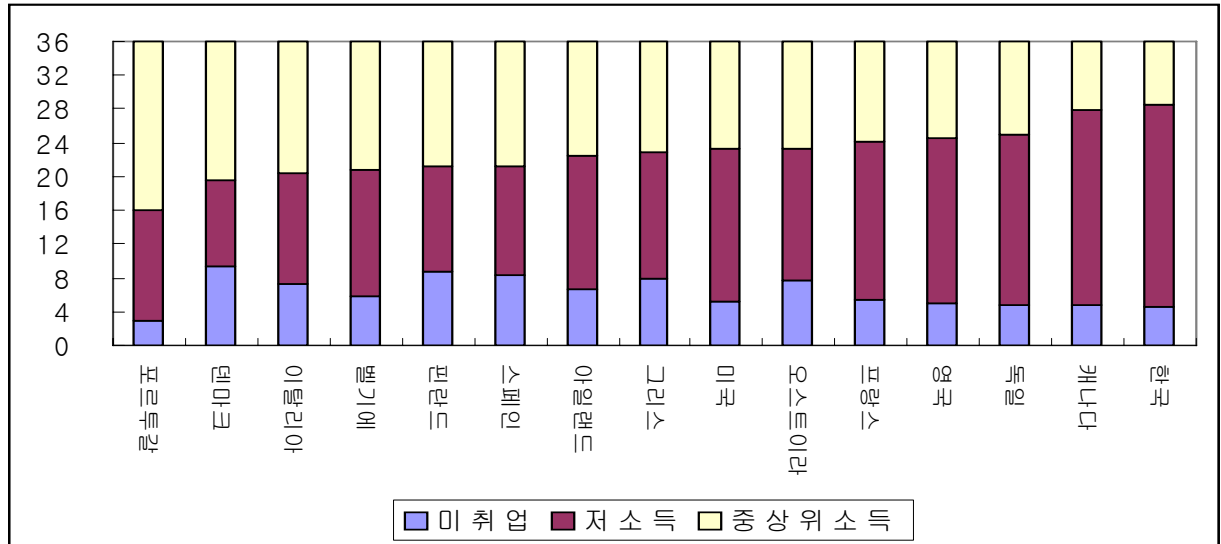
자료 : 한국보건사회연구원, 「복지패널」 (이병희·반정호, 2008에서 인용)

셋째, 근로빈곤층은 노동시장 활동성이 높다. 저임금근로자의 고용 단절 및 반복적인 저임금 경험을 함께 고려하기 위하여 저임금 근로자가 3년 동안 경험하는 미취업, 저임금, 중상위임금의 경험월수를 국가별로 비교한 이병희(2008)는 우리나라 저임금 근로자의 노동시장 정착도(labor market attachment)가 높다는 점을 보여준다.

우리나라의 저임금 근로자는 관찰기간인 3년 동안 미취업 4.6개월, 저임금 24.0개월, 중상위임금 7.4개월을 경험한 것으로 나타난다. OECD 회원국과 비교하여 저임금 근로자가 미취업을 경험하는 기간은 포르투갈 다음으로 가장 짧은 것으로 나타난다. 이는 장기실업률이 OECD 회원국 가운데 우리나라가 가장 낮은 것과 관련있는 것으로 보인다. 한편 저임금근로자가 중상위 임금 계층으로 이동하는 비중은 가장 낮으며, 저임금 상태에 머무르거나 반복적으로 경험하는 비중이 가장 높다. 즉, 우리나라의 저임금 근로자는 노동시장으로부터 이탈할 가능성이 낮지만, 상향 이동 가능성이 매우 낮은 저임금 함정(low wage trap)의 가능성이 높음을 시사한다.

[그림 3] 저임금 근로자의 3년간 누적 경험월수

(단위 : 월)



주 : 한국은 2004~2006년, 미국과 캐나다는 2001~2003년, 나머지 국가는 1998~2000년 자료임  
 자료 : OECD(2006); 「가계조사」와 「경제활동인구조사」의 6월 결합자료의 3개년 패널 자료(2004~2006) (이병희, 2008에서 인용)

저임금 일자리와 실직을 순환할 경우 일을 통한 빈곤 탈출은 어렵다. 빈곤의 동태적인 분석을 수행한 연구들은 근로빈곤층이 빈곤 진입과 탈출이 활발하여 단기 빈곤 상태에 머무르지만(홍경준, 2004), 빈곤으로부터의 탈출이 주로 빈곤선 주위에서 이루어지기 때문에 재빈곤화하는 비중이 높다(황덕순, 2001; 이병희·이승렬 외, 2006). 고용 단절과 소득 상실로 인한 반복 빈곤 현상은 근로빈곤층의 주요한 특징이라고 할 수 있다(노대명·이현주·강신욱, 2006; 강신욱, 2008).

빈곤이력(poverty history) 분석을 통해 빈곤의 반복성에 주목한 이병희(2009a)에 따르면, 근로능력이 없는 빈곤계층은 관찰기간인 5년 동안 지속적인 빈곤 상태에 머무르는 비중이 높지만, 근로능력이 있는 빈곤계층은 1/3이 일시적인 빈곤을 경험하며, 반복적인 빈곤이나 지속적인 빈곤에 머무르는 경우도 각각 빈곤층의 1/3에 이른다. 또한 고용단절을 경험한 ‘부분 취업’과 ‘실업’은 빈곤 경험률이 높을 뿐만 아니라 반복적인 빈곤과 지속적인 빈곤에 있을 가능성이 높다.



<표 6> 근로능력 유무별·연간 경제활동상태별 빈곤 경험과 빈곤 유형(15세 이상 인구, 2003~2007)  
(단위 : %)

		빈곤무경험	일시빈곤	반복빈곤	지속빈곤
전체		52.1	13.9 (29.0)	13.0 (27.1)	21.0 (43.9)
근로무능력		35.3	12.7 (19.6)	13.1 (20.2)	38.9 (60.2)
근로능력		58.2	14.4 (34.3)	12.9 (30.9)	14.5 (34.8)
연간 경제활동상태	내내 취업	68.2	14.2 (44.5)	10.1 (31.7)	7.6 (23.8)
	부분 취업	42.6	16.5 (28.6)	17.6 (30.6)	23.4 (40.8)
	실업	35.7	16.1 (25.0)	17.9 (27.8)	30.4 (47.2)
	비경활	58.7	12.1 (29.2)	12.6 (30.6)	16.6 (40.2)

주 : 근로능력 유무와 연간 경제활동상태는 2003년 기준임.

자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널」 2003~2007 (이병희, 2009a에서 인용)

이러한 근로빈곤층의 특성을 통해 다음과 같은 정책적 시사점을 발견할 수 있다.

첫째, 실직과 가구소득 하락이 상호작용을 하면서 빈곤화로 이어진다는 점에서 둘 간의 연계고리를 약화시키는 정책 개입이 필요하다. 특히 빈곤층으로 전락할 위험이 높은 취약계층의 실직에 대응하여 생계 지원과 재취업지원서비스를 결합한 고용안전망의 확충을 통해 빈곤화를 예방할 필요가 있다.

둘째, 지속적인 빈곤층은 소득 보장을 강화하여야 하지만, 빈곤선 주위에서 소득의 상승과 하락을 경험하는 반복적인 빈곤층에 대해서는 재빈곤화를 예방하는 고용정책적 접근이 요구된다.

셋째, 취업이 빈곤을 탈출할 수 있는 주요한 경로이긴 하지만, 근로빈곤층은 직업 능력이 낮아 저소득과 반복적인 실업에 노출된다. 저소득과 실직 위험이 고착화되지 않도록 취업지원 및 능력개발 기회를 확대할 필요가 있다.

### 3. 고용안전망의 실태 및 주요 쟁점

#### 1) 고용보험과 기초생활보장 자활사업

이 연구에서는 모든 종류의 사회적 위험에 대한 사회안전망이 아니라 실직 위험에

대응한 고용안전망의 실태와 한계를 살펴보고자 한다. 실직 위험이 높은 취약계층에게 소득 지원과 취업 서비스를 제공하는 대표적인 고용안전망은 고용보험과 국민기초생활보장제도라고 할 수 있다. 고용보험은 일정한 수급자격요건을 충족한 실업자에게 실업급여를 지원하며, 근로능력이 있는 기초생활보장 수급자는 취업하거나 자활사업에 참여할 경우 생계 지원이 제공된다.

임금근로자를 대상으로 한 고용보험은 1998년 10월에 1인 이상 전사업장으로, 2004년에 일용직으로 적용 대상이 확대되었으나, 근로취약계층의 가입률은 여전히 낮은 수준이다. 2008년 8월 「경제활동인구 고용형태별 부가조사」에 따르면, 임금근로자의 고용보험 가입률은 56.8%에 그치고 있다. 고용 지위간 격차도 크게 나타나는데, 정규직의 고용보험 가입률은 65.8%인 반면 비정규직은 39.2%에 불과하다. 또한 5인 미만 사업장 근로자의 가입률은 22.8%, 시간당임금이 중위임금의 2/3미만인 저임금 근로자의 가입률도 26.9에 그치고 있어, 위험의 사회화가 가장 필요한 집단이 고용보험의 사각지대에 놓여 있다.

실직자 가운데 얼마나 실업급여를 받는지로 정의되는 실업급여 수혜율은 실직 위험에 대응한 고용보험의 고용안전망 수준을 잘 보여줄 수 있다.<sup>5)</sup> 실업급여는 실직 기간 동안 한시적으로 소득을 지원하며, 고용지원서비스와 적극적 노동시장정책 또한 실업급여 수급자를 중심으로 운영되고 있기 때문이다.

통계청은 2009년 4월 경제활동인구조사의 부가조사로 「실업급여 비수급 실직자 조사」를 실시하였다. 이 조사는 실직한지 1년 미만인 전직 임금근로자를 대상으로 실업급여 수급 여부 및 비수급 사유 등을 묻고 있다.<sup>6)</sup> 이 조사에 따르면, 1년 미만 전직 임금근로자(조사 불응 또는 실업급여 수급자격 심사중인 자 제외) 가운데 실업급여를 받는 비중은 11.3%로 나타난다.<sup>7)</sup>

---

5) 정부에서 발표하는 실업급여 수혜율은 실업자수 대비 실업급여 수급자의 비중으로 정의하고 있다. 그러나 분모의 실업자는 고용보험이 원칙적으로 적용되지 않고 있는 자영업자, 신규 실업자뿐만 아니라 이전 직장에서 고용보험에 가입하지 않았던 실업자도 포함하고 있다. 또한 우리나라의 실업률 지표가 노동시장 여건을 제대로 반영하고 있지 못하다는 사실은 널리 알려져 있다. 실직자 가운데 상당수는 실업이 아닌 비경제활동상태로 이동하며, 고용보험 미가입자나 실업급여를 수급하지 못하는 실직자일수록 비경제활동상태를 선택하는 경우가 많기 때문이다. 이에 본 연구에서는 일반적으로 사용되는 실업급여 수혜율 지표가 아니라 임금근로자가 실직하였을 때 얼마나 실업급여를 받고 있는가를 살펴본다.

6) 특정 시점의 실업급여 수급자 규모를 파악하는 조사통계는 1달 동안의 수급자수를 집계하는 행정 통계와는 다소 차이가 발생한다.

7) 참고로 2007년 「한국노동패널」(한국노동연구원)에서 실직 임금근로자의 실업급여 수혜율은 10.3%로 조사되었다(이병희, 2009b).

실업급여를 수급받기 위해서는 실직 이전 18개월 동안 180일 이상의 임금근로자로 근무하여야 하며, 정당한 이유 없는 자기 사유로 인한 이직이나 본인의 귀책사유로 인한 이직이 아니어야 하며, 적극적인 구직활동을 하고 있어야 한다. 조사결과에 따르면, 실직 임금근로자가 실업급여를 수급하지 못하는 가장 큰 요인은 고용보험 미가입이며, 이어서 이직사유 미충족, 피보험단위기간 미충족 순으로 나타난다.

<표 7> 1년미만 전직 임금근로자의 실업급여 수급 여부와 비수급 사유

(단위 : %)

		비수급			수급 종료	수급
고용보험 미가입	피보험단위기간 미충족	이직사유 미충족	기타 비수급			
45.0	11.1	22.9	6.8	2.9	11.3	

주 : '전직 사업장의 근무일수 부족'을 피보험단위기간 미충족, '자발적 사유로 인한 이직'을 이직사유 미충족, 그 외 실업급여를 수급하지 않았거나 신청하였지만 실업급여 수급자격을 인정받지 못한 경우를 기타 비수급으로 분류함

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 실업급여 비수급 실직자 부가조사」, 2009. 4

한편 취약계층일수록 실업급여를 받는 비중이 낮다. 전 직장에서 상용직이었던 실직자는 37.0%가 실업급여를 수급하는 반면 임시직과 일용직 가운데 실업급여를 수급하는 비중은 7.2%, 2.3%에 불과하다. 실업급여를 받지 못하는 사유는 종사상 지위별로 차이가 있는데, 상용직은 이직사유를 충족하지 못하기 때문이라는 비중이 가장 높은 반면, 임시·일용직은 실업급여를 못 받는 가장 큰 이유를 고용보험에 가입되어 있지 않기 때문으로 응답하고 있다. 실업급여를 받지 못하는 실직자에게는 고용지원 서비스와 고용정책이 제대로 전달되지 않을 가능성이 크기 때문에 이들은 이중의 사각지대에 노출되어 있을 가능성이 높다.

<표 8> 종사상 지위별 실업급여 수급 여부와 비수급 사유

(단위 : %)

	비수급					수급
	고용보험 미가입	피보험단위기간 미충족	이직사유 미충족	기타 비수급	수급 종료	
상용직	9.0	5.7	34.2	7.6	6.6	37.0
임시직	46.9	11.6	25.1	6.5	2.7	7.2
일용직	61.6	13.5	14.9	6.6	1.1	2.3

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 실업급여 비수급 실직자 부가조사」, 2009. 4

2000년 시행된 국민기초생활보장제도는 근로능력 유무와 관계없이 최저생계비 이하의 빈곤계층에 대한 기초생활을 국가가 보장하고 있다. 다만 근로능력이 있는 수급자는 취업하거나 자활사업에 참여하는 것을 조건으로 급여를 제공하고 있다. 자활사업은 근로능력이 있는 수급자가 공공 부조에 안주하는 도덕적 해이의 방지와 노동시장 참여 지원을 통한 탈수급 촉진을 목적으로 한다. 자활사업의 대표적인 프로그램은 자활근로사업으로서, 민간 비영리기관인 자활지원센터에 의해 수행되며 자활공동체 창업을 통한 자립을 목표로 하고 있다. 자활사업에는 희망하는 차상위계층도 참여하고 있는데, 2008년 자활사업 참여자는 연간 7만명(조건부 수급자 4.9만명, 차상위계층 2.1만명)이다.

<표 9> 자활사업 참여 현황(2008년)

(단위 : 천명, %)

사회적응 프로그램	복지부			노동부	전체
	자활근로	공동체 창업 등	소계		
2	58	8	68	2	70
(3)	(83)	(11)	(97)	(3)	(100)

자료 : 보건복지가족부(2009)

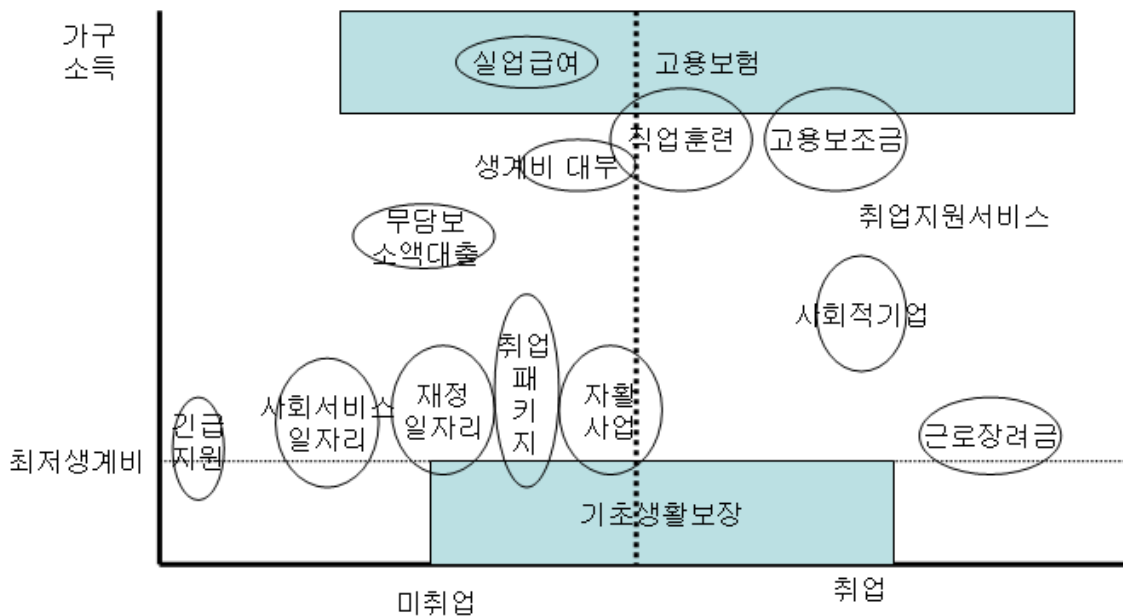
그러나 자활사업에 참여하는 수급자 중 탈수급률은 2008년 6.7%에 그쳐, 자활사업이 ‘근로유지’를 넘어서 자활로 이어지고 있지는 못하다. 자활사업의 취업촉진 및 빈곤탈출 효과가 낮은 데에는 제도적인 요인과 자활사업 자체 문제가 지적된다(황덕순·이병희, 2009). 우선 국민기초생활보장제도의 통합급여 방식에 따라 수급자는 생계·주거·의료·교육 등의 7개 급여를 모두 받을 수 있지만, 근로소득 증가로 탈수급시에는 모든 급여가 박탈된다. 따라서 소득이 크게 높아지지 않는 한 탈수급에 따라 가처분소득이 감소하는 소득역진 현상이 발생한다. 둘째, 근로를 통한 자립을 유인하기 위한 금전적 유인이 미미하다. 자활사업 참여를 통해 획득한 소득은 급여를 산정할 때 30%를 공제하지만 일반 노동시장에 취업하여 얻은 소득은 공제하지 않기 때문에 일반 노동시장에서 취업할 유인을 오히려 낮추고 있다. 셋째, 자활사업 자체의 문제점으로는 자활근로 중심의 일자리 제공에 치중하고, 자활공동체로의 발전 전략이 한계에 직면하고 있다는 점을 들 수 있다. 자활근로사업 초기에는 조건부 수급

자를 중심으로 이루어졌지만, 근로능력과 근로의욕이 미약한 참여자들의 특성 때문에 성공률이 매우 낮은 수준에 머물렀다. 자활근로사업의 성공률을 높이기 위해 차상위 계층의 참여를 허용하였지만, 민간 노동시장으로의 진입하기보다는 재정 지원을 받는 보호받는 일자리에 의존하는 경향이 나타나고 있다(김혜원, 2009a).

## 2) 고용안전망 사각지대를 대상으로 한 지원정책

고용보험과 기초생활보장제도의 사각지대에 있는 취약계층에게는 재정을 통한 일자리, 직업훈련, 고용보조금, 사회서비스 일자리와 사회적 기업의 육성 등이 보완적으로 제공된다. 또한 고용정책으로서는 처음으로 저소득층에게 통합적인 취업지원서비스를 제공하는 저소득층 취업성공패키지가 2009년부터 시범사업으로 실시되고 있다. 그리고 근로유인보상정책의 일환으로 2009년에 처음으로 근로장려금(earned income tax credit)이 도입되었다.

[그림 4] 근로빈곤층 지원제도 개요



우선 저소득 취업취약계층을 대상으로 하는 단기 일자리 제공, 직업훈련, 고용보조금, 취업성공패키지 등의 고용정책을 중심으로 살펴보자.

경제위기에 따라 일자리가 감소하는 위기에 대응하여 정부는 재정을 통한 일자리

를 대규모로 확대하였다. 일자리 위기 상황에서 재정을 통한 일자리 제공이 위기 계층의 소득 지원에 기여하였지만, 참여자의 적절성, 사업 수행의 효율성 등에 대한 논란은 계속되어 왔다.

6개월간 25만명에게 단기 일자리를 제공하는 희망근로 프로젝트는 신속한 사업 집행 필요 때문에 당초 목표 집단인 가구소득이 최저생계비 120%이하이면서 재산 1.35억원 이하인 저소득 실업자보다는 고령의 비경제활동인구의 참여가 절반에 이르러 참여자 선발의 적절성이 부족한 것으로 나타났다. 생산적인 사업의 발굴도 쉽지 않아 기존 일자리 사업과 유사한 내용인 경우가 많은 것으로 평가되었다(한국노동연구원, 2009a). 사업기간 만료 후 대책이 없어 고용 시장의 개선이 지체될 경우 취약계층의 취업난과 소득 불안 문제는 지속될 가능성이 높다.

직업훈련 또한 고용보험 사업장으로부터 실직한 구직자를 대상으로 한 전직 실업자 훈련 11만, 고용보험의 적용을 받지 못하는 구직자를 대상으로 한 신규 실업자 훈련 7만명으로 확대하여 실시하였다. 특히 올해에는 훈련기관을 대상으로 훈련과정 승인과 물량을 배정하는 위탁하는 방식(contracting-out system)이 훈련기관의 필요에 의해 훈련과정이 편성되어 노동시장 수요와 괴리가 크다는 비판을 고려하여, 구직자가 자유롭게 훈련과정을 선택하도록 하는 직업능력개발계좌제(voucher system)가 병행 실시되었다. 그러나 일자리 위기 상황에서 고용지원센터의 업무가 급증함에 따라 훈련 상담을 통한 적절한 훈련대상자의 선발, 훈련 정보의 체계적인 제공을 통한 훈련과정의 선택 지원이 여전히 미흡하다. 적극적 노동시장정책으로서 직업훈련의 성과를 높이기 위해서는 직업안정기관의 능력을 강화하는 것이 필요하다.

한편 취약계층의 취업을 촉진하기 위한 고용보조금은 구직등록과 일정 기간의 구직활동, 직업안정기관의 알선 등을 요건으로 사업주에게 제공되고 있지만, 실질적으로는 사업주가 채용하기로 예정된 구직자를 형식적으로 구직등록한 후에 채용하거나 고용보조금을 받을 수 있는 근로자에 한정하여 알선을 요청하는 경우가 많이 발생하고 있다. 고용보조금의 사중손실 문제는 불가피한 측면이 있지만, 지원을 필요로 하는 취약계층을 발굴하고, 이들의 재취업을 촉진하기 위한 수단으로서의 역할을 강화할 필요가 있다.

고용보험 및 기초생활보장제도의 사각지대에 놓여 있는 근로빈곤층에게 체계적인 고용지원서비스를 제공함으로써 일을 통한 빈곤 탈출을 목적으로 2009년에 시범사업으로 도입된 저소득층 취업성공 패키지 사업은 고용정책 관점에서 주목할 만하다. 고

용정책의 사각지대에 놓인 저소득 근로능력자(최저생계비 150% 미만의 저소득 근로능력자, 시범사업에는 재산기준 미적용)를 표적화하여 활성화(activation)를 지원하는 점, 집단상담·단기 일자리 제공·직업훈련 등 개별적·분산적으로 제공되고 있는 취업지원서비스를 개인별 사례관리(case management)를 통해 통합적·체계적으로 제공된다는 점에서 발전된 정책이라고 할 수 있다.

그러나 당초 구상과는 달리 참여수당이 지급되지 않음에 따라 저소득층의 참여 유인이 떨어진다. 현금 급여는 3개월 이상의 일자리에 취업하거나 창업에 성공하였을 때 지급하는 취업성공수당 뿐이다. 또한 통합적인 취업지원서비스가 실효성을 거두기 위해서는 사례 관리를 담당하는 전담자의 역할이 관건이지만, 이를 운영할 취업지원서비스 인력이 뒷받침되지 않아 개인별 과정 관리를 원칙으로 하는 사업취지 구현에 한계 요인으로 작용하고 있다(한국노동연구원, 2009b).

근로유인보상정책의 일환으로 2009년에 처음으로 근로장려금(earned income tax credit)이 지급되었다. 근로장려금을 지급하는 목적은 취업자가 있는 근로빈곤가구에 추가적인 소득을 보조함으로써 비취업자의 취업을 유인하거나 취업자의 근로시간을 늘리는 것이다. 국세청(2009)은 올해 591천 가구에 평균 77만원 수준으로, 총 4,537억원을 지급하기로 결정하였다.

세제를 통해 복지를 지원하는 제도로서는 처음으로 시행되어서 소득과약능력과 재정부담을 고려하여 소극적으로 설계한 때문이지만, 수혜대상의 범위가 좁고, 지원수준이 낮다. 영세자영업자, 무자녀가구, 기초생활보장 수급자 등 상당수의 취업취약계층이 배제되어 있으며, 최대 120만원을 1년에 한 번 사후적으로 지원하는 급여수준이 근로를 유인할 정도의 효과를 발휘하기에는 충분하다고 보기 어렵다. 또한 점감률이 크고 2차 소득자의 한계 세율이 높기 때문에 여성 배우자의 노동시장 참여를 저해할 가능성이 높다. 취업빈곤가구에 대한 소득 보조 역할만이 아니라 경제활동 참여를 촉진하기 위해서는 점증률을 높이고, 맞벌이가구의 점감구간을 상향 조정할 필요가 있다. 또한 수급자에 대한 취업지원서비스를 제공함으로써 더 나은 일자리로의 상향이동을 지원하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

### 3) 근로빈곤층 지원정책을 둘러싼 쟁점

첫째, 고용보험과 기초생활보장제도로 구성된 고용안전망의 사각지대에 놓인 근로

빈곤층의 실직과 빈곤 위험에 단기적인 보완대책으로 가능할 것인지에 대해 검토할 필요가 있다. 재정을 통한 일자리 제공은 사각지대를 대상으로 한 한시적인 대책의 가장 대표적인 사례라고 할 수 있다. 단기 일자리 제공 방식은 노동시장 여건에 따라 탄력적인 대응이 가능하지만, 일반 노동시장으로의 취업과 연계되지 않은 단기 일자리로 취약계층의 실업과 빈곤의 구조화 추세를 막기 어렵다고 보아야 할 것이다. 또한 일자리 참여 기간이 종료된 실직자들을 또 다른 재정 일자리로 대응할 경우 재정 일자리에 의존하는 저소득층이 증가할 가능성이 있다.

한편 실직 빈곤층에게 구직활동을 조건으로 현금 급여를 지급하는 실업부조는 일정 기준을 충족하면 국가의 지원이 의무화되는 보편적인 복지제도라고 할 수 있다. 실업부조는 여러 선진국들이 채택하고 있으나, 대규모 재원이 소요되며, 소득 파악과 자산 조사, 수급자의 복지 의존성을 막기 위해서는 상당한 관리비용이 발생한다. 또한 고용보험 가입률 및 실업급여 수급률이 낮은 상태에서 실업부조를 도입하기 위해서는 사회적 공감대 형성이 전제되어야 할 것이다.

둘째, 근로빈곤층은 취업빈곤층과 비취업 빈곤층으로 구성되어 있다. 문제는 일을 하고 있음에도 불구하고 여전히 빈곤한 상태에 머무르는 취업빈곤층에 대해 소득 지원을 할 것이냐이다. 취업빈곤층에 대한 안정적인 소득보장이 이루어지기 위해서는 소득파악능력의 제고, 생계급여 지급의 정당성에 대한 사회적 합의가 전제되어야 한다. 또한 취업빈곤층의 빈곤 원인이 무엇이나에 따라 소득 지원이 아닌 다양한 지원 방식을 모색할 수 있다. 빈곤을 초래하는 원인이 낮은 소득, 빈번한 실직, 가구 여건이나에 따라 최저임금과 근로감독행정의 강화, 차별 시정, 고용안전망 강화와 같은 노동시장정책과 복지서비스 확충 그것이라고 할 수 있다. 현실적인 고려를 하면, 사회안전망의 사각지대를 대상으로 한 지원정책은 비취업자의 취업 촉진을 우선하고, 취업지원서비스 참여나 취업 유인을 높이는 인센티브로서 소득 지원을 결합하는 방식이 불가피할 것이다.

셋째, 실직 빈곤 문제에 대한 대응은 크게 일자리 창출을 통한 수요를 중시하는 접근과 구직자의 취업능력 및 의지 개선을 통한 공급을 중시하는 접근으로 나눌 수 있다. 대표적인 근로연계복지정책인 자활사업은 자활근로를 통해 자활공동체로 육성하여 탈수급·탈빈곤하는 전략을 채택하여 왔다. 이는 대상자들이 일반 노동시장에 취업하기 어렵다는 것을 전제로, 이들이 취업할 수 있는 보호된 시장을 형성하는 수요 중심의 전략이라고 할 수 있다. 반면 고용정책은 일반 노동시장으로의 취업을 목적으



로 하고 있으며, 저소득층의 직업능력을 개발하기 위하여 직업훈련, 경과적 일자리 등을 제공하는 공급 중심의 전략이라고 할 수 있다. 일반 노동시장으로의 재취업이 어려운 계층에 대한 일자리 제공이나 사회적 경제의 육성 필요성은 있지만, 수급자를 포함하여 빈곤층의 상당수가 민간부문 일자리에 종사하고 있다는 사실을 감안하면, 수요 중시와 공급 중시 대응방식을 배타적으로 강조할 수는 없으며, 상호 보완적인 연계가 필요할 것이다(황덕순, 2005).

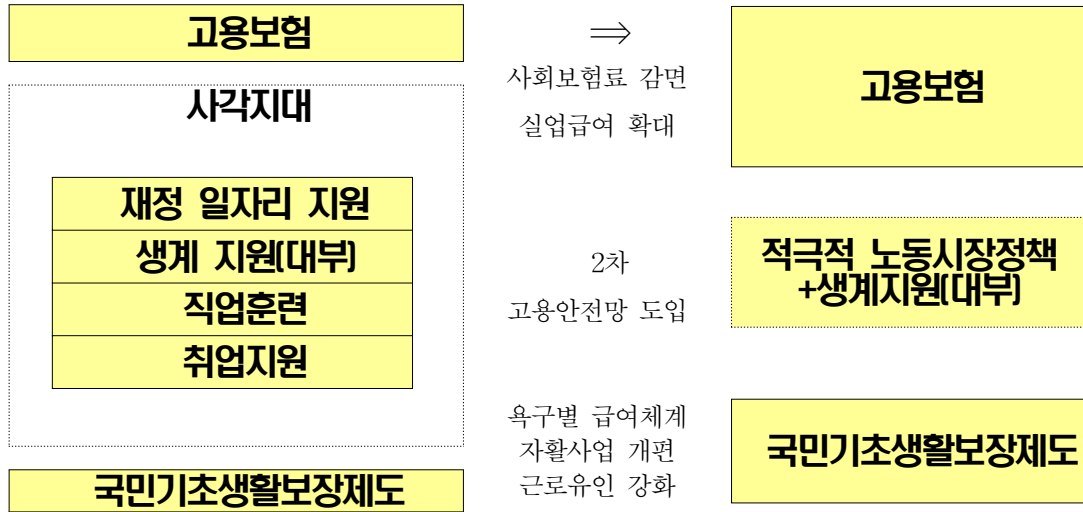
#### 4. 고용안전망 확충 방안

##### 1) 정책방향

실직 위험이 빈곤으로 내몰지 않도록, 그리고 실업상태에 놓여 있을 때 취업과 상향 이동이 용이하도록 고용안전망을 촘촘하게 확립할 필요가 있다. 지난 외환위기 당시 긴급한 대책을 마련하면서도 사회보험 확충과 국민기초생활보장제도의 도입 등의 사회안전망을 확립하였듯이, 실업과 빈곤 위험의 구조화에 대응하여 고용안전망의 사각지대를 해소하는 것은 위기 대응뿐만 아니라 미래를 준비하는 전기가 될 수 있을 것이다. 고용안전망을 통해 실직의 빈곤화를 예방할 수 있다면 빈곤에 수반되는 사회적 비용뿐만 아니라 공공부조의 부담을 줄일 수 있을 것이다.

고용안전망의 확충은 일차적으로 고용보험과 기초생활보장제도로 구성된 고용안전망의 사각지대를 축소하는 것을 내용으로 한다. 1차적인 고용안전망인 고용보험의 적용과 수혜를 확충(top-down)하고, 최후의 사회안전망인 기초생활보장제도의 사각지대 축소와 탈수급·탈빈곤을 강화(bottom-up)하는 것이다.

<그림 6> 고용안전망 확충 방향



그러나 고용보험 적용대상이 아닌 자영업자, 노동시장 신규 진입자, 고용보험 적용 대상이지만 실업급여 수급요건 미충족자, 실업급여 소진자 등의 저소득 실업자는 여전히 사각지대에 있을 가능성이 높다. 사각지대에 있는 저소득 실업자에 대한 안전망을 2차 고용안전망이라고 부를 수 있을텐데, 우리나라 저소득층은 앞서 살펴본 것처럼 노동시장 활동성이 높기 때문에 취업을 지원하는 방향으로 설계되는 것이 바람직할 것이다. ‘先취업지원 後생계 지원’ 방식으로 적극적 노동시장정책과 근로유인보상 등의 활성화(activation) 정책을 실시하고, 활성화에 대한 참여 유인을 높이기 위해 생계 지원(대부 포함)을 결합함으로써 노동시장에 안정적으로 통합할 수 있도록 지원하는 것이다.<sup>8)</sup>

## 2) 1차 고용안전망의 확충

### (1) 사회보험료 감면

고용보험은 적용 대상에 대하여 의무적인 가입을 원칙으로 하고 있지만, 단순히 행

8) 일본도 글로벌 경제위기에 대응하여 사각지대에 있는 계층을 대상으로 자민당 정부는 「긴급인재 육성·취직지원기금」을 신설하였다. 고용보험 수급자격이 없는 계층을 대상으로 훈련기간 중 생계비를 지원하는 ‘훈련·생활지원 급부’를 한시적으로 시행하는 내용이다. 나아가 2009년 집권한 민주당은 고용보험과 생활보호 사이의 제2차 사회안전망을 구축하는 내용의 「구직자지원법」을 국회에 제출하였다(은수미, 2009).

정력만으로 가입을 확대하기에는 한계가 있다. 취약계층이 주로 분포하는 100인 미만 사업체에서 고용보험료는 임금총액의 1.15%에 불과하지만, 고용보험에 가입할 경우 국민연금료, 건강보험료, 노인장기요양보험료, 산재보험료 등의 모든 사회보험료 16.91%(사업주 및 근로자 부담분 합계)를 납부해야 한다. 그러나 가구 소득 및 임금 수준을 고려하지 않고 모든 근로자에게 동일한 사회보험료를 요구하는 현행 방식은 저임금근로자에 대한 한계세율을 높여 취업의 금전적인 유인을 줄이거나 비공식 고용(informal employment)으로의 유입을 촉진하여, 근로빈곤층 대부분이 사회보험 사각지대에 놓이게 된 주요한 요인이 된다. 사회보험에 가입하지 않은 비공식 고용에 종사하는 취약계층은 노동시장 위험을 개인적으로 감수해야 할 뿐만 아니라 노동시장정책으로부터 배제될 가능성이 높다.

<표 14> 100인 미만 사업체의 사회보험요율(2007년)

(단위: %)

	사업주	근로자	전체
산재보험	1.95		1.95
임금채권보장기금	0.04		0.04
고용보험	0.70	0.45	1.15
건강보험	2.385	2.385	4.77
국민연금	4.50	4.50	9.00
합계	9.575	7.335	16.91

주: 산재보험요율은 전업종 평균요율, 고용보험료율은 150인 미만 사업장 능력개발사업요율 0.1%를 적용하여 도출한 수치

자료 : 김혜원(2009b)

유럽에서 실업대책의 일환으로 흔히 사용되는 사회보험료 감면은 노동비용 인하를 통해 노동수요를 촉진하는 효과를 가진다. 또한 임금근로의 유인을 높임으로써 고용률을 높이고 영세자영업자의 임금근로자 전환을 촉진하는 효과를 가질 수 있다. 사회보험 가입 확대에 따라 비공식 부문이 축소되고 실직시 적극적 노동시장정책에 대한 접근성을 높일 수 있는 계기가 될 것이다.

사회보험료 감면 대상은 일정 금액 이하의 저임금을 받는 저임금근로자를 대상으로 하는 것이 바람직할 것이다. 김혜원(2009b)에 따르면, 저임금 근로자의 경우 정규직과 비정규직의 사회보험 가입률은 매우 유사하기 때문이다. 재정적인 부담이 클 경우 저소득 가구의 저임금 근로자의 사회보험료를 우선적으로 감면하고, 이후 단계적으로 확대하는 방안도 가능할 것이다. 저임금근로자에 대한 사회보험료를 감면하더라

도 저임금 일자리는 줄어들지 않겠지만 공식 고용의 형태를 띠게 될 가능성이 높으며, 고용지원서비스 및 사회서비스의 보완적인 지원이 결합될 경우 빈곤의 함정에 머무르지 않는 것이다.

## (2) 실업급여의 사각지대 해소

근로취약계층이 실업급여를 받지 못하는 가장 큰 이유는 고용보험에 가입되어 있지 않기 때문임을 살펴보았다. 그러나 원칙적으로 고용보험료 납입 여부와 관계없이 법률상 당연적용 대상자인 실직자는 고용지원센터에서 피보험자격 확인과 수급자격 인정을 통해 실업급여를 받을 수 있다. 즉, 사업주가 고용보험에 가입하지 않았더라도 180일 이상 임금근로자로 근무하다가 비자발적으로 일을 그만둔 사실이 인정되면 실업급여를 받을 수 있다.

그럼에도 불구하고 실업급여 청구가 제대로 이루어지지 않은 것은 근로기간과 이직요건을 입증할 책임이 있는 실직자가 고용보험에 가입되지 않았더라도 실업급여를 수급할 수 있다는 사실을 대부분 모르고 있었고, 행정적으로도 고용보험료 납입 여부를 기준으로 피보험자격 여부를 판정하여 왔기 때문이다. 최근 이러한 관행을 고치자는 행정적인 해석이 있었으며, 따라서 실업급여 사후청구의 활성화를 통해 실업급여의 수혜율을 제고할 수 있다.

한편 가입신고를 기피한 사업주에게는 사후적으로 체납 보험료 및 과태료가 부과된다. 문제는 영세 사업주들이 사회보험료를 납부하게 되면 저임금근로자에 대한 노동수요가 위축될 가능성이 높아진다. 따라서 저임금 근로자에 대한 사회보험료 감면과 병행될 필요가 있다.

고용보험에 가입하고 있음에도 불구하고 수급자격이 없는 주된 이유는 이직사유를 충족하지 못하기 때문인 것으로 앞서 분석되었다. 정당한 사유가 없는 자발적인 이직자의 수급자격을 완전히 박탈하는 등 이직사유에 의한 수급자격요건이 지나치게 엄격하다. 자발적으로 이직했으나 장기간의 구직활동에도 불구하고 실직기간이 장기화된 구직자에게는 대부분의 나라와 마찬가지로 일정한 유예기간을 경과한 후에 실업급여를 지급할 필요가 있다.

## 3) 적극적 노동시장정책과 생계 지원(대부)을 결합한 2차 고용안전망의 도입

고용보험 적용대상이 아닌 자영업자, 노동시장 신규 진입자, 고용보험 적용대상이지만 실업급여 수급요건 미충족자, 실업급여 소진자 가운데 저소득 구직자에게는 적극적 노동시장정책과 생계 지원(대부)을 결합한 보완적인 고용안전망을 마련함으로써 취업을 촉진하고 더 나은 일자리로의 상향 이동 가능성을 높여 나갈 필요가 있다.

단기 일자리, 직업훈련, 고용보조금 등의 기존의 단편적인 사업들은 2차 고용안전망을 중심으로 재배치하고, 개인별 사례관리를 통해 대상자의 능력과 특성에 맞게 체계적인 취업지원서비스의 형태로 제공될 필요가 있다. 일자리 부진 상황에서 희망근로, 인턴 등 단기 일자리를 전면적으로 정비하기가 어려운 경우에는 일자리 사업에 근로빈곤층을 일정 비율 우선 선발하는 제도를 확대하며, 사업 종료시에는 일반 노동시장으로 진입할 수 있도록 취업지원서비스와 연계할 필요가 있다. 점진적으로 재정을 통한 일자리는 구직자의 노동시장 통합을 촉진하는 경과적 일자리(transitional job)로 전환하며, 직업훈련 프로그램과 결합함으로써 취업능력을 높여 나가야 할 것이다. 2009년부터 시작된 저소득층 취업성공 패키지 사업이 이러한 역할을 수행할 수 있도록 발전시킬 필요가 있다.<sup>9)</sup>

한편 생계 지원은 적극적 노동시장정책 참여자에게 참여 수당 형태로 제공할 수 있다. 참여 수당은 취업능력 제고가 필요한 대상자에게 적극적 노동시장정책 참여를 유인할 수 있는 인센티브일 뿐만 아니라 대상자로 선발되었음에도 불성실하게 참여할 경우 제재할 수 있는 패널티로도 역할할 수 있을 것이다. 그리고 참여수당 이상의 소득 욕구에 대해서는 직업훈련 생계비 대부 사업<sup>10)</sup>처럼 저소득층 취업지원 패키지 사업 등 적극적 노동시장정책과 연계하여 생계비를 대부할 필요가 있다. 적극적 노동시장정책과 생계비 대부사업을 연계하는 경우 관리가 용이하며, 취업 이후 상환하도록 함으로써 미상환에 따른 신용불량자 발생 위험을 줄일 수 있을 것이다. 대부 대상자 또한 적극적 노동시장정책 참여를 상담·지원하는 고용지원센터 상담원이 결정하는 것이 바람직하다.

적극적 노동시장정책을 통해 취업에 성공한 경우 일정 기간 동안 취업성과금(employment bonus)을 지급하는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이는 고용

9) 시범사업으로 실시된 저소득층 취업성공 패키지 사업은 2009년 11월 14일 현재, IAP 수립자 가운데 사업 종료자의 취업률이 76.1%에 이르는 취업 성과를 기록하였다(김혜원 외, 2009).

10) 실업자 및 비정규근로자가 생계 부담 없이 직업훈련에 전념할 수 있도록 직업훈련 중 생계비를 대부하는 사업을 2009년에 722억원, 2만명을 대상으로 실시하고 있다.

주에게 지급하는 고용보조금과는 달리 대상자에게 직접적인 금전 인센티브를 통해 취업을 장려하는 수단이다. 저소득층 취업성공 패키지의 취업성공수당, 빈일자리정책의 취업장려수당이 그 예라고 할 수 있다. 다만, 단순한 아르바이트성 일자리는 적극적 노동시장정책의 목적에 비추어 부적절하므로 취업성과금을 인정받을 수 있는 일 자리에 대한 제한은 불가피할 것이다. 또한 일정 수준의 근속기간을 설정함으로써 취업성과금을 목적으로 한 형식적인 취업을 예방할 필요가 있다.

적극적 노동시장정책과 생계 지원이 실효성을 거두기 위해서는 취업지원서비스 인프라가 뒷받침되어야 한다. 서비스의 질은 사례 관리를 담당하는 직업상담 전문인 력의 양과 질에 의존하기 때문이다. 또한 근로빈곤층은 노동시장 참여를 저해하는 간 병·보육 등의 가구내 애로요인이 있는 경우가 많기 때문에 복지서비스가 함께 제공 될 수 있도록 고용-복지서비스 연계가 강화되어야 할 것이다.

#### 4) 기초생활보장제도의 개선을 통한 3차 고용안전망의 강화

근로능력이 없는 빈곤층이 부양의무자·재산기준 때문에 기초생활보장의 사각지대 에 놓이지 않도록 부양의무자 요건을 완화하고 소득인정액 산정기준을 개선할 필요 가 있다. 근로능력이 있는 수급자는 일을 통해 탈수급·탈빈곤이 가능하도록 급여제 도를 개선할 필요가 있다. 의료·교육 등의 부분급여를 확대하거나 근로소득 증가로 인한 탈수급시 일정 기간 의료·교육비를 지원하는 이행급여를 도입함으로써 근로 유인 효과를 높일 필요가 있다. 또한 일반노동시장에 참여하는 수급자에 대해 근로소 득 공제가 필요하다.

한편 근로능력있는 빈곤층의 노동시장 참여를 촉진하기 위해서는 자활사업이 적극 적 노동시장정책의 일부로 자리매김되어야 한다. 대상자를 둘러싼 경쟁을 벌일 가능 성이 높은 자활사업과 취업성공패키지 사업은 근로빈곤층의 직업능력 판정에 기초하 여 전문화된 취업지원서비스를 제공하는 방향으로 분담할 필요가 있다. 근로의욕과 능력이 미약하여 민간 노동시장으로 진입하기 어려운 계층에게는 고비용의 복지-고 용서비스와 사회서비스·자활공동체 등의 일자리를 제공하고, 그 이상의 계층에게는 직업훈련, 경과적 일자리, 고용보조금 등의 적극적 노동시장정책을 통해 노동시장 통 합을 촉진하는 것이다(노대명 외, 2009). 이를 위해 근로능력자의 직업능력 판정체계 를 마련할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 강신욱(2008). 「빈곤의 지속성과 반복성을 고려한 빈곤정책방향」. 강신욱·성명재·이철인(2008), 『저소득층 생계비 지원정책의 개선방향 연구』, 한국보건사회연구원·한국조세연구원.
- 국세청(2009). 「2009년 근로장려금 591천가구 지급 확정」. 보도자료, 2009.10.2.
- 김상희(2009). 「1년 미만 전직근로자 45%, 받을 수 있는 실업급여 못 받아」. 보도자료, 2009.10.7.
- 김태완·전지현(2009). 「경제위기 이후 정책적 노력과 빈곤 및 불평등 변화」. 『보건복지포럼』 4월호, pp. 20~32.
- 김혜원(2009a). 「노동정책의 관점에서 본 자활정책」. 자활복지포럼 발표문, 2009.9.24.
- 김혜원(2009b). 「저임금근로자 사회보험료 감면제도 도입의 쟁점」. 이병희·김혜원·황덕순 외(2009), 『고용안전망과 활성화 전략 연구』, 한국노동연구원.
- 김혜원·이병희·윤자영(2009). 『저소득층 취업패키지 지원사업 추진실태 및 효과분석을 통한 개선방안 모색』. 한국노동연구원.
- 노대명 외(2009). 『근로빈곤층을 위한 자립촉진지원제도 도입방안 연구』. 보건복지가족부·한국보건사회연구원.
- 노대명·강신욱·이현주 외(2006). 『빈곤의 동태적 특성 연구 2003~2005』. 사람입국일자리위원회·한국보건사회연구원.
- 은수미(2009). 「일본 정부의 고용정책 전환」. 미발표논문.
- 이병희(2009a). 「근로빈곤의 노동시장 요인과 빈곤 동학」. 미발표논문.
- 이병희(2009b). 「임금근로자의 노동시장 위협과 고용보험의 고용안전망 역할 평가」. 『경제발전연구』 제15권 제1호, 69-93.
- 이병희(2008). 「저임금 노동시장의 실태와 동학」. 『동향과 전망』 제73권, 205-231.
- 이병희·김혜원·황덕순 외(2009). 『고용안전망과 활성화 전략 연구』. 한국노동연구원.
- 이병희·반정호(2008). 「근로빈곤층의 실태와 동학」. 『동향과 전망』 제75권, pp. 215-244.

- 이병희·이승렬 외(2006). 『고용과 빈곤의 동태적 분석 : 노동시장을 중심으로』. 삼  
 람입국일자리위원회·한국노동연구원.
- 이병희·정재호(2002). 「경제위기 이후 빈곤구조 분석 : 반복빈곤 및 고용과의 관계  
 를 중심으로」. 『동향과 전망』 제52호, 한국사회과학연구소.
- 최영기(2009). 「경제 위기 극복을 위한 사회적 타협」. 경제위기 극복을 위한 노사민  
 정 역할과 Work-Sharing 방안 모색 토론회 발표문, 2009.2.10.
- 한국노동연구원(2009a). 「희망근로 프로젝트 중간 평가」. 고용 및 사회안전망대책  
 TF 보고자료.
- 한국노동연구원(2009b). 「실직자 생활안정대책 중간 평가」. 고용 및 사회안전망대  
 책 TF 보고자료.
- 한국보건사회연구원(2009). 「Working Poor 현실과 희망플랜」.
- 홍경준(2004). 「빈곤에 대한 동태적 분석 : 빈곤주기를 중심으로」. 『사회복지연  
 구』, 제24권, 봄, pp. 187-210.
- 황덕순(2005). 「근로연계복지정책과 근로유인정책의 주요 논점과 한국에 대한 시사  
 점」. 한국사회복지학회 2005년도 추계공동학술대회 발표문.
- 황덕순(2001). 「경제위기 이후의 빈곤에 대한 동태적 분석」. 『노동정책연구』, 가  
 을호, 31-59.
- 황덕순·이병희(2009). 「일자리 위기와 고용안전망의 사각지대 해소 방안 모색」. 한  
 국사회복지정책학회 발표문, 2009.5.6.
- OECD(2009). "Is Work the Best Antidote to Poverty". *Employment Outlook*. Paris:  
 OECD.