

근로빈곤층 사회안전망 구축의 정책과제

김 동 현*

I. 서론

최근 고용과 성장이 빈곤해결에 기여하지 못하는 현상으로 인해 근로빈곤층 문제가 사회경제적 이슈로 부각되면서 저숙련·저소득 근로빈곤층을 위한 사회안전망 구축이 새로운 정책과제로 등장하고 있다(김동현, 2006). 그 이유는 다수의 근로빈곤층이 고용보험을 비롯한 사회보험제도와 국민기초생활보장제도의 사각지대에 놓여 있기 때문이다.

노동시장의 양극화와 근로빈곤층 문제에 효과적으로 대응하기 위해서는 저소득 취약계층을 보호하기 위한 사회안전망의 확충이 무엇보다도 시급한 정책과제이다. 내년부터 도입되는 근로장려세제(EITC)도 이러한 문제의식하에서 이루어졌다. 한편 지난 몇 년간에 걸친 정책적 논의를 바탕으로 작년 말에 국민기초생활보장법의 개정이 이루어졌고, 이와 연계하여 올해에는 국민기초생활보장법에서 독립된 별도의 자활지원에 관한 법률이 도입될 것으로 예상된다. 아직 그 법안의 초안이 공개되지 않은 상태이지만, 자활사업 대상자의 선정기준이 보다 확대되고 자활사업 참여자가 안정적으로 빈곤에서 탈출할 수 있도록 각종 제도적 장치를 강화하는 방향으로 법안이 구성될 것으로 보인다(노대명 외, 2006; 자활정보센터, 2006). 이러한 방향으로 자활지원제도의 개편이 이루어진다면, 자활사업은 기초생활보장제도하에서 근로능력이 있는 미취업 수급자에 대한 조건부 급여라는 소극적인 역할에서 벗어나 근로빈곤층의 자활을 지원하는 적극적 노동시장정책으로서의 역할을 수행하게 될 것이다.

우리나라의 근로빈곤층은 임금수준도 낮고 고용도 불안정한 비정규직 근로자와 영세 자영업주가 대부분을 차지한다. 근로빈곤층은 정규직으로 상향 이동성이 매우 낮고, 낮

* 동국대학교 경제학과 교수(dhkim@dongguk.ac.kr).

은 소득과 불안정한 일자리 경험이 안정적인 빈곤 탈출로 이어지지 못하고 반복적인 실업과 반복적인 빈곤으로 이어질 위험이 높다(이병희, 2007). 따라서 새로운 자활지원제도가 본격적으로 실시되어 자활사업 참여자의 정규 노동시장에서의 취업이 활성화되면, 이전(以前) 자활사업 수급자의 잦은 실업과 소득감소로 인해 고용보험제도와 같은 근로빈곤층 사회안전망의 확충이 절실하게 요구된다.

이런 배경하에서 본고에서는 자활지원제도 개편에 따른 근로빈곤층 사회안전망 구축의 정책과제를 모색하고자 한다. 물론 근로빈곤층의 경제적 안정과 근로의욕 제고를 위해서는 통합적이고 다차원적인 접근방식의 사회정책을 수립하고 실천하여야 할 것이다. 그러나 여기에서는 근로빈곤층의 핵심적인 사회안전망인 고용보험제도와 근로장려세제를 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

본고의 구성은 제Ⅱ장에서 국민기초생활보장제도와 자활사업 개편의 배경과 필요성에 대해 간단히 살펴보고, 제Ⅲ장에서 근로장려세제의 단계적 도입방안에 대해 검토하며, 제Ⅳ장에서 근로빈곤층 사회안전망으로서 고용보험제도의 역할과 한계를 살펴보고 보완적인 정책대안을 모색하고자 한다.

Ⅱ. 국민기초생활보장제도와 자활사업의 개편

국민기초생활보장제도가 우리 사회의 최종적인 사회안전망으로서 역할을 수행하기 위해서는 사각지대에 놓여 있는 비수급 빈곤층과 잠재적 빈곤층을 우선적으로 제도 내에 포함시켜 절대빈곤층에 대한 기초생활보장 기능이 강화되어야 한다. 아울러 근로능력이 있는 수급자의 근로의욕과 빈곤탈출을 촉진하기 위해 보충급여 방식과 통합급여체계에 대한 합리적인 제도개선과 함께 현행 자활사업에 대한 근본적인 개혁이 이루어져야 한다.

기초생활보장제도의 사각지대는 주로 엄격한 부양의무자 기준과 과도한 재산의 소득 환산을 때문에 발생하는 것으로 보인다. 따라서 부양의무자 기준과 재산기준에 대한 지속적인 개선을 통해 절대빈곤에 처한 비수급 빈곤층을 우선적으로 제도 내에 포함시키려는 정책적 노력이 요구된다.

기초생활보장제도의 보충급여 방식과 통합급여체계는 수급자의 근로동기와 탈수급 노력을 제약하는 제도적 요인으로 작용할 수 있다(박능후, 2003). 보충급여 방식을 채택하고 있는 공공부조제도하에서 수급자의 근로동기를 강화시키기 위해서는 노동시장에 참여하는 수급자가 일을 하지 않는 수급자보다 실질 가처분소득이 더 많아지도록 적절

한 유인을 제공하는 제도적 장치가 필요하다. 이와 관련하여 선진국에서 가장 일반적으로 도입하고 있는 제도가 근로소득공제제도이다. 근로소득공제제도는 수급자의 근로소득의 일정부분을 노동참여비용으로 간주하여 공제하고 남은 부분만 소득으로 계산하는 제도이다. 기초생활보장제도에서도 근로소득공제제도가 일부 적용되었지만, 아직까지 일반근로소득에 대한 근로소득공제제도는 실시되지 않고 있다. 근로소득공제제도가 수급자의 근로동기를 유인하는 유력한 수단인 것은 분명하지만, 수급자가 자신의 소득액을 숨기거나 낮추어 신고하는 것이 가능하다면 근로소득공제제도는 그 효과를 발휘할 수 없기 때문이다. 근로소득공제제도가 제대로 작동하기 위해서는 소득을 객관적으로 파악할 수 있는 인프라가 구축되어야 한다. 한편 미국의 경우처럼 근로소득공제제도에 더해 근로장려세제에서 추가적으로 급여를 제공하게 되면 기초보장 수급자의 근로동기는 매우 강화될 것이다.

보충급여 방식이 수급자의 근로동기에 미치는 부작용은 현행 기초생활보장제도의 틀을 유지하면서 적절한 근로소득공제의 적용과 근로장려세제의 도입으로 어느 정도 대응할 수 있다. 그러나 최근 제기되고 있는 통합급여체계에 대한 비판은 기초생활보장제도 급여체계에 대한 근본적인 개편을 요구한다. 미국의 공공부조제도는 여러 가지의 개별 프로그램으로 구성되어 있고 각각 상이한 소득기준을 적용하고 있기에 수급자의 근로소득이 발생하더라도 공공부조의 혜택이 단계적으로 감소하는 구조를 가지고 있다. 반면에 우리나라의 기초생활보장제도에서는 통합급여체계를 채택하고 있어 소득이 최저생계비 이상이 되어 기초보장 대상에서 제외되면 현금급여는 물론 제반 현물급여에 대한 혜택이 일시에 중단되는 구조를 가지고 있다. 기초보장 수급자의 근로동기와 탈수급 촉진이라는 측면에서 보면 통합급여체계보다는 개별급여체계가 보다 유리한 급여체계이다. 이미 근로장려세제의 단계적 도입이 예정되어 있다. 개별급여체계의 도입은 근로장려세제의 구체적인 제도설계에도 영향을 미치게 된다. 따라서 근로장려세제의 도입 초기에 개별급여체계 도입 여부에 대한 심층적인 검토가 이루어지는 것이 바람직하다.

기초생활보장제도에서 시행하고 있는 자활사업은 근로능력이 있는 미취업 수급자에게 취업 및 훈련의 기회를 제공함으로써 취업을 통한 탈빈곤을 촉진하려는 제도이다. 구체적으로 기초생활보장제도에서는 근로능력이 있는 미취업 수급자에 대해서는 생계급여의 조건으로 자활사업에 참여하는 것을 의무화하고, 이러한 의무가 이행되지 않을 경우에는 당사자의 생계급여가 중지되는 제재를 가하게 되어 있다. 자활사업은 시행 초기의 어려운 여건 속에서도 몇 가지 가시적인 성과를 거두었지만, 전반적인 평가는 미흡한 것으로 나타나고 있다(노대명 외, 2006).

우선 자활사업에 대한 참여도는 당초 기대보다 훨씬 저조하였다. 조건부 수급자의 규모는 2000년 12월 7만 명에서 2001년 5만 6천 명을 거쳐 2005년에는 3만 4천 명의 수준

으로 다시 감소하였다. 자활사업 참여자의 경우 수급자의 규모는 등락을 거듭하나 4만 명의 수준을 유지하고 있는 반면에 차상위계층의 참여가 꾸준히 증가하는 양상을 보이고 있다. 최근 자활사업 참여자는 차상위계층의 참여자를 포함하여 5만 7천 명 정도이다 (노대명 외, 2006).

상당수의 조건부 수급자가 자활사업에의 참여를 기피하는 것으로 나타났는데, 이는 보충급여 방식과 연관되어 있다. 보충급여 방식하에서 조건부 수급자가 자활사업에 참여할 경우 소득이 투명하게 파악되어 소득이 증가하는 만큼 생계급여가 감소하게 된다. 그러나 자활사업에 참여하지 않고 소득파악이 어려운 비공식부문에서 일을 할 경우 소득을 숨기거나 하향신고가 가능하기에 보다 많은 급여를 받을 수 있다. 따라서 합리적인 수급자라면 자활사업 참여 자체를 기피하거나 참여할지라도 참여일수를 줄이려고 할 것이다. 물론 이런 문제에 대응하기 위해 실비공제, 자활장려금 등 일종의 근로소득공제가 적용되었지만 그 수준이 미흡하고 적용범위가 좁아 실효를 거두지 못한 것으로 평가된다.

자활사업에는 근로능력이 미약하거나 정규 노동시장에의 취업기회가 제한된 수급자가 다수를 차지하였다. 더욱이 자활사업은 탈빈곤을 기대하기 힘든 취로형 자활근로사업을 중심으로 실시되었다. 자활사업 참여를 통한 탈수급자 현황을 살펴보면, 2001년의 자활 성공률은 9.5%이지만 2005년에는 5.5% 수준으로 점차 감소하는 추이를 보이고 있다.

현행 자활사업이 직면하고 있는 제도적 한계를 극복하고 발전방향을 모색하기 위해서는 먼저 자활사업의 목표와 역할의 재정립이 필요하다. 변화하는 노동시장 여건에 대응하여 자활사업을 근로능력이 있는 수급자에 대한 조건부과제도리는 수동적인 역할에서 벗어나 근로빈곤층의 빈곤탈출을 촉진하는 종합적인 지원정책으로 재편하는 방안이 적극적으로 검토되어야 한다. 자활사업의 대상범위를 차상위계층으로 확대하고, 사업의 성과를 제고하기 위해 적절한 근로유인체계의 도입이 요구된다. 자활사업의 대상범위가 확대되면 고용보험의 적극적 노동시장정책과의 유기적인 연계 역시 중요한 과제이다.

Ⅲ. 근로장려세제의 단계적 도입

근로장려세제의 도입을 위해서는 소득파악 인프라를 구축하는 것이 가장 핵심적이고도 시급한 과제이다. 근로장려세제에 대한 도입 논의에서는 예외 없이 소득파악이 미흡한 우리의 현실이 가장 큰 장애요인으로 지적되고 있다. 이런 현실을 감안할 때 저소득

근로계층을 대상으로 전면적으로 제도를 도입하는 것은 바람직하지 않다. 따라서 소득이 비교적 객관적으로 파악되는 임금근로자 집단부터 근로장려세제를 도입하고, 소득과 약 인프라 구축의 추진계획과 병행하여 적용대상을 단계적으로 확대하는 방안이 바람직하다. 물론 근로장려세제의 단계적 도입 과정이 그 동안 사회보장제도의 사각지대 해소에 커다란 걸림돌로 작용하였던 국가의 소득과약 능력을 획기적으로 제고할 수 있는 계기로 활용되어야 할 것이다.

최근 추진되고 있는 근로장려세제 도입 모형은 기본적으로 점증-평탄-점감형태의 미국식 EITC 모형을 채택하고 있다. 미국식 EITC 모형은 제도가 단순하고 근로유인 효과가 크다는 장점을 가지고 있다. 도입 모형은 최저임금, 최저생계비 수준, 근로자 부담 사회보험료 등을 감안하여 정교하게 설계되어 있지만, 우리의 소득과약 능력과 재정부담을 고려하여 전반적으로 근로유인에 대한 효과보다는 제도 자체의 안정적 도입에 중점을 두고 있다고 평가된다.

도입 모형에서는 기초보장 수급자에 대한 근로장려세제 적용 여부가 쟁점으로 부각되고 있다(전병목·이상은, 2006). 기초보장 수급자에 대한 적용과 적용제외 방안에는 각각 장·단점이 있지만, 중장기적 관점에서 보면 근로장려세제의 적용대상에 기초보장 수급자를 포함시키는 것이 바람직하다고 본다. 그러나 소득과약 인프라가 취약한 현 단계에서 제도시행 초기부터 기초보장 수급자를 적용시키는 것은 현실적으로 어렵다고 판단된다. 기초보장 수급자에게 적용을 하더라도, 정부가 목표로 하는 일정 근로시간 이상을 일하는 수급자에게만 수급자격을 제한하는 방식을 고려해 볼 필요가 있다. 즉 근로시간이 상대적으로 짧은 수급자에게는 기본적인 근로소득공제만 적용하고, 근로시간이 어느 정도 이상인 수급자에게만 추가적인 근로장려세제 급여를 제공하는 방식이다. 이처럼 근로시간을 기준으로 적용대상을 제한할 경우 수급자의 근로의욕을 고취시키는 효과가 클 것으로 기대된다. 한편 탈수급 시점에서 현물급여가 중단되고 사회보험료가 부과됨에 따라 발생하는 소위 문턱효과는 적절한 제도설계와 기초생활보장제도 급여체계의 개편이 함께 이루어지면 해결가능하다고 본다. 기초생활보장제도의 통합급여체계가 개별급여체제로 전환될 경우 근로장려세제의 근로유인 효과에도 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

향후 적용대상의 단계적인 확대와 함께 저소득 근로계층에 대한 실질적인 소득지원과 근로의욕을 유발하기 위해서는 점증률(급여증가율)과 최대급여액의 상향조정이 필요하다. 도입 예정인 모형은 근로자 부담 사회보험료 수준을 감안하여 점증률을 10%로 설정하고 있다. 최대급여액은 최저임금으로 일할 경우 받을 수 있는 연간소득 대비 10% 수준이며, 2006년 4인 가구 최저생계비의 6%에 미치지 못하는 수준이다. 따라서 부모가 최저임금을 받고 각각 전일제와 반일제로 일하고 있는 4인 가구의 연간소득과 최대급여

액을 합쳐도 4인 가구 최저생계비의 91% 정도이다. 제도시행 초기에는 급여수준이 낮기 때문에 빈곤대책으로서 근로장려세제의 효과는 제한적이다. 제도가 성숙화되는 시점에서는 최저임금 수준에서 열심히 일을 하는 근로빈곤가구는 빈곤선을 벗어날 수 있을 정도의 소득지원을 받을 수 있게 제도가 설계되어야 할 것이다.

근로장려세제의 적용대상은 단계별로 확대될 예정이다(안택순, 2006; 이상은, 2006). 내년부터 시작하는 1단계 적용대상은 당해연도 가구의 총소득이 1,700만원 미만이고, 18세 미만의 자녀를 2인 이상 부양하는 가구¹⁾로서 무주택이고 일반재산의 합계액이 1억 원 미만인 근로자 가구이다. 근로장려세제는 근로빈곤층을 주된 목표대상으로 하는 새로운 사회안전망으로서 그 의의가 크다. 그러나 근로자 적용단계에서도 소득과악이 어려운 일용근로자 등은 여전히 배제될 가능성이 크다. 무엇보다도 근로빈곤층의 상당부분을 차지하는 영세자영업주는 2014년에야 적용대상에 포함되기 때문에 근로빈곤층 사회안전망으로서 근로장려세제의 역할은 상당기간 동안 제한적이라는 한계를 가진다.

<표 1> 근로장려세제의 단계별 확대방안

	근로자 적용단계		사업자 확대단계	전면 시행단계
	1단계 (2008~2010년)	2단계 (2011~2013년)	3단계 (2014년부터)	4단계
적용대상	자녀 2인 이상 무주택	자녀 1인 이상	자녀 1인 이상	무자녀 가구도 적용
적용가구	약 31만 가구	약 90만 가구	약 150만 가구	약 360만 가구
연간 소요예산	약 1,500억원	약 4,000억원	약 1조원	약 2.5조원

IV. 고용보험제도의 내실화 및 보완적 대안의 모색

고용보험의 경우 법적으로는 1인 이상 전사업장의 근로자를 대상으로 적용되고 있기에 법적인 적용확대는 완료되었다고 볼 수 있다. 그러나 실제 법적인 적용범위의 확대에도 불구하고 전체 임금근로자 대비 피보험자의 비중은 2000년 이후에는 50% 수준에 계속 머무르고 있다. 따라서 실질적인 가입률을 제고하기 위한 지속적인 노력이 요구된다.

1) 거주자와 생계를 같이하고 연간소득금액의 합계액이 100만 원 이하인 18세 미만의 자녀를 2인 이상 부양하는 가구를 의미한다. 단, 중증장애인의 경우는 연령제한이 없다.

다. 가입률을 제고하기 위해서는 지속적인 홍보뿐만 아니라 보험관계의 성립, 보험료의 징수 등 모든 분야에서 사업주의 편의를 최대한 도모하도록 제도를 보완하여야 한다. 특히 영세사업장은 사업장 소멸 및 설립이 빈번하고 임시·일용근로자는 노동이동이 활발하기 때문에 영세사업장 근로자 및 임시·일용근로자에 대한 고용보험의 적용을 내실화하는 것이 시급한 과제이다.

한편 실업급여의 수급률을 제고하기 위해 자발적 이직자에게 일정한 유예기간 이후에는 소정의 구직급여를 지급하는 제도가 도입될 예정이다. 실제로 대부분의 국가에서는 자발적 이직자라고 하더라도 일정한 유예기간 이후에는 실업급여를 지급하고 있다. 2006년 현재 전체 피보험자격 상실자 가운데 자발적 이직자의 비중이 약 65%인 점을 고려할 때 구직기간이 장기화된 자발적 이직자에게 구직급여를 지급하게 되면 수급률 제고에 큰 효과가 있을 것으로 보인다. 다만 고용보험재정과 노동시장에 미치는 효과가 크다는 점을 고려하여 제도 도입과 설계에 있어 신중하게 접근할 필요가 있다. 아울러 실업급여의 실업자 사회안전망으로서의 역할을 제고하기 위해서는 연령과 피보험기간에 근거한 현행 소정급여일수표의 조정과 함께 비현실적으로 낮게 책정되어 있는 구직급여일액 상한액을 인상하여 실업급여의 임금대체율을 적절한 수준으로 유지하는 것이 바람직하다고 판단된다.

최근 미국에서도 1996년 복지개혁에 따른 근로빈곤층의 확산으로 인해 실업보험제도의 개혁에 대한 논의가 꾸준히 제기되고 있는데, 그 이유는 실업보험제도의 수급요건이 저임금근로자에게는 매우 불리하기 설계되어 있기 때문이다(Blank, Danziger, and Schoeni, 2006; Ellwood, 2000; Ganzglass and Glass, 1999). 한편 무역자유화로 인해 실적을 경험한 이후 저임금 일자리로 밀려난 근로자들에 대한 지원방안으로 실업보험제도의 개혁과 보완적인 정책대안에 대한 논의 또한 브루킹스연구소의 해밀턴 프로젝트를 중심으로 활발하게 전개되고 있다(로저 알트만 외, 2006; Kletzer and Rosen, 2006; Kling, 2006).

우선 미국의 실업보험제도와 우리나라 고용보험제도의 수급요건을 비교해 보면, 우리의 수급요건은 미국의 수급요건에 비해 상대적으로 저임금근로자 친화적으로 설계되어 있음을 파악할 수 있다. 물론 현재 두 제도가 정당한 사유가 없는 자발적 이직자와 본인의 중대한 과실에 의한 이직자에게 실업급여를 지급하지 않고 있는 점에서는 동일하다. 하지만 우리 제도의 경우 정당한 사유의 범위가 보다 포괄적이고, 향후 자발적 이직자에게 구직급여가 지급된다면 근로빈곤층의 구직급여 수급이 보다 용이해질 것으로 예측된다.

이렇게 우리나라의 고용보험제도는 수급요건에 있어 미국에 비해 상대적으로 유리하게 설계되어 있지만, 근로빈곤층 사회안전망으로서 근본적인 한계를 가지고 있다. 우선

자영업주는 실업급여의 대상이 아니며, 구직급여의 소정급여일수도 최대 90~240일로 유럽국가들에 비해 짧은 편이다. 일반적으로 고용보험제도는 구직급여 수급자가 재취업 이후 이전 직장보다 낮은 임금을 받는 일자리를 갖게 됨으로써 장기적으로 소득의 감소를 경험하더라도 어떤 지원도 제공하지 않는다. 이런 제도상의 한계를 고려할 때 최근 미국을 비롯한 선진국에서 실업급여의 대안으로 논의되고 있는 제도들을 살펴보는 것은 저숙련·저소득 근로빈곤층 대상의 사회안전망을 확충하는 데에 있어 많은 시사점을 줄 것이다.

실업급여의 대안으로 학계에서 제안되고 있는 제도들은 학자들에 따라 명칭은 다소 다르지만 2가지 유형으로 구분할 수 있다. 하나는 임금보험(wage insurance)제도이며, 다른 하나는 실업보험저축계좌(unemployment insurance savings accounts)이다.

임금보험제도는 실직자가 일정기간 내에 이전 직장보다 낮은 임금을 지급하는 직장에 재취업할 때 새로운 임금과 이전 임금간 차액의 일정부분을 정부에서 보전해 주는 소득보전제도이다. 예를 들어, 미국에서는 2002년 무역법에 의해 실직자의 신속한 재취업을 유도할 목적으로 ATAA(Alternative Trade Adjustment Assistance)라는 임금보험제도가 도입되었다. 이 제도는 50세 이상이며 연간 5만달러 미만의 소득을 가진 근로자가 실직 후 26주 이내에 이전 직장보다 낮은 임금을 지급하는 일자리에 재취업할 경우 임금 격차의 50%를 최장 2년간 1만달러 한도 내에서 보조해 준다(김승택·임혜준·박혜리, 2007).

임금보험제도는 실직자의 재취업을 촉진시키는 유인을 제공하기 때문에 단순히 실업급여의 지급기간을 연장하는 방안에 비해 도덕적 해이를 줄일 수 있다. 또한 현행 조기 재취업수당이 일회성의 보너스를 지급하는 것에 비해 임금보험제도는 몇 년에 걸쳐 소득지원을 제공하기에 실직자의 장기적인 소득 감소에 대응하여 지원을 할 수 있다. 실제로 우리나라 실업급여 수급자의 이직 전후 월평균 임금수준의 변화를 살펴보면 남성 수급자와 여성 수급자 모두 이직 후 임금수준이 하락하였고, 특히 50세 이상 남성 수급자의 이직 후 임금수준은 이직 전 임금수준의 거의 절반으로까지 하락하는 것으로 나타났다(유길상·김복순·성재민, 2003). 임금보험제도는 주로 무역조정지원제도의 하나로 논의되고 있지만, 실업급여의 보완적인 대안으로 고려해 볼 필요가 있다.

실업보험저축계좌제도는 개인이 의무적으로 실업보험저축계좌에 근로소득의 일정부분을 저축하도록 하고, 실업이 발생하면 그 계좌에서 급여를 인출하게 하는 제도이다. 원래 이 제도는 실업보험을 대체하는 제도로서 Feldstein and Altman(1998) 등의 연구에서 제안된 것이다. 그러나 정부가 개인이 부담하는 만큼 대응자금을 지원하는 체제로 운영한다면, 자영업주를 대상으로 하는 일종의 실업급여의 기능을 하여 고용보험제도의 사각지대를 보완하는 역할을 담당할 수 있다고 본다.

우리나라 전체 취업자 가운데 비임금근로자의 비중은 2005년 현재 33.6%로 선진국에 비해 매우 높은 편이다. 특히 비임금근로자 중에서 자영업주는 617만 명으로 전체 취업자의 27.0%를 차지하고 있다. 이렇게 전체 취업자 중에서 비임금근로자가 차지하는 비중도 높지만, 전체 근로빈곤층 중에서 비임금근로자가 차지하는 비중도 절반에 가까운 실정이다. 이는 외환위기 이후 생계형 창업이 늘어남에 따라 영세자영업에 종사하는 근로빈곤층의 규모가 상당하기 때문이다(박찬임, 2005). 이와 같은 현실은 영세자영업주에 대한 사회안전망의 확충이 절실한 과제를 보여준다. 물론 현재의 고용보험제도하에서 영세자영업주가 고용안정사업과 직업능력개발사업에 참여하는 것은 가능하다고 본다. 그러나 실업급여의 적용대상에 자영업주를 포함시키는 것은 대단히 어려운 문제이다. 따라서 자영업주 대상의 별도의 실업보험저축계좌제도를 만들어 고용보험제도하에서 관리를 하는 방안의 정책적 타당성을 면밀하게 검토해 볼 것을 제안한다. **KLI**

<참고문헌>

- 김동헌(2006), 「근로빈곤층 고용정책의 방향과 과제」, 『노동리뷰』 19(7).
- 김승택·임혜준·박혜리(2007), 『FTA로 인한 무역피해 근로자 지원방안 연구』, 한국노동연구원.
- 노대명 외(2006), 『근로빈곤층 자활지원 법률체계 개편방안』, 정책보고서 2006-25, 한국보건사회연구원.
- 로저 알트만 외(2006), 『해밀턴 프로젝트: 기회와 번영, 성장을 위한 경제전략』, KDI 경제정보센터.
- 박능후(2003), 「근로유인 제고방안」, 『보건복지포럼』 84.
- 박찬임(2005), 「복지국가의 고민: 자영업자에 대한 사회보장」, 『국제노동브리프』 3(4).
- 안택순(2006), 「일을 통한 빈곤탈출의 ‘희망살림이」」, 『나라경제』, 9월호.
- 유길상·김복순·성재민(2003), 『실업급여 수급자의 특성과 재취업 행태』, 한국노동연구원.
- 이병희(2007), 「적극적인 탈빈곤정책으로서 노동시장정책 활성화를 위한 제언」, 사람입국일자리위원회 뉴스레터 제9호.
- 이상은(2006), 「美, ‘빈곤탈출·근로의욕 제고’ 두 마리 토끼 잡았다!」, 『나라경제』, 9월호.
- 자활정보센터(2006), 『자활동향』, 겨울호.
- 전병목·이상은(2006), 「우리 현실에 맞는 EITC 실시방안」, EITC 정책토론회 자료, 한국

조세연구원.

- Blank, R. M., S. H. Danziger and R. F. Schoeni(eds.)(2006), *Working and Poor: How Economic and Policy Changes Are Affecting Low-Wage Workers*, New York: Russell Sage Foundation.
- Ellwood, D. T.(2000), “Anti-Poverty Policy for Families in the Next Century: From Welfare to Work - and Worries”, *Journal of Economic Perspectives* 14(1).
- Feldstein, M. and D. Altman(1998), *Unemployment Insurance Savings Accounts*, NBER Working Paper 6860.
- Ganzglass, E. and K. Glass(eds.)(1999), *Rethinking Income Support for the Working Poor: Perspectives on Unemployment Insurance, Welfare, and Work*, National Governors' Association.
- Kletzer, L. G. and H. F. Rosen(2006), *Reforming Unemployment Insurance for the Twenty-First Century Workforce*, The Hamilton Project Discussion Paper 2006-06, The Brookings Institution.
- Kling, J. R.(2006), *Fundamental Restructuring of Unemployment Insurance: Wage-Loss Insurance and Temporary Earnings Replacement Accounts*, The Hamilton Project Discussion Paper 2006-05, The Brookings Institution.