

근로빈곤층을 위한 고용지원 강화방안*

허 재 준**

I. 근로빈곤층의 실태와 동학

1. 근로빈곤층의 유형과 특성

본고는 근로빈곤층 판별을 위해 OECD 가구균등화 지수를 적용하여 산출한 가구 중위소득의 50%로 상대적 빈곤선을 정의하고 가구소득이 그에 미치지 못하는 가구를 빈곤가구로 판별하였다. 근로빈곤층은 ‘가구소득이 빈곤선 이하인 가구의 15세 이상 구성원 중 근로능력이 있거나 취업상태에 있는 구성원’으로 정의했다. 보다 구체적으로는 근로무능력자는 65세 이상인 비경제활동인구와 심신장애를 이유로 한 비경제활동인구로 정의하였고, 나머지 집단에서 근로불가능자에 해당하는 재학중인 비경제활동인구와 취업대를 위해 대기하고 있는 비경제활동인구를 제외한 범주를 근로능력자로 정의하였다.

2006년에 가구규모별로 균등화된 연간 가구소득이 중위소득의 50%에 미달하는 빈곤층은 시장소득(임금소득+사업소득+재산소득+사적 이전소득) 기준으로 17.8%이다. 반면 가처분소득을 기준으로 한 상대빈곤율을 계산해 보면 14.4%로 나타나 공적이전 및 직접세·사회보장부담금에 의해 상대빈곤율이 3.4%p 감소한다.

시장소득 기준으로 근로능력이 있는 빈곤층은 59.2%에 이르며, 근로능력이 없거나 근로가 불가능한 비경활 빈곤층은 40.8%이다. 근로능력 빈곤층의 노동력 상태별 구성을 보면, 취업빈곤층 50.4%, 실업빈곤층 5.4%, 비경활 빈곤층 44.2%로 나타난다. 그리고 취

* 본 논문은 2007년 노동부의 학술연구용역사업의 일환으로 연구된 『근로빈곤층 고용지원 강화방안』을 요약한 것이다.

** 한국노동연구원 노동시장연구본부장(hurjj@kli.re.kr).

업빈곤층의 종사상 지위를 보면, 임시·일용직 근로자와 자영업자·무급가족종사자가 87.4%를 차지한다.

빈곤을 초래하는 가구적 요인, 인구학적 요인을 제외하고 노동시장적 요인만을 살펴 보면, 근로능력이 있는 빈곤층 가운데 미취업으로 인한 빈곤계층이 49.6%에 이르며, 취업을 하였더라도 저소득과 고용불안정으로 인해 안정적인 빈곤 탈출로 이어지지 못하는 계층이 44.1%에 이른다.

<표 1>은 근로능력자 유무 및 취약자 유무 기준으로 빈곤가구의 구성을 살펴보고 있는데 이 표에 의하면 빈곤층 중 24.1%는 근로능력자가 전혀 없거나 근로가 불가능한 가구에 속하고 그 대다수는 노인이 있는 가구로서 소득보장이 필요한 계층임을 알 수 있다. 빈곤층 중 75.9%는 근로능력자가 1인 이상 있는 가구에 속하며, 그 가운데 59.2%는 근로능력을 가진 빈곤층으로서 고용지원서비스가 필요한 계층임을 알 수 있다.

가구내 심신장애, 노인, 6세 미만 아동이 있으면서 근로능력을 가진 빈곤층인 35.0%는 노동시장 참여를 저해하는 가구요인을 해소할 수 있는 복지서비스 지원이 함께 필요한 빈곤가구로 판단된다. 실업 또는 비경황 상태에 있는 근로능력 빈곤층 14.8%는 복지서비스뿐만 아니라 취업지원서비스가 함께 제공되어야 함을 알 수 있다.

근로능력자만으로 구성된 가구에서 미취업 상태인 근로능력 빈곤층 14.5%는 고용지원

<표 1> 근로능력자 유무 및 취약자 유무를 기준으로 살펴본 빈곤층의 구성

(단위: %)

		근로능력빈곤층			근로 무능력 빈곤층	전체
		취업	실업	비경황		
근로능력자 가구	근로능력자만으로 구성된 가구	24.2	9.7	1.4	2.5	26.7
	노인 있는 가구	17.1	10.3	0.8	9.8	26.9
	아동 있는 가구	15.6	8.8	0.8	1.9	17.5
	심신장애자 있는 가구	2.3	1.1	0.2	2.4	4.7
	소 계	59.2	29.8	3.2	16.7	75.9
근로무능력자 가구	근로능력자 없는 가구				0.5	0.5
	노인 있는 가구				21.3	21.3
	아동 있는 가구				0.1	0.1
	심신장애자 있는 가구				2.2	2.2
	소 계				24.1	24.1
전 체		59.2	29.8	3.2	40.8	100.0

자료: 통계청(2006), 「가계조사」와 「경제활동인구조사」의 결합자료.

<표 2> 실직 및 취업에 따른 근로소득 및 빈곤 변화

(단위: 천 원, %)

	실 직		취 업	
	근로소득 변화	빈곤 진입률	근로소득 증가	빈곤 탈출률
비빈곤층	-888	21.2	694	67.8
근로능력 빈곤층	-668	79.3	537	22.0

자료: 통계청(2006), 「가계조사」와 「경제활동인구조사」 결합 자료의 월간 패널자료.

서비스를 통해 빈곤 탈출을 유인하여야 할 것이다. 나아가 취업빈곤층 29.8%는 저소득 및 불안정한 고용형태로 인해 빈곤을 경험하므로 실직 위험으로부터 보호할 수 있는 고용안전망을 확대하는 한편 직업능력개발을 통해 상향이동을 지원하여야 할 것이다.

2. 노동시장 참여·퇴장에 따른 소득 및 빈곤 변화

실업유입률과 취업유입률을 빈곤유형별로 구분하여 살펴보면, 근로능력 빈곤층의 실업유입률은 3.7%로 비빈곤층의 1.0%에 비해 높게 나타난다. 반면 취업유입률은 각각 27.9%, 26.8%로 큰 차이를 보이지 않는다. 이로부터 정상상태(定常狀態) 실업률을 계산해 보면 근로능력 빈곤층의 실업률은 12.2%로서 비빈곤층의 3.4%에 비해 훨씬 높게 나타나 근로능력 빈곤층이 비빈곤층에 비해 훨씬 높은 실업 위험에 직면하고 있음을 알 수 있다.

근로능력 빈곤층은 실직시 평균 668천 원의 근로소득을 상실하고 실직시의 근로소득 상실에 따라 비빈곤상태에서 새롭게 빈곤상태로 진입하는 비중은 무려 79.3%에 이른다. 취업시에 근로능력 빈곤층은 평균 537천 원의 근로소득을 획득하고 빈곤탈출률은 22.0%에 이른다(표 2 참조).

3. 근로빈곤층의 사회보장 수혜 및 기여

기타 사회보장 수급 여부 및 평균 수급액으로 공적부조 수급 실태를 파악하고, 연금 및 사회보험 기여를 통해 사회보험 적용률을 간접적으로 파악해 보기로 하자. ‘기타 사회보장 수혜’는 국가 또는 공공단체로부터 받는 영세민 생활보조금, 의료보험조합 또는 공단에서의 장례비 등의 현금급여로 구성된다. 연간 사회보장 수혜액 및 기여액이 0원 이상일 경우 각각 수혜기여하는 것으로 집계하여 정리한 것이 <표 3>이다.

근로무능력 빈곤층의 89.0%가 사회보장 수혜를 받고 있지만, 근로능력 빈곤층에서 43.3%는 그 지원을 받지 않고 있다. 공적연금 기여율은 근로능력 빈곤층이 26.6%, 근로

〈표 3〉 근로빈곤층의 사회보장 수혜 및 기여

(단위: 천 원, %)

	비빈곤층	근로능력 빈곤층	근로무능력 빈곤층
사회보장 수혜액	131	736	1,276
수혜율	26.4	56.7	89.0
공적연금 기여액	602	89	33
기여율	77.2	26.6	10.1
사회보험 기여액	465	170	95
기여율	94.2	66.3	41.8

자료: 통계청(2006), 「가계조사」와 「경제활동인구조사」 결합 자료.

무능력 빈곤층 10.1%에 그치고 있으며, 평균 기여액 또한 미미하다. 이로부터 인생주기 중 젊은 시기에 빈곤층이면 은퇴후 고령이 되어도 연금혜택을 못받거나 미미하게 받아 고령 빈곤화의 가능성이 높을 것임을 짐작할 수 있다. 사회보험 기여율은 공적연금에 비해 높지만, 소득수준과 근로능력 유무에 따라 큰 차이를 보인다.

4. 근로빈곤층과 사회보험 · 기업복지 · 교육훈련

〈표 4〉는 임금근로자 빈곤층의 사회보험 가입률, 기업복지 수혜율, 교육훈련 참여율 등을 정리해 본 것이다. 지역 가입자를 제외하고 사업장 가입자만 고려하여 임금근로자의 근로복지 및 직업훈련 참여율을 가구빈곤 여부에 따라 살펴보면, 빈곤층의 사회보

〈표 4〉 임금근로 빈곤층의 근로복지 및 직업훈련 참여

(단위: %)

		비빈곤층	임금근로 빈곤층	
사회보험 가입률	국민연금	62.6	19.7	
	건강보험	63.3	23.3	
	고용보험	53.4	18.9	
기업복지 수혜율	퇴직금	56.5	14.2	
	상여금	56.0	14.6	
	시간외수당	45.6	9.3	
	유급휴가	45.9	8.8	
교육훈련 참여율	참여율	31.8	9.8	
	비용부담 주체	회사	20.7	5.2
		본인	2.7	2.2
		국가기관	8.3	2.4
		기타	0.2	0.0

자료: 통계청(2006), 「가계조사」와 「경제활동인구 고용형태별 부가조사」의 결합 자료.

험 가입률은 비빈곤층에 비해 크게 낮음을 확인할 수 있다. 일례로 임금근로 빈곤층의 고용보험 가입률은 18.9%에 불과하다. 임금근로 빈곤층의 기업복지 수혜율 또한 크게 낮다. 임금근로 빈곤층 가운데 지난 1년간 교육훈련을 받은 경험이 있는 사람의 비중은 9.8%에 불과하다. 비용부담 주체별로 보면, 본인 부담 교육훈련 참여율은 비빈곤층과 차이가 거의 없는 반면 회사 부담 교육훈련 참여율에서 큰 격차를 보이며, 국가기관이 부담하는 교육훈련 참여율에서도 빈곤층은 낮은 참여율을 보이고 있다.

II. 우리나라의 고용안전망 현황

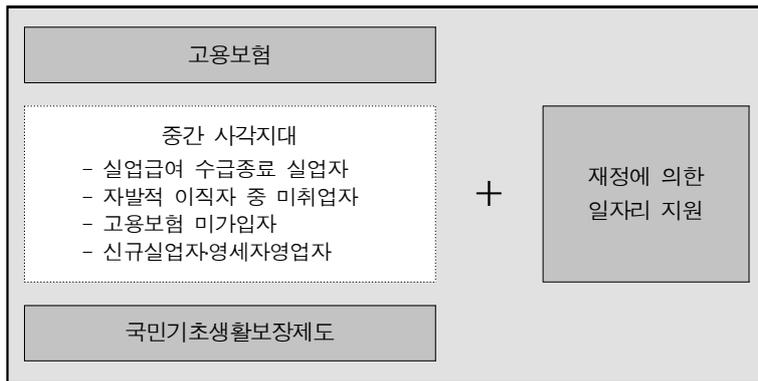
1. 우리나라 고용안전망의 세 지주

우리나라의 고용안전망은 고용보험과 국민기초생활보장제도의 자활사업을 양축으로 하고 재정에 의한 일자리 창출프로그램으로 중간 공백을 메우고 있는 형태로 되어 있다 (그림 1 참조). 이러한 틀 속에서 살펴보면 실업급여 수급종료 실업자, 자발적 이직자 중 미취업자, 고용보험 미가입자, 신규실업자영세자영업자 실업자 등이 사각지대에 놓여 있는 사람들이다.

2. 고용보험

고용보험제도는 실업자에 대한 일차적 사회안전망으로서 외환위기 이후 실업으로 소

[그림 1] 우리나라의 현행 고용안전망



특히 상실된 실업자, 그리고 일시적으로 어려움을 겪으면서 고용조정을 해야 하는 기업들의 경제적 충격을 완화해 주는 정책 재원과 수단을 제공하여 경제안정화, 노동시장정책, 그리고 사회통합에 기여한 바 크다. 그러나 주 15시간 이상 일하는 모든 임금근로자를 가입대상으로 삼는 전면적인 적용범위 확대에도 불구하고 아직도 피보험자수는 가입대상 근로자수와 200만 명 이상의 괴리를 보이고 있다.

특히 적용대상 가운데 영세사업장·비정규 근로자 등의 상당수가 가입하고 있지 않아 상대적으로 취약한 근로자들을 수혜대상으로 삼지 못하고 있다. 통계청의 2007년 3월 「경제활동인구 고용형태별 부가조사」에 따르면, 비정규직의 고용보험 가입률은 26%, 5인 미만 사업장에 속한 근로자의 고용보험 가입률은 20%에 불과하다. 이러한 미가입자 외에도 신규실업자 및 영세자영업 실업자, 실업급여 수급종료후 여전히 실업상태에 있는 실업자, 자발적으로 이직하고 일자리를 구하지 못한 실업자 등은 현행 고용보험이 안전망 안에 포괄하고 있지 못하다.

우리나라의 실업급여는 선진국과 비교하여 상대적으로 낮은 대체율과 짧은 수급기간을 가지고 있다. 실업부조제도가 없다는 점까지 고려한다면 어떤 방식으로 관대성 지수를 구성하든 우리나라는 미국과 함께 가장 낮은 지출국가(low spender)에 속한다(김동현, 2007).

3. 자활사업

현재 자활사업은 국민기초생활보장제도와 통합적으로 운영되고 있다. 국민기초생활보장제도 수급자 중에서 근로능력자는 근로연계복지의 원칙에 따라 우선적으로 스스로 자활을 위해 노력할 의무를 지닌다. 수급자 중에서 실제로 정규 노동시장에서 일하여 근로소득이 있는 사람들은 조건부과유예자가 되며 이들에게는 가구에서 실제로 벌어들인 근로소득을 차감한 생계급여를 제공한다. 정규 노동시장에서 근로소득을 얻는 활동을 하지는 못하지만 근로능력을 갖고 있는 이들에게는 정규 노동시장에 통합될 수 있는 의욕과 노동경험 그리고 숙련을 키울 기회를 제공할 필요가 있는데 바로 이를 목적으로 정부가 제공하고 있는 사업이 자활사업이다.

자활사업의 성과지표는 자활사업 참여자가 국민기초생활보장제도 수급자에서 벗어나는 정도에 의해서 측정된다. 자활사업 참여자의 수급탈출률이 낮은 이유는 크게 두 가지로 나누어볼 수 있다. 첫째, 참여자의 수급탈출 유인이 없고, 둘째, 자활사업 자체가 수급탈출을 위한 적절한 활성화 조치 없이 지속적인 상태로 운영되는 경향이 있어 왔다는 점이다.

자활사업 참여자는 국민기초생활보장제도 수급자인데 현행 국민기초생활보장제도는

부양의무자 기준과 소득인정액 기준을 충족하면 보충성의 원리를 통해 최저생계비에 해당하는 가구소득을 보장해 준다. 예컨대 가구에서 벌어들인 근로소득이 10만 원 늘어나면 10만 원의 생계급여를 차감함으로써 한계세율이 100%에 달한다. 국민기초생활보장제도 수급자가 되면 자동적으로 의료급여를 받게 되어 자기 비용부담 없이 의료서비스를 받을 수 있는데, 소득활동을 통해 소득인정액 이상을 벌게 되어 수급자 지위에서 탈출하게 되면 의료비용을 부담해야 한다. 그 결과 오히려 실질소득이 줄어들게 되며, 이로 인해 한계세율이 100%를 넘는 셈이 된다. 따라서 소득활동을 하지 않고 수급자 지위를 유지하는 것이 더 유리하다.

정부는 현재 자활사업을 자활후견기관에 위탁하여 운영하고 있다. 자활후견기관은 예산에 의해 사업물량과 인건비를 확보한 상태에서 특별히 참여자에 대해 기간을 정하지 않고 일자리를 제공하고 있다. 지금까지 자활후견기관이 보여온 자활사업 참여자에 대한 태도는 일차적으로 이들을 복지대상자로 간주하여 왔고 노동정책 대상으로 간주해 오지 않았다. 이러한 제도 운영기조는 자활사업 운영에서 불성실 참여자에 대한 엄정한 제재가 실행되지 못하도록 하는데 일조하였다. 제도의 취지에 의하면 자활사업 참여자와 후견기관 사이의 암묵적 계약은 참여자가 열심히 노력해서 근로유지에서 시장진입형으로 다시 자활공동체를 거쳐 자립하는 것이어야 한다. 만약 자활사업에 안주하려 할 경우에는 암묵적 계약을 위반한 것이므로 이에 대한 제재가 가해져야 하지만 실제 현장에서는 제대로 제재가 이루어지지 않고 있다.

자활사업의 내용에 대해서도 재검토할 필요가 있다. 자활사업 참여자가 노동정책 대상자라면 일차적으로 취업알선과 직업훈련 중심의 서비스가 주어져야 한다. 하지만 자활사업에서는 주로 일자리사업에 참여하도록 하였다. 자활후견기관의 인센티브 구조에도 한계가 존재한다. 자활후견기관의 자활사업 참여자 수급탈출률에 근거한 기관별 개별 인센티브 체계 및 평가제도가 존재하지 않았다. 나아가 자활사업에 참여하는 이들이 다양한 복지 욕구를 가진 이들인 반면 1인당 예산투입액은 일자리사업에 한정하여 다양한 복지서비스와 고용서비스가 복합적으로 투자되지 못한 것도 자활사업의 성과를 제약했다.

4. 재정에 의한 일자리 창출

정부는 2004년 2월 일자리 종합대책을 마련하고 재정에 의한 일자리 창출사업을 추진해 왔다. 재정에 의한 일자리 창출사업은 사업참여대상을 빈곤층으로 한정하지 않고 취약계층을 위한 사업이면 누구나 참여하도록 하고 있는 경우가 많다. 따라서 고용보험과 자활사업을 보완하여 그 사각지대에 있는 노동시장 참가자들을 노동시장에 통합시키는

기능을 수행하고 있지 않다. 반면 앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라 빈곤층의 동학을 고찰해 보면 빈곤진입 및 탈출의 가장 지배적인 요인은 근로소득 증감이다.

Ⅲ. 적극적 노동시장 정책을 통한 빈곤탈출 지원제도 구축방안

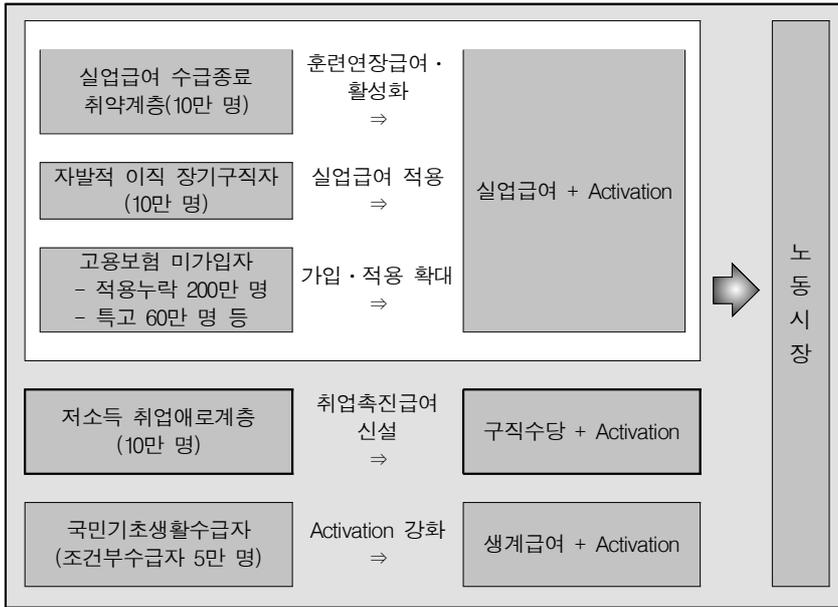
1. 제도구축의 기본구도

고용안전망 정비의 세 축은 공공고용지원서비스(PES) 상담원의 상담능력을 포함한 활성화(activation) 능력제고, 근로빈곤층의 고용-훈련-복지를 연계하는 제도 틀, 짧은 실업급여기간을 보완하면서 근로능력 빈곤층의 노동시장 참여와 통합 유인(誘因)을 제고하기 위한 새로운 ‘취업촉진급여’ 도입이다. 이 중 공공고용지원서비스 상담원의 상담능력을 포함한 활성화 능력제고는 제도 틀의 개선 방안보다는 공공고용지원기관 일선의 실행능력 제고가 중요하므로 현장 진단과 상담원의 교육훈련, 견학, 수범사례를 둔 워크숍 등 본고와는 다른 형태의 컨설팅 및 연구가 필요하다.

이러한 점을 감안하면 새로운 빈곤정책 구상의 기본방향은 크게 두 가지로 요약된다. 하나는 ‘활성화 원리(principle of activation)’로서 복지급여에 의존하여 노동시장에 참여하지 않는 이들을 적극적으로 노동시장에 통합하도록 해야 한다는 것이다. 근로능력이 있는 이들의 경우 생존과 최소한의 인간다운 삶을 영위하기 위한 각종 사회보장급여를 받을 권리가 있는 한편 사회보장급여에 의존하지 않고 근로를 통해 자립하기 위해 노력할 의무가 있다. 이러한 의무를 성실히 이행하지 않을 경우 이에 상응하는 엄격한 제재가 뒤따르도록 제도를 설계할 때 활성화의 원리는 실효성을 갖게 된다. 다른 하나는 ‘노동시장 참여가 이익이 되게 하는 원리(principle of make-work-pay)’로서 조세, 급여, 사회보험료 등의 설계를 재조정하여 일하는 것이 일하지 않는 것보다 유리하도록 만드는 것이다.

새로운 빈곤정책의 추진목표는 사각지대 없는 고용안전망의 구축이라고 할 수 있다. 현재의 고용안전망은 촘촘하지 못하여 이에 포괄되지 못하고 정책의 사각지대에 놓여 있는 집단의 크기가 크기 때문이다. 원리상 고용보험제도는 실직상태에 있는 모든 이들의 안전망 역할을 하도록 되어 있고, 실직뿐만 아니라 빈곤까지 중첩된 이들은 국민기초생활보장제도가 개입하여 보호하는 역할을 하도록 되어 있다. 하지만 고용보험에 가입하지 않았거나 가입했다라도 충분한 지원서비스를 받지 못한 이들이 존재한다. 다른 한편으로 국민기초생활보장제도가 최저생계비 100% 이하의 가구에 한정되어 있으므로 실제 빈곤하지만 제도에 포괄되지 못하는 이들이 존재한다.

[그림 2] 적극적 노동시장정책 정비구도



일을 통한 빈곤탈출정책의 핵심 정책대상은 고용보험사업으로부터 충분한 서비스를 받기 어려운 저소득 취약계층과 국민기초생활보장제도 수급자 중 근로능력자이다. 구체적인 정책은 크게 고용정책과 사회정책으로 나누어 볼 수 있다. 고용정책은 ‘취업촉진급여’제도 도입과 훈련연장급여 등의 적극적 활용, 자활급여 수급자에 대한 활성화 조치 강화, 적극적 노동시장정책 수단의 구조화, 고용지원서비스의 혁신 등으로 요약할 수 있다. 사회정책은 저소득근로자 국민기초생활보장제도의 개혁, 취약계층 사회서비스 확충 등으로 요약할 수 있다. 이상의 설명을 요약하면 [그림 2]와 같다.

2. 현금급여와 적극적 고용지원서비스의 결합

실업급여 수급을 종료한 취약계층에게는 훈련연장급여와 함께 고용지원서비스를 제공한다. 자발적으로 이직했지만 장기간 취업하지 못한 사람들에게는 일정기간의 유예 후 실업급여를 지급한다. 저소득 취업애로계층에게는 새로이 ‘취업촉진급여’를 도입하여 지급한다. 기존의 국민기초생활보호제도의 조건부 수급자에게는 기존의 생계급여를 지급하고, 현재 고용보험에 가입되어 있지 못한 누락자와 특수고용형태 근로자들은 가입을 내실화하고 적용을 확대한다.

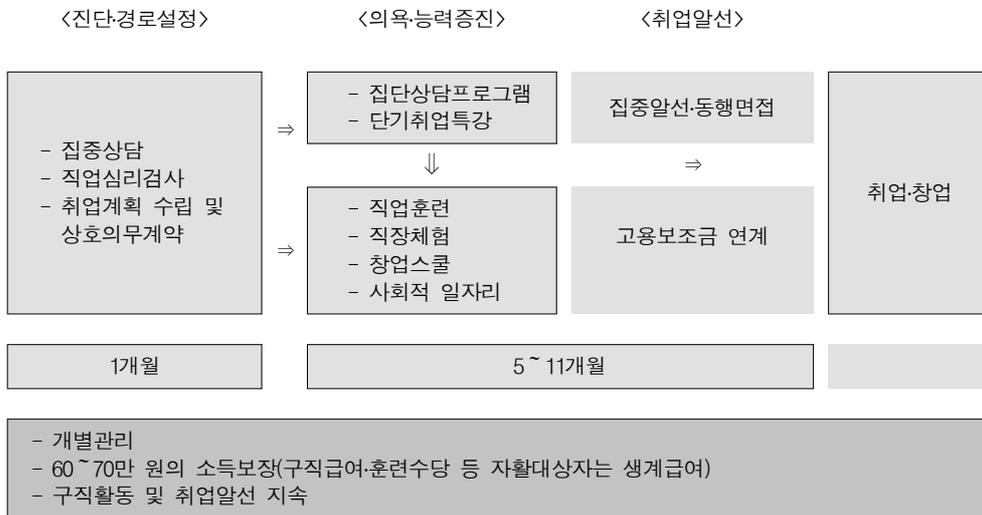
이처럼 모든 빈곤층에게 일정한 현금급여를 제공하면서 거기에 적극적 활성화 조치 (activation measures)를 결합한다. 이를 위해서 기존 노동부의 고용지원 프로그램과 달리

입체적이고 구조화된 해결책을 지향하고 사례관리를 강화한다. 기존의 고용지원 프로그램은 일정한 자격요건을 제시하고 이를 충족하는 사람에게는 거의 자동적으로 혜택이 제공되었다. 이에 비해 새로운 고용지원제도는 복합적인 어려움을 겪고 있는 이에게 다양한 프로그램을 입체적으로 결합하여 제공하는 것을 지향한다. 취업알선, 훈련, 단기일자리 경험, 임금보조, 일자리알선 프로그램 등의 여러 가지 프로그램을 적절한 시간 순으로 배치하여 순차적으로 제공하거나 일련의 프로그램을 패키지로 제공하는 것이다.

취업촉진급여제도로 대상자가 진입하면 우선 1개월의 진단과 경로설정 과정을 거친다. 이 시기는 직업상담원과 집중상담이 이루어지는 시기이고 이와 병행하여 직업심리검사 등이 행해진다. 그 결과 대상자는 어떻게 구직노력을 하고 취업을 계획하는지에 대해 상의하고 취업계획을 수립하며 고용지원센터 역시 어떠한 서비스를 제공할 것인지에 대해 계약한다.

이후 5~11개월의 기간은 본격적인 프로그램이 제공되는 기간이다. 프로그램이 제공되는 전기간에 걸쳐서 대상자는 적극적인 구직활동을 지속할 의무가 있고 고용지원센터는 적절한 일자리를 알선할 의무를 갖는다. 프로그램 초기에는 현재 고용지원센터에서 제공되고 있는 집단상담 프로그램을 이수하고 필요시 단기취업 특강을 받는 것으로부터 시작된다. 대상자가 초기 단계를 거치고 나면 고용지원센터의 사례관리자는 대상자가 취업촉진수당을 수령하면서 적극적 구직활동을 계속하는 것이 나은지 아니면 직업훈련, 직장체험, 직접적 일자리사업 참여 등을 수행하는 것이 나은지 판단한다. 이상을 요약한 것이 [그림 3]이다.

[그림 3] 취업촉진급여와 함께 도입되는 고용지원제도



[그림 4] 대상별 취업촉진급여 활용 유형

◆ 패키지 고용지원은 **참여대상자 특성에 따라 유연하게 구성**

Case 1 (청년 장기실업자)

▷ 진단 → 직업지도(1월) → 직업훈련(3월) → 직장체험(3월) → 취업알선

Case 2 (중고령 장기실업자)

▷ 진단 → 직업훈련과 결합된 일자리사업(6월) → 취업알선

Case 3 (장기 구직 전업주부)

▷ 진단 → 직업지도(1월) → 직업훈련(6월) → 취업알선

※ 보육 바우처 활용

Case 4 (자활사업 참여자)

▷ 진단 → 기초적응과정(1월) → 직업지도(1월) → 직업훈련(6월) → 취업알선

참여대상자 특성에 따라 맞춤형 복합적 서비스를 제공하는 방식을 단순화시켜 표현하면 고용지원서비스 패키지를 제공한다고 말할 수 있다. [그림 4]에서 보는 것처럼 청년 장기실업자의 경우 직업훈련과 직장체험을 결합하여 3개월씩 제공하고 이후 취업을 알선하는 패키지를 제시할 수 있다. 중고령자 장기실업자의 경우 직업훈련과 결합된 일자리사업을 6개월간 제공하고 필요시 3개월 더 연장하는 옵션을 주며 이후 취업을 알선하는 패키지를 제시할 수 있다.

대상자가 프로그램에 참여하는 전기간에 걸쳐서 적극적인 취업알선이 이루어지지만, 본격적인 취업알선은 프로그램 이수후, 즉 근로의욕을 되찾고 필요한 숙련과 근로경험을 획득한 이후에 집중적으로 이루어져야 할 것이다. 대상자의 근로의욕과 근로능력 등을 감안하여 상대적으로 노동시장에 잘 적응할 수 있는 이들에게는 임금도 높고 숙련수준도 높게 요구되는 일자리를 알선하고, 이에 비해 적응력이 떨어지는 이들에게는 고용보조금과 결합된 일자리를 제공함으로써 기업측의 채용 유인을 제공하면서 대상자에게는 일자리에 적응할 수 있는 시간과 여유를 제공하는 것이 바람직하다.

3. 자활사업 참여자 활성화

근로빈곤층을 노동시장에 통합시켜 빈곤으로부터 탈출하게 하기 위해서는 자활사업 참여자의 유인구조를 개편하고 그와 함께 적극적 활성화 조치를 도입하지 않으면 안된다. 현재 활발하게 논의되고 있는 국민기초생활보장제도의 통합급여 방식을 개별급여 방식으로 전환하는 조치는 빠르면 빠를수록 좋을 것이다. 현행 생계급여의 보충급여 방

식도 교정할 필요가 있다. 예컨대 현행 자활사업의 소득공제비율이 근로유지형과 시장진입형 모두 30%로 동일하는데 근로유지형보다 시장진입형의 소득공제비율을 좀더 높임으로써 시장진입형을 보다 선호하도록 하는 제도 등이 적극적으로 도입되어야 한다.

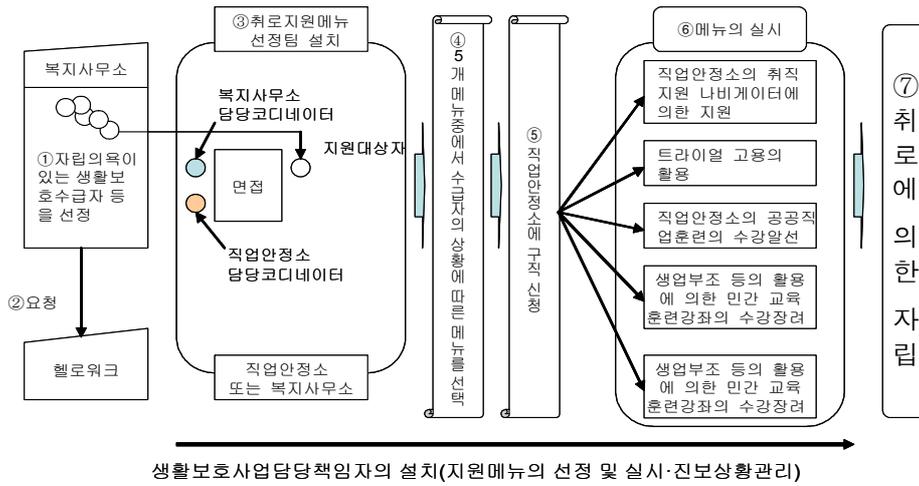
근로연계복지정책의 기본 원칙은 상호의무와 혜택에 기반한 계약으로서, 정부는 대상자에게 복지수급에서 벗어나 자활에 성공할 수 있도록 충분한 지원을 할 의무가 있으며 복지수급자는 이러한 지원을 받는 대가로 복지수급을 벗어나 정규 노동시장에 통합되도록 노력해야 한다. 실제 자활사업 운영과정에서 불성실 참여자에 대한 제재가 제대로 작동하지 않아 왔다. 생계급여 지급액의 삭감 또는 일시적인 중단을 포함한 제재수단 가능성도 열어두면서 취업촉진급여 수급자와 마찬가지로의 노력을 자활대상자에게 요구할 수 있어야 한다.

현행 자활사업 참여자의 선정은 지자체의 사회복지사 중심으로 이루어지고 있다. 지자체의 사회복지사는 간단한 근로테스트 도구를 이용하여 참여자를 평가하고 이들 중 노동부 자활사업에 참여할 자와 복지부 자활사업에 참여할 자로 구분한다. 근로연계복지정책의 원칙이라는 차원에서 검토해 보면 근로능력과 의지를 일정수준 이상으로 갖춘 이들은 우선적으로 취업알선과 직업훈련서비스가 제공되어야 한다. 일자리사업에 포괄되는 이들은 근로경험이 매우 부족하거나 근로의욕이 매우 떨어지는 이들에 한정되는 것이 바람직하다. 그러므로 정책의 원칙과 무관하게 자활사업 참여자가 배정되는 현재의 선별방식은 개혁되어야 한다.

근로의욕을 높이고 직업경로를 탐색하는 집단상담 프로그램은 모든 자활사업 참여자들이 이수할 필요가 있다. 이러한 집단상담 프로그램을 통해서 취업알선을 통해 충분히 취업할 수 있는 사람들과 그렇지 않고 단기간의 일자리 경험이 필요한 사람 그리고 좀더 복잡적이고 긴 시간의 고용복지서비스가 제공될 필요가 있는 사람을 선별해야 한다. 첫 번째와 두 번째 대상자의 경우 고용지원센터 중심으로 서비스를 제공해야 하며, 세 번째 대상자의 경우 복지서비스와의 연계에 전문성을 가진 자활사업이 담당하는 것이 적절할 것이다.

자활사업 대상자를 이상과 같이 세 개의 그룹으로 선별하는 책임과 의무는 고용지원센터에서 일차적으로 담당하는 것이 적절하다. 그런데 고용지원센터가 독단적으로 결정하는 것은 적절하지 못하다. 특히 자활사업 대상자들은 기본적으로 국민기초생활보장제도 수급자이며 이들의 상당수는 복합적인 복지서비스를 필요로 하는 이들이다. 이들은 오랜 빈곤을 경험했을 가능성이 높고 이에 따라 일반적인 노동시장 구직자와는 다른 특성을 가지고 있다. 따라서 이들이 필요로 하는 서비스와 특성을 이해하고 판단하기 위해서는 복지전문가와와의 긴밀한 협업이 필수적이다. 일본의 경우에도 고용전문가와 복지전문가의 협조관계 속에서 대상자에 대한 서비스가 결정된다(그림 5 참조).

[그림 5] 일본 복지사무소와 직업안정소의 연계에 의한 취로지원의 개요



IV. 요약 및 결론

전통적으로 빈곤문제에 대처하는 정부정책은 복지서비스의 영역으로 여겨져 왔다. 빈곤으로 인해 야기되는 각종 문제들에 대해 복지서비스를 통한 대응이 주종을 이루었기 때문이다. 그러나 온정만으로 가난을 구제할 수 없듯이 복지서비스만으로 빈곤문제에 대처하는 데에는 한계가 있으며 재정적으로도 지속가능하지 않다. 빈곤으로 말미암아 기본적인 욕구가 충족되지 못하는 문제에 대해서는 복지서비스를 제공함으로써 해결해야 하지만 빈곤층을 빈곤으로부터 탈출하게 하는 데에는 복지서비스 이상의 접근이 필요하다.

빈곤을 탈출하는 가장 유용한 수단은 고용이라는 인식이 20여년 전부터 미국, 덴마크를 비롯한 구미 선진국에서 정책으로 구체화되어 왔다. 외환위기 이후 늘어난 빈곤층 증가 문제는 단순히 경기적인 것이 아니라 구조적이고 장기적인 양상을 띠고 있으며 정책적 대응도 그에 대응하는 방향에서 이루어져야 한다. 그 최소한의 조건은 근로능력층에 대한 빈곤대책의 근간이 복지정책보다는 고용정책에 기반해야 하며 이런 점에서 고용-훈련-복지를 연계하는 적극적 노동시장정책을 핵심 내용으로 하는 것이어야 한다.

외환위기 이후 복지제도가 확충될 때 주창되었던 ‘생산적’ 복지론도 기실 빈곤을 탈출하는 유력한 경로가 궁극적으로 ‘노동시장에 참여시키는 것’이라는 생각을 기초로 하고 있다. 기초생활보장제도의 자활사업도 빈곤층을 노동시장에 통합시켜 빈곤으로부터 탈출하게 한다는 취지에서 고안된 것이다. 그러나 그 취지와는 달리 현재 고용보험, 자

활사업, 재정에 의한 일자리사업으로 이루어진 우리나라의 고용안전망에는 사각지대 해소와 유인장치를 정비할 필요성이 존재한다.

그리하여 공공고용지원서비스(PES) 상담원의 상담능력을 포함한 활성화(activation) 능력제고, 근로빈곤층의 고용-훈련-복지를 연계하는 제도 틀, 짧은 실업급여기간을 보완하면서 유인제도를 설계하기 위한 새로운 ‘취업촉진급여’ 도입을 세 축으로 하는 고용안전망 정비가 필요하다. 이를 근간으로 하여 관련된 재정에 의한 일자리 지원사업, 근로장려세제 등 정부의 다양한 빈곤관련 정책들이 촘촘하게 재구조화되어야 한다.

우리가 노동시장에서 확인할 수 있는 고용률은 총수요의 크기와 경제주체의 행태가 일정하게 주어진 상황에서 나름의 시장조정 메커니즘이 작동한 결과이다. 따라서 고용률 제고를 위해서는 노동수요 측면과 노동공급 측면에서 공히 적절한 구조개선 변화가 이루어져야 한다. 따라서 본고가 제시한 방안이 고용률을 제고하는 정책으로 바로 해석되어서는 안된다. 노동수요가 증가하고 인력부족이 일반적인 상황이 되면 본서가 제시한 정책은 고용안전망을 확충하는 정책에 그치지 않고 고용률을 제고하는 정책으로서도 의의를 가질 수 있을 것이다. 한편 전반적 구직난이 존재하지만 상당수 중소기업에서 구인난이 지속되고 있는 현실에서 중소기업에 대한 취업명령제와 같은 활성화 조치는 고용률 제고에 기여할 수 있는 여지도 존재한다. 그러나 고용률 제고에 기여하는지 여부와 무관하게 적극적 노동시장정책이 빈곤탈출정책의 근간이 되고 그것을 중심으로 복지서비스가 재설계되어야 한다는 점은 어떤 경우에도 유효하다. 또한 지속가능한 복지제도를 위해서 미룰 수 없는 과제이기도 하다. **KLI**

<참고문헌>

- 김동현(2007), 『고용보험제도의 현황과 한계』, 미발간원고.
- 이병희·강신옥·반정호·임완섭·정성미·김민희(2007), 『최근 소득분배 및 공적이전·조세의 재분배 효과 추이 분석』, 양극화·민생대책위원회.
- 한국노동연구원(2005), 『고용보험 10년사』, 한국노동연구원.
- 허재준·이병희·황덕순·김혜원·장은숙·김명중(2007a), 『장기실업자에 대한 실업급여 지급 및 재취업 촉진방안』, 노동부.
- 허재준·이병희·김혜원·이규용·박찬임·박성재·김동현(2007b), 『근로빈곤층 고용지원 강화 방안』, 노동부.