근로빈곤층에 대한 고용지원방안*

김 혜 원**

Ⅰ. 서론

빈곤문제는 전통적으로 공적부조의 영역으로 여겨져 왔다. 빈곤으로 인해 야기되는 각종 문제들에 대해 공적부조를 중심으로 한 복지서비스를 통한 대응이 주종을 이루었기 때문이다. 빈곤이 야기하는 여러 문제에 대해서는 복지서비스가 비교우위가 있지만 빈곤을 탈출하는데 있어서 복지서비스는 충분한 해결책이 되지 못한다.

빈곤을 탈출하는 가장 유용한 수단은 고용이라는 인식이 정책 담당자 및 관련 학계에서 폭넓은 공감대를 얻고 있다. 이미 20여년 전부터 미국을 비롯한 유럽 선진국에서 이러한 인식은 정책으로 구체화되어 왔다. 우리나라에서도 외환위기 이후 김대중 정부에서 주창한 생산적 복지론은 빈곤을 탈출하는 유력한 경로로서 고용이라는 견해를 기초로 하고 있으며, 이에 근거하여 자활사업이 빈곤층의 빈곤탈출정책으로 시행되었다. 그런데 자활사업은 국민기초생활보장제도 수급자를 중심으로 설계되고 운용되는 과정에서 많은 한계를 노정하였다.

외환위기 이후 우리나라에는 빈곤문제와 소득불평등의 문제가 심각해졌다. 문제의 심각성을 더하는 것은 늘어난 빈곤의 문제가 단순히 일시적이고 경기적인 것이 아니라 구조적이고 장기적인 양상을 띠고 있다는 것이다. 또한 고용보험 가입자를 중점대상으로 하는 고용정책과 국민기초생활보장제도 수급자를 대상으로 하는 공적부조정책 사이에

---

* 이 글은 2008년 6월 3일 개최된 「일자리 창출과 경제성장을 위한 국제고용포럼」에서 발표된 동명의 논문을 전재한 것이다. 아울러 본 연구는 2007년 노동부 학술연구용역사업(『근로빈곤층 고용지원 강화방안』)의 재정적 지원을 받아 이루어졌음을 밝혀둔다.

** 한국노동연구원 연구위원(hwkim@kli.re.kr).

광범위한 정책 사각지대가 존재하고 빈곤층에게 제대로 정책이 전달되고 있지 못하고 있다.

체계적인 빈곤대책은 첫째, 공적부조 정책에 기반하기보다는 고용정책에 기반해야 하며, 이런 점에서 고용-훈련-복지를 연계하는 적극적 노동시장정책을 핵심 내용으로 해야 한다. 둘째, 고용정책과 공적부조제도 어디에도 포괄되지 못하고 정책 사각지대에 놓인 이들을 적극적으로 정책 영역으로 끌어들이고 이들에게 적절한 서비스를 제공해야 한다. 이러한 문제인식하에 이 글에서는 "저소득층 취업촉진지원제도"라는 이름하에 빈곤층의 고용과 훈련 그리고 복지를 연계하는 새로운 제도를 제시하고자 한다.

이 글은 다음과 같이 구성된다. 제Ⅱ장에서는 선진국의 빈곤층 고용지원정책의 사례를 살펴보고 우리나라에의 시사점을 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 빈곤층 고용지원의 논리를 정리하고 저소득층 취업촉진지원제도의 필요성을 제시한다. 제Ⅳ장에서는 저소득 취업애로계층을 위한 저소득층 취업촉진지원제도의 구체적 제도설계안을 제시한다. 제Ⅴ장에서는 결론과 향후 과제를 담고 있다.

Ⅱ. 선진국의 경험과 시사점

선진국의 근로빈곤층 정책은 빈곤층에 대한 공적부조제도와 밀접한 관련을 갖고 있다. 빈곤층에 대한 공적부조제도가 존재하면 이러한 공적부조제도에 의존하여 살아가는 수급자가 형성된다. 선진국의 근로빈곤층 정책의 개혁은 공적부조제도 수급자의 증대 또는 수급자의 공적부조제도 의존도 또는 복지의존도 심화라는 현실에 대한 대응과정의 산물이다. 그리고 각 나라의 대응방식은 각 나라의 노동시장 구조와 밀접한 관련을 가지고 있다.

복지제도가 잔여적으로 발달하여 공적부조제도 중심으로 복지제도가 발달한 미국에서는 상대적으로 미혼모에 대한 급여제도가 발달했고 이 제도를 중심으로 공적부조 수급자가 증가했다. 미국의 경우 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)하에서 수급자의 특히 미혼모의 복지의존이 심각해지자 이들을 근로에 나서게 하는 방향의 제도개혁을 추진하였다. TANF(Temporary Assistance for Needed Families)는 AFDC를 대신하여 시작되었는데 TANF는 한 사람이 생애 전체에서 소득지원을 받을 수 있는 기간에 상한을 둠으로써 무한정 복지에 의존하는 경향을 억제하였다. 복지의존자의 감소라는 측면에서 대성공을 거두었지만 이들 중 상당수가 근로를 하면서 빈곤상태에 머무른다는 문제를 남기고 있다.

영국의 경우 뉴딜정책을 통해서 청년실업의 문제와 장기실업자 문제에 집중하였다. 영국의 뉴딜정책은 현금의 참여수당과 고용지원서비스를 패키지로 구직자에게 제공하는 방식이다. 정책적 개입이 없었다면 무기력한 비취업상태에 머물렀을 가능성이 높은 청년실업자와 장기실업자를 고용서비스로 끌어들여 취업으로 나아가도록 이끌었다. 뉴딜정책의 부정적 효과를 상쇄하기 위해 영국은 최저임금제를 재도입하는 보완 조치를 취하였다. 노동공급자의 노동시장 참여를 강화하는 조치를 추진하면 구직자의 증가로 인해 시장임금이 하락하여 결과적으로 빈곤의 악순환을 벗어나지 못한다. 이를 막기 위해서 최저임금의 안전판을 강화할 필요가 있다. 흥미로운 점은 영국의 경우 미국과 달리 보수당 정부 당시 공적부조 수급자의 증대는 심각한 정책적 논쟁의 대상이 되지 않았다. 오히려 노동당 정부가 집권한 후 중요한 논쟁의 핵으로 등장하였다(김종일, 2006: 209).

독일의 경우 정책의 방향은 미국과 영국에 비교할 때 크게 다르다. 독일에서는 공적부조 수급자의 복지의존도를 낮추고 일자리를 갖도록 정책을 편다면 과연 이렇게 노동시장으로 떠밀린 이들에게 일자리가 있느냐가 중요한 이슈로 부각되었다. 영국이나 미국과 달리 저임금 영역에서 임금압축현상이 강한 독일 노동시장에서는 근로능력과 의욕이 떨어지는 공적부조 수급자가 일할 수 있는 단순 저임금 일자리가 충분히 존재하지 않는다. 독일은 1유로 일자리 정책(One-Euro Job)을 통해 저임금 일자리의 공급을 풍부하게 만들어내는 방향의 개혁을 추진했다.

우리나라에서의 빈곤층 정책도 우리나라의 공적부조제도와 우리나라의 노동시장 구조와 정합성을 갖도록 설계될 필요가 있다. 우선 빈곤층에 대한 공적부조제도를 살펴보면 우리나라의 빈곤층 대상 공적부조제도는 미국과 유사하게 강력한 잔여적 성격을 가지고 있다. 국민기초생활보장제도는 대표적인 우리나라의 사회부조제도로, 이 제도의 다수의 수혜자는 노인과 장애인이다. 우리나라의 경우 연금제도가 미성숙하여 노인빈곤이 심각한 상황이다. 총인구 중 수급자 비중은 3%인데 65세 이상 노인의 경우 노인 중 수급자의 비중은 8.1%로서 압도적으로 노인의 빈곤확률이 높다는 것을 알 수 있다. 사회보장제도의 일부로서의 장애급여가 미비하여 수급가구 중 장애인 세대의 비중도 높다. 노인과 장애인 가구의 비중은 46.6%로 가구 기준으로 거의 절반에 육박한다.

미국에서는 한부모가구의 빈곤이 심각한 문제이지만 우리나라에서는 한부모가구의 비중이 낮고 수급자 중에서 차지하는 비중도 12.2%로서 상대적으로 낮은 편이다. 하지만 최근 한부모가구의 비중이 늘어나고 있고 여성가구주 가구의 빈곤율이 매우 높은 수준이라는 지적이 잇따르고 있어 우리나라에서도 여성가구주 가구의 빈곤화를 막기 위한 정책적 배려가 시급한 실정이다.

많은 선진국에는 실업급여제도 내에 장기실업자를 위한 급여제도가 존재한다. 장기실

업자를 위한 급여제도는 가구 단위의 자산, 소득조사를 기초로 일정소득, 자산 이하의 가구에 지급되며 실직 전 임금과 무관한 정액급여의 형태를 띠는 경우가 대부분이다. 어떤 경우에는 사회부조제도와 통합되어 있기도 하고 또다른 경우에는 실업급여, 사회부조와 별개의 제도로 존재하기도 한다. 우리나라의 경우 장기실업자를 위한 급여제도는 없다. 실업급여를 소진한 후에는 자신이 가진 자산이 일정 수준 이하가 될 때까지 어떠한 소득지원도 받지 못하며 자산 수준이 일정 수준 이하이면서 부양의무자로부터 지원을 받을 수 없음을 증명한 후에는 국민기초생활보장제도의 수급자가 될 수 있다.

장기실업자의 비중은 우리나라의 경우 낮은 수준이다. 실업자 중 장기실업자의 비중이 OECD 평균 30%인데 비해서 우리나라는 1% 내외에 불과한 실정이다. 미국과 영국은 상대적으로 장기실업자의 비중이 낮은 편으로서 각각 21%, 13% 내외의 값을 갖는다. 독일과 프랑스는 40%가 넘는 높은 수준이며 흥미롭게도 스웨덴, 핀란드는 20% 내외로 미국, 영국과 비견되는 상대적으로 낮은 수준을 유지하고 있다.

앞서 언급한 것처럼 대륙유럽에서는 노동시장 내 임금압축에 따라 저임금 노동수요의 부족 현상에 시달리고 있다. 이와 비교할 때 우리나라의 임금분포는 매우 넓게 퍼져 있어서 이로 인한 저임금 노동수요 부족의 문제는 상대적으로 심각하지 않다. 저임

〈표 1〉 국민기초생활보장제도 수급자의 가구유형별 백분율

(단위 : %)

전 체	일반세대	취 약 계 층 세 대						기타
		소계	노인세대	장애인 세대	모자세대	부자세대	소년소녀 가장세대	
100.0	34.6	60.6	29.2	17.4	9.8	2.4	1.8	4.8

자료 : 보건복지부 홈페이지.

〈표 2〉 생애주기별[1] 수급자 백분율 및 수급률(총괄)

(단위 : %)

	전체	영유아기	학령기	청소년기	청년기	중년기	노년기
수급자 백분율	100.0	2.1	5.9	21.1	13.1	32.0	25.8
총인구수[2] 대비 비율	3.0	1.3	2.7	4.6	1.2	3.0	8.1

주 : 1) 생애주기는 영유아기(0~4세), 학령기(5~9세), 청소년기(10~19세), 청년기(20~39세), 중년기(40~64세), 노년기(65세 이상)로 분류함.
2) 통계청, 「연령별(시도) 추계인구」.

자료 : 보건복지부 홈페이지.

〈표 3〉 우리나라의 장기실업자수 및 비중

(단위 : 천명, %)

	실업자	구직기간별 실업자수			실업자 중 비율			OECD
		1~6개월	6개월 이상	12개월 이상	1~6개월	6개월 이상	12개월 이상	12개월 이상
1999	1,491	778	273	56	52.2	18.3	3.8	31.8
2000	979	497	138	23	50.8	14.1	2.3	31.6
2001	899	459	116	21	51.1	12.9	2.3	29.7
2002	752	398	104	18	53.0	13.8	2.5	29.6
2003	818	419	82	5	51.3	10.0	0.6	31.0
2004	860	442	98	9	51.3	11.4	1.1	32.0
2005	887	468	103	7	52.8	11.6	0.8	32.9

주 : 한국의 경우 경제활동인구조사 원자료를 이용한 저자의 직접 계산, OECD 평균의 경우 OECD에서 발간하는 *Employment Outlook* 각년호 참조.

금 노동수요는 풍부한 편이며, 이를 바탕으로 노동시장에서 낮은 실업률이 가능하다. 그런데 저임금의 만연과 낮은 실업률의 배후에는 낮은 고용률이라는 현상이 공존한다. 임금수준이 낮음에 따라 일하지 않는 것에 비해 일하는 것의 매력이 크지 않으며 여기에 낮은 사회보험 적용률은 일하는 것의 매력을 더욱 더 떨어뜨린다. 일하는 것이 수지 맞는 일이 될 수 있도록 각종 조세급여체계를 정비하는 일이 보완적으로 추진될 필요가 있다.

Ⅲ. 빈곤층 고용지원의 논리

우리나라 빈곤층에게 필요한 것은 현금소득인가, 아니면 일자리인가? 선진국의 정책 흐름은 현금으로 지원하던 관행에서 고용과 일자리를 제공하는 방향으로 바뀌고 있다. 의존할 현금급여가 존재하는 경우에는 현금급여를 끊고 일자리 중심으로 옮겨가는 것이 가능하다. 영국의 보충급여제도나 미국의 AFDC제도 등이 모두 그러한 현금급여의 사례이다. 그런데 우리나라의 경우 의존할 현금급여 자체가 거의 존재하지 않는다. 따라서 공적부조제도 의존자의 문제도 거의 존재하지 않는다.

우리나라에서 거의 유일하게 존재하는 현금급여는 국민기초생활보장제도이다. 국민기초생활보장제도는 소득 기준에 추가하여 부양의무자 기준과 자산 기준을 동시에 고려하는 복잡한 제도이며 이에 따라 수급자 판정에 있어서 예산총액의 제약이 영향을

준다. 따라서 통상적인 실업자가 이 제도에 진입하는 것이 쉽지 않다. 우리나라에서 복지의존과 이와 관련된 근로연계복지의 문제는 국민기초생활보장제도 내 자활사업에 집약된다.[1)]

자활사업에 참여하는 수급자 이외의 빈곤층에게 있어서 현금소득이냐, 일자리냐의 선택가능한 대안은 현실적으로 존재하지 않을 가능성이 크다. 왜냐하면 아무런 현금소득 지원시스템이 없기 때문에 생존을 위해 노동가능한 이들은 일자리를 이미 선택하고 있을 것이기 때문이다. 만약 그러하다면 현금소득이냐, 일자리냐의 선택이 아니라 노동가능한 이들이 선택하는 고용의 질 문제가 중요한 정책적 대상이 될 것이다.

고용의 질과 이에 대한 정책적 대응과제는 여러 가지 측면을 갖고 있다. 첫째, 이들이 계속적으로 일을 지속할 수 있도록 지원하는 문제와 연관되어 있다. 병든 가족을 돌보거나 아동을 돌보아야 하는 문제 때문에 간헐적으로 다니던 직장을 그만둬야 하는 상황이 있다면 이러한 근로의 공백은 노동시장 성과에 있어서 부정적 영향을 낳을 수 있다. 둘째, 만약 파트타임으로 일하는 것보다 풀타임으로 일하는 것이 더 나은 일자리라고 할 때 전일제 근로를 선택할 수 있도록 지원해야 한다. 가족책임 때문에 긴 시간을 일할 수 없다면 이러한 가족책임을 완화할 수 있는 지원이 필요하다. 셋째, 좀더 나은 일로 옮겨가거나 지금보다 더 높은 생산성을 발휘할 수 있도록 직업능력을 제고할 필요가 있다. 이것은 잠시 새로운 훈련을 받는 기회에서부터 재직자훈련 등 다양하다. 넷째, 현재의 일자리에서 좀더 나은 임금과 근로조건을 향유할 수 있도록 지원하는 문제 역시 중요한 정책과제이다. 사회보험료는 현재의 일자리에서의 임금에 큰 영향을 주고 있으며 최저임금 기준이나 고용보장의 수준은 일자리의 품질에 중요한 영향을 미친다.[2)]

생존을 위해 노동가능한 이들은 모두 일자리를 선택하고 있다고 한다면 일자리를 가지지 않은 이들은 자신의 선택에 의해 비취업을 유지하고 있다고 볼 수 있을까? 그래서 이들에게는 아무런 정책적 대응이 필요 없는 것일까? 정책적 대응이 필요 없다고 판단하기 위한 전제조건은 이들이 비취업을 선택하는데 있어서 선택의 자유를 발휘했고 선택의 제약조건들은 불변이라는 가정이다. 그런데 비취업을 선택케 한 제약조건 중 일부는 정책에 의해 변화될 수 있으며 정책의 개입은 후생을 증진시킬 수 있다.

비취업을 선택하게 하는 대표적 제약조건은 취업 경험의 부족이다. 취업 경험의 부족은 다른 여러 가지 문제와 맞물려 있다. 즉, 취업 경험이 부족함에 따라 현장에서의 숙

1) 일자리사업은 근로를 조건으로 급여를 제공한다는 점에서 근로연계복지의 대표적 사업이다. 논의의 단순화를 위해 일자리사업에 대해서는 여기서 논의하지 않고 본 장의 후반부에서 언급한다.

2) 일자리의 지속성을 제고하고 임금수준 및 근로조건을 개선한다는 목표는 최근 영국의 고용정책의 주요 과제로 부각되고 있다. 블레어 정부의 초기 고용정책 목표는 취업우선(work first)이었으며, 이 부분에서의 성과가 어느 정도 달성되자 최근에는 취업의 질을 제고하는 방향의 목표들이 부각되기 시작했다.

련 수준이 떨어지며 동료와 일하는 것에 익숙하지 않아서 새로운 일을 시작하는 것에 두려움이 있고 결과적으로 근로의욕도 낮다. 미숙련, 무경험, 저의욕 등의 문제를 혼자서 극복하기 어려울 때 정책이 개입할 수 있다. 영국의 청년뉴딜정책은 저숙련 청년들이 쉽게 이러한 복합적 문제에 빠지기 쉬우며 조기에 정책이 개입하여 취업 경험을 쌓게 할 경우 장기적으로 큰 복지비용을 절약할 수 있다는 전제하에서 추진된 것이다.

요약하면 빈곤층의 고용지원정책은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 국민기초생활보장제도 수급자 중 근로능력자를 위한 자활사업이다. 둘째는 자발적으로 근로를 선택한 빈곤층에게 근로를 지속하고 일자리 수준을 높일 수 있도록 하는 방향의 고용지원정책이다. 세 번째는 근로를 선택하지 않은 빈곤층에게 근로의 경험을 쌓을 수 있는 기회와 자극을 제공하는 고용지원정책이다. 만약 근로의 경험과 지도를 통해 이들의 노동시장 정착도가 높아진다면 두 번째 언급한 고용지원서비스가 제공되어야 한다.

이상의 설명 과정에서 현행 정부의 일자리사업에 대해서 전혀 언급하지 않았다. 일자리사업의 목적이 여러 가지이고 목적 중 하나는 빈곤층의 고용지원과 관련을 가지고 있다. 그런데 일자리사업을 논의의 흐름 속에 넣어서 빈곤층 고용지원을 설명하고자 하면 지나치게 논의가 복잡해지기 때문에 생략하였다. 이제 빈곤층의 고용지원정책을 세 가지로 명확히 구분하여 논의의 토대를 구축했으므로 복합적 성격을 갖는 일자리사업이 빈곤층 고용지원과 어떤 관계를 갖고 있는지 고찰하고자 한다.

현행 정부의 일자리사업 중 일부는 장기실업자를 위한 급여제도의 기능을 수행하고 있다. 현행 일자리사업은 아무런 조건 없이 현금급여를 제공하는 것이 아니라 일자리사업에 참여하여 근로를 해야만 급여를 받을 수 있다는 점에서 전형적인 근로연계복지제도(workfare)로 볼 수 있다. 예를 들어 자활사업 내에 비수급자 대상의 일자리사업(업그레이드형 자활사업 등)은 대표적인 비수급자인 장기실업자의 근로연계복지제도이다. 사회서비스 일자리사업도 지역 내 빈곤층이 부분적으로 참여하고 있다는 점에서 장기실업자 급여제도의 속성을 일부 가지고 있다.

현재 논의되는 맥락에서 일자리사업의 문제는 크게 두 가지로 요약된다. 첫째는 다양한 사업 목적이 섞여 있기 때문에 참여자 선정에 있어서 목표집단이 명확하지 않다. 빈곤한 장기실업자에 한정되거나 집중된 프로그램이 아니라 중산층 미취업 기혼여성 등 다양한 집단이 참여하고 있다. 결과적으로 빈곤한 장기실업자의 급여 수급의 기회가 다른 집단의 참여로 인해 제약되고 있다. 둘째는 일자리사업 자체에 의존하여 살아가는 집단이 형성되어 복지의존의 문제가 우회적으로 나타나고 있다는 것이다. 참여하고 있는 빈곤한 장기실업자가 일자리사업 참여를 발판으로 자립할 수 있도록 지원하는 어떠한 서비스나 지원체계도 존재하지 않는다. 일자리사업은 급여를 받기 위해서는 강제로 근로를 하는 근로연계복지의 속성이 강력하게 구현되어 있을 뿐 빈곤한 장기실업자의

소득지지 기능과 자립의 지원기능이 비체계적이며 분절적으로 제공되고 있다.

현행 빈곤층 고용지원정책은 현금급여의 제공을 최소화해 왔다. 국민기초생활보장제도 수급자를 150만 명 수준에서 묶어 두고 있으며 장기실업자를 위한 급여제도는 전혀 없다. 일자리사업에 참여하여 근로를 해야만 급여를 받을 수 있도록 하고 있지만 일자리사업은 다양한 목적이 혼재되어 빈곤층의 고용지원 기능을 제대로 수행하고 있지 못한 실정이다.

필자는 현금급여 제공의 최소화라는 기존의 재정 원칙을 재고할 것을 제안하고자 한다. 현금급여를 한번 제공하기 시작하면 되돌리기 어렵고 재정규모가 지나치게 증가할 위험이 있다는 우려에는 충분히 공감하지만 우선 빈곤층에 대한 소득보조는 그 자체로 필요하고 중요한 일이다. 현금급여 최소화를 재고해야 할 보다 중요한 이유는, 기존의 현금급여가 고착화되는 원인이 그것이 현금급여이기 때문이 아니라 상호의무의 원칙에 입각하여 급여가 지급되지 않았기 때문이다. 이하에서 설명하는 바와 같이 활성화의 원칙 하에서 상호의무에 기반하여 현금급여가 제공된다면 빈곤층의 소득지원과 고용증대라는 두 가지 목표를 동시에 달성할 수 있을 것이다. 기존의 선진국의 사례들, 예를 들어 영국의 뉴딜정책은 이를 잘 증명해 준다.

근로빈곤층의 고용지원을 위해 이 글에서 제안된 저소득층 취업촉진지원제도는 기본적으로 영국의 청년뉴딜사업의 구조와 유사하다. 청년뉴딜사업의 구조는 적극적 구직활동 및 구직자에게 제시되는 각종 프로그램 참여를 조건으로 프로그램 참여수당을 제공한다는 것이다. 만약 적극적 구직활동을 하지 않거나 프로그램에 참여하지 않는다면 현금급여를 중단한다. 저소득층 취업촉진지원제도 역시 이와 비슷한 방식으로 운영된다.

빈곤층의 소득보조는 논외로 하고 빈곤층의 고용지원을 위해 현금급여의 지급은 필수적인가? 앞서 설명한 것처럼 저소득층 취업촉진지원제도의 목표집단은 취업 의욕이 낮고 근로능력이 상대적으로 떨어지는 비취업 빈곤층이다. 고용지원서비스 자체의 매력만으로 이들을 끌어들이는데는 한계가 있다. 현금급여는 이들을 고용지원서비스에 접근하게 만드는 인센티브가 된다. 또한 제도 안으로 들어온 이후에는 적극적 구직활동을 하지 않을 경우 현금급여의 지급이 중단되므로 현금급여는 패널티의 기능도 갖는다.

물론 현금급여의 지급은 위험 요인을 안고 있다. 비취업 빈곤층 중에서 실제로 취업할 의사가 전혀 없는 사람이 현금급여를 수령할 목적으로 거짓으로 취업할 의사가 있다고 말하며 프로그램에 진입할 위험이 그것이다. 이러한 위험을 최소화하기 위해서는 이들을 관리하는 인력의 스킬과 인원수가 충분히 확보되어야 한다. 만약 사례관리자 또는 직업상담사의 능력과 인원수를 감안하지 않고 사업량을 늘린다면 앞서 제기된 재정 팽창의 우려가 현실화될 가능성이 크다.

Ⅳ. 취약계층 빈곤탈출 지원을 위한 취업촉진지원제도

1. 제도 구축의 기본 방향

새로운 고용정책 구상의 기본 방향은 크게 두 가지로 요약된다. 하나는 '활성화의 원리'(Principle of Activation)로서 공적부조 급여에 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 제도가 설계될 때 활성화의 원리는 실효성을 갖게 된다. 다른 하나는 '수지맞는 근로의 원리'(Principle of Make-work-pay)로서 조세, 급여, 사회보험료 등의 설계를 재조정하여 일하는 것이 일하지 않는 것보다 유리하도록 만드는 것이다. 활성화의 원리만으로는 고용의 지속성을 보장하기 어렵다. 근로로부터 충분한 금전적 수입을 얻을 수 있어야 하며, 이에 추가하여 사회서비스의 지원이 근로와 연계하여 이루어질 필요가 있다.

빈곤층과 관련된 고용정책의 추진목표는 사각지대 없는 고용안전망의 구축이라고 할 수 있다. 현재의 고용안전망은 매우 협소하게 짜여져 있어 이에 포괄되지 못하는 이들이 정책의 사각지대에 놓여 있다. 고용보험제도는 원리상 실직상태에 있는 모든 이들의 안전망 역할을 하고 실직의 문제에 그치지 않고 빈곤의 문제가 중첩된 이들은 국민기초생활보장제도가 떠받치는 역할을 하도록 설계되어 있다. 하지만 고용보험에 가입하지 않거나 가입했더라도 충분한 지원서비스를 받지 못한 이들이 존재하며, 다른 한편 국민기초생활보장제도가 최저생계비 100% 이하의 가구에 한정하므로 실제 빈곤하지만 제도에 포괄되지 못하는 이들이 존재한다. 일을 통한 빈곤탈출정책의 핵심 정책대상은 첫째, 고용보험사업으로부터 충분한 서비스를 받기 어려운 저소득 취약계층과 둘째, 국민기초생활보장제도 수급자 중 근로능력자이다.

구체적으로 정책수단은 크게 고용정책과 사회정책으로 나누어 볼 수 있다. 우선 고용정책은 저소득층 취업촉진지원제도, 자활급여 수급자에 대한 활성화 조치 강화, 적극적 노동시장정책 수단의 구조화, 고용지원서비스의 혁신 등으로 요약할 수 있으며, 사회정책은 저소득근로자의 사회보험료 부담 경감, 국민기초생활보장제도의 개혁, 취약계층 사회서비스 확충 등으로 요약할 수 있다. 이러한 큰 틀의 정책 비전 안에서 저소득층 취업촉진지원제도는 주로 빈곤층의 고용지원정책으로서 위상을 갖는다.

2. 저소득층 취업촉진지원제도 개요

저소득층 취업촉진지원제도는 빈곤가구의 취업을 희망하거나 전직을 희망하는 이들을 위한 종합적 고용지원서비스 제공 정책이다. 현행 고용지원서비스는 분절화되어 있어서 직업훈련은 직업훈련 따로, 고용보조금은 고용보조금 따로, 직접적 일자리 창출사업은 그 사업 따로 운영된다. 그동안 노동부는 가장 절박하고 가장 시급하게 고용지원서비스가 필요한 취약계층에게 종합적이고 체계적인 고용지원서비스를 제공하는 프로그램을 운영한 적이 없다. 이런 점에서 저소득층 취업촉진지원제도의 시행은 고용지원서비스의 혁신을 수반할 것이다.

저소득층 취업촉진지원제도는 현금의 프로그램 참여수당과 고용지원서비스가 결합되어 제공되는 제도이다. 프로그램 참여수당과 고용지원서비스 둘다 매우 중요한 역할을 한다. 영국의 뉴딜프로그램은 참여수당을 중요한 매개고리로 노동시장으로부터 느슨하게 결합되어 있는 이들이 고용지원서비스로 접근할 수 있도록 촉진하였다. 캐나다의 SSP(Self-Sufficiency Project)와 SSP plus(Self-Sufficiency Project plus) 경험의 비교를 통해 알 수 있듯이[3] 현금급여만 제공되는 급여제도(SSP)에 비해 고용지원서비스가 동시에 제공되는 급여제도(SSP plus)가 더 좋은 성과를 거둔다. 고용지원서비스를 중심으로 놓고 참여수당을 포함하기로 한 저소득층 취업촉진지원제도는 제대로 된 방향을 잡은 것이다.

저소득층 취업촉진지원제도는 대상자에 초점을 맞추어 맞춤형 서비스가 제공되는 제도이다. 이를 위해서는 대상자에 대한 사례관리(case management)가 강화될 필요가 있다. 취업대상자에게 각각에게 적합한 프로그램을 제공하고 이들의 빈곤탈출을 촉진하기 위해서 사례관리의 개념을 도입하여 전문 직업상담원을 배치하고 전과정을 관리해야 한다(황덕순, 2000). 미국의 위스콘신 주의 자활프로그램인 W-2에서 사례관리자는 매우 중요한 역할을 수행했다.

저소득층 취업촉진지원제도는 기존 노동부의 고용지원프로그램과 달리 입체적이고 구조화된 해결책을 지향한다. 기존 고용지원프로그램은 프로그램 고유의 자격요건을 제시하고 이를 충족하는 사람에게는 거의 자동적으로 프로그램이 제공되었다. 이에 비해 저소득층 취업촉진지원제도는 복합적인 어려움을 겪고 있는 이에게 다양한 프로그램을 입체적으로 결합하여 제공하는 것을 지향한다. 취업알선, 훈련, 단기일자리 경험, 임금보조, 일자리알선 프로그램 등의 여러 가지 프로그램을 적절한 시간순으로 배치하여 순차적으로 제공하거나 일련의 프로그램을 패키지로 제공한다.

---

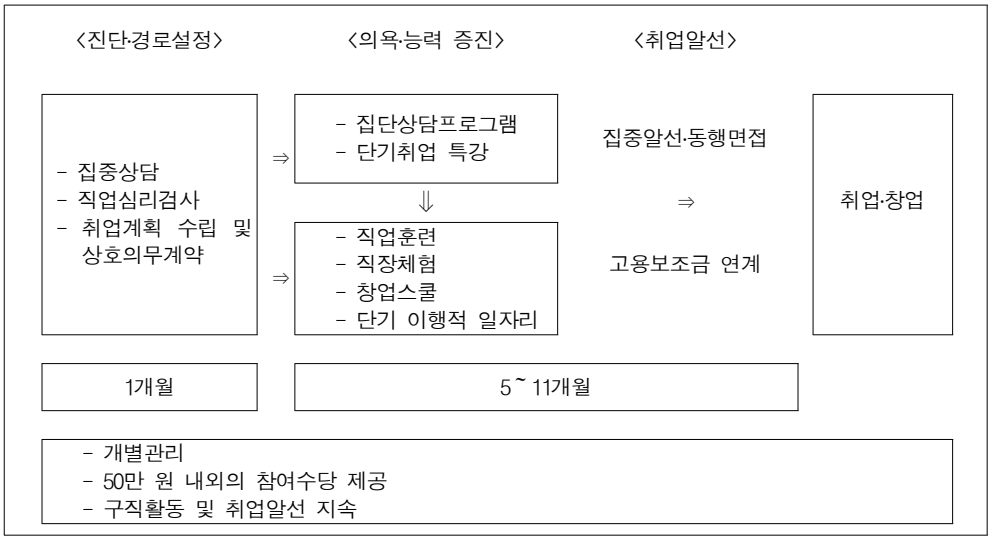
3) Greenwood and Boyer(2000) 참조.

저소득층 취업촉진지원제도로 대상자가 진입하면 우선 1개월의 진단과 경로설정 과정을 거친다. 이 시기는 직업상담원과의 집중상담이 이루어지는 시기이고 이와 병행하여 직업심리검사 등이 행해진다. 그 결과 대상자는 어떻게 구직노력을 하고 취업을 계획하는지에 대해 상의하며 취업계획을 수립하고 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 의무가 있다. 프로그램 초기에는 현재 고용지원센터에서 제공되고 있는 집단상담프로그램을 이수하고 단기취업 특강을 필요시 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. 이상의 설명을 요약한 것이 [그림 1]이다.

참여대상자 특성에 따라 맞춤형 복합적 서비스를 제공하는 방식을 단순화시켜 표현하면 고용지원서비스 패키지를 제공한다고 말할 수 있다. [그림 2]에서는 대상별로 차별화된 몇 가지 패키지 지원의 예를 제시하고 있다. 예를 들어 청년 장기실업자의 경우 직업훈련과 직장체험을 결합하여 3개월씩 제공하고 이후 취업을 알선하는 패키지를 제시할 수 있다. 중고령자 장기실업자의 경우 직업훈련과 결합된 일자리사업을 6개월간 제

[그림 1] 단계별 서비스 흐름도



[그림 2] 패키지 고용지원의 유형예

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

공하고 필요시 3개월 더 연장하는 옵션을 주며 이후 취업을 알선하는 패키지를 제시할 수 있다.

대상자가 프로그램에 참여하는 전기간에 걸쳐서 적극적인 취업알선이 이루어지지만, 본격적인 취업알선은 프로그램 이수 후, 즉 근로의욕을 되찾고 필요한 숙련과 근로경험을 획득한 이후에 집중적으로 이루어질 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. 지원대상 기준과 선정방법

적극적 노동시장프로그램이 애초에 프로그램이 의도한 바만을 항상 가져다 주는 것은 아니다. 재정프로그램 일반이 그러하듯이 프로그램이 목적한 바 이외에 부수적인 효과를 야기한다. 이를 크게 세 가지로 구분할 수 있다(Greenwood and Boyer, 2000). 첫 번째 효과는 근로효과(work effect)이다. 내버려두었다면 비경활 상태에 머물러 있었을 사람들을 직업훈련, 직업상담, 근로경험을 갖게 되고, 이를 통해 자신에게 맞는 일을 찾아갈 수 있다. 이것은 프로그램이 애초에 목적한 바에 다름 아니다. 두 번째 효과는 횡재효과(windfall effect)로서 어차피 노동시장으로 갔을 사람들이 프로그램을 경유함으로써 금전적 이득을 누리는 것이다. 정책당국 입장에서는 비용만 지출하고 기대한 노동시장 효과는 얻지 못한다. 세 번째는 프로그램 진입효과(program entry effect)로서 프로그램에 들어가기 위해 자격요건을 채우기 위해 행동을 바꾸는 사람들이 생기는 것이다.

정책설계자는 근로효과를 최대화하고 횡재효과나 진입효과를 최소화해야 한다. 이를 위해 세 가지 핵심 요소가 확정되어야 한다. 첫째는 누가 이 급여의 수급자격을 갖는가이다. 둘째는 언제 급여가 지급되느냐이다. 셋째는 급여의 기간과 수준은 어떠해야 하느

냐이다. 이 소절에서는 첫 번째와 두 번째의 문제에 대해 거론하고 다음 소절에서 기간과 수준을 검토한다.

저소득층 취업촉진지원제도의 핵심 대상자는 ① 저소득 빈곤가구의 ② 근로능력자로서 ③ 국민기초생활보장제도 수급권자가 아니면서 ④ 근로경험 부족, 근로능력 부족, 가족책임 등의 이유로 노동시장에 참여하고 있지 못하지만 일을 할 의지와 가능성을 가지고 있거나 ⑤ 직업훈련 및 원하는 분야의 근로경험을 통해 새로운 일로 바꾸고 싶어하는 이들이다.

취업촉진지원제도의 대상이 되는 저소득가구의 기준을 어떻게 산정할 것인가? 일반적으로 빈곤가구는 최저생계비 이하의 가구로 정의되거나 중위소득의 50% 이하의 가구로 정의된다. 노대명 외(2006)의 추정에 따르면 2006년 기준 중위소득 50% 이하의 가구는 전체 인구의 15.2%를 차지하며 최저생계비 이하의 가구의 인구수는 전체 인구의 11.5%를 차지한다. 취업촉진지원제도의 대상 가구 역시 이러한 빈곤선의 기준을 준용하는 것이 바람직할 것이다.

본 연구에서는 재산을 소득으로 환산한 소득인정액 기준 가구 최저생계비 150% 이하로 빈곤선을 제시하고, 이러한 빈곤선 이하 가구를 취업촉진지원제도의 대상으로 제안한다. 소득인정액 기준으로 이에 포괄되는 전체 인구는 550만 명으로 추정되며, 이 중에서 276만 명이 근로능력자이다. 이 중에서 취업자를 제외하면 100만 명 정도의 비취업 정책대상자가 존재한다. 영세자영업 등에 종사하는 이들까지 감안하면 최대 160만 명 정도의 정책대상이 존재하는 것으로 추정된다.[4)]

그렇다면 구체적으로 어떤 사람이 실제로 저소득층 취업촉진지원제도 대상자의 소득기준을 충족하는지를 판정하는 방법은 무엇이 적절한가? 본 연구에서는 소득 및 자산조사 방법으로서 건강보험료 부과징수를 위한 소득파악자료를 이용할 것을 제안한다. 건강보험료 부과징수를 위해 건강보험공단에서는 각 가구의 소득을 조사하고 있고, 이것은 건강보험데이터베이스에서 실시간으로 확인가능하다. 이미 존재하는 소득파악자료를 활용하는 것이 재정효율적이다.

직장보험 가입가구의 경우 취업촉진지원제도 신청자의 주민등록등본상의 가구원 정보를 이용하여 가구내 전체 직장가입자의 소득을 파악한 뒤 이를 합하여 가구소득을 추정한다. 그런데 직장보험에서는 소득정보만을 가지고 있으므로 자산에 대한 조사가 추가적으로 필요하다. 왜냐하면 근로소득은 미미한데 금융 및 부동산 자산이 많은 사람이 있을 수 있기 때문이다. 이들을 배제하기 위해서 자산 상한 기준을 제시하여 상한선 이하의 사람들에 한정하여 취업촉진수당을 제공하는 것이 적절하다.

---

4) 자세한 계산방식에 대해서는 2007년 노동부 학술연구용역사업『근로빈곤층 고용지원 강화방안』결과보고서를 참조.

지역가입자의 경우 건강보험공단의 등급 산정을 위해 이미 자산에 대한 조사가 포함되어 있다. 건강보험공단의 자료에 따르면 지역가입가구 중 최저생계비 150% 이하인 가구의 인구수는 최대 500여만 명으로 추정된다. 앞서 최저생계비 150% 이하의 인구수 전체가 550만 명으로 추정된 것을 고려하면 건강보험공단 자료는 추가설명이 필요하다. 최대 500여만 명은 4인 가구 기준의 최저생계비 150%를 적용한데서 기인하는 것으로서 저소득가구가 상대적으로 가구원수가 적다는 점을 감안하면 500여만 명이라는 숫자는 크게 줄어들 것으로 보인다. 건강보험자료에서 가구원수에 대한 자세한 정보를 확보할 수 있다면 보다 정확한 숫자를 확보할 수 있을 것이다.

가구소득 요건을 통과한 것은 기본적인 신청요건을 충족한 것에 불과하다. 우선 중요한 것은 취업능력이 정말 부족한가이다. 다시 말하면 프로그램을 경유하지 않더라도 충분히 취업할 수 있는 사람이 금전적인 이득을 목적으로 프로그램에 들어오는 경우를 어떻게 줄일 것인가이다. 기본적인 취업능력테스트는 필수적이다. 취업능력테스트를 통해 직업이력 및 취업능력을 평가해 볼 때 지원이 필요없는 사람을 걸러낼 필요가 있다.

추가적으로 일정기간의 구직등록기간을 요구할 필요가 있다. 프로그램에 들어오고자 하는 사람은 지금 당장 취업을 하는 것과 일정기간 실업상태를 유지한 후에 저소득층 취업촉진지원제도에 들어오는 것을 비교할 것이다. 구직활동기간 요건이 없다면 저소득층 취업촉진지원제도에 바로 들어와서 현금수당 등을 받으면서 스스로 구직활동을 하는 것이 낫기 때문에 프로그램의 도움이 없이도 취업할 수 있는 사람들이 프로그램에 진입할 위험이 크다.

다른 측면에서 최소 구직등록기간 요건의 필요성을 생각해 볼 수 있다. 구직능력이 충분한 사람들이 저소득층 취업촉진지원제도가 대상자가 아니라는 점을 고려하면 최소 구직활동기간 중에 취업에 성공할 가능성이 낮은 사람이 이 제도가 목표하는 집단이다. 최소 구직활동기간 동안 취업에 성공하지 못했다는 증명이 제도의 목표집단의 특성상 요구되기도 한다.

다음으로 중요한 것은 취업능력이 부족한 것이 증명되었다고 하더라도 실제로 취업할 의지를 가지고 있느냐이다. 이 문제는 프로그램 진입만을 목적으로 하고 실제로는 취업할 의지를 갖지 않는 사람을 어떻게 배제할 것인가, 즉 프로그램 진입효과를 얼마나 최소화할 것인가와 관련되어 있다. 진입효과를 최소화하기 위해서는 무엇보다도 프로그램 참여자의 적극적 구직활동 의무를 효과적으로 강제하는 것이 필수적이다. 실업급여도 마찬가지이지만 취업촉진수당은 적극적인 구직활동과 프로그램 참여를 전제로 한 조건부 급여이다. 이러한 참여자의 의무 측면이 충분히 숙지되지 않거나 관철되지 않는다면 저소득층 취업촉진지원제도는 또하나의 수동적 급여제도로 전락할 것이다.

참여자가 프로그램에 충실히 참여할 수 있도록 하기 위해서는 제도 설계에 있어서도

성과 연계적인 측면을 강화하고 불이행에 따른 제재를 실효성있게 집행할 수 있도록 해야 한다. 성과 연계성 강화와 불이행에 따른 제재에 대해서는 이후에 다시 언급하기로 한다.

4. 현금수당

앞서 언급한 것처럼 저소득층 취업촉진지원제도는 현금수당과 고용지원서비스가 결합된 제도이다. 이때 현금수당은 일차적으로 구직활동 및 일자리 또는 훈련프로그램 참여기간 중 생계문제로 이탈하지 않고 프로그램 참여에 집중할 수 있도록 지급되며 동시에 프로그램에 적극적으로 참여하도록 유인하는 인센티브를 제공하기 위해 지급된다.

초기 1개월간의 진단 및 경로설정기간부터 현금수당이 지급된다. 빈곤층이 취업촉진지원 대상자로 승인된 후에 구직활동만을 하는 기간 중에 현금수당을 제공하는 것에 대해 반대의견이 있을 수 있다. 프로그램 없이 단순히 구직활동을 한다는 것만으로 현금수당을 제공하는 것에 대한 비판이 가능하지만, 적극적 구직활동의 유인을 제공하고 소극적 구직활동에 대한 제재를 가하기 위해서 현금수당은 필요하다고 판단된다.

본격적인 프로그램 참여기간에도 현금수당은 지급되지만 프로그램 참여를 통해 보수를 얻는 경우 보충급여 방식으로 급여가 지급된다. 만약 직업훈련에 참여한다면 직업훈련기간 중 생계안정을 위해 현금급여가 지급되어야 한다. 직장체험프로그램에 참여할 경우 직장체험프로그램 자체에 부수되는 급여가 생계안정에 충분하지 않을 경우 추가적인 현금수당이 지급될 수 있다. 직접적 일자리사업에 참여할 경우 일반적으로 현금수당에 상응하는 보수를 받기 때문에 이 경우에는 현금수당이 지급되지 않는 것이 자연스럽다.

직장체험, 직업훈련, 일자리사업 참여 등을 마치고 나면 본격적인 취업알선 단계에 돌입한다. 만약 진로탐색기간이 1개월, 프로그램 참여가 6개월이었다면 본격적인 취업알선기간은 4개월 정도 남아있을 것이다. 이때 4개월의 현금수당은 단계적으로 하락하도록 설계될 필요가 있다. 예를 들어 초기 2개월에 50만 원이 지급된다면 다음 2개월은 30만 원으로 감소하는 방식이다. 이러한 방식을 통해 프로그램에 안주하려는 참여자의 인센티브를 약화시키고 취업촉진급여제도가 노동시장 통합을 목적으로 한다는 점을 제도설계에서부터 분명하게 드러낼 수 있다.

현금수당액의 수준은 생계안정이라는 목적을 달성하면서 동시에 다른 제도의 급여액과의 고려 속에서 산정되어야 한다. [그림 3]에서 제시된 것처럼 최저생계비 수준이 2인 가구의 경우 66만 원, 3인 가구의 경우 86만 원이다. 가구주가 이 제도에 참여할 경우 생계가 유지될 수 있기 위해서는 이러한 최저생계비에 대한 고려가 있어야 한다. 대체로

[그림 3] 현금수당 수준의 사례

▶ 국민기초생활보장제도상 생계급여
- 1인 가구 387,611원, 2인 가구 656,544원, 3인 가구 859,357원, 4인 가구 1,059,626원
▶ 실업급여 최저한도 : 최저임금의 90%(814,320원)
▶ 새터민 직업훈련수당 : 최대 66.5만 원(2007년)
- 교통비 5만 원, 식비 5~10만 원, 기숙사비 월 17.5만 원 한도, 가계보조수당 3~4만 원, 우선선정 직종수당 10~30만 원
▶ 노동부 사회적 일자리 참여자 급여 : 788,800원

70만 원 내외의 금액이 여타 제도에서 지급되고 있으며, 특히 일자리사업에 참여하여 근로를 제공할 때 79만 원을 지급받는다는 점을 감안할 때 현금수당액은 50만 원 내외가 적정한 것으로 보인다.

현금수당액을 어떤 액수로 책정할 것인지를 결정할 때 반드시 고려해야 할 것은 가구의 욕구, 특히 가족구성에 대한 배려이다. 일반적으로 근로조건부 급여는 근로소득에 비례하여 지급되는 경향이 있으므로 복지 불평등을 심화시키는 결과를 가져올 수 있다. 가족조건과 건강조건의 불평등이 야기하는 실질적인 불평등의 문제가 심각하므로 이에 대한 배려가 중요하다(Bertola, 2000). 애초부터 욕구가 다른 가구에게 근로를 기준으로만 급여를 제공하는 것은 적절하지 않으며, 이런 점에서 최소한 현금수당을 가족상황을 고려하여 책정하는 것이 필요하다. 이에 현금수당액 기준액에 피부양자수당을 부가적으로 지급하는 것이 필요하다. 아동이나 노인이 있는 가구의 경우 추가적인 현금수당을 받을 수 있도록 해야 한다. 예를 들어 현금수당 기준액을 50만 원으로 책정하고 15세 미만, 65세 이상의 피부양자가 1인당 10만 원, 최대 20만 원을 넘지 않는 방안을 생각해 볼 수 있다.

5. 취업 인센티브와 제재

저소득층 취업촉진지원제도가 실질적인 취업으로 이어질 수 있도록 하기 위해서는 고용보조금제도를 적절히 활용할 필요가 있다. 현재의 고용보조금제도는 일정한 요건을 충족하면 수급할 수 있는 식으로 설계되어 있는데 그 요건이 노동시장에서의 취약성과 긴밀히 연계되어 있지 않음으로 인해 제도의 애초 목적을 달성하는데 제약이 있다. 저소득층 취업촉진지원제도와 같이 명시적으로 빈곤가구의 취업취약대상자를 집중적으로 관리하는 제도와 고용보조금제도를 연계할 경우 고용보조금제도의 취지를 충분히 살리면서 동시에 저소득층 취업촉진지원제도 자체의 성과달성에도 기여하므로 두 제도의 연계가 적극적으로 이루어질 필요가 있다.

현행의 고용보조금제도에 따르면 고용보조금은 사업주에게 지급된다. 이때 사업장은

고용보험 적용사업장에 한정되므로 취업취약계층이 고용보험 적용사업장에 취업하지 못하고 미적용사업장에 취업할 경우 고용보조금을 활용하지 못한다. 만약 고용보조금을 사업주가 아닌 취업자 개인에게 지급한다면 어떻게 될까? 이럴 경우 미적용사업장에서 일하든 적용사업장에서 일하든 취업자는 보조금을 받을 수 있으므로 노동공급을 늘리게 된다. 고용보조금이 근로자에게 주어지든 사업주에게 주어지든 상관없이 동일한 효과를 낳는다는 이론적 가정하에서는 이러한 변화도 고려해 볼만 하다.

개인에게 고용보조금을 지급할 경우 문제는 과연 이 사람이 취업을 했는지 안했는지를 식별해야 한다는 추가적인 부담이 발생한다는 것이다. 사업주에게 지급할 경우에는 당연히 취업한 사람에게만 보조금이 지급되겠지만 개인에게 지급할 경우에는 개인이 거짓으로 취업했다고 하고 보조금을 받는다면 그것은 취업과 무관한 현금급여로 변질되고 고용보조금의 애초의 취지가 퇴색된다. 거짓보고의 가능성을 줄이기 위해서는 사후 모니터링 체제를 갖추어야 하며, 이 또한 재정비용이 소요된다.

개인에 대한 고용보조금은 최저임금제하에서 사업주의 노동비용을 줄여주지 못하여 노동수요를 진작시키지 못한다는 난점을 가지고 있다. 2008년에는 80만 원에 가까운 금액이 월 최저임금액이 될 전망이다. 근로자에게 6개월 동안 30만 원의 고용보조금을 지급한다면 근로자 입장에서는 최저임금 수준의 일자리를 받아들이더라도 110만 원의 수입을 확보할 수 있겠지만, 사업주 입장에서는 고용보조금을 받는 근로자이든 아니든 80만 원을 지불해야 하므로 고용보조금 때문에 특별히 보조금 수령근로자를 선호할 이유는 없다. 또한 노동비용이 불변이므로 근로자 전체에 대한 수요가 진작되는 측면도 없다. 이것은 보조금 수령근로자로 기존 인력을 대체하는 결과를 가져올 것이다.

최저임금보다 더 많이 받을 수 있는 근로자가 고용보조금을 받는다면 그는 좀더 낮은 임금을 주는 일자리라도 받아들일 유인을 갖게 된다. 즉, 그의 유보임금이 100만 원인 경우 고용보조금 30만 원 수령을 조건으로 80만 원이나 90만 원 일자리도 받아들일 수 있다. 왜냐하면 그 경우 100만 원 이상의 수입을 확보할 수 있기 때문이다. 개인에 대한 고용보조금 지급은 최저임금 이상의 유보임금을 갖는 개인의 노동시장 참여를 확대하는 효과를 낳는다.

최저임금 수준의 생산성을 갖지 못한 근로자의 경우 최저임금제하에서는 개인에게 주어지는 고용보조금제도를 통해서는 고용기회를 얻지 못한다. 왜냐하면 기업에게는 보조금이 주어지지 않으므로 최저임금을 지불해야 하고 근로자가 최저임금 이상의 생산성을 발휘하지 않는다면 채용하거나 고용을 유지할 이유가 없기 때문이다.

개인에 대한 고용보조금 지급은 보조금을 받지 못하는 이를 보조금 수령자로 대체하고, 일반균형적 측면에서 저임금 시장의 시장임금을 낮추는 효과가 있으므로 고용보조금을 받지 못하는 이들이 손해를 보게 된다. 일견 부당해 보이지만 고용보조금 수혜자

들이 취업능력이 취약한 이들에 한정된다면 충분히 정당화될 수 있다.

요약하면 근로역량이 현저히 취약하여 최저임금 이하의 생산성 밖에 발휘할 수 없는 이를 위해서는 고용주에게 직접 지불하는 고용보조금이 효과적이며, 생산성 수준은 최저임금 이상이나 근로의욕이나 근로의지에 문제가 있는 이를 위해서는 개인에게 직접 지불하는 취업지원수당이 효과적이다.

한정된 취업촉진지원제도의 재원을 어디에 쓰느냐에 따라 프로그램의 성격이 달라진다. 재원을 구직활동에 투입할 수도 있고 직업훈련이나 일자리사업에 쓸 수 있다. 또한 취업 이후의 근로조건부 수당으로 쓸 수도 있다. 취업촉진지원제도의 재원을 구직활동기에 투입하면 소득보조적 성격이 강해질 것이고 직업훈련 등에 쓰면 적극적 노동시장정책("Active" Labor Market Policy: ALMP)의 성격이 강해지며 취업 이후 근로조건부 수당으로 쓰면 수지맞는 근로정책(Make-Work-Pay Policy: MWP)의 성격이 강해진다. 미국이나 캐나다에서는 취업 이후 근로조건부 수당으로 많이 쓰고 있다. 독일 등에서는 구직활동기간의 소득보조 기능에 주안점이 주어져 있다. 스웨덴이나 덴마크의 경우 ALMP에 많은 투자가 이루어진다.

근로조건부 수당으로 쓸 경우의 장점은 프로그램 진입효과를 상대적으로 줄일 수 있다는 것이다. 왜냐하면 취업조건부 수당은 시장 일자리에서 근로를 해서 임금을 받는 조건으로 지급되므로 단순히 급여만을 목적으로 진입하는 이들은 진입할 유인이 크지 않기 때문이다. 이에 필자는 취업조건부 보너스 신설을 제안한다. 캐나다에서 사용한 SSP처럼 취업을 할 경우에 일정액의 금액을 지급하는 프로그램을 저소득층 취업촉진지원제도에 추가하는 것을 제안해 볼 수 있다. 이것은 빈곤가구를 위한 개인에 지급되는 고용보조금이라고 할 수 있다. 구체적인 제도설계에서 보조금 수령을 위한 몇 가지 조건이 필요한데, 예를 들어 주당 30시간 이상이어야 한다라는 전일제 근로의 조건을 부여할 필요가 있고 취업한 사업장이 고용보험사업장이어야 하며 또한 한시적으로 지급해야 한다는 것이다.

그런데 제도 설계 및 운용에서 취업조건부 보너스가 현행 실업급여사업 중 조기재취업수당과 같이 받아들여지지 않도록 주의해야 한다. 현재 일부의 실업급여 수급자들에게 조기재취업수당은 마치 실업급여 자체가 저축된 금액이고 조기에 재취업을 하면 저축된 금액을 일시에 받을 수 있는 것처럼 인식되고 있다. 취업조건부 보너스는 의무에 상응하는 급여이지 계좌에 저축된 금액이 아니다.

취업촉진지원제도에서는 다양한 인센티브와 함께 의무 불이행에 따른 제재가 동시에 필요하다. 앞서 언급한 것처럼 저소득층 취업촉진지원제도는 상호의무에 입각하여 운영된다. 참여자는 적극적 구직활동 및 근로능력을 양성할 의무가 있으며 고용지원센터는 취업에 성공할 수 있도록 적극적으로 직업을 알선하고 필요한 고용서비스 및 사회서비

스를 제공할 의무가 있다. 참여자가 의무를 소홀히 할 경우 제재가 가해져야 한다. 저소득층 취업촉진지원제도는 현금수당을 포함하고 있으므로 이 수당의 삭감이나 지급 중단을 통해 제재를 가할 수 있다.

진단 및 진로모색의 1단계에서 집중상담 및 취업계획 수립에 미온적인 태도를 보일 경우에도 현금수당의 삭감 등의 제재를 가해야 한다. 본격적인 프로그램에 들어가서도 엄격한 규칙에 따른 제재 조치가 필요하다. 예를 들어 직업훈련 출석률이 저조하거나 훈련 실적이 기준을 충족하지 못할 경우 급여를 일정기간 삭감하거나 중단하는 제재를 가할 수 있다.

일자리사업에서 노동규율을 해치는 행동을 하거나 출근율이 낮거나 직무를 제대로 수행하지 못할 경우에도 제재를 가할 필요가 있다. 이때 취업촉진지원제도 참여자의 노동규율에 대해 고용지원센터가 일차적인 책임을 지는 체계를 갖추는 것이 필요하다. 해당 사업에 인력을 파견한 측이 고용지원센터이므로 파견된 인력이 사업장에서 야기하는 문제에 대해서는 일차적인 책임을 져야 한다. 처음에는 주의 조치를 내리고 만약 이러한 주의 조치에도 행동을 바꾸지 않을 경우에는 재교육프로그램으로 이관하고 필요시에는 급여의 삭감이나 지급 정지를 명할 수 있다. 직장체험의 경우에도 유사한 절차에 따라 진행할 수 있다.

마지막으로 지적할 점은 제도를 제대로 홍보하는 것이 매우 중요하다는 것이다. 캐나다의 SSP 경험에서 중요한 것은 마케팅이다. 행정공무원들이 참여자들에게 지속적으로 근로를 하는 것이 더 이득이 된다는 메시지를 홍보하였다. 물론 금전적 인센티브가 이러한 메시지를 믿을만 하게 커야 하는 것이 필수적이다. 참여자들에게 이 제도가 갖는 기회요인과 위협요인이 무엇인지 정확히 설명하고 홍보하는 것이 제도의 성공과 밀접한 관련을 갖는다(Greenwood and Boyer, 2000; Martinson, 2000). 또한 사람들이 단순히 금전적 인센티브에만 반응하는 것은 아니다. SSP의 경우 1/3만이 프로그램에 참여했다. 이와 유사한 제도인 미네소타주의 Minnesota Family Investment Program(MFIP)에서는 대상자의 1/2만이 참여했다. 프로그램에 대한 수용성에 대해 면밀히 검토하고 조사하여 수용성을 제고할 수 있는 다양한 방법을 개발해야 한다.

6. 개별 프로그램 운용의 유의사항

가. 일자리 알선

고용지원센터에서 비공식부문의 일자리를 알선해야 하는지와 관련해서는 여러 가지 논란이 있다. 비공식부문에서 일자리를 구하는 근로빈곤층의 현실 및 유료직업소개소의 과도한 소개료 부담을 줄여준다는 점 등을 고려하면 비공식부문 일자리 알선을 고용지원센터가 맡을 이유도 존재한다.

하지만 몇 가지 이유로 고용지원센터가 비공식부문 일자리 알선을 담당하는데 난점이 존재한다. 첫째, 비공식부문의 사업자가 자신의 정보를 고용지원센터에 제공하길 꺼릴 것이다. 이에 따라 비공식부문 일자리 정보가 충분하지 않을 수 있다. 둘째, 고용지원센터가 갖는 공신력을 믿고 구직자들이 알선된 일자리를 응모한 후 크게 실망할 수 있고 이것은 고용지원센터의 공신력을 실추시킬 수 있다.

나. 일자리사업

일자리 제공 또는 일자리사업은 적극적 노동시장정책에서 매우 중요한 정책수단의 하나이다. 일자리 제공은 두 가지 의미를 갖는다. 첫 번째 의미는 강제근로적 성격이 있다는 것이다. 아무 일도 하지 않고 급여를 받는 것이 아니라 근로를 해야만 급여를 받을 수 있으므로 프로그램에서 벗어나서 자신에게 맞는 일자리를 찾아갈 유인이 발생한다. 두 번째 의미는 디딤돌로서의 성격이다. 일을 하고 보수를 받는 근로경험을 통해 노동규율도 회복하고 자신감을 쌓으며, 나아가 해당 분야의 숙련을 쌓아서 정규 일자리를 찾을 수 있는 능력과 의지를 키울 수 있다는 것이다.

일자리사업의 두 가지 의미가 공통으로 전제하고 있는 것은 일자리사업을 통해 제공되는 일자리는 한시적이라는 점이다. 일자리사업은 참여자의 정규 노동시장으로의 통합을 목적으로 하며, 따라서 한시적으로만 일자리가 제공된다. 그리고 일자리사업 종료 후에도 정규 노동시장에서 일을 구하지 않았을 경우 훨씬 취약한 이들을 위한 프로그램으로 이송되거나 급여의 삭감·중단 등의 제재 조치가 뒤따르게 된다.

현재 노동부 사회적 일자리사업은 적극적 노동시장정책의 수단으로서의 일자리사업의 취지와 무관하게 운영되고 있다. 참여자 측면에서 취업취약계층으로 판정된 이들로 채워져 있지 않으며 실질적으로 각각의 비영리조직에서 자체적인 기준으로 모집하고 있다. 일자리사업 운영 측면에서 참여자들에게 정규 노동시장으로의 통합을 강조하고 있지도 않다. 오히려 참여자들이 사업의 발전에 기여하여 향후 지속적으로 그 사업에서

일하는 것을 바람직한 것으로 권장하고 있는 경우도 있다.

일자리사업이라는 이름하에서 적극적 노동시장정책으로서의 일자리사업은 이루어지고 있지 않다. 실질적으로 우리나라에서는 본래적 의미에서의 일자리사업이 존재하지 않는다. 이 때문에 고용지원센터에 실업자가 방문하여 일자리를 요청하더라도 고용지원센터에서 구직자에게 제공할 적극적 노동시장정책에 의한 일자리는 존재하지 않기 때문이다.

저소득층 취업촉진지원제도 내에서 참여자에게 다양한 고용지원서비스가 제공될 예정인데 이러한 서비스 중에는 직접적 일자리 창출 및 제공도 포함될 필요가 있다. 저소득층 취업촉진지원제도는 빈곤가구 내의 취업취약자를 대상으로 하는 정책이므로 이러한 정책수단은 반드시 필요하다. 구체적으로 일자리 제공은 정부에서 주도하여 이루어지는 사회서비스사업에 취업촉진지원제도 참여자를 파견하는 방식으로 수행되는 것이 적절할 것으로 보인다.

현재 사회서비스 일자리사업은 각 부처가 비영리조직을 사업주체로 하여 이들이 사회서비스를 제공하는데 인건비를 지원하거나 서비스 비용을 지원하는 형태로 추진되고 있다. 이때 필요한 인력은 비영리조직이 스스로 충원하고 있다. 만약 고용지원센터에서 인건비를 부담하고 인력을 파견한다면 비영리조직 입장에서는 인건비 부담 없이 인력을 더 쓸 수 있으므로 수락할 것이다.[5] 다만 규모가 너무 적은 조직에서는 인력관리비용이 클 수 있으므로 상대적으로 규모가 있는 조직에 배당하는 것이 적절할 것으로 보인다.

경과적 일자리 제공 측면에서 일자리사업에서의 총근무기간은 6개월 정도로 하는 것이 적절할 것으로 보인다. 그리고 직무를 단순히 일만 하는 것이 아니라 훈련과 구직활동을 포함시키도록 설계될 필요가 있다. 이렇게 훈련과 구직활동을 포함하여 설계한다는 것은 참여자가 일자리사업에 참여하더라도 고용지원센터에서 지속적으로 관리를 한다는 것을 의미한다.

예를 들어 주당 근무시간을 정규 40시간이 아니라 30시간으로 줄이고 대신에 10시간의 훈련 및 구직활동시간을 배정하는 것이 필요하다. 훈련의 제공 주체를 일자리사업 주체로 할 것인지 아니면 외부 전문훈련기관과 연계하여 추진할 것인지 등이 결정될 필요가 있다. 훈련비용을 누가 부담할 것인지 역시 결정되어야 한다. 구직활동시간에 구직활동이 실질적으로 이루어질 수 있기 위해서는 정기적인 고용지원센터와의 면담시간을 설정하는 등의 지원 및 모니터링이 필요하다.

---

5) 현재 사회서비스 일자리사업의 예산의 일부를 저소득층 취업촉진지원제도의 예산으로 전환하는 것도 고려해 볼 수 있다.

다. 직업훈련

프로그램당 비용을 고려해서 적절한 인원을 배정해야 한다. 직업훈련기간 동안의 생계 문제가 해결되지 않고서는 근로빈곤층이 직업훈련을 받고 있을 수는 없다. 그런데 직업훈련은 질 낮은 일자리를 벗어날 수 있는 중요한 기회라는 점에서 근로빈곤층 참여를 촉진해야 할 중요한 이유가 있다. 이를 해결하는 것이 직업훈련기간 중의 생계유지를 위한 현금수당 지급이다. 그런데 직업훈련 비용에 생계급여까지 더하면 직업훈련은 1인당 비용 측면에서 가장 비싼 방식이 될 것이다. 기존의 연구를 보면 직업훈련의 효과가 다른 조치에 비해 월등하다는 실증연구 결과는 많지 않다. 이런 점에서 직업훈련의 대상자는 제한적으로 설계하는 것이 필요하다.

라. 사회서비스와의 연계

취업촉진지원제도 대상자 중 일부는 가정 내에서 수행해야 하는 역할과 일 때문에 적극적인 구직활동 및 취업으로 나아가지 못하는 경우가 있다. 대표적인 것이 가족 내 노인과 병자에 대한 간병 및 아동의 보육이다. 취업에 걸림돌이 되는 것을 제거하기 위해 고용지원센터는 사회서비스를 연계해 줄 필요가 있다.

사회서비스의 연계는 바우처 방식이 될 수도 있고 정보제공 및 사회서비스 제공기관과의 연계방식이 될 수도 있다. 바우처 방식은 저소득층 취업촉진지원제도 내 참여자에 대해 특별히 바우처를 지급하는 형태이다. 이것은 확실히 서비스 전달을 보장할 수 있다는 점에서 제도 내에 장착될 필요가 있지만 모든 참여자에게 제공해 주는 방식으로 반드시 설계할 필요는 없는 것으로 보인다. 정보 제공 및 사회서비스 제공기관과의 연계방식은 서비스 전달을 보장할 수는 없지만 저렴한 비용으로 서비스를 제공할 수 있는 방법이다. 사회서비스를 제공할 수 있기 위해서는 고용지원센터 내에 이와 관련된 전문지식이 축적되거나 사회복지네트워크와의 긴밀한 협력이 필요하다.

마. 프로그램 종료 후 조치

저소득층 취업촉진지원제도는 12개월 정도의 기간으로 제한된 프로그램이다. 현재 우리나라에는 실업부조제도가 없기 때문에 12개월 이후에 후속 프로그램은 존재하지 않는다. 이런 점에서 저소득층 취업촉진지원제도는 프로그램 종료 후에 어떠한 인센티브도 제공할 수 없기 때문에 어떠한 제재도 가하지 못하는 상황이다. 이러한 점 때문에 고용보조금과 취업조건부 보너스와의 연계가 중요하다.

저소득층 취업촉진지원제도를 통해 각종 고용지원서비스와 현금수당을 받은 후에도 취업에 성공하지 못한 이들은 이후 무엇을 어떻게 해야 하는가? 첫째, 고용지원센터가 근로의욕 측면에서 의지는 있으나 근로능력이 부족하다고 판단하는 이들의 경우에는 복지서비스에 강조점을 두는 기관으로 이관하거나, 추가적인 취업촉진지원제도의 재참여 기회를 제공하는 것을 고려해 볼 수 있다. 둘째, 근로능력의 문제라기보다는 근로의욕의 문제가 있고 현금수당을 목적으로 한 프로그램 진입으로 판단되는 이들에 대해서는 향후 3년 동안 저소득층 취업촉진지원제도에 참여할 수 없도록 하는 등의 방식으로 제재를 가할 필요가 있다.

7. 추진체계 및 고용지원서비스 강화

현재와 같이 일정한 자격요건을 갖추면 해당 고용지원서비스를 받을 수 있는 현 체계를 유지하면서, 근로빈곤층에게 통합적이고 체계적인 서비스를 추가로 제공하는 것은 재정적으로 과도한 부담을 야기할 것이다. 형식적 자격요건을 갖추면 고용서비스가 자동 제공되는 방식을 폐지하고, 형식적 자격요건으로 받을 수 있는 대상자는 매우 제한적으로 설계하면서 나머지 광범위한 대상에 대해 서비스 수혜자를 고용지원센터가 능동적으로 선정하는 방식으로 전환되어야 한다. 이것은 고용지원센터의 재량권을 강화하는 것이다.

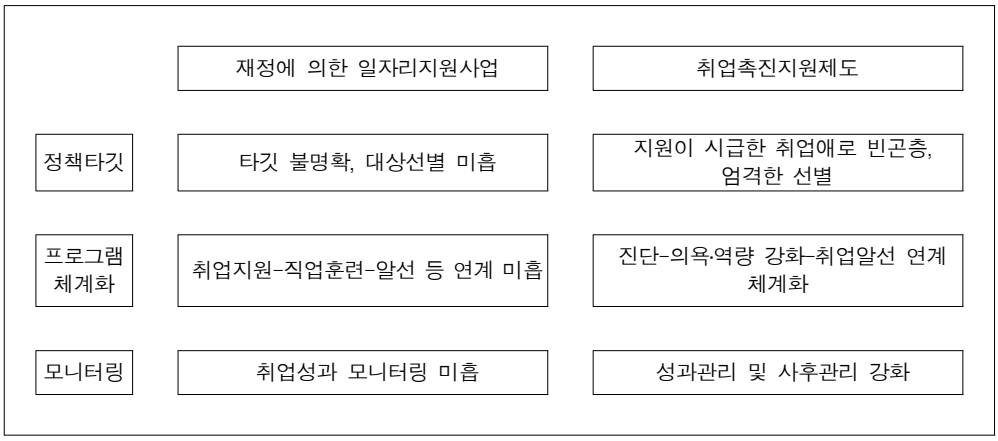
재량권의 강화가 성과를 내기 쉬운 대상에게만 서비스가 부여되는 현상을 낳지 않도록 하는 보완장치가 필요하다. 즉, 다루기 어려운 대상자가 취업에 성공했을 때 다루기 쉬운 대상자에 비해 더 높은 평가점수를 상담원이 가져갈 수 있도록 설계되어야 한다.

고용지원센터의 재량권 강화는 수혜자의 선택권을 반드시 약화하는 방식으로 가는 것은 아니다. 고용보조금, 일자리사업, 직업훈련, 취업알선 중에서 본인이 희망하는 것을 우선 고려하도록 해야 한다. 초기 상담과정에서 자신에게 필요한 것을 찾아나가도록 지원해야 한다.

근로빈곤층에 대한 고용서비스가 제공되기 위해서는 현재와 같은 분절화된 고용서비스로는 불가능하다. 고용지원센터를 중심으로 서비스가 조직되어야 한다. 저소득층 취업촉진지원제도는 고용지원센터에서 일괄 관리하는 방식을 취해야 한다. 개별행동계획(IAP)을 작성하고 프로그램 참여를 의무화하며 프로그램 제공의 상호의무를 담은 협약서를 고용지원센터와 참여자 사이에 체결하는 절차를 갖는다.

관리에 대해서는 고용지원센터가 일관성 있게 책임을 지지만 실제 프로그램의 운용에 있어서는 민간의 참여가 필요하다. 취업촉진지원제도 대상자 여부를 판정하는 기능은 고용지원센터가 가지지만 1단계의 초기 상담과정에서는 민간 전문가들이 참여하는

[그림 5] 기존 일자리지원사업과 취업촉진지원제도 비교



구조를 갖추는 것도 필요하다. 또한 필요에 따라 2, 3단계의 프로그램에서 민간의 취업지원기관이나 기업, NGO와 약정을 체결하여 프로그램 운영비를 지원하고 취업성공시 성공보수를 가져가는 시스템을 도입할 수 있도록 해야 한다.

V. 결론

외환위기 이후 우리나라 노동시장에서 저소득 취업자의 빈곤과 실업문제가 점차 부각되고 있다. 외환위기 전후를 비교할 때 빈곤가구가 증가했으며 실업문제 역시 과거와 달리 저학력 집단에서 심각한 문제로 등장하고 있다(이병희, 2008; 김혜원, 2008) 저임금 빈곤의 문제는 세계적인 현상이다. 미국에서도 세계화와 기술발전으로 인해 저임금근로자의 실질임금이 하락하며 유럽에서는 저임금근로자의 실업문제가 심각한 사회문제가 되었다.

저소득 노동시장에 대한 정책은 크게 두 가지로 대별된다. 하나는 수지맞는 근로정책(Make-Work-Pay Policy, 이하 MWP)으로서 일하는 것이 일하지 않는 것에 비해 금전적으로 매력있도록 조세, 사회보험료, 현금급여, 현물급여 등의 각종 제도를 정비하는 정책이다. 다른 하나는 직업훈련, 취업알선, 일자리창출 프로그램 등을 제재조치와 결합한 활성화 정책(Activation Policy 또는 “Active” Labor Market Policy, 이하 ALMP)이다. 고용가능성이 떨어지는 이들에게 현금급여와 함께 적극적으로 적절한 고용지원서비스를 제공하여 고용가능성을 높이되 만약 적극적으로 구직활동을 하지 않거나 프로그램에 불성

실하게 참여할 경우 현금급여를 삭감하는 등의 강력한 제재조치를 취함으로써 재정의 효율성 및 정당성을 추구하는 정책이다.

두 정책은 기본적인 철학에서 차이가 있다. MWP는 공식적 훈련이나 취업알선서비스보다 취업중 훈련(on-the-job training)이나 본인 주도의 직장탐색이 더 중요하다는 전제 위에서 개인적 책임성의 발전이 가장 중요하다고 생각할 때 채택되는 정책이다. 이에 비해 ALMP는 체계적인 공식 훈련을 통한 고용가능성의 제고가 새로운 경력경로의 기회를 제공하며 고용사무소에 집중되는 고용정보를 활용한 취업알선 및 취업명령이 노동의 효율적 자원배분에 기여하므로 정부의 개입이 노동시장의 원활한 작동에 필수적이라고 생각할 때 채택되는 정책이다. MWP의 지지자들은 민간시장에서의 취업 자체가 개인의 진정한 그리고 장기적인 고용기회 및 임금 증가의 강력한 원천이라고 믿는데 비해서 ALMP의 지지자들은 교육, 훈련, 제대로 된 알선이 매우 중요하다고 생각한다. 두 정책 사이에는 일종의 철학적 비전의 차이가 있다(Bertola, 2000).

하지만 두 정책의 차이와 대립을 과장할 필요는 없다. 실제 두 정책이 모순되는 것은 아니며 두 제도를 동시에 시행하는 것이 충돌을 낳는 것은 아니다. MWP는 일반적으로 자격 요건을 갖추면 자동적으로 제공되는 보편적 제도로 존재하기 때문에 제도만 주어지면 실제로 의욕을 가지고 있으며 경험을 통한 학습, 취업중 훈련을 통해 성취를 이룰 수 있는 이들이 자기선택을 할 것이다. 이에 비해 ALMP는 의욕이 부족하거나 성취를 이루기에 외적인 계기가 필요한 사람에 큰 효과를 발휘할 수 있으며 공공고용사무소가 이러한 이들을 잘 선정해내고 적절한 강제와 적절한 품질의 서비스를 제공하면 소기의 성과를 이룰 수 있다.

선진국에서 논의되는 정책을 도입하는데 있어서 주의할 점은 우리나라의 상황이 선진국과 다르다는 것이다. 선진국 노동시장과의 큰 차이 중 하나는 고용보험제도가 적절한 안전망의 역할을 수행하기에는 사각지대가 많다는 것이다. 고용보험제도가 실질적인 안전망의 역할을 수행하기까지 정책적 공백을 메꾸어야 할 보완적 제도가 필요하며 본 논문에서는 이러한 역할을 할 수 있는 제도로서 저소득층 취업촉진지원제도를 제안하고 이와 관련된 다양한 쟁점들을 살펴보았다.

저소득층 취업촉진지원제도는 빈곤층에게 생계 지원 및 프로그램 참여 인센티브 제공을 위한 현금수당에 다양하고 체계적이며 고강도의 고용지원서비스를 결합하여 제공하는 종합적 빈곤탈출지원제도이다. 최대 1년간 매월 50만 원 내외의 현금수당을 제공하되, 적극적으로 노동시장에서 취업을 위해 노력하는 이들에게 한정하여 제공하며 취업을 위해 노력하는 이에게는 취업성공을 약속한다.

새로운 제도를 도입하고자 할 때는 기존의 제도와의 상호보완성이나 충돌 가능성에 대해 면밀히 검토할 필요가 있다. 이 글에서 제시되는 저소득층 취업촉진지원제도 역시

기존의 여러 정책들과 중첩되거나 충돌할 가능성이 있으므로 제도설계 단계에서부터 치밀한 분석이 필요하다. 따라서 재정지원 일자리사업, 자활근로사업, 근로장려세제 등 정부의 다양한 빈곤관련 정책들과의 관계를 정확하게 설정해야 한다. 저소득층 취업촉진지원제도의 도입과 함께 기존 제도들을 큰 틀에서 재구조화하는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 이 글에서는 지면 관계상 이들 제도들 사이의 관계 설정 및 향후 개혁방안에 대해 설명하지 못했지만 다른 지면을 통해 이에 대해 기술하고자 한다.

마지막으로 저소득층 취업촉진지원제도의 성패를 결정짓는 것은 고용지원센터의 역량이라는 점을 강조하고자 한다. 지난 참여정부기간 동안 고용지원센터에 대한 투자를 대폭 늘려 왔다. 인력의 확충과 공간의 확보와 같은 하드웨어적 요소에서는 투자효과가 가시화되었고 부분적으로 고용지원서비스의 개선효과도 확인된 바 있다(김주섭 외, 2004). 적극적 노동시장정책은 고용지원센터의 고용지원서비스 역량과 제재 조치와 관련된 규제역량이 적절히 조화될 때만 그 효과가 극대화될 수 있다. 만약 저소득층 취업촉진지원제도를 시행하게 될 경우 고용지원센터는 그동안의 축적된 역량이 어느 정도 수준인지 분명히 드러내게 될 것이다. 다른 측면에서는 무엇이 부족하고 무엇이 혁신되어야 할지가 고용지원센터 내·외부에 분명히 인식될 것이다. 이것은 고용지원센터의 위기를 가져다 줄 수 있지만 위기를 기회로 바꿀 수 있다면 우리나라의 고용정책이 선진국 수준으로 도약하는 계기가 될 것이다. KLI

<참고문헌>

김종일(2006), 『서구의 근로연계복지』, 청목출판사.

김주섭 외(2004), 『시범고용안정센터 성과분석』, 한국노동연구원.

김혜원(2008), 「노동시장 이행확률 분석 : 1985~2006」, 『노동시장의 구조변화와 고용변동(87년 이후 노동 20년 연구시리즈)』, 한국노동연구원.

노대명 외(2006), 『빈곤의 동태적 특성 연구』, 한국보건사회연구원.

이병희(2008), 「노동시장 불안정이 소득불평등에 미치는 영향」, 『노동시장의 구조변화와 고용변동(87년 이후 노동 20년 연구시리즈)』, 한국노동연구원.

황덕순(2000), 「실업급여에 대한 평가와 발전방향」, 『고용보험제도의 평가와 발전방향』, 한국노동연구원.

Bertola, G.(2000), "Making Work Pay: Policy Choices and Interactions with Existing Instruments," *OECD Economic Studies*, No.31.

Greenwood, J. and J. P. Voyer(2000), ‘‘Experimental Evidence on the Use of Earnings, Supplements as a Strategy to ‘Make Work Pay’’, *OECD Economic Studies*, No.31.

Martinson, K.(2000), *The National Evaluation of Welfare-to-work strategies: The Experiences of Welfare Recipients Who Find Jobs*, New York: Manpower Demonstration Research Corporation.