

# 고용과 소득보장을 위한 공공부조제도 개편 방안

황 덕 순\*

## I. 들어가는 글

최근 공공부조제도 개편에 대한 관심이 다시 높아지고 있다. 올해 초부터 보건복지부에서는 한국보건사회연구원을 중심으로 빈곤정책제도개선기획단을 구성하여 공공부조제도의 전반적인 개편 방안을 마련하고 있다. 개편 방안의 세부적인 내용은 아직 알려지지 않았지만, 현금급여와 현물급여가 하나의 제도로 통합되어 있는 현행 국민기초생활보장제도의 급여체계를 개혁하여 주요한 급여들을 개별급여로 독립시키는 방향인 것으로 알려지고 있다.

다른 한편 지난 해부터 보건복지부와 고용노동부는 근로능력이 있는 국민기초생활보장제도 수급자의 자립과 자활을 촉진하기 위한 제도개선 방안을 논의해 왔다. 주요 내용은 국민기초생활보장제도 수급자에 대한 관리를 강화하여 자활사업 참여자를 크게 늘리고, 일반 노동시장으로의 취업을 적극적으로 촉진하는 것이다. 2011년도 보건복지부와 고용노동부 업무보고에 따르면, 2012년까지 자활사업 참여자를 현재의 4만 2천여 명에서 19만 명까지 늘리는 것으로 계획하고 있다(보건복지부, 2011년 업무보고 자료).

이와 함께 전국의 시군구 가운데 48개 지역에 직업상담사를 배치하여 '사례조정회의' 시범사업을 실시하고, 2012년에는 전국으로 확대할 계획이다. 사례조정회의의 목표는 복지과 고용전문가가 모두 참여하여 자활대상자의 상황을 평가하고, 자활에 적합한 지원경로를 설계·제공하는 것이다(고용노동부, 2011년 업무보고 자료).

국회에서도 지난 해 초부터 현재의 실업급여의 한계를 보완하기 위해 고용보험 가입대상자 아니거나 노동시장 경력이 짧은 자영자, 청년층, 혹은 실업급여를 모두 소진한 저소득 실업자를 대상으로 실업부조 성격의 제도를 도입하자는 논의가 진행되고 있다. 세부

\* 한국노동연구원 선임연구위원(hds@kdi.re.kr).

적인 내용은 다르지만, 2008년에 노동부에서 추진했던 「일을 통한 빈곤탈출지원법」도 같은 맥락에 있다.

이와 같이 사회보험이 아니라 조세를 통해 재원이 조달되는 공공부조적 성격의 제도를 통해 근로빈곤층을 보호하는 제도의 개편, 혹은 도입 논의가 활성화되고 있는 중요한 이유는 근로빈곤층이 늘고 있다는 점뿐만 아니라 사회보험과 공공부조 사이의 사각지대가 크다는 점, 현행 기초생활보장제도가 빈곤층의 자립과 자활을 지원하는 데 한계가 크다는 점이다.

돌이켜 보면 요즈음 뿐만 아니라 국민기초생활보장제도 도입 전후를 비롯해서 최근까지 유사한 논의가 반복되어 왔다는 점도 발견할 수 있다. 이는 개편 방향과 관련된 중요한 대안들 사이에 접점을 찾지 못하면서 통합적인 개선안을 마련하지 못해 왔기 때문이다. 이 글에서는 현재 논의되고 있는 주요 대안들을 소개한 후, 각 대안들 사이의 관계를 비교·평가하여 통합적인 개선안을 도출해 보고자 한다.

## II. 근로빈곤층 지원제도 개편의 주요 대안

여러 논의들을 종합해 보면 현재 근로빈곤층 보호제도의 발전방향과 관련해서 크게 세 가지 방향이 제시되고 있다. 황덕순(2009a)은 기초생활보장제도 도입 이전부터 최근에 이르기까지 제도 개선과 관련된 주요 논의들이 유사한 문제의식을 중심으로 반복되는 것이라는 점을 제시하고 있다. 최근에 논의되고 있는 대안들을 주요 정책대상 및 빈곤층 보호제도의 핵심을 이루는 기초생활보장제도의 개편방향을 둘러싼 입장을 중심으로 정리한 것이 <표 1>이다. 제1안, 제2안, 제3안이라는 표현은 특별한 이유 없이 설명의 편의를 위해 붙인 것이다.

<표 1> 근로빈곤층 보호제도의 개편 방향

|            |                | 근로능력자의 기초생활보장제도 적용 여부               |                                      |
|------------|----------------|-------------------------------------|--------------------------------------|
|            |                | 적 용                                 | 분 리                                  |
| 주요<br>정책대상 | 수급자 및<br>차상위계층 | 제1안: 기초보장제도 유지·확충<br>(부분급여 차상위로 확대) |                                      |
|            | 근로빈곤층          |                                     | 제3안: 근로능력자 분리<br>(새로운 근로빈곤층 보호제도 도입) |
|            | 저소득 실업자        | 제2안: 2차 안전망 추가<br>(한국형 실업부조)        |                                      |

우선 기초생활보장제도와 근로능력자 보호제도의 관계와 관련해서는 근로능력 여부에 따라서 근로능력자를 기초생활보장제도에서 분리할 것인지에 따라 서로 다른 개선안이 제시되고 있다. 통합해서 보호하자는 방안은 근로능력자들도 최종안전망인 기초생활보장제도의 수혜대상에 포함시키되, 부분급여제도 등을 통해 급여별로 현행 제도의 수혜범위를 차상위계층으로 확장해 나가자는 제안으로 <표 1>의 제1안에 해당된다(김미곤, 2005). 한국형 실업부조와 같은 새로운 제도를 도입함으로써 근로빈곤층을 중심으로 사각지대를 해소하자는 제2안은 국민기초생활보장제도의 개편안을 담고 있는 것은 아니다. 그렇지만 현재 실업급여-기초생활보장제도의 2층 안전망을 실업급여-한국형 실업부조-기초생활보장제도의 3층 안전망으로 전환하자는 것이기 때문에 기초생활보장제도를 분리하자는 제안은 담고 있지 않다(황덕순, 2009b). 국회에서 논의되고 있는 실업부조 도입은 의도 여기에 해당된다. 기초생활보장제도 분리안은 근로능력자는 기초생활보장제도에서 분리해 별도로 보호하는 방안을 제시하고 있다(노대명, 2010, 2011).

주요 정책대상 측면에서 제1안은 현재 제도의 사각지대에 초점을 맞추어 ‘차상위계층’을 중심으로 의료·교육·주거 등 급여의 수혜범위를 확대하고자 한다. 제2안은 ‘저소득 실업자’에 초점을 맞추어 활성화 정책을 통해서 저소득 실업자들의 생계보호와 취업지원을 병행하는 새로운 2차 안전망을 도입하자는 제안이다. 제3안은 ‘근로빈곤층’에 초점을 맞추어 근로능력자를 기초생활보장제도로부터 분리해서 근로능력자의 자립을 지원하는 정책을 강화하자는 제안이다.

각 개선 방안이 제시하는 주요 정책방향은 다음과 같다.

제1안은 현재의 국민기초생활보장제도를 유지하되 부양의무자 규정이나 재산기준 등 때문에 사각지대가 지나치게 크다는 점과 각종 급여별로 욕구가 다르다는 점에 초점을 맞추어 개선 방안을 제시한다. 제1안의 핵심적인 개선 방안은 의료와 교육, 주거, 자활급여 등 기초생활보장제도 내에 통합되어 있는 여러 가지 급여들을 차상위계층으로 확대해 나가자는 입장이다. 현행 제도의 기본적인 틀을 유지하면서 점진적으로 수혜범위를 확대해 나가자는 입장이라는 점에서 단계적인 접근방법이다.

제2안은 실업자 사회안전망의 확충, 혹은 활성화 정책의 강화라는 차원에서 저소득 실업자를 중심으로 다양한 노동시장 정책들을 통합적으로 제공할 수 있는 체계를 갖추고, 이러한 프로그램 참여자들에게 일정한 현금급여를 지급하자는 입장이다. 현실 정책 차원에서는 현재 운영되고 있는 취업성공패키지 제도를 저소득층 중심으로 확충하고, 이 제도에 일정한 현금급여를 결합함으로써 한국형 실업부조제도로 발전시켜 나가는 것을 지향한다. 국회에서 논의되는 실업부조제도는 일정한 요건을 충족한 현금급여 수급권을 부여하는 것으로서 권리보장 측면에서 한걸음 더 나아간 것이라고 볼 수 있다.

제3안은 국민기초생활보장제도로부터 근로능력자를 분리해서 취업자와 실업자를 포

함한 전체 근로능력빈곤층에 대한 보호제도를 새롭게 신설하는 방향으로 현재의 제도를 급진적으로 개편하자는 입장이다. 이 제안에 따르면, 현행 기초보장제도는 노인과 장애인, 아동을 중심으로 한 근로무능력자 가구를 대상으로 한 제도로 축소되고, 근로능력이 있는 가구는 새로운 근로빈곤층 보호제도를 통해 보호한다. 새로운 근로빈곤층 보호제도를 통해 근로능력이 있는 빈곤층에게는 의무 및 취업에 따른 금전적 유인을 동시에 강화함으로써 탈수급을 촉진하는 것이 주요 목표로 제시된다.

### Ⅲ. 대안들의 비교·평가

위에서 살펴본 각 제안의 내용만을 놓고 보면 각 입장이 제시하는 세부적인 정책들이 배타적이기보다는 서로 보완적인 요소들을 포함하고 있다. 그럼에도 불구하고 실제 현실에서는 개편방향에 관한 논의가 서로 배타적인 입장 사이의 선택문제로 이해되어 왔다. 이는 정책의 내용만으로는 충분히 설명되지 않는 제도 개선의 목적에 대한 인식과 사회경제적 상황에 대한 평가의 차이, 나아가서 제도의 운영주체 및 전달체계, 취업지원을 위한 정책수단의 효과성과 관련된 입장의 차이가 내재되어 있기 때문이다. 여기에서는 각 제안들이 어떤 점에서 보완적이고, 어떤 점에서 배타적인지 먼저 상호관계를 살펴보고, 개편 방향에 대한 입장 차이가 첨예해질 수밖에 없는 요인들에 대해서 살펴본다.

#### 1. 개편 방안 사이의 상호관계

우선 제1안이 제시하고 있는 의료·교육·주거의 각 욕구별 급여의 수급자격요건을 완화하여 적용대상을 확대하는 것이 바람직하다는 데 대해서는 위의 여러 대안 가운데 어떤 입장에서 서 있는가와 무관하게 대체로 공감대가 형성되어 있다. 욕구별 급여의 확대에 모든 입장이 공감하고 있는 반면, 첨예한 차이는 근로빈곤층에 대한 보호제도를 별도로 분리해야 할 것인지를 둘러싸고 제기된다. 따라서 제1안과 제3안 사이에는 상당한 긴장관계가 형성되어 있다.

제2안의 경우 현재의 제도적 틀을 그대로 둔 상태에서 저소득 실업자를 보호하기 위한 새로운 제도를 도입하자는 제안이라는 점에서 제1안과 보완적인 성격이 강하다. 두 안이 내용적으로는 보완적이지만 제1안에서는 빈곤층의 고용지원을 위한 실업부조제도의 도입에 관해서는 적극적으로 고려하지 않고 있다. 역사적으로 보면 현재의 제도, 즉 틀이 형성된 1998~1999년에 제2안의 모태라고 할 수 있는 저소득 실업자 보호제도(논자에 따

라서는 실업부조) 도입 필요성이 제기되었을 때, 국민기초생활보장제도를 추진하던 입장에서 이에 대해 비판적인 입장을 취하였다. 기초생활보장제도 도입이 최우선적인 과제라고 보았고, 저소득 실업자 보호제도가 제도 개선에 혼선을 초래할 것이라고 우려했던 것이다(황덕순, 2009a).

제2안과 제3안의 경우에는 기초생활보장제도의 틀을 바꾸어야 할지 여부에서는 차이가 큰 것으로 보인다. 그러나 최종적인 3차 안전망이 필요하다는 점이 중요할 뿐, 3차 안전망이 근로능력자와 무능력자를 통합하고 있는지, 서로 분리해서 다른 제도로 보호하고 있는지는 제2안의 본질적인 요소가 아니다. 따라서 제3안을 어떻게 설계하는가에 따라서 제2안과 제3안도 배타적이지 않을 수 있다.<sup>1)</sup> 그러나 현재 제시되고 있는 제3안에서는 실업부조를 별도로 도입하는 것보다 취업자와 실업자를 모두 포함한 근로빈곤층을 하나로 묶어서 보호하는 것이 더 적절하다고 본다.

우리나라의 기초생활보장제도에 해당되는 서구 국가의 제도를 살펴 보면, 대부분의 나라에서 근로능력자와 근로무능력자는 서로 다른 제도로 분리되어 보호된다(노대명, 2011). 이는 근로무능력자의 대부분을 차지하는 노인과 장애인을 대상으로 별도의 보호제도 - 대부분 연금제도 - 가 발전되어 왔기 때문이다. 그러나 우리나라의 경우 노인과 장애인에 대한 별도의 보호제도가 발전되지 못한 가운데 생활보호제도의 연장선상에서 국민기초생활보장제도를 도입하면서 근로무능력자와 근로능력자를 하나의 제도로 묶어서 보호하게 된 것이다.

근로빈곤층 보호와 관련된 실업부조와 공공부조가 주요 국가별로 어떻게 운영되고 있는가를 정리해 보면 <표 2>와 같다. 서구의 미취업 빈곤층 보호제도는 실업부조만 있는 경우(호주, 뉴질랜드), 실업부조-공공부조가 있지만 실업부조가 중심인 경우(영국, 독일, 핀란드)와 공공부조가 중심인 경우(스웨덴, 프랑스, 스페인), 공공부조만을 통해서 보호하는 경우(덴마크, 한국, 일본, 미국) 등으로 구분해 볼 수 있다.<sup>2)</sup>

<표 2> 주요 국가의 미취업 근로빈곤층 최저소득보장제도의 구성 유형

|                |          | 국 가   |
|----------------|----------|---|
| 실업부조 단일형       |          | 뉴질랜드, 호주  |
| 실업부조-<br>공공부조형 | 실업부조 중심형 | (실업부조 수급자 공공부조 수혜 불가) 영국, 독일<br>(실업부조 수급자 공공부조 수혜 가능) 핀란드 |
|                | 공공부조 중심형 | 스웨덴, 스페인, 프랑스, 오스트리아                                      |
| 공공부조 단일형       |          | 한국, 일본, 미국, 덴마크   |

자료 : Immervoll(2010), OECD(2007), OECD(2009) 각 나라별 보고서 등을 이용하여 필자가 정리.

- 1) 제2안과 제3안 사이의 핵심적인 쟁점은 기초생활보장제도의 분리 여부보다는 뒤에서 살펴보듯이 근로빈곤층에 대한 고용지원서비스의 주관부처 및 전달체계와 관련되어 있다.
- 2) 여기에서 공공부조는 최종안전망을 지칭하는 것으로 사용되었다.

실업부조-공공부조형에서 실업부조 중심형은 실업부조가 실업급여 수급자격 미충족자 및 수급종료자를 대상으로 무기한 지급되는 경우이고, 공공부조 중심형은 수급대상자의 범위가 좁거나 기간이 제한되어 있는 나라들이다.

<표 2>의 유형구분에서 제2안은 실업부조를 도입하여 실업부조-사회부조의 틀로 보호하자는 제안이다. 이 때 급여의 지급기간이 무제한인 것은 아니기 때문에 공공부조 중심형에 해당된다. 제3안은 <표 2>에서 보면 공공부조 단일형이지만 대부분의 서구국가와 같이 근로능력자에 대한 지원제도를 기초생활보장제도에서 별도로 분리하자는 제안이다.

## 2. 제도 개선의 목표와 실현 가능성에 대한 입장 차이

각 개편 방안의 중요한 목표는 다음과 같다.

제1안이 추구하는 가장 중요한 목표는 논자에 따라 차이가 있지만 기초생활보장제도의 사각지대를 줄이고, 급여의 수급범위를 확대하는 것이다. 전통적인 복지의 확대를 중시하는 입장이라고 볼 수 있다.

제2안이 추구하는 가장 중요한 목표는 활성화 정책을 통해 고용지원서비스의 보편성을 확대하고 일정한 현금급여를 결합함으로써 실업이라는 노동시장 위험이 빈곤으로 이어지지 않도록 복지제도의 예방적 성격을 강화하는 것이다.

제3안이 추구하는 가장 중요한 목표는 근로빈곤층을 지원하는 제도를 기초생활보장제도로부터 분리함으로써 근로빈곤층을 중심으로 사각지대를 줄이고, 고용지원서비스와 취업에 대한 인센티브를 강화함으로써 빈곤층의 자립을 촉진하는 것이다.

제1안의 입장에서 제2안은 예산제약을 고려할 때 자원배분의 우선순위가 낮다고 본다. 나아가 제3안은 정책의 목표도 적합하지 않고, 현실성 측면에서 매우 큰 위험을 안고 있다고 본다. 논자에 따라 차이가 있지만 제1안을 지지하는 많은 논자들은 자활사업으로 대표되는 근로연계복지정책에 대해 비판적이며, 제3안은 이를 전면화하는 것으로 이해한다. 나아가 근로능력자를 기초생활보장제도로부터 분리할 경우 제3안이 기대하는 것처럼 근로빈곤층에 대한 지원 확대보다는 생계지원 축소로 이어짐으로써 결국 과거의 생활보호제도로 회귀하게 될 것이라는 점을 가장 우려한다.

제2안은 제1안과 보완적으로 제시되고 있으며 정책의 지향이라는 측면에서 볼 때 고용지원서비스의 확대를 통한 활성화를 추구한다는 점에서 제3안과 차이가 없다. 제2안과 제3안의 차이는 뒤에서 살펴볼 정책의 소관부처 및 전달체계와 주로 관련되어 있다.

제3안은 제1안이 근로빈곤층으로 복지제도의 외연을 확대하는 데 걸림돌이 되고 있다고 이해한다. 기초생활보장제도가 과중한 부담을 안고 있기 때문에 노인과 장애인을 분리하고 나면, 근로빈곤층으로 지원을 확대할 수 있는 가능성이 더 높다고 본다. 또한 제1

안이 근로빈곤층 자립지원의 중요성을 간과하고 있다는 점에 대해서도 비판적이다.

### 3. 근로빈곤층에 대한 고용서비스 운영주체와 전달체계

이 논점은 근로빈곤층에 대한 고용지원서비스와 관련된 것으로 제2안과 제3안을 구체화할 때 핵심적인 쟁점으로 부각된다. 이 문제는 기초생활보장제도에 자활사업이 도입되면서부터 잠재적인 갈등요소로 내재되어 있었던 주제이다. 자활사업 시행 초기에 보건복지부와 노동부 사이에는 자활사업 참여자의 배분을 둘러싸고 긴장관계가 형성되었다. 결국 고용서비스 대상자를 취업대상자와 비취업대상자로 나누고 보건복지부 산하에 별도의 전달체계(현재의 지역자활센터)를 구축하는 것으로 조정되었다.

그런데 제도 시행 후 대부분의 자활사업 참여자가 노동부의 기대와 달리 비취업대상자로 분류되고 노동부로 위탁되는 인원이 전체 자활사업 참여자의 5% 내외에 불과해지면서 노동부와 보건복지부 사이에 불신이 쌓이게 되었다.

이후 이를 해결하기 위해 참여정부에서는 취업자와 비취업대상자를 구분할 때 고용센터와 지방자치단체가 공동으로 판정하거나 고용센터로 이관하는 방안이 논의된 바 있다. 근본적인 입장 차이는 정책대상자의 핵심적인 특징을 어떻게 이해하는가에 달려 있다. 빈곤층을 지원하는 것이기 때문에 빈곤정책을 주관하는 보건복지부와 지방자치단체의 역할이 중심이 되어야 한다는 견해와 근로능력자에 대한 고용지원서비스이기 때문에 노동부와 고용센터가 중심이 되어야 한다는 견해가 엇갈리고 있는 것이다.

이러한 쟁점을 회피하기 위해 취업대상자의 일반 노동시장에 대한 지원은 노동부-고용센터, 비취업대상자의 자활근로 및 자활공동체를 통한 새로운 영역의 개척은 보건복지부-지방자치단체-지역자활센터로 역할을 분담했던 것이다. 그런데 2009년부터 비취업대상자에게 일반 노동시장에 대한 취업지원을 강화하는 희망리본프로젝트(성과관리시범사업)이 수행되면서 역할분담에 균열이 발생했고, 보건복지부와 노동부 사이의 갈등이 재연되었다. 결국 갈등을 다시 봉합하고 앞에서 언급한 것처럼 2011년에는 직업상담사를 지방자치단체로 파견해서 사례관리를 강화하는 시범사업이 수행되고 있다.

기초생활보장제도의 사각지대가 크고, 다른 말로 하면 근로빈곤층에 대한 보호가 제한적인 현재 상황에서는 이러한 갈등이 전면화되지 않을 수 있다. 그러나 제2안에서 제시하는 것처럼 근로빈곤층에 대한 보호제도를 분리하고 정책의 목표가 이들의 취업을 통한 자립 지원으로 설정될 경우 새로운 제도의 운영주체와 전달체계를 둘러싼 갈등은 전면화될 가능성이 크다.

다른 한편 현재 고용지원서비스를 수행하고 있는 각 전달체계의 능력에 대한 평가 및 서비스의 적합성에 대한 평가도 서로 다르다. 보건복지부-지방자치단체-지역자활센터가

중심이 되어야 한다는 입장에서는 현재의 고용센터가 제공하는 서비스가 불충분할 뿐만 아니라 빈곤층에게 적합하지 않다고 본다. 또한 전국에 80개에 불과한 고용센터가 접근성 면에서도 취약하다는 비판을 제기한다. 다른 입장에서는 극빈층이 아니라 근로빈곤층으로 제도의 외연을 넓히게 되면 더 이상 ‘빈곤’층의 특수성에 초점을 맞춘 정책이 아니라 고용지원에 초점을 맞추어서 일반 노동시장에 대한 취업지원이 중심에 놓여야 한다고 주장한다. 이 경우 자활근로 중심의 지역자활센터의 역할은 제한적이 될 수밖에 없다. 따라서 위에서 살펴본 각 대안은 전달체계에도 일정한 함의를 갖게 된다. 명시적으로 언급하지는 않았지만, 제1안이 ‘현행 유지’라면 제2안은 ‘고용센터 중심의 재편’, 제3안은 ‘지방자치단체와 지역자활센터의 역할 강화’로 연결된다.

## IV. 근로빈곤층 보호를 위한 공공부조제도 개선 방안

### 1. 근로빈곤층의 취업 및 급여·고용서비스 수혜실태

개선 방안을 살펴보기 전에 근로빈곤층의 경제활동 실태 및 각종 급여와 고용서비스 수혜실태에 대해 간단히 살펴보자. <표 3>에는 복지패널조사를 이용하여 절대빈곤층과 상대빈곤층, 그리고 일반계층의 2009년 1년간 취업기간별 분포를 정리한 내용이 소개되어 있다.

<표 3> 근로능력자의 취업기간별 분포수혜자 비중(2009)

(단위 : %)

|      |                | 절대빈곤층 | 상대빈곤층 | 일반계층  |
|------|----------------|-------|-------|-------|
| 취업기간 | 계속 미취업         | 52.7  | 43.1  | 22.9  |
|      | 6개월 미만         | 13.2  | 10.8  | 4.4   |
|      | 6개월 이상~12개월 미만 | 10.8  | 16.7  | 10.6  |
|      | 12개월 이상        | 23.3  | 29.5  | 62.1  |
|      | 전 체            | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

주: 1) 5차조사 자료의 개인표본가중치로 가중함.

2) 15~64세 가운데 근로무능력자로 조사된 자와 학교에 재학중인 자를 제외하였음.

3) 절대빈곤층은 가구의 경상소득이 가구별 최저생계비 미만인 경우, 상대빈곤층은 가구원수의 제곱근으로 균등화한 가구경상소득 중위값의 1/2 미만인 가구에 속한 경우로 절대빈곤층 포함, 일반계층은 상대빈곤층 이상인 경우로 정의.

4) 취업기간은 조사대상자의 2009년 1년 동안의 종사상 지위별 취업개월수를 합산. 12개월이 넘는 표본이 일부 있음.

자료: 한국보건사회연구원·서울대학교사회복지연구원, 한국복지패널조사 제5차조사 자료.

<표 3>에 따르면 근로능력 빈곤층과 일반계층 사이에 연간 취업기간에 상당한 차이가 있다. 절대빈곤층과 상대빈곤층의 경우 1년 동안 한번도 취업하지 않은 집단의 비율이 52.7%와 43.1%에 이르는 반면, 일반계층의 경우 22.9%에 지나지 않는다. 반면 1년 동안 계속 취업해 있는 것으로 볼 수 있는 집단의 비율이 절대빈곤층과 상대빈곤층은 각각 23.3%와 29.5%에 불과한 반면, 일반계층은 62.1%에 이른다.

가구원을 돌봐야 하기 때문에 취업하기 어려운 가구여건에 놓인 경우가 있다고 하더라도 다수의 근로능력빈곤층의 취업을 촉진해야 할 필요성은 분명하다. <표 4>에는 복지패널조사를 이용하여 살펴본 각종 급여 및 고용서비스 수혜자 비중이 소개되어 있다.

<표 4>에서 기초생활보장제도를 제외하면 각종 급여와 고용서비스 수혜자 비중은 매우 미미한 것으로 나타난다. 행정통계와 비교할 때 가구조사에서 고용서비스 참여자의 비중이 낮게 나오는 것이 일반적이라는 점을 감안하더라도 고용서비스 수혜자의 비중은 매우 낮다. 교육훈련이나 일자리 창출 관련한 지원제도 가운데 하나 이상을 받은 집단의 비중이 절대빈곤층은 6.0%, 상대빈곤층은 6.5%에 불과하다.

<표 4> 근로능력자의 현금급여 및 고용서비스 수혜자 비율

(단위 : %)

|             |             | 절대빈곤층 | 상대빈곤층 | 일반계층 |
|-------------|-------------|-------|-------|------|
| 현금급여        | 기초생활보장      | 50.1  | 35.2  | 1.2  |
|             | 근로장려세제      | 1.3   | 2.8   | 2.0  |
|             | 실업급여        | 0.9   | 1.5   | 2.0  |
|             | 모성보호급여      | 0.0   | 0.1   | 0.2  |
|             | 위 가운데 하나 이상 | 51.9  | 39.3  | 5.3  |
| 고용서비스       | 교육·훈련지원금    | 0.1   | 0.0   | 0.1  |
|             | 공공근로        | 1.8   | 1.6   | 0.4  |
|             | 자활근로·공동체    | 2.5   | 2.8   | 0.1  |
|             | 사회적 일자리     | 0.5   | 0.4   | 0.3  |
|             | 실업자훈련       | 0.5   | 0.4   | 0.3  |
|             | 창업지원        | 0.4   | 0.2   | 0.1  |
|             | 희망근로        | 1.1   | 1.7   | 0.7  |
|             | 청년인턴        | 0.0   | 0.0   | 0.1  |
|             | 위 가운데 하나 이상 | 6.0   | 6.5   | 1.7  |
| 위 가운데 하나 이상 | 54.8        | 42.1  | 6.7   |      |

주 : 1) 분석방법은 앞의 <표 3>과 동일함.

2) 숫자는 해당계층에서 급여 혹은 고용서비스를 받은 집단의 비중임. 행정자료를 이용해서 확인한 기초생활보장제도 수급 여부를 제외한 다른 제도들의 수혜자 비율은 가구설문조사에서 과소보고될 가능성이 있음.  
자료 : 한국보건사회연구원·서울대학교사회복지연구소, 한국복지패널조사 제5차조사 자료.

또한 일반계층에 비해 절대빈곤층과 상대빈곤층의 각종 현금급여 및 고용서비스 수혜 비중이 높은 것이 일반적이지만 실업급여는 예외적이다. 실업급여가 취업자를 모두 포괄하는 보편적인 제도이고, 취업여건이 열악한 빈곤층에서 사각지대가 더 크기 때문이다. 근로장려세제의 경우에는 상대빈곤층의 수혜율이 가장 높지만 절대빈곤층과 비교하면 일반계층의 수혜율이 더 높게 나타난다.

## 2. 근로빈곤층 지원제도 개선 방향

앞에서 근로빈곤층 보호제도의 개편과 관련된 주요 대안들의 관계와 차이가 부각되는 주요 지점들에 대해서 살펴본 바 있다. 그 결과 제도 개편의 방향과 관련된 본질적인 차이도 있지만, 제도 개편의 효과에 대한 판단의 차이(제1안과 제2안), 혹은 제도의 운영주체와 전달체계를 둘러싼 갈등(제2안과 제3안)이 더 중요하다는 점을 발견하였다. 따라서 각 대안들 사이에 충돌하는 부분을 최소화하면서 통합적인 대안을 모색하는 것이 불가능하지는 않은 것으로 판단된다. 여기에서는 한국형 실업부조제도를 도입하지는 제안을 중심으로 제1안 및 제3안과 갈등을 최소화할 수 있는 개선 방안을 모색해 보고자 한다.

현재의 기초생활보장제도의 수급자격요건을 고려하면 실제 수급자격요건은 소득기준 절대빈곤보다 더 엄격하다. 소득이 아니라 자산까지 고려한 소득인정액을 수급자 선정과 급여의 기준으로 삼고 있기 때문이다. 단순히 <표 4>만 놓고 보더라도 절대빈곤선 이하의 근로능력 빈곤층 절반 정도는 소득지원을 받지 못하고, 상대빈곤선 이하의 근로능력 빈곤층 가운데 40% 정도만이 소득보장제도의 수혜를 받고 있을 뿐이다. 또한 빈곤 여부 판단의 기준으로 삼은 경상소득에는 기초보장제도의 급여를 제외한 공적·사적 이전소득이 모두 포함되어 있어서 빈곤층으로 분류된 집단은 심각한 생활상의 어려움에 처해 있을 가능성이 크다. 따라서 개선 방안은 현재 제도의 사각지대에 놓여 있는 빈곤계층으로 보호를 확대하는 것이어야 한다.

사각지대를 줄이는 기본방향은 기초보장제도에서 제외된 빈곤계층<sup>3)</sup>이 생계급여 이외의 다양한 현물급여를 받을 수 있도록 급여의 수혜범위를 확대하는 것이다. 의료와 교육, 주거급여가 무엇보다 중요하다. 이와 함께 실질적으로 빈곤에서 벗어날 수 있도록 지원하는 제도도 필요하다. 따라서 제2안은 제1안의 입장에서 보면 빈곤탈출을 지원하기 위한 자활급여, 즉 고용서비스를 확대하는 것이다. 나아가 고용서비스에 일정한 생계지원을 결합함으로써 소득보장제도의 사각지대도 더불어 축소하고자 한다. 일정한 재원을 놓고 서로 경쟁하는 것으로 받아들이지만 앞는다면 1안과 2안은 충분히 보완적이다.

3) 흔히 차상위계층이라고 불리지만, 법정 차상위계층은 소득인정액이 최저생계비의 120% 이내인 집단으로 매우 좁게 설계되어 있다. 보호가 필요한 집단은 법정 차상위계층보다 훨씬 더 넓다.

제2안과 제3안이 보완적이기 위해서는 적절한 역할 분담이 필요하다. 제3안이 실질적인 대안으로 의미를 갖기 위해서는 기초생활보장제도로부터 근로능력자를 분리하더라도 실질적인 보호수준이 떨어지지 않아야 하고, 근로무능력자인 노인과 장애인을 대상으로 한 소득보장제도가 충실해야 한다. 이러한 전제 위에서 제1안과 제3안 사이의 갈등도 완화될 수 있고, 제2안과 제3안 사이에 적절한 보완방안도 모색해 볼 수 있다.

무엇보다 제2안은 실업자에 대한 고용서비스와 생계지원을 결합하는 것으로서 취업해 있는 빈곤층을 대상으로 하지는 않는다. 또한 취업할 수 있는 여건에 있지 않은 근로능력 빈곤층도 대상에서 제외된다. 따라서 대상자 측면에서 실업빈곤층(제2안)과 취업빈곤층 및 비경제활동빈곤층(제3안)으로 역할을 나눌 수 있다. 다만 사회서비스 등을 통해 비경제활동빈곤층이 근로할 수 있는 여건이 된다면 실업빈곤층으로 실업부조적 성격의 제도에 들어올 수 있고 실업빈곤층도 생계지원이 불충분한 경우 보완적으로 최종안전망의 수혜를 받을 수 있을 것이다. 취업과 미취업을 반복하는 빈곤층이 많기 때문에 두 대상자를 하나의 제도로 통합해서 보호하는 것이 바람직할 수도 있지만, 우리나라의 제도적 환경 아래서는 실질적으로 수혜대상자를 확대하는 데 현재와 마찬가지로 큰 어려움에 부딪힐 가능성이 크다. 또한 실업빈곤층이 아닌 경우 고용서비스 대상자가 아니기 때문에 개별 급여로 확대된 서비스 이외에 추가적으로 다른 서비스를 제공할 필요성도 크지 않다.

전달체계 측면에서도 각각의 논의나 입장들이 차이가 큰 것으로 보이지만 현실적으로 전달체계를 설계할 때는 어느 한쪽에 치중하기 어려운 것이 현실이다. 현재의 전달체계를 모두 활용한다고 해도 고용서비스의 공급능력이 서비스 수요에 미치지 못하기 때문이다. 따라서 제한된 대상자를 놓고 갈등하기보다는 근로빈곤층에 대한 보호를 확충한다는 중장기적인 제도의 발전방향을 고려하면서 새로운 균형을 모색하는 것이 필요하다.

이를 위해서는 일차적인 역할분담의 기준선을 「복지부-지방자치단체-자활센터」 대 「노동부-고용센터」가 아니라 공공(지방자치단체/고용센터) 대 민간(지역자활센터 및 민간고용서비스기관)으로 재설정할 필요가 있다.

자활사업과 근로빈곤층 지원제도가 어떤 방향으로 발전해 가더라도 지역차원에서 서비스를 제공하는 일차적인 공공전달체계는 지방자치단체와 고용센터이다. 공공전달체계의 '최소한의' 역할은 수급자와 서비스에 관한 중요한 의사결정(누구에게 어떤 경로로 어떤 서비스를 제공할 것인가, 즉 사람과 자원의 배분에 관한 결정)이어야 한다. 구체적인 제도 설계에 따라 대상자별로 지방자치단체와 고용센터가 협력하거나 각각 독자적으로 의사결정을 내릴 수 있을 것이다.

이와 함께 지역자활센터는 기초생활보장 수급자에 대한 자활사업을 넘어서 다양한 제도의 수급자들에게 자활센터가 강점을 갖고 있는 서비스를 제공하는 역할을 수행하는 기관으로 역할을 확대해 나갈 수 있을 것이다. 이미 다수의 차상위계층들이 자활근로와 자

활공동체에 참여하고 있고, 일부 지역자활센터는 노동부의 취업성공패키지 사업에 참여하고 있다. 지역별로 나누어 보더라도 농어촌 지역에는 고용센터의 접근성도 낮고, 고용센터가 제공할 수 있는 서비스도 제한적이다. 농어촌 지역이나 일부 중소도시의 경우 고용센터와 지역자활센터가 서로 협력하는 모델을 발전시킬 필요가 있다.

## V. 맺음말

빈곤층이 자립해서 빈곤으로부터 벗어날 수 있도록 공공부조제도가 설계되어야 한다는 데 대해서는 누구도 이견이 없을 것이다. 그러나 기초생활보장제도 수급자의 낮은 빈곤탈출 문제에 관해 문제 제기만 무성할 뿐 실질적인 제도 개선으로 이어지지 못하고 있는 지 오래이다. 이와 동전의 양면을 이루는 것이 다수의 빈곤층이 소득보장제도에서 배제되는 사각지대와 기초생활보장제도 수급자에게 현금·현물급여가 집중되는 현상이 공존하는 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 여러 대안들이 제시되어 왔지만, 서로 장단점을 찾아가며 문제를 해결하는 방향으로 논의가 진행되기보다 소모적인 갈등으로 이어지면서 실질적인 제도 개선으로 이어지지 못한 것도 현실이다.

이 글은 그동안 여러 대안들이 제시되어 왔지만 실제로는 유사한 내용들이 반복적으로 제기되어 왔다는 점을 지적하고, 각 대안들을 비교·평가하여 통합적인 개선 방안을 모색하였다. 이로부터 수급자에게 집중된 각종 현물급여를 사각지대의 빈곤층까지 확대하고, 노인·장애인 등 근로무능력자를 대상으로 한 소득보장제도를 충분히 확충한다면 각 대안들이 서로 경합하지 않고, 서로 보완하는 방향으로 제도를 개선할 수 있다는 점을 제시하였다. 개선방향과 관련해서는 빈곤층의 빈곤탈출을 지원할 수 있는 다양한 고용서비스를 확충하고, 여기에 생계지원을 병행하는 방식으로 한국형 실업부조제도를 도입하여 실업급여(한국형)-실업부조-공공부조로 이어지는 3층의 안전망을 구축할 것을 제안하였다. 제도의 발전경로는 현재의 취업성공패키지제도를 저소득층 중심으로 정비하고, 여기에 생계지원을 결합하는 방식이 가장 현실적인 것으로 판단된다.

이 글은 큰 틀에서의 개선방향만을 제시하였을 뿐 세부적인 제도의 설계나 수혜대상자 규모, 소요예산 등은 자세히 다루지 못하였다. 실업부조와 공공부조제도 이외에 근로장려세제 등 이 글에서 다루지 못한 다른 근로빈곤층 보호제도를 어떻게 개편할 것인가도 중요한 논의주제이다. 이에 대해서는 별도의 연구를 통해 다루고자 한다. **KLI**

## &lt;참고문헌&gt;

- 김미곤(2005), 「국민기초생활보장제도 시행 5주년에 대한 재음미」, 『보건복지포럼』 10월 호, pp.6~15.
- 노대명(2009), 「자활사업과 자활장려금의 효과성 제고방안」, 황덕순·김재진·노대명, 『근로유인형 복지제도의 국제비교와 한국의 근로유인형 복지제도 발전방안 연구』, 한국노동연구원, pp.111~196.
- \_\_\_\_\_(2011), 「인구학적 특성에 따른 기초생활보장제도 개편방안」, 고영선 편, 『분배구조의 변화와 사회정책의 방향』, 한국개발연구원, pp.197~243.
- 황덕순(2009a), 「국민기초생활보장제도와 노동시장정책: 근로빈곤층 보호방안을 중심으로」, 이태진 외, 『2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 - 법제정 10년의 제도운영 점검』, 한국보건사회연구원, pp.228~263.
- \_\_\_\_\_(2009b), 「한국에서의 활성화 정책의 가능성과 조건」, 이병희 외, 『고용안전망과 활성화 전략 연구』, 한국노동연구원, pp.248~296.
- Immervoll, H.(2010), “Minimum-income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No.100, OECD.
- OECD(2007), *Benefits and Wages 2007: OECD Indicators*.
- \_\_\_\_\_(2009), *Benefits and Wages: Country Reports 2009*.

