

# 저소득 취업자 대상 사회정책의 성과와 과제

이 승 호\*

한국 사회가 근로연령대 집단을 사회정책의 대상으로 여기기 시작한 것은 비교적 최근의 일이다. 국민기초생활보장제도의 전신인 생활보호제도에서는 생계보호의 수급조건을 65세 이상 노인, 18세 미만 아동, 임산부, 장애인 등 근로능력이 없는 대상으로 한정하였다. 근로연령대의 빈곤은 노동시장에 참여하지 않은 개인의 책임으로 간주되었고, 사회적인 보호 대상으로 여겨지지 않았다.

그런데 1990년대 들어서 지속적인 감소 추이를 보이던 빈곤이 외환위기를 거치면서 급속하게 악화되었고, 주된 원인으로 경제활동을 수행하는 근로연령대에서의 소득격차 확대가 지목되었다. 노동시장의 불안정성이 커졌고, 일할 능력과 의지를 지닌 경우에도 일자리를 구하지 못하는 집단이 증가했으며, 취업을 해도 생계를 유지하기에 충분한 소득을 안정적으로 획득하지 못하는 경우가 많아졌다. 노동시장이 분절화되면서, 한번 비정규직 일자리에 취업하면 1차 노동시장으로 진입할 기회가 좁아져 주어져지지 않았다.

자연스럽게 근로연령대에서의 실업과 저소득 취업자에 대한 사회적 관심이 높아졌다. 저임금 근로자와 근로빈곤, 비정규직의 사회보장, 노동시장 분절로 인한 계층의 고착화를 분석한 연구 결과가 축적되었고, 노동시장에 참여한 근로연령대 집단을 대상으로 하는 사회정책이 확대되었다.

2005년 시간당 2,840원이었던 최저임금은 2022년 9,160원까지 지속적으로 인상되었다. 2006년 도입된 근로장려금의 수급가구는 2009년 59만 가구에서 2022년 115만 가구로 확대되었다. 고용안전망의 사각지대를 줄이고 보장성을 높이기 위한 제도 개선도 이뤄졌다. 2012년 두루누리 사회보험 지원사업이 도입되었고, 이후 지원요건을 완화하고 지원비율을 상향 조정하였다. 산재보험에서는 2008년부터 특수형태근로종사자에게 확대 적용하였고, 최근에는 고용보험도 유사한 방식으로 적용대상을 확대하고 있다. 2021년에는 기존의 취업성공패키지, 청년구직활동지원금 등을 전면 개편하여 한국형 실업부조를 표방한 국민취업지원제도를 도입하였다.

이와 같은 제도 개선의 효과는 여러 지표에서 확인된다. 고용노동부의 근로형태별 근로실태

\* 한국노동연구원 부연구위원(leesh99@kli.re.kr).

조사를 보면, 전체 임금근로자 중 월 중위임금의 2/3 미만을 받는 저임금 근로자 비중이 2005년 25.4%에서 2021년 15.6%로 감소했다. 가계금융복지조사 기준으로, 근로연령대 취업자의 빈곤율은 2016년 10.1%에서 2020년 7.7%로 완화되었다. 고용보험 피보험자 규모는 2004년 7,576천 명에서 2021년 14,550천 명으로 1.92배로 높아졌고, 산재보험 적용 근로자 수도 같은 기간 10,473천 명에서 19,379천 명으로 1.85배로 증가하였다.

하지만 이와 같은 사회정책의 확대에도 불구하고, 저소득 취업자의 상당수는 빈곤에서 벗어나지 못하고, 사회보장의 사각지대에 위치해 있다. 시간당 임금소득이 다소 개선되었지만, 짧은 근로시간과 고용불안정은 여전히 근로빈곤에 진입하는 주된 원인으로 작용한다. 기존의 사회보험제도도 비정규·비전형 취업형태가 확산되는 노동시장의 구조변화에 온전히 대응하지 못하는 한계가 관측된다. 급속한 인구고령화는 제도의 지속가능성을 보장하면서, 고령자 노동시장 참여 확대와 노후소득보장제도 확대라는 목표를 동시에 달성해야 한다고 강제한다.

『노동리뷰』 이번 호 글은 저소득 취업자 대상 사회정책의 향후 과제에 해당하는 세 가지 주제를 다루었다. 첫 번째 글에서는 종속 자영업자와 독립 자영업자를 중심으로 근로빈곤의 구성변화와 노동시장 위험을 분석하고, 비임금 근로자의 특성을 고려한 저소득 노동시장 개선과 고용안전망 확충 필요성을 제기한다. 두 번째 글에서는 자영업자와 농어민 대상 산재보험 적용을 중심으로 사업주-근로자 체계의 사회보험이 가지는 한계를 진단하고, 전체 취업자를 포괄하는 재해보상제도 도입 방안을 논의한다. 마지막 글에서는 고령 저임금 근로자의 노동공급 현황을 살펴보고, 노령연금의 수급개시연령 조정이 고령자 노동공급에 미치는 영향을 분석한다.

외환위기 이후 우리 사회는 저소득 취업자를 대상으로 한 사회정책을 꾸준히 확대해 왔고, 일정한 성과도 보였지만, 여전히 상당한 규모의 저임금 일자리가 존재하고, 기존 사회보장제도로 대응하기 어려운 새로운 고용형태가 관측된다. 고용안전망을 비롯한 사회보장제도가 노동시장의 구조적인 변화에 적절하게 대응하고 있는지, 새로 도입된 제도가 본연의 목적을 달성하기에 충분한 수준의 급여를 제공하고 있는지에 대한 추가적인 분석이 요구되는 시점이다. 이번 호 특집이 그러한 논의의 진전에 기여할 수 있기를 기대한다. **KLI**