

노동수급 측면에서 본 우리나라 저소득층 활성화 정책 연구

백 승 호
(가톨릭대학교)

본 연구는 저소득층을 대상으로하는 우리나라의 활성화 정책들의 제도구성을 노동공급측면과 노동수요 측면에서 검토하는 것이 목적이다. 우리나라에서 기존의 활성화 정책과 관련된 접근들은 주로 구직자들의 의무, 취업능력의 강화라고 하는 노동공급 측면의 정책적 개입에 집중하였다. 특히 공공부조 수급자에 대한 조건부과 형태의 노동연계 복지(workfare)를 강조하는 경향이 있었다. 즉, 노동수요 측면에 대한 정책적 개입은 상대적으로 소홀하였다. 따라서 본 연구에서는 우리나라의 활성화 정책을 노동수요 측면의 정책적 개입을 중심으로 평가하였다. 본 연구의 주요 관심사는 다음과 같다. 첫째, 우리나라의 저소득층 활성화 정책에서 노동수요 측면에 대한 고려는 충분히 이루어지고 있는가? 둘째, 우리나라의 활성화 정책은 노동공급측면과 노동수요측면의 정책적 개입이 얼마나 상호보완적으로 구성되어있는가? 주요 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 우리나라의 활성화 정책은 노동공급측면의 개입을 주로 강조하고 있으며, 노동수요측면의 개입과 상호보완적으로 설계되어 있지 않았다. 노동공급 측면에서 수급자를 위한 통합적 사례관리서비스의 제공이 충분히 이루어지고 있지 않을 뿐만 아니라 노동수요 측면에서의 개입은 저소득층의 노동력 수요를 증진시킬 수 있는 접근이 많지 않았다. 둘째, 노동공급 측면의 정책 수단들의 경우에도 인센티브와 제재 수단이 주로 활용되고 있었다. 자활사업을 제외하면, 활성화 프로그램에 대해 대상자들의 법적 참여의무는 명시되어 있지 않았으며, 통합적인 고용복지서비스를 위한 인프라는 미흡한 것으로 나타났다. 셋째, 근로장려세제 등의 소득보장 수준은 낮아서 저소득층의 활성화를 유인하는 장치로서 기능하기 보다는 참여자들에 대한 상호의무부과 기능에 국한되어 있었다.

주요용어: 활성화 정책, 노동연계복지정책, 적극적노동시장정책, 노동공급, 노동수요

이 논문은 2012년 가톨릭대학교 교비(계재)연구비의 지원으로 수행된 연구이며, 한국노동연구원(2012)의 '고용친화적 복지전략 연구' 중에서 저자가 수행한 분야를 전면 수정하여 재구성한 연구임.

■ 투고일: 2012.7.31 ■ 수정일: 2012.9.3 ■ 게재확정일: 2012.9.21

I. 서론

본 연구는 저소득층을 대상으로 하는 우리나라 활성화 정책들의 제도구성을 노동공급측면과 노동수요 측면에서 검토하는 것이 목적이다. 기존의 활성화정책에 대한 논의들은 주로 정책 대상자들의 권리와 의무, 취업능력 강화와 관련된 노동공급측면의 정책적 개입을 강조해왔다(황덕순, 2008; Eichhorst & Konle-Seidl, 2008 등). 그러나 활성화정책의 대상자들이 성공적으로 노동시장에 진입하기 위해서는 노동시장 수요측면의 정책적 개입도 매우 중요하다(Hanesch & Blazter, 2001). 노동시장에서 노동공급이 원활하게 이루어진다고 하더라도 일자리가 충분히 제공되지 않는다면 노동공급측면의 정책적 개입은 효율적으로 작동하기 어렵다. 물론 노동수요측면의 정책적 개입을 통해서 일자리가 충분히 제공될 수 있는 환경이 갖추어졌다 하더라도 그 일자리의 질이 충분한 소득을 보장하지 못한다면, 저소득층 활성화 정책은 실효성을 갖기 어렵다. 따라서 저소득층 활성화 정책이 효율적으로 작동할 수 있는지를 평가할 때는 노동공급측면 뿐 아니라 노동수요측면의 정책적 개입 방식을 동시에 고려할 필요가 있다.

고용은 경제적 빈곤 문제를 해결할 수 있는 1차적인 안전장치라 할 수 있다(황덕순·이병희, 2011: 9). 그럼에도 불구하고 우리나라의 고용률은 서구 복지국가들과 비교할 때 낮은 수준이다. 또한 1997년 60.9%였던 고용률이 외환위기로 인해 56.4%(1998년)까지 하락하였으며, 2000년대에 접어들면서 60%까지 상승했지만 2003년(59.3%) 이후부터는 고용률의 정체 현상이 나타나고 있고(유경준, 2007), 2010년 고용률은 58.7%로 낮아졌다.

특히 저소득층의 경우 취업 유입률은 23%로 비빈곤층의 3배 이상이지만, 취업경험이 있던 사람이 다음해에 취업을 경험하지 못할 확률은 비빈곤층의 2배 이상인 것으로 나타났다(황덕순·이병희, 2011: 9). 즉 빈곤층은 저임금 저숙련 일자리에서의 취업과 비취업을 반복할 확률이 높은 것으로 나타났다. 이는 우리나라의 저소득층 대상 활성화 정책이 지속적인 취업과 좋은 일자리로의 취업을 유인하는 효과가 낮음을 말해준다.

그렇다면 왜 빈곤층은 저임금 저숙련 일자리에서 취업과 비취업을 반복하게 되는가? 그 이유는 노동공급측면에 대한 개입이 저소득 빈곤층의 인적자본을 향상시키는 역할을 충분히 하고 있지 못할 뿐 아니라, 저소득층이 취업할 수 있는 안정적인 일자리의 창출이나 저소득층의 고용을 촉진하고 유지하도록 하는 노동수요 측면에 대한 인센티브가

충분하지 않기 때문일 수 있다. 취업의 지속과 취업으로의 유인은 노동공급측면에서 대상자들의 취업역량을 강화시키기 위한 정책 수단과 조건부 급여 등 다양한 요구조건과 관련되는 노동공급측면에서의 개입 뿐 아니라, 일자리 창출, 취업보조금, 기업주 대상 상담 등의 노동공급측면에서의 개입이 상호보완적으로 진행되어야 한다.

따라서 정책의 효율적인 작동을 위해 노동공급 측면과 노동수요 측면에서 정책들이 어떻게 구성되었는지를 검토하는 것은 매우 중요하다. 본 연구에서는 우리나라의 활성화 정책이 노동공급 측면과 노동수요 측면에 대한 개입을 통해 저소득층의 활성화를 촉진시키는데 효율적으로 작동하고 있는지를 검토하고자 한다.

II. 기존 논의들 검토

이 장에서는 저소득층의 활성화와 관련된 노동연계복지, 적극적 노동시장 정책, 근로유인형 복지정책의 개념에 대한 기존의 연구들을 살펴볼 것이다. 그리고 이들 개념과 활성화 정책의 관계를 검토함으로써 본 연구에서의 활성화 정책의 범위를 규정하고, 활성화 정책의 수단들을 살펴볼 것이다.

1. 활성화 정책의 정의

가. 활성화와 관련된 개념들

활성화와 관련된 개념들로는 노동연계복지정책, 적극적노동시장정책, 근로유인형 복지정책을 들 수 있다. 우선 이들 개념들에 대해 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 노동연계복지(workfare) 정책은 영미권 국가에서 주로 사용되는 개념으로서¹⁾ “경제활동에 대한 참여를 의무적인 조건으로 하여 사회부조 수급자에게 급여를 제공하는 정책”으로 정의된다(Jacobs, 1995; No 61, 1995; Shragge, 1997; Loftager, 1998;

1) 노동과 복지급여를 연결시키고자 하는 원칙은 엘리자베스 시대의 영국 빈민법(Poor Law)에서 이미 일할 능력이 있는 건강한 부랑인을 다루기 위해 사용되었다. 미국에서 이 개념이 실질적인 의미에서 전국적 범위의 정책으로 도입된 것은 1996년 클린턴의 복지개혁에 의한 TANF(Temporary Assistance for Needy Families) 프로그램의 도입이었다.

Kildal, 1999; Lødemel & Trickey, 2001). 노동연계복지 정책의 가장 큰 특징은 공공 부조 급여에 대한 대가로서 일에 대한 의무를 강제한다는 점과, 직업훈련 보다는 취업을 우선시한다는 점이다(Loftager, 1998; Kildal, 1998; Lødemel & Trickey, 2001: 7-11). 노동연계복지정책의 핵심은 “근로능력이 있는 공공부조 수급자에게 근로관련 활동에 대한 참여를 의무화시키고 이를 복지급여의 제공과 연계하는 정책”이라 할 수 있다(황덕순, 2002: 6).

다음으로 적극적 노동시장정책은 “취업알선이나 직업훈련, 임금보조 제도 등을 통해 일자리로의 재취업을 촉진하는 정책”을 의미한다(이병희 외, 2008: 251). 적극적 노동시장정책은 실업자에게 실업급여를 제공하는 소극적 노동시장정책과 구분된다. 적극적 노동시장정책은 실업자를 대상으로 한다는 점에서 소극적 노동시장정책과 같다. 그러나 소극적 노동시장정책이 현금급여 중심의 정책인 반면, 적극적 노동시장정책은 고용서비스, 실업자 직업훈련, 임금보조금에 의한 취업기회 제공 등 고용을 촉진할 수 있는 다양한 서비스가 결합되었다는 점에서 소극적 노동시장정책과 구분된다(정병석, 2010: 160). 물론 적극적 노동시장 정책은 저소득층만을 대상으로 하는 정책은 아니다. 다만, 본 연구에서는 저소득층의 활성화정책에 관심을 가지고 있기 때문에, 이와 관련된 정책들만 다룰 것이다.

마지막으로 황덕순 외(2010: 11)는 근로유인형 복지정책을 미취업자의 취업을 유인하기 위하여 현금급여를 인센티브로 제공하는 정책으로 정의하고 있다. 이러한 정의에 따르면, 우리나라의 근로장려세제 및 취업보너스급여가 근로유인형 복지정책에 포함된다. 본 연구에서도 이러한 방식으로 근로유인형 복지정책을 정의하고자 한다.

노동연계복지정책과 적극적노동시장정책의 차이는 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째는 정책대상의 차이이다. 앞서 살펴보았듯이 노동연계복지정책은 공공부조 수급자를 대상으로 하며, 적극적 노동시장 정책은 실업자를 대상으로 한다. 둘째는 주요한 개입 방법에서 차이이다. 노동연계복지정책은 주로 공공부조 수급자들의 근로동기를 유인하기 위해 노동공급측면에서의 정책적 개입이 주를 이룬다. 급여 수급 조건을 엄격하게 하거나, 노동시장에 참여할 것을 전제로 생계급여를 지급하는 등 일에 대한 의무를 강조한다. 반면에 적극적 노동시장정책은 직업훈련, 직업상담 등 노동공급 측면의 개입과 함께, 채용보조금, 고용유지지원, 직접일자리창출, 창업지원 등 노동수요 측면의 개입을 통해 실업자들의 재취업을 촉진하는 정책수단을 주로 사용한다.

나. 활성화 정책의 정의

활성화 정책의 개념에 대해서는 연구자들 사이에서도 명확하게 합의되어 있지 않다(Eichhorst et al., 2008). 영미권 국가들에서의 노동연계복지정책과 대비되어 유럽국가들에서 사용되는 개념으로 보는 이들도 있고, 노동연계복지정책의 대상과 범위가 시간의 흐름에 따라 확대된 결과로 보는 이들도 존재한다.

일반적으로 활성화 정책은 실업자 등 근로능력이 있는 사람들을 노동시장으로 통합하고, 그들의 경제·사회적 통합을 향상시키고자 하는 목표를 가진 일련의 정책, 프로그램, 제도들(measures)로 정의된다(Geldof, 1999: 13; Hanesch & Blazter, 2001: 4). Heikkilä(1999: 90)은 (재)훈련, 근로 경험 등에 대한 기회를 제공함으로써 실업자들의 고용가능성(employability)을 향상시키는 것을 목표로 하며, 종종 사회급여에 조건부로 연결되기도 하는 정책으로 정의한다. 이 연구들은 활성화 정책의 대상을 실업자로 국한하는 경향이 있다. OECD 기준에서 초기의 활성화 정책도 마찬가지로 주로 실업급여 수급권자를 대상으로 하였고, 실업급여 수급권이 없는 경우는 활성화 정책이 아닌 고용서비스와 노동시장정책 프로그램의 대상이었다(Grubb et al., 2009: 33-34).

또한 활성화 정책의 대상을 실업자에게 국한하지 않고, 공공소득 지원을 필요로 하는 사람들 또는 노동시장에서 영구적으로 배제될 위험에 있는 사람들로 확대하여 활성화 정책을 정의하기도 한다(Hvinden, 1999: 28). 이에따라 Hvinden(1999: 28)은 이들의 적극적 활동을 제약하는 요인을 제거함으로써 주류 노동시장에 진입 또는 재진입하도록 원조하는 것을 목표로 하는 정책으로 활성화 정책을 정의하고 있다.

Eichhorst와 Konle-Seidl(2008: 22)은 활성화 정책의 발전 단계를 네 단계로 개관하면서, 각 단계에 따라 활성화 정책의 대상이 확대되어 왔다고 주장하고 있다. 1단계인 1970년대와 1980년대의 활성화 정책의 대상은 공공부조 수급자였으며, 2단계인 1990년대는 활성화의 초기 단계로서 활성화 정책의 대상이 공공부조 수급자에서 청년, 실업급여 수급자로 확대되었고, 3단계인 2000년대에는 활성화 정책의 대상이 장애인과 조기퇴직자까지 확대되었고, 향후의 활성화 정책 경로에서는 노동가능한 모든 사람들로 활성화 정책의 대상이 수렴될 것이라고 주장하고 있다. Eichhorst와 Konle-Seidl(2008)의 논의에 따르면 활성화 정책은 노동연계복지정책의 대상과 정책수단 범위가 확대된 것으로 이해할 수 있다(황덕순, 2010: 16). Eichhorst와 Konle-Seidl(2008)은 활성화

정책을 매우 폭 넓게 규정하고 있는데, 근로활동을 조건으로 급여를 제공하는 노동연계 복지뿐 아니라, 구직자들의 행위를 변화시키기 위한 포괄적인 정책을 포함하는 것으로 활성화 정책을 규정하고 있다. 여기에는 금전적 유인을 강화하는 근로유인형 복지정책과 취업지원을 위한 사회서비스정책도 포함된다.

이들의 활성화 정책 개념을 받아들여 황덕순(2009: 221; 2010: 18)은 활성화 정책을 “근로능력이 있는 급여 수급자들의 재취업과 더 나은 일자리의 이동을 촉진하기 위한 급여 수급요건의 변경 및 적극적노동시장정책과 근로유인정책, 사회서비스 제공정책을 포함하는 정책”으로 정의하고 있다. 이와 비슷한 맥락에서 김혜원(2008: 236)은 활성화 정책의 대상을 실업자, 취업자(특히 저임금근로자), 비경제활동인구(복지 수급자 및 여성)로 확대하여 논하고 있다. 황덕순(2008: 222)의 경우에도 활성화 정책을 우리나라에 적용하기 위해서는 그 대상의 범위를 확대할 필요가 있음을 지적하면서 “현재 급여가 제공되고 있지 않지만 취업이나 더 나은 일자리의 취업을 위해 노동시장정책을 필요로 하는 집단”으로까지 확대 적용하고 있다.

이상의 논의에 기반해서 본 연구에서는 저소득층 활성화 정책을 ‘저소득 실업자, 미취업자 및 근로빈곤층을 대상으로 고용가능성을 증진시킴으로써 노동시장 진입 및 재진입을 원활하게 하는 정책’으로 정의할 것이다. 이렇게 활성화 정책을 정의할 때 앞서 설명한 노동연계복지정책, 적극적노동시장정책, 근로유인형 복지정책은 모두 활성화정책에 포괄될 수 있다.

2. 활성화 정책의 수단들

이렇게 세 가지 정책영역을 포괄하는 활성화 정책은 정책 지향의 차이에 따라서 다양한 정책 수단을 활용한다(황덕순 외, 2010:19). 또한 이러한 활성화 정책수단은 그 성격에 따라서 노동공급 측면의 정책과 노동수요 측면의 정책으로 구분할 수 있다.

Eichhorst와 Konle-Seidl(2008: 6)은 급여수준과 기간, 엄격한 수급요건과 체제조항, 구직활동에 대한 감시강화 및 노동시장에의 참여 의무화, 취업상담, 직업훈련 뿐 아니라, 근로소득 공제 등 금전적인 근로유인 정책과 통합사례관리 등의 고용서비스 또한 노동공급 측면의 활성화 정책으로 규정하고 있다.

Hanesch 외(2001: 4)는 활성화 정책의 수단을 노동공급 측면의 개입과 노동수요 측

면의 개입으로 구분하여 설명하고 있다(<표 1> 참고).

표 1. 활성화 정책의 수단들

개입 영역	정책 수단
노동공급 측면의 개입(수급자에 대한 지원 및 서비스 개입)	
권리와 의무	수급자의 권리와 의무 - 프로그램 참여에 대한 접근권 - 신청자/수급자가 제안된 일자리나 훈련참여를 받아들여야 할 법적 의무
인센티브와 제재	수급자에 대한 긍정적 또는 부정적 인센티브 - 저임금 직업을 받아들인 경우에 한시적 근로조건부 급여 제공 - 엄격한 자격조건, 급여수준 및 급여기간 등의 축소 - 제안된 일자리나 훈련을 거부할 경우 급여 삭감
고용서비스	수급자를 위한 노동통합 서비스 - 상담/직무배치/훈련/공공부문 고용 수급자를 위한 사회통합 서비스 - 사회적으로 유용한 일의 참여, NGO에서의 자원봉사, 맞춤형 서비스
노동수요 측면의 개입(지방정부 및 고용주들에 대한 지원 및 의무 규정)	
권리와 의무	(지방)정부의 의무 - 활성화 프로그램들을 제공할 (지방)정부의 법적 의무나 재량
인센티브와 제재	고용주들을 위한 인센티브들 - 민간부문에서 고용주를 위한 보조금
고용서비스	고용주들에 대한 추가적 요구(demand)와 서비스 - 일자리창출; 공공 고용 프로그램; 고용주를 위한 상담

자료: Hanesch 외(2001: 4)를 저자가 일부 수정함

이들에 따르면, 노동공급 측면에서의 정책 개입이란 활성화 정책 대상자들이 노동시장으로 원활하게 진입할 수 있도록 하는 법적·재정적 개입 및 사회서비스를 제공하는 것을 의미한다. 이는 활성화 정책 대상자들에 대한 직접적 개입 방식이다. 노동공급측면의 개입은 수급자의 권리와 의무규정, 수급자에 대한 인센티브와 제재, 수급자를 위한 상담, 훈련 등 노동통합서비스와 사회적으로 유용한 일의 참여 등 사회통합서비스가 해당된다.

반면에 노동수요 측면에서의 정책 개입이란 활성화 정책 대상자들이 노동시장에 원

활하게 진입할 수 있도록 노동시장에서의 고용조건이나 환경들을 개선하도록 하는 정책적 개입 방식을 의미한다. 이는 고용주나 정부로 하여금 고용을 촉진시키도록 의무화하거나 고용주들을 지원하는 등 고용 환경을 조성하는 정책적 개입 방식으로서 활성화 정책 대상자들의 활성화를 가능하게 하는 간접적 개입 방식이라 할 수 있다. 노동수요측면의 개입으로는 직접적 일자리 창출사업, 고용주에 대한 보조금 등 각종 인센티브, 고용주를 위한 상담, 정보 제공 등이 있다.

이상의 내용을 정리하여 활성화 정책의 범위 및 특징을 정책의 대상, 급여의 내용, 정책의 성격을 기준으로 제시하면 <표 2>와 같다.

표 2. 저소득층 활성화 정책의 범위 및 특징

구분	노동연계복지정책	적극적노동시장정책	근로유인형복지정책
정책의 대상	공공부조수급자	저소득 실업자, 미취업자	취업빈곤층
급여의 내용	조건부현금급여	고용서비스+보조금(현금)	현금급여
주요 개입방식	재정적 제재	훈련 및 인센티브	인센티브
주요 개입측면	노동공급측면	노동공급+노동수요측면	노동공급측면
주요 정책	자활사업, 희망리본프로젝트 ²⁾	취업성공패키지사업 ³⁾ , 직업훈련사업 일자리 창출 사업 등	근로장려세제
주관 기관	보건복지부	고용노동부	국세청

노동연계복지정책과 적극적 노동시장정책, 근로유인형 복지정책은 기본적으로 정책의 대상이 다르며, 노동연계복지정책은 조건부 현금급여라고 하는 재정적 제재방식의 개입이 이루어지고 있고, 적극적 노동시장정책과 근로유인형복지정책은 직업훈련, 추가수당

2) 공공부조수급자만을 대상으로하는 사업이 아니고 차상위 계층도 포함하기 때문에 엄격하게 구분하면 노동연계복지정책에 포함될 수 없지만, 2011년 기준으로 대상자의 80% 정도가 국민기초생활보장수급자이기 때문에(류기락 외, 2012: 84) 본 연구에서는 이 사업을 노동연계복지정책에 포함시켰다.

3) 취업성공패키지 사업의 경우에도 국민기초생활보장제도의 자활 대상자를 포함 하고 있고, 보건복지부의 희망리본프로젝트와 유사한 사업이지만, 2011년 기준으로 실제 참여자의 비율을 보면, 자활대상자는 11.3%에 불과하기 때문에(류기락 외, 2012: 84), 본 연구에서는 이 사업을 적극적노동시장정책에 포함시켰다.

등 훈련 및 인센티브를 제공하는 방식으로 대상자들의 활성화를 촉진하고자 한다고 볼 수 있다. 또한 노동연계복지정책과 근로유지형 복지정책은 대상자들의 취업역량 강화 및 취업유인 프로그램을 통해 노동공급 측면의 활성화에 초점을 맞추는 반면, 적극적 노동시장정책은 노동공급측면의 활성화 수단 뿐 아니라, 채용보조금, 일자리 창출 등 노동수요 측면에 개입함으로써 대상자들의 활성화를 촉진한다고 할 수 있다.

다음 장에서는 우리나라에서 이들 세 정책들이 노동공급측면과 노동수요측면에서 저소득층을 활성화하기 위해 어떠한 수단들을 활용하고 있으며, 한계들은 무엇이 있는지를 살펴보도록 하겠다.

Ⅲ. 우리나라 활성화 정책 분석

이 장에서는 세 가지 활성화 정책의 범주에 속한 주요 정책들을 노동공급측면과 노동수요 측면으로 구분하여 분석함으로써 우리나라의 활성화 정책이 그 목표를 달성할 수 있도록 제도들이 구성되었는지를 분석하고자 한다.

1. 노동연계복지정책

가. 노동공급측면에서의 활성화

노동공급측면에서 노동연계복지정책에 해당하는 대표적 정책 수단은 보건복지부의 자활사업과 희망리본프로젝트이다.

먼저 자활사업은 의무참여자 및 희망참여자로 구분되는데, 국민기초생활보장 수급자 중에서 근로능력이 있는 사람들이 조건부 수급자로서 의무참여자이다. 이들은 국민기초생활보장제도의 생계급여에 대한 조건부 수급규정을 적용받아 자활사업에 참여할 의무를 지낸다. 이러한 조건부 수급규정은 자활사업 참여자들의 활성화를 유인하는 기제로 작동하고 있다. 또한, 자활사업 참여자들의 소득을 공제(30%)해주는 자활장려금, 3년간 근로소득장려금 및 개인저축에 대한 민간매칭 지원금을 보장하는 희망키움통장을 통해 수급자들의 노동시장 진입을 촉진하고 있다. 희망키움통장 가입자가 소득이 증가하여

급여가 중지되는 경우, 소득인정액이 150% 이하인 가구에 대해서는 이행급여특례를 통해 교육 및 의료급여를 2년간 제공함으로써 노동시장에서의 이탈을 방지하는 장치가 마련되어 있다. 그리고 지역자활센터에서는 사례관리를 통해 맞춤형 자립계획 및 경로 제공과 자활프로그램 연계 서비스를 제공함으로써 자활대상자들의 활성화를 촉진하고 있다.

그러나 자활사업 참여소득에 대해서는 30%의 소득공제를 적용함으로써 자활사업 참여자에게 긍정적 인센티브를 제공하고 있지만 일반 노동시장 소득은 급여 산정 시 소득 공제 적용을 받지 못함으로써 일반 노동시장에서 취업할 유인을 낮추고 있는 것으로 평가되고 있다(이병희 외, 2008: 274). 또한 자활사업 참여자들은 근로장려세제의 대상에서도 제외됨에 따라 일반 노동시장에서 근로하는 수급자의 근로를 유인할 인센티브가 없다(노대명 외, 2009: 113).

또한 자활사업을 통해 가구별 자활지원 계획이 수립되어 근로능력, 자활욕구, 취업상태, 가구 여건에 맞는 가구별 지원이 이루어지고 있기는 하지만, 대상자들의 특성에 맞는 맞춤형 사례관리가 충분히 제공되고 있는지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 자활사업에 참여하고 있는 사람들의 경우 노동시장에서 일자리를 찾기 어려운 육체적·심리적 요인을 가지고 있다고 볼 수 있기 때문에(이병희 외, 2008: 275) 자활프로그램과 사례관리 전략을 보다 강화할 필요가 있다. 현재 시스템에서는 사회복지 전담공무원이나 시·군·구의 자활담당 공무원이 사례관리 업무를 담당하기에는 역부족이고, 자활지원센터도 사례관리를 담당할 권한이나 자원이 없다(이병희 외, 2008: 275). 따라서 사례관리 서비스를 통해서 직업상담 및 일반 노동시장에 취업할 수 있는 여러 가지 정보 제공 등의 서비스가 체계적으로 시행될 필요가 있다.

다음으로 보건복지부의 희망리본프로젝트 사업도 대표적인 노동연계복지정책으로서 노동공급측면의 접근을 주로 하는 사업이다. 이 사업은 수급자 및 최저생계비 120% 미만의 차상위 계층이 대상이며 2009년 성과관리형 자활시범사업으로 시행되었다. 그 후 2009년 경기도와 부산에 이어, 2010년 인천, 전북 그리고 2011년 대구, 광주, 강원도가 추가되어 현재 3차 시범사업이 완료되었다. 2011년 현재 4,259명이 참여하였으며, 취업성공률이 2009년 44.90%, 2010년 57.65%로 나타났다(류기락 외, 2012: 85). 희망리본프로젝트 사업이 자활사업과 다른 점은 자활사업의 경우 자활사업단에 참여 후 공동체 창업을 지원했다면, 이 사업은 일반시장에서의 취업과 개인 창업을 지원한다는

점이다.

희망리본프로젝트 사업은 초기상담을 통해 개인별 서비스제공 계획을 수립하고, 사회 서비스 연계 등의 자립 여건을 조성할 수 있는 프로그램을 제공하고 있다. 또한 자립능력을 강화하기 위해 자활의지고취교육, 직업훈련, 취업준비교육을 실시하고 있으며, 맞춤형 취업알선, 구인처 알선 등 일자리 지원 서비스를 1년간 제공하도록 되어있다. 희망리본 프로젝트 사업은 이러한 프로그램들을 통해 참여 대상자들의 노동수급측면에서 활성화에 기여하고 있다. 또한 자활사업과 마찬가지로 사업 참여로 인한 취업으로 탈수급하는 경우 최대 2년간 이행급여특례를 인정함으로써 노동시장으로의 진입을 촉진하고 있는 기제가 마련되어있다.

나. 노동수요측면에서의 활성화

노동수요 측면에 대한 지원으로 자활사업에서는 자활공동체 창업지원, 사업자금의 융자, 기초생활보장 수급자 및 자활근로 참여자를 채용할 경우에 대한 인건비 지원 등이 이루어지고 있다. 또한 자활사업 중에서 근로유지형과 인턴형은 지자체가 직접 사업을 시행하도록 하고 있다. 인턴형은 지자체가 직접 시행하는 것만 가능하고, 근로유지형 및 사회서비스일자리형은 민간 위탁 방식과 지자체 직접 시행 방식을 병행할 수 있다. 그리고 시장진입형은 민간 위탁 위주로 사업이 진행되며 지자체 직접 시행이 가능하도록 되어 있다(보건복지부, 2011). 또한 자활 사업 실시기관에 대해 차상위층의 참여 비율을 규정함으로써 저소득층의 노동시장 진입을 위한 환경을 마련하고 있다. 근로유지형과 인턴형은 차상위층의 참여 비율에 제한이 없으나 사회서비스일자리형과 시장진입형은 각각 60%와 80% 이하로 차상위층 참여 비율을 제한하고 있다.

그러나 자활사업이 주로 일자리창출과 창업, 자활공동체의 활성화를 중심으로 진행되다 보니 일반 노동시장에서의 고용주들에 대한 인센티브, 자활대상자 채용과 관련된 자문서비스 등 재정적 개입 및 서비스 개입이 이루어지고 있지 않았다. 또한 지방정부로 하여금 지역에 기반을 두고 있는 기업들과의 상호 협력을 의무화하여, 지역에 기반하고 있는 기업들이 그 지역의 자활사업 참여대상자들을 고용할 때 인센티브를 주거나, 기업들로 하여금 일자리를 창출할 수 있도록 요구함으로써 자활사업 참여자들에게 고용기회를 제공할 수 있도록 하는 정책적 개입이 이루어지고 있지 않았다.

희망리본 프로젝트 또한 자활사업의 성과관리에만 치중해 있을 뿐, 지역노동시장을 활성화하기 위한 프로그램을 시행한다거나, 고용주들을 대상으로 하는 상담 등 고용서비스의 제공이라는 측면에서는 미흡한 것으로 평가된다.

2. 적극적노동시장 정책

가. 노동공급측면에서의 활성화

적극적 노동시장 정책으로서 대표적인 노동공급측면의 정책은 직업훈련을 들 수 있다. 저소득층을 대상으로 하는 직업훈련 사업은 직업능력개발계좌제라 불리는데, 이 사업은 수급자에게 훈련비를 지원하는 긍정적 인센티브와 함께 본인부담금을 부과함으로써 구분별한 훈련쇼핑을 방지할 수 있도록 하고 있다. 또한 훈련상담과 이력관리를 통해서 직업능력개발계좌제 참가자들의 취업에 도움을 줄 수 있는 고용서비스개입이 이루어지고 있다. 다만 대상자 선정이 훈련을 희망하는 구직자(신규 및 전직실업자) 중 상담을 통해서 훈련 필요성이 인정되는 자를 선정하고 있을 뿐, 계좌제 참여에 대한 법적 의무는 부여하고 있지 않다. 이 사업은 그 동안 정부지원 훈련에 참여하지 못했던 사람들에게 취업관련 훈련에 참여할 기회를 확대하였다는 점에서 긍정적이다.

그러나 장기실업자 및 여러가지 고용지원서비스를 통해서도 취업하지 못하는 사람들을 계좌제로 유인하는 구조는 미비한 것으로 나타났다. 장기실업자 및 실망실업자 등이 구직활동을 단념하지 않는 통로로서 직업능력개발계좌제를 활용할 수 있도록 이들에 대해 계좌제 참여를 법적으로 의무화하는 방안을 고려함으로써 정부재정의 효율성을 높이는 방안이 필요하다고 판단된다.

그리고 직업능력개발계좌제에서 직업훈련과정의 선택은 직업능력개발훈련정보망(HRD-net)에서 훈련생이 검색하여 수강하도록 되어있고, 직업안정기관에서 적절한 훈련대상자의 배치가 이루어지고 있지 않다. 그 결과 경영/회계/사무 분야, 음식서비스 분야, 문화/예술/디자인/방송 분야 등에 훈련기관이 편중된 경향이 나타나고 있다(고혜원 외, 2010). 이를 조정하기 위해 정부는 훈련비용의 자부담비율을 상향조정함으로써 노동공급을 조정하는 시도가 이루어지고 있다. 이러한 현상은 훈련상담, 훈련이력의 관리 등 노동통합 서비스가 형식적으로 제공되고 있으며, 사례관리를 통한 맞춤형 서비스 제

공으로 이어지고 있지 않기 때문이다. 이 문제를 해결하기 위해서는 직업안정기관의 역할을 강화하는 것이 필요하다. 직업안정기관의 사례관리 기능을 강화하고, 훈련수요 조사 및 분야별 취업률 등을 조사함으로써 노동시장 수요를 반영한 계좌제 운영을 보다 적극적으로 시도할 필요가 있다. 특히 지역별 노동시장 수요는 다를 수 있기 때문에 지역별 특성을 감안한 훈련분야 지정 등에 대한 개입이 필요하다.

그리고 직업능력개발계좌제라고 하는 바우처 형식의 정책적 개입은 이미 사회복지서비스 분야에서 바우처 확대과정을 통해 나타났던 문제점들을 상당부분 답습하고 있는 경향을 보인다. 바우처를 통한 선택과 경쟁의 긍정성을 제고시키기 위한 노동공급 및 수요 측면에서의 적절한 개입이 매우 필요하다. 이를 위해 가장 중요한 것은 정부가 훈련기관의 훈련에 대한 품질을 규제 감독하고 관리하는 시스템을 우선적으로 갖추는 것이 필요하고, 참여자들의 선택권을 보장하기 위해서는 직업훈련기관에 대한 충분한 정보를 정부가 구축하고 제공하는 것이 우선적으로 필요하다. 그리고 직업능력개발계좌제와 취약계층 중심의 취업성공패키지사업 사이의 역할분담과 연계, 조정을 위한 시스템을 구축하는 것도 우선적으로 해결할 필요가 있다.

다음으로 취업성공패키지 사업은 중점 서비스 대상자인 국민기초생활보장 수급자(조건부수급자) 및 차차상위이하 저소득 구직자 등을 대상으로 단계별로 통합적인 취업지원서비스를 제공하는 사업이다. 노동공급 측면에서의 취업성공패키지 사업은 저소득 취업취약계층에 대하여 개인별 취업지원계획에 따라 ‘진단·경로설정 → 의욕·능력증진 → 집중 취업알선’에 이르는 통합적인 취업지원 프로그램을 제공하고 있다. 또한 취업성공패키지 사업에서는 참여수당, 훈련참여지원수당, 취업성공수당 등 재정적 인센티브를 제공함으로써 정책 대상자들의 노동시장 활성화를 촉진하고 있다. 취업성공패키지사업은 현재 시범사업으로 운영되고 있고 법제화되어 있지 않다. 따라서 이 사업의 참여에 대한 접근권이 장기적으로 지속가능할지에 대한 문제가 제기된다. 그리고 저소득층에 대한 생계지원제도가 결합되어 있지 않아서 개인별 취업지원 계획에 따라 여러 가지 프로그램을 통합적으로 제공한다는 구상이 현실화될 것이라고 기대하기 어렵다(황덕순, 2009: 245). 서비스 개입의 경우 집중상담, 집단상담, 취업알선 등의 단계별 접근이 이루어지고 있지만, 제도의 운영을 뒷받침할 만한 고용지원 인프라가 충분히 갖추어져 있지 않아 종합 지원서비스를 운영하기에는 한계가 있다(이병희 외, 2008: 282).

나. 노동수요측면에서의 활성화

직업능력개발계좌제 사업의 경우 별다른 노동수요측면의 개입은 이루어 지고 있지 않았다. 계좌제 사업을 통해 직업훈련을 활성화하더라도 노동시장 수요 파악이 충분히 이루어지지 않고, 계좌제 사업 참여자들의 정보들이 고용주들에게 충분히 제공되지 않는다면 이 사업의 효율성은 떨어질 수 밖에 없다. 계좌제 사업에서 노동수요 측면의 개입으로는 이력관리의 활용도를 높임으로써 직업능력개발계좌제 등록을 통해 확보된 정보를 고용주들이 인력 채용 시 활용할 수 있도록 하는 방안 등이 고려될 필요가 있다. 특히 훈련과정의 학습기록에 대한 정보를 구축하여 기업이 활용할 수 있게 한다면, 직업능력개발계좌제를 통한 직업훈련 이수자들의 취업률을 높이는 데에도 기여할 수 있을 것이다.

다음으로 취업성공패키지 사업은 고용촉진장려금을 통해 노동수요측면에 개입하고 있다. 고용촉진장려금은 취업희망 풀(pool)에 등록되어 있는 구직자를 채용하는 사업주에게 지원금을 지급하는 제도로서 고용 전 3개월, 고용 후 12개월간 고용조정으로 근로자를 이직시키지 아니한 사업주에게 지원하고 있다. 지원수준은 일반 지원의 경우 연간 650만 원, 중증장애인 및 기초생활보장 수급자의 경우 연간 860만 원을 지원하고 있으며, 기초생활보장 수급자의 경우에는 월임금 150만 원 이상으로 취업하는 경우에만 우대지원하고 있다. 이 제도는 상대적으로 노동시장에서 적응력이 떨어지는 이들에게 고용주에 대한 고용보조금과 결합된 일자리를 제공함으로써 기업 측의 채용 유인을 제공하면서 대상자에게는 일자리에 적응할 수 있는 시간과 여유를 제공할 수 있다는 점에서 긍정적이라 할 수 있다. 하지만 대상자의 근로의욕과 근로능력을 감안하여 상대적으로 노동시장에 잘 적응할 수 있는 이들에게는 임금도 높고 숙련 수준도 높게 요구되는 일자리를 제공할 법적 의무나 재량을 부여하는 개입은 부채환 실정이다(김혜원 외, 2009: 6). 또한 사업주가 사전에 채용예정된 구직자를 형식적으로 구직등록하고 보조금을 받는 등 실질적인 정책집행에서 문제점이 드러나고 있다(이병희 외, 2008:271). 이러한 문제를 해결하기 위해서는 직업안정기관이 구직자와 일자리를 연계하는 적극적인 사례관리 시스템이 보완될 필요가 있다.

마지막으로 적극적노동시장 정책으로 분류하기에 모호한 측면이 있기는 하지만, 일자리 창출이라는 차원에서 보면 사회서비스 일자리 사업도 적극적 노동시장 정책에서 노

동수요 측면의 개입으로 볼 수 있다(김혜원, 2009). 사회서비스일자리사업의 주요 사업 주체들에 대한 인건비나 사업비 지원 방식으로 운영되는 노동 수요측면 정책적 개입이라 할 수 있다(김혜원, 2009). 그러나 우리나라의 사회서비스 일자리사업은 실제 세부 사업내용이 일자리 창출사업이라 보기 어려운 측면도 존재한다(허재준 외, 2012: 246). 그 이유는 이 사업이 사회서비스 공급과 취약계층 고용이라는 두 가지 목표를 한 사업 속에 동시에 담고 있어 성격이 모호해진 측면이 존재하기 때문이다.

3. 근로유인형 복지정책

가. 노동공급측면에서의 활성화

근로유인형 복지정책으로서 근로장려세제는 대표적인 노동공급측면의 활성화 수단이다. 근로장려세제는 일정 금액 이하의 저소득 근로자가구에 대해 근로소득에 따라 산정된 근로장려금을 세금 환급의 형태로 지급함으로써 근로유인을 제고하고 있다. 근로장려세제가 저소득층 미취업자들의 취업을 유인하는 제도로 의도되기는 했지만, 현재 우리나라의 근로장려세제는 노동공급측면에서 근로유인을 제고하기에는 여러 가지 한계가 존재한다.

먼저, 근로장려세제의 신청 자격이 소득, 부양가족, 주택, 재산 요건 이외에 근로자가구로 제한되어 있기 때문에, 영세자영업자나 비임금근로자, 3개월 이상 국민기초생활보장 수급자의 경우 근로장려금을 신청할 수 없도록 되어 있다. 이에 대해서는 찬반 다양한 주장들이 제기되고 있다. 이러한 제한된 자격규정을 둠으로써 국민기초생활보장제도 수급자들의 탈수급을 유인할 수 있다는 논리도 있을 수 있지만, 연간 최대 120만 원을 단 한번 지원하는 제도가 탈수급을 촉진할 수 있는 유인이 된다고 보기는 어렵다.

또한 근로장려세제는 엄격한 자격조건과 낮은 급여수준으로 인해 저소득층을 활성화 하는데 한계를 가진다. 소득 상한액으로 설정된 부부 연간 총소득 1,700만 원은 중위소득의 50% 수준으로 지나치게 낮게 설정되어 있고, 이렇게 소득 기준이 낮게 설정되면 점감률이 높아져서 점감구간에 속하는 가구들의 근로의욕을 저하시키는 문제가 발생한다(이상은, 2007). 그리고 앞서 지적하였듯이 연간 최대 120만 원이라는 급여수준은 근로유인을 제고하기에 매우 낮은 수준이다. 대상자 선정에 있어서도 근로장려세제가 가

구소득을 기준으로하기 때문에 가구 내 2차 소득자인 여성 배우자의 노동공급에는 부정적인 영향을 미칠 수 있다(강병구, 2008). 또한 노동공급을 감소시킬 것으로 기대되는 점감구간의 점감률은 24%인 데 비해 노동공급을 증가시킬 수 있는 점증구간의 점증률은 15%로 낮고, 최대 급여수준도 낮아 노동공급 증가 효과가 낮을 가능성이 높다(이상은, 2007; 유한욱, 2011).

마지막으로 근로장려세제는 국세청에서 관할하고 있어서 대상자들에 대한 상담, 일자리 정보 제공 등 통합적인 고용복지서비스의 제공이 이루어지고 있지 못하다.

나. 노동수요측면에서의 활성화

현재 우리나라의 근로장려세제는 근로장려금을 통해 근로유인을 제고하고 실질소득을 지원하기위한 근로유인형 소득지원제도로 만들어졌음에도 불구하고, 조세제도를 통해 소득재분배 효과를 증진시키는 것에 더 집중되어 있는 경향이 있다. 그 결과 노동수요 측면에서의 정책적 개입은 이루어지고 있지 못하다. 고용주들에 대한 재정적 인센티브나 고용주를 위한 인력 채용 자문서비스 등 고용서비스 제공을 통해 노동수요 측면에 대한 개입 방안이 고려될 필요가 있다.

4. 종합적인 평가 및 정책제안

가. 종합적인 평가

앞 절에서는 노동공급측면과 노동수요 측면으로 구분하여 활성화 정책들을 살펴보았다. 그 내용을 요약하여 표로 제시하면 <표 3>과 같다.

먼저 우리나라 저소득층 활성화 정책의 가장 중요한 문제점으로 지적할 수 있는 것이 대부분의 정책들이 노동공급측면의 활성화 정책 수단을 주로 활용하고 있을 뿐만 아니라, 근로능력이 있는 저소득층 전반을 아우를 수 있는 노동수요 측면에서의 개입은 매우 미진하다 점이다. 물론 자활사업의 경우에는 자활기업⁴⁾ 창업지원, 사업자금 융자,

4) 2012년부터 국민기초생활보장법 개정에 따라 자활공동체가 자활기업이라는 이름으로 바뀌었다.

표 3. 저소득층 활성화 정책 요약

주요프로그램		노동공급측면개입	노동수요측면개입	주요대상
노동연계 복지정책	자활사업	조건부수급(제제) 자활장려금 이행특례급여 맞춤형 사례관리 이행특례급여	자활공동체창업지원 사업자금융자 자활대상자 인건비지원 자활사업지자체직접시행 차상위층참여비율규제	국민기초 생활보장 수급자
	희망리본프로젝트	맞춤형사례관리 자립여건/능력강화사업 취업알선서비스	-	
적극적노동 시장정책	직업능력개발계좌계 취업성공패키지사업	훈련비지원 통합적취업지원프로그램 각종수당(취업성공수당 등)	- 고용촉진장려금	차상위 계층
	사회서비스일자리사업	-	인건비, 사업비 지원	
근로유지형 복지정책	근로장려세제	근로장려금	-	차상위 계층

인건비 지원 뿐 아니라, 근로유지형 자활사업 등 일부 사업은 지자체가 직접 일자리 창출 주체의 역할을 함으로써 노동수요측면에서 개입이 이루어지고 있었다. 그러나 이러한 사업들은 일반적인 노동시장에 취업하기 어렵고, 경과적인 일자리를 거쳐야할 필요성이 있는 근로능력이 매우 미약한 수급자만을 대상으로 하고 있다. 즉, 자활사업에서 노동수요 측면의 개입은 사회적 시장의 형성이라고 하는 정책수단의 활용에 머무르고 있을 뿐, 저소득층 전반의 활성화를 촉진하는 역할은 부족하다고 할 수 있다. 저소득층이 경제적 시장에서의 자활자립 할 수 있도록 하는 노동수요측면의 개입은 이루어지고 있다고 보기 어려운 것이다. 최근에 희망리본 프로젝트를 통해 자활대상자들의 일반 노동시장 취업을 촉진하기위한 시도가 이루어지고 있으나, 이 사업은 노동공급측면에서의 개입만 이루어지고 있을 뿐이다.

또한 노동수요 측면의 개입들은 대부분 인센티브와 제재를 통해 노동시장 참여를 유인하는 상호의무적인 측면만을 강조하고 있을 뿐, 노동시장의 수요를 촉진하는 정책적 개입은 거의 이루어지고 있지 않았다. 자활사업에서 인건비 및 창업지원, 취업성공패키지 사업의 고용촉진장려금, 사회서비스일자리 사업의 인건비, 사업비 지원 등을 예로 들 수 있다. 최근에 취업취약계층들에 대한 노동시장 수요를 증진시키기 위해 사회보험

료 지원사업이라는 시행되었다. 이 사업은 노동공급 및 노동수요 측면 모두에서 재정적 인센티브를 제공하는 사업이라 할 수 있다. 사회보험료 지원사업은 근로빈곤층들의 사회적 안전망을 확장하는데 기여할 수 있을 것으로 판단이 되며, 이 사업을 법제화하여 안정적인 사업집행이 가능하도록 할 필요가 있다. 그리고 지원대상 및 지원수준도 대폭적으로 늘릴 필요가 있다. 사회보험료 지원에 건강보험료도 포함함으로써 보다 적극적으로 노동시장 수요를 촉진하려는 정책적 접근도 필요하다. 그러나 사회보험료 지원사업이 저소득층에 대한 노동수요를 늘려서 고용을 확대하는 효과를 가지기 보다는 사중 효과가 더 클 것이라는 지적도(허재준 외, 2012: 176) 존재한다. 따라서 이러한 노동수요측면에서의 인센티브 뿐 아니라, 사회보험 기여회피 등을 유발하는 요인들에 대한 보다 적극적인 규제 및 감독을 통한 제재 수단이 동시에 진행될 필요가 있다.

다음으로 노동공급 측면의 정책 수단들의 경우에도 인센티브와 제재 수단이 주로 활용되고 있었다. 자활사업의 경우 국민기초생활보장제도에 근거하여 참여에 대한 권리와 의무가 법적으로 보장되고 있기는 하지만, 취업성공패키지 사업이나 사회서비스 일자리 사업의 경우에는 법적인 근거가 마련되어 있지 않고 재정지원 일자리 사업의 형태로 시행되고 있다. 따라서 제도적 안정성 측면에서 이들 사업이 어느 정도 지속될 수 있을지는 미지수이다. 또한 사회서비스 일자리사업의 경우에도 다양한 부처에서 다양한 사업들이 중복적으로 시행됨으로써 제도의 효율성 측면에서도 재검토가 필요한 부분이 존재한다. 저소득층을 대상으로하는 활성화 사업들을 통합적으로 관리 조정할 수 있는 제도적 근거들이 확보될 필요가 있다.

나. 정책제안

이상의 논의들을 바탕으로 저소득층 활성화 정책에 대한 노동수요 측면에서의 정책 대안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 일자리 공급을 늘리는 것이 필요하다. 이를 위해 공공부문이 주도하는 직접적 일자리 창출사업을 한 축으로 하고, 비영리 민간부문 중심의 사회적 일자리사업을 다른 한 축으로 하는 일자리 창출사업의 내실화가 필요하다.

현재 우리나라의 일자리 창출사업은 공공부문 주도의 공공근로 사업과 민간부문에 대한 재정지원을 바탕으로 한 사회서비스 일자리사업으로 구분할 수 있다. 먼저 공공근로 사업은 저소득층의 활성화를 도모할 목적이라기보다는 근로능력을 유지하고 소득을

보호하는 역할에 치중하고 있기 때문에 저소득층의 자활자립을 달성하는데 한계가 있다. 특히 공공근로 사업이 시장에서의 경쟁력을 갖춘 일자리를 만들기 보다는 수급자들의 경과형 일자리 역할에만 치중하고 있기 때문에 저소득층 전반의 활성화를 가능하게 하는 역할은 하고 있지 못하다. 따라서 우선적으로 공공근로사업이 수급자들이 일 경험을 통해 노동시장으로 통합될 수 있도록 재조직될 필요가 있다. 그리고 근로능력이 미약한 수급자들을 대상으로 하는 일자리 창출 사업뿐 아니라 근로능력이 있는 저소득층 전반을 대상으로 하는 공공부문 주도의 직접적 일자리 창출사업도 확대될 필요가 있다.

예를 들면, 인도의 마하트마 간디 고용프로그램 처럼 정부가 반드시 일정기간동안 저소득 근로자들에게 일자리를 제공하도록 강제한다거나, 스웨덴의 싹할(Samhall)과 같이 시장경쟁력을 갖춘 공공기업을 육성하여 저소득층에게 안정적인 일자리를 제공할 수 있을 것이다(최혜진 외, 2012). 또한 이렇게 저소득층에게 일자리를 제공하는 역할을 하는 기업뿐 아니라, 저소득층들의 노동시장 진입 및 재진입을 전문적으로 지원하는 전문 공공기업들을 육성하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 현재 고용센터의 역할과 기능 및 조직을 대폭 확대 개편한다면 이러한 역할을 할 수 있도록 조정할 수 있을 것이다.

다음으로 사회서비스 일자리 사업의 경우, 주로 민간기관에 대한 인건비지원 형식의 서비스 공급자 지원 방식으로 운영되어왔다. 그리고 이 사업은 일자리창출과 사회서비스 제공이라는 다소 복합적인 성격을 가지고 운영되어왔다(허재준 외, 2011: 250). 그러다 보니 저소득층의 고용을 확대한다는 것에만 초점을 맞추었지, 그들의 고용가능성을 높이고 고용의 안정성과 지속성을 확보하는 일에는 큰 관심을 두지 않았다(허재준 등, 2011: 270). 우리나라의 저소득층 활성화사업이 성공을 거두기 위해서는 이러한 사회적 일자리사업에 대한 제대로 된 자리매김과 정책적 개입이 필요하다. 해당 지역사회의 저소득층을 고용하는 사회서비스 기관이나 사회적 기업에 대해 저소득층 고용 비율에 따라 추가적인 인센티브를 제공하는 방식을 고려해볼 수도 있고, 저소득층의 안정적 고용을 보장하기 위해 정규직으로 사회서비스 기관에서 채용하거나 채용이후 다양한 교육훈련을 제공하는 경우에 대해서 해당 기관의 성과평가에 반영하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 또한 경쟁력을 가진 사회적 기업을 발굴하여 지속적이고 집중적으로 지원함으로써 시장에서 영리기업과 경쟁할 수 있도록 하고 이 사회적 기업에 저소득층이 취업하여 안정적으로 숙련수준을 높일 수 있는 기반을 마련하게 할 수도 있을 것이다.

둘째, 고용주들에 대한 다양한 인센티브를 활용하는 것이다. 노동수요 측면에서의 개

입은 이렇게 일자리 창출 수단 뿐 아니라 지방 정부 또는 고용주에게 활성화 수단을 제공할 권리와 의무를 부여하는 정책 수단이 활용될 필요가 있다. 지방 기업들에게 저소득층 고용 비율을 의무화하고, 이를 인센티브 제공이라는 정책수단들과 결합하는 방안이 고려될 수도 있을 것이다.

뿐만 아니라 불완전한 정보의 문제를 해결하기 위해 적절한 고용서비스를 고용주들에게 제공하는 것이다. 현재 우리나라 저소득층 활성화 정책에서 거의 전무한 것이 바로 노동수요 측면에서 적절한 고용서비스의 제공이다. 노동수요 측면에서의 고용서비스란 적절한 인력을 찾는 고용주들에게 훈련 인력에 대한 정보를 제공하는 것 등을 들 수 있다. 지방의 중소기업들은 인력을 채용하고자 하더라도 필요한 인력에 대한 정보를 확보하는데 어려움을 겪고 있다. 따라서 활성화 정책에 참여하는 사람들에 대한 이력 정보를 통합 관리하고, 이러한 정보를 고용주들에게 연결시켜 주는 시스템을 구축한다면, 훈련을 통한 취업으로의 이행이 훨씬 용이해질 수 있을 것이다.

IV. 결론

이상으로 우리나라에서 시행되고 있는 주요 활성화 정책들을 노동공급 측면과 노동수요 측면으로 구분하여 살펴보았다. 활성화 정책의 핵심 목표는 근로능력이 있는 사람들의 취업 및 재취업을 촉진하는 것이다. 이를 위해서는 정책의 대상자들의 역량을 강화하는 노동공급측면에서의 개입을 통해 취업가능성을 높이는 것이 우선적으로 필요하다. 그러나 활성화 대상자들의 취업역량이 증대되었다 하더라도 노동수요 측면에서 고용을 확대할 인센티브와 여지가 충분하지 않다면 정책적 효과를 극대화하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 이 두 영역이 얼마나 상호보완적으로 구성되어 있느냐는 활성화정책의 성공을 가늠할 수 있는 중요한 요소이다.

이러한 관점에서 보면, 우리나라 저소득층 활성화 정책들의 문제점과 개선 방안을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 우리나라 저소득층 활성화 정책은 정책 대상자들에 대한 직업훈련, 상담 및 이력관리를 노동수요측면의 개입 수단들과 충분히 연계 시키고 있지 못하고 있다. 앞서 지적했듯이, 직업능력개발계좌제 사업의 훈련상담 등을 통해 확보된 구직자 정보를 고

용주들이 인력 채용 시 활용할 수 있도록 하는 연계장치 등 노동수요 측면에서의 정책 수단이 충분히 활용되고 있지 못하다. 이는 공공고용서비스의 인프라 부족이 그 원인이다. 우리나라의 공공고용서비스는 주로 민간위탁 방식을 통해서 제공되어왔는데, 이 과정에서 공공과 민간의 적절한 역할분담이 이루어지지 않아, 사례관리가 충분히 작동되고 있지 않다(이병희 외, 2008: 295). 그 결과 구직자들의 직업훈련 학습기록 등의 정보를 노동력 수요가 발생하는 기업현장과 적절히 연계하는 기능이 체계적으로 갖추어지지 않았다. 직업안정기관의 역할을 강화하여 훈련 및 상담 등 사례관리 과정에서 발생하는 다양한 정보를 기업과 적극적으로 연계하는 시스템의 구축이 필요하다.

또한 공공부문에서 보다 적극적으로 활성화대상자들의 활성화를 촉진하기 위한 노동수요확대 전략을 고려할 필요가 있다. 예를 들면, 사회복지 전담공무원 등 복지와 고용업무를 담당하는 공무원을 신규 채용할 때, 해당 지역의 저소득층 및 취업취약계층 자녀를 일정 비율로 채용하도록 규정하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 그리고 영국의 지역고용파트너십 프로그램에서처럼 지역사회에 있는 기업들과 지역사회 주민들에게 고용 및 직업훈련 기회를 제공하는 역할을 공공부문이 주도할 필요가 있다. 또한 공공부문이 지역에 애정을 가지고 있는 지역사회서비스 기관을 적극적으로 육성하고, 이들에게 추가적인 보조금을 제공한다면(김혜원, 2011: 266), 노동공급 측면에서의 훈련과 노동 수요 측면에서의 고용활성화를 연계할 수 있는 좋은 모델을 개발하는 것도 가능할 것이다.

이 외에도 현재의 사회서비스 일자리가 주로 저임금, 비정규직 일자리로 형성되고 있는데 민간 위탁에서 정규직 채용이 많을 경우 추가적인 보조금을 지원하는 등(김혜원, 2011: 268) 지역에 기반 한 노동수요를 적극적으로 유인해 냄으로써, 활성화 대상자들에 대한 노동공급측면의 개입 효과성을 높이는데 기여할 수 있을 것이다.

둘째, 노동수요 측면에서 인건비 지원 등의 재정적 인센티브 이외에도 사회서비스 개입이 필요하다. 앞서 살펴보았듯이 노동수요 측면의 사회서비스 개입은 고용주들을 위한 상담, 기업의 체계적 현장훈련 및 근로자 경력개발 등에 대한 컨설팅 서비스, 고용주들에 대한 구인 및 고용지원서비스 등을 들 수 있다. 이러한 문제는 현재 보건 복지부와 고용노동부로 분절되어 있는 시스템에서 효과적으로 작동하기 어렵다. 현재 복지분야와 노동서비스 분야로 분절되어 있는 사례관리시스템을 상호 통합하고, 인프라를 대폭 확충할 필요가 있다. 이를 통해 구직자 및 기업들의 욕구를 체계적으로 관리하는 것이 가능해질 것이고, 일을 찾는 사람과 일자리를 연결시키는 것이 훨씬 용이해질 것

이다. 노동수요 측면에서의 사회서비스 개입 이외에도 저소득층을 고용하는 고용주들에 대해 구인 과정에서 소요되는 비용의 지원 등 재정적 인센티브도 고려해 볼 필요가 있다.

셋째, 저소득층을 활성화 시키는 수단은 직업 훈련 등을 통한 인적자본 향상에만 있지는 않다. 적절한 소득이 보장될 때 활성화 수단들은 효과가 극대화 될 수 있다. 그런데 국민기초생활보장제도의 경우 급여 수급 여부를 결정하는 소득인정액의 기준과 부양 의무자 기준이 매우 엄격할 뿐 아니라, 급여감소율이 100%이다 보니 수급자들의 노동시장 진입 의지를 제도가 막고 있는 형국이다. 또한 근로장려제도에 급여수준이 매우 낮아서 근로유인을 확대하는 방향으로의 작용이 어렵게 설계되었고, 자활사업은 일반 노동시장에서의 소득을 공제하지 않음으로써 저소득층의 일반 노동시장 진입을 방해하는 기제로 작동하고 있었다. 마지막으로 취업성공패키지의 경우에도 참여하는 일반인들에 대한 생계지원제도가 마련되어 있지 않아서 저숙련-저소득 일자리의 재취업이라는 악순환을 벗어나도록 하는데 한계가 있다.

적절한 소득보장과 연계된 맞춤형 통합 고용복지서비스는 미취업자, 근로빈곤층이 안정적으로 직업훈련에 참여하도록 유인함으로써 활성화 정책의 효과성을 높일 수 있고, 장기적으로는 국가의 생산성 향상 뿐 아니라 복지재정의 건전성 측면에서도 긍정적으로 작용할 것이다.

이상으로 한 축으로는 노동공급과 노동수요 측면에서, 다른 축으로는 권리와 의무, 인센티브와 제재, 고용서비스 개입 측면에서 우리나라의 주요 활성화 정책을 살펴보았다. 마무리하면서 우리나라 활성화 정책이 효율적이고 효과적으로 실행되기 위해서 가장 먼저 선결되어야 할 내용을 지적한다면 통합적인 사례관리 시스템 구축과 관련한 담당인력의 확충이라 할 수 있겠다. 다양한 부서에서 다양한 정책들이 산발적으로 시행된다 하더라도 이들을 엮어낼 수 있는 통합적인 사례관리 시스템이 부재하다면 고용친화적 복지전략을 실효성 있게 시행하기는 매우 어렵다. 2011년 9월 현재 보건복지부, 고용노동부 등 중앙부처가 관장하는 현금급여 및 사회서비스 프로그램은 292개에 달하는 것으로 나타났는데, 고용·복지 및 보건·주거·교육 등 핵심적 사회서비스 간에 유기적 연계체계는 없는 것으로 분석되고 있다(안상훈, 2011: 59-61). 뿐만 아니라 고용·복지 사회서비스 담당인력이 매우 부족한 것으로 나타나 통합적 전달체계의 구성과 관련 전문인력의 확충이 매우 시급하다 하겠다.

참고문헌

- 강병구(2008). 근로장려세제의 노동공급 및 탈빈곤효과. 이병희 외. 저소득 노동시장 분석. 한국노동연구원, pp.115-150.
- 고혜원, 박천수, 정재호(2010). 직업능력개발계좌제 운영 현황과 향후 개선 방향. 서울: 한국직업능력개발원.
- 김혜원(2008). 노동분야의 사회투자정책. 양재진 편. 사회정책의 제3의길: 한국형사회투자정책의 모색. 백산서당.
- _____(2009). 사회서비스 일자리사업 평가. 월간노동리뷰, 58, pp.20-36.
- _____(2011). 사회서비스일자리 사업과 사회서비스 확충, 허재준 외. 고용친화적 복지전략 연구. 한국노동연구원, pp.244-274.
- 노대명, 강신욱, 최현수, 류만희, 이병희, 이상은 외(2009). 자립촉진지원제도 도입방안 연구. 서울: 한국보건사회연구원.
- 류기락, 류장수, 류만희(2012). 취업성공패키지-희망리본프로젝트 통합·조정을 위한 운영성과 평가 및 개선방안. 서울: 한국직업능력개발원.
- 보건복지부(2011). 2010 보건복지백서. 서울: 보건복지부.
- 안상훈(2011). 국민중심의 전달체계 개혁방안. 국민중심의 한국형고용복지 모형구축 정책 세미나 자료집. pp.55-89.
- 유경준(2007). 최근의 실업률 하락 및 고용률 정체요인 분석. 서울: 한국개발연구원.
- 유한욱(2011). 근로장려세제의 현황 및 정책방향. 한국개발연구원 정책포럼, 234.
- 이병희, 김혜원, 황덕순, 김동현, 김영미, 김우영 외(2008). 고용안전망과 활성화 전략 연구. 서울: 한국노동연구원.
- 이상은(2007). 근로장려세제의 평가와 정책과제. 사회보장연구, 23(3), pp.25-51.
- 정병석(2010). 한국 노동시장정책의 평가와 발전방안. 이행노동시장 이론의 활용. 노동정책연구, 10(2), pp.155-185.
- 최해진, 최영준(2012). 효과적 직접일자리 창출사업을 위한 시론적 고찰. 비판사회정책, 35, pp.87-131.
- 황덕순(2002). 근로연계복지정책의 국제비교. 서울: 한국노동연구원.
- _____(2008). 한국의 활성화 정책 평가와 발전방향. '활성화정책과 고용서비스 성과'.

- 한국 노동연구원 국제세미나 자료집. pp.215-260.
- 황덕순, 이병희(2011). 활성화정책을 통한 근로빈곤층 지원 강화방안. 2011 한국사회보장학회 추계학술대회 자료집. pp.1-30.
- 황덕순, 노대명, 김재진(2010). 근로유인형 복지제도의 국제비교와 한국의 근로유인형 복지제도 발전방안 연구. 서울: 한국노동연구원.
- 허재준, 안상훈, 배기준, 김수완, 박영란, 류연규 외(2011). 고용친화적 복지전략연구. 서울: 한국노동연구원.
- Eichhorst, W., Konle-Seidl, R.(2008). *Contigent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies*, IZA.
- Geldof, D.(1999). New Activation Policies: Promises and Risks, In Heikkila, M.(ed), *Linking Welfare and Work*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Grubb, D., Singh, S., Tergeist, P.(2009). *Activation Policies in Ireland*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 75, OECD.
- Hanesch, W.(2001) *Activation: Narratives and Realities*. A Seven Countries Comparison.
- Hanesch, W., Balzter, N.(2001). Activation Policies in the Context of Social Assistance, Report 4: The Role of Social Assistance as a Means of Social Inclusion and Activation. A Comparative Study on Minimum Income in Seven European Countries, STAKES: Helsinki.
- Heikkilä, M.(1999). A Brief Introduction to the topic, In Heikkila, M.(ed). *Linking Welfare and Work*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Hviden, B.(1999). Activation: A Nordic Perspective, In Heikkila, M.(ed). *Linking Welfare and Work*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Jacobs, L. A.(1995). What are the normative foundations of workfare ? In Sayed, A.(ed), *Workfare: Does it work? Is it fair?*. IRPP, pp.13-37.
- Kildal, N.(1999). Justification of Workfare: the Norwegian case, *Critical Social*

Policy, 19(3), pp.353-370.

Lødemel, I., Trickey, H.(2001). *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*. Bristol:Policy Press.

Loftager, J.(1998). *Solidarity and Universality in the Danish Welfare State*.

Noël, A.(1995). The Politics of Workfare, In Sayed, A.(ed), *Workfare: Does it work? Is it fair?*. IRPP, pp.39-74.

Sharage, E.(ed.)(1997). *Workfare: Ideology for a New Underclass*, Toronto: Garamond Press.

백승호는 서울대학교에서 사회복지학 석·박사학위를 받았으며, 현재 가톨릭대학교에서 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 비교사회정책, 복지국가 전략, 소득불평등 및 빈곤이며, 현재 서비스경제에서의 소득불평등, 고용친화적 복지전략 등을 연구하고 있다.

(E-mail: livevil@catholic.ac.kr)

A Study on the Activation Policy for Low Income Groups in Korea:

Focused on the Labour Supply–Demand Side
Interventions

Baek, Seung Ho

(Catholic University)

The aim of this study was to analyze the activation policies for low-income groups in Korea and propose directions for improving the policies. Most studies on activation policies focused on the supply-side interventions in the labour market. But this study focuses on the demand-side aspects of activation policies. Main findings are as follows. First, activation policies in Korea are inclined to supply-side interventions, paying only little attention to demand-side interventions. For example, public employment service is very poor in the supply-side and its connection with the demand-side is weak. Second, labour supply-side intervention policies are heavily dependent on incentives and sanctions. Third, income security policies are not closely linked to employment service policies. Because of the low benefit levels and strict entitlement conditions of income security policy, employment service policies is limited in imposing an obligation to participate in activation policy.

Keywords: Activation Policy, Workfare Policy, Active Labour Market Policy, Supply-side Intervention, Demand-side Intervention