

연구보고서(수시) 2023-06

복지 사각지대 해소를 위한 사회보장 개편 기초연구

김태완
한수진



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



■ 연구진

연구책임자 **김태완** 한국보건사회연구원 선임연구위원
공동연구진 **한수진** 한국보건사회연구원 연구원

연구보고서(수시) 2023-06

복지 사각지대 해소를 위한 사회보장 개편 기초연구

발행일 2023년 12월
발행인 이태수
발행처 한국보건사회연구원
주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인쇄처 (주)정인애드

© 한국보건사회연구원 2023
ISBN 978-89-6827-955-3 [93330]
<https://doi.org/10.23060/kihasa.b.2023.06>

발|간|사

한국의 사회보장제도는 2000년대 들어 새로운 제도의 도입과 기존 제도의 보완을 통해 사회안전망을 확충해 왔다. 외견상 서구 복지국가와 비교해도 부족하지 않은 사회보장체계를 갖추었다고 볼 수 있다. 하지만 외견상 보여지는 것에 비해, 내부적으로는 여전히 사회안전망의 사각지대가 존재하고 이로 인한 사회문제가 발생하고 있다. 최근에는 그동안 돌보지 못했던 새로운 취약계층이 등장하며, 이들을 지원하고 보호하기 위한 사회적 논의가 활발하게 이루어지고 있다.

근로연령층은 근로능력이 있고 일을 할 수 있다는 이유로 사회보장제도의 사각지대에 놓여져 있다. 빈곤층 대응제도인 국민기초생활보장제도와 근로장려금, 고용안전망으로서 고용보험, 국민취업지원제도가 도입되어 운영되고 있지만, 제도 간 연계, 급여수준에서의 부족으로 근로빈곤층은 여전히 어려운 생활을 하고 있다. 이번 연구에서는 근로빈곤층 대상 사회보장제도 중 소득보장제도의 현상을 진단하고, 그 개선방안을 제시하고 있다. 소득측면에서의 지원과 더불어 빈곤에서 벗어날 수 있도록 하는 고용서비스와 사회서비스 간의 연계도 주요하게 다루고 있다. 관심있는 전문가, 공무원, 연구자의 일독을 바란다.

이번 연구는 우리 연구원의 김태완 선임연구위원의 책임 아래 한수진 연구원이 참여하였다. 외부에서는 김문정 한국조세재정연구위원이 함께 참여하였다. 특히 연구진은 연구 진행과정에서 포럼 발표와 보고서 작성에 도움을 주신 길현종 한국노동연구원 박사, 서광국 한국자활복지개발원 박사를 비롯한 여러 전문가에게 감사를 드리고 있다. 마지막으로 보고서의 완성도를 높이기 위해 고견을 주신 우리 원의 김기태 박사과 원외 서광국 한국자활복지개발원 박사에게 감사를 전한다.

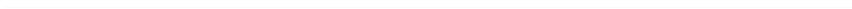
연구진은 이 연구가 복지사각지대 해소와 사회보장 개편을 위한 연구라는 점에서 사회복지, 사회안전망 등에 관심이 있는 교수, 전문가 및 관련 분야 학생들에게 조금이나마 도움이 되기를 바란다.

마지막으로, 이 연구결과는 연구원의 공식적인 견해가 아니라 연구진의 개별 연구활동의 결과임을 밝힌다.

2023년 12월

한국보건사회연구원 원장

이 태 수



목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



Abstract	1
요 약	3
제1장 서 론	9
제1절 연구의 필요성 및 목적	11
제2절 연구의 내용 및 방법	14
제3절 기대효과 및 연구한계	17
제2장 소득보장제도 사각지대 및 새로운 취약계층 현황	19
제1절 근로빈곤층 관련 선행연구	21
제2절 근로빈곤층 실태	28
제3절 소득 및 고용안전망 사각지대 현황	36
제4절 새로운 취약계층 현황	48
제3장 (근로)빈곤층 대상 소득보장제도 현황 및 평가	69
제1절 빈곤층 지원제도	71
제2절 근로빈곤층 대상 지원제도	91
제3절 근로빈곤 및 근로연령층 대상 새로운 변화	160
제4장 결론 및 정책제언	169
제1절 주요 연구결과 정리	171
제2절 근로연령층 대상 소득보장 개편방향	176



참고문헌	195
부 록	209
[부록1] 금융취약계층: 일본 대응사례	209
[부록2] 일본의 비정규직근로자 및 빈곤의 현황과 대책: 최근의 사회보장제도 및 노동시장 개혁 중심으로	221
[부록3] 노인빈곤 문제 대응	253

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 2-1-1〉 근로빈곤층 관련 선행연구	26
〈표 2-2-1〉 근로빈곤층 변화	29
〈표 2-2-2〉 근로빈곤층 특성별 변화(성별 기준)	30
〈표 2-2-3〉 근로빈곤층 특성별 변화(연령별 기준)	31
〈표 2-2-4〉 근로빈곤층 특성별 변화(주된경제활상태별 기준)	32
〈표 2-2-5〉 근로빈곤층 특성별 근로빈곤 경험	34
〈표 2-2-6〉 근로빈곤층 특성별 근로빈곤 경험(성별 기준)	34
〈표 2-2-7〉 근로빈곤층 특성별 변화(연령별 기준)	35
〈표 2-3-1〉 소득보장제도 비수급층 규모(전연령층)	37
〈표 2-3-2〉 소득보장제도 비수급층 규모(18~64세 이하)	38
〈표 2-3-3〉 빈곤층 중 소득보장제도 비수급층 특성(18~64세 이하, 주된일자리참여별) ·	42
〈표 2-4-1〉 비정규직 비율	50
〈표 2-4-2〉 청년 주거 점유실태	51
〈표 2-4-3〉 청년층 주거불안 경험비율	52
〈표 2-4-4〉 1인 가구의 가구빈곤율 변화	56
〈표 2-4-5〉 청년층 은둔·고립경험 비율	58
〈표 2-4-6〉 은둔 생활을 하게 된 이유	60
〈표 2-4-7〉 정책서민금융상품 현황	66
〈표 3-1-1〉 기초생활보장제도 급여별 선정기준 변화	72
〈표 3-1-2〉 2022년 기준 중위소득	72
〈표 3-1-3〉 기준 중위소득 50% 이하 생계·의료급여 비수급 빈곤층 규모	74
〈표 3-1-4〉 부양의무자 기준 단계적 폐지 현황	75
〈표 3-1-5〉 기본재산 공제 및 주거재산 한도액	75
〈표 3-1-6〉 연령대별 기초생활보장제도 수급율	77
〈표 3-1-7〉 기초생활보장제도 수급기간별 수급율	78
〈표 3-1-8〉 사후 적정성 평가를 위한 소득기준: 기준 중위소득의 75%	82
〈표 3-1-9〉 사후 적정성 평가를 위한 재산기준	82

〈표 3-1-10〉 긴급복지지원제도 원칙 변화	83
〈표 3-1-11〉 긴급지원의 위기 사유	85
〈표 3-1-12〉 긴급복지지원 지원내용	87
〈표 3-2-1〉 2022년 근로장려금 산정방법	98
〈표 3-2-2〉 근로장려금 신청과 수급현황	106
〈표 3-2-3〉 국민취업지원제도 추진방안에 포함된 유형별 대상 요건 및 지원규모 계획 ..	114
〈표 3-2-4〉 시행초기와 현재 국민취업지원제도 지원대상 비교	116
〈표 3-2-5〉 국민취업지원제도 참여인원 목표 및 추진실적	120
〈표 3-2-6〉 국민취업지원제도 참여자 연령분포	121
〈표 3-2-7〉 국민취업지원제도 참여자 구직활동지원 프로그램 제공률	122
〈표 3-2-8〉 연도별 자활근로사업 참여인원	130
〈표 3-2-9〉 고용보험 보험료율 변화 추이	151
〈표 3-2-10〉 고용보험 피보험자 현황	151
〈표 3-2-11〉 고용형태와 속성별 임금노동자 고용보험 적용률(2021년)	152
〈표 3-2-12〉 고용보험 적용범위 확대 과정	153
〈표 3-2-13〉 노동시장의 비표준적 고용형태 종사자 추정-제도밖 노동자	154
〈표 3-3-1〉 서울시 안심소득 시범사업 급여 조건	162
〈표 4-2-1〉 긴급복지지원 대상자 연령집단	179
〈표 4-2-2〉 광역기준 기초자치단체 단위 긴급복지 담당 실무자 규모(2021.07. 기준) ·	181
〈표 4-2-3〉 긴급복지지원대상자 다른 지원사업으로 연계 현황	182
〈부표 2-1〉 생활공공자 자립지원제도 지원 상황조사 결과	226
〈부표 2-2〉 건강보험과 후생연금보험의 적용확대 일정	228
〈부표 2-3〉 각 제도의 적용상황	234

그림 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



[그림 1-1-1] 사회보장 사각지대	12
[그림 2-3-1] 빈곤층 중 소득보장제도 비수급층 특성(18~64세 이하, 성별)	40
[그림 2-3-2] 빈곤층 중 소득보장제도 비수급층 특성(연령별)	40
[그림 2-3-3] 빈곤층 중 소득보장제도 비수급층 특성(18~64세 이하, 교육수준별)	41
[그림 2-3-4] 빈곤층 중 소득보장제도 비수급층 특성(18~64세 이하, 사업장 규모별)	43
[그림 2-3-5] 소득보장 사각지대 동태 비교(18~64세 이하, 성별)	44
[그림 2-3-6] 소득보장 사각지대 동태 비교(18~64세 이하, 연령별)	45
[그림 2-3-7] 소득보장 사각지대 동태 비교(18~64세 이하, 교육수준별)	45
[그림 2-3-8] 소득보장 사각지대 동태 비교(18~64세 이하, 주된일자리 참여별)	46
[그림 2-3-9] 소득보장 사각지대 동태 비교(18~64세 이하, 사업장 규모별)	47
[그림 2-4-1] 전체 실업률 및 청년실업률	49
[그림 2-4-2] 1인가구 변화 추이	53
[그림 2-4-3] 1인가구 규모(성별, 연령별)	54
[그림 2-4-4] 1인가구 주거점유 형태	55
[그림 2-4-5] 월 가구소득별 사회적 고립 경험자의 비율	61
[그림 2-4-6] 가계대출 차주의 연령대별 비중	63
[그림 3-1-1] 기초생활보장제도 수급자 변화	73
[그림 3-1-2] 연령 변화와 중위소득 50% 이하 가처분소득 빈곤율 변화의 관계	76
[그림 3-1-3] 기초생활보장제도 수급유지기간(2023.8기준)	78
[그림 3-1-4] 국민기초생활보장제도 전달체계	80
[그림 3-1-5] 긴급복지지원 체계	90
[그림 3-2-1] 근로·자녀장려금 수급 가구와 수급 금액	100
[그림 3-2-2] 근로·자녀장려금 가구의 특성: 부양자녀 수와 연령대	101
[그림 3-2-3] 근로장려금 지급현황(재산, 총급여액 등, 근무유형)	104
[그림 3-2-4] 가구유형별 근로장려금 개편 내용	108
[그림 3-2-5] 국민취업지원제도 도입경과	115
[그림 3-2-6] 근로빈곤층 프로그램 전달단계 검토	145

[그림 3-2-7] 근로빈곤층 지원의 흐름과 영역	145
[그림 3-2-8] 고용보험제도의 기본구조	150
[그림 3-2-9] 실업급여 관련 주요 제도 개선 내용	152
[그림 3-2-10] 고용보험법 개정 주요 내용	153
[그림 3-2-11] 고용보험 적용제외	154
[그림 3-2-12] 자영업자 고용보험 가입 변화	155
[그림 3-2-13] 고용복지플러스센터 참여기관 및 체계도	158
[그림 3-2-14] 공공부문 고용서비스 지원 기관	159
[그림 4-2-1] 조세 및 국민부담률 변화	178
[부그림 2-1] 일본의 비정규직근로자 비율(연별)	221
[부그림 2-2] 비정규직근로자가 현재 느끼고 있는 불만과 불안	222
[부그림 2-3] 소득재분배에 의한 소득계급별 가구 분포의 변화	223
[부그림 2-4] 당초소득계급별 소득재분배 상황	224
[부그림 2-5] 「소득재분배조사」의 지니계수 및 지니계수 개선도	224
[부그림 2-6] 빈곤율 추이	225
[부그림 2-7] 자립상담지원사업의 취업지원 실적	227
[부그림 2-8] 한국과 일본의 전년대비 최저임금 인상을 추이	236
[부그림 2-9] 지급개시연령의 연장(실선:남성, 점선:여성)	245
[부그림 2-10] 고연령자의 연령계급별 취업률의 추이	246
[부그림 3-1] 한국 노인빈곤 수준	254
[부그림 3-2] 국민연금 노령연금 수급 수준	254
[부그림 3-3] 국민연금 금액규모별 연금 수급자 분포	255
[부그림 3-4] 고령층 노후준비 수준 및 수단	256



Abstract

Basic research on social security reform to eliminate welfare no-care zone

Project Head: Kim, Tae-wan

The purpose of our study is to present a plan to reorganize the income security system by evaluating the no-care zone and policies of the income security system for the working poor and identifying the consistency between the systems.

The size of the income security no-care zone increased from 16.6% in 2018 to 23.2% in 2021, which appears to have been influenced by the decline of 30-50% of the median income to poverty and the decrease in the supply and demand ratio of employment insurance and EITC.

The emergency welfare support system needs to be dramatically reformed in order for the working poor, who are in the no-care zone of income security and employment safety nets, to maintain a stable livelihood.

In the short term, through the connection between the Emergency Welfare Support System and the National Employment Support System, livelihood support is provided to households in crisis through the Emergency Welfare Support System, and poverty prevention and escape are provided

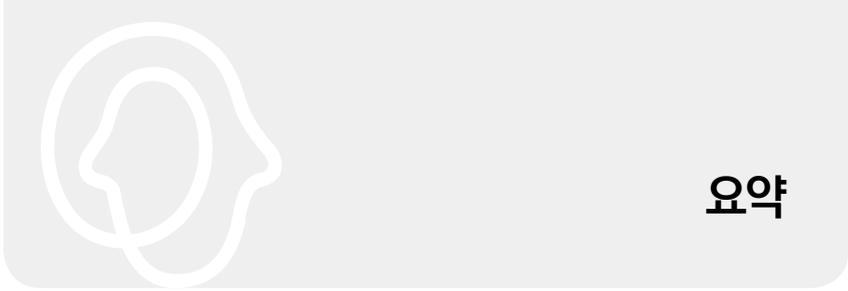
Co-Researchers: Han Su-jin

2 복지 사각지대 해소를 위한 사회보장 개편 기초연구

through employment education, training, and job placement through the National Employment Support System. It has to be. Case management must be linked to protect at-risk households and individuals. In addition, integration and coordination of the delivery system is necessary.

From a long-term perspective, in order to ensure the role and financial stability of the emergency welfare support system and the national employment support system, the earned income tax credit(EITC) system must also be integrated and operated along with the system.

Key words : Income security no-care zone, Working poor, Employment safety net, Employment and Social service linkage



1. 연구의 배경 및 목적

우리 연구에서는 근로빈곤 및 근로연령층 대상 소득보장제도 사각지대 및 정책에 대한 평가와 제도 간 정합성 파악을 통해 소득보장제도 재편 방안을 제시하는 것을 목적으로 두고 있다. 이외에 신사회적 위험이 다양하게 나타나고 있으며, 새로운 취약계층 등이 등장하고 있어 우리 연구에서도 제한적이지만 새로운 취약계층에 대해 살펴보고자 했다.

2. 주요 연구결과

한국복지패널조사를 활용하여 소득보장 사각지대 규모를 보면 2018년 대비 2021년에는 중위소득 30% 이하의 소득보장 사각지대 규모가 증가하였다. 2018년 16.6%에서 2021년 23.2%로 증가하였는데, 이는 중위소득 30~50% 사이가 빈곤층으로 하락한 점과 고용보험과 근로장려금 등의 지급비율 감소도 함께 영향을 준 것으로 보인다.

연령별로 구분해 보면 중위소득 50% 미만은 2018년과 2021년 사이 34세 이하 청년과 50세 이상 중고령층의 비중이 크게 증가하였다. 반면 중위소득 50~100% 미만에서는 35~49세 사이 장년층이 소폭 증가하였다. 청년과 고령층의 변화 폭이 크다는 점에서 소득안전망의 우선 취약 대상으로는 청년과 고령층임을 알 수 있다. 동일한 대상을 기준으로 동태분석을 해보면, 대부분 연령대에서 장기간 소득안전망 사각지대를 경험하는 비율이 높았으며, 중위 50% 미만에서는 청년이 중위 50~100% 미만에서는 35~49세 장년층의 사각지대 경험비율이 높았다.

새로운 취약계층으로서 청년의 경우 비정규직 변화를 보면, 60세 이상

4 복지 사각지대 해소를 위한 사회보장 개편 기초연구

노인, 50대 고령층과 더불어 청년층의 비정규직 비율이 높았으며, 규모도 변하고 있지 않다. 주거불안을 경험한 비율은 청년층 13.1%로 청년 10명 중 1명이었으며, 다른 주거로의 이전에 필요한 자금 부족을 함께 지적하고 있다. 가족구조 변화에 따라 1인 가구도 증가하고 있다. 1인가구 비율은 '20년 31.7%에서 '30년 35.6%, '50년에는 39.6%까지 급격히 증가할 것으로 예측되고 있다. 이들은 주거가 취약하여, 자가보다는 전세(17.5%), 월세(42.3%)의 비중이 높았으며, 연령별로도 50대 이하의 1인 가구는 월세 비중이 매우 높았다. 보건복지부 발표 자료 기준 고립·은둔 청년이 청년인구의 5% 정도로 약 51.6만명인 것으로 추산하였고, 이들 중 18.5%가 정신과적 약물 복용 중이었으며, 신체적으로도 건강하지 못하다는 비율이 43.2%로 높았다. 부채로 인한 위기계층 역시 증가중이다. 한국은행에 따르면 다중채무자이면서 저소득(하위 30%) 또는 저신용(신용점수 664점 이하)인 취약계층은 2023년 1/4분기 기준 가계부채 보유 가구의 6.3%로 전년대비 0.3%p 상승하였다.

근로빈곤층 지원제도에 대해 평가를 해보면, 기초생활보장제도는 제도적 개선에도 불구하고 비수급빈곤층규모가 2021년 기준 66만명에 이르고 있으며, 차상위를 포함시 125만명 수준이었다. 지난 시기에 비해 비수급 빈곤층이 줄어들고 있지만, 근로빈곤층을 지원하는 비율은 2022년 기준 20~39세기준 1.8%, 40~64세기준 3.9%에 머무르고 있다. 반면에 수급 자격을 유지하며 10년 이상 장기수급하는 청년층도 4만명에 이르고 있어 사각지대와 빈곤함정이라는 현상을 동시에 보이고 있다. 긴급복지지원 제도는 위기사유가 제한적이며, 소득 및 재산기준의 까다로움, 급여지원 기간 및 수준의 적정성, 전달체계 한계 등을 가지고 있으며, 여기에 새롭게 등장하는 다른 사회보장제도와의 관계에 주목할 필요가 있다.

근로장려금은 지속적으로 예산이 확충되며, 소득재분배 기능과 노동

공급 장려의 기능 두 가지를 수행하고 있지만, 노동공급 장려의 기능은 제도적 복잡성으로 인해 상대적으로 제한적이다. 근로장려금의 향후 역할의 재정립을 위해서는 사회보험제도, 기초생활보장급여, 기초연금제도, 최저임금제도 등의 다른 제도와 함께 살펴볼 필요가 있다.

국민취업지원제도는 청년 구직자를 위한 현금 급여제도, 한국형 실업 부조의 모형과 근로빈곤층 상호의무에 따라 수급권을 갖는 급여와 취업 지원 서비스를 동시에 제공해 단기간에 좋은 일자리로의 이동을 지원하는 것을 목적으로 두고 있었다. 문제를 보면 첫째, 지원 규모 대비 부족한 참여자 수, 둘째, 청년층에 집중된 프로그램 운영, 셋째, 불충분한 취업 지원서비스 제공을 들 수 있다. 현재의 한계를 극복하기 위해서는 잠재적 참여자를 적극적으로 발굴하는 혁신적인 전략을 고민해야 할 필요가 있다. 여기에 충분한 서비스 제공이 이루어지도록 고용서비스 제공과정에 대한 적극적인 관리가 필요하다.

자활사업은 근로능력이 있는 기초생활수급자에 대한 보호에 초점이 맞추어지면서 근로빈곤층에 대한 안전망 역할 및 사회적 유용성을 가진 일자리 제공이라는 역할은 축소되어 왔다. 한계로는 자활사업에서 운영하고 있는 프로그램의 부족, 지역단위 촘촘한 자활인프라에 맞는 역할과 지원의 부족, 농어촌 지역과 도시지역 참여자의 규모 차이 확대, 참여자 고령화에 따른 자립지원계획의 수립의 어려움, 청년이나 중장년 참여 비율의 지속적인 감소, 사회안전망으로서 전달체계 한계, 빈곤의 대물림 현상인 청년 수급자를 위한 프로그램 참여자 정체 등의 문제가 있다. 사업 활성화를 위해서는 참여대상자가 저소득층을 벗어나기 위한 일정기간의 특례지원을 할 필요가 있으며, 탈수급이나 취·창업이라는 목표보다는 프로그램의 성실한 참여와 프로그램의 이행에 목표를 두어야 한다.

고용보험제도는 대표적 고용안전망으로서 계속해서 대상, 재원 등이

확대되어 왔지만 여전히 고용보험에서 제외된 대상이 상당수 사회내 존재하고 있다. 자영업자 역시 2012년부터 제도 가입이 시작되고 지속적으로 증가하고 있지만 임의 가입 방식으로 운영되고 있어, 자영업자가 스스로 가입하기 이전에는 가입을 강제할 수 없는 상황이다. 고용서비스의 경우 고용서비스 지원 기관은 다양하게 촘촘하게 구성되어 있지만 각각의 기관이 분절적으로 운영되고 있으며, 여기에 더해 소득보장제도와는 다르게 운영됨으로써 소득안전망과 고용안전망 간 연계가 제대로 이루어지고 있지 못하다. 또한 민간고용서비스기관과의 협업, 연계가 필요하지만 역시 공공과 민간 고용서비스 간 연계가 체계적으로 진행되고 있지 못하다. 고용서비스와 사회복지서비스 제공기관 간의 연계 또한 거의 없다는 점은 다양한 욕구를 가진 근로빈곤층, 새로운 취약계층의 욕구에 부합되는 서비스를 제공하기에는 한계가 있다.

3. 결론 및 시사점

소득보장 및 고용안전망 사각지대에 놓인 근로빈곤층이 안정적으로 생활을 유지하고, 다음 단계로의 전환을 위해서는 긴급복지지원제도가 획기적으로 개편될 필요가 있다. 긴급복지지원제도 지원을 받기 위한 조건인 위기 조건의 대폭 완화와 위기가구라는 점에서 소득기준만을 적용하고 가능한 재산에 대해서는 완화된 기준을 적용할 필요가 있다.

단기적으로는 근로빈곤층 관련 제도간 역할 조정을 위해 긴급복지지원제도와 국민취업지원제도 간 연계를 통해 위기 개인 및 가구에 대해 생계 지원은 긴급복지지원제도를 통해, 빈곤예방 및 탈출 기능으로서 국민취업지원제도의 취창업 교육, 훈련, 직업알선 등이 함께 제공되어야 한다. 긴급복지지원제도와 국민취업지원제도에서 행하고 있는 사례관리를

연계해서 위기가구와 개인을 보호하도록 해야 한다. 이외에 전달체계의 통합과 조정이 필요하다. 근로빈곤층을 선정하여 급여를 제공하는 것이 ‘보호’ 측면이라면 ‘예방’과 ‘탈출’의 역할을 전달체계가 핵심적 역할을 할 것이다.

장기적 관점에서는 긴급복지지원제도와 국민취업지원제도의 역할과 재정적 안정을 담보하기 위해서는 근로장려금 역시 동 제도와 함께 통합되어 운영되는 것이 검토되어야 한다. 소득보장 기능을 강화하면서 근로빈곤층에 대한 빈곤 예방과 탈빈곤을 촉진하고, 재정적 효율성을 담보한다는 측면에서 이들 제도 간의 조정 혹은 통합은 필요할 것으로 보인다.

주요 용어 : 소득보장 사각지대, 근로빈곤, 고용안전망, 고용과 복지서비스 연계

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

제2절 연구 내용 및 방법

제3절 기대효과 및 연구한계

제 1 장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

1. 연구필요성

한국의 소득보장제도는 IMF 외환위기를 극복하고, 양극화 현상을 해소하기 위해 2000년대 이후 다양한 사회안전망제도를 갖추어 왔다. 이를 통해 외형적으로 사회안전망의 형태 즉 모습은 갖추어져 있지만, 각각의 제도가 가지고 있는 한계로 사각지대가 존재하고 있는 점이 문제점으로 부각되고 있다. 기존 소득보장제도는 정부가 정하고 있는 (선정 및 급여) 기준선 이하의 수급자를 대상으로 현금급여 중심의 지원체계를 구축하고 있다. 소득보장제도의 지원을 받는 과정에서 발생하는 수급자 선정단계의 낙인현상과 청장년 대상 현금성 급여 제공에 대한 부정적 인식(근로연령층이면 일을 해야 한다는 인식)은 소득보장제도 사각지대 문제를 유발하는 주요 원인으로 볼 수 있다.

외형상 갖추어진 사회안전망 특히 소득보장제도의 모습과는 다르게 근로빈곤층 대상으로는 광범위한 사각지대가 존재하고(대상 적용의 사각지대) 있으며, 노인은 기초연금, 기초생활보장제도, 노인일자리 사업 등 적용 사각지대 문제는 적지만, 급여수준이 낮은 급여충분성 문제에 직면해 있다(김태완 외, 2022).

현재 기준중위소득 30% 이하는 기초생활보장제도(생계급여, 자활급여, 의료 및 주거)가 지원을 하고 있지만, 동 기준을 넘어서면 사회안전망 사각지대로 소득보장에 취약한 문제가 존재하고 있다.

12 복지 사각지대 해소를 위한 사회보장 개편 기초연구

[그림 1-1-1] 사회보장 사각지대

	노인, 장애인 등	근로연령	임시·일용 (근로빈곤)	자영업자· 특수고용 등	
기준중위 100%	국민연금 · 기초연금 (노인)				건강보험 + (상병수당)
기준중위 75%	↓ 낮은 급여 수준	고용보험 (실업급여)	↓ 근로·자녀 장려금	↓ 임시·단기 지원	상병수당 · 연전 (의료취약 계층)
기준중위 50%		국민 취업지원 (2021)			기초생활 보장 (의료급여)
기준중위 30%	기초생활보장 (생계급여)	자활사업 (일자리와 급여)			기초생활 보장 (주거급여)
	근로무능력자	실업자	근로능력자		주거

자료: 차민경, 양혜원, 김태완, 박소현(2020). 예술인 복지정책 기본계획 수립 방향 설정을 위한 사전연구. 한국문화관광연구원 p.66

그림에서 보듯이 소득보장제도가 외형적으로 소득수준별로 갖추어져 있지만, 제도 간 연계보다는 사업중심, 정책대상 중심으로 제도가 도입되면서 제도 간 연계, 정합성 등에 대한 고려는 미흡하다. 대표적으로 근로빈곤층 및 근로연령층 지원을 위해 고용보험의 구직급여(=실업급여), 근로장려금제도, 자활사업이 도입 운영되고 있으며, 최근에는 국민취업지원제도가 새롭게 도입되었다. 지난 정부는 실시간 소득파악체계 구축을 통한 전국민고용보험제도 확충을 천명하였지만, 관련 정책계획과 내용은 수립되어 있지 못하고, 현재도 추진계획이 미진한 상황이다. 여기에 새롭게 도입된 국민취업지원제도와 자활사업은 서로 간 대상이 일부 중첩되는 현상도 발생하고 있다(정은희 외, 2022).

기존 소득보장제도가 한계를 보이면서 소득보장제도 사각지대 해소와 저소득 및 취약계층에 대한 복지정책 선점을 위해 대안적 소득보장제도가 소개되고 있다. 서울시는 서울시민 중 근로빈곤층을 대상으로 안심소득 시범사업을 추진 중에 있다. 안심소득은 기준중위소득 85% 이하 기준액

에서 자신의 소득을 제외한 차액의 50%를 급여로 지급하고 있다. 경기도는 참여소득 형태의 기회소득을 예술인, 장애인 등을 대상으로 시범운영 중에 있으며, 기준중위소득 120% 이하로 연간 150만원을 지급하고 있다. 또한 경기도는 여전히 지난 대통령선거에서 많은 논쟁을 주었던 기본 소득에 대한 사회실험을 여전히 진행 중에 있다.

위와 같이 근로빈곤 및 근로연령층 대상 소득안전망은 기존 제도에 대한 확대와 새로운 제도 도입이라는 두 가지 방향에서 진행되고 있다. 하지만 지적한 것과 같이 이들 제도는 대상 포괄성, 급여충분성의 문제는 물론 제도간 연계, 정합성 등을 고려하여 운영되기 보다는 우선은 제도도입 중심으로 제도가 설계됨으로써, 비슷한 제도가 함께 운영되는 모습을 보여주고 있다.

최근에서는 신사회적 위험(가족구조변화, 디지털 전환, 기후위기 등)과 새로운 취약계층이 등장하고 있다. 소득보장제도의 안전망이 충분히 갖추어지지 않은 상태에서 언론 등을 통해 은둔·고립, 청년(영커어려), 경계성 장애인, 북한이탈주민, 보호종료아동, 외국인 근로자, 1인 가구(특히 노인), 과다 채무가구, 정서적 취약계층 등이 새로운 취약계층으로 소개되고 이들은 상시적으로 위기 상황에 노출되고 있다. 이들 대상 대부분은 역시 청장년의 연령층으로 근로빈곤과 근로연령층에 해당되고 있다. 다양한 근로연령 대상 소득보장제도가 있음에도 새로운 위기, 신사회적 위험에 대한 대응 또한 취약한 것이다.

이번 연구에서는 근로빈곤 및 근로연령층 대상으로 운영되고 있는 소득보장제도의 특성과 한계를 살펴보고자 한다. 기존 소득보장제도가 전통적 위기계층은 물론 새롭게 등장하는 위기계층에 대해 충분히 대응하고 소득보장제도로 역할을 잘 수행해 나갈 수 있을지 살펴보고자 한다.

2. 연구목적

우리 연구에서는 근로빈곤 및 근로연령층 대상 소득보장제도 사각지대 및 정책에 대한 평가와 제도 간 정합성 파악을 통해 소득보장제도 재편 방안을 제시하는 것을 목적으로 두고 있다. 이를 위해 빈곤층, 취약계층 중심의 소득보장제도에 대한 평가와 근로연령층을 대상으로 운영되고 있는 현 제도들에 대한 소득보장제도간 정합성을 분석하였다. 이외에 기존 소득보장제도와 대안적 소득보장제도(부의소득세, 안심소득, 기회소득 등) 간 비교를 통해 바람직한 소득보장 개편 방향이 무엇인지 제안하고 있다.

두 번째 연구목적은 근로빈곤과 같은 신사회적 위험이 다양하게 나타나고 있으며, 우리 연구에서는 이에 대해 분석하였다. 최근에는 이를 새로운 취약계층으로 보고 이에 대한 개념과 지원방안에 대해 논하고 있으며, 우리 연구에서도 제한적이지만 새로운 취약계층에 대해 살펴보고, 이들이 경험하는 사각지대 현상을 진단하고, 소득보장제도를 통한 지원 방안 마련에 대해 제안하고자 한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 연구 내용

이번 연구에서는 연구필요성과 목적에서 제시된 것과 같이 근로빈곤, 근로연령층 대상 소득보장제도 사각지대 등의 문제를 지적하고, 소득보장제도 한계와 향후 사회안전망 개선방향을 제시하는데 있다. 이를 위해 우리 연구에서는 먼저 한국의 소득보장정책 변화와 평가를 진행하였다. 선행연구 등에서 지적되고 있는 소득보장제도 사각지대와 급여적정성

측면에서 부족한 급여수준에 대해 다루고 있다. 세부적으로 근로빈곤층 대상 소득보장제도 사각지대 규모와 특성을 여러 통계자료와 제도 관련 선행연구를 통해 분석하였다.

이번 연구에서 중점을 둔 점은 제도 간 정합성이다. 근로빈곤 및 근로연령층을 대상으로 현재 우리 사회는 여러 제도를 운영하고 있다. 빈곤층을 대상으로는 국민기초생활보장제도, 긴급복지지원제도 등이 근로빈곤층을 대상으로는 고용보험, 국민취업지원제도, 근로장려금, 자활사업 등이 운영되고 있다. 따라서 제도들의 특징과 주요 현황 및 한계 등을 분석하고 근로빈곤 및 근로연령층 대상 소득안전망으로서 충분히 역할을 수행할 수 있을지에 대해 살펴보았다.

이외에 새로운 사회적 위험에 대한 대응과 기존 사회안전망제도가 가진 문제를 극복하기 위해 대안적 소득보장제도로써 안심소득, 기회소득 등이 논의되고 있다. 기본 이론은 부의 소득세(Negative Income Tax), 참여소득 등에 기반하고 있어, 이번 연구에서도 이에 대해 간단히 살펴보고자 한다.

최종적으로는 빈곤 및 신사회적 위험 대응을 위한 소득보장제도 재구조화 방향에 대해 분석하고 제안하고자 한다. 먼저 근로빈곤 및 신사회적 위험 대응 소득보장 방안 마련을 위한 기존 제도의 평가결과와 새로운 취약계층(특히 과다채무가구)에 대한 특징 등을 파악하고 이를 기반으로 새로운 사회안전망 강화방안이 무엇인지 제안해 보고자 한다.

2. 연구 방법

이번 연구는 근로빈곤 및 근로연령층 대상 소득보장제도의 한계와 특징을 살펴보고, 그 개선방안 제안을 목적으로 두고 있다. 이를 달성하기

위해 우리 연구에서는 세가지 연구방법을 활용하였다.

첫째는 문헌분석을 통한 이론적 검토로 기존 연구와 실태분석을 통해 신사회적 위험 및 소득보장제도 사각지대 규모 등에 대한 분석을 수행하였다. 이미 여러 연구 등이 근로빈곤의 문제와 위기극복을 위한 방안 등을 제시한 바가 있다. 이 중 일부는 시행된 경우도 있고(예, 국민취업지원제도, 기초생활보장제도 근로소득 공제 확대, 근로 및 자녀장려금 확대 등), 대안으로서만 제안(서울시 안심소득, 경기도 기회소득 등)된 경우도 있다. 이번 연구를 진행하는 과정에서 이들 기존 제도와 신규 대안 제도에 대한 문헌연구는 개선대안 제시에 적극적으로 활용하였다.

둘째, 기존 통계 및 한국보건사회연구원 복지패널조사를 활용하여 근로빈곤 및 근로연령층이 경험하고 있는 위기상황에 대해 실태분석을 수행하였다. 특히 한국복지패널조사를 이용해서는 사각지대에 놓여져 있는 근로빈곤층의 특성을 세분하여 분석함으로써, 위기상황에 놓인 근로빈곤층 사회안전망 강화를 위한 방안이 무엇인지 대안제시를 위한 기초자료로 활용하였다.

셋째, 전문가 포럼을 운영함으로써 다양한 사회정책 등에 대해 살펴보고, 전문가 의견을 수렴함으로써 근로빈곤층 대상 대안 마련을 위한 주요한 기초자료로 활용하였다. 이번 연구를 위해 사전 및 사후로 운영된 전문가 포럼의 주요 주제는 “근로장려금 및 부의소득세 논의와 대안”, “자활제도 및 국민취업지원제도 현황과 한계”, “근로연령층 대상 사회보장정책의 한계와 대안”, “전국민 고용보험제도 현황과 향후 방향”, “금융취약계층 대상 사회보장제도의 한계와 대안모색”, “대안적 소득보장제도로써 안심소득과 기회소득” 등을 주요하게 다루었으며, 주요 발표내용은 우리 연구의 중요한 참고자료로 활용하였다.

제3절 기대효과 및 연구한계

1. 기대효과

이번 연구를 통해 얻을 수 있는 기대효과는 두 가지 정도를 제안할 수 있다.

첫째는 빈곤 및 신사회적 위험에 대한 실태를 보여주고 이를 통해 학술적으로 정책적으로 향후 소득보장제도가 나아가야 할 방향과 토대를 제공하고자 하는 점이다. 이번 연구에서는 다양한 통계를 활용하여 근로빈곤층, 근로연령층이 경험하고 있는 위기 상황과 이에 대응하는 소득보장제도 즉 현재 정부가 운영중인 근로빈곤, 근로연령층 대상 제도의 대응 현황과 한계에 대해 분석하였다. 이를 기반으로 부족한 소득보장, 사회안전망 현황을 조망하고 향후 한국의 사회정책이 나아가야 할 방향을 제시해 보고자 했다.

둘째, 소득보장제도 간 연계 및 정합성 분석을 위한 기초분석을 통해 근로빈곤층과 근로연령층을 위한 사회안전망의 구체적 문제와 이를 극복하기 위한 대안을 제시하고 있다. 기초적으로 현재 우리 사회가 운영하고 있는 근로빈곤과 근로연령층 대상 사회보장제도가 원래의 목적에 맞게 운영되고 있는지를 살펴보고, 사회안전망의 대안으로서 역할을 충분히 수행할 수 있을지에 대한 평가를 진행하였다. 그 결과 개선점과 대안적 소득보장제도 방안을 제시하고 있다는 점에서 의미가 있다.

2. 연구한계

현재 한국사회가 직면하고 있는 사회적 위기는 단순히 근로빈곤, 근로연령층만을 대상으로 하고 있지는 않다. 전통적 위기 계층인 노인의 경우

여전히 높은 노인빈곤, 자살 등의 위기에 직면해 있으며, 대안으로 제시되고 있는 국민연금 등과 같은 전통적 소득보장제도는 여실히 한계를 보여주고 있다. 또한 장애인, 한부모 대상 소득보장제도들 역시 중첩적이고 복잡하게 제도가 구성되어 있어, 복지사각지대는 물론 급여적정성 문제를 가지고 있다. 최근에는 새로운 위기계층, 취약계층으로 여겨지는 다수의 사회적 위기계층이 등장하고 있다. 이들 대상 모두가 상시적, 즉시적으로 위기상황에 직면하고 있지만 우리 사회안전망은 이를 충분히 포괄하고 있지 못하다. 우리 연구 역시 초기 설계에서는 이들 다양한 위기계층을 포함한 연구를 수행하고자 하였지만, 물리적, 인적 자본의 한계로 사회정책 전반에 대한 문제를 다루지 못한 한계를 지니고 있다.

현 정부는 물론 최근의 사회정책 방향은 현금과 현물서비스의 조화를 강조하고 있다. 사회안전망 역시 기존 사회보험, 공공부조와 같은 현금 중심의 급여체계에서 서비스를 필두로 하는 돌봄정책 강화 필요성이 함께 나타나고 있다. 연구 과정에서 잠시 다루고는 있지만, 전반적 현금과 현물 서비스를 포괄할 수 있는 사회정책 전반에 대해서는 다루고 있지 못하다. 향후 추가연구를 통해 이번 연구에서 제시된 한계를 극복하기 위한 사회정책에 대한 체계적이고 종합적 연구가 진행되기를 연구자는 바란다.



제2장

소득보장제도 사각지대 및 새로운 취약계층 현황

제1절 근로빈곤층 관련 선행연구

제2절 근로빈곤층 실태

제3절 소득 및 고용안전망 사각지대 현황

제4절 새로운 취약계층 현황

제 2 장

소득보장제도 사각지대 및 새로운 취약계층 현황

제1절 근로빈곤층 관련 선행연구

1. 사각지대 개념

제도의 사각지대 이슈는 제도의 양적, 질적 발전에도 불구하고 꾸준히 제기되고 있다. 일반적으로 사각지대는 욕구를 가지고 있음에도 불구하고 관련 제도의 혜택을 받지 못하는 집단을 나타낼 때 사용되고 있다.(구인회·백학영, 2008; 강신욱, 2011; 이병희, 2011; 장지연 외, 2011; 유경준, 2013; 김은하·한경훈, 2018). 사각지대에 관한 국내 연구들을 보면 사각지대는 대상의 포괄성, 급여충분성의 두 가지 방향에서 살펴볼 수 있다.

먼저 법 규정에서부터 제도의 대상자에 포함되지 않는 제도적 배제 집단이 있다. 그 예로 고용보험의 경우 65세 이후에 고용된 경우, 가사노동자, 월 60시간 미만의 단시간 근로자 등이 대상자에서 제외된다. 한편, 법적인 의미에서 제도에는 포괄되어 있지만 제도의 혜택에서 실질적으로는 제외되어 있는 집단이 있다. 국민연금의 납부예외자, 건강보험의 보험료제납자, 사업주의 납부 불이행 해당자 등이 대표적이다. 또한 제도의 대상자 자격 기준에 적절하지 않아서 급여를 받지 못하는 집단이 있다. 기초생활보장제도의 경우 소득과 재산, 부양의무자 기준으로 신청자의 수급자격이 판정된다. 제도에 의한 보호가 필요함에도 불구하고 수급자격을 갖추지 못한 경우 제도 대상자에서 배제된다.

다음으로 수급 자격은 있지만, 신청을 못하거나 신청하지 않은 집단이 있다. 그 이유로는 프로그램의 존재에 대한 무지와 제도는 알고 있더라도

행정 절차상의 번거로움, 신청결과에 불확실성, 복지 낙인과 수치심 등이 있다(홍성대, 2011; 김은하·이희중, 2012; 김희연, 2013; 김은하·한경훈, 2018).

마지막으로, 제도적 혜택을 받고 있지만 급여가 적절한 수준에 미치지 못하거나 급여기간이 짧은 경우에도 때때로 사각지대에 포함되기도 한다.

본 연구는 이상과 같은 사각지대 개념에 따라, 근로빈곤층을 대상으로 하는 주요 소득보장제도의 사각지대를 살펴보고자 한다. 근로빈곤층을 대상으로 하는 소득보장제도로는 국민기초생활보장제도, 고용보험, 근로장려금, 국민취업지원제도 등이 있으며, 아래에서 각 제도별로 더 자세하게 살펴보기로 한다.

2. 근로빈곤층 고용안전망 사각지대

근로빈곤층 지원 정책의 방향성에 대해 논의한 많은 연구가 있다. 본 연구는 근로빈곤층을 대상으로 하는 지원 정책을 파악하기 위해 선행 연구를 먼저 정리하고자 한다.

먼저 대표적인 공공부조제도로 국민기초생활보장제도의 경우 많은 선행 연구에서 부양의무자, 재산액, 재산의 소득환산액 기준 등이 사각지대를 양산하고 있다고 지적한다(문진영 외, 2015; 정지운 외, 2015; 김문길, 2021). 김문길 외(2020)에 따르면 국민기초생활보장제도 급여 탈락 원인으로 '부양의무자의 소득 및 재산이 기준보다 많아서'가 2018년 33.8%, 2019년 28.2%으로 가장 높은 비율을 차지했다. 정부는 이를 해소하기 위하여 부양의무자 기준을 단계적으로 완화해 왔다. 2015년 7월에는 교육급여 그리고 2017년 11월에는 주거급여를 완전 폐지하였고, 2021년 10월 생계급여에서도 부양의무자 기준을 폐지(단, 부양의무자 소득과

자산이 각각 1억 원 이상, 9억 원 이상은 제외)하였다. 향후 기초생활보장 제도에 남은 쟁점은 재산 기준 개선에 대한 논의이다. 기본재산공제 수준은 2009년 이후 변경되지 않았으나, 주택가격과 전세가격은 지속적으로 상승하였다(정은희, 2018). 따라서 기본재산액공제액, 자동차 기준 등을 어떻게 개선해 나갈 것인지가 주요한 쟁점이다.

다음으로 우리나라의 1차 고용안전망인 고용보험을 살펴보기로 한다. 고용보험은 전일제 상용근로자에 대해서는 비교적 잘 갖추어진 반면, 특수형태근로종사자, 프리랜서, N잡러, 플랫폼 종사자 나아가 자영업자의 경우에는 제도의 사각지대에 놓여 있다. 2020년에는 예술인, 2021년에는 특수형태근로종사자, 2022년에는 플랫폼노동자 등 고용보험 적용 대상이 확대되었지만 여전히 사각지대가 존재한다. 뿐만 아니라 단기간 근로자, 월 60시간 미만 단시간 근로자와 같이 부분실업도 고용보험의 대상에서 제외된다. 강신욱 외(2022)은 최근 급격하게 늘어나고 있는 시간제 형태의 고용에 대해 고용보험 가입률을 분석한 결과, 가입자는 34.2%에 불과한 것으로 나타났다. 이처럼 새로운 형태의 고용자는 사회보장제도 적용 대상에서 제외될 뿐만 아니라 적용되더라도 고용보험 가입률 자체도 낮다. 고용보험은 근로시간을 기준으로 하고 있어 고용형태가 다양해지고 있는 현실 상황을 반영하지 못한다는 문제가 제기되어 왔다(김연명, 2010; 노대명 외, 2020). 이에 따라 소득기반 중심으로 개편하자는 주장이 있었고 전국민 고용보험제도를 시행 중에 있다. 또한 고용보험에 가입되어있더라도 그 혜택을 받는 시기가 경과한 사람은 고용안전망의 사각지대로 볼 수 있다. 실업급여 수급기간은 피보험 가입기간과 연령에 따라 90일부터 240일까지로 결정되어, 장기실업을 보장하는 데 한계가 있다.

이병희(2018)는 한국노동패널조사를 이용해 이직한 근로자에 대하여 실업급여 수급 여부를 조사한 결과, 실직률이 높은 저소득층의 실업급여

수혜율은 10% 내외로 나타났다. 이덕재 외(2021) 또한 실업급여 수혜율을 OECD 국가와 비교한 결과 우리나라는 37.3%로 가장 낮은 것으로 나타났다. 이처럼 고용보험의 보호를 받지 못하는 취업 취약계층을 해결하기 위해 한국형 실업부조를 도입하여 사각지대 문제에 대응하자는 연구가 있다(장지연 외, 2011; 이병희, 2018; 2021). 이에 따라 2021년 취업 취약계층을 대상으로 국민취업지원제도가 시행되었다. 이병희(2021)는 전 국민 고용보험이 확립되기까지 국민취업지원제도의 2차 고용안전망 역할을 강화할 필요가 있다고 주장하였다. 특히 한국형 실업부조의 효과는 취업 지원서비스에 달려 있어 수급자와 상담사 간 상호 협의, 상담사의 적극 개입 등이 중요하다고 주장한다. 반면에 은민수(2020)는 지나친 노동시장 참여 유도가 문제라고 지적하였고, 강신욱 외(2022)은 국민취업지원제도가 고용보험의 사각지대에 있는 구직자의 생활을 지원하기에 포괄성은 매우 낮아 보인다고 언급하였다. 오선정 외(2022)은 한국의 고용서비스가 충분한 정책분석 평가나 논의 없이 정치적으로 급하게 결정된 부분이 많아 양적 성장만 해왔다고 지적하며 질적 향상을 위해 노력할 필요가 있다고 언급하였다.

다음으로 근로장려금제도는 2008년 경제위기 상황에 적극 대응하여 근로빈곤층의 소득을 지원할 뿐 아니라 동시에 저소득 가구의 근로유인을 제고하기 위해 도입된 제도이다. 도입 이후 꾸준히 정책 대상을 확대하고 지급액을 증가하였다(전병목, 2022). 2022년 지급되는 근로장려금 최대 급여액은 단독가구, 홑벌이가구, 맞벌이가구 각각 150만원, 260만원, 300만원이고, 소득기준은 일괄 200만원 상향조정되었다. 그러나 진성진, 전영준, 박지혜, 정해웅(2022)의 분석에 따르면 근로장려금이 노동참여를 증진시키는 효과를 발견할 수 없었다. 우리나라 근로장려금의 노동참여에 대한 긍정적 효과를 보고한 연구도 있었으나, 통계적으로 유의하지 않은

결과를 보고하거나, 사용한 데이터에 따라 혼재된 결과를 보고하였다. 근로장려금의 지급액이 충분치 않아 노동 결정에 미치는 영향이 미미할 수 있다. 강신욱 외(2022)는 근로장려금이 충분한 소득지원 기능을 하고 있는지에 대해 우려하며 급여액 인상이 우선이라고 언급하였다.

노동시장 구조는 급격하게 변화하고 있고 기존 고용안전망의 변화가 시급하다. 앞서 살펴본 것과 같이 한국의 고용안전망으로 다양한 제도가 시행되고 있으며 각 제도는 고유의 목적과 정책 대상이 있다. 은민수(2020)는 현금성 급여와 조세지출 제도들을 통합하고, 자격요건을 완화, 지급기간을 현실화하는 등 현행 제도들을 단순하게 재편해야 한다고 주장한다. 김혜원(2016)은 현행 실업급여제도에 비해 근로장려금과 실업부조 제도가 빈곤 문제에 대처함에 있어서 효과성 측면에서나 효율성 측면에서 더 나은 성과를 보이는 것을 확인하였다(김현경, 노대명, ..., 김혜원 외, 2016, 5장). 하지만 이러한 평가가 어느 한 제도를 다른 제도가 대체하는 식의 정책결론으로 이어지는 것은 적절치 않고, 각 제도들 간에 대체성과 보완성이 존재하므로 특정한 제도 조합을 강화시키는 전략이 필요하다고 언급하였다. 이덕재(2021) 또한 각 제도들간의 정책혼합을 찾고, 상보성, 형평성이 고려되어야 한다고 주장하였다.

26 복지 사각지대 해소를 위한 사회보장 개편 기초연구

〈표 2-1-1〉 근로빈곤층 관련 선행연구

구 분	연구과제명 (연구년도)	연구자	관련 정책
선행 연구	1	고용안전망 사각지대 해 소방안(2011)	장지연 외 · 고용보험
	2	저소득 근로빈곤층 고용 지원 방안(2011)	전병유 외 · 근로장려금 · 취업성공패키지
	3	근로빈곤층 소득 지원 정책의 방향(2016)	김혜원 · 고용보험(실업급여) · 실업부조(취업성공패키지) · 근로장려금
	4	근로빈곤층 근로연계 소 득보장제도 개선방향 (2016)	노대명 · 국민기초생활보장제도 · 근로장려금 · 취업성공패키지
	5	근로빈곤 특성과 한국형 실업부조 도입 방향 (2018)	이병희 · 고용보험 · 국민기초생활보장제도 · 근로장려금 · 고용서비스
	6	주요국 고용안전망 연구 (2020)	이승윤 외 · 고용보험 · 국민취업지원제도
	7	한국적 고용안전망 제도 화 방안 연구(2021)	이덕재 외 · 고용보험 · 국민취업지원제도
	8	소득보장제도 종합 실패 분석 및 개선방향 연구 (2022)	강신욱 외 · 고용보험 · 국민기초생활보장제도 · 근로장려금 · 국민취업지원제도
	9	한국 고용서비스의 발전 과정, 최신 전달체계 미 발전방향(2022)	오선정 외 · 고용서비스

자료: 저자 작성

선행연구를 통해 보면, 고용안전망과 관련된 제도는 고용보험, 국민취업 지원제도(기존 취업성공패키지), 근로장려금, 국민기초생활보장제도에 대해 다루고 있으며, 여기에 제도 특성에 따라 고용서비스에 대해 논의하고 있다. 하지만 기존 연구는 고용안전망에 속한 제도 내의 문제만 다루고

있을 뿐, 전체 근로빈곤층 및 근로연령층을 포괄하고 사각지대를 해소하기 위한 방안이 무엇인지에 대한 대안을 제시하고 있지는 못하다. 즉 사각지대 해소 방안도 고용보험 자체내에서 검토, 근로장려금에 대한 개선 및 확대방안 등 제한적인 제도 개선 방안을 제시하고 있을 뿐이다. 이와 같은 제도 개선 방안은 단기적으로 개별제도가 가진 문제를 해결하고 대상자 포괄성을 확대하는데는 도움이 되지만, 각각의 제도가 별도로 발전해 나가면서 서로 간에 줄 수 있는 영향이 무엇이고, 이로 인한 문제와 개선 방안이 어떤 것인지 대해서는 충분히 분석하고 있지 못하다.

이하에서는 소득안전망 사각지대 현황을 분석해 보고 여기에 최근 등장하고 이는 새로운 취약계층이 누구인지 한 번 살펴보고자 한다.

제2절 근로빈곤층 실태

이번 절에서는 우리 연구의 대상인 근로빈곤층 실태에 대해 분석해 보고자 한다. 근로빈곤의 정의는 기존 빈곤의 정의와 다르게 빈곤에 근로라는 조건이 함께 포함되어 있다. 따라서 근로를 어떻게 정의하느냐에 따라 근로빈곤의 규모와 실태는 차이를 보일 수 있다. 근로빈곤에 대한 정의는 다양하게 검토될 수 있지만, 여기서는 기존 연구를 기반으로 하여 세가지 기준에 의해 근로빈곤을 정의하고자 한다. 세가지 기준으로는 연령(18~64세 이하), 근로능력으로 장애인, 노인, 만성질환자 등을 제외한 앞에서 정한 연령대에서 근로가 가능한 대상을 의미한다. 마지막으로 일을 한 기간으로 최소 연간 6개월 이상 노동시장에 참여한 경험이 있는 경우를 근로의 조건으로 하였다(천영민, 김태완, 김문길, 강금봉 외, 2016).

근로빈곤 추정을 위한 빈곤 기준(소득)은 기존 연구와 빈곤연구에서 다루고 있는 방법을 활용하였으며, 따라서 소득은 시장 및 가처분소득을 활용하되, 가구원수 제곱근으로 나눈 균등화 소득을 기준으로 하였다. 빈곤선은 중위소득 50% 미만으로 설정하여 근로빈곤을 분석하였다.

근로빈곤 규모에 대한 추정자료는 한국보건사회연구원의 한국복지패널 조사를 활용하였다. 한국복지패널조사는 2006년부터 시작되어 2022년 17차 조사까지 공개되어 있으며, 7천가구로 시작되어 여전히 6천가구 정도의 표본을 유지하고 있으며, 소득 및 지출, 공적이전, 노동시장 관련 다양한 변수를 포함하고 있어, 우리 연구에 유용한 자료이다.

먼저 패널을 통해 근로빈곤층이 어떻게 변화하고 있는지를 보면, 시장 소득 기준으로 보면 근로연령 및 근로능력 기준으로는 2010년부터 2021년 사이 변화가 거의 없이 근로빈곤율이 유지되고 있는 것을 볼 수 있다. 반면 근로기간의 경우에는 동기간 3.3%에서 2.9%로 변화하여 소폭이나마

줄어든 것으로 분석되었다. 가처분소득을 기준으로 측정시 시장소득 근로빈곤 규모에 비해서는 소폭이지만 감소하는 경향을 보여주고 있다. 근로연령 기준으로는 2010년 6.1%에서 2021년 5.5%로 0.6%p가 감소하였으며, 동기간 근로능력은 0.5%p, 근로기간은 0.6%가 줄어든 것으로 분석되었다.

〈표 2-2-1〉 근로빈곤층 변화

(단위: %)

구분	시장소득			가처분소득		
	근로연령	근로능력	근로기간	근로연령	근로능력	근로기간
2010	8.4	7.7	3.3	6.1	5.6	2.5
2011	8.9	7.9	3.3	6.3	5.7	2.2
2012	8.2	7.6	3.2	6.5	5.9	2.6
2013	9.0	8.0	3.5	7.1	6.4	2.9
2014	8.4	7.5	2.8	5.7	5.1	1.9
2015	8.0	7.1	2.6	5.7	5.1	1.9
2016	8.2	7.4	2.6	5.9	5.4	1.9
2017	7.7	7.0	2.6	5.5	5.1	2.0
2018	7.8	7.1	2.6	5.9	5.3	1.9
2019	7.4	6.7	2.7	5.4	4.9	2.1
2020	8.0	7.3	2.6	5.6	5.2	1.7
2021	8.2	7.6	2.9	5.5	5.1	1.9

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 10~17차(2021년 기준), 원자료.

근로빈곤층 특성을 분석해 보면, 성별을 기초로 보면, 소폭이지만 남성에 비해서는 여성의 근로빈곤율이 다소 높은 것으로 분석되었다.

시장소득을 기준으로 근로연령 근로빈곤율은 2010년대 초기에는 여성이 남성에 비해 높았지만, 시간이 지나며 그 격차가 다소 감소하는 경향을 보여주고 있다. 근로능력과 근로기간을 기반으로 한 분석에서도 거의 유사한 경향을 보여주고 있다.

가처분소득을 기준으로 보면, 역시 여성의 근로빈곤율이 세가지 분석 기준에서 모두 높게 나타나고 있다. 일을 해도 빈곤에서 벗어나기가 남성에 비해 여성이 좀 더 어렵다는 것을 확인할 수 있다.

〈표 2-2-2〉 근로빈곤층 특성별 변화(성별 기준)

(단위: %)

시장소득	남성			여성		
	근로연령	근로능력	근로기간	근로연령	근로능력	근로기간
2010	7.7	6.9	2.9	9.1	8.5	3.8
2011	8.4	7.2	3.2	9.3	8.6	3.4
2012	7.6	6.7	3.1	8.9	8.4	3.4
2013	8.5	7.2	3.4	9.6	8.9	3.6
2014	7.7	6.7	2.3	9.0	8.3	3.2
2015	7.6	6.5	2.5	8.4	7.7	2.6
2016	8.0	7.0	2.8	8.3	7.7	2.5
2017	7.6	6.6	2.5	7.9	7.3	2.7
2018	7.6	6.6	2.5	8.1	7.5	2.8
2019	7.3	6.3	2.9	7.5	7.0	2.6
2020	7.6	6.8	2.3	8.3	7.8	2.8
2021	8.0	7.3	2.7	8.3	8.0	3.1
가처분소득	남성			여성		
	근로연령	근로능력	근로기간	근로연령	근로능력	근로기간
2010	5.9	5.3	2.3	6.3	5.9	2.7
2011	6.4	5.6	2.4	6.2	5.8	2.1
2012	6.2	5.6	2.6	6.8	6.3	2.5
2013	6.9	6.1	3.1	7.2	6.7	2.7
2014	5.5	4.8	1.7	5.8	5.5	2.1
2015	5.6	4.9	2.0	5.8	5.4	1.7
2016	5.8	5.0	2.0	6.0	5.8	1.9
2017	5.4	4.9	2.0	5.7	5.3	1.9
2018	5.9	5.2	1.9	5.9	5.5	1.8
2019	5.4	4.7	2.3	5.4	5.0	1.9
2020	5.2	4.6	1.4	6.1	5.8	2.0
2021	5.4	4.9	1.8	5.6	5.4	1.9

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 10~17차(2021년 기준), 원자료.

근로빈곤을 연령별로 세분하여 보면, 좀 더 다른 특성을 살펴볼 수가 있다. 시장소득기준으로 보면 근로빈곤을 측정하는 세가지 기준 모두에서 50~64세 이하의 중고령층이 근로빈곤에 매우 취약하다는 점을 확인할 수 있다. 반면 18~34세 이하 청년층은 근로연령을 제외하고는 다른 연령대에 비해서는 다소 나은 근로빈곤 상태를 보여주고 있다.

가처분소득을 기준으로 할 경우, 근로빈곤율이 많이 감소하면서 청년층과 장년층은 유사한 반면 중고령층은 여전히 다른 연령대에 비해 높은 근로빈곤율을 보여주고 있다.

〈표 2-2-3〉 근로빈곤층 특성별 변화(연령별 기준)

(단위: %)

시장 소득	청년(18~34세 이하)			장년(35~49세 이하)			중고령(50~64세 이하)		
	근로연령	근로능력	근로기간	근로연령	근로능력	근로기간	근로연령	근로능력	근로기간
2010	8.2	5.9	2.0	9.7	9.6	5.1	21.4	20.8	8.4
2011	9.4	6.3	2.3	9.6	9.4	4.7	21.6	21.0	7.9
2012	7.7	5.6	2.2	9.1	8.8	4.6	20.3	19.9	7.8
2013	9.4	6.2	2.2	9.1	8.8	4.3	21.7	21.1	9.4
2014	9.5	6.6	1.7	8.2	7.9	3.6	19.3	18.8	7.0
2015	9.1	6.0	1.9	7.7	7.4	3.4	18.4	17.8	6.0
2016	9.5	6.8	1.9	8.0	7.6	3.4	17.8	17.5	6.2
2017	9.2	6.5	1.9	7.6	7.3	3.1	16.6	16.3	6.2
2018	8.5	6.2	1.8	8.4	8.0	2.9	16.0	15.6	6.3
2019	7.6	5.1	1.9	7.8	7.3	3.2	15.3	15.2	6.3
2020	9.2	6.7	2.1	8.8	8.4	2.7	15.4	15.2	5.9
2021	10.0	8.2	2.8	8.3	8.0	3.1	16.0	15.7	6.4
가처분 소득	청년(18~34세 이하)			장년(35~49세 이하)			중고령(50~64세 이하)		
	근로연령	근로능력	근로기간	근로연령	근로능력	근로기간	근로연령	근로능력	근로기간
2010	6.1	4.6	1.6	7.5	7.4	3.8	14.6	14.1	6.3
2011	6.3	4.1	1.2	7.5	7.4	3.6	14.8	14.6	5.5
2012	6.4	4.6	1.7	7.6	7.3	3.7	15.0	14.9	6.1
2013	7.4	5.3	1.8	7.5	7.2	3.6	16.5	16.2	7.9
2014	6.2	4.4	1.2	6.0	5.8	2.5	12.7	12.5	4.7

32 복지 사각지대 해소를 위한 사회보장 개편 기초연구

가처분 소득	청년(18~34세 이하)			장년(35~49세 이하)			중고령(50~64세 이하)		
	근로연령	근로능력	근로기간	근로연령	근로능력	근로기간	근로연령	근로능력	근로기간
2015	6.0	4.1	1.3	5.7	5.5	2.1	13.4	13.1	4.8
2016	6.8	4.9	0.9	6.1	5.9	2.7	12.8	12.6	4.7
2017	6.5	4.9	1.5	6.0	5.8	2.6	11.4	11.3	4.3
2018	6.1	4.3	1.1	6.9	6.6	2.3	11.7	11.4	4.4
2019	5.5	3.8	1.4	5.4	5.0	2.1	11.5	11.4	5.2
2020	5.9	4.3	1.1	6.6	6.4	1.9	11.0	10.9	3.9
2021	6.5	5.3	1.3	5.5	5.3	2.3	11.1	10.9	4.3

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 10~17차(2021년 기준), 원자료.

주된 경제활동상태별로 분석해 보면, 경제활동 참여상태별로 근로빈곤의 경험율이 다르게 나타나고 있다. 시장소득 기준으로 실업자가 근로연령과 근로능력 기준에서 가장 높은 빈곤율을 보이고 있으며, 다음으로는 임시·일용직의 근로빈곤율이 높게 나타나고 있다. 가처분소득을 기준으로 한 분석에서도 유사한 양상을 함께 보여주고 있다.

〈표 2-2-4〉 근로빈곤층 특성별 변화(주된경제활동상태별 기준)

(단위: %)

시장 소득	상용직			임시일용직			자영고용주			실업	
	근로연령	근로능력	근로기간	근로연령	근로능력	근로기간	근로연령	근로능력	근로기간	근로연령	근로능력
2010	2.3	2.3	1.6	12.3	12.3	7.9	8.8	8.8	7.2	31.9	31.9
2011	2.2	0.9	2.0	12.8	8.6	11.6	8.5	7.4	8.2	28.6	27.6
2012	1.7	1.7	1.3	12.4	12.4	8.1	9.1	9.1	7.7	29.5	29.5
2013	2.6	2.3	2.1	13.1	10.1	11.2	10.6	9.7	10.5	18.9	14.1
2014	1.6	1.6	1.0	11.4	11.4	6.5	8.5	8.5	5.9	26.0	26.0
2015	1.5	1.1	1.3	9.8	6.3	8.8	8.0	7.0	7.8	31.3	22.8
2016	1.6	1.6	1.0	10.1	10.1	6.3	8.5	8.5	6.0	25.2	25.2
2017	1.7	1.0	1.3	9.7	6.7	9.0	6.7	6.6	6.6	16.9	10.2
2018	2.0	2.0	1.1	9.7	9.7	5.1	7.9	7.9	6.5	13.2	13.2
2019	1.6	0.9	1.5	8.4	6.3	7.9	8.3	7.2	8.3	19.8	16.9
2020	1.5	1.5	0.7	8.3	8.3	4.0	10.4	10.4	7.6	27.6	27.6
2021	1.4	0.9	1.3	11.0	6.8	8.4	9.3	7.5	9.1	30.8	18.9

가처분 소득	상용직			임사일용직			자영·고용주			실업	
	근로연령	근로능력	근로기간	근로연령	근로능력	근로기간	근로연령	근로능력	근로기간	근로연령	근로능력
2010	1.9	1.9	1.6	8.8	8.8	7.9	7.2	7.2	7.2	24.3	24.3
2011	0.9	0.9	0.8	8.6	8.6	7.6	7.4	7.4	7.1	27.6	27.6
2012	1.4	1.4	1.3	9.3	9.3	8.1	7.9	7.9	7.7	20.7	20.7
2013	2.3	2.3	1.8	10.1	10.1	8.8	9.7	9.7	9.6	14.1	14.1
2014	1.1	1.1	1.0	7.5	7.5	6.5	6.1	6.1	5.9	22.9	22.9
2015	1.1	1.1	1.1	6.3	6.3	5.4	7.0	7.0	6.9	22.8	22.8
2016	1.4	1.4	1.0	6.9	6.9	6.3	6.0	6.0	6.0	17.6	17.6
2017	1.0	1.0	0.8	6.7	6.7	6.2	6.6	6.6	6.4	10.2	10.2
2018	1.4	1.4	1.1	6.6	6.6	5.1	6.7	6.7	6.5	10.5	10.5
2019	0.9	0.9	0.9	6.3	6.3	6.0	7.2	7.2	7.2	16.9	16.9
2020	0.9	0.9	0.7	5.0	5.0	4.0	7.6	7.6	7.6	20.1	20.1
2021	0.9	0.9	0.7	6.8	6.8	4.7	7.5	7.5	7.4	18.9	18.9

주: 1) 근로연령과 근로능력이 동일하게 나오는 이유는 근로빈곤의 기준이 되는 연령과 근로능력의 기준이 주된경제활동상태와 거의 유사하기 때문인 것으로 판단됨
 자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 10~17차(2021년 기준), 원자료.

다음으로 시간 변화에 따라 근로빈곤을 얼마나 경험했는지를 살펴본다. 분석기간 12년 중 1~2년 근로 빈곤을 경험한 경우 단기경험으로, 3~4년 근로 빈곤을 경험한 경우는 중기경험, 5년 이상 근로빈곤을 경험한 경우는 장기간 근로빈곤을 경험한 것으로 설정하고 분석하였다.

먼저 시장소득을 기준으로 살펴보면, 단기간 근로빈곤을 경험한 비율이 근로연령, 근로능력, 근로기간 각각 14.7%, 14.0%, 9.9%로 가장 높게 나타났다. 가처분소득을 기준으로 분석한 결과 시장소득 근로빈곤 규모에 비해서 낮게 나타났으나 앞선 결과가 유사하게 단기간 근로빈곤을 경험한 비율이 가장 높게 나타났다.

〈표 2-2-5〉 근로빈곤층 특성별 근로빈곤 경험

(단위: %)

구분	시장소득			가처분소득		
	근로연령	근로능력	근로기간	근로연령	근로능력	근로기간
단기	14.7	14.0	9.9	13.7	13.1	8.5
중기	5.2	5.0	2.4	4.6	4.2	2.1
장기	7.6	6.8	1.9	5.1	4.6	1.2

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 10~17차(2021년 기준), 원자료.

성별로 살펴보면, 남성에 비해 여성이 전반적으로 근로빈곤을 경험한 비율이 높게 나타났다. 단기간 근로빈곤을 경험한 비율이 남성은 근로연령, 근로능력 각각 14.3%, 13.7%, 여성은 15.1% 14.4%로 여성이 근로빈곤에 취약한 것으로 나타났다. 근로기간을 기준으로 살펴보면 단기에는 남성의 근로빈곤 경험이 높지만, 장기간 근로빈곤을 경험하는 비율은 여성이 더 높은 것으로 나타났다. 여성의 경우 단기 일자리, 실직 위험이 높은 일자리, 소득 변동성이 큰 일자리에 상대적으로 많이 분포하고 있어 빈복적으로 빈곤을 경험하거나 연속적으로 근로빈곤을 경험할 확률이 높고 빈곤을 벗어나더라도 재빈곤할 가능성이 크다.

〈표 2-2-6〉 근로빈곤층 특성별 근로빈곤 경험(성별 기준)

(단위: %)

시장소득	남성			여성		
	근로연령	근로능력	근로기간	근로연령	근로능력	근로기간
단기	14.3	13.7	10.1	15.1	14.4	9.7
중기	5.0	4.7	2.5	5.5	5.2	2.3
장기	6.9	5.8	1.6	8.3	7.7	2.2
가처분소득	남성			여성		
	근로연령	근로능력	근로기간	근로연령	근로능력	근로기간
단기	13.1	12.6	8.8	14.3	13.6	8.3
중기	4.8	4.3	2.3	4.4	4.2	1.8
장기	4.5	3.9	1.0	5.6	5.2	1.4

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 10~17차(2021년 기준), 원자료.

연령별로 살펴보면, 연령이 증가할수록 근로빈곤을 경험한 비율이 높게 나타났다. 연령별로 분석한 결과에서도 단기간 근로빈곤을 경험한 비율이 가장 높게 나타났지만 장년층, 중고령층의 경우 장기간 근로빈곤을 경험하는 비율도 높게 나타났다. 장년층, 중고령층의 근로빈곤 해소를 위한 장기적 지원 대책이 필요해 보인다.

〈표 2-2-7〉 근로빈곤층 특성별 변화(연령별 기준)

(단위: %)

시장 소득	청년(18~34세 이하)			장년(35~49세 이하)			중고령(50~64세 이하)		
	근로연령	근로능력	근로기간	근로연령	근로능력	근로기간	근로연령	근로능력	근로기간
단기	16.7	15.3	9.6	17.2	17.1	13.3	18.2	18.1	14.1
중기	5.2	4.7	1.6	5.8	5.8	3.4	7.3	7.3	4.5
장기	6.0	4.3	1.0	10.4	10.2	3.2	12.8	12.7	3.9
가처분 소득	청년(18~34세 이하)			장년(35~49세 이하)			중고령(50~64세 이하)		
	근로연령	근로능력	근로기간	근로연령	근로능력	근로기간	근로연령	근로능력	근로기간
단기	16.5	15.2	8.0	16.7	16.8	12.5	16.0	16.0	12.8
중기	4.3	3.5	1.3	5.9	6.0	3.0	6.7	6.7	3.8
장기	3.8	2.8	0.8	7.3	7.0	2.2	8.9	8.7	2.4

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 10~17차(2021년 기준), 원자료.

제3절 소득 및 고용안전망 사각지대 현황

1. 소득안전망 사각지대

소득안전망 사각지대에 대한 분석은 한국보건사회연구원 한국복지패널조사를 기준으로 하였다. 사각지대 분석시 연도별 분석과 더불어 시간변화에 따라 사각지대 규모와 대상이 어떻게 변화하는지를 함께 파악하기 위해 패널조사를 활용하였다.

우리 연구의 기본단위가 근로빈곤 및 근로연령층이므로 우선은 연령을 기준으로 18~64세를 기초로 하였으며, 빈곤측정은 개인과(균등화)가처분소득을 기준으로 하였다. 빈곤선은 중위소득 30%(극빈기준), 30~50%(빈곤층), 50~75%(차상위), 75~100%(중하층), 100~150%(중간층), 150%(상위층)를 기준으로 구분하였다.¹⁾²⁾

코로나19 전후의 변화를 함께 보기 위해 분석비교는 2018년과 2021년을 이용하였다. 아래 표를 통해 보면, 2018년대비 2021년에는 중위소득 30% 이하의 소득보장 사각지대 규모가 증가한 것으로 나타났다. 2018년 16.6%에서 2021년 23.2%로 증가하였는데, 이는 바로 위 계층인 중위소득 30~50% 사이가 빈곤층으로 하락한 점과 고용보험과 근로장려금 등의 수급비율 감소도 함께 영향을 준 것으로 보인다.

1) 소득안전망 사각지대 분석의 기본틀은 김태완 외(2022)의 연구를 기초로 하고 있다.
2) 김태완 외(2022) 연구에서는 사각지대 측정을 위한 기준으로 기준중위소득을 활용하고 있다. 하지만 여기서는 데이터 간 차이, 시간 흐름에 따른 소득 등의 변화를 반영하고자 기준중위소득이 아닌 중위소득을 활용하였다. 향후 사각지대 측정을 하기 위한 기준으로 기준중위소득과 중위소득 중 어느 것이 더 적절한지에 대한 검토도 필요하다.

(표 2-3-1) 소득보장제도 비수급층 규모(전연령층)

(단위: %)

2021년	국기초 국기초 외	기초연금 기초연금 외	공적연금 공적연금 외	고용보험, 고용보험외	근로장려금, 근로장려금 외	기타 (장애수당 긴급복지 등)	3가지 이상 수급	소득보장 비수급층	합계
-30%	16.7	36.6	10.4	0.1	2.3	0.2	10.5	23.2	100.0
30-50%	13.4	36.0	10.4	3.7	2.7	1.0	13.4	19.6	100.0
50-75%	7.5	17.8	14.6	5.4	5.4	0.2	3.7	45.5	100.0
75-100%	1.3	5.6	13.0	7.1	2.8	0.8	1.1	68.4	100.0
100-150%	0.9	3.1	15.4	9.1	2.4	0.5	0.3	68.5	100.0
150%-	0.1	1.8	16.6	5.4	0.4	0.7	0.3	74.8	100.0
2018년	국기초 국기초 외	기초연금 기초연금 외	공적연금 공적연금 외	고용보험, 고용보험외	근로장려금, 근로장려금 외	기타 (장애수당 긴급복지 등)	3가지 이상 수급	소득보장 비수급층	합계
-30%	16.2	40.6	9.8	2.9	3.8	0.3	9.8	16.6	100.0
30-50%	16.4	30.2	14.4	1.1	5.5	1.1	10.0	21.3	100.0
50-75%	4.7	14.0	12.7	4.4	3.9	2.0	3.2	55.2	100.0
75-100%	1.5	4.9	14.6	4.4	4.4	0.4	1.1	68.7	100.0
100-150%	0.4	2.3	14.2	6.0	1.8	0.7	0.3	74.3	100.0
150%-	0.0	1.3	14.3	6.3	0.0	0.0	0.0	78.1	100.0

- 주: 1) (균등화)가처분소득을 기준으로 중위소득과 비교하였으며, 개인가중치 적용하여 규모 산출
 2) 국기초, 국기초 외에는 국기초와 공적연금, 기초연금, 고용보험, 근로장려금, 기타 정부보조금(장애수당, 긴급복지 등) 등을 함께 수급하는 경우를 포함
 3) 기초연금, 기초연금 외에는 기초연금과 고용보험, 근로장려금, 기타 정부보조금(장애수당, 긴급복지 등) 등을 함께 수급하는 경우를 포함
 4) 공적연금, 공적연금 외에는 공적연금과 고용보험, 근로장려금, 기타 정부보조금(장애수당, 긴급복지 등) 등을 함께 수급하는 경우를 포함
 5) 고용보험, 고용보험 외에는 근로장려금과 기타 정부보조금(장애수당, 긴급복지 등) 등을 함께 수급하는 경우를 포함
 6) 근로장려금, 근로장려금 외에는 근로장려금과 기타 정부보조금(장애수당, 긴급복지 등) 등을 함께 수급하는 경우를 포함

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 14차(2018년 기준) 및 17차(2021년 기준), 원자료.

소득보장 사각지대 분석을 근로연령층 즉 18~64세로 조정하여 보면, 코로나19를 지나며 저소득층에서 소득보장 사각지대 규모가 증가한 것으로 분석되었다. 2018년 2021년 비교시 중위소득 30% 미만에서 소득보장 비수급층이 증가하고 있다('18년 39.7% → '21년 54.5%). 비수급층 증가에 영향을 준 것으로는 기초생활보장제도와 고용보험의 수급비율

38 복지 사각지대 해소를 위한 사회보장 개편 기초연구

감소에서 많이 발생한 것으로 분석되었다.

〈표 2-3-2〉 소득보장제도 비수급층 규모(18~64세 이하)

(단위: %)

연도	국기초 국기초 외	기초연금 기초연금 외	공적연금 공적연금 외	고용보험, 고용보험외	근로장려금, 근로장려금 외	기타 (장애수당, 긴급복지 등)	3가지 이상 수급	소득보장 비수급층	합계
2021년									
-30%	22.1	0.0	17.8	0.5	4.7	0.6	0.0	54.5	100.0
30-50%	23.3	0.0	11.2	7.6	7.1	2.0	4.0	44.8	100.0
50-75%	9.9	0.0	11.9	8.5	7.7	0.3	1.7	59.9	100.0
75-100%	1.7	0.0	12.3	7.5	3.4	0.7	0.3	74.0	100.0
100-150%	1.1	0.0	14.1	9.7	2.6	0.6	0.0	71.8	100.0
150%-	0.1	0.0	15.2	5.7	0.5	0.8	0.2	77.5	100.0
2018년									
-30%	27.2	0.0	19.3	5.2	6.4	0.9	1.3	39.7	100.0
30-50%	26.2	0.0	20.3	2.5	11.0	2.3	2.4	35.5	100.0
50-75%	6.6	0.0	11.3	6.7	4.5	2.8	2.1	66.1	100.0
75-100%	2.0	0.0	14.4	5.0	5.2	0.6	0.2	72.6	100.0
100-150%	0.5	0.0	13.1	6.8	2.1	0.9	0.0	76.7	100.0
150%-	0.0	0.0	12.3	6.9	0.0	0.0	0.0	80.8	100.0

- 주: 1) (균등화)가처분소득을 기준으로 중위소득과 비교하였으며, 개인가중치 적용하여 규모 산출
 2) 국기초, 국기초 외에는 국기초와 공적연금, 기초연금, 고용보험, 근로장려금, 기타 정부보조금(장애수당, 긴급복지 등) 등을 함께 수급하는 경우를 포함
 3) 기초연금, 기초연금 외에는 기초연금과 고용보험, 근로장려금, 기타 정부보조금(장애수당, 긴급복지 등) 등을 함께 수급하는 경우를 포함
 4) 공적연금, 공적연금 외에는 공적연금과 고용보험, 근로장려금, 기타 정부보조금(장애수당, 긴급복지 등) 등을 함께 수급하는 경우를 포함
 5) 고용보험, 고용보험 외에는 근로장려금과 기타 정부보조금(장애수당, 긴급복지 등) 등을 함께 수급하는 경우를 포함
 6) 근로장려금, 근로장려금 외에는 근로장려금과 기타 정부보조금(장애수당, 긴급복지 등) 등을 함께 수급하는 경우를 포함

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 14차(2018년 기준) 및 17차(2021년 기준), 원자료.

2. 소득안전망 사각지대 대상자 특성

가. 시점별 비교

소득안전망 사각지대에 포함된 대상자의 특성을 살펴봄으로써 이들에 대한 사각지대 개선 방안 제안이 가능할 것이다. 이하에서는 앞에서 분석한 소득안전망 사각지대 대상자 중 특히 중위소득 50% 미만과 중위소득 50~75% 미만에 속한 사각지대 계층에 대한 특성을 분석해보고자 한다.

비교시점은 코로나19가 발생하기전으로 전정부의 시작시점과 패널 데이터의 최근 시점인 2021년을 기준으로 4년 간 어떠한 변화가 있었는지를 비교해보고자 한다.

근로연령층(18~64세 이하) 중 성별을 기준으로 보면, 동기간 중위소득 50% 미만과 중위소득 50~75% 미만 모두 남성이 여성에 비해 다소 높은 비율을 보여주고 있다. 시점별로는 중위소득 50% 미만에서 남성의 사각지대 포함 비율이 51.4%에서 53.5%로 증가하고 있다. 반면 중위소득 50~75% 미만에서는 남성은 비교기간 사각지대 점유 비율이 줄어들고 여성이 다소 늘어나고 있다. 빈곤층은 남성이, 차상위 이상에서는 여성의 사각지대 경험비율이 높아지고 있어 서로 다른 양상을 보여주고 있다.

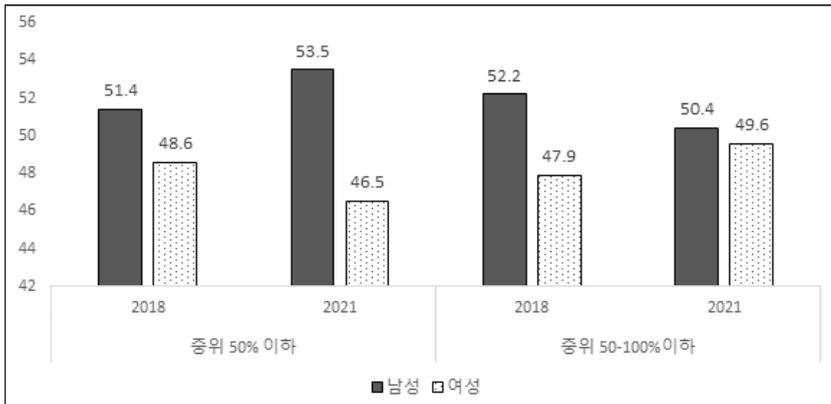
소득안전망 사각지대 대상을 연령별로 구분해 보면 중위소득 50% 미만에서는 2018년과 2021년 사이 34세 이하 청년과 50세 이상 중고령층의 비중이 크게 증가하였다. 반면 중위소득 50~100% 미만에서는 동기간 35~49세 사이 장년층이 소폭 증가한 것으로 분석되어 중위소득 50% 미만 빈곤층과는 다소 다른 양상을 보여주고 있다. 하지만 변화 양상을 보면 35~49세의 변화에 비해 청년과 고령층의 변화 폭이 크다는 점에서 소득안전망에 우선적으로 취약한 대상으로는 청년과 고령층임을

40 복지 사각지대 해소를 위한 사회보장 개편 기초연구

알 수 있다. 이들 대상은 노동시장에 취업을 준비하는 연령과 은퇴 연령이라는 점에서 무엇보다 소득안전망이 중요한 역할을 해야 함에도 현재의 제도가 충분히 대응하고 있지 못한 것을 확인할 수 있다.

[그림 2-3-1] 빈곤층 중 소득보장제도 비수급층 특성(18~64세 이하, 성별)

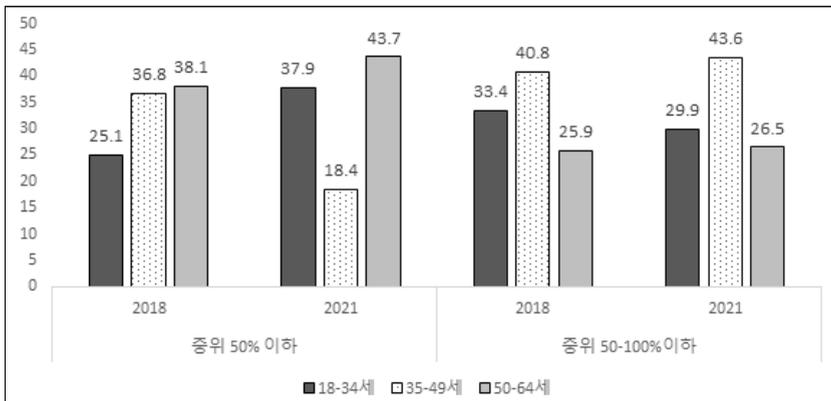
(단위: %)



자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 14차(2018년 기준) 및 17차(2021년 기준), 원자료.

[그림 2-3-2] 빈곤층 중 소득보장제도 비수급층 특성(연령별)

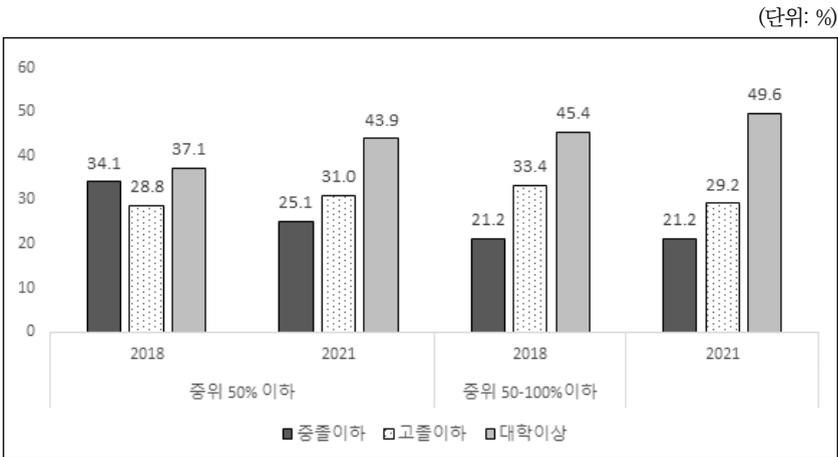
(단위: %)



자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 14차(2018년 기준) 및 17차(2021년 기준), 원자료.

사각지대 특성을 교육수준별로 비교해 보면, 비교시점 사이 중위 50% 미만, 중위소득 50~100% 미만 모두에서 대학 이상의 학력을 가진 계층의 사각지대 규모가 증가하고 있다. 고졸 이하에서도 일부 변화가 있지만, 대학 이상에 비해서는 낮은 것으로 나타나고 있다. 대학 이상에서 소득보장 제도에 취약한 점은 노동시장 참여 형태에 따른 영향이 클 것으로 보이며, 이는 이후 분석에서 살펴보고자 한다.

[그림 2-3-3] 빈곤층 중 소득보장제도 비수급층 특성(18~64세 이하, 교육수준별)



자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 14차(2018년 기준) 및 17차(2021년 기준), 원자료.

주된 일자리 참여상태별로 중위소득 계층별 사각지대를 보면, 비교 시점에서 중위소득 50% 미만에서는 임시·일용직의 사각지대 비율이 크게 증가하고 있으며, 다음으로는 자영업자의 사각지대 규모가 증가하고 있다. 중위 50~100% 미만에서는 상용직에 있는 경우 사각지대 규모가 증가하고 있어 중위소득 계층별로 차이를 보이고 있다.

주된 일자리 상태를 기초로 소득안전망 사각지대 특성을 보면, 조사 형태상 상용직이라고 해도 상당수의 소득안전망 사각지대가 존재하고

42 복지 사각지대 해소를 위한 사회보장 개편 기초연구

있다는 점과, 노동시장의 참여상태가 취약할 경우 소득안전망 사각지대에 포함될 가능성이 높다는 점을 분석을 통해 확인할 수 있었다.

〈표 2-3-3〉 빈곤층 중 소득보장제도 비수급층 특성(18~64세 이하, 주된일자리참여별)

(단위: %)

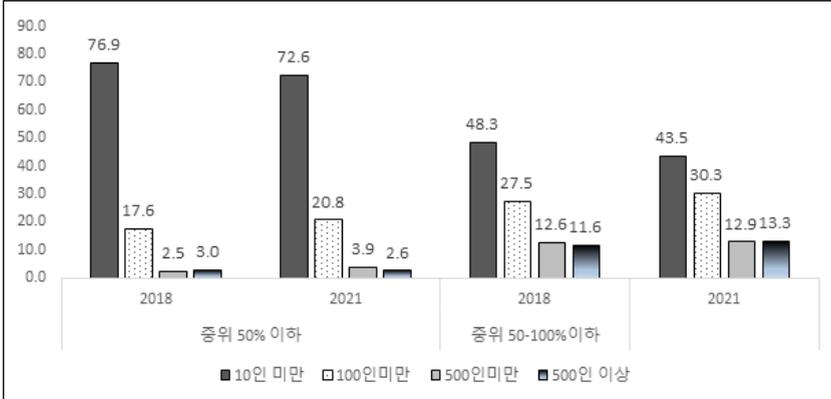
구분		상용직	임시일용	자영업자	실업자
2018	중위 50% 이하	20.0	39.7	34.8	5.6
	중위 50~100%이하	43.4	36.2	17.5	3.0
2021	중위 50% 이하	7.7	47.6	38.8	5.9
	중위 50~100%이하	49.2	32.4	16.6	1.7
구분		상용직	임시일용	자영업자	실업자
2018	중위 50% 이하	1.7	3.4	3.0	0.5
	중위 50~100%이하	39.7	33.1	16.0	2.8
2021	중위 50% 이하	0.9	5.4	4.4	0.7
	중위 50~100%이하	43.7	28.8	14.8	1.5

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 14차(2018년 기준) 및 17차(2021년 기준), 원자료.

사업장규모별로 소득안전망 사각지대 대상을 보면, 분명한 차이를 보이고 있다. 사업장 규모가 10인 미만 사업장에서 소득안전망 사각지대 규모가 중위소득 전반적으로 높게 나타나고 있다. 10인 미만 사업장의 경우 대부분 소기업 이거나 자영업 형태라는 점에서 소득안전망에 매우 취약한 것으로 보인다.

[그림 2-3-4] 빈곤층 중 소득보장제도 비수급층 특성(18~64세 이하, 사업장 규모별)

(단위: %)



자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 14차(2018년 기준) 및 17차(2021년 기준), 원자료.

나. 패널을 활용한 동태 비교

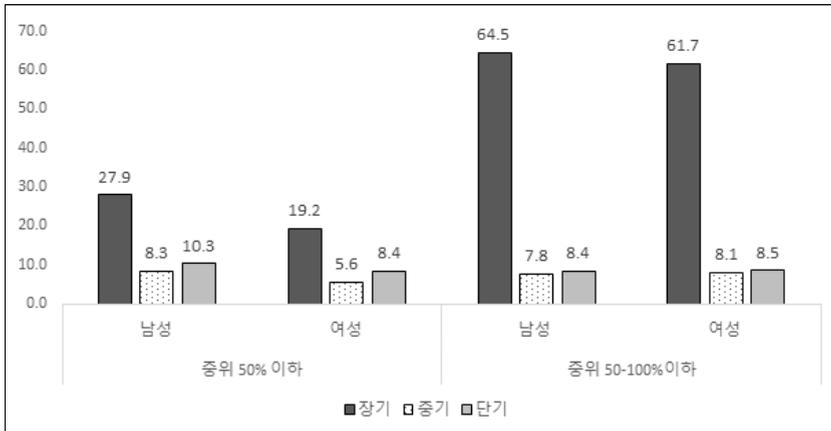
한국복지패널조사는 동일 가구원에 대해 추적조사를 수행함으로써 시간 변화에 따른 사각지대 변화를 분석하기가 용이하다. 이번 분석에서는 기초생활보장제도가 맞춤형 급여로 변경된 2015년부터 2021년 사이 (7년간) 사각지대를 얼마나 경험했는지를 기준으로 하여 사각지대 특성을 분석하였다. 분석기간 7년 중 1~2년을 경험시 단기 사각지대 경험으로, 3~4년을 경험시 중기 사각지대 경험으로 5년 이상을 경험하면 장기간 소득보장의 사각지대를 경험한 것으로 설정하고 분석하였다.

먼저 성별로 살펴보면, 중위소득 100% 미만에서는 여성에 비해 남성이 소득보장제도 즉 소득안정망제도에 취약한 것으로 분석되었다. 중위소득 50% 미만에서도 장기간 사각지대를 경험한 비율이 남성은 27.9%, 여성은 19.2%로 남성이 높았으며, 중위소득 50~100% 미만에서도 남성이 좀 더 소득안정망에 취약한 것으로 나타났다. 무엇보다 특징은 중위50~100%

미만에서 소득안전망에 취약한 비율이 크게 증가하고 기간도 장기간 경험하고 있는 것으로 분석되었다. 선행연구 등에서 지적한 것과 같이 한국의 경우 (기준)중위소득 30% 미만은 기초생활보장제도가 (기준)중위소득 50% 혹은 60% 이하는 국민취업지원제도, 근로장려금 등의 제도가 소득보장의 역할을 일부분 수행하고 있지만, 그 이상에서는 지원제도가 없다는 것이 아래 그림을 통해 확인할 수 있다. 급격한 사회변동(재난, 감염병 위기 등)이 발생시 소득 안전망에 취약한 중위소득 50% 이상에서는 위기에 충분히 대응하기가 어렵다는 점을 확인할 수 있다.

[그림 2-3-5] 소득보장 사각지대 동태 비교(18~64세 이하, 성별)

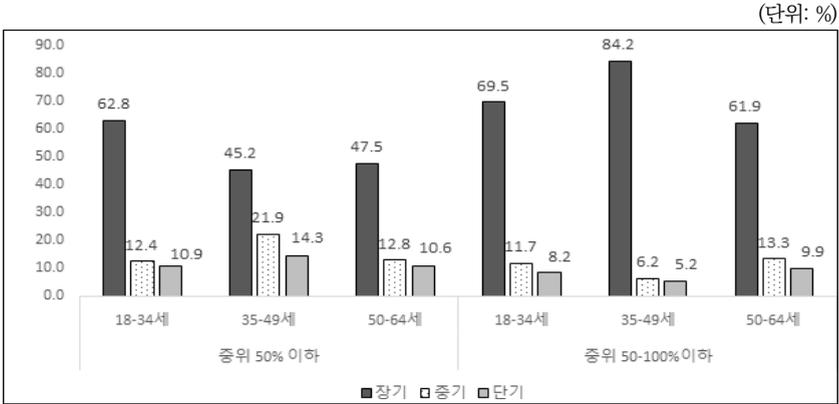
(단위: %)



주: 1) 그림에서 100%가 안되는 이유는 사각지대 경험이 없는 경우를 제외했기 때문임
 자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 14차(2018년 기준) 및 17차(2021년 기준), 원자료.

연령별로 분석해도 대부분의 연령에서 장기간 소득안전망 사각지대를 경험하는 비율이 높게 나타나고 있다. 중위 50% 미만에서는 청년이 중위 50~100% 미만에서는 35~49세 장년층의 사각지대 경험비율이 높았다.

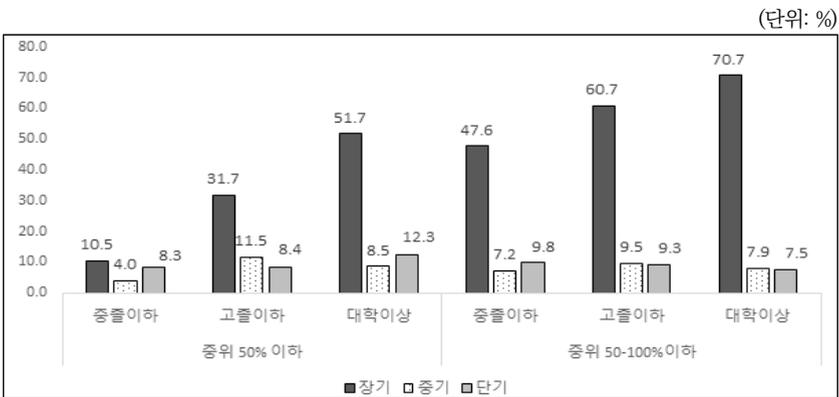
[그림 2-3-6] 소득보장 사각지대 동태 비교(18~64세 이하, 연령별)



주: 1) 그림에서 100%가 안되는 이유는 사각지대 경험이 없는 경우를 제외했기 때문임
 자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 14차(2018년 기준) 및 17차(2021년 기준), 원자료.

교육수준별로 사각지대 경험 비율을 보면, 중위소득 계층과 상관없이 대학 이상이 가장 높은 소득보장 사각지대를 경험하고 있는 것으로 나타났다. 중위소득 50% 미만에서 보다는 중위소득 50~100% 미만 더 높은 수준의 소득안전망 사각지대를 경험하고 있었다.

[그림 2-3-7] 소득보장 사각지대 동태 비교(18~64세 이하, 교육수준별)

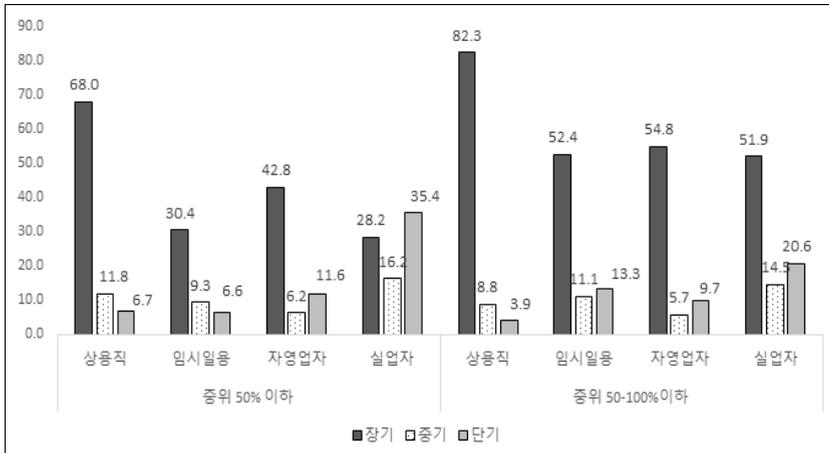


주: 1) 그림에서 100%가 안되는 이유는 사각지대 경험이 없는 경우를 제외했기 때문임
 자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 14차(2018년 기준) 및 17차(2021년 기준), 원자료.

주된 일자리 참여형태별로 보면, 중위소득 50% 미만의 상용직에 근무 시에도 소득안전망 사각지대를 장기간 경험하는 비율이 높게 나타나고 있다. 다음으로는 자영업자 및 임시일용직 등의 순으로 분석되었다. 중위소득 50~100% 미만에서도 역시 상용직에 있으며 장기간 소득안전망 사각지대를 경험하는 비율이 높았다. 주된 일자리 참여 상태가 상용직일 경우 안정적 일자리 참여 형태를 보여주지만, 특징적으로 사각지대 경험 비율이 높다는 점은 상용직에 대한 인식을 다시 한번 검토해 볼 필요가 있음을 알 수 있다. 이외에 불안정한 노동시장 참여형태를 보여주는 경우 역시 소득안전망 사각지대 경험비율이 높았다.

[그림 2-3-8] 소득보장 사각지대 동태 비교(18~64세 이하, 주된일자리 참여별)

(단위: %)



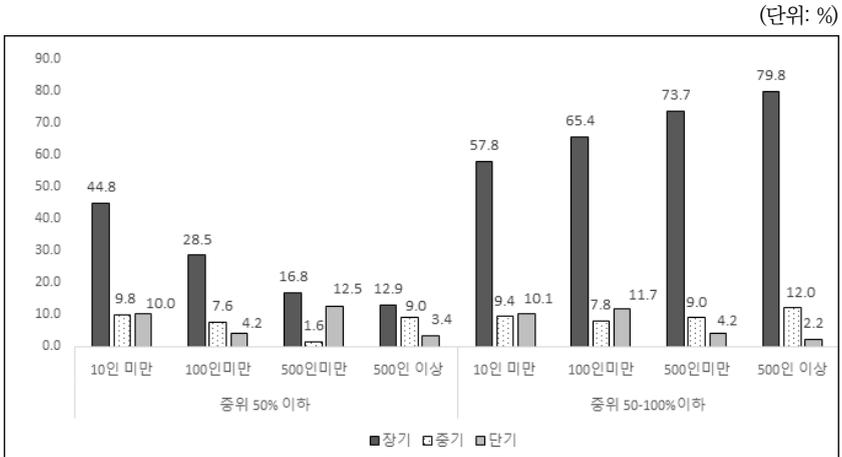
주: 1) 그림에서 100%가 안되는 이유는 사각지대 경험이 없는 경우를 제외했기 때문임
 자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 14차(2018년 기준) 및 17차(2021년 기준), 원자료.

사업장 규모별로 보면, 앞에서 분석한 것과 같이 사업장이 소규모인 곳에 근무할수록 소득안전망 사각지대를 경험하는 비율이 높았고, 기간도 장기간 인 것으로 분석되었다. 중위소득 50% 미만에서는 10인 미만 사업

장일 경우 사각지대를 장기간 경험하는 비율이 44.8%에 이르고 있다. 반면 500인 이상 사업장에서도 12.9%로 나타나고 있지만, 둘 간의 비율이 큰 차이를 보이고 있다.

중위소득 50~100% 미만에서는 대부분이 사업장에서 장기간 소득안전망 사각지대를 경험하고 있는 비율이 높았다. 오히려 사업장 규모가 클수록 소득안전망 사각지대를 경험하고 있는 비율도 높아지고 있었다.

[그림 2-3-9] 소득보장 사각지대 동태 비교(18~64세 이하, 사업장 규모별)



주: 1) 그림에서 100%가 안되는 이유는 사각지대 경험이 없는 경우를 제외했기 때문임
 자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 14차(2018년 기준) 및 17차(2021년 기준), 원자료.

제4절 새로운 취약계층 현황

근로빈곤 및 근로연령층에 대한 소득안전망이 갖추어지는 과정에서 추가적으로 고려되어야 할 취약계층이 등장하고 있다. 새롭게 등장하는 취약계층으로서 생애주기별로는 청년과 노인(물론 노인은 이번 연구범위에 해당되지는 않음), 새로운 구조 변화로 인해 나타나는 1인가구와 은둔·고립층을 들 수 있다. 이외에도 다양한 사회영역과 범주에서 소득안전망은 물론 고용안전망에서 포괄하지 못하는 대상이 다수가 있다. 과거에 없던 취약계층이 다시 등장했다기 보다는 그 동안 우리 사회에서 잘 보호받지 못했던 계층이 위기계층으로 드러나기 시작했다는 점이다.

이들 모두를 여기서 다루기에는 한계가 있으며, 향후 소득안전망이 갖추어질 때 우선적으로 도움을 받고 지원 대상이 될 수 있는 대상을 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 청년

현세대 청년의 경제발전기의 청년세대와 다르게 여러 측면에서 사회적 취약성을 지니고 있다. 현세대 청년세대를 대변하는 용어로 긍정의 의미로 ‘MZ세대’, ‘소확행’ 등이 있다면 부정적 의미로는 ‘N포세대’, ‘헬조선’ 등 서로 다른 특징을 가진 언어로 대변될 수 있다. 하지만 주로 나타나고 있는 현상은 경제발전기 청년세대에 비해 사회경제적으로 어려움을 경험하고 있다는 특징을 지니고 있다.

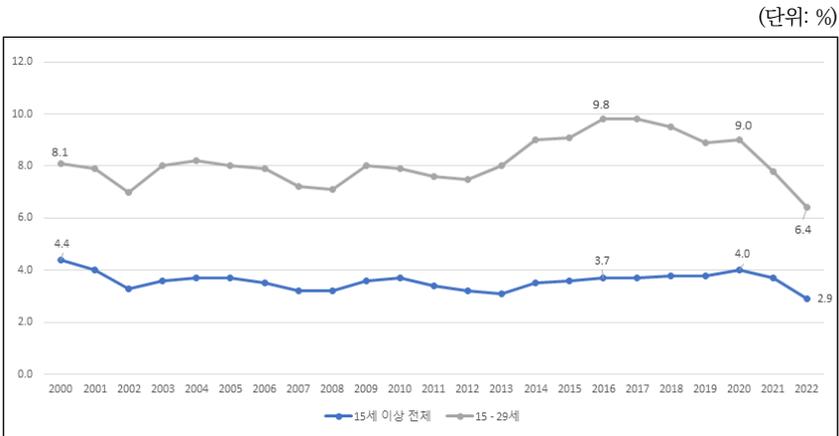
이번 연구에서 다루고 있는 근로빈곤과 소득보장 사각지대의 대표적 대상이 청년층이다. 청년은 빈곤의 측면에서 예방, 보호, 탈출의 세 영역 모두에서 핵심적 지원이 필요한 계층이다. 예방의 측면에서는 일자리,

주거, 생활안정 등 생계유지를 위해 필요한 기능과 역량 등에 대한 지원을 통해 미래 우리 사회를 책임지고 나아갈 수 있도록 해야 하며, 위기상황에 처한 청년을 위해서는 안정적 보호와 언제든지 개인 및 사회적 역량 지원을 통해 빈곤에서 벗어날 수 있도록 지원해야 할 세대이다. 소득안전망의 측면에서 보면 청년은 보호를 위한 정책대상이 되며, 예방과 탈출의 영역에서는 고용안전망에 대한 지원이 중요한 역할을 수행할 수 있다.

빈곤을 예방하고, 보호하면서 탈출시키고자 할 때 현세대 청년이 직면한 위기는 무엇이고, 이들 영역에서 지원해야 할 방안은 무엇일까.

현세대 청년의 대표적 어려움은 일자리와 주거문제를 들 수 있다. 먼저 일자리와 관련해서는 오랜 기간 청년실업률은 전체 실업률에 비해 두배 이상 높게 유지되고 있다. 한국이 잠재성장률 하락과 더불어 저성장 국가로 들어서면서 청년을 위한 안정적이고 좋은 일자리 제공이 줄어들면서 청년 실업률 또한 전체 실업률에 비해 높게 형성되고 있다.

[그림 2-4-1] 전체 실업률 및 청년실업률



자료: 통계청. (2023). 국가통계포털(연령별경제활동인구 총괄).

연령별로 비정규직 변화를 보면, 60세 이상 노인, 50대 고령층과 더불어 청년층의 비정규직 비율이 높게 나타나고 있으며, 그 규모도 변하고 있지 않다. 비정규직 생활이 장기화 될 경우, 불안정한 소득활동으로 인한 생계, 주거, 정서적 위기 상황에 직면하게 되는 문제가 발생하게 된다.

〈표 2-4-1〉 비정규직 비율

(단위: 천명, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
비정규직	6,308	6,481	6,578	6,614	7,481	7,426	8,066	8,156	
비중	15~19세	3.0	3.0	2.7	2.3	2.0	1.9	1.8	1.9
	20~29세	17.4	17.2	17.6	17.0	18.2	17.3	17.5	17.3
	30~39세	16.3	15.4	14.9	15.0	14.8	13.8	12.6	12.0
	40~49세	20.9	20.3	20.0	19.0	18.0	17.6	17.6	16.2
	50~59세	21.6	21.6	21.7	21.8	21.0	20.8	20.7	21.1
	60세이상	20.7	22.5	23.2	24.9	25.9	28.7	29.8	31.3

자료: 통계청, (2022. 10. 25). 2022년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과, p.26

실업상황과 비정규직 종사 등이 지속되면 빈곤의 문제에 처할 수 있으며, 지속적 위기 상황 극복을 위해서는 예방차원에서 일자리 확충, 실업 기간 안정적 생활 유지를 위한 보호 및 지원장치 마련이 필요하다. 하지만 2장 소득보장 사각지대 분석에서 본 것과 같이 여전히 많은 청년이 빈곤 보호의 대상에서 제외되어 있어 이를 보완하기 위한 방안이 필요하다.

일자리와 더불어 청년의 주거실태는 안정적이라고 평가하기는 쉽지 않다. 아래 정세정 외 연구(2022)의 청년 삶 실태조사에서 주거상황을 보면 자가 가장 많은 비중을 점유하고 있으며, 다음은 전세와 월세의 순으로 조사되었다.

〈표 2-4-2〉 청년 주거 점유실태

(단위: %)

구분		현재 주거 점유 형태						
		자가	전세	보증금 있는 월세	보증금 없는 월세	사글세 또는 연세	일세	무상 거주
전체		55.8	21.5	19.0	1.1	0.6	0.0	2.0
성별	남자	56.5	20.1	19.3	1.1	0.8	0.0	2.1
	여자	55.0	22.9	18.6	1.0	0.5	0.0	2.0
연령	만19세~24세	64.2	13.7	17.8	1.2	1.3	0.0	1.7
	만25세~29세	54.1	21.5	20.8	1.1	0.3	0.0	2.1
	만30세~34세	47.9	30.3	18.3	0.9	0.2	0.0	2.3
지역	수도권	52.7	25.7	18.5	1.2	0.1	0.0	1.7
	비수도권	59.3	16.6	19.5	1.0	1.2	0.0	2.4

자료: 정세정 외. (2022). 청년 삶 실태조사. 국무조정실한국보건사회연구원. p.133

자가 비율이 많지만³⁾, 청년층이 주거로 인한 불안을 경험한 비율은 청년중 13.1%로 청년 10명 중 1명이었으며, 큰 영향은 다른 주거로의 이전에 필요한 자금 부족을 크게 지적하고 있다. 이외에 임대료와 공과금 등을 연체하는 경우도 일부 경험하고 있어, 대응 필요성을 살펴볼 수 있다.

3) 정세정 외(2022)에서 자가 비율은 주택이 부모명의일 경우에도 자가로 취급하면서 실제 보다 높게 추정되고 있다. 국토교통부 주거 실태조사에 따르면 만19세 이상 만 34세 이하인 청년 가구의 86%가 임차가구인 것으로 보고되고 있다(김아름, 2022. 12. 21.)

〈표 2-4-3〉 청년층 주거불안 경험비율

(단위: %)

구분	최근 1년간 주거불안 상황 경험률								
	2개월 이상 임대료 연체	이사 또는 임대차 계약 갱신에 필요한 임대보증금 부족	임대인이 기피하는 대상자라는 이유로 주택확보 곤란	3개월 이상 주택담보 대출 이자 또는 원리금 상환 연체	주택압류, 재개발, 임대차 계약 중도 해지 등으로 인한 퇴거(위기)	3개월 이상 공과금이나 관리비 연체(또는 납부 지연)	임대인과의 갈등	주택 임대차 보호법 위반	
전체	1.6	4.9	0.7	0.6	0.5	1.2	2.3	1.3	
성별	남자	1.9	4.3	0.7	0.7	0.6	1.4	2.0	1.4
	여자	1.2	5.6	0.8	0.5	0.4	1.1	2.6	1.1
연령	만19세~24세	1.6	2.7	0.6	0.6	0.5	1.2	1.7	0.8
	만25세~29세	1.7	5.2	0.6	0.3	0.3	0.9	2.1	1.0
	만30세~34세	1.4	7.2	0.9	0.9	0.8	1.6	3.1	2.3
지역	수도권	1.6	5.5	0.7	0.6	0.6	1.2	2.0	1.4
	비수도권	1.5	4.3	0.8	0.6	0.5	1.3	2.5	1.1

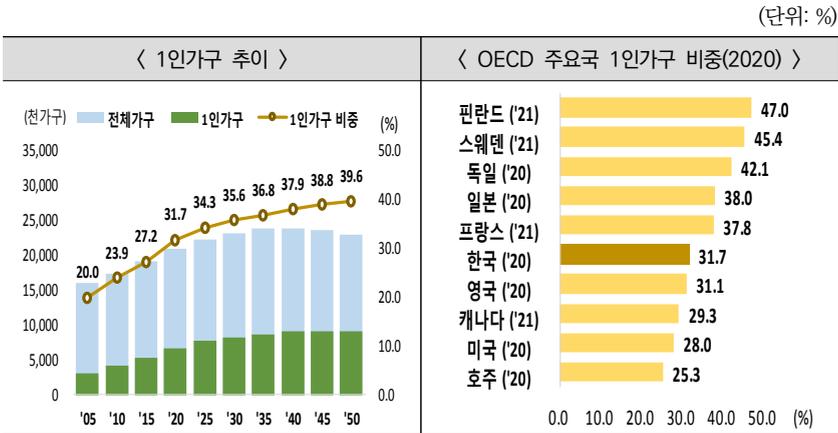
자료: 정세정 외. (2022). 청년 삶 실태조사. 국무조정실·한국보건사회연구원. p.163

현세대 청년이 경험하는 위기 상황은 이외에도 다양하다. 학자금 부채, 생활비 부채 등 채무 위기, 저소득가정 청년으로 부모세대 부양(가족돌봄 문제), 혼자 사는 청년 소득·주거안정과 생활안전 등 여러 영역에서 발생할 수 있다. 하지만 청년층이 공적 소득보장 혹은 고용보장의 영역에서 제외되는 이유는 무엇일까. 소득보장 영역에서는 청년층이 일정 수준의 노동 시장에 참여시 정부가 지원하는 소득기준을 벗어나기가 쉽다. 또한 불안정한 일자리 참여로 인해 고용안전망의 범주에서도 벗어나는 이중고를 경험하게 된다. 즉 현재와 같이 기존 노동시장 중심, 낮은 소득 및 재산 기준 등의 사회안전망 속에서 청년은 언제나 위기 상황에 직면할 수 밖에 없고, 빈곤층 보호의 사각지대에 놓일 수 밖에 없는 상황인 것이다. 소득과 고용 및 주거 등이 함께 보장되고, 이 속에서 빈곤을 예방하고 탈출 할 수 있도록 하는 소득안전망 넓게는 사회안전망이 구축되어야 한다.

2. 1인가구

한국 사회는 현재 저출산고령화라는 사회변화속에서 가족구조의 변화도 함께 발생하고 있다. 대표적으로 직장, 학업 등으로 도시 집중 가속화 속에서 높은 임대료 부담으로 혼자 사는 가구가 늘어나고 있으며⁴⁾, 고령층 역시 사별, 이혼 등으로 인한 1인 가구가 급격히 증가하고 있다. 통계청의 보도자료를 보면 한국의 1인가구 비율은 '20년 31.7%에서 '30년 35.6%, '50년에는 39.6%까지 급격히 증가할 것으로 예측되고 있다.

[그림 2-4-2] 1인가구 변화 추이

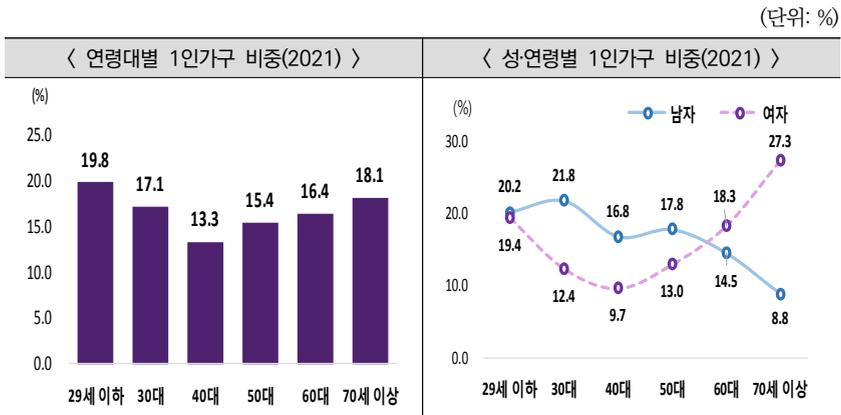


자료: 통계청. (2022. 12. 07). 2022 통계로 보는 1인가구. p.11-12

4) '20년 기준 혼자 사는 주된 이유는 직장(34.3%), 독립(26.2%), 가족사유(17.0%)순으로 조사되었다. 혼인상태로는 미혼이 50.3%, 사별과 이혼이 20.5%와 16.1%이었다. 미혼의 가장 큰 이유는 결혼자금부족(30.8%)과 고용불안정(14.4%)을 들었다(통계청, 2022.12.07)

1인 가구 특징을 보면, '21년 약 720만가구(전체가구대비 33.4%)의 1인 가구가 생활하고 있으며, 연령별로는 60대 16.4%, 70세 이상 18.1%로 60대 이상 고령층이 가장 다소 높은 비중을 점유하고 있다. 60대 이상을 제외하고는 29세 이하가 19.8%로 가장 높았다. 성별로는 60대 미만은 여성에 비해 남성이, 60대 이상은 여성이 혼자 사는 비율이 높았다.

[그림 2-4-3] 1인가구 규모(성별, 연령별)



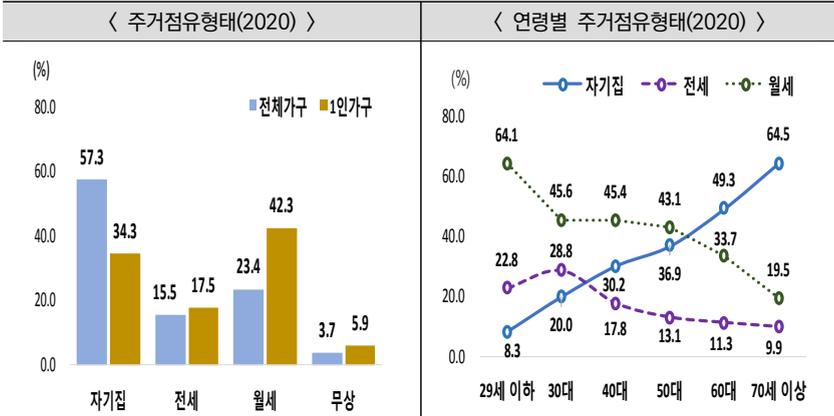
자료: 통계청. (2022. 12. 07). 2022 통계로 보는 1인 가구. p.8

청년층과 같이 1인 가구도 주거부문에 있어서는 상당히 취약한 것으로 조사되었다. 자가보다는 전세(17.5%), 월세(42.3%)의 비중이 높았으며, 연령별로도 50대 이하의 1인 가구는 월세 비중이 매우 높았다. 특히 29세 이하 청년의 월세비율은 64.1%에 이르고 있다. 앞에서 분석한 청년세대 자가 비율이 높은 이유는 주로 부모와 함께 동거하고 있기 때문이며, 실제 혼자 사는 청년의 경우에는 주거불안정이 높을 것으로 보인다.

또한 1인 가구의 경우 아파트 보다는 단독주택(42.2%)에 거주하는 비율이 높아서, 최근 한국 사회에서 발생하고 있는 안전현상에 대해서도 취약한 것으로 보인다.

[그림 2-4-4] 1인가구 주거점유 형태

(단위: %)



자료: 통계청. (2022. 12. 07). 2022 통계로 보는 1인 가구. p.18

통계청 가계동향조사 기준으로 1인가구 소득을 보면 (균등화)시장소득 기준으로 '19년 약 180만원대에서 '22년 210만원대로 약 30만원 가량이 증가한 것으로 분석되었다. 2인 가구 이상 (균등화)시장소득대비로 보면 70% 후반대 수준으로 분석되었다. (균등화)가처분소득을 기초로 보면 시장소득에 비해서는 소득 수준이 다소 높아지는 것으로 분석되었다. 2인 가구 이상 소득 대비 1인 가구의 (균등화)가처분소득은 '22년기준 약 80% 대 초반으로 금액은 220만원대로 분석되었다(김태완, 이주미, 최준영, 2023, p.75).

1인 가구의 빈곤율을 보면, 전가구를 기준으로 한 것에 비해 가처분 소득 중위 30% 기준을 제외하고는 모두 10% 포인트 이상 높은 수준이다. 시장은 물론 가처분소득에서도 1인 가구 빈곤율이 높아 역시 1인 가구가 빈곤에 취약하다는 점을 확인할 수 있다.

〈표 2-4-4〉 1인 가구의 가구빈곤율 변화

(단위 : %)

구분	전가구				1인 가구			
	시장소득		가처분소득		시장소득		가처분소득	
	중위 30% 미만	중위 50% 미만	중위 30% 미만	중위 50% 미만	중위 30% 미만	중위 50% 미만	중위 30% 미만	중위 50% 미만
2019 1/4	19.7	27.0	10.6	21.5	31.6	39.9	18.8	35.6
2019 2/4	18.1	25.3	8.5	19.5	29.9	39.0	16.5	33.5
2019 3/4	18.7	25.6	9.1	19.5	31.7	40.7	17.6	33.0
2019 4/4	17.5	24.4	8.9	18.4	31.2	40.7	18.3	34.4
2020 1/4	20.0	26.6	10.1	20.8	31.3	39.8	18.3	33.4
2020 2/4	20.5	26.8	7.3	17.1	32.4	39.5	14.7	29.8
2020 3/4	19.3	26.2	9.0	19.1	31.1	39.4	15.4	31.1
2020 4/4	18.3	25.2	8.1	17.9	30.1	38.5	15.6	30.6
2021 1/4	21.0	27.8	9.2	20.3	31.9	40.9	16.6	32.9
2021 2/4	19.4	26.2	8.5	18.4	30.7	38.2	15.5	30.0
2021 3/4	18.3	25.0	7.9	18.0	28.6	37.3	13.2	29.2
2021 4/4	17.8	24.5	8.0	18.4	28.7	37.0	14.7	30.8
2022 1/4	19.6	25.9	8.5	18.4	29.5	36.5	14.4	29.1
2022 2/4	18.1	24.3	8.0	17.4	27.4	34.1	13.4	27.3
2022 3/4	17.8	24.7	9.1	18.3	28.4	35.9	15.1	29.2
2022 4/4	17.2	24.3	7.9	17.8	28.8	36.0	15.1	29.6

자료 : 김태완 외. (2023). 도농 1인 가구 빈곤 특성 비교. 보건복지포럼 323호. pp. 76-77에서 재구성

지금까지 한국의 가족구조 변화 중 대표적 특징인 1인 가구에 대해 간단히 살펴보았다. 분석을 통해 보면 향후 1인 가구는 지속해서 증가할 것으로 예측되며, 여기에 더욱 이들 가구의 노동시장 참여조건, 주거 및 소득조건 역시 2인 가구 이상에 비해 열악한 점을 확인할 수 있다. 무엇보다 1인 가구의 많은 비중을 점유하고 있는 청년층과 60대 이상 고령층은 한국 사회 대표적 소득보장 사각지대 대상이라는 측면에서 이외 고용 안전망에서도 지원받지 못하는 대상이라는 점에서 소득보장은 물론 고용 보장 측면에서도 개선의 여지가 높다. 1인 가구의 최근 월 평균소득은

200만원대로 최저임금 수준에 불과하다. 이로 인해 시장소득 빈곤율이 중위 30% 이하에서도 20% 후반 수준으로 높다. 소득과 빈곤율을 통해 볼 수 있는 점은 청년층과 같이 한국의 소득보장 및 고용보장제도의 지원을 받기 위한 기준은 소폭 넘어선 수준임을 알 수 있다. 소득안전망이 취약하고 소득이 높지 않은 상황에서 위기 상황이 도래했을 때, 청년과 같이 1인 가구를 빈곤으로부터 보호하거나 예방할 수 있는 제도는 없다는 것이다. 누군가에 의존하거나 스스로 위기에 대처해야 하는 상황인 것이다.

소득안전망 사각지대 분석과 현재 살펴본 청년과 1인 가구를 기준으로 볼 때, 한국의 소득안전망 기준이 협소하고 지원제도가 충분하지 않다는 점을 확인할 수 있다. 고용안전망 측면에서도 위기계층 대부분이 고용보험 등의 사각지대에 놓여 있는 대상이라는 점에서 역시 상시적으로 위험에 노출되어 있다고 볼 수 있다. 따라서 새롭게 등장하고 있는 위기계층을 위한 소득 및 고용안전망의 확충 혹은 확대가 필요하다.

3. 고립·은둔층

한국 사회에 최근 사회적 이슈를 제기하고 있는 대상이 고립·은둔계층이다. 일본에서는 ‘히키코모리’로 번역되며, 영어로는 니트(NEET, Not in education, employment or training)로도 표현되는 계층이다.

서울시 고립·은둔 실태조사에 의하면 서울 청년 중 4.5%가 고립·은둔 청년이며 이를 전국으로 확대하면 은둔청년은 약 61만명에 이를 것으로 추정된 바가 있다(서울시 홈페이지, 2023). 보건복지부가 최근 발표한 자료에서도 고립·은둔 청년이⁵⁾ 청년인구의 5% 정도로 약 51.6만명인

5) 보건복지부 기준에 의하면 고립(청년)은 사회적 관계·지지가 단절된 사람(청년)이며, 이중 한정된 장소(집, 방 등)에 머물러 있으면 은둔한 사람(청년)으로 보고 있다(보건복지부, 2023. 9. 19.).

것으로 추산하였고, 이들 중 18.5%가 정신과적 약물 복용 중이었으며, 신체적으로도 건강하지 못하다는 비율이 43.2%로 높았다(보건복지부, 2023.09.19). 정부도 고립·은둔층을 새로운 취약계층으로 설정하고 이들을 지원하기 위한 여러 지원프로그램을 준비하고 발표하고 있다.

청년 삶 실태조사에서도 고립·은둔 관련 실태를 조사한 결과가 있으며, 이를 기초로 보면, “갑자기 큰 돈이 필요할 때” 도움을 받지 못하는 비율이 2.4%, “우울하거나 스트레스를 받을 때” 도움을 받지 못하는 비율은 2.7%, “일상에서 부당한 일을 당했을 때” 역시 도움을 받지 못하는 비율은 2.9%로 조사되었다. 청년 중 어려움에 처했을 때 도움을 받지 못하고 스스로 해결할 수 밖에 없는 대상이 청년의 약 2.4~2.9%에 이르고 있는 점이다. 이를 전체 연령으로 확대하게 되면 비율이 더 높아질 수 있으며, 무엇보다 우선 보호가 필요한 대상으로 볼 수 있다⁶⁾.

〈표 2-4-5〉 청년층 은둔고립경험 비율

(단위 : %)

구분		어려움에 처했을 때 도움을 받고 싶은 집단 [갑자기 큰 돈이 필요할 때]				
		가족(친척)	지인(친구, 이웃, 직장동료 등)	공공 기관(주민센터, 정부 등)	민간 기관(종교, 사회복지단체 등)	어떤 사람/기관도 없음
전체		68.8	8.5	18.7	1.5	2.4
성별	남자	69.5	9.2	17.6	1.2	2.5
	여자	67.9	7.8	20.0	1.9	2.3
연령	만19세~24세	72.1	7.5	16.9	1.3	2.1
	만25세~29세	68.7	9.6	18.6	1.0	2.2
	만30세~34세	65.1	8.6	21.1	2.3	3.0
지역 1	수도권	67.7	9.1	19.5	1.7	2.0
	비수도권	70.0	8.0	17.9	1.3	2.8

6) 언론 등을 통해 발견되는 혼자 혹은 돌봄필요 가족 등과 동거하다 생활고, 돌봄부족 등으로 인해 사망이 된 사례들도 큰 범주에서 보면 사회적 고립·은둔의 결과로도 볼 수 있을 것이다.

구분		어려움에 처했을 때 도움을 받고 싶은 집단 [우울하거나 스트레스를 받을 때]				
		가족(친척)	지인(친구, 이웃, 직장동료 등)	공공 기관(주민센터, 정부 등)	민간 기관(종교, 사회복지단체 등)	어떤 사람/기관도 없음
전체		46.0	39.2	9.2	2.8	2.7
성별	남자	45.9	40.4	8.8	2.2	2.7
	여자	46.2	37.8	9.7	3.4	2.8
연령	만19세~24세	45.7	40.9	8.5	2.5	2.5
	만25세~29세	46.0	40.0	9.1	2.4	2.6
	만30세~34세	46.5	36.4	10.2	3.7	3.2
지역	수도권	46.8	37.3	10.2	2.9	2.8
	비수도권	45.2	41.3	8.1	2.7	2.7
구분		어려움에 처했을 때 도움을 받고 싶은 집단 [일상에서 부당한 일을 당했을 때(차별, 고충, 갈등 등)]				
		가족(친척)	지인(친구, 이웃, 직장동료 등)	공공 기관(주민센터, 정부 등)	민간 기관(종교, 사회복지단체 등)	어떤 사람/기관도 없음
전체		46.1	20.5	28.0	2.5	2.9
성별	남자	46.1	21.7	27.1	2.1	3.0
	여자	46.2	19.2	28.9	2.9	2.7
연령	만19세~24세	48.5	19.9	26.6	2.4	2.6
	만25세~29세	46.6	21.8	26.5	2.3	2.8
	만30세~34세	42.9	19.9	31.1	2.7	3.4
지역	수도권	45.4	20.2	28.6	2.8	3.0
	비수도권	47.0	20.9	27.2	2.1	2.8

자료 : 정세정 외. (2022). 청년 삶 실태조사. 국무조정실-한국보건사회연구원. pp.277-281에서 재구성

청년층이 고립·은둔을 하게 되는 주요 이유는 노동시장과 관련된 점이 가장 높은 것으로 조사되었다. 즉 취업이 안되어서가 29.0%로 가장 높았으며, 임신이나 출산 등이 14.7%로 조사되었다. 하지만 기타 사유가 37.8%로 높게 나타나고 있어, 실제 고립·은둔의 경우 매우 다양하고 복합적 요인에 의해 발생하고 있는 것으로 추정해 볼 수 있다.

〈표 2-4-6〉 은둔 생활을 하게 된 이유

(단위 : %)

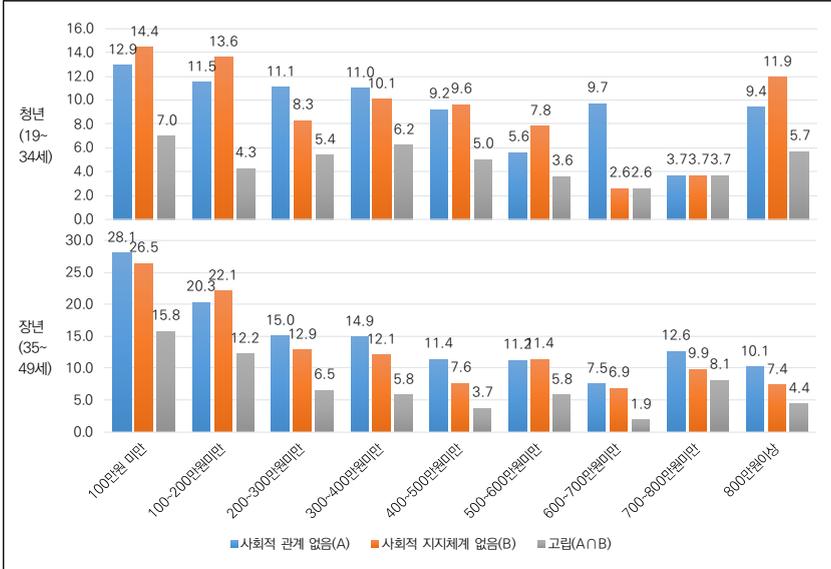
구분		은둔 생활을 하게 된 이유						
		학업의 중단으로	대학 진학의 실패로	취업이 잘되지 않아서	인간 관계가 잘되지 않아서	장애가 있거나 몸이 불편해서	임신이나 출산 때문에	기타
전체		6.5	1.2	29.0	8.3	2.5	14.7	37.8
성별	남자	10.7	0.9	32.5	10.3	2.4	3.4	39.7
	여자	2.7	1.5	25.7	6.4	2.5	25.2	36.0
연령	만19세~24세	12.5	3.2	22.0	10.2	1.9	2.0	48.3
	만25세~29세	4.3	0.0	44.4	7.9	4.1	7.8	31.4
	만30세~34세	2.5	0.4	17.9	6.5	1.2	37.7	33.8
지역	수도권	4.6	1.0	28.9	6.4	1.5	14.5	43.1
	비수도권	9.4	1.5	29.2	11.1	3.9	15.0	30.0
학력	고졸 이하	6.5	2.9	25.7	11.7	7.0	12.0	34.2
	(전문)대학 재학·휴학	16.3	1.7	8.7	9.5	0.0	0.0	63.8
	(전문)대졸 졸업 이상	2.4	0.2	39.1	6.2	1.4	22.3	28.4

자료 : 정세정 외. (2022). 청년 삶 실태조사. p.287

고립·은둔을 경험한 자의 소득수준을 보면, 가구소득기준으로 보면, 아래 그림에서 보듯이 35세 이상 장년층은 소득수준에 따라 차이를 보여 높을수록 고립을 경험하는 비율이 낮았으며, 소득이 낮을수록 고립을 경험하는 비율이 높았다. 반면 청년층은 장년층과는 다소 달라서 소득이 낮거나 높을 때 고립을 경험한 비율이 높았고, 중간소득 수준에서의 고립 비율이 가장 낮았다(김성아 외, 2022).

[그림 2-4-5] 월 가구소득별 사회적 고립 경험자의 비율

(단위: %)



주: “귀택의 지난 1년간(2020.5.12.~2021.5.11.) 세금 납부(공제) 전의 월 평균 총 가구 소득은 얼마입니까?”라는 문항에 대한 응답을 기준으로 하였음. 본 질문은 가구주에 한하여 묻고 있으므로 가구원의 경우 가구주의 응답을 기준으로 작성되었음.

자료: 김성아 외, (2022). 고립·은둔 청년지원사업 모형개발연구. p.70

고립·은둔층에 대한 실태분석을 기반으로 살펴보면, 이들 계층 역시 노동시장 진입의 어려움, 사회적 어려움 발생시 지원 사각지대 등의 문제점을 지니고 있다. 무엇보다 고립이 어느 특정 소득 계층에서 발생하는 것이 아니라 소득계층 전반에 걸쳐 발생하고 있어 현재와 같이 소득기준을 적용하는 소득보장제도와 노동시장 참여를 조건으로 하는 고용안전망에서는 고립·은둔층을 포괄 할 수 없는 문제가 있다. 새로운 형태의 사회안전망이 갖추어질 필요가 있는 것이다.

4. 금융취약계층

가. 다중채무자, 연체자

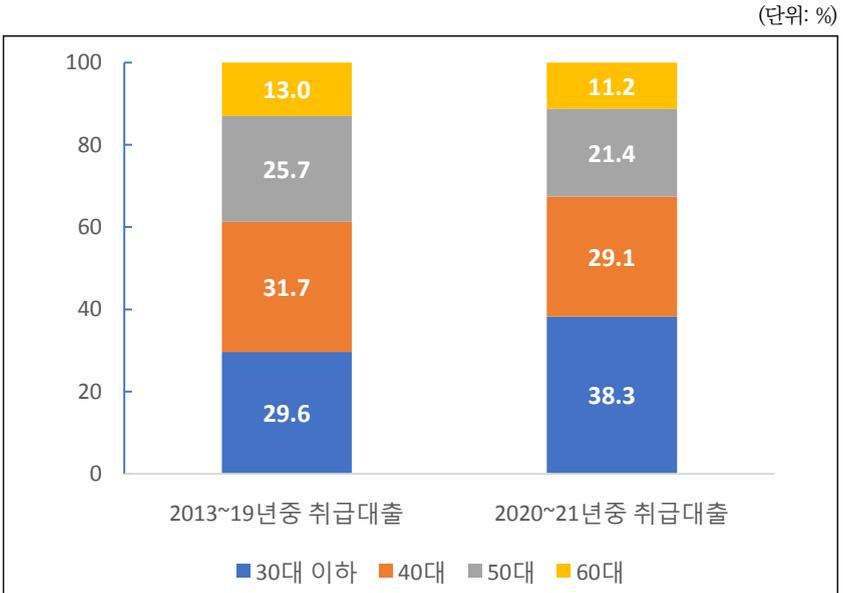
최근 다중채무자, 연체자 등 상대적으로 채무상환능력이 부족한 금융 취약계층이 증가하고 있다. 한국은행(2023)에 따르면 다중채무자이면서 저소득(하위 30%) 또는 저신용(신용점수 664점 이하)인 취약계층은 2023년 1/4분기 기준 전체 가계부채 보유 가구의 6.3%로 전기대비 0.3%p 상승하였다. 가계대출 연체율은 2022년 하반기 이후 금융권 전반에서 높아졌으며 주택담보대출, 신용대출 연체율 모두 상승하였다. 다만 아직 가계대출 연체율은 글로벌 금융위기 당시 및 코로나19 이전 장기평균(2009~19년 중)에 비해 낮은 수준이다.

한편 최근 늘어난 가계대출은 저소득 또는 저신용이면서 3개 이상의 기관에서 대출을 이용 중인 다중채무자로부터 발생하였다. 2022년 하반기 신규연체차주와 신규연체잔액에서 취약차주가 각각 58.8%, 62.8%를 차지하였다. 더욱이 이러한 신규연체 취약차주 중 39.5%는 신규연체 잔액이 차주의 연간소득액을 상회하고 있는 것으로 나타났다(한국은행, 2023). 이는 코로나19 대응 정책지원의 혜택을 상대적으로 많이 받아왔던 취약차주의 대출을 중심으로 이루어진 것에 기인한다.

우리나라 가계부채를 연령별로 살펴보면 전체 부채 중 청년층 부채가 차지하는 비중이 점점 커지고 있다. 진선미 의원실이 한국은행으로부터 제출받은 자료에 따르면 다중채무자 10명 중 3명은 20대 청년층인 것으로 나타났다. 청년층 채무 증가의 원인은 최근 영끌(영혼까지 끌어모아 대출)과 빚투(빚내서 투자)를 통해 주식 등 금융자산과 부동산을 구매하는 것에 기인한다(곽윤경 외, 2022). 이들은 경제적 침체 장기화 시 자산 감소,

부채 증가에 따라 사회적 약자로 전락할 가능성이 크다. 아울러 60대 다중 채무자도 4년 사이 크게 늘었다. 2018년 말 60대 이상 다중채무자는 41만 7천명에서 2022년 9월 말 57만명으로 15만3천명 늘어 36.7% 증가했다(진선미, 2023). 청년층과 노년층은 소득기반이 여타 연령에 비해 다소 취약한 만큼 이들을 위한 금융정책 및 지원 프로그램 등이 필요해 보인다.

[그림 2-4-6] 가계대출 차주의 연령대별 비중



자료: 한국은행. (2023.6), 금융안정보고서. p.24

우리나라 채무조정을 신청하는 사람도 크게 늘었다. 양정숙 의원이 금융감독원으로부터 받은 자료에 따르면 금융회사에서 빌린 돈을 제때 갚지 못해 채무조정을 신청하는 사람이 2023년 상반기 9만1981명으로, 지난해 전체 신청자(13만8202명)의 70%에 육박한다(TOKENPOST. 2023. 08.16.). 특히 신속채무조정(30일 이내 단기 연체자가 연체이자를 감면

받고 상환 기간을 연장)이 급증하고, 상반기 신청자 수(2만1348명)가 이미 지난해 전체 신청자(2만1930명)에 맞먹는 수준이다. 신청 건수뿐 아니라 갚는 데 걸리는 기간도 점점 늘어나고 있다. 문재인 정부 초기인 2018년 평균 84.6개월이던 채무 변제 기간은 점점 길어져 2023년 6월 말 기준으로 100.5개월까지 늘었다.

나. 정책서민금융

1) 도입배경

1997년 말 외환위기 이후 대규모 부실자산 정리 등으로 서민금융기관의 여신영업 역량이 위축되었고, 건전성 악화를 우려하여 대출자금 회수에 용이한 담보위주의 대출을 확대하였다. 이에 저신용자 및 저소득 계층에 대한 신용공급의 비중이 감소하였다. 서민금융시장에서의 수급불일치는 금융소외 계층의 증가와 대부시장의 급격한 확대를 초래하였다. 2008년 당시 금융위원회가 발표한 대부업 실태조사 결과에 따르면 대부업체 거래자는 130.7만 명, 대출금액은 5.6조 원에 달하였다(이재연, 2018). 또한 당시 7등급 이하 저신용차주에게는 최고금리 40%에 가까운 신용대출 금리가 부과되는 등 신용대출시장에 중금리 상품이 부재하였다(오윤해, 2019). 이에 2010년 전후로 금융정책당국은 자금조달여건이 특히 악화된 영세서민층에 대한 자금지원 방안을 마련하였다.

정책서민금융은 정부 주도 하에 금융회사의 출연금, 기업의 기부금, 휴면 예금 등 민간재원과 정부재원을 바탕으로 조성되어, 서민금융 시장 조성 및 기반 확보 등을 통해 시장서민금융의 기능을 보완하는 역할을 수행하고 있다.

2) 정책서민금융상품

정책서민금융상품은 기존에 미소금융, 햇살론, 새희망홀씨, 바퀴드림론 등 다양하게 지원되고 있었으나, 지원대상이 중복되고 한정적이며 채무 조정 등 일부 한계가 지적되면서 서민금융 지원체계 개편의 필요성이 제기되었다. 이에 2020년에는 코로나19로 어려운 미취업청년·대학(원)생 등 청년층의 자금 애로 완화를 위해 햇살론유스를 출시했다. 2021년에는 서민들의 자금이용 기회 제공과 금리부담을 완화하기 위해 햇살론 15, 정책서민금융상품을 이용했던 저신용·저소득 서민이 부채 또는 신용도가 개선된 경우 은행권에 안착할 수 있도록 지원하는 ‘햇살론뱅크’, 서민취약계층의 결제편의성 제고, 신용카드 이용혜택 향유 등을 위한 ‘햇살론카드’를 출시했다. 2022년에는 기존 정책서민금융상품의 이용이 어려웠던 최저신용자를 지원하여 제도권 금융 이용이 어려운 최저신용자의 불법사금융 피해방지에도 기여하고자 최저신용자 특례보증을 출시했다.

근로자 햇살론, 햇살론카드, 햇살론뱅크는 생계 관련 자금지원을 목적으로 하고 있고, 햇살론유스 및 최저신용자특례보증은 기존 햇살론을 이용하기 어려운 미취업 청년층 혹은 최저신용층에 대한 자금 지원을 위해 신설되었다. 햇살론15는 근로자뿐만 아니라 직업과 무관하게 소득이 있는 모든 서민이 이용할 수 있도록 지원대상 범위를 넓힌 상품이다. 정책서민금융상품은 주로 연소득 3천5백만 원 이하의 저소득자 또는 연소득 4천5백만 원 이하이면서 신용평점 하위 20% 이하의 저신용자를 대상으로 시중보다 낮은 금리로 공급하고 있다.

〈표 2-4-7〉 정책서민금융상품 현황

구분	주요지원 대상	대출대상	지원 내용	금리	취급 기관
근로자햇살론	저신용·저소득 근로자	연소득 3천5백만원 이하 또는 연소득 4천5백만원 이하이면서 신용평점 하위 20% 이하 + 근로자	1.5천만원 · 3년, 5년	13.5% 이내	상호, 저축, 보험
햇살론뱅크	정책서민금융 성실상환자	연소득 3천5백만원 이하 또는 연소득 4천5백만원 이하이면서 신용평점 하위 20% 이하 + 정책서민금융 6개월 이상 이용 + 1년 전 대비 부채 또는 신용 개선	2천만원 · 3년, 5년	9~12%	은행
햇살론15	고금리대부업 이용이 불가피한 자	연소득 3천5백만원 이하 또는 연소득 4천5백만원 이하이면서 신용평점 하위 20% 이하 + 근로자, 자영업자 등	1.4천만원 · 3년, 5년	15.9%	은행
최저신용자 특례보증	정책서민금융 이용이 어려운 최저신용자	연소득 4천5백만원 이하이면서 신용평점 하위 10% 이하 + 근로자, 자영업자 등 + 햇살론15 거절자	1천만원 · 3년, 5년	15.9%	은행, 저축
햇살론유스	저소득 대학생·청년	만 34세 이하 + 연소득 3천5백만원 이하 + 대학생, 미취업, 중소기업 1년 이하 재직	1.2천만원 · 최장 7년	3.6~4.5%	은행
햇살론카드	카드발급이 어려운 저신용자	신용평점 하위 20% 이하 + 가처분소득 6백만원 이상	2백만원 · 최장 5년	-	카드사

구분	주요지원 대상	대출대상	지원 내용	금리	취급 기관
소액생계비 대출	불법사금융 피해 우려 연체자 등	연소득 3천5백만원 이하이면서 신용평점 하위 20% 이하 + 근로자, 자영업자 등(연체자, 무소득자 포함)	1백만원 · 최장 5년	15.9%	서금융
미소금융	창업·운영 자금이 필요한 자	신용평점 하위 20% 이하 + 기초생활수급자 및 차상위계층 이하 + 근로장려금 신청 대상자	최장 6년	4.5%	민간
새희망홀씨	저신용·저소득 자	연소득 4천만원 이하 또는 연소득 5천만원 이하이면서 신용평점 하위 20% 이하	3.5천만원	10.5% 이내	은행

자료 : 서민금융진흥원 홈페이지(<https://www.kinfa.or.kr/index.do>) 참고하여 저자가 재정리

금융위원회는 2023년 1월 16일 서민금융 현황 점검회의를 개최하여, 서민금융 지원 현황을 점검하였다. 2022년 중 정책서민금융 공급규모는 9.8조원(19년 8조원, 20년 8.9조원, 21년 8.7조원)으로 역대 최대수준이다(금융위원회, 2023. 1. 16.). 이는 코로나19로 인한 경기둔화 및 지난해 하반기부터 이어져 온 금리상승으로 인해 저소득·저신용 계층의 자금수요가 충분치 않을 것을 우려하여 이들의 금융접근성 제고를 위해 공급을 대폭 늘렸기 때문인 것으로 보인다.

이와 더불어 정책서민금융 이용자를 대상으로 금융지원시 복합상담을 병행하고 있다. 먼저 저소득가구 대상 복지연계 대상자로 분류하여 행복 e음 시스템(사회보장통합시스템)을 통해 지자체 복지서비스 상담 연계와 구직·이직 등 희망자 대상 1:1 취업지원서비스 제공 및 고용노동부 국민 취업지원제도 등도 연계하고 있다. 이외에도 금융생활 관련 상담, 금융

교육, 신용·부채관리 컨설팅 서비스 등 비금융서비스를 제공하여 서민의 금융생활 역량강화를 위한 지원을 지속하고 있다.

정책서민금융상품은 출시된 지 10여 년이 경과하였으나, 이러한 정책서민금융상품의 효과에 대해서는 출시 당시부터 지속적인 의문과 비판이 제기되고 있다. 정책서민금융상품에 대한 비판적 의견을 살펴보면 첫째, 상환능력이 없는 차주들에게 낮은 금리의 정책금융상품을 공급하는 것이 이들에게 궁극적으로 필요한지에 대한 의문이다. 정책서민금융상품은 채무자의 채무불이행 시기를 늦추고 채무규모만 확대할 뿐이라는 것이다. 두 번째 비판은 낮은 금리의 정책상품이 시장에 제공되면 서민금융기관이 자체적으로 시장친화적인 상품을 개발하고 제공할 유인이 낮아진다는 지적이다. 마지막으로 정책서민금융상품 이용자의 연체률과, 규모가 높아지는 등 부실이 높아 상품 운영의 지속가능성에 대한 우려도 지속적으로 제기되고 있다(오윤해, 2019; 2020).

오윤해(2019)에 따르면 정책서민금융상품 이용은 차주의 신용등급을 개선하는 효과가 없으며, 대출 이후 채무조정 신청 확률이 미이용자보다 커졌다. 또한 이용자들의 저축은행과 대부업 대출 이용이 대출시점 혹은 6개월 후까지 미이용자에 비해 낮았으나, 대출 2년 후에는 대부업 이용 확률과 저축은행 신용대출이 다시 증가하였다. 정책서민금융상품 이용자들의 장기적인 신용관리를 지원하는 정책은 물론 지속적인 재원마련과 다양한 상품의 지원대상 및 방법에 대해 질적개선을 병행하는 노력이 필요해 보인다.



제3장

(근로)빈곤층 대상 소득보장제도 현황 및 평가

제1절 빈곤층 지원제도

제2절 근로빈곤층 대상 지원제도

제3절 근로빈곤 및 근로연령층 대상 새로운 변화

제 3 장

(근로)빈곤층 대상 소득보장제도 현황 및 평가

제1절 빈곤층 지원제도

1. 국민기초생활보장제도

가. 발전과정과 현황

국민기초생활보장제도(이하 기초생활보장제도)는 가족이나 스스로의 힘으로 생계를 유지할 능력이 없는 최저생활수준 이하의 절대 빈곤층에게 생계, 의료, 주거, 교육 등의 급여를 통해 기본생활을 국가가 보장하고, 근로능력이 있는 자에게는 자활지원서비스를 제공하여 자활·자립을 지원 하는 제도이다(보건복지부, 각 년도a).

기초생활보장제도는 한국의 대표적인 공공부조 제도로 1961년에 도입된 생활보호제도의 대상 포괄성, 급여충분성, 대상자간의 형평성 등의 한계가 있다는 비판 속에서 1999년 제정되어 2000년 10월 1일에 도입되었다. 이후 2015년 7월 1일부터 최저생계비 이하의 가구에 대해 모든 급여를 통합하여 지원하던 방식에서 상대 빈곤선(절대적 기준에서 상대적 기준을 적용)을 도입하고, 급여별 선정기준을 다층화하여 욕구별 지원을 강화 하기 위한 「맞춤형 기초생활보장제도」로 개편되었다.

기초생활보장제도는 그동안 많은 변화를 거쳐왔다. 지원대상과 보장 수준을 확대하기 위해 부양의무자 기준을 단계적으로 완화하고, 급여별 선정기준을 조정해 왔다. 2023년 기준으로 소득인정액이 생계급여는 기준 중위소득의 30%, 의료급여는 40%, 주거급여는 45%, 교육급여는 50%

이하인 경우 수급자로 선정된다.⁷⁾

〈표 3-1-1〉 기초생활보장제도 급여별 선정기준 변화

(단위: %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	향후	
생계급여	28%	29%	기준중위소득 30%								35%
의료급여	기준중위소득 40%										
주거급여	기준중위소득 43%				44%		45%	46%	47%	50%	
교육급여	기준중위소득 50%										

자료: 보건복지부. (각 년도). 국민기초생활보장제도 사업안내를 바탕으로 재구성

〈표 3-1-2〉 2022년 기준 중위소득

(단위: 원)

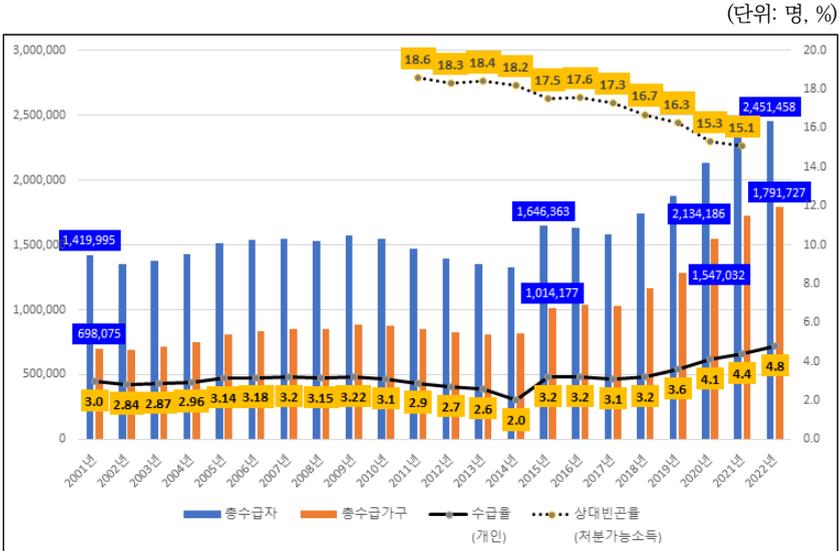
구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
2022년 기준 중위소득	2,077,892	3,456,155	4,434,816	5,400,964	6,330,688	7,227,981	8,107,515
생계급여 선정기준 (기준 중위소득 30% 이하)	623,368	1,036,846	1,330,445	1,620,289	1,899,206	2,168,394	2,432,255
의료급여 선정기준 (기준 중위소득 40% 이하)	831,157	1,382,462	1,773,927	2,160,386	2,532,275	2,891,193	3,243,006
주거급여 선정기준 (기준 중위소득 46% 이하)	976,609	1,624,393	2,084,364	2,538,453	2,975,423	3,397,151	3,810,532
교육급여 선정기준 (기준 중위소득 50% 이하)	1,038,946	1,728,077	2,217,408	2,700,482	3,165,344	3,613,991	4,053,758

자료: 보건복지부. (각 년도a). 국민기초생활보장제도 사업안내. p.xii

2022년 12월말 기준 국민기초생활보장제도 수급자는 약 245만명(생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여)으로 인구 대비 수급률은 4.8%를 차지한다. 2000년 약 149만명에서 이후 총 수급자 규모는 꾸준히 증가하는 추세를 보인다.

7) 현 정부 국정과제 일환으로 생계급여 기준선은 2024년 기준중위소득 32%로 이후 단계적으로 조정되어 현정부 임기내 기준중위소득 35%까지 조정될 예정이다(관계부처합동, 2023, p.27)

[그림 3-1-1] 기초생활보장제도 수급자 변화



자료: 보건복지부. (각 년도b). 국민기초생활보장제도 수급자 현황.

나. 현 기초생활보장제도의 한계

기초생활보장제도는 빈곤계층의 ‘최후의 안전망’으로써 기능을 수행하고 있으나, 소득·재산 기준, 부양의무자 기준 등으로 여전히 빈곤과 위기 상황에 처한 가구가 기초생활보장제도의 지원을 제대로 받지 못하는 문제가 발생하고 있다.

보건복지부 실태조사를 기초로 비수급빈곤층의 변화를 살펴보면 시간이 지남에 따라 비수급빈곤층이 감소하는 경향을 보여주고 있다. 2003년 기준으로 차상위 포함 비수급빈곤층이 263만명이었지만, 2021년 기준으로 125만명까지 감소한 모습을 보여주고 있다. 이러한 비수급빈곤층의 감소는 기초생활보장제도 제도 개선이 차례대로 진행되고 무엇보다 부양의무자기준 완화가 많은 영향을 미친 것으로 보인다.

74 복지 사각지대 해소를 위한 사회보장 개편 기초연구

〈표 3-1-3〉 기준 중위소득 50% 이하 생계·의료급여 비수급 빈곤층 규모

(단위: 명, 가구)

2005년 실태조사* (*03년 기준)		2008년 실태조사* (*06년 기준)		2011년 실태조사* (*10년 기준)		2015년 실태조사** (*14년 기준)		2017년 실태조사** (*15년 기준)		2020년 실태조사** (*18년 기준)		2023년 실태조사** (*21년 기준)	
최저 생계 비 이하	177만 명 (85만 가구)	최저 생계비 이하	103만 명 (53만 가구)	최저 생계 비 이하	117만 명 (66만 가구)	최저 생계 비 이하	118만 명 (71만 가구)	중위 40% 이하	93만명 (63만 가구)	중위 40% 이하	73만명 (48만 가구)	중위 40% 이하	66만명 (46만 가구)
최저 생계 비 ~ 120%	86만명 (35만 가구)	최저 생계비 ~ 120%	67만명 (29만 가구)	최저 생계 비 ~ 120%	68만명 (36만 가구)	중위 40% ~50 %	85만명 (45만 가구)	중위 40% ~50 %	51만명 (30만 가구)	중위 40% ~50 %	59만명 (34만 가구)	중위 40% ~50 %	59만명 (37만 가구)
계 (차상위)	263만명 (120만가구)	계 (차상위)	170만명 (82만가구)	계 (차상위)	185만명 (102만가구)	계 (차상위)	203만명 (116만가구)	계 (차상위)	144만명 (93만가구)	계 (차상위)	132만명 (82만가구)	계 (차상위)	125만명 (83만가구)

주: * 최저생계비 기준, ** 기준 중위소득 기준
 자료: 관계부처합동. (2023). 제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026) (안). p10

가족 구조의 변화로 가족부양 인식이 점점 약화되는 추세에서 가족 간 부양을 전제로 하는 부양의무자 기준은 비현실적이라는 문제점이 있다. 이에 따라 정부는 부양의무자 기준으로 인해 발생하는 복지 사각지대를 해결하기 위하여 부양의무자 기준을 단계적으로 완화하였다. 2015년 7월에는 교육급여에서 부양의무자 기준을 폐지하였고, 2018년 10월에는 주거급여에서 부양의무자 기준을 폐지하였다. 이후 2019년 1월부터 부양 의무자 가구에 중증 장애인(장애인연금 수급자)이 포함된 경우 생계·의료 급여에서, 부양의무자 가구에 노인(기초연금 수급자)이 포함된 경우 생계 급여에서 부양의무자 기준을 폐지하였으며, 2021년 1월 생계급여에 한해 만 65세 이상 노인과 한부모가구(30세 초과)를 대상으로 의무자 기준을 폐지하였다가 2021년 10월 생계급여 부양의무자 기준을 전면 폐지하였다. 단, 부양의무자가 연 소득 1억원 및 재산 9억원을 초과하는 경우는 생계 급여 대상에서 제외된다.

〈표 3-1-4〉 부양의무자 기준 단계적 폐지 현황

구분	주요내용
2015.07	교육급여 부양의무자 폐지
2017.11	수급자 및 부양의무자 가구 모두에 노인이나 중증장애인이 포함된 경우
2018.10	주거급여 부양의무자 폐지
2019.01	부양의무자 가구에 중증장애인이 포함된 경우 (생계, 의료급여), 부양의무자 가구에 노인이 포함된 경우 (생계급여)
2020.01	중증장애인 수급자 부양의무자 기준 폐지
2021.01	노인, 한부모 수급자 부양의무자 기준 폐지
2021.10	생계급여 부양의무자 기준 폐지
2022.01	부양의무자 가구에 노인이 포함된 경우 (의료급여)

자료: 보건복지부. (각 년도a). 국민기초생활보장제도 사업안내

부양의무자 문제와 함께 재산의 소득환산제 문제도 꾸준히 제기되었다. 가구의 소득만을 기준으로 했을 때 기준중위소득 미만으로 수급대상이 될 수 있음에도 불구하고 재산기준으로 인해 급여에서 제외되었다. 이에 따라 정부는 지역구분을 3급지(대도시, 중소도시, 농어촌)에서 4급지(서울, 경기, 광역·세종·창원, 그 외 지역)로 세분화하고, 재산을 소득으로 환산 시 적용하는 기본재산 공제액, 주거용 재산 한도액 등을 상향 조정함으로써 재산 요건을 완화하였다.

〈표 3-1-5〉 기본재산 공제 및 주거재산 한도액

(단위: 명, 가구)

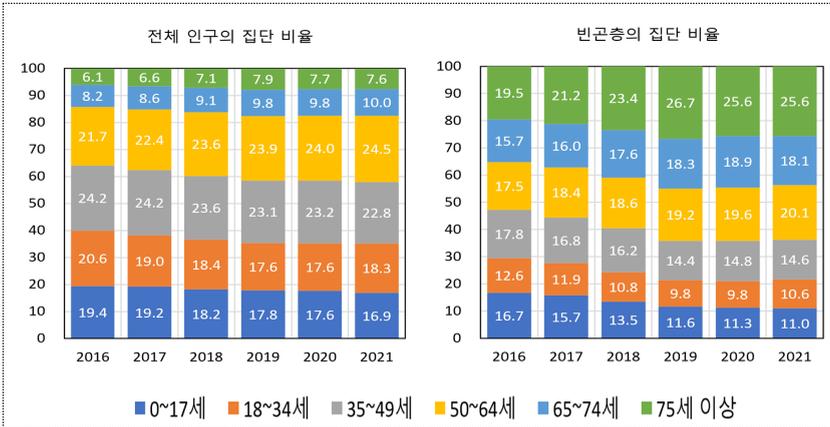
구분	기본재산 공제	주거용 재산 한도액
서울	9,900	17,200
경기	8,000	15,100
광역·세종·창원	7,700	14,600
기타	5,300	11,200

자료: 보건복지부. (각 년도b). 국민기초생활보장제도 수급자 현황

빈곤 축소와 비수급 빈곤층 보호를 위해 지속적으로 제도를 개선해 왔지만, 여전히 제도가 가진 한계는 근로빈곤층에 대한 보호체계가 매우 미흡하다는 점이다. 통계청 가계금융복지조사를 기준으로 보면, 근로연령층에 해당되는 18~64세 인구비중이 17~25%까지 점유하고 있으며, 이들의 빈곤집단내 점유비율이 2021년을 기준으로 18~34세 10.6%, 35~49세 14.6%, 50~64세 20.1%로 상당한 수준을 보여주고 있다.

하지만 현실에서 기초생활보장제도에서 이들 연령대가 점유하는 비율은 매우 미미한 수준에 불과하다. 최근 제도 개선을 통해 근로연령층에서 수급자가 점유하는 비율이 증가하고 있지만, 20~39세는 1.8%, 40~64세는 3.9%에 불과하다. 실제 위기를 경험하고 있는 근로빈곤층과 근로연령층을 기초생활보장제도를 통해 안정적으로 보호하고 지원하기에는 한계가 있는 것이다.

[그림 3-1-2] 연령 변화와 중위소득 50% 이하 가처분소득 빈곤율 변화의 관계



주: 각 년도 가계금융복지조사, 통계청
 자료: 관계부처합동. (2023). 제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026) (안). p5

〈표 3-1-6〉 연령대별 기초생활보장제도 수급율

(단위 : %)

구분	전체	0~4세	5~9세	10~19세	20~39세	40~64세	65세 이상
2001년	3.0	1.1	2.3	4.1	1.2	3.0	9.7
2002년	2.84	1.0	2.2	3.9	0.9	2.8	9.1
2003년	2.87	1.0	2.3	3.9	1.1	2.8	8.9
2004년	2.96	1.1	2.4	4.1	1.1	2.8	8.8
2005년	3.14	1.3	2.7	4.4	1.2	2.9	8.7
2006년	3.18	1.3	2.7	4.6	1.2	2.9	8.4
2007년	3.2	1.3	2.6	4.6	1.1	2.9	8.2
2008년	3.15	1.2	2.4	4.5	1.1	2.9	7.7
2009년	3.22	1.2	2.4	4.6	1.2	3.0	7.5
2010년	3.1	1.2	2.2	4.4	1.1	2.9	7.3
2011년	2.9	1.1	2.0	4.1	1.1	2.7	6.8
2012년	2.7	1.0	1.8	3.7	1.0	2.5	6.5
2013년	2.6	0.9	1.6	3.4	1.0	2.5	6.2
2014년	2.0	0.9	1.5	3.2	1.0	2.4	6.0
2015년	3.2	1.1	3.2	6.1	1.1	2.7	6.4
2016년	3.2	1.0	3.1	6.1	1.1	2.6	6.2
2017년	3.1	0.9	2.8	5.6	1.1	2.6	6.1
2018년	3.2	1.1	2.8	5.4	1.2	2.8	7.4
2019년	3.6	1.3	3.0	5.2	1.3	3.1	8.2
2020년	4.1	1.6	3.3	5.7	1.6	3.5	8.5
2021년	4.4	1.8	3.6	5.9	1.8	3.8	9.6
2022년	4.6	1.8	3.6	5.9	1.8	3.9	10.1

자료: 보건복지부. (각 년도b). 국민기초생활보장제도 수급자 현황

기초생활보장제도에서 제도 개선시 고려될 사항은 오랜 기간 수급을 하고 있는 경우이다. 아래 표에서 보듯이 10년 이상 수급률이 2022년 21.0%에 이르고 있으며, 5년 이상 10년 미만도 15.1%로 약 36.1%의 수급자가 장기간 수급자격을 유지하고 있다. 특히 청년을 기준으로 보면 최근 기준으로 10년 이상 장기수급을 하고 있는 규모가 4만명에 이르고 있다. 노인과 18세 미만 아동의 경우 노동능력이 낮다는 점에서 장기수급의 가능성이 높지만, 청년층의 경우 장애와 질환(만성질환, 정서적 측면 등) 등이 없는 속에서 장기수급을 하고 있는 경우, 이에 대한 원인이 무엇이고, 이를 해소하기 위한 방안이 무엇인지 검토가 필요하다.

78 복지 사각지대 해소를 위한 사회보장 개편 기초연구

〈표 3-1-7〉 기초생활보장제도 수급기간별 수급율

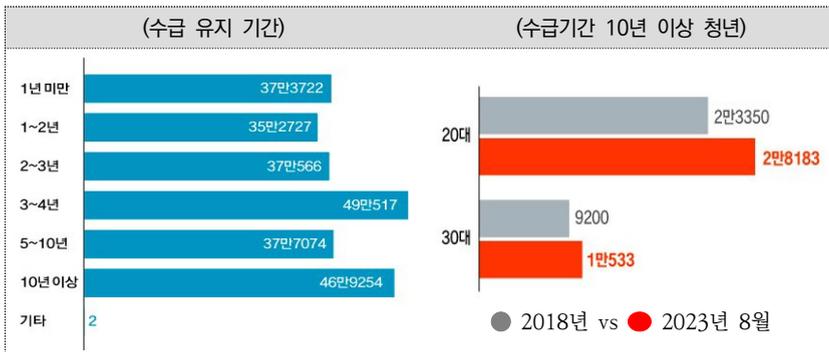
(단위 : %)

구분	1년 미만	1~3년 미만	3~5년 미만	5~10년 미만	10년 이상
2006년	19.1	36.0	13.6	31.2	0.0
2007년	10.9	22.6	17.1	49.3	0.1
2008년	8.8	20.3	18.4	50.9	1.6
2009년	10.7	17.7	17.9	52.3	1.5
2010년	14.0	16.5	15.4	27.4	26.7
2011년	18.4	19.0	13.0	25.9	23.7
2012년	12.4	23.5	12.9	26.7	24.5
2013년	9.3	23.4	14.8	25.9	26.7
2014년	9.9	17.2	18.6	25.8	28.5
2015년	27.4	12.3	14.8	20.6	24.9
2016년	16.2	25.5	10.3	22.3	25.7
2017년	14.2	27.4	9.1	22.4	27.0
2018년	22.8	18.2	14.7	19.5	24.7
2019년	19.9	24.4	14.7	17.4	23.7
2020년	21.2	27.7	10.7	18.2	22.2
2021년	24.2	25.0	13.7	15.5	21.6
2022년	16.0	31.5	16.3	15.1	21.0

자료: 보건복지부. (각 년도b). 국민기초생활보장제도 수급자 현황

〔그림 3-1-3〕 기초생활보장제도 수급유지기간(2023.8기준)

(단위: 명)



자료: 신성식. (2023. 11. 29.). 월세2만원, 청년은 고독사 생각한다. 이렇게 10년 지낸 4만명.

다. 전달체계

기초생활보장제도는 『국민기초생활보장법』 제1조에 따라 생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 시행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적으로 하고 있다. 보호대상자가 노인, 아동, 임산부, 장애인 등 근로능력이 없는 자로 한정되어 있던 과거 생활보호법과는 달리 기초생활보장제도는 생활이 어려운 국민이라면 누구나 신청할 수 있다.

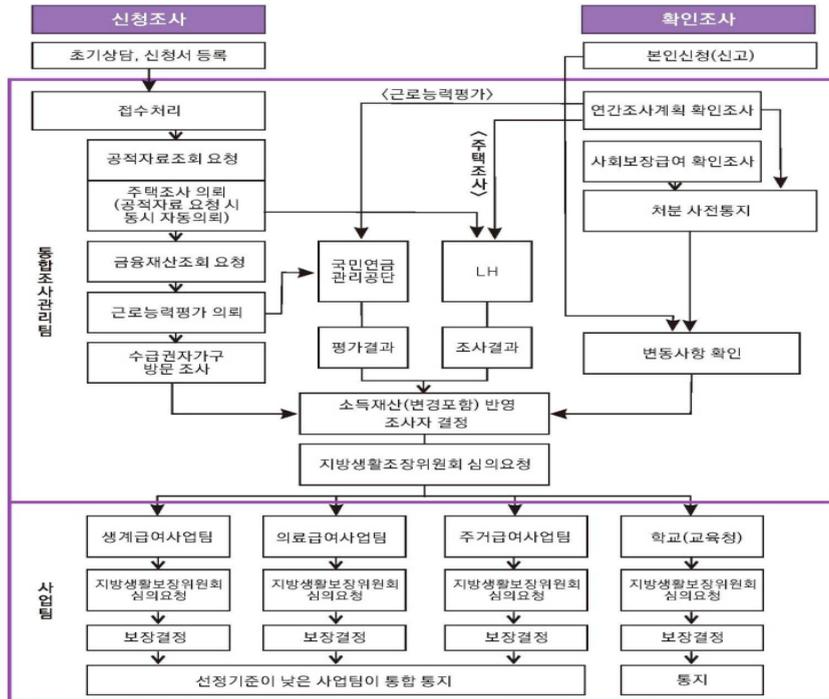
급여신청은 주민등록상 주소지 관할 시·군·구 및 읍·면·동에서 연중 신청 가능하며, 만약 주거가 일정하지 않다면 실제 거주 지역을 관할하는 시·군·구(읍·면·동)에 신청할 수 있다. 수급권자가 수급신청을 하게 되면, 통합조사관리팀에서 신청서 접수 시 신고된 사항과 공적 자료 조회결과, 주택조사, 생활실태, 금융재산 조회결과, 근로능력판정 결과 등을 적용하여 급여종류별 대상자 선정기준에 적합한지 결정하게 된다. 조사결과 수급권자가 급여종류별 선정기준 이하에 해당하면 시·군·구 급여종류별 사업팀에서는 해당 대상자를 급여지급대상자로 보장 결정한 후 “사회보장급여 결정 통지서”를 서면으로 통지하고 급여를 지급한다(보건복지부, 2023).

2006년 시군구 본청 단위에 통합조사팀을 신설하면서, 수급신청자에 대한 초기 상담 및 접수는 읍면동에서 수행하고 조사 및 급여결정은 시군구의 통합조사팀에서 담당하는 구조를 가지게 되었다. 2010년에는 사회보장정보원을 설립하여 사회복지통합관리망(현 사회보장정보시스템(행복 e음))을 개통하고 운영하였다. 최근에는 복지급여가 확대되고, 대상자가 늘어나면서 이에 대한 개편 필요성이 제기되어 2021년부터는 차세대 사회보장정보시스템을 단계적으로 개편하여 운영하고 있다.

기초생활보장제도 수급권자가 되기 위해서는 전달체계 속에서도 세밀한 검토와 지원이 필요하다. 하지만 현실적으로는 인프라 부족, 막상 지원

대상자가 왔을 때 지원할 수 있는 충분한 급여가 제공되지 못하는 것이 문제가 되고 있다. 인프라 관련해서는 오랜 기간 인력, 전산화 등의 과정을 거쳤지만, 수급 신청이후 30~60일 정도의 신청기간이 소요되면서 동 기간 빈곤층의 생계유지가 어렵다는 점이 있으며, 기초생활보장제도 선정 기준이 복잡하고 초기 상담과정에서 낙인의 문제 역시 함께 발생할 수 있다. 이미 이로 인한 어려움이 있다는 점은 선행연구를 통해 확인할 수 있다(김태완 외, 2021). 또한 수급권자로 선정되지 못할 경우, 정부로부터 지원받을 수 있는 급여가 거의 없기 때문에 이로 인한 낙심, 지원의 한계 등으로 수급탈락으로 인한 민원, 사각지대 발생의 문제가 지적되고 있다.

[그림 3-1-4] 국민기초생활보장제도 전달체계



자료: 보건복지부. (2023). 국민기초생활보장제도 사업안내 p.7

2. 긴급복지지원제도

가. 발전과정과 현황

긴급복지지원제도는 가구의 주소득자가 사망, 행방불명, 구급시설 수용 등의 위기상황의 발생으로 생계유지 등이 곤란한 저소득층을 적극 발굴하여 생계, 의료, 주거비 등을 우선 지원하고, 사후에 소득·재산 등을 조사하여 지원의 적정성 여부를 판단하는 제도이다. 동 제도는 2004년 대구 불로동에서 한 아동의 사망사건을 계기로 2006년 한시적으로 도입되었다가, 2008년 세계적 금융위기 이후 제도의 지속 운영 필요성이 제기되면서 2009년 영구법으로 개편이 이루어졌다. 이후 2014년 송파구 세모녀사건이 발생하면서 위기상황 및 소득·재산 기준이 대폭 완화되기도 하였다.

긴급복지지원제도는 저소득층이 빈곤층으로 유입되거나 극단적인 선택을 하지 않도록 방어하는 제도로서 긴급복지지원 본연의 목적을 달성하기 위해 제도 도입부터 몇 가지 원칙을 설정하고 있다(김성아 외, 2021).

첫째, 선지원 후처리 원칙은 ‘위기상황에 처한 자 등의 신고가 있는 경우, 담당공무원은 접수 후 1일 이내 현장확인을 통해 긴급한 지원의 필요성을 포괄적으로 판단하여, 지원 결정 1일 및 지원 1일 등 추가 2일 이내 우선 지원하는 것’이다. 1차 지원 이후 사후 조사를 통해 우선 실시한 지원이 적정한지 여부를 판단한다. 사후조사는 긴급지원 대상자의 소득과 재산, 기타 필요한 사항을 조사한다. 아래 표는 2022년 기준으로 사후 적정성을 평가하기 위한 소득, 일반재산 및 금융재산 기준을 제시하고 있다.

82 복지 사각지대 해소를 위한 사회보장 개편 기초연구

〈표 3-1-8〉 사후 적정성 평가를 위한 소득기준: 기준 중위소득의 75%

(단위: 원)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
원/월	1,558,419	2,592,116	3,326,112	4,050,723	4,748,016	5,420,986

주: 7인 이상 가구의 경우, 1인 증가시마다 659,651원씩 증가(7인 가구 6,080,637)
 자료: 보건복지부. (2023). 긴급복지지원 사업안내. p.2

〈표 3-1-9〉 사후 적정성 평가를 위한 재산기준

(단위: 원)

구분	대도시	중소도시	농어촌
기준금액 (주거용재산 공제한도액 적용시)	24,100 (~31,000)	15,200 (~19,400)	13,000 (~16,500)

자료: 보건복지부. (2023). 긴급복지지원 사업안내. p.3

둘째, 단기지원 원칙은 발생한 위기상황에 대한 일시적인 지원임을 명시하고 있어, 원칙적으로 1개월 지원하되 위기상황이 지속되는 상황을 예외로 인정하여 추가 지원할 수 있도록 한다. 실제 위기가구나 개인에게 필요한 지원시점에 대해서는 추가적으로 논의할 필요가 있다. 기초생활보장제도의 심사기간이 최대 60일이란 점을 고려하면, 원칙 1개월을 조정할 필요가 있다. 심의를 통해 생계지원의 경우 최대 6개월(시군구 자체 연장 및 긴급지원심의위원회 논의후)까지 연장이 가능하지만, 행정적 효율성을 고려시 기본원칙에 대한 검토가 필요하다.

셋째, 타법률 지원 우선 원칙은 사회적 위험에 대응하는 최후의 사회 안전망으로서 '타 법률에 의하여 긴급지원의 내용과 동일한 내용의 구호·보호나 지원을 받는 경우에 긴급지원 하지 않으며, 타 법률에 의한 지원 대상이 되는 경우에는 해당 지원에 우선적으로 연계'하도록 한다.

(표 3-1-10) 긴급복지지원제도 원칙 변화

구분	선지원 후처리	단기지원	타법률 지원 우선	현물지원 우선	가구단위 지원
2006 (도입)	위기상황에 처한 자 등 의 지원요청 또는 신고가 있는 경우 긴급지원 담당공무원의 현장확인 통한 긴급 지원 필요성 인정되면, 우선 지원 실시. 추후 소득, 재산 등을 조사하여 지원의 적정성 심사함.	원칙적으로 1개월(의료 지원 1회) 지원함. 단, 예외적으로 연장지원을 인정하며 이 경우 최대 4개월(의료지원 2회) 지원함. 동일한 사유로 재지원 불가능함.	타 법률에 의하여 긴급지원의 내용과 동일한 내용의 구호·보호나 지원을 받는 경우에 긴급지원 하지 않으며, 타 법률에 의한 지원 대상이 되는 경우에는 해당 지원에 우선적으로 연계함.	현물지원을 우선하며, 현물지원이 곤란한 경우에 한하여 현금지원함. 생계 지원, 해산비, 장애비 등은 현금지원을 원칙으로 하며, 현금지원이 곤란한 경우에 한하여 현물지원함.	가구단위로 산정 하여 지원 하는 것을 원칙으로 하며, 가정폭력·학대 등으로 위기상황에 처한 자에 대하여 보호를 받아야 하는 자를 하나의 가구로 봄(단, 의료 지원의 경우 의료지원이 필요한 가구구성원에 한하여 개인단위로 지원함).
2008		동일상병 1년 경과 후 재지원 가능, 주 소득자 사망, 가출, 방임 및 유기, 가정폭력 등 세부 내용 다른 경우 재지원 가능함.	타 법률에 의한 지원 결정이 장기간 소요될 것으로 예상되는 경우 우선 지원 가능함.		
2010		위기상황이 지속될 경우 긴급지원심의위원회 결정을 통해 최대 6개월까지 추가 지원			
2012			「사회복지공동모금회법」 추가		
2013		위기상황이 지속될 경우 긴급지원심의위원회 결정을 통해 최대 6개월까지 지원(단, 주거지원의 경우 최대 9개월 까지 지원함.)			
2015	현장확인(1일 이내), 우선지원(48시간 이내) 신속하게 지원하도록 구체적인 기한 명시함.				
2016		원칙적으로 1개월 지원, 시·군·구청장의 결정에 의해 3개월까지, 위기 상황 지속될 경우 긴급지원심의위원회 결정을 통한 추가 3개월까지 지원 가능함.	맞춤형 급여개편으로 인한 급여지원 중복여부는 급여 종류별(생계, 의료, 주거, 교육) 별도로 판단함.		

구분	선지원 후처리	단기지원	타법률 지원 우선	현물지원 우선	가구단위 지원
2018		생계·주거·시설이용·연료비 지원은 1개월, 의료·교육 지원은 1회 지원. 시·군·구청장의 결정에 의해 생계·주거·시설이용·연료비 지원은 추가 2개월, 위기상황 지속 시 긴급지원심의 위원회를 통해 생계·시설이용·연료비 지원 3개월 추가, 주거지원 9개월, 의료·교육지원 1회 추가 지원 가능함.			
2021	현장확인(1일 이내), 우선지원(지원 결정 1일, 지원1일 등 추가 2일 이내, 총 72시간 이내) 신속 지원함.	교육지원은 지원대상 가구가 주거지원 받고 있는 경우 최대 3회 추가 지원 가능(주거지원 지원 기간에 따라 교육지원 적용), 의료지원은 긴급지원이 종료된 때 부터 3개월 이내에도 지원 가능하며 긴급지원 중에도 가능함.			

자료: 김성아 외. (2021). 긴급복지지원제도 평가 및 제도개선 방안 연구. pp.56-57

나. 현 긴급복지지원제도의 한계

긴급복지지원제도는 위기가구나 개인을 대상으로 우선 지원을 원칙으로 하고 있어, 실업·폐업 등으로 인한 생계위협, 재난으로 인한 위협, 가족 해체 등으로 인한 위협 등에 신속히 대응함으로써 위기대상의 안정적 생활 유지가 가능하도록 하는 매우 중요한 공공부조제도이다.

하지만 제도가 가진 중요성에도 불구하고 위기계층 포괄, 지원범위 등에서는 여전히 한계를 지니고 있어, 근로빈곤 및 근로연령층이 경험하는 위기 상황에 충분히 대응하고 있지 못하다. 이에 대해 살펴보면, 아래와 같다.

첫째, 긴급지원을 받게될 위기 사유가 제한적으로 정해져 있다. 아래 표와 같이 7가지 위기 사유에 더해 지방자치단체 조례와 기타 보건복지부장관이 고시로 정하는 6가지 사유로 제한되어 있다. 코로나19 팬데믹 시기 자살의도자(22.6), 타인 범죄로 기존 거주지 생활곤란(23.3) 등이 추가되었지만, 여전히 위기사유는 포지티브 리스트 형태를 가지고 있다. 대표적으로 위기사 가족간 유대관계가 느슨해지고, 상호간 도움을 주고받지 못하는 경우(주소득자와 이혼이 아닌 동거혼일 경우, 부모·배우자 자녀 등에 대해 부양을 충실히 행하지 않는 경우, 외국인 근로자난민 등)에는 언제든지 위기 상황에 처할 수 있다는 측면에서 위기 사유를 재검토할 필요가 있다.

〈표 3-1-11〉 긴급지원의 위기 사유

1. 주소득자(主所得者)가 사망, 가출, 행방불명, 구금시설에 수용되는 등의 사유로 소득을 상실한 경우
2. 중한 질병 또는 부상을 당한 경우
3. 가구구성원으로부터 방임(放任) 또는 유기(遺棄)되거나 학대 등을 당한 경우
4. 가정폭력을 당하여 가구구성원과 함께 원만한 가정생활이 곤란하거나 가구구성원으로부터 성폭력을 당한 경우
5. 화재 또는 자연재해 등으로 인하여 거주하는 주택 또는 건물에서 생활하기 곤란하게 된 경우
6. 주소득자 또는 주소득자의 휴업, 폐업 또는 사업장의 화재 등으로 인하여 실질적인 영입이 곤란하게 된 경우
7. 주소득자 또는 주소득자의 실직으로 소득을 상실한 경우
8. 보건복지부령으로 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로 정한 사유가 발생한 경우

9. 그 밖에 보건복지부장관이 정하여 고시하는 경우로서

- ① 주소득자와 이혼한 때
- ② 단전된 때
- ③ 교정시설에서 출소한 자가 생계가 곤란한 경우
- ④ 가족으로부터 방임(放任)·유기(遺棄) 또는 생계곤란 등으로 노숙을 하는 경우
- ⑤ 복지사각지대 발굴 대상자로서 관련 부서로부터 생계가 어렵다고 추천을 받은 경우
- ⑥ 통합사례관리 대상자로서 관련 부서로부터 생계가 어렵다고 추천을 받은 경우
- ⑦ 자살한 자의 유족, 자살을 시도한 자 또는 그의 가족, 자살의도자인 자살 고위험군으로서 관련 기관으로부터 생계가 어렵다고 추천을 받은 경우

자료: 보건복지부. (2023). 긴급복지지원 사업 안내. pp.23-31에서 재구성

둘째, 대상자 포괄성을 확보하기 위해 소득 및 재산 기준을 완화하는 방법을 고려하여야 한다. 긴급지원의 적정성 평가를 위한 소득 및 재산 기준을 초과했다 하더라도 현장조사나 위기 사유 등을 종합적으로 고려할 때 긴급지원을 받을 만한 상황에 처해 있다는 것이 인정된다면 우선 지원을 하는 것이 타당하다. 기준을 초과하고도 지원을 받은 가구가 상당수 존재한다는 것은, 해당 기준이 지나치게 엄격한 잣대일 수 있음을 암시한다. 따라서 지속적으로 높은 수준의 기준 초과 수급자가 발생하는 기준은 완화 혹은 개선될 필요가 있음을 시사한다(여유진·김미곤·황도경·김명중·김성아, 2018). 긴급복지지원제도가 위기 상황에 대응이라는 것을 고려 시 소득 기준만을 기초로 하거나 재산기준에서 자가는 제외(단, 고액주택은 제외), 금융재산 제외 등 재산에 있어 완화된 기준을 적용하는 것도 고려될 필요가 있다.

셋째, 지원 수준과 지원기간의 적절성을 제고할 필요가 있다. 현재 정부는 제3차 기초생활보장 종합계획에서 '24년부터 생계급여 수준과

동일하게 지원할 예정이라고 밝혔다(관계부처 합동, 2023). 이후에 제기될 수 있는 점은 지원기간에 대한 검토이다.

〈표 3-1-12〉 긴급복지지원 지원내용

종류		지원내용	지원금액	최대 횟수	
금전·현물 지원	위기 상황 주지원	생계	○ 식료품비, 의복비, 냉방비 등 1개월 생계유지비	1,620,2천원/월 (4인기준)	6회
		의료	○ 각종 검사 및 치료 등 의료서비스 - 300만원 이내	3,000천원 이내	2회
		주거	○ 국가·지자체 소유 또는 타인 소유의 임시거소 제공 - 지원상한액 내 실비 지원	662.5천원/월 이내 (대도시 4인기준)	12회
		복지 시설 이용	○ 사회복지시설 입소 또는 이용서비스 - 지원상한액 내 실비 지원	1,494.1천원/월 이내 (4인기준)	6회
	부가 지원	교육	○ 가구원 내 초·중·고등학생의 학용품비 등	- 초 127.9천원/분기 - 중 180천원/분기 - 고 214천원/분기 및 수업료·입학금	2회 (4회)
	그밖의 지원	○ 위기상황 발생으로 생계유지가 곤란한 사람에게 연료비, 해산비 등 지원 - 동절기(10월~3월) 연료비: 110천원 /월 - 해산비(700천원)·장제비(800천원)·전기요금(500천원 이내): 각 1회		1회 (연료비 6회)	
민간기관·단체 연계지원 등		○ 사회복지공동모금회, 대한적십자사 등 민간의 긴급지원프로그램으로 연계 ○ 상담 등 기타 지원		횟수 제한 없음	

자료: 보건복지부. (2023). 긴급복지지원 사업 안내. p.3

위 표를 통해 보면 생계지원은 최대 6회(개월), 의료는 2회, 주거는 최대 12회(12월) 등으로 지원성격에 따라 차등을 두고 있다. 하지만 기본적으로 원칙을 보면 생계지원은 1회(자자체장 2개월 추가, 긴급복지지원심의위원회 3개월 추가 가능), 의료지원은 3백만원내 1회(긴급복지지원심의

위원회 1회 추가 가능), 주거지원은 1회(자자체장 2개월 추가, 긴급복지 지원심의위원회 9개월 추가 가능) 등으로 제한적으로 이루어져 있다. 현재 설정된 기간이 위기가구나 개인이 위기를 벗어나기에 적절한 적인지에 대한 검토가 필요하다.

넷째, 전달체계의 질 제고가 필요하다. 긴급복지지원제도는 제도가 도입된 이후 위기가마다 매우 중요한 역할을 수행해 왔다. 2008년 세계 금융위기, 2020년 시작된 코로나19 팬데믹 위기 등에서 생계가 급박하게 위기에 처한 가구와 개인을 지원함으로써 위기가구의 생활안정은 물론 사회통합을 달성하는데 많은 성과를 낸바가 있다. 하지만 긴급복지지원 제도의 유용성에도 불구하고 기초생활보장제도와 다르게 일선에서 긴급 복지지원 업무를 담당하고 있는 인력은 소수에 불과하다. 읍면동 주민 센터내에 1~2명만이 관련 업무를 담당하고 있어, 긴급복지지원 업무 수행에 어려움이 가중되고 있다. 평시와 다르게 위기 상황속에서 신속 지원이 필요하지만 업무 부담(초기 상담, 확인조사 등), 소득 및 재산 조사 등으로 인해 필요한 시점에서 필요한 급여를 제공하는 것이 쉽지 않은 상황이다. 긴급복지지원제도가 가진 위상과 중요성을 고려할 때, 지원인력 확보가 필요하며, 경우에 따라서는 민간기관 등과의 협업을 통해 위기 가구 발굴과 지원이 확대될 수 있도록 할 필요가 있다.

다섯째, 다른 제도와 유기적 관계 설정이 필요하다. 뒤에서 설명하고 있는 고용안전망 제도인 국민취업지원제도, 지방자치단체에서 제안한 서울시 안심소득, 경기도 기본소득, 기회소득 등은 지원대상자 조건에서 긴급복지지원 대상과 중첩되기도 한다. 다른 제도가 기준중위소득의 일정 수준 이하 혹은 수급자격 요건을 두고 있으며, 특히 기준중위소득 기준은 생계급여 기준 이상을 포괄하고 있어, 긴급복지지원제도와 중복될 수도 있다. 차이는 지원을 위한 위기사유상에서 차이만 있을 뿐이다. 따라서

중장기적으로 근로연령층과 근로빈곤층을 대상으로 하는 제도 간 연계, 정합성 등을 고려시 긴급복지지원제도와와의 관계를 충분히 살필 필요가 있다.

다. 전달체계

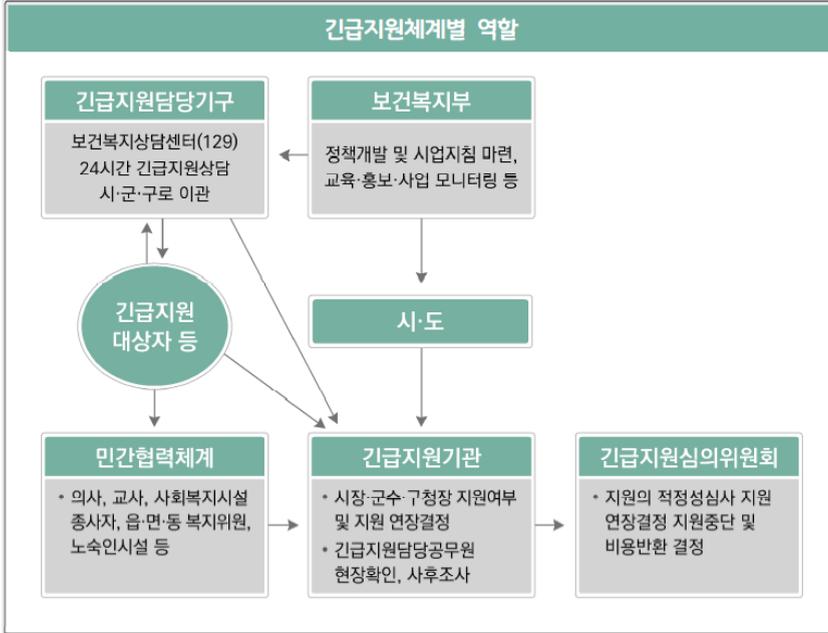
긴급복지지원제도의 전달체계는 크게 긴급지원기관, 긴급지원심의위원회, 긴급지원 담당기구 및 민간협력체계를 근간으로 하고 있으며, 여기에 중앙부처로서 보건복지부가 관련 업무를 총괄하고 있다.

보건복지부는 긴급복지지원사업과 관련한 정책개발 및 지침 마련, 관련 정책 홍보 및 모니터링과 관련 예산확보 및 지원 등의 업무를 담당하고 있다. 긴급지원기관은 동 사업의 핵심적 역할을 맡고 있는 곳으로 시군구와 읍면동에서 긴급복지지원 업무를 수행하고 있다. 긴급지원 신청자에 대한 상담, 지원 및 지원연장 결정, 현장확인 및 사후조사 등 위기가구 지원과 관련된 핵심 업무를 담당하고 있다. 긴급지원심의위원회는 관련 공무원이 처리하기가 어려운 긴급지원 연장결정, 적정성 심사, 지원비용 환수 등에 대한 심의의결 기구의 역할을 하고 있다.

긴급지원 담당기구는 보건복지부가 운영하고 있는 보건복지상담센터로 위기가구나 개인이 초기 신고가 들어올 경우 상담과 정보제공, 지원요청·신고 이관, 기관단체 등에 연계하는 업무를 수행하고 있다.

긴급지원기관과 더불어 주요한 역할을 담당하고 있는 조직이 민간협력기관들이다. 이들 기관은 위기가구 발굴부터 신고, (직·간접)지원까지 공공에서 처리하기 어려운 업무를 처리해 줌으로써 시군구와 읍면동 주민센터가 가진 부담을 최소화하는데 주요한 역할을 수행하고 있다.

[그림 3-1-5] 긴급복지지원 체계



자료: 보건복지부. (2023). 긴급복지지원 사업 안내. p.8

긴급복지지원 사업의 전달체계 상 한계는 앞에서 지적한 것과 같이 관련 업무에 비해 담당 인력이 많지 않다는 점, 특히 코로나19 팬데믹 같은 위기시에는 더욱 인력이 부족하다는 점이다. 또한 시군구나 읍면동과 협업체계를 갖추어야 할 민간협력체계가 지역에서 잘 갖추어지지 어려워, 있다고 해도 위기가구를 위한 지원내용이 미미하다는 점이다. 이미 지침상에서도 상담·정보제공, 계속 지원 필요시 연계 등으로만 소개되어 있어 실제 어떠한 지원을 어떻게 수행할 것인지에 대한 내용과 방법 등이 제시되지 못하고 있다.

제2절 근로빈곤층 대상 지원제도

1. 근로장려금제도

가. 도입

근로장려금은 기초생활보장제도 수혜층과 사회보험의 수혜층 간의, 공적 지원의 사각지대에 놓인 차상위 계층을 지원할 목적으로 2008년 도입되었다. 2009년 귀속소득 기준, 약 59만 가구에 약 4천5백억원이 지급되었다. 2022년 귀속소득 기준, 약 470만 가구에 약 5.16조원이 지급되었다. 가구 기준 약 8배, 지급액 기준 약 11배 증가한 셈이다. 이제는 근로장려금이 우리나라의 대표적인 저소득 가구에 대한 소득지원 정책이라고 할 수 있을 것이다.

그런 의미에서 복지체계를 종합적으로 검토하는 본 연구에서 그늘장려세제도 같이 살펴볼 필요가 있을 것이다. 본 장에서는 근로장려금의 도입 및 확대과정, 수급현황을 살펴보고, 근로빈곤층에 대한 지원 정책으로서 근로장려금의 바람직한 역할을 고민해보고자 한다.

나. 도입과 확대과정⁸⁾

1) 근로장려금 도입과 발전과정

근로장려금은 근로를 하지만 소득이 적은 근로자, 사업자(전문직 제외) 가구의 근로를 장려하고 소득을 지원하기 위하여 도입된 환급형 세액공제

8) 일반적인 제도 설명에 대해서는 고지현·전병목·신상화(2023)의 보고서를 참고하여 작성하였다.

제도이다. 근로장려금은 사회보험 및 기초생활보장제도의 사각지대에 놓인 근로빈곤층에 대한 재정지원책으로서 도입되었다. 근로장려금이 도입되기 전에도 해당 제도에 대한 찬반의견이 존재했으나, 글로벌 금융 위기를 계기로 취약계층에 대한 추가적인 사회지원이 필요하다는 사회적 공감대가 형성된 결과 해당 제도가 도입될 수 있었다.

좀 더 구체적으로, 2003년 2월~2005년 8월까지 근로장려금 도입의 필요성과 기존 사회보장 정책에서의 근로장려금의 역할에 대해 제56회 국회에서 처음으로 논의가 진행된 바 있다. 이와 관련하여 준비조직이 설립되었고, 근로장려금 도입의 정당성에 대한 공청회도 개최되었다. 이후 64회 국회에서는 근로장려금 도입과 관련된 구체적인 지원수단을 점검하였고, 기획재정부에서는 2005년 12월 근로장려금 입법화를 위한 계획 기구를 설립하였다. 또한, 소득세법 일부가 개정되었고, 이를 위한 전산 체계 역시 정비되었다. 2006년 8월부터 2008년 12월 기간은 근로장려금의 입법화, 조직화, 시스템 구축 등이 이루어진 기간이다. 기획재정부는 근로장려금 도입의 적절성과 관련한 공청회에서 제시된 의견을 수렴하여 관련한 제안서를 국회에 제출하게 된다. 2006년 세제개편안에 따르면, 근로장려금 최초 지급액은 2007년 소득에 기반하여 2008년 최초 시행하기로 되어 있다. 2006년 12월 국회의 기획재정부에서는 근로장려금 도입 시기를 2009년으로 1년 연기하게 되었다. 2007년 12월 근로장려금 자격요건이 완화되었고, 필요한 구비서류 항목을 줄여서 신청자의 행정 업무를 줄이는 등의 제도개선도 꾀하였다.

근로장려금 수급조건에는 소득유형 요건, 가구원 요건, 재산요건, 주택 요건 등이 있다. 근로장려금이 최초로 적용된 것은 2009년 귀속년도 소득에 대해서였다. 이때는 소득파악 수준이 상대적으로 용이했던 근로 소득자만을 대상으로 제도가 운영되었다. 또한, 부양자녀가 1명 이상

존재하고, 재산수준이 1억원 미만이며, 5천만원 미만의 1개 주택을 보유한 가구를 대상으로 근로장려금이 운영되었다. 그 이후에는, 소득유형 대상이 비(非)근로자로 확대되었고, 부양자녀 조건이나 주택 요건이 크게 완화되었다.

먼저, 소득유형 대상자의 확대과정을 살펴보면 다음과 같다. 2012년의 경우, 근로소득자와 더불어, 보험모집인, 방문판매원 등이 근로장려금 대상자로 포함되었다. 이들은 특수형태근로종사자, 혹은 노무제공자 유형 중의 하나인데, 전형적인 근로자-사업장 간의 근로계약을 맺고 있지 않기 때문에 근로기준법의 적용을 받지 않는다는 특징이 있다. 그렇지만, 실제로 단일한 사업장에 종속되어 업무를 수행한다는 특징이 있고 이들의 사업 소득은 일반 임금근로자와 마찬가지로 연말정산 과정을 거친다. 요컨대, 임금근로자 다음으로 소득이 정확하게 파악된다고 간주되어, 근로장려금의 대상자에 이러한 인적용역 사업소득자가 포함된 것으로 생각할 수 있다.

2015년에는 지급대상자가 자영업자와 기초생활보장급여 수급자로도 크게 확대되었다. 자영업자의 사업소득은 근로소득에 비하여 소득파악 수준이 낮다. 매출과 비용 측면에서 그러한데, 과세당국의 전산인프라가 발달하지 않았을 때에는 자영업자의 매출 자체도 제대로 파악하기 어려웠다. 그러나, 과세당국의 전산인프라가 발달하고 신용카드 소득공제로 인한 신용카드에 의해 결제가 보편화됨에 따라 자영업자의 매출에 대한 정보가 이전보다 더 정확해졌다. 하지만, 사업소득자의 경비에 대한 정보는 임대료, 인건비 등을 제외하고는 과세당국이 제대로 파악하기 어려운 것은 과거와 현재가 모두 동일한 상황이다. 이에 따라 과세당국은 사업소득자의 비용을 정확히 알지 못하는 상황에서 매출을 통해 소득을 추정하는 '경비율 제도'를 운영하고 있다.⁹⁾ 이러한 경비율 제도는 매출수준이 낮은

9) 개인 및 사업자가 종합소득세를 과세당국에 신고할 때, 직전연도 매출수준이 일정 수준을

사업소득자에게만 적용이 되는데, 근로장려금도가 취약계층을 대상으로 적용되는 만큼, 근로장려금도 소득추계방식을 적용하여 사업소득자의 소득금액을 상정하고 있다. 한 가지 유의할 사항은, 근로장려금의 경비율이 종합소득세신고 상의 단순경비율 혹은 기준경비율보다 더 낮을 수 있다는 점이다. 단순경비율의 경우는 8~90% 이상으로, 상당히 관대하게 설정되어 있다. 만약, 근로장려금에서 이러한 경비율 수준을 그대로 적용하는 경우 다른 유형의 소득자(근로소득자 혹은 사업소득 연말정산 대상자 등)와의 형평성 문제가 발생할 수 있다. 사업소득자의 실제 소득은 근로장려금이 정한 범위를 훨씬 초과하지만, 경비율 제도 상으로 적용대상으로 포함되어 조세지출의 혜택을 누릴 가능성이 있는 것이다. 한편, 사업소득 수준이 너무 낮게 잡히면, 근로장려금의 장려금의 지급구간 상에서 점증구간에 위치할 가능성이 있는 것이다.

현재 근로장려금에서는 사업수입금액에 업종별조정률을 곱한 값으로 사업소득자의 사업소득 규모를 확정하고 있다. 근로장려금에서는 사업소득을 총10개 업종을 고려하고 있으며(인적용역 포함), 조정률의 범위는 20%~90%로 설정되어 있다.¹⁰⁾

넘어서면, 자체적인 경비에 관한 증빙자료를 제출해야 한다. 그러나 사업소득자의 매출수준이 낮으면, 증빙서류가 아닌 비용을 추정하여 사업소득자의 사업소득 규모를 확정한다. 이러한 소득추계 제도가 경비율 제도라고 하는데, 경비율 제도에는 단순경비율 제도와 기준경비율 제도가 있다. 단순경비율 제도의 경우, 전체 비용을 추계하는 것으로, 매출금액의 일정한 비율로 비용이 계산된다. 반면, 기준경비율 제도에서는, 임대료, 인건비, 매입비의 합산금액을 제외한 나머지 부분에 대한 비용을 추계하는 것이다. 기준경비율 제도에서의 경비율 수준이 단순경비율 제도상의 경비율 수준보다 대체로 낮다. 이 때문에 기준경비율이 적용되는 사업소득자의 경우, 임대료, 인건비, 매입비와 같은 '주요경비'가 발생하지 않는 사업소득자의 경우, 해당 사업소득자의 세액부담이 단순경비율 적용 사업소득자에 비해 크게 늘어날 가능성이 있다.

- 10) 구체적으로, 도매업은 20%, 농·임업 및 어업, 소매업은 25%, 광업, 자동차 및 부품 판매업, 그 밖의 업종은 30%로 조정률이 낮게 상정되어 있다(상대적으로 매출 대비 소득 수준이 낮음). 반면, 금융업, 예술·스포츠 및 여가 관련 서비스업, 수리 및 기타 개인 서비스업(인적용역 제외) 업종은 70%, 부동산 관련 서비스업, 전문·과학 및 기술서비스업, 사업시설관리·사업지원 서비스업, 교육서비스업, 보건업 및 사회복지서비스업은 7%, 부동산 임대업, 기타 임대업, 인적용역, 개인 가사서비스업은 90% 등으로 조정률(상대적

이상 근로장려금의 대상이 되는 소득유형이 초기에는 근로소득자로만 한정하였다가, 이후에 사업소득자로도 확대되었음을 설명하였다. 이 외에도 부양자녀 조건 역시, 자신이나, 주택요건도 완화되었다. 초기에는 근로장려금이 부양자녀가 존재하는 경우에만 지급되었다가 이후에는 무자녀 가구로 확대되었다(2012년). 하지만, 이 경우에도 근로장려금 대상이 되기 위해서는 여전히 ‘배우자’는 존재해야 했기 때문에 1인 가구는 지원대상에서 배제되었다. 그러다가 2013년에는 고령 연령조건(60세 이상)을 만족하는 단독가구로도 근로장려금 지급대상을 확대하였다. 그 이후에 단독가구의 연령조건은 점차 완화(‘15년, 50세 이상, ‘17년, 40세 이상, ‘18년, 30세 이상)되었다가, 2019년에 이르러서는 연령조건이 완전히 폐지되었다.

이러한 근로장려금 제도가 초기 유자녀 가구에서 단독가구로 확대된 것에는 우리나라의 빈곤층의 특성과 깊은 관련성이 있다. 미혼 유자녀 여성 가구가 주요 빈곤층을 형성하고 있는 미국과 달리, 우리나라의 주요 빈곤층은 고령자 단독가구가 대부분을 차지한다. 또한, 2019년에 연령조건이 완전히 폐지되어 1인 가구를 형성하는 20대 청년들까지 근로장려금을 크게 확대한 것은 청년을 정부차원에서 지원하는 방향으로 법과 제도가 크게 정비된 것과 관련성이 높다. 한 예로, 2019년 10월 1일부터 임금 근로자 실업급여 지급기간이 크게 확대되었고, 제도를 고려할 때, 이러한 실업급여 보장성 강화의 가장 큰 수혜자는 청년이었다. 예를 들어, 기존에는 수급기간의 구분대상을 30세 미만, 30~49세, 50세 이상 및 장애인 등의 3가지 유형이었다면, 2019년 10월 1일 이후로 50세 미만과, 50세 이상 및 장애인 등의 2가지 유형으로 구분되었다. 또한, 동일한 피보험

으로 매출 대비 소득수준이 높음)이 높게 설정되어 있다. (국세청 누리집, 근로자녀장려금 신청자료, <https://www.nts.go.kr/nts/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=2452&cntntsId=7783> (접근일: 2023년 9월 20일))

기간에 따른 수급일 자체도 크게 늘어났다. 이에 따라, 예를 들어) 30세 미만의 청년들은 기존에는 1년 미만의 피보험기간을 갖는 경우 90일 이었으나, 2019년 10월 1일 이후에는 120일로 30% 이상 증가하였다.

마지막으로 주택요건을 검토하도록 한다. 초기에 근로장려금은 무주택 가구 혹은 저가의 주택을 보유하고 있는 가구를 신청 대상으로 상정하였다. 2009년의 경우 5천만원 이하 1주택, 2012년의 경우 6천만원 이하 1주택 혹은 무주택자가 신청대상이었다. 2014년의 경우는 소유하고 있는 가구의 주택가격 조건을 폐지하였고, 2017년에는 주택요건 자체를 폐지하였다. 이렇게 주택 요건이 폐지된 것은 재산요건(2019년 기준 2억원 미만)을 고려할 때, 소유한 주택에 대한 자산규모도 재산요건 검토시 같이 포함되기 때문에, 중복적으로 주택요건을 고려할 필요가 없었기 때문으로 이해된다.

한편 2019년 귀속연도를 기준으로 근로장려금이 상당히 크게 확대되었다. 앞서 언급했던 것과 같이, 단독가구의 연령요건이 전면적으로 폐지되었고, 재산요건도 기존 1억 4천만원 미만에서 2억원 미만으로 상향되었다. 또한, 점증, 평탄, 점감 구간을 결정짓는 가구 총급여액등과 관련한 임계점들이 전반적으로 상향하였고, 각 구간에서 수급받을 수 있는 근로장려금액 역시 크게 상승하였다. 당초 2018년 세제개편안에서 2019년 귀속연도부터 변화된 근로장려금을 적용하기로 하였으나, 사후적으로는 2018년 귀속연도에 대해서도 개편된 근로장려금을 소급적용하게 되었다. 2018년 세제개편안 이후 근로장려금은 그 수준만큼 큰 폭으로 변화하지는 않았으나, 최저임금 인상 및 부동산 가격 상승 등과 같은 변화를 반영하여, 소득 및 재산요건이 완화되고 수급액도 조금씩 늘어나는 상황이다.

2) 근로장려금 개관(2022년 기준)¹¹⁾

근로장려금 수급요건으로 2가지 조건이 존재한다. 총소득요건은 가구의 총소득수준이 일정 수준 미만이어야 한다는 것을 의미하는데, 해당 임계수준은 가구유형별로 상이하다. 구체적으로 2022년 기준, 단독가구의 경우 2,200만원, 홑벌이가구는 3,200만원, 맞벌이가구는 3,800만원으로 각각 설정되어 있다. 한편, 가구의 '총소득'이란 신청인과 배우자의 근로(총급여액), 사업소득(사업수입금액×업종별 조정률), 종교인소득(총수입금액), 이자·배당·연금(총수입금액), 기타소득(총수입금액-필요경비)을 모두 합한 금액으로 정의된다.

두 번째 요건은 재산요건이다. 근로장려금을 수급받기 위해서는 재산합계액이 2억4천만원 미만이어야 한다. 이때 재산이란 주택·토지·건축물(시가표준액), 승용자동차(시가표준액, 영업용 제외), 전세금, 금융자산·유가증권, 회원권, 부동산을 취득할 수 있는 권리 등의 합계액을 의미하며 부채는 차감하지 않는다(『조세특례제한법 시행령』제100조의4 제3항). 한편, 1억 7천만원이상인 경우 장려금의 50%만이 제공된다(국가법령센터, 2023.9.20.인출)

이러한 두 가지 요건을 만족하는 가구의 경우, 근로장려금 산정액은 '총급여액 등'에 따라 결정된다. 총급여액 등은 근로(총급여액), 사업소득(사업수입금액×업종별 조정률), 종교인소득(총수입금액)만 합한 금액으로 앞서서 언급한 '총소득' 금액에서 이자·배당·연금(총수입금액), 기타소득(총수입금액-필요경비)를 제외한 금액으로 정의된다. 여기에서 근로, 사업소득, 종교인소득이 일종의 '취업소득'으로 간주되고 있음을 알 수 있다. 그러므로, 예를 들어, 이자·배당·연금(총수입금액)이나 기타소득이

11) 고지현 외(2023)를 참고하여 작성하였다.

존재하지만, '취업소득'이 없다면 해당 가구의 근로장려금 산정액은 0원에 해당한다. 이러한 제도설계는 근로장려금이 '근로'를 장려한다는 목적으로 도입된 것으로 해석되는데, 근로장려금에서의 '취업소득'이 사업소득이나 종교인소득을 포함하기 때문에, 일반적인 임금근로를 증진하는 것만이 본 제도의 목표로 설정된 것은 아님을 알 수 있다.

총급여액 등에 따라 근로장려금 산정액이 결정되는 구체적인 산식은 다음의 표와 같다. 표에서 확인하는 바와 같이, 총급여액 등이 가장 낮은 경우는 기율기가 양의 값을 갖고, 그 다음은 기율기가 0이며, 마지막 단계는 기율기가 음의 값을 갖는다. 해당 구간을 각각 '점증', '평탄', '점감' 구간이라고 부른다.

〈표 3-2-1〉 2022년 근로장려금 산정방법

구분	총급여액 등	지급액
단독 가구	400만원 미만	총급여액 등 × 165/400
	400만원~900만원 미만	165만원
	900만원~2,200만원 미만	165만원-(총급여액 등 -900만원) × 165/1,300
홀벌이 가구	700만원 미만	총급여액 등 × 285/700
	700만원~1,400만원 미만	285만원
	1,400만원~3,200만원 미만	285만원-(총급여액 등 -1,400만원) × 285/1,800
맞벌이 가구	800만원 미만	총급여액 등 × 330/800
	800만원~1,700만원 미만	330만원
	1,700만원~3,800만원 미만	330만원-(총급여액 등 -1,700만원) × 330/2,100

- 주: 1. 단독가구는 배우자나 부양자녀, 70세 이상 직계존속이 모두 없는 가구를 의미함
 2. 홀벌이가구는 단독가구가 아닌 가구(배우자 또는 부양자녀 또는 70세 이상 직계존속이 있는 가구)로, 배우자가 있는 경우 신청인 또는 배우자의 총급여액 등이 300만원 미만인 가구를 의미함
 3. 맞벌이 가구는 단독가구가 아닌 가구로, 신청인과 배우자의 각각의 총급여액 등이 300만원 이상인 가구를 의미함

자료: 조세특례제한법 제100조의5 제1항; 고지현 · 전병목 · 신상화(2023), p.3

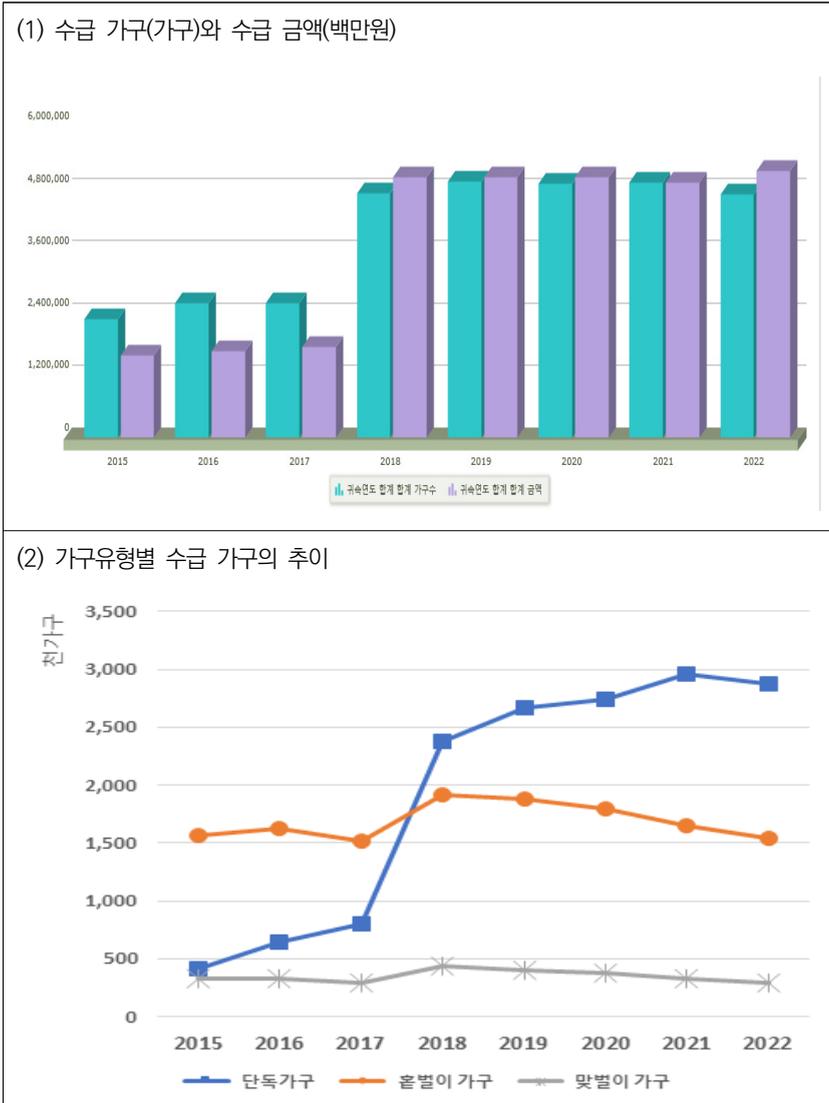
다. 장려금의 수급추이와 현황

1) 장려금 수급 추이

근로·자녀장려금의 수급현황을 그림과 표를 통해서 살펴보고자 한다. [그림 3-2-1](1)에서는 연도별로 수급 가구, 수급 금액을 보여주고 있다. 2018년 세제개편안 이후, 그렇게 개편된 근로·자녀장려세제가 2018년 귀속연도에 대하여 소급 적용되면서 2018년부터 수급액과 수급가구 규모가 크게 증가한 것을 확인할 수 있다. 대체로 수급가구 수와 수급금액의 추이는 유사하되, 2022년에 이르러서는 2021년 대비 수급 가구수는 줄어들었으나, 수급 금액은 늘어난 경향을 보인다. 가구유형별 수급 가구의 추이를 살펴보면 [그림 3-2-1](2)와 같다. 역시 2018년부터 가구수가 크게 증가한 것을 확인할 수 있다. 단독가구, 홑벌이가구, 맞벌이 가구 중에서 증가비율이 가장 높은 가구 유형은 단독가구이다. 2017년까지도 단독가구의 규모는 계속 늘었으나, 100만 가구를 넘기지 않았다가, 2018년에는 250만 가구에 육박하고, 2021~2022년에는 약300만 가구에 이를 정도로 크게 증가하였다. 2018년 세제 개편안에 연령 제한이 사라진 것과, 소득 및 재산 기준이 완화된 것이 이러한 단독가구 수급비중의 증가에 영향을 미쳤을 것으로 예상할 수 있다.

[그림 3-2-1] 근로·자녀장려금 수급 가구와 수급 금액

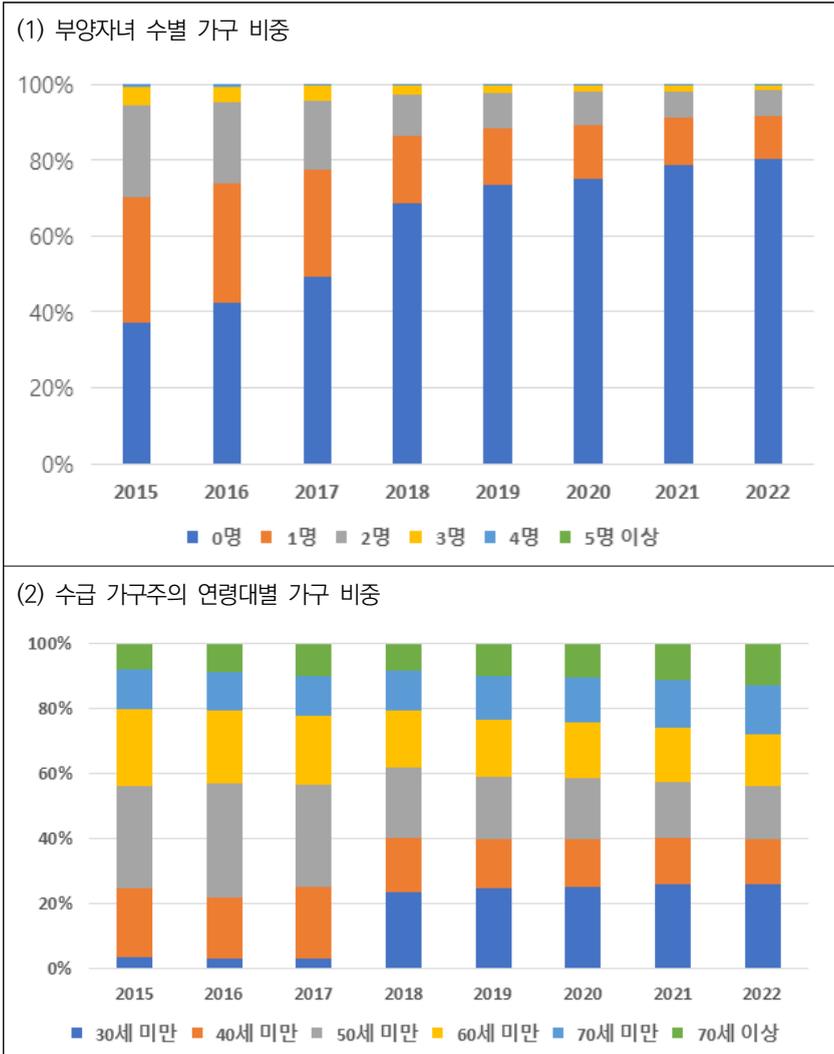
(단위: 가구, 백만원, 천가구)



자료: TASIC 국제통계포털, 14-3-1. 근로·자녀장려금별 지급 현황(성, 가구유형, 연령, 자녀수, <https://tasis.nts.go.kr>(접근일: 2024년 3월 6일)

[그림 3-2-2] 근로·자녀장려금 가구의 특성: 부양자녀 수와 연령대

(단위: %)



자료: TASIS 국세통계포털, 14-3-1. 근로·자녀장려금별 지급 현황(성, 가구유형, 연령, 자녀수, <https://tasis.nts.go.kr/> (접근일: 2024년 3월 6일))

[그림 3-2-2]에서는 근로·자녀장려금 수급 가구와 수급 금액에서는 장려금 수급현황을 부양자녀 명수와 수급자의 연령대별로 추이를 살펴 보고 있다. 해당 그림의 첫 번째 패널에서는 부양자녀 수별 비중을 보여 준다. 부양자녀가 있는 가구가 장려금을 수급하는 비중은 점차 줄어들고 있다. 특히 2018년 세제개편안 이후에 단독가구의 수급가구 비중이 늘어난 것이 주요 요인을 해석할 수 있다. 2022년 기준 전체 장려금 수급가구의 20%정도만이 부양자녀가 존재하는 것을 확인할 수 있다.

[그림 3-2-2]의 두 번째 패널에서는 연령대별 비중을 보여주고 있다. 2015~2017년 기간을 보았을 때 50대의 비중이 증가했다가 다시 줄어드는 경향을 보이는데, 이를 제외하고는 연령대별로 큰 변화는 보이지 않는다. 2018년 세제개편안을 통해서 2017년 대비 2018년의 수급가구의 수급자의 연령비중이 크게 변화하였다.¹²⁾ 30세 미만의 비중이 갑작스럽게 크게 늘어난 것을 확인할 수 있다. 앞서서 [그림 3-2-1](b)에서 단독가구의 비중이 약 20%가량 늘어남을 확인한 바 있는데, 이러한 단독가구의 비중의 확대에 30세 미만 수급자가 신규로 추가 진입한 것이 주요 원인임을 알 수 있다.

또한, 2018년~2022년 기간에 연령대별 비중은 지속적으로 변화하고 있는 것으로 보인다. 특히 40세 미만과 50세 미만의 장려금 수급자의 비중은 줄어들고, 30세 미만과 60세 이상의 비중은 점차 늘어나고 있다.

[그림 3-2-3](1)에서는 근로장려금 지급현황을 총급여액 등의 수준에 따른 수급가구의 재산유형의 분포를 보여준다. 해당 그림에서 횡축은 총급여액 등을 나타내고, 종축은 가구수를 보여준다. 재산의 규모는 1천만원 미만, (1천만원 이상) 5천만원 미만, (5천만원 이상) 1억원 미만, (1억원

12) 2015~2017년의 경우에도 30대 수급자는 존재하였지만, 이는 홀벌이나 맞벌이 수급가구의 가구원이 수급한 것으로 이해된다.

이상) 1억7천만원 미만, (1억원 7천만원) 이상 등으로 구분된다. 주어진 총급여액 등의 수준에 따라 수급가구수가 높은 경우는 5천만원 미만, 1억 7천만원 미만 재산 유형을 가진 가구이다.¹³⁾ (5천만원 이상) 1억원 미만 가구와, 장려금 수급액이 50%로 줄어드는 1억7천만원 이상 가구의 비중이 그 다음으로 높다.

결국 총급여액 등을 통제할 때, 재산유형은 ‘(1천만원 이상) 5천만원 미만’ 유형과 ‘(1억원 이상) 1억7천만원 미만’ 유형에서 가장 높은 최빈값이 두 개인 분포(bimodal distribution)의 형태를 띠는 것을 알 수 있다.

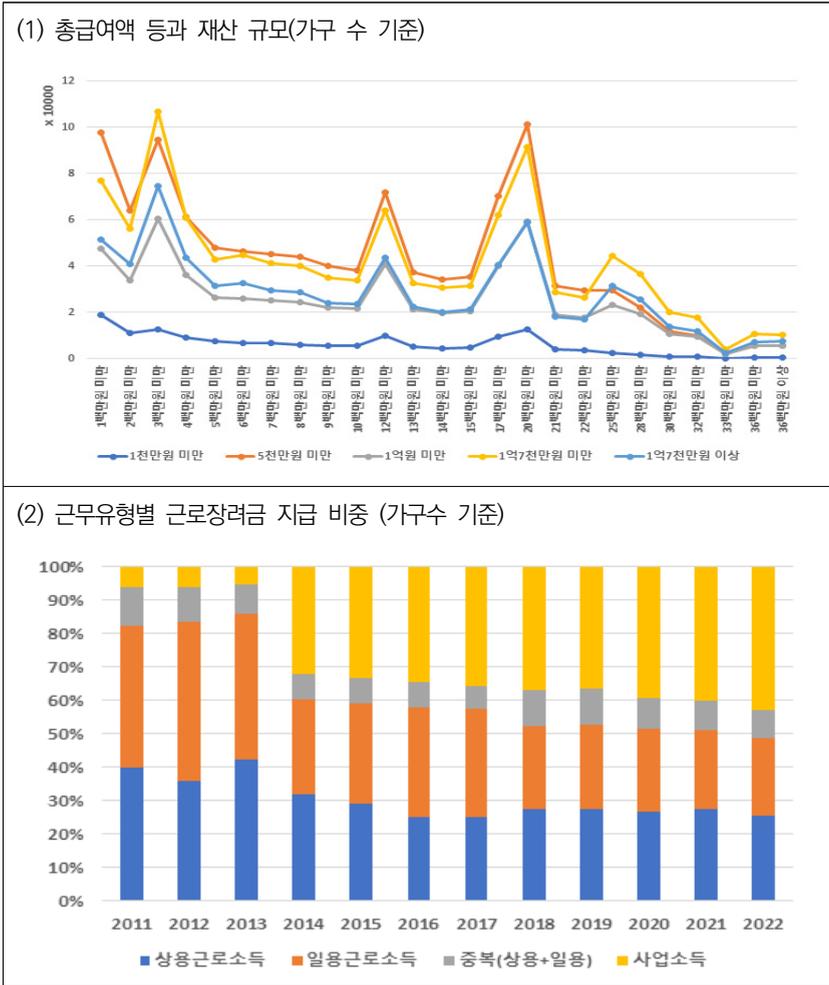
[그림 3-3-2](1)에서는 근무유형별 그늘장려금 지급현황을 보여주는데, 크게 4가지로 구분된다.¹⁴⁾ 상용근로소득만 단독으로 존재하는 경우는 2011년 이후 기준 약40%에서 2022년 기준 약28%로 줄어들었다. 단, 사업소득자 비중은 당시 세제개편안을 통해 2014년 이후 크게 늘어났으며, 그 이후로 지속적으로 늘어나고 있음을 알 수 있다. 상용근로소득과 일용근로소득이 동시에 발생하는 가구의 비중은 2018~2019년 늘었다가, 2020년부터는 약간 줄어든 것으로 나타난다. 일용근로소득의 비중은 2017년 대비 2018년에 줄어들었고, 그 이후에는 크게 변화하지 않는다.

13) 단, 총급여액 등이 높을 때에는(2천2백만원) 1억 7천만원 미만인 가구의 유형이 제일 높게 나타난다.

14) 종교인 및 기타 유형을 제외하고 상대적 비중을 계산하였다.

[그림 3-2-3] 근로장려금 지급현황(재산, 총급여액 등, 근무유형)

(단위: 가구, 백만원)



자료: TASIS 국세통계포털, 14-3-24. 재산 규모별 자영업자 근로·자녀장려금 지급 현황(총급여액, 지급규모)(1/2) (<https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2x Path=/ui/ep/e/a/UTWEPEAA02.xml&sttPblYr=2022&sttsMtaInfrId=20211203N012022 N8967>) (접근일: 2024년 3월 7일)

(2) TASIS 국세통계포털(<https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2x Path=/ui/ep/e/a/UTWEPEAA02.xml&sttPblYr=2023&sttsMtaInfrId=20230103N01202347804>) (접근일: 2024년 3월 7일)

〈표 3-2-2〉에서는 근로·자녀장려금의 신청과 지급현황을 보여주고 있다. 해당 표에서 첫 번째 패널은 신청현황을, 두 번째 패널은 지급현황을, 세 번째 패널에서는 신청 대비 지급의 비율(‘지급률’)을 보여준다. 2019년에 지급율이 높았다가, 그 이후에 줄어드는 추세를 보인다. 자녀장려금의 경우 지급률이 상대적으로 낮게 나타나는데, 예를 들어 2021년 자녀장려금 가구의 지급률은 76.1%로 전년도의 83.4% 대비 큰 폭으로 낮아졌다. 근로장려금과 자녀장려금을 중복으로 신청한 경우에도 지급률이 해당 기간 낮은 것으로 알 수 있다.

장려금 신청자의 대부분이 국세청의 안내를 받고 신청했을 가능성이 높은 것을 고려할 때, 이러한 미지급률의 경우, 추가로 신고된 소득, 자료 간의 시차 문제, 금융자산의 자료의 사전 미입수 등의 문제 때문으로 발생한 것으로 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 약 80%는 지급이 되었던 것은, 국세청에서 장려금 수급대상을 상당부분이 정확히 포착한 것으로 해석할 수 있겠다.

〈표 3-2-2〉 근로장려금 신청과 수급현황

(단위: 천가구, 십억원, %)

신청									
합계		근로장려금 EITC		자녀장려금 CTC		근로·자녀장려금 EITC·CTC			
연도	가구수	금액	가구수	금액	가구수	금액	가구수	금액 (근로)	금액 (자녀)
	(1=2+3)		(2)		(3)		(4)		
2018년	6,103	6.50	5,021	5.56	1,082	0.94	790	1.15	0.75
2019년	5,890	5.94	5,010	5.16	880	0.79	663	0.92	0.63
2020년	5,889	6.11	5,044	5.37	845	0.74	608	0.86	0.58
2021년	6,042	6.03	5,283	5.37	759	0.66	589	0.80	0.55
2022년	5,605	6.13	4,991	5.52	614	0.61	483	0.72	0.51

지급									
합계		근로장려금 EITC		자녀장려금 CTC		근로·자녀장려금 EITC·CTC			
연도	가구수	금액	가구수	금액	가구수	금액	가구수	금액 (근로)	금액 (자녀)
	(5=6+7)		(6)		(7)		(8)		
2018년	4,981	5.26	4,102	4.50	879	0.75	652	0.96	0.61
2019년	5,062	5.11	4,319	4.47	743	0.65	563	0.80	0.52
2020년	4,966	5.08	4,262	4.47	705	0.61	520	0.73	0.48
2021년	4,994	4.98	4,416	4.49	578	0.50	454	0.63	0.42
2022년	4,700	5.16	4,185	4.66	515	0.50	405	0.62	0.42

지급률 (= 지급/신청)									
합계		근로장려금 EITC		자녀장려금 CTC		근로·자녀장려금 EITC·CTC			
연도	가구수	금액	가구수	금액	가구수	금액	가구수	금액 (근로)	금액 (자녀)
	(5=6+7)		(6)		(7)		(8)		
2018년	81.6	80.9	81.7	81.0	81.3	80.0	82.5	83.1	81.6
2019년	85.9	86.0	86.2	86.6	84.4	82.2	85.0	86.9	83.2
2020년	84.3	83.1	84.5	83.3	83.4	81.5	85.5	85.4	83.7
2021년	82.7	82.6	83.6	83.6	76.1	74.8	77.1	78.6	76.2
2022년	83.8	84.1	83.9	84.4	83.8	82.0	83.8	85.1	82.6

자료: 국세청, (2023). 국세통계연보, 14-1-1. 근로자녀장려금 신청 및 지급 현황(주소지) 기반 작성

라. 근로빈곤층 지원정책으로서의 역할 검토

1) “복지에서 근로”(Welfare to Work) 유인기능 확대

앞서 살펴본 바와 같이 근로장려금은 일을 하고 있으나, 소득이 충분하지 않은 가구에 대하여 지원하는 정책으로서 2009년 귀속연도부터 실시된 이후 그 대상과 지원금액이 상당히 큰 폭으로 확장되어왔다. 이 시점에서 근로장려금이 향후 근로빈곤층 지원정책으로서 나아갈 역할과 방향에 대한 고민이 필요하다.

현재 근로장려금은 소득재분배 기능과 노동공급 장려의 기능을 두 가지를 수행하고 있다. 특히, 소득재분배 기능은 무엇보다 직접적이고 명백하게 수행되고 있다고 할 수 있다. 특히, 근로장려금에서는 일반적인 복지 정책에서 쉽게 파악하기 어려운, 가구원별 단위의 소득과 자산 정보를 모두 종합적으로 수집한 후 수급대상을 판별하고 있다.

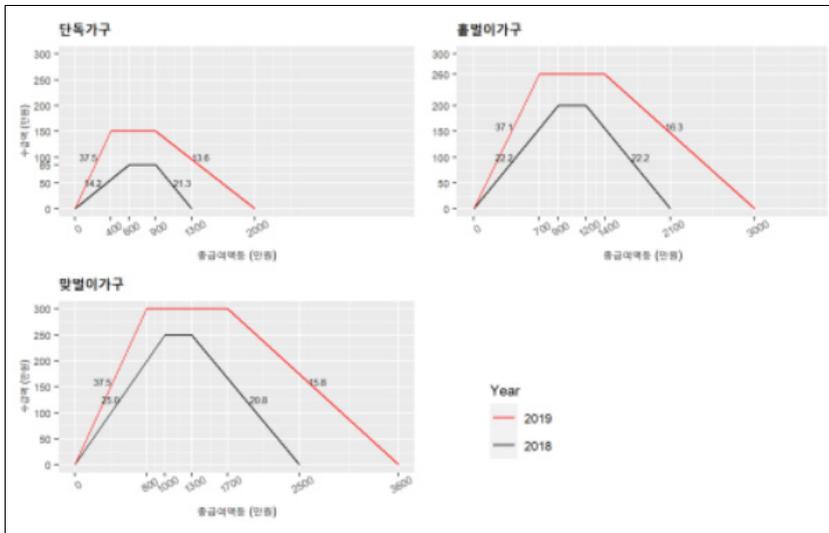
반면에 근로장려금의 노동공급 장려의 기능은 상대적으로 제한적인 것으로 파악된다. 이는 여러 가지 이유가 있는데, 한 가지 이유는 근로장려금 설계에 대한 낮은 인지도 때문일 수 있다. 근로장려금의 설계가 복잡한 편이고, 총급여액 등 수급조건을 비전문가인 수급대상이 이해하는 것이 쉽지 않다. 그렇기 때문에, 근로장려금을 수급하기 위하여 잠재적인 취약계층이 노동공급의 수준을 변경할 것이라 기대하기는 어렵다.¹⁵⁾

근로장려금이 노동공급을 증진하는 역할을 더 적극적으로 수행하도록 하기 위해서는 제도의 설계 자체도 변화될 필요가 있다. 특히 2018년 세계개편안 이후에 근로장려금이 큰 폭으로 확대되었을 때, 소득 임계수준,

15) 상대적으로 복잡한 정책 설계 구조에 불구하고, 근로장려금의 지출 수준 및 집행률이 높은 것은 과세당국이 1차적으로 판단한 수급대상가구를 대상으로 이메일, 전화, SNS 등으로 사전 안내를 하고 있기 때문으로 판단된다.

지급액 등이 증가하였으므로 소득재분배 기능이 증진된 것은 분명했다. 그러나 노동공급의 유인이 높은 점증 구간이 전체 소득구간에서 차지하는 비중이 상대적으로 줄어들었다. [그림 3-2-1]을 살펴보면, 검은 색은 2018년 개편 이전의 근로장려금 구조를 나타내고, 붉은 색은 2018년 개편 이후의 근로장려금 구조를 나타낸다. 단독가구, 홑벌이가구, 맞벌이가구 등의 3가지 유형 모두에서 점감구간이 전체 수급가능 구간에서 차지하는 비중이 늘어난 것을 확인할 수 있다. 결과적으로, 새롭게 수급가구로 들어온 가구는 대부분은 개편된 근로장려금의 점감구간에 속하게 될 것으로 예상할 수 있다. 만약, 근로장려금의 지출규모를 유지하면서도, 점증 - 평탄 - 점감 구간을 조정한다면 근로장려금의 소득재분배 기능뿐만 아니라 노동공급유인 기능도 증진할 여지가 있다고 판단된다.

[그림 3-2-4] 가구유형별 근로장려금 개편 내용



자료: 신상화, 김문정(2022)의 [그림 1]인용

2) 근로장려금의 가구개념의 명확화 및 다른 복지제도와와의 가구 개념 간의 정합성 추구

만약 가능하다면, 근로장려금에서 가구, 소득, 자산 측면에서 다른 복지성 조세재정 정책과의 정합성을 추구할 필요가 있다. 특히 근로장려금에서 고려하고 있는 가구는, 홑벌이, 맞벌이, 단독가구로 구분되는데 이러한 가구의 개념은 기초생활보장제도에서 고려되는 가구의 개념과 다르다. 가족관계등록부(대법원), 주민등록상의 세대정보(행정안전부) 등의 정보와도 구분된다.¹⁶⁾ 가족관계등록부나 주민등록 정보와 같은 행정 정보를 활용하더라도 실질적인 거주상황은 상이할 수 있기 때문에 가구별 복지성 정책은 보다 실질적인 경제상황을 반영하고자 한다. 그러나 행정적으로 엄밀한 가구유형을 정의한다 하더라도 수혜가구 관점에서는 가구 개념이 제도간 상이하고 각 제도에서의 가구의 개념이 명확하지 않으면 신청상의 행정비용을 유발하게 된다. 특히, 근로장려금과 같이 ‘근로를 장려’하는 것이 주요 목적 중의 하나인 정책의 경우, 잠재적 수혜자의 노동 시장 선택에 따른 근로장려금 수급예측성을 높이기 위해서 가구의 개념을 보다 명확히 하는 것이 필요할 것이다.

3) 근로장려금 수급기록의 취약계층 선별에의 활용

근로장려금은 가구, 소득, 자산 정보를 모두 활용하고 있고 있고, 포함되는 소득과 자산의 정보도 포괄적이다. 소득의 경우, 가구주와 배우자의 소득금액을 합산하고, 자산의 경우 가구 구성원의 자산금액을 합산한다.

16) 통계청의 가계금융복지조사, 경제활동인구조사, 가계동향조사등에서의 '가구'의 개념과도 다르다. 특히 가계금융복지조사는 근로자녀장려금을 포함한 다양한 행정자료를 입수하고 있으나, 가구의 개념이 다르기 때문에 관련 연구를 수행하는 것에 근본적인 한계가 있다.

국세청에서 보유하는 과세자료를 활용하는 만큼 소득과 자산의 범위도 상당히 포괄적이다.

이러한 소득과 자산의 요건은 기초생활보장제도를 제외한 다른 복지 제도 대비 상당히 엄격한 요건에 해당한다. 또한 근로장려금의 급여대상자가 2018년 세제개편안 이후 상당히 확대되었으므로, 차상위 계층, 일하는 저소득 가구를 잘 포착하고 있다고 판단된다. 그러므로 취업을 하는 개인 대상으로 정부지원을 할 때 근로장려금의 수급기록을 활용하는 것을 고려할 수 있다. 이 경우, 정책을 주관하는 부처가 일일이 소득, 자산, 가구 정보를 별도로 검토하지 않아도 된다. 물론 국세청의 근로장려금 수급 기록을 활용할 때 복지성 제도의 신청시기의 정보를 활용하기 못한다는 점에서 시차가 발생할 수 있다. 그러나, 중앙 부처나 지자체에서 개인의 소득을 판단할 때, 현재 종합소득세 신고 이후의 확정소득 정보를 활용하기 때문에 이미 현재에도 (부동산 정보와 함께) 증빙자료의 시점과 신청시기의 시점간의 간극이 불가피하게 발생한다. 복지성 제도를 집행시 근로장려금 수급정보를 활용할 때 발생하는 자료의 시차문제가 종합소득세 신고정보를 활용할 때와 크게 다르지 않다고 할 수 있다.¹⁷⁾

17) 근로소득만 있는 가구는 상반기 소득은 해당 연도 9월에 신청하고, 하반기 소득은 하반기 3월에 신청하는 등, 그 신청과 지급절차가 소득유형이 혼합된 가구에 비해서 더 신속하게 진행된다. 소득유형이 혼합된 가구의 경우도, 종합소득세 신고와 함께 근로장려금을 매년 5월 신청하게 되고, 당해 연도 9월에는 정기신청에 관한 지급이 완료된다.

2. 국민취업지원제도¹⁸⁾

가. 국민취업지원제도의 발전과정과 현황

1) 국민취업지원제도의 도입 경과

국민취업지원제도는 세 가지 고용 정책의 도입 혹은 발전 논의가 결합하여 탄생한 제도이다. 첫째, 청년 구직을 지원하기 위한 현금 급여제도 도입이다. 문재인 정부가 시작된 2017년 즈음은 청년지원의 정책 의제화가 본격화되는 시기였다. 소위 청년수당으로 이야기되던 서울시 청년활동지원사업이 2016년 도입된 것은 이러한 정책 방향을 보여주는 대표적인 사례라고 할 수 있다(이병희 외, 2018). 문재인 정부는 이를 전국적으로 확대하는 청년구직촉진수당을 도입하고자 했으며, 고용노동부는 2019년 청년구직활동지원금을 신설해 선정된 청년에게 월 50만원 씩 6개월 간 취업준비 비용을 제공했다(고용노동부, 2019. 03. 19.).

둘째, 전 정부에서는 이를 다른 제도로 진화시킬 계획을 갖고 있었는데, 바로 실업부조제도이다. 실업부조는 근로 능력이 있는 실업자가 실업급여를 받지 못할 때 통상적으로 보험방식이 아닌 자산조사 방식을 통해 지급되는 급여 프로그램으로 정의할 수 있다(OECD, 2015). 한국의 실업부조 논의는 고용보험이 도입된 직후로 상당히 오랜 기간 이루어진 논의이며, 이미 2000년대 후반에 관련 법안이 발의되기도 하는 등 제도화 논의 또한 상당 기간 구체화 되어 왔다고 할 수 있다¹⁹⁾.

이러한 흐름 속에서 문재인 정부는 청년구직촉진수당 도입의 궁극적

18) 이 글은 한국보건사회연구원 포럼에서 발제해 주신 한국노동연구원 길현중 박사의 원고를 저자 동의하에 담은 것입니다.

19) 실업자 구직촉진 및 소득지원에 관한 법률안, 의안번호 1806008 (2009).

형태로 한국형 실업부조 도입을 천명한다(국정기획자문위원회, 2017). 당시 한국형 실업부조 도입 문제의식의 핵심은 기존 공공부조나 고용보험 만으로는 근로빈곤층 문제에 충분히 대응할 수 없다는, 즉, 광범위한 고용 안전망의 사각지대를 극복하기 위한 대안으로서 새로운 제도 도입이 필요하다는 데에 있다(이병희, 황덕순, 김혜원, 길현중, 2017). 이후 한국노동연구원의 정책연구자들은 동 제도의 틀을 구체화하기 시작하였고(길현중 외, 2019; 이병희 외, 2017; 2018), 당시 연구진이 제안한 제도를 살펴 보면, 한국형 실업부조 제도는 근로빈곤층 상호의무에 따라 수급권을 갖는 급여와 취업지원 서비스를 동시에 제공해 단기간에 좋은 일자리로의 이동을 지원하는 것을 그 핵심 목적으로 하는 제도임이 확인된다(이병희 외, 2017). 다른 나라의 실업부조와 달리 수급기간을 단기간·한시적으로 설정하고, 급여 수준을 정액으로 설정하며, 보호의 단위를 가구가 아닌 개인으로 한다는 측면에서 차이를 보이기에 한국형이라는 수식어를 추가하게 되었다(이병희 외, 2018).

실업부조 추진 과정에 추가적으로 고려한 제도가 세 번째 고용 정책인 취업성공패키지이다. 취업성공패키지는 이명박 정부 국정과제에 저소득 취업애로계층에 대한 취업지원 패키지 서비스 도입이 언급된 뒤, 2008년 말 금융위기가 확산되면서 수정예산을 통해 저소득층 취업패키지 사업으로 시작하게 된 한국의 대표적인 사례관리형 고용서비스 프로그램이라 할 수 있다(대한민국정부, 2008, 2013). 비록 위기 상황에서 급하게 도입되긴 했으나, 1990년대 이후 전 세계적으로 확산된 소위 활성화(activation) 시대에 세계적으로 확산되었던 사례관리형 고용서비스 프로그램이 우리나라에 본격적으로 도입된 것으로 이해할 수 있다(Weis- haupt, 2013). 이 취업성공패키지 제도는 저소득층에만 제한적으로 프로그램이 운영되다가 점진적으로 확대되어, 2010년대 후반에는 청년 재학생을 포함해 다양한 구직자가 활용하는 제도로 운영되었다(길현중, 2016).

앞서 언급한 바와 같이 본 제도는 저소득층 등에 사례관리 형태의 고용 서비스를 제공하는 프로그램이기에, 청년구직활동지원금을 발전시킨 실업부조와 정책 대상이나 제공내용에 있어 중복이 발생할 수밖에 없었다. 이 같은 상황에서 정부는 한국형 실업부조 논의에 기존 취업성공패키지 프로그램을 통합하면서, 기존에 법적 근거 없이 프로그램 형식으로 운영되던 취업성공프로그램을 실업부조와 함께 법제화하는 선택을 내리게 된다. 그리고 2019년 6월 4일 정부는 청년 구직활동지원금의 궁극적 형태인 한국형 실업부조와 취업성공패키지를 결합한 국민취업지원제도라는 명칭과 제도 일개를 공개하게 된다(관계부처합동, 2019). 국민취업지원 제도의 핵심적 특징을 보면, 먼저 두 제도를 결합한 제도이기에, 여러 유형이 포함되는 것은 필연적일 수밖에 없었다. 크게 보면, 한국형 실업부조를 표방하는 유형과 그렇지 않은 유형의 프로그램으로 구분해 볼 수 있는데, 이 두 유형의 가장 큰 특징은 수급권, 보다 구체적으로는 취업지원 프로그램에 성실하게 참여하는 조건하에서 급여 수급을 권리로 인정받는지에 대한 유무였다. 이 같은 조건부 수급권을 가지는 유형을 I 유형 중 요건심사형이라는 유형으로 명명했다. 다음으로 근로 의사는 판단기준과 관련해 추가로 유형이 구분되었다. 앞서 연구진은 한국형 실업부조를 제안하면서 크게 빈곤 여부, 근로 능력, 근로 의사를 볼 필요가 있다고 언급하고 있는데(이병희 외, 2017), 이 중에서 소득과 연령으로 확인되는 빈곤 여부, 근로 능력과 달리 근로 의사는 조작적 정의가 쉽지 않은 측면이 있다. 이에 정부는 근로 의사를 취업경험이라는 요건으로 변경시키되, 취업 경험이 근로 의사를 정확하게 측정할 수 없음을 감안해 취업 경험이 없어도 본 프로그램에 참여할 수 있는, 즉, 현금과 취업 지원을 받을 수 있는 대상자를 요건심사형과 별개로 I 유형 선발형이라는 유형으로 구분하였다. 선발형은 취업 경험이라는 자격을 갖추지 못했기에 예산 범위

내에서만 수급 자격을 인정받는다. 이 선발형 이외에 구직촉진수당이 지급되지 않는, 즉, 고용서비스 중심으로 운영되는 프로그램은 II유형으로 구분되었다.

마지막으로 청년에 대한 특별한 혜택이 포함되었다. 언급한 바와 같이 문재인 정부는 실업부조제도를 청년지원의 연장선상에서 확대·발전시키려 했기에, 청년에 대한 특별한 고려가 포함되는 것은 정책적 발전단계에서 보면 당연한 귀결이라고 할 수 있다. I 유형 선발형의 경우나 II유형의 경우 청년의 소득요건을 관대하게 설정하여 좀 더 많은 청년이 혜택을 받을 수 있는 제도를 발표한다. 언급한 내용을 갖는 국민취업지원제도 최초의 모습은 <표 3-2-3>과 같다. 이들을 대상으로 국민취업지원제도는 월 50만원 6개월 지급하는 소득지원과 취업지원서비스를 2022년 기준 60만 명에게 제공하고자 계획하게 된다(관계부처합동, 2019).

<표 3-2-3> 국민취업지원제도 추진방안에 포함된 유형별 대상 요건 및 지원규모 계획

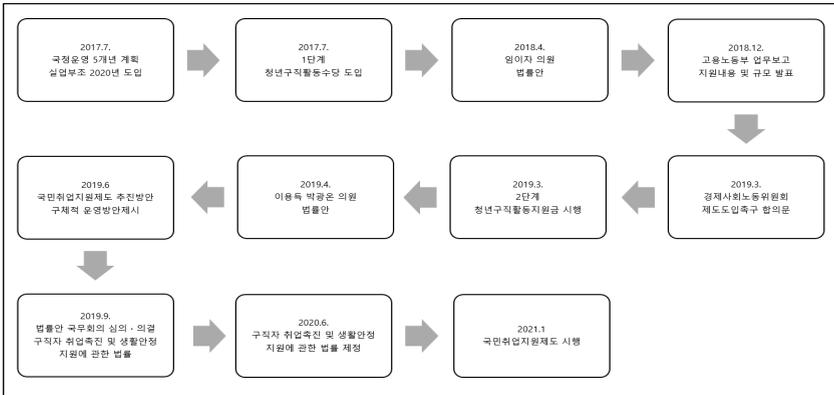
(단위: 만 명)

		연령	소득	재산	취업경험	'20	'21	'22
I 유형	요건 심사형	18~64세	중위소득 50%↓	6억 이내 범위에서 대통령령으 로 정하는 금액 미만	2년 이내 범위에서 대통령령으 로 정하는 기간 이상	10	25	30
	선발형	18~64세	중위소득 50%↓ (청년특례: 120%↓)	6억 이내 범위에서 대통령령으 로 정하는 금액 미만	X	10 (9) (청년)	15 (10)	20 (10)
II유형		18~64세 (고용여건 등 고려, 별도로 정할 수 있음)	중위소득 100%↓ (청년층 소득수준은 별도로 정함)	X	X	15	10	10

자료: 관계부처합동. (2019. 06. 04.). “고용안전망을 완성하는” 「국민취업지원제도」 추진방안. 보도자료. pp.3-4를 바탕으로 재구성

이후 본 추진방안을 담은 구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률안은 2019년 9월 국무회의 심의 의결을 거치고, 2020년 6월 국회에서 법률안이 통과 후 제정되게 된다(구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률). 그리고 2021년 1월, 수십 년간 논의의 결실이랄 수 있는 한국형 실업부조제도인 국민취업지원제도가 시행되게 된다(고용노동부, 2022a. 6. 26.). 이상에서 언급한 국민취업지원제도의 주요 내용을 요약하면 [그림 3-2-2]와 같다.

[그림 3-2-5] 국민취업지원제도 도입경과



자료: 정은희 외. (2022). 국민취업지원제도 시행에 따른 자활사업 추진방안 연구. p.60.

2) 국민취업지원제도의 시행과 변천(2023년 9월 기준)

처음 시행 당시와 현재 국민취업지원제도의 지원 대상과 지원 내용을 비교하면 <표 3-2-4>와 같다(고용노동부, 2020; 2022a. 06. 26.). 2019년의 추진방안에 비해서 유형이 세분화되어 있음이 확인되는데, I 유형의 경우 선발형이 청년과 비경제활동인구로, II유형이 저소득층 등, 청년, 장년층으로 구분되어 있음이 확인된다. 언급한 바와 같이 청년에

대한 특별한 혜택이 있기에 유형을 막론하고 청년이 따로 구분되어 있으며, 기존 취업성공패키지에서 이어진 조건부 수급자와 특정 취업취약계층 등을 구분하기 위해 저소득층 및 특정계층이 포함되었으며, 이외에 II유형의 경우 취업성공패키지의 경우와 마찬가지로 중장년층으로 추가되어 있음이 확인된다(길현중, 2016).

제도 시행 당시 I 유형의 참여 기준은 중위소득 50%, 재산 3억, 최근 2년 이내 100일 또는 800시간 이상 근무 경험이 참여의 큰 기준이 되며 청년의 경우 예외적으로 중위소득 120%를 기준으로 삼고 있음이 확인된다. II 유형의 경우 특정 계층은 개별 취업취약계층별 기준이 존재하며, 중장년층의 경우 중위소득 100%의 기준을 활용하고 있었다(고용노동부, 2020). 이 같은 최초 기준은 현재 I 유형을 중심으로 완화되어, 소득이 중위소득 60%로, 재산의 경우 청년은 5억 원, 청년 이외에는 4억 원으로 기준이 완화되었다. 이러한 변화는 더 많은 취업취약계층을 포괄하기 위함이라고 할 수 있다(고용노동부, 2022a. 6. 26).

〈표 3-2-4〉 시행초기와 현재 국민취업지원제도 지원대상 비교

		'21				'23				
유형		연령	소득	재산	취업경험	유형	연령	소득	재산	취업경험
I 유형	요건 심사형	15~69	중위 50% ↓	3억원 ↓	2년내 100일 (800시간) 이상	요건 심사형	15~69	중위 60% ↓	4억원 ↓ 청년 5억원 ↓	좌동
	선발형 비경활	15~69	중위 50% ↓	3억원 ↓	X	선발형 비경활	15~69	중위소득 60% ↓	4억원 ↓	X
	선발형 청년	18~34	중위 120% ↓	3억원 ↓	X	선발형 청년특례	18~34	중위소득 120% ↓	5억원 ↓	X
II 유형	저소득층, 특정계층	15~69	저소득층 중위 60% ↓	X	X	특정계층	15~69	X	X	X
	청년층	18~34	X	X	X	청년층	18~34	X	X	X
	중장년층	35~69	중위소득 100% ↓	X	X	중장년층	35~69	중위소득 100% ↓	X	X

자료: 고용노동부, (2022a. 06. 26). 한국형 실업부조 고도화를 위한 제1차 국민취업지원 기본계획 수립.

참여자에게 제공되는 혜택은 크게 수당과 취업지원서비스로 구분되며, I 유형의 경우는 이를 구직촉진수당과 취업지원서비스로 II 유형의 경우는 취업활동비용과 취업지원서비스로 이야기하고 있다(고용노동부, 2022a. 6. 26). 실비지원 성격이 강한 취업활동비용에 비해 구직촉진수당이 지급 규모가 큰 편이며, 월 50만원씩 6개월이 지급된다. 이상의 틀에 대해서는 제도 도입 이래 변화 없이 유지되고 있다. 다만, 소폭의 개선은 확인되는데, 먼저, 2023년 가족수당을 신설해 구직촉진수당을 수급받는 취업취약 계층이 부양가족 1인당 월 10만원, 최대 40만원까지 추가로 급여를 받을 수 있게 하였다(고용노동부, 2022a. 6. 26). 덧붙여 시행할 때 없었던 조기 취업성공수당을 도입하고 확대해, I 유형의 경우 수급자가 구직촉진수당 4회 차 지정일 이내에 취업한 경우 구직촉진수당 잔액의 50%를 지급하고 II 유형 조건부수급자의 경우 취업활동계획(IAP)수립일로부터 3개월 이내 취업한 경우 1회 50만원 정액을 지급하도록 하여 조기취업을 유도하고 있다(고용노동부, 2022a. 6. 26).

취업지원서비스의 경우에도 직업적성검사, 취업단기특강 및 집단상담, 직업훈련·전문심리상담·복지서비스·일경험 서비스 연계, 이력서 및 자기소개서 클리닉, 구인정보제공, 취업알선 서비스 등 다양한 서비스가 맞춤형으로 제공되는 원칙은 시행부터 현재까지 동일하다 할 수 있다. 다만, 기존에 취업성공패키지에서 활용했고 국민취업지원제도 시행초기 II 유형에 존재했던 서비스 3단계별 프로그램 제공방식은 완전히 폐지되었다. 더불어, 시행 시 존재하지 않았던 서비스 의무를 포함하기도 했는데, 현재는 모든 수급자들에게 집단상담 프로그램이나 이력서·면접 클리닉 등 구직기술향상지원 컨설팅을 제공하는 것을 의무화하여 서비스 과정의 내실화를 제고하고자 하고 있다.

한편, 국민취업지원제도는 취업성공패키지의 연장선에서 자활사업의

일부로서 역할도 함께 수행하고 있다. II유형 특정계층 내에 조건부 수급자가 포함되어 있다(고용노동부, 2022a. 6. 26). 취업성공패키지 당시와 마찬가지로 자활역량평가 결과 역량이 높다고 판단되는 80점 이상자는 국민취업지원제도로 배치되고 있으며 이 원칙은 변함없이 유지되고 있다(고용노동부, 2022a. 6. 26, 보건복지부, 2021). 이들은 다른 II유형 참여자와 마찬가지로 취업활동비용과 취업지원서비스가 제공된다. 취업활동비용의 경우에도 변화없이 유지되는데, 취업활동계획(IAP) 계획수립 참여수당 최대 25만원, 훈련참여지원수당 최대 6개월 월 최대 28만 4천원, 취업지원서비스 기간에 참여장려수당 최대 6만원 등이 대표적이다(고용노동부, 2022a. 6. 26). 이상의 큰 변화 없이 유지되는 취업활동비용과 달리, 앞서 언급한 바와 같이 조건부 수급자 대상의 조기취업성공수당이 새롭게 도입되었다(고용노동부, 2022a. 6. 26). 이 변화는 올해 1월 발표된 고용서비스 고도화 방안에 따른 것으로, 조건부 수급자 근로유인 체계를 강화하기 위한 대책의 일환이다(고용노동부, 2023a. 1.29). 한편, 서비스와 관련해서는 2023년에 기존에 없던 적극적인 구직노력이 새롭게 설정되었다는 점이다(고용노동부, 2022a. 6. 26). 구체적으로 I유형 구직촉진수당 수급자에 준하여 월 1회 이상 취업활동계획(IAP)수립 시 수급자가 참여한 프로그램을 결정해 구직활동 의무를 부과하고 월1회 이상 유선 또는 방문상담을 실시하도록 의무화했다(고용노동부, 2022a. 6. 26). 이와 같은 변화 역시 조기취업성공수당 도입과 동일하게 활성화(Activation) 강화라는 맥락에서 이해가능하다.

나. 국민취업지원제도의 문제점

광범위한 근로빈곤층의 존재, 그리고 이들을 보호하거나 지원하는 정책적 사각지대를 메우기 위한 제도적 보완이 필요하다는 인식은 보편

적이라고 판단된다. 그리고 이들을 지원하는 정책대안으로서 국민취업지원제도의 유용성에 대해서도 많은 이들이 동의하고 있다고 판단된다. 문재인 정부에서 제도화되었지만, 윤석열 정부에서도 국정과제에 한국형 실업부조로서 국민취업지원제도를 지속적으로 고도화하는 방향성을 포함되어 있는 것이 그 단적인 예라고 할 수 있다(대한민국정부, 2022). 비록 사업초기 분석결과이긴 하지만, 한국형 실업부조 유형인 요건심사형의 2021년 취업률이 50% 후반, 직접일자리 참여까지 성과로 포함하면 60%가 넘는 취업률이 확인되어 사례관리형 고용서비스로서 일정 성과를 보이고 있음이 확인되며, 참여 이전에 비해 임금도 상승한 모습을 보여나온 일자리로의 취업이라는 한국형 실업부조의 궁극적 목표 또한 달성하고 있는 것으로 보인다(이병희 외, 2021).

다만 현재까지의 과정상의 운영 실태를 확인해 볼 때, 운영상에 있어 몇 가지 문제점이 확인된다. 첫째, 지원 규모 대비 부족한 참여자 수이다. 추진방안에서 확인한 바와 같이 국민취업지원제도는 일정 궤도에 올랐을 경우 약 60만 명에게 제공될 것을 상정하고 있었다. 시행 당시인 2021년과 2022년 국민취업지원제도는 약 60만 명에게 제공되는 것으로 규모를 상정하고 있었으며, 2023년에도 감소 되긴 했으나, 47만 명을 목표로 하고 있었다(고용노동부, 2022a. 6. 26; 이병희 외, 2021). 하지만, 2021년과 2022년 운영 상황을 확인해 보았을 때, 이에 미치지 못하는 참여자들이 본 사업에 참여했음이 확인된다. 구체적으로 2021년의 경우 목표 인원 64만 명 대비 65.9%의 참여에 그쳤으며, 2022년 목표 인원 60만 명 대비 47.5%에 그쳤다(변재연, 2023). 이러한 낮은 참여율이 2023년의 목표 인원수를 감축시키는데 일정 정도 영향을 미쳤으리라 판단된다. 최근 2024년 고용노동부 예산안을 살펴보면, 이 47만 명 규모다 30만 명 규모로 또다시 감소했음을 확인해 볼 수 있는데(고용노동부, 2023b. 08. 29).

이는 2023년 현재 참여자 상황 역시 개선되지 못하고 있다고 추정해 볼 수 있는 부분이다. 목표 수준의 참여자를 확보하지 못한다는 것은 잠재 규모 파악에 오류가 있거나 잠재적 대상자를 사업 실행에 있어 충분히 확보하지 못했거나 둘 중 하나일 것이다. 만약 후자라면, 집행 과정에서 충분히 사업의 목적을 달성하지 못하는 문제가 발생한 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-2-5〉 국민취업지원제도 참여인원 목표 및 추진실적

(단위: 만 명)

구분		'21		'22		'23
		목표	참여인원	목표	참여인원	목표
I 유형	요건심사	23	14.5689	25	8.7442	20
	선발형(청년)	15	13.2522	17	10.1267	14
	선발형(비경활)	7	6.2438	8	3.0818	6
II 유형	특정계층 등 (조건부 수급자 포함)	4	3.3211	1	1.3100	2
	청년	13	3.8017	8	3.7971	4
	중장년	2	1.0040	1	1.4213	1
전체		64	42.1917	60	28.4811	47

주: 2021년 목표인원은 추경이 포함된 규모임.
 자료: 고용노동부. (2022a. 06. 26.). 한국형 실업부조 고도화를 위한 제1차 국민취업지원 기본계획 수립. 고용노동부 보도자료. p.8; 변재연. (2023). 결산분석시리즈(IV) 국민취업지원제도 사업 분석. p.21

둘째, 청년층에 집중된 프로그램 운영이다. 사업시행 초기부터 2022년 8월까지 참여한 참여자의 연령별 분포를 보면, 전체의 70%가 넘는 참여자가 30대 이하 청년층으로 구성되어 있으며, 요건심사형 역시 60%가 넘는 인원이 청년층임을 확인할 수 있다(정은희 외, 2022). 우리나라 연령별 인구 구성비이나 취업자 구성비 등을 고려한다면, 분명히 참여자의 청년층 쏠림 현상이 존재하는 것이다. 물론 본 제도가 청년을 지원하기 위한 제도에서 출발했고, 일할 능력이 있는 청년 역시 빈곤의 위험에 노출

되어 있기에 청년층 참여자가 일정 규모 있다는 점 자체가 문제라고는 보기 어렵다. 덧붙여, 현실적으로 청년층의 취업이 용이하기에 청년층 위주의 사업 운영으로 인해 사업 초기 취업률 성과 달성에 있어서도 긍정적인 측면이 있을 것이다. 다만, 한국형 실업부조 도입 당시의 문제의식이 좋지 않은 일자리를 전전해 지속적으로 빈곤의 위험에 노출된 근로빈곤층을 지원하는 것에 있음을 고려한다면, 중장년층의 프로그램의 적극적 참여 또한 중요한 부분이라고 할 수 있다. 만약, 국민취업지원제도가 중장년 근로빈곤층의 잠재적 수요를 반영하지 못한다면 정책 목표의 일부를 달성하고 있지 못하다고도 이야기할 수 있을 것이다.

〈표 3-2-6〉 국민취업지원제도 참여자 연령분포

(단위: %)

		20대이하	30대	40대	50대	60대이상	전체
I 유형	요건심사	42.8	21.8	14.9	12.9	7.6	100.0
	선발형(청년)	83.7	16.3	0.0	0.0	0.0	100.0
	선발형(비경활)	1.5	16.7	30.8	30.9	20.1	100.0
II유형	조건부 수급자	35	15.8	24	19.9	5.4	100.0
	조건부 수급자 외 특정 계층 등	29.8	16.3	16.5	18.1	19.3	100.0
	청년·중장년	68.1	12.9	6.9	6.3	5.8	100.0
전체		53.2	17.7	11.4	10.6	7.0	100.0

자료: 정은희 외. (2022). 국민취업지원제도 시행에 따른 자활사업 추진방안 연구. p.72

셋째, 불충분한 취업지원서비스 제공이다. 국민취업지원제도는 크게 고용센터, 지방자치단체 일자리센터나 여성새로일하기센터 등 연계·협업 기관, 그리고 민간위탁기관에서 프로그램을 운영 중에 있다(고용노동부, 2022a. 06.26). 이 중에서 고용센터와 연계협업기관은 I 유형 중 요건심사형, 비경활선발형, 그리고 II유형 조건부수급자를 대상으로 하며, 나머지 유형은 민간위탁기관에서 서비스를 제공하고 있다. 현재까지

알려진 바에 의하면 이들 프로그램 운영 주체 중에서 민간위탁기관을 제외한 고용센터와 연계 협업기관에서 충분한 취업지원서비스가 이루어지지 않는 것으로 확인된다. 대표적인 예로, 2022년 1월부터 5월까지 참여자들 중 취업정보제공 및 취업알선서비스를 제공받은 비율을 비교해 보면, I 유형 요건심사형의 경우 23.2%에 불과한 반면, I 유형 선발형의 경우 77.8%, II 유형 중장년의 경우 67.7%가 서비스를 받은 것으로 확인된다(이병희 외, 2021). 이같이 취업지원서비스가 고용센터에서 충분히 제공되지 못하고 급여 중심의 프로그램으로 운영되게 된 원인은 사업초기 급여 중심의 홍보 등으로 급여를 원하는 참여자가 많이 참여한 점, 사업초기 참여자 급증으로 비전문적 서비스 제공자가 많이 진입한 이유 등 참여자 및 서비스 제공자 양측 모두에서 찾아볼 수 있을 것이다(이병희 외, 2021). 그 원인이 어떻든 이와 같은 프로그램 운영은 프로그램 성과에 부정적으로 영향을 미칠 가능성이 크다고 할 수 있다.

〈표 3-2-7〉 국민취업지원제도 참여자 구직활동지원 프로그램 제공률

(단위: %)

구분		취업정보제공	취업알선	순계
I 유형	요건심사	14.5	12.7	23.2
	선발형(청년)	67.3	34.5	77.8
	선발형(비경험)	15.3	14.3	25.1
II 유형	조건부 수급자 및 저소득층	9.8	6.5	14.2
	이의 특정계층	56.0	23.4	63.1
	청년	58.6	27.8	67.6
	중장년	57.8	30.3	67.7

자료: 이병희 외, (2021). 제1차 구직자 취업지원 기본계획(국민취업지원제도) 수립 연구. p.18

이와 같은 전체 국민취업지원제도 차원의 논의에 더해, 조건부 수급자가 참여하는 자활 영역에서의 운영 실태 및 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 정책 성과와 관련해, 2022년 8월까지 국민취업지원제도에 참여한 조건부 수급자의 취업자 비율은 30.3%로 나타난다(정은희 외, 2022). 취업 성과를 계산하는 방식이 다를 수 있어 절대적 비교는 무리가 있지만, 이전 연구에서 기존 취업성공패키지 2009~2015년 취창업 비율이 30%대 후반에서 40% 초반 정도임을 고려한다면, 기존 취업성공패키지에 비해 상대적으로 낮은 수준의 정책성과를 보이고 있는 것으로 추측된다. 국민취업지원제도나 자활사업 양측 모두에서는 이러한 낮은 취업률 성과가 문제로 지적될 수 있는 부분이다.

다음으로 사업 운영에 있어 높은 중도탈락자 비율을 지적해 볼 수 있다. 2022년 8월까지 국민취업지원제도 참여자 중 중도탈락자 비율이 17.1%로 나타났고(정은희 외, 2022), 2021년을 기준으로 보면 다른 유형에 비해서 중도탈락자 비율이 상대적으로 높은 수준임이 확인된다(이병희 외, 2021). 이 같은 높은 중도탈락자 비율 또한 앞서 언급한 취업률 등의 사업성과에 부정적으로 영향을 미치는 한 요소로 작용할 가능성이 크다.

마지막으로 복지서비스 연계 비율이 매우 낮다는 특징을 확인해 볼 수 있다. 2021년에 참여한 참여자를 대상으로 한 조사에 의하면, 조건부 수급자 중 복지서비스를 연계해 제공한 제공자는 0.3%에 불과하며, 이는 I 유형 요건심사형 참여자나 비경활 선발형 참여자에 비해서도 낮은 수준이다(이병희 외, 2021). 취업 취약성을 기준으로 보면 국민취업지원제도 참여자 중에서도 가장 취약하고, 이에 다양한 복지서비스의 연계가 필요한 대상층임에도 복지서비스 연계율이 낮다는 점은, 현재 조건부 수급자에게 맞춤형 서비스가 제공되지 못하고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 본 조건부 수급자 대상 고용서비스 혹은 고용복지연계 서비스 또한 고용센터에서 전담하고 있다.

다. 향후 근로빈곤층, 근로 연령층의 소득지원체계 개선 방향

1) 실업급여, 근로장려금, 국민취업지원제도, 자활사업의 변화들

우리나라에서 일자리 사업은 직접일자리, 직업훈련, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원, 실업소득 유지·지원, 지원고용·재활으로 행정적으로 구분되어 관리된다(고용노동부 홈페이지, 2023. 9. 1. 인출). 이들 중에서 예를 들면, 직접일자리사업이나 고용장려금 내 여러 프로그램도 근로빈곤층이나 근로 연령층의 소득을 지원하는 프로그램으로 고려될 수 있다. 하지만, 통상적으로는 실업급여, 근로장려금(EITC), 국민취업지원제도, 자활사업 이 네 가지 제도를 관련한 핵심 제도로 논의되고 있는 것으로 판단된다(고용노동부, 2022a. 6. 26.).

이들 중 고용안전망의 대표 제도라고 할 수 있는 실업급여의 경우 국정과제에 방향성이 명확하게 드러난다. 두 가지 방향을 확인할 수 있는데 적용 범위와 관련해 좀 더 광범위한 일하는 사람을 보호하기 위한 소득에 기반한 고용보험으로의 전환을 구현하는 동시에, 재정 측면에서는 건전성을 확보하기 위한 노력을 강화하는 방향을 강조하고 있다(대한민국정부, 2022). 현시점에서 보면, 현 정부에서 생각하는 이들 두 방향과 관련된 총괄적인 계획의 경우 여전히 구체화 중인 것으로 추정된다. 다만, 부정수급과 관련한 철저한 관리 감독이 강조되고 있는 것으로 보이며(고용노동부, 2022b. 10. 25.), 2024년 예산안에 의하면 구직급여와 두루누리 사업 예산이 2023년에 비해 감액된 것으로 볼 때, 재정 건전성이라는 기초의 방향성을 실현하기 위해 노력이 강조되고 있는 것으로 판단된다(고용노동부, 2022b. 10. 25.).

다음으로 근로장려금의 경우 윤석열 정부는 민생안정을 위해서 “근로

장려금 최대지급액 적정수준 상향 및 재산요건”을 합리화할 계획을 국정과제에 담고 있다(대한민국정부, 2022). 이에 따라 2023년 정부는 근로·자녀장려금의 재산요건을 확대하고 최대지급액을 인상했으며(대한민국정부, 2023), 2023년 세법 개정안에는 자녀장려금의 대상과 지급액을 확대하는 안을 발표했다(기획재정부, 2023). 이러한 방향은 국정과제의 방향을 실현한 것으로 적용 범위와 보장성을 강화하는 방향으로 개선이 이루어졌음이 확인된다.

다음으로 국민취업지원제도의 경우에는 이미 언급한 바와 같이, 윤석열 정부 국정과제에 고용안전망 강화의 일환으로 “조기개입·지원 확대 등 국민취업지원제도 취약계층 취업지원 강화”를 명시하고 있다(대한민국정부, 2022: 95). 이에 따라 2022년 6월 22일 국민취업지원 기본계획이 발표되었으며, “취약계층 보호의 폭·깊이 강화”와 “취업지원서비스 내실화 및 전달체계 역량강화”를 두 축으로 하는 정책 방향이 제시되었다(고용노동부, 2022a. 6. 26.). 해당 계획에 따라 2023년에 이루어진 대표적인 변화는 앞서 변천 과정에서 일부 정리한 바와 같다. 가장 대표적인 변화는 소득이나 재산요건을 완화하여 적용 범위를 넓히고, 가족수당을 추가하여 보장성을 강화하는 것으로, 정부는 국민취업지원제도의 기능을 확대하는 분명한 방향을 보여주고 있다고 판단된다. 이에 더해, 기존 사회정책 프로그램과의 연계를 통해 취업취약계층이 좀 더 많은 서비스를 제공받을 수 있도록 직접일자리사업 재참여 희망자에 국민취업지원제도 참여를 의무화하고, 기존 복지 프로그램 참여자들에게 국민취업지원제도의 홍보를 강화하기도 했다(고용노동부, 2023c. 1. 31.). 방향성은 좀 더 많은 취약계층이 일반 노동시장으로 진입을 유도하기 위한 정책적 방향을 국민취업지원제도를 통해 구현하고자 한 것으로 볼 수 있다. 이와 더불어 조기취업 성공수당이 확대 개편되었는데(고용노동부, 2023c. 1. 31.), 이는 참여자

들이 좀 더 적극적인 구직노력을 통해 일반노동시장으로 진입을 유도하고자 하기 위함이라고 판단된다. 전체적으로 윤석열 정부에서 이루어진 변화를 확인해 보면, 좀 더 많은 이들에게 높은 보장성을 갖는 프로그램으로 운영되는 동시에, 본 프로그램을 적극적·효율적으로 활용해 좀 더 많은 이들이 일반 노동시장으로 진입시키는 것을 유도하는 방향으로의 개선이 이루어지는 것으로 보인다. 이러한 방향성에도 불구하고, 2024년 예산안을 보면 2024년 목표를 30만 명으로 대폭 축소했는데, 이는 앞서 언급한 바와 같이 사업 집행률이 낮은 이유가 가장 큰 것으로 판단된다.

마지막으로 자활사업의 경우, 국정과제에 본 제도에 대한 구체적 내용이 포함되어 있지 않을 뿐 아니라 현 정부에서 현재까지 자활급여 기본계획이 발표되지 않아 이들 문건을 통해서도 자활사업 방향성을 확인하기 어렵다. 다만, 대신 올해 1월 발표된 고용서비스 고도화 방안으로부터 자활사업과 관련된 정책 방향성을 간접적으로 확인해 볼 수 있다. 정부는 “조건부 수급자 근로유인 체계 강화”를 위해 “자활사업과 국민취업지원제도를 연계하여 근로자의 능력·상황 등에 맞춰 자활 또는 탈수급”을 내실 있게 지원하고 “국민취업지원제도 참여 조건부 수급자에 대한 근로유인 체계”를 강화하는 계획을 제시했다(고용노동부, 2023a. 1. 29.). 이에 따라 앞서 확인한 듯이 2023년에 실제로 국민취업지원제도 내 자활사업의 경우 서비스 참여 의무를 강화하고 조기취업성공수당을 도입하는 등의 변화가 있기도 했다. 이를 통해 유추하건대, 적어도 윤석열 정부 고용노동부는 자활사업 참여자들에게 좀 더 적극적인 일반 노동시장의 진입을 유도하는 방향의 정책지향이 있는 것으로 판단된다.

이상에서 확인한 바와 같이, 근로빈곤층이나 근로 연령층의 소득을 지원하는 주요 프로그램의 경우 현 정부에서는 적용 범위, 보장성, 재정 건전성, 취업취약계층의 적극적 노동시장진입 유도라는 네 가지 키워드를

강조하고 있는 것으로 보인다. 전체적으로 보면, 근로빈곤층의 일반 노동 시장으로의 진입이나 유지를 유도하는 본 정책들을 적극적으로 활용하면서 내실화하고자 하는 의지를 지니고 있다고 평가할 수 있다. 다만, 이 네 가지 중 재정 건전성의 경우 다른 키워드들과 일부 충돌하는 측면이 있다고 판단된다. 실제로 재정 건전성은 단지 실업급여에만 존재하는 요소라기 보다는 전체 국가 예산에 영향을 미치는 중요 기준이기에, 이미 적용 범위나 보장성 확대를 구현한 근로장려금이나 국민취업지원제도에도 향후 영향을 미칠 가능성을 부인하기 어렵다. 물론 재정이 허용하는 범위에서 제도 개선을 구현하는 것은 어느 정부에서나 행해야 하는 과업이지만, 확대의 수요나 기초가 존재하는 상황에서 재정 건전성을 조화롭게 조정하기는 어려운 것이기에 사회정책에 있어 현 정부의 큰 도전과제 중 하나로 판단된다.

2) 향후 국민취업지원제도 내실화 방향

이와 같은 큰 틀의 논의와 별개로, 국민취업지원제도는 제도 자체의 발전을 위해 앞서 언급한 문제를 해결해 나가야 할 필요가 있다. 먼저, 잠재적 참여자를 적극적으로 발굴하는 혁신적인 전략을 고민해야 할 필요가 있다. 2020년 기준, 잠재적 대상자 추계를 확인하면 I 유형 요건 심사형 대상자는 75만 5천 명, 비경활 선발형은 71만 3천 명, 청년 선발형은 75만 9천 명으로 추정된다(이병희 외, 2021). 만약 본 대상자 규모가 실제 현실을 반영한 것이라면, 여전히 국민취업지원제도에 참여해 도움을 받을 수 있는 많은 대상자가 본 제도에 참여하지 못하고 있는 것으로 보인다. 특히, 중장년층이 본 제도를 적극적으로 활용하지 못하는 지점은 가장 시급히 해결해야 할 영역으로 보인다. 도입 이후 다방면의 노력에도

중장년층이 충분히 본 제도를 활용하지 못하는 이유 중의 하나는 일선에서 학교 등 취업을 준비하는 다수의 청년이 밀집된 다수의 공간이 있는 데 반해, 중장년은 그렇지 못해 발굴에 근본적인 한계가 있다는 점일 것이라 추측된다. 그뿐만 아니라, 시행이 얼마 지나지 않아 국민취업지원제도라는 제도를 중장년층이 더 많이 알고 있지 못할 수도 있다. 정부는 이의 원인을 분석하여, 본 제도의 도움이 필요한 좀 더 많은 대상층이 본 프로그램을 이용할 수 있도록 혁신적 발굴안을 마련할 필요가 있다.

둘째, 국민취업지원제도 참여자들에게 충분한 서비스 제공이 이루어지도록 서비스 제공과정에 대한 좀 더 적극적인 관리가 필요하다. 현시점은 코로나 감염병 19시기 시작된 혼란스러웠던 첫해를 지나, 사업이 일정 정도 안정기에 들어갔던 사업 두 번째 해인 2022년의 사업 운영 자료가 확보될 수 있는 시점이다. 이는 국민취업지원제도를 통해 서비스가 양적으로 얼마나 제공되었으며, 질적으로 어떤 서비스가 제공되었는지 객관적인 분석이 가능하다는 이야기이다. 앞서 연구들에서 확인한 우려를 실제적으로 검증하고, 이러한 문제가 자료 분석을 통해 명확하게 확인된다면, 이를 개선하기 위한 전략을 마련해야 한다. 특히 2024년은 사업 목표 규모가 줄어들기에, 사업의 내실화, 즉, 서비스의 내실화를 위해서 적극적인 노력이 반드시 이루어져야 할 시점이기도 하다. 이에 정부는 서비스의 내실화를 위한 서비스 제공 제도 개편, 서비스 제공 조직 조직 문화 개선 등 다방면의 노력 시도할 필요가 있다.

조건부 수급자 대상의 국민취업지원제도 역시 개선이 필요하다. 대표적으로 수요맞춤형 서비스제공에 대한 고민이 필요할 것이다. 중도탈락자 비율이 높고 복지서비스 연계가 많이 이루어지고 있지 못하다는 현실은 조건부 수급자들에게 수요맞춤형 서비스가 충분히 제공되고 있지 못하다는 점을 방증하는 것이라 할 수 있다. 수급 의무의 일환으로 본 프로그램에

참여하는 자활사업 자체의 특성을 고려한다면 일정 수준의 중도 탈락이 발생하는 것은 필연적일 수밖에 없을 것이다. 그리고 서비스 연계를 권유해도 수요자들이 적극적으로 참여하려 하지 않을 수도 있다. 그럼에도 중도 탈락에 대해 계속해 모니터링하고 이를 낮추고자 하는 노력이 이루어져야 하는 것, 그리고 이들을 설득해 좀 더 많은 이들에게 맞춤형 서비스를 제공할 수 있도록 하는 방안을 탐색하는 것은 중요한 일일 것이다. 정부는 향후 조건부 수급자에게 수요에 부합한 서비스를 제공할 수 있도록 프로그램 운영의 개선을 고민할 필요가 있을 것이다. 물론, 언급한 내실화 방향은 앞서 언급한 현 정부의 국민취업지원제도 발전 방향과 맥을 같이 하는 방향이라 판단된다.

3. 자활²⁰⁾

가. 자활사업의 발전과정과 현황

자활사업의 시작은 빈곤층과 실업자에 대한 정책 대상자를 누구로 할 것인가? 검토가 제도 설계상의 가장 큰 쟁점이었다. 자활사업의 모델이 된 도시빈민 현장의 생산공동체에 기반한 공동체 활동은 빈곤층을 대상으로 자활지원에 초점을 두었다면, 제도나 정책 차원의 설계검토는 오히려 실업자에 초점을 둔 실업지원 사업의 시각이 강하였다. 이는 초기 근로빈곤층에 대한 해결에 대한 제도적 논의 시작도 비슷한 고민을 가지고 있었다.²¹⁾ 이러한 흐름은 저소득 실업자 보호제도 대상자와 국민기초

20) 이 글은 한국보건사회연구원 포럼에서 발제해 주신 한국자활개발원 서광국 박사의 원고를 저자 동의하에 담은 것입니다.

21) 초기 근로빈곤층에 대한 정책 필요성의 등장에 따라 초기 정책 우선순위와 대상자에 대한 논의가 이루어지면서 정책대상자를 누구로 할 것인지에 대하여 세 가지 방향에서 논의가

생활보장제도의 수급자와의 불일치 여부, 자활과 재취업을 촉진하기 위한 근로 연계 프로그램에 대한 부족, 프로그램 제공 인프라의 부족과 전문성 및 성과 확보 방안 등 근로 능력 있는 저소득층에 대한 자활 지원은 제한적일 수밖에 없는 상황과 맞물려 자활대상자도 지원 내용의 확장에도 제한적이었다.

〈표 3-2-8〉 연도별 자활근로사업 참여인원

(단위 : 명)

년도	총계	기초수급자				차상위계층 등
		소계	조건부 수급자 1)	자활 특례자 2)	일반수급자	
2001	81,000	67,000	59,000	8,000		14,000
2002	57,000	46,000	40,000	6,000		11,000
2003	46,501	34,174	26,872	4,454	2,848	12,327
2004	52,619	37,706	29,059	5,304	3,343	14,913
2005	58,314	40,300	31,992	5,283	3,025	18,014
2006	78,731	55,109	44,320	6,335	4,454	23,622
2007	83,431	56,435	44,698	6,222	5,515	26,996
2008	68,246	47,020	40,427	5,168	1,425	21,226
2009	75,675	53,653	48,376	5,277	-	15,555
2010	75,199	51,604	44,492	4,915	2,197	23,595
2011	75,795	51,999	41,996	5,531	4,472	23,796
2012	66,486	46,126	35,315	5,238	5,573	20,360
2013	67,006	48,039	36,177	4,990	6,872	18,967
2014	62,900	44,008	32,071	4,861	7,076	18,892
2015	48,235	34,017	25,640	3,282	5,095	14,218
2016	40,605	30,036	21,102	3,746	5,188	10,569

이루어졌다. 첫째는 근로 능력 빈곤층을 생계 보호의 대상에 포함해 1999년 의원입법으로 논의되고 제도화를 준비하는 국민기초생활 보장법에 이들을 포함해 기초생계를 보호 해주자는 방안이었다. 둘째는 현행 생활 보호제도의 틀을 유지하되, 자활대상자에게 공공근로나 직업훈련을 먼저 제공하고 실업 기간이 장기화하면 구직활동비를 지급하는 방안이다. 셋째는 취업 알선, 직업훈련, 공공근로 등 적극적 노동 시장정책과 생계비 지원을 연계하는 새로운 “저소득 실업자 보호제도”를 도입하자는 제안이었다(황덕순 외, 1999)

년도	총계	기초수급자				차상위계층 등
		소계	조건부 수급자 1)	자활 특례자 2)	일반수급자	
2017	41,362	32,548	21,207	4,787	6,554	8,814
2018	42,331	34,199	21,001	5,119	8,079	8,132
2019	40,580	32,709	15,947	5,587	11,175	7,871
2020	47,101	38,539	18,988	6,581	12,970	8,562
2021	51,837	44,115	21,477	7,109	15,529	7,722
2022	51,515	45,203	23,496	6,181	15,526	6,312

주: 1) 2015년 이후 조건부수급자는 조건부생계급여수급자이며, 일반수급자에 일반생계급여수급자 및 의료·주거·교육급여수급자가 해당됨.

2) 시설수급자 포함

자료: 보건복지부(2018a). 자활사업 참여인원 현황(내부자료), 2016-2018년 참여인원현황: 보건복지부(2019). 「2018 보건복지백서」, 보건복지부(2018b). 「2017 보건복지백서」, 자활복지개발원 (2022). 2019-2022년 자활사업 참여인원 현황. 내부자료 참고

또한 자활 지원 사업 시행 이후에도 제도 운용 결과 측면에서는 기대감에 미치지 못하였다.²²⁾ 이는 결국 자활사업 변화에 대한 요구로 귀결되고 2007년 '자활 급여법'의 제정 시도가 이루어졌다. 당시 4만 명 수준의 참여자를 24만 명 수준으로 확대하고 자활급여도 생계비의 보조적 지원이 아닌 경제활동 촉진을 지원하는 방향으로 선회하는 지역 근로, 자활 교육 및 훈련을 지원하기 위한 '자활역량급여'와 일정 수준의 자활 능력을 갖춘 자에 대해 일할 기회를 직접 제공하는 '경제활동 급여', 그리고 양육·간호 등으로 일하지 못하는 빈곤 가구에 자활을 촉진하는 여건을 조성하기 위한 '자활 부가급여'로 구분하여 지급하는 방식을 채택한다. 이 제도 개편이 내포하고 있는 자활역량에 맞는 급여지원이라는 시도는 해당시기 정권교체기와 맞물려 정치적 탄력을 받지 못한 채 통과되지 못하면서

22) 당시 2002년 보건복지부 자활지원과 내부 자료에 따르면 최저생계비 이하 근로 능력을 갖춘 수급자의 17%, 비수급 빈곤층의 31%만이 완전 취업상태에 있음에도 전체 근로 능력이 있는 수급자의 10%만이 자활 지원을 받고 있으며 대다수 근로빈곤층이 일용직, 자영업자로 불안정한 고용과 소득으로 적자 가계 유지, 가계부채 증가, 신용불량 문제 등이 지속해서 나타나고 있었다.

점차 근로 능력 있는 저소득층에 대한 자활지원정책 개편도 해당 부처가 가진 정책수단 중심으로 개편되어가는 성격이 강해졌다. 보건복지부는 과거 자활전담 부서의 지자체 설치, 자활지원 프로그램을 전담하는 민간 전담조직의 육성, 자활근로 프로그램 참여에 대한 대상자 선별의 어려움과 참여에 대한 의무성을 감안한 제제 조치 마련, 자활지원에 대한 자원마련을 위한 기금, 민간재원의 확보 등에 초점을 두고 자활근로의 양적 확장 중심으로 발전했던 경로를 강화한다. 그리고 선진복지국가의 취업우선 전략과 고용복지 통합추세에 대한 대응으로 자활목표와 인프라의 목표를 연동하는 성과연계형(outcome-funding)방식으로 자활급여와 지원체계 전환을 전략적으로 시도한다. 이는 2009년부터 고용노동부가 시도하는 취업성공패키지 사업과 경쟁 아닌 경쟁을 하게 되고 결국 2015년 고용노동부로 당시 사업 통합이 이루어졌다. 하지만 근로능력 있는 수급자의 자활지원 사업에 대하여 지속적으로 제기되는 유사중복사업, 참여자의 회전문 현상 차단이라는 문제점 지적은 지속적으로 제기되었다. 결국 자활 참여자에 대한 선별도 고용노동부의 취업성공패키지 선참여 방식으로 바뀌면서 보건복지부의 자활사업은 근로 능력있는 저소득층이 아닌 근로 능력 있는 기초생활수급자에 대한 보호에 초점이 맞추어진 채 근로빈곤층에 대한 안전망 역할 및 사회적 유용성을 가진 일자리 제공이라는 역할은 점차 축소되는 과정을 겪는다. 이러한 일련의 보건복지부 자활사업 개편 시도의 실패는 현장 역동성 저하로 귀결되고 민간위탁 사업 수행기관인 지역자활센터의 역동성도 저하시키고, 자활사업 전반에 활력도 약화되는 과정을 동반하게 된다.

2015년 7월 국민기초생활보장제도가 맞춤형 급여 방식으로 전면 개편되면서 자활사업도 새로운 변화의 경로를 맞이한다. 기존 취업우선 지원 전략에 따른 고용노동부 취업성공패키지 프로그램의 선참여 방식에서

다시 자활역량평가점수에 따른 배치로 회귀되었으며, 자활급여의 인상률도 가구단위 생계지원 인상을 금액에서 최저임금 인상률 수준 반영, 자활 수익금의 활용도 확대, 차상위층의 자활근로 희망 참여 배치 강화 등 맞춤형 개별 급여에 따라 늘어나는 근로능력 수급자에 대하여 자활참여 대상자 확대 및 참여자의 자립지원 강화라는 두 가지 전략을 병행하면서 변화한다. 지원 인프라 측면에서도 시군구 단위 지원체계인 250개 지역 자활센터, 시도 단위 지원체계인 16개 광역자활센터, 중앙단위 지원체계인 한국자활복지개발원으로 확대 개편을 통해 보다 촘촘한 지원과 전문화된 지원을 강화하는 방식으로 전환해 나간다. 이를 위하여 전담사례관리사의 배치확대 뿐만 아니라 지역자활센터의 사업비 확보를 위한 매출액 활용, 기초생활수급자들에게 노동통합적 일자리를 제공하는 자활기업에 대한 지원 강화 및 체계화를 통한 일자리 확대 등을 동반 추진해 나간다.

그러나 자활사업내의 취업지원 기능은 고용노동부와 연계보다는 자활 사업만의 독립적 자활지원체계를 구성하고 자활참여를 통한 지원체계를 강화함과 동시에 사회적 경제 활성화 차원의 일자리 창출과 연동되는 직접 재정일자리 중 공익적 일자리 창출로서의 역할 확대를 도모하게 된다. 이러한 변화는 고용노동부의 적극적인 구직활동, 직업훈련, 파트타임 정부재정일자리, 임금보조 취업알선 프로그램 등을 대상자에게 적절히 제공하는 방식의 취업촉진과 취업장애요인 해소를 위한 서비스 제공을 중심으로 변화한다. 근로소득을 통해 실업의 장기화를 막기 위한 초기 고용서비스 혁신에 초점을 둔 변화와는 연계성이 부족하였다. 근로능력 있는 수급자의 유형별 취업지원과 다양한 복지 서비스를 연계하고 발굴하기 위한 시군구 지역단위 고용복지+센터라는 정부공적 급여와 고용+복지서비스 통합 전달을 위한 일선 서비스 제공 변화와도 연계성도 뚜렷하지 않게 추진한다. 이러한 전달체계의 변화와 더불어 디지털화 및 코로나

-19 등에 따른 노동시장의 변화를 반영하여 고용보험 보호를 받지 못하는 취약구직자들에게 소득지원과 취업지원을 결합하여 제공하는 “국민취업지원제도(2021년 1월)”를 시행함으로써 취업 취약계층에 대한 취업지원 서비스와 생활안정을 지원 근로능력 있는 빈곤층에게 고용안전망을 강화하는 방식으로 제도추진을 선행하게 된다. 결국 보건복지부와 고용노동부 양 부처 모두 저소득 빈곤층에게 자활촉진을 위한 생계보호와 취업촉진이라는 두 가지 목적 달성을 하고자 초기에는 상호 통합이나 연계성을 중심으로 진행하다가 점차 해당 부처의 자활사업의 발전을 꾀하였다고 할 것이다.

하지만 해당 부처사업 중심 목적달성을 위한 발전 경로는 고용 없는 성장과 소득 및 자산 양극화, 디지털화, 저출산/고령화라는 사회경제적 변화 흐름과 2008년 금융위기, 우크라이나 전쟁 등과 같은 외부로부터의 글로벌 경제위기 등의 대응을 위한 정부의 직접일자리 창출영역의 확장 과정에서 사회적 경제를 통한 일자리 창출이라는 사회정책 변화내에서 근로빈곤층 소득보장제도 전반을 재평가하는 시도를 겪게 된다. 이는 일자리 위기에 처한 취약계층에 대한 사각지대 해소 및 중층적이고 두터운 사회안전망을 통한 빈곤층에 대한 보호 강화 흐름속에서 보다 복합적이고 다층적인 통합적 서비스 지원과 늘어날 수 밖에 없는 근로빈곤층의 사각지대 해소라는 명분과 연동될 수밖에 없는 현실에 놓이게 된다.

사회경제적 변화속에서 근로빈곤층으로 대변되는 신빈곤에 대한 문제 해결의 접근을 위해 정부마다 필요한 고용과 복지의 통합지원 서비스의 확대와 맞물려 상호 불가피한 결합과 변화를 동반할 수밖에 없는 상황을 피할 수 없게 되었다. 보건복지부의 1차 자활급여 기본계획(2018~2020), 2차 자활급여 기본계획(2021~2023)과 고용노동부의 국민취업지원 기본계획(2022.6.22.)을 보면 보다 분명히 드러난다. 서로 근로능력 있는

빈곤층에 대한 다양한 정책 기능을 모색하고 활용하기 위한 지원체계와 사업의 내실화를 위한 추진전략과 발전 경로를 제시하고 있지만 여전히 근로빈곤층이라는 대상에 대한 정책 취지와 정책결과가 동일한 성과를 확보할 수 있을 것인지는 확약하기 어려운 계획의 수립이었다. 근로능력 있는 수급자의 자활자립이라는 측면에서 정책 공급자가 아닌 수요자 입장을 이해하고 그들의 장애요인의 맥락을 반영하지 못한다면 또한 상호 제도간의 보완적 피드백 체계를 수립하지 않는다면 수급자의 보호에 맞춘 국민기초생활보장법과 취업 취약계층에 대한 한국형 실업부조를 지향하는 국민취업지원제도가 서로 대상자 확보만을 목표로 하는 잠금 효과(lock-in)를 줄 수 있다는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

나. 자활사업의 문제점

자활사업은 국민기초생활보장 제도 시행초기부터 근로능력 있는 빈곤층을 폭넓게 지원하기 위한 제도 취지에도 불구하고 실제 정책 대상자는 생계지원이 필요한 빈곤층에 초점을 둔 보건복지부의 자활근로와 근로능력자 확보에 초점을 두고 실업과 취업을 반복하는 취업 취약계층에 초점을 둔 고용노동부의 정책대상자에 대한 입장차이가 있었다. 이러한 사업 대상자의 인식 차이는 정책 성과목표에서도 보건복지부의 탈수급, 고용노동부의 취·창업율이라는 서로 다른 입장의 목표관리가 존재할 수밖에 없었다. 실제로 보건복지부의 자활사업이 가진 탈수급율에 대해서도 노동시장에 충분히 참여하기 어려운 생계급여 수급자를 노동시장으로 내몰고 있다는 우려와 지나친 보호로 인하여 오히려 자활의지를 약화시키고 있다는 비판이 동시에 상존하였다. 또한 참여자에게 보건복지부의 자활근로와 고용노동부의 취업성공패키지가 개인의 역량과 애로요인,

지역의 노동시장이나 복지자원의 수준 등을 반영하지 않음으로써 명확히 자립자활 대상자로 구분하기 어렵다는 사실과도 밀접하게 연관되어 있다는 사실이다. 이러한 문제인식은 자활사업 대상자를 두고 참여자의 선택 보다는 프로그램 제공적 측면의 선택이 선행됨으로써 참여자나 프로그램 구조를 개편하기 보다는 프로그램 제공 주체의 개편 논의가 모든 제도 개편의 문제로 귀결되거나 집중화되면서 더 이상 논의를 진척시키지 못하게 하였다. 따라서 자활사업 조건부과 참여자에 대한 양 부처의 상호 신뢰부족으로 사업배치에 대한 우선권을 확보하기 위한 경쟁으로 비쳐지기 일 수였다. 자활사업 참여자에 대한 초기 배치권에 대한 행사가 지자체나 고용센터냐에 따라 해당 부처별 사업 참여자도 그 규모가 크게 변동하는 등 자활사업 참여자 비율의 변동은 프로그램과 참여자의 특성 일치보다는 자활사업 초기 대상자 배정권을 어디에 두느냐에 초점을 두는 검토 논의가 일반화되는 상황의 반복이라고 할 것이다.

이러한 문제와 한계를 극복하기 위해서는 실제 자활사업 참여자의 특성과 그에 맞는 맞춤형 프로그램 배치가 가능한지가 우선 판단되어야 한다. 실제로 최대 60개월 참여기간을 가진 보건복지부의 자활근로를 통해 자활성공이 가능하기 어려운 대상자도 기초생활보장이라는 제도적 취지에 따라 해당 대상자를 보호하고 있는 상황이다. 더 이상의 근로확대가 인센티브만으로는 어려운 대상자에 대하여 정부보호가 우선되고 자활 자립 지원도 한계가 있는 상황에서 프로그램의 참여가 성과인 취·창업 목표를 달성함으로써 근로소득 활동을 하는 자활성공자를 구분하는 것과, 자활근로 프로그램 내에서 현재와 같은 다른 근로능력을 가진 대상자들을 하나의 사업단으로 묶고 일정기간을 기능교육 및 사업단 활동을 통해서 자활의지를 함양한다는 것은 이상적 모델일 수 있다.

한국에서 근로능력 있는 저소득층의 다수가 불안정한 근로활동과 낮은

근로소득을 받는 상황과 근로능력이 있지만 생계유지의 어려움 때문에 기초생활수급을 신청하고 선정되는 대상자를 모두 동일하게 자활자립의 가능성을 가진 정책대상자로 획일화해서는 정책효과를 얻는데 어려울 수 있다. 국민기초생활보장법 시행 초기 고용노동부에서 실업지원 대책에서 자활사업 참여자는 보건복지부의 정책대상 영역으로 보고 그들의 취업 능력이나 의지를 높지 않게 보았던 부분을 회고해보면 여전히 자활사업의 발전에 있어 발목을 잡는 문제라고 할 수 있다. 물론 그동안 보건복지부와 고용노동부의 대상자를 구분하고자 하는 기준이 되는 자활역량평가 개선 논의는 지속적으로 검토되었다. 지역의 노동시장의 환경, 그리고 자활역량평가 지표상 알 수 없는 자활의지 부분에 대한 주관적 재량점수에 대한 기준의 구체성 등 그동안 문제 지적을 받은 참여자에 대한 분류 (profiling)체계 정비는 지속적으로 진행되고 있지만 뚜렷한 개선효과를 보여주고 있지는 못하고 있다.

자활사업의 근본적인 문제로는 프로그램의 부족에 대하여도 지적할 수 밖에 없다. 우선 보건복지부의 자활근로는 영세민 밀집지역에서 시작한 생산공동체 운동의 시발에 따라 해당지역에서 쉽게 노동시장 진입이 수월했던 봉제, 건축일, 단순조립작업 등과 같은 시장경쟁력을 가진 업종으로 이어지기 쉽지 않은 일자리였다. 이는 시장과 불가피하게 경쟁할 수 밖에 없는 업종이나 상품생산을 유도하기 어려웠고 체계적인 지원체계를 이루지 못한 한계를 가졌다(노대명 외, 2004). 하지만 과거 자활근로사업이 학교청소를 기반으로 하는 청소사업단의 확대, 가사간병바우처 및 산모 돌봄 등을 중심으로 하는 사회서비스 제공주체 역할, 탄소중립 정책에 따른 재활용 환경사업, 저소득층의 주거생활환경 개선을 위한 집수리지원 등은 시장형성이 더딘 니치마켓(niche market)을 선도하거나 제도변화에 따라 신규일자리 수요에 대한 선제적 대응에서 공공영역으로 확장하는

방식을 선택하고 있다. 2012년 이후 광역형, 지역 특화형 새로운 자활 프로그램의 공모·지원확대를 통하여 규모화·효율화를 확장하고 있는 추세이다. 하지만 공공기관이나 지자체의 특정 자원의 한계를 인정하고 민간영역에서의 활발한 프로그램의 개발과 연계확장을 위한 공모나 지원 사업은 현장의 중추적 역할을 담당하는 지역자활센터의 프로그램 확장 과도 떨 수 없는 관계이다. 편의점, 소매커피숍, 프랜차이즈 식당 등 민간 기업과의 표준화에 대한 부담을 분산하는 구조인 단순 연계부분에서 좀 더 나아가 지역실정에 맞는 생산-유통-판매(수거)라는 제품 사이클내에서 자활사업이 할 수 있는 다양한 사업 아이템의 개발과 기업의 ESG 차원 지원과 연계되는 다양한 프로그램 변화 시도가 여전히 필요하다.

자활근로의 중추적 역할을 담당하는 지역자활센터에 대하여 지역단위 촘촘한 자활인프라에 맞는 역할과 지원 안정화가 필요하다. 그동안 자활 사업이 가진 가장 큰 장점은 자활대상자에게 균질화된 프로그램의 제공 주체들이 가까운데 존재하고 그들의 지지자의 역할을 수행해왔다는 점이다. 자활사업의 초기 모델 또한 지원기관인 지역자활센터의 주어진 프로그램 제공지원 기관 역할을 넘어 지역의 빈곤계층에 대한 다양한 자원을 연결 하고 빈곤층이라면 생산이나 근로공동체 활동차원에서 일할 수 있는 기회와 일터를 제공하는 역할을 수행했다는 점이다. 하지만 보조금 예산 지원체계인 시군구 단위 지원체계를 벗어나기 어려운 참여자 선정이나 지원구조와 사회복지업무보다는 영업/판매 등 경영지원 업무가 많고 참여자의 연령층도 중장년에서 점차 고령화되는 단계로 이전하면서 보건 복지부의 자활근로를 매개로 지원하는 지역, 광역자활센터 모두 영세성, 서비스 전문화를 이루기에는 제한적인 구조이다. 더불어 민간위탁 구조에서 모법인의 불안정성을 점차 사회복지시설 중심으로 이전되는 과정 까지 겹치면서 지역에서 자활사업을 할수 있는 주체의 부족으로 모법인

갱신의 어려움 등 사회복지시설로 편입된 이후에도 여전히 조직의 안정성과 방향성은 혼재되어 있는 상황이다. 실업극복 운동관점에서 시작된 자활사업이 2억5천만의 제한된 운영비를 해결하고 지역단위 자활사업의 활로모색과 자율성 확보를 위한 노력의 일환으로 동일 지역내 2~3개 지역자활센터 기능 통합, 사회적 경제의 확장에 따른 자율적 사업수행을 위한 21개 지역자활센터의 사회적 협동조합 법인격 획득지원, 참여자수에 기반한 규모지원 개선, 자활사업 매출액의 70% 사용 기준 확대 등 운영지원의 역할을 담당하는 지역 및 광역자활센터를 조직차원의 사업수행의 취약성과 영세성을 극복하기 위한 노력과 시도가 있었다. 하지만 자활사업 참여자의 욕구, 적성, 능력, 여건에 따른 개인별 맞춤형 자립계획과 경로제공, 적절한 프로그램 연계라는 지원 구조에서는 큰 흐름을 만들어내지는 못하였다. 오히려 다양한 복지지원 인프라의 확충에 따른 지역자활센터의 지역내 역할 축소, 내부 윤리적 기능 확보의 부족, 운영재원의 정체에 따른 시설의 낙후화, 종사자의 높은 이직율 등 운영의 자율성과 조직의 안정화라는 선택 속에서 공공성이 강한 자활사업의 특성을 가지고 있지만 규모별 평가에 따른 운영비 차등, 법인격을 가지지 못한 채 사업수행이라는 불안정한 위상에 놓여 있다고 할 것이다. 결국 자활근로를 기반으로 움직이는 조직운영 구조상 근로능력 있는 빈곤층에 대하여 경기변동기의 참여자의 확대도 자립성공을 위한 서비스 지원조직으로 전문화를 위한 시도도 실행이라는 측면에서는 쉽지 않은 조직 구조를 가진 채 근로빈곤층을 위한 역할요구와 자활성과 확대의 도전을 요구받고 있다.

최근 농어촌 지역과 도시지역 참여자의 규모 간극 확대, 자활참여자의 고령화에 따른 쉽지 않은 자립지원계획의 수립, 청년이나 중장년 참여비율의 지속적인 감소, 차상위계층 등 빈곤예방차원의 자활근로에 대한

참여 하락추세 등 사회안전망으로서 전달체계 한계, 빈곤의 대물림 현상인 청년 수급자를 위한 프로그램 참여자 정체 등 자활센터의 공공과 민간의 가교 역할에 대한 동시에 변화를 요구받고 있다.

마지막으로 자활사업의 발전을 가로막는 부분은 참여자에 대한 근로 인센티브 방향성 결정이다. 실제 자활근로는 생계급여의 보충 급여이고 자활급여는 최저임금을 제공하지 않는 정부 재정 일자리이다. 이는 근로 능력 있는 빈곤층에게 자활사업의 참여가 자활을 위하여 임시적 안전망 이기보다는 오히려 복지수급자라는 스티그마를 줄 수 있는 프로그램의 성격을 표방한다라는 인식을 줄 수 있다. 자활참여자의 프로그램 이수율의 성실성과 자활사업 참여에서 발생하는 가처분소득을 높여서 자활성공을 유도하기 위한 부분인 자활장려금 지원도 대상자에게 근로활동을 장려하기 보다는 해당 보충급여 만큼의 근로활동시간을 제어하는 방식으로 활용될 수 있다는 우려가 발생하는 등 자활사업 참여자인 근로능력 있는 수급층이나 차상위층 모두 정부지원의 중단을 희망하지 않는 소극적 탈수급이나 탈빈곤층으로 전락할 수 있다. 이는 자활근로 참여자 연령대들이 노동시장 재진입이 쉽지 않고 현재의 자활근로를 통해 창업한 자활기업의 시장 성공 가능성도 희망적으로 보지 않는 상황과도 연결된다. 오히려 자활사업 참여자가 아닌 일반 저임금 노동시장에서 근로활동을 하는 조건부와 제외자나 저임금 소득수준의 차상위계층에 대한 2010년 이후 자산형성 지원 사업의 성공비율을 보면 이는 더욱 분명해진다.

자활사업이 탈수급의 문턱효과를 넘어서는 구조가 아니라 오히려 문턱 효과에 걸릴 수 있거나 해당 시점에서 프로그램의 중도 탈락을 우려하여 탈수급 기준에 따라 지원되는 프로그램의 중단을 선택하는 것은 보다 적극적인 근로 능력 있는 빈곤층에 대한 자활사업의 근로인센티브에 대한 지원의 기준과 폭을 재고려 할 시점에 있다.

다. 향후 근로빈곤층, 근로 연령층의 소득지원체계 개선 방향

현재 근로능력 있는 빈곤층에 대한 근로연계복지 제도는 보건복지부의 자활근로, 자산형성지원, 고용노동부의 국민취업지원제도, 근로소득공제 국세청의 근로장려금지원 제도로 요약할 수 있다. 이 모든 제도가 잘 작동하기 위해서는 근로소득 발생이 필수라고 할 수 있지만 근로소득의 상향화에 따라 오히려 제도혜택이 줄어들거나 탈락하는 등 제도는 오히려 자활 성공 이후를 일정기간 담보하는 부분에 대한 검토가 부족하다. 언제든지 다시 빈곤층으로 유입되거나 재진입할 수 있는 제도적 특성이 반영된 것이지만 오히려 자활성공을 지속화하는데 필요한 의지나 프로그램의 개별 성과에도 (-)음의 효과를 발생할 수 있다.

현재 근로빈곤층에게 사회적 안전망을 촘촘히 하는 것도 중요한 제도적 설계이지만 근로빈곤층이 저소득층을 벗어나기 위한 일정기간의 특례 지원을 할 필요가 있다. 이는 각 제도마다의 연계성과 기준의 확장을 열고 통합적 설계를 재설정할 필요가 있다. 예를 들어 보건복지부의 자활근로는 가장 낮은 소득기준과 언제든지 참여해야 하는 공공부조의 프로그램이다. 이는 근로 연계성 보다 공공부조적 역할이 더 강조될 수밖에 없는 성격이다. 이를 탈수급이나 취·창업이라는 목표보다는 프로그램의 성실한 참여와 프로그램의 이행에 목표를 둘 필요가 있다. 다만 이러한 목표 전환에는 현재 자활 프로그램에게 주어지는 자활급여의 내용적 측면이 사업비와 인건비 지원의 구조를 벗어나야 한다.

프로그램의 성실성과 이행을 위한 보다 정확한 지표에 맞춘 예산지원과 연동되어야 한다. 근로능력이 다양한 편차를 가진 개인을 특정사업단으로 묶고 해당 사업단 기준에 맞는 급여 제공은 근로의욕 하락이나 형평성 논란 등을 무시한 채 현장에게 자활 개입을 어렵게 만들 수 있다. 그리고

일부 참여자이지만 탈수급이나 취·창업의 의지로 자활 성공을 한 참여자에게 보다 큰 혜택을 줄 필요가 있다. 과거 생산공동체나 근로공동체의 성격 때문에 수익금의 배분에 대하여 일정하게 균일배분을 하는 방식에서 성공한 이들에게 보다 적극적인 탈수급 및 자립성공급을 대폭 확대함으로써 자활성공의 경로를 분명히 할 필요가 있다. 필요하다면 현재 자산형성 지원금의 자활사업 참여지원 매칭금(내일키움장려금+내일키움수익금)의 금액도 확대하여 최대금액의 기준을 상향화하는 것도 같은 대안이 될 수 있다. 두 번째인 근로소득공제나 국민취업지원제도는 수급자의 지원이기 보다는 고용보험의 안전망에 들어와 있지 않은 대상들이다. 결국 이들은 언제든지 빈곤층으로 떨어지거나 떨어질 수 있는 위험 계층이고 동제도는 이들에게 지원하는 안전망이다. 하지만 정부급여를 받는 수급자나 차상위계층의 경우 고용노동부의 지원제도를 활용하는데 매우 소수일 가능성이 높다. 고용노동부의 국민취업지원 제도 실시 이후 사업 규모와 근로능력 있는 수급자의 상대적으로 낮은 근로능력 수준을 감안하면 불가피한 고용서비스 제공 민간기관의 확대과정에서 지역자활센터에 직업안정 역할을 줄 것인지에 대한 검토가 선행되어야 한다. 이는 자활근로와 국민취업지원제도 탈락자가 제도를 쇼핑하거나 반복적 참여를 막는 통합적 프로그램 수행기관이 필요하다. 다만 이를 수행하는 프로그램 민간지원기관을 모든 직업안정기관의 획일화된 평가나 기준만으로 지역자활센터를 제한할 것인지는 좀 더 검토가 필요하다. 특히 청년층이 아닌 중장년층(40~65)의 경우 복지수혜 욕구가 존재하는 대상자에 대하여 민간에 대상자 발굴(out-reach)업무를 주는 것은 이미 과거 취업성공패키지 민간위탁 구조에서도 일정한 한계를 확보하고 있기 때문에 보다 적극적이고 경험이 있으며 중점을 두는 공공적 역할을 수행할 기관이나 시설이 필요할 것이다.

자활사업은 근로 빈곤층에게 근로조건을 부과하는 방식으로 급여를 지원하는 틀에서 일부 매출액만을 자립성과급으로 배분하고 이를 소득 인정액 산정에서 제외하고 있다. 또한 2013년 자활참여자에 대한 자산형성(내일키움통장)이 도입되었지만, 근로유인 보상이라는 측면보다는 탈수급이나 기능 자격증 취득 등을 해지조건으로 하여 가처분소득을 확대하여 탈빈곤을 돕는 통합적 접근은 제한적이다. 오히려 참여기간에 적극적인 근로유인에 대한 보상과 탈수급 등 탈빈곤에 대한 노력에 대한 보상체계를 강화할 필요가 있다. 자활근로에 참여하지 않는 생계 의료 수급자의 탈수급 성공률과 수급 복귀 회귀율을 감안할 때²³⁾ 근로능력 있는 수급자에 대한 적절한 시점과 지원 규모 확대는 빈곤층으로 전락하지 않는 계기가 될 수 있으며, 3년이라는 짧은 단기에 트램블린 효과를 얻을 수 있을 것이다. 다만 재원 사용의 제한성, 과도한 지원금이라는 비판, 지원 목적의 불분명성 등 지원 설계를 매우 구체적이고 자동 증빙이 가능하도록 하는 설계가 선행되어야 할 것이지만 이는 정부의 공적 이전소득을 보다 일정 기간 유지하고 근로활동을 통한 근로소득 상향화와 더불어 탈수급 이후에도 재진입 차단을 일정하게 지원함으로써 예방적 프로그램의 성격을 가진 보다 더 적극적인 빈곤 탈출적 프로그램으로 자산형성지원과 자활 근로와의 연계성을 강화하는 것이다.

라. 전달체계

근로 능력 있는 빈곤층에 대한 전달체계는 그동안 지자체와 고용센터를 중심으로 해당 주요 법률적 역할 및 업무 중심으로 발전해 왔다. 지자체는

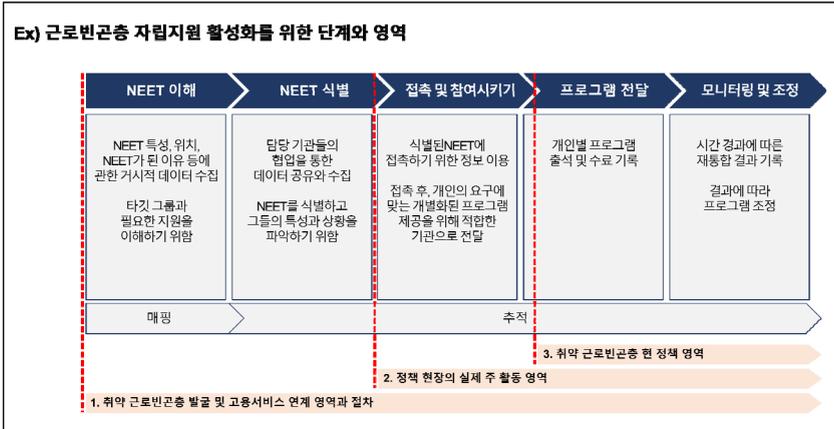
23) 2010년부터 도입된 기초생활수급자 지원 자산형성사업(희망키움통장 I)의 누적 47천여 명 약 60%가 탈수급을 통해 만기 지급됨, 다만 이들의 기초생활보장 수급자 재진입에 대한 기준 통계시점 마다 다를수 있지만 현재까지는 매우 낮은 비율(5~10% 이내)에서 이루어지고 있다.

복지대상자의 신청과 발굴, 그리고 해당 복지지원을 연결하고 지원하는 방식이었다면 고용센터는 실업 급여지급과 구직활동을 중심으로 하는 상담과 지원 업무를 중심으로 해당 조직과 구성원들의 전문성과 역할이 강화되어 왔다. 하지만 근로빈곤층의 다양한 복지적 욕구와 취업 장애 요인의 단순 상담과 제한된 지원만으로 한계를 노출하였고 이는 고용 복지+센터 설치의 배경이 되었다. 특히 소득, 건강, 교육, 주택, 개별사회 서비스 등을 포함하는 사회복지 수요와 노동정책과 금융 및 조세정책을 묶는 전 생활영역으로 복지 전달의 역할과 기능이 확대 되고 있는 추세이다. 이러한 복지에 대한 시민적 권리로의 인식 기반의 강화와 더불어 구체적으로 사회복지 욕구를 충족하기 위한 자원, 정보, 기회를 어떻게 확보하고 제공할 것인가 초점을 두고 전달체계는 확장되고 있다고 할 것이다. 근로 빈곤층에 대한 전달체계 역시 공공부분과 민간부분 모두 그동안의 단순히 특정수급계층에 대한 정부급여의 전달이라는 측면에서 탈피하여 보다 적극적인 대 국민 서비스 차원의 활용도를 높인다는 측면에서 정부의 복지급여 및 서비스 접근성을 높이고 활용도를 제고하기 위한 방향으로 발전해야 한다.

이를 위해서는 몇 가지 전달체계 개편을 위한 검토영역이 필요하다. 첫째는 근로빈곤층 지원 정책에 대한 정책 조합과 민간 전달체계의 전문화 방향의 부재를 해소하는 것이다. 정부가 근로빈곤층을 지원하는 개별 정책들의 지향점이 너무 양적인 방향이고, 그동안 민간 전달체계의 표준화를 위한 성과관리가 오히려 차별성을 약화시키고 위탁기관들의 대상자 파킹(parking)의 문제를 발생하기도 하였다. 이를 어떻게 개선하고 개편할 것인가에 대한 선행적 검토영역이다. 그동안 근로빈곤층을 개별 정책들은 모두 프로그램의 전달과 모니터링 및 조정에 초점을 두었지 대상자를 이해하고 이들을 식별하는 부분에 대해서는 적극적이지 못한 채 사업

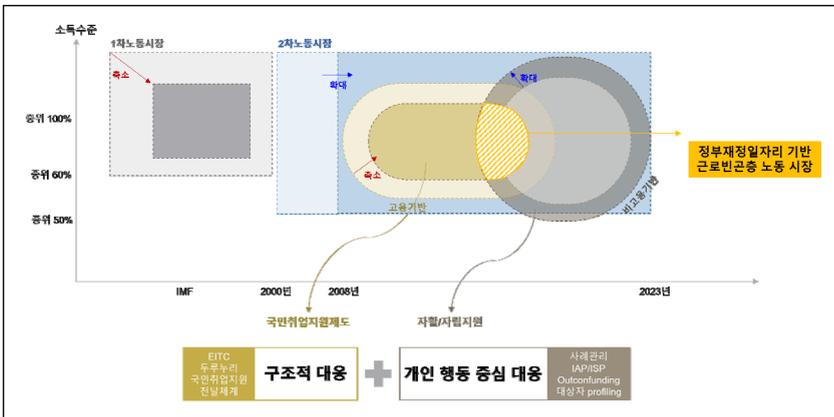
양적 확대만을 강조한 측면이 있었다.

[그림 3-2-6] 근로빈곤층 프로그램 전달단계 검토



자료: 서광국. (2023). 근로빈곤층, 자활지원 관점. 한국보건사회연구원 세미나 발표자료

[그림 3-2-7] 근로빈곤층 지원의 흐름과 영역



자료: 서광국. (2023). 근로빈곤층, 자활지원 관점. 한국보건사회연구원 세미나 발표자료

실제 개인별 다양한 취업 장애요인에 대한 구조적 대응과 개인행동 중심의 대응이 조화를 이루는 전달체계가 근로빈곤층의 지원정책 변화 과정에서 구성되어야 한다. 이를 위해 근로빈곤층에 대한 보건복지부와 고용노동부의 민간 지원기관의 전달체계를 보다 실질화된 연계가 이루어지도록 고민할 필요가 있다. 각 전달체계가 가진 강점과 자산을 중심으로 하여 취업 활동을 독려하는 영역과 취업활동 이후 일과 생활의 균형을 맞추는 영역, 실제로 취업 지원이 이루어지는 영역에 대한 민간 수행기관들이 가지는 강점을 보전하거나 강화하는 방식의 검토가 선행되어야 한다.

두 번째는 지역 특성을 반영하는 전달체계 구성이다. 근로빈곤층에 대한 복지전달체계를 개선하는 방식에 대한 검토 시 중앙정부 차원의 개선과 내용을 검토하다 보니 오히려 사회적 네트워크가 취약해지고 잘못된 정보와 탐색이 이루어지는 등 지역단위 사회적 관계의 회복에 초점을 두지 못한 측면이 있었다. 실제로 사각지대는 복지정보에 대한 부재가 아닌 정확한 정보습득과 탐색 방법의 부재가 더 큰 문제로 엮여있다. 그리고 경제적 지원 뿐만 아니라 “심리적”+“사회적”결핍의 문제가 더 노출되고 있다. 복지지원을 연결의 선후의 문제로 보고 전달체계를 구성해서는 안 되는 이유이다. 오히려 지방자치단체의 다양하고 한시적 고용 복지프로그램에 대한 수혜자 가능성을 열어두고 접근성을 동시에 높일 수 있도록 하는 방안 차원의 영역을 전달체계 내에서 검토해야 할 것이다. 지방자치단체의 근로빈곤층에 대한 지원 부분에 대한 협력도 필수적이다. 공공부조를 비롯하여 정부의 급여 제공은 모두 지자체를 통하여 전달하여 왔고 채용도 지자체 매칭의 구조로 중앙정부와 지방정부의 공동 분담의 제공이었다. 이러한 방식은 단순한 급여제공면에서는 효율적이지만 대상자의 다양한 특성과 맞춤형 서비스를 적시에 제공하는 부분에 있어서는 제한적일 수밖에 없다. 서비스 계획을 만들기보다는 행정개입에 초점을

둔 일선 공무원들의 역할을 볼 때 제한된 서비스 활용이 될 수밖에 없다. 근로빈곤층을 지원하는 지자체 일자리 지원 업무 담당자나 자활근로지원 담당 업무의 전문성도 필요함과 동시에 당연히 민간 영역에서 활동하거나 연계하고 있는 기관이나 조직들의 활동성을 높이는 방식이 되어야 한다. 정부급여를 전달하는 방식이 아닌 근로빈곤층의 다양한 자립, 자활활동에 대한 지원과 개입을 중심으로 하는 서비스 제공의 역할을 담당함으로써 정부급여를 줄이거나 조정하는 역할을 민간 영역에서 담당할 수 있도록 하는 개선 부분이다. 현재의 자활사업은 이러한 정부 급여의 조정이나 조율을 담당하는 정부 영역도 민간 영역도 부재하다. 정부와 민간이 협력하여 참여자에 맞는 서비스 계획을 자율적으로 만들려고 노력하기 보다는 경직화되고 하위체계로 서비스 계획이 전달되기를 바라는 민간수행기관의 비중이 확대되고 있다고 볼 수 있다. 이는 민간의 전문성 확충과 현장의 역동성이나 적극적인 역할에 대한 기대모색 보다는 서비스 관리적 방향 중심으로 정형화된 서비스 수행기관을 모델화하는 진행일 수 있다. 과거 자활지원 공단을 고민했던 것처럼 이는 자활지원서비스를 표준화하고자 하는 방식이 될 수 있다. 반복적 참여자가 많아지고 자활지원 프로그램의 다양성이 확장되지 않을 경우 검토할 수 있는 방향이지만 여전히 현장의 다양한 사업지원이나 지역자원의 활용, 주민공동체의 활동 등을 감안할 때 이는 바람직한 전달체계 변화의 모습이 될 수는 없을 것이다.

정부의 생계급여를 비롯하여 맞춤형 급여를 제공받아야 하는 대상자들의 특성과 서비스 지원의 책무성을 감안할 때 더 강한 공공적 기능 역할이 필요하고 이를 위하여 현재와 같은 민간위탁 방식에 있는 소규모 비영리 단체로서의 위상과 조직규모를 가진 지역자활센터를 활용하는 것은 제한적일 수밖에 없다. 오히려 이를 위한 시도 단위의 규모화된 자활지원 기관의 출범도 기대해 볼수 있을 뿐만 아니라 중앙단위 지원기관과의

통합적 위탁구조로의 전환도 필요할 수도 있다. 보건복지부의 자활 지원 인프라에서도 광역자활센터의 위상과 역할을 한국자활복지개발원과 조정하고 위탁을 통합하는 검토방식이 여전히 유효한 이유가 될 수 있다. 다만 민간의 지원기관의 통합을 통한 비효율성을 고려할 때 현재의 고용부와 지자체, 그리고 유관 기관의 근로빈곤층을 지원하는 종합서비스 제공 주체인 고용복지+센터를 보강하거나 확대하는 공공고용서비스(PES) 지원 인프라 개선을 더 우선하는 것이 실효적 검토일 수 있다. 또 하나 전달 체계 구성에 대한 강조부분은 근로 능력있는 수급자에 대한 자산지원 사업을 보다 적극적으로 전달체계내의 지원 사업으로 구축하는 것이다. 현재 보건복지부나 타 부처의 자산형성지원 사업은 가입에 초점을 둔 소득 기준단위 해당 지원 서비스 대상자 확보에 초점을 둔 사업진행 방식이다. 보다 자립적 목표설계와 자산형성기간 동안의 다양한 자기발달을 위한 추가지원과 장애요인 해소에 초점을 둔 사례관리를 진행하지 못하고 금융상품적 성격을 강화함으로써 대상자의 개인발달과 자산 형성 목적 달성을 확인하기 어려운 지원 구조이다. 이러한 자산형성 지원금의 지원을 통한 가처분 소득의 확대는 오히려 근로소득 활동 시기에 있는 근로연령 층에게 소득보전을 확대하기 보다는 정부지원에 대한 잘못된 인식을 줄 수 있는 개연성이 높아진다. 해당 대상자에 대한 소득과 관련된 근로소득 공제금을 차등하여 반영하는 방식 등으로 급여를 확대하거나 오히려 이를 재원으로 하는 매칭을 확대하여 필요시 소득지원을 강화하는 방식으로 현재의 자산형성 매칭에 대한 정부지원금의 확대와 더불어 금융복지 수요 대상자에 대한 지원체계내에 자활사업의 전달체계인 지역자활센터나 광역자활센터와 연계를 구체화하거나 체계화할 필요가 있다. 그리고 자활사업의 수행기관인 지역자활센터의 조직규모를 반영한 인력 손실의 문제를 극복하기 위한 센터 단위 전문화나 사례 단위 지원체계도 검토될

수 있을 것이다. 다양한 민간의 복지수요 증가에 대응하는 위한 지역자활센터의 지원 방식 전환도 필요하다. 과거 총액 보조금을 해당 센터로 나누기 위한 규모별 지원은 이제 한계에 놓여 있다. 도시지역의 자활참여 대기자 확대나 조건부과 불이행자의 확대, 반복적 참여자의 증가는 자활사업을 위탁받아 수행하는 수행기관인 지역자활센터의 운영적 위기가 될 수 있다. 지역자활센터가 자활사업 대상자를 적극적으로 탈빈곤하는 탈출프로그램 운영 주체의 위상에 있을 것인지, 아니면 보다 정부 수급을 받는 참여자를 보호하고 예방하는 위상에 있을지 변화하고자 한다면 현재의 자활센터 운영지원 구조를 전환하지 않고 전문화하는 것은 어려울 것이다. 물론 특정대상자를 픽업하는 방식으로 고용복지+센터와 연계하는 방식도 고려할 수 있지만 이는 현장의 담당자들이 수용하여 이를 수행하는데 필요한 복잡한 매뉴얼과 자의적 기준 등으로 작동에 대한 우려를 검토할 수밖에 없다. 향후 자활급여의 성격을 근로활동 기준에만 두지 않고 보다 다양한 활동기준으로 두고 해당 대상자의 선택과 선택하지 못하는 대상자에게 지역자활센터의 게이트웨이 역할이 강화되고 다양한 민간의 다양한 기관들과 협력·연계를 시도할 때 자활지원 기관인 자활인프라의 역할과 대상자의 성공 가능성은 확대될 것이다.

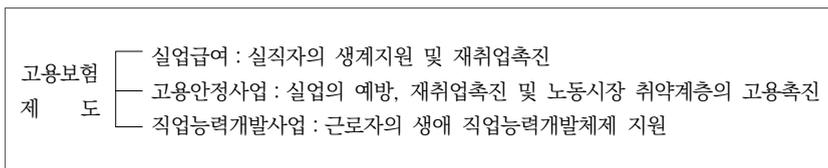
4. 고용보험

가. 발전과정과 현황

고용보험제도는 노동자가 실업을 당했을 경우, 실업급여를 통해 실업 기간 동안 생활유지가 가능하도록 지원하는 제도로, 한국에서는 1995년 30인 이상 사업장을 대상으로 처음 도입되었다. 이후 IMF 외환위기를 겪으면서 사업대상이 확대되어 1998년 1월 10인 이상으로 이후 10월에는 1인 사업장으로 확대되었으며, 2004년 1월부터 일용직 노동자, 주 15시간 이상 시간제 노동자까지 확대되었다(고용노동부, 2023d). 2012년에는 사회보험사각지대 해소를 위한 두루누리 사회보험료 지원사업이 시작되었으며, 동시에 자영업자까지 고용보험제도가 확대되었다. 2000년대 들어 실업에 대한 사회안전망으로서 핵심적 역할을 수행해 오고 있다.

한국의 고용보험제도는 세가지 구조속에서 운영되고 있다. 첫째는 실업 시기 생활안정을 지원하는 실업급여와 실업예방, 취업촉진 등을 지원하는 고용안정사업, 그리고 노동자의 생애 직업능력개발을 포함하는 직업능력 개발사업으로 구성되어 있다. 이중 실업급여는 노동자와 사업주가 보험료를 각각 50%씩 부담하고 있지만, 고용안정사업과 직업능력개발사업은 사업주가 전액부담하고 있으며, 사업장 규모에 따라 다른 수준의 보험료를 부담하고 있다.

[그림 3-2-8] 고용보험제도의 기본구조



〈표 3-2-9〉 고용보험 보험료를 변화 추이

구분	'98.12.31.까지		'99.1.1. 이후		'03.1.1. 이후		'06.1.1. 이후		'11.4.1. 이후		'13.7.1. 이후		'19.10.1. 이후		'22.7.1. 이후	
	근로자	사업주	근로자	사업주	근로자	사업주	근로자	사업주	근로자	사업주	근로자	사업주	근로자	사업주	근로자	사업주
실업급여	0.3%	0.3%	0.5%	0.5%	0.45%	0.45%	0.45%	0.45%	0.55%	0.55%	0.65%	0.65%	0.8%	0.8%	0.9%	0.9%
고용안정		0.2%		0.3%	0.15%		-		-		-		-		-	
고용안정 직접 능력 개발 사업	150인 미만 기업		0.1%		0.1%		0.25%		0.25%		0.25%		0.25%		0.25%	
	150인 이상 (우선지원대상기업)		0.3%		0.3%		0.45%		0.45%		0.45%		0.45%		0.45%	
	150인 이상~ 1000인 미만 기업		0.5%		0.5%		0.65%		0.65%		0.65%		0.65%		0.65%	
	1000인 이상 기업 국가·자치단체 (직업훈련의무업체)		(0.05%)		0.7%		0.85%		0.85%		0.85%		0.85%		0.85%	

자료: 고용노동부. (2023d). 2023년 고용노동백서. p.603

2021년 기준 고용보험 가입자는 상용직 기준 14,899천명, 일용직 기준 4,979천명으로 약 2천만명의 가입자를 두고 있다. 하지만 이와 다르게 여전히 많은 규모의 고용보험에서 배제되는 노동자가 존재하고 있다. 표에서 보듯이 비정규직의 경우 고용보험 적용률은 52.6%에 불과하며, 이중 시간제와 초단시간 노동자는 30% 이하로 분석되고 있다. 5인 미만 사업장 역시 고용보험 적용률은 46.4%에 불과하다.

〈표 3-2-10〉 고용보험 피보험자 현황

(단위: 천명)

구분	피보험자				
	2017	2018	2019	2020	2021
상용	13,432	13,864	14,112	14,550	14,899
일용	4,433	4,482	4,217	4,620	4,979

자료: 고용노동부. (2023d). 2023년 고용노동백서. p.166

〈표 3-2-11〉 고용형태와 속성별 임금노동자 고용보험 적용률(2021년)

(단위: %)

고용형태	적용률	주요 속성	적용률
정규직	90.9	여성	71.5
비정규직	52.6	남성	78.2
기간제	64.4	청년층(19~34세)	80.2
시간제	31.3	중장년층(35~54세)	84.7
초단시간	25.5	고령층(55세 이상)	51.1
파견	69.5	사업장 5인 미만	46.4
용역	60.3	사업장 5~10인미만	67.3

자료: 김종진. (2022). [기획3] 고용보험 사각지대와 제도 밖 노동자의 사회적 보호 과제. 월간복지동향 285. 참여연대. 재인용.

고용보험의 대표 제도인 실업급여는 1995년 7월 1일 처음 도입되었으며, 급여는 다음연도인 1996년 7월부터 지급되기 시작하였다. 실업급여가 근로빈곤, 실업층에게 주는 영향이 크다는 점에서 시간이 지나며 실업급여와 관련된 주요 사항은 많은 변화를 가져왔다. 이미 코로나19 팬데믹 시기에 본 것처럼 위기 상황에서 실업급여의 역할은 매우 중요하다. 따라서 지원범위는 계속해서 확대되어 왔다. 지난 정부에서는 고용보험제도개선 TF를 운영하여 실업급여가 가지고 있던 문제를 개선하기 위한 대안을 마련하였으며, 관련 내용은 고용보험법 개정을 통해 2019년 10월부터 시행되고 있다(고용노동부, 2023d)

〔그림 3-2-9〕 실업급여 관련 주요 제도 개선 내용

- 적용대상 확대: 30인 이상 → 10인 이상('98년 1월) → 5인 이상('98년 3월) → 1인 이상('98년 10월)
- 구직급여일액 상한액 인상: 3만 원('99년 7월) → 3.5만 원('01년 1월) → 4만 원('06년 1월) → 4.3만 원('15년 1월) → 5만 원('17년 4월) → 6만 원('18년 1월) → 6.6만 원('19년 1월)
- 최저구직급여일액 변경: 미설정 → 최저임금 70%('98년 3월) → 90%('00년 1월) → 80%('19년 10월)
- 소정급여일수 확대: 30 ~ 210일 → 60 ~ 210일('98년 3월) → 90 ~ 240일('00년 1월) → 120 ~ 270일('19년 10월)
- 파보험단위기간 단축: 아직 전 18개월 중 12개월 이상 → 아직 전 18개월 중 180일 이상('00년 4월)
- 기준기간 연장: 1주 소정근로시간이 15시간 미만이고, 1주 소정근로일수가 2일 이하인 근로자는 24개월 중 180일 이상('19년 10월)

자료: 고용노동부. (2023d). 2023년 고용노동백서. p.169

[그림 3-2-10] 고용보험법 개정 주요 내용

- 실업급여 지급수준 인상: 평균임금의 50% → 60%(자영업자 기준보수의 50% → 60%)
- 실업급여 지급기간 연장: 90-240일 → 120-270일(자영업자 90~180일 → 120-210일)
* 연령별 구분 '30세 미만-30-50세 미만-50세 이상' → '50세 미만-50세 이상'
- 하한액 인하: 최저임금의 90% → 80%
- 초 단시간 근로자 기준기간 연장: 18개월 → 24개월

자료: 고용노동부. (2023d). 2023년 고용노동백서. p.169

나. 현 고용보험제도의 한계

고용보험제도는 고용안전망의 핵심적 기능을 수행하는 것은 물론, 실업자 등에게는 주요한 소득보장 기능을 함께 수행하고 있다. 무엇보다 근로연령층과 근로빈곤층 대상으로는 핵심적 사회안전망으로 볼 수 있다.

정부도 고용보험 도입 이후 지속해서 제도를 확대해 나가고 있다. 2020년 코로나19 팬데믹 위기 속에서 고용보험의 중요성이 강조되면서 전국민대상 고용보험 확대를 천명하였으며, 이를 계기로 예술인, 특수고용노동자 등을 고용보험 대상으로 포괄하는 조치들이 점진적으로 추진되었다.

〈표 3-2-12〉 고용보험 적용범위 확대 과정

보험 사업별	시 기 별 적 용 대 상										
	'95.7.1.	'97.7.1.	'98.1.1.	'98.3.1.	'98.7.1.	'98.10.1.	'04.1.1.	'05.1.1.	'06.1.1.	'20.12.10	'21.7.1.
실업급여	30인 이상		10인 이상	5인 이상		1인 이상	일용근로자				예술인 노무 제공자
고용안정 직업능력 개발	70인 이상		50인 이상		50인 이상	1인 이상	일용근로자		65세 이상		
건설업의 총공사금액	40억 원	44억 원	34억 원		3억 4천만 원		2천만 원	면허업자가 시공하는 모든 공사			

주: 1) 건설업은 2사업(실업급여, 고용안정·직업능력개발사업)의 적용기준임

2) 농업, 임업, 어업은 법인이 아닌 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업은 적용제외

자료: 고용노동부. (2023d). 2023년 고용노동백서. p.602

[그림 3-2-11] 고용보험 적용제외

- 65세 이후에 고용(65세 전부터 피보험 자격을 유지하던 사람이 65세 이후에 계속하여 고용된 경우는 제외)되거나 자영업을 개시한 자
- 1월간의 소정근로시간이 60시간 미만인 자(1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 자를 포함)¹⁾
- 월보수 50만 원 미만인 예술인 및 월보수 80만원 미만인 노무제공자(1개월 미만 단기 노무제공자·예술인은 제외)
- 외국인근로자²⁾
- 국가공무원법 및 지방공무원법에 의한 공무원(별정직공무원, 임기제공무원 임의가입)
- 사립학교교직원연금법의 적용을 받는 자
- 별정우체국법에 의한 별정우체국 직원

주: 1) 일용근로자 또는 3월 이상 계속하여 근로를 제공하는 자는 1월간 소정근로시간이 60시간 미만(1주간 소정근로시간이 15시간 미만)이라도 고용보험 적용
 2) 외국인근로자 중 거주 또는 영주의 자격을 갖고 있는 자 등 국내에서 취업활동을 할 수 있는 자는 고용보험 적용
 ※ 2012년 1월 22일부터 근로자를 사용하지 않거나 50인 미만 근로자를 사용하는 자영업자에 대하여 고용보험(임의가입) 적용

자료: 고용노동부. (2023d). 2023년 고용노동백서. p.602

고용보험제도의 지속적 확대과정에도 불구하고 여전히 고용보험에서 제외된 대상이 상당수 사회내 존재한다는 점이다(표3-2-11참조). 최근에는 노동환경 변화(디지털 전환, 노동시장 이중구조 고착화 등) 속에서 새로운 형태의 일자리가 만들어지고, 관련 노동자가 증가하고 있지만, 고용보험 제도내로 포함되고 있지 못한 상황이다.

<표 3-2-13> 노동시장의 비표준적 고용형태 종사자 추정-제도밖 노동자

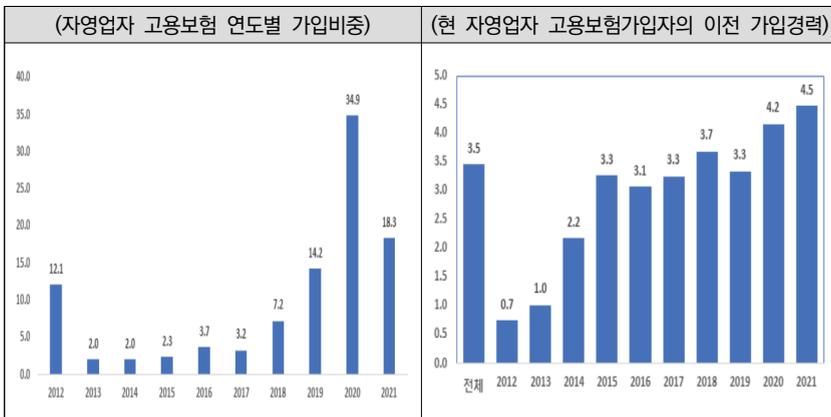
구분	사업소득자	프리랜서	특수고용노동자	플랫폼노동자
규모	704만3천명(20년)	400만명(20년)	165만명(20년)	220만명(20년)
발표	국세청·장혜영의원	한국노동사회연구소	한국노동연구원	한국고용정보원

자료: 김종진. (2022). [기획3] 고용보험 사각지대와 제도 밖 노동자의 사회적 보호 과제. 월간복지동향 285. 참여연대. 재인용.

자영업자 역시 2012년부터 제도 가입이 시작되면서 초기에는 12.1%만이 가입하였지만, 코로나19 시기를 지나며, 가입대상자가 크게 증가하고 있다. 가입이전에는 대부분이 고용보험에 대한 가입이력이 거의 없었던 것으로 분석되고 있다(박진희 외, 2021). 하지만 자영업자 대상 고용보험의 운영형태가 임의 가입 방식으로 운영되고 있어, 자영업자가 스스로 가입하기 이전에는 가입을 강제할 수 없는 상황이다(이병희, 2023a). 실업과 폐업에 가장 취약한 대상이 여전히 고용보험 사각지대에 놓여져 있는 것이다. 자영업자를 대상으로는 고용보험 가입을 통한 사회안전망 강화보다는 공제제도, 단체보험 가입 등을 활용한 다른 형식의 고용안전망이 논의되고 있다(이병희, 2023a)²⁴.

[그림 3-2-12] 자영업자 고용보험 가입 변화

(단위: %)



자료: 박진희 외. (2021). 특수형태근로자 및 자영업자의 고용보험 사각지대 분석. p.7, p.10

24) 자영업자 대상으로 중소기업협동조합에서는 노란우산공제를 운영하고 있다. 운영하다가 폐업, 노령, 사망 등이 발생시 납입부금과 이자를 공제금으로 제공하는 것으로 나름 가입자가 증가하고 있지만, 사회안전망 기능을 수행하기에는 한계가 있다(이병희, 2023a)

다. 고용보험제도를 통한 근로빈곤 및 근로연령층 대응 방향

고용보험제도의 사각지대 해소를 위한 대표적인 전환은 이미 설명한 것과 같이 코로나19 팬데믹 과정에서 있었던 전국민고용보험제도의 도입이다. 국세청의 실시간 소득파악 시스템이 구축되기 시작하면서, 노동 시장에 참여하는 국민의 소득파악이 거의 실시간으로 가능해지면, 오랜 기간 고용보험 사각지대에 놓여져 있던 대상자를 중심으로 전국민고용보험을 위한 제도가 구축되어 갔다.

고용보험제도 확대 로드맵에 따라 2020년 12월 예술인, 2021년 7월 산재보험 적용 12개 특수고용 노동자, 2021년 1월 플랫폼 2개 직종 등이 고용보험에 포함되었으며, 이후 사회적 대화를 통해 자영업자 가입대상 및 방식, 적용시기 등에 대한 논의를 거쳐 2025년까지 적용하는 것으로 제도 확대가 추진되고 있다(이병희, 2023a). 이외에도 소득기반 고용보험 체계로의 전환을 위해 2022~2023년 임금근로자 관리체계를 개편하여 적용기준을 근로시간에서 소득으로 변경하였다. 향후에는 고용형태별 적용기준 또는 수급요건을 소득기준으로 통일하여 개인별 관리체계를 도입할 예정이다(이병희, 2023a).

위와 같이 단계적으로 추진되어 오던 고용보험 확대 과정은 현재 더디게 진행되고 있다. 예상보다 느려지는 이유는 고용보험 보험료 부과 기준을 소득 기반으로 확대 대상을 확대할 예정이었지만, 실제 적용과정에서 근로형태에 따른 종속성 판단의 어려움, 사업주 특정에 대한 어려움 등 다양한 형태의 고려사항이 발생하며 추진이 느려지고 있다(이병희, 2023a). 여기에 더해 대상자 확대와 보장성 강화에 따른 고용보험 기금의 재정 건전성 문제 등이 함께 발생하며, 전국민을 대상으로 하는 고용보험 정착은 단기간에 이루어지기는 쉽지 않은 상황이다.

고용보험제도는 근로빈곤층과 근로연령대의 노동자가 실업, 폐업, 기타 위기 사유 등으로 소득획득 능력을 상실할 때, 안전하게 이들을 보호하고 생활유지가 가능하도록 하는 핵심제도이다. 하지만, '95년 제도 도입이후 30여년이 지났지만 여전히 실업과 폐업 등의 위기 상황속에 있는 많은 노동자를 지원하고 있지 못하는 점은 제도를 다시 한 번 검토할 필요가 있다.

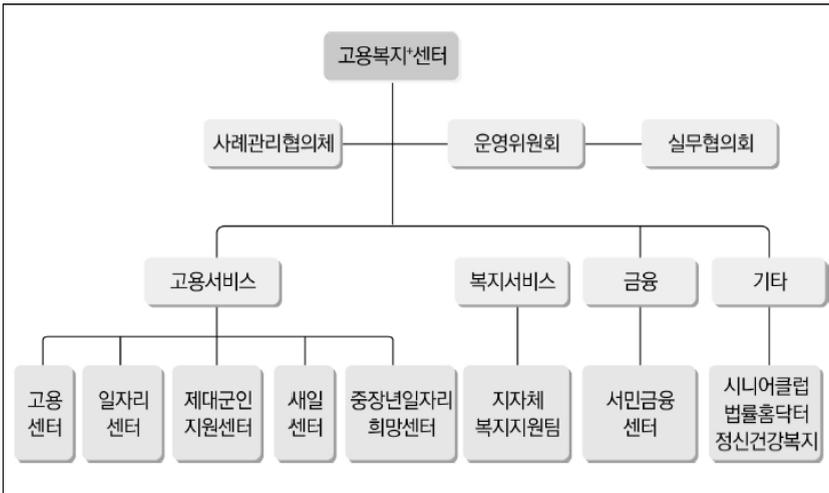
라. 전달체계

고용보험의 주요 업무인 실업급여 지급을 포함하여 고용서비스(취업 상담·알선, 직업지도, 직업능력개발 등)²⁵⁾를 일선에서 직접 담당하고 있는 기관은 고용센터이다. 고용센터는 1995년 고용보험제도가 도입되면서 시작되었으며, 1998년 기존 직업안정과의 고용보험과를 통합하여 99개소가 설치되었으며, 이후 기초생활보장제도 도입과 함께 확대되다가, 업무 효율성 추진을 위해 2005년에는 82개소로 조정되었다(고용노동부, 2023d). 이후 고용과 복지서비스의 연계 강화를 통한 대민 고용서비스 확충을 위해 2014년 남양주시를 기점으로 고용복지플러스센터로 확대 개편되면서 고용서비스 전달체계의 핵심 기능을 담당하고 있다(고용노동부, 2023d). 2017년 말까지 전국 98개소에 고용복지플러스센터가 설치되어 운영 중에 있으며, 2020년 국민취업지원제도의 도입과 함께 그 역할이 점차 확대되고 있다. 고용복지플러스센터는 고용서비스를 기반

25) 고용서비스란 “일자리에 관한 서비스를 종합적으로 제공함으로써 개인의 직업 활동과 기업의 인력 확보 지원, 즉 노동의 수요(구인)과 공급(구직)의 매칭 등 관련 서비스”를 의미한다(이덕재, 2023). 법적으로는 “고용정책기본법” 제6조제1항 제10호에서 “고용서비스는 국가가 수립·시행해야 할 여러 가지 고용정책을 효과적으로 집행하기 위하여 구직자 또는 구인자에 대한 고용정보의 제공, 직업소개, 직업지도 또는 직업능력개발 등 고용을 지원하는 업무”로 보고 있다.

으로 하여 복지서비스, 금융, 기타 서비스 등이 함께 참여하여 서비스 욕구가 필요한 대상자에게 한 번에 서비스를 제공하는 것으로 목표로 두고 있다.

[그림 3-2-13] 고용복지플러스센터 참여기관 및 체계도

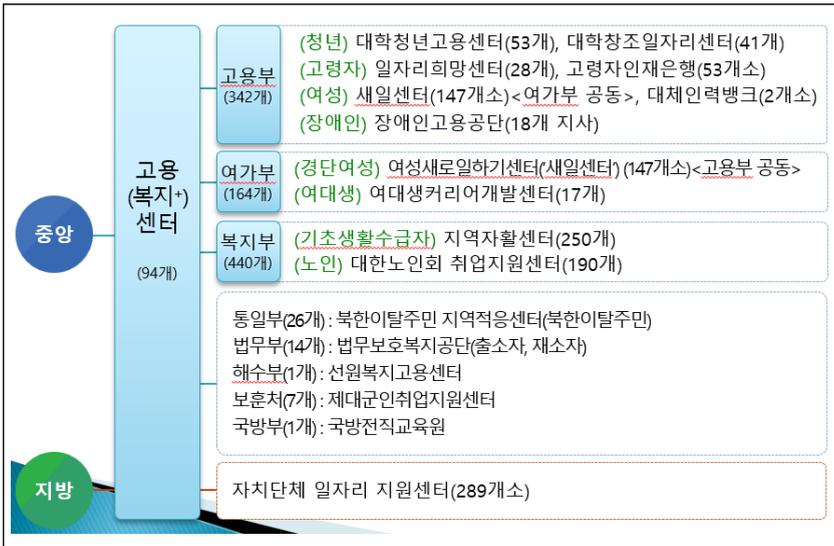


자료: 고용노동부. (2023d). 2023년 고용노동백서. p.159

한국의 고용서비스 지원 기관은 다양하게 그리고 외형상 촘촘하게 구성되어 있다. 하지만 다양한 고용서비스 기관이 존재하고 있지만, 각각의 기관들이 분절적으로 운영되고 있으며, 여기에 더해 소득보장제도와는 다르게 운영됨으로써 소득안전망과 고용안전망 간 연계가 제대로 이루어지고 있지 못하다(이덕재, 2023). 또한 여러 욕구를 가진 수요자에 대한 지원이 필요하지만, 이를 모두 전달하기에는 공공부문만으로는 한계가 있다. 즉 민간고용서비스기관과의 협업, 연계가 필요하지만 역시 공공과 민간 고용서비스 간 연계가 체계적으로 진행되고 있지 못하다(이덕재, 2023). 소득과 고용안전망 연계가 취약한 것과 같이 고용서비스와 사회

복지서비스 제공기관 간의 연계 또한 거의 없다는 점은 다양한 욕구를 가진 근로빈곤층, 새로운 취약계층의 욕구에 부합되는 서비스를 제공하기에는 한계가 있다(김태완 외, 2022).

[그림 3-2-14] 공공부문 고용서비스 지원 기관



자료: 이덕재. (2023). 실업급여와 고용서비스: 현황과 쟁점. 한국의 고용안전망 세미나. 한국보건사회연구원.

제3절 근로빈곤 및 근로연령층 대상 새로운 변화

근로빈곤과 근로연령층의 위기 상황에 기존 사회보장제도인 소득 및 고용보장제도가 충분히 대응하지 못하면서 새로운 형태의 소득보장 방안이 제시되고 있다.

대표적으로 국민적 관심을 두었던 기본소득(Basic Income)이 있었으며, 기본소득은 지난 대통령선거기간 주요한 사회적 화두로 대두되기도 하였다. 기본소득이 진보적 성향의 새로운 소득보장제도이었다면, 보수적 측면에서 새로운 시도로 부의 소득세(Negative Income Tax)형태의 서울시 안심소득 실험이 2022년부터 시행되고 있다. 최근에는 또 다른 형태인 기본소득 전단계인 참여소득 형태의 기회소득이 경기도에서 역시 예술인과 장애인을 대상으로 시행되고 있다.

이하에서는 새로운 형태의 소득보장제도로 제기되고 있는 안심소득과 기회소득에 대해 살펴보고, 실제 이들 제도가 기존 소득보장제도가 가진 한계를 극복하고 새로운 소득보장제도로 자리매김이 가능한지 살펴보고자 한다.

1. 서울시 안심소득 시범사업

서울시에서 실험하고 있는 안심소득은 부의 소득세²⁶⁾의 한 종류로 보수적 학자인 미국의 밀튼 프리드(Milton Friedman)이 강조하면서 많은 관심을 가지게 되었다. 실제 미국에서는 1960년대와 1970년대 사회실험을

26) 부의 소득세 개념은 오귀스탱 쿠로노(Augustin Cournot)가 처음 제안하였으며, 아바 러너(Abba Lerner), 조지 스티글러(George Stigler)에 의해 강조된 바가 있다. 이후 케인즈학과 경제학자인 제임스 토빈(James Tobin)이 관련 연구를 진행하기도 하였다. (정운태 외, 2020: 17)

통해 부의 소득세에 대한 연구를 진행하기도 하였다(정유태 외, 2020). 부의 소득세 기본 개념은 일정 기준을 정하고 기준 이하의 대상에게는 세금 환급의 형태로 현금을 지원해주고, 일정기준 초과 소득자에게는 추가적으로 조세를 걷는 것을 기반으로 하고 있다. 즉 소득이 낮은 사람은 세금을 통한 환급을 소득이 높은 사람은 추가적 세부담을 가지게 함으로써 사회보장에 대한 재원 부담과 근로유인을 높이기 위해 제안된 것이다. 이외에 조세를 기반으로 제도가 운영되면서 사회보장제도 운영에 따른 복잡한 행정체계, 관리 비용을 줄일 수 있다는 점에서 보수적 학자들이 관심을 가지게 되었다(정유태 외, 2020: 17). 하지만 미국 등에서 시도된 사회실험의 결과 근로유인이 명확하게 드러나지 않으면서 미국에서는 부의 소득세가 아닌 근로장려금(Earned Income Tax Benefit, EITC)이 대신하여 운영되고 있다.

서울시에서 시행하고 있는 안심소득은 부의 소득세를 기반으로 하고 있지만, 일부 측면에서는 차이를 두고 있다. 우선 서울시 안심소득이 어떻게 운영되고 있는지를 살펴보고 장점과 단점에 대해 논의해 보고자 한다.

서울시 안심소득은 “소득이 일정 금액에 미달하는 가구에 대하여 미달액의 일정 비율을 현금으로 지원(서울시 안심소득 홈페이지, 2023)”하는 것으로 기존 소득보장제도가 가진 사각지대와 저소득층의 근로유인을 강화하는데 그 목적이 있다. 여기에 추가적으로 기존 현금성 급여 운영에 따른 선정 및 급여조건의 복잡성, 행정관리 비용 등을 절약하는 측면에서 기존 제도를 통합적으로 운영하고자 하는 것도 일부 내포하고 있다.

안심소득 시범사업 대상자는 서울시에 실제 거주하면서 기준중위소득 85% 이하이고 재산이 3억 2,600만원 이하인 가구가 대상이 되며, 소득산정은 소득평가액(실제소득-가구특성에 따른 지출요인)을 기반으로

산정하고 있다(서울시 안심소득 홈페이지, 2023).

급여는 기준중위소득 85%를 기준으로 소득평가액과의 차액 50%를 지급하고 있으며, 기존 제도와의 중복을 피하기 위해 공적이전소득을 차감하고 있다. 안심소득 최대 지원액은 소득평가액이 0원일 때 1인 가구는 883,110원을 4인 가구는 2,295,410원을 지급받도록 하고 있다.

〈표 3-3-1〉 서울시 안심소득 시범사업 급여 조건

안심소득 급여		= (기준 중위소득 85% - 소득평가액) × 0.5 - 차감 공적이전소득				
<가구 규모별 안심소득 최대 지원액> 03년 기준 단위원/월						
	구분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구
안심소득 월 최대 지원액	기준중위소득 50% 이하 (소득 '0'원 기준)	883,110	1,468,870	1,884,800	2,295,410	2,690,550
	기준중위소득 50~85% 이하 (소득 기준중위소득50% 기준)	363,640	604,830	776,100	945,170	1,107,880

자료 : 서울시 안심소득 홈페이지. (2023). <https://seoulsafetyincome.welfare.seoul.kr/web/content/safeBizGuide.lp>에서 2023.08.13. 인출.

시범사업은 두단계로 진행되어 1차와 2차 조사를 통해 선발된 1,100 가구에 대해서는 2년 간 안심소득을 지급하고, 비교를 위해 2,200가구 이상을 비교집단으로 선정하되 동 가구에는 안심소득을 지급하지 않도록 함으로써 2년 간 안심소득 지급에 따른 정책효과는 물론 참여자의 행태 변화 등을 분석할 예정이다. 중앙정부가 아닌 지방정부 차원에서 대규모로 시행되는 정책실험이라는 점에서 매우 의미 있는 정책수립 과정으로 평가할 수 있다.

서울시 안심소득이 가지는 의의 혹은 장점은 지방자치단체 차원에서 시행하는 정책실험이며, 특히 저소득층과 근로빈곤층에게 발생하는 사각지대 해소를 위한 정책실험이라는 점에서 의미가 있다. 또한 단순히 실험에 그치는 것이 아니라 장기간에 걸쳐 시범사업에 대한 성과평가를 진행하고

이에 따른 연구결과를 제시할 예정이라는 점에서도 특징적 모습을 보여주고 있다. 안심소득이 가지는 장점은 무엇보다 근로빈곤층 대상 소득보장 사각지대를 해소하는데 도움을 줄 것이라는 점과 복잡하게 설계된 현금성 급여에 대한 조정의 가능성을 열고 있다는 측면에서 의미를 지니고 있다.

현재 서울시에서 제안된 것을 기반으로 안심소득제도가 가지는 단점을 보면, 첫째, 근로유인이 충분히 나타날 수 있을까 하는 질문이다. 현재 제시된 급여조건을 보면, 기준선과 소득평가액 사이의 50%를 균일하게 지급하도록 함으로써 일을 해도 인센티브가 없기에 추가적 근로를 할 유인을 제공하지 못하고 있는 점이다. 무엇보다 일을 하지 않으면 급여가 1인 가구는 약 88만원을 지급받게 되며, 이는 1인가구 입장에서는 적지 않은 금액이라는 점에서 근로유인이 크지 않을 수 있다는 점이다. 둘째, 다른 제도에 미칠 수 있는 영향이다. 근로빈곤층의 경우 근로능력이 낮거나, 조기 은퇴 등으로 안정적 일자리로 이행하지 못한 중고령층이 많이 있다는 점에서 보면, 안심소득의 급여가 높게 설정될 경우 사회보험제도에 미칠 수 있는 영향이다. 특히 국민연금 노령연금의 급여가 높지 않은 상황에서 근로빈곤층의 연금 가입유인은 물론, 일을 하지 않음으로써 고용보험에의 가입 유인 역시 낮출 수 있는 문제를 지니고 있다. 따라서 본격적으로 제도가 시행되기 위해서는 다른 제도와 의 정합성을 세심히 살펴볼 필요가 있다. 셋째는 기본소득과 같이 안심소득 역시 대상자가 광범위하여 재정 부담이 가중될 수 있다. 서울시에서 제시하고 있는 대상을 보면, 청년부터 노인까지 소득이 낮고, 일을 하지 않는 빈곤층, 취약계층은 대부분이 급여 대상이 될 수 있다. 특히 한국의 경우 고령화 속도가 빠르게 진행되고, 노인빈곤율이 높은 상황에서 안심소득을 받고자 하는 유인이 높게 나타날 수 있다. 특히 노인의 경우 기초연금 급여보다는 안심소득 급여가 높기 때문에 기초연금제도에 주는 영향도 높을 것으로 보인다. 이러한 현상은

청년, 장애인 등에서도 동일해서 청년에게 지원하는 현물서비스가 증가하는 속에서 선정기준에서 이를 고려하지 못하면 안심소득과 현물서비스를 중복으로 수급할 수 있으며, 장애인연금과 장애수당을 대신하여 안심소득을 받고자 하는 유인을 높일 수 있을 것으로 보인다. 따라서 대상 확대에 따른 재정부담 역시 함께 검토될 필요가 있다.

2. 기회소득

근로빈곤 및 근로연령층 소득보장 사각지대 해소를 위한 또 다른 제안은 참여소득(Participation Income)이다. 참여소득은 불평등 연구 경제학자인 앳킨슨(Anthony Atkinson)과 앙드레 고르(Andre Gorz)에 의해 제안되었다. 이들은 기본소득이 현실적으로 실현되지 못하는 여러 이유가 있으며, 이를 극복하기 위해서는 무조건적인 수당 보다는 사회에 기여하는 것을 전제로 소득이 지원되어야 한다는 점을 강조하였다. '사회에 대한 기여'는 자원봉사, 돌봄서비스 등을 통한 명확한 사회적 기여가 있다고 인정되어야 하며, 이때 소득을 지원함으로써 기본소득이 가지는 무조건성과 일을 통해 소득을 지원하는 부의 소득세의 절충적 형태를 가지게 된다.

참여소득이 가지는 한계는 사회적 기여를 어떻게 정의할 것이며, 이를 어떻게 측정할 것인지에 대한 논의가 필요하다. 이에 더하여 측정을 위한 관리방안과 사회적 기여에 대한 보상을 어느 수준에서 결정해야 하느냐 등에 대한 복합적 문제를 지니고 있다. 하지만 이와 같은 한계에도 불구하고 기본소득이나 부의 소득세와 다르게 사회적 기여와 참여를 통해 사회통합을 이루고, 참여자의 역량을 최대한 발휘 할 수 있도록 기회를 제공하고 여기에 보상이 주어진다는 점에서 의미 있는 정책제안으로 평가해 볼 수 있다.

최근 경기도에서는 참여소득과 유사한 형태의 ‘기회소득’을 도입할 예정이다. 경기도 설명에 의하면 기회소득은 “우리 사회에서 가치를 창출 하지만 정당한 보상을 받지 못하는 대상에게 더 많은 기회를 제공하기 위해 일정 기간 소득을 보전해 주는 것”으로 설명하고 있다(이준균, 2023. 04. 04.). 경기도에서 설명하고 있는 것에 보듯이 ‘사회적 가치’와 ‘정당한 보상’이라는 점에서 보면 참여소득의 형태를 취하고 있다고 볼 수 있다.

경기도에서는 기회소득을 우선 예술인과 장애인을 대상으로 지원할 예정이다. 경기도 설명에 의하면 예술인은 “문화예술인이 일정 수준의 창작 활동을 한다면 그 가치를 인정해서 일정한 기간 소득 보전의 기회를 제공”하기 위함이며, 장애인은 “일정한 시간 활동하고 움직이면서 자기 건강을 챙김으로써 궁극적으로 사회적 비용을 줄일 수 있다면 그 역시 가치를 창출하는 일”이라는 점에서 기회소득을 받을 자격이 있음을 강조하고 있다(이준균, 2023. 04. 04.).

경기도가 제안하고 있는 예술인 대상 기회소득의 대상은 2023.6.30. 기준 경기도에 거주하며 예술활동증명서를 보유한 개인소득인정액이 중위소득 120% 이하 예술인이며, 지원금액은 사후 정산없이 연간 150만원을 2회에 나누어 지급하기로 하였다(경기도, 2023a. 06. 29.). 역시 예술인 기회소득은 시범사업의 형태로 추진되며, 다른 현금성 정부 지원과의 중복을 제외하는 것(문화체육관광부 창작준비금과는 중복 가능)으로 사업내용이 구성되어 있다(경기도, 2023a. 06. 29.).

장애인 기회소득은 “사회활동이 어려운 장애인의 활발한 사회 참여 동기를 부여하고 기회소득을 지원함으로써 자기선택권을 보장할 수 있게 함”을 목표로 역시 시범사업 형태로 도입되었다. 장애인 기회소득의 대상은 경기도에 거주하는 13세~64세의 장애인복지법상 정도가 심한 장애인 중 2,000명을 대상으로 하고 있다. 급여는 참여소득의 가치인 사회적 기여를

담기 위해 건강증진 활동을 사회적 가치로 두고 이를 측정(주 2회 총 1시간 이상 자신이 세운 목표 달성)하고 목표에 도달하면 월 5만원(6개월 간 총 30만원)의 현급을 지원할 예정이다(경기도, 2023b. 06. 29.).

경기도에서 추진하고 있는 예술인 및 장애인 대상 기회소득의 내용은 아직 구체적으로 드러나지 않고 있어, 주어진 자료만을 가지고 한정적으로 볼 수 밖에 없었다. 하지만 현재 주어진 것을 기초로 만 보면, 기본소득과 부의 소득세의 중간적 위치를 점유하고 있는 것으로 보인다. 무엇보다 사회적 가치를 어떻게 볼 수 있느냐에 대한 방향을 제시하고, 실제 장애인의 경우 이를 측정하는 방법을 제시한 점도 의미 있는 것으로 보인다. 하지만 현재 주어진 것만을 기초로 하여 기회소득이 가지는 특징과 한계를 보면 다음과 같다.

예술인 기회소득이 가진 특징을 보면 기회소득이 사회적 가치를 기초로 하고 있는데, 기회소득을 지원 받은 이후 관련 사회적 가치를 어떻게 실현했는지에 대한 평가가 이루어지기 보다는 예술활동증명이 기준이 되고 있어 사전적 검증의 형태를 취하고 있다. 즉 사후보상을 전제로 한다는 특징을 지니고 있다. 단점은 기초생활보장제도와 같은 소득인정액 개념을 적용하고 있지만, 문제는 개인을 기반으로 하고 있는 점이다. 예술인이 충분히 소득이 높지 않은 상황에서 개인을 기준으로 할 경우, 자신의 소득은 없지만, 부모의 자산에 의존하여 사는 경우 예술인 기회소득의 대상이 될 수 있는 점이다. 이러한 현상은 이미 문화체육관광부에서 운영하고 있는 예술인 창작준비금 지원제도에서 동일하게 나타나고 있어, 소득 산정에 있어 문제를 유발 할 수 있다.

장애인기회소득은 무엇보다 대상이 중증장애인에 한정되어 있으며, 대상도 2천명으로 제한하고 있어 욕구가 있어도 지원을 받을 수 없는 대상이 생김으로서 새로운 사각지대 발생이 아닌가 하는 판단이 든다.

경기도 기회소득의 경우 서울시와 다르게 이제 시작단계라는 점에서 점차적으로 그 사업진행 상황을 볼 필요가 있으며, 이후에야 진정한 의미에서 근로빈곤층과 근로연령층을 위한 대안적 소득보장의 역할을 수행할 수 있는지 평가가 가능할 것으로 보인다.



제4장

결론 및 정책제언

제1절 주요 연구결과 정리

제2절 근로연령층 대상 사회보장 개편방향

제4장 결론 및 정책제언

제1절 주요 연구결과 정리

우리 연구에서는 근로빈곤 및 근로연령층 대상 소득보장제도 사각지대 및 정책에 대한 평가와 제도 간 정합성 파악을 통해 소득보장제도 재편 방안을 제시하는 것을 목적으로 두고 있다. 두 번째는 근로빈곤과 같은 신사회적 위험이 다양하게 나타나고 있으며, 최근에는 이를 새로운 취약 계층으로 보고 이에 대한 개념과 지원방안에 대해 논하고 있으며, 우리 연구에서도 제한적이지만 새로운 취약계층에 대해 살펴보고자 했다.

한국복지패널조사를 활용하여 소득보장 사각지대 규모를 보면 2018년 대비 2021년에는 중위소득 30% 이하의 소득보장 사각지대 규모가 증가하였다. 2018년 16.6%에서 2021년 23.2%로 증가하였는데, 이는 중위소득 30~50% 사이가 빈곤층으로 하락한 점과 고용보험과 근로장려금 등의 수급비율 감소도 함께 영향을 준 것으로 보인다.

18~64세로 조정하여 보면, 2018년과 2021년 비교시 중위소득 30% 미만에서 소득보장 비수급층이 증가하고 있다('18년 39.7% → '21년 54.5%). 연령별로 구분해 보면 중위소득 50% 미만에서는 2018년과 2021년 사이 34세 이하 청년과 50세 이상 중고령층의 비중이 크게 증가하였다. 반면 중위소득 50~100% 미만에서는 35~49세 사이 장년층이 소폭 증가한 것으로 분석되어 중위소득 50% 미만 빈곤층과는 다른 양상을 보여주고 있다. 하지만 청년과 고령층의 변화 폭이 크다는 점에서 소득안전망에 우선적으로 취약한 대상으로는 청년과 고령층임을 알 수 있다. 동일한 대상을 기준으로 동태분석을 해보면, 대부분 연령에서 장기간

소득안전망 사각지대를 경험하는 비율이 높았으며, 중위 50% 미만에서는 청년이 중위 50~100% 미만에서는 35~49세 장년층의 사각지대 경험 비율이 높았다.

새로운 취약계층으로서 청년의 경우 비정규직 변화를 보면, 60세 이상 노인, 50대 고령층과 더불어 청년층의 비정규직 비율이 높았으며, 규모도 변하고 있지 않다. 주거로 인한 불안을 경험한 비율은 청년중 13.1%로 청년 10명 중 1명이었으며, 다른 주거로의 이전에 필요한 자금 부족을 지적하고 있다. 가족구조 변화에 따라 1인 가구도 증가하고 있다. 1인가구 비율은 '20년 31.7%에서 '30년 35.6%, '50년에는 39.6%까지 급격히 증가할 것으로 예측되고 있다. 이들은 주거부문의 취약하여, 자가보다는 전세(17.5%), 월세(42.3%)의 비중이 높았으며, 연령별로도 50대 이하의 1인 가구는 월세 비중이 매우 높았다. 특히 29세 이하 청년의 월세비율은 64.1%에 이르고 있다. 빈곤율을 보면, 전가구를 기준으로 한 것에 비해 가처분소득 중위 30% 기준을 제외하고는 모두 10% 포인트 이상 높았다.

고립·은둔층의 경우, 보건복지부 발표한 자료기준 고립·은둔 청년이 청년 인구의 5% 정도로 약 51.6만명인 것으로 추산하였고, 이들 중 18.5%가 정신과적 약물 복용 중이었으며, 신체적으로도 건강하지 못하다는 비율이 43.2%로 높았다. 부채로 인한 위기계층 역시 증가중이다. 한국은행에 따르면 다중채무자이면서 저소득(하위 30%) 또는 저신용(신용점수 664 점 이하)인 취약계층은 2023년 1/4분기 기준 가계부채 보유 가구의 6.3%로 전기대비 0.3%p 상승하였다. 가계대출 연체율은 2022년 하반기 이후 금융권 전반에서 높아졌으며 주택담보대출, 신용대출 연체율 모두 상승하였다.

근로빈곤층 지원제도에 대해 평가를 해보면, 기초생활보장제도는 여러 제도적 개선에도 불구하고 비수급빈곤층규모가 2021년 기준 66만명에

이르고 있으며, 차상위를 포함시 125만명 수준이었다. 지난 시기에 비해 비수급 빈곤층이 줄어들고 있지만, 근로빈곤층을 지원하는 비율은 2022년 기준 20~39세기준 1.8%, 40~64세기준 3.9%에 머무르고 있다. 반면에 한 번 수급자격을 유지하며 10년 이상 장기수급하는 청년층도 4만명에 이르고 있어 사각지대와 빈곤함정이라는 현상을 보이고 있다. 긴급복지 지원제도는 위기사유가 제한적이며, 소득 및 재산기준이 까다로움, 급여 지원 기간 및 수준의 적정성, 전달체계 한계와 새롭게 등장하는 다른 사회보장제도와의 관계에 주목할 필요가 있다.

근로장려금은 지속적으로 예산이 확충되고 있으며, 근로빈곤층을 대상으로 하고 있어 대표적 소득지원제도로 볼 수 있다. 근로장려금은 소득 재분배 기능과 노동공급 장려의 기능을 두 가지를 수행하고 있지만, 노동공급 장려의 기능은 제도적 복잡성으로 인해 상대적으로 제한적인 것으로 보고되고 있다. 근로장려금의 향후 역할의 재정립을 위해서는 사회보험 제도, 기초생활보장급여, 기초연금제도, 최저임금제도 등의 다른 제도와 함께 살펴볼 필요가 있다.

한국형 실업부조제도인 국민취업지원제도의 시작은 청년 구직자를 위한 현금 급여제도, 한국형 실업부조의 모형과 근로빈곤층 상호의무에 따라 수급권을 갖는 급여와 취업지원 서비스를 동시에 제공해 단기간에 좋은 일자리로의 이동을 지원하는 것을 목적으로 두고 있었다. 하지만 동 제도에 대한 문제를 보면 첫째, 지원 규모 대비 부족한 참여자 수. 둘째, 청년층에 집중된 프로그램 운영, 셋째, 불충분한 취업지원서비스 제공을 들 수 있다. 현재의 한계를 극복하기 위해서는 잠재적 참여자를 적극적으로 발굴하는 혁신적인 전략을 고민해야 할 필요가 있다. 특히 중장년층이 본 제도를 적극적으로 활용하지 못하는 지점은 가장 시급히 해결해야 할 영역이다. 여기에 충분한 서비스 제공이 이루어지도록 고용서비스 제공과정에

대한 좀 더 적극적인 관리가 필요하다.

자활사업은 빈곤층 중 근로 능력있는 저소득층이 아닌 근로능력 있는 기초생활수급자에 대한 보호에 초점이 맞추어지면서 근로빈곤층에 대한 안전망 역할 및 사회적 유용성을 가진 일자리 제공이라는 역할은 축소되어왔다. 자활사업은 제도 시행초기 근로능력 있는 빈곤층을 지원하기 위한 제도 취지에도 불구하고 실제 대상자는 생계지원이 필요한 빈곤층에 초점을 둔 보건복지부의 자활근로와 근로능력자 확보에 초점을 두고 실업과 취업을 반복하는 취업 취약계층에 초점을 둔 고용노동부의 정책 대상자에 대한 입장차이가 있었다. 자활사업 한계로는 자활사업에서 운영하고 있는 프로그램의 부족, 지역단위 촘촘한 자활인프라에 맞는 역할과 지원의 안정화 부족, 농어촌 지역과 도시지역 참여자의 규모 차이 확대, 자활참여자의 고령화에 따른 자립지원계획의 수립의 어려움, 청년이나 중장년 참여비율의 지속적인 감소 등 사회안전망으로서 전달체계 한계, 빈곤의 대물림 현상인 청년 수급자를 위한 프로그램 참여자 정체 등의 문제가 있다. 자활사업 활성화를 위해서는 참여대상자가 저소득층을 벗어나기 위한 일정기간의 특례지원을 할 필요가 있으며, 탈수급이나 취·창업이라는 목표보다는 프로그램의 성실한 참여와 프로그램의 이행에 목표를 두어야 한다. 근로소득공제나 국민취업지원제도는 수급자의 지원 이기 보다는 고용보험의 안전망에 들어와 있지 않은 대상들이다. 이들에 대해 참여기간에 대한 근로유인을 위한 보상과 탈빈곤 노력에 대한 보상 체계를 강화할 필요가 있다.

고용보험제도는 대표적 고용안전망으로서 '95년 제도 도입이후 계속해서 대상, 재원 등이 확대되어 왔다. 하지만 고용보험에서 제외된 대상이 상당수 사회내 존재하고, 노동환경 변화 속에서 새로운 형태의 노동자가 증가하고 있지만, 고용보험제도내로 포함되고 있지 못한 상황이다. 자영

업자 역시 2012년부터 제도 가입이 시작되면서 초기에는 12.1%만이 가입하고 지속 증가하고 있지만 자영업자 대상 고용보험의 운영형태가 임의 가입 방식으로 운영되고 있어, 자영업자가 스스로 가입하기 이전에는 가입을 강제할 수 없는 상황이다. 정부가 전국민 고용보험제도 도입을 추진하고 있지만 현재는 더디게 진행되고 있다. 이유는 고용보험 보험료 부과 기준 적용과정에서 근로형태에 따른 종속성 판단의 어려움, 사업주 특성에 대한 어려움 등 다양한 형태의 고려사항이 발생하며 추진이 느려지고 있다. 여기에 고용보험 기금의 재정건전성 문제 등이 함께 발생하고 있다. 고용보험 사업의 하나인 고용서비스의 경우 고용서비스 지원 기관은 다양하게 촘촘하게 구성되어 있지만 각각의 기관들이 분절적으로 운영되고 있으며, 여기에 더해 소득보장제도와는 다르게 운영됨으로써 소득안전망과 고용안전망 간 연계가 제대로 이루어지고 있지 못하다. 또한 민간고용서비스기관과의 협업, 연계가 필요하지만 역시 공공과 민간 고용서비스 간 연계가 체계적으로 진행되고 있지 못하다. 고용서비스와 사회복지서비스 제공기관 간의 연계 또한 거의 없다는 점은 다양한 욕구를 가진 근로빈곤층, 새로운 취약계층의 욕구에 부합되는 서비스를 제공하기에는 한계가 있다.

제2절 근로연령층 대상 소득보장 개편방향

우리 연구에서는 근로연령층 중 근로빈곤층의 소득보장 사각지대에 대해 살펴보고, 현재 이들을 대상으로 운영되고 있는 소득 및 고용안전망의 현황과 한계에 대해 진단해 보았다.

분석내용을 통해 보면, 첫째, 한국의 소득보장과 고용보장제도에는 사각지대가 존재하고 있다. 비록 점진적으로 줄어들고 있지만, 위기가 발생한 근로빈곤 및 근로연령층의 경우 현재의 사회보장제도로는 대상과 급여, 지원기간 측면에서 안정적 생활을 유지하기는 어려운 상황이다.

둘째, 현재의 소득 및 고용안전망제도 사각지대 속에서 새롭게 등장하는 위기계층이 있으며, 이들 역시 기존 사회안전망을 통해 지원을 받고 있지 못하다. 결국 정부의 정책 대응은 중장기적인 사회안전망 개편과 같은 제도측면의 대응보다는 단기간에 걸쳐 위기를 극복하고자 하는데 그치고 있다. 따라서 매년 새로운 위기가 발생할 때마다 대안이 제시되고 이를 통해 위기를 극복하고자 하는 단기적 처방이 주로 이루어졌다.²⁷⁾ 1998년 경험한 외환위기, 2008년과 2010년 세계금융위기, 2020년에서 3년 간 경험한 코로나19 팬데믹 기간 위기계층으로 떨어진 대상은 기존 취약계층(노인, 장애인 등)과 더불어(장기)실업자, 자영업자 등 불안정 노동시장 참여계층이었다. 다시 한 번 위기가 도래한다면 역시 이들 계층이 대표적 위기계층일 것이고, 정부의 대응은 역시 일시적 지원 등 미봉책에 불과할 것이다. 이제 이와 같이 단기 대응을 넘어서 안정적이고 국민의 삶이 보장되는 제도적 개선이 마련되어야 한다.

27) 이미 몇 차례 경험한 경제 및 사회적 위기 상황에서 정부의 대응은 (근로)빈곤층대상 한시생계, 재정지원일자리 확대, 기존 수급층에 대한 지원 강화 등이 중심이었지, 근본적 제도 개선을 통한 지원방안은 제안되지 않았다. 근로장려금 역시 일시적으로 연간에 걸쳐 제공됨으로써 위기를 벗어나는 데는 한계가 있다.

셋째, 단기간의 위기극복 대안은 소득 및 고용안전망체계 속에 다양한 제도를 만들어 내고 있으며, 이는 제도간 정합성, 재정부담, 전달체계 등에 부담을 가중시키고 있다. 제도간 정합성 측면에서 보면 근로빈곤층 대상으로 기초생활보장제도(및 자활지원제도), 긴급복지지원제도, 고용보험, 국민취업지원제도, 근로장려금 등이 운영되고 있다. 여기에 지방자치단체에서는 안심소득, 기회소득, 각종 수당 등의 방식으로 대응하고 있다. 이번 연구의 범위를 벗어나지만 노인의 경우에는 기초생활보장제도, 기초연금, 국민연금 노령연금, 노인일자리 사업, 장애인연금 등이 동시에 운영되고 있다. 외형적으로 촘촘한 사회안전망 제도가 운영되는 것으로 보이지만 여전히 사각지대가 발생하고 있다. 재정적 측면에서는 근로장려금제도가 2023년 5조원 이상의 재정이 투입되었으며, 국민취업지원제도는 2022년 1조5천억원, 자활사업은 2023년 약 7천억원, 긴급복지지원제도 약 3.1천억원 등 많은 재정이 투입되고 대상자도 확대되면서 재정부담도 증가하고 있는 상황이다. 적지 않은 예산이 투입되고 있지만, 근로빈곤층이 체감하는 사회안전망은 충분하지 않은 것이다.

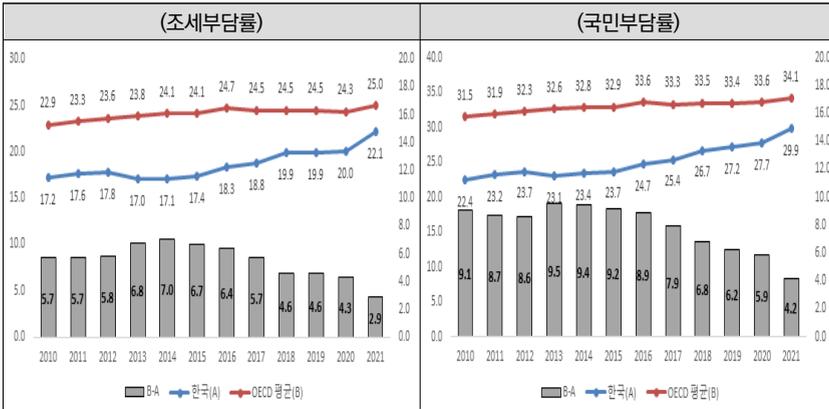
전달체계 측면에서 근로빈곤층은 근로능력이 있고 이들 대상 고용서비스 제공은 탈빈곤을 유인할 수 있으므로 매우 중요한제도이다. 하지만 지적인 것과 같이 고용서비스는 분절적으로 진행되고 있으며, 복지수요층의 다양한 복지욕구에 부합되는 서비스 제공을 위해서는 고용과 복지서비스의 연계가 필요하지만 역시 분절적으로 운영되고 있다.

현재 한국의 조세 및 사회보험료를 통한 재원부담도 증가하면서, 이를 통한 재원마련은 쉽지 않을 것으로 보인다. 무엇보다 한국의 합계출산율이 0.7까지 감소하며 생산가능인구가 동시에 줄어들 것으로 예측되면서, 미래의 사회보장 재원 마련에 있어서도 빨간불이 켜진 상태이다. 따라서 향후 소득 및 고용안전망제도는 기존 제도가 가진 문제를 해소하고 서로

간 연계, 정합성 등을 고려한 형태로의 제도 개선이 필요하다.

[그림 4-2-1] 조세 및 국민부담률 변화

(단위: %)



자료: 국회예산정책처, (2023). 대한민국 조세. pp.16-17를 바탕으로 재구성.

앞의 검토사항과 분석결과를 토대로 여기서는 세가지 관점에 기반한 세가지 정책 방향에 대해 제안해 보고자 한다. 세가지 관점은 연구에서 제시된 것과 같이 근로빈곤층의 보호와 근로빈곤층으로 떨어지지 않도록 하는 예방, 그리고 빈곤함정에 처하지 않도록 하기위한 빈곤탈출의 관점에서 향후 근로빈곤층 대상 소득보장 개편방향에 대해 제안해 보고자 한다.

1. 근로빈곤층 보호 강화 : 긴급복지지원제도 역할 재정립

긴급복지지원제도는 위기 상황에 놓인 빈곤층을 단기적으로 우선 보호하고, 이후 다른 제도로의 연계를 통해 위기상황에서 벗어나도록 지원하는 제도이다. 긴급한 상황에 대응하면서, 생계, 의료, 주거 등 생활유지에 필요한 지원을 한다는 점에서 매우 유용한 제도이다. 긴급복지지원대상 자를

보면 연도별로 차이가 있지만 주로 장년(35~49세), 중년(50~64세)가 많은 비중을 점유하고 있다. 즉 근로연령대에 있는 근로빈곤층에게는 긴급복지지원제도가 위기극복을 위한 주요한 수단으로 활용될 수 있는 것이다. 하지만 제도의 취지와 다르게 위기층의 긴급복지지원제도에 대한 인식은 높지 않으며, 실제 위기에 처한 개인이나 가구를 충분히 포괄하고 있지 못한 측면이 강하다. 앞에서 분석한 근로빈곤층의 소득보장 사각지대 규모와 비교시 현재 지원대상자는 2020년 코로나 상황을 제외하면 약 10만명 수준에 불과하기 때문이다.

〈표 4-2-1〉 긴급복지지원 대상자 연령집단

(단위: 건, %)

구분	2017		2018		2019		2020	
아동청소년 (18세 이하)	328	0.4	299	0.3	427	0.4	507	0.2
청년 (19-34세)	4,160	5.1	4,780	5.5	6,580	6.0	14,633	6.8
장년 (35-49세)	14,266	17.4	16,214	18.6	21,730	19.8	52,237	24.3
중년 (50-64세)	29,759	36.4	31,971	36.7	40,768	37.2	82,078	38.1
초기 노인 (65-74세)	15,281	18.7	16,048	18.4	19,435	17.7	35,165	16.3
후기 노인 (75세 이상)	18,006	22.0	17,778	20.4	20,762	18.9	30,766	14.3
전체	81,800	100.0	87,090	100.0	19,702	100.0	215,386	100.0

자료: 김성아 외. (2021). 긴급복지지원제도 평가 및 제도개선 방안 연구. p.145

소득보장 및 고용안전망 사각지대에 놓인 근로연령대 근로빈곤층이 안정적으로 생활을 유지하고, 다음 단계로의 전환을 위해서는 긴급복지지원제도가 획기적으로 개편될 필요가 있다.

먼저 긴급복지지원제도 지원을 받기 위한 조건인 위기 조건의 대폭 완화와 더불어 긴급위기가구라는 점에서 소득기준만을 적용하고 가능한 재산에 대해서는 완화된 기준을 적용할 필요가 있다. 긴급복지지원대상자의 위기 사유를 보면, 2020년 코로나19 상황을 제외한 2017~2019년 사이

중한 부상 또는 질병이 40%대이고 다음으로는 지방자치단체의 조례로 정한 사유가 30%를 넘어 증가하고 있다(김성아 외, 2021, p149). 즉 현재 긴급복지지원제도의 위기 사유이외에 기타 사유를 통해 긴급복지지원 제도를 받는 경우가 증가하고 있는 것이다. 2020년에는 동 위기사유로 인한 지원비율이 47.0%에 이르고 있다(김성아 외, 2021, p149).

위기 조건의 완화는 현재와 같이 정해진 범위내에 한해 지원하는 것이 아닌, 긴급복지 취지에 부합되게 선지원후 사후 평가를 통해 계속 지원과 구상권을 행사할 수 있도록 포지티브리스트를 네가티브 리스트로 전환해야 한다. 사후 평가에서 부정수급이 밝혀지면, 구상권, 다른 복지지원 등에 대한 제한 등을 두도록 하며, 명확히 위기가구나 개인이라면 위기 조건에 상관없이 우선 지원을 목표로 제도가 설계되어야 한다.

재산기준 완화는 정부가 고시한 일정 금액 이하의 재산에 대해서는 주거권 보장 측면에서 재산으로 보지 않고 소득기준에 부합되면 우선 지원하도록 한다. 현재 적용 가능한 기준으로는 기초생활보장제도 생계급여 부양의무자와 동일하게 재산이 9억원 이상이라는 조건을 우선 고려할 수 있다. 부동산의 경우 단기간에 현금화가 쉽지 않다는 점에서 동 기준을 적용하도록 하며, 단, 금융재산에 대해서는 즉시 유동화가 가능하므로 일정 기준 이상의 금융재산을 넘어서는 경우에는 긴급복지지원대상에서 제외하도록 한다.

이외에 정부가 정한 기준을 넘어선 경우 초과 재산에 대해서는 해당 가구가 재산을 처분할 때까지 대출제도를 활용하여 우선 생계지원을 하고 차후에 이를 상환하는 방안을 검토할 필요가 있다. 재산으로 인해 수급자격이 부여되지 못하는 가구나 개인을 위해 일부 국가에서는 대출 제도를 활용하여 우선 위기를 벗어날 수 있도록 지원하는 제도를 운영하고 있다.

긴급복지지원제도는 기준중위소득 75%를 기준으로 하고 있어, 기존 전달체계만으로는 늘어나는 위기계층을 담당하기가 어렵다. 2021년 기준으로 기초자치단체 단위에서 긴급복지 실무를 담당하고 있는 인력은 평균 1.51명에 불과하다. 그나마 서울, 인천이 2명을 넘어서고 있으며, 기타 다른 자치단체의 경우에는 대부분이 1명에 불과한 것으로 분석되었다(김성아 외, 2021, p74). 따라서 현재의 인력으로는 제도개선시 증가하는 수급층을 담당하기가 어려울 것으로 보이며, 인력에 대한 보장을 통해 관련 업무를 담당할 수 있도록 해야 한다. 단기간에 인력 충원이 어려울 경우, 행정직 등 다른 직무의 인력에 대한 재배치 등을 통해 함께 긴급복지업무를 담당할 수 있도록 재교육과 훈련이 함께 제공되어야 한다.

〈표 4-2-2〉 광역기준 기초자치단체 단위 긴급복지 담당 실무자 규모(2021.07. 기준)

(단위: 개, 명)

구분	1명	2명	3명	4명	5명	전체	평균
서울	4	15	6			25	2.08
부산	5	11				16	1.69
인천	2	3	5			10	2.30
대구	3	4	1			8	1.75
광주		4	1			5	2.20
대전	1	4				5	1.80
울산	5					5	1.00
세종	1					1	1.00
경기	18	9	7	2	1	37	1.89
강원	16	2				18	1.11
충북	10	1				11	1.09
충남	14		1			15	1.13
전북	14	1				15	1.07
전남	19	3				22	1.14
경북	16	7				23	1.30
경남	18	4		1		23	1.30
제주	1	1				2	1.50
전체	147	69	21	3	1	241	1.51

자료: 김성아 외. (2021). 긴급복지지원제도 평가 및 제도개선 방안 연구. p.74

긴급복지지원제도가 가진 특징 중 하나는 단기지원과 다른 사회복지 제도와의 연계이다. 긴급복지지원대상자 대부분은 국민기초생활보장제도로의 연계이었으며, 사유를 알지 못하는 기타사유가 다음으로 많았다. 문제는 신청자에 비해 다른 복지사업으로 연계되는 대상 규모가 많지 않은 점이다. 앞의 표에서 보면 2019년 긴급복지지원 신청규모는 약 10만건인데 연계 대상자는 약 26백여건으로 약 2.6%에 불과하다.²⁸⁾ 대부분의 신청자가 다른 사업으로 연계되지 못하고 있는 것으로 보인다.

〈표 4-2-3〉 긴급복지지원대상자 다른 지원사업으로 연계 현황

(단위: 건, %)

지원연도	2017		2018		2019		2020	
국민기초생활보장제도	1,534	37.3	1,508	57.0	1,563	58.2	2,127	63.1
기타	700	17.0	545	20.6	666	24.8	1,068	31.7
사회복지공동모금회	373	9.1	51	1.9	16	0.6	52	1.5
지자체(시도)자체지원사업	349	8.5	111	4.2	222	8.3	48	1.4
민간기관·단체 연계지원	407	9.9	391	14.8	204	7.6	32	0.9
한부모가족지원	114	2.8	8	0.3	4	0.1	25	0.7
교육청 차상위 급여	128	3.1	0	0.0	0	0.0	17	0.5
대안적십자사	178	4.3	5	0.2	8	0.3	1	0.0
보건소(암, 희귀난치성질환 등)	235	5.7	1	0.0	0	0.0	1	0.0
차상위본인부담경감대상자	95	2.3	27	1.0	3	0.1	1	0.0
전체	4,113	100.0	2,647	100.0	2,686	100.0	3,372	100.0

자료: 김성아 외. (2021). 긴급복지지원제도 평가 및 제도개선 방안 연구. p.189

다른 사회복지사업으로의 연계가 부족한 속에서 우선 살펴볼 점은 긴급복지지원제도에 대한 급여 평가 측면에서 단기지원을 통해 실제 위기가 극복이 가능한지에 대한 검토가 필요하다. 즉 다른 복지사업으로

28) 낮은 연계실적의 원인으로 긴급복지업무를 담당하는 인력과 인프라가 부족으로 인해 일선 담당자가 전산망에 이를 기술하지 않아 누락될 수 있는 점을 지적하고 있기도 하다(김성아 외, 2021, p188~189)

연계되지 않은 긴급복지 수급층이 정말 위기를 극복했는지를 파악할 필요가 있는 것이다. 만약 현재의 지원기준으로도 충분하다면 이를 유지하지만, 위기 극복이 어렵고 다른 사회복지제도로의 연계도 있지 못했다면, 지원방안을 더 활성화하기 위한 방안이 제시되어야 한다. 다른 사회복지제도와의 연계측면에서는 기초생활보장제도를 제외하고는 개인이 아닌 가구단위 위기가구가 생활안정을 기할 수 있도록 돕는 제도가 거의 없다는 점에서 개인단위 지원과 연계될 수 있도록 하는 방안이 함께 마련되어야 한다. 다른 사회복지제도의 연계 중 중요한 축은 긴급복지대상이 중장년에 근로빈곤층이라는 점에서 고용복지프로그램과의 연계와 더불어 현재 부족한 것으로 드러나고 있는 민간복지자원과의 협업이다. 지역복지관 및 시설, 종교·시민단체 등과의 협업을 강화할 필요가 있다.

2. 근로빈곤 예방 및 탈출 : 근로빈곤층 지원제도 조정 및 통합

앞에서 분석한 것과 같이 근로연령에 해당되는 근로빈곤층을 위한 소득보장제도로는 국민기초생활보장제도와 자활지원제도, 긴급복지지원제도가 있으며, 소득과 고용이 함께 연계된 국민취업지원제도, 근로장려금 제도가 운영중에 있다.²⁹⁾ 근로빈곤층을 대상으로 한다는 점에서 각 제도 간 유사점이 존재한다는 측면에서, 근로빈곤층을 위한 소득 및 고용안전망 강화와 빈곤에 대한 예방과 탈출을 위해 이들 제도의 역할 조정과 장기적으로 통합을 통한 실질적 근로빈곤층 지원제도로 전환이 필요하다.

단기적으로는 제도간 역할 조정을 통해 근로빈곤층이 소득 및 고용안전망의 사각지대에 놓이는 것을 방지해야 한다. 긴급복지지원제도와

29) 이밖에 청년층과 빈곤층을 대상으로 한 자산형성사업 등이 지원되고 있지만, 자산형성사업이 중장기 사업이라는 점에서 우선 논의에서는 제외하였다.

국민취업지원제도 간 연계를 통해 위기 개인 및 가구에 대해 생계 등 생활 지원은 긴급복지지원제도를 통해 빈곤층 보호의 기능을 수행하고, 빈곤 예방 및 탈출 기능으로서 국민취업지원제도가 제공하고 있는 취창업 교육, 훈련, 직업알선 등에 우선 참여할 수 있도록 기회가 제공되어야 한다.

국민취업지원제도 I 유형의 경우 기준중위소득과 재산기준에 더해 취업경험 여부를 통해 지원대상이 판정됨으로 긴급복지지원 대상자 중 일부만이 조건에 부합될 수 있지만, II 유형의 경우에는 청년은 소득기준이 없으며, 중장년(35~69세)은 기준중위소득 100% 이하이면 지원을 받을 수 있어 긴급복지지원 대상자는 본인 의사에 따라 충분히 참여할 수 있을 것이다. 혹은 II 유형의 특정계층에 긴급복지지원 대상자를 포함하는 형태로 제도간 연계가 가능할 것이다(국민취업지원제도, 홈페이지, 2023. 12.02.인출). 무엇보다 긴급복지와 국민취업지원제도에서 행하고 있는 사례관리를 연계해서 위기가구와 개인을 보호하도록 해야 한다³⁰). 위기 가구에 대해서는 생계·의료·주거 지원을 통해 안정적 생활이 가능하도록 하며, 국민취업지원제도를 통해서도 단기 직업전환 교육 및 훈련을 통해 바로 사회에 복귀할 수 있도록 제도 간 협력이 구축되어야 한다.

공공부조제도인 긴급복지지원제도와 고용안전망인 국민취업지원제도가 서로 연계를 위해서는 먼저 공공부조의 가구단위 접근과 고용안전망의 개인단위 접근에 따른 차이를 조정해야 한다. 선정에 있어서는 두제도 모두 소득과 재산기준을 두고 있으며, 기초생활보장제도와 같은 소득

30) 새롭게 등장하는 위기계층의 경우 과거와 같이 현금지원 혹은 현물지원(서비스)만으로는 위기극복이 어려운 복합적, 중층적 위기특성을 지니고 있다. 사례로 폐업이후 생계유지를 위해 노동시장에 참여해야 하지만, 숙련된 기술이 없을 경우 비정형적 일자리에서 낮은 소득으로 일을 해야 하며, 가구내 아동, 노인, 장애인 등 돌봄이 필요한 가구가 있으면, 가구내 1인은 이들을 돌봐야 하는 복합적 위기가 발생한다. 따라서 새로운 위기가 구나 취약계층에 대한 지원은 소득과 사회서비스, 고용서비스 등이 함께 중첩적으로 지원이 되어야 한다. 하지만 현재의 제도는 서로 다른 정책, 전달체계 등을 활용함으로써 사회복지 사각지대 현상을 만들어내고 있다.

인정액 방식이 아닌 cut-off 방식을 채택하고 있다. 두 제도간 소득과 재산 기준은 대상자 범주에 따라 조정이 가능할 것이다. 단지 두제도가 가지고 있는 긴급복지의 위기조건과 국민취업지원제도의 취업경험(2년 안에 100일 또는 800시간 이상의 취업경험)의 조건이다. 개별제도가 가지고 있는 문제를 지적한다면 긴급복지제도 위기조건인 대폭 완화나 폐지, 국민취업지원제도 취업 경험 조건의 완화나 폐지가 있다. 앞의 분석에서 살펴본 것과 같이 취업경험은 근로의사를 확인하기 위한 수단으로 도입된 것이다. 근로의사에 대한 파악은 상담 혹은 심층상담, 취업활동계획 등을 통해서 파악이 가능하다는 점에서 제도 개선의 여지가 있다. 우리 연구에서도 근로빈곤층의 보호강화를 위해서는 두 제도가 가진 조건의 대폭적 완화와 폐지가 필요하다는 점을 강조하고자 한다.

선정 조건의 완화시 검토가 필요한 점은 수급대상이 증가하고 이로 인한 재원부담에 대한 걱정이다. 특히 월 50만원을 6개월 지급하는 국민취업지원제도보다는 기초생활보장제도 생계급여 수준을 100% 지급하는 긴급복지지원제도의 재원이 크게 늘어날 가능성이 있다. 생계급여 기준이 2024년 크게 증가하면서 긴급복지지원의 생계지원액도 2024년에는 1인 가구 기준 월 71만원, 4인가구 기준 월 183만원으로 높아질 예정이다(보건복지부, 2023.07.28.). 향후 기준중위소득이 인상할 것이므로, 제안된 방식으로 제도 개선이 진행시 대상자 증가에 따른 재원부담이 가중될 수 있다. 대안으로 검토될 수 있는 것은 생계지원액의 조정이다. 긴급복지지원제도는 공공부조제도로써 노동시장에 참여하여 벌어들이는 소득에 비해 관대하게 지원될 경우, 빈곤함정, 빈곤대물림 및 노동유인 약화를 초래할 수 있다. 이와 같은 점을 고려할 때, 현재 정액급여 방식으로 제공되는 긴급복지지원의 생계지원액을 보충급여방식이 적용된 차등급여 방식으로 전환할 필요가 있다. 기초생활보장제도 생계급여의

보충성원칙은 생계급여 기준 기준중위소득과 수급자의 소득인정액 차액을 지급하는 방식이다. 동 방식을 그대로 적용시 긴급복지지원제도의 선정 기준은 기준중위소득 75%로 높으므로 급여수준이 크게 증가될 수 있으므로 긴급복지지원의 생계지원액은 이원화 방식을 취할 필요가 있다. 먼저 긴급복지지원 대상자의 소득과 재산을 고려시 기초생활보장제도 생계급여 보다 낮은 소득의 경우에는 현행 기초생활보장제도 생계급여 방식과 동일하게 보충성 원칙을 적용하되 생계급여와 같은 완전한 보충급여 방식이 아닌 차등급여 방식(소득과 재산을 동시에 고려한 구간별 정액급여 방식)으로 급여를 지급하도록 한다. 긴급복지지원 대상자의 소득이 생계급여 지원기준 이상일 경우에는 신청자 소득에서 생계급여 기준을 차액하고 남은 소득을 기준중위소득 75%에서 제하고 역시 차등급여 방식으로 급여를 지급하도록 한다. 두 방식의 조합의 기준은 어떠한 형태로든 생계급여 이상의 급여가 지급되지 않도록 조정하고자 하는 것이다.

① 긴급복지지원 대상 소득 < 기초보장 생계급여 기준

- 긴급복지지원 생계지원액(차등급여) = 생계급여 기준 - 신청자 소득

② 긴급복지지원 대상 소득 > 기초보장 생계급여 기준

- 긴급복지지원 생계지원액(차등급여) = 긴급복지 선정기준 - (신청자 소득 - 생계급여 기준)

긴급복지지원대상으로 선정될 경우 현재는 생계, 의료, 주거 및 교육 지원과 복지시설 이용, 민간기관 등과의 연계서비스 등이 제공되고 있다. 이들 지원내용에 국민취업지원제도의 고용관련 서비스 및 가구내 돌봄 대상자가 있을 경우 돌봄대상자를 위한 사회서비스 등이 함께 제공될 수

있도록 지원내용을 확대할 필요가 있다.

둘째는 전달체계의 통합이나 조정이다. 긴급복지지원제도는 보건복지부 사업으로 행정안전부의 읍면동 주민센터를 기반하여 전달체계가 구축되어 있다. 반면 국민취업지원제도는 고용복지플러스센터를 중심으로 제도가 운영되고 있다. 이에 대한 조정이 필요하다. 근로빈곤층을 선정하여 급여를 제공하는 것이 ‘보호’ 측면이라면 ‘예방’과 ‘탈출’의 역할을 전달체계가 핵심적 역할을 할 것이다. 급여를 통해 지원된 수급권자에 대해 지속적으로 빈곤함정에 빠지지 않도록 하고 언제든지 탈빈곤 할 수 있도록 하기 위해서는 국민취업지원제도에서 운영하고 있는 취업지원서비스와 사례관리가 함께 제공되어야 한다. 전달체계 통합이나 조정 측면에서 직면한 문제는 긴급복지지원제도는 담당 인력이 1~2명에 불과하여 긴급복지지원대상자를 다른 사업과 연계할 수 있는 여력이 되지 못하고 있는 상황이다. 국민취업지원제도 역시 국민취업지원제도 대상자를 위한 고용서비스 지원이 고용센터와 민간위탁기관이 함께 나누어 관리하고 있으며, 여기서도 인력과 인프라 간 부족 및 연계미비 등이 동일하게 발생하고 있어, 이를 연계 협력하기 위한 체계 마련이 필요한 상황이다. 근로빈곤층의 복합적 욕구인 생계와 고용의 욕구를 어떻게 정확히 파악하여 관련 서비스를 제공할 것인지에 대한 조사, 연구 등이 우선 될 필요가 있다.

장기적 관점에서는 긴급복지지원제도와 국민취업지원제도의 역할과 재정적 안정을 담보하기 위해서는 근로장려금 역시 동 제도와 함께 통합되어 운영되는 것이 검토되어야 한다. 근로장려금은 근로빈곤층 대상으로 일회성 급여를 제공하고 있어 일시적으로 빈곤층의 생활안정에 도움을 줄 수 있다. 하지만 빈곤 위기가 단기간에 마무리 되는 것이 아니라는 것을 고려시 동 제도가 더 의미 있고 합리적으로 운영되기 위해서는 앞의 제도들과 통합되어 운영되는 것이 바람직 할 것이다. 대표적으로 지난

2020년부터 3년간 진행된 코로나19 팬데믹 기간 동안 근로장려금이 근로빈곤층 지원제도임에도 충분히 역할을 수행하지 못한 점을 고려시 이에 대한 개선이 필요한 상황이며(이영욱, 2022), 근로빈곤층에 대한 지원은 생계와 더불어 취업지원서비스가 연계될 필요가 있으므로 국민 취업지원제도와 근로장려금 연계가 필요하다는 점이 역시 주장되고 있다(이병희, 2023a).

근로빈곤층의 어려움을 극복하기 위해 긴급복지지원제도, 국민취업지원제도, 근로장려금 간의 연계 필요성 중 하나로 재정의 효율적 집행을 들 수 있다. 근로빈곤층이 생활을 유지하며 취업지원서비스를 통해 본인과 가족이 탈빈곤하기 위해서는 일정기간 집중적 지원이 필요하다. 하지만 앞의 제도들은 단기간, 단발적 지원에 불과하고 서로 연계되 되고 있지 못하다. 근로빈곤층을 대상으로 타겟팅 된 안정적이고 집중적인 지원이 필요하다. 이를 위해서는 긴급복지지원제도와 국민취업지원제도 만의 재원은 한정적이므로, 증대하고 있는 근로장려금의 재원을 함께 활용할 필요가 있다. 앞서서도 지적된 것과 같이 근로장려금이 가지는 기능은 소득보장과 근로장려이지만, 현실적으로 소득보장을 제외하고는 근로장려의 기능은 한계가 있다. 근로장려금이 가지고 있는 제도적 특성으로 인해 근로장려의 효과는 일부구간과 특정대상에서만 발견되는 한계를 보여주고 있다(고지현·전병목·신상화, 2023)³¹⁾. 따라서 근로빈곤층을 대상으로 소득보장 기능을 강화하면서 이들에 대한 빈곤 예방과 탈빈곤을 촉진하고, 재정적 효율성을 담보한다는 측면에서 지원대상을 조밀하게 설정하고, 지원금액과 기간을 확대하면서, 동시에 취업지원 서비스가 함께 제공될 수 있도록 하는 체계로의 제도 간의 조정 혹은 통합은 필요하다.

31) 고지현·전병목·신상화(2023)의 최근 분석결과를 보면 근로장려금의 노동유인효과가 일정 부문(8.82%) 있지만, 이를 점증, 평탄, 점감으로 구분하여 보면, 점증구간에서는 효과가 있지만 평탄 및 점감구간에서는 효과를 확인할 수 없음을 지적(p161~165)

긴급복지지원, 국민취업지원 및 근로장려금이 통합적으로 운영시 유용 점은 현재 국세청이 진행하고 있는 실시간 소득파악제도가 정착되고 있기 때문이다. 현재 보건복지부는 차세대사회보장정보시스템을 구축하여 운영하고 있으며, 고용노동부는 워크넷이 운영되고 있어 이들 전산망과 국세청의 실시간 소득파악체계가 연계되면 위기가구가 어느 정도 위기 상황인지를 분석하고, 이를 기반으로 위기가구의 욕구에 부합되는 지원이 이루어질 수 있을 것이다. 동 전산망 연계를 통해 위기에 처한 개인 및 가구에 대한 정확한 사례관리가 가능하며, 심층상담을 포함하여 소득 지원부터 서비스지원까지 욕구에 부합되는 지원체계 구축이 가능할 것으로 보인다.³²⁾

3. 빈곤층 대상 장기적 개편 방향

이번 연구는 근로연령층 중 근로빈곤층을 대상으로 한 제도를 살펴보고 개편방안을 제시하는데 목적이 있었다. 하지만 현재 운영중인 제도가 근로빈곤층만을 대상으로 하고 있지 않고 노인과 장애인 등 또 다른 취약 계층을 포괄하고 있음으로 이들 노인 및 장애인 대상 소득보장제도와 역할 배분 혹은 정합성에 대한 논의가 추가적으로 필요하다.

노인의 경우 기초연금, 국민연금의 노령연금, 기초생활보장제도 급여, 노인일자리 사업, 근로장려금(1인 가구) 등 여러 방면에서 소득과 고용을 지원하는 제도가 근로빈곤층 처럼 복잡하게 연결되어 있다. 근로빈곤층과 관련된 기초생활보장제도가 어떻게 개편되느냐에 따라 자활사업, 사회적

32) 현실적으로 서로 다른 세부처가 하나의 시스템속으로 모이기는 쉽지 않을 수 있다. 이미 다른 형태로 정부위원회 등을 통한 논의도 있었지만, 각 부처가 가진 특성과 칸막이를 넘어서지 못한 사례도 있다. 하지만 이제는 위기가구 지원이라는 목표하에 다시 한번 제도 간 연계, 조정 및 통합을 위한 노력이 필요한 시점이다.

경제 등과 연결되어 노인빈곤층에게도 영향을 줄 수 있다. 또한 현재 논의되고 있는 국민연금과 기초연금의 개혁방향에 따라 기초생활보장제도가 영향을 받을 수 있고 이로 인한 근로빈곤층에 주는 영향도 지대하다.³³⁾ 따라서 앞에서 제기한 근로빈곤층 지원제도의 개편은 단기적으로는 영향력이 적을 수 있지만 중장기적으로 노후소득보장제도 개편과 연동되어 개혁될 수 있으므로 새로운 패러다임 전환을 위한 접근이 필요하다.

장애인 등 빈곤하거나 취약한 계층의 소득보장에도 근로빈곤 소득개편 방향은 영향을 미칠 수 있다. 대표적으로 장애인의 경우 중증장애인 대상 장애인 연금과 경증장애인 대상 장애수당제도 등이 운영되고 있다.³⁴⁾ 외견상으로는 근로빈곤, 노인대상 소득보장제도와는 별도로 보이지만, 빈곤하고 취약한 장애인의 경우 기초생활보장제도, 근로장려금, 기초연금

33) 노후소득보장과 관련하여 국회, 전문가, 언론 등에서 제안하고 있는 것 중 하나가 기초 연금을 최저소득보장형태로 전환하자는 의견이다. 고령화 속도를 고려할 때, 현재의 기초 연금은 재정적 부담으로 지속가능하지 않음으로 대상을 축소하고 저소득 노인에게 급여를 좀 더 높여 지원하는 방안이다. 이때 방법 중 하나가 노인에 대해서는 기초생활보장제도 생계급여와 통합적으로 운영하는 방안이다. 기초생활보장제도에 대한 운영 방식을 획기적으로 전환하자는 제안이다(노인과 청장년층의 분리 운영). 즉 노인을 대상으로는 생계급여와 기초연금제도가 통합된 최저소득보장방식으로 청장년층은 별도의 공공부조 제도로의 전환을 내포하고 있다. 이와 같은 방안이 고려되기 위해서는 연구진이 제안한 근로빈곤층 대상의 기초생활보장제도, 긴급복지, 국민취업지원, 근로장려금 등의 관계도 함께 검토가 되어야 한다. 다른 형태로는 오랜 기간 논의되어온 실질적 실업부조제도가 도입되어야 한다. 따라서 제도 개혁이 진행되기 위해서는 단지 노인 혹은 노후소득보장만의 제도 개혁이 되지 않고 사회보장제도 전반에 대한 논의구조가 만들어져야 한다.

34) 장애인소득보장체제는 두가지 쟁점이 존재하며, 두가지 쟁점을 어떻게 소득보장제도에내 접목하느냐의 문제가 있다. 두가지 쟁점 중 하나는 장애인의 경우 장애로 인해 비장애인에 비해 추가비용이 발생한다. 대표적으로 이동에 따른 비용, 장애로 인한 재활의료비용, 가정내 편의 및 의료시설 등 비장애인에 비해 추가적 비용이 소요된다. 정부는 이를 장애인연금의 부가급여와 장애(아동)수당 및 장애인 서비스지원을 통해 지원하고 있다. 하지만 장애인이 체감하는 수준은 여전히 높지 않은 상황이다. 두 번째는 장애로 인해 노동시장에 참여하지 못함으로써 발생하는 소득상실에 대한 보전이다. 장애가 없었다면 노동시장에 참여하여 임금소득 등을 벌어들이고 이를 통해 생활이 가능하지만 장애인은 장애로 인해 노동시장 참여가 어렵고 참여해도 벌어들이는 소득이 비장애인에 비해 낮은 것이 현실이다. 정부는 소득상실 보전방식으로 장애인연금의 기본급여를 통해 지원하고 있지만 기본급여 수준과 현실적으로 소득보전급여인지에 대한 논쟁도 있다. 이외에 장애인재정지원일자리 사업, 장애인의무고용제도 등을 도입하고 있지만, 추가비용과 같이 장애인의 안정적으로 생활하기에는 역시 부족한 상황이다.

등과 연관되어 급여가 지급되고 있으므로 각각의 제도 개편은 서로간에 주는 영향이 크다고 볼 수 있다.

이와 같이 각각의 대상을 가지고 있는 소득보장제도 개편 방향의 논의를 시작하기 위해서는 개편의 목적과 철학을 분명히 하고 해당 계층에 주는 영향을 종합적으로 고려해야 한다. 여기에는 단순히 선정과 급여기준에만 그치는 것이 아니라 각 제도가 운영하고 있는 전달체계에 대한 조정 또한 함께 진행되어야 한다. 빈곤층과 취약계층 등을 대상으로 한 소득보장체계 개편 방향은 좀 더 숙고하고 차분히 살펴볼 필요가 있다.

여기서 제안할 수 있는 것은 첫째 향후 소득보장제도 개편은 소득보장제도만의 개편이 아닌 사회서비스와의 접목속에서 개편이 진행되어야 한다. 엄밀하게 보면 사회보장제도의 개편을 포함하는 것이다. 새로운 취약계층으로 가족돌봄 청년(일명 심청이), 과다채무가구, 경계성장애인, 정서적 취약계층, 소수자 등이 나타나고 있지만, 이들은 기존 사회보장 제도로 보호받지 못하는 대상이었다. 과거와 다르게 새롭게 등장하는 취약계층은 소득보장제도 만으로는 해소되지 않는 특징을 보여주고 있다. 가구내 소득을 지원할 경우 생계는 유지되지만, 주거문제, 가정내 돌봄(장애, 노인, 가정폭력 대상 등)문제는 해소되지 않을 것이다. 가족돌봄 청년의 경우 소득과 주거지원은 물론 가족내 돌봄 대상자에 대한 돌봄 서비스가 함께 공급되어야 하면 청년 개인에게는 언제든지 노동시장에 참여할 수 있도록 고용서비스가 역시 체계적으로 제공되어야 한다. 이와 같이 향후 소득보장제도 개편은 소득은 물론 서비스보장까지도 함께 포괄할 수 있는 형태로의 사회보장제도 개편이 필요하다.

둘째, 소득보장제도 개편은 생애주기 특성을 반영하여 개편이 추진되어야 한다. 소득보장제도의 미비로 아동을 대상으로는 아동수당과 부모급여가 도입되었으며, 청년을 대상으로는 각종 수당제도와 자산형성

사업 등이 크게 제안되고 있다. 중장년과 고령층을 대상으로는 기초생활 보장제도, 사회보험, 근로장려금 제도 등이 운영되고 있다. 이들 모두 기존 소득보장제도에서 포괄하지 못한 대상이었으며, 각종 새로운 제도 등이 제안되면서 한국의 소득보장제도는 매우 복잡하고 어려운 구조를 만들어 내고 있다. 개별개별 제도로는 필요하고 의미가 있지만, 전체적인 소득 보장, 사회보장체계 속에서는 복잡하고 유사한 제도가 만들어지고 있는 것이다. 향후 개편은 이와 같은 생애주기, 개인 및 가구 특성을 고려한 형태로의 소득보장 개편방안이 제안될 필요가 있다.

셋째는 소득보장제도 개편이 추진해야 할 방향은 임시적이고 일시적 개편이 아닌 중장기적이고 지속가능한 소득보장개편이 이루어져야 한다. 지난 여러 번의 위기속에서 우리의 대응은 위기 상황만 넘어서는 된다는 생각으로 대응해 왔다. 한시생계, 공공근로, 공공부조 기준 조정, 사회 보험제도 확대 혹은 급여 조정 등 일시적 형태로의 조정이 대부분이다. 예외적으로 지난 코로나19 팬데믹 기간 제공된 전국민 대상 소득지원은 지원이전에 사회적 논쟁과 양극화 현상을 만들어 냈다는 점에서 다시 도입되기는 쉽지 않은 상황이다. 향후 유사한 위기가 또 다시 발생할 수 있으며, 위기 상황시 위기 계층은 과거, 현재와 동일한 취약계층은 물론 근로빈곤층 등 노동시장 불안정 계층일 것이다. 최근에는 광역 및 지방자치 단체 차원에서도 중앙정부 운영제도의 사각지대인 지역주민을 대상으로 각종 수당제도(기회소득, 안심소득, 농어민수당, 출산수당 등)가 만들어 지고 있다. 이 역시 우리의 소득보장제도가 취약하다는 것을 보여주는 한 단편으로 볼 수 있다. 향후의 소득보장제도 재편은 일시적, 단기대응적 제도 개편이 아닌 중장기적이고 사각지대가 없도록 하는 소득보장제도 개편이 진행되어야 한다.

이번 연구는 연구주제에 제시된 바와 같은 근로빈곤층을 중심으로

소득보장 개편에 대한 기본적 방향을 살펴보고자 했다. 향후에는 근로 빈곤층은 물론 노인, 장애인 등 취약계층을 대상으로 하는 소득보장체계에 대한 개편을 함께 다루어 보고자 한다. 이때 주요하게 우선 검토되어야 할 부문은 새로운 소득보장체계 속에서는 최소한 적용 사각지대 문제는 없도록 하는 방안이다. 이를 기반으로 하나하나 제도가 가지고 있는 한계와 문제를 극복해 나가야 할 것으로 보인다.



- 강신욱, 김현경, 정은희, 김기태, 오욱찬, 정세정 ... 이원진. (2022). 소득보장제도
종합 실태분석 및 개선방향 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 경기도. (2023a. 06. 29.). 예술인 기회소득. <https://www.gg.go.kr/bbs/boardView.do?bIdx=77199424&bsIdx=464&menuId=1536&bcIdx=520>에서 2023. 08. 13. 인출.
- 경기도. (2023b. 06. 29.). 장애인 기회소득. <https://www.gg.go.kr/bbs/boardView.do?bIdx=78226621&bsIdx=464&menuId=1534&bcIdx=521>에서 2023. 08. 13. 인출.
- 고용노동부. (2019. 03. 19.). 청년들의 취업 준비, 정부가 도와드립니다!. 고용
노동부 보도자료. <https://www.google.co.kr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjnu7W7geGDAXXqQVYBHQ4MAoMQFnoECA4QAQ&url=https%3A%2F%2Fieic.kdi.re.kr%2Fpolicy%2FcallDownload.do%3Fnum%3D186418%26filenum%3D1&usg=AOvVaw364ED9BvoDQwkXzloQcpd8&opi=89978449>에서
2023. 09. 15. 인출.
- 고용노동부. (2020). 국민취업지원제도 참여자 안내서. 고용노동부.
- 고용노동부. (2022a. 06. 26). 한국형 실업부조 고도화를 위한 제1차 국민취업
지원 기본계획 수립. 고용노동부 보도자료. https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=13661에서 2023. 09.
15. 인출.
- 고용노동부. (2022b. 10. 25.). 실업급여 부정수급을 뿌리 뽑도록 하겠습니다.
고용노동부 보도자료. https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=14128에서 2023. 09. 15. 인출.
- 고용노동부. (2023a. 01. 29.). 고용서비스 고도화 방안. 고용노동부 보도자료.
https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=14128

- s_seq=14570에서 2023. 09. 15. 인출.
- 고용노동부. (2023b. 08. 29.). 2024년 고용노동부 예산안 33조 6,039억원. 고용노동부 보도 참고자료. https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=15439에서 2023. 09. 15. 인출.
- 고용노동부. (2023c. 01. 31.). 더 좋아진 국민취업지원제도를 소개합니다. 고용노동부 보도자료. https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=14584에서 2023. 09. 15. 인출.
- 고용노동부. (2023d). 2023년 고용노동백서. 고용노동부.
- 고지현, 전병목, 신상화. (2023). 2023 조세특례 임의심층평가(1) 근로장려금. 기획재정부, 한국조세재정연구원.
- 곽윤경, 하은솔, 오욱찬, 신영규. (2022). 청년 미래의 삶을 위한 자산 실태 및 대응방안. 한국보건사회연구원.
- 관계부처 합동. (2019. 06. 04.). “고용안전망을 완성하는” 「국민취업지원제도」 추진방안. 관계부처 합동 보도자료. <https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156334904>에서 2023. 09. 01. 인출.
- 관계부처 합동. (2023). 제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026)(안). https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10107010100&bid=0038&act=view&list_no=1479416&tag=&cg_code=&list_depth=1에서 2023. 10. 20. 인출.
- 구인회, 백학영. (2008). 사회보장의 사각지대: 실태와 영향요인. **사회보장연구**. 24(1), pp.175-204.
- 국가법령센터, 「조세특례제한법」 제100조의5 제1항, [https://www.law.go.kr/법령/조세특례제한법/\(19936,20231231\)](https://www.law.go.kr/법령/조세특례제한법/(19936,20231231))에서 2023. 9. 20. 인출.
- 국민연금연구원. (2023). 국민연금생생통계
- 국세청, (2023). 국세통계연보,
- 국세청 누리집. 근로·자녀장려금 신청자격. <https://www.nts.go.kr/nts/cm/cnnts/cntntsView.do?mi=2452&cntntsId=7783>에서 2023. 9. 20. 인출.
- 국정기획자문위원회. (2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획. <https://www.>

- korea.kr/fcatalog/access/ecatalogt.jsp?callmode=normal&catimage=&eclang=ko&Dir=971&um=s&start=40에서 2023. 09. 15. 인출.
- 국회예산정책처, (2023). 대한민국 조세. https://www.nabo.go.kr/Sub/01Report/01_02_Board.jsp?funcSUB=view&bid=19&arg_cid1=0&arg_cid2=0&arg_class_id=0¤tPage=0&pageSize=10¤tPageSUB=0&pageSizeSUB=20&key_typeSUB=&keySUB=&search_start_dateSUB=&search_end_dateSUB=&department=0&department_sub=0&etc_cate1=B&etc_cate2=&sortBy=reg_date&ascOrDesc=desc&search_key1=&etc_1=0&etc_2=2&tag_key=%EA%B2%BD%EC%A0%9C%EB%B6%84%EC%84%9D&arg_id=7976&item_id=7976&etc_1=2&etc_2=2&name2=2에서 2023. 11. 01. 인출.
- 금융위원회. (2023. 01. 16). 서민금융 현황 점검회의 개최. 금융위원회 보도자료. <https://www.fsc.go.kr/po010103/79285?srchCtgr=¤tPage=62&srchKey=&srchText=&srchBeginDt=&srchEndDt=>에서 2023. 12. 8. 인출.
- 기획재정부. (2023). 2023년 세법개정안. https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_00000000028&searchNttId1=MOSF_00000000065146&menuNo=4010100에서 2023. 09. 15. 인출.
- 길현중, 김현경, 김혜원, 성지미, 이덕재, 이현주. (2019). 한국형 실업부조 도입 운영 방안 마련. 고용노동부. <file:///C:/Users/82102/Downloads/ED%95%9C%EA%B5%AD%ED%98%95%20%EC%8B%A4%EC%97%85%EB%B6%80%EC%A1%B0%20%EB%8F%84%EC%9E%85%EC%9A%B4%EC%98%81%20%EB%B0%A9%EC%95%88%20%EB%A7%88%EB%A0%A8.pdf>에서 2023. 09. 01. 인출.
- 길현중. (2016). 취업성공패키지와 제도 개선을 위해 고려해야 할 점. 사회안전망 포럼.
- 김명중. (2022). 일본 인사혁신 동향과 노동 및 사회보장법 개정. 월간 인사관리.

2022년 2월호(통권390호).

- 김문길. (2021). 국민기초생활보장제도 보장 범위 평가와 과제. 보건복지포럼, 292, pp.6-17.
- 김문길, 김태완, 여유진, 김미곤, 임완섭, 황도경 ... 정해식. (2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김성아, 노현주, 김기태, 김문길, 안수란, 신영규, ... 함선유. (2022). 고립·은둔 청년 지원사업 모형 개발 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김성아, 여유진, 이다미, 함선유, 한겨레, 김미곤 ... 김남희. (2021). 긴급지원제도 평가 및 제도개선 방안 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김아름. (2022. 12. 21.). '더 팍팍해졌다' 신혼청년가구 자가 비율 매년 줄어. 이데일리. <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03493206632560816&mediaCodeNo=257>에서 2023.10.14. 인출.
- 김연명. (2010). 비정규직의 사회보험 사각지대 규모와 실태의 재검토. **사회복지정책**, 37(4), pp.155-179.
- 김은하, 이희종. (2012). 기초생활보장 사각지대 프로파일 분석연구. 한국보건복지정보개발원.
- 김은하, 한경훈. (2018). 복지 사각지대의 개념 고찰과 빈곤 정책에의 함의. 한국사회보장학회 춘계학술대회 자료집. pp.259-284
- 김종진. (2022). [기획3] 고용보험 사각지대와 제도 밖 노동자의 사회적 보호 과제. 월간 복지동향, 285, 18-23.
- 김태완, 김기태, 강성호, 이주미, 강예은. (2021). 국민기초생활보장제도 접근성 강화 방안 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김태완, 이주미, 김기태, 정세정, 송치호, 오성욱. (2022). 근로연령층 사회보장 현황과 복지-고용서비스 연계방안. 한국보건사회연구원.
- 김태완, 이주미, 최준영. (2023), 도농 1인가구 빈곤 특성 비교, 보건복지포럼, 323, 71-85.
- 김현경, 노대명, 임완섭, 김혜원, Sofie T. N. Brodersenn Isamu Yamamoto, 이병재. (2016). 근로빈곤층 경제활동상태 변화와 복지정책 수요, 한국

보건사회연구원.

- 김희연. (2013). 사각지대 해소를 위한 지역중심의 복지체계 구축. 이슈&진단, 81, pp.1-21.
- 노대명. (2005). 양극화시기 근로빈곤층 지원정책의 당면과제. 보건복지포럼, 99, pp.91-107.
- 노대명, 박찬임, 강병구, 구인회, 이문국, 이병희 ... 최승아. (2004). 자활정책, 지원제도 개선방안 연구. 한국보건사회연구원, 노동연구원.
- 노대명, 강신욱, 김재진, 황덕순, 전지현. (2016). 근로빈곤층 근로연계 소득보장 제도 개선방향. 한국보건사회연구원.
- 노대명, 정세정, 곽윤경, 이지혜, 임지영, 이호근. (2020). 고용형태 다변화에 따른 사회보장 패러다임 재편방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 대한민국정부. (2008). 이명박 정부 100대 국정과제. <https://www.korea.kr/fcatalog/access/ecatalogs.jsp?callmode=normal&catimage=&eclanng=ko&um=s&Dir=464>에서 2023. 09. 15. 인출.
- 대한민국정부. (2013). 이명박 정부 국정백서 8: 친서민 중도실용. <https://www.korea.kr/fcatalog/access/ecatalogt.jsp?callmode=normal&catimage=&eclanng=ko&Dir=370&um=s&start=386>에서 2023. 09. 15. 인출.
- 대한민국정부. (2022). 윤석열 정부 120대 국정과제. <https://www.korea.kr/fcatalog/ecatalog5.jsp?Dir=1125>에서 2023. 09. 15. 인출.
- 대한민국정부. (2023). 2023년부터 이렇게 달라집니다. <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=40280>에서 2023. 09. 15. 인출.
- 문진영, 이정기. (2015). 한국 공공부조제도의 사각지대에 대한 연구. **생명연구**, 35, pp.13-65.
- 박진희, 정재현, 김수현, 이정아, 이혜연, 김영달. (2021). 특수형태근로자 및 자영업자의 고용보험 사각지대 분석. 한국고용정보원.
- 변재연. (2023). 결산분석시리즈(IV) 국민취업지원제도 사업분석. 국회예산정책처.
- 보건복지부. (2018a). 2016~2018년 자활사업 참여인원 현황. 내부자료.

- 보건복지부. (2018b). 2017 보건복지백서,
보건복지부. (2019). 2018 보건복지백서,
보건복지부. (2021). 2021년 자활사업안내(I). 보건복지부.
보건복지부. (2023). 국민기초생활보장제도 사업안내
보건복지부. (2023). 긴급복지지원 사업안내. 보건복지부.
보건복지부. (2023. 09. 19.). 젊은 한국, 청년 미래를 위한 전략, 청년복지 5대
과제. 보건복지부 보도자료. <https://eiec.kdi.re.kr/policy/callDownload.do?num=242945&filenum=2>에서 2023. 11. 01. 인출.
보건복지부. (2023. 07. 28.). 2024년도 생계급여 지원기준 역대 최대인 13.1
6% 인상 . 보건복지부 보도자료. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&cg_code=에서 2023. 07. 31. 인출.
보건복지부. (각 년도a). 국민기초생활보장제도 사업안내. 보건복지부.
보건복지부. (각 년도b). 국민기초생활보장제도 수급자 현황. 보건복지부.
서광국. (2023). 근로빈곤층, 자활지원 관점. 근로빈곤&자활지원 세미나. 한국
보건사회연구원.
서울시. (2023). 전국 최초 고립은둔 청년실태조사: 3월 중 종합지원대책 추진.
<https://news.seoul.go.kr/gov/archives/544738>에서 2023. 10. 05.
인출.
신상화, 김문정. (2022). 2019년 근로장려금 개편이 노동 공급에 미친 영향.
예산정책, 12(2), 67-90.
신성식. (2023. 11. 29.). 월세2만원, 청년은 고독사 생각한다. 이렇게 10년 지낸
4만명. 중앙일보. <https://www.joongang.co.kr/article/25210897>
에서 2023. 12. 10. 인출.
실업자 구직촉진 및 소득지원에 관한 법률안. 의안번호 1806008. (2009).
여유진, 김미곤, 황도경, 김명중, 김성아. (2018). 긴급지원제도 평가 및 제도개
선 방안연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
오선정, 이상현, 정병석, 임무송, 장신철, 이재갑, 김동규. (2022). 한국 고용서비
스의 발전과정, 최신 전달체계 및 발전방향. 한국노동연구원.

- 오윤해. (2019). 정책성 서민금융상품 이용자의 행태 분석. 한국개발연구원.
- 오윤해. (2020). 정책서민금융상품에 대한 평가와 개선방향. KDI Focus, 101, 1-8.
- 유경준. (2013). 고용안전망 사각지대 현황과 정책방향. KDI Focus, 28.
- 은민수. (2020). [동향2] 코로나 이후 '실질적 실업부조'의 도입 필요성과 방향. 월간복지동향. 참여연대.
- 이덕재, 이호근, 손정순. (2021). 한국적 고용안전망 제도화 방안 연구. 한국고용정보원.
- 이덕재. (2023). 실업급여와 고용서비스: 현황과 쟁점. 한국의 고용안전망 세미나. 한국보건사회연구원.
- 이병희. (2011). 사회보험료 지원을 통한 사회보험 사각지대 해소 방안. 동향과 전망, 82.
- 이병희. (2018). 근로빈곤 특성과 한국형 실업부조 도입 방향. 월간 노동리뷰, 165, 35-52.
- 이병희. (2021). 국민취업지원제도의 2차 고용안전망 역할 강화. 월간 노동리뷰, pp.35-46.
- 이병희. (2023a). 고용보험 적용 확대 경과와 과제. 고용보험 세미나. 한국보건사회연구원.
- 이병희. (2023b). 코로나19에 따른 고용안전망의 평가와 방향모색. 월간복지동향 2023.7월호. 참여연대.
- 이병희, 황덕순, 김혜원, 길현중. (2017). 근로빈곤층에 대한 실업안전망 구축 방안. 고용노동부.
- 이병희, 길현중, 김근주, 김혜원, 정영훈, 오상훈. (2018). 한국형 실업부조 법제화 방안 연구. 고용노동부.
- 이병희, 이승호, 성재민, 김혜원, 오민홍, 김근주. (2021). 제1차 구직자 취업지원 기본계획(국민취업지원제도) 수립 연구. 고용노동부.
- 이승윤, 백승호, 김태환, 박성준. (2020). 주요국 고용안전망의 현황과 시사점. 중앙대학교.

- 이영욱. (2022). 코로나19 이후의 소득보장체계 구축방향. KDI Focus 111호. 한국개발원.
- 이재연. (2018). 시장서민금융과 정책서민금융의 역할 정립을 통한 지속가능 서민금융체계 구축 방향. 한국금융연구원.
- 이준균. (2023. 04. 04.). 경기도 뉴스포털, 경기도 기회소득, 출발선에 서다. 경기도 뉴스포털. https://gnews.gg.go.kr/news/news_detail.do?number=202304040916305676C048&s_code=C109에서 2023.08.13. 인출.
- 자활복지개발원. (2022). 2019~2022년 자활사업 참여인원 현황. 내부자료.
- 장지연, 이병희, 은수미, 신동균. (2011). 고용안전망 사각지대 해소방안. 한국노동연구원.
- 전병목. (2022). 근로·자녀장려금 형평성 효과. 재정포럼, 311, pp.34-60
- 전병유, 이상혁. (2011). 저소득 근로빈곤층 고용지원 방안. 고용노동부.
- 정세정, 류진아, 강예은, 김성아, 함선유, 김동진 ... 이원진. (2022). 청년 삶 실태조사. 국무조정실, 한국보건사회연구원.
- 정윤태, 박형준, 은민수, 김태완, 이찬, 박석환. (2020). 세종형 기본소득 기초연구. 세종특별자치시 사회서비스원.
- 정은희, 강신욱, 김태완, 정해식, 임완섭, 오욱찬, 김근혜. (2018). 국민기초생활보장제도 재산기준 개선방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 정은희, 김현경, 함선유, 한겨레, 백학영, 길현종, 정해식. (2022). 국민취업지원제도 시행에 따른 자활사업 추진방안 연구. 한국자활복지개발원, 한국보건사회연구원.
- 정지운, 김성태, 임병인. (2015). 국민기초생활보장제도의 소득인정액 기준의 수직적·수평적 공정성 분석. **재정학연구**, 8(3), pp.59-87.
- 조세특별제한법 시행령, 제100조의4 제3항. <https://www.law.go.kr/lsLinkCommonInfo.do?lspttninfSeq=128973&chrClsCd=010202>에서 2023. 12. 1. 인출.
- 진선미. (2023. 03. 05.). '다중채무자 10명 중 3명이 청년'. <https://blog.naver.com/smjingogo/223033777845d>에서 2023. 10. 01. 인출.

- 진성진, 전영준, 박지혜, 정해웅. (2022). 근로장려금(EITC)의 고용효과. 고용노동부, 한국노동연구원.
- 차민경, 양혜원, 김태완, 박소현. (2020). 예술인 복지정책 기본계획 수립 방향 설정을 위한 사전연구. 한국문화연구. 한국문화관광연구원.
- 천영민, 김태완, 김문길, 강금봉, 박소희. (2016). 근로빈곤층 실태파악 및 지원 방안, 기본연구 2016-45, 한국고용정보원
- 최저임금위원회. 연도별 최저임금결정 현황.
- 홍성대. (2011). 복지 사각지대 해소 방안으로서의 사례관리 활성화를 위한 법·제도적 과제. **입법과 정책**, 3(2), pp.127-149.
- 황덕순, 허선, 류정선, 심창학, 유태균, 이해영, 정연택. (1999). 저소득 장기실업자 보호방안 연구. 고용노동부.
- 통계청. (2022. 10. 25). 2022년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과. 통계청 보도자료. https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=210&tag=&act=view&list_no=421333&ref_bid=203,204,205,206,207,210,211,11109,11113,11814,213,215,214,11860,11695,216,218,219,220,10820,11815,11895,11816,208,245,222,223,225,226,227,228,229,230,11321,232,233,234,12029,10920,11469,11470,11817,236,237,11471,238,240,241,11865,243,244,11893,11898,12031,11825,246에서 2023. 11. 10. 인출.
- 통계청. (2022. 12. 07). 2022 통계로 보는 1인가구. 통계청 보도자료. https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=10820&tag=&act=view&list_no=422143&ref_bid=에서 2023. 11. 10. 인출.
- 통계청. (2023). 국가통계포털(연령별경제활동인구 총괄). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7002S&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=B11&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE&path=%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do에서 2023.10.05. 인출.

통계청. 국가통계포털-소득분배지표(전체, 연령별). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF06&conn_path=I2에서 2023. 12. 27. 인출.

통계청, 국가통계포털-평균이직연령, 2023.12.5.인출.

통계청. 2023년 사회조사 결과. 보도자료 (2023.11.8.)

한국보건사회연구원, 10-17차 한국복지패널조사 원자료.

한국은행. (2023). 금융안정보고서 (2023년 6월). <https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0000593/view.do?nttId=10077961&menuNo=200068&pageIndex=1>에서 2023. 11. 22. 인출

고용노동부 홈페이지. (2023). <https://www.moel.go.kr/index.do>에서 2023. 09 01. 인출.

국민취업지원제도, 홈페이지. (2023). 사업소개, <https://www.kua.go.kr/uapaa010/selectSporTrgt.do> 에서 2023.12.02.인출.

서민금융진흥원 홈페이지. (2023). <https://www.kinfa.or.kr/index.do>에서 2023.11.30. 인출.

서울시 안심소득 홈페이지. (2023). <https://seoulsafetyincome.welfare.seoul.kr/>에서 2023.08.13. 인출.

TASIS 국세통계포털, 14-3-1. 근로·자녀장려금별 지급 현황(성, 가구유형, 연령, 자녀수, <https://tasis.nts.go.kr> (접근일: 2024년 3월 6일)

TASIS 국세통계포털, 14-3-24. 재산 규모별 자영업자 근로·자녀장려금 지급 현황(총급여액, 지급규모)(1/2) <https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/ui/ep/e/a/UTWEPEAA02.xml&sttPb1Yr=2022&sttsMtaInfrId=20211203N012022N8967> (접근일: 2024년 3월 7일)

TASIS 국세통계포털 <https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/ui/ep/e/a/UTWEPEAA02.xml&sttPb1Yr=2023&sttsMtaInfrId=20230103N01202347804> (접근일: 2024년 3월 7일)

TOKENPOST. (2023. 08. 16). 채무조정 신청 건수 9만 1981명... 양정숙 의원, “금융취약계층 체감경기 심각한 상황”. <https://www.tokenpost.kr/article-142788>에서 2023. 12. 8. 인출.

OECD. (2015). Coverage and Classification of OECD data for Public Expenditure and Participants in Labour Market Programmes. Retrieved from www.oecd.org/els/emp/Coverage-and-classification-of-OECD-data-2015.pdf 2023. 09. 15.

Weishaupt, J. T. (2013). Origin and Genesis of Activation Policies in ‘Old’ Europe: Toward a Balanced Approach?. Minimum Income Protection in Flux, pp.190-216. UK: Palgrave Macmillan,

金融庁, 消費者庁, 厚生労働省(自殺対策推進室), 法務省. (2022. 06. 07.). 多重債務者対策をめぐる現状及び施策の動向. Retrieved from <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/saimu/kondankai/dai19/siryou1-1.pdf> 2023. 10. 04.

橋本健二. (2021). 新・日本の格差社会. 東京: 講談社現代新書.

香川豊彦. (1915). 貧民心理の研究. 東京: 警醒社書店.

小島庸平. (2021). サラ金の歴史—消費者金融と日本社会. 東京: 中公新書.

小関隆志. (2021a). 消費者信用生活協同組合による金融包摂・多重債務者支援の歴史的展開. *明治大学社会科学研究所紀要*, 60(1). 97-108.

小関隆志 [編]. (2021). 信用生協五十年史 - 半世紀にわたる金融包摂・多重債務者救済のあゆみ. 東京: 消費者信用生活協同組合.

新里宏二. (2021). 特集2・多重債務問題の最新の状況. *国民生活ウェブ版*, 104, 5-7.

落合恵美子. (2019). 21世紀家族へ (第四版). 東京: 有斐閣.

多重債務者対策本部. (2007). 多重債務者改善プログラム. Retrieved from <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/saimu/kettei/070420/honbun.pdf>

2023. 10. 04.

日本弁護士連合会. (2006). 多重債務問題の解決へーサラ金・クレジット・商工ローン被害の克服をー Retrieved from https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/publication/booklet/data/tajyusaimu_kaiketu.pdf 2023. 10. 04.

金融庁・高橋伸子. (2006). 広げよう、多重債務者相談のネットワーク～キーワードは、連携』そして、熟意. 多重債務問題解決のためのカウンセリングシンポジウム. 基調講演 金融庁作成資料 Retrieved from <https://www.fsa.go.jp/policy/kashikin/symp200706/01.pdf> 2023. 10. 04.

아사히신문(朝日新聞). (2010. 9. 16.). 政治とカネ. Retrieved from <http://www.asahi.com/special/kotoba/archive2015/danwa/201009140023.html> 2023. 10. 04.

総務省統計局. 労働力調査. <https://www.stat.go.jp/>에서 2023. 10. 1. 인출.

일본총무청 노동력조사(<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00200531&tstat=000000110001>)

連合総研. (2023). 非正規で雇用される労働者の働き方・意識に関するアンケート調査. <https://www.rengo-soken.or.jp/>에서 2023. 10. 1. 인출.

厚生労働省. (2011). 支給開始年齢について」第4回社会保障審議会年金部会 2011년 10월11일 자료. <https://www.mhlw.go.jp/index.html>에서 2023. 10. 1. 인출.

厚生労働省 (2021) 「令和3年所得再分配調査報告書」 <https://www.mhlw.go.jp/index.html>에서 2023. 10. 1. 인출.

厚生労働省 (2022) 「2022 (令和4) 年・国民生活基礎調査の概況」 <https://www.mhlw.go.jp/index.html>에서 2023. 10. 1. 인출.

厚生労働省 (2022) 「社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会 (第14回) 生活困窮者自立支援制度の現状について」

厚生労働省. 1990~2024년 地域別最低賃金改定状況. <https://www.mhlw.go.jp>

p/index.html에서 2023. 10. 1. 인출.

www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei22/dl/02_kek.pdf
2023. 10. 1. 인출.

総務省統計局. <https://www.stat.go.jp/data/jinsui/2022np/index.html>.
2023. 10. 1. 인출.



[부록 1] 금융취약계층 : 일본 대응사례

다중채무자란 복수(3개 금융기관 이상)의 소비자금융에 대한 채무 혹은 반환이 어려운 수준의 채무를 진 자를 의미한다(金融庁ほか, 2022. 06. 07.). 용어 정의에서 엿볼 수 있듯, 다중채무 문제의 주요한 요인은 개인을 대상으로 고금리의 무담보대출을 행하는 소위 ‘사라킹(サラ金³⁵)’, 즉 소비자금융(消費者金融)이다. 일본에서는 2000년대에 들어 소비자금융에 의한 다중채무자의 증가가 사회문제로 인식되기 시작하면서, 일본에서는 ‘관련업계 규제’와 ‘다중채무자 지원’이라는 두 가지 축을 중심으로 정책이 추진되어 왔다. 소비자금융에 대한 이해가 선행되지 않고는 다중채무자 지원책을 다룰 수 없을 정도로 밀접한 관련성을 가지므로, 아래로는 먼저 소비자금융의 역사와 특징을 개관하고, 다중채무 문제의 해소에 결정적 역할을 한 것으로 평가되는 2006년 개정 대금업³⁶법(改正貸金業法)의 내용과 다중채무 문제개선 프로그램(多重債務問題改善プログラム)을 중심으로 한 지원책에 대해 소개한다.

가. 소비자금융과 다중채무

일본 사회에서 소비자금융은 사회보장제도에서 구조적으로 배제된

35) 사라킹(サラ金)이란 샐러리맨 금융(サラリーマン金融)의 약어(略語)로, 개인을 대상으로 무담보대출을 행하는 금융업자를 의미하며, 최근에는 소비자금융이라는 표현이 일반적으로 쓰이고 있다.

36) 대금업법(貸金業法) 제2조에 따르면, 대금업이란 금전대부 또는 금전대차의 매개(어음할인, 매도담보 및 그 밖에 이와 유사한 방법을 통한 금전의 교부 또는 금전수수의 매개를 포함)를 업으로써 행하는 것을 뜻한다.

빈곤층 및 저소득층이 기댈 수 있는 유일한 사회 안전망이었다(小島庸平, 2021; 新里宏二, 2021). 소비자금융의 발달은 산업화 초기 과정에서 대량으로 발생한 빈민층을 대상으로 했던 고금리의 개인 간 대출 거래이다. 범죄전력이 있고 싸움과 술을 좋아하여 협객(俠客)이라 불리던 일부 노동자들은 법의 손길이 닿지 않는 회색지대를 무대로 폭력과 협박을 통해 도시 빈민층에게 대출을 강제하여 권력관계를 형성함과 동시에 금전적 이익을 취했다(香川豊彦, 1915).

전쟁의 충격이 채 가시기도 전인 1950년대 중반, 일본에서는 한국전쟁에 의한 특수(特需)를 계기로 유례없는 고도경제성장을 이룩하면서 소위 '가족의 전후체제(家族の戦後体制)'(落合恵美子, 2019)라 불리는 남성 생계 부양자 모델(male breadwinner model)이 확립되었다. 또한 생활 수준의 향상으로 인해 최신설비와 인프라를 갖춘 공단주택단지(団地)가 곳곳에 들어서게 되면서 주거문화 또한 크게 변화하게 된다. 이러한 변화를 배경으로 새롭게 등장한 것이 바로 타나베 노부오(田辺信夫)에 의한 단지 금융(団地金融)이었다. 그는 까다로운 심사를 요하는 공단주택단지 거주자 변제능력의 잣대가 된다는 점, 그리고 경제적 자율성을 갖지 못하는 여성들의 생활자금 수요가 높다는 점에 주목하고, 단지에 거주하고 있는 여성들을 대상으로 대출사업을 전개하여 성공을 거두었다.

비교적 작은 영역에서 소규모로 이루어지던 개인 간 대출 거래의 수요가 급증한 것은 오일쇼크 등의 외부적 요인에 의해 고도경제성장의 파죽지세가 꺾였던 1970년대였다. 경기침체에 따른 거래처의 감소에 직면한 금융기관들은 중소기업 용자를 확대하는 방향으로 사업의 방향을 전환해 나갔다(小島庸平, 2021). 일본은 풍요롭고 평등한 사회이며, 90% 이상의 국민이 중산층에 속한다는 '1억총중류사회(1億総中流社会)'의 담론이 사회 전반에 걸쳐 유효했던 가운데(橋本健二, 2021), 사회안전망의 미비

및 금융기관에 의한 개인신용대출 부족에 따라 발생한 빈틈을 비집고 들어가 개개인의 생활자금 수요에 대응한 것이 바로 소비자금융이다. 종신고용과 연공서열에 기반한 일본적 고용관행(日本的雇用慣行)에 의해 형성된 표준가구의 여성을 대상으로 했던 소비자금융은 경기침체라는 배경에 발맞추어 샐러리맨인 남성들과 저소득층까지 저변을 확대했다. 소비자금융이 저소득층에 대한 금융포섭(financial inclusion)에 성공한 것은 앞서 언급한 바와 같이 오랜 기간에 걸친 개인 간 대출거래를 통해 축적된 금융기술과 더불어, 젠더에 대한 시점을 내재하고 있었음에 기인한 하나의 사회적 현상이었다.

버블경제가 붕괴하고 소위 ‘잃어버린 30년’이라 부르는 장기 경제침체에 접어들고 동시에, 노동시장 규제 완화에 따른 노동시장의 이중구조화가 진행되기 시작한 1990년대에는 소비자금융에 대한 수요가 더더욱 증가하게 되었다. 그러나 소비자금융에 대한 정부의 행정적인 개입 및 규제는 약한 수준에 머물러 있었다. 이에 더불어 다중채무를 예방하는 복지적인 성격을 갖는 금융제도가 매우 미비했고, 일본 사회에 지배적인 담론인 ‘자기책임론(自己責任論)’에 의해 채무는 어디까지나 개인적 차원의 문제라는 인식이 만연한 결과, 다중채무 문제가 심화되게 되었다(小関隆志, 2021a: 97). 그 결과, 정부개입이 본격화된 2006년에는 소비자금융의 이용자가 전체 인구의 무려 약 12.5%에 달하는 약 1,400만 명을 기록하고, 그 중 다중채무자는 200만 명이 넘는 것으로 집계되어 사회에 큰 충격을 안겼다(多重債務者対策本部, 2006). 또한 2004년의 다중채무에 의한 자살자는 총 7,947명에 이르렀으며, 2005년에는 개인파산이 역대 최다치인 총 184,324건을 기록했다. 이와 같이 다중채무가 개인의 문제를 넘어 가족해체와 같은 중대한 사회적 문제를 야기하고 있다는 사실이 알려지며 경각심이 고조되었다. 이에 대하여 2006년에 법률개정을 위한

서명운동을 전개한 일본변호사연합회는 ①연 25%를 넘는 고금리, ② 변제능력을 고려하지 않는 과잉대출, ③끊임없는 독촉전화 및 방문 등의 3가지를 다중채무 문제의 원인으로 지적하며 ‘사라킹 3악(サラ金三悪)’이라 명명하고, 금리상한 하향조정을 핵심으로 한 제도개선을 정부에 요구했다(日本弁護士連合会, 2006). 이에 일본 정부는 2006년에 대금업법(貸出業法)의 개정을 통해 다중채무 문제 해결을 위한 대책 마련을 본격화하게 된다.

나. 개정 대금업법의 주요 내용

2006년 12월 13일에 참의원 통과로 성립하고 단계별 시행을 거쳐 2010년 6월 18일에 완전 시행된 개정 대금업법은 제도개선을 요구했던 일본변호사연합회로부터 ‘요구사항이 모두 반영되었다’는 호평을 들을 정도로 개혁적이며 성공적이었다는 평가를 받고 있다. 먼저 다중채무 문제를 정의함과 더불어 이를 사회문제로 적시하고 있다는 점에서 그 의의가 크다고 할 수 있다. 동법 66조에 따르면, 다중채무 문제는 ‘대금업을 운영하는 자에 의한 대출에 기인하여 다수의 대출수요자가 중층적 혹은 누적적인 채무를 지게 됨에 따라 사회경제적 생활에 현저한 지장이 생기는 상황에 따른 국민생활상의 문제 및 국민경제의 운영상의 문제’로 정의된다. ‘국민경제의 운영상의 문제’라는 마지막 문구에서, 다중채무를 개인적 차원의 문제를 넘어선 국가적 대책을 요하는 사회문제로 바라보는 정부의 시각이 엿보인다.

개정법의 내용을 개관하면, 크게 1)대금업의 적정화를 위한 규제 재검토, 2)과잉대출 억제를 위한 총량규제의 도입, 3)상한금리 하향조정 등 금리 체계 재검토, 4)야미킹(ヤミ金³⁷)에 대한 대책으로 분류할 수 있다(金融庁・高橋伸子, 2006). 먼저 대금업의 적정화를 위한 규제로는 도도부현

(都道府県) 단위의 광역자치단체에 대한 등록 및 3년에 한 번의 등록갱신을 의무화했다. 또한 최저순자산기준을 5천만엔 이상으로 상향조정하여 진입장벽을 높였다. 더불어 광고의 대중매체 노출빈도를 제한하고 과잉 대출 방지를 위한 자주적인 규제책의 확립을 의무화했으며, 독촉행위, 대출계약서 등에 대한 규제를 강화했다. 그 다음으로 총량규제에 대한 내용으로는 변제능력을 초과하는 대출의 금지를 목적으로 대출금의 상한을 연수입의 1/3으로 제한³⁸⁾함과 동시에, 정부의 감독기능 강화를 통한 규제효과 담보를 위해 업자들로 하여금 신용정보기관에의 가입을 의무화했다. 셋째로 상한금리의 경우, 2000년도에 출자법(出資法) 개정을 통해 규정된 상한금리였던 29.2%를 20%로 하향조정하였으며, 마지막으로 야미킹에 대해서는 징역 최대 5년에서 10년으로 상향조정하는 등 형벌 강화를 통해 억제력을 높였다. 이러한 개혁의 결과, 다중채무로 인한 자살자의 수는 2005년 7,947명에서 개정법의 일부가 시행된 다음 해인 2007년에는 1,973명을 기록하였으며, 그 이후에도 꾸준히 줄어들어 2016년에는 2005년의 1/13 수준인 604명으로 감소했다. 또한 다중채무자의 수 역시 급격히 감소하여 개정법 통과 후 한 해 만에 116.9만 명을 기록하였다. 무려 절반이 감소한 셈이다. 그 이후에도 지속적인 감소를 거듭하여 2016년에는 52.4만 명을 기록했으며, 특히 5군데 이상의 금융기관에서 채무를 진 자는 2007년의 1/10 수준인 1만 7천 명으로 급감했다(金融庁ほか, 2022. 06. 07.).

37) 야미킹(ヤミ金)이란, 대금업법에 의해 규정된 사업등록의 유무와 상관없이 출자법의 상한금리(20%)가 넘는 금리로 금전대부를 행하는 불법금융업자를 의미한다. 어둠을 뜻하는 야미(闇)를 한자가 아닌 외래어나 고유명사, 의미 강조 시 사용되는 가타가나로 주로 표기하는 이유는, 가시적으로 드러나는 의미를 일부러 숨기기 위해 표의문자가 아닌 표음문자로 표기함으로써 위험하고 수상한 것이라는 뉘앙스를 전달하고자 함이다(아사히신문(朝日新聞)「ことば談話室」2010년 9월 16일 기사).

38) 주택론, 자동차론, 유가증권담보대출, 부동산담보대출은 예외허용.

다. 다중채무 문제 개선 프로그램의 내용

일본의 다중채무자 지원책은 수상관저 직속기관인 ‘다중채무자대책 지원본부(多重債務者対策新本部)’가 수립한 다중채무 문제 개선 프로그램(이하 ‘프로그램’)에 입각하여 시행되고 있다. 다중채무자대책지원본부는 2006년에 추진되었던 대금업법 개정에 발맞추어, 구체적인 대책 마련 및 추진을 위한 논의를 거쳐 동년 12월 22일에 각의 결정되었다. 그리고 그 다음 해인 2007년 4월 20일부터 프로그램이 실시되었다. 프로그램은 원칙상 부채액이 30만 엔을 초과하는 자를 대상으로 하며, 그 이하일 경우 사회보장제도를 활용한 지원을 실시한다. 프로그램의 내용은 크게 1)상담 창구의 정비 및 강화, 2)세이프티넷 대출(セーフティネット貸付け) 제공, 3) 금융경제교육 강화, 4) 야미킹 박멸을 위한 단속 강화 등 4가지로 구성 되어 있다.

1) 상담창구의 정비 및 강화

많은 다중채무자가 문제해결에 필요한 정보의 부족을 겪고 있다는 점에 착안하여, 지역자치단체와 재무국(財務局) 및 금융청 등의 관할부서, 사법 지원센터인 법테라스(法テラス) 등을 중심으로 다양한 상담서비스를 실시 하고 있다.

- 시구정촌(市区町村): 각 기초자치단체에 전담상담창구를 마련하고, 필요시 다른 기초자치단체 및 전문가와의 연계 등을 통해 문제해결을 위한 제도 및 법률 조언을 실시하고 있다. 또한 세금, 사회보험료, 공공 비용 체납자에 대한 방문조사 및 사정청취를 통한 조기발견활동을 실시하고 있다.

- 도도부현(都道府県): 원칙상 기초자치단체의 상담서비스를 보완하는 역할을 수행함. 현청의 관계부서, 경찰, 변호사회, 사법서사회 등으로 구성된 다중채무자대책본부 또는 협의회를 설립하여 상시적으로 대책협의를 실시하고 있다.
- 중앙정부: 상담매뉴얼의 작성/배포, 상담원에 대한 연수 및 지도활동을 실시하고 있다. 법무성은 법테라스의 기능 강화를 위한 연수를 실시하고 있다.
- 법테라스(法テラス): 법적 분쟁의 해결을 위한 종합안내소 역할을 수행하는 정부의 설립기관인 법테라스(일본사법지원센터)는 임의정리³⁹⁾(任意整理), 특정조정⁴⁰⁾(特定調停), 개인재생⁴¹⁾(個人再生), 자기파산⁴²⁾(自己破産) 등 법적 수단을 통한 해결 시 필요한 상담과 정보제공 업무를 주로 담당한다. 또한 일정 수준의 소득 및 자산 기준 이하인 자 가운데 승소의 가능성이 있다고 판단되는 자에 한하여, 무료상담 서비스와 수입료를 포함한 재판절차비용, 서류작성비용 등을 선지급하는 민사법률부조(民事法律扶助) 제도를 운영하고 있다. 그리고 65세 이상의 고령자, 장애가 있는 자, 법률상담소까지 공공교통기관으로 왕복 3시간 이상이 소요되는 자 등에 대하여 출장상담서비스를 제공

39) 임의정리란 변호사 혹은 사법서사 등의 전문가에 의뢰하여 채권자와의 교섭을 통해 부채액을 확정된 후, 합의를 통해 결정된 변제가능한 금액을 분할하여 변제하는 것을 의미한다.

40) 특정조정이란 채무의 변제가 불가능할 가능성이 높은 채무자(특정채무자)의 경제적 재생을 도모하기 위해 특정채무자가 지고 있는 금전채무와 관련된 이해관계를 조정하는 것을 목적으로 하는 법적 절차이다.

41) 개인재생이란 부채를 변제할 수 없게 된 자가 채권자에 대한 변제금의 총액을 줄이고, 그 금액을 3년간(원칙)에 걸쳐 분할하여 변제하기 위한 채무자의 재생계획과 채권자의 의견을 재판소가 인정할 경우 남은 채무를 면제하는 것을 의미한다.

42) 자기파산이란 재판소에 파산신청서를 제출하여 면제허가를 받을 경우, 일부의 자유권 제한 등을 전제로 교육비와 세금 등의 비면책채권을 제외한 모든 채무를 면제하는 것을 의미한다. 한국과 마찬가지로 자기파산절차에는 적게는 20만 엔에서 많게는 50만 엔 정도의 예납금(予納金) 혹은 변호사 수입료가 발생한다는 점에서, 돈이 없어서 오히려 파산도 불가능하다는 제도적 모순이 지적되고 있다.

하고 있다. 이외에도 지역자치단체의 생활곤궁자자립지원·지원조정 회의, 각종 사례회의 등에 출석하여 연계강화 활동을 시행하고 있다.

상기한 각 주체들의 연계를 통한 다중채무자 상담 및 지원과정은 아래와 같다.

- 방문조사 혹은 상담신청 접수를 통해 다중채무자를 발견할 경우, 전담상담창구로 연결하여 사정청취 실시
- 채무내용 확인 후, 부채액이 총 30만 엔을 초과할 경우 조사담당원이 채무상황점검표를 작성 후 상부의 결재를 통해 다중채무자지원프로그램 대상자 여부를 결정
- 채무정리가 필요하다고 인정될 경우, 프로그램 적용.
- 자립지원팀 및 변호사, 사법서사 등의 연계를 통해 필요한 서비스를 제공. 필요시 법테라스와 연계하여 법률상담 및 필요한 조치를 실시.
- 상담 및 조치 6개월 후 채무정리 및 변제 결과를 보고, 채무정리 종료로 기하여 프로그램 종료.

이외에도 도도부현 및 정령(政令)으로 지정된 일부 도시에서는 정신보건 복지센터, 보건소 등 보건/의료관계기관과의 연계를 통해 본인 및 가족에 대한 상담서비스를 실시하고 있다. 또한 대금업협회, 은행협회, 크레딧 협회 등 업계단체에 상담창구를 마련할 것을 요청하여 연계를 통한 상담 서비스를 운영하고 있으며, 파칭코 등의 도박중독이 다중채무에 주요한 요인이 되고 있음에 주목하여 도박의존을 방지하기 위해 설립된 NPO 단체들과 연계하고 있다⁴³⁾. 마지막으로 당사자 자조그룹과 가족 및 주변인

43) 대표적으로는 공익사단법인 도박의존증 문제를 생각하는 모임(公益社団法人ギャンブル依存症問題を考える会), NPO법인 전국 도박의존증 가족의 모임(NPO法人全国ギャンブル依存症家族の会)등을 들 수 있다.

자조그룹을 운영하고 있다⁴⁴⁾.

2) 세이프티넷 대출 제공

‘일본판 그라민 은행’ 모델 구축을 목표로, 각 지역에서 ‘얼굴이 보이는 용자(顔の見える融資, 사정청취, 구체적인 해결방법에 대한 상담, 사전사후 모니터링을 전제로 변제능력을 고려한 저금리대출)을 실시하고 있다. 위에서 언급했듯 사정(assessment) 및 상담, 모니터링이 대출의 전제 조건이 된다는 점, 그리고 공적자금을 직접 투입할 경우 도덕적 해이가 발생할 우려가 있다는 점에서, 시행주체는 지자체가 아닌 각 지역의 비영리 단체(생활협동조합, NPO, 중간법인) 및 민간금융기관(노동금고, 신용금고, 신용조합) 등으로 한정하고 있다(多重債務者対策本部 2006). 이에 더하여 후생노동성 관할 하에서 사정 및 상담, 모니터링을 전제로, 각 지역의 사회복지협의회에 의한 생활복지자금대출제도(生活福祉資金貸付), 지역자치단체에 의한 모자과부복지대출금제도(母子寡婦福祉貸付金制度), 노동금고에 의한 지역자치단체제휴사회복지자금대출제도(自治体提携社会福祉資金貸付制度) 등 기존에 존재하는 세이프티넷 대출을 활용하고 있다.

주요 시행주체인 신용조합, 노동금고, 신용생활협동조합 등은 20세기 초부터 생활기반이 불안정하고 경제적으로 곤궁한 서민에 대해 다양한 금융서비스를 지원해 왔다. 이 중 신용생활협동조합의 사례를 살펴보면, 신용생활협동조합이 제공하는 대출서비스의 평균 금리는 9%로, 이는 소비자금융의 절반 수준이나, 결코 낮은 수준의 금리라고 할 수는 없다.

44) 당사자 자조그룹으로는 GA일본 인포메이션센터(日本インフォメーションセンター)가, 가족 및 주변인의 자조그룹으로는 일반사단법인 GAM-ANON 일본서비스오피스(一般社団法人ギャモン日本サービスオフィス)가 운영되고 있다.

그럼에도 불구하고 상담 및 모니터링 등에 소요되는 사업경비가 시행 주체인 신용생활협동조합에 전가됨에 따라 만성적인 적자구조가 발생하게 되면서, 대부분의 신용생활협동조합은 금리에 의한 수익으로는 사업을 지속하기 어려운 상황에 처해 있다(小関隆志, 2021). 이에 따라 코로나 19 유행 이후 사회복지협의회가 운영하는 생활복지자금의 특례대출의 소개를 우선하면서 대출규모를 점차 축소해 나가는 추세에 있다. 동시에 생활곤궁자자립지원법(生活困窮者自立支援法⁴⁵⁾)에 근거한 가계개선지원사업⁴⁶⁾을 지역자치단체로부터 위탁을 받아 시행하고 있으며, 국토교통성의 위탁으로 저소득층 및 고령자를 대상으로 입주지원 및 월세채무보증 등 ‘주택 세이프티넷 사업(住宅セーフティネット事業)’을 실시하는 등, 금융 지원에 국한되지 않고 활동반경을 넓힘으로써 저변을 확대해 나가고 있다.

3) 금융경제교육 강화

문제의 해결을 위해서는 올바른 금융교육이 선행되어야 할 필요가 있다는 문제의식에 기반하여, 문부과학성(文部科学省) 주관의 금융경제 교육을 강화했다. 구체적인 내용으로는, 학생들을 대상으로 HR(Homeroom) 시간 및 가정과목을 통해 대출서비스 이용 시 금리나 변제 금액, 상한금리제도, 다중채무에 대한 지원책(채무정리 등의 제도나 상담

45) 2015년에 시행된 생활곤궁자자립지원제도는 생활보호법의 대상자는 아니지만 그 대상이 될 가능성이 필요한 자(한국의 차상위계층에 해당) 중 자립생활이 가능할 것으로 판단되는 자를 대상으로 현금급여 및 상담지원, 취업훈련 등의 제공이 이루어지고 있다.

46) 가계개선지원사업(家計改善支援事業)은 그린 코프(green co-op) 생활협동조합연합회가 2006년 8월에 후쿠오카 시에서 개설한 다중채무자 및 차상위계층을 위한 생활재생상담실에서 비롯한 사업으로, 생활곤궁자자립지원제도가 시행된 2015년 이후 임의사업의 형태로 일부 지역자치단체에서 가계개선지원기관을 설치/운영해 왔다. 2020년에 시행률 53%를 거쳐, 현재는 전국 모든 지역자치단체에서 시행하고 있다. 근본적으로 자립 지원에 목적이 있는 것으로, 가계상황에 대한 사정과 재생계획 수립, 필요에 의한 대출 알선 등을 실시하고 있다.

창구의 존재) 등에 대해 교육할 것을 규정하고 있다. 동시에 이에 필요한 교사양성과정의 커리큘럼을 정비하고, 교사교육을 위한 연수제도를 실시하고 있다. 또한 대학에서도 입학 및 졸업시에 신용카드 및 금융서비스의 바른 사용법 등을 교육할 것을 장려하고 있다. 아울러 성인에 대해서도 지역자치단체와 법률가 등 전문가와의 연계를 통해 지역자치단체가 소비자 교육을 실시하고 있다.

4) 야미킹 박멸을 위한 단속 강화

개정 대금업법의 실효성을 확보하기 위해, 다양한 형태의 불법대출에 대한 경찰 및 감독당국에 의한 단속을 강화하고 있다. 이를 위해 집중단속 본부를 중심으로 한 단속을 강화함과 동시에, 의심되는 업체에 대한 전화를 통한 경고활동 강화, 휴대전화 불법이용정지제도의 적극적 활용, 범죄수익 이전방지법(犯罪収益移轉防止法)에 근거한 관련업자로 의심되는 자의 우편물 검사 등을 실시하고 있다. 아울러 적발 시 최대 형량을 징역 5년에서 10년으로 상향조정했다. 2021년 8월부터는 트위터나 인스타그램 등 SNS에서 불법금융과 관련된 게시물을 게시한 계정에 경고연락을 함과 동시에 수사당국 및 운영회사와의 연계를 통해 단속활동을 실시하고 있으며, 이를 통해 SNS상에서 활동하는 불법금융업자 중 약 70% 정도가 단속 및 적발되었다(金融庁ほか, 2022. 06. 07.).

라. 결론

일본의 다중채무 문제의 중심에는 소비자금융이 있다. 오랜 역사를 통해 축적한 금융기술과 여성의 생활자금 수요에 초점을 맞추어 성공을 거둔 소비자금융업은, 경기침체를 기회로 삼아 저소득층에 대한 금융포섭에

성공했다. 경기침체가 지속되고 노동시장유연화로 인해 불안정노동자가 급증하면서 소비자금융업계는 폭발적으로 성장했다. 이러한 사회적 현상의 배경에는 사회안전망의 미비가 있었다.

소비자금융으로 인한 문제가 심화됨에 따라, 2006년에 일본 정부는 대금업법의 개정 및 수상관저 직속기관인 다중채무자대책지원본부에 의한 지원책을 통해 문제의 시정에 나섰다. 일본에서는 상담에 그치지 않고 생활재건을 위한 가계진단과 자금대출 등을 통해 지속적으로 후속 관리를 시행하는 독자적인 방법론이 구축되어 왔으며, 변호사연합회 및 지역자치단체, 금융기관 등과 연계한 다중채무자 구제와 더불어 문제의 배경이 되는 가정 및 생활문제의 근본적 해결을 모색하는 태세가 마련되어 왔다(小関隆志, 2021: 97). 반면, 지원제도 이용 시 동반되는 엄격한 자산 조사, 상담과 취업훈련 및 지원 등을 통한 자립 강조, 도덕적 해이의 방지를 위한 재정의 직접투입 금지 원칙 등은 오늘날 일본 사회보장개혁의 원칙으로 제시된 자조·공조·공조(自助·公助·共助)의 원칙이 여실히 드러나는 대목이라 할 수 있다. 사회문제에 대한 개인의 역할과 커뮤니티 및 지역 사회, 그리고 국가 간 역할 분담은 여전히 논쟁적이다. 앞으로도 일본을 포함한 여타 국가들의 지원책의 효과와 한계에 대한 모니터링을 통해 한국의 지원모델을 지속적으로 검토해 나갈 필요가 있다.

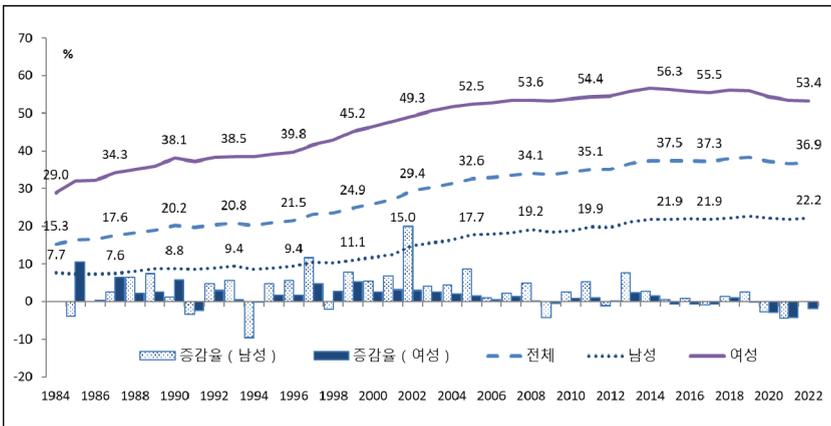
[부록 2] 일본의 비정규직근로자 및 빈곤의 현황과 대책: 최근의 사회보장제도 및 노동시장 개혁 중심으로

가. 일본의 고용상황(비정규직근로자)

1) 비정규직근로자 현황

1990년에 처음으로 20%를 넘은 일본의 비정규직근로자 비율은 2022년 현재는 36.9%까지 상승했다. 성별로는 남성이 22.2%, 여성이 53.4%로 여성 근로자의 절반 이상이 비정규직근로자로 노동시장에 참가하고 있는 것으로 조사되었다.

[부그림 2-1] 일본의 비정규직근로자 비율(연별)

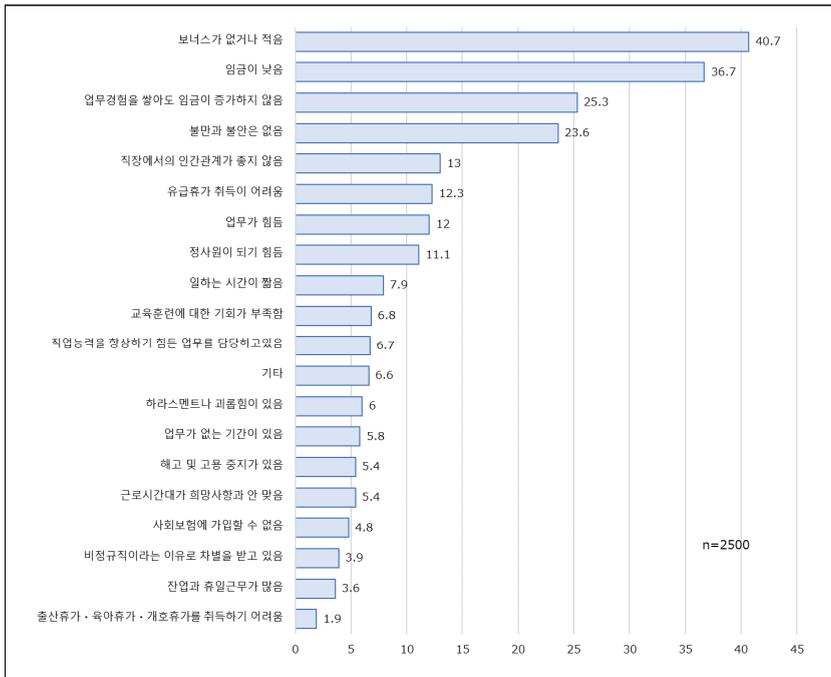


자료: 일본총무청 노동력조사(<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00200531&tstat=000000110001>). 에서 2023. 10. 1. 인출.

일본노동조합총연맹(레고소켄)은 2022년말에 민간기업의 비정규직 근로자를 대상으로 현재의 취업상황 및 근무환경의 실태, 동일노동 동일

임금 등 비정규직 관련 규칙에 대한 인식, 코로나19 감염증 확대가 업무에 미치는 영향, 현재의 생활 및 가계 상황 등에 관한 조사를 실시했다.⁴⁷⁾

[부그림 2-2] 비정규직근로자가 현재 느끼고 있는 불안과 불안



자료: 連合総研 (2023) 「非正規で雇用される労働者の働き方・意識に関するアンケート調査」

47) ○ 조사명: 「비정규직근로자의 일하는 방식과 의식에 관한 설문 조사」
 ○ 조사대상 : 전국의 20~64세 민간기업에 고용되어 있는 비정규근로자(파트타임어, 아르바이트, 계약사원 및 준사원, 파견근로자, 위탁사원)의 ①노동조합 조합원(500명)과 ②비조합원(2000명)
 ○ 기간 및 방법: 2022년11월 30일~12월 5일). Web에서 개별기입방식

나. 지니계수 및 빈곤율

일본에서는 후생노동성의 「소득재분배조사」와 총무성통계국의 「전국 소비실태조사」를 이용해 지니계수를 발표하고 있다. 후생노동성은 2021년에 9월에 2017년 7월13일부터 8월12일까지 8,645가구를 대상(응답 가구 4,415가구, 응답률 51.1%)으로 실시한 조사 결과를 발표하였는데, 그 결과를 보면 평균당초소득(연간)은 429.2만 엔, 평균재분배소득은 499.9만 엔으로 3년 전 조사에 비해 각각 9.3%와 3.7% 증가했다.

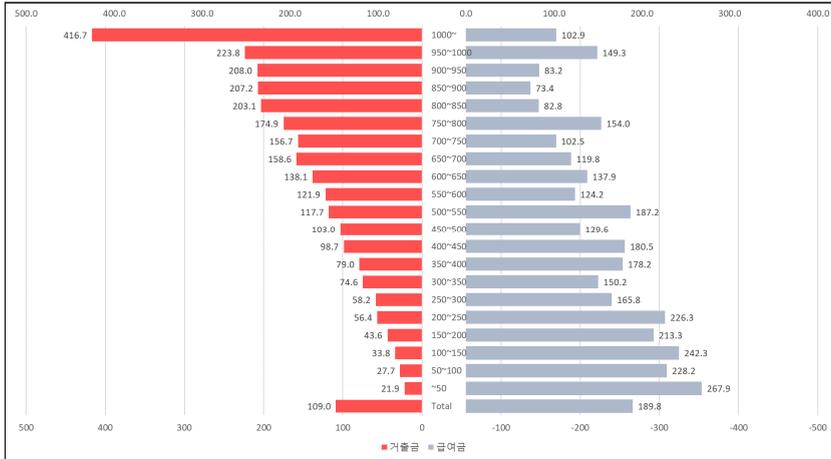
[부그림 2-3] 소득재분배에 의한 소득계급별 가구 분포의 변화



자료: 厚生労働省(2021) 「令和3年所得再分配調査報告書」

당초소득의 경우 연간소득이 50만 엔 미만인 소득계층의 비율이 26.4%로 가장 높았지만, 일본 정부가 소득 재분배 정책을 실시한 이후의 재분배소득에서는 이 비율이 0.6%로 크게 낮아졌다. 소득수준이 가장 높은 소득 1,000만 엔 이상 소득계층이 전 소득계층에서 차지하는 비율은 당초소득에서는 10.3%였지만 재분배 소득에서는 8.4%로 조정되었다.

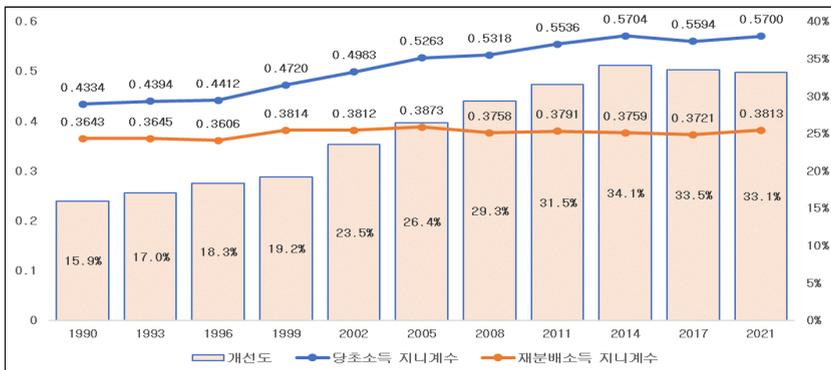
[부그림 2-4] 당초소득계급별 소득재분배 상황



자료: 厚生労働省 (2021) 「令和3年所得再分配調査報告書」

2021년의 당초소득 지니계수는 0.5700으로 4년 전 조사의 0.5594를 상회했다. 재분배소득의 지니계수도 0.3813으로 4년 전의 0.3721에 비해 높게 나타났다. 한편, 소득재분배에 의한 지니계수 개선도는 4년 전의 33.5%에서 33.1%로 낮아진 것으로 밝혀졌다.

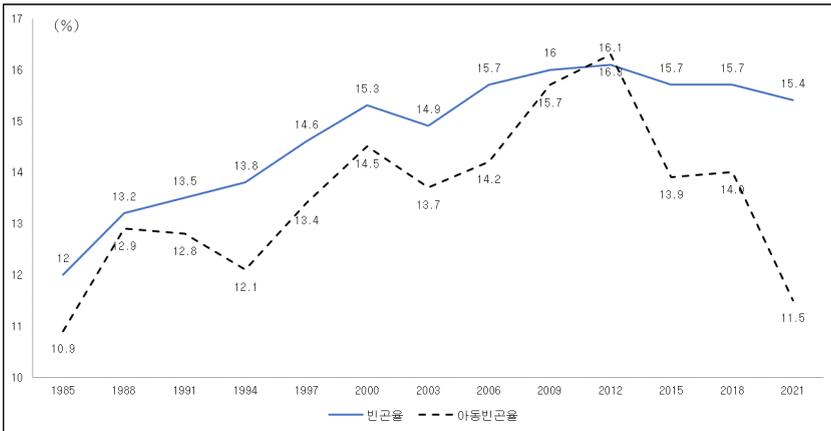
[부그림 2-5] 「소득재분배조사」의 지니계수 및 지니계수 개선도



자료: 厚生労働省 (2021) 「令和3年所得再分配調査報告書」

2021년의 빈곤율은 15.4%로 3년 전 조사의 15.7%로 낮게 나타났으며, 아동빈곤율도 동 기간에 14.0%에서 11.5%로 크게 개선되었다.

[부그림 2-6] 빈곤율 추이



자료: 厚生労働省 (2022) 「2022 (令和4) 年 国民生活基礎調査の概況」

다. 일본정부의 대책 - 사회보장관련 정책

1) 생활보호제도

일본정부가 빈곤문제 및 양극화를 해결하기 위해 실시하고 있는 가장 대표적인 정책은 생활보호제도라고 할 수 있다. 급여액은 지역 및 연령, 가구원인별로 차이가 있지만 도쿄도 23구에 거주하는 65세 이상 1인 가구의 경우 주거급여를 포함해 매월 약 13만 엔이 지급된다(근로수입 등 수입이 있는 경우에는 수입금액을 제외한 금액을 지급).

2) 생활곤궁자자립지원제도

일본정부는 경제적으로 궁핍하고 최저한도의 생활을 유지할 수 없는 염려가 있는 자에 대해 개개인의 상황에 따른 지원을 실시하고 자립을 촉진하기 위해 생활곤궁자 자립지원제도를 실시하고 있다. 최근에는 코로나19의 영향으로 휴업이나 실업을 하게 되어 수입이 감소해 생활이 어려운 자들을 위해 생활복지자금의 특례대출을 실시하고 있다. 생활복지자금의 특례대출은 크게 긴급소액자금과 종합지원자금으로 구분할 수 있는데, 긴급소액자금은 코로나19의 영향으로 휴업 등에 의한 수입 감소로 긴급하고 일시적인 생계 유지를 위해 대출을 필요로 하는 가구를 대상으로 대출을 실시하는 제도로 대출 상한액은 20만 엔 이내이다(무이자, 보증인 필요 없음).

생활곤궁자자립지원제도 관련 예산은 2018년도의 432억 엔에서 계속 해서 증가해 2022년도에는 594억 엔까지 증가했다. 시행 이후 6년간 신규 상담 접수 건수는 약 195만 건으로 이 중 지속적인 지원을 위해 플랜을 작성한 건수는 약 49만 건에 달하는 것으로 나타났다.

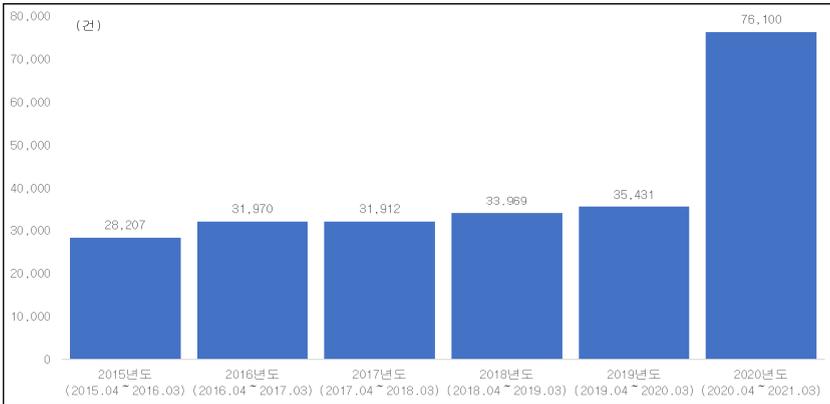
〈부표 2-1〉 생활곤궁자 자립지원제도 지원 상황조사 결과

년도	신규상담 접수건수		플랜작성 건수		취업지원 대상자수		취업자수		수익이 증가한 자의 비율		취로·증수율 =(②+⑥)/①
	인구 10만 명당		인구 10만 명당	①	인구 10만 명당		취업자 중 취업지원 대상 글랜 작성자 ②		취업자 중 취업지원 대상 글랜 작성자 ③		
2015 년도 (2015.04'2016.03)	226,411	14.7	55,570	3.6	28,207	1.8	21,465		6,946	-	-
2016 년도 (2016.04'2017.03)	222,426	14.5	66,892	4.3	31,970	2.1	25,588	17,836	7,199	4.878	71%
2017 년도 (2017.04'2018.03)	229,685	14.9	71,293	4.6	31,912	2.1	25,332	17,958	6,390	4.414	70%

년도	신규상담 접수건수		플랜작성 건수		취업지원 대상자수		취업자수		수익이 증가한 자의 비율		취로·증수율 =(㉔+㉕)/㉑
		인구 10만 명당		인구 10만 명당	(㉑)	인구 10만 명당		취업자 중 취업지원 대상 글랜 작성자 (㉔)		취업자 중 취업지원 대상 글랜 작성자 (㉕)	
2018 년도 (2018.04~2019.03)	237,665	15.5	77,265	5.0	33,969	2.2	25,001	16,333	9,031	5,079	63%
2019 년도 (2019.04~2020.03)	248,398	16.2	79,429	5.2	35,431	2.3	25,212	16,717	8,650	4,890	61%
2020 년도 (2020.04~2021.03)	786,163	51.4	139,060	9.1	76,100	5	20,659	14,502	11,902	5,924	27%

자료: 厚生労働省 (2022) 「社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会 (第14回) 生活困窮者自立支援制度の現状について」

[부그림 2-7] 자립상담지원사업의 취업지원 실적



자료: 厚生労働省 (2022) 「社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会 (第14回) 生活困窮者自立支援制度の現状について」

취업준비지원사업의 이용건수도 2015년도의 699건에서 2020년도에는 4,695건까지 크게 증가했다. 취업준비지원사업 이용자의 특성을 보면 취직활동곤란이 58.0%로 가장 높았고, 다음으로 경제적 곤궁(50.2%), 기타 멘탈 문제(33.4%), 사회적 고립(32.5%), 취직정착곤란(28.6%)의 순으로 나타났다.

3) 건강보험과 후생연금보험의 적용확대

2022년 10월 1일부터 종업원 수가 100명을 초과하는 기업에 대해서 건강보험 및 후생연금보험의 적용을 확대했다. 또한 2024년 10월부터는 적용대상이 종업원 수가 50명을 초과하는 기업까지 확대할 예정이다.

〈부표 2-2〉 건강보험과 후생연금보험의 적용확대 일정

대상	요건	2016년10월* (현행)	2022년10월~ (개정)	2024년10월* (개정)
사업소	사업소 규모	상시 500명 초과	상시 100명 초과	상시 50명 초과
단시간 근로자	근로시간	1주일의 소정근로시간이 20시간 이상	변경내용 없음	변경내용 없음
	임금	월액 88,000엔 이상	변경내용 없음	변경내용 없음
	근무기간	계속해서 1년 이상 사용될 예정	계속해서 2개월 이상 사용될 예정	계속해서 2개월 이상 사용될 예정
	적용제외	학생이 아닐 것	변경내용 없음	변경내용 없음

자료: 김명중(2022)『일본 인사혁신 동향과 노동 및 사회보장법 개정』『월간 인사관리』2022년 2월호(통권390호).

4) 생활보호 기준액 개정

생활보호 기준액은 '제1종', '감액율', '제2종'의 세 가지 요소로 계산되며, 거주지, 가구원 수, 연령 등에 따라 달라지는 구조이다. 후생노동성은 5년에 한 번씩 재검토를 통해 새로운 기준액을 결정하고 있다. 또한, 신체 장애인이 있는 가정이나 모자가정의 경우 생활보호와는 별도로 가산금을 받을 수 있다. 기준액의 결정은 우선 생활부조의 현재 수준과 생활보호가 적용되지 않는 일반 저소득 가구의 생활비를 비교해, 차이가 발생하지 않도록 가구유형별로 계산한다.

일본 정부는 물가 상승의 영향을 고려한 특례 조치로 일률적으로 1인당 1000엔을 가산하기로 결정하고, 이 조치를 적용해도 감액되는 경우에는 2023년 4월 이후 2년간 기준액을 현행 수준으로 유지하기로 결정하였다. 새로운 기준액에 따른 지급은 2023년 10월부터 시작되었다.

5) 아동수당의 확충 및 저출산 대책을 위한 새로운 재원을 논의

일본 정부는 저출산 문제를 개선하기 위해 아동수당 확대 등 '금전'으로 육아를 지원하는 제도를 잇따라 내놓고 있다. 2023년 1월부터는 '출산·양육지원금'을 시행해 임신기에는 '출산응원금'으로 5만 엔분, 출산 후에는 자녀 1명당 '양육지원금'으로 5만 엔분 상당의 쿠폰을 지급하고 있다. 또한 2023년 4월부터는 출산육아일시금을 기존의 42만 엔에서 50만 엔으로 인상했다.

일본 정부는 차원이 다른 저출산 대책의 기본이념으로 ① 구조적 임금 인상 등과 함께 경제적 지원을 강화하여 젊은 세대의 소득을 늘리고, ② 사회 전체의 구조와 의식을 바꾸고, ③ 모든 아동-양육가구를 생애주기에 따라 끊임없이 지원하는 것을 들으며, 향후 근본적으로 정책을 강화하겠다는 입장을 밝혔다. 특히 모든 아동 및 육아가구를 지원하는 대책의 일환으로 내년부터 아동수당을 대폭 확대하기로 했다. 개혁의 핵심은 ① 소득 제한 폐지, ② 지급기간 연장, ③ 셋째 자녀 이후 가산액 확대라고 할 수 있다.

현재 아동수당은 0~3세 미만은 월 15,000엔, 3세부터 중학생까지는 월 3만 엔이 지급되고 있다. 단, 아동을 양육하는 사람(부부 중 소득이 높은 쪽)의 소득이 일정 기준 이상이 되면 아동수당은 일률적으로 월 5천 엔이 줄어들며(특례급여), 양육자의 연간소득이 소득상한액 이상인 경우에는

아동수당이 지급되지 않도록 소득제한을 두고 있다.

아동수당의 소득제한에 대해서는 '소득제한을 두는 것 자체가 아동수당제도의 취지에 어긋난다', '가구주의 소득을 기준으로 하는 것은 불공평하고 불합리하다' 등의 문제점이 지적되어 왔다. 따라서 아동미래전략회의에서는 '이차원적 저출산 대책'의 일환으로 아동수당의 소득제한을 없애기로 했다. 또한 지급기간도 현재 중학생까지인 아동수당을 고등학생(만 18세가 되는 년도의 3월31일까지) 까지 연장했다. 더욱이, 세번째 자녀 이후부터 '만 3세~초등학생'에 대해서는 월 15,000엔의 가산금을 지급했는데 이 기간을 '0세~고등학생'으로 확대하고 금액도 월 3만 엔으로 인상하기로 했다.

저출산 대책의 재원 확보 방안으로는 '소비세 인상', '국채 발행', '사회보험료에 가산하는 지원금 제도의 신설', '세출 개혁', '사업자가 전액 부담하는 아동 및 육아 부담금 증액' 등이 논의되었는데, '소비세 인상'에 대해서는 여론의 반발을 불러일으키기 쉽다는 의견이 있어 일찌감치 선택에서 제외됐다. 다음으로는 '국채 발행'인데, 일본의 부채 잔액이 GDP의 두 배를 넘어 주요 선진국 중 가장 높은 수준이라는 점을 고려하면 저출산 대책을 위해 국채를 추가로 발행하는 것은 쉽지 않은 상황이다.

이러한 상황 속에서 '사회보험료에 가산하는 지원금 제도의 신설'이 유력한 재원 확보 방안으로 떠올랐다. 일본 정부는 2024년부터 '아동 및 육아 지원 가속화 플랜'을 단계적으로 시행할 예정이며, 아동수당 확대, 육아수당 인상 등을 실현하기 위해 매년 약 3조 엔의 추가 예산이 필요할 것으로 예상하고 있다. '지원금 제도'는 이 필요한 재원의 일부를 사회보험료에 추가해 사회 전체가 육아비용을 부담하자는 것이다. 정부 추산으로 사회보험료에 추가되는 금액은 국민 1인당 월 500엔 정도가 될 것으로 추산됐다.

라. 일본정부의 대책 - 노동시장 관련정책

1) 청년고용촉진법의 시행

청년의 고용촉진 등을 도모하고 그 능력을 효과적으로 발휘할 수 있는 환경을 정비하기 위해 청년의 적성에 맞는 직업 선택 및 직업능력개발 및 향상에 관한 조치 등을 종합적으로 강구하는 「근로청소년복지법 등의 일부를 개정하는 법률(이하, 청년고용촉진법)」이 2015년 9월 18일에 공포되어 같은 해 10월 1일부터 순차적으로 시행되고 있다. 청년고용촉진법의 주된 내용은 다음과 같다.

① 직장정보의 적극적 제공(2016년3월 1일부터 시행)

청년고용촉진법에서는 졸업시의 미스매치로 인한 조기이직을 해소하고, 청년들이 충실한 직업생활을 영위할 수 있도록 근로조건을 정확히 전달하는 것 이외에도 평균 근속연수, 연수 유무 및 내용 등 취업실태 등의 직장에 대한 정보도 함께 제공하는 제도를 신설했다. 직장에 대한 정보의 경우 신입사원을 모집하는 기업에 대해 기업규모에 관계없이 (i) 폭넓은 정보제공을 노력의무화, (ii)지원자 등의 요청이 있는 경우 다음 세 가지 유형⁴⁸⁾ 중 최소 한 가지 이상의 정보제공을 의무화하고 있다.

② 공공직업안정소 헬로워크의 구인 불수리(2016년 3월 1일부터 시행)

공공직업안정소 헬로워크에서 일정한 노동관계법령을 위반한 사업장을 신규졸업자 등에게 소개하지 않도록, 이러한 사업장의 신규졸업자 구인을

48) (가) 모집 및 채용에 관한 상황, (나) 직업능력 개발 및 향상에 관한 상황, (다) 기업의 고용관리에 관한 상황

일정 기간 동안 받지 않는 제도를 신설했다. 또한, 직업안정법 개정에 따라, 2021년 3월 30일 이후부터는 신규졸업자 구인에 한정하지 않고 모든 구인에서 일정한 노동관계법령을 위반한 구인자로부터의 구인을 수리하지 않을 수 있게 되었다.

③ 유스엘 인정제도(2015년 10월 1일 시행)

청년고용촉진법에서 청년의 채용-육성에 적극적이고 청년 고용관리 상황 등이 우수한 중소기업을 후생노동부 장관이 유스엘 인정기업으로 인정하는 제도를 신설했다.

(가) 장점: 공공직업안정소 헬로워크 등에 의한 매칭 지원, 보조금 우대 조치, 일본정책금융공사의 저금리 융자 등을 받을 수 있음

(나) 인정기준: 청년 채용 및 인재육성에 적극적으로 노력하는 기업일 것, 최근 3년간 신규졸업자 등 정규직으로 취업한 자의 이직률이 20% 이하일 것, 전년도의 월평균 시간외근로시간, 유급휴가 평균 취득일수, 육아휴업 취득대상자수 및 취득자수(남녀별)에 대해 공표하고 있을 것.

2) 장애인의 법정고용률 상향 조정

일본 정부는 2024년 4월1일부터 민간기업의 장애인 의무 고용률을 기존의 2.3%에서 단계적으로 끌어올려 2026년 4월 1일부터는 2.7%를 적용하기로 결정했다. 현행 장애인 의무 고용률 2.3%일 경우 상용근로자 44명 이상 기업은 장애인을 고용해야 할 의무가 있는데, 의무 고용률이 2.5%로 올라가면 상용근로자 40인 이상, 2.7%로 올라가면 38인 이상 기업은 장애인을 의무적으로 고용해야 한다.

3) 일하는 방식 개혁에 의한 동일노동 동일임금을 실시

일본정부가 소득격차 등을 해소할 목적으로 실시하고 있는 대표적인 정책으로 일하는 방식 개혁을 들 수 있다. 일본정부는 2019년 4월1일부터 일하는 방식 관련법을 순차적으로 시행하여, 고용형태의 차이에 의해 발생한 소득격차를 개선하려 하고 있는데 그 대표적인 제도가 동일노동 동일임금이다.

동일노동 동일임금은 동일기업 및 단체의 정규직근로자(무기고용 풀타임 근로자)와 비정규직근로자(유기고용근로자, 파트타임근로자, 파견근로자) 사이의 불합리한 처우 차이를 해소하는 것을 목적으로 하고 있으며, 대기업은 2020년 4월 1일부터, 중소기업은 2021년 4월 1일부터 적용하고 있다.

동일노동 동일임금에서는 고용형태에 따른 처우가 불합리한지 아닌지를 판단하기 위해 균등대우와 균형대우의 개념을 이용하고 있다. 균등대우는 직무내용 등 전제조건이 동일한 경우에는 동일한 대우를 하는 것을, 균형대우는 직무내용 등 전제조건에 차이가 있는 경우에는 그 차이에 따라 합리적으로 임금을 지급하는 것을 의미한다.

일본 후생노동성은 기업이 동일노동 동일임금을 실시하는 것을 지원하기 위해 2018년 12월에 「동일노동 동일임금」에 대한 가이드 라인을 공표했다. 가이드 라인에서는 정규직근로자와 비정규직근로자 사이에 차별적인 처우가 존재하는 경우에 어떠한 처우의 차이가 불합리하고 어떠한 처우가 불합리하지 않은 지에 대해서 기본적인 개념과 구체적인 사례를 설명하고 있다.

일본노동조합총연맹(렌고소켄)은 2021년에 비정규직근로자를 세 가지 형태(A·B형태, C형태, D형태)로 분류하여 동일노동 동일임금의 실시 상황을 분석했다. 분석한 내용을 보면 아래 표와 같이 비정규직근로자의

적용율이 낮은 것을 알 수 있다. 또한 정규직근로자와 동일하게 적용되는 비율은 항목에 따라 크게 차이가 있는 것으로 나타났다.

〈부표 2-3〉 각 제도의 적용상황

	N	직장의 식당, 휴게실, 강의실의 이용	일시급 지급	매년 인공이 인상하는 제도	퇴직금 제도	기업 연금 제도	회사가 실시 및 지원하는 정기 건강 진단	업무에 필요한 연수와 교육	커리어 향상을 위한 연수와 교육	연차 유급 휴가 제도	경조 휴가 제도	육아를 위한 휴업 및 휴가 제도	개호를 위한 휴업 및 휴가 제도	
2021년 합계	14,055	83.6	72.6	58.8	34.0	26.6	87.8	71.3	59.6	91.5	79.9	68.3	66.4	
민간	민간 합계	9,789	86.3	72.7	61.7	35.4	29.1	87.8	72.2	62.0	90.9	79.7	68.5	66.6
	A·B 타입	606	83.3	79.5	64.2	45.2	37.0	89.8	80.2	70.3	91.4	84.7	75.6	72.9
	C 타입	841	91.8	86.7	68.4	42.3	32.6	95.1	83.7	70.0	95.8	87.9	78.5	76.9
	D 타입	8,074	86.4	71.1	61.3	34.3	28.5	87.3	71.0	61.2	90.6	78.8	67.4	65.6
공무	공무 합계	2,028	74.9	90.8	60.9	33.1	20.8	92.1	70.9	51.5	96.2	90.2	76.5	76.7
	A·B 타입	119	81.5	90.8	68.1	54.6	27.7	96.6	84.9	68.1	95.8	95.0	79.0	84.0
	C 타입	134	76.9	96.3	83.6	57.5	34.3	96.3	83.6	74.6	97.0	96.3	79.1	82.8
	D 타입	1,413	76.0	90.4	57.7	28.2	18.5	92.1	67.5	47.0	96.7	89.3	75.4	75.2

주 : 1) A·B타입: 업무내용과 책임, 배치전환과 전근(유무 및 범위)이 정사원과 같은 형태
 C타입: 업무내용과 책임은 정사원과 동일하지만 배치전환과 전근(유무 및 범위)은 정사원과 상이한 형태
 D타입: 업무내용과 책임이 다른 근로자 또는 같은 업무를 하고 있는 정사원이 없는 근로자
 자료: 김명중(2022) 『일본 인사혁신 동향과 노동 및 사회보장법 개정』 『월간 인사관리』 2022년 2월호(통권390호).

4) 「무기전환률」의 실시

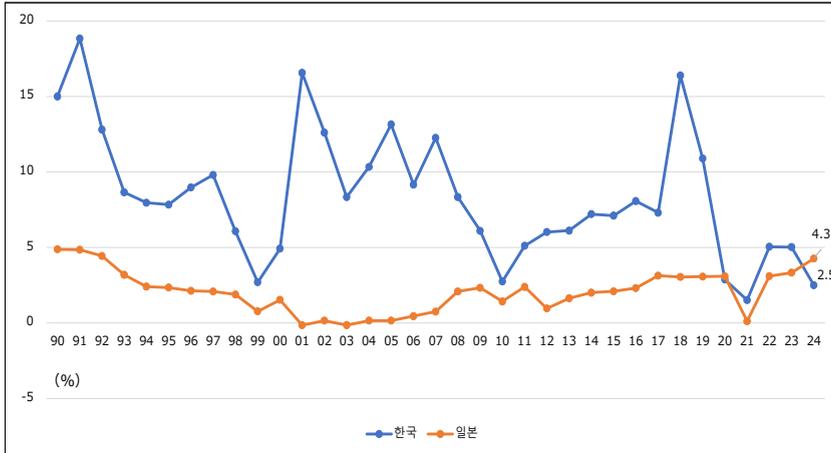
일본정부는 리먼쇼크 이후 유기근로계약을 맺은 근로자가 계약이 해지 되는 고용해지가 사회적으로 문제가 되자 민주당 정권시기인 2012년 8월에 국회에서 「무기전환률」을 통과시켜 2013년 4월부터 시행하고 있다(실제 적용은 시행으로부터 5년이 지난 2018년 4월부터).

무기전환률은 유기근로계약이 5년을 넘어 근로계약이 반복적으로 갱신 되는 경우에는 파트타임과 아르바이트 등 고용기간이 정해진 유기계약 근로자가 신청하면 무기 근로계약으로 전환할 수 있는 규칙이다. 무기 전환률에 대한 대응이 요구되는 것은 일반적으로 아르바이트, 계약사원, 준사원 등으로 불리는 비정규직을 중심으로 하는 유기계약근로자이다. 파견사원의 경우에는 파견업체에 무기전환의 대응이 요구된다.

5) 최저임금 인상

일본에서 격차를 해소하기 위한 정책 중 하나로 들 수 있는 게 최저 임금의 인상이다. 일본정부는 2016년도 이후 최저임금 인상률을 3%대로 유지하고 있다(2020년도는 코로나의 영향으로 0.1%). 일본의 최저임금은 후생노동성 심의회에서 정부, 경영자대표, 노동조합대표가 협의하여 지역별로 기준금액이 결정된다. 2023년 7월에는 엔저 등으로 인한 물가 상승의 영향을 반영하여 2024년의 최저임금을 전국 평균 4.3%까지 인상하기로 결정했다. 이는 한국의 2.5%를 상회하는 수준이며 전국 평균 최저임금은 1002엔으로 처음으로 1000엔을 넘어서게 되었다.

[부그림 2-8] 한국과 일본의 전년대비 최저임금 인상률 추이



자료: 厚生労働省. 1990~2024년 地域別最低賃金改定状況. <https://www.mhlw.go.jp/index.html>에서 2023. 10. 1. 인출., 한국 : 최저임금위원회「연도별 최저임금결정 현황」을 이용해 필자 작성

2024년의 일본의 최저임금 인상률이 한국을 상회했지만 이제까지 한국의 최저임금 인상률이 계속해서 일본을 상회한 결과 2023년 이후 한국의 최저임금은 일본보다 높게 나타났다. 즉 한국의 2024년 최저임금은 9,860원으로 원화로 환산한 일본의 최저임금 9,563엔을 상회했다.⁴⁹⁾

더욱이 일본과 달리 한국에서는 최저임금에 주휴수당도 포함되어 지급 되고 있어 주휴수당을 포함할 경우 일본과 한국의 최저임금 격차는 더욱 벌어지게 된다.

49) 1989년부터 2022년까지는 연평균 환율을, 2023년과 2024년은 2023년 1월부터 7월 까지의 평균환율(100엔은 954.4원)을 적용

6) 파견법 개정⁵⁰⁾

2021년에는 1월1일과 4월 1일 두 차례에 걸쳐 파견법(근로자파견사업의 적정한 운영 확보 및 파견근로자의 보호 등에 관한 법률)이 개정되었는데 그 주요한 내용은 다음과 같다.

① 파견사업주는 파견근로자를 고용할 때에 파견사업주가 실시하는 교육훈련, 희망자에 한해 실시하는 커리어 컨설팅의 내용, 파견근로자 고용시의 교육훈련계획 등에 대한 설명을 의무화할 필요가 있다.

② 서면으로만 실시되어 왔던 계약서 작성 등 파견계약과 관련된 중요 서류의 전자 기록이 인정된다. 파견사원은 일반적으로 3개월마다 계약을 갱신하는 경우가 많아, 담당자의 업무부하가 상대적으로 높았던 게 사실이다. 전자기록이 인정되면 담당자의 업무 부담이 크게 줄어들 것으로 기대되고 있다.

③ 지금까지 파견사업주에게만 의무화되었던 파견근로자에 대한 고충 대응 상담업무가 파견근로자를 사용하는 사용사업주에게도 의무화된다.

④ 일용직파견근로자의 계약을 해제할 때에도 노동기준법에 근거해 책임이행을 명확히 하도록 하였다.

2021년 4월부터 파견사업주는 고용안정조치에 있어서 ①파견사원이 희망하는 조치를 청취하고 이를 관리대장에 기재하도록 하고 있다. 고용안정조치의 세부 항목으로는 파견처에 직접 고용을 의뢰, 새로운 파견처의

50) 김명중(2022) 「일본 인사혁신 동향과 노동 및 사회보장법 개정」『월간 인사관리』2022년 2월호(통권390호)에서 인용.

제공, 파견사업주가 파견근로자를 무기고용, 기타 안정적으로 고용이 유지될 수 있는 조치의 실시를 들 수 있다. ② 또한 파견사업주는 인터넷 사이트 등에 파견과 관련된 상세한 정보를 공개하도록 의무화되었다.

7) 여성활약추진법을 시행

일본정부는 저출산 고령화로 인해 향후 노동력 부족이 예상되는 가운데, 취업활동을 계속하고 싶어하는 여성들이 노동시장에서 차별을 받지 않고 활약할 수 있는 사회를 만들기 위해 2016년 4월에 「여성의 직업생활 활약 추진에 관한 법률」(“여성활약추진법”)을 제정하여 시행했다.

2019년 5월 29일에는 여성활약추진법 등의 일부를 개정하는 법률을 국회에서 통과시켜 2019년 6월 5일에 이를 공포하였다. 개정법에서는 일반 사업주 행동계획의 책정·신청 의무 및 자사의 여성활약에 대한 정보 공개의 의무대상 기업을 상시 고용 근로자 301명 이상 사업주에서 101명 이상 사업주로 확대하였다(2022년 4월 1일 시행). 또한 여성의 활약을 추진하고 있는 기업을 인정하는 '에루보시인정제도'와 이를 개선한 '플래티넘 에루보시인정제도'를 창설(2020년 6월 1일 시행)해 시행하고 있다.⁵¹⁾

8) 남녀별 임금 공개 의무화

일본정부는 2022년 5월 20일 수상관저에서 새로운 자본주의 실현 회의를 개최하여 기업에 대해서 남녀 간의 임금 차이의 공개를 의무화

51) 에루보시 인정마크는 알파벳「L」가 그려진 원 위에 별이 빛나고 있는 디자인으로 되어 있다. 여기서「L」은 여성의 Lady, 노동의 Labor, 본보기, 모범의 Lead, 칭찬의 Laudable의 의미가 포함되어 있으며 활력 있게 일하는 여성을 이미지하고 있다. 또한 원은 기업과 사회를 나타내고 있다.

하는 방침을 결정했다. 의무화 대상은 상시 종업원수 301명 이상 사업주로 1만 7650사에 달한다. 일본정부는 여성활약추진법의 성령을 개정하여 2022년 7월부터 시행할 계획이다. 이에 따라 결산시기가 3월인 기업의 경우 내년 4월 이후 홈페이지 등에 공개할 필요가 있다.

9) 프리랜서 보호 신법이 참의원 본회의에서 전원일치로 가결·통과

독립사업자로 일하는 프리랜서를 불이익한 거래로부터 보호하기 위한 법안 '특정수탁사업자(이하 프리랜서)와 관련된 거래 적정화 등에 관한 법률안(프리랜서와 사업자 간의 거래 적정화 등에 관한 법률)이 2023년 4월 28일에 참의원 본회의에서 전원일치로 가결·통과됐다. 프리랜서가 위탁한 업무에 안정적으로 종사할 수 있는 환경을 정비하기 위해 거래의 적정화와 취업 환경의 정비를 도모하는 내용이다. 시행 시기는 아직 미정 이지만 공포일로부터 1년 6개월을 넘지 않는 시기에 시행되도록 되어 있어 늦어도 2024년 가을까지는 시행될 것으로 보인다.

일본의 내각관방(내각을 이끄는 내각총리대신을 돕는 기관)은 프리랜서를 ①본인이 사업 등을 경영하고 있는 자, ②종업원을 고용하고 있지 않은 자, ③점포를 가지고 있지 않은 자, ④농림어업종사자가 아닌 법인 경영자로 정의하고 있다. 내각관방에서는 2020년 시점의 일본의 프리랜서 수를 약 462만 명으로 추계하고 있다. 한편 크라우드링 소싱 사업을 전개하고 있는 란사스주식회사(이하 란사스)는 2021년에 실시한 조사결과에서 일본의 광의의 프리랜서 수가 약 1,577만 명에 달한다고 추계 결과를 발표했다. 란사스는 프리랜서를 ①부업형 프리랜서(본업 이외의 부업으로서 프리랜서로 일하고 있는 경우), ②복업형 프리랜서(두 기업 이상과 계약해 프리랜서로 일하고 있는 경우), ③자유업형 프리랜서(개인사업자),

④자영업형 프리랜서(법인경영자로 종업원을 고용하고 있지 않은 자)로 구분하는 등 프리랜서를 좀 더 폭넓게 정의하고 있다고 할 수 있다.

프리랜서 보호 신법의 창설 배경

일본정부는 2019년 9월 20일, 저출산 고령화가 진행되고, 라이프 스타일이 다양해지는 가운데 누구나 안심할 수 있는 사회보장제도에 관한 검토를 실시할 목적으로 「전세대형 사회보장 검토회의」를 설립했다. 2021년 3월 26일에는 논의된 내용을 바탕으로 정부차원에서 통합적으로 보호규칙의 정비를 실시하기로 결정하고, 그 일환으로 내각관방, 공정거래 위원회, 중소기업청, 후생노동성 4개 부처의 연명으로 「프리랜서로 안심하고 일할 수 있는 환경 조성을 위한 가이드라인」(이하 프리랜서 가이드라인)을 책정했다.

프리랜서 가이드라인에서는 사업자와 프리랜서 간 거래가 독점금지법의 적용 대상이 된다는 점, 일하는 방식이 「고용」에 해당할 경우 노동 관련 법령이 적용된다는 점을 명확히 하고 있다.

한편, 프리랜서 가이드라인의 내용에 실효성을 부여하는 것과, 고용된 노동자에 비해 프리랜서는 사회보장이 취약하다는 점 등이 과제로 지적됐다. 이러한 배경을 바탕으로 2022년에 출범한 「전세대형 사회보장 구축 회의」에서는 프리랜서와 플랫폼노동자에 대한 적절한 보호가 중점사항으로 논의되기 시작했다.

프리랜서 보호 신법에서는 프리랜서가 안심하고 일할 수 있는 근로 환경을 정비하기 위해 「일본에서 일하는 방식의 다양화가 진전되고 있는 점을 감안하면 개인이 사업자로서 위탁한 업무에 안정적으로 종사할 수 있는 환경을 정비하기 위해 프리랜서와 관련된 거래의 적정화 및 프리랜서의 취업환경의 정비를 도모하여 국민경제의 건전한 발전에 기여하는

것을 목적으로 프리랜서에게 업무위탁을 하는 사업자에 대해 프리랜서의 급여 내용 및 기타 사항의 명시를 의무화하는 등의 조치를 강구한다"고 규정하고 있다.

렌고(일본노동조합총연합회)는 프리랜서 보호 신법에 대해 「프리랜서의 보호 및 지원을 향한 한 걸음으로 만장일치로 통과된 점은 평가한다.」는 입장을 밝히고 보수 지불 및 출산,육아,개호의 양립에 대한 배려가 실질적으로 실현될 수 있도록 관계자가 참가하는 심의회 등을 개최해 의논할 필요가 있다고 주장했다. 또한 프리랜서와 같은 일하는 방식에 대해 「근로자에 가까운 일하는 방식임에도 불구하고 애매한 고용으로 청부계약을 맺고 취업하고 있는 자도 적지 않다」고 지적하며 「노동자성의 판단기준의 수정 및 확충은 긴급과제로 조속히 논의를 진행해야 한다」고 강조했다.

향후 프리랜서 보호 신법이 시행되면 그동안 거래상 취약한 입장에 있었던 프리랜서가 발주자와 대등한 위치에서 거래할 수 있는 환경이 조성되기 쉬워지기 때문에 이번 프리랜서 보호 신법의 제정은 어느 정도 평가할 수 있으리라 생각된다. 단 과제도 적지 않다. 즉 프리랜서 보호 신법에 의한 일방적인 보수의 감액과 계약 해지의 금지는 일정기간 거래를 계속해온 발주자에 한정된다. 따라서, 단발적인 거래의 경우 현재 발생하고 있는 트러블이 계속해서 발생할 염려가 있다. 또한 장시간 근로에 의해 프리랜서의 건강이 악화될 우려가 있는 점을 고려하여 작업시간, 휴식 및 휴일에 대한 규제 설정을 계속해서 논의하고 실행할 필요가 있다.

10) 고연령자의 고용 연장을 추진

일본 정부는 급속한 저출산고령화의 진행에 따른 경제활동인구의 감소와 공적연금의 재정 안정화 등을 위해 「고연령자 등의 고용안정 등에 관한 법률

(이하, 「고연령자고용안정법」)의 일부를 개정하여 은퇴 및 정년연령을 점진적으로 연장해 오고 있다.

2004년의 「고연령자고용안정법」(2006년 4월 시행)에서는 정년이 65세 미만인 기업에 대해서 ①65세까지 정년 연장, ②정년 폐지, ③정년 이후에도 근로자를 고용하는 계속고용제도(재고용제도와 근무연장제도)의 도입 중에서 한 가지를 선택하여 실시하도록 의무화했다. 단 기업이 계속고용제도를 선택해서 실시할 경우에는, 계속고용제도의 대상자를 선정하는 기준을 노사협정에서 설정할 수 있도록 허용하였기 때문에 희망하는 근로자가 모두 계속해서 근무할 수는 없었다. 또한 근로자가 실제로는 계속고용제도를 희망하고 있음에도 불구하고 기업이 설정한 기준에 본인은 해당하지 않는다고 스스로 판단하여 계속고용을 희망하지 않는 사례도 빈번하게 발생했다.

일본 정부는 이러한 문제점을 개선하기 위해, 2013년 4월부터 「개정고연령자고용안정법」을 시행해 노사협정에 의해 대상자를 선정하는 기준을 법적으로 금지했다. 또한 2013년 개정에서는 60세 정년 이후에 계속해서 근무할 수 있는 기업의 범위를 그룹기업까지 확대했다.

고연령자고용확보조치를 실시하지 않은 기업에 대해서는 노동국과 공공직업안정소인 헬로워크가 지도를 실시하고, 지도 후에도 개선을 하지 않는 경우에는 권고를 실시하게 되는데, 권고를 받은 기업은 공공직업안정소에서 구인활동을 할 수 없게 되고 지원금 지급도 중지된다. 또한 기업이 권고를 따르지 않을 경우에는 기업명이 공표되게 된다. 기업명이 공표되면 컴플라이언스(compliance)에 대한 의식이 낮은 회사로 인식되어, 기업에 대한 평가가 낮아지고 결과적으로 우수한 인재를 모집하는 것이 어려워지게 되기 때문에 대부분의 기업은 고연령자고용확보조치를 실시하고 있는 상황이다.

후생노동성이 2022년 12월에 발표한 조사결과에 의하면 2022년 6월 1일 현재 약 99.9%의 기업이 상기 세 가지 조치 중 한 가지를 선택해 고연령자고용확보조치를 실시하고 있는 것으로 나타났다.

한편 2021년 4월부터는 2020년 4월에 공포된 「개정고연령자고용안정법」이 시행됨에 따라 70세까지 현역으로 일할 수 있는 「70세 현역시대」가 도래하게 되었다. 개정법에서는 ①70세까지 정년 연장, ② 정년 폐지, ③70세까지 계속고용제도(재고용제도와 근무연장제도)의 도입, ④ 70세까지 지속적으로 업무위탁계약을 체결하는 제도의 도입, ⑤ 70세까지 기업 자체 외에 기업이 위탁 또는 출자하는 단체가 수행하는 사회공헌 활동에 종사할 수 있는 제도의 도입이라는 다섯 가지 선택지 중 한 가지 조치를 취하는 것이 노력의무화 되었다.

일본 정부가 「개정고연령자고용안정법」 등을 실시해 고연령자의 고용 연장을 추진하고 있는 배경에는 크게 두 가지 이유가 있다고 할 수 있다. 첫 번째 이유로는 인구고령화에 따른 노동력부족 문제를 들 수 있다. 「고연령자고용안정법」을 개정한 2004년의 출생률은 1.29까지 감소해, 현재의 인구를 유지할 수 있는 인구치환수준 2.07을 크게 밑돌았고 2022년의 출생률은 1.26까지 저하했다. 한편 고령화율은 2004년의 19.3%에서 2022년에는 29.1%까지 상승했다. 후생노동성의 '2022년 인구동태통계(확정수 개황⁵²⁾'에 따르면, 2022년의 출생아 수는 전년의 81만 1,622명보다 4만863명 감소해 역대 최저치인 77만 759명에 그친 것으로 나타났다. 한편 같은 해의 사망자수는 156만 9050명으로 사망자수에서 출생아 수를 제한 인구의 자연감소 규모는 79만 8291명으로 집계됐다. 또한 2022년 10월 기준 생산가능인구(15~64세)는 7420만 8천명으로 1년 전보다 29만 6천명 감소해, 전체 인구에서 15~64세 인구가

52) www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei22/dl/02_kek.pdf

차지하는 비중은 59.4%⁵³⁾로, 정점을 찍은 1993년(69.8%) 이후 지속적으로 감소하고 있는 것으로 조사되었다.

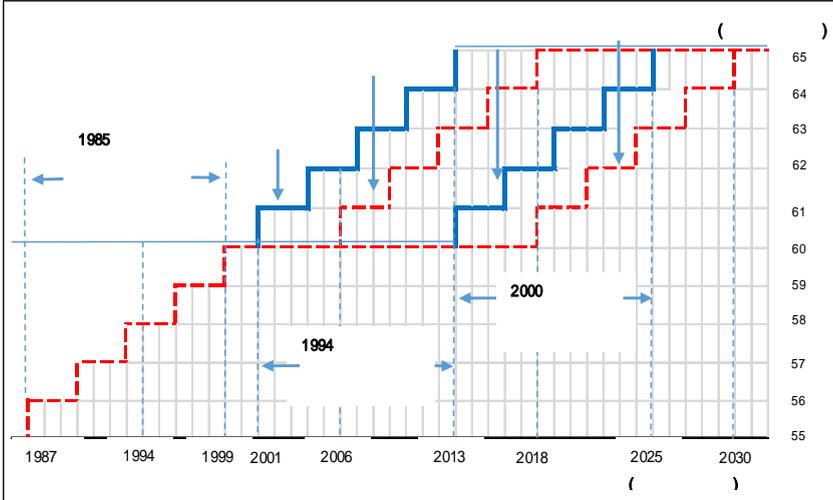
일본 정부는 이처럼 저출산고령화가 진행되어 생산가능인구가 감소하고 있는 상황에서 70세 고용이 정착되면 생산가능인구의 범위가 기존 15~64세에서 15~70세로 확대되어 노동력 부족 문제를 해소할 수 있고, 고연령자의 노하우와 기술을 더 오래 활용할 수 있다는 장점이 있다고 판단했다.

일본 정부가 고연령자의 고용 연장을 추진하고 있는 두 번째 이유로는 공적연금제도를 개정(1994년과 2000년의 연금 개정)해 공적연금의 지급개시연령을 연장한 점을 들 수 있다. 일본의 공적연금제도는 정액부분인 국민연금과 샬러리맨과 공무원이 가입하는 보수비례부분의 후생연금으로 구성되어 있는데, 정액부분에 대해서는 2001년도부터 지급개시연령을 기존의 60세부터 3년마다 1세씩 늦추어, 2013년부터는 65세부터 연금을 지급하고 있다. 한편 보수비례부분의 지급개시연령도 2013년 4월부터 61세로 늦추기 시작해, 3년마다 1세씩 늦추고 있어, 남성의 경우 2025년부터는 65세가 되어야 연금을 수령할 수 있게 되었다(여성의 경우는 남성보다 5년 늦게 실시).

즉 정년연령이 60세로 유지된 상황에서 공적연금의 지급개시연령만 늦추어지게 되면 퇴직한 고연령자가 소득이 없는 상황에서 연금도 받지 못하게 되어 수입이 감소하는 기간이 발생(소득이 없는 경우 연금액이 감액되지만 신청에 의해 지급개시연령보다 빠른 60세부터 연금을 수령할 수 있기 때문에 소득의 공백기간이 아니라 소득이 감소하는 기간이 발생)하게 되는데 일본 정부는 이러한 현상을 방지하기 위해 정년연장을 동시에 추진하게 되었다.

53) 総務省統計局 <https://www.stat.go.jp/data/jinsui/2022np/index.html>

[부그림 2-9] 지급개시연령의 연장(실선:남성, 점선:여성)



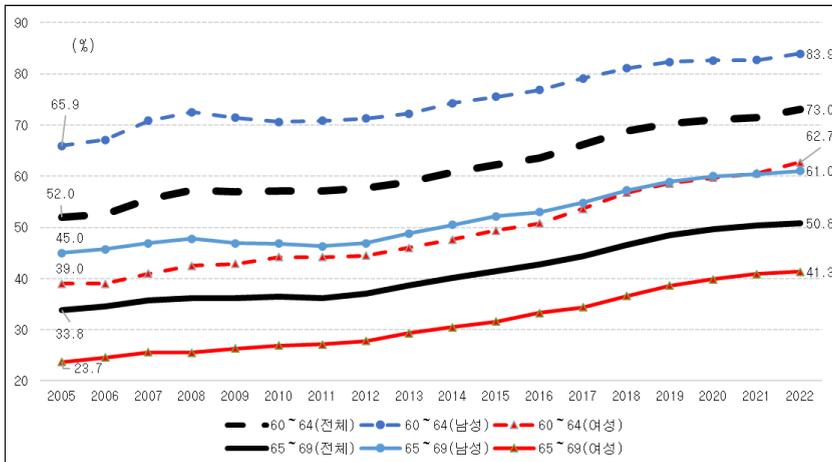
자료: 厚生労働省 (2011) 「支給開始年齢について」第4回社会保障審議会年金部会 2011년 10월 11일 자료1

더욱이 2022년도 연금개정에서는 공적연금의 지급개시연령을 기존의 65~70세에서 65~75세로 확대했다. 연금을 수령하기 시작하는 연령을 65세 이후로 연기할 경우 1개월마다 0.7%의 연금이 증액되어 수령개시 연령이 66세인 경우 8.4%, 70세인 경우 42.0%, 75세인 경우 84%가 증액되게 된다(65세 이전의 조기노령연금을 선택하는 경우에는 1개월마다 0.4%가 감액). 또한 70세 고용이 정착되면 사회보장의 지속가능성도 확대될 가능성이 높다. 특히 일하면서 건강을 유지할 수 있는 고연령자가 늘어나면 고령화 진행에 따라 계속 늘어나는 의료 및 노인장기요양과 관련한 정부의 재정지출을 어느 정도 억제할 수 있다. 실제로 광역자치단체별 65세 이상 고령자의 취업률(2000년)과 1인당 후기 고령자 의료비(2010년)의 관계를 분석한 결과를 보면, 고령자 취업률이 높은 광역자치단체일수록 의료비가 낮아지는 경향이 있는 것으로 밝혀졌다.

고연령자의 노동시장 참가 현황

일본 정부가 지속적으로 고연령자고용촉진정책을 추진함에 따라 노동 시장에 참가하는 고연령자는 매년 증가하고 있다. 60~64세와 65~69세 고연령자의 취업률은 「개정고연령자고용안정법」이 시행되기 전인 2005년의 52.0%(남성 65.9%, 여성 39.0%)와 33.8%(남성 45.0%, 여성 23.7%)에서 2022년에는 73.0%(남성 83.9%, 여성 62.7%)와 50.8%(남성 61.0%, 여성 41.3%)로 크게 상승했다.

[부그림 2-10] 고연령자의 연령계급별 취업률의 추이



자료: 総務省統計局「労働力調査」를 이용해 필자 작성(2023. 10. 1. 인출).

그렇다면 2021년 4월부터 「개정고연령자고용안정법」이 시행된 결과 앞으로 고연령자는 어떤 형태로 일하게 될까? 「개정고연령자고용안정법」의 시행으로 계속해서 일하기를 희망하는 고연령자가 65세까지 일할 수 있게 된 2013년부터 현재까지의 기업들의 대응을 참고하면, 앞으로도 많은 고연령자들이 70세까지 계속고용제도(재고용제도, 정년연장제도)를 통해

노동시장에 참가할 가능성이 높을 것으로 보인다. 실제로 2022년 6월 1일 현재 고연령자의 고용확보 조치를 시행한 기업 중 계속고용제도를 도입한 기업은 70.6%로, 정년연장(25.5%)이나 정년제 폐지(3.9%)를 선택한 기업보다 월등히 높은 비율을 보이고 있다. 또한, 많은 기업들이 계속고용제도의 재고용제도(일단 퇴직한 후 비정규직 등으로 고용계약을 체결하는 제도)와 근무연장제도(퇴직하지 않고 계속해서 고용을 연장하는 제도)중 인건비 부담이 적은 재고용제도를 도입하고 있어 당분간 재고용제도를 통해 고용을 연장할 것으로 보인다.

재고용제도에 의해 고용되는 경우의 고용형태는 파트타임, 아르바이트, 위탁 등 비정규직이 많은 것으로 나타났다. 독립행정법인 노동정책연구·연수기구가 2019년 7~8월에 60~69세 고연령자를 대상으로 실시한 조사 결과에 따르면, 정규직은 21.4%에 불과해, 많은 고연령자가 아르바이트, 위탁, 계약직 등 비정규직으로 일하고 있는 것으로 확인되었다. 또한, 임금액이 60세 정년 때보다 감소한 고연령자는 70%를 넘었고, 현재 일자리에 만족하는 고연령자의 비율은 40% 미만으로 낮게 나타났다. 고연령자가 현재 일을 하는 가장 큰 이유는 「경제적 이유」(76.4%)로, 두 번째 이유인「삶의 보람, 사회참여를 위해서」(33.4%)와 세 번째 이유인「시간적 여유가 있어서」(22.6%)를 크게 상회했다. 또한 「경제적 이유」를 든 비율을 연령대별로 살펴보면, 60~64세가 82.3%로 65~69세의 69.8%보다 높은 것으로 확인되었는데, 이는 공적연금의 지급개시연령이 단계적으로 65세까지 상향 조정되고 있기 때문으로 판단된다.

고연령자 고용촉진 정책과 청년 고용

2021년 4월부터 「개정고연령자고용안정법」이 시행되고, 코로나19의 영향으로 재택근무를 포함한 텔레워킹이 기업에 보급되기 시작하면서

출퇴근에 대한 심리적, 육체적 부담이 줄게 되어 고연령자는 향후 보다 많이 노동시장에 참가할 것으로 예상되고 있다. 한편 고연령자의 노동시장 참가의 증가는 청년 고용을 감소시키는 이른바 치환효과를 불러일으킬 수 있다. 하지만 최근 일본에서는 저출산 등의 영향으로 생산가능인구가 감소하면서 노동력을 확보하기 위한 기업 간의 경쟁이 가속화되면서 치환 효과는 발생하지 않고 있는 상황이다. 실제 2023년 대졸자의 취업률(취업 희망자 중 실제 취업한 자의 비율)은 97.3%에 달하는 등 취업을 희망하는 청년층은 대부분 노동시장에 참가하고 있다.

하지만 향후 외부적인 요인 등으로 일본의 경기가 침체될 경우 고연령층과 청년층 사이에 고용의 대체성이 높아져 고연령층의 취업 확대가 청년층 채용을 억제하는 치환효과가 발생할 우려도 배제할 수 없다. 따라서 치환효과가 발생할 가능성을 낮추기 위해서는 고연령층과 청년층의 일자리의 보완관계를 높일 필요가 있다. 즉, 청년층은 고연령층에 비해 체력을 요하는 일, 컴퓨터를 사용하는 일, 그리고 신규 업무를 중심으로 배치하고, 고연령층은 경험과 인맥을 살릴 수 있는 업무에 배치하는 등 청년층과 고연령층의 장점을 살리고 서로를 보완하는 형태로 고용이 제공되면 청년층의 고용기회를 고연령층이 빼앗아가는 치환효과가 어느 정도 해소할 수가 있다.

재직노령연금제도의 재검토가 필요

과거 일본 정부의 고연령자고용정책은 공적연금제도의 지급개시연령과 함께 조정되었다. 하지만 2021년 4월부터 시행된 「개정고연령자고용안정법」은 공적연금제도의 지급개시연령과 관계없이 70세까지의 고용을 노력 의무화했다. 즉, 지금까지 일본의 고연령자는 공적연금의 지급개시연령에 맞추어 퇴직시기를 결정했지만, 앞으로는 연금의 지급개시연령과

관계없이 본인이 희망하는 시기에 퇴직시기를 결정하는 것이 가능해졌다. 이처럼 「개정고연령자고용안정법」이 고연령자의 고용촉진을 꾀하고 있는 반면, 현재 일본에서 시행되고 있는 재직노령연금제도는 오히려 고연령자의 근로의욕을 떨어뜨리는 요소를 포함하고 있어 제도의 개정이 요구되어지고 있다.

일본의 재직노령연금제도는 60세 이상 고연령자가 노동시장에 참가해 급여(상여금을 1개월당 환산한 금액을 포함)와 연금을 동시에 받는 경우, 그 합계액이 일정 수준(2023년 월 기준금액은 48만 엔)을 넘으면 노령후생연금의 일부 또는 전액을 지급하지 않는 제도이다. 예를 들어 급여와 연금의 합계액이 1개월에 58만 엔일 경우 기준금액 48만 엔을 초과한 10만 엔의 절반에 해당하는 5만 엔의 노령후생연금의 지급이 정지되게 된다. 「개정고연령자고용안정법」이 고연령자가 노동시장에 참가할 수 있는 기회를 늘리는 제도인 반면, 재직노령연금제도는 고연령자의 근로의욕을 감소시키는 등 고연령자의 노동시장 참가를 방해하고 있다고 할 수 있다. 현재 재직노령연금제도의 대상자는 많지 않지만, 향후 고연령자의 노동시장 참가가 증가하고 동일노동 동일임금이 확산되어 고연령자의 임금수준이 개선되면 재직노령연금제도의 대상자는 현재보다 늘어날 가능성이 높다. 장래 노동력 부족 문제를 해결하고, 일하는 고연령자의 동기를 부여해 생산성 향상으로 이어지도록 하기 위해서는 근로의욕을 떨어뜨릴 우려가 있는 재직노령연금제도에 대한 전면적인 재검토를 논의할 필요가 있을 것으로 사료된다.

향후 과제와 한국에 주는 시사점

일본 정부는 정년 연장을 포함해 70세까지 고연령자가 노동시장에서 활약할 수 있는 정책을 추진하고 있지만 여기에는 몇 가지 주의해야 할

점이 있다. 첫째, 70세 정년을 포함한 정년연장을 모든 기업과 근로자에게 일률적으로 적용하기보다는 기업과 고연령자가 처한 상황에 맞게 유연하게 대응할 수 있도록 제도를 운영할 필요가 있다. 고연령자가 희망하는 만큼 오랫동안 일할 수 있는 사회를 만드는 것은 바람직하지만, 기업 입장에서는 고연령자가 감당할 수 있는 업무를 확보하는 것이 어려운 경우도 있다. 특히 사무직의 경우 향후 공급과잉이 예상되어 고연령자 고용에 있어 미스매치가 발생할 가능성이 높다. 또한 고연령자의 경우 경제적인 이유로 어쩔 수 없이 일을 해야 하지만 체력 저하 등으로 인해 기존 업무를 계속 담당하기 어려운 경우도 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 고연령자를 필요로 하는 기업에 고연령자가 유연하게 이동(기업 내, 기업 간 이동 포함)할 수 있는 구조를 구축해야 하며, 이를 위해서는 근로자가 정년 전부터 정년 이후에도 일할 수 있도록 교육훈련, 연수 등의 시간을 늘려야 한다. 최근 주목받고 있는 리커런트 교육을 보급하는 것도 한 가지 방법일 수 있다. 리커런트 교육이 확산되면 정년 이후 근로자로서 일하는 것 외에 창업을 하거나 사회공헌 활동에 참여하는 등 다양한 은퇴 후의 삶을 선택할 수 있을 것으로 사료된다.

2021년 4월부터 시행된 「개정고연령자고용안정법」은 기업이 선택할 수 있는 선택지를 기존의 세 가지에서 다섯 가지로 늘렸다. 현재 많은 기업들이 인건비 부담을 최소화하기 위해 계속고용제도를 도입하고 있지만, 계속고용제도가 기업에게 유리한 점만 있는 제도라고는 할 수 없다. 왜냐하면 고연령자가 정년 이후 계속고용제도를 이용해 계속해서 근무할 경우, 임금이 대폭 삭감되어 근로의욕이 저하되고 이로 인해 생산성이 저하되어 기업 이익에 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

따라서 앞으로는 계속고용제도를 시행하는 경우에도 고연령자의 근로

의욕이 저하되어 생산성이 떨어지지 않도록 동일노동 동일임금의 적용을 철저히 할 필요가 있다. 또한, 계속고용제도 외에 정년연장이나 정년폐지의 시행도 고려하는 것이 바람직하다. 물론 정년연장이나 정년폐지는 계속 고용제도에 비해 기업의 인건비 부담을 증가시킬 수 있지만, 대신 생산성을 향상시키고 우수한 인재가 더 오래 근무할 수 있는 환경을 제공할 수 있다는 장점이 있다. 장래의 노동력 부족이 심각한 사회문제로 대두되고 있는 상황에서 정년연장이나 정년폐지의 시행은 취업을 준비하는 청년들에게 '이 회사라면 안심하고 오래 일할 수 있다'는 이미지를 심어주어 우수한 인재를 확보하는 데에도 효과가 있을 것으로 보인다. 한편 일률적인 정년제도의 도입 뿐만 아니라, 60세, 63세, 65세 등 단계적으로 정년을 연장하는 단계적 정년제와 근로자가 퇴직시기를 선택하는 선택적 정년제 등 기업 실정에 맞는 다양한 정년 연장을 검토할 필요가 있다.

마지막으로 2021년 4월에 시행된 「개정고연령자고용안정법」에서는 「70세까지 지속적으로 업무위탁계약을 체결하는 제도의 도입», 「70세까지 기업 자체 외에 기업이 위탁 또는 출자하는 단체가 수행하는 사회공헌활동에 종사할 수 있는 제도의 도입」이라는 새로운 선택지를 추가했다. 두 가지 선택지의 추가는 70세 고용을 노력 의무화하면서 기업 부담을 덜어주기 위한 일본 정부의 배려(?)적인 차원이 크다고 할 수 있다. 하지만, 새로운 선택지를 선택하는 고연령자의 경우 원래 일하던 기업과의 고용 관계가 없어져 근로자 보호관련법의 적용을 받기 어려워질 가능성이 높다. 이에 따라 신체 기능의 저하 등으로 산재를 당하기 쉬운 고연령자가 산재 보험에 가입할 수 없고, 최저임금의 보장도 적용되지 않을 수 있기 때문에 이에 대한 대책 마련도 시급한 상황이다.

일본의 고연령자 고용정책의 특징은 시간을 들여 단계적으로 추진한 점, 기업부담을 줄이기 위해 다양한 선택지를 제공한 점, 공적연금의

지급개시연령에 연동해 고용 연장을 실시한 점 등을 들 수 있다. 이러한 일본의 사례는 정년 연장을 검토하고 있는 한국 정부에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

[부록 3] 노인빈곤 문제 대응

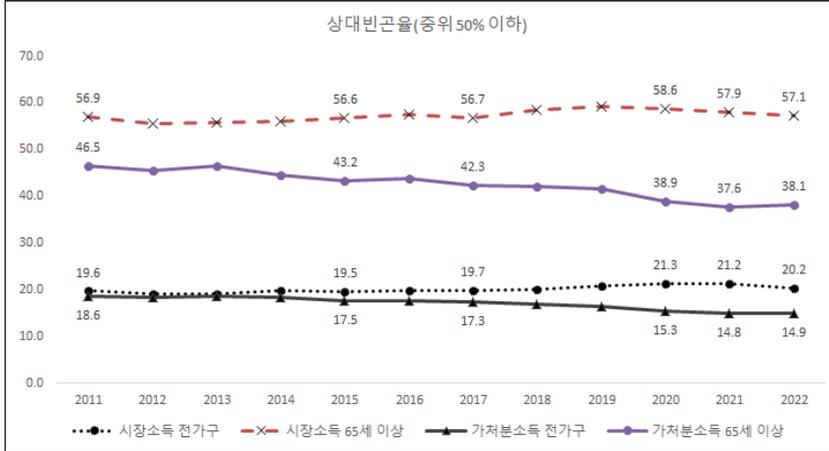
우리 연구는 근로빈곤층을 대상으로 한 소득보장 및 고용보장 안전망을 강화하는 방안을 논의하고 있는데 노후소득보장 방안을 함께 고민하게 된 이유는 주요한 소득 및 고용보장제도가 모두 근로빈곤층과 노인세대에 걸쳐 운영되고 있기 때문이다. 따라서 이를 함께 살펴보지 않으면, 전체 사회보장제도의 방향성과 다르게 설계될 수 있으므로 여기서 이를 간단히 다루어 보고자 한다.

한국의 노인빈곤율은 익히 알려진 바와 같이 다른 국가에 비해 높은 것으로 알려져 있다. 아래그림에서 보듯이 최근 들어 감소경향을 보여주고 있지만, 여전히 시장소득 빈곤율은 57.1%, 가처분소득 빈곤율은 38.1%로 높은 수준을 보여주고 있다. OECD 기준 은퇴연령(66세 이상) 빈곤율이 13.1%와 비교해도 세배 가까이 높은 수치이다(국민연금연구원, 2023).

이와 같은 높은 노인빈곤율이 지속되는 원인에 대한 지적이 있으며, 대표적으로 지적될 수 있는 것이 두가지로 노후소득보장제도의 지원을 받지 못하는 현세대 노인과 노동시장 이중구조 현상으로 인해 조기퇴직에 따른 50대 이후 불안정한 노동시장 참여현상과 이로 인한 노후준비 미비를 들 수 있다.

254 복지 사각지대 해소를 위한 사회보장 개편 기초연구

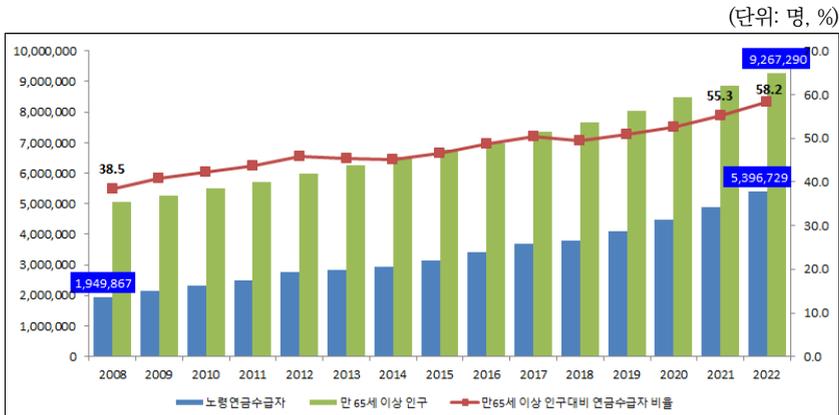
[부그림 3-1] 한국 노인빈곤 수준



자료: 통계청, 국가통계포털-소득분배지표(전체, 연령별). (2023.12.27. 인출)

먼저 국민연금의 노령연금 수급을 기초로 보면, 전체 노인중 국민연금 노령연금을 수급하는 비율은 58.2%(약 540만명)로 많은 비중을 점유하고 있다.

[부그림 3-2] 국민연금 노령연금 수급 수준

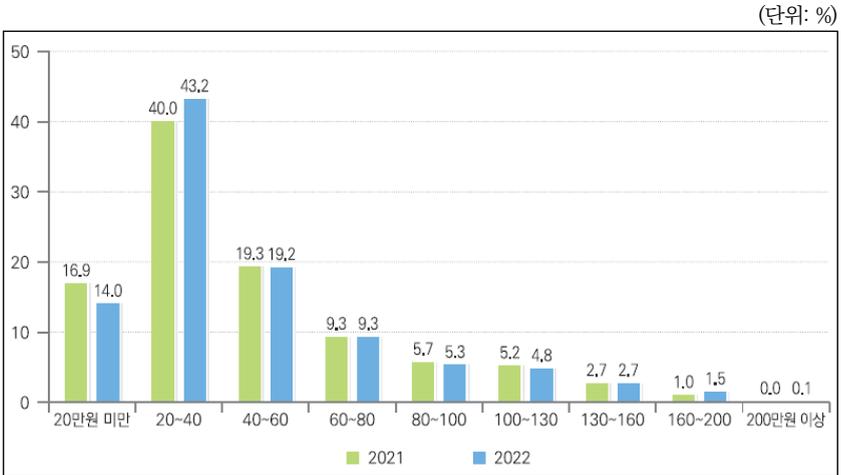


자료: 국민연금연구원. (2023). 국민연금생생통계. 저자 재수정

하지만 실제 급여수준별로 보면, 2022년 기준 43.2%가 20~40만원 수준의 낮은 급여를 받고 있었다. 100만원 이상 노령연금 급여를 받고 있는 경우는 9.1%로 전체 노인의 10%에도 미치지 못하고 있는 상황이다.

2022년 12월 기준으로 노령연금 평균급여액은 586,112원이며, 20년 이상 가입자는 981,140원, 10년 이상~20년 미만 가입자는 402,375원으로 가입기간별로 많은 차이를 보이고 있다. 이와 같은 노령연금 수급 금액에 차이를 보이는 이유는 국민연금 도입 당시 당시 노인세대와 국민연금을 통해 최소가입기간과 완전노령연금을 이미 받지 못하게 되는 노인 세대에 대한 검토가 없었기 때문이다.

[부그림 3-3] 국민연금 금액규모별 연금 수급자 분포



주: 1) 월평균 급여액은 노령연금 전체 평균급여액임(장애, 유족, 특례, 분할 제외)
 자료: 국민연금연구원, (2023). 국민연금생생통계. 재인용(p33)

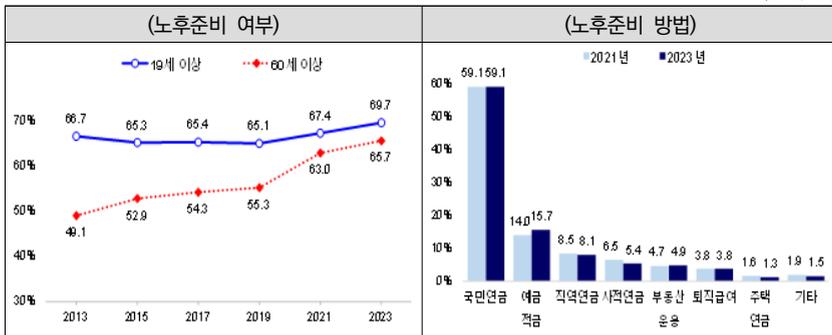
1988년 국민연금 도입 당시 10인 이상 사업장을 기준으로 제도가 도입되면서 이미 상당수의 인구가 연금에서 벗어나 있었으며, 가입대상자가 되어도 당시 1938년생(2023년 기준 85세 이상) 이상은 최소가입

기간 10년을 채우지 못하는 세대이며, 1948년생(2023년 기준 75세 이상)은 완전노령연금 수급기간인 20년을 채우지 못하는 세대이다. 이들 세대는 현재 75세 이상 노인층을 형성하고 있으며, 노령연금 혜택에서 많이 벗어나 있는 상황인 것이다⁵⁴⁾.

노인이 되기 직전인 현재 고령층(55~64세)의 상황은 노후준비를 충분히 하고 있는가. 통계청 고령층 부가조사를 보면 고령층의 평균 이직 연령은 2021년 49.3세, 2022년 49.3년, 2023년 49.4세로 50세 이하로 조사되었다. 즉 이미 50대가 되기 직전에 주된 일자리에서 벗어나게 되는 것이다(통계청, 국가통계포털-평균이직연령, 2023.12.5.인출). 평균 근속기간도 2021년 182개월, 2022년 185개월, 2023년 188개월(15년 8개월)로 완전노령연금을 수급할 수 있는 20년을 채우지 못하고 오래 근무한 일자리에서 벗어나고 있다(통계청, 국가통계포털-평균이직연령, 2023.12.5.인출).

[부그림 3-4] 고령층 노후준비 수준 및 수단

(단위: %)



자료: 통계청, 2023년 사회조사 결과. 보도자료(2023.11.8.) 재인용(p10)

54) 전국민을 대상으로 연금이 확대된 1999년 4월을 기준으로 해도 당시 1949년생(2023년 기준 74세)은 최소가입기간을 채우지 못하게 되며, 1959년생(2023년 기준 64세)은 20년 이상 연금을 납부하지 못하는 세대로 역시 노후소득보장에서 취약한 상황이다.

노후 준비와 관련하여 통계청 사회조사를 보면, 60세 이상에서 노후 준비 비율은 2013년 49.1%에서 2023년 65.7%로 많이 상승한 것을 확인할 수 있다. 이중 주된 노후소득 방법은 국민연금으로 59.1%가 주요한 수단으로 판단하고 있다. 이외에 예적금이 15.7%, 직역연금 8.1% 등의 순이었다.

이와 같이 현세대 노인, 향후 다가올 노인세대 모두 충분한 노후소득 보장수단을 갖추고 있지 않은 상황에서 중장기적으로 노인빈곤 대응을 위해 노후소득보장제도는 어떻게 개편해 나가는 것이 바람직한 것인가. 한국의 대표적인 노후소득보장제도는 국민연금, 기초연금, 국민기초생활보장제도, 노인일자리 사업⁵⁵⁾ 등을 들 수 있다.

국민연금제도는 일부 설명한 것과 같이 대표적인 노후소득보장 수단임에도 태생적으로 현세대 노인이 제외되어 노인빈곤, 노후소득보장수단으로서 역할은 제한적으로 볼 수 있다. 현재 국민연금개혁이 논의되고 있지만, 이는 현세대 노인보다는 미래세대 노인에 대한 사항으로 볼 수 있다. 하지만 여기서 다루는 내용이 기초연금을 포함하고 있어서 현재의 노후소득보장체계와 미래 노후소득보장체계에 동시에 영향을 준다는 점에서 주요하게 다루어질 필요가 있다.

기초연금은 노인빈곤 완화, 노후소득보장 수단의 하나로 처음 도입 당시에 비해서는 대상은 동일하지만 급여가 지속적으로 확대되어오고 있다. 향후에도 노인의 70%를 대상으로 월정액을 지급하는 것으로 현재와 같은 방식으로 운영될 경우, 중장기적으로 고령화율이 높아지게 될 경우 제도가 지속가능한 것인지에 대한 문제제기가 제기되고 있다.

국민기초생활보장제도는 가장 빈곤한 노인을 대상으로 현금과 현물

55) 대상이 제한적이지만 일을 하는 노인독거가구의 경우에는 근로장려금이, 중증장애를 가진 장애인노인은 장애인연금이 부가적인 소득보장 역할을 수행하고 있다.

급여를 지급함으로써 생활안정을 지원하고 있다. 하지만 근로연령대의 근로빈곤층과 노인 및 장애인 등과 같은 취약계층이 함께 포함되어 운영 되면서, 빈곤합정, 빈곤대물림의 문제를 야기할 수 있다. 수급가구 통계를 보면, 10년 이상 수급하고 있는 가구가 약 35만가구로 수급가구의 21.0%를 점유하고 있다. 맞춤형 급여가 도입된 직후인 2016년 약26만 가구와 비교해도 10만가구 가까이 증가한 것이다(보건복지부, 각년도b). 기초생활보장제도 역시 급여와 대상이 지속적으로 늘어나면서 어떠한 형태로든 변화를 모색할 시점에 도달하고 있는 것이다.

노인빈곤 완화와 노후소득보장제도 강화를 위해서는 어떠한 방식이 바람직할 것인가. 여기서는 3차원적인 방식으로의 노인빈곤 완화 방안을 제안하고자 한다. 첫째는 현세대 노인과 미래세대 노인의 구분이며, 둘째는 건강한 노인과 돌봄이 필요한 즉 건강하지 못한 노인의 구분이며, 셋째는 소득계층별 구분이다.

첫째, 현세대 노인의 경우 국민연금제도를 통한 생활안정은 일부노인에 그치고 있다. 반면 다수의 노인은 국민연금 노령연금을 낮은 수준으로 수급하거나 받지 못하는 사각지대에 놓여져 있다. 따라서 현세대 노인 중 건강한 노인의 경우 계속해서 일을 할 수 있도록 함으로써 부족한 소득을 보충할 수 있도록 해야 한다. 사회적으로는 정년연장, 정년폐지, 계속고용 등의 방안이 제기되고 있다. 하지만 정년조정에 대해서는 청년층의 일자리가 줄어들 수 있다는 점, 연봉제 중심의 급여체계 속에서 늘어나는 정년은 기업의 부담을 높일 수 있고, 일부 안정적 직장에서 일하는 노동자에게만 해당된다는 부정적 견해가 존재한다. 하지만 한국의 저출산 문제가 심각해지면서 이제 곧 생산가능인구의 감소라는 부정적 영향을 미칠 것으로 보인다. 이미 외국에서는 한국의 인구감소는 성장동력을 약화 시키게 될 것으로 보고 있다. 따라서 이제 노동시장에서 계속 일을 할 수

있도록 보장하는 방안은 중요하게 논의되어야 할 주제로 보인다. 가까운 일본의 경우 저출산, 고령화 현상을 해소하기 위해 이미 계속 고용형태로 노동시장을 재편하고 있다. 우리 역시 이를 타산지석으로 삼아 다가올 인구 위기에 대응해야 한다. 노동시장에서 청년에 대한 논의가 중장기적인 방안이라면 현재 단기적 방식으로는 노인을 대상으로 하는 일자리 확대이다. 대표적인 방식이 노인일자리 사업의 확대와 급여수준의 조정이다. 2024년에는 노인일자리 사업 중 공익형의 월급여가 27만원에서 29만원으로 인상예정이며, 노인일자리 사업 참여자도 증가할 것으로 예상되고 있다. 노인일자리 사업이외에도 청장년기 노동시장에서 노하우를 가지고 있는 노인을 대상으로 중소기업, 중견기업 등과의 연계를 통해 일을 통해 소득활동이 가능할 수 있도록 하는 방안이 마련되어야 한다. 무엇보다 한국은 국민연금 노령연금 수급연령이 조정되면서 은퇴 혹은 청년이후 노령연금 수급연령까지 소득크레바스라는 불안정 상태에 놓이는 60대 초반 베이비 부머세대가 증가하고 있다. 현재 이들을 보호하고 도움을 줄 수 있는 소득보장 방안은 존재하지 않고 있다. 기초생활보장 수급층이 아닌 이상 스스로의 노력에 의해 연금 수령시까지 생활을 유지해야 하는 것이다, 소득크레바스에 놓은 60대 초반 고령층을 위한 대비 역시 노후 소득보장방안과 연계되어 중요한 사항으로 볼 수 있다.

건강상의 이유로 일을 하지 못하는 노인의 경우 소득이 낮은 극빈노인은 기초생활보장제도를 통해 사회안전망을 구축하여 제공하도록 하며, 정부가 정한 기준중위소득 이상의 소득과 자산을 가진 노인의 경우에는 기초연금에 대한 급여를 단계화(예, 기준중위소득 50% 이하, 기준중위소득 50~75% 등)하여 소득이 보충적으로 지원될 수 있도록 기초연금에 대한 설계를 재구조화 할 필요가 있다. 이 때 지원되는 기초연금 수준은 국민연금 평균노령연금액 이상으로 설정되지 않도록 해야 한다. 국민연금

노령연금액에 비해 급여수준이 높아질 경우 자칫 미래세대에게는 국민 연금에 대한 가입 의사를 낮추는 방향으로 작동할 수 있기 때문이다. 이미 설명한 것과 같이 고령인구가 증가하면서 기초연금의 재정부담이 높아지게 됨으로, 현세대 노인에게는 노인 중 70%에게 지급한다는 조항을 유지 하지만, 점차적으로 이를 노인 중 70%가 아닌 기준중위소득과 연동되어 운영함으로써 국민연금 성숙과정에 따라 대상자가 점차적으로 감소할 수 있도록 하는 슬라이딩 구조로 변경되어야 할 것이다.

현세대 노인이지만 소득이 일정수준 이상(예, 기준중위소득 100% 이상)이며, 부동산 등 자산을 보유하고 있는 노인에 대해서는 생활에 들어가는 지출부담을 완화하는 방식으로 부족한 소득을 보완할 수 있도록 지원해야 한다. 노인세대가 생활하는데 필수적으로 지출되는 의료비, 교통비, 주거비 등에서 지출부담을 줄여줌으로써 간접적으로 소득이 늘어날 수 있도록 하는 방안이 제공되어야 한다.

둘째, 미래세대 노인을 위한 노후소득보장방안에 대한 검토이다. 여기서 미래세대는 단기적으로는 현 50대인 중고령층을 들 수 있으며, 장기적으로는 청장년을 포함할 수 있을 것이다. 우선 여기서 제안하고 있는 세대는 50대의 중고령층을 대상으로 한 노후대비와 노후소득보장방안이다.

현재 중고령층은 앞의 통계청 자료에서 확인한 바와 같이 이미 50대 이전에 주된 일자리에서 벗어나고 있으며, 평균근로기간도 15년에 불과하다. 15년의 기간은 국민연금 기준으로 완전노령연금의 수급자격인 20년을 채우지 못하는 기간이다. 따라서 중고령세대를 위한 노후준비는 국민연금 가입기간을 늘려주는 방식이 선행되어야 한다. 중고령세대를 빈곤층과 비빈곤층으로 구분시, 빈곤층이면서 건강상의 문제로 일을 하지 못하는 근로무능력층은 우선 국민기초생활보장제도를 통해 생활안정을 지원하도록 하며, 빈곤층 중 근로능력이 있거나, 장기실업, 차상위계층

등에 해당되는 세대에 대해서는 이번 연구의 주요 연구제안 중 하나인 긴급복지지원제도, 국민취업지원제도, 근로장려금 등의 제도 간 연계를 통해 단기적인 소득지원과 더불어 노동시장 연계복지를 통해 일자리 전환이 가능하고 계속해서 일을 할 수 있도록 지원하는 체계가 구축되어야 한다. 즉 소득보장제도와 고용서비스제도 간 연계를 통한 지원체계를 만들어야 한다는 점이다. 중장기적으로는 고령화에 따른 생산인구 감소를 고려하여 일본의 사례에서 본 것과 같이 사회적 논의와 합의를 통해 정년 4페이지, 정년연장 혹은 계속 고용 등의 수단을 활용하여 일을 통한 소득 활동과 노후준비가 가능하도록 지원해야 한다. 이외에 중요하게 검토되어야 할 사항은 노동시장에 계속 남아 있을 수 있도록 하는 방안이 마련되어야 한다. 직업전환, 훈련 등을 통해 새로운 형태의 일자리에서 계속해서 일을 할 수 있도록 해야 하며, 앞에서 설명한 것과 같이 정년에 대한 검토 또한 함께 포함되어 논의가 진행될 필요가 있다.

세 번째는 지금까지의 논의내용을 기반으로 소득보장제도 재구조화 방향을 정리해 보면, 소득계층을 중심으로 극빈층이고 근로능력이 낮은 세대에 대해서는 현재와 같은 기초생활보장제도를 적용하되 근로연령대에 해당되는 세대에 대해서는 엄격한 근로능력 판정체계를 운영함으로써 빈곤함정에 빠지지 않도록 해야 한다. 근로빈곤과 근로연령층을 대상으로는 빈곤층은 기초생활보장제도가 빈곤층을 넘어 차상위나 차차상위에 대해서는 긴급복지지원, 국민취업지원제도, 근로장려금이 연계된 형태의 소득안전망을 구축하되, 고용서비스⁵⁶⁾가 필수적으로 함께 운영될 수 있도록 해야 한다. 노인의 경우에는 설명한 것과 같이 극빈 노인을 대상으로는 기초생활보장제도가 차상위, 차차상위 노인을 대상으로는 기초

56) 가구내 돌봄대상자가 있는 경우 고용서비스에 더해 사회서비스가 함께 제공되는 종합적인 서비스 전달체계가 구축되어야 한다. 사회서비스 전달체계에 대한 논의는 이번 연구의 범위를 벗어나 차후 연구를 통해 다루어보고자 한다.

연금에 대한 단계별 급여제도 도입을 통해 일정한 수준의 소득보장이 가능할 수 있도록 설계되어야 한다. 이 경우 국민연금의 노후소득보장 수단으로 점차적으로 주요한 역할을 수행해야 할 것이다. 만약 국민연금 제도가 충분히 노후소득보장 수단의 역할을 하지 못할 경우에는 새로운 형태의 노후소득보장 방안이 검토되어야 할 것이다.