

# KDI FOCUS

## KDI FOCUS

2012년 6월 12일(통권 제18호)

자료문의 | KDI 홍보팀

주소 130-740 서울특별시 동대문구 회기로 47

Tel 02-958-4030

Fax 02-960-0652

집필자 | 윤희숙 연구위원(02-958-4689)

KDI FOCUS는 시의성 있는 경제·사회적 이슈를 간략하게 정리한 시론 성격의 자료

Korea's Leading Think Tank

www.kdi.re.kr

## ‘고용을 통한 복지 실현’을 위한 공공부조 재편 방향

윤희숙 | KDI 연구위원

“빈곤이 심화되고 장기화되는 구조적 변화에 대응하기 위해서는, 극빈층 소득보장에 그쳐 왔던 공공부조의 역할을 확대하여 자립지원 중심의 적극적 노동시장정책적 공공부조로 전환하고 고용노동부가 담당하도록 해야”

최근 소득분배에서 두드러지는 현상은 저소득층의 상황이 악화되고 있으며, 단기적 현상으로 치부하기 어려운 지속성을 보인다는 점이다. 이는 경제의 급격한 서비스화로 저임금일자리가 확산되면서, 근로빈곤과 미취업빈곤이 심화되고 장기화되는 추세와 맞물려 있다.

그런데 경제가 발전하면서 서비스업의 비중이 커지고 저임금일자리 확대에 의한 근로유인 악화와 근로빈곤의 문제가 나타나는 것은 산업화가 진행된 대부분의 국가에서 공통적으로 나타나는 현상이다.

다만, 우리에게도 급속한 공업화와 탈공업화가 곧바로 이어졌기 때문에 어느 선진국보다 그 구조적 변화의 과장이 빈곤심화로 직결되고 있다는 특수성이 더해졌을 뿐이다.

이에 대한 정책적 대응은 ‘고용을 통한 자립 지원’이다. 취업자가 없는 빈곤가구는 취업자가 생기도록, 이미 저임금취업자가 있는 빈곤가구의 경우에는 추가적 취업자가 생기도록, 그리고 직업능력을 배양하여 상향이동을 지원하는 것이 그 주된 내용이다.

보장소득 수준이 아니라  
상향이동 지원 정도를  
복지의 척도로 삼는  
인식의 전환 필요

이는 굳이 노동시장에 진입하거나 상향이동을 하지 않아도 되게끔 빈곤층 소득보장을 목표로 했던 기존 공공부조제도를 근본적으로 전환시켜야 할 필요성을 제기한다. 공공부조제도의 대상을 현재의 일부 극빈층으로부터 빈곤층 일반으로 넓혀야 하며, 근로능력자는 소득보장에 치중한 복지제도가 아니라 취업활동과 직업능력 향상을 지원하면서 현금지원을 병행하는 적극적 노동시장정책 틀로 옮겨 지원해야 한다.

현재 우리나라의 공공부조는 기초생활보장제도를 통해 빈곤층 중 극히 일부에게 혜택을 집중시키면서 노동시장 진입이나 상향이동을 저해하는 부작용을 미치고 있다. 최근 마련된 제도 개편안 역시 경제구조 변화에 부응하여 근본적인 전환을 모색하기보다 기초생활보장제도 급여방식 등 주변적인 문제에 매몰되는 문제점을 나타내고 있다.

산업구조의 변화와 이와 맞물린 빈곤의 심화라는 구조적 변화에 대응하기 위해서는 복지제도 전반에 대한 검토 속에서 빈곤정책의 방향과 공공부조의 역할을 재설정하는 것이 필요하다.

### I. 저소득층 소득의 감소

서비스 경제화 속에서  
미취업 장기빈곤과  
근로빈곤이 증가하여  
지난 15년간 하위 10% 가구의  
소득점유율이 78.0% 감소

소득계층별 시장소득 점유율 추이는 저소득층으로 귀속되는 비중이 지속적으로 감소하고 있다는 것을 보여준다(표 1). 소득 하위 10% 가구의 소득점유율은 1996년에서 2011년 기간 동안 78.0% 감소했으며, 단독가구 증가 등 가구구조 변화의 영향을 분리하기 위해 개인 단위로 분석할 경우에도 하위 10%의 소득점유율은 동 기간 동안 59.5% 감소했다.

### II. 경제구조 변화와 빈곤심화: 저임금일자리 확대와 비경제활동인구 증가

이러한 빈곤심화현상의 이면에는 경제구조의 급

〈표 1〉 계층별 시장소득 점유율 추이

(단위: %)

	가구 기준					개인 기준					
	1996	2000	2006	2011	변화율	1996	2000	2006	2011	변화율	
상위 10%	24.1	29.2	24.9	25.7	6.5	22.5	27.5	22.9	23.1	2.8	
5분위	5	39.5	44.9	41.8	42.9	8.7	37.2	42.2	38.4	38.9	4.5
	4	24.9	23.7	25.5	25.8	3.7	22.5	22.3	24.2	24.0	6.5
	3	16.4	16.4	17.8	18.1	10.3	17.8	16.8	18.2	18.4	3.2
	2	12.9	10.7	11.1	10.6	-18.3	13.9	12.3	13.1	13.3	-4.6
	1	6.3	4.4	3.7	2.6	-58.2	8.5	6.4	6.1	5.5	-36.0
하위 10%	2.0	1.2	0.9	0.4	-78.0	3.2	2.2	1.8	1.3	-59.5	

주: 1) 소득기준은 각각 가구시장소득과 균등화/개인화한 시장소득임.

2) 변화율은 1996년도 대비 2011년도의 수치.

자료: 「가구소비실태조사」(1996, 2000) 및 「가계동향조사」(2006, 2011).

속한 서비스화와 생산성 지체가 자리한다. 1990년대 초반 중국 등 저임금국가들과의 경쟁 격화로 신발·섬유 등 저기술 제조업이 급격히 붕괴되면서(김주훈[2009]), 제조업에서 방출되어 생계형 서비스업으로 유입된 노동력은 광범위한 저임금근로자 그룹을 형성했다.<sup>1)</sup>

이렇게 저임금일자리가 확대되는 것은 취업을 유지한 상태에서도 빈곤해질 가능성이 높아진다는 것을 의미한다. 취업자 빈곤율과 극빈율은 1990년대 중반 이후 지속적으로 증가해 2011년 각각 8.1%, 1.3%에 이른다(표 2).

그러나 빈곤현상 전반을 조망할 때 보다 우려되는 것은 취업자가 없는 가구이다. 〈표 2〉에서 보듯이 취업자가 없는 가구 구성원의 빈곤율은 취업자를 포함한 가구보다 월등히 높으며, 극빈율 또한 높다. 취업 시의 기대소득이 낮아 근로유인 자체가 저하될 때 미취업자 비율은 높아지는데, 1995년 이후 저학력남성의 경제활동참가율 감소율은 8.7%p에 이른다.<sup>2)</sup>

이렇게 저소득층의 경제활동참가율이 하락하는 것은 빈곤 탈출이 둔화되어 빈곤이 장기화되는 구조적 변화를 의미한다. 2000~08년 기간 동안 장기적, 반복적으로 빈곤을 경험한 가구주가 전체의

1) 사업체조사상 제조업 종사자는 1993년 388만명에서 2009년 327만명으로 감소한 데 반해 서비스업은 같은 기간 708만명에서 1,188만명으로 급격히 증가했다. 서비스업의 실질임금은 2000년대 들어 거의 증가하지 않았으며, 1인 자영업자의 영업소득은 2002~09년 기간 동안 오히려 13.9% 감소했다(윤희숙[2012]).

2) OECD 국가들이 평균적으로 저학력 남성 경제활동참가율이 0.6%p 감소, 저학력 여성이 3.3%p 증가한 것과 달리 우리나라는 각각 8.7%p, 2.2%p 감소했다.

〈표 2〉 취업 여부에 따른 빈곤을 추이

(단위: %)

	1996	2000	2006	2011
취업자 빈곤율	5.7 (0.6)	7.9 (0.8)	7.6 (1.0)	8.1 (1.3)
취업자 있는 가구 빈곤율	6.5 (0.5)	9.3 (0.9)	8.4 (1.0)	8.5 (1.1)
취업자 없는 가구 빈곤율	47.9 (16.0)	56.1 (24.9)	62.0 (26.9)	65.6 (34.9)

주: 1) 소득은 균등화/개인화한 경상소득이며, 괄호 안은 극빈율.

2) 각 연도별로 중위소득 50% 미만은 빈곤, 25% 미만은 극빈으로 정의.  
자료: 「가구소비실태조사」(1996, 2000) 및 「가계동향조사」(2006, 2011).

〈표 3〉 저임금근로자의 가구 내 소득창출자 수별 빈곤율 (복지패널, 2009년)

(단위: %)

가구 내 소득창출자 수	전체 대비 비중	취업자 대비 비중	빈곤율	극빈율
계	10.0	20.3	18.5	1.4
1	2.0	4.0	50.2	5.0
2	4.7	9.5	15.6	0.8
3+	3.4	6.8	3.7	-

주: 1) 빈곤선은 경상소득 중위 50% 미만, 극빈은 25% 미만으로 설정.

2) 전일제 근로자 급여소득 중위값의 2/3 미만을 저임금으로 정의.  
자료: 한국복지패널조사 5차 자료(beta2).

27.4%에 달하며, 이 중 55.9%가 미취업자인 것으로 분석된다(윤희숙[2012]).

빈곤 진입과 지속, 강도에 결정적인 영향을 미치는 미취업과, 일자리를 가졌음에도 불구하고 빈곤에 빠지는 근로빈곤은 근래 정책적 우선순위 설정에 있어 결합적인 관계로 인식되어 왔다. 그러나 미취업빈곤과 근로빈곤은 모두 빈곤의 부분적 현상일 뿐 아니라, 정책적 대응이란 측면에서도 별도의 접근이 요구되지 않기 때문에 어느 것에 정책적 우선순위가 두어져야 하는지가 실제적인 중요성을 갖지 않는다.

양자 모두에 대한 정책적 대응은 취업 증진과 지원으로 요약된다. 근로능력이 있음에도 불구하고 미취업상태에 머무르는 경우는 노동시장에 진입시

키는 것, 저임금근로자가 있음에도 빈곤한 가구에는 추가적인 소득창출자가 생기도록 취업을 증진하는 것이 필요하다.<sup>3)</sup>

이렇듯 근로빈곤에 대한 대응책 역시 가구 내 소득창출자를 추가하는 것에서 찾는 이유는, 첫째 〈표 3〉에서와 같이 가구 내 소득창출자가 한 명일 때 저임금근로자 빈곤율과 극빈율이 50.2%, 5.0%로 전체보다 월등히 높고, 둘째 저임금근로자 중 빈곤인구는 18.5%에 불과하기 때문에 저임금근로자 모두를 표적으로 하는 정책은 빈곤정책적 효율성이 낮기 때문이다.<sup>4) 5)</sup>

### Ⅲ. 서비스화와 임금격차 확대에 대한 각국의 정책적 대응: 공공부조 재편

경제의 서비스화는 산업화를 뒤따르는 자연스러운 과정이다. 산업화가 고도로 진행된 후에는 생산성 차이와 서비스에 대한 수요 증가로 서비스업의 비중이 증가하기 때문이다. 그런데 대부분 비교역재인 서비스업은 생산성이 낮게 유지될 수 있고, 제조업에 비해 단시간 고용 등 비정형근로의 비중이 높기 때문에 전체 임금격차가 벌어지는 경향을 보인다.

이는 1990년대 이후 서비스업 비중과 임금격차가 확대된 우리 경제의 변화가 그 급격한 속도와 빈곤심화에 미친 파괴적 영향이라는 면에서 특수할 뿐, 그 본질에 있어서는 보편적 현상이라는 것을 의미한다. 사실 1980년대까지는 민간서비스부문의 저임금일자리 확대로 임금격차가 확대되는 것이 영미권에서 주로 관찰되었기 때문에 복지국가 유형에 따라 나타나는 선별적 현상이라 인식되기도 했지만,<sup>6)</sup> 이후에는 유형 간 수렴이 관찰된다. 〈표 4〉는

취업자가 없는 가구에는

취업자가 생기도록,

취업자가 있는 빈곤가구에는

추가적인 취업자가 생기도록,

더 나은 일자리로 이동하도록

지원하는 것이

‘고용을 통한 복지’

서비스화와 임금격차 확대는

산업화 이후의 공통적 현상으로

서구 선진국의 대응은 고용증진을

위한 공공부조 재편

3) 근로빈곤현상을 '가구 내 추가적 근로자가 필요한 현상'으로 인식할지 '빈곤에 떨어질 정도로 1인 근로소득이 충분치 않은 현상'으로 인식할지는 규범적 판단이 동반될 것이다 (Marx and Verbist[2008]), 정책적으로는 효과적 대응방식이 무엇인지에 집중하는 것이 필요하다.

4) 근로빈곤에 대한 대응책으로는 최저임금 인상이 흔히 제시되지만, 저임금근로자의 대부분이 빈곤하지 않을 때는 빈곤정책으로서의 그 유용성이 제한적이다(immervoll and Pearson[2009]). 더구나 비공식부문의 비중이 높은 우리나라에서는 최저임금이 적용되지 않는 비중이 높다는 점 또한 중시된다.

5) 저임금근로자 중 일부만이 빈곤가구에 속하며, 그 이유가 소득창출자가 복수인 가구 비중이 높기 때문인 것은 서비스화가 진행된 국가에서 보편적으로 나타나는 현상이다 (Cantillon et al.[2002]).

6) 글로벌 경쟁에 대한 노출이 적은 서비스업(sheltered sector)에서는 상대적으로 생산성이 낮게 유지되면서 임금격차가 확대된다. 이런 상황에서 국가들은 재정지출을 통해 공공부문에서 고용을 창출하여 재정건전성을 해지거나, 저임금일자리 자체를 제한하여 실업의 문제를 야기하거나, 민간서비스부문의 저임금일자리 창출로 임금격차가 확대되는 3가지 선택지가 주어졌다. 서비스화의 삼각딜레마(service trilemma)는 경험적으로 서구 선진국들이 재정건전성과 고용, 임금격차 완화 등 세 개의 목표 중 두 개의 목표를 만족시키는 데 그쳐 왔다는 관찰이다(Iversen and Wren[1998]).

재정지출을 통해 공공일자리를 창출하면서 임금격차를 억제한 북구형, 고용조건의 규제를 통해 저임금일자리 확대를 억제한 대륙형도 1990년대 이후로는 영미형과 유사하게 민간서비스 일자리의 비중과 임금격차가 증가하는 추세가 진행되었다는 것을 보여준다.

**공공부조 재편의 핵심 전략은  
구직활동이나 직업훈련에  
공공부조급여를 연동하면서  
종합적인 시각에서  
인접 정책수단을 활용하는 것**

저임금일자리 증가로 인한 근로유인 약화와 근로빈곤현상에 대한 각국의 1차적 대응은 가장 직접적으로 관련된 제도인 공공부조의 재편이다 (Immervoll and Pearson(2009)). 취업동기의 약화가 심각해지는 상황에서는 소득보장에 치중한 기존 시스템이 현 상태에 안주할 유인을 강화하기 때문에, 빈곤상태를 벗어나도록 지원하는 적극적 대책으로 대체되어야 하기 때문이다.

1990년대 이후 각국의 공공부조 재편 노력은 고용증진과 직업능력 제고로 요약되며 장기실업의 원인이나 해결책을 바라보는 시각에 따라, 노동시장 참여(Labor Market Attachment: LMA)를 강조하는 방향과 인적역량 제고(Human Resource Development: HRD)를 강조하는 방식으로 대별된다(Lødemel(2004)). 양자는 실업의 원인이 자발적인지, 구조적인 숙련부족의 문제인지에 대한 관점에 따라, 필요한 숙련을 현장에서(on-the-job training) 취득할 수 있는지, 별도의 교육훈련(off-the-job)을 통해야 하는 기술이 필요한지에 대한 관점에 따라 강조점을 달리한다.

**근로능력자 대상의 복지제도를  
설계·운영하기 위해서는  
노동시장 상황에 대한  
항시적 관찰, 노동시장정책 전반을  
관통하는 시각, 경제발전 방향에  
대한 장기적 관점 필요**

신속한 노동시장 진입을 보다 강조하는 LMA 전략은 공공부조 급여의 기간과 금액을 축소하거나 취업에 연동시키는 방식을 주로 활용했다(punitive workfare). 이는 실업의 원인이 근로유인 저하에 따른 자발적 원인이며, 노동시장에서 멀어질수록 인적자원이 빠르게 감퇴할 것이라는 판단에 기반한다. 대표적으로 미국, 덴마크, 독일, 네덜란드, 영국, 스웨덴, 핀란드, 프랑스 등에서 활용되었다.

반면, 인적자원 제고를 통해 생산성 향상을 노리는 HRD 전략은 공공부조 수급을 직업훈련 등에 연동시켜 막다른 일자리에 고착되지 않도록 이동성을 강조한다(enabling activation). 이는 숙련 부족 등

**<표 4> 민간 및 공공 서비스업의 고용비중과 임금격차**

(단위: %)

	항목	1975	1980	1985	1990	2000	2009
덴마크	민간서비스	33.6	33.5	34.1	35.4	38.6	42.2
	공공서비스	26.8	30.8	32.3	33.7	34.8	35.4
	임금격차		70.9	70.9	72.5	68.0	62.5
스웨덴	민간서비스	28.0	27.4	28.4	31.3	35.5	38.0
	공공서비스	31.0	35.9	38.2	37.6	37.2	37.7
	임금격차	75.8	75.2	75.2	76.3	71.9	73.5
영국	민간서비스	36.0	38.0	40.8	43.3	47.7	49.0*
	공공서비스	24.2	25.3	27.3	27.3	29.4	31.8*
	임금격차	55.2	56.5	55.6	53.8	54.9	55.2
미국	민간서비스	37.0	38.9	41.8	43.1	45.8	45.5
	공공서비스	33.3	32.1	32.2	33.4	33.4	37.9
	임금격차	52.1	51.3	49.8	49.3	48.8	47.4
네덜란드	민간서비스	34.1	35.8	37.4	40.2	47.0	47.0
	공공서비스	28.1	30.7	33.1	31.9	30.2	33.5
	임금격차	63.3*	63.3	64.5	63.7	60.2	60.6*
독일	민간서비스	30.2	31.2	32.6	34.5	39.9	42.3
	공공서비스	20.8	22.5	24.9	25.4	28.8	30.8
	임금격차		61*	63	65	54.9	49.5

주: 1) 임금격차는 전일제(full-time) 근로자 중 중간분위(5분위) 대비 하위 1분위의 임금 비율(%).  
 2) 별표(\*)는 해당 연도의 값이 가용하지 않아 인접 연도의 수치 이용: 영국 2008년, 네덜란드 1977, 2005년, 독일 1981년.  
 3) OECD STAN 산업분류기호 50~74를 민간서비스, 75~95를 공공서비스로 분류. 가사서비스 등은 민간으로 분류하는 것이 적절할 것이나 해당 수치가 분리되지 않아 공공서비스에 포함.  
 자료: OECD STAN Indicator database; OECD Employment and Labour Market Statistics; OECD Employment Outlook 1993.

이 실업의 구조적인 원인이며, 신속한 취업을 통한 현장훈련보다 별도의 교육훈련이 인적자본 축적에 보다 중요하다는 판단에 기반한다. 덴마크, 네덜란드, 영국 등에서 주로 활용되었다.

또한 공공부조 재편에는 인접한 정책수단의 활용 역시 중요하다. 예를 들어 저임금근로자의 소득이나 임금을 보조하는 정책 역시 공적부조 의존 시의 소득과 취업 시 소득의 차이를 늘려 취업유인을 강화하며, 근로빈곤을 완화하는 효과를 갖는다. 주로 미국, 영국, 캐나다, 아일랜드, 뉴질랜드, 덴마크, 핀란드, 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 네덜란드, 독일 등에서 활용된 바 있으며, 우리나라에서도 근로장려제도가 시행되고 있다.

이렇게 정책수단의 통합적 활용에 주목해야 하는 것은 개별 정책수단의 유효성이나 장단점보다는 정

책이 사용되는 맥락과 정책수단들의 적절한 조합이 중요하며,<sup>7)</sup> 고용증진을 위해서는 다양한 정책수단을 포괄하는 종합적인 시각과 전문성이 요구되기 때문이다.

즉, 근로능력자 대상의 공공부조제도를 운영하기 위해서는 일자리 전반의 질과 양에 대한 항시적 관찰, 인접한 정책수단과의 대체성과 보완성을 고려한 통합적 시각과 경제 전체의 발전 방향을 감안한 중장기적 시각이 필요하다.

#### IV. 자립지원 측면에서 본 우리나라의 공공부조제도

##### 가. 적극적 노동시장정책적 관점의 결여

공공부조제도의 근간인 기초생활보장제도는 2000년 도입 당시, 근로능력 여부와 관계없이 모든 사람에게 일정 수준의 소득을 보장하는 것을 목표로 했고, 이로 인한 근로유인 왜곡의 우려를 무마시키기 위해 자활사업 참여를 의무화했다. 그러나 대상자를 노동시장에 안착시키기보다 노동시장과의 연결이 미미한 자활센터에서의 강제근로를 부과하는 것으로 설계되었다. 현재 자활근로 참여자의 탈수급률은 7%대에 불과하며(보건복지부[2012]), 수급자 중 자활 참여자는 미참여자보다 낮은 빈곤 탈출률을 보여 자활제도가 오히려 자활역시효과를 갖는 것으로 분석된다(박창균 외[2006]).

그런데 근로연계를 표방한 자활사업의 문제점도 심각하지만 오히려 더 우려되는 것은 기취업상태 수급자의 방치이다. 자활대상자의 2배에 이르는 기취업자는 현금지원을 위한 조건부과에서 면제되는데, 이들의 직업능력을 제고하여 이동을 지원하는

장치는 사실상 부재하다.<sup>8)</sup> 이들은 근로소득 유무나 규모를 과소보고하여 수급자격을 유지할 수 있는 비공식부문 일자리에 머물거나 근로소득 증가로 수급자격을 잃지 않도록 저소득에 머무는 성향을 보인다(한국보건사회연구원[2007]). 이들이 가진 가능성을 발전시켜 노동시장에서의 상향이동을 도모하도록 지원해야 하는 정책이 정반대의 작용을 하고 있는 셈이다.

##### 나. 탈수급 저해요인으로서의 혜택 수준

수급자로 선정될 경우의 혜택은 기초생활보장제도가 직접 제공하는 혜택과,<sup>9)</sup> 수급자격과 연동되어 자동적으로 제도 외부로부터 주어지는 혜택으로<sup>10)</sup> 구성된다. 이 중 제도 자체의 급여는 수급자에게 최저생계비만큼의 소득이 보장되도록 부족한 부분을 보충해 주는 방식이다.

그런데 최저생계비 수준은 전체 국민 중 표준적 가구의 소비바스켓에서 산출되는 데 반해, 다수의 저임금근로자는 소득이 최저생계비에 미치지 못하기 때문에, 기초생활보장제도의 소득보장수준이 저소득층의 노동시장 소득을 초과하는 것이 불가피하다.<sup>11)</sup>

여기에 여러 부처로부터의 각종 저소득층 지원사업으로 제도 외부로부터의 혜택이 증가함에 따라, 근로소득 증가로 수급자 자격을 상실할 경우의 비용이 직접적인 급여혜택을 훨씬 상회한다. 현재 저소득층을 대상으로 하는 각종 지원사업 중 수급자 자격을 명시한 지원사업이 30여 개인데, 이 중 차상위층이 대상요건에 포함되지 않은 지원은 소득 증가로 수급자격을 상실할 경우 지원 혜택이 보장되

우리나라 기초생활보장제도는 노동시장 진입과 상향이동을 지원하기보다 저해하는 효과

현행 공공부조는 적극적 노동시장정책적 시각이 결여되어 있고 제도 안팎에서 주어지는 혜택은 저임금일자리에 취업하거나 직업능력을 향상시킬 유인을 억제

7) 모든 노동시장정책수단은 대체성과 보완성으로 서로 맞물리며, 산업구조와 노동시장 상황에 따라 다른 효과를 나타낸다. 예를 들어 근로장려세제 등의 근로조건부 급여(work-benefit)는 임금수준이 낮을 때 효과를 가지며, 공공부조 급여와 대체관계를 갖는 반면, 사용자가 임금을 인하하려 하는 부작용은 최저임금제가 작동할 때 최소화될 수 있다. 그러나 장기적으로는 인적자본에 투자할 근로자의 유인, 사용자가 생산성 향상을 위해 투자할 유인을 해쳐 개인이나 기업의 생산성 제고를 저해하며, 사상산업을 보조하여 생산성이 높은 산업으로 인력과 자본이 이동하는 것을 저체시키는 산업정책적 부작용을 갖는다(Bertola[2000]).

8) 수급자는 근로능력이 없는 일반수급자와 근로능력이 있는 조건부수급자로 나뉘며, 조건부수급자 중 근로참여요건이 열악한 조건제시유예자, 기취업 등을 이유로 조건부과에서 제외되는 조건부과제외자를 제외한 나머지가 자활사업의 대상자로 분류된다. 자활사업 참여자는 자활사업 참여를 조건으로 하여 생계급여가 지급된다. 2010년 말 현재 기초생활 수급자 1,458,308명(878,904가구) 중 근로능력자는 298,909명인데, 이 중 자활사업의 대상이 되는 조건부과자는 70,022명, 조건부과제외자는 225,075명이다(보건복지부, 「주요업무 참고자료」, 2011).

9) 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여로 구성.

10) 대학 장학금, 영구임대아파트, 방과후프로그램바우처, 양곡할인, 난방연료지원 등 각종 저소득층지원사업과 감면제도 80여 개가 존재하며, 이 중 수급자를 명시하여 수급자의 우선권이 보장되는 지원사업은 30여 개이다.

11) 2011년 최저임금은 주 40시간 근로 시 월 902,880원이나, 4인가구 최저생계비는 1,439,413원이며, 시장소득이 최저생계비 미만인 가구 비중은 17.6%, 최저생계비가 공적으로 보장되는 수급가구 비중은 5.5%이다. 또한 2010년 현재 국민연금 가입기간이 20년 이상인 완전노령연금 수급자 중 70% 이상이 2인가구 최저생계비 858,747원에 미달하는 금액을 수급하고 있다. 이는 근본적으로 정책개입 여부를 결정하기 위한 공적기준 기준선과 빈곤인구비중을 높이기 위한 빈곤선을 분리시켜 운영하는 서구 국가들과 달리 최저생계비를 공공부조 기준선으로 일치시켜 놓았기 때문이다(윤희숙[2011]).

지 않는다. 여기에 해당하는 혜택 중 자녀의 대학 학자금이나 주택지원 등은 저소득 수급자의 근로소득 증가분으로 감당하기 어려운 규모이거나 이동성을 제한하여 당장 큰 불편을 초래할 수 있는 혜택이다.

**다. 공공부조 지원범위의 협소성과 낮은 경기반응성**

**빈곤추락 위험에 직면했거나  
장기빈곤에 처한 대부분의  
빈곤층이 복지사각지대에  
위치하고 공공부조 혜택은  
소수에 집중**

〈표 5〉에 나타나듯이 기초생활보장제도의 수급자 수는 실업률로 대표되는 경기변동과 별다른 상관관을 보이지 않는다. 이는 재산이나 부양의무자 조건 등 엄격한 자격조건에 기반한 기초생활보장제도가 빈곤층의 일부만을 경직적으로 포괄하고 있다는 것을 보여준다.<sup>12)</sup> 그러나 [그림 1]에서 보듯, 최저생계비 미만 소득의 가구비율이 높은 데 비해, 그중 기초생활보장제도에 포괄되는 빈곤층과 그렇지 않은 빈곤층은 별다른 차이를 보이지 않는다. 1인가구 중 기초생활보장제도 수급가구 비율은 16.9%이나 시장소득이 최저임금 미만인 가구가 52.2%에 이르며 이들 간 가구소득의 차이 역시 미미하다.

즉, 우리나라 복지시스템은 경기변동으로 빈곤추락 위험에 직면했거나 장기미취업으로 빈곤탈출이 어려운 대부분의 빈곤층이 복지혜택의 사각지대에 위치하는 데 반해, 기초생활보장제도를 통해 극히 일부의 빈곤층에게 혜택이 집중되는 구조이다.

**라. 논의되고 있는 개선방안**

보건복지부가 주도한 빈곤정책제도개선기획단은 빈곤정책의 개선안을 마련하여 2011년 공개토론회를 거친 바 있다. 개선안은 기초생활보장제도의 급여방식을 개별급여로 전환하는 것을 주된 내용으로 하는데,<sup>13)</sup> 이는 생계급여와 의료, 교육, 주거 등 여타 급여가 수급자격에 연계되어 탈수급유인을 저하시킨다는 판단에 의거하여 교육급여와 주거급여자격을 생계급여자격보다 넓히는 것이다.

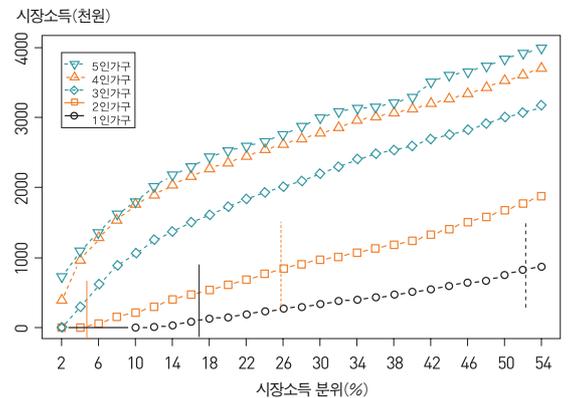
그러나 미취업빈곤층과 근로빈곤층 전반에 적극적 노동시장정책을 확대해야 할 필요성을 고려할

〈표 5〉 기초생활보장제도 수급자 수 추이

(단위: 천명, %)

연도	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
수급인원	1,351	1,374	1,424	1,513	1,535	1,550	1,530	1,569	1,458
증감률(%)	-	1.7	3.6	6.3	1.4	1.0	-1.2	2.5	-7.0
실업률(%)	3.3	3.6	3.7	3.7	3.5	3.2	3.2	3.6	3.7

〈그림 1〉 가구규모별 시장소득 분포와 공공부조 수급비



주: 세로실선은 1인 및 2인 가구의 기초생계 수급자 비중인 16.9%와 4.7%를 나타내고, 세로점선은 최저임금에 해당되는 1인가구, 2인가구의 상대적 위치인 52.2%와 25.7%를 표시함.  
자료: 윤학숙(2011).

때, 개편안은 공공부조기능에 대한 시각이 협소하다는 문제점을 그대로 유지하고 있다. 무엇보다 미취업 빈곤인구와 추가적 노동시장 참여 가능자를 노동시장에 안착시켜 빈곤에서 벗어나게 해야 한다는 적극적 지향을 찾기 어렵다. 각종 지원은 여전히 기초생활보장제도 수급자에 집중되어 있으며, 수급자 중 근로능력자 33만명의 직업능력을 강화하고 상향이동을 지원하기 위한 장치가 부재하다. 미취업상태 단거리 일자리를 전전하던 관성을 끊어내기 위해서는 적극적인 지원과 독려를 위한 장치가 필요함에도 불구하고 여전히 급여 문제에 매몰되어 있는 것이다.

두 번째, 급여 문제에 논의를 제한한다 하더라도, 탈수급 시의 기대소득에 비해 수급자로 잔존 시 혜택이 훨씬 크며, 이를 제도 내 조정만으로 해결하기

12) 재산기준과 부양의무자 기준은 지속적으로 완화되고 있으며, 그 속도를 결정하는 것은 기본적으로, 재산을 보유했거나 경제력 보유 가족이 있는 빈곤가구에 공적으로 현금을 지원하는 것에 대한 사회 내의 동의수준이다. 즉, 기초생활보장제도 자격기준에 대한 급격한 변화를 기대하기 어려우며, 점진적인 인식 변화를 따를 것으로 예측된다.  
13) 빈곤정책제도개선기획단, 「빈곤정책 제도개선방안」, 2012. 3.

어렵다는 점을 간과한 채 개별급여방식만을 강조하고 있다. 그러나 저임금일자리의 기대소득이 수급자 보장소득보다 훨씬 적을 뿐만 아니라, 제도 외부로부터의 각종 지원을 상실해야 하는 상황에서 일부 급여만 개별급여화하여 자격을 넓히는 것만으로는 큰 효과를 기대하기 어렵다.<sup>14)</sup>

## V. '고용을 통한 복지'를 구현하기 위한 제도 개선방안

저임금일자리가 늘어 취업유인이 감소하고 근로빈곤이 증가하는 것이 빈곤심화의 구조적 요인이라는 점은 복지제도의 기본 지향이 변화되어야 할 필요성을 제기한다. 즉, 일을 하지 않아도 보장받는 소득의 수준이 얼마인지를 복지의 척도로 삼는 대신, 빈곤층이 노동시장에서 전망을 갖게끔 '고용을 통한 복지'를 목표로 해야 한다는 것이다.<sup>15)</sup> '고용을 통한 복지'란 취업자가 없는 가구의 경우에는 취업자가 생기도록, 취업자가 있음에도 빈곤한 가구의 경우에는 추가적인 취업자가 생길 수 있도록, 그리고 이들이 능력을 향상시켜 나은 일자리로 이동하도록 지원하는 것에 초점을 맞추는 복지시스템이다.

그러나 우리나라 복지시스템은 이러한 목표를 구현하기에 적당한 틀이라 보기 어렵다. 누구나 근로의욕이 높았고, 일자리만 있으면 빈곤에 빠지지 않을 수 있다고 믿었던 경제개발기적 패러다임 속에서 배태되어 극빈층의 최저수준을 보장하는 것에 치중하고 있기 때문이다. 복지제도의 지향을 '고용을 통한 상향이동'으로 재설정하는 것은 기존 공공부조제도의 틀을 큰 폭으로 전환시켜야 한다는 것을 의미한다.

첫째, 공공부조체계의 대상과 범위를 확대하는

것이 필요하다. 현재 기초생활보장제도는 소수의 극빈층에게 근로능력과 상관없이 혜택을 제공하며 그중 능력자에게는 격리된 상태의 근로를 강제하는 구조이다. 그러나 취업과 직업능력 개선에 대한 적극적 지원이 제도 내에 미비하고, 굳이 자립을 하지 않아도 제도 내에 안주하는 것이 허용되는데다 각종 혜택으로 제도를 벗어나는 비용이 지나치게 크기 때문에 수급자를 노동시장으로부터 고립시키거나 막다른 일자리에 머물게 해왔다.

이를 개선하기 위해서는 기존 기초생활보장제도의 역할을 '근로무능력자의 보호'로 재설정하고 근로능력 빈곤층의 자립을 위한 공공부조기능은 별도의 제도로 분리시키되 대상을 대폭 확대하는 것이 필요하다. 지원의 대상을 넓혀 근로능력 수급자와 차상위, 차차상위의 비수급빈곤층을 모두 아울러 적극적 노동시장정책 성격의 공공부조로 포괄하는 것이다(그림 2). 이는 실업급여 수급기간 만료자, 청년실업, 자영자, 기존 근로능력 수급자 등 저소득층 일반에게 직업훈련지원, 고용지원 등과 연계한 생계수당을 지원함으로써, 인적역량 제고를 핵심으로 하는 한국형 실업부조의 역할을 담당하게 하는 것이다.<sup>16)</sup>

둘째, 정책목표 변화에 부합하도록 관련 업무가 이관되어야 할 것이다. 최근 마련된 빈곤정책 개편안에서 보이듯, 직업능력의 퇴화를 방지 내지 조장하고 근로능력 수급자를 노동시장과 직접 연결시키는 통로를 내장하지 못하는 문제점이 유지되는 것은 근본적으로 각 부처가 기반한 지향과 관련된다. 적어도 근로능력자에 대해서는 복지제도가 담당해야 하는 역할이 '소득보장을 통한 빈곤층 보호'에서 '고용을 통한 자립과 복지 증진'으로 변화해야 하는 이상, 노동시장정책적 시각과 정책수단을 더 보유한 부처가 업무를 담당하는 것이 적절할 것이다.

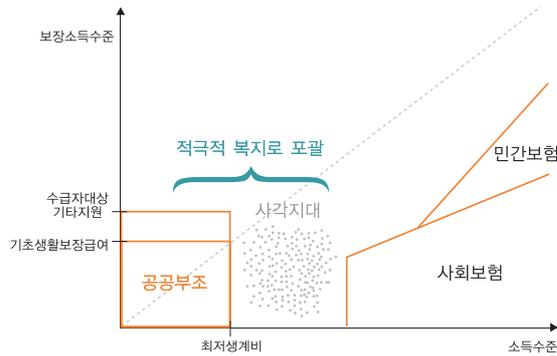
최근의 빈곤정책 개편안 역시 '고용을 통한 복지' 지향이 미미하여 상향이동성을 저해하는 문제점 상존

14) 제도 내부의 유인구조 문제만 해도 개편안에서 그치지 개선되었다고 평가하기는 어렵다. 정작 수급자에게 가장 중시되는 생계급여와 의료급여 대신, 별도로 분리시킬 필요성이 모호한 주거급여를 분리시켜 확대하는 것으로 계획되어 있다. 더구나 주거기준 최대액에서 소득의 일정 비율을 차감하여 지원받는 방식이기 때문에 주거비용을 기준액보다 낮은 수준으로 절감할 유인이 없는 비효율성 문제를 새로이 갖는다.

15) 물론 보다 근본적으로는 경제정책을 통해 좋은 일자리 비중을 높이는 것이 최선의 빈곤정책일 것이다. 그러나 일자리의 질과 양이 주어진 단계에는 개인의 상향이동을 위한 능력 제고를 돕거나 수평이동의 마찰을 줄이는 것이 사회정책의 주된 목표이다. 또한 장기적으로는 인적자원 질 제고가 좋은 일자리를 만드는 선순환 경로가 창출될 수 있다.

16) 이와 유사한 역할을 하는 제도로서 이미 고용노동부가 '취업성공패키지'와 '내일희망찾기' 등을 소규모로 운영하고 있는 만큼, 이들 제도를 빈곤층 저변을 대상으로 하는 제도로 시스템화하는 것이 구체적인 경로가 될 것이다.

(그림 2) 소득계층별 급여와 위험보장수준



현재 근로조건부 급여, 최저임금제, 임금보조, 직업훈련시스템, 고용지원서비스, 고용보호 관련 규제, 공공부조급여 등 적극적 노동시장정책을 위한 다양한 정책수단 중 대부분이 보건복지부의 업무와 직접 연결되지 않는다. 그러나 빈곤층이 노동시장에서 전망을 찾도록 지원하는 데 복지제도의 초점을 조준해야 하는 이상, 정책당국에게 요구되는 핵심 능력은 노동시장에 대한 깊은 이해를 기반으로 가용한 정책수단을 통합적으로 조합하여 운용할 수 있는 시각과 역량이다. 따라서 기초생활보장제도로부터 분리시킨 근로능력자는 고용지원이 필요한 다른 빈곤층과 함께 고용노동부 소관 공공부조제도의 대상으로 포괄해야 할 것이다.

**기초생활보장제도의 근로능력 수급자는 고용지원이 필요한 다른 빈곤인과 함께 고용노동부 소관의 적극적 노동시장정책의 대상으로 포괄할 필요**

이는 아예 근로능력 판정단계에서 공공부조 신청자 중 근로능력자 포함 가구는 고용노동부 소관으로, 근로무능력자 가구와 가구 내 돌봄 역할이 불가피한 근로능력자 가구는 보건복지부 소관 기초생활보장제도의 대상으로 포함시키는 것을 의미한다. 이와 함께 자활제도 등 근로능력자를 대상으로 하는 기초생활보장제도 내 기존 제도도 모두 이관되어야 할 것이다.

또한 이 과정에서 보건복지부는 근로무능력자 가구의 사례관리에, 고용노동부는 적극적 노동시장정책에 집중하며 각자의 전문성과 인프라를 활용하게 됨으로써, 그간 양 부처 사이에서 교착상태를 벗어나지 못했던 고용-복지 전달체계 문제도 해결의 단초를 찾을 수 있을 것이다. 단, 이를 위해서는 현재의 각종 취업지원사업을 통폐합하고 인프라를 확대하여 빈곤층 전반을 포괄하는 시스템 구축이 시급하다. 시스템 구축 시에는 양 부처 전달체계 간의 정보 연계가 중요하게 고려되어야 할 것이다.

한편, 교육과 의료 등 현물급여는 사회투자로도, 재분배수단으로도 중요하며, 근로무능력 판정을 받기 위해 애쓸 동기로도 작용하기 때문에, 기초생활보장제도 체계에서 완전히 분리시켜 대상을 확대하는 것이 필요하다. ■

**참고문헌**

- 김주훈, 「혁신형 산업구조」, 『한국 경제·사회 선진화의 조건(1): 새로운 발전패러다임』, 경제인문사회연구회, 2009.
- 박창균 외, 『자활근로사업』, 2006년도 재정사업 심층평가 보고서, 한국개발연구원, 2006.
- 보건복지부, 「탈빈곤 희망사다리 프로젝트」, 보건복지부 자립지원과 자료, 2012.
- 윤희숙, 「노동시장과 공공부조 간 관계에 비춰본 기초생활보장제도 급여기준의 문제점」, KDI 정책포럼, 한국개발연구원, 2011.
- 윤희숙, 「1990년대 이후 한국경제 구조변화가 빈곤구조에 미친 영향과 정책적 함의」, KDI FOCUS, 한국개발연구원, 2012.
- 한국보건사회연구원, 『2007년 국민기초생활보장제도 점검 평가—기초보장 수급자 및 담당자 심층면담을 중심으로—』, 2007.
- Bertola, Giuseppe, "Policy Choices and Interactions with Existing Instruments," *OECD Economic Studies*, Vol. 31, No. 2, 2000, pp.185~198.
- Cantillon, Bea, Ivo Marx, and Karel Van den Bosch, "Welfare State Protection, Labour Markets and Poverty: Lessons from Cross-country Comparisons," *Basic Income European Network 9th International Congress*, September 2002.
- Immervoll, Herwig and Mark Pearson, "A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-work Benefits and Related Measures across the OECD," *OECD Social Employment and Migration Working Papers*, No. 81, 2009.
- Iversen, Torben and Anne Wren, "Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy," *World Politics*, Vol. 50, No. 4, 1998, pp.507~546.
- Lødemel, Ivar, "The Development of Workfare within Social Activation Policies," in Duncan Gallie and Serge Paugam (eds.), *Resisting Marginalization: Unemployment Experience and Social Policy in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Marx, Ivo and Gerlinde Verbist, "Combating in-work Poverty in Europe: The Policy Options Assessed," in Hans-Jügen Andress and Henning Lohmann (eds.), *The Working Poor in Europe*, London: Edward Elgar, 2008.