

KLI 고용·노동 리포트

K o r e a L a b o r I n s t i t u t e

2012. 2. 29 | 통권 제16호(2012-04)

복지국가의 고용과 사회안전망

[요약]

- 고용을 통해서 일정한 수준 이상의 소득획득이 가능해야 하나, 만약 고령, 질병, 실직 등으로 인하여 이것이 불가능해진 상황이라면 국가가 조직한 사회안전망이 작동하는 사회를 만드는 것이 우리의 지향점임. 우리 사회는 고용과 사회안전망의 양쪽에서 심각한 기능부전을 겪고 있는데, 근로빈곤 현상이 그 징후임.
- 근로빈곤 현상의 원인은 고용불안정, 저임금, 그리고 사회보험체계와 연결되지 않는 일자리 등 세 가지로 요약됨.
- 이에 대한 대안을 위해 세 가지 기본 원칙을 제시할 수 있는데, 첫째, 보편적 수당과 사회보험, 그리고 잔여주의적 사회부조라는 세 가지 제도가 적절한 수준으로 구성되어야 한다는 점, 둘째, 현재 우리나라가 사회보험에 주로 의존하고 있는 이상 근로빈곤의 해소를 위해 사회보험의 사각지대를 없애는 것이 시급한 과제라는 점, 셋째, 고용서비스와 복지서비스의 유기적 연계를 가능하게 하는 전달체계를 구축하여야 한다는 점임.
- 현시점에서 다음과 같은 정책대안을 제안함. 첫째, 적극적 노동시장정책과 생계지원을 결합한 한국형 실업부조의 도입, 둘째, 저소득 근로자에 대한 사회보험료 지원정책, 셋째, 고용서비스와 함께 다른 사회서비스도 받을 수 있도록 연결해주는 시스템 설계임.

문제제기

- 고용을 통해서 일정한 수준 이상의 소득획득이 가능하나, 만약 고령, 질병, 실직 등으로 인하여 이것이 불가능해진 상황이라면 국가가 조직한 사회안전망이 작동하는 사회를 만드는 것이 우리의 지향점임.
- 우리 사회는 고용과 사회안전망의 양쪽에서 심각한 기능부전을 겪고 있는데, 근로빈곤 현상이 나타난 것이 그 징후임.
- 일을 하는데도 빈곤하게 사는 사람이 많은 현실은 사회연대나 복지뿐 아니라 정의와 공정성에도 문제가 있기 때문임.

근로빈곤의 실태

- 근로빈곤의 정의
 - 일할 능력과 의지가 있고 실제로 생애 대부분의 기간을 일을 하고 있는

데도 자신과 그 가족이 빈곤한 상태를 벗어나지 못하는 계층임.

- 정책적 관심의 대상은 가구소득이 빈곤선 이하인 가구의 가구원 중에서 취업상태에 있거나 근로능력이 있는 사람들임.
- ※ 빈곤선은 흔히 중위소득의 50%로 설정됨.

■ 근로빈곤의 증가 추이와 구성

- 15~64세 근로연령층의 빈곤율은 1990년 6.5%에서 2010년 10.2%로 증가하였고, 취업빈곤율은 같은 기간 4.7%에서 7.5%로 증가함.
- 2009년 말 기준 중위소득 50% 미만의 빈곤층은 약 650만 명으로 추산됨(표 1 참조).
- 근로능력 빈곤층은 약 250만 명으로 전체 빈곤계층의 38.5%임.
- 근로능력 빈곤층 중에서 유급취업 경험자는 60.6%이며, 이 중에 절반은 1년 내내 취업 상태임.

〈표 1〉 빈곤층의 구성 (2009년 말 기준)

(단위: 천 명, %)

			규모	빈곤층 내 비중	근로능력 빈곤층 내 비중	취업빈곤층 내 비중
근로 무능력자			3,998	61.5		
근로 능력자	유급 취업경험	12개월	755	11.6	30.2	49.8
		7~11개월	324	5.0	13.0	21.4
		1~6개월	437	6.7	17.5	28.8
		소 계	1,516	23.3	60.6	100.0
	연말 무급가족종사자 등 비취업		87	1.3	3.5	
		898	13.8	35.9		
소 계			2,501	100.0		
전 체			6,499	100.0		

자료: 이병희(2011), 복지패널 2010.

- 근로빈곤층은 40세 이상의 비율이 68.8%로 높고, 고졸 이하의 학력을 가진 자는 84.4%이며 여성의 비율은 54.4%임(고용노동부, 2011).

■ 일할 능력이 있고 일할 의사가 있을 뿐 아니라 실제로도 생애 대부분의 기간을 일을 하고 있는데도 불구하고 빈곤을 벗어나지 못하는 근로빈곤층의 규모가 상당하며, 그 비율도 증가하는 추세임.

근로빈곤의 원인 진단

■ 근로빈곤 원인 진단에 대한 과거 접근 방식의 문제점

- 첫째, 근로빈곤의 문제를 흔히 일자리 부족의 결과로 치부하는 경향이 있었음.
- 둘째, 선진국에서 고민하는 복지 의존의 문제를 단순하게 우리 사회에 적용하여 해석했음.
- 셋째, 고용서비스와 복지서비스를 분리해서 인식하였으며, 특히 고용서비스의 효율성을 도모하면 고용이 늘어날 것이라고 간주해 왔음.

❖ 일자리 부족이 문제인가, 좋은 일자리 부족이 문제인가?

■ 근로빈곤의 문제, 나아가 빈곤의 원인을 일자리 부족에 기인하는 것으로 진단한다면, 경제성장으로 일자리를 창출한다는 것이 중심적인 정책 대안이 됨.

- 일자리가 필요하기는 하지만, 그것이 좋은 일자리가 아니라면 소용이 없다는 의미에서 이것은 올바른 원인 진단이 아님.

■ 근로빈곤의 원인은 고용불안정, 저임금, 사회보험체계와 연결되지 않는 일자리 등 세 가지로 요약됨.

- 현상적으로 볼 때, 빈곤의 위험은 실직에서 오는 것일 수 있지만, 보다 정확하게는 고용불안정에서 오는 것임.

- 임시직과 일용직, 영세자영자, 공공근로 참여자가 취업빈곤층의 88.5%를 차지하며(고용노동부, 2011), 이들이 취업과 실업을 반복하고 있는 상황임.

- 2009년에 취업 경험이 있는 사람 중 빈곤자와 비빈곤자의 연간근로 일수나 일일근로시간 수는 시간당 근로소득에서 벌어졌는데 그 차이는 크지 않았음.

- 빈곤 여부 설명에 기여하는 비율을 보면, 시간당 근로소득이 75.5%를 차지하는 데 비해 연간 근로일수는 18.2%, 일일근로시간은 6.3%임(이병희, 2011).

- 우리나라에는 일을 하지 않는 동안 사회보험을 통해서 소득수준을 일정하게 보장하는 사회보장체계가 있는데, 이는 일을 해서 소득이 있는 동안에 사회보험에 가입이 되어 있다면 일자리의 상실이 곧 빈곤으로 이어지지 않는다는 것을 의미함.

- 취업빈곤층의 73.9%는 사회보험에 가입되어 있지 않은 비공식

일자리에 취업하고 있음(이병희, 2011).

❖ **복지의존이 문제인가, 소득보장 사각지대가 문제인가?**

- 가난한 사람들은 이들의 복지 의존성 때문에 가난을 벗어나지 못하는 것인가?
 - 국민기초생활보장제도 생계급여의 탈수급률이 낮다는 데서 의존성의 근거를 찾는 경우가 있으나, 복지의존성 때문에 빈곤을 벗어나지 못한다고 보기에는 대상자가 너무 적음.
 - 복지 의존성 때문이 아니라, 소득보장체계가 미비하다는 점 때문에 근로빈곤이 해소되지 않는 것임.
 - 최하위 소득계층의 일부는 생계급여를 통한 사회부조를 받고 있고 안정적인 좋은 일자리를 가진 임금근로자는 사회보험을 통해서 소득중단에 대비하고 있지만, 그 중간에 있는 적지 않은 근로자들은 어떤 공적인 소득보장체계의 보호도 받지 못하고 있음.
 - 소득보장의 사각지대가 너무 큰 것이 문제임.
- 소득보장체계는 크게 사회보험제도와 사회부조, 그리고 보편적 수당의 결합으로 구성됨.
 - 우리나라는 보편적 수당이 거의 없는 상태에서 주로 사회보험제도와 사회부조에 의존하고 있음.

- 대표적인 보편적 수당제도는 아동수당과 노후수당인데, 아동수당제도는 도입되어 있지 않고 노후수당에 해당하는 기초노령연금제도는 급여수준이 낮고 대상도 전체 노인의 70%로 제한됨.
- 사회보험제도를 소득보장 기능 면에서 살펴보면, 건강보험에는 질병급여제도가 없어서 질병으로 인한 소득중단에 대비하는 사회보험 기능이 없고, 고용보험과 국민연금은 법적으로 특정 집단을 배제하지 않지만 실제 가입률이 낮아서 사각지대의 문제가 크게 나타남.

❖ **고용서비스 비효율이 문제인가, 고용-복지 연계서비스의 단절이 문제인가?**

- 일자리 부족이 근로빈곤의 원인이라는 진단은 고용서비스의 효율성과 효과성을 문제 삼는 것으로 귀결됨.
 - 공공고용서비스의 이용률이 낮고 취업알선에 성공하는 비율이 낮다는 판단에서 서비스의 민간위탁을 늘리는 등의 시도를 하고 있으나, 결과가 만족스럽다는 평가는 나오지 않고 있음.
 - 고용서비스의 결과가 만족스럽지 않은 이유는 근로빈곤층에게 필요한 것이 고용서비스만이 아니기 때문임.
- 저소득층은 구직기간 동안 생계급여가 필요하며, 다양한 돌봄서비스와의 연계도 절실히 필요함.

- 생계문제가 시급하며 돌봐야 할 가족이 있는 상황에서 근로빈곤층이 적극적으로 구직활동을 하거나 안정적인 일자리를 갖기는 어렵기 때문임.
- 근로빈곤 가구 중에서 절반은 가구 구성원 중에 장애인, 노인, 아동 등 돌봄을 받아야 할 취약자가 있다는 통계가 이런 필요성을 뒷받침함(고용노동부, 2011).

대안적 사회정책의 원칙과 방향

❖ 전제조건 : 일자리의 질

- 좋은 일자리가 충분히 많이 있다면 사회안전망의 필요성은 현저히 줄어들 것임.
- 반대로 노동시장에서 불안정하고 저임금이며 사회보험 미가입인 일자리를 대량으로 만들어낸다면, 근로빈곤에 대응하기 위해서 사회안전망이 저야 할 부담은 커질 수밖에 없음.
- 따라서 사회안전망을 어떻게 설계할 것인지를 논의하기에 앞서 나쁜 일자리를 획기적으로 줄이는 것이 기본적인 전제조건임.
- 근로빈곤 문제에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 최저임금 미만 일자리와 비정규직 문제는 반드시 바로잡아야 함.
 - 최저임금 미만 근로자의 규모는 약 200만 명으로 전체 근로자의 10.8%에 달함.

- 비정규직 감축을 위해서는 무분별한 외주화와 사내하도급을 억제할 방안을 마련하는 것이 최우선 과제인데, 이를 위해서는 공공부문의 선도적 역할이 요구됨.

❖ 소득보장의 이론적 기반 : 사회적 시민권

- 국가가 효과적인 소득보장체계를 운영해야 할 당위성은 사회적 시민권을 보장해야 할 국가의 책무에 근거함

- 사회권(사회적 시민권)은 20세기를 지나오면서 자본주의적 계급체계에 대항하여 성취한 시민권으로서(Marshall, 1964), 일차적으로는 ‘탈상품화’와 긴밀한 연관성을 가지고 있음(Esping-Andersen, 1990).

- 탈상품화는 ‘노동시장 참가와 상관없이 사회적으로 용인될 만한 생활을 영위할 수 있는 정도’라고 정의되는데, 필요한 사람이라면 누구에게나 급여(소득)가 제공되어야 한다는 보편적 권리의 의미와 급여의 소득대체율이 높아 생활수준을 유지할 수 있어야 한다는 두 가지 의미가 동시에 포함됨.
- 그런데 탈상품화만으로는 사회권을 실현하는 데 부족함이 있다는 비판이 페미니즘 흐름으로부터 제기되면서, 누구라도 경제적으로 독립할 수 있는 여건이 마련되어야 한다는 의미에서 유급노동에의 접근권이 강조됨.
- 이러한 비판은 마샬의 사회권 개념이 최소한의 경제적 복지뿐 아

나라 사회적 자산을 공유할 권리, 그리고 사회가 제공하는 표준적인 시민적 삶을 살 권리까지를 모두 아우르는 개념이었다는 점, 즉 소득이전과 서비스를 넘어서 적극적 사회참여까지를 포함하는 개념으로 폭넓게 정의되었다는 사실과도 맥을 같이함.

- 시민권의 영역은 최소한의 경제적 안정뿐 아니라 교육, 적극적 노동시장정책, 보건의료, 일가족양립정책에 이르는 분야로 확장되어 왔음.
- 경제적 안정의 경우, 최소한의 소득을 보편적으로 보장하는 기초보장(basic security)과 일정한 생활수준을 유지할 만한 소득보장(income security)의 권리, 그리고 노동을 통해 사회에 통합될 권리를 포괄하는 개념임.

❖ 몇 가지 원칙들

- 첫째, 보편적 수당과 사회보험, 그리고 잔여주의적 사회부조라는 세 가지 제도가 적절한 수준으로 구성되어야 함.
 - 현재 우리나라는 사회보험에 주로 의존하고 있어서, 조세에 기반을 둔 보편적 수당과 사회부조 양쪽에서의 강화가 필요함.
 - 비스마르크식으로 기여와 급여가 임금수준에 연동되는 방식으로 설계되어 있는 사회보험 기반의 소득보장체계에서 ‘임금노동’은 특별한 의미가 있음.
 - 이 시스템에서 개인은 임금노동자의 지위를 매개로 사회권에 접근

할 수 있는 통로가 열리는데, 완전 고용의 종언, 점증하는 실업, 그리고 노동시장의 유연화에 더 취약하다는 문제가 드러나고 있음.

- 노동유연화는 임금노동과 사회적 보호를 연계하는 것을 어렵게 만드는데, 계약 형태의 다양화는 고용된 상태와 그렇지 않은 상태를 구분하기 어렵게 만들고 결과적으로 사회적 보호체계가 기반을 두고 있는 기초가 와해되기 때문임.
- 요컨대, 사회보험에만 집중적으로 의존하는 소득보장체계는 조세재정에 기반을 둔 소득보장제도로 보완되어야 함.
- 둘째, 현재 우리나라가 사회보험에 주로 의존하고 있는 이상 사회보험의 사각지대를 없애지 않으면 근로빈곤의 해소는 불가능함.
 - 취약노동자를 사회보험으로부터 배제하는 것은 사회권 보장이라는 복지국가의 역할을 방기하는 것임.
 - 임금이 낮다거나, 고용기간이 짧다거나, 비정규적인 고용형태로 계약한다는 것은 현실적으로(또는 기술적으로) 사회보험을 적용하기 어렵게 만드는 요인이 될 수는 있으나, 이것이 일부 노동자들을 근로이력에도 불구하고 소득보장체계에서 배제하는 현실을 정당화할 수는 없음.
 - 독일과 프랑스와 같은 사회보험체계를 가진 서유럽국가는 노동시장의 이

중구조화에 대해 주변적 노동력에게는 조세에 기반을 둔 사회부조나 보조금제도로 지원하는 사회보장체계의 이중구조화로 대응해 왔음.

- 정규직 임금노동이라는 근로계약과 사회보험제도를 통해서 전 국민을 하나의 사회적 보호 틀 안에 포괄해왔던 대륙 유럽국가들이 노동시장의 이중구조화에 직면하여 기존의 사회보험체계를 위축시키면서 대신 사회부조와 저소득 보조금을 확대하는 방식을 취함에 따라 더 이상 기존의 통합적이고 연대적인 체제를 유지하지 못하고 있다는 비판이 있음.
- 이차노동시장의 규모가 매우 큰 형태로 존재하고 노동시장의 이중구조화가 심화되고 있는 우리나라에서는 사회보험으로부터 배제된 사각지대라는 형태로 사회보험이 이중화되어 있다는 점에서 문제가 더욱 심각한 상황임.
- 모든 근로자를 대상으로 하는 제도를 도입하고도 가입 확대를 위해 적극적으로 노력하지 않음으로써 사회보장의 사각지대를 방치한다는 점에서, ‘이중구조의 암묵적 제도화’라고 명명할 수 있음.
- 사회보험과 사회부조가 둘 다 적용되지 않는 영역이 크기 때문에 현재 상태로는 사회보험이 오히려 불평등을 확대하는 결과를 초래할 가능성이 있음.
- 결국 사회보험의 사각지대를 해소하는 것이 최우선적인 과제임.

- 우리나라에서 복지와 고용의 연계를 고민할 때 최우선으로 고려하여야 할 원칙은 모든 노동자가 일자리를 통해서 소득보장체계에 연결될 수 있도록 해야 한다는 것임.

- 셋째, 고용서비스와 복지서비스의 유기적 연계를 가능하게 하는 전달체계를 구축하여야 함.
 - 고용서비스와 생계급여, 그리고 기타 사회서비스는 어느 쪽에서 먼저 시작하는지에 상관없이 통합적으로 연계되어야 함.

정책과제

- 저소득 근로자에 대한 사회보험료 지원정책
 - 사회보험의 보장을 받지 못하는 일자리를 만들어 내는 방식으로는 근로빈곤이 더욱 양산될 뿐임.
 - 사회보험료를 지원함으로써 사회보험에 가입된 일자리를 늘리자는 이 제도는 서유럽 몇몇 국가에서 채택한 사회보험료 면제제도와는 다른 제도임.
 - 현재 저소득층에 대한 사회보험료 지원방안이 제출되어 있는데, 지원대상과 지원금액을 너무 낮게 책정하면 소기의 목적을 달성할 수 없음.
- 적극적 노동시장정책과 생계지원을 결합한 한국형 실업부조의 도입

- 우리나라와 같은 노동시장 구조하에서는 조세에 기반을 둔 부조를 통한 소득보장체계의 보완이 필요함.
- 현행 취업성공패키지와 같은 정책은 이를 위한 작은 실험이라고 할 수 있으며, 이런 제도를 성공적으로 확대 적용할 수 있는 방안이 강구될 필요가 있음.
- 고용서비스와 복지서비스의 유기적 연계를 가능하게 하는 전달체계 구축
 - 현재 고용서비스의 결과가 만족스럽지 않은 이유는 근로빈곤층에게 필요한 것이 고용서비스만이 아니기 때문임.
 - 생계급여를 지급하면서 그 기간 동안 고용서비스를 제공하고, 동시에 필요한 다른 사회서비스도 받을 수 있도록 연결해주는 시스템으로의 재설계가 필요함.

장지연 (한국노동연구원 선임연구위원)
 jchang@kli.re.kr / 02-3775-5573

※ 본 자료는 한국노동연구원 홈페이지 www.kli.re.kr 을 통하여 항상 보실 수 있습니다.



발행인: 김승택 / 편집인: 장흥근 / 편집·교정: 정 철
 150-740 서울시 영등포구 은행로 30
 Tel : 02-3775-5514 / Fax : 02-3775-0697 / www.kli.re.kr