

근로연령층 사회보장 현황과 복지-고용서비스 연계 방안

김태완
이주미·김기태·정세정·오성욱·송치호

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



■ 연구진

| | | |
|-------|------------|------------------|
| 연구책임자 | 김태완 | 한국보건사회연구원 선임연구위원 |
| 공동연구진 | 이주미 | 한국보건사회연구원 전문연구위원 |
| | 김기태 | 한국보건사회연구원 부연구위원 |
| | 정세정 | 한국보건사회연구원 부연구위원 |
| | 오성욱 | 한국고용정보원 연구위원 |
| | 송치호 | 워싱턴대학교 박사후 연구원 |

연구보고서 2022-03

근로연령층 사회보장 현황과 복지-고용서비스 연계 방안

| | |
|------|---|
| 발행일 | 2022년 3월 |
| 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 |

발|간|사

코로나19는 세계와 한국에 여러 부정적 영향을 주었으며, 현재도 진행 중인 위기이다. 코로나19를 경험하며 한국 사회는 그동안 확충해오던 사회보장제도의 한계를 다시 한번 보게 되었다. 위기 때마다 사회보장제도의 도입과 확충을 반복적으로 진행해왔지만, 계층과 대상을 넘어서는 위기가 발생하자 현재의 사회보장제도로는 충분히 대응하지 못했다.

그동안 근로연령층은 실업, 빈곤 등과 같은 사회적 위기에 노동시장에 참여하는 방식으로 대응해 왔지만, 코로나19 상황에서는 이마저도 쉽지 않았다. 여기에 영세 소상공인의 어려움 또한 가중되었다. 이제 우리 사회에서 충분히 돌보지 못했던 근로연령층과 근로빈곤층을 대상으로 한 사회보장제도를 확충할 필요가 있으며, 그 해답을 복지서비스와 고용서비스 간 연계에서 찾을 때가 되었다. 사회적 위기 발생 시 근로연령층과 근로빈곤층의 생계안정을 위한 복지서비스를 강화해야 하며, 이들이 다음 노동시장에 참여할 수 있도록 고용서비스를 함께 제공해야 한다. 이 연구는 현재 근로연령층과 근로빈곤층이 경험하고 있는 복지 및 고용서비스의 위기를 진단하고, 반복적으로 발생하는 위기를 극복할 여러 방안을 살펴본다.

이 연구는 우리 연구원의 김태완 선임연구위원의 책임 아래 김기태 부 연구위원, 정세정 부연구위원, 이주미 전문연구원이 참여하였다. 외부에서는 송치호 워싱턴대학교 박사후 연구원, 오승욱 한국고용정보원 연구위원이 참여하였다. 연구진은 연구 진행 과정에서 도움을 주신 여러 전문가에게 깊이 감사드린다. 마지막으로 보고서의 완성도를 높이기 위해 고견을 주신 우리 원의 안수란 박사와 원외의 서광국 한국자활복지개발원 박사

에게 감사를 전한다.

연구진은 근로연령층의 사회안전망 강화를 위한 이 연구가 사회복지, 사회안전망 등에 관심이 있는 교수, 전문가 및 학생들에게 조금이나마 도움이 되기를 바란다.

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

2022년 3월
한국보건사회연구원 원장
이 태 수



목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



| | |
|--|-----------|
| Abstract | 1 |
| 요 약 | 3 |
| 제1장 서론 | 9 |
| 제1절 연구의 필요성 및 목적 | 11 |
| 제2절 연구 내용 및 방법 | 16 |
| 제3절 기대 효과 및 연구 한계 | 19 |
| 제2장 한국의 복지 및 고용서비스 현황과 연계 필요성 | 21 |
| 제1절 복지서비스와 고용서비스 관련 현황 | 23 |
| 제2절 복지 및 고용서비스 연계 필요성 | 38 |
| 제3장 취약계층 고용서비스 해외 사례 | 51 |
| 제1절 서론 | 53 |
| 제2절 호주와 영국의 취약계층 고용서비스 지원제도 | 54 |
| 제3절 호주와 영국의 취약계층 고용연계 복지급여 현황 | 68 |
| 제4절 소결 | 92 |
| 제4장 근로연령층 사회보장 실태 | 95 |
| 제1절 근로연령층 사회보장 수급 실태 | 97 |
| 제2절 근로연령층 개인 및 가구 특성 | 106 |
| 제3절 소결 | 132 |

| | |
|---------------------------------------|------------|
| 제5장 복지 및 고용서비스 연계전략 | 135 |
| 제1절 고용이행기 복지·고용서비스 연계전략 | 137 |
| 제2절 근로연령층 지출 경감을 통한 복지·고용서비스 연계 | 145 |
| | |
| 제6장 주요 연구 결과 및 정책제언 | 157 |
| 제1절 주요 연구 결과 | 159 |
| 제2절 정책제언 | 163 |
| | |
| 참고문헌 | 173 |

표 목차



| | |
|---|-----|
| 〈표 2-1-1〉 노동시장 정책 분류(OECD 기준) | 32 |
| 〈표 2-1-2〉 GDP 대비 적극적 노동시장 예산 국제비교(2016년 기준) | 33 |
| 〈표 2-1-3〉 한국 고용서비스 제공기관 현황 | 34 |
| 〈표 2-2-1〉 미취업자 및 실업자 대상 고용서비스 사업 개요 | 40 |
| 〈표 2-2-2〉 임금근로자 중 비정규직 비율(연령별) | 44 |
| 〈표 2-2-3〉 노동비용 총액 중 법정 외 복지비용의 비중(2018년) | 48 |
| 〈표 3-2-1〉 영국의 민간위탁 고용서비스의 역사 | 63 |
| 〈표 3-3-1〉 구직자급여(JP)의 기본급여율 | 73 |
| 〈표 3-3-2〉 청년수당(YA)의 기본급여율 | 74 |
| 〈표 3-3-3〉 부모급여(PP)의 기본급여율 | 75 |
| 〈표 3-3-4〉 장애지원연금(DSP)의 기본급여율 | 75 |
| 〈표 3-3-5〉 간병지원급여(CP)의 기본급여율 | 76 |
| 〈표 3-3-6〉 월세지원금(RA)의 기본급여율 | 78 |
| 〈표 3-3-7〉 영국 대상집단별 소득지원급여의 현황: 노인, 근로연령층, 장애인 | 84 |
| 〈표 3-3-8〉 영국 대상집단별 소득지원급여의 현황: 근로연령층과 장애인 | 91 |
| 〈표 4-1-1〉 소득보장제도 사각지대 분석 범주 | 99 |
| 〈표 4-1-2〉 근로연령층(19~64세)의 소득구성 | 109 |
| 〈표 4-1-3〉 청년(19~34세) 근로연령층의 소득구성 | 109 |
| 〈표 4-1-4〉 중년(35~49세) 근로연령층의 소득구성 | 110 |
| 〈표 4-1-5〉 장년(50~64세) 근로연령층의 소득구성 | 111 |
| 〈표 4-1-6〉 근로연령층(19~64세)의 지출구성 | 112 |
| 〈표 4-1-7〉 청년(19~34세) 근로연령층의 지출구성 | 112 |
| 〈표 4-1-8〉 중년(35~49세) 근로연령층의 지출구성 | 113 |
| 〈표 4-1-9〉 장년(50~64세) 근로연령층의 지출구성 | 114 |
| 〈표 4-1-10〉 소비지출 대비 핵심생계비(전체 가구) | 115 |
| 〈표 4-1-11〉 1분위 소비지출 대비 핵심생계비(전체 가구) | 116 |
| 〈표 4-1-12〉 근로연령층(19~64세)의 사회보장 실태 | 117 |

| | |
|---|-----|
| 〈표 4-1-13〉 청년(19~34세) 근로연령층의 사회보장 실태 | 118 |
| 〈표 4-1-14〉 중년(35~49세) 근로연령층의 사회보장 실태 | 119 |
| 〈표 4-1-15〉 장년(50~64세) 근로연령층의 사회보장 실태 | 120 |
| 〈표 4-1-16〉 근로연령층(19~64세)의 기초보장 및 근로장려세제 수급 실태 | 121 |
| 〈표 4-1-17〉 근로연령층(19~64세)의 고용서비스 수혜 비율 | 122 |
| 〈표 4-1-18〉 근로연령층(19~64세) 가구주 가구의 소득구성 | 127 |
| 〈표 4-1-19〉 청년(19~34세) 근로연령층 가구주 가구의 소득구성 | 127 |
| 〈표 4-1-20〉 중년(35~49세) 근로연령층 가구주 가구의 소득구성 | 128 |
| 〈표 4-1-21〉 장년(50~64세) 근로연령층 가구주 가구의 소득구성 | 129 |
| 〈표 4-1-22〉 근로연령층(19~64세) 가구주 가구의 지출구성 | 129 |
| 〈표 4-1-23〉 청년(19~34세) 근로연령층 가구주 가구의 지출구성 | 130 |
| 〈표 4-1-24〉 중년(35~49세) 근로연령층 가구주 가구의 지출구성 | 131 |
| 〈표 4-1-25〉 장년(50~64세) 근로연령층 가구주 가구의 지출구성 | 132 |
| 〈표 5-1-1〉 소득보장제도 비수급층 연령별 평균재산 및 평균부채 | 140 |
| 〈표 5-1-2〉 첫 취업 소요기간 | 142 |
| 〈표 5-1-3〉 현행 긴급복지지원제도 급여 기간 | 142 |
| 〈표 5-2-1〉 우리나라 월평균 가계통신비 및 ICT 지출 비중 | 155 |

그림 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



| | |
|--|-----|
| [그림 1-1] 사회보장제도 비수급층 비율(만 35~64세 이하) | 11 |
| [그림 1-2] 시장소득 기준 분배 변화 | 13 |
| [그림 1-3] 소득수준별 중위소득 50%와의 차이(만 19~64세 이하) | 15 |
| [그림 1-4] 고용이행의 주요 단계 | 17 |
| [그림 2-1-1] 생애주기를 고려한 사회서비스 정책 현황 | 29 |
| [그림 2-1-2] 복지 및 고용서비스 연계 사례 | 37 |
| [그림 2-2-1] 정규직 대비 비정규직 임금 수준 변화 추이 | 46 |
| [그림 2-2-2] 대기업(500인 이상) 대비 중소기업(5~499인) 평균임금 변화 추이 | 47 |
| [그림 2-2-3] 기업규모별 법정 외 복지비용 변화(2008~2018년) | 49 |
| [그림 2-2-4] 기업규모 간 지출항목별 복지비용 격차 | 49 |
| [그림 3-2-1] 호주의 고용서비스 전달체계 구조 | 57 |
| [그림 3-2-2] 잡센터플러스와 워크프로그램의 고용서비스 주요 내용 | 65 |
| [그림 3-2-3] 워크프로그램의 취업성과 | 67 |
| [그림 4-1-1] 소득보장제도 수급 비율(19~64세) | 101 |
| [그림 4-1-2] 소득보장제도 수급 비율(19~34세) | 103 |
| [그림 4-1-3] 소득보장제도 수급 비율(35~49세) | 104 |
| [그림 4-1-4] 소득보장제도 수급 비율(50~64세) | 105 |
| [그림 4-1-5] 근로연령층 연령별 분포 | 106 |
| [그림 4-1-6] 근로연령층의 주된 경제활동상태 | 107 |
| [그림 4-1-7] 근로연령층의 소득수준별 분포 | 108 |
| [그림 4-1-8] 근로연령층 가구주의 연령 분포 | 123 |
| [그림 4-1-9] 근로연령층(19~64세) 가구주 가구의 가구원 수 분포 | 123 |
| [그림 4-1-10] 근로연령층(19~64세) 가구주 가구의 취업인원 수 분포 | 124 |
| [그림 4-1-11] 근로연령층 가구주의 주된 경제활동상태 | 125 |
| [그림 4-1-12] 근로연령층 가구주 가구의 소득수준별 분포 | 126 |
| [그림 5-2-1] 광주형 일자리에서 제시하는 핵심 요소 | 148 |
| [그림 5-2-2] 상대적 빈곤율 추이 | 149 |



| | |
|---|-----|
| [그림 5-2-3] 한국의 총소비지출 대비 핵심 비목 지출 비율 | 151 |
| [그림 5-2-4] 소비지출 대비 교육비 비율 비교 | 155 |
| [그림 6-1] 근로연령 대상 고용과 복지서비스 강화 | 165 |



Abstract

A study on the social security status of the working-age group and the link between welfare and employment services

Project Head: Kim, Tae-wan

In our study, we analyze the current situation of the no-care zone experienced by the working-age group, welfare and employment security services, and propose a linkage between welfare and employment services.

The employment welfare service in consultation is a link between simple employment and welfare. Employment welfare services in a broad sense can include links with various social service areas such as care, education, housing, and health. In order to link welfare and employment, it is necessary to broadly look at the social service categories stipulated by the Social Security Act.

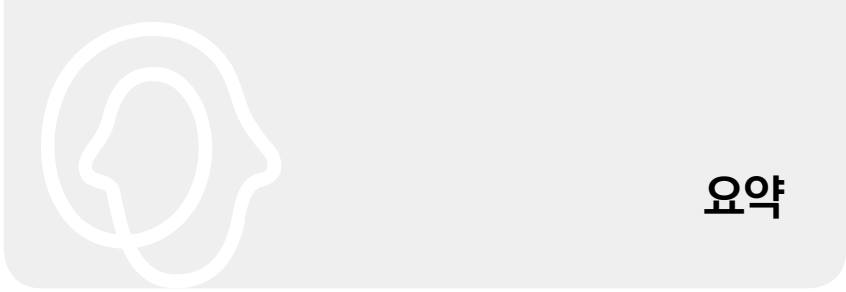
Our study proposes the necessity of introducing a national (appropriate) livelihood security support system and expanding its target and support scale. On the other hand, in order to offset the polarization of labor and business income that occurred after labor market participation, a policy to reduce household expenditure through the publicization of major

2 근로연령층 사회보장 현황과 복지-고용서비스 연계 방안

services is needed.

The delivery system for the National Standards of Living Security requires software integration rather than hardware integration. The front-line organizations that provide services are easily accessible to the public and those who want them, and it is necessary to focus on the eup, myeon, and dong closest to where I live. In addition, the role and function of the Social Security Committee as an upper-level delivery system should be strengthened.

Keyword : working age, welfare-employment service linkage, national standard living security



1. 연구의 배경 및 목적

근로연령층(만 19~64세 이하) 대상의 사회보장제도는 급여 면에서 노인에 비해 열악하고 동시에 적용 사각지대 문제도 나타나고 있다. 근로연령층의 사회보장 문제는 단기간에 해소하기 어려우며, 소득보장제도만으로 해소하기도 어려운 상황이다.

우리 연구는 사회보장제도, 특히 복지 및 고용보장제도를 중심으로 근로연령층이 경험하고 있는 사각지대, 복지 및 고용보장 서비스 등의 현황 및 한계를 분석하고, 근로연령층 대상 복지 및 고용보장의 연계 방안을 제시한다.

2. 주요 연구 결과

가. 복지 및 고용서비스 현황 및 해외 사례

고용서비스는 노동시장에서 행해지고 있는 일련의 서비스를 모두 포괄하며, 여기에 직업능력이 취약한 대상에게 구직서비스를 제공하면서 필요시 관련 복지서비스까지 연계하는 것을 범주에 포함한다.

좁은 의미의 고용복지서비스가 현존하는 제도를 중심으로 고용과 복지를 연계하고는 것이라면, 확장된 고용복지서비스는 돌봄, 교육, 주거, 건강 등 여러 사회서비스 영역과의 연계를 포괄한다. 복지와 고용 간 연계를 위해서는 사회보장법에서 정하고 있는 사회서비스 범주를 광의로 해석할 필요가 있다. 복지서비스를 통한 격차 해소 방법은 낮은 임금을 받는 노동자들의 지출부담을 줄여주는 것이다. 우리 사회의 고비용 구조를

4 근로연령층 사회보장 현황과 복지-고용서비스 연계 방안

만들어내고 있는 주거비, 의료비, 교육비, 양육비 등과 더불어 최근 증가하고 있는 통신비, 교통비 등 저소득층과 근로빈곤층의 삶에 많은 영향을 주는 지출비용을 줄여줌으로써 고용이행 이후에 근로연령층이 안정적으로 생활할 수 있도록 지원해야 한다.

해외 사례를 보면, 호주는 고용서비스가 민간위탁 모델을 중심으로 발전해 왔다. 핵심 역할을 담당하는 것은 센터링크로, 이는 대민서비스를 통합적으로 제공하는 원스톱 종합사회복지행정사무소이다. 고용과 연계된 복지급여는 실업급여(UP), 부모급여(PP), 그리고 장애관련급여(DP)이다. 고용연계복지급여 중 하나 이상의 급여를 받는 수급자는 보충급여(Supplementary Payments, SP)를 신청할 수 있고, 특정한 보충급여에 대한 자격조건이 충족되면 그 급여를 받을 수 있다. 보충급여(SP)는 일곱 가지, 즉, ① 월세지원금, ② 에너지보조금, ③ 연금보조금, ④ 약제비지원수당, ⑤ 전화서비스수당, ⑥ 공과금지원수당, ⑦ 원거리지역(또는 외곽 지역) 거주비지원수당을 포함한다.

영국의 취약계층 고용서비스프로그램은 1998년에 뉴딜 프로그램을 시작으로, 2000년에 고용촉진지역 프로그램, 2003년에 구직경로 프로그램, 2009년 유연 뉴딜(Flexible New Deal) 프로그램이 단계적으로 도입되었다. 2001년 6월에 고용서비스와 사회보장서비스의 일부를 통합한 원스톱서비스를 제공하기 위해서 교육고용부와 사회보장부의 일부가 고용연금부(Department for Work and Pensions, DWP)에 통합되었다. 이후 영국의 고용서비스 정책은 고용연금부를 중심으로 이루어졌으며, 이곳에서 고용서비스 집행업무를 담당하는 잡센터플러스(Jobcentre Plus)를 관장한다. 소득지원급여 중 고용과 연계된 복지급여는 근로연령층의 경우 다섯 가지, ① 구직자수당, ② 통합급여, ③ 주거급여, ④ 모성급여, 그리고 ⑤ 소득지원이 있다.

나. 근로연령층 사회보장 실태

2019년 기준, 중위소득 30% 이하인 소득계층의 42.3%(약 21만 명), 중위소득 30~40% 계층의 28.8%(약 19만 명), 중위소득 40~50% 계층의 31.3%(약 29만 명)의 근로연령층이 여전히 소득보장의 사각지대에 있었다. 근로연령층을 세분화하여 보면, 만 19~34세 청년층의 경우 중위소득 30% 이하인 소득계층의 41.4%, 중위소득 30~40% 계층의 29.2%, 중위소득 40~50% 계층의 26.4%가 소득보장 사각지대에 놓여 있다.

근로연령층(만 19~64세)의 가구소득은, 소득 중 85% 이상을 근로 및 사업소득이 차지하고 있다. 소비지출 구성비는, 식료품비가 소비지출의 1/4 정도로 큰 비중을 차지하고, 다음으로 기타소비지출, 교통통신비, 교육비, 주거 및 광열수도비 등의 순으로 나타났다. 사회보험 가입실태를 보면, 중위소득 50% 미만의 경우 고용보험 가입 비해당에 해당하는 비중이 76.7%로 높았다. 가입 비중 또한 중위소득 100% 이상 집단의 1/3 수준으로 나타났다. 고용 관련 서비스 수혜의 경우, 경험 비율이 거의 나타나지 않았으며, 경험 비율의 절대적인 수치는 높지 않으나 이들 서비스 중 자활근로, 실업자 직업훈련, 취업성공패키지 등의 수혜 비율이 다른 고용서비스에 비해 다소 높았다.

다. 복지 및 고용서비스 연계전략

우리 연구는 (가칭)국민(기본)생활(보장)지원제도를 도입하고 그 대상과 지원규모도 확대할 것을 제안한다. 국민기본생활보장제도는 기준중위소득 30% 이상, 기준중위소득 100%(혹은 75% 이하)를 대상으로 한 제도(안)이다. 국민기본생활보장제도에서 포괄하는 대상은 근로연령층이며, 연령은

6 근로연령층 사회보장 현황과 복지-고용서비스 연계 방안

19세 이상 64세 이하로 아동과 노인을 제외한 대상이다. 근로연령층 중 지원대상은 (장기)실업자 및 저소득 근로연령층 (청년, 중고령층, 자영업자 등)을 포괄하며 취업 경험이 없는 구직활동자, 휴폐업 상태의 소상공인 및 창업준비생 등도 포함한다. 가구단위 지원을 기반으로 하고, 선정기준은 기준중위소득 30% 이상에서 100%(혹은 75%) 이하를 기준으로 하며, 소득과 재산은 소득인정액을 활용한다. 국민기본생활보장제도를 통한 급여는 생계 및 주거급여를 2년 이내 지급(참여 조건 의무 이행에 따라 추가 1년 연장)하며, 의료지원이 필요한 가구원에 한해 의료급여를 지급(의료급여 특례 적용)한다. 전년도에 노동시장에 참여하여 근로 및 사업 소득이 있는 경우, 국민기본생활보장이 아닌 근로장려세제를 통해 우선 지원을 받을 수 있도록 하며, 근로장려세제를 받을 경우 국민기본생활보장제도와 중복되지 않도록 한다. 국민취업지원제도와 통합 운영하며 고용노동부의 전달체계를 활용하여 국민기본생활보장제도 수급자에 대해서 주기적 관리 방식의 사례관리를 통해 꾸준히 서비스를 제공한다.

다른 한편으로는 노동시장 참여 이후 발생하는 근로소득 및 사업소득의 양극화 양상을 상쇄하기 위해서 주요 서비스의 공공화를 통한 가계지출 감축 정책을 마련해야 한다. 첫째, 주거비 측면에서 (1) 주택 임대료 지원 정책을 확대해야 한다. (2) 저렴한 공공주택을 공급해야 한다. 둘째, 의료비 지출 부담을 줄여주기 위해서는 (1) 아픈 이의 의료비 부담을 줄여야 한다. 핵심은 비급여 항목의 급여화이다. (2) 본인부담상한제를 한층 적극적으로 확장해야 한다. 셋째, 교육 및 보육 분야의 지출 부담을 경감하기 위해서는 (1) 저소득 근로자의 자녀를 위한 더 적극적인 공적 투자가 필요하다. (2) 근로연령층을 위한 더 적극적인 직업훈련 및 직업상담 관련 정책이 필요하다. 마지막으로, 가계의 통신비 지출 부담 경감 방안으로 본인의 이용 패턴을 고려해서 요금제를 선택할 여지를 넓히는 방식으로 지출 부담을 줄여주는 접근이 필요하다.

3. 결론 및 시사점

근로연령층을 대상으로 한 (가칭)국민기본생활보장제도의 전달체계는 위기에 직면한 개인과 가구를 “선정”하고 “복지급여를 제공”하는 것과 해당 수급자를 대상으로 “고용서비스를 제공”하는 것, 두 가지 축이 있다. 기존의 제도를 통합한 형태로 정책 방안을 제안한 것과 같이 전달체계 역시 우선은 기존 체계를 유지하면서 서비스를 제공하는 형태로, 하드웨어의 통합보다는 소프트웨어의 통합이 필요하다. 서비스를 제공하는 최일선 기관은 국민과 욕구대상자가 쉽게 접근할 수 있고 주거지와 가장 가까운 읍면동 주민센터가 적합하다. 욕구별로 필요한 서비스는 해당 부처의 전달체계를 활용하되 읍면동 주민센터에서 원스톱서비스를 제공하는 이원화된 형태로 운영하는 것이다. 읍면동 주민센터는 현재 각 부처 혹은 공공기관 등에서 별도로 운영하고 있는 전달체계에 비해 촘촘하고 다양한 서비스를 제공하는 것이 가능하다. 서비스를 원하는 수요자가 센터에 방문했을 때 초기 상담이 중요하며, 이를 위해 전문인력의 확충과 역량이 필요하다. 따라서 상위 전달체계인 사회보장위원회의 역할과 기능을 강화해야 한다. 다양한 복지사업과 고용서비스의 연계, 조정 및 역할 분담을 위해서는 중앙부처의 업무를 파악하고 조정하는 사회보장위원회의 기능을 강화해야 한다.

주요 용어 : 근로연령, 복지-고용서비스 연계, 국민기본생활보장

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 기대 효과 및 연구 한계

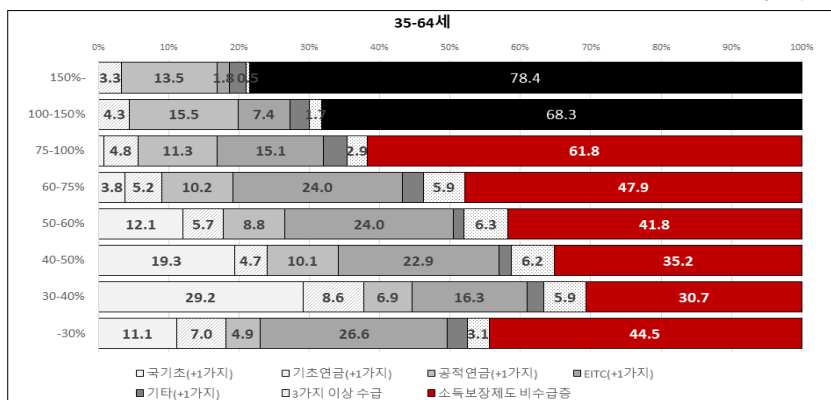
제 1 장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

우리나라의 사회보장제도는 1990년대에 시작되어 2000년대 이후 급격한 확장기를 거쳐왔다. 특히 노인, 빈곤층, 장애인 등 사회 취약계층을 위한 각종 소득보장제도가 새롭게 만들어지거나 확충되었으며, 최근에는 마지막 단계로 여겨지던 상병수당 역시 도입을 눈앞에 두고 있다. 오랜 기간 사회보장제도가 체계적으로 확충되어 왔지만, 실제 운영에서는 여러 제약으로 인해 생애주기 특성별로 서로 다른 사회보장의 사각지대 문제가 나타나고 있다. 특히 근로연령층의 경우 광범위한 소득과 고용보장의 지원을 받지 못하는, 적용 사각지대의 특성이 발생하고 있다.

[그림 1-1] 사회보장제도 비수급층 비율(만 35~64세 이하)

(단위: %)



자료: 김태완, 이주미 외(2020). 우리나라 소득분배 진단과 사회보장 재구조화 방안 연구. 한국보건사회연구원, p161 재인용.

노인세대는 국민연금을 주축으로 기초연금, 노인일자리 사업 등 광범위한 소득보장제도의 지원을 받고 있지만, 낮은 급여수준으로 노인빈곤 문제를 겪고 있다. 반면에 문재인 정부 들어 국민연금 개혁 논의, 기초연금 급여 확대, 기초생활보장제도의 생계급여 부양의무자 기준 폐지 등을 통해 점진적으로 적용 측면에서 사각지대 문제가 감소하고 있다(김태완, 이주미 외, 2020).

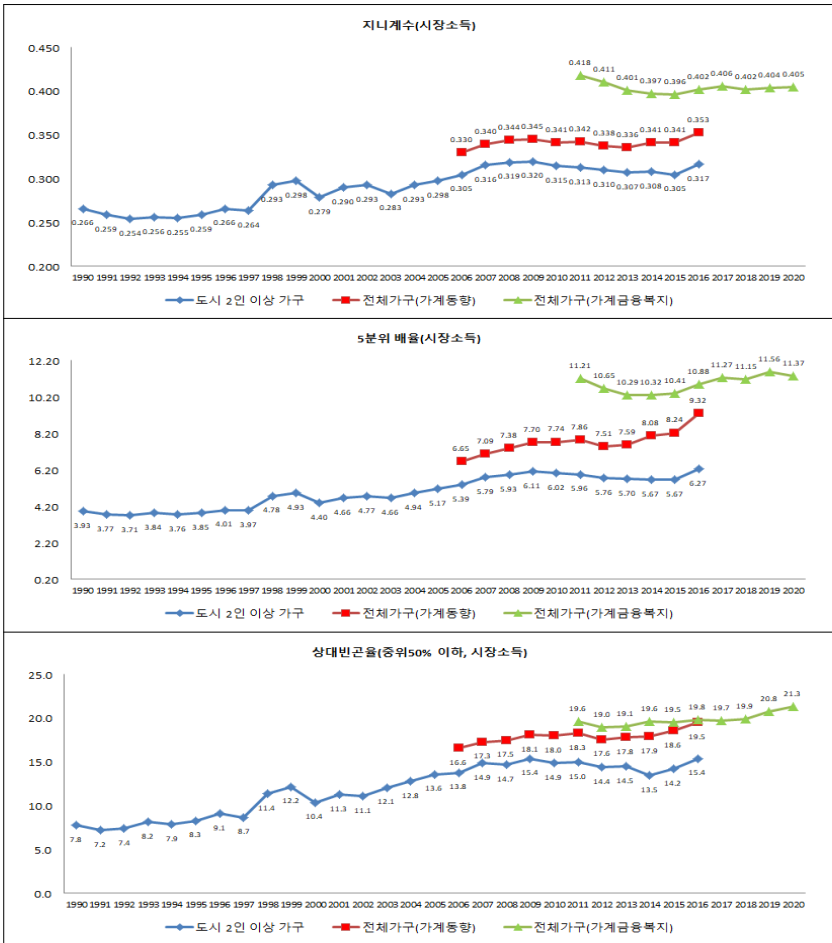
노인과 다르게 청년, 장년, 고령층이 해당되는 근로연령층(만 19~64세 이하)을 대상으로 한 사회보장제도를 보면, 급여 측면에서 노인에 비해 열악한 것은 물론이고 적용 사각지대 문제도 나타나고 있다. 실제 근로연령층의 사회보장 문제는 단기간에 해소하기 어려우며, 또한 소득보장 제도만으로도 해소하기 어려운 상황이다. 즉 소득보장과 더불어 고용보장이 확충되어야 하며, 특히 사각지대에 놓인 청년, 장년, 중고령층의 일자리 확보와 안정적 생활을 위해 복지와 고용서비스의 연계가 필요한 상황이다. (장기)실업, 불안정 고용상태 유지, 가족해체 등 다양한 사유로 노동시장에 충분히 참여하지 못하는 근로연령층과 근로빈곤층을 위한 소득보전과 개인 역량 강화를 도울 수 있는 고용서비스가 함께 제공되어야 한다. 최근 도입된 한국형 실업부조제도인 국민취업지원제도는 대상과 지원범위가 협소하여 근로연령층을 위한 사회안전망 역할을 수행하기에는 부족한 상황이다.

둘째, 근로연령층을 대상으로 소득보장과 고용서비스 측면에서 지원이 필요한 부분은 현재 우리 사회에 영향을 주고 있는 코로나19 시기에 드러난 문제 극복(사회보장제도의 낮은 보장과 보호 범위 등)과 양극화 해소도 있다. 1998년 외환위기 이후 한국의 시장소득 측면에서 양극화 현상이 강해지고 있다. 통계청 자료를 기초로 보면 지니계수는 2000년대 들어 증가하고 있으며, 5분위 배율 역시 1990년과 2000년대 초반에 비해

나빠지는 것을 볼 수 있다. 빈곤지수인 중위소득 50% 기준 상대빈곤율 또한 악화되고 있다. 또한 근로연령층이 취업을 해도 어디에서, 어느 직위로 근무하느냐에 따라 임금, 복지 등에서 많이 차이가 있다.

[그림 1-2] 시장소득 기준 분배 변화

(단위: 배, %)



자료: 통계청, 국가통계포털(KOSIS). 가계금융복지조사-소득분배 (https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF05에서 2022.01.30 인출)

2020~2021년 발생한 코로나19로 우리나라는 경제적 측면에서 1998~1999년 외환위기 이후 20여 년만에 처음으로 음의 경제성장(-1.1%)을 기록하였다. 정부의 코로나19 극복을 위한 방역조치 확대(사회적 거리 두기, 생활방역 강화 등)는 근로연령층 중에서 임시·일용직 같은 불안정 노동자층과 영세자영업자의 소득 및 일자리 감소로 이어졌다. 정부는 이들 불안정 소득계층의 줄어든 소득과 임금을 보전하기 위해 긴급재난지원금 등을 지원했지만 그 영향은 단기적 효과에 그치고 있다. 근로연령층은 여전히 위기 상황에 직면하고 있지만, 국가에서 운영하는 사회정책, 사회안전망 제도는 근로연령층을 포괄하고 있지 못한 상황이다.

근로연령층을 위한 복지와 고용서비스 연계를 다룬 주요 연구와 대안들은 주로 전달체계를 중심으로 한 서비스 연계에 관심을 두고 있다. 복지와 고용서비스 측면에서 서비스 욕구를 가진 근로연령층에게 맞춤형 서비스를 제공해야 한다는 점에서 전달체계는 핵심 요소이다. 이미 여러 연구에서 복지와 고용서비스 연계 관련 대안을 제시하였다.¹⁾

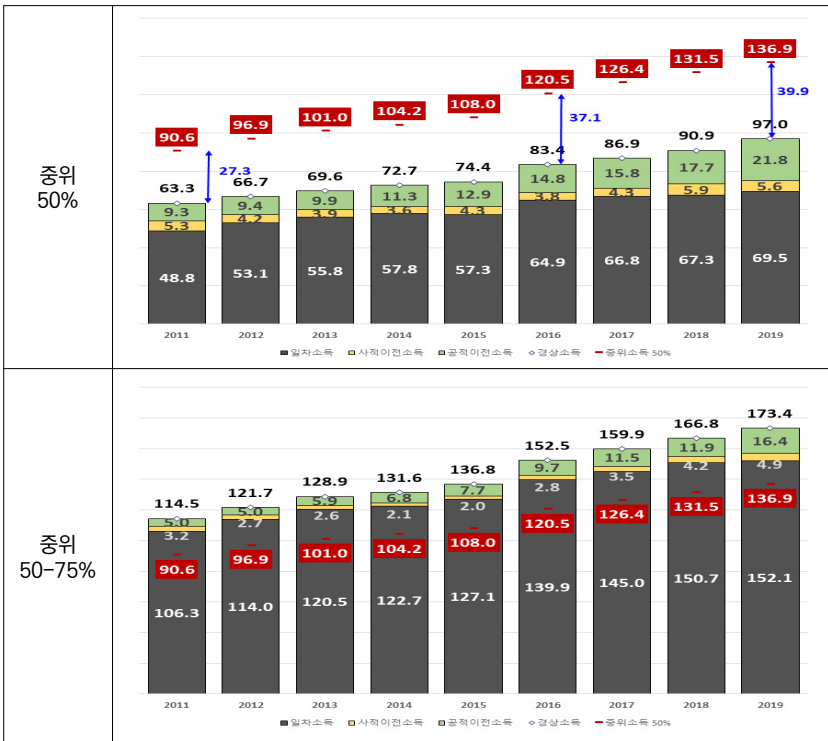
그런데 우리 연구에서는 조금 다른 측면에서 복지와 고용서비스 연계를 살펴보고자 한다. 우리는 취업이행 이전의 불안정한 상황에서 근로연령층에게 안정적 생활을 지원하기 위해 복지와 고용서비스를 연계하는 것과 취업 이후 노동시장에서 나타나고 있는 양극화를 해소하기 위한 사회 서비스 지원 방안에 관심을 두고 있다. [그림 1-3]에서 보듯이 근로빈곤층의 경우 중위소득과 차이가 발생하는데, 이런 소득 격차를 해소하는 방안이 무엇인지 살펴보고자 한다. 또한 빈곤선을 넘어서더라도 우리 사회에서 발생하는 노동시장 내 양극화 현상을 해소하고 완화할 수 있는 방안이 무엇인지 분석해보고자 한다.

1) 우리 연구에서는 복지와 고용서비스 연계 관련한 선행연구들이 다루고 있는 서비스 전달 체계에 대해서는 구체적으로 다루고 있지는 않다.

우리 연구는 근로연령층 대상의 복지와 고용서비스 연계에서 근로빈곤층, 취업 불안정층 등의 고용이행 이전의 생활보전과 서비스 연계에 대해 살펴보고자 한다. 또 노동시장 참여조건에 따라 발생하는 우리 사회의 양극화를 해소하기 위해 고용이행 이후 복지서비스 지원 방안에 대해 제안해 보고자 한다. 즉 취업 이전에는 복지와 고용서비스 연계가 중심이 되어야 하고, 취업 이후에는 양극화 극복을 위한 복지서비스 제공 방안이 필요하다.

[그림 1-3] 소득수준별 중위소득 50%와의 차이(만 19~64세 이하)

(단위: 만 원/월평균)



주: 경상소득 기준 개인가중치 적용 중위소득 활용.
 자료: 통계청(각 연도), 가계금융복지조사, 원자료, 필자 분석.

제2절 연구 내용 및 방법

1. 연구 내용

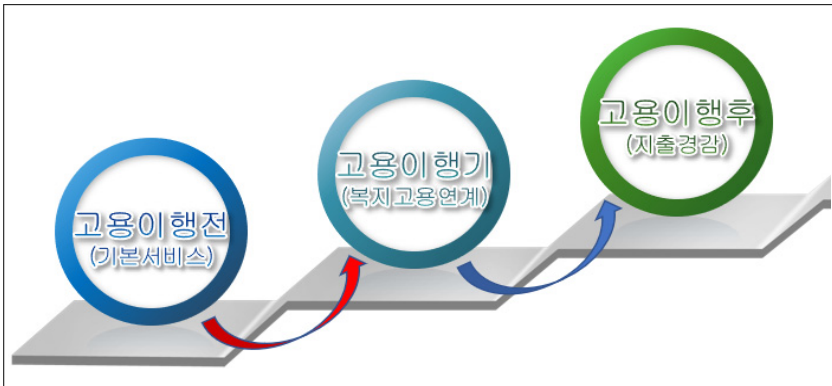
기존의 복지와 고용서비스 연계 관련 연구들은 소득보장, 고용보장, 사회서비스를 서로 분절적으로 연구하거나, 복지서비스를 고용서비스의 한 수단으로 간주하였다. 복지와 고용서비스 연계의 주요 대상과 정책이 빈곤층과 기초생활보장제도 등에 한정되어 있었다. 우리 연구에서는 기존의 고용 및 복지서비스 연계 관련 연구들의 문제를 두 가지 측면에서 분석해 보았다.

첫째, 위기 시 사회보장 사각지대에 있는 근로연령층을 지원할 수 있는 제도 간 연계에 대해 분석하였다. 즉 취업 이전 노동시장 이행단계, 이행 이후 발생한 실업, 폐업 혹은 기타 사유로 노동시장에 참여하기 어려운 근로연령층을 돕기 위한 제도로 기초생활보장제도 생계 및 자활급여, 고용보험의 실업급여, 고용서비스, 국민취업지원제도 등이 있다. 정부는 실업, 폐업 등의 위기 시 고용서비스를 제공하고 더불어 소득보장도 함께 제공하는 고용과 복지서비스 간 연계를 강조하고 있다. 이 점이 충분히 성과를 발휘하고 있는지 우리 연구에서 분석해 보았다. 아래 그림에서 제시하였듯이 고용이행의 주요 단계를 고려하여 고용이행 전과 이행과정 속에서 근로연령층을 대상으로 한 복지·고용서비스에 대해 살펴보았다.²⁾ 고용이행

2) 고용서비스, 고용·복지서비스 연계에 대한 선행연구에서는 적극적 노동시장 정책(active labor market policy), 노동연계복지(workfare), 활성화 정책(activation policy) 등을 통해 취업 이전 단계에서 대한 복지와 고용간의 연계를 주로 살펴본다(안상훈 외, 2012; 유길상 외, 2018). 이는 선행연구는 주로 전달체계에 관심을 두고 있으며, 위기 상황에서 어떤 서비스와 안전망을 제공할 것인지에 대해서는 다루지 않는다.고 있다. 현재 한국의 노동시장에서는의 현황은 고용이행 이전과 더불어뿐만 아니라 고용이행 이후에도 복지와 고용서비스의 연계 필요성과에 대한 중요도가도 높아지고 있다. 따라서 우리 연구에서는 고용이행 이전은 물론이고 이행 이후의 복지 및 고용서비스 간 연계에 대해 분석하고자 한다.

이전 단계는 노동시장에 진입하기 전으로, 가정, 학교 등을 통한 사회보장 지원 등이 이루어진다. 이때 근로연령대의 자신 혹은 가족이 위기(빈곤, 실업 등) 속에서 충분히 정부의 지원을 통해 위기를 극복하고 있는지가 중요하다. 우리 연구에서는 사각지대 분석과 해외 사례를 통해 고용이행기의 복지와 고용서비스 지원 방안에 대해 살펴보고자 한다. 고용이행기에는 사회로 진출하거나 위기 상황에 직면했을 때 이를 극복할 수 있는 복지와 고용서비스가 현재 어느 정도 지원되고 있으며, 개선 방안이 무엇인지 살펴보고자 한다.

[그림 1-4] 고용이행의 주요 단계



둘째, 고용서비스를 통해 개인 스스로 노력하여 노동시장에 편입하더라도 소득이 낮거나, 노동시장의 이중구조 문제로 인한 양극화 현상이 우리 사회에 존재하고 있다. 하지만 현재의 복지 및 고용서비스 연계는 주로 취업 이전에 복지와 고용의 연계에 한정되고, 고용 이후의 복지서비스 지원에 대해서는 주목하지 않는다. 현세대 청년을 보는 시각 중 하나로 중소기업 등은 구인난을 겪고, 청년은 구직난을 겪는 일자리 미스매치를

들 수 있다. 그렇다면 이러한 현상이 왜 발생할까. 무엇보다 청년층은 기업 규모에 따라 기업이 제공하는 복지와 서비스의 차이를 체감하고 있지만, 우리 사회는 이를 해소하기 위한 노력이 부족하기 때문이다. 양극화의 주요 요인인 노동시장의 이중구조 문제는 국가나 기업이 혼자서 해결할 수 없으며, 함께 협업하며 해소해야 한다. 실업 및 폐업 등과 같은 위기 상황을 해소하기 위한 정책을 마련하는 것과 함께 노동시장 참여 이후에 나타나는 격차를 줄이기 위한 복지서비스 지원 또한 중요하다.

우리 보고서는 다음과 같이 구성되어 있다.

첫째, 학계에 주요하게 대두되고 있는 사회서비스와 고용서비스 그리고 복지 및 고용서비스 연계 등에 관한 선행연구와 기존 제도에 대해 살펴보았다. 실업 및 폐업 등과 같은 위기 상황 속에서 근로연령층을 대상으로 한 소득 및 복지서비스 제도에 대한 평가와 노동시장 참여 시 필요한 복지와 고용서비스가 연계제도들에 대해 분석하였다.

둘째, 해외 사례를 조사하였다. 한국의 복지 및 고용서비스 발전과정과 한계를 파악하고, 개선 방안을 도출하기 위해 주요국의 복지 및 고용서비스 연계 사례를 살펴보았다. 여기서는 취업 이행 이전의 불안정 취업층과 취약계층을 돕기 위한 고용서비스의 지원과 더불어 생활안정을 돕기 위해 제공하는 소득 보전 및 복지서비스 등에 대해 살펴보았다.

셋째, 통계청의 가계금융복지조사를 통해 근로연령층의 복지 및 고용보장 사각지대 현황과 특성을 분석하였다. 또한 여러 통계자료를 활용하여 복지 및 고용서비스 관련 현황과 특성을 살펴보고 대안 제시를 위한 근거로 활용하였다.

넷째, 분석한 결과들을 토대로 고용이행 이전과 이행 이후의 복지 및 고용서비스 연계 전략과 정책 방안을 제시하였다. 마지막 결론 부분에서는 주요 연구 결과를 요약하고, 정책제언을 담았다.

2. 연구 방법

우리 연구의 완성도를 높이기 위해 먼저, 문헌연구를 통해 이론적 고찰, 선행연구 분석, 정책자료 등의 검토를 수행하였다. 고용서비스, 고용복지 서비스는 물론 사회서비스 등에 대한 선행연구를 통해 복지와 고용서비스 간 연계 방안에 대해 살펴보았다.

두 번째로, 주요 통계자료를 활용하여 실태를 파악하였다. 한국보건사회연구원 한국복지패널조사와 통계청 자료, 기타 통계자료 등을 이용하여 근로연령층의 복지 및 고용서비스 사각지대 및 특성을 분석하였다. 근로연령층 개인은 물론이고 가구의 특성에 따른 사각지대와 복지 및 고용서비스 이용 실태 및 문제점 분석하였다.

이외에 전문가를 적극적으로 활용하기 위해 주기적으로 세미나를 개최하여 주요한 연구 결과와 정책 방향 등에 대해 논의하였다.

제3절 기대 효과 및 연구 한계

우리 연구의 의의와 기대효과는 다음과 같다. 먼저, 근로연령층 대상 사회안전망 체계 구축의 필요성을 제기했다. 근로연령층은 노동시장 참여에 적극적이고, 시장참여를 통해 소득활동이 가능하다는 이유로 주요 사회보장제도의 대상에서 제외되어 있었다. 이들을 위한 사회보장제도는 주로 실업에 대한 대책이 중심이었다. 또한 복지와 고용서비스 연계와 관련하여 전달체계 관련 연구는 많이 있지만, 이들에게 어떠한 복지서비스를 제공할 것인지에 대해서는 논의되지 못했다. 하지만 근로연령층의 욕구는 다양해지고 있으며, 4차 산업혁명 등 미래 노동환경의 변화에 대비한 소득 및 고용안전망 발전방향이 필요하다는 점에서 이들을 대상으로 한

사회안전망 구축은 이제 피할 수 없는 주요한 정책과제라 할 수 있다.

둘째, 근로연령층의 복지 사각지대 축소를 위한 사회안전망 제도의 효율적 구축 방안을 제시하였다. 최근 근로연령층을 위한 사회안전망 제도 개편이 다양하게 논의되고 있다. 주기적으로 여러 사회 위기가 발생하고 있지만 기존의 사회안전망제도가 근로연령층을 위한 보호가 미흡했기 때문이다. 새롭게 제기되고 있는 복지와 고용서비스 연계 방안은 많은 시간과 예산이 소요되는 것들이다. 우리 연구에서는 기존의 사회안전망을 개편하여 근로연령층 대상의 복지와 고용안전망 확충이 가능하다는 점을 제시한다.

복지와 고용서비스 연계와 관련해서는 기존 연구들이 주로 실업 및 폐업, 직업능력이 부족한 사람 등을 지원하기 위한 직업교육과 훈련과정에서의 연계 등 전달체계 개편에 초점을 두었다. 하지만 우리 연구는 위기 시 복지와 고용의 연계는 물론이고 노동시장 참여자 사이에서 나타나는 노동시장 이중구조 문제 해소 방안의 하나로 복지서비스 지원 방안에 대해 분석하였다. 이에 대해서는 기존 연구에서 다른 방식으로 연구된 바가 있어, 이를 함께 담고자 하였으나 선행연구와 실례 등을 확보하는 데 어려움이 있었다. 또한 이론적 구조를 분명하게 설정하는 데도 부족한 점이 있었다. 향후 후속 연구에서는 이러한 한계와 문제를 분명히 인식하여 좀 더 발전적으로 체계적인 연구를 진행해 보고자 한다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제2장

한국의 복지 및 고용서비스 현황과 연계 필요성

제1절 복지서비스와 고용서비스 관련 현황

제2절 복지 및 고용서비스 연계 필요성

제 2 장

한국의 복지 및 고용서비스 현황과 연계 필요성

서론에서 제시한 것과 같이 우리 연구는 근로연령층 대상 사회보장 제도의 사각지대를 해소하기 위해 복지와 고용서비스 연계에 대해 분석한다. 첫 번째는 고용이행 이전 단계로 취업 이전 근로연령층의 불안정한 생활을 지원하고, 취업으로 이행하도록 복지와 고용서비스를 연계하는 방안에 대해 논의한다. 두 번째는 고용이행 이후 노동시장에서 발생하는 양극화 문제를 해소하기 위한 복지서비스 제공 방안에 대해 다룬다.

두 가지 연구목적을 달성하기 위해, 우선 우리나라에서 논의되고 있는 고용과 (사회)복지서비스의 범주, 연계의 범주와 연구 등에 대해 1절에서 살펴보고자 한다. 2절에서는 고용이행 이전과 이후에 복지와 고용서비스 제공의 필요성에 대해 분석해보고자 한다.

제1절 복지서비스와 고용서비스 관련 현황

1. 복지서비스와 고용서비스 간 관계

먼저, 고용서비스와 고용복지서비스 연계 혹은 복지·고용서비스 연계의 의미와 특징에 대해 살펴보자. 고용서비스의 시초는 산업혁명 시기 기업의 채용이 늘어나면서 기업과 구직자를 연결하는 ‘직업소개’에서 시작된 것으로 본다(유길상, 안상훈 외, 2018, p.5). 이후 반복적인 경기변동과 대공황을 거치면서 대량실업이 발생하고 이때 발생한 실업자의 생계안정을 돕기 위한 방안으로 실업보험이 도입되고 공공기관에서 실업보험 관련

급여 지급은 물론 직업소개 역할을 동시에 수행하면서 공공고용서비스의 기능과 역할이 확장되기 시작하였다(유길상, 안상훈 외, 2018, p5). 2차 세계대전 이후에는 유럽국가의 복지제도가 급격히 확충되고 이 과정에서 실업부조가 도입되면서 고용서비스의 영역이 더욱 확대되는 계기가 마련되었다. 1980년대 이후에는 실업과 관련하여 현금성 지원중심에서 서비스를 직접 제공하는 방식으로 전환되는 적극적 노동시장 정책(active labor market policy)이 강조되면서 고용서비스의 영역이 현금과 현물을 아우르는 형태로 현재까지 발전하고 있다. 우리 연구가 주목하고자 하는 점은 고용서비스의 시작이 실업부조라는 생계지원 제도와 함께 시작되었다는 것이다. 한국의 경우 실업부조제도가 도입되지 않았으며, 실업보험으로 고용보험의 구직급여가 운영되고 있다. 이로 인해 코로나19 경제위기 속에서 광범위한 사각지대 문제가 발생하고 있으며, 이는 여전히 해소하지 못한 사회보장제도의 문제이고, 복지와 고용안전망이 연계되어야 하는 필요성을 제기하고 있다.

역사적 발전 속에서 고용서비스의 의미³⁾를 보면, 고용서비스가 필요한 대상에게 관련 정보를 제공하고 직업지도 및 취업알선을 지원하는 것은 물론이고, 고용 취약자에 대해서는 맞춤형으로 직업능력이 향상될 수 있도록 지원하는 것이다. 또 취약계층에 대해서는 필요할 경우 복지서비스와 연계하여 안정적 생활을 할 수 있도록 지원하는 것을 포함한다. 기업의 경우에게는 인재를 소개받고 인력 채용을 위한 각종 컨설팅과 인력 선발을 위한 관련 서비스를 지원하는 것을 의미한다(유길상, 안상훈 외, 2018; 길현종, 2021). 직업안정법 2조의 2 정의 부분에서 설명하는 고용서비스는 “구인자 또는 구직자에 대한 고용정보의 제공, 직업소개, 직업지도 또는 직업능력개발 등 고용을 지원하는 서비스”이다(국가법령

3) 여기에서 설명하는 고용서비스는 공공부문 고용서비스를 의미한다.

정보센터, 2021.08.31. 인출). 이를 통해 보면 고용서비스의 범주가 광범위하고 여러 서비스를 제공하고 있는 것을 확인할 수 있다. 구체적으로 고용서비스가 제공하는 서비스 범주를 보면 “① 직업소개, ② 노동시장 정보 제공, ③ 적극적 노동시장 정책 시행, ④ 취약계층 심층상담과 맞춤형 서비스 제공, ⑤ 실업급여, 실업부조 집행, ⑥ 구인정보 제공, 기업 채용지원, 고용조정 지원, 작업장 개선 지원 등, ⑦ 창업지원, ⑧ 생애주기별 경력지원, 전직지원, 일자리 연계서비스” 등을 제공하는 것이다(유길상, 안상훈 외, 2018, p.6). 일상적으로 고용서비스는 노동시장에서 행해지고 있는 일련의 서비스를 모두 포괄하며, 여기에 직업능력이 취약한 대상에게 구직서비스를 제공하면서 필요시 관련 복지서비스까지 연계하는 것을 범주에 포함한다. 고용서비스의 측면에서 보면 복지서비스는 고용서비스의 한 영역이며, 고용서비스를 제공하는 과정에서 특정 대상을 위한 하나의 부수적 역할을 수행하는 것으로 볼 수 있다. 또한 취약계층에게 제공되는 관련 복지서비스가 무엇인지에 대해서는 구체적이지 못하다는 한계가 있다.

고용서비스를 누구에게 어떠한 방식으로 제공하느냐에 따라 그 성격과 지원방식을 구분하는 데도 차이가 있다. 이와 관련해서는 노동연계복지(workfare), 적극적 노동시장 정책과 활성화 정책(activation policy)으로 구분해 볼 수 있다(안상훈 외, 2012, p.8. 재인용). 안상훈 등의 연구(2012)에서 보는 세 가지 개념에 따르면, ‘노동연계복지는 취업 형태의 노동을 중심으로 한 경제활동 참여를 의무조건으로 하여 사회부조 수급자에게 급여를 제공하는 정책’이다(안상훈 외, 2012, p.8. 재인용). 권리보다는 의무를 중심으로 보는 것이다. 현재 한국의 상황에서 보면 기초생활보장제도의 자활사업과 고용노동부의 국민취업지원제도 등을 예로 들 수 있다. 이들 제도들은 현금성 급여(자활급여, 취업수당 혹은 생활수당)를 제공하는 것과 동시에 심층상담, 직업훈련 등에 참여할 것을 조건으로

두고 있다. ‘적극적 노동시장 정책은 취업알선, 직업훈련, 임금보조 등을 통해 재취업을 촉진하는 정책’이다(안상훈 외, 2012. p.8. 재인용). 동 제도는 한국의 고용보험제도 같이 실업급여를 운영 및 제공하는 것과 동시에 직업훈련, 취업알선 등의 서비스를 제공하는 것을 의미한다. 노동 연계복지가 취업 취약계층에 좀 더 중점을 두고 있다면, 적극적 노동시장 정책은 취업 취약계층을 넘어 위기 상황에 직면한 근로능력이 있는 구직자를 대상으로 하는 것이다. 활성화 정책은, 광의로 해석하면, ‘공공소득 지원이 필요한 사람들 또는 노동시장에서 영구적으로 배제될 위험에 있는 사람들의 적극적 활동을 제약하는 요인을 제거하여 주류 노동시장에 진입·재진입하도록 돕는 정책’으로 볼 수 있다(Heikkila, Hvinden et al., 1999, p.28; 안상훈 외, 2012. p.8에서 재인용). 활성화 정책은 언뜻 판단하면 근로연계복지와 유사하게 생각할 수 있지만, ‘일(work)’을 보는 시각에서 차이가 있다. 전통적으로 노동시장에서 ‘일’은 개인이 자신의 능력으로 일을 하고 이를 기반으로 급여(wage, benefit)을 받는 것으로 본다. 사회보장제도의 사회보험은 이와 같이 급여가 주어지는 노동에 참여한다는 전제하에서 운영되는 제도들이다. 하지만 현대 사회는 디지털 전환, 기후위기 등을 경험하며 새로운 형태의 일자리가 만들어지고 있으며, 이 속에서 급여와 상관없이 ‘일’ 혹은 ‘노동’에 참여하는 경우들이 늘어나고 있다. 대표적으로 플랫폼 노동, 예술활동, 가사노동, 자원봉사 등 다양한 형태의 노동과 일이 나타나고 있으며, 이와 같은 활동의 많은 부분은 현재의 사회보장정책에서 보호받지 못하고 있다. 활성화 정책은 이와 같이 급여가 작거나 주어지지 않는 형태의 활동도 ‘일’로 정의하고, 이를 적극적으로 사회보장정책에 포함하고자 하는 개념인 것이다(안상훈 외, 2012. p.8. 재인용).

고용서비스와 고용복지서비스에서 보면 현재는 기존의 전통적 고용

서비스 개념을 적용하기 어려운 대상과 영역들이 나타나고 있으며, 노동을 바라보는 시각 역시 변하고 있다. 고용복지서비스 연계도 좁은 의미에서 넓은 의미로 변화하고 있다. 좁은 의미의 고용복지서비스는 단순히 현존하는 제도를 중심으로 고용과 복지를 연계하고, 특히 취약계층에게 의무 부과적 복지서비스를 제공하는 것이라면 확장된 고용복지서비스는 돌봄, 교육, 주거, 건강 등 여러 사회서비스 영역과의 연계를 포괄할 수 있다(유길상, 안상훈 외, 2018. pp.360-361).⁴⁾ 우리 연구에서도 고용이행 이전과 고용이행 이후의 과정을 모두 포괄하기 위해 고용복지서비스 혹은 복지고용서비스는 확장된 형태로 개념화하고 여기에 적용되기 위한 확장된 사회보장 혹은 사회정책이 무엇인지 탐색해본다.

지금까지 고용서비스와 고용복지서비스의 정의와 내용들에 대해 살펴 보았다. 그렇다면 사회보장의 영역에서 고용서비스와 고용복지서비스 혹은 복지고용서비스를 어떻게 보고 있을까.

사회보장기본법에서는 사회서비스의 정의를 “사회서비스’는 국가지방자치단체·민간의 도움이 필요한 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도(법 3조 4호)”로 설명한다(국가법령정보센터, 2021.08.31. 인출). 반면에 사회복지사업법 2조(정의)

4) 선행연구에서는 협의와 광의의 형태로 우리 연구와는 다르게 고용복지서비스 연계를 설명하고 있다(이덕재, 박능후, 주무현, 노대명, 강순희, 유길상, 오성욱, ..., 이대창, 2012). 협의의 고용복지연계는 부조제도(공공 및 실업)에 근로조건이 포함되는 취업지원 서비스를 연계하는 것이며, 광의의 고용복지연계는 기존 소득보장제도에 모든 고용지원제도와 추가적인 사회서비스 지원이 포함된 것을 의미하는 것으로 설명하고 있다(이덕재, 박능후, 주무현, 노대명, 강순희, 유길상, 오성욱, ..., 이대창, 2012, 112). 기존 연구의 분류는가 우리 연구와 차이를 보인다고 여기지는 않는다. 5장 1절과 2절에서 제안하고 있는 고용서비스 연계 방안은 부조와 수당 중심 제도에 제반 고용지원과 지출지원 중심의 사회서비스 지원제도를 함께 포괄하고 있다. 이는 협의와 광의의 고용복지연계 개념의 중간단계로 볼 수 있다.

에서는 “‘사회복지서비스’란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 「사회보장기본법」 제3조 제4호에 따른 사회복지 서비스 중 사회복지사업⁵⁾을 통한 서비스를 제공하여 삶의 질이 향상되도록 제도적으로 지원하는 것을 말한다(법2조 6호)”라고 정의한다(국가법령정보센터, 2021.08.31. 인출).

사회보장기본법에서는 사회복지서비스를 광범위하게 보고 있으며, 여기에는 고용서비스가 포함되어 있지만, 사회복지사업법에서는 사회복지서비스를 사회복지사업으로 한정함으로써 고용서비스가 제외되어 있다. 이와 같이 사회복지사업법에는 고용서비스가 포함되지 않지만, 앞에서 살펴본 고용서비스, 고용복지서비스의 의미에서는 복지사업과의 협업을 강조하는 상황이다. 여기서 현재 운영되고 있는 고용복지서비스 혹은 복지고용서비스의 한계가 드러난다.⁶⁾ 과거와 다르게 현대적 흐름은 국민과 취약 계층을 위해 복지와 고용을 동시에 제공해야 할 필요성이 점차 증가하고 있고, 노동과 일의 정의와 개념 역시 변하고 있지만, 현실적으로 적용되는 법체계 속에서는 이를 분리된 것으로 보고 있는 것이다. 이론과 정책 지향점으로 고용복지서비스 혹은 복지고용서비스의 제공이 주요한 화두로 나타나고 있지만 현실에서는 복지와 고용서비스가 분절적으로 운영되고 있다. 이와 같이 분절적으로 운영되고 있는 고용복지 혹은 복지고용서비

5) 사회복지사업법 2조(정의) 1호에서 “사회복지사업은 다음 각 목의 법률에 따른 보호·선도(善導) 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담, 직업지원, 무료 숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지(在家福祉), 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센병력자의 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업을 말한다”고 하고 있다(국가법령정보센터, 2021.08.31. 인출). 다음 각 목의 법률은 대표적으로 국민기초생활보장법, 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법 등 27개의 법률과 기타 대통령령으로 정하는 법률이 이에 해당된다.

6) 법률 소관 기관과 전달체계에서도 차이가 있다. 고용서비스 관련 법과 집행기관이 고용노동부라면 사회복지서비스 관련 법과 집행기관은 보건복지부로 전달체계 역시 다르게 운영되고 있다. 복지와 고용 간 연계를 설명할 때 둘 간의 관계를 어떻게 설정하느냐가 주요하게 넘어야 할 커다란 장애로 볼 수 있다.

스에 대해 통합적 범주와 개념을 성립할 필요가 있다.

현재 법률을 토대로 사회서비스의 정의를 다시 보면, 아래 그림에서 보듯이 생애주기별 특성에서 사회서비스는 영유아기, 아동청소년기, 노년기를 대표하는 사업이 중심이라면, 고용서비스는 청·장·중년기를 위한 사업들이 대표적이다. 즉, 복지서비스와 고용서비스의 관계 속에서, 복지서비스와 고용서비스는 사회보장기본법으로 보면 하나의 복지서비스로서 서로 연계되어 있는 것으로 볼 수 있지만, 현실에서 복지서비스와 고용서비스의 관계는 연계의 중요성에도 불구하고 분절적이고 단절되어 별도의 제도로 운영되고 있다.7)

[그림 2-1-1] 생애주기를 고려한 사회서비스 정책 현황

| | | 영유아기 (0-6세) | 아동청소년기 (7-18세) | 청년기 (19-34세) | 장년기 (35-49세) | 중년기 (50-69세) | 전기노년기 (70-79세) | 후기노년기 (80세~) | |
|---|---|---|----------------|--|--------------|--------------|---|--------------|--|
| 주요 사회서비스 | 돌봄/교육 | | | 고용, 교육 | | | 돌봄 | | |
| | 돌봄 | 인제발달 및 학습지원 진로지도 및 상담 일상생활활동지원 (마들링, 학교밖) 장애-특수교육 방과후 돌봄 | | 직업상담 및 알선 직장생활 및 유지 지원 직업능력개발, 직업교육 자립 지원 양육상담, 부모교육 평생교육 법률 및 재무 상담 사회복귀, 적응지원 | | | 재가요양(간병 및 돌봄) 주간보호 단기보호 장기사실보호 이동지원 | | |
| | 안전 및 권익보장: 안전유지 지원(가정 내/가정 외 폭력, 학대 및 방임) | | | | | | | | |
| | 신체건강: 진단, 진단 및 치료, 질병예방 및 건강관리, 출산전후 관리, 의약품 및 보정구 지원, 재활치료, 생활체육 정신건강: 정서발달 및 치유, 정신심리 상담, 정신건강교육, 중독치료, 정신질환자 치료 및 사회복귀 지원 | | | | | | | | |
| 추가: 주가의 탐색, 정착, 이주 지원, 주거환경 개선 지원 환경: 환경오염 (대기, 수질, 토질), 생활환경오염(폐기물, 상하수도, 소음 등) 개선 및 피해 지원 문화: 문화예술 교육, 공연, 전시관람, 체험 및 여행, 취미활동 지원 등 | | | | | | | | | |

자료: 안수란(2021). 인구구조 변화에 따른 사회서비스 정책 현황 및 이슈, 발표자료 재인용.

7) 김현중(2021)은 고용서비스를 고용정책이면서 동시에 사회서비스로 볼 필요가 있음을 강조한다.하고 있다. 사회서비스의 한 부분으로 고용서비스를 보면 기업 등 구인자를 대상으로 서비스가 제공되는 고용서비스 정책이 사회서비스 영역에서 제외될 수 있는 문제가 있고를 지적하고 있다. 반대로 고용정책으로 고용서비스를 보게 되면 취업·채용과 같은 목표(예, 개인의 안병 증진, 기업의 생존과 성장)가 아닌 과정에만 초점을 둘 수 있는 문제가 있다는 것이다.를 제기하고 있다.

대표적으로 전달체계를 보면, 사회(복지)서비스는 보건복지부가 중심이 되어 운영되고 있으며, 고용서비스는 고용노동부 프로그램을 통해 운영되고 있다. 이로 인해 하부 전달체계도 분절적으로 운영되고 있다. 즉 보건복지부 중심의 사회서비스는 행정안전부의 전달조직인 읍면동을 중심으로 운영되고 여기에 최근 민간지방조직인 사회서비스원이 주축이 되고 있다. 반면 고용노동부는 읍면동보다는 별도의 전달체계인 고용복지센터, 현재는 고용복지플러스센터를 중심으로 서비스가 제공되고 있다.

생애주기의 특성으로 보면, 사회서비스는 노인, 아동, 장애인 등의 취약계층을 대상으로 하고, 고용서비스는 청년부터 중년기까지의 근로연령층을 대상으로 한다. 따라서 서비스 대상의 주체가 서로 다르다 보니, 제공되는 정책과 프로그램 또한 다른 형태로 운영되고 있다.

사회서비스의 범주를 협의로 보면 고용서비스 이외에 현대 사회에서 핵심적으로 제공되는 서비스 영역이 제외되는 문제가 있다. 예를 들어 주거, 교육, 문화 및 오락, 환경 등은 사회서비스와 별도 체계로 인식될 수 있다. 우리 연구의 서론에서 제시하고 있는 고용이행 이후의 단계에 해당되는 서비스 지원은 사회서비스 영역에서 제외될 수 있는 것이다. 사회서비스를 협의로 설정할 경우 고용서비스도 사회서비스의 영역에서 제외되게 되며, 연구자와 연구기관 등이 서로 다르게 판단하여 각자가 주장하는 고용과 복지서비스 연계의 의미가 일치하기 어려워지게 된다.

많은 사회정책 연구자들은 사회서비스의 범주를 협의로 보고 사회서비스 대상(노인, 장애인, 아동, 한부모 등)에게 제공되는 각종 시설제공 및 현물 지원 등을 중심으로 연구와 정책을 제안하고 있다. 하지만 사회서비스를 이렇게 협의로 보면 고용복지 혹은 복지고용서비스를 포괄하기 어렵다. 또한 고용이행 이후의 사회적 문제인 양극화, 노동시장 이중구조 등의 문제 역시 해소하기 어렵다. 사회서비스를 광의로 보면, 사회보장법에서

정하고는 있는 고용, 주거, 보건의료, 교육, 문화, 사회복지 등 국민이 이해하고 있는 복지서비스를 포괄하게 되며, 각각의 사업들이 고유한 특성하에 발전하고 서로 연계될 수 있다. 광의의 측면에서 해석해야 고용 서비스에서 정하고 있는 정의와 범주에 부합되고 고용복지서비스 혹은 복지고용서비스의 제공이 가능할 것이다.

복지와 고용서비스 간 연계의 중요성을 고려한다면, 현재와 같이 서로 다른 정의하에서는 복지와 고용서비스 간 연계가 쉽지 않다. 따라서 복지와 고용서비스 효과적으로 제공하기 위해서는 사회서비스를 광의로 해석하고 해법을 제시할 필요가 있다. 우리는 복지와 고용서비스를 광의의 사회 서비스로 해석하고 이 속에서 복지와 고용의 관계를 찾아보고자 한다.

2. 고용서비스 현황

고용서비스의 위치를 OECD의 노동시장 정책 분류를 기초로 살펴보면, 적극적 노동시장 정책(ALMP)의 하나로 볼 수 있다. 이외에 직업훈련, 고용 장려금, 지원고용 및 재활, 직접 일자리 창출, 창업장려금이 포함되어 있다. 한국의 경우에는 주요 노동시장 부문 지출은 소극적 수단(PMLP)인 실업 소득 유지 및 지원이 많은 부문을 점유하고 다음으로 직접 일자리 창출이 큰 비중을 점유하고 있어, 실제 고용서비스가 점유하는 비중은 크지 않은 것으로 보고되었다.

32 근로연령층 사회보장 현황과 복지-고용서비스 연계 방안

〈표 2-1-1〉 노동시장 정책 분류(OECD 기준)

| 구분 | 대분류 | 중분류 |
|------------------|---|---|
| 적극적 수단 (ALMP) | 공공 고용서비스 및 행정(PES) | 취업알선 및 관련 서비스 실업급여 행정 기타 |
| | 직업훈련(Training) | 기관 직업훈련 현장 직업훈련 통합 직업훈련 실습 특별지원 |
| | 고용장려금(Employment Incentives) | 채용장려금 고용유지지원금 |
| | 지원 고용 및 재활 (Supported Employment and Rehabilitation) | 지원 고용 재활활 |
| | 직접 일자리 창출(Direct Job Creation) | |
| | 창업 장려금(Start-up Incentives) | |
| 소극적 수단 (PMLP) | 실업소득 유지 및 지원 (Out-of-work Income and Support) | 완전 실업급여 부분 실업급여 단시간 실업급여 해고보상 파산보상 임금채불 보상 |
| | 조기퇴직 지원(Early Retirement) | |

자료: OECD(2019); 길현중, 오은진, 이영수(2019). 전환기 고용서비스의 현재와 미래. 정책 19-07, 한국노동연구원. p.10 재인용.

한국의 적극적 노동시장 정책의 지출은 어떻게 구성되어 있을까. OECD 노동시장 정책 분류 중 적극적 노동시장 예산은 OECD 국가에 비해 낮은 수준이며, 더불어 대부분이 직접일자리 사업(자활, 노인일자리, 공공 근로 등)을 중심으로 운영되고 있다. 여기서 고용서비스, 보호지원 등은 부족한 상황이다. 소극적 노동시장 정책의 지출 역시 OECD 기준의 절반 정도에 그치고 있다. 노동시장에서 지출되는 수준이 낮은 것을 볼 때, 향후 동 지출을 증가시키는 것과 동시에 부족한 부문은 복지서비스를 통해 함께 공급하는 것이 필요하다. 즉 근로연령층의 안정적 삶을 지원하고 위기 극복을 돕기 위해서는 부족한 복지지원과 더불어 고용서비스 등이 복지서비스와 함께 제공될 필요가 있다.

〈표 2-1-2〉 GDP 대비 적극적 노동시장 예산 국제비교(2016년 기준)

(단위 : GDP=100, %, %p)

| 구분 | 전체 | 적극적 노동시장 | | | | | | | 소극적 노동시장 |
|------|-------|-----------|----------|-----------|-----------|----------|----------|-------|-------------|
| | | 직접 일자리 | 직업 훈련 | 고용 서비스 | 고용 장려금 | 창업 지원 | 보호 지원 | | |
| OECD | 1.31 | 0.54 | 0.07 | 0.13 | 0.13 | 0.10 | 0.01 | 0.09 | 0.77 |
| 한국 | 0.70 | 0.37 | 0.21 | 0.04 | 0.04 | 0.05 | 0.02 | 0.02 | 0.33 |
| 차이 | -0.61 | -0.17 | +0.14 | -0.09 | -0.09 | -0.05 | +0.01 | -0.07 | -0.44 |

자료: OECD(2020a); 국가재정운영계획지원단(2020). 2020~2024 국가재정운영계획보고서. p.137 재인용.

현재 국내에서 고용서비스를 제공하는 곳은 고용노동부, 보건복지부 등 주요 부처와 지방자치단체이다. 대표적인 서비스 제공기관으로는 고용노동부 고용센터, 대학일자리센터, 새일센터 등과 보건복지부 지역자활센터, 한국노인인력개발원 등이 있으며, 타 부처로는 통일부 하나센터, 국방부 및 국가보훈처 제대군인 사업, 장애인을 위한 장애인고용공단 사업 등이 있다.

한국에는 많은 공공 및 민간 고용서비스 기관이 다양한 고용 관련 서비스를 제공하고 있지만, 실제 구인 및 구직자 등의 욕구에 부합되는 서비스 제공이 이루어지고 있지 못하다는 지적이 있다. 〈표 2-1-3〉에서 보듯이 외형적으로는 촘촘하게 짜임새 있는 고용서비스 제공기관이 구축되어 있는 것으로 보이지만, 기관 간 유사 서비스 제공, 기관에 대한 정보 부족 등으로 인한 접근성 취약, 직접 서비스를 받아야 할 대상 발굴 문제, 구인처와 구직자 간의 연계 미흡 등의 문제가 있다. 고용서비스 참여 기간에 안정적으로 생활할 수 있는 지원체계 또한 마련되어 있지 못하다.

34 근로연령층 사회보장 현황과 복지-고용서비스 연계 방안

〈표 2-1-3〉 한국 고용서비스 제공기관 현황

| 구분 | 기관 | 현황 | 대상 | 주요업무 | 방식 | |
|-------|------------|---------------|-----------------------|--|---|----------------|
| 중 앙 | 고용노동부 | 전체 | 고용센터 100개 | -실업급여 수급자, 취업패 참여자 등 전체 구직자 | -고용안정사업, 실업급여 등 고용보험 업무 -훈련 및 취업지원 -구인발굴 및 채용지원 등 | 공공 |
| | | 청년 | 대학 일자리센터 101개 | -재학생 및 졸업생 -인근지역 청년 | -취업·창업 프로그램 정보제공 -진로지도 프로그램 운영 | 민간 |
| | | 고령자 | 중장년 일자리 희망센터 32개 | -40대 이상 퇴직(예정)자 | -취업능력향상, 알선 -사회공헌 일자리, 장년인턴 등 -창업교육 등 | 민간 |
| | | | 고령자 인재은행 44개 | -만 50세 이상 장년 | -직업지도 및 취업알선 -직업상담 및 재취업 상담 -직무능력향상 교육 실시 | 민간 |
| | | 여성 | 새일센터 (여가부 공동) 158개 | -경력단절여성 | -훈련 및 취업지원 -집단상담프로그램 -새일인턴 지원 등 | 공공37개 민간12개 |
| | | | 대체인력뱅크 3개 | -구직자 -출산·육아휴직 인력공백 사업체 | -기업의 대체인력 수요 발굴 -교육훈련, 취업알선 | 민간 |
| | 보건복지부 | 장애인 | 장애인 고용공단 44개 | -장애인 -장애인 구인기업 | -훈련 및 취업지원 -직업진로지도, 직업상담 -구인발굴, 채용지원 등 | 공공 |
| | | 기초수급자 | 지역 자활센터 249개 | -생계·조건부 수급자 | -취·창업지원, 자활정부 제공 -상담·직업교육·취업알선 -기타 자활 관련 사업 | 민간 |
| | 통일부 | 북한이탈주민 | 노인인력 개발원 6개 | -65세 이상 노인 | -일자리·사회활동지원 -직업능력향상, 재취업촉진 | 공공 |
| | | | 노인 대한노인회 취업지원 센터 194개 | -65세 이상 노인 | -구직희망 노인 상담·직업소양 교육, 취업알선, 사후관리 등 -지역 내 기업대상 구인처 개발 | 민간 |
| | 법무부 | 출소자 등 | 법무보호 복지공단 24개 | -형사처분 또는 보호처분 대상자 자립생계 지원 필요성이 인정되는 자 | -직업훈련(직업/ 위탁) -취·창업지원 | 공공 |
| | 해양수산부 | 선원 | 선원복지 고용센터 1개 | -선원 및 예비선원 -선사 | -선원복지시설 설치·운영 -국내외 선원취업 동향 등 공용정보 수립·분석 제공 -구직구직 등록 및 취업알선 | 민간 |
| | 국방부 | 국방전직교육원 | 1개 | -전역예정장병 | -진로설계, 진로교육, 상담 -구인처발굴, 취업정보제공 | 공공 |
| 국가보훈처 | 제대군인 | 제대군인지원센터 7개 | -5년 이상 중·장기 복무제대군인 | -훈련 및 취업지원 | 공공 | |
| 지방 | 지자체 (232개) | 일자리 지원센터 232개 | -일반구직자 -구인기업 | -직업진로지도, 취업지원 -구인처발굴 | | |

자료: 길현중(2021), 고용서비스 및 고용복지연계서비스·프로그램 현황과 논점들, 한국보건사회연구원 발표 자료.

일자리위원회의 보고서를 통해 보면, 대표적으로 구인자와 구직자 간 일자리 미스매치가 큰 문제로 지적되고 있다(관계부처 합동, 2021). 코로나 19로 인해 일자리 규모가 줄어든 것도 있지만, 지역일자리 발굴 및 분석 미흡, 기업 정보 획득 및 제공 부족, 구인기업의 특성에 맞는 직업훈련 제공 미흡 및 구직자와의 미스매치 등이 문제로 지적되고 있다(관계부처 합동, 2021, p.2). 또한 비대면, 온라인 중심으로 사회구조가 전환되는 상황에 대한 대처가 미비하고, 과거와 같은 집단 상담·채용 박람회 형식의 일자리 제공 방식의 변화 필요성 등을 현재의 고용서비스가 충분히 담아내고 있지 못하다(관계부처 합동, 2021, p.2). 주목할 점은 취약계층을 위한 취업 지원서비스가 충분하지 못하다는 점이다. 정부는 전 국민 고용보험제도 도입 추진, 2021년 국민취업지원제도 도입 등 외형적으로 고용안정망을 갖추고 있지만, 실제 취업자들이 피부로 느끼는 고용서비스와는 거리가 있으며, 특히 코로나19로 취약해진 근로빈곤층, 장애인 등 취약계층을 위한 고용서비스 지원이 부족했다는 지적이 있다(관계부처 합동, 2021, p.3). 늘어나는 고용서비스 대상자에 비해 고용서비스 지원인력의 전문성 확보가 늦어지고 있다는 것이다.

이와 같은 환경 속에서 고용서비스 이용 대상자를 위한 복지서비스 연계는 쉽지 않은 상황이다. 현재 사례로 제시되고 있는 주요한 고용복지 연계서비스 프로그램은, 먼저 고용서비스를 제공하고, 복지서비스를 추가하는 2단계로 구성되며, 주로 취약계층, 즉 빈곤층을 대상으로 한 연계 서비스로 지원대상이 매우 한정되어 있다.

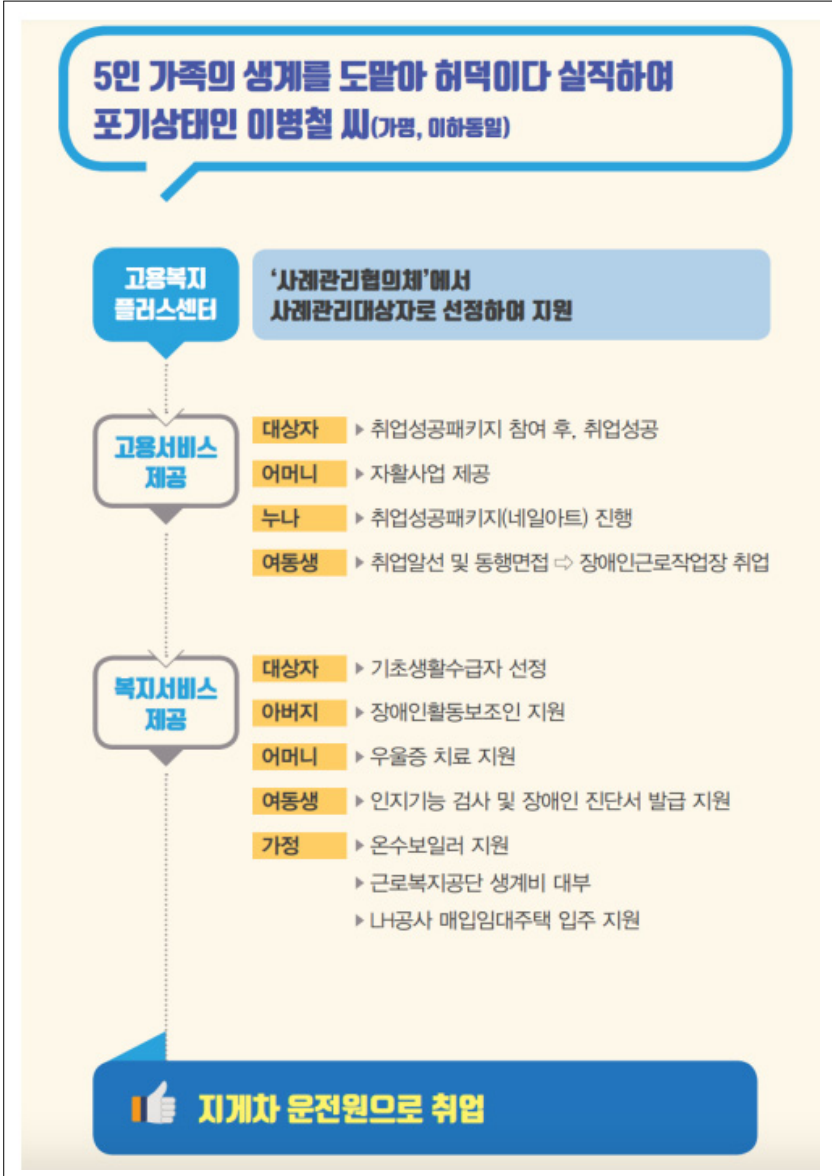
고용 및 복지서비스 연계가 지향하는 것은 첫째, 복합적이고 다양한 문제를 가진 개인에게 관련 기관에서 제공하는 고용 및 복지서비스를 찾아서 이용할 수 있도록 돕는 연계체제를 만드는 것이다(길현중, 2021). 즉 현장의 고용복지서비스 제공기관을 확인하고 동 기관이 제공하고 있는

고용과 복지서비스를 확인하여 욕구에 부합되게 서비스를 연계하는 것이다. 이 과정에서 사회서비스와 고용서비스 간에 차이가 발생할 수 있다. 욕구대상자는 한 개인 혹은 한 가구이지만, 이들에게 필요한 서비스는 고용과 관련해서는 직업훈련 및 교육, 일자리 알선 등이 있으며, 사회서비스로는 이행과정에서의 안정적 생활(소득, 주거, 의료 등) 지원과 기타 정서적, 심리적 지원 등이 복합적으로 있을 수 있다. 하지만 현재 고용서비스에서 제공하는 것은 전자가 중심이 되고 있으며, 후자는 미미한 상황이다. 일부 취약계층을 대상으로 한 취업성공패키지와 국민취업지원제도에서 제공하는 소득지원은 단편적이며, 이외의 다른 복지서비스를 제공하고 있지 않다.

둘째, 사례관리형 공공 사회서비스 프로그램을 제공하는 것으로, 고용 복지서비스를 효과적으로 제공할 수 있는지와 관련한 것이다(길현중, 2021). 즉, 개별 사례관리 프로그램을 제공하고 있는 자활사업, 국민취업지원제도, 찾아가는 보건복지 통합사례관리 프로그램 등에서 고용서비스 연계의 효과성을 확인하는 것이다(길현중, 2021). 하지만 현재 한국 사회의 서비스 전달체계는 매우 복잡하다. 보건복지부, 고용노동부의 전달체계는 별도로 운영되고 있으며, 사례관리를 위한 통합적, 복합적 서비스 지원이 매우 제한적이다. 또한 국민이 쉽게 접근할 수 있는 읍면동 주민지원센터의 역할 역시 공공 사회서비스 프로그램을 제공하는 것은 역부족이다.

이와 같은 상황에서 고용노동부에서 제시하고 있는 복지 및 고용서비스 연계는 아래와 같이 단순한 방식이다. 사례를 통해 보면, 빈곤층을 대상으로 한 기초생활보장제도가 주요한 역할을 담당하는 것으로 볼 수 있다. 일부 가구단위 지원으로 주거, 난방 등에 대한 지원이 추가되고 있다. 복지와 고용서비스 연계가 매우 협소하게 이루어지고 있다.

[그림 2-1-2] 복지 및 고용서비스 연계 사례



자료 : 김현중(2021). 고용서비스 및 고용복지연계서비스 프로그램 현황과 논점들. 한국보건사회연구원 발표 자료.

복지와 고용서비스의 연계를 원하는 개인과 가구가 단순히 빈곤층에 국한될 것인가. 그렇지 않다고 본다. 복지와 고용서비스를 원하는 계층은 생애주기별, 소득수준별로 다른 형태를 보일 수 있다. 더욱이 2020년 들어 발생한 코로나19로 고용시장은 얼어붙었고, 앞에서 설명한 것과 같이 고용서비스 측면에서는 일자리 부족과 일자리 미스매칭 문제가 심각해졌다. 더욱이 코로나19 지원금이 늘어나면서 고용복지센터의 경우 실업급여 대상자를 위한 긴급지원금 등의 현금지원 업무가 대폭 증가하고 본래 업무를 하지 못하는 어려움이 발생하고 있다.⁸⁾ 복지와 고용서비스 측면에서 직접 서비스 제공보다는 현금지원이라는 부차적 업무를 수행하고 있어 실질적 복지 및 고용서비스 지원은 이루어지지 못하고 있다.

제2절 복지 및 고용서비스 연계 필요성

우리 연구는 취업준비 과정에서 복지와 고용서비스 지원 방안과 노동시장 참여 이후에 발생하는 노동시장 이중구조 문제를 복지서비스를 통해 해소하는 방안을 함께 살펴보고 있다.

고용이행 이후에 나타나는 양극화 극복과 노동시장 이중구조 해소는 두 가지 측면에서 논의해 볼 수 있다. 하나는 여러 연구에서 주목하고 있는 한국 사회의 고비용 사회구조를 저비용 구조로 전환함으로써 양극화를 해소하는 방안이다. 국민, 특히 근로연령층이 부담하고 있는 고비용 구조인

8) 고용서비스 기관 종사자 인터뷰 속에서 코로나19로 고용취약계층에 대한 현금지원이 증가하면서 특고 프리랜서, 소상공인 등을 위한 현금지원프로그램의 비중이 커지면서 본연의 업무를 제대로 수행하지 못하는 문제가 지적되고 있다. 또한 한국형 실업부조제도로 소개된 국민취업지원제도 역시 6개월 간 현금을 받을 수 있는 제도로 잘못 인지되어 본 사업의 취지가 약화되는 문제가 지적되었다(김태완 외, 2021, 2021년 대국민종합요구조사, 고용서비스 관계자 FGD 결과, 재인용).

주거비, 교육비, 자녀 양육, 기타 생활비(교통비, 통신비 등) 등에서 소요되는 비용을 줄여주고 중비용 혹은 저비용 사회로의 전환을 통해 양극화를 해소하고자 하는 방향이다. 또 하나의 양극화 해소 전략은 국민, 기업, 국가가 함께 협력하여 기업은 일자리를 만들고 비용부담이 큰 부분은 국가가, 국민은 추가적 요구와 부담 없이 생활할 수 있도록 지원하는 모델이다. 대표적으로 문재인 정부에서 추진하고 있는 광주형 일자리와 상생형 일자리 모델이다. 상생형 일자리는 정부가 적극적으로 추진해 왔지만, 이에 대한 평가는 나뉘고, 이를 전국적 현상으로 확대하는 것은 아직 논쟁의 여지가 있다. 따라서 여기서는 취업준비 과정과 이후의 복지와 고용서비스 지원과 관련하여 선행연구, 실태분석, FGD 등을 통해 제안된 사례를 분석하고자 한다.

1. 취업이행 과정에서 복지고용서비스 연계 필요성

현재 미취업자 및 실업자 등을 대상으로 지원하는 고용서비스는 <표 2-2-1>과 같이 중장년층 취업지원, 취약계층 취업촉진, 경력단절 여성 취업지원, 청년구직활동 지원금, 취업성공패키지, 노인일자리 사업 등이다. 취업 취약계층을 위해 여러 사업을 운영하고 있지만, 사업들이 분절적이고, 단편적인 지원에 그치고 있다. 개인에게 제공되는 서비스는 상담 및 사례관리, 전산망(워크넷)을 이용한 정보제공 등으로 미취업자나 취약계층이 욕구에 맞는 고용서비스를 제공받기는 제한적이다. 고용서비스 참여 과정에서 생활의 어려움을 경험할 경우 지원받을 수 있는 수당도 청년구직활동 지원금, 취업성공패키지와 노인일자리 사업에 제한적으로 지원되고 있지, 나머지 사업들에서는 추가적인 지원은 없는 상황이다.

취업이행 과정에서 미취업자, 장기실업자, 취약계층 등은 고용서비스는

40 근로연령층 사회보장 현황과 복지-고용서비스 연계 방안

물론 복지서비스를 필요로 하고 있지만, 이들에게 어떤 복지서비스가 필요하고, 어떻게 제공할 것인지는 구체적으로 파악하지 못한 상태다.

현재 제공되는 고용서비스와 복지서비스 속에서 개선안으로 제시되고 있는 것은 주로 전문적 정보 제공과 상담서비스 제공, 서비스 제공기관 등에 대한 통합적 평가체계 도입, 직접일자리 사업 프로그램 개선, 민간 취업기관과의 연계와 이들 기관의 상담 및 알선서비스 질 제고 등에 그치고 있다(국회예산정책처, 2019). 원래 고용서비스에서 취약계층을 대상으로 구직서비스 제공 시 필요한 복지서비스 연계까지를 범주로 두고 있지만, 아직은 이를 포괄하지 못한 것이다(유길상, 안상훈 외, 2018).

〈표 2-2-1〉 미취업자 및 실업자 대상 고용서비스 사업 개요

| 구분 | 적용대상 | 지원요건 | 지원기간 | 지원금액 |
|-------------|-------------|--|--|--|
| 중장년층 취업지원 | 40세 이상 중장년 | 40세 이상 재직자 (퇴직예정자 포함) 및 구직자 | 기본 3개월 (희망 시 기간연장) | 제도약프로그램 수료자 참여수당 5만 원 |
| 취약계층 취업촉진 | 취업 취약계층 | 노숙인, 실업급여수급자, 취성패참여자 등 취업의욕, 취업기술, 고취가 필요한 자 | 별도 지원기간 없음 | 별도 지원금 없음 |
| 경력단절여성 취업지원 | 경력단절 여성 등 | | 3~5일(집단상담 프로그램 교육) | 별도 지원금 없음 |
| 청년구직활동 지원금 | 만 18~34세 청년 | 졸업증퇴 후 2년 이내인 미취업자(기준중위소득 120% 이하, 생애 1회) | 최대 6개월(취업시 지원중단) | 월 50만 원(취업 후 3개월 근속 시 취업성공금 50만 원) |
| 취업성공 패키지 | 패키지 I | 기초생활수급자, 중위소득 60% 이하 저소득자, 기타 취업취약계층 | 1단계(상담·진단): 1개월 2단계(직업능력향상): 최대 8개월 3단계(취업알선): 3개월 | 1단계 참여수당: 25만 원 2단계: 월 최대 40만 원 3단계: 구직촉진수당 30만 원(3개월), 취업성공수당 최대 150만 원 |
| | 패키지 II | 청년(18~34세) 및 중위소득 100% 이하 중장년(35~69세) | | 1단계 참여수당: 20만 원 2단계: 훈련참여지원수당 월 최대 40만 원 |
| 노인일자리 사업 | 60세 이상 | 65세 이상 취업희망 노인 우선 지원 | 구인(구직)등록 및 취업알선 | 별도 지원금 없음 |

자료: 국회예산정책처(2019). 고용안전망 확충사업 분석. 2019-08. p.72 재인용.

이하에서는 복지 및 고용서비스 연계 시 취업이행 과정에서 구직자 등이 원하는 복지서비스가 어떤 것인지를 FGD⁹⁾ 등을 통해 살펴보고 논의해 보고자 한다.

고용과 복지서비스 개선에서 우선적으로 고용보험제도 개선을 요구하는 것 중의 하나가 실업급여 지급 시 현재는 제외되어 있는 자발적 실업에 대한 지원이다. 현대 사회에서는 평생직장이라는 개념이 사라지고 개인의 능력과 산업구조 재편에 따라 상시로 새로운 직업을 구하는 것이 일반화 되어 있다. 하지만 이 과정에서 자발적으로 새로운 직장을 구하는 경우 실업상태에서는 생계유지가 어려워 취업자들이 취업준비, 면접 등을 할 때 휴가 혹은 휴직 등의 방법을 많이 쓰고 있다는 점이 지적되었다. 현재 정부는 전 국민 고용보험제도를 확대하는 것에만 중점을 두고 있지만, 고용보험 내부에서 나타나는 제도의 사각지대 문제를 해소하는 것도 중요하다.

“취업준비를 하거나 면접을 위해 휴직/휴가를 이용해야 하는 경우가 많다. 회사 입장에서는 곧 이직할 사람이라는 판단이 되기에 굳이 기다려 줄 필요나 지원을 해줄 필요가 없는 것이 사실이다. 이로 인해 근로자는 이직 또는 취업을 포기해야 하거나 생계의 큰 어려움을 겪을 수 있다.”
(취업컨설팅 담당자)

취업이행 과정에서 여성들은 여러 제약을 겪게 되는데 특히 자녀를 둔 여성들은 취업이행과 취업 이후의 육아 등으로 인한 어려움에 봉착하게 된다. 따라서 이를 해결하기 위해서는, 육아지원이 지속적으로 확대되고

9) 청년을 대상으로 취업서비스를 제공하고 있는 취업컨설팅 담당자와 취업을 준비중인 청년(20대 후반 4명)을 대상으로 인터뷰를 진행하였으며, 그 결과를 여기에 담고 있다.

있지만, 탄력근무, 출산-육아휴직, 그 외 자율적 휴가 사용 등이 사업장에서 활성화될 수 있도록 제도적으로 금전적인 지원이 필요하다. 특히 육아 지원에 있어서는 육아지원센터 확충을 통해 다양한 시간제 보육(오전/오후/종일 등 다양한 시간제 적용) 시스템 확보, 보육교사 검증, 보육기관 감찰 등 마음 편하게 아이를 맡길 수 있는 제도를 도입해야 한다는 의견이 제기되었다. 아동에 대한 보육과 더불어 가정 내 돌봄이 필요한 대상이 있을 경우 이에 대한 지원 또한 필요하다는 점이 지적되었다. 즉 가족 내 가족 요양, 보호 지원이(요양이 필요한 가족이 있을 경우) 필요한 경우 이를 지원할 수 있는 체계가 갖추어져, 취업대상자 및 취업자가 안정적으로 노동시장에 참여할 수 있는 기회를 갖도록 해야 한다.

많은 기관과 전문가 및 언론 등에서 제시하는 취업이행 과정에서 지원 되었으면 하는 복지서비스로, 주거지원을 들 수 있다. 지방에서 도시로 올라오는 청년, 신혼부부 등은 사회 초기, 취업이행기에 주거에 대한 많은 부담을 느끼고 있다. 일부 지자체 등에서 지방 출신 청년들을 위한 주거 지원 사업을 하고 있지만, 타지역에 거주 중인 대학생, 취업준비생, 이직 준비생 등을 위해 이를 좀 더 확대하여 지원할 필요가 있다. 일부 의견으로 지방에 거주하는 청년들을 위한 주거지원은 외부 도시지역으로 이동하려는 청년들의 욕구를 낮추고, 해당 지역에 거주할 수 있는 기회를 높인다는 점에서 주거지원 정책의 확대 필요성을 제시하고 있다. 주거지원 방식으로는 전·월세 비용에 대한 지원, 지자체별 기숙사 제공, 단기 임대주택 및 전세대출 지원 등을 검토해 볼 수 있다.

도시지역에서 취업준비생, 초기 취업자 등이 느끼는 부담 중 하나가 교통비 및 통신비 등에 대한 부담이다. 직업훈련 및 교육과정, 상담 및 면접 과정, 취업 정보 구득 과정 등 많은 구직자들은 소득이 없거나 낮은 상황에서 여러 취업이행 과정에 들어가는 비용은 부담이 될 수밖에 없다.

따라서 지출부담을 완화하는 측면에서 구직자 및 취업 이행 과정에 있는 대상자를 중심으로 교통비 및 통신비 등에 대한 부담을 줄여나가는 정책 또한 필요하다.

복지와 고용서비스 연계 과정에서 간과할 수 있는 부문이 의료 및 정서적 지원이다. 취업준비 중인 대상자는 주로 청년, 장년으로, 건강한 성인으로 인식될 수 있다. 하지만 취업 준비와 과정에서 발생하는 많은 스트레스와 불규칙한 생활 습관은 이들의 신체 및 정신을 위태롭게 하고, 이는 취업 이행 과정에 문제를 유발할 수 있다.

“최근 청년층은 경제악화와 코로나19로 극심한 취업난에 시달리고 있습니다. 제가 경험한 8개월은 다시 경험하기 싫은 바닥이었습니다. 주변을 보면 1~2년씩 취업준비를 하고 있는 청년들이 많습니다. 20대에서 우울증, 공황장애 등 정신질환이 많아진 현 상황을 위한 지원이 꼭 필요하다고 생각합니다.” (20대 후반 취업준비생)

현재도 고용서비스 제공기관들의 주요한 업무 중의 하나가 상담서비스이지만, 고용서비스 제공기관의 종사자나 상담서비스를 받는 구직자 모두 관련 서비스에 대한 충분히 만족하고 있지 못하다. 따라서 전문 상담 서비스를 확대하고, 전문 상담원 개인이 담당하는 상담에 대한 부담을 최소화하는 방식으로 관련 서비스를 적극적으로 확대할 필요가 있다. 이와 같은 서비스를 취업이행 과정뿐만 아니라 취업 이후에도 지속될 수 있도록 관리, 체계화할 필요가 있다.

2. 고용이행 이후 복지고용서비스 연계 필요성

근로빈곤층 혹은 취약계층이 취업을 해도 노동시장에 존재하는 이중구조 문제로 더 나은 삶을 추구하기는 쉽지 않다. 2000년대 들어 신자유주의에 기반한 노동시장 유연화 정책으로 비정규직이 양산되었으며, 이 속에서 나타난 학력, 성별, 기업규모 등으로 인한 차별적 임금 및 복지 구조는 현재의 양극화 문제를 해소하기 어려운 문제로 만들고 있다. 문재인 정부에서 과감히 최저임금 1만 원의 공약을 내세웠지만, 우리 사회는 아직 이를 받아들이기 위한 준비가 되어 있지 못했으며, 이로 인한 사회적 갈등 또한 크게 발생하였다.

비정규직의 변화를 보면 2003년 이후 전체규모는 증가하고 있으며, 15~59세 사이는 큰 변화가 없지만 60세 이상 고령층의 비정규직 비율은 증가하고 있다. 규모 면에서도 근로연령층에서 2003년 약 417만 명에서 2021년에는 약 570만 명으로 매우 증가한 상황이다.

〈표 2-2-2〉 임금근로자 중 비정규직 비율(연령별)

(단위: 천 명, %)

| 구분 | 임금근로자 | | 비정규직 | | | | |
|------|--------|-------|------|--------|------------------|--------|------------------|
| | | | 비율 | 15~59세 | 비율 ¹⁾ | 60세 이상 | 비율 ¹⁾ |
| 2003 | 14,195 | 4,622 | 32.6 | 4,169 | 30.9 | 453 | 65.8 |
| 2004 | 14,618 | 5,407 | 37.0 | 4,900 | 35.3 | 507 | 67.9 |
| 2005 | 14,948 | 5,469 | 36.6 | 4,940 | 34.9 | 529 | 66.7 |
| 2006 | 15,420 | 5,465 | 35.4 | 4,874 | 33.5 | 591 | 69.0 |
| 2007 | 16,006 | 5,732 | 35.8 | 5,085 | 33.8 | 647 | 66.0 |
| 2008 | 16,258 | 5,488 | 33.8 | 4,830 | 31.7 | 658 | 65.7 |
| 2009 | 16,609 | 5,783 | 34.8 | 4,915 | 31.9 | 868 | 72.6 |
| 2010 | 17,189 | 5,715 | 33.2 | 4,836 | 30.4 | 879 | 69.7 |

| 구분 | 임금근로자 | 비정규직 | | | | | |
|------|--------|-------|--------|------------------|--------|------------------|------|
| | | 비율 | 15~59세 | 비율 ¹⁾ | 60세 이상 | 비율 ¹⁾ | |
| 2011 | 17,715 | 6,053 | 34.2 | 5,103 | 31.2 | 950 | 70.6 |
| 2012 | 17,941 | 5,954 | 33.2 | 4,954 | 30.0 | 1,000 | 70.4 |
| 2013 | 18,403 | 5,977 | 32.5 | 4,919 | 29.2 | 1,058 | 67.3 |
| 2014 | 18,992 | 6,123 | 32.2 | 4,951 | 28.6 | 1,172 | 68.5 |
| 2015 | 19,474 | 6,308 | 32.4 | 5,001 | 28.5 | 1,307 | 67.2 |
| 2016 | 19,743 | 6,481 | 32.8 | 5,024 | 28.6 | 1,457 | 67.9 |
| 2017 | 20,006 | 6,578 | 32.9 | 5,055 | 28.5 | 1,523 | 67.3 |
| 2018 | 19,743 | 6,481 | 32.8 | 4,832 | 27.9 | 1,649 | 67.9 |
| 2019 | 20,559 | 7,481 | 36.4 | 5,543 | 31.0 | 1,938 | 71.6 |
| 2020 | 20,446 | 7,426 | 36.3 | 5,294 | 30.3 | 2,132 | 71.0 |
| 2021 | 20,992 | 8,066 | 38.4 | 5,663 | 31.9 | 2,403 | 73.7 |

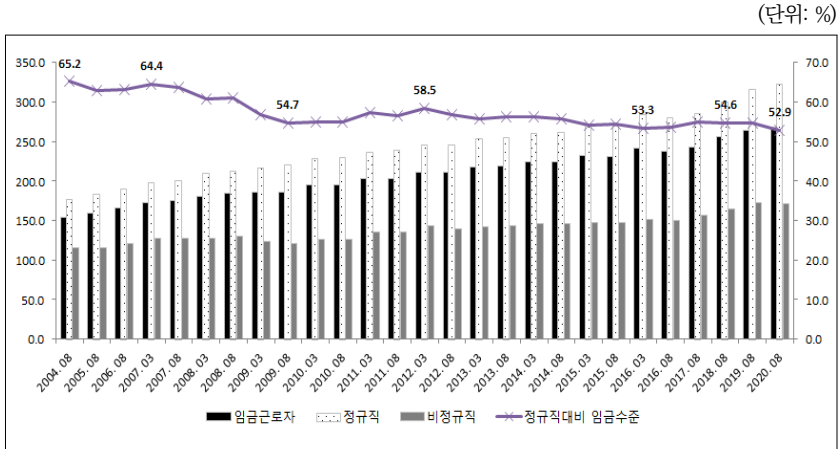
주 : 1) 해당 연령 임금근로자 중 비정규직 비율.

자료 : 통계청. e-나라지표 : 비정규직 고용동향(https://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=2477&stts_cd=247702&freq=Y에서 2021.10.02. 인출)

그림에서 보듯이 정규직 대비 비정규직의 임금 수준은 2004년 65.2%에서 점차 감소하여 2020년에는 52.9% 수준까지 줄어들고 있다. 정규직과 비정규직 간 임금 격차가 줄어들어야 함에도 오히려 더 격차가 벌어지고 있는 것이 현실이다.

46 근로연령층 사회보장 현황과 복지-고용서비스 연계 방안

[그림 2-2-1] 정규직 대비 비정규직 임금 수준 변화 추이



자료: 통계청, 국가통계포털(KOSIS). 근로형태별 임금근로자 특성(총괄) (https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group)에서 2021.10.02. 인출

복지와 고용서비스는, 앞에서 설명한 것과 같이, 고용이행 단계 이전 뿐만 아니라 이행 이후 기업 등에 취업을 했을 때도 지속해서 지원하는 것이 필요하다. 고용(서비스) 측면에서는 취업을 해도 노동자의 지속적인 역량개발과 새로운 산업변화에 대응하기 위한 지속적인 직업교육 및 훈련, 평생 교육 등의 과정이 제공되어야 한다. 현대 사회는 매우 빠르게 변하고 있어 새로운 변화에 충분히 적응하지 못하면 비숙련 노동자로 노동시장에서 낙오될 수 있기 때문이다.

복지서비스는 양극화 극복을 위한 주요 수단으로 활용될 수 있다. 취업을 해도 노동시장의 이중구조 문제로 정규직과 비정규직 간, 성별 간, 학력 간 임금 및 복지수준에 차이가 발생하고 있다. 여기에 기업규모별로 임금 및 복지 격차 또한 계속 진행 중이다. 기업이 기업규모별로 차이가 발생하는 임금 격차를 보전해 주기는 쉽지 않다. 따라서 노동시장의 양극화로

발생하는 이중구조 문제는 정부가 복지서비스 제공을 통해 해소해 나가야 한다. 500인 이상 사업장 근로자 대비 중소기업 근로자의 평균임금은 60%에도 미치지 못하고 있다. 1999년 71.7%에서 시간이 지날수록 기업 규모별 임금 격차가 오히려 더 벌어지고 있다.

[그림 2-2-2] 대기업(500인 이상) 대비 중소기업(5~499인) 평균임금 변화 추이

(단위: %)



자료 : 노민선(2021), 대-중소기업 간 노동시장 격차 변화 분석(1999~2019), 중소기업포커스 21-04, 중소기업연구원, p.4 재인용.

기업규모별 근로자 격차는 임금뿐만 아니라 복지비용에서도 차이를 보인다. 황경진 외(2019) 연구에서 법정 외 복지비용을 보면, 1,000인 이상 대기업 대비 10~29인 사업장은 31.7%, 30~99인 사업장은 35.4%, 100~299인 사업장은 41.8%에 불과하며, 10~299인 사업장을 기준으로 보면 36.2%로, 1,000인 이상 대기업보다 낮은 것으로 조사되었다. 이미 기업규모별로 임금 격차가 발생하고 있는 상황에서 복지비용 역시 큰 차이가 있음을 보여준다.

48 근로연령층 사회보장 현황과 복지-고용서비스 연계 방안

〈표 2-2-3〉 노동비용 총액 중 법정 외 복지비용의 비중(2018년)

(단위: 천원, %)

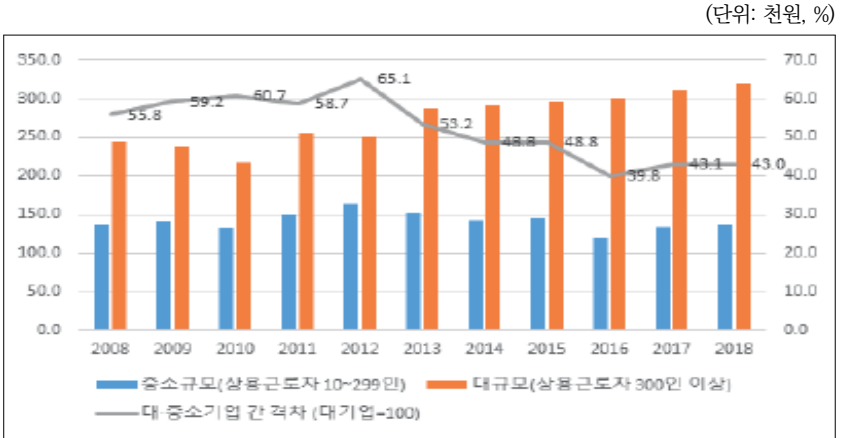
| 구분 | 노동비용총액 | 법정 외 복지비용 (비중) | 1,000인 이상(=100) 대비 법정 외 복지비용 비중 |
|-----------|---------|-------------------|------------------------------------|
| 전체 | 5,159.5 | 219.4(4.2%) | 57.7 |
| 10~29인 | 4,104.1 | 120.6(2.9%) | 31.7 |
| 30~99인 | 4,259.2 | 134.4(3.2%) | 35.4 |
| 100~299인 | 4,490.6 | 159.0(3.5%) | 41.8 |
| 300~499인 | 4,636.0 | 169.2(3.6%) | 44.5 |
| 500~999인 | 5,116.4 | 212.4(4.2%) | 55.9 |
| 1,000인 이상 | 6,988.1 | 380.0(5.4%) | 100.0 |
| 10~299인 | 4,279.4 | 137.4(3.2%) | 36.2 |
| 300인 이상 | 6,316.3 | 319.8(5.1%) | 84.2 |

자료: 고용노동부. (2019). 2018 회계연도 기업체노동비용조사 결과; 황경진, 김성민, 김창희, 이은실, 채희태, 임은정. (2019). 중소기업 근로자 복지서비스센터 운영방안. 정책연구 19-17. 중소기업연구원, p.27 재인용.

2008년 이후 변화를 보면, 기업규모별 법정 외 복지비용 차이가 줄어들기보다는 오히려 더 격차가 벌어지고 있다. 2012년에 대기업 대비 중소기업의 법정 외 비용이 65.1%까지 늘어났지만 이후 감소하여 2018년에는 43.0%까지 줄어들어 오히려 2010년 이전에 비해서도 못한 수준으로 감소하였다. 취업을 앞둔 청년이나 근로연령층 근로자들이 왜 기업규모가 큰 기업에서 근무하기를 원하는지 여실히 보여주는 결과이다.

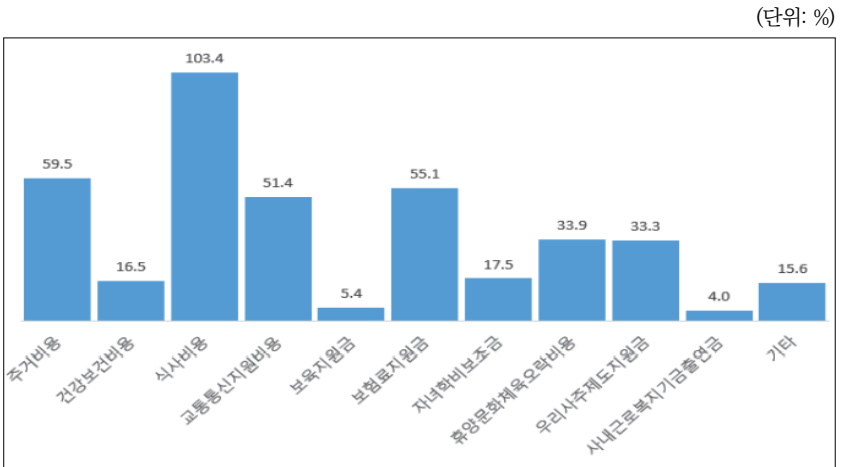
그렇다면 법정 외 복지비용 항목 중에서 부족한 부문은 어느 지출일까. 이를 보면, 식사비용은 기업규모별로 차이가 거의 없이 동일한 수준이었지만 이외 비용에서는 많은 차이를 보인다. 그나마 주거비용은 59.5%, 보험료지원금은 55.1%, 교통통신비용은 51.4%로 지원 비율이 높았으나, 이외 다른 지출 비용은 30%대 혹은 10%대 이하로 매우 큰 차이를 보인다. 우리 연구가 복지와 고용서비스 연계에서 왜 고용 이후에 복지서비스가 필요한지 주목하는 주요한 이유가 여기에 있다.

[그림 2-2-3] 기업규모별 법정 외 복지비용 변화(2008~2018년)



자료: 고용노동부. 기업체노동비용조사 결과. 각 연도: 황경진, 김성민, 김창희, 이은실, 채희태, 임은정. (2019). 중소기업 근로자 복지서비스센터 운영방안. 정책연구 19-17. 중소기업연구원, p.32 재인용.

[그림 2-2-4] 기업규모 간 지출항목별 복지비용 격차



주: 1) 대기업=100, 10~299인 이하 중소기업 지출항목별 복지비용 수준
 자료: 고용노동부. (2019). 2018 회계연도 기업체노동비용조사 결과; 황경진, 김성민, 김창희, 이은실, 채희태, 임은정. (2019). 중소기업 근로자 복지서비스센터 운영방안. 정책연구 19-17. 중소기업연구원, p.29 재인용.

복지서비스를 통한 격차 해소는 결국 낮은 임금과 적은 복지비용 등을 받는 노동자들의 지출부담을 줄여주는 것이다. 중소기업이 대기업만큼 복지비용을 분담하기는 어렵다. 또한 중소기업이 대기업만큼 급여를 지급하여 지출별로 발생하는 비용을 직접적으로 보전해 주는 것도 불가능하다. 한국의 지속적 성장과 발전을 위해서는 종사상 지위별, 기업규모별 등으로 발생하는 양극화 문제를 해소하기 위한 지원 방안이 필요한 것이다. 특히 우리 사회의 고비용 구조를 만들어 내는 주거비, 의료비, 교육비, 양육비 등과 더불어 최근 증가하고 있는 통신비, 교통비 등 저소득층, 근로빈곤층 등의 삶에 많은 영향을 주고 있는 지출비용을 줄여줌으로써 고용이행 이후에 근로연령층이 안정적으로 생활할 수 있도록 지원해야 한다. 여기에 국가의 적극적 개입이 필요한 것이다.¹⁰⁾

10) 현문재인 정부는 지역일자리 창출과 복지비용 격차를 줄이기 위해 상생형 지역일자리를 추진하였다. 상생형 지역일자리는 근로자, 주민, 기업 및 지방자치단체가 함께 참여하여 근로 여건, 투자계획, 생산 등에 대한 각자의 역할과 책임을 담은 상생 협약을 구축하고 이를 통해 경쟁력 있는 경영모델과 신규 투자를 통한 지역 내 일자리를 만들어나가기 위한 사업을 의미한다(Ai타임스, 광주형 3대 뉴딜 대강좌, 2021.01.21. 보도자료 (2021.08.23. 인출)). 상생형 지역일자리사업의 대표적 모델이 광주형 일자리이다. 광주 시와 현대자동차, 광주시민 및 지역 부품업체 등이 합자를 통해 광주지역에 '빛그린 산단'을 설립하여 일자리와 양극화 문제를 해소하는 것으로 목표로 시작하였다(박명준, 2019). 광주형 일자리가 관심을 가지모으는 이유는 양극화 해소를 위한 방향을 제공했기 때문이다. 광주형 일자리는 평균 연봉 3,500만 원 수준이지만, 이외의 지출부담 즉 복지비용을 기업이 아닌 지방자치단체가 부담해 줌으로써 광주형 일자리에 참여하는 노동자의 가치분소득을 다른 곳의 노동자와 비슷한 수준에서으로 유지해준다는시켜 주겠다는 점이다(박명준, 2019). 우리 연구가 관심을 두고 있는 양극화 해법의 한 방안을 보여주고 있다는 점에서 관심을 두고 있지만, 현재 동 사업은 초기 단계로 성공 여부와 다른 곳지역으로 확산은될지는 지켜볼 필요가 있다.



제3장

취약계층 고용서비스 해외 사례

제1절 서론

제2절 호주와 영국의 취약계층 고용서비스 지원제도

제3절 호주와 영국의 취약계층 고용연계 복지급여 현황

제4절 소결

제 3 장 취업계층 고용서비스 해외 사례

제1절 서론

우리 연구는 고용이행 과정에서 필요한 복지와 고용서비스 연계에 대해 살펴본다. 그렇다면 우리보다 먼저 관련 서비스를 도입한 국가들은 어떠한가. 국가마다 노동시장이 처한 여건이 다르기 때문에 대응하는 일자리 및 고용서비스 정책도 다를 수밖에 없다. 그러나 급변하는 노동시장 환경에서 일자리 정책을 구체적으로 실현하기 위해서는 고용서비스 전달체계 같은 노동시장시스템을 개선하는 것이 필수적이다. 대부분의 선진국에서 저성장 경향이 나타나고, 기술혁신에 따른 산업구조 변화와 이로 인한 고용시장 변화 등으로 경제성장을 통한 일자리 창출 기능이 낮아지면서 일자리 문제를 해결하기 위해서 고용서비스를 일자리 정책의 주요 실천 수단으로 채택하고 있다.

고용보험(실업보험)제도, 실업부조제도 등의 고용안전망 구축과 함께 고용서비스가 노동시장 핵심 정책수단으로 발전하였다. 또한 고용서비스는 노동시장에 (재)진입하려는 구직자들에게 변화된 노동환경에의 적응 가능성(Adaptability)을 높여주고 프로그램에 참여할 수 있게 함으로써 고용 가능성(employability)을 향상시키기 위한 제도이다.

OECD를 비롯한 대부분의 국가가 지방자치단체와 민간의 협력을 통한 효율적 고용서비스 전달체계를 구축하기 위해 노력하고 있다. OECD 국가는 기존에는 고용서비스 전달체계를 공공(중앙 및 지방자치단체)과 민간(비영리기관 및 영리기업)으로 구분하였으나 지금은 고용서비스체계가 다양하고 복잡하게 변하고 있다. 2000년대 초반, 일부 국가(호주, 네덜란드

등)에서 민간에 고용서비스를 위탁하는 변화가 시작되면서 고용서비스를 서비스 대상자에게 제대로 전달하기 위한 서비스체계에 대한 관심이 증가하였다.

호주가 처음으로 공공고용서비스를 전면 민영화하고 하나의 고용서비스 산업으로 육성하고 있는 것과 다르게, 영국은 공무원이 전문서비스를 제공하기에는 한계가 있는 점을 고려하여 취약계층 구직자에게 전문적 심층서비스를 제공하기 위해서 민간위탁사업제도를 도입하였다.

여기서는 복지의 고용서비스 연계 측면에서 주요한 시사점을 제공하고 있는 주요 국가에 대해 살펴보려고 한다. 호주의 경우 고용서비스는 물론이고 고용과 복지서비스 연계에 있어 통합 모델을 제공한 주요 국가로 소개되고 있으며, 영국 또한 2000년대 이후 고용서비스 개편을 통해 주요한 성과를 거둔 국가로 소개되고 있다(유길상, 안상훈 외, 2018. p362).

제2절 호주와 영국의 취약계층 고용서비스 지원제도

1. 호주의 고용서비스 지원제도

가. 개요

호주는 연방 국가이지만, 부조 형태의 급여(실업 및 사회부조)와 고용 서비스는 연방정부가 통제하고 관리하는 전달체계를 가지고 있다. 고용 서비스 전달체계는 중앙정부와 민간부문 간의 역할분담에 초점을 두었으며, 특히 고용서비스의 민영화와 전달체계의 변화를 추진하면서 많은 관심을 받았다. 호주는 실업부조제도만을 운영하여, 재정으로 재원을

마련하고, 소득, 자산조사를 통해 정액 급여를 제공한다. 특히 자격요건이 맞으면 실업부조 지급기간에 제한이 없다(유길상, 안상훈 외, 2018).

호주의 실업부조제도는 1945년에 실업 및 상병급여법에 따라 도입되었다. 실업부조는 새출발수당(Newstart allowance)으로 출발하였으나 1991년 청년수당(Youth Allowance)이 추가되면서, 실업부조제도가 개정되어 새출발수당(Newstart Allowance, NSA)과 청년수당(Youth Allowance, YA)의 두 축으로 재편되었다(류기철, 황준욱, 박혁, 2003; 정기혜, 김용하, 이지현, 2012). 새출발수당의 대상은 22세 이상에서 노령연금 수급 연령 이하 실업자가 해당하며, 청년수당은 16~21세의 실업자 혹은 16~24세의 풀타임 학생·도제대상자들이 대상이다(류기철, 황준욱, 박혁, 2003; 정기혜, 김용하, 이지현, 2012; 유길상, 안상훈 외, 2018).

1996년 10월에 실업부조제도가 개편되면서 실업급여 대상자 중 18세 이상 실업자는 새출발수당, 18세 미만 실업자는 청년훈련수당으로 통합(청년 소득지원제도도 통합됨)되었다(류기철, 황준욱, 박혁, 2003; 정기혜, 김용하, 이지현, 2012). 새출발수당 지급자는 2주마다 구직활동을 보고 해야 하며, 일자리 추천을 거절하지 못하도록 하는 의무를 지고 있다(유길상, 안상훈 외, 2018). 실업부조 재원은 조세로 조달되며, 실업수당은 임금보전보다는 빈곤 감소에 초점을 두고 있다. 실업부조 적용 대상은 포괄적이며, 소득·자산조사를 통해 자격과 급여수준이 결정된다. 부조를 받기 위해서는 상호 의무조건을 충족해야 한다(예, 구직활동, 직업경험 활동 참여 등). 실업부조 지급기간은 자격요건이 충족되면 지급기간의 제한은 없는 것이 특징이다(류기철, 황준욱, 박혁, 2003).

호주 공공고용서비스는 1946~1997년에 연방고용청(Commonwealth Employment Service) 소속 300여 개 공공고용사무소로 운영되었다. 여기서는 소득지원 수당을 받는 구직자를 대상으로 고용서비스 프로그램을

제공하였다. 1998년에 공공고용서비스가 민영화되었다(이덕재, 오성욱, 2013),

민간위탁 모델인 잡네트워크(Job Network) 모델이 1998~2008년에 운영되었으며 이는 구직자의 적극적 참여를 요구한 모델로, 구직자가 중단 없이 고용서비스를 제공받을 수 있도록 한 지원 모델이다. 이는 구직자가 실업기간에 민간위탁기관을 통해 고용서비스를 받도록 한 것으로 지원 단계에 따라 다른 민간위탁기관에 이관하여 서비스를 받기도 하였다. 또한 실업기간이 늘어날수록 강도 높은 구직활동 관련 서비스를 받도록 하였다.

2009년에 기존의 잡네트워크 모델이 취약계층의 고용서비스와 직업 능력개발을 지원하는 데 미흡하다는 비판이 제기되면서, 2009년 7월부터 잡네트워크를 JSA(Job Services Australia) 체제로 개편하였다.

2015년부터 2020년까지는 JSA 모델에서 잡액티브(Jobactive) 모델로 다시 개편되면서 기존 위탁계약 기간이 3년에서 5년으로 확대되었다. 잡액티브 모델로 개편한 이유는 취약계층 구직자의 노동시장 이행이 효과적이지 못하였다는 비판에 따라 이들의 취업 촉진을 강화하는 방향으로 개선하기 위해서이다.

나. 호주의 주요 고용서비스 개혁

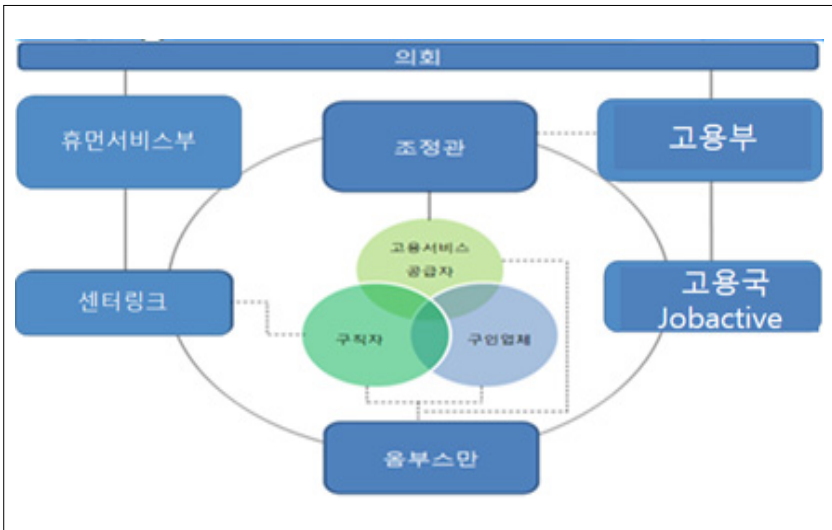
1946년 실업부조제도가 도입되면서 연방고용청(CES)의 공공고용사무소가 하위 조직으로 설립되었다. 1997년까지 연방고용청 산하 지방고용사무소에서는 실업자 등을 위한 공공고용서비스를 제공하고 있다(유길상, 김동현, 어기구, 강금봉, 최석규, 2011; 유길상, 안상훈 외, 2018).

1995년부터 고용서비스의 시장원리가 도입되었고 민간위탁이 부분적으로 추진되었다. 이는 OECD로부터 ‘전례가 없는 급진적인 개혁’이라는

평가를 받았으며, 고용서비스에 대한 민간위탁을 시도하면서 관심을 받았다(유길상, 안상훈 외, 2018). 즉 공공고용서비스를 전면적으로 민간에 이양하면서 고용서비스 시장에 경쟁이 도입되었다(유길상, 안상훈 외, 2018).

호주 정부는 공공서비스 전달체계의 효율성을 높이기 위해 1997년 6월 센터링크(Centrelink)를 도입하였다(정기혜, 김용하, 이지현, 2012; 유길상, 안상훈 외, 2018). 센터링크는 호주의 각 부처가 제공한 대민 서비스를 통합적으로 제공하기 위한 윈스톱 종합사회복지행정사무소로, 이후 2011년 7월부터는 휴먼서비스부 기관에 편입되었다(유길상, 안상훈 외, 2018).

[그림 3-2-1] 호주의 고용서비스 전달체계 구조



자료: 이덕재, 오성욱(2013), 고용서비스 혁신 동향과 호주 및 한국의 경험, 고용노동부-한국고용정보원, p.40 재인용.

센터링크에서는 실업급여 수급자를 대상으로 구직활동에 대한 모니터링과 JSCI(Job Seeker Classification Instrument)라는 구직자 프로파일링제도를 활용하여 구직자를 유형화하고, 분류하여 이들을 민간서비스 기관에 위탁하는 역할을 담당하였다(유길상, 안상훈 외, 2018). 즉 센터링크는 직접적 고용서비스를 제공하기보다는 민간서비스기관에 구직자를 소개·전달하는 기능을 수행하였다(정기혜, 김용하, 이지현, 2012). 실업부조 수급자는 센터링크에서 등록한 이후 실업부조를 신청하지만, 고용서비스는 센터링크가 소개해주는 민간위탁기관에서 고용서비스를 제공받는다.

잡네트워크(Job Network, 1998~2009)는 호주에서 처음으로 시도한 전면적 고용서비스 민간위탁 모형이다(유길상, 안상훈 외, 2018). 잡네트워크는 센터링크와 계약을 맺고 센터를 통해 의뢰된 구직자를 대상으로 고용서비스를 제공하는 위탁기관들 간의 네트워크이다(오성욱, 김태우, 2013). 고용부가 구직자를 대신하여 고용서비스의 구매자 역할을 담당하였고, 구직자가 선택한 잡네트워크 소속 민간위탁기관이 구직자에게 고용서비스를 제공하고 이후 고용부가 위탁비용을 지급하는 방식이다(유길상, 안상훈 외, 2018). 2003년 7월부터는 적극적 참여모형(active participation model) 서비스가 실시되었는데, 이는 신속한 서비스 제공과 취업정보 제공 및 알선서비스 개선이 이루어졌으며 취약계층 대상의 집중지원 확대와 구직자계좌제가 실시되었다(유길상, 안상훈 외, 2018). 또한 확실한 서비스 보장과 함께 보완적 직업훈련 서비스의 연계가 강화되었다.

기존의 잡네트워크가 취약계층의 고용서비스와 직업능력개발을 지원하는 데에 미흡하다는 비판을 받아, 2009년에 잡네트워크를 JSA(Job Services Australia, 2009~2015) 체제로 개편하였다(오성욱, 김태우,

2013). JSA은 구직자의 직업능력 향상을 지원하고, 지속 가능한 일자리에 취업할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 하였다. 또한, 여러 문제를 가진 구직자에게 맞춤형 고용과 복지 연계서비스를 강화하여 제공하는 데에 중점을 두었다.

JSA 모형에서 구직자는 취업 장애에 따라 4개의 유형(stream) 중 하나의 유형으로 분류되었다(유길상, 안상훈 외, 2018). 구직자 유형 분류는 JSCI(Job Seekers Classification Instrument)라는 분류도구를 통해 분류되며, 개인 등의 환경을 함께 고려한다(이승렬, 2013; 오성욱, 김태우, 2013). JSCI 점수와 상관없이 여러 측면의 취업에 장애를 가진 구직자는 고용서비스평가(Employment Services Assessment, ESA)라는 추가적인 평가를 한 후, 이에 해당하면 취업이 어려운 유형 4로 분류하였다(이승렬, 2013; 이덕재, 오성욱, 2013; 오성욱, 김태우, 2013; 유길상, 안상훈 외, 2018).

JSA 프로그램은 기존의 일곱 가지 프로그램¹¹⁾을 예비 직업훈련 및 직업 경험 프로그램 등에 초점에 맞추어 통합서비스를 제공하도록 하였다. 노동시장 여건을 고려할 때 취업능력자와 취업능력부족자로 대별되는 4개의 지원 Stream 체계를 통해 구직자 유형을 더 단순화한 것이다(오성욱, 김태우, 2013). 능력이 있는 취업대상자에게는 일자리 매칭 또는 취업알선 같은 셀프서비스 지원이 이루어지며 구직자의 능동화 촉진책 등의 지원을 제공한다(이덕재, 오성욱, 2014).

통합구직지원 모델의 특성은 첫째, 취업 기회를 제공한 지역 고용주가 임금지원 일자리를 제공하는 통합지원프로그램으로 연결되며, 구직자

11) 취업알선서비스(Labour exchange services), 직업탐색훈련(Job Search Training), 집중지원(Intensive Assistance), 자가시설이용: Self-help facilities (Job Network Access), 소규모창업지원(The New Enterprise Incentive Scheme), 인턴훈련지연 : Contracted Entry Level Training Agencies(New Apprenticeships Centres), 농장 취업알선서비스 : Project Contracting (Harvest Labour Services).

에게는 일자리 매칭을 기반으로 이들의 고용유지와 생산성 증대를 지원하기 위해 고용주와 직접적인 관계를 설정한 패키지 모델이다(이덕재, 오성욱, 2014). 둘째, 취업이행을 위해서 9~12개월의 훈련과정과 사회적 기업을 이용하는 등 중개노동시장 모델을 통해서 이루어진다(이덕재, 오성욱, 2014).

2008년 교육·고용관계부(DEEWR, 2008)에서 그간의 고용서비스의 성과를 검토한 후 구직자에게 적절한 서비스를 제공하는 데 Job Network가 실패했으며 구직자의 기술과 고용주의 요구 사항 간의 격차를 해결하지 못했다는 사실을 발견하였다. 따라서 2009년 Job Services Australia (JSA 2009) 모델을 새로 도입하였다. 이 모델은 구직자 능력에 따라 노동 시장에 좀 더 적합한 기술과 훈련을 갖추도록 맞춤형 개별 서비스를 제공하는 것을 목표로 하여 3년 단위 계약을 통해 2015년까지 시행되었다. 하지만 DEEWR의 조사에서 구인업체의 이용 비율이 하락하고 민간위탁 기관이 추천한 구직자의 기술 및 취업준비가 부족하다는 조사와 'Red Tape'(즉, 규제 및 관리 부담)으로 인해 고용주는 민간위탁기관을 통해 구직자를 채용하는 것이 어렵다는 의견이 제시되었다. 따라서 취업 취약 계층의 노동시장 이행이 효과적으로 추진되지 못하였다는 반성의 결과로 새로운 고용서비스 모델인 잡액티브 모델이 설계되었다.

잡액티브 프로그램은 2015년 7월부터 시행되었다. 이 프로그램은 새출발수당(NSA), 청년수당(YA) 등과 같은 소득지원을 받을 때 이용할 수 있으며, 대신 일정한 의무조건이 부여된다(Australian Government, 인터넷자료¹²⁾). 의무조건은 상호의무조건(mutual obligation requirements)으로 구직활동 같이 구직자가 지원금을 받게 될 경우 해야 하는

12) Australian Government. jobactive-구직활동지원 ([https://www.dese.gov.au > document](https://www.dese.gov.au/document) > pdf에서 2021.07.21. 인출)

사항을 의미한다(Australian Government, 인터넷자료). 즉 구직자의 일자리 탐색을 돕고, 조건 미이행 시 소득지원을 중단하며, 구직자를 지원하는 지역사회에 피드백하기 위해 도입되었다.

다. 시사점

호주의 고용서비스 전달체계는 한국의 실업부조제도의 도입과 관련하여 전달체계 구조 등에서 시사점을 제공한다. 특히, 취업장애요인을 해소하기 위한 전문적인 서비스, 투입된 예산 대비 취업성과, 민간부문에서는 경쟁 유도가 용이한 반면에 민간이 희망하지 않는 지역과 분야를 중심으로 공공고용서비스가 제공된다는 점 등을 검토할 필요가 있다. 고용서비스프로그램은 취업장애요인을 해소하기 위해 전문기관과의 협력이 증가하고 있어 시스템적으로 이들의 연계를 강화하고 있는 점을 검토할 필요가 있다.

정부의 고용서비스 지원체계와 관련하여 구직에서 노동시장으로의 원활한 이행을 지원하도록 정부지원금 체계를 갖추고 있는데, 이와 관련하여 실업급여, 취업지원 관련 지원금 등의 유인 구조를 벤치마킹할 필요가 있다.

상담인력 관리와 관련하여 내담자의 취약 정도에 따른 적절한 상담 관리 인원이 설정되어 있으나 상담인력이 보수 대비 높은 업무강도로 이직이 높은 편으로 상담인력의 스트레스 해소를 위한 전문 프로그램 운영도 검토할 필요가 있다. 민간위탁기관별로 상담인력의 스트레스 치유를 위한 프로그램 개발과 프로그램 공유가 활성화될 수 있도록 지원할 필요가 있다. 취업성과가 우수한 위탁기관에게는 국민취업지원제사업(중전 취업성공패키지사업) 등 정부 사업에 호주와 같이 다년도 참여를 허용하는 등의 방안도 마련할 필요가 있다.

2. 영국의 취약계층 고용서비스 모델: 워크프로그램

가. 영국의 고용서비스 개요

1997년에 신노동당 정부는 새롭게 고용복지서비스에 대해 개혁을 주도하게 된다(유길상, 안상훈 외, 2018; 최복천, 고제이, 김보영, 남찬섭, 박준, 성시린 외, 2018). 취약계층 고용서비스프로그램은 1998년에 뉴딜(New Deal) 프로그램, 2000년 고용촉진지역(Employment Zone) 프로그램, 2003년 구직경로(Pathways to Work) 프로그램, 2009년 유연 뉴딜(Flexible New Deal) 이 순차적으로 시작되었다(유길상, 안상훈 외, 2018; 최복천, 고제이, 김보영, 남찬섭, 박준, 성시린 외, 2018).

1998년 뉴딜 프로그램(New Deal)은 구직자의 직업능력 개발 및 취업 지원 강화로 실업률을 낮추려는 목적으로 여러 정책이 시행되었고, 민간과 공공을 포함한 지역사회의 다양한 자원의 참여를 끌어냈다는 평가를 받았다. 2000년부터 실업률이 높은 취약지역 15곳에 대해서는 고용촉진 지역(Employment Zones, EZs) 프로그램을 도입하였다. 1년 이상의 장기실업자가 주요 대상으로, 공공서비스 영역에 민간위탁기관의 직접 참여를 허용하였다(유길상, 안상훈 외, 2018; Greer, Ian. 2018).

2009년 10월에 고용촉진지역 프로그램의 성과를 기반으로 뉴딜 프로그램을 통합한 유연 뉴딜 프로그램(Flexible New Program)이 시작되었는데, 개인의 서비스 선택과 위탁업체 자율성을 적극적으로 활용하여 서비스를 유연화하려고 시도하였다.

〈표 3-2-1〉 영국의 민간위탁 고용서비스의 역사

| 년도 | 주요 민간협력사업 최초 도입시기 | 일반실업자 | 실업률이 높은 지역사회 | 장애인 | 이민자 | 약물 및 알콜중독자 | |
|------|----------------------------|--|--|--|--|--|--|
| 1998 | 제 1기 뉴딜 고용촉진지역사업 | | 고용촉진지역 시범사업 (Prototype Employment Zones) | 장애인 뉴딜 혁신전략 시범사업 (Innovative Schemes Pilots) | | | |
| 1999 | | | | | | | |
| 2000 | 제 2기 장애인직업복귀대책 유연 뉴딜 | 창년뉴딜 (New Deal for Young People) 장년뉴딜 (New Deal for 25+) | 고용촉진지역사업 (Employment Zones) | | 아우리지 시범사업 (Ethnic Minority Outreach) | 단계별 고용지원사업 (Progress to Work) | |
| 2001 | | | | | | | |
| 2002 | | | 민관협력 강화 고용촉진지역사업 (Multiple and Single Provider Employment Zones) | 장애인직업복귀대책 (Pathways to Work) | 배우자 아우리지 시범사업 (Partners Outreach for Ethnic Minorities) | | |
| 2003 | | | | | | | |
| 2004 | | | 민관협력 강화 장애인직업복귀대책 (Provider-led Pathway to Work) | | | | |
| 2005 | | | | | | | |
| 2006 | | | 유연 뉴딜(Flexible New Deal) | | | | |
| 2007 | | | | | | | |
| 2008 | 제 3기 워크프로그램 | | | | | | |
| 2009 | | | | | | | |
| 2010 | 워크프로그램(Work Programme) | | | | | | |
| 2011 | | | | | | | |
| 2012 | | | | | | | |

자료: Damm(2012). The Third Sector Delivering Employment Services-an evidence review, Third Sector Research Centre Working Paper 70, Third Sector Research Centre

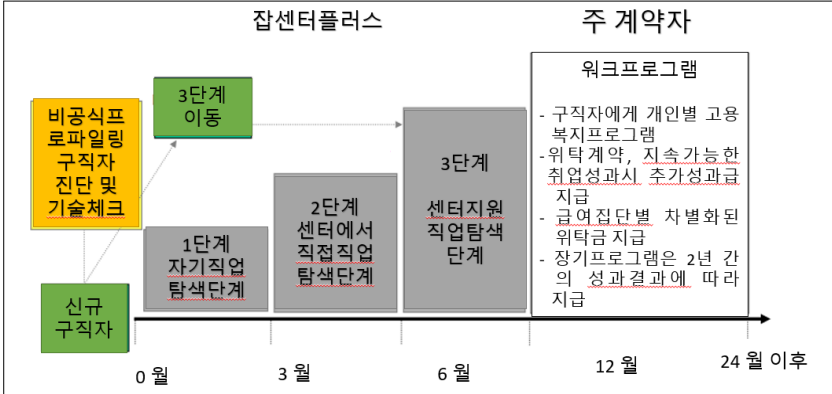
나. 고용서비스 전달체계: 잡센터플러스와 워크프로그램의 관계

2001년 6월 기존에 분리되어 제공되던 고용서비스와 사회보장서비스의 일부를 통합한 원스톱서비스를 제공하기 위해서 중앙부처 차원에서 교육고용부와 사회보장부의 일부를 고용연금부(Department for Work and Pensions, DWP)로 통합하였다(유길상, 안상훈 외, 2018). 이후 영국의 고용서비스 정책은 고용연금부를 중심으로 이루어졌으며 이곳에서 고용서비스의 집행업무를 담당하는 잡센터플러스(Jobcentre Plus)를 관장한다(유길상, 안상훈 외, 2018).

잡센터플러스는 취업알선, 뉴딜 프로그램 등과 같은 적극적 노동시장 프로그램 운영과 구직자수당(Jobseeker's Allowance), 고용지원수당(employment and support allowance), 공공부조에 해당되는 수입 보조급여(Income Support), 장애급여(Incapacity Benefit) 등 고용과 연계된 사회보장급여 지급업무를 담당하며 고용, 훈련 및 복지서비스를 원스톱으로 제공하도록 하고 있다(채준호, 2013). 잡센터플러스는 일자리 알선, 급여신청과 지원, 훈련 파트 등으로 구성되며, 여기서 일자리 알선은 민간기관과 협력, 고용주 및 근로자 지원, 중소기업 취업지원, 기술/서비스 개선, 고용 관련 상담 등으로 세분화되어 있다(채준호, 2013).

12개월 이상의 장기실업자를 대상으로 워크프로그램이 적용되는데 원칙적으로 실직 후 12개월까지는 센터를 통해 서비스를 제공받고, 실업 급여 수급기간이 12개월 이상이 경과되면 민간위탁기관의 전문서비스로 이행된다. 적극적인 취업서비스가 필요하다고 인정되는 경우에는 6개월이 경과한 후에도 민간위탁기관으로 이양할 수 있다(채준호, 2013).

[그림 3-2-2] 잡센터플러스와 워크프로그램의 고용서비스 주요 내용



자료: 백광호·양지운(2017). 영국·아일랜드 출장보고서, 한국고용정보원.

다. 영국의 워크프로그램과 변화

영국은 2010년 연립정부 집권 후, 기존에 진행되어온 구직경로 (Pathways to Work) 프로그램, 유연 뉴딜(Flexible New deal) 프로그램 등을 폐지하고, 새롭게 워크프로그램을 도입한다. 이는 과거 시행된 여러 고용복지연계 프로그램을 통해 얻은 정책 경험을 기초로 하여 설계된 통합적인 고용복지연계 프로그램이다(유길상, 안상훈 외, 2018; Greer, Ian, 2018). 지역 잡센터플러스에서 위탁받은 참여자들을 대상으로 2년간 민간위탁기관이 고용서비스를 제공하는 제도이다(유길상, 안상훈 외, 2018). 워크프로그램의 참여 대상은 실업급여와 같은 구직수당을 받는 실업자와 고용지원수당을 받는 사람 등이었다(유길상, 안상훈 외, 2018). 워크프로그램의 참여가 의무적이고 일정 실업기간이 지난 수급자는 잡센터플러스에서 면담을 거친 이후, 지역 내 주 계약 위탁기관에 배정된다(유길상, 안상훈 외, 2018).

지역 내 센터로부터 참여자를 위탁받은 계약기관은 참여자 등을 대상

으로 제공서비스, 의무사항 등에 대한 정보를 제공하고, 향후 구직을 위한 행동계획을 수립하도록 하였다(유길상, 안상훈 외, 2018). 동 계약하에 위탁기관은 2년간 참여자에게 서비스를 제공하고, 사업 참여자가 거둔 성과에 따라 정부로부터 성과급을 받게 된다(Greer, Ian. 2018). 취업 성과가 없는 사업참여자는 잡센터플러스로 복귀하여 다른 서비스를 제공 받게 된다(유길상, 안상훈 외, 2018).

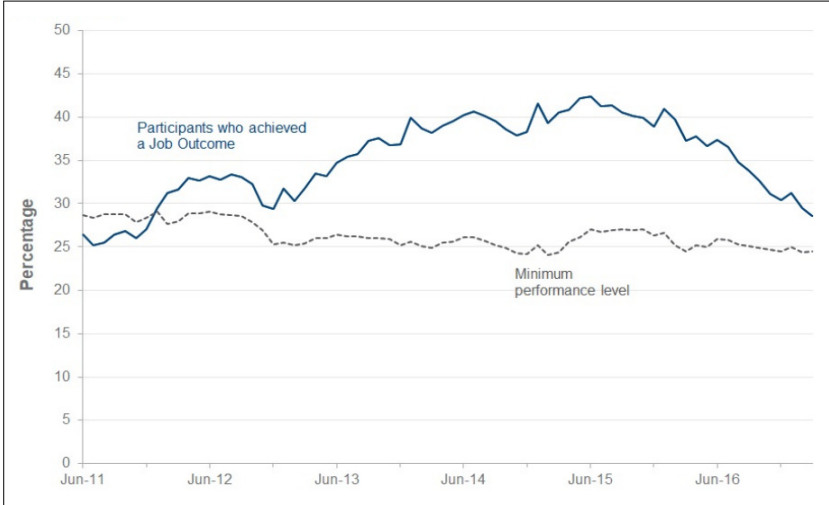
워크프로그램의 1차 연도 사업은 2011년 6월부터 시작되어 2018년 초에 종료되고 워크·헬스프로그램(Work and Health Program, WHP)이 2017년 말에 도입되었으며 2018년부터 영국 전역으로 확대되고 있다. WHP는 기존의 워크프로그램(Work Programme)과 워크초이스(Work Choice)¹³⁾ 사업을 대체한 종합적인 고용지원프로그램으로 발전되었다(유길상, 안상훈 외, 2018).

2011년부터 시작된 워크프로그램의 취업성과(취업률)는 2011년 26% 수준에서 2015년에 40% 이상으로 증가였으나 2016년에는 27%의 수준을 나타냈다(DWP, 2020). 이는 워크프로그램이 요구하는 최소한의 취업성과 수준보다는 대부분 높은 실적을 보인 것이다(DWP, 2020).

고용연금부와 보건부는 실업과 장애/건강 간의 관계에 주목하여 2017년 11월에 '일의 미래, 건강 및 장애: 삶의 향상'이라는 백서를 발표 하였으며(유길상, 안상훈 외, 2018), 워크프로그램을 이은 Work and Health Program(WHP)을 도입하였다. 동 제도는 장애 혹은 건강 상태가 좋지 않은 실업자를 대상으로 취업과 고용유지에 초점을 두고 있다(유길상, 안상훈 외, 2018).

13) Work Choice는 장애 또는 건강 상태가 있는 좋지 않은 사람들이 이용할 수 있는 정부 지원의 자발적 프로그램으로, 일자리를 찾고 있거나 최근에 중복되거나 장애 또는 건강 상태로 인해 일자리를 잃을 위험이 있는 사람들을 지원함. Work Choice에는 개인 고문의 일대일 지원 및 안내, 구직 지원, 인터뷰 기법 및 CV(curriculum vitae) 구축, 신뢰 구축, 직장 및 업무 경험, 직장멘토 지도, 2년 근무지원 등이 있음.

[그림 3-2-3] 워크프로그램의 취업성과



자료: DWP(2020), Work Programme statistical summary: data to June 2020 (<https://www.gov.uk/government/statistics/work-programme-statistical-summary-data-to-june-2020/work-programme-statistical-summary-data-to-june-2020#movement-into-employment>)에서 2021.07.28. 인출

라. 시사점

워크프로그램은 정부-시장-제3섹터 간에 네트워크를 구축하고 섹터 간 협력을 도모하고자 도입되었다. 워크프로그램은 민간위탁 공공서비스 전달체계에서 중요한 모델이 되었으며 워크프로그램의 운영성과와 민관협력 고용서비스 전달체계를 설계하는 데 의미 있는 시사점을 제공한다.

워크프로그램을 통한 민관협력 모델의 구축은 첫째, 민간위탁기관을 특화하여 잡센터플러스와 협업 전달체계 모형을 제시하여 민간위탁기관들이 한부모가정, 노약자, 장애인 등에게 효과적인 서비스를 제공하도록 하였다는 것이다. 그리고 고용서비스의 연계·통합과정에서 사업내용을 차별화하고 각 섹터의 장점을 살리는 방식으로 협업체계를 구축하여

협력관계의 발전을 유도하였다. 둘째, 고용서비스의 성과관리를 제고하기 위한 성과관리형 제도는 정책의 비용 대비 효율성을 제고하는 데 기여하였다. 워크프로그래머치럼 효율성에 기반을 둔 전달체계는 취약계층을 중심으로 별도로 고려하여 추진되었다. 수급권 포기에 대한 저항이 많다는 점 등을 고려하여 취약계층의 노동시장 이행이 더 잘 작동될 수 있도록 전문화된 개별 맞춤형 고용서비스가 제공되었다. 셋째, 민간위탁기관의 자율성과 책임성에 초점을 두었다. 민관협력에서 정부개입을 최소화하여 민간의 자율성을 확대하는 한편 성과관리를 통한 책임성도 강조하였다.

제3절 호주와 영국의 취약계층 고용연계 복지급여 현황

다음에서는 호주와 영국의 취약계층 고용서비스 모델과 연계된 복지급여의 현황을 체계적으로 검토하고자 한다. 구체적으로 호주 및 영국에서 근로연령층 취업상태 유지 및 활성화를 위해 제공되는 다양한 현금·현물 지원프로그램의 종류와 내용을 살펴볼 것이다.

1. 호주의 취약계층에 대한 고용연계 복지급여 현황

전술한 바처럼 호주 취약계층 고용서비스 모델의 첫 번째 특성은 공공 고용서비스(Public Employment Services, PES)를 민간에 위탁함으로써 대상자에게 완전히 시장화·민영화된 서비스를 제공한다는 점이다 (박능후 외, 2018,¹⁴) p.217). 호주에서 완전민영화 방식의 고용서비스

14) 박능후 외(2018) 내 '2. 호주의 고용서비스' 내용은 김동현(2015)의 호주 사례 연구를 바탕으로 작성됨함.

모델이 성립된 계기는 1994년 폴 키팅(Paul Keating) 노동당 정부의 ‘일하는 국가(working nation)’라는 백서(白書)였다(Finn, 1999, p.56; Wanna, 2017; 박능후 외, 2018, p.218). ‘일하는 국가’의 핵심은 시장 원리를 적용한 고용서비스를 제공하여 장기실업을 해소하고 호주 전체 실업률을 5%로 낮추는 것이었다(Finn, 1999, p.56). 이후 존 하워드(John Howard) 자유·국민당 연립정부는 1996년 10월과 1997년 7월에 실업부조제도를 개혁했다(박능후 외, 2018, pp.204-205). 이 두 차례 개혁으로 호주 실업부조제도는 18세 이상 실업자에 대한 새출발수당(NSA)과 18세 미만 실업자에 대한 청년수당(YA) 두 가지로 재편되었다(Arthur, 2020, p.1). 한편 존 하워드 자유·국민당 연립정부는 1997년 6월, 연방고용서비스청(CES)을 폐지하고, 센터링크(Centrelink)와 고용서비스규제국(Employment Service Regulatory Agency, ESRA)을 신설하는 공공서비스 전달체계 개혁을 단행했다(박능후 외, 2018, p.218). 센터링크는 연방정부 차원의 원스톱 종합 고용·복지서비스센터로, 고용서비스규제국(ESRA)은 구직자에게 직접 고용서비스를 제공하는 민간 기관들의 ‘잡네트워크’(JN) 역할을 한다(박능후 외, 2018, pp.218-219). 앞에서 살펴본 것처럼 1997년 이후 호주 고용서비스 모델의 발전과정은 5단계, 즉, ① ‘잡네트워크’(JN) 시기(1998.7.1.~2009.6.30.), ② ‘잡서비스 오스트레일리아’(JSA) 시기(2009.7.1~2015.6.30), ③ ‘잡액티브’(JA) 시기(2015.7.1.~2020.6.30.), ④ ‘잡액티브’에서 ‘신고용서비스 모델’(New Employment Services Model, NESM)로의 이행기(2020.7.1.~2022.6.30.), 그리고 ⑤ ‘신고용서비스 모델’(NESM) 시기(2022.7.1.~)로 구분된다(Australian National Audit Office, 2017; Bennett et al., 2018, pp.13-19; 박능후 외, 2018, pp.219-226).

앞에서 살펴본 것처럼 호주 취약계층 고용서비스 모델의 두 번째 특성은

고용서비스가 실업부조제도와 밀접히 연계되어 있다는 점이다(박능후 외, 2018, pp.201-226). 호주 사회보장제도의 독특성은 사회보장의 4개 하위 구성요소(사회보험·공공부조·사회서비스·사회수당) 중 공공부조·사회서비스가 중추적 역할을 한다는 점이다(박능후 외, 2018, p.5). 따라서 호주 실업자에 대한 사회안전망인 실업부조제도의 운영은 사회보험이 아닌 공공부조 방식이다(박능후 외, 2018, pp.201-203). 즉, 호주 실업부조제도의 수급자 선정기준은 소득·자산조사에 기반하고, 급여수준은 낮지만 제도 적용대상이 매우 포괄적이며, 재원은 보험료가 아닌 일반 조세로부터 나온다(박능후 외, 2018, p.201). 2021년 현재 16세 이상 호주 국민은 소득·재산 측면에서 취약계층에 속하고 구직활동을 할 경우 구직자급여(Jobseeker Payment, JP) 또는 청년수당(YA)을 받을 수 있다(Australian Institute of Health and Welfare [AIHW], 2021a). 구직자급여(JP)는 기존의 새출발수당(NSA)이 2020년 3월 20일부터 그 명칭을 바꾼 것이다(AIHW, 2021a). 구직자급여(JP)는 새출발수당(NSA)과 상병수당(Sickness Allowance)과 사별수당(Bereavement Allowance) 등의 급여와 통합한 것이다(AIHW, 2021a).

가. 호주 고용연계 복지급여의 종류

호주 사회서비스부(Department of Social Services, DSS)가 관리하는 사회보장체계의 목적은 모든 국민에게 표적화된 급여를 제공하여 그 생계를 지원하는 것이다(AIHW, 2021a). 표적화된 급여가 한 개인의 1차적 소득원이면, 이는 소득지원급여(income support payment, ISP)가 된다(AIHW, 2021a). 소득지원급여(ISP)는 사회보장급여(social security payments)의 특정 범주에 속한다(AIHW, 2021a). 호주 소득

지원급여(ISP)는 크게 다섯 가지, 즉 ① 노령연금(age pension, AP), ② 학생급여(student payments, SP), ③ 실업급여(unemployment payments, UP), ④ 부모급여(Parenting payments, PP), 그리고 ⑤ 장애 관련급여(disability-related payments, DP)가 있다(AIHW, 2021b).

위의 다섯 가지 소득지원급여(ISP)에서 고용과 연계된 복지급여는 실업급여(UP), 부모급여(PP), 그리고 장애관련급여(DP)이다(AIHW, 2021a). 첫째, 실업급여(UP)는 실업상태로 구직활동을 하거나 소득·재산 기준 미만의 소득활동을 하는 근로연령층(16세부터 연금개시연령 이전)에 대한 1차적 소득지원금이다(AIHW, 2021a). 이 실업급여(UP)는 ① 구직자급여(JP, 2020.3.20 이후)와 ② 청년수당(YA) 두 가지를 포함한다(AIHW, 2021a). 구직자급여(JP)의 대상자는 22세 이상부터 노령연금 수급개시연령(the Age Pension qualifying age, 2021년 7월 1일 기준 66.5세) 미만인 실업자이고, 청년수당(YA)의 대상자는 16~21세인 실업자 또는 16~24세인 전일제 학생·도제(徒弟)이다(AIHW, 2021a).

둘째, 부모급여(UP)는 어린 아동에 대한 양육 때문에 전일제노동을 할 수 없는 부모 중 해당 아동에 대한 주된 양육자 역할을 담당하는 부 또는 모에 대한 소득지원금이다(AIHW, 2021a). 이 부모급여(UP)는 ① 부모급여-한부모(Parenting Payment Single, PPS)와 ② 부모급여-동거부모(Parenting Payment Partnered, PPP) 두 가지를 포함한다(AIHW, 2021a). 부모급여-한부모(PPS)의 수급대상자는 가구 내 8세 미만의 아동이 있는 한부모이고, 수급조건은 아동이 6세가 될 때까지 해당 부모가 시간제노동(2주당 30시간) 상호의무(mutual obligation)를 충족하는 것이다(AIHW, 2021a). 부모급여-동거부모(PPP)의 수급대상자는 가구 내 6세 미만의 아동이 있는 동거부모이고, 수급조건은 부모급여-한부모(PPS)와 마찬가지로 아동이 6세가 될 때까지 해당 부모가

시간제노동(2주당 30시간) 조건을 충족하는 것이다(AIHW, 2021a).

셋째, 장애관련급여(DP)는 장애 때문에 감소된 노동능력(reduced capacity to work)을 가진 국민과 그들을 돌보는 돌봄노동자에게 제공되는 소득지원금이다(AIHW, 2021c). 장애관련급여(DP)는 ① 장애지원연금(Disability Support Pension, DSP)과 ② 간병지원급여(Carer Payment, CP) 두 가지를 포함한다(AIHW, 2021c). 장애지원연금(DSP)의 수급대상자는 16세 이상부터 노령연금수급개시연령 미만이면서 장애를 가진 자(예컨대, 영구적 시각 장애, 향후 2년간 주당 15시간 이상의 노동을 할 수 없는 기능적 손상으로 이어진 신체적·지적·정신적 장애를 가진 경우, 또는 심각한 기능적 손상으로 향후 2년간 작업장에서 요구하는 교육훈련을 수행할 수 없는 경우)이다(AIHW, 2021c). 장애지원연금(DSP) 수급자는 자신의 노동능력을 발휘할 수 있는 고용에 참여할 수 있다(AIHW, 2021c). 간병지원급여(CP)의 수급대상자는 타인(예컨대, 신체적·지적·정신적 장애인, 심각한 의료적 상태에 놓인 환자, 또는 심신이 쇠약한 노인)에 대한 지속적 돌봄 의무(constant care responsibilities) 때문에 실질적 유급노동에 종사할 수 없는 자이다(AIHW, 2021c). 간병지원급여(CP) 수급자는 주당 25시간 내 고용 또는 학습활동에 참여할 수 있다(AIHW, 2021c).

나. 호주 고용연계 복지급여의 현황: 수급자 규모 및 급여수준

호주 고용연계 복지급여인 실업급여(UP), 부모급여(PP), 그리고 장애 관련급여(DP)의 현황을 ① 수급자 규모와 ② 급여수준을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 수급자 규모를 살펴보면, 첫째, 실업급여(UP) 수급자 수는 130만 명(2021.3.26 기준), 수급률(호주 전체 인구(16세 이상)=100)

은 6.3%이다(AIHW, 2021a). 둘째, 부모급여(PP) 수급자 수는 34만 명(2021.3.26. 기준), 수급률은 1.6%이다(AIHW, 2021a). 한편 실업급여(UP)와 부모급여(PP)의 전체 수급자 수(164만 명) 대비 수급자 비율은, 실업급여(UP)가 79%(130만 명), 부모급여(PP)가 21%(34만 명)이다(AIHW, 2021a). 또한 실업급여(UP) 전체 수급자 수(130만 명) 대비 수급자 비율은, 구직자급여(JP)가 90%(117만 명), 청년급여(YA)가 10%(13만 명)이다(AIHW, 2021a). 부모급여(PP) 전체 수급자(34만 명) 대비 수급자 비율은, 부모급여-한부모(PPS)가 71%(24만 명), 부모급여-동거부모(PPP)가 29%(10만 명)이다(AIHW, 2021a). 셋째, 장애관련급여(DP) 수급자는 105만 명(2021.3.26. 기준), 수급률은 5.1%이다(AIHW, 2021c).

급여수준을 살펴보면, 첫째, 실업급여(UP) 중 구직자급여(JP)의 기본급여율(basic rates)은 <표 3-3-1>과 같다. 구직자급여(JP)의 급여수준은 부양자녀가 없는 독신의 경우 2021년 9월 기준 월 1,241.6달러(=620.80*2)이다(Services Australia, 2021, p.31). 이는 한화로 108만 원(1호주달러(AUD)=873.25원, 2021.11.8. 기준)에 해당한다.

<표 3-3-1> 구직자급여(JP)의 기본급여율

(단위: 2주, AUD)

| 구분 | 대상 | 최대급여액 |
|----|-----------------------------------|--------|
| 독신 | 부양자녀가 없는 독신 | 620.80 |
| | 부양자녀가 있는 독신 | 667.50 |
| | 60세 이상인 독신(9개월 연속으로 수당을 지급받은 이후) | 667.50 |
| | 수양부모·친족부모 등으로 부양자녀가 있는 주부양자로서의 독신 | 850.20 |
| 부부 | 기혼부부 각각 | 565.40 |

주: 1) 2021년 7월 1일~2021년 9월 19일 기준임.

2) 최대급여액은 2주 기준임. 구직자급여(JP)는 소득·자산조사에 근거함.

자료: Services Australia(2021), A guide to Australian Government payments. p.31의 표 참고.

둘째, 실업급여(UP) 중 청년수당(YA)의 기본급여율은 <표 3-3-2>와 같다. 청년수당(YA)의 급여수준은 부양자녀가 없는 독신의 경우 연령과 거주형태에 따라 월 606.4달러(=303.20*2)~1,031달러(=512.50*2)이다 (Services Australia, 2021, p.28). 이는 한화로 53~90만 원(1 AUD= 873.25원)에 해당한다.

<표 3-3-2> 청년수당(YA)의 기본급여율

(단위: 2주, AUD)

| 구분 | 부양자녀 유무 | 연령 및 거주조건 | 최대급여액 |
|----|---------|---------------------------|--------|
| 독신 | 없음 | 16~17세, 집에 거주하는 경우 | 303.20 |
| | | 16~17세, 집에서 떨어져 거주하는 경우 | 512.50 |
| | | 18~24세, 집에 거주하는 경우 | 354.60 |
| | | 18~24세, 집에서 떨어져 거주하는 경우 | 512.50 |
| | 있음 | 16~24세, 친자녀(생물학적 부모) | 656.00 |
| | | 16~24세, 수양자녀(수양부모·친족부모 등) | 850.20 |
| 부부 | 없음 | 16~24세 | 512.50 |
| | 있음 | 16~24세 | 557.90 |

주: 1) 2021년 7월 1일~2021년 9월 19일 기준임.

2) 최대급여액은 2주 기준임. 청년급여(YA)는 소득·자산조사에 근거함.

3) 부양자녀 있는 독신(16~24세) 청년의 경우 월세지원(rent assistance)을 받을 수 있음.

4) 장기간 청년급여(YA) 수급자(예컨대, 전일제 학생, 도제, 22세가 된 이후 지난 9개월간 적어도 6개월 동안 수급, 또는 비영여권 국가에서 영어로 승인된 과정에 등록하여 공부하는 청년)의 경우 급여액이 상향조정됨. 예컨대, 부양자녀가 없는 독신(16~24세) 청년이면서 장기수급자일 경우 최대급여액은 423.70달러임.

자료: Services Australia(2021), A guide to Australian Government payments. p.28의 표 참고.

셋째, 부모급여(PP)의 기본급여율은 <표 3-3-3>과 같다. 부모급여(PP)의 급여수준은 부모급여-한부모(PPS)의 경우 월 1,651.6달러(=825.80*2), 부모급여-동거부모(PPP)의 경우 월 1,130.8달러(=565.40*2)이다 (Services Australia, 2021, p.13). 이는 한화로 144만 원과 99만 원 (1AUD= 873.25원)에 해당한다.

〈표 3-3-3〉 부모급여(PP)의 기본급여율

(단위: 2주, AUD)

| 대상 | 최대급여액 |
|--|--------|
| 독신: 부모급여-한부모(PPS) | 828.80 |
| 부부(법적으로 혼인 또는 동거부부 포함): 부모급여-동거부부(PPP) | 565.40 |

- 주: 1) 2021년 7월 1일~2021년 9월 19일 기준임.
 2) 최대급여액은 2주 기준임. 부모급여(PP)는 소득·자산조사에 근거함.
 3) 한부모의 경우 전형적인 2주 최대급여액은 864.40달러임. 이는 최대급여액에 기초연금지원금(24.40달러), 에너지 지원금(12달러), 그리고 약제비 지원수당(6.20달러)을 포함함.
 4) 동거부모의 경우 전형적인 2주 최대급여액은 573.30달러임. 이는 최대급여액에 에너지 지원금(7.90달러)를 포함함.

자료: Services Australia(2021), A guide to Australian Government payments. p.13의 표 참고.

넷째, 장애관련급여(DP) 중 장애지원연금(DSP)의 기본급여율은 〈표 3-3-4〉와 같다. 장애지원연금(DSP)의 급여수준은 2021년 9월 기준 월 1,737.6달러(=868.80*2), 부모급여-동거부부(PPP)는 월 1,309.0달러(=654.50*2)이다(Services Australia, 2021, p.16). 이는 한화로 152만원과 114만 원(1AUD=873.25원)에 해당한다.

〈표 3-3-4〉 장애지원연금(DSP)의 기본급여율

(단위: 2주, AUD)

| 대상 | 최대급여액 |
|--------|----------|
| 독신 | 868.3080 |
| 부부(각각) | 654.50 |

- 주: 1) 2021년 7월 1일~2021년 9월 19일 기준임.
 2) 최대급여액은 2주 기준임. 장애지원연금(DSP)는 소득·자산조사에 근거함.
 3) 독신의 경우 전형적인 2주 최대급여액은 952.70달러임. 이는 최대급여액에 연금보조금(70.30달러), 에너지보조금(14.10달러)을 포함함.
 4) 부부(각각)의 경우 전형적인 2주 최대급여액은 718.10달러임. 이는 최대급여액에 연금보조금(53달러), 에너지보조금(10.60달러)을 포함함.
 5) 21세 이하 부양자녀가 없는 장애청년의 경우 부모와 함께 거주하면 435.10달러(18세 미만)~486.50달러(18~20세)를 받을 수 있음. 해당 장애청년이 부모로부터 독립적으로 거주하거나 또는 결혼(또는 동거)을 통해 분가한다면 644.40달러를 받을 수 있음.

자료: Services Australia(2021), A guide to Australian Government payments. p.14의 표 참고.

다섯째, 장애관련급여(DP) 중 간병지원급여(CP)의 기본급여율은 <표 3-3-5>와 같다. 간병지원급여(CP)의 급여수준은 2021년 9월 기준 월 1,737.6달러(=868.80*2), 부모급여-동거부모(PPP)는 월 1,309.0달러(=654.50*2)이다(Services Australia, 2021, p.13). 이는 한화로 152만원과 114만 원(1AUD=873.25원)에 해당한다.

<표 3-3-5> 간병지원급여(CP)의 기본급여율

| (단위: 2주, AUD) | |
|---------------|----------|
| 대상 | 최대급여액 |
| 독신 | 868.3080 |
| 부부(각각) | 654.50 |

- 주: 1) 2021년 7월 1일~2021년 9월 19일 기준임.
 2) 최대급여액은 2주 기준임. 간병지원급여(CP)는 소득·자산조사에 근거함.
 3) 독신의 경우 전형적인 2주 최대급여액은 952.70달러임. 이는 최대급여액에 연금보조금(70.30달러), 에너지보조금(14.10달러)을 포함함.
 4) 부부(각각)의 경우 전형적인 2주 최대급여액은 718.10달러임. 이는 최대급여액에 연금보조금(53달러), 에너지보조금(10.60달러)을 포함함.
 5) 간병지원급여(CP) 수급자는 간병수당(Carer Allowance, CA), 간병보충지원(Carer Supplement, CS), 아동장애지원급여(Child Disability Assistance Payment, CDAP)를 추가로 지원받을 수 있음. 간병수당(CA), 간병보충지원(CS), 그리고 아동장애지원(CDAP)의 최대급여액은 각각 2주당 131.90달러, 연간 600달러, 연간 1,000달러임. 또한 간병수당(CA)은 소득조사에만 근거하고, 간병보충지원(CS)과 아동장애지원(CDAP)은 소득·자산조사에 근거하지 않음.

자료: Services Australia(2021), A guide to Australian Government payments. p.19의 표 참고.

전술한 다섯 가지 고용연계복지급여(구직자급여·청년수당·부모급여·장애지원연금·간병지원급여) 중 하나 이상의 급여를 받는 수급자는 보충급여(Supplementary Payments, SP)를 신청할 수 있고, 특정한 보충급여에 대한 자격조건이 충족되면 그 급여를 받을 수 있다(Services Australia, 2021, pp.34-38). 보충급여(SP)는 크게 일곱 가지, 즉, ① 월세지원금(Rent Assistance, RA), ② 에너지보조금(Energy Supplement, ES), ③ 연금보조금(Pension Supplement, PS), ④ 약제비지원수당

(Pharmaceutical Allowance, PS), ⑤ 전화서비스수당(Telephone Allowance, TA), ⑥ 공과금지원수당(Utilities Allowance, UA), 그리고 ⑦ 원거리지역(또는 외곽지역) 거주비지원수당(Remote Area Allowance, RAA)을 포함한다(Services Australia, 2021, pp.34-38).

첫째, 보충급여(SP) 중 월세지원금(RA)은 사적 임대시장 또는 지역 사회 거주시설에 사는 근로연령층의 추가적인 월세(또는 임대료) 부담을 줄이기 위한 보충급여이다(Services Australia, 2021, p.34). 월세지원금(RA)의 급여수준은 <표 3-3-6>과 같다(Services Australia, 2021, p.34). 월세지원금(RA)의 최대급여액은 가족 상황(독신·부부 여부, 부양 자녀 유무, 부양자녀가 있으면 부양자녀의 수, 주거공유자(sharer) 유무 등)과 지불할 월세액 수준을 고려하여 차등적으로 계산된다(Services Australia, 2021, p.34). <표 3-3-6>에서 보듯 월세지원금 최대급여액은 최저월세기준선(A)과 최대월세기준선(B) 간 차액(즉, B-A)을 추가적인 월세부담액으로 간주하고, 이 추가적 월세부담액의 75%(즉, (B-A)*0.75) 만큼의 금액을 지원한다(Services Australia, 2021, p.34). 예컨대, 부양 자녀가 없는 독신의 경우 최저 월세기준선(A)은 125.80달러, 최대월세 기준선(B)은 313.53달러이므로, 월세지원금 최대급여액(C)은 140.80달러(=(313.53-125.80)*0.75)이다. 이는 월 281.6달러(=140.80*2), 한화로 월 25만 원(1AUD=873.25원)이다.

〈표 3-3-6〉 월세지원금(RA)의 기본급여율

(단위: 2주, AUD)

| 구분 | 부양자녀 유무 | 가족상황 유형 | 최저월세 기준선(A) | 최대월세 기준선(B) | 최대급여액 (C) |
|----|---------|----------------------------|-------------|-------------|-----------|
| 독신 | 없음 | 독신 | 125.80 | 313.53 | 140.80 |
| | | 독신+주거공유자(shareer) | 125.80 | 250.96 | 93.87 |
| | 있음 | 독신+자녀(1~2명) | 165.06 | 385.89 | 165.62 |
| | | 독신+자녀(3명 이상) | 165.06 | 414.45 | 187.04 |
| 부부 | 없음 | 부부 | 203.60 | 380.67 | 132.80 |
| | | 부부(질병으로 인해 부부 중 1명이 따로 거주) | 125.80 | 313.53 | 140.80 |
| | | 부부(부부 중 1명이 일시적으로 따로 거주) | 125.80 | 302.87 | 132.80 |
| | 있음 | 부부+자녀(1~2명) | 244.16 | 464.99 | 165.62 |
| | | 부부+자녀(3명 이상) | 244.16 | 493.55 | 187.04 |

주: 1) 2021년 7월 1일~2021년 9월 19일 기준임.

2) 최대급여액은 2주 기준임. 최대급여액(C)=(B-A)*0.75로 계산됨.

자료: Services Australia(2021), A guide to Australian Government payments, p.34의 표참고.

둘째, 보충급여(SP) 중 에너지보조금(ES)은 에너지 비용을 포함한 가구 지출액을 지원하기 위한 보충급여이다(Services Australia, 2021, p.34). 에너지보조금(ES)은 2주당 또는 분기당(후불 형식) 일정 금액을 받을 수 있고, 급여수준은 구직자수당(JP) 등 소득지원급여의 수급조건에 따라 결정된다(Services Australia, 2021, p.34). 예컨대, 구직자수당(JP)의 수급자이면서 자녀가 없는 독신인 경우 에너지보조금(ES) 급여수준은 월 17.6달러(=8.8*2)이고, 이는 한화로 15,000원이다.

셋째, 보충급여(SP) 중 연금보조금(PS)은 연금수급자 또는 다른 소득 지원급여수급자의 전화, 인터넷, 공과금, 그리고 약값 등의 비용을 줄이기 위한 보충급여이다(Services Australia, 2021, p.36). 연금보조금(PS)의 급여수준은 독신의 경우 월 140.60달러(=70.30*2), 부부의 경우 합산해서 월 212달러(=106*2)이다(Services Australia, 2021, p.36).

넷째, 보충급여(SP) 중 약제비지원수당(PS)은 소득지원급여 수급자가 지출하는 처방약 비용에 대한 부담을 줄이기 위한 보충급여이다(Services Australia, 2021, p.36). 약제비지원수당(PS)의 급여수준은 독신의 경우 월 12.40달러(=6.20*2), 부부의 경우 각각 월 6.20달러(=3.10*2)이다(Services Australia, 2021, p.36).

다섯째, 보충급여(SP) 중 전화서비스수당(TA)은 21세 미만 독신인 장애지원급여(DSP) 수급자 또는 노령연금개시연령(2021년 7월 1일 기준 66.5세) 미만 독신인 부모급여(PP) 수급자에게 기본전화선 유지비용을 지원하기 위한 보충급여이다(Services Australia, 2021, p.38). 전화서비스수당(TA)의 급여수준을 살펴보면, 표준 급여율(Standard rate)의 경우 분기당 30.20달러이고, 고도(高度) 급여율(Higher rate)의 경우 분기당 44.60달러이다(Services Australia, 2021, p.38).

여섯째, 보충급여(SP) 중 공과금지원수당(UA)은 21세 미만 독신인 장애지원급여(DSP) 수급자가 공과금에 지출하는 비용을 지원하기 위해 제공하는 보충급여이다(Services Australia, 2021, p.38). 공과금지원수당(UA)은 분기별(각 연도의 3·6·9·12월)로 지급되고, 급여수준은 독신의 경우 분기당 164.50달러, 부부의 경우 각 분기당 82.25달러이다(Services Australia, 2021, p.38).

일곱째, 보충급여(SP) 중 원거리지역 거주비지원수당(RAA)은 소득지원급여(예컨대, 구직자수당(JP), 청년수당(YA) 등) 수급자가 원거리지역(remote areas)에 거주함으로써 추가로 발생하는 비용을 지원하는 보충급여이다(Services Australia, 2021, p.38). 원거리지역은 일반조세구역 A, 특별조세구역 A(예외조항 있음), 또는 특별조세구역 B를 포함한다(Services Australia, 2021, p.38). 호주 일반조세구역 A는 일반조세구역 B에 비해 생활환경 및 생활비 측면에서 일반적으로 불리한 요인들

이 좀 더 두드러지게 나타나는 지역을 의미한다(Australian Taxation Office, 2020; Sanyal, 2015). 원거리지역 거주비지원수당(RAA)의 급여수준은 독신의 경우 월 36.40달러(=18.20*2), 부부의 경우 각각 월 31.20달러(=15.60*2), 추가 아동 1인당 월 15.60달러(=7.30*2)이다 (Services Australia, 2021, p.38).

2. 영국의 취약계층에 대한 고용연계 복지급여 현황

전술한 바처럼 영국 취약계층 고용서비스 모델의 첫 번째 특성은 호주와 마찬가지로 공공고용서비스(PES)를 민간에 위탁함으로써 대상자에게 부분적으로 시장화·민영화된 서비스를 제공한다는 점이다(박능후 외, 2018, p.217). 하지만 영국의 취약계층 고용서비스 모델은 호주와 달리 전통적인 공공직업안정기관의 기본적 틀을 유지해왔다는 점에서 차이가 있다(박능후 외, 2018, p.218). 영국에서 부분민영화 방식의 고용서비스 모델이 성립된 계기는 1997년에 토니 블레어(Tony Blair) 신노동당 정부의 총리가 최초 노동당대회 연설(Labor Party conference speech)에서 ‘능력부여국가’(enabling state¹⁵)라는 개념을 언급하면서부터였다(Blair, 1997; Bevir & O'Brien, 2001, p.537). ‘능력부여국가’의 기본 가정은 ① 복지국가는 급여제공자(provider of benefits)가 아닌 능력부여자·협력자(enabler and partner)이고, ② 복지국가의 역할은 온정주의적 급여 제공이 아닌 시민·민간조직과의 협력으로 구축된 신뢰 기반 네트워크를 통한 서비스 제공에 있다고 간주한다(Bevir & O'Brien, 2001, pp.535-537). 또한 ‘능력부여국가’는 전통적 복지국가와 달리 ① 사회 복지 재화·서비스 제공 주체가 공공부문이 아닌 민간부문, ② 복지급여가

15) 근로촉진국가(정원오, 2010, p.133), 능력국가(김윤태, 2019, p.230)로도 번역된다.

아닌 근로복지, ③ 사회복지 재화·서비스 수급대상이 보편적이 아닌 선별적, ④ 민영화·개인책임·근로를 강조한(Gilbert, 2002; 정원오, 2010, p.133).

이후 토니 블레어 신노동당 정부는 ‘사회투자전략’이라는 정치적 구호 아래 장애급여 개혁을 포함한 1998년 ‘뉴딜’(New Deal) 정책을 실시했는데, 이는 보수당의 정책기조인 ‘근로연계복지’를 오히려 강조하는 내용의 개혁이었다(최복천 외, 2018, p.256). 이 뉴딜 개혁을 통해 영국의 실업부조제도는 1995년 구직자법(Jobseeker’s Act)에 근거한 구직자수당(Jobseeker’s Allowance, JSA)을 계승·발전시키게 되었다. 이 구직자수당(JSA)은 기여 기반 구직자수당(contribution-based JSA; 실업보험 성격)과 소득 기반 구직자수당(income-based JSA; 실업부조 성격)으로 구성된다(노호창, 2018, pp.9-12; 박능후 외, 2018, p.203; 최복천 외, 2018, p.256). 이러한 실업보험-실업부조 2층 구조의 영국 실업자 사회안전망은 실업부조 1층 구조의 호주 실업자 사회안전망과는 다르다(박능후 외, 2018, p.203).

한편 토니 블레어 신노동당 정부는 ① 2001년 6월에 사회보장부(Department of Social Security, DSS)를 폐지하고 노동연금부(Department for Work and Pensions, DWP)를 신설하였고, ② 2002년 4월에 잡센터플러스(Jobcentre Plus, JCP)를 신설하는 공공서비스 전달체계 개혁을 단행했다(최복천 외, 2018, p.257). 첫째, 노동연금부(DWP)는 중앙정부 차원에서 고용복지·연금·아동양육정책을 통합적으로 담당하는 부처이다(DWP, 2021). 둘째, 잡센터플러스(JCP)는 기존의 고용서비스국(Employment Service Agency)과 급여국(Benefits Agency)을 합친 기관(DBpedia, n.d.)으로, 구직자에 대한 취업알선, 고용연계복지급여, 고용·훈련·복지서비스를 제공하는 윈스톱 종합사회서비스센터 역할을 한다(Job Centre Guide, 2021; 최복천 외, 2018,

p.257). 하지만 2011년에 잡센터플러스(JCP)가 ‘복지목표’(welfare targets)를 위해 무분별하게 구직자를 제재(sanctions)했다는 사실이 폭로되는 등 그 기능에 대한 비판이 있었다(Domokos, 2011). 결과적으로 별도 집행기관으로서의 잡센터플러스(JCP)는 2011년 10월 4일부로 소멸되고, 그 기능은 노동연금부(DWP)로 귀속(歸屬)되었다(DWP, 2011).

앞에서 살펴본 것처럼 1997년 이후 영국 고용서비스 모델의 발전과정은 4단계, 즉, ① ‘민간위탁 공공서비스 실험·시범사업’(experimentation and piloting of contract services) 시기(1997~1999), ② ‘민간위탁 공공서비스 실험의 확대’(expansion of the trials of contracted services) 시기(2000~2011.5.), ③ ‘노동프로그램’(Work Program, WP) 시기(2011.6.~2017), 그리고 ④ ‘노동·건강프로그램’(Work and Health Program, WHP) 시기(2018~현재)로 구분된다(Damm, 2012, p.4; Powell, 2020, p.3; 최복천 외, 2018, pp.256-263). 특히 ‘민간위탁 공공서비스 실험의 확대’ 시기는 ‘청년·장년·한부모 등에 대한 뉴딜과 고용촉진지역’(New Deal for Young People (ages 18~24), 25 Plus, Lone Parents, etc. and Employment Zones) 시기(2000~2009.9)와 ‘유연 뉴딜’(Flexible New Deal, FND) 시기(2009.10~2011.5)로 나뉜다(Morgan, 2009, p.1; Zaidi, 2009, pp.2-5; 최복천 외, 2018, p.257).

앞에서 살펴본 것처럼 영국 취약계층 고용서비스 모델의 두 번째 특성은 호주와 마찬가지로 고용서비스와 실업부조제도가 긴밀히 연결되어 있다는 것이다(최복천 외, 2018, pp.249-251). 영국 사회보장제도의 독특성은 ① 노동자의 소득보장을 주목적으로 하는 유럽대륙의 비스마르크 모델과 달리 전 국민의 빈곤 예방을 주목적으로 하는 베버리지 모델이고(최복천 외, 2018, p.55), ② 사회보장의 4개 하위 구성요소(사회보험·공공부조·

사회서비스·사회수당) 중 사회보험의 기본 틀을 유지하면서 공공부조·사회서비스가 주도적 역할을 하며(박능후 외, 2018, p.5), ③ 사회보장의 2개 축(‘소득보장-고용’ 축과 ‘보건의료-사회적 돌봄’ 축) 내부 그리고 축 간의 통합적 연계가 강화되는 방향의 개혁을 해왔다는 점이다(최복천 외, 2018, pp.63-64). 따라서 영국의 실업자에 대한 사회안전망인 실업부조 제도는 ‘근로연계복지’, 즉 ‘소득보장-고용’ 축 내부의 통합적 연계의 산물이다(최복천 외, 2018, p.63). 2021년 현재 18세 이상 영국 국민(16~17세 이상도 예외적으로 받을 수 있음)은 소득·재산이 적은 취약계층에 속하고 구직활동을 할 경우 구직자수당(JSA)을 받을 수 있다(GOV.UK, 2021a). 구직자수당(JSA)은 1995년 구직자법 도입으로 시행된 영국의 실업부조 제도로, 기여 기반 구직자수당과 소득 기반 구직자수당 두 가지로 구성되어 있으며, 최초 시행된 1996년부터 현재까지 제도적 명맥을 유지하고 있다(노호창, 2018, p.21).

가. 영국 고용연계 복지급여의 종류

영국 노동연금부(DWP)의 목적은 기회 확대·개인책임 강화·잠재력 실현 촉진을 통해 모든 시민의 삶을 긍정적으로 변화시킬 수 있는 현대적·형평적·적정부담 복지체계(a modern, fair and affordable welfare system)를 구축하는 것이다(National Audit Office(NAO), 2018, p.3). 이를 위해 영국 노동연금부(DWP)는 ① 모든 국민이 노동시장에서 직업을 갖고, 경력을 향상할 수 있도록 지원함으로써 좀더 번영된 사회를 건설하기, ② 장애와 질병을 가진 국민을 위해 해당 국민의 건강상태를 개선하고, 재정적 안정을 확보함으로써 국민이 영국 급여체계와 노동 연금부를 동료로 여길 수 있도록 만들기, ③ 현재·미래 연금수급자를 위해

재정적 안정을 확보하고, 영국을 세계에서 은퇴하기 가장 좋은 곳으로 만들기, ④ 모든 시민에 대해 포괄적 정책을 설계하고, 가족을 지원하고, 효과적 주거지원을 제공함으로써 사회경제적으로 가장 불리한 계층을 지원하고, 사회이동성을 강화하기, ⑤ 서비스를 혁신하고, 시민에게 필요한 복지서비스를 적시(適時)에 효과적으로 전달할 수 있도록 위임받은 행정 기관들과 노력하고, 동시에 비용을 줄이고, 납세자들이 납부한 돈에 대한 가치를 달성하기, 그리고 ⑥ 브렉시트(Brexit) 이후 노동연금부 정책, 운영 규칙, 그리고 핵심조직을 계속 효과적으로 관리하기라는 총 6개 목표를 설정했다(NAO, 2020, p.3).

영국 노동연금부(DWP)가 관리하는 다양한 소득지원급여(ISP)들을 세 가지 대상집단, 즉 ① 노인, ② 장애인, ③ 근로연령층에 따라 분류하면 <표 3-3-7>과 같다(NAO, 2020, p.3). <표 3-3-7>에서 보듯 영국 노동연금부(DWP)가 관리하는 총수급자 수는 2020년 기준 약 2천만 명, 총 지출액은 1,991억 파운드이다(NAO, 2020, p.3).

<표 3-3-7> 영국 대상집단별 소득지원급여의 현황: 노인, 근로연령층, 장애인

(단위: 연간, 십억 파운드)

| 대상집단 | 소득지원급여 종류 | 연간지출액 |
|------|---|-------|
| 노인 | 국가연금(State Pension) | 98.7 |
| | 주거급여(Housing Benefit) | 6.1 |
| | 연금급여(Pension Credit) | 5.1 |
| | 사회기금급여(Social Fund Payments) | 2.0 |
| | 기타지원(Other) | 0.5 |
| | 소계 | 112.4 |
| 장애인 | 고용·지원수당(Employment and Support Allowance) | 13.9 |
| | 개인자립급여(Personal Independence Payment) | 12.5 |
| | 장애생활수당(Disability Living Allowance) | 7.2 |
| | 주거급여(Housing Benefit) | 6.5 |
| | 간호수당(Attendance Allowance) | 5.9 |

| 대상집단 | 소득지원급여 종류 | 연간지출액 |
|-------|------------------------------|-------|
| | 통합급여(Universal Credit) | 5.2 |
| | 간병지원수당(Carer's Allowance) | 2.9 |
| | 기타지원(Other) | 1.5 |
| | 소계 | 22.8 |
| 근로연령층 | 통합급여(Universal Credit) | 13.2 |
| | 주거급여(Housing Benefit) | 5.2 |
| | 모성급여(Maternity Benefit) | 2.6 |
| | 소득지원(Income Support) | 0.8 |
| | 구직자수당(Jobseeker's Allowance) | 0.7 |
| | 기타지원(Other) | 0.3 |
| | 소계 | 55.6 |
| 계 | | 199.1 |

주: 2019~2020년 기준임.

자료: NAO(2020, p.5)의 그림 Spend by the Department for Work & Pensions in 2019-20.

〈표 3-3-7〉에 제시된 소득지원급여(ISP) 중 고용과 연계된 복지급여는 근로연령층의 경우 다섯 가지, 즉, ① 구직자수당(Jobseeker's Allowance, JSA), ② 통합급여(Universal Credit, UC), ③ 주거급여(Housing Benefit, HB), ④ 모성급여(Maternity Benefit, MB), 그리고 ⑤ 소득지원(Income Support, IS)이 있다(NAO, 2020, p.3). 한편 장애인의 경우 근로연령층과 겹치는 통합급여(UC)와 주거급여(HB)를 제외하면 다섯 가지, 즉 ① 고용·지원수당(Employment and Support Allowance, ESA), ② 개인 자립급여(Personal Independence Payment, PIP), ③ 장애생활수당(Disability Living Allowance, DLA), ④ 간호수당(Attendance Allowance, AA), 그리고 ⑤ 간병지원수당(Carer's Allowance, CA)이 있다(NAO, 2020, p.3).

근로연령층의 경우 다음과 같은 급여를 지원받는다. 첫째, 구직자수당(JSA)은 실업상태로 구직활동을 하거나 소득·재산 기준 미만의 소득활동을 하는 근로연령층(18세~연금개시연령16) 이전에 대한 급여이다(GOV.UK,

2017). 구직자수당(JSA)은 ① 기여 기반 구직자수당(JSA), ② 소득 기반 구직자수당(JSA), 그리고 ③ 신유형 구직자수당(New Style JSA) 세 가지가 있다(GOV.UK, 2021a). 신유형 구직자수당은 2011년 통합급여(UC) 도입 이후 기존의 기여 기반 구직수당(JSA) 수급자 중 통합급여(UC) 신청 자격이 있을 때 신청할 수 있는 급여이다(노호창, 2018, pp.18-19).

구직자수당(JSA)의 수급자격을 살펴보면, (1) 기여 기반 구직자수당(JSA)의 수급자격은 급여 연도 직전 2년간 제1종 국민보험 기여금에 대한 충분한 납부실적이 있고, 18세 이상~노령연금수급개시연령 미만이고, 전일제 학생이 아니며, 잉글랜드·스코틀랜드·웨일즈 중 한 곳에 거주하고, 근로능력이 있고, 구직활동을 하거나 또는 주당 평균 16시간 미만 노동에 종사하는 경우이다(GOV.UK, 2021a; 노호창, 2018, pp.16-18). (2) 소득 기반 구직자수당(JSA)의 수급자격은 신청자가 주당 평균 16시간 미만 노동에 종사하고, 해당 신청자의 배우자가 주당 평균 24시간 미만 노동에 종사하며, 신청자와 배우자 합산 저축액이 16,000파운드 이하인 경우이다(노호창, 2018, pp.19-20). (3) 신유형 구직자수당(JSA)의 수급자격은 기여 기반 구직자수당(JSA) 수급자격이 있는 자로서 이미 통합급여(UC)를 신청했거나 또는 소득조건으로 지난 6개월간 통합급여(UC)를 받지 못한 경우이다(노호창, 2018, pp.18-19).

둘째, 통합급여(UC)는 기존의 네 가지 소득지원급여(즉, 소득지원(IS), 소득 기반 구직자수당(Income-based JSA), 고용·지원수당(ESA), 주거 급여(HB))와 두 가지 조세급여(근로세액공제(Working Tax Credit, WTC)와 아동세액공제(Child Tax Credit, CTC))를 하나로 통합한 소득 지원급여이다(Hamilton, 2021a; 최복천 외, 2018, p.342). 따라서 통합

16) 1970년 4월 6일~1978년 4월 5일 출생코호트의 경우 67세, 1978년 4월 4일 출생코호트의 경우 68세이다(김윤태, 2019).

급여(UC)의 대상자는 실업자, 저소득층, 장애 및 질병으로 소득활동에 제약이 있는 자이고, 수급자격은 18세 이상부터 노령연금수급개시연령 미만이고, 신청자 본인 또는 본인과 배우자의 합산 저축액이 16,000파운드 이하이며, 영국에 거주하고, 현재 통합급여가 대체한 여섯 가지 급여 중 어느 하나라도 수급하는 경우이다(Hamilton, 2021a). 통합급여(UC)는 월 단위로 지급된다(Hamilton, 2021a). 2011년 통합급여 도입 이후 기존 여섯 가지 급여를 통합급여로 단일화하는 작업은 현재 진행하는 중이며, 2024년까지 통합급여로의 개편이 완료될 예정이다(NAO, 2020, p.11).

셋째, 주거급여(HB)는 사적 임대시장 또는 임시거주시설(supported, sheltered or temporary housing)에 사는 국민이 실업 또는 저소득으로 인해 갖는 월세액 부담을 줄이기 위한 급여이다(GOV.UK, 2021b). 주거급여(HB)의 수급자격은 소득·자산조사에 근거한다(GOV.UK, 2021c). 주거급여(HB)는 전술한 것처럼 통합급여(UC)로 대체되었다(Hamilton, 2021a; 최복천 외, 2018, p.342).

넷째, 모성급여(MB)는 출산예정 산모로 일하는 여성이 출산 전후로 일을 할 수 있도록 지원하는 급여이다(최복천 외, 2018, p.552). 모성급여(MB)는 통상 고용주로부터 받을 수 있는 법정모성급여(Statutory Maternity Pay, SMP)를 의미한다(GOV.UK, 2020). 만일 해당 여성이 법정모성급여(SMP)를 받을 수 없다면 잡센터플러스(JCP)에서 제공하는 모성수당(Maternity Allowance, MA)을 받을 수 있다(GOV.UK, 2020). 모성급여(MB)는 주 단위로 받는다(GOV.UK, 2020).

다섯째, 소득지원(IS)은 저소득인 자로서 일정 시간 미만 노동에 종사하는 경우 그 생계를 보전하기 위해 제공하는 급여이다(최복천 외, 2018, p.347). 소득지원(IS)의 수급자격은 5세 이하 아동을 돌보면서, 질병·장애로 인해 노동능력을 상실한 상태이고, 16세 이상~연금지급개시연령

미만이며, 소득이 없거나 매우 낮고, 저축액이 16,000파운드 이하이고, 잉글랜드·스코틀랜드·웨일즈 중 한 곳에 거주하는 자이다(최복천 외, 2018, p.347). 소득지원(IS)은 기본급여(Basic Payment, BP)와 추가 급여(Extra Payments, EP)로 구성된다(GOV.UK, 2021c; 최복천 외, 2018, pp.348-349). 기본급여(BP)는 개인수당(personal allowance) 형식의 현금지원이고, 추가급여(EP)는 개인적 상황(예컨대, 파트너가 연금 수급자인 경우, 본인이 장애인인 경우, 본인이 다른 가구원을 돌보는 경우)에 따라 추가로 제공하는 현금지원이다(최복천 외, 2018, pp.348-349). 소득지원(IS)은 전술한 것처럼 통합급여(UC)로 대체되었다(Hamilton, 2021a; 최복천 외, 2018, p.342).

한편 고난지원금(Hardship Payment, HP)은 구직자수당(JSA) 수급자가 급여를 받지 못하게 되는 경우 제공하는 급여이다(노호창, 2018, p.21). 고난지원금(HA)의 수급자격은 신청자가 신청자 본인 또는 자녀를 위해 월세, 공과금(난방비 등), 기본식비 등을 감당하기 어려운 경우이다(노호창, 2018, p.21). 고난지원금(HA)의 급여수준은 수급자가 통상 받던 구직자수당(JSA)의 60%이다(노호창, 2018, p.21).

장애인의 경우 다음과 같은 급여를 지원받는다. 첫째, 고용·지원수당(ESA)은 장애·질병으로 인해 노동능력을 상실한 국민의 생계를 지원하는 급여이다(최복천 외, 2018, pp.516-518). 고용·지원수당(ESA)은 기존 장애급여(Incapacity Benefit)를 대체한 급여이다(최복천 외, 2018, p.516). 고용·지원수당(ESA)의 수급자격은 13주 동안 3단계에 걸쳐 진행되는 근로능력사정(Work Capacity Assessment)의 결과에 근거하여 발생한다(최복천 외, 2018, p.517). 고용·지원수당(ESA)은 전술한 것처럼 통합급여(UC)로 대체되었다(Hamilton, 2021a; 최복천 외, 2018, p.342).

둘째, 개인자립급여(PIP)는 성인장애인(16~64세)의 자립생활 과정에

서 발생하는 추가비용을 경감할 목적으로 제공하는 급여이다(최복천 외, 2018, pp.515-516). 개인자립급여(PIP)는 기존 장애생활수당을 대체한 것이다(최복천 외, 2018, p.515). 개인자립급여(PIP)의 수급자격은 총 12가지 활동영역(일상생활활동 10가지, 이동활동 2가지)에서 어려움을 겪는지 평가하여 정한다(최복천 외, 2018, p.516).

셋째, 장애생활수당(DLA)은 장애로 인해 발생하는 추가비용을 지원하기 위한 급여이다(최복천 외, 2018, p.514). 장애생활수당(DLA)은 1992년 최초 도입 시 성인장애인과 장애아동 모두를 포괄했다. 그러나 2013년 4월 이후 성인장애인은 개인자립급여(PIP)를 받게 되어, 장애생활수당(DLA)의 수급대상은 장애아동에 한정된다(최복천 외, 2018, p.514). 장애생활수당(DLA)의 수급자격은 장애검사(disability test)에서 최소 1개 항목에 어려움이 있다고 입증되는 경우이다(최복천 외, 2018, p.514). 장애생활수당(DLA)은 장애아동이 필요한 돌봄 정도(최저·중간·최고율의 3단계)와 외출 시 이동의 어려움 정도(최저·최고율의 2단계)에 따라 지원액이 결정된다(최복천 외, 2018, p.515).

넷째, 간호수당(AA)은 일상생활 시 보조·간호·보호가 필요한 65세 이상 장애인을 지원하기 위한 급여이다(최복천 외, 2018, p.518). 간호수당(AA)의 수급자격은 장애평가 4개 항목 중 하나 이상에서 최소 6개월 이상 어려움이 지속된다고 입증되면 주어진다(최복천 외, 2018, p.518). 간호수당(AA)은 장애인이 필요로 하는 일상생활 보조의 정도(최저·최고율 2단계)에 따라 지원액이 결정된다(최복천 외, 2018, p.518).

다섯째, 간병지원수당(CA)은 장애·질병 때문에 감소된 노동능력을 가진 성인 또는 아동을 돌보는 돌봄노동자를 지원하기 위한 급여이다(GOV.UK, 2021d). 간병지원수당(CA)의 수급자격은 16세 이상의 성인으로, 1주일에 최소 35시간 누군가를 위해 돌봄노동(예컨대, 빨래, 요리, 병원방문보조,

장보기 등 가사보조)을 제공하는 경우이다(GOV.UK, 2021d). 만약 2명이 서로를 돌보는 경우 간병지원수당(CA)은 2명 중 1명만 신청할 수 있다(GOV.UK, 2021d).

나. 영국 고용연계 복지급여의 현황: 수급자 규모 및 급여수준

영국의 고용연계복지 관련 10가지 급여(근로연령층에 대한 다섯 가지 급여, 장애인에 대한 다섯 가지 급여)의 현황을 ① 수급자 규모와 ② 급여 수준을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 영국의 고용연계복지 관련 수급자 규모는 <표 3-3-8>과 같다(GOV.UK, 2021e). <표 3-3-8>에서 보듯 통합급여(UC) 수급자 수가 5,948천 명(2021년 2월 기준)으로 가장 많고, 수급률(영국 전체 인구(18~64세)=100)은 14.41%이다(GOV.UK, 2021e). 반면 소득지원(IS) 수급자 수는 247천 명(2021년 2월 기준)으로 가장 적고, 수급률은 0.64%이다(GOV.UK, 2021e).

급여수준을 구직자수당(JSA), 통합급여(UC), 그리고 고용·지원수당(ESA)을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 구직자수당(JSA)의 급여 수준은 연령조건, 소득액, 저축수준에 따라 달라진다(최복천 외, 2018, p.264). 예컨대, 기여 기반 구직자수당(JSA)의 최대급여액(2021~2022년 기준)은 18~24세의 경우 주당 59.20파운드, 25세 이상의 경우 주당 74.70파운드이다(Hamilton, 2021b). 둘째, 통합급여(UC)의 급여수준은 기본급여로서 독신(25세 미만) 월 344파운드, 독신(25세 이상) 월 411.51파운드, 부부(모두 25세 미만) 합산 490.60파운드, 그리고 부부(본인 또는 배우자 중 1명이 25세 이상) 합산 596.58파운드를 지급한다(InformationNow, 2021). 여기에 부양자녀 수, 자녀의 장애 여부, 월세 비용, 근로능력제한 정도, 돌봄노동자 여부, 아동양육비용에 따라 추가

지원이 주어진다(InformationNow, 2021). 통합급여(UC)는 급여상한(benefit cap)이 있는데, 그 이유는 급여가 일정 수준을 넘지 않도록 하여 노동을 촉진하기 위함이다(최복천 외, 2018, p.343). 셋째, 고용·지원수당(ESA)의 급여수준은 장애·질병으로 인해 노동능력을 상실한 수급자의 연령에 따라 다른데, 25세 미만이면 주당 59.20파운드, 25세 이상이면 주당 74.70파운드를 지급한다(GOV.UK, 2021f).

〈표 3-3-8〉 영국 대상집단별 소득지원급여의 현황: 근로연령층과 장애인

(단위: 천 명, %)

| 대상 | 소득지원급여 종류 | 수급자수 | 수급률 |
|-------|---|-------|-------|
| 근로연령층 | 구직자수당(Jobseeker's Allowance) | 264 | 0.64 |
| | 통합급여(Universal Credit) | 5,948 | 14.41 |
| | 주거급여(Housing Benefit) | 2,907 | 7.04 |
| | 모성급여(Maternity Benefit) | - | - |
| | 소득지원(Income Support) | 247 | 0.60 |
| 장애인 | 고용·지원수당(Employment and Support Allowance) | 1,846 | 4.47 |
| | 개인자립급여(Personal Independence Payment) | 2,663 | 6.45 |
| | 장애생활수당(Disability Living Allowance) | 1,347 | 3.26 |
| | 간호수당(Attendance Allowance) | 1,493 | 3.62 |
| | 간병지원수당(Carer's Allowance) | 1,301 | 3.15 |

주: 2021년 2월 기준임. 수급률은 영국 전체 인구(18~64세) 4,128만 명(https://ycharts.com/indicators/uk_population_aged_1664)을 100으로 간주함. 통합급여와 주거급여 수급자수는 근로연령층과 장애인 모두를 포함함.

자료: GOV.UK(2021e)의 그림 DWP benefits by number of claimants at February 2021 참조.

제4절 소결

고용서비스 선진국들도 새로운 행위자 및 기술 등의 변화에 능동적으로 대응하고자 더욱 효율적이고 효과적인 고용서비스 혁신을 위한 새로운 고용서비스 비즈니스 모델을 개발하고 있다. 이 일환으로 공공고용서비스의 민간위탁사업도 추진되고 있다. 이는 민간의 전문성을 활용한 양질의 고용서비스를 제공하고, 체계적인 관리하에 효율적, 효과적인 사업체계를 확립하여 지속가능한 사업 활동으로 발전하도록 유도하고자 하는 것이다.

고용서비스 선진국들이 공통적으로 고용서비스 혁신을 지속하는 주된 이유 중의 하나는 그동안 취업 취약계층이 노동시장으로 원활히 이행하는데 효과적인 못하였으며 이와 관련 고용서비스가 적절한 대응하지 못했다는 반성에 기인한다.

우리나라도 2006년부터 민간위탁사업을 시행하고 있으나 민간의 전문성을 구매하기보다는 공공고용서비스를 보충하는 수준이라는 지적도 있었다.

구직자 입장에서는 여러 단계의 공급자들에게 서비스를 받는 불편이 발생하여 서비스를 전달받는 과정에서 서비스 단절이 발생되며 양질의 원스톱서비스를 제공받는 데 어려움이 있다는 것이다. 또한 공급자들의 균일한 서비스 품질관리가 어렵다는 점과 공공과 일부 중복되는 경향도 있으며 위탁기준 및 사업운영의 불명료성으로 크리밍, 체리피킹 등의 문제가 여전하다는 점도 지적되었다.

공공고용서비스의 민간위탁사업이 확대되면서 민간고용서비스 역량을 활용하는 공공과 민간의 역할을 지금보다 명확히 정립할 필요가 있다.

영국과 호주와 같이 1차적이고 표준화된 서비스나 급무행정서비스는 공공에서 담당하고, 장기실직자 중심의 심층적이고 개인적인 서비스는

민간에서 담당하도록 하는 것이다. 즉 표준적이고 일반 고객에 대한 서비스는 공공에서 담당하고, 심층적이고 개인적인 서비스는 민간에서 담당하도록 하는 전달체계를 말한다.

또한 민간의 전문성을 구매하여 공공과 민간이 파트너십을 발휘하여 전달체계를 구축하는 일은 선진국에서 공통적으로 발견되고 있다.

한국의 노동시장 여건이 선진국과 다르고 고용서비스 전달체계 구축도 부족하다. 그렇지만 공공부문에서 민간부문으로 고용서비스 제공을 위탁하고(Contracting out, Privatization) 지역파트너십을 구축하는 것을 시도해볼 수 있다. 즉 호주가 민간의 전문적 서비스에 의한 효율적인 전달체계 구조를 구축한 것과 영국이 공공과 민간의 명확한 역할 정립을 통해 효율적으로 취약계층의 취업성과 개선을 위해 노력하는 사례 등에서 시사점을 얻을 수 있다.

호주와 영국에서 근로연령층의 취업상태 유지 및 활성화를 위해 제공되는 다양한 고용연계복지급여들을 체계적으로 검토한 결과가 한국 고용-복지서비스 간 연계 방안 탐색에 주는 함의는 무엇인가?

첫째, 새로운 것 없는 새로움을 내세운 고용서비스 모델 개혁은 효율성·효과성·지속가능성 측면에서 좋은 결과를 거두기 힘들다는 점이다. 호주 정부는 1994년 이후 공공서비스의 효율화라는 명목으로 전면적 민영화 방식의 고용서비스 모델을 발전시켜온 반면, 영국 정부는 1997년 이후 부분적 민영화 방식의 고용서비스 모델을 발전시켜왔다. 호주와 영국은 모두 ‘일하는 국가’ 또는 ‘능력부여국가’라는 정치적 수사를 동원하여 ‘기회’와 ‘민관협력’을 강조하는 고용서비스 모델 개혁을 추진했지만, 결과적으로 공공서비스를 포함한 제반 사회복지서비스 제공에 대한 국가의 책임을 약화시킴으로써 실제 고용서비스를 전달하는 민간구직기관에서 여러 문제(예컨대, 목표 달성을 위해 구직자들에 대한 무분별한 제재를

가하거나 또는 유순하고 성공 가능성이 큰 구직자들에게 집중하여 성과를 내려는 크리밍(creaming) 현상 등)가 발생했다(Domokos, 2011; Henriques-Gomes, 2021). 따라서 호주와 영국 사례는 고용-복지서비스 연계모형 계획·시행과정에서 고용서비스 제공기관의 무분별한 경쟁을 막고, 서비스의 질을 관리하는 국가의 책임과 역할이 매우 중요함을 시사한다.

둘째, 고용연계복지서비스 개혁은 민간 서비스 제공기관들이 경쟁지상주의적·실적 기반의 복지서비스가 아닌 협동적·가치 기반의 복지서비스를 제공할 수 있도록 구조적인 틀을 마련할 때에만 가능하다는 점이다. 예컨대, 한국적 고용-복지서비스 연계모형의 발전을 위해 고용연계복지서비스 영역에 대한 담대하고 과감한 재정투자가 선행될 필요가 있다. 호주에서 2022년 7월 실시 예정인 신고용서비스 모델(NESM)은 온라인시스템 등 전달체계 개혁을 통해 구직자에게 더 효율적으로 서비스를 제공할 것이라고 기대하고 있지만, 기존 잡액티브 모델의 문제점인 사회경제적으로 가장 불리한 계층의 고용촉진에 대한 ‘만성적 저투자’ 문제는 여전히 해결하지 않고 있다고 비판받고 있다(Australian Council of Social Service, 2020). 과감한 재정투자 없이 재정적으로 취약한 민간기관들이 유사한 프로그램을 다른 집단에 적용하는 방식으로 실적경쟁에만 집중하게 된다면, 고용서비스 제공자의 질과 고용서비스 자체의 질이 동시에 하락할 것이고, 결국 사회경제적으로 가장 불리한 계층이 ‘의미 있는 직업 활동’을 찾을 수 있는 기회는 요원할 것이기 때문이다.



제4장

근로연령층 사회보장 실태

제1절 근로연령층 사회보장 수급 실태

제2절 근로연령층 개인 및 가구 특성

제3절 소결

제4장 근로연령층 사회보장 실태

제1절 근로연령층 사회보장 수급 실태

우리나라의 경우 특정 일부 제도(상병수당, 실업부조 등)를 제외하고는 서구 복지국가에서 시행하고 있는 사회보장제도의 틀은 대부분 갖추고 있다고 볼 수 있다(김태완 등, 2020). 사회보장기본법에서는 “사회보장”이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스라고 말한다(사회보장기본법 제1장 제3조17). 이처럼 생애주기별로 갖게 되는 기본적인 욕구 충족과 위기 대응을 지향함에도 불구하고 재정은 제한되어 있고, 정책도 한정적이다. 즉 취약계층, 예를 들어 노인, 장애인, 아동 등 정책 우선 대상을 중심으로 고려해 온 것은 의심의 여지가 없다. 따라서 근로 혹은 노동을 통해 소득을 창출할 수 있는 근로연령층은 사회보장 정책 대상의 후순위가 되는 것은 자연스러운 현상이었다.

ISSA(2021)의 보고서에서 따르면 미국 노인의 88.1%가 연금을, 중증 장애인의 71.8%가 장애 관련 사회보장 혜택을, 아동의 57.4%가 보육 수당을, 여성의 51.9%가 출산 관련 수당을 받는 등 미주 인구의 64.3%는 최소한 한 가지 형태 이상의 사회보장 혜택을 받고 있다. 그러나 ISSA 보고서는, 일반적으로 미주 지역의 사회보장 개입은 노년층을 위한 연금

17) 법제처 국가법령정보센터, 사회보장기본법(<https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%82%AC%ED%9A%8C%EB%B3%B4%EC%9E%A5%EA%B8%B0%EB%3%B8%EB%B2%95>에서 2022.02.10. 인출)

및 건강관리 쪽으로 치우치는 경향이 있다고 지적하면서 근로빈곤층, 소위 '누락된 중간계층(missing middle)'¹⁸⁾을 대상으로 하는 사회보호 개입의 필요성을 제기하였다. 즉, '누락된 중간계층'은 일반적으로 상용직 근로자에 국한되는 사회보험제도에 대한 접근과 빈곤층을 대상으로 하는 기초보장(공공부조) 혜택에서 배제될 수 있으므로, 이들을 포괄하기 위해 사회보장의 범위를 확대해야 한다고 제안하였다(ISSA, 2021).¹⁹⁾ ILO는 최근 보고서를 통해 코로나19가 모든 국가에서 사회보장의 범위, 포괄성 및 적절성에 불평등한 상황과 격차를 노출하는 계기가 되었다고 지적한 바 있다(ILO, 2021, p.18). 우리나라 또한 예외가 아니며 최근 논의되고 있는 대안적 소득보장제도, 예를 들어 기본소득(Basic Income), 부의 소득세(Negative Income Tax), 최저소득보장제도 등이 논의되는 배경의 한 축도 근로연령층에 대한 지원체계가 없다는 것을 꼽을 수 있다(김태완, 2022, pp.49-50).

이러한 관점에서 이번 장에서는 조사자료를 활용하여 우리나라 근로연령층(만 19~64세)의 사회보장 수급 실태를 살펴보고, 이후 논의에 대한 기초자료로 제시하고자 한다. 분석에 활용한 자료는 통계청 가계금융복지조사와 한국보건사회연구원의 한국복지패널조사이다. 통계청의 가계금융복지조사의 경우 우리나라 소득분배지표를 산출하는 국가 공식 통계자료로 소득조사에 특화된 강점이 있으며, 이를 통해 근로연령층에 대한 사회보장 혹은 소득보장 사각지대를 분석하고자 하였다. 다른 실태조사에 비해 가계금융복지조사는 주기성, 많은 표본을 통한 대표성, 최근에는 행정 DB를 통한 보완으로 정확성 등 여러 장점을 지니고 있어, 우리 연구

18) '누락된 중간계층(missing middle)'의 노동자에는 자영업자, 농업 종사자, 이주노동자, 가사노동자, 영세 및 중소기업 노동자, 새로운 형태의 노동에 종사하는 사람들이 포함될 수 있다(ISSA, 2021, p.6).

19) ISSA(2021), Extending and maintaining social security coverage: The Americas.

의 기본 분석 자료로 활용하고자 한다. 더불어 한국보건사회연구원의 한국복지패널 조사는 2006년(소득 기준 2005년) 1차 조사를 시작으로 2020년(소득 기준 2019년) 15차 조사자료까지 15년간 자료가 공표되어 있으며, 소득 및 지출, 자산 등과 함께 국민연금, 고용보험 가입 실태, 기초보장 및 근로장려세제 등 소득보장 수급 실태, 고용서비스 혜택 등 사회보장 실태 파악이 가능하다는 점에서 강점이 있다.

먼저, 가계금융복지조사에서 조사되는 근로연령층이 수급 가능한 사회보장(소득보장)으로 국민기초생활보장급여, 공적연금, EITC, 실업급여, 긴급복지 등 기타 급여를 중심으로 수급 실태 및 사각지대를 분석한 결과이다. 아래 분석은 개인단위로 근로연령층(만 19~64세)에게 해당할 수 있는 제도 외 기초연금, 아동수당 등은 제외하고 분석하였으며, 다만 공적연금의 경우 노령연금 외에 노년층 외에도 수급할 수 있는 경우가 존재하여 분석에 포함하였다.

〈표 4-1-1〉 소득보장제도 사각지대 분석 범주

| 범례 | 소득보장 항목 |
|------------------|---|
| 국기초 (+1) | 국기초 / 국기초+공적연금 / 국기초+근로장려금·자녀장려금 / 국기초+기타(실업급여, 긴급복지 등) |
| 공적연금 (+1) | 공적연금 / 공적연금+근로장려금·자녀장려금 / 공적연금+기타(실업급여, 긴급복지 등) |
| 근로장려금·자녀장려금 (+1) | 근로장려금·자녀장려금 / 근로장려금·자녀장려금+기타(실업급여, 긴급복지 등) |
| 기타 | 기타(실업급여, 긴급복지 등) |
| 3세 가지 이상 | 국기초+공적연금+근로장려금·자녀장려금 / 국기초+근로장려금·자녀장려금+기타(실업급여, 긴급복지 등) / 국기초+공적연금+기타(실업급여, 긴급복지 등) / 공적연금+근로장려금·자녀장려금+기타(실업급여, 긴급복지 등) / 국기초+공적연금+근로장려금·자녀장려금+기타(실업급여, 긴급복지 등) |
| 비수급 | - |

즉, 가계금융복지조사는 가구단위 조사로 가구 내 공적연금을 수급하는 노인이 있는 경우 모든 가구구성원이 공적연금을 수급하는 것으로 간주되는데, 이때 어떤 가구원에 해당하는 공적연금인지 데이터상 구분이 불가하여 본 연구의 해당 분석 대상인 근로연령층이 수급하는 것으로 분석되는 한계가 있음을 미리 밝힌다. 또한 범례별 배타적 설정을 위해 국기초, 공적연금, 근로장려금·자녀장려금의 순으로 우선 구분하였다.

근로연령층 전체(만 16~64세)를 대상으로 분석한 결과, 소득보장제도의 혜택을 받지 못하는 비율이 2018년에 비해 2019년의 경우 모든 소득 계층에서 감소한 모습이다. 그럼에도 불구하고 중위소득 30% 이하인 소득 계층의 42.3%(약 21만 명), 중위소득 30~40% 계층의 28.8%(약 19만 명), 중위소득 40~50% 계층의 31.3%(약 29만 명)²⁰⁾는 여전히 소득보장의

20) 가계금융복지조사 데이터 상 가중치를 적용하여 분석 시 각 소득수준별, 연령별 인구수는 다음과 같으며, 표본조사의 한계상 실제 연령별 인구수와 차이가 발생한다. 본문에 언급된 인구수는 데이터상 분석되는 추정값임을 밝힌다.

〈참고표〉 근로연령층(19--64세) 연령별 인구수(데이터상)

(단위: 만 명)

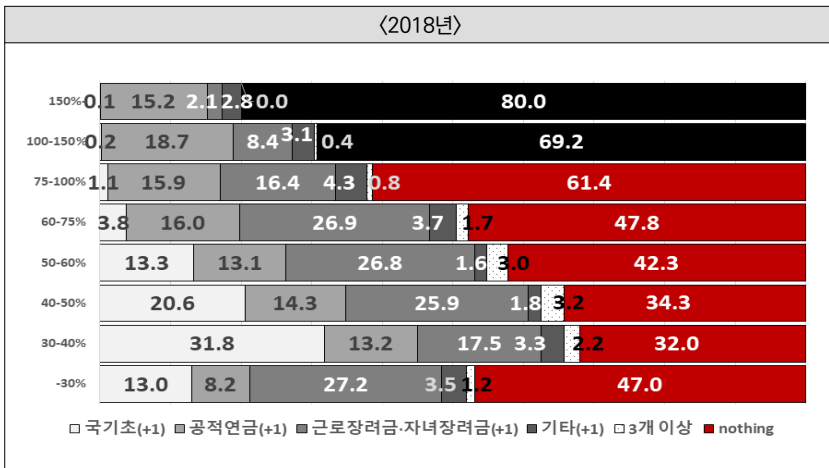
| 2018년 | 18세 이하 | 19-34세 | 35-49세 | 50-64세 | 65세 이상 | 전체 |
|----------|-------------------|-----------------|-------------------|-------------------|-----------------|--------------------|
| -30% | 21.2 | 12.2 | 25.0 | 26.0 | 68.0 | 152.4 |
| 30-40% | 27.4 | 14.5 | 25.0 | 31.4 | 108.5 | 206.8 |
| 40-50% | 45.4 | 26.0 | 42.3 | 39.1 | 95.8 | 248.6 |
| 50-60% | 46.9 | 28.4 | 47.7 | 43.8 | 71.2 | 238.0 |
| 60-75% | 98.7 | 62.8 | 91.9 | 88.8 | 96.0 | 438.2 |
| 75-100% | 182.5 | 126.3 | 186.2 | 168.1 | 128.5 | 791.6 |
| 100-150% | 286.3 | 237.2 | 350.1 | 329.2 | 157.9 | 1,360.7 |
| 150%- | 356.1 | 407.6 | 506.6 | 547.4 | 152.1 | 1,969.8 |
| 합계 | 1,064.6 (19.7) | 915.0 (16.9) | 1,274.7 (23.6) | 1,273.8 (23.6) | 878.1 (16.2) | 5,406.1 (100.0) |
| 2019년 | 18세 이하 | 19-34세 | 35-49세 | 50-64세 | 65세 이상 | 전체 |
| -30% | 12.3 | 11.4 | 17.0 | 20.4 | 56.6 | 117.6 |
| 30-40% | 20.8 | 13.8 | 22.9 | 29.9 | 107.1 | 194.5 |
| 40-50% | 38.5 | 21.7 | 35.6 | 35.4 | 100.2 | 231.4 |
| 50-60% | 46.3 | 25.8 | 44.6 | 50.3 | 90.3 | 257.4 |
| 60-75% | 88.6 | 57.3 | 83.6 | 86.6 | 111.7 | 427.7 |
| 75-100% | 162.7 | 114.7 | 169.7 | 158.4 | 133.8 | 739.3 |
| 100-150% | 288.0 | 242.9 | 343.7 | 337.0 | 183.7 | 1,395.3 |
| 150%- | 359.8 | 394.9 | 520.7 | 562.3 | 165.7 | 2,003.5 |
| 합계 | 1,016.9 (19.0) | 882.6 (16.5) | 1,237.8 (23.1) | 1,280.4 (23.9) | 949.1 (17.7) | 5,366.8 (100.0) |

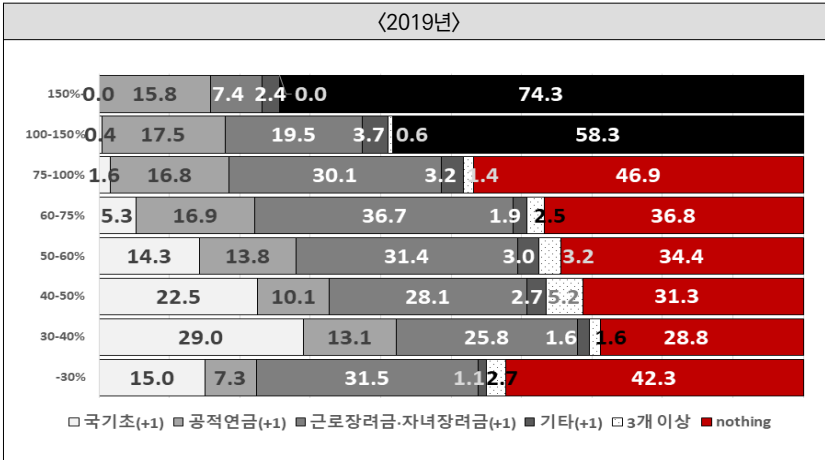
자료: 통계청, 2019년 가계금융복지조사(2018년 소득 기준), 원자료.
 통계청, 2020년 가계금융복지조사(2019년 소득 기준), 원자료.

사각지대에 있는 것으로 나타났다. 국기초(+1) 범례에 근로장려금 및 자녀장려금이 포함되어 분석된 점을 고려한다면, 근로연령층의 경우 소득 보장제도 중 근로장려금 및 자녀장려금 지원을 받는 비율이 높다는 것을 확인할 수 있다. 사회보장제도와 관련하여 노인, 장애인 등 취약계층을 위한 제도를 꾸준히 개선해왔으며, 이로 인해 적용 사각지대보다는 급여 사각지대가 문제 해결의 초점이 되고 있다. 반면 근로연령층은 분석과 같이 소득 수분별로 사회보장, 특히 소득보장 적용 제외의 문제가 심각하게 발생하고 있다. 지난 위기 시(2008년 금융위기, 2010년대 들어 경기침체 등) 마다 근로연령층을 대상으로 일부 제도(근로장려세제, 자산형성지원제도, 기초생활보장제도 근로소득공제 도입 등)가 운영되었지만, 실제 대상자는 협소하고 위기 시 의지할 수 있는 지원제도는 거의 없는 상황이다. 주기적으로 사건 사고로 나타나는 여러 근로연령층 개인과 가구의 문제는 이제는 적극적으로 해소해 나가야 할 시점이다.

[그림 4-1-1] 소득보장제도 수급 비율(19~64세)

(단위: %)





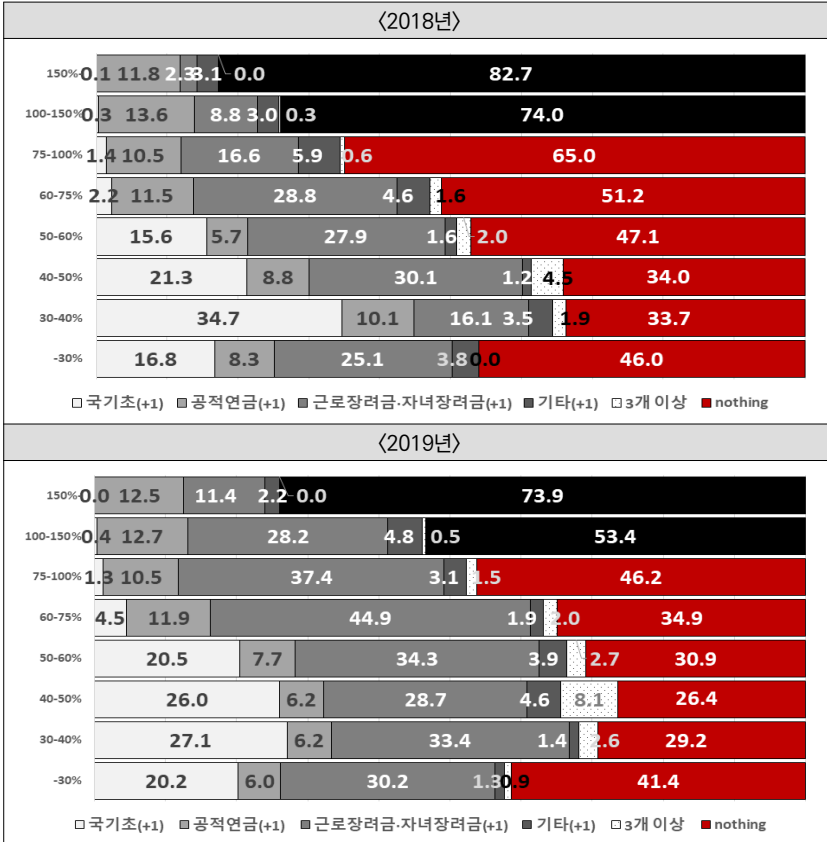
자료: 통계청, 2019년 가계금융복지조사(2018년 소득 기준), 원자료.
 통계청, 2020년 가계금융복지조사(2019년 소득 기준), 원자료.

본 분석에서처럼 근로연령층을 구분하여 세부적으로 살펴보지는 않았으나, 김태완 외(2020)의 연구에서도 64세 이하의 경우 소득보장제도를 경험한 비율이 낮게 나타나는 점을 확인한 바 있다. 더불어 소득보장의 가장 중추적인 역할을 하는 기초생활보장 제도의 경우 빈곤층을 줄이는데 도움이 될 수 있지만, 일시 혹은 단기적 지원으로 근로연령층이 위기 상황에 직면했을 때 위기상황을 극복하기에는 한계가 있음을 지적한 바 있다(김태완 외, 2020, pp.160-161).

근로연령층을 세분화하여 만 19~34세, 35~49세, 50~64세의 3그룹으로 구분하여 살펴보면, 연령별로 크게 차이가 발생하지는 않는다. 먼저 만 19~34세 청년층의 경우 중위소득 30% 이하인 소득계층의 41.4%, 중위소득 30~40% 계층의 29.2%, 중위소득 40~50% 계층의 26.4%가 소득보장의 사각지대에 있는 것으로 나타났다. 물론 전체 근로연령층의 분석 결과와 비슷한 경향으로 사각지대의 비율은 2018년에 비해 2019년의 경우 감소한 모습을 보였다.

[그림 4-1-2] 소득보장제도 수급 비율(19~34세)

(단위: %)

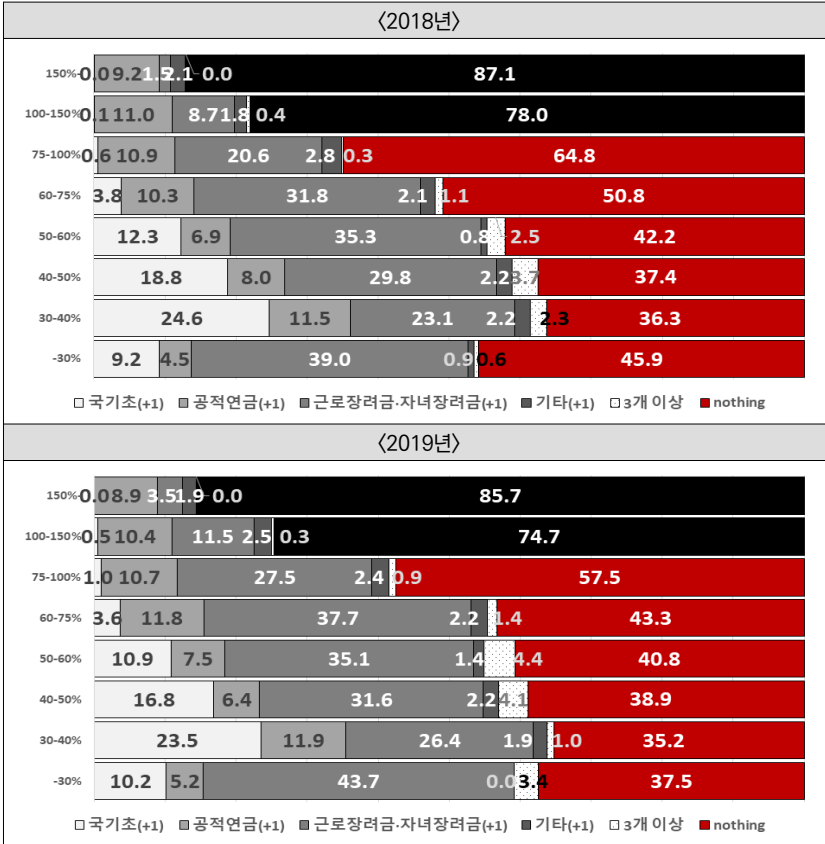


자료: 통계청, 2019년 가계금융복지조사(2018년 소득 기준), 원자료.
 통계청, 2020년 가계금융복지조사(2019년 소득 기준), 원자료.

만 35~49세 중년층은 다른 근로연령층에 비해 사각지대 비율이 낮았으며, 근로장려금 및 자녀장려금 수혜 비율이 높았다. 또한 2018년 대비 2019년의 사각지대 비율 감소폭이 다른 근로연령층에 비해 높다는 등의 특징을 보였다.

[그림 4-1-3] 소득보장제도 수급 비율(35~49세)

(단위: %)



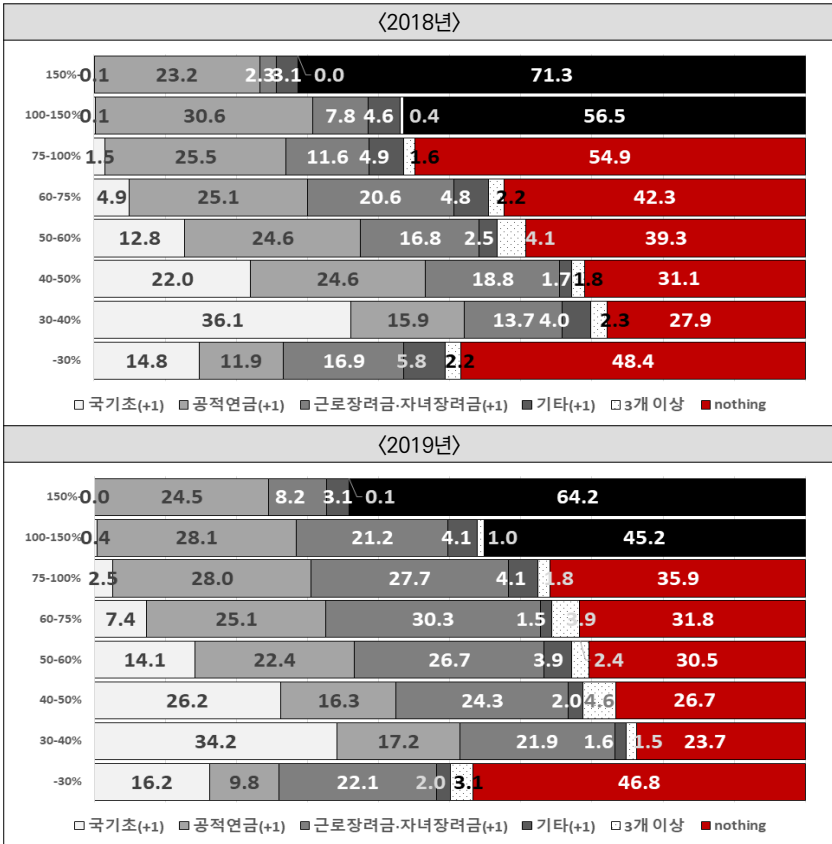
자료: 통계청, 2019년 가계금융복지조사(2018년 소득 기준), 원자료.
 통계청, 2020년 가계금융복지조사(2019년 소득 기준), 원자료.

마지막으로, 만 50~64세 장년층의 경우 다른 근로연령층과 비교해서 공적연금 수혜 비율이 높다는 점과 중위소득 30% 이하 소득계층에서 소득보장 사각지대 비율이 절반 정도로 다른 근로연령층에 비해 높다는 특징을 보인다. 임완섭 외(2017)의 연구에서 실시한 ‘복지 분야 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 조사’에서 복지 담당자가 인식하는

사각지대 문제가 심각한 연령집단에 대해 조사한 바 있다. 이때 사각지대 문제가 가장 심각하다고 인식하고 있는 연령집단은 노인층(49.2%)이었으며, 다음으로 중·장년층(30.2%)을 꼽았다(임완섭 외, 2017, p.79). 본 분석을 통해 살펴본, 조사 자료에서도 근로연령층, 특히 중장년층에 대한 소득보장제도 사각지대 문제가 나타나고 있다.

[그림 4-1-4] 소득보장제도 수급 비율(50~64세)

(단위: %)



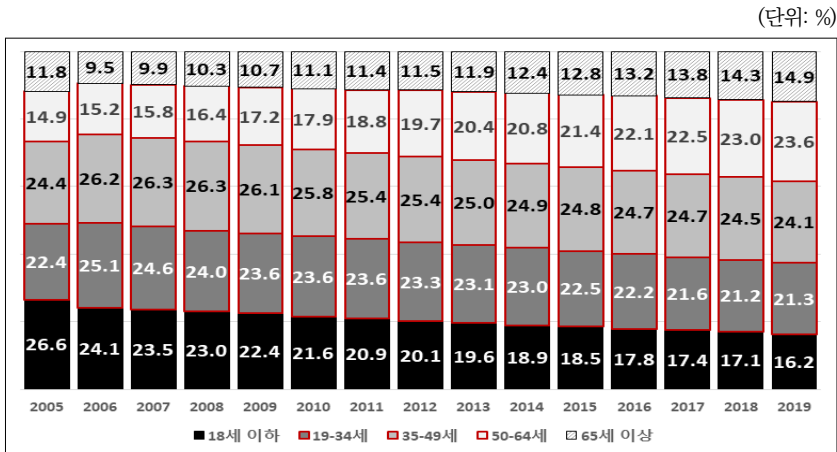
자료: 통계청, 2019년 가계금융복지조사(2018년 소득 기준), 원자료.
 통계청, 2020년 가계금융복지조사(2019년 소득 기준), 원자료.

제2절 근로연령층 개인 및 가구 특성

1. 근로연령층의 특성

다음에서는 한국복지패널 자료를 활용하여 근로연령층의 특성 변화에 대해 살펴보고자 한다. 근로연령은 앞의 분석과 동일하게 만 19~64세로 보았으며, 이들은 전체 인구에서 60~70% 정도 분포하고 있다. 연령별 차이를 살펴보기 위해 19~34세, 35~49세, 50~64세로 구분하여 분석하였다. 또한 소득변수의 경우 조사 포맷이 동일했던 2차(2006년 기준) 이후, 지출변수의 경우 5차(2009년 기준) 이후의 자료를 활용하여 분석 및 제시하였다.

[그림 4-1-5] 근로연령층 연령별 분포



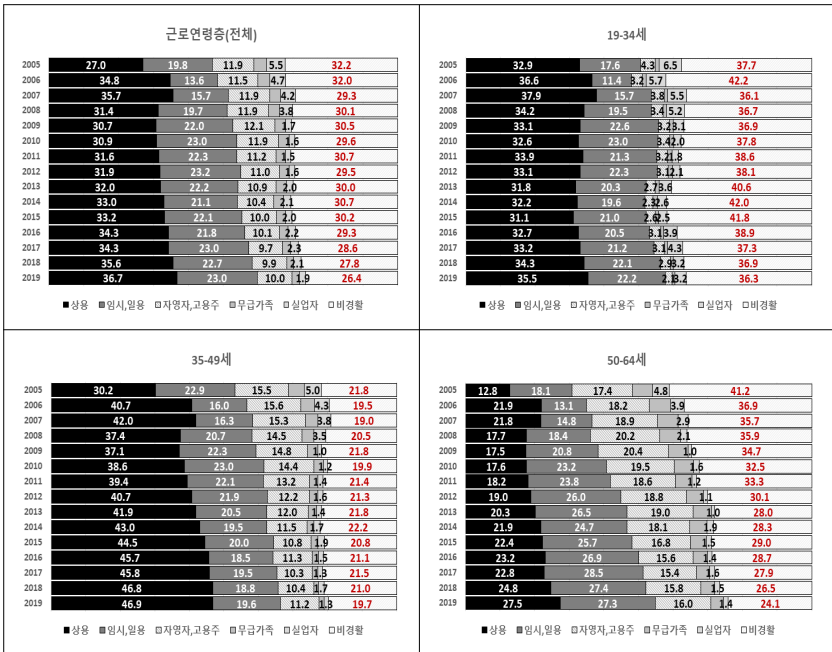
자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널(1~15차) 원자료.

근로연령층의 주된 경제활동상태의 변화를 살펴보면, 상용직의 경우 2009년 이후 지속해서 증가하는 모습을 보이며 임시·일용직 또한 20%

이상의 비율을 차지하고 있다. 고용주 및 자영자의 비율은 10% 정도로 나타났으며, 비경제활동인구의 비율은 2005년 기준 32.2%에서 2019년 기준 25.9%로 다소 감소하는 경향을 보인다. 만 19~34세 청년층은 다른 근로연령층(중장년층)에 비해 비경제활동상태 비율이 높는데, 이는 취업도 실업도 아닌 상태, 즉 학생과 집에서 통근하는 군 복무자(공익근무요원 등) 등이 비경제활동인구로 분류되기 때문으로 보인다. 또 다른 특징으로 만 50~64세 연령층에서 비경제활동인구가 다른 연령층에 비해 크게 감소하여 상용 및 임시·일용직 등 임금근로자의 비중이 증가하는 것으로 나타났다.

[그림 4-1-6] 근로연령층의 주된 경제활동상태

(단위: %)



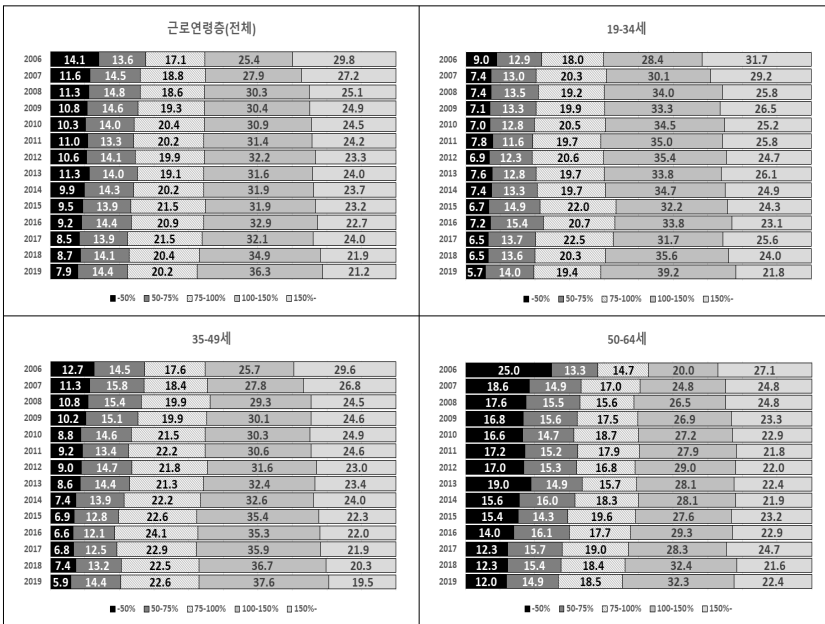
자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널(1~15차) 원자료.

108 근로연령층 사회보장 현황과 복지-고용서비스 연계 방안

중위(균등화 가치분)소득을 기준으로 근로연령층의 소득수준별 분포를 살펴보면, 2005년 기준 중위소득 50% 미만에 해당하는 비중은 18.1% 였으나 점점 감소하여 2019년 기준 7.6%까지 감소하였다.

[그림 4-1-7] 근로연령층의 소득수준별 분포

(단위: %)



자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널(2~15차) 원자료.

근로연령층(만 19~64세)의 가구소득 구성을 살펴보면, 경상소득 내 85% 이상이 근로 및 사업소득이 차지하고 있다. 특징적인 점은 시간이 지날수록 사적이전소득은 2011년을 기점으로 감소하는 반면, 공적이전 소득의 비중은 상대적으로 증가한 모습을 보인다.

〈표 4-1-2〉 근로연령층(19~64세)의 소득구성

(단위: %)

| 구분 | 근로소득 | 사업소득 | 재산소득 | 사적이전소득 | 공적이전소득 | 경상소득 |
|------|------|------|------|--------|--------|-------|
| 2006 | 69.8 | 21.2 | 3.7 | 1.4 | 3.8 | 100.0 |
| 2007 | 67.7 | 20.7 | 3.9 | 4.2 | 3.6 | 100.0 |
| 2008 | 68.1 | 20.2 | 3.5 | 4.5 | 3.8 | 100.0 |
| 2009 | 67.3 | 20.3 | 3.6 | 4.7 | 4.0 | 100.0 |
| 2010 | 65.6 | 22.2 | 3.7 | 4.6 | 3.8 | 100.0 |
| 2011 | 69.2 | 18.4 | 3.8 | 4.7 | 3.9 | 100.0 |
| 2012 | 68.9 | 18.6 | 3.9 | 4.6 | 4.0 | 100.0 |
| 2013 | 69.1 | 18.5 | 3.6 | 4.3 | 4.4 | 100.0 |
| 2014 | 68.8 | 19.1 | 3.3 | 3.9 | 5.0 | 100.0 |
| 2015 | 66.2 | 21.6 | 2.9 | 3.9 | 5.4 | 100.0 |
| 2016 | 68.9 | 17.8 | 3.2 | 4.1 | 5.9 | 100.0 |
| 2017 | 70.0 | 16.7 | 3.5 | 4.1 | 5.7 | 100.0 |
| 2018 | 70.5 | 16.3 | 3.7 | 4.0 | 5.5 | 100.0 |
| 2019 | 71.7 | 15.9 | 3.2 | 3.8 | 5.5 | 100.0 |

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널(2~15차) 원자료.

만 19~34세 청년층의 가구소득 구성을 살펴보면 경상소득 내 90% 정도가 근로 및 사업소득으로 구성되어 있다. 특징적인 점은 사업소득의 비중이 시간이 지남에 따라 다소 감소하는 경향을 보이며, 상대적으로 최근으로 올수록 공적이전소득이 증가한 모습이다. 또한 전체 근로연령층 분석 결과와 비교 시 사적이전소득 비중이 증가 혹은 감소하지 않고 유지되는 경향을 보인다.

〈표 4-1-3〉 청년(19~34세) 근로연령층의 소득구성

(단위: %)

| 구분 | 근로소득 | 사업소득 | 재산소득 | 사적이전소득 | 공적이전소득 | 경상소득 |
|------|------|------|------|--------|--------|-------|
| 2006 | 75.9 | 16.7 | 2.9 | 1.4 | 3.2 | 100.0 |
| 2007 | 72.1 | 17.2 | 3.5 | 4.1 | 3.1 | 100.0 |
| 2008 | 72.7 | 17.2 | 2.7 | 4.4 | 3.1 | 100.0 |
| 2009 | 71.6 | 17.4 | 3.0 | 4.7 | 3.3 | 100.0 |
| 2010 | 71.3 | 17.8 | 3.2 | 4.5 | 3.3 | 100.0 |
| 2011 | 72.7 | 16.3 | 3.3 | 4.4 | 3.4 | 100.0 |

110 근로연령층 사회보장 현황과 복지-고용서비스 연계 방안

| 구분 | 근로소득 | 사업소득 | 재산소득 | 사적이전소득 | 공적이전소득 | 경상소득 |
|------|------|------|------|--------|--------|-------|
| 2012 | 72.8 | 16.0 | 3.3 | 4.4 | 3.4 | 100.0 |
| 2013 | 72.5 | 16.0 | 2.9 | 4.4 | 4.2 | 100.0 |
| 2014 | 71.5 | 16.8 | 2.9 | 4.0 | 4.7 | 100.0 |
| 2015 | 71.7 | 16.6 | 2.4 | 4.0 | 5.3 | 100.0 |
| 2016 | 71.4 | 16.1 | 2.4 | 4.4 | 5.6 | 100.0 |
| 2017 | 72.3 | 15.5 | 3.0 | 4.1 | 5.1 | 100.0 |
| 2018 | 73.3 | 14.9 | 2.7 | 4.3 | 4.8 | 100.0 |
| 2019 | 74.9 | 14.2 | 2.4 | 4.0 | 4.6 | 100.0 |

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널(2~15차) 원자료.

만 35~49세 중년층의 경우 사업소득 비중 감소폭과 공적이전소득 비중의 증가폭이 다른 근로연령층에 비해 상대적으로 컸다.

〈표 4-1-4〉 중년(35-49세) 근로연령층의 소득구성

(단위: %)

| 구분 | 근로소득 | 사업소득 | 재산소득 | 사적이전소득 | 공적이전소득 | 경상소득 |
|------|------|------|------|--------|--------|-------|
| 2006 | 69.3 | 24.6 | 2.8 | 1.3 | 2.0 | 100.0 |
| 2007 | 69.1 | 23.1 | 2.7 | 3.1 | 1.9 | 100.0 |
| 2008 | 70.2 | 21.4 | 2.6 | 3.7 | 2.1 | 100.0 |
| 2009 | 69.4 | 21.6 | 2.7 | 4.0 | 2.3 | 100.0 |
| 2010 | 66.0 | 25.5 | 2.6 | 3.9 | 2.1 | 100.0 |
| 2011 | 72.2 | 18.3 | 2.9 | 4.2 | 2.4 | 100.0 |
| 2012 | 71.5 | 19.1 | 2.7 | 3.9 | 2.7 | 100.0 |
| 2013 | 72.4 | 18.2 | 2.4 | 4.0 | 3.0 | 100.0 |
| 2014 | 73.6 | 17.0 | 2.6 | 3.2 | 3.5 | 100.0 |
| 2015 | 67.1 | 24.2 | 1.9 | 3.2 | 3.6 | 100.0 |
| 2016 | 73.2 | 17.0 | 2.3 | 3.4 | 4.1 | 100.0 |
| 2017 | 72.9 | 16.3 | 2.8 | 3.8 | 4.2 | 100.0 |
| 2018 | 73.4 | 15.4 | 3.4 | 3.4 | 4.4 | 100.0 |
| 2019 | 74.3 | 14.3 | 3.2 | 3.5 | 4.6 | 100.0 |

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널(2~15차) 원자료.

만 50~64세 장년층의 경우 사적이전소득은 감소하는 경향을 보이며, 공적이전소득의 비중은 7~8%대를 유지하고 있다. 근로 및 사업소득의 비중이 다른 근로연령층과 비슷하게 전체 소득의 80% 이상을 차지하지

만, 특징적인 점은 20% 정도가 사업소득 비중으로 다른 연령층에 비해 사업소득 비중이 조금 높다는 것이다.

〈표 4-1-5〉 장년(50~64세) 근로연령층의 소득구성

(단위: %)

| 구분 | 근로소득 | 사업소득 | 재산소득 | 사적연금소득 | 공적연금소득 | 경상소득 |
|------|------|------|------|--------|--------|-------|
| 2006 | 59.8 | 23.3 | 7.1 | 1.6 | 8.1 | 100.0 |
| 2007 | 57.4 | 22.4 | 6.6 | 6.2 | 7.4 | 100.0 |
| 2008 | 57.4 | 22.8 | 6.1 | 6.1 | 7.7 | 100.0 |
| 2009 | 57.2 | 22.8 | 6.1 | 6.0 | 8.0 | 100.0 |
| 2010 | 57.0 | 23.2 | 6.4 | 6.0 | 7.4 | 100.0 |
| 2011 | 59.9 | 21.4 | 6.0 | 5.9 | 6.8 | 100.0 |
| 2012 | 60.4 | 21.1 | 6.2 | 5.8 | 6.5 | 100.0 |
| 2013 | 60.3 | 22.1 | 6.2 | 4.8 | 6.6 | 100.0 |
| 2014 | 59.7 | 24.0 | 4.7 | 4.5 | 7.0 | 100.0 |
| 2015 | 59.3 | 23.6 | 4.8 | 4.6 | 7.8 | 100.0 |
| 2016 | 61.3 | 20.6 | 5.1 | 4.7 | 8.3 | 100.0 |
| 2017 | 64.2 | 18.2 | 4.9 | 4.6 | 8.0 | 100.0 |
| 2018 | 64.5 | 18.8 | 4.9 | 4.4 | 7.4 | 100.0 |
| 2019 | 66.0 | 19.0 | 4.0 | 3.9 | 7.2 | 100.0 |

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널(2~15차) 원자료.

근로연령층의 소비지출 구성비를 살펴보면 식료품비가 소비지출의 1/4 정도로 가장 큰 비중을 차지하고, 다음으로 기타소비지출,²¹⁾ 교통통신비, 교육비, 주거 및 광열수도비 등의 순으로 나타난다. 이러한 경향은 패널 차수에 따라 큰 변화를 보이지 않는다. 다만 지출비목 중에서 다소 변화를 보인 지출비목은 교육비와 교양오락비로, 교육비의 경우 다른 지출비목에 비해 상대적으로 감소하는 모습이며, 반대로 교양오락비의 경우 다소 증가하는 경향을 보였다. 주거 및 광열수도비는 평균적으로 소비지출의 7~8% 정도를 차지하는 것으로 나타났다.

21) 기타소비지출에는 이비용용품 구입 및 서비스(화장품, 비누, 샴푸, 이·미용실, 목욕료 등), 장신구(핸드백, 시계, 귀금속 등), 경조비, 교제비용, 친목회비, 종교 관련(십일조 등) 비용, 보장성보험료(저축성보험 제외), 관혼상비, 용돈 등이 포함된다.

〈표 4-1-6〉 근로연령층(19~64세)의 지출구성

(단위: %)

| 구분 | 식료품 | 주거 및 광열수도 | 가구집기 및 가사용품 | 보육료 | 피복신발 | 보건의료 | 교육 | 교양오락 | 교통통신 | 기타 소비지출 | 사적이전지출 | 소비지출 |
|------|------|-----------|-------------|-----|------|------|-----|------|------|---------|--------|-------|
| 2009 | 24.2 | 7.9 | 1.9 | 0.9 | 3.2 | 4.4 | 9.9 | 3.6 | 16.7 | 21.2 | 6.1 | 100.0 |
| 2010 | 23.9 | 7.2 | 1.9 | 0.9 | 3.2 | 4.4 | 9.8 | 4.1 | 16.6 | 22.2 | 5.9 | 100.0 |
| 2011 | 23.3 | 7.4 | 2.0 | 0.9 | 3.6 | 4.6 | 9.1 | 3.9 | 16.9 | 22.6 | 5.8 | 100.0 |
| 2012 | 22.4 | 7.3 | 2.3 | 1.0 | 3.8 | 4.6 | 8.7 | 4.6 | 17.5 | 21.4 | 6.6 | 100.0 |
| 2013 | 23.2 | 7.5 | 2.3 | 1.0 | 3.8 | 4.4 | 8.6 | 4.4 | 16.8 | 21.3 | 6.6 | 100.0 |
| 2014 | 22.4 | 7.4 | 2.5 | 1.0 | 3.9 | 4.4 | 8.3 | 4.4 | 16.7 | 22.6 | 6.5 | 100.0 |
| 2015 | 23.2 | 7.1 | 2.5 | 0.9 | 3.9 | 4.6 | 7.6 | 4.9 | 16.5 | 22.3 | 6.5 | 100.0 |
| 2016 | 23.0 | 7.0 | 2.8 | 0.9 | 3.8 | 4.7 | 7.6 | 5.0 | 16.2 | 22.8 | 6.3 | 100.0 |
| 2017 | 23.1 | 6.6 | 2.9 | 0.9 | 4.0 | 4.5 | 7.1 | 5.4 | 16.5 | 22.7 | 6.3 | 100.0 |
| 2018 | 22.9 | 6.8 | 2.9 | 0.9 | 3.9 | 4.8 | 6.8 | 5.8 | 16.4 | 22.8 | 6.1 | 100.0 |
| 2019 | 23.6 | 6.7 | 3.2 | 0.8 | 3.6 | 4.9 | 6.7 | 5.7 | 15.7 | 22.7 | 6.4 | 100.0 |

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널(5~15차) 원자료.

근로연령층을 세분화하여 살펴보면, 만 19~34세 청년층의 경우 식료품비와 기타소비지출 비중이 비슷한 수준으로 나타나며, 다음으로 교통통신비, 주거 및 광열수도비, 교육비, 사적이전지출의 순으로 나타났다. 교양오락비의 비중은 2009년 3.8%에서 2019년 기준 6.1%로 1.6배 정도 증가한 모습이다.

〈표 4-1-7〉 청년(19~34세) 근로연령층의 지출구성

(단위: %)

| 구분 | 식료품 | 주거 및 광열수도 | 가구집기 및 가사용품 | 보육료 | 피복신발 | 보건의료 | 교육 | 교양오락 | 교통통신 | 기타 소비지출 | 사적이전지출 | 소비지출 |
|------|------|-----------|-------------|-----|------|------|-----|------|------|---------|--------|-------|
| 2009 | 23.9 | 8.2 | 1.9 | 1.3 | 3.3 | 4.2 | 8.3 | 3.8 | 17.3 | 21.6 | 6.3 | 100.0 |
| 2010 | 23.4 | 7.2 | 1.8 | 1.2 | 3.4 | 4.1 | 8.2 | 4.2 | 17.6 | 22.6 | 6.2 | 100.0 |
| 2011 | 22.9 | 7.3 | 1.9 | 1.2 | 3.7 | 4.3 | 7.7 | 3.9 | 17.9 | 23.1 | 6.1 | 100.0 |
| 2012 | 22.2 | 7.1 | 2.3 | 1.3 | 3.9 | 4.3 | 7.3 | 4.6 | 18.4 | 21.9 | 6.7 | 100.0 |
| 2013 | 22.8 | 7.5 | 2.3 | 1.3 | 4.0 | 4.2 | 7.4 | 4.6 | 17.1 | 22.1 | 6.7 | 100.0 |

| 구분 | 식료품 | 주거 및 광열수도 | 가구 집기 및 가사용품 | 보육료 | 피복신발 | 보건의료 | 교육 | 교양오락 | 교통통신 | 기타 소비지출 | 사적 이전지출 | 소비지출 |
|------|------|-----------|--------------|-----|------|------|-----|------|------|---------|---------|-------|
| 2014 | 22.3 | 7.1 | 2.3 | 1.3 | 3.9 | 4.5 | 7.3 | 4.5 | 16.6 | 23.3 | 6.9 | 100.0 |
| 2015 | 23.1 | 6.9 | 2.4 | 1.0 | 4.0 | 4.5 | 6.3 | 5.1 | 16.9 | 23.3 | 6.5 | 100.0 |
| 2016 | 22.8 | 7.0 | 2.7 | 0.9 | 3.9 | 4.7 | 6.3 | 5.4 | 16.5 | 23.5 | 6.2 | 100.0 |
| 2017 | 22.9 | 6.5 | 2.8 | 0.8 | 4.1 | 4.2 | 5.8 | 5.6 | 17.7 | 23.4 | 6.2 | 100.0 |
| 2018 | 22.8 | 6.7 | 2.7 | 0.8 | 4.1 | 4.4 | 5.3 | 6.3 | 17.2 | 23.5 | 6.1 | 100.0 |
| 2019 | 23.8 | 6.8 | 3.2 | 0.7 | 3.9 | 4.6 | 5.4 | 6.1 | 16.5 | 23.2 | 5.9 | 100.0 |

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널(5~15차) 원자료.

만 35~49세 중년층의 경우 식료품비 비중이 23% 정도로 가장 높았으며, 다음으로 기타소비지출, 교통통신비, 교육비, 주거 및 광열수도비, 사적이전지출의 순으로 나타났다. 다른 근로연령층에 비해 교육비가 높았으며, 이는 35~49세 연령층이 속한 가구에 자녀가 포함되어 있을 가능성이 있음을 짐작할 수 있는 결과이다.

〈표 4-1-8〉 중년(35~49세) 근로연령층의 지출구성

(단위: %)

| 구분 | 식료품 | 주거 및 광열수도 | 가구 집기 및 가사용품 | 보육료 | 피복신발 | 보건의료 | 교육 | 교양오락 | 교통통신 | 기타 소비지출 | 사적 이전지출 | 소비지출 |
|------|------|-----------|--------------|-----|------|------|------|------|------|---------|---------|-------|
| 2009 | 24.6 | 7.3 | 1.9 | 1.2 | 3.1 | 3.8 | 13.5 | 3.5 | 16.9 | 18.6 | 5.8 | 100.0 |
| 2010 | 24.4 | 6.9 | 2.0 | 1.1 | 3.1 | 3.8 | 13.7 | 3.9 | 15.9 | 19.7 | 5.4 | 100.0 |
| 2011 | 23.4 | 7.2 | 2.1 | 1.1 | 3.6 | 4.2 | 12.6 | 3.9 | 16.6 | 19.9 | 5.3 | 100.0 |
| 2012 | 22.4 | 7.0 | 2.4 | 1.4 | 3.8 | 4.0 | 12.2 | 4.6 | 17.0 | 19.1 | 6.1 | 100.0 |
| 2013 | 23.5 | 7.2 | 2.5 | 1.4 | 3.9 | 3.9 | 12.1 | 4.5 | 16.7 | 18.5 | 5.9 | 100.0 |
| 2014 | 22.5 | 7.2 | 2.7 | 1.4 | 4.0 | 3.8 | 11.8 | 4.3 | 16.8 | 19.7 | 5.9 | 100.0 |
| 2015 | 23.3 | 7.1 | 2.7 | 1.4 | 3.9 | 3.9 | 11.3 | 4.8 | 16.3 | 19.4 | 6.0 | 100.0 |
| 2016 | 23.0 | 6.9 | 3.1 | 1.5 | 3.8 | 3.9 | 11.0 | 4.7 | 15.9 | 20.1 | 6.1 | 100.0 |
| 2017 | 23.1 | 6.6 | 3.4 | 1.6 | 4.0 | 3.9 | 10.4 | 5.5 | 15.5 | 19.7 | 6.2 | 100.0 |
| 2018 | 23.0 | 6.6 | 3.4 | 1.7 | 3.9 | 4.3 | 10.1 | 5.7 | 15.7 | 19.8 | 5.8 | 100.0 |
| 2019 | 23.4 | 6.5 | 3.6 | 1.7 | 3.6 | 4.3 | 9.8 | 5.6 | 14.9 | 19.8 | 6.7 | 100.0 |

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널(5~15차) 원자료.

마지막으로 만 50~64세 장년층의 경우 식료품비와 기타소비지출이 전체 지출의 절반을 차지하며, 다음으로 교통통신비, 주거 및 광열수도비, 사적이전지출, 교육비, 보건의료비의 순으로 나타난다. 다른 근로연령층과 비교해서 상대적으로 보건의료비가 차지하는 비중이 높다는 점이 특징이다.

〈표 4-1-9〉 장년(50~64세) 근로연령층의 지출구성

(단위: %)

| 구분 | 식료품 | 주거 및 광열수도 | 가구집기 및 가사용품 | 보육료 | 피복신발 | 보건의료 | 교육 | 교양 오락 | 교통통신 | 기타 소비지출 | 사적이전지출 | 소비지출 |
|------|------|-----------|-------------|-----|------|------|-----|-------|------|---------|--------|-------|
| 2009 | 24.0 | 8.6 | 1.9 | 0.1 | 3.1 | 5.8 | 6.4 | 3.7 | 15.5 | 24.6 | 6.4 | 100.0 |
| 2010 | 24.0 | 7.6 | 1.7 | 0.2 | 3.1 | 5.6 | 6.3 | 4.1 | 16.1 | 25.2 | 6.1 | 100.0 |
| 2011 | 23.5 | 8.0 | 1.8 | 0.1 | 3.5 | 5.5 | 6.0 | 3.7 | 16.0 | 25.9 | 6.1 | 100.0 |
| 2012 | 22.8 | 7.8 | 2.1 | 0.1 | 3.7 | 5.7 | 5.6 | 4.5 | 17.0 | 23.8 | 6.9 | 100.0 |
| 2013 | 23.5 | 8.1 | 2.2 | 0.1 | 3.6 | 5.3 | 5.6 | 4.1 | 16.5 | 23.8 | 7.2 | 100.0 |
| 2014 | 22.2 | 7.9 | 2.6 | 0.1 | 3.8 | 4.9 | 5.3 | 4.5 | 16.8 | 25.2 | 6.8 | 100.0 |
| 2015 | 23.2 | 7.5 | 2.3 | 0.1 | 3.7 | 5.7 | 4.7 | 4.8 | 16.3 | 24.7 | 7.1 | 100.0 |
| 2016 | 23.1 | 7.2 | 2.5 | 0.1 | 3.7 | 5.7 | 5.0 | 4.9 | 16.1 | 25.3 | 6.5 | 100.0 |
| 2017 | 23.3 | 6.6 | 2.5 | 0.1 | 3.9 | 5.3 | 4.7 | 5.2 | 16.6 | 25.3 | 6.7 | 100.0 |
| 2018 | 22.7 | 6.9 | 2.7 | 0.1 | 3.7 | 5.6 | 4.7 | 5.6 | 16.3 | 25.3 | 6.5 | 100.0 |
| 2019 | 23.6 | 6.8 | 2.8 | 0.1 | 3.5 | 5.8 | 4.7 | 5.3 | 15.8 | 25.2 | 6.5 | 100.0 |

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널(5~15차) 원자료.

한국의 지출 부담과 관련하여 김기태 외(2021) 연구에서는 주거·수도·광열비, 의료비, 교육비, 교통비, 통신비를 핵심생계비로 지칭하고 유럽 8개국과 비교를 시도한 바 있다. 비교 결과 한국은 다른 유럽 국가들에 비해 핵심생계비 지출 부담이 높은 수준으로, 주거·수도·광열비를 제외한 교육비, 통신비, 의료비 등이 비교 대상 국가들보다 높았다. 분석에 활용한 주거·수도·광열비에 주택 구입 등에 의한 이자비용이 포함되지 않았을 뿐더러 국가별로 상이한 주거형태를 고려²²⁾한다면, 한국의 지출 부담이 여러 항목에서 높게 나타난다는 것을 확인할 수 있다.

〈표 4-1-10〉 소비지출 대비 핵심생계비(전체 가구)

(단위: %)

| 구분 | | | | | | 핵심생계비 |
|------|---------------|-----|------|------|-----|-------|
| | 주거·수도· 광열비 | 의료비 | 교육비 | 교통비 | 통신비 | |
| 스웨덴 | 19.7 | 2.3 | 0.0 | 16.7 | 3.8 | 42.6 |
| 덴마크 | 21.4 | 2.6 | 0.7 | 15.7 | 2.9 | 43.3 |
| 벨기에 | 14.9 | 5.3 | 0.7 | 15.8 | 3.4 | 40.1 |
| 프랑스 | 15.4 | 1.8 | 0.8 | 15.9 | 2.7 | 36.7 |
| 스페인 | 13.3 | 4.4 | 2.0 | 15.1 | 3.6 | 38.4 |
| 그리스 | 13.2 | 7.4 | 4.0 | 12.1 | 4.2 | 40.9 |
| 아일랜드 | 15.3 | 2.8 | 3.1 | 16.0 | 4.7 | 41.9 |
| 영국 | 17.2 | 1.2 | 2.7 | 15.6 | 3.1 | 39.8 |
| 한국 | 11.2 | 6.8 | 11.1 | 12.4 | 5.7 | 47.2 |

자료: 유럽 8개국은 Household Budget Survey (HBS), 한국은 가계동향조사(2015); 김기태 외 (2021). 한국 가계의 생계비 지출 부담 경감 방안 연구: 유럽 8개국과의 비교 분석을 중심으로. p.165. 〈표 7-1-1〉 재인용.

또한 한국의 소득 1분위에서 지출부담이 가장 큰 지출 항목은 주거·수도·광열비였으며, 의료비와 교육비 등은 다른 국가들에 비해 부담이 높은 것으로 나타났다. 앞에서 분석한 근로연령층별 지출 수준과 일맥상통하는 분석 결과로, 연령별 차이는 있을 수 있으나, 저소득 근로연령층에 대한 지원으로 주거비, 의료비, 교육비 등의 지출 부담에 대한 경감 방안도 고려해볼 직하다.

22) 김기태 외(2019: 10)에서는 다른 국가와 비교 시 한국의 주거비 부담이 상대적으로 낮은 이유에 대해 한국의 전세제도가 월세 부담을 덜어주었을 가능성과 월세 부담 비율이 집값과 비교해 견줘서 높지 않은 점, 주거비의 일부인 전기료, 수도료 등 수도광열비가 다른 국가에 미비해 낮은 수준인 점, 아파트 중심의 주거문화로 인하여 주거관리비가 상대적으로 적게 든다는 점을 꼽았다. 지적하고 있다.

〈표 4-1-11〉 1분위 소비지출 대비 핵심생계비(전체 가구)

(단위: %)

| 구분 | | | | | | 핵심생계비 |
|------|---------------|-----|-----|------|-----|-------|
| | 주거·수도 ·광열비 | 의료비 | 교육비 | 교통비 | 통신비 | |
| 스웨덴 | 29.5 | 2.4 | 0.1 | 11.4 | 4.3 | 47.7 |
| 덴마크 | 33.2 | 3.3 | 0.2 | 10.2 | 3.2 | 50.2 |
| 벨기에 | 26.1 | 5.7 | 0.7 | 12.3 | 4.5 | 49.3 |
| 프랑스 | 21.8 | 1.6 | 1.4 | 13.3 | 3.8 | 41.9 |
| 스페인 | 18.4 | 4.0 | 1.2 | 13.7 | 4.3 | 41.5 |
| 그리스 | 17.9 | 7.2 | 3.1 | 8.5 | 4.2 | 41.0 |
| 아일랜드 | 25.0 | 2.2 | 4.3 | 11.6 | 5.3 | 48.3 |
| 영국 | 34.5 | 0.8 | 1.7 | 9.7 | 3.1 | 49.8 |
| 한국 | 17.1 | 9.4 | 7.0 | 9.2 | 6.4 | 49.1 |

자료: 유럽 8개국은 Household Budget Survey (HBS), 한국은 가계동향조사(2015); 김기태 외 (2021). 한국 가계의 생계비 지출 부담 경감 방안 연구: 유럽 8개국과의 비교 분석을 중심으로. p.165. 〈표 7-2-5〉 재인용.

다음에서는 근로연령층의 사회보장 실태에 대해 살펴보고자 한다. 먼저 대표적인 사회보험인 국민연금 및 고용보험 가입실태를 분석한 결과이다. 국민연금 가입자는 직장가입자가 60% 이상, 지역가입자가 30% 이상으로 분석되었다. 또한 고용보험 가입자는 비해당을 제외하는 경우 고용보험 해당자 중 20% 이상이 미가입 상태임을 확인할 수 있다. 다만 미가입 비율은 시간이 지남에 따라 다소 감소한 모습을 보인다.

소득수준별로 구분하여 살펴보면, 소득수준이 높을수록 지역가입자 비중보다는 직장가입자 비중이 높는데, 주목할 만한 점은 중위소득 50% 미만 집단의 경우 고용보험 가입 비해당에 해당하는 비중이 76.7%로 높고, 가입 비중 또한 중위소득 100% 이상 집단의 1/3 수준으로 나타났다. 비해당을 제외하는 경우 중위소득 50% 미만 소득계층에서 고용보험 미가입 비율은 40%로 높게 나타난다. 즉 소득이 낮은 계층일수록 사회보험의 사각지대에 놓여 있을 가능성이 크다.

〈표 4-1-12〉 근로연령층(19~64세)의 사회보장 실태

(단위: %)

| 구분 | 국민연금 가입종별 | | | | 고용보험 가입 여부 | | | |
|----------|-----------|--------|--------|----------|------------|------|------|-----|
| | 직장 가입자 | 지역 가입자 | 임의 가입자 | 임의계속 가입자 | 비해당 | 가입 | 미가입 | 모름 |
| 2006 | 62.7 | 36.7 | 0.3 | 0.3 | 57.4 | 27.1 | 15.3 | 0.2 |
| 2007 | 56.9 | 42.4 | 0.4 | 0.3 | 54.5 | 28.3 | 17.1 | 0.1 |
| 2008 | 60.7 | 38.0 | 0.9 | 0.3 | 54.6 | 30.4 | 15.0 | 0.0 |
| 2009 | 61.1 | 37.9 | 0.8 | 0.3 | 53.5 | 30.5 | 16.1 | 0.0 |
| 2010 | 59.7 | 39.0 | 1.1 | 0.3 | 51.7 | 32.1 | 16.3 | 0.0 |
| 2011 | 60.4 | 37.5 | 1.7 | 0.4 | 51.7 | 32.5 | 15.7 | 0.0 |
| 2012 | 60.9 | 36.2 | 2.4 | 0.5 | 50.1 | 34.3 | 15.6 | 0.0 |
| 2013 | 62.9 | 33.2 | 3.2 | 0.6 | 51.4 | 34.9 | 13.7 | 0.1 |
| 2014 | 59.8 | 36.6 | 3.0 | 0.7 | 50.8 | 35.4 | 13.9 | 0.0 |
| 2015 | 61.7 | 34.5 | 2.8 | 1.0 | 49.6 | 37.0 | 13.4 | 0.0 |
| 2016 | 62.5 | 33.7 | 2.7 | 1.1 | 48.7 | 38.1 | 13.1 | 0.0 |
| 2017 | 62.5 | 33.3 | 2.9 | 1.3 | 47.8 | 39.4 | 12.8 | 0.0 |
| 2018 | 63.2 | 32.1 | 3.0 | 1.7 | 47.2 | 40.2 | 12.6 | 0.0 |
| 2019 | 64.4 | 30.7 | 3.2 | 1.8 | 46.1 | 41.9 | 12.0 | 0.0 |
| 2019년 기준 | 국민연금 가입종별 | | | | 고용보험 가입 여부 | | | |
| | 직장 가입자 | 지역 가입자 | 임의 가입자 | 임의계속 가입자 | 비해당 | 가입 | 미가입 | 모름 |
| 50% 미만 | 26.8 | 68.1 | 1.2 | 4.0 | 76.7 | 14.0 | 9.4 | 0.0 |
| 50-75% | 49.6 | 45.4 | 2.7 | 2.3 | 54.6 | 33.3 | 12.1 | 0.0 |
| 75-100% | 65.0 | 31.0 | 2.4 | 1.6 | 43.3 | 42.8 | 13.9 | 0.0 |
| 100% 이상 | 70.9 | 23.9 | 3.7 | 1.5 | 40.8 | 47.5 | 11.7 | 0.0 |

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널(2~15차) 원자료

연령을 세분화하여 살펴보면, 만 19~34세 청년층의 경우 다른 근로 연령층에 비해 국민연금 지역가입자 비중이 70% 정도로 높았으며, 시간이 지남에 따라 고용보험 비해당과 미가입 비율은 다소 감소하는 경향을, 반대로 고용보험 가입 비율은 다소 증가하는 경향을 보인다.

〈표 4-1-13〉 청년(19~34세) 근로연령층의 사회보장 실태

(단위: %)

| 구분 | 국민연금 가입종별 | | | | 고용보험 가입 여부 | | | |
|----------|-----------|--------|--------|----------|------------|------|------|-----|
| | 직장 가입자 | 지역 가입자 | 임의 가입자 | 암의계속 가입자 | 비해당 | 가입 | 미가입 | 모름 |
| 2006 | 77.7 | 22.2 | 0.1 | 0.1 | 56.3 | 30.7 | 12.9 | 0.2 |
| 2007 | 69.6 | 30.2 | 0.1 | 0.1 | 51.2 | 32.0 | 16.7 | 0.1 |
| 2008 | 76.6 | 23.2 | 0.1 | 0.0 | 51.0 | 34.8 | 14.3 | 0.0 |
| 2009 | 74.8 | 25.2 | 0.0 | 0.0 | 49.4 | 35.3 | 15.3 | 0.0 |
| 2010 | 68.7 | 31.1 | 0.2 | 0.0 | 48.0 | 36.4 | 15.6 | 0.0 |
| 2011 | 71.1 | 28.6 | 0.4 | 0.0 | 48.6 | 36.8 | 14.6 | 0.0 |
| 2012 | 71.3 | 27.9 | 0.8 | 0.0 | 48.4 | 37.4 | 14.2 | 0.0 |
| 2013 | 71.9 | 27.5 | 0.6 | 0.0 | 52.5 | 35.0 | 12.5 | 0.1 |
| 2014 | 68.8 | 31.0 | 0.0 | 0.1 | 51.8 | 35.4 | 12.8 | 0.0 |
| 2015 | 69.9 | 30.0 | 0.2 | 0.0 | 51.7 | 36.5 | 11.8 | 0.0 |
| 2016 | 68.7 | 31.1 | 0.3 | 0.0 | 50.9 | 37.5 | 11.7 | 0.0 |
| 2017 | 68.8 | 30.8 | 0.4 | 0.0 | 50.2 | 37.9 | 11.9 | 0.0 |
| 2018 | 69.6 | 30.0 | 0.4 | 0.0 | 49.0 | 39.5 | 11.6 | 0.0 |
| 2019 | 71.2 | 28.4 | 0.4 | 0.0 | 47.8 | 40.7 | 11.5 | 0.0 |
| 2019년 기준 | 국민연금 가입종별 | | | | 고용보험 가입 여부 | | | |
| | 직장 가입자 | 지역 가입자 | 임의 가입자 | 암의계속 가입자 | 비해당 | 가입 | 미가입 | 모름 |
| 50% 미만 | 34.3 | 65.7 | 0.0 | 0.0 | 76.3 | 15.5 | 8.2 | 0.0 |
| 50-75% | 55.0 | 44.9 | 0.0 | 0.0 | 57.3 | 32.7 | 9.9 | 0.0 |
| 75-100% | 70.5 | 29.4 | 0.1 | 0.0 | 47.4 | 39.1 | 13.5 | 0.0 |
| 100% 이상 | 77.4 | 22.0 | 0.6 | 0.0 | 43.1 | 45.4 | 11.6 | 0.0 |

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널(2~15차) 원자료.

만 35~49세 중년층의 경우 국민연금 직장가입자의 비중이 크게 증가하였으며, 상대적으로 지역가입자 비중이 감소하는 모습을 보인다. 임의 가입자 또한 증가하는 경향이다. 이들 연령층에서도 소득수준별 국민연금 가입 실태는 차이를 보인다. 고용보험 가입 여부에서도 비해당과 미가입 비중이 감소하며, 가입 비중이 증가하는 경향을 보인다. 이는 직장가입자의 비율이 증가하는 것과 비슷한 맥락으로 이해할 수 있을 것이다.

〈표 4-1-14〉 중년(35~49세) 근로연령층의 사회보장 실태

(단위: %)

| 구분 | 국민연금 가입종별 | | | | 고용보험 가입 여부 | | | |
|----------|-----------|--------|--------|----------|------------|------|------|-----|
| | 직장 가입자 | 지역 가입자 | 임의 가입자 | 임의계속 가입자 | 비해당 | 가입 | 미가입 | 모름 |
| 2006 | 58.9 | 40.9 | 0.3 | 0.0 | 50.6 | 30.2 | 19.1 | 0.1 |
| 2007 | 54.1 | 45.6 | 0.3 | 0.0 | 48.6 | 31.6 | 19.7 | 0.1 |
| 2008 | 58.4 | 40.8 | 0.7 | 0.1 | 48.7 | 33.6 | 17.7 | 0.0 |
| 2009 | 59.9 | 39.3 | 0.7 | 0.0 | 47.7 | 34.1 | 18.2 | 0.0 |
| 2010 | 61.0 | 38.1 | 0.9 | 0.0 | 45.7 | 36.4 | 17.9 | 0.0 |
| 2011 | 61.3 | 36.4 | 2.1 | 0.1 | 45.4 | 37.4 | 17.2 | 0.0 |
| 2012 | 63.2 | 33.7 | 3.1 | 0.0 | 43.8 | 39.9 | 16.4 | 0.0 |
| 2013 | 66.5 | 30.4 | 3.1 | 0.0 | 44.0 | 41.8 | 14.1 | 0.1 |
| 2014 | 63.6 | 33.2 | 3.2 | 0.0 | 43.3 | 42.7 | 14.0 | 0.0 |
| 2015 | 67.1 | 30.3 | 2.5 | 0.0 | 41.5 | 45.1 | 13.5 | 0.0 |
| 2016 | 67.7 | 29.7 | 2.6 | 0.0 | 41.3 | 46.4 | 12.3 | 0.0 |
| 2017 | 67.0 | 30.3 | 2.7 | 0.0 | 41.0 | 46.7 | 12.3 | 0.0 |
| 2018 | 67.9 | 29.7 | 2.4 | 0.0 | 40.9 | 47.6 | 11.6 | 0.0 |
| 2019 | 68.3 | 28.7 | 3.1 | 0.0 | 40.4 | 49.1 | 10.5 | 0.0 |
| 2019년 기준 | 국민연금 가입종별 | | | | 고용보험 가입 여부 | | | |
| | 직장 가입자 | 지역 가입자 | 임의 가입자 | 임의계속 가입자 | 비해당 | 가입 | 미가입 | 모름 |
| 50% 미만 | 26.7 | 72.6 | 0.8 | 0.0 | 75.9 | 15.2 | 8.9 | 0.0 |
| 50-75% | 52.0 | 45.1 | 2.9 | 0.0 | 51.6 | 37.8 | 10.6 | 0.0 |
| 75-100% | 69.4 | 28.3 | 2.3 | 0.0 | 38.2 | 50.2 | 11.7 | 0.0 |
| 100% 이상 | 75.0 | 21.5 | 3.6 | 0.0 | 34.8 | 55.0 | 10.2 | 0.0 |

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널(2~15차) 원자료.

마지막으로, 만 50~64세 장년층의 경우 국민연금 직장가입자의 비중은 증가하는 반면, 지역가입자의 비중이 감소하는 모습을 보였으며, 임의가입자 및 임의계속 가입자의 비중이 증가하였다. 고용보험 가입 여부에서도 2000년대 중반의 경우 70% 정도가 고용보험 비해당이었던 반면, 최근 들어 비해당 비중이 감소하고 고용보험 가입 비중이 증가하는 경향을 보인다.

〈표 4-1-15〉 장년(50~64세) 근로연령층의 사회보장 실태

(단위: %)

| 구분 | 국민연금 가입종별 | | | | 고용보험 가입 여부 | | | |
|----------|-----------|--------|--------|-----------|------------|------|------|-----|
| | 직장 가입자 | 지역 가입자 | 임의 가입자 | 암의 계속 가입자 | 비해당 | 가입 | 미가입 | 모름 |
| 2006 | 41.8 | 55.5 | 1.0 | 1.7 | 70.8 | 16.0 | 12.9 | 0.3 |
| 2007 | 39.4 | 57.4 | 1.4 | 1.8 | 69.6 | 16.9 | 13.5 | 0.0 |
| 2008 | 39.8 | 55.9 | 2.8 | 1.5 | 69.6 | 18.6 | 11.8 | 0.0 |
| 2009 | 40.9 | 55.5 | 2.2 | 1.3 | 67.7 | 18.3 | 14.0 | 0.0 |
| 2010 | 42.5 | 53.5 | 2.9 | 1.2 | 65.2 | 20.0 | 14.8 | 0.0 |
| 2011 | 42.6 | 52.9 | 3.0 | 1.5 | 64.2 | 20.6 | 15.1 | 0.0 |
| 2012 | 42.6 | 52.0 | 3.3 | 2.1 | 60.4 | 23.3 | 16.3 | 0.0 |
| 2013 | 46.2 | 44.9 | 6.5 | 2.4 | 59.2 | 26.2 | 14.5 | 0.1 |
| 2014 | 43.4 | 48.3 | 6.0 | 2.3 | 58.5 | 26.6 | 14.9 | 0.0 |
| 2015 | 44.9 | 45.4 | 6.0 | 3.7 | 56.8 | 28.2 | 14.9 | 0.0 |
| 2016 | 48.1 | 42.4 | 5.5 | 4.0 | 55.0 | 29.6 | 15.5 | 0.0 |
| 2017 | 49.4 | 40.1 | 5.9 | 4.6 | 53.1 | 32.8 | 14.1 | 0.0 |
| 2018 | 50.2 | 37.5 | 6.6 | 5.8 | 52.4 | 33.0 | 14.6 | 0.0 |
| 2019 | 52.5 | 35.7 | 6.0 | 5.8 | 50.5 | 35.6 | 13.9 | 0.0 |
| 2019년 기준 | 국민연금 가입종별 | | | | 고용보험 가입 여부 | | | |
| | 직장 가입자 | 지역 가입자 | 임의 가입자 | 암의 계속 가입자 | 비해당 | 가입 | 미가입 | 모름 |
| 50% 미만 | 23.2 | 65.7 | 2.2 | 9.0 | 77.2 | 12.7 | 10.1 | 0.0 |
| 50-75% | 40.7 | 46.4 | 5.1 | 7.8 | 55.3 | 29.4 | 15.3 | 0.0 |
| 75-100% | 51.2 | 37.6 | 5.1 | 6.1 | 45.8 | 37.2 | 17.1 | 0.0 |
| 100% 이상 | 59.2 | 28.9 | 7.0 | 4.9 | 44.9 | 41.8 | 13.3 | 0.0 |

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널(2~15차) 원자료.

사회보장 수혜 실태를 살펴보기 위해 우리나라의 대표적인 공공부조인 기초보장제도의 수급 비율과 근로연계형 소득지원제도인 근로장려제도의 수급 비율을 분석했다. 먼저, 기초보장의 경우 2005년부터 3~4%대의 수급 비율을 보이며, 맞춤형 급여체계로 개편된 이후 다소 증가하여 근로연령층의 5% 정도가 기초보장을 수급하고 있는 것으로 나타났다.

연령별로 세분화하여 살펴보면, 35~49세 중년층에 비해 19~34세 청년층과 50~64세 장년층에서 기초보장 수급 비율이 높았다. 특히 만 19~34세 청년층의 경우 기초보장수급 비율이 2006년 2.9%에서 2019년 5.5%로 다른 연령층에 비해 크게 증가하였고, 반면 만 35~49세 중년층의 경우 기초보장수급 비율이 감소한 모습이다. 소득수준별로 비교해보면, 예상할 수 있듯이 중위소득 50% 미만의 경우 30% 정도가 기초보장급여를 수급하고 있었으며, 근로장려세제의 경우 19~34세 청년층과 50~75% 소득수준의 집단에서 수혜 비율이 높았다.

〈표 4-1-16〉 근로연령층(19~64세)의 기초보장 및 근로장려세제 수급 실태

(단위: %)

| 구분 | 기초보장 수급 | | | | 근로장려세제 수급 | | | |
|---------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 19-64세 | 19-34세 | 35-49세 | 50-64세 | 19-64세 | 19-34세 | 35-49세 | 50-64세 |
| 2006 | 4.3 | 2.9 | 4.6 | 6.1 | | | | |
| 2007 | 4.7 | 3.7 | 4.8 | 6.0 | | | | |
| 2008 | 4.7 | 3.6 | 4.6 | 6.2 | | | | |
| 2009 | 4.7 | 3.7 | 4.3 | 6.5 | 1.9 | 1.6 | 3.0 | 0.6 |
| 2010 | 4.4 | 3.5 | 3.6 | 6.5 | 1.6 | 1.6 | 2.3 | 0.5 |
| 2011 | 4.5 | 3.8 | 3.6 | 6.5 | 1.6 | 1.3 | 2.4 | 0.7 |
| 2012 | 4.3 | 3.4 | 3.4 | 6.4 | 2.3 | 2.3 | 3.2 | 1.2 |
| 2013 | 4.1 | 3.3 | 3.3 | 6.0 | 1.4 | 1.3 | 2.1 | 0.6 |
| 2014 | 4.1 | 3.8 | 3.0 | 5.9 | 2.3 | 2.5 | 2.3 | 2.1 |
| 2015 | 4.6 | 4.4 | 3.5 | 6.2 | 4.0 | 3.7 | 4.4 | 4.0 |
| 2016 | 5.0 | 5.4 | 3.5 | 6.4 | 4.9 | 4.6 | 4.8 | 5.2 |
| 2017 | 4.8 | 5.3 | 3.4 | 6.1 | 5.3 | 4.8 | 5.5 | 5.7 |
| 2018 | 5.1 | 5.8 | 3.5 | 6.4 | 4.6 | 4.3 | 4.3 | 5.2 |
| 2019 | 5.2 | 5.5 | 3.5 | 6.6 | 9.8 | 11.7 | 7.8 | 10.1 |
| | 기초보장 수급 | | | | 근로장려세제 수급 | | | |
| | 19-64세 | 19-34세 | 35-49세 | 50-64세 | 19-64세 | 19-34세 | 35-49세 | 50-64세 |
| 50% 미만 | 32.9 | 38.7 | 29.2 | 32.3 | 13.3 | 21.6 | 11.1 | 10.9 |
| 50-75% | 11.2 | 14.5 | 5.5 | 13.9 | 18.6 | 17.7 | 15.5 | 22.3 |
| 75-100% | 1.8 | 1.1 | 2.4 | 1.8 | 14.6 | 21.2 | 10.5 | 13.5 |
| 100%이상 | 1.0 | 1.7 | 0.7 | 0.7 | 5.4 | 6.3 | 4.4 | 5.5 |

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널(2~15차) 원자료.

고용 관련 서비스 수혜의 경우 경험한 비율이 거의 나타나지 않았으며, 경험 비율의 절대적인 수치는 높지 않으나 이들 서비스 중 자활근로, 실업자 직업훈련, 취업성공패키지 등의 수혜 비율이 다른 고용서비스에 비해 다소 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-1-17〉 근로연령층(19~64세)의 고용서비스 수혜 비율

(단위: %)

| 구분 | 공공근로 | 노인일자리 | 자활근로 | 사회적기업 | 직장체험연수 | 실업자 직업훈련 | 창업지원 | 희망근로 | 청년인턴십제도 | 근로자 능력개발훈련 | 취업성공패키지 | 기타 |
|------|------|-------|------|-------|--------|----------|------|------|---------|------------|---------|------|
| 2012 | 0.33 | 0.01 | 0.31 | 0.12 | 0.09 | 0.31 | 0.10 | 0.03 | 0.06 | 0.20 | | 0.23 |
| 2013 | 0.27 | 0.01 | 0.36 | 0.08 | 0.08 | 0.45 | 0.06 | 0.08 | 0.08 | 0.23 | | 0.09 |
| 2014 | 0.18 | - | 0.25 | 0.06 | 0.01 | 0.79 | 0.03 | 0.03 | 0.10 | 0.16 | | 0.11 |
| 2015 | 0.24 | - | 0.29 | 0.01 | 0.03 | 0.70 | 0.03 | 0.08 | 0.03 | 0.17 | | 0.11 |
| 2016 | 0.16 | - | 0.28 | 0.01 | - | 0.34 | - | 0.01 | 0.02 | 0.06 | 0.28 | 0.09 |
| 2017 | 0.19 | - | 0.28 | - | 0.06 | 0.40 | 0.01 | 0.02 | 0.01 | 0.18 | 0.22 | 0.12 |
| 2018 | 0.14 | 0.02 | 0.25 | - | 0.01 | 0.45 | 0.06 | 0.07 | 0.10 | 0.13 | 0.27 | 0.09 |
| 2019 | 0.31 | - | 0.23 | 0.07 | - | 0.22 | 0.03 | - | 0.06 | 0.20 | 0.28 | 0.11 |

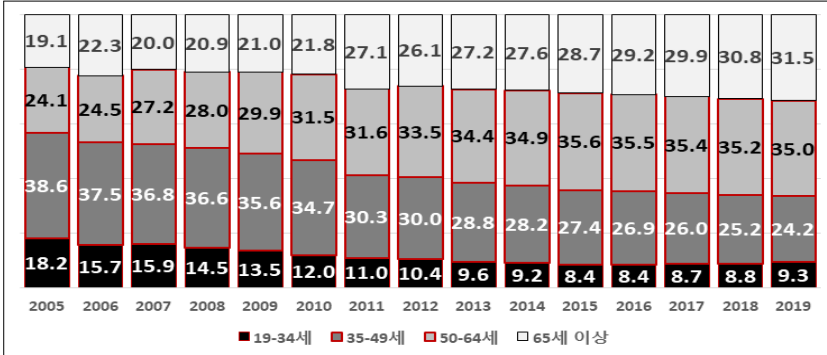
자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널(8~15차) 원자료.

2. 근로연령층 가구주 가구의 특성

앞의 분석에서 개인단위를 기준으로 분석하였다면, 이후 분석에서는 근로연령층 가구주의 특성과 그 가구의 특성에 대해 살펴보고자 한다. 복지패널의 가구데이터를 기준으로 분석한 결과, 19~64세 근로연령의 가구주 비중은 2005년 기준 80% 정도에서 2019년 기준 70% 정도로 10%p 정도 감소한 것으로 나타난다.

[그림 4-1-8] 근로연령층 가구주의 연령 분포

(단위: %)

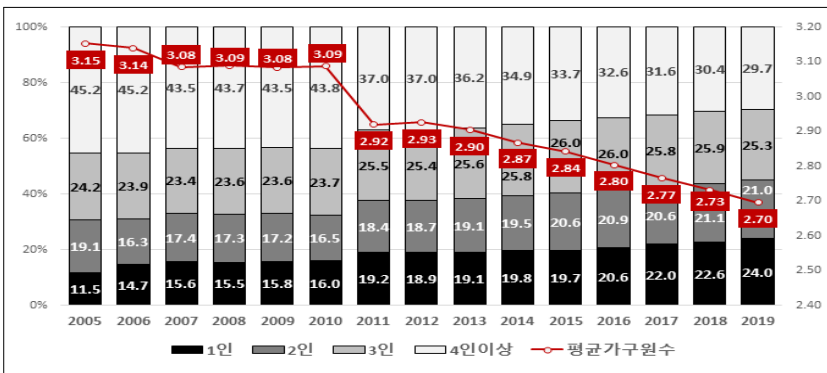


주: 18세 이하 가구주 비율은 0.00~0.03% 이하로 그림에 제시하지 않음.
 자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널(1~15차) 원자료.

근로연령대 가구주 가구의 평균 가구원 수는 2005년 기준 3.15명에서 2019년 기준 2.70명으로 조금 낮아졌으며, 특히 1인 가구의 비중이 매우 증가하였다. 또한 4인 이상 가구의 비중이 지난 15년간 지속해서 감소하여 2005년 대비 2019년에는 15.5%p 감소한 것으로 분석되었다.

[그림 4-1-9] 근로연령층(19~64세) 가구주 가구의 가구원 수 분포

(단위: %, 명)

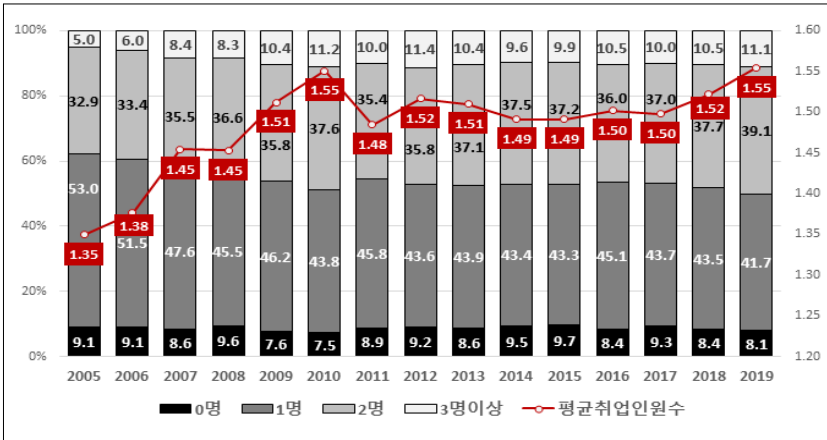


자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널(1~15차) 원자료.

가구 내 평균 취업인원 수는 큰 차이를 보이지 않으며, 취업인원이 3명 이상인 가구의 비중이 다소 증가한 모습을 보인다.

[그림 4-1-10] 근로연령층(19~64세) 가구주 가구의 취업인원 수 분포

(단위: %, 명)

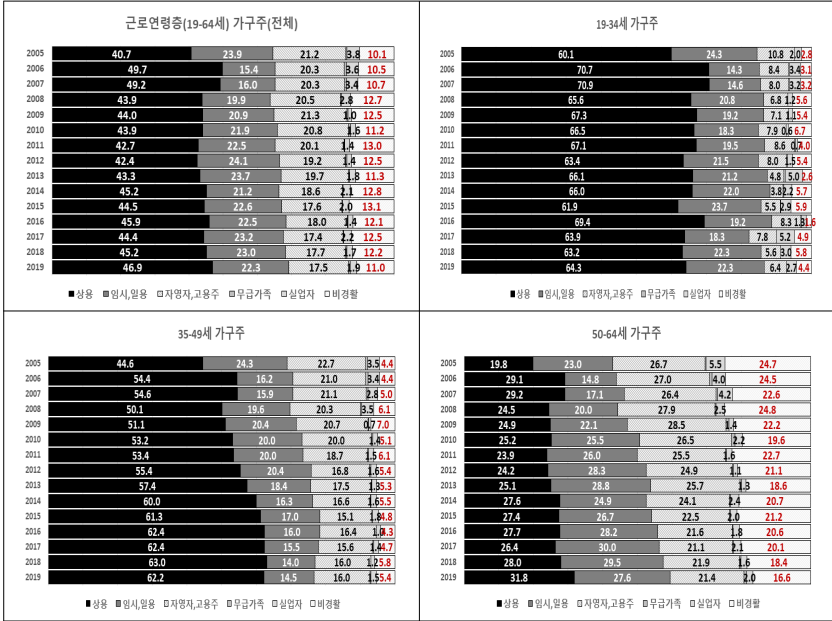


자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널(1~15차) 원자료.

근로연령층 가구주의 주된 경제활동상태는 70% 정도가 임금근로자(상용, 임시, 일용직)였으며, 만 19~34세 청년층, 만 35~49세 연령층의 경우 그 비중이 더욱 높은 것으로 나타났다. 만 50~64세 장년층 가구주의 경우 다른 근로연령층에 비해 상용직 비율이 현저히 낮으며 임시·일용직, 자영자 및 고용주, 비경제활동상태 비율이 높은 특징을 보인다.

[그림 4-1-11] 근로연령층 가구주의 주된 경제활동상태

(단위: %)



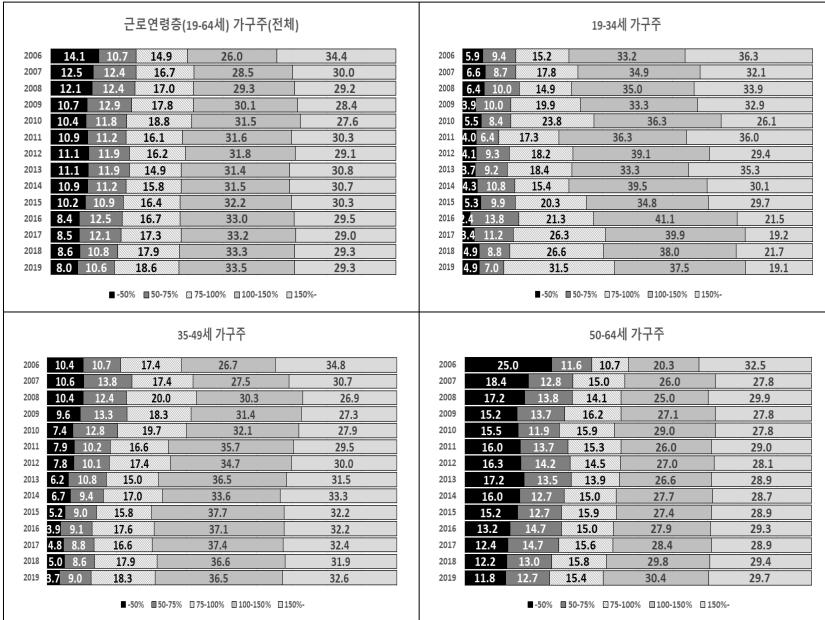
자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널(1~15차) 원자료.

중위(균등화 가치분)소득을 기준으로 근로연령층 가구주 가구의 소득 수준별 분포를 살펴보면 2005년 기준 중위소득 50% 미만에 해당하는 비중은 17.2%였으나 점점 감소하여 2019년 기준 8.0%까지 감소하였다. 19~34세 청년 가구주 가구의 경우 50% 미만에 분포하는 비율은 다른 연령층에 비해 다소 낮게 나타났으며, 75~100% 소득수준에 많이 분포하고 있는 것으로 나타났다. 특징적인 점은 청년층 가구주의 경우 중위소득 75~100% 구간의 비중이 증가하는 반면, 150% 이상 구간의 비중이 감소하는 경향을 보인다. 즉, 중위소득 100% 이상의 비중이 감소하였는데, 이는 35세 이상 가구주에서 중위소득 100% 비중이 증가하는 것과 상반된 특징이다.

126 근로연령층 사회보장 현황과 복지-고용서비스 연계 방안

[그림 4-1-12] 근로연령층 가구주 가구의 소득수준별 분포

(단위: %)



자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널(2~15차) 원자료.

근로연령층의 가구소득 구성을 살펴보면 경상소득 내 90% 정도가 근로 및 사업소득이 차지하고 있으며, 사업소득의 비중은 다소 감소하는 모습이다. 또한 개인단위 분석에서처럼 시간이 지날수록 사적이전소득은 감소하는 반면, 공적이전소득의 비중은 상대적으로 증가하는 모습을 보인다.

〈표 4-1-18〉 근로연령층(19~64세) 가구주 가구의 소득구성

(단위: %)

| 구분 | 근로소득 | 사업소득 | 재산소득 | 사적이전소득 | 공적이전소득 | 경상소득 |
|------|------|------|------|--------|--------|-------|
| 2006 | 71.5 | 20.0 | 3.4 | 1.6 | 3.5 | 100.0 |
| 2007 | 69.3 | 19.7 | 3.3 | 4.5 | 3.1 | 100.0 |
| 2008 | 69.7 | 18.9 | 3.1 | 5.0 | 3.3 | 100.0 |
| 2009 | 69.1 | 18.8 | 3.1 | 5.5 | 3.5 | 100.0 |
| 2010 | 67.2 | 21.1 | 3.2 | 5.1 | 3.4 | 100.0 |
| 2011 | 70.3 | 17.6 | 3.2 | 5.4 | 3.5 | 100.0 |
| 2012 | 69.9 | 17.5 | 3.5 | 5.5 | 3.7 | 100.0 |
| 2013 | 70.9 | 16.9 | 3.2 | 5.0 | 4.1 | 100.0 |
| 2014 | 70.7 | 17.4 | 2.9 | 4.5 | 4.5 | 100.0 |
| 2015 | 71.1 | 15.9 | 2.8 | 4.7 | 5.4 | 100.0 |
| 2016 | 69.9 | 16.7 | 2.9 | 4.7 | 5.8 | 100.0 |
| 2017 | 70.5 | 16.2 | 3.2 | 4.8 | 5.4 | 100.0 |
| 2018 | 71.0 | 15.7 | 3.3 | 5.0 | 5.1 | 100.0 |
| 2019 | 72.1 | 15.6 | 2.9 | 4.3 | 5.1 | 100.0 |

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널(2~15차) 원자료.

만 19~34세 청년층 가구주 가구의 소득구성비는 근로소득이 80% 후반대로 높고, 사업소득의 비중은 시간이 지남에 따라 감소하는 경향을 보인다.

〈표 4-1-19〉 청년(19~34세) 근로연령층 가구주 가구의 소득구성

(단위: %)

| 구분 | 근로소득 | 사업소득 | 재산소득 | 사적이전소득 | 공적이전소득 | 경상소득 |
|------|------|------|------|--------|--------|-------|
| 2006 | 85.6 | 10.8 | 0.9 | 1.4 | 1.4 | 100.0 |
| 2007 | 81.4 | 11.3 | 1.5 | 4.3 | 1.4 | 100.0 |
| 2008 | 83.0 | 9.6 | 0.9 | 5.2 | 1.3 | 100.0 |
| 2009 | 82.5 | 8.1 | 1.0 | 6.9 | 1.5 | 100.0 |
| 2010 | 83.5 | 8.0 | 0.7 | 5.8 | 2.0 | 100.0 |
| 2011 | 82.7 | 9.0 | 1.2 | 5.1 | 2.1 | 100.0 |
| 2012 | 84.7 | 5.8 | 1.0 | 5.9 | 2.5 | 100.0 |
| 2013 | 85.3 | 5.6 | 0.5 | 5.4 | 3.2 | 100.0 |
| 2014 | 85.2 | 5.6 | 0.4 | 5.6 | 3.1 | 100.0 |
| 2015 | 84.9 | 5.6 | 0.7 | 5.5 | 3.3 | 100.0 |
| 2016 | 82.1 | 7.3 | 0.3 | 6.9 | 3.3 | 100.0 |
| 2017 | 82.6 | 6.8 | 1.6 | 6.5 | 2.4 | 100.0 |
| 2018 | 80.7 | 5.6 | 0.8 | 10.3 | 2.6 | 100.0 |
| 2019 | 87.7 | 4.8 | 0.6 | 4.6 | 2.3 | 100.0 |

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널(2~15차) 원자료.

만 35~49세 중년층 가구주 가구의 소득구성비는 근로 및 사업소득이 90% 정도를 차지하나 청년층 가구주 가구보다 사업소득의 비중이 다소 높다는 점에서 차이를 보인다. 또한 재산소득의 비중이 2%대로 청년층 가구주 가구보다 높다.

〈표 4-1-20〉 중년(35~49세) 근로연령층 가구주 가구의 소득구성

(단위: %)

| 구분 | 근로소득 | 사업소득 | 재산소득 | 사적이전소득 | 공적이전소득 | 경상소득 |
|------|------|------|------|--------|--------|-------|
| 2006 | 72.1 | 22.1 | 2.4 | 1.4 | 2.0 | 100.0 |
| 2007 | 70.6 | 21.9 | 2.4 | 3.4 | 1.8 | 100.0 |
| 2008 | 72.1 | 20.1 | 2.0 | 3.9 | 1.9 | 100.0 |
| 2009 | 71.6 | 19.7 | 2.3 | 4.4 | 2.0 | 100.0 |
| 2010 | 68.2 | 23.5 | 2.2 | 4.2 | 1.9 | 100.0 |
| 2011 | 73.5 | 17.8 | 2.0 | 4.6 | 2.1 | 100.0 |
| 2012 | 73.2 | 17.7 | 2.3 | 4.3 | 2.5 | 100.0 |
| 2013 | 73.7 | 17.5 | 1.9 | 4.2 | 2.8 | 100.0 |
| 2014 | 76.0 | 15.3 | 1.9 | 3.4 | 3.3 | 100.0 |
| 2015 | 76.0 | 14.7 | 1.7 | 4.0 | 3.7 | 100.0 |
| 2016 | 75.3 | 15.6 | 1.7 | 3.6 | 3.8 | 100.0 |
| 2017 | 74.6 | 15.9 | 2.1 | 3.9 | 3.5 | 100.0 |
| 2018 | 75.3 | 14.9 | 2.9 | 3.6 | 3.4 | 100.0 |
| 2019 | 75.5 | 14.7 | 2.4 | 3.8 | 3.6 | 100.0 |

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널(2~15차) 원자료

마지막으로, 만 50~64세 장년층 가구주 가구의 경우 근로 및 사업소득의 비중이 80% 이상이며, 다른 근로연령층 가구주 가구에 비해 사업소득의 비중과 재산소득, 공적이전소득의 비중이 높다는 특징을 보인다. 특히 공적이전소득의 비중이 7% 정도로 상대적으로 높으며, 사적이전소득 비중 또한 4~5%를 보인다.

〈표 4-1-21〉 장년(50~64세) 근로연령층 가구주 가구의 소득구성

(단위: %)

| 구분 | 근로소득 | 사업소득 | 재산소득 | 사적이전소득 | 공적이전소득 | 경상소득 |
|------|------|------|------|--------|--------|-------|
| 2006 | 60.2 | 23.2 | 7.0 | 2.0 | 7.7 | 100.0 |
| 2007 | 59.6 | 22.0 | 6.0 | 6.3 | 6.1 | 100.0 |
| 2008 | 59.0 | 22.6 | 5.8 | 6.4 | 6.3 | 100.0 |
| 2009 | 58.5 | 23.7 | 5.3 | 6.1 | 6.5 | 100.0 |
| 2010 | 59.4 | 23.3 | 5.5 | 5.9 | 5.8 | 100.0 |
| 2011 | 62.2 | 20.8 | 5.3 | 6.2 | 5.5 | 100.0 |
| 2012 | 61.9 | 21.1 | 5.4 | 6.4 | 5.2 | 100.0 |
| 2013 | 63.0 | 20.5 | 5.4 | 5.5 | 5.5 | 100.0 |
| 2014 | 62.3 | 22.3 | 4.4 | 5.2 | 5.8 | 100.0 |
| 2015 | 63.8 | 19.5 | 4.2 | 5.2 | 7.4 | 100.0 |
| 2016 | 62.5 | 19.8 | 4.6 | 5.1 | 8.0 | 100.0 |
| 2017 | 64.3 | 18.6 | 4.5 | 5.1 | 7.6 | 100.0 |
| 2018 | 65.1 | 18.7 | 4.2 | 4.9 | 7.0 | 100.0 |
| 2019 | 65.7 | 18.8 | 3.9 | 4.7 | 6.9 | 100.0 |

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널(2~15차) 원자료.

다음은 근로연령층 가구주 가구의 지출구성을 분석한 결과이다. 소비 지출 비목 중 가장 큰 비중을 차지하는 비목은 식료품비였으며, 다음으로 기타소비지출, 교통통신비, 주거 및 광열수도비, 교육비의 순으로 나타났다. 이는 개인단위 분석과 비슷한 결과이다.

〈표 4-1-22〉 근로연령층(19~64세) 가구주 가구의 지출구성

(단위: %)

| 구분 | 식료품 | 주거 및 광열수도 | 가구집기 및 가사용품 | 보육료 | 피복신발 | 보건의료 | 교육 | 교양오락 | 교통통신 | 기타 소비지출 | 사적이전지출 | 소비지출 |
|------|------|-----------|-------------|-----|------|------|-----|------|------|---------|--------|-------|
| 2009 | 24.7 | 8.7 | 1.9 | 1.1 | 3.3 | 4.2 | 9.0 | 3.8 | 16.7 | 20.5 | 6.2 | 100.0 |
| 2010 | 24.5 | 8.0 | 1.9 | 1.0 | 3.4 | 4.1 | 8.9 | 4.2 | 16.4 | 21.8 | 5.8 | 100.0 |
| 2011 | 23.9 | 8.5 | 2.0 | 1.0 | 3.7 | 4.5 | 7.6 | 4.0 | 16.9 | 22.1 | 5.7 | 100.0 |
| 2012 | 23.0 | 8.4 | 2.4 | 1.1 | 3.9 | 4.5 | 7.4 | 4.7 | 17.5 | 20.9 | 6.3 | 100.0 |
| 2013 | 24.0 | 8.7 | 2.4 | 1.1 | 3.8 | 4.3 | 7.3 | 4.5 | 17.0 | 20.3 | 6.5 | 100.0 |
| 2014 | 23.0 | 8.5 | 2.7 | 1.1 | 4.0 | 4.1 | 7.0 | 4.5 | 16.5 | 22.2 | 6.4 | 100.0 |
| 2015 | 23.9 | 8.2 | 2.6 | 0.9 | 3.9 | 4.5 | 6.4 | 4.9 | 16.4 | 21.7 | 6.5 | 100.0 |

130 근로연령층 사회보장 현황과 복지-고용서비스 연계 방안

| 구분 | 식료품 | 주거 및 광열수 | 가구집기 및 가사용품 | 보육료 | 피복신발 | 보건의료 | 교육 | 교양오락 | 교통통신 | 기타 소비지출 | 사적지출 | 소비지출 |
|------|------|----------|-------------|-----|------|------|-----|------|------|---------|------|-------|
| 2016 | 23.6 | 8.1 | 2.9 | 1.0 | 3.9 | 4.4 | 6.3 | 5.2 | 16.3 | 22.0 | 6.5 | 100.0 |
| 2017 | 23.7 | 7.6 | 3.0 | 1.0 | 4.0 | 4.3 | 5.8 | 5.7 | 16.4 | 21.8 | 6.7 | 100.0 |
| 2018 | 23.4 | 7.9 | 3.2 | 1.0 | 3.9 | 4.5 | 5.8 | 6.0 | 16.2 | 21.9 | 6.2 | 100.0 |
| 2019 | 24.0 | 7.7 | 3.6 | 0.9 | 3.6 | 4.7 | 5.6 | 5.8 | 15.8 | 21.4 | 6.9 | 100.0 |

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널(5~15차) 원자료.

만 19~34세 청년층 가구주 가구의 경우 근로연령층 가구주 전체 분석과 동일하게 식료품비가 소비지출에 차지하는 비중이 가장 높았으며, 다음으로 교통통신비와 기타소비지출이 비슷한 수준으로 나타났다. 다른 근로연령층 가구주 가구와 비교 시 특징적인 점은 소비지출 전체 중 주거 및 광열수도비가 차지하는 비중이 10%가 넘게 나타나는 점이며, 조사기간 동안 이 비율은 큰 변화가 없다. 또한 교양오락비 비중이 시간이 지남에 따라 증가하는 모습을 보이는 특징을 보였다.

〈표 4-1-23〉 청년(19~34세) 근로연령층 가구주 가구의 지출구성

(단위: %)

| 구분 | 식료품 | 주거 및 광열수 | 가구집기 및 가사용품 | 보육료 | 피복신발 | 보건의료 | 교육 | 교양오락 | 교통통신 | 기타 소비지출 | 사적지출 | 소비지출 |
|------|------|----------|-------------|-----|------|------|-----|------|------|---------|------|-------|
| 2009 | 25.8 | 11.0 | 2.1 | 1.9 | 4.0 | 3.0 | 2.6 | 5.1 | 19.4 | 18.2 | 6.9 | 100.0 |
| 2010 | 25.5 | 10.5 | 1.9 | 2.0 | 4.6 | 3.0 | 1.8 | 5.3 | 17.7 | 21.0 | 6.7 | 100.0 |
| 2011 | 24.8 | 11.1 | 2.1 | 2.1 | 4.7 | 3.2 | 1.4 | 4.7 | 20.9 | 19.7 | 5.4 | 100.0 |
| 2012 | 23.9 | 10.2 | 2.6 | 2.5 | 4.8 | 4.0 | 1.3 | 5.6 | 20.9 | 18.9 | 5.3 | 100.0 |
| 2013 | 25.3 | 10.5 | 2.8 | 3.0 | 4.8 | 3.8 | 1.8 | 5.5 | 18.7 | 17.7 | 6.1 | 100.0 |
| 2014 | 24.9 | 10.5 | 2.8 | 2.6 | 4.9 | 3.6 | 1.9 | 5.4 | 16.7 | 20.1 | 6.7 | 100.0 |
| 2015 | 25.0 | 9.3 | 3.0 | 2.0 | 4.9 | 3.0 | 2.0 | 6.5 | 18.6 | 20.3 | 5.5 | 100.0 |
| 2016 | 23.9 | 11.3 | 2.9 | 1.7 | 4.8 | 3.4 | 1.9 | 7.0 | 18.5 | 18.4 | 6.1 | 100.0 |
| 2017 | 24.2 | 10.6 | 3.5 | 1.4 | 4.7 | 3.0 | 1.5 | 8.0 | 18.2 | 18.4 | 6.5 | 100.0 |
| 2018 | 25.1 | 11.4 | 3.4 | 1.1 | 5.0 | 3.2 | 1.4 | 8.6 | 16.4 | 18.7 | 5.6 | 100.0 |
| 2019 | 25.3 | 11.0 | 4.7 | 0.9 | 4.7 | 2.8 | 1.6 | 8.3 | 17.7 | 17.2 | 5.9 | 100.0 |

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널(5~15차) 원자료.

만 35~49세 중년층 가구주 가구도 마찬가지로 식료품비 비중이 가장 높고, 다음으로 기타소비지출, 교통통신비, 교육비, 주거 및 광열수도비, 사적이전지출의 순으로 나타난다. 다른 근로연령층 가구주 가구와 비교해서 교육비 비중이 높은데, 이는 조사시점이 지남에 따라 다소 감소하는 경향을 보인다. 한 가지 특징적인 점은 사적이전지출 비중이 증가하는 경향으로 다른 근로연령층 가구주 가구와는 차이가 나는 지점이다. 다른 소비지출 비목이 약간의 증감을 반복하는 중에도 주거 및 광열수도비 비중은 7~8%의 비중이 유지되고 있다. 마지막으로 만 50~64세 장년층 가구주 가구의 지출구성을 살펴보면 식료품과 기타소비지출이 각각 1/4 정도를 차지하며, 주거 및 광열수도비(약 7~8%), 사적이전지출(약 6~7%), 보건의료비(약 5~6%)의 순으로 나타났다.

〈표 4-1-24〉 중년(35~49세) 근로연령층 가구주 가구의 지출구성

(단위: %)

| 구분 | 식료품 | 주거 및 광열수도 | 가구 집기 및 가사용품 | 보육료 | 피복신발 | 보건의료 | 교육 | 교양오락 | 교통통신 | 기타 소비지출 | 사적이전지출 | 소비지출 |
|------|------|-----------|--------------|-----|------|------|------|------|------|---------|--------|-------|
| 2009 | 25.0 | 7.7 | 1.9 | 1.5 | 3.2 | 3.6 | 12.9 | 3.5 | 16.8 | 18.2 | 5.7 | 100.0 |
| 2010 | 24.9 | 7.4 | 2.1 | 1.6 | 3.2 | 3.6 | 13.0 | 4.0 | 15.8 | 19.3 | 5.2 | 100.0 |
| 2011 | 23.7 | 7.9 | 2.1 | 1.5 | 3.6 | 3.8 | 11.6 | 4.0 | 16.8 | 19.5 | 5.4 | 100.0 |
| 2012 | 22.8 | 7.8 | 2.4 | 1.7 | 3.8 | 3.7 | 10.9 | 4.7 | 17.2 | 18.8 | 6.2 | 100.0 |
| 2013 | 23.9 | 8.1 | 2.6 | 1.7 | 3.9 | 3.6 | 10.6 | 4.5 | 17.2 | 17.6 | 6.3 | 100.0 |
| 2014 | 23.1 | 8.1 | 2.8 | 1.8 | 4.0 | 3.5 | 10.2 | 4.3 | 16.9 | 19.2 | 6.1 | 100.0 |
| 2015 | 23.9 | 7.9 | 2.7 | 1.7 | 3.9 | 3.6 | 9.9 | 4.9 | 16.6 | 18.7 | 6.3 | 100.0 |
| 2016 | 23.4 | 7.6 | 3.3 | 1.8 | 3.9 | 3.5 | 9.4 | 5.1 | 16.6 | 19.2 | 6.3 | 100.0 |
| 2017 | 23.4 | 7.4 | 3.6 | 2.0 | 4.0 | 3.5 | 9.1 | 5.7 | 15.7 | 18.9 | 6.9 | 100.0 |
| 2018 | 23.1 | 7.3 | 3.6 | 2.1 | 4.0 | 3.5 | 8.9 | 6.3 | 16.0 | 18.8 | 6.5 | 100.0 |
| 2019 | 23.4 | 7.0 | 3.9 | 1.9 | 3.6 | 3.9 | 8.6 | 6.2 | 15.3 | 18.6 | 7.7 | 100.0 |

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널(5~15차) 원자료.

〈표 4-1-25〉 장년(50~64세) 근로연령층 가구주 가구의 지출구성

(단위: %)

| 구분 | 식료품 | 주거 및 광열수도 | 가구집기 및 가사용품 | 보육료 | 피복신발 | 보건의료 | 교육 | 교양오락 | 교통통신 | 기타 소비지출 | 사적 이전지출 | 소비지출 |
|------|------|-----------|-------------|-----|------|------|-----|------|------|---------|---------|-------|
| 2009 | 23.9 | 8.9 | 1.9 | 0.1 | 3.1 | 5.4 | 7.0 | 3.6 | 15.2 | 24.3 | 6.5 | 100.0 |
| 2010 | 23.7 | 7.8 | 1.7 | 0.1 | 3.1 | 5.1 | 7.0 | 4.1 | 16.5 | 24.8 | 6.2 | 100.0 |
| 2011 | 23.9 | 8.3 | 1.9 | 0.1 | 3.5 | 5.6 | 6.0 | 3.8 | 15.5 | 25.5 | 6.0 | 100.0 |
| 2012 | 23.0 | 8.4 | 2.3 | 0.1 | 3.6 | 5.4 | 6.0 | 4.4 | 16.7 | 23.4 | 6.8 | 100.0 |
| 2013 | 23.7 | 8.7 | 2.2 | 0.1 | 3.5 | 5.1 | 6.0 | 4.1 | 16.3 | 23.4 | 6.9 | 100.0 |
| 2014 | 22.5 | 8.4 | 2.7 | 0.1 | 3.7 | 4.8 | 5.6 | 4.5 | 16.2 | 25.0 | 6.6 | 100.0 |
| 2015 | 23.6 | 8.3 | 2.4 | 0.1 | 3.7 | 5.5 | 4.6 | 4.6 | 15.8 | 24.4 | 6.9 | 100.0 |
| 2016 | 23.6 | 7.7 | 2.6 | 0.1 | 3.7 | 5.4 | 4.7 | 4.8 | 15.6 | 25.0 | 6.8 | 100.0 |
| 2017 | 23.9 | 7.1 | 2.5 | 0.1 | 3.8 | 5.2 | 4.3 | 5.1 | 16.4 | 24.9 | 6.6 | 100.0 |
| 2018 | 23.3 | 7.4 | 2.8 | 0.1 | 3.7 | 5.6 | 4.4 | 5.2 | 16.4 | 25.0 | 6.1 | 100.0 |
| 2019 | 24.1 | 7.5 | 3.1 | 0.1 | 3.3 | 5.8 | 4.4 | 4.9 | 15.7 | 24.6 | 6.5 | 100.0 |

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널(5~15차) 원자료.

제3절 소결

통계청의 가계금융복지조사를 활용하여 근로연령층(만 19~64세)의 사회보장 수급 실태에 대해 살펴본 결과, 근로연령층 중 소득보장제도의 혜택을 받지 못하는 사각지대 비율은 2018년에 비해 2019년은 감소한 모습을 보였다. 그럼에도 불구하고 2019년 기준 중위소득 30% 이하인 소득계층의 42.3%(약 21만 명), 중위소득 30~40% 계층의 28.8%(약 19만 명), 중위소득 40~50% 계층의 31.3%(약 29만 명)는 여전히 소득보장의 사각지대에 있는 것으로 나타났다. 또한 한국보건사회연구원의 한국복지패널 조사를 활용하여 특정 제도의 가입 실태를 살펴본 결과, 국민연금의 경우 직장가입자가 60% 이상, 지역가입자가 30% 이상으로 나타났으며, 고용보험의 경우 비해당을 제외하는 경우 고용보험 해당자 중

20% 이상이 미가입 상태임을 확인할 수 있었다. 소득수준별로 구분하여 살펴보면 소득수준이 높을수록 지역가입자의 비중보다는 직장가입자의 비중이 높았다. 주목할 만한 점은 중위소득 50% 미만 집단의 경우 고용보험 가입 비해당에 해당하는 비중이 76.7%로 높았고, 가입 비중 또한 중위소득 100% 이상 집단의 1/3 수준으로 나타났다는 점이다. 즉, 소득이 낮은 계층일수록 사회보험의 사각지대에 놓여 있을 가능성이 크다는 것을 확인하였다. 또한 고용 관련 서비스 수혜의 경우 경험 비율은 자료상 거의 나타나지 않았다. 다만, 경험 비율의 절대적인 수치는 높지 않으나 이들 서비스 중 자활근로, 실업자 직업훈련, 취업성공패키지 등의 수혜 비율이 다른 고용서비스에 비해 다소 높은 것으로 나타났다.

근로연령층(만 19~64세)의 가구소득 구성을 살펴보면 경상소득 내 85% 이상이 근로 및 사업소득이 차지하고 있으며, 특징적인 점은 시간이 지날수록 사적이전소득은 2011년을 기점으로 감소하는 반면, 공적이전소득의 비중은 상대적으로 증가한 모습을 보였다. 소비지출 구성비를 살펴보면 식료품비가 소비지출의 1/4 정도로 가장 큰 비중을 차지하였으며, 근로연령에 따라 높은 비중을 차지하는 소비지출 항목에는 다소 차이를 보이긴 하였으나, 식료품비 이외 기타소비지출, 교통통신비, 교육비, 주거 및 광열수도비 등의 지출에서 높은 비중을 보였다.

이러한 분석결과를 토대로 몇 가지 시사점을 정리할 수 있다. 첫 번째로, '근로'를 전제로 한다면 근로연령층에게 지원이 가능한 소득보장제도, 예를 들어 근로장려금, 자녀장려금 같은 근로를 통한 소득에 대한 지원이 특히 저소득 근로연령층에게 더욱 확대할 필요가 있을 것으로 보인다. 두 번째로, 소득수준별로 사회보험 가입 실태의 차이를 보인다는 점에서 (영세)자영자, 불안정 혹은 새로운 형태의 근로자 등을 포괄하기 위해 사회보장의 범위를 확대할 필요가 있을 것으로 보인다. 세 번째로, 고용

서비스 혜택이 필요한 근로연령층에게 연계가 될 수 있도록 정책의 효과성 혹은 효율성 향상을 위한 노력이 필요하다. 마지막으로 근로연령층의 소비지출 구성에서 주거 및 광열수도비, 교육비, 교통통신비 등의 지출 항목의 비중이 지속적으로 높게 나타난다는 점에서 주요 서비스의 공공화를 통한 가계지출 감축 정책이 필요하다. 특히 저소득 근로연령층의 경우 해당 지출 항목에 대한 경감 방안에 대한 고민이 필요할 것으로 보인다.



제5장

복지 및 고용서비스 연계전략

제1절 고용이행기 복지·고용서비스 연계전략

제2절 근로연령층 지출 경감을 통한 복지·고용서비스
연계

제 5 장 복지 및 고용서비스 연계전략

제1절 고용이행기 복지·고용서비스 연계전략

1. 저소득층 대상 복지·고용서비스 연계

제4장 근로연령층에 대한 실태분석에서 살펴본 것과 같이 현대 근로연령층은 사회보장의 사각지대 측면에서 적용 사각지대를 경험하고 있으며, 정부가 제공하는 고용서비스 등에 대한 참여 실적도 높지 않은 것을 볼 수 있다. 고용서비스를 활용하여 새로운 일자리, 창업 등을 준비하고 싶어도 이를 준비할 수 있는 생활적인 여건이 만들어지지 못하고 있다. 현재 제공되는 고용복지서비스 연계는 주로 기초생활보장제도와 연계로, 여기에는 기준점이 존재하고 이를 초과할 경우 전혀 지원을 받을 수 없는 상황이다. 사회에 처음 진출하고자 하는 청년 역시 동일한 상황이다. 새로운 일자리 마련을 위해서는 대기기간이 필요하고 이 기간에 부모, 친지 등으로부터 지원이 없으면, 스스로 생계를 유지해야 하는 어려움에 직면하게 된다. 생계유지를 위한 일에 참여시간과 기간이 길수록 새로운 직업을 얻거나 미래에 대한 투자나 준비가 부족해지는 어려움이 발생할 수 있다. 따라서 사회초년생, 저소득 근로자(=근로빈곤), (장기)실업자, 고용보험 미가입자 등이 위기 상황에서도 생활이 가능하도록 하는 지원 체계가 구축되어야 한다. 이는 우리 연구에서 담고 있는 고용이행 전과 고용이행기 복지·고용 연계 방안 마련이 필요한 것이다.

우리 연구에서 제안하고자 하는 점은 현재 정부가 운영하고 있는 긴급복지지원제도, 국민취업지원제도를 통합하는 방안이다.²³⁾ 긴급복지지원

제도는 위기 상황에서 잘 활용할 수 있는 제도이지만, 위기 조건, 소득 및 재산 조건이 까다롭고 지원 기간 역시 한정적이라는 점에서 실제 위기 상황에서 소득과 고용서비스가 필요한 대상이 충분히 활용할 수 없다는 문제가 있다. 국민취업지원제도는 한국형 실업부조로 명명되며, 2021년 도입되었지만, 수급조건이 까다롭고 이로 인해 대상자가 적고, 생활비를 지원하는 수준도 월 50만 원, 6개월 지원에 불과한 상황이다. 긴급복지지원제도와 국민취업지원제도가 장기 실업자, 사회초년생, 근로빈곤층 등을 대상으로 유용하게 활용될 필요가 있음에도 그 역할을 충분히 수행하고 있지 못하다.

우리 연구는 이들 두 제도를 포괄하는 (가칭)국민(기본)생활(보장)지원제도를 도입하고 그 대상과 지원규모도 확대할 필요가 있다는 점을 강조하고자 한다. 국민기초생활보장제도가 빈곤층을 대상으로 기준중위소득 30% 이하를 지원하고 있다면, 국민기본생활보장제도는 기준중위소득 30% 이상, 기준중위소득 100%(혹은 75% 이하)를 대상으로 한 제도(안)이다. 해외 사례 연구에서 살펴본 것과 같이 영국, 호주 등에서도 근로연령층을 대상으로 소득 및 고용서비스 프로그램을 운영하고 있으며, 우리 연구에서는 사례를 살펴보지 않았지만 독일 등도 유사한 제도를 운영하고 있어 우리나라도 동 제도를 도입할 필요가 있다. 이를 구체적으로 설명하면 아래와 같다.

먼저, 국민기본생활보장제도가 목표로 삼는 대상은 근로연령층이며 연령은 19세 이상 64세 이하로 아동과 노인을 제외한 대상이다. 근로연령층 지원대상은 (장기)실업자 및 저소득 근로연령층(청년, 중고령층,

23) 근로연령층을 대상으로 한 유사한 사회안전망제도로 전 국민 고용보험제도, 도입은 물론 부의 소득세(서울시 안심소득), 최저소득보장제도 등이 함께 제기되고 있다. 고용보험제도를 제외한 나머지 제도들은 모두 새로운 것으로 도입 시 여러 검토사항(재원, 전달체계, 선정 및 급여, 다른 사회보장제도에의 영향 등)이 있어 여기서는 기존 제도를 활용하는 것을 우선 제안한다.하고 있다.

자영업자 등)으로 취업경험이 없이 취업을 준비하고 있는 구직활동자, 휴폐업 상태의 소상공인 및 창업준비생 등을 포함한다. 대안적 소득보장 제도인 기본소득, 부의 소득세가 모두 개인단위 보장을 기본으로 하고 있다면, 국민기본생활보장제도는 주소득원의 소득 상실을 기준으로 한다는 점에서 개인이지만, 지원범위는 가구를 포괄하고 있어 가구단위 지원을 기반으로 한다. 기본소득과 부의 소득세 등이 개인을 기준으로 함에 따라 전업주부, 부유층 주부 및 자녀 등의 도덕적 해이가 발생할 수 있으며, 이는 공정성과 형평성에 부정적 영향을 줄 수 있어 개인보다는 가구단위를 기준으로 지원하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 국민기본생활보장제도는 국민기초생활보장제도에서 운영해 오던 부양의무자 기준은 적용하지 않도록 한다.

이들에 대한 선정기준은 기준중위소득 30% 이상에서 100%(혹은 75%) 이하를 기준으로 하며, 소득과 재산은 소득인정액을 활용하도록 한다. 기준중위소득 30% 이하는 국민기초생활보장제도의 생계급여를 통해 지원하도록 한다. 거주주택은 소득인정액에서 제외(고가 부동산 보유자 포함)하며, 아래 표를 보면 기준중위소득 100% 이하의 비수급빈곤층이 보유한 평균 주거용 자산 규모는 1~2억 원 수준이므로 동 재산은 기본 재산액으로 공제를 해도 무방할 것으로 보인다. 현재 국민취업지원제도에서 활용하고 있는 근로조건(최근 2년 이내 100일 또는 800시간 이상 취업 경험 자)은 적용하지 않도록 한다.

140 근로연령층 사회보장 현황과 복지-고용서비스 연계 방안

〈표 5-1-1〉 소득보장제도 비수급층 연령별 평균재산 및 평균부채

(단위: 명, 만 원, %)

| 구분 | 기준중위소득 30% 이하 소득보장 비수급층 | | | | | 기준중위소득 30-40% 소득보장 비수급층 | | | | |
|----------|-------------------------|--------|--------|--------|--------|--------------------------|--------|--------|--------|--------|
| | 18-34세 | 35-49세 | 50-64세 | 65-74세 | 75세이상 | 18-34세 | 35-49세 | 50-64세 | 65-74세 | 75세 이상 |
| 평균 가구원 수 | 3.12 | 2.86 | 2.20 | 2.17 | 2.02 | 2.96 | 3.74 | 2.26 | 1.81 | 1.37 |
| 평균 총재산 | 36,208 | 24,111 | 26,544 | 81,639 | 78,676 | 18,135 | 19,608 | 20,804 | 42,109 | 19,844 |
| 평균 금융재산 | 8,222 | 7,088 | 6,959 | 16,938 | 19,541 | 3,994 | 4,779 | 5,783 | 15,046 | 3,354 |
| 평균 주거용재산 | 16,675 | 8,138 | 12,852 | 31,679 | 36,829 | 10,974 | 10,906 | 12,059 | 12,325 | 15,878 |
| 평균 부채 | 8,734 | 8,351 | 4,029 | 14,232 | 4,119 | 3,052 | 5,811 | 2,447 | 1,429 | 984 |
| 평균 순자산 | 27,474 | 15,760 | 22,515 | 67,137 | 74,558 | 15,083 | 13,796 | 18,357 | 40,680 | 18,893 |
| 구분 | 기준중위소득 40-50% 소득보장 비수급층 | | | | | 기준중위소득 50-60% 소득보장 비수급층 | | | | |
| | 18-34세 | 35-49세 | 50-64세 | 65-74세 | 75세이상 | 18-34세 | 35-49세 | 50-64세 | 65-74세 | 75세이상 |
| 평균 가구원 수 | 3.55 | 3.77 | 2.54 | 1.33 | 1.79 | 3.17 | 3.46 | 2.66 | 1.85 | 1.60 |
| 평균 총재산 | 28,798 | 25,616 | 27,602 | 24,234 | 87,091 | 25,895 | 34,224 | 30,909 | 32,715 | 50,490 |
| 평균 금융재산 | 8,149 | 6,438 | 9,815 | 4,452 | 12,527 | 10,564 | 9,188 | 8,608 | 1,964 | 14,144 |
| 평균 주거용재산 | 9,157 | 12,156 | 8,079 | 10,157 | 33,346 | 8,590 | 17,380 | 14,335 | 21,905 | 19,505 |
| 평균 부채 | 7,853 | 7,802 | 6,054 | 1,526 | 2,207 | 6,454 | 8,077 | 3,721 | 1,924 | 1,682 |
| 평균 순자산 | 20,945 | 17,814 | 21,548 | 22,705 | 84,887 | 19,441 | 26,148 | 27,188 | 30,791 | 48,808 |
| 구분 | 기준중위소득 60-75% 소득보장 비수급층 | | | | | 기준중위소득 75-100% 소득보장 비수급층 | | | | |
| | 18-34세 | 35-49세 | 50-64세 | 65-74세 | 75세이상 | 18-34세 | 35-49세 | 50-64세 | 65-74세 | 75세이상 |
| 평균 가구원 수 | 3.46 | 3.76 | 2.97 | 2.13 | 1.77 | 3.54 | 3.69 | 3.00 | 2.57 | 1.97 |
| 평균 총재산 | 29,635 | 29,639 | 29,068 | 37,382 | 54,192 | 31,278 | 33,300 | 34,056 | 52,712 | 89,622 |
| 평균 금융재산 | 7,680 | 8,238 | 6,193 | 6,814 | 4,708 | 8,527 | 8,995 | 7,796 | 5,720 | 6,449 |
| 평균 주거용재산 | 14,083 | 14,703 | 14,398 | 16,743 | 45,416 | 14,688 | 15,983 | 16,902 | 38,461 | 34,844 |
| 평균 부채 | 7,047 | 7,371 | 5,897 | 1,000 | 4,404 | 8,070 | 8,493 | 7,033 | 14,287 | 4,638 |
| 평균 순자산 | 22,588 | 22,267 | 23,171 | 36,382 | 49,787 | 23,208 | 24,807 | 27,024 | 38,424 | 84,984 |

주: 1) 기초연금만 받는 64세 이하의 경우 비수급층으로 산정.
 자료: 김태완, 이주미 외(2020). 우리나라 소득분배 진단과 사회보장 재구조화 방안 연구. 한국보건사회연구원, p165 재인용.

소득 기준이 기준중위소득 100%(혹은 75%) 이하로 상향됨에 따라 발생할 수 있는 문제는 근로빈곤층과의 충돌 문제이다. 즉 일을 해도 근로 및 사업소득이 기준중위소득 100%(혹은 75%) 이하인 경우 이들 근로 빈곤층도 국민기본생활보장제도의 도움을 받을 수 있지 않는가 하는

점이다. 이와 같은 문제점은 현재 정부가 운영하고 있는 근로장려세제와 국민기본생활보장제도의 급여조건을 통해 조정할 수 있다. 국민기본생활보장제도를 통한 급여는 기초생활보장 가구원 수별 생계 및 주거급여를 2년 내 지급(참여 조건 의무 이행에 따라 추가 1년 연장)하도록 하며,²⁴⁾ 의료지원이 필요한 가구원에 한해 의료급여를 지급(의료급여 특례 적용)하도록 한다. 향후 급여 수준을 조정할 때는 다른 사회보장제도인 국민연금의 급여, 최저임금 등과의 관계를 함께 고려하여 조정하도록 한다. 자녀가 학생인 경우 교육급여 및 교육비지원사업 대상으로 지원하도록 한다. 급여기간을 2년으로 설정한 이유는 현재 청년층이 처음 사회진출 이후 취업까지 이르는 소요기간이 11개월에 이르고 있는 점, 직업이동 시간과 직업훈련 및 교육 기간 등을 고려하였다. 또한 장기간으로 설정하지 않은 이유는 자칫 정부지원금에 의존하는 빈곤함정에 빠질 수 있어 제도 운영 초기에는 급여기간에 대한 제한을 두는 것이 바람직할 것으로 보인다.

근로빈곤층과의 관계에 있어서는 전년도 노동시장 참여를 통해 근로 및 사업소득이 있는 경우, 국민기본생활보장이 아닌 근로장려세제를 통해 우선 지원받을 수 있도록 하며, 근로장려세제를 받을 경우 국민기본생활보장제도와는 중복되지 않도록 해 부정수급을 방지하도록 한다.

24) 긴급복지 생계급여 수준(사례)

(원/월)

| 가구구성원수 | 1인 | 2인 | 3인 | 4인 | 5인 | 6인 |
|--------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 지원금액 | 488,800 | 826,000 | 1,066,000 | 1,304,900 | 1,541,600 | 1,773,700 |

※ 가구구성원의 수에 따라 정액금으로 지급하며, 가구구성원이 7인 이상인 경우, 1인 증가시마다 **232,000 원씩** 추가 지급

※ 2021년부터 생계지원 금액에 냉방비 포함

주: 1) 생계급여 가구원 수별 급여수준의 약 84% 수준.

자료: 보건복지부, 2022년 긴급복지지원 사업 안내, p.45 재인용.

142 근로연령층 사회보장 현황과 복지-고용서비스 연계 방안

〈표 5-1-2〉 첫 취업 소요기간

(단위: 개월)

| 구분 | 졸업종퇴 후 취업 유경험자 | 임금 근로자 | 첫 취업 소요기간별 | | | | | 첫 취업 평균 소요기간 | |
|---------|----------------|------------------|-----------------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------|
| | | | 3개월 미만 | 3~6개월 미만 | 6개월~1년 미만 | 1~2년 미만 | 2~3년 미만 | | 3년 이상 |
| 2019. 5 | 4,168 | 4,070 (100.0) | 2,015 (49.5) | 522 (12.8) | 405 (9.9) | 476 (11.7) | 266 (6.5) | 387 (9.5) | 10.8개월 |
| 2020. 5 | 4,070 | 3,963 (100.0) | 1,950 (49.2) | 532 (13.4) | 449 (11.3) | 471 (11.9) | 251 (6.3) | 309 (7.8) | 10.0개월 |
| 2021. 5 | 4,056 | 3,953 (100.0) | 1,874 (47.4) | 556 (14.1) | 470 (11.9) | 464 (11.7) | 267 (6.7) | 323 (8.2) | 10.1개월 |

자료: 통계청(2021a). 청년층 부가조사 결과. 재인용.

〈표 5-1-3〉 현행 긴급복지지원제도 급여 기간

| 긴급복지 지원제도 개요 |
|---|
| <p>㉞ (지원대상) 갑작스러운 위기사유 발생으로 생계유지 등이 곤란한 가구· 위기상황에 처한 가구 (위기사유)</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ol style="list-style-type: none"> 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. 가정폭력 또는 가구구성원으로부터 성폭력을 당한 경우 5. 화재 또는 자연재해 등으로 인하여 거주하는 주택 또는 건물에서 생활하기 곤란한 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 보건복지부 장관이 정하여 고시하는 경우 <ol style="list-style-type: none"> ① 주소득자와 이혼한 때 ② 단전된 경우(전류 제한기를 부설한 경우 포함) ③ 교정시설에서 출소한 자가 생계가 곤란한 경우 ④ 가족으로부터 방임(放任)·유기(遺棄) 또는 생계 곤란 등으로 노숙을 하는 경우 ⑤ 복지사각지대 발굴대상과 통합사례관리 대상자 또는 자살고위험군으로서 관련 부서(기관)로부터 생계가 어렵다고 추천을 받은 경우 ⑥ (한시) 코로나19로 인하여 주소득자 또는 주소득자가 무급휴직 등으로 소득을 상실한 경우 ⑦ (한시) 코로나19로 인하여 자영업자, 특수형태근로종사자 또는 프리랜서인 주소득자 또는 주소득자의 소득이 급격히 감소한 경우 </div> <p>〈소득·재산 참고 기준〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 소득 : 기준 중위소득 75%(1인기준 1,459천원, 4인기준 3,841천원) 이하 - 재산 : 대도시 241백만원 이하, 중소도시 152백만원 이하, 농어촌 130백만원 이하 <li style="padding-left: 20px;">* (재산의 의미) 일반재산 + 금융재산 + 보험, 주택청약 종합저축 - 부채 - 금융재산 : 600만원 이하(단, 주거지원은 800만원 이하) |

긴급복지 지원제도 개요

☞ 지원내역

| 종류 | | 지원내용 | 지원금액 | 최대횟수 | |
|----------------|-------------|--|--|---|----------|
| 금전·현물 지원 | 위기 상황 주지원 ① | 생계 | ○ 식료품비, 의복비 등 1개월 생계유지 1,304.9천원 (4인기준) | 6회 | |
| | | 의료 | ○ 각종 검사, 치료 등 의료서비스 지원 - 300만원 이내(본인부담금 및 비급여 항목) | 300만원 이내 2회 | |
| | | 주거 | ○ 국가·지자체 소유 임시거소 제공 또는 타인 소유의 임시거소 제공 - 제공자에게 거소사용 비요요 지원 | 643.2천원 이내 (대도시 4인기준) | 12회 |
| | | 복지시설 이용 | ○ 사회복지시설 입소 또는 이용서비스 제공 - 시설운영자에게 입소 또는 이용비용 지급 | 1,450.5천원 이내 (4인기준) | 6회 |
| | 부가 지원 ② | 교육 | ○ 초·중·고등학생 중 수업비 등이 필요하다고 인정되는 사람에게 학비 지원 | - 초 124.1천원 - 중 174.7천원 - 고 207.7천원 및 수업료·입학금 | 2회 (4회)③ |
| | 그밖의 지원 | ○ 위기사유 발생으로 생계유지가 곤란한 자에게 지원 - 동절기(10월~3월) 연료비 : 106.7천원/월 - 해산비(70만원)·장제비(80만원)·전기요금(50만원이내) : 각 1회 | | 1회 (연료비 6회) | |
| 민간기관·단체 연계지원 등 | | ○ 사회복지공동모금회, 대한적십자사 등 민간의 긴급지원프로그램으로 연계 ○ 상담 등 기타 지원 | | 횟수 제한 없음 | |

- ① 위기상황이 복합(複合)으로 나타난 경우 주지원 종류별 복합지원 가능
- ② 부가지원은 해당사항이 있을 경우 주지원과 병행 지원이 가능하나 반드시 지원해야 하는 것은 아니며, 예산 여건 등을 고려하여 지자체에서 병행 지원 여부 결정
- ③ 주거지원(최대 12개월) 대상의 교육지원 횟수는 최대 4회로, 주거지원 기간과 교육 분기를 일치시킬 것

☞ 지원절차

- * 지원요청 또는 신고(대상자 등) → 현장확인(서식 10호) → 지원결정 및 지급(서식 제1호) → 사후 조사(소득 및 재산/1개월 이내/서식 9호) → 적정성 심사(2개월 이내/사후조사 보고서 자료 토대) → 적정(종료 또는 지원연장), 부적정(지원중단 및 비용반환 또는 종료)
- * 현장확인인 지체없이 실시하고, 사후조사 결과 기준초과 시 긴급지원심의위원회를 빠른 시일 내에 개최하여 적정 또는 부적정 여부 결정

자료: 보건복지부, 2022년 긴급복지지원 사업 안내, pp.4-5 재인용.

국민기본생활보장제도는 근로연령층을 대상으로 하고, 일시적, 중단기적 소득단절에 대한 지원이고, 다른 일자리로의 전환을 돕기 위한 복지와 고용서비스 연계사업이다. 그러므로 의무적으로 적극적 노동시장 정책인 직업훈련 및 교육 등 고용노동부에서 제공하는 취업지원서비스에 필수 참여를 조건으로 급여를 지급하도록 한다.²⁵⁾ 이 제도는 국민취업지원

제도와 통합하여 운영한다. 즉 고용노동부의 전달체계를 활용하여 국민 기본생활보장제도 수급자에 대해서는 주기적 관리 형태의 사례관리를 통해 꾸준히 서비스를 제공하도록 해야 한다. 세부적으로 국민기본생활보장제도의 전달체계를 검토해 보면,

- 선정 및 급여: 보건복지부→시도→시군구→읍면동
- 고용서비스 및 사례관리: 보건복지부→고용노동부→고용복지플러스센터²⁶⁾ 등
 - 고용서비스는 공공과 민간과 협업체계 구축

와 같이 구분해 생각해 볼 수 있다. 여기서 제안하고 있는 전달체계의 근간은 각각의 부처가 가지고 있는 전문성을 최대한 활용하자는 것이며, 이를 통해 위기 가구 및 개인을 대상으로 한 지원에 시너지 효과를 발휘하자는 것이다. 하지만 이미 기존 연구들에서 현재 보건복지부와 고용노동부가 가지고 있는 전달체계의 분절성과 파편성은 대표적 문제로 지적되고 있다는 점은 해결해야 할 고민거리이다. 전달체계 구축과 관련하여서는 마지막 장의 정책제언에서 다시한번 다루고자 한다.

25) (가칭)국민기본생활보장제도 수급자에 대해 근로조건을 부과한다는 점에서는 근로연계복지(workfare)로 볼 수 있다. 하지만 수급자 개인은 물론 그 가족에 대한 지원과 다른 부가사회서비스를 제공하고 있다는 측면에서는 근로연계복지보다는 확장된 고용복지연계서비스로 볼 수 있다.

26) 고용복지플러스센터는 고용서비스 제공을 위한 중심적 역할을 수행하는 기관으로 2014년에 처음 소개되어 2020년 기준 전국 98개 지역에서 운영중예하고 있다. 고용복지플러스센터의 원래 목적은 중앙 및 지방정부, 민간 등이 협업과 연계를 통해 통합적 고용서비스 제공을 목표로 하고 있었지만, 현재 그 목적은 충분히 달성하지 못하고 있는 상황으로 평가되고 있다(김세운, 조동익, 김상태 외, 2021). 통합서비스 제공이 어려운 대표적인 이유는 서비스 제공기관 간 관련 법적 근거가 다르며, 중앙 및 지방 간 중복서비스의 중복, 접근성과 편의 부족, 전문서비스 제공 미흡(전문상담사 부족), 민간위탁기관의 품질 및 관리 미흡 등이 지적되고 있다(김세운, 조동익, 김상태 외, 2021).

추가로 필요한 점은 상담 및 사례관리를 위한 전문인력 확보이다.²⁷⁾ 여기에는 수급대상 확대에 따른 선정 및 급여 지원 인력, 고용지원서비스 제공 전담인력 등이 필요하며, 선정 및 급여 인력은 공공을 통한 인력 확보를 고용지원 서비스는 민간 기관과의 협업을 통해 전문인력을 확보하는 것을 생각해 볼 수 있다.

오랜 기간 우리 사회는 근로연령에 도달하면 노동시장 참여가 기본이 되고 실업, 휴폐업 등의 사유로 생계유지가 어려워도 국가로부터 도움을 받기보다는 스스로 혹은 가족, 친지 등의 도움을 통해 생활하도록 강요 받아 왔다. 하지만 현대 사회는 다양한 사회적 위험이 존재하고, 위기를 개인이 예측하기도 어렵다. 대표적으로 코로나19 같은 감염병 위기는 개인 혹은 가구의 잘못으로 인한 점이 아니라는 점에서 국가적 지원이 필요하다. 실업, 휴폐업, 사업실패 등 다양한 위기 상황에 직면할 때, 우리나라는 재도약 할 수 있는 기회를 충분히 제공하지 못하고 있었다. 또한 가구 내의 주 양육자의 위기는 가구 전체에도 영향을 준다는 점에서 언론 등에서 볼 수 있는 안타까운 상황 등이 주기적으로 발생하고 있다. 이제는 다양한 사회적 위험에 대해 국가가 국민을 보호하고 지탱해 주어야 한다. 근로연령 및 근로빈곤층이라고 예외가 될 수 없다. 국가 책임의 강화가 필요한 상황이다.

27) 사회서비스 분야는 물론 고용서비스 측면에서 전문인력이 확보되지 못하는 것은 낮은 임금, 불안정한 처우, 전문성 확보를 위한 지원 보장 등의 여건이 제공되지 못하고 있기 때문이다. 서비스 분야나 시설, 센터 별로 서로 다른 임금 및 복지체계 등을 가지고 있으며, 민간과 공공 간에도 차별적으로 운영되고 있어 전문인력 확보나 양성은 어려운 상황이다.

제2절 근로연령층 지출 경감을 통한 복지·고용서비스 연계

이 글에서는 가계의 지출부담을 경감해주어 근로연령층의 생활수준을 향상하는 방안을 모색하고자 한다. 이를 위해서 광주형 일자리의 공동복지 지원 내용과 문제인 정부가 제시했던 소득 주도 성장 모델 가운데 가계지출 경감 방안을 간단히 살펴보겠다. 그리고 근로연령층 대상 가계지출 경감 방안을 네 가지 분야별로 간단히 제시해보고 한다.

근로연령층의 생활수준을 향상시키는 정책은 세 가지 방향을 통해서 가능할 것이다. 첫째, 일자리 알선 및 보장을 통해서 근로소득을 끌어올리는 방법이다. 둘째, 보편성 및 충분성이 보장된 소득보장제도를 통해서 노동자의 근로소득이 충분하지 않거나, 실직 혹은 휴직 상황에 처하면 일정한 소득을 보장해주는 방식이다. 셋째, 근로연령층이 주거·의료·교육·통신 등의 지출 부담을 경감해주는 방식이다. 이 가운데 세 번째 방식은 상대적으로 주목을 적게 받고 있다(김기태 외, 2019). 그러나 주거와 의료 같은 서비스의 공공화를 통해서 지출 부담을 줄여주는 정책은 근로연령층의 생활수준을 끌어올리는 효율적인 접근이 될 수 있다. 서비스의 공공화를 통한 가계지출 경감 방안은 아래와 같이 세 가지 측면에서 효과적이다(김기태, 이주미, 여유진, 김태완, 2021).

첫째, 서비스 공공화를 통한 가계의 지출 경감 정책은 이른바 ‘현금 복지’보다 여론이 긍정적이다. 주거, 보육, 돌봄, 교육, 의료, 교통, 통신 영역에서 서비스의 공공화는 보편적 성격을 가진다. 대상자를 비교적 명확하게 설정하는 현금제도와 달리,²⁸⁾ 공공서비스는 사회 성원 모두를 잠재적인

28) 현금성 복지정책은 크게 사회보험과 공공부조, 수당으로 나눌 수 있다. 세 가지는 각각 기여 이력, 빈곤 여부, 인구학적 특성을 급여조건으로 설정하고 있다. 기본소득은 보편성을 전제로 한다는 점에서 예외가 될 것이다. 다만, 기본소득은 정기적으로 급여를 보편적으로 충분하게 지급한다는(BIEN, 2022) 점에서 막대한 재원이 소요된다. 반면, 공공서비스는 수요가 발생하는 대상에 한해서 서비스를 제공하므로 자원 조달의 부담이 상대적으로 적다.

대상자로 설정한다. 따라서 급여 대상자의 선별 과정에서 불필요한 사회적 논란을 차단할 수 있다.

둘째, 급여 대상의 보편성에도 불구하고, 실질적인 혜택은 저소득층에게 돌아가는 효과가 있다. 이를 통한 재분배의 효과가 크다. 특히 서비스 영역 가운데서도 건강, 주택과 교통 분야는 서비스 수요가 저소득층에게 집중될 가능성이 크다. 이를테면, 사회경제적 위치가 낮은 집단일수록 건강 수준은 낮게 나타나며, 이들의 의료적 수요는 높을 수밖에 없다 (Marmot, 2015). 따라서 의료서비스의 공공화는 이들의 지출 부담을 크게 낮추는 결과로 이어지게 된다.

셋째, 주요 사회서비스의 공공화는 서비스의 공동구매 효과를 통해서 사회 전체의 총량적인 지출 부담을 경감하는 효과로 이어진다. 의료서비스가 민영화인 미국에서 의료비 지출의 자기부담 비율이 OECD 회원국 가운데 가장 높고, 정부의 관련 지출도 가장 높음에도 불구하고, 미국인의 건강수준은 가장 낮다(OECD, 2022a). 의료비 지출 가운데 사적 이윤으로 흘러들어가는 몫이 크기 때문이다. 따라서 공공화가 적절한 수준에서 이뤄지지 않은 국가에서는 동일한 수준의 서비스에 대해서도 단가가 높을 가능성이 크다. 반면 서비스 영역에서의 적절한 규제 지원, 전달은 개별 가계의 평균적인 지출 부담을 낮춰주는 효과로 이어질 수 있다.

이와 같은 접근은 광주형 일자리라는 노사상생형 일자리 창출 모델에서도 제시됐다. 광주형 일자리는 연봉을 현대자동차의 기존 완성차 공장의 급여 수준보다 매우 낮은 3,500만 원으로 낮추는 대신, 해당 사업장의 사회적 임금을 높여주는 방식을 취하고 있다.

[그림 5-2-1] 광주형 일자리에서 제시하는 핵심 요소



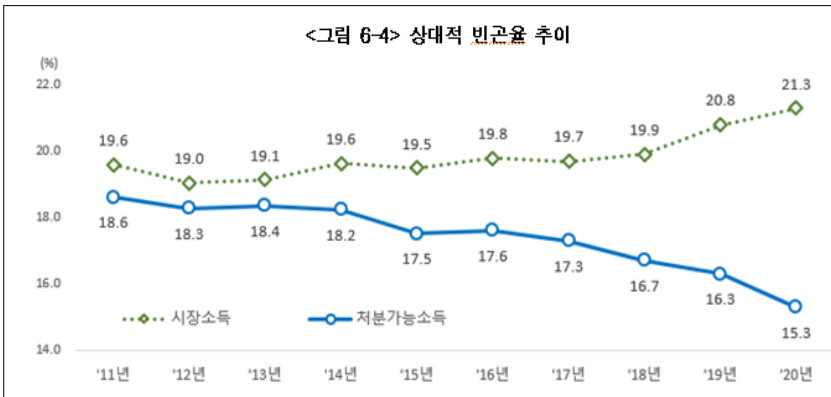
자료: 광주광역시 누리집(<https://www.gwangjujob.org/index.php?cate=001001>)

사회적 임금이란 “각종 연금과 실업급여, 건강보험 서비스 등 개인이 국가나 사회로부터 받는 현금이나 복지혜택을 돈으로 환산”(박태주, 202: 35)한 액수를 가리킨다. 사회적 임금은 흔히 노동시장에서 벌어지는 급여 격차를 완충하는 정책으로 활용된다. 국가는 복지를 확대해서 노동자 계층의 사회적 임금을 올려주고 대신 고임금 노동자의 임금 인상 요구를 차단하는 식으로 사회적 타협을 시도할 수 있다. 이를 통해 노동시장에서 발생하는 양극화를 완화할 수 있다. 광주형에서도 방식은 유사하다. 노동자에게 상대적으로 낮은 수준의 임금을 지급하는 대신, 공동복지 지원을 통해서 노동자들의 사회적 임금 수준을 높인다는 취지다.

광주시의 공동복지 지원 내용은 크게 다섯 가지이다(강경남, 2019.6.19). △행복주택 건설 및 임대주택공급 건설사업(1,324억 원) △공동어린이집 건립(22억 원) △노사동반성장일자리센터 건립(450억 원) △빛그린산단 내 개방형체육관 건립(100억 원)과 △빛그린산단진입도로(광주 방면) 개설 사업 타당성 재조사비(81억 원) 지원이다. 약 2,000억 원 규모다(강경남, 2019). 공동복지지원의 내용을 뜯어보면 복지사업이라고 불리기 어려운

내용도 적지 않다. 광주형 일자리가 제공하는 적정임금을 뒷받침하기에는 적정복지의 수준이 미흡하다는 평가도 있다(강경남, 2019). 실제로, 광주광역시의 사업 내용을 보면, 중앙정부와 광주광역시에서 기존에 있던 사회복지 사업에 일부 인프라 사업을 덧붙이는 수준에 그치는 한계도 보인다.

[그림 5-2-2] 상대적 빈곤율 추이



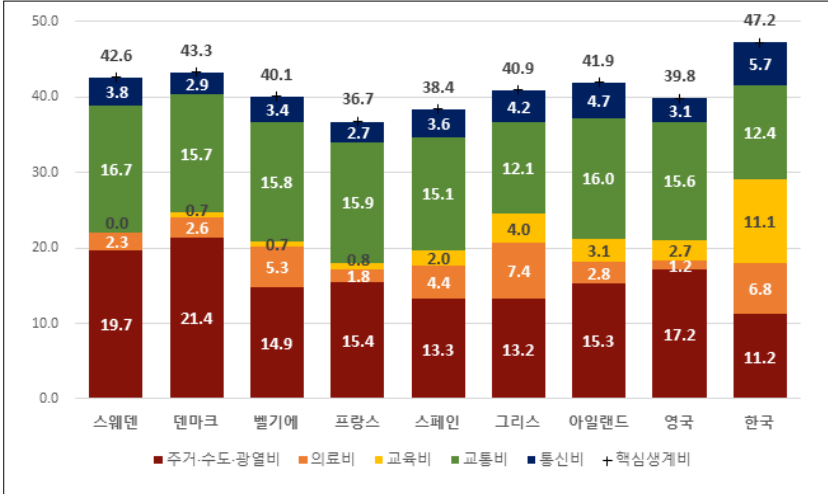
자료: 통계청(2021c), 2021년 가계금융복지조사 결과 보도자료, p.39 재인용.

최근에 관찰되는 저성장 및 노동시장 양극화 상황을 고려하면, 광주형 일자리 모델은 고려의 여지가 크다. 기술 발전으로 인한 노동시장 양극화는 심화하고 있다. 노동시장에서 분배의 악화를 공적이전을 통해서 상쇄하고 있지만, 시장의 변화 속도를 공공이 따라가기는 벅찬 상황이다([그림 5-2-2] 참고). 문재인 정부도 소득 주도 성장 정책을 내세웠지만, ‘안전망 확충 및 복지정책’에만 일정한 성과를 이뤘을 뿐이다. 이를테면, 보건복지부 일반회계 예산은 지난 2017년 34.1조 원에서 2021년 55.3조 원으로 두 배 가까이 늘었다(통계청, 2022a). 이를 통해서 복지정책은 분명한 확장추세를 나타냈다.

그러나 다른 축에 해당하는 ‘가계소득 증대 정책’이나 ‘가계지출 경감 정책’의 성과는 상대적으로 소홀하다. 이를테면, 가계소득 증대 정책 가운데 핵심으로 지목된 최저임금 인상의 경우, 정권 초기에는 16.4%(2018년), 10.9%(2019년)의 인상률이 적용됐지만, 2020년 이후에는 1.50~5.05% 수준에 머물고 있다(통계청, 2022b). 앞선 박근혜 정권 기간 최저임금 인상률이 꾸준히 6%를 넘었던 점도 고려할 필요가 있다. 또한, 소득 주도 성장의 3대 축 가운데 나머지 하나인 가계지출 경감 정책 역시 성과를 보이는 데는 일정한 한계가 있었다. 이에 관한 대표적인 정책이 이른바 ‘문재인 케어’인데, 건강보험 보장률을 70% 수준으로 높이겠다는 비전을 제시했음에도 불구하고, 2020년 기준 보장률은 65.3% 수준에 머무르고 있다(조준경, 2022.1.20.). 이는 2017년보다 2.6%p 상승한 수준이다.

기술 변화가 견인한 노동시장의 급격한 변화, 이로 인한 노동시장 근로 소득 및 사업소득의 양극화 양상을 상쇄하기 위해서는 현금성 복지정책 만으로는 부족하다. 근로연령층의 생활수준을 향상하기 위해서는 주요 서비스의 공공화를 통한 가계지출 감축 정책이 필요하다. 특히, 한국은 다른 복지국가들과 견주어 볼 때, 가구의 총소비지출 대비 주거·의료·교육·교통·통신 핵심 분야의 생계비 지출 부담이 높은 ‘고비용 사회’다 ([그림 5-2-3] 참고).

[그림 5-2-3] 한국의 총소비지출 대비 핵심 비목 지출 비율



주: 2015년 기준(단, 영국의 경우 2010년 기준임)

자료: 유럽 8개국은 Household Budget Survey (HBS), 한국은 가계동향조사(2015); 김기태 외 (2021), 한국 가계의 생계비 지출 부담 경감 방안 연구: 유럽 8개국과의 비교 분석을 중심으로, p.165. [그림 7-1-1] 재인용.

이와 같은 염두에 두고, 한국의 주거·의료·교육·통신 분야로 나누어서 가구의 지출 부담 경감 방안을 제시하고자 한다. 여기에서는 김기태 외 (2021)에서 제시한 방안을 중심으로 정책 제안을 내놓고자 한다.

먼저, 주택 부분에서의 정책 방안은 크게 두 가지로 나누어 제시할 수 있다. 첫째, 주택 임대료 지원 정책의 확대가 필요하다. 한국의 주택 임대료 지원제도는 지난 2000년 국민기초생활보장제도의 등장과 함께 도입된 주거급여가 주된 시발점이다. 주거급여는 생계급여의 일환이어서 대상자나 급여 수준에서 한계가 컸다. 2015년 맞춤형 급여가 도입되면서, 주거급여는 별도의 기준을 갖추게 됐다. 현재의 주거급여는 2022년 기준 소득 인정액이 기준 중위소득의 46% 이하(4인 가구 기준 235만 원)를 대상으로 하고 있다. 주거급여는 별도의 기준을 갖췄음에도 여전히 공공부조의

테두리 안에 있다. 대상자가 한정적이며, 급여 수준 역시 매우 낮다. 지난 2021년 예산안 기준으로 주거급여에 할당한 예산은 1조 9,879억 원 수준이다(김경희, 2020). 영국을 비롯해 핀란드, 독일, 덴마크, 프랑스 등의 서구 복지국가에서 GDP의 0.5%를 넘는 수준의 주거 관련 급여를 제공하는 점을 고려하면(OECD, 2021), 한국의 주거 관련 복지급여 지출 수준은 낮음을 확인할 수 있다.

특히, 한국에서 월세 유형 임대 가구의 비중이 꾸준히 증가하는 점을 고려할 필요가 있다. 한국의 독특한 임대유형인 전세는 2008년 이후 22.3%에서 2019년 15.1%까지 줄었는데, 같은 기간 보증금 있는 월세는 14.8%에서 19.7%로 크게 늘었다(통계청, 2021). 보증금 없는 월세의 비율도 2008년 1.9%에서 2019년 3.3%로 증가했다. 이 기간에 주된 임대의 유형이 전세에서 월세로 변화했다.

물론, [그림 5-2-3]에서 보는 바와 같이, 한국 가계의 주거비 부담은 다른 복지국가와 비교해서는 상대적으로 낮다. 이유는 한국의 주택 가격이 다른 국가보다 높지 않은 점, 주택 가격 대비 낮은 임대료, 한국의 낮은 전기요금 및 수도요금, 한국의 독특한 전세 제도, 한국의 주된 주거 형태인 아파트의 낮은 관리 비용 등이 꼽힌다(김기태 외, 2019). 그럼에도 한국에서 가계의 주거비 부담 경감 정책은 여전히 필요하다. 한국의 가계가 다른 국가의 주거비 부담 수준과 비교하면서 주거비 부담 수준을 체감하지는 않기 때문이다. 수도권 및 주요 대도시 지역의 주택 가격은 서민들이 감당하기 어려운 수준으로 상승한 것도 고려할 필요가 있다. 근로연령대 인구의 주거비 경감을 위한 정책은 지속해서 추진되어야 하며, 그 가운데 한층 과감한 임대료 지원 혹은 보조 정책이 필요하다.

두 번째, 저렴한 공공 주택의 공급이 필요하다. 물론, 한국의 공공임대 주택 비율은 8.9%로 OECD 평균(6.9%)을 넘어섰다(OECD, 2022b).

한국의 주택 자기소유 비율이 58.0%이고, 임대주택 비율이 42%임을 고려하면, 공공임대주택 비율이 높다고 보기는 어렵다. 네덜란드의 공공임대주택 비율이 34.1%, 오스트리아와 덴마크는 20%가 넘는 점을 염두에 둘 필요가 있다(OECD, 2022b). 이들 국가는 주택의 공공화를 통해서 집값 안정화를 도모하고 있다.

한국 가계의 의료비 지출 부담을 줄여주기 위해서는 근본적인 접근과 단기적인 접근이 필요하다. 근본적으로는 한국인의 건강 수준을 개선하기 위해서 건강의 사회적 결정 요인(social determinants of health)에 대한 통합적인 접근이 필요하다. 개인의 건강은 그가 속한 직업, 계층, 교육, 지역, 노동, 젠더, 소득의 문제가 복잡하게 얽혀서 결정된다(김창엽, 김명희, 이태진, 손정인, 2015). 바꾸어 말하면, 불안정한 직업을 가질수록, 사회적 계층이 낮을수록, 교육 수준이 낮을수록, 낙후한 지역에 살수록, 노동 환경이 열악할수록, 여성일수록, 소득수준이 낮을수록 건강 수준은 낮게 나타난다. 한국 사회의 분야별 불평등 수준이 개선될수록 개별적인 건강도 개선되고, 사회의 평균적인 건강 수준도 개선될 수 있다. 이와 같은 포괄적인 시각으로 접근해야 사회의 총량적인 의료서비스 수요가 함께 감소할 수 있다.

단기적인 접근으로는 두 가지를 제시할 수 있을 것이다. 첫째는 아픈 이의 의료비 비용 부담을 줄여야 한다. 핵심은 비급여 항목의 급여화에 있다. 문재인 정부에서도 이와 같은 점을 염두에 두고, 건강보험의 보장성을 70%까지 끌어올리겠다는 비전을 제시한 바 있다. 그러나 2020년 기준 건강보험보장률은 65.3% 수준에 머물고 있다(조준경, 2022.1.20.). 건강보험의 적용을 받지 못하는 비급여 항목 가운데 치료 효과가 검증된 의료 행위에 대해서는 적극적으로 급여화를 이뤄야 한다.

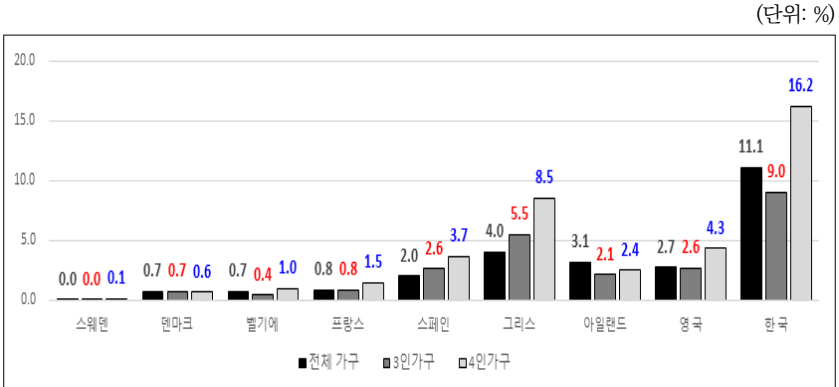
둘째, 본인부담상한제를 더 적극적으로 확장해야 한다. 본인부담상한

제란 “과도한 의료비로 인한 경제적 부담을 덜어주기 위해 연간(1월 1일~12월 31일) 본인일부부담금(비급여, 선별급여 등을 제외하고 환자 본인이 부담하는 의료비)의 총액이, 건강보험료 정산에 따라 정해진 개인별 상한금액(2020년 기준 81~582만 원)을 초과하는 경우 그 초과금액을 건강보험공단이 부담하여 가입자·피부양자에게 돌려주는 제도”(보건복지부, 2021)를 가리킨다. 이 제도에 따라, 소득 1분위의 본인부담상한액이 81만 원으로 책정돼 있다. 김기태 외(2021)를 보면, 한국의 1분위가 부담하는 의료비 지출액은 전체 소비지출 대비 9.4%로 비교 대상이 된 8개국 가운데 가장 높았다. 이들의 의료비 부담을 경감하기 위한 지금 한층 적극적인 정책이 필요하다.

교육 및 보육 분야의 지출 부담을 경감하기 위한 두 가지 정책 방향을 제시하겠다. 첫째, 저소득 근로자의 자녀를 위한 적극적인 공적 투자가 필요하다. 한국은 높은 사교육 참여율로 인해 교육서비스에서 불평등이 심한 국가다(이종재, 이희숙, 2008, 김은영 외, 2017). 한국 4인 가구의 평균 교육 및 보육비 지출 부담 비율은 소비지출 대비 16.2%로 다른 복지 국가의 비율을 크게 앞서고 있다(김기태 외, 2021). 한국의 아동 대상의 공공 투자는 주로 보편적 영역을 중심으로 이뤄졌다. 그에 따라, 저소득 아동 대상 돌봄서비스, 사배자(사회적 배려 대상자) 전형 등은 상대적으로 위축됐다.

공교육 영역에서 취약계층을 위한 투자는 사교육에 대한 쓸림을 차단하고, 저소득 가구의 지출 부담을 경감할 뿐만 아니라, 빈곤의 대물림을 막는 효과로 이어질 수 있다. 이를테면, 드림스타트 같은 취약계층 아동을 위한 지원제도의 내용을 더 내실화하고 다양화하는 접근이 필요하다.

[그림 5-2-4] 소비지출 대비 교육비 비율 비교



주: 2015년 기준(단, 영국의 경우 2010년 기준임).
 자료: 유럽 8개국은 Household Budget Survey(HBS), 한국은 가계동향조사(2015); 김기태 외 (2021), 한국 가계의 생계비 지출 부담 경감 방안 연구: 유럽 8개국과의 비교 분석을 중심으로, p.114. [그림 5-2-1] 재인용.

<표 5-2-1> 우리나라 월평균 가계통신비 및 ICT 지출 비중

(단위: USD, %)

| 월평균 가계통신비 | | | ICT 지출비중 | | |
|-----------|--------------------|--------------|-----------|-------------------|--------------|
| 한국 | | OECD 25개국 평균 | 한국 | | OECD 29개국 평균 |
| 순위 | 통신비 | | 순위 | 비중 | |
| 3위 / 25개국 | \$ 148 (135.3%) | \$ 110 | 2위 / 29개국 | 6.04% (138.1%) | 4.38% |

주: 괄호는 OECD 평균 대비 비율이며, 2011년 기준.
 자료: OECD(2013), OECD Communications Outlook 2013; 김기태 외 (2021), 한국 가계의 생계비 지출 부담 경감 방안 연구: 유럽 8개국과의 비교 분석을 중심으로, p.140. <표 6-1-5> 재인용.

둘째, 근로연령대를 위한 한층 적극적인 직업훈련 및 직업상담 관련 정책이 필요하다. 앞의 3장에서 제시한 바와 같이 한국은 적극적인 노동 시장 예산이 GDP 대비 0.37%로, OECD 평균(0.54%)에 크게 못 미치고 있다. 그마저도 대부분 예산이 재정적 일자리 창출에 소요되고 있다. 직업 훈련에는 GDP 대비 0.04%가 지출되며, OECD 평균(0.13%)의 3분의

1에도 못 미친다. 노동시장에서 배제된 구직자들은 직업훈련 및 구직 관련 서비스를 자비로 부담하거나 아예 받지 못하게 된다. 전자의 경우, 가계의 지출부담으로 이어진다. OECD(2020b)도 적극적 노동시장 정책의 초점을 일자리 창출에서 근로연령대를 대상으로 하는 직업훈련, 일자리 상담으로 이동하기를 권유한 바 있다. OECD(2020b)는 “위기 상황에서의 공공일자리 창출 정책은 인적 자본에 대한 투자로 보강될 필요가 있다 (11쪽)”고 강조했다.

마지막으로 가계의 통신비 지출 부담 경감 방안을 제시하겠다. 핵심은 가계의 합리적인 소비를 유도하는 것에 있다. 근로연령대의 일상적인 경제 활동에서 통신비는 필수적이다. 이를 억제하는 정책적인 접근은 오히려 경제활동을 위축할 가능성이 있다. 오히려 본인의 이용 패턴을 고려해서 요금제를 선택할 여지를 넓히는 방식으로 지출 부담을 줄여주는 접근이 필요하다. 이를테면, 이용자의 선택 확대를 위해서 이동사(MNO)의 저가 요금제를 포함한 다양한 요금제를 출시하도록 유도할 수 있다. 단말기 역시 마찬가지다. 선택약정할인 확대에 따라서 단말기의 교체 주기가 늘어나는 추세가 나타나고 있지만, 다양한 저가 단말기를 지속적으로 공급해야 한다. 또 공공장소에서 와이파이를 확대하여 통신비를 절감하도록 돕는 접근 또한 실행해야 한다.

한국은 OECD 회원국 가운데 통신비의 부담 비중이 높은 나라다. 한국의 월평균 가계 통신비는 148달러로, 비교 대상이 된 25개국 가운데 세 번째로 높다(〈표 5-2-1〉 참고). 통신비 비중이 높다는 점을 부정적으로만 볼 필요는 없다. 그만큼 한국의 정보 인프라가 잘 갖춰졌다는 의미로도 풀이된다. 핵심은 그 인프라의 사용 비용을 줄여서, 인프라의 사용 효율을 높이는 데 있다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제6장

주요 연구 결과 및 정책제언

제1절 주요 연구 결과

제2절 정책제언

제 6 장 주요 연구 결과 및 정책제언

제1절 주요 연구 결과

우리 연구에서는 정부가 운영하고 있는 사회보장제도, 특히 복지 및 고용보장제도를 중심으로 근로연령층이 경험하고 있는 사각지대, 복지 및 고용보장 서비스 등의 현황 및 한계 등을 분석하고, 근로연령층 대상 복지와 고용보장 간의 연계 방안을 제시한다.

현재는 전통적 고용서비스 개념을 적용하기 어려운 대상과 영역들이 나타나고 있으며, 노동을 바라보는 시각 역시 변하고 있다. 좁은 의미의 고용복지서비스가 현존하는 제도를 중심으로 고용과 복지를 연계하고자 한다면 확장된 고용복지서비스는 돌봄, 교육, 주거, 건강 등 여러 사회 서비스 영역과의 연계를 포괄할 수 있다. 반면 사회보장기본법에서는 사회 서비스를 광범위하게 보고, 고용서비스를 포함하고 있지만, 사회복지사업법에서는 사회서비스를 사회복지사업으로 한정함으로써 고용서비스를 제외하여 있다. 현재 국민과 취약계층을 위해 복지와 고용 간의 연계 필요성이 점차 증가하고 있지만, 현실적으로 적용되는 법체계 속에서는 이를 서로 분리해서 보고 있다. 사회보장법에서 정하고 있는 사회서비스 범주를 광의로 해석할 필요가 있다. 복지와 고용을 연계함에 있어 고용이행 단계 이전뿐만 아니라 이행 이후 기업 등에 취업을 했을 때도 복지와 고용 간의 연계는 필요하다. 복지서비스를 통한 격차 해소는 낮은 임금을 받는 노동자들의 지출부담을 줄여주는 것이다. 우리 사회 고비용 구조를 만들어 내고 있는 주거비, 의료비, 교육비, 양육비 등과 더불어 최근 증가하고 있는 통신비, 교통비 등 저소득층, 근로빈곤층 등의 삶에 많은 영향을 주고

있는 지출비용을 줄여줌으로써 고용이행 이후에 근로연령층이 안정적으로 생활을 할 수 있도록 지원해야 한다.

해외 사례를 보면, 호주의 고용서비스 전달체계는 중앙정부와 민간부문의 역할분담에 초점을 두었다. 호주의 고용서비스는 민간위탁 모델을 중심으로 발전해 왔다. 잡네트워크 모델(1998~2008년), JSA(Job Services Australia)(2009~2015년), 잡액티브 모델(2015년 7월 이후) 등으로 변모해 왔다. 핵심 역할을 담당하는 것은 1997년 6월에 설립된 센터링크이다. 이곳은 대민서비스를 통합적으로 제공하는 원스톱 종합사회복지행정사무소이다. 고용과 연계된 복지급여는 실업급여(UP), 부모급여(PP), 그리고 장애관련급여(DP)이다. 고용연계복지급여 중 하나 이상의 급여를 받는 수급자는 보충급여(Supplementary Payments, SP)를 신청할 수 있고, 특정한 보충급여의 자격조건이 충족되면 그 급여를 받을 수 있다. 보충급여(SP)는 일곱 가지로, ① 월세지원금, ② 에너지보조금, ③ 연금보조금, ④ 약제비지원수당, ⑤ 전화서비스수당, ⑥ 공과금지원수당, ⑦ 원거리지역(또는 외곽지역) 거주비지원수당이다.

영국의 취약계층 고용서비스프로그램은 1998년에 뉴딜 프로그램을 시작으로, 2000년에 고용촉진지역, 2003년에 구직경로, 그리고 2009년은 유연 뉴딜(Flexible New Deal)이 단계적으로 도입되었다. 2001년 6월에 고용서비스와 사회보장서비스의 일부를 통합한 원스톱서비스를 제공하기 위해서 교육고용부와 사회보장부의 일부를 고용연금부로 통합하였다. 이후 영국의 고용서비스 정책은 고용연금부를 중심으로 이루어졌으며, 이곳에서 고용서비스 집행업무를 담당하는 잡센터플러스(Jobcentre Plus)를 관장한다. 소득지원급여 중 고용과 연계된 복지급여는 근로연령층의 경우 5다섯 가지로, ① 구직자수당(Jobseeker's Allowance, JSA), ② 통합급여(Universal Credit, UC), ③ 주거급여(Housing Benefit, HB),

④ 모성급여(Maternity Benefit, MB), 그리고 ⑤ 소득지원(Income Support, IS)이 있다.

근로연령층의 사각지대 규모를 보면(통계청 조사 기준) 소득보장 혜택을 받지 못하는 비율이 2018년보다 2019년에 감소한 모습이다. 하지만 중위소득 30% 이하인 소득계층의 42.3%(약 21만 명), 중위소득 30~40% 계층의 28.8%(약 19만 명), 중위소득 40~50% 계층의 31.3%(약 29만 명)는 여전히 소득보장의 사각지대에 있었다. 근로연령층을 세분화하여 보면, 만 19~34세 청년층의 경우 중위소득 30% 이하인 소득계층의 41.4%, 중위소득 30~40% 계층의 29.2%, 중위소득 40~50% 계층의 26.4%가 소득보장 사각지대에 놓여 있다. 소득수준별로 차이가 있지만 근로장려금 및 자녀장려금의 수급 비율이 다른 소득보장제도에 비해 높은 수준을 나타냈다.

근로연령층의 특성을 보면(한국복지패널조사 기준), 주된 경제활동 상태인 상용직은 2009년 이후 증가하는 모습을 보이며, 임시·일용직 또한 20% 이상의 비율을 차지한다. 고용주 및 자영자의 비율은 10% 정도로 나타났다. 비경제활동인구의 비율은 2005년 기준 32.2%에서 2019년 기준 25.9%로 다소 감소하였다. 중위(균등화 가처분)소득을 기준으로 보면, 2005년 기준 중위소득 50% 미만에 해당하는 비중은 18.1%였으나 점점 감소하여 2019년 기준 7.6%까지 감소하였다. 상대빈곤율은 점차 개선되고 있었다. 근로연령층(만 19~64세)의 가구소득은 85% 이상을 근로 및 사업소득이 차지하고 있다. 소비지출 구성비는 식료품비가 소비지출의 1/4 정도로 큰 비중을 차지하고, 다음으로 기타소비지출, 교통통신비, 교육비, 주거 및 광열수도비 등의 순으로 나타났다. 사회보험 가입실태를 소득수준별로 보면, 소득수준이 높을수록 지역가입자 비중보다는 직장가입자 비중이 높고, 중위소득 50% 미만 집단의 경우 고용보험 가입

비해당에 해당하는 비중이 76.7%로 높았으며, 가입 비중 또한 중위소득 100% 이상 집단에 비해 1/3 수준으로 나타났다. 비해당을 제외하면, 중위소득 50% 미만 소득계층에서 고용보험에 미가입한 비율이 40%로 높았다. 사회보장 수혜실태를 보면, 35~49세 중년층에 비해 19~34세 청년층과 50~64세 장년층에서 기초보장 수급 비율이 높았다. 특히 만 19~34세 청년층의 경우 기초보장수급 비율이 2006년 2.9%에서 2019년 5.5%로 다른 연령층에 비해 크게 증가하였고, 반면 만 35~49세 중년층의 경우 기초보장수급 비율이 감소한 모습이다. 고용 관련 서비스 수혜의 경우 경험 비율이 거의 나타나지 않았으며, 경험 비율의 절대적인 수치는 높지 않으나 이들 서비스 중 자활근로, 실업자 직업훈련, 취업성공패키지 등의 수혜 비율이 다른 고용서비스에 비해 다소 높았다.

근로연령층 가구주의 소득수준을 보면, 2005년 기준 중위소득 50% 미만에 해당하는 비중이 17.2%였으나 점점 감소하여 2019년에 8.0%까지 감소하였다. 19~34세 청년 가구주 가구의 50% 미만에 분포하는 비율은 다른 연령층에 비해 낮게 나타났으며, 75~100% 소득수준에 많이 분포하고 있는 것으로 나타났다. 근로연령층 가구주 가구의 지출구성을 분석한 결과를 보면, 소비지출 비목 중 가장 큰 비중을 차지하는 비목은 식료품비였으며, 다음으로 기타소비지출, 교통통신비, 주거 및 광열수도비, 교육비의 순으로 나타났다.

고용이행 이전 단계에서는 노동시장의 취약계층을 대상으로 한 복지 및 교육 프로그램의 제공이 필요하다. 우리 연구에서는 새롭게 (가칭)국민 기본생활보장제도를 제안하고 있다. (장기)실업, 취약계층 등이 안정적인 일자리를 확보하기 이전의 생활안정을 돕기 위한 지원 방안이 필요하다. 하지만 동 제도가 자칫 빈곤 함정을 유발할 수 있어, 직업훈련, 교육 등과 같은 의무교육 프로그램에 참여하는 것을 필수적으로 포함해야 한다.

노동시장 참여 이후 발생하는 임금과 복지비용의 양극화 양상을 상쇄하기 위해서는 주요 서비스의 공공화를 통한 가계지출 경감 정책이 필요하다. 특히, 한국은 가구의 총소비지출 대비 주거·의료·교육·교통·통신 핵심 분야의 생계비 지출 부담이 높은 ‘고비용 사회’이다. 이를 위해서는 첫째, 주거비 측면에서 (1) 주택 임대료 지원 정책의 확대가 필요하다. (2) 저렴한 공공 주택의 공급이 필요하다. 둘째, 한국의 의료비 지출 부담을 줄여주기 위해서는 (1) 아픈 이의 의료비 비용 부담을 줄여야 한다. 핵심은 비급여 항목의 급여화에 있다. (2) 본인부담상한제를 적극적으로 확장해야 한다. 셋째, 교육 및 보육 분야의 지출 부담을 경감하기 위해서는 (1) 저소득 근로자의 자녀를 위한 보다 적극적인 공적 투자가 필요하다. (2) 근로연령대를 위한 더 적극적인 직업 훈련 및 직업 상담 관련 정책이 필요하다. 마지막으로 가계의 통신비 지출 부담 경감 방안으로는 본인의 이용 패턴을 고려해서 요금제를 선택할 여지를 넓히는 방식으로 지출 부담을 줄여주는 접근이 필요하다.

제2절 정책제언

우리 연구에서는 근로연령층이 경험하고 있는 소득보장, 즉 사회보장 사각지대 문제를 파악하고 이에 대한 개선 방안을 제5장에서 제안하였다. 노인, 장애인 등과 다르게 근로연령층은 근로능력을 가지고 있으며, 충분한 일자리와 위기 상황을 극복할 수 있는 정책 수단이 체계적으로 제공될 경우 단기 혹은 중장기적으로 스스로의 역량을 통해 경제활동이 가능한 세대이다. 하지만 현실에서는 근로능력이 있다는 이유로 사회보장의 사각지대에 놓여 있다. 사회보장 사각지대 분석에서 본 것과 같이 근로

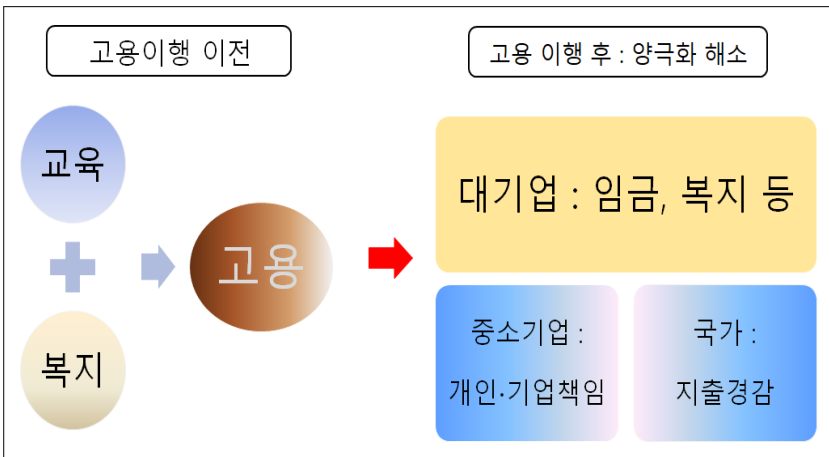
연령층 중 소득이 낮은 경우에도 사회보장 사각지대에 놓여 있지만, 근로 능력이 있다는 이유로 정부의 도움을 충분히 받지 못하고 있다. 하지만 현재와 미래에 도래할 것으로 예상되는 사회의 변화는 근로연령층 스스로의 역량과 노력으로 위기 극복을 어렵게 하고 있어, 이제는 스스로의 역량과 정부 지원의 협업 속에 위기를 극복해 나가야 한다. 근로연령층의 위기 극복을 위한 대표적인 제도가 복지와 고용서비스의 제공인 것이다. 이번 연구에서는 근로연령층 대상 복지와 고용서비스 지원 방안을 고용 이행 단계별로 대안을 살펴보았다.

위기 극복을 위한 대안은 두 가지 측면으로 접근해 볼 수 있다. 하나는 현재의 사회보장제도가 가지고 있는 사각지대를 개선하기 위해 기존 제도를 중심으로 한 제도 개혁이며, 또 하나는 전혀 새로운 형태의 사회보장 제도를 도입하여 사각지대 문제를 해소하는 방안이다. 후자의 제안이 최근 우리 사회에서 사회보장 개혁방안으로 대두되고 있는 기본소득, 부의 소득세 혹은 최저소득보장제도 등과 같은 것이다. 하지만 새로운 제도의 도입은 새롭다는 점에서 신선하고 국민적 관심사를 유발할 수 있지만, 새롭게 도입되는 제도라는 점에서 기존 사회보장제도와와의 관계, 재원 조달, 전달체계 등 사전에 검토해야 할 사항들이 다수 존재한다. 따라서 현실에서 제기되고 있는 현재의 위기를 극복하기에는 시간이 많이 걸리고, 사회적 합의, 입법과정 등에서 진통이 발생할 수 있다. 반면 기존제도를 통한 제도 개혁은 국민 수용성 측면에서 쉽게 접근할 수 있으며, 기존 인프라를 기초로 한다는 점에서 신규 제도를 도입하는 것에 비해 제도 도입이 빠르고 다른 사회보장제도에 미치는 영향을 최소화할 수 있다. 우리 연구에서는 기존 제도를 개선하는 형태로 근로연령층 사회보장의 사각지대 개선 방안을 제안하였다.

먼저 고용이행 이전 단계에서는 5장에서 제안한 것과 같이 긴급복지

지원제도와 국민취업지원제도를 통합한 형태의 (가칭)국민기본생활보장 제도 도입의 필요성을 설명하였다. 동 제도를 통해 위기 상황에 놓인 근로 연령층을 대상으로 교육과 복지서비스를 제공하여 생활안정과 고용으로 이어지는 기반을 제공할 필요가 있다. 고용 이후에는 노동시장 이중구조와 양극화 해소를 위해 중소기업 등 임금과 복지에서 차이가 나고 있는 격차를 해소하기 위해 정부가 적극적으로 개입할 필요가 있다. 여기에는 간접적 지원방식으로, 사회적으로 발생하고 있는 고비용 문제를 해소하기 위한 지출 지원 방안을 제안하였다.

[그림 6-1] 근로연령 대상 고용과 복지서비스 강화



복지와 고용서비스 연계는 성장과 복지의 선순환 체계를 기반으로 하고 있다. 이를 통해 한국은 지속가능한 발전을 도모할 수 있다는 것이다. 취약 계층, 실업자, 중장년층 등을 대상으로 개인 역량 증진을 위한 고용복지 서비스를 제공하고 이를 통해 개인의 발전은 물론 한국의 지속가능한 성장을 위한 밑거름이 되게 해야 한다. 우리가 다루고 있는 (가칭)국민기본

생활보장제도는 위기에 직면한 개인과 가구에게 복지와 고용서비스를 동시에 제공하되, 고용서비스 참여를 의무조건으로 담고 있다는 점에서 노동연계복지를 기반으로 한 적극적 노동시장 정책을 확대한 것으로 볼 수 있다. 또한 지원대상을 취약계층이 아닌 근로연령층을 대상으로 한다는 점에서 활성화 정책의 범주로까지 확대할 수 있다.

5장의 개편 방안에서 추가로 검토해야 할 부문은 복지와 고용서비스를 연계할 때 주요한 부문으로 여겨지는 전달체계에 관한 사항이다. 이 부문은 연구진을 고민에 빠지게 하고, 대안을 제시하기가 쉽지 않은 영역이다. 해외 사례를 통해 보면, 호주처럼 센터링크를 중심으로 공공과 민간이 협업하는 형태의 원스톱 형태의 전달체계를 구축할 수도 있지만, 영국처럼 하나의 전달체계는 아니지만 고용서비스를 중심으로 복지급여가 연계되는 형태로 만들 수도 있다. 이외에 독일처럼 고용서비스와 복지고용서비스를 따로 운영하지만, 강화된 고용서비스를 통해 복지서비스를 제공할 수도 있다(유길상, 안상훈 외, 2018. [그림 6-1-3] 참조). 국가별로 자신들이 가지고 있는 고유한 특성을 반영하여 고용서비스, 복지와 고용서비스가 연계되는 형태를 만들고 운영하고 있음을 알 수 있다.

복지와 고용서비스 연계를 위한 전달체계 개선 방안에 대해서는 이미 선행연구들이 사회서비스 전달체계, 고용복지서비스 전달체계 개편안을 제안해 왔다. 하지만 선행연구에서는 사회서비스와 고용복지서비스를 각각 분절적으로 개편하는 안을 제안했으며, 이를 통합하거나 조정할 수 있는 개편방안에 대해서는 다루고 있지 못하다. 선행연구에서는 기존 고용복지연계를 위한 전달체계를 제대로 개선하지 못한 점은 공간적 통합은 이루어졌지만 조직 혹은 절차상의 통합이 이루어지지 않았다는 문제를 지적하고 있다(이덕재, 박능후, 주무현, 노대명, 강순희, 유길상, 오성욱, ..., 이대창, 2012, 311). 서비스를 받게 되는 국민은 자신이 쉽게

접근할 수 있는 거주지역 내 한군데서 원하는 서비스를 제공받기를 원한다. 이는 공간적 통합을 통한 원스톱서비스 제공을 의미한다. 기존 사회 서비스 혹은 고용복지서비스 전달체계 개편은 공간적 통합을 통한 원스톱 서비스 제공까지는 진행되었다. 하지만 직접적 제도 운영과 관련된 행정적, 조직적 통합은 이루지 못했다. 공간통합을 통해 국민은 한군데서 서비스를 받게 되지만, 서비스를 제공하는 공급자인 기관은 여전히 다르다는 점에서 정책을 시행하고 전달하는 과정에서 국민이 원하는 서비스를 제공하지 못하게 되면서 기존의 전달체계 개편은 번번이 실패하는 구조를 지니게 된다.²⁹⁾ 오랜 기간 복지와 고용은 서로 다른 행정부처에서 서비스를 제공해 왔다. 선행연구에서 설명한 것과 같이, 정책을 계획하고 방안을 만드는 중앙부처의 독립성을 인정하면서 최후 일선에서 국민과 직접 대면하는 전달체계는 공간은 물론 조직에 대한 통합도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

위와 같은 문제점을 인식하고 연구진이 제안한 기본생활보장제도의 전달체계는 두 가지 축을 기반으로 하고 있다. 위기에 직면한 개인과 가구를 “선정”하고 “복지급여를 제공”하는 것과 해당 수급자를 대상으로 “고용 서비스를 제공”하는 두 가지 축이 있다. 여기는 행정적으로 보건복지부와 고용노동부의 사업 영역이 겹치게 된다. 그런데 이 방법은 5장에서도 언급했듯이 서로 다른 두 부처 간의 역할을 어떻게 조정할 것인가의 문제가 남아 있다. 하지만 실제 운영 시 두 부처 이외에 다른 부처도 연관될 수 있다. 복지급여에 대한 선정과 급여의 핵심 부처는 보건복지부이지만,

29) 2020년 발생한 코로나 위기를 극복하고 지원하는 현장을 직접 경험한 고위관료의 표현을 들면, 보건복지부가 보건(의료)과 복지를 함께 조직에 포함해 운영하고 있는 것은 코로나 극복에 큰 장점이 되었다고 한다. 보건과 의료체계는 감염병 확산과 방지 등에 초점을 두었다면 피해 국민에 대한 지원은 복지영역으로 보건과 복지부문 담당부서 간 유기적 협조로 위기 혹은 피해 가구에 대한 지원도 신속하게 진행될 수 있었다는 점을 이야기 한 것이다.

이를 일선에서 담당하고 있는 조직인 광역에서 시군구를 거쳐 읍면동으로 연계되는 조직은 행정안전부의 영역이다. 또한 고용 이후 지출 부담을 줄여주기 위한 정책은 해당 부처(주거는 국토교통부, 문화는 문화체육관광부 등)가 서로 별도로 존재하고 있다. 따라서 여러 부처에 걸쳐 있는 복지와 고용서비스를 연계하기 위한 전달체계 구축과 대안에 대한 세밀한 검토가 필요한 것이다. 해외 사례에서는 주요 부처 간 통합을 통해 전달체계를 간소화하고자 하는 노력을 한 바도 있다. 하지만 부처 간 통합은 사회적 합의를 전제로 하게 되고, 통합 이후에도 실질적 통합에는 많은 시간이 소요된다는 점에서 장기적 전달체계 개편으로 볼 수 있다. 복지와 고용서비스를 연계하는 전달체계는 각 부처의 고유한 특성과 장점을 최대한 유지하면서 근로연령층이 쉽게 접근할 수 있는 형태의 행정통합과 서비스체계로 구축해야 한다. 즉 앞에서 설명한 것과 같이 중앙부처의 독자성과 고유의 성격 및 목적은 그대로 유지하자는 것이다. 기존 제도를 통합한 형태로 정책 방안을 제안한 것과 같이 전달체계 역시 우선은 기존 체계를 유지하면서 서비스를 제공하는 형태로 하드웨어 통합보다는 소프트웨어를 통합하는 것이 필요하다.

서비스를 제공하는 최일선 기관은 국민과 욕구대상자가 쉽게 접근할 수 있으며, 주거지와 가장 가까운 읍면동을 중심으로 할 필요가 있다. 욕구별로 필요한 서비스는 해당 부처의 전달체계를 활용하되 읍면동에서 원스톱서비스를 제공하는 이원화된 형태로 운영하는 것이다. 국민은 자신이 원하는 정보와 서비스를 지역사회 내 가까운 기관에서 제공받기를 원한다. 즉 통합된 공간에서 원스톱 서비스를 받기 원하는데, 이를 고려할 때 지역사회 내에서 가장 적정한 전달체계는 읍면동의 행정복지센터로 볼 수 있다. 이러한 운영이 가능한 것은 과거에 비해 현재 우리나라의 정보시스템이 크게 발전했다는 점에 기반한다. 국세청은 실시간 소득과약 체계를,

보건복지부는 복지서비스와 관련된 차세대정보시스템을, 고용노동부는 고용서비스 정보를 담고 있는 워크넷 등, 부처별로 특징 있는 정보 및 전산 체계를 운영하고 있다. 최근에는 이들 시스템 간 통합과 연계를 위한 노력이 진행되고 있다. 먼저 이들 각각의 부처별로 운영되고 있는 전산 시스템을 통합하고 접근할 수 있는 체계를 구축해야 한다. 현재 칸막이식, 부처 중심으로 개발되고 있는 고도화된 정보시스템을 연계하고 시스템에 대한 접근성을 보장함으로써, 각 부처가 가지고 있는 정보와 장점을 적극적으로 활용할 수 있도록 해야 한다. 더불어 일부 복지고용서비스에 대해서는 국민이 쉽게 접근하고 자신이 필요로 하는 서비스를 언제든지 확인할 수 있도록 정보에 대한 쉬운 접근이 보장되어야 한다. 스마트폰 보급, 다양한 디지털 기기 등에 대한 접근이 확대되면서 국민이 필요한 서비스에 쉽게 접근할 수 있을 것으로 여기고 있지만, 실제 많은 국민은 여전히 스마트폰, 인터넷 등 정보제공 도구의 활용에 미숙하고, 필요한 정보를 가족, 지인 등을 통해 확보하는 경우가 많다. 국민이 쉽게 다가갈 수 있는 정보제공과 제도에 대한 홍보가 필요하다.

읍면동 주민센터는 현재 각 부처 혹은 공공기관 등에서 별도로 운영하고 있는 전달체계에 비해 촘촘하고 다양한 서비스를 제공할 수 있다. 또한 주민센터는 국민이 쉽게 접근할 수 있는 생활권 영역에 있어, 필요할 경우 언제든지 찾아갈 수 있는 전달체계에서 최일선으로 볼 수 있다. 위기에 처한 개인과 가구 등이 읍면동 주민센터를 우선 방문하여 초기 상담을 진행한다. 읍면동 주민센터 담당자는 통합된 전산시스템 속에서 욕구 수요자에게 필요한 서비스를 찾아내 해당 부처와 해당 기관으로 이관을 주도적으로 시행하도록 하는 것이다.

단기적으로는 기존 전달체계를 개편할 때 활용한 방법과 유사하게 공간 통합 개념으로 관련 기관 등에서 인력이 파견되어 함께 서비스를 제공

하는 형태로 운영하지만, 중장기적으로는 서비스 제공기관을 점차 통합해 하나의 조직으로 개편하는 것도 검토할 필요가 있다. 이는 공간 통합이 지닌 한계를 극복하기 위한 방안이며, 국민에게 원하는 질 좋은 서비스를 적시에 제공하기 위한 방안이다. 현재 대표적인 서비스 제공기관은, 사회 서비스는 최근 민간 주도의 사회서비스원으로 개편되고 있으며, 고용서비스는 고용복지플러스센터가 중심이 되고 있다. 이와 같은 조직 통합은 정치적, 행정적으로 논의가 필요하며, 사회적 합의 과정도 필요하다. 통합된 조직을 어느 중앙부처가 관장할 것인지, 통합된 인력을 공무원으로 할 것인지 아니면 공공인력으로 볼 것인지 등에 대한 논의가 필요할 것이다. 하지만 이와 관련된 논의는 이미 오랜 기간 진행되어 왔으며, 외국의 주요 사례(호주, 독일 등)도 많이 파악해 왔다는 점에서 정치적 논의를 통한 사회적 합의가 중요할 것으로 보인다. 행정이 아닌 국민의 관점에서 공간과 더불어 조직 통합에 대한 논의가 필요할 것으로 보인다.

단기적으로 읍면동 등 주민자치센터가 중심이 되기 위해서는 이들 센터의 역할과 기능이 강화되어야 하며, 일부 지방자치단체에서 운영하는 것과 같은 행정복합센터와 같이 기능과 인력이 확충되어야 한다. 무엇보다 서비스를 원하는 수요자가 센터를 방문했을 때 정확한 서비스 욕구를 파악하기 위해서는 초기 상담이 중요하며, 이를 담당할 수 있는 전문인력의 확충과 역량이 매우 중요하다. 현재와 같이 민간에 전적으로 의존하거나 불안정한 형태의 일자리로는 전문성을 확보하기 어렵다. 급여와 일자리 안정성 등을 안정적으로 제공함으로써 전문적인 사례관리가 이루어지도록 해야 한다. 이미 오래전 읍면동 주민센터 중심의 서비스 공급 필요성이 제기되고, 실제 2006년에는 주민생활지원서비스 체제 속에서 8대 서비스(고용, 교육, 문화, 복지, 보건 등) 제공을 위한 시범사업과 제도 개선이 진행된 바가 있다. 하지만 전달체계 개편 과정에서 전문인력 및 전문성

부족, 행정 중심의 조직개편, 여전히 유지되는 칸막이 등의 문제가 발생하면서, 제대로 된 기능을 펼치지 못한 바가 있다. 또한 최근에는 복지분야 전달체계 개편 속에서 “찾아가는 복지서비스”를 제공하고 있다(보건복지부, 홈페이지-정책-복지-복지전달체계 개편, 2022. 02.07. 인출).³⁰⁾ 동 서비스를 통해 서비스 대상자에 대한 통합사례관리 등을 지원하고 있다. 하지만 이는 대상자가 주로 기초생활보장 수급자 및 차상위 등에 한정되어 있어 동 범주에서 벗어난 욕구 대상자는 서비스를 받는 것은 물론 정보도 충분히 제공받지 못하는 문제를 지니고 있다. 국민이 원하고 복지수요자가 필요로 하는 서비스를 제공하기 위해서는 기존 경험을 바탕으로 전문화되고 체계적인 전문인력 육성과 지원이 있어야 할 것이다.

중장기적으로 공간과 조직 등에 대한 통합이 이루어지면, 서비스 수요자에 대한 1차 지원은 통합된 조직이 담당하도록 하며, 구체적인 서비스는 민간이 담당해야 한다. 공공이 전문화된 서비스를 모두 제공하는 것은 불가능하며, 민간과의 협치, 협력이 중요한 사항이다. 서비스 제공능력을 확보한 민간서비스 기관 등을 육성하고 발굴하여 서비스 수요자가 원하는 다양한 서비스 욕구를 공공과 민간이 함께 협업을 통해 복지고용서비스를 제공하는 것이 바람직할 것이다.

복지욕구 수요자의 1차 접점이 읍면동 주민센터로 집중될 경우 자칫 모든 사업이 몰리는 갈때기 현상이 더욱 가속화될 수 있다. 이를 방지하기 위해서는 상위 전달체계인 사회보장위원회의 역할과 기능이 강화되어야 한다. 현재 사회보장위원회는 사회보장기본법 제21조 제8항에 의해 국무총리를 위원장으로 하고 보건복지부가 운영하고 있다. 최근 들어 기능이 다양화되고 강화되고 있지만, 사회적으로 늘어나고 있는 복지욕구와 중앙

30) http://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06350401&PAGE=1&topTitle=%EB%B3%B5%EC%A7%80%EC%A0%84%EB%8B%AC%EC%B2%B4%EA%B3%84%20EA%B0%9C%ED%8E%B8

및 지방정부의 복지사업 등을 총괄, 조정하기에는 위상이 크지 않은 상황이다. 실질적 조정 및 협의 등에 한계가 있다. 따라서 다양한 복지사업, 고용서비스 등의 연계, 조정 및 역할 분담을 위해서는 중앙부처 업무를 파악하고 조정하기 위해 현재의 사회보장위원회 기능이 강화되어야 한다. 수많은 복지사업과 고용서비스 사업 등을 연계하고 조정할 수 있는 핵심 역할을 사회보장위원회가 수행해야 한다.

앞에서 설명한 것과 같이 복지와 고용의 연계, 고용복지서비스 제공은 성장과 복지의 선순환을 전제로 한다. 오랜 기간 우리는 성장과 복지의 선순환을 강조했지만, 위기 시에는 성장을 우선하는 정책이 반복적으로 이루어졌다. 위기 극복을 위해 성장이 우선되어야 하고, 복지와 분배는 후순위로 미루어도 된다는 의식이 있었던 것이다. 이는 결국 위기 시 국민이 지원받지 못하는 사회보장 사각지대라는 현상을 반복하여 만들어 왔다. 이제 한국은 선진국의 반열에 올랐으며, 세계 주도 국가의 역할을 수행할 위치에 이르고 있다. 하지만 국가발전과 성장을 위해 희생한 국민은 자신의 위기를 여전히 스스로 극복해야 한다. 이제는 성장을 우선하는 방식이 아니라, 복지와 성장이 선순환하는 체제로 패러다임을 전환하는 것이 필요하다.



- 강경남. (2019.6.19.). 광주형 일자리 복지지원책 “적정복지론 부족”. 광주드림.
<http://www.gjdream.com/news/articleView.html?idxno=496870>
에서 2022.2.12.인출.
- 관계부처합동. (2021). 공공고용서비스 강화 방안. 일자리위원회
- 고용노동부. (2019). 2018 회계연도 기업체노동비용조사 결과;
- 국가재정운영계획지원단. (2020). 2020~2024 국가재정운영계획보고서.
- 국회예산정책처. (2019). 고용안전망 확충사업 분석. 2019-08.
- 김경희. (2020). 2021년도 보건복지 분야 예산안 분석: 기초생활분야. 참여연대
사회복지위원회. 서울: 복지동향.
- 김기태, 정은희, 이주미, 최준영, 이병재, 박은정, 송지원. (2019). 가계의 핵심생
계비를 제외한 가용소득의 측정 및 분석 연구. 한국보건사회연구원.
- 김기태, 이주미, 여유진, 김태완. (2021). 한국 가계의 생계비 지출 부담 경감
방안 연구: 유럽 8개국과의 비교 분석을 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 김동헌. (2015). 고용서비스 민간위탁의 해외 사례연구; 김혜원, 오민홍, 김동헌,
박혁 편. (2015). 《고용서비스 민간위탁 효과 평가 및 개선방안》. 세종: 한국
노동 연구원.
- 김세운, 조동익, 김상태. (2021). 고용-복지 서비스 연계의 조건. 한국행정정보
55(1). 1-30
- 김윤태. (2019). 정치사회학: 국가, 권력, 정치갈등의 사회학적 이해. 서울: 세창
출판사.
- 김은영, 김근진, 윤지연, 김민지, Peng, C. C., 정광희, Kristiina, S. N. (2017).
영유아 사교육 실태와 개선 방안(Ⅲ)-국제비교를 중심으로. 서울:육아정책
연구소.
- 김태완, 이주미, 정은희, 최옥금, 최유석, 송치호, ..., 김보미. (2020). 우리나라
소득분배 진단과 사회보장재구조화 방안 연구. 한국보건사회연구원
- 김태완, 임소현, 염지선, 박종서, 황도경, 김기태, ..., 채중현, (2021), 2021년

- 대국민종합요구조사-고용서비스 관계자 FGD 결과, 협동연구총서 경제·인문사회연구회.
- 김태완. (2022). 2022년 소득보장정책의 전망과 과제. 보건복지포럼 2022년 1월 통권 제303호, pp.42-55.
- 김창엽, 김명희, 이태진, 손정인. (2015). 한국의 건강 불평등. 서울: 서울대학교 출판문화원.
- 길현중. (2021). 고용서비스 및 고용복지연계서비스·프로그램 현황과 논점들. 한국보건사회연구원 발표 자료
- 길현중, 오은진, 이영수. (2019). 전환기 고용서비스의 현재와 미래. 정책 19-07, 한국노동연구원
- 노민선. (2021). 대-중소기업 간 노동시장 격차 변화 분석(1999~2019), 중소기업포커스 21-05, 중소기업연구원
- 노용진. (2014). 제3장 영국: 중앙 통제적 지역고용정책의 실험, 윤윤규 외, 지역고용정책 해외사례 연구, 한국노동연구원
- 노호창. (2018). 영국의 실업부조제도. 국제노동브리프 2018년 5월호, 9-23. 한국노동연구원.
- 류기철, 황준욱, 박혁. (2003). 호주의 실업자 지원정책. 정책자료 2003-07
- 박명준. (2019). 광주형 일자리의 의미, 쟁점과 과제, 노동N이유 29, 한국노총 중앙연구원
- 박능후, 김동훈, 김미숙, 박소연, 박찬임, 여유진, ..., 최효진. (2018). 호주의 사회보장제도. 세종: 한국보건사회연구원.
- 박태주. (2016). 노동정책의 비전과 의제 그리고 더불어민주당. 더불어민주당 전국대의원대회준비위원회 강령정책분과 토론회 3회 자료집. 더불어민주당 백광호·양지윤. (2017), 영국·아일랜드 출장보고서, 한국고용정보원.
- 보건복지부. (2022). 2022년 긴급복지지원 사업 안내.
- 안상훈, 김수완, 김보영, 김영미, 김진욱, 김혜원, ..., 허재준. (2012). 고용·복지 서비스 연계의 비전과 전략. 고용노동부
- 안수란. (2021). 인구구조 변화에 따른 사회서비스 정책 현황 및 이슈, 발표자료.

한국보건사회연구원

- 오성욱, 김태우. (2013) 고용센터의 성과관리지표 개선에 관한 연구. 고용노동부·한국고용정보원
- 오성욱, 김형래, 박소희. (2018). 영국·네덜란드 해외출장보고서, 한국고용정보원
- 유길상, 김동현, 여기구, 강금봉, 최석규. (2011), 고용서비스 전달체계 해외사례 연구. 한국기술교육대학교 HRD연구센터
- 유길상, 안상훈, 김동현, 김종숙, 김수완, 박 혁. (2018), 중앙-지방-민간 협업을 통한 국가 고용서비스 발전방안 연구(1 권), 고용노동부
- 이덕재, 오성욱. (2014) 고용서비스 혁신 동향과 호주 및 한국의 경험. 고용노동부·한국고용정보원
- 이덕재, 박능후, 주무현, 노대명, 강순희, 유길상, 오성욱, ..., 이대창. (2012). 고용과 복지체계의 연계 강화 방안연구 I. 한국고용정보원.
- 이승렬. (2013). 2012년 OECD 보고서에서 읽는 호주의 고용서비스 전달체계. 국제노동브리프 10월. 한국노동연구원. pp30-43.
- 이종재, 이희숙. (2008). 사교육 현상에 대한 세계적 동향 분석-사교육을 유발하는 수요기제를 중심으로. 아시아교육연구, 9(2), 203-228.
- 임완섭, 오윤섭, 김문길, 황주희, 윤여선, 김명중, ..., 이규환. (2017). 사회보장제도 수급자 선정 적격성 제고 및 사각지대 축소를 위한 모니터링 - 공공부조 제도(소득 보장)를 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 정기혜, 김용하, 이지현. (2012). 주요국의 사회보장제도: 호주. 한국보건사회연구원
- 정원오. (2010). 복지국가. 서울: 책세상.
- 조준경 (2022.1.20.) "보장성 역대 최고치인 '65.3%' 달성했으나 아직도 충분치 않아". 의사신문. (<http://www.doctorstimes.com/news/articleView.html?idxno=217546>에서 2022.2.14. 인출)
- 채준호. (2013). 영국의 고용서비스 전달체계. 국제노동브리프 10월호. 한국노동연구원
- 최복천, 고제이, 김보영, 남찬섭, 박준, 성시린, ..., 한동운. (2018). 영국의 사회

보장제도. 세종: 한국보건사회연구원.

통계청. (2021a). 청년층 부가조사 결과.

통계청. (2021b). 주거실태조사-행정구역별 점유형태. https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-grouppre.org/publications/detail/384에서 2022.2.13. 인출

통계청. (2021c). 2021년 가계금융복지조사 결과 보도자료.

통계청. (2022a). 보건복지부 일반회계 예산 현황. https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1404에서 2022.2.14. 인출.

통계청. (2022b). 최저임금 일반현황. 통계청. https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1492dptj에서 2022.2.14. 인출.

황경진, 김성민, 김창희, 이은실, 채희태, 임은정. (2019). 중소기업 근로자 복지 서비스센터 운영방안. 정책연구 19-17. 중소기업연구원

Arthur, D. (2020). JobSeeker Payment: a quick guide. Research Paper Series, 2019-20. Parliamentary Library. Sydney, Australia: Department of Parliamentary Services, Parliament of Australia.

Australian Council of Social Service. (2020, December 8). New employment service payment model. (<https://www.acoss.org.au/wp-content/uploads/2021/01/201208-ACOSS-submission-new-employment-service-payment-model.pdf>에서 2021.11.07. 인출)

Australian Government. jobactive- 구직활동지원 (<https://www.dese.gov.au/document/document/pdf>에서 2021.07.21. 인출)

Australian Institute of Health and Welfare. (2021a, September 16). Unemployment and parenting income support payments. Canberra, Australia: The Author. (<https://www.aihw.gov.au/reports/australias-welfare/unemployment-and-parenting-income-support-payments>에서 2021.11.07. 인출)

- Australian Institute of Health and Welfare. (2021b, September 16). Income and income support. Canberra, Australia: The Author. (<https://www.aihw.gov.au/reports/australias-welfare/income-support>에서 2021.11.07. 인출)
- Australian Institute of Health and Welfare. (2021c, September 16). Disability Support Pension and Carer Payment. Canberra, Australia: The Author. (<https://www.aihw.gov.au/reports/australias-welfare/disability-support-pension-and-carer-payment>에서 2021.11.07. 인출)
- Australian National Audit Office. (2017, July 12). jobactive: Design and Monitoring. (<https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/jobactive-design-and-monitoring>에서 2021.11.07. 인출)
- Australian Taxation Office. (2020, December 14). Australian zone list. (<https://www.ato.gov.au/calculators-and-tools/australian-zone-list/>에서 2021.11.07. 인출)
- Bennett, O., Dawson, E., Lewis, A., O'Halloran, D., & Smith, W. (2018). Working it out: employment services in Australia. PerCapita Australia. (<https://www.voced.edu.au/content/ngv:80876>에서 2021.11.07. 인출)
- Bevir, M., & O'Brien, D. (2001). New Labour and the public sector in Britain. *Public Administration Review*, 61(5), 535-547.
- Blair, T. (1997). Leader's speech, Brighton 1997. Speech Archive. British Political Speech. (<http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=203>에서 2021.11.07. 인출)
- BIEN. (2022). Basic Income Earth Network homepage. (<https://basicincome.org/>에서 2022.02.13. 인출)
- Damm, Christopher. (2012), *The Third Sector Delivering Employment Services-an evidence review*, Third Sector Research Centre

- Working Paper 70, Third Sector Research Centre
- DBpedia. (n.d.). About: Jobcentre Plus. (https://dbpedia.org/page/Jobcentre_Plus에서 2021.11.07. 인출)
- DEEWR(Department of Education, Employment and Workplace Relations). (2008), The future of employment services in Australia: a discussion paper, May 2008, DEEWR, Canberra.
- Department of Employment, Skills, Small and Family Business. (2020) The evaluation of jobactive interim report3
- Domokos, J. (2011, April 1). Jobcentres 'tricking' people out of benefits to cut costs, says whistleblower. (<https://www.theguardian.com/politics/2011/apr/01/jobcentres-tricking-people-benefit-sanctions>에서 2021.11.07. 인출)
- DWP. (2011), Jobcentre Plus Delivery Plan 2011-12(London: DWP).
- DWP. (2020), Work Programme statistical summary: data to June 2020. (<https://www.gov.uk/government/statistics/work-programme-statistical-summary-data-to-june-2020/work-programme-statistical-summary-data-to-june-2020#movement-into-employment>에서 2021.07.28. 인출)
- DWP. (2021). What the Department for Work and Pensions does (<https://www.gov.uk/government/organisations/departement-for-work-pensions>에서 2021.11.07. 인출)
- Finn, D. (1999). Job guarantees for the unemployed: lessons from Australian welfare reform. *Journal of Social Policy*, 28(1), 53-71.
- Foster, S., Hilary Metcalf, Ann Purvis & Lorraine Lanceley. (2014). Work Programme Evaluation: Operation of the Commissioning Model, Finance and Programme Delivery, Research Report No 893, Department for Work & Pensions
- Greer, Ian. (2018). 영국 고용서비스의 시장화. *국제노동브리프* 12월호.

pp9-20

- Gilbert, N. (2002). Transformation of the welfare state: The silent surrender of public responsibility. Oxford, England: Oxford University Press.
- GOV.UK. (2017, July 19). Proposed new timetable for State Pension age increases. (<https://www.gov.uk/government/news/proposed-new-timetable-for-state-pension-age-increases>에서 2021.11.07. 인출)
- GOV.UK. (2020, August 11). Maternity benefits: detailed guide. (<https://www.gov.uk/government/publications/maternity-benefits-technical-guidance>에서 2021.11.07. 인출)
- GOV.UK. (2021a). Jobseeker's Allowance (JSA): Eligibility. (<https://www.gov.uk/jobseekers-allowance/eligibility>에서 2021.11.07. 인출)
- GOV.UK. (2021b). Housing Benefit. (<https://www.gov.uk/housing-benefit>에서 2021.11.07. 인출)
- GOV.UK. (2021c). Income Support: Income Support rates. (<https://www.gov.uk/income-support/income-support-rates>에서 2021.11.07. 인출)
- GOV.UK. (2021d). Carer's Allowance: Eligibility. Retrieved November 7, 2021, from <https://www.gov.uk/carers-allowance/eligibility>
- GOV.UK. (2021e). DWP benefits statistics: August 2021. (<https://www.gov.uk/government/statistics/dwp-benefits-statistics-august-2021/dwp-benefits-statistics-august-2021>에서 2021.11.07. 인출)
- GOV.UK. (2021f). Employment and Support Allowance (ESA). (<https://www.gov.uk/employment-support-allowance/what-youll-get>에서 2021.11.07. 인출)
- Hamilton, R. (2021a). Universal credit: Who can get it, how much you can get and how to apply. (<https://www.moneysavingexpert.com/family/universal-credit/>에서 2021.11.07. 인출)
- Hamilton, R. (2021b). 10-minute benefits check: Use our Benefits

- Calculator to find out what you can get. (<https://www.moneysavingexpert.com/family/benefits-check/#lowincome>에서 2021.11.07. 인출)
- Henriques-Gomes, L. (2021, May 12). Budget 2021: fewer jobseekers to have face-to-face meetings as \$860m cut from employment services. *Guardian*. (<https://www.theguardian.com/australia-news/2021/may/12/budget-2021-fewer-jobseekers-to-have-face-to-face-meetings-as-860m-cut-from-employment-services>에서 2021.11.04. 인출)
- Heikkila, M., Hvinden, B., Kautto, M., Marklund, S., & Ploug, N. (Eds.). (1999). *Nordic Social Policy: Changing Welfare States* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203023778>
- ILO. (2021), *World Social Protection Report 2020-22 Social protection at the crossroads - in pursuit of a better future*.
- InformationNow. (2021). *Universal credit - Amounts and budgeting*. (<https://www.informationnow.org.uk/article/universal-credit/>에서 2021.11.07. 인출)
- ISSA. (2021), *Extending and maintaining social security coverage: The Americas*.
- Job Centre Guide. (2021). *What is the Jobcentre Plus?* (<https://www.jobcentreguide.co.uk/jobcentre-plus-guide/4/what-is-the-jobcentre-plus>에서 2021.11.07. 인출)
- Marmot, M. (2015). *Health Gap*. New York: Bloomsbury Press.
- Meager, N., Becci Newton & Annie Irvine. (2014). *Work Programme Evaluation: The Participant Experience Report, Research Report No 892*, Department for Work and Pensions.
- Morgan, B. (2009, March 17). *Flexible New Deal*. House of Commons Library. (<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents>

- /SN04849/SN04849.pdf에서 2021.11.07. 인출)
- National Audit Office. (2018, October). Departmental Overview 2017-18: Department for Work and Pensions. London, England: The Author. (<https://www.nao.org.uk/report/departmental-overview-department-for-work-and-pensions-2017-18/>에서 2021.11.07. 인출)
- National Audit Office. (2020, October). Departmental Overview 2019-20: Department for Work and Pensions. London, England: The Author. (<https://www.gov.uk/government/publications/dwp-annual-report-and-accounts-2020-to-2021>에서 2021.11.07. 인출)
- Newton, B., N. Meager, C. Bertram, A. Corden, A. George, M. Lalani, H. Metcalf, H. Rolfe, R. Sainsbury, and K. Weston. (2012). Work Programme Evaluation: Findings from the First Phase of Qualitative Research on Programme Delivery, London: Department for Work and Pensions.
- OECD. (2013). OECD Communications Outlook 2013.
- OECD. (2019). Public spending on labour markets (indicator), doi: 10.1787/911b8753-en (Retrieved 2019.12.19.).
- OECD. (2020a). Labour Market Programmes-Public Expenditure and Participant stocks on LMP, OECD.stat homepage.
- OECD. (2020b). OECD Economic Surveys: Korea. Paris: OECD.
- OECD. (2021). PH3.1 Public spending on housing allowances. (<https://www.oecd.org/els/family/PH3-1-Public-spending-on-housing-allowances.pdf>에서 2022.2.13. 인출)
- OECD.(2022a). Health Spending. (<https://data.oecd.org/healthres/health-spending.htm>에서 2022.2.12. 인출)
- OECD. (2022b). Affordable Housing Database: Social rental housing stock. (<https://www.compareyourcountry.org/housing/en/3/all/>

default에서 2022.2.14. 인출)

Powell, A. (2020, June 26). Work and Health Programme. Briefing Paper No. 7845. House of Commons Library. (<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7845/CBP-7845.pdf>에서 2021.11.07. 인출)

Sally Sinclair. (2013) Overview of Australia's Employment Services Framework, National Employment Services Association

Sanyal, K. (2015). Changed eligibility for the Zone Tax Offset. (https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/BudgetReview201516/Zone에서 2021.11.07. 인출)

Services Australia. (2021). A guide to Australian Government payments: 1 July 2021 to 19 September 2021. Canberra, Australia: The Author. (<https://www.servicesaustralia.gov.au/sites/default/files/co029-2107.pdf>에서 2021.11.07. 인출)

Wanna, J. (2017, December 31). Keating's Working Nation plan for jobs was hijacked by bureaucracy: cabinet papers 1994-95. The Conversation. (<https://theconversation.com/keatings-working-nation-plan-for-jobs-was-hijacked-by-bureaucracy-cabinet-papers-1994-95-89013>에서 2021.11.07. 인출)

Zaidi, A. (2009, October). Welfare-to-Work Programmes in the UK and Lessons for Other Countries. Vienna, Austria: European Centre for Social Welfare Policy and Research. (<https://www.euro.centre.org/publications/detail/384>에서 2021.11.07. 인출)

<홈페이지>

국가법령정보센터. 사회보장기본법. (<https://www.law.go.kr/lsSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=>

- 060101&query=%EC%82%AC%ED%9A%8C%EB%B3%B4%EC%9E%A5%EA%B8%B0%EB%B3%B8%EB%B2%95#undefined에서 2021.08.31. 인출)
- 국가법령정보센터. 직업안정법. (<https://www.law.go.kr/lsSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EC%A7%81%EC%97%85%EC%95%88%EC%A0%95%EB%B2%95#undefined>) 2021.08.31. 인출)
- Ai타임즈, 광주형3대 뉴딜 대강좌 ⑨박명준 한국노동연구원 연구위원, 201.01.21. 보도자료 (<http://www.aitimes.com/news/articleView.html?idxno=135876>)에서 2021.08.23. 인출)
- 법제처 국가법령정보센터, 사회보장기본법, (<https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%82%AC%ED%9A%8C%EB%B3%B4%EC%9E%A5%EA%B8%B0%EB%B3%B8%EB%B2%95>)에서 2022.02.10. 인출).
- 보건복지부, 홈페이지-정책-복지-복지전달체계 개편, (http://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06350401&PAGE=1&topTitle=%EB%B3%B5%EC%A7%80%EC%A0%84%EB%8B%AC%EC%B2%B4%EA%B3%84%20%EA%B0%9C%ED%8E%B8)에서 2022.02.07. 인출)
- 통계청, 국가통계포털(KOSIS). 근로형태별 임금근로자 특성(총괄) (https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group)에서 2021.10.02. 인출)
- 통계청, 국가통계포털(KOSIS). 가계금융복지조사-소득분배 (https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF05)에서 2022.01.30 인출)
- 통계청. e-나라지표 : 비정규직 고용동향 (https://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=2477&stts_cd=247702&freq=Y)에서 2021.10.02. 인출)

〈활용자료〉

고용노동부, 기업체노동비용조사(각 연도).

통계청, 가계금융복지조사(각 연도).

통계청, 2015년 가계동향조사.

한국보건사회연구원, 한국복지패널(1~15차).

Eurostat, Household Budget Survey(HBS).

간행물 회원제 안내

회원제에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「국제사회보장리뷰」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

회원 종류

전체 간행물 회원

120,000원

보건 분야 간행물 회원

75,000원

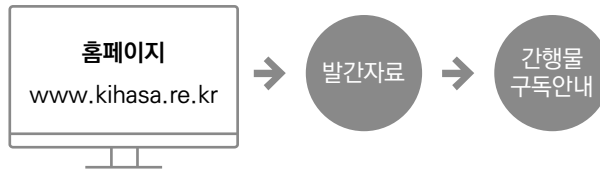
사회 분야 간행물 회원

75,000원

정기 간행물 회원

35,000원

가입방법



문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지
사회정책동 1~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8016)

KIHASA 도서 판매처

- 한국경제서적(총판) 02-737-7498
- 영풍문고(종로점) 02-399-5600
- Yes24 <http://www.yes24.com>
- 교보문고(광화문점) 1544-1900
- 알라딘 <http://www.aladdin.co.kr>