제56회 국정과제회의 자료

일을 통한 빈곤탈출 지원정책

2004. 11. 10

재정경제부 · 보건복지부 · 노동부 · 기획예산처

빈부격차 · 차별시정위원회

목 차

<보고배경>

Ⅰ. 근로빈곤층의 규모와 실태·····1

1. 근로빈곤층의 증가 실태와 원인·····1
2. 근로빈곤층의 생활실태·····5

Ⅱ. 저소득층 소득보장 및 자활지원정책의 현주소·····7

1. 근로빈곤층 : 사회보장의 사각지대·····7
2. 빈곤 탈출지원제도 실태·····10

Ⅲ. 일을 통한 빈곤탈출정책 추진방향·····14

1. 왜 일을 통한 빈곤탈출인가? ·····14
2. 일을 통한 빈곤탈출 지원전략·····22

Ⅳ. 세부 추진전략·····23

1. 근로빈곤층에 대한 의료·교육·주거지원 확충·····23
2. 근로소득보전세제 도입 추진·····26
3. 사회적 일자리 확충·····33
4. 자활지원정책 내실화·····38
5. 창업지원제도 혁신·····44

Ⅴ. 기대효과 및 향후 추진일정 ·····47

1. 일을 통한 빈곤탈출 전략의 기대 효과 ·····47
2. 세부사업별 추진일정 ·····48

<국정과제 보고배경>

◇ 최근 실업률은 안정되었으나 빈곤율은 상승

- 산업구조와 노동시장의 양극화에 따라 일을 해도 빈곤에서 벗어나기 어려운 근로빈곤층(불완전 취업자 및 실직과 취업을 반복하는 계층)이 증가한 결과

◇ 국민의 정부에서는 생산적 복지를 통해 극빈층의 기초생활을 보장하고 사회보험제도를 확충했으나

- 경제위기를 거치면서 새롭게 대두된 근로빈곤층 문제에 대해서는 실효를 거두지 못하여 사회안전망의 한계를 나타냄

◇ 금번 보고를 통하여

- 근로빈곤층 실태 및 증가 원인과 이들을 보호하기 위한 사회안전망의 한계를 진단하고
- 근로빈곤층에 대한 사회안전망을 강화하기 위한 기본 방향과 주요 정책을 수립하고자 함

<대통령 공약 및 국정비전과 국정과제('03.2)>

☞ 차상위 계층에 대한 부분급여 시행(교육, 의료, 임대주택 등)

☞ 저소득층 자활지원사업 확대(참여대상과 범위 확대)

☞ 근로유인효과 제고(근로소득공제 확대, EITC 도입 등)

☞ 사회적 일자리 확대 및 소액자금융자제도 도입

Ⅰ. 근로빈곤층의 규모와 실태

1. 근로빈곤층의 증가 실태와 원인

□ 외환위기 이후 경제성장률과 실업률은 회복되어 왔으나 최근 경기부진 양상을 보이고 있음

○ 실업률은 '98년 7.0%에서 '03년 3.4%로, 경제성장률은 '98년 -6.9%에서 '02년 7.0%를 거쳐 '03년에는 3.1%를 기록

<실질GDP 성장률과 실업률 추이('97～'03)>

	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03
실질GDP성장률(%)	4.7	-6.9	9.5	8.5	3.8	7.0	3.1
실업률(%)	2.6	7.0	6.3	4.1	3.8	3.1	3.4

□ 실업률 안정에도 불구하고 빈곤계층은 감소하지 않고 있음

○ 도시근로자 가구 가운데 정부 발표 최저생계비 기준 이하 가구의 비율(절대빈곤율)은 '99년을 정점으로 지속적으로 낮아지다가 '03년도에 다시 증가

○ 중위소득 40% 또는 50% 이하 가구의 비율(상대빈곤율)은 외환위기 이전 수준으로 회복추세를 보이다가 '03년 다시 외환위기 수준으로 회귀

<빈곤율 추이('97～'03)>

	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03
최저생계비 기준(%)	3.93	8.16	9.35	7.61	6.50	5.21	6.13
중위소득 40% 기준(%)	4.59	6.39	6.15	5.42	5.18	4.97	6.34
중위소득 50% 기준(%)	9.05	10.67	10.57	10.00	9.82	9.68	10.75

※ 도시가계조사 각 연도별 자료를 이용하여 산출

□ **실업률 안정에도 불구하고 빈곤율이 높아진 것은 근로빈곤층 (Working Poor)이 증가했음을 의미, 즉**

① **일자리의 양극화**가 진행되어 일을 함에도 불구하고 충분한 소득을 얻을 수 없고,

② **고용이 불안**하여 취업과 실직을 반복하는 임시·일용직 및 비정규직 근로자들이 증가하였기 때문임

⇒ 이들은 실업을 경유하지 않고 취업과 비경제활동 사이에서 주로 이동하여 공식 실업률 통계에 포착되지 않음

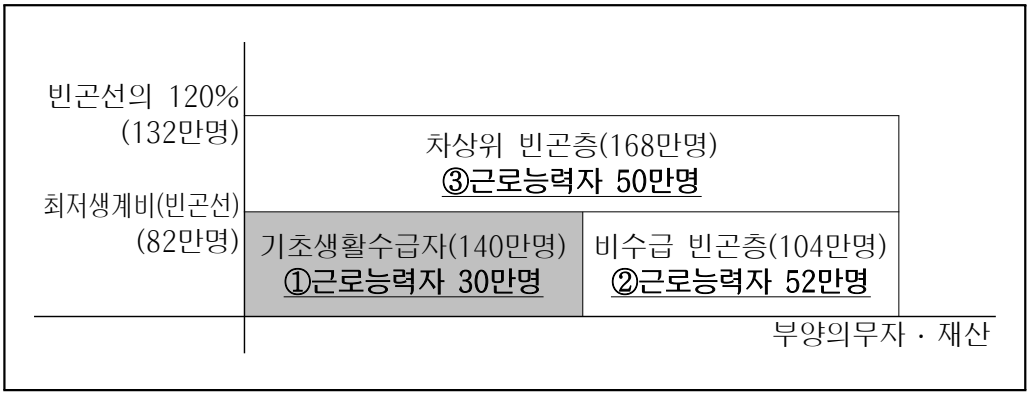
◇ **근로빈곤층(Working Poor)이란**

☞ 일할 능력과 의지가 있으나 잦은 실직과 낮은 소득 때문에 일하더라도 빈곤상태에서 못 벗어나는 계층

○ 차상위층(최저생계비의 120% 이하)까지의 근로빈곤층(근로능력자) 규모는 약 132만명으로 추계

- 이중 취업자는 45만명이며 실직자는 87만명으로 추계(실업자 11만명, 비경제활동인구 76만명)(경제활동통계 후술)

<한국사회 근로빈곤층 규모>



※ 2002년 도시가계 연보 및 2002 자활사업 실태조사의 근로빈곤층 비율 적용

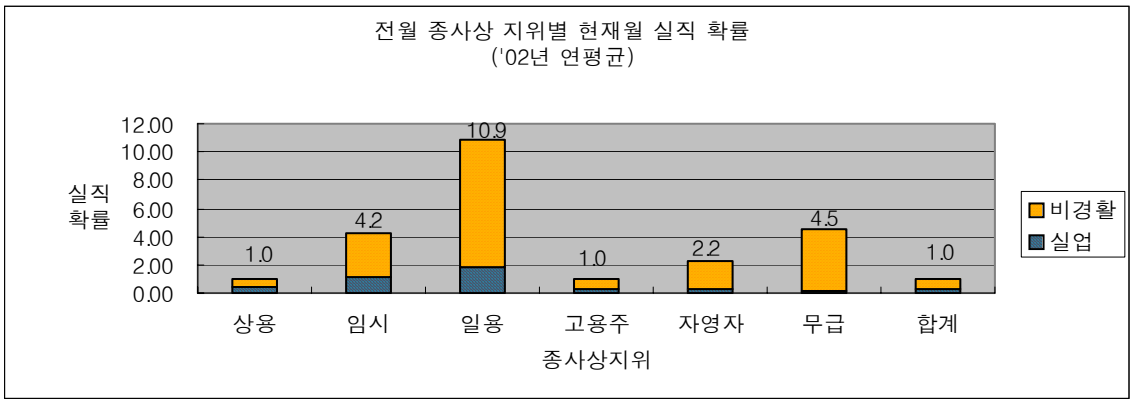
※ 근로빈곤층의 규모는 빈곤기준에 따라 크게 달라질 수 있음

□ 공식실업률과 체감실업률 차이는 고용 불안 계층이 실업을 거치지 않고 취업과 비경제활동 사이를 이동하는데 기인

○ **고용이 불안정한 계층일수록** 실직할 확률도 높고, 실직했을 때 실업이 아니라 **주로 비경제활동으로 이동**

<종사상 지위별 매월 실직확률과 실직 후 상태 ('02년 연평균)>

(단위 : %)

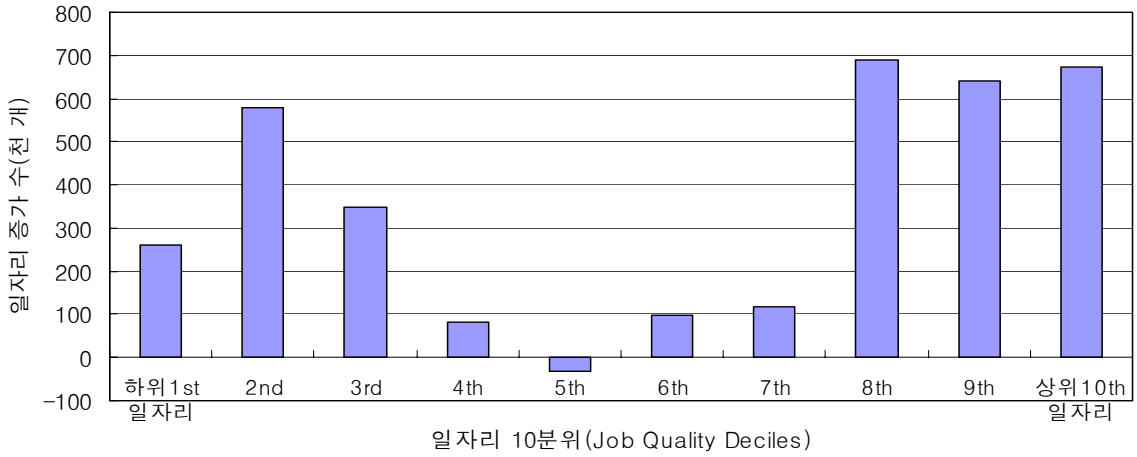


자료 : 경제활동인구조사 1년(2001.12~2002.12) 연결자료

□ 실제로 지난 10년간 일자리의 양극화 현상은 뚜렷

○ 평균보수 수준 상위 30%와 하위 30%의 일자리는 크게 늘어난 반면, 상대적으로 안정적인 40~70%의 일자리는 정체 상태를 보여 하위계층 일자리 비중이 증가

<일자리 10분위별 증감(전체 취업자 기준, 1993년~2002년)>



□ 근로자간 임금격차도 ‘00년 이후 확대되고 있어 일해도 빈곤한 계층 증가

○ ’03년 현재 상용직 대비 비정규직 월평균 임금은 ‘00년에 비해 3～5%pt 하락

<정규・비정규근로자 월평균임금 대비>

	‘00 (상용직대비)	‘01	‘02	‘03 (상용직대비)
상 용 직(천원)	1,554(100.0)	1,672	1,788	2,014(100.0)
임시・일용직(천원)	888 (57.1)	919	978	1,064 (52.8)
비 정 규 직(천원)	813 (52.3)	877	955	1,001 (49.7)

※ 자료 : 연도별 통계청 경제활동인구 부가조사, 비정규직은 한시・시간제・파견근로・용역근로 등 비전형 근로자를 합한 광의의 개념

2. 근로빈곤층의 생활실태

□ 근로빈곤층의 경제활동실태

○ 저소득층 근로능력자는 34%가 취업하고 있는 반면, 9%는 실업, 57%는 비경제활동 상태에 있어 일반층과 큰 차이

- 일반층은 62%가 취업하고 8%가 무직(실업률 3%)

<근로빈곤층의 경제활동 실태>

	합계	취 업			실업	비경활
			임금근로	비임금근로		
전체계층(%)	100	57.8	37.7	20.2	3.9	38.3
일반층(%)	100	62.0	41.4	20.6	3.0	34.9
저소득층(%)	100	34.1	16.4	17.7	8.7	57.2
차상위층(%)	100	46.5	28.9	17.6	7.9	45.6
빈곤계층(%)	100	30.8	13.0	17.7	8.9	60.3

※ 일반층은 전체계층 중에서 저소득층을 제외한 가구의 가구원을 의미하며 저소득층은 차상위층과 빈곤계층을 포괄

※ 차상위층은 최저생계비~최저생계비 120% 이하 가구원, 빈곤계층은 최저생계비 이하 가구원을 의미

※ 자료 : 2002년 자활실태조사자료(2003, 보사연)를 이용하여 산출

○ 저소득층 임금근로자의 경우 일용직이 63%로 매우 높고 상용직은 9%에 불과(일반층은 상용직이 48%, 일용직은 21%)

<소득계층별 임금근로자의 종사상 지위>

	일반층	저소득층		
			차상위층	빈곤층
상용직(%)	48.2	9.0	15.2	5.4
임시직(%)	31.0	28.2	34.2	24.6
일용직(%)	20.8	62.8	50.7	70.0

○ 비임금근로자의 경우 고용주 비율이 2%로 일반계층의 14%에 비해 매우 낮음(근로자없는 자영자 : 저소득 67% vs 일반 60%)

□ 높은 주거비 부담 및 주거, 의료, 교육 욕구

○ 빈곤가구의 비목별 지출을 보면 일반가구에 비해 주거비 부담이 높게 나타나 생계를 압박하고 있음

- 반면, 의료비와 교육비의 경우 일반가구보다 지출비중이 낮아 생계 및 자립에 필수적인 서비스를 받지 못함을 반영

<빈곤가구와 일반가구의 비목별 지출비중>

	주거비	식료품비	광열수도비	교육비
빈곤가구(%)	30	29	7.5	3.8
일반가구(%)	27	19.8	4	6.5

※ 2002년도 도시가계연보 지출자료를 이용 분석(빈곤가구 : 최저생계비 이하가구)

○ 저소득가구는 소득 증대시 주거비, 교육비, 의료비 지출을 우선적으로 늘리기를 희망하여 필수적인 서비스에 대한 국가의 지원이 필요함을 보여줌

<저소득 가구의 소득 증대시 지출 희망항목>

(단위 : %)

		저소득 가구	
		차상위 가구	빈곤가구
식생활비	9.6	6.9	10.6
주거비	30.5	30.9	30.3
의료비	13.0	10.9	13.8
교육비	18.9	22.3	17.6
보육비	2.5	2.9	2.4
기타	15.5	17.2	17.1
없음	9.9	10.0	9.9

※ 2002년 자활실태조사(2003, 보사연)

Ⅱ. 저소득층 소득보장 및 자활지원정책의 현주소

1. 근로빈곤층 : 사회보장의 사각지대

□ 근로빈곤층은 사회보험 적용률이 낮아 기본적인 사회안전망의 보호를 받지 못하고 있음

○ 연금은 23%, 산재보험은 42%, 고용보험은 18%가 가입하여 비빈곤층의 가입률에 비해 크게 낮음

<소득계층별 사회보험 가입실태>

	일반층	저소득층		
			차상위층	빈곤층
연금(%)	63	23	29	21
산재보험(%)	75	42	50	37
고용보험(%)	44	18	25	13
건강보험(%)	100(56)[1)]	99(36)	99(38)	99(36)

※ 자료 : 2002년 자활실태조사자료(2003, 보사연)를 이용하여 산출

※ 고용보험가입률이 연금보다 낮은 이유는 영세사업장의 임시·일용직 근로자 등이 연금의 지역가입자로 가입되어 있기 때문인 것으로 보임

※ 주1) 괄호안은 직장가입자 비율로서 저소득층의 직장가입자 비율이 낮음

□ 조세 및 사회보장제도의 재분배 기능 취약

○ 재분배 기능을 담당하는 조세 및 사회보장제도의 효과가 매우 취약

- 조세 및 사회보장에 의한 공적이전을 고려하지 않은 시장소득 기준 불평등도는 높지 않으나 이를 고려한 가처분소득 기준 불평등도는 OECD 국가 가운데 높은 수준

- OECD 주요국의 조세 및 사회보장제도의 소득불평등 개선효과는 41.6%에 이르나, 한국은 '00년에 4.5%에 불과

<각국의 조세 및 사회보장제도의 지니계수 개선효과 비교>

국가	스웨덴 (1987)	영국 (1986)	미국 (1986)	독일 (1984)	OECD 평균	한국 (1996)	한국 (2000)
시장소득 기준(A)	0.439	0.428	0.411	0.395	0.380	0.302	0.374
가처분소득 기준(B)	0.218	0.303	0.335	0.249	0.272	0.298	0.358
개선율(%)	101.4	41.3	22.7	58.6	41.6	1.3	4.5

※ OECD 평균은 주요 15개국 평균. 지니계수가 작을수록 소득분배 평등

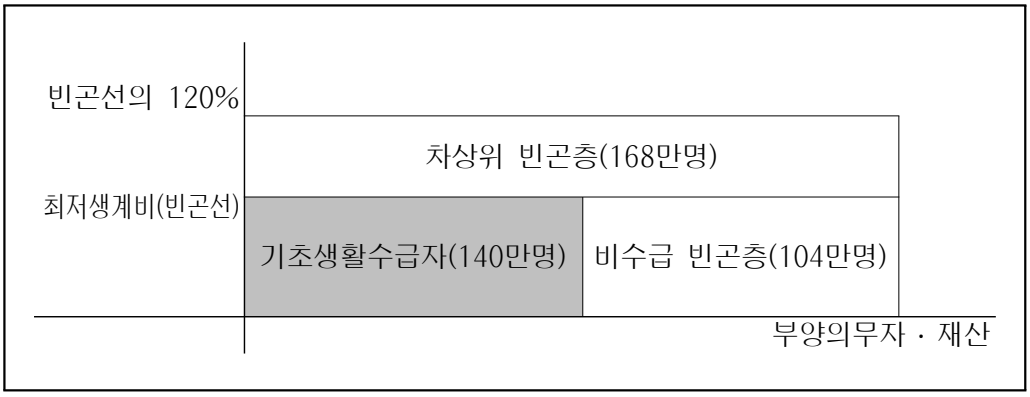
※ 개선율은 {(A-B)/B}×100으로 조세·사회보장의 소득분배 개선효과 의미

□ 마지막 사회안전망인 공공부조제도의 제한적 기능

○ 근로빈곤층 사회안전망으로서 사회보험제도 및 조세제도가 한계를 보임에 따라 공공부조의 기능 강화가 요청되나

- 공공부조가 극빈층 위주로 운영되고, 소득이외에 재산 및 부양의무자 기준도 적용하는데 따른 사각지대가 커서 근로빈곤층 보호의 실효성이 낮음

<한국사회 근로빈곤층 중 공공부조 수급자 규모>



※ 2002년 도시가계 연보와 행정자료를 연계하여 추계

○ 기초생활보장제도는 최저생계비 이하의 140여만명(전국민 4% 수준)에게 생계비, 교육비, 의료비, 주거비 등을 지원하여 기초생활을 보장하나 기초생활수급자 외에는 지원이 극히 미미한 수준

- 의료급여는 기초수급자 이외에 차상위 계층 22천명(희귀 난치성 및 만성 질환자) 보호 중(전국민의 3.6%)

- 교육급여(수업료)는 전체 고교생의 17.5%(기초수급자 포함)에게 지원 중

○ 선진외국이 공공부조를 통해 10% 내외의 국민에게 의료비·교육비·주거비를 지원하면서 근로연계복지를 강화하는 추세와 비교할 때 공공부조를 통한 필수적인 복지서비스의 강화가 절실

- 미국의 의료급여(Medicaid) 수혜자 : 전국민의 15.8%

- 주거급여 수혜가구 : (미국) 전국 가구의 4.4%, (영국) 10%, 프랑스 23.8%

- 교육급여의 경우 선진국에서는 고교까지 확대

2. 빈곤 탈출 지원제도의 실태

◇ 근로빈곤층의 빈곤탈출 지원을 위해 자활지원사업, 사회적 일자리 사업, 창업지원제도 등을 실시하고 있으나 실효성 미흡

□ **자활지원사업은 대상의 제약, 근로를 유인하기 어려운 급여구조, 프로그램 및 전달체계 미흡 등으로 효과 제약**

○ 자활지원사업이 수급자 위주로 진행되어 **비수급 빈곤층**과 빈곤층으로의 전락위험이 큰 **차상위 계층**의 참여가 제한적

※ '04년 자활지원사업 참여자 6만명 가운데 비수급빈곤층 및 차상위층은 2만명에 불과

○ 기초생활보장제도의 통합급여체계와 보충급여체계가 수급자의 자활과 빈곤탈출을 제약 가능

- 각종 급여를 모두 통합해서 제공하는 통합급여체계는 소득이 최저생계비를 초과하면 생계급여 뿐만 아니라 의료·교육·주거급여 등 모든 급여를 중단

- 소득여부에 관계없이 최저생계를 보장하는 보충급여체계는 소득이 증가하면 그만큼 생계급여가 삭감되는 결과를 초래

- 수급자에서 탈출하면 사회보험료를 새로이 부담해야 함

○ 보충급여체계의 문제점을 보완하기 위해 조건부 생계급여제도 및 근로장려금 제도를 두고 있으나 실효성 제한

- 근로능력자는 취업 또는 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급받는 조건부 생계급여제도는 자활사업에 불참시 본인의 생계비만 삭감(약20만원내외)하므로 제재효과가 미흡

※ 제재 강화를 위해 삭감액을 늘리면 가족 생계가 위협받는 또 다른 문제 예상

- 근로소득의 30%를 추가적으로 지급하는 근로장려금제도는 소득파악이 안되는 경우 실효성이 적어 자활사업참가자 등 전체 대상 중 20%에게만 제공됨

※ 시범사업('02～'04년) 결과, 제도의 근본적 개선 필요성 제기

○ 수급자의 자활을 지원하는 전달체계와 프로그램의 질이 미흡

- 직업능력 판정, 자활지원계획 수립, 적합한 자활 및 복지 프로그램 연계, 사후관리 등에서 전문적 능력과 체계적 관리 부족

- 자활지원사업의 주요 인프라인 자활후견기관 사이에도 성과에 큰 차이가 있으나 획일적 지원으로 인센티브가 부재

- 취업알선, 직업훈련, 자활근로 등의 자활프로그램은 대상자 특성 및 욕구를 반영하지 못하고 있음

□ **외환위기 이후 사회적 일자리를 확충해 나가고 있으나, 경기조절용 공공근로 방식의 임시적 일자리가 주류**

○ 최근 기업의 일자리 창출역량 약화 및 사회적 서비스 수요 증가로 정부의 사회적 일자리 창출에 대한 관심 고조

- '03년 노동부에서 사회적 일자리 시범사업 시작

○ 사회적 일자리 개념 및 정책목표, 수혜대상, 정책수단 등 정책 전반에 대한 방향 정립이 필요

- "사회적으로 유용하지만 수익성 때문에 시장에서 충분히 공급되지 못하는 사회적 서비스 부문 일자리나 취업취약계층을 주로 고용하여 창출되는 일자리"(노동부)로 정의하지만

- 실제 사업방식은 실업률이 높을 때 정부가 저소득층을 대상으로 시행하는 공공근로와 큰 차이가 없음

□ 일반 금융기관을 이용한 창업자금 융자방식으로는 저소득층 자활에 한계

○ 그동안 융자자금 규모는 꾸준히 확대되고 조건도 개선

- 국민기초생활보장법에 의한 생업자금융자사업이외에도 장애인, 장기실직자, 여성가장 등 취약계층의 창업지원 자금 다양

※ 융자규모 : '03년 1,859억원 →'04년 2,231억원(복지 · 노동 · 여성부 10개사업)

※ 생업자금융자사업의 경우 2004년 9월 현재 국민기초생활보장수급자 및 차상위계층 95천 가구에게 융자

- 생업자금융자사업의 경우 융자조건은 이자율 4% 고정금리, 5년거치 5년상환으로 매우 유리한 조건

○ 그러나 저소득층 창업지원제도가 일반 금융기관을 이용함에 따라 금융기관의 채권회수를 위주로 한 담보 · 보증 요구로

- 담보 및 보증이 힘든 계층은 접근이 어렵고 무보증대출은 융자한도액이 적어 긴급 생계자금으로 전용되는 경우도 발생

※ '03년 상반기 중 자치단체의 사업계획서 심사를 통과한 861명중 496명만 은행대출을 받음(42.4%가 담보·보증 부족 등으로 대출 제한)

- 그 결과 융자실적이 저조하고 예산액도 매년 감소

<연도별 생업자금 융자실적>

연 도	예산액 (억원)	융자액 (억원)	수혜자수 (명)	1인당 융자액 (백만원)	융자율
'00년	400	165	1,497	11.0	41%
'01년	400	129	1,222	10.5	32%
'02년	270	86	811	10.6	32%
'03년	170	114	1,015	11.2	67%

○ 특히 자금융자와 저소득층 창업에 필수적인 전문적 창업 지원서비스(사전·사후관리)와 연계되지 못해 성공률이 낮음

- 창업자금융자(금융기관)와 사전·사후관리(시·군·구, 자활후견기관)가 분리되어 창업성공에 대한 책임과 권한이 분산

※ 저소득층 창업과정에 필수적인 사전·사후관리는 사업계획의 타당성 심사, 수익모형 검증, 입지선정 및 마케팅 지원, 경영지도 등임

※ 연체자 발생률은 8%, 채권액 대비 연체액 비율은 10.27%('03년 현재)

□ 기타 각종 취업촉진 프로그램의 효과 제한

○ 고용보험에서 제외되었더라도 저소득층은 취업알선 및 직업훈련 등을 이용할 수 있음

- 정부재정에 의한 고용촉진훈련 수혜가능(통상 3개월~1년)

- 장기실업자를 대상으로 한 채용장려금 사업 실시(최대 6개월)

○ 취업촉진 프로그램의 이용실적이 매우 저조

- 저소득층이 취업준비를 위해 고용안정센터 등 취업알선기관을 방문하는 비율은 6%이고 직업훈련기관 등을 통해 기술습득을 하는 경우는 2.8%에 불과

- 대부분 주변사람에게 취업알선을 부탁하거나(49%) 신문 및 인터넷을 통해 구인정보를 탐색(37%)함

※ 2002년 저소득층 자활사업 실태조사(보사연, 2003)

Ⅲ. 일을 통한 빈곤탈출정책 추진방향

1. 왜 일을 통한 빈곤탈출인가?

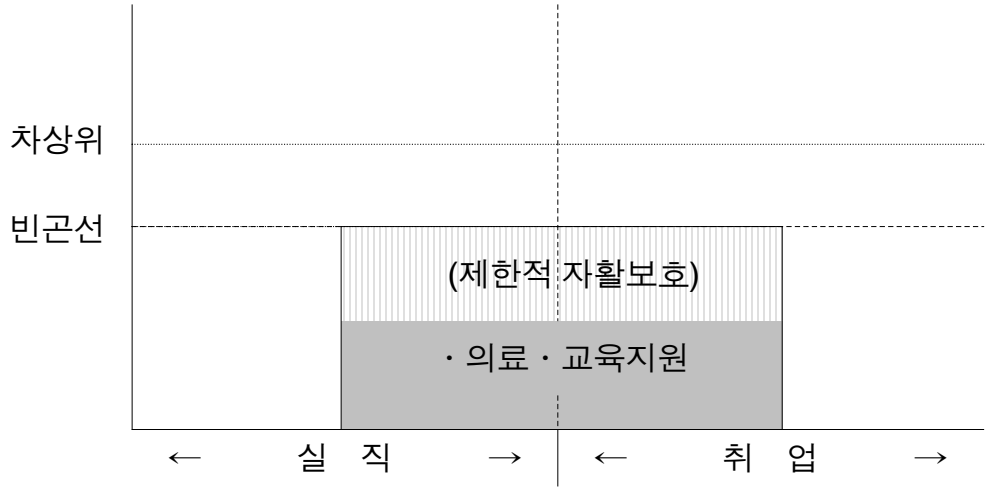
□ 기초생활 보장을 넘어 근로빈곤층의 탈빈곤 지원으로 발전 필요

○ 국민의 정부에서 국민기초생활보장제도를 도입하기 이전의 공공부조인 **생활보호제도**에서는 **근로능력이 있는 빈곤층에게는 생계급여를 제공하지 않음**

- 근로능력이 있는 빈곤층은 자활보호 대상자로 분류하여 현금급여를 지급하지 않고, 중등과정까지의 **교육비와 의료비(2종 의료보호)만 지원**

- 자활사업은 재정여건에 따라 제한적으로 제공

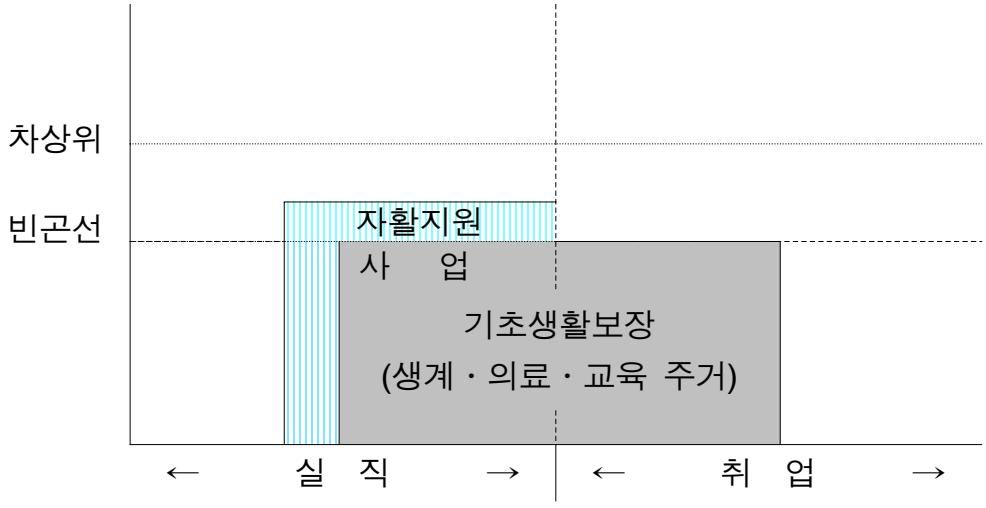
<기초생활보장제도 도입이전 근로빈곤층 보호>



○ **국민기초생활보장제도**의 도입과 함께 근로능력 유무에 관계없이 **원칙적으로 모든 빈곤층에게 생계급여**를 제공

- 근로능력이 있지만 취업하고 있지 않은 실직빈곤층은 조건부 수급자로 지정하여 자활사업에 참여하도록 함
- 원칙적으로 모든 빈곤층에게 생계급여를 제공하지만, 부양의무자 유무나 주거면적, 자동차 등 자산기준을 부가하여 실제로는 **수급자에서 제외되는 비수급 빈곤층 존재**
- 비수급 빈곤층이나 차상위층에게 자활사업과 의료, 교육 급여가 부분적으로 제공되나 규모가 매우 적어 효과 제한적

<기초생활보장제도 도입이후 근로빈곤층 보호>



○ **참여정부의 과제**는 근로빈곤층에게 단순히 생계비를 지원하는 것이 아니라 근로능력이 있는 **빈곤계층이 자립하여 빈곤으로부터 탈출할 수 있도록 지원**하는 것

※ 소득 이외의 수급 자격 요건을 완화하여 비수급 빈곤층을 축소하는 것도 중요한 과제이나 본 보고에서는 다루지 않음

□ 미국의 빈곤감소 및 취업우선 전략

○ 미국은 빈곤층이라고 하더라도 **근로능력이 있으면** 현금급여를 제공하는 **공공부조의 수혜대상에서 제외**하는 것을 원칙으로 해 왔음

- 근로능력 계층에게 현금급여가 제공되던 유일한 공공부조는 AFDC로서 아동이 있는 편모는 일을 할 수 없다고 간주해서 지급

※ AFDC : Aid to Families with Dependent Children

- 실질적으로 근로능력 계층은 현금급여 대상에서 제외

※ 소득보장제도와는 별개로 비현금 급여인 **식품교환권(Food Stamp), 의료급여(Medicaid), 주거·광열비 부조** 등을 통해 빈곤층에게 생계에 필요한 최소한의 수단은 지원. 수급자는 **전체 인구의 10%** 내외

○ '80년대 이후 복지개혁을 통해 **근로능력 계층의 근로를 통한 빈곤탈출을 촉진**하는 방향으로 공공부조를 개혁

- AFDC를 TANF로 전환하여 평생수급기간을 최대 5년으로 제한하고 **근로관련 활동 참여 및 취업을 의무화**

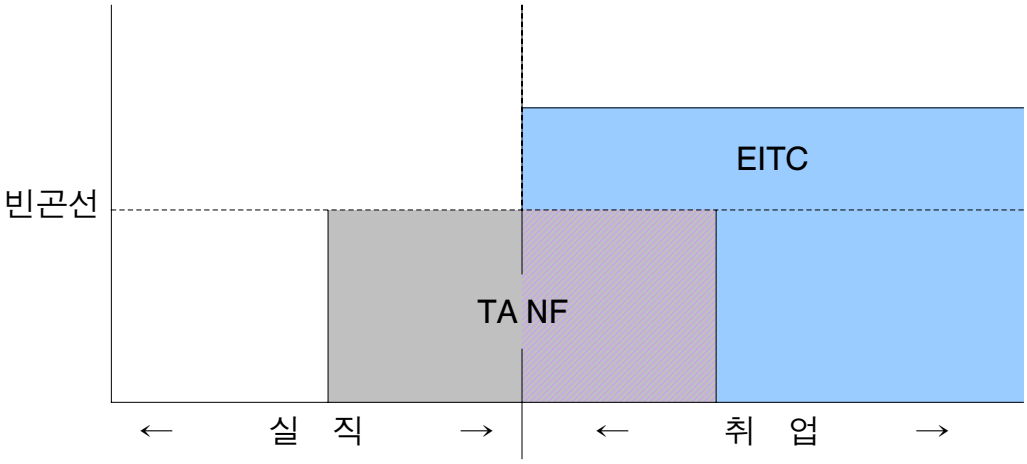
※ TANF : Temporary Assistance for Needy Families

- 클린턴 행정부에서 공공부조 성격이 강한 **근로소득보전세제(EITC)를 대폭 확대해 취업자를 지원**하여 실직자의 취업을 유도

※ EITC(근로소득보전세제) : Earned Income Tax Credit. 공제액이 세액보다 크면 차액을 실제로 환급해 주는 제도로서 소득이 증가할수록 공제액을 크게 하여 정상적인 일자리로의 취업을 촉진하도록 설계

※ '02년 현재 연방정부의 EITC 예산은 358억 달러로서 전통적인 공공부조인 TANF의 예산('01년: 245억 달러)보다 훨씬 많음

<미국의 근로빈곤층 보호제도>



○ 미국의 특징은 국가가 적극적으로 취업을 지원하는 프로그램을 운영하기보다 **스스로 취업하도록 강제**하거나(TANF), **취업을 할 경우 소득이 증가하도록 유인**하는 것(EITC)

- 유럽과 달리 실업부조가 없기 때문에 TANF 수급자를 제외하고는 가난한 실직자들은 국가에 의한 소득보장의 사각지대에 놓여 있음

- 최저임금 수준은 유럽보다 낮은 반면 취업빈곤층은 EITC를 통해 지원함으로써 저임금 계층 보호의 책임을 기업이 아니라 국가에서 부담

※ 빈곤층을 직접 지원하는 **EITC가 최저임금보다 빈곤층의 보호라는 측면에서는 더 효과적**

※ EITC는 아동이 있는 경우 수혜액이 더 크기 때문에 빈곤층 대상 아동수당 프로그램의 성격도 갖고 있음

□ 보편적 급여와 국가에 의한 지원을 중시하는 유럽

○ 대부분의 유럽국가에서 **근로능력 유무에 관계없이 보편적인 급여로 제공되는 최저소득보장제도(GI)**가 빈곤층에 대한 최종적인 사회안전망으로서의 기능 담당

※ GI: Guaranteed Minimum Income

- 대부분 국가에 소득과 무관하게 지급되는 보편적 급여로서 **아동수당**이 있으며, **의료, 주거 등 기본적인 서비스**를 국가가 보장

○ 실업급여를 소진한 **장기실업자나 노동시장에 신규 진입한 청년층 실업자 중 저소득층**에 대해서는 공공부조 기준 빈곤선보다 약간 높은 소득을 기준으로 **실업부조** 제공

- **'90년대 이후** 대부분 국가에서 **실업부조 수급자에게** 일자리 경험이나 훈련 등 적극적 노동시장 정책 프로그램에 대한 참여를 의무화하는 **근로연계복지제도를 도입, 시행중**

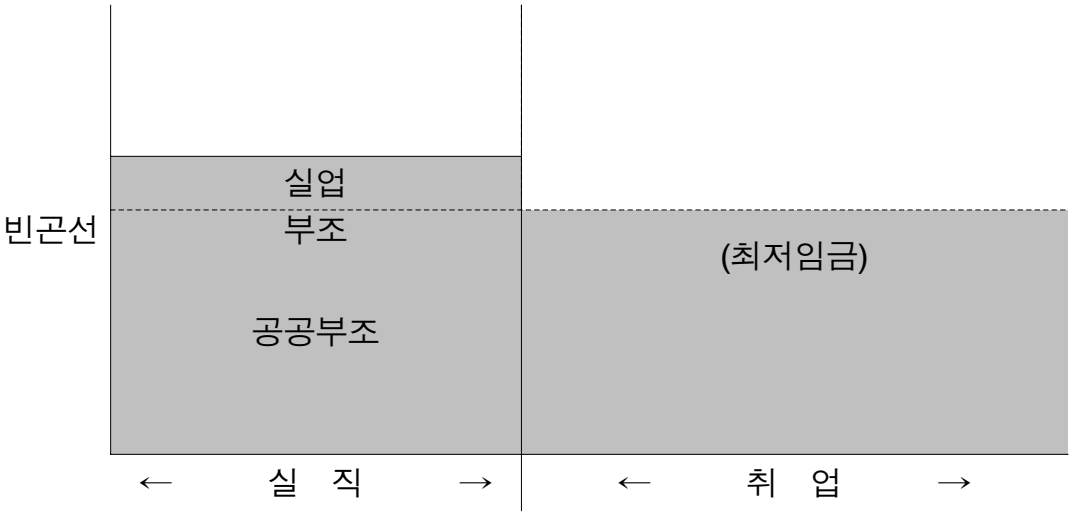
※ 미국의 근로연계복지 대상자는 TANF 수급자인 반면, 유럽에서 근로연계복지의 주 대상자는 실업부조 수급자

○ **미국과 달리** 국가가 부담하는 EITC형 제도가 아니라 **최저임금을 통해 실직자의 취업과 빈곤탈출을 유도**

- 미국과 달리 실직자를 직접 지원하는 적극적 노동시장 정책을 중시하며, 직업훈련뿐만 아니라 창업 지원과 제3섹터를 통한 지역 차원의 일자리 창출 등도 강조

※ EU의 모든 국가에 적용되는 공통의 고용지침(Employment Guideline)을 통해 각국의 고용정책이 수렴되는 경향을 보임

<유럽국가들의 근로빈곤계층 소득보장 체계도>



○ 모든 빈곤층에 대해 사각지대 없이 최저소득과 의료, 주거 등 필수적인 서비스를 제공하고 있다는 점에서 미국과 차이

- 미국에 비해 **빈곤율은 낮으나**, 노동시장 성과 측면에서는 낮은 고용률과 **높은 실업률**을 나타냈기 때문에 1990년대 이후 **근로연계복지정책을 도입**

- 1990년대 중반 이후 네덜란드, 덴마크 등 강소국을 중심으로 적정 사회보장 수준은 유지하되, 과도한 급여를 줄이고 노동시장 유연성은 높이는 유연안정성(flexicurity) 전략으로 전환

※ 유연안정성을 추구하는 강소국들이 최근까지 우수한 성과를 보이고 있으며, EU의 고용지침에서도 유연성과 안정성을 동시에 추구하는 전략을 강조

□ 한국의 일을 통한 빈곤탈출 발전방향

<대안의 모색 : 외국 사례의 시사점>

○ 우리나라의 경우 4대 사회보험과 국민기초생활보장제도로 구성된 **사회보장제도의 기본적 틀은** 실업부조가 없다는 점을 제외하면 **유럽 모델과 유사**

- 다만, 사회보험과 공공부조의 사각지대가 크다는 점에서 제도의 내실화는 지속적으로 추진해야 할 과제

- 빈곤층에 대한 주거, 의료, 교육 등 필수적인 생계서비스 지원 수준은 미국에도 크게 미치지 못하는 수준

○ **순수한 유럽 모델**을 적용하기 위해서는 실업부조를 도입하고 최저임금을 대폭 현실화해야 함

- **재정 부담과 노동시장에 주는 충격**이 크고, 실업률이 빠르게 높아질 가능성이 있음

- 다만, 한국에서도 국가와 기업의 부담 배분이라는 차원에서 **최저임금의 점진적인 현실화** 필요

○ 취업빈곤층 지원 측면에서 **EITC를 통한 미국모델**이 유럽 모델보다는 **효과적**이나,

- 순수 미국모델은 TANF 수급자를 제외한 실직자는 사회안전망의 사각지대에 있으며 적극적 노동시장 정책도 취약

- 한국은 일자리 창출 잠재력 약화 및 사회적 서비스 수요 증가에 대비해 유럽국가와 마찬가지로 **적극적으로 일자리를 창출하는 정책 필요**

<우리나라 근로빈곤층 보호정책의 기본 방향>

○ 생산적 복지를 넘어서는 참여복지의 기본방향으로 일을 통한 빈곤탈출을 설정

- 국가별로 사회보장제도의 유형은 다르지만 모든 선진국에서 '일을 통한 빈곤탈출'을 적극적으로 추진 중

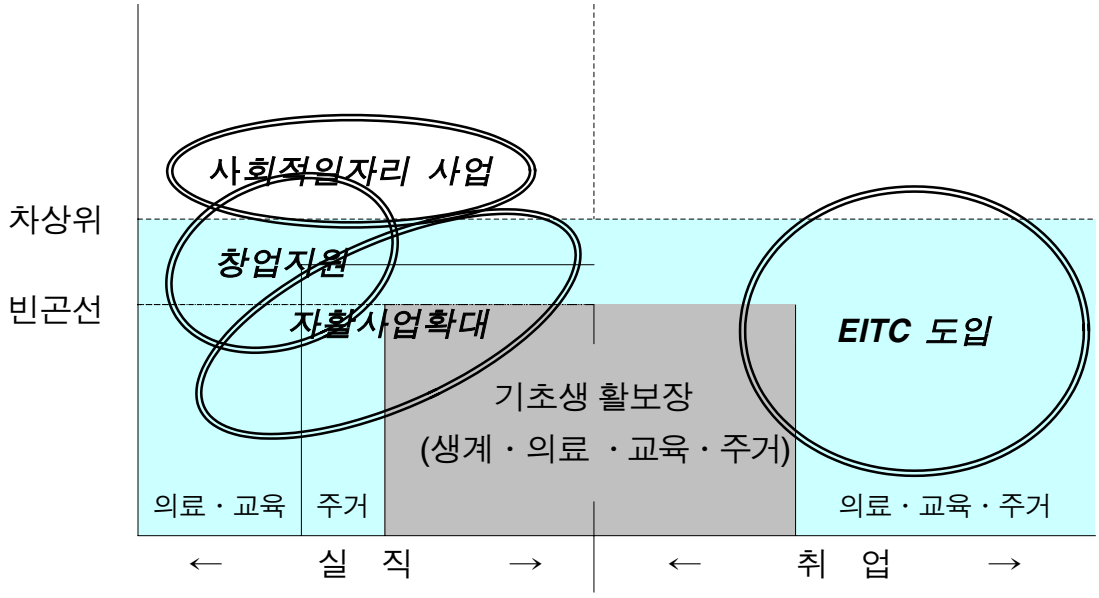
○ 기본적으로 저소득층에게 **의료·교육·주거서비스를 지원하여 일을 할 수 있는 여건을 조성**하고

- 취업해 있지만 빈곤한 계층에게는 **EITC**, 일자리가 없는 빈곤층에게는 **사회적 일자리, 자활사업, 창업지원** 등 적극적 노동시장 프로그램을 통해 빈곤 탈출을 촉진

※ 비정규직 보호 강화와 최저임금의 단계적 현실화 병행(별도 과제)

※ 직업훈련, 취업알선 등 기타 노동시장 정책의 실효성도 제고(별도 과제)

<우리나라의 일을 통한 빈곤탈출 방향>



2. 일을 통한 빈곤탈출 지원전략

비전

일을 통한 빈곤탈출이 가능한 사회

추진 목표

기초적 복지 제공으로 일할 여건 조성	일할수록 보상받는 체계구축	일할 기회의 확대 및 지원

추진 전략

1. 근로빈곤층에 대한 의료·교육·주거지원 확충
2. 근로소득보전세제(EITC) 도입 추진
3. 사회적 일자리 확충
4. 자활지원정책 대상확대 및 내실화
5. 저소득층 창업지원제도 혁신

기본 원칙

- 기초적인 복지(의료·교육·주거지원)는 근로능력 구별 없이 저소득층에 확대
- 근로능력자의 소득보장은 근로와의 연계(workfare)를 강화

Ⅳ. 세부 추진전략

1. 근로빈곤층에 대한 의료·교육·주거지원 확충

□ 근로빈곤층에게 부담이 가장 큰 의료·교육·주거 분야의 복지를 강화

○ 필수적인 복지서비스에 대한 극빈층 위주의 정책을 탈피하여 저소득층 의료·교육·주거 지원에 대한 국가 책임을 확대

- '국민의 정부'는 최저생계비 이하 극빈층의 기초생활을 보장
- 참여정부는 근로빈곤층의 복지욕구가 가장 큰 의료·교육·주거분야에 대한 지원을 차상위 계층으로 확대

※ 차상위계층 : 최저생계비의 120%이하 소득 가구

○ 의료비, 교육비, 주거비 지원을 통해 생계부담을 완화시켜 근로활동에 집중할 수 있는 여건 조성

※ 사회보험 사각지대 해소에 대해서는 별도 국정과제 보고 예정

□ 의료급여는 차상위 계층까지 단계적으로 확대함으로써 근로빈곤층의 부양부담을 완화

○ '05년 초등학생 이하 빈곤아동에 대해 의료급여 확대(173천명)

※ '04년 희귀 난치성·만성 질환자 22천명에게 의료급여 확대 시행중

○ '06~'08년까지 빈곤아동(12-17세), 노인 및 장애인에 대해 실태조사 결과를 토대로 단계적으로 확대

○ 차상위 의료급여는 부양의무자 및 재산기준도 단계적으로 완화

□ 전체 고교생의 20%까지 학비지원 대상을 확대('07)

○ '04년 312천명(전체 고교생의 17.5%) →'07년 358천명

※ 기초수급자 자녀 87천명, 저소득 농어민 자녀 87천명, 장애인·모부자 가정 자녀 14천명, 기타 저소득층 자녀 124천명

※ '07년까지 기타 저소득층 자녀에 대한 지원을 170천명으로 확대

□ 저소득층에 대해 다양한 임대주택 공급과 전세자금융자 실시

○ '12년까지 국민임대주택 100만호 건설하여 저소득층에게 임대

- 다양한 평형과 차등화된 재정지원으로 소득계층에 따라 부담을 차등화

<국민임대주택 건설유형별 입주계층>

구 분	재정지원비율	입주자부담	입주계층
11평형*	건설비의 45%	건설비의 5%	소득1분위
14평형	건설비의 40%	건설비의 10%	
17평형	건설비의 20%	건설비의 30%	소득2분위
20평형	건설비의 10%	건설비의 40%	소득3·4분위

* 11평형은 주거환경개선사업 지구에 건설하는 유형으로서 원거주민의 재정착률 제고를 위해 임대주택물량의 30% 이상을 건설토록 하고 추가적인 재정지원(5%) 실시

○ 국민임대주택 건설이 어려운 도심에는 다가구 주택을 매입·임대하여 현재 생활권에서 생활하도록 지원('08년까지 1만호)

- 다가구 매입임대 주택의 관리에 집수리 사업단(저소득층 자활지원사업의 일종)을 활용하여 자활지원사업과 연계

○ 임대주택 입주가 어려운 계층에 대해서는 전월세자금 융자 지원을 활성화

- 주택금융공사의 보증요건 강화(‘03.10)로 축소되었던 전세자금 대출실적이 집주인 ‘임대보증금 반환확약서’제도 도입(‘04.7)으로 점차 증가 추세를 보이고 있음

※ 대출 실적 추이(억원) : (‘03.9) 1,547 → (’03.12) 477 → (‘04.9) 863

※ 보증요건 강화(‘03.10) 사유 : 전세자금융자 보증요건 완화에 따른 부실 대출 증가로 보증여력 축소

※ 집주인 ‘임대보증금 반환확약서’ : 전세 만기시 집주인이 대출금을 기금에 반환할 것을 확약하는 서류

- 향후, 대출추이를 면밀히 관찰하고 다가구 매입임대주택 사업의 효과성을 고려하여 필요시 별도 대책 수립

2. 근로소득보전세제(EITC) 도입 추진

□ 근로소득보전세제(EITC) 개요

○ 정부가 저소득층에게 조세제도를 통하여 가구의 근로소득 증가에 따라 일정수준까지 지급액이 증가하도록 하는 **환급 가능한 세액공제제도(Refundable Tax Credit)**

※ 일정수준(미국:$10,500~$13,750)이 지나면 다시 감소

<미국의 근로소득구간별 EITC 지급액 예시(2003, 아동2명)>

근로소득(연)	$6,000	$8,000	$10,000	$11,000	$13,000
EITC 지원액	$2,410	$3,210	$4,010	$4,204	$4,204
근로소득(연)	$15,000	$20,000	$25,000	$30,000	$33,700
EITC 지원액	$3,931	$2,878	$1,825	$783	0

○ 근로소득보전세제는 당초 미국('75), 영국('02), 뉴질랜드, 캐나다, 호주('03) 등 영미계통 국가에서 확산

- 근로 기피를 낳을 우려가 있는 소득보장 위주의 복지보다 **근로유인 효과가 있는 제도를 선호**하는 국가적 경향 때문
- 재정부담을 가중시키는 복지정책보다 모두가 선호하는 조세 경감이라는 정치적 이유로도 선호

○ 최근 유럽대륙의 국가에서도 근로연계복지 강화의 일환으로 조세나 사회보장 급여에서 유사한 방식으로 제도 도입 시도 중

- 벨기에, 프랑스, 핀란드, 네덜란드, 덴마크

※ 독일의 경우 소득증가에 따라 사회보험료 부담을 경감하는 제도가 있음

- 복지체계 내에서 실직자 취업 시 또는 근로소득 증가 시 사회보험 급여를 인상하는 방식으로 추진하는 경우 많음

<미국의 근로소득보전세제(EITC) 사례>

◇ 도입배경 및 경과

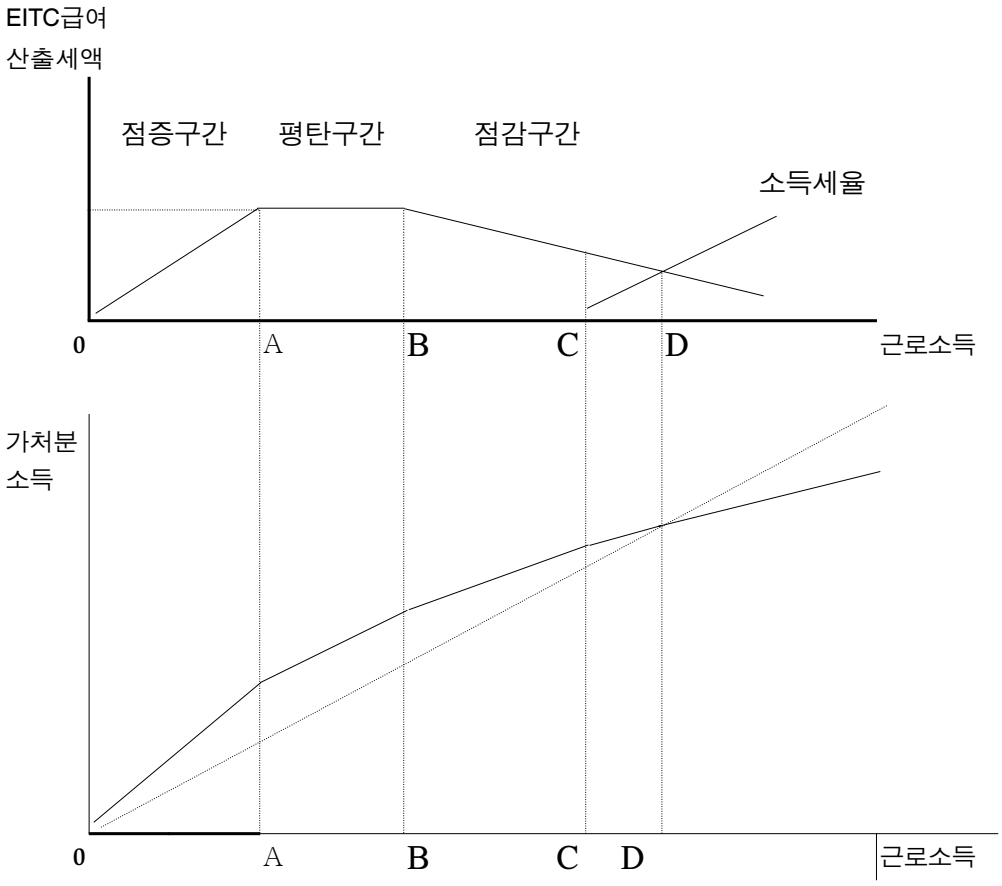
- 저소득층의 소득보전과 근로동기 제고
- '75년 도입 이래 '93년 클린턴 행정부에서 급여수준 및 대상계층을 대폭 확대

※ 실질 수혜 가구수 : ('75) 6백만→ ('90) 13백만→ ('02) 2천만 가구
※ 가구당 연평균 급여액 : ('75) $201→ ('90) $601→ ('02) $1,808
※ 적용대상계층(상한소득) : ('75) $8,000→ ('02) $34,178
※ 소요 재원 규모 : ('75) 13억$→ ('90) 약 75억$→ ('02) 약 358억$

◇ 급여액은 구간에 따라 근로소득에 비례하여 증가한 후 감소

- **점증구간**에서는 근로소득 증가에 따라 EITC 급여액 증가(소득증가액의 40%씩 증가)하고 평탄구간에서는 동일
- **점감구간**에서는 최대 급여액에서 소득증가액의 21%씩 감소
- 결국 **저소득층**의 경우 EITC 도입시 **세후 가처분 소득**이 **증가**

<EITC 급여체계 및 그에 따른 가처분소득 변화>



□ 우리나라에 도입할 필요성

<일을 더 할수록 지원을 늘려 근로의욕 제고>

○ 근로빈곤층의 근로의욕과 자활의지를 고취

- 근로소득이 증가할수록 지원액이 늘어나므로 일자리 자체에 대한 매력이 증가하여 일할 의욕 증대

※ 중소제조업 인력 부족률 6%(20인 미만 사업장은 9.6%)에 이르고, 국내에 도입된 외국인 근로자도 40만명에 육박

○ 실직빈곤층의 노동시장 진입 및 경제활동 참가율 제고

- 특히 노인 및 여성근로자의 경제활동 참가 활성화

<EITC의 근로의욕 제고사례>

▲ EITC는 근로빈곤층의 근로시간 연장 및 근로활동 참여를 높였다는 실증연구 다수

- 특히, 여성가장과 가구내 주소득 배우자의 근로활동이 늘어난 점은 공통적으로 인정

※ 주소득원이 아닌 배우자의 근로의욕은 약화가 가능(점감구간)

<근로빈곤층의 빈곤 감소 및 재분배>

○ 극빈층 위주의 기초생활보장제도와 정규직 위주의 사회보험 제도간 사각지대에 있는 근로빈곤층의 소득을 보전

- 근로빈곤층의 소득보전을 통하여 실질적인 빈곤 탈출 지원

※ 미국과 유사한 모형 도입시 24%의 절대빈곤율 감소효과 추정(보사연)

※ 최저임금의 단계적인 현실화 병행

○ 면세점 이하 근로자에게도 세제를 통한 지원을 실시함으로써 조세의 소득재분배 효과 제고

- 미국과 유사한 모형 도입시 지니계수 개선효과는 3.5%, 소득배율 개선 효과는 12.6%인 것으로 추정(2004, 보사연)

○ 기초생활수급자에서 탈피하는 경우 납부해야 할 사회보험료 부담을 대체함으로써 수급탈피 유인 제고

<소득파악률 제고를 통한 복지행정 효율성 제고>

○ EITC 도입시 저소득층의 소득신고와 신고내용 확인을 위한 국세행정체계의 정비를 통하여 밑으로부터의 소득파악 가능 (과세효율성→과세형평성)

- 일용근로자 등의 과세체계 정비로 기업 및 자영부문의 과세자료가 양성화되어 사회투명성을 크게 제고

※ 현재 과세자료가 있는 국민연금 지역가입자는 36% 수준에 불과

○ 저소득층 소득파악개선은 사회복지 행정 전반의 효율성을 제고하는데 획기적으로 기여 가능

- 기초생활보장, 경로연금, 보육료지원 등 각종 복지행정에서 소득파악에 많은 행정력이 투입 중

※ 지자체에 1만1천여명의 공무원이 사회복지업무에 종사함에도 인력부족 문제 지속 대두(사회복지전담공무원 7,200명, 일반공무원 4,000여명)

- 사회보험도 많은 인력을 투입하고 있음에도 소득파악의 한계로 광범위한 사각지대 문제와 징수관련 국민 불만 속출

□ 도입의 장애요인

<조세체계의 전반적 개편 필요성 및 세무행정 부담 증가>

○ EITC는 가구단위로 운영되나 현행 소득세제는 개인별 체계

- 도입을 위해서는 가구 합산 과세체계로 개편 필요
- 각종 비과세·공제제도도 가구단위로 전환해야 함

○ 비과세·공제·분리과세 제도 정비 필요

- 과세소득의 범위가 열거주의를 취하고 있고, 특히 EITC의 주 수급대상자가 되는 현재의 근로소득세 면세자 및 종합소득세 과세미달자의 소득파악은 더욱 어려운 실정
- 각종 비과세·공제제도를 정비하여 과세미달자 축소 필요

○ 현재 지급조서 제출이 면제된 자들에게 제출의무를 부과하면 세무행정비용과 기업의 납세협력비용이 급증 예상

※ 일용근로자 근로소득, 각종 비과세소득, 분리과세되는 이자·배당·기타소득 등은 새롭게 지급조서 제출 필요

<소득투명화 및 중산층 조세 부담 증가에 대한 저항 우려>

○ 소득파악이 투명해지고, 납세협력비용이 증가할 경우 **자영자들의 불만과 조세저항 증가** 우려

- 자영부문이 지속적으로 위축되고 있는 상황에서 추가적인 부담 확대가 불만의 정치적 표출로 이어질 가능성이 있음

○ 납세대상자 확대를 위한 각종 **비과세·공제제도 축소가 중산층 근로소득자의 부담 확대**로 이어질 가능성이 큼

□ 근로소득보전세제 도입방안

◇ EITC 도입 필요성과 현행 조세행정의 소득파악 한계를 고려, 실현가능한 모형 준비와 시범사업을 거쳐 단계적 확대

<EITC 수급대상 계층>

○ 자영업자 소득파악률이 미진한 점을 감안, 소득파악이 가능한 임시·일용직을 포함한 저소득 근로자부터 도입

- 원천징수가 가능한 학습지 교사·보험모집인 등 특수자영자 포함
- 소득인프라 확충에 따라 자영자 계층(사업소득)으로 확대

○ 소득에 따른 대상자 범위는 차상위계층까지로 하되 전문적 연구와 시범사업을 거쳐 최종 확정

- 자산소득 또는 향후 자산 양도차익의 발생가능성이 있는 계층을 배제하기 위해 금융자산 및 부동산에 상한 도입

○ EITC 제도의 실효성 제고를 위해 임대주택 입주, 보육료 지원 등을 EITC 신청자(소득신고자)에게 우선 실시하는 방안 검토

<지원수준>

○ 지급수준이 낮을 경우 근로유인 효과가 미약하다는 점을 감안하여 근로유인이 가능한 수준으로 지원수준을 설계

- 4대 사회보험료를 보상받는 수준 또는 소득의 일정 수준 검토

※ 미국도 근로빈곤층의 사회보장세 부담 완화를 위하여 EITC를 도입한 후 점차 확대(근로소득에 대한 급여율: '75년 10% → '02년 40%)

※ EITC 신청시 소득이 파악되어 각종 사회보험료가 부과되므로 신청을 유인하는 체계 필요

<EITC 도입시 소요재원(감세규모) 추계>

○ 지급대상 및 지급수준에 따라 차이가 크나 현재의 미국 및 영국 수준으로 지급할 경우 약 2~4조원 소요

※ 미국 : 전가구의 20%인 2천만 가구를 대상으로 320억불 지원(GDP의 0.33%)

※ 영국은 전가구의 5%인 130만 가구를 대상으로 50억파운드 지원(GDP의 0.6%)

※ 우리나라의 GDP('03년 645조원) 고려시 최종적으로 2조원(0.33%)~3.9조원(0.6%) 예상

○ 지급대상을 근로자가구에 한정할 경우의 소요예산은 전체 소요예산의 약 65%가 필요(보사연, 2004)

<조세행정 인프라 구축 등>

○ 저소득 근로자의 소득파악을 위해 지급조서 제출 대상 확대 및 과세자료의 신뢰성 제고를 위한 인프라 구축 확충 시급

- 일용근로자에 대한 연간 소득금액 지급조서를 국세청에서 관리하는 방안 추진

○ 조세행정의 복잡성과 저소득계층의 특성상 EITC 신청을 도와줄 자원봉사체계 구축 필요

□ 향후 추진계획

○ '04. 12 빈부격차·차별시정위 산하에 EITC 본격검토를 위한 T/F 설치(관계부처, 국책연구원 및 관련전문가로 구성)

- EITC 도입과 관련된 사전조사(도입가능여부 포함)를 실시하여 보고(05.상반기)

※ 주요 검토내용 : 소득파악을 위한 인프라 구축 실태 및 보완을 위한 수요조사, 외국의 운용사례 조사, 과다환급 방지 대책 수립, 개괄적인 EITC 도입방안 수립, 중장기 재정부담 추계, 국민기초생활보장제도 개편방안

○ 조사결과에 따라 관련법 개정, 시범사업을 위한 인프라구축, 시범사업 실시 시기 등 세부 추진일정 확정

3. 사회적 일자리 확충

가. 사회적 일자리 창출의 필요성

□ 사회적 서비스 확충과 일자리 창출을 연계

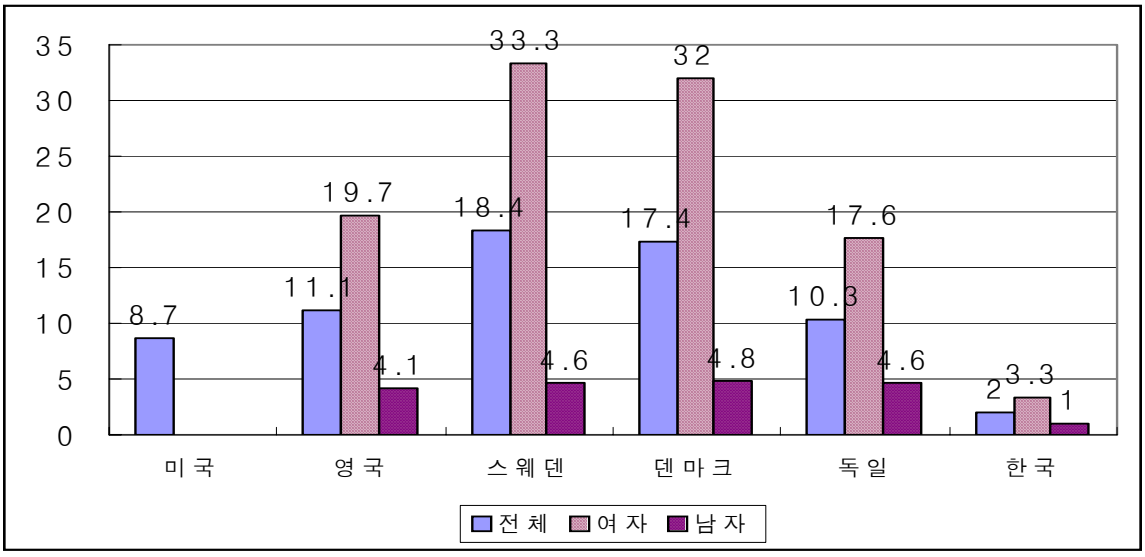
○ 한국의 경우 보건, 복지, 교육, 환경 등 사회적 서비스가 선진국에 비해 크게 부족하여 국민들의 삶의 질이 낮음

- 보건·복지서비스 취업자 비중이 주요국의 1/4~1/9
- 고령화 및 여성 취업 증가에 따라 향후 수요 급증 예상

○ 사회적 일자리 창출을 통해 국민들이 꼭 필요로 하는 사회적 서비스 확충과 일자리 창출을 연계

※ 우리나라의 일자리 창출 잠재력 약화에 대응하기 위해서도 사회적 서비스 분야에서 일자리 창출을 추진하는 것이 중요

<주요국의 보건 및 사회복지서비스 산업 취업자 비중(%)>



※ 자료 : ILO, Yearbook of Labour Statistics, 2002.

나. 사회적 일자리 정책 추진방향

□ 일자리의 성격, 대상집단 및 추진 목표에 따라 ① 공익형 일자리 ② 수익형 일자리 사업으로 구분

○ 공익형은 취약계층을 대상으로 한 **노동시장 통합형**과 공공부문이 직접 서비스를 제공하는 **공공부문 고용형**으로 구분

○ 수익형은 **NGO**가 공공·민간자원을 동원하는 유형과 **사회적 목표를 추구하는 기업**으로 이미 전환한 유형으로 구분

<사회적 일자리 정책 체계도>

	고용주체	사 업		발전방향(목표)		
공익형 사회적 일자리	NGO	<노동시장 통합형> * NGO+정부 : 노동부 사회적 일자리 비수익사업	⟹	한시적·보조적 일자리 * 한시적 지원(사업 특성에 따라 10~24개월) * 최저임금 정도 급여		
	정부	<공공부문 고용형> * 방과후 교실보조인력사업(교육부) * 장애아 통합교육지원(교육부)	⟹	지속적·안정적 일자리 * 장기간 지원 가능 - 공공부문 확대 - 공공시장 확대 * 적정 임금 지급 * 공공시장 및 민간시장을 통해 자체 수익구조 확보	➡	사회적 기업화 *사회적 기업 인증제도 마련 * 인증된 사회적 기업에 대한 재정지원, 세제혜택, 보호된 시장 등 지원 추진
수익형 사회적 일자리	NGO	* NGO+정부 : 노동부 사회적일자리 수익사업 * NGO+기업 : 간병단 사업(교보) * NGO+기업+정부 : 교보 노인 숲해설가 사업	⟹			
	기업	* 음식물 재활용기업(신기농산) * 컴퓨터 재활용기업(컴윈)	⟹		➡	

※ 자활사업은 사회적 일자리에 속하나, 별도의 목표 및 전달체계를 가지므로 구분

<공익형 일자리 발전 방향>

○ 공공부문 고용형은 공공부문 정규 일자리로 발전시키거나 민간에 위탁하여 괜찮은 일자리(decent job)로 발전시킴

- 국가의 사회적 서비스 확충 노력과 함께 계속 확대 예상

※ 공공시장을 통해 민간에 위탁하면 수익형 일자리로 전환됨

○ 노동시장 통합형은 실업 및 빈곤 추이에 따라 규모를 탄력적으로 조정하는 생계보조형 한시적 일자리사업으로 운영

※ NGO에 위탁, 참여기간은 참여자 특성에 따라 탄력적으로 운영(10～24개월)

※ 노동시장 통합형 사업에서 사업성과 서비스 수요가 검증되는 경우는 공공부문 고용형이나 수익형으로 발전시켜 나감

<수익형 일자리 발전 방향>

○ NGO가 수익구조를 갖추어 "상당한 자율성"을 확보하면서 사회적으로 필요한 서비스를 제공하고 안정적 고용 창출

- 중장기적으로 사회서비스 분야의 **공공시장 확대** 및 **민간시장의 수입 확대 및 민간자원**을 통해 자립을 목표로 함

○ 정부는 인건비와 운영비 일부를 단계적으로 차등 지원

- 초기 사업형성 단계에는 지원율을 높게 하고, 연차적으로 지원금을 감축하여 NGO 스스로 독립할 수 있도록 유도

※ 예시) 1년차 인건비의 100% → 2년차 90% → 3년차 70%

- 수익사업 영역의 발굴을 지원하기 위하여 사업 특성상 장비·재료비 등 부대경비가 필요한 경우 지원하되, 참여자의 근로조건 향상과 연동하여 차등 지원

※ 민간기업이 사회공헌활동을 통해 NGO의 사회적 일자리 창출 사업을 지원하도록 유도

□ 지원체계를 정비하고 단계적으로 규모를 확대

○ 사회적 기업 육성을 위한 준비 단계로서 해당 부처간 협의를 거쳐 사회적 일자리 추진 방향 정립 및 공통 규정 마련

- 사회적 일자리의 개념, 범위 및 부처간 협력체계 정비

※ 한 유형에서 다른 유형으로 발전해 나갈 수 있으므로 관련 부처간 긴밀한 연계와 협력체계 필요

- 사업 참여자에 대해 **훈련을 제공**할 수 있도록 규정 정비

○ 근로조건이 양호한 **'공공부문 고용형'과 '수익형 사회적 일자리'를 중심으로 확대**를 추진

- 사업추진의 주체가 되는 NGO의 역량과 실업률 추이(노동시장 통합형 일자리 수요)를 감안하여 탄력적으로 대응

□ 중장기적으로 공익성이 큰 수익형 일자리 사업은 『사회적 기업』으로 육성 추진

○ '07년까지 "사회적 기업 인증제도"를 비롯한 사회적 기업 육성 방안 마련

※ 사회적 기업 : 상업적인 이윤보다 사회적 목적 추구에 초점을 두고 있지만 일종의 기업으로서 그 생존과 성장에 필수적인 경제활동 수행

※ 사회적 기업 지원 정책 (예시) : ①초기자금 또는 관리운영비의 지원, ②공공사업 우선 위탁, 생산물품 우선구매, ③창업 지원 및 취업알선, ④법인세 감면 등 세제 혜택 ⑤생산자 협동조합 등 사회적 기업에 적합한 회사형태 도입

○ 사회적 기업의 법률적 근거와 종합적 지원책을 담은 '사회적기업지원법'을 제정도 검토

다. 사회적 일자리 확충 계획

□ '08년까지 5만여개 사회적 일자리 신규 확대

○ '04년 초 성장과 분배의 선순환을 위한 사회적 일자리 확충을 위해 빈부격차·차별시정위원회와 관계부처의 협의를 통해 사회적 일자리 10대 사업 발굴

- 장애아 통합교육, 방과후 교실, 지역아동센터(방과후 교실), 숲가꾸기 등 기존 자활사업 및 사회적 일자리 시범 사업을 통해 사업성과 필요성이 검증된 사업을 선정

※ '04년도 추경사업으로 287억원, 11천여개 일자리 이미 반영

○ 10대 사업과 문화·체육분야 추가사업 발굴 등을 통해 '08년까지 사회적 일자리를 7만 6천개로 확대

<연차별 사회적 일자리 창출 목표>

(단위 : 천명, 억원)

구 분	'04	'05	'06	'07	'08	순증('04～'08)
합 계 (예 산)	27 (835)	41 (1,512)	54 (2,066)	65 (2,566)	76 (2,952)	49 (2,117)

4. 자활지원정책 내실화

가. 자활사업 확대를 통한 빈곤 예방 추진

□ 자활사업 대상을 차상위계층으로 확대

○ 빈곤층으로 전락할 위험성이 상존하고 근로능력이 상대적으로 취약한 차상위 계층 이하 실직자를 대상으로 취업 및 창업에 이르기까지 지속적인 지원 실시

- 현행 2만명인 차상위계층 대상 자활지원사업을 '05년 평가를 거쳐 5만명까지 확대 추진('08년)

※ 빈곤층 자활참여자 4만명을 포함할 경우 '04년 : 6만명 →'08년: 9만명

※ 차상위계층 이하 실직자는 약 87만명(실업자 11만명, 비경제활동인구 76만명)으로 추계됨(실업률 8.7%, 비경활인구비율 57.2%)

※ 사회적 일자리와 자활사업을 통해 차상위층 실직자의 약 20%에게 일자리를 제공하게 됨

※ 저소득층에 대한 각종 일자리 지원정책은 자활지원사업 이외에도 사회적 일자리 사업, 공공근로 사업, 노인 일자리 사업 및 창업지원 정책 등 다양하게 추진 중

○ 재산 및 부양의무자 요건과 관계없이 실제소득 및 실직여부를 기준으로 선발하여 저소득층 참여기회 확대

- 초기 상담단계에서 지속적으로 참여와 실질적인 자활이 가능한 대상자 위주로 선발

- 차상위계층은 단순한 임금지급 보다 시장진출 가능성이 큰 사업(노동강도가 높은 사업) 위주로 배치

□ 근로능력자를 세분화하고 빈곤탈출 지원체계를 다양화

○ 자활지원사업 확대에 따라 현재의 근로능력자를 '근로능력자'와 '근로능력미약자'로 세분화하고 근로능력에 적합한 자활경로별 자활지원사업을 실시

- 근로능력이 현저히 떨어지는 '근로능력미약자'는 소득보장에 충실한 프로그램에 참여시키면서 근로능력 유지 및 자활의욕 제고를 통해 '근로능력자'로의 전환을 목표로 함

- 근로능력이 상대적으로 나은 '근로능력자'는 보다 노동강도가 높고 노동시장에 진출가능성이 큰 프로그램에 참여시켜 보다 단기간 내 자활을 목표로 함

※ 직업훈련, 취업알선, 각종 사업단 및 자활공동체 창업 등

나. 빈곤 탈출 지원을 위한 급여체계 강화

□ 빈곤탈출을 위한 인센티브를 강화하되, 자활지원 불응에 대한 제재도 동시에 강화

○ 근로장려금을 노동시장에 가장 근접하고 소득파악이 가능한 상시직 근로자에게 확대 지급하는 방안을 검토하여 자활사업 참여자 및 임시·일용근로자의 상시직화를 유도

- 상시직 근로자와 기존 자활공동체 참여자의 경우 수급자에서 탈피하는 경우에도 근로장려금 계속 지급 검토(1년)

○ 극빈층의 자립지원 강화를 위하여 신규 취업·창업을 통해 기초생활 수급자에서 벗어날 경우에 2년간 의료·교육급여 제공

○ 수급자의 근로소득이 자활사업 참여시의 소득보다 낮은 경우 자활지원사업 참여를 독려하되 계속 불응하는 경우 자활사업 참여시의 소득이 있는 것으로 간주하고 생계급여를 삭감 지급(불성실 소득신고 제재효과)

※ '근로능력미약자'의 경우 취로형 자활사업, '근로능력자'의 경우 시장진입형 또는 사회적 일자리형 자활사업 소득 적용

- 자활지원사업에 불성실 참여시 근로장려금 지급 중단

□ 자산형성지원사업 도입('06～'08년 시범사업 실시)

○ 근로소득이 있는 저소득층(기초생활 수급자 및 차상위계층)이 자산형성을 목적으로 소액의 저축을 할 경우 최고 2배의 매칭펀드를 지원하여 자활지원을 촉진(정부 1배+민간기부금)

- 저축용도는 주택구입·임대, 본인·자녀의 고등교육·기술훈련, 소규모 창업 등 인적·물적 자산형성으로 제한

- 다른 용도 인출시 본인저축분만 인출허용(정부·민간의 매칭펀드 제외)

※ 미국사례에서 저축이 주택구입(28%), 소규모 창업(23%), 고등교육·훈련(21%), 주택개조(18%)를 위해 사용

- 본인의 저축규모는 근로소득 정도에 따라 다양하게 설정(월 7만원내외)하되 상한선을 설정하고, 적립기간은 3년으로 설정

○ '06년부터 3년간 2천여명을 대상으로 시범사업을 실시하여 자산형성지원사업의 효과를 검증한 후 확대여부 결정

- '05년에 민간재원을 통해 사업의 우선 추진 검토

- 시범사업을 통해 자산형성지원이 개인의 태도 및 자활노력에 미치는 효과, 실제 자활로의 연결 여부, 집행 가능한 전달체계의 구축 가능성 및 민간재원 동원가능성 등을 검증

- 정부는 사회복지법인 등 비영리단체를 선정하여 금융교육 및 대상자 관리, 민간의 매칭펀드 모금 등을 위탁하고 정부지원 매칭펀드와 수탁기관의 사업운영비를 지원

※ '05년에 우리나라에 적합한 자산형성지원모형 설정, 매뉴얼 개발 및 위탁기관 및 은행 선정 등 시범사업을 준비

<외국의 자산형성 지원사업 도입 배경>

◇ 선진외국에서 자산형성 지원사업은 단순하면서도 강력한 저소득층 자립지원 모형으로 확산 중

- 미국의 IDA(Individual Development Account), 영국의 Saving Gateway, 캐나다의 Learn$ave

◇ 자산형성 지원사업은 기존의 소득보장 프로그램이 저소득층 자활에 효과적이지 못하다는 비판에서 출발

※ 복지정책은 자산형성에 부정적으로 작용(자산이 있는 경우 대상자 탈락)

※ 저소득층의 자활에 필요한 생각과 행태 변화를 유도하지 못함

※ 빈곤문제가 소득격차보다 자산격차가 더 큰 문제라는 인식

◇ 장기적인 자립·자활 촉진에 효과적이라는 근거는

- 정부지원이 자활에 필요한 인적·물적 자산형성에 활용될 뿐만 아니라

- 자산 형성과정에서 합리적 소비, 금융이용 행태 변화, 자산형성 의지 제고 등 행태적 변화가 수반된다는 것임

※ 사업참여자에 대한 주기적 금융·자산형성 교육 및 상담이 필수적임

◇ 경제적인 측면에서도 정부지출이 소비에 사용되지 않고 민간저축형태로 유지되다가 자산형성에 투자되므로 경제성장에 기여하는 전형적 사회투자(Social Investment)로 인식됨

다. 자활사업 전달체계의 전문성 및 효율성 제고

□ 자활사업 참여자 관리체계 강화 : 사례관리적 접근('05)

○ 각 시군구에 자활전담공무원을 배치하여 초기상담부터 수급자 탈피까지 전 과정을 관리함으로써 서비스의 중복·누락을 방지하고 자활지원의 효과성 제고

※ 초기상담, 자활대상자 선정, 직업능력 및 욕구판정, 가구별 자활지원계획 수립 및 자활프로그램 배치, 복지서비스 연계, 급여(근로장려금 포함) 관리, 자활사업 불참시의 제재 등 전 과정 관리

○ 지자체와 협의를 거쳐 각 시군구별로 3명의 자활전담공무원이 배치될 수 있도록 추진하여 사례관리의 일관성과 안정성 및 전문성을 확보(자활지원사업 참가자 증가에 따라 확대 배치 추진)

○ 사례관리제도 도입을 위한 자활정보시스템 구축

※ 복지부, 지자체, 자활후견기관, 고용안정센터 등 웹상에서 정보네트워크 구축으로 자활지원대상자 관리체계를 정보화

□ 직업능력 판정 및 자활프로그램 배치의 과학화('05)

○ 노동부·복지부 합동으로 과학적 Work-Test 매뉴얼 개발하고 자활전담공무원은 Work-Test 매뉴얼을 토대로 직업능력을 판정하고 자활지원 프로그램 배치 및 가구별 자활지원계획 수립

※ 필요시 직업심리검사 등 2차 Work-Test를 고용안정센터에 의뢰

○ 취업기초능력이 부족하거나 자활의욕 고취가 필요한 대상자에게는 취업기초훈련(컴퓨터 기초, 운전면허) 또는 근로의욕 증진프로그램을 확대 실시

○ 시·군·구와 고용안정센터 및 자활사업 실시 기관간 연계 및 협력 제고를 위한 자활기관협의체 활동 강화

□ 자활후견기관의 생산성 제고 및 자활공동체 지원 강화

○ 자활후견기관에 대한 획일적 지원제도를 개편하여 자활사업 참여자 및 자활사업단 수 등을 고려한 '규모별 차등지원제도' 도입('05)

○ 자활후견기관 평가체계를 구축하고 성과에 따른 인센티브 부여('05)

- 학계, 시민단체 등 민간전문가와 정부 합동으로 평가위원회 구성

○ 자활후견기관에 대한 기부가 활성화될 수 있도록 자활후견기관에 대한 법인 및 개인의 기부금에 대해 소득공제를 실시

○ 지자체가 인정한 자활공동체는 지자체와 수의계약을 허용하여 공공부문에서의 일거리 제공이 가능하도록 제도화 검토

□ 취업중심의 자활지원체계 강화하고 자활대상자 특성에 적합한 직업훈련 프로그램 지속 개발

○ 취업알선은 자활대상자에게 제공되는 보편적 서비스로 확대

- 자활사업 참가자에게 적합한 일자리 정보를 적극적으로 발굴하고 Work-Net에 DB화하여 정기적으로 제공

- 지자체 및 고용안정센터는 중소기업의 틈새일자리를 적극 발굴하고 참여기업에 대해 고용장려금, 인건비 지원 또는 세제상 혜택 등 제공

○ 취업대상자 스스로 산업현장 구인현황 파악 및 생산현장 체험을 통하여 취업을 촉진하는 프로그램 활성화

○ 직업훈련 대상자 이외에 자활근로사업 등 다른 자활사업 참가자에 대해서도 정기적으로 직업훈련 수요를 조사하고 적합한 훈련프로그램 개발·제공(자활기관협의체 적극 활용)

5. 창업지원제도 혁신

□ 민간에서 창업자금 융자와 혁신적 관리방식을 통해 저소득층 창업을 지원하는 무보증소액창업대출(Microcredit) 사업 시도 중

○ 담보 및 보증보다 개인의 자활의지 및 가구여건을 창업자금 융자의 중요한 기준으로 삼아 일반 금융기관에 대한 접근이 어려운 사회적 취약계층에 창업자금을 융자

○ 창업성공률 제고를 위해 창업자금융자와 함께 전문적이고 적극적인 창업지원서비스 제공

※ 사업계획 타당성 검토, 입지선정, 수익모델, 창업교육 등 창업에 필요한 사전 지원과 함께 경영지도, 기술지도 및 민간자원 연결 등 사후관리 실시

○ 통상 대출상한이 소액으로 한정되어 있는데, 이는 사회적 취약계층의 상환능력에 비추어 고액대출이 불가능하기 때문

○ 창업에 필요한 재원은 기업의 출연, 기부금 등으로 마련

◇ 저소득층 창업지원을 위한 소액대출제도(Microcredit)는 금융기관이 발달한 선진국에서도 활성화 추세

- 일반 금융기관에 대한 저소득층의 접근 제약과 일자리 창출의 효과성에서 기인('05년은 UN이 정한 Microcredit의 해)

※ 미국의 Accion, 영국의 GRF, 프랑스의 ADIE 등

◇ 한국에는 민간에서 '03년 설립한 (사)함께만드는세상이 대표적

- 22억의 기부금을 모집, 81개 업체(159명)에게 12억원을 지원(업체당 평균15.4백만원 융자)

- 상환개시 18개 업체는 연체 없이 모두 정상 상환 중(6개월 거치 30개월 균등분할 상환, 이자율 4%)

□ 민간의 자발적 저소득층 창업지원사업을 지원·육성하여 저소득층의 금융소외문제를 해소하고 창업성공률 제고

○ 정부는 전문적인 창업지원사업을 실시하는 민간재단(비영리 공익법인)을 선정하여 지원(국민기초생활보장법에 근거 신설)

- 저소득층의 창업지원을 위해 민간재단(민법상 재단)이 모금한 재원에 상응해서, 정부도 사전·사후관리에 소요되는 경비를 지원하여 민간의 창업지원을 활성화

□ 나아가 공공의 창업지원사업 위탁을 통해 정부의 저소득층 창업지원사업의 효율화와 자활지원사업의 내실화 추진

○ 기존 생업자금융자사업 등 정부의 저소득층 창업지원사업 일부를 위탁추진(재정융자특별회계 융자기관으로 지정)

- 위탁자금에 대해서도 민간모금 재원과 동일한 운영비 지원(대손보전금 포함)

- 다만, 재특융자자금의 전액 상환을 보장하는 내용을 국민기초생활보장법령에 명시

○ 자활공동체 창업지원자금을 출연하여 창업단계부터 독립할 때까지 체계적으로 지원케 함으로써 자활지원사업 전체의 효과성을 제고('05년 20억원)

- 자활후견기관과 네트워크를 구축하고 자활공동체 준비 및 창업단계에서부터 연계 및 역할 분담을 통해 창업성공 및 참여자의 탈빈곤을 지원

□ 향후 추진계획

○ ‘05년 상반기 : 국민기초생활보장법령 개정

- 국민기초생활보장법에 창업전문기관(민간재단)의 선정요건과 지원근거 및 생업자금융자사업의 위탁근거 마련

○ ‘05년 하반기 : 창업전문기관 선정 및 지원 실시

<소액창업지원기관 외국 사례 비교>

구 분	미국 ACCION	영국 GRF[1]	프랑스 ADIE	방글라데시 Grameen Bank
설립년도	·1991년	·1993년	·1988년	·1976년
법적형태	·소액대출금융기관	·정책금융기관	·특수목적 금융기관	·은행법상 은행
대출대상	·청년창업자 ·신용불량자제외	·낙후지역기업	·사회취약계층 ·신용불량지원	·농촌빈곤여성 중심
대출기준	·18~21세 ·5월이상 경력	·영세기업 ·제조/서비스업	·장기실업자 ·금융소외집단	·재산기준 (사전교육실시)
대출방식	·개인·공동 ·신용대출 (담보/보증인)	·개인·공동 ·신용대출 (담보/보증인)	·개인·공동 ·신용대출 (담보/보증인)	·개인·공동 ·대출자공동보증
대출금액	-5만달러이하	-제한없음	-평균 3만프랑	-평균 75달러
대출이자	-16%(고리)	-기본이자+3%	-6%(저리)	-20%(저리)[3]
기타지원	-경영지도중심	-직업훈련/경영지도	-직업훈련/경영지도	-기초교육중심
재 정	-자체기금중심	-정부지원중심	-정부/민간	-자체기금중심[4]
성 과	-상환율: 97%	-창업성공[2] 44%	-창업성공[2] 75%	-상환율 99%

주: 1) Glasgow Regeneration Fund : 글래스고우 부흥기금
2) 창업성공은 창업 후 3년간 생존한 비율을 나타냄
3) Grameen의 대출이자 20%는 일반대출이자에 비해 낮은 수준
4) Grameen Bank의 경우 사업초기(‘83년)에는 정부지원이 60%를 차지하였으나 01년 현재 4.5% 수준

출처 : 저소득층 창업지원모형에 관한 연구(보사연, 03)

Ⅴ. 기대효과 및 향후 추진일정

1. 일을 통한 빈곤탈출 전략의 기대 효과

□ 참여복지의 기본방향으로 '일을 통한 빈곤탈출 지원'을 정립

○ 저소득층에게 기초적·필수적 복지를 확대하여 일할 여건 조성

○ 취업빈곤층에게는 조세제도를 통해 소득을 보전하고, 실직 빈곤층에게는 사회적 일자리, 자활지원, 창업지원 등 통해 적극적 근로연계복지프로그램을 제공

□ 근로빈곤층에 대한 일자리 제공과 소득 보장

○ '08년까지 8만개의 신규 일자리를 창출하여 근로빈곤층의 빈곤을 예방하고 참여자의 자활능력 배양

○ 근로연계복지 확충을 통한 사회전체의 건강한 근로의욕 유지와 사회통합 병행

□ 복지행정의 효율성 제고를 위한 조세인프라 확충기반 마련

○ 조세인프라는 효율적인 과세를 위해서도 필요하지만 분배의 형평성 제고를 위해서도 필수적인 사회적 인프라임

○ 근로소득보전세제 도입을 위한 저소득계층 과세인프라 확충은 사회보험 및 공공부조의 효율화의 기반

□ 근로빈곤층 사회안전망 강화에 민간과 공공의 협력 강화

○ 사회적 일자리 및 저소득층 창업지원제도 등 민간의 참여를 확대하고 지원·육성하여 민관협력을 강화

2. 세부사업별 추진일정

사업명	연도별 추진일정						주관부처 (관련부처)
	'05		'06		'07		
1. 근로빈곤층 의료·교육·주거급여 확충 (4개 사업)							
1-1 의료급여 대상 확대							복지부
1-2 학비지원 대상 확대							복지부, 교육부
1-3 국민임대주택 공급 확대							건교부
1-4 매입임대주택 공급 확대							건교부
2. 근로소득보전세제 도입 추진 (1개 사업)							
2-1 근로소득보전세제 도입 추진							재경부, 복지부
3. 사회적 일자리 확충 (2개 사업)							
3-1 사회적 일자리 추진방향 정립							노동부, 복지부
3-2 사회적 일자리 확대							노동부, 각부처
4. 빈곤탈출 지원정책 내실화 (7개 사업)							
4-1 자활지원대상 확대 및 세분화							복지부
4-2 빈곤탈출 지원을 위한 급여체계 변경							복지부, 노동부
4-3 자산형성지원사업 도입							복지부
4-4 자활사업 사례관리제도 도입							복지부, 지자체
4-5 직업능력 판정 및 사업배치 과학화							복지부, 노동부
4-6 자활후견기관 지원 및 효율성 강화							복지부, 재경부, 행자부
4-7 취업알선 및 직업훈련 사업 강화							노동부(복지부)
5. 창업지원제도 혁신 (1개 사업)							
5-1 창업지원제도 혁신							복지부, 재경부