

저소득층의 활로 모색 - '3業 2助'

김선빈*

삼성경제연구소 수석연구원

seriksb@seri.org

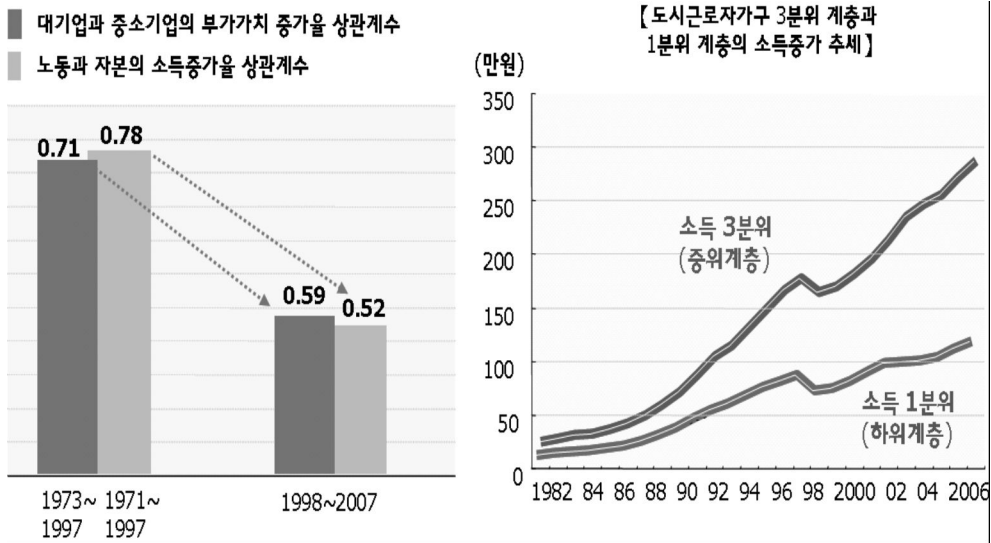
1. 저소득층 활로 모색의 필요성

1. 시장경제의 지속 가능성을 향한 상생

외환위기 이후 한국경제는 지속적인 경제성장을 이루었으나 경제부문 간 성장격차는 날로 확대되는 추세에 있다. 다시 말해서 대기업, 정규직 등으로 구성되는 선도부문과 영세한 중소기업, 비정규직 등이 주를 이루는 취약부문 사이의 성장력의 간극이 확연히 벌어지고 있다는 것이다. 이를 구체적인 지표들 통해 살펴보면, 대기업과 중소기업의 부가가치증가율, 노동소득과 자본소득의 증가율, 그리고 중위계층과 하위계층의 소득증가율 간 상관관계가 약화되고 있는 것으로 확인할 수 있다.

* 저자 학력, 경력 및 최근 연구:

- 서울대학교 정치학과 및 동대학원 석사과정, 고려대학교 대학원 행정학과 박사과정에서 수학하였음.
- “베러의 경제학: 저소득층의 활로 모색”(CEO Information 제642호). 삼성경제연구소. “상생의 시장경제 - 한국경제시스템의 업그레이드 -”(CEO Information 제678호). 삼성경제연구소.
- 이 글은 위의 두 보고서를 토대로 작성되었음을 밝히며, 공동 저자인 김창욱이갑수·강성원·이동원·박준·채승병 박사께 감사드린다.



<그림 1> 부문 간 성장격차의 추이

자료: 통계청, KOSIS DB.; 한국은행, ECOS DB.

주: 기업 규모는 종업원 300인 기준, 노동 및 자본 소득은 국민총가처분소득 기준.

아울러 글로벌 금융위기의 확산으로 중소기업 등 성장기반이 취약한 부문의 성장력 침하가 가속화될 것이라는 경고가 제기되고 있기도 하다.¹⁾ 이에 대한 근본적인 치유책은 제도혁신을 통해 선도부문과 취약부문 상호간 성장을 복돋우는 '상생의 시장경제'로 체질전환을 도모하는 것이다. 상생의 시장경제는 시장원리를 기반으로 하되, 경제주체 상호 간에 성장을 복돋우는 상생의 메커니즘이 작동되는 경제시스템으로 정의할 수 있다.

그렇다면 상생의 메커니즘은 어떻게 작동되는 것일까? 그것은 바로 시장을 통한 효율적 자원배분과 시장실패에 대한 교정, 시장참여자들에게 양립 가능한 인센티브를 제공하는 등의 시장경제활성화 메커니즘과 시장에서 탈락하거나 탈락 위험성이 있는 영세제조업 및 생계형 자영업 종사자, 비정규직 등을 적극적으로 배려하고 이들의 자생력을 제고하면서 사회안전망을 합리적, 점진적으로 확충하는 시장참여촉진 메커니즘이 동시에 상호보완적으로 원활하게 구동되는 것을 의미한다. 특히, 이와 같은 시장참여(시장진입) 촉진 메커니즘을 강화하기 위한 정책의 지향점은 단지 선도부문에서 취약부문으로 일방적으로 소득을 이전하는 과거식의 복지개념과는 다른 것으로서 경제주체 간의 상호작용

1) ILO는 글로벌 금융위기로 인해 소득격차가 증폭될 수 있다고 지적하면서 중산층과 저소득층의 소득을 개선할 수 있는 적극적인 정책 선택을 권고하고 있다. ILO (2008). World of Work Report 2008: Income Inequalities in the Age of Financial Globalization.

이 발전과 시혜의 관계가 아니라 서로의 발전을 견인하고 추동하는 것으로 연결시키고자 하는 것이다. 즉, 사회보험, 공적부조와 사회적 서비스 등 복지제도를 취약계층의 자생력을 제고하는 방향으로 개선함으로써 취약계층이 경제발전의 혜택을 향유할 수 있도록 하는 데 초점을 맞추는 것이다.

2. 생활고가 가중되는 취약계층

일반적으로 취약계층을 소득기준으로 정의하면 하위소득 20%의 저소득층을 의미한다. 저소득층은 최저생계비 대비 가구소득에 따라 기초생활보장수급자, 차상위계층, 그리고 잠재적 복지수요층으로 구분할 수 있는데,²⁾ 최근 들어 이들의 빈곤화가 급속히 진행 중이다.

〈표 1〉 하위 20% 저소득층 가구의 구성(2003년 기준)

(단위: 만 명, %)

구분	기초생활보장 수급자	차상위계층	잠재적 복지수요층	기타	합계
인원	138	578	126	33	875
구성	15.8	66.0	14.4	3.8	100.0
총인구 대비 비중	2.9	12.1	2.6	0.7	18.3

주: 1. 합계 875만 명 = 2003년 하위 20% 평균 가족 규모(2.83명)×0.2×총가구수(1,547만 가구)
 2. 하위 20% 저소득층 가구의 규모가 작아 개인 기준으로 환산하면 총인구 대비 18.3%
 자료: 통계청, KOSIS DB. 와 이현주 외. 2005. "차상위계층의 실태분석 및 정책제안". 보건사회연구원. 을 토대로 재작성.; 김선빈 외 (2008). "배려의 경제학: 저소득층의 활로 모색". 삼성경제연구소에서 재인용.

외환위기 이후 10년 간 상위 20%의 실질 소득은 24.2% 증가한 반면, 하위 20%의 소득은 2.5% 증가한 데 그쳤으며,³⁾ 저소득층 중 절반에 육박하는 사람들이 만성부채에 시달리고 있다.⁴⁾ 게다가 저소득층은 근로의욕마저 저하되고 있는데, 2000년 이후 교육수준별 경제활동 참가율 추이를 보면 고졸자과 대졸자는 각각 0.5%p와 0.8%p 상승한 반면, 중졸

2) 기초생활보장수급자: 소득인정액이 최저생계비(2007년 4인 가족 기준 月 121만원)를 하회하는 계층, 차상위계층: (경상소득이 최저생계비의 120% 미만인 계층) - (기초생활수급자), 잠재적 복지수요계층: 차상위계층보다는 소득이 높으나(최저생계비의120~130%) 가계수지가 적자상태여서 복지혜택이 필요한 계층을 말한다. 이밖에도 경상소득이 최저생계비의 130% 이상인 일부 차차상위계층이 저소득층에 포함될 수 있다. (이현주 외. 2005. "차상위계층의 실태분석 및 정책제안". 보건사회연구원. 참조.)
 3) 도시 근로자가구 기준. (통계청, KOSIS DB.)
 4) 이현주(2005)에 의하면 저소득층 중 49.1%가 만성 부채를 안고 있으며, 이들 가구의 가구원 1인당 부채가 1,453만원에 달해 가구 연간 총소득 835만 원을 상회하는 것으로 파악된다.

과 초졸 이하의 경우 각각 4.4%p와 6.3%p 하락했다.⁵⁾ 이와 같은 저소득층의 빈곤화를 극복하기 위해서는 근로의욕이 있는 사람들을 중심으로 개별적인 특성에 맞춘 시장진입 프로그램을 정교하게 제공하여야 하며, 공적부조가 필요한 계층에게도 근로장려세제 등 소득보전 대책을 통해 근로의욕을 자극하되, 당면한 빈곤의 문제를 해결할 수 있는 긴급구제 대책을 병행하는 것이 필요하다.

II. 기존 대책의 문제점

경제활동 능력과 의사가 있는 계층에게는 창업, 전업, 취업 프로그램을 적극적으로 제공하고, 사회적 보호를 필요로 하는 계층은 중장기적인 자활을 도모하면서 자활을 시도할 수 있도록 하는 사회적 차원의 부조가 합리적 수준에서 제공되는 것이 일자리 창출 및 사회안전망 확충 정책의 근간이다. 우리나라는 외환위기 이후 급속한 양극화를 저지하기 위해 다양한 일자리 대책을 강구한 바 있고, 사회보험과 공적부조도 확대해 온 것이 사실이다. 다만, 임기응변식 정책설계로 효과적인 정책경로를 확보하지 못했고, 관련 대책의 체계적 집행을 담보할 수 있는 제도적 연계 또한 다소 부족했던 점을 부인할 수 없다. 특히, 핵심적인 정책표적계층인 근로빈곤층에 관한 대책의 실효성이 높지 않아 이들 계층의 규모가 계속 팽창하고, 생활고가 심화되면서 계층이동의 비전을 찾지 못하고 있는 것은 제도적 보완을 요하는 사안이 아닐 수 없다.

1. 3業(創業, 轉業, 就業) 관련 대책의 성과 부진

현행 3業 즉, 創業, 轉業, 就業과 관련된 대책의 한계는 전반적으로 성과가 부진하다는 것이다. 먼저 창업 대책의 경우 정책은 포괄적이지만 성공적으로 창업을 유도하기에는 미흡한 면이 없지 않다. 정부의 중소기업 창업자금 지원은 중소기업청에서 직접 지원하는 '중소벤처 창업자금', 소상공인 지원센터에서 지원하는 '소상공인 창업자금', 그리고 모태펀드에 출자하는 '모태펀드 관리'를 통해서 이루어지고 있는데, 2006년에는 규모가 1.1조원에 달했다. 이것은 민간의 선별 기능을 이용하는 간접 지원액 1,306억 원의 8.6배에 달하는 것이다.⁶⁾ 그런데 실제로 벤처 기업에 대한 지원에서 민간 벤처캐피탈의

5) 통계청 KOSIS DB.

6) 중소기업청 (2006) “2007년도 세입세출 예산안 및 기금운용계획안 개요”.

지원을 받은 기업은 정부가 단독으로 지원한 기업에 비해 창업 성과가 좋은 것으로 드러났다⁷⁾.

이처럼 정부의 창업자금 지원 정책의 선별기능이 취약한 이유는 지원의 성패가 지원 기관의 이익 및 비용에 미치는 영향이 미미하다는 유인체계의 문제가 가장 근본적인 원인으로 지목된다. 아울러 정부는 창업 성과를 제고하기 위해서는 자금 외에도 창업자의 경영 능력을 함양하는 것이 필요하다는 인식 하에 창업 컨설팅 서비스를 다양한 경로로 제공하고 있으나,⁸⁾ 그 이용 빈도가 낮고, 서비스의 질이 낮아서 졸속 창업을 방지하지 못하고 있다. 실제로 준비기간 6개월 미만의 창업이 62.9%에 달하고 있고, 이들의 경영 성과도 부진하다.

한편, 전업 관련 대책은 핵심적 지원정책인 컨설팅 사업의 내실이 부족하여 흡인력이 미흡하다는 지적이 제기된다. 창업하기가 비교적 손쉬운 음식·숙박업, 소매업 등 일부 서비스업종을 중심으로 준비가 부족한 자영업 창업이 급증하여 부실한 자영업자들이 양산되자 정부는 2005년 5월 31일, 「영세 자영업자 대책」을 수립·발표하였다. 이 대책에 의해 구축된 '전국 상권정보 시스템'은 주요상권 분석, 상권보고서 및 상권 비교분석 등을 일목요연하게 제공하고 있어, 창업자는 물론 전업을 고려하고 있는 사업자에게도 유용한 자료를 제공하고 있는 것으로 평가받고 있다. 그러나 소상공인지원센터에서 확대하고 있는 자영업 컨설팅은 5만원으로 지나치게 낮게 책정되어 있는 컨설팅 자부담금이나 전문 컨설턴트의 부족 등으로 인해 효율성에 한계를 보이고 있어 보완이 시급하다. 아울러 건설한 프랜차이즈를 통한 사업전환 촉진을 위해 기존 중소기업 지원 대상에 프랜차이즈를 포함시키고, 공동 물류단지 개발 등 각종 인프라 구축을 지원하고 있는데, 이러한 프랜차이즈 활성화 대책의 초점이 과잉 상태인 외식업 부문의 신진대사를 촉진하기 위한 것이라는 점은 의미가 있지만, 외식업 편중 현상을 시정하기 위한 대책은 미흡한 실정이다.

3업의 핵심인 취업 대책의 경우 공공근로적 성격의 일용직 일자리를 주로 창출함으로써 저소득층의 빈곤 탈출 및 더 나은 일자리로의 이동 촉진이라는 정책의 근본적 목적은 달성하지 못하고 있다. 정부의 공공근로사업⁹⁾은 고용기간이 최대 3개월 이하의 한시적인

7) 정진하 (2005). “벤처기업의 현황과 지원정책 개선방안.” 김주훈 (편). 『혁신주도형 경제로의 전환에 있어서 중소기업의 역할』. 한국개발연구원. 제 9장. pp. 387-461.

8) 중소기업청이 주관하는 중소기업과 컨설팅 업체를 연계시키고 컨설팅 비용의 일부를 제공하는 ‘쿠폰제 컨설팅 사업’, 근로자 5인 미만 서비스 업체에게 제공되는 창업 컨설팅으로서 소상공인지원원이 담당하는 ‘자영업 컨설팅 사업’, 그리고 소상공인 창업 진흥 사업을 내실화하기 위해서 소수의 자원자들을 대상으로 창업 교육과 컨설팅을 연계하는 ‘5단계 패키지 창업 지원’ 사업이 등이 시행되고 있다.

9) 외환위기로 1998년에 실업률이 7.0%까지 치솟자 김대중 정부는 실업급여 수급자격이 없는 저소득 실업자

일자리에 저임금의 단순노무직이 대부분을 차지하고 있어 공공근로사업에 참여한 저소득층이 빈곤에서 탈출할 수 있는 통로가 되고 있지 못하다. 실례로 2008년 6월 동작구청은 구청 취업개발센터에서 구인·구직 상담 및 알선업무를 담당할 공공근로를 모집하였는데, 일당이 33,000원으로 주5일 근무를 가정하면 월급여액이 726,000원에 불과해 2인 가족 기준 최저생계비인 734,412원에도 못 미친 바 있다. 노무현 정부는 2000년대 이후 저출산·고령화가 사회적 이슈로 부각되고 간병, 보육, 아동의 방과 후 활동 서비스 등에 대한 수요가 증가하자, 저소득층의 빈곤 탈출을 유도하려는 노력의 일환으로 이러한 사회 서비스 고용을 확대하는 정책을 추진했다. 하지만 선진국의 '사회적 기업'에서는 자원봉사자들이 유급근로자 못지않은 비중을 차지하는 것이 일반적이라는 점에서 알 수 있듯이 '사회적 기업'을 자원봉사자들의 참여 대신 유급근로자들을 중심으로 운영한다면 공공근로의 경우와 마찬가지로 정부의 인건비보조로 유지되는 저임금근로의 문제를 벗어나기 힘들 것으로 보인다.

2. 실효성 있는 2助(소득보전, 긴급구제) 대책이 필요

우선 저소득층의 소득보전을 위한 근로장려세제가 노동유인을 제공하고, 근로빈곤층을 실질적으로 돕는데 한계를 보이고 있다. 근로장려세제는 기본적으로 저소득층의 근로의욕을 제고하고 소득을 보전하기 위해 급여를 소득에 연계하는 정책이다. 노무현 정부에서 입안되어 2008년부터 시행되는 근로소득장려세제는 미국의 EITC(Earned Income Tax Credit)¹⁰⁾를 모델로 삼고 있지만, 최고급여가 연간 80만원에 불과하여 근로의욕을 고취하기에는 미흡한 수준이다. 정부도 이러한 문제를 해소하기 위해 단계적으로 적용 대상을 확대하고, 2008년부터 최고급여를 120만원으로 인상할 계획이다.

를 위해 '고용정책기본법'을 개정하여 정부가 직접 저소득 실업자들에게 일자리를 제공하는 公共勤勞事業을 실시하기 시작했는데, 정보화 추진사업, 공공생산성사업, 공공서비스사업, 환경정화사업 등 4개 사업群에서 2005년 지방자치단체로 이관되기까지 7년 동안 약 362만 명에게 일자리를 제공해 주었다. 행정자치부, 『공공근로 사업백서(1998-2004)』; 최근열·장영두 (2005). “공공근로사업의 성과평가”. 대한정치학회보, 13-2. p. 254. 참조

10) 미국에서 시행하고 있는 EITC는 연간소득이 1만 350 달러 이하인 근로자에게는 1달러당 40센트를 지원하고 있으며, 연간소득 1만 350~1만 4,500 달러인 근로자에게는 일괄적으로 4140달러를 지급하고 있다. 이는 급여를 받을 수 있는 최고소득의 8.1~12.6%(자녀 1인 이상 가구 기준)로서 한국의 4.7%에 비해 월등히 높은 수준이다. U.S. Department of Treasury. Internal Revenue Service (<http://www.irs.gov/>).

〈표 2〉 EITC 단계적 확대방안

	근로자 적용		사업자로 확대	전면시행
	2008 ~ 2010년	2011 ~ 2013년	2014년부터	2030년까지
적용대상	아동 2인 이상 무주택	아동 1인 이상	아동 1인 이상	무자녀 가구 포함
적용가구	31만	90만	150만	360만

자료: 기획재정부

지난 10년 간 사회복지 관련 예산이 3배 가량 늘어나는 등 사회안전망에 대한 관심이 제고되었음에도 정책 간 연계와 상호보완성 부족으로 인해 긴급구제제도의 작동이 제약되고 있는 것이 현실이다. 기초생활보장제도의 실효성을 높이려면 소득기준으로는 복지 수혜 대상이 되지만 피부양자로 인정되어 혜택을 받지 못하는 노인·아동 등 취약계층의 정확한 규모를 파악하는 것이 선행되어야 할 것이다. 또한, 복지제도의 창구가 일원화되어 있지 않아 복지 수요자들의 복지 요구에 맞는 복지 서비스 제공이 어려움을 겪고 있기도 하다. 예를 들면, 직업훈련 기간 동안의 생계대책 부재로 인하여 참여가 저조한 경우도 있으며, 특히 여성가구주의 경우에는 육아부담도 심각한 문제가 되고 있다는 점을 고려해야 한다.

Ⅲ. 실효성 높은 3業 + 2助 대책

1. 創業: 생존율 높은 창업 유도

창업 대책의 핵심은 신생 기업의 생존율을 높이는 것이다. 이를 위해서는 두 가지 대안이 실천되어야 한다. 먼저 대출형태 다변화와 창업기술 DB 구축으로 자금 지원 효율성을 제고해야 한다. 구체적으로 메자닌(mezzanine)¹¹⁾ 대출과 같은 성과연계 대출상품을 활용하여 성공 가능성이 높은 창업자를 선발할 유인을 강화하고, 창업 자금을 지원받은 기업이 성공할 경우 이윤의 일부를 지원기관에 귀속시키는 방안을 도입할 필요가 있다. 또한, 지원 기관들은 '창업기술 DB'를 구축하여 지원 대상 창업자를 선별하는 능력을 제고

11) 메자닌은 1층과 2층 사이에 있는 공간 즉, '중간방'을 의미하는 이탈리아어로 대출방식이 담보와 신용 사이에 있다는 것을 의미. 은행과 벤처캐피털회사 등이 전환사채(CB) 등 주식관련 권리를 취득하는 대신 무담보로 자금을 제공하는 금융기법.

하는 것이 필수적인데, 정부 및 민간 금융기관 등에 산재되어 있는 창업자금을 받은 기업들의 상환 실적을 집적하는 작업이 필요하다. 아울러 금융 소외계층의 창업 지원을 위해서는 서민금융기관을 활용하는 방법이 현실성이 있다. 5~6인의 창업 희망자가 연대 보증을 통해서 창업 자금을 융통하게 허용하는 것이 대안이 될 수 있다.

둘째, '창업자금 지원 - 창업 컨설팅 - 창업 후건 - 사후관리'를 연계하여야 창업의 질을 끌어올릴 수 있다. 이를 위해서는 우선 자금 지원 결정을 '계획서 평가 - 창업 컨설팅'의 2 단계로 설정하는 것을 고려할 수 있다. 다시 말해서 컨설팅을 받아야만 창업자금을 지원받을 수 있도록 강제하는 것이다. 이와 같이 창업 컨설팅을 수료한 기업은 창업 이전에 유사한 상권에서 동종 업종을 경영하는 창업자에게 견습을 받도록 하는 '창업 후건인' 제도를 마련할 필요가 있다.¹²⁾ 해당 업종에서 성공한 소상공인에게 정부가 피후건인에 대한 인건비 제공을 조건으로 후건을 위탁하는 것이 제도의 안착을 견인할 것이다. 창업 후건인 제도는 예비 창업자들이 창업 이전에 현장 실습을 할 수 있는 기회를 제공하고, 후건자인 소상공인들에게는 양질의 노동력을 공급받을 수 있게 하는 제도이다. 또한 이 제도는 민간 기업 간에 네트워크를 형성하는데 단초를 제공할 수 있다. 더불어 창업 자금을 지원받은 기업은 상황을 마칠 때까지 사후 경영 컨설팅을 받는 것을 의무화할 필요가 있다. 특히, 업종별로 차별화된 사후 경영 컨설팅이 필요한데, 서비스업은 소상공인 진흥센터의 상담사 인력을 확충하여 방문 컨설팅을 제공하고, 제조업의 경우는 창업보육센터 입주를 의무화할 필요가 있다.

2. 轉業: 원활한 신진대사를 촉진

영세 제조업자나 생계형 자영업자들은 매출 부진, 가격경쟁 등으로 수익성은 물론 성장성이 크게 악화되는 이중고를 겪고 있다. 특히 최근의 어려움은 경기 침체에 따른 일시적인 문제가 아닌, 구조적인 경쟁력 약화에 기인하는 바가 크다. 또한, 2005년 11월에 중소기업청과 산업연구원이 공동으로 실시한 중소기업 사업전환 실태조사에 따르면, 사업전환을 추진하고 있거나 추진계획을 수립 중인 기업이 중소기업의 경우 16.6%, 중소기업 서비스업 분야는 20.7%로 높게 나타나고 있다.

현실적 상황과 요구에 의해 사업전환이 필요한 생계형 자영업자나 영세 제조업자들을 대상으로 한 전업 지원 프로그램은 다음의 세 가지로 나누어볼 수 있다. 먼저 기존의 금

12) 전인우 외 (2005). "소상공인 경쟁력 강화를 위한 정책과제와 개선방안". 중소기업연구원.

융지원 시스템¹³⁾에 대해 보완적인 기능을 하는 대안금융을 도입·활성화할 필요가 있다. 이를 위해서는 사회책임연대은행 등 '대안금융'을 착근시킴으로써 생계형 자영업자들의 전업을 위한 금융·비금융 지원 시스템을 마련하는 것이 핵심이다. 아울러 대표이사 등의 개인이 기업채무에 지급보증하도록 함으로써 도산 시 기업채무가 개인채무로 전환되어 퇴출 및 사업전환을 가로막게 되는 개인입보와 같은 장벽을 제거하여 퇴출 및 전업을 활성화하는 것도 추진해야 할 과제이다.

둘째, 컨설팅 사업의 내실화 및 프랜차이즈 시장의 다변화를 도모해야 한다. 현재 5만 원으로 책정되어 있는 자영업 컨설팅의 자부담금 수준을 단계적으로 상향 조정하여 수익 자부담의 원칙을 정립하고, 자영업 컨설팅 비용을 지속적으로 현실화해 컨설팅의 질을 제고하자는 의견을 적극적으로 받아들이는 것이 타당하다. 또한 현장에 맞는 양질의 서비스를 제공할 수 있는 전문 컨설턴트 시장을 양성하는 것이 병행되어야 한다. 정년 퇴임한 대학교수를 활용한 소위 실버 컨설턴트 제도를 도입하는 것이 대안이 될 수 있다. 그리고, 지나치게 외식업에 경도되어 있는 프랜차이즈 사업의 편중 현상을 시정하기 위해서는 서비스 프랜차이즈를 적극 육성할 필요도 있다.

셋째, 전업에 필요한 능력개발을 지원해야 한다. 이 프로그램에는 생계형 자영업자, 영세제조업자를 위한 온-오프라인 통합 교육 시스템을 구축하는 것이 중요한데, 11개의 한국폴리텍대학을 지역별 거점훈련기관으로 지정·운영하는 것을 고려할 수 있다. 실제 영세제조업체 등 기업현장에서 교육훈련이 잘 이루어지지 않는 이유는 교육훈련에 따른 조업 차질 및 이에 따른 납기 부담 때문이다. 이를 완화하기 위해서는 잔업분을 일정기간 동안 쌓아 두면 향후 이를 유급 형태로 교육 훈련에 활용할 수 있게끔 하는 방안인 '교육훈련 저축제'를 검토할 할 수 있을 것이다.

13) 생계형 자영업자나 영세 제조업자의 전업을 지원하기 위한 금융 지원 시스템은 소상공인지원센터와 중소기업진흥공단 내 사업전환지원센터 등을 중심으로 구축되어 있다. 소상공인지원센터는 자영업 컨설팅 지원 시 컨설팅 비용을 부분 부담하는 형태로 전업 컨설팅 비용을 지원하고 있으며, 중소기업진흥공단 사업전환지원센터는 융자 지원, 세제 지원 등을 통한 직간접적 형태의 금융 지원을 하고 있는데 소상공인지원센터보다 광범위하게 사업전환 지원 프로그램을 운영하고 있다.

3. 就業: 사회서비스업 육성 및 교육체계 정비

사회서비스 분야는 노동집약적이고 수요에 비해 공급이 부족한 상태이므로 다른 산업보다 풍부한 일자리를 창출해 낼 수 있는 잠재력을 지니고 있으며,¹⁴⁾ 저출산·고령화 시대의 도래와 여성의 경제활동 증가로 사회서비스에 대한 수요가 증대된다는 점에서 저소득층을 위한 일자리 창출은 사회서비스업에서 중점적으로 추진하는 것이 바람직하다. 실제로 사회서비스업에는 보육·간병 등 여성적 역할과 가사 및 육아 경험이 필요한 보살핌 노동이 많아 저소득층 가운데 중고령 여성 인력이 참여하기가 제조업, 기업서비스 등 다른 업종에 비해 상대적으로 용이하다는 장점이 있다.

그런데 사회적 서비스 분야를 질 좋은 일자리로 만드는 동시에 일자리 공급을 확대하기 위해서는 공급자간 경쟁을 저해하는 각종 규제¹⁵⁾부터 완화해야 한다. 예를 들어 환자가 퇴원한 후 간호사가 가정을 방문해 의료서비스를 제공하는 가정간호서비스업의 경우 선진국에서는 비영리기관이나 간호사의 개업을 허용하는데 반해, 한국은 의료기관으로 제한하고 있다. 그런데 서비스가격 규제완화는 자칫 서비스요금 인상으로 이어질 수 있으므로 최저생계비 120% 이하 저소득층 대상으로 노인 돌봄, 장애인활동보조, 산모·신생아도우미, 가사·간병서비스 이용비용을 지원하는 사회서비스 바우처제도 등을 확대하는 것도 병행할 필요가 있다. 아울러 식품위생 단속, 민간보육시설 관리감독 등 부족한 사회적 서비스 담당 공무원의 경우 저소득층을 아웃소싱하여 활용하는 것도 적극 검토할 만하다. 식품접객·판매·제조 등 식품위생 관련 업체 수는 97만 개인 반면 식품위생 담당 공무원 수는 2천명에 불과해 공무원 1인당 500개 업체를 담당하는 셈이다. 따라서 고용 효과가 큰 음식점소의 식품위생 단속 인력과 민간보육시설에 대한 점검 인력 등으로 저소득층을 활용하는 것은 현실적 수요를 충족시키는 측면이 있다.

아울러 체계적인 교육훈련과 자격증제도의 정비도 사회서비스 일자리 확충을 위해 필수불가결하다. 생계형 자영업자가 사회서비스업 교육에 참여할 경우 교육기간 중 생계보장이 안되기 때문에 훈련참가가 실질적으로 억제되는 문제가 있다.¹⁶⁾ 이를 해소하기 위해

14) 2006년 9월, 노무현 정부는 '사회적기업 육성 전략'을 발표하면서 2010년까지 총 80만 개의 사회서비스 일자리의 창출을 목표로 제시한 바 있다.

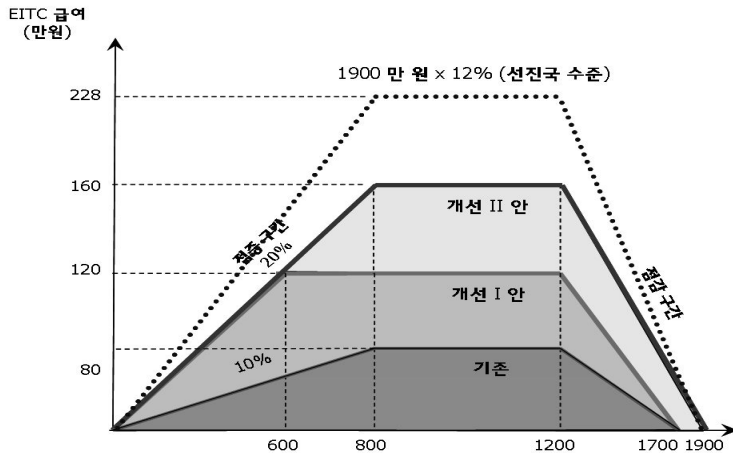
15) 보육료 규제, 의료수가 규제, 가정간호서비스 진입규제, 직업소개소 이용요금 규제는 사회서비스업 활성화를 저해한다고 지적되고 있다. 보육료 규제의 문제점에 관해서는 최창한. (2006). "한국보육정책의 방향 모색." 한국유아교육·보육행정학회 2006년 추계전국학술대회 발표논문, p. 86.을 참조

16) 2006년 영세 자영업자의 훈련 참여자수는 1,700명에 불과하고 훈련 이수자의 취업률도 7.6%로 저조했는데, 훈련 참여자의 33.6%가 생계곤란을 이유로 중도에 포기한 탓이다. 한국고용정보원. (2007). "2006 실업자 직업훈련 성과 분석". 한국고용정보원.

서는 생계형 자영업자에 적합한 훈련 직종을 확대하고 월 5~11만 원인 영세자영업자 훈련수당을 인상하여 생계유지를 위해 훈련참가를 포기하는 것을 방지하는 등의 사회서비스 직업교육체계의 정비가 진행되어야 한다. 아울러 남발되고 있는 사회서비스 관련 자격증 제도를 내실 있게 손질할 필요가 있다.¹⁷⁾

4. 소득보전: 근로장려세제 및 자활사업 확대

저소득층의 근로인센티브를 제고하고 실질적인 소득보전을 위해서는 연간 80만원인 근로장려세제 최고급여를 인상할 필요가 있다. 구체적으로는 점증구간에서의 급여를 추가 소득의 10%에서 20%로 인상하는 방법을 고려할 수 있다. 현행 제도에서는 연간 소득 800만원까지는 추가로 발생하는 소득의 10%를 EITC 급여로 지급하고 있는데, 이 급여율을 20%로 조정하여 인센티브를 증대하는 것이 노동의욕 고취에 효과가 있을 것이다. 이러한 급여율 인상으로 매년 약 3,000억 원(Ⅰ안)~7,400억 원(Ⅱ안)의 추가예산이 소요될 것으로 예상된다.



〈그림 2〉 EITC 급여체계 개선안

근로장려세제와 함께, 직업교육과 훈련을 제공하여 근로빈곤층이 직업사다리를 타고 오를 수 있는 여건을 마련하는 것도 중요하다. 근로장려세제는 지급액수를 노동소득과

17) 2008년부터 '노인장기요양보험제도'가 도입되어 요양보호사가 각광을 받고 있으나 사설학원들이 자격증을 남발하여 가치가 하락하였고, 요양보호사는 무시협 국가자격증 제도로 운영되고 있다.

연계하여 노동의욕을 고취할 수 있지만 저소득층이 가난을 탈출하게 하는 근본적인 해결책은 아니기 때문이다. 현실적으로도 EITC혜택이 줄어들어는 점감구간에서는 오히려 근로의욕이 저하되는 현상이 나타날 수 있다. 그러므로 근로빈곤층이 '빈곤의 덫'을 벗어나게 하는 근본적 해결책은 직업교육과 훈련을 통한 생산성 향상이다. 이를 위해서 자활사업¹⁸⁾을 확대하여 저소득층이 자활할 수 있는 강력한 의지를 부여하는 것이 필요하다. 문제는 급여 규모이다. 현재 일당이 21천~31천원으로 제조업 평균의 32%에 불과해 실질적으로 근로빈곤층의 취업의욕을 제한하고 있으며, 취업과 창업 등 자활성공으로 연결되는 비율도 5.5%(2005년 기준)에 불과한 실정이다.¹⁹⁾ 따라서 자활급여를 인상하고 기능습득, 취업정보 등 기타 서비스를 확대하되, 도덕적 해이를 방지하기 위해 수급기간을 생애기준으로 제한하는 조치가 수반되어야 한다. 미국의 경우도 수급자가 복지수당을 수급할 수 있는 기간을 평생 5년으로 제한하고 있음을 참고할 필요가 있다.

5. 긴급구제: 민관 공동의 긴급구제 기금 조성

만일 글로벌 금융위기가 국내실물경제 위축으로 연결될 경우, 자활과 기초생활 보장의 경계에 있는 저소득층에 대한 긴급 생계 지원이 절실히 필요할 수 있다. 따라서 창업, 전업, 취업 및 소득보전 대책을 저소득층의 시장진입 촉진정책의 기초로 하되, 일자리 제공이 어려워지는 긴급상황 도래 시 생계 위협에 대한 공공지원이 불가피할 것이다. 이를 위한 정책조치로서는 자립적 경제활동 촉진과 생계문제 해결을 위한 공공 지원에 있어서 부처 간의 연계협력체제를 구축하여 복지의 사각지대를 해소하는 것이 우선적이다. 구체적으로는 공공부조의 경우 현행 최저생계비 기준의 통합급여방식으로부터 주거, 의료, 교육 등 욕구별 급여의 보장성을 강화하기 위한 개별급여체계로의 전환을 모색하는 것도 고려할 수 있을 것이다.

한편, 급증할 것으로 예상되는 노숙자, 결식아동, 독거노인 등에 대한 지원을 위해 민관 공동의 긴급구제기금을 조성하는 것도 구상하여야 한다. 정부예산의 수용가능 범위를 넘어서는 복지 수요의 증가에 대비해 민간의 자발적 기부를 촉진하는 세제 혜택을 부여하고, 조성된 긴급구제기금의 효율적 관리를 위해 중앙정부, 지자체, 민간의 감독위원이 공동 참여하는 성과관리 시스템을 마련하는 것도 간과해서는 안 될 것이다.

18) 근로능력이 있는 저소득층이 자활하도록 급여, 기능습득, 취업정보, 공공근로 기회를 제공(2006년 약 6만 7천명 참여)하는 것이 본래 취지

19) 보건복지부 (2006.11). "자활근로사업추진현황", 국회요구자료.

참고문헌

- ILO (2008). World of Work Report 2008: Income Inequalities in the Age of Financial Globalization.
- U.S. Department of Treasury. Internal Revenue Service (<http://www.irs.gov/>).
- 김선빈 외 (2008). “배려의 경제학: 저소득층의 활로 모색 - 영세제조업과 생계형자영업을 중심으로 (CEO Information 제642호). 삼성경제연구소.
- _____ (2008). “상생의 시장경제 - 한국경제시스템의 업그레이드 -” (CEO Information 제678호). 삼성경제연구소.
- 보건복지부 (2006.11). “자활근로사업추진현황”, 국회요구자료.
- 이현주 외 (2005). “차상위계층의 실태분석 및 정책제언”. 보건사회연구원.
- 전인우 외 (2005). “소상공인 경쟁력 강화를 위한 정책과제와 개선방안”. 중소기업연구원.
- 정진하 (2005). “벤처기업의 현황과 지원정책 개선방안.” 김주훈 (편). 『혁신주도형 경제로의 전환에 있어서 중소기업의 역할』. 한국개발연구원. 제 9장.
- 중소기업청 (2006). “2007년도 세입세출 예산안 및 기금운용계획안 개요”.
- 최근열·장영두 (2005). “공공근로사업의 성과평가”. 대한정치학회보, 13-2.
- 최창한 (2006). “한국보육정책의 방향 모색.” 한국유아교육·보육행정학회 2006년 추계전국학술대회 발표논문.
- 통계청. KOSIS DB.
- 한국고용정보원 (2007). “2006 실업자 직업훈련 성과 분석”. 한국고용정보원.
- 행정자치부. 『공공근로사업백서(1998-2004)』.