

일과 복지 양립을 위한 고용친화적 복지전략 구축 방안

허재준*

I. 서론

정치권과 학계에서 복지 논쟁이 논쟁의 강도를 더하고 있다. 진행 중인 복지 논쟁의 차원은 다음과 같은 쟁점들과 관련이 있다.

- 예산배분과정에서 성장예산과 복지예산은 상충적인데 좀 더 나은 복지를 위해서라도 일단은 성장을 더 배려해야 하는 것 아닌가?
- 고령화 요인만으로도 복지지출이 현재의 선진국 수준 이상으로 늘어날 예정인데 무엇보다 재정안정성을 추구해야 하는 것 아닌가? 단적으로 인구구조 변화만으로도 2009~2050년 간에 보수적으로도 GDP대비 13.9%포인트(EU는 4.2%포인트)의 복지비 지출이 증가할 예정인데 새로운 복지프로그램 도입은 신중해야 하는 것 아닌가?
- 복지를 보편적으로 공급해 주어야 하는가, 혹은 선별적으로 공급해 주어야 하는가?

편가르기를 통한 헤게모니 다툼이 아니라 한국이 추구해야 할 복지전략을 고민한다면 복지 논쟁에 개입하고 있는 이러한 쟁점들은 단순히 어느 한 견해를 채택한다고 해서 다른 견해를 무시할 수만은 없는 측면을 내포하고 있다. 복지 논쟁의 제반 차원과 그것을 구성하고 있는 쟁점들이 제기하는 문제의식을 수렴하여 복지체계를 구축할 수는 없는가? 본고는 이러한 논쟁들을 수렴해 볼 때 한국이 선택해야 할 효과적이고 실현가능한 복지체계를 고용친화적 복지체계라고 보고, 그것을 확립하는 고용친화적 복지전략 구축방안을 제안하고자 한다.

* 한국노동연구원 선임연구위원(hurjj@kli.re.kr).

II. 복지 논쟁의 시사점

세 가지 차원의 쟁점에서 복지 논쟁이 구체적으로 진행되는 양상은 다음과 같다. 첫째 쟁점에 관해서는 저출산·고령화의 부정적 영향이 지배적으로 되기 전인 향후 10년 이내에 한국은 경제적으로 파이를 더 키우는 것이 중요하다는 주장이 있다. 지난 8년 동안 우리 경제성장률이 세계 평균보다 높았던 것은 두 해 뿐으로서 그 결과 2004년 11위였던 경제규모는 인도·러시아·호주·멕시코에 추월당해 15위로 하락했다. 삼성전자·현대차·LG화학 등 대기업은 세계시장에서 약진한 반면 국가 전체로는 세계경제 내 비중이 후퇴했다. 그러므로 향후 내실 있는 복지를 추구하고 그 지속가능성을 위한 재원 마련을 위해서라도 성장률을 좀 더 높여야 한다. 대부분의 복지프로그램은 근로유인을 저하시켜 노동공급을 줄임으로써 성장을 감소시킨다. 또한 주어진 재원을 생산적 투자보다 소비적 복지에 지출하는 것은 적어도 일정부분은 성장을 희생하는 재원 배분이다. 그러므로 국가는 명백히 시장실패가 일어나는 영역에만 복지를 공급하고 후일의 더 나은 복지를 기약하기 위해서라도 일단 성장에 매진해야 한다. 그러기 위해서는 성장을 위한 재원 배분을 우선해야 한다는 것이다. 이 견해에 의하면, 흔히 불평등 분포의 최하위층이나 극빈층의 존재만을 시장실패로 보고 불평등 그 자체를 시장실패로 보지는 않는다. 복지프로그램은 사회갈등을 유발할 정도의 명백한 불평등에 대한 최소한의 정부개입으로서만 그 의미를 갖는다. 같은 연장선상에 있지만 이보다는 전향적인 견해도 존재한다. 복지프로그램에는 성장에 기여하는 프로그램도 있고 그렇지 않은 프로그램도 있다. 그러므로 후자에 관해서는 소극적 혹은 최소화적(minimal) 접근이 필요하다는 것이다. 이러한 견해에서 ‘복지서비스 공급과정에서 초래될 수 있는 성장잠재력 훼손을 어떻게 방지하거나 최소화할 것인가’라는 문제의식은 복지전략 정립과정에서 고려할 요소라고 판단된다.

둘째 쟁점에 관한 한 주장에 의하면, 외부 충격에 취약한 소규모 개방경제, 저출산·고령화에 따른 재정수요 증가, 통일비용 등을 고려할 때 재정건전성을 유지해야 한다. 이러한 요인들은 상수에 가까운 미래영향 요인이므로 그에 대한 재정적 고려를 하지 않는 것은 무책임하다. 따라서 현 세대가 동의하는 수준의 재원 규모를 조달하고 그 한도 내에서 복지를 공급해야 한다고 한다. 어떠한 복지전략을 고려하더라도 이러한 주장이 제기하는 다음과 같은 문제점은 간과할 수 없는 점이다. ‘장·단기적으로 어느 정도의 조세부담률을 지향하고 새로운 복지재원은 어떻게 마련할 것인가’라는 문제의식이 그것이다.

셋째 견해는 시장에만 맡겨두면 일반적으로 성장이 복지로 연결되지는 않으며 시장경제의 근본적 한계를 보정하기 위해서는 국가가 적극적으로 사회권에 대해 사유재산권에

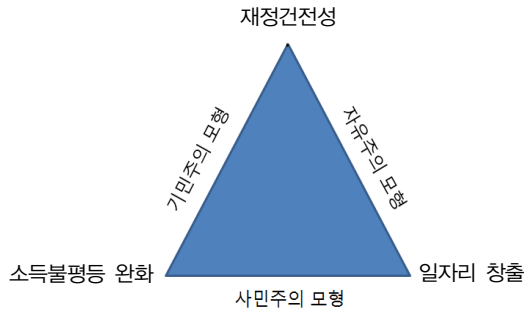
상응하는 법적·실천적 지위를 부여해야 한다고 주장한다. 이 견해에 의하면, 사회적 시민권이 부여되어 있는지가 복지국가 여부를 판단하는 핵심이며, 복지는 사회권의 중추 구성요소이다. 이로부터 보편적 복지주장이 제기된다. 이 세 번째 견해가 제기하는 문제의식은 ‘우리 사회가 추구해야 할 분배 정의는 어떤 형태여야 하고 무엇일 수 있는가’라는 다소 철학적 문제로부터 ‘사회권의 내용을 어떻게 정의할 것인가’, ‘복지를 어떻게 생애주기의 필요에 따라 맞춤형으로 공급할 것인가’라는 정책적 영역에까지 걸쳐 있다.

사실 이들 세 가지 쟁점이 전적으로 서로 상충되는 것은 아니다. 일자리를 제공하는 것이 최상의 복지라면 복지서비스 공급과정에서 초래될 수 있는 성장잠재력 훼손을 방지하거나 최소화하는 것은 건강한 복지전략이 무시하지 않아야 할 점이다. 일자리 창출을 극대화해서 일자리와 복지의 선순환을 가져오려면 노동시장 활성화를 도모하고 노동시장 내에서 시장소득 불평등이 악화되지 않게 하는 정책은 복지전략의 중요한 근간이 되어야 마땅하다. 재정의 지속가능성을 확보하기 위해서는 보다 넓은 세원, 보다 많은 납세자를 확보해야 하고 이는 보다 많은 경제활동참여와 일자리, 그리고 일자리의 질을 높이는 것과 밀접한 관련을 갖는다.

시장경제가 갖는 근본적 한계를 보정하고, 시장경제로 파생되는 위험들을 생애주기에 따라 적절히 맞춤형으로 제공하면서 그 내용을 사회권으로 정의하는 것 또한 다른 두 문제의식과 상충되지 않는다. 다만 필요한 복지, 다른 나라에서 하는 복지에만 주목하고 경제의 객관적 여건을 고려하지 않는 사회권 정의는 상충될 수도 있을 것이다.

한국의 고용-복지 연계 논의과정에서는 덴마크의 황금삼각형 모형(Golden Triangle)이 한국이 지향해야 할 모형처럼 주장된 바 있다. 노동시장 유연성, 관대한 실업급여, 적극적 노동시장정책을 세 축으로 하는 덴마크의 황금삼각형 모형은 한국에서 실천가능한 모형인가? 한국 경제는 1997년 외환위기 이후 시장기능에 의한 성장-고용-분배의 선순환이 이루어지지 못하고 있다. 지난 30년간의 세계경제 변화를 돌이켜 보건데 당분간 시장기능에 의한 성장-고용-분배의 선순환은 어려워 보인다. 그렇다면 정부가 적극적으로 복지패러다임을 구축함으로써 고용-성장-복지의 선순환을 추구하는 것은 불가능한가? Iversen and Wren(1998)은 구미 국가의 복지제도 분석을 통해 성장률이 낮아진 서비스경제 시대에 재정안정, 소득형평, 고용증가를 모두 만족시킬 수는 없다고 한다(그림 1 참조). 이러한 명제는 한국에도 타당한가? 이러한 질문들은 현재 진행되고 있는 복지 논쟁들이 제기하고 있는 점들과 함께 한국 정부가 추구해야 할 복지전략을 염두에 두고 답해야 할 점들이라고 판단된다.

[그림 1] 서비스경제 시대 복지국가의 삼자택이(三者擇二)적 상황(Trilemma)



자료 : Iversen, Torben and Anne Wren(1998).

Ⅲ. 고용친화적 복지전략의 원칙과 목표

1. 원칙

모든 사람의 욕구를 국가가 책임져 줄 수는 없는 일이다. 그러나 극빈층에게는 최저한의 생활을 보장할 수 있어야 한다. 그뿐만 아니라 사회구성원들이 기본적인 욕구를 충족할 수 없는 상황을 개선해야 한다. 기본적인 욕구를 충족시키는데 필요하지만 시장이 공급하지 못하는 서비스가 있다면 그것이 공급되는 환경을 조성해야 한다. 그러한 서비스가 절실히 필요하지만 이를 구매할 능력이 없는 사람들에게는 적절한 부담과 함께 그러한 서비스를 공급받을 수 있는 체계도 구축해야 한다. 이러한 서비스들은 과거에 가족이나 마을 공동체에서 제공하던 서비스였는데 이제는 개인 수준에서 해결해야만 하는 서비스들도 포함한다.

이러한 견지에서 볼 때 특정 사회서비스가 공급되고 있지 않음에도 불구하고 그 공급이 이루어지는 체계를 구축하는 일은 등한히 하면서 임시적 혹은 간헐적으로만 서비스를 공급하고, 소득공제나 세금감면을 해주거나 보조금을 주고 나머지는 모두 개인이 알아서 처리하라고 하는 정책 기조에 머무르기보다는 적극적으로 서비스 공급체계를 구축해야 한다. 적절한 사회서비스를 적절한 부담으로 안정적으로 공급하는 체계를 구축하고 그 과정에서 안정적 고용을 창출하는 것이 고용친화적 복지전략의 첫 번째 원칙이다.

사회서비스 일자리사업을 취약계층 참여를 목적으로 하는 것으로부터 필요함에도 불구하고 공급되지 않는 사회서비스를 공급하고 그 시장을 조성하는 것이나, 적절한 수준

의 부담을 하게 하면서 서비스를 공급받게 함으로써 복지수혜의 역진성을 교정하고 일자리를 늘리는 방향의 정책이 첫 번째 원칙으로부터 도출할 수 있는 구체적 접근법의 예이다.

노동시장에 참여해 근로소득을 얻고 납세의 의무를 한 사람은 국가 공동체의 재생산에 재정적으로 기여를 한 사람들이다. 국가 공동체 재생산에 기여한 사람은 그에 비례해서 노후에, 그리고 빈곤에 떨어질 경우 보호받을 수 있어야 한다. 생애 어느 과정에서도 부담은 하지 않고 단지 필요에 따라서만 서비스를 요구하는 것이 아니라 적절한 부담을 하면서 필요한 때에 적절한 수준의 서비스를 공급받는 체계에 참여하게 한다. 이러한 체계는 구성원들로 하여금 근로생애 동안 적극적으로 노동시장에 참여하게 하는 유인으로 작용한다. 이러한 체계의 구축이 고용친화적 복지전략의 두 번째 원칙이다.

사각지대를 최소화하는 것, 아무리 소득이 낮아도 최소한의 부담은 하게 함으로써 복지수요자들이 적극적 모니터 요원이 되고 복지서비스의 질 제고에 자발적으로 기여하게 하는 것, 이를 통해 특정 서비스공급업 종사자의 일자리 질이 높아지고 동 서비스 수요자의 만족도가 높아지도록 특정 복지서비스 시장구조를 개선하고 나아가 각 서비스간 연계 정도를 제고하여 서비스의 생산성을 높일 수 있게 하는 교두보를 확보하는 것 등이 구체적 접근법이 된다.

고용친화적 복지전략의 세 번째 원칙은 복지서비스 제공과정에서 수급자의 노동시장 참여 가능성을 높여주고 노동시장 참여가 유리하다는 점을 자각하게 하여 적극적 참여 유인을 갖도록 하는 데 있다. 이것이 일방적 시혜 형태의 복지공급이나 일방적 수혜형태의 복지서비스 수급구조를 최소화하는 복지체계를 구축하는 것이라고 믿기 때문이다.

능동적으로 노동시장 참여를 한다는 약속과 그것이 가능하도록 사회서비스를 제공한다는 취지의 상호의무형 프로그램을 확대하는 것, 여성 경제활동참여 증진에 기여하는 제도를 확충하는 것, 차별을 시정하여 근로의욕을 저하시키지 않는 것, 복지서비스의 공짜 인식과 과잉소비를 최소화하는 것 등이 이러한 원칙으로부터 도출되는 구체적 접근법이다.

2. 목표

성장이 고용으로 연결되고 같은 성장률이라면 더 많은 일자리를 만들어내는 경제구조를 확립하는 일자리 중심적 성장전략에 더하여 복지서비스 수급체계를 정비하는 과정의 고용창출을 통해 사회의 질을 업그레이드시키고, 이를 통해 안정적 성장의 기초를 마련함으로써 고용-성장의 선순환 구조를 확립하는 것을 포함한다. 또한 성장이 더 양질의 복지서비스를 가져오는 자산이 되고 확충된 복지서비스는 다시 성장에 기여함으로써 성장-

복지의 선순환을 도모한다. 이를 통해 궁극적으로 고용-성장-복지의 선순환을 이루도록 하는 것이 고용친화적 복지전략의 궁극적 목표이다.

IV. 고용친화적 복지전략의 근간정책

1. 징수제도 개편을 통한 사회보험 사각지대의 축소

우리나라 사회보장제도의 근간은 사회보험이자 대표적 보편적 복지제도이다. 우리나라 사회보험은 외환위기를 계기로 실업자 사회안전망 확충 차원에서 고용보험의 적용범위가 1인 이상을 고용하는 전 사업장에 확대되었고, 이를 필두로 2000~2003년 사이에 산재보험, 건강보험, 국민연금 모두 1인 이상 전 기업으로 확대하였다. 그러나 이는 법률적 확대일 뿐 실질적으로는 사각지대가 아직 크다.

고용보험의 적용범위가 2004년 일용직으로 적용 대상이 확대됨에 따라 다른 사회보험도 상응하게 적용범위가 확대되었음에도 불구하고 아직도 고용보험 미가입자가 447만 명에 달한다. 이는 전체 적용대상 임금근로자의 31.2%, 전체 임금근로자의 26.2%에 이르는 규모이다. 특히 1~4인 사업장 근로자의 60.1%, 5~9인 사업장 근로자의 42.3%가 사각지대에 놓여 있다.

2009년 8월 「경제활동인구 부가조사」에 의하면, 사회보험 적용대상 임금근로자의 30.9%인 443.0만 명이 3대 사회보험(국민연금, 의료보험, 고용보험)에 모두 가입하지 않고 있었다. 특히 10인 미만 사업장, 저임금근로자, 비정규직의 사회보험 가입률이 크게 낮고 미가입자 대부분이 3대 사회보험에 모두 가입하고 있지 않았다. 이 중 의료보험은 세대별 관리를 통해 혜택 측면에서 사각지대에 있는 것은 아니지만 부담의 측면에서는 관리의 사각지대에 있다.

고임금근로자의 90% 이상이 직장에서 국민연금과 건강보험에 가입하고 70%가 고용보험에 가입하고 있는 반면, 저임금근로자의 사회보험 가입률은 30% 내외에 머무르고 있다. 저임금근로자는 불완전한 일자리에 종사하는 경우가 많고 잦은 고용단절을 통해 빈곤화할 가능성이 높음에도 불구하고 사회보험과 기업복지에서 사각지대에 놓인 비중이 높다.

노동시장 내 고용지위가 열악할수록, 즉 사회안전망이 필요한 집단일수록 사회보험 가입률이 낮아서 사각지대 축소는 구조적 접근법을 필요로 하고 있다. 고용보험의 비정규직 가입률은 정규직 가입률의 59.6% 수준, 5인 미만 사업장 근로자의 가입률은 전체 정규

직 가입률의 36.3% 수준, 저임금근로자의 가입률은 정규직 가입률의 42.4%에 그치고 있다. 임의가입제도 도입에도 불구하고 실질적으로 자영업자는 실업에 대비한 제도적 사회안전망이 존재하지 않는다는 면에서 단순히 고용보험 가입률 제고 이상의 접근이 필요하다.

그 중 노사동의에 의한 가입누락자 범위도 상당하다. 취약계층이 주로 분포하는 100인 미만 사업체에서 노사가 부담하는 고용보험료는 임금총액의 1.15%에 불과하지만 고용보험에 가입할 경우 국민연금료, 건강보험료, 노인장기요양보험료, 산재보험료 등의 모든 사회보험료 17.67%를 납부해야 한다. 저임금근로자 노동시장에서 사업주와 근로자가 때로는 상대방의 사정을 고려하여, 때로는 미래소득보다는 현재 소득을 훨씬 더 크게 생각하여 용이하게 사회보험 미가입에 동의하는 경향이 있다. 저임금근로자의 한계세율이 높아 취업의 금전적인 유인을 줄이거나 비공식 부문에 취업할 유인을 크게 하고 있기 때문이다. 다수의 신용불량자가 존재하는 것도 이러한 상황을 조장하고 있다.

이러한 상황 때문에 금번 글로벌 금융위기 극복과정에서 고용보험과 기초생활보장제도의 사각지대에 있는 취약계층에게 재정을 통한 일자리, 직업훈련, 고용보조금, 휴·폐업 영세자영업자와 고용보험 미가입 실직자에 대한 긴급복지지원제도, 실직가정 생활안정자금 대부사업 등이 보완적으로 제공되어야 했다. 비록 외환위기 때보다는 사각지대가 축소되고 고용보험의 역할이 커졌지만 여전히 고용보험만으로는 위기에 취약한 집단에겐 안전망을 제공하기 힘들었고 기초생활보장제도의 보호범위는 한정되어 있었기 때문이다.

광범위한 사각지대가 존재한다는 사실이 갖는 의미는 단순히 사회보장 혜택을 받지 못하는 집단이 상당수 존재한다는 것에 그치지 않는다. 아무리 근로생애기에 열심히 일해도 사회보장 혜택을 받지 못하는 집단이 구조적으로 존재함을 의미한다. 그와 동시에 일을 하며 소득이 있음에도 불구하고 기여를 하지 않는 집단이 있음을 의미한다.

사회보장 혜택을 받지 못하는 집단의 범위를 최소화하기 위한 방안에는 정부가 보조금을 지급(사회보험료를 지원)하는 방법이 있다. 또한 사회보험이 보호하지 못하는 취약계층을 위해서 보완적 안전망을 제도화하고 확충하는 방법이 있다. 최근 사회보험료 지원 논의가 활발히 진행되어 5인 미만 사업장 최저임금 120% 이하 임금근로자들에 대해 고용보험과 국민연금 보험료 부담의 1/3을 정부가 지원하는 정책이 2012년 하반기부터 시행될 예정이다.

저임금근로자 사회보험료 지원이 갖는 의미는 두 가지이다. 하나는 저임금근로자 수요 증가이고, 다른 하나는 사회보험 사각지대 축소이다. 정부의 사회보험료 지원 프로그램은 양 측면 모두 거의 효과를 갖기 힘들 것이다. 이미 부담하고 있지 않는 사회보험료를 부담하게 하면서 1/3 지원해 준다고 얼마나 저임금근로자 고용을 증대하는 효과가 있을까? 때로는 적극적 동의에 의해, 때로는 소극적 동의에 의해 이루어진 사회보험 불가입이 그

정도 지원유인으로 해소될까? 현재 사회보험 사각지대에 있는 근로자가 광범위한 이유가 단순히 비용 크기 그 자체 때문일까, 아니면 그 비용과 무관하게 부담하지 않아도 아무런 문제가 없기 때문일까? 이 점을 생각하면 사회보험료 보조만으로는 사각지대 축소효과는 매우 제한적일 것임을 어렵지 않게 짐작할 수 있다. 윤희유를 휘발유로 쓰면 들어가는 기름값이 많더라도 자동차가 잘 가지는 않을 것이다.

이렇게 임시적 조치에 만족하면 예산낭비를 하면서도 아무도 그것이 낭비라고 생각지 않고 설사 상당한 낭비가 있다고 하더라도 아무도 비판할 수 없는 대표적인 재정지출 중의 하나가 된다. 보호효과는 거의 없는데 보호하고 있는 것처럼 보이게 함으로써 명분은 좋아 보여 비판을 하려하지 않고 비판할 수도 없는 상황, 사회보험료 지원만으로 사각지대를 축소하려는 노력은 이런 결과를 초래할 가능성으로부터 자유롭지 못한 것처럼 보인다. 이미 가입되어 있는 근로자를 보호하는 만큼은 사중효과에 해당한다. 즉 4인 이하 사업장 근로자의 24.7%, 5~9인 사업장 근로자의 50.4% 중 소득이 120% 이하인 사람에 대한 사회보험료 보조는 사중효과를 갖는다. 그러므로 정부의 사회보험료 보조가 효과를 발휘해 추가적으로 사회보험에 가입하는 근로자가 이러한 규모를 현저히 증가할 때에야 사회보험료 지원제도 시행의 의의가 있을 것이다.

취지는 훌륭한데 효과는 미미한 프로그램들이 늘어나는 것은 복지체계의 지속가능한 엔진을 고장나게 하는 대표적인 이유 중의 하나이면서도 심각하게 문제를 노정할 때까지는 아무도 손을 대지 못하는 결과를 낳을 것이다. 이런 프로그램이 하나 둘 늘어나고 항구적으로 가져가면 재정이 감당하지 못한다는 면에서 좀 더 근본적 접근법이 필요하다.

선진국의 경우 제도적 망에 대한 가입누락률이 통계적 오차 수준이다. 하지만 정상적인 가입에 의해 제도를 운영하더라도 학생, 단시간 근로자, 간헐적 참여자, 자영업자 등은 망 안에 포섭되기 힘들다. 이런 사람들을 위해 특별한 복지프로그램이나 구호프로그램을 운영하는 것이다. 그런데 한국은 사각지대 근로자가 447만 명이나 된다. 이들을 위해 특별한 프로그램이나 구호프로그램을 운영한다고 얼마나 체감도 있게 운영할 수 있을까? 사실 이런 프로그램들은 국가가 거의 전적으로 부담해야 하기 때문에 한 사람당 많은 예산이 필요하다. 그러므로 제한된 예산과 대규모 잠재수요자의 조합은 필연적으로 대형식욕을 소식으로 보충하는 것과 같을 것이고, 서비스요원의 부족으로 서비스 받는 사람들은 그들대로 만족도가 높지 않을 것이다.

징수체계 개혁 없이 사회보험료 지원으로 사각지대를 해소하려는 안은 사각지대 근로자는 혜택이 없는 근로자라는 점에만 주목하고 어떻게 하면 수혜범위를 늘릴 수 있는가를 생각해서 나온 정책프로그램이다. 그러나 혜택이 없는 것보다 부담을 아예 하지 않는 점이 더 큰 문제일 수 있다. 부담을 앓았더라도 그 이유를 불문하고 조건을 갖추면 일방적 수혜가 가능하다고 담세자들을 교육하고 있고, 부담을 조금이라도 하고 지금보다 훨

신 많은 혜택을 받을 수 있는 가능성을 가로 막고 있으며, 결과적으로 지속가능성을 위협하고 차세대의 부담을 늘리고 있기 때문이다. 그러므로 이러한 문제점들을 극복하는 방법으로 사각지대를 축소하지 않고서는 우리나라 복지체계의 질적 향상은 어렵다. 그렇다면 이러한 제반 문제점들과 함께 사각지대 축소를 하는 방법은 무엇인가?

정부는 2011년부터 징수기관을 국민건강보험공단으로 일원화하여 사회보험료를 통합 징수하고 있다. 그 취지는 고지·납부 창구 일원화로 국민들이 보다 편리하게 보험료를 납부할 수 있게 함으로써 고객의 편의성을 증진하고, 징수중복업무 효율화를 통해 행정비용을 절감하여 절감된 인력과 비용을 사회보험서비스 확대에 돌린다는 것이다.

하지만 징수통합을 할 때 형식만을 중요시함으로써 사각지대를 축소할 수 있는 수단이 된다는 점을 간과했다. 안타까운 일은 금번의 징수통합조치로 당분간 사회보험 징수통합 논의를 다시는 꺼내지 못하게 만들었다는 점이다. 현재의 사회보험료 통합징수 방식은 보험망 안에 들어 있는 사람들에게 대해 소소한 편의를 제공하는 의의를 갖는다. 보험료 부과기준을 통일하고 정부의 각종 정책에 4대보험 피보험자 정보를 이용하는 부수적 효과들도 있을 것이다. 그러나 행정비용을 절감하여 절감된 인력과 비용을 사회보험서비스 확대에 돌릴 수 있을지는 의문이다.

더 중요한 점이 있다. 국민건강보험공단이 사각지대 축소를 위해 무슨 일을 할 수 있는가? 사각지대 해소의 핵심은 사회보험료 징수방식과 긴밀히 연결되어 있다. 사회보험료 납부를 소득신고와 연계해서 사회보험료 납부기반과 피보험자 기반을 확충해야 한다. 설사 소득세 부과대상이 아니더라도 소득 있는 사람은 사회보험료를 내게 하고 그런 사람에게 급여를 제공하는 것이 보편적 복지의 필요조건이다. 그러나 국민건강보험공단은 이 일을 할 수 없다. 국세청의 소득신고자 정보를 가져다 쓸 수도 없을뿐더러 소득신고자로 하여금 사회보험료 납부를 강제하는데 예전과 다름없이 한계가 있기 때문이다.

선형적으로만 판단하면 국세청의 소득신고 정보를 국민건강보험공단과 공유하면 될 것처럼 보인다. 그러나 근거법이 없어 국세청이 반대하면 국민건강보험공단은 속수무책이다. 설사 근거법을 설치하더라도 국세청의 징수강제력과 국민건강보험공단의 징수강제력은 현저한 차이가 있다.

현재 사회보험은 강제보험임에도 불구하고 정작 권리는 피보험자 관리가 되고 있는 사람에게만 실업급여나 국민연금의 급여청구 권리가 주어지고 있다. 물론 급여 수급요건을 충족하는 피보험자에 한해서이다. 근로자의 의사와는 무관하게 사업주가 피보험자 신고를 하지 않고 보험료를 납부하지 않은 경우는 물론 사업주가 사회보험에 가입하지 않을 것을 전제로 고용하는 경우 이를 거부하기 힘든 취약근로자들은 피보험자로서 관리될 수 없고 그에 따라 사회보험 급여수급권을 확보할 수 없다. 피보험자 관리와 보험료 납부가 소득신고 및 소득세 원천징수 시점에서 함께 이루어진다면 이러한 가능성은 모두 불식할

수 있을 것이다. 이 때 나머지 고용주와 근로자의 적극적 담합에 의한 사회보험 가입누락을 감독하는 일은 현재보다는 단호한 방법으로 이루어질 수 있을 것이다.

소득이 있는 사람은 기여를 해야 제도의 건전성과 안정성이 가능하다고 담세자들을 교육하고, 그러한 부담 증가를 통해 늘어나는 복지수요를 충족시킴으로써 지금보다 훨씬 많은 혜택을 부여하며, 차세대로 전가되는 부담을 최소화하거나 적절히 관리하면서 사각지대를 축소하기 위해서는 무엇보다 징수제도의 개선이 필요하다.

징수체계의 급격한 변화가 현재 사각지대에 있는 근로자들과 그 고용주들의 비용을 증가시켜 부적응으로 인한 여러 가지 사회비용이 발생할 수 있는 가능성을 염두에 두고 그 과도적 조치로 사회보험료 지원과 같은 유인을 제공하여 이행과정을 원활히 하기 위해 사회보험료 지원제도를 활용할 수 있다.

하지만 사회보험 사각지대를 아무리 축소하더라도 각 사회보험제도의 원리에 충실하고 제도적 정합성을 추구하는 과정에서 구조적으로 불가피하게 사각지대에 놓일 수밖에 없는 일부 노동시장 참여자들이 존재한다. 예컨대 고용보험 사각지대를 아무리 축소하더라도 고용보험 의무가입 대상이 아닌 자영업자, 노동시장 신규 진입자, 고용보험 적용대상이지만 실업급여 수급요건 미충족자, 실업급여 소진자 등은 여전히 고용안전망의 사각지대에 존재할 수밖에 없다. 이와 같은 사각지대 근로자의 존재는 유럽국가들이 복지제도 개혁과정에서 능동화 프로그램을 확충한 하나의 배경이기도 하다.

요컨대 사각지대 축소를 위해서는 ① 보험료 징수제도를 획기적으로 개선하고, ② 그 과정에서 정부가 보조금을 지급(사회보험료를 지원)하는 방식으로 변화과정의 충격을 완화하며, ③ 사회보험이 보호하지 못하는 취약계층을 위해서 보완적 안전망을 제도화하고 확충해야 한다.

징수제도 개혁을 통한 근본적 접근에 의해 사각지대를 축소하는 것은 고용친화적 복지 전략에 중요한 의의를 갖는다. 일을 했던 사람, 즉 국가 공동체 재생산에 기여를 했던 사람은 그에 비례해서 노후나 빈곤상태에 빠졌을 때 보호와 서비스가 제공되어야 한다. 이를 위해서는 근로생애기에 피보험자로서, 기여자로서의 기록이 있어야 한다. 이는 매우 상식적이고도 명백한 문제인데 아직까지 이러한 원칙을 확립하지 못하고 있다. 한편 어떤 혜택도 못 받는 집단이 존재하는 반면, 한편에는 제도권 밖에서 일하면서 사회복지 급여도 받는 방식으로 이중의 혜택을 누리는 사람이 다수 존재한다. 이는 의무(비용부담)와 권리(복지수혜)의 조화 측면에서나 불공정을 잉태하는 모순의 근원이 된다.

사회보험은 한국 사회복지제도의 근간이다. 그런데 보편적 프로그램인 사회보험 급여가 보편적이지 않은 상태에 있는 것이 현실이다. 이런 상태에서 관대한 다른 보편적 서비스를 도입하는 것은 장기적 견지에서 볼 때 두 가지 결과를 낳는다. 한편으로는 편중된 서비스를 만들고, 다른 한편으로는 소외지대를 제대로 보호하지 못하는 구조를 고착시킨

다. 이는 복지체계의 왜곡을 심화시키는 것이다. 이러한 진단에 입각해 볼 때 사회보험 사각지대 축소는 복지체계 정비에서 그 무엇보다 시급한 일이다.

2. 사회서비스 공급체계 정비

사회서비스 공급체계 정비에는 두 가지 차원이 존재한다. 하나는 현재 필요한 사회서비스 중 공급되고 있지 않는 서비스를 발굴하여 그 공급구조를 확립하는 일이고, 다른 하나는 현재 사회서비스 일자리사업 운영과정에서 나타난 평가를 바탕으로 어떻게 민간 영역의 새로운 주체 형성을 촉진할 수 있는가, 어떻게 품질관리를 강화하고 수요자 중심성을 강화할 수 있는가와 같은 차원이다.

어떻게 해야 필요한 사회서비스를 포착할 수 있는가? 모든 요구를 반영하고 또한 그 요구를 충족하기 위해 필요한 사회서비스를 모두 국가가 공급할 수는 없다. 그러므로 필요한 사회서비스를 포착하고 공급하는 방법은 복지정책의 원칙과 준칙을 세우고 그것을 추구하는 과정에서 현재 결핍되어 있는 사회서비스를 식별해야 한다. 그에 기반해서 공무원 혹은 준공무원 채용을 통해 정부가 직접 공급하든지, 혹은 민간 위탁의 형식을 통해 공급하면 된다. 다만 임시적 형태의 서비스만 제공되도록 사업을 운영해서는 안되고 안정적 공급기반을 갖도록 해야 한다.

식별을 위해 가져야 하는 준칙의 예로서는 여성 경제활동참가율 증진을 위한 보육서비스 개선, 상호의무형 능동화 프로그램의 확충, 경제활동참여자에게 사회서비스 우선 공급과 같은 것이 될 수 있다. 고용서비스나 자활서비스 과정에서 단순한 일자리 알선, 훈련명령에서 벗어나 정신치료, 심리상담과 같은 서비스를 연계시킬 필요성은 어떻게 고용친화적 복지전략체계에서 현재 결핍되어 있는 사회서비스를 발굴하는가에 관한 한 가지 예라 할 수 있다.

어떻게 해야 사회서비스 일자리의 질과 사회서비스의 생산성을 향상시킬 수 있는가? 가장 중요한 것은 각 사회서비스 수요와 공급이 만나는 시장을 정상적으로 작동하게 하는 것일 것이다. 현재 장애인, 주거지원, 아동, 보육, 장기요양 등 각 사회서비스마다 독특한 시장구조가 형성되어 있어 서비스 시장구조를 개선해야 하는 과제들이 존재한다. 보육서비스 시장에서는 4조 원에 달하는 정부 예산 지출에도 불구하고 보육교사의 임금수준은 최저임금 수준에서 맴돌고 보육서비스의 질은 여전히 개선의 조짐이 보이지 않는 함정에 빠져있다. 대규모 사회복지법인을 기준으로 만들어진 수가체계와 요양서비스기관 설립으로 장기요양서비스는 출발부터 저생산성과 서비스의 질 시비에 시달리고 있다. 장애인서비스, 주거지원서비스, 아동복지서비스 모두에서 유사한 문제들이 존재한다. 많은 경우 이러한 문제를 극복하는 해법의 요체는 정보의 비대칭성을 극복하고 소비자 주

권을 강화하는 효과적인 장치를 도입하는 것으로 요약된다.)¹⁾

이 모든 개선과정에 필수적인 점이 존재한다. 복지수요자들이 자발적으로 적극적 모니터 요원이 되고 복지서비스의 질 제고에 자발적으로 기여할 수 있어야 한다. 징수제도 개선을 통해 아무리 소득이 낮아도 최소한의 부담을 하게 하는 것은 사회서비스 일자리의 질과 생산성 향상을 위한 체계 구축에 기여할 것이다. 왜냐하면 부담을 한 복지수요자들이어야 자발적으로 적극적 모니터 요원이 되고 복지서비스의 질 제고에 자발적으로 기여하기 때문이다.

이렇게 되면 특정 사회서비스 수요자의 만족도가 높아지도록 동 서비스 시장구조를 개선하고 나아가 각 서비스간 연계정도를 제고하는 힘이 작용함으로써 서비스의 생산성을 높일 수 있게 하는 교두보가 확보된다. 이는 궁극적으로 사회서비스 부문 종사자의 일자리 질 향상으로 귀결될 것이다. 즉 징수제도의 개선은 사회서비스 일자리의 질과 사회서비스의 생산성을 향상시키기 위한 필요조건이기도 하다.

이렇게 발굴한 사회서비스 수요에 대응하여 시도해 볼 수 있는 구체적 방법은 무엇인가? 그리고 사회서비스 수요에 대응하는 재원은 어떻게 조달할 수 있는가? 현재 정부가 운영하고 있는 사회서비스 일자리사업을 구조조정하며 체계를 확립해 나가는 방안이 하나의 실천적 대안이 될 수 있다.

정부의 일자리 대책 중 직접일자리 창출사업은 청년층을 대상으로 하는 인턴사업, 사회서비스 일자리사업, 희망근로, 공공근로, 노인일자리사업 등 단기 일자리사업으로 대별해 볼 수 있다. 꾸준히 개선을 모색해와 질적 향상이 이루어지고 있는 부분도 없진 않지만 이들 일자리사업으로 만들어지는 일자리를 전체적으로 평가한다면 임시적인 일자리일 뿐이다. 이러한 경험으로부터 얼마 만한 직업경험이 이루어지고 거기서 현장훈련(OJT)이 이루어져 직업능력 향상으로 이루어졌는지를 냉정하게 평가해 본다면 이러한 방식의 일자리 창출프로그램을 장기적으로 가져갈 만하다고 결론내리기 힘들다.

현재와 같은 정부의 일자리 대책 운영은 복지공급이 미진한 상태에서 위기상황이 도래했을 때 한정된 재원으로 수입(收入)이 필요한 사람을 ‘선발하는 효과’가 있으며, 위기관리가 필요한 때에는 효과적으로 사용할 수 있는 방법이다. 그러나 위기관리의 차원이 아니라 지속가능한 복지체계 구축을 도모하는 데에는 적절하지 않다.

현재와 같은 방식의 재정 투입으로 만들어내는 일자리는 단기적 효과도 일정부분 거둘 수 있다. 그러나 단기적 일자리 효과만 있고 서비스 질을 제고하는 효과를 갖지 못한다. 이로써 일자리의 질도 낮은 수준에 머물고 사회서비스 자체의 생산성은 물론 복지와 성장간의 선순환을 위한 사회 전체의 장기적 생산성 제고 효과는 거의 지니지 못한다.

1) 이는 일반적 공공재 공급에 관한 논의를 넘어 개별 사회(복지)서비스의 수요와 공급이 만나는 시장에 대한 진단과 개선방향의 제시가 별도의 연구를 통해 이루어질 필요가 있음을 시사한다.

그러므로 재정에 의한 일자리사업을 구조조정하여 사회서비스 공급체계를 정비함으로써 안정적인 형태로 사회서비스 일자리를 확대해야 한다. 사회서비스 일자리사업을 취약계층 고용지원과 사회서비스 중심으로 구분하여 발전시키는 것이 필요하다. 특히 취약계층 참여를 목적으로 하는 것으로부터 필요함에도 불구하고 공급되지 않는 사회서비스를 공급하고 그 시장을 조성하는 방향으로 전환해야 한다. 이를 통해 사회서비스 확충사업은 제대로 된 일자리가 창출되는 산업정책적 접근을 취하고, 취약계층 고용지원사업은 취업취약계층의 노동시장 통합을 돕기 위한 징검다리 역할을 하는 것으로 자리매김해야 한다.

취약계층 고용을 위해서는 지난 10년 동안 정부 차원에서 확립한 체계와 다양한 프로그램들을 활용할 수 있다. 예컨대 영국의 뉴딜사업과 같이 한국형 뉴딜사업으로 발전하고 있는 고용노동부의 취업성공패키지사업을 활용하는 것이다. 그 외에도 여성가족부의 새로일하기지원센터사업, 보건복지부의 희망리본사업 등 유사한 원리로 운영되는 사업들이 다수 존재한다. 이와 함께 범정부적으로 추진되는 사회적기업 육성정책과 행안부, 지자체, 농림수산부, 지경부의 커뮤니티 비즈니스 육성사업 등은 취약계층 고용지원을 지속적으로 추진할 수 있는 민간 중심의 기업적 주체를 형성하는 사업이므로 이를 이용할 수도 있다.

사회적 일자리를 구조조정한다고 하더라도 1조 6천 억²⁾의 사업 예산으로 우선적으로 필요하다고 판단되는 사회서비스를 모두 공급할 수는 없을 것이다. 여기에서도 넓은 의미에서는 과세(taxation)제도의 개혁에 해당할 만한 사회보험료 징수제도 개선 이니셔티브가 필요하다. 과세소득이 발생하는 시점에 사회보험료를 징수하고 아무리 소득이 낮아도 최소한의 부담은 하게 하는 반면, 혜택을 더 많이 받을 수 있도록 한다면 추가적으로 필요한 재원을 조달할 수 있을 것이다.

3. 경제활동참여 유인 강화³⁾

구조적 사각지대에 있는 노동시장 참여자나 참여 희망자를 위한 프로그램을 운영할 때에는 상호의무형 능동화 프로그램을 위주로 해야 한다. 이러한 정신이 개혁은 1990년대와 2000년대 유럽에서 이루어진 복지국가 개혁의 근저에 흐르는 기본 접근법으로서 고용노동부가 취업성공패키지사업을 도입할 때 입각해 있던 원리이기도 하다.

기초생활보장급여도 탈수급 유인을 현재보다 현저히 강화하는 방향으로 제도 개선이

2) 정부는 2011년 현재 1조 6,347억 원의 예산을 투입하여 사회서비스 일자리사업을 시행 중이다.

3) 이하에서 제시하는 바와 같은 경제활동참여를 제고하기 위한 제도 개선 방안의 예는 개별 복지서비스에 여러 가지 측면이 존재하므로 별도의 지면을 통해 보다 구체적으로 제시되어야 할 것이다.

이루어져야 한다. 탈수급 조건 충족 이후 일정기간 복지서비스 혜택을 부여한다거나, 자녀가 취업연령이 되었을 때에는 일정기간 의무조건을 강화하는 것, 최저생계비와 다른 수준의 국민기본생활보장선을 설정하는 것을 통해 탈수급 유인을 강화하는 것 등은 그 한 예가 될 것이다.

연금제도 개선 대안 중에서도 노동시장 참여유인을 높이려는 고려를 명시적으로 고려하고 강조해야 한다. 구조조정된 기업에서 해고된 뒤 임금을 낮춰 다른 기업에 취업한 근로자에게 임금의 일부를 보전해 주는 미국의 임금보험제와 유사한 부분연금제를 조기 노령연금 대신 도입하는 것은 이러한 제도 개혁의 한 가지 예가 될 수 있다.

한국의 여성 경제활동참가율이 낮다는 것은 널리 알려진 사실인데, 여기에는 여러 가지 장애 요인들이 작용하고 있다. 장시간 근로를 선호한다든지, 단시간 근로 2인보다는 풀타임근로자 1인을 더 선호한다든지 등과 같은 기업의 인사관리 문화와 관련된 요인들도 존재한다. 하지만 산전후급여 및 보육비용의 사회화가 아직 불완전하다든지, 훈련·휴직·휴가 활용이 활성화되어 있지 못하고, 대체근로도 매우 미진하다든지 하는 점 등도 요인으로 작용하고 있다. 훈련·휴직·휴가 활용 및 대체근로를 활성화하고 보육시장의 질을 제고하는 한편, 취업모에게 유리하게 보육지원제도를 운영하는 것은 복지전략이 고용친화성을 갖기 위해 필요한 제도 개선의 한 예가 될 것이다.

V. 결론과 정책적 함의

고용친화적 복지전략은 결핍되어 있는 사회서비스를 발굴하여 그것을 공급하는 체계를 구축함으로써 복지증진과 일자리 증진을 함께 도모하는 것, 노동시장 참여 경력이 길고 기여가 많은 사람일수록 장수 혹은 빈곤 위험으로부터 더 나은 서비스를 받을 수 있도록 하는 것, 복지서비스 제공과정에서 노동시장 참여 가능성을 높여주는 것을 원칙으로 삼아 복지체계 확립을 추구하는 데 있다. 이러한 정신을 실현하는 구체적인 근간정책은 다음과 같다.

첫째, 소득발생시에 국제청에 사회보험료를 납부하는 방식의 징수제도 도입을 통해 사각지대를 근원적으로 해소해야 한다. 사회보험료 지원과 같은 시혜성 프로그램은 사각지대 축소효과보다는 사중효과를 더 크게 가질 것이다. 이는 동 프로그램이 재정누수로 이어질 것임을 의미한다. 사회보험료 징수방식을 혁신할 때 초래될 수 있는 기업에 대한 충격을 완화하는 방법으로 사회보험료 지원프로그램을 활용해야 그 의의를 제대로 가질 수 있을 것이다. 이는 복지 수요자들이 자발적으로 적극적 모니터 요원이 됨으로써 복지

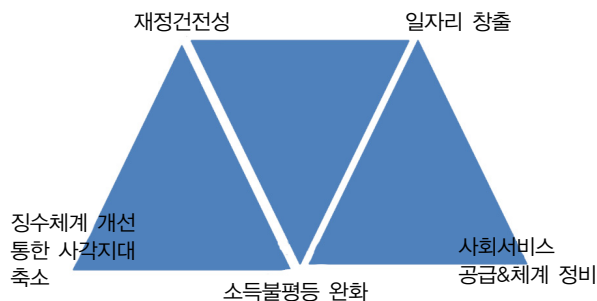
서비스의 질 제고에도 적극적으로 기여하고 각 서비스간 연계정도를 제고하는 압력으로도 작용할 것이다.

둘째, 복지정책의 전략적 비전을 수립하여 필요한 사회서비스를 발굴하고 이를 공급하기 위한 출발점으로서 정부의 직접적 일자리창출 사업을 구조조정할 필요가 있다. 여기에는 두 가지 의미가 있다. 기존의 사회서비스 일자리사업 운영 경험이 주는 자산을 이용하여 새로운 사회서비스를 공급하는 시장제도를 확립하라는 것이 하나이고, 자원 조달의 한 방안으로도 활용하라는 것이 두 번째 의미이다. 추가적으로 필요한 재원은 일반적 조세제도 변경과 함께 징수제도 개편을 통해서 추가적으로 조달할 수 있다. 즉 사각지대를 근원적으로 축소하기 위한 징수제도 개혁은 자원 확충에도 기여하게 될 것이다. 이 과정에서 소비자 주권 개념에 입각하여 개별 사회(복지)서비스의 공급체계를 꾸준히 정비해 나가야 한다.

셋째, 이미 여러 영역에서 진행되어온 복지프로그램 개선의 방향성 중 경제활동참여 유인을 높이도록 프로그램을 개선하고 그러한 프로그램을 확충해야 한다. 경제활동참여를 촉진하는 서비스를 새로이 발굴하는 사회서비스와 우선 공급하는 서비스를 정할 때의 원칙으로 삼을 수도 있을 것이다.

본고의 담론에 입각해 보면, Iversen and Wren(1998)이 말하는 바와 같이 서비스경제에서 복지국가는 삼자택이적 상황에 처해 있다는 진단은 한국에는 아직 해당되지 않는 이야기로 보인다. 오히려 한국에서는 징수제도 개선을 통한 사각지대 해소, 사회서비스 공급 및 공급체계 정비를 통해 소득불평등을 완화하기 위한 복지전략을 추구할 경우, 재정안정성을 훼손하지 않고 고용증진을 하는데 도움이 되는 측면이 존재함을 알 수 있다. 즉 소득불평등완화를 위한 징수체계 개선이 재정안정성을 증진하는 하나의 삼각관계와 소득불평등을 완화하기 위한 사회(복지)서비스 제공과 공급체계 정비가 고용증진으로 연결될 여지가 존재하는 것이다(그림 2 참조).

[그림 2] 복지국가의 Trilemma 삼각형과 한국이 추구해야 할 복지전략의 중첩된 삼각형



이러한 고용친화적 복지전략의 원칙과 근간정책은 일정한 국민기본생활 보장망에 대한 비전을 전제로 한다. 현재의 사회안전망과 달리 다음과 같은 방식의 사회안전망 구조를 생각해 볼 수 있다. 예컨대 1차 보장망은 생애주기적 기본생활 욕구에 대한 보편적 사회서비스를 제공하고, 2차 보장망으로 생애주기적 기본생활 욕구에 대한 소득보장과 사회보험형 공적 현금급여를 제공하며, 3차 보장망으로 생애주기적 기본생활 욕구에 대해 민간 경제주체의 선택에 의한 소득보장 상품을 제공하는 것이 한 가지 설계도일 수 있다. 그에 더하여 최저생계비 이외에 국민기본생활 보장선과 같은 개념의 도입을 통해 국민기초생활보장급여 탈수급 유인을 현재보다 현저히 강화하는 방향으로 제도 개선을 도모할 필요가 있다.

본고의 논의에 기초하여 정책적 함의를 정리한다면 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 확충할 서비스를 발굴할 때 노동시장 참여를 촉진하는 서비스 중 결핍되거나 부족한 서비스를 식별한다는 개념에 입각해서 정하고 우선순위를 정할 때에도 노동시장 참여를 촉진하는 서비스를 우선한다.
- 안정적인 일자리를 가지고 사회서비스를 공급하는 직업군을 만든다. 그 출발은 정부가 재정투입을 통해 직접적으로 창출하는 일자리사업 구조조정부터 시작한다.
- 사각지대 축소를 위한 근원적 해법을 구사하고 보조적으로 사회보험료 지원정책을 실시해야 한다. 사각지대 축소의 근원적 해법은 소득발생시 사회보험료를 원천징수하고 피보험자를 관리하는 방식으로 징수체계 혁신에 있다. 이러한 징수체계 혁신은 재정안정성 증진에도 도움이 되고 체감도 높은 복지정책을 수행하게 해줄 것이다. **KLI**

<참고문헌>

Iversen, Torben and Anne Wren(1998), "Equality, Employment and Budgetary Restraint : The Trilemma of the Service Economy," *World Politics* 50(4), pp.507~546.