

복지국가의 고용과 사회안전망

장 지 연*

I. 문제 제기

복지국가에 대한 사회적 관심이 높아지면서 고용과 복지는 어떤 관계에 있는가, 혹은 어떤 관계를 맺어야 하는가를 질문하는 사람이 많아졌다. 그러나 흔히 우리의 상상력은 기껏해야 전부터 만지작거리던 ‘고용연계복지’를 들추어내는 데 그친다. 실제 정책 메뉴까지 들어가면, 어떻게 하면 사람들을 수동적으로 복지에 의존하지 않고 일을 하게 만들 수 있을가에 초점이 맞추어진다. 고용과 복지를 적절한 방법으로 조화시켜 우리에게 맞는 사회안전망을 구축해야 한다는 커다란 목표와 견주어 보자면, 턱없이 부족한 논의 수준이 아닐 수 없다. 2012년은 우리나라 사회안전망의 특성과 문제점을 전면적으로 재검토하는 한 해가 되기를 바라면서, 이 글이 논의의 출발점이 되기를 기대한다.

고용을 통해서 일정한 수준 이상의 생활을 할 수 있는 소득 획득이 가능하고, 만약 고령, 질병, 실직 등으로 인하여 이것이 불가능해진 상황이라면 국가가 조직한 사회안전망이 작동하는 사회가 우리의 지향점이라고 할 때, 우리 사회는 고용과 사회안전망의 양쪽에서 심각한 기능 부진을 겪고 있다고 볼 수 있다. 그 징후로 들 수 있는 현상이 근로빈곤이다. 생애 대부분의 기간을 일을 하고 있는데도 빈곤하게 살 수밖에 없는 사람이 많다는 현실은 단순히 사회연대나 복지문제뿐 아니라 정의와 공정성의 문제를 제기한다는 의미에서 현재 우리 사회가 해결해야 할 가장 심각한 모순이다.

고용과 복지의 연계에 대해서는 크게 다음 두 차원의 질문이 모두 필요하다. 첫째, 근로자의 실직기간을 최소화하고 고용을 통해 사회에 통합하기 위해서는 어떤 지원제도가 필요한가? 우리는 한동안 이 질문에 집중해 왔는데, 결과적으로 근로빈곤의 증가를 목도하고 있는 아이러니컬한 현실이다. 여기서 그동안 우리가 살피지 못했던 두 번째 문제를

* 한국노동연구원 선임연구위원(jchang@kli.re.kr).

제기하여야 한다. 근로자의 소득을 안정화시키기 위해서는 어떤 소득보장제도가 필요한가? 다시 말해서 고용이 불안정해서 자주 실직하게 되는 경우 어떻게 하면 좋은가? 일을 하는데도 워낙 저임금이라 가난하면 어떻게 해야 하는가?

우리 사회가 극심한 궁핍을 면하고 삶의 질을 생각하면서 서구의 복지국가를 바라보기 시작했을 때, 서구는 남성생계부양자모델에 근거한 가족제도가 무너지고, 경제구조도 세계화의 물결 속에서 재편되는 경험을 하고 있었다. 이런 와중에 기존 복지국가의 재편도 함께 논의되는 상황이었고, 복지국가의 안정화를 위해서는 고용을 강화해야 한다는 결론에 이르게 된다. 이런 모습을 지켜보면서 우리 사회도 ‘고용으로 뒷받침되는 복지국가’라는 이상을 공유하게 되었다. 하지만 고용을 강조하는 것을 보고 고용 그 자체가 모든 문제 해결의 열쇠라고 해석하는 것은 커다란 오해이다. 서구의 복지국가가 고용을 강화함으로써 지키고자 했던 복지국가의 이상이 일부 집단을 배제하거나 누락하지 않고 모든 국민에게 일정한 생활수준을 보장하고자 하는 것이라는 사실을 간과해서는 안 된다.

이 글은 다음과 같이 구성된다. 제Ⅱ장에서는 고용과 사회안전망이 정합적으로 작동하지 못한 결과로 초래된 근로빈곤의 실태를 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 이러한 현상의 원인에 대하여 논의한다. 제Ⅳ장에서는 대안적 사회정책의 방향을 전제조건과 원칙, 구체적인 정책대안의 순으로 설명한다.

Ⅱ. 기능부전의 징후, 근로빈곤

고용과 사회안전망이 정합적으로 작동하고 있지 않기 때문에 나타나게 되는 현상이 근로빈곤이다. 노령이나 장애, 장기실업은 빈곤 현상의 오랜 원인이다. 그런데 이러한 이유가 없는데도 빈곤한 사람들이 등장하였다. 일할 능력과 의지가 있고, 더구나 생애 대부분의 기간을 일을 하고 있는데도 자신과 그 가족이 빈곤한 상태를 벗어나지 못하는 계층을 근로빈곤층이라고 정의할 수 있다. 따라서 정책적 관심의 대상은 가구소득이 빈곤선¹⁾ 이하인 가구의 가구원 중에서 취업상태에 있거나 근로능력이 있는 사람들이다.

통계청 가계조사자료를 분석한 이병희(2011)에 따르면, 15~64세 근로연령층의 빈곤율은 1990년 6.5%에서 2010년 10.2%로 증가하였고, 취업빈곤율은 같은 기간 4.7%에서 7.5%로 증가하였다. 빈곤층을 근로능력 여부와 취업 여부를 기준으로 그 구성을 살펴본 바에 의하면, 2009년 말 현재 중위소득 50% 미만의 빈곤층을 약 650만 명으로 추산할 때, 근로

1) 중위소득의 50% 미만.

능력 빈곤층은 약 250만 명으로 전체 빈곤계층의 38.5%에 달한다. 근로능력 빈곤층 중에서 유급 취업경험자는 60.6%이며, 다시 이 중에 절반은 1년 내내 취업했던 사람이다(이병희, 2011). 한편, 근로빈곤층은 40세 이상의 비율이 68.8%로 높고, 고졸 이하의 학력을 가진 자가 84.4%이며, 여성의 비율은 54.4%로 파악되고 있다(고용노동부, 2011).

요약하자면, 우리나라에는 일할 능력이 있고 일할 의사가 있을 뿐 아니라 실제로도 생애 대부분의 기간을 일을 하고 있는데도 불구하고 빈곤을 벗어나지 못하는 근로빈곤층의 규모가 상당하며, 근로빈곤의 비율은 증가하는 추세에 있다.

〈표 1〉 빈곤층의 구성(2009년 말 현재)

(단위: 천 명, %)

		규모	빈곤층 내 비중	근로능력 빈곤층 내 비중	취업빈곤층 내 비중	
근로 무능력자		3,998	(61.5)			
근로 능력자	유급 취업경험	12개월	755	(11.6)	(30.2)	(49.8)
		7~11개월	324	(5.0)	(13.0)	(21.4)
		1~6개월	437	(6.7)	(17.5)	(28.8)
		소 계	1,516	(23.3)	(60.6)	(100.0)
	연말 무급가족종사자 등	87	(1.3)	(3.5)		
비취업		898	(13.8)	(35.9)		
소 계		2,501	(38.5)	(100.0)		
전 체		6,499	(100.0)			

자료: 이병희(2011); 한국보건사회연구원(2010), 「복지패널」.

III. 근로빈곤의 원인 진단

근로빈곤은 왜 나타나는가? 이전에도 그 원인을 밝히고자 하는 노력이 없었던 것은 아니었다. 다만, 이 문제에 대한 접근 방식의 한계로 인하여 올바른 원인 진단을 하지 못한 것은 아닌가 하는 의구심이 있다. 첫째, 지금까지 근로빈곤 문제를 흔히 일자리 부족의 결과로 치부하는 경향이 있었다. 둘째, 우리나라는 제대로 된 복지를 제공해 본 적도 없으면서, 선진국에서 고민하는 복지의존 문제를 단순하게 우리 사회에 대입하였다. 셋째, 고용서비스와 복지서비스를 분리해서 인식하였으며, 특히 고용서비스의 효율성을 도모하면 고용이 늘어날 것이라고 생각하였다. 이 절에서는 이러한 진단에 대하여 비판적으로 살펴보고 진정한 원인은 어디서 찾아야 할 것인지 논의하고자 한다.

1. 일자리 부족이 문제인가, 좋은 일자리 부족이 문제인가?

근로빈곤 문제, 나아가 빈곤 문제는 일자리가 부족하기 때문에 생기는 문제라고 보는 이들이 있다. 이런 원인 진단하에서는 경제성장으로 일자리를 창출한다는 것이 중심적인 정책 대안이 된다. ‘일자리가 최고의 복지’라는 주장으로 다른 모든 복지와 소득보장의 문제를 일자리 문제로 환원해 버리는 오류마저 범한다. 일자리 부족이 근로빈곤의 원인이라는 진단은 절반만 옳은 진단이다. 일자리가 필요하기는 하지만, 그것이 좋은 일자리가 아니라면 소용없다는 사실은 따로 증거를 댈 필요도 없이 ‘근로빈곤’이라는 개념 자체가 보여주는 바이다. 일을 하는데도 가난하다는데, 그 원인이 일자리가 부족해서라고 진단하는 것은 논리적으로도 맞지 않는다.

실직이 빈곤을 초래하는 주요 기제인 것은 사실이다. 취업을 함으로써 빈곤을 탈출하게 되는 사람이 많은 것도 사실이다. 그리고 이렇게 취업과 실업을 반복하는 사람들이 근로빈곤층의 상당 부분을 차지하고 있을 뿐 아니라 이들은 빈곤선 아래로 떨어졌다가 빈곤선 위로 넘어서기를 반복하는 것도 사실이다. 그러나 이런 사례를 들어 이들에게 일자리를 제공하는 것으로 문제 해결이 가능하다고 보는 것은 옳지 않다. 현상적으로 볼 때, 빈곤의 위험은 실직에서 오는 것일 수 있지만, 보다 정확하게는 고용불안정에서 오는 것이다. 임시직과 일용직, 영세자영자, 공공근로 참여자가 취업빈곤층의 88.5%를 차지하는데(고용노동부, 2011), 이들이 취업과 실업을 반복하는 것은 당연하다. 이런 정황인데, 이들이 실직해서 가난해지는 것이니 일자리를 찾아주는 것이 해답이라고 진단하는 것은 매우 부적절하다.

근로빈곤을 초래하는 첫째 요인이 고용불안정이라면, 둘째 요인은 저임금이다. 일자리 부족(또는 실직)에서 근로빈곤의 원인을 찾는 사람들은 제아무리 저임금 일자리라도 하지 않는 것보다는 낫다는 논리를 내세워 ‘취업우선(job first)’ 정책을 추진한다. 하지만 일이 없는 것이 문제가 아니라 일을 하는데도 임금이 너무 낮아서 빈곤하게 된다면 이야기는 달라진다. 이병희(2011)에 따르면, 2009년에 취업을 한 적이 있는 사람 중에서 빈곤자와 비빈곤자의 연간근로일수나 일일근로시간 수는 크게 차이가 나지 않았다. 차이는 시간당 근로소득에서 벌어졌다. 빈곤 여부를 설명하는 데 기여하는 비율을 따지자면, 시간당 근로소득이 75.5%를 차지하는 데 비해, 연간근로일수는 18.2%, 일일근로시간은 6.3%를 설명할 뿐이다.

근로빈곤을 초래하는 셋째 요인은 일자리가 사회보장체계와 연결되지 않는다는 데 있다. 즉, 사회보험 미가입이다. 우리나라는 일을 하지 않는 시기 동안은 사회보험을 통해서 소득수준을 일정하게 보장하겠다는 사회보장체계를 가지고 있다. 일을 해서 소득이 있는 동안에 사회보험에 가입이 되어 있다면, 일자리의 상실이 곧 빈곤으로 이어지지 않는

다는 것을 의미한다. 그러나 현실적으로 저임금 불안정 일자리가 사회보험에 가입된 일자리일 가능성은 매우 낮다. 취업빈곤층의 73.9%는 사회보험에 가입되어 있지 않은 비공식 일자리에 취업하고 있다(이병희, 2011).

요약하자면, 근로빈곤의 원인은 일자리 부족으로 설명될 수 없으며, 따라서 그 해답도 취업알선으로 환원될 수 없다. 근로빈곤의 원인은 좋은 일자리의 부족에서 찾아야 한다. 근로빈곤을 초래하는 원인은 고용의 불안정성, 저임금, 그리고 일자리와 사회보장 간 연계의 단절이다.

2. 복지의존이 문제인가, 소득보장 사각지대가 문제인가?

가난한 사람들은 이들의 복지의존성 때문에 가난을 벗어나지 못하는 것인가? 복지의존성이 문제라고 직접적으로 주장하는 경우는 많지 않다. 의존할 만한 복지를 제공했느냐는 반론이 금방 나올 것이기 때문일 것이다. 그러나 내심으로는 복지의존성을 문제 삼는 입장이 분명히 있는데, 이런 입장은 국민기초생활보장제도 생계급여의 탈수급률이 낮다는 데서 의존성의 근거를 찾는다. 탈수급률은 높여야 한다. 이를 위해 제도개선도 필요할 것이다. 그러나 기초생활보장제도의 낮은 탈수급률은 복지의존성으로 해석되기 어렵거나 근로빈곤이 증가하는 원인으로 보기는 더욱 어렵다. 대상자가 너무나 적기 때문이다.

복지의존성 때문에 빈곤이 해소되지 않는 것이 아니라 제공되는 복지가 너무 미약하기 때문에 빈곤이 해소되지 않는다. 소득보장의 사각지대가 너무 큰 것이 문제이다. 소득보장체계는 크게 사회보험제도와 사회부조, 그리고 보편적 수당의 결합으로 구성된다. 우리나라는 보편적 수당이 거의 없는 상태에서²⁾ 주로 사회보험제도와 사회부조에 의존하고 있다. 사회보험제도를 소득보장 기능을 중심으로 살펴보자면, 건강보험에는 질병급여제도가 없어서 질병으로 인한 소득중단에 대비하는 사회보험기능이 없으며, 고용보험과 국민연금도 법적으로 특정 집단을 배제하지 않지만 실제 가입률이 낮아서 커다란 사각지대의 문제를 노정하고 있다.

취하위 소득계층의 일부는 생계급여를 통한 사회부조를 받고 있고, 안정적인 좋은 일자리를 가진 임금근로자는 사회보험을 통해서 소득중단에 대비하고 있지만, 그 중간에 있는 많은 근로자들은 어떤 공적인 소득보장체계의 보호도 받지 못하고 있다. 이렇게 소득보장체계가 미비하다는 것이 근로빈곤의 원인이다.

2) 대표적인 보편적 수당제도는 아동수당과 노후수당이다. 우리나라는 아동수당제도가 도입되어 있지 않고, 노후수당은 기초노령연금제도가 있는데, 이는 급여 수준이 낮고 대상도 전체 노인의 70%로 제한되어 있다.

3. 고용서비스 비효율이 문제인가, 고용-복지 연계서비스의 단절이 문제인가?

일자리 부족이 근로빈곤의 원인이라는 진단의 다른 측면은 고용서비스의 효율성과 효과성을 문제 삼는 것이다. 공공고용서비스의 이용률이 낮고 취업알선에 성공하는 비율이 낮다는 판단에서 서비스의 민간위탁을 늘리는 등의 시도를 하고 있다. 그러나 결과가 만족스럽다는 평가는 들리지 않는다. 필자가 보기에 고용서비스의 결과가 만족스럽지 않은 이유는 근로빈곤층에게 필요한 것이 고용서비스만이 아니기 때문이다. 이들에게는 생계급여가 필요하다. 생계급여를 지급하면서 그 기간 동안 고용서비스를 제공하여 구직을 돕는 선진국의 제도들이 왜 도입되었는지 살펴볼 일이다. 취업알선과 생계급여 이외에도 이들 근로빈곤층에게는 다른 사회서비스와의 연계도 절실히 필요하다. 근로빈곤 가구 중에서 절반은 가구 구성원 중에 장애인, 노인, 아동 등 돌봄을 받아야 할 취약자가 있다는 통계가 이런 필요성을 뒷받침한다(고용노동부, 2011). 돌봐야 할 가족이 있는 상황에서 근로빈곤층이 적극적으로 구직활동을 하거나 안정적인 일자리를 갖기는 어렵기 때문에 이들에 대한 돌봄서비스도 함께 제공되어야 한다.

IV. 대안적 사회정책의 원칙과 방향

이 절에서는 노동시장에 정합적으로 작동하는 사회안전망, 근로빈곤을 해소할 사회안전망을 설계하기 위한 원칙은 무엇인지 논의한다. 먼저 사회안전망제도를 논의하기에 앞서 저임금 일자리, 나쁜 일자리가 획기적으로 줄어들어야 한다는 전제조건을 언급하고, 소득보장제도의 이론적 기반으로 사회적 시민권을 논의한다. 마지막으로 사회적 시민권의 실현을 위한 소득보장의 원칙은 무엇인지 논의한다.

1. 전제조건: 일자리의 질

비현실적인 이야기이긴 하지만, 좋은 일자리가 충분히 많이 있다면 사회안전망의 필요성은 현저히 줄어들 것이다. 반대로 노동시장에서 불안정하고 저임금이며 사회보험 미가입인 일자리를 대량으로 만들어낸다면, 근로빈곤에 대응하기 위해서 사회안전망이 깊어져야 할 부담은 엄청난 것이 된다. 그 어떤 사회안전망제도를 가지고도 근로빈곤의 문제를 해소하기는 어려운 지경이 될 것이다. 그러므로 사회안전망을 어떻게 설계할 것인지를 논의하기에 앞서서 나쁜 일자리를 획기적으로 줄이는 것이 급선무이다.

어떻게 해야 좋은 일자리가 늘어날 것인지를 논의하는 것은 이 글의 범위를 벗어난다. 하지만 근로빈곤 문제에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 다음 두 가지는 반드시 바로잡아야 하는데, 하나는 최저임금 문제이며 다른 하나는 비정규직 문제이다. 우리나라는 최저임금의 수준이 낮을 뿐 아니라, 법정최저임금의 준수율도 매우 낮은 상태이다. 2011년에 최저임금 미만 근로자의 규모는 약 200만 명으로 전체 근로자의 10.8%에 달한다. 단계적으로 최저임금을 올려가야 할 뿐 아니라, 5인 미만 사업장에도 적용을 확대해 나갈 방안이 강구되어야 할 것이다. 근로감독행정의 강화를 통해서 준수율을 높여가야 한다. 비정규직 감축을 위해서는 무분별한 외주화와 사내하도급을 억제할 방안을 마련하는 것이 최우선 과제인데, 이를 위한 공공부문의 선도적 역할이 요구된다.

2. 소득보장의 이론적 기반: 사회적 시민권

국가가 효과적인 소득보장체계를 운영해야 할 당위성은 사회적 시민권을 보장해야 할 국가의 책무에서 나온다. 사회권(사회적 시민권)은 20세기를 지나오면서 자본주의적 계급체계에 대항하여 성취한 시민권으로서(Marshall, 1964), 일차적으로는 ‘탈상품화’와 긴밀한 연관성을 가지고 있다. Esping-Andersen(1990)이 탈상품화를 ‘노동시장 참가와 상관 없이 사회적으로 용인될 만한 생활을 영위할 수 있는 정도’라고 정의할 때, 여기에는 두 가지 의미가 동시에 들어 있다. 하나는 필요한 사람이라면 누구에게나 급여(소득)가 제공되어야 한다는 보편적 권리의 의미이며, 다른 하나는 급여의 소득대체율이 높아서 생활수준을 유지할 수 있어야 한다는 의미이다.

그런데 탈상품화만으로는 사회권을 실현하는 데 부족함이 있다는 비판이 페미니즘 흐름으로부터 제기되었다. 누구라도 경제적으로 독립할 수 있는 여건이 마련되어야 한다는 의미에서 유급노동으로의 접근권이 강조되었다. 이러한 비판은 Marshall의 사회권 개념이 최소한의 경제적 복지뿐 아니라 사회적 자산을 공유할 권리, 그리고 사회가 제공하는 표준적인 시민적 삶을 살 권리까지를 모두 아우르는 개념이었다는 점, 즉 소득이전과 서비스를 넘어서 적극적 사회참여까지를 포함하는 개념으로 폭넓게 정의되었다는 사실과 맥을 같이한다(Stephens, 2010). 최소한의 경제적 안정이 아니라 교육, 적극적 노동시장정책, 보건의료, 일가족양립정책에 이르기까지 시민권의 영역은 확장되어 왔다. 본 연구와 관련해서 보자면, 복지국가가 실현하고자 하는 사회권은 최소한의 소득을 보편적으로 보장하는 기초보장권과 일정한 생활수준을 유지할 만한 소득보장의 권리, 그리고 노동을 통해 사회에 통합될 권리를 포괄하는 개념이다.

서구에서 복지국가는 자본주의가 낳은 새로운 사회현상이었던 ‘임금노동자의 문제’에 대응하는 과정에서 탄생하였다. ‘임금노동자의 문제’에 대한 대답은 두 가지 방식으로 나

타나게 되었는데, 하나는 노동과 자본 간 힘의 불균형에 기인한 부적절한 근로조건과 저임금, 고용불안으로부터 노동자를 보호하는 제도로 등장했다는 것이며(고용보호), 다른 하나는 고용이 단절되었을 때 임금노동자와 그 가족의 생계를 위한 소득보장제도로 자리 잡았다는 것이다(사회적 보호). 사회적 시민권의 실현을 위해서는 고용보호와 사회적 보호의 결합이 요청되었다.

3. 몇 가지 원칙들

노동시장에 정합적인 사회안전망의 구축을 위해서는 다음과 같은 원칙이 고려되어야 한다. 첫째, 보편적 수당과 사회보험, 그리고 잔여주의적 사회부조라는 세 가지 제도가 적절한 수준으로 구성되어야 한다. 현재 우리나라는 사회보험에 주로 의존하고 있어 조세에 기반한 보편적 수당과 사회부조 양쪽에서 강화가 필요하다. 사회보험은 비스마르크 식으로 기여와 급여가 임금수준에 연동되는 방식으로 설계되어 있는 소득보장체계에서 ‘임금노동’은 특별한 의미를 갖는다. 이 시스템에서 개인은 임금노동자의 지위를 매개로 사회권에 접근할 수 있는 통로가 열린다. 그러나 이 시스템이 임금노동에 기반을 두고 있다는 사실 때문에, 완전고용의 종언, 점증하는 실업, 그리고 노동시장의 유연화에 더 취약하다는 문제가 드러나고 있다. 노동유연화는 임금노동과 사회적 보호를 연계하는 것을 어렵게 만드는데, 계약 형태의 다양화는 고용된 상태와 그렇지 않은 상태를 구분하기 어렵게 만들고 결과적으로 사회적 보호 체계가 기반하고 있는 기초가 와해되기 쉽기 때문이다(Zimmermann, 2006). 요컨대, 사회보험에만 집중적으로 의존하는 소득보장체계는 조세재정에 기반한 소득보장제도로 보완되어야 한다.

둘째, 현재 우리나라가 사회보험에 주로 의존하고 있는 이상 사회보험의 사각지대를 없애지 않으면 근로빈곤의 해소는 불가능하다. 현재 우리나라의 소득보장제도는 정규직 임금노동이라는 근로계약의 기반이 취약하면 원활하게 작동되기 어려운 시스템이다. 그러나 임금이 낮다거나, 고용기간이 짧다거나, 비정규적인 고용형태로 계약한다는 것은 현실적으로(또는 기술적으로) 사회보험을 적용하기 어렵게 만드는 요인이 될 수는 있으나, 이것이 일부 노동자들을 근로이력에도 불구하고 소득보장체계에서 배제하는 현실을 정당화할 수는 없다. 취약노동자를 사회보험으로부터 배제하는 것은 사회권 보장이라는 복지국가의 역할을 방기하는 것이다.

독일과 프랑스와 같은 사회보험체계를 가진 서유럽국가는 노동시장의 이중구조화에 대해 주변적 노동력에게는 조세에 기반한 사회부조나 보조금 제도로 지원하는 사회보장체계의 이중구조화로 대응해 왔다. 즉, 정규직 임금노동이라는 근로계약과 사회보험제도를 통해서 전 국민을 하나의 사회적 보호 틀 안에 포괄해왔던 대륙유럽국가들이 노동시

장의 이중구조화에 직면하여 기존의 사회보험체계를 위축시키면서 대신 사회부조와 저소득 보조금을 확대하는 방식을 취함에 따라 더 이상 기존의 통합적이고 연대적인 체계를 유지하지 못하고 있다는 비판이 있다. 그러나 이차노동시장의 규모가 매우 큰 형태로 노동시장의 이중구조화가 심화되고 있는 우리나라에서는 사회보험으로부터 배제된 사각지대라는 형태로 사회보험이 이중화되어 있다는 점에서 문제가 더 심각하다. 모든 근로자를 대상으로 하는 제도를 도입하고도 실질적 가입 확대를 위해 노력하지 않음으로써 사회보장의 사각지대를 방치한다는 점에서, ‘이중구조의 암묵적 제도화’라고 이해할 수 있다. 유럽의 경우, 조세를 기반으로 저소득층 보호제도를 확대함으로써 빈곤문제에 대해서는 어느 정도 대응을 했다고 평가되지만, 우리나라는 사회보험과 사회부조가 둘 다 적용되지 않는 커다란 영역이 있기 때문에 현재 상태로는 사회보험이 오히려 불평등을 확대하는 결과를 초래할 가능성이 있다. 그러므로 우리나라에서 복지와 고용의 연계를 고민할 때 최우선으로 고려하여야 할 원칙은 모든 노동자가 일자리를 통해서 소득보장체계에 연결될 수 있도록 해야 한다는 것이다. 달리 말하자면, 사회보험의 사각지대를 해소하는 것이 최우선적인 과제이다.

셋째, 고용서비스와 복지서비스의 유기적 연계를 가능하게 하는 전달체계를 구축하여야 한다. 물리적으로 하나의 공간을 써야 통합된 서비스를 제공할 수 있다고 주장하려는 것이 아니다. 고용서비스와 생계급여, 그리고 기타 사회서비스는 어느 쪽에서 먼저 시작하는지에 상관없이 통합적으로 연계되어야 한다.

V. 정책과제

이상과 같은 원칙하에서 시급히 추진되어야 할 정책적 과제는 다음과 같다. 첫째, 사회보험의 사각지대를 해소하여야 한다. 우리나라 재분배의 근간이 사회보험으로 되어 있는 이상 사회보험의 사각지대를 방치하고서는 근로빈곤을 줄여나갈 수 없다. 현재 저소득층에 대한 사회보험료 지원방안이 제출되어 있는데, 지원대상과 지원금액을 너무 낮게 책정하면 소기의 목적을 달성할 수 없다는 사실을 인식하여야 한다. 사회보험료를 지원함으로써 사회보험에 가입된 일자리를 늘리자는 이 제도는 서유럽 몇몇 국가에서 채택한 사회보험료 면제제도와는 전혀 다른 제도라는 점을 언급하고자 한다. 사회보험의 보장을 받지 못하는 일자리를 만들어 내는 방식으로는 근로빈곤이 더욱 양산될 뿐이다.

둘째, 적극적 노동시장정책과 생계지원을 결합한 한국형 실업부조를 도입할 필요가 있다. 사회보험은 소득이 있는 기간 중에 보험료를 납부한 자에게 수급권이 있는 것이므로

사회보험의 사각지대를 없애는 노력을 한다고 하더라도 소득보장의 사각지대가 완전히 없어지는 것은 아니다. 우리나라와 같은 노동시장 구조 하에서는 조세에 기반한 부조를 통한 소득보장체계의 보완이 필요하다. 현행 취업성공패키지와 같은 정책은 이를 위한 작은 실험이라고 할 수 있다. 이런 제도를 성공적으로 확대 적용할 수 있는 방안이 강구될 필요가 있다.

셋째, 고용서비스와 복지서비스의 유기적 연계를 가능하게 하는 전달체계를 구축하여야 한다. 앞서 고용서비스의 결과가 만족스럽지 않은 이유는 근로빈곤층에게 필요한 것이 고용서비스만이 아니기 때문이라고 하였다. 생계급여를 지급하면서 그 기간 동안 고용서비스를 제공하고, 동시에 필요한 다른 사회서비스도 받을 수 있도록 연결해주는 시스템으로의 재설계가 필요하다. **KL**

<참고문헌>

- 고용노동부(2011), 「근로빈곤층 지원정책」, 고용과 사회안전망 포럼 발표문(미간행), 노사정위원회.
- 이병희(2011), 「근로빈곤 문제의 현황과 대책」, 고용과 사회안전망 포럼 발표문(미간행), 노사정위원회.
- 장지연(2012), 「사회보험 사각지대와 이중노동시장의 제도화」, 이병희 외, 『사회보험 사각지대 해소방안 연구』(발간예정), 한국노동연구원.
- Emmenegger, P., S. Hausermann, B. Palier and M. Seeleib-Kaiser(eds.)(2012), *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies* (Forthcoming), Oxford: Oxford University Press.
- Palier, Bruno and Kathleen Thelen(2011), 「이중구조화와 제도적 상보성: 프랑스와 독일의 노사관계, 노동시장, 복지국가의 변화」, 『노동시장 이중구조와 근로빈곤층에 대한 복지국가의 대응』, 국제심포지엄 자료집, 한국노동연구원.
- Stephens, John(2010) “The Social Rights of Citizenship”, *The Oxford Handbook of The Welfare State*, Oxford University Press.
- Zimmermann, Benedicte(2006) “Changes in Work and Social Protection: France, Germany and Europe”, *International Social Security Review* 59(4).