

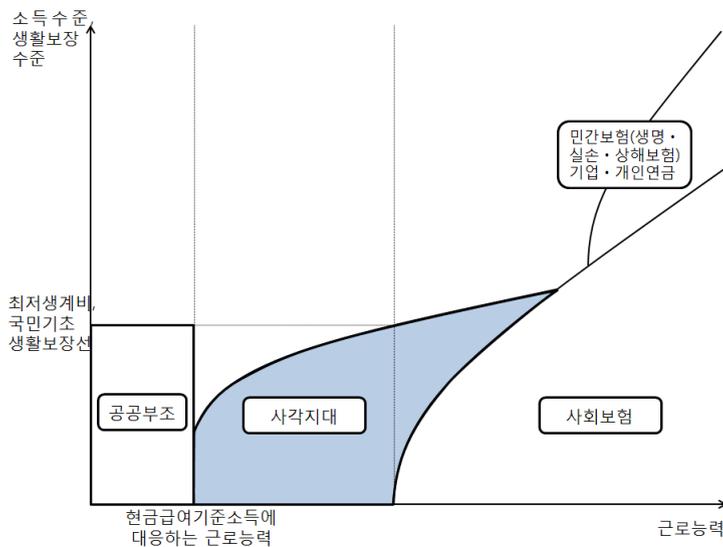
복지정책 분야

허재준*

◆ 사회보장체계의 사각지대 축소

우리나라 사회보장체계에서는 노동시장 참여자 중 사각지대에 있는 참여자들이 현금급여뿐만 아니라 사회서비스 및 현물급여에 대해 접근하는 것을 제한받고 있다. 그리하여 복지의 보편성 정도가 제약되고 복지 체감도가 높지 못하다. 전반적으로 보면 사회보험과 공공부조를 양대 안전망으로 하고 소득공제 혜택과 다양한 복지프로그램이 이를 보완하는 구조로 되어 있는데(그림 1 참조), 사각지대가 커서 보완적 복지프로그램의 혜택이 사각지대에 있는 사람들에게는 귀착되지 못하고 있기 때문이다.

[그림 1] 현행 한국의 사회적 보호체계의 구조



* 한국노동연구원 선임연구위원(hurjj@kdi.re.kr).

산재보험, 건강보험, 국민연금, 고용보험은 우리나라의 대표적인 보편복지제도로 자리매김하게 되었지만 아직 사각지대는 넓다. 전체 임금근로자의 1/4 내외가 사회보험의 일부 혹은 전부에 가입되어 있지 못하다. 소득이 최저생계비 이하인 가구원에게 지급하는 기초생활보장급여도 최저생계비 미만 가구의 약 50%, 빈곤가구의 25~35%만이 수혜하고 있다. 나머지 최저생계비 이하의 빈곤가구원은 부양 의무자에 의해서나 재산을 줄여 생계를 유지해야 한다.

광범위한 사각지대와 함께 복지프로그램의 수혜대상이 편중되는 특징은 과거 경제개발과정에서 확립된 복지체계의 유산이다. 과거와 달리 시장의 힘이 소득불평등을 심화시키고 복지욕구가 강하게 부각되고 있는 현실에서는 반드시 극복해야 할 정책과제가 되고 있다. 사각지대 축소를 위해서는 단순히 사회보험료 지원과 같은 유인제도의 확대만으로는 소기의 성과를 거두기 힘들다. 사회보험료 징수과정을 소득세 원천징수와 일치시키는 방향으로 강화하고 그에 맞추어 피험자관리체계를 혁신해야만 사회보험 사각지대를 획기적으로 줄일 수 있고, 건강보험료 부담의 형평성을 제고시키고 부과체계의 합리화도 가능할 것이다.

◆ 고용 - 복지 연계를 위한 급여제도 개선

우리나라의 현금급여 구조를 통찰하여 적절히 다른 사회복지서비스와 연계해 노동시장 참여율을 높이고 근로빈곤층을 줄이는 일은 복지정책과 일자리 정책의 새로운 과제로 부각되고 있다. 지난 4~5년간 경험한 것처럼 성장이 과거와 같이 일자리를 창출하고, 일자리 창출이 복지수요를 줄일 것으로 생각한 정책기조로는 이와 같은 차원의 정책 필요성에 대해 효과적으로 대응할 수 없었다. 새 정부는 고성장을 구가하던 경제개발 시대의 복지체계 유산이 가진 한계를 극복하고 현재 세계 경제를 규정하고 있는 기술진보, 세계화로 인한 경제사회구조 변화에서 안정적 경제기반과 지속가능한 복지체계를 구축하기 위해서는 이러한 정책도전에 적극적으로 대처해야 한다.

우리나라의 사회보장체계에서 지급되는 현금급여는 근로능력의 유무(有無) 내지 다소(多少)의 차원과 급여수령조건이 주어지는 소득보장급여 내지 노동시장 참여능력 제고와 관련된 능동화 차원에서 정리해 볼 수 있다(그림 2 참조). 이러한 현황에 기초해서 제반 현금급여들을 근로능력에 따라 체계적으로 재편하는 전략계획을 수립할 필요가 있다. 모든 소득계층에 대한 사회보험료 부과기반을 마련하고(사회보험료는 소득세와 함께 납부하고 소득세 면세점 이하자도 소득신고와 사회보험료 납부), 급여 간 연계강화를 통해 사회보험 가입률과 가입기간을 제고하며(예컨대 취업촉진프로그램에 적극적으로 참여하는 실업급여수급자의 실업급여 수급기간, 육아휴직급여 수급기간에 대한 국민연금 크레딧),

[그림 2] 근로능력정도와 급여 성격에 따른 현행의 현금급여 구조



- 주: 1) 사회보험료 지원은 소득보장의 의미보다는 비공식 저임금 일자리를 공식적 일자리로 전환하기 위한 취지로 실시되고 있어 소득보장급여로만 보기에겐 무리가 있지만 소득지원을 하여 공식화를 유인한다는 의미에서 소득보장성 급여로 분류하였고, 최저임금제도는 소득보장의 의미를 갖는 제도지만 임금에 관한 규제로서 명시적 급여가 아니므로 포함시키지 않음.
- 2) 실업급여는 전통적으로 소극적 노동시장정책 수단이자 소득보장의 의미가 크지만, IAP 등을 통해 능동화 프로그램과 연결되어가는 경향이 강하고 실업인정과정에서 이를 지향해야 한다는 장기적 의미부여를 포함하여 능동화(activation) 급여로 분류함.

소득공제·세액공제의 상한 설정, 소득수준에 따른 사회서비스 이용료 차등화를 통해 보편적 서비스를 실시하면서도 소득분배 상태를 개선하는 것 등은 전략계획이 포함되어야 할 내용의 구체적인 예이다.

노동시장 참여자가 반드시 사회보장제도에 포괄되도록 하는 원칙을 확립하기 위해서는 다음과 같은 조치들이 필요하다. 먼저 연간 근로기간이 충분히 긴 경우 비전통적형태 근로종사자를 최대한 사회보험 내에 포괄하도록 한다. 그리고 동종 근로자끼리 공제제도를 활성화하도록 장려하여 근로형태에 대한 판단기준과 과정에 대한 실천적 기준을 확립한다. 이와 함께 연간 근로시간이 짧은 노동시장 참여자 및 자영자에게는 실업급여와 퇴직급여가 결합된 개인별 저축계좌제도를 통해 스스로 안전망을 갖추도록 하는 등 근로형태에 맞는 급여제도를 확립하여야 한다. 나아가 ‘장기적으로’ 국민연금과 기초노령연금은 건강수명 이후부터 수급이 개시되도록 하는 한편, 건강이 허락하는 한 노동시장 참여를 촉진하는 방식으로 노동시장 제도, 규제, 유인정책을 강화한다는 목표 아래 제반 관련 제도를 개선해 나가야 할 것이다.

현금급여와 사회서비스 연계 강화를 위해서는 특히 취업취약 근로빈곤층에 대한 통합적 고용지원서비스 전달체계를 마련하고 취업활동수당에 사회서비스를 연계하여 제공하는 체계를 확립하여야 한다. 이를 통해, 생계보장 복지나 재직자뿐만 아니라 취업지원복

지 대상자의 근로의욕증진이나 실질적 노동시장 참여과정에서 고용서비스를 보완하는 맞춤형 복지서비스가 제공될 수 있는 체계를 확립해야 한다.

◆ 고용 및 복지 서비스 연계를 위한 전달체계 개선

근로무능력자만을 대상으로 한 생활보호제도 대신 근로능력자에게도 최저생활을 보장하는 취지의 기초생활보장제도를 2000년도에 도입한 우리나라는 근로의무를 강조하는 요소를 출범 당시부터 제도 내에 포함하고 있다. 그러나 취업알선서비스와 직업훈련서비스로 대표되는 고용서비스 내의 각종 서비스 연계나, 고용서비스와 복지서비스를 연계한 서비스를 제공하는 데에는 아직 걸음마 단계에 있다.

전달체계 개선의 문제는 단순히 8만여 명에 달하는 자활대상자, 일정한 근로능력증진 프로그램을 마친 경력단절여성, 탈북자, 교화대상자 등에 대한 보건복지부·여성가족부·통일부·법무부와 고용노동부의 서비스 체계를 어떻게 조율하고 개선해야 하는가를 넘어, 복지지출 증가에도 불구하고 복지체감도는 그다지 증가하지 않는 현실을 어떻게 극복하느냐 하는 문제와도 밀접한 관련이 있다.

근로가능빈곤층, 저소득구직자에 대해 생계보호와 함께 취업지원서비스를 제공하되 근로가능빈곤층에 대한 기존 패러다임 변화를 통해 취업지원복지를 강화하고 확대하는 방안은 다음과 같은 방향에서 추구하는 것이 적절하다.

- 기존 기초생활보장급여 수급자 중 근로가능자는 분리해 부조성 급여를 지급하는 적극적 취업촉진 프로그램(activation program)에 참여하도록 한다.
- 사후적 빈곤탈피 보조보다 빈곤추락 예방 개념에 입각한 프로그램을 운영하되 부조성 급여를 지급하는 적극적 취업촉진 프로그램을 권리성 ‘제도’로 도입하기보다는 현행처럼 프로그램 형태로 유지하되 훈련기간에 실질적으로 생계유지가 가능하도록 활동수당을 인상하고 부양가족 수 등을 고려하여 급여지급을 차등화할 필요가 있다.
- 특히 빈곤탈피를 위한 적극적 프로그램 전달체계의 목표를 확립하고 그 방향을 제시함으로써 고용-복지 전달체계의 청사진을 마련하되 자활센터 등은 고용서비스 전달자의 하나로 역할할 수 있도록 제도를 조율한다.

이와 일관성을 갖는 고용서비스 및 복지서비스 전달체계는 현재 각 부처가 가지고 있는 장점을 살리되 고용서비스와 복지서비스의 통합적 전달 혹은 맞춤형 전달을 가로막는 장애를 극복하는 방향으로 조율하는 하는 것이다. 고용서비스가 발달하는 과정에서 고용노동부의 고용센터 이외에 여러 부처가 담당부처의 정책대상자에 대한 독자적인 고용서비스 체계를 별도로 구축해 왔고, 각 지방자치단체도 독자적인 고용서비스기관을 설치·

〈표 1〉 중앙부처 및 지자체의 공공고용서비스기관

중앙부처, 지자체 단위	서비스제공기관
고용노동부	고용센터, 노사발전재단 전직지원센터
여성가족부	여성새로일하기센터, 다문화가족지원센터, 여대생커리어개발센터 등
보건복지부	지역자활센터(지자체), 일자리원스톱센터, 한국노인인력개발원, 대한노인회 취업센터, 한국장애인개발원 등
통일부	하나센터(북한이탈주민 지역적응센터)
국방부	국방취업지원센터
국가보훈처	제대군인취업지원센터
광역자치단체	서울시일자리플러스센터, 경기도일자리센터 등
기초자치단체	일자리센터 혹은 주민자치센터의 취업알선창구

운영하고 있다(표 1 참조).

고용-복지 통합적 서비스 제공을 위한 전달체계 개선을 위한 청사진은 일거에 조직을 통합하거나 한 건물 안에 기존 서비스 전달기관을 모아 놓고 원스톱 서비스 제공을 지향하기보다 단계적 접근법을 취하는 것이 적절하다고 판단된다. 그것은 다음과 같은 제도 개선점을 염두에 두고 전달체계를 개선해야 함을 의미한다.

지자체 및 중앙부처가 갖고 있는 모든 고용서비스 제공 기관이 맹목적으로 원스톱취업 지원서비스를 지향하는 것은 올바른 방향이 아니다. 근로역량형성단계까지는 자활센터, 여성새로일하기센터, 하나센터, 법무보호복지공단이 맡되, 근로역량이 일정 단계에 이르면 고용센터로 하여금 취·창업 역량평가를 하도록 하고 맞춤형 복지서비스와 함께 취업 지원서비스를 제공하도록 한다. 이를 위해서는 현재 자활역량평가를 위한 사례조정회의에 고용서비스 전문가가 참여하는 것처럼, 취·창업역량 평가와 맞춤형 서비스 제공과정에 복지서비스 전문가가 참여하는 사례조정회의를 두고 희망리본사업 등 제반 중앙부처의 취업지원프로그램과 취업성공패키지 사업을 통합 운영해야 한다. 고용서비스 제공의 중추기관인 고용센터는 직원들이 순환보직에 따라 근무하는 것을 지양하고 전문화된 집단으로 발전할 수 있도록 조직운영원리를 바꾸어야 한다. [11]

