

# KLI 고용·노동 리포트

K o r e a L a b o r I n s t i t u t e

2011. 11. 30 | 통권 제10호(2011-10) |

## 고용친화적 복지전략

### [ 요약 ]

- 고용친화적 복지를 위해서는 소득발생시 사회보험료를 원천징수하고 피보험자를 관리하는 징수체계 혁신을 통해 근원적으로 사각지대 축소를 도모하며 그 과정에서 기업의 부담을 덜어주기 위한 보조적 방법으로 한시적으로 사회보험료 지원정책을 실시해야 함.
- 필요한 사회서비스 중 공급되고 있지 않거나 임시적으로만 공급되는 서비스를 발굴하여 안정적 공급구조를 확립하고, 민간 영역의 공급 주체 형성을 촉진하며 품질 관리와 수요자 중심성을 강화하는 것은 고용친화적 복지의 다른 한 축임.
- Iversen and Wren(1998)은 성장률이 낮아진 서비스경제 시대에 재정안정, 소득형평, 고용증가를 모두 만족시킬 수는 없다고 한 바 있으나, 현재 한국에는 트릴레마적 상황과는 다르게 삼자 모두를 만족시킬 수 있는 여지가 존재함.
- 징수제도 개선이 소득불평등을 완화하기 위한 사각지대 축소와 상보관계에 있어 재정안정과 소득불평등 개선을 동시에 도모할 여지가 있음.
- 현행 사회(복지)서비스 공급과정에 정부가 적극적으로 개입하여 사회(복지)서비스 공급시장 구조와 전달체계를 개선한다면 소득불평등을 완화하면서 안정적 일자리를 늘릴 수 있는 여지가 존재함.

## 복지 논쟁의 시사점

- 정치권과 학계에서 진행 중인 복지 논쟁에 대한 다음과 같은 쟁점들은 단순히 어느 한 견해를 채택한다고 해서 다른 견해를 무시할 수만은 없는 측면을 내포하고 있음.
  - 예산배분 과정에서 성장 예산과 복지 예산이 상충적이기에 좀 더 나은 복지를 위해서라도 일단은 성장을 더 배려해야 하는 것 아닌가?
  - 인구구조 변화만으로도 2009~2050년 간에 보수적으로도 GDP 대비 13.9%포인트의 복지비 지출이 증가할 예정인데 새로운 복지프로그램 도입은 신중해야 하고 무엇보다 재정안정성을 추구해야 하는 것 아닌가?
  - 어떤 복지프로그램을 보편적으로 공급하고 어떤 것을 선별적으로 공급해 주어야 하는가?
- 복지 논쟁의 쟁점들은 한국의 복지전략을 정비할 때 가져야 할 다음과 같은 문제의식들을 대표하고 있음.
  - 근로유인을 저하시켜 노동공급을 줄임으로써 성장을 감소시키는 경향이 있는 복지서비스를 공급하는 과정에서 초래될 수 있는 성장잠재력 훼손을 어떻게 방지하거나 최소화할 것인가?
  - 저출산·고령화에 따른 재정수요 증가, 통일비용과 같이 상수에 가까운 이러한 미래 영향 요인을 고려한 상태에서 장단기적으로 어느 정도의 조세부담률을 지향하고 새로운 복지 재원은 어떻게 마련할 것인가?
  - 한국 사회가 추구해야 할 분배 정의는 무엇이고 어떤 형태여야 하는가? 복지 수요자들에게 어떻게 맞춤형으로 복지를 공급할 것인가?
- 이러한 쟁점들은 서로 상충되기보다는 한국의 복지전략이 갖추어야 할 필요조건들을 이루고 있음.
  - 일자리를 제공하는 것이 최상의 복지이자 건강한 복지전략이라면, 복지서비스 공급과정에서 초래될 수 있는 성장잠재력 훼손을 방지하거나 최소화해야 함.
  - 일자리 창출을 극대화해서 일자리와 복지의 선순환을 가져오려면 노동시장 활성화를 도모하고 노동시장 내에서 시장소득 불평등이 악화되지 않게 하는 정책은 복지전략의 중요한 근간이 되어야 마땅함.
  - 재정의 지속가능성을 확보하기 위해서는 보다 넓은 세원, 보다 많은 납세자를 확보해야 하고 이는 보다 많은 경제활동 참여와 일자리, 그리고 일자리의 질을 높이는 것과 밀접한 관련이 있음.
  - 적극적 복지전략은 시장경제가 갖는 근본적 한계를 보정하고, 시장경제로 파생되는 위험들을 복지수혜자에 따라 맞춤형으로 제공하면서 그 내용을 사회권으로 정의하는 방식을 취할 것임.

## 고용친화적 복지전략의 필요조건과 사각지대 축소

- 고용친화적 복지전략은 앞에서 제시한 조건들과 더불어 다음과 같은 특징들을 구현해야 함.
  - 생애 어느 과정에서도 부담은 하지 않고 단지 필요에 따라서만 서비스를 요구하는 것이 아니라 적절한 부담을 하면서 필요한 때에 적절한 수준의 서비스를 공급받는 체계로 만듦으로써 경제주체들로 하여금 근로생애 동안 적극적으로 노동시장에 참여하게 하는 원칙을 구현해야 함.
  - 특정 사회서비스가 공급되고 있지 않음에도 불구하고 그 공급이 이루어지는 체계를 구축하는 일을 등한히 하면서 임시적 혹은 간헐적으로만 서비스를 공급하고 소득공제나 세금감면을 해주거나 보조금을 주고 나머지는 모두 개인에게 맡기는 정책 기초에서 적극적으로 서비스 공급체계를 구축함으로써 사회서비스 분야의 안정적 고용을 창출해야 함.
- 사회보험은 우리나라 사회보장제도의 근간이자 대표적인 보편적 복지제도임.
  - 외환위기를 계기로 실업자 사회안전망 확충 차원에서 고용보험의 적용범위가 1인 이상을 고용하는 전 사업장으로 확대되었고, 이를 필두로 2000~2003년 사이에 산재보험, 건강보험, 국민연금 모두 1인 이상 전 기업으로 적용범위를 확대하였으나 이는 법률적 확대일 뿐 실질적으로는 사각지대가 아직 넓음.
  - 2004년 일용직까지 고용보험 적용범위가 확대되었음에도 불구하고 아직도 고용보험 미입자가 447만 명에 달함.
  - 이는 전체 적용대상 임금근로자의 31.2%, 전체 임금근로자의 26.2%에 이르는 규모이며, 특히 1~4인 규모 사업장 근로자의 60.1%, 5~9인 사업장 근로자의 42.3%가 사각지대에 놓여 있음.
- 노동시장 내 고용 지위가 열악할수록, 즉 사회안전망이 필요한 집단일수록 사회보험 가입률이 낮아 사각지대 축소는 구조적 접근법을 필요로 하고 있음.
  - 고용보험의 비정규직 가입률은 정규직 가입률의 59.6% 수준이며, 5인 미만 사업장 근로자의 가입률은 전체 정규직 가입률의 36.3%, 저임금근로자의 가입률은 정규직 가입률의 42.4%에 그치고 있음.
  - 임의가입제도 도입에도 불구하고 자영업자는 실질적으로 실업에 대비한 제도적 사회안전망이 존재하지 않으므로 단순히 고용보험 가입률 제고 이상의 접근이 필요함.
  - 저임금근로자 노동시장에서 사업주와 근로자가 상대방의 사정을 고려하거나 미래소득보다는 현재소득을 훨씬 더 크게 생각하여(miopcy) 쉽게 사회보험 미가입에 동의하는 경향이 있음.

### 사각지대 축소를 위한 올바른 접근법

- 사회보험 혜택을 받지 못하는 집단의 범위를 최소화하기 위해 정부는 5인 미만 사업장에서 일하며 최저임금 120% 이하를 받는 임금근로자들에 대해 고용보험과 국민연금 보험료 부담의 1/3을 정부가 지원하는 정책을 2012년 하반기부터 시행할 예정이다.
  - 정부의 사회보험료 보조가 효과를 발휘해 추가적으로 사회보험에 가입하는 근로자가 이러한 규모를 현저히 능가할 때에야 사회보험료 지원제도 시행의 의미가 있을 것임.
  - 이미 가입되어 있는 근로자, 즉 4인 이하 사업장 근로자의 24.7%, 5~9인 사업장 근로자의 50.4% 중 소득이 120% 이하인 사람에 대한 사회보험료 보조는 사중효과가 있음.
  - 현재 사회보험 사각지대에 있는 근로자가 광범위한 이유는 단순히 비용 크기 그 자체 때문이라기보다는 그 비용과 무관하게 부담하지 않아도 아무런 문제가 없는 데 기인함.
  - 따라서 적극적 동의에 의해, 때로는 소극적 동의에 의해 이루어진 사회보험 미가입이 정부가 계획하고 있는 정도의 사회보험료 지원으로 크게 줄어들거나 해소되기는 어려움.
- 사회보험료 지원만으로 사각지대를 축소하려는 노력은 실질적 보장증대 효과를 거

의 거둘 수 없음에도 불구하고 있는 것처럼 보이게 하며, 상당한 예산 낭비가 있음에도 불구하고 명분이 좋아 아무도 비판하려 하지 않거나 비판하기 어려운 재정지출이라는 의미에서 ‘나쁜 정책’이 될 가능성이 높음.

- 취지는 훌륭한데 효과는 미미한 정책프로그램들은 심각한 문제를 노정할 때까지는 아무도 손을 대지 못하는 경향이 있고 이러한 정책프로그램이 늘어나는 것은 복지체계의 지속가능한 엔진을 고장나게 하는 대표적인 이유 중의 하나임.
- 이런 프로그램이 하나 둘 늘어나고 항구적인 것이 된다면 재정이 감당하지 못한다는 면에서 좀 더 근본적 접근법이 필요함.

- 징수체계 개혁 없이 사회보험료 지원으로 사각지대를 해소하려는 방안은 사각지대 내의 근로자는 혜택이 없는 근로자라는 점에만 주목해 어떻게 하면 수혜 범위를 늘릴 수 있는가를 생각함으로써 나온 정책프로그램임.
  - 부담하지 않았더라도 그 이유를 불문하고 조건을 갖추면 일방적 수혜가 가능하다고 담세자들을 교육하고 있고, 부담을 조금이라도 해서 지금보다 훨씬 많은 혜택을 받을 수 있는 가능성을 가로막고 있으며, 결과적으로 지속가능성을 위협하고 차세대의 부담을 늘리고 있다는 점은 혜택이 없는 것보다 더 큰 문제임.

- 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 필요함.

■ 이러한 제반 문제점들을 극복하고 사각지대를 축소함으로써 우리나라 복지체계의 질적 향상을 도모하는 방법은 징수기관을 국세청으로 일원화하고 꾸준히 사회보험료 부담주체에 대한 제도나 기준을 정비해 나가는 데에 있음.

- 사각지대 해소의 핵심은 사회보험료 징수방식과 긴밀히 연결되어 있으며 사회보험료 납부를 소득신고와 연계해서 사회보험료 납부 기반과 피보험자 기반을 확충하는 것임.

- 설사 소득세 부과대상이 아니더라도 소득이 있는 사람에게 사회보험료를 납부하게 하고 필요한 경우 복지급여를 제공하는 것이 보편적 복지의 필요조건임.

- 그러나 국민건강보험공단은 국세청의 소득신고자 정보를 가져다 쓸 수도 없을 뿐더러 소득신고자로 하여금 사회보험료 납부를 강제하는 데 예전과 다름없이 한계가 있기 때문에 이러한 일을 하기 어려움.

- 선협적으로만 판단하면 국세청의 소득신고 정보를 국민건강보험공단과 공유하면 될 것처럼 보이지만 이에 대한 근거법이 없어 국세청이 반대하면 국민건강보험공단은 속수무책임. 설사 근거법을 설치하더라도 국세청의 징수강제력과 국민건강보험공단의 징수강제력은 현저한 차이가 있음.

### 현행 징수통합제도의 한계와 국세청을 통한 징수통합의 의의

■ 정부는 2011년부터 징수기관을 국민건강보험공단으로 일원화하여 사회보험료를 통합징수함으로써 보험료 납부 편의성을 증진하고, 징수중복업무 효율화를 통해 행정비용을 절감하여 절감된 인력과 비용을 사회보험서비스 확대에 돌리고자 하였음.

- 하지만 징수통합을 할 때 통합징수의 형식만을 중요시함으로써 사각지대를 축소할 수 있는 수단이 된다는 점을 간과한 것으로 판단됨.

- 현재의 사회보험료 통합징수 방식은 보험망 내의 사람들에게 소소한 편의를 제공하는 데 의의가 있으며 보험료 부과기준을 통일하고 정부의 각종 정책에 4대 보험 피보험자 정보를 이용하는 부수적 효과들도 있음.

- 그러나 행정비용을 절감하여 절감된 인력과 비용을 사회보험서비스 확대에 돌릴 수 있는 가능성은 희박하고 설사 그렇게 하더라도 국민건강보험공단이 사

각지대 축소를 위해 할 수 있는 일은 거의 없음.

- 한국의 대표적 보편복지 프로그램이자 사회복지제도의 근간인 사회보험급여가 보편적으로 제공되지 못하는 상태에 있음.
  - 이런 상태에서 관대한 다른 보편적 서비스를 도입하는 것은 한편으로는 편중된 서비스를 만들고, 다른 한편으로는 소외지대를 제대로 보호하지 못하는 구조를 고착시키는 결과를 낳을 것임.
  - 이는 복지체계의 왜곡을 심화시키므로 사회보험 사각지대 축소는 복지체계 정비에서 그 무엇보다 시급한 일임.
- 현재 사회보험은 강제보험임에도 불구하고 정작 피보험자 관리가 되고 있는 사람에게만 실업급여나 국민연금의 급여청구 권리가 주어지고 있음(물론 급여 수급요건을 충족하는 피보험자에 한함).
  - 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 사회보험급여 수급권을 확보할 수 없음.
  - 피보험자 관리와 보험료 납부가 소득신고 및 소득세 원천징수 시점에서 함께 이루어진다면 이러한 가능성은 상당부분 불식될 수 있음.

- 이때 나머지 고용주와 근로자의 적극적 담합에 의한 사회보험 가입 누락을 감독하는 일은 현재보다는 단호한 방법으로 이루어질 수 있음.

- 징수제도 개혁을 통한 근본적 접근에 의해 사각지대를 축소하는 것은 고용친화적 복지전략에 중요한 의의가 있음.
  - 일을 했던 사람, 즉 국가공동체 재생산에 기여를 했던 사람이 노후나 빈곤상태에 빠졌을 때 기여 정도에 따라 보호와 서비스가 제공되어야 함.
  - 이를 위한 상식적이고도 명백한 전제 조건은 근로생애기에 피보험자로서, 기여자로서의 기록이 있어야 한다는 것임.
  - 그럼에도 불구하고 아직까지 이러한 원칙을 확립하지 못하고, 한편에는 어떤 혜택도 못 받는 집단이 존재하는 반면, 다른 한편에는 제도권 밖에서 일하면서 사회복지 급여도 받는 방식으로 이중의 혜택을 누리는 사람이 다수 존재하여 의무(비용부담)와 권리(복지수혜)의 조화의 측면에서 불공정을 잉태하는 근원이 되고 있음.
- 요컨대 사각지대 축소를 위해서는 ①보험료 징수제도를 획기적으로 개선하고 ②그 과정에서 정부가 보조금을 지급(사회보험료를 지원)하는 방식으로 변화과정의 충격을 완화하며 ③사회보험이 보호하지 못하는 취약계층을 위해서 보완적 안전망을 제도화하고 확충해야 함.

- 사회보험료 지원과 같은 유인제도는 징수체계의 급격한 변화가 현재 사각지대에 있는 근로자들과 그 고용주들의 비용을 증가시켜 부적응으로 인한 여러 가지 사회비용이 발생할 수 있는 가능성을 염두에 두고, 이행과정을 원활히 하기 위해 과도적 조치로 활용하는 것이 타당함.
- 한편 징수제도 개선과 사회보험료 지원에도 불구하고 사회보험 사각지대를 아무리 축소하더라도 각 사회보험제도의 원리에 충실하고 제도적 정합성을 추구하는 과정에서 구조적으로 불가피하게 사각지대에 놓일 수밖에 없는 일부 노동시장 참여자들이 존재함.
- 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 없으므로 상호의무형 능동화 프로그램을 확충해야 함.
- 필요한 사회서비스를 포착하고 공급하는 방법에는 복지정책의 원칙과 준칙을 세우고 그것을 추구하는 과정에서 현재 결핍되어 있는 사회서비스를 식별하는 접근법이 현실적임.
- 취약계층 참여를 목적으로 하는 사회서비스 일자리 사업은 그간의 사업운영 과정에서 나타난 평가를 바탕으로 하여 필요함에도 불구하고 공급되지 않았던 사회서비스를 공급하고 그 시장을 조성하는 방향으로 개선하는 것도 실질적 접근법의 하나임.
- 식별을 위해 세워야 하는 준칙의 예로는 여성 경제활동참가율 증진을 위한 보육서비스 개선, 상호의무형 능동화 프로그램의 확충, 경제활동참여자에게 사회서비스 우선공급과 같은 것이 될 수 있음.
- 고용서비스나 자활서비스 과정에서 단순한 일자리 알선, 훈련명령에서 벗어나 정신치료, 심리상담과 같은 서비스를 연계시키는 것은 고용친화적 복지전략체계에서 현재 결핍되어 있는 사회서비스를 발굴하는 한 가지 예임.

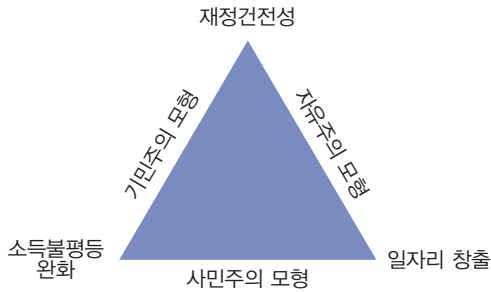
## 필요한 사회서비스 발굴과 공급 원칙

- 필요한 사회서비스 중 공급되고 있지 않거나 임시적으로만 공급되는 서비스를 발굴하여 안정적 공급구조를 확립하고, 민간영역의 새로운 주체 형성을 촉진하며 품질관리와 수요자 중심성을 강화하는 것은 고용친화적 복지의 다른 한 축임.

## 복지국가의 삼자택이적 상황(Trilemma)과 한국

- Iversen and Wren(1998)은 성장률이 낮아진 서비스경제 시대에 재정안정, 소득형평, 고용증가를 모두 만족시킬 수는 없다

〈그림 1〉 서비스경제시대 복지국가의 삼자택이(三者擇二)적 상황(Trilemma)

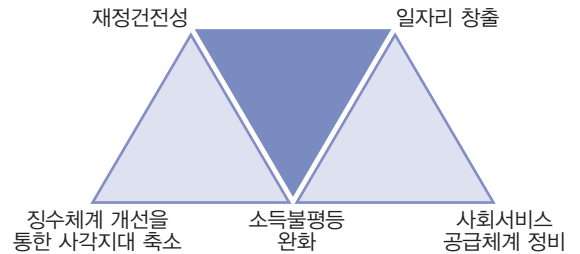


자료 : Iversen and Wren(1998).

고 한 바 있으나(그림 1), 다음과 같은 점을 고려할 때 현재의 한국 현실은 Iversen and Wren의 트릴레마적 상황과는 다르게 삼자 모두를 만족시킬 수 있는 여지가 존재함(그림 2).

- 하지만 징수제도 개선이 소득불평등을 완화하기 위한 사각지대 축소와 상보관

〈그림 2〉 복지국가의 삼자택이(Trilemma) 삼각형과 한국이 추구해야 할 복지전략의 중첩된 삼각형



계에 있어 재정안정과 소득불평등 개선을 동시에 도모할 여지가 있음.

- 현행 사회(복지)서비스 공급과정에 정부가 적극적으로 개입하여 사회(복지)서비스 공급시장 구조와 전달체계를 개선한다면 소득불평등을 완화하면서 안정적 일자리를 늘릴 수 있는 여지가 있음.

허재준 (한국노동연구원 선임연구원)  
hurj@kli.re.kr / 02-3775-5570

※ 본 자료는 한국노동연구원 홈페이지 [www.kli.re.kr](http://www.kli.re.kr) 을 통하여 항상 보실 수 있습니다.



발행인: 김승택 / 편집인: 장흥근 / 편집·교정: 정 철  
150-740 서울시 영등포구 은행로 30  
Tel : 02-3775-5514 / Fax : 02-3775-0697 / [www.kli.re.kr](http://www.kli.re.kr)