

## ■ 제2부 ■

사회통합을 위한 차기 정부의 사회복지정책 의제\*

---

\* 이 글은 2007.10.17 제 10회 코리아포럼 ‘차기정부의 외교안보 및 사회통합정책 방향’의 2부 발제문임.

[발제문2]

사회통합을 위한 차기 정부의 사회복지정책 의제 \_신동면

I. 지속가능한 발전적 사회복지를 향하여 .....	65
II. 포괄적 사회보장체계의 구축 .....	68
1. 사회보험의 포괄성 제고	
■ 비정규직의 사회보험 적용확대	
■ 사회보험 운영기관의 통합과 국세청의 보험료 징수	
■ 사회보험료의 형평성 제고	
2. 기초생활보장의 사각지대 해소	
■ 사회복지 전담 공무원의 확충	
■ 근로능력이 있는 수급권자의 욕구에 따른 개별급여 제공	
■ 범주적 공공부조의 강화	
3. 지속가능한 노후소득보장제도 구축	
■ 특수직역 연금의 개혁	
■ 기초 연금의 강화	
4. 아동을 위한 복지제도의 확대	
■ 아동수당의 도입	
■ 빈곤아동을 위한 교육복지 강화	
5. 사회서비스 확대	
■ 사회서비스 분야의 사회적 일자리 창출	
■ 사회서비스의 공공성 강화와 일과 가정의 양립 지원정책	
■ 지역사회 중심의 통합적 사회복지서비스 전달체계 확립	
III. 학습복지체계의 구축 .....	77
■ 적극적 노동시장 사업에 대한 도약투자	
■ 평생학습 체계 구축	
IV. 근로복지체계의 확립 .....	78
■ 유희인력의 노동시장 참여 촉진	
■ 비정규직의 정규직으로 이동 촉진	
■ 연세자영업자 대책	
■ 근로를 통한 탈빈곤 유인	
V. 지속가능한 발전적 사회복지 추진 전략 .....	80



## 사회통합을 위한 차기 정부의 사회복지정책 의제

신동면

### I. 지속가능한 발전적 사회복지를 향하여

한국은 1997년 경제위기 이후 심화되어 온 소득의 양극화 문제에 대해 효과적으로 대응하지 못해 왔다. 김대중 정부에서 이루어진 사회보장제도의 확대와 노무현 정부의 사회복지에 대한 우호적 태도에도 불구하고 소득분배의 불균형과 양극화가 심화되어 왔다. 차기 정부는 한국 사회에서 소득양극화 문제를 해결하고 사회통합을 강화하여야 한다는 과제를 피해 갈 수 없다. 이러한 과제를 추진하기 위하여 소득의 재분배를 목적으로 하는 조세 및 사회복지 정책이 핵심적 역할을 담당해야 한다. 물론 조세를 사회정의와 관련해서만 고려할 수 없다. 재정정책은 개인 및 기업의 경제행위에 영향을 미치고, 더 나아가 기업 경쟁력에 영향을 주기 때문이다. 차기 정부는 사회복지정책 형성과정에서 경쟁력을 염두에 두어야 하며, 조세가 갖는 다양한 사회경제적 효과를 고려하여야 한다.

그런데 차기 정부가 직면한 사회복지 정책환경은 우호적이지 않다. 사회복지를 위한 정부재원은 제한되어 있는데, 양극화와 고령화에 따른 사회복지 수요는 계속해서 증대하고 있다. 2008년도부터 당장 기초노령연금의 도입과 노인장기요양보장제도의 시행으로 수 조원의 재원을 새롭게 필요로 한다. 고도성장이 옛 추억이 되어버린 경제상황에서 세율을 높이지 않고 정부 세수입을 확대하기 힘들고, 사회복지 재원을 확충하기 위하여 세율을 올리자는 주장은 정치적으로 수용되기 어려워 보인다. 또한, 한국경제는 경제성장에도 불구하고

하고 양질의 괜찮은 일자리가 늘어나지 않고 있다. 즉 제조업 분야의 일자리가 줄고 일자리의 확대는 서비스업을 중심으로 이루어지고 있을 뿐이다. 그 결과 노동시장에서 일자리 양극화가 갈수록 심화되어 소득의 양극화를 부추기고 사회복지에 대한 잠재 수요를 키우고 있는 실정이다.

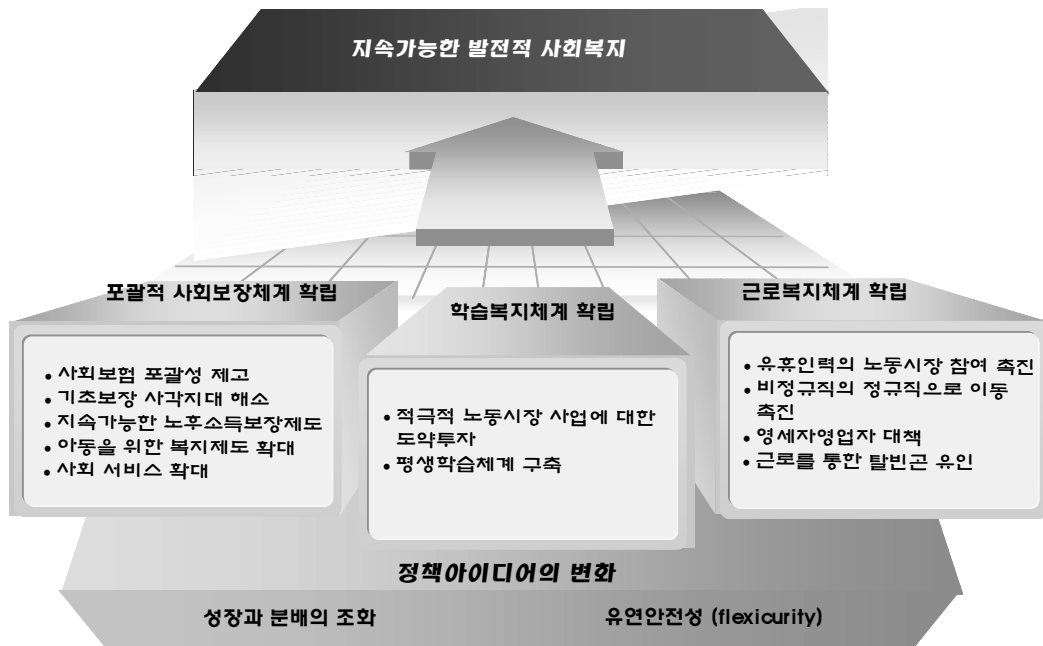
이와 같은 정책 환경에 직면하여 차기정부는 사회정책과 관련하여 올바른 정책 아이디어(policy idea)를 지니고 있어야 한다. 무엇보다도 먼저 차기정부는 성장과 분배가 조화될 수 있으며, 양립 가능하다는 정책 아이디어를 확고하게 지녀야 한다. 성장은 균형발전과 공정분배를 가져올 수 있는 방식으로 이루어져야 하며, 분배는 새로운 고용을 창출하고 성장 잠재력이 확대되도록 하여야 한다. 이와 같은 성장과 분배의 선순환구조를 형성하기 위해서 원활한 경제성장이 지속되어야 한다. 성장이 없으면 정부의 재정적자가 확대되고 결국 사회보장제도를 지속시킬 수 없다. 또한 성장을 선도하는 부문의 성과를 경제 각 부문에 고루 확산하는 것은 성장기반을 조성하기 위하여 필수적이다. 그리고 정부는 사회복지정책을 통하여 노동력의 재생산 과정에 개입함으로써 노동공급을 증가시키고 노동생산성을 높일 수 있어야 한다.

다음으로 차기정부는 노동시장의 유연성(flexibility)과 사회보장의 안정성(security)을 적절히 조화시키는 ‘유연안정성(flexicurity)’을 정책아이디어로 삼아야 한다. 1980년대 세계화와 급속한 기술진보에 따른 서비스경제로의 이행이 진척되면서 규제중심의 보호적 노동시장 시스템의 문제점이 제기되었다. 일자리 문제에 성공적인 대부분의 선진 국가들은 해고관련 각종 규제와 유기계약, 단시간 근로계약 및 파견근로와 관련된 규제를 완화하였다. 동시에, 실업자를 보호하기 위하여 사회보장체계를 통한 사회안전망을 구축하고 직업훈련제도의 강화를 모색하였다. 잘 알려진 대로, 네덜란드와 덴마크의 유연안정성 모델은 고용관계에서 높은 유연성, 완비된 사회안전망체계, 근로자의 활성화를 추구하는 적극적 노동시장정책이 결합되어 경제적 성과를 이끌어 온 것이다.

차기 정부는 우선 적극적 노동시장정책 프로그램과 사회안전망 확충으로 노동시장 내에 안정성과 정책에 대한 신뢰를 확보하여야 한다. 이를 바탕으로 고용 관련 법규제도의 유연화를 추진해야 한다. 노동시장의 기능은 노동시장의 이중구조를 해소하는 방향에서 노동시장의 유연성과 안정성의 균형을 도모하고, 사회안전망은 실업급여, 최저

임금, 기초생활보장제도, 근로장려세제(EITC) 등의 제도설계를 촘촘히 하여 사각지대를 해소하고, 적극적 노동시장 정책을 통하여 노동시장 탈락자와 빈곤층의 노동시장 진입을 촉진하는 방향으로 나가야 한다.

요컨대, 차기정부의 사회복지정책은 성장과 분배의 선순환을 확립하는 데 도움이 되고, 유연안전성을 실현하는 쪽으로 재편되어야 한다. 이러한 맥락에서 사회복지정책의 재편방향으로 ‘지속가능한 발전적 사회복지(sustainable developmental social welfare)’ 라는 개념을 제시한다. ‘지속가능한 발전적 사회복지’는 사회정책과 경제정책의 제도적 보완성-한 제도의 존재가 다른 제도의 효율성을 증가시키는 관계-를 전제하며, 사회복지가 경제성장에 기여할 수 있어야 한다는 것을 강조한다. 우리나라의 사회복지체계가 ‘지속가능한 발전적 사회복지’로 재편되기 위해서 차기 정부는 적어도 다음과 같은 세 가지 과제들을 추진하여야 한다.



## II. 포괄적 사회보장체계의 구축

한국 사회보장제도가 안고 있는 가장 큰 문제는 사회적 위험으로부터 전체 국민을 보호한다는 본연의 역할을 제대로 수행하지 못한다는 것이다. 이는 ‘사회보장제도의 사각지대’ 문제라고 불린다. <표 1>의 2006년 11월 현재 ‘노동부 비정규직 통계조사’에 따르면, 비정규직의 사회보험 가입률은 고용보험 36.3%, 국민연금 38.2%, 건강보험 40%로 매우 낮은 수준이다. 비정규직을 자발적 비정규직과 비자발적 비정규직으로 구분해 보면, 특히 비자발적 비정규직의 사회보험 가입률이 매우 낮은 수준이라는 것을 알 수 있다. 여전히 사회보험에서 적용 배제된 사회적 취약집단이 대규모로 존재하는 것이 현실이다.

<표 1> 정규직과 비정규직간 사회보험 적용의 차이

구분	정규직 (%)	비정규직 (%)		
		전체 평균	자발적	비자발적
고용보험	64.7	36.3	56.3	15.1
국민연금	76.1	38.2	59.3	15.8
건강보험	76.1	40.0	61.3	17.4

자료: 노동부, '06년 비정규직 통계조사 결과분석 보고.

사회보험의 적용배제의 문제는 대부분 열악한 임금과 불안정한 고용상태라는 노동시장 상황 때문에 발생한다. 그러므로 노동시장의 고용안정성을 높이는 것이 사회보험의 적용배제 문제를 해결하기 위한 근본적 대책이 될 수 있다. 그러나 동시에 사회보험의 적용배제는 제도 운영과 관련된 행정능력의 부족이나 부적절한 제도 때문에 발생할 수 있기 때문에 이에 대한 대책이 필요하다.

한편, 사회보험으로부터 보호를 받지 못하는 취약계층은 국민기초생활보장 제도를 통하여 보호를 받아야 하지만, 공공부조의 급여자격 조건이 지나치게 엄격하거나 자격심사가 제대로 실행되지 않는 등의 이유로 기초생활을 보장받지 못하는 저소득 빈곤층이 상당 규모로 존재한다. 사회보험과 공공부조에서 나타나는 사회보장제도의 사각지대 문제는 대한민국의 헌법 정신(제 34조 1

항 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다)을 구현하기 위하여 시급히 해결되어야 한다. 또한 노동시장의 유연화 경향이 피할 수 없는 선택이라면, 고용불안 해소를 위해서도 사회보장제도의 사각지대 문제가 해결되어야 한다.

## 1. 사회보험의 포괄성 제고

### ■ 비정규직의 사회보험 적용확대

사회보험의 가입률을 보면, 국민연금과 고용보험에서 임시직과 일용직을 포함한 비정규직의 가입률이 현격하게 낮다. 사회보험에서 적용 배제된 비정규직 중 대다수는 근로상태에 있지만 노동시간 부족과 낮은 임금, 실업과 취업의 반복 등으로 노동시장에서 불안정한 지위에 놓여 있고 빈곤에 빠질 가능성이 높은 잠재적 빈곤층이다. 이들은 국민기초생활보장제도의 수급자로 선정되고 자 하는 욕구와 일을 통하여 자립하고자 하는 욕구를 동시에 지닐 수 있다. 차기 정부는 비정규직의 사회보험 적용확대를 강력히 추진하여 잠재적 빈곤층이 사회보험을 통하여 보호받을 수 있도록 해야 한다. 특히, 일자리를 상실한 근로자가 생계유지를 위한 최소한의 소득을 실질적으로 보전할 수 있도록 노동이동이 빈번한 비정규직과 설립 및 소멸이 빈번한 영세사업자와 등을 고용보험 틀 내로 끌어들이는 방안이 필요하다. 예를 들어, 사업주가 고용보험 적용을 회피하지 못하도록 조세 및 사회보장운영체계를 연계 혹은 통합하는 것을 고려해 볼 수 있다. 또한, 사회보험의 가입확대를 위하여 저임금 근로자에게 제공하는 취업연계 급여의 일부를 사회보험에 대한 피용자 기여분으로 전환하도록 하고, 사회보험 가입의 유인을 높이는 방안을 고려할 수 있다.

### ■ 사회보험 운영기관의 통합과 국세청의 보험료 징수

한국의 사회보험 적용확대 과정을 보면, 사회보험 행정능력의 부족으로 인하여 제도적 차원의 적용배제가 계속해서 발생하고 있다. 차기정부는 사회보험



관련 행정능력의 제고를 위하여 사회보험 운영기관의 통합을 추진하여야 한다. 사회보험 운영기관의 통합은 사회보험간의 연계성을 높이고, 가입자를 식별하여 단일 기준에 따라 보험료를 부과·징수할 수 있는 능력을 제고시켜 기여회피 같은 역유인 기제를 완화하는 데 기여할 수 있다. 또한, 사회보험 행정체계의 통합은 급여를 지급하는 행정능력을 향상시키고, 관리운영체계의 효율성을 획기적으로 높일 것이다.

이와 함께, 차기정부는 사회보험 적용 징수 업무를 국세청으로 이관하여야 한다. 그리하여 기존의 4대 사회보험 운영기관은 서비스 기관으로 변모시켜 건강보험에 대한 정보제공과 사례관리, 연금수급자의 노후설계 상담, 산재환자의 재활지원 등 보험가입자에 대한 서비스를 강화하도록 해야 한다.

## ■ 사회보험료의 형평성 제고

사회보험에 대한 국민들의 불신과 불만은 사회보험의 포괄성을 높이는 데 커다란 장애요인으로 작용한다. 사회보험에 대한 불신은 국민연금에서 보는 바와 같은 제도의 지속가능성에 대한 것뿐만 아니다. 보다 현실적으로 사회보험 보험료 부담의 공평성을 둘러싸고 근로자와 자영업자 간 갈등이 존재한다. 차기정부는 자영업자의 소득과약을 위한 인프라 개선 노력을 지속적으로 전개하여 자영업자와 직장가입자간 사회보험료의 형평성을 높여야 한다. 또한, 사회보험의 사각지대를 해소하기 위하여 소득세를 부담하는 인구를 꾸준히 확대해가는 조세제도의 개혁이 필요하다.

### 2. 기초생활보장의 사각지대 해소

## ■ 사회복지 전담 공무원의 확충

국민기초생활보장제도의 사각지대 해소를 위해 부양의무자 기준의 합리화, 재산의 소득환산제 개선 등이 대안으로 논의되어 왔다. 참여정부 집권기간 동안 이러한 제도개선 노력은 상당 정도 이루어졌다. 차기정부는 기초생활보장의

수급율을 높이기 위하여 기초보장제도 운영을 위한 인프라 개선에 주력하여야 한다. 왜냐하면, 소득인정액 기준이나 부양의무자 기준을 충족하지만, 실제로는 급여의 대상으로 포괄되지 못하는 비수급 빈곤층이 상당수 존재하기 때문이다. 이들을 위하여 차기정부는 다른 무엇보다 기초생활보장 업무를 맡고 있는 일선 사회복지 전담 공무원을 확충하고 이들이 사회복지 관련 업무에 전념할 수 있도록 업무조정을 단행하여야 한다. 그리하여, 공공부조 수급권자들의 급여 수급을 위한 접근성을 높이고 자격 심사가 제대로 수행될 수 있도록 함으로써 기초생활보장의 사각지대 해소를 위하여 노력하여야 한다.

### ■ 근로능력이 있는 수급권자의 욕구에 따른 개별급여 제공

국민기초생활보장제도는 생계, 의료, 주거, 교육 급여 등을 통합급여의 형태로 제공한다. 그 결과 수급권자로 선정되면, 위에서 열거한 급여를 모두 받을 수 있지만, 수급권자에서 탈락하게 되면 모든 급여를 수급할 수 없다. 근로능력이 없는 수급권자의 경우 통합급여를 제공하는 것이 바람직하나, 근로능력이 있는 수급권자에게는 욕구에 따라 개별급여를 제공하는 것을 고려해야 한다. 특히, 근로능력이 있는 수급권자에게 생계급여가 보충급여의 형태로 제공되기 때문에 근로동기를 떨어트릴 수 있다. 따라서 근로능력이 있는 수급권자에게는 생계급여를 통한 소득의 직접적 보전은 최소화하고, 가계지출의 보전을 위하여 욕구에 따라 의료 및 주거급여를 개별급여 형태로 제공하는 것을 고려해야 한다.

### ■ 범주적 공공부조의 강화

경로연금, 저소득 모부자가정 지원, 장애수당, 장애아동 부양 수당 등은 빈곤층 중에서 특정한 인구학적 기준을 충족하면 지급하는 범주적 공공부조에 해당한다. 그런데 이러한 제도들은 최저생계비의 130-150% 범위에서 수급자격이 결정되어 기준이 서로 상이하며, 급여의 성격이 애매하고 급여수준이 낮다는 문제를 안고 있다. 노령기초연금의 시행과 함께 경로연금이 대체되겠지만, 나머지 범주적 공공부조제도는 지속될 것이다. 차기 정부는 나머지 범주

적 공공부조 제도들도 정비·확대하여 국민기초생활보장제도와 연계하는 방식으로 운영되어야 한다.

차기정부는 범주적 공공부조의 자격기준을 국민기초생활보장제도의 소득인정액 기준을 준용하여 가구의 소득인정액이 최저생계비의 150% 이하가 되면 급여 수급자격을 부여하도록 해야 한다. 아울러, 범주적 공공부조의 급여수준을 올려야 한다. 그리고 범주적 공공부조를 수급하는 대상자 가운데 기초생활보장제도의 수급요건을 갖춘 집단은 기초생활 수급권자로 인정하도록 한다. 그리하여 잠재적 빈곤층에 대한 범주적 공공부조를 강화하게 되면 국민기초생활보장제도의 수급자 규모와 급여액은 감소하는 결과를 가져올 수 있다.

### 3. 지속가능한 노후소득보장제도 구축

#### ■ 특수직역 연금의 개혁

참여정부는 국민연금과 특수직역 연금제도의 개혁을 통하여 지속가능한 노후 소득보장제도의 구축을 추진하고자 하였다.<sup>1)</sup> 2007년 7월 국민연금법의 개정을 통하여 보험료율은 그대로 두고 급여 대체율을 감소하는 쪽으로 바꾸었다. 그러나 이미 재정적자가 심각한 수준에 이른 특수직역 연금제도의 개혁은 손을 대지 못하였다. 기획예산처가 국회에 제출한 2008년 정부예산안을 보면 공무원연금 적자 보전액은 1조2684억원으로 올해(9725억원)보다 30%나 늘어나 있다. 여기다 군인연금 적자 보전액 9492억원을 합치면 내년에 국민 세금으로 채워주어야 할 공무원·군인연금의 적자보전액은 2조 2176억원에 이른다. 공무원연금은 1993년부터, 군인연금은 1973년부터 이미 적자가 나기 시작하였고, 적자폭이 지속적으로 확대되어 지금처럼 밀 빠진 독에 물 붓기 식으로 국민 세금을 쏟아 붓는 지경에 이르렀다. 차기 정부는 공무원연금과

1) 2007년 7월에 개정된 국민연금법에서는 국민연금의 재정안정화를 목적으로 보험료율은 그대로 하지만 급여수준은 소득대체율 60% (평균소득 40년 가입자 기준)에서 당장 내년에 50%로 내리고, 이후부터 2028년까지 0.5%씩 낮춰 최종적으로 2028년에 40%가 되도록 하였다. 이와 함께 기초노령연금제를 도입하여 전체 노인(2008년 1월 1일 70세 이상에서 시작하여 7월에 65세 이상으로 변경)의 하위 60%를 대상으로 기초연금을 국민연금 산식 A값(국민연금가입자 평균 월소득액)의 5%에 해당하는 금액을 지급하기로 하였다(2028년까지 20년에 걸쳐 5% 올리기로 함).

군인연금의 연금 급여구조 및 제도를 조속히 바꾸어야 한다.

한편, 전 국민을 노령, 장애 및 사망으로 인한 경제적 위협으로부터 보호하기 위한 사회보험 방식의 연금제도는 사회적 연대성과 형평성을 확보하는 제도이어야 한다. 이는 공무원·군인 연금제도가 공무원을 위한 특혜여서는 안 된다는 것을 의미할 뿐만 아니라, 동시에 국민연금제도에서 시행되고 있는 사회적 보호의 수준이 공무원연금제도에서도 동일하게 관철되어야 한다는 것을 의미한다. 따라서 차기정부는 국민연금제도와 특수직역연금의 통합을 신중하게 고려해야 한다.

## ■ 기초연금의 강화

2007년 7월의 연금개혁은 낮은 수준의 기초연금과 낮은 수준의 국민연금(소득비례연금)이 결합된 안이며, 이 중 국민연금의 삭감계획은 큰 폭이며 구체적인 반해 이를 보완할 기초연금 확충 및 재정계획은 모호하다.<sup>2)</sup> 결국 국민연금 소득의 대폭적인 하락을 겪을 중상위 소득계층은 지금보다 사적 연금제도에 훨씬 더 의존해야 할 것으로 보인다. 특히 임금 근로자에게만 제공되는 퇴직금이 근로자의 절반 정도만 포괄하고 있고, 그나마 중간정산제가 일반화되어 있으며, 일시금이 아닌 연금형태의 퇴직연금이 매우 드문 상황(퇴직금의 퇴직연금으로의 전환율은 5%가 채 안 됨)에서 중상위 소득계층은 노후소득을 위하여 민간 금융기관이 판매하는 개인연금에 의지할 수밖에 없을 것이다. 결국, 2007년 7월의 연금개혁은 중상위계층의 공적 노후소득보장체계에 대한 의존을 떨어뜨리고, 사적 연금제도가 지금보다 훨씬 큰 역할을 하도록 재편해 감에 따라 공적 노후소득보장제도의 연대적 기능, 사회 통합기능이 약화될 수밖에 없다. 이러한 상황에서 국민연금제도가 지니는 소득재분배 기능이 약화되는 것을 막기 위하여 기초보장 부분을 강화하는 급여산식의 개선이 필요하다.

2) 일례로 월소득 180만 원 근로자가 국민연금에 30년 가입하는 상황을 가정한다면 약 90만원 정도였던 연금급여액은 58만 원에 불과하게 된다(2038년 수급 가정, 현재가치 기준). 이 노인이 하위소득자 60%에 속해 기초연금을 받는 경우, 전체 연금액은 74만원이 되지만, 기초연금을 받지 못하는 경우에 전체 연금액은 58만원이 된다. 어느 경우든 연금급여의 하락은 명확하다.

#### 4. 아동을 위한 복지제도의 확대

##### ■ 아동수당의 도입

사회복지의 목표가 ‘사회적 취약집단의 인간다운 생활을 보장한다’는 것은 사회복지에 대한 소극적 이해방식이지만 사회복지의 최소한을 보여 준다는 점에서 맞는 말이다. 일반적으로 사회적 취약집단은 장애인, 노인, 아동 등 스스로 노동시장에서 일을 하여 자립하기 어려운 사람들을 일컫는다. 우리나라에서는 사회적 취약집단을 보호하기 위하여 범주적 공공부조 제도, 즉 경로연금, 저소득 모·부자가정지원, 장애수당, 장애아동 부양수당 등을 시행하고 있다. 이 제도들은 저소득 빈곤층에 속하는 노인과 장애인에게 급여를 선별적으로 제공하는데, 급여수준이 낮다는 문제를 안고 있다. 그러나 사회적 취약집단에 속하는 집단들 중에서 노인과 장애인을 위한 대책은 아동을 위한 사회복지제도에 비하면 훨씬 양호한 수준이다. 우리나라는 아직까지 아동의 인간다운 생활을 할 권리를 체계적으로 보장하지 못하고 있다. 사실, OECD와 ILO가 각 국가들에게 권고하는 사회보장제도 패키지 중에서 아동수당은 우리나라가 아직까지 도입하지 않고 있는 유일한 항목이다. 선진국들은 다양한 제도를 통하여 아동의 권리를 보호하고 있으며, 아동수당은 아동이 안전하게 양육될 권리의 토대로 이해되고 있다. 우리 사회에서 자식을 앞세우며 함께 자살하는 부모들이 더 이상 없기 위해서도 아동이 안전하게 양육을 받을 권리를 사회적으로 보장해 주어야 한다. 이를 위하여 차기 정부는 아동수당의 도입을 신속히 고려하여야 한다.

##### ■ 빈곤아동을 위한 교육복지 강화

빈곤 아동은 자신의 의지나 노력과는 상관없이 동년배들과 비교하여 기회의 상대적 박탈을 경험한다. 이와 같은 기회의 불평등으로 인하여 빈곤 아동은 빈곤의 대물림에 빠질 위험성이 높으며, 이러한 경향은 갈수록 심화되고 있다. 특히, 부모의 가난으로 인해 아동의 교육기회가 제한되기 때문에 사회적 계층간 이동의 문이 닫혀간다는 데 문제의 심각성이 있다. 최근의 정부연구기관

보고서에 따르면, 아동의 영어 사교육 기회는 가구 소득에 따라 큰 차이를 보이며, 영어 사교육으로 인한 영어 구사능력의 차이가 아이의 학업성적 차이로 연결되고, 졸업 후 직업선택시 소득격차로 이어짐에 따라 부익부 빈익빈 현상을 고착화시킬 수 있다는 것이다. 빈곤아동에 대한 기회의 불평등을 완화하기 위해서는 이들에 대한 사회서비스를 강화해야 한다. 빈곤아동의 교육기회를 넓히기 위하여 빈곤아동을 위한 교육복지를 강화해 가야 한다.

## 5. 사회서비스 확대

### ■ 사회서비스 분야의 사회적 일자리 창출

급속한 고령화와 여성의 경제활동 참여 증가로 인해 노인복지, 간병, 보육, 탁아 등 서비스에 대한 수요가 급증하고 있다. 이에 맞추어 사회 서비스 분야에서 일자리 창출이 추진되어야 한다. 그런데 사회서비스 분야의 일자리는 시장에 전적으로 맡기는 경우 양질의 괜찮은 일자리를 창출하기 어렵다. 따라서 차기정부는 사회서비스 분야의 양질의 일자리 창출을 위하여 국가주도의 사회서비스 확대를 도모해야 할 것이며 이를 위하여 인력과 재원을 확대하여야 한다.

### ■ 보육서비스의 공공성 강화와 일과 가정의 양립 지원정책

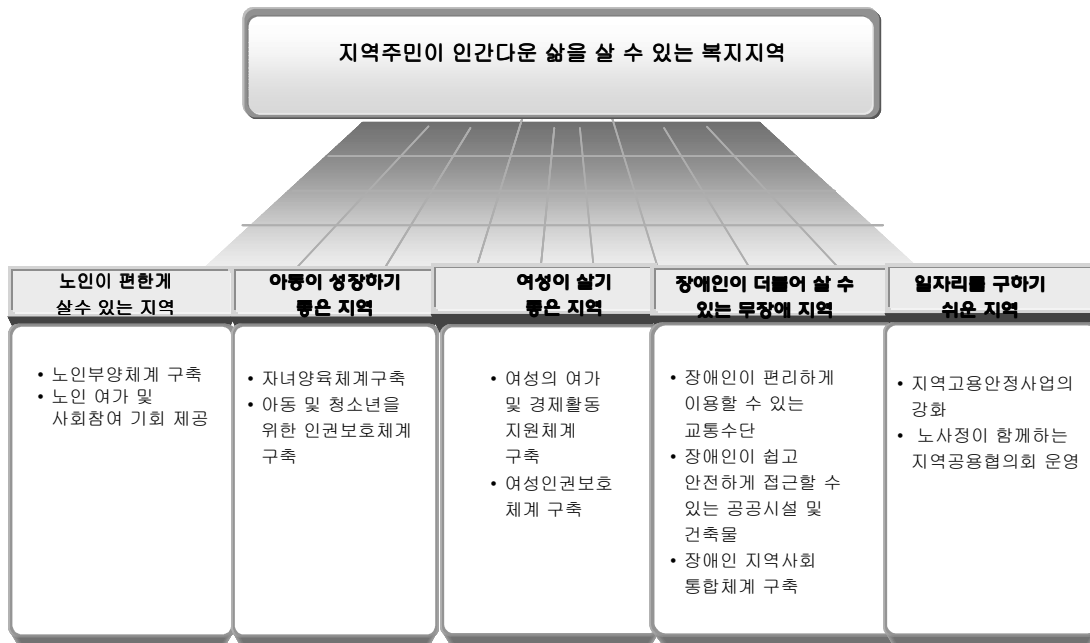
저출산·고령화 사회로의 진입하는 한국경제는 머지않아 노동력 부족에 따른 잠재적 성장률의 저하가 예견된다. 이와 같은 문제에 대처하기 위하여 여성의 경제활동참가율을 선진국의 수준으로 높일 필요가 있다. 이를 위하여 차기정부는 보육서비스의 공공성을 강화하고, 일과 가정의 양립가능성을 높이는 가족지원 정책의 확대를 추진하여야 한다.

공공보육시설(현재 14%)을 30%까지 확충하여 기본적인 보육서비스는 물론 지역 내 보육 유아교육시설의 구심점 역할을 담당하도록 해야 한다. 민간보육 시설 및 보육교사에 대한 정부지원을 강화하여 서비스 개선을 유도해야 한다.

그리고 일과 가정의 양립을 위하여 우선 육아휴직을 현행 1세 미만에서 3세 까지 가능하도록 요건을 완화하고, 육아휴직 급여의 인상과 육아기 근로시간 단축제도의 도입을 추진하여야 한다. 양성 평등적 가족·직장문화의 조성을 위하여 배우자출산휴가제(일명 아버지휴가제) 및 가족 친화적 기업인증제 도입 등을 추진하여야 한다.

### ■ 지역사회 중심의 통합적 사회복지서비스 전달체계 확립

지역사회 중심의 통합적 사회복지서비스 전달체계를 확립하여, 지역주민이 더불어 사는 사회적 배제가 없는 살기 좋은 지역, 모든 지역주민이 인간다운 삶을 사는 복지지역, 사회복지서비스가 통합적으로 제공되는 서비스 지역을 정착시켜야 한다. 모든 지역주민이 인간다운 삶을 영위하기 위해서는 근로능력이 있는 사람은 적절한 일자리를 가져야 하며, 근로능력이 없는 사람은 사회보장이 제공되어야 한다. 지역사회에서 아동, 여성, 노인, 장애인 등 취약집단을 대상으로 사회복지서비스가 제공되어야 하며, 지역사회의 주민들을 대상으로 고용서비스를 제공하여야 한다.



### Ⅲ. 학습복지체계의 구축

차기정부는 양질의 인적자본을 육성하여 생산성을 제고하고 경제성장을 촉진할 수 있도록 직업훈련제도와 평생학습체계를 중심으로 학습복지체계를 구축해야 한다. 학습복지를 강화하여 근로자의 생애에 걸친 고용가능성을 높여줌으로써 산업구조조정에 대한 기피심리나 저항심리를 완화시킬 수 있다. 지식기반 경제에서 대부분의 괜찮은 일자리들은 지식과 기술을 갖춘 인력을 요구한다. 따라서 괜찮은 일자리를 갖지 못한 근로자들을 위한 직업훈련체계를 확대 정비하여야 인적자본의 질을 높여야 한다. 차기 정부는 건전한 거시경제 운영을 추구하고, 경제적 혁신이 넘칠 수 있는 조건을 만들고, 근로자들이 생애에 걸쳐 필요한 경우에 교육과 기술훈련을 받을 수 있는 직업훈련제도 및 평생학습체계를 구축하여야 한다.

#### ■ 적극적 노동시장 사업에 대한 도약투자

적극적 노동시장 정책에 대한 투자는 외환위기 이후 단계적으로 확대되고 있지만, 여전히 구직자·구인자들이 만족할 만한 임계점을 넘어서지 못하고 있다. 적극적 노동시장 사업이 신뢰를 확보하려면 한 번의 도약이 필요한 시점이다. 특히, 적극적 노동시장 정책을 취약계층에게 확대하기 위하여 예산을 일반재정에서 조달하는 것을 적극적으로 고려하여야 한다. 현행 적극적 노동시장 사업을 보면, 고용보험의 고용안정사업과 직업능력개발 사업을 위한 재원은 사업주만 부담하고 있고, 고용보험 미가입자의 훈련을 위한 재원은 일반회계에서 조달된다. 그 결과 고용보험의 틀 내에서 운영되는 적극적 노동시장 사업은 비정규직, 영세 자영업자, 청년 신규노동시장 진입자, 미취업 여성 등과 같은 취약집단에 대한 체계적 지원을 제공하지 못한다. 변화하는 노동시장 환경과 다양한 정책 수요에 능동적으로 대처하는 적극적 노동시장 사업을 진행하기 위해서는 고용보험의 틀에 간혀있는 직업능력 개발사업이나 고용안정사업에 대한 재원을 일반재정에서 적극 지원하는 방안을 모색하여야 한다.



## ■ 평생학습 체제 구축

국가가 보유한 전체 인적 자원의 저량을 확대하는 것이 중요하다는 지적은 너무도 당연하지만, 동시에 개인 간 인적 자원개발 정도의 격차가 확대되는 것을 막기 위한 정책적 노력도 중요하다. 이는 인적 자원의 개발 여지가 개인이 처한 상황에 따라 크게 다르기 때문이다. 따라서 정부는 인적자원 개발의 양극화를 막고, 인적자원의 수준을 높이기 위하여 평생학습 체계를 구축하여야 한다.

평생학습이 활성화되기 위해서는 평생학습 관련 재원의 확충이 필수적이다. 현행 평생교육법에서는 유급훈련휴가제도와 학습휴가제가 규정되어 있다. 그런데 전자는 사업주가 실시여부와 위탁과정을 결정하며, 사업주를 통해 지원한다는 점에서 근로자의 자기 주도적 능력개발 제도와는 차이가 있다. 또한 학습휴가제도 회사 형편에 따라 시행하도록 권장하는 수준에 그쳐 거의 사문화되어 있다고 해도 과언이 아니다. 이러한 상황에서 개인주도 학습의 활성화를 기대하기 어렵다. 개인의 학습권을 보장하기 위하여 관련 법률규정을 강화할 필요가 있다. 단, 개인의 학습휴가가 기업의 부담을 초래할 수 있다는 점에서, 기업의 비용부담을 최소화하기 위한 다양한 방식들 - 초과노동시간 계정제(독일), 학습계좌제(영국), 잡 로테이션(북유럽) 등-을 도입하는 것을 고려할 수 있다.

## IV. 근로복지체계의 확립

빈곤으로부터 최선의 보호는 좋은 일자리를 갖는 것이다. 근로능력이 없는 사람은 사회보장체계를 통하여 보호하며, 근로능력이 있는 사람은 일자리를 통하여 자립해야 한다. 복지제도의 설계과정에서 근로능력이 있는 빈민의 복지 의존성을 낮추고 적극적인 시민권을 확립하기 위하여 권리와 함께 책임이 강조되어야 한다. 적정 수준의 최저

임금이 보장되는 상태에서 높은 고용율을 보이는 사회가 바람직한 좋은 사회라고 할 수 있다. 이를 위해 차기정부는 유휴인력의 노동시장 참여 및 비정규직의 정규직으로 이동 촉진, 영세자영업자 및 근로빈곤 대책 등을 수립하여 추진하여야 한다.

### ■ 유휴인력의 노동시장 참여 촉진

유휴인력의 노동시장 참여를 촉진하기 위해 중고령자 조기퇴직 방지와 연령차별금지를 조속히 법제화하여 시행할 필요가 있으며, 2010년 이후 논의 예정인 정년연장 의무화 논의 또한 조기에 시작되어야 한다. 이에 맞추어 임금피크제, 점진적 퇴직제 등을 통해 국민연금 수급연령까지 노동시장 참여를 지원하고, 임금피크제 보전 수당 확대, 고령자 계속 근로를 유도하는 사회보험체계의 구축 등이 이루어져야 한다.

또한 여성의 경제활동 참가 촉진 및 양성평등을 위한 적극적 조치 강화, 일과 가정의 양립지원제도가 확대되어야 한다. 근로시간 유연화, 자발적 기간제 근로의 활성화 등을 통하여 여성의 노동시장 참여 제약요인을 최소화해야 한다.

### ■ 비정규직의 정규직으로 이동 촉진

차기 정부는 비정규직에 대한 차별 해소와 남용 방지, 공정한 대우를 통해 근로자가 스스로 일자리를 선택할 수 있는 여건을 조성하여야 한다. 비정규직에 대한 직업능력 강화를 통하여 보다 좋은 일자리로 이동을 지원하고, 기존 대책의 성과를 조기에 가시화할 수 있도록 공공부문 대책을 확고히 시행하여 시장에 분명한 신호를 전달하여야 한다.

### ■ 영세자영업자 대책

차기정부는 영세자영업으로의 유입을 최소화하고 자영업의 내부경쟁력을 배양하여야 한다. 영세자영업으로의 유입을 최소화하기 위하여 40-50대 조기퇴직

자의 고용촉진대책을 강화해야 한다. 이와 관련하여 전직 지원서비스 활성화를 통한 임금근로자로의 전직을 지원하고 고용보험의 전직지원장려금 제도 지원요건 완화, 기업공동운영의 전직지원 프로그램 활성화 등을 추진하여야 한다. 또한 실업급여 수혜율 제고 등 사회안전망 확대를 생계형 자영업 창업을 최소화시켜야 한다. 이와 함께, 영세 자영업주가 고용주로 성장하도록 지원하기 위해 경영능력 개발 및 컨설팅 등 자영업자 정책을 추진하여야 한다.

### ■ 근로를 통한 탈빈곤 유인

근로능력이 있는 빈곤층에 대한 지원은 이들의 근로유인을 제고하거나 억제하지 않는 방식으로 이루어져야 한다. 다시 말해서, 근로빈곤층의 적극적 시민권을 확립하기 위하여 권리와 함께 책임이 강조되어야 한다. 근로빈곤층의 근로유인을 높이기 위한 대책은 취업집단과 비취업집단으로 나누어 살펴 볼 수 있다. 우선 근로능력이 있는 비취업집단에 대해서는 취업가능성을 높일 수 있도록 직업훈련 및 교육을 실시하는 것이 필요하다. 그리고, 현재 취업상태에 있는 근로빈곤층에 대해서는 이들의 근로소득을 늘려주는 취업연계 급여를 확대해 가야 한다. EITC의 도입에서 보는 바와 같이 근로빈곤층에게 근로에 대한 재정적 유인을 직접 제공함으로써 일하는 것이 급여에 의존하여 사는 것보다 훨씬 유리하도록 해야 한다. 서울시에 시범사업으로 실시하는 자산형성프로그램도 근로 빈곤층의 근로유인을 높이고 빈곤의 세대간 전승을 억제할 수 있는 좋은 사례가 된다.

## V. 지속가능한 발전적 사회복지 추진 전략

사회정책은 단순히 나눠주기만을 의도하는 사회적 소비가 아니다. 차기 정부는 성장과 분배가 조화를 이룰 수 있다는 시각을 확고하게 지니고, 유연안정성을 바탕으로 사회복지정책을 설계해 나가야 한다. 차기정부는 사회안전망을 강화하고, 학습복지체계를 구축하고, 근로복지체계를 확립함으로써 지속가능

한 발전적 사회복지체계를 수립해야 한다. 지속가능한 발전적 사회복지의 지속가능성은 지식기반시대 경쟁력의 제고와 경제 성장에도 크게 기여할 수 있다. 이와 같은 지속가능한 발전적 사회복지정책을 설계하는 작업은 사회집단 간의 이해관계의 갈등을 수반할 수 있다. 사회적 갈등을 최소화하고 이를 조정하기 위하여 차기 정부는 사회적 협의 방식을 적극적으로 활용해야 한다.

비록 한국 사회에서 사회적 협의를 위한 제도적 환경(구조)을 갖추고 있지 않지만, 사회적 파트너들의 대화 참여를 통하여 사회협약의 체결이 가능할 수 있다. ‘사회적 신뢰’와 ‘합의의 조직적 기반’이 사회적 협약을 추진하기 위하여 필요하지만, 사회적 협의는 상충된 이해를 지닌 사회적 파트너들 간의 이해관계를 둘러싼 전략적 상호작용의 산물이기 때문이다. 그런데 사회적 파트너들 간의 전략적 상호작용은 정부 정책의 영향을 받는다. 사회적 협의에 유리한 제도적 환경을 갖추고 있지 못한 한국의 상황에서 사회적 협의의 가능성은 정부에 달려 있다. 다시 말해서 정부가 다양한 정책수단을 통하여 사회집단들 간의 정치적 교환의 가능성을 높임으로써 상충된 이해를 지닌 사회적 파트너들 간의 양보를 이끌어 낼 수 있는지의 여부에 사회적 협력의 가능성이 달려있다.

정부는 사회적 협력에 기초한 사회·경제적 발전을 도모하기 위하여 다양한 정책수단을 통하여 사회적 파트너들 간의 양보와 협력적 행동을 이끌어낼 수 있어야 한다. 이러한 과정에서 정부는 어느 한 쪽에 치우치지 않고, 분배연합과 생산성연합을 동시에 추구해야 할 것이다. 정부는 사회적 협의과정에서 정책들의 우선순위를 정하여 보다 손쉬운 정책들을 유인책으로 활용하는 전략적 접근이 필요하다.

또한, 정부는 사회적 대화의 수준을 노동부문과 자본부문의 정상조직 수준으로 제한해서는 안 될 것이다. 사회적 협의 과정에서 자본과 노동의 정상조직 대표들뿐만 아니라 다른 사회집단들 예컨대, 농민 대표, 비정규 근로자 대표, 여성조직 대표, 실업자 조직 대표, 시민단체 대표 등을 포함시켜야 한다. 사회보험료 부담방식의 차이에 따라 근로자와 자영업자 간의 이해관계가 서로 다르다는 점을 고려한다면, ‘지속가능한 발전적 사회복지’를 추진하기 위한 사회적 협의과정에서 참여주체를 확대하여야 한다. 그리고 의료, 교육, 보살

빔노동에 대한 보편적 서비스 확대는 자본과 노동부문뿐만 아니라 자영업자와 빈곤층의 이해관계와도 밀접히 연결되어 있기 때문에 사회적 협의의 주체를 확대해 나가야 한다. 여러 사회집단의 대표들이 사회적 협의과정에 참여함으로써 사회경제적 문제에 대하여 국민적 이해를 형성하고 사회적 연대와 결속을 강화할 수 있다. 그리고 이해관계의 중첩으로 인하여 사회집단들 간의 전략적 상호작용이 보다 용이하게 이루어질 수 있을 것이다.

끝으로, 사회적 협의를 국가적 수준에서만 진행할 것이 아니라, 가능한 산업별 또는 업종별 수준에서 동시에 진행하여야 할 것이다. 왜냐하면, 산업별 또는 업종별 수준에서 사회협약이 체결·집행되면서 조합주의적 협의과정에 참여한 당사자들은 사회협약의 필요성을 확신하는 정책학습(policy learning)의 기회를 갖게 되며 사회협약의 토대가 되는 ‘사회적 신뢰’를 강화해 갈 수 있기 때문이다. ‘사회적 신뢰’ 구축은 정부에 의하여 촉발된 낮은 수준의 사회적 합의를 경험하면서 합의 당사자들이 사회협약의 필요성을 확신해 가고, 이것이 다시 확산되어 모든 사회 주체들이 합심하여 이루어 나가야 하는 사회공학적 프로젝트이다. 사회적 신뢰에 기반한 지속가능한 발전적 사회복지 체계를 확고하게 발전시킴으로써 사회통합을 이룰 수 있을 것이다.

#### 참고문헌

신동면 엮음, (2007) 「사회양극화 극복을 위한 사회복지정책 구상」 서울: 풀빛