

OECD국가의 사회안전망

정형선

OECD 대한민국 대표부 일등 서기관

1. 서론

1997년말의 외환위기 이후 우리 국내에서 '사회안전망(Social Safety Net)'에 관한 논의가 자주 등장하고 있다. 그 동안 흔히 사용되어 오던 '사회보장', '사회복지'(영어로 Social Security, Social Protection¹⁾, Social Welfare, Social Service) 등의 용어가 있음에도 굳이 '사회안전망'이라는 용어가 유행어처럼 인구에 회자되고 있는 데는 그만한 이유가 있다고 생각된다. '안전망'이라는 용어가 현재의 사회적 위기감을 완화시킬 수 있는 듯한, 현 상황이 아주 필요로 하는 뉘앙스를 지니고 있기 때문이다. 외환위기 이후 시급하게 사회보장제도를 구비, 보완해야 하는 입장에서 정책담당자들도

그 동안 흔히 사용하던 익숙한 용어들 대신에 새로운 기본으로 '사회안전망의 확충'이라는 표현을 애용하고 있는 듯하다.

서구 선진국가들은 오랜 사회보장의 역사를 가지고 있고, 일반 경제와의 상호관련 속에서 사회보장과 관련한 여러 가지 제도적 변화를 겪어 왔으며, 따라서 사회보장의 내용에—그 문제점에 대한 인식을 포함해서—그들의 관심이 상당히 집중되어 있다. 선진국가들의 모임인 경제협력개발기구(OECD)에서는 이러한 회원국의 관심에 부응하여, 연금제도, 의료보장제도, 실업보험제도, 사회부조제도 등 각종 사회보장 프로그램에 대한 논의를 특히 고용 및 실업과의 관련하여 활발히 수행하고 있다.

본고에서는 OECD내에서는 '사회안전망'

1) OECD내에서는 우리의 '사회보장'에 해당하는 용어로 'Social Protection'을 자주 사용하고 있다. 'Social Security'나 'Social Welfare'가 풍기는 뉘앙스가 국가마다 크게 달라서 상호 의사소통에 혼란이 오는 경우가 많아 비교적 무난한 용어인 'Social Protection'을 애용하고 있는 인상이다. OECD 사무국은 'Social Security'를 사회보험과 사회부조를 포함하는 개념으로 보고, 'Social Protection'을 여기에 기타 Health and Social Services를 추가한 개념으로 간주하고 있다(OECD OLIS(On-Line Information System) 문서 DEELSA/ELSA/WD(98)4의 ANNEX). 그러나 이 용어 또한 유럽국가를 중심으로 하여 사용되는 것이라 사용하는데 주의를 요한다. 우리의 경우 보통 'Protection'이라는 단어가 '보호'로 번역이 되기 때문에 'Social Protection'을 '생활보호'와 같은 의미로 받아들이는 경우가 있는데 국제적으로 사용되는 개념은 훨씬 광범위한 내용을 지니고 있음에 유의할 필요가 있다.

이라는 용어가 어떻게 사용되고 논의되고 있는지, 그리고 OECD 국가들의 사회안전망과 관련한 사회정책 프로그램들이 어떤 모습으로 되어 있으며, 어떠한 변화를 겪고 있는지를 살펴봄으로써 향후 우리의 제도 형성에 참고하고, 아울러 특히 최근의 대량실업사태를 맞고 있는 우리에게 대한 시사점을 도출해 보고자 한다.

2. 사회안전망의 개념

‘사회안전망’이라는 용어가 최근과 같이 주목을 받고 여러 분야에서 사용되고 있다면, 그것이 현재의 상황이 강력히 필요로 함에도 기존의 용어로서는 정확히 지칭하기 힘든 일정한 범위의 수혜계층이나 정책

프로그램을 가리키고 있을 때 즉, ‘사회안전망’이라는 용어가 기타 용어와는 다른 고유 의 포괄범위를 갖고 있고 그 포괄범위가 강한 현실적 의미를 지닐 때, 비로소 그것이 확실한 용어로서 가치를 지니게 된다.

가. 광의의 사회안전망

‘사회안전망’과 관련한 현재 우리 국내에서의 논의내용을 살펴보면, ‘사회안전망’을 사실상 ‘사회보장제도’와 거의 같은 광의의 개념으로 규정하여 ‘모든 국민을 노령, 질병, 실업, 산업재해, 빈곤 등의 사회적 위험으로부터 보호하기 위한 제도적 장치’로 보고 있다. 즉, 4대 사회보험을 1차 사회안전망으로, 사회부조 등을 2차 사회안전망으로 간주하여 ‘사회안전망’이라는 용어를 사회보험과

표1. 사회보장제도와 사회안전망

사 회 보 장 제 도		사 회 안 전 망		
		협의의 개념	광의의 개념	
사 회 보 험	국 민 연 금	일부 ‘사회안전망’으로서 기능	1차 사회안전망	
	의 료 보 험			
	실 업 보 험			
	산 재 보 험			
공 공 부 조	실 업 부 조	사회안전망	2차 사회안전망	
	사 회 부 조			
각종 사회복지 급여 프로그램	가족 급여	아 동 급 여	자산조사·소득조사에 의해 빈곤층을 대상으로 할 경우 ‘사회안전망’으로 기능	(기타 사회안전망)
		편부모급여		
		기 타		
	장 애 인 급 여			
	주 택 급 여			
기 타				
사회복지시설 서비스(고아원·양로원 등)				

종적인 의존처(Last Resorts)’이다. 또한 국가나 지방 정부와 같은 정책주체의 관점에서 볼 때 사회안전망이란 ‘자력만으로는 생활을 유지할 수 없는 상태에 놓인 사회 구성원을 정상적인 노동 및 사회활동이 가능할 때까지 최소한의 생활 유지가 가능하도록 해주기 위해 준비, 보유하는 수단’으로 규정할 수 있다.

저소득계층을 원래의 대상으로 하는 사회부조제도는 가장 기본적이고 전형적인 사회안전망이며, 기타 실업급여제도, 가족급여제도, 장애급여제도, 주택급여제도 등은 특히 자산조사나 소득조사에 의해 판정된 저소득계층만을 대상으로 하거나 그러한 저소득계층에게 특별한 추가적 급여를 제공하게 될 때 이러한 급여도 협의의 사회안전망에 포함된다고 볼 수 있다. 즉, 협의의 사회안전망은 실업을 원인으로 하건, 아동부양의 부담을 원인으로 하건, 장애를 원인으로 하건-원인의 종류에 따라 급여의 종류가 달라진다고 하더라도-가지고 있는 자산이나 벌어들이는 소득만으로는 기본적인 생계가 유지되기 힘들다는 사실을 가장 중요한 기준으로 하여 그들에게 사회가 지원을 하기 위해 만들어 놓은 장치를 지칭한다.

3. OECD 국가의 사회안전망

어느 국가나 정도의 차이는 있으나 극빈층에 대한 구빈 차원의 사회적 시도와 장치는 존재하며 이러한 사실은 OECD 국가 모두가 ‘Social Assistance’로 분류할 수 있는 제도를 가지고 있는 데서도 확인할 수 있다. 사회부조제도는 OECD 국가에

있어서 최종적인 사회안전망으로서의 위치를 확고히 하고 있다.

실업급여제도 중에서 실업부조는 공공부조의 하나로서 협의의 사회안전망에 포함된다. 실업보험도 실직자를 대상으로 한 소득보전이라는 점에서는 사회안전망으로서 기능하는 측면이 크다. 그러나 한편으로, 실업보험제도가 자산조사를 필요로 하지 않고, 한 ‘고용상태’에서 다른 ‘고용상태’로의 이행 과정에서의 소득감소를 실업 이전에 납부한 기여금을 바탕으로 보전하는 것이므로 이를 협의의 사회안전망의 범주에 넣을 것인가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 아무튼 대부분의 OECD 국가에서 실업보험제도를 가지고 있으며, 실업부조제도는 상당수의 국가가 실시하지 않거나 실시하더라도 여타 제도와의 구분이 불분명한 경우가 많다.

그밖에 대부분의 OECD 국가에서 아동급여(Children Benefits), 편부모급여(Lone-parent Benefits) 등의 가족급여제도(Family Benefits), 장애인급여, 주택급여(Housing Benefits) 등이 실시되고 있는데, 이들 급여가 특히 자산조사를 통해 저소득층을 대상으로 이루어질 때 이는 사회부조를 보충하여 중요한 사회안전망의 기능을 하게 된다. 프랑스 등 서구 국가의 경우 이러한 급여의 수준이 상당히 높고 실제로 빈곤층 내지 사회소의 계층의 생계유지에 상당한 역할을 하고 있다.

가. 사회부조제도(Social Assistance)

1) 개념

사회부조에 대한 정의는 다양하게 있을 수 있으나, 최근 OECD 내에서 빈번히 인용되는 것은 “자산조사에 따라 선정된 어려움

가구 부채가 사회문제로 되어 있는데 파산한 가구에 대한 사회부조가 그 가구를 빈곤의 함정에 빠뜨리게 되나 사회부조의 철회는 다시 채권자에 대한 노출을 의미하게 되어 새로운 곤란에 직면하게 되기 때문에 진퇴양난에 빠지게 되는 경우가 생기게 된다. 이 또한 사회적 지원이 병행되어야 할 대상이 되고 있다.

세 번째 축인 ‘노동시장복귀’는 특히 사회부조와 관련한 최근의 논의에서 무엇보다도 강조되고 있다. 지속적인 사회부조 수급 상태는 수급자를 빈곤의 악순환 내지 함정에 빠뜨리고, 더 나아가서는 후세대에 빈곤을 이전하게 될 가능성을 크게 한다. 이에 대한 근본적인 해결을 위해서는 정상적인 노동활동을 통해서 자립할 수 있도록 하는 것만이 유일한 방법이라는 점에서 노동시장에의 통합을 위한 공공고용서비스(Public Employment Service)와의 연계가 요구되고 있다.

3) 제도 운영

사회부조제도의 구체적인 운영 형태는 각 국가마다 차이를 보이고 있으나 사회의 최저 빈곤층, 한계소외 계층을 대상으로 하고, 자산조사를 통해서 대상자를 선정하며, 급여기간을 특정하고 있지 않다는 점은 대부분의 제도에서 어느 정도 공통적 요소이다. 급여의 단위로는 실업급여와는 달리 개인이 아닌 가구 단위로 자산조사를 해서 가구 단위로 급여하는 것이 일반적이다.

모든 OECD 국가는 사회소외층의 문제를 다루기 위한 특정 프로그램들을 가지고 있다. 사회부조는 그 대상자들이 대체로

복합적인 문제를 동시에 소지하고 있기 때문에 정책적 대응 또한 광범위하고 포괄적인 개입을 통해 이루어진다. 하지만 대체로 현금급여를 중심으로 제도가 운영되고 있으며 여타 조치들은 사회적 소외의 개별 원인에 대한 대응 차원에서 병용되고 있다.

사회부조제도를 위한 중앙정부와 지방자치단체의 역할 분담을 보면, 전국 단위의 통일된 기준의 존재 여부는 국가마다 상이하나 대체로 급여의 구체적인 결정은 지방자치단체나 Social Worker가 하게 되는 것을 알 수 있다. 영국, 뉴질랜드 같은 나라는 자격조건과 급여액에 대한 기준이 중앙정부에서 정해져서 전국에 동일하게 시행되는 비교적 높은 중앙집중형 사회부조제도를 보유하고, 따라서 중앙정부가 모든 비용을 조달할 책임을 지고 있다. 대조적으로 오스트리아와 캐나다는 국가 단위의 기준이 아예 없고 각 주나 지방자치단체가 개별적으로 급여수준이나 자격조건을 정하여 시행하고, 따라서 실제로 지역간의 격차가 심하다.

핀란드, 헝가리 등은 중앙정부와 지방자치단체가 역할을 분담하고 있는데, 국가 단위의 가이드라인이 있고, 지방자치단체는 이러한 급여를 전달, 시행하는 책임과 함께 개별 수급자의 상황에 따라 자격조건과 급여수준을 조정하는 어느 정도의 재량권을 갖게 되며, 비용은 중앙과 지방이 분담하는 것이 일반적이다.

사회부조라고는 해도 국가별로 상이한 기준에 따라 다양한 형태로 급여되기 때문에 국가간에 사회부조 수준을 일률적으로 비교하기는 어렵다. 이런 점에서 최근 OECD는 사회부조 급여액의 국가간 비교를 위해 동일한 조건의 가구를 상정한 사회부

표 2. OECD 각국의 최대 사회부조 급여액(1995년 구매력지수)

(단위: US\$/월)

국 가	독신	2자녀 부부	2자녀 편부모	급여수준 결정 ¹⁾
Australia	-	-	-	-
Austria	374	708	552	지방 결정
Belgium	534	712	712	전국 기준
Canada	421	954	880	지방 결정
Czech Republic	216	625	476	전국 기준
Denmark	770	1,027	1,027	전국 기준
Finland	336	1,016	780	지방 결정(평균사용)
France	351	738	632	전국 기준
Germany	286	860	714	전국 기준
Greece	120	120	120	전국 기준
Hungary	98	98	98	국가가이드라인
Iceland	558	1,004	892	국가가이드라인
Ireland	402	828	578	국가가이드라인
Italy	392	998	833	지방 결정
Japan	462	1,095	871	지방 결정
Korea	186	186	186	전국 기준
Luxembourg	782	1,404	1,013	전국 기준
Netherlands	641	915	824	전국 기준
New Zealand	-	798	798	전국 기준
Norway	542	978	-	지방 결정
Poland	145	145	145	전국 기준
Portugal	164	164	164	전국 기준
Spain	125	435	384	지방 결정
Sweden	346	967	730	국가가이드라인
Switzerland	478	1,024	767	국가가이드라인
United Kingdom	301	744	607	전국 기준
United States	119	916	759	지방 결정

주: 1) 동 연구가 급여액 산정을 위해서 지역간의 급여액 편차를 다룬 방식을 나타내고 있으나, 각국의 실제적인 급여수준 결정방식을 나타내고 있음. '전국 기준'은 전국 통일기준율이 정해진 경우, '국가가이드라인'은 그 보다는 약한 권고적 수준인 경우, 지역간 편차가 있는 경우는 '지방 결정'으로 표시됨.

자료: OECD, *Benefit Systems and Work Incentives*, 1998.

조의 급여액을 산출하는 연구, 조사작업을 진행하고 있다. <표 2>는 3가지 전형적인 가구 형태별로 사회부조 급여액 최대치를 각국 화폐단위로 구한 뒤 1995년 구매력 지수를 사용하여 산출한 것으로, 각국의 사회부조 수준을 개략적으로 비교하는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

사회부조를 위한 지출액은 <표 3>에서 보듯이 1980년 이후 지금까지 대부분의 OECD 국가에서 크게 증가되어 왔다. 특히 스페인, 핀란드는 그 증가율이 현저하고, 프랑스, 독일, 영국, 노르웨이 등도 뚜렷한 증가를 보이고 있다. 이러한 지출 증가의 원인은 크게 두 가지로 구분된다. 새로운 사회부조 수급 인구의 증가에 따른 지출 증가와 여타 사회보장프로그램의 자격요건 강화 내지 급여수준 축소에 따른 사회부조 지출의 상대적 증가가 그것이다. 스웨덴 같은 경우는 젊은 실업자의 증가와 이민 유입인구의 증가로 사회부조 수급자가 크게 증가했고, 스위스나 핀란드는 장기실업과 경기 침체에 따라 대상인구가 증가했다. 벨기에의 실업보험제도 변경, 핀란드와 스웨덴에서의 사회보장프로그램의 전반적 축소, 영국의 사회보험 급여수준 축소 등은 이러한 프로그램의 대상이었던 계층이 새로이 사회부조에 의존하게 되는 결과를 가져왔다.

이러한 전반적인 사회부조 지출액의 증가 추세와는 대조적으로 일본 등 일부 국가에서는 사회부조의 비중이 약간 감소하는 경향을 보이고 있는데, 이는 가능한 한 사회보험 등의 장치를 통해 사회문제에 대처하고 사회부조라는 최종적인 수단에 의존하는 사회소외층을 최소화하고자 하

는 이들 국가의 사회정책의 기본방향이 반영된 결과이다. 그리스, 일본, 스위스 등은 공공 사회부조가 사회보험에 따른 자격이 끝난 뒤에야, 그것도 매우 제한적이고 보충적인 형태로 제공되고 있기 때문에 사회부조 수급자의 감소가 오히려 정책의 목표가 되고 있다.

사회부조 지출액의 지속적인 증가에도 불구하고 사회부조지출이 전체 사회보장지출에서 차지하는 규모는 대부분의 OECD 국가에서 10% 미만에 불과하다.

나. 실업급여제도(Unemployment Benefit)

1990년대에 들어서면서 서구 국가들이 거의 예외 없이 고실업에 직면하게 되었고, 이에 따라 OECD에서는 이러한 실업의 원인과 대책을 확인하기 위한 작업을 고용연구(The Jobs Study)라는 이름으로 수행하였다. Jobs Study를 비롯하여 1997년의 노동장관회의와 1998년의 사회정책장관회의를 위한 보고서, 인구고령화 프로젝트에서의 고령근로자에 대한 연구 등 일련의 작업을 통해 OECD 내에서는 실업에 대처하기 위해 많은 국가가 보유하고 있는 사회보장 프로그램의 급여수준이나 급여기간이 실업에 미치는 영향이 무엇인지, 그러한 실업 관련 급여가 과연 적정한 것인지에 대한 광범위한 검토가 이루어졌다.

1) 실업보험

실업보험제도는 사회부조제도와 마찬가지로 대부분의 OECD 국가에서 시행하고 있는 사회보장제도의 하나다. 다만 서두에서 언급한대로 동 제도는 이전의 고용과 연계되어 보험료를 납부할 수 있었던 어

표 3. OECD 각국의 사회보장지출 대비 사회부조지출(1980~1992년)¹⁾

국 가	1980	1985	1990	1992	Index 1992/1980, 1980=100
Australia	67.6	81.2	89.2	90.3	134
Austria	5.7	5.2	7.2	6.7	117
Belgium	2.3	2.2	2.9	3.0	129
Canada	19.6	19.9	18.6	18.9	96
Denmark	n/a	6.1	7.0	7.8	n/a
Finland	0.9	1.3	2.0	n/a	240
France	3.5	5.2	6.5	6.4	184
Germany	7.1	11.0	11.9	n/a	167
Greece	1.3	1.2	0.9	1.1(1994)	85
Iceland	n/a	n/a	1.4	1.2	n/a
Ireland	30.9	34.7	39.9	45.9	133
Italy	9.1	8.7	8.8	9.1	100
Japan	7.3	5.5	4.1	3.7	51
Luxembourg	n/a	1.1	n/a	1.4	n/a
Netherlands	8.3	12.4	11.8	10.9	131
New Zealand	82.8	85.5	100.0	100.0	137
Norway	2.5	3.7	4.8	4.8	191
Portugal	2.3	6.1	4.7	3.8	167
Spain	2.1	6.0	8.1	8.4	403
Sweden	4.6	6.7	5.4	6.7	146
Switzerland	n/a	n/a	n/a	1.8	n/a
Turkey	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
United Kindom	21.9	30.2	30.9	33.0	151
United States	29.3	32.7	32.8	39.8	136

주: 1) 1990년대 전반 당시의 회원국인 24개국만 수록하였으며, 분모인 사회보장(Social Security)에 대한 정확한 규정은 나와 있지 않으나, OECD에서 발표되고 있는 사회지출(Social Expenditure)과 정확히 일치하지는 않는 듯함.

자료: OECD, OLIS 문서 DEELSA/ELSA/WD(98)4/ANN

는 정도 생계유지가 가능한 계층을 대상으로 하고, 따라서 자산조사를 필요로 하지 않으며, 급여가 일종의 권리적 성격이 강하다는 점 등으로 인해 이를 협의의 사회안전망의 일부로 볼 것인가 하는 점에 대해서는 견해가 일치하지 않는다.

실업보험을 받기 위해서는 보험료를 납부한 일정 보험가입기간을 필요로 한다. 또한 영국, 프랑스, 일본 등 상당수 국가에서는 실업상태에 놓인 후 일정한 대기기간을 지나야 보험급여가 가능하도록 되어 있다. 특히 아이슬란드의 경우 임금이 높았던 실업자일수록 대기기간이 길어지는 독특한 제도를 운영하고 있다.

최대 급여기간은 고용기간에 따라(일본, 프랑스, 네덜란드, 벨기에, 스위스, 스페인, 그리스, 헝가리, 폴란드) 또는 연령에 따라(프랑스, 독일, 네덜란드, 호주, 스웨덴, 핀란드, 포르투갈) 다르나 일정 기간으로 고정되어 있는 경우도 있다. 일본이나 룩셈부르크 같은 경우는 실업자가 당해 지역에서 고용전망이 좋지 않다고 판정되면 급여기간이 길어진다.

급여수준은 일반적으로 이전의 임금에 따라 산정되고 상·하한이 설정되어 있다. 일부 고용경력, 연령, 가족상황에 따라 급여 수준을 달리하는 국가도 있다. 프랑스, 노르웨이, 헝가리, 체코에서는 급여기간이 길어짐에 따라 급여액이 감소되는 반면, 영국, 아일랜드, 아이슬란드 등에서는 일정액을 지급한다.

2) 실업부조

실업부조란 실업자가 실업보험의 수급 자격을 결하고 있거나 상실하게 된 경우

이들을 지원하기 위해서 지급하는 사회보장 프로그램의 하나다. 실업부조는 실업급여로서의 성격과 공공부조로서의 성격이 복합되어 있기 때문에 국가의 정책주안점에 따라 다양한 형태의 제도가 운영되고 있다.

실업부조를 실업보험제도나 일반 사회부조와 구분된 별도의 제도로 구분하기 위해서는 두 가지 요소를 필요로 한다. 첫째는 급여를 위해서는 고용경력이 있거나 최소한의 고용 내지 실업과의 연계가 있어야 한다는 점이고, 둘째는 자산조사 등에 의한 빈곤층을 대상으로 해야 한다는 점이다. 첫째 요소를 가지고 있어야 실업급여가 되며, 둘째 요소를 가지고 있어야 부조제도가 되는 것이다. 일부 국가에서처럼 실업부조가 실업 이전의 근로와 연계시킨 급여를 제공하고 그것도 일정기간 또는 근로에의 복귀 시까지 국한해서 이전 수입의 일부를 보전하는 형태를 띄게 된다면 이는 실업보험급여의 축소 또는 변형된 한 형태로 간주할 수 있고, 일부 국가에서 보듯이 일정한 고용경력조건을 불문하고 자산조사에 의해서 대상자를 선정하여 무한정한 기간 동안 일정액의 급여를 한다면 이는 일반 사회부조와 구분이 모호해지게 된다.

현재 OECD 29개 회원국 중 실업부조로 분류할 수 있는 제도를 가진 나라는 <표 4>에서 보듯이 12개 국가가 있는데, 엄밀한 의미에서는 프랑스, 독일, 오스트리아 3개국만이 실업보험 및 사회부조와 구분된 순수한 형태의 실업부조제도를 두고 있는 것으로 볼 수 있다.

그리스, 네덜란드, 포르투갈, 스페인, 스웨덴은 실업부조를 제공하고 있으나, 수급자격을 위한 고용관련 조건을 실업보험보다

표4. OECD 각국의 실업급여제도 (1997년)

국 가	제도유형	고용조건	급여	과세여부	최대지급기간
Australia	실업부조 내지 사회부조	없음	일 정 액	과 세	무기한
Austria	실업보험	12월중 26주; 처음 신청시는 2년중 52주, 최대수령기간은 3년중 156주의 경우	임금연계	비과세	30주
	실업부조	없음	임금연계	비과세	무기한
Belgium	실업보험	18월중 312일	임금연계	과 세	무기한
Canada	실업보험	1년중 420~700시간	임금연계	과 세	45주
Czech Republic	실업보험	3년중 12월	임금연계	비과세	26주
Denmark	실업보험	3년중 26주	임금연계	과 세	5년
Finland	실업보험	2년중 26주	임금연계	과 세	4년중 500일
	실업부조	없음	일 정 액	과 세	무기한
France	실업보험	12월중 91일	임금연계	과 세	60월
	실업부조	10년중 5년	일 정 액	-	무기한
Germany	실업보험	3년중 360일	임금연계	비과세	78~832 weekdays
	실업부조	1년중 150일 또는 실업보험종료	일 정 액	비과세	무기한
Greece	실업보험	14월중 125일	임금연계	과 세	12월
	실업부조	2년중 60일	일 정 액	과 세	3월
Hungary	실업보험	48월 고용	임금연계	과 세	2년
Iceland	실업보험	12월중 400시간	일 정 액	과 세	5년
Ireland	실업보험	12월중 39주	일 정 액	과 세	15월
	실업부조	없음	일 정 액	비과세	무기한
Italy	실업보험	2년중 1년	임금연계	과 세	180일
Japan	실업보험	12월중 6월	임금연계	비과세	90~300일
Korea	실업보험	6월	임금연계	비과세	30~210일
Luxembourg	실업보험	12월중 6월	임금연계	과 세	2년중 1년
Netherlands	실업보험	기본급여는 39주중 26주이고 확대급여는 5년중 4년	임금연계	과 세	6월~4.5년
	실업부조	5년중 3년	일 정 액	과 세	12월
New Zealand	실업부조	없음	일 정 액	과 세	무기한
Norway	실업보험	이전 임금 근로	임금연계	과 세	3년
Poland	실업보험	1년 180일	임금연계	과 세	9~24월
Portugal	실업보험	2년중 540일	임금연계	비과세	10~30월
	실업부조	1년중 180일	일 정 액	비과세	10~30월
Slovak Republic	실업보험	3년중 1년	임금연계	-	6월
Spain	실업보험	6년중 12월	임금연계	과 세	24월
	실업부조	실업보험 종료 또는 6월 고용	일 정 액	과 세	6~18월
Sweden ¹⁾	실업보험	12월중 5월	임금연계	과 세	300일
	실업부조	5월중 75시간	일 정 액	과 세	5월
Switzerland	실업보험	2년의 기본기간중 6월		과 세	150~400일
United Kingdom	실업보험	2년중 1년	일 정 액	과 세	26주
United States	실업보험	주마다 상이	임금연계	과 세	26주

주: 1) 스웨덴의 경우 OECD, *Benefit Systems and Work Incentives*, 1998년에서 보충함.
 자료: OECD, OLIS 문서 DEELSA/ELSA/WD(98)4/ANN

약간 완화하여 적용하고 있으며, 실업보험과 마찬가지로 3~30개월이라는 일정 기간에 한정하여 급여를 제공하고 있다. 핀란드(Labor Market Support제도), 아일랜드, 호주, 뉴질랜드는 이전의 고용과 관련한 조건을 부여하지 않고 있어 사회부조제도와 구분이 모호하며, 특히 호주와 뉴질랜드는 사회부조와 혼합된 형태로 시행하고 있다.

급여로는 일정액을 지급하는 경우(프랑스 등 다수 국가), 이전의 실업보험급여에 비례하는 경우(오스트리아, 그리스), 이전 수입에 비례하는 경우(독일)가 있다.

3) 실업급여제도와 관련한 최근의 변화

여타 사회보장 프로그램의 경우도 마찬가지로이지만, 특히 실업관련 급여는 고용 및 노동시장과의 관계에서 긍정, 부정적인 영향을 동시에 줄 수 있기 때문에 경제문제에 비중을 두고 있는 OECD에서는 특히 많은 논의가 있어 왔다. 실업급여제도의 긍정적인 측면은 소득지원을 통해 구직활동을 장려하고 정상적인 노동시장 접촉에 전념할 수 있게 한다는 점과 제도가 제대로 기능하면 적극적 노동시장정책(ALMP; Active Labour Market Policy)에의 참여를 이끌어낼 수 있다는 점이고, 부정적인 측면은 그러한 급여에의 의존심을 키운다든지 자산조사에 통과하기 위해 소득활동을 꺼리게 된다는 하의 근로에의 역유인을 가져올 수 있다는 점이다. 대부분의 국가에서 실업보험의 급여기간을 제한하고 있

다든지 급여에 과세하고 있는 것은 이러한 근로에의 역유인을 제거하고 근로와의 형평성을 유지하는 차원에서 이루어진 것이다.

OECD의 Job Study에 따르면 실업관련 급여가 관대하게 제공되면 이는 상당한 시차를 두고(캐나다, 아일랜드, 핀란드 5~10년, 노르웨이, 스웨덴, 스위스 10~20년) 호황시의 실업은 물론 경기순환적 실업을 증가시켰다⁶⁾. 즉, 동 연구는 경기순환과 같은 여타 요인에 따른 실업이 발생한 후 일정한 시간적 간격을 두고 실업급여의 소득대체에 따른 실업효과가 나타나고 있다는 사실을 확인하면서 실업급여가 실업을 유지시키는 방향으로 작용함을 결론짓고 있다.

이러한 결론과 함께 최근 OECD 국가들 사이에는 실업급여의 관대성을 완화시키고 급여수준을 낮추는 방향으로 재조정하는 작업이 광범위하게 진행되고 있다⁷⁾. 최근 독일은 실업보험급여를 독신에 대해서는 3%, 부부에 대해서는 1% 줄였으며, 캐나다는 1993년에 이어 1996년에도 실업급여를 감소시켰다. 반면에 이태리나 폴란드와 같이 급여수준을 증가시키는 경우도 있다.

실업급여의 급여기간을 줄이는 경우도 나타나고 있는데, 영국은 실업보험의 최대급여기간을 12개월에서 6개월로, 캐나다는 50주에서 45주로 줄였다. 프랑스는 급여 수령기간이 길어짐에 따라 급여액이 줄어드는 실업보험제도를 가지고 있는데 최근에는 그 감소의 빈도를 늘리고 장기 실업자에 대한 급여액을 줄이는 방향으로 전환하였다.

6) OECD, *The OECD Job Study, Evidence and Explanations Part II*, Paris, 1994

7) OECD, *Making Work Pay: Taxation, Benefits, Employment and Unemployment*, Paris, 1997 및 기타 OECD Job Studies.

고려되어 결정되어야 할 문제인 것이다.

다. 가족급여제도

OECD 국가들은 가족을 기본 단위로 하여 각종 사회보장급여를 제공하고 있다. 이는 가족이 모든 OECD 국가들에서 지배적 생활단위가 되어 왔기 때문이다. 다만 국가마다 역사적, 문화적인 배경이 다르고, 가족에 대한 인식이 다르기 때문에 가족 관련 급여의 형태 또한 다양한 모습을 보이고 있으며, 가족급여제도가 사회안전망으로서 기능하는지 여부는 각국의 각종 급여가 자산조사 등의 절차를 통해서 주어지는지 여부 등 제도의 운영 형태에 따라 판단할 수 있을 것이다.

상당수의 OECD 국가에서 인구감소에 대한 대책 차원에서 가족급여가 형성되어 온 측면이 강하고 소득이나 자산의 규모에 관계없이 모든 가정을 대상으로 하는 아동급여가 이루어지고 있으며, 이런 점에서는 가족관련 급여제도를 특별히 사회안전망의 하나로 다룰 필요가 없을지 모른다. 하지만 실제로는 일반적인 가족을 대상으로 한 급여와는 달리 또는 동시에 상당수 국가에서 저소득 가정, 편부모가정과 같이 특별한 조건에 있는 가정을 대상으로 자산조사를 통해 추가적 급여를 실시하고 있다. 즉, 가족관련 각종 급여제도는 사회부조와 함께 각국의 사회안전망을 이루는 주요 축으로 기능하고 있는 것이다.

1) 아동급여

부양아동에 대한 급여는 가족급여의 가장 대표적인 유형으로 가족급여는 대부분 유자녀 가정을 대상으로 하여 이루어지

기 때문에 가족급여라고 하면 대체로 아동급여를 지칭하는 것으로 인식되기도 한다. 부양아동에 대한 지원은 이와 같이 일반 가족급여의 형태로 제공되는 경우가 일반적이거나, 아동 부양 실업자에 대해 실업급여액을 증가시키는 형태로 주어지는 경우도 일부 있다. OECD 국가들의 아동과 관련한 가족급여의 제공은 다음과 같은 다양한 방식으로 이루어지고 있다

- 아동의 수나 연령에 따른 가족급여
- 저소득 유자녀 가구에 대한 추가급여
- 아동을 주로 가정에서 양육하는 저소득 부모에 대한 소득 지원
- 배우자나 아동을 부양하거나 부부 모두가 일하는 경우 아동보육비용을 보조하기 위한 조세 면제
- 고아들에 대한 재정지원제도
- 출산기의 근로능력 감소를 반영한 특별 가족급여
- 부모의 근로참여를 장려하기 위한 아동보육시설 이용료 보조

부양아동에 대한 지원은 보충적 현금급여의 형태로 제공되는 것이 대표적이지만 조세감면을 통해 이루어지기도 한다. 현금급여는 대체로 모든 가정을 대상으로 하나 조세감면은 근로소득이 있는 가정을 대상으로 한다. 대체로 현금급여가 일반적인 가족 지원의 형태로 활용되고 있는데, 현금급여에 의한 가족 지원의 장점은 아동 양육의 책임이 있는 부모에게 직접 급여를 제공할 수 있다는 점, 여러 가지 자격 조건이나 행정적인 절차를 통해 급여의 투명성을 유지할 수 있다는 점을 들 수 있다. 반면에 조세감면에 의한 가족지원의 장점은 근로소득을 지원하는 형태를 취함으로써 유자

녀 가족의 노동 참여를 장려하는 정책 방향에 부합하는 점이다. 스페인이나 프랑스처럼 조세감면의 규모가 큰 나라의 경우는 단순히 현금급여액만을 가지고 한 국가의 가정에 대한 지원 규모를 판단할 수 없고 조세감면에 따른 혜택의 규모를 함께 고려해야 한다. 예를 들어 스페인의 경우 최근 가족에 대한 현금급여액은 실질가치가 크게 줄어들었으나, 조세양여의 규모가 실질가치면에서 크게 늘어남으로써 1981년과 1994년의 가족지원 규모의 실질가치는 비슷한 규모를 유지하고 있다.

몇몇 국가들은 아동관련 가족급여를 인구정책 차원에서 가족의 크기와 관련하여 시행하고 있다. 서구 국가들은 우리 나라와는 달리 인구감소가 사회문제가 되고 있는 처지이므로 가족급여를 자녀 출산에 대한 유인 수단으로 제공하고 있는 측면이 강하며, 이것이 바로 모든 가정을 대상으로 한 가족급여 내지 아동수당의 제공을 제도화하게 된 근본적인 이유가 되기도 한다. 스페인에서는 3자녀 이상의 가정에 공공교통요금의 인하, 대학등록금 감면, 장학금과 공공주택에의 우선권, 조세면제 등 광범위한 혜택이 주어지고 있다. 그리스에서는 3번째 자녀가 6세 이하인 가정과 4자녀 이상의 가정에 소득조사에 따른 추가적 급여가 제공되고 아울러 조세감면 혜

가족관련 각종
급여제도는
사회부조와 함께
각국의
사회안전망을
이루는 주요
축으로 기능하고
있다.

택이 주어지고 있다. 호주는 다자녀 가족에 대한 높은 보충급여를 통해, 벨기에, 노르웨이, 프랑스는 후순위 출산 자녀에 대한 높은 지원을 통해 다자녀 가정을 지원하고 있다.

우리 나라에서는 공무원과 주요 대기업 직원에게 제공되는 개별 직업 차원의 가족지원이 있기는 하지만, 일부 조세감면 조치 외에는 가족에 대한 지원이 사실상 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 대부분의 OECD 국가에서 정부 부문에 의해 가족에 대한 지원조치가 모든 가정을 대상으로 시행되고 있는 것과 대조적이다. 이는 상당수 OECD 국가들이 인구정책의 방향이 가족의 확대에 비중을 두고 있었던 데 반해 우리 나라의 경우 그 동안 인구억제에 주력해 왔던 것에도 일부 기인한다고 볼 수 있다.

아동급여는 아동 양육 가정에서 양육비가 추가적으로 소요되고 책임이 늘어나는 것을 반영하여 소득과 관계없이 유자녀 그 자체를 지원하는 것이 일반적인 형태이다. 즉, 자산조사 없이 아동수에 따라 일정액으로 지급되는 경우가 많다. 하지만 자산조사에 의해서 일정 소득이나 일정 자산 이하인 가정을 대상으로 아동급여를 지불한다든지 추가적인 보조가 주어지는 경우도 상당수 있다. 영국, 이태리, 그리스, 아이슬란드는 자산

표 5. OECD 각국의 아동부양가정에 대한 지원제도

국 가	대상 연령	상향 지급 여부			현금급여 또는 조세감면	보편급여 또는 소득조사
		저소득가정	다산가정	아동의 연령		
Australia	16세까지, 학생은 18세	Yes	Yes	현금 13~15, 조세 0~4yrs	현금 및 조세감면	자산조사
Austria	19세까지, 학생은 27세	Yes	Yes(조세)	10~18, 19세 이상 (현금)	현금 및 조세감면	보편급여
Belgium	16세까지, 학생은 25세	Yes	Yes	6~12, 12~16, 16세 이상	현금	보편급여 및 자산조사
Canada	18세까지	Yes		0~6세	조세감면	자산조사
Czch Rep	16세까지	chile<3, single wage		6~10, 10~15세	현금	보편급여
Denmark	18세까지	Yes		0~6세, 0~2세 추가급여	현금	보편급여
Finland	17세까지	No	Yes	0~2세	현금	보편급여
France	18세까지		Yes, 3명시 추가지급	10~15, 16~17세	현금	자산조사
Germany	18세까지, 학생은 27세	Yes	Yes	차이 없음	현금	보편급여
Greece	18세까지(기본급여) 18세 까지, 학생은 22세	Yes	Yes(소득조사) Yes	기본급여 차이 없음	현금 조세감면	비용자 보편급여
Hungary	16세까지, 학생은 20세	No	Yes	유아 치료(IC) 0~2세	현금	보편급여, IC 비용자
Iceland	16세까지		Yes	0~6세	조세감면	보편급여
Ireland	16세까지, 학생은 19세	Yes	Yes	차이 없음	현금	보편급여
Italy	18세까지 상한 없음	Yes Yes	Yes	차이 없음	현금 조세감면	자산조사 보편급여
Japan	3세까지	No	Yes	차이 없음	현금 및 조세감면	자산조사
Korea	20세까지	No	No	차이 없음	조세감면	보편급여
Luxembourg	18세까지, 학생은 27세	Yes	Yes	6~11, 12세 이상 차이 없음	현금 조세감면	보편급여 자산조사
Netherlands	18세까지				현금	보편급여
New Zealand		Yes		12세 이상	현금	자산조사
Norway	16세까지	No	Yes	0~2세	현금	보편급여
Poland	16세까지, 학생은 20세	No	No	차이 없음	현금	자산조사
Portugal	15세까지, 학생은 24세		Yes	10월, 간호수당	현금	비용자, SS 수령자
Slovak Rep	16세까지, 학생은 26세	Yes	No	6~10, 10~15, 15~25세	현금	자산조사
Spain	18세까지	No	Yes	차이 없음	현금 및 조세감면	보편급여
Sweden	16세까지, 학생은 20세	No	Yes	차이 없음	현금	보편급여
Switzerland	16세까지, 학생은 25세	몇몇 canton에 서는 추가급여	Yes	차이 없음	현금 및 조세감면	비용자 및 자영업자 (cantons별)
United Kindom	16세까지, 학생은 19세	Yes			현금	보편급여

주: 미국은 유사한 급여제도는 없으나 새로운 Temporary Assistance for Needy Families Programme을 통해 포괄적 급여를 하고 있음.
 자료: OECD, OLIS 문서 DEELSA/ELSA/WD(98)4/ANN

조사를 통해 여타 소득을 고려하여 지급액을 결정하고 있다. 호주는 자산조사를 하여 아동급여와 조세감면 조치를 상위 20%의 소득계층에 대하여는 배제하고 있고, 그리스는 1997년 가족급여를 크게 늘이면서 3자녀 및 대가족에 대한 급여를 일정 소득 이하에만 제공하도록 제한하였으며, 룩셈부르크는 부양아동에 대한 조세수당을 일정소득 이하에게는 최대치, 그 이상은 감소된 금액을 지불하고, 소득이 일정 상한 이상인 경우는 지불하지 않는다. 프랑스의 경우 현재의 죠스팽 사회당 정부는 자산조사 가족수당을 제안해 놓고 있다.

이상의 몇몇 국가의 경우처럼 자산조사나 소득조사에 의해 급여 여부나 급여수준을 차등적으로 결정하는 경우 아동급여는 보다 사회안전망의 기능에 충실하게 될 것이다. 다만 각 국가의 아동급여 자격요건이나 급여형태, 급여수준 등은 각국의 인구정책과 가족에 대한 가치관 등 여러 가지 요인이 함께 고려되어 결정되어야 할 문제이다.

2) 편부모급여

OECD 국가에서는 최근 편부모 가정이 증가하고 있다. 이는 가정 해체, 혼외출산과 동거, 일부 편부

자산조사나 소득조사에 의해 급여여부나 급여수준을 차등적으로 결정하는 경우 아동급여는 보다 사회안전망의 기능에 충실하게 될 것이다.

모에 대한 사회보장급여의 증가 등 다양한 요인에 의한 것이다. 편부모는 여러 가지 사회적 편견은 차치하고라도 특히 자녀 양육에 대한 부담으로 남들만큼 근로에의 참여가 자유롭지 못하고, 이는 소득의 감소로 이어져 사회의 소외계층으로 전락할 가능성이 커진다. 실제로 많은 국가들에서 이들 편부모 가정의 빈곤 문제가 큰 관심사로 되어 있는데⁹⁾ 이는 사회안전망 차원에서 개인의 책임으로만 맡겨놓기 힘든 부분이다. 이러한 점을 고려해서 대부분의 OECD 국가들은 여타 부모들이 자녀와 관련해서 받는 이상의 소득 지원을 하고 있다. 다만 편부모에 대한 급여는 자녀가 일정 연령에 도달할 때까지 또는 실업보험급여처럼 한정된 기간에 한해 급여를 제한하는 것이 일반적이다. 예를 들어 프랑스는 만이가 3세에 달할 때까지, 그리고 이태리는 18세에 달할 때까지로 제한하고 있고, 노르웨이는 3년간 그리고 아동이 8세에 달할 때까지로 제한하고 있으며, 뉴질랜드에서는 1997년부터 아동이 14세에 달할 때 편부모가 구직활동을 해야 하는 조건을 추가하고 있다.

상당수 국가에서 편부모 급여는 자산 내지 소득조사를 통해서 제공함으로써 사회안전망의 기능을

9) OECD, *Lone-parent Families: The Economic Challenge*, 1990.

수행하고 있다(일본, 프랑스, 스웨덴, 호주, 아일랜드). 반면에 이러한 자산조사에 의한 자격 판정은 임금수입이 자산조사에 의한 사회보장급여액과 비슷한 경계선상에 있는 편부모들의 임금 근로에의 의욕을 저감시키는 부작용을 나타내기도 한다. 이러한 부작용을 줄이기 위해, 호주에서는 일정액 이상의 임금소득에 대해서는 편부모급여액의 50%만을 감소시킴으로써 편부모의 파트타임 근로를 장려하고, 뉴질랜드에서는 1996년 소득조사를 완화시키는 조치를 취했다. 독일에서 편부모는 아동양육수당을 위한 자격조건으로 설정된 주당 19시간 근로라는 일반적인 상한선 이상 일할 수 있도록 하고 있다.

3) 기타

그밖에 장애 아동을 보유한 가정에 대한 추가적 급여를 제공하는 국가들이 많이 있으며 교육, 의료, 주택 면에서 아동보유 가정을 우대하는 형태로 가족에 대한 지원이 이루어지고 있다.

라. 장애인급여제도

대부분의 OECD국가에서는 영구히 또는 장기간 장애 상태에 있어 일을 할 수 없는 사람에 대해 사회보장급여를 제공한다. OECD Job Study에 따르면 1990년 자료 입수가 가능했던 23개 국가 중 12개 국가에서 폐질급여(Invalidity Benefits) 내지 장애(연금)급여 수급자수가 실업급여나 노동시장프로그램 수급자수를 능가했다¹⁰⁾. 네덜란드, 스페인, 그리스, 폴란드 등에서는

장애(연금)급여 수급자의 증가율만이 아니라 실제 수급자수가 줄어들고 있는 반면에, 호주, 영국, 노르웨이 등과 같이 장애인 정책을 적극적으로 전개하고 있는 나라에서는 수급자 수가 지속적으로 늘고 있다. 영국에서는 폐질급여 수급자수가 1980~81년 57만에서 1994~95년 181만명으로 증가했다. 스웨덴의 경우 재활급여 수급자수가 1980년대에 증가하였다가 1990년대 초 증가추세가 줄었으나, 재활급여 정책의 변화에 따라 1994년부터 다시 수급자수가 증가하고 있다.

이러한 장애관련 수급자의 증가에 대처하기 위해서 일부 OECD 국가들은 지난 십여년간 여러 가지 노력을 해 왔는데, 대체로 두 가지 정책적 접근이 시도되고 있다. 첫째는, 장애(연금)급여의 자격요건을 강화하여 수급자를 중증장애(Substantial Impairment)에 국한함으로써 장애급여제도가 퇴직의 수단으로 이용되는 것을 막고자 하는 것이고, 둘째는 장애인의 취업률을 증가시킴으로써 장애인들이 사회보장급여에 의존하기보다는 자신의 근로수입에 더 비중을 둘 수 있도록 하는 것이다.

한편, 장애(연금)급여의 수급자격을 엄격히 해서 대상자를 제한하려는 이러한 전반적인 추세에도 불구하고 OECD 각국은 대체로 개별 장애(연금)급여액 자체의 수준은 줄이지 않고 있는데, 이는 중증의 장애로 고용의 기회를 가질 수 없는 사람들을 사회가 보호해야 한다는 이들 사회의 기본적인 가치관과 사고방식때문이다. 이들 선진 국가들에서는 장애관련 급여제도가 장애로 인해 사회에서 이탈 내지 소외되기 쉬운

10) OECD, *Making Work Pay: Taxation, Benefits, Employment and Unemployment*, OECD, 1997.

법제화의 차원에서 관여하는데 그치며 사회적 소외에 대한 안전망의 기능은 여타 프로그램에 비해 상대적으로 적다.

4. 우리에게 대한 시사점 -실업대책을 중심으로-

최근에 특히 언론이나 시사적인 문헌에서 논의되는 사회안전망은 대체로 대량실업사태와 관련한 것이다. 이로 인해 사회안전망을 실업에 대한 사회적 안전망을 의미하는 것으로 국한시켜 인식하는 경우도 일부 있다. 여기서는 특히 대량 실업사태에 직면하고 있는 우리 나라의 입장에서 앞에서 살펴본 OECD 국가의 사회안전망의 모습을 참고로 하여 과연 어떤 시사점을 얻을 수 있는지를 생각해 보고자 한다. 따라서 주로 실업과 관련한 부분에 초점을 맞추고 이에 논의를 국한한다.

가. 실업급여제도의 확대와 관련하여

최근 국내에서 실업부조제도의 도입이 일부 거론되고 있으나 그러한 제도의 도입이 의미하는 것이 무엇인지 확실히 인지하고 있지 않은 상태에서 논의가 진행되고 있다는 느낌이다. 실업자가 양산되고 있고 무엇인가 대책을 마련해야 할 상황에서 우리에게 없는 해외의 여러 가지 제도나 정책을 검토해서 현재의 상황 타개에 도움이 될 수 있는 것이라면 도입을 고려해 보는 것은 필요하다. 그러나 새로운 제도의 도입이 능사는 아니다. 현재 우리의 상황은 실업부조제도를 논의할 시점도 아니고 우리 사회는 그러한 역력을 가지고 있지도 않다. 사회보장제도를 이루는

각종 정책프로그램은 서구 선진국가에서도 오랜 역사적 배경을 가지고 수많은 논의와 시행착오를 거치면서 형성되어 온 것이다. 그런데 한번 잘못 설정된 제도가 얼마나 사회에 주름을 주고 돌이킬 수 없는 부담이 되는지를 우리는 지금의 서구 선진 각국의 고민과 OECD에서의 논의를 통해 너무도 생생히 보고 있는 것이다.

우리 나라에 현행의 고용보험제도와 생활보호제도와는 구분된 실업부조제도를 도입하고자 한다면 어차피 이 제도는 지금의 실업자에 대한 대책은 될 수 없다. 독일, 프랑스, 오스트리아에서 실시되고 있는 고용보험제도와 사회부조제도와 분명히 구분된 실업부조제도 하에서는 실업부조의 수령을 상정한 실업 이전의 고용상태(엄격히는 기여금 납부)가 있어야 하는 것이 원칙이므로 기존의 실업자는 원칙적으로 새로운 제도의 수혜자가 될 수 없기 때문이다. 더욱이 프랑스에서 보듯이 이러한 실업부조제도는 근로에 대한 부정적 영향 등 많은 문제점을 나타내고 있고, 모두들 이러한 문제점에 대해서 인식하고 개선의 필요성을 인정하고 있으면서도 그것이 쉽지 않은 상태다. 사회보장제도라는 것이 한 번 형성되면 바꾸고 철회하기가 힘들고 더욱이 장기간에 걸쳐 기여금을 납부하고 후에 급여액을 지불받도록 되어 있거나 이미 급여가 확실한 권리로 자리잡고 있는 경우에는 그러한 권리의 철회는 많은 저항과 사회문제를 초래하기 때문이다.

만약 실업부조제도로써 당장 현재의 실업자에게도 핀란드, 아일랜드, 호주, 뉴질랜드처럼 이전의 고용과 관련한 조건에 관계없이 자산조사나 소득조사에 따라 급여를

제공할 수 있도록 한다면 이는 실업부조라고 하기보다는 지금의 사회부조의 확대에 불과하며 따라서 새로운 제도의 창설보다는 기존의 생활보호제도의 보완, 확대에 주력하는 것이 타당하다. 무엇인가 새로운 조치를 취한다는 가시적인 효과 이외에는 굳이 실업부조제도라는 별도의 이름을 가진 프로그램과 절차가 수행되어야 할 실익이 없는 것이다. 더욱이 자산조사나 소득조사에 따라 저소득층만을 대상으로 한다고 해도 실업자 모두를 그 대상으로 하여 지원하는 것은 재정 여건상 현실적으로 불가능하다. 경기가 나쁘지 않다고 여겨지던 시절에도 극빈층 실업자인 자활보호대상자에게조차 현금지원이 거의 없었는데 향후 당분간 자활보호대상자를 포함한 모든 실업자를 대상으로 해서 공공부조를 확대할 여력은 없을 것이기 때문이다.

실업부조제도로서 그리스, 네덜란드, 포르투갈, 스페인, 스웨덴처럼 수급자격을 위한 고용관련 조건을 고용보험보다 약간 완화하여 일정 기간에 한정하여 급여를 제공하는 형태를 취하게 된다면 이는 지금의 고용보험의 지급기간을 늘여서 고용보험 급여액보다 감소된 금액을 지불하는 것과 차이가 없다. 역시 앞의 경우처럼 이러한 급여제도의 운영을 위해 실업부조 제도라는 별도의 이름을 가진 프

● ● ●
 논란의 소지도
 많고 현실적으로
 가능하지도 않은
 실업부조제도의
 도입을 논의하기에
 앞서
 고용보험제도의
 정착을 위해
 주력해야 할
 상황이다.
 ● ● ●

로그램과 절차가 수행되어야 할 실익이 없는 것이다. 프랑스 같은 경우는 실업보험의 기간이 길어짐에 따라 실업보험 급여액을 줄여 지급하는 제도를 가지고 있으며, 이는 실업부조가 아닌 실업보험 급여로서 제공된다. 또한 이러한 추가적 급여의 제공을 위해서는 이를 전제로 한 실업 이전의 고용상태(엄격히는 기여금 납부)가 있어야 하는 것이 원칙이므로 지금의 실업자를 위한 대책은 될 수 없다. 한시적으로 기존의 실업자에게 기여금 납부 조건을 면제해주는 것도 가능하지만 실업자에 대한 이러한 지원은 별도의 한시적 실업대책을 통해서 하면 되지 굳이 실업부조라는 새로운 제도를 만들면서 한시적 지원책을 써야 할 이유는 없는 것이다.

우리는 이제 막 실업급여로서의 고용보험제도를 도입하여 제도가 형성되고 있는 시점에 있다. 아직은 전 사업장과 임시직 근로자에 대한 적용 확대와 제도의 성숙을 위해 해야 할 과제가 많이 놓여 있다. 논란의 소지도 많고 현실적으로 가능하지도 않은 실업부조제도의 도입을 논의하기에 앞서 고용보험제도의 정착을 위해 주력해야 할 상황인 것이다. 대량실업사태에 대한 대책의 하나로서 최근 고용보험의 적용범위와 급여기간 등이 원래의 계획보다 일정을 앞당겨서 확대되고 있다. 대상사업

자의 확대 일정을 앞당긴다든지 하는 것은 지금의 위기를 계기로 해서 제도의 발전을 보다 가속화한다는 측면에서 그런 대로 긍정적인 효과가 크다고 본다. 다만 기여율, 자격조건, 급여수준, 급여기간 등이 현재의 대량실업에 대한 대책에 너무 매달리다가 장기적인 제도의 균형과 어긋나는 방향으로 변형이 된다면 이는 문제가 아닐 수 없다. 사회보험제도도 보험의 원리가 적용되고 있는 곳이므로 고용보험제도도 근로자와 고용주의 기여금과 실업자에 대한 보험급여가 서로 어느 정도 균형을 이루면서 굴러가야 한다. 사회보험으로서의 고용보험은 그 동안 사회보장의 선발 국가들의 경험에 의해서 검증된 기여율, 자격조건, 급여수준, 급여기간 등을 참고로 정상적인 경우를 전제로 제도가 형성되어 가도록 하고 한시적인 대책으로서의 실업대책은 별도의 지원책을 통해 강구되어야 한다.

나. 사회안전망의 사각지대와 실업대책의 우선순위

실업은 물론 사회안전망을 필요로 하는 계층을 만들어 내는 주요 원인이고 실업에 대한 해결장치가말로 가장 근본적이면서 확실한 사회안전망이 된다. 다만, 사회안전망 구축방안이라든가 실업자 대책에서 최근의 외환위기 이후 새로이 형성된 실업자에 대한 대책을 중심으로 논의가 전개될 때 간과되기 쉬운 부분이 있음을 주의해야 한다. 이미 실업 상태에 있는 지

오래고 소득이나 자산이 기본적인 생계를 유지하기 어려운 수준이면서도 미비한 사회안전망으로 인해 그 동안 사회의 지원을 받지 못하던 그룹들이 실업자 대책에서마저 빠지게 되는 경우가 있기 때문이다.

우리 나라의 상대빈곤 가구비율은 10%로 추정되나 최근의 외환위기 이후 새로이 선정된 '한시적 생활보호대상자'를 포함해도 전국민의 3.3%인 148만명만이 생활보호대상으로 되어 있다. 생활보호대상자로 되어 있기는 해도 실제로 사회부조의 가장 기본적인 축인 현금지원(현행 제도상 생계보호)이 지급되는 대상은 그 중의 약 1/3에 불과한 거택보호와 시설보호대상자이고(31.9%인 45만명), 나머지 2/3는 근로능력이 있다는 이유로 자활보호대상자로 선정되어 생계보호 대상에서 제외되어 있다(68.1%인 103만명). 다시 말해서 생계보호라는 핵심적인 사회부조를 받고 있는 사람은 전국민의 약 1%에 불과한 것이다. 이는 우리의 생활보호법상 18~64세의 남자나 18~49세의 여자가 있는 가구는 자산과 소득이 아무리 낮아도 생계보호가 주어지는 거택보호 대상자가 될 수 없기 때문이다¹¹⁾. 실제로 자활보호대상가구의 약 절반이 노인, 장애인 등을 가장으로 하고 근로 능력이 없어 생계비 지원을 필요로 하는 가구임에도 생계보호를 받지 못하는 것으로 파악되고 있다. 요즈음과 같은 경제위기 상황에서는 이들이 일자리를 찾기는 더욱 힘들어진다. 더욱이 이들은 최근의 실업대책에서도 특별한 사회적 지원을 받지 못하는 경향을 보이고

11) 이로 인해 실제로 우리 나라가 사회부조제도를 갖고 있지 않는 OECD 내에서 거의 유일한 나라로 분류되는 경우도 있다(OECD, *The Battle against Exclusion*, 1998, p.14).

있다. 실업자에게 생활안정자금, 생업자금, 주택자금이 융자됨에도 더 어려운 상황에 있는 자활보호 대상자가 그러한 대책의 수혜자가 되지 못하고 있는 것이다.

대량실업사태에 직면하여서 무엇보다도 일반적인 경제대책과 제도화된 사회안전망의 구축작업, 그리고 한시적 실업자보호대책이나 긴급구호대책 사이의 차별성을 분명히 하고 이를 적절히 조화한 실업대책을 강구하여야 할 것이다. 대량실업의 위기를 극복하기 위해서는 경제의 건전성 확보와 경기의 회복이 가장 근본적인 기반이 됨은 분명하다. 그러나 사회안전망이 제대로 구축되지 못한 입장에서 이러한 경제상황의 변화에 앞서 급히 해야 할 일들도 많다.

공공근로사업, 생계형 직업훈련 등은 일반 경제정책과의 관련성을 가지지만 주로 한계계층의 실업자를 중심으로 이루어지고 있다는 점에서 생활안정자금대부사업이나 긴급구호사업과 함께 한시적 실업자 보호대책을 구성한다. 공공근로사업은 3~5개월의 단기적인 고용창출에 불과한 것이고, 실직자의 직업훈련수당도 미미한 수준이긴 하지만 이러한 실업대책은 근로와 연계한 소득지원이라는 점에서는 나름대로 의의가 있다. 다만, 공공근로사업 등이 생계지원만을 목적으로 하여 근로 자체는 형식적으로 확인하는 방식이 되어서는

● ● ●
**일반적인
 경제대책과
 제도화된
 사회안전망의 구축,
 그리고 한시적
 실업자보호대책이나
 긴급구호대책
 사이의 차별성을
 분명히 하고 이를
 적절히 조화한
 실업대책을
 강구하여야 한다.**
 ● ● ●

안될 것이며, 실제로 사회의 인프라 구축 등에 도움이 되는 직업이 공공근로로서 선정될 수 있도록 해야 한다. 또한 그 지급 수준이 높게 되면 정상적인 근로를 회피하는 현상을 초래하므로 일반 경제활동에 의한 임금소득, 특히 시간제 근무나 막노동의 임금 등 저임근로자의 소득과의 균형을 고려하여 급여 내지 지원 수준이 설정되어야 할 것이다.

제도화된 사회안전망의 구축을 위해서는 우선 국민층이면서 생계보호의 지급대상이 아니던 자활보호대상자들에 대해서도 연령조건에 관계없이 근로능력의 유무, 자산이나 소득 등 생계유지 가능성을 기준으로 하여 생계보호가 지급되도록 하는 것이 시급하다. 이렇게 함으로써 실업자 중에서도 자산이나 소득이 기본선 이하로 전락하게 되어 사회의 지원이 없는 생계 자체가 위협을 받게 된 경우 사회안전망으로서의 생계보호가 주어질 수 있을 것이다. 중장기적으로는 진정으로 사회부조를 필요로 하는 사람의 선정방식의 개선, 기본생계를 가능케 하면서도 소득활동에의 의욕을 저감시키지 않는 적절한 지원규모의 설정, 그리고 이러한 지급규모의 확대를 위한 재원의 확보를 통해서 진정한 최후의 의존처로서의 사회안전망을 구축해 나가야 할 것이다. **(별첨)**