

사회보장정책의 형평과 효율을 위한 구조개혁

1. 논의의 배경

1970~90년대 초반기간 중 OECD 국가의 노동 시장은 무직인구와 실업의 증가라는 문제를 내포해 왔다. 1992년 현재 OECD 국가의 1년 이상 장기실업자수가 평균 28.6% 수준을 기록함에 따라 많은 유휴인력을 양산하였으며, 이는 사회복지비용의 증대와 성장잠재력의 저하 등 심각한 경제·사회적인 문제로 나타났다¹⁾.

실업의 주요 원인 중 하나로 경기순환적 요인을 지적할 수 있겠으나, OECD 국가의 경우 이보다는 구조적 실업이 더 큰 요인으로 지적되어 왔으며,



盧龍煥

한국보건사회연구원 책임연구원

1) 본고에서 인용하고 있는 OECD 국가의 통계자료는 1998년도 'OECD 사회정책장관회의'(Meeting of the Employment, Labour and Social Affairs Committee at Ministerial Level on Social Policy: Paris, 23~24 June, 1998) 자료인 *The Caring World: An Analysis*와 *The Caring World: National Achievements*에 근거하고 있음.

이러한 구조적 실업이 계속 증가해 온 이유는 기술변화, 세계화, 국제경쟁의 심화 등 경제여건의 변화에 대한 개별 국가 차원에서의 대응노력이 미흡했기 때문으로 지적되었다. 그러나 이러한 대량실업 발생에 대한 각국의 대응 방식과 그 결과는 서로 다르게 나타났다.

대부분의 유럽 국가는 실업방지를 위해 해고요건을 엄격하게 적용하였고 사회보장 수준을 제고하려는 노력을 하였다. 그러나 기업 측면에서는 해고가 어려워지고 각종 세금부담으로 노동비용이 상승하자 채용을 기피하는 현상을 나타내 청년층을 중심으로 실업률이 상승하여 10%대의 고실업 사회를 초래하였다. 반면에 미국의 정책을 보면 구조조정을 적극적으로 실시하여 대량의 고용조정과 ‘기업규모 축소’(downsizing) 등 산업구조조정에 성공하여 1990년대 이후 고도성장의 발판을 마련한 것으로 평가받고 있으나, 1980년대부터 미숙련 노동자를 중심으로 고용불안이 발생하여 실질임금의 상승이 거의 없게 되는 결과를 초래하였다.

이러한 배경 하에 OECD는 고실업의 원인을 분석하고 이에 대한 정책대응 방안을 강구하기 위해 실업해소를 위한 ‘정책권고사항’(Jobs Strategy, 1994)을 제시하기에 이르렀는데, OECD는 고실업의 원인이 세계경제환경의 변화보다는 이러한 변화에 구조개혁을 통해 신속하게 대응하지 못한 정부 및 기업의 의지와 능력의 결여에 있다고 분석하고 ‘노동시장의 유연성’(Labor Market Flexibility)을 강조하였다²⁾.

그러나 OECD는 정책권고사항의 핵심사안 중 하나인 노동시장정책의 효과성을 제고하기 위해서 서로 상충관계에 있는 ‘형평’(equity)과 ‘효율’(efficiency)이 조화롭게 추구되어야 할 필요가 있다는 전통적으로 어려운 문제에 봉착하게 되었다³⁾. 국민들에 대한 사회보장이 결여된 상태에서는 지속적인 경제성장에 어려움을 겪게 되며, 사회보장제도의 유지비용이 ‘경제적 부담’(경제적 비효율)으로 작용하는 경우에는 오히려 국민들에 대한 소득·의료·교육 등 기회의 제공이 어렵게 된다는 것이다.

그러면 경제성장과 사회보장제도의 지속가능성을 동시에 확보할 수 있는

2) OECD는 실업 종합대책으로 성장촉진 및 유지 가능한 거시경제정책의 시행, 신기술의 창조 및 신속한 전파, 탄력근무시간제도의 운영, 기업활동에 유리한 환경조성, 임금 및 노동비용의 신속성 제고, 고용의 유연성을 확보하는 방향으로의 고용보호규정 개혁, 적극적 노동시장정책의 확대 및 질적인 제고, 인력의 기술·능력 증진, 그리고 실업보험 등 각종 사회보장체계의 개혁을 제시하고 있다.

‘최적의 자원배분’(Best Allocation)은 무엇인가? OECD는 사회보장정책의 형평과 효율이라는 두 가지 목표를 동시에 달성하기 위해서는 저임금근로자와 미숙련구직자에 대한 사회적 보호 강화, 장기실직과 사회적 소외 방지를 위한 노동시장의 효율성 증진, 그리고 개인의 기술·능력을 유지·증진시키기 위한 평생교육체제의 확립과 함께 이를 보완하기 위한 수단으로써의 ‘가족친화적 노동시장’(Family-friendly Labour Market)의 중요성 등 고용지향적 구조개혁이 필요함을 제시하고 있다.

본고에서는 ‘OECD 사회정책장관회의’(1998년 6월, 프랑스 파리)에서의 논의 내용을 중심으로 현재 OECD 국가가 사회보장정책의 형평과 효율을 달성하기 위한 구조개혁의 일환으로 강조하고 있는 고용지향적 정책의 가능성을 타진해 보기로 한다. 그리고 OECD 국가와 우리나라 경제·사회 여건의 유사점과 차이점에 대한 논의를 토대로 경제 구조조정기인 우리나라의 사회보장정책에 주는 시사점을 도출해 보기로 한다.

OECD는 경제성장과 사회보장제도의 지속가능성을 동시에 확보할 수 있는 사회보장정책 방안으로 고용지향적 구조개혁이 필요함을 제시하고 있다.

3) 경제학적으로는 “어떠한 개인도 그 자신의 분배보다 다른 개인의 분배를 선호하지 않으면 그 분배 X는 공평(equitable)하다”고 한다. 또한 경제적 효율성의 판단에는 “적어도 어느 한 사람의 후생을 감소시키지 않고서는 어떠한 사람의 후생도 증가시킬 수 없는 상태”인 ‘파레토 효율’(Pareto efficiency)의 개념을 주로 적용한다. 그러나 자원배분이 효율적이더라도 그 소득분배는 바람직하지 않을 수 있으며, 소득을 재분배하려면 어느 정도의 효율의 희생이 불가피하게 된다. 예를 들어 정부가 분배의 형평성 제고를 위해 저소득층에게 이전소득을 지급하는 경우 이는 저소득층의 근로유인을 저하시키게 되며, 나아가서 이전소득의 재원을 고소득자의 조세부과로 확보하는 경우에 있어서는 더 많은 소득을 얻기 위해 일하고자 하는 고소득자들의 근로유인을 감소시켜 경제적 효율성을 저하시키는 문제가 발생한다. 그리고 정부의 기능 중 하나가 바로 이러한 소득분배과정에서 형평과 효율 사이의 상충관계(trade-off)를 시정하는 것이라고 할 수 있다.

2. OECD 국가의 사회보장관련 정책동향

가. 고실업과 경제·사회여건의 변화

지난 20여 년간 OECD 국가는 고실업으로 인해 노동시장의 많은 변화를 가져왔다. 특히 지난 4년간 평균 2.5% 수준의 경제성장에도 불구하고 실업률이 평균 7%를 기록하면서 사회통합에 어려운 문제가 발생하게 되었다. 이러한 변화를 가져 온 원인은 인구구조와 기술수준의 변화, 그리고 경제개방화 추세의 가속화 등 여러 가지 요인에 의해 복합적으로 설명되고 있다. 다음에서는 이에 대한 대책을 논의하기에 앞서 먼저 이러한 환경변화와 관련하여 OECD 국가 경제·사회 여건의 특징적 변화 세 가지를 언급하기로 한다.

첫째, 기술수준의 향상과 경제개방화 추세의 가속화로 취업기회나 임금수준이 높아진 계층과 이러한 혜택을 받지 못하는 계층간의 격차가 심화되는

표 1. OECD 주요국가의 가족환경 변화

		미국	일본	프랑스	스웨덴	호주
30세 미만 가장가구	상대소득변화 (% 포인트) ¹⁾	1974→1995 (-9.5)	1984→1994 (-6.0)	1979→1990 (-8.9)	1975→1995 (-15.8)	1975→1994 (-4.4)
유자녀·편부모가구	상대소득변화 (% 포인트) ¹⁾	1974→1995 (5.6)	1984→1994 (-1.2)	1979→1990 (-7.9)	1975→1995 (-11.6)	1975→1994 (-8.0)
	인구비율 (% 포인트)	1974→1995 (1.4)	1984→1994 (-0.2)	1979→1990 (2.1)	1975→1995 (2.2)	1975→1994 (2.8)
무직가구	상대소득 ¹⁾	39.6(1995)	62.7(1994)	74.8(1990)	58.2(1995)	45.4(1993)
	인구비율(%)	6.2(")	2.1(")	9.0(")	8.1(")	13.6(")
1인 근로가구	상대소득 ¹⁾	82.2(")	88.7(")	92.0(")	80.8(")	79.9(")
	인구비율(%)	30.2(")	41.4(")	46.8(")	37.3(")	30.8(")
2인 이상 근로가구	상대소득 ¹⁾	116.7(")	110.0(")	116.6(")	115.1(")	121.3(")
	인구비율(%)	63.6(")	56.5(")	72.3(")	54.7(")	55.6(")
여성의 평균 초산연령(세) ²⁾		1970→1993 (25.4→26.4)	1970→1993 (25.6→27.2)	1970→1993 (23.8→27.6)	1970→1993 (24.8→26.5)	1970→1993 (23.2→28.3)

주: 1) 전체가구 평균(100.0) 대비 가구가처분소득 기준임.

2) 한국의 경우 1980년 25세에서 1993년 26.5세로 증가함.

자료: OECD, *The Caring World: An Analysis*, June 1998.

결과를 초래하였다는 점이다. 특히 장애인·노인을 포함한 미숙련 노동자는 실업·무직·저임금이라는 중대한 변화를 겪어야 했으며, 직업을 가지고 있는 노동자의 경우도 불안정한 고용상태와 저임금의 위협에 직면해 왔다. 주지하는 바와 같이 직업이 없는 사람의 경우 사회적으로는 잠재적인 노동력의 손실일 뿐만 아니라 다른 가구원의 소득이 없는 경우 가구 전체의 빈곤으로 이어진다는 점에서 심각한 문제가 발생하게 되는데, OECD 국가의 경우 평균적으로 5가구 중 1가구가 전혀 근로소득이 없는 것으로 나타나고 있다. 또한 저임금 종사자의 증가는 빈곤증가와 밀접한 관련이 있는 것으로 보고되고 있는데, 유럽국가의 경우 저임금 정규직종사자의 10%가 빈곤선 이하에 놓여 있는 것으로 추정되고 있으며, 미국의 경우는 저임금근로자의 25% 정도가 ‘빈곤근로계층’(Working Poor)으로 추정되고 있다.

둘째, <표 1>에 제시하고 있는 바와 같이 30세 미만 젊은 가장가구의 상대적 가처분소득이 감소하고 있으며, 여성의 평균 초산연령이 증가하고 있다는 점이다. 젊은 세대의 교육기간 연장과 결혼연령 상승으로 부모세대에 대한 경제적 의존기간이 증가하고 있으며, 출산을 저하 및 출산연기 추세 등 생계비조달 능력을 확신할 때까지 가족형성을 미루는 가치관이 확산되고 있기 때문이다.

셋째, 여성의 사회참여가 증가하면서 가정내 역할분담의 필요성과 양육문제의 중요성이 새롭게 제기되고 있다는 점이다. 물론 직업을 갖는 기혼여성의 증가는 <표 1>에서 보여주고 있는 바와 같이 가구소득의 향상이라는 긍정적인 측면을 가진다. 그러나 양육문제에 있어서는 여전히 여성이 많은 책임을 담당하고 있는 것이 현실이다. 따라서 이러한 현실을 반영하여 OECD 주요 선진국에서는 ‘탄력근무시간제’ 및 ‘탄력시간 학교교육’ 등의 제도적 장치 마련을 중요한 대안으로 제시하고 있다. 더욱이 최근에는 이혼율의 증가 등으로 정부의 보조를 받아야 하는 저소

OECD 국가는
인구구조와 기술수준의
변화, 그리고 경제개방화
추세의 가속화 등으로
지난 4년간 평균 2.5%
수준의 경제성장에도
불구하고 실업률이 평균
7%를 기록하면서
사회통합에 어려운
문제가 발생하게 되었다.

득·편부모 가정이 늘고 있어 양육문제의 중요성에 대해서는 향후에도 지속적으로 제기될 전망이다.

나. 고용지향적 사회보장정책의 선택

그러면 이러한 사회·경제여건의 변화에 따라 보호가 필요한 사람에 대한 OECD 국가 차원의 대응노력은 무엇인가? 이에 대한 답변과 관련해서는 먼저 정부재정의 제약이라는 중요한 문제를 지적하는 데서 출발할 필요가 있다. 앞서 지적한 경제·사회여건의 변화로 인한 요인 외에도 인구의 고령화와 부양비율의 증가 등 사회보장비 지출에 대한 수요는 계속 늘어나고 있으나 이미 많은 국가가 재정적자 상태에 처해 있으며⁴⁾, 또한 이를 보전하기 위한 세금인상이나 다른 부문에서의 정부지출 삭감의 경우도 현실적인 어려움이 존재하고 있기 때문이다.

OECD 국가의 사회보장 관련 예산은 주로 법인세·소득세·소비세 등 직·간접적으로 개인의 근로에 대한 과세와 깊은 연관을 맺고 있다. 1980년대 중반 이후 대부분의 OECD 국가들은 한계세율의 인하와 개인소득세율의 확대를 주요 내용으로 하는 세제개혁을 추진해 왔으나, 사회보장비지출 압력의 증가로 사회보장기여금 부담비율의 증가라는 결과를 초래하였다. 따라서 사회보장비 지출을 충당하기 위해 근로에 대한 과세를 증가시키는 것이 부적절한 측면을 가지고 있는 것이 사실이지만, 그 대안으로 다른 세입원을 확보하는 것 역시 쉬운 일은 아니다.

그러나 경제개방화 추세의 심화로 OECD 각국은 '조세부담률'(조세수입/GDP) 제고에 어려운 국면을 맞이하고 있다. 세원확보를 위해 자본에 대한 세금부과를 강화하고 노동에 대한 과세기반을 확보하는 방안을 강구해야 하지만, 국가간 자본이동이 빈번해지면서 일 국가의 자본에 대한 세금부과가 어려워지고 있으며, 정보기술과 통신수단의 발달 및 상품·금융거래의 자유화로 실물경제활동 영역이 다양화됨에 따라 조세회피 수단도 늘어나고 있기 때문이다. 더욱이 많은 국가의 경우 이미 근로에 대한 과세가 높은 수준에 있으며, 노동시장에 부정적 영향을 미치는 수준에까지도 이르렀다는 지적이 제기되고 있다. 따라서 향후 OECD 국가들은 사회보장에 소요되는 정부지출

4) 1960년대만 하더라도 OECD 국가의 GDP 대비 일반정부재정지출의 비율은 30%에도 미치지 못하는 수준이었으나, 최근에는 50% 수준으로 증가하였다.

을 줄일 수밖에 없을 것이며, 예산제약의 어려움을 극복하기 위해 각종 사회보장 프로그램에 소요되는 비용의 일부를 민간부문으로 이전시키는 방안을 적극적으로 강구하지 않을 수 없을 것으로 전망된다.

이상과 같은 경제·사회여건의 변화에 대응하여 OECD 국가의 사회보장정책은 ‘고용지향적 패러다임’을 견지하고 있다고 할 수 있다. 필요한 모든 사회적 서비스에 대해 공적으로 제공하는 수혜적인 복지보다는 기업의 신규 고용창출 보조 및 저임노동자에 대한 소득보조 등 일자리를 제공하는 정책을 선호해 왔다는 것이다. 그러나 OECD 각국이 사회보장정책의 형평과 효율을 위한 구조개혁의 기본방향으로 고용지향적 정책이 필요하다는 근본 취지에 있어서는 공감대를 형성하고 있는 것이 사실이지만, 아직 구체적인 프로그램의 실천을 통해 경험적으로 충분히 검증된 보편화된 ‘틀’을 제시하고 있지는 못하다.

〈표 2〉에서와 같이 OECD 국가들은 고용지향적 사회보장정책과 함께 개인과 가족의 역할을 중요하게 고려하고 있다. 그리고 이의 한 가지 방안으로 고용주가 피고용자의 임금 및 가족생활 영위에 필요한 수요를 충족시킬 수 있는 탁아시설과 방과후 교육시설 등을 보장하는 고용계약관계의 정립이 필요하다는 점을 제기하고 있는데, 이러한 ‘가족친화적 노동시장’의 정립은 사회적 이익 외에도 노동시장으로부터 숙련노동자의 이탈을 줄일 수 있으며, 노동자의 예상치 못한 결근을 예방한다는 측면에서도 바람직하다 하겠다.

한편 고용지향적 정책으로의 전환이 사회적 보호방식의 커다란 변화를 의미하는 것은 분명하지만, 중요한 것은 이러한 정책의 한계를 보완하기 위해서는 여전히 국가적 차원에서의 보육정책과 직업훈련 및 장애인 재활교육 등 공적서비스를 필요로 하는 부분의 시책이 지속되어야 한다는 점이다. 그리고 고용지향적 정책만으로는 민간부분의 충분한 고용기회를 창출할 수 없으므로 각 정부는 OECD

OECD 국가의 사회보장정책은 필요한 모든 사회적 서비스에 대해 공적으로 제공하는 수혜적인 복지보다는 기업의 신규고용창출 보조 및 저임노동자에 대한 소득보조 등 일자리를 제공하는 정책을 선호해 왔다.

표 2. OECD 주요국가의 가족친화적 노동정책 현황¹⁾

국 가	주 요 정 책
아일랜드	『가족위원회』를 설치하여 출산 가정 및 편부모 가정의 재취업을 유도하고, 부부관계·아동교육·알코올중독·청소년 문제 등에 대한 상담 강화
스웨덴	부모가 피고용자이거나 학생인 경우 2년간의 출산후 양육휴가를 부여: 아동의 70%가 유아원을 이용
독 일	출산후 3년간 부모에게 휴가를 부여하며, 시간제근로자와 정규근로자 간에 유아원 이용권리를 평등하게 적용함으로써 시간제 취업 장려
영 국	편부모가정에 대해 고용을 통한 급여 및 세제혜택 부여
캐 나 다	유자녀-저소득 가정에 대한 실업급여 증대 및 아동수당을 증시하여 가정내 양육에 대한 급여 제공
프 랑 스	아동양육에 대한 가정의 지출에 대해 세제혜택 부여

주: 1) OECD 사회정책장관회의(1998. 6. 23~24., 파리)에서의 각국 대표들의 발언요지를 토대로 작성

가 실업해소를 위한 종합대책 수단으로 제시하고 있는 ‘정책권고사항’(OECD Jobs Strategy)을 따라야 한다는 필요성 역시 제기되고 있는 상황이다. 그러면 다음에서는 지금까지 살펴 본 OECD 국가의 사회보장관련 정책동향에 대한 논의 결과를 토대로 사회적 형평과 효율의 추구라는 측면에서 경제구조조정기 우리 나라의 사회보장정책에 주는 시사점을 도출해 보기로 한다.

3. 한국에 주는 시사점

가. 근로능력의 유·무에 따른 이원적 접근의 필요성

최근의 경제·사회여건 변화를 감안할 때 한국의 입장에서도 고용지향적 사회보장정책의 필요성은 두말할 나위 없이 중요한 문제이다. 그러나 한국은 고령화 사회에 대한 대비 및 국민보건 수준 향상의 필요성 등 사회보장 정책적 당면과제에 있어 다른 OECD 국가들과 유사한 상황에 있으나, 경제·문화적 여건 및 사회보장 수준에 있어서는 큰 차이를 보이고 있다.

한국은 그동안 경제성장 위주의 정책지향으로 복지재정에 대한 투자가

표 3. 한국과 OECD 주요국가의 사회보장지출 비교

	사회보장지출/중앙정부지출(%)
미 국	28.83(1996년), 22.0(1978년) ¹⁾
영 국	31.11(1995년), 27.6(1986년) ¹⁾
일 본	36.79(1993년)
스웨덴	51.07(1996년), 37.8(1980년) ¹⁾
한 국	10.62(1996년) ¹⁾

주: 1) 해당 국가의 1인당 GNP가 최초로 1만 달러에 도달한 연도
 자료: IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1997; 한국보건사회연구원, 『제1차 사회보장발전계획(안)에 관한 공청회(1999~2003』, 1998. 7. 31.

국가경제발전 수준에 비추어 미흡한 것으로 지적되어 왔다. 한국은 지난 5년간 복지분야의 예산증가율을 일반예산증가율보다 높은 수준으로 늘려 왔음에도 불구하고, <표 3>에 나타나 있는 바와 같이 사회보장지출이 정부예산에서 차지하는 비중이 10.6%(1996년 기준)로 주요 복지선진국(30~50%)에 비해 여전히 크게 낮은 수준에 있다. 따라서 복지제도가 상대적으로 미약한 우리의 경우 복지선진국에서와 같은 자발적 실업의 병폐는 거의 나타나고 있지 않다.

다만 최근의 경제구조조정에 따라 비자발적 실업인구가 늘고 있어 다른 어떠한 사회보장기능보다 고용위주의 복지정책을 우선시 해야 하는 입장에 있다는 점에서는 OECD 주요국가의 고용지향적 사회보장정책의 필요성과 동일한 맥락에서 이해할 수 있다. 그러나 우리 나라의 경우 대량실업은 최근의 경제위기에 따른 급격한 현상이며, 사회보장체계를 갖추어 가고 있는 상태에서의 현상으로 이해되어야 한다. 따라서 우리의 경우 복지 선진국과 같은 고용지향적 사회보장정책의 시행에 앞서 실업자에 대한 우선적 생계지원을 통해 이들을 구제하는 정책이 시급하다고 할 수 있다.

우리 나라의 경우
 대량실업은 급격한
 최근의 경제위기와
 사회보장 체계를 갖추어
 가고 있는 상태에서
 나타난 현상으로
 생계지원을 통해 이들을
 우선적으로 구제하는
 정책이 무엇보다
 시급하다.

한편 OECD 국가의 경험에서 알 수 있는 중요한 교훈은 사회보장정책의 방향 설정에 있어서 개인의 자발적 동기가 무엇보다도 중요하다는 데 있다. 이러한 측면에서 볼 때 한국의 경우 사회취약계층에 대한 사회적인 보호정책 수단으로 단순 생계보조보다는 사회참여의 기회를 확대시킴으로써 비용효과성을 제고하고, 이들의 사회적 좌절감을 최소화하는 데 중점을 두어야 한다. 즉, 고용지향적 사회보장정책과 관련하여 근로능력의 유·무에 따른 이원적 접근이 필요하다 하겠다.

나. 생산적·예방적 복지

최대의 복지는 일하고 싶은 사람에게 일자리를 제공해 주는 것이다. 미숙련 노동자를 고용하는 기업에 대한 임금·교육훈련 관련 보조금의 지급과 법인세 인하, 미숙련 노동자에 대한 소득세율 인하 등을 통해 근로능력이 있는 자에 대해서는 노동시장에의 참여유인을 제공하는 ‘생산적·예방적 사회복지정책’이 바람직하다는 것이다. 그러나 소위 선진국의 ‘복지병’이 나타나고 있지 않은 우리 나라의 경우에 있어서는 개인의 노동시장 참여에 대한 동기부여보다는 고용주의 고용흡수능력을 제고시킬 수 있는 제도적 장치가 보다 현실적인 정책이 될 것이다.

한편 근로능력이 있는 자에 대해 자활여건을 제공하는 정책은 사회보장비의 부담을 완화해 준다는 측면에서도 바람직하다. 그리고 이를 위해서는 무엇보다도 직업훈련의 내실화와 효율적인 직업알선체계의 구축 등 낙오된 복지수혜계층을 생산영역으로 끌어들이는 자립지원정책의 강화에 중점을 두는 것이 중요하다 하겠다. 현재 우리 나라에서 실시하고 있는 일반 실직자의 조기 재취업을 위한 직업훈련과 직업안정에 중점을 둔 실업기간 중의 생계안정대책, 생활보호대상자의 자립지원을 위한 소극적·사후적 구호대책에서 생산적·예방적 투자형 정책으로의 전환 추진, 저소득 밀집지역을 중심으로 공동작업과 취업알선을 돕는 자활지원센터의 운영 등이 이에 해당한다 하겠다.

그러나 여전히 높은 실업률과 저임금 및 고용의 불확실성 하에서는 장애인·노인 등이 일차적 피해자가 될 수밖에 없다. 따라서 장애인·노인 등 근로능력이 없거나 근로환경이 갖추어지지 못한 자에 대한 정책은 사회의 공동책임이라는 차원에서 접근할 필요가 있다. 즉, 근로능력이 없는 취약계층에 대해서는 국가의 책임 하에 소득·의료·주거 등 기초생활보장이 지속되어야 한다는 것이다.

다. 가족정책과 고용지향적 사회보장정책의 조화

상대적 빈곤과 같은 분배의 불균등 문제는 여성·장애인·고령자의 사회참여 기회 확대와 교육기회의 균등, 아동복지의 내실화, 그리고 공정한 경쟁기반의 조성 등 보편적 복지서비스의 확충에 의해 개선될 수 있다. 다음에서는 이 중에서도 효과적인 사회보장정책의 추진에 있어 필요한 가족정책의 중요성에 대해 세 가지를 제시하고자 한다.

첫째, 삶의 기본단위인 가정과 지역사회 연계의 복지서비스가 강화되어야 한다. 국가가 최소한의 기본생활을 보장하되, 그 이상의 부분에 대해서는 민간의 복지참여가 불가피하기 때문이다.

둘째, 여성의 지위향상 및 사회참여 촉진을 위한 다각적인 지원정책이 강구되어야 한다. 예를 들어 공공부문부터 적극적으로 여성인력을 활용하는 정책을 강구하여 민간부문으로의 확대를 유도할 필요가 있다. 또한 여성 사회참여 확대의 전제조건으로써 보육시설을 확충할 필요가 있으며⁵⁾, 시간 활용에 대한 고정관념에서 탈피하여 직장 과 가정이 양립할 수 있는 ‘탄력근무시간제’ 및 ‘재택근무제’와 같은 제도적 장치도 바람직하다.

셋째, 노인·장애인에 대한 복지에 있어서는 이들의 취업기회 확대도 중요한 문제이지만, 소득공제와 같이 가족의 부양기능에 대해 경제적인 유인을 제공하고, 또한 개인의 노후준비에 대해 세제·금융상 지원을 하는 등 노인·장애인 부양 부담의 복지제도에 대한 의존을 줄여나가는 것이 중요하다. 우리 나라의 경우 현재 『장애인 고용촉진에 관한 법률』의 제정을 통해 일정 규모 이상의 사업장 및 공공기관에서 의무적으로 장애인을 고용토록 하고 있으며, 『고령자고용촉진법』에 따라 고령자 적합직종을 개발·보급하고 고령자 다수고용자에 대한 장려금 지원을 확

사회보장제도가 수혜대상자의 자조 의지를 방해하고 이들을 수혜의존적 성향으로 유도하게 되는 경우에는 경제성장의 장애요소로 작용하게 되며, 이는 사회보장정책의 지속가능성 측면에서도 바람직하지 못하다.

5) 우리 나라의 경우 이미 이러한 취지에 따라 『보육시설 확충 3개년 계획』(1995~1997) 기간 중 보육시설 7천여 개소를 확충한 바 있다.

대하는 등 노인의 취업기회 확대를 위해 지속적인 노력을 기울여 온 것이 사실이다. 이와 함께 우리 나라는 전통적으로 노인을 공경하는 ‘경로우대사상’이 사회적 분위기로 자리잡고 있기 때문에 앞으로도 이러한 미풍양속을 노인복지정책의 일환으로 적극 지원해 나갈 필요가 있다.

라. 개인의 책임과 정부의 역할

사회보장제도가 수혜대상자의 자조 의지를 방해하고 이들을 수혜의존적 성향으로 유도하게 되는 경우에는 경제성장의 장애요소로 작용하게 되며, 이는 사회보장정책의 지속가능성 측면에서도 바람직하지 못하다. 그러나 정부가 무조건적으로 국민에 대한 사회보장 제공을 감축한다고 해서 모든 계층의 사람들이 자조기반을 갖게 되는 것도 아니다. 예를 들어 아동이 있는 빈곤가정의 경우 공적인 차원에서 취학전 보육 및 교육 지원체계를 갖추어 줌으로써 자조의 잠재성이 위협받지 않도록 할 필요가 있다.

이러한 측면에서 볼 때 사회보장제도의 역할은 정부가 가능성이 있는 개인과 가족의 자조기반 마련을 도와주는 것이고, 동시에 사회로부터 소외의 위협에 처해 있는 계층을 보호하는 것이다. 사회보험과 사회부조, 그리고 기타 사회보장관련 제도가 이러한 목적을 위해 필요한 것이다. 그러나 이러한 보장이 모든 개인적인 문제까지도 해결해 줄 수 있는 것은 아니다. 즉, 사회보장제도는 수혜대상자인 개인의 측면에서 볼 때는 권리의 행사와 함께 이에 상응하는 의무가 따르게 됨을 인식하는 것이 중요하다. 예를 들어 근로능력이 있는 복지수혜자에 대해서는 ‘근로조건부 급여’(In-work Benefits)와 같은 제도를 통해 구체적인 구직활동에 참여하고 있다는 것을 의무화할 필요가 있다.

한편 지금까지 제시한 고용지향적 사회보장정책, 실업·장애·가족생계 보조 등 소득보장을 위한 급여지출만으로도 공공부문의 사회보장비 부담은 증가될 수밖에 없다. 따라서 이러한 문제의 해결에 있어서는 정부재정의 틀을 벗어나 정부와 민간의 역할분담을 통한 보호방안을 강구하는 것이 무엇보다도 중요하다. 즉, 정부는 시장경제원리에 위배되지 않는 범위에서 적정기준을 마련하여 특히 기업 등 민간부문을 통해 급여를 제공할 수 있는 방안을 적극적으로 찾아야 할 것이다. 예를 들어 고용주가 피고용자의 임금과 함께 피고용자의 가족생활 영위에 필요한 수요를 충족시킬 수 있는 탁아시설과 방과후 교육시설 등을 보장하는 고용계약 관계의 점진적 정립은 바람직하다

하겠다.

또한 정부 및 기업 차원의 노력과 함께 개인적으로도 과거 여성이 많은 책임을 지고 있었던 자녀양육 등 가사의 부담에 대해서는 남녀간의 역할분담을 새롭게 하는 가치관의 정립이 요구된다. 그리고 이를 위한 근본적인 해결책은 학교교육과정 단계에서부터 남녀평등의 이념을 확산하는 교육정책기조에 있음을 강조하고자 한다.

4. 맺음말

최근의 경제·사회적 여건변화를 감안할 때 고용지향적 사회보장정책의 필요성에 대해서는 이견이 있을 수 없다. 한국의 경우도 이혼율의 증가, 결혼연령의 상승, 출산율 저하, 인구의 노령화에 따른 사회보장비 지출증가 현상을 보이고 있기 때문이다.

그러나 한국의 경우 복지선진국과 같이 일할 능력이 있는 사람들이 복지급여에 의존해 살아가는 소위 ‘복지병’ 현상은 나타나고 있지 않다. 복지선진국의 실업은 사회보장체계가 완비된 상태에서 오랫동안 지속되어 온 현상이며, 그들의 고민은 사회복지비용의 부담 증가, 인력 유희화, 성장잠재력의 둔화 등 경제생산력의 문제라고 할 수 있다. 이에 따라 만성적 고실업 상태에서 사회복지비용을 소진하는 것에서 벗어나 이들에게 일자리를 제공함으로써 생산성을 높이고 사회복지비용을 줄여보자는 측면에서 나온 정책이 이들이 주장하는 고용지향적 사회보장정책이다.

물론 우리 나라와 같이 복지선진국의 자발적 실업으로 인한 병폐가 거의 없는 나라의 경우에 있어서도 사회보장 기능을 보완한다는 측면에서 고용위주의 복지정책은 바람직하다. 특히 우리 나라는 최근의 경제구조조정 과정에서 일시적으로 대량 실업자가 발생하고 있어 고용증대의 필요성이 사회보장정책의 한 가지 중요한 과제로 대두되고 있기 때문이다. 그렇지만 OECD 국가의 예를 보더라도 아직은 사회적 형평과 효율을 만족시키는 구체적 프로그램

우리 나라가 처해 있는 경제·사회적 여건과 사회보장 환경이 복지 선진국과 차이가 있다는 점을 감안해서 사회적 형평과 효율을 고려하여 우리의 현실에 맞는 한국적 사회보장정책을 마련하는 것이 중요하다.

을 다양하게 제시할 수 있는 단계는 아니다. 더욱이 우리 나라가 처해 있는 경제·사회적 여건과 사회보장 환경이 복지 선진국과 차이가 있다는 점을 고려한다면 사회적 형평과 효율을 고려하여 우리의 현실에 맞는 한국적 사회보장정책의 마련이 중요하다 하겠다. 본고에서의 논의 결과를 토대로 형평과 효율이라는 측면에서 우리 나라 사회보장정책의 주요 당면과제를 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 근로능력이 있는 사회취약계층에 대해서는 단순 생계보조보다는 자활여건의 조성을 통해 사회참여의 기회를 확대시킴으로써 비용 효과성을 제고하고 이들의 사회적 좌절감을 최소화하는 데 중점을 두어야 한다는 점이다. 그러나 장애인·노인 등 근로능력이 없는 자에 대한 정책은 사회의 공동책임이라는 차원에서 국가가 이들의 소득·의료·주거 등 기초생활보장을 지속하여야 할 것이다.

둘째, 이와 함께 분배의 불균등 문제 해소를 위해서는 여성·장애인·고령자의 사회참여 기회 확대 및 교육기회의 균등, 아동복지의 내실화, 그리고 공정한 경쟁기반의 조성 등 보편적 복지서비스를 확충해야 한다는 점이다. 그리고 여기에 소요되는 재원문제의 해결을 위해서는 정부재정의 틀을 벗어나 가족친화적 고용정책의 장려와 같은 정책적 개입에 의한 사회보장정책 방안을 강구하는 것이 무엇보다도 중요하다 하겠다.

셋째, 마지막으로 노동시장의 어려움과 근로능력이 있는 자의 수혜의존적 성향을 방지한다는 측면에서 직업교육의 중요성을 재삼 강조하고자 한다. 자질을 갖추지 못한 성인의 경우 실업·저임금·빈곤 및 사회적 소외의 문제를 유발하기 때문이다. 따라서 이 경우에 있어서도 민간부문이 직업훈련에 투자할 인센티브를 강화할 수 있는 비용 효과적인 방안을 강구하는 것이 필요하며, 이러한 교육을 필요로 하는 대상자들을 조기에 파악할 수 있는 시스템도 구축되어야 할 것이다. 