

기초생활보장제도 개편에 따른 근로빈곤층 지원제도 개편방안 검토

*Reform of Basic Livelihood Security System and
Reconstruction of Activation Policy in Korea:
Issues and Policy Suggestions*



노대명 한국보건사회연구원 연구위원

새 정부는 국정과제 중 기초생활보장제도 개편을 통한 맞춤형 급여체계 도입이 중요한 정책현안이 되고 있다. 새로운 형태의 급여체계를 구축하기 위해서는 제도개편 과정에서 제기될 주요 쟁점에 대한 점검과 각 쟁점별 시행방안 마련이 필요한 상황이다. 그리고 이행 비용을 최소화하기 위해서는 법 제정이후 제도시행에 앞서 단계적 이행전략을 채택하는 방안에 대한 검토가 필요하다. 이 글에서는 기초생활보장제도 개편에 따라 근로빈곤층 지원정책이 어떠한 환경변화에 놓이게 되며, 일을 통한 빈곤탈출을 지원하기 위해서는 어떠한 정책방향과 제도구성 전략을 취해야 하는지 제안하고 있다. 구체적으로는 소득보장제도와 취업지원제도 그리고 근로유인제도를 유기적으로 연계한 새로운 형태의 고용복지 연계제도 도입을 제안하고 있다.

1. 문제제기

기초생활보장제도 개편이 필요하다는 주장은 이미 제도시행 직후부터 지난 10년간 계속되어 왔다. 그 이유는 이 제도의 <정합성·효율성·효과성> 등의 측면에서 근본적인 문제가 해결되지 않았음을 의미한다. 물론 그 원인은 보는 관점에 따라 다르게 해석될 수 있다. 하지만 기초생활보장제도의 급여체계가 중요한 원인 중 하나이고, 이를 개편하지 않고 다른 문제를 해결하기 힘들다는 점은 분명해 보인다. 이

점에서 기초생활보장제도를 <생활영역별 맞춤형 급여체계>¹⁾로 개편하는 것은 바람직한 정책 방향이라고 판단된다.

거시적인 관점에서도 기초생활보장제도 개편은 불가피한 일이다. 다양한 복지제도가 확대됨에 따라 최후의 사회안전망인 기초생활보장제도의 역할을 재정립하는 문제가 목전에 다가와 있기 때문이다. 지금까지 기초생활보장제도는 관련 복지제도가 취약한 상황에서 수급자에게 다양한 지원을 하는 상징적인 제도의 역할을 담당해야 했다. 하지만 최근 관련 복지제도를

1) 인수위 보고서의 <생활영역별 맞춤형 급여체계>라는 표현은 <육구별 급여체계> 또는 <개별급여체계>라는 표현과 동일한 의미를 갖는 것으로 이해됨. 이 글에서는 맞춤형 급여체계라는 표현을 사용하겠음. 하지만 맞춤형 급여체계를 구성하는 개별 육구별 급여제도는 <육구별 급여제도>로 표현하겠음.

통한 지원 또한 수급자에게 집중되면서 수급자와 비수급자 간의 소득역전 문제마저 발생하고 있다. 다양한 복지제도 간 연계·조정이 불가피한 것이다. 그리고 기초연금제도의 도입은 기초생활보장제도, 특히 생계급여제도의 역할변화를 가져 올 것으로 예상되고 있다. 이제부터는 하나의 제도가 아니라 다양한 제도를 연계하여 빈곤층 및 저소득층을 지원하는 새로운 공공부조 시스템을 구축하는 일이 시급하다는 점을 말해준다.

기초생활보장제도의 개편은 많은 후속과제를 남겨두고 있다. 그것은 전체 욕구별 급여제도의 관계를 정립하고, 각 급여제도의 세부 개편방안을 마련하는 일이다. 하지만 이러한 제도 개편으로 인해 부각될 또 다른 문제에 대비할 필요가 있다. 그것은 근로빈곤층 지원제도의 개편 문제이다.

향후 기초생활보장제도 개편이 근로빈곤층 지원제도의 재구성에 영향을 미친다는 점은 다음 두 가지 측면에서 설명할 수 있다. 첫째, 기초생활보장제도 개편에 따라 생계급여제도에서 노인·장애인 비중이 감소하고 근로빈곤층 비중이 증가할 것이다. 기초연금 등 (준)보편적 수당제도가 확대되면, 생계급여 수급자에서 노인·장애인 비중이 감소할 것은 자명하다. 이는 생계급여제도를 둘러싼 정책적 관심이 근로빈곤층으로 옮겨가게 된다는 것을 의미한다. 둘째, 맞춤형 급여체계 자체가 근로빈곤층 지원제도의 재설계를 필요로 하기 때문이다. 생계급여가 분리되면 탈수급 문턱이 낮아지고, 기타 복지제도의 탈수급 유인효과는 커질 것으로 예상된다. 하지만 근로빈곤층에 대한 체계적 지원과

관리 없이 탈수급 성과를 기대하기는 힘들다. 근로빈곤층의 취업과 탈수급을 촉진할 새로운 지원제도 도입이 필요한 것이다.

과거 20년의 경험과 미래 경제여건에 대한 전망은 근로빈곤층 문제가 더욱 악화될 위험성을 경고하고 있다. 새로운 일자리가 충분하게 창출되지 않는다면, 저임금·고용불안이 적절하게 통제되지 않는다면, 취업지원 등 재도전의 기회가 주어지지 않는다면, 복지제도가 위기상황을 견디고 자립의지를 북돋는 버팀목이 되지 못한다면, 중산층의 붕괴와 근로빈곤층의 증가를 억제하기 힘들 것이다. 그리고 이 문제는 과거의 실패를 되풀이 하는 방식에서 벗어나야 한다. 새로운 제도가 공급자 중심의 사업방식이나 단기성과에 매몰되는 사업방식을 지양하고, 다양한 지원제도의 연계성을 강화하는 사고의 전환을 출발점으로 삼아야 하는 이유이다.

2. 맞춤형 급여체계 도입방향에 대한 검토

제18대 대통령직 인수위원회는 새 정부를 위한 <140개 국정과제>를 제안하였고, 그 중에는 기초생활보장제도 및 근로빈곤층 지원제도에 대한 개편방향이 담겨져 있다. 그것은 기초생활보장제도를 <생활영역별 맞춤형 급여체계>로 개편하고, 근로빈곤층의 취업과 탈빈곤을 촉진하기 위해 근로장려세제, 사회보험료 지원, 취업지원 프로그램 등을 확대하고, <빈곤예방 및 탈출을 위한 저소득층 자립지원법>을 제정하는 내용을 골자로 하고 있다.

1) 맞춤형 급여체계의 주요 내용

<생활영역별 맞춤형 급여체계> 도입방안은 크게 두 가지 핵심적인 내용을 담고 있다. 첫째, 현 기초생활보장제도가 포괄하고 있는 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여 등을 독자적 <선정·급여 기준>을 가진 개별 제도로 분리하는 것이다. 각 욕구별 급여제도를 관련 부처의 유사 지원제도와와의 통합 또는 재설계하는 방안이다. 특히 주거급여를 분리하여 국토부로 사업을 이관하는 방안을 제안하고 있다. 이는 각 급여제도의 소관부처를 다변화하는 조치인 동시에, 각 욕구별 복지제도가 보다 종합적으로 발전할 수 있는 여지를 주는 것으로 이해할 수 있다. 둘째, 각 급여제도의 소득기준을 상대기준선으로 바꾸고 기타 기준을 완화하는 것이다. 소득기준과 관련해서 생계급여는 중위소득의 30%, 의료급여는 중위소득의 38%, 주거급여는 중위소득의 40~50%, 교육급여는 중위소득의 50%로 차별화하고 있으며, 기타 기준과 관련해서는 부양의무자 기준을 완화하고, 재산의 소득환산제를 합리화하는 방안을 제안하고 있다(제18대 대통령직 인수위원회, 2013년 2월 보도자료).²⁾

<맞춤형 급여체계> 도입에 관한 국정과제에 언급되어 있지 않지만, 기초생활보장제도 개편과 밀접한 관련이 있는 몇 가지 정책방향 또한 제시되어 있다. 그것은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 하나는 <일을 통한 빈곤탈출 지원>에

대한 국정과제에서 언급된 <저소득층 자립지원법>의 제정이고, 다른 하나는 <복지 일자리 확충 및 처우개선>에 대한 국정과제에서 언급된 전달체계 개편이다. 이 두 국정과제는 기초생활보장제도를 맞춤형 급여체제로 개편함에 있어 정책성고를 높이고, 제도의 안정적인 이행에 결정적인 영향을 미칠 사안이라고 말할 수 있다.

2) 맞춤형 급여체계의 지향점

맞춤형 급여체계 도입은 한국 공공부조제도의 중요한 전환점이 될 것이다. 하지만 그에 앞서 <맞춤형 급여체계>의 필요성에 대해 정확하게 알리고 사회적 합의를 구하는 문제에 주목해야 한다. 오랜 논쟁과정에서 욕구별 급여체계라는 용어가 널리 알려져 있다고는 하나, 정작 그것이 지향하는 목표에 대해서는 해석이 분분한 상황이다. 논자에 따라 욕구별 급여체계는 빈곤층의 복지급여를 삭감하는 방안으로, 근로빈곤층에 대한 차별적 처우를 통해 탈수급을 촉진하는 방안으로 해석되기도 한다. 물론 제도개편이 어떻게 진행되는가에 따라 그러한 우려가 현실로 나타날 개연성도 배제할 수 없다. 그러한 이유에서 새 정부는 맞춤형 급여체계의 지향점이 무엇인지 분명히 할 필요가 있다. 여기서는 맞춤형 급여체계 도입을 통해 기대할 수 있는 몇 가지 가능성에 초점을 맞추어 그 지향점을 제시해 보고자 한다.

첫째, 맞춤형 급여체계는 다양한 선정기준과

2) 기초생활보장제도 개편과 관련해 가장 중요한 관심사 중 하나인 재원문제는 2014년 이후 4년간 약 6.9조원의 예산을 추가로 투입할 계획으로 알려져 있음.

급여방식을 가진 몇 개의 욕구별 급여제도로 빈곤층의 복지욕구를 보다 정확하게 보장하는데 그 주안점이 있다. 빈곤층의 실제 욕구에 더 가깝게 급여를 보장하는 방식 중 하나인 것이다. 이 점은 <프로크루스테스의 침대>에 비유할 수 있다. 통합급여체계는 하나의 급여제도로 빈곤층의 다양한 욕구를 단순화·표준화하는 과정에서 어떤 빈곤층에게는 급여를 과소 보장하고, 다른 빈곤층에게는 급여를 과대 보장하는 문제에 노출되어 있다. 맞춤형 급여체계 또한 완전히 자유로울 수는 없지만, 상대적으로 이러한 문제에 덜 노출되게 된다. 그것은 ① 생계, 주거 등 생활영역 또는 욕구별로 급여제도를 분리하여 빈곤층의 특성에 맞게 급여수준을 다양화하고, ② 선정기준을 조정하여 욕구를 가진 빈곤층이 급여를 받을 수 있도록 하기 때문이다. 이러한 방식으로 급여를 하게 되면, 빈곤층이 받는 급여의 합(합)은 그가 필요로 하는 욕구의 합에 훨씬 더 근접하게 된다. 그리고 조금 다른 맥락에서 보면, 맞춤형 급여체계는 욕구별 급여제도가 해당 영역별 복지제도와의 관련성 하에서 보다 종합적으로 발전할 수 있는 기회를 제공하는 측면이 있다.³⁾

둘째, 맞춤형 급여체계는 탈수급을 촉진할 수 있는 제도적 환경을 조성함으로써 공공부조제도에 대한 의존성을 해소하는데 또 다른 주안점이 있다. 기초생활보장제도가 복지의존성 문제를 겪게 된 이유를 생각해 보면, 왜 맞춤형 급여체계가 필요한지 알 수 있다. 그것은 기초생활

보장제도 자체가 탈수급이 어려운 체계로 구성되어 있을 뿐 아니라, 그 수급자격이 각종 복지 지원에 접근하는 통로처럼 활용되고 있기 때문이다. 이는 통합급여체계뿐만 아니라 기타 복지제도와외의 관계설정 방식 또한 개선이 필요하다는 점을 말해준다. 서구 복지국가에서 탈수급이란 주로 <생계급여로부터의 탈수급>을 지칭한다. 빈곤층이 모든 복지지원에서 탈출하는 것을 목표로 하기보다, 현금급여에 대한 의존성을 줄이는 것을 현실적인 목표로 설정하고 있는 것이다. 하지만 기초생활보장제도는 생계급여로부터의 탈수급이 용이하지 않은 체계이다. 생계급여를 받지 않는 수급자가 있지만, 당사자를 포함해 누구도 그것을 탈수급으로 생각하지 않는다. 그것은 수급자격 유지가 다시 생계급여를 받고 다른 급여에 접근할 수 있는 안전판으로 인식되고 있음을 의미한다. 현 제도와 비교할 때, 맞춤형 급여체계는 다양한 급여제도를 분리하고 수급기준을 차등화 함으로써 탈수급을 촉진하는 기능을 하게 된다. 특히 생계급여 수급기준을 생계급여 상한액으로 설정하는 경우 탈수급의 문턱이 낮아져 탈수급이 활성화되는 효과를 기대할 수 있다. 그렇다고 보장성의 원칙이 훼손되는 것은 아니다. 탈수급을 하더라도 빈곤층이 필요로 하는 다른 급여를 보장하는 체계이기 때문이다. 이 점에서 보면, 맞춤형 급여체계는 탈수급에 대한 보다 현실적인 접근을 전제하는 것이다.

셋째, 맞춤형 급여체계는 근로빈곤층에 대

3) 의료급여는 건강보험을 비롯한 전체 의료보장제도의 일부로서 보다 효과적으로 발전하고 개편될 수 있음. 주거급여 또한 전세자금 지원정책이나 임대주택정책과의 관련성 하에서 보다 균형감 있게 발전할 수 있음. 교육급여의 경우도 마찬가지임. 현재 각종 복지정책이 확대되는 상황에서 욕구별 급여제도는 이미 그러한 변화에 노출되어 있음.

한 보다 합리적인 지원을 가능하게 하는 전제 조건이라는 점이다. 사실 급여삭감이나 수급 기간 제한과 같은 극단적 선택은 복지정책을 둘러싼 정치적 힘겨루기의 결과이지 맞춤형 급여체계의 전제가 아니다. 맞춤형 급여체계는 극단적 조치를 취하지 않고도 근로빈곤층의 취업과 탈수급을 촉진할 수 있는 제도적 여건을 조성해 주기 때문이다. 대부분의 서구 복지국가 또한 이러한 급여체계를 토대로 근로빈곤층의 취업과 탈수급을 촉진하는 지원정책을 실시하고 있다. 물론 우리사회는 여전히 근로빈곤층에 대한 소득과약이 힘들다는 문제를 안고 있다. 그렇다고 징벌적 조치로 문제를 해결하는 것이 능사는 아니다. 지금은 맞춤형 급여체계 도입을 통해 탈수급을 위한 제도적 여건이 개선된다는 점에 주목할 필요가 있다. 생계급여 수급기준의 재설정, 근로빈곤층의 생계급여 의존도를 낮추고, 기타 복지제도의 확대는 탈수급 유인을 강화하게 된다는 점이다. 이 과정에서 대다수 취업빈곤층은 근로장려세제 등 기타 복지제도를 통해 생계급여제도에 진입하지 않고도 필요한 지원을 받을 수 있게 된다. 문제는 미취업 근로빈곤층의 취업과 탈수급을 촉진하는 방안이 있다. 상대적으로 탈수급 문턱이 낮아졌다고는 하나, 생계급여의 편익이 존재하는 상황에서 이 제도에 안주하려는 유인은 여전히 존재하기 때문이다. 더욱이 노동시장여건이 취약한 상황에서 장기실직 수급자의 증가 문제 또한 발생할 개연성이 있다. 생계급여 의존도가 높은 미취업자를 대상으로 취업지원제도를 강화해야 하는 이유이다. 물론 이 과정에서 제재조치 또한 필요하다.

유인체계만으로 근로빈곤층 지원제도가 효과적으로 작동할 것으로 기대하기 힘들기 때문이다. 하지만 수급자의 선택의 결과로 그에 상응하는 책임을 지게 하는 것과 사전적으로 징벌적 조치를 취하는 것은 다른 차원의 문제다. 특정 국가의 정책경험을 무비판적으로 수용하기보다 다양한 복지국가의 경험에서 교훈을 얻어야 할 것이다.

3) 맞춤형 급여체계 구축을 위한 몇 가지 과제

맞춤형 급여체계가 앞서 언급한 목적을 달성하기 위해서는 보다 정교한 시행방안을 마련하는데 더 많은 노력을 기울여야 할 것이다. 물론 과거 각종 복지제도를 서둘러 도입하고, 그로 인해 발생한 문제점을 봉합하는데 많은 시간과 비용을 낭비했던 경험을 반면교사로 삼아야 할 것이다. 새로운 급여체계 구축에 따라 필요하다고 판단되는 중점추진과제는 다음 세 가지로 정리할 수 있다. ① 욕구별 급여제도를 아우르는 공공부조제도 체계의 재구성, ② 각 욕구별 급여제도의 선정 및 급여기준의 정교화, ③ 맞춤형 급여체계를 지탱할 전달체계의 구축이 그것이다.

첫째, 맞춤형 급여체계 도입 초기단계에서 가장 중요한 문제는 제한된 예산으로 소득재분배 효과를 최적화 할 수 있도록 각 욕구별 급여제도의 선정기준과 급여수준을 연계하고 조정하는 일이다.⁴⁾ 물론 욕구별 급여제도는 자율적으로 선정기준과 급여수준을 결정하는 것을 원칙으로 한다. 하지만 각 급여제도가 전체 소득

재분배에 미치는 효과가 부진하거나 과도한 경우, 이를 통제할 수 있는 기능이 필요하다. 지금까지의 경험을 보면, 각 부처가 자신의 사업을 확대하기 위해 경합하는 과정에서 자율적으로 특정 사업의 선정기준이나 급여수준을 조정하기는 용이하지 않다. 공적지원제도는 다양한 이해관계 당사자가 존재할 뿐 아니라, 부처 간의 칸막이 또한 존재하고 있기 때문이다. 이 점에서 다양한 부처가 욕구별 급여제도를 시행하게 되는 맞춤형 급여체계 하에서는 강력한 조정권한을 지닌 컨트롤 타워(control tower)가 필요하다. 특히 제도개편 초기에는 전체 소득재분배 효과를 고려하여 각 욕구별 급여제도의 수급기준을 조정하는 기능이 더 큰 중요성을 갖는다. 하나의 제도를 통제하는 방식에서 다양한 제도를 연계·조정하는 방식을 마련해야 하는 것이다. 이는 각 욕구별 급여제도를 어떻게 법제화할 것인가의 문제와 관련이 있다. 이와 관련해서는 기초생활보장법을 개정하거나 기본법을 제정하여 각 욕구별 급여제도의 선정기준을 연계·조정하는 내용을 명시할 필요가 있다.

둘째, 각 욕구별 급여제도의 선정기준을 설정하는 과정에서 소득기준 외에 어떠한 기준을 적용할 것인지 결정해야 한다. 이와 관련해서는 생계급여와 기타 욕구별 급여가 갖는 차이점에 주목해야 한다. 생계급여는 선정기준(소득기준)

과 급여상한액이 동일하지만, 다른 욕구별 급여들은 선정기준과 급여상한액이 동일하지 않다. 이는 맞춤형 급여체계 도입 과정에서 차별화된 대책이 필요하다는 점을 말해준다. 생계급여는 선정기준이 급여상한액이 된다는 점에서 선정기준을 정함에 있어 빈곤층의 가구규모 외에도 가구구성 상의 특성을 고려할 필요가 있다. 그것은 중위소득의 30%로 제시된 기준을 적용하는 과정에서 가구균등화 지수를 어떻게 설정할 것인지 더 많은 논의가 필요하다는 것을 의미한다. 기타 욕구별 급여제도는 이러한 문제로부터 상대적으로 더 자유롭다. 그 이유는 소득기준 외에도 해당 욕구에 대한 인정이라는 또 다른 기준이 적용되기 때문이다. 따라서 각 욕구별 급여제도는 소득기준 외에도 <욕구의 인정>이 중요한 쟁점이 되게 된다. 예를 들면, 월세가구 외에 전세가구에게도 주거급여의 욕구가 있는가 하는 점이다. 그리고 기초생활보장제도의 기타 수급기준을 어떻게 개편하고, 어떤 욕구별 급여제도에 적용할 것인지의 문제이다. 이미 부양의무자 기준의 완화와 재산의 소득환산제의 합리화가 예고되고 있다. 그 중에서 재산의 소득환산제는 욕구별 급여제도 하에서 그대로 유지하기 힘들 것으로 판단된다. 결국 문제는 새로운 재산기준을 어떻게 설정할 것인지, 그리고 그 기준을 어떤 욕구별 급여제도에 적용할 것인지 하는 것이다. 보다 견고한 논거가 필요한 부

4) 현재 인수위의 발표자료는 2014년 이후 4년간 약 6.9조원의 추가예산을 제시하고 있음. 이는 선정기준을 관대하게 설정하더라도 재정이 뒷받침되지 않으면 말 그대로 공약(空約)이 된다는 점에서 중요한 의미를 갖음. 하지만 문제는 제도개편 과정에서 한정된 재원을 정책적 우선순위에 따라 그리고 제도개편의 순서에 따라 어떻게 배분할 것인가 하는 점임. 이 문제와 관련해서는 선정기준을 개편함에 따라 추정되는 수급자 규모를 고려하여 획일적으로 재원을 배분하기보다, 정책적 우선순위와 제도개편 일정을 함께 고려하여 단계별로 재원을 배분하는 방안을 마련할 필요가 있음. 이는 욕구별 급여제도가 일시에 도입됨에 따라 발생할 수 있는 부실을 최소화하는 조치라는 의미를 갖음.

분이다.

셋째, <각 욕구별 급여제도의 급여수준과 급여산정방식>을 그 특성에 맞게 정교하게 설계하는 일이다. 생계급여는 선정기준 소득을 어떻게 정하는가의 문제와 크게 다르지 않다. 다만 선정기준의 결정에서 가구규모만을 고려할 것인지 가구원 특성을 함께 고려할 것인지 논의가 필요하다. 제도개편의 수월성 측면에서는 전자가 강점이 있다. 하지만 욕구별 급여제도의 취지를 감안하면 후자가 더 바람직하다. 동일한 4인 가구라도 성인 1인과 아동 3인으로 이루어진 가구와 성인 3인과 아동 1인으로 구성된 가구의 생계급여 욕구는 차이가 있기 때문이다. 결국 가구균등화지수를 어떻게 구성할 것인가가 쟁점이 된다. 하지만 맞춤형 급여체계 하에서 가장 뜨거운 현안은 주거급여라고 말할 수 있다. 생계급여가 최저생계비 계측과정에서 일정한 급여산정 경험을 축적해 왔다면, 주거급여는 처음으로 급지별 기준임대료를 산출하고 급여수준을 결정해야 하는 상황이다. 시행착오를 최소화하는 데 많은 노력이 필요한 이유이다. 더욱이 주거급여는 주거급여를 임대주택정책이나 전세가구지원정책 등 주거복지정책과의 관계, 그리고 저소득층 임대시장에 미칠 영향 등을 종합적으로 고려하지 않을 수 없다. 문제는 이러한 제반 문제에 대해 충분한 연구성과가 축적되어 있지 않다는 점이다. 이는 주거급여제도 도입을 위해 적절한 준비기간을 두고, 제도시행 일정에 대해서도 탄력적인 접근이 필요하다는 점을 말해준다.

넷째, 맞춤형 급여체계를 지탱할 보다 효과적인 전달체계 구축 문제이다. 이와 관련해서

조직과 인력의 확충은 불가피할 것이다. 그리고 보다 전문화된 서비스를 제공하기 위해 별도의 전달체계가 필요할 수도 있다. 하지만 각 부처가 별도의 전달체계를 구축하고, 그것이 제도 간 칸막이를 만들어 전체 급여업무의 연계성을 약화시키고 행정비용의 급격한 증가를 초래할 위험성을 경계해야 한다. 따라서 선정 및 급여와 관련된 업무는 자치단체로 일원화하고 해당 조직에 인력을 추가 배치하여 중복투자를 최소화할 필요가 있다. 특히 현금급여 업무의 일원화가 필요할 것이다. 물론 복지업무를 담당할 행정인력을 추가 배치하는 것이 전부는 아니다. 몇 개의 읍면동을 묶는 방식으로 조직을 정비하고, 전체 행정인력에서 사회정책 업무를 담당하는 인력의 비중을 높이는 방안이 함께 추진되어야 할 것이다. 또 한 가지 주목해야 할 점은 사회복지전산망이 발전함에 따라 전체적으로 업무의 정확도가 제고되는 측면이 있지만, 이것이 업무부담을 덜어주지 못하고 있다는 점이다. 각종 행정전산망이 발전하면서 관리업무가 증가하고 상담 및 사례관리를 위한 여력이 감소하는 문제는 서구 복지국가에서도 흔히 지적되어 왔던 문제이다. 우리의 경우에는 다음 두 가지 측면에서 개선이 필요하다고 판단된다. 실제 행정부담을 덜어줄 수 있는 방향에서 행정전산망을 개발해야 하고, 선정기준의 단순화를 통해 업무의 양을 줄이는 것이다. 조사항목 개수가 많다고 선정이 정확해지고 공부조제도 예산이 절감되는 것은 아니다. 선정기준을 단순화하는 경우, 수급의 정확성과 수급자 규모 및 예산의 변화를 면밀하게 분석하여 그에 상응하는 업무 단순화를 추진해야

할 것이다. 이는 맞춤형 급여체계 하에서 선정 및 급여와 관련된 행정부담의 증가를 최소화하는 중장기 해결과제일 것이다.

4) 제도개편을 위한 이행전략의 중요성

장기간 우리사회의 대표적 빈곤층 지원제도였던 기초생활보장제도를 개편하여 맞춤형 급여체계를 정착시키려면 일종의 이행기간을 설정하고 그에 상응하는 이행전략을 마련해야 할 것으로 판단된다. 이는 크게 두 가지 이유에서 그러하다.

첫째, 일선의 행정인력과 수급자는 물론이고 전문가들 또한 기초생활보장제도의 운영방식에 익숙해져 있다는 점에서, 새로운 급여체계에 대한 적응기간이 필요하기 때문이다. 맞춤형 급여체계의 특징은 각 욕구별 급여제도의 선정·급여 업무를 단순화하는 대신, 선정기준에 대한 연계·조정기능을 강화함으로써 빈곤층에 대한 소득보장을 현실화하는 것이다. 이 급여체계는 사실상 중복수급이나 과잉급여의 우려를 해소한다는 측면에서 강점이 있다. 하지만 욕구별 급여제도의 선정과 급여를 어떤 방식으로 설계하는지에 따라 제도 간 연계나 업무부담에 큰 차이가 있을 수 있다. 특히 선정을 위한 자산조사 정보를 공유하는 방식에 따라 제도개편 과정에서 혼란을 최소화하는 대책이 필요할 것이다. 물론 이를 위해서는 본격적인 제도시행에 앞서, 선정과 급여방식을 적용하는 이행기와 시범사

업이 필요할 수 있다.

둘째, 맞춤형 급여체계로의 개편과정에서 급여금액의 급격한 변동을 최소화해야 할 필요성 때문이다. 기초생활보장제도 수급가구의 급여는 소득인정액을 기초로 산정된다. 문제는 현재 소득인정액과 통상적인 총소득의 차이가 적지 않다는 점이다. 이는 급여체계 개편과정에서 재산의 소득환산이나 추정소득 그리고 소득과약 방식 등에 따라 급여의 감소나 증가가 발생할 수 있음을 말해준다. 재산의 소득환산제도 개편은 급여의 증가에 영향을 미칠 개연성이 있고, 근로빈곤층의 취업상태 및 소득과약의 강화는 급여의 감소에 영향을 미칠 개연성이 있다. 이는 주로 생계급여와 관련된 사항으로 급여체계의 합리화 과정이라고 말할 수 있다. 특히 근로빈곤층의 소득이 축소 신고되어 있다는 점을 감안하면, 선정과 급여를 합리화하는 조치는 반드시 필요한 것이다. 하지만 제도개편 과정에서 급여의 급격한 변동이 가져올 사회적 충격을 최소화하는 노력 또한 중요하다. 단기적으로 제도이행 기간을 두어 급여수준을 점진적으로 조정하는 대책(Transitional Protection)을 통해 급여변동의 충격을 흡수해야 하는 것이다.⁵⁾

5) 영국은 Universal Credit을 도입하는 과정에서 기존 수급자의 급여를 보장하는 조치를 취하기도 했다. 그리고 이는 Transitional Protection으로 명문화되어 있다.

3. <일을 통한 빈곤탈출 지원정책>의 개편방향

1) 근로빈곤층 지원제도의 기본방향

기초생활보장제도 개편의 목적 중 하나는 근로빈곤층의 일을 통한 탈빈곤을 촉진하는 것이다. 그리고 새 정부의 국정과제 또한 이 점을 분명하게 지적하고 있다. 하지만 <일을 통한 빈곤탈출 지원정책>이 정교하게 설계되어 있는 것으로 판단되지는 않는다. 정책방향과 제도구성 등에 대한 후속과제가 남아 있는 것이다. 따라서 맞춤형 급여체계 도입에 따라 근로빈곤층 지원제도가 어떠한 정책방향을 모색해야 하는지 검토가 필요하다.

<일을 통한 빈곤탈출>이 정책방향을 어떻게 설정해야 할 것인가 하는 점이다. 이론적으로 특정 가구의 탈수급과 탈빈곤은 같은 의미로 이해될 수 있다. 가구소득이 빈곤선을 넘어서면 탈수급이 되어야 하는 것으로 해석되기 때문이다. 하지만 현실에서의 탈수급이 반드시 탈빈곤을 전제하는 것은 아니다. 소득이 빈곤선을 넘어 탈수급이 되었어야 하나 여전히 수급자격을 유지하는 경우와 실제로는 탈빈곤이 이루어지지 않았음에도 수급자격을 상실하는 경우가 발생하기 때문이다. 분명한 것은 둘 중 어느 것도 바람직한 결과가 아니라는 점이다. 전자는 복지의존에 대한 정책개입이 제대로 이루어지지 않았음을 의미하고, 후자는 보장성 약화를 전제로 탈수급을 강제하는 정책개입이 이루어졌음을 의미하기 때문이다. 이런 맥락에서 보면, <일을 통한 탈빈곤 지원정책>은 복지의존의 심화나

보장성 약화를 전제로 하기보다 실질적 탈빈곤을 전제로 탈수급을 촉진하는 정책방향을 설정하는 것이 바람직하다. 그리고 맞춤형 급여체계의 도입으로 탈빈곤과 탈수급을 촉진하기 용이한 제도적 여건이 조성된다는 점 또한 주목해야 할 대목이다.

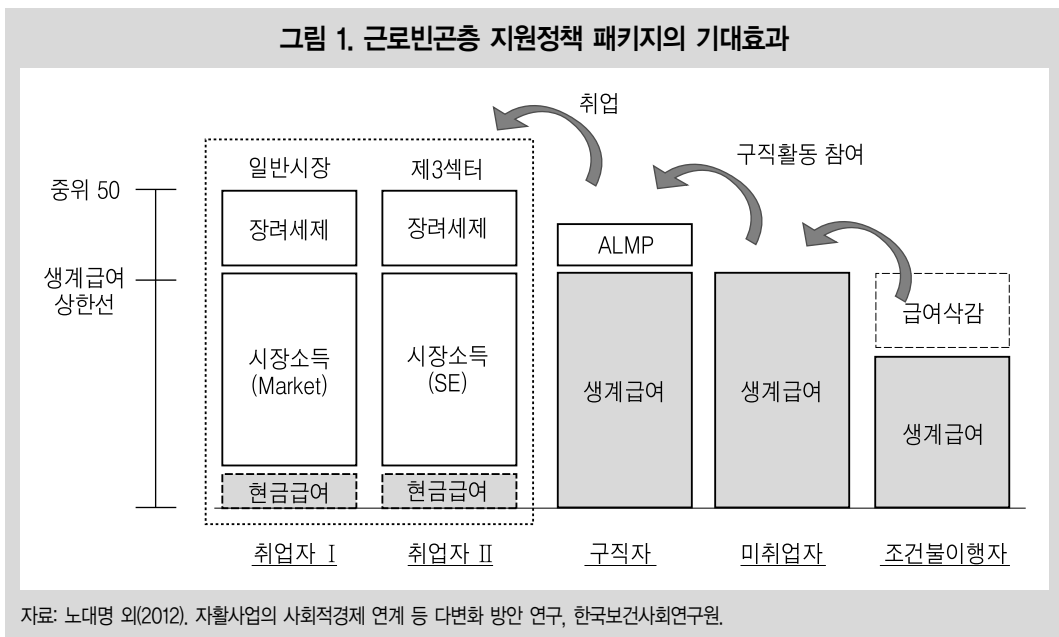
문제는 근로빈곤층 대상 소득보장제도와 관련해서 어떻게 소득보장과 탈빈곤의 조화를 유지할 것인가 하는 점이다. 즉, 보장성을 훼손하지 않으면서 취업과 탈빈곤을 촉진할 수 있는 새로운 급여체계를 구축하는 방안이 무엇인가 하는 점이다. 이와 관련해서 생계급여제도는 근로빈곤층의 취업상태와 소득과약을 강화함으로써 복지의존 문제를 해결하는 방향에서의 개선이 필요하다. 어떠한 방식으로 생계급여제도를 개편하는 것이 가장 효과적인지 검토가 필요한 대목이다. 그리고 기타 욕구별 급여제도는 보장성을 약화시키지 않으면서 생계급여로부터의 탈수급을 촉진하는 기능을 강화해야 한다. 더불어 사회보험료 지원이나 근로장려세제의 확대를 통해 근로빈곤층이 취업을 선택하게 하는 유인장치도 정비가 필요하다. 하지만 이것만으로 문제를 해결하기는 힘들다. 미취업 근로빈곤층의 생계급여 의존문제를 해소하기 위해서는 미취업 근로빈곤층 대상 취업지원제도를 강화하는 선택이 불가피하다. 결국 보장성과 탈빈곤이라는 상반된 목표를 달성하기 위해서는 근로빈곤층을 대상으로 하는 <소득보장제도·취업지원제도·근로유인제도>에 대한 종합적인 개편이 필요한 것이다.

[그림 1]은 근로빈곤층 지원제도가 어떻게 구성되어야 하는지를 보여주고 있다. 취업빈

근층은 근로장려세제 등을 통해 생계급여에 의존하지 않고도 기본육구를 충족하게 되고, 미취업 근로빈곤층은 취업장려금(ALMP)이나 적정 근로소득(일자리 창출 프로그램)을 통해 생계급여 이상의 소득을 보장받게 되고, 이러한 지원에도 불구하고 미취업상태에 머무는 근로빈곤층에게는 생계급여를 보장하는 것이다. 물론 생계급여를 제외한 각종 욕구별 급여 제도는 차별화된 선정기준을 통해 근로빈곤층의 취업과 탈수급을 촉진하게 된다. 이러한 방식으로 근로빈곤층 지원제도는 취업이 미취업보다 경제적으로 유리한 근로유인형 급여체계를 갖추게 된다.

2) 근로빈곤층 지원정책 패키지의 몇 가지 조건

근로빈곤층 지원제도는 <소득보장제도·취업지원제도·근로유인제도>를 패키지화하는 전략이 핵심이다. 여기서 패키지란 다양한 지원제도를 하나의 제도로 통합하여 법제화하는 방식이 아니다. 생계급여제도와 취업지원제도를 통합하여 근로빈곤층 대상 지원제도를 도입하고, 이 법을 기타 복지제도, 즉 근로장려세제나 기타 욕구별 급여제도 등과 연계하도록 규정하는 방식을 지칭하는 것이다. 이는 최근 10년간 근로빈곤층 지원제도를 개편했던 서구 복지국가에서 거의 공통적으로 발견할 수 있는 접근방식이다.⁶⁾



6) 이 문제와 관련해서는 '류만희 외(2012), 국가별 근로연계복지제도 비교연구, 국회예산정책처' 참조

서구 복지국가들이 근로빈곤층 지원제도를 정책패키지로 재구성했던 이유는 무엇인가. 근로빈곤층 복지수급자에게 <취업하는 것이 미취업상태에 머무는 것보다 경제적으로 유리하다>는 명확한 시그널을 주기 위해서이다. 그렇다면 정책패키지를 구성하는 것과 이러한 시그널을 주는 문제가 어떠한 관련성이 있는가. 그것은 특정 지원제도만을 개편하는 경우 수급자가 다른 지원제도로 옮겨가는 풍선효과가 발생하여 정책성과를 제고하는데 한계가 있기 때문이다. 근로빈곤층 지원제도 전반에 걸친 통합적 개편이 불가피했던 것이다. 물론 이처럼 공통의 목표를 지향하더라도 국가마다 상이한 제도적 조합이 나타날 수 있다. 그것은 각국의 복지제도 발전경로와 당시의 경제사회환경이 상이했기 때문이다. 하지만 제도적 조합의 다양성을 관통하는 공통된 경향에 주목할 필요가 있다. 이는 다음 두 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 근로능력자 대상 소득보장제도, 특히 생계급여제도를 단순화하는 경향이다. 그것은 대부분의 국가가 근로능력자를 대상으로 하는 몇 개의 생계급여제도를 통합하거나, 생계급여제도와 실업부조제도를 통합하는 경향을 지칭한다. 이러한 방식을 택하게 된 이유는 간단하다. 앞서 언급했던 것처럼, 근로빈곤층을 대상으로 하는 소득보장제도를 여러 제도로 나누어 운영하는 경우, 한 제도를 개편함으로써 기대했던 성과를 거두기 힘들었기 때문이다. 영국이 2012년 Universal Credit를 도입하기에 앞서 장애수당제도에서 근로능력 수급자의 증가문제를 해결하는데 많은 노력을 기울였던 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 이는 최근 우리나라

에서 실업부조제도를 도입하려는 시도와 관련해 중요한 시사점을 갖는다.

둘째, 생계급여제도와 취업지원제도를 보다 강력하게 연계하려는 경향이다. 물론 국가에 따라 취업지원 프로그램에 대한 참여를 강제하는 정도의 차이는 있다. 하지만 최근 근로능력이 있는 생계급여 수급자에 대해 취업지원 프로그램 참여를 강화하는 경향이 나타나고 있다. 이는 기존의 다양한 제도적 실험의 한계와 관련이 있다. 2000년대 이후 서구 각국은 다양한 근로인센티브 제도를 도입했지만 기대했던 취업성과를 거두지는 못했다. 생계급여제도와 실업부조제도를 중심으로 장기실직 수급자가 빠르게 증가하는 양상이 나타났던 것이다. 이러한 이유에서 근로빈곤층 소득보장제도는 근로능력과 취업상태에 대한 모니터링을 강화하고, 미취업자 대상 취업연계 프로그램을 강화하는 조치를 취했던 것이다. 이는 생계급여제도를 개편함에 있어 근로빈곤층 취업지원제도와와의 연계를 강화해야 할 필요성을 말해준다.

3) 근로빈곤층 대상 생계급여제도의 분리 문제

<근로유인형 급여체계>는 생계급여제도의 탈수급 문턱을 낮추고, 취업지원제도와 근로장려세제 등을 통해 취업과 탈빈곤을 촉진하는 급여체계를 지칭한다. 이 중에서 사회보험료 지원을 확대하여 근로빈곤층의 공식부문 진입을 촉진하고, 근로장려세제를 확대하여 취업을 장려하고, 자산형성지원을 통해 안정적인 탈빈곤 기반을 조성하는 정책에 대해서는 큰 이견이 없는 것처럼 보인다. 이 제도들은 <추가적 지원을 통

해> 근로빈곤층의 취업을 촉진하는 역할을 제하고 있기 때문이다. 그리고 취업지원제도의 개편과 관련해서도 큰 이견이 없는 것으로 판단된다. 참여자의 프로그램 배치 및 소관 문제를 둘러싼 이견이 존재하지만, 전체 개편방향에 대한 이견이 아니기 때문이다.

근로유인형 급여체계를 둘러싼 쟁점은 생계급여 개편방안에 있다. 생계급여제도를 현재와 같이 유지할 것인지, 근로능력자와 노인·장애인 대상 생계급여제도를 분리하여 운영할 것인지에 대한 이견이다. 분리를 찬성하는 사람들은 근로빈곤층의 취업과 탈빈곤을 촉진하기 위해서는 생계급여제도를 근로빈곤층 대상 제도로 분리하는 것이 보다 효과적이라고 주장한다. 분리를 반대하는 사람들은 제도 분리가 근로빈곤층에 대한 소득보장을 약화시킬 위험성이 있다고 주장한다. 그리고 이 둘 사이에는 개편방안에 대한 논란이 우려되는 상황에서 생계급여제도의 분리를 후순위 정책과제로 미루어야 한다는 절충론이 존재하고 있다. 물론 절충론의 현실적인 고민은 충분히 이해할 수 있다. 하지만 생계급여제도 분리를 둘러싼 주장들이 얼마나 객관적인 논거에 기초한 것인지는 언급할 필요가 있다.

첫째, 생계급여제도의 분리는 기초연금제도 도입이라는 제도적 환경변화라는 측면에서 그리고 근로빈곤층에 대한 통합적 관리체계 구축의 필요성이라는 측면에서 그 논거를 확인할 수 있다. 먼저 제도적 환경변화는 노인·장애인 대상 소득보장제도로써 생계급여제도의 역할이 감소될 개연성을 지칭한다. 향후 기초연금제도나 장애수당제도 등은 지속적으로 확대될 개연

성이 높다. 그리고 이에 상응하여 노인·장애인의 생계급여 의존도는 빠르게 약화될 것으로 예상된다. 이는 노인·장애인 대상 생계급여제도가 보편적 소득보장제도로 편입될 여지가 크다는 점을 말해준다. 이 점에서 생계급여제도를 분리하여 그러한 제도개편에 대응할 수 있게 할 필요가 있는 것이다. 이어 근로빈곤층 대상 생계급여제도와 취업지원제도의 통합적 연계를 강화해야 할 필요성이다. 근로유인형 급여체계는 생계급여제도의 탈수급 문턱을 낮추고 기타 복지제도를 확대하여 취업을 촉진하는 것만으로 정책성과를 거두기에는 한계가 있다. 취업상태나 소득상태 변화에 대한 체계적인 모니터링과 그에 상응하는 정책적 개입이 필요한 것이다. 하지만 전체 빈곤층을 포괄하는 생계급여제도로는 이러한 요구에 신속하고 효과적으로 대응하기 힘들다. 이는 지난 10여년간 기초생활보장제도 및 자활사업의 시행과정에서 충분히 경험한 문제이기도 하다. 생계급여제도와 근로빈곤층 취업지원제도를 통합적으로 운영해야 하는 것이다. 이처럼 노인·장애인 대상 소득보장제도의 개편을 용이하게 하고, 근로빈곤층 대상 생계급여제도와 취업지원제도의 통합적 연계를 강화하기 위해서는 생계급여제도의 분리가 바람직할 것으로 판단된다.

둘째, 생계급여제도 분리가 근로빈곤층에 대한 소득보장 기능을 약화시킬 것이라는 우려가 얼마나 현실적인가 하는 점이다. 만일 그렇다면 제도개편 과정에서 불필요한 사회갈등을 야기함으로써 맞춤형 급여체계의 설계 자체를 힘들게 할 위험성이 있을 것이다. 그것은 맞춤형 급여체계나 근로장려세제 그리고 취업지원제도

를 어떻게 설계하는지가 중요하다는 점을 말해 준다. 예를 들어, 근로빈곤층의 수급기간을 제한하거나, 기타 욕구별 급여의 수급자격을 제한하는 등의 조치가 취해진다면, 그러한 문제가 발생할 수 있을 것이다. 결국 문제의 핵심은 이러한 조치들의 합리성과 기대효과에 대한 판단에 있다. 만일 이러한 조치들이 근로빈곤층의 취업→탈빈곤→탈수급에 긍정적인 영향을 미친다면, 그것을 배제할 이유는 없다. 하지만 이러한 조치들이 탈빈·탈수급 효과를 나타낼 것이라고 말하기는 힘들다. 앞서 이러한 조치를 취했던 많은 국가들은 보장성을 약화시킴으로써 단기적으로 탈수급 성과를 거두기는 하였지만, 근로빈곤층 문제를 해결하는데는 별다른 성과를 거두지 못했기 때문이다. 그리고 우리사회는 근로빈곤층 지원제도에 이러한 방식을 적용하는 문제에 대한 사회적 합의가 존재하는 것도 아니다. 이러한 상황에서 근로빈곤층의 취업과 탈빈곤을 촉진하는 보다 합리적인 방안이 존재한다. 그렇다면 합리적 개편방안을 채택하는데 의견을 모으는 것이 제도개편 자체를 반대하는 것보다 더 중요한 의미를 가질 것이다.⁷⁾ <근로유인형 급여체계>를 구축하는 최선의 개편방안을 선택하는 것이 중요한 시점이다.

4) 근로빈곤층 취업지원제도의 개편방향

새 정부의 <일을 통한 빈곤탈출 지원정책>에서 취업지원제도가 생계급여제도와 근로장려세제 사이에서 어떠한 역할을 담당해야 하는가에 대해서는 정교한 대책이 마련되어 있는 것처럼 보이지 않는다. 그것은 지금까지 자활사업의 낮은 취업성가로 인해 취업지원제도에 대한 부정적 인식이 확산되어 왔다는 점과 무관하지 않다. 그만큼 기대수준이 낮은 것이다. 하지만 자활사업의 성과부진은 경제사회적 환경과 제도적 환경에 기인한 측면이 있다.⁸⁾ 취업지원제도가 효과적으로 작동할 수 있는 여건이 조성되어 있지 않았던 것이다. 이 점에서 경제여건 및 노동시장여건을 개선하는 노력과 함께 제도적 환경을 개선하는 노력이 필요하다.

물론 노동시장여건을 개선하는 문제는 현실적인 판단이 중요하다. 고용창출과 임금격차 해소가 이루어지더라도 그것이 근로빈곤층의 취업성고를 제고하기에는 한계가 있다는 것이다. 근로빈곤층의 취업능력을 감안하면, 이들 중 상당수는 여전히 저임금과 고용불안의 위협에 노출될 개연성이 있기 때문이다. 이 점에서 근로빈곤층 취업지원제도를 강화하여 직업능력 향상이나 일자리 기회를 제공할 필요가 있다. 물

7) 적어도 이 문제에 관한 한, 서구 복지국가들이 왜 근로빈곤층 대상 생계급여제도를 분리하여 독립된 제도로 운영하게 되었는지에 대한 체계적인 검토가 필요함. 일단 이들 국가가 근로빈곤층에 대한 보장성을 약화시키기 위해 이러한 방안을 채택했다고 말하기는 힘들 것임. 사실 대부분의 경우, 근로빈곤층 대상 소득보장제도와 취업지원제도 그리고 근로유인제도를 통합적으로 운영해야 할 필요성에 기인한 것임.

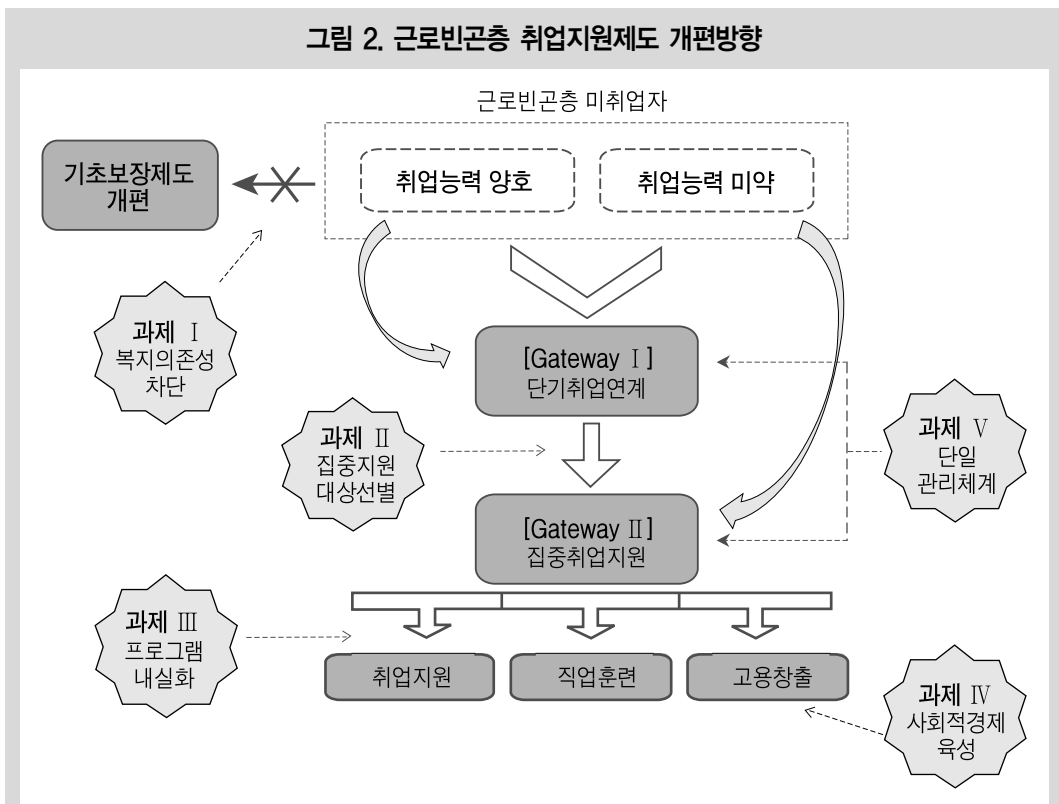
8) 외환위기 이후 노동시장 여건은 근로빈곤층의 취업을 촉진하기에는 매우 불안정했음. 탈산업화가 진행되는 과정에서 저임금·고용불안에 노출된 일자리가 집중적으로 증가했기 때문임. 또한 기초생활보장제도가 자활사업 참여수급자의 취업과 탈수급에 부정적인 영향을 미쳤기 때문임. 그리고 자활사업 내부적으로 자활근로사업 등 재정일자리사업 비중이 지나치게 높아 역동성이 약화되었다는 점을 지적해야 할 것임.

론 기존 자활사업의 문제점을 그대로 놔두고 취업지원을 확대하는 것은 바람직하지 않다. 지금까지 재정일자리사업 중심으로 운영되어 왔던 자활사업을 취업알선이나 직업훈련 등 다양한 프로그램을 확대하는 방향에서 다변화하는 조치가 선행되어야 하는 것이다. 더불어 자활근로사업 등 재정일자리 사업을 통해 제공하는 일거리의 질을 높이는 조치가 필요하다. 그리고 근로빈곤층 취업지원제도의 참여자 관리체계를 통합하여 지원의 효과성을 제고하는 노력 또한 필요하다. 아래 그림은 앞서 언급했던 근로빈곤

층 취업지원제도의 개편방향을 주요정책과제와 참여자에 대한 지원체계를 중심으로 정리한 것이다.

[그림 2]에서 주목해야 할 점을 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 단기 취업연계 프로그램 (Gateway I)을 활용하여 미취업자의 자발적인 취업을 촉진하는 것이다. 이 프로그램은 취업빈곤층 대상 근로장려세제 등을 확대하여 취업성과를 제고하는 것과 마찬가지로, 미취업자의 자발적인 구직노력을 극대화하여 취업성과를 제고하는데 일차적인 목적이 있다. 하지만 부차적

그림 2. 근로빈곤층 취업지원제도 개편방향



자료: 노대명 외(2012), 자활사업의 사회적경제 연계 등 다변화 방안 연구, 한국보건사회연구원.

으로는 집중 취업지원 프로그램 참여대상을 축소함으로써 과도한 행정부담과 비용부담을 덜어주는데 그 목적이 있기도 하다.

둘째, 집중 취업지원 프로그램(Gateway II)을 내실화하여 근로빈곤층이 자발적으로 참여할 수 있는 유인을 강화하는 것이다. 근로빈곤층의 취업지원 프로그램 참여도가 낮았던 이유 중 하나는 이 프로그램들이 고용안정이나 적정 근로소득 그리고 장기적인 직업전망을 주지 못했기 때문이다. 따라서 참여자의 프로그램 선택권을 강화하고, 다양한 프로그램이 참여자를 위해 경쟁할 수 있는 토양을 조성할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 취업성공패키지나 희망리본사업 등 취업알선 프로그램은 인큐베이팅 기능을 강화하고, 직업훈련은 노동시장 수요에 부응하는 훈련 프로그램을 개발하고 이를 취업과 연계하는 기능을 강화하고, 자활근로사업 등 재정일자리사업은 참여자에게 적정한 근로소득과 고용안정을 보장하는 방향에서 일자리의 질을 제고하는 노력이 필요하다.

셋째, 자활근로사업 등 재정일자리사업을 개선하는 문제와 관련해서 대안적 일자리창출 프로그램을 강화하는 것이다. 현재의 자활근로사업이나 자활기업이 취업애로계층에게 상대적으로 안정된 취업기회를 제공할 수 있도록 재정일자리사업을 사회적경제 기업으로 전환하거나 연계하는 조치를 취해야 한다는 의미이다. 사회적경제의 일자리들은 사회서비스업종을 비롯한 다양한 업종에서 근로빈곤층에게 일자리를 제공하는데 많은 잠재력을 갖고 있다. 창출된 수익의 상당 부분을 인건비의 형태로 분배하는 경영방식을 전제하고 있기 때문이다. 이

점에서 자활근로사업과 자활기업의 일부를 적정 임금과 고용안정성을 보장하는 사회적경제 일자리 창출 및 연계사업으로 전환하는 방안을 강구할 필요가 있는 것이다.

넷째, 취업지원 프로그램이 다변화되는 상황에서 참여자에 대한 지원 및 관리체계를 통합하는 것이다. 그것은 다양한 취업지원 프로그램이 복지수급자를 장기간 묶어두거나, 관리소홀로 인해 수급자가 프로그램을 소용하는 문제를 방지하지 않도록 참여자 지원 및 관리체계를 통합해야 한다는 것을 의미한다. <근로능력판정·조건부과판정·프로그램 배치>에 이르는 제반 과정을 통합적으로 관리하고, 사회복지전담공무원이나 직업상담원이 참여하는 사례조정회의의 기능을 강화해야 하는 것이다. 이를 위해서는 현재 희망복지지원단 내에서 그 역할이 위축되어 있는 근로빈곤층 대상 사례조정회의의 역할을 되살릴 필요가 있다.

4. 맺으며

경제사회환경의 변화와 기존 복지제도의 문제점을 감안하면, 맞춤형 급여체계 도입이나 저소득층 자립지원법 제정은 바람직한 제도개편 방향이라고 말할 수 있다. 특히 근로빈곤층 지원정책 강화는 중산층 육성정책과 관련해서도 중요한 의미를 갖는다. 근로빈곤층이 일을 통해 빈곤에서 탈출하도록 지원하는 것은 중산층의 증가를 의미하며, 정책목표의 실현가능성이나 그에 따른 경제사회적 파급력이 매우 크기 때문이다. 그 밖에도 이를 통해 전체 복지제도의 건

강성을 제고할 수 있다는 점 또한 주목해야 할 대목이다.

이 글에서는 근로빈곤층 지원제도를 <생계급여제도·취업지원제도·근로장려세제>의 연계를 강화한 정책패키지를 제안하였다. 지금까지 분절적으로 작동해 왔던 지원제도를 통합 또는 연계하여 제도 간 시너지 효과를 극대화하는 것이다. 그리고 근로빈곤층 지원제도의 통합성을 유지할 수 있도록 근로능력자 대상 생계급여제도를 분리하는 방안을 제안하였다. 이는 많은 우려에도 불구하고 근로빈곤층 지원제도의 통합적 설계를 위해 필수적이라고 판단했기 때문이다. 끝으로 생계급여제도와 근로장려세제의 시너지 효과를 제고하기 위해 근로빈곤층 취업지원제도의 혁신을 제안하였다. 기존 자활사업의 틀을 넘어서는 근본적인 혁신방안이 필요하다라는 것이다.

끝으로 제도개편 과정에서 경계해야 할 점에

대해 언급하고자 한다. 예를 들자면, 1999년~2000년 기초생활보장제도를 도입하고 시행방안을 마련하는 과정에서 범했던 우를 되풀이하지 말아야 할 것이다. 너무 서두르지 말아야 한다는 것이다. 제도개편의 방향을 신속하게 정립하더라도 그에 따른 제도적 구성이나 시행방안을 마련하는데 더 많은 시간과 노력을 투입할 필요가 있다. 특히 제도시행은 정교한 시행방안을 마련한 이후에 단계적으로 추진하는 것이 바람직하다.⁹⁾ 제도개편 과정에서 정책방향을 상실하거나, 의도했던 정책목표와 동떨어진 결과를 초래하게 될 위험성을 최소화해야 하는 것이다. 맞춤형 급여체계 도입은 오랜 기간에 걸쳐 복잡하게 얽혀버린 실타래를 푸는 일과 같다. 그만큼 제도개편을 위한 인내심이 필요한 것이다. 오랜 습관은 혁신에 가장 큰 장애물이 되기도 한다. **본문**

9) 각 제도의 법제화 일정은 현재 제시된 순서로 추진하고, 욕구별 급여제도 별로 이행기간을 차별화하는 방식을 생각해 볼 수 있을 것임.