

정책현안자료 2006-08

소득보장과 선진형 사회안전망

2006. 9.

김 안 나

한국보건사회연구원

목 차

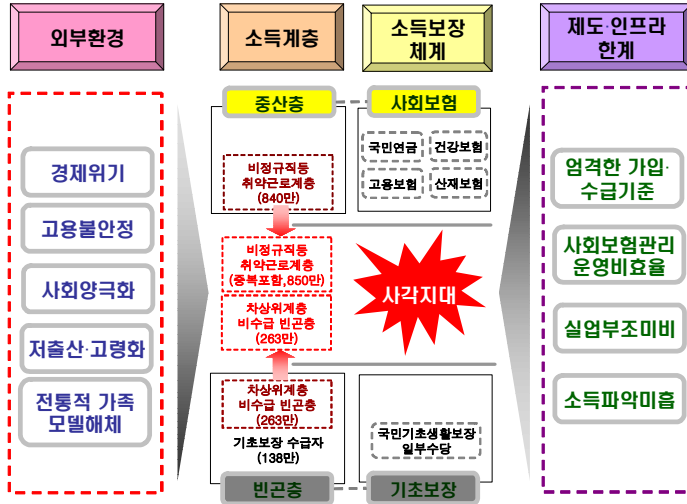
1. 소득보장 문제의 구조: 사회적 위험에 대한 부실한 안전망	1
가. 광범위한 사각지대의 존재	2
나. 불충분한 보장 수준	3
다. 새로운 빈곤층에 대한 대책 미흡	4
2. 소득보장체계의 현황과 문제점	6
가. 소득보장정책의 체계	6
나. 사각지대가 넓은 사회보험제도	7
다. 전 국민의 최저생활을 보장하지 못하는 공공부조제도	10
3. 비전의 제시: 소득보장과 적극적 탈빈곤정책을 통한 국민생활 최저선의 보장	15
4. 전략제안	19
5. 정책과제	22

1. 소득보장 문제의 구조: 사회적 위험에 대한 부실한 안전망

1990년 중반 외환위기 이후 한국사회는 국민들의 소득 격차가 커지고, 빈곤층이 늘어나는 등 사회·경제적으로 양극화가 심화되고 있다. 이렇게 된 배경으로 두 가지의 요인을 들 수 있다. 하나는 노동시장 유연화와 인구고령화, 가족 해체 등으로 중산층이 붕괴하면서 취약한 계층층이 갑자기 늘어난 사실이다. 다른 하나는 중산층의 붕괴를 막지 못하는 소득보장체계의 문제점이다.

무너지는 중산층에 대해 현재의 사회보장제도에서 할 수 있는 사회적 보호는 매우 부족한 편이다. 우리나라는 보육, 교육, 보건의료, 요양 등의 사회서비스를 국가가 포괄적으로 책임지는 시스템을 아직 갖추지 못해 국민생활 최저선(national minimum) 보장 및 빈곤층 보호를 위한 소득보장 기능을 사회보험과 공공부조에 크게 의존하고 있다. 그러나 이들 제도는 최근의 저출산·고령화, 노동시장 유연화 같은 사회·경제적 변화과정에서 한계를 드러내고 있다.

가. 광범위한 사각지대의 존재



먼저 중산층 보호를 목적으로 하는 사회보험은 ‘가입자’에게 일정 정도의 소득을 보장하는 시스템이다. 하지만 세계화와 신자유주의의 확산으로 인해 고용불안이 일상화된 지금의 경제체제에서는 사회보험이 중산층을 보호하는 데 분명한 한계가 있다. 현행 사회보험제도가 노동시장의 변화를 제대로 반영하지 못하고 정규직 위주로 짜여 있는 탓에 다수의 비정규직 근로자에게는 제도상의 보호가 미치지 않기 때문이다.

이와 같은 사각지대 문제는 빈곤층 보호를 목적으로 하는 대표적 공공부조인 국민기초생활보장제도에서도 마찬가지다. 엄격한 수급권자 선정 기준으로 인해 기초보장에서조차 소외된 비수급빈곤층, 절대 빈

근층으로 전락할지 모르는 위험을 안고 있는데도 불구하고 혜택에서 제외된 차상위계층(최저생계비의 120%) 등이 이 제도의 보호를 받지 못하고 있다. 이처럼 미흡한 사회보험체계와 빈곤층 양산으로 인해 기초보장의 사각지대를 해소해야 할 필요성은 더욱 커지고 있다.

결국 이들 광범위한 취약근로계층이나 빈곤계층은 노동시장에서 실직과 저임금 취업을 반복할 뿐만 아니라 그 결과로 사회적 보호에서도 배제되는 이중의 고통을 겪는다. 이러한 상황은 사회통합을 크게 저해할 뿐더러 인적 자원의 심각한 훼손을 가져온다.

나. 불충분한 보장 수준

사회보험과 공공부조 등 소득보장체계의 문제는 사각지대에서 그치지 않는다. 무엇보다도 급여 수준 및 보장의 범위가 국민의 기본적인 생활을 유지하는 데 크게 부족하여 소득보장의 취지가 무색하다. 예컨대 건강보험의 보장률은 65%(2005년)에 불과하여, OECD 국가 중 세 번째로 낮다. 특히 막대한 의료비를 지출해야 하는 중병에라도 걸리면 환자의 40% 가량이 계층 하락을 경험한다.

국민연금의 경우에는 현재 공무원연금 등 기타 공적연금을 포함해도 수혜 대상이 30%에도 미치지 못하는 상황이다. 하지만 국민연금은 앞으로 전체 사회보장 중 비중이 가장 크고 중요한 항목이 될 것이다. 그러므로 연금의 수혜범위를 반드시 확대할 필요가 있다. 또한 연금제도를 안정적으로 유지하기 위해서는 연금급여의 적정 수준에 대해 사

회 전체가 진지하게 고민해야 한다. 국가 경제에 큰 부담을 주지 않으면서도 노후의 적절한 소득을 보장하는 정도에서 사회적 합의를 거쳐 절충점을 찾을 필요가 있다.

고용보험은 급여 측면에서 독특한 문제를 안고 있다. 수급자격이 지나치게 까다로워 실업자 중에서 실제로 구직급여를 받은 수급자수의 비율이 2004년 현재 21.4%뿐이다. 그 결과 2005년 9조를 초과하는 적립금이 쌓인 채 남아 사회안전망으로서 제 기능을 다하지 못한다. 산재보험은 4대 보험 중 급여수준이 비교적 양호한 편이지만, 요양관리나 재활서비스, 직장복귀 지원 등의 서비스가 부족하여 문제이다.

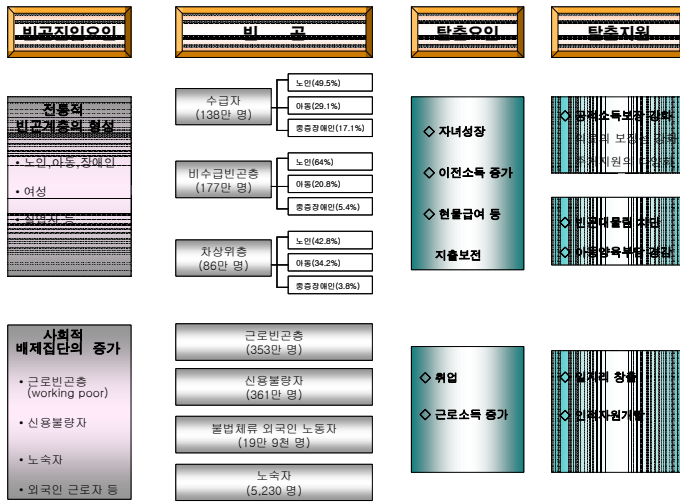
공공부조도 사정은 마찬가지이다. 기본적으로 현실을 제대로 반영하지 못하는 낮은 수준의 최저생계비로 기초생활을 충분히 보장할 수 있는지에 대해 사회적으로 의문이 제기되고 있다. 저소득 노인·장애인·아동가구를 각각 대상으로 하는 경로연금이나 장애수당제도, 모·부자가정지원제도 등에 의한 급여액 역시 계속 늘기는 하지만 기본생활을 보장하기에는 부족한 실정이다.

다. 새로운 빈곤층에 대한 대책 미흡

빈곤계층을 형성하는 큰 축은 노인, 아동, 장애인, 실업자 등 전통적 의미의 취약계층이다. 이들은 최근의 고령화나 가족해체 등 인구가족구조의 급속한 변화로 인해 더 큰 고통을 겪는다. 한편 외환위기 이후 크게 증가한 근로빈곤층이나 신용불량자, 노숙자 등 사회적 배제 집단

이 빈곤층의 또 다른 한 축을 구성한다. 이들은 소득활동은 하지만 불안정한 일자리나 지나치게 많은 부채 등으로 인해 생활이 빈곤하고 사회적으로 통합되지 못한 취약계층으로, 이들에 대한 사회적 관심과 다양한 빈곤 대책이 필요하다.

[그림 1] 빈곤의 요인과 지원대책



주: ()의 비율은 각 빈곤가구 대비비율

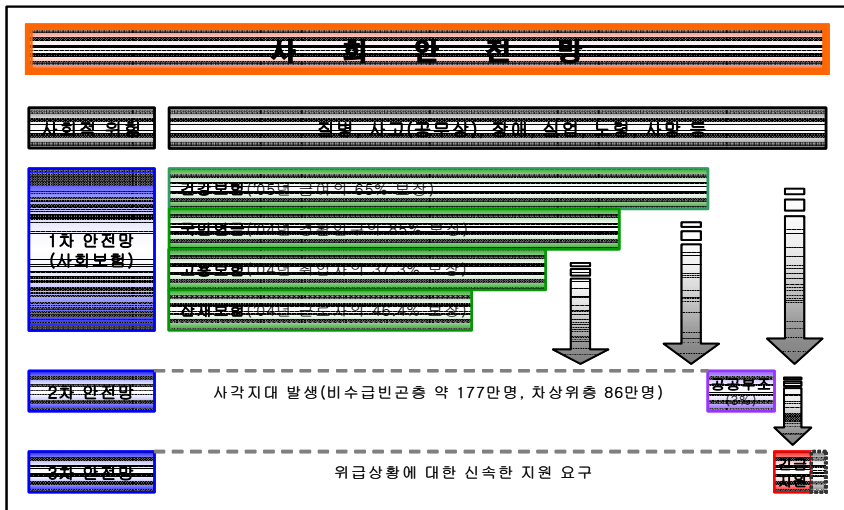
요컨대 양극화·고령화·개방화 등으로 인해 사회경제적 위험은 증가 하였지만, 국가나 공동체가 개인의 기본적인 생활보장을 책임지는 시스템은 아직 불완전하다. 우리의 GDP대비 사회지출 비중(6.12%, 2001년)이 OECD 국가의 평균(20.77%)에 크게 못 미친다는 사실이 이러한 상황을 잘 나타낸다. 더구나 보육이나 교육, 노인요양, 주거 등 기본적인

인 생활을 유지하기 위해 지출해야 하는 비용은 부담스러운 수준이다. 국가와 공동체가 보장하지 못하는 나머지를 개인과 가족이 책임지는 일은 가족 결속력의 약화나 빈곤가구의 증가 등으로 인해 더욱 벽차게 되었다. 이것이 현재 소득격차 확대와 빈곤문제 악화의 기본 구조이다.

2. 소득보장체계의 현황과 문제점

가. 소득보장정책의 체계

[그림 2] 현 사회안전망의 구성



다양한 사회적 위험으로부터 국민들을 보호하는 사회안전망은 크게 사회보험과 공공부조, 긴급지원정책으로 구성된다. 사회보험에는 공적 연금보험, 건강보험, 고용보험, 산재보험이 있으며, 공공부조는 국민기초생활보장제도를 포함한 각종 수당 및 급여로 이루어진다. 소득보장 제도는 사회보험과 공공부조, 보편주의적 수당(demogrant) 세 가지로 나눌 수 있는데, 우리의 경우 사회보험과 공공부조에 집중되어 있다.

나. 사각지대가 넓은 사회보험제도

1차 안전망인 사회보험이 소득보장 정책으로 제 기능을 다하지 못하는 데에는 4대 보험이 개별적으로 안고 있는 문제와 공통적으로 지적해야 할 문제가 있다.

1) 국민연금

1960년 공무원과 군인을 대상으로 공무원 연금제도가 도입된 이래, 우리나라의 연금가입 대상자는 1975년 사립학교 교원, 1988년 사업장 일반근로자, 1999년 도시자영자 등 전 국민으로 단계적으로 확대되었다. 2006년 6월 현재, 연금 가입자는 납부예외자를 포함하여 경제활동 인구의 80.6%에 이른다.

〈표 1〉 국민연금 가입자 구성현황(2006. 6)

(단위: 명, 개소)

총가입자수	사업장 가입자	지역가입자		임의가입자	임의계속가입자
		소득신고자	납부예외자		
17,422,696	8,342,508	4,287,124	4,745,162	26,729	21,173

자료: 국민연금 통계연보 2006.

그러나 국민연금에는 광범위한 사각지대가 존재하여 가입대상인 20~59세 취업자(2,026만명) 중 784만명(38.7%)이 공적연금에 가입하지 않은 실정이다. 또한 연금 가입자 중에도 납부예외자 및 보험료 체납자가 많아 진정한 의미의 전국민 노후소득보장제도로 정착되지 못하고 있다.

물론 특정시점에서의 납부예외 및 보험료 체납이 곧바로 연금을 받지 못하는 급여의 사각지대로 연결되지는 않는다. 매년 납부예외자의 1/3정도가 소득신고 지역가입자 또는 사업장 가입자로 변동하여 보험료를 납부한다. 문제는 60세 이상의 현세대 노인 중 대표적 노후소득보장인 연금수급자의 비율이 23.2%에 불과하고, 대다수 노인이 미수급자라는 사실이다.

2) 고용보험

고용보험은 1995년 7월 시행 이후 1997년 외환위기 당시의 실업대란을 극복하는 과정에서 실직자에 대한 실업급여 지급, 고용안정, 재

취직훈련 및 재취업 지원 등의 역할을 적극적으로 수행했다. 그러나 최근 경제·사회 환경이 변화함에 따라 인력수급의 불일치가 나타나고, 노동시장의 양극화는 심해졌으며 불완전 취업계층이 늘어났다. 이로 인해 가입과 수급에 있어서 사각지대가 형성되었다.

고용보험제도가 도입되던 1995년에는 고용보험의 당연적용 대상이 30인 이상의 사업장이었지만 지금은 모든 사업장으로 확대되었다. 하지만 고용보험 적용률은 여전히 낮아 2004년 12월 현재 임금근로자의 50.9%에 불과한 것으로 나타났다.

수급 측면에서 보더라도 실업급여제도는 사회안전망으로서 크게 미흡하다. 실업자 중 구직급여 수급자수의 비중이 2004년 현재 21.4%(경제활동인구조사)로서 EU 15개국 대상의 40.6%(EU, 2002, Labour Force Survey)에 비해 절반 수준에 그친다. 이렇게 차이가 나는 이유는 우리나라의 경우 실업부조와 같은 2차적 지원체계가 없고, 자발적인 이직자에 대해서는 급여를 지급하지 않는 등 제도적 한계를 안고 있기 때문이다.

3) 산업재해보험

산업재해보험은 재해근로자에 대한 치료와 소득보전, 사회복귀 촉진을 위해 1964년에 도입한 이래 그간 적용대상과 보상범위, 사업유형 등 제도 전반에 걸쳐 지속적인 확대가 이루어졌다. 현재 제도상으로 전체 근로자는 물론 일부 자영업자까지 적용대상을 넓혔다. 그러나 실제로는 전체의 절반이 넘는 53.6%(2004년말)의 근로자가 적용 대상

에서 제외되고 있다.

또한 요양관리, 재활서비스, 급여체계 등에서 제도의 내실화를 꾀하기보다는 적용 범위를 확대하고 보상 위주로 제도 운영하는 데만 치우쳤다는 평가를 받고 있다. 때문에 환경변화와 수요자의 요구에 부응하도록 산재보험제도 전반의 혁신을 통해 보험서비스의 수준을 높이고 중장기 재정안정을 꾀할 필요가 있다.

다. 전 국민의 최저생활을 보장하지 못하는 공공부조제도

공공부조제도에서 소득보장 프로그램으로는 국민기초생활보장제도, 경로연금제도, 장애수당제도, 저소득 모·부자가정 양육비지원 등의 급여프로그램이 있다. 이들 프로그램이 지원하는 대상이 수급자·노인·장애·인·아동·가구로 구분되는 데서 나타나듯이, 현재의 공공부조제도는 전통적 의미의 빈곤가구를 위한 대책에만 집중되어 있다. 그 결과 외환위기 이후 급격히 증가한 근로빈곤층을 포함하는 여러 사회적 배제 집단은 최근 도입한 긴급지원제도를 제외하고는 정책 대상에서 소외된 실정이다.

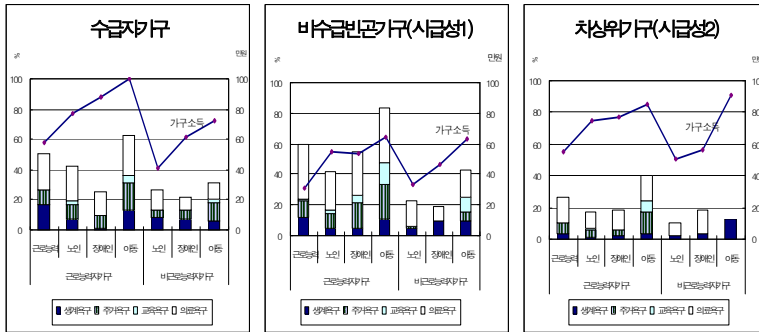
1) 빈곤가구 특성별 욕구현황

빈곤가구가 갖는 욕구를 생계·주거·의료·교육으로 나눠 조사를 해 보면, 의료 욕구가 공통적임을 제외하고는 가구의 구성원에 따라 주된 욕구가 다르게 나타난다. 이는 빈곤대책을 빈곤층 가구구성에 따라 차

별화해야 한다는 사실을 잘 보여준다.1)

빈곤가구를 수급·비수급·차상위 가구로 구분해 살펴보면, 비수급 빈곤가구가 모든 욕구 부문에서 가장 높고 가구의 평균소득도 가장 낮게 나타난다. 이들이 적극적 빈곤정책의 최우선 대상임을 시사하는 대목이다.

[그림 3] 빈곤정책 대상별 빈곤가구 특성에 따른 욕구



자료 : 차상위 실태조사(2005) 원자료 자체분석

2) 국민기초생활보장제도 수급자 가구

현재의 국민기초생활보장제도는 근로무능력자에게만 생계비를 지급하던 예전의 생활보호제도와 달리 모든 국민의 최저생활을 보장하겠

1) 가구의 욕구는 한국보건사회연구원 차상위 실태조사(2005)의 1차 자료를 분석하여 끼니를 거른 적이 있는 경우는 생계로, 공과금을 내지 못해 전기·수도 등이 끊긴 적이 있는 경우를 주거로, 돈이 없어 자녀의 교육비를 내지 못한 경우를 교육으로, 돈이 없어 병원에 갈 수 없었던 경우를 의료에 대한 욕구가 있는 상태로 측정하였다.

다고 밝힘으로써 복지국가로 나아가는 데 기본적인 토대를 마련하였다. 2000년 10월 제도 도입 이후 최저생계비 이하의 소득계층(전 인구의 3%)에게는 근로능력의 유무에 상관없이 생계·의료·교육·주거 등 영역에서 통합적으로 지원하고 있다. 그러나 부양의무자와 재산상태 등을 고려하는 수급권자 선정기준이 지나치게 엄격해 사각지대가 여전히 크게 존재한다. 추정에 따르면 특히 소득이 최저생계비 이하인데도 지원에서 배제되는 비수급 빈곤층이 무려 177만명에 이른다.

<비수급빈곤층, 차상위계층>

비수급빈곤층은 소득이 최저생계비 이하임에도 부양의무자 및 재산기준으로 인해 기초생활보장제도 수급자에 포함되지 못한 계층이다.

차상위계층은 소득이 최저생계비의 120%미만의 잠재적빈곤층 혹은 한계빈곤층이다. 비수급빈곤층을 포함하여 신용불량자, 근로빈곤층 (working poor) 등 경제적으로 취약한 계층이 이에 해당된다.

이들은 공공부조제도의 사각지대에 놓여 생활이 매우 어려운 계층으로 탈빈곤대책의 정책표적 집단들이다.

<표 2> 국민기초보장제도의 사각지대 현황

	수급가구	사각지대 I ¹⁾ 비수급빈곤층	사각지대 II ¹⁾ 정책표적집단 차상위계층	정책표적집단 외 차상위계층*	전체 (최저생계비 120% 이하)
인구 (%)	138만 명 (2.9%)	177만 명 (3.7%)	86만 명 (1.8%)	315만 명 (6.6%)	716만 명 (15%)
가구 (%)	72만 가구 (4.7%)	75만 가구 (4.9%)	35만 가구 (2.3%)	101만 가구 (6.6%)	283만 가구 (18.5%)

자료: 한국보건사회연구원 차상위조사 (2005) 재구성

*: 소득은 최저생계비 120% 미만의 비수급계층이나 소유재산 등으로 인해 정책적으로 보호하지 않아도 되는 계층을 의미한다. 따라서 정책표적집단과 차상위계층은 구분하여 이해할 필요가 있다.

저소득층의 주거안정을 위해 실시하고 있는 주거급여는 기초생활수급자에 국한하여 매월 33,000~55,000원씩 지원하고 있다. 그런데 사각지대를 없애고 실질적인 지원이 되도록 하기 위해서는 제도개선이 필요하다. 주거급여는 차상위계층에 대한 지원이 불가능하다는 가장 중요한 문제점과 함께 여러 가지 한계를 안고 있다. 예컨대 주거급여는 대상가구의 소득과 재산상태는 고려하나 주거상태는 고려하지 않는다. 또한 급여 상한선인 최저주거비의 산정이 4인 가구 중소도시 아파트 전세 기준이어서 가구구성이나 지역특성, 점유형태를 충분히 반영하지 못한다. 주거급여를 생계비에 포함하여 지급하기 때문에 주거문제 해결의 용도로 사용하기 어렵다는 문제점도 있다.

참여정부 출범 이후 저소득층에 대한 의료보장을 꾸준히 확대해, 의료급여 수급권자가 약 10만명 정도 증가했다. 만성 및 희귀 질환자나 12세 미만 아동에 대한 차상위 의료급여를 실시하는 등 의료 사각지대도 점차 축소하고 있다. 그럼에도 재원 문제로 인해 의료보장성 강화에는 한계가 있는 실정이다.

기초생활보장제도와 함께 도입한 자활사업은 실직수급자가 빈곤에서 탈출할 수 있도록 고용·복지서비스를 통합적으로 지원하는 제도이다. 자활사업 참여자는 2005년 12월말 현재 6만명에 달하는데, 인적자본의 한계로 말미암아 취업하는 데 현실적인 어려움을 겪고 있다. 또한 기초보장제도의 급여체계상 특징으로 인해 자활사업 자체에 안주하려는 경향도 있음을 부인하기 어렵다.

3) 저소득 노인가구

과거 생활보호대상노인에게 지급하던 노령수당에서 발전한 경로연금제도는 저소득 노인의 소득을 보장하기 위해 도입한 공공부조성 노후소득보장제도이다. 65세 기초생활보장수급 노인에게는 생계급여에 더하여 경로연금을 지급하고 국민연금에 가입하지 못한 저소득(도시근로자 가구 평균소득의 60% 이하) 계층의 노인에게는 무작출 연금제도의 성격으로 급여를 지급하고 있다. 현재 65세 이상 노령계층의 약 16~20%에게 경로연금의 혜택이 돌아가고 있다. 그러나 최저생계를 보장하는 국민기초생활보장제도가 있는 상황에서 경로연금은 생계급여의 부가급여적인 성격을 띤다. 경로연금은 노후소득을 보장하는 제도의 한 축으로서 국민연금과의 연계를 강화하기 위한 새로운 접근이 필요하다.

4) 저소득 중증장애가구

국민기초생활보장제도 수급자 장애인을 대상으로 하는 장애수당제도는 2005년부터 수급자인 전체 등록장애인으로 장애범주를 확대하였다. 2005년 발표한 희망한국 21에서 최저생계비 120% 미만의 저소득계층 중증장애인에게도 장애수당을 지급하기로 결정함에 따라 2007년부터는 전체 등록장애인의 24.8%에 해당하는 41만 5천명이 혜택을 받을 것으로 보인다. 그러나 장애수당의 급여액이 불충분하고 차상위 계층에 해당하는 장애인이 복지의 사각지대에 놓인다는 점 등이 문제점으로 지적된다.

5) 저소득 아동가구

현행 저소득 모·부자가정 지원제도는 보호대상자로 결정된 가정의 6세 미만 아동에게 월 5만원을 지원하고 있다. 만약 대상 가구가 기초보장 급여를 동시에 받고 있다면 둘 중 하나를 선택할 수 있지만 대부분 특수한 경우를 제외하고는 국민기초생활보장 급여를 선택하는 것으로 나타났다. 다른 급여 프로그램과 마찬가지로 저소득 모·부자가정 지원제도 역시 아동연령의 제한과 불충분한 지원액으로 인해 실질적인 소득보장책으로서는 미흡하다.

3. 비전의 제시: 소득보장과 적극적 탈빈곤정책을 통한 국민생활 최저선의 보장

현행의 소득보장체계는 중산층과 빈곤층을 최소한에서 보호하는 데도 한계를 드러내는 만큼 근본적인 개선이 필요하다. 양극화의 심화, 급격한 저출산·고령화, 일상화된 구조조정 등으로 삶의 안정성이 크게 흔들리고 있는 상황에서 국민생활의 최저선 보장은 더 미룰 수 없는 과제다.

중산층을 포함하는 국민 대다수를 실업, 질병, 은퇴 등의 각종 위험으로부터 촘촘히 보호하는 사회안전망을 우선적으로 갖추지 않으면 안 된다. 이를 위해서는 아동수당 등 보편주의적 수당을 점진적으로 도입·확대하되 무엇보다 사회보험 및 공공부조 제도를 획기적으로 개

선해야 한다. 특히 적용의 사각지대를 없애면서 급여의 보장성을 높이는 방향이어야 한다. 이는 외환위기라는 비상 상황에서 급히 도입하는데 만족해야 했던 빈곤층 위주의 복지제도를 전국민 대상의 근대적 사회보호 체계로 발전시키는 일이다. 서구 선진국은 이 시스템을 이미 2차대전 이후 1970년대까지 “자본주의 황금기”라 일컬어지는 기간 동안 완성하여 지속적 경제성장과 사회통합의 토대로 삼았다. 국민의 일상적 삶에서 위험과 불안정성을 제거하는 일은 모든 국민의 보편적 삶의 질을 유지·개선하여 선진복지로 나아가는 가장 기초적이고 중요한 과제다. 동시에 선진경제 진입을 위한 과감한 구조개혁의 전제조건을 마련하는 일이기도 하다.

반면 촘촘한 사회안전망을 갖추는 작업에 박차를 가하면서도 선진국이 이미 경험으로 보여준 복지국가의 한계를 반면교사로 삼아야 한다. 과도한 복지지출, 일 하기보다 복지급여에 의지하여 살아가려는 의존적 자세 등은 선진국의 복지정책이 야기한 대표적 부작용이자 실패 사례라는 점에서 더욱 주의할 필요가 있다. 새로운 소득보장시스템은 무엇보다도 탈빈곤대책을 그와 같은 부작용을 예방하는 방향으로 설계해야 한다.

이를 위해서는 탈락계층을 근로가 가능한 계층과 불가능한 계층으로 나누어 서로 다른 방향의 대책을 마련할 필요가 있다. 물론 근로능력이 없거나 미약한 빈곤층에 대해서는 최소한의 소득보장을 위한 국가의 책임을 강화해야 하지만, 근로능력이 있는 저소득·빈곤층이나 실업자에게는 더 적극적 의미의 사회안전망, 탈빈곤대책을 제시해야

한다. 근로와 연계한 각종 지원 및 교육·학습·고용지원 서비스를 확대하고 양질의 사회적 일자리를 창출하여 제공할 필요가 있다. 이는 취약근로계층에게 단지 소득만을 보장하는 데서 더 나아가 노동시장에 잘 통합시킴으로써 저소득의 원인 자체를 치유하는 방안이다. 따라서 빈곤층 복지 확대가 야기하는 사회적 부담을 줄이면서 경제에도 기여할 수 있으며 복지 인프라를 체계적으로 확충하는 방안이기도 하다. 적극적 빈곤대책을 통해 소비적·낭비적이기보다는 생산적·투자적인 복지지출이 얼마든지 가능하다.

[그림 4] 빈곤가구 특성별 적극적 빈곤정책 수립의 기본방안



4. 전략 제언

가. 정책 우선순위 설정에 기초한 사회안전망 수립

소득격차 완화와 적극적 빈곤정책의 수립을 위해서는 무엇보다도 시급성에 따라 정책 대상의 우선순위를 선정하는 것이 중요하다. 근로능력이 부족하거나 거의 없는 빈곤층 보호가 무엇보다 절실하다. 앞서 살펴본 바와 같이 비수급빈곤층 및 차상위계층은 각종 급여 및 수당의 혜택을 받고 있는 수급자와는 달리 국가 공공부조제도의 사각지대에 놓여 있다. 일부만이 의료·교육·자활 등의 급여를 받고 있을 뿐이다. 따라서 비수급빈곤층 및 차상위계층은 질병 등 외부의 갑작스런 요인으로 인해 언제든지 수급자층으로 유입될 가능성이 높은 집단으로 빈곤의 예방을 위한 정책적 표적집단이다. 비정규직 등 광범위한 취약근로계층의 사회보험 가입률이 낮은 것 역시 매우 심각한 문제다.

이들 각각이 사회보장의 사각지대에 놓이게 되는 제도의 허점을 제거하면서 보장성을 높이는 방안을 시급히 마련할 필요가 있다. 특히 기초생활보장의 준거가 되는 최저생계비를 현실에 맞게 인상하고, 빈곤가구의 욕구별·대상별로 지원을 확대하여 정책효과를 극대화해야 한다.

나. 사회안전망의 통합적·효율적 운용

사회안전망을 구성하는 제도 각각을 보완하는 것도 중요하지만, 그

들이 긴밀한 연계를 갖도록 강화하고 성과평가와 관리시스템을 마련하는 등 관련 행정체계를 정비해야 한다. 이를 통해 행정절차를 간소화하고 수요자 중심의 소득보장체계를 마련할 수 있다.

사회안전망의 통합적 운용을 위해서는 무엇보다도 공공부조의 소득보장 프로그램간 연계장치를 확보해야 한다. 특히 공공부조의 대상자 선정이 일관성 있는 기준에 의하도록 다른 공공부조성 소득보장프로그램들을 기초보장의 기준에 연동하여 다시 세울 필요가 있다. 공공부조와 사회보험 선정기준 간에도 공식적인 연계장치가 없는데 다층적 노후소득보장체계를 수립하기 위해서는 국민연금과 공공부조간의 연계를 먼저 강화해야 한다.

이러한 일을 효율적으로 진행하려면 우선 사회보험의 자격관리·부과·징수업무를 일원화해야 하고, 이를 위해 사회보험 통합관리 운영체계를 구축해야 한다. 더불어 ‘사회안전망 모니터링·평가기구’를 설치하여 사회안전망의 정책효과를 지속적으로 측정·평가하고 문제점이 발견되면 신속히 보완책을 마련해야 한다. 특히 복지지출의 효율성과 사업의 효과성을 평가할 수 있는 전문적인 모니터링·평가기구가 필요하다. 마지막으로 현행 복지행정 DB를 개편하여 수집한 각종 데이터를 관련 연구 및 사회안전망 평가에 적극 활용해야 한다.

다. 소득보장의 사각지대 해소와 적극적 탈빈곤정책의 수행

사회보험이나 공공부조제도 등 현행 소득보장제도는 사각지대가 많

아 비효율적인데다 급여 수준이 낮아 경제·사회적 위험에 대비하고 기본생활을 보장하기에는 크게 부족하다. 사회보험과 공공부조제도 모두 제도의 사각지대를 해소하고 급여수준을 크게 높여 보장성을 강화한다. 특히 사회보험의 경우 가입자 중심의 운영에 따른 한계를 보완해야 한다. 차상위계층에게 조세를 이용한 보험료 지원을 통해 사회보험 서비스를 제공하는 방안 등을 추진할 필요가 있다.

공적부조에 대해서는 노인·아동·장애인 등 취약인구 집단별로 그리고 의료·주거·교육 등 빈곤가구의 욕구별로 지원을 확대함으로써 소득보장의 효과를 극대화한다. 앞서 빈곤가구의 구성원이 누구냐에 따라 가구의 주된 욕구가 달라진다는 점을 확인하였다. 따라서 적재적소에 지원을 확대한다면 빈곤을 더욱 효과적으로 예방할 수 있다.

취약계층을 위한 근로지향의 복지사업의 수행을 위해 근로유인체계를 개선하는 등 적극적 탈빈곤정책을 실시하면서 사회서비스를 확대해야 한다. 이를 위해 기존의 자활사업을 내실화·전문화하고, 사회서비스 등의 분야에서 일자리를 많이 만들 필요가 있다. 취약계층에 대한 직업훈련이나 평생교육을 강화해 취직을 돕는 적극적인 노동시장정책 역시 강화해야 한다. 또한 근로장려금제도(EITC)와 같이 일을 통해 빈곤에서 탈출할 수 있도록 지원하는 정책을 더욱 더 확대할 필요가 있다.

5. 정책 과제

가. 사회보험의 보장성 강화와 안정화

국민연금은 ‘다층노후소득보장체계의 구축’이라는 관점에서 다른 제도와의 긴밀한 연계 방안을 찾는 등 정책목표와 추진 전략을 다시 짚 필요가 있다. 공무원연금 등 특수직역연금을 포함하는 모든 공적연금, 기초생활보장, 기업연금 등을 종합적으로 고려해야 한다. 특히 역점을 두어야 하는 과제는 광범위한 사각지대를 해소하는 일이다. 이와 함께 사회적으로 장려할 가치가 있는 행위에 대해 기여인정(credit) 제도를 도입해야 한다. 가령 출산휴직 기간 동안 기여금 납입을 하지 않았어도 납입기간으로 인정하는 출산 기여인정 같은 것을 들 수 있다.

한편 국민연금제도가 장기적으로 지속 가능하려면 고령자가 일할 수 있는 환경을 만들면서 연금과 고령자고용을 연계하는 방식이 바람직하다. 이러한 노력과 별개로 국민연금이 재정적 안정을 유지할 수 있는 국민연금법안을 관철하려면 직역연금을 함께 개혁하는 등 대국민 설득 전략이 반드시 필요하다.

건강보험제도는 보장성 강화와 보험료부담의 형평성을 높이는 일이 중요한 과제다. 전자를 위해서는 우선 혼란이 적은 서비스를 급여항목으로 전환하고, 중대상병의 환자부담을 최소화하여 취약서민층의 본인부담을 줄여야 한다. 보험료부담의 공평성을 높이기 위해서는 무엇보다 자영업자의 소득을 정확히 파악해야 하지만 여기에는 현실적으

로 많은 시간이 필요하다. 따라서 단기적으로 직장과 지역으로 나뉜 부과체계 안에서 적용이 가능한 지역간 보험료 형평 부과 방안을 마련해야 한다.

고용보험은 무엇보다 사각지대를 최소화하여 비정규직 등 취약근로계층의 실업급여 수혜율을 높여야 한다. 더불어 근로능력향상을 위해 고용안정사업을 활성화하고, 직업능력개발훈련을 내실화해야 한다. 또 주5일제 등 변화하는 근로환경에 발 맞춰 전자학습(e-learning), 복합교육훈련(blended learning) 등 다양한 훈련방법을 개발하고 지원을 확대할 필요가 있다.

산재보험 역시 특수형태근로종사자나 위험작업 자영업자 등으로 수혜대상을 넓히고 재활지원을 강화할 필요가 있다. 산재근로자의 원활한 직장복귀를 위해서는 산재근로자 유형에 맞는 사회적응프로그램을 개발해야 한다.

나. 기초보장의 사각지대 축소

기초보장의 사각지대를 없애려면 먼저 부양의무자에 대한 합리적인 기준을 마련하고 최저생계비를 계측하는 방식과 급여체계를 개편해야 한다. 이를 위해서는 형평성과 효율성, 적절성이라는 세 가지 원칙이 필요하다.

구체적으로는 부양의무자가 부양능력이 있는지 가늠하는 기준을 합리화하기 위해 부양의무자의 소득기준을 중위소득 이상으로 상향 조

정한다. 최저생계비를 계측하는 방식에 있어서는 중소도시 기준으로 최저생계비를 적용하여 대도시 빈곤계층이 불리해지는 일이 없도록 지역별 최저생계비를 도입한다. 장기적으로 최저생계비와 급여수준을 지방에서 결정토록 하되, 중앙정부는 중위소득 기준으로 포괄보조금(block grant)을 지원한다. 각 가구마다 어느 곳에 주로 지출하는지를 고려하여 가구유형별로 최저생계비를 선정하고, 욕구에 맞게 지급수준을 결정하여 적용한다. 또한 현재 기초보장의 급여체계가 통합급여 방식이어서 기초보장 수급자로 급여가 집중되고 있는 만큼, 이러한 문제를 해결하기 위해 급여체계를 시급히 개선한다. 마지막으로 정책적 빈곤선을 현재의 전물량 방식²⁾의 계측에서 상대빈곤선으로 전환하는 방안을 장기적으로 검토할 필요가 있다. 전 국민 중위소득의 40% 혹은 50%와 같은 방식으로 정책적 빈곤선을 책정함으로써 국민 소득분배구조의 변화에 신속히 대응하는 저소득층 정책의 보장기준을 마련할 수 있다.

다. 취약인구 집단별 지원확대 방안

노인의 경우 고령화시대에 대비하여 여러 각도에서의 노후소득보장 체계를 마련해야 한다. 이런 보장체계의 하나로 경로연금을 확대하고 지급도 현실적인 수준으로 책정해야 한다. 이를 위해 수급자를 65세 이상 저소득 노인³⁾으로 확대하고, 지급수준은 최저연금(22만원)의 50%

2) 최저생계비를 산정할 때 각 개인이 필요로 하는 음식료품이나 주거비, 통신비와 같은 물량을 산출하고 여기에 가격을 곱하는 방식

이하인 1인당 10만원 수준으로 정한 다음 현실에 맞는 수준으로 점차 끌어올린다. 또한 주택 등 자산을 활용한 노후소득보장을 지원하는 방안으로 저소득층 노인 대상 역모기지(reverse mortgage)제도 도입을 신중히 검토할 필요가 있다.

장애수당 또한 지급대상의 확대와 지급액 현실화가 필요하다. 현재 지급대상이 기초수급자로 한정되어 있는데, 이를 저소득(최저생계비의 150%) 중증장애인(173천명)까지를 포함시켜 단계적으로 확대한다. 다만 지급액은 장애인의 추가생활비격인 생활급 6만원과 기본생계비격의 기본급 10만원 정도로 맞추는 게 바람직하다. 장애수당은 장애로 인한 추가비용 지원을 위한 것이므로 장기적으로 저소득층 장애인 가구에 대한 부가급여제도로 흡수하는 방안을 고려해야 한다.

마지막으로 아동에 대해서는 보편적 아동수당제도를 도입하고 아동양육 지원비를 넓혀야 한다. 아동수당은 저소득층에게 먼저 지급하고 이후 대상을 점차 확대해야 한다.

라. 의료·주거·교육 등 욕구별 급여의 보장성 강화

의료·주거·교육 등 욕구별 급여의 보장을 강화하여 차상위계층과 같은 빈곤층 이상 계층이 절대빈곤층으로 추락하는 것을 방지하고 기본적인 생활안정을 꾀할 수 있다. 지원의 기준은 절대빈곤선보다 높은 정책적 빈곤선으로 사회의 여력과 합의에 따라 결정한다.

3) 최저생계비의 150% 이하, 전체 노인의 30%인 646천명, 기초수급자 제외

의료급여는 수급권자를 확대하고 의료사각지대를 없애며, 계층간의 형평성을 유지한다는 원칙 아래 의료욕구가 높은 노인과 아동, 장애인 등 취약계층을 먼저 보호하려는 취지의 제도다. 우선 대상자 선정기준을 낮춰 의료욕구가 시급한 만성질환 및 희귀난치성 질환 보유자들에게 3개월 이상 의료비를 공제한다. 공제후 소득이 최저생계비 이하로 전락하는 계층에게는 현재의 소득 수준에 상관없이 모두 혜택을 주어야 한다. 특히 노인, 장애인, 아동, 임산부 등의 취약계층의 경우 의료급여를 지급하는 기준소득을 현행 차상위 기준인 소득인정액 120%를 적용하여 선별해야 한다. 더불어 입원할 때에는 법정급여 범위를 건강보험과 분리하여 대폭 확대해 보장성을 강화한다.

주거급여의 경우 사회취약계층에게 실질적인 도움이 되도록 여러 가지 주거 지원방법을 마련한다. 사회취약계층에게 임대하기 위해 매입하는 주택과 이를 이용할 입주자를 현재보다 더 늘린다. 소득계층별로 주거급여를 지원하고, 주거환경을 개선하며, 주택자금을 융자하는 등 현재보다 발전한 지원체계를 갖춘다. 다가구주택 매입·임대사업에서는 대상자를 저소득계층으로 확대하고, 주거와 복지서비스를 연계하는 그룹홈 지원대상도 장애인은 물론이고 보호아동이나 노인, 미혼모, 성폭력·가정폭력피해자 등으로 넓힌다.

교육과 관련해서는 아동기부터 출발 조건을 공평하게 갖고 교육과정 또한 보장할 수 있도록 관련 제도를 체계화하고 지원대상을 확대한다. 이 제도가 단순한 교육기회를 제공하는 데서 그치지 않으려면 구체적인 전략이 필요하다. 최저생계비 150%내의 저소득계층에 속한

고교생에게는 입학금과 수업료 지원을 확대하고, 성적우수자 위주의 대학장학생 지급제도를 가계곤란자 위주로 개편한다.

마지막으로 고령화 사회의 가장 큰 욕구인 요양의 보장성을 튼튼히 할 필요가 있다. 특히 노인요양시설을 획기적으로 확충하여 저소득층 뿐만 아니라 중산층 이상의 시민도 이용할 수 있게 해야 한다. 그에 앞서 요양 욕구가 강한 중증 노령계층이 당장 혜택을 볼 수 있게 시설이용 할인제도와 재가서비스 이용권을 도입하고 계층별로 차등 지원한다. 더불어 장애인에게 요양시설 이용권을 확대하는 방안도 함께 마련하여 보장성을 강화해야 한다.

다. 취약계층에 대한 근로 연계 복지 확충

앞서 제시한 과제들은 반드시 추진해야 하지만, 당장은 정부지출 증가 등 어느 정도의 경제적 부담을 피하기 어렵다는 점도 사실이다. 따라서 근로를 통해 빈곤에서 벗어나려는 자발적 유인을 강화하는 빈곤탈피 지원제도를 확대하여 그러한 한계를 보완해야 한다. 근로장려금제도(EITC)와 자산형성지원제도가 대표적인 사례다.

<자산형성지원제도>

자산형성지원제도는 근로소득이 있는 저소득층(기초생활보장수급자 및 차상위계층)이 자산형성을 목적으로 소액의 저축을 할 경우 정부와 민간에서 매칭펀드의 형식으로 지원하는 제도이다.

저축 용도는 주택 구입이나 교육, 소규모창업 등 인적·물적 자산형성으로 제한한다. 다른 용도로 인출하는 경우 본인 저축분만 인출이 허용된다. 미국의 IDA(Individual Development Account), 영국의 Saving Gateway 제도와 유사하다.

근로장려금제도는 정부가 저소득층 가구의 근로소득이 증가함에 따라 납부 세액 중 상당부분을 환급해주는 세액공제제도(refundable tax credit)다. 어느 수준까지는 저소득층 가구가 일을 하면 할수록 환급액도 커지므로 근로의욕을 북돋우는 효과가 있으며, 세후의 가처분소득도 증가한다. 지금까지의 기초보장제도는 최저생계비는 확실하게 보장할 수 있었지만, 한계 역시 분명했다. 빈곤층 근로자가 일을 하여 소득을 추가로 벌더라도 동일액 혹은 상당액만큼 수급액이 줄어 일할 유인을 거의 주지 못했다. 따라서 근로장려금제도는 실질적인 보장수준을 높이면서 근로의욕 저해라는 부작용도 크게 줄인다. 이 제도는 상대적으로 취업상태가 안정되고 소득이 높은 빈곤층을 위주로 하는 만큼 사각지대인 빈곤층 비정규직 근로자나 영세자영업자에 대한 지원을 동시에 확대해야 한다.

<근로장려금제도 선진국 사례>

근로장려금제도는 미국에서 도입('75)하여 클린턴 행정부('93)에서 대폭 확대하였으며, 영국('02), 뉴질랜드, 캐나다, 호주('03) 등 영미계통 국가에 확산되었다.

<미국의 EITC 급여체계 및 가처분소득 변화>

최근에는 유럽에서도 근로 연계 복지를 강화하기 위해 조세나 사회보장 급여에서 유사한 방식으로 제도 도입을 추진하고 있다. 프랑스, 네덜란드, 덴마크, 독일 등에는 소득 증가에 따라 보험료 부담을 줄여주는 제도가 있다. 실직자가 취업하거나 근로소득이 증가하는 경우 사회보험 급여를 인상하는 방식으로 제도의 도입을 추진하는 경우가 많다.

한편 외환위기 이후 도입한 자활지원제도는 취업하기 어려운 빈곤층을 돕고자 하는 지원 방식이지만 내실 있게 추진하지 못했다. 자활지원제도는 국민기초생활보장제도의 통합·보충급여 방식 급여체계와 연동해 운영하는 바, 급여체계 자체가 가지는 문제점이 자활사업의 성과에도 그대로 투영되어 나타나는 실정이다. 자활지원제도를 실질적인 탈빈곤정책으로 정착시키기 위해서는 제도의 내실화를 위한 독자적인 프로그램의 운영과 성과지표 및 제도의 개선이 필요하다.

예를 들면, 자활사업 참여자의 경우 근로능력은 있으나 취업가능성은 낮다. 따라서 수요에 맞게 이들에게 적절한 직업훈련의 기회를 주어서 취업을 통해 빈곤에서 벗어날 수 있게 해야 한다. 여기서 직업훈련 못지않게 근로동기를 부여해야 한다는 점이 중요하다. 사회취약계층은 구직을 하려는 동기가 지속적으로 부족해서 기대만큼 교육훈련을 원하지 않는다. 이를 방지하기 위해 직업훈련 시 구직에 대한 동기를 강화하는 프로그램을 실시한다든지 근로장려금제도에 자활사업 참여자도 포함시키는 등의 방안을 마련해야 한다.

이처럼 자활사업을 내실화하고 직업훈련과 고용연계를 강화하기 위해서는 프로그램을 운영하고 지원할 수 있는 충실한 전달체계가 필수적이다. 그러기 위해서는 무엇보다 지역노동시장과의 협력이 중요하다. 사회취약계층이 취업할 수 있도록 지역사회학습망을 구축하고 활성화 하며, 지역 단위에서 고용이 창출되도록 지자체와 지역기업 간의 협력 관계를 강화하는 프로그램을 개발해야 한다. 지역사회학습망은 취약계층에 대한 평생학습이 고용으로 연결되게끔 통합적으로 마련해야 한다.

끝으로 취약계층을 위한 적극적 노동시장정책을 강화한다. 가사노동, 돌봄노동 등에 대한 지원을 강화하면 사회서비스를 확충할 수 있고 동시에 근로연계 복지서비스를 넓힐 수도 있다. 이를 위해서는 지자체의 고용과 복지를 연계하는 근로연계복지 기능을 더욱 강화해야 한다.