

정책현안자료 2006-11

선진형 사회안전망의 확충

2006. 11.

김 안 나

한국보건사회연구원

목 차

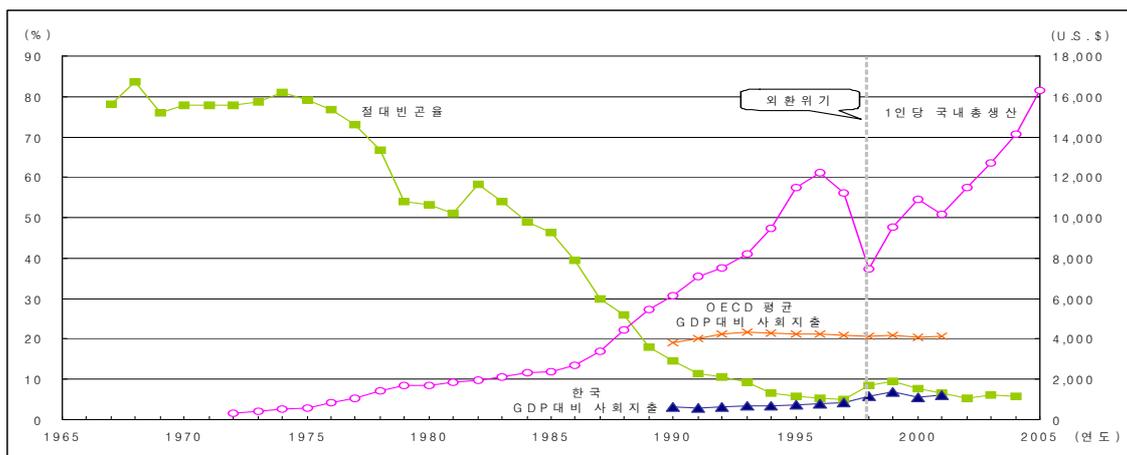
1. 문제의 제기	1
2. 비전의 제시	2
가. 향후 비전: 미래지향적인 선진형 사회안전망의 확충	2
나. 전략적 목표: 국민의 안정적 삶의 질(Quality of Life) 향상	3
3. 현황과 평가	5
가. 사각지대가 넓은 사회보험제도	5
나. 최저생활을 보장하지 못하는 공공부조제도	7
4. 전략제안	11
5. 실행계획	22

1. 문제의 제기

성장일변도로 달려온 한국사회는 1990년대 말까지 고도의 성장을 이룩해 왔다. 1960년대 이후 30년 간 지속된 고도성장은 대량의 일자리를 창출하였고 국민의 대다수가 절대빈곤에 시달리던 1960년대와는 비교할 수 없을 정도로 절대적 빈곤은 감소하였다. 과거 정부의 특별한 복지정책에 대한 노력 없이도, 경제성장에 따른 빈곤의 감소는 분배의 문제를 저절로 해결하는 부문이 있었던 것이다.¹⁾

그러나, 1990년대 중반을 거치면서 요소투입 위주의 양적성장이라는 한국형 발전모델이 한계를 드러내었고 성장세가 하락하는 추세를 보이면서, 경제위기와 함께 닥친 다양한 사회적 위협요인들은 국민들을 삶을 예측할 수 없는 빈곤의 위협으로 몰기 시작하였다. 또한 외환위기 이후 산업간, 기업간, 계층간 양극화 현상이 동시에 나타나면서 수출은 호조를 보이나, 내수는 부진하고, 자동차, 조선, 철강 등의 산업은 호조이나 생계형 서비스산업 등은 부진을 면치 못하고 있고, 비정규직 근로자의 빠른 증가로 인한 고용구조의 양극화 또한 심화되고 있는 실정이다. 특히 외환위기 이후 상승한 빈부격차는 줄어들지 않고 있으며, 소득불평등도는 악화되고 있는 실정이다.

[그림 1] 한국의 경제성장·빈곤·복지지출 추이



자료: 한국은행 ECOS 경제통계시스템 <http://ecos.bok.or.kr/>, OECD Factbook(2006), 박순일(1994), 김안나(2005)

1) 이는 1993년 세계은행에서 발간한 보고서에서 한국을 성장과 분배를 조화시킨 성공적 사례로 소개한 예로서도 볼 수 있다.

이는 더 이상 과거의 고성장이 분배구조의 개선을 가져오는 구조에 한계가 있음을 나타내는 것이다. 경제성장의 과실이 확산되면서 소득 분배가 호전되는 고리는 경제개발 초기에 적용될 수 있는 구조로써, 경제성장의 구조가 일정정도 궤도에 올라 성장세가 둔화되는 시점에서는 빈부격차 완화, 분배구조의 개선을 위한 적극적 빈곤정책의 투입이 요구된다. 최근 들어 정부는 외환위기 이후 증가된 새로운 복지수요에 대응하기 위해 사회안전망을 강화하는 등 빈곤정책 수행에 적극성을 보이고 있다. 그러나 이러한 정부의 노력에도 불구하고 우리나라는 아직도 OECD국가 중 최하위의 GDP대비 사회지출 수준에 머물고 있어 여전히 상당부분 개인 및 가족이 복지부담을 감당하고 있음을 보여준다.

2. 비전의 제시

가. 향후 비전: 미래지향적인 선진형 사회안전망의 확충

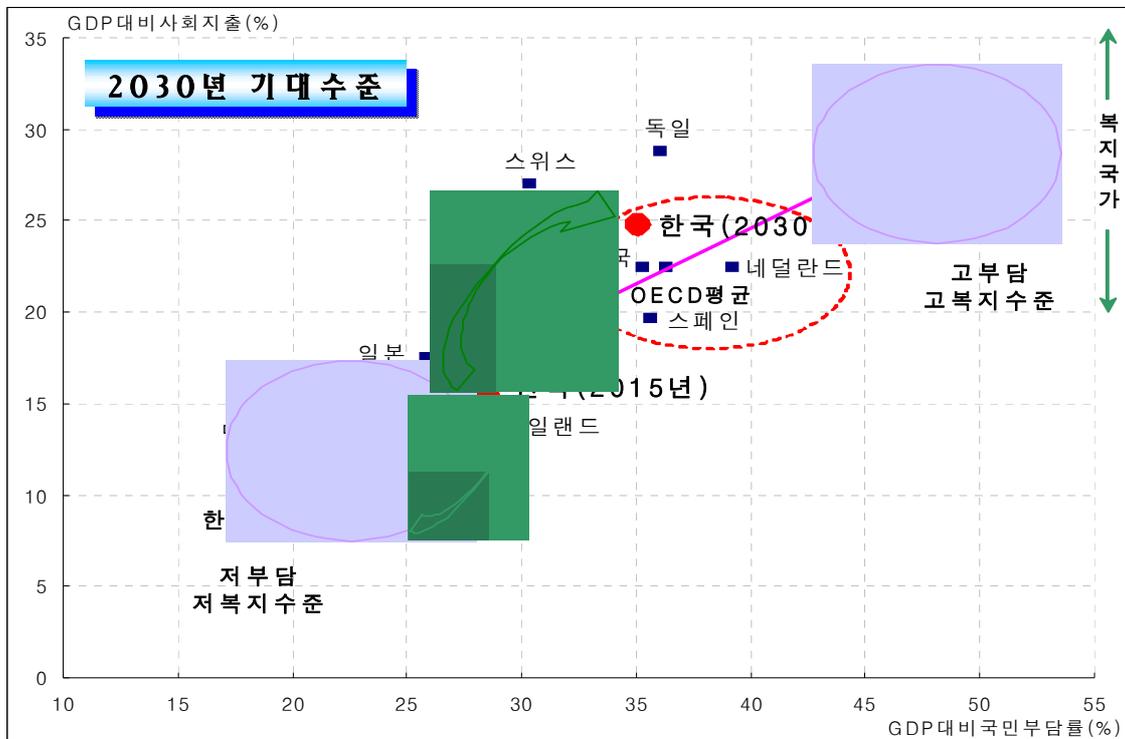
한국사회는 현재 그간의 고도성장 단계를 벗어나 성숙형 경제로 가고 있으며 대외적으로는 글로벌화, 지식정보 사회의 등장, 중국의 출현 등 새로운 환경에 놓여지고 있으며 대내적으로는 양극화, 저출산 및 가족해체, 정보격차 등 사회발전에 심각한 장애로 작용할 수 있는 위협요인들에 직면하고 있다. 이런 상황들은 사회안전망 정책의 중요성을 더해주고 있다.

한국사회가 사회안전망을 갖춘 글로벌 지식·혁신 강국으로 도약하기 위해서는 모든 국민의 고용가능성을 높이는 ‘미래지향적인 선진형 사회안전망의 확충’, 즉 성장과 분배의 선순환 구조를 창출할 수 있는 일자리 창출 및 인적자원 개발과 더불어, 그럼에도 불구하고 존재할 수밖에 없는 취약계층을 보호하기 위한 촘촘한 사회안전망의 구축이 중요하다. 이를 위해서는 우선적으로 사회보험의 안정화와 기초보장제도의 내실화를 통해 취약계층의 기본생활을 공고히 보장하고 취약인구 집단별·육구별 지원 확대를 기초로 한 사회복지서비스를 확대할 필요가 있다. 이와 더불어 이러한 사회안전망 확충을 고용과 연계시켜 취약계층의 고용가능성을 높이고 새로운 일자리를 창출하기 위한 방안을 모색하는 것이

중요하다. 마지막으로 국민적 공감대 형성을 통해 OECD 중진국의 지위에 걸맞도록 복지수준을 전반적으로 향상시키는 것이 필요하다.

또한 전략적으로 정부의 각종 빈곤정책이 정책 입안 당시 설정한 비전 및 정책목표를 달성하고 있는가를 가시적으로 살펴볼 수 있도록 하는 체계적인 성과관리체계의 구축이 중요하다. 이는 체계적인 성과관리를 통해 정책의 효과성을 높이고, 이로 인한 재정효율화를 기하려는 목적으로 중시되는 것이다.

[그림 2] 선진국형 사회안전망의 기대수준



자료: OECD(2004) Social Expenditure Database, 조세연구원(2005)

주: 사회지출=공공사회지출(public social expenditure)+법정민간사회지출(mandatory private social expenditure)
 국민부담률=조세부담률+사회보장부담률

나. 전략적 목표: 국민의 안정적 삶의 질(Quality of Life) 향상

생산적이고 미래지향적인 선진형 사회안전망의 확충을 위해서는 현행 사회안전망 패러다임의 획기적 전환이 필요하다. 먼저 기초보장의 사각지대 해소를 통한 전 국민의 기본생활 보장을 위하여 저소득층에 대한 인구집단별, 욕구별 지원을 확대하여야 한다. 이를 위해서는 현행 기초

생활보장제도의 급여체계 개선을 통해 욕구에 따라 필요한 급여를 지원 받을 수 있는 개별급여체계의 도입이 시급하다. 또한 인구집단별로 차별적인 지원정책을 시행하여 근로능력이 있는 저소득층에 대해서는 근로소득보전세제(EITC) 혹은 자산형성지원제도(IDA) 등을 통해 생계지원과 근로유인 유지의 목표를 동시에 실현하고, 근로능력이 없거나 미약한 저소득층에 대해서는 기초연금, 장애수당, 모부자 가정지원제도 등을 정비하고 확대하는 것이 필요하다.

보편적 사회복지서비스의 제공을 통한 전국민 복지향상을 위하여 의료·수발·보육·교육·주거·자활 등 욕구별 지원을 확대하여야 한다. 다가오는 고령화 사회에서 노인과 아동, 장애인 등에 대한 서비스를 확대하여 가족차원에서 사회적 서비스로 전환하고 경제활동참가율을 높여 성장기반으로 작용케 사회운영 패러다임을 변화시켜야 한다. 또한 인적자원개발을 통한 미래지향적인 복지제도의 확립을 위해서는 아동복지의 확대와 미래세대에 대한 평등한 교육기회 제공해 미래세대에는 인적자원의 평등한 개발 기회와 성인의 재교육기회를 제공하여 취업잠재력을 강화하는 등 모든 국민의 지식수준을 높이고 고용가능성을 향상시키는 교육 복지서비스의 전반적인 혁신이 필요하다.

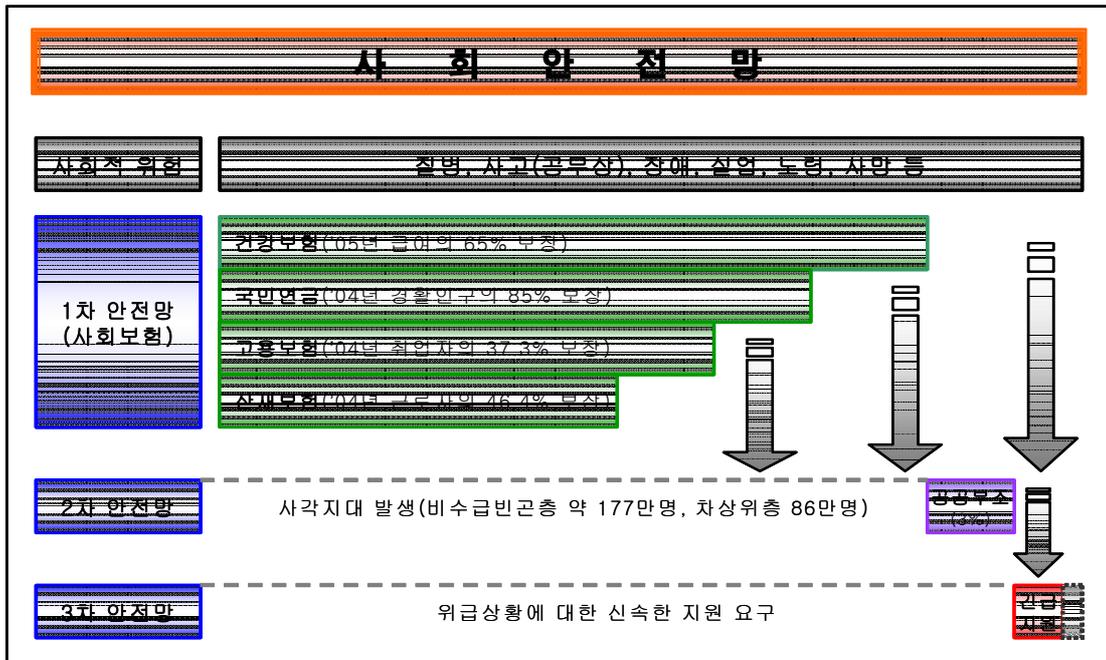
[그림 3] 취약계층을 위한 욕구별·대상별 사회안전망구축 세부방안

	기초보장제도 사각지대해소	인구집단별 지원		욕구별 지원					
		근로 능력자	근로(미)무능력자						
최저생계비 150%	▶차상위 가구◀ · 사회보험의 보장성 강화 · 근로유인체계 개선 · 욕구별 지원 확대 · 사회복지서비스의 확대	EITC 자활사업 확대	기초 연금	아 동 수 당	장 애 수 당	의 료	주 거	교 육 · 보 육	자 활
최저생계비 120%									
최저생계비	▶수급자 가구◀ · 최저생계비의 현실화 · 급여체계 개선	▶비수급 빈곤가구◀ · 부양의무자 기준 완화 · 의료보장 확대 · 자활사업 확대							

3. 현황과 평가

현 참여정부의 사회안전망은 실업·질병·노령·빈곤 등 사회적 위험으로부터 국민을 보호하기 위한 제도적 장치로서 빈곤에 대한 최후의 보루로서의 사회 장치와 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 사회보험을 포괄하는 광의의 개념으로 사용하고 있으며, 1차 사회보험, 2차 공공부조, 3차 긴급지원으로 구성되어 있고, 사회안전망 정책은 기초보장과 사회복지서비스에 집중되어 있다. 현재 우리나라의 사회안전망 체계를 도식화하면 아래와 같다.

[그림 4] 현 사회안전망의 체계



가. 사각지대가 넓은 사회보험제도

사회보험은 국민연금, 고용보험, 건강보험, 산업재해보험으로 구성되어 있으며, 1차 안전망인 사회보험이 기초적인 사회안전망으로 제 기능을 다하지 못하는 데에는 4대 보험이 각각 안고 있는 문제와 공통적으로 지적되어야 할 문제가 있는데, 현황 파악을 위해서 개략적인 수준에서 언급하도록 하겠다.

국민연금은 1960년 공무원과 군인을 대상으로 공무원 연금제도가 도입된 이래, 1999년 도시자영자 등 전국민으로 확대되기까지 2006년 6월 현재 납부예외자를 포함하여 경제활동인구의 80.6%에 이르는 연금가입자를 확보하고 있다. 그러나 국민연금에는 광범위한 사각지대가 존재하여 가입대상자인 중 약 39%에 달하는 59세 이하의 취업자가 연금에 가입하지 않고 있는 실정이다(국민연금통계연보 2006). 더욱 심각한 점은 현 60세 이상의 노인 중 연금수급자의 비율이 23.2%에 불과하여 대다수 노인이 노후소득보장의 사각지대에 속해 있다는 것이다.

현재 모든 사업장으로 확대된 고용보험은 낮은 고용보험의 적용률로 인해 약 51%의 임금근로자만이 혜택을 받고 있다. 또한 선진국에 비해 지나치게 낮은 실업급여 수혜율 역시 사각지대 형성에 일조를 하고 있다. 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.

건강보험은 재정위기가 2004년에 조기 극복되면서 의료보장성 강화가 정책의 주요 목표가 되었으며, 정부는 2004년 건강보험 급여율을 61% (약국 포함)로 추정하고 2008년까지 70% 이상으로 끌어올리겠다고 발표하였다.

그러나 건강보험 재정 상태를 고려하여 극히 제한적인 부분에 국한하여 보험적용을 확대하여 아직도 실질적인 보장성 확보에는 미흡한 것으로 판단된다. 또한 이러한 보장성 강화와는 달리 보험료 부담의 형평성 문제는 여전히 숙제로 남아있는데, 이러한 문제의 근본 원인은 지역가입자들의 소득을 제대로 파악하지 못하고 있기 때문이다.

그리고 현재 보험재정은 안정화 단계에 있으나 보장성 강화를 위해서는 지속적으로 안정적인 재정확보가 이루어져야 한다. 따라서 불필요한 의료이용이나 공급자 유인 등과 같은 재정누수 방지 방안 등을 동시에 고려해 장기적인 재정안정화를 도모하여야 한다.

산업재해보험은 '64년에 도입되어 재해근로자에 대한 치료와 소득보

전, 사회복지 촉진을 위해 그간 적용대상, 보상범위와 사업유형 등 제도 전반에 걸쳐 지속적인 확대가 이루어져 제도상으로는 현재 전체 근로자는 물론이고 일부 자영업자로까지 적용대상이 확대되었다. 그러나 실제로는 전체의 절반이 넘는 53.6%(2004년 말)의 근로자가 적용대상에서 제외되고 있고, 운영과정에서는 적용확대와 보상위주로 흘러 요양관리, 재활서비스, 급여체계 등 제도의 질적 내실화에 다소 소홀했다는 평가를 받고 있다.

나. 최저생활을 보장하지 못하는 공공부조제도

공공부조제도에서 소득보장 프로그램으로는 국민기초생활보장제도, 경로연금제도, 장애수당제도, 저소득 모·부자가정 양육비지원 등의 급여프로그램이 존재하고 있다.²⁾ 이들 프로그램을 빈곤 대상과 연관시켜보면, 수급자가구, 노인가구, 장애인가구, 아동가구로 구분된다. 이들 프로그램들은 전통적 의미의 빈곤가구, 즉, 노인·아동·장애인 가구에 대한 대책에 집중되어 있어, 외환위기 이후 급격히 증가한 근로빈곤층을 포함한 다양한 사회적 배제집단에 대한 대책은 최근 실행된 긴급지원제도를 제외하고는 전무한 실정이다.

1) 국민기초생활보장제도 수급자 가구

현재 우리사회의 대표적인 공공부조제도인 국민기초생활보장제도는 과거 근로무능력자에게만 생계비가 지급되는 등 소득보장체계의 사각지대가 상존하던 생활보호제도의 한계를 극복하고 모든 국민의 최저생활 보장을 천명함으로써 복지국가로의 발전에 가장 기본적인 토대를 확립한 제도이다. 국민기초생활보장제도 도입(2000년 10월)후 정책적 절대빈곤선인 최저생계비 이하 소득을 가진 전 인구의 3%에 대하여 근로능력

2) 소득보장에는 보편적 성격을 띄고 있는 수당(demogrant)도 포함된다. 선진 외국에서 시행되고 있는 아동수당제도 등이 그 대표적 예이다. 우리나라의 경우 모든 소득계층을 대상으로 하는 수당제도는 65세 이상 노인에게 지급되는 노인교통비를 그 예로 들 수 있으나, 선진국에서 수행되는 복지제도로 정형화되어 있는 수당제도는 아직 도입된 바가 없다. 따라서 우리나라의 소득보장제도의 범위는 각종 사회복지장 급여제도 등을 소득보장제도의 범주로 봐야 할 것이다.

의 유무에 관계없이 국민의 최저생활보장을 목표로 하여 생계·의료·교육·주거 등에 대하여 통합적 지원을 실시하고 있다. 그러나 부양의무자, 재산상태의 고려 등 엄격한 수급권자 선정기준으로 인해 기초보장의 사각지대 역시 여전히 존재하고 있는 실정이다. 실질적으로 소득이 최저생계비 이하임에도 불구하고 선정되지 못하는 비수급 빈곤층의 경우 약 177만 명(3.7%)으로 추정되고 있다.

〈표 1〉 국민기초보장제도의 사각지대 현황

	수급가구	사각지대 I ¹⁾ 비수급빈곤층 (소득 최저생계비이하)	사각지대 II ¹⁾ 차상위계층 (최저생계비의 120%)	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%)

주: 1) 소득 및 재산기준을 고려한 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하인 정책표적집단 차상위계층
 자료: 한국보건사회연구원 차상위조사(2005) 재구성

저소득층의 주거안정을 위해 실시된 주거급여는 기초생활수급자에 국한하여 매월 33,000~55,000원씩 지원하고 있는데, 실질적인 주거지원이 되기 위한 제도개선이 우선적으로 필요하다. 현 주거급여의 문제점은 무엇보다도 차상위계층에 대한 지원이 불가하는 점, 소득·재산상태는 고려되나 대상가구의 주거상태는 고려되지 않는다는 점, 주거급여 상한선인 최저주거비가 4인 가구 중소도시 아파트 전세기준으로 산정되어 가구구성, 지역특성, 점유형태를 충분히 반영하지 못한다는 점, 생계비에 포함되어 지급하기 때문에 주거문제해결의 용도로 사용하기 어렵다는 점 등이 지적되고 있다. 이러한 주거급여의 한계는 저소득층이 제도의 제한으로 인해 주거욕구충족의 사각지대에 놓이게 되는 경우를 발생하게 한다.

의료급여의 경우 의료욕구가 있음에도 진료를 받지 못하는 저소득 취약계층이 증가함에 따라 저소득 취약계층의 의료보장성 강화를 정책 목표로 실시하고 있다. 참여정부 출범 이후 의료급여 수급권자가 약 10

만명 증가하고, 만성 및 희귀질환자, 12세 미만 아동에 대한 차상위 의료급여가 실시되는 등 저소득 취약계층에 대한 의료 사각지대는 축소되고 있다. 이렇듯 취약계층 의료보장의 필요성에 대한 범정부 차원의 공감대는 형성되고 있으나, 재원의 한계로 적기에 적절한 보장성의 강화가 담보되지 못하고 있는 실정이다. 최근 물의를 빚고 있는 의료급여의 과용사례에 대한 정확한 실태파악과 집행과정에 대한 평가체계를 확립함으로써 의료재정의 효율적 운영방안 역시 동시에 도모해야 할 것이다.

2000년 10월 기초생활보장제도 도입과 함께 실시된 자활사업은 실직수급자의 빈곤탈출을 촉진하기 위해 고용·복지서비스의 통합적 지원을 목적으로 실시된 것이다. 자활사업 참여자는 2005년 6월말 현재 6만 명에 달하는데, 참여자의 인적자본의 한계 등으로 인한 노동시장으로의 진입 어려움과 기초생활보장제도의 급여체제로 인해 자활사업 자체에 안주하려는 경향이 나타나고 있어 실질적인 탈빈곤 사업으로의 목표달성에 어려움이 존재한다.

2) 저소득 노인가구

저소득층 노인을 대상으로 도입된 경로연금제도는 공공부조성 노후소득보장제도이다. 경로연금제도는 저소득 노인의 소득보장을 위해 도입된 제도로써 과거 생활보호대상노인(26만 5천명)에게 지급하던 노령수당을 1998년 7월부터 경로연금으로 변경하고 저소득노인 66만명에게 지급을 확대하였다. 경로연금제도는 65세 기초생활보장수급 노인에게는 생계급여에 더하여 지급되고 노령(1933.8월 이전출생)으로 국민연금제도의 가입기회를 갖지 못한 저소득계층 노인(도시근로자 가구 평균소득의 60%이하)에게는 무각출 연금제도의 성격으로 급여가 지급되고 있다. 경로연금의 경우 65세 이상 노령계층의 약 16~20%에게 지급되고 있다. 그러나 국민기초생활보장제도가 도입됨으로써 최저생계비 이하 모든 저소득계층이 생계급여를 지원받는 현 상황에서 경로연금은 생계급여의 부가급여적인 성격을 띠고 있다. 현 국민연금의 사각지대 축소를 위해 공공부조와의 연계가 필요하며, 따라서 경로연금에 대한 새로운 접근이 필요한 때이다.

3) 저소득 중증장애가구

그동안 저소득 장애인 생계보조수당이라고 불리었으나 2000년부터 장애인수당으로 명칭이 바뀐 장애수당제도는 다른 사람의 도움이 없이는 일상생활을 영위하기 어려운 생활보호대상 중증장애인에게 장애수당을 지급하여 저소득 장애인 가구의 생활안정을 도모하기 위한 것이다.

대상자는 제도도입 이후 2004년까지 국민기초생활보장제도의 수급자로서 장애등급이 1급 또는 2급인 자, 다른 장애가 중복된 3급의 정신지체 또는 발달장애인에 한하여 장애수당을 지급해 왔으나, 2005년부터는 수급자인 전체 등록장애인에게 지급하는 것으로 대상을 확대하였다. 이 제도의 대상자수는 2000년부터 만성 신장 및 심장 장애, 중증 정신장애·자폐증 등을 장애범주에 추가하는 등 장애범주가 확대되면서 증가하고 있다. 또한 「희망한국 21」에서 저소득계층(최저생계비의 120%)의 중증장애인에게도 장애수당을 지급하기로 결정함에 따라 '07년부터는 전체 등록장애인의 24.8%에 해당하는 41만 5천명이 혜택을 받을 것으로 기대된다. 그러나 장애수당의 급여액이 불충분하는 점, 차상위 계층의 장애인의 경우 복지의 사각지대에 놓이게 된다는 점 등이 문제점으로 지적되고 있다.

4) 저소득 아동가구

저소득 모·부자가정 지원제도는 저소득 모·부자가정의 6세 미만 아동의 건강한 성장과 이들 가정의 생활안정을 도모하기 위하여 아동양육비를 지원하는 제도이다.

지원대상자는 보건복지부장관이 정하는 보호기준을 충족하여 보호대상자로 결정된 모·부자가정의 6세 미만 아동이며, 지원액은 2006년 현재 월 5만원이다.

생활보호제도 하에서는 생계비가 지급되지 않는 자활보호대상자만이 저소득 모·부자가정의 대상이 될 수 있었으나 국민기초생활보장제도 하에서는 모든 대상자가 생계급여 대상이므로 국민기초생활보장대상자

는 저소득 모·부자가정지원을 신청할 수 없다. 단, 국민기초생활보장대상자이면서 동시에 저소득 모·부자가정지원 대상인 가구는 이들 중 하나를 선택하여 보장받을 수 있게 되어 있으나 특수한 경우를 제외하고는 국민기초생활보장 급여를 선택하는 것으로 나타나고 있다. 그러나, 아동연령의 제한과 지원액수의 불충분함으로 인해 저소득 모·부자 가정의 실질적인 소득보장책으로써의 기능은 미약한 실정이다.

4. 전략제안

지속가능하고 미래를 대비하는 사회안전망의 확충을 위해서는 교육과 사회투자를 통한 인적자본의 개발과 사회서비스의 확충이 무엇보다도 중요하다. 이를 위해서는 우선적으로 아동·청소년 중심의 인적자본 투자 확대, 예방적 국민건강지원을 중심으로 하는 국민건강투자 확대, 저소득층을 위한 노후소득 지원부분 강화, 사회서비스 확충 방안 등을 중심으로 안전망의 사각지대 축소를 통한 촘촘한 사회안전망의 구축이 필요하다.

이는 사회보험의 안정화, 기초보장의 내실화를 통한 취약계층의 기본생활을 공고히 보장하고 욕구별 지원 강화를 기초로 한 사회복지서비스의 확대를 통해 가능하다. 또한 이러한 사회안전망 확충을 고용과 연계시켜 고용가능성을 높이고, 일자리 창출을 도모하여야 한다. 이러한 고용가능성 증대를 위해 교육혁신이 특히 강조되는데, 이는 글로벌 시대에 부합하는 지식근로자 육성뿐 아니라 국민 개개인의 능력·적성에 걸맞는 교육·직무훈련, 창업훈련, 재교육 등이 지속적으로 이루어지게 함으로써 고용기회의 확대를 통한 사회적 통합을 달성하게 하는 사회안전망의 중요한 매개고리로서 작용한다.

가. 사회보험의 안정화 및 사회보험 적용·징수체계 효율화

국민연금만은 국민연금만을 대상으로 하기보다는 ‘노후소득보장체계의 구축’이라는 큰 틀에서 정책목표 및 추진 전략을 재수립할 필요가 있다.

다시 말해 공적연금을 중심으로 고용, 기초생활보장, 기업연금 등을 포함한 큰 틀에서 설계하여야 하며, 근로유인의 제고와 연금과 고령자고용을 연계하는 방식으로 추진하는 것이 바람직하다. 또한 공적연금 간에도 특수직역연금과 국민연금간 연계를 통하여 줄일 수 있는 사각지대는 줄이는 노력을 하여야 한다.

또한 이러한 노력과 별개로 현행 정부의 국민연금법안을 관철하기 위해서는 대국민 설득전략이 필요하며, 그 전략의 일환으로 국민연금 개혁과 동시에 타 공적연금에 대한 개혁을 추진하는 청사진을 국민들에게 제시하고 연금의 사각지대 해소를 위해 기초노령연금의 도입 등 저소득 노령계층에 대한 소득지원 방안의 강화가 필요하다.

건강보험은 보장성 강화와 부담형평성 제고가 중요한데, 보장성 강화를 위해서는 우선 저부담-저급여에서 적정부담-적정급여로 전환하여, 중대상병의 질환에 대한 보장을 높이고 경증질환에 대해서는 보장을 경감하는 것이 필요하다. 부담의 공평성을 확보하기 위해서는 자영업자의 소득을 양성화하여 소득과약을 정확히 함으로써 직장간 지역간의 단일한 소득 기준 보험료부과체계를 만들어야 한다. 그러나 현실적으로 자영업자 소득과약에는 많은 시간이 필요하므로 직장간 지역간 이원화된 부과체계 내에서 적용가능한 직역간 형평부과 방안을 검토하여야 한다.

또한 고령화의 급속화 진전으로 인해 공공의료비의 폭발적인 증가가 예상되는 바, 이에 국고 재정지원방식의 합리화와 약제비 적정화 방안, 국공립병원에 대한 포괄수가제의 도입 등 건강보험 지출제도 개혁이 추진되어야 할 것이다.

고용보험은 향후 산업 및 고용구조의 급속한 변화와 함께 특히, 취약계층 근로자의 실업가능성이 증대할 것으로 예상되므로 고용보험 사각지대를 최소화하여 실업급여 수혜율을 높여야 한다.

또한 근로능력향상을 위해 고용안정사업을 활성화하고, 직업능력개발 훈련을 내실화하여야 한다. 특히 주 5일제 실시 등 고용환경변화에 부합하여 e-Learning, Blended Learning 등 다양한 훈련방법 개발 및 지원을 확대할 필요가 있다.

산재보험은 산재보험 수혜대상을 확대하고, 재활지원을 강화할 필요가 있다. 즉, 특수형태근로종사자, 위험작업 자영업자 등에 대한 산재보험 가입을 허용하여 적용대상을 확대하고, 산재근로자의 원활한 직장복귀를 위하여 산재근로자 유형별로 적합한 사회적응프로그램을 개발하여야 한다. 또한 재정안정화를 위한 사전예방책으로 산업재해 취약부문 안전관리의 강화 등 산재예방 사업을 확대함으로써 산재보험기금 수지차 해결 노력이 필요하다.

이러한 개별 사회보험의 내실화 못지않게 중요한 것이 사회보험의 적용 및 징수체계를 통합 추진함으로써 효율화를 꾀하는 것이다. 그러나 단시일 내에 효율적인 통합관리체계 구축은 어려우므로 개별 보험의 고유성·전문성을 유지하면서 통합 시 파생되는 역기능과 사회적 비용을 최소화하도록 하는 단계적 통합전략 수립이 필요하다. 즉 소득·고용관련 정보인프라 구축, 자격·징수관리 기능연계 점검 등과 같은 준비단계를 거친 후 궁극적으로는 조직 통합이 필요하다.

나. 사각지대 해소를 위한 국민기초생활 보장제도의 재검토

기초보장 사각지대의 축소를 위해서 세 가지의 기본방향 - 형평성의 원칙(동일한 욕구를 가진 사람은 동일한 처우를 받아야 함), 효율성의 원칙(근로동기를 고려한 욕구별 접근 필요), 적절성의 원칙(특정욕구 충족을 위해 적절한 수준의 급여가 주어져야 함)에 초점을 둔다. 이러한 원칙에 입각해 볼 때, 현재 우리사회의 대표적인 공공부조제도인 국민기초생활보장제도는 하나의 수급기준으로 해당되는 모든 급여수준을 규정함으로써 인해, 수급자의 복지의존성을 높이고, 다양한 복지 욕구에 대해 효율적으로 대처하지 못하고 있는 실정이다. 이에 국민들의 다양한 욕구를 충족시키고 해당 욕구를 가진 가구가 적절한 지원을 받을 수 있도록 대응력을 높이는 것이 시급하다. 이를 위해서는 현재 최저생계비라는 단일한 기준에 따라 모든 급여를 통합하여 지급하고 있는 통합급여방식에서 다양한 욕구에 대해 해당 욕구별로 신속하고 적절하게 대응할 수 있는 개별급여체계로의 전환이 필요하다. 따라서 기초생활보장의 가장 핵심이 되는 소득빈곤층의 생계급여의 경우 엄격한 수급절차를 거쳐 철저

히 관리하는 것이 필요하다. 국민기초생활보장제도 하의 여타 다른 급여들(주거·의료·교육·자활 급여)의 경우에는 독립된 법적 근거를 기반으로 해당 급여 수급자의 선정기준과 급여의 상한액을 독자적으로 결정하여 관리의 효율성을 높이는 개별급여체계의 도입이 필요하다. 이에 의하면, 차상위계층에게 필요에 따라 생계급여를 제외한 주거·교육·자활 등 부분적 지원이 가능해 짐으로써 저소득 계층의 사각지대 해소에 크게 기여할 것으로 기대된다.

다. 취약인구 집단별 지원확대 방안

선진형 사회안전망 구축을 위해 취약인구의 특성별 지원을 확대하여야 한다.

먼저 노인의 경우 고령화시대에 대비한 다층 노후소득보장체계 마련이 필요한데, 이러한 보장체계의 일환으로 기초연금의 일환으로 현행 경로연금의 확대 및 지급수준의 현실화가 필요하다. 이를 위해 65세 이상 저소득 노인(최저생계비의 150%이하, 전체 노인의 30%인 646천명, 기초수급자 제외)으로 기초연금을 지급하고, 지급수준은 국민연금에 대한 부정적 영향을 감안하여 최저연금(22만원)의 50%이하인 1인당 10만원 수준으로 채택하여 지급수준의 현실화를 유도하는 것이 필요하다.

장애인 지원에서는, 장애수당의 확대 및 현실화가 필요하다. 즉 현재 기초수급자로 한정된 장애수당을 단계적으로 저소득 중증장애인(173천명)으로 확대하되, 지급액은 장애인 추가생활비 성격의 생활급 6만원과 기본생계비 성격의 기본급 10만원 수준으로 제안한다. 지급대상은 수급자를 제외한 저소득(최저생계비의 150%) 중증장애인 1차 장애수당(생활급 6만원) 847억원('07년)에서 기대상 2차 장애수당(기본급 10만원) 1412억원('08년)으로 확대하며, 장애수당은 장애로 인한 추가비용에 대한 보전의 의미를 가지므로 수급자 선정을 위한 소득인정액 산출시 공제(가구유형별 최저생계비와 연계)하여야 한다.

마지막으로 아동의 경우 보편적 아동수당제도의 도입과 아동의 자립 지원 및 후원의 활성화가 필요하다. 아동수당제도의 경우 우선적으로 저

소득층(최저생계비의 120%)을 대상으로 아동수당을 지급하고 이후 지급 대상을 점진적으로 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 저소득계층아동에게 보다 나은 사회출발의 여건을 제공하기 위한 자산형성과 경제교육을 지원하기 위해 아동발달지원계좌(CDA-Child Development Account)의 도입이 필요하다. 이는 저소득층 아동의 자립지원을 위하여 부모(보호자, 후원자)가 일정액(월 3만원내)을 적립할 경우 부모(후원자)와 국가가 매칭비율 1:1(본인 3만원+국가 3만원)의 방식으로 지원하는 것이다. 적립금은 만 18세 이후 학자금·창업지원금·취업훈련비용 등으로 사용용도를 제한하는 것이 필요하다. 이와 더불어 저소득층 아동에 대한 후원 및 결연 확대가 무엇보다도 중요한데, 이러한 후원확대를 위한 홍보 및 지역사회 참여확대, 지역 내 종교인·교육인·기업체·복지단체 등 참여가능 계층을 집중 관리함으로써 개인 및 기업·단체 후원자 개발 및 지역사회 후원활성화 구축이 시급하다.

라. 의료·주거·교육 등 욕구별 급여의 보장성 강화방안

욕구별 급여의 보장성을 강화하는 것은 절대빈곤층 이상의 계층을 대상으로 빈곤을 예방하고 기본적인 생활안정을 도모하려는 것이다. 지원의 기준선은 절대빈곤선을 넘어선 정책적 빈곤선으로 사회의 여력과 합의에 따라 결정 가능한 사안이다.

미래지향적인 선진형 사회안전망 구축을 위해 의료·주거·교육 등 욕구별 급여 및 서비스의 보장성을 강화하는 것이 필요하다.

의료급여는 수급권자 확대, 의료사각지대 해소 및 계층간 형평성 유지 원칙 하에 일반인에 비해 평상시 의료욕구가 월등한 노인, 아동, 장애인 등 취약계층을 우선적으로 보호하기 위한 것이다. 이를 위해 우선 대상자 선정기준을 완화하여 의료욕구가 긴요한 만성질환 및 희귀난치성 질환 보유자들은 소득기준을 한정하지 않고 3개월 이상 의료비를 공제하고 나서 최저생계비 이하로 전락하는 계층을 포괄하도록 하여야 한다. 또한, 보장성 강화를 위해 입원의 경우 법정급여 범위를 건강보험과 분리 확대하여야 한다. 한편, 의료급여지출을 적정수준으로 유도하고 효

율적으로 운영하기 위한 제도의 개선 역시 동시에 추진되어야 한다. 참여정부 들어 우리나라의 의료급여 제도는 차상위계층의 보호 확대 및 보장성 확대의 관점에서 가시적인 성과를 거두었으나 의료급여지출은 급증하였고(총진료비 '02:1조 9천 8백억→'06: 3조 8천억 예상) 수급자 및 공급자의 도덕적 해이 역시 발생하고 있는 실정이다. 이에 주치의 제도의 도입 등을 통한 적정 의료이용 및 제공을 유도하고 의료급여 외래환자의 본인부담금제 도입으로 불필요한 의료이용을 억제하는 방안이 필요하다.

사회취약계층을 위한 주거지원의 다변화를 위해 매입임대 주택 및 입주자 확대, 소득계층별 주거급여 지원, 주거환경 개선, 주택자금 융자 등 차등화된 지원체계를 구축하기 위하여 당초 1만호 매입계획('04-'08, 금년 2천호)을 금년부터 '15년까지 매년 4,500호씩 총 5만호를 매입·임대토록 제안한다. 시범사업에서 기초생활수급자를 대상으로 하던 것을 차상위계층까지 확대하며, 주거와 복지서비스와 연계한 그룹홈 지원대상을 종전 장애인에서 보호아동, 노인, 미혼모, 성폭력·가정폭력피해자, 탈성매매여성, 가출청소년, 갱생보호자가정 등으로 다양화한다. 또한 자활의지가 있는 노숙인·쪽방거주자 등 단신계층도 매입임대주택에 입주할 수 있도록 300호를 시범적으로 운영하고, 매입 전세임대 방식을 도입하여 매년 1천호씩 10년간 1만호 공급하도록 한다. 소년소녀가정 등 사회취약계층 아동·청소년의 주거안정을 위해 마련된 주택기금 전세자금 무이자 지원제도('04. 9.22)의 지원대상 가정의 적극 발굴 및 홍보강화 등을 추진하고, 저소득층 전세자금 지원확대 등 주택금융 지원을 강화하여 주택구입자금 금리를 소득계층 내지 주택 구입가액별로 차등화하여 지원한다. 저소득층 전세자금 대출금리를 인하하며, 수급자의 주거안정을 구현하는 방향으로 주거급여 제도를 개선하여 단기적으로 운영하는 과정에서 발생하는 과잉, 과소급여 부분을 조정한다. 한편, 주거점유형태별 차등지원을 통해 한정된 자원을 효율적으로 배분하고, 장기적으로 자가가구에 대해서는 유지수선 등 현물중심급여를 실시하며, 전세가구에 대해서는 전세자금대여 사업확대, 월세가구에 대해서는 임차료 보조로 구분하여 추진하도록 한다.

교육의 보장성을 강화하기 위한 방안으로 공평한 출발 및 교육과정

보장을 위해 현재의 파편화된 교육보장제도 체계화, 지원대상의 확대, 단순한 교육기회의 제공이 아닌 저소득층 교육지원 등의 구체적인 전략이 필요하다. 고교생 교육비 지원을 확대하여 저소득계층(최저생계비의 150%)의 고교생에게 입학금 및 수업료 지원을 확대하고, 대학 장학제도를 현행 성적우수자 위주에서 가계곤란자 위주로 전반적인 개편을 추진하며, 가계곤란자의 장학금 수령의 안정성 보장을 위해 장학금 수령자로 결정되면 예외적인 경우(소득수준 상승, 성적 하위 20% 등)를 제외하고는 계속 지급하도록 한다. 한편, 교육양극화 및 교육격차 해소를 위해 저소득계층 아동·청소년에 대한 방과후 교육기회 제공의 확대가 필요하다. 이를 위해 공공부문이나 시·도교육청의 방과후 교육 지원 확대를 통해 학습지원자를 채용하고 저소득 학생의 수강비를 면제하거나 바우처를 지급하는 방식으로 아동에 대한 지원 강화가 요구된다.

마지막으로 고령화 사회의 시대적 욕구에 대한 대응책으로 요양의 보장성을 강화하는 것이 필요하다. 특히 노인요양시설의 획기적 확충을 통해 저소득층뿐만 아니라 중산층 이상의 시민들에게도 요양시설 이용의 기회제공을 확대하도록 한다. 중증의 요양욕구를 가진 현 노령계층의 즉각적 혜택을 위한 시설이용 할인제도 및 재가서비스 이용권 도입을 추진 (희망한국 21에서 2007년 실시 발표)하여 요양시설 이용시 수급자에게는 100%, 차상위층에는 70%, 실비대상자에게는 50%를 할인하며, 가족수발 지원을 위한 재가서비스 이용권 지급을 시행한다. 또한 장기적으로 노인뿐만이 아니라 장애인의 요양시설 이용권리를 확대하는 방안도 마련하여 노인과 장애인의 요양욕구를 충족시키는 보장성 강화가 필요하다.

마. 취약계층에 대한 근로연계 복지사업 확충 방안

앞서 선진형 사회안전망 구축을 위해 사회보험의 보장성 강화와 안정화, 기초보장의 사각지대 축소, 노인·장애인·아동과 같은 취약인구 집단별 지원확대, 의료·주거·교육 등 욕구별 급여의 보장성 강화가 필요함을 살펴보았다. 이러한 사회안전망의 보장성 강화와 더불어 필요한 것이 근로연계를 통한 복지사업의 확충이다.

취약계층에 대한 근로연계 복지사업 확충 방안으로 자활지원제도의 전문화, 취약계층을 위한 적극적 노동시장정책 강화, 근로를 통한 빈곤 탈피 지원제도 확대가 필요하다.

먼저 자활은 경제양극화 과정에서 발생하는 노동배제 빈곤층에 대한 지원방식으로 그 필요성은 인정되고 있으나, 자활사업을 내실있게 추진할 수 있는 여건이 마련되지 않고 있으므로 정부는 제도개편과 사업내실화를 통해 자활사업의 효과성을 극대화하는 노력을 기울여야 한다. 실질적인 탈빈곤정책으로서 자활사업의 위상 정립을 위해 독립적인 자활지원제도 마련, 사회서비스 부문 일자리 창출 정책과 결합 운영, 지역노동시장과 연계된 취업연계 프로그램을 개발하여 근로빈곤층이 취업을 통해 단계적으로 빈곤에서 벗어날 수 있는 제도적 체계를 구축하여야 한다.

자활사업 참여자들의 경우 근로능력이 있으나 취업가능성은 약하기 때문에 이들의 노동시장진입을 촉진하기 위해서는 단계적 접근이 중요하다. 여기에서 단계적 접근은 노동시장의 공급자 수요에 맞는 인력을 배출하기 위한 적절한 직업훈련 기회가 제공되어 이것이 고용으로 연결되고, 이를 통해 빈곤탈피가 이루어지도록 하는 것이다.

이러한 자활과 직업훈련, 고용과의 연계시 중요하게 고려해야 하는 사항은 직업훈련에 못지않게 이들에게 근로동기를 촉발시켜야 한다는 점이다. 대개 직업훈련에서 이러한 측면은 간과되고 있는데, 사회취약계층이 기대만큼 교육훈련으로 유입되지 않는 이유는 이들이 지속적인 구직동기 부족에 시달리고 있기 때문이다. 따라서 직업훈련시 구직에 대한 동기도 강화하는 동기촉진 프로그램 제공도 반드시 고려되어야 한다.

이에 더하여 근로동기를 강화하는 적절한 근로인센티브 제도도 자활사업 내실화, 자활 참여자의 근로동기 강화 및 고용연계를 위해 중요한데, 현재 참여정부에서 검토 중인 근로소득지원세제(EITC)에 자활사업 참여자도 해당자가 될 수 있도록 적극적으로 검토할 필요가 있다.

이러한 자활사업 내실화 및 직업훈련·고용연계 강화를 위해서는 프로그램을 운영하고 지원할 수 있는 충실한 전달체계 구축 또한 중요하다. 이를 위해 중요한 것은 지역노동시장과 연계된 직업훈련·고용연계

가 이루어져야 한다는 것이다. 즉 지역을 단위로 사회취약계층이 지역노동시장에 진입할 수 있도록 하는 지역사회학습망의 구축 및 활성화, 지역의 고용창출을 위해 지방자치단체와 지역기업간의 협력관계를 강화하는 프로그램 개발이 필요하다.

지역사회학습망은 취약계층의 평생학습을 위한 통로로 취업기회를 증진시키는 연결고리로 구축되어야 하며, 지역의 고용여건·고용기회에 대한 정보를 제공하고, 더 나아가 지역의 지방자치단체 및 기업과 밀접한 네트워크를 구축하여 학습효과가 고용으로 연결될 수 있도록 통합적으로 구축되어야 한다.

다음으로 취약계층을 위한 적극적 노동시장정책 강화가 필요하다. 이는 사회적 일자리 창출을 통해 사회적 서비스를 확충하고, 이를 일자리 창출과 연계함으로써 가능하다. 가사노동, 돌봄 노동에 대한 지원제도를 강화함으로써 사회적 서비스 확충이라는 목표도 달성하는 동시에 이와 관련한 사회적 일자리도 마련함으로써 근로연계를 통한 복지서비스 확충이라는 두 가지 목표를 동시에 달성할 수 있다.

또한 적극적 노동시장정책 강화를 위해 현재 고용안정센터와 지역복지사무소간의 고용·복지연계 기능을 보다 더 강화할 필요가 있다. 현재 노동부의 고용안정센터와 보건복지부의 지역복지사무소 간의 유기적인 연계를 통해 수급자의 근로의욕을 고취시켜 실질적인 자립 및 탈수급을 어떻게 가능하게 할 것인가에 대한 구체적인 방안에 대해서는 좀 더 많은 모색이 필요하다.

현재 고용과 복지의 연계가 실제 현장에서 어떻게 이루어지고 있고, 어떤 문제점이 있는가는 2005년 한국보건사회연구원에서 사회복지전담공무원을 대상으로 인터뷰한 자료를 참고할 수 있다. 사회복지전담공무원을 대상으로 근로연계 시 나타나는 문제점을 질의한 결과 공통적으로 조건부수급자 중 취업대상자를 노동부의 고용안정센터에 의뢰함으로써 관리가 이관되는 것이나, 고용안정센터의 담당자의 경우 대개 1인당 3~4개의 읍·면·동을 관리하고 있어 현실적으로 사례관리가 안된다는 것이다. 또한 제도의 중복도 나타났는데, 현재 각 시·군·구마다 취업정보은행을 운영하고 있어 실제 기능이 고용안정센터와 중복된다는 응답

이 다수 나타났다. 즉, 이들 사회복지전담공무원의 경우 고용안정센터에 취업을 의뢰하기 보다는 시·군·구의 취업정보은행이 조건부수급자에 대한 상담·교육 및 취업 등을 관리할 수 있도록 함으로써 업무의 효율성 및 이원화되어 있는 관리 체계를 통합하여야 한다는 의견이 중론을 차지하였다.

사회적 일자리와 근로복지연계는 고용에 초점을 둔 복지서비스 확충 방안이다. 이외에 ‘창업’에 초점을 두어 창업희망자에 대한 전문적인 창업정보를 제공하고 창업관련 훈련 기회를 제공하거나 기존 영세업자를 대상으로 창업정보지원체계를 통해 업종 전환을 지도하고, 창업자금대출 등의 지원을 제공하는 것도 취약계층을 보호하는 방안이 될 수 있다.

끝으로 근로를 통한 빈곤탈피 지원제도를 확대하는 것도 주요한 방안으로 활용될 수 있는데, 근로소득보전제도(EITC)와 자산형성지원제도(IDA) 등을 통해 근로를 통한 빈곤탈피 지원 인센티브를 강화할 필요가 있다. 근로소득보전제도의 경우 상대적으로 취업상태가 안정되고 소득이 높은 빈곤층을 중심으로 적용됨에 따라 이로 인한 사각지대, 즉 빈곤층 비정규직 근로자와 영세자영업자에 대한 지원 확대도 동시에 이루어져야 한다. 자산형성지원제도의 경우 근로빈곤층의 만성적인 자산빈곤 문제를 해결하기 위해 이들의 저축을 통한 자산형성을 촉진하기 위해 도입할 필요가 있다. 구체적으로 최저생계비를 초과하는 소득을 가진 근로 빈곤층이 주택구입, 교육, 소규모 창업 등을 위해 저축하는 경우 일정금액을 지원하는 제도 도입이 복지서비스 확충 차원에서 필요하다.

바. 사회안전망의 효율적 운용

정부가 소득보장체계 개편을 통해 선진형 사회안전망 구축과정에서, 이를 효율적으로 운용하기 위해서는 사회안전망에 대한 모니터링·평가 기구 설치, 사회보험제도의 효율성 강화를 위한 통합관리 운영체계 구축, 현행 복지행정 DB의 개편이 필요하다.

정부의 각종 빈곤정책이 정책 입안 당시 설정한 비전 및 정책목표를 달성하고 있는가를 가시적으로 살펴볼 수 있도록 하는 체계적인 성과관

리체계의 구축이 중요하다. 이는 체계적인 성과관리를 통해 정책의 효과성을 높이고, 이로 인한 재정효율화를 기하려는 목적으로 중시되는 것이다. 즉 체계적인 성과관리체계가 만들어지고, 정책목표를 측정가능하게 하는 적절한 성과지표가 개발될 경우 정부 정책의 효과성, 효율성은 크게 개선될 수 있으며, 정책집행의 효과 또한 객관적으로 측정되고, 이는 다시 정책 결정에 환류(feedback)될 수 있다. 이에 더해 정책효과의 측정가능성 증대는 또한 예산과의 연계 강화로 이어져 예산의 책임성, 효율성, 투명성을 강화시킬 수 있다.

따라서 적극적 빈곤정책의 구축과 더불어 사회안전망 관련 여러 세부 정책들이 이룬 성과를 평가할 수 있는 ‘사회안전망 모니터링·평가기구’의 설치가 필요하다. 이러한 사회안전망 관련 평가 기구에서 사회안전망의 정책효과를 측정하고, 예산 투입 대비 효과를 가시적으로 측정함으로써 사회안전망이 전 국민의 안정적 삶의 질 향상에 어느 정도 기여하고 있는가를 정기적으로 평가하여야 한다. 이러한 객관적, 체계적 평가가능성의 증대는 사회안전망에 대한 국민적 공감대를 강화시키는 발판이 됨으로써 제도의 공고화에 기여할 수 있다.

특히 선진형 사회안전망 구축을 위해 사회복지지출의 증가가 필연적으로 수반되는데, 이러한 복지지출의 효율성과 사업의 효과성을 평가할 수 있는 전문화된 모니터링·평가기구가 필요하다.

또한 현재 1차 안전망 기능을 수행하고 있는 사회보험제도의 효율성 강화를 위해서는 사회보험 통합관리 운영체계 구축이 필요하다. 사회보험에 포함된 4대 보험이 효율적 운영을 위해서는 통합관리 운영체계 구축이 중요하나, 그 중요성에도 불구하고 통합관리체계 구축은 미흡한 실정이다. 그렇지만 사회안전망의 효율적 운용을 위해 사회보험의 자격관리·부과·징수업무의 일원화가 가능한 통합관리 운영체계 구축이 시급히 필요하다.

마지막으로 현행 복지행정 DB의 개편이 필요하다. 현재 복지행정전산망을 통해 수집된 각종 데이터를 사회안전망의 운용 효율성관련 평가지표(개발요)를 통해 검증해 본 후 기초 자료의 개선, 보완 및 이에 대한 관리, 분석체계를 강화함으로써 보다 객관적인 사회안전망 운용 효율성 평가가 이루어져야 한다.

5. 실행계획

가. 바람직한 정부의 역할

전 세계적으로 일어나고 있는 세계화의 흐름 속에서 국가경쟁력 강화와 지속가능한 사회복지제도를 구축하기 위해서는 중앙과 지방정부의 역할분담이 중요하다. 1990년대 이후 지방자치제도가 실시되었음에도 불구하고 뿌리 깊은 중앙집권적 행정체계, 지방자치역량의 미진, 주민참여 부족 등의 제약으로 한국형 지방분권적 국가발전모델을 제시하는 데는 한계가 있어 참여정부는 ‘분권과 자율’을 4대 국정원리의 하나로, ‘지방분권과 국가균형발전’을 국정 12대 의제 중 하나로 제시하고, 이를 제도화하려는 노력을 계속하고 있다.

중앙권한의 지방이양을 통한 중앙-지방간 효율적 복지기능분담과 이를 위해 시장 및 시민사회의 참여를 이끌어내려는 노력이 가시적인 성과를 거두지는 못하고 있다. 그러나 권한과 자율의 지방 이양을 통한 사회안전망의 지속가능성 확보 및 사회적 합의도출 과정의 선진화는 사회안전망 강화를 위해 거스를 수 없는 대세이며, 지방분권은 과정론적 측면에서는 타 정책영역과 함께 사회안전망 분야의 효율적 자원배분 강화를 위해 사무·전달체계·재정 등에 있어 역할분담을 촉진시킬 것이다.

따라서 정부는 사회안전망 확충 및 전달의 효율화를 위한 강력한 조정자 역할을 수행하는 동시에 지방정부의 사회복지역량을 강화할 수 있도록 권한의 이양 및 지방정부의 자율성을 제고시켜야 한다. 국가균형발전을 떠나서 사회안전망 확충 및 효과적인 전달체계 구축을 위해 지방정부가 과거의 수동적 전달자에서 벗어나 능동적으로 지역현실을 감안한 사회복지서비스 제공을 위해 행정력을 동원하고, 이를 구체적으로 실천하는 노력이 요구되는 상황이며, 현 상황에서 사회복지전달체계 개편을 통해 지방의 기획기능을 강화하고, 지역의 각종 자원의 연계·조정이 지방단위에서 가능하도록 하는 것만으로도 수요자의 복지체감도를 높일 수 있다. 또한 공공전달체계 개편과 함께 단계적으로 민관협력체계를 활성화하여 민관이 지역 사회안전망 계획을 수립·집행·평가할 수 있는

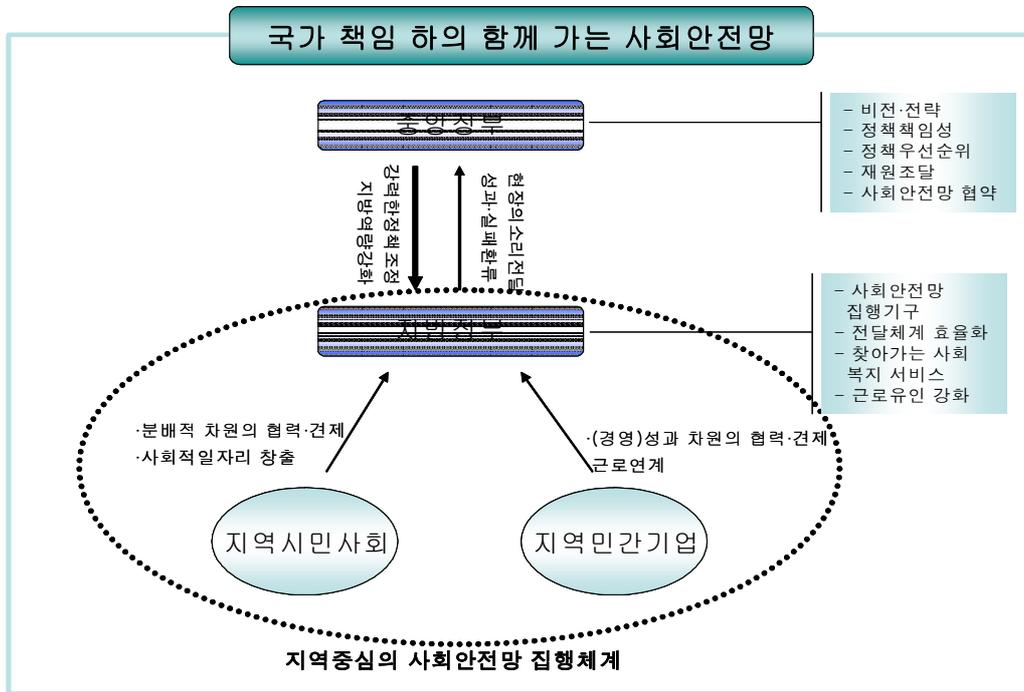
기반을 구축하여야 한다.

결론적으로 국가복지 확대를 대전제로 하여 지역사회 중심의 복지체계 수립, 민관협력 활성화, 민간기여 활성화 등을 통해 복지공급의 다원화 및 효율화를 추구하여야 한다. 물론 이 과정에서 중앙정부의 정책 책임성은 보다 강화되어야 하며, 민간 서비스에 대한 선도 역할을 수행해야 할 것이다.

총체적 사회안전망 구축을 위한 정책추진 시 예상되는 쟁점은 정책 자체와 관련해서는 ① 정책목표의 적절성, ② 핵심 정책과제의 필요성, ③ 우선순위의 적절성, ④ 재원조달 가능성, ⑤ 예상되는 정책성과의 달성가능성, 성과 가시화 시기 및 효과정도 등이 될 수 있으며, 정책과는 별개로 ⑥ 저성장의 장기화로 인한 국민의 정책 무관심, ⑦ 참여정부의 정책추진 및 성과 가시화간의 시간차이로 인한 국민의 정책피로도, ⑧ 정치적인 역학관계, 특히 국회에서의 관련 법률안 통과를 위한 대야 협상능력, ⑨ 시민단체의 정책수용여부, ⑩ 기업의 사회공헌적 차원에 입각한 협력의지 및 장기적인 차원의 기업경영성과 증대효과 인지여부 등이 쟁점이 될 것이다.

이러한 쟁점사안에 대한 대응을 위해서는 다음과 같이 사회안전망 확충 관련 사회협약을 마련하는 것이 필요하다. 첫째로, 정책목표, 핵심 정책과제, 우선순위에 대한 정부, 국회, 시민사회와의 사회협약을 통해 민관의 역할 분담 및 양보, 협력 등을 통한 사회적 구속력을 획득해 내려는 노력이 중요하며, 둘째로 소요재원의 경우 국가책임을 우선으로 하여 조세 등 공적 지출을 원칙으로 하면서 소요재원을 마련하고, 기업 등 민간자원 활용을 위한 보완방안을 추진하고, 셋째로, 현재의 조세 및 공적이전지출에 의한 소득재분배 효과가 매우 낮음을 감안하여 소득재분배 효과 가시화를 위한 적정 사회복지지출 수준을 제시하며, 끝으로 사회복지지출의 효과가 극대화될 수 있도록 전달체계를 효율적으로 개편함으로써 복지체감도를 높일 필요가 있다. 궁극적으로 사회안전망 확충과 관련해 제기되는 여러 쟁점들은 분배가 성장의 걸림돌이 아니라 상호 상승 작용할 수 있는 것임을 여러 선진국 사례를 통해 제시하고, 정부의 확고한 추진의지를 명확히 함으로써 여러 사회집단의 동의를 끌어내야 한다.

나. 추진주체별 역할분담



1) 중앙정부: 정책 책임성 강화 및 강력한 조정력 발휘

중앙정부는 서비스 정부로서의 이미지를 확립하기 위하여 국가자원의 사회서비스로의 배분을 증가시킴으로써 시민을 위해 서비스를 제공할 수 있는 물질적 토대를 구축하고, 서비스의 제공에 국가참여비중을 높여 기존 민간공급자에 대한 지원 및 관리체계를 강화하여 시민들의 복지체감도를 향상시켜야 하며, 이를 위한 국가자원 배분에 관련된 사회적 합의를 민주적 방식으로 이루기 위해 최선의 노력을 경주하여야 한다. 또한 사회서비스 확대에 주력하여 사회서비스 확충을 통해 기존 사회안전망의 부문간 조정역할을 제고하고, 사회서비스가 복지수요자들의 인테이크 기능을 할 수 있도록 전달체계에서의 정부의 조정자 및 안내자 역할을 강화하여야 한다. 아울러 세대간 재분배를 위한 비전을 제시하고 전략개발을 지속함으로써 인구노령화 및 저출산 문제를 보다 넓은 시각에서 세대간 자원재분배 문제로 개념화하고 이를 공론화하여 세대간 합의를 도출하여야 한다.

2) 지방정부: 복지체감도 제고를 위한 최종 대민 사회복지서비스 제공자

현재 논의 중인 사회안전망 전달체계(시군구-읍면동) 개편은 많은 비용 없이 지역사회 중심의 사회정책을 수립·집행해 나갈 수 있는 장치이므로 전달체계 효율화를 위해 중앙과 지방이 심혈을 기울여야 한다. 아직 지방정부의 역량이 성숙하지 못한 만큼 효율적인 전달체계 구축을 위한 가이드라인 및 성과관리체계를 강화함으로써 지방정부가 사회안전망 확충을 위해 보다 적극적으로 나서도록 유도할 필요가 있다. 일선 읍면동이나 사회복지사무소(시범사업 중)는 최종적인 대민 사회복지서비스를 제공하는 곳이므로 사회안전망의 최종 수요자들이 수혜를 체감함으로써 정부정책의 성과가 가시화될 수 있도록 일선 읍면동의 ‘찾아가는 사회복지서비스(현장성)’를 강화하여야 한다.

3) 지역시민단체(시민사회): 사회안전망 제공의 조력자인 동시에 견제자

지역의 시민단체는 사회안전망 정책이 제대로 최종 수혜자까지 전달될 수 있도록 지방정부에 힘을 더해주는 조력자인 동시에 보다 효율적이고 형평성있는 사회복지서비스 제공이 이루어지도록 견제하는 역할을 수행하여야 한다. 지역의 다양한 시민단체들이 지역단위 사회복지협의회 구조 안에 들어와 협력, 견제, 이해관계 조정의 역할을 할 수 있는 장치를 활성화시켜야 할 것이다.

4) (지역)민간기업: 사회안전망 제공의 조력자인 동시에 견제자

민간기업도 지역단위에서 사회안전망이 제대로 가동되도록 돕는 동시에 견제하는 역할을 수행하여야 한다. 민간기업과 시민단체와의 차이는 지역시민단체의 경우 사회안전망을 형평성 차원에서 견제하는 반면 기업은 (경영)성과 중심으로 견제할 수 있다는 점이며, 사회안전망이 ‘기업마인드’를 갖고 적은 자원으로 보다 많은 성과를 내도록 하는데, 민간기업의 역할이 중요하다. 민간기업의 협력이 잘 이루어질 경우 지역단위에서 복지와 고용의 연계도 원활하게 잘 이루어질 가능성도 있다.