

고도불황기의 사회안전망

K O R E A
I N S T I T U T E
F O R H E A L T H
A N D S O C I A L
A F F A I R S

한국보건사회연구원
한국사회보장학회
국회 시장경제와 사회안전망포럼

정책자료 2010-03

고도불황기의 사회안전망

발행일	2010년 12월
저자	한국보건사회연구원 편
발행인	김용하
발행처	한국보건사회연구원
주소	서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전화	대표전화: 02) 380-8000
홈페이지	http://www.kihasa.re.kr
등록	1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄처	예원기획
가격	비매품

© 한국보건사회연구원 2010

ISBN 978-89-8187-664-7 93330

머리말

2008년 발생한 서브프라임 사태로 인해 전 세계 경제는 큰 충격에 빠져 있다. 자본시장이 가장 발달하고 금융시장의 규모가 세계에서 가장 큰 미국에서 시작된 신용위험은 전 세계로 번져가고 있다. 세계금융시장의 동조화로 인해 우리나라도 환율을 포함한 각종 거시지표 악화되는 등 불황의 그늘이 드리지고 있는 상황이다.

우리나라는 10년 전 외환위기를 겪었기 때문에 이번 글로벌금융위기를 어떤 국가보다도 더 경계하고 대안마련에 신경을 써야 하는 입장에 놓여 있다. 금융위기는 금융에 그치지 않고 거시경제로 그 여파가 번져나가고 결국 가장 고통을 받게 되는 계층은 중산층이하 한계계층이 된다는 것을 IMF경제위기를 통하여 경험한 바 있다.

IMF금융위기를 계기로 각종 사회보장제도에 대한 검토가 심도 있게 진행되어 기초보장과 사회보험분야에서 괄목할 만한 발전을 이룬 것이 사실이다. 선진국도 경제위기를 계기로 사회보장제도가 발전하였다는 것은 역사적으로 이미 증명된 사실이다. IMF금융위기를 경험한 지 10년이 경과한 지금 또 다시 글로벌금융위기가 찾아와 그 간의 사회보장제도에 대한 재검토를 할 수 있는 계기가 주어졌다고 할 수 있다.

본 정책자료는 학계, 국회, 한국보건사회연구원이 힘을 합쳐 현재의 위기를 대처하는 데 있어 우리나라의 사회보장제도가 부족함이 없는지 또한 그 부족한 점을 어떻게 보완해 나가야 하는지를 심도 있게 논의한 세미나의 결과물이다. 우리나라의 4대사회보험과 기초보장, 그리고 고용정책을 연구하는 대표적인 연구자와 학자들이 세미나 결과를 보완하여 집필한 원고로 구성되어 있으며 보고서 출간을 통하여 관

런 부처가 정책을 수립하고 보완하는데 있어 중요한 자료로 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

2009년 4월 10일

한국보건사회연구원

원장 김 용 하



서 언

사회보장분야의 연구모임으로 학계에서 가장 오랜 전통을 가진 한국사회보장학회와 사회안전망에 깊은 관심을 가지고 계시는 국회의원 단체인 시장경제와 사회안전망포럼(공동대표: 임태희(현 대통령실장) / 송영길 국회의원(현 인천광역시장))은 “고도 경기불황기의 사회안전망”을 주제로 정책토론회를 마련하였습니다. 이 두 단체와 한국보건사회연구원은 모두 국민들의 안정된 생활과 복지증진을 목표로 활동하고 있다는 점에서 공동의 관심사를 같이하고 있고, 이에 따라 함께 정책세미나를 개최하게 되었습니다.

작금의 세계적 경기불황은 사회적·경제적 측면에서 국가의 흥망을 다시 결정지을 수 있는 매우 중요한 요소라고 생각합니다. 이에 따라 그동안 우리 경제가 추구해왔던 기존의 노동·복지정책으로서의 현재의 위기를 극복하는데 한계가 있고 또한 불경기인 사회경제적 후유증이 상당기간 지속될 수 있다고 봅니다. 즉, 현재의 경제사회 현상에 대하여 단순히 기존의 정책을 확대하거나 혹은 과거의 경험적 정책에만 의존해서는 국민들과 근로자들이 겪고 있는 고통을 쉽게 해결할 수 없습니다.

현재 급속히 와해되고 있는 경제구조를 조기에 수습하고 새로운 방향을 설정하기 위하여 경기불황에 따른 사회·경제적 현상을 재점검하고 이에 따른 적극적 정책을 시급히 수립해야 할 것입니다. 본 정책세미나에서 제시될 고도 경기불황기의 대책을 통하여 현재의 경제적 난국을 극복함과 아울러 상대적으로 다른 선진국과의 경제적 격차를 줄일 수 있는 기회를 만들어야 합니다. 이는 그 동안 붕괴된 중산층을 복원하는 계기도 될 수 있을 것입니다. 그리고 희망컨대 본 세미나의 결과는 앞으로 주기적으로 발생할 수 있는 고도의 불경기에 대비한 사회안전망 매뉴얼로서 활용될

수 있기를 기대해 봅니다.

현재의 불황을 현명하게 극복하고 사회안전망의 재구축을 통하여 우리나라의 사회통합이 더욱 심도 깊게 추진될 수 있도록 고견을 함께 나누어 주시기를 부탁드립니다.

마지막으로 본 세미나의 주제발표를 기꺼이 맡아주신 발표자 및 각계의 저명하신 사회자, 토론자 분들과 본 세미나의 후원을 자원하여 주신 한국보건사회연구원 김용하 원장께 감사드립니다.

2009년 4월 10일

한국사회보장학회회장

건국대학교 경제학과

교수 김 원 식

인사말

안녕하십니까?

국회의원 연구단체인 시장경제와사회안전망포럼에서 한국사회보장학회와 함께 전세계에 불어 닥친 경제위기 속에서 서민의 고통을 분담하고, 사회보장과 사회안전망을 효율적으로 확충하고 발전시키는 방안을 마련하기 위한 정책토론회를 개최하게 되어 대단히 기쁘고 의미 있게 생각합니다. 더불어 이 자리에 참석하신 정부 관계자들과 학계 전문가들께도 감사의 인사를 드립니다.

지난달 말 국제노동기구에서 올해 전 세계 모두 5,100만 명의 인구가 일자리를 잃는 등 평균 실업률이 7.1%에 이를 것으로 전망하였고, 우리나라의 실업자 수 역시 작년 대비 10만 명이 증가한 92만 명인 것을 통해서도 알 수 있듯이, 현재의 경제위기는 2차 세계대전 이후 최악이라 할 만큼 심각한 상황으로 치닫고 있습니다.

전 세계는 범지구적인 경제위기 탈출에 사활을 걸고 있습니다.

지난 2일에는 G20정상회의가 열려 생산적인 투자와 견고한 일자리, 그리고 사회보장 체제에 대한 논의를 하였고, 특히 미국은 연방예산의 절반에 가까운 금액을 사회보장연금과 의료보장 지급 예산으로 책정하고 최고부유층 세금을 인상하는 방안을 마련하였습니다.

또한 중국의 경우에도 얼마 전 양로·의료·실업 등 3대 사회보험을 통합적으로 관리하는 사회보험법 초안을 발표하는 등의 노력을 기울이고 있습니다. 영국은 저소득층 지원을 대폭 늘리고 부유층한테서는 더 많은 세금을 걷겠다고 발표하는 등 여러 나라 정부들은 실업자 지원, 사회안전망 확충과 고용 창출을 통해 위기 극복의 돌파

구를 찾고 있습니다.

하지만 25년 만에 20대 취업자 수는 376만 9천명으로 최저를 기록하고, 가구당 부채 4,128만원으로 사상 최고를 기록하는 등 경제 여건이 악화되어 감에도 우리나라의 사회보장 지출 비중은 OECD 국가 중 최하 수준을 기록할 만큼 서민들의 고통을 덜어주기엔 역부족입니다.

더군다나 과거와 같은 장기간의 고도성장을 기대하기 어려운 만큼, 앞으로는 우리의 지혜를 모으고 해외 사례들을 교훈 삼아 복지 정책의 방향을 올바르게 잡고 실질적인 대책이 될 수 있는 사회보장과 사회안전망 구축에 초점을 맞춰야 할 것입니다.

주지하시다시피 높은 수준의 복지비용은 심각한 재정 부담과 미래 세대의 부담으로 이어질 수 있습니다. 더군다나 우리는 세계 최저 수준의 출산율과 최고 속도의 고령화라는 또 하나의 과제를 안고 있습니다. 따라서 앞으로 얼마나 효율적이고 성과 있는 복지정책을 펼치는가가 대한민국이 사회 불안을 줄이면서 안정적인 성장과 선진국으로 가는데 있어 가장 중요한 열쇠가 될 것입니다.

아무쪼록 오늘 이 자리를 통해 우리 사회가 안고 있는 고통을 분담하고 사회적 불안을 예방하는 건설적이고 미래 지향적인 정책들을 모색하여 당면하고 있는 경제 위기 극복은 물론 건강한 성장을 구가하는 해법을 찾아가는데 도움이 되기를 진심으로 바랍니다.

2009년 4월 10일

시장경제와사회안전망포럼 공동대표

국회의원 임 태 희(현 대통령실장), 국회의원 송 영 길(현 인천광역시장)

시장경제와사회안전망포럼은 2005년 창립된 국회의원 연구단체로, 우리나라 시장경제 질서의 확립과 사회적 약자를 위한 사회안전망 구축 방안을 마련하기 위해 연구하는 단체입니다. 그간의 연구 성과를 통해 2006년부터 2008년까지 3년 연속 최우수 국회의원 연구단체로 선정되었으며, 현재는 공동대표인 임태희 국회의원과 송영길 국회의원을 포함, 여야를 망라한 58명의 국회의원과 전문가들이 적극 활동하고 있습니다.

I. 고도불황기의 사회안전망	1
1. 고도불황기의 도래와 경과	1
2. 고도불황기의 사회현상 및 진단	4
3. 고도불황기의 노동정책 방향	6
4. 고도불황기의 복지정책 방향	8
5. 사회안전망: 앞으로의 과제들	11
참고문헌	13
II. 경제위기시 사회현상 진단과 사회안전망의 과제 점검	17
1. 경제적 환경의 변화	18
2. 사회적 현상의 변화	24
3. 출발점과 변화의 비교: 과거와 무엇이 달라졌나?	37
4. 과제는 무엇인가?	41
참고문헌	45
III. 고도 경기불황기 일자리 창출 및 고용정책방향	49
1. 문제의 제기	49
2. 정부의 일자리 창출 및 실업대책 현황	50
3. 현 고용위기의 실태와 원인	54
4. 고도 경기불황기 일자리 창출 및 고용정책의 방향과 과제	67
5. 맺음 말	81
참고문헌	84
IV. 고도 경기불황기의 노동시장 정책과제	95
1. 경기불황과 취업난	95
2. 노동시장 유연화	104
3. 경제위기 극복을 위한 노동시장의 실천과제	115

4. 결론	147
참고문헌	149
V. 고도 경제불황기의 복지정책의 방향	153
1. 서 론	153
2. 경제위기에 대한 외국의 복지정책적 대응	154
3. 경제위기에 대한 우리나라 정부의 복지정책적 대응	161
4. 경제위기에 대응한 한시적 그러나 전략적 복지 대책	172
5. 결 론	179
참고문헌	180
VI. 경제위기 하의 의료보장정책	183
1. 시작하며	183
2. ‘사회안전망’ 과 의료보장	184
3. 건강보험의 보장수준과 진료비 동향	187
4. 의료급여 진료비의 변화	192
5. 경제위기 하에서의 보건의료정책의 방향	195
6. 맺으며	199
참고문헌	202
VII. 고도 경기불황기의 사회안전망 토론	205

표 목차

〈표 II- 1〉 서비스업 생산지수변화	19
〈표 II- 2〉 연령별 경제활동상태 변화 비교(2009년 2월 기준)	21
〈표 II- 3〉 산업별 종사자 비율	22
〈표 II- 4〉 고용상태 변화 추이	22
〈표 II- 5〉 종사자지위별 취업자 변화 비교	23
〈표 II- 6〉 빈곤율추이(경상소득, 전가구기준)	25
〈표 II- 7〉 외환위기 전 후 경제지표와 사회지표의 변화시점 비교	26
〈표 II- 8〉 2009년 빈곤율 시뮬레이션	27
〈표 II- 9〉 경기침체에 따른 빈곤가구 및 사각지대 추정(시장소득, 가구 기준) ..	28
〈표 II-10〉 소득원천별 및 지출수준(25~65세 미만)	29
〈표 II-11〉 소득원천별 및 지출수준(1분위)	30
〈표 II-12〉 소득 및 지출원천별 수준	31
〈표 II-13〉 이전지출의 변화(25~65세 미만 가구주가구)	32
〈표 II-14〉 분위별 소득증가율(1997~1998)	32
〈표 II-15〉 가구주 연령별 절대빈곤율 수준(경상소득)	33
〈표 II-16〉 전국가구 절대빈곤율 변화(가구주 연령대별)	34
〈표 II-17〉 소득계층별 연령보정 만성질환 유병률(65세 이상)	36
〈표 II-18〉 외환위기 이후 복지정책의 변화	39
〈표 II-19〉 사회보장제도의 수혜집단 분포(2006년)	40
〈표 II-20〉 국민기초생활보장제도 수급변화(전월 대비 증가)	42
〈표 III- 1〉 추경(안) 세부 사업 내역	52
〈표 III- 2〉 청년고용대책 예산 및 수혜자	53
〈표 III- 3〉 주요 노동시장지표 추이	55
〈표 III- 4〉 실업자 및 유사실업자 현황	57
〈표 III- 5〉 임금근로자의 내역별 추이	59
〈표 III- 6〉 기업 규모별 종사자수 추이	59

〈표 III- 7〉 고용형태별 월평균임금 및 상대임금수준 추이	61
〈표 III- 8〉 기업규모별 상대임금수준	61
〈표 III- 9〉 지니계수 추이	62
〈표 III-10〉 기간별 잠재성장률추이 및 전망	65
〈표 III-11〉 산업별 취업계수 추이	65
〈표 III-12〉 경제성장의 고용탄력성의 국가별 비교	66
〈표 III-13〉 분야별 사회서비스 일자리 수급 현황	70
〈표 III-14〉 OECD 국가의 고용률(15-64세 기준) 추이	72
〈표 IV- 1〉 2009년 고용전망	95
〈표 IV- 2〉 고용형태와 사회경제적 계층의식: 2007년	104
〈표 IV- 3〉 OECD 고용전략(1994)의 10대 권고	110
〈표 IV- 4〉 EU의 유연안전성 전략(2007)	110
〈표 IV- 5〉 경제성장의 고용탄력성의 국가별 비교	118
〈표 IV- 6〉 일본의 '일자리 나누기에 관한 노사정 합의': 2002년 3월 29일 ..	125
〈표 IV- 7〉 임금의 연공성 국제비교(남성, 제조업)	136
〈표 IV- 8〉 비정규직 관련법의 종전 제도와 공포 법률의 주요 내용	139
〈표 IV- 9〉 성별 비정규직 규모와 비중	145
〈표 V- 1〉 주요 각국의 경제위기에 대한 복지정책적 대응	159
〈표 V- 2〉 긴급생계지원	162
〈표 V- 3〉 정부의 경제위기에 대응한 복지정책	166
〈표 V- 4〉 정부의 경제위기에 대응한 복지정책GDP 대비 사회복지지출 국제비교(2003년, %)	171
〈표 V- 5〉 고용보험 적용율	173
〈표 V- 6〉 실업급여 수급율	174
〈표 V- 7〉 주요국의 GDP 대비 노동시장 정책 지출 비율(2006)	175
〈표 V- 8〉 주요국의 GDP 대비 공공직업안정기관 운영비 지출 비율(2006) ..	175
〈표 V- 9〉 근로장려세제의 원래 확대계획	176

〈표 VI- 1〉 건강보험 진료비의 재원별 구성, 2008	190
〈표 VI-2〉 의료급여 진료비의 추이 : 건강보험과의 비교, 2003~2008	193
〈표 VI-3〉 진료비 구성요소별 증가율	194
〈표 VI-4〉 연도별 의료급여 진료비 증가액의 요인별 기여도	194
〈표 VI-5〉 입원/외래/약국별 진료비증가액의 요인별 기여액 및 기여도, 2007년	195

그림 목차

[그림 II- 1]	최근 경제성장률	18
[그림 II- 2]	고용률 등의 변화	20
[그림 II- 3]	조이혼율의 변화	35
[그림 II- 4]	사회통합 핵심지수의 추이(사회통합성의 수준)	39
[그림 III- 1]	일자리 10분위별 고용 증감	61
[그림 III- 2]	도시근로자가구의 지니계수 추이	63
[그림 IV- 1]	실업률 및 실업자 추이: 2009년 경제성장률 -4.0% 가정	96
[그림 IV- 2]	1인당 GDP와 고용률(15~64세): 2006년 기준	98
[그림 IV- 3]	취업자 중 36시간 미만 단시간 근로의 비중	99
[그림 IV- 4]	청년층(15~29세)의 고용률 추이	100
[그림 IV- 5]	자영업주 월평균 실질소득의 추이	101
[그림 IV- 6]	지니계수의 추이: 가처분 소득 기준	103
[그림 IV- 7]	고용보호법제의 경직성과 실업률	105
[그림 IV- 8]	2000~2007년간 산업별 고용탄력성 (=고용변화율/실질GDP변화율)	118
[그림 IV- 9]	일자리 나누기의 분류	119
[그림 IV-10]	비임금근로자 비중과 1인당 GDP(구매력 기준): 2006년	127
[그림 IV-11]	기업의 평균 근로자수	127
[그림 IV-12]	1인당 GDP와 여성의 고용률: 15~64세	142
[그림 IV-13]	남성근로자 100인당 여성근로자의 숫자: 2007년	143
[그림 IV-14]	성별 임금근로자 수의 변화율: 농림수산업 제외	144
[그림 IV-15]	남녀 평균임금과 성비(-여성/남성): 시간당 임금기준	146
[그림 VI- 1]	보건복지예산 추이	187
[그림 VI- 2]	국민의료비의 추이: 한국, 미국, OECD 평균	188
[그림 VI- 3]	국민의료비 속에서의 건강보험 진료비	189
[그림 VI- 4]	건강보험 의료비 및 급여수준, 1995-2008	191

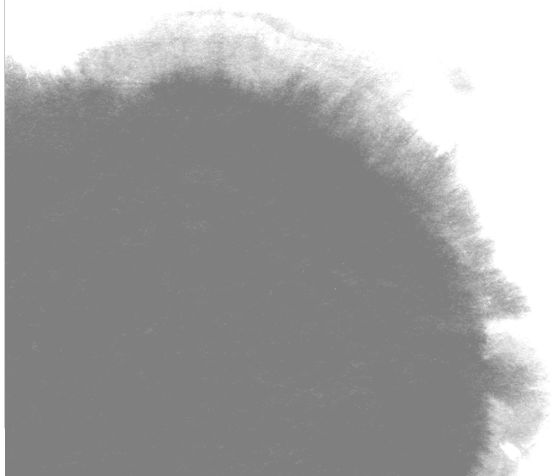
01

고도불황기의 사회안전망

김 원 식 (건국대학교 경제학과)

이 용 우 (건국대학교 사회복지학과)

원 종 욱 (한국보건사회연구원 연구위원)



1. 고도불황기의 사회안전망

미국의 서브프라임 사태의 영향으로 불어 닥친 불황은 사실상 우리 경제에 IMF 환율위기 이후 다시 부딪친 매우 큰 위기였다. 환율의 불안과 이에 따른 생산 및 고용의 위축 등은 우리 경제가 얼마나 외부의 위협에 취약한지를 보여주었다. 문제는 이러한 위험이 앞으로도 주기적으로 계속될 수 있다는 것이다. 이에 따라 우리 경제를 이러한 위기에 대처하면서 안정적으로 이끌 수 있는 정책 매뉴얼을 마련할 필요가 있다. 이를 위하여는 다양한 위기에 처했던 우리의 경제 상황과 정책을 철저히 재음미하면서 우리가 시도했던 정책대응이 올바른지 등에 대한 평가 작업이 필요하다.

본고는 고도불황기에 대응하는 방안으로서 사회안전망을 어떻게 구축하는 것이 우리경제의 효율성을 증진시킬 수 있는가를 고민하기 위하여 개최되었던 한국사회보장학회 정책세미나, “고도불황기의 사회안전망”의 결과를 필자들의 입장에서 정리하고 요약하면서 독자들의 이해를 돕기 위한 것이다.

1. 고도불황기의 도래와 경과

2008년도 가을 미국의 신용위축은 월가에 가장 큰 위기로 나타났다. 수천억 원의 주택저당 투자들이 실패함에 따라 높은 대출능력을 보였던 투자은행들이 붕괴하고 새로운 상업은행으로 재탄생해 왔다. 미국의 가장 큰 보험회사와 주택저당은행들이 정부에 의하여 압류되었다. 글로벌 금융시스템의 동맥인 신용채널은 대형 혹은 소형 이진 소비자 및 기업에 대한 펀드들이 취소되면서 수축되어 왔다.

이러한 미국 신용위기의 기원은 1990년대 후반의 기술적 버블인 과거와 다른 호경기와 불경기로 거슬러 올라간다. 주식시장이 2000년에 급속히 떨어지면서 다음해 미국은 불경기로 들어가게 되었다.¹⁾ 이때 연방정부는 경제에 대한 충격을 줄이기 위하여 이자율을 급속하게 낮추었다. 낮은 이자율은 모기지 지불 부담을 감소시켰고 주택에 대한 수요를 높이면서 가격을 상승시켰다. 더욱이 수백만 명의 주택보유자들은 그들의 기존 모기지를 재계약함으로써 낮은 이자율을 이용하여 이득을 취하기도 하였다. 반면, 주택산업 경기가 활성화되면서 모기지의 질은 나빠지기 시작하였다.

주택구매자들이 주택을 구매하기 위하여 차입을 활용하게 되면서 이들의 신용도는 변화하기 시작하였다. 신용불량율과 미상환율이 2006년도부터 증가하기 시작하였다. 그러나 차입은 계속 증가했다. 은행과 다른 투자자들은 모기지담보부 채권을 분할해서 재판매하고 모든 다른 위험과 헷지를 하는 등 복잡한 금융상품을 만들어 냈다.

첫 번째 위기는 사실상 2007년 6월 서브프라임 시장에 지나친 투자를 했던 베어스틴스(Bear Stearns)가 가진 두개의 헤지펀드가 파산하면서 시작되었다. 시간이 지남에 따라 더 많은 은행들은 그들이 안전했다고 생각했던 유가증권들이 악성 모기지에 의하여 오염되었다는 것을 발견하게 되었다. 동시에 담보설정의 무효화(foreclosures)가 늘어남에 따라 주택가격의 하락을 가속화시켰다. 그리고 파산하는 프라임 모기지의 수도 늘어나기 시작하였다.

연방은행은 전례 없이 월가를 지원하는 프로그램을 실행하였다. 그럼에도 불구하고 손실은 더욱 커져서 2008년 3월 연방정부는 베어스틴스의 300억 달러 부채를 인수하고 JPMorgan Chased에게 매각하였다.

그리고 8월 패니매(Fannie Mae)와 프레디맥(Freddie Mac)의 주가가 하락함에 따라 미국 재무성은 9월에 이들을 인수하였다. 또한 9월 12일에는 리만브라더스의 파산을 막기 위하여 노력했으나 정부는 이 문제에 간섭하기를 거절하고, 리만브라더스를 파산시켰다. 이는 전 세계 금융시장에 충격을 주었고 이어서 지금까지 안전한 것으로 간주되었던 메릴린치는 유사한 운명을 회피하기 위하여 스스로 Bank of

1) New York Times,
http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/subjects/c/credit_crisis/index.html?scp=1-spot&sq=credit%20crisis&st=cse

America에 매각되었다.

9월 16일 Credit Default Swap(CDS)으로 손해를 본 American International Group (AIG)은 850억 달러의 거래로 연방정부에 의하여 구제신청(bail-out)을 하였다. 이로 인하여 미국주식은 거의 500포인트가 하락하였다.

미국 연방정부는 2008년 10월에 7천억 달러의 구제금융안을 채택했다. 이는 시장을 보장하고 신용흐름을 다시 회복하기 위한 것이었다. 그러나 위기는 유럽과 신흥시장으로 확산되기 시작하였다. 정부들이 은행들을 지원하고 잔고에 대한 보증을 확대하고 서로 협력하도록 하게 했다. 2009년 2월 7,870억 달러의 경제지원책들이 또한 채택되었다.

이러한 미국의 금융위기에 따른 글로벌 신용경색이 실물경제로 이어지면서 세계 경기침체가 가속화되었다. 그리고 이에 우리나라의 금융과 실물 경제 모두 예외가 아니었다. 예를 들면, 신용경색과 유동성부족에 직면한 미국 금융기관들의 자구노력의 일환으로서 국내 주식 채권시장에 외국 자금이탈이 가속화되었다. 그리고 미국과의 2008년 10월 30일 통화교환협정 체결이후 외환 및 주식시장의 과민반응은 사라졌으나, 외환시장의 외환 조달사정은 여전히 불안했다. 또한, 글로벌 금융불안의 실물경제로의 전이에 따른 세계 경제의 침체로 수출 전망이 어둡게 되었다.²⁾ 수입역시 급속히 감소하여 무역수지가 오히려 늘어나는 불황형 무역수지흑자가 아직도 지속되고 있다. 기업들의 생산활동은 저하된 채 개선되지 않음에 따라 국내 내수경기는 계속 위축되어 있고, 노동시장 역시 더 악화되고 있다. 따라서 취약계층에 대한 사회안전망의 역할이 더 절실하게 요청되고 있다.

이러한 세계경제의 불황에 따라 각국은 금리인하, 국가공조 및 대규모 재정지출 확대로 경기부양에 나서고 있고, 이에 따라 경기저점에서 빠져나오고는 있으나 아직 회복에는 한계가 있다고 본다.

우리나라는 2008년 9월의 리만 브라더스 사태 이후 기준금리 인하와 대규모 유동성 공급 및 재정지출 확대 중심의 실물경기대책 등 거의 모든 정책수단을 총동원하여 금융시장의 불안 해소 및 실물경제 살리기에 총력을 기울여 왔다. 예를 들면, 국제금융시장 불안 극복방안(2008.10.19), 경제난국 극복 종합대책(2008.11.3), 지

2) 허찬국, 안순권, 김창배, 『글로벌 금융위기의 파장과 대응방안』, 한국경제연구원, 2009.1.

역경제 활성화대책(2008.12.15), 2009 경제운용방향(2008.12.16) 등이다.

우리나라의 2008년 4/4분기 GDP 성장률은 2007년 같은 기간에 비하여 -3.4%를 기록하였다. 또한 2008년 4/4분기의 직전 분기 대비 GDP 성장률은 -5.6%로서 미국의 -1.0%, 일본의 -3.3%, 독일의 -2.1%, 영국의 -1.5%, 프랑스의 -1.2%, OECD 국가 평균 -1.5%, G7 국가 평균 -1.5%, 유럽연합(EU) 평균 -1.5% 등이므로³⁾ 우리나라는 OECD 국가 중 세계금융위기의 충격을 가장 크게 받은 국가의 하나였다.

작금의 세계적 경기불황은 사회적·경제적 측면에서 국가의 흥망을 다시 결정지을 수 있는 매우 중요한 사건이다. 다행히도 기업부문의 연쇄적인 부도는 피했다. 이에 따라 그동안 우리 경제가 추구해왔던 기존의 노동·복지정책으로서는 현재의 위기를 극복하는데 한계가 있고 또한 불경기의 사회경제적 후유증이 상당기간 지속될 수 있다. 즉, 현재의 경제사회현상에 대하여 단순히 기존의 정책을 확대하거나 혹은 과거의 경험적 정책에만 의존해서는 국민들과 근로자들이 겪고 있는 고통을 쉽게 해결할 수 없다.

현재 급속히 와해되고 있는 경제구조를 조기에 수습하고 새로운 방향을 설정하기 위하여 경기불황에 따른 사회·경제적 현상을 재점검하고 이에 따른 적극적 정책을 시급히 수립해야 한다. 본 정책세미나에서 제시될 고도 경기불황기의 대책을 통하여 현재의 경제적 난국을 극복함과 아울러 상대적으로 다른 선진국과의 경제적 격차를 줄일 수 있는 기회를 만들어야 한다. 이는 그동안 붕괴된 중산층을 복원하는 계기도 될 수 있을 것이다. 그리고 희망컨대 본 세미나의 결과는 앞으로 주기적으로 발생할 수 있는 고도의 불경기에 대비한 사회안전망 매뉴얼로서 활용될 수 있어야 한다.

2. 고도불황기의 사회현상 및 진단

불황이 당면하면 경제적 구조가 와해되면서 사회적 구조 역시 영향을 받지 않을 수 없다. 따라서 불황기에 어떤 사회 경제적 현상이 발생되는지에 대한 점검은 필수 불가결하고, 그 정도가 어느 수준인지 파악하는 것은 대책 마련에 있어서 매우 절실한 과제이다. 어떤 영향들이 앞으로 지속될 것인지 혹은 경기가 좋아지면 다시 원상

3) <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2009&no=118393>

복귀 될 것인지 등에 대한 문제도 검토되어야 한다.

이현주와 김태완(2009)은 경제위기시의 사회적 현상을 과거의 경제위기와 함께 비교하였다. 그들의 논점은 다음과 같다⁴⁾. 미국의 서브프라임위기에 이어서 그 영향으로 다른 나라와 함께 우리나라도 심각한 경제위기를 경험하게 되었다. 현재의 금융위기는 1997-8년의 경제위기와 비교될 수 있다. 당시는 약 2년 만에 위기를 탈출한 것으로 평가되었다. 전체적으로 3~7년 사이 국가의 신용등급이나 금융기관의 자기부채비율, 기업의 재무건전성, 실업률 등이 회복한 듯하였다. 그러나 빈곤율이나 소득불평등, 소득격차, 그리고 중산층의 비중 등 사회적 지표들은 쉽게 회복되지 않았고 고용불안정의 심화, 근로빈곤층의 확대 등 일부는 악화의 방향이 유지되었다. 따라서 일단 경제위기가 발생하여 경제가 정상화되어도 사회적으로 경제위기 이전으로 회복되는 것은 아니다.

저자들은 특히 국민기초생활보장제도로의 과부하를 문제로 삼고 있다. 2009년 2월을 전년 동월과 비교하였을 때 수급자의 증가폭이나 긴급지원 수급자수 및 지원액 등이 크게 증가한 것으로 나타났다. 그들은 이러한 부담은 복지정책의 건전성을 위협하는 수준에 이른다고 판단한다.

이들은 현재의 복지제도에 있어서 대상자를 확대하여 현물지원을 강화하여야 한다고 주장한다. 현물지원은 도덕적 해이의 문제를 비교적 줄이면서, 관련 제도의 확충에 대한 정치적 저항도 적다는 장점을 갖는다. 또한, 노인, 장애인, 아동을 대상으로 하는 준보편적 현금지원의 수준을 단계적으로 현실화하는 방안을 검토해야 한다. 그리고 향후 사회보장제도의 확충은 현재의 행정인프라의 개혁을 통해 이루어져야 한다고 주장한다.

저자들은 또한 고용이야말로 국민들의 복지 수준을 유지하는데 가장 핵심적인 요소이므로 고용과 복지를 실질적으로 연결하는 노력이 절실하다고 주장한다. 따라서 복지의 대상을 비근로능력자로 한정해서는 안 되며, 근로능력자의 근로활동과 복지의 제 급여 및 서비스를 유기적으로 연결하는 것은 근로능력자의 복리향상이라는 목표달성과 함께 적절한 수준의 복지를 보장하고 건강하게 일하는 복지를 가능하게 한다는 점에서도 공히 필요한 부분이다.

4) 이현주, 김태완, “경제위기시 사회현상 진단과 사회안전망의 과제점점”, 사회보장학회 발표논문, 2009.4

3. 고도불황기의 노동정책 방향

불황기에 가장 큰 영향을 받는 부문은 고용이다. 이는 불황에 따라 국민들이 직접 피부로 느끼는 부분이기도 하다. 따라서 불황에 따라 고용시장이 어떻게 반응하느냐 하는 것은 매우 중요하다. 이에 따라 노동정책이 어떻게 대응해야 할 것인지를 분석할 필요가 있다. 유길상(2009)과 금재호(2009)는 이러한 문제들에 대하여 보다 밀도 있게 정책대안을 제시하였다.

우선 유길상(2009)은 고도불황기 일자리 창출 및 고용정책방향에 관하여 논하였다⁵⁾. 그는 1997년 이후 우리나라 고용시장의 변화를 다음과 같이 요약하였다. 1999년 2월 실업자 수가 181만 명, 실업률 8.8%를 기록하면서 외환위기로 인한 실업대란이 최고조에 이른 후 지표상으로는 실업문제가 상당히 해결되었으나 다시 낮은 고용율과 유사실업자의 과다, 고용의 질 저하, 노동시장의 이중구조화 등의 문제가 심각하게 대두되었다고 보았다. 특히 고용의 질이 저하되는 문제를 매우 심각하게 보고 있는데 예를 들면, 기업들의 고용이 비정규직 근로자들을 통하여 이루어진 것, 일자리의 증가가 대기업 등 양질의 일자리보다는 영세기업에서의 일자리 증가로 발생한 것, 40대 중반부터 조기퇴직이 일반화되고 있어 경험이 활용되어야 하는 근로자층의 고용회피 및 이들 가계의 붕괴로 인한 사회적 불안 등이 그것이다.

불경기에 대처하기 위하여 당분간 안정적 일자리의 창출이 필요하다고 보고 이를 위해서는 지속적으로 중소기업 및 서비스산업 경쟁력 제고를 위한 기업경영지원 컨설팅 산업을 육성하고 양질의 일자리를 창출해야 한다. 양질의 일자리는 국민적으로 질적 개선의 욕구가 높은 교육, 복지, 보육 분야 등에서 이루어져야 한다.

그는 경제위기의 극복을 위한 다양한 정책에 대해 소개하고 있지만, 더 나아가서 보다 적극적인 정책제안을 했다. 첫째, 자영업자 및 무급가족종사자를 대상으로 한 고용정책을 적극 추진해야 한다. 자영업자와 무급가족종사자 중 근로자로 전환하고자 하는 사람에게는 전직훈련과 취업알선 서비스를 제공하고, 그 기간 동안 생계보호를 정부가 적극적으로 지원할 필요가 있다. 둘째, 고용보험의 사업내용을 재정비해야 한다. 고용안정사업 중에서 사중손실(deadweight loss)과 대체효과가 크며 고

5) 유길상, “고도불황기 일자리 창출 및 고용정책방향” 한국사회보장학회, 2009.4

용유지율도 미미하여 순효과가 낮은 사업들은 폐지하고, 효과가 높은 사업에 더 많은 재원이 집중되도록 하여야 한다. 또한, 직업능력개발사업의 목표효율성을 높일 수 있도록 제도개선이 이루어져야 한다. 셋째, 노동시장 양극화, 고령화 추세 속의 조기퇴직 증가, 청년실업의 증가, 비정규직의 증가, 중소기업근로자 및 비정규직근로자의 저숙련 함정 문제 등 노동시장의 당면문제를 해결하기 위해 임금체계의 유연화와 평생학습의 활성화, 그리고 고용서비스 등의 고용보험전달체계 효율화를 지원하기 위한 노동시장 인프라 구축사업을 강화할 필요가 있다. 넷째, 노동시장 환경변화에 대응하여 적극적 노동시장정책을 효율적으로 추진하기 위하여 적극적 노동시장정책 관련 사업의 정책대상을 고용보험 피보험자 여부에 관계없이 유연하게 추진할 수 있도록 한다. 마지막으로, 고용보험전달체계를 개선시켜야 한다.

이어서 금재호(2009)는 고도불황기의 노동시장 정책과제를 근로집단 별로 대안을 제시했다⁶⁾. 그는 외환위기 당시 경제가 V자형 회복세를 보임에 따라 실업대란도 급속히 해소되었던 반면, 이번의 글로벌 경제위기는 L자형을 나타낼 가능성이 높아 취업난도 장기화될 위험성이 제기된다고 보았다.⁷⁾ 특히 경제위기의 가장 직접적 타격을 받고 있는 청년층의 경우 이미 수년전부터 고용이 심각한 상황으로 향후에도 문제가 완화될 전망이 불투명하며, 2003년의 신용대란을 기점으로 불거진 영세자영업자의 경영난도 이번 사태로 인해 대량의 폐업·도산으로 이어질 가능성이 크다. 또한 비정규직과 중소기업 근로자, 그리고 여성, 고령자 등 취약계층의 어려움이 더욱 심각해질 것으로 보았다.

그는 불경기를 극복하기 위하여 위기에 쉽게 적응할 수 있는 노동시장의 유연성이 필요하다고 보았다. 즉, 노동관련 기구들의 독과점성을 축소시키고, 최저임금제도의 개선, 효율임금체계의 구축, 시장정보의 활성화, 고용보호관련 제도의 축소 등이 필요하다고 주장한다.

정부정책의 개선 방향에 대해서는 유길상(2009)과는 달리 다음과 같은 고용보험 외적인 정책도 고려되어야 한다고 주장한다. 첫째, 새로운 정책을 개발할 때 정책의

6) 금재호, “고도불황기의 노동시장 정책과제: 근로집단별 대안” 한국사회보장학회, 2009.4.

7) 비록 현재는 경기가 어느 정도 회복되었다고 하나 한편으로 더블딥(W)형 경기전망도 적지 않게 제기되고 있음. 현재의 경기 활성화는 신용위기에 대처하기 위한 정부의 적극적 재정지출에 기인한 것으로 보고, 이러한 지출증대가 심각한 재정적자로 이어지게 되면 경기는 다시 침체될 것으로 봄.

고용효과를 사전적으로 평가하는 「고용영향평가제도」의 도입이 필요하다. 「고용영향평가제도」는 고용정책의 개발 뿐 아니라 중앙정부 및 지자체가 실시하는 각종 사업에도 적용되어야 한다. 다음으로, 고용정책 전달체계를 개선해야 한다. 그동안 정부 또는 학계에서 제시하는 고용정책들이 지속적으로 반복 제안되는 이유는 전달체계의 미흡에 기인한다. 그리고 정책의 효율성을 높이는 측면에서 현장 모니터링(monitoring)이 강화되어야 한다. 마지막으로 거시·산업정책과 고용정책의 연계를 강화해야 한다. 그는 이어서 다양하게 진화하는 노동시장에 있어서 자영자, 청년, 비정규직, 여성 등 근로계층별로 정책방향이 구체화되어야 한다고 주장했다.

또한 비정규직 근로자들에 관련해서 ‘동일노동 동일임금’의 원칙 아래 사회보험 가입이나 임금 등의 처우에서 비정규직이 부당한 대우를 받지 않도록 노력해야 하며, 비정규직 사용연한을 현행 2년에서 4년으로 연장하여야 한다고 보았다. 그에 의하면, 비정규직을 4년간 고용하고서도 정규직으로 전환하지 않는 경우에는 사업주 측에 도덕적 해이가 있거나 아니면 비효율적 고용관계가 지속되고 있을 가능성이 높다. 4년으로 연장하였을 경우 비정규직과 관련된 대부분의 갈등이 해소될 것으로 기대된다.

4. 고도불황기의 복지정책 방향

고도불황기의 사회안전망은 노동, 복지, 의료 등으로 대별될 수 있다. 본 장에서는 앞장에서 논의된 노동정책방향에 이어서 복지와 의료 정책과제를 살펴보았다.

이상은(2009)은 고도불황기의 복지정책방향에 관하여 논하였다⁸⁾. 이를 위하여 그는 먼저 현재 고도불황기에 직면한 한국정부의 다양한 복지정책적 대응을 단기적 측면과 장기적·구조적 측면으로 나누어 분석하였다.

단기적 측면의 평가에서는 경제위기의 조속한 회복을 위한 정책의 효율성을 극대화하기 위하여 일반적으로 제시되고 있는 3T[적시성(Timely), 대상집중성(Targeted), 일시성(Temporary)]을 기준으로 한국정부의 대응을 평가하였다. 그에 의하면, 현재 정부에서 제시되고 있는 각종 복지정책적 대응의 대부분은 2009년도에 시행되도록 계획되어 있으며, 즉각적인 재정지출이 가능한 것이기에 적시성의 기준을 잘 충족시

8) 이상은, “고도불황기의 복지정책방향”, 한국사회보장학회, 2009.4

키고 있다고 보았다. 또한 거의 모든 정부의 현금지원정책은 최저생계비 이하의 절대 빈곤층 또는 차상위계층 미만으로 대상자가 제한되어 있으므로 대상집중성이 매우 높은 것으로 평가된다. 하지만 이와 같은 높은 대상집중성은 포괄적 사회보장체계가 갖추어져 있지 못하며 사회보장의 사각지대가 적지 않은 한국의 복지현실을 고려할 때, 경제위기로 인한 중산층과 서민층의 빈곤층으로의 유입을 예방하는데 한계를 드러낼 수밖에 없다. 일시성의 측면에서 보면, 경제위기에 대응한 정부의 복지정책들은 대부분 일회적이거나 최장 1년 이하의 한시적 사업들로서 이 기준을 잘 충족시키는 것으로 평가된다. 하지만, 이와 같이 지나치게 강조된 일회성 대응들은 한국사회의 미래 사회복지체계 구축에 전혀 이바지하지 못하는 한계를 갖는다.

구조적·장기적 측면에서 이상은은 사회보장체계의 자동안정장치로서의 기능수행을 강조하고 있다. 현재의 경제위기에 직면하여 1997년 외환위기에 비해 훨씬 침착한 국민적 대응이 가능한 것은 외환위기 시 구축되었던 고용보험의 확대와 국민기초생활보장제도의 도입으로 인한 사회보장제도의 자동안정장치 기능이 부분적으로나마 작동하고 있기 때문이다. OECD 평균의 절반에도 미치지 못하는 사회복지지출의 규모로 말미암아 한국의 사회보장체계는 경제위기 시에 유효수요를 창출하는 자동안정장치의 역할 수행에 한계가 있으며, 따라서 향후 사회보장체계의 확대를 통한 자동안정장치로서의 기능을 강화할 필요가 있다고 주장한다.⁹⁾

경제위기에 대응하는 정부의 사회복지 정책적 노력에 대한 이와 같은 평가를 바탕으로, 이상은은 고도의 경제불황기에 직면한 한국 복지정책의 방향을 제시한다. 특히, 현재의 경제위기 극복을 위한 한시적이면서도 동시에 미래 한국의 사회보장체계 구축에 공헌할 수 있는 전략적인 복지대책의 필요성을 강조한다. 그가 제시한 한시적이면서 전략적인 사회복지 대책은 다음과 같다. 저소득다.인들에 대한 한시적 기초노령연금 추가 급여 지급, 저소득층에 대한 지역밀착형 취업지원을 위한 한시적 인프라 구축, 근로장려세제의 한시적 자영자 확대, 저소득층에 대한 한시적 주거급여 실시, 한시적 사회보험료 부담 완화 및 급여 확대.

정형선(2009)은 경제위기하의 의료보장 측면의 사회안전망에 대하여 논하였다¹⁰⁾.

9) 사회복지지출의 확대를 통한 경기의 활성화에는 한계가 있을 수 있음. 그러나 유효수요의 확대를 위하여 금융위기라는 측면에서 저소득층의 금융경색을 풀어주는 노력은 필요함.

10) 정형선, “경제위기하의 의료보장정책”, 사회보장학회. 2009.4

그에 따르면, 경제 위기 상황이라고 해서 보건의료정책의 방향이 급격히 바뀔 수는 없으나 필요한 범위 내의 제도 개선을 모색할 필요는 있다. 1997년 말에 시작된 외환위기가 오히려 취약계층에 대한 사회안전망의 문제점을 보완하고 사회보장제도를 견고히 하는 계기가 되었듯이, 최근의 경제위기를 보건의료제도의 보완을 위한 계기로 삼아야 한다. 건강보험이나 의료급여는 항상 건강에 대한 위험의 발생에 대처하는 제도이므로 일시적인 대응보다는 상시적으로 위기 대처적인 운영을 할 필요가 있다고 주장한다. 저소득층에 있어서 건강이 부실해지면 생계에 영향을 미치거나 치료에 필요한 자금이 결핍되어 되면서 저소득층으로 전락하게 된다. 게다가 이로부터 탈출하는데 상당한 노력이 필요하게 된다. 결국 경제위기하에서 저소득층은 건강으로 인한 빈곤의 함정에 빠질 가능성이 높다.

국민건강보험의 낮은 보험료는 낮은 보장 수준을 가져오고 결국은 국민의 의료이용 부담을 가중시키는 악순환이 계속되고 있으며, 이러한 악순환의 고리를 끊기 위해서는 평소에 건강보험료를 적정수준으로 높일 필요가 있다고 보았다.

그에 따르면, 건강보험료의 인상이 의료공급자의 수입 증가로 직결되지 않게 하기 위해서는 진료비 지불방식이 개선되고, 급여기준이 합리화되어야 한다. 특히 최근 몇 년간 국민의료비의 증가가 예상외로 빠른 속도를 보이고 있는 것을 감안할 때, 의료비의 총량규모에 대한 조절기전도 검토를 시작해야 한다.

더불어, 간병비, 선택진료비, 상급병실비, 노인틀니비 등 가계 의료비 부담의 핵심에 해당하면서 그 규모가 방대한 비급여항목을 해결하기 위한 방안을 강구해야 한다.

2009년 의료급여 예산은 2008년에 비해 9.8% 축소된 3.4조원으로 책정되었다. 반면, 약 21만 여명의 차상위계층 의료급여 수급권자가 건강보험으로 자격 전환됨에 따라 의료사각지대가 늘어날 것으로 예상된다. 따라서 그는 경제위기 상황에서의 사회안전망 차원에서 이들 계층에 대한 응급대책의 필요성을 강조한다.

2008년 7월 현재 3개월 이상 건강보험료를 체납한 지역건강보험 세대가 늘고 있다. 이와 같은 지역건강보험 체납 세대에 대해서 정형선은 자격 심사를 거쳐 탕감 조치할 세대와 한시적 의료급여 수급권을 부여할 세대를 구분하고 이들이 공공보건 의료기관을 손쉽게 이용할 수 있도록 하는 방안을 강구해야 한다고 주장한다.

마지막으로 그는 세계보건기구(WHO)의 한국 의료제도보고서(2009)에 제시된 우

리나라 의료보험제도를 위한 정책방향을 인용하고 있다. 그 보고서에 따르면, 우선 한국의 의료제도는 건강보험제도의 지속가능한 재원확보방안을 마련해야 하며, 이를 위해 우선적으로 건강보험료율을 올려야 한다. 둘째, 적정 급여패키지를 통해 금전적 위험에 대한 보호를 강화하기 위하여 사전지불(pre-payment)에 의한 재원조달을 높일 필요가 있다. 셋째, 재원조달의 형평성을 높여야 한다. 구체적으로 직장간과 지역간의 피부양자의 개념을 통일시켜야 한다. 넷째, 자원의 효율적인 사용을 위해 지불보상방식을 최적화해야 한다. 이를 위해 전략적 구매(strategic purchasing)를 강화해야 하며, 공급자의 적정 배치를 위해 도시지역의 과잉 집중을 규제할 필요가 있다. 다섯째, 건강보험 급여패키지를 그하여 급여율을 높여야 한다. 따라서 현재의 높은 본인부담률을 낮추어 가구의 금전적 부담을 줄여야 한다.

5. 사회안전망: 앞으로의 과제들

금융위기가 시작된지 1년이 지났다. 각국의 적극적 공조와 경기부양정책으로 금융부분의 지표는 모두 정상화되었다고 본다. 예를 들면 환율, 주가, 외환보유액, 신용스프레드, 신용부도스왑(CDS) 프리미엄 등이다. 따라서 우리나라 뿐 아니라 거의 모든 국가들은 경제가 위기를 지났다고 보는 견해가 팽배하고 있다. 그리고 출구전략에 대한 논의도 시작되었다.

이러한 낙관적인 견해에도 불구하고 한편에서는 더블딥에 대한 우려가 나타나고 있다. 이는 사실상 실업율이나 기업들의 설비투자 등 실물 경제를 나타낼 수 있는 지표들이 개선되지 않고 있기 때문이다. 즉, 전년 대비 수출증가율은 마이너스일 뿐 아니라 수입도 마이너스 성장률이 지속되고 있다. 이에 따라 실업율은 낮아지고 있으나 고용율이 감소하고 있다. 설비투자의 감소는 기업들의 경제활동 의사가 없다는 것이다. 그리고 설비투자 없이 고용은 증가하지 않는다. 외국의 수입수요 증가가 실물경기의 정상화에 불가피한 것이지만 적어도 고용증가나 설비투자는 계속 이어져야 실물경기의 정상화가 가능하다고 본다. 그리고 글로벌 금융위기의 한 원인으로 본 세계적 불균형 (unbalance)의 문제도 각국이 아직 적극적이지 않다.

금융위기 이후 G20정상회의를 통하여 글로벌위기의 기회를 얻을 수 있었듯이, 9

월 24~25일에는 출구전략의 공조를 위하여 이들 국가가 다시 모였다. 이들은 금융 업계에 대한 감독, IMF나 세계은행 등의 구조개편 등이 집중적으로 논의했다. 이러한 논의들을 통하여 각국이 협조하지 않으면 각국은 별도로 재정적자나 물가상승 억제제를 위한 정책을 수행해야 한다. G20회의 등 국제적 공조를 통해서 각국이 협조할 경우 출구전략에 의한 비용을 줄이면서 금융위기의 재발 가능성을 상당히 감소시킬 수 있다고 본다.

비록 경기가 살아나서 실물경제가 다시 회복된다고 해도 글로벌 경기로 발생한 사회적 문제는 그대로 남는다. 예를 들면, 가계부채의 증가, 소득격차의 증가, 비정규직 비율의 증가 등이다. 이러한 문제들은 경제위기 이전으로 돌리는데 상당한 시일이 걸릴 것이다. 따라서, 경제위기가 다시 돌아온다면 이러한 문제가 발생하지 않도록 노력해야 하고, 설령 발생하더라도 제자리로 돌릴 수 있는 방안을 모색해야 한다. 그래야 사회가 안정되면서 경제도 정상적으로 운영되게 된다.

첫째는 거둬질 수 있는 불경기에 대비하여 사회안전망을 더욱 촘촘히 할 필요가 있다. 이는 매우 micor-micro 정책에 속하는 분야이다. 한계계층의 국민들이 무엇을 원하는지를 정확히 파악하고 추적함으로써 위기에 적극적으로 보호하는 시스템이 갖춰져야 한다.

둘째는 위기경보체계의 확립이 필요하다. 금번 글로벌 위기에 대한 경고는 이미 수년전에 있어 왔으나 우리는 이를 단순히 피해갈 수 있는 대상으로 생각하고 있었다. 그러나 글로벌화가 이미 진행된 세계경제에서 어떤 충격도 피해갈 수 없다는 것을 알게 되었다. 따라서 감독과 규제시스템을 재구축하고, 시장경제의 틀을 흔들지 않으면서 국민들의 생활이 흔들리지 않게 안도록 하는 정책 조율이 필요하다.

셋째, 복지와 금융간의 조화가 필요하다. 이익추구에 매달리는 고전주의적 자본주의 정신에 입각한 금융시스템으로서는 지속적인 성장을 할 수 없다는 것을 보았다. 서민들의 금융시스템이 흔들리면 결국 그동안 우리가 쌓아왔던 복지시스템도 무용지물이 된다. 최근 도입되고 있는 보금자리주택론, 미소금융, 대학학자금 융자, 사회적기업의 활성화 등은 비록 시행착오는 있을 지언정 앞으로 금융과 복지가 함께 공유해야 할 중요한 키워드가 될 것이다. 그리고 본 세미나의 결과는 이러한 문제들을 해결하기 위한 시스템을 마련하는데 단초가 될 수 있을 것으로 본다.

참고문헌

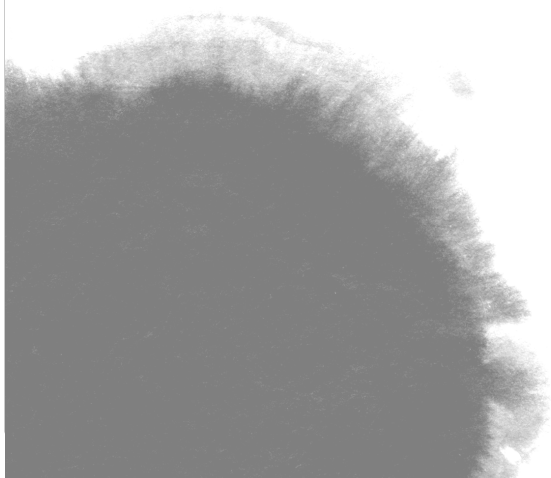
- 금재호, “고도불황기의 노동시장 정책과제: 근로집단별 대안” 사회보장학회, 2009.4.
- 유길상, “고도불황기 일자리 창출 및 고용정책방향” 한국사회보장학회, 2009.4.
- 이상은, “고도불황기의 복지정책방향”, 사회보장학회, 2009.4.
- 이현주, 김태완, “경제위기시 사회현상 진단과 사회안전망의 과제점검”, 사회보장학회 발표논문, 2009.4.
- 정형선, “경제위기하의 의료보장정책”, 사회보장학회. 2009.4.
- 허찬국, 안순권, 김창배, 『글로벌 금융위기의 파장과 대응방안』, 한국경제연구원, 2009.1.
- 매일경제, <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2009&no=118393>
- New York Times,
http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/subjects/c/credit_crisis/index.html?scp=1-spot&sq=credit%20crisis&st=cse

02

경제위기 시 사회현상 진단과 사회안전망의 과제 점검

이 현 주 (한국보건사회연구원 부연구위원)

김 태 완 (한국보건사회연구원 부연구위원)



II. 경제위기 시 사회현상 진단과 사회안전망의 과제 점검¹¹⁾

2008년 4/4분기부터 본격화된 경제위기에 대하여 해석과 우려가 분분하다. 심지어 이 시기를 무어라 명할지에 대해서조차 일관성이 있는 동의가 없는 듯하다. 이 글은 2008년 말 이후의 상황을 진단하고 이와 관련하여 사회안전망의 과제가 무엇인가를 점검하고 있다. 사회적으로 우려되는 양상들이 나타나고 있지만 아직 이를 수량적으로 분명하게 보여줄 자료를 얻기는 쉽지 않다. 이 글도 제한적 자료에 근거하여 현실진단을 시도하고 있다.

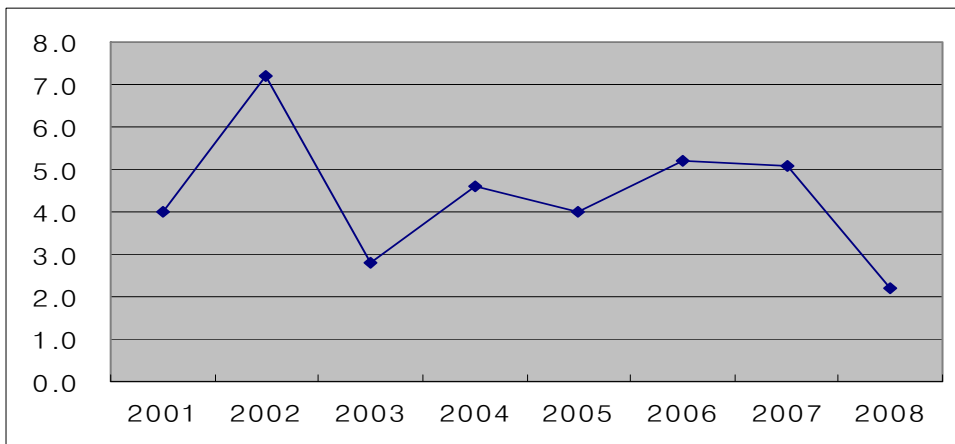
본 원고 중 현상을 진단하는 부분에서는 경제위기로 초래된 근로능력자의 소득감소, 특히 비임금, 영세자영자 등의 소득감소와 근로무능력자 집단의 이전소득의 감소, 그리고 기타 가정생활에서 경험하는 제반 문제들의 악화와 기존의 사회적 대응 기반을 다룬다. 최근 공통적으로 우려하는 핵심적 문제는 일자리의 부족, 취업불안정의 증가일 것이다. 취약인구집단의 어려움도 경제위기로 가중될 것이지만, 사회안전망이 완비되지 않은 사회에서 그 어려움의 원인도 근로능력자의 소득감소와 무관하지 않다. 하지만 일자리마련으로 해법을 찾을 수 있는 여건은 아니다. 문제의 근원과 다소 다른 지점에서 해법을 찾고 이를 일자리의 확대 및 안정화와 병행하여야만 한다. 불안정한 일자리로 인한 생활의 불안을 완화시킬 수 있는 여러 가지 안정장치가 마련되어야 하고, 특히 근로능력자도 지원받을 수 있는 현물과 서비스를 확대하여 위기 시 지출을 보전하도록 하여야 한다. 이 글은 이러한 논지를 뒷받침하기 위한 현상 진단을 초점으로 한다.

11) 2009 한국사회보장학회·국회 시장경제와사회안전망포럼 공동주최 정책세미나 자료집, 1-25.

1. 경제적 환경의 변화

최근 경제위기의 시작점은 아마 작년 후반부터 불거진 미국 금융위기일 것이다. 2008년 8월 리만브라더스의 파산과 AIG 씨티은행의 부실이 일어나면서 위기감이 본격화되었다. 미국의 서브 프라임 모기지 사태로부터 시작된 세계 금융위기는 점차 실물부문으로 그 영향이 확산되고 있다. 2008년 11월 발표된 OECD의 2009년도 경제성장률 전망치는 -0.3%이고, 미국 -0.9%, 일본 -0.1, 그리고 유로존 -0.5%였다. 그리고 최근 2009년 1월 발표된 UN의 2009년도 세계경제성장률 전망치는 -0.4%, 미국 -1.9%, 일본 -0.6%, 유로존 -1.5%도 더 비관적이다. 우리나라도 예외는 아니다. 2008년 11월까지만 하여도 2009년 경제성장률 전망치는 3% 대 수준이었다. 하지만 시간이 지나면서 정부는 그 전망치를 2%대로 조정한 바 있고 한국은행은 올 3월 2009년 성장률을 마이너스로 전망하고 있다. 주요 해외 투자은행(IB)들은 최대 -3%까지 2009년도 한국의 경제성장률 전망치를 대폭 하향 조정하기도 하였고 최근에는 그 보다 더 심각한 전망치들이 나오기도 한다.

[그림 II-1] 최근 경제성장률



자료: 한국은행

수준의 차이는 있지만 경제성장 전망은 대체로 악화되고 있고 그 주원인으로 내수부진과 세계경제의 침체로 인한 수출 감소를 거론한다. 실제로 우리나라의 GDP 성장률은 지난해 3분기 0.2%(전년동기대비 3.1%)에서 4분기 -5.1%(전년동기대비, -3.4%)로 급락했었다. 최근의 기타 여러 지표들은 이후의 경제사정이 더 악화되는 것은 아닌지에 대한 우려를 가중시킨다.

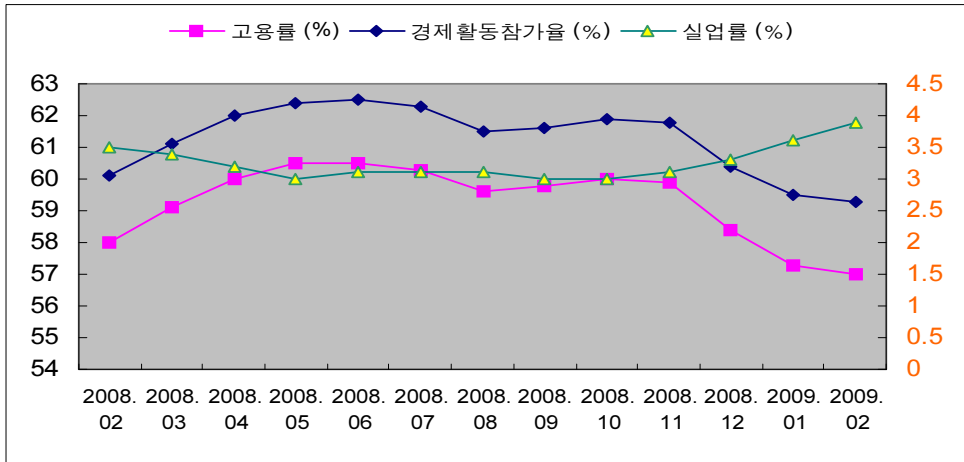
한국은행의 보고에 따르면 제조업 생산만 보더라도 계속 감소세이다. 2009년 1월 중 제조업 생산은 사상 최대폭의 감소를 보였다. 서비스업 생산도 부진함이 지속되어 2009년 2월 이전 3개월 연속 감소하였다. 업종별로 보면 영세성이 강한 도소매업, 숙박·음식점업 등의 감소가 상대적으로 두드러진다. 소비도 감소세를 지속하고 있다. 2009년 1월 중 소비재판매는 설 연휴 기간이 있었음에도 불구하고 자동차 등 내구재판매(-19.8%)가 크게 부진하여 5개월 연속 감소를 기록하였다. 생산과 소비에서 지속적인 부진을 보이고 있을 뿐 아니라 2009년에 들어서 최근으로 올수록 더 악화된 양상을 보이기도 한다.

〈표 II-1〉 서비스업 생산지수변화

	2007	2008							2009
	연간	연간	1월	1/4	2/4	3/4	4/4	12월	1월
서비스업 생산지수	6.8	3.5	7.8	6.7	4.8	3.2	-0.3	-1.0	-0.9
(S.A.,전기비)	-	-	0.5	0.6	0.4	0.5	-1.8	0.4	0.3
도·소매업	5.8	1.4	5.8	4.0	3.1	3.6	-4.6	-5.0	-2.0
운수업	6.6	4.4	7.9	8.1	8.2	4.3	-2.8	-2.4	-9.9
숙박 및 음식점업	2.2	0.7	2.5	3.6	0.6	1.7	-3.0	-5.8	-3.9
기타 공공, 수리 및 개인서비스업	0.1	-0.1	2.3	1.9	1.0	-1.4	-1.8	-3.5	-3.3

자료: 통계청 「산업활동동향」

[그림 11-2] 고용률 등의 변화



고용 및 근로활동과 관련된 지표들의 변화는 보다 심각하다. 이미 2008년 말부터 고용률과 경제활동인구비율은 감소하고, 반면 실업률이 높아지고 있다. 아래의 그림을 보면 2008년 말기부터 고용률이 감소하면서 이와 함께 경제활동인구비율도 감소하고 있다. 실업률도 2008년 말기부터 높아지고 있다. 물론 실업률의 증가폭은 그리 크지 않지만 구직활동을 포기한 비경제활동인구의 증가를 고려하면 실제 일자리를 얻지 못하여 실질적인 실업상태의 인구비율은 더 높은 것으로 추정된다.

아래의 표는 2009년 2월을 기준으로 2008년 동월과 비교하여 연령별로 경제활동이 얼마나 변화하였는지를 비교한 것이다. 전체적으로 경제활동참가율이 감소하였다. 연령별로 구분하여 변동률을 보면 청년층(15~39세)과 노년층(65세 이상)에서 경제활동참가율의 감소가 더 크다. 이 연령층에서 고용률의 감소폭도 가장 컸다. 즉 취업이 안 되고 그래서 구직도 포기하는 일반적 우려가 암시되는 대목이다. 실업률은 50~59세와 30~39세 사이에서 가장 높는데 이는 이 연령층의 일자리 상실의 증가하기도 하고, 젊은층이나 더 이상의 노령층보다 취업을 위한 구직 노력이 더 강하기 때문으로 해석된다.

〈표 11-2〉 연령별 경제활동상태 변화 비교(2009년 2월 기준)

(단위: 천명, %)

	계	15~29세	30~39	40~49	50~59	60~64	65-
15세이상 인구	39,900	9,814	8,217	8,390	6,256	2,089	5,134
경제활동 인구	23,611	4,263	6,028	6,585	4,377	1,064	1,294
취업자	22,742	3,915	5,811	6,429	4,270	1,043	1,275
실업자	869	349	217	156	107	22	19
비경제활동 인구	16,288	5,551	2,189	1,805	1,879	1,024	3,840
경제활동참가율 변화*	-1.33	-3.34	-1.48	-0.38	0.72	0.20	-4.91
실업률 변화*	12.12	17.14	24.14	0.00	26.32	-20.00	15.38
고용률 변화*	-1.72	-4.55	-2.35	-0.39	0.29	0.60	-4.98

주: * 2009년 2월 기준, 전년 동월 대비 변화율

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」

과거 1998년 외환위기 시기에도 위기 전후로 비경제활동인구의 비율이 약 2%p 정도 증가한 바 있다. 그런데 젊은층의 비경제활동인구비율이 증가한다는 것은 매우 심각한 현상이다. 통계청에 따르면 2009년 2월, 30대 취업자 수가 통계청이 ‘구직 기간 4주 기준’ 고용통계를 작성하기 시작한 1999년 6월 이후 가장 적었다. 2월의 30대 고용률은 지난해 같은 달보다 1.7%포인트나 떨어졌다. 이미 2008년 말 20대의 경제활동 참가율이 1996년 6월 통계 작성 이후 가장 낮았다. 일자리를 얻기 어려운 20대가 구직을 포기한 것을 단적으로 보여준다. 그리고 최근의 실업이 청년실업을 중심으로 증가하였을 가능성을 시사한다. ‘그냥 쉰다’는 20대 백수도 지난 2월 30만9천명에 이른 것으로 집계됐다. 이는 관련 통계 작성을 시작한 1999년 이후 가장 많은 수치다. 지난달 그냥 쉰 20대는 1년 전보다 21.1%나 증가해 전체 연령대 가운데 증가율이 가장 높았다.

이러한 상황에서 실업급여 신청자는 급증하고 있다. 노동부는 2009년 1월 실업급여 신규 신청자 수와 지급액이 1996년 7월 실업급여 지급 이후 가장 높았다고 밝혔다. 노동부에 따르면 1월 실업급여 신규 신청자는 12만8천 명으로 전달의 9만3천명에 비해 3만5천명(37.6%) 증가했다. 1월 실업급여 지급액도 2,761억 원으로 지난해 1월 2,190억 원, 12월 2,487억 원으로 각각 11%, 26.1% 증가한 것으로 나타났다. 1월 고용지원센터를 통한 구직신청 역시 229,743명으로 전월 210,072명

대비 19,671명(9.4%)이 증가했다.

실업급여를 신청할 수 있는 사람들은 그나마 좋은 조건에 있다고 할 수 있다. 고용보험에 가입하지 못한 상태의 사람들을 고려한다면 더 많은 수의 사람들이 최근 일자리를 잃었을 가능성이 높다. 특히 자영업자, 비정규직이 우선 일자리를 잃었을 가능성을 고려한다면 이러한 우려는 더욱 커진다. 영세자영업의 분포가 높은 서비스업 취업자의 비중은 접근이 가능한 통계청 자료로 2000년 이후만 보이도 증가하였다. 결국 2008년 제조업취업자가 17.3%인데 비하여 서비스업취업자는 75.4%에 이르렀다. 한편 1990년대 초부터 시작되어 외환위기 이후 가속화된 비용절감적 구조조정은 비정규직을 급격하게 증가시켰는데 정규직은 지속적으로 감소하여 2007년에는 64.1%에 이른다. 일자리의 불안정성이 높은, 그래서 위기 시 안전보장은 약하고 빈곤의 위험은 큰 집단의 규모가 얼마나 증가하였는지를 알 수 있다.

〈표 II-3〉 산업별 종사자 비율

(단위: %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
제조업취업자	20.3	19.8	19.1	19.0	19.0	18.5	18.0	17.6	17.3
서비스업취업자	69.0	70.2	71.5	72.1	72.8	73.5	74.2	75.0	75.4

자료: 통계청

〈표 II-4〉 고용상태 변화 추이

(단위: %)

	근로자 비중						
	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
정규직	73.2	72.6	67.4	63.0	63.4	64.5	64.1
비정규직	26.8	27.4	32.6	37.0	36.6	35.5	35.9

자료: 통계청

최근의 종사상지위별 취업자의 규모변화와 90년대 외환위기 당시의 그 것을 정리하면 <표 II-5>와 같다. 아래의 표에서 음영으로 처리된 부분은 전년 동월 대비 취업자의 수 감소가 상대적으로 큰 영역이다. 2009년 2월의 전체 취업자의 수를 2008년 동월과 비교하여 보면 그 감소폭이 매우 작다. 그러나 종사상 지위별 취업자의 수를 보면 이야기가 달라진다. 비임금근로자, 특히 고용원이 없는 자영업주의 규모

감소는 매우 크다. 반면, 임금근로자 중 상용직은 감소하기보다 다소 증가하여 이러한 감소가 덜 드러난 것으로 보인다. 임금근로자 중 임시직과 일용근로자의 규모감소는 역시 크다. 이러한 양상은 1997~8년의 외화위기 시기와는 매우 다른 것이다. 당시 취업자는 전체적으로 크게 감소하였고, 특히 상용직을 비롯한 임금근로자의 규모 감소가 컸다. 이번 위기에서는 과거와 달리 영세자영과 임시일용직의 규모감소가 크고 이는 취약한 상태의 취업자가 가장 크게 영향을 받고 있음을 의미한다. 즉, 이번 위기에서는 그 영향이 더욱 악성적이라고 해석된다.

〈표 II-5〉 종사자지위별 취업자 변화 비교

(단위: 천명, %)

	1996. 02	1997. 02	1998. 02	1999. 02	2006. 02	2007. 02	2008. 02	2009. 02
전체취업자	19,918	20,431 (2.58)	19,531 (-4.41)	18,873 (-3.37)	22,412	22,674 (1.17)	22,884 (0.93)	22,742 (-0.62)
비임금근로자	7,071	7,335 (3.73)	7,205 (-1.77)	7,028 (-2.46)	7,314	7,136 (-2.43)	7,048 (-1.23)	6,789 (-3.67)
자영업주	5,364	5,618 (4.74)	5,378 (-4.27)	5,390 (0.22)	5,993	5,848 (-2.42)	5,814 (-0.58)	5,558 (-4.40)
고용원이 있는 자영업자	1,574	1,594 (1.27)	1,417 (-11.10)	1,322 (-6.70)	1,623	1,569 (-3.33)	1,546 (-1.47)	1,466 (-5.17)
고용원이 없는 자영업자	3,790	4,024 (6.17)	3,961 (-1.57)	4,069 (2.73)	4,370	4,279 (-2.08)	4,268 (-0.26)	4,093 (-4.10)
무급가족종사자	1,707	1,718 (0.64)	1,827 (6.34)	1,638 (-10.34)	1,321	1,288 (-2.50)	1,235 (-4.11)	1,231 (-0.32)
임금근로자	12,847	13,095 (1.93)	12,325 (-5.88)	11,845 (-3.89)	15,098	15,539 (2.92)	15,836 (1.91)	15,953 (0.74)
상용근로자	7,476	7,442 (-0.45)	6,839 (-8.10)	6,104 (-10.75)	8,031	8,399 (4.58)	8,804 (4.82)	9,194 (4.43)
임시근로자	3,829	3,980 (3.94)	4,055 (-1.88)	4,005 (-1.23)	4,984	5,125 (2.83)	5,055 (-1.37)	4,862 (-3.82)
일용근로자	1,542	1,674 (8.56)	1,431 (-14.52)	1,736 (21.31)	2,083	2,015 (-3.26)	1,977 (-1.89)	1,897 (-4.05)

주: ()안은 전년 동월 대비 변동율. 음영처리된 부분은 상대적으로 취업자 규모감소가 큰 영역
자료: 통계청, 『경제활동인구조사』 원자료

지금까지는 job sharing으로 임금근로자의 추락을 막고 있으며 이러한 정책의 추진이 위와 같은 양상을 더 심화시켰을 것으로 판단된다. 하지만 위기가 계속된다면

일부 임금근로자의 실업도 불가피할 것이므로 위의 표에서 보이는 임금근로자의 규모감소도 더 커질 가능성이 있다. 여하튼 사회보험의 사각지대에 놓여있을 위험이 높은 영세 자영이 가장 타격이 큰 것은 매우 우려스러운 일이며 이번 위기에 대한 대응이나 또는 향후 미래의 경제위기에 대한 대응에서 사회보험이 갖는 실효성이 매우 낮을지도 모른다는 걱정을 하게된다. 역시 임시일용직도 이러한 면에서 크게 다르지 않으므로 전반적으로 사회안전망에 대한 새로운 대안을 고려할만하다.

1998년 외환위기를 앞두고 1997년, 다음해 경제성장전망치는 2~4%였다. 2008년의 2009년 경제성장 전망치와 매우 유사하다. 하지만 1998년 경제성장은 -6.9%였다. 그리고 1997년 4/4분기 성장은 -0.4%였다. 아직 우리는 2009년을 정확하게 전망하고 있다고 장담하기 어렵다. 최근의 경제 환경은 낙관적인 전망에 대한 회의를 더 강하게 한다. 지금까지 경제 환경의 변화를 요약하자면 회복의 기미는 아직 찾아볼 수 없고, 오히려 악화되는 경제위기의 여파를 더 강하게 받고 있다. 일자리는 줄고 실업 뿐 아니라 비경제활동으로 전환되는 사람들의 수가 증가하고 있다. 더욱이 이들 중 젊은 층의 구성이 높다. 고용보험에 가입하기 어려운 영세자영이나 또는 비정규직의 실직이 더 심할 것이라 추정되지만 이들의 규모는 정확하게 밝히지 못하고 있다.

2. 사회적 현상의 변화

가. 빈곤의 변화 추정

경제사정이 이렇다 보니 최근 정부는 약 28조에 이르는 사상 최대규모의 추가경정예산안을 확정하였다. 주로 저소득층의 생활안정과 경제 활성화, 고용창출을 위한 자금으로 활용된다. 이 정도의 추경은 GDP대비 38.5%에 이른다고 하니 지금 현황에 대한 정부의 판단도 시급성과 심각성을 인정하고 있다는 생각이다.

하지만 경제위기 시 초미의 관심사가 되는 빈곤규모나 심도의 변화를 확인할 방법은 별로 없다. 단지 2008년 4/4분기까지의 가구소득을 기초로 빈곤의 변화를 확인할 수 있을 뿐이다. 하지만 2008년 4/4분기의 빈곤규모나 심도에서는 급격한 악

화가 발견되지 않는다. 아래의 표에서 보는 바와 같이 2008년 상대빈곤율과 최저생계비 기준 빈곤율 모두 증가하였다고 결론내리기 어렵고, 2008년 4/4분기도 마찬가지이다.

빈곤갭의 경우도 2008년 4/4분기 3.9로 2007년 4/4분기의 3.8이나 2006년 4/4분기의 3.9보다 크게 악화되었다고 보기 어렵다. 지니계수(가계조사자료 분석, 1인가구와 농어가 제외)도 2008년 0.330으로 2006년의 0.328이나 2007년의 0.329보다 크게 증가하였다고 보기 어렵다.

〈표 II-6〉 빈곤율추이(경상소득, 전가구기준)

(단위: %)

		2003	2004	2005	2006	2007	2008
중위 40% 기준 빈곤율							
분기	1	10.0	10.1	11.5	11.3	11.5	11.5
	2	9.8	9.7	10.5	10.1	10.3	10.1
	3	10.5	10.7	10.6	11.2	10.5	10.0
	4	9.5	10.6	10.2	10.2	10.0	10.0
연간		9.9	10.3	10.8	10.8	10.5	10.4
최저생계비 기준 빈곤율							
분기	1	11.1	10.5	11.9	11.4	10.7	11.4
	2	10.0	9.0	10.4	9.6	9.8	9.9
	3	9.9	9.4	10.0	10.0	9.2	9.3
	4	8.9	9.4	9.7	9.0	9.1	9.5
연간		10.0	9.6	10.5	10.0	9.7	10.0

주: 1인가구, 농어촌지역 제외.

자료: 통계청, 『가계조사』, 원자료, 2008 · 김태완 외, 2008 빈곤통계연보, 2008.

그렇다면 세계경제위기의 영향을 받은 우리의 경제가 사회적 제 측면의 악화를 초래하지 않은 것일까? 빈곤의 규모를 증가시키거나 소득불평등을 악화시키지 않은 것일까? 그렇다고 보기는 너무 이르다. 아직 빈곤이나 소득불평등을 포함한 사회적 제 지표에까지 그 영향을 파급시키지 못한 것이라고 보는 것이 타당하다. 우리가 현재 접근할 수 있는 자료 중 가구소득을 조사한, 그리고 가장 최근의 시점을 기준으로 조사한 내용을 담고 있는 대표적 자료는 『가계조사』 원자료이다. 하지만 가계조

사자료도 2008년까지의 자료가 활용할 수 있는 가장 최신의 자료이다. 2008년 기준 원자료로는 아직 빈곤율이나 소득불평등에 대한 정확한 파악을 할 수 없다고 보는 것이 더 적절하다.

1997~1998년 외화위기 시기를 중심으로 경제지표가 가장 악화된 시기와 사회지표가 가장 악화된 시기를 비교하여 보면 일정한 시차가 있다. 경제성장률이나 환율, 그리고 실업율이 가장 악화되었던 시기는 1998년이지만 빈곤이나 소득분배지표가 가장 악화된 시기는 1999년이었다. 최악의 빈곤규모를 기록한 시점이 아니라도 빈곤율이 증가하기 시작한 시점은 위기가 발생한 1997년 말이 아니라 다음 해 1998년 초였다. 이러한 상황으로 미루어볼 때, 2008년까지의 상황을 조사한 자료로는 현황을 정확하게 이해하기 어렵다.

〈표 II-7〉 외화위기 전 후 경제지표와 사회지표의 변화시점 비교

(단위: %)

	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년
경제성장률	7.0	4.7	-6.9	9.5	8.5
원/미국달러	804.8	951.1	1398.9	1189.5	1130.6
실업율	2.0	2.6	7.0	6.3	4.4
지니(Gini)	0.285	0.278	0.295	0.302	0.294
소득5분위배율	4.34	4.23	4.78	4.89	4.67
상대빈곤율(중위50기준)	9.4	8.7	10.8	10.8	10.2
절대빈곤율 ¹⁾	4.6	4.0	7.8	8.6	7.0

주: 1) 동일비율 최저생계비 기준이란 계속년도(1988년, 1994년, 1999년, 2004년, 2007년)간 동일한 삶의 수준을 유지한다는 가정 하에 본 연구원이 최저생계비를 측정한 계속 년 가구원수별 최저생계비를 기준으로 비계속년도간의 빈곤선을 설정함.

결국 이러한 상황에서 경제위기가 초래한, 그리고 초래할 빈곤율이나 소득분배, 그리고 기타 사회적 여건의 변화를 파악할 수 있는 방법은 추정뿐이다. 최근 경제위기를 가정한 빈곤율 추정이 몇 차례 시도된 바 있다. 김미곤(2009)은 GDP성장률과 실업률을 일정한 수준으로 가정하고 이에 따른 최저생계비 기준 빈곤율을 추정한 바 있다.

김미곤이 2007년 가계조사자료를 활용하여 추정한 빈곤율은 12%에서 약 14.5%

에 이른다. 현재 실업율은 약 3.9%에 가깝고 2009년 GDP성장은 -2%까지 전망되기도 하므로-비교적 낙관적이라는 비판이 있지만, 이를 고려하면 최저생계비를 기준으로 한 빈곤율은 약 14%에 이를 가능성이 있다는 것이다. 만약 2010년 경제성장률이 -2%일 경우 절대빈곤율은 약 14.20%로 추정되므로 2007년 빈곤율 10.8%에 비하여 빈곤율은 3.4%p, 31.5% 증가한다고 추정된다.

한편 2008년 말, 이현주·강신욱은 외환위기와 유사한 위기를 경험한다고 가정하고 가구빈곤율을 추정한 바 있다. 1997년과 1998년 사이에 나타난 가구소득의 변화를 동일하게 겪는다고 가정하고 미시추정을 시도한 것이다. 복지패널자료를 활용하여 외환위기 시(1997년과 1998년 사이) 각 소득분위별 시장소득의 변화폭과, 2003~2006년 사이 종사상 지위별 상대소득을 반영하여 시뮬레이션한 결과, 최저생계비 기준 빈곤가구율은 2006년 기준 18.5%에서 위기 가정 시 약 31.0%로 12.5%p 증가하였다. 빈곤가구율이 거의 67.6% 증가하는 것으로 추정되었다. 실제 1997년 경상소득을 활용한 동일비율 최저생계비 기준 빈곤가구율(도시근로자가구자료)은 3.8%였으나 1998년에는 7.4%로 증가한 바 있다. 100%에 가까운 증가였다. 당사의 변화와 비교하여 본다면 불가능한 추정도 아닐 듯하다.

〈표 II-8〉 2009년 빈곤율 시뮬레이션

(단위: %)

기본 가정		
GDP성장률	실업률 ¹⁾	절대빈곤율
3	3.50	12.24
2	3.70	12.63
1	3.80	12.99
0	3.95	13.36
-1	4.10	13.73
-2	4.25	14.11
-3	4.40	14.48

주: 1) 구직기간 4주 기준

2) 농어가 제외 전가구

자료: 통계청, 『가계조사』 원자료 2006년 활용, 김마곤, 2009: 53

〈표 II-9〉 경기침체에 따른 빈곤가구 및 사각지대 추정(시장소득, 가구 기준)

(단위: %)

	빈곤층(A)	기초보장수급+ 고용보험 가입(B)	사각지대 (C=A-B)
2006년	18.5	6.0	12.5
경제위기가정	31.0	6.9	24.1

자료: 한국보건사회연구원, 『복지패널』 2차년도 자료 활용. 이현주·강신욱, 2008: 57.

나. 빈곤의 구성변화

경제위기를 겪으면서 우려되는 부분은 단순히 빈곤의 규모가 증가한다는 것만은 아니다. 빈곤의 성격이 변화된다는 점에 더 크게 유의하여야 한다. 대표적으로 누가 빈곤해지는가에 대하여 검토하여야 한다. 경제위기를 경험하고 난 후 보여지는 가장 두드러지는 특징은 안정성이 떨어지는 근로자와 젊은 연령의 근로자 중 빈곤층이 증가한다는 점이다.

25~54세 가구주 가구의 2008년 분기별 소득과 지출의 변화를 2006, 2007년과 비교하여 보면 근로소득의 경우 임금 및 비임금근로자 모두 증가한 것으로 나타났으며 심지어 4/4분기의 근로소득도 증가하였다. 사업소득은 2008년 다소 달라 비임금 근로자의 경우에는 지속적으로 증가하고 있는(914천원 → 939천원 → 963천원) 반면에 임금근로자의 사업소득은 계속해 감소하고 있는 것을 볼 수 있다(65천원 → 63천원 → 58천원). 하지만 4/4분기의 경우 임금근로자와 비임금근로자 모두 전년 동월대비 사업소득의 감소를 보이고 있다. 하지만 전체적으로 1차소득 등 소득은 증가하고 있다.

〈표 II-10〉 소득원천별 및 지출수준(25~65세 미만)

(단위: 천원)

임금 근로자	2006					2007					2008				
	1분기	2분기	3분기	4분기		1분기	2분기	3분기	4분기		1분기	2분기	3분기	4분기	
근로소득	1,631	1,577	1,579	1,671	1,700	1,751	1,755	1,678	1,802	1,768	1,822	1,846	1,754	1,882	1,808
사업소득	65	65	64	63	66	63	63	59	66	62	58	59	61	60	54
재산소득	21	19	19	21	23	21	32	29	31	30	20	30	29	31	30
이전소득	68	66	71	65	70	75	73	68	77	81	81	72	81	87	84
1차소득	1,716	1,662	1,662	1,754	1,789	1,834	1,842	1,757	1,887	1,851	1,901	1,925	1,834	1,963	1,882
경상소득	1,784	1,728	1,733	1,819	1,860	1,909	1,915	1,825	1,964	1,932	1,982	1,997	1,915	2,050	1,965
비임금 근로자	2006					2007					2008				
	1분기	2분기	3분기	4분기		1분기	2분기	3분기	4분기		1분기	2분기	3분기	4분기	
근로소득	349	348	345	359	343	373	355	359	394	385	403	390	390	417	414
사업소득	914	893	922	911	932	939	901	939	942	972	963	944	977	966	967
재산소득	43	40	45	44	43	46	39	46	47	49	43	49	48	50	50
이전소득	160	150	158	163	172	168	173	164	172	165	185	170	171	195	207
1차소득	1,306	1,282	1,312	1,315	1,318	1,357	1,298	1,346	1,383	1,405	1,409	1,379	1,408	1,426	1,426
경상소득	1,466	1,432	1,470	1,478	1,490	1,526	1,471	1,509	1,554	1,570	1,595	1,549	1,579	1,620	1,633

주: 1) 이전지출은 송금과 보조금의 합계임.

자료: 통계청, 「전국가계조사」 원자료, 각년도.

하지만 2008년 4/4분기 저소득층의 소득은 감소하고 있다. 소득 1분위의 임금근로자의 경우 2007년 4/4분기 대비 2008년 4/4의 근로소득은 3.58%감소하였다. 비임금근로자의 사업소득 감소는 더 커서 2007년 4/4분기 대비 2008년 4/4분기에는 7.36%감소하였다. 결과적으로 비임금근로자 가구의 1차소득 감소율이 8.28%로 임금근로자의 1차소득 감소율 3.68%보다 더 컸다. 즉 비임금근로자의 빈곤화위험이 더 큰 것으로 보인다.

〈표 II-11〉 소득원천별 및 지출수준(1분위)

(단위: 천원)

임금 근로자	2006					2007					2008				
	1분기	2분기	3분기	4분기		1분기	2분기	3분기	4분기		1분기	2분기	3분기	4분기	
근로소득	475	446	474	472	518	503	480	495	511	531	503	472	503	518	512
사업소득	7	7	6	5	9	7	7	5	8	7	6	4	4	6	8
재산소득	4	4	4	4	4	6	12	16	14	14	4	11	14	10	14
이전소득	60	48	68	62	60	68	58	67	73	75	84	72	86	93	88
1차소득	486	457	485	480	532	516	492	506	525	544	513	481	512	526	524
경상소득	545	505	553	543	591	584	550	573	598	618	596	554	597	620	612
가처분소득	515	478	522	509	560	553	521	544	561	588	565	526	566	584	579
비임금 근로자	2006					2007					2008				
	1분기	2분기	3분기	4분기		1분기	2분기	3분기	4분기		1분기	2분기	3분기	4분기	
근로소득	56	51	60	56	55	57	49	55	60	64	56	51	55	54	58
사업소득	162	152	166	166	163	161	147	166	167	163	148	143	152	159	151
재산소득	27	22	27	28	34	29	28	29	29	27	23	23	26	29	29
이전소득	173	159	175	171	190	192	186	189	195	196	221	202	220	231	230
1차소득	245	226	253	250	252	247	226	251	255	255	227	215	229	235	234
경상소득	418	384	428	421	442	438	412	440	449	451	447	417	448	466	464
가처분소득	386	358	398	379	412	406	384	410	404	424	415	390	420	418	434

자료: 통계청, 「전국가계조사」 원자료, 각년도.

소득 및 지출을 기준으로 1분위와 5분위의 지난 3년간의 변화를 살펴보면 1차소득을 기준으로 1분위의 경우에는 소득이 지속적으로 감소하고 있음을 볼 수 있다(212천원→207천원→183천원). 반면에 5분위에 속한 경우 1분위와 달리 소득이 증가하고 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 현상은 경상소득과 가처분소득의 경우에도 비슷한 양상을 보이고 있다. 분기별로 분석해도 1분위에 속한 가구들의 소득은 2007년대비 2008년의 4분기 소득이 그 종류에 상관없이 낮아지고 있는 것으로 나타났다. 5분위에 속한 경우에는 역시 소득은 증가하고 있음을 알 수 있다. 지출과 비교 시 지출은 1분위, 5분위 모두 증가하고 있는 것으로 나타났다. 1분위에 속한 사람들의 경우 소득은 감소하고 지출은 증가하고 있으며, 반면에 5분위에 속한 사람들은 소득과 지출이 모두 증가하고 있어 상반된 양상을 보이고 있다. 경제위기의 영향으로 저소득가구의 경우 적자가구일 가능성이 높아진 반면에, 분위가 높아질수록 그 가능성이 적어지고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 II-12〉 소득 및 지출원천별 수준

(단위: 천원)

1분위	2006					2007					2008				
	1분기	2분기	3분기	4분기		1분기	2분기	3분기	4분기		1분기	2분기	3분기	4분기	
근로소득	202	190	212	196	214	211	188	209	220	229	206	184	203	214	215
사업소득	108	101	107	111	110	108	102	110	111	108	100	99	103	106	102
재산소득	19	16	19	20	24	21	26	27	26	25	17	21	24	26	26
이전소득	134	120	136	135	145	149	145	146	151	153	175	161	175	184	181
1차소득	329	307	338	327	348	339	312	340	351	357	323	299	323	335	334
경상소득	463	426	474	462	493	488	457	487	502	510	497	460	498	519	515
가처분소득	431	400	444	423	463	456	428	456	460	482	465	433	468	476	484
가계지출	752	801	715	715	780	784	806	758	791	781	804	832	770	815	804
5분위	2006					2007					2008				
	1분기	2분기	3분기	4분기		1분기	2분기	3분기	4분기		1분기	2분기	3분기	4분기	
근로소득	2,253	2,206	2,123	2,318	2,378	2,471	2,500	2,283	2,594	2,497	2,618	2,700	2,457	2,712	2,601
사업소득	609	616	624	591	601	598	576	626	591	608	586	578	597	582	584
재산소득	90	73	88	94	103	94	65	67	66	63	88	67	67	65	60
이전소득	204	203	213	201	191	189	223	167	189	179	205	175	197	227	224
1차소득	2,951	2,895	2,834	3,003	3,082	3,164	3,178	3,007	3,270	3,198	3,292	3,376	3,146	3,379	3,262
경상소득	3,155	3,097	3,047	3,204	3,273	3,353	3,401	3,173	3,459	3,378	3,497	3,551	3,343	3,605	3,486
가처분소득	2,870	2,845	2,762	2,897	2,973	3,032	3,107	2,866	3,109	3,048	3,162	3,226	3,029	3,234	3,156
가계지출	2,281	2,319	2,168	2,305	2,302	2,409	2,525	2,259	2,445	2,394	2,458	2,643	2,306	2,531	2,344

주: 분위는 경상소득 기준임

자료: 통계청, 「전국가계조사」 원자료, 각년도.

경제적 압박은 이전지출의 감소로 이어져 노인이나 기타 취약인구집단에 대한 사적이전소득을 줄이게 된다. 이러한 경로는 취약인구집단의 빈곤율을 높이는데 기여하였다고 판단된다. 가계조사 자료를 분석한 결과 임금근로자 가구나 비임금근로자 가구 모두 지출 중 이전지출은 전반적으로 명목상의 감소 또는 실질적 감소의 경향을 보였다. 하지만 그 경향이 뚜렷한 것은 아니고 특히 2008년 4/4분기에 두드러지게 감소하는 것도 아니다. 저소득계층만을 구분하여 분석하여도 2008년 4/4분기까지는 이전지출의 뚜렷한 감소를 확인하기 어렵다.

하지만 1998년 외환위기 당시 저소득노인의 사적이전 소득의 감소폭은 컸다. 물론 전체적으로 노인의 사적이전소득 변화가 다소 불안정한 모습을 보이지만 적어도 저소득 노인가구에서 사적이전소득의 감소폭은 컸고 이러한 소득변화가 노인빈곤율 변화에 영향을 주었을 것이라는 추정은 가능하다.

〈표 II-13〉 이전지출의 변화(25~65세 미만 가구주가구)

(단위: 천원)

	2006					2007					2008				
	1분기	2분기	3분기	4분기		1분기	2분기	3분기	4분기		1분기	2분기	3분기	4분기	
임금근로자	71	81	58	79	66	69	81	61	71	63	76	91	61	91	61
비임금근로자	71	76	61	69	80	77	84	67	83	72	84	98	69	99	70

주: 이전지출은 송금과 보조금의 합계임.

자료: 통계청, 「도시가계조사」, 원자료.

〈표 II-14〉 분위별 소득증가율(1997~1998)

(단위: %)

분 위	노인		비노인		전체	
	일차소득	사적이전	일차소득	사적이전	일차소득	사적이전
1분위	-14.4	-74.0	-26.1	-58.9	-25.6	-60.0
2분위	-18.6	-15.6	-16.6	-26.5	-16.7	-23.8
전체	-30.6	-46.2	-12.3	-33.1	-12.5	-33.6

자료: 통계청, 「도시가계조사」 원자료. 이현주·강신욱, 2008: 53.

고용상태의 변화 및 이로 인한 소득의 격차는 빈곤층의 구성에도 변화를 가져온다. 경제위기 시 소득불평등이 악화되고 빈곤의 규모가 증가한다는 변화 뿐 아니라 빈곤층의 구성이 달라진다는 사실에 유의하여야 한다. 가장 중요한 변화는 근로능력자의 빈곤이 증가한다는 것이다. 가구주 연령별로 절대빈곤율 변화를 살펴보면, 가구주 연령이 25세 미만인 경우는 2006년과 비교해 빈곤율이 18.6%에서 22.2%로 증가하였지만, 2007년과 비교해서는 감소한 것으로 나타났다. 분기별 변화에 있어서도 2007년의 절대빈곤율이 좀 더 높은 것으로 분석되고 있다. 25~65세 미만의 근로연령계층을 대상으로 절대빈곤율의 변화를 분석하면, 2006년이 8.4%로 가장 높았으며, 2007년에는 7.7% 2008년에는 7.8%로 나타나고 있다. 2006년과 비교해 빈곤율이 감소하였지만 2008년 들어 다시 빈곤율이 소폭 증가한 것으로 볼 수 있다. 분기별로는 4분기를 기준으로 2006년에서 2008년까지 7.3% → 6.8% → 7.4%로 빈곤율이 다시 증가한 것으로 나타났다. 65세 이상 고령계층의 경우에는 2006년과 2007년에 비해 2008년의 절대빈곤율이 낮지만 조금은 높아진 것으로 나타났다. 25세 이상의 가구주 가구 모두 빈곤율이 증가하지만 증가율로 보면 2007년 4/4분

기 대비 2008년 4/4분기 25~65세 가구주 가구의 빈곤율이 8.82%증가한 반면 65세 이상 가구주 가구의 빈곤율은 1.6%정도 증가하였을 뿐이다.

〈표 II-15〉 가구주 연령별 절대빈곤율 수준(경상소득)

(단위: %)

구분	25세 미만	25~65세 미만	65세 이상	전체
2006	18.6	8.4	37.9	11.1
1분기	14.6	9.8	39.9	12.4
2분기	19.2	8.0	37.2	10.7
3분기	18.9	8.3	39.0	11.2
4분기	23.3	7.3	35.6	10.1
2007	24.7	7.7	37.1	10.8
1분기	20.7	8.8	39.7	11.9
2분기	23.9	7.8	37.5	10.9
3분기	25.7	7.4	34.2	10.3
4분기	28.8	6.8	37.2	10.3
2008	22.2	7.8	38.9	11.4
1분기	25.5	8.9	42.2	12.8
2분기	20.1	7.6	39.1	11.3
3분기	20.1	7.2	36.6	10.7
4분기	23.5	7.4	37.8	10.9

자료: 통계청, 「전국가계조사」 원자료, 각년도.

1997~8년 외환위기 시기를 회상하여 본다면 그 시기에도 근로능력자의 소득감소를 보다 쉽게 확인하여 볼 수 있다. 외환위기 전후 가구주의 연령별로 빈곤율 변화를 살펴보면 노인가구의 빈곤율이 큰 폭으로 증가했음을 알 수 있다. 65세 이상 가구의 빈곤율은 1996년 29.7%에서 2000년에는 40%로 증가하여 10%p가 넘는 빈곤증가를 보인다. 그리고 근로를 가장 활발하게 할 25~64세까지의 가구주 가구의 빈곤율은 2.25%에서 6.25%로 4%p 증가하였다. 증가율로 보면 노인가구는 35%로 크게 증가하였지만 근로연령층 가구주 가구는 177%나 증가하였다. 증가한 절대적 비율은 노인가구주 가구에서 더 크게 증가하였지만 증가율은 근로활동이 활발할 것으로 예상되는 연령층에서 더 크게 증가하였다.

〈표 II-16〉 전국가구 절대빈곤율 변화(가구주 연령대별)

(단위: %)

	25세 미만	25~65세 미만	65세 이상	전체
1996	5.35	2.25	29.73	4.09
2000	4.36	6.25	40.14	9.56
증가율	-18.5	177.8	35.0	133.7

자료: 통계청, 「가구소비실태조사」 원자료. 이현주·장신옥, 2008: 38의 수정보완

다. 기타의 변화

경제적 위기가 단순히 가구의 경제적 환경에 한하여 영향을 주는 것은 아니다. 가족관계와 건강, 의식에 이르기까지 경제위기는 여러 측면으로 각 가정에 악영향을 준다. 최근의 경제위기도 예외는 아닐 것이다. 그런데 문제는 이 것 역시 확인이 어렵다. 지금 제공되는 각종 관련 자료는 거의 모두 2007년까지의 현황을 다룬다. 결국 이 부분의 변화에 대한 논의는 외환위기 당시의 변화를 회기하면서 짐작하는 것으로 대체한다.

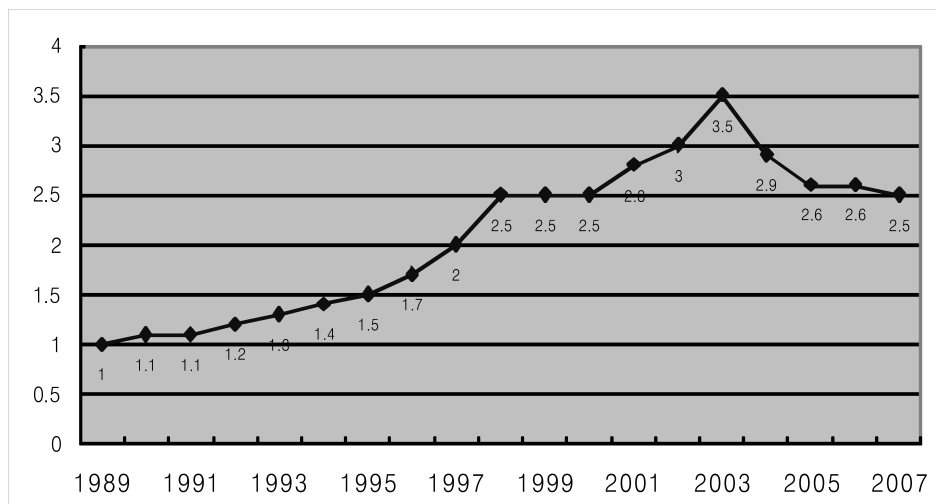
이성용(2006)은 외환위기로 결혼을 미루는 경향이 강화되었고 출산율이 낮아졌다고 분석한 바 있다. 그리고 기타의 연구에서도 경제위기가 가족관계의 갈등을 심화시키고 이혼이나 기타 이와 관련된 문제들을 낳는 것으로 분석되었다. 일반적으로 실업과 경제적 어려움은 부부관계에 부정적인 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 이혼을 집계도 지금으로서는 최근의 현황을 파악할 수 없는 상태인데 2008년 6월부터 시작된 이혼협의절차 변경의 영향도 통제하기 어려워 당분간 이혼에 미친 경제위기의 영향력을 정확하게 파악하기는 쉽지 않겠다.

서울 여성의 전화 집계에 의하면 1998년 1/4분기 전체 상담 1730건 중 구타 상담이 31%에 달하고 이 중 20%는 외환위기로 인하여 더 심해진 경우이다(중앙일보, 98. 04. 27, 백진아, 2001: 35에서 재인용). 경제위기 이후 이혼도 크게 증가하여 서울가정법원에 따르면 1998년 9월까지의 협의이혼 건수는 전년도 같은 기간 7만5백75건보다 34.4% 늘어난 9만 4천 8백 98건에 이르며 협의이혼 신청건수도 크게 증가하였다. 경제적인 요인으로 인한 이혼이 전체 이혼의 50% 정도를 차지함으로써 사회경제적 위기가 가정에 부정적 영향을 주었음을 확인할 수 있었다(백진아, 2001:

35에서 재인용). 아래의 그림을 보면 외환위기 이후 이혼율이 급증하고, 2003년 카드 대란 시기에 다시한번 이혼율이 높아지는 것으로 알 수 있다.

당시 보건복지부 통계에 따르면 1998년 상반기의 요보호아동이 6,353명에 이르며 주된 원인은 생활고로 인한 가족해체였다. 또한 외환위기로 인한 경제적 어려움은 아동학대를 증가시켰는데, 대개 소득변화가 가족생활의 변화를 초래하고 이러한 가족생활의 변화가 아동학대로 이어졌다. 이현주·박소영(2000)의 연구에 따르면 가족생활 변화 변수인 부부갈등, 자녀의 학업성적, 자녀의 비행, 부모갈등 중 부부갈등과 자녀의 비행이 아동학대에 유의미한 영향을 미치는 변수인 것으로 나타났다. 한편 경제적 상황변화는 가족생활 변화에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 경제위기 이후 소득의 변화가 가족생활의 변화를 일으키고 이러한 가족생활의 변화가 아동학대에 영향을 미친다고 설명할 수 있다.

[그림 II-3] 조이혼율의 변화



주: 조이혼율= (해당연도에 발생한 총이혼건수/해당연도연앙인구)*1000

조이혼율이란 1년간 발생한 총 이혼건수를 당해연도의 주민등록에 의한 연앙인구로 나눈 수치를 1000분비로 나타낸 것.

연앙(추계)인구(Mid-year estimated population) : 인구주택총조사에 나타난 인구의 중복 및 누락 등을 보완하고, 래 인구 동태율(출생, 사망, 이민 등)을 감안하여 추계한 매년 7/1 현재시점 인구

자료: 통계청

보건의료 분야에서도 저소득층일수록 경제위기의 타격을 크게 받는 것으로 나타났다. 김혜련 외(2004)의 연구에 의하면, 1998년 65세 이상 남자 노인의 연령보정 만성질환 유병률은 소득계층 1분위 84.7%, 2~5분위 83.4%로서 그 차이가 약 1.3% 포인트에 불과하였다. 그러나 2001년에는 1분위 86.1%, 2~5분위 79.4%로서 그 차이가 약 6.7% 포인트로 확대되었다. 김혜련은 1997년 말에 발생한 경제위기의 효과가 시간이 경과하면서 계층 간 건강격차로 이어지고 있다고 해석한 바 있다.

〈표 II-17〉 소득계층별 연령보정 만성질환 유병률(65세 이상)

(단위: %)

구 분	2001년		1998년	
	남자	여자	남자	여자
1분위	86.1	93.0	84.7	93.4
2~5분위	79.4	89.5	83.4	89.9

자료: 김혜련 외, 2004.

앞서 언급한 바와 같이 2008년 4/4분기 자료로는 아직 지출의 극단적 변화를 보기 어렵다. 하지만 위기가 심화되면 얼마든지 건강하지 못한 소비의 변화가 나타날 수 있음을 우리는 과거 경험으로 알 수 있다. 정진성의 연구(2001: 108)에 따르면 서민층은 경제위기 이후 대개 생활비를 대폭 줄였는데 저축을 줄이고(57.0%), 문화활동과 식비를 축소하였으며(49.7%, 47.7%), 그리고 일반적으로 가장 중요하게 여기는 사교육비를 감소시키는(22.5%) 변화를 보였다. 심지어 병원비 부담을 줄이거나(28.6%) 학업을 중단한 사례(3.7%)도 있었다. 극단적으로는 가족이 분산 기거한 경우(2.8%)나 임신중절을 시행한 사례(1.3%)도 있었다. 물론 해당 설문조사가 전 가구의 경험을 얼마나 대변하는지에 대해서는 의의가 있을 수 있겠지만 전반적으로 경제위기가 다양한 측면에서 각 가정에 악영향을 준다는 점을 분명하게 하는 데 있어서는 부족하지 않다.

경제위기는 사회전반적인 상황에도 영향을 주는데 대표적으로 중산층을 감소시켰고 사회적 통합을 저해한다. 외환위기 이후 현대경제연구원(2008)의 연구에 의하면 외환위기로 ‘중산층 환상’이 무너졌다고 한다. 1998년에는 조사에서 전 조사대상 가

구의 20%가 외환위기로 중산층에서 밀려났다고 응답하였단다. 1998년 스스로를 중산층으로 인식한 가구는 34.8%로 97년 조사의 60%와 대조된다. 외환위기로 인한 실업과 실질임금하락이 가장 큰 영향을 준 것으로 분석되었다.

전반적으로 아직은 사회적 현상을 정확하게 파악할만한 시기가 되지 않았다. 두 가지 점에서 그러하다. 하나는 아직 각종 사회적 지표의 변화를 초래할만한 시기가 아닌 듯 하다. 또 다른 측면에서 만약 실제 사회적 현상의 변화가 나타났다 하여도 이를 입증할만한 자료가 아직 생산배급되지 않았다. 하지만 아직 보지 못한 것을 없다고 간주하는 것은 어리석은 일이다. 특히 많은 측면에서 유사한 과거의 경험을 갖고 있는 우리로서는 보지 못한 것, 보이지 않는 것에 대한 존재를 인정하고 미리 준비하는 자세를 갖추어야 할 것이다. 그리고 가능하다면 가장 악조건의 상황을 포함하는 여러 조건의 상황을 전제로 대책을 논의하는 것이 바람직하다.

3. 출발점과 변화의 비교: 과거와 무엇이 달라졌나?

지금의 현황을 제대로 이해하자면 과거 외환위기 시기와 무엇이 달라진 것인지를 파악하는 것도 중요하다. 1997년의 상황과 지금은 많은 부분, 특히 사회안전망의 여건이 달라졌고, 한편 아직도 여전히 취약한 부분이 남겨져 있어서 무엇이 우리에게 과제로 남겨진 것인지를 알자면 이러한 수고가 필요하다.

1997~8년 지나 몇 년 만에 많은 경제지표들이 회복을 하였다. 당시로는 약 2년 만에 위기를 탈출한 것으로 평가하기도 하였다. 전체적으로 3~7년 사이 국가의 신용등급이나 금융기관의 자기부채비율, 기업의 재무건전성, 실업률 등이 회복한 듯하였다. 하지만 빈곤율이나 소득불평등, 소득격차, 그리고 중산층의 비중 등 사회적 지표들은 쉽게 회복되지 않았고 고용불안정의 심화, 근로빈곤 등 일부는 악화의 방향을 유지하기도 하였다. 고용과 소득분배에 미친 악영향은 오래도록 유지되는 것으로 나타났다. 1990년대 외환위기의 극복과정의 이러한 경험은 이후로 반복될 가능성이 높다.

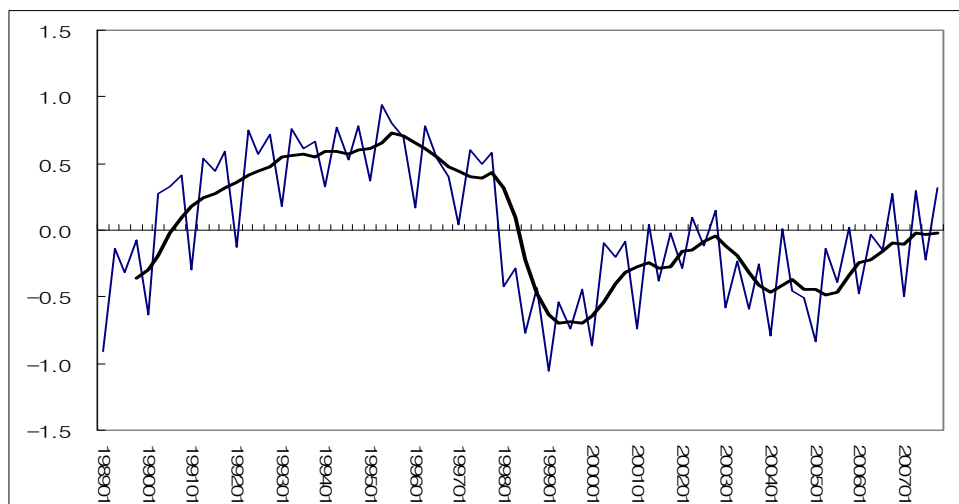
물론 과거 외환위기의 시기와 최근의 위기가 다른 점도 있다. 최근의 경제위기는 L자의 변동을 보여줄 것이라고 관망하는 경향이 있다. V자의 변동과 달리 천천히

시작하고 길게 유지된다는 것이다. 이 밖에 외환위기 이후 우리나라 경기변동의 특징은 ‘순환주기의 단기화’와 ‘순환진폭의 축소’로 전망되기도 한다. 종합하면 영향이 오래가고 빠른 시간 안에 또 다시 위험한 변동을 경험할 수도 있다는 것이다. 이러한 면에서 보자면 임시의 제도적 구상으로 최근의 경제위기를 막기에는 적절하지 않을지도 모른다는 생각이다. 10년 전의 경제위기로 인한 문제들이 완전하게 회복되지 않았고 세계화의 심화로 위기를 극복하기 위한 여건은 더 열악해진 듯하다.

이에 더하여 과거보다 사회적 통합을 저해하는 요소들은 악화되었고 그로 인한 단결력은 약해지고 사회적 갈등이 강화된 것으로 판단된다. 앞에서 이미 언급한 바와 같이 외환위기 이후 우리나라의 계층격차는 더 커졌으며 이 밖에도 사회적 갈등의 위험이 감지되는 조건들이 적지 않다. 노대명 외(2009)의 연구에 따르면 소득분배, 교육 등 핵심적인 영역의 지수들을 종합한 최근의 사회통합의 수준이 과거 외환위기 전보다 열악한 것으로 나타났다.

전체적으로 과거의 위기보다 전반적 상황은 좋지 못하다고 하겠다. 한 가지 사회보장의 견고함은 긍정적인 방향으로 변화되었다. 외환위기가 우리나라 사회안전망의 강화에 계기가 되었던 것이다. 경제적 위기가 사회안전망 강화의 계기가 된 경험은 다른 사회에서도 여러 번 있었다. 아래의 표는 외환위기 이후 우리나라 사회복지정책의 변화를 정리한 것이다. 2003년을 계기로 성격이 다소 변화되기는 하지만 전체적으로 확충과 보완, 제도의 신설이 대세이다. 외환위기 이후 변화된 사회보장제도를 크게 정리하면 사회보험의 확대, 공공부조제도의 구축, 노인, 아동, 장애인 등 취약인구집단에 대한 낮은 수준의 현금지원 확충이 되겠다. 근로자를 대상으로 하는 제도로는 자활과 EITC제도를 언급할 수 있지만 양 제도 모두 그 대상의 규모가 매우 작고 급여수준도 낮은 한계를 갖고 있으며 보육지원을 제외하고는 주거, 의료, 교육 등의 기초적인 생활을 위한 지출 보전의 안전망 확충은 취약한 상태로 남겨져 있다(이현주 외, 2008: 471-509 참조). 하지만 2003년 이후로는 사회보험과 공공부조 강화를 넘어서 서비스를 포함한 현물의 확대와 준보편적 현금급여의 도입 등 성격이 다른 복지정책들이 등장하고 있고, 이는 사회정책 발전에서 그 의미가 크다. 결과적으로 1998년의 상황과 2009년의 사회안전망의 구성과 영향력은 매우 큰 차이를 갖는다.

[그림 II-4] 사회통합 핵심지수의 추이(사회통합성의 수준)



자료: 노대명 외, 2009: 160.

〈표 II-18〉 외환위기 이후 복지정책의 변화

	1997년 말 ~ 2002년	2003년 ~
사회보장제도의 변화	국민연금 적용 확대 고용보험 적용 확대 산재보험 적용 확대 공공근로사업 한시직 생활보호 국민기초생활보장제도 도입 중증장애아동부양수당제 도입	노인장기요양보험 기초노령연금 장애수당확대 보육료지원확대 희망스타트 아동양육수당 도입 아동발달계좌 사회서비스 확대 근로장려세제 도입 사회적 일자리 사업 실시 사회적 기업육성
정부의 정책 지향	생산적 복지	참여복지
사회보장제도의 특성	위기 긴급 대응 질적 발전보다 양적 확대	보편적 제도로의 진일보 고용에 대한 중장기 대응 모색 선순환을 지향하는 사회투자성격의 지원 확대

자료: 이현주·강신욱, 2008: 46.

하지만 지금의 사회안전망이 경제적 어려움 속에서 국민의 기초적인 생활을 보장하는 수준으로 충분히 견고하다고 보기는 어렵다. 아래의 표는 2006년 기준 소득계층별 사회안전망의 적용 상황을 분석한 결과이다. 외환위기 이후 사회보험의 적용확

대를 추진하여 왔음에도 불구하고 저소득층에 대한 사회보험의 적용은 아직 취약하다. 국민연금가입자 확대가 2000년대 들어서 주춤하고 있으며 고용보험의 가입율도 역시 2000년대 이후 취업자의 약 50%에서 머물고 있다. 저소득층으로의 사회보험 적용은 국민건강보험을 제외하고는 획기적 확대를 기대하기 어려울 듯하다.

주거의 경우도 각종 주거지원정책의 대상이 매우 소수로 제한되어 있고 국민기초생활보장제도 수급자를 제외하고는 하위 1분위와 2분위를 비롯한 대다수의 저소득 계층은 사회보장의 적용에서 사각지대로 남아있을 가능성이 높다. 근로를 통한 소득이 중단될 경우 소득을 대체 지원할 수 있는 대표적 사회보장제도는 국민기초생활보장제도와 고용보험이다. 이 양제도의 적용에서 배제된 가구의 분포를 보면 하위 5분위까지는 절반 이상의 가구들이 배제되어 있었고 결국 경제위기로 인한 소득의 중단 시 해당가구들은 안정장치를 전혀 갖고 있지 않을 가능성이 적지 않다.

〈표 II-19〉 사회보장제도의 수혜집단 분포(2006년)

(단위: %)

		소득분위 간 사회보장 적용가구 분포											
제도	구간	기초수급	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	전체
사회보험 가입	공적연금	7.58	8.13	14.75	34.03	58.78	74.56	84.83	89.78	94.15	95.03	96.11	65.04
	고용보험	5.52	0.29	2.17	12.69	29.23	41.59	51.58	57.35	65.74	69.94	64.04	39.47
	건강보험	5.84	58.95	89.80	93.06	97.32	99.14	99.67	100.00	99.78	99.93	99.46	93.72
국민기초생활보장급여	장액수당/장애아동부양수당	32.79	14.78	4.82	2.06	0.97	0.46	0.25	0.22	0.45	0.20	0.00	2.42
	경로연금	44.42	26.72	7.03	2.75	1.01	0.64	0.67	0.51	0.00	0.35	0.56	4.02
	모부자가정수당	0.30	0.09	0.17	0.22	0.51	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.10
	영유아보육료지원	5.59	2.75	3.18	4.70	8.83	13.17	12.10	10.12	5.81	1.44	2.19	6.43
	학비지원	20.77	3.98	3.87	7.90	4.96	3.63	2.13	1.52	1.96	1.11	0.55	3.17
	영구임대주택	13.48	6.46	2.75	1.63	1.27	0.71	0.42	0.46	0.41	0.27	0.11	1.45
	공공(국민)임대주택	4.15	1.59	1.39	1.55	1.69	1.12	1.71	1.01	0.59	1.23	0.65	1.25
	전세자금(융자)지원	2.06	0.67	0.16	2.07	1.06	0.73	0.43	0.68	0.48	0.27	0.00	0.66
	저소득층 월세지원	0.22	0.00	0.00	0.37	0.22	0.00	0.00	0.13	0.00	0.27	0.00	0.10
	주택구입자금(융자)지원	0.00	0.00	0.00	0.34	0.31	0.12	0.16	0.13	1.07	0.58	0.00	0.27
고용보험과 기초보장비적용		1.12	58.26	86.27	78.61	67.38	57.44	47.92	42.65	33.65	30.04	35.96	53.81

자료: 한국보건사회연구원, 「복지패널」 2차년도 원자료. 이현주·강신욱, 2008: 63 일부 수정

경제위기로 저소득층의 생활조건이 2006년보다 더 열악해진다고 가정하면 사회안전망의 불비로 어려움을 겪는 집단의 규모는 더 크고 심각성의 수준도 심할 것으로 보인다. 이러한 상황에서 우리나라의 사회정책은 전반적으로 다음의 몇 가지 한계점을 지니고 있다. 첫째, 공공부조제도 중심으로 제도가 구조화되면서 국민기초생활보장제도에 대한 과부하가 심각하다. 둘째, 과거 10년간 발전하여 본 제 급여들은 형식적인 구조를 갖추고 있지만 아직 충분히 성숙되지 않아서 급여수준이 낮고 각 제도의 목적을 충분하게 달성하는 데 어려움이 있다. 셋째, 저소득층의 근로 기회를 제공하고 근로 여건을 뒷받침하는 제도가 취약하다. 이 밖에도 핵심적인 생활영역인 주거, 의료, 교육 등의 영역에서 보장의 수준을 높일 수 있는 획기적인 제도적 개선이 보이지 않는다는 점을 언급할 수 있다.

4. 과제는 무엇인가?

마지막으로 향후 과제를 방향을 제시하는 수준에서 정리하고자 한다. 우선 이후 사회안전망을 점진하고 대책을 강구하는 전제에 대하여 언급하여 보겠다. 지금 우리가 겪는 경제위기가 단기간에 완전히 회복될 것이라고 전망하는 학자나 언론을 아직 만난 바 없다. 오히려 이러한 위기가 우리에게 무엇을 남길 것인가를 조심스럽게 조망하는 중이다. 요는 경제위기에 대한 각종 사회적 대응을 임시의 대책들로 구성하는 것은 적절하지 못하다는 것이다. 단기간에 회복할 가능성도 낮을뿐더러 경제위기는 위기를 넘기고도 우리에게 이전과 구조적으로 다른 사회에 살도록 강요하기 때문이다.

과거의 경제위기를 회고하고 최근의 경제위기로 나타난 문제들을 검토하였지만 경제위기로 고용의 불안정이 심화된다는 점과 근로능력자의 고용불안과 소득감소가 결국 취약인구집단의 생활안정까지도 침해한다는 점을 공통적으로 발견할 수 있었다. 문제의 근원은 아마 일자리의 감소와 일자리의 불안정성 심화일 것이다. 이러한 상황에서 당연 대책은 일자리를 확대하고, 그 것도 안정적이고 일정 수준 이상의 소득을 보장할 수 있는 일자리를 마련하는 것이겠다. 적극적 노동시장프로그램의 대상을 확대하고 해당 프로그램에 대한 재정적 투입도 강화하여야 한다.

하지만 일자리의 상황이 악화되면서 제 문제들이 발생하였다는 점에 동의한다 하

여도 이제 일자리정책만으로 문제를 해결하기는 어려운 상황에 직면하여 있다. 일자리는 거의 없고, 고용없는 성장으로 일자리의 생산이 그리 녹록하지 않기 때문이다. 그리고 세계화 속의 노동시장에서 그리 변변한 안정된 일자리가 만들어지기는 더 없이 어렵다. 결국 다른 대안과 병행이 불가피하다. 대표적으로 취약인구집단에 대한 보장강화와 근로능력자에게 가능한 지원의 강구가 고려되어야 할 것이다.

기존 제도의 틀에서 보면 경제위기 시 생계유지를 위하여 안전망으로 작동할 수 있는 제도적 장치는 국민기초생활보장제도와 고용보험가입자를 대상으로 하는 실업급여 정도이다. 양 제도로 보장하지 못하는 대부분의 빈곤층은 생계곤란을 겪을 가능성이 크다. 이들을 대상으로 하는 제도적 보완이 시급하다. 특히 위의 두 제도 모두 확대에 어려움이 있기 때문에 위기 시 생계를 유지할 수 있는 제도적 구상이 새로워야 한다. 고용보험은 고용안정성이 악화되는 상황에서 쉽게 개선될 것으로 기대되지 않는다. 앞서 보았듯이 경제 위기에서 영세 자영자 등 비임금근로자와 임시일용직의 추락이 더 심할 때는 고용보험이 약이 되기 어렵다. 그렇다고 국민기초생활보장제도로 모든 빈곤층의 보장을 다할 수 없고 그렇게 하는 것은 바람직하지도 않다.

별써 기초보장제도로의 과부하가 감지된다. 대체로 2월은 수급자가 증가하는 시기에 해당한다. 하지만 2009년 2월은 전년 동월과 비교하여 보아도 수급자의 증가폭이 크다. 가구의 증가폭보다 인구의 증가폭은 더 큰데 새로 진입한 수급가구의 평균 가구 규모가 2009년에는 더 커져서 이러한 현상이 나타났다고 볼 수 있다. 규모가 큰 가구가 수급자로 진입한다는 것은 근로능력자와 자녀 등으로 구성된 가구의 진입이 조금 더 많아졌을 가능성을 시사한다.

〈표 II-20〉 국민기초생활보장제도 수급변화(전월 대비 증가)

	2007년 2월	2008년 2월	2009년 2월
전월 대비 증가가구 (증가율, %)	4,051 (0.49)	2,010 (0.24)	5,961 (0.70)
전월 대비 증가 인구 (증가율, %)	5,586 (0.38)	2,196 (0.15)	10,869 (0.75)
증가한 가구의 평균 규모(명)	1.38	1.09	1.82

긴급지원의 경우도 지원결정건수가 2008년 2월 대비 2009년 2월에는 187%정도 증가하여 5,374건이 신규로 수급하였다. 지원액도 2009년 2월 지난 해 대비 105% 정도 증가하였다. 이러한 증가는 긴급지원제도 신설된 이래 가장 큰 폭의 증가이다. 공공부조제도가 과중한 비중을 차지하는 복지정책은 건강성을 담보하기 어렵다. 빈곤으로 추락하는 위험을 방지하는 예방기능도 하기 어렵고, 빈곤에서 탈피하는 노력을 지원하기도 쉽지 않기 때문이다. 여타의 사회복지정책, 그리고 이러한 제도설계를 집행할 수 있는 인프라의 재구축을 전면적으로 검토하여야 할 일이다.

빈곤층보다 확대된 대상에게 현물지원을 강화하여야 한다. 현물지원(또는 욕구에 대응하는 개별 지원)은 지출보전으로 실질적인 가처분 소득의 증가를 가져올 수 있을 뿐 아니라 의료, 교육, 주거¹²⁾와 같은 빈곤으로의 경로에서 중요하게 작용하는 문제 영역에서 빈곤 예방과 탈출을 가능하게 할 것이다. 또한 현물지원의 강화는 근로능력자를 대상으로 하는 지원방식으로 적극 고려할 만하다. 현물지원은 도덕적 해이의 문제를 비교적 줄이면서 이와 관련하여 제도 확충에 대한 정치적 저항도 적다는 장점을 갖는다.

경제 위기 시 취약계층의 빈곤율도 크게 높아진다. 노인, 장애인, 아동을 대상으로 하는 준보편적 현금지원의 수준을 단계적으로 현실화하는 방안도 검토될 필요가 있다. 경제적 악화 시기가 아니라도 미래의 사회에서는 사적이전에 대한 의존이 더 약화될 것이다. 따라서 중장기적으로 취약계층에 대한 준보편적 제도 운영은 취약계층의 빈곤문제 및 소득재분배 문제에 대응하는 기본적인 제도 기반으로 의미를 갖는다.

위기 시에는 물론이고 향후 사회보장제도의 확충은 현재의 행정인프라로 감당하기 어렵다. 기존의 사회보장제도 운영만으로도 집행과정의 조직과 인력은 소진되었다는 보고가 지배적이다. 지금의 상태로는 새로운 제도를 신설하고 급여를 확대하여도 일선에서 기획과 같은 효과를 기대하기 어렵다. 단기적으로 뿐 아니라 중장기적으로 사회보장정책의 인프라 확충이 불가피하다. 일자리 창출 영역에서 행정 인프라에 대한 투입도 고려해 볼 만 하다. 우리나라에서 취약한 제3섹터의 육성과 활용도 좀 더 적극적으로 고민하여야 할 것이다.

12) 주거의 경우는 현물과 함께 주거에 한정된 현금지원도 고려할 수 있다.

이와 함께 고용과 복지를 연결하는 노력이 절실하다. 아이러니하게도 고용과 복지의 연결은 언제나 중요한 과제로 제안되었지만 거의 아무런 움직임을 감지할 수 없는 부분으로 남겨져있다. 과거와 달리 복지의 대상을 비근로능력자로 한정할 수 없다. 따라서 근로능력자의 근로활동과 복지의 제 급여 및 서비스를 유기적으로 연결하는 일은 근로능력자의 복리향상이라는 목표달성과 함께 적절한 수준의 복지를 보장하고 건강하게 일하는 복지를 가능하게 한다는 점에서도 공히 필요한 부분이다. 이제 더 이상 영역 간 통합 및 연계의 강화를 미루어둘 수 없다. 경제가 어려운 시기에 이런 종류의 연계 노력이 어떠한 결실을 가져다주었는지, 그 당위성에 대해서는 이미 외국의 다른 여러 나라들로부터 얻을 수 있다. 부처의 경계를 넘어서는 전달체계의 기획과 이러한 기획의 실현이 가능하도록 강력한 조정력을 가진 추진체가 필요하다.

아직 우리가 겪어야 하는 문제 상황을, 가장 심각한 수준으로 경험하고 있다고 속단하기 이르다. 앞으로 더 깊은 골이 우리를 기다리고 있을지 모른다. 적어도 사회적 현상의 진단에서는 지금을 바닥으로 바라볼 만한 근거가 희박하다. 최근 초래된 문제들은 비교적 장기화될 가능성도 높다. 결국 지금부터 시작하는 중장기적 준비가 더 없이 중요하다.

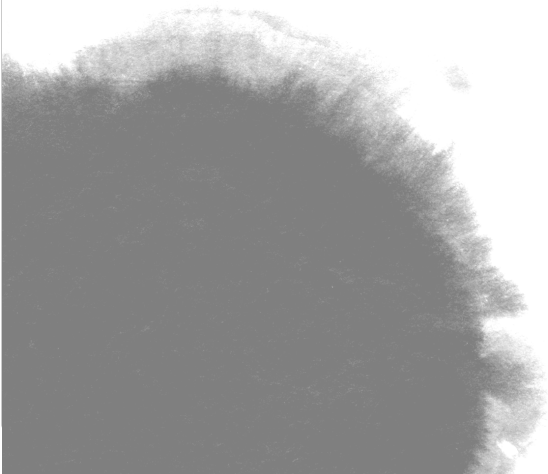
참고문헌

- 김미곤, 2009. 1, “2009년 기초보장제도의 변화와 전망”, 한국보건사회연구원, 『보건복지포럼』 : 51-57.
- 김태완 외, 2008, 『2008 빈곤통계연보』, 한국보건사회연구원.
- 김태완, 2009. 3, “신빈곤층으로 전락방지를 위한 공중위생영업자 지원대책”, 한국보건사회연구원, 『공중위생영업지원 및 선진화를 위한 정책세미나 자료집』.
- 김혜련외, 2004, 『건강수준의 사회계층간 차이와 정책방향』, 한국보건사회연구원.
- 노대명·이현주·강신욱·강은정·전지현·이은혜, 2009, 『사회통합을 위한 과제 및 추진전략』, 한국보건사회연구원.
- 백진아, 2001, “경제위기에 따른 가족생활의 변화와 가족주의”, 『사회발전연구』 제7호: 27-50.
- 이성용, 2006, 『저출산과 경제위기』.
- 이현주·강신욱, 2008. 12, “경제침체기 사회보장제도의 대응방안 모색”, 한국보건사회연구원·한국사회복지정책학회, 『정책토론회 자료집 경제위기에 대비한 사회정책 핵심과제』: 31-68.
- 이현주 외, 2008, 『2006년 차상위계층 실태분석 및 정책제안』, 한국보건사회연구원.
- 이현주·박소영, 2000, “경제위기가 저소득가구의 아동학대에 미치는 영향 분석”, 한국보건사회연구원, 『보건사회연구』, 20권 1호
- 정진성, 2001, “경제위기와 가족생활”, 『한국인구학』, 제24권 제1호: 91-121.
- 현대경제연구원, 1998, 『IMF 시대의 중산층 생활과 의식변화』.

03

고도 경이불행기 일지리 창출 및 고용정책방향

유길상 (한국기술교육대)



III. 고도 경기불황기 일자리 창출 및 고용정책방향

1. 문제의 제기

2008년 하반기에 발생한 미국 발 세계금융위기가 실물경제로 전이되면서 1920년대 말에 발생했던 세계대공황(the Great Depression) 이후 가장 심각한 세계적인 경기불황이 발생하고 있다. 우리나라는 무역의존도가 75.1%(2007년 기준)에 달하는 작은 개방경제의 특성으로 인해 세계적인 경기불황의 여파가 그만큼 클 수밖에 없는 상황에 있다. 우리나라의 전년 동기 대비 GDP 성장률은 2008년 4/4분기에 -3.4%, 2009년 1/4분기에 -4.3%를 기록하였다. 또한 2008년 4/4분기의 직전 분기 대비 GDP 성장률은 -5.1%로서 미국의 -1.0%, 일본의 -3.3%, 독일의 -2.1%, 영국의 -1.5%, 프랑스의 -1.2%, OECD 국가 평균 -1.5%, G7 국가 평균 -1.5%, 유럽연합(EU) 평균 -1.5% 등과 비교할 때¹³⁾ OECD 국가 중 세계금융위기의 충격을 가장 크게 받은 국가가 바로 우리나라임을 알 수 있다.

우리나라는 1997년 말의 외환위기 충격(shock)으로 인해 경제의 패러다임과 노동시장의 구조가 근본적으로 변하였다. 기업은 과거 고도성장기에 길들여진 부채의 존적 외형적 성장 대신 기업실적에 기반 한 주주이익 극대화 방향으로 선회하면서 기업의 재무건전성은 크게 개선되었다. 그러나 노동비용을 최소화하기 위한 핵심인재 위주의 인사노무관리의 확산은 지속적인 고용조정과 신규고용의 축소로 이어지면서 고용창출이 크게 둔화되었고, 청년실업, 비정규직 고용의 증가, 조기퇴직과 실업으로 인한 중산층 붕괴, 소득의 양극화와 사회갈등 심화 등의 부작용을 초래하였다.

13) <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2009&no=118393>

이러한 구조적 문제가 산적하면서 우리나라 경제의 성장잠재력이 크게 약화되던 가운데 외환위기 이후 11년 만에 다시 세계금융위기로 인한 세계경제침체가 우리나라 경제와 노동시장에 엄청난 충격을 주고 있다. 1997년의 외환위기는 세계경제의 호황 속에서 우리나라와 아시아 일부 국가의 위기였기 때문에 환율 상승에 따른 수출경쟁력 강화로 비교적 단기간에 극복할 수 있었다. 반면에 현재의 경제위기는 세계 각국이 동시에 겪고 있는 위기이기 때문에 국내소비와 투자의 감축은 물론 한국 경제의 견인차 역할을 해왔던 수출이 대폭 감소하고 있다. 즉 현재 직면하고 있는 경제위기는 전 세계적인 경제위기이기 때문에 아시아 일부 국가만의 위기였던 1997년 외환위기의 충격보다도 더 깊고 더 길 것이라는 전망이 우세하다.

다행스럽게도 우리나라는 1997년의 외환위기를 극복한 경험과 지혜를 가지고 있다. 정부도 외환위기 이후에 정부가 취했던 다양한 경험을 바탕으로 일자리 창출과 실업 극복을 위한 다양한 대책을 추진하고 있다. 본 발제에서는 현재 정부가 추진하고 있는 다양한 일자리창출과 고실업 극복을 위한 정부의 대책을 개괄적으로 살펴보고 정부 대책 중에서 미흡한 부분을 보완하기 위한 정책방향을 살펴보고자 한다.

2. 정부의 일자리 창출 및 실업대책 현황

세계금융위기 이후 고실업 발생에 대응하여 정부는 다양한 일자리 창출·유지·나누기 대책과 실업대책을 추진하고 있다. 그러나 각 부처가 소관사항에 대해 부분적으로만 발표를 하고 있어 전체 일자리 창출 및 실업대책을 조망해보는 것은 매우 어려운 상황에 있다. 다행히 국무총리실이 2009.3.19 발표한 일자리대책 보도참고자료¹⁴⁾에 의하면 그동안 정부가 추진해온 일자리 대책의 개요를 담고 있다. 그 주요 내용을 살펴보면 <부록 1>과 같이 다음 4가지 측면에 중점을 두고 다양한 사업을 추진하고 있다.

□ 청년인턴, 사회적 일자리, 녹색뉴딜, 신성장동력산업 육성 등 정부의 직·간접적인 일자리 창출

14) 관계부처 합동, 「일자리대책 추진 현황 및 향후 계획」(2009.3.19)

- 임금을 절감하여 고용을 늘리는 일자리 나누기 대책을 중점 추진
- 취업애로계층의 실업극복 노력을 적극 지원하기 위한 직업능력개발과 고용촉진
- 실업급여 지원 확대 등 실직자 생계지원

또한 당초 예상한 것보다 경제상황이 악화됨에 따라 정부는 2009.3.23 경제위기의 조기 극복과 위기 이후 기회에 대비하기 위해 총 28.9조원의 2009년 추가경정예산(안)¹⁵⁾을 마련하여 발표하였으며, 국회는 4월 29일 정부(안)보다 5천억 원이 감액된 28.4조 원의 추경예산을 의결하였다. 추경예산(안)은 일자리 유지·창출 및 민생안정 지원에 중점을 둔 세출 증액 17.7조원과 2009년 본예산에 반영된 재정사업의 차질 없는 수행을 뒷받침하기 위한 세입결손 보전 11.2조원으로 구성되어 있다. 이 중 일자리 유지·창출 및 민생안정 지원을 위한 17.7조원의 주요 내역은 다음과 같으며, 구체적인 내용은 <부록 2>에 요약되어 있다.

• 저소득층 생활안정	4.2조원
• 고용유지 및 취업기회 확대	3.5조원
• 중소·수출기업 및 자영업자 지원	4.5조원
• 지역경제 활성화	3.0조원
• 녹색성장 등 미래대비 투자	2.5조원

현재 정부가 추진하고 있는 일자리 유지·창출 및 민생안정 지원을 위한 주요 정책을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 재정을 통한 직·간접 일자리 창출로서 취업취약계층에 대한 청년인턴, 사회적 일자리 등 한시적 일자리 제공 등을 통해 일자리 창출하는 것으로서 추경 이전에는 직접 일자리는 44.3만개로 전년대비 13.6만개(연간기준 7.6만개), 추경의 55만개(연간기준 28만개) 창출을 포함하면 99.3만개(연간기준 35.6만개)의 일자리를 창출하고, 녹색뉴딜·SOC 투자·신성장동력 확충 등을 통해 간접적으로 일자리를 창출한다.

둘째, 민간부문의 일자리 나누기 지원 및 확산 유도를 통해 기존 직원의 실업을

15) 기획재정부, 「민생안정을 위한 일자리 추경 예산(안)」, (2009.3.23).

예방하고, 임금반납 등의 재원으로 인턴·직원 등을 추가 채용하도록 유도한다.

셋째, 수요자 특성에 맞춘 직업훈련, 취약계층의 고용촉진, 창업 지원 확대 등 고용지원서비스를 강화하고 실업급여 및 생계보조 등 실직자 생계지원을 확대한다.

넷째, <부록 3>에 있는 바와 같이 일자리 대책에 대한 범정부적 협력체계를 강화하고 일자리 대책에 대한 추진상황에 대한 모니터링을 강화하여 일자리 대책 추진의 효율성을 높인다.

추경(안)에 반영되어 있는 이러한 일자리대책의 주요 내용을 요약하면 <표 III-1>과 같다. 또한 경제위기의 가장 직접적인 피해를 보고 있는 청년고용대책의 주요내용은 <표 III-2>와 같다.

〈표 III-1〉 추경(안) 세부 사업 내역

사업 내용	추경금액	대상인원
○ 일자리 직접 창출	2.7조원	55만명
<주요 사업>		
▪ 청년층 일자리 제공 확대	3,052억원	6.8만명
▪ 희망근로 프로젝트 시행	2조원	40만명
▪ 사회서비스 확대	0.3조원	3.3만명
▪ 자활근로 일자리 확대	460억원	1.0만명
▪ 노인 일자리 확대	277억원	3.5만명
○ 일자리 나누기·지키기	0.5조원	22만명
<주요 사업>		
▪ 고용유지 지원금 지원 확대	3,070억원	14.3만명
▪ 무급 휴업 근로자 휴업수당 지원	992억원	6만명
▪ 교대제 전환 지원	182억원	1.7만명
○ 교육·훈련	1,580억원	33만명
<주요 사업>		
▪ 대졸 미취업자 프로그램 (Stay-in-School Program)	203억원	9.4만명
▪ 청년층 뉴스타트 프로그램	92억원	0.5만명
▪ 일용 근로자 직업훈련 프로그램	100억원	10만명
▪ 실업자 교육, 대기업·중소기업 협력	730억원	5만명
○ 생계지원 및 고용촉진	1.6조원	38만명
<주요 사업>		
▪ 실업급여 확충	1.6조원	37.5만명
▪ 신규채용 장려금 지원 강화	115억원	-
▪ 빈 일자리 취업장려수당 지원	111억원	0.6만명
▪ 지역 고용촉진 지원	30억원	6백명

자료: 관계부처 합동, 「일자리대책 추진 현황 및 향후 계획」, (2009.3.19)

〈표 III-2〉 청년고용대책 예산 및 수혜자

(단위: 명, 억원)

구분	사업명	'08년		'09년 당초		'09년 추경 후		소관 부서
		인원	예산	인원	예산	인원	예산	
총 계		229,153 (165,546)	6,465 (4,732)	328,312 (233,767)	12,103 (9,648)	506,233 (397,198)	16,048 (13,240)	
소 계		169,118 (105,511)	4,564 (2,831)	218,058 (123,513)	6,335 (3,880)	321,400 (215,365)	7,119 (4,366)	
교육 훈련	신규실업자 등 직업훈련	17,247 (청년7,904, 45.8%)	403 (185)	44,241 (20,262)	985 (451)	52,414 (24,007)	1,198 (549)	노동부
	전직실업자 훈련	70,565 (청년28,399, 40.2%)	1,609 (648)	103,316 (41,533)	2,373 (955)	115,125 (46,280)	2,680 (1,079)	노동부
	우선선정직종훈련	22,126 (청년13,422, 60.7%)	1,254 (761)	14,010 (8,504)	1,104 (670)	14,010 (8,504)	1,104 (670)	노동부
	한국폴리텍 기술·기능인력 양성	23,900(잠정) (청년20,506, 85.8%)	430 (369)	23,080 (19,803)	488 (419)	23,080 (19,803)	488 (419)	노동부
	미래산업분야 청년리더 육성 (8개부처 공동)	3,520	568	13,411	1,154	13,411	1,154	기재부 등
	대학 내 교육훈련지원	-	-	-	-	75,000	150	교과부
	이공계 전문기술 연수사업	1,760	80	2,000	80	3,360	140	교과부
	직장체험 프로그램	30,000	220	18,000	151	25,000	205	노동부
소계		4,163	172	14,737	986	20,737	1,361	
창업 지원	사회서비스 벤처창업지원	-	-	-	-	6,000	375	복지부
글로벌 청년리더 양성	글로벌청년리더 양성(8개 부처 공동)	4,163 (해외취업지원)	172 (해외취업지원)	14,737	986	14,737	986	노동부 등
소 계		10,041	655	66,817	4,224	124,396	6,759	
청년 인턴 지원	중소기업 청년 인턴제	-	-	25,000	1,591	37,000	2,235	노동부
	공공부문 청년인턴제	-	-	29,000	1,376	34,000	1,741	행안부 기재부
	대학·연구소 인턴	-	-	7,600	855	7,600	855	교과부
	농촌현장지원인턴	-	-	-	-	1,600	134	농림부
단기 일자리 제공	학습보조교사	-	-	-	-	25,438	478	교과부
	대학내 채용지원	-	-	-	-	7,000	323	교과부
	전파자원홍조사	-	-	-	-	900	108	방통위
	공공DB 구축	10,041	655	5,217	402	10,858	885	행안부
소 계		45,831	1,074	28,700	558	39,700 (36,700)	809 (754)	
취약 청년 일자리 지원	청년층 뉴스타트 프로젝트	3,000	10	10,000	84	15,000	177	노동부
	청년신규고용촉진 장려금	42,831	1,064	18,700	474	18,700	521	노동부
	취업장려수당	-	-	-	-	6,000 (3,000)	111 (56)	노동부

주: ()내의 숫자는 청년대상 수혜인원 및 소요예산 추정치

자료: 노동부, 2009.3.19 보도자료(정부, 「청년고용 추가대책」 확정·발표)

3. 현 고용위기의 실태와 원인

가. 고용위기의 실태

1) 외환위기 이후 3%대 실업률 고착 상태에서 세계금융위기로 인한 고실업 사태 발생

한국은 경제발전과 더불어 1963년에 8.1%에 달했던 실업률은 1988년부터 2%대로 하락하여 외환위기가 발생한 1997년까지 10년 동안 실업자 45만 명 내외, 실업률 2%대 초반의 완전고용을 달성하였다. 그러나 1997년 말의 외환위기로 인한 실물경제의 급격한 침체로 1998년에는 GDP 성장률 -6.9%, 연평균 실업자 149만 명, 실업률 7.0%를 기록하였다. 1999년 2월에는 실업자 181만 명, 실업률 8.8%를 기록하면서 실업률이 최고조에 이르렀었다.

다행히 당시 외환위기는 한국을 비롯한 아시아 일부 국가의 외환부족으로 촉발된 국지적인 것이어서 비교적 단기간에 극복하였다. 그럼에도 불구하고 외환위기는 한국의 경제사회에 엄청난 상처를 남겼다. 1998년의 급격한 경기침체로 인한 반사적인 효과가 나타난 1999년과 2000년을 제외하면 경제성장률이 외환위기 이전의 7~9%대에서 외환위기 이후에는 3~5%대로 급격하게 하락하였다. 고용사정은 외환위기 이전의 연평균 실업자 45만 명 내외, 실업률 2%대 초반에서 외환위기 이후에는 연평균 실업자 75~80만 명, 실업률 3%대로 고착화되었다(표 III-3 참조).

실물경제의 침체가 노동시장에 나타나는 데에는 5~6개월의 시차가 걸리는 것이 일반적이기 때문에 세계금융위기로 인한 실업률의 상승은 이제 본격화되고 있다. 2009년 3월 실업률이 4.0%를 기록하여 전년 동기에 비하여 0.6%포인트 상승하였다. 특히 취업기회의 부족으로 인해 가장 타격을 입는 계층은 학교를 졸업하고 새로 노동시장에 나오는 청년층인데, <표 III-3>에서 보는 바와 같이 15~29세의 청년층 실업률이 외환위기 이전에는 4~5%대에서 외환위기 이후에는 7%대로 고착화되었으며, 2009년 3월 현재 8.8%로서 전체 평균 실업률 4.0%의 2.2배 수준이다.

〈표 III-3〉 주요 노동시장지표 추이

(단위: 천명, %)

연도	GDP 증감률	생산가능 인구 증감	취업자 증감	고용률	여성 경활 참가율	실업자	실업률	청년층 실업률	비경활 인구 증감
1990	9.2	622	525	58.6	47.0	454	2.4	5.4	106
1991	9.4	648	564	59.1	47.1	461	2.4	5.4	78
1992	5.9	485	360	59.4	47.1	490	2.5	5.8	95
1993	6.1	506	225	59.1	47.1	571	2.9	6.8	199
1994	8.5	520	614	60.1	47.8	504	2.5	5.7	-27
1995	9.2	613	566	60.6	48.4	430	2.1	4.6	121
1996	7.0	615	439	60.8	48.9	435	2.0	4.6	172
1997	4.7	577	361	60.9	49.8	568	2.6	5.7	84
1998	-6.9	496	-1,276	56.4	47.1	1,490	7.0	12.2	849
1999	9.5	410	353	56.7	47.6	1,374	6.3	10.9	173
2000	8.5	429	865	58.5	48.8	979	4.4	8.1	26
2001	3.8	393	417	59.0	49.3	899	4.0	7.9	60
2002	7.0	384	597	60.0	49.8	752	3.3	7.0	-62
2003	3.1	377	-30	59.3	49.0	818	3.6	8.0	94
2004	4.7	377	418	59.8	49.9	860	3.7	8.3	4
2005	4.2	583	299	59.7	50.1	887	3.7	8.0	150
2006	5.1	462	295	59.7	50.3	827	3.5	7.9	151
2007	5.0	408	282	59.8	50.2	783	3.2	7.2	75
2008	2.5	428	145	59.5	50.0	769	3.2	7.2	157
2009.3월	-	473	-195	57.9	48.4	952	4.0	8.8	525

주: 1999년까지는 구직기간 1주 기준이며, 2000년부터 구직기간 4주 기준임.

자료: 통계청, www.kosis.kr

2) 낮은 고용률과 누적된 유사실업자의 과다

〈표 III-3〉에서 본 바와 같이 외환위기 이전에는 매년 40-50만 명의 취업자가 증가하였으나 2005년 이후 2008년까지 취업자 증가가 연간 30만 명에도 미치지 못하였다. 매년 증가하는 생산가능인구가 40만 명 내외인데 취업자 증가가 연간 30만 명에 미치지 못함에 따라 취업을 포기하고 비경제활동인구로 이동해가는 사람이 매년 20만 명 이상이 되어 외환위기 이전에 비해 10만 명 이상 증가하였다. 이는 실업자로는 잡히지 않지만 취업을 포기하여 놓고 있는 사람이 증가하고 있다는 것을

의미한다. 특히 2008년의 취업자 증가는 145천 명에 불과하였고, 2008년 12월에는 2007년 12월에 비해 12천명이 감소하여 2003년 이후 처음으로 취업자 수가 감소하였다. 또한 2009년 3월의 취업자 수는 전년 동기에 비하여 195천명이나 감소하였고, 비경제활동인구는 525천명이나 증가하였다(표 III-3 참조).

생산가능인구 중 취업자 비율인 고용률은 한 나라의 노동력이 어느 정도나 고용되어 있는지를 나타내는 지표로서 노동력의 효율적 활용여부를 국가 간에 비교할 때 흔히 사용된다. 우리나라의 고용률은 1964년에 51.4%였으나 경제발전과 더불어 증가하여 1994년에는 60.1%를 기록하면서 처음으로 60%대에 진입하였고, 1997년에는 60.9%까지 상승하였다. 그러나 <표 III-3>에서 본 바와 같이 외환위기로 인한 고용사정의 악화로 1998년에는 56.4%까지 하락한 이후 2002년에 60.0%까지 상승하였으나 2003년에는 이른바 ‘카드대란’으로 인한 경기침체로 취업자 수가 3만 명이나 감소하면서 고용률이 59.3%로 급락하였다. 2004년부터 2007년까지는 고용률이 59% 후반에 정체되어 있었으나 2008년에는 다시 59.5%로 하락하여 2003년 이후 가장 낮은 수준을 기록하였다. 2009년 하반기의 세계금융위기와 실물경제 침체로 2009년 3월의 고용률은 57.9%로 급락하여 20년 전인 1988년 수준으로 후퇴하였다. 결국 외환위기 이후 급락한 고용률이 외환위기 이전의 수준을 회복하지 못한 채 세계금융위기와 실물경제의 급격한 침체로 다시 급락하고 있다.

고용률의 국제비교는 15~64세의 고용률을 활용하는데, 15~64세의 고용률은 2008년 현재 63.8%(남성 74.4%, 여성 53.2%)로서 OECD 국가 평균인 66.6%보다 상당히 낮은 수준에 머물러 있다. 고용률이 높은 덴마크 77.3%, 캐나다 73.6%, 영국 72.3%, 일본 70.7%, 독일 68.9% 등 주요 OECD 회원국과 비교하면 매우 낮아 한국이 노동력을 효율적으로 활용하지 못하고 있음을 보여주고 있다. 특히 15-64세 여성의 고용률은 53.2%로서 OECD 국가 평균인 57.4%에 비해 크게 낮아 여성인력의 활용도가 다른 OECD 국가에 비하여 상대적으로 낮음을 보여주고 있다(OECD, 2008).

또한 <표 3-4>에서 보는 바와 같이 2008년 현재 공식적인 실업자 수는 769천명이지만 경제적 이유로 18시간 미만 일하였으면서 추가 취업을 희망하는 불완전 취업자 132천명, 취업준비를 위해 비경제활동상태에 있는 598천명, 구직단념자 119천

명까지 고려한 유사실업자는 1,618천명이고, 이 경우의 유사실업률은 6.4%에 이른다. 그냥 쉬었다는 사람 1,352천명까지 포함하면 2008년 현재 실업자 및 유사실업자는 2,970천명이며, 이 경우의 유사실업률은 10.9%에 이르고 있다. 특히 유사실업자의 절대다수가 청년층인 점을 고려하면 청년층 10명 중 약 2명은 실업상태에 있거나 학교를 졸업한 후 취업준비를 하거나 취업이 되지 않아 구직을 포기하였거나 그냥 쉬고 있는 상태에 있다.

이러한 유사실업자는 세계금융위기 이후 급격하게 증가하고 있다. 2009년 3월 현재 가장 광의의 유사실업자 수는 <표 III-4>에서 보는 바와 같이 3,436천명이고, 유사실업률은 12.9%에 이른다.

〈표 III-4〉 실업자 및 유사실업자 현황

(단위: 천명, %)

	2008	2009.3월
경제활동인구 (A)	24,347	24,062
실업자 (B)	769	952
경제적 이유로 18시간 미만 일하였으면서 추가 취업을 희망하는 자(C)	132	189
비경제활동인구 중 취업준비활동 중인 자(D)	598	597
비경제활동인구 중 구직단념자 (E)	119	169
비경제활동인구 중 육아, 가사, 연로, 심신장애 등과 관계없이 쉬었음 (F)	1,352	1,529
유사실업자1 (B+C)	901	1,141
유사실업자2 (B+C+D+E)	1,618	1,907
유사실업자3 (B+C+D+E+F)	2,970	3,436
실업률 $[(B \div A) \times 100]$	3.2	4.0
유사실업률1 $[(B+C) \div (A+C)] \times 100]$	3.7	4.7
유사실업률2 $[(B+C+D+E) \div (A+C+D+E)] \times 100]$	6.4	7.6
유사실업률3 $[(B+C+D+E+F) \div (A+C+D+E+F)] \times 100]$	10.9	12.9

자료: 통계청, www.kosis.kr

앞서 <표 III-3>에서 본 바와 같이 생산가능인구인 15세 이상 인구의 2008년 1년 동안의 증가는 428천명이었다. 생산가능인구의 증가분 중 최소한 외환위기 이전인 1997년의 고용률 60.9%를 회복하기 위해서는 매년 26만 명의 취업자 증가가 있어야 한다는 것을 의미한다⁶⁾. 외환위기 이후 실업자나 비경제활동인구로 전락하

여 사실상 백수상태에 있는 실업자 및 유사실업자가 2008년 현재 2,970천명인데, 이들의 60%만이라도 취업시키려면 178만개의 일자리가 추가적으로 필요하며¹⁷⁾, 이를 5년에 걸쳐 해소하려고 하여도 매년 35.6만개의 일자리가 필요하다. 즉 생산가능 인구의 증가분과 기존의 실업자 및 유사실업자의 약 60%만 취업시키려고 해도 향후 5년간 매년 61.7만개의 일자리가 필요하다는 얘기다¹⁸⁾.

그런데 1998년의 취업자 증가가 145천명에 불과하였고, 2009년에는 취업자가 증가하기는커녕 크게 감소할 가능성이 많다는 점을 고려한다면 노동시장 상황이 얼마나 심각한 것이지를 잘 알 수 있을 것이다. 더구나 실업률의 상승은 이제 시작단계라는 점을 고려할 때 고실업이 상당기간 지속된다면 현 경제위기를 극복한 이후에도 한국의 노동시장은 기존의 구조적인 문제가 더욱 악화되고 새로운 문제가 가미되면서 더욱 심각한 위기상황이 상당기간 지속될 가능성이 높다.

3) 고용의 질 저하

외환위기 이후 일자리가 양적으로 절대 부족할 뿐만 아니라 질적으로도 고용의 질이 크게 악화되었으며, 악화된 고용의 질이 일시적 현상이 아니라 고착화되고 있다. 고용의 총량은 증가하였으나 양질의 일자리(decent jobs)는 감소하고 질이 낮은 일자리(indecent jobs)만 소폭 증가하고 있는 것이다. 이러한 고용의 질 악화 현상을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 외환위기 이후 임금근로자의 증가는 주로 비정규직근로자의 증가에 의해 이루어져 근로자의 고용이 불안정해졌다. <표 III-5>에서 보는 바와 같이 비정규직에 대한 통계청의 부가조사가 실시된 2001년 이후 2008년까지 7년간 임금근로자는 연평균 366천명이 증가한 2,564천명이 증가하였다. 같은 기간 중 정규직 근로자는 연평균 108천명이 증가한 753천명이 증가한데 그친 반면에 비정규직 근로자는 연평균 259천 명이 증가한 1,810천명이나 급증하여 지난 7년간의 임금근로자 증가의 70.6%가 비정규직 증가에 기인하였다. 임금근로자 중 비정규직의 비중은 2001년 8

16) 428천명(생산가능인구 증가분) $\times$ 0.609(1997년 고용률)=261천명

17) 2,970천명(실업자 및 유사실업자) $\times$ 0.60=1,782천명

18) 261천명+(1,782천명 $\div$ 5년)=617천명

월의 26.8%에서 2004년 8월의 37.0%로 정점에 이른 후 2008년 8월에는 33.8%까지 감소하였으나 여전히 매우 높은 수준이다. 비정규직 위주의 고용 증가는 우리나라 노동시장에서의 고용불안과 고용의 질 저하현상을 보여주고 있다.

〈표 III-5〉 임금근로자의 내역별 추이

(단위: 천명, %)

	'01.8월 (A)	'02.8월	'03.8월	'04.8월	'05.8월	'06.8월	'07.8월	'08.8월 (B)	증감 (B-A)
임금 근로자	13,540 (100.0)	14,030 (100.0)	14,149 (100.0)	14,584 (100.0)	14,968 (100.0)	15,351 (100.0)	15,882 (100.0)	16,104 (100.0)	2,564 (100.0)
정규직	9,905 (73.2)	10,191 (72.6)	9,543 (67.4)	9,190 (63.0)	9,486 (63.4)	9,894 (64.5)	10,180 (64.1)	10,658 (66.2)	753 (29.4)
비정규직	3,635 (26.8)	3,839 (27.4)	4,606 (32.6)	5,394 (37.0)	5,483 (36.6)	5,457 (35.5)	5,703 (35.9)	5,445 (33.8)	1,810 (70.6)

자료: 통계청, 「경제활동인구 부가조사」, 각 년도

둘째, 일자리의 증가가 대기업 등 양질의 일자리는 감소한 반면에 영세기업에서의 일자리 증가에 의해 이루어지고 있다. 먼저 <표 III-6>에서 보는 바와 같이 외환위기 이후의 일자리 창출은 주로 300인 미만의 중소기업에서 이루어졌고, 300인 이상의 대기업에서의 취업자 수는 감소하였다. 이처럼 임금과 근로조건이 양호하고 고용도 상대적으로 안정적인 대기업에서는 근로자수가 감소하고 임금과 근로조건이 열악하고 고용도 상대적으로 불안정한 중소기업에서만 근로자수가 증가하고 있다는 사실은 고용의 질이 악화되고 있다는 것을 보여주고 있다.

〈표 III-6〉 기업 규모별 종사자수 추이

(단위: 천명, %)

기업 규모	1996(A)		2007(B)		증감(B-A)
1~9명	5,664	(40.4)	6,500	(41.3)	836
10~49명	3,047	(21.8)	3,877	(24.7)	830
50~299명	2,597	(18.5)	3,133	(19.9)	536
300~999명	1,245	(8.9)	1,123	(7.1)	-122
1000명 이상	1,453	(10.4)	917	(5.8)	-536
전체	14,007	(100.0)	15,728	(100.0)	1,721

자료: 통계청, 『사업체기초통계조사보고서』, 각 년도

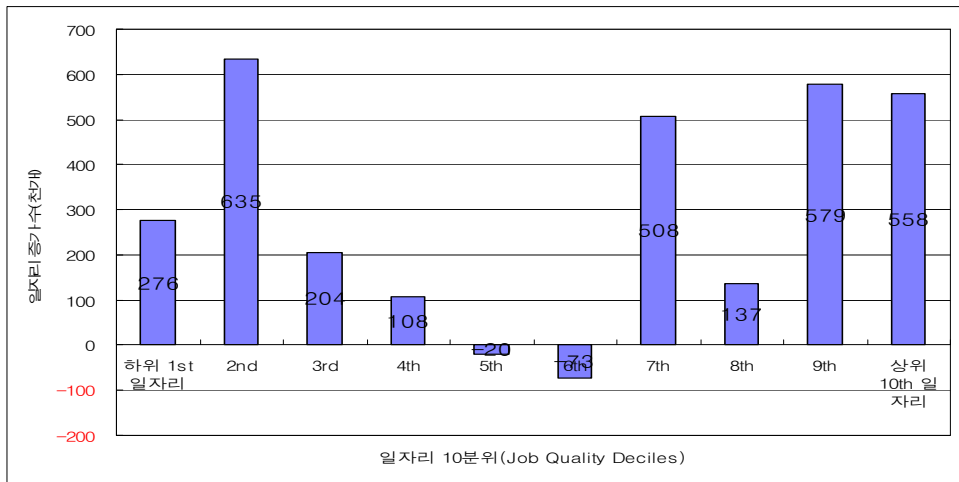
셋째, 세계에서 가장 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있어 일하는 기간이 더 길어져야 지속가능한 발전을 할 수 있는 상황에서 지속적인 구조조정으로 40대 중반부터 조기퇴직이 일반화되는 등 고용불안이 심화되고 중산층 붕괴 현상이 나타나고 있다. 경쟁력 제고를 위한 노동비용 절감을 위해 외환위기 이후 기업의 상시적 고용조정이 일반화되고 있으며, 세계금융 위기 이후 더욱 가속화되고 있다. 핵심인재 위주의 인력관리와 신규인력 채용 최소화 및 기존 중·고령 인력의 조기퇴직 유도, 그리고 외주화 및 비정규직 채용의 확대를 통해 고용조정이 이루어지면서 근로자들의 고용불안심리가 확산되고 있다.

4) 노동시장의 이중구조와 양극화

1990년대 이후 새로 만들어지는 일자리의 구조를 보기 위해 임금수준을 기준으로 한 일자리의 질을 분석한 바에 의하면 중간 일자리가 사라지고 하위 및 상위 일자리가 증가하는 매우 뚜렷한 U자 형태의 양극화 현상을 나타내고 있다(그림 III-1 참조). 미국의 경우, 상대적으로 고임금일자리 창출의 비중이 높은 J자형태의 양극화를 보여주는데 반하여 우리나라의 경우 중간일자리의 창출 비중이 낮은 U자 형태의 양극화를 보여주고 있다.

<표 III-7>과 <표 III-8>에서 보는 바와 같이 정규직과 비정규직간, 대기업과 중소기업간 임금격차가 2000년 이후 지속적으로 확대되고 있다. 2001년 이후 비정규직 근로자의 월평균 임금은 정규직근로자의 60% 내외에 불과하다. 대기업과 중소기업 간의 임금격차가 1980년대 중반까지는 미미하였으나 1980년대 후반 이후 노동운동의 활성화와 더불어 대기업 중심으로 임금이 가파르게 상승하면서 대기업과 중소기업 간의 임금격차가 갈수록 확대되고 있다. 2007년 현재 5~9인 기업 근로자의 임금은 500인 이상 기업의 49.7%에 불과하여 임금격차가 과다하다.

〔그림 III-1〕 일자리 10분위별 고용 증감



자료: 전병유 외(2005).

〈표 III-7〉 고용형태별 월평균임금 및 상대임금수준 추이

(단위: 천원, %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
정규직	1,377 (100.0)	1,456 (100.0)	1,678 (100.0)	1,771 (100.0)	1,846 (100.0)	1,908 (100.0)	2,008 (100.0)	2,127 (100.0)
비정규직	874 (63.5)	977 (67.1)	1,028 (61.3)	1,152 (65.0)	1,156 (62.6)	1,198 (62.8)	1,276 (63.5)	1,296 (60.9)

자료: 통계청, 『경제활동인구 부가조사』, 각 년도.

〈표 III-8〉 기업규모별 상대임금수준

(단위: 천원, %)

	5~9인	10~29인	30~99인	100~299인	300~499인	500인 이상
1980	-	93.3	99.4	97.2	102.8	100.0
1986	-	90.0	92.4	91.6	99.5	100.0
1990	-	74.1	77.2	81.3	94.2	100.0
1997	-	72.0	75.6	79.9	91.3	100.0
2000	58.0	68.2	71.4	78.0	89.9	100.0
2007	49.7	59.2	65.3	72.0	77.8	100.0

자료: 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각호.

한편 지니계수(Gini index)를 이용하여 외환위기 이후 우리나라 가계의 소득분배 구조가 얼마나 악화되었는지를 살펴보면 <표 3-9>와 같다. 지니계수는 0에서 1 사이의 값을 가지는데, 0에 가까울수록 소득분배가 평등하고 1에 가까울수록 불평등한 것을 나타낸다. 외환위기가 발생한 1997년에는 도시근로자가구의 전체 소득기준의 지니계수는 0.283이었고, 경상소득기준¹⁹⁾ 지니계수는 0.278로서 소득불평등도가 심하지 않은 양호한 소득분배구조를 가지고 있었다. 그런데 외환위기를 거치면서 실업의 증가와 고용의 질이 악화되면서 도시근로자가구의 소득분배구조는 급격히 악화되었다. 1998년부터 전체 소득기준의 지니계수가 0.3을 초과한 이래 2007년까지 지속되고 있고, 경상소득기준 지니계수도 1998년부터 급격히 증가하여 2004년부터는 0.3을 초과하여 소득불평등도가 악화되고 있다. 특히 전국가구를 대상으로 한 가계수지동향이 2003년부터 조사되어 공표되고 있는데, 농어촌가구까지 포함한 전국가구의 소득기준 지니계수는 2007년 현재 0.352를 기록하면서 계속 악화 추세를 보이고 있어 도시근로자가구의 지니계수보다도 훨씬 높다. 결국 외환위기는 한국에서의 소득불평을 심화시키고 양극화를 초래한 계기가 되었음을 알 수 있는데, 이러한 사실은 [그림 III-2]를 통해서 시각적으로 확인할 수 있다.

〈표 III-9〉 지니계수 추이

연도	전국가구		도시근로자가구	
	소득기준	경상소득기준	소득기준	경상소득기준
1997	-	-	0.283	0.278
1998	-	-	0.316	0.295
1999	-	-	0.320	0.299
2000	-	-	0.317	0.294
2001	-	-	0.319	0.299
2002	-	-	0.312	0.295
2003	0.341	0.336	0.306	0.296

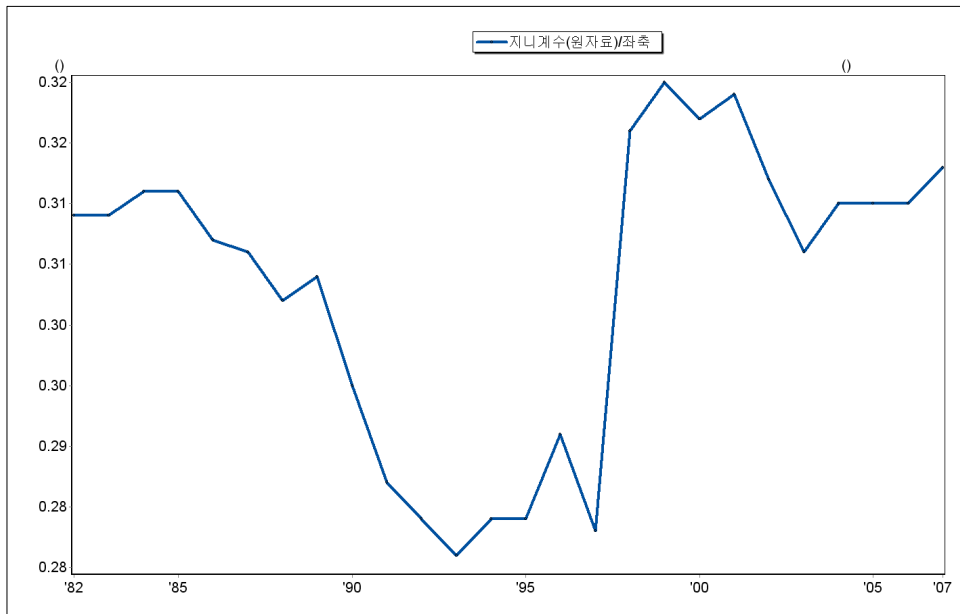
19) 통계청의 가계수지조사 상의 소득과 경상소득의 개념은 다음과 같다.

소득	경상소득	근로소득	가구주, 배우자, 기타가구원의 근로소득
		사업소득	가구주, 배우자, 기타가구원의 재산소득
		재산소득	이자소득, 배당소득, 부동산임대소득, 기타재산소득
		이전소득	공적연금, 기타사회보장수혜, 사적이전소득
	비경상소득		경조소득, 퇴직금 및 연금일시금, 기타비경상소득

연도	전국가구		도시근로자가구	
	소득기준	경상소득기준	소득기준	경상소득기준
2004	0.344	0.338	0.310	0.302
2005	0.348	0.339	0.310	0.300
2006	0.351	0.340	0.310	0.298
2007	0.352	0.341	0.313	0.302

자료: 통계청, 「2007년 4/4분기 및 연간가계수지동향」 보도자료, 2008. 2. 15.

〔그림 III-2〕 도시근로자가구의 지니계수 추이



자료: 한국은행, <http://ecos.bok.or.kr/>

나. 고용위기의 원인

1) 미국 발 세계금융위기로 인한 전 세계적 불황

미국의 부동산 버블 붕괴에 따른 서브프라임 모기지 부실로 촉발된 세계금융위기가 2008년 하반기에 본격화되면서 실물경제도 2008년 4/4분기부터 급격히 추락하면서 전 세계 경제가 1920년대 말 이래 가장 심각한 불황국면에 돌입하고 있다. 각국이 금융시장의 불확실성을 제거하고 정부재정지출의 확대를 통한 내수진작을 위해

노력하고 있으나 세계 각국의 실물경제는 당초 예상을 훨씬 뛰어 넘은 침체의 늪으로 빠져들고 있다. 금융위기가 소비수요의 급격한 감소로 이어지고, 소비수요의 위축은 급격한 재고 증가를 초래하여 생산활동의 급격한 위축을 가져오고 있으며, 이는 다시 투자수요의 급격한 감소와 근로자 해고 및 신규채용의 동결 등으로 이어져 실업자의 급증을 가져오며, 실업의 증가는 다시 소비수요 위축으로 이어지는 악순환이 전 세계적으로 나타나고 있다. 또한 실업자의 증가에 대응하여 각국은 보호주의적 정책을 확대해가고 있고, 이는 다시 세계무역의 위축을 심화시켜 전 세계적인 경기침체를 가속화시키고 있다.

2) 외환위기 이후 한국경제의 성장잠재력의 하락 및 일자리 창출능력의 약화

한국 경제는 1960년대 이후 30여 년간 높은 성장을 지속하였으나 1990년대 중반 이후 요소투입 위주의 양적 성장전략이 한계를 드러내면서 성장세가 하락하는 추세를 보이고 있다. 즉, 1970~80년대 7~8%, 1990년대 6% 내외의 성장세를 유지해 온 우리 경제가 2001년 이후에는 성장률이 평균 4%대 중반으로 하락하면서 외환위기 이후 한국경제가 구조적 변화를 겪고 있음을 보여주고 있다. 이러한 성장률의 하락은 기업가 정신의 쇠퇴, 노사관계 불안, 투자 위축, 새로운 성장동력산업의 발굴 미흡 등의 여러 요인이 복합적으로 작용한 결과로 지적되고 있다(이근, 2006).

잠재성장률도 2000년 이후 감소추세를 보이고 있다. 1990년대 6%대에 달하던 잠재성장률은 2000년 이후 4%대로 하락한 것으로 추정되고 있다. 2008년의 미국발 금융위기로 인한 투자 감소와 기업의 도산으로 더욱 하락할 것으로 보인다.

또한 과거에 비해 한국경제의 일자리창출역량(Job Creation Capacity)이 전반적으로 약화되고 있다. <표 III-11>에서 보는 바와 같이 10억 원 어치의 생산활동이 창출해내는 일자리로 정의되는 취업계수가 지속적으로 낮아지면서 성장의 고용유발 효과가 현저히 떨어졌다.

〈표 III-10〉 기간별 잠재성장률추이 및 전망

(단위: %)

한국개발연구원				한국은행		
'91~'95	'96~'00	'01~'07	'08~'12	'91~'00	'01~'04	'05~'14
6.8	5.7	5.4	5.1	6.1	4.8	4.6

자료: 한국개발연구원, “한국의 잠재성장률 전망”(2003),
한국은행, “우리 경제의 성장잠재력 약화 원인과 향후 전망”(2005)

〈표 III-11〉 산업별 취업계수 추이

(단위: 명/10억원)

	2000년	2005년	2006년	증감률	
				'00~'05*	'05~'06
농 립 어 업	52.7	42.6	41.5	-4.2	-2.6
광 업	5.8	5.4	5.3	-1.4	-1.9
제 조 업	4.4	3.4	3.2	-5.0	-5.9
소비재업종	7.4	5.9	5.7	-4.4	-4.2
기초소재업종	2.4	2.3	2.2	-1.1	-2.3
조립가공업종	5.4	3.5	3.2	-8.4	-9.6
전 력 · 가 스 · 수 도	2.2	1.5	1.5	-7.4	0.0
건 설 업	10.1	10.5	11.1	0.8	5.7
서 비 스	15.9	13.1	12.9	-3.8	-1.5
전 산 업	10.9	8.7	8.4	-4.4	-3.4

주: *는 기간 중 연평균 증감률

자료: 한국은행, 「우리나라의 고용구조 및 노동연관효과」, 2009.4.

경제성장과 고용 간 관계를 보여 주는 고용탄력성 역시 경제위기 이후 다소 하락하였다. 경제성장 1%에 대한 고용 증가율을 보여주는 고용탄력성은 1970~1979년 0.48, 1979~1988년 0.31, 1988~1996년 0.35, 1996~2002년 0.24, 2002~2007년 0.25 등으로 하락추세를 보이고 있다. 고용탄력성을 외국과 비교해보면 한국의 고용탄력성은 미국 및 EU 15개국의 1/3, 일본의 2/3 수준으로서 다른 선진국에 비하여 경제성장이 일자리 창출에 미치는 효과가 우리나라가 매우 낮은 수준임을 알 수 있다(표 III-12 참조).

이처럼 한국경제의 일자리 창출능력이 다른 나라에 비해 급격하게 쇠퇴하고 있는 것은 외환위기 이후 세계화와 지식정보화가 가속화되는 세계적 흐름 속에서 우리의 성장잠재력을 확충하여 새로운 경제패러다임을 찾는데 성공하지 못하고 있는 것은 아닌지 의문을 제기하고 있다.

〈표 III-12〉 경제성장의 고용탄력성의 국가별 비교

국가	1986-97	1995-2006
EU 15국	0.813	0.599
미 국	0.610	0.629
일 본	0.270	0.310
독 일	0.719	0.833
네덜란드	0.310	0.758
프 랑 스	0.420	0.671
영 국	0.787	0.290
스 웨 덴	1.053	0.559
한 국	0.276	0.214

자료: OECD(2008)

3) 서비스산업과 중소기업의 낮은 생산성

한국경제의 구조적 문제는 1960년대 이래 지속해온 수출주도적 경제발전전략을 추구하면서 제조업과 대기업 등 수출부문의 경쟁력은 세계적인 수준에 도달하였으나 일자리 창출의 원동력이고 내수기반을 튼튼히 해주는 서비스산업과 중소기업의 경쟁력은 선진국의 1/2 수준에 머물러 있다는 것이다. 산업별로는 서비스산업이 전체 고용의 66.7%를 점하고 있고, 기업규모별로는 300인 이하 중소기업이 전체 고용의 87.6%를 점하고 있다. 양극화가 심화되고 비정규직이 증가하며, 빈곤의 함정, 저숙련의 함정, 비정규직의 함정이 고착화되는 가장 중요한 이유는 비정규직의 70%가 고용되어 있는 서비스산업과 중소기업의 경쟁력 약화와 영세성에 있다.

제조업에서 서비스업으로 고용구조가 급속히 변화하고 있지만, 서비스업의 생산성은 향상되지 못하면서 “저생산성-저임금-낮은 질의 일자리”의 악순환이 발생하고 있다(Baumol's disease of service economy). 서비스업의 고용구조가 부가가치가 높고 임금도 높은 사업서비스업, 교육, 의료, 공공행정, 보건 및 공공사회복지서비스업 보다는 영세 도소매음식숙박업과 기타 영세 개인서비스업 중심의 고용구조에서 벗어나지 못하고 있다.

4. 고도 경기불황기 일자리 창출 및 고용정책의 방향과 과제

가. 일자리 창출정책의 방향과 과제

우리는 1980년대 후반부터 제기된 한국경제의 고비용·저효율 구조를 스스로 극복하지 못해 외환위기를 초래하는 아픔을 겪었다. 그러나 외환위기 이후 우리나라는 많은 구조조정을 하였음에도 불구하고 성장잠재력의 약화와 고용창출능력의 저하, 비정규직의 증가 등 고용불안과 경제사회의 양극화 심화, 실업률의 증가, 특히 청년 실업과 비자발적 비경제활동인구의 증가 등으로 인한 고용률의 하락 등 심각한 도전에 직면해 있는 상황에서 세계금융위기라는 또 한 번의 커다란 충격을 맞게 되었다.

우리나라 경제 및 노동시장이 외환위기 이후에 엄청난 구조적 변화를 겪었던 것처럼 세계금융위기 이후의 한국경제 및 노동시장은 또 한 차례 엄청난 구조변화를 겪게 될 것이다. 우리의 현명한 대처가 이루어지지 않는다면 실업률은 3% 후반에서 고착화될 것이며, 불완전 취업자·구직 단념자·취업준비를 하거나 그냥 쉬는 이른바 ‘백수’ 상태의 비경제활동인구 등이 급증하여 고용률은 60% 미만에서 정체되어 우리 경제의 성장잠재력을 크게 약화시킬 가능성이 높다. 또한 비정규직의 확산 등 고용 및 소득의 양극화, 대기업과 중소기업 간 양극화, 수출부문과 내수부문의 양극화 등 경제사회 각 부문에서의 양극화가 심화될 가능성이 높다.

따라서 현재 우리 경제사회의 제반 문제점이 더욱 악화되는 것을 방지하기 위해서는 세계경제위기를 우리나라 경제체질을 강화하고 지속가능한 발전을 이룩하기 위한 기회로 활용하는 지혜가 필요하다.

현 세계경제위기는 단기간에 진정되는 V자형의 회복 보다는 위기가 상당기간 지속되는 U자형 회복의 가능성이 높을 것이라는 전망이 우세하다. 외환위기 당시에는 세계경제환경이 매우 좋았기 때문에 환율 상승에 따른 수출경쟁력의 강화의 혜택으로 V자형의 빠른 회복을 하였으며, 단기 일자리 창출 정책도 상당한 효과를 볼 수 있었다. 그러나 현재와 같이 경기회복에 상당한 시간이 소요될 가능성이 높고, 세계경제위기 이전에 이미 200만 명에 가까운 실업자 및 유사실업자가 누적되어 있는 상황에서는 우리 경제사회의 구조적인 문제를 해결하기 위한 근본적인 처방을 염두

에 둔 일자리 창출정책이 필요하다.

취약계층을 위한 사회적 일자리, 청년인턴제 등 임시적인 일자리 창출도 위기 극복을 위해서는 어느 정도 필요하지만 우리 사회가 안고 있는 문제점들을 해결하기 위해, 그리고 우리나라가 지속가능한 발전을 이룩하고 선진국으로의 진입을 위해 반드시 필요하지만 아직 제공되지 못하고 있거나 미흡한 서비스를 제공하기 위한 여러 분야에 양질의 일자리 창출의 기회는 얼마든지 있다. 이하에서는 이러한 부문의 일자리 창출방안을 제시하고자 한다.

1) 중소기업 및 서비스산업 경쟁력 제고를 위한 기업경영지원 컨설팅 산업의 육성을 통한 양질의 일자리 창출

일자리 창출의 핵심은 중소기업과 서비스산업의 고부가가치화이지만 많은 중소기업과 서비스업은 영세하고 경쟁력도 미약하여 임금과 근로조건이 열악하고 양질의 일자리를 창출하는데 한계를 보이고 있다. 중소기업과 서비스업의 저임금은 경쟁력이 약하기 때문이므로 영세 중소기업 및 서비스업이 지속적인 기술 축적을 통해 중견기업으로 성장하도록 지원하고, 경쟁력이 없는 기업들은 시장의 원칙에 따라 구조조정이 되도록 하여야 한다.

단기적으로 재정자금을 풀어 청년들에게 임시적 일자리를 만들어 주기보다는 중소기업의 애로요인을 해결해주기 위한 컨설팅 서비스를 제공하여 기업의 경쟁력을 높여주는 사회적 인프라를 확충해주고, 그 과정에서 양질의 컨설팅 서비스 일자리를 창출하고, 경쟁력 있는 중소기업에서의 양질의 일자리가 창출되도록 유도하는 것이 바람직하다.

많은 중소기업들은 기술개발, 제품디자인, 재무관리, 세무관리, 인사노무관리, 근로자 능력개발, 제품마케팅, 해외수출, 재고관리 등 경영상의 애로를 어떻게 해결할 지를 몰라 많은 시행착오를 겪고 있다. 이러한 문제를 해결해주기 위해 중소기업 경영애로를 컨설팅해주는 산업을 육성하는 것이 바람직하다. 미국 뉴욕(New York)시의 경우 중소기업의 애로사항을 전담하여 해결해주는 비영리회사를 설립하여 인사, 회계, 생산, 판매, 홍보, 법률, 세무, 노무, 환경, 안전 등 모든 경영애로사항을 신속

히 컨설팅해주고 해결해주는 서비스를 지원하고 있다. 또한 미국 뉴욕 주의 직업안정기관인 One-stop Career Center에는 Business Solution Center를 설치하여 중소기업의 모든 애로사항에 대해 상담과 교육 및 컨설팅서비스를 제공하고 있다. 이러한 기업지원 컨설팅서비스 제공은 관련 민간기업, 전문기관 등과 파트너십(partnership)을 맺어 가장 전문적인 서비스를 제공하면서 많은 일자리를 창출하고 중소기업의 경쟁력 제고에 도움을 주고 있다.

우리나라도 「중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률」 제43조 및 동법 시행령 제38조에 의거 중소기업의 경영, 기술 등에 대한 컨설팅을 지원하기 위해 “중소기업 쿠폰제 컨설팅 지원사업”을 시행하여 좋은 반응을 보이고 있으나, 2009년도 사업목표가 175억원(1,200개 내외 업체)에 불과하다. 우리나라 고용의 88%를 차지하고 있고, 기업 수의 99%를 차지하고 있는 중소기업의 경쟁력 제고는 곧 우리나라 경제의 경쟁력 제고와 양질의 일자리 창출과 직결되어 있다. 중소기업의 애로사항을 해결해주기 위한 중소기업 컨설팅산업을 정부가 적극적으로 육성하여 중소기업의 경쟁력을 높여나간다면 이 분야에서 양질의 일자리가 적어도 수만 개는 창출될 수 있을 것이며, 이를 통해 중소기업의 경쟁력이 높아져 중소기업에서의 양질의 일자리 창출이 가능할 것이다. 또한 중소기업 컨설팅 서비스가 국내에서 성공하게 되면 이를 해외로 수출할 수도 있을 것이다.

2) 사회서비스부문에서의 양질의 일자리 창출

경제발전이 일정한 단계를 지나면 제조업의 고용 비중은 줄어들고 서비스업의 비중이 증가하는 것이 일반적이다. 한국의 경우 서비스업의 고용 비중은 꾸준히 증가하고 있으나 부가가치가 낮고 임금이 낮은 도소매업종과 음식숙박업종의 비중이 높아 부가가치 측면에서나 고용의 질 측면에서 양질의 일자리 창출의 진원지로서 기능하지 못하고 있다.

서비스 부문의 일자리 중에서 주목을 받고 있는 분야가 바로 사회서비스 부문의 일자리이다. 사회서비스란 개인이나 사회 전체의 삶의 질을 향상시키기 위해 사회적으로 제공되는 서비스로서 교육, 보육, 보건의료, 사회복지, 문화, 환경, 공공행정 등

의 서비스를 말한다. OECD 국가의 사회서비스 분야의 고용 비중은 2003년 현재 평균 21.7%이다. 한국의 경우 12.6%로서 OECD 국가 평균의 절반에 불과하며, 터키를 제외하고는 가장 낮은 수준이다(김혜원, 2006).

OECD 국가들은 국민소득이 1만 달러에서 2만 달러로 넘어갈 때 사회서비스 부문의 일자리가 확대되었다. 우리나라는 소득수준에 비하여 사회서비스업이 발달하지 못한 상황에 있다. 2005년 현재 우리나라의 사회서비스 일자리는 수요(388만개)에 비해 공급(302만개)이 86만개 정도 부족한 것으로 추정되고 있다(김혜원 외, 2006). 특히 보건의료(39만)·사회복지(22만)·보육(13만)의 부족현상이 두드러지고 있다(표 III-13 참조). 교육분야에서도 우리나라는 사교육시장의 과도한 팽창으로 선진국 수준의 충족률을 보이고 있으나 공교육분야의 사회서비스 일자리는 크게 부족한 실정에 있는 것으로 판단된다.

따라서 현재와 같은 경제위기 시에 양질의 일자리 창출을 위한 고용전략적 관점에서 경제위기로 인한 취약계층 및 실업자 등에 맞춤형 고용서비스를 제공하고, 일자리 창출형 사회적 안전망을 확충하며, 교육의 질을 높이고 고용률을 제고하여 지속 가능한 발전을 이룩하기 위해서는 사회서비스 분야의 일자리 창출을 적극 추진할 필요가 있다. 사회서비스 일자리는 고령자, 여성 및 취약계층 친화적인 분야로서 국민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 분야이다.

〈표 III-13〉 분야별 사회서비스 일자리 수급 현황

(단위: 만개, %)

	계	보건의료	사회복지	보육	교육	문화	환경	공공
▪ 수 요 (A)	388	71	36	31	157	5	5	83
▪ 공 급 (B)	302	32	14	18	156	2	3	77
▪ 부 족(A-B)	86	39	22	13	1	3	2	6
▪ 충족률(B/A)	77.8	45.5	38.8	58.0	99.2	40.0	66.0	91.7

자료: 김혜원 외(2006).

사회서비스분야의 양질의 일자리 창출이 시급한 대표적인 것 몇 가지만 예시하면 다음과 같다.

첫째, 고용-학습-복지 연계 서비스 분야에서의 양질의 일자리 창출이 필요하다. 세계금융위기는 많은 사람에게 실업의 고통을 줄뿐만 아니라 수많은 사람들을 비경제활동상태로 전락시키고 있다. 2009년 3월 현재 실업자 및 유사실업자를 모두 포괄하면 앞서 <표 3-4>에서 본 바와 같이 344만 명에 이르고 있다. 이들이 좌절하지 않고 일자리를 구하여 자립하도록 하기 위해서는 개인별 특성에 맞는 맞춤형 고용서비스를 제공하는 것이 필요하다. 그런데 고용지원센터는 현재 실업급여 지급에도 일손이 부족한 상태로서 심층상담 및 개인별 맞춤형 서비스 담당자는 1-2명에 불과한 실정에 있다. 우리 경제의 성장잠재력을 키우기 위해서는 노동과 자본의 투입량을 늘리고 생산성을 높여야 한다. 노동투입량을 늘리기 위해서는 고용률(15~64세 기준)을 2008년 현재의 63.8%에서 <표 III-12>에서 보는 바와 같이 주요 선진국 수준인 70% 대로 끌어올려야 한다. 이를 위해서는 고용-학습-복지를 연계한 고용서비스 및 복지제도의 혁신을 통해 취약계층에게 일하는데 장애가 되고 있는 온갖 장애요인을 해결해주고 취업이 될 때까지 뿐만 아니라 취업 이후에도 안정적인 고용을 유지할 수 있도록 맞춤형 서비스를 제공하는 것이 필요하다.

호주, 영국, 미국, 독일 등은 이미 고용률을 제고하고 취약계층에게 일자리를 제공하기 위한 고용서비스 및 복지개혁을 1990년대 후반부터 추진하여 큰 성과를 내고 있다. 호주는 실업부조 등 연방정부의 10개 부처를 비롯하여 25개 정부기관이 제공하는 약 140여 가지 서비스를 센터링크(Centrelink)라는 원스톱 센터를 통해 제공하고, 취약계층에 대한 취업알선, 심층상담 등 맞춤형 고용서비스는 민간고용서비스기관(service providers)을 Job Network으로 연결하여 제공하고 있다. 약 35천여 명의 사례관리자(case manager)로 불리는 전문컨설턴트들이 전문적인 고용서비스를 제공하고 있는데, 1997년까지 정부가 직접 고용서비스를 제공할 때에 비하여 비용은 절반으로 감축하고 실적은 두 배 정도 높이는 효과를 보이고 있다. 호주의 고용서비스 민영화는 민간고용서비스기관의 경쟁력을 높이고 새로운 시장을 개척하는 효과를 보았으며, 현재는 영국, 프랑스, 독일, 스웨덴 등에 고용서비스를 수출하고 있으며, 이미 한국에도 지사를 설립해놓고 시장을 개척하고 있다.

〈표 III-14〉 OECD 국가의 고용률(15-64세 기준) 추이

	1994	2003	2004	2005	2006	2007
호주	66.0	70.0	70.3	71.6	72.2	72.9
오스트리아	68.4	68.9	67.8	68.6	70.2	71.4
벨기에	55.7	59.3	60.5	61.0	60.4	61.6
캐나다	67.0	72.2	72.5	72.5	72.9	73.6
체코공화국	69.2	64.9	64.2	64.8	65.3	66.1
덴마크	72.4	75.1	76.0	75.5	76.9	77.3
핀란드	60.7	67.9	67.8	68.5	69.6	70.5
프랑스	58.4	63.3	63.0	63.9	63.8	64.4
독일	64.5	64.6	65.0	65.5	67.2	68.9
그리스	54.1	58.9	59.6	60.3	61.0	61.5
헝가리	53.5	57.0	56.8	56.9	57.3	57.3
아일랜드	78.5	84.1	82.8	84.4	85.3	85.7
아일랜드	51.9	64.9	65.4	67.1	68.2	69.0
이태리	51.5	56.2	57.4	57.5	58.4	58.7
일본	69.3	68.4	68.7	69.3	70.0	70.7
한국	62.8	63.0	63.6	63.7	63.8	63.9
룩셈베르크	60.2	62.2	62.5	63.6	63.6	63.0
멕시코	58.7	58.8	59.9	59.6	61.0	61.1
네덜란드	63.9	71.8	71.2	71.1	72.4	74.1
뉴질랜드	68.0	72.5	73.5	74.6	75.2	75.4
노르웨이	72.2	75.8	75.6	75.2	75.5	76.9
폴란드	58.3	51.4	51.9	53.0	54.5	57.0
포르투갈	64.0	67.1	67.8	67.5	67.9	67.8
슬로바키아공화국	59.8	57.7	57.0	57.7	59.4	60.7
스페인	47.4	60.7	62.0	64.3	65.7	66.6
스웨덴	71.5	74.3	73.5	73.9	74.5	75.7
스위스	75.6	77.9	77.4	77.2	77.9	78.6
터키	52.4	45.5	46.1	45.9	45.9	45.8
영국	68.7	72.6	72.7	72.6	72.5	72.3
미국	72.0	71.2	71.2	71.5	72.0	71.8
OECD 유럽	59.4	61.1	61.5	61.9	62.7	63.2
OECD 전체	64.1	64.8	65.2	65.5	66.2	66.6

자료: OECD, Employment Outlook, 2008.

미국은 1998년부터 과거 주정부가 직접 운영하던 공공직업소개기관을 실업보험, 취업알선, 직업훈련, 공적부조 등을 통합하여 원스톱으로 제공하는 One-stop Career Center로 전환하여 맞춤형 고용서비스를 제공하고 있다. One-Stop Career Center는 19개 연방부처가 제공하는 고용, 훈련 및 고용관련 복지서비스를 한 장소에서 종합적으로 제공하여 고용과 관련된 종합서비스센터로서의 기능을 수행하고 있다. One-stop Career Center는 지역의 고용관련 파트너인 주정부, 지방정부, 전문대학, 훈련기관, 경영단체, 민간고용서비스기관, NPO, 종교단체, 보육단체 등의 컨소시엄 조직으로서 고용-학습-복지를 통합한 맞춤형 서비스를 다양한 지역파트너들이 공동으로 협력하여 제공하고 있다.

영국은 1998년부터 고용-학습-복지 서비스를 연계하여 통합서비스를 제공하기 위하여 취업알선을 담당하던 Jobcentre와 실업보험, 공적부조 등의 각종 사회보장급여를 제공하는 Benefit Agency를 통합하여 Jobcentre Plus를 설립하여 운영하고 있다. 특히 장기실업자와 취약계층에 대한 고용서비스는 민간고용서비스기관에 아웃소싱하여 맞춤형 서비스를 제공하고 있는데, 그 효과가 과거에 정부가 직접 제공할 때에 비하여 훨씬 좋아 민간부문에 대한 아웃소싱을 계속 확대하고 있다.

우리나라도 2005년부터 고용서비스 선진화를 국정과제의 하나로 추진하고 있으나 현장에서의 서비스 수준은 크게 미흡한 실정에 있다. 고용지원센터의 인력이 절대적으로 부족하고 서비스 제공도 정책적으로는 선진국을 벤치마킹한 맞춤형 원스톱 고용서비스 제공을 천명하고 있으나 일선 고용지원센터의 서비스 내용은 아직 이와는 거리가 너무 먼 실정에 있다. 그 이유는 인력 부족이 가장 큰 요인으로 판단되지만 센터 운영을 책임지고 있는 지방노동청장, 지청장, 센터소장, 담당과장, 팀장 및 직원의 전문성 부족, 일반 행정공무원의 순환식 인사이동과 고용서비스 기피현상 등으로 전문성 축적이 어려운 행정문화, 전문성이 어느 정도 축적된 과거 민간직업상담원들의 행정업무로의 배치전환 등이 복합적으로 작용한 결과로 판단된다.

작은 정부를 지향하는 현 정부의 정책기조 하에서 고용지원센터의 인력을 대폭 확충하는 것도 기대하기 어려울 것으로 판단된다. 따라서 세계금융위기로 인해 급증하는 실업자와 유사실업자에게 양질의 고용서비스를 제공하고, 사회취약계층에게 일 자리를 제공함은 물론 더 나은 일자리로 이동해 갈 수 있는 사회적 사다리를 잘 놓

아주기 위해서는 민간고용서비스시장을 적극 육성하여 활용할 필요가 있다. 호주가 공공고용서비스를 민간고용서비스로 대체하여 35천여 개의 고용서비스 컨설턴트 일 자리를 창출하여 이제는 세계로 고용서비스를 수출하듯이 우리나라도 양질의 민간고용서비스시장을 육성하여 취약계층에게 맞춤형 종합고용서비스를 제공하고 고용률을 제고하는 전기를 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 호주, 미국, 영국, 독일 등에서와 같이 정부가 양질의 민간고용서비스를 구매해주는 방식을 적극적으로 추진하여 양질의 고용서비스기관이 발달할 수 있는 토양을 제공해주는 것이 필요하다. 아직까지 경쟁력 있는 민간고용서비스기관이 희소한 상황에서는 호주, 영국, 독일 등이 하고 있는 것처럼 초기에 정부가 어느 정도의 수요를 보장해주는 방식이 필요하다. 그러면 일정 기간 후에는 수백 개의 우수한 민간 고용서비스기관이 발달하여 새로운 일자리도 창출하고 취약계층과 실업자에게 일자리를 찾도록 지원하는 사회서비스를 제공하게 될 것이다. 우리나라의 경제활동 인구규모로 보아 적어도 5만 개 이상의 양질의 일자리가 민간고용서비스시장에서 창출될 수 있을 것으로 기대된다.

둘째, 보육분야에서의 양질의 일자리 창출이 필요하다. 우리나라가 선진국으로 진입하고 지속가능한 발전을 이룩하기 위해서는 여성인력의 활용을 높일 필요가 있다. 우리나라는 오랫동안 남성 주생계원 모델에 입각한 가족제도와 노동시장이 형성되어 왔다. 이러한 구조 하에서는 남성의 고용이 안정적으로 보장되어야 가정과 사회의 안정을 도모할 수 있기 때문에 경직적인 노동시장과 낮은 여성경제활동참가율을 특징으로 한다.

그러나 세계화, 지식정보화 사회에 대응하기 위해서는 노동시장의 유연화는 선택 사항이 아니라 생존을 위한 불가피한 현상이 되고 있으며, 고학력 여성인력을 제대로 활용하지 않으면 국가인적자원 활용 측면에서도 커다란 손실이다. 노동시장이 유연화되면 될수록 남성과 여성이 함께 일해야 가정 내에서도 실업에 대한 위험분산이 될 수 있다. 그런데 여성이 경제활동을 원활하게 하기 위한 필수적인 사회인프라가 바로 보육서비스이다. 일-가정 양립의 사회구조를 발전시키고 저출산 문제를 극복하기 위해서는 일하는 여성이 출산과 보육문제를 더 이상 고민하지 않도록 보육서비스의 사회화가 절실하다. 따라서 현 경제위기를 기회로 보육시장에서의 양질의 일자리를 창출하기 위한 과감한 투자를 할 필요가 있다. 공공보육시설의 확충은 물론 민간

보육시장을 활성화한다면 적어도 수만 개의 일자리는 쉽게 창출될 수 있을 것이다.

셋째, 공교육 정상화를 위한 교육분야에서의 양질의 일자리 창출이 필요하다. 우리나라는 오랫동안 중등교육의 평준화정책을 추진하여 왔다. 그러나 평준화 교육정책이 성공을 거두기 위해서는 각 과목별로 성적에 따른 반편성이 이루어져 우수한 학생은 더 높은 수준의 공부를 하고, 성적이 뒤진 학생은 개인별 맞춤수업을 통해 상급반으로 이동해갈 수 있는 제도적 장치가 되어 있어야 한다. 그렇지 않으면 사교육이 성행하게 되고 사교육을 받을 수 없는 성적부진학생은 더욱 성적이 떨어져 교육격차에 의한 빈곤의 악순환이 심화될 수 있다. 따라서 평준화를 보완하기 위해서는 각 과목별로 수준별 반편성과 이동식 수업을 할 수 있는 여건을 마련하여야 하고, 성적이 뒤진 학생에게 맞춤식 보충교육을 실시할 수 있는 지원체계를 마련하여야 한다. 이는 교사의 충원을 필요로 하며, 현재 교대와 사범대를 졸업하고 대기 상태에 있는 교사후보들에게 일자리를 제공하고 취약계층에게는 양질의 교육기회를 제공하여 빈곤의 대물림을 차단할 수 있는 일거양득의 효과를 기대할 수 있을 것이다.

나. 고도 경기불황 시 고용정책의 방향과 과제

정부는 경제위기 극복을 위한 다양한 고용정책을 추진하고 있다. 일자리 만들기·지키기·나누기의 확산, 실업자를 위한 직업훈련의 확대 및 고용촉진, 고용지원서비스 및 실업자 생계지원 확대 등이 그것인데, 모두 필요한 정책들이다. 이하에서는 정부가 추진하고 있는 실업대책 및 고용정책을 보완하는 차원에서 현재 다소 미흡한 부분에 대한 정책제언을 하고자 한다.

1) 자영업주 및 무급가족종사자를 대상으로 한 고용정책의 적극 추진

우리나라의 자영업 취업자 비중은 2008년 현재 25.3%이고 무급가족종사자까지 포함하면 31.3%로서 OECD 국가에서 가장 높은 수준이다. 자영업주와 무급가족종사자 등 비임금근로자의 비중이 높다는 것은 우리나라 노동시장이 후진적이라는 것을 의미한다. 준비되지 않은 자영업 창업과 파산은 중산층의 붕괴와 취약계층의 빈

곤을 더욱 악화시켜 사회양극화를 초래하고 있다. 외환위기와 세계금융위기의 타격을 가장 크게 받은 부문이 바로 자영업주와 비정규직 등 취약계층이다. 따라서 준비되지 않은 자영업 창업과 실패의 부작용을 최소화하기 위해 자영업주와 무급가족종사자를 고용정책의 대상에 포함하여야 한다. 자영업주와 무급가족종사자 중 근로자로 전환하고자 하는 사람에게는 전직훈련과 취업알선 서비스를 제공하고, 그 기간 동안 생계보호를 적극적으로 제공할 필요가 있다. 자영업 창업을 다시 희망하는 사람에게는 자영업 창업에 대한 정보를 제공하고 창업교육과 상담서비스를 제공하기 위한 사회적 인프라의 구축이 필요하다. 지역 단위의 충분한 창업 관련 정보를 사전에 제공하고 컨설팅서비스를 제공함으로써 준비되지 않은 자영업 진출과 실패를 사전에 방지하여야 한다.

정부는 자영업자에 대한 고용보험의 고용안정·직업능력개발사업의 임의적용에 이어 금년 중에 자영업자에 대한 실업급여의 임의적용을 추진하고 있다. 그러나 자영업자는 기본적으로 피용자가 아니기 때문에 피용자를 보호하기 위한 고용보험법 상의 실업급여제도를 임의적용 방식에 의해 적용하는 것은 논리적으로 무리가 있다. 자영업자에게 고용보험의 고용안정·직업능력개발사업을 임의적용하고 있으나 고용보험에 가입한 자영업자가 3.4천여 명에 불과하다는 사실은 자영업자에게 실업급여를 임의적용 하더라도 가입자가 극히 적은 유명무실한 제도로 전락할 가능성이 높을 것이라는 것을 시사하고 있다.

이러한 측면에서 볼 때 자영업자에 대한 고용보험제도의 임의적용은 자영업자를 위한 진정한 해법이 될 수 없다. 자영업자에 대한 사회적 안전망이 극히 취약하고 이들이 폐업과 실업의 위험에 노출되어 있으며, 장기적으로 자영업의 구조조정을 통한 자영업자의 피용자로의 전환이 단계적으로 이루어져야 한다는 점을 고려한다면 자영업자의 특성에 맞는 사회안전망을 마련하는 것이 필요하다.

자영업자뿐만 아니라 학교를 졸업하고 새로 노동시장에 진입한 신규실업자 등도 고용보험의 피용자로 취업하기 전까지는 고용보험의 적용을 받지 못하여 적극적 노동시장정책의 혜택을 제대로 받지 못하고 있다. 그러므로 자영업주와 신규실업자를 대상으로 다양한 고용정책을 추진하고 실업 시에 생계를 보장하기 위해서는 고용보험법 상의 고용안정·직업능력개발사업을 고용보험 피보험자 여부에 상관없이 적용될

수 있도록 하고, 생계가 어려운 사람에게는 생계비 대부 또는 지원을 할 수 있도록 할 필요가 있다. 즉 개인별 특성에 맞는 맞춤형 고용서비스와 직업훈련 등 노동시장 프로그램에 적극적으로 참여하는 조건으로 생계지원도 고용안정·직업능력개발사업의 일환으로 할 수 있도록 고용보험의 고용안정·직업능력개발사업을 개편하는 것이 바람직하다. 그렇게 되면 노동시장정책의 핵심인 능동화 조치(activation)를 적극적으로 추진하여 취약계층에게 다양한 고용서비스와 생계지원을 할 수 있게 된다. 다만 이 경우 사용자가 부담하는 고용안정·직업능력개발사업 고용보험료 부담만으로는 재원조달에 한계가 있고 논리적으로도 무리가 있으므로 정부가 일반재정에서 사업주가 부담하는 금액에 상응하는 금액을 매칭펀드로 부담하는 것이 바람직할 것이다.

2) 고용보험사업의 재정비

우리나라 고용보험제도는 적극적 노동시장정책을 안정적으로 추진하는 것을 지원하기 위한 고용안정·직업능력개발사업과 소극적 노동시장정책사업인 실업급여를 하나의 제도적 틀 속에 포함하고 있는 점이 특징이다. 그런데, 1990년대 초에 제도를 설계할 당시에 비해 노동시장 상황이 크게 변화하였다. 따라서 고용보험사업의 내용을 노동시장의 상화에 맞춰 재정비할 필요가 있다.

고용보험사업의 재정비에 관해서는 유길상(2007), 유길상 외(2008) 등에서 구체적인 내용을 제시한 바 있는데, 주요 사항만 다시 요약하면 다음과 같다.

첫째, 고용안정사업 중에서 사중손실(dead weight loss)과 대체효과가 크고 고용유지율도 미미하여 순효과(net effect)가 낮은 사업들을 폐지하고, 효과가 높은 사업에 더 많은 재원이 집중되도록 하여야 한다. 고용안정사업의 세부사업 종류가 100여 가지에 이르고 있어 고용안정사업의 재정비 없이는 고용지원센터에서의 효율적인 서비스를 기대하기 어려울 것이다.

둘째, 직업능력개발사업의 목표효율성(target efficiency)을 높일 수 있도록 제도 개선이 이루어져야 한다. 특히 직업능력개발훈련비용 지원은 현재의 대기업 위주의 지원문제를 해결하기 위해 스스로의 부담으로 훈련을 실시하거나 훈련을 수강할 수 있는 능력이 있는 기업이나 개인에게는 정부가 지원이나 간섭을 하지 말고 시장기능

에 맡기되, 시장에 맡겨서는 훈련이 이루어지기 어려워 사실상 훈련정책의 사각지대에 놓여 있는 중소기업근로자, 비정규직 근로자, 중·고령자, 노동시장에 재진입하는 여성근로자, 장애인 등에 대해서 집중 지원하는 방향으로 변경할 필요가 있다. 모든 실업자취업훈련을 무료로 할 것이 아니라 훈련비용 부담능력이 있는 실업자는 스스로 부담하게 하고 훈련비용 부담능력이 없는 실업자에게는 무료의 훈련수강뿐만 아니라 생계비까지 지원하는 방식으로 보다 정교하게 개편할 필요가 있다.

현재의 직업능력개발체제는 과거 진학률이 낮아 무기능·비진학 청소년이 많을 때 시행하던 1~2년의 양성훈련체제를 그대로 답습하고 있다. 그 결과 실업자가 훈련을 받기 위해서는 훈련생을 새로 모집할 때까지 기다려야 하고, 불필요한 초급과정부터 고급과정까지 모두 수강하여야 하기 때문에 장기간의 훈련을 받으면서 비용이 많이 소요되는, 훈련기관 중심·공급자 중심의 훈련이 이루어지고 있다. 이미 선진국은 오래 전부터 1주일 단위로 수준별 훈련과정을 개설하여 필요한 훈련과정만 선택하여 단기간에 훈련을 받고 바로 취업하는 비용효과적인 방법을 사용하고 있다. 따라서 향후 직업능력개발은 현재 무기능자를 대상으로 한 장기간의 양성훈련 위주의 훈련체제를 수요자가 상담을 통해 취업에 바로 필요한 내용만을 선택하여 단기간 수강한 후 바로 취업할 수 있도록 하고, 취업 이후에도 지속적으로 필요한 과정을 선택하여 수강할 수 있는 모듈(module)식 훈련과정으로 발전시켜 수요자 중심의 맞춤형 훈련 서비스를 제공할 수 있도록 개편하여야 한다. 이를 위해 평생직업능력개발의 활성화를 위한 모듈식 훈련과정의 개발과 이를 활용한 능력개발계좌제의 정착에 중점을 둘 필요가 있다.

셋째, 노동시장 양극화, 고령화 속의 조기퇴직, 청년실업의 증가, 비정규직의 증가, 중소기업근로자 및 비정규직근로자의 저숙련 함정 문제 등 노동시장의 당면문제를 해결하기 위해 임금의 유연화와 평생학습의 활성화, 그리고 고용서비스 등 고용보험 전달체계 효율화를 지원하기 위한 노동시장 인프라 구축사업을 강화할 필요가 있다.

넷째, 노동시장환경 변화에 대응하여 적극적 노동시장정책을 효율적으로 추진하기 위해서는 적극적 노동시장정책 관련 사업의 정책대상을 고용보험 피보험자 여부에 관계없이 유연하게 추진할 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 위해서는 적극적 노동시장정책 관련 사업 고용보험기금계정에 정부가 일반회계에서 일정부분 지원함으로써

적극적 노동시장정책 관련 사업을 고용보험 피보험자에 국한하여 사업을 실시하여야 한다는 주장이 더 이상 나오지 않도록 논리적 정당성을 확보할 필요가 있다.

다섯째, 조기재취업수당제도의 개선이 시급하다. 2004년부터의 변경된 조기재취업수당제도²⁰⁾는 조기재취업수당의 지출액만 증가시키고 구직급여 수급자의 조기재취업을 촉진하는 데에는 오히려 역행할 소지가 있다는 것은 김동한·유길상(2006)에서도 지적된 바 있다. 조기재취업수당제도는 조기재취업수당 수급자격기간을 소정급여일수보다 짧게 하여 소정급여일수 기간 내에 취업하도록 유인하기 위한 제도인데, 2004년부터 조기재취업수당 수급자격기간을 소정급여일수와 동일하게 하여 구직급여 수급자의 실업기간을 길게 하는 부작용을 초래하고 있다. 따라서 조기재취업수당제도가 당초 취지와는 반대의 부작용이 발생하는 것을 더 이상 방치해서는 안 될 것이다.

3) 고용보험전달체계의 개선

현재 고용지원센터 업무의 약 80% 이상이 고용보험 업무로 알려지고 있다. 따라서 고용보험 전달체계의 효율화는 고용지원센터 서비스의 효율화와 직결되어 있다. 그런데 우리나라의 고용보험전달체계는 아직도 개선의 여지가 너무 많다.

우선 실업급여 지급을 위한 실업인정을 1~4주마다 센터를 방문하여 하도록 되어 있는데, 이처럼 실업급여신청자를 직접 센터에 나오게 하는 것은 지난 1~4주 동안에 적극적 구직활동을 하였는가를 확인하고, 센터가 가진 고용정보를 이용하여 적극적으로 취업알선을 시켜 실업급여에 안주하지 말고 조기에 재취업을 하도록 적극 지원하기 위함이다. 즉 실업인정제도는 실업급여 신청자의 적극적 구직활동을 촉진하여 실업기간을 단축하는 핵심적 과정이다. 이러한 취지에서 정부는 개인별 맞춤형

20) 조기재취업수당제도의 변천

- 2003년까지: 구직급여의 1/2 이상 납기고 재취업 시 잔여 구직급여액의 1/2을 조기재취직수당으로 지급
- 2004-5년: 잔여 구직급여의 미지급일수와 관계없이 재취업 시 잔여 구직급여액의 1/2을 조기재취직수당으로 지급
- 2006년 이후:
 - 구직급여의 2/3 이상 납기고 재취업 시 잔여 구직급여액의 2/3을 조기재취직수당으로 지급
 - 구직급여의 1/3이상 2/3 미만을 납기고 재취업 시 잔여 구직급여액의 1/2을 조기재취직수당으로 지급
 - 구직급여의 1/3 미만 납기고 재취업 시 잔여 구직급여액의 1/3을 조기재취직수당으로 지급

취업활동계획서(IAP: Individual Action Plan)를 작성하게 하여 유형별로 차별화된 서비스를 시도하기도 하였으나 이마저도 행정보고사항으로 전락하는 등 실업인정의 취지가 현장에서는 제대로 구현되지 못하고 실업인정이 형식적으로 이루어지고 있다. 특히 최근과 같이 실업급여 신청자가 급증하는 경우에는 한정된 인력으로 실업인정을 제대로 할 수도 없는 실정에 있다. 세계금융위기 발생 이전에도 실업급여 신청자의 99% 이상이 실업인정을 받아 선진국의 80% 내외에 비하여 매우 높은 수준을 보였다. 이는 실업인정과정이 우리나라에서 거의 유명무실한 제도로 전락하였고 오히려 부정수급을 묵인해주는 결과를 초래하고 있음을 보여주고 있다.

선진국도 이미 우리나라와 유사한 경험과 고민을 한 바 있다. 선진국들은 모든 실업급여 신청자에게 실업인정과정을 통해 적극적인 취업지원서비스를 제공하는 것은 물리적으로 불가능하다는 것을 깨달았으며, 상당수의 실업급여 신청자들은 정부의 지원이 없어도 스스로 재취업하는데 문제가 없다는 것도 확인되었다. 이에 따라 미국, 캐나다 등 일부 선진국들은 실업급여를 처음 신청하는 경우에만 개인별로 심층상담을 통해 정부의 지원이 없는 재취업하기 어려운 정도를 진단해낸 후²¹⁾ 취업계약체결에만 집중적인 고용서비스를 맞춤형으로 제공하고, 대부분의 일반 신청자는 전화나 인터넷을 통한 실업인정방식으로 전환하였다. 이러한 실업인정방식의 전환을 통해 취업계약체결에는 개인별 상황에 맞는 맞춤형 서비스를 제공하여 취업장애태인을 종합적으로 제거해주고, 일반 실업급여 신청자에게는 불필요한 실업인정을 간소화하여 예산과 인력을 효율적으로 활용하는 계기를 만들었다. 우리나라의 경우에도 형식적인 실업인정제도에 집착하여 부족한 일손이 더욱 부족하게 하는 것보다는 실업인정과정을 획기적으로 발전시키는 발상의 전환이 필요하다.

또한 현재 수작업을 통해 이루어지고 있는 구인·구직표의 입력도 전산화 하여 자동적으로 즉시 입력되어 구인·구직자에게 바로 서비스를 제공할 수 있도록 전산인프라를 개선하여야 한다. 구인·구직자가 고용지원센터에 구인·구직표를 제출하고 가면 야간에 전산에 입력하느라고 고용지원센터의 인력이 낭비되는 후진적 현상이 더 이

21) 미국 등 상당수 국가는 1차 심층상담과정에서 실업급여 신청자의 정보를 전산프로그램에 입력하면 재취업의 난이도를 진단하여 즉시 제공해주는 실업자 프로파일링제도를 운영하여 정부가 지원할 대상자만 선별하여 집중적인 지원을 하고 나머지 신청자에게는 2주마다 전화 또는 인터넷을 이용한 실업인정으로 대체하여 인력수요를 대폭 감축하고 취업계약체결에 대한 서비스에 집중하고 있다.

상 지속되어서는 곤란하다. OCR방식에 의해 그 자리에서 바로 전산으로 입력되어 제시한 구인·구직정보에 적합한 구직·구인자를 바로 소개시켜주고, 적합한 구직·구인자가 없으면 상담을 통해 제시한 조건을 다소 완화하여 그 자리에서 취업알선이 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 현재의 Work-net 정보는 구직·구인자가 제출하고 간 정보를 나중에 입력하여 이루어진 exact matching을 전제로 한 정보이기 때문에 취업알선에 별로 활용도 되지 못하면서 정보입력에 시간만 많이 소비하고 있다. 전산시스템에 의한 실시간 정보 자동입력과 상담을 통한 soft-matching 방식으로 Work-net 정보시스템을 개편하여야 한다.

5. 맺음 말

우리나라는 외환위기의 상처가 노동시장 곳곳에 남아있는 상황에서 다시 세계금융위기의 충격을 맞고 있다. 정부는 성장잠재력을 배양하기 위한 중장기적인 대책과 더불어 단기적인 일자리 창출과 취약계층 생계지원을 위한 다양한 대책을 추진하고 있다. 필자는 이번 세계금융위기가 우리 사회에 남기게 될 상처는 예상보다도 클 가능성을 염두에 두고 지속가능한 발전을 위해서는 고용률 제고가 무엇보다도 중요하다는 인식 하에 고용률 제고를 위한 사회시스템의 구축의 관점에서 정부가 추진하고 있는 일자리 창출 및 고용정책을 보완하는 의미에서 추가적으로 우리가 관심을 가져야 할 몇 가지 정책아이디어를 제시하였다.

현재 다양한 일자리 창출정책, 고용대책, 복지대책 등이 추진되고 있다. 이번의 세계금융위기를 계기로 고용문제의 심각성을 직시하여 고용의 관점에서 기존의 정책들을 조명해보고 고용의 문제를 국가 전략적 차원에서 보다 종합적이고 전략적으로 접근하는 지혜가 필요하다.

정부와 기업은 지금의 경제위기를 한국경제와 노동시장의 구조적 문제를 해결하기 위한 기회로 활용할 필요가 있다. 호황 때는 개혁을 하려고 해도 용이하지 않다. 개혁은 위기 때 추진하여야 성공할 확률이 높다. 그래서 지금을 20세기형 경제체제와 노동시장 및 복지제도를 21세기 지식정보화 시대에 맞게 바꿀 수 있는 절호의 기회로 활용하여야 한다.

국민소득 1만 달러를 달성하는데 영국은 218년(산업혁명이 시작된 1769년에서 1987년까지), 미국은 128년(산업화가 시작된 1850년에서 1978년까지), 일본은 114년(메이지유신이 일어난 1867년에서 1981년까지)이 걸렸다. 반면에 한국은 국민소득 1만 달러의 경계를 뛰어넘는 데 33년(1962년에서 1995년)밖에 걸리지 않았다. 그런데 국민소득 1만 달러에서 2만 달러에 도달하기까지는 프랑스(11년), 미국(10년), 영국(9년), 아일랜드(8년), 홍콩(5년), 싱가포르(5년), 일본(4년) 등에 비하여 우리나라는 더 긴 12년(1995년에서 2007년)이나 걸렸다. 이는 국민소득 1만 달러 달성 이후의 우리의 대응에 문제가 있었다는 것을 입증하고 있다.

한국경제의 성장잠재력이 1990년대 이후 내려가는 추세를 보여 왔고, 세계금융위기 이후 하락 추세가 더 빨라질 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 지금 성장잠재력의 장기적 하강 추세를 상승 추세로 바꿔놓지 않으면 안 된다. 우리가 1인당 소득 3만 달러 이상의 선진국으로 가려면 우리나라가 고령사회로 진입하는 2018년 이전에 완전한 선진경제로 진입하여야 한다. 현재의 3~4%대의 성장잠재력으로는 2018년까지 안정적인 선진국에 진입하는 것은 불가능하다. 잠재성장률을 빨리 6~7%대로 올려놔야 우리나라가 안정적인 선진국에 진입할 수 있다. 이를 위해서는 우리나라의 구조적 문제인 양극화 극복, 중소기업 및 서비스산업 경쟁력 배양, 비정규직 및 중소기업근로자 등 취약계층을 위한 직업능력개발 및 상향이동의 사회적 사다리 구축을 위한 맞춤형 고용·학습·복지서비스체제 구축과 이를 통한 고용률의 제고, 여성인력 활용 원활화를 위한 보육서비스산업의 육성 등 일·가정 양립의 사회적 인프라 구축, 과로체제 개선 및 평생학습체계의 정착, 학교에서 노동시장으로의 원활한 진입을 위한 교육개혁, 능동적 복지제도의 구축과 사각지대 해소를 위한 사회보장제도의 개선, 초고령사회를 대비한 사회적 투자의 확대 등이 필요하다. 미래를 대비한 당면 문제를 해결하기 위한 사회적 투자를 지금 바로 시작해야 한다.

사람과 지식이 경쟁력의 원천이 되는 21세기 지식정보화 사회는 ‘고용 위기의 시대’이면서 동시에 ‘고용에 대한 새로운 기회의 시대’이기도 하다. 새로운 지식과 정보 및 지속적인 혁신역량을 가진 사람에게는 무한한 잠재력을 펼쳐 보일 수 있는 기회가 도처에 산재해 있어 일자리 문제를 걱정하지 않고 전 세계를 무대로 꿈을 펼칠 수 있다. 반면에 지식과 정보, 그리고 혁신역량이 부족한 사람에게는 취업기회

도 많지 않고 취업이 된다고 하더라도 고용조정 대상이 되어 조기퇴직을 면할 수 없게 되어 있다. 따라서 개인은 지식정보화 사회에 부응하여 지식근로자로 거듭나기 위한 평생학습을 생활화 하도록 노력하여야 하며, 국가는 이를 위한 과감한 투자를 하여야 한다. 이 길만이 지식정보화 사회에서 국가, 기업, 개인이 경쟁력을 확보하고 일자리를 안정적으로 창출할 수 있는 방안이라는 것을 다시 한 번 강조하고자 한다.

참고문헌

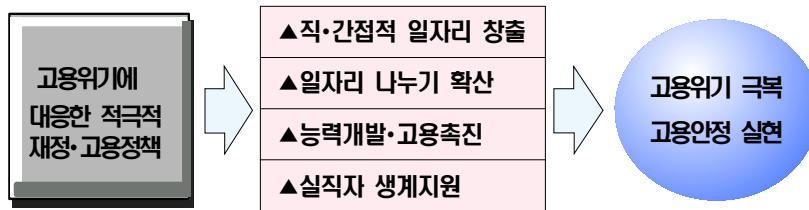
- 관계부처 합동, 「일자리대책 추진 현황 및 향후 계획」, 2009.3.19.
- 김동헌·유길상, 「조기재취업수당제도의 설계에 관한 연구」, 『노동정책연구』, 제6권 제2호, 한국노동연구원, 2006. 6. 205~225쪽.
- 김혜원·안상훈·조영훈, 「사회서비스 분야 일자리창출 방안에 관한 연구」, 한국노동연구원, 2006.
- 노동부, 2009.3.19 보도자료(정부, 「청년고용 추가대책」 확정·발표)
- 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각호
- 유길상, 「고용보험법상의 적극적 노동시장정책 관련사업 재설계에 관한 연구」, 『사회보장연구』, 2007. 12. 제23권 제4호, 한국사회보장학회, 57-82쪽.
- 유길상·민동세·조인호, 『고용안정사업 개편방안』, 노동부, 2008.
- 전병유 외(2005), 『고용 없는 성장에 대한 대응전략 연구(I)』, 한국노동연구원.
- 통계청, 「경제활동인구 부가조사」, 각 년도
- 통계청, 『사업체기초통계조사보고서』, 각 년도
- 통계청, 「2007년 4/4분기 및 연간가계수지동향」 보도자료, 2008. 2. 15.
- 통계청, www.kosis.kr
- 한국개발연구원, 「한국의 잠재성장률 전망」, 2003.
- 한국은행, 「우리 경제의 성장잠재력 약화 원인과 향후 전망」, 2005.
- 한국은행, 「우리나라의 고용구조 및 노동연관효과」, 2009.4.
- 한국은행, <http://ecos.bok.or.kr/>
- OECD, Employment Outlook, 2005.

【부록 1】 정부의 일자리 대책 추진현황(추경예산 반영 이전)²²⁾

추진방향

- 실업극복에 최우선 순위를 두고 범정부적인 일자리 대책 추진
 - 청년인턴, 사회적일자리 등 직접적 일자리 창출 확대 추진
 - 녹색뉴딜, 신성장동력산업 육성 등 일자리 창출과 미래를 대비한 투자 확대
- 임금을 절감하여 고용을 늘리는 일자리 나누기 대책을 중점 추진
 - 재정·세제상 지원을 확대하여 기업의 일자리 나누기 동참 및 확산 유도
 - 노사민정 대타협 기조의 기업단위 확산 및 협약의 실천 가속화
- 청년·실직자 등 취약계층의 실업극복 노력을 적극 지원
 - 취약계층의 취업 촉진과 생활안정을 위한 직업능력개발, 실업급여 지원 확대 실시

<'09년 일자리 대책 추진 개요>



- ⇒ 고용위기 극복을 위한 추경안의 편성, 민간의 일자리 나누기 동참 확대 등을 통해 청년·저소득 등 취약계층의 실직 고통 경감

22) 관계부처 합동, 「일자리대책 추진 현황 및 향후 계획」 (2009.3.19) 중 발췌

1. 재정을 통한 직·간접 일자리 창출

- 취업취약계층에 대한 한시적 일자리 제공, 녹색뉴딜·SOC 투자 등을 통해 일자리 창출
 - 직접 일자리는 44.3만개로 전년대비 13.6만개(연간기준 7.6만개) 증가
 - 간접 일자리는 전년대비 6~10만개 증가 추정

□ 취업취약계층 대상 일자리 신속 제공

- **(청년인턴)** 중앙부처, 지자체, 공기업 등에서 청년실업 완화와 업무능력 향상 기회 제공을 위한 인턴 채용(0.4→5.4만명)
- **(사회적일자리)** 사회복지, 교육, 환경, 문화 등의 분야에서 저소득 취약계층의 일자리 제공과 사회서비스 향상 도모
- 지속적이고 안정적인 일자리가 되도록 사회적기업 육성(218→400개)
- **(단기 일자리)** 실직자 생활안정과 공공서비스 확충을 위한 일자리 제공(19→26만개)

□ SOC 투자 등을 통한 일자리 지속 창출

- **(신성장동력 확충 및 R&D 투자 확대)** 미래 핵심 기술에 대한 투자를 통해 우리 경제의 고용창출 기반을 강화(R&D 12.3조원)
- **(SOC 투자)** 지방경제활성화, 도로·하천 등 기반시설 개량, 생산·물류 지원 등을 위한 사회간접자본에 적극 투자
 - ‘09년 SOC 예산(24.7조원)은 전년대비 26% 확대(지난 5년 평균 2.5% 증가)
- **(일자리 창출 규모 추정)** 간접 일자리 관련 예산과 성장률 제고효과간의 관계를 이용하여 추정
 - 금년도 약 6~10만개의 일자리 증가 효과

2. 민간부문의 일자리 나누기 지원 및 확산 유도

- 1.29일 비상경제대책회의에서 ‘일자리 나누기 활성화 방안’ 발표 이후 공공기관에서 민간으로 점차 확산
- ⇒ 임금반납 등의 재원으로 인턴·직원 등 85천명 추가 채용계획 발표

일자리 나누기 지원

- (고용유지 지원 강화) 고용유지지원금 지원수준 상향조정(중소기업, 휴업수당의 2/3→3/4), 재직근로자에 대한 능력개발 지원 강화
 - 고용유지지원금(6.5만명), 재직자능력개발(397만명) 등 지원
- (세제·금융 등 지원) 일자리 나누기를 실시한 중소기업의 사업주와 근로자에 대한 세제 및 금융 지원(손비인정, 근로소득공제)
- (관련 제도 보완) 실업급여 및 퇴직금 산정의 특례* 도입, 사내근로복지기금의 생활안정 자금으로 지원토록 기준 완화 등
 - 실업급여 및 퇴직금 산정기준을 임금삭감 전 금액으로 인정

일자리 나누기 현황

- (경제단체 동참) 전경련은 신입사원·인턴 채용 확대 추진 발표(3.12)
- (노사대타협) 노사민정 대타협(2.23) 정신을 실천하기 위해 이행점검반을 운영하여 세부 실천계획 협의·추진
 - 광주·경북·경남·전북·대구·인천 등 지역 단위에서 노사민정 대표의 경제 살리기 협력 선언(3.4~18)
- (기업 단위) 개별 기업은 임금조정, 교대제·배치전환 등 자사 실정에 맞는 방법을 통해 일자리 나누기(고용유지·신규채용) 실천
 - 예산절감, 임금 반납 등 고통분담을 통한 일자리 나누기는 1.29일 이후 대기업 등의 참여로 점차 확산(추가 85천명)
 - 임금동결·삭감으로 인턴 등 채용(천명) : 우리금융(2), 삼성(인턴 등 18), LG(4.6) 롯데(7.3), GS(2.5), KT(1.4), 신한지주(0.5) 등

3. 고용지원서비스 및 실직자 생계지원 확대

- 수요자 특성에 맞춘 직업훈련, 취약계층의 고용촉진, 창업 지원 확대 등 46만명 지원 (전년대비 12만명 증가)
- 실업급여 및 생계보조 131만명 지원 (전년대비 10만명 증가)

□ 고용지원서비스 강화

- **(고용촉진)** 중소기업 빈 일자리 발굴·연계(2만개), 취업상담알선 강화(※'08년 54만명 취업 실적)
 - 취업이 어려운 청년층, 장기실업자, 저소득층 등에 대해 채용장려금, 취업 의욕고취 등 취업지원패키지 사업 지원(12→13만명)
- **(능력개발)** 증가하는 실업자에 대한 취업훈련을 확대하고 미래 산업에 필요한 기능인력 및 전문인력 양성 추진
 - 전직·신규 실업자 직업훈련 확대(9.4→15.5만명)
 - 기간산업·첨단산업 등에 필요한 기능·전문인력 양성(5.7만명)
- **(직장체험)** 대학재학생의 직장체험 프로그램을 내실화하고, 졸업생에게는 국내외 기업 인턴 확대(3.4→7.8만명)
- **(창업지원 확대)** 창업 성공가능성이 높은 유망 분야를 중심으로 창업활동을 지원하고 창업관련 대부 재원 확대(2.5→3조)

□ 실업급여 제도 확충 및 생계 지원

- **(실업급여 수혜 확대)** 관련 제도의 보완을 통해 고용위기 상황에서 사회안전망으로서 역할 강화(3.0→3.3조원, 121만명)
 - 경기상황의 악화에 대비하여 제도 운영의 탄력성을 확보하도록 재산기준 완화 등 연장급여 제도 개선('09.2 고시 개정)
- **(실업자 생활안정 지원)** 실직가장 생활안정자금 대부 등을 통해 실업자의 기본적인 생활안정 지원(2.8→3.9천억원, 9.9만명)

【부록 2】 일자리 대책 확충 내용 (추경안)²³⁾

- 고용사정 악화에 대비하여 일자리 창출 및 나누기, 실직자 생계지원 및 재취업 지원 등 적극 추진
- ⇒ 총 4.9조원을 투입하여 일자리 55만개(연간기준 28만개) 창출, 기존 일자리 22만개 유지

- **일자리 직접 창출** : 2.7조원 증 ⇒ 55만개의 새 일자리 창출
- 대졸 미취업자 등 청년층 일자리 제공 확대(6.8만명, 3,052억원)
 - 중소기업이 인턴 채용시 임금의 최대 70%까지 지원(2.5 → 3.7만명, 985 → 1,629억원)
 - 초·중·고교 학습보조 인턴교사 채용(신규 2.5만명)
 - 대학 조교채용 확대(7천명), 전파 자원 총조사 등 지방대 졸업자를 위한 일자리(7.5천명), 공공기관 인턴(4천명)
 - 근로능력 있는 저소득층 대상 희망근로 프로젝트 시행(40만명, 2조원)
 - 민생안정긴급지원대책(3.12)에 기 포함
 - 숲 가꾸기, 아이돌보미 등 사회서비스일자리 확대(3.3만명 증가, 1.2조원→1.5조원)
 - **자활근로 일자리**(1만명 증가, 2,899 → 3,359억원), 노인 일자리(3.5만명 증가, 1,155 → 1,432억원) 등 일자리 창출 적극 지원
- **일자리 나누기** : 0.5조원 증 ⇒ 재직근로자 22만명의 실업예방 효과
- 근로자 감원대신 휴업·훈련 등을 통해 계속 고용하는 경우 고용유지지원금 지원 확대(6.5만명→21만명, 583억원→3,653억원)
 - **무급휴업 근로자**에 대하여 평균임금의 40%까지 휴업수당 지원(3개월 한도, 신규 6만명, 992억원)
 - 일자리 나누기를 위한 교대제(근로시간단축) 실시로 감소된 임금의 1/3씩 노·사·정이 분담(신규 1.7만명, 182억원)
- **교육·훈련** : 1,580억원 증 ⇒ 33만명 능력개발 효과
- 대졸 미취업자 취업능력 제고를 위해 학내 교육프로그램(Stay-in-school

23) 기획재정부, 「민생안정을 위한 일자리 추경 예산(안)」, (2009.3.23) 중에서 발췌

program) 신규 추진(9.4만명, 203억원)

- 직업상담·훈련·취업알선을 연계 제공하는 패키지형 프로그램 확대
 - 청년층을 대상으로 하는 뉴스타트 프로그램(1만명 → 1.5만명, 84억원 → 176억원) 등
- 건설 등 일용근로자에 특화된 직업훈련 프로그램 신설(10만명, 100억원)
 - 산업안전교육, 도면보기교육 등 실시
- 신규·전직 실업자 교육, 대기업과 중소기업간 협력을 통한 핵심역량 교육 등 확대 (17만명 → 22만명, 3,527억원 → 4,257억원)

□ 생계지원 및 고용촉진 : 1.6조원 증 ⇒ 38.2만명 지원 효과

- 실업급여 신청건수 증가추세를 감안, 실업급여 예산 대폭 확충(1.6조원 증가, 37.5만명 증가)
- 장애인·여성가장 등 취업애로계층 채용시 지급하는 신규채용 장려금 지원단가 20% 인상(115억원 증액, 월 15~60만원 → 18~72만원)
- 중소기업 빈 일자리 취업을 촉진하기 위해 임금의 일부(월30만원)를 1년간 한시적으로 지원(신규 6천명, 111억원)
- 고용이 급격히 악화되어 고용개발촉진지역으로 지정된 지역에서 신규고용 창출시 1년간 임금의 1/2 지원(신규 6백명, 30억원)

‘09년 일자리 창출 효과추정

- 금번 추경에서 총 4.9조원의 일자리 대책 사업을 추진하여 55만명(연간 기준 28만명)의 직접 일자리를 창출
 - 이외에 중소기업·수출 지원 및 SOC 투자 등으로 발생하는 간접 고용효과(4~7만명 추정)가 기대

〈 일자리 대책 관련 추경사업별 규모 〉

	직접적 일자리 창출	일자리 나누기	교육·훈련	생계지원·고용촉진	합계
추경예산(억원)	26,881	4,862	1,580	15,680	49,003
대상인원(만명)	55.2	22.1	32.7	38.2	148.2

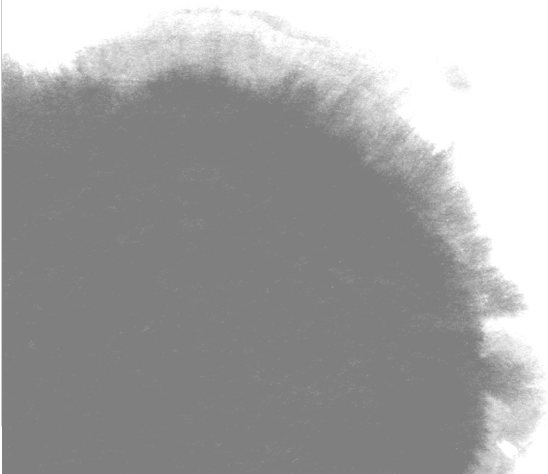
【부록 3】 일자리 대책 점검 및 확산계획²⁴⁾

- 범정부적 협력체계 강화
 - 총리실·부처간 역할분담 및 긴밀한 협조 체계 구축
 - 총리실 : 고용 및 사회안전망 T/F 운영, 부처간 업무 협의·조정·지원
 - 부처 : 부처별 비상대책상황실 운영, 소관 사업에 대한 추진상황 점검
- 부처별 일자리 대책 추진상황 점검반 구성, 모니터링 강화
 - 현장의 집행실태를 지속적으로 점검하여 예산 낭비 및 중복 방지, 집행의 실효성 확보
 - 기관별 또는 관계부처 합동으로 점검반을 편성, 수시 현장 확인
 - 특히 예산의 조기집행 독려와 사업의 실효성 제고를 위해 예산집행특별점검회의 운영 활성화
- 고등분담과 상생 발전을 위한 노사민정 대타협의 이행 확보 및 확산 지원
 - 합의사항에 대한 이행성과를 조기 가시화하고 지역단위의 노사민정 대타협으로 확산 유도
 - － 주관 부처와 관련 단체간 상시 협조체계 유지(근로자단체-노동부, 사용자단체-지경부)
- 일자리 나누기의 체계적 홍보와 국민운동 전개
 - 정부대책에 대한 이해를 높이고 동참과 확산을 유도하기 위해 효과적인 홍보 실시
 - － 기업, 근로자, 일반국민 등 목표 그룹별로 적절한 매체를 활용하여 홍보 효과 거양
 - 언론·사용자·근로자단체·지자체 등과 연계하여 일자리 나누기를 국민운동으로 전개

24) 관계부처 합동, 「일자리대책 추진 현황 및 향후 계획」, (2009.3.19) 중 발췌

고도 경기불황기의 노동시장 정책과제

금 재 호 (한국노동연구원)



IV. 고도 경기불황기의 노동시장 정책과제

1. 경기불황과 취업난

가. 현 고용상황의 심각성과 의미²⁵⁾

IMF 외환위기가 시작된 10년 만에 글로벌 금융위기로 인한 실업대란의 공포가 다시 한국을 뒤덮고 있다. 2009년 3월의 취업자는 전년 동월대비 19만 5천명이나 줄어들었고, 앞으로도 더욱 악화될 가능성이 있다. 최악의 경우 올해의 경제성장률이 -4.0%로 낮아진다면 일자리는 전년대비 50여만 개가 줄어들고 실업자는 1999년 이후 최초로 100만 명을 넘어설 것으로 예상된다.

〈표 IV-1〉 2009년 고용전망

(단위: %, 천명)

	2008년	2009년	
		시나리오 I	시나리오 III
경제성장률	2.5 상반기: 5.3 하반기: 0.2	-2.0 상반기: -3.0 하반기: -1.0	-4.0 상반기: -5.3 하반기: -2.6
취업자	23,577	23,323	23,010
증감수 (증가율)	145 (0.6)	-255 (-1.1)	-567 (-2.4)
실업자	769	905	1,048

자료: 한국노동연구원(2009. 4), 『향후 분기별 고용전망 및 시사점』, 내부자료

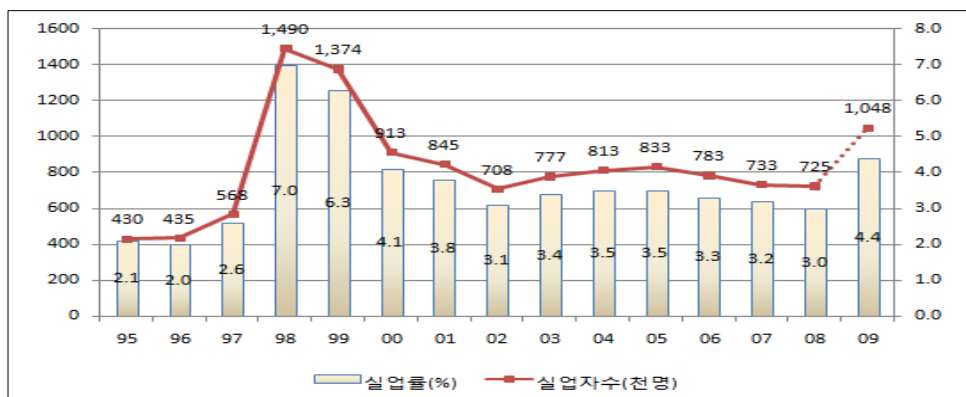
25) 제 I 장과 제 II 장은 3월에 개최된 '노동관련 3개 학회 공동정책토론회'에서 발표한 내용을 수정·보완한 것이다.

외환위기가 한창이던 1998년의 경우 취업자가 전년대비 128만 명 감소한 것과 비교하면 이번 취업난이 별 것 아니라고 치부할 수도 있다. 그렇지만 외환위기 당시 경제가 V자형 회복세를 보임에 따라 실업대란도 급속히 해소된 반면, 이번의 글로벌 경제위기는 L자형을 나타낼 가능성이 높아 취업난도 장기화될 위험성이 제기된다. 경제위기의 가장 직접적 타격을 받고 있는 청년층의 경우 이미 수년전부터 고용이 심각한 상황으로 향후에도 취업난이 완화될 전망이 불투명하다. 2003년의 신용대란을 전후로 불어진 영세자영업자의 경영난도 이번 사태로 인해 대량의 폐업·도산으로 이어질 것이다. 또한 비정규직과 중소기업 근로자, 그리고 여성, 고령자 등 취약계층의 어려움이 더욱 심각해질 것으로 여겨진다.

인구구조의 변화를 보더라도 이번 경제위기로 인한 취업난은 중차대한 과제이다. 급격한 고령화 및 저출산 추세로 인해 2017년부터 15~64세 생산가능인구의 절대수가 줄어들 것으로 여겨지고 있다. 생산가능인구의 감소는 경제성장 잠재력을 하락시키고 사회복지 및 사회보장 부담금을 높여 재정건전성을 위협하게 된다. 이에 대비하기 위해 OECD 선진국과 비교하여 현저히 낮은 한국의 고용률을 하루 빨리 선진국 수준으로 제고하여야 하는 상황이다.

그러나 글로벌 경제위기로 인한 취업난은 우리의 발목을 잡고, 고용측면에서 선진국 진입을 가로막는 커다란 장애로 작용할 위험성이 높다. 즉, 외환위기 이후의 우리 고용률(15세 이상 인구 기준)은 1997년의 0.609를 한 번도 추월하지 못하였고, 향후에도 이와 같은 현상이 지속된다면 선진국 진입 자체가 어려울 수 있다.

[그림 IV-1] 실업률 및 실업자 추이: 2009년 경제성장률 -4.0% 가정



복지 측면에서도 이번 사태는 장애요인으로 작용할 것이다. 대표적인 복지국가인 스웨덴, 노르웨이, 덴마크 등 유럽 중소국들은 15~64세 고용률이 75%를 넘고 있다. 이처럼 높은 고용률은 재정적으로 복지국가를 지탱하는 힘이 되고 있다. 반면 한국은 2007년 현재 15~64세 고용률이 63.9%에 불과하고, 이처럼 낮은 고용률로는 복지 수준을 더 이상 확충하기가 재정적으로 매우 곤란하다는 점이 직시되어야 한다.

현재의 경제위기로 인한 취업난은 양적으로는 외환위기와 비교하기 어렵다. 그러나 외환위기로 인한 실업대란이 일시적 충격(temporary shock)이었던 반면, 이번 글로벌 경제위기는 세계경제의 질서를 바꾸는 전환점으로 그 파급효과는 보다 장기적이고 근본적일 가능성이 높다.

우리가 선진국 진입의 문턱에 서있다는 점을 감안할 때, 이번 위기가 우리 노동 시장에 미치는 영향이 보다 심각하게 간주되어야 한다. 결론적으로 위기극복을 위한 단기적 처방만이 아니라 중·장기적 관점에서 노동시장의 구조개혁을 위한 노력이 동시에 수행되어야 한다. 향후 수년 이내로 노동시장의 개혁이 성공하지 못하면 선진국 진입이 어려워질 위험성이 있다. 이러한 관점에서 여기에서는 단기적 대책뿐만 아니라 현재 노동시장이 가지고 있는 근본적 문제점을 지적하고, 이를 극복하기 위한 정책방향을 논의하고자 한다.

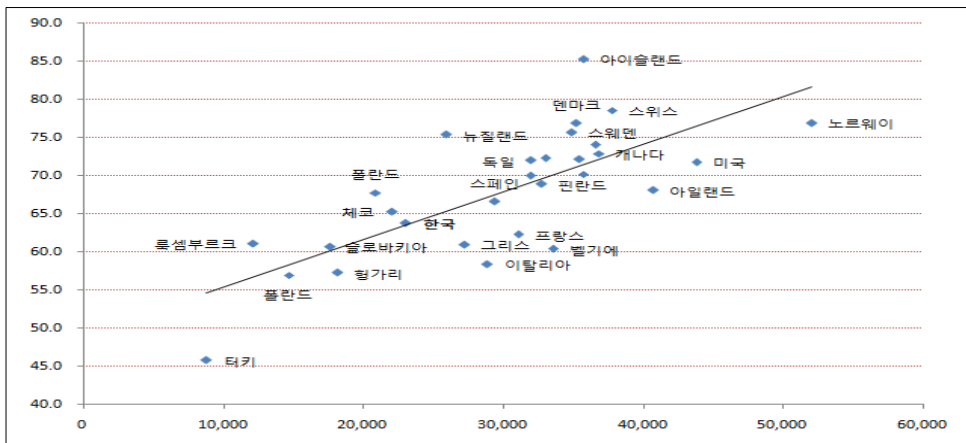
나. 중장기 고용전략의 필요성과 노동시장 이슈

현재의 경제위기로 인해 국제경제 질서가 변화하고 그 동안 경제성장을 주도한 수출환경이 악화될 가능성이 높다. 또한 위로는 선진국에 눌리고 밑으로는 BRICs, 베트남 등 신흥 개발도상국에 추격을 당하며 국내적으로는 저출산·고령화 등으로 인한 사회의 역동성 하락으로 인해 성장잠재력이 하락할 것이다. 그 결과는 유럽에서 찾을 수 있다. 1960년대까지 완전고용에 가까운 낮은 실업률을 기록하였던 유럽 국가들은 1970년대 초반의 제1차 오일쇼크와 1979년의 제2차 오일쇼크를 맞으면서 실업률이 계단적으로 상승하였고 그 이후 다시는 예전의 황금기로 돌아가지 못하고 있다. 현재의 한국도 선진국에 진입도 하지 못하고 포르투갈, 그리스처럼 만성적 고 실업을 겪게 될 개연성을 배제할 수 없다. 예를 들어, 2007년 포르투갈과 그리스의

1인당 GDP는 우리와 비슷하거나 약간 높지만 15~64세 실업률은 각각 8.5%와 8.2%를 기록하고 있다.

이와 같은 상황을 예방하기 위해 단기 위기극복 대책에만 정책 역량을 집중할 것이 아니라 중장기 고용대책도 적극적으로 준비하여야 한다. MB정부 들어 노동시장 개혁을 위한 노사관계 정상화, 고용보호법제 완화, 노사민정위원회 운영, 일하는 복지(workfare)와 같은 여러 아젠다(agenda)를 던지고 있지만 이들 아젠다의 공론화나 실천에는 부분적 성공만을 거두고 있다. 이러한 결과를 지난해의 촛불집회와 글로벌 경제위기에 모든 책임을 전가하기에는 우리가 처한 현 상황이 심각하다. 노동시장 개혁, 그리고 시장기능의 활성화를 위한 보다 적극적인 노력이 중요하다.

[그림 IV-2] 1인당 GDP와 고용률(15~64세): 2006년 기준



자료: OECD, Factbook, 2008.

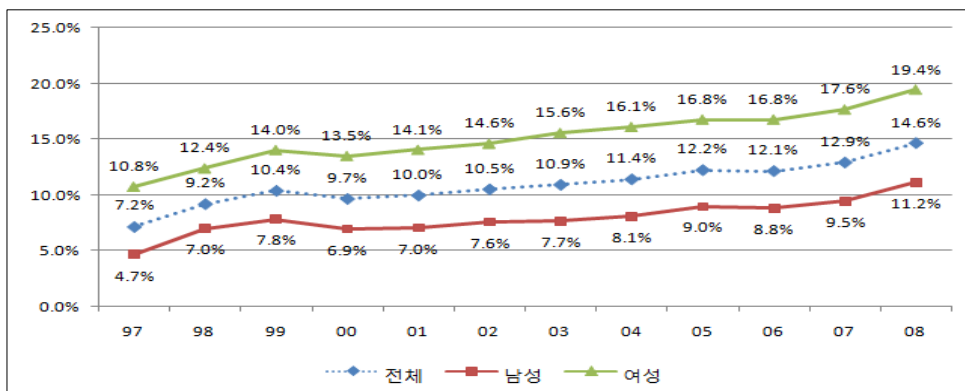
고용대책은 우리 노동시장을 어떻게 볼 것인가에서 출발할 수 있다. 한국의 노동시장은 크게 세 가지의 특징을 지니며 이는 시장실패의 중요한 원인임과 동시에 선진국 진입의 장벽이다. 첫 번째는 향후 경제성장의 원동력이 될 인적자원을 '잘못 활용(mis-utilized)'하고 있다는 것이다. 둘째, 노동시장 이중구조(또는 다중구조)의 문제가 심각하다. 세 번째는 노동시장 양극화이다.

먼저 인적자원의 잘못 활용의 증거로 OECD 선진국에 비해 현저히 낮은 고용률에서 쉽게 발견할 수 있다. 2007년 EU 15개국의 15~64세 고용률이 66.6%인 것

에 비해 한국은 63.9%에 불과하고 프랑스, 이탈리아, 벨기에 등 몇몇 국가를 제외하면 EU국가들에 비해 고용률이 현저하게 낮다. [그림 IV-2]와 같이 1인당 GDP(구매력 기준)를 감안하였을 경우 한국의 고용률은 추세선상에 놓여 있지만, 문제는 경제성장으로 인해 1인당 GDP가 높아질 때 고용률도 동반 상승하는가의 의문이다. 외환위기 이후의 경험은 이에 대해 부정적이다. 2000~2008년 사이 원화기준 1인당 실질 국민총소득은 37.6%나 증가하였지만²⁶⁾ 고용률은 별다른 변화가 없다.

성별로 남성은 선진국 수준에 근접하여 있으나 여성의 낮은 고용률이 한국의 고용률을 떨어뜨리는 핵심 요인으로 작용하고 있다. 외환위기 이후 여성이 취업자 증가를 주도하여 왔지만 성별 증가율 격차가 2004년 이후 계속 줄어들고 있으며 2007년 이후에는 남성 취업자 증가의 절대규모가 여성 취업자 증가를 넘어서 향후 여성취업자의 증가 전망을 어둡게 하고 있다. 또한 남녀 모두 일주일에 36시간 미만 근로하는 단시간 근로자가 지속적으로 증가하여 1997년의 7.2%에서 2008년 14.6%까지 높아졌는데 특히 여성은 취업자의 19.4%(2008년)가 단시간 근로에 종사하고 있다.

[그림 IV-3] 취업자 중 36시간 미만 단시간 근로의 비중

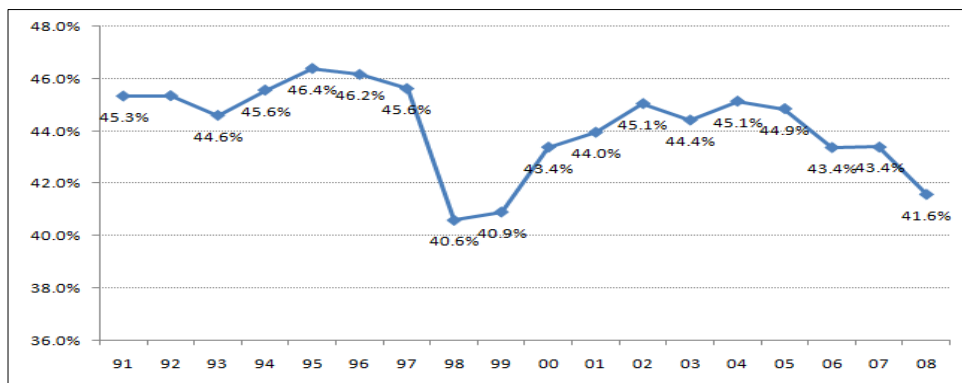


청년층의 취업난도 커다란 문제이다. 2008년 청년취업애로층은 102만 5천명으로 공식 실업자 31만 5천명의 3배가 넘는다. 특히 지난 4년 동안 청년 고용률은 연속 하락하여 2008년에는 41.6%에 불과하고 이는 외환위기의 수준에 접근하고 있는 값

26) 원화표시 1인당 실질 국민총생산은 2000년의 1,471만원에서 2008년 2,025만원으로 증가하였다.

이다. 이처럼 낮은 청년 고용률은 재학 중인 15~19세에 청년층이 집중되어 있다는 인구학적 요인에 크게 기인하지만, 그 동안 경제양극화(기업양극화) 등으로 인해 청년층의 취업가능성이 지속적으로 하락하여 왔으며 취업재수로 인한 누적효과에도 그 원인이 있다는 점을 부인할 수 없다.

[그림 IV-4] 청년층(15~29세)의 고용률 추이



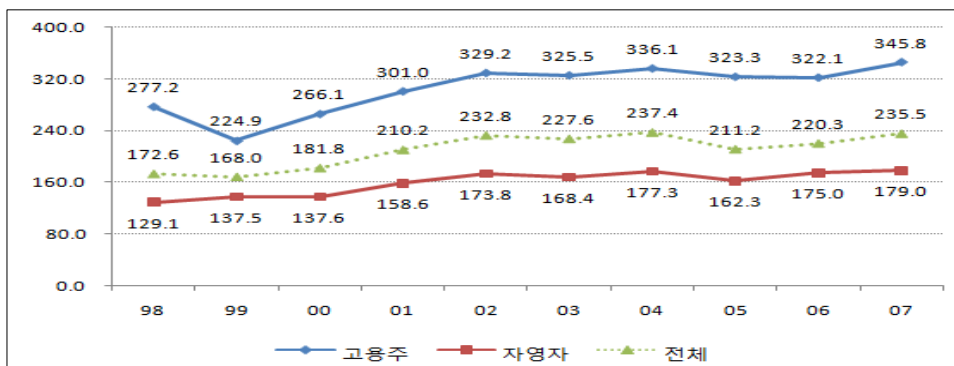
청년 취업난은 특히 사회 초년기에 인적자원의 형성을 저해하여 생애에 걸친 장기적 소득손실을 발생시킨다. 더구나 고용 유연성이 낮은 상황에서 청년 미취업은 낙인효과(stigma effect)를 초래하여 청년 미취업의 비용을 높이는 부정적 효과가 있다. 박강우·홍승재(2009)에 의하면 25세 청년이 1년 미취업상태에 있는 경우 약 37백만원의 단기 소득손실이 발생하지만 장기효과를 감안하면 소득 상실분의 현재 가치는 약 2억 8천만원에 달할 것으로 추정된다.

산업간 생산성의 불균형도 해결하여야 할 과제이다. 다른 국가들은 제조업과 서비스 산업의 근로자 1인당 생산성이 엇비슷하지만 한국은 서비스업의 생산성이 제조업에 비해 매우 낮다. 즉, 2008년의 경우 부가가치를 기준으로 서비스업의 근로자 1인당 생산성은 제조업의 54.4%에 불과하며, 서비스업의 상대적 생산성은 2004년 이후 계속 하락하고 있다.²⁷⁾ 이는 제조업의 생산성이 이미 선진국 수준에 도달하였다는 방증

27) 2004년 제조업의 62.1%이었던 서비스업 근로자 1인당 부가가치 2005년 61.1%, 2006년 60.1%, 2007년 57.9%로 낮아지고 있다.

일수도 있지만, 반대로 서비스업 부문에 상당수의 잉여인력이 있다는 점을 시사한다. 생산성의 불균형 문제는 서비스 부문에 집중되어 있는 영세자영업자에서 더욱 심각하게 나타나고 있다. 2003년의 신용대란을 기점으로 영세자영업자들의 몰락이 두드러지며 이들의 매출과 소득이 정체상태를 면치 못하고 있다(금재호·이인실, 2009). 2002~2007년 동안 임금근로자의 명목임금은 46.2%가 증가하였으나 자영업자의 명목소득은 11.6% 상승에 그쳐 자영업자의 상대적 상실감이 상당할 것으로 추론된다. 이처럼 다방면에 걸쳐 한국은 인적자원을 제대로 활용하고 있지 못하고 있으며, '과소 활용(under-utilized)'의 수준을 넘어 '잘못 활용(mis-utilized)'의 경지에 놓여 있다.

[그림 IV-5] 자영업주 월평균 실질소득의 추이²⁸⁾



자료: 한국노동연구원, 『한국노동패널조사』, 원자료

우리나라 노동시장의 특징하는 주요한 현상의 하나는 이중구조(또는 다중구조)이다.²⁹⁾ 대기업과 중소기업, 여성과 남성, 정규직과 비정규직, 자영업과 임금근로 등 다양한 측면에서 분절화된 이중구조를 보이고 있으며, 이는 노동시장의 효율적 작동을 저해하는 중요한 요인으로 작동하고 있다.

Doeringer and Piore(1971)에 의해 최초로 제기된 노동시장 이중구조론(dual labor market theory)은 노동시장이 고임금·고용안정·양호한 근무환경으로 특징이

28) 적자를 본 자영업주와 농림수산업 종사자는 제외하였으며, 소비자물가지수를 사용하여 실질소득을 계산하였다.

29) 노동시장의 이중구조(분절화)와 양극화는 같은 의미가 아니다. 소득양극화가 있더라도 소득격차가 개인의 능력 차이를 정확하게 반영하고 있다면 이중구조가 있다고 할 수 없다. 그러나 한국의 경우 차별, 노동시장 경직성 등으로 인해 개인의 생산성 격차 이상으로 임금, 고용안정성 등 근로조건 차이가 존재한다.

지워지는 1차 노동시장과 저임금·고용불안·나쁜 근무환경의 2차 노동시장으로 구성되어 있다는 것이다. 1차 노동시장에의 진입은 시장원리에 의해서가 아니라 할당(ration)되며, 2차 노동시장에서 1차 노동시장으로의 이동은 매우 어렵다. 노동시장 이중구조론과 관련되어 Standing(1989)은 노동시장이 ‘정체적(static)’ 직업과 ‘발전적(progressive)’ 직업의 둘로 나누어져 있다는 분단론을 주장하였고, ILO는 노동시장을 ‘공식(formal)’과 ‘비공식(informal)’의 두 부문으로 구분하여 노동시장 이중구조론을 뒷받침하고 있다.

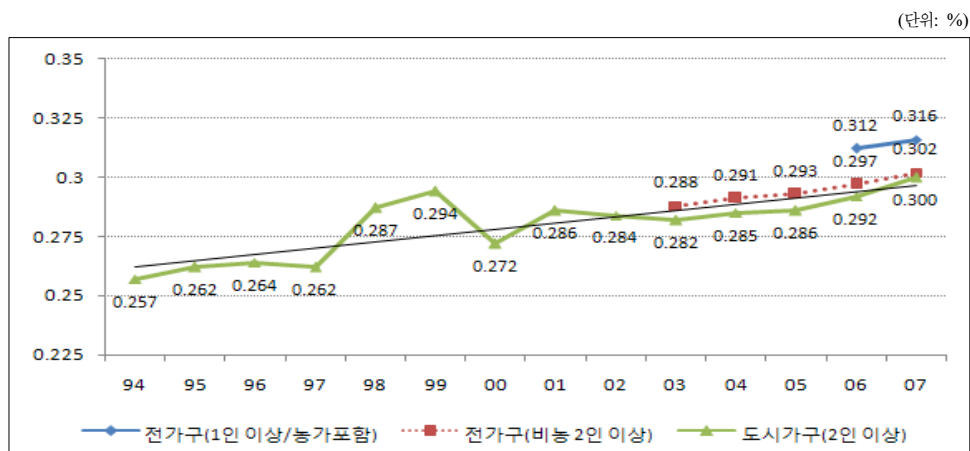
이중구조론에 대한 이론적 근거로 노동조합론이 있다. 기업은 노동조합의 결성이나 노동조합의 파업을 막기 위해 고임금을 지불하며, 노동조합이 없더라도 근로자의 집단행동을 제어하기 위해 높은 임금을 지불한다는 것이다. 이 경우 노동조합이 있는 기업의 근로자와 그렇지 않은 기업의 근로자들 사이에 임금격차가 벌어지게 된다. 또한 생산물에 대한 수요의 불확실성이 노동시장 이중구조를 초래하는 이론적 모형도 있다(Rebitzer and Taylor, 1991). 생산물 수요의 불확실성이 있을 때, 기업은 정규직(primary job)과 비정규직(contingent job) 둘 모두를 사용하는 것이 합리적 선택이며 불확실성이 높아질수록 비정규직의 비중을 높게 가져간다. 이 때, 근로자의 인적자본량이 동일하고 서로 완전 대체할 수 있더라도 할당(ration) 메커니즘에 의해 특정 근로자는 정규직이 되거나 또는 비정규직으로 채용된다.

이중구조의 존재 여부에 대한 실증적 분석은 한국의 경우 이주호(1992), 금재호(2004), 정진호(2004) 등의 연구가 있으며, 이들 연구 모두에서 이중구조가 존재함을 실증적으로 보이고 있다. 구체적으로 대기업과 중소기업, 그리고 정규직과 비정규직 사이의 임금 등 근로조건의 격차는 이야기할 필요도 없이 명백하다. 여성의 경우에도 그 동안 여성의 사회적 진출이 급격히 증가하였으나 여성과 남성의 임금격차는 지난 10년 동안 거의 변화가 없다. 이는 여성 내부에서도 양극화가 진행되고 있음을 시사한다. 한국노동패널조사를 이용하여 분석한 결과 지난 10년 동안 남녀 임금격차의 정체는 대기업과 중소기업 사이의 임금격차 확대와 정규직과 비정규직 사이의 임금격차 확대로 설명된다(금재호, 2009). 즉, 여성들이 중소기업에 비정규직으로 취업하고 있는 비중이 높기 때문에 일부 여성들의 활발한 사회진출에도 불구하고 성별 임금격차는 정체상태에 있는 것이다.

양극화도 심각한 문제로 이번의 글로벌 경제위기 과정을 통해 더욱 악화될 우려가 높다. 그 동안 경제성장이 일자리 창출로 이어지지 못하고 있다는 사실은 그 동안의 성장이 수출, 대기업, 제조업을 중심으로 이루어져 왔다는 점을 반영하고 있다. 그 결과 노동시장에서의 소득양극화가 심화되고 있으며, 청년, 여성, 고령자, 비정규직 등 노동시장 취약계층이 점점 더 어려운 처지로 몰리고 있다는 것이다. 구체적으로 [그림 IV-6]은 90년대 이후 소득양극화가 악화되고 있음을 나타내고 있는데, 경기가 불황일수록 노동시장의 양극화는 더욱 심화되는 경향이 관찰된다. 대기업·중소기업, 내수산업·수출산업 가릴 것 없이 모든 방위에서 구조조정이 발생하였던 외환위기 당시와는 달리 이번의 글로벌 경제위기에는 대기업 정규직보다는 중소기업 비정규직, 자영업, 청년에게 더욱 심각한 타격을 줄 것으로 예상된다.

이는 중산층의 몰락으로 이어지게 된다. 1996년 68.5%에 달하였던 중산층 비중은 2006년 58.5%로 감소하였고, 이 중 6.6%p는 빈곤층으로 이동하였다.³⁰⁾ 중산층의 몰락은 계층의식에 대한 조사에서도 파악할 수 있다. 2007년의 한국노동패널조사(KLIPS)에 의하면 응답자의 35.2%는 스스로를 '하층만'에 속한다고 여기고 있다. 한편 '상층만'은 1.5%에 불과하며, '중산층'이 63.2%로 나타나고 있다(표 IV-2 참조). 이와 같은 한국의 노동시장 문제를 해소하기 위한 첫 발은 노동시장 유연화이다.

[그림 IV-6] 지니계수의 추이: 가처분 소득 기준



30) 여기에서 중산층은 중위소득의 50~150%를 얻는 계층으로 정의된다.

〈표 IV-2〉 고용형태와 사회경제적 계층의식: 2007년

	사회경제적 계층					
	상상	상하	중상	중하	하상	하하
자영업주	0.5	1.2	22.2	44.3	22.8	9.0
고용주	0.6	2.6	35.1	45.2	13.9	2.6
자영자	0.4	0.4	15.5	43.8	27.4	12.3
임금근로자	0.1	1.4	19.6	42.5	26.5	10.0
정규직	0.2	1.8	23.8	46.3	22.1	5.9
비정규직	0.0	0.2	9.9	33.9	36.5	19.5
취업자 전체	0.2	1.3	20.3	42.9	25.5	9.7

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」, 2007년.

2. 노동시장 유연화

가. 노동시장 유연화의 필요성

경제원론에 의하면 노동시장 기능이 정상적으로 작동할 경우 (구조적)실업은 사라진다. 경제원론에도 불구하고 현실적으로 상당수의 미취업자가 존재하는 이유로 노동시장의 불완전성이 흔히 거론된다. 불완전성의 원인으로 먼저, 수요 또는 공급자의 독과점이 있다. 근로자가 노동조합을 결성하여 노동의 독과점적 공급자가 되거나 지역적, 기술적 사유로 하나 또는 몇 개의 기업이 시장 지배적 노동수요자가 될 경우 임금수준이 시장 균형점에서 벗어나고 실업이 발생하게 된다.

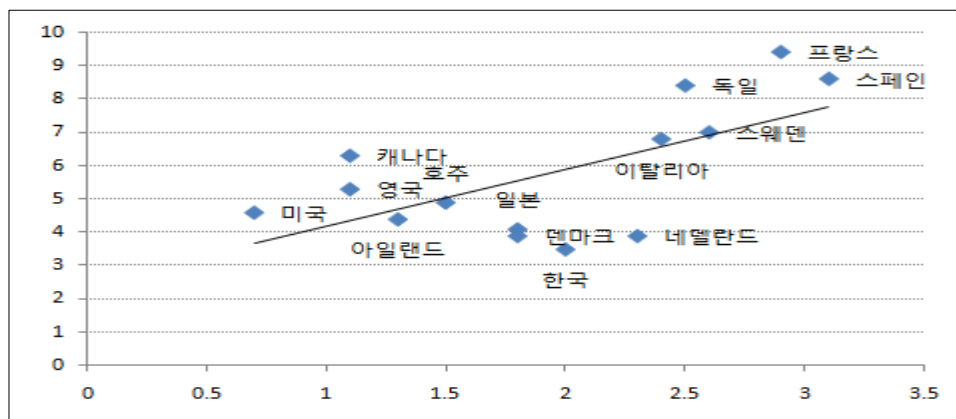
둘째는 최저임금제도의 부정적 효과이다. 최저임금은 근로자의 소득을 일정수준 보장함으로써 근로빈곤을 벗어나게 하고 근로자의 생계를 보장하는 긍정적 효과가 있지만 일반적으로 최저임금은 시장균형임금보다 높은 수준에서 결정되기 때문에 기업의 노동수요를 감소시키는 반면 노동공급을 늘리게 되고, 그 결과 고용량은 줄어들고 실업이 증가된다.

셋째는 효율임금가설(efficiency wage hypothesis)이다. 이와 관련하여 많은 세부 설명이 있다. 구체적으로 시장균형임금 이상을 근로자에게 지급함으로써 근로자의 충성심과 생산성을 높인다는 가설(Calvo, 1979), 기업이 근로자의 채용과 훈련에 많은 투자를 하였다면 근로자의 이직에 따르는 투자손실을 최소화하기 위해 임금프리

미업을 제공한다는 가설(Beaudry, 1990), 빈 일자리(vacancy)가 있음으로써 발생하는 비용이 높을 때 기업은 고임금을 구직자에게 제시하여 빈 일자리의 기간을 단축하려는 동기가 있다는 가설(Lang, 1991), 근로자의 노력과 생산성은 그들이 잘 대우받고 있다고 느낄 때 높아지며 기업은 고임금을 지급하여 근로자의 노력과 생산성을 최대한 높이려고 한다는 가설(Akerlof, 1984) 등이 있다. 문제는 기업에 제공하는 초과임금 만큼 생산성이 향상되지 못할 경우 이는 시장균형점 이상으로 임금을 상승시켜 미취업의 증가를 초래한다는 것이다.

넷째는 정보의 불완전성(imperfection)이나 비대칭성(asymmetry)으로 일어나는 미취업의 증가이다. 이는 일자리 궁합(job matching)의 효율성을 떨어뜨려 근로자의 생산성을 낮추고 이직가능성을 높이는 부정적 효과가 있다. 또한 구직기간을 장기화하여 특정 시점에서의 미취업을 증가시킨다.

[그림 IV-7] 고용보호법제의 경직성과 실업률



주: X축은 고용보호법제의 경직성을 나타내는 지수(index)이며, Y축은 실업률(%)

자료: OECD(2004), 'Employment Protection Regulation and Labour Market Performance', OECD Employment Outlook, OECD, Paris

다섯째는 고용보호법제(EPL: Employment Protection Legislation)와 같은 법·제도적 요인에 의한 미취업의 증가이다. 고용보호법은 사용자에 대해 '월의 관계'에 있는 근로자의 권익과 고용을 보호한다는 취지를 가지며 경제개발 시대에는 근로자를 보호하는 긍정적 기능을 하였지만 지금은 고용률 제고의 (잠재적) 장애요인으로 작용

하고 있다. 강력한 고용보호법제는 근로자의 고용을 보호함으로써 임금이 높아질 뿐만 아니라 해고와 채용에 관련된 비용을 상승시킨다. 이는 직접적으로 기업의 인력채용 수요를 줄이며 중장기적으로는 경기 및 환경변화에 대한 기업의 신속한 대응을 저해하여 고용창출 잠재력을 훼손한다. OECD(2004)에서도 고용보호법제의 수준이 강력할수록 실업률이 높아지는 반면, 고용률은 낮아진다는 실증적 결과를 제시하였다.

노동시장 불균형(disequilibrium)과 관련된 이상의 다섯 가지 설명 중 효율임금가설은 경제적 자기 선택(self selection)이기 때문에 정부가 개입할 여지가 없으며, 정보의 불완전성은 고용지원서비스 등의 강화를 통해 부분적으로 완화할 수 있다. 그러나 나머지 수요·공급의 독과점이나 최저임금제, 고용보호법제 등으로 인해 발생하는 노동시장의 불완전성은 고용관련 법·제도의 합리적 정비, 건전한 노사문화의 정착 등을 통해 어느 정도 해결하여야 하며, 이는 노동시장의 유연성과 직·간접적으로 관련된다.

한국 노동시장의 문제점을 해결하고 고용률을 선진국 수준으로 높이며, 모든 국민에게 균등한 기회를 부여하기 위한 출발점은 경제원칙에 충실 하는 것이다. 즉 노동시장 기능을 저해하는 장애요인을 제거하고 시장기능을 활성화함으로써 시장에 의해 인적자본이 효율적으로 양성·배분되는 시스템을 갖추는 것이다. 노동시장의 실패를 논하기 전에 지금까지 한국에서 노동시장을 제대로 작동하도록 하려는 노력이 부족하였다는 점을 인지하여야 한다. 시장기능이 작동(working)하도록 노력을 기울인 이후에도 나타나는 시장실패는 당연히 정부개입 및 법·제도 정비를 통해 보완하여야 할 것이다.

1987년 이전에는 노동시장이라 부를 수 있는 기제가 사실상 없었으며, 1987년 이후에는 노동운동의 논리가 노동정책 전반에 심대한 영향을 미쳤다. 시장기능 활성화의 핵심이며 기초적인 토대인 고용지원서비스 조차 1997년 외환위기 이전에는 존재하지 않았다고 보는 것이 정확하다. 외환위기 이전에는 고용정책의 중요성에 대한 인식도 낮았으며, 노동부 업무의 초점은 노사관계 안정에 맞추어져 있었다. 민주화 과정에서 나타난 노동운동은 노동시장과 관련된 각종 법·제도 및 관행에 깊은 영향을 주어 시장기능을 활성화할 기회도 없이 노동시장을 경직화시키고 이는 고용창출의 발목을 잡는 부정적 효과를 초래하고 있다. 이러한 현상의 책임을 노동조합에게

만 돌리는 것은 부적절하다. 고도의 성장기에 나타난 일부 기업들의 근로자와 하청 기업에 대한 부적절한 행동들도 노동시장을 경직화시킨 주요한 원인으로 책임을 회피하기 어렵다.

노동시장 기능의 활성화를 위해, 고용지원서비스 시스템의 강화, 사회안전망의 확충, 평생학습시스템의 구축과 인력양성시스템의 개혁, 노사관계의 선진화 등 다양한 정책방향이 있으나 그 첫 번째 단추는 노동시장 유연화이다. 노동시장 유연화는 좁은 의미에서 사용되는 것처럼 해고의 자유를 사용자에게 부여하는 단순한 의미가 아니라 근로자가 자신의 능력과 적성에 적합한 일자리를 찾고, 생산성에 부합하는 임금과 처우를 받으며, 자신의 미래를 스스로 개척해 나갈 수 있는 환경 마련이라는 측면에서 접근하여야 한다.

나. 유럽의 노동시장 유연화 경험

유럽의 주요 국가들은 1960년대까지 그 동안의 고속성장에 힘입어 완전고용에 가까운 낮은 실업률과 인력부족 현상을 경험하였다. 이런 유럽의 고용은 1970년대 초반의 제1차 오일쇼크와 1979년의 제2차 오일쇼크를 맞으면서 고실업시대로 전환하게 된다. 2차례에 걸친 오일쇼크의 결과 높은 인플레이션과 경기침체가 동시에 존재하는 스태그플레이션(stagflation)을 겪게 되었고, 이에 고용유지를 고용정책의 우선순위로 하여 대응하였다. 고용유지를 위해 각종 보조금 제도 및 일자리 나누기(job sharing)를 정부가 강력히 추진하였으며, 경기침체의 직격탄을 맞은 조선, 철강, 자동차 등의 피해 산업에 자금을 집중적으로 지원하였다.

이러한 노력에도 불구하고 유럽 OECD 국가들은 여전히 고물가와 지속적인 실업률 상승을 경험하였고, 이에 따라 고용문제가 국가적 아젠다(agenda)로 떠올랐다. 이 당시 유럽 OECD 국가들이 자체적으로 평가한 고실업의 원인으로 ① 낮은 경제성장률, ② 노동절약적 기술 발전으로 인한 노동시장 구조변화, ③ 저임금 개발도상국과의 경쟁 심화, ④ 관대한 실업급여, ⑤ 재취업의 어려움, ⑥ 비효율적이고 경직적 노동시장의 여섯 가지를 제시하였다. 그리고 이들은 사회적 규제와 관대한 복지 프로그램이 노동시장 유연성을 심각하게 저해하고, 그 결과 실업을 증가시키는 것으

로 판단하였다. 최저임금제는 요소배분(factor allocation)을 왜곡시키고, 관대한 실업급여가 근로자의 근로의욕을 저하시키며, 고용보호법제도 및 높은 비임금 노동비용이 기업의 신규채용을 저해한다는 인식을 가지게 되었다.

이러한 문제점 중 고용측면에서 지나치게 관대한 실업급여와 경직적 노동시장의 문제 해결을 위해 실업급여를 포함한 사회보장제도의 개혁과 노동시장 유연화를 위한 노력을 시도하였으며, 고용창출 및 실업해소에 성공한 미국이 모범사례로 활용되었다. 1974~1984년 사이 미국은 18백만 개에 달하는 신규 고용을 창출하였으나 유럽 OECD국가들의 경우 신규 고용창출이 거의 제로에 가까웠다. 심지어 프랑스, 독일, 영국에서는 취업자 수가 감소하는 상황을 겪기도 하였다. 미국의 성공은 OECD 고용정책의 수립에 미국이 주도적 역할을 하도록 유도하였고, OECD는 높은 비임금 노동비용과 최저임금, 그리고 채용과 해고에서의 경직적 법·제도 및 관행을 주요한 개혁 대상으로 삼았다. 고실업을 해소하기 위한 구체적인 정책방향으로 OECD는 임금상승률을 생산성 증가 이하로 유지하고, 해고 및 채용에 관련된 법·제도의 합리적 개정, 작업장 내에서의 유연성 제고 노력 등을 추진하였으며, 이외에도 노동이동을 저해하는 장애요인을 완화하고, 평생교육을 강화하여 근로자들의 생산성을 제고시키려는 노력을 제시하였다.

그러나 OECD 유럽 국가들의 대부분은 노조 등 기득권자들의 사회적 저항에 부딪치고, 커다란 정치적 이슈가 되면서 현장에 이를 적용하는데 실패하였다. 일부 국가에서는 도리어 근로자에 대한 보호를 더욱 강화하는 방향으로 정책이 집행되었다. 노동시장의 효율화에 대한 반대 논리로 먼저 최저 임금 및 실업급여 삭감에 따른 빈곤의 위험성 증대를 들 수 있다. 또한 해고의 자유화 및 비정규직 허용으로 인한 청년의 경력단절 위험성, 고용불안으로 인한 생산성 하락 및 기업에 대한 충성도 저하 등이 지적되었다. 실증적으로도 고용보호의 완화 또는 유연성이 실업을 낮추었다는 증거가 부족하였으며, 고용보호법제로 인한 기업의 추가 비용이 크지 않아 고용보호법을 완화하더라도 노동비용의 하락 및 고용 증대의 보장이 없다는 점들이 주장되었다. 이들 반대론자들은 노동시장 유연화의 대안으로 직업훈련, 고용지원서비스, 일하는 복지(workfare) 등을 강조하였다.

1980년대 중반에 접어들면서 유럽의 실업률이 하락하기 시작하는 반면, 미국의

고용사정은 정체상태에 머물게 되면서 노동시장 유연성, 특히 노동시장 규제와 관련된 논란은 핵심적 정책이슈에서 벗어났다. 대신 규제완화보다 직업훈련, PES, 작업장 내 유연성 강화(internal flexibility) 및 재활(rehabilitation)을 강화하는 방향으로 고용정책의 기조가 변화된다. 그러나 1990년대 실업문제가 다시 심각하여짐에 따라 노동시장 유연성의 이슈는 수면 위로 다시 부상하게 되는데, 이때에는 유연안전성(flexsecurity)의 모습으로 변모하였다.

노동시장 유연화의 필요성에 대한 재인식은 1994년 OECD가 고용촉진을 위한 10가지 고용전략에 명확히 나타나 있다. OECD는 회원국이 실업, 특히 구조적 실업에 시달리고 있는 것은 각 회원국이 사회적 목표(Social Objectives) 달성을 위해 추진해 온 사회정책이 노동 및 생산 시장에서의 경직성을 초래하고, 그 결과 세계화 및 기술변화에 대응하는 시장의 적응력(adaptability)을 감퇴시켰다고 분석하였다. 이와 같은 분석을 기초로 구조조정(structural reform) 정책에 초점을 두되, 이와 병행하여 적절한 거시경제 정책을 수립·시행함으로써 정책의 효과성을 높이도록 권고하였다. 이후 OECD의 고용전략은 노동공급 측면에 초점을 맞춘 리스본전략(2000)과 리스본전략의 목표 달성이 전반적으로 부진하다는 반성 아래 경제성장 쪽으로 무게 중심을 옮긴 신리스본전략(2005)을 거쳐 지금에 이르고 있다.

한편 EU에서는 유연안전성 전략을 제시하고 있다. 구체적으로 유연성(flexibility)을 일자리 이동을 위한 유연한 환경조성과 더불어 일과 삶의 조화, 인적자원개발이 가능한 유연 작업조직의 구축으로 해석하고 있으며, 안전성(security)은 적절한 실업급여를 통한 구직활동 지원과 더불어 인적자원개발을 통한 고용안전의 확보로 정의하고 있다. 이러한 개념 아래 유연안전성의 4대 요소와 4대 경로를 제시하고, 유연안전성의 달성을 위한 8대 원칙을 제시한다. 그러나 EU는 유연안전성의 구체적인 방법은 각 회원국의 사정에 따라 독립적으로 선택하도록 하였다.

사회·정치적 논란 속에서 노동시장 유연화 및 여타 개혁 노력이 성공을 거두지 못하면서 대부분의 유럽 OECD 국가들은 아직도 고실업에서 벗어나고 있지 못하다. 단지, 소수의 국가들에서만 노동시장 유연화 노력이 성공한 것으로 널리 인용된다.

〈표 IV-3〉 OECD 고용전략(1994)의 10대 권고

① 적절한 거시경제정책 수립: 국내수요 성장을 통한 경제회복 지원, 투자증진 등
② 생산물 시장의 경쟁촉진: 독점구조 완화 등
③ 기초과학 연구투자 확대: 기술적 know-how를 창출하고 보급
④ 창업지원: 창업비용 인하 및 기업규제 완화, 관련 정보제공 등
⑤ 적극적 노동시장정책 강화: PES 개선, 청년 등 취약계층 일자리 창출 정책
⑥ 산학협력 및 평생학습체제 강화: 학교에서 노동시장으로의 이행 개선, 노동력의 기술 숙련도 및 경쟁력 제고
⑦ 일하는 복지 구현: 실업보험제도 개선, 동시에 사회보장급여 및 세제 개혁을 통해 일하는 복지(Making Work Pay)를 구현
⑧ 근로시간 탄력성 제고와 고령자의 고용안정: 근로시간의 탄력성을 제고(노사협상)하고, 조기퇴직을 장려하는 현행 제도를 개선(고령자 노동시장참여 연장, 확대),
⑨ 임금탄력성 강화: 최저임금제의 개선, 非임금 노동비용의 축소
⑩ 해고관련 규제 합리화: 고용보장제도 개혁(기간제 고용 허용 등)

〈표 IV-4〉 EU의 유연안정성 전략(2007)

개념	·유연성(flexibility): 일자리 이동을 위한 유연한 환경조성과 더불어 일과 삶의 조화, 인적자원개발이 가능한 유연 작업조직의 구축 ·안정성(security): 적절한 실업급여를 통한 구직활동 지원과 더불어 인적자원개발을 통한 고용안전(employment security)의 확보																				
유연안정성의 4대 요소와 4대 경로	<table> <tr> <th colspan="2">유연안정성의 4대 요소(component)</th></tr> <tr> <td>① 유연하고 믿을 수 있는 계약관계(법, 단체협약, 작업조직 등)</td><td></td></tr> <tr> <td>② 효과적인 적극적노동시장정책</td><td></td></tr> <tr> <td>③ 적합한(comprehensive) 평생교육체제</td><td></td></tr> <tr> <td>④ 현대적인 사회안전망 - 적절한 소득보장과 노동 이동성 향상</td><td></td></tr> <tr> <th colspan="2">유연안정성 달성의 4대 경로</th></tr> <tr> <td>① 정규직과 비정규직의 차별 완화</td><td></td></tr> <tr> <td>② 기업과 노동자의 적응력 향상</td><td></td></tr> <tr> <td>③ 노동자들 사이의 기회와 기술 격차(knowledge gap) 완화</td><td></td></tr> <tr> <td>④ 복지급여 수급자의 고용기회 증가(workfare)</td><td></td></tr> </table>	유연안정성의 4대 요소(component)		① 유연하고 믿을 수 있는 계약관계(법, 단체협약, 작업조직 등)		② 효과적인 적극적노동시장정책		③ 적합한(comprehensive) 평생교육체제		④ 현대적인 사회안전망 - 적절한 소득보장과 노동 이동성 향상		유연안정성 달성의 4대 경로		① 정규직과 비정규직의 차별 완화		② 기업과 노동자의 적응력 향상		③ 노동자들 사이의 기회와 기술 격차(knowledge gap) 완화		④ 복지급여 수급자의 고용기회 증가(workfare)	
유연안정성의 4대 요소(component)																					
① 유연하고 믿을 수 있는 계약관계(법, 단체협약, 작업조직 등)																					
② 효과적인 적극적노동시장정책																					
③ 적합한(comprehensive) 평생교육체제																					
④ 현대적인 사회안전망 - 적절한 소득보장과 노동 이동성 향상																					
유연안정성 달성의 4대 경로																					
① 정규직과 비정규직의 차별 완화																					
② 기업과 노동자의 적응력 향상																					
③ 노동자들 사이의 기회와 기술 격차(knowledge gap) 완화																					
④ 복지급여 수급자의 고용기회 증가(workfare)																					
유연안정성을 위한 8대 원칙	① 유연안정성 4대 요소를 통한 'more and better' 일자리의 창출 ② 노사정 모두 적용되는 권리와 책임의 균형 ③ 각 회원국들의 구체적 상황에 적합한 유연안정성 ④ 노동시장 내부자-외부자 문제의 완화 ⑤ 기업 내부 유연성의 강화 ⑥ 양성평등 지원 ⑦ 신뢰의 문화와 사회적 파트너 간의 대화 ⑧ 건전하고 재정적으로 지속가능한 예산정책에 기여																				

대표적 사례가 덴마크와 네덜란드이다. 덴마크는 정규직에 대한 해고를 유연화하면서 동시에 매우 관대한 실업급여와 신속한 재취업을 지원함으로써 노동시장 유연화와 고용안정성을 동시에 확보하는 정책을 사용하였다. 이에 따라 유럽에서 실업률이 가장 낮은 국가로 자리매김을 하게 되었다. 한편 네덜란드는 정규직에 대한 고용보호를 유지하는 대신 기업이 비정규직을 자유롭게 사용할 수 있도록 허용하였다. 단 정규직과 비정규직에 대한 임금 등 처우에 차별을 두지 않았다. 그 결과 비정규직을 둘러싼 사회적 갈등을 최소화하면서도 실업률을 낮추는데 성공하였다.³¹⁾

유럽의 경험은 우리에게 중요한 시사점을 던진다. 그것은 1980년대와 같은 고도의 경제성장이 이루어지지 않는 한 노동시장의 유연화 없이 고용문제 해결이 없다는 것이다. 직업훈련, 고용지원서비스, 일자리 나누기, 고용창출을 위한 지원금 제도 등은 한시적이고 제한적 효과가 있을 뿐이며 근원적 문제 해결에는 명백한 한계가 있다. 또한 덴마크와 네덜란드의 사례에서 보듯이 실업문제 해결을 위해서는 정규직에 대한 고용보호를 완화하던지, 아니면 비정규직 활용을 허용하던지 둘 중 하나는 선택하여야 한다는 점이다. 이들 국가보다 인프라가 취약한 한국이 정규직도 보호하면서 동시에 비정규직을 정규직으로 전환하기는 매우 어렵다는 점이 강조될 필요가 있다.

다. 한국의 노동시장은 유연한가?

'한국의 노동시장이 유연한가?'에 대한 논란이 있다. 이는 노동시장이 소수의 대기업·공기업과 대부분의 근로자들이 취업하고 있는 중소기업으로 분절되어 있으며, 대기업·공기업은 고용관계가 경직적이지만 중소기업은 고용조정이 상당히 유연하게 이루어지고 있다는 인식에서 출발하는 것으로 여겨진다.

그러나 중소기업의 고용조정은 많은 경우 탈법 또는 편법적 방법을 통해 이루어지며, 이런 상황을 유연성으로 이해하는 것은 적합하지 않다. 우리나라 법·제도의 상당수는 대기업을 염두에 두고 제정되어 영세중소기업이 준수하기 어려운 경우가 많고 준수여부를 점검할 수 있는 행정적 시스템도 미흡하다. 그 결과 영세한 사업주들은 탈법이나 편법을 사용하려는 유혹에 빠지기 쉽다. 이런 사용주의 행동으로 중

31) 네덜란드는 일자리나누기에도 성공한 국가의 하나로 꼽히고 있다.

소기업에서 고용조정이 빈번하게 발생한다면 이는 또 다른 노동시장의 비효율성을 낳는다.

유연성은 효율성이 뒷받침되어야 유연성으로서의 가치를 지니며, 유연성의 궁극적 목적은 고용창출과 실업해소인 것이다. 유연화 노력이 고용창출과 자원의 효율적 활용으로 연결되지 않으면 유연성의 의미가 상실된다. EU에서도 유연성의 개념을 '인적자본개발이 가능한 유연 작업조직의 구축'으로 정의하여 고용조정 용이성으로 유연성을 간주하는 견해를 경계하고 있다. 이는 우리나라 중소기업에 특히 적용된다.

중소기업에서 발생하는 고용조정의 대부분은 기업의 경쟁력 강화와 고용창출로 이어지지 못하는 것으로 보인다. 중소기업 노동시장은 근로자들의 평균 근속기간이 짧고 연공서열적 위계형 피라미드가 약한 구조를 가지고 있다. 이에 따라 근로자와 기업 간의 효율적 매칭(matching)을 기대할 수 있으나 잦은 이직으로 인해 조직내부의 기능적 유연성과 생산성 향상이 취약할 수 있다. 내부노동시장에서 기업특수 인적자본에 대한 근로자의 투자의욕이 감소한다면 이러한 유연성을 긍정적으로 평가할 수 없다.

중소기업에서 생산성이 높은 근로자는 자발적 이직을 통해 자신의 값어치를 높이는 반면, 생산성이 낮은 근로자는 직장에 계속 머물러 있는 경향이 있다. 이들 장기근속자는 생산성이 떨어지는 무능력자로 간주되어 해고당할 가능성이 증대된다. 빈번한 이직과 짧은 근속기간은 기업특수 인적자본의 형성을 가로막고 중소기업의 차별화와 전문화를 저해하는 요인으로 작용한다. 이는 중소기업 근로자의 임금상승에도 부정적 영향을 미친다.

한편 대기업의 노동시장은 임금이 근로자의 인적자본이나 생산성에 근거하기 보다는 근속년수 및 직급에 따라 일률적으로 결정되는 연공서열적 임금 및 인사체계를 가지고 있고 임금상승 속도가 빨라 근로자들의 노동이동이 정체되어 있다. 이는 기업 외부노동시장의 발달을 저해하는 하나의 원인이다. 근속기간이 늘어남에 따라 임금과 생산성의 괴리가 확대되어 장기근속자의 경우 해고확률이 증가하고 자발적 이직은 줄어드는 현상이 발견된다. 고용조정이 용이하지 않는 상황에서 이들 근로자들의 해고비용이 높아 기업은 비효율적 고용유지를 지속하게 되어 경쟁력이 약화되며, 추가적 고용창출의 여력이 줄어든다.

이처럼 대기업은 고용조정이 어려운 반면 중소기업은 고용조정이 용이하지만 둘 모두 효율성과 고용창출의 측면에서 취약점을 보인다. 따라서 고용조정 요건의 완화만으로 노동시장 유연성 및 그 효과에 대한 판단을 하는 것은 주의하여야 한다.

소수의 대기업이 국가경제에 미치는 영향력도 감안되어야 한다. 대기업 노동시장의 경직성은 대기업 노동시장의 문제로 국한하여 생각되어져서는 안 된다. 대기업의 경직성은 노동시장의 이중구조를 고착시켜 왔으며 중소기업에서 관찰되는 이직을 통한 매칭의 효율성도 축소시킨다. 즉 대기업 노동시장의 경직성은 대기업과 중소기업 사이의 원활한 노동이동을 가로막아 중소기업 노동시장의 유연성을 저해한다.

또한 대기업은 글로벌 경쟁력을 지닌 다국적 기업으로 높은 경쟁력을 가지고 있는 반면 대부분의 중소기업들은 개발도상국 시절의 상황을 크게 벗어나고 있지 못하다. 임금 지불능력이 좋은 대기업이 높은 수준의 임금을 지불하는 것은 당연하다고 하겠다. 그러나 대기업 정규직의 높은 임금이 협력업체나 비정규직의 희생을 바탕으로 하고 있다면 이는 개선해야할 과제이며 인적 자원의 효율적 활용을 저해한다.

대기업의 사회·경제적 위치는 그 비중이 매우 크다. 대기업 내부에서 노사단합과 같은 이유로 생산성보다 높은 임금을 지급하는 것은 모든 기업들에게 파급될 수밖에 없다. 대기업의 임금수준은 일종의 사회·경제적 기준(standard or norm)으로 작용하고 있다는 점이 지적되어야 한다. 많은 중소기업들은 취약한 재무 상태에도 불구하고 대기업의 몇 %식으로 임금을 결정하는 것이 현실이다. 그렇지 않으면 필요한 인력의 채용과 유지에 어려움을 겪게 된다. 그 결과 임금이 생산비에서 점유하는 비중은 대기업보다 중소기업이 높은 것으로 알려지고 있다. 이처럼 소수의 대기업(또는 공공기업)에 나타나는 경직성은 그 기업만이 아니라 국가경제 전체에 영향을 미쳐 자원배분의 효율성을 저해하고 고용창출능력을 저해한다.

결론적으로 고용의 대부분을 점유하고 있는 중소기업의 고용조정이 용이하다고 해서 노동시장이 경직되어 있지 않다고 판단하는 것은 위험하다. 노동시장 이중구조 및 양극화 등에 기인하여 노동시장 유연성은 다양하고 복잡한 모습으로 나타나고 있다는 점이 강조되어야 한다.

라. 유연성과 공정성(fairness)

지난 정부에서도 노동시장 유연안전성을 고용전략의 핵심 과제로 추진하여 왔지만 그 결과는 상당히 실망스럽다. 그 이유는 유연안전성의 다양한 얼굴에 대한 이해가 부족하였기 때문으로 여겨진다. EU의 유연안전성은 얼굴 윤곽에 불과하며 세부적으로 이목구비를 어떻게 묘사하는가의 과제는 해당국가의 상황에 따라 다르게 결정된다. 이는 덴마크와 네덜란드의 경우에도 명확하다. 그런데 한국은 유연안전성의 개념을 도입하였지만 실제로 있어서는 유연성은 실종되고 안전성만 강조하는 결과를 낳았다.³²⁾ 유연성과 안전성의 균형을 상실함에 따라 한국에서 유연안전성은 정책기조로서의 동력을 잃어버리고 말았다.

노동시장 유연성은 가치중립적이다. 따라서 노동시장 유연성이 반드시 긍정적 결과만을 초래하는 것이 아니다. 노동시장 유연성, 특히 고용보호관련 규제의 완화는 기업의 채용과 해고비용을 낮추어 기업 경쟁력을 강화시키는 효과가 있으나 동시에 부(-)의 외부효과를 초래할 수 있다. 한국의 중소기업 노동시장에서 관찰되는 것처럼 자유로운 채용과 해고는 근로자의 기업 충성도·몰입도를 약화시켜 생산성 향상을 저해하고 인적자원개발의 동기를 낮추어 장기적으로는 기업경쟁력을 떨어뜨릴 위험성이 상시 내재한다. 또한 노동공급이 풍부한 상황에서 노동시장 유연화는 근로자의 임금수준을 생계비 이하로 낮추어 근로빈곤을 발생시킬 뿐만 아니라 사회적 갈등 및 노사관계 불안으로 이어질 수도 있다. 외국의 연구에서도 고용보호규제의 완화는 평균 근속기간의 단축과 고용안정성의 저하를 초래하며 근로자들의 인적자원개발에 대한 투자를 줄일 위험성이 있는 것으로 나타났다.

물론 고용보호규제의 완화는 공식적 부문(정규직)에의 취업확률을 상승시키고 소득분배를 개선하며 고용률을 높이는 등의 긍정적 효과도 있다. 그렇지만 노동시장 유연화, 특히 고용보호규제의 완화가 종합적으로 정(+)의 성과를 가져오기 위해서는 공정한 노동시장이 전제되어야 한다. 기업규모에 따라 시장지배력이나 경제력의 격차가 매우 크고, 불공정거래, 독과점, 도덕적 해이가 횡행하는 상황에서 가치중립적

32) 이에 대해서는 배진한(2007)을 참조하기 바란다. 배진한(2007)은 2006년과 2007년 노동시장 유연성을 악화시킬 수 있는 법적·제도적 변화들이 있었다는 점을 지적한다.

인 노동시장 유연화는 자칫 근로조건 악화로 이어질 소지가 있다.

공정성(fairness)은 노동이라는 상품의 공정 거래를 담보하는 것으로 (1) 최소한의 임금 및 근로조건이 보장되고, (2) 불합리한 차별 없이 균등한 기회가 주어지며, (3) 근로자의 생산성과 능력에 따라 적절한 보상을 받는 상황이다. 재화시장에서 공정거래의 중요성이 강조되는 것처럼 노동시장의 공정성은 인적자원의 합리적·효율적 활용을 통해 기업의 생산성과 고용증대에 기여하며 근로자의 노동시장 안정성을 강화하고 효율적인 노동시장 이동을 가능하게 하는 기초 토대이다. 예를 들어, 영세 중소기업이 지킬 수 없는 법을 만들어 적용시키고, 그 결과 중소기업의 탈법이나 편법을 조장하는 것도 불공정 거래의 하나로 간주될 수 있다.

공정성을 확보할 수 있는 방안으로 (1) 임금직무체계 개편을 통한 생산성과 임금의 일치, (2) 모든 사람들이 지킬 수 있는 법적 체계를 갖추고 이에 대한 철저한 준수 및 법의 공정한 적용, (3) 차별시정을 위한 법적·제도적 장치의 보완. 특히 겉으로 드러나 보이지 않은 기업내 간접차별에 대한 시정 장치의 마련, (4) 생산물 시장에서 공정성 확보를 위한 노력(불공정 하도급 거래 방지, 규제의 적정화 등), (5) 직업훈련 등 인적자원개발 참여율의 형평성 강화 등을 들 수 있다.

결론적으로 유연화는 고용창출을 위한 핵심 과제로 항상 꾸준히 추구하여야 할 과제이며 이것이 실질적 성과를 거두기 위해서는 노동시장 공정성이 뒷받침되어야 한다.

3. 경제위기 극복을 위한 노동시장의 실천과제

가. 정부 정책대응에 대한 평가

이번 취업난에 대처하는 정부의 대응에 대해 전반적으로 합격점을 줄 수 있다. 아무런 준비도 없고 실업에 대한 경험도 없이 곧장 부딪혔던 외환위기 당시와는 다르게 많은 고용정책들이 제도화되었고, 정부도 고용정책과 관련된 전문적 지식·역량을 그 동안 깊이 있게 축적하여 왔다. 이에 따라 정부는 허둥지둥하지 않고 원만하게 자금의 사태에 대처하고 있다는 판단이다.

그러나 몇 가지의 아쉬운 점도 지적될 수 있다. 첫 번째는 새로운 정책개발에 대한 언론계 등 외부의 요구에 대한 대처가 미흡하다는 점이다. 한국은 외환위기 이후 선진국에서 사용된 정책의 상당수를 이미 도입하여 실험하였고, 그 결과 취사선택된 것이 현재의 고용정책이다. 이런 상황에서 일부에서 주장하는 '고용대책 재탕론' 등에 이끌려 충분한 사전적 평가나 준비 없이 새 대책을 개발하는 것은 많은 경우 비생산적이고 예산낭비의 위험이 있다. 새로운 대책을 개발하려고 노력하는 것보다 기존 정책을 정교하게 수정·보완하는 데 초점을 두는 것이 바람직하다. 선진국의 고용대책이 한국에 비해 상대적으로 단순하다는 점이 깊게 인식되어야 한다.

따라서 새로운 정책을 개발할 때 정책의 고용효과를 사전적으로 평가하는 「고용영향평가제도」의 도입이 필요하다. 「고용영향평가제도」는 고용정책의 개발뿐만 아니라 중앙정부 및 지자체가 실시하는 각종 사업에도 적용되어야 한다. 환경영향평가나 교통영향평가처럼 정부 사업이 고용창출 및 유지에 미치는 효과를 사전적으로 평가하고, 그 결과를 감안하여 고용효과가 높은 곳에 우선 순위를 두는 것이 바람직하다. 현재 정부가 이 제도의 도입을 검토하고 있다는 사실은 매우 다행스러운 일이다.

두 번째는 전달체계의 미흡이다. 외환위기를 거치면서 고용지원센터를 중심으로 고용정책의 전달체계가 많이 개선되었다. 그럼에도 불구하고 아직 현장에는 '필요한 사람에게, 필요한 지원이, 필요한 시기에' 제공되는가에 대한 의문이 많다. 사람들의 도덕적 해이를 방지하고 소중한 국민세금이 낭비되지 않도록 전달체계를 강화하여야 한다.

중앙부처는 정책을 개발하고, 그 실행은 하부 또는 외부기관에 맡기는 것이 일반적이다. 정책 집행의 점검(monitoring)이나 사후 성과관리를 강화하기 위해 일선에서 정책을 집행하는 인력의 역량을 개발하고 필요한 경우 인력을 충원하여야 한다. '작은 정부가 정부의 모든 분야에 획일적으로 적용되어서는 안 되며 직무분석을 통해 필요한 곳에는 더 많은 인력을 배치하는 기능조정이 우선 이루어진 이후에도 잉여인력이 남아 있다면 인력조정을 하는 것이 맞다.'

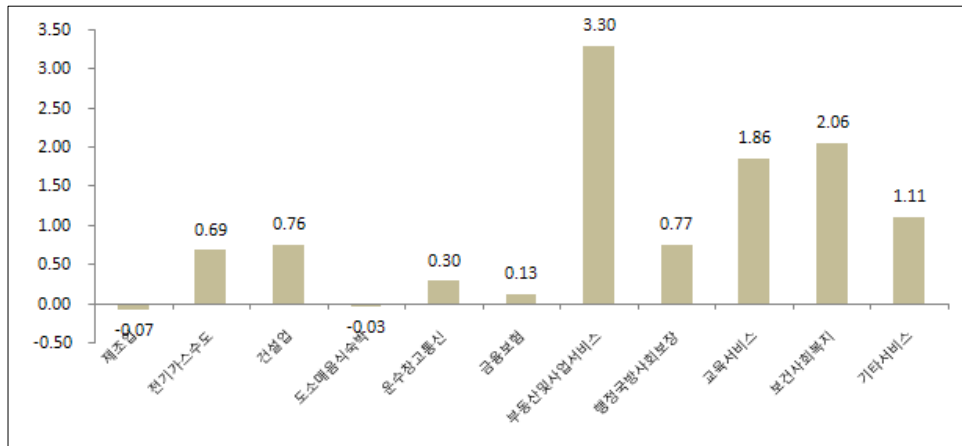
세 번째, 정책의 효율성을 높인다는 측면에서 현장 모니터링(monitoring)도 강조되어야 한다. 정부도 정책 수행의 효율성 제고를 위해 노력하고 있지만 현장에서 정책과 각종 사업들이 어떻게 진행되고 있는지 독립적 기관을 통한 집중적 관찰과 평가가 필요하다. 구체적으로 외환위기 당시의 '실업대책모니터링센터'와 유사한 (한시

적) 모니터링 조직을 설치하는 방안을 고려할 수 있다. 이러한 모니터링은 현재의 경제위기가 극복된 이후에도 필요하다. 평상시에도 고용과 직·간접적으로 관련되어 수백 개의 사업들이 집행되고 있는데, 현재의 정부 조직구조나 인력으로는 이 모든 사업들을 심층적으로 평가·분석하는 것이 어렵다. 구체적으로 지금 문제가 되고 있는 청년인턴의 실효성에 대한 논란도 모니터링의 미흡이 하나의 원인이다.

네 번째, 너무 많은 대책은 비효율성을 낳을 가능성이 높다. 이러한 비효율성은 모든 사업을 심층적으로 점검하고 평가하기 어렵기 때문에 ① 도덕적 해이의 위험성이 높아지는 점, ② 중복 지원의 가능성, ③ 전달체계의 부실로 인한 예산 낭비 등 세 가지 비효율성을 들 수 있다. 이를 해결하기 위해서는 청년, 고령자, 비정규직, 여성 등 취약계층별로 3~4개의 핵심 사업을 선정하고, 이에 집중 투자하는 것이 바람직하다. 구체적으로 청년층을 위해서는 청년인턴 사업을, 실업위험이 높은 취업자에 대해서는 일자리 나누기 사업, 실직한 중·고령자 및 비정규직을 위해서는 단기 일자리(공공근로) 사업 등에 예산을 집중하도록 한다.

다섯 번째는 거시·산업정책과 고용정책의 연계강화이다. 외환위기 이전의 고성장 시대에는 2%대 실업률의 완전고용상태이었기 때문에 이에 대한 필요성이 높지 않았다. 그렇지만 외환위기 이후 고용률 제고가 주요 현안으로 대두된 반면 경제성장의 고용효과가 의문시되면서 거시·산업정책과 고용정책의 연계가 중요한 이슈가 되었다. [그림 IV-8]에서 고용탄력성이 산업별로 크게 차이가 나고 있으며, 우리나라의 고용탄력성이 선진국에 비해 상당히 낮다는 점을 감안할 때(표 IV-5 참조), 경제성장의 고용탄력성 제고를 위한 노력이 필요하고 이는 거시·산업정책과 고용정책의 연계를 통해 상당부분 해결할 수 있다. 이에 대한 기초 및 정책연구가 아직 국내에서는 활발하게 이루어지고 있지 않는 상태로 이에 대한 장기적 투자가 요구된다.

[그림 IV-8] 2000~2007년간 산업별 고용탄력성(=고용변화율/실질GDP변화율)



〈표 IV-5〉 경제성장의 고용탄력성의 국가별 비교('86~'97, '95~'06)

국가	1986~97	1995~2006
EU 15국	0.813	0.599
미 국	0.610	0.629
일 본	0.270	0.310
독 일	0.719	0.833
네덜란드	0.310	0.758
프 랑 스	0.420	0.671
영 국	0.787	0.290
스 웨 덴	1.053	0.559
한 국	0.276	0.214

자료: Günther Schmid(2008), Full Employment in Europe, Edward Elgar, UK

나. 일자리 나누기

1) 일자리 나누기의 종류와 사례

글로벌 경제위기에 따른 고용문제를 해결하기 위한 방안의 하나로 일자리 나누기가 화두로 떠오르고 있다. 외국에서의 일자리 나누기는 근로시간 단축을 통해 일감을 나눔으로써 고용을 유지하거나 창출하는 워크셰어링(work sharing)과 직무분할을 통해 1명의 풀타임 일자리를 2명 이상의 근로자가 나누어 근로하는 잡셰어링(job sharing)의 두 가지가 있다. 그렇지만 한국에서는 이외에도 임금동결·삭감, 배치전환

등을 통한 일자리 유지 및 창출까지 일자리 나누기에 포함시키는 보다 넓은 정의를 사용하고 있다.

일자리 나누기는 현재처럼 경제위기 때 고용을 유지하기 위한 소극적 노력과 더불어 일자리를 창출하여 고용률을 제고하려는 적극적 노력의 두 가지로 구분할 수 있다. [그림 IV-9]와 같이 고용유지(일자리 지키기)를 위한 노력으로 양보교섭을 통한 임금삭감·동결, 휴업·휴직·훈련 등 근로시간의 단축, 그리고 배치전환이 있다. 일자리 창출의 측면에서는 임금피크제³³⁾, 임금체계개선, 교대제 전환, 단시간 근로의 활성화 등이 이에 포함된다.³⁴⁾ 이외 잡셰어링(job sharing)도 고용창출의 측면에서 이해할 수 있다.

[그림 IV-9] 일자리 나누기의 분류



자료: 작업장혁신센터(2009), 『일자리 나누기 현황 및 과제』, 한국노동연구원

일자리나누기에는 100인 이상 사업장의 1/5 정도인 1,445개 참여하고 있는 것으로 조사되고 있으며 임금동결 또는 삭감을 통한 사업장이 가장 많아 1,129개에 달한다. 휴업, 초과근로시간단축, 휴직 등의 근무형태조정이 그 다음으로 538개 사업장이 이를 선택하고 있었다.³⁵⁾

33) 임금피크제는 고용유지와 일자리 창출의 두 가지 측면 모두를 가지고 있으며, 이는 임금체계개선도 마찬가지일 것이다.

34) 정부에서는 일자리나누기를 '고용유지형', '고용창출형', '고령자고용연장형', '파트타임일자리형'의 넷으로 구분하고 있으며, 일본은 '고용유지형', '고용창출형', '다양한 취업형태형'으로 나누었다.

35) 노동부에서 조사한 일자리 나누기의 실태로 2009년 4월 1일 기준 자료이다.

□ 임금동결 및 삭감

임금동결·삭감의 양보교섭 사례로 「신창전기」를 들 수 있다. 「신창전기」는 노·사 간 합의를 통해 임금인상을 동결·반납하고 복리후생을 축소하는 대신 일자리를 유지하고 있다. 구체적으로 2009년 1월부터 생산직 300%, 사무직 360%의 상여금을 반납함과 동시에 품질향상수당도 반납하였다. 복리후생도 근로자의 날 선물, 설·추석 선물비용의 60%를 축소하였고, 2008년 12월부터 매월 3~4일의 휴업을 실시하고 있다.

□ 고용유지 임금피크제

고용유지를 위한 임금피크제는 정년연장형과 정년보장형의 두 가지로 세분할 수 있다. 정년연장형의 사례로 「경인양행」이 있다. 염료제조업의 「경인양행」은 업무의 특성상 고령자의 숙련도와 노하우가 중요한데, 50세 이상 인력이 전체의 11% 이상을 차지하고 있으나 55세로 정년이 제한됨에 따라 우수한 인력을 상실할 위험에 처하게 되었다. 이에 정년을 58세로 연장하는 대신 55세 이후 임금을 매년 10%씩 감액하는 제도를 도입하였다.

정년보장형의 사례로는 「한국수자원공사」를 들 수 있다. 「한국수자원공사」는 인력의 고령화에 따른 인건비 부담을 완화하기 위해 1~2급 보직자를 대상으로 2004년 7월 임금피크제를 도입하였다. 세부적으로 퇴직년도까지 3년간 임금이 순차적으로 감소하며, 1차년도에는 피크임금의 95%, 2차년도 75%, 마지막 년도 70%의 임금을 지급한다. 이와 더불어 정년 이후에도 계약직으로 전환하여 근무가 가능하도록 제도를 만들었다.

□ 고용유지조치

휴업, 휴직, 훈련 등의 고용유지조치는 가장 많은 기업들이 선택하는 일자리 나누기로 평상시 1,000건 이하이던 고용유지계획신고 건수는 2009년 1월 10,266건으로 폭발적으로 늘어났다. 이에 고용유지지원금의 지급건수도 2009년 3월 전년동월대비 930%가 증가한 5,300건(잠정치)로 대폭 상승하였고, 지급금액도 600억원 전년동월 대비 2,000% 이상 증가할 전망이다(주무현·전용석, 2009).

고용유지조치의 사례로 자동차 고무벨트 제품을 생산하고 있는 「쿠퍼스탠다드」가 있다. 이 회사는 전년대비 50%의 매출 감소가 예상되자 2008년 11월부터 모든 직원을 대상으로 격주단위로 유급휴직을 실시하고 휴직기간 동안 통상임금의 70%를 지급하기로 하였다. 또한 휴직인력을 대상으로 배치전환을 실시함과 동시에 휴직기간 동안 폴리텍 대학 등의 교육훈련 이수를 장려하였다.

□ 배치전환

「하이닉스」는 2008년 9월 200mm 웨이퍼 생산라인을 폐쇄함에 따라 2,200명의 유휴인력이 발생하였다. 이에 유휴인력의 재교육 후 300mm 반도체 공정 등 다른 업무로 배치전환을 실시하였고, 배치전환 설계 시 노동조합이 참여함과 동시에 당사자의 의견을 최대한 존중하였다.

□ 교대제 전환

일자리 창출을 위한 교대제 전환의 사례로 철강업체인 「D사」의 사례가 있다. 「D사」는 제강설비의 신축에 맞추어 교대제를 3조 3교대에서 4조 2교대로 전환하고 이를 위해 2007년 4월 이후 218명을 신규 채용하였다. 이에 따라 주당근로시간이 56시간에서 42시간으로 감소하였고, 감소한 19%의 임금은 교육시간 유급화로 5%를 보전하고 시간당 임금을 상승으로 14%를 보전하였다. 교대제 전환의 결과 고용창출뿐만 아니라 연간 학습일수가 0일에서 30일로 증가하게 되었다.

밀폐용기 제조업체인 「락엔락」은 구조조정의 대안으로 교대제 개편을 선택한 사례이다. 2조 2교대에서 3조 2교대로 교대제를 전환함으로써 라인폐쇄로 인한 53명의 유휴인력의 고용을 흡수하였다. 그 결과 주당근로시간이 70시간('05년)에서 56시간('08년)으로 20% 줄어들었으며, 연간 가동 일수를 250일에서 360일로 늘일 수 있었다. 연간 학습시간도 종전의 24시간에서 100시간으로 대폭 확대하였다.

□ 단시간(part-time) 제도 도입

단시간근로를 통한 일자리 창출의 사례는 많지 않다. 하나의 사례로 「경희대 동서신의학 병원」이 있는데, 이 병원은 야간전담 간호사를 별도 채용함으로써 고용창출

을 하였다. 전통적으로 병원은 3교대로 인한 높은 근무강도와 불규칙한 근무시간으로 인해 이직률이 높은 특징을 지니고 있다. 『경희대 동서신의학 병원』은 매 이틀마다 하루 8시간씩 야간에만 근무(주당 20시간)하는 야간 전담인력 채용하여 생산성을 높이고 이직률을 낮출 수 있었다.

□ 대기업-중소기업의 상생협력 일자리 나누기

또한 핵심역량을 지닌 중소기업을 발굴, 지원함으로써 일자리 창출과 상생협력을 통한 동반 성장 및 발전을 도모하는 대기업-중소기업 상생의 일자리 나누기도 있다. 대표적 사례로 포스코를 들 수 있는데, 포스코는 협력 중소기업에 대해 구매대금 전액을 3일 이내에 현금으로 지급하고, 중소기업 자금난 해소를 지원하며, 중소기업 성과공유제(benefit sharing)를 도입하였다.

2) 고용창출 메커니즘으로서 일자리 나누기

경기침체기에 고용유지를 위한 임금동결·삭감, 근로시간 단축 등의 일자리 나누기는 기업의 입장에서든 우수 인력을 보호하고 기업의 미래 경쟁력을 지킨다는 측면에서 바람직하다. 세계적으로도 많은 기업들이 다양한 방법을 통해 일자리 나누기(지키기)를 사용하고 있으며, 이는 세계 대공황(great depression) 당시에도 사용되었던 처방이다. 문제는 고용창출을 위한 일자리 나누기, 특히 work sharing의 적합성이다.

고용창출을 위한 일자리 나누기는 1970년의 두 차례에 걸친 오일쇼크(oil shock) 이후 주기적으로 대두되었던 문제이다. 구체적으로 독일, 프랑스 등은 1980년대부터 근로시간 단축(work sharing)을 통한 고용창출을 추진하였다. 독일은 1995년부터 금속산업에서 주 35시간 근무제를 도입하였고, 프랑스도 2001년 1월부터 법정근로시간을 주35시간으로 낮추었다. 이를 통해 고용창출을 기대하였으나 실증 분석결과는 근로시간단축이 시간당 임금상승만을 가져왔을 뿐 목적인 고용창출 효과는 미미한 것으로 나타났다.

반면 네덜란드는 1980년대 초의 바세나르협약에 기반을 둔 일자리 나누기가 성공

한 것으로 여겨진다.³⁶⁾ 네덜란드는 일자리 나누기를 위해 '근로시간 단축', '임금상승 억제', '단시간근로 활성화'의 세 가지의 정책을 채택하였다. 특히 임금상승률을 생산성 증가율 이하로 억제하도록 노사정이 합의를 하였고 이를 준수해 나갔다. 근로자들이 임금상승억제를 받아들일 수 있도록 하기 위해 경제성장의 과실이 소득세를 하락 등을 통해 근로자에게 돌아가도록 제도를 보완하였고, 안정적 재정·금융·환율정책을 사용함으로써 물가를 안정화시켰다. 또한 근로시간단축을 통해 근로자들이 삶의 질을 개선하고, 단시간근로에 대한 차별을 해소함과 동시에 단시간근로자들도 사회안전망에 참여하고 차별받지 않도록 제도를 보완하였다. 이를 통해 정규직 단시간근로를 확대함과 동시에 단시간 근로가 자기선택의 자발적 일자리가 되도록 하였다.

'임금상승억제'는 대외경쟁력을 향상시켜 수출을 증가시키고, 이는 다시 경제성장 및 고용창출로 연결이 되었다. 또한 단시간근로의 활성화는 복지수요를 감소시킴에 따라 재정지출이 줄어들고, 이는 국민들의 조세부담 감소로 연결되어 근로자들의 실질소득이 증가하게 되었다. 근로자의 실질소득 증가는 내수기반을 확충시켜 내수경기를 활성화하고, 다시 경제성장과 고용창출로 이어졌다.

네덜란드의 사례는 우리에게도 많은 시사점을 주고 있다. 그것은 첫째, 고용창출을 위한 일자리 나누기의 성공을 위해서는 사회적 공감대 형성 및 이의 실행을 담보할 수 있는 구체적·실천적 장치가 필요하다는 점이다. 일본도 1970년대의 오일쇼크 이후 3차례에 걸쳐 일자리 나누기를 추진하였으나 성공적이라고 보기 어렵다. 특히 2002년 3월 노사정 3자는 '일자리 나누기 노사정 합의'라는 사회적 대타협을 하였지만 비정규직에 대한 처우개선과 같은 실천적 문제를 해결하지 못하였다.

한국도 2009년 2월 <경제위기 극복을 위한 노사민정 합의문>에서 '노와 사는 고통분담을 통해 일자리 유지와 나누기에 최선을 다하고 ...'라고 하여 일자리 나누기를 제안하고 있지만 이런 제언이 일선 기업현장에서 지켜지고, 고용창출로 이어질 수 있는 실천적 방안은 아직 마련되고 있지 못하다. 특히 사회적·정치적 이슈에 민감한 중앙단위의 노동조합과 조합원 이익에 더욱 관심 있는 기업단위 노동조합 사이의 괴리가 이의 실천을 더욱 어렵게 하고 있다.

36) 네덜란드 모델에 대한 회의적 시각도 있다. 이는 단시간 근로가 전체 취업자의 1/3이 넘고 여성 취업자의 60%(07년)가 단시간 근로자이지만 이들 중 상당수가 주당 20시간미만 근무하고 있다는 문제점이 있다.

두 번째는 신뢰의 문제이다. 네덜란드는 '임금상승률 억제'로 인해 일시적으로는 상대소득이 하락할 수 있지만, 궁극적으로 소득세를 감소, 경제성장 잠재력 제고, 고용창출 등을 통해 그 이익이 근로자에게 돌아온다는 노사정 신뢰가 성공을 뒷받침하고 있는 것으로 여겨진다. 여기에는 오랜 기간 동안 쌓아온 노사화합이 바탕이 되고 있다.

세 번째는 제도의 개선이다. 단시간근로자에 대한 차별완화와 사회안전망 확충, 그리고 독일 마르크화와의 환율 연동 및 국가재정의 안정화를 통한 물가안정 등이 바세나르협약의 실천을 뒷받침하였다. 이는 노동시장정책만이 아니라 사회복지정책, 거시정책과의 통합적 접근의 중요성을 제시한다. 고용문제는 노동시장정책만으로 해결할 수 없으며, 사회·경제 정책의 조화된 정책수립과 이의 지속적 추진이 일자리 나누기의 핵심이라는 것이다.

경제위기 극복을 위한 한시적 일자리 나누기는 한국에서도 사회적 공감대가 형성되어 있고, 이의 지원을 위한 '고용유지지원금', '근로시간단축지원금', '배치전환지원금' 등의 제도도 잘 정비되어 있다. 그러나 고용창출을 위한 일자리 나누기는 아직 시작단계이다. 이의 성공을 위해서는 노사신뢰 구축이 우선되어야 할 것이다. 또한 노사민정 합의와 같은 선언(宣言)만이 아니라 기업 현장에서 생산성에 근거한 임금 시스템 구축·개편, 단시간근로 활성화, 교대제 전환, 임금피크제 등이 활발하게 이루어지도록 노력을 배가하여야 한다. 구체적으로 중소기업을 중심으로 이와 관련된 컨설팅서비스를 강화하고, 단시간 근로를 활성화하도록 작업방식의 개선, 비정규직에 대한 차별 없는 균등대우, 사회안전망의 보완 등이 함께 추진될 필요성이 있다.

일본의 경우에도 2002년 3월의 '일자리 나누기 노사정 합의'에서 '다양한 취업형 일자리 나누기'를 통한 고용창출을 제안하고 있다. 구체적으로 기업은 △직무의 명확화 △시간당 임금 계산제도의 도입 △노동시간관리의 적정화 등을 모색하고 정부는 △단시간 근로자의 노동방식에 적합한 공정 및 균등처우 모색 △후생연금보험의 확대 등 환경정비를 담당하는 것으로 되어 있다.

〈표 IV-6〉 일본의 '일자리 나누기에 관한 노사정 합의': 2002년 3월 29일

※ 일자리 나누기를 고용의 유지, 창출을 목적으로 근로시간을 단축하는 것으로 정의하고, 고용·임금·근로시간 균형의 재조정을 목표로 하는 노사정 합의로 규정			
※ 일자리 나누기의 종류			
다양한 취업형 일자리 나누기(고용창출)		긴급대응형 일자리 나누기	
내용	□ 직무의 명확화 □ 시간당 임금 계산제도의 도입 □ 근로시간 관리의 적정화 □ 단시간 근로를 위한 공정개발 □ 단시간 근로자에 대한 균등처우 □ 후생연금보험의 확대	내용	□ 고용조정 대신 근로시간단축 실시 및 임금감액 □ 노사자율에 의한 근로시간단축 □ 시간당 임금의 유지 □ 근로시간관리 철저 □ 무급잔업 축소
기대효과	□ 일하는 방식 및 life-style 개선 □ 고용형태 유연화로 경영효율 향상 □ 여성·고령자 친화적 일자리 창출	정부 지원	□ 고용창출지원금 제공: 비자발적 실업자 채용시 정책지원 □ 제도도입가산금 지원 □ 긴급대응형 일자리 나누기 도입한 기업에 일정 금액 지원

일본의 사례는 한국에도 중요한 시사점을 제공하고 있으며, 고용창출형 일자리 나누기를 위해서는 특히 고용보험의 제도보완이 필요하다. 현재는 사업장 단위로 피보험자가 관리되고 있는데 이를 개인단위의 피보험자 관리시스템으로 전환하여야 한다. 일주일에 한 시간만을 취업하더라도 그 내용이 고용보험에 보고·관리되도록 함으로써 단시간근로자들도 고용보험에 가입되도록 문호를 확대하여야 한다. 캐나다 등 유럽 국가들은 근로자들의 피보험기간을 시간 단위로 관리하고 있으며, 축적된 보험적용 근로시간이 일정 기준을 넘으면 실업급여를 받을 수 있도록 제도를 마련하였다. 한국의 고용보험 피보험자 관리시스템의 개편은 단시간근로의 활성화와 근로시간 단축, 그리고 고용보험 가입률 제고를 위한 출발점이 될 것이다.

서비스업 생산성이 낮다는 주장은 잘 알려진 내용이다. 2008년 서비스업 근로자의 1인당 생산성은 제조업의 54.4%에 불과하다. 그러나 제조업 성장과 같은 국민경제의 뒷받침 없는 단순한 서비스업의 생산성 향상 노력은 흔히 인력감축으로 나타나게 된다. 현재처럼 낮은 고용률과 양극화 상황에서 생산성 향상을 위한 인력감축은 빈곤 및 양극화의 확대라는 사회경제적 문제와 더불어 경제성장의 잠재력을 훼손할 우려가 높다. 따라서 경제가 선진국 수준으로 완전히 올라가지 전까지는 일자리 나

누기를 통해 고용률과 생산성을 동시에 개선시키려는 정책이 필요하다.

다. 자영업의 경영난

1) 자영업 노동시장의 현황

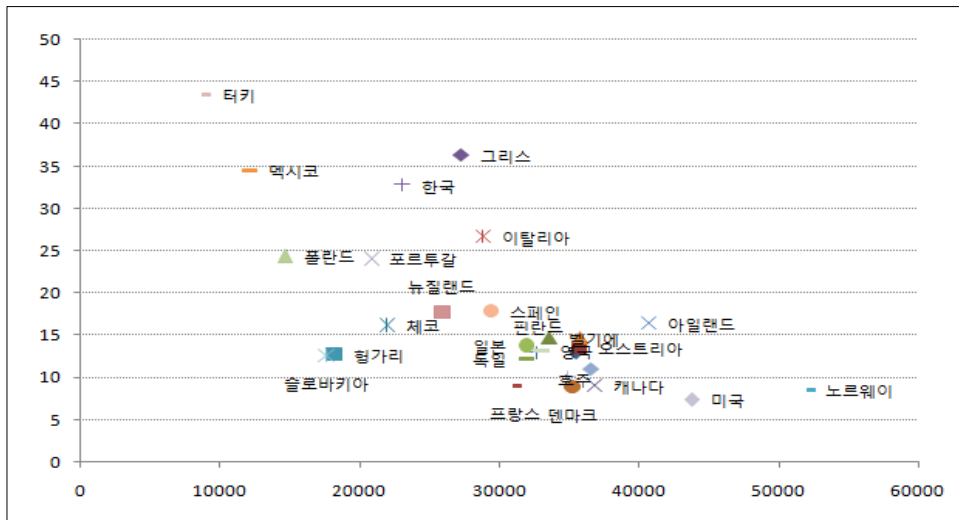
우리나라의 비임금근로자 또는 자영업 종사자(자영업주 + 무급가족종사자) 비중은 선진국과 비교하여 매우 높은 편이다. 2008년 현재 자영업 종사자의 비중은 자영업주³⁷⁾가 25.3%, 무급가족종사자가 5.9%로 31.3%에 달하고 있다. 이러한 비중은 OECD의 다른 국가들과 비교할 때 상당히 높은 값으로 멕시코, 그리스 등과 비슷하다. [그림 4-10]에서 1인당 GDP와 자영업 비중은 역관계에 있는 것을 볼 수 있는데 한국은 그리스, 멕시코, 터키 등과 더불어 자영업 비중이 가장 높은 국가에 속하고 있으며, 1인당 GDP를 감안하였을 경우 다른 국가들보다 자영업 비중이 상당히 높다는 점을 알 수 있다.

그 동안 OECD 대부분의 국가에서 자영업 비중은 감소하여 왔다. 27개 OECD 국가의 경우 1991년 20.1%였던 자영업 비중은 2001년 17.5%, 2006년 16.0%로 하락하였고, EU-15개 국가도 그 비중이 17.1%('91)에서 14.2%('06)로 크게 낮아졌다.

한국의 경우 자영업 비중의 감소와 더불어 그 동안 지속적으로 증가하여 왔던 자영업주의 절대숫자도 2005년의 7,671천명을 정점으로 감소하고 있다. 한편 무급가족종사자는 서비스산업의 구조조정에 따른 가족형 자영업의 위축으로 인해 그 비중과 절대숫자가 현저하게 줄어들고 있는데, 이러한 경향은 외환위기 이후 더욱 심화되고 있다.

37) 자영업주는 통계청의 경제활동인구조사에서 고용주와 자영자를 모두 일컫는 말이며, 자영업 종사자는 자영업주에 무급가족종사를 포함시킨 개념으로 비임금근로자와 동일한 뜻으로 사용한다.

[그림 IV-10] 비임금근로자 비중과 1인당 GDP(구매력 기준): 2006년

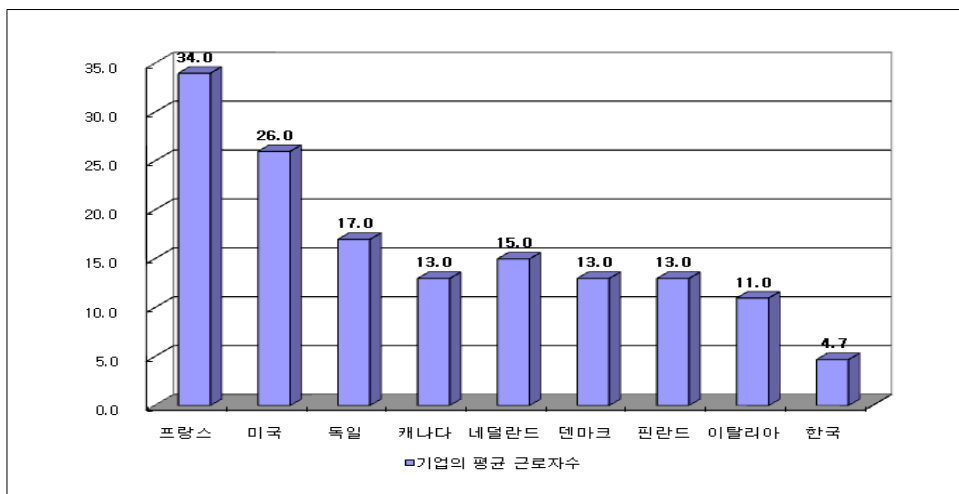


주: 한국은 2007년 기준.

자료: OECD(2008), OECD Factbook., 통계청(2008), 『경제활동연보』.

한국에서 자영업의 비중이 높은 이유로 다음의 몇 가지를 들 수 있다. 첫 번째는 1960년대부터 시작된 고도의 압축성장의 결과이다. 즉, 매우 빠른 속도로 도시화 및 산업화가 진행됨에 따라 비농 자영업 부문에서의 취업기회가 확대되고 이에 임금근로자로서의 기회를 찾지 못한 근로자들이 자영업으로 진출하였을 가능성이 있다.

[그림 IV-11] 기업의 평균 근로자수



두 번째는 조세시스템의 미비이다. 자영업자는 임금근로자보다 소득파악이 어려운 특징을 지닌다. 실질조세부담률이 임금근로자보다 낮았다면 취업자는 자영업을 선호하게 된다. 이는 미국 등 선진국에서도 관찰되는 현상으로 자영업 부문의 낮은 조세 부담률은 자영업 비중의 증가로 나타나게 된다.

세 번째는 한국의 기업구조로 인한 것이다. 한국은 다른 국가에 비해 영세한 소규모 기업의 비중이 높다. [그림 IV-11]에서 한국의 기업당 평균 근로자수는 4.7명에 불과하며, 이는 미국의 1/5에도 미치지 못하는 값이다. 따라서 대기업의 정규직에 취업하지 못하였을 때, 대안으로 선택할 수 있는 중견기업이 부족하고, 그 결과 영세중소기업보다는 자기 사업을 시작하였을 가능성이 있다.

네 번째는 노동시장의 경직성 문제이다. 노동시장의 경직성으로 인해 기업에서 이직하였을 경우 새로운 일자리를 찾기 어렵고, 따라서 자영업을 선택하였을 것이다. 마지막으로 문화적 배경도 영향을 미칠 수 있다. 다른 국가의 국민들과 비교하여 한국인들이 독립심이 강하고 진취적이며, 성취욕이 강한 국민성을 가지고 있을 가능성이 있다.

경제활동인구조사에 나타난 자영업의 변화 추이를 보면, 성별로는 외환위기 이후 경제적 독립에 대한 인식 제고 등으로 인해 여성의 자영업 증가율이 남성보다 더 빠르게 진행되었다는 점이다. 1998~2007년 사이 남성 자영업주는 13.4% 증가하였으나 여성은 23.5%나 증가하였다. 연령별로는 자영업주 및 무급가족종사자의 고령화 현상이 두드러진다. 특히 2002년 이후 자영업주 중 50대와 60대 이상의 비중이 급격하게 높아지고, 반대로 20, 30대의 비중이 급락하는 것을 발견할 수 있다.

산업별로 자영업주의 대부분은 서비스업에 종사하고 있으며, 경제의 서비스화에 따라 서비스업에 종사하는 자영업주의 비중도 계속 높아지고 있다. 서비스업 안에서도 도소매 및 음식숙박업에 집중되어 2007년 전체 자영업주의 33.4%가 이들 산업에 종사하고 있다. 그러나 성장률의 측면에서는 사업 및 개인, 공공서비스업종과 전기·수도·가스 및 금융업이 고용 성장을 주도한 반면, 도소매 및 음식숙박업, 농림수산업, 광공업 등 전통적으로 자영업주가 집중되었던 산업부문에서 자영업의 몰락이 뚜렷하게 나타나고 있다. 특히 2000년 이후 7년 동안 도소매 및 음식숙박업에 종사하는 자영업주의 숫자는 30만 이상 감소하였다.

자영업 종사자의 특징을 이해할 수 있는 또 하나의 자료는 한국노동패널조사(KLIPS)이다. 1998년에서 2007년까지 10년 동안의 데이터를 분석한 결과 교육훈련에 있어 자영업주의 6.97%가 교육훈련을 받아본 경험이 있거나 받고 있는 것으로 조사되었다. 이는 임금근로자의 13.43%가 교육훈련에 참여한 것과 비교하여 매우 저조한 값으로 직업훈련을 통한 생산성 향상에서 이들이 소외되어 있음을 보여준다.

자영업 가구는 임금근로 가구에 비해 소비수준이 높다. 그러나 자영업 가구주의 소득 대비 가구소비 비율이 2001년 이후 증가하였다. 이에 비해 임금근로자의 가구주 소득 대비 가구소비 비율은 지속적으로 하락하여 소비측면에서 자영업주 가구의 경제가 악화되어 왔다.

자산과 관련되어 자영업 가구의 자산이 임금근로 가구에 비해 상당히 많은 것으로 조사되었다. 특히 고용주 가구의 자산총액은 정규직 가구의 두 배에 달하고 있다. 중위값을 기준으로 비교하였을 때, 2003년 이후 임금근로 가구 대비 고용주의 자산은 급증한 반면, 자영업자 가구의 자산은 횡보하여 자영업 내부의 양극화가 소득뿐만 아니라 자산총액에서도 발생하고 있음을 알 수 있다. 그러나 가구소득 대비 부채비율은 자영업과 임금근로 모든 가구에서 증가하고 있다. 비록 가구자산 대비 부채비율은 2003년 이전과 비교하여 아직 낮은 수준을 유지하고 있지만, 만일 자산디플레이드가 심각하게 지속될 경우 가계의 부채상환부담이 크게 증가할 우려가 있다.

매출 및 소득의 결정요인을 분석한 결과도 자영업 내에서 ‘빈익빈 부익부’ 현상이 진행되고 있으며 2002년 이후 자영업주의 매출과 실질소득이 정체된 것으로 나타났다. 사업 규모가 큰 자영업은 더욱 번성하고, 규모가 작은 영세 자영업은 더욱 위축되어 존폐의 위기에 부딪치게 될 위험성이 높아진다는 것이다. 자영업주 중에서도 여성, 고령자, 저학력자, 사업기간이 짧고, 사업체 규모가 작은 경우에 빈곤선의 저소득 상황에 처할 위험성이 큰 것으로 나타났다.

2) 자영업 정책의 방향

자영업자는 2002, 2003년을 기점으로 소득과 매출이 정체되어 임금근로자와 비교하여 상실감을 느끼고 있을 뿐만 아니라 자영업 내부에서도 양극화가 심화되고 있

는 상황이다. 자영업의 문제는 이것이 일시적 문제가 아니라는 점이다. 물론 글로벌 경제위기로 인해 자영업의 경영난이 심각한 상황으로, 2009년 하반기 이후 폐업·도산이 증가하고 있다. 그렇지만 자영업의 경영난은 2003년 신용위기 이후 불거졌으며, 이번의 경제위기가 아니더라도 영세자영업자의 퇴출 등 구조조정은 불가피한 상황이다. 이번의 글로벌 경제위기는 자영업의 구조조정을 앞당기는 효과가 있다.

현 상황에서 폐업·도산으로 퇴출되는 자영업주의 상당수는 빈곤층으로 전락하게 될 전망으로 이들을 위한 자금지원 등 단기정책은 불가피하다. 그러나 신용보증, 대출확대와 같은 자금지원은 비농림부문의 자영업주가 500만에 가까우며 이들의 3/4 정도는 혼자서 일하는 자영자라는 점을 감안할 때 지원 범위에 명확한 한계가 있다. 대부분의 영세자영업자들은 정부 지원의 사각지대에 놓여 있을 가능성이 제기된다.

중장기적 관점에서는 자영업자들의 정착률을 위한 정책이 필요하다. 선진국과 비교하여 한국의 경우 약 100~120만 정도 자영업이 과잉상태로 이들이 빈곤 또는 실업상태에 빠지지 않고 새로운 길을 찾아갈 수 있도록 지원하는 것이 자영업 정책의 핵심이 되어야 한다. 자금지원도 중요하지만 이들이 스스로 자신의 미래를 결정하고 찾아갈수록 컨설팅서비스, 고용지원서비스 등이 강조되어야 한다.

□ 대상별로 다원화된 맞춤형 지원

중장기적으로 자영업 종사자들을 모두 살리려는 정책보다는 이들이 자기 스스로의 선택을 통해 자업을 계속할 것인지를 여부를 판단하도록 지원하고, 그 판단 결과에 따라 맞춤형의 선별적 지원을 제공하여야 한다. 이를 위한 첫 번째의 발걸음은 자영업의 경영상태 및 미래에 관한 심층적 컨설팅서비스이다. 구체적으로 도소매 및 음식숙박업 등에 종사하는 저학력·저기능·고연령의 영세자영업주 경우에는 자금지원 확대와 더불어 심층적 컨설팅서비스를 통해 미래의 사업방향을 제시해 주고, 필요한 경우 사회보장 차원의 소득 및 생계지원을 제공하는 방안이 요구된다. 반면 신성장 서비스산업에 진출한 고학력·고기능의 자영업주의 경우에는 심층 컨설팅서비스나 소득지원보다 사업정보 제공, 규제완화, 직업훈련, 시장 환경 개선 등의 서비스가 더 중요할 것이다.

□ 자영업 종합대책의 마련

2005년 5월 31일의 '영세자영업 종합대책'이 보완·수정되고 지속적으로 추진되었다면 자영업의 경영난이 지금처럼 심각하지 않을 수도 있었다. 정부는 현재의 글로벌 경제위기 극복 차원이 아니라 중장기적 구조조정 및 합리화라는 명제 아래 2005년의 『영세자영업자 종합대책』을 기반으로 종합대책을 다시 마련하여야 한다.

자영업을 위한 정부정책은 임금근로자에 비해 제한되어 있으며, 현실성 있는 정책의 대부분은 이미 도입되었거나 논의되고 있다. 중요한 것은 새로운 대책의 개발이 아니라 기존 대책을 객관적으로 평가하고, 이들 중 효율성이 높다고 평가된 정책을 합리적 전달체계 아래에서 꾸준히 실현하려는 노력이다.

□ 범정부적 대책기구 마련

자영업 문제를 총괄할 담당 부처의 지정과 범정부적 차원의 대책기구 마련이 시급하다. 2005년에는 장관급의 중소기업특별위원회가 중심이 되어 영세자영업자 종합대책을 마련하였으나 지금은 중소기업청 및 지자체가 자영업에 대한 서비스 지원의 대부분을 책임지고 있다. 5·31대책 이후 자영업 지원은 각 부처별로 추진하는 경향이 강하다. 특히 영세자영업자에 대한 고용지원서비스는 현재 중소기업청, 지자체, 노동부 등으로 나누어져 부처 간 업무 연계나 협조가 아직 미흡하다. 따라서 자영업 문제를 총괄할 부처를 지정하고 범정부적 차원에서 자영업 문제를 다룰 기구를 마련하여야 한다. 구체적으로 국무총리를 위원장으로 하는 '자영업위원회(가칭)'을 두어 자영업 정책의 기획, 수립, 집행, 평가를 총괄하는 방안을 제안한다.

□ 비공식 부문(informal sector) 자영업 종사자의 공식화

자영업주의 상당수는 비공식 부문(informal sector)에 속하고 있어 사업자 등록증이 없고, 이들의 매출과 소득, 근로여건, 일자리 이력(history) 등의 자료를 파악하기 매우 어려운 실정이다. 이들을 위한 합리적·체계적 지원 정책을 개발하고 수행하기 위해 관련 규제의 적정화와 정보시스템 확충이 필요하다. 매출과 소득이 매우 낮더라도 국세청 등 관련 기관에 이를 보고(report)하도록 하며 사업자 등록증을 가지는 것이 유리하도록 관련 법규를 개정하고 필요한 경우 인센티브를 부여하여야 한다.

현재 시행되고 있는 EITC(Earned Income Tax Credit) 제도에 영세자영업주가 참여할 수 있는 문호를 확충하는 것도 영세자영업주를 비공식 부문에서 공식 부문으로 끌어들이 수 있는 하나의 방법이다.

□ 자영업 친화적 사회안전망 구축

자영업 종사자의 대부분은 국민연금, 국민건강보험, 고용보험, 산재보험 등 사회 안전망에서 배제되어 있다. 따라서 보험료 납부제도의 유연화, 영세자영업주에 대한 보험료 납부 유예 또는 지원, 가입동기를 촉진시키는 사회보험제도 개선 등으로 이들의 가입률을 제고하여야 할 것이다.

특히 현재 계획 중인 자영업의 실업급여 가입과 관련하여 먼저 개인별 보험계정(individual insurance account)을 도입하고 일반보장성보험처럼 운영하는 방법도 고려되어야 한다. 정부의 일반회계에서 보험료의 일부를 지원하는 것이 바람직하며, 고용보험기금 내에 특별계정을 마련할 필요가 있다. 중소기업 지원을 위한 예산 또는 지자체에 내려 보내는 교부금 중 일부를 자영업 지원의 제원으로 전환하며, 임금 근로자를 위한 실업급여와는 별도의 특별계정 도입도 감안되어야 할 것이다.

□ 자영업 종사자의 직업능력개발

자영업의 직업훈련참여를 활성화하기 위해 고용지원센터에서 기다리는 것이 아니라 이들을 찾아가서 수요를 발굴하는 적극적 서비스가 중요하다. 구체적으로 자영업 '경영도우미' 등을 활용하여 직업훈련 정보를 제공하고 직업훈련 수당을 지원하는 적극적 행정시스템을 구축한다.

또한 직업훈련이 훈련으로 끝나지 않고, 이를 통해 인적·물적 네트워크를 확대할 수 있도록 지원할 필요가 있다(직업훈련에서 네트워크(network)로). 영세한 자영업 종사자의 상당수는 사회·경제적 네트워크가 취약하고, 직업훈련참여가 네트워크 확대에 도움이 되도록 별도의 프로그램을 제공한다. 예를 들어 고용지원센터에 Job Cafe처럼 (영세)자영업주를 위한 사랑방 설치, 이(異) 직종 자영업주로 구성된 동호회 구성 및 운영 지원, 청년 창업동아리처럼 자영업주를 위한 'new start-up club (가칭)'을 운영하거나 이를 지원한다.

□ 고용지원서비스의 강화

종합고용지원센터에 자영업 지원팀을 설치하도록 한다. 우선적으로 전국의 종합고용지원센터 산하에 자영업주 지원을 담당할 팀을 설치하고 별도의 공간에서 자영업 종사자를 위한 서비스 및 창업서비스를 시작한다. 자영업 지원팀은 기존 자영업주 및 창업희망자에 대한 ① 직업훈련 및 취업알선 지원, ② 경영도우미 운용, ③ 창업 서비스 제공, ④ 전직지원서비스 제공, ⑤ 생계 및 자금지원 알선, ⑥ 지역·상권·고용·산업 정보 제공, ⑦ 심층상담 실시 또는 관련 전문기관 소개 등의 다양한 기능을 수행할 수 있다. 더불어 창업희망자를 위한 창업서비스팀을 별도로 설치하는 것도 고려할 수 있다.

두 번째는 민간 컨설팅기관 및 전문가의 육성이다. 자영업 종사자를 위한 컨설팅 서비스는 컨설턴트의 능력이 매우 중요하다. 따라서 고용지원센터 또는 관련 공공기관의 자체 인력을 활용하기보다 민간 전문가 및 컨설팅서비스 기관을 육성하고, 이들과 제휴하여 자영업 종사자에 대한 컨설팅서비스를 제공하는 것이 바람직하다. 현재 추진하고 있는 '종합인력회사'의 업무 영역에 자영업 관련 각종 서비스도 포함하고, 종합인력회사의 자영업 관련 서비스를 정부가 지원할 수 있는 법적 근거를 마련하는 것도 하나의 방법이다.

세 번째로 청년 등 창업지원을 강화하여야 한다. 앞의 논의처럼 자영업 종사자들이 모두 동질적인 것은 아니며, 자영업의 위축에도 불구하고 지식기반, 신서비스산업을 중심으로 활발한 창업이 이루어지고 있다. 이러한 창업은 국가경제의 건전성과 성장잠재력 확충을 위해서도 매우 중요한 요소이다. 이를 위해 신성장 산업분야의 창업을 활성화하기 위한 창업프로그램 개발 및 확산하고, 창업동아리를 지원하며, 창업관련 정보 제공을 활성화하도록 한다. 특히 WorkNet 등 고용정보망에도 '창업 지원사이트' 설치하여 운영한다.

라. 청년의 취업난

1) 청년고용대책의 한계

앞의 [그림 IV-4]처럼 청년층의 고용률은 지난 몇 년 동안 계속 하락하였고 이번의 글로벌 금융위기의 타격을 가장 크게 입을 계층도 청년들이다. 매년 고등교육(전문대, 교육대, 대학교)을 마치는 청년들이 50만에 달하는 반면 청년 취업애로계층은 100만에 달하고 있는 것이 현실이다. 내년의 경기불황에 따라 기업의 신규채용은 급감할 것으로 예상되고, 이에 청년층의 취업난은 외환위기 이후 가장 심각할 우려가 높다.

청년층의 취업난은 경제성장의 고용탄력성이 낮아 일자리 창출이 미흡한 우리 경제의 구조적 문제를 그대로 반영한다. 현실적으로 청년고용은 경기변동에 크게 좌우되며, 청년만을 위한 고용정책은 그 성과에 한계가 있음이 명시되어야 한다. 청년고용에 대한 수요에 영향을 주는 정책은 국가 차원의 일자리 정책에 포함됨에 따라 청년층 고용대책은 공급측면에 초점을 맞추어져 왔다. 특히 직업체험 확대 및 산업수요에 맞는 인력양성, 청년고용 인프라 확충을 통한 미스매치의 완화 등 공급 대책이 중요한 위치를 차지하고 있으며, 수요측면에서의 대책은 인턴제, 우량 중소기업 발굴, 청년 기업가 육성, 해외취업 확대 등 제한적이다. 공급측면에서도 가장 핵심인 대학정원 조정이 복잡한 이유로 인해 제대로 진행되지 못함에 따라 그 동안의 청년고용대책은 절반의 대책에 그치고 말았다. 실제로 현재 논의되고 있는 청년고용대책 방안들이 100%의 성공을 거두더라도 경제성장률 및 고용탄력성의 제고 없이 청년들이 취업난을 해소하기 어렵다.

2) 청년인턴제

이번의 경제위기로 인해 10년 만에 대학졸업생들은 다시 한 번 잃어버린 세대가 되었다. 단기적 측면에서 청년층 취업난을 해소하는 핵심 정책은 청년인턴제이다. 청년인턴제는 기간 1년 정도의 비정규직이고, 임금수준도 낮을 뿐만 아니라 청년인턴에 대한 기업 차원의 보호와 지원이 미흡하여 많은 경우 언론의 비판이 되고

있다. 물론 청년인턴이 최상의 대책은 아니지만 차선택으로 비용대비 효율성이 상당히 높은 정책임이 강조될 필요가 있다.

외환위기 당시에도 청년실업문제가 심각해짐에 따라 1999년부터 인턴제를 본격적으로 시작하였는데, 1999년 전국 314개 대학에서 45,829명이 인턴 연구에 참여하여 34,124명이 수료하고, 수료자 중 절반에 가까운 16,922명이 정규직으로 채용되었다.(노동부, 2001) 2000년에도 3차에 걸쳐 청년인턴제를 실시하였는데, 모두 56,593명이 참여하였고, 수료자 43,638명의 83.4%가 정규직으로 채용되었다. 이러한 통계는 인턴이 정규직으로 전환될 확률이 예상외로 높음을 보이고 있으며, 인턴을 반드시 부정적으로 볼 필요는 없다는 점을 시사한다. 물론 인턴제의 실시에 따라 일부 기업에서는 정규직으로 뽑을 청년들을 일단 인턴으로 채용하는 도덕적 해이의 사례가 있다. 그렇지만 기업의 입장에서든 업무능력과 잠재력이 입증된 인턴을 정규직으로 전환하는 것이 보다 효과적일 것이며, 이러한 측면에서 청년인턴제를 무조건 부정시키는 것은 잘못이다.

인턴과 관련되어 상당수의 기업과 청년들은 인턴에 대한 인식과 이해도가 낮은 것으로 여겨진다. 특히 인턴을 어떻게 활용할 것인지에 대한 의문이 있다. 기본적으로 기업의 사회적 책무를 다한다는 측면에서 인턴을 접근하는 것이 기업에게 바람직하다. 청년들은 기업의 성장과 발전을 위한 미래의 자원이다. 대학을 졸업한 청년들이 취업난에 시달리는 것은 개인과 사회만이 아니라 기업의 성장을 위해서도 바람직하지 못하다. 이런 측면에서 기업은 인턴의 채용과 교육, 활용에 대해 보다 적극적으로 참여하여야 한다. 예를 들어, 기업 연수원과 같은 시설을 이용하여 인턴에게 체계적인 교육훈련을 실시하거나 준비된 프로그램 아래에서 인턴을 활용하는 방법이 필요하다. 이를 위해 정부도 인턴활용의 프로그램을 개발하고 인턴 활용 실태를 면밀하게 모니터링하며 수시로 개선책을 마련하여야 한다.

3) 청년고용촉진을 위한 여타 과제

□ 일자리 나누기

청년인턴제는 경기회복 때까지의 한시적 대책이다. 정상적 상황이라면 청년인턴제

는 중소기업의 인력난 완화 등 명확한 목적을 가지고 시행하는 것이 올바른 방향이다. 현 위기의 장기화에 대비하고 청년고용률을 제고하기 위해 '고용창출형 일자리 나누기'를 추진하는 것이 바람직하다. '고용창출형 일자리 나누기'의 핵심은 임금직무 시스템의 개선이다. 한국은 근속연수에 따른 임금상승이 다른 국가에 비해 높은 편이다. 호봉상승에 따른 임금상승을 줄이고, 성과급·직무급의 비중을 높여 생산성과 임금의 괴리를 축소함으로써 기업경쟁력을 제고함과 동시에 청년층에 대한 고용창출을 기대할 수 있다.

〈표 IV-7〉 임금의 연공성 국제비교(남성, 제조업)

구분	근속기간	한국	스웨덴	프랑스	독일	영국	일본
관리사무 기술직	0~1년	100.0	100.0	100.0	100.0	100.9	100.0
	2~4년	130.2	110.0	110.8	105.9	107.0	120.1
	5~9년	152.6	112.3	124.9	111.3	112.0	127.7
	10~19년	178.8	127.5	126.1	119.2	113.5	162.6
	20년 이상	218.0	112.9	131.0	126.9	101.9	214.7
생산직	0~1년	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	2~4년	133.1	111.6	116.1	105.8	107.7	119.7
	5~9년	163.9	110.6	122.9	111.7	112.9	135.1
	10~19년	205.6	109.5	133.5	119.8	118.0	163.9
	20년 이상	241.0	112.4	150.1	123.9	119.6	210.8

출처: 이병희 편(2008) 『통계로 본 20년』, 한국노동연구원

일자리 나누기의 한 방법은 경기가 회복될 때 채용할 계획인 인원의 일부를 지금 채용하는 것이다. 이는 기업의 재무상태가 건전한 기업이나 공기업에 해당되는 것으로 정부는 청년채용장려금을 지원하고, 청년은 임금삭감을 수용하며 기업은 청년채용에 따른 임금의 일부를 부담하는 3자 공동부담의 형식이다.

기업은 경기회복 시 어차피 채용할 신규인력을 미리 선발함으로써 발생하는 임금 부담이 있지만 국가 전체적으로 볼 때에는 상당히 긍정적이다. 박강우·홍승제(2009)의 분석처럼 청년실업의 1년 비용이 단기적으로는 37백만 원이지만 생애에 걸친 손실이 2억 8천만 원이라면 청년을 미리 채용함으로써 얻는 수익은 기업이나 사회 부담을 훨씬 초과할 것이기 때문이다. 기업의 입장에서든 인력의 사전 채용이 반드시 비용만 발생하는 불필요한 것은 아니다. 인력 여유가 생기기 때문에 보다 여유 있게

직업훈련교육 등 인력운용이 가능하며, 경기회복 시 일거에 신입사원을 대거 채용함에 따른 인사적체의 위험성을 해소할 수 있다.

정부도 구조조정이 필요한 공기업이나 공공기관은 그 대상과 범위를 명확하게 설정하고 구조조정을 추진하되, 그럴 필요가 없는 공기업, 공공기관에 대해서는 임직원의 임금을 삭감하는 대신 인력수요가 있는 분야에 대해 인력의 신규 채용을 격려하는 것이 바람직하다. 그리고 이런 방법이 전경련, 상공회의소 등을 통해 민간 기업에 확산되도록 홍보를 강화하고, 사회적 공감대를 형성하도록 한다.

□ 작업장 혁신

일자리 창출의 주체는 결국 기업이며 기업이 노사화합을 이루면서 얼마나 노력하는가에 따라 향후의 일자리 창출이 결정된다. 이러한 측면에서 기업 경영환경을 개선하려는 정부 노력이 중요하지만 동시에 노사화합을 통한 기업내부 노동시장의 유연화가 필요하다. 이를 위한 노력의 일환으로 노사화합과 생산성 향상을 위한 작업장 혁신사업을 적극 추진하여야 할 것이다.

작업장 혁신사업은 교대제 전환이나 기업의 학습조직화 뿐만이 아니라 임금직무시스템의 개편, 인사관리의 합리화, 퇴직연금 등 기업복지시스템의 체계화 등 기업의 인사노무 전반에 걸친 종합컨설팅서비스를 제공하여야 한다. 이러한 노력은 일자리나누기와의 일맥상통하며, 시간제 근로의 활성화나 임금시스템의 개편 등을 통해 기업의 생산성을 향상시키면서도 고용을 창출하는 방향으로 연구·사업이 수행될 필요가 있다.

□ 중소기업의 일자리 충원

취업난으로 인해 청년층의 기대수준이 낮아질 것으로 기대된다. 이에 따라 그 동안 청년들이 기피하였던 산업·직업에 진출하도록 근로환경을 개선하고, 교육훈련에 집중 투자할 필요가 있다. 청년들이 기피하는 비인기 업종·직업과 관련된 직업훈련 지원에 집중지원을 하여 중소기업의 인력난이 완화되도록 한다. 구체적으로 건설부문의 일용직에 청년들이 진출하도록 직업훈련프로그램을 강화하고, 취업을 지원한다.

□ 청년의무고용제의 검토

청년 취업난을 해소하기 위해서는 노동시장 유연화가 선행되어야 한다. 특히 임금 시스템, 고용보호법제, 비정규직 문제, 대기업·중소기업 양극화 등 거의 모든 노동시장 문제가 직·간접적으로 청년고용과 관련이 있다. 그러나 노동시장 유연화는 그 효과가 장기적이어서 당장 현안을 해결하기에는 한계가 있다.

현재의 글로벌 고용위기가 장기화된다면, 한시적이라도 벨기에가 사용하였던 '청년의무고용제'와 같은 방안을 검토하여야 한다. 그 동안 청년들의 취업난은 계속 누적되어 왔었으며 내년에도 올해와 비슷한 숫자의 청년들이 사회에 진출하게 될 것이다. 사회경제적으로 2년 이상 '잃어버린 세대'를 가지고 가는 것은 상당한 부담이며, 그 부정적 효과는 상당기간 동안 지속하게 된다. 따라서 공기업이나 재무상태가 괜찮은 기업들을 대상으로 정원의 일정 비율을 신규 채용하도록 공감대를 형성할 필요성이 있다. 구체적으로 벨기에는 50인 이상 기업들에 대해 전체 피용자의 3%를 청년층으로 신규 채용하도록 강제하였다.

마. 비정규직 이슈

외환위기 이후 비정규직만큼 세간의 관심을 끈 고용이슈도 없을 것이다. 비정규직에 대한 논의는 첫 단추부터 잘못 꿴 것인 비정규직을 둘러싼 논쟁이 아직도 계속되고 있는 핵심 원인이다. 현실적으로 비정규직의 대부분은 영세사업장에 근무하고 있으며 절반 이상이 자발적으로 비정규직을 선택하였다. 영세사업장에 근무하는 정규직도 사실상 비정규직과 크게 다른 바가 없다. 즉 정규직의 가장 큰 이점인 고용안전성도 영세사업장에서는 현실적으로 별 의미가 없는 것이다. 단지 비정규직보다 기업에 대한 충성도 및 몰입도가 높고, 장기간 근무하여 임금 등 처우가 좋다는 점을 제외하면 정규직이나 비정규직이나 마찬가지인 것이다.

비정규직 이슈와 관련되어 세 가지의 커다란 오류가 있다. 첫 번째는 대부분의 비정규직은 직·간접적으로 소외된 채 대기업의 비정규직을 중심으로 논의가 진행되어 왔다는 점이다. 이는 비정규직에 대한 문제의 정확한 이해와 접근을 방해하고 비정규직 이슈를 불필요하게 확대시킨 부정적 효과를 가져왔다.

둘째는 비정규직에 대한 최소한의 보호 장치를 마련하려는 정부 노력이 정치권에 서 3년 정도 토의되는 과정에서 비정규직 보호보다는 비정규직의 정규직화로 변질 되었다는 것이다. <표 IV-8>과 같이 비정규직 보호를 위한 핵심적 내용은 비정규직의 정규직화로 여타 차별금지 등과 관련된 시행령을 살펴보면 그 실효성이 의문시된다. 더 나아가 비정규직의 정규직화로 인한 비용을 거의 전적으로 사업주가 책임지게 되었다. 정상적이라면 정규화로 인한 추가비용을 노사정 3자가 함께 분담하는 것이 옳바르나 사업주가 비용부담을 거의 전적으로 지게 됨에 따라 경영상태가 열악한 중소기업의 경우 비정규직을 해고하거나 편법을 사용할 수밖에 없도록 만들었다. 이는 고용을 위축시키고 기업의 중장기 경쟁력을 낮추는 부정적 효과를 초래한다. 특히 기업들이 신규채용을 꺼리게 됨에 따라 새로 사회에 진출하는 청년들의 일자리를 위협하고 있다.

세 번째는 처음에는 비정규직의 열악한 근로조건과 소득양극화에 따른 임금격차의 확대가 비정규직 이슈의 핵심이었으나 논의가 진행되면서 '동일노동 동일임금'과 같은 임금 형성평의 문제나 정규직으로의 이동 가능성 제고보다는 고용형태 문제로 변질하였다.

이와 같이 시간의 경과에 따라 비정규직과 관련된 논의는 점차 소모적인 논쟁으로 변하여 왔다. 더 이상의 소모적 논쟁은 불필요하며, 비정규직과 관련된 논의의 틀을 바꿀 시간이다. 전체 임금근로자의 1/3이 비정규직인 상황에서 비정규직도 하나의 정상적인 고용형태로 인정하고, 이들의 소득과 근로조건을 보호하는 데 머리를 맞대어야 한다.

〈표 IV-8〉 비정규직 관련법의 종전 제도와 공포 법률의 주요 내용

구 분		종 전	공포 법률('06.12.21)
공 통	차별금지	별도 규정없음	기간제 ·단시간·과건근로에 대한 합리적인 이유없는 차별금지를 명문화 노동위원회를 통한 차별시정 절차 - 조정을 통해 분쟁이 해결 될 수 있도록 하고, 조정성립시 재판상 화해의 효력 부여 - 확정된 시정명령 불이행시 1억원 이하 과태료 부과 - 차별시정방식을 차별행위의 중지, 근로조건 개선 명령, 적절한 금전 보상 등으로 다양하게 규정 - 차별여부 입증책임은 사용자에게 있음을 명문화

구 분		종 전	공포 법률('06.12.21)
기간제	사용기간	별도규정 없음(기간제 근로계약 반복갱신에 제한규정 없음)	사용기간 2년으로 제한
	사용기간 초과시 효과	별도규정 없음	2년 초과시 무기계약으로 간주 - 유기사업, 특정 프로젝트 완성, 결원 근로자 대체 등의 경우 예외 인정
단시간근로	초과근무 제한	법정 근로시간을 초과한 연장근로에 대해서만 제한(1주 12시간, 50% 할증임금)	법정 근로시간 이내라도 초과근로제한(1주 12시간) 사용자의 부당한 연장근로 지시에 대한 거부권 명시
	근로조건 서면명시	임금의 구성항목, 계산방법 및 지불에 관한 사항에 관해 서면명시 의무 부과	임금, 근로계약기간, 근로시간 등 중요 근로조건에 대한 서면 명시 의무 부과
파견근로	파견대상 업무	Positive list 방식으로 규정 - 파견대상업무를 전문지식·기술 또는 경험 등을 필요로 하는 업무로서 대통령령으로 정하도록 함. ※ 시행령에서 26개 직종을 규정	Positive list 방식 유지 - 파견대상업무에 '업무의 성질 등'을 추가 ※ 구체적인 파견대상어부는 시행령으로 규정
	파견기간	최대 2년 파견기간 초과사용시 사용사업체에 고용된 것으로 간주(고용의제)	최대 2년 파견기간 초과사용시 사용사업주에게 고용의무 부과. 다만, 고령자(55세 이상)는 기간제한 없음
	불법파견 고용여부	고용의제 또는 고용의무규정 없음 벌칙없음	사용사업주의 고용의무 명시 - 대상업무 위반, 기간위반, 무허가 파견 : 2년 경과시 - 절대금지업무 위반 : 즉시 법척신설 - 고용의무 불이행시 과태료(3천만원 이하)
	불법파견 금지	처벌 양형 상이 - 파견사업주 : 3년이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금 - 사용사업주 : 1년이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금	처벌 양형 통일(사용사업주에 대한 처벌강화) - 파견 및 사용사업주 : 3년이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금
시행시기			'07.7.1 시행 다만, 차별금지 관련 규정은 단계적으로 시행 - 300인 이상 · 공공부문 : '07.7.1 - 100인~299인 : '08.7.1 - 100인 미만 : '09.7.1

이를 위한 첫 번째 단계는 '비정규직'이라는 명칭을 변경하는 것이다. 외국의 경우 시간제 근로가 가장 흔한 비정형 근로형태인데, 시간제 근로는 정규직 일자리와 보완적 성격이 강하다. 비정규직이라는 명칭 대신 '비정형근로'와 같은 다른 명칭을 사용하거나 아니면, 비정규직에 포함되어 있는 기간제, 시간제, 비전형근로 등의 명칭

을 독립적으로 사용하는 방안을 고려할 수 있다.

두 번째는 비정규직 내에서도 자발적 비정규직과 비자발적 비정규직을 구분하고, 중소기업 비정규직과 대기업(공기업 포함) 비정규직을 그룹핑(grouping)하여 각각의 그룹에 대해 특화된 정책수단을 개발하는 것이다. 대기업의 비정규직과 영세중소기업의 비정규직은 필요로 하는 정책수단이 다르다. 대기업 비정규직은 정규직화가 가장 절실한 반면, 중소기업의 비정규직은 경력개발 기회확충과 안정적 소득 확보가 보다 중요하다.

세 번째는 비정규직의 능력과 역량을 개발할 수 있는 교육·훈련기회를 확충하고 보다 나은 직장으로 점프(jump)할 수 있도록 정부가 지속적인 투자를 하는 것이다. 청년 뉴스타트(new-start) 사업처럼 이들을 위한 체계적이고 집중적인 지원프로그램 개발이 중요하다.

또한 '동일노동 동일임금'의 원칙 아래 사회보험 가입이나 임금 등의 처우에서 비정규직이 부당한 대우를 받지 않도록 노력하고 비정규직 사용연한을 현행 2년에서 4년으로 연장하여야 한다. 비정규직을 4년 사용하고서도 정규직으로 전환하지 않는 경우에는 사업주 측에 도덕적 해이가 있거나 아니면 비효율적 고용관계가 지속되고 있을 가능성이 높다. 4년으로 연장하였을 경우 비정규직과 관련된 대부분의 갈등이 해소될 것으로 기대된다. 차별금지와 관련된 법안의 실효성을 강화시킬 필요성도 있다. 비정규직 사용기간을 현행 2년에서 4년으로 연장하였을 경우 비정규직 보호라는 입법취지는 대부분 유명무실하여질 것이며, 부당한 차별을 받는 비정규직을 보다 적극적으로 보호하려는 노력이 보완적으로 이루어져야 한다.

바. 여성 근로자

1) 여성고용의 현황

그 동안 15세 이상의 여성 고용률(=취업자수/생산가능인구)은 꾸준히 상승하여 2008년 48.7%에 도달하였다. 그러나 성별로 살펴보면 여성 고용률은 남성의 70.9%보다 22.2%p나 낮으며, 다른 OECD 국가들과 비교해도 상당히 낮은 수준이

다. 낮은 여성 고용률은 한국의 전체 고용률을 낮추는 주요 원인이다.

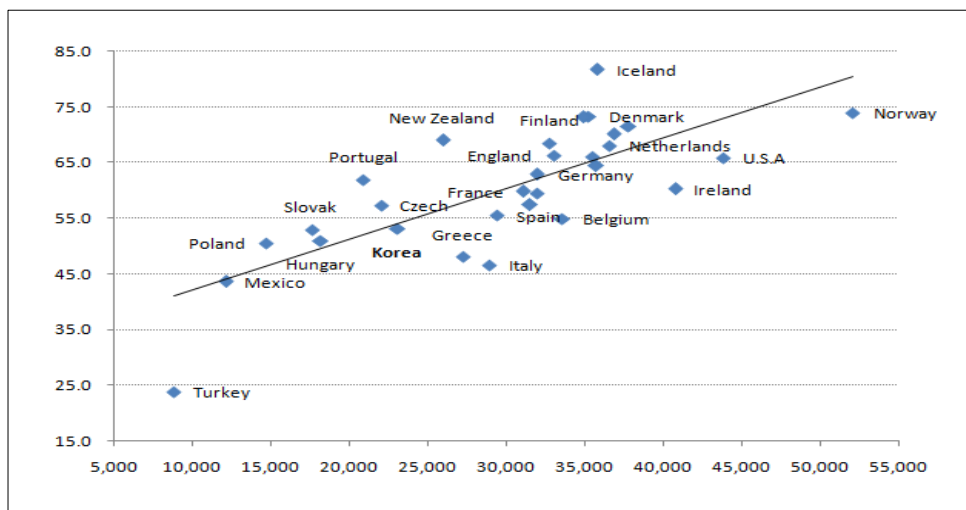
지난 10년 동안의 여성 취업구조를 살펴보면 먼저 여성 취업자 중 자영업 종사자의 비중이 감소하는 반면 임금근로자 비중은 증가하고 있다. 임금근로자 내에서도 상용근로자 비중의 증가가 뚜렷하고 일용직의 감소세가 관찰된다. 둘째, 외환위기 이후 단시간 근로의 비중이 지속적으로 증가하고 있다.

셋째, 여성근로자 중 사무·서비스·판매 종사자의 비중이 2001년 이후 50%대를 넘고 있다. 그러나 취업자 중 가장 빠르게 성장한 직종은 전문가 및 준전문가로 1995년 11.1%에 불과하였던 여성 (준)전문가의 비중이 2007년 19.3%까지 높아지고 있다.

넷째, M-curve로 대표되는 20대 후반에서 30대 초반까지의 여성의 경력단절은 아직도 사라지고 있지 않으며 20대 후반으로 갈수록 미취업 여성의 비중이 증가하고 있다. 2008년 9월의 경우 29세 여성의 27.3%가 미취업 상태인 반면, 남성은 20대 후반으로 갈수록 미취업 비중이 줄어들어 29세에는 9.1%만이 미취업이다.

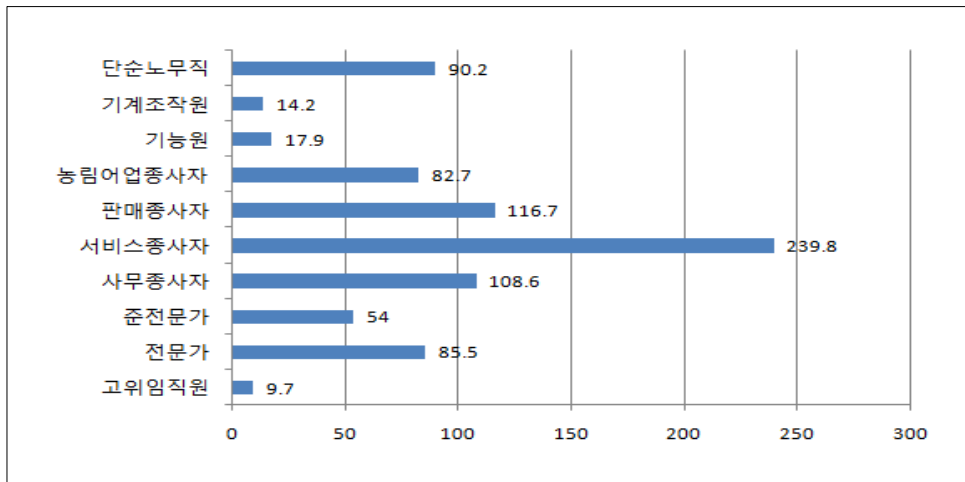
다섯째, 성별 직종분리가 지속되고 있다. 2007년 여성은 남성에 비해 서비스·판매·사무직에 과다 집중되어 있는 반면 준전문가, 기능원, 기계조작원 등의 직종과 특히 고위임직원에 과소 집중되어 있다.

[그림 IV-12] 1인당 GDP와 여성의 고용률: 15~64세



자료: OECD, 『Employment Outlook』, 2008

[그림 IV-13] 남성근로자 100인당 여성근로자의 숫자: 2007년



2) 경제위기와 여성

1998년의 외환위기 당시 여성 취업자는 전년대비 7.34%(641천명) 줄어든 8,090천명을 기록하였으나 남성은 전년대비 5.09%(635천명) 줄어든 11,848천명으로 여성의 피해가 상대적으로 심각하였다. 비록 외환위기 이후 여성이 취업자 증가를 주도하여 왔지만 성별 증가율의 격차는 2004년 이후 계속 축소되고 있어 낙관적으로 여성고용을 보기 어렵다.(그림 IV-14 참조) 특히 2007년 이후에는 남성 취업자의 증가규모가 여성 취업자의 증가규모를 넘어섰다.³⁸⁾

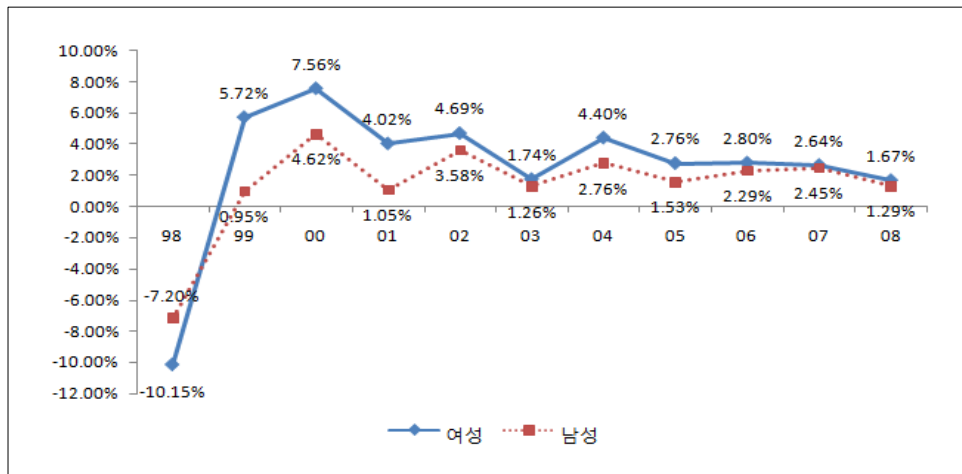
따라서 이번 경제위기로 인해 여성이 큰 충격을 받을 것으로 예상된다. 실제로도 2009년 3월 남성 취업자는 전년동월대비 0.3%(4만 6천명) 줄어들었으나 여성은 감소율이 1.5%(14만 9천명)에 달하고 있다.

여성은 고용보험 가입률이 낮고 직업훈련 기회도 부족한 상황이다. 2008년 12월 현재 여성 임금근로자의 고용보험 가입 비율은 49.0%로 남성 임금근로자의 64.6%에 크게 못 미치고 있다. 이는 여성 근로자의 상당수가 고용보험에 가입되지 않은 영세사업장에 근무하거나 또는 비정규직으로 고용보험에서 배제되어 있음을 의미한다.

38) 2007년의 경우 여성 취업자가 120천명 증가한 것에 비해 남성은 163천명 증가하였고, 2008년에도 여성 48천명과 비교하여 남성은 96천명이나 늘어났다.

다.(표 IV-9 참조)

[그림 IV-14] 성별 임금근로자 수의 변화율: 농림수산업 제외



한편 피보험자 중 실업급여를 받을 수 있는 수급자격자의 비율은 남성이 0.88%인 반면 여성은 1.19%로 여성의 비자발적 실업 위험도가 상대적으로 높다. 따라서 실업급여 수급자 중 여성의 비중이 높다고 해서 여성에 대한 보호가 만족스러운 것은 아니다.

직업훈련 참가율에서도 여성이 남성보다 낮아, 한국노동패널조사에 의하면 2003~2007년 사이에 '지난 1년 동안 직업훈련에 참여하였거나 또는 현재 참여하고 있다.'는 응답자의 비율이 남성은 14.7%에 달하나 여성은 11.4%로 조사되었다.

이번 경제위기와 관련되어 경제위기의 충격이 가장 심각할 것으로 예상되는 비정규직, 중소기업 근로자에 여성이 집중되어 있다는 점이 감안되어야 한다. 여성고용의 변화를 세밀하게 추적함과 동시에 필요한 경우 여성, 특히 여성가장을 위한 지원의 확대 방안이 준비되어야 할 것이다. 또한 청년인턴제, 사회서비스 및 단기 일자리, 일자리 나누기, 교육훈련 등 각종 고용정책의 집행에 있어 남·여 성비에 대한 최소한의 가이드라인을 설정하고 고용지원센터 및 기업들이 이를 준수하도록 유도한다.

〈표 IV-9〉 성별 비정규직 규모와 비중

(단위: %, 천명)

조사 시점		정규직	비정규직			
			소계	한시적 근로	시간제 근로	비전형 근로
2003. 8	남성	72.4(5,996)	27.6(2,286)	19.1	2.9	10.0
	여성	60.5(3,546)	39.5(2,320)	24.4	11.7	14.5
2004. 8	남성	67.8(5,756)	32.2(2,732)	22.6	3.3	11.4
	여성	56.3(3,434)	43.7(2,662)	27.6	13.0	16.0
2005. 8	남성	68.5(5,947)	31.5(2,736)	21.5	3.6	11.1
	여성	56.3(3,539)	43.7(2,747)	27.9	11.7	15.0
2006. 8	남성	69.6(6,204)	30.4(2,705)	21.5	3.9	10.3
	여성	57.3(3,691)	42.7(2,752)	26.6	12.3	15.8
2007. 3	남성	67.4(6,138)	32.6(2,968)	21.5	4.4	12.9
	여성	57.7(3,820)	42.3(2,805)	25.4	12.5	16.1
2007. 8	남성	68.5(6,328)	31.5(2,907)	20.8	3.9	12.4
	여성	57.9(3,851)	42.1(2,796)	24.4	12.7	16.1
2008. 3	남성	69.2(6,394)	30.8(2,843)	18.5	4.2	13.7
	여성	58.6(3,962)	41.4(2,795)	22.8	13.5	15.7
2008. 8	남성	71.2(6,667)	28.8(2,699)	18.2	4.0	11.9
	여성	59.2(3,991)	40.8(2,746)	23.6	12.7	15.1

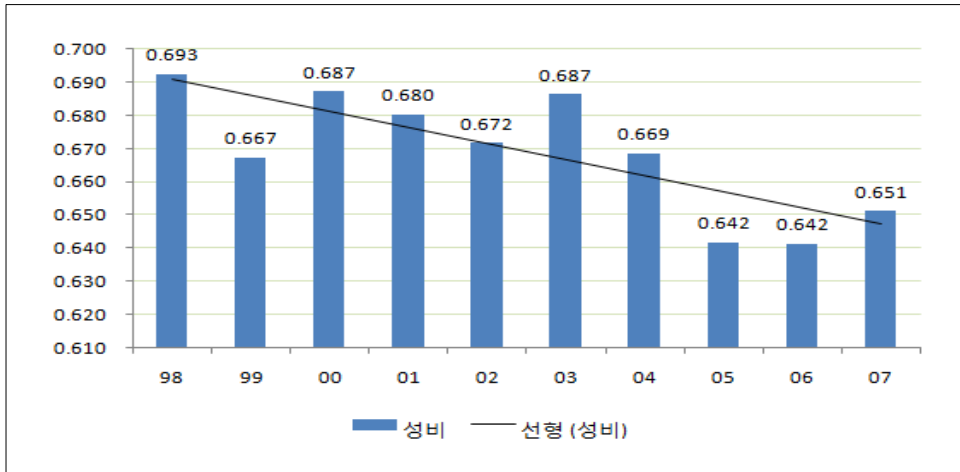
주: 비전형근로에는 파견, 용역, 특수근로형태, 가정내근로, 일일근로 등이 포함됨
 자료: 통계청, 「경제활동인구조사 - 부가조사」, 매년 3월, 8월

3) 중장기 여성정책의 과제

최근 여성에 대한 차별이 완화되고 다양한 분야에 걸쳐 여성 진출이 활발하게 이루어지고 있지만 선진국에 비해 남녀 성별 임금격차는 아직도 심각한 수준이며 외환 위기 이후 정체되고 있다. 한국노동패널조사에서도 남녀의 성별 임금 비율은 지난 10년 동안 별다른 변화 없이 0.581(1999년)~0.607(2003년)의 범위에서 횡보하고 있으며, 시간당 임금을 기준으로 계산하였을 경우 여성의 상대임금은 도리어 감소한 것으로 나타났다.

분석 결과는 여성에 대한 성차별이 완화되고 여성의 사회·경제적 지위가 그 동안 개선되었다는 일반적 인식과 배치되는 결과이다. 임금의 남녀 성비가 정체된 원인을 분석한 결과 학력에 대한 임금프리미엄은 2004년을 기점으로 하락하는 추이를 보이고 있지만, 정규직에 대한 임금프리미엄과 기업규모에 따른 임금프리미엄이 계속 증가한 것에 기인하고 있다.

[그림 IV-15] 남녀 평균임금과 성비(-여성/남성): 시간당 임금기준



자료: 노동연구원, 「한국노동패널조사」, 매년도.

이는 여성근로자가 중소기업과 비정규직에 집중되어 있다는 사실을 반영한다. 여성의 사회적 진출이 크게 늘었음에도 불구하고 중소기업 및 비정규직 일자리에 여성들이 집중되어 있어 남녀 임금격차가 개선되지 못하고 있다. 따라서 여성의 임금 및 경제적 지위향상을 위해서는 정규직 및 대기업의 여성 진출 확대가 중요하다.

여성의 정규직 및 대기업 진출 확대는 경력단절의 문제와 직결되고 있다. 만약 대부분의 여성들이 정규직으로 대기업에 근무하고 있다면 생애기대소득(life time expected income)이 육아·가사 등의 비용을 초과하여 경력단절 없이 지속적으로 경제활동을 수행할 것이다. 이는 보육지원과 같은 공급측면의 정책은 여성의 사회·경제적 지위향상을 위해 한계가 있음을 시사한다. 즉 일과 가정의 양립 정책을 통해 취업에 따른 비용(cost)을 줄임으로써 여성 취업을 촉진하여도 그 것이 비정규직·영세기업의 일자리라면 경력단절 위험성이 높아지고, 남녀의 경제적 평등은 달성하기 어려운 것이다.

따라서 여성들의 생산성을 높이거나 또는 고용구조 변화를 통해 정규직·대기업(공공부문)에의 여성 진출을 확대하는 방향으로 정책 초점을 맞출 필요성이 있다. 특히 정규직·대기업 일자리의 취업 여부는 대부분 20대에 결정된다는 측면에서 청년고용대책도 성인지적 관점을 가져야 한다.

정규직·대기업의 경력직(career job)으로의 여성 진출 확대는 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 첫 번째는 남성과의 경쟁구조(성차별)를 변화시키고 여성의 생산성을 높여 남성과 동등한 위치에 자리 잡도록 노력하는 측면이다. 두 번째는 비정규직 일자리의 생산성 및 처우를 제고하고 중소기업의 중견기업화로 고용형태 또는 기업 규모에 따른 격차를 완화하는 측면이다. 비정규직과 정규직 처우가 비슷하고 기업 규모별 양극화가 해소된다면 이는 여성의 경제적 지위 개선으로 이어질 것이다.

또한 기업 내 여성담당인력의 역량 개선을 위한 교육훈련 및 컨설팅서비스를 강화할 필요가 있다. 여성인적자원개발 전문가의 양성을 위한 투자를 확대하여야 한다. 노사관계의 역할 재정립도 중요하다. 기업 내 여성의 생산성 및 지위 향상을 위한 노력에 노사가 함께 참여하도록 노사관계를 개선하여야 한다. 마지막으로 여성인력의 효율적 활용과 관련된 기업 모범사례를 개발하며, 관련 정보 및 프로그램을 확산하는 노력도 필요하다.

4. 결론

11년 만에 다시 찾아온 경제위기로 인해 실업이 증가하고 취업이 감소하는 등 고용상황이 점점 악화되고 있다. 현재의 글로벌 경제위기로 인해 미국의 영향력이 줄어드는 반면, 중국 등 새로운 세력의 영향력이 커지는 등 국제경제의 질서가 변화될 가능성이 있다. 급변하는 대내외적 환경변화 아래에서 한국은 단기적 위기극복에 매달릴 것이 아니라 국제경쟁력 제고를 위한 중장기적 노력에 모든 국민들이 합심할 때이다. 고용 측면에서도 예외가 아니며 고용률 제고, 인적자본의 질적 향상, 양극화 해소를 위한 보다 근본적이고 장기적 대책이 중요하다.

이러한 노력의 출발점은 공정한 노동시장을 토대로 하는 노동시장 유연화이다. 노동시장 유연화는 일각의 주장과 같이 '해고의 자유'가 아니라 시장기능을 통한 인적자원의 효율적·합리적 배분을 뜻하며, 노동생산성 증대와 고용률 증대 그리고 근로자 삶의 질 제고의 목적 달성을 위한 기반이다.

이 글에서는 노동시장 유연화의 필요성과 방향에 대한 논의와 더불어 일자리 나누기, 청년, 여성, 비정규직, 자영업 등 현재 관심의 대상이 되고 있는 이슈에 대해

서도 현황과 정책방향을 제시하고 있다. 중요한 것은 정책의 개발이 아니라 정책의 집행, 모니터링, 그리고 사후 평가·관리이다. 이에 대한 투자를 강화할 때이며 보다 내실 있는 정책이 되도록 세세한 점까지 정부는 관심을 기울여야 할 것이다.

참고문헌

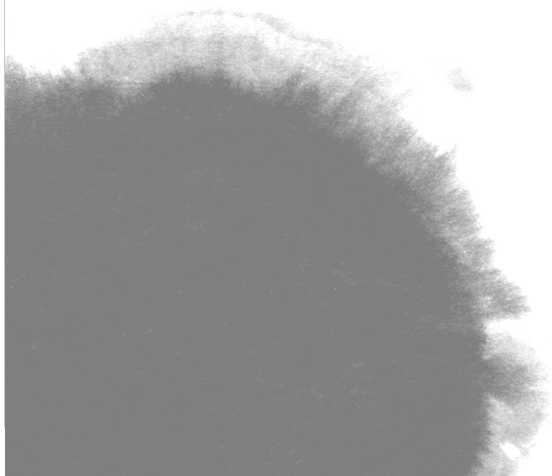
- 금재호(2009), 「지난 10년간 여성고용 어떻게 변화하였는가?」, 『여성패널토론회 발표문』.
- 금재호 (2004), 「노동시장 이중구조와 성차별: 직종분리를 중심으로」, 『응용경제연구』, 제6권 3호
- 금재호·이인실(2009), 「자영업 소득과 매출의 결정요인과 변화」, 『2009 경제학공동 학술대회 발표논문집』, 한국경제연구학회.
- 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각호
- 노동부(2001), 『실업대책 백서: 1998~2000』.
- 박강우·홍승재(2009), 『최근 고용여건 변화와 청년실업 해소방안』, 한국은행.
- 배진한(2007), 「노동시장 유연성 평가와 개선 방안」, 『한국의 노동, 어떻게 할 것인가?』, 서강대학교 출판부.
- 이주호(1992), 「한국의 이중노동시장에 관한 실증분석」, 『노동경제논집』, 제15권, 37~75.
- 작업장혁신센터(2009), 『일자리 나누기 현황 및 과제』, 한국노동연구원.
- 정진호(2004), 「근로자간 임금격차와 생산성」, 『한국노동경제학회 2004 정책토론회 자료집』, 1~29.
- 주무현·전용석(2009), 『고용유지지원제도의 활용 분석과 전달체계』, 한국고용정보원
- 최저임금위원회, 『최저임금 심의·의결 경위』, 각 년도
- 한국노동연구원(2009), 『향후 분기별 고용전망 및 시사점』, 내부자료
- 한국노동연구원(1998~2007), 『한국노동패널조사』, 원자료

- Akerlof, G. A. (1984). Gift exchange and efficiency wage theory: four views, *American Economic Review*, 74, 79~83.
- Beaudry, Paul (1990). Entry wages signalling future wages: a foundation to turnover models of unemployment, mimeo.
- Calvo, Guillermo. (1979). Quasi-Walrasian theories of unemployment, *American Economics Review*, 69, 102~107.
- Doeringer, P. B. and Piore, M. J. (1971). *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, D.C. Heath, Lexington, MA.
- Günther Schmid. (2008). *Full Employment in Europe*, Edward Elgar, UK.
- Lang, K. (1991). Persistent wage dispersion and involuntary unemployment, *Quarterly Journal of Economics*, 106.
- OECD. (2008). *Factbook*, OECD, Paris.
- OECD. (2004). *Employment Protection Regulation and Labour Market Performance*, OECD Employment Outlook, OECD, Paris.
- Rebitzer, J. B. and Taylor, L. J. (1991). A Model of Dual Labor Markets When Product Demand is Uncertain, *The Quarterly Journal of Economics*, 106, 1373-1383.
- Standing, Guy. (1989). *Global feminization through flexible labor*, World Employment Programme Research, Working Paper No. 31: ILO, Geneva.

05

고도 경제불황기의 복지정책의 방향

이 상 은 (숭실대 사회복지학과)



V. 고도 경제불황기의 복지정책의 방향

1. 서 론

미국 서브프라임 모기지 사태로 촉발된 경제위기가 전 세계를 강타하고 있다. 수출 의존도가 큰 우리나라도 이 세계적 경제위기의 파도 앞에서 심각한 경제적 위기를 경험하고 있다. 경제위기는 모든 사람들의 복지에 부정적 영향을 미친다. 하지만 그 중에서도 가장 큰 타격을 입는 사람들은 이 경제적 위기로부터 실업이나 폐업 등으로 경제활동에 단절을 경험하고 또한 어려운 상황을 버티나갈 충분한 경제적 자원을 가지고 있지 못한 서민 및 저소득 계층이다.

우리는 이미 1998년 IMF 위기를 경험한 바 있다. 세계적 경제 위기의 정도는 1998년에 비해 지금이 더 심각한 상황임에도 이번에는 우리나라 국민들이 훨씬 차분하게 경제위기 상황에 대응하고 있는 듯하다. 이러한 배경에는 1998년 IMF 위기를 한 번 경험해 보았다는 데서 오는 침착함이 있는 한편, 다른 한편으로는 지난 IMF 위기에 대한 대응과정에서 구축된 국민기초생활보장제도와 고용보험의 확대 등 빈곤 및 실업에 대한 정부 차원의 기본적 사회안전망이 그래도 구축되어 있다는 것이 중요하게 작용하는 것으로 생각된다. 그러나 여전히 우리나라의 사회안전망은 절대빈곤층을 대상으로 구축되어 있어 중산층으로부터 절대빈곤층으로의 전락을 예방할 수 있는 예방적 안전망의 구축이 미흡한 상황이다.

사회복지정책은 경기순환에 대해 자동안정장치로서의 긍정적 역할을 수행하는 것으로 알려져 있다. 경제 불황기에는 복지급여의 증가를 통해 유효수요가 확대되어 경제를 활성화하는 기능을 담당하고, 경제가 과도한 호황기에는 복지급여의 감소를 통해 유효수요를 억제하여 경제를 안정화시키는 기능을 담당한다는 것이다. 지금과

같은 경제위기시에 사회복지정책을 통한 유효수요 확대 정책이 그 어느 때보다 절실하게 요구된다.

이러한 상황에서 우리 정부도 경제위기에 대응하여 일련의 복지정책적 대책을 내놓고 있다. 이러한 정부의 복지정책적 대응의 일부는 2009년 정부 사업계획에 반영되어 나타났고, 최근에는 추경을 통한 민생안정 긴급지원대책을 통하여 제시되었다. 본 연구에서는 경제위기에 대한 우리나라 정부의 복지정책적 대응에 대해 살펴보고 앞으로의 주요한 정책과제를 제시해 보고자 한다. 이를 위하여 우선 2절에서는 외국의 경제위기에 대한 복지정책적 대응의 양상을 살펴보고 그 특징점들을 정리해 본다. 3절에서는 경제위기에 대한 우리 정부의 복지정책적 대응의 양상을 살펴보고 이에 대해 평가해 본다. 4절에서는 경제위기에 대한 대응에 있어서 앞으로의 주요 정책과제들에 대해 검토해 본다. 특히 한시적이지만 전략적인 복지대책에 초점을 두어 논의한다. 그리고 5절에서는 결론으로서 논의를 요약 정리한다.

2. 경제위기에 대한 외국의 복지정책적 대응

현재의 경제위기는 우리나라만이 경험하고 있는 문제가 아니라 전 세계적으로 나타나고 있는 문제이다. 세계 각국들도 경제위기에 직면하여 경기부양과 실업자 및 저소득층 지원을 위한 대책 마련에 고심하고 있다.

세계 각국의 경제위기에 대한 대책 마련 과정에 있어 미국 중심의 국제경제 기구 및 미국 내 경제연구기관들도 각국의 경제위기에 대한 대응책 마련에 일련의 방향성을 제시하려고 노력해 왔다. IMF, 미국의 Brookings Institute, 미국의 CBPP(Center on Budget and Policy Priorities) 등에서는 경제위기에 대한 대응에서 그 효과를 극대화하기 위한 재정정책의 방향으로 3T 정책을 제시하고 있다(원윤희, 2009). 적시성(Timely), 대상집중성(Targeted), 그리고 일시성(Temporary)이 그것이다. 적시성(Timely)은 재정정책의 시차효과를 감안할 때 최대한 빠르게 정책을 집행해야 한다는 것이다. 대상집중성(Targeted)은 유효수요 증가효과가 큰 부문에 대해 재정정책을 집중해야 한다는 것이다. 일시성(Temporary)은 경제불황이라는 일시적 상황에 대응하여 재정정책을 한시적 정책으로 실시해야 한다는 것이다.

또한 IMF는 2008년 보고서를 통해 경제위기 상황에서 각 국가들이 채택할 수 있는 재정정책의 주요 수단들로 다음의 정책들을 제시하였다. 투자지출확대(Investment spending), 저소득층에 대한 이전지출 확대(Targeted transfer payments), 소비세의 일시적인 감면(Temporary reduction in consumption tax rates), 세금환급과 일시적인 EITC 확대(Lump sum tax rebates and temporary increases in earned income tax credit rates or ceilings), 실업보험 보험료의 일시 감면(Temporary reduction in unemployment insurance contributions) 등이 그것이다(IMF, 2008). 이중에서 복지정책에 직접적 관련성을 갖는 것은 저소득층에 대한 이전지출 확대, 세금 환급과 일시적 EITC 확대, 실업보험 보험료 일시 감면과 같은 정책들이다. 한편 IMF(2008)은 법정 사회보장제도의 도입은 경제호전 후에도 지출 축소가 어렵다는 점에서 경제 위기에 대한 대응에서 피해야 할 부분으로 제시하였다.

한편 G-20 정상회담을 맞아 각 국의 노조대표단들은 G-20 노동조합 지도자 회의를 열어 금융자본 통제, 공공서비스 및 환경서비스 부문에서의 좋은 일자리 창출, 사회적 약자를 위한 사회안전망 강화, 은행 및 금융공공성 강화 등을 촉구하고 있다(매일경제 2009. 4. 1일자 기사).

또한 최근 G-20 정상회담을 앞두고 미국과 유럽 국가들 간에 경기부양책의 규모를 둘러싼 갈등이 나타나고 있다고 한다. 사회안전망이 상대적으로 약한 미국의 경우 경제위기에 대응하여 강력한 경기부양책이 필요하다는 입장인 반면, 사회안전망이 잘 갖추어져 있는 유럽 국가들의 경우에는 사회안전망이 자동안정장치로서의 기능이 잘 작동되고 있기 때문에 추가적인 대규모의 경기부양책에는 회의적인 입장이라는 것이다(매일경제 2009. 3. 27.일자 기사).

이러한 국제적 조직과 국가들의 경제위기에 대한 대응의 방향제시와 함께 각 국가들도 경제위기에 대한 대응으로 각종 복지정책을 제시해 왔다. 그런데 사실 외국의 경험을 체계적으로 정리 평가하는 것은 아직 어렵다. 여기에는 몇 가지의 요인들이 관련된다. 첫째, 외국의 경제위기에 대응한 복지정책적 대응이 완료된 것이 아니라 조치들이 제시되고 있는 과정에 있다. 그래서 아직 경제위기에 대응한 각 국가의 복지정책의 전체적 그림을 그리는 것은 어렵다. 둘째, 어떤 정책이 경제위기에 대응한 것인지를 구분하기 어렵다. 어떤 정책이 경제가 호황기이던 과거부터 계획되어

있던 것인지 아니면 경제위기에 대한 직접적 대응정책으로 나타난 것인지를 구분하기 어렵다. 셋째, 다양한 정책들이 제시되고 있으므로 이들 중 복지정책에 해당되는 것만을 가려내는데 일관성의 문제가 있다. 넷째, 각 국가의 대응 정책이 한 번에 나타나는 것이 아니라 시차를 두고 단절적으로 나타나고 있으므로 어떤 시기를 대상으로 하는가에 따라 그 그림이 달라질 수 있다. 다섯째, 현재 시점에서 국가별로 획득할 수 있는 복지정책 대응에 대한 자료의 범위에 차이가 크다. 이러한 어려움에도 불구하고 현재 시점에서 외국 각국들은 경제위기에 직면하여 어떠한 복지정책적 노력들을 경주하고 있는지를 살펴보는 것도 주요한 궁극점 중의 하나이다. 이러한 맥락에서 아래에서는 미국, 영국, 독일, 프랑스, 이탈리아, 일본에서의 경제위기에 대한 복지정책적 대응들을 살펴본다.

미국의 경우 2009년 2월 경기부양법안(American Recovery and Reinvestment Tax Act of 2009)이 제정되었다. 이 경기부양법안에서의 복지정책에 대한 부분들을 살펴보면 다음과 같다(한국조세연구원, 2009).

첫째, 개인 및 가구에 대한 조세 체계를 통한 일련의 지원정책이 제시되었다. Making Work Pay Credit 제도가 신설되었다. Making Work Pay Credit 제도는 2009년과 2010년 2년간 실시되는 한시적 프로그램으로서 개인에게 \$400(부부 \$800)의 최대급여액 한도 내에서 근로소득의 6.2%를 환급하는 제도이다. 조정 후 총소득이 \$75,000(부부 \$150,000)를 초과하는 소득부터 환급액이 감액된다(phase-out).

EITC 제도에 있어서도 그동안 EITC 제도에 있어서 문제로 제기되어 왔던 두 자녀 이상 가구에 대한 동일한 급여수준의 문제에 대한 개혁으로 세 자녀 이상 부양 가구에 대해 급여수준을 인상하는 개혁조치를 취하였다. 그러나 이는 2009년과 2010년 2년간 한시적으로 시행되는 것으로서, 세 자녀 이상 가구에 대해서는 점증구간의 급여율을 45%로 인상한다.

자녀세액공제(Child Tax Credit, CTC)제도의 경우에도 과거 세액공제가 적용되는 기준소득을 \$3,000로 2년간 인하하여 서민층에 추가적인 급여를 제공하도록 하였다. 또한 실업보험 급여를 \$2,400 한도 내에서 2009년 과세 대상 소득에서 제외하였다.

둘째, 기업에 대해 조세를 통한 복지정책을 확대하였다. 대표적으로 일자리세액공제(Work Opportunity Tax Credit: WOTC)의 적용대상을 확대하였다. WOTC 제

도는 특정근로계층(복지취약계층, Food Stamp 수급자, 저소득 및 장애 퇴역군인, 취약지역 출신 청소년)을 고용한 사업자에게 임금의 40%에 상당하는 세액공제(1인당 한도 2,400달러)를 제공하는 제도이다. 이 WOTC의 대상에 실직퇴역군인(unemployed veteran)과 disconnected youth를 추가하였다. Disconnected youth는 고용 당시 16~25세인 자로 6개월간 직업훈련교육을 받지 못하거나 고용경험이 없는 자 또는 취업을 위한 기술이 없는자를 말한다.

셋째, 사회보장 수급자들에 대하여 추가적으로 현금을 지급하도록 하였다. 경기회복지원금(Economic Recovery Payment)이라는 이름으로 국민연금(Social Security), 철도연금(Railroad Retirement), 보훈대상자(Veteran's Compensation and Pension), 노인들에 대한 기초소득보장제도(Supplement Security Income Benefits) 수급권자들에 대하여 1회에 한하여 \$300가 지급된다.

넷째, 실업자에 대한 건강보험 지원이다. 비자발적 퇴직자에 대해 지속적인 건강보험을 받을 수 있도록 COBRA 유지 보험료(COBRA continuation premiums)의 65%에 해당되는 보조금을 최장 9개월까지 지원한다. 보조금은 조정후총소득(AGI)이 125,000달러를 초과하는 개인에 대해 감액(phase-out)되어 진다. COBRA 보험료는 종전 고용주의 보험계약을 기반으로 퇴직자가 보험유지 비용의 102%를 납부하면 18개월 동안 퇴직자에게 건강보험 혜택을 지속하여 제공하는 프로그램이다.

영국의 경우에는 2009년도 한시적 사업으로 기존의 사회보장 수급자들에 대해 보조금을 지급하고 실업자들의 재취업을 위한 지원을 제공하고 국가고용파트너십 제도를 통해 고용안정을 지원하도록 하였다. 그리고 영속적 정책으로 자녀양육비 보조금을 인상하였다.

독일의 경우에도 한시적 제도로써 2009년도에 일회에 한하여 아동1인당 100유로의 보너스를 지급하고, 2009년과 2010년 2년 동안 고용보험료를 3.3%에서 2.8%로 인하하였다. 그리고 제도적 변화로서 아동수당과 자녀세액공제의 급여수준을 인상하였고, 저소득층의 난방비 지원금을 증액하였으며, 의료보험료를 15.5%에서 14.9%로 인하하였다. 그리고 고령층 및 미숙련 근로자를 대상으로 직업훈련을 강화하고 비정규직 근로자의 실업급여 기간을 12개월에서 18개월로 확대하는 등의 정책을 실시하고 있다.

프랑스의 경우 경기부양정책의 초점을 소비보다는 투자에 두어 복지정책적 내용

은 다소 제한되고 있다. 그 주요 내용들을 살펴보면 다음과 같다. 실업에 취약한 계층을 대상으로 사회보장급여(RSA Revenu de solidarite)외에 2009년 첫 3개월 동안 200유로 현금을 지급하도록 하였다. 10인 이하 고용기업의 2009년 신규고용 시 최저임금의 1.6배까지 세제 지원을 제공한다. 고용지원으로 해고된 근로자의 직업교육 등 위해 추가 예산 편성한다. 그리고 주택건설 지원으로 저소득층에 주택구입 자금을 무이자 대출 하고 정부의 임대주택 공급을 확대한다.

이탈리아의 경우에도 저소득층을 대상으로 생필품 구입용 카드(매월 40유로 지원. 1.3백만명 대상)를 지급하고 24억 유로 상당의 세액공제를 실시하며, 2009년 1-6월 까지 6개월간 모게지 대출 금리를 4%로 제한하는 등의 정책을 제시하고 있다.

일본의 경우 고용보험료를 2009년도에 한하여 1.5%에서 1.1%로 한시적으로 낮추었고, 비정규직의 고용보험 혜택을 확대하기 위하여 고용요구 기간을 1년에서 6개월 이상 고용으로 조정하였다. 그리고 생활지원 정액급여를 현금으로 지급하여 2009년 3월까지 약 2조엔의 정액급여를 전체 세대에 지급하도록 하였다.

지금까지 살펴본 외국 국가들의 경제위기에 대한 복지정책적 대응으로부터 다음과 같은 몇 가지의 주요한 특징들을 발견할 수 있다.

첫째, 새로운 사회복지정책을 실시하기 보다는 대체로 기존의 사회복지정책의 급여수준을 인상하거나 대상을 부분적으로 확대하는 정책을 실시하고 있다. 독일의 경우 아동수당과 자녀세액공제제도의 급여수준을 인상하였고, 영국의 경우에도 자녀양육비 보조금을 인상하고 연금수급자에 대해 보조금을 지급하였다. 미국의 경우에도 EITC에서 세명 이상 자녀를 부양하는 가구에 대해 급여수준을 확대하였고, WOTC와 CTC의 대상을 확대하였다. 이처럼 새로운 사회복지정책을 실시하기 보다는 기존의 사회복지정책의 급여수준을 인상하는데 중심을 두는 이유는 서구 선진국들에서 이미 포괄적인 사회복지정책이 실시되고 있기 때문에 새로운 사회복지정책의 도입 필요성이 작기 때문일 것으로 생각된다.

둘째, 유효수요 증대를 위해 정부가 국민들에게 현금이나 상품권 등을 지급

하는 경우 국가에 따라 그 대상을 사회보장 수급자로 제한하거나 국민 전체를 대상으로 하는 등의 차이가 있다. 대체로 서구 국가들은 노인이나 장애인 등 근로능력이 없는 사회보장 수급자들을 중심으로 급여를 지급하는 반면, 아시아 국가 등 일부

국가들은 전체 국민에 대해 지급하는 경향이 있었다. 서구 국가들의 경우 영국은 연금 수급자에 대해 보조금을 지급했으며, 미국도 국민연금, 보훈급여, 그리고 SSI 등의 사회보장 수급자들에 대해 \$300를 지급하였다. 한편, 일본은 현금을 전체 가구에 지급하도록 하였고 대만은 전체 국민에 상품권을 지급하였다.

〈표 V-1〉 주요 각국의 경제위기에 대한 복지정책적 대응

	주요 항목	세부 내용
미 국	개인 및 가 구에 대한 조세 통한 지원 정책	· Making Work Pay Credit 신설 - 근로소득의 6.2%와 400달러(부부 800달러) 중 작은 금액을 2009년과 2010년 2년간 환급. 총조정후소득(AGI)이 75,000달러(부부 150,000)를 초과하는 경우 환급액은 감액됨(phase-out). · EITC의 세지너 이상 근로자에게 적용되는 공제율을 45%로 인상. (2년간 확대) · CTC(Child Tax Credit)의 세액공제 적용되는 기준소득 금액을 3,000달러로 인하 · 실업보험급여(2,400달러 한도)를 2009년 과세소득에서 제외
	기업에 대한 조세 통한 지원 정책	· 일자리세액공제(Work Opportunity Tax Credit: WOTC) 확대 - WOTC의 대상확대: WOTC의 대상 실직퇴역군인(unemployed veteran)과 disconnected youth를 추가.
	사 회 보 장 수급권자들 에 대한 현 금 지급	· 경기회복지원금(Economic Recovery Payment) 지급 - 국민연금, 철도연금, 보훈급여대상자, SSI(Supplement Security Income)의 수급 자격을 가지는 사람들에게 1회에 한하여 300달러 보조금 지급
	실 업 자 에 대한 건강 보험지원	· 실업자에 대한 건강보험(Health Insurance) 지원 - 비자발적 퇴직자에 대해 지속적인 건강보험을 받을 수 있도록 COBRA 유지 보험료(COBRA continuation premiums)의 65% 보조금을 최장 9개월까지 지원 - 125,000달러를 초과하는 개인은 총조정소득(AGI)에서 감액(phase-out).
영 국		· 연금수급자 보조금 지급 · 실업자 재취업지원(GBP 13억) · 국가고용파트너십 제도 지원 강화 · 자녀양육비 보조금 인상 · 저소득층 세금환급금 영구화
		· 보너스 지급: 아동1인당 100유로 · 고용보험료 인하(2009~2010년 2년 간 3.3 → 2.8%로 보험료 인하) · 아동수당 인상, 자녀세액공제 인상 · 저소득층 난방비 지원금 증액 · 의료보험료 인하(15.5% → 14.9%) · 고령층 및 미숙련 근로자를 대상으로 직업훈련을 강화 · 비정규직 근로자의 실업급여 기간을 12개월에서 18개월로 확대
		· 10인 이하 고용 기업의 2009년 신규 고용 시 최저임금의 1.6배까지 세제지원 · 고용지원 - 해고된 근로자의 직업교육 등 위해 추가 예산 편성 - 실업에 취약한 계층을 대상으로 사회보장급여(RSA Revenu de solidarite) 외에 2009년 첫 3개월 동안 200유로 현금 지급. - 주택건설 지원: 저소득층에 주택구입 자금의 무이자 대출 및 정부의 임대주택 공급 확대

	세부 내용
이탈리아	· 저소득층을 대상으로 생필품 구입용 카드(매월 40유로 지원, 1.3백만명 대상) 지급과 24억 유로 상당의 세액공제. 2009년 1~6월까지 6개월간 모게지 대출금리를 4%로 제한.
일본	· 생활지원 정액급여금 - 2009년 3월까지 약 2조엔의 정액급여를 전체 세대에 지급. · 고용보험료 한시적 인하(2009년): 1.5% → 1.1% · 비정규직 고용보험 혜택 확대 - 1년 → 6개월 이상 고용으로 확대

셋째, 대부분의 지원이 한시적 지원에 초점이 두어졌다. 기존 사회보장 프로그램들의 대상을 확대하고 급여수준을 인상하는 영속적인 제도 개정이 이루어진 경우도 있었지만, 대체로 한시적 지원이 대부분이었다. 현금이나 상품권 지급 등의 경우와 같이 특정시점에서의 일회성 지원도 있었고, 2009년 예산안에 반영되어 2009년 1년간 적용되는 지원도 있었으며, 미국의 경기부양법안의 경우처럼 2009년과 2010년 2년간으로 한정되는 지원도 있었다. 특히 미국의 경우에는 Making Work Pay Credit이라는 제도를 신설하면서 2009~2010년에 한시적 제도로 실시하였다. 이처럼 경제위기 상황에서의 복지정책적 대응을 주로 한시적으로 실시하는 데에는 IMF가 주장한 것처럼 기본적으로 영속적 지원 체계를 도입할 경우 경제위기 이후 과도한 부담이 될 것에 대한 우려가 있기 때문인 것으로 보여 진다. 이러한 상황은 특히 유럽 국가들의 경우 이미 사회보장제도가 충실하게 구축되어 있으므로 영속적 지원 제도 도입은 고려의 대상이 되지 못하는 것 같다. 반면, 상대적으로 사회보장의 포괄성이 낮은 미국의 경우에는 보완적 제도 장치를 도입하면서도 이를 2009~2010년의 2년간으로 제한하여 한시적으로 실시하는 특징을 보이고 있다. 예를 들어 오바마의 주요 공약 중 하나였던 Making Work Pay Credit 제도는 수정된 형태로 2009~2010년의 2년간 시행되는 한시적 제도로 도입되었다.³⁹⁾ 또한 EITC제도에서 3인 이상 아동 부양가구에 대한 급여수준 차등화 문제는 과거부터 제도적 보완점으로 지적되어온 사항이었는데, 이를 시행하면서도 2년간의 한시적 규정으로 시행하도록 하였다.

39) 최초에는 정액(개인 \$500, 부부 \$1000)의 환급성 세액공제로서 소득세납부액이 없는 사람은 정액 크레딧만큼을 현금으로 지급받는 제도였으나(Dubay, 2009), 의회를 통과하는 과정에서 최대 크레딧(개인 \$400, 부부 \$800)의 한도내에서 근로소득의 6.2%를 세액공제하고 남은 크레딧은 현금으로 돌려받는 환급성의 세액공제(refundable tax credit)제도로 수정되었다.

넷째, 비정규직에 대한 고용보험 적용확대와 급여기간 확대가 나타났다. 경제위기 상황에서 사회안전망의 보호를 잘 받지 못하는 비정규직 근로자들에 대한 보호를 강화하기 위하여 고용보험을 확충하는 경향이 나타났다. 예를 들어 일본의 경우 비정규직 고용보험 적용대상을 확대하여 1년의 고용기간을 요구하던 것을 6개월 이상의 고용을 요구하는 것으로 규정을 완화하였다. 독일의 경우에도 비정규직의 실업급여 수급기간을 12개월에서 18개월로 확대하였다.

다섯째, 사회보험료를 인하하여 기업과 개인의 사회보험료 부담을 완화하고자 하는 경향이 나타났다. 독일의 경우 고용보험료를 3.3%에서 2.8%로 한시적으로 낮추었고, 의료보험료는 15.5%에서 14.9%로 항구적으로 낮추었다. 일본의 경우에도 고용보험료를 1.5%에서 1.1%로 2009년 한시적으로 낮추었다. 그리고 미국의 경우 실업자들에 대한 의료보험료를 정부에서 한시적으로 지원하도록 하였다.

3. 경제위기에 대한 우리나라 정부의 복지정책적 대응

정부는 경제위기 상황에 대응한 복지정책을 2009년도 사업계획에 포함하여 제시하였고, 또한 3월 12일 추경예산 편성을 통한 민생안정 긴급지원 대책을 확정 발표하였다. 여기에서는 정부의 2009년도 사업계획과 추경예산 편성 안을 종합하여 정부의 경제위기에 대응한 복지정책을 정리한다. 주로 정부의 사회안전망 대책에 초점을 두고 저소득층 고용지원정책과 실업자 생활안정대책 등을 포함하여 논의한다.

가. 빈곤층 소득지원

정부에서는 저소득층 소득지원을 위한 정책으로 긴급지원제도 확대, 기초생활보장제도 확대, 근로장려세제 확대, 그리고 한시적 긴급생계지원 시행 등을 제시하였다.

〈표 V-2〉 긴급생계지원

	지원대상 ¹⁾	지원내용	소요예산	지급형태
① 한시생계 구호	최저생계비 이하 소득, 근로 무능력 50만가구(110만명)	평균 20만원, 6개월	5,385억원 (국고 4,181억원)	현금
② 희망근로 프로젝트	최저생계비 120% 이하 소득, 근로 능력 40만가구(86만명)	월 83만원, 6개월	2.6조원 (국고 2조원)	현금 50% 전통시장 상품권등 50%
③ 자산담보부 융자	최저생계비 이하 소득, 일정재산 ²⁾ 보유 20만가구 (44만명)	평균 5백만원 ³⁾ (상한 1천만원)	1,300억원(국고) * 이차보전 등	대출

주: 1) 상기 지원대상에서 기초생보자는 제외

2) 재산 85~200백만원 3) 융자조건 : 3%, 2년거치 5년 상환(총융자 1조원)

자료: 기획재정부(2009). 민생안정 긴급지원 대책.

긴급지원제도 확대의 경우 위기가구에 대한 긴급지원의 대상과 급여를 확대하였다. 대상에 있어서 긴급지원 대상 요건에 폐업, 사고·질병·부상을 위기사유로 추가하고 재산기준을 총재산기준 95백만원에서 135백만원으로 완화하였다. 급여내용에 생계, 주거, 의료뿐만 아니라 교육지원을 추가하였다.

기초생활보장제도에 있어서 수급자 선정기준을 완화하였다. 최저생계비를 4인 가구 기준으로 2008년도에 비해 4.5%(127→133만원) 인상하였다. 재산기준을 완화하여 기초공제액을 기존의 대도시 3800만원, 중소도시 3100만원, 농어촌 2900만원에서 대도시 5400만원 그리고 중소도시 3400만원으로 각각 인상하였다. 부양의무자 재산기준을 완화하여 대도시 112백만원에서 150백만원으로 중소도시 95백만원에서 126백만원으로 그리고 농어촌 90백만원에서 119백만원으로 각각 인상하였다. 또한 결혼한 자녀 집에 거주하는 부모를 별도가구로 인정하고, 자녀는 부양의무자로 처리하여 수급자 여부 판단하도록 하였다.

근로장려세제의 경우에는 2009년 5월 신청에 기반 하여 9월에 첫 급여가 지급될 예정으로 있으며 적용대상 및 급여수준을 확대하였다. 적용대상에 있어서 무주택자 규정을 1주택자로 확대하였고, 부양자녀 2인 이상의 규정을 부양자녀 1인 이상 가구로 완화하였다. 급여수준에 있어서 최대급여액을 연 80만원에서 연 120만원으로 인상하였다.

이들 2009년 예산안에 반영되어 있던 기존 빈곤정책들의 적용대상 확대 및 급여

수준 인상 조치와는 별도로 2009년 3월에는 추경을 통하여 한시적 긴급생계지원 대책이 발표되었다. 한시적 긴급생계지원은 기초생활보장제도로부터 제외되어 있는 비수급 빈곤층 및 차상위층에 대해 한시적 생계지원을 제공하고자 하는 제도로서 6개월간 한시적으로 실시된다. 세 가지 종류의 대상에 대해 한시적 생계지원을 제공한다. 첫째, 근로무능력가구에 대해서는 최저생계비 미만의 빈곤 가구에 대해 한시적으로 6개월간 월 20만원을 지급한다. 둘째, 근로능력가구에 대해서는 최저생계비 120%미만의 차상위 가구에 대해 공공근로를 6개월간 제공하고 현금과 전통시장 상품권을 절반씩으로 월 83만원을 지급한다. 셋째, 재산보유 빈곤가구에 대해서는 소득이 최저생계비 미만이고 재산이 8천5백만원~2억원에 해당되는 가구에 대해 재산을 담보로 약 500만원 정도의 생계비를 저리에 융자한다.

저소득층에 대한 소득지원 정책들에 대해 평가해 보면, 2009년 예산 산정 시에 포함되었던 기존 빈곤대책의 확대의 경우 물가상승이나 전세가격 상승 등의 가격상승에 따른 자연적 조정이거나(최저생계비 인상이나 재산기준 인상⁴⁰⁾ 등의 경우) 또는 확대정도가 제한적이어서(긴급지원제도의 경우) 경제위기에 대응한 저소득층 생활보장에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 생각된다. 이러한 점은 보건복지부의 예산 배정에 있어서 그대로 반영되어 예산 증가가 미미하다. 기초생활보장의 생계급여에 대한 예산이 2008년도 2조 2,564억원에서 2009년에는 2조 4,460억으로 8.4% 증가하였다. 그러나 2008년의 높은 물가인상(소비자물가지수 4.7%, 생활물가지수 5.4%)과 경제위기로 인한 빈곤층 증가 등을 고려하면 실질적인 예산 증가는 거의 없는 것으로 볼 수 있다. 또한 긴급복지지원의 경우에도 예산이 378억에서 515억원으로 137억 증가된 것에 불과하다.

근로장려세제의 경우 과거에 없던 새로운 급여로서 최대 120만원이 기초생활보장 비수급 근로빈곤층에 대해 지급된다. 한편 한시적 긴급생계지원의 경우에도 기초생활보장 비수급 빈곤층과 차상위층에 대해 6개월간 현금이 지급된다. 그래서 이 두 제도 모두 기초생활보장 비수급 빈곤층에 대해 하반기 중에 지급될 것이다. 근로장려세제의 경우 급여가 9월에 가서야 지급되고 대부분의 수급자들은 최대급여가 아니라 부분적 급여를 받는 것에 그칠 것이라는 제한점이 있다. 또한 한시적 긴급생계

40) 특히 재산기준 인상의 경우 2004년 이후 고정되어 왔던 재산기준액을

지원도 6개월로 제한된다. 하지만, 기초생활보장 비수급 빈곤층과 차상위층의 일시적인 소비 증진에 상당히 기여할 것으로 생각된다.

나. 고용 및 실업 대책

정부의 고용 및 실업 대책으로는 일자리 창출 대책, 고용 유지 대책, 그리고 실업자 대책이 제시되고 있다. 먼저, 일자리 창출 대책으로 사회적 일자리, 청년 일자리 창출, 창업지원 등의 정책이 제시되고 있다. 사회서비스 일자리에 있어서는 노동부의 사회적 일자리와 사회적 기업 육성, 복지부의 사회서비스 일자리, 산림청의 산림감시 등의 사회적 일자리 사업들이 제시되고 있다. 청년층을 대상으로 한 일자리 정책으로 중소기업에의 청년 인턴제, 공공기관 인턴제, 그리고 글로벌 리더(취업, 인턴, 봉사) 양성 프로그램 등이 제시되었다. 또한 창업지원으로 중소기업청에서 창업초기 기업 육성자금 등을 지원하도록 하였다.

다음으로 고용유지 대책으로 노사의 휴업이나 휴직 등을 통한 일자리 안정 조치에 대해 고용유지 지원금을 인상하여 지급하도록 하였다. 중소기업의 경우 임금의 2/3 지원에서 3/4 지원으로, 대기업의 경우 임금의 1/2 지원에서 2/3 지원으로 인상하였다. 고용유지기간 중 직업훈련에 대한 지원기간을 180일에서 270일로 연장하였다.

그리고 실직자 및 취약계층에 대한 지원을 강화하기 위한 대책을 제시하였다. 실직급여에서 개별연장급여의 지급요건을 완화하고 영세자영업자들의 실업급여 임의가입을 허용하였다. 개별연장급여는 취업이 곤란하고 생활이 어려운 경우 실업급여를 2개월 추가하는 급여인데, 이때 일 평균임금 5만원 이하이고 재산이 6천만원 이하이어야 한다는 지급요건 규정이 있는데 이를 완화하겠다는 것이다. 실업급여와 자활급여의 사각지대에 위치하는 미취업 근로능력자를 주 대상으로 훈련·취업패키지 사업을 실시하도록 하였다. 이들에 대해서는 심층취업 상담을 실시하고 근로의욕 및 능력을 제고하며 집중적인 취업알선 서비스를 제공하고 취업 시에 인센티브로서 100만원의 수당을 지급하도록 한다. 또한 체불근로자에 대해서는 체당금을 지급하고 생계비 대부를 실시하도록 하였다. 그 외 고령자에 대한 임금피크제가 실시되는 경우 근로자에 대한 보전수당을 확대하고 여성과 장애인에 대한 훈련지원 등을 확대하도록 하였다.

일자리 창출 정책에 대해서는 앞의 발표들에서 다룰 것이기 때문에 여기에서는 다루지 않기로 하고, 고용유지대책과 실업자 및 취약층에 대한 지원 강화정책에 대해서만 평가해 본다. 고용유지대책으로 제시된 고용유지지원금 인상이나 실업자 및 취약계층에 대한 지원으로서의 개별연장급여 지급요건 완화나 영세자영업자의 실업급여 임의가입, 그리고 저소득층 1만명에 대한 훈련·취업지원 패키지 사업, 체불근로자 등에 대한 지원 등은 물론 취약계층들에 대해 도움이 되겠으나 상대적으로 작은 프로그램들로서 경제위기 상황에 직면하여 실업자 또는 실업에 빠질 가능성이 높은 취약계층들의 생활안정을 위한 획기적 지원을 제공하는 것은 아니라고 보여진다. 그래서 앞의 빈곤층에 대한 지원을 제외하고 나면, 실업자 등에 대한 획기적 지원이 제시되지 못하는 것으로 보인다.

다. 기타 보건의료, 주거, 아동에 대한 서비스 강화

빈곤층에 대한 소득지원과 고용 및 실업대책이외에도 경제위기 상황에서 보건의료, 주거, 아동 및 청소년에 대한 서비스에 있어서 일련의 대책이 제시되었다.

보건의료 부분에서는 저소득층의 건강보험료 체납자 지원, 저소득층 의료비 지원, 그리고 건강보험 건강성 강화 등이 제시되었다. 저소득층 건강보험료 체납자 지원사업으로 실직 및 퇴직시에 일정기간 직장보험 자격을 유지하도록 하는 임의계속가입에 있어서 대상을 동일 직장 2년 이상 근무에서 1년 이상 근무로 단축하였고 급여기간도 6개월에서 1년으로 연장하였다. 그리고 지역보험료 1만원 이하 세대에 대해 보험료 일부를 지원하도록 하였다. 저소득층 의료비 지원사업으로 의료급여 2종 수급권의 입원 시 본인부담률을 15%에서 10%로 인하하였고, 본인부담 상한선을 현행 6개월 120만원에서 60만원으로 인하하였다. 그리고 건강보험 보장성 강화 사업으로 건강보험의 본인부담 상한액을 보험료 하위 50% 계층에 대해서는 400만원에서 200만원으로 그리고 보험료 50-80% 계층에 대해서는 400만원에서 300만원으로 인하하였다. 또한 희귀난치성 질환자와 암환자의 본인부담을 경감하고 치아 홈메우기 및 한방물리치료를 보험급여에 포함시켰다.

주거지원에 있어서는 전세자금 대출금리 인하, 공공임대 주택 시설 개선, 임대 기

회 확대 등의 조치가 계획되어 있다. 전세자금 대출금리 인하사업으로 영구임대주택 입주예정자에 대해 전세자금 대출 금리를 4.5%에서 2%로 인하하고, 기초수급자에 대해 저소득가구 전세자금 대출 금리를 1년간 한시적으로 2%에서 1%로 인하하도록 하였다. 공공임대 주택의 시설 개선을 위해 공공임대 주택 단지의 노후화된 복리·부대시설을 개선한다. 그리고 무주택 서민에 대한 임대기회 확대를 위해 입주가능 물량 중 500호를 시범공급하고 1500호 추가 지원하고, 다가구 매입 임대를 500호 추가하도록 하였다.

〈표 V-3〉 정부의 경제위기에 대응한 복지정책

대분류	중분류	세부내용
빈곤층 소득 지원	위기가구 긴급지원확대	- 긴급지원 대상 요건에 폐업, 사고·질병·부상을 위기사유로 추가하고 재산기준 완화 - 급여내용에 생계, 주거, 의료뿐만 아니라 교육지원을 추가
	기초생활보장 기준완화	- 최저생계비 인상: 4인 가구 기준으로 2008년도에 비해 4.5%(127→133만원) 인상 - 재산기준 완화: 수급자 가구의 재산 기초공제액 인상 및 부양의무자 재산기준 인상 - 결혼한 자녀 집에 거주하는 부모를 별도가구로 인정
	근로장려세제 확대	- 적용대상 확대 . 무주택자 → 1주택자 . 아동2인 이상 → 아동1인 이상 부양가구 - 최대급여액 인상: 80만원 → 120만원
	취약계층에 대한 급식·식품지원 확대	- 결식아동 급식 한시 지원 - 독거노인 등 식품지원 확대 위해 식품기부 인프라 확충(식품기탁함 설치, 푸드마켓 확충)
	한시적 긴급생계지원	- 기초생활보장제도로부터 제외되어 있는 비수급 빈곤층 및 차상위층에 대해 한시적 생계지원 . 근로무능력 빈곤가구: 최저생계비 미만 가구에 6개월간 월 20만원 지급 . 근로능력 차상위가구: 최저생계비 120%미만 가구에 공공근로 6개월간 제공하고 현금과 전통시장 상품권을 절반씩 월 83만원을 지급. . 재산보유 빈곤가구: 최저생계비 미만으로 일정 수준(8천5백만원~2억원) 재산 가진 가구에 약 500만원정도의 생계비를 저리 융자.
고용 및 실업 대책	일자리 창출대책	- 사회적 일자리: 노동부, 복지부, 산림청 등 - 청년 일자리 창출 . 중소기업에의 청년 인턴제 . 공공기관 인턴제 . 저학력 등 취업으로 청년층에 대한 뉴스타트 프로젝트 . 글로벌 리더(취업, 인턴, 봉사) 양성 프로그램 - 창업지원
	고용유지 대책	- 고용유지지원금 수준 인상(중소기업 임금 2/3 → 3/4, 대기업 임금 1/2 → 2/3) - 고용유지기간 중 훈련 실시 시 지원기간 연장(180→270일)

대분류	중분류	세부내용
	실업자 및 취약계층 생활안정대책	- 실업급여 수급자 중 개별연장급여 지급요건의 탄력적 적용 - 영세자영업자의 실업급여 임의가입 추진 - 실업급여-자활급여 사각지대의 미취업 근로능력자에 대한 훈련·취업지원 패키지: 심층취업상담, 근로의욕 및 능력제고, 집중취업알선, 취업 시 수당 100만원 지급. - 취약계층에 대한 생업자금 지원 강화 - 실직가정 및 체불근로자 등에 대한 생활안정자금 확대 - 소상공인 및 저소득자 등을 위한 경영안정자금, 무담보 소액대출 확대 - 지역신용보증재단에 출연확대 통해 영세자영업자와 소상공인에 대한 보증공급 확대 - 고령자에 대한 임금피크제 보전 수당 확대, 여성 및 장애인에 대한 훈련 지원 확대
	보건 의료	- 저소득층 건강보험료 채납자 지원 · 실직 및 퇴직 시 일정기간 직장보험 자격을 유지하는 임의계속가입 기간 연장 (대상: 동일직장 2년 이상 근무 조건을 1년으로 단축, 기간: 6개월간 직장보험료 50%부과를 1년으로 연장) · 지역보험료 1만원 이하 세대에 대해 보험료 일부(예: 50% 지원) - 저소득층 의료비 지원 · 의료급여 2종 수급권자 입원 시 본인부담률 인하(15 → 10%) 및 본인부담 상한선을 현행 6개월 120만원에서 60만원으로 인하 - 건강보험 보장성 강화 · 건강보험 본인부담 상한액 인하: 보험료 하위 50%(400만원 → 200만원), 50-80%(400만원 → 300만원) · 희귀난치성 질환자 및 암환자 본인부담 경감 · 치아 홈 메우기 및 한방물리치료 보험급여에 포함
기타 서비스	주거	- 전세자금 대출금리 인하 · 영구임대주택 입주예정자 전세자금 대출금리 4.5 → 2%로 인하 · 기초수급자 전세자금 대출금리 1년간 한시 2 → 1%로 인하 - 공공임대 주택 단지의 노후화된 복리·부대시설 개선 - 무주택 서민에 대한 임대기회 확대 · 입주가능 물량 중 500호를 시범공급하고 1500호 추가 지원 · 다가구 매입 임대를 500호 추가(7,000 → 7,500호)
	아동 및 청소년 등 지원	- 대학학자금 지원 · 기초수급자 무상장학금: 08년 1학년 → 09년 전학년 확대 · 근로장학금: 08년 전문대 → 09년 전문대 + 4년제로 확대 · 학자금 대출금리 인하 · 저소득층 미취업자의 원리금 납부 1년 한시적 유예 - 학습보조 인턴교사를 전국에 15,000명 채용 - 아동청소년 지역사회 보호 강화 · 빈곤아동과 그 가족을 위해 복지, 보건, 보육 등 통합서비스를 제공하는 드림스타트 사업 확대 - 영유아 보육에 대한 지원 확대 · 보육료 전액지원 확대: 차상위 → 소득하위 50%까지 확대 · 양육수당: 차상위 1세 이하 육아시설 미이용 아동에 대해 월 10만원 제공.

아동 및 청소년 지원과 관련하여 교육지원, 지역사회보호강화, 그리고 영유아보육 지원 등의 계획이 제시되었다. 교육지원에 있어서 대학학자금 지원을 강화하여 기초수급자에 대해서는 대학 1학년에 대해서만 지급되던 무상장학금을 전학년으로 확대하였고, 근로장학금을 전문대에만 적용되던 것을 4년제 대학으로 확대하였으며, 학자금의 대출금리를 현이자율의 10%만큼 인하하였다. 그리고 저소득층 미취업자의 원리금 납부를 1년간 한시적으로 유예하도록 하였다. 또한 학습보조 인턴교사를 전국에 15,000명 채용하도록 하였다. 아동과 청소년의 지역사회 보호 강화를 위하여 빈곤아동과 그 가족을 위해 복지, 보건, 보육 등 통합서비스를 제공하는 드림스타트 사업을 확대 실시하도록 하였다. 그리고 영유아 보육에 대한 지원을 확대하여 보육료 전액 지원 대상을 차상위 계층으로부터 소득 하위 50% 계층으로 확대하였고, 양육수당제도를 신설하여 차상위 가구의 육아시설을 이용하지 않는 1세 이하 아동에 대해 월 10만원 제공하도록 하였다.

이와 같은 보건의료, 주거, 그리고 아동 및 청소년 등에 대한 서비스 강화 계획에 대해 평가해 보면 다음과 같다. 보건의료의 부분에서는 저소득층의 보험료 부담 완화와 의료비 지원, 그리고 전반적인 건강보험의 보장성 강화 계획이 제시되었는데, 이는 경제위기에 대한 직접적인 대응 정책적 성격이라기보다는 보건의료부문에서의 저소득층 지원과 건강보험 보장성 강화를 위한 점진적 내실화의 과정의 한 부분인 것으로 보여 진다.

주거지원 계획은 기존 사업을 부분적으로 완화하는 소규모의 지원 대책으로서 경제위기로 인한 저소득 취약계층의 주거상실 위험에 대해 충분히 대응하지 못하고 있는 것으로 판단된다.

아동 및 청소년에 대한 서비스 지원에서는 기초수급자 자녀에 대한 대학학자금 지원 강화와 보육료 전액지원 대상의 확대, 그리고 양육수당제도의 도입 등 의미 있는 변화가 나타난 것으로 보여 진다. 하지만 보육료 전액지원 대상 확대를 제외하고는 여전히 그 지원대상이 빈곤층으로 지나치게 협소하게 설정된 것으로 보인다.

라. 평가

정부의 경제위기에 대응한 복지정책들을 종합적으로 평가해 보면, 크게 단기적인 측면에서의 평가와 장기적이고 구조적인 측면에서의 평가로 나누어 볼 수 있다.

먼저 단기적인 측면에서 경제위기 대응정책에 대해 평가해 보자. 재정정책의 효과를 극대화하기 위한 조건으로 언급되어온 3T(Timely, Targeted, Temporary)를 중심으로 평가해 보면 다음과 같다. 첫째, 적시성(Timely)의 부분이다. 정부의 경제위기에 대응한 복지 정책적 대응들은 2009년도에 시행되도록 계획되어 있어 적시성은 높은 편이라고 볼 수 있다. 대부분의 복지정책 사업들이 어떤 상당한 준비기간이 필요 없이 즉각적으로 지출될 수 있도록 되어 있다. 수급자 선정과 급여지출을 위하여 상당한 준비를 필요로 하지 않는다는 것이다.

그러나 그동안의 예산편성 과정을 보면 적시성의 측면에서 아쉬움도 있다. 원래 처음 만들어진 2009년도 예산안은 재정지출 수요의 확대가 거의 반영되지 않은 것이었다. 그래서 이 원 예산안을 다시 수정하여 재정지출을 확대한 현재의 예산안이 만들어졌지만 그 역시 점진적 재정지출 확대에 초점을 두어 경제위기에 대한 직접적인 대응정책이 제대로 포함되지 못했다. 이에 지난 3월 추경예산을 통한 민생안정 긴급대책을 발표하였다. 추경예산이 국회에서 통과되고 시행되는데 일정한 시간이 소요될 것임을 고려하면 처음부터 2009년 예산안에 반영되지 못했던 것에 아쉬움이 있다.

둘째, 대상집중성(Targeted)의 측면이다. 정부의 현금지원 정책을 보면 거의 모두 최저생계비 미만의 절대빈곤층 또는 최저생계비 120% 미만의 차상위층으로 대상자가 집중되는 것을 볼 수 있다. 기초생활보장제도 확대, 근로장려세제 확대시행, 한시적 긴급생계지원, 기초수급가구 대학생에 대한 무상장학금 확대 등이 모두 절대빈곤층 또는 차상위층을 대상으로 하고 있다. 이러한 점에서 볼 때, 정부의 경제위기에 대응한 복지정책의 대상집중성은 아주 높은 것으로 보여 진다. 오히려 문제는 대상집중성이 너무 높아 정부 복지정책의 대상이 지나치게 협소하게 설정된다는 점이다. 경제위기에 대응한 정부 복지정책은 단순히 빈민 구제의 차원을 넘어서서, 경제위기로 인해 발생하는 중산층과 서민층의 빈곤으로의 전락을 예방하고 이들이 경제위기

의 파고를 버텨낼 수 있도록 경제위기 시기 동안 한시적으로 버팀목을 제공하는 역할을 담당하여야 한다. 보건복지가족부의 2009년 연두 업무보고서의 제목이 “선제적 위기대응으로 국민의 삶을 지키는 복지정책”으로 설정되어 있는 것은 이러한 점을 잘 반영하고 있다. 그러나 현재의 정부의 위기에 대응한 복지정책은 그 대상을 지나치게 협소하게 빈곤층으로 제한함으로써 중산층과 서민층의 빈곤으로의 전락을 예방하는 역할을 제대로 수행하기 어렵다는 문제를 가지고 있는 것으로 생각된다.

셋째, 일시성(Temporary)의 측면이다. 정부 복지정책들의 대부분은 일회적 대책이거나 6개월 또는 최장 1년의 한시적 사업들이다. 한시적 긴급생계지원과 일자리 창출사업 등 대규모 예산이 소요되는 사업들은 한시적 사업으로 계획되어 있고, 제도 규정 개정에 의한 영속적 대책들은 대부분 과거부터 점진적 제도 내실화 과정에서 진행되는 것으로 상대적으로 규모가 작다. 따라서 경제위기에 대응한 정부 복지정책은 일시성의 기준을 잘 충족시키고 있다. 문제는 지나치게 일회성의 대책이어서 미래를 준비하는데 별 도움이 되지 못한다는 것이다.

사실 앞에서 살펴본 것처럼 서구 선진국들의 경우에도 경제위기에 대한 복지정책은 한시적 지원으로 제한하고 있다. 이미 포괄적 사회보장제도를 구축하고 있는 서구 선진국들의 경우 새로운 제도의 도입이나 대규모 확대의 필요성이 거의 없다. 오히려 이러한 상황에서 새로운 제도를 도입하거나 대규모 확대를 제도화하는 경우 과도한 사회보장 부담에 따른 부정적 영향이 더 클 것이다. 반면, 우리나라의 경우에는 상황이 좀 다르다. 서구 선진국들의 경우 경제위기에 대응한 복지정책에 있어서 주 대상이 기존 사회보장 수급자들인 반면, 우리나라의 경우에는 주된 수급자들은 기존 사회보장 수급자들이 아니라 비수급 빈곤계층이다. 이러한 차이는 서구 국가들에서 가장 욕구가 큰 계층이 사회보장 수급자로 포괄되어 있는 반면, 우리의 경우에는 사회보장의 혜택을 받지 못하는 비수급 빈곤층 및 저소득 계층이 다수 존재하고 있음을 반증하는 것이다. 그러므로 우리나라의 경우에는 경제위기를 통해 발견되는 사회보장의 문제에 보다 적극적으로 대응하여 제도적 보완을 이루어내야 할 필요성이 있다. 이를 위하여 경제위기에 대응한 복지정책에 있어서 한국의 특수한 상황에 맞추어 한시적이면서도 또한 동시에 미래 사회보장을 준비할 수 있는 전략적 성격의 한시적 대책을 마련하는 것이 필요하다.

위에서 세 가지 기준에서 단기적 정책을 평가해 보았다. 이제 보다 구조적 측면에서 우리나라 사회보장체계의 자동안정장치로서의 역할 수행 정도에 대해 평가해 보면, 아직 자동안정장치로서의 역할이 미흡하다고 볼 수 있다. OECD 국가들의 GDP 대비 사회복지지출의 비중이 평균적으로 약 22% 인데 비해 우리나라의 경우에는 그 비율이 9.1%에 불과하다. 이처럼 작은 규모의 사회복지지출로는 경기변동 특히 경기 불황시에 유효수요를 창출하는 자동안정장치로서의 역할을 제대로 감당하기 어렵다.

〈표 V-4〉 정부의 경제위기에 대응한 복지정책 GDP 대비 사회복지지출 국제비교(2003년, %)

한국	미국	일본	스웨덴	프랑스	독일	영국	OECD평균
9.05	16.59	18.39	31.85	29.08	28.76	20.96	21.83

주: 사회복지지출=공공사회복지지출(일반정부지출+사회보험급여) + 법정민간지출
 자료: OECD(2006), 사회지출통계. 한국은 2005년 자료. 최원영(2008)에서 재인용.

1997년 외환위기를 겪으면서 우리는 고용보험을 대폭 확충하고 국민기초생활보장 제도를 도입함으로써 가장 기본적인 자동안정장치를 도입하였다. 고용보험을 대폭 확충하여 고용보험 적용대상을 1995년 7월부터 상시근로자 30인 이상 사업장으로부터 1998년 상시근로자 1인 이상으로 확대하였고, 고용안정사업 확충, 실업자 직업 훈련강화, 실업급여 지급대상 확대 등의 조치를 통해 급여 또한 확충하였다. 또한 기초생활보장에 있어서도 1998년 5월부터 2000년 9월까지 근로능력가구에 대해서 한시적 생활보호제도를 시행하다가 이를 제도화하여 2000년 10월부터 기초생활보장 제도를 도입하였다. 이번 경제위기의 과정에서 과거 1997년 외환위기 상황에 비하여 훨씬 차분한 국민적 대응을 하고 있는 것은 그때 구축된 고용보험 확대와 국민기초생활보장제도 도입으로 인하여 사회보장체계의 자동안정장치로서의 기능이 일부 작동하고 있는데 기반 한다. 그러나 아직 우리나라 사회복지정책은 그 지출 규모가 작아 경기변동에 대한 자동안정장치로서의 역할이 작은 것으로 보여 진다. 앞으로 복지정책의 확충을 통한 자동안정장치로서의 역할을 제고하는 것이 필요하다.

4. 경제위기에 대응한 한시적 그러나 전략적 복지 대책

가. 저소득 노인들에 대한 한시적 기초노령연금 추가 급여 지급

우리나라에서 인구학적 집단 중에 가장 빈곤율이 높고 사회복지 급여에 대한 욕구가 큰 계층이 바로 노인인구들이다(류연규·최현수, 2003). 아직 국민연금이 미성숙하여 현재 노인들의 대부분이 국민연금으로부터 노령연금급여를 받고 있지 못하고 있다. 기초노령연금이 2008년부터 시행되고 있으나 아직 그 급여수준이 노인 1인의 경우 8만4천원에 불과하여 여전히 용돈을 지급하는 수준에 그치고 있다. 이처럼 거대한 빈곤집단을 형성하고 소비 욕구가 큰 노인인구들에 대하여 정부의 지원 대책이 제시되지 않고 있다는 것이 오히려 이상해 보인다.

정부와 여당은 현재 국민연금과 관련하여 기초연금의 도입과 국민연금의 구조개편이라는 장기적 이슈에 주로 매달려 있는 듯하다. 그러나 이 노후소득보장체계의 개편은 현재세대와 미래세대간의 장기적인 계약의 문제로서 갑작스런 경제위기 상황에 직면하여 허둥지둥 결정할 문제가 아니라 좀 더 시간을 두고 차분하게 국민적 합의를 모아나가야 할 사안이다. 지금 경제위기의 상황에서 정부가 대응해야 할 부분은 이러한 구조적 개편의 문제에 상대적으로 중립적이고 광범위한 국민적 공감대가 형성되어 있는 부분에 대해 보다 직접적이고 과감한 대응을 하는 것이다.

현재 국민연금의 개편과 기초연금의 도입에 대해서는 상당한 논란이 있는 반면, 노인들에 대해 어떠한 형태로든지(기초연금 또는 사회부조 형태) 기본적인 생활을 보장해야 한다는 것에 대해서는 상당한 공감대가 형성되어 있다고 볼 수 있다. 현재 제도 체계하에서 8만 4천원의 기초노령연금으로는 노인들이 스스로 빈곤을 벗어날 수 없다. 그러므로 우선 저소득 노인들을 중심으로 한시적으로 추가 급여를 제공하는 방안을 고려할 수 있다. 그 방법은 기초노령연금 수급 노인 전체에게 일정 현금을 제공하는 방식일 수도 있고, 또는 기초노령연금 수급 노인 중 하위 일정 %에 대해 현금을 추가 제공하거나 2-3 단계로 나누어 차등 급여를 제공할 수도 있다. 어떠한 형태가 되었던 현재 소비욕구가 큰 노인들에 대해 현금을 공급함으로써 노인들의 욕구에 반응함과 동시에 또한 유효수요의 증대를 통한 경기부양효과도 높을 것으로 생각된다.

이러한 한시적 노인들에 대한 현금지원은 향후 노후소득보장체계의 개편과 관련하여 노후기초보장체계를 발전시켜 나가는데 중요한 징검다리 역할을 할 수 있을 것이다.

나. 저소득층에 대한 지역 밀착형 취업 지원을 위한 한시적 인프라 구축

우리나라에서 적극적 노동시장정책은 고용보험을 중심으로 형성되어 왔다. 고용보험제도에서의 고용안정사업과 직업능력개발사업은 우리나라 적극적 노동시장정책의 핵심을 형성하여 왔다. 그러나 이러한 고용보험 중심의 적극적 노동시장정책은 고용보험의 보험적 특성 때문에 보험가입자를 주대상으로 서비스와 급여를 제공하고 보험 미가입자나 적용제외자들에 대해서는 충실한 서비스를 제공하지 못하는 문제를 야기한다.

우리나라 고용보험의 경우 임금근로자 대비 적용율이 약 53%, 전체 취업자 대비 적용율은 약 36%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 또한 실업급여의 수급율도 약 32%로서 실업자 세명 중 한명만 급여를 받는 것으로 나타났다.

이처럼 고용보험의 적용율과 실업급여 수급율이 낮은 상황에서 많은 비정규직 및 영세자영자, 그리고 장기 실업자 등 취약계층들이 고용보험을 통한 적극적 노동시장정책 및 소득보장의 혜택을 받지 못하고 있다. 이러한 구조를 반영하여 고용지원센터의 활동도 주로 이들 고용보험 피보험자나 실업급여 수급자들을 주 대상으로 이루어지고 있고, 오히려 취약계층들에 대한 취업알선이나 직업능력개발 등의 적극적 노동시장정책적 지원은 제대로 이루어지지 못하고 있는 상황이다.

〈표 V-5〉 고용보험 적용율

연도	취업자 (A)	임금 근로자(B)	비임금 근로자	고용보험 피보험자(C)	고용보험 적용율(C/B)	고용보험 적용율(C/A)
1996	20,853	13,200	7,653	4,331	32.81	20.77
2001	21,572	13,659	7,913	6,909	50.58	32.03
2006	23,151	15,551	7,600	8,313	52.99	35.51

자료: 근로복지공단(2006), 어기구(2009)에서 재인용.

〈표 V-6〉 실업급여 수급율

연도	실업자수(천명)	실업급여 수급자수(천명)	수급율(%)
2004	813	193	23.7
2005	833	227	27.3
2006	783	248	31.7

자료: 노동부 보도자료(2007. 1. 30). 어기구(2009)에서 재인용.

현재 저소득층 고용지원과 관련된 인프라의 상황을 살펴보면, 크게 노동부의 고용지원센터와 복지부에서 지원하는 지역자활센터들이 있다. 노동부의 고용지원센터는 취업알선과 실업급여지급 등의 업무를 담당하는 주요 인프라이지만 전국에 80여개 소만이 존재하고 있다. 이는 전국 기초자치단체의 234개에 비하여 현저히 적은 숫자이다. 한편, 복지부에서 지원하는 지역자활센터의 경우 국민기초생활보장제도 수급자 중 근로능력이 있는 조건부 수급자를 중심으로 자활근로 및 창업 등을 지원하는 데 전국에 약 200개 이상이 존재하고 있다.

고용지원센터는 고용정보를 관리하고 있고 상대적으로 큰 규모의 시설을 가지고 있지만 저소득층의 접근성이 떨어지고 그동안 상대적으로 안정된 고용보험 가입자들을 주된 대상으로 활동해 왔다는 특성이 있다. 지역자활센터는 기초수급자들을 중심으로 직접 일자리를 공급하여 근로하도록 하는 역할을 담당해 왔지만, 고용정보에 대한 수집 체계를 가지고 있지 못하고 소규모의 일자리 공급에만 치중해 왔다는 특성이 있다. 최근에는 이러한 단점들을 극복하고 저소득 취약계층에 대한 고용지원서비스를 확대하기 위하여 노동부에서는 훈련·취업패키지 프로그램을 실시하고 있고 복지부에서도 고용지원서비스를 일반저소득층으로 확대하려는 노력을 하고 있다.

현재로서는 일반 저소득층에 대한 고용지원 인프라가 제대로 구축되어 있지 않은 시점에서 노동부와 복지부 두 부처 모두의 적극적인 노력이 필요할 것으로 생각된다. 우선 경제위기 상황에서 저소득 취약계층들의 고용을 지원하기 위하여 1-2년의 한시적 사업으로 민간위탁에 의한 사례관리를 통한 취약계층 취업 지원 서비스를 대폭 확충하는 것이 필요하다고 생각된다. 한시적 사업으로서의 기간이 끝난 이후 제도화 여부는 다시 고려할 수 있다고 생각된다. 또한 다른 한편으로 공공고용서비스 인프라 확충을 위하여 고용지원센터를 확충하여 취업정보들을 체계적으로 관리하고

제공하는 것이 필요하다.

민간위탁에 의한 취업지원서비스의 경우, 외국의 경험을 볼 때에도 미국의 One-stop Career Center나 호주의 Centerlink 또는 Job Network providers에 있어서 고용서비스를 민간에 위탁하여 민간기관이 운영하는 체제로 운영되고 있다(유길상, 2008). 이러한 경험을 볼 때, 우리나라의 경우에도 취약계층에 대한 고용지원 서비스는 지역시장 밀착형으로 취약계층들을 주 대상으로 다양한 지원서비스를 종합적으로 제공하는 체제로 발전하는 것이 바람직 할 것으로 생각된다. 이를 위하여 한시적으로 지역자활센터 등 민간기관을 적극 활용하여 저소득 취약계층에 대한 고용지원서비스 사업을 적극적으로 시행하는 것이 적절할 것으로 생각된다.

〈표 V-7〉 주요국의 GDP 대비 노동시장 정책 지출 비율(2006)

(단위: %)

	한국	영국	독일	덴마크 (2004)	스웨덴	OECD 평균
적극적 노동시장정책	0.13	0.42	0.88	1.85	1.36	0.62
소극적 노동시장정책	0.24	0.19	2.09	2.66	0.96	0.87
노동시장정책 합계	0.37	0.61	2.97	4.51	2.32	1.52

자료: OECD(2008). Employment Outlook. 이병희 외(2008)에서 재인용.

〈표 V-8〉 주요국의 GDP 대비 공공직업안정기관 운영비 지출 비율(2006)

(단위: %)

	한국	영국	독일	덴마크 (2004)	스웨덴	OECD 평균
전체 Public Employment Service 관련 지출	0.03	0.37	0.27	0.33	0.23	0.16
취업알선 등 서비스	0.01	0.14	0.13	0.05	0.08	0.06
급여 관리	0.01	0.06	0.05	0.17	0.04	0.05

자료: OECD(2008). Employment Outlook. 이병희 외(2008)에서 재인용.

이 경우 기존의 지역자활센터 등의 활동과는 그 성격과 내용이 전면적으로 수정되어야 할 것이다. 현재 자활후견기관에서는 기초생활보장 수급자에 대해 공적 일자리를 창출하여 공급하는 역할을 주로 수행하고 있다. 이는 기초수급자 중 조건부수급자에 대해 정부에서 제공하는 일자리에서의 근로를 통해 기초보장급여를 벌어가도

록 하는 성격이 강한 프로그램이었다. 그러나 일반 저소득층에 대한 고용지원서비스에 있어서는 이러한 공공 일자리 제공 역할에서 완전히 분리되어 취약계층들에서 사례관리를 통하여 일반 노동시장에서의 구직과 취업을 지원하는 역할을 담당하여야 할 것이다. 그래서 개인 가정적 문제에 대한 상담이나 교육 등의 서비스를 제공하고, 직업훈련의 기회를 제공하고, 구직 활동을 지원하며, 일반 노동시장에 취업하고 근로를 지속할 수 있도록 사례 관리하는 역할을 담당해야 할 것이다.

다. 근로장려세제의 한시적 자영자 확대

2009년 처음으로 급여가 제공될 예정으로 있는 근로장려세제는 사실 반쪽의 제도이다. 정부에서 이번에 근로장려세제의 적용대상을 아동 2인 이상 부양가구에서 아동 1인 이상 부양가구로 확대하고 무주택자에서 1주택 소유자로 확대하였으며, 최대급여수준을 80만원에서 120만원으로 인상하였다. 그러나 근로장려세제는 근로자 가구에 대해서만 적용되는 것으로서 자영자가구는 적용제외 되어 있다.

〈표 V-9〉 근로장려세제의 원래 확대계획

	근로자 적용단계		사업자확대단계	전면시행단계
	1단계 (2008~2010년)	2단계 (2011~2013년)	3단계 (2014년부터)	4단계
근로자	무주택자 아동2인 이상	아동1인 이상	아동1인 이상	무자녀가구도 적용
사업자	-	-	아동1인 이상	무자녀가구도 적용

자영자 가구가 적용제외 된 이유는 자영자에 대한 소득과약 미비라는 현실적 제약 때문이었다. 이에 정부는 근로장려세제의 적용대상을 2014년부터 자영자가구로 확대 적용 할 것을 계획하고 있었다. 그런데 정부의 아동1인 이상 가구로의 확대가 원래는 2011년부터 실시될 예정으로 있던 것을 앞당겨 시행함으로써, 2014년부터 시행하도록 계획되어 있던 자영자 확대도 앞당겨 시행하는 것이 자연스럽게 되었다.

경제위기의 상황은 오히려 자영자에 대한 근로장려세제의 적용 확대를 시험해 볼

수 있는 좋은 기회를 제공한다. 경제위기를 맞아 경기부양과 유효수요 창출의 차원에서 2010년에 자영자에 대해서도 근로장려세제를 한시적으로 적용해 볼 필요가 있다. 한시적 적용을 통해 근로장려세제의 자영자 확대에 따른 문제점을 진단해 볼 수 있을 것이다. 그 다음 근로장려세제의 자영자 확대의 영구화 문제는 시간을 갖고 추진해 나갈 수 있을 것이다.

라. 저소득층에 대한 한시적 주거급여 실시

경제위기로 인한 실직이나 휴폐업으로 일자리를 잃고 빈곤층으로 전락할 위험에 처한 가구들에 있어서 가장 심각한 위협 중의 하나는 주거를 상실하는 문제일 것이다. 주거를 상실하고 빈곤층으로 전락하여 기초보장 수급자가 된 가구들은 다시 이 제도를 탈피하고 자활하기가 쉽지 않은 것이 현실이다. 이러한 측면에서 기초수급자를 넘어서서 일반 저소득층에 대해 기본적 주거를 지원하는 주거급여 제도의 도입이 필수적이다.

현재 주거지원 정책으로 제공되고 있는 프로그램들의 상황을 보면, 장기임대주택의 경우 재고비율이 2006년 말 현재 3%에 불과하고 2012년까지 장기임대주택을 12%로 확충하더라도 주거안정을 위해 필요한 적정재고 수준 20%에 현저히 못 미치는 수준이다. 다가구매입임대사업도 2008년 신규입주가구가 12,452호에 불과하고, 전세자금융자 등도 저소득층의 신용불량과 이자부담 등으로 인해 실효성이 낮다. 그리고 기초생활보장제도 내에서의 주거급여도 월세거주자들의 실제 주거비를 보전해 주지 못하고 있다(이태진, 2009). 또한 기초생활보장제도의 경우 통합급여 체계로 인해 수급자가 되면 모든 급여를 다 받고 수급자를 탈피하면 모든 급여가 일시에 사라져 버리는 문제가 있는 것으로 지적되고 있다. 이러한 상황에서 일반 저소득층에 대한 주거급여 체계를 도입하는 것은 중산층의 빈곤층으로의 전락을 막고 사회안전망을 강화하기 위한 중요한 장치이다. 이에 저소득층에 대해 임대주택 등을 통해 주거를 제공하고 이러한 직접 제공이 어려운 경우에는 주거바우처를 지급하여 주거를 보장하도록 하는 한시적 주거급여의 실시가 필요하다.

마. 한시적 사회보험료 부담 완화 및 급여 확대

경제위기 상황에 직면하여 기업과 개인의 사회보험료 부담을 완화하고 사회보험의 급여를 확대하여 보호를 제공하는 것이 필요하다.

먼저 기업의 신규 근로자 고용의 부담을 완화하고 실업자들의 보험료 부담을 완화하기 위하여 사회보험료의 부담을 완화하는 것이 필요하다. 서구 선진국들의 경제 위기에 대응한 복지대책에서 나타난 정책 중 우리나라에서 제시되지 않은 것 중의 하나가 사회보험료 부담 완화이다. 독일과 일본의 경우에는 고용보험료를 한시적으로 완화하였다. 독일의 경우 고용보험료를 2009-2010년 2년 동안 3.3%에서 2.8%로 인하하였고, 일본의 경우 2009년에 한하여 보험료를 1.5%에서 1.1%로 인하하였다. 또한 독일의 경우 의료보험료를 인하하였고, 미국에서도 비자발적 실업자에 대해 기존 건강보험을 유지할 수 있도록 정부가 보험료의 65%를 9개월까지 보조하도록 하였다.

우리나라의 경우 실직자에 대해 직장보험 자격을 유지하도록 하는 임의계속가입의 수급요건 완화(동일직장 2년에서 1년 이상 근무)하고 직장보험 자격 유지기간을 연장(6개월에서 1년으로)하는 조치를 취한 것 이외에는 사회보험료 부담 완화와 같은 조치들이 제시되지 못했다. 기업의 신규 고용에 따른 부담을 완화하여 고용을 촉진하기 위하여 건강보험료, 국민연금보험료, 그리고 고용보험의 보험료의 절반 또는 전부를 한시적으로 면제하거나 국고에서 보조하는 방안을 고려할 수 있다. 또한 건강보험의 경우에도 현재 실업자에 대해서만 실업 후 1년 동안 직장보험 자격을 유지할 수 있도록 지원하고 있지만, 영세자영자 등에 대해서는 휴업 또는 폐업으로 인한 소득 상실시 건강보험 자격 유지를 위한 지원이 없다. 영세자영자 등의 휴·폐업에 대해서도 한시적으로 건강보험료의 50%를 정부에서 지원하는 조치가 필요할 것이다.

다음으로 사회보험의 급여 확대 측면에서 비정규직 근로자에 대한 고용보험 확대가 필요하다. 외국의 경우 비정규직에 대한 고용보험의 적용확대와 급여기간 확대 등의 조치가 있었다. 일본의 경우 비정규직 고용보험 수급자격을 1년 이상 고용에서 6개월 이상 고용으로 완화하여 고용보험 혜택을 확대하였고, 독일의 경우 비정규직 근로자에 대한 실업급여 기간을 12개월에서 18개월로 확대하였다. 우리나라의 경우

고용보험의 적용율이 낮고 실업급여 수급율이 낮은 것이 현실이다. 여기에는 비정규직 근로자들에 대한 고용보험 적용이 현실적으로 제대로 이루어지지 못하는 것이 중요한 요인 중 하나이다. 그러므로 이들 비정규직 근로자들에 대해 고용보험이 제대로 적용될 수 있도록 하기 위하여 비정규직 근로자들에 대한 고용보험 수급자격 완화와 실업급여 기간 확대 등을 고려하는 것이 필요하다.

5. 결 론

고도의 경제 불황에 직면하여 정부에서는 각종 복지정책들을 제시하고 있다. 이들 정책들은 적시성(Timely), 대상집중성(Targeted), 그리고 일시성(Temporary)의 세 가지 기준을 잘 충족시키고 있다. 그러나 문제는 그 대상을 빈곤층으로 지나치게 협소하게 설정함으로써 중산층의 빈곤층으로의 전락을 사전에 예방하지 못하고, 또한 지나치게 일회성 지원으로 그침으로써 미래 사회복지체계 구축을 준비하는 역할을 수행하지 못한다는 것이다.

우리나라의 경우 이미 사회보장체계가 포괄적으로 구축되어 있는 서구 선진국들과는 달리 사회보장의 사각지대가 산재해 있는 실정이다. 이러한 상황에서 경제위기에 직면한 복지 정책적 대응은 한시적이면서도 전략적으로 미래 사회보장 체계 구축을 준비할 수 있는 대책이어야 할 것으로 생각된다. 그래서 단기적으로는 실업자와 서민 가구들에 대하여 소득을 제공하고 유효수요 확충을 통해 경기부양에 기여할 수 있어야 한다. 중기적으로는 경제위기가 누그러진 다음에 한시적 대책의 영구적 사회보장제도로의 전환 문제를 차분하게 고려해야 한다. 그래서 장기적으로는 사회보장체계의 확충을 통하여 경기변동에 대한 사회복지정책의 자동안정장치가 제대로 작동될 수 있도록 해야 할 것이다.

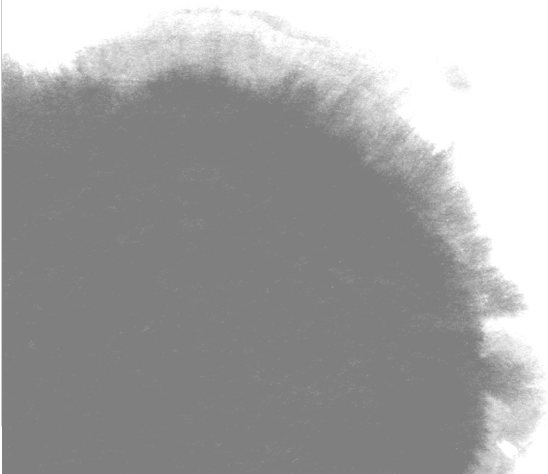
참고 문헌

- 기획재정부 (2009). 민생안정 긴급지원 대책.
- 근로복지공단 (2006). 산재보험·고용징수 실적분석.
- 류연규·최현수 (2003). 우리나라 아동빈곤율 수준과 변화경향: 1982-2002년 도시근로자가구를 중심으로. 한국아동복지학, 16.
- 여기구 (2009). 경제위기 극복을 위한 사회안전망 구축방안. 2009 경제학공동학술대회발표자료집.
- 유길상 (2008). 고용보험 12년의 평가와 발전방안. 노사정위원회 고용보험제도발전위원회 발제문.
- 원윤희 (2009). 경제위기 극복을 위한 조세·재정 정책방향. 재정포럼 2009년 3월호.
- 이병희 외 (2008). 고용안전망과 활성화 전략 연구. 한국노동연구원.
- 이태진 (2009). 경제위기에 따른 주거 빈곤 개선방안. 보건복지포럼 148호.
- 최원영 (2008). 경제위기속의 복지예산, 어떻게 해야 하나? 국회 민생정치연구회 창립기념토론회 발표자료.
- 한국조세연구원 (2009), 주요국의 조세동향, 재정포럼, 2009년 1, 2, 3월호.
- Dubay, Curtis (2009). "Making Work Pay" Credit will not stimulate the economy. Heritage Foundation Webmemo no. 2240, January 29, 2009, at http://www.heritage.org/research/taxes/wm_2240.cfm.
- IMF (2008). Fiscal Policy for the Crisis. IMF Staff Position Note, SPN/08/01. Washington D. C.: International Monetary Fund.

06

경제위기 하의 의료보장정책

정 형 선 (연세대학교 보건행정학과)



VI. 경제위기 하의 의료보장정책

1. 시작하며

2008년 9월15일 리먼브라더스의 파산으로 본격화된 미국발 경제위기는 전 세계를 공포에 몰아넣고 있다. 10여 년 전인 1997년 말에 국가 파산의 위기감을 겪어본 우리 국민의 두려움은 더더욱 크다. 그렇지만 외환시장의 불안정에서 출발한 당시의 경제위기는 우리만의 문제이었기 때문에 국가 파산의 가능성과 이에 따른 상대적 피해의 정도가 훨씬 더 심할 수 있는 상황이었던 반면, 지금은 세계가 함께 맞이하는 위기이기 때문에 세계 각국의 동시적 노력, 국가 간의 공조 등을 통해서 극복할 수 있고 상대적인 박탈감은 덜한 상황으로 판단된다.

위기를 너무 과장할 필요는 없지만, 대응을 안이하게 해서는 더욱 안 될 것이다. 무리하게 추진되는 각종 부양책은 후유증을 가져온다. 수십 조에 달하는 재정적자와 수백 조에 달하는 국가채무, 유동성의 과잉 공급에 따른 자산버블 등이 대표적인 예다. 해결될 기미를 보이지 않고 있는 청년실업과 사회양극화문제는 사회 통합에 대한 위기를 초래할 수 있다.

이진석(2009)은 사회경제적으로 열악한 위치에 처해 있는 사람들은 그렇지 않은 사람들에 비해 건강 상태가 전반적으로 열악하고, 더 많은 의료서비스를 필요로 함에도, 실제로는 하위계층의 의료이용량은 상위계층보다 못하며 이러한 불평등은 최근 심화되고 있음을 주장하고 있다. 사실상 ‘사회계층간 격차’ 그 자체 보다는 ‘사회계층간 격차의 경향성’이 더 문제가 될 수 있는데, 현재 우리나라는 격차가 벌어지고 있는 상황이라는 진단이다. 최정규(2008)에 의하면, 이른 바 ‘과부담의료비 가구’로 흔히 인용되는 ‘가처분소득의 40% 이상을 보건의료지출에 사용하는 가구’ 비

율은 2000년대 들어 지속적으로 증가하고 있다. 김태일 외(2008)는 또한 건강보험 지역가입자 최하위 10% 소득계층 중 월소득의 20% 이상을 보건의료지출에 사용하는 비율 또한 2001년 10.4%에서 2005년 22.3%로 급증하였음을 보여준다.

정부정책을 통해 사회경제적 수준에 따른 건강수준과 의료이용의 불합리한 격차를 어느 정도 완화할 수 있고, 실제로 사회안전망과 의료보장제도는 이러한 기능을 하고 있을 것으로 기대된다. 과연 경제위기 하에서 의료보장의 역할은 무엇인가. 경제위기를 맞이해서 어떠한 방향으로 의료보장정책이 전개가 되어야 할 것인가. 경제위기에 민감하게 반응할 필요가 있는 것인가. 본고는 건강보험제도와 의료급여제도를 중심으로 이러한 문제를 다룬다.

2. ‘사회안전망’ 과 의료보장

우리나라의 GDP 대비 공공사회복지지출은 2007년 7.8%로 OECD평균 20.5%에 비하여 낮은 수준이다. 상대적으로 저복지유형에 속하는 영미국가의 평균인 14.7%에 비해서도 낮은 편이다(고복지유형 중에서 대륙형은 24.8%, 북구형은 25.7%). 1인당 소득 수준이 우리와 비슷한 국가와 비교하여도 우리나라는 OECD평균의 약 38%수준에 불과하다. 연금제도의 미성숙 등으로 사회복지지출 지표가 낮게 나오는 것이 측면이 있기는 하지만 그러한 점을 고려해도 우리의 사회복지지출 수준이 여타 OECD국가에 비해서 낮은 것은 사실이다. 부문별로 보았을 때는 근로무능력, 가족, 보건의 순서로 OECD평균 대비 지출수준이 낮았다. 근로무능력 분야에서는 장애인을 포함한 근로능력제한자들의 자립에 취약하다. 가족 분야에 대한 지출규모도 높지 않다. 국가의 역할에 대한 가치판단에 따라 차이가 있으나, 현재는 인적자본과 사회적 자본형성을 위한 과감한 투자가 요구되는 상황임이 분명하다(양재진 외). 보건분야에서도 건강투자의 필요성이 강조되고 있다(정형선, 2007).

경제위기로 사회안전망에 대한 논의가 자주 등장하고 있는데, 돌이켜 보면 국내에서 ‘사회안전망(social safety net)’에 관한 논의가 처음으로 본격화 한 것은 1997년 말의 외환위기 이후이었다. 당시 흔히 사용되어 오던 ‘사회보장’, ‘사회복지’, ‘social security’, ‘social protection’, ‘social welfare’, ‘social service’ 등의 용어가 있

음에도 굳이 ‘사회안전망’이라는 용어가 유행어처럼 인구에 회자되었던 데는 그만큼 이유와 필요성이 있었다. 외환위기 상황에서 그 동안의 위기대처방식으로는 해결이 안 됨에 따라 새로운 대안을 찾고 있었고, 이를 반영한 새로운 용어도 필요한 상황으로, ‘안전망’이라는 용어가 당시의 사회적 위기감을 완화시킬 수 있는 듯한, 당시의 상황이 아주 필요로 하는 뉘앙스를 지니고 있었기 때문이다.

‘사회안전망’과 관련한 국내의 논의는 4대 사회보험을 1차 사회안전망으로, 사회부조 등을 2차 사회안전망으로 간주하여 ‘사회안전망’이라는 용어를 사회보험과 사회부조를 포괄하는 것으로 보고 있는 듯하다. 이러한 ‘사회안전망’에 대한 개념정의는 ‘사회안전망’과 ‘사회보장’을 거의 동의어로 보는 것이 된다. 하지만, 서구 국가에서 ‘social safety net’는 ‘빈곤에 대한 최후의 보루로서의 사회장치’라는 정도의 의미로 이해되고 있다.⁴¹⁾ ‘사회안전망’이란 「생활유지를 위한 수단을 결여한 사회구성원이 자력만으로는 생활을 유지할 수 없는 경우 의존할 수밖에 없는 사회적 장치 즉, 최종적인 의존처(last resorts)」인 것이다. 저소득층을 대상으로 하는 사회부조제도는 가장 기본적인 사회안전망이며, 그 외에도 실업급여제도, 가족급여제도, 장애급여제도, 주택급여제도 등이 자산조사나 소득조사 등을 통해서 사회의 소외계층을 중

41) ‘사회안전망’에 관한 자세한 내용은 정형선(1998) 참조.

- OECD를 포함한 주요 선진국에서는 ‘social safety net’가 학문적인 정의를 요하는 용어(technical terminology)로 사용되기보다는 다분히 ‘social’이라는 형용사와 ‘safety net’라는 보통명사의 단순합성어로서 사용되는 경향이 있다. 이러한 사실은 ‘economic safety net’, ‘adequate safety net’, ‘low-income safety net’ 등 문맥에 따라서 ‘safety net’이라는 단어를 사용하면서 논의를 전개하고 있는 OECD의 문헌에서 확인할 수 있음. 다시 말해서 ‘social safety net’는 사회보장제도 전체 중에서 ‘safety net’로서 기능하는 부분을 지칭하는 용어이고 이런 점에서 ‘safety net’이라는 용어가 지니는 의미를 크게 벗어나지 않고 있는 것임.
- OECD 내에서는 우리의 ‘사회보장’에 해당하는 용어로 ‘social protection’을 자주 사용함. ‘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 것임. OECD 사무국은 ‘social security’를 사회보험과 사회부조를 포함하는 개념으로 보고, ‘social protection’을 여기에 기타 health and social services를 추가한 개념으로 간주하고 있음. 그러나 이 용어 또한 유럽국가를 중심으로 하여 사용되는 것이라 사용하는데 주의를 요함. (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 있음)
- OECD에서 사회정책과 관련한 논의에 가장 빈번히 거론되고 있는 것 중의 하나가 ‘social exclusion(사회적 소외 또는 사회적 배제)’임. 사회정책은 사회의 소외계층, 특히 근로활동에서 배제되어 있는 사람을 대상으로 그들을 정상적인 사회(내지 근로)활동으로 복귀시키는 것을 최대의 과제로 하고 있는데, 사회정책은 이러한 사회의 소외계층이 기본적인 생계가 유지되도록 급여수준을 보장하면서도 소외상태에 머물거나 사회 급여의 수혜에 안주하지 않고 이를 벗어나고자 하는 노력을 이끌어내기 위한 방식으로 구성이 되는 것을 가장 바람직한 형태로 보고 있음. 이러한 ‘social exclusion’과 관련한 논의에 어울려 사용되고 있는 것이 ‘safety net’, ‘social assistance’ 등인 것임.

심으로 제공될 때는 사회부조를 보충하여 사회안전망으로서 기능하게 된다.

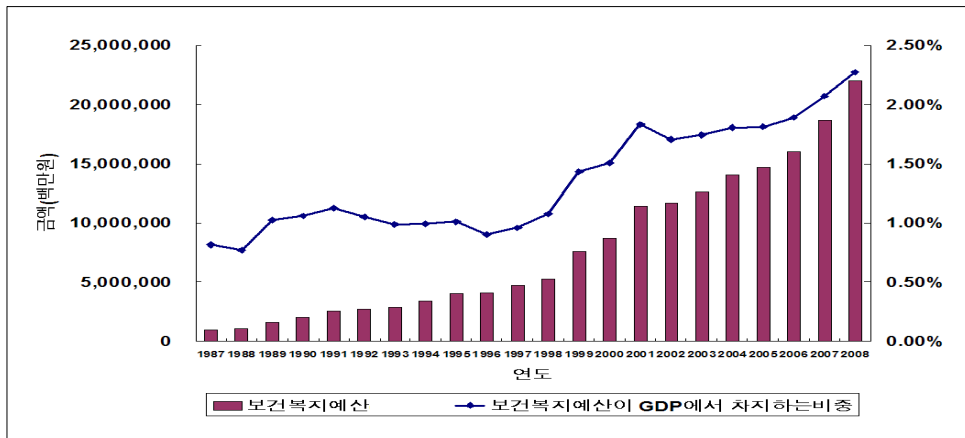
‘사회안전망’을 현재 국내에서 사용되고 있는 것처럼 사회보장 전체를 지칭하는 보다 광의의 개념으로 볼 수도 있고 OECD 등에서처럼 협의의 개념으로 볼 수도 있지만, 협의로 이해하는 것이 ‘안전망’이라는 용어가 지닌 의미에 부합하고 보다 본질에 가까울 것이다. 이런 점에서 볼 때 의료 부문에 있어서의 사회안전망은 의료 급여제도⁴²⁾가 대표적이다. 다만, 의료급여제도에 의한 수급자보다는 오히려 건강보험에 속하면서도 의료에 대한 접근성에 제약을 받는 집단이 사각지대로 존재하고 있고, 이들이 오히려 더 심각한 상황에 있을 수도 있다.

우리나라에서는 사회안전망의 기반이 갖추어진 서구의 복지선진국가들과는 달리 1997년의 경제위기가 오히려 취약계층에 대한 사회안전망의 문제점을 보완하고 사회보장제도를 강화하게 되는 계기가 되었다. 국민연금, 고용보험의 적용 확대 등 사회보험제도의 성숙도 경제위기를 계기로 도약이 이루어졌으며 이는 한편으로 복지재정지출 확대의 요인으로 작용했다. 1996년 시행된 실업급여는 1998년에 1인 이상 사업체로 적용대상을 확대하였고, 국민연금은 1999년 도시자영업자까지 대상을 확대하였다. 2000년 국민기초생활보장제도의 확립은 그 연장선상에서 우리의 사회안전망의 획기적 전환을 모색한 것으로 판단된다.

1987~2007년 사이의 20년간 보건복지 예산의 연평균 증가율은 16.9%이었다. 이는 같은 기간의 경상 GDP 증가율 10.8%보다 높은 것이었다. 특히, 1997년의 외환위기 이후 국민의 정부, 참여정부 하에서 보건복지 예산은 급격히 증가했고, 1999년의 보건복지 예산증가율은 45.3%에 달했다[그림 VI-1]. 이러한 수치는 1997년의 경제위기가 오히려 취약계층에 대한 사회안전망의 문제점을 보완하고 사회보장제도를 강화하게 되는 계기가 되었다는 사실을 시사한다.

42) 과거의 ‘의료보호’제도의 명칭이 ‘의료급여’제도로 전환됨으로써 적지 않은 혼선이 빚어지고 있음. ‘의료급여’라고 하는 용어 자체가 의료의 급여라고 하는 의미를 전달하는 일반 명사적 성격이 강하기 때문에 ‘어려운 계층에 대한 보호’라는 의미를 함축하지 못하기 때문임.

[그림 VI-1] 보건복지예산 추이

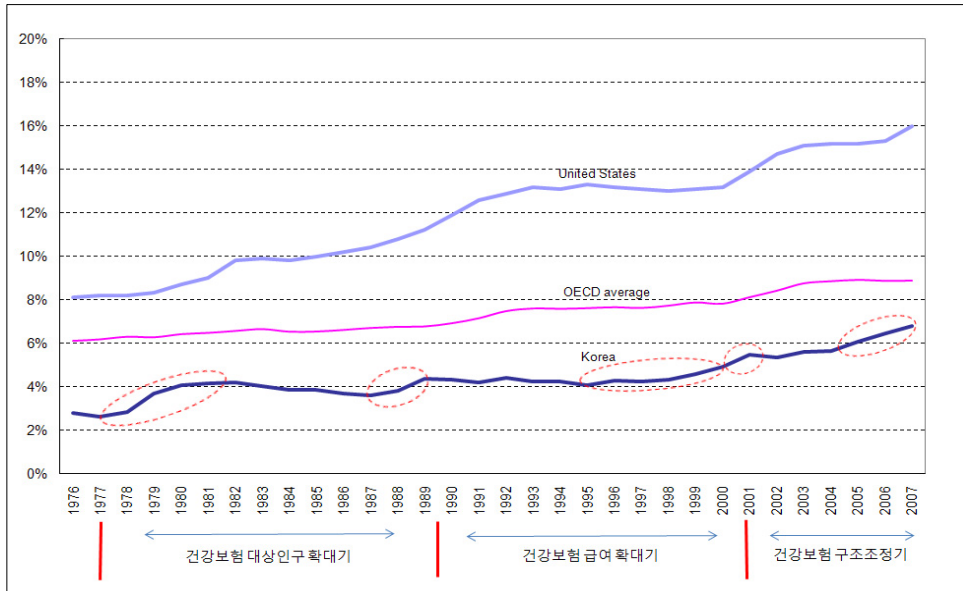


주: 2007년 프로그램 예산제도 도입에 따른 기능별 예산분류기준에 의거한 보건복지부문 예산임.
출처: 최성은 (2009)

3. 건강보험의 보장수준과 진료비 동향

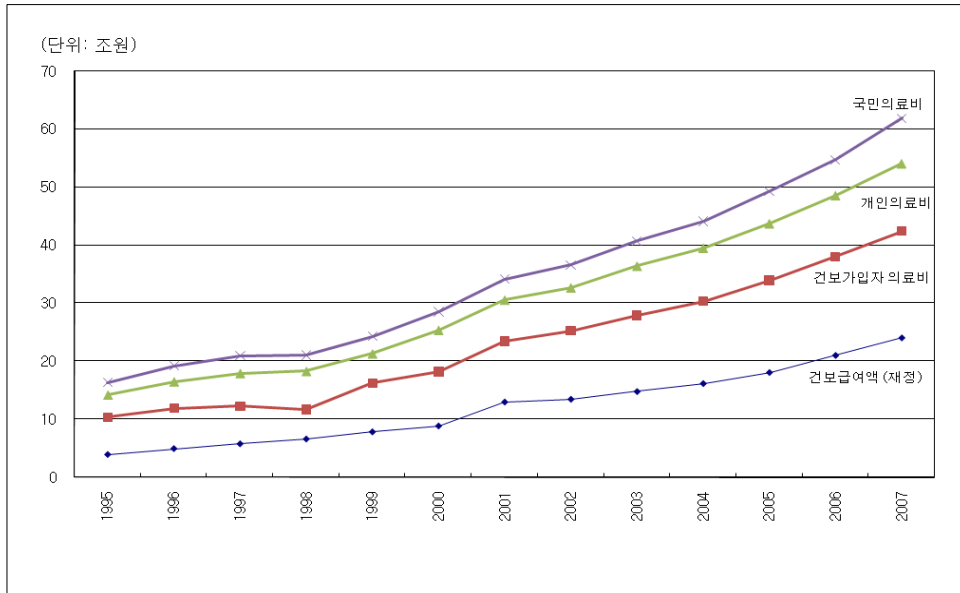
[그림 VI-2]는 OECD(2000)의 보건계정체계(System of Health Accounts)에 따른 국민의료비(Total Health Expenditure)의 변화를 보여 준다. 우리의 국민의료비의 규모는 워낙 낮은 상태에서 출발해서 꾸준히 증가추세를 보여 왔다. 아직 OECD 평균에 못 미치는 수준이지만, 최근 급속한 증가속도를 보이고 있음을 주목할 필요가 있다. 지금의 증가속도라면, 그리고 아직 간병을 위한 지출이 가족의 병수발을 통해서 의료비로 가시화되지 않았을 뿐이므로 향후 우리의 의료제도가 이러한 한계를 넘어서 정상궤도에 진입하게 됨에 따라, 우리의 국민의료비 수준은 OECD의 평균에 근접하게 될 것이다. 이렇게 되면 점차 의료비 전체의 총량에 대한 조절 방안을 강구하라는 요구가 커질 것이다.

[그림 VI-2] 국민의료비의 추이: 한국, 미국, OECD 평균



국민의료비(Total Health Expenditure)는 경상의료비(Current Health Expenditure)와 자본형성(Capital Formation)으로 구성된다. '자본형성'이란 병의원들을 위한 신규 건축비용, CT 등 의료장비에 대한 신규투자 등을 지칭한다. 경상의료비는 다시 개인의료비(Personal Health Expenditure)와 집단의료비(Collective Health Expenditure)로 구성되는데, '집단의료비'는 보건행정을 위한 지출이나 공중보건을 위한 지출 등이 포함된다. 보통의 관심은 '개인의료비'에 있는데 이는 국민 대다수인 건강보험 수급자들의 의료비가 주종을 이루고, 그밖에 의료급여, 산재, 자보 등의 지출이 포함된다. 표에서 보듯이 국민의료비의 증가 경향은 건강보험 의료비의 추이와 거의 일치하고 있다.

[그림 VI-3] 국민의료비 속에서의 건강보험 진료비



건강보험 수급자들의 의료비는 2008년 46조원에 달한 것으로 추산된다. 이 중 보험자 부담분은 26조원이고(56%) 본인부담(법정본인부담+비급여본인부담)이 20조원이었다. 보험자 부담분과 법정본인부담분을 합한 소위 ‘건강보험진료비’는 35조원이었다. ‘건강보험진료비’ 중 보험자부담분의 비율을 나타내는 소위 ‘명목급여율’은 73.7%가 되나 이는 의료비의 주요 구성요소인 비급여본인부담을 분모에서 제외하고 있는 점이 한계다. 따라서 이 보다는 전체 건강보험 의료비 46조원에서 차지하는 보험자부담분의 비율인 ‘건강보험(실효)급여율’이 주된 관심의 대상이 된다. 2008년 ‘건강보험 급여율’은 56.4%에 불과했다.

입원, 외래, 의약품별로 ‘건강보험 급여율’을 구분해 보면 각각 67.7%, 50.8%, 53.3%이었다. 외래의 급여율이 낮은 것은 치과비급여가 외래의 비급여본인부담으로 포함되는데 어느 정도 원인이 있다. 하지만, 의약품에 비해서도 급여율이 낮은 것은 서구 국가의 경우에 비하면 아주 이례적인 것이다. 의약품에도 비급여 대상인 한방첩약이 포함되어 있다. 건강보험 급여의 우선순위에 대한 면밀한 검토가 요구된다.

비급여본인부담분의 주요항목은 치과비급여 3조 6천억원, 한방첩약 1조 5천억원,

비보험의약품 1조 2천억원, 선택진료비 1조 3천억원, 병실차액 7천억원, 초음파 7천억원 등으로 파악된다. 하지만 서구 국가의 경우 입원 환자에 대한 간병이 입원 기능에 포함되어서 건강보험 내지 의료보장의 대상이 되는 것을 생각할 때, 우리의 경우 간병비가 사실상의 비급여로서 개별 환자의 부담으로 되어 있어 비급여본인부담은 실제로 더 큰 것이다. 이 중 치과보철이나 한방첩약처럼 일부 건강보험의 급여 대상으로 하기에 부적합한 항목이 있기는 하지만, 선택진료비나 병실차액 등의 비급여 진료를 해결하지 못하고서는, 더 나아가서는 간병인 조달을 위한 가계부담을 건강보험의 통제 밖에 두고서는 가계의 의료비 부담을 줄이기 힘들음을 알 수 있다.

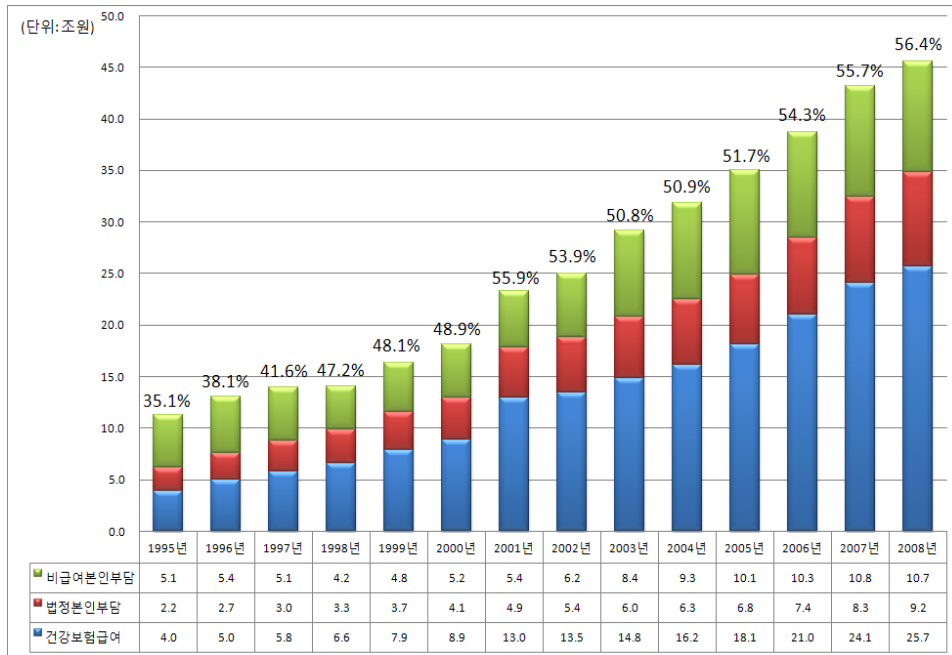
〈표 VI-1〉 건강보험 진료비의 재원별 구성, 2008

(단위: 십억원)

		전체 건강보험 진료비		입원		외래		의약품등	
합계		45,559	100.0%	13,074	100.0%	17,972	100.0%	14,513	100.0%
보험자부담	실효급여율	25,710	56.4%	8,847	67.7%	9,131	50.8%	7,732	53.3%
	명목급여율		73.7%		81.3%		69.8%		70.9%
본인부담		19,849	43.6%	4,227	32.3%	8,841	49.2%	6,781	46.7%
법정본인부담		9,151	20.1%	2,034	15.6%	3,945	22.0%	3,172	21.9%
비급여본인부담		10,698	23.5%	2,193	16.8%	4,896	27.2%	3,609	24.9%

2005년부터 ‘보장성확대’ 대책이 정부의 공식적인 정책으로 공표되어 시행되었고 그 후로도 건강보험 정책의 주요 과제로 되어 있다. 따라서 그 이후 ‘건강보험 급여율’이 어떻게 변해왔는지가 관심의 대상이다. 아래 표에서 보듯이 보험자 부담분은 보장성 확대의 노력이 반영되어 2005년 18.1조원에서 2006년 21.0조원, 2007년 24.1조원, 2008년 25.7조원으로 급격히 늘어나고 있다. 이에 따라 ‘건강보험 급여율’도 2005년 51.7%, 2006년 54.3%, 2007년 55.7%, 2008년 56.4%로 계속 증가하고 있다. 하지만, 투입된 건강보험 재정에 비하면 급여율의 증가는 기대에는 못 미친다. 이는 같은 기간 비급여본인부담분이 보험자부담분의 증가에 못지않게 늘어나고 있기 때문이다. 건보 가입자의 입장에서 보면 보험재정의 확대를 위해 사전적으로 지불하는 보험료의 증가와 이용단계에서 지불하는 본인부담 모두가 늘어나는 이중고를 겪고 있는 것으로 해석할 수 있는 것이다.

[그림 VI-4] 건강보험 의료비 및 급여수준, 1995-2008



경제위기의 상황이 전개된 경제위기가 시작된 2008년도 하반기 이후 건강보험 진료비는 어떠한 경향을 보이고 있을까. 심사 완료된 자료의 청구내역을 중심으로 우선 2008년도 하반기(7월부터 12월까지)만을 놓고 보면, 2008년 상반기 대비로는 약 4% 증가했고 2007년 하반기 대비로는 8.4% 증가했다. ‘진료행위’ 중에서는 입원에서 ‘일반식’의 청구금액과 실시회수가 가장 증가율이 높았고, 외래에서 혈액투석의 전년 동기 대비 청구액 증가율과 ‘만성질환관리료’의 실시회수 증가율이 가장 높았다. ‘의약품’에 있어서는 혈압강화제가 청구금액 1위였고 혈관확장제가 높은 증가율을 보였다. ‘치료재료’에 있어서는 Drug Eluting Coronary Stent의 청구금액이 가장 높았고 내시경 수술시의 치료재료가 높은 증가율을 보였다. 연령대별로 보면, 만65세 이상의 진료비 점유율은 30.3%이고 전년 동기 대비 15.4%의 증가율을 보였다. 반면에 6세 미만의 경우 점유율 5.7%, 증가율 6.9%이었다.

2009년도 1월 및 2월의 누적 진료비의 전년 동기 대비 증가율은 8.5%, 내원일수는 5.5%, 일당 총액은 2.9%이었다. 65세 이상의 점유율은 29.8%, 전년 동기대비 증가율은 10.9%인 반면, 6세 미만은 5.7%, 1.6%이었다. 이상에서 보면 아직까

지 의료이용에 있어서 2008년 하반기 이후의 경기불황을 반영한 뚜렷한 변화를 찾기는 힘들다.

4. 의료급여 진료비의 변화

의료급여제도는 빈곤선 이하의 기초생활수급권자를 주된 대상으로 하여 보험료와 본인부담을 면제 또는 경감해주는, 즉, 일반 건강보험제도와는 구분되는 제도이다. 대부분의 국가가 이러한 저소득빈곤층을 일반 의료보장제도의 틀 속에 두되, 다만 보험료의 부과와 본인부담의 지불을 면제 또는 경감해주고 있는 것과 대조적이다. 이러한 구분된 제도를 가지고 있는 국가로는 일본, 미국이 있다.

우리의 의료급여 수급권자 수는 2004년 153만 명에서 2005년 176만 명으로 급속히 늘어난 이후 2006년과 2007년에는 그 증가세가 완화되어 왔다. 2008년 4월에는 약 2만 여명의 차상위계층 의료급여 수급권자가 건강보험으로 자격 전환되었고, 2009년 4월에는 약 21만 여명이 추가적으로 건강보험으로 자격 전환됨으로써 수급권자가 줄어들고 있다. 이는 의료급여에 대한 정부의 부담을 건강보험에 의한 부담으로 환원하는 것인데 그만큼 건강보험 재정에는 압박으로 작용하게 될 것이다.

의료급여진료비(비급여본인부담분 제외)의 증가율은 2004년 17.9%, 2005년 23.8%, 2006년 21.4%로 건강보험에 비해 빠른 속도로 증가해 왔다. 하지만 2007년에 들어서면서 건강보험보다 증가속도가 떨어졌다. 2008년도 의료급여진료비는 4.5조원으로 전년 대비 5.9% 증가했다. 이러한 증가율의 감소는 2006년7월과 2007년7월에 의료급여 급여의 효율화를 기치로 한 소위 ‘의료급여 혁신 종합대책’이 시행된 것과 무관하지 않다. 1종 수급권자의 외래이용에 본인부담이 도입되었고⁴³⁾, 이용 병원에 제한을 두는 ‘선택병원제’가 시행되었으며, 사례관리가 강화되었다. 여기서 2007년 이후의 진료비 증가율 둔화가 얼마나 그러한 제도변화에 기인한 것인지가 관심의 대상이다.

43) 대신, 이들의 부담을 줄이고자 ‘건강생활유지비’라는 이름으로 의원급 월 4회, 병원급 3회 이용하는 비용에 해당하는 월 6천원을 지급함. 1종수급권자의 입원 본인부담은 계속 면제이고, 새로이 본인부담이 부과된 1종 외래의 경우에도 107개 만성질환, 18세미만 아동, 임산부, 장기이식환자, 가정간호대상자는 본인부담이 면제됨

〈표 VI-2〉 의료급여 진료비의 추이 : 건강보험과의 비교, 2003-2008

(단위: 억원)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008
의료급여 (증가율)	22,149 (9.0%)	26,111 (17.9%)	32,337 (23.8%)	39,251 (21.4%)	42,238 (7.6%)	44,735 (5.9%)
건강보험 (증가율)	207,420 (10.1%)	225,060 (10.5%)	248,615 (10.5%)	284,103 (14.3%)	323,891 (14.0%)	348,457 (7.6%)

* 2008년은 잠정치

주: 여기서의 진료비에는 기금부담분 또는 보험자부담분과 법정본인부담분만이 포함되고 비급여본인부담분은 포함되지 않음.

‘기여율 분석’은 의료비를 구성요소별로 분해하여 구성요소별로 의료비 증감에 대한 기여 정도를 알아보는 방법이다. 아래 박스의 식은 ‘기여율 분석’의 틀을 보여준다. 기여율 분석을 위해서는 의료비에 대한 항등식이 필요한데 아래 식은 이를 보여준다. ‘1인진료비’의 변화는 ‘1인입내원일수’의 변화와 ‘1일진료비’의 변화로 분해되므로, ‘1인진료비’의 변화와 ‘1인입내원일수’의 변화를 사용하여 ‘1일진료비’의 변화를 알 수 있게 된다. ‘1일진료비’의 변화는 다시 ‘1일진료강도’의 변화와 ‘평균수가’의 변화로 분해되는데, 환산지수의 증감률을 ‘평균수가’의 변화로 간주하면 ‘1일진료강도’의 변화 또한 산출된다. 이렇게 될 경우 ‘1일진료강도’의 변화에는 1인의 환자에게 1일 동안 제공되는 서비스의 종류의 변화와 빈도의 변화가 포함되게 된다. ‘1인입내원일수’와 ‘1일진료강도’의 변화의 합이 ‘1인진료량’의 변화이다.

진료비 항등식에 따른 기여율 분석의 틀

$$\begin{aligned}
 \text{의료급여진료비} &= \text{수급권자수} \times \text{1인진료비} \\
 \text{1인진료비} &= \text{1인입내원일수} \times \text{1일진료비} \\
 &= \text{1인입내원일수} \times \text{1일진료강도} \times (\text{평균})\text{수가} \\
 &= \text{1인진료량} \times (\text{평균})\text{수가}
 \end{aligned}$$

아래 표에서 보듯이, 최근의 의료급여진료비의 구성요소별 증가율에서의 가장 큰 특징은 ‘1인내원일수’의 증가율이 뚜렷이 둔화되고 있다는 점이다. 2006년 10.0%에 달했던 ‘1인내원일수’ 증가율이 2007년에는 -1.2%로, 2008년에는 1.2%로 감소했다.

〈표 VI-3〉 진료비 구성요소별 증가율

구분		2003	2004	2005	2006	2007	2008
전체 연간 증가		9.0%	17.9%	23.8%	21.4%	7.6%	5.9%
수급권자수 변화		2.3%	5.2%	15.2%	3.8%	1.1%	-0.4%
수가인상		3.0%	2.7%	3.0%	3.5%	2.3%	1.9%
1인 진료량 증가	전체	3.5%	9.2%	4.4%	13.0%	4.0%	4.3%
	1인 내원일수	-1.3%	4.6%	0.9%	10.0%	-1.2%	1.2%
	1일 진료강도	4.9%	4.4%	3.4%	2.8%	5.1%	3.1%

* 2008년은 잠정치

아래 표는 기여도의 분석 결과를 보여준다. 적용인구 증가율 및 수가인상률에 기인한 부분을 제외한 ‘1인진료량’의 증가에 따른 기여액은 2007년 1,604억원, 2008년 1,842억원으로 2006년의 37% 및 42%에 불과하다. 의료급여에서의 의료이용 수준이 너무 높고 일부지만 도덕적해이(moral hazard)가 생기고 있다는 판단 하에 정부가 2007년 7월에 도입한 의료급여 1종수급권자에 대해 외래본인부담(co-payment)의 영향이 뚜렷이 나타나고 있다.

〈표 VI-4〉 연도별 의료급여 진료비 증가액의 요인별 기여도

(단위: 억원)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008
총진료비 증가	1,836 (100%)	3,963 (100%)	6,225 (100%)	6,914 (100%)	2,987 (100%)	2,496 (100%)
수급자확대	491 (26.7%)	1,212 (30.6%)	4,125 (66.3%)	1,329 (19.2%)	457 (15.3%)	182 (-7.3%)
수가인상	623 (33.9%)	630 (15.9%)	858 (13.8%)	1,228 (17.8%)	926 (31.0%)	835 (33.5%)
1인진료량증가	722 (39.3%)	2,121 (53.5%)	1,242 (20.0%)	4,358 (63.0%)	1,604 (53.7%)	1,842 (73.8%)

* () 속은 기여도, ‘08년은 잠정치.

입원, 외래, 약국별로 2007년도의 전년 대비 증가에 대한 기여도를 보면, 외래 및 약국의 ‘1인내원일수’가 현저히 낮아져, ‘1일진료강도’가 높아졌음에도 불구하고, 전체적으로 ‘1인진료량’의 증가가 둔화되었다. 의료급여기관 방문횟수의 현격한 감소가 진료비 증가를 둔화에 결정적 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. ‘1일진료강도’의 증가는 ‘1인내원일수’의 감소에 따른 자연스러운 현상이다. 건당 3일 치료받던 것이 2일로 줄면 1일 진료강도는 증가할 수밖에 없으나 전체적 진료량은 감소하고 있다. 한편, 입원일수가 증가하고 있는 것은 외래본인부담제 실시에 따른 입원서비스로의 대체효과 가능성을 시사한다(김세라, 2009).

〈표 VI-5〉 입원/외래/약국별 진료비증가액의 요인별 기여액 및 기여도, 2007년

(단위: 억원)

구분	총진료비증가	수급자 확대	수가인상	1인진료량 증가		
				전체	1인입내원 일수증가	1일진료강도증가
전체	2,987 (100%)	457 (15.3%)	926 (31.0%)	1,604 (53.7%)	-490 (-16.4%)	2,094 (70.1%)
입원	1,817 (100%)	213 (11.7%)	431 (23.7%)	1,173 (64.5%)	972 (53.5%)	201 (11.0%)
외래	520 (100%)	148 (28.5%)	300 (57.8%)	71 (13.6%)	-439 (-84.4%)	510 (98.1%)
약국	650 (100%)	96 (14.7%)	194 (29.9%)	360 (55.4%)	-337 (-51.9%)	698 (107.3%)

* () 밖은 기여액, () 속은 기여도.

5. 경제위기 하에서의 보건의료정책의 방향

경제 위기 상황이라고 해서 보건의료정책의 방향이 급격히 바뀔 필요도 없고 그러기도 힘들다. 하지만 상황의 변화에 따른 제도 개선을 모색할 필요는 있다. 1997년 말에 시작된 외환위기가 오히려 취약계층에 대한 사회안전망의 문제점을 보완하고 사회보장제도를 견고히 하는 계기가 되었듯이 최근의 경제위기를 보건의료제도의 보완을 위한 계기로 삼아야 할 것이다. 하지만, 건강보험이나 의료급여나 항시 건강에 대한 위협의 발생에 대처하는 제도이므로 일시적인 대응보다는 상시적으로 위기

대체적인 운영을 할 필요가 있다.

가. 보험료율의 인상

무엇보다도 강조되어야 할 것은 낮은 보험료가 낮은 보장 수준을 가져오고 결국은 국민의 의료이용의 부담을 높이는 악순환이 계속되고 있다는 점이다. 이러한 악순환의 고리를 끊기 위해서는 보험료를 적정수준으로 높일 필요가 있다. 보장성의 수준은 결국 사전지불(pre-payment)의 비율이 얼마나 높은지와 같은 개념이다. 건강보험제도를 근간으로 하는 우리의 경우 사전지불은 주로 보험료에 의해 충당되는데, 보험료는 저소득층이 작게 부담하는 구조이고 저소득층을 위한 다양한 감면 조치를 강구할 수 있기 때문에 보험료의 인상은 크게 보면 저소득층의 의료비 부담을 완화시키는 방안인 것이다. 같은 사전지불방식이라고 해도 민영보험은 높은 이익배분과 관리비용으로 피보험자에게 되돌아오는 부분이 낮아서 최종적으로는 국민의 부담수준을 높게 된다. 이러한 관점에서 볼 때 2008년의 경제위기 분위기에 따라 그동안 지속되던 보험료율 인상의 흐름이 꺾이고 2009년도 보험료율이 전년도 동일 수준으로 동결된 것은 유감이라 아니할 수 없다.

나. 지불방식 및 급여기준의 개선

건강보험료의 인상이 의료공급자의 수입으로만 흘러들어가는 것도 문제이고, 보험재정을 이유로 필요한 서비스의 제공이 제약되는 것도 문제다. 이를 해결하기 위해서는 진료비 지불방식의 개선과 급여기준의 합리화가 동시에 모색되어야 한다. 포괄수가방식이 적용될 수 있는 부분에는 이를 확대하여 적절한 수준의 의료서비스가 제공될 수 있는 기반을 확대해야 한다. 급여기준도 합리화되어야 한다. 하지만 이는 말만큼 쉬운 것이 아니다. 행위별수가제 하에서 아무리 보험급여기준을 정교하게 정한다고 해도, 전문적인 의료행위를 규제하고 적정 의료를 유도하는 데는 한계가 있다. 의료공급자들도 전문성을 살리는 방향으로 소신의료를 할 수 있기 위해서는 포괄수가방식을 어느 정도 수용하는 자세를 가져야 한다. 특히 최근 몇 년간 국민의료

비의 증가가 예상롭지 않은 속도를 보이고 있는 것을 감안할 때, 의료비의 총량규모에 대한 조절기전도 논의되지 않을 수 없을 것이다.

다. 건보 보장성 제고의 적정화

의료비를 입원의료비, 외래의료비, 의약품지출 등으로 구분할 때 우리나라는 입원에 대한 보장성 수준이 낮고 외래의료비의 구성비중이 높은 편에 속한다. 전체적으로는 건강보험의 보장률이 낮은 편에 속하지만, 기능별로 구분해서 보면 입원의료비에서 타국가에 비해 보장수준이 더 낮다. 입원에 대한 본인부담이 높다보니 여타 OECD 국가에 비해 ‘과부담 의료비지출 가구’의 비중이 높게 나타나고 있다. 한정된 건강보험 재정을 배분하는 측면에서는 특히 3차 종합병원 등의 외래 부문을 위한 지출을 입원에 대한 지출로 전환하는 것이 필요하다.

간병비, 선택진료비, 상급병실비, 노인틀니비 등 가계의 의료비 부담의 핵심에 해당하면서 그 규모가 방대한 비급여항목을 해결하기 위한 방안을 강구해야 한다. ‘보호자 없는 병원’을 위한 막대한 소요재원을 어느 정도 건강보험에서 급여하고 어느 정도 환자 본인부담으로 할 것인지에 대한 사회적 논의가 시급하다. ‘보호자 없는 병원’은 가족과 친지를 간병의 수고로부터 자유롭게 하여 경제활동에 종사할 수 있게 한다. 간병인 일자리의 제공은 경제위기 하의 고용확대 차원에서도 바람직하다. 또한, 선택진료비가 병원의 ‘수입’ 보전의 역할을 해온 현실과, 한편으로 ‘선택’ 기능을 상실하고 환자에게 불필요한 과중한 의료비 부담을 야기하고 있는 현실 사이에서 균형 있는 해결점을 모색할 필요가 있다. 상급병실 자체는 다양한 수요를 충족시킨다는 점에서 그 존재가 문제되지 않는다. 하지만, 병원 경영을 이유로 상급병실이 확대되고 이로 인해 기준병상이 축소되어 환자들이 원하지 않음에도 상급병실을 강요받는 상황이 되어서는 곤란하다. 이러한 분야에는 기준병상의 비율을 유지하기 위한 규제가 불가피하게 된다.

건강보험본인부담 상한제는 2004년 7월 도입되었다. 상한금액은 보험료 하위 50%는 연간 200만원, 중위 30% 300만원, 상위 20% 400만원이다. 2007년 7월에는 보험료 수준과 상관없이 6개월간 200만원으로 변경되었고, 그 뒤 소득 수준과

관계없는 상한금액이 형평성의 원칙에 반한다는 비판이 계속되었다. 이러한 비판이 반영되어 2009년에는 다시 상한기준이 보험료 하위 50% 연간 200만원, 중위 30% 300만원, 상위 20% 400만원으로 환원되었다. 의료급여제도의 경우는 2009년 6월부터 2종수급권자의 본인부담금 상한이 6개월간 120만원에서 60만원으로 낮아졌다. 아울러, 2종수급권자가 의료급여기관에 입원할 경우의 본인부담률이 15%에서 10%로 인하되었다.

라. 취약계층의 의료보장 강화

2004~2006년 사이에는 건강보험보다 빠른 속도로 증가하던 의료급여 진료비가 2006년 7월 및 2007년 7월에 시도된 의료급여 제도의 변화 이후 건강보험에 비해 증가속도가 급격히 떨어졌다. 앞서서도 보았듯이 1인당 내원일수의 뚜렷한 감소, 즉, 의료급여기관 방문횟수의 현격한 감소가 진료비 증가율 둔화에 결정적 영향을 미쳤다. 또한 외래본인부담제 실시에 따른 입원서비스로의 대체효과가 나타났다. 이러한 변화가 도덕적 해이의 감소에 의한 것인지 필요의료의 이용감소에 따른 것인지에 대한 면밀한 검토가 있어야 할 것이다.

2009년 의료급여 예산은 2008년에 비해 9.8% 축소된 3.4조원으로 책정되었다. 약 21만 여명의 차상위계층 의료급여 수급권자가 건강보험으로 자격 전환됨에 따라 의료사각지대가 늘어날 것으로 예상된다. 특히 경제위기 상황에서의 사회안전망 차원에서 이들 계층에 대한 응급대책이 필요하다. 정부는 최근 경기 침체로 저소득층의 의료급여기관 이용에 어려움이 예상됨에 따라 저소득계층의 건강보험 본인부담상한액 기준을 낮추고, 상대적으로 본인부담이 큰 의료급여 2종수급권자 82만 명의 본인부담금을 낮추는 조치를 취한 바 있다. 차상위계층 의료급여 수급권자의 자격 전환에 따른 건강보험재정의 악화 문제도 주시 대상이다.

건강보험료를 납부하기 힘든 세대가 줄어들지 않고 있다. 2008년 7월 현재 3개월 이상 건강보험료를 체납한 지역건강보험 세대가 205만 세대, 체납 사업장이 6만 2천 개소에 달했다. 건강보험공단의 재정위원회에서 계속적인 체납 보험료 탕감 처분을 해주고 있음에도 불구하고 체납세대수가 줄지 않고 있고 체납사업장은 오히려

늘어나고 있다. 지역건강보험 체납 세대에 대해서는 자격 심사를 거쳐 탕감 조치할 세대와 한시적 의료급여 수급권을 부여할 세대를 구분하고 이들이 공공보건의료기관을 손쉽게 이용할 수 있도록 하는 방안을 강구해야 할 것이다(이진석, 2009).

6. 맺으며

세계보건기구(WHO)에서는 한국의 의료제도, 특히 재원조달과 관련한 제도를 검토하고 보고서를 발간할 예정이다(Mathauer and Xu, 2009). 동 보고서는 다소 원론적이기는 하지만 한국의료제도가 나아갈 방향을 제시하고 있다. 이를 요약하면서 글을 마무리한다.

첫째, 한국의 의료제도는 건강보험제도에 있어서 지속가능한 재원확보방안을 마련해야 한다. 이를 위해 우선 건강보험료율을 올려야 한다. 현재 한국은 다른 OECD 국가들에 비해서 보험료가 낮아 보험료율 인상의 여지가 있다. 점진적이고 투명한 방식으로 올리되 이러한 보험료 인상이 본인부담의 완화로 연결되어야 한다. 보험료 부과기반도 확대, 통일될 필요가 있으며, 소득 누락에 의한 보험료 유실을 막아야 한다. 또한 정부 보조금의 규모를 안정화함으로써 건보의 재정안정성을 높여야 한다. 정부의 보조금은 보험료 수준이 평균 급여수준에 못 미치는 저소득층의 보장수준을 유지하는데 중요하다. 건강보험재정의 지속가능성과 급여의 확대를 위해서 정부의 지원이 확대되어야 한다. 담배세의 재원이 불충분하므로 특정 상품(예, 의약품 광고)에 대한 목적세의 도입이 검토되어야 한다. 또한 일부 지역가입자를 직장가입자로 전환해야 한다. 더 많은 비정규직 근로자와 그 고용주가 직장가입자로 편입되어야 한다. 기금 적립금을 최소 5%에서 50%까지 하는 현행 규정은 불필요한 자원의 낭비를 초래할 수 있으므로 적립금 한도를 줄일 필요가 있다.

둘째, 적정 급여패키지를 통해 금전적 위험에 대한 보호를 강화해야 한다. 사전지불(pre-payment)에 의한 재원조달을 높일 필요가 있다. 보험료를 높이면 본인부담을 낮출 수 있게 된다. 다른 나라들을 참고할 때 국민의료비의 70% 정도의 보장수준이 목표수준이 될 수 있을 것이다. 본인부담상한제를 정교화할 필요가 있다. 소득 그룹별로 차별화하는 것이 필요하다. 가구 소득의 일정비율을 상한 금액으로 정하는 사

례는 OECD 국가들에서 선례를 찾을 수 있다. 기존의 6개월 단위의 상한 설정 방식에 추가 하여 1년 단위의 상한을 포함함으로써, 만성질환자에게 도움이 될 수 있도록 해야 한다. 비급여 의료서비스의 무분별한 가격 증가를 막기 위해서는 비급여 서비스의 가격도 공적 조절의 대상으로 해야 한다.

셋째, 재원조달의 형평성을 높여야 한다. 직장과 지역 간의 피부양자의 개념을 통일시켜야 한다. 직장가입자의 경우와는 달리 지역가입자의 경우 소득이 없이 별거하는 가족원은 별도의 보험료 부과 대상이다. 자영업자의 소득과악률을 높여야 한다. 정부는 그동안 자영업자의 실제 소득을 알아내고자 부단한 노력을 기울여왔지만 아직도 개선의 여지와 능력은 많다. 신고된 근로소득 외에도 보충자료로 자산이나 비근로소득을 통해 보험료를 책정했지만 이는 복잡하고 투명성이 떨어지는 문제가 있다. 직장가입자와 지역가입자의 보험료 사이의 수직적 수평적 형평성을 높여야 한다. 보험료부과 기반과 소득에 대한 가중방식에서의 형평성이 그것이다. 지불능력에 따라 보험료를 조정할 필요가 있다. 특히 저소득가구의 경우 지불능력에 맞추어 보험료가 책정되는 것이 중요하다. 의료급여수급자의 수를 늘릴 필요가 있으며, 정부의 지원은 저소득 계층에 집중되어야 한다. 의료급여수급자당 지출을 줄이고 이를 통해 건강보험의 차상위 저소득계층에 대한 지원을 높일 필요가 있다.

넷째, 자원의 효율적인 사용을 위해 지불보상방식을 최적화해야 한다. 전략적 구매(strategic purchasing)를 강화해야 한다. 공급자의 적정 배치를 위해서 도시지역의 과잉 집증을 규제할 필요가 있다. 근무지 규제는 개인의 직업선택과 전체적인 의료제도의 효율성 사이의 균형을 위해 독일 등 다른 나라에서도 쉽게 찾아볼 수 있다. 지방에 대한 수가 차등 지급도 고려할 필요가 있다. 일반의 서비스에 대한 상대가치점수를 높이고 전문의 서비스에 대한 상대가치점수를 줄여서 일반 의료를 강화해야 한다. 의료전달체계의 확립을 위해서 GP를 선택해서 일차의료를 맡기고 환자의 본인부담을 더 줄이는 방안을 고려할 필요가 있다. 본인부담을 30% 줄여주는 벨기에의 “Global Medical File”이 참고가 된다. 의료비를 줄이기 위한 지불보상제도의 정교화가 요구된다. 행위별수가제에서 볼륨 규제나 예산상한이 없이는 재정적 안정성을 기할 수 없다. 한 가지 대안은 복지부/공단과 공급자 사이에 분기별 의료비의 목표 수준(soft budget)을 설정하는 것이다. 이 목표는 공급자 그룹별로 다르게

설정될 수 있다. 어느 정도 정착되면 몇 년 후에 상한방식(hard budget)으로 전환될 수 있을 것이다. 일부에게 적용되는 DRG제도로는 한계가 있으므로 모든 공급자에 대한 당연 적용을 통해 역선택을 피할 수 있어야 한다. 대상 질환 수 또한 확대해야 한다. DRG의 수가 수준은 행위별수가를 초과하지 않는 것을 원칙으로 해야 한다. 의약품 또한 총액에 대한 관리를 통해 제네릭 및 저가약을 처방하는 의사에 대한 인센티브를 주어야 한다. 성분명 처방을 위해 생물학적 동등성 검사가 확대되어야 한다.

다섯째, 건강보험 급여패키지를 확대하여 급여율을 높여야 한다. 현재의 높은 본인부담률을 낮추어 가구의 금전적 부담을 줄여야 한다. 이를 위해 보험료를 인상하는 외에, 현행 급여패키지를 합리화하는 작업이 필요하다. 약에 대한 급여는 높은 반면 입원에 대한 급여는 제외되는 항목이 상대적으로 많다. 노인, 만성질환자에 대한 배려가 필요하다. 같은 본인부담률에서도 이들의 부담은 더 크므로 본인부담의 인하와 사회복지프로그램 지원이 병행되어야 한다.

참고문헌

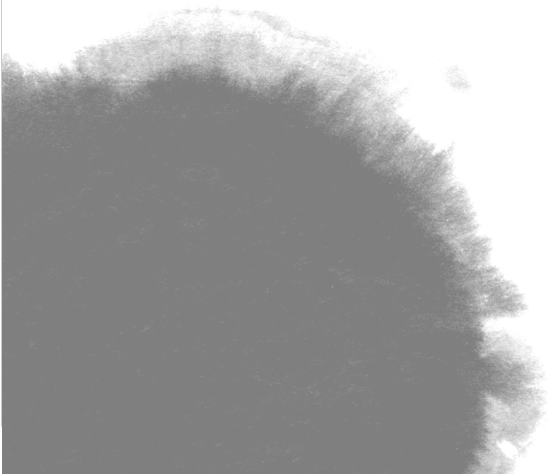
- 김태일, 허순임, 소득 계층별 의료비 부담의 추이와 정책과제, 보건행정학회지, 18권 4호, 23-48, 2008.
- 양재진, 정형선, 김혜원, 이종태, 사회정책의 제3의 길 - 한국형 사회투자정책의 모색, 백산서당, 2008.
- 이진석, 획기적인 건강보험의 보장성 확대와 전면적 보건의료개혁을 위한 제안, 전국보건의료산업노동조합 주관 토론회 연제집, 2009.4.7.
- 정형선, OECD 국가의 사회안전망, 보건복지포럼, 1998.8.
- 정형선, 사회투자 정책방향 및 주요 과제, 한국사회의 미래와 사회투자정책 심포지움, 한국사회복지학회, 2007.02.
- 최성은, 경제위기하에서의 보건복지 재정 우선순위, 2010년 보건복지재정의 현안과 제와 정책방향에 관한 토론회 연제집, 백범기념관대회의실, 2009.4.1.
- 최정규, 보건의료비 재원조달 및 부담의 형평성, 연세대학교 석사학위논문, 2008.7.
- Mathauer, I., and Xu, K., An analysis of the health financing system of the Republic of Korea and options to strengthen health financing performance, World Health Organization, 2009 (forthcoming).
- OECD, System of Health Accounts, Paris: OECD, 2000.

고도 경기불황기의 사회안전망 토론

김 원 식 (건국대학교 경제학과)

이 용 우 (건국대학교 사회복지학과)

원 중 욱 (한국보건사회연구원 연구위원)



VII. 고도 경기불황기의 사회안전망 토론

■ 사회자 : 연 하 청 교수 (명지대학교, 전한국보건사회연구원 원장)

일단 토론에 앞서 토론의 키워드가 무엇인가에 대해 개인적 의견을 말씀드리겠다. 최근의 경제상황에 대한 인식은 세계경제의 위축과 회복에 따라 우리나라의 경제도 회복, 침체를 같이 할 것이라는 견해가 많이 있는데, 언제 우리 경제가 회복될 것인가가 중요하지만 그것이 불확실 하다는 것이다.

최근 재정부에서 발표된 자료에 의하면 최근 생산 감소세가 완화된다든지, 2월에는 45억 달러의 흑자를 낸다든지, 일부 경제지표가 호전되는 모습들을 보이고 있다. 물론 학자들의 견해는 경제회복이 V자로 갈 것이냐, U자로 갈 것이냐, L자로 갈 것이냐에 견해를 달리하고 있다. 일부 정부 측에서 두 분의 관련부처 실장님이 나와 계시지만 정부 측에서도 앞으로 경제가 호전될 것이라는 견해가 나와 있다.

무역 흑자가 불황으로 인한 요인을 가지고 있다는 것이 문제이다. 세계와 국내 경제를 봤을 때 아직까지는 좁은 의미에서 경제가 봄이 왔다는 이야기를 할 수가 없다. 방금 언급했듯이 무역수지가 불황기적 흑자를 보여주는 것이 정상적인 것이 아니다. 노동시장을 보면 공식 실업자가 100만 명, 유사 실업자의 누적치까지 하면 200만 명 정도가 되고 또한, 영세자영업자를 중축으로 한 신 빈곤층이 많이 발생하고 있다.

경제학자의 입장에서 최근의 기업경기실사지수, 고용탄력성, 실업률, 청년층 고용 전망, 직업능력개발수준, 사회안전망의 사각지대의 있는 취약계층이 증가하는 것을 봐도 아직까지는 낙관적인 이야기를 하기가 조심스럽다. 이와 같은 경제 불황기의 가장 중요한 문제는 서민가계가 위협을 받고 신 빈곤층이 양산되어 여러 가지 사회

적 문제 즉, 개인 및 가구별 문제가 대두되고 있는 것으로 발제자들도 언급하였다.

제가 토론을 주재하면서 토론자분들께 드리고 싶은 이야기는 이런 것들도 중요한 이슈, 아젠다가 될 수 있지만 이러한 과제가 향후 우리에게 무엇을 남겨줄 것인가 하는 것이다. 1997-98년경에 외환위기를 경험하면서 우리들이 가지고 있었던 경험을 역설적으로 이야기 하면 사회안전망, 사회보장시스템이 정책 대응을 할 수 있는 지식이 축적되었다는 것이다.

이러한 긍정적인 측면도 있지만 부정적인 면은 노동비용을 최소화하기 위해 경제주체, (특히 기업을 위주로 한) 핵심인재 위주의 노무관리를 하는 것이 만연화 되면서 청년실업의 문제, 비정규직, 조기퇴직, 실업, 사회양극화, 중산층의 붕괴 등의 사회 갈등을 초래 하는 현상들이 98년 외환위기 이후 나온 것 들이다.

우리가 가지고 있는 정책 과제는 이러한 시기에 사회통합을 위한 사회통합 체제를 어떻게 강화하고 지속발전을 시킬 수 있는 사회시스템을 찾는 지혜 같은 것들이 오늘 토론의 중요한 이슈가 되었으면 한다.

■ 전 현 희 의원 (민주당 국회의원, 시장경제와사회안전망포럼 회원)

고도경기불황기의 사회안전망에 대하여 주제 발표를 잘 읽어 보았다. 정말 우리나라가 처해있는 문제점과 정책제언에 대해서 많은 말씀을 해 주어서 많이 배웠다. 우리나라의 정책과 방향성 및 이에 대한 문제점에 대해 토론하고자 한다.

현재 세계경제는 전대미문의 글로벌경제위기를 겪고 있다. 그에 따라서 국내에도 많은 여파가 미치고 있다. 우리 경제상황은 환율폭등, 물가상승, 그리고 주가폭락 등 서민경제가 큰 타격을 입고 있다. 우리 사회는 현재 청년실업, 자살률 급증에 관하여 세계 1위와 같이 불명예스러운 수치를 기록하고 있다. 그리고 경제의 어려움으로 결혼과 출산을 뒤로 미루어 그 수치가 최저치를 기록하고 있고, 20대의 경제활동참가율이 11년 만에 최저, 20대 취업자 수가 25년 만에 최저치를 기록하고 있다. 또한 임시일용근로자, 가구당 부채, 생활 고통지수, 결식아동, 실업급여수급자 등이 역사상 유례가 없을 정도로 최악의 수치를 기록하고 있다. 이런 상황에서 사회 전반적으로 의료, 주거, 교육 등의 문제가 발생하여 많은 국민들이 생존의 문제까지 고민

해야하는 문제에 처해 있다.

이런 위기에 대해서 세계의 여러 나라는 국가적 차원에서 사회안전망과 같은 정책을 마련하고 있는데 우리 정부는 세계적 추세와는 달리 역행을 하는 듯한 정책을 취하고 있는 것이 아닌가 하는 생각이 든다. 세계경제위기에서 각 국가들은 민생안정대책 마련에 대해 박차를 가하고 있고 실업자 지원, 사회안전망 확충, 고용확충, 부자들에 대한 증세를 통해 서민의 대한 안정을 하는 이런 정책을 적극적으로 발표하는 것이 추세이다. 미국, 일본, 영국, 중국 등 이런 사회안전망 강화를 하는 것은 대부분 이런 추세에 부합한다.

그런데 우리나라의 이러한 서민경제 안정정책과 국회에 제출예정인 추경예산을 살펴보면 이런 사회안전망 강화를 위한 정책으로는 상당히 부족한 점이 많다. 2009년도의 예산 편성 시에 복지예산이 상당히 축소가 되었고, 추경예산에도 그 비율이 낮아 상당히 걱정된다. 2009년 복지 분야의 예산축소 분야를 보면 기초생활보장, 장애인수당, 저소득장애인 지원, 장애인 LPG지원, 장애인직업재활, 청소년, 노인돌봄서비스, 그리고 지역사회 서비스 투자사업 등이 모두 2008년에 비해 아주 많이 축소가 되었다.

청소년 관련 예산은 102억에서 2009년 24억으로 저소득장애인 지원은 135억에서 68억으로 대단히 많이 줄었다. 2009년이 2008년보다 경기가 안 좋다. 그러기 때문에 저소득층이나 장애인이나 이런 사회안전망 강화를 위한 복지예산이 당연히 증가되어야 함에도 불구하고 해마다 예산이 증가되는 추세이기 때문에 예산을 그대로 유지한다고 해도 실질적으로는 감소하는 처지이다. 그럼에도 불구하고 전반적으로 수치 자체도 감소한 것은 사회안전망 강화를 위한 세계적인 추세에 우리의 복지정책이 상당히 후퇴하고 있다는 것을 의미한다.

금번 추경예산도 28조 9천억 원 중 복지예산이 차지하는 액수가 1조 4000억 원에 불과하다. 정부는 추경예산을 제출하면서 대부분이 복지예산이고 복지추경이다. 라는 말한다. 그러나 내용의 실상을 보면 28조 9천억에서 1조 4천억의 예산만을 복지예산으로 제출을 할 예정이다. 추경예산이 당연히 서민들의 사회안전망 보완을 위해서 작성이 되어야 한다고 생각하는데 이러한 추경예산은 상당히 미흡하고 내놓기 부끄러운 생각이 든다.

일자리를 잃는 국민들이 점점 많아질 것이 명백한데 이런 정부의 빈곤층에 대한 복지정책이 경제위기에서 상당히 강화가 되어야 함에도 이 부분에 대해서 정부정책이나 추경예산이 미흡하다. 따라서 이에 대한 결단이 필요하다.

우리나라에서는 지금 OECD국가에서 사회보장이나 사회서비스들이 거의 끝지를 기록할 정도로 아주 심각한 상황이다. 이런 OECD의 평균에도 못 미치는 사회보장 지출에 대해 우리가 반성을 하고 정부정책을 하는 정책입안자들이나 정부는 이 부분에 대한 소신과 보완을 해야 될 것으로 생각된다.

마지막으로 정책대안을 드리면 지금 정부에서는 사회보장지출을 장기적으로 그리고 현재 추경예산에서도 대폭 보완을 해야 할 필요가 있다. 본인은 복지위원회 예결산 소위원회에서 활동을 하고 있는데 추경이 제출이 되면 그 부분에 대해 강력히 지식을 하고 이 부분에 대한 보완을 요청할 예정이다.

첫째, 정부는 SOC 투자나 건설에 대한 투자, 기업 감세를 하는 등의 정책을 중단하고 국가채무를 증가시키는 정책을 최소화시켜 서민들에게 정부의 빚이 전가되지 않도록 해야 하고 세수확보를 통해 서민들을 위한 복지확대를 실시해야 한다.

둘째, 사회보장확대와 사회안전망에서 일용직, 인턴, 비정규직이 아닌 제대로 된 일자리 대책을 세워야 한다. 이번 추경을 보면 인턴이나 일시적인 일자리 마련에 치중하고 있는데 이것은 절대적인 해결책이 아니고 임시방편이다.

셋째, 빈곤층에 대해서는 기초생활수급자 수의 단순한 확대를 추진만 할 것이 아니라 부양의무자의 기준을 완화하고, 재산기준 완화, 지역별, 대상자별 차등화 추진 등 근본적인 제도개선과 복지교부금 전달체계의 투명화를 통해 형평과 같은 일이 발생하지 않도록 해야 한다.

넷째, 경제위기로 인해서 증가하는 비수급 빈곤층의 지원을 위해서 재산기준 완화해야 한다. 부양의무자 기준에 있어 부양능력을 판별하는 소득기준을 대폭 완화하고 부양능력자로 인정받는 사람의 범위를 대폭 축소하는 방안을 강구해야 한다.

다섯째, 결식아동 급식지원과 저소득층 에너지 보조, 식료품비 지원 등 사각지대에 있는 빈곤층을 위해 실질적인 지원해야한다.

마지막으로, 미래를 위한 투자로, 교육이 중요하다. 제가 대학생활을 하던 때 보다 지금 대학생의 등록금은 엄청 많이 인상되었다. 등록금으로 인해 가정에서의 생

월이 위기가 오고 대학생의 등록금 부담이 엄청난 부담으로 다가오고 있다. 심지어 등록금 납부를 위해 사채업자에게 돈을 빌리는 일들이 많이 일어난다. 이런 대학생 등록금을 위해 등록금 후불제, 등록금 지원, 중산층 교육비 지원, 돈이 없어 공부를 못하는 서민층 교육비에 대한지원이 꼭 필요하다.

이러한 사회안전망을 위한 정책에 초점을 맞춘 대안이 있어야 한다. 개인적으로 이런 부분이 달성될 수 있도록 제가 할 수 있는 역량을 다하겠고, 여기오신 정부부처 및 각계의 전문가들이 저와 뜻을 같이 해 주실 거라고 생각하고 저의 토론을 마친다.

■ 사회자 : 연 하 청 교수 (명지대학교, 전한국보건사회연구원 원장)

우리나라 복지가 추경예산 등을 보았을 때 크게 후퇴하고 있다. 이런 부분에 대해서 정부 측에서 답변이 필요하지 않을까 생각된다. 그렇기 때문에 정부 측에서 SOC 투자라든가, 부자감세를 축소하고 사회보장에 대한 예산을 대폭 증가시켜야 한다. 둘째, 일용직이나 비정규직보다는 제대로 된 정규직 일자리를 창출해야 한다는 것이 셋째, 국민기초생활법을 대폭 개선하여 서민과 빈곤층의 삶의 질을 높여야 하고, 서민에 대한 교육비를 지원하여 미래를 위한 투자가 계속되어야 한다는 것이었다.

■ 노 진 귀 원장 (한국노총 중앙연구원)

고용전망과 관련하여 IMF 경제위기시와는 달리 아직 취업자 감소율이나 실업률이 훨씬 더 낮고 상용직은 전년 동기에 비해 오히려 증가하고 있다. 대신에 임시직, 일용직, 자영업자만 감소하고 있다. IMF 경제위기 당시는 기아차 부도 등으로 일찍이 상용직 감소폭이 상당히 컸고 실업률도 높았던 것인데 이번 경제위기에서는 아직 기업의 도산정도가 IMF때보다는 훨씬 더 낮은 상태에 있다. 반면에 제조업 가동률 등은 IMF 때보다도 약간 더 높아, 기업들이 도산상태에는 이르지 않았지만 가동률을 낮추고 비정규직을 해고하면서 기업을 유지하고 있는 상태로 볼 수 있다. 경제위

기가 지속되면 도산율이 높아져 상용직 감소폭도 커질 것이다.

따라서 향후 경기가 중요해지게 되는데 이번 공황이 세계적 공황인데다 우리나라 경제의 수출의존도가 높기 때문에 많은 전문가들이 전망하고 있듯이 쉽게 회복되기 어려울 것으로 보인다. 향후 경제가 U자형, L자형, W자형 등 어떤 경로를 따르든, 그리고 저점을 언제 지나든 관계없이 장기침체를 보여줄 가능성이 높다. 정부의 위기관리적 부양정책으로 경제위기의 심화가 지연되는 모습을 보여주기도 하나 매우 취약한 상태이다. 통상 고용위기는 경제위기보다 수년 더 지속되기 때문에 고용위기도 상당히 장기화될 가능성이 높다. 경제전망을 수차례 하향조정해 온 정부나 IMF도 점차 비관적인 전망을 보여주고 있다.

정부의 고용정책 평가와 관련하여 현재까지의 정부의 고용정책을 보면 단기 일자리 위주의 정책으로 일관하고 있다. 현재까지의 고용동향만 고려하여 정부정책을 평가하면 전혀 일리가 없다고 할 수는 없다. 그러나 두가지 문제점이 있는 것으로 보인다. 하나는 앞서 얘기한 것처럼 경제위기의 장기화 전망이다.

다른 하나는 경제전망이 무엇이든 경제위기 과정을 거치면서 경제회복 후에도 자연실업을 수준이 높아질 가능성이 크다. IMF경제위기 전후로 해서 실업률은 2%대에서 3%대로 수준 상승이 있었다. 이번 경제위기를 거치면서도 유사한 현상이 나타날 것으로 보인다. 경제불확실성 속에서 그리고 날로 치열해지는 국제경쟁 속에서 기업들의 성력화 합리화가 추진되거나 아니면 소극적 투자성향을 보여줄 가능성이 클 것이기 때문이다.

따라서 경제전망이 무엇이든 일자리의 안정적 창출이 중요해진다고 생각한다. 많은 전문가들이 주장하듯이 사회서비스 분야나 다양한 인프라 관련 일자리 창출이 필수불가결해 진다. 사회서비스 분야의 일자리가 반드시 양질의 일자리라 할 수는 없으나 일자리의 안정적 공급이 가능해진다. 또한 저탄소 녹색성장의 시급한 추진을 통한 일자리 창출도 필요하다. 주요 선진국들이 녹색전략을 추구하고 있어서 금년도에는 UN 기후변화협약이 체결될 가능성이 크고 결국 2013년도부터는 그 협약이 적용될 가능성이 크다. 따라서 녹색전략은 탄소배출 감축목표를 분명히 설정하여 추진할 필요가 있다. 탄소배출량 규제 자체가 우선적 정책목표가 되어야 한다.

현 고용정책에서 청년층에 대한 정책의 유효성이 의문시 되고 있다. 실업자의 40

여%를 점하고 있는 청년실업자에 대한 대책은 일반 취약계층에 대한 정책과는 달라야 한다고 생각한다. 인턴제 등이 반드시 의미가 없다고 할 수는 없으나 실효성을 가질 수 있도록 해야 한다. 내실을 기할 수 있도록 하는 인턴제 지침이 있어야 하고 충실한 모니터링을 통해 지침이 이행되도록 해야 한다. 인턴제는 정상적 취업으로 연계될 수 있도록 유인해갈 필요가 있다.

청년층 실업해소 문제는 장기적으로는 기업 규모간 격차해소, 직무재디자인, 장시간노동 해소, 시설개선 등을 필요로 한다. 이와 같은 장기적 문제가 해결되기 이전이라도 중소기업 경력자가 공공부문이나 대기업에 취업할 때 가점이 주어지도록 인센티브를 개발할 필요가 있다.

고용정책의 실효성 제고를 위한 조치가 필요하다. 이를 위해서는 우선 고용현황을 정확하고 시기적절하게 파악할 수 있도록 통계적 뒷받침을 하는 것이 필요하다고 생각한다. 고용실태 및 전망, 실업자의 특성, 비경제활동인구의 특성 등을 세부 업종별, 직업별, 숙련별 등 속성에 따라 매우 구체적으로 파악할 수 있도록 통계작성체제를 마련하는 것이 필요하다. 또한 세부 업종별 동향을 구체적으로 파악할 수 있도록 업종단체를 통한 정보망을 구축할 필요가 있다.

한편 정부의 고용정책 메뉴에 대한 정기적인 모니터링이 필요하다. 정책의 효율성을 높이기 위한 자료 확보가 필요하고 방만한 비상적 전달체계속에서 낭비, 중복이 초래될 가능성이 높기 때문이다. 이러한 모니터링은 국회나 노사단체 등에서 행함으로써 객관성이 담보되도록 할 필요가 있다.

IMF경제위기 때와는 달리 일자리 나누기가 노사자율적 메뉴로 등장했다. 대통령이 화두를 던지면서부터이다. 그러나 우리나라의 일자리 나누기는 임금동결, 삭감, 반납까지 일자리 나누기로 포괄되는 기현상을 보여주고 있다. 일자리 나누기가 아니라 단순한 임금삭감인 경우가 더 많다. 일자리 나누기란 기본적으로 노동시간단축을 통해 이루어져야 한다. 기업이 어려운 곳은 임시적인 단노동시간을 통해 일자리를 유지하는 방향을 취하게 될 것이겠지만 장기적으로는 실노동시간을 단축해가는 정책이 필요하다. 실노동시간 단축을 촉진하기 위한 인센티브제도를 적극 도입해갈 필요가 있다.

많은 전문가들이 이번 경제위기가 장기적으로 지속될 것이기 때문에 전략적으로

대응해갈 것을 제안하고 있다. 전략이란 물적 정신적 인프라를 구축하고 교육훈련을 하는 등 미래 성장을 위한 토대를 마련하는 것이다. 이를 위한 투자 자체가 많은 일 자리를 창출하게 될 것이다.

MB정치체제는 당초 실용주의 정부를 내세웠으나 지금은 매우 이념적인 성향을 보여주고 있다. 때문에 이미 실효성이 의문시되고 있음에도 신자유주의 원조처럼 행동하고 있다. 이처럼 이념적이기 때문에 배타적인 성격을 갖고 그래서 소통부채를 낳고 있다. 실용주의자라면 노동계의 반대를 무릅쓰고 비정규직법 개정을 강행할 이유가 없을 것이다. 그럴 실익이 없는 것이다. 실업대란은 경제위기에 의해서 발생하는 것이지 비정규직법에 의해 발생하는 것은 아니다. 정부 주장대로 금년 7월의 실업대란을 우려한다 하더라도 법을 고치는 안이 아니라 한시적으로 유예하겠다는 안을 내놓았어야 할 것이다. 그러나 경제위기에 편승하여 아예 제도를 고치겠다는 이념적 행동양태를 보여주고 있다. 최저임금이 지나치게 높다는 생각이나 공공부문 구조조정 방식을 보더라도 이념과잉이 나타나고 있다.

재정정책에 있어서도 취임초기부터 이념적 성향을 보여주고 있다. 현재의 경제위기가 금융위기로부터 발단한 것이지만 내수부족이 그에 가세하여 경제회복을 어렵게 하고 있다. 내수부족은 소득양극화에 따른 것이다. 따라서 적극적 재정정책을 통해 소득을 재분배함으로써 내수를 증대시켜야 함에도 역으로 감세정책을 추구해 왔다. 경제위기를 사회통합적으로 극복하기 위해서는 고통분담 여지가 큰 평균이상의 소득자들이 소득재분배를 위한 재원마련에 참여하여야 한다. 물론 자발적인 연대란 기대할 수 없으므로 일정기간 조세정책을 통해서 할 수밖에 없다. 취약계층을 위한 기본적인 사회복지 제공을 위해서도 이러한 재정조달 방식이 강구되지 않으면 안될 것이다.

■ 김 정 태 상무 (한국경영자총협회)

최근 들어 사회보장, 복지에 대한 관심이 높아지고 있다. 경제위기를 맞으면서 실업률이 높아지고 빈곤계층이 확대되면서 국가적으로도 중요 이슈로 부각되고 있는 것이다. 지난 98년 외환위기 때도 복지예산과 각종 사회보장, 보험제도가 크게 확대된 바 있다. 그럼에도 불구하고 선진외국에 비하면 예산규모나 제도 측면에서 볼 때

아직도 취약한 실정이다. 저성장기를 맞이하여 그동안 예산의 많은 부분이 투자확대나 교육에 배분되다 보니까 상대적으로 이 분야에 대해 소홀히 한 측면이 있다.

그러나 국민기초생활보장제도가 오랫동안 운영되면서 예산규모가 최근에는 3조원 이상으로 확대되었고, 4대사회보험제도, 임금채권보장제도, 퇴직연금제도, EITC제도가 도입되는 등 그런대로 선진국에서 운영하고 있는 시스템은 모두 갖추게 되었다.

기업의 입장에서도 종업원에 대한 복지제도와 사회보험제도에 대한 지출이 크게 늘어나면서 대기업의 경우에는 그 수준이 이미 선진국 수준에 이르고 있다. 다만, 중소기업은 임금수준이 낮은데다 복지제도도 매우 취약해 그 격차가 심한편이다. 따라서 이를 시정할 공공부문의 복지확대가 필요하다.

특히 임시직과 일용직, 비정규직의 경우에는 각종 사회보장제도의 적용이 배제된 경우가 많고 급여수준도 매우 미흡해 이에 대한 해결방안이 시급히 마련되어야 할 것이다. 일자리창출과 고용정책에 대해서는 최근 고실업 시대를 맞이하여 이에 대한 대책이 범정부적으로 마련되고 있다. 금번에도 추경이 대규모로 편성되어 집행되고 있는데 대부분 이와 관련된 예산이다.

현재 공식적인 통계로는 실업률이 3%대이지만 구직 포기자와 취업대기자를 포함한 실제 실업자 수는 360만 명에 이르고 있다. 경기침체가 당분간 계속 이어질 것으로 예상되기 때문에 그 수는 더욱 늘어날 것으로 보인다.

재취업이 용이치 못한 우리의 상황에서 실업의 증가는 큰 사회문제를 유발하게 된다. 주지하다시피 가장 핵심적인 국민복지는 모든 국민에게 일자리를 제공하는 것이다. 따라서 정책의 초점도 이에 맞추어야 할 것이다.

일자리 창출의 실질적인 주체는 기업이다. 때문에 어려운 여건 하에서도 기업이 투자를 하고 고용을 유지하는 한편 신규채용을 늘릴 수 있도록 최대한의 환경을 마련해주어야 한다.

이를 위해서는 무엇보다 과감히 규제를 풀어야한다. MB정부 들어서 규제를 많이 풀기는 했지만 새로 생기기도 하고 아직도 기업의 투자를 어렵게 하는 규제가 잔존하고 있다. 노동정책에 있어서도 근로기준, 산업안전, 보건, 환경 분야는 오히려 규제가 강화되고 있는 실정이다. 물론 선진국으로 가면서 이 분야에 대한 규제가 강화되는 것이 원칙이지만 요즘과 같은 경제위기 시대에는 한시적으로나마 보류하는 것

이 보다 합리적이라고 본다. 그리고 신규채용에 걸림돌이 되고 있는 높은 임금수준도 완화되어야 한다. 특히 대기업과 금융, 공기업 정규직의 경우에는 임금부담이 너무 크다. 최저임금도 하향 안정화되어야 한다. 또한, 선진외국에서도 볼 수 있듯이 경영환경이 어려운 시기에는 사회 보험료의 부담을 완화시키는 노력도 필요하다고 본다.

고용측면에서 기업에 대한 지원제도는 최근 들어 크게 확대되고 있지만 그 실효성은 낮은 편이다. 우선 제도가 너무 많고 여러 부처, 기관에서 운영되다 보니까 복잡해 활용이 안 되는 사업도 많다. 또한 절차와 과정이 까다롭고 복잡해 제도 활용을 아예 포기하는 경우도 빈발하고 있다.

요즘 같은 고실업시대에는 고용서비스 기능도 중요한데 우리나라의 직업 안전망은 선진외국에 비해 그 규모나 실제 운용 면에서 매우 미흡한 실정이다. 우선 제도 운영이 여러 기관에서 운용되다 보니까 비슷한 기능이 중복되어 있는 경우가 많고 관리체계도 고객, 소비자보다는 공급자 중심으로 이루어지고 있다. 정부부문을 보완해야 할 민간분야의 발전도 매우 더딘 편이다. 그러다 보니 예산 집행규모에 비해 실제로 나타나는 효과는 반감되지 않을 수 없다. 앞으로 고용서비스 기능은 확충되어야 하겠지만 효율성이 낮은 공공부문보다는 민간을 집중 육성하여 서비스 수준의 품질을 제고하는 노력이 긴요하다고 본다.

■ 조 재 국 선임연구위원 (한국보건사회연구원)

저는 주로 보건, 의료 쪽에 대해서 말씀 드리겠다. 우선 정형선 교수께서 발표하신 논문 중에서 사실 정교수님도 말씀하셨지만 고도 경기불황과 관련된 새로운 대안을 찾기 어렵다. 아마 새로운 제도나 정교한 대안은 제시하지 못하는 한계가 있을 거라고 생각한다. 우선 논문에서 주장하는 것과 다른 의견을 가지고 있는 몇 가지 부분을 말씀드리면 정교수께서는 보험료를 적정수준으로 인상하자고 주장을 하셨는데 전반적으로 이에 대해 동의한다.

문제는 시기를 언제로 잡느냐 하는 건데, 2007년 대비 4/4분기 대비 2008년 4/4분기 도시근로자 가구의 명목소득과 실질소득이 둘 다 마이너스였다. 명목소득은

-0.1%, 실질소득은 -2.6%로 각각 감소하였다. 심지어 이렇게 명목소득까지도 감소하고 있는 이런 시기에 보험료 부담을 해야 하는 일반 국민들의 입장에서 보험료의 적정수준 인상이 적절한 시기나에 대한 것은 조금 다르게 생각할 수도 있다고 본다.

경기에 민감한 경증질환에 대해서 지금 상당히 많이 줄어들고 있다. 본인은 보험료 보다 차라리 이런 기회에 경증질환에 대한 본인 부담을 조금 상향조정을 해서 중증질환에 대한 보장성 강화를 검토해 보는 것이 어떤가 생각한다.

의료공급자에 대하여 언급했는데 상당히 부정적으로 보고 있는 것 같다. 경제 분야에서는 중소기업이나 자영업자에 대한 배려나 이런 것이 논의되고 있는데, 보건의료 쪽에서는 공급자에 대해서는 상대적으로 언급을 잘 하지 않는다. 주로 빈곤층의 이야기인데, 공급자 측면도 조금 살펴봐야 한다. 최근에 경기에 민감한 분야인 한의원이라든지 성형, 피부 쪽은 심지어 문을 닫고 구조조정이라고 할 수 있는 현상들이 상당히 많이 일어나고 있다. 결국은 새로운 일자리 창출이기라기 보다는 기존의 직장에 근무하고 있는 의료공급자들의 근로지들에 대한 이런 문제도 조금 고민을 해야 한다.

참고로 노동부에서 나온 임금구조 기본통계조사의 2007년을 보면 전체 직종 평균 월급이 약 212만 7천 원 정도인데, 보건의료 준전문가들은 꼴찌에서 두 번째이다. 142만 5천원 밖에 안 된다. 임금의 정의를 어떻게 하느냐에 따라서 다르겠지만 본인은 의료기관에 근무하고 있는 저소득 준전문가 분야도 정책적인 측면에서 문제들이 검토되어야 할 대상이다.

발제하신 이상은교수나 정형선교수의 논문에서 언급이 안 되었는데, 그나마 다행스러운 것이 2005년 제정된 긴급복지지원법이라는 것이 있어서 긴급복지지원제도가 금년 1월에 보건의료 부문에서 조금 추가된 것이 있다. 여기에는 질병이나 사고를 당했을 때 의료비 지원하는 것이 있다. 이 경우 300만원 까지는 한 번 정도 지원을 하고 긴급지원심의위원회의 결정으로 두 번까지 하기 때문에 아마 이쪽 부분은 상당히 갑자기 차상위계층에서 하위계층으로 떨어지는 계층을 위해서는 아주 시기적절한 정책이 아닌가 생각된다.

다음 건강보험금 채납사업장에 대해서는 저도 동의한다. 다만 엄격한 자격심사는 우리가 더 고민을 해야 하는 부분이라고 생각한다. 그리고 간병비 부분에 있어서

지금 건강보험 환자나 가족들에게 모두 해당하는 사항이기 때문에 저는 별도로 간병 보험이나 이런 것들을 만들기 보다는 현행 건강보험제도의 틀 안으로 하여 이것이 보험료 인상, 수가 인상 이런 쪽하고 연결이 되어야 할 것 같다. 그런데 최근에 간병비로 고생하거나 경험 해 본 국민들은 대부분 찬성할 것으로 본다.

정형선교수도 마찬가지로 새로운 제도나 정교한 대안제시가 한계가 있을 수밖에 없는 이유에 대해서 잠깐 말씀을 드리면 우리나라의 여러 가지 한계 때문에 예측능력을 향상시키는 데 조금 문제가 있을 것이다. 그런데 정확한 현안을 파악하는 쪽은 우리가 아직도 갈 길이 멀다. 상식적인 이야기지만 우리가 위기라고 이야기 하는데 본인은 그 위기수준이 어느 정도인지 잘 모르겠다. 어떤 구체적 통계라든지 여러 가지 그런 것이 여러 가지 나온다. 최근 보건사회연구원의 세미나의 발표에 따르면 지금까지 정부가 발표한 복지 분야의 대책이 9번이나 된다고 한다. 왜 그것이 9번이나 될까? 이의 근본적인 이유가 현 상황에 대한 파악이 안 되었기 때문이다. 위기일수록 현황파악에 대한 투자를 많이 해야 한다. 다시 말해서 지금 현재 수요조사라든가 전반적인 현황조사가 필요한데 그런 것이 복지나 보건 쪽에 없다.

첫번째로 발표한 이현주박사 논문에서 최근 자료로 발표를 했는데 이런 통계청이나 노동부 자료는 평단면적인 이런 자료이다. 최근의 복지패널, 의료패널, 노동패널 사실 이런 구체적인 정책대안을 제시를 하려고 하면 이런 패널 데이터에 대한 분석이 제대로 되어야 한다. 그런데 이것이 지금 1년 단위로 밖에 되지 않는다. 그 이유는 예산이 없다는 것이다. 위기일수록 이런 패널자료에 대한 투자, 적어도 분기별 또는 더 좋으면 월단위의 패널자료 분석에 대해 정부쪽에서 투자를 조금 해야 되겠다는 생각이 든다.

또 한 가지가 특히 보건의료 쪽에서 이용자들의 어떤 행태변화를 분석하는 데는 건강보험자료가 아주 필수적이다. 건강보험 자료 얻기가 정말 어렵다. 우리와 같은 국책연구원에서 연구하는 사람들도 건강보험 자료를 얻으려면 복지부를 통해야 되고 담당자들한테 가서 사정해야 한다. 본인은 이번 기회에 의료급여를 포함한 획기적인 건강보험 자료의 공개를 이야기 하고 싶다. 이러한 정책들이 신뢰를 얻기 위해서는 거듭 말씀드리지만 정확한 문제분석, 현황파악에 정부가 더 신경을 써야 되는 것 아닌가 하는 생각이 든다.

한 가지 더 말씀드리면, 우선순위에 관련된 문제가 있다. 지금 사실 중앙정부와 지방정부간의 동일 프로젝트나 사업, 정책에 대한 중복도 있지만 부처 간의 수평적인 이런 차원에서 중복되는 이런 것들도 많다고 생각한다. 제가 실제로 농림부의 평가라든지 균형발전 평가라든지 이런 데에 보면, 부처 간에 중복되는 정책이나 사업들이 많다.

그런데 지금 정부에서 발표하는 것들이 동시에 특히, 경제정책과 복지정책에 있어서 동시에 해야 시너지 효과가 나는 것들이 있고 또는 순차적으로 되어야 할 것들이 있고, 복지정책 내에서도 동시에 해야 될 것, 순차적으로 해야 될 것 등 우선순위에 대한 것에 대하여 과연 정부 정책에 대한 신뢰성이 일반국민들로부터 많이 있는가? 국책연구원에 근무하지만 이쪽 부분에 대해서는 정부가 조금 더 신경을 써야 한다. 예를 들어 보건의료 분야에서 서구의 나라는 우선순위를 정하는 가치나 기준이나 이런 것을 정부차원의 위원회가 구성되어 결정한다. 특히 우리나라같이 추경만 해도 30조를 투자를 한다고 하는데 전반적인 정부차원의 우선순위를 고려해야 하는 게 정부의 몫이 아닌가 생각한다.

■ 구 인 회 교수 (서울대학교)

발표를 쭉 들으면서 많은 것을 들었는데 발표자 선생님들 사이에서도 조금 색조의 차이가 있구나 하는 그런 느낌을 받았다. 저는 단기대책, 장기대책 두 가지 차원으로 나누어서 제가 이해한 선에서 저의 시각으로 말씀드리겠다.

먼저 현재 진행되고 있는 경제위기에 대한 단기대책에 대해서는 결론적으로 볼 때 개인적으로는 지금까지 심각한 문제는 없었다. 이것이 꼭 정부가 발 빠르게 대응을 잘 하고 그래서인지는 모르지만 어쨌든 국제적인 기준에서 볼 때도 현재까지 한국에서의 위기상황 진전은 비교적 선방한 것으로 평가할 수 있는 수준이 아닌가 하는 생각이 든다. 이것을 총체적으로 관리하고 있는 것이 정부라고 한다면 정부가 어떤 면에서 비교적 썩 나쁘게 하지는 않았다고 평가할 수 있다고 생각한다.

그런데 이제 여러 가지 문제가 없지 않지만 현재 제일 중요하게 단기대책 차원에서 빠져있는 문제는 결국 고용문제에 대해서 지금 우리가 간과하고 있는 고용안전망

이라고 본다. 이 부분에 대한 적극적인 고려가 너무 취약하다고 하는 것이 단점이 아닌가 생각한다.

현재 너무 한시적인 공공근로 대책으로 가면서 현재 노동시장과 고용문제를 둘러싸고 있는 그런 누적된 문제, 일부에서는 좋은 일자리 창출이라고 이야기를 하는데 그런 문제에 대해서는 지나치게 고려가 없는 것이 문제이다. 제 개인적인 생각은 취약계층에 대한 취업지원과 그를 위한 기본적인 생계수당을 지원해주는 현재 고용보험의 사각지대를 메울 수 있는, 그리고 또 복지적인 입장에서 볼 때는 기존의 빈곤정책과 소득보장정책의 테두리에 머물러 있는 사람들의 어떤 노동시장 진출을 촉진하고, 그래서 빈곤을 예방할 수 있는 그런 방향으로의 취업지원과 생계수당을 지원하는 제도에 대한 고려가 매우 중요하게 강조되어야 한다.

그런데 이것이 현재 안 되고 있는 이유에는 여러 가지 요인이 있을 텐데 단적으로 말하면 기획재정부가 이런 종류의 사업에 대해서 실업부조라고 생각하고 유럽과 같은 과도한 제정부담을 지기 싫다는 생각이 강하게 작용하는 것이다. 물론, 추진하는 쪽에서는 기본적인 안전망의 필요성으로서 이야기를 하는 것이고 어떻게 보면 이런 단기적인 대책이면서도 기본적으로는 어떤 우리나라의 장기적인 대책을 둘러싼 어떤 시각차이인지 패러다임의 차이가 반영된다고 생각한다.

그래서 한쪽에서는 안전망의 중요성을 강조하는가 하면 한쪽에서는 재정 부담에 대한 기피의 시각이 있는데 그럼에도 불구하고 적어도 현재 고용에 대한 안전망에 대해서는 이 부분에 사장되어 있는 인적자원의 활용을 높이고 현재 계속 문제가 되는 양극화 문제의 해결에 대해 기여를 한다는 점에서 보다 적극적으로 고려되어야 할 사안이라고 생각을 한다. 마침 이 자리에 관계된 복지부와 노동부의 관련 실장이 계시니까 두 분이 합의를 해서 강력하게 기획재정부를 조금 몰아붙이면서 추진을 해주었으면 좋겠다.

장기적으로는 유길상 교수의 발표에서 패러다임 시프트가 필요하다고 말씀하셨는데 저는 기본적으로 현재 패러다임이 두 개 있다고 본다. 하나는 현 정부를 중심으로 한 통상적으로 이야기하는 시장주의적 패러다임이 있고, 다른 하나는 참여정부나 재야시민단체에서 주장하는, 상당정도는 유럽형 복지를 지향하는 시각들이 있다. 이런 두 가지 패러다임이 존재하는 것은 저는 자연스러운 현상이라고 생각하는데 현재

우리가 닥치고 있는 문제에 대해 양 패러다임이 이데올로기화 되어있고 계급화 되어 있고 지나치게 대립화 되어있다고 생각한다.

사실 우리가 부딪히고 있는 문제의 양상을 봤을 때는 양쪽이 상당히 공통 기반을 찾을 수 있는 그런 문제들이 있다고 본다. 일반적으로 생각해도 우리나라의 경우에 개발독재의 오랜 경험으로 볼 때 상당정도 개입을 완화하고 시장자유를 높이는 것이 필요하다. 또한 과거의 성장주의적 정책에서 분배를 고려하는 것도 필요하다고 보이기 때문에 그런 면에서 일반적으로 공통된 기반이 있을 수 있는 것이 아닌가 생각한다.

이런 일반적인 차원에서 합의를 하더라도 문제를 일으킬 수 있는 중요한 이슈가 두 가지 있다. 하나는 현재 증가하는 비정규직 문제에 대해서 어떻게 대처할 것인가에 대한 문제이고, 다른 하나는 서비스 부문에 대한 비전에 대해 어떻게 대처할 것인가에 대한 문제이다.

사실은 이 두 가지가 참여정부서부터 추진해온 방향이 사실은 현 정부추진하고 있는 방향과는 어떤 면에선 크게 다르지 않다. 상당 정도는 어느 정도 양측이 공동으로 협력할 수 있는 부분이 많다는 생각을 한다. 그래서 먼저 비정규직에 대해서 한쪽에서는 유연화를 강조하고 한쪽에서는 안정화를 강조하는 시각이 있는데 정답은 어느 정도 중간에 있는 것일 것이다. 현재 어떤 우리나라의 정규직에 대해서 지나치게 과보호가 되어있다는 측면에 대해서 사실 여러 가지 실증적인 자료를 보면 확인된다. 반면 비정규직에 대해서는 지나치게 과소보호가 이루어지고 있다는 것 또한 분명하다.

양쪽의 문제, 이중적인 관점의 문제를 해결하는 차원에서 공동적인 기반이 있다고 본다. 서비스와 관련해서 간단히 말하면 서비스 시장화를 추진하느냐 아니면 서비스의 공공성을 강조하느냐 이런 차원에서 문제가 되고 있다. 최근의 의료산업화와 관련하여 문제가 되고 있는데 이것도 어떤 면에서 보면 서비스 시장화의 추세를 완전히 배제할 수 없는 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고 정부가 어느 정도의 재정확대를 통해서 예컨대 의료 같은 경우 건보의 보장성을 획기적으로 강화하면서 의료산업화의 산업화를 추진한다면 양 쪽이 어느 정도 윈윈할 수 있는 구석이 상당히 있다.

결론적으로 두 개의 패러다임이 한쪽은 좌쪽이고 한쪽은 우쪽이라고 한다면 상당

히 현재 지나치게 대립화 되어있는데 어느 정도 상당히 협력적으로 갈 수 있다.

그래서 진보 진영이 잘 하는 것은 어떻게 보면 현재 우리나라에 있는 문제영역, 충족되지 않은 욕구영역을 확인하고 그 부분에 대해 정부의 어떤 책임을 강조하는데 상당히 장기가 있다. 보수 진영의 측면에서는 문제에 대해서 투자를 하되 보다 효율적인 투자를 하는 데 상당한 마인드가 있다. 그런 면에서 상호 보완적일 수 있는 측면이 있다고 생각을 하고, 그런 것들이 장기적인 대책을 세움에 있어서 비정규나 서비스 부분과 관련하여 대타협과 어떤 협력이 이루어질 수 있는 이런 것이 모색되었으면 좋겠다.

한 가지 아쉬운 점은 이런 것을 해결하는 데 있어 칼자루를 가지고 있는 것은 정부다. 생각한다. 정부가 선거 시기에 비해서 정권을 잡은 이후에 상당히 이데올로기 화가 되고 계급화 되고 있다는 느낌을 강하게 갖게 한다. 그런 면에서 조금 더 정부의 태도가 변할 필요가 있는데 이것도 사실 과거 참여정부시절과 비교하면, 여기 경북대학교 이정우 교수가 와 계시기는 하지만 제 기억에는 참여정부도 한 2년 동안 갈피를 잡지 못했던 것으로 기억한다. 그래서 2년 정도 헤매는 기간을 이해할 수 있는 그런 측면이 있기 때문에 빨리 조금 실용성을 회복해서 현재 우리의 큰 문제를 해결할 수 있는 칼자루를 휘둘러야 한다.

■ 손 건 익 실장 (보건복지가족부 사회복지정책실)

전현희 의원님을 비롯해서 많은 발제자나 토론자들이 좋은 말씀을 해 주셨는데 하나하나 생각이 같다 다르다는 말씀드리는데는 적절하지 않다고 본다. 다만 오늘 짧은 시간 내에 복지부 사회복지파트에서 어떤 고민을 하고 있는지에 대한 것을 말씀 드리면 여러분들의 이해를 돕지 않겠나 하는 생각이 들어서 몇 가지 말씀을 드리고자 한다.

복지부의 고민은 크게 보면 두 가지이다. 하나는 최근의 경제위기 상황에 따라서 살림살이가 어려워져서 극빈층으로 떨어진 국민들, 조만간 떨어질 것으로 예상되는 국민들, 이런 국민들을 위해서 저희들이 어떻게 뒷받침을 해 주어야 하는 것에 대한 것이 첫째 고민이고, 둘째는 경기회복이 U자로 가든, L자로 가든, 1년이 걸리든, 2

년이 걸리든 간에 경제위기 상황 뒤에 오는 빈익빈부익부의 심화에 따른 사회적 갈등문제, 사회통합의 문제 등을 어떻게 해소할 것인가이다. 지금 복지부가 이와 같이 크게 두 가지에 초점을 두고 고민하고 있다는 것을 말씀드린다.

여러 참석자들께서 현재 극빈층이 된 분들에 대한 사회안전망이 촘촘하게 만들어져야 한다는 의견에 저희들도 이견이 없고 동감이다. 다만, 저희들이 추경 같은 것을 편성해서 극빈층으로 떨어진 분들에 대해서 사회안전망을 작동시킬 때 제일 중요한 것이 시간이다. 시기적절하게 정책을 도입해야 한다. 지금 아무리 정책을 촘촘히 짜가지고 예산확보하고, 전달체계 등을 다 마련해서 예를들면 내년에 작동시키도록 하는 것은 적절하지 않다.

저희들이 가장 우선을 두고 있는 것은 시기적절하게 정책을 추진하는 것이다. 그래서 지금의 전달체계, 지금의 인프라를 가지고 즉시 추진할 수 있는 사업들이 중심이 될 수밖에 없다. 이러한 한계가 있다.

그럼에도 불구하고 이번에 저희들이 기초생보자 긴급지원제도 외에 한시, 근로능력이 있는 평소에는 부양의무자가 있다고 해서 지원을 못 받던 근로능력이 없는 분들에 대한 한시 생보 사업들, 근로능력이 있는 분들한테는 희망근로 프로젝트, 기타 목돈이 필요한 분들에 대한 자산담보 대출 이런 사업들을 통해서 시기적절하게 기초생계라든가 이런 것을 보장하는 것 등의 준비를 하고 있다.

1998년도 IMF 때에도 유사한 직무를 담당하고 있었지만, 현재는 예산 등 여러 가지 여건나 관계부처간 협조, 정책적 배려 등이 이 어느 때보다도 월등하다고 저는 보고 있다. 현재 어려운 국민들에 대한 지원은 이번 추경만 되면 시기적절하게 시행할 수 있다고 본다.

둘째로 저희가 고민하고 있는 대상으로 지금 지원을 해 드리지 않으면 극빈층으로 떨어질 가능성들이 있는 국민들이 있다. 지금 정부가 조금만 지원을 하면 이들은 극빈층으로 안 떨어진다. 따라서 전체적으로 본다면 이들이 극빈층으로 떨어졌을 때 보호하는 것 보다는 사회적 지출이 줄어들 수 있다. 또한 그들에게도 바람직하다.

그러나, 문제는 이런 정책을 추진함에 있어서 사회적 응집을 형성하기가 대단히 어렵다는 것이다.

저렇게 살고 있는 집도 좋고 멀썩한 사람한테 왜 지원하느냐는 등의 사회적 여론

과 비난이 있기 때문에 이것을 설득해 나가는 것이 상당히 어렵다. 그러나 일단 이런 분들에 대한 일자리 제공, 마이크로 크레딧 사업, 의료비 지원 등의 다양한 사업들을 통해서 극빈층으로 안 떨어지게 하는 사업들의 개발 또는 추진도 고민하고 있다.

더 첨언한다면 떨어진 분들 중에서도 근로능력이 있고 재활의지를 가지고 있는 분들에 대해서 다시 한 번 그분들의 본래의 삶을 찾아갈 수 있도록 도와드리는 사업을 복지부는 또한 고민하고 있다.

금번 추경의 특징은 과거와는 다르다는 것을 알 수 있다. 저희들이 긴급지원 같은 것도 긴급지원 대상자들을 잘 분석해서 교육비지원과 의료비 지원을 추가로 했다. 물론 이것은 법을 개정을 해야 하기 때문에 지금 법이 국회에서 발의 중에 있거나 제출이 되어있는데 과거와 달리 생계비만 달랑 지원하는 것이 아니고, 그분들에게 어떤 지원이 필요한 것인가를 분석을 해서 이런 사업들이 구상이 되고 추진된다는 말씀을 드린다. 또한 이런 경제위기에서 가장 취약한 분들이 노인, 장애인, 아동들이죠. 소위 말해서 새로운 사회적 약한 계층이 이분들인데 이분들에 대한 배려도 저희들이 추경이라든가 긴급지원을 할 때 고려를 하고 있다. 부양의무자가 있지만 부양 의무자가 이런 경제상황에서 제대로 된 부양의무를 다하지 못하는 경우가 많기 때문에 그런 경우를 대비해서 저희들이 주로 이분들에게 초점을 맞춘 부양의무자가 있지만 이들에게 생계비라든가 기타 여러 가지 지원이 필요한 자들을 50만 정도 발굴해서 지원 할 예정이다. 이러한 사각지대의 노인들이 100만 명이 약간 넘는데 그 중 절반이상을 이번에 한시생계보호사업으로 지원할 예정이다. 뿐만 아니라 어차피 저희들이 의도한 것은 아니지만 전달체계 문제가 커져가고 있어서 전반적으로 개선하고 있다.

둘째로 복지부가 고민하고 있는 사항 중에서 경제위기 상황이 끝나고 바로 뒤이어 오는 사회통합의 문제, 일부에서는 사회통합의 위기라고 하는데 현재 대부분의 학자 분들이나 관련자들이 이를 심각히 생각하지 않는 경향이 있다. 그러나 복지부는 이를 심각하게 보고 있다.

이미 아시는 바와 같이 IMF 직전에 우리나라의 지니계수가 2.6였다. 그리고 IMF가 어느 정도 종결되었다는 2000년의 지니계수가 3.4, 그리고 계속 감소했지만 지금도 3.1이다. 그만큼 빈익빈부익부가 심화되었다는 것을 의미한다. 소득 5분위 배

수를 봐도 상위 20%와 하위 20%의 소득계층간을 비교해 보면 IMF전에는 3.68, 3.7 정도 수준이었는데 지금은 5.1정도로 나오고 있다. 따라서 이러한 빈익빈부익부의 양극화가 이번의 경제위기를 극복하는 과정에서 더욱 심화될 것이라고 보고 있다. 이 문제를 어떻게 해소할까에 대한 것에 사실은 더 많은 고민을 하고 있다.

이러한 논의가 필요한 이유는 우리나라에서는 사회복지의 문제든, 안전망의 문제든, 보건에 대한 문제든 그 자체로 논의되고 토론되고 효율성과 합리성을 토론하는 것이 아니고 정치의제화 혹은 이데올로기화 돼 버린다. 그러다보니 강경하게 대립하고, 나하고 뜻이 같은 사람은 동지고, 다른 사람은 적이라는 식으로 오히려 사회적 갈등을 심화시키고 사회적 분열을 촉진시키는 이런 경향들이 있어서 정책을 구상하고 집행하는데 매우 어렵다. 제일 어려운 점이 바로 이런 점인데 이런 상황에서 어떻게 하면 사회통합의 위기를 대처할 것인가에 대한 고민이 크다. 특히 경제부처라든가 또는 정책을 총괄적으로 조정할 수 있는 부처에서 경제가 회복이 되면 경제 회복기에 저소득층에 대한 사회안전망 예산이 이렇게 늘어날 필요가 뭐가 있느냐는 식으로 생각할 수도 있다.

중산층들은 경제가 회복이 되면 경제가 회복이 되는 속도에 따라서 바로 경제력을 회복하고 또, 더 여유가 있는 분들은 오히려 지금 많은 투자를 해서, 실물투자도 많이 해서 많은 돈을 벌수도 있다. 그러나 40~50대에 실직한 사람들이 경기가 회복된다고 해서 다시 직장을 가지고 과거의 경제적인 수준을 회복한다는 것은 거의 불가능 하다. 따라서 저희들은 당장 내년도 예산에서 한시적 사업 또는 추경예산을 확보한 부분 중에서 저소득층을 위한 예산을 적정한 케어수준만큼 확보해야 한다. 이것이 사실은 현지 복지부에 떨어진 발등의 불이다. 복지부의 가장 큰 고민사항 중에 하나다.

둘째는 이러한 보호가 필요하다는 사회적 응집을 국민들에게, 국회나 정부 내에서 얻는 노력을 해야 하는데 방금 언급했듯이 이것이 바로 정치적 이슈화되기 때문에 이데올로기화 되고 갈등과 대립을 가져오기 때문에 대단히 조심스럽고 힘든 과정이다.

마지막으로 첨언하면 청년실업문제가, 우리 신실장님께서도 말씀을 하시겠습니까마는 심각하다. 청년실업 문제는 그 기구, 어떤 가정에 있어서는 희망을 잃어버리게 만드는 그런 아주 그 치명적인 문제인데, 본인은 이 문제를 구조적인 문제로 보고

있다. 50~60년대 2차 산업 중심의 산업국가시대에서 3차 서비스 산업국가로 발전하는 선진국, 중진국에서는 필연적으로 나타날 수밖에 없고 청년실업 문제는 앞으로도 지속될 것이라고 보고 있기 때문이다. 이 문제에 관해서는 전문가들이 머리를 맞대어 특단의 대책이 있어야 한다고 보며, 이런 점에서 저희들도 고민을 함께하고 있다고 말씀을 드리고 싶다.

■ 신 영 철 실장 (노동부 고용정책실)

유길상 박사님과 금재호 박사님이 고용정책 관련해서 발제를 상세하게 해주셨고 앞에서 여러분들께서도 고용정책과 관련된 토론을 해주셨다. 기본적으로는 유길상 박사님이나 금재호 박사님께서 고용정책에 관한 기본적인 기초라든가 보완해야 할 문제들을 상세하게 말씀하셨고, 또 기본적으로 그러한 방향에 대해서 정부에서도 공감을 하고 있는 그런 분야이기 때문에 그와 관련해서는 정부에서도 중장기적으로 필요한 부분에 대해서는 보완을 해 나갈 계획이다.

현재 경제위기, 고용상황의 악화 이러한 문제가 정부에서 일반적으로 전망하는 것과, 관련되는 전문가나 전문기관에서 전망하는 것과 상당한 괴리가 있다. 실제로 체감하는 실업률과 정부가 발표한 지표 사이에는 상당한 괴리가 있는 게 아니냐는 이야기 많이 있다.

정부에서도 이번의 경제위기나 고용상황의 악화가 단기간 내에 극복될 거라고 생각하지는 않는다. 다만 지난 하반기 이후에 글로벌 금융위기로 세계경기가 침체되면서 우리 경제도 침체가 되고 이에 따라서 우리의 고용상황도 급속하게 악화가 되었습시다만 2월 들어서 다소간의 악화속도가 둔화되고 있는 게 아니냐는 생각을 하고 있다.

최근 들어 실업급여 지급액수가 3개월간 최대를 기록하고 있다고 보도가 되었는데 실업급여 지급액 자체가 늘어나고 있고 고용유지 지원금 지급액도 늘어나고 있고 이렇게 여러 가지 지표로 볼 때는 다소간의 고용상황이 악화되는 것이 아니냐는 우려를 많이 자아내게 하고 있다. 새로 신규로 고용유지 계획을 신고한다거나 실업급여를 타고자 하는 그런 사례자체는 종전에 비해 감소 추세이다. 이러한 추세가 지속

이 된다면 전체적으로 현재의 정체상태로부터 다소 감소하는 추세로 전환이 될 수도 있다고 생각한다.

이와 관련해서는 앞으로 면밀하게 경제상황과 고용상황을 모니터링 해가면서 대응해야 할 과제가 되겠으나 분명한 것은 IMF 직후와 지금의 상황은 많이 다르다는 생각을 하고 있다. 여러 가지 요인이 있겠으나 IMF 직후에는 우리가 IMF의 관리 하에 있었기 때문에 우리가 선택할 수 있는 정책적인 수단이 매우 제한되어 있었고 또 당시에는 여러 가지 기업들의 재무구조가 취약한 상태에 있었기 때문에 선택할 수 있는 수단 자체가 상당히 제한되어 있었다는 측면이 있었다. 다른 측면으로는 당시에는 정부 역시 경험이 매우 부족한 상황이었다. 그런데 이번에는 고용과 관련해서 IMF 직후와 2003년에 다시 한 번 쇼크를 경험했기 때문에 나름대로 상당한 경험이 축적되었다. 인프라는 아직은 미흡하지만 어느 정도 확충이 된 것이 아니냐는 측면에서 이번에는 차분하게, 내실 있게 대응을 해 가고 있다고 자평을 하고 있다.

그러나 향후에 이번 위기를 겪고 나서 위기 이후의 상황에 대해서 어떻게 대응을 할지에 대한 것은 별도로 남는다고 본다. 현재 정부에서 고용과 관련된 여러 가지 정책들을 단기적인 정책과 중장기적인 관점에서의 대책들을 내놓고 있습니다만 우선 단기적인 관점에서 볼 때는 이번 고용위기를 어떻게 극복해 나갈 것이냐는 것이 가장 중요한 문제가 될 것이다. 이와 관련해서는 앞에서 설명을 충분히 들으셨을 거라고 생각이 되기 때문에 구체적인 설명은 생략을 하겠다. 다만, 현재 재직하고 있는 근로자들의 일자리를 최대한 유지하는 차원에서 각종 정부의 지원과 노사의 양보교섭 이런 것들을 통해서 일자리가 가급적 유지가 되도록 하는 한편, 불가피하게 실직이 된 경우에는 여기에 대해서 우선 생계안정을 지원하고 재취업을 조속히 지원하는 여러 가지 정책수단을 강구하고 있다.

그리고 경제위기가 극복된 이후에도 IMF 이전과 이후를 비교할 때 종전의 우리의 실업률 수준이 2%대에서 거의 완전고용 수준에서 IMF 이후에 위기가 극복이 되었지만 3%대에서 노동시장 자체의 체질이 변화된 그런 상황을 유지해왔다. 따라서 이번 위기가 극복이 될 경우라도 노동시장의 상황은 이번위기 이전과는 조금 다른 상태에 머무를 것이 아니냐 라는 이런 생각을 한다. 이에 상응하는 노동시장 관리체계가 필요하다고 생각합니다. 이와 관련해서 여러 가지 중장기적인 방안들이 합

께 검토가 돼야 될 것이라고 본다.

앞서 토론을 해주신 분들께서 말씀하신 부분과 관련해서 이런 전제하에서 몇 가지 언급하고자 한다.

우선 전현희 의원께서 지금 현재 정부가 하고 있는 고용정책이 제대로 된 일자리를 만드는 것이 아니라 비정규직이나 일용근로자를 양산하고 있는 정책이 아니냐는 그런 지적을 해 주셨는데 부분적으로는 공감한다. 가급적이면 양질의 일자리를 만들어 내는 것이 보다 중요하다고 생각한다. 다만 그런 양질의 일자리는 공공부문에서 창출하는 것이 어느 정도 한계가 있기 때문에 결국 민간부문이 활성화가 되어야 양질의 일자리가 창출이 될 수 있다고 본다. 이처럼 고도불황기에 있어서 정부가 일자리를 질적으로 높일 수는 없겠지만 양적으로라도 늘려가는 정책을 취하는 것이 아무런 정책을 취하지 않는 것보다는 좋다고 생각한다. 이러한 전제하에서 단기 일자리도 만드는 것이고, 동시에 기업에 대한 규제 완화라든가 혹은 기업에 대한 지원을 통해서 중장기적인 관점에서의 양질의 일자리와 동시에 병행해서 추진을 해 나가고 있다고 이해를 해 주시기 바란다.

그리고 현재 고용유지상황이 과연 경기침체가 지속되는 상황에서 속에서도 계속 될 수 있을 것이냐는 문제제기를 노진귀 원장께서 이야기를 해 주셨는데 저희도 고용유지 지원제도를 통해서 고용이 유지될 것이라고 생각하지는 않는다. 본래 고용유지 지원제도가 일시적으로 어려움을 겪는 기업에 대한 지원제도이기 때문에 경기침체가 장기화되고 이러한 침체의 영향이 특정기업에 지속적으로 미칠 경우에는 고용유지 지원제도만 가지고는 한계가 있다고 생각한다. 다만 최근에 고용유지 지원제도가 활용되고 있는 양상을 보면 특정한 기업이 일정한 기간을 계속해서 활용하는 것이 아니고 단기간 활용한 다음에 다시 정상적인 조업을 하다가 다시 활용하는 그런 형태가 반복이 되고 있고 일부 기업에서는 부분적이기는 합니까만 고용유지 지원제도를 활용하다가 조업이 정상화 되어 다시 이런 지원을 안 받고 고용을 유지하는 일부 기업도 나타나고 있는 상황이다.

그리고 고용보험의 확대문제와 중산층지원의 문제를 거론해주셨는데 현재 고용보험에 적용되고 있는 범위 자체가 상당히 제한적인 것은 사실이다. 그런데 우선 고용보험의 적용범위와 관련해서는 고용보험법상 실제 적용대상의 범위가 어디까지인가

하는 것을 먼저 검토하고 실제 고용보험이 커버하고 있는 범위를 생각하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 고용보험이 제도적으로 그 적용을 배제하고 있는 대상들이 있기 때문에 그런 대상들을 먼저 고려해야 할 필요가 있다고 생각된다. 지금 현재 많은 논의가 되고 있는 부분이 자영업자와 관련된 부분이다. 경기침체상황이 지속이 되면서 정규직, 상용직 근로자 보다는 자영업자를 중심으로 계속해서 취업자 수가 급감하고 있는 그런 양상을 보이고 있는데 그러다보니 이런 자영업계층에 대한 보험문제가 상당히 많이 사회적 이슈로 제기되고 있다. 이러한 자영업자에 대해서는 단기적으로 관련되는 정부부처와의 연계를 통해서 지원책을 강구하고 있는 상황이고 소위 일선 기관만 하더라도 고용지원 센터와 소상공인 지원센터가 MOU를 체결해서 각각 분담하는 선에서 여러 가지 지원방안을 현재 강구를 해 나가고 있다.

그리고 좀 더 중장기적으로 볼 때 자영자 계층에 대해서 고용보험에 적용을 시킴으로서 보다 근본적인 그런 문제를 같이 해결해 가려고 하고 있다. 다만 그 방법과 관련해서는 여러 가지 이견이 많기 때문에 앞으로 노사라든가 전문가의 의견을 광범위하게 수렴을 해서 제도를 만들 생각이다.

그리고 최근 들어 부자감세와 관련해서 서민계층이나 중산층에 대한 지원은 없는 게 아니냐는 이런 말씀들을 많이 하시는데 중산층의 복원문제나 중산층의 유지는 대단히 중요한 문제다. 최근에 정부에서도 아직까지 구체적인 사업이 들어가 있는 것은 아니지만 휴먼뉴딜을 집중적으로 추진하려고 대대적으로 홍보하고 있고 또 이를 발표도 한 바가 있다. 여기에 중심적인 개념이 중산층을 복원하고 유지해 나가는 정책을 집중적으로 추진해 나가야겠다. 이와 관련해서도 앞으로 중장기적인 관점에서 중산층을 복원하고 확충해가는 그런 정책들을 병행해서 추진해 나갈 계획이다.

그리고 최근 들어서 노동시장의 유연화나 혹은 취약계층 근로자 문제와 관련해서 비정규직 문제가 굉장히 많이 거론되고 있다. 최근 정부에서는 비정규직 사용기간을 2년에서 4년으로 늘리는 방안을 국회에 제출한 바가 있다. 이와 관련해서 이런 비정규직의 고용기간을 연장하는 것은 지금 여러 가지 경제가 어려운 상황이기 때문에 재고용이 어려운 그런 상황을 감안하고 정규직으로 전환이 어려운 상황을 감안해서 한시적으로 추진해야 되지 않느냐 아니면 일시적으로 적용을 뒤로 유예하는 것이 낫지 않느냐 이런 논의들이 상당히 많다. 그런데 이 비정규직법을 개정하고자 하는 기

본적인 취지는 단기적으로 이러한 측면도 있으나 좀 더 중장기적으로 볼 때 사용기간 자체를 현재 2년으로 두기 보다는 조금 늘리는 것이 오히려 정규직으로 전환하는 데 여러 가지 측면에서 훨씬 더 유리할 것이라는 판단이다. 비정규직의 문제는 금재호 박사께서도 지적을 했지만 어떤 고용형태 측면에서 보다는 오히려 비정규직 보호관점에서 보는 것이 훨씬 더 이 문제를 해결하는데 더 유리하다고 생각이든다. 그래서 비정규직이 제대로 보호되는 그런 여건이 조성이 되고 또 아울러서 정규직의 여러 가지 고용 유연화 조치가 동시에 추진이 된다면 현재와 같은 정규직과 비정규직의 문제는 상당부분 완화가 될 것이라고 생각한다.

그리고 일자리 창출문제와 관련해서 기본적으로 규제완화가 중요한 문제가 아니냐는 이런 지적을 해주셨는데 이 문제와 관련해서도 현재 규제완화 조치를 상당히 광범위하게 추진을 하고 있다. 일부 규제가 강화되는 부분도 있지 않느냐라는 지적은 사회적으로 반드시 필요한 규제에 한해서 그런 것이지 일자리를 만들어내는 중요한 문제와 관련된 규제들은 대부분 완화되는 쪽으로 추진이 되고 있다. 실제 규제로 인해서 일자리가 늘어나지 못하는 부분은 앞으로 상당히 많이 줄어들 것으로 생각하고 있다. 그리고 현재 고용서비스 문제가 굉장히 중요한 문제로 부각이 되고 있는데 이 부분과 관련해서는 공공서비스를 확충하는 것이 우선적으로 중요하지만 현재 상황에서 공공서비스를 획기적으로 확충하는 것은 거의 불가능 한 것이 아닌가 생각한다.

때문에 고용서비스 확충문제는 공공부문과 민간부문의 역할을 재정립하면서 민간 서비스를 최대한 활용하는 쪽으로 고용서비스 확충문제를 검토할 계획이고 이런 과정에서 민간의 양질의 일자리를 창출 할 수 있다고 생각한다. 아울러 산업에서 나타나고 있는 여러 가지 미스매치 문제와 같은 문제도 동시에 해결이 가능하기 때문에 고용서비스를 확충함으로써 양질의 일자리는 늘리고 동시에 산업의 경쟁력도 높여갈 수 있는 계기가 될 수 있다고 생각한다.

■ 유 일 호 국회의원 (한나라당, 시장경제와사회안전망포럼 회원)

현재의 위기상황을 진단하고 대책을 마련하는데 있어 과거 외환위기의 경험을 참고할 수 있다. 다만 과거 외환위기와는 다른 대내외적 여건을 파악해야 한다. 과거

외환위기와 비교해 보면 현재의 상황은 다음 몇 가지 점에서 차이가 있다고 할 수 있다.

첫째, 외환위기 당시에는 동아시아를 제외한 미국과 유럽 등 세계경제는 매우 건조한 성장세를 보였지만, 현재는 동반침체가 진행되고 있다.

둘째, 대외여건의 위험에 대한 노출이 크게 증가했다. 2008년 현재 우리나라의 불변가격 재화와 용역의 수출은 GDP 대비 46.1%로 외환위기 직전인 '97년의 29.4%에 비해 무려 17%p 가까이 증가했다.

셋째, 10년 전에 비해 우리의 재정상황이 많이 악화되었다. 이번 추경을 포함할 때 국가채무는 366.9조원(GDP의 38.5%)으로 지난 98년의 80.4조원(16.6%)보다 대폭 증가했다.

넷째, 현재의 경제위기는 단기간에 진정되는 V자형 변동이 아닌 U자형 내지는 L자형 변동이 될 것이라는 전망이 있을 정도로 심각하다는 점이다.

사회안전망 대책을 논의함에 있어서는 경제회복에 대한 전망과 국가재정에 대한 장기적 고려가 함께 진행되어야 할 것이다.

경제위기에 가장 큰 어려움을 겪는 계층은 바로 저소득층과 장애인, 노인 등 우리사회의 취약계층이다. 이들을 위한 사회안전망 강화는 우리뿐만 아니라 세계 각국에서도 큰 문제로 제기되고 있으며, 각각의 상황에 따른 대책을 내놓고 있다.

우리나라의 경우 외환위기 이후 사회보험의 확대와 공공부조제도의 구축 등 사회보장제도의 많은 부분에서 변화가 있었지만 지금의 사회안전망이 선진국들과 비교할 때 충분히 튼튼하다고 말할 수 있는 것은 아니다.

구조적으로 복지예산은 기초생활수급자, 노약자, 장애인 등 소외계층에 대한 의무지출로 구성되어 있기 때문에 복지지출의 확대문제는 재정적자 문제와 재원마련 문제가 함께 고려되어야 할 것이다.

정부는 이번 추경을 통해 저소득층에 대한 생계·주거·교육·양자 지원 확대, 실직자들의 생계안정과 재기 지원 등 저소득층을 위한 생활안정지원에 4.2조원, 고용유지 및 취업기회 확대에 3.5조원 규모의 예산을 추가하였다. 추경예산안을 포함할 경우 2009년 복지 분야 재정규모는 정부 총지출의 26.9%를 차지하고 예산 증가율은 18.2%에 달한다. 이는 경제위기 상황에서 재정적자를 감내하면서 정부가 할 수 있

는 최선의 노력이라고 볼 수 있다.

다만, 추경예산안을 반복적으로 편성하고 그로인해 재정적자가 구조화될 경우 정부에 대한 신뢰가 저하될 우려가 있다. 따라서 추경예산안은 가능한 한 번의 편성으로 효과를 극대화 할 수 있도록 충분한 규모로 하는 것이 타당하다고 본다.

다음 일자리 문제의 근본적인 해결책은 경제회복을 통한 일자리 창출에 목표를 두는 것이 바람직하다. 경제회복을 위한 정부의 대책은 크게 재정지출과 감세정책으로 추진되고 있으며, 이는 현재 미국을 비롯한 세계 각국에서도 병행해서 추진되고 있다.

단정해서 말하기는 어렵지만 감세정책이 재정지출 확대보다 효과적이라고 분석된 국내외 연구결과들도 다수에 이르고 있으며, 많은 전문가들 또한 감세정책과 재정지출을 함께 시행했을 경우 경기침체에 가장 신속한 효과를 보일 수 있다고 한다.

정부가 지난해부터 추진하고 있는 법인세, 소득세 등의 감세정책의 경우 ‘부자감세’라고 폄하되고 있다. 그러나 법인세와 소득세를 인하는 1990년대부터 단계적으로 진행되어 온 것으로 이번 정부에 들어 특정계층에 특별한 혜택을 주기 위해 추진한 것이라는 주장은 타당하지 않다.

노동정책에 있어 노동시장의 유연안전성을 핵심전략으로 추진하는 것은 타당하다고 본다.

현재와 같은 상황에서 안정성만을 강조하는 것은 바람직하지 않으며, 비정규직 문제에 있어서도 다른 측면에서의 접근이 필요하다는 의견에 전적으로 공감한다. 또한 올 2월말 현재 실업자 수 92만4천명, 고용률 57%로 전체 일자리 숫자는 무려 14만2천개가 감소했다. 이런 위기상황에서는 정부가 재정을 투입해서 단기적인 일자리라도 제공하는 것 또한 필요하다고 본다.

■ 사회자 : 연 하 청 교수 (명지대학교, 전한국보건사회연구원 원장)

오늘 발제나 토론을 통해서 나왔던 이야기들이 제 개인적으로 생각하면 구체적인 방안, 우리가 가지고 있는 여러 가지 아젠다에 대한 구체적인 방안에 대해서도 언급이 있었다. 그러나 한편으로 상당히 과장된 표현에 가까운 그런 이야기들이 많이 언

급되었다고 본다. 따라서 손건익 실장님과 신영철 실장님이 어느 정도로 받아들일지 모르겠습니다마는 하여튼 간에 오늘 세미나에서 우리가 발제하고 토론한 내용 중에서 주요부분에 대해서는 정책당국에서 많은 참고가 되었으면 하는 것이 사회자의 입장에서 바람이다.

그다음에 내용적으로 제가 발제나 토론에서 나왔던 이야기 중에서 약간 강조가 되어야 한대든가 혹은 놓치고 있는 부분에 대해서 제가 몇 가지만 이야기를 하고 끝내려고 한다. 거시적인 입장에서 보면 조정을 해서 정책의 선택과 집중의 우선순위를 확실하게, 지금 단기적으로는 무엇을 하고, 중장기적으로는 어떤 준비를 해야겠다는 것들이 좀 더 구분이 되어 이야기가 나온다면 정부 측에서도 굉장히 도움이 되지 않을까 하는 생각을 했다.

그 다음에 특히 노동이나 고용, 사회복지 쪽의 가장 중요한 것이 무엇이나면 정책기획 이런 것들도 중요하지만 현장이 굉장히 중요하다. 클라이언트와 맞부딪히는 그런 현장이 중요한데 그런 일선 현장에 과연 행정인프라, 전달체계의 효율성 이런 이야기가 나왔습시다만 일선 현장이 지금 중앙에서 만드는 정책들을 이해할 수 있는가? 저도 뭐 사회복지 쪽에 많은 연구를 하고 있지만 발표를 들으면서 혼란스러운 것이 정책들이 너무 많다. 따라서 국민들 혹은 정책수요자들이 이를 이해할 수 있는지 모르겠다. 단적으로 말씀드리면 공급자 중심의 사회복지, 고용, 노동정책이라는 생각을 하는데 특히, 지자체 단위의 조직, 인력, 예산, 관리운영체계 이런 것들이 굉장히 빠른 시일 내에 중앙에서 하고 있는 정책과 연결이 될 수 있도록 물론 뭐 다 되고 있다고 말씀을 드릴수가 있겠습니다만 그런 것들이 굉장히 중요한 앞으로의 이슈라고 본다.

둘째는 지금 단기적으로 사회안전망을 우리가 단기적인 것으로 만들었을 때 기존 정책과의 충돌 혹은 경제위기가 끝나고 회복기에 이것을 어떻게 처리해야 될 것이냐 하는 것에 대해 굉장히 심각하게 우리가 성찰을 해야 된다. 왜냐하면 어떤 것들은 한시적이고 일시적인 급여다. 이것이 일시에 중단이 되었을 때 그것을 받던 사람들의 문제가 심각하다.

발제문에서 보면 특히 그 서구선진국은 이미 사회보장 수급자들을 대상으로 해서 급여를 높인다든가 그런 단기적인 경제 불황기에 조금 보조를 해 주고 있다. 우리는

비수급 빈곤계층에 대해서도 차상위계층에 대한 프로그램도 많다. 그렇다면 이것을 언제까지 할 것인가? 6개월, 1년 혹은 그것을 갑자기 끊었을 때 그 문제들을 어떻게 할 것이냐 하는 것이 굉장히 중요한 문제다. 이 문제에 대한 심도 있게 정부나 학계에서 더 들여다 봐야하지 않을까 생각한다.

조재국 박사께서 상당히 중요한 내용을 언급했다. 솔직히 말씀드려서 저도 실업률이 3%라는 것을 믿지 않습니다. 토론에서 2%는 완전고용에 가깝다 이렇게 말씀하셨는데 3%정도 되면 그렇게 신경 쓸 정도가 아니란 말인가? 그래서 제가 보기에는 조재국 박사가 말씀하신 노동시장에서의 실업률 이런 것뿐만 아니고 빈곤층문제, 새롭게 생기는 빈곤층문제와 중산층이 무너지는 이런 것에 대한 실태파악이 전혀 안되고 있다. 물론 부분적으로 다 되어있다고 말씀을 하시겠습니까만 이것들을 좀 학계와 정부에서 정말 실태파악을 함으로써 종합복지정책을 할 수 있는 그런 것이 되어야 하지 않을까한다. 앞서 발표 논문에서 보면 실업률이 비경제활동인구로 스며들어가는 청년층까지 다 합하면 15%정도 될 것이다. 라고 했다. 제 주변에서도 지금 제가 학생들을 가르치고 있습니다만 취직 못 한 아이들이 굉장히 많다. 그런데 실업률이 3%밖에 안 된다는 것은 현실을 반영하지 못하고 있는 것이다. 소위 말하는 통계정책의 문제를 어떻게 할 것인지 고민해야 한다. 노동부 실장님께서도 변론하셨습니까만 확실한 상태를 알아야만 처방을 할 수 있다.

정책 시점의 적절성이 중요하다는 말씀이 있었는데 추경예산은 빨리 통과가 되어 국회와 정부가 협의를 해가지고 진짜 빈곤층들이, 취약계층들이 혜택을 빨리 받을 수 있도록 조치가 되어야한다. 버스가 다 지나가고 난 다음에 12월 달에 뭘 하겠다는 것은 소용이 없다. 따라서 가능하면 이런 것들을 빨리 해야 될 것이라는 생각을 한다.

수요자중심이라는 이야기를 논문 여기저기서 하고 토론에서도 이야기가 나왔습니다만 빨리 분초를 뛰어넘을 수 있는 조정할 수 있는, 사회복지라든가 노동, 고용정책들을 조정할 수 있는 그러한 행정적인 장치가 필요하다. 왜냐하면 제가 KDI나 보건사회연구원에 있을 때에도 각 부처와 많은 일을 했습니다만 한 부처 내에서도 국과 국이 조정을 안 하는 경우가 많다. 지금 이런 문제들은 굉장히 중요한 이슈다. 이런 자리에서 이야기 할 것은 아니지만 청와대에 경제위기 극복을 위한 병커가 있

는 모양인데 지금 이 시기에 취약계층을 위한 사회안전망을 어떻게 할 것인가에 대한 그런 것들을 할 수 있는, 각 부처 간 조정을 할 수 있는 것들을 어떻게 연계할 것인지에 대한 시스템이 구축이 되고 그런 것들이 전산망이 구축이 되고 네트워크이 되면 우리가 우려하고 있는 수급자들의 도덕적 해이 문제는 저절로 해결이 된다. 아무도 체크를 하고 있지 않기 때문에 다 하고 있다고 하는 것이다. 솔직히 말씀드려서 보건복지부에서 240여개의 지자체에서 일어나는 일을 어떻게 다 감시할 수 있겠는가? 본인은 불가능하다고 본다. 따라서 지방자치단체와 관련 노동부라든가 보건복지가족부라든가 이런 곳에서 조정을 할 수 있는 이런 것들이 필요하고, 수요자의 입장에서 보면 원스톱 서비스가 꼭 필요하다. 저도 연구소에 근무하다가 현재의 대학교로 가기 전에 한 몇 개월 동안 쉬었는데 제가 어떻게 고용보험을 가서 해야 되는지 국민연금은 어떻게 되는지, 하여튼 다 각자기 때문에 하도 애를 먹었다. 그래서 이것이 좀 원스톱 서비스가 되도록, 수요자가 어디 한 군데에 연락을 하면 뭐 어떻게 좀 되도록 해야 한다.

이미 지난일이지만 그래서 이런 문제들이 빠른 시일 내에 해결이 되었으면 하는 것이 굉장히 중요한 이슈라고 이야기 할 수 있다. 그래서 본인이 보기에는 경제위기라든가 여기에서 이야기 하고 있는 고도불황기를 보면 서구선진국들이 하고 있었던 조치들을 보면 굉장히 선제적인 복지정책을 하고 있었다. 이번에도 마찬가지였다. 자료를 보시면 아시겠지만 통합형 지원센터와 같은 것들을 만들어서 도움이 필요한 국민들에게 아주 원스톱 서비스를 해 줄 수 있는 시스템을 갖추었는데, 지금 우리는 뭐냐 하면 왜 제가 공급자 중심의 고용 및 사회복지제도다 이렇게 이야기를 하면 노동부는 노동부대로, 보건복지가족부는 보건복지가족부대로, 지자체는 지자체대로, 과학기술부는 과학기술부대로 무슨 뭐 굉장히 제가 이야기하기가 뭐하지만 제가 한번 찾아봤더니 드림스타트, 지역아동센터, 방과 후 아카데미, CYS NET, 두드림존, 디디씨아 통장, 커뮤니티 유스페이스 네트워크, 위 프로젝트 이런 것들이 다 비슷하다. 이런 것들을 국민의 입장에서 보면 무엇이 무엇인지 모른다. 그런데 이런 것들은 각 부처에서 나누어서 하고 있는데 공급자 중심의, 자기가 이런 것을 하고 있다는 것을 증명하는 것에 지나지 않다.

정부에게 사회보장학회에서 건의를 한다면 한두 가지만 정리해서 제공하는 것이

중요하다. 기존정책들을 쭉 이야기를 해서 하면 아무소용이 없고, 정부가 받아들일 수도 없고, 의견을 달리할 수 있다. 따라서 한두 가지를 집중적으로 건의를 정책당국에 해 주시면 그것으로서 학회가 큰 기여를 하는 것이라고 본다.

한국보건사회연구원 · 한국사회보장학회 · 국회 시장경제와 사회안전망포럼 3개
기관이 공동으로 주최한 학술 세미나의 내용을 보고서화 한 것입니다.