연구보고서 2002-27

均衡的 福祉國家

(成長, 分配, 情緖福祉의 均衡政策)

鄭 敬 培 外

韓國保健社會硏究院

머리말 均衡的 福祉國家를 向하여

20세기 중반기를 풍미하였던 복지국가의 황금기가 경제의 장기적 침체, 국가재정적자, 세계화에 의한 무한경쟁 시대로 진입하면서 소득격차의 심화와 소외계층의 증가 때문에 복지국가의 정책기조가 변질되고, 새로운 형태의 정치적 실험이 여러 국가에서 이루어지고 있다.

북유럽의 사회민주주의 복지국가는 공공부문의 일자리 창출을 통하여 실업문제 해결을 시도하고 있으나, 분배를 지나치게 강조하여 저축동기, 근로동기를 저해하게 되어서 성장의 동력을 침체시키고 재정악화를 심화시켰다는 비판을 받고 있으며, 영·미식 자유주의 복지국가는 규제완화 및 민영화로 노동시장의 유연성과 실업감소, 높은 성장률을 성취하였으나, 시장경제의 효율성을 지나치게 강조하여 불평등과 사회적 배제의 심각한 부작용을 안고 있다.

시장경제를 통한 효율만을 강조하면 불평등 심화, 사회적 배제로 결국 공동체적 삶의 기반을 저해하며, 분배를 통한 평등을 강조하면 근로동기의 저하로 사회적 효율을 침해하게 된다. 효율성에 기반한 經濟成長과 평등성에 기반한 所得分配, 그리고 연대성에 기반한 情緖福祉의 결합체로써 성장과 분배, 그리고 정서적 공동체가 결합된 균형적 복지국가야말로 선진 복지국가의 위기를 넘어서 우리가 추구해 나가야 할 이상사회인 것이다.

균형적 복지국가는 공정경쟁의 원리에 입각한 경제성장과 도덕적 연대의 원리에 입각한 분배정의가 균형을 이루는 사회로, 분배정의는 기본적인 생계보장과 안정적 경제성장의 사회적 기초로 작동하고, 경제성장은 분배의 원천이며, 분배는 또한 성장의 동력을 제공함으로써 공동체의 삶의 질 향상에 기여하는 상호보완적 관계를 가진다.

한편, 물질적인 가치는 인간 행복의 필수 불가결한 필요조건이지만, 인간의 정신적인 욕구충족에 기여할 때만 만족감을 주는 것이기 때문에 소득증가는 인간의 행복증가의 충분조건이 못된다. 그런 의미에서 경제적·물질적 공급 못지 않게 삶의 질에 대한 서비스 공급이 중요할 것이다. 이를 위해 정서복지, 가정같은 사회를 구축해야 한다. 정서복지는 연대성에 기반한 따뜻한 돌봄이다. 사회변화의 흐름속에서 가족형태가 다양화됨에 따라 가족이 전통적으로 수행해온 역할을 온전히 담당하는 데는 한계가 있더라도, 사회적 지원을 통하여 가족의 기능을 보완·지지함으로써 '사랑', '애정', '보살핌' 등 가족구성원간에 특별히 누릴 수 있는 특별한 정서적 유대감은 유지될 수 있도록 하여야 할 것이다. 가정같은 사회를 조성하기 위해서는 다층적이면서 유기적인 사회적 지원체계를 마련함으로써 가족자조(family self-care)체계를 조성하는 한편, 사회적으로 보호가 필요한 개인에 대하여는 사회 전체가 공동체의 연대감속에서 가족과 같이 돌보는 체계를 마련하는 것이 필요하다.

본 보고서는 세계화라는 거대한 흐름속에서 선진 복지국가의 시행착오를 거울삼아 이를 넘어설 균형적 복지국가를 설계하고자 하였다. 동시에 균형적 복지국가를 구성할 각 분야의 사회복지정책의 프로그램은 정책 담당자, 관련 연구자 및 학자들에게 도움을 주고자 노력 하였다.

마지막으로 여기에 수록된 모든 내용은 연구자의 개인 의견이며, 연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀 둔다.

2002年 6月

韓國保健社會硏究院

院長 鄭 敬 培

目 次

第 1 部 均衡的 福祉의 基本構想

Ⅰ. 福祉國家의 發展的 均衡模型 ····· 17

1. 새로운 福祉國家 模型 ····· 17
2. 均衡指向的 資源配分 ····· 19
3. 發展的 價値創出(Generating Quality of Life) ····· 21
4. 發展的 均衡政策(Generative Balancing Policies) ····· 26
5. 生産的 福祉 프로그램과 評價 ····· 32
6. 結 論 ····· 38

Ⅱ. 均衡的 福祉의 哲學的 基礎 ····· 40

1. 福祉國家 類型 ····· 42
2. 새로운 길의 摸索 ····· 47
3. 社會民主主義, 新自由主義, 第3의 길의 比較 ····· 50
4. 우리가 가야 할 길: 均衡的 福祉經濟 ····· 60

Ⅲ. 福祉國家의 基礎保障 展開過程 ····· 65

1. 序 論 ····· 65
2. 基礎保障槪念의 歷史的 展開過程 ····· 67
3. 우리나라 基礎保障制度의 展開過程 ····· 93

參考文獻 ····· 98

Ⅳ. 西歐 脫貧困政策의 理念과 體系 ····· 102

1. 問題提起 ····· 102
2. 脫貧困政策의 誕生背景과 理念的 形態 ····· 105
3. 脫貧困政策의 體系 ····· 109
4. 積極的 勞動市場政策과 社會的 일자리 創出 ····· 126
5. 結 論 ····· 142

參考文獻 ····· 148

第 2 部 社會保障政策과 均衡的 福祉의 設計

Ⅴ. 均衡的 福祉: 基礎保障과 生産的福祉 ····· 153

1. 低所得層의 實態 ····· 153
2. 社會安全網으로서 基礎保障制度 ····· 156
3. 國民基礎生活保障法의 主要內容 ····· 161
4. 改善方向 ····· 165
5. 基礎保障 死角地帶의 縮小 ····· 168
6. 緊急食品券(Food Exchange Coupon) 制度 導入 ····· 178
7. 所得認定額制度의 導入 ····· 180
8. 勤勞誘因 및 脫貧困 ····· 183
9. 韓國 自活事業에 대한 評價와 展望 ····· 203

參考文獻 ····· 234

Ⅵ. 年金保險의 均衡的 發展 ····· 237

1. 經濟社會的 與件의 變化 ····· 237
2. 年金制度 改善의 基本方向 ····· 246

3. 公的年金 改革의 基本原則 ····· 264
4. 公的年金 改善模型 ····· 268
參考文獻 ····· 276

Ⅶ. 健康保險의 財政安定化 方案 ····· 280

1. 健康保險 財政現況 ····· 280
2. 慢性退行性疾患과 醫療費 增加 ····· 281
3. 醫藥分業과 保險財政 ····· 282
4. 多層體系의 健康增進型 財政安定 方案 ····· 284
5. 老人 長期療養과 福祉看病에 의한 費用 節減 ····· 287
6. 健康指數 導入方案과 自己管理 ····· 288
7. 健康保險과 醫療給與制度 統合 ····· 291
8. 生涯週期別 健康增進 프로그램 ····· 292
9. 期待效果 ····· 293

第 3 部 家庭 같은 社會의 造成과 均衡的 福祉의 設計

Ⅷ. 家庭 같은 社會의 造成 ····· 297

1. 均衡的 福祉와 '家庭 같은 社會' ····· 297
2. 家族과 國家의 協同的 政策 ····· 301
3. '家庭 같은 社會' 造成을 위한 推進原則 ····· 304
4. '家庭 같은 社會' 造成을 위한 政策方案 ····· 308
5. 맺음말 ····· 323
參考文獻 ····· 324

Ⅸ. 均衡的 女性福祉政策 ····· 326

1. 序 論 ····· 326
2. 女性關聯 社會的 및 家族 環境의 變化 ····· 328
3. 女性福祉政策의 基本方向 ····· 341
4. 女性福祉政策의 政策方案 ····· 346
5. 結 論 ····· 364
參考文獻 ····· 366

Ⅹ. 均衡的 老人福祉政策 ····· 368

1. 政策 樹立背景 ····· 368
2. 均衡的 老人福祉政策의 基本方向 ····· 373
3. 現行 老人福祉政策의 問題點과 改善方向 ····· 374
4. 均衡的 老人福祉를 위한 具體的 實踐方案 ····· 377

Ⅺ. 均衡的 障碍人福祉政策 ····· 397

1. 均衡的 障碍人福祉의 背景 ····· 397
2. 均衡的 障碍人福祉의 方向 ····· 404
3. 均衡的 障碍人福祉政策의 方案 ····· 414
參考文獻 ····· 427

Ⅻ. 均衡的 社會福祉서비스 傳達體系 ····· 429

1. 均衡的 福祉와 社會福祉서비스 傳達體系 ····· 429
2. 社會福祉서비스의 需要와 供給 現況 ····· 431
3. 社會福祉 傳達體系 改善을 위한 旣存 論議의 展開 ····· 442
4. 均衡的 社會福祉서비스 傳達體系의 摸索: 效率的 均衡의 指向 ····· 446
5. 均衡的 社會福祉 傳達體系 實現을 위한 課題 ····· 453
參考文獻 ····· 458

表 目 次

〈表 Ⅰ-1〉 均衡國家의 制度的 裝置 ····· 20
〈表 Ⅰ-2〉 發展動力化 政策 ····· 23
〈表 Ⅰ-3〉 發展的(Generative) 現象과 退步的(Degenerative) 現象 ····· 25
〈表 Ⅰ-4〉 發展的 均衡政策 ····· 27
〈表 Ⅰ-5〉 發展的 均衡國家(Generative Balanced State) ····· 32
〈表 Ⅰ-6〉 生産的 福祉 프로그램 評價 ····· 37
〈表 Ⅱ-1〉 Furniss-Tilton의 福祉國家 模型
(사회복지에 대한 정부개입의 형태에 따른 구별) ····· 43
〈表 Ⅱ-2〉 Esping-Andersen 福祉國家의 模型(탈상품화 정도에 따른 구별) ····· 45
〈表 Ⅱ-3〉 21世紀의 社會變化 ····· 49
〈表 Ⅱ-4〉 社會民主主義, 新自由主義, 第3의 길의 福祉經濟 構造 比較 ····· 50
〈表 Ⅱ-5〉 韓國型 福祉經濟 模型의 構成要素 ····· 63
〈表 Ⅲ-1〉 유럽共同體 13個國의 平均社會保障適用率
(適用者/全國民) 變化 推移 ····· 80
〈表 Ⅲ-2〉 OECD 主要國의 失業率(1987～1996年) ····· 88
〈表 Ⅲ-3〉 基礎保障槪念의 時代別 變遷過程 比較 ····· 91
〈表 Ⅳ-1〉 4個國 脫貧困政策의 理念과 政策 比較 ····· 111
〈表 Ⅳ-2〉 各國의 失業給與, 失業扶助, 社會扶助 體系 ····· 114
〈表 Ⅳ-3〉 1999/2000年度 뉴딜(New Deal Program) 豫算 및 事業 參加者 ····· 122
〈表 Ⅳ-4〉 1996/97～2001/02의 JSA-IB 投入豫算 ····· 123
〈表 Ⅳ-5〉 1998～2000年 프랑스 反疏外法 投入豫算 ····· 124
〈表 Ⅳ-6〉 1998～2000年 프랑스 自活事業 參與人員 ····· 124
〈表 Ⅳ-7〉 프랑스 自活事業의 1人當 投入豫算 ····· 125

〈表 Ⅳ- 8〉 1998~2000년 프랑스 自活事業 投入豫算과 參與人員 …… 126
〈表 Ⅳ- 9〉 유럽 各國 第3 섹터의 規模(1999年) …… 132
〈表 Ⅳ-10〉 社會的 일자리 創出의 主體 …… 134
〈表 Ⅳ-11〉 一般企業과 社會的 企業의 特性 …… 139
〈表 Ⅳ-12〉 參與對象에 따른 社會的 企業의 目的 …… 141
〈表 Ⅴ- 1〉 低所得層 區分別 政策目標와 政策手段 …… 155
〈表 Ⅴ- 2〉 經濟危機 以後 失業率 推移 …… 157
〈表 Ⅴ- 3〉 社會安全網 프로그램別 月 保護者(失業者 基準) …… 158
〈表 Ⅴ- 4〉 經濟危機 前後의 貧困率 …… 159
〈表 Ⅴ- 5〉 生活保護法과 國民基礎生活保障法의 比較 …… 162
〈表 Ⅴ- 6〉 2000年 最低生計費(中小都市 基準) …… 166
〈表 Ⅴ- 7〉 主要國의 GDP對比 公共扶助 支出費의 比重(1992年) …… 168
〈表 Ⅴ- 8〉 扶養義務者基準關聯 條項比較
(國民基礎生活保障法 vs. 生活保護法) …… 169
〈表 Ⅴ- 9〉 生活保護制度上 扶養義務者 適用 例外規程 …… 169
〈表 Ⅴ-10〉 日本 民法上의 扶養義務 …… 171
〈表 Ⅴ-11〉 扶養義務者(家口)의 扶養能力 判別基準案 …… 175
〈表 Ⅴ-12〉 所得控除 對象 및 水準 …… 185
〈表 Ⅴ-13〉 美國의 所得控除 …… 186
〈表 Ⅴ-14〉 調整後 勤勞所得 水準別 給與 및 假處分 所得 …… 202
〈表 Ⅴ-15〉 프로그램別 自活事業 參與者 現況(2002年 7月末 基準) …… 213
〈表 Ⅴ-16〉 自活事業을 통한 受給 脫皮者 現況
(2001年 1月~2002年末 7月) …… 214
〈表 Ⅴ-17〉 條件附 受給者의 年齡代別 健康狀態 …… 219
〈表 Ⅴ-18〉 條件附 受給者의 年齡代別 學歷水準 …… 219
〈表 Ⅴ-19〉 條件附 受給者의 雇傭狀態 …… 220
〈表 Ⅴ-20〉 地域別 自活共同體 月平均 1人當 投入費用(修正) …… 222
〈表 Ⅴ-21〉 自活共同體의 業種別 分布現況 …… 223

〈表 Ⅵ- 1〉 日本의 公的年金制度別 成熟度 指數 및 加入者數 …… 253
〈表 Ⅵ- 2〉 公的年金 改革의 基本原則 …… 268
〈表 Ⅵ- 3〉 巨視經濟變數 …… 271
〈表 Ⅵ- 4〉 男女 生存率 …… 272
〈表 Ⅵ- 5〉 保險料率 調整計劃 …… 273
〈表 Ⅵ- 6〉 國民年金의 財政收支 및 積立基金 展望(保險料率 9% 維持) ‥ 274
〈表 Ⅵ- 7〉 國民年金의 財政收支 및 積立基金 展望
(保險料率 13.5%까지 段階的 上昇) …… 275
〈表 Ⅶ- 1〉 健康保險 財政推移 …… 281
〈表 Ⅶ- 2〉 疾病으로 인한 經濟的 損失 …… 283
〈表 Ⅶ- 3〉 醫藥分業 前後 醫療酬價 變動 …… 283
〈表 Ⅶ- 4〉 人口老齡化에 따른 醫療費 增加 …… 284
〈表 Ⅶ- 5〉 健康保險 財政安定 方案(健康增進型 多層體系) …… 286
〈表 Ⅶ- 6〉 健康增進事業의 經濟的 效果 …… 290
〈表 Ⅶ- 7〉 醫療給與의 財政推移 …… 291
〈表 Ⅶ- 8〉 生涯週期別 主要健康增進事業 …… 294
〈表 Ⅷ- 1〉 傳統的 家族模型, 社會民主主義, 韓國型 家族模型 …… 302
〈表 Ⅷ- 2〉 韓國, 美國, 英國의 扶養義務 比較 …… 311
〈表 Ⅷ- 3〉 扶養義務 移行强制化 方案의 比較 …… 312
〈表 Ⅷ- 4〉 家庭 같은 社會(Home-like Society) 均衡政策 …… 322
〈表 Ⅸ- 1〉 合計出産率의 變化 …… 329
〈表 Ⅸ- 2〉 25歲 以上 人口의 性別 學歷 構成比(1970～1995年) …… 330
〈表 Ⅸ- 3〉 解體家族類型別 家族解體의 發生原因 …… 331
〈表 Ⅸ- 4〉 家族解體率에 基礎한 解體家族 推定 …… 332
〈表 Ⅸ- 5〉 家族週期別 女性의 平均年齡 …… 333
〈表 Ⅸ- 6〉 家族週期中 子女養育期間과 女子老人만의 生活期間 …… 335
〈表 Ⅸ- 7〉 性別 經濟活動參加率의 變化(1963～2000年) …… 336
〈表 Ⅸ- 8〉 婚姻狀態別 女性就業者 構成比(1980～2000年) …… 337

〈表 Ⅸ- 9〉 總人口 및 年齡別 人口規模의 變動展望(2000～2100年) …… 339
〈表 Ⅸ-10〉 家庭暴力 實態 …… 340
〈表 Ⅸ-11〉 女性經濟活動參加率 變化 …… 343
〈表 Ⅸ-12〉 韓國人의 參與 및 奉仕活動 項目의 生活時間量 …… 349
〈表 Ⅹ- 1〉 老人 適合職種 …… 376
〈表 Ⅹ- 2〉 老人을 위한 住居福祉 프로그램 …… 384
〈表 Ⅹ- 3〉 老人을 위한 基礎保障 …… 390
〈表 Ⅹ- 4〉 老人創業의 類型(A타입) …… 394
〈表 Ⅹ- 5〉 老人創業의 類型(B타입) …… 394
〈表 Ⅹ- 6〉 老人創業의 類型(C타입) …… 395
〈表 Ⅹ- 7〉 老人創業의 類型(D타입) …… 396
〈表 Ⅹ- 8〉 老人創業의 類型(E타입) …… 396
〈表 Ⅺ- 1〉 障碍人의 經濟活動 및 非經濟活動 規模 …… 400
〈表 Ⅺ- 2〉 未就業 또는 求職하지 않는 理由 …… 401
〈表 Ⅺ- 3〉 就業希望障碍人의 希望職場 類型 …… 403
〈表 Ⅺ- 4〉 學齡期 推定 障碍兒童數(5～17歲) …… 407
〈表 Ⅺ- 5〉 障碍人과 國民 全體의 就學·進學率 比較 …… 407
〈表 Ⅺ- 6〉 非就業障碍人의 職種別 追加的 就業需要規模 …… 417
〈表 Ⅺ- 7〉 重症障碍人의 職業領域 …… 425
〈表 Ⅺ- 8〉 視覺·聽覺障碍人의 適合職種 …… 426
〈表 Ⅻ- 1〉 社會福祉專擔公務員의 配置 現況 …… 435

그 림 目 次

〔그림 Ⅳ-1〕 英國 自活事業 推進·管理體系 ····· 119
〔그림 Ⅳ-2〕 프랑스 自活事業 推進·管理體系 ····· 120
〔그림 Ⅳ-3〕 積極的 勞動市場政策의 類型 ····· 128
〔그림 Ⅴ-1〕 2000年 低所得家口의 構成 ····· 154
〔그림 Ⅴ-2〕 扶養義務者 扶養能力 判定 體系案 ····· 173
〔그림 Ⅴ-3〕 生活保護法上의 選定方式 ····· 182
〔그림 Ⅴ-4〕 國民基礎生活保障法上의 選定方式 ····· 182
〔그림 Ⅴ-5〕 自活事業의 目標와 論理 ····· 206
〔그림 Ⅴ-6〕 2000年 10月 以後 受給者 및 條件附 受給者 推移 ····· 212
〔그림 Ⅴ-7〕 自活共同體 創業支援體系 ····· 227
〔그림 Ⅴ-8〕 脫貧困 促進을 위한 勤勞誘引體系 ····· 233
〔그림 Ⅵ-1〕 老齡所得保障의 基本構造(案) ····· 269
〔그림 Ⅵ-2〕 國民年金의 財政收支 및 積立基金 展望
(保險料率 9% 維持) ····· 274
〔그림 Ⅵ-3〕 國民年金의 財政收支 및 積立基金 展望
(保險料率 13.5%까지 段階的 上昇) ····· 275
〔그림 Ⅶ-1〕 慢性疾患者數의 增加(1989～1998年) ····· 282
〔그림 Ⅸ-1〕 解體家族의 類型別 構成比 ····· 332
〔그림 Ⅸ-2〕 「女性福祉政策의 基本方向」 흐름도 ····· 342
〔그림 Ⅹ-1〕 老人福祉施設의 서비스 再定立 方案 ····· 389
〔그림 Ⅹ-2〕 老人人力뱅크 Network 構成圖 ····· 392
〔그림 Ⅻ-1〕 地域社會福祉協議體 構成 基本 模型 ····· 451

• 집 필 진 •

鄭敬培	현 한국보건사회연구원장 / 서울대 사범대학, 행정대학원 석사, 미국 핏츠버그대 경제학 박사 / 한국사회보장학회장, 대통령자문정책기획위원 / **저술**: 사회복지종합계획, 국민연금 재정추계 수리모형 등
朴淩厚	현 한국보건사회연구원 연구조정실장 / 서울대학교 대학원 정치학 석사, 미국 버클리대 사회복지학 박사 / 노사정위원회 경제사회소위위원, 국무총리실정책평가 전문위원 / **저술**: Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies, 근로연계복지 프로그램 운용모델 연구 등
金美坤	현 한국보건사회연구원 기초보장·자활정책평가센터 소장 / 성균관대학교 사회복지학 박사과정 / 기초생활보장위원회 전문위원, 대통령직 인수위원회 전문위원 / **저술**: 최저생계비계측 조사연구, 국민기초생활보장법 시행방안에 관한 연구(Ⅰ) 등
卞在寬	현 한국보건사회연구원 노인·장애인정책개발센터 소장 / 일본 쓰쿠바대 대학원 석사, 사회학 박사 / 국무총리실 노인보건복지대책 실무위원회 위원, 대통령직 인수위원회 자문위원 / **저술**: 한국의 사회보장과 국민복지기본선, 참여형 지역복지체계론 등
金勝權	현 한국보건사회연구원 인구가족팀장, 한국가족학회 이사 / 미국 하와이 주립대학 사회학 박사 / 숙명여대 법학과 및 경기대 사회복지학과 외래교수 / **저술**: 한국 가족의 변화와 대응방안, 저출산의 사회경제적 영향과 장단기 정책방안 등
石才恩	현 한국보건사회연구원 책임연구원 / 이화여자대학교 사회복지학 박사 / 노인보건복지정책위원회 위원, 제16대 인수위원회 자문위원 / **저술**: 노인 소득실태분석 및 소득보장체계 개선방안 연구, 국민연금 재정안정화 방안 연구 등
李善雨	전 한국보건사회연구원 연구위원, 현 인제대 사회복지학과 교수 / 서울대학교 대학원 사회복지학 석사, 미국 버클리대학교 사회복지학 박사 / 보건복지부 자체평가위원 / **저술**: 장애유형별 고용현황과 직업재활방안, 장애인직업재활기금사업 수행기관 평가
李賢珠	현 한국보건사회연구원 책임연구원 / 서울대학교 사회복지학 박사 / **저술**: 지역단위 사회복지 관련 서비스 연계체계 모형개발, 공공복지 전달체계에 대한 새로운 대안 모형의 모색 등
魯大明	현 한국보건사회연구원 자활지원팀장 / 프랑스 파리 제 2대학 정치사회학 박사 / **저술**: Le Politique de la Metaphilosophie, 2001년도 자활지원사업 추진 기본계획 등

第 1 部

均衡的 福祉의 基本構想

Ⅰ. 福祉國家의 發展的 均衡模型

- 균형적 복지국가는 물질적복지와 정서복지가 균형을 이루는 사회
  = 경제성장(효율성) + 분배(평등성) + 정서복지(연대성)
- 발전적 균형은 성장의 동력이 추진되어 소득분배가 증가하고, 삶의 질이 향상되어 사회가 건강하게 발전하는 상태가 지속됨.
- 정서복지는 인간의 심리적욕구가 충족되어 정서적인 안정감이 유지되는 상태로서 인간의 행복감은 정서복지의 충족에 의해서 이루어짐.
- 균형적 복지는 총자원의 수급균형이 되는 총체적 시스템의 적정화 과정으로, 재정안정, 인력개발 적극 활성화, 인력관리망에 의한 성장동력을 제공

1. 새로운 福祉國家 模型

종래 복지국가는 실업 및 빈부격차 축소문제를 해소하지 못한 채 과다한 복지지출로 국가재정이 적자위기에 시달려왔다. 또한 이들 국가들의 관대한 복지급여는 수혜자들의 복지 의존적 생활양식과 근로동기 저하를 가져왔다는 지적이 있어왔다. 따라서 이러한 문제들을 좀더 집중적이고 포괄적으로 대처하기 위해 복지경제 모형의 새로운 시도가 필요하며 새로운 복지국가모형을 설계하는데 있어서 특히 고려할 사항은 실업문제의 심각성, 소득분배의 악화, 재정위기와 경제 침체, 그리고 근로동기 저하 등이 해결될 수 있는 포괄적인 정책연계가 필요하다.

기존의 복지경제 모형으로서 사회민주주의는 평등성 향상을 위해서 국가가 적극적으로 개입하기 때문에 정부의 기능이 비대화되어 관료주의, 비효율성을 낳고 있으며, 근로동기 감퇴 및 부담능력을 고려하지 않은 관대한 급여로 인한 심각한 재정불균형으로 지속가능한 발전을 기약할 수 없는 복지모형으로서

한계를 보이고 있다. 반면에 신자유주의는 자유시장경제를 바탕으로 국가의 간섭을 최소화하고 효율성을 최우선 가치로 추구하지만, 한편으로 대량실업, 심각한 빈부격차, 사회적 배제 등의 사회문제를 낳고 있다. 이와 같이 두 복지경제 모형은 뚜렷이 상반된 정책적 지향을 가지고 복지경제를 이끌어 왔지만, 두 모형 모두 여전히 실업문제, 빈부격차 문제를 해결하지 못하고 있다.

서구 선진국의 복지는 단계별로 충분한 기간을 갖고 발전되어 왔음에도 불구하고 복지 의존적이며 비생산적 복지지출의 과다 등 문제를 노출하였으나 복지수혜자들의 저항과 정치적 이유로 복지축소의 어려움을 경험하고 있다. 선진국과 달리 압축성장을 해온 우리나라의 경우 급속한 소득증대 및 빠른 복지수요 증가로 서구 선진국보다 더욱 심각한 복지팽창의 상황에 처할 가능성이 있다는데 주목해야 한다. 따라서 복지제도 설계시 서구 복지제도 문제점들을 사전에 예방할 수 있도록 인간개발과 노동시장 참여를 활성화하고 복지가 궁극적으로 국가경쟁력을 강화하며, 나아가 복지영역을 문화 및 환경으로까지 넓힘으로써 보편적 복지를 통한 삶의 질 향상을 그 목표로 둔다는 점이 생산적 복지의 기본 취지이다.

생산적 복지는 평등성의 복지이념을 바탕으로 경제적 가치 창출을 통해 사회적 생산성을 높이려는 적극적인 복지정책을 의미한다. 즉, 생산적 복지는 인간은 누구나 사회구성원으로서 최소한의 인간다운 기초생활의 권리가 있다는 전제에서 출발하였으며 인간은 교육이나 일을 통한 능력개발과 자기실현으로 사회의 생산성에 공헌하는 것이 바람직하다는 이념을 접목시킨 것으로서 평등성과 효율성을 조화시키려는 우리나라 복지정책의 기본이념이다.

종래의 사회복지가 선별적이고 시혜적이며, 구빈적 특성이 강했다면, 생산적 복지는 시민권에 기반한 보편적 복지를 지향하며 동시에 인간개발을 통한 자활, 일자리 창출 등 생산 기여적 복지를 지향함으로써 종래 사회복지의 문제점을 극복하고자 한 것이다. 또한 복지지출을 생산적 투자로 보고 일자리 알선과 평생교육을 강화하여 지속적인 인간개발을 지원하며 근로연계복지에 기

반하여 체계적으로 자활을 지원하여 일자리 창출을 도모한다는 것이다.

본 연구에서는 생산적 복지정책을 발전적(generative) 그리고 균형적(balanced)인 측면에서 검토하고 보완책을 마련하는 것이 그 목적이다. 이를 위해 제2장에서는 균형적 자원배분, 제3장에서는 발전적 가치창출, 제4장은 발전적 균형정책에 대하여 논의하고 제5장에서 생산적 복지프로그램과 평가에 대하여 논의하려고 한다.

2. 均衡指向的 資源配分

가. 均衡秩序의 共存體系

균형질서는 자원공급의 제약조건 범위 내에서 자원수요가 결정되는 적정배분상태를 말한다. 자원의 공급은 축적된 재화 및 용역의 총량을 말하며 축적된 국민소득 및 국부의 총합계이다. 인간은 무한한 욕망을 충족시키기 위해서 한정된 자원을 과잉소비하는 경향이 있다. 그러나 다음 세대의 자원까지 현세대가 써버리는 것은 퇴보(degenerative)의 길을 걷게 되는 시발점이다. 제약조건 없는 무한한 사용에는 합리적인 질서가 작용하지 못하고 적정수준에서 벗어나게 된다. 그러므로 균형(자원공급=자원수요)의 개념에서 자원의 공급을 한정하고 그 범위 내에서 인간의 욕망을 만족시키는 질서가 필요하다.

균형질서의 가치체계는 개인의 이익이 가족공동체의 공존범위 내에서 허용되고, 가족의 이익은 기업이나 소속단체의 집단이익 범위 내에서 허용되며, 집단이익은 국가이익의 범위 내에서 허용되고, 국가이익을 넘어서는 집단이익은 존재할 수가 없다. 개별국가의 국익은 다른 나라의 국가이익을 존중하는 범위 내에서만 허용될 것이며 만약 다른 나라의 국익을 침범하게 되면 전쟁이 발생하게 될 것이다. 그러므로 세계는 서로 공존하기 위해서 국제협약을 준수하는 것이 상호간에 이익이 되는 것을 이해하게 된다.

세계공동체가 공존한다 할지라도 인간의 욕망이 무한하기 때문에 자연을 개발하고 생태계를 파괴하며 탈선한 열차와 같이 인간들은 내닫고 있는 것이다. 그러나 자연의 고갈과 생태계의 파괴는 우리 인간의 생존을 위협하게 되고 극심한 경우에 이르면 문명의 파국에 직면할 수도 있을 것이다.

그러므로 균형질서는 개인이익과 생존으로부터 시작하여 최상위에는 자연공존의 제약조건 속에서만이 유지될 수가 있는 것이다. 다시 말하면 개인이익이나 집단이익은 국가공동체 이익에 의해서 통제되고, 국가이익은 다른 나라와 공존범위 내에서 추구되며, 결국은 인간은 자연과 조화롭게 공존하고 그 균형질서를 존중할 때만이 살아남을 수가 있을 것이다.

나. 均衡國家와 不均衡國家

균형국가는 균형질서를 유지하는 제도적 장치가 있고 경제성장과 분배가 균형 되고 정서적복지가 보장되는 국가 이다. 균형질서의 가치체계가 파괴되거나 존중하지 않는 국가는 불균형 국가로써 인류역사상 수많은 집단과 국가와 생명체들이 멸망하고 살아진 것은 균형질서가 파괴되었기 때문이다.

〈表 Ⅰ-1〉 均衡國家의 制度的 裝置

균형형태	균형목표	제도적 장치
① 분배균형	· 사회적 위험방지	· 재분배정책
② 재정균형	· 재정안정	· 재정균형정책
③ 세대균형	· 세대간 균형배분	· 재산상속세
④ 정서균형	· 따뜻한 보살핌	· '가정같은 사회'
⑤ 생태균형	· 생태보존	· 환경협약

인간의 윤리질서와 국가의 정당성 근거도 이런 균형질서 속에서 허용될 뿐, 이를 파괴하는 불균형국가는 영속될 수가 없는 것이다. 균형질서의 제도적 장치는 재정균형을 유지하는 예산제도, 분배균형을 유지하는 사회보장제도, 자원효율

적 분배를 이루는 시장제도, 국제평화공존을 유지하는 국제협약, 생태계와 자연자원을 보존하는 환경협약, 세대간의 자원배분 균형을 유지하는 재산법률 등이다.

한편 불균형국가는 빈부격차가 심화되고, 실업이 발생하며, 경제는 침체되고, 물가는 불안정하게 된다. 소득재분배의 사회보장장치가 미비하여 사회적 위험에 노출되어 있으며, 국가의 부채는 증가하고 국제분쟁에 개입되며, 자원고갈과 생태파괴 현상이 나타날 것이다.

사회복지분야에서 균형적 배분(balanced distribution)이 달성되기 위해서는 매년 사회복지지출이 당해 연도의 가용자원 범위 내에서 허용되어야 함. 특히 연금보험, 의료보험, 고용보험, 산재보험 등 사회보험이 재정균형을 유지해야 하며, 다음 세대로부터 차용(borrowing)해서 현세대의 욕구(need)를 충족하게 되면 세대간 자원배분의 균형이 파괴되어서 경제는 점차로 침체되고 사회는 쇠락하게 될 것이다.

선진복지국가의 가장 어려운 문제점은 사회복지급여로 발생하는 재정부담이 국가재정 부담으로 이어진다는 것이다. 발전균형모형에서는 사회복지지출이 포함되는 총자원수요(RD)가 총자원공급(RS)과 균형을 이루고 정서적으로 안정된 물질적균형과 정서복지가 보장 되는 것을 목표로 하기 때문에 가용자원의 범위 내에서 모든 부분의 균형을 유도해야 할 것이다.

3. 發展的 價値創出(Generating Quality of Life)

발전적(generative)의 개념은 경제발전과 생활의 질의 창출을 뜻한다. 경제발전은 양적 성장과 질적 향상을 의미한다. 삶의 질 향상이란 만족감의 주는 요소들인 안정감(security)·인격존중(self-respect)·자기성취(self-actualization), 환경요소, 행정서비스 등의 향상을 말하며 인간의 정서적 만족감을 충족 시키는 정서복지를 의미한다. 후자는 정서적인 요소이고 전자는 물질적 요소로서, 물질적 요소가 많아진다고 해도 인간이 안정감이 없거나, 인격적으로 존중을 못

받거나, 자존심의 상처를 입을 때는 행복할 수가 없는 것이다.

발전적 가치 창출(generating value)에 있어서 가치는 인간을 만족시키는 유용성으로서 물질이나 대상간에 상호관계로 표현할 수 있다. 여기서 유용성을 주는 가치는 물질적인 재화나 의식구조에 만족감을 주는 질적인 요소들로 구성된다. 가치의 총공급은 물질적으로 재화나 용역의 형태인 것과 정신적 만족감을 주는 삶의 질에 관한 요소 등의 총자원공급량을 의미한다. 한편 물질적인 가치는 결국은 인간의 정신적인 욕구충족에 기여할 때만 만족감을 주는 것이기 때문에 전자는 후자를 달성하기 위해서 존재한다고 볼 수 있다. 그런 의미에서 경제적·물질적 공급 못지 않게 삶의 질에 대한 서비스공급 으로써 정서적복지가 중요한 의미를 갖게 되는 것이다.

복지국가(welfare state)에서는 평등성(equality)의 달성이 지고의 목표(Titmuss, Giddens)로 되어 있으나 사회복지제도의 결과로 얻어지는 평등성은 인간을 수동적 수혜자로 만들기 때문에 주어진 기회를 활용하여 자기성취(self-actualization)를 이루는 만족감이 훼손된다. 그 결과 능동적으로 빈곤탈출을 시도하기 어려울 뿐만 아니라, 근로동기를 저해하게 된다. 그러므로 평등성을 사회제도의 궁극적인 가치로 두는 것은 자기선택에 대한 제약이 과도하게 따르게 되어 자기성취에서 얻는 만족감의 가치에 비하면 훨씬 열등한 상태일 것이다. 여기서 발전적 가치창출은 물질적 소득창출과 정신적 삶의 질의 생성을 동시에 추구하기 때문에 복지국가의 물량적 접근에서 삶의 질의 향상을 위한 총량적 접근이 필요할 것이다.

사회복지는 국가에 의한 복지수혜를 수동적으로 제공받게 되므로 수혜자들은 피동형의 무기력 상태이거나 근로동기를 상실하게 되는 경우가 많다. 서구 복지국가들이 생산성이 저하되고 경제가 침체되며, 빈부격차가 여전히 심하고, 실업문제가 발생하는 것은 이와 같은 복지수혜자의 「피동적 심리상태」 때문이다. 인간도 자연상태로 부터 먹이를 찾기 위하여 생존경쟁을 벌여 왔으며, 소득이 보장된 상태에서는 경쟁력을 상실하고, 적극성(vitality)이 없어지며, 많은

사회주의 사회에서처럼 사회구조가 침체상태로 몰입하게 된다. 이를 '사회복지의 발전동인 부족현상'이라 할 수 있다.

새로운 복지개념은 「발전동력화 제도」가 필요하다. 사회발전의 동인(generating force)은 발전혁신(innovation)[1]으로서 신기술·신시장·신자원·신정보·새로운 서비스 등으로 새로운 생산력 증대와 삶의 질의 향상을 가져오는 요소들이다.

발전혁신을 대별하면 물질적 혁신과 삶의 질을 개선하는 편익서비스, 정보지식서비스, 문화체육, 오락관광 등이며, 제도적 혁신을 통하여 효율성을 증대시키는 것으로서 제도개혁, 새로운 경영기법을 들 수가 있다. 새로운 복지국가는 성장침체에서 벗어나기 위해서 「발전동력화 제도」의 도입이 필요하다.

「발전동력화 제도」는 투자동기, 기술개발, 능력개발, 사회봉사, 삶의 질 개선을 위한 관련 법체계를 정비하여 재정정책, 금융정책, 행정지원서비스 지원을 유기적으로 연계될 수 있도록 통합적인 제도적 장치를 마련해서 이윤동기를 자극해야 하며 이에 따라서 투자가 증가하고 생산요소의 투입이 증가함으로서 고용증대와 자본재 수요가 증가할 것이며, 국민총생산이 증가하게 된다.

〈表 Ⅰ-2〉 發展動力化 政策

발전 동인	정책 목표	정책 수단
① 투자유발정책 ② 기술개발정책 ③ 인력개발정책	· 이윤창출(income generating) · 생산성향상(productivity) · 능력향상(capacity improvement)	· 이자율정책 · 이윤보장 정책 · 지식정보화, 교육훈련
④ 근로동기유발 ⑤ 사회봉사 동기 ⑥ 삶의질 향상 (문화·체육·여가·교육)	· 자기성취(self-actualization) · 사회통합(social integration) · 복지향상(quality of life)	· 자활저축, 빈곤탈출 · 봉사시간 비축제 · 평생교육, 문화발전

1) 발전혁신 ┌ 물질적 혁신 → 신기술·신시장·신자원
├ 삶의 질 혁신 → 편익서비스, 정보·지식서비스, 문화·체육·오락·관광 .....
└ 제도적 혁신 → 제도혁신, 신경영 .....

사회공동체는 사회계약에 의해서 국가법질서를 만들고 주어진 룰(rule)에 의해서 개인의 이익을 부분적으로 양보하여 공공이익을 형성하고 있다. 그러나 개인이익이나 특정집단이익이 공공이익이나 국가이익을 우선하여 집단의 이익만을 강요하거나 법질서를 무시한다면 사회발전이 이루어질 수가 없으며, 그 사회는 퇴보화(degenerative)가 가속될 것이다. 집단이익에 의해서 법질서가 파괴되고, 형평성이 깨지기 때문에 합리적인 결정이나 사회적 효율이 발생할 수가 없게 된다.

국가나 조직의 쇄락과정에서 나타나는 공통된 현상은 구성원의 집단이익이 공동체이익에 우선할 때 발생한다. 우리 사회에서 집단이익 팽배, 지역갈등, 정치적 갈등, 부정부패, 법질서 훼손, 사회기초질서 파괴 등으로 공동체의 기초규범이 흔들리게 되면 결국 구조적 비효율을 제거할 수 없으며, 사회적 비용으로 첨가되어서 국가경쟁력을 상실하고, 이어 국내경제 침체로 연결되어 경제위기를 반복하게 됨으로써 경제후퇴와 사회적 퇴보화 과정을 밟게 될 것이다[2].

사회퇴보화 과정(Degenerative Process)

〈요인〉

• 집단이익·부정부패·윤리파괴·안정훼손·환경파괴·근로기피·법질서훼손

〈퇴보화 과정〉

• 집단이익 → 공익파괴 → 법질서 교란 → 안정파괴 →
비효율·고비용 → 경쟁력 상실 → 투자기피 → 소득감소 → 퇴행침체

2) 이익조정 삼심제(Three-Tier Coordination): 사회적 퇴보화 과정을 차단하기 위해서는 사회구성 집단간의 이해를 조정할 수 있는 제도적 장치가 필요함. 현재의 노사정위원회(corporatism)와 같은 이익조정위원회들에서 1차적인 조정을 거쳐, 미결된 부분은 헌법재판소에 공익부를 신설하고, 2차적인 조정을 거치게 함. 그래도 갈등이 조정불가능할 때는 국민투표에 의해서 최종적으로 결정하여 법제화하고 분쟁을 종결함[Ⅰ심(노사정 위원회) → Ⅱ심(헌법재판소) → Ⅲ심(국민투표)].

〈表 Ⅰ-3〉 發展的(Generative) 現象과 退步的(Degenerative) 現象

Degenerative 현상	Generative 현상
Ⅰ. 정책목표의 혼선 ⇒	**Ⅰ. 정책목표의 명확성**
◦ 사회불안정(사회갈등, 생활의 질 훼손) ◦ 경제성장·안정의 불균형·경제침체 ◦ 빈부격차 심화·실업격증	◦ 사회안정(사회복지의 삶의 질 향상) ◦ 균형성장(경제성장과 안정의 균형) ◦ 빈부공존·자원절약·생태보호
Ⅱ. 수동적 복지경제 ⇒	**Ⅱ. 생산적 복지경제**
1) 기초보장의 미달성·사회안전망 불비 - 소득보장(국가 의존적) - 의료보장(자기부담 과중) 2) 빈곤의 함정, 생활환경 열악 - 피동적인 복지급여에 의존 - 교육·훈련이 형식적 3) 혁신투자의 미약 - 기술혁신 투자기회 빈약 - 사회적 투자 미약 4) 재정고갈에 의한 재정위기 - 사회보험재정의 확정급여 방식 - 기초소득보장의 근로동기 저해 5) 경제침체·경제불안정 - RD ≫ RS - 실업증가, 물가상승	1) 기초보장정책(사회안전망) - 소득보장(자생적 노력과 연계) - 의료보장(완비됨) 2) 빈곤탈출의 적극적 프로그램 - 자생적 향상(사회적 일자리 연계망) - 능력배양 정책(평생기능발전망) 3) 혁신(innovation) 투자의 역동성 - 기술혁신투자, 경영혁신 - 사회적 투자, 삶의 질 향상 4) 재정균형화 정책 - 사회보험의 기여확정방식 - 기초소득보장의 generative化 5) 경제균형의 달성 - 총자원수요(RD) = 총자원공급(RS) - 실업·물가·분배의 안정
Ⅲ. 사회제도의 역기능 ⇒	**Ⅲ. 사회제도의 효율성**
1) 기초질서의 미확립 - 기초생활질서 혼란 - 법치주의의 미비 2) 집단이기의 팽배 - 공공이익 추구 미약 - 집단이익의 우선 3) 관료주의의 비능률 - 관료의 비능률 - 관료의 부정부패 4) 사회의 비효율 - 사회제도의 비효율 - 비능률에 의한 고비용구조	1) 기초질서의 효율적 운영 - 기초생활질서 정돈 - 법치주의의 존중 2) 집단이기의 조정(이익조정 3심제도) - 집단간 이해 조정능력 - 공공이익의 우선 3) 관료주의의 효율화 - 관료의 능률성, 서비스 우선 - 관료의 청렴, 투명성 4) 사회제도의 효율화, 삶의 질 향상 - 사회제도의 효율적 연계 - 능률에 의한 비용절감(경쟁력 향상)

우리 사회는 기초질서가 확립되지 못하여 모든 분야가 비능률구조화 되어가고 있으며, 사회구성원의 '집단이기주의가 국가이익이나 공공이익을 압도'하여 '타협과 조정이 불가능한 사회', '질서의 존중과 자기 차례를 기다리는 것이 손해'라는 무질서와 쫓기는 피해심리 때문에 반칙이 지속되고 있는 것이다. 따라서 우리는 오랜 외침에 시달리고, 권위주의 지배에 의한 질서파괴, 외환위기에 의한 실직 등으로 인한 병리적 사회심리 현상을 치유하고 안정시키며, 합리성을 회복하게 하는 균형된 질서를 모색해야 한다.

퇴보적 사회가 발전적으로 전환하기 위해서는 첫째로 정책목표가 명확해야 하며, 둘째로 수동적 복지경제 정책이 적극적이고 생산적인 정책으로 전환되어야 하며, 셋째로 사회제도의 비능율·역기능 현상으로부터 능동적으로 순기능할 수 있도록 개선되어야 한다.

4. 發展的 均衡政策(Generative Balancing Policies)

가. 發展的 均衡政策 프로그램

발전적 균형정책은 자원배분의 균형성과 발전동인이 생산적으로 작용하여 상승효과를 발생시킴으로써 분배의 평등성과 생산의 효율성을 높이고자 하는 것이다.

발전적 균형정책 = 균형적 배분 + 발전적 동인 + 정서복지

균형적 배분은 자원의 공급과 자원의 수요가 균형을 이루는 상태이며 이 상태에서는 자원의 최적 배분이 이루어진다. 균형은 공급과 수요와 같은 양적인 일치상태와 힘의 균형과 같은 밸런스의 상태가 있을 수가 있다. 발전적 요소들은 사회발전의 동인으로써 투자·기술·인력개발 등이며, 그 크기에 따라 소

득창출과 고용수준이 결정된다.

발전적 균형정책 프로그램으로서는 빈곤탈출, 인력개발, 고용정책, 재정안정, 투자촉진 등의 정책목표를 달성하기 위하여 발전적 요소와 균형적 요소, 그리고 정서복지로 구분하여 설명하기로 한다.

사회발전안전망은 빈곤탈출정책으로서 복지수혜자에 기초보장을 제공하고 자활저축을 지원함으로써 근로를 증가시키고, 그 결과 임금수준이 낮아져서 투자유치가 가능하여 발전의 동력화가 시작된다.

인력개발망은 교육훈련을 통하여 근로자의 능력을 향상시키고 생산성을 높이는데 목적이 있다. 인력개발에 의해서 빈곤을 탈출하게 하고 생산성 향상에 의해서 국가경쟁력을 높일 수가 있다. 교육기간 중에는 기초생활보장을 제공하며 노동수요현장에 적응하는 교육이 필요할 것이다.

〈表 Ⅰ-4〉 發展的 均衡政策

목표	발전적 균형정책 = (균형요소) + (발전요소)	상승효과
① 빈곤탈출	· 사회발전안전망 = 기초보장 + 생산복지망	· 자기성취·자활저축 (근로증가↑→(임금)→투지유치)
② 인력개발	· 인력개발망 = 기초보장 + 교육훈련망	· 생산현장교육 (첨단기술·기능전환)
③ 투자촉진	· 재정투융자 = 장기재정균형 + 투자·융자	· 장기투융자 (첨단기술·SOC)
④ 재정안정	· 사회보험재정 = 확정기여 + 적립금투자	· 적립금 수익성 증대 (적립금으로 실물투자)
⑤ 고용정책	· 적극적 고용정책 = 기초보장 + 취업지원	· 생산성비례보조금 (임금－생산성＝보조금)

적극적 고용정책은 실직자로 하여금 기업에 취업시 생산성과 임금의 차이를 국가가 보조함으로서 적극적으로 취업을 장려하고 발전적인 제도이다.

사회보험재정안정장치는 가입자의 보험금에 비례하여 급여가 결정되는 확정

기여 방식을 선택하고, 적립기금은 실물투자에 참여하여 장기안정적인 수익성 보장이 필요할 것이다.

나. 社會發展安全網(Social Generative Safety Net: SGSN)

사회안전망(Social Safety Net)은 사회보험을 중심으로 1차 안전망, 사회부조를 중심으로 2차 안전망, 공공근로와 사회적 일자리, 긴급구호를 포함하는 3차 안전망의 개념으로 분류할 수 있다. 사회안전망에 의해서 기초보장(basic security)이 제공되지만, 근로능력이 있는 실직자이거나 건강하고 경험있는 노인들은 기초보장뿐만 아니라 근로를 통하여 자기성취를 하고자 하는 삶의 질에 관한 욕구가 강하다. 그러나 사회안전망이 수혜자들을 피동적으로 만드는 현상 때문에 수혜자들은 근로동기가 적어지고, 또한 근로소득 발생시에 사회부조 대상에서 제외되는 우려를 가지게 된다.

저소득 근로자의 저축공제 제도를 통하여 자활근로를 함으로써 자기성취 동기를 만족할 수 있도록 「발전동력화 제도」에 의해서 임금보조, 교육보조, 기능전환, 유급사회봉사, 자활공동체 등에 집중지원하고 연계하여야 한다.

사회안전망에 발전동력화 제도를 가미하여 기초보장의 수동적 수혜자들로 하여금 적극적 참여자로 전환시키는 사회발전안전망이 필요하며, 이렇게 해서 사회를 균형적으로 발전하고 삶의 질을 향상시키는 「발전적 균형모형」(Generative Balanced Model)이 완성될 수가 있다.

자기성취(self-actualization): 인간이 근로에서 추구하는 것은 소득창출뿐만 아니라 근로를 통한 자기만족(self-satisfaction), 자기존중(self-respect), 자기성취(self-actualization)를 통해서 만족감을 극대화하는 것이다. 실업상태에 있는 전문적 노동력(Ls)이 일자리를 찾지 못하고 방황하는 것보다는 하위기능일자리(Lu)에서 조금 낮은 임금으로 선택하는 것은 근로를 통한 자기만족감의 증대를 가져온다. 은퇴한 노인들이 사회봉사(Lv)에 나서는 것은 소득창출 때문이 아니고 봉사를 통한 자기만족감의 창출(generate self-satisfaction)때문일 것이다.

총노동공급 L=Ls(전문노동)+Lu(낮은 기술)+LD(단순노동)+Lv(사회봉사)

국가에 의한 기초생활보장이 제공될 경우에 한 국가경제 단위 속에는 무수한 낮은 기술일자리(Lu), 사회적 일자리, 혹은 사회봉사(Lv)의 일자리가 존재하고 있으며, 기능상호간에 이동하도록 유인책(incentive)을 주는 것은 사회 전체적으로 노동총량(L)을 증가시키며, 소득창출과 의식적 만족감의 증대를 가져올 것이다.

서구복지국가의 평등성 이념은 수혜자의 「피동화 현상」을 조장하여 경제침체를 유발하므로, 경제발전의 동인을 자극함으로써 국가경쟁력을 높이기 위한 「발전과 균형」의 조화가 필요하다. 이것이 바로 사회발전안정망이다.

사회발전안전망 = 사회안전망 + 생산적 복지망 + 발전 동력화 + 정서복지

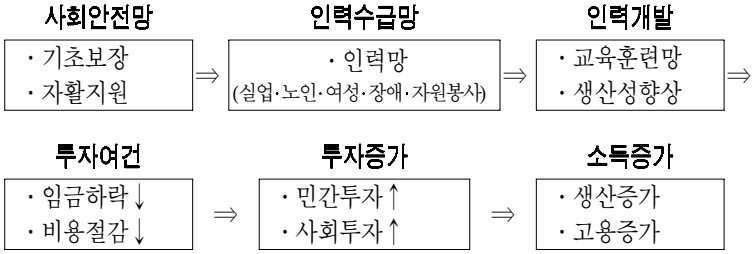
- 사회안전망(기초보장·사회보험·긴급구호)
- 생산적 복지망(노동취업망·사회적 일자리망·노령인력망·사회봉사망)
- 발전동력화(투자동기·기술혁신·인력개발·근로동기·삶의질 개선)
- 정서복지(따뜻한 보살핌, '가정같은 사회' , 복지서비스망)

※ 사회안전망→생산적복지망→노동공급 증가→임금수준 하락→투자동기자극→발전동력화

다. 社會發展安全網의 所得創出過程

사회안전망에 의해서 기초생활보장이 제공되면 인력수급망(network)에 의해서 실직자, 노인, 여성, 장애인 등의 취업을 촉진하고 이들을 교육훈련을 통해서 기능을 향상시킴으로써 인력개발을 도모한다. 저임금으로 일할 수 있고, 여기서 발생하는 소득은 자활준비저축제도에 의해서 적립되고, 소득공제제도로서 보호한다. 총노동증가로 임금은 하락하고, 따라서 물가수준도 하락하기 때문에 실질소득은 증가하게 된다. 소득증가는 소비증가로 나타나고, 이는 생산

을 자극하는 한편, 임금과 물가하락은 이윤기회를 넓혀서 투자여건이 조성되고, 그 결과로 투자증대를 가져와서 고용증대와 아울러 고급기능인력의 수요가 증가하게 된다.



사회안전망에 의한 지원은 저기능근로자의 증가로 나타나고, 소득이 증가되면서 중간관리자와 젊은 청년노동수요가 증가하고, 노동공급의 증가 때문에 임금은 하락하고 투자가 증대하며, 고용증가와 고급기능인력의 수요가 증가하는 발전적 과정(generative process)을 진행하게 된다. 노령화사회의 노령인력과 장기실직 문제도 같은 정책으로 해결가능할 것이다.

라. 發展的 均衡國家(Generative Balanced State)

새로운 복지국가는 소득창출과 삶의 질의 향상을 생성시키고, 자원의 균형적 배분을 도모하여 효율성과 평등성의 조화를 이루고자 하는 발전적 균형모형을 지향하고 있다.

첫째, 발전적 균형모형은 정체된 균형이 아니라 사회발전의 동인이 작동하는 '역동적'인 개념을 내재하고 있다. 즉 끊임없이 변화하고 발전하는 환경조건(예컨대, 기술혁신, 인구고령화, 가족해체 등)에 따라 복지부문에의 자원배분의 규모와 양상을 변화시켜 나가며 특정사회와 특정시대의 제한성을 초월하는 개념으로, 범사회적·범시대적으로 적용될 수 있는 총체적 분석(holistic approach)이며 메타철학적[3] 접근이다.

둘째, 발전적 균형모형은 인류가 더불어 공존할 수 있는 유용한 자동안정장치이다. 인간사회도 자연과 마찬가지로 경쟁(상극)과 공존(상생)을 통한 균형의 질서가 필요하다. 효율성을 강조하는 경쟁만으로, 혹은 평등성을 강조하는 나눔만으로 인간의 공동체는 유지될 수 없다. 따라서 인류공동체가 존속해 나가기 위해서는 한 근원에서 출발한 사회적 가치인 '평등'과 경제적 가치인 '효율'이 적정한 균형을 이루어야 한다.

셋째, 발전적 균형모형은 각각 상반되는 이해관계를 균형시키기 위한 사회적 합의를 이루어내는 제도적 장치를 필요로 한다. 즉, 변화하는 환경 하에서 공존하기 위한 '적정균형점'의 결정은 결국 그 사회의 구성원이 하는 가치판단이므로 각기 다른 입장에서 최적의 균형점을 조율해 나가기 위한 제도적 장치(예컨대, 노사정 조합주의)가 원활하게 작동될 수 있어야 균형적 복지의 실질적 현실화가 가능하다.

넷째, 발전적 균형모형은 인간의 자기성취 욕구를 지원함으로써 복지급여계층을 수동적인 복지수혜대상으로서 머물기보다 이들의 자기성취를 최대한 자극함으로써 능동적이고 생동감있는 적극적 복지를 실현하며, 궁극적으로 사회복귀를 목표로 하는 인큐베이터로서의 복지기능 수행을 중요시한다.

더불어 잘사는 건강한 사회를 만들기 위해서는 자원을 균형적으로 배분하고, 인간의 능력을 개발하며, 자기성취 기회의 보장을 통해 생산성을 높여야한다. 또한 국가간에는 물론 자연과도 친화적으로 공존할 수 있는 약속을 만들고 지킴으로서 평화롭게 모두가 함께 번영함을 목표로 한다.

---

3) 참고문헌: Henri Lefebvre(1965), *La Metaphilosophie*, Ed. de Minuit ; 메타철학(노대명 참조). 인간의 행동을 결정한 궁극적 요소로서 實踐(*Praxis*) - 生産(*Poiesis*) - 模倣(*Mimesis*)를 들고 있다. 이 셋은 사회구성의 三元素인 政治 - 經濟 - 文化이며, 國家 - 市場 - (市民)社會란 사회가 존재하는데 필수적인 메타構造이다.

〈表 Ⅰ-5〉 發展的 均衡國家(Generative Balanced State)[1]

자원배분[3] / 가치창출[4]	불균형(Unbalanced)	균형적(Balanced)[2]
발전적 (Generative)	◦ 자원공급 ≷ 자원수요 ➡ ◦ 불균형성장·물가불안·빈부갈등 ◦ 비효율적 사회안전망 ◦ GUB(유럽, 한국, 미국, 일본) ➡	◦ 자원공급 = 자원수요 ◦ 균형발전(경제성장, 삶의 질) ◦ 사회발전안전망 ◦ GBS
퇴보적 (Degenerative)	⬆ ⬆ ◦ 자원공급 ≪ 자원수요 ◦ 장기침체, 실업·물가, 빈부격차 ◦ 복지의존적 사회안전망 ◦ DGUB(남미, 소련, 북한)	⬆ ⬆ ◦ 자원공급 ≤ 자원수요 ◦ 경제침체·적자누적 ◦ 소극적 사회안전망 ◦ DGB(쿠바, 이란, 이라크)

註: 1) 발전동력화 과정(generative process): 적극적 소득창출과 삶의 질 생성
2) 자원 = 물질 + 삶의 질
3) 자원배분: 균형적(balanced) ⇒ 자원공급 = 자원수요 ⇒ 물질수요+삶의 질 수요
불균형적(unbalanced) ⇒ 자원공급 ≷ 자원수요
4) 가치창출: 발전적(generative) ⇒ 소득창출 + 삶의 질 생성= 생산적
퇴보적(degenerative) ⇒ 퇴보적 요인에 의한 구조적 침체

이를 달성하기 위한 제도적 장치로서 1) 배제된 자 없이 함께 사는 기초보장제도, 2) 더불어 잘 사는 공존·공영을 위해서 사회발전안전망, 3) 자원공급의 범위 내에서 자원수요를 충족하는 자원절약적인 균형개발, 4) 사회침체를 방지하고 발전시키는 발전동인, 5) 인간능력을 배양하여 생산성을 높이는 인간개발, 6) 국가간에도 평등하게 공존하는 국제협약, 7) 생태계를 보존하는 자연친화적인 환경협약 등이 제도화되어야 한다.

5. 生産的 福祉 프로그램과 評價

생산적 복지 프로그램은 크게 4가지 축으로 구성되어 있다. 그 하나는 모든 국민의 기본적 생활을 보장하기 위한 기초사회안전망의 구축이다. 두 번째는 취

약계층의 빈곤탈출을 돕기 위한 자활자립을 지원하는 것이다. 세 번째는 사회적 투자를 통하여 지속적인 인간개발과 일자리를 창출하는 것이다. 마지막으로 네 번째는 사회보장 제도의 관리운영과 전달체계의 효율성을 제고하는 것이다.

이와 같은 생산적 복지를 구현해 나갈 4가지 프로그램은 서로 독립적으로 추진되는 것이 아니라 상호 보완적인 관계로 유기적으로 연계되어 있다. 예컨대, 기초사회안전망이 완벽하게 구축된 위에서 자활지원이 효과적으로 이루어질 수 있고, 인간개발과 일자리 창출이 원활하게 이루어질 수 있다. 또한 자립자활, 인간개발과 일자리 창출, 제도의 효율화는 궁극적으로 사회적 부담의 감소를 가져올 뿐만 아니라 생산기반을 건실하게 하는 동력으로 작용함으로써 모든 국민의 기초생활의 보장을 더욱 강화할 수 있는 여건을 제공한다. 이와 같이 4가지의 생산적 복지 프로그램은 상호 유기적으로 연계되어 시너지(synergy) 효과를 창출함으로써 국민의 삶의 질을 보장하는 데에서 더 나아가 국가의 생산성 제고에도 기여할 수 있는 것이다. 즉, 4가지 프로그램들이 각기 제 역할을 다하여 작동할 때 사회의 발전을 이끌면서도 사회적 수요와 공급이 균형되는 본래적 의미의 생산적 복지의 실현이 가능할 것이다.

기초사회안전망의 구축은 생산적 복지를 뒷받침하는 가장 기본적인 필요조건으로, 사회연대성에 기초하고 있다. 기초사회안전망의 핵심요소는 기초생활보장, 기본적 복지서비스 제공, 사회안전망의 정비 등이다. 기초생활보장의 목적은 사람들의 기초생활을 보장하는데 있어 필수적인 기초소득, 기초의료, 기초주거, 기초교육 등을 보장하는 것이다. 이를 위하여 한국은 2000년 10월 기존의 생활보호제도를 전면적으로 개편하여 국민기초생활보장제도를 도입하였다. 이를 통하여 근로능력 여부에 관계없이 빈곤선 이하의 모든 국민들이 기초적인 생활을 보장받을 수 있도록 하였다. 그 결과 현재 전체인구의 약 3%인 155만 명이 기초생활보장제도의 수급자이며, 이는 제도 도입 이전보다 3배 가량 증가한 것이다.

기본적 복지서비스 제공의 목적은 “가정과 같은 사회”의 조성에 있다. 가정

과 같은 사회를 조성하기 위해서는 다층적이면서 유기적인 사회적 지원체계를 마련함으로써 가족자조(family self-care)체계를 조성하는 한편, 사회적으로 보호가 필요한 개인에 대하여는 사회 전체가 공동체의 연대감속에서 가족과 같이 돌보는 체계를 마련하는 것이 필요하다. 이를 위하여 다양한 가족출현으로 인한 가족기능을 보완·대체하는 보육서비스, 재가보호서비스 등 가족지원서비스를 대폭 확충하는 한편, 가족기능의 강화를 위하여 가족의 보호동기를 자극하는 세제혜택 및 보호제공자 수당의 도입도 적극 검토할 것이다.

사회안전망은 3가지 층으로 마련되어 있다. 제1층은 질병, 노령, 실업, 재해 등 제반 사회적 위험에 대하여 보험의 원리에 입각하여 마련되어 있는 각종 사회보험제도로 구성된다. 건강보험제도, 국민연금 등 공적연금제도, 고용보험제도, 산재보험제도가 그것이다. 우리 나라는 4대 사회보험제도가 모두 도입되어 있으며, 급속한 적용확대 과정을 거쳐 전국민 사회보험제도의 면모를 갖추고 있다. 제2층은 빈곤선 이하로 떨어진 사람들을 위한 사회부조제도로 구성된다. 우리 나라는 국민기초생활보장제도의 도입으로 빈곤계층 누구나가 수급자격을 얻을 수 있는 제2층 안전망이 정비되었다. 마지막으로 제3층은 천재지변, 전쟁, 경제위기, 대량실업 등 긴급한 상황에 신속히 안전망을 깔기 위한 긴급구호이다. 긴급급식, 긴급의료 등이 이에 해당한다.

자활자립 지원정책은 빈곤계층의 탈빈곤정책으로서의 자활자립 지원정책과 노인, 여성, 장애인 등 취약계층의 자활자립 지원정책으로 대별된다. 현재 탈빈곤정책으로 자활창업, 공공근로, 지역봉사 등의 자활지원 프로그램들이 이루어지고 있음에도 불구하고, 아직은 여러 가지 측면에서 보완할 점이 많다. 보다 적극적이고 전향적인 자활지원 제도가 마련되어야 빈곤계층의 실질적인 빈곤탈출이 가능할 것으로 보여진다.

노령계층을 위한 생산적 복지는 그들의 삶의 과정에서 축적된 지혜, 경험, 기술을 활용하는데 목적을 두고 있다. 연장되는 노년기를 노인창업, 노인취업알선, 유급자원봉사 등을 통하여 생산적이고 활기차게 보내는 것이 사회적 부

양부담의 경감은 물론 노인 개개인의 삶의 만족도도 제고하는 길이 될 것이다. 이를 위하여 노인인력 정보망을 구축하는 것이 필요하다. 여성을 위한 생산적 복지는 여성노동력을 충분히 활용할 수 있도록 지원하는 방향이 되어야 할 것이다. 여성인력개발, 여성인력 정보망의 구축과 함께 여성의 경제활동참여를 지원할 수 있는 보육의 사회화 등이 뒷받침되어야 한다. 장애인의 재활과 자립을 지원하기 위해서는 재활사업의 내실화와 함께 직업훈련교육과 창업지원 프로그램의 활성화가 필요하다.

생산적 복지의 요체는 경제발전에 궁극적으로 기여하는 복지를 의미한다. 그런 의미에서 인력개발, 일자리 창출을 위한 사회적 투자는 바로 생산적 복지 프로그램의 꽃이라 할 수 있다. 인력개발은 노동력의 자질을 향상하는 것이다. 직업훈련, 현장훈련, 계속교육, 평생교육을 통하여 인간의 능력을 개발하여 궁극적으로 경제발전에 기여할 수 있는 좋은 자질의 노동력으로 재상품화하는 것이다. 교육·훈련과 노동시장과의 밀접한 정보공유와 연계하에서 노동시장 수요에 맞춘 맞춤훈련 등의 신속하고 정확한 대응이 요구되고 있다.

우리 나라는 정보의 비대칭을 해소하고 노동인력과 일자리를 원활히 연결해 주기 위하여 고용연계망이 구축되어 있다. 또한 고용주에게 인센티브를 주기 위하여 임금보조제도를 통한 일자리 창출도 유도하고 있다.

정규 노동시장에 진입하기 어려운 계층에게 사회적 일자리를 창출하는 것은 매우 긴요하다. 즉, 정규 노동시장에서 노동력이 원활히 공급되지 않는 영역이면서도 사회에 꼭 필요하고 상당한 편익을 주는 일자리들을 많이 개발하여 노동경쟁력이 약간 떨어지는 계층에게 일할 기회를 제공하는 것이 필요하다. 가정봉사서비스, 간병사업, 청소, 환경사업 등이 그 예이다. 또한 틈새시장을 개발하여 협동조합식으로 사회적 기업을 만드는 것도 일자리 창출의 한 방법이다.

예방적 건강투자도 건강한 노동력을 유지·재생산하고 사회적 비용을 경감할 수 있는 생산적 복지 프로그램이다. 구체적 프로그램으로 건강교육센터의 설치, 건강박람회, 건강지역의 설치 등이 이루어지고 있다.

보건복지산업은 의학기술과 유전공학의 발전과 함께 고부가가치산업으로 부상하였다. 따라서 이에 대한 사회적 투자는 인적 자질의 향상과 함께 경제발전에 직접적으로 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

제도의 효율화는 자원의 효율적 활용을 통한 투입자원의 경감은 물론 이미 투입된 자원의 효과성을 최대화하는 것이다. 제도의 효율화는 사회보험제도의 재정안정화, 사회보험 정보체계의 구축, 전달체계의 개선, 책임경영체제의 도입을 통하여 달성될 수 있다.

사회보험제도의 재정건실화는 제도의 지속적 발전을 보장할 뿐만 아니라 현세대 및 미래세대 국민의 부담을 합리화하는 길이다. 이를 위하여 국민연금제도와 건강보험의 장기적인 재정안정화 대책이 마련되어야 할 것이다.

제도의 효율화는 정보화 기술의 발전으로 더욱 실현 가능해졌다. 정보화 기술 발전의 혜택을 사회보장 관리운영에도 끌어들여 사회보험 정보체계 구축을 통하여 수급자의 편의성과 관리의 효율성을 동시에 도모할 수 있을 것이다.

사회복지 전달체계의 개선을 통하여 생산적 복지에 투입된 자원을 보다 효과적으로 실현할 수 있는 방안의 모색이 필요하다. 또한 사회복지부문에도 현행 평가체계를 안정적으로 정착시켜 책임경영체계를 확립해 나가는 것이 필요할 것이다.

〈表 Ⅰ-6〉 生産的 福祉 프로그램 評價

정 책	목 표	프로그램	평가
Ⅰ. 기초사회안전망			
○기초생활보장	• 기초보장	• 기초 소득·의료·주거·교육 • 급여의 동시성·규모성 필요	• 제도완비 (155만명 수혜)
○기초서비스 제공	• 가정과 같은 사회	• 재가복지서비스, 가족기능회복 • 보호제공자 수당 도입	• 서비스전달체계 보완
○사회안전망 정비	• 사회통합	• 1차안전망(사회보험)−2차안전망(사회부조)−3차안전망(긴급구호)	• 제도완비 100%
Ⅱ. 자활자립·탈빈곤정책			
○빈곤탈출 대책	• 빈곤탈출의 적극지원	• 지역봉사·자활사업·사회적 일자리 창출	• 빈곤탈출의 적극정책 보완
○노인의 생산적복지	• 노인 전문성 활용	• 노인인력망, 노인창업·취업 지원 • 유급봉사원	• 노인인력망 구축 필요
○여성의 생산적복지	• 여성노동력 활용	• 여성인력망, 여성인력개발, 보육사업의 공개념 도입	• 여성인력망 구축 필요
○장애인 재활복지	• 장애인 자활	• 장애인인력망, 장애인 교육·장애인 직업재활·장애인 창업	• 재활사업 내실화
Ⅲ. 인간개발·사회투자(보건의료·교육·주택·문화 등)			
○인간개발	• 기능·능력 향상	• 직능교육, 사회교육/평생교육 • 보건·복지 전문인력의 재교육	• 교육훈련 취업연계 필요
○고용연계망	• 고용증대·근로동기	• 고용연계망, 생산적 복지망 • 임금보조 취업	• 실업연계망 완성
○사회적 일자리 창출	• 공공성의 사회적 일자리	• 가정봉사원, 지역봉사, 청소, 환경보호, 공공사업, 사회적 기업(협동조합)	• 사회투자 후견기관 확충
○보건복지산업	• 신지식·고부가가치 산업	• 의료기기, 신약개발, 식품산업, 화장품, BT, IT	• 보건산업, BT 집중투자
Ⅳ. 사회보험제도의 효율·재정안정			
○사회보험 재정안정	• 재정균형화	• 국민연금 재정안정화 • 의료보험 재정안정화	• 재정안정 장기대책 수립
○사회보험 정보체계	• 정보접근성	• 개인별 보건·복지카드제 도입 • 보건·복지정보의 인프라 구축	• 정보화 계획 추진 중
○사회보험제도 연계	• 관리운영 효율성	• 4대 사회보험의 제도적 연계	• 사회보험제도 연계 추진 중
○전달체계·책임경영	• 책임경영효율성 제고	• 보건·복지서비스 평가제 • 사회보험의 일선 조직단위별 책임경영	• 제도도입 필요

6. 結 論

과학기술의 발달에 따라서 산업생산성이 눈부시게 증가하고, 물질적으로 풍요로운 생활을 영위하고 있지만, 인간이 더불어 공존하는 복지제도에 있어서는 신자유주의나 사회민주주의 등 어느 복지국가 유형도 만족하게 만들지 못하고 있다. 아직도 실직에 의해서 배제되고, 소득불균형은 나아지지 않고 있으며, 국가가 제공하는 복지급여에 의존적인 빈곤계층은 빈곤의 덫에 걸려 악순환을 반복하고 있다. 국가간에 빈부격차는 더욱 심해져서 기아에 허덕이는 국가들이 있는가 하면, 인간은 자연자원을 보존하고 생태계를 보호하는데 소홀히 하고 있다.

세계화는 모든 국가를 무한경쟁으로 몰아넣고 있다. 각국은 국가경쟁력을 높이기 위해서 기술혁신과 효율성의 증대를 위해서 노력하고 있으며, 다른 한편으로는 경쟁에 패배하고 배제된 사람들을 사회안전망으로 보호하고 이들이 다시 일자리로 복귀할 수 있도록 도와주고 있다. 한국도 1997년 경제위기를 극복하기 위하여 사회안전망을 정비하였으며, 일자리를 잃은 많은 사람들을 국가가 보호하고 도와서 경제위기를 극복하고 다시 일자리로 복귀시키게 되었다.

사회안전망은 실직, 노령, 질병, 재해, 사망 등 사회적 위험으로부터 국민을 보호하기 위한 제도적 장치이다. 사회안전망을 통하여 취약계층을 비롯한 빈곤한 사람들에게 재분배함으로써 평등성을 달성하여 제약된 자원배분에 있어서 균형을 유지한다. 자원배분은 자원의 공급과 자원의 수요를 균형시키는 과정이다. 생산되는 총자원의 범위 내에서 수요를 충족시킴으로서 빈부가 공존하고 주어진 자원을 적정하게 배분함으로서 평등성과 효율성을 같이 높이고자 하는 것이다.

인간은 자연환경에 적응하면서 생존의 수단을 생산하여 왔다. 단순한 식량의 채취로부터 시작해서 생산도구를 만들고 개량하고 기술을 발전시켜왔다. 비약적인 기술진보에 힘입어 대량생산이 가능하게 되고 풍요로운 생활을 영위하게 된 것이다. 그러나 오늘날 세계화에 따른 국제경쟁에서 생존하기 위해 국

가는 성장과 발전을 지속해야 되고 뒤지는 국가는 퇴보의 길을 걷게 된다. 이런 생산적이고 발전적인 성장을 지속하게 위해서는 사회발전의 동력화가 필요하다. 발전동인은 생산성 향상의 요소인 인력개발, 기술개발, 자본의 생산성 향상 등에 의한 투자유인을 제공하여 경제발전과 삶의 질의 향상을 도모하는 것이다.

공존을 위한 균형적 요소와 생산성 향상을 위한 발전적 요인의 결합에 의한 발전적 균형 모형이 필요하다. 서구 복지국가에서 문제로 되어있는 실업문제와 경제침체, 그리고 소득불균형과 재정적자문제 등은 사회안전망과 발전동인을 연계시켜서 생산성의 상승작용을 극대화하고자 한다. 사회안전망에 의해서 기초생활보장을 제공하고, 근로능력이 있는 사람은 자활·자립하도록 지원한다. 실직자와 노인인력, 여성인력, 장애인력에 대해서 인력수급망(network)을 완성하여 수급을 균형시킨다. 이 과정에서 기능적 부적응 인력은 교육훈련을 통해서 능력을 향상시킨다. 이렇게 하여 노동의 공급증가는 임금하락과 비용절감을 초래하고, 투자환경을 개선하여 투자증가를 유발한다. 그 결과 생산이 증가하고 고용이 증가되며 소득이 창출될 것이며, 사회는 성장과 발전이 지속될 수 있을 것이다.

균형적 요소와 생산적 요소를 결합한 생산적 균형모형으로서 여러 나라의 복지경제수준과 사회발전정도를 비교·분석할 수가 있으며, 한국의 생산적 복지를 평가하고자 하였다. 한국의 생산적 복지는 기초사회안전망과 교육훈련을 통한 인력개발을 시도하고 자활·자립할 수 있도록 제도적 장치가 되어 있다. 사회투자에 의한 사회적 일자리를 확대시켜서 취업을 증가시키고 고용연계망에 의해서 인력수급을 균형시킨다. 뿐만 아니라 사회보장제도의 연계효율화와 정보화에 의해서 효율성을 높이고 비용을 절감한다. 생산적 복지는 기초보장을 포괄적으로 완성하였으며, 자활프로그램과 교육훈련을 향상시키고, 사회보험재정 안정을 위해서 제도개선을 단계별로 실시함으로써 평등성과 효율성의 조화를 목표로 하는 생산적 복지가 본 궤도에 진입하기까지는 많은 시간이 필요할 것이다.

Ⅱ. 均衡的 福祉의 哲學的 基礎

- 복지국가의 3 유형: 사회민주주의, 신자유주의, 제3의 길
- 복지국가의 새로운 과제: 성장과 분배의 균형, 복지재정의 안정, 소외의 해결, 정서복지와 삶의 질
- 복지국가의 성장 동력 : 적극적 탈빈곤 정책의 근로 성장 잠재력 강화
- 균형적복지 = 성장(효율성) + 분배(평등성) + 정서(연대성)

20세기의 꿈의 복지국가 패러다임은 평등성을 목표로 하여 사회통합을 이루고 삶의 질을 향상시키며, 완전고용을 달성하는 것이었다. 그러나 경제의 부담능력을 초과한 사회보장의 약속은 개인들에게 근로동기의 저하를 초래하였고, 국가재정은 파탄지경에 이르게 되어서 소위 서구의 복지병 현상이 깊어지게 되었다. 이는 경제의 기초가 효율성과 생산성에 기초하지 못하고, 오로지 분배를 강조하며 평등성을 높여온 결과라고 할 수 있다.

이에 대하여 영국에서는 대처정부하에서 사회복지 급여수준을 낮추고, 복지재정을 감축시켰으며, 국가의 재정부담을 줄이기 위해서 국영기업을 민영화하고, 국가가 운영해오던 사회복지 기능의 일부도 민간부담에 넘겨지게 되었다. 드디어 근로동기와 효율성을 높이고자 하는 노력이 공급경제라는 이름으로 미국의 레이건 정부의 복지정책 감축과 함께 시장자유주의로 기울게 되었다.

선진국들이 경험한 복지국가 위기와 이후 재편의 동향을 검토해 보면 복지지출과 경제성장의 균형을 이루기 위한 노력의 중요성을 확인할 수 있다. 많은 선진 복지국가에서는 과다한 사회복지지출이 재정위기의 주요한 원인으로 지적되고 있으며, 복지국가 위기에 대한 국가별 대응형태는 다양하게 나타나

고 있으나 복지국가의 축소 논의나 체제의 전환은 전세계적인 경향으로 평가될 수 있다.

특히 복지국가를 경험하지 않은 후발국인 우리나라가 사회복지와 경제성장의 조화를 이루고, 복지가 성장의 잠재력을 생성시키도록 하기 위해서는 비용효율적인 사회복지정책을 수립하고, 우리 고유의 전통을 고려한 복지모형이 설계되어야 한다. 따라서 우리가 추구해야 할 복지모형은 사회개발과 경제개발이 균형을 이루고, 사회복지지출과 재정이 균형된「균형적 복지국가(Balanced Welfare State)」여야 할 것이다.

우리는 지금 한편으로는 불균형하게 경제발전에 치중해 온 현실을 고려한다면 복지에 대한 대폭적인 투자가 이루어져야 하며, 다른 한편으로는 경제위기에 처한 현재의 여건에서는 다시 경제회생에 총력을 기울여야 한다. 그러나 그 균형점을 찾는 일은 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 보다 총체적인 적정 사회발전 체계가 설계될 때만 과거의 오류와 선진국의 전철을 되밟지 않는 국가시스템의 정비가 가능할 것이다.

그러므로 시장경제의 효율성과 복지국가의 평등성의 조화와 효율성에 의한 경제성장을 지속시키고, 그 분배과정에서 평등성을 높여야 할 것이다. 이 때 효율성과 평등성의 적정수준과 균형점을 찾아서 조정하는 것은 선진각국의 경험 및 오랜 역사적 교훈을 통하여 배워야 할 것이다.

그러면 효율성과 평등성의 균형상태는 어떻게 발견할 수 있는가. 이에 대한 해법은 아직도 어느 나라에서도 확실하게 접근하지 못하고 있다. 그러므로 모든 정책 분야에서 미시적으로 적정점을 발견하면서 국가전체의 거시적 정책이 균형점에 이르도록 하여야 할 것이다.

그러면 이런 효율성과 평등성의 개념이 상호간에 공존할 수 없는 대체관계(substitution)인가, 혹은 양자가 서로 도움을 줄 수 있는 보완관계(complementarity)인가 하는 논의가 발생하게 된다.

효율성(efficiency)의 개념을 투입요소의 최소화로 정의하고, 평등성(equality)

을 평균적 개념으로 정의한다면, 효율성에 치중한 성장은 분배의 평등성을 희생하게 되어 사회적 후생도가 낮아지고 인간의 행복감과 안정성을 훼손되게 된다. 반면, 만일 시혜적인 분배구조가 평등성을 높이기 위하여 소득이전 정책에 집중된다면, 개인들은 특별한 노력을 하지 않아도 국가가 생활을 책임지기 때문에 근로동기는 낮아지고, 자원은 최적배분이 되지 않아 효율성은 떨어지게 된다.

그러므로 정책의 성공은 국민경제 전체가 거시적으로 경제성장을 효율적으로 지속하면서, 그 과실이 모든 개인에게 미시적으로 적정하게 분배되어서 평등성을 높임으로써 효율성과 평등성의 균형이 유지할 때에 거둘 수 있다.

성장과 분배의 균형
경제성장의 과실이 모두에게 분배 되어서 삶의 질이 향상 되고, 개개인은 최선의 능력을 발휘하여 사회적 효율성을 높임으로써, 지속 가능한 성장을 유지하는 적정 균형시스템에 기초하여 성장동력을 추진

1. 福祉國家 類型

가. 퍼니스와 틸톤(Furniss & Tilton)의 福祉國家 模型

퍼니스와 틸톤(Furniss & Tilton)은 사회복지의 욕구에 대한 정부의 개입의 형태나 목표에 따라 적극적 국가(positive state), 사회보장국가(social security state), 사회복지국가(social welfare state)로 분류하였다.

퍼니스와 틸톤의 복지국가 유형구분은 단순한 유형분류의 차원을 넘어서 순위의 개념으로 서열화되어 있다. 국가의 국민생활에의 보장과 개입수준에 있어서 적극국가, 사회보장국가, 사회복지국가의 순으로 배열되어 있다.

〈表 II-1〉 Furniss-Tilton의 福祉國家 模型(사회복지에 대한 정부개입의 형태에 따른 구별)

국가유형	적극적 국가 (Positive State)	사회보장국가 (Social Security State)	사회복지국가 (Social Welfare State)
해당국가	미 국	영 국	스웨덴
특징	• 시장체계의 기능을 강화하기 위한 정부의 개입과 사회적 통제기능이 강한 국가	• 국민들의 최저생활 보장과 기회평등 추구, 보험원칙에 의한 사회 보험을 주로 하는 국가	• 보편적인 삶의 질 향상을 추구, 정부와 노동조합의 협력에 의해 고용정책 수립하고 집행하는 국가
국가 정책목표	• 자유시장의 불안정성과 재분배의 요구로부터 자본가 보호	• 국민 전체의 생활안정과 기회균등	• 국민화합과 평등성 추구
국가 정책 방향	• 경제성장을 위한 정부와 기업의 협조 • 완전고용정책의 극소화	• 완전고용정책의 극대화 • 기회균등의 실현 • 모든 국민에게 직접적 혜택 부여	• 정부와 노조간의 협력에 의한 완전고용정책 • 환경계획 • 최하계층의 욕구를 우선 고려
사회정책 방향	• 경제적 효율성에 기여할 수 있는 복지서비스만 실시 • 수평적 재분배와 수익자 부담의 원칙에 입각한 사회보험프로그램 강조 • 잔여적 복지모형 • 복지정책은 사회통합의 수단	• 국민최저수준의 보장(개인의 복지권과 국가의 의무인정) • 기본생존수준 이하의 빈곤은 퇴치가능 • 기본생존수준은 전체 국민의 생활수준의 향상에 따라 개선 • 사회보험제도외에 정부의 무상서비스 필요성 인정	• 국민최저수준 이상의 보장 • 사회보험과 사회부조 프로그램의 실시를 위한 정부차원의 국대화 • 권력의 분산과 시민참여의 확대

경제성장정책과 사회복지정책간의 관계의 측면에 있어서도 사회복지정책의 영향력 정도에 따라 적극국가로부터 사회보장국가, 사회복지국가로 그 영향력이 낮은 수준에서부터 높은 수준으로 배열되어 있다. 적극국가는 지속적 경제성장을 정책목표로 설정하여 사회정책은 경제성장정책의 한계 내에서만 그 존재가 인정되고 있고, 사회보장국가는 경제성장과 사회정책간의 관계를 명확히 구분하여 국민적 최저수준까지는 사회정책의 논리에 의하여 국가개입이 이루

어지고 있으며, 그 이상의 보다 높은 생활수준에 대해서는 철저하게 경제성장과 시장논리가 적용된다. 그리고 사회복지국가는 평등과 국민화합을 강조함으로써 국가정책이 사회정책의 근본취지에 따라 집행되게 됨으로써 경제정책이 사회정책의 구속을 받게 된다.

개인과 가족의 책임이란 측면에 있어서도 개인과 가족이 자신들의 생활수준과 빈곤에 가장 강한 책임을 가지는 적극국가로부터 중간정도인 사회보장국가, 그리고 가장 적은 책임을 가지는 사회복지국가로 서열화된다.

적극국가에서는 국민들간의 불평등이나 일부계층의 빈곤 등은 다분히 개인적인 책임으로 취급되고 경제성장에 부담을 지우지 않는다는 입장에서 이런 문제에 대한 개인과 가족의 책임이 매우 강조된다. 적극국가 하에서 가장 큰 혜택을 받는 사람은 자유방임주의와 개인주의의 조건하에서와 마찬가지로 자유시장경제에서 가장 번창할 수 있는 사람이다. 사회보장국가에서는 국민적 최저수준까지는 국가가 책임을 지고 그 이상의 수준에 대해서는 개인과 가족이 책임을 진다. 이와 같은 최저수준 보장의 원칙은 평등주의와는 다른 것으로서, 기회균등과 특정수준까지의 평등이 보장되면 그 이상의 부문에 대해서는 개별화의 원칙이 적용된다. 국가의 책임 못지않게 개인의 복지향상에 필요한 개인의 동기, 기회, 그리고 책임의 중요성도 동시에 인식하기 때문이다. 사회복지국가에서는 국가가 단순한 국민의 최저수준의 보장을 넘어서 전반적인 삶의 질의 평등을 추구함으로써, 국민들의 사회권이 강조되면서 복지에 대한 국가의 책임이 강하고 개인과 가족의 책임성은 약하다.

이와 같은 퍼니스와 틸톤의 모형은 복지국가들을 국가정책의 개입형태와 목표를 중심으로 유형화함으로써, 복지국가에 대한 이해를 높였다는 점에서 상당한 의의를 가지고 있다. 그러나 이 모형은 국가정책의 개입형태와 목표라고 하는 상당히 거시적이고 추상적인 차원에서 유형화를 시도함으로써, 구체적인 사회정책들의 형태와 내용이라는 미시적 차원에서 보다 심층적인 분석을 행하지 못하였다는 한계를 가진다.

나. 에스핑 엔더슨(Esping Andersen)의 福祉國家 模型

에스핑 엔더슨(Esping Andersen)은 탈상품화의 정도와 복지국가정책에 의한 사회계층체제의 형태를 기준으로, 복지국가를 '자유주의적 복지국가'(Liberal Welfare State), '조합주의적 복지국가'(Corporatist Welfare State), '사회민주주의적 복지국가'(Social Democratic Welfare State)의 세 개의 유형으로 분류하였다.

〈表 II-2〉 Esping-Andersen 福祉國家의 模型(탈상품화[1] 정도에 따른 구별)

구 분	자유주의적 국가 (Liberal WS)	조합주의적 국가 (Corporatist WS)	사회민주주의 국가 (Social Democratic WS)
특 징	자유주의적 노동 윤리를 강조하고, 시장원리에 입각한 차별적 수혜	정부, 자본, 노동의 협조관계에 의한 경제복지정책의 수행	보편주의 원칙과 사회권을 통한 최대수준의 복지추구
해당국가	미국, 캐다다, 호주	독일, 프랑스, 오스트리아	스웨덴, 노르웨이
탈상품화 정도	최소화	제한적	크다
• 보편주의 • 사회권	빈곤층 대상 사회권 미약	제한적 수혜 사회권 인정	보편적 복지 사회권 강조
• 급여대상 • 급여종류 • 급여수준 • 본인부담	저소득층 최소범위 최저생계비 수준 높음	피용자 필요시 확대 능력별 차등 높음	전국민 다양화 중간계층 생활수준 낮음
• 가족복지서비스 • 복지에 대한 가족책임 • 자산조사	가족책임 강함 공적부조의 엄격한 자산조사	미약 강함 축소	강함(아동, 노인, 국가책임) 미약 축소
• 사회보험운영체계 • 직업복지 • 소득재분배기능	분립적 강함 미약	분립적 미약 미약	통합적 미약 강함

註: 1) 탈상품화 정도(degree of decommodification): 최저급여율, 임금대체율, 기여연수, 수급자 부담비율, 수급자수를 지수로 만들었음.

資料: Gosta Esping-Andersen, *The Three World of Welfare Capitalism*, Cambridge Polity Press, 1990. pp.26~29; 김상균(1987)

탈상품화 정도(degree of decommodification)는 노동력을 팔아서 생계을 유지하는 노동력 상품화를 하지 않고도 국가로부터 연금보험, 질병보험, 실업보험을 보장받는 정도. 최저급여율, 임금대체율, 기여연수, 수급자부담비율, 수급자수를 지수로 만들었다.

그리고 급여대상, 급여종류, 급여수준, 가족복지서비스, 사회보험운영체계, 본인부담, 직업복지·자원복지의 역할, 복지에 대한 가족 책임의 강조, 복지의 재분배적 기능이라는 9가지의 기준에 의거하여 복지국가 유형화를 보다 구체화 시키고 있다.

에스핑 엔더슨의 이 모형은 탈상품화의 정도와 복지국가정책에 의한 사회계층체제의 형태를 중심으로 서열화되어 있다. 자유주의적 복지국가의 경우 탈상품화 효과가 최소화되고 복지정책은 빈곤층에게만 국한되어 있으며, 조합주의적 복지국가의 경우 탈상품화 효과가 상당정도 발생하나 한계가 있고 사회적 지위 차이유지의 역할을 한다. 그러나 사회민주주의적 복지국가의 경우에는 탈상품화 정도가 가장 크고 노동계급과 중간계급에 대하여 최대한의 평등성이 추구된다.

시장효율성, 노동윤리규범과 사회복지와의 관계에 있어서도 이 세 가지 유형은 서열화되고 있다. 자유주의적 복지국가에서는 시장효율성과 노동윤리규범을 강조하여 사회복지정책은 저소득층에 초점을 맞추어 엄격한 자격관리에 의하여 낮은 수준의 급여를 제공한다. 이때 사회복지는 노동 대신에 받는 것으로 수혜자에게 낙인을 부여한다.

조합주의적 복지국가에서는 시장의 효율성과 노동윤리규범은 거의 중요하지 않고, 사회적 지위의 차이를 유지하는데 사회복지의 초점이 두어진다. 그러므로 사회복지의 재분배효과는 거의 없고 급여수준은 능력별로 시장에서의 지위의 차이에 따라 크게 차이가 난다. 사회민주주의 복지국가의 경우에는 노동계급과 신중간계급간의 평등성에 초점을 두어 급여수준을 신중간층이 원하는 수준까지 높이고, 완전고용정책에 의하여 '일할 권리'와 '사회복지에의 권리'

를 적절하게 배합한다.

또한 사회복지에 대한 개인과 가족책임이라는 측면에서도 자유주의적 복지국가는 개인과 가족의 책임을 가장 강조하고, 조합주의적 복지국가는 역시 개인과 가족의 책임을 강조하지만 부분적으로 국가의 가족복지서비스를 실시하며, 사회민주주의적 복지국가는 복지에 대한 가족책임이 약한 동시에 국가의 가족복지서비스를 강조한다.

그리고 복지의 공공과 민간부문간의 관계에서 볼 때, 자유주의적 복지국가의 경우 민간보험이나 기업복지의 역할이 강조되고, 조합주의적 복지국가의 경우 민간부문의 복지활동은 상대적으로 약하며, 사회민주주의적 복지국가의 경우에는 민간부문의 복지활동이 매우 약화된다.

이상과 같은 에스핑 엔더슨의 복지국가 모형은 퍼니스와 틸톤의 복지국가 모형에 비하여 급여대상과 수준 등의 보다 구체적인 사회복지의 내용들을 기준으로 복지국가 모형을 보다 심화시키고 있다는 점에서 한층 발전된 것이라 볼 수 있다. 퍼니스와 틸톤의 모형과 에스핑 엔더슨의 모형은 양자 모두 각 복지국가 유형에 서열적 개념을 부여하여 스웨덴, 오스트리아 등으로 대표되는 사회복지국가 또는 사회민주주의 복지국가를 이상적인 것으로 설정하고 있다.

그러나 최근 사회보장의 국제적 동향을 보면, 과다한 국가 사회복지 확대가 경제성장에 일정한 장해로 작용하고 있어 복지국가의 조정문제가 새롭게 대두되고 있다. 더구나 스웨덴과 같은 사회민주주의 복지국가에서도 심각한 재정위기, 근로동기 저하 등 많은 문제점이 발생하여 복지국가의 근본적인 재조정은 불가피할 것으로 보인다.

2. 새로운 길의 摸索

우리는 사회·경제·문화 전반에 거쳐 일어나고 있는 변화의 조류속에서 한국의 미래를 방향지울 새로운 길을 찾아야 한다. 이는 경제성장을 위해 다른 모

든 가치를 희생시켜 온, 본말이 전도된 우리 식의 발전개념을 재검토하는 일에서부터 시작되어야 한다.

이제는 모순적일 수도 있는 가치를 조화시켜 그 힘으로 양극 대립 대신 더불어 사는 활력 있는 사회를 건설하고, 그 동안 한국사회를 짓눌러왔던 좌우 이념대립과 지역갈등을 넘어 대타협을 통해 '공존의 사회'를 건설하는 한국식 제3의 길을 찾아가야(한상진, 1999)하는 것이다. 경제구조 조정을 통해 확보할 수 없는 국민 개개인의 삶의 질의 보장과 사회통합을 가능하게 하기 위해서는 보다 포괄적인 사고방식으로, 유연성, 복합성, 조화를 추구하는 통합적 경제사회정책의 구상이 필요한 것이다.

이는 다음과 같은 미래사회의 여건변화를 수용할 수 있는 새로운 중도노선의 추구로 가능할 것이다.

미래사회에서는 자율성과 다양성의 원리가 더욱 강조될 것이므로 다원주의적 사고가 불가피해지며, 이는 보편주의적, 합리적 태도를 수반하게 될 것이다. 미래사회의 조직은 개인의 자율성에 바탕을 두게 될 것이므로 수직적 인간관계나 특수주의적·비합리적 자세는 더 이상 존속될 수 없을 것이다. 따라서 21세기 한국인들은 지금보다 훨씬 진취적이고 전향적으로 사고하게 될 가능성이 크며, 경직된 정형적·획일적 태도가 아니라 연성의 비정형적, 다원적 태도를 지니게 될 것이다. 이제까지의 '생산우선'형 사고방식은 국민생활의 충실을 기하는 데 커다란 역할을 해왔지만, 앞으로는 자유로운 시장경제하에서 활력있는 경제활동의 전개를 기본으로 하면서도 정부, 기업, 국민 각자가 한층 더 '생활중시'의 발상으로 제반과제에 적극적으로 임하도록 해야 할 것이다. 생산과 생활사이에 적정한 균형이 확보되고, 국민생활의 진정한 충실을 꾀하며, 인간성을 중시하는 사회를 구축하는 것은 국내적으로 보다 질이 높은 창조적 발전으로의 비약을 가능하게 함과 동시에 국제사회에서의 신뢰관계 강화에 기여하게 될 것이다(한국보건사회연구원, 1996).

따라서 21세기 사회복지정책의 핵심적 과제는 이전의 보편주의, 불평등감소,

국가책임 및 개입주의에서 다양성, 차별성, 선택성으로 전환될 것으로 예상된다. 사회문제에 대한 보편적 접근의 중요성이 퇴색되면서 다원적 이해 및 다양한 선택의 중요성이 부각될 것이다. 따라서 복지정책에 있어서도 서비스 소비자주의에 입각하여 다양한 욕구 및 다원적 이해를 반영하는 다양한 차원의 대응이 필요하다.

그러나 우리의 경우 20세기의 특성으로서 선진복지국가에서 성취해온 보편적 사회안전망의 구축이 미비하고, 국민복지의 기초보장이 미흡한 상태에서, 다원적 욕구에 대한 대응에 앞서 기초보장에 대한 제도의 정비를 병행해야 할 것이다.

즉, 우리나라는 후발국의 이점을 살려 국가의 적극적 개입에 바탕한 복지의 제도화를 통하여 보편적인 국민욕구의 충족을 기하는 복지국가의 완성을 추구하는 동시에 자율적인 시민사회의 성숙으로 다양하고 차별적인 개개인의 복지욕구에 유연하고 능동적으로 대응할 수 있는 복지모형의 추구가 필요하다.

〈表 II-3〉 21世紀의 社會變化

20세기	21세기
▸ 객관적 효용	▸ 주관적 만족
▸ 최대다수의 최대행복	▸ 개개인의 특성에 따른 차별화
▸ 제한적으로 소모적인 풍요사회	▸ 자율적으로 절제된 풍요사회
▸ 보편주의에 입각한 욕구인식	▸ 차별성에 입각한 욕구인식
▸ 보편적, 단일적 이해	▸ 특수성, 다원적 이해
▸ 통일적·획일적 기준	▸ 차별적·다양한 기준
▸ 획일적·수동적·강제적	▸ 유연적·능동적·선택적
▸ 복지국가-국가의 주도적 개입	▸ 복지사회-시민사회의 주도적 활동
▸ 국가개입 강화, 공적영역 확대	▸ 국가개입 축소, 민영화
▸ 중앙집권화	▸ 분권화

資料: 한국보건사회연구원, 『21세기 경제장기구상』, 1996.

3. 社會民主主義, 新自由主義, 第3의 길의 比較

서구 복지국가의 역사 속에서 새로운 길을 찾아가는 시도는 지속되고 있으나, 이는 전통적으로 각국의 특성에 따라 사회민주주의와 자유주의의 역동적 관계 속에서 이루어져왔다. 최근 영국의 블레어 정부를 통해 새롭게 실현되고 있는 '제3의 길'의 정치가 우리에게 어떤 시사점을 줄 수 있는지, 사회민주주의와 신자유주의 모형의 구조와 함께 비교해보고자 한다.

〈表 II-4〉 社會民主主義, 新自由主義, 第3의 길의 福祉經濟 構造 比較

목표	프로그램	사회민주주의	신자유주의	제3의 길
		평등성(분배)	효율성(생산)	평등성(분배)
자유수준	국가	• 적극적 관여 (시장실패)	• 소극적 기능 (국가실패)	• 새로운 민주국가
	정부	• 거대한 정부	• 작은 정부	• 작고 효율적 정부 (투명성·분권화)
	시민사회	• 국가의 시민사회 지배	• 시민사회의 자율성	• 자치 보장된 자유
시장기능	경제상태 (재정) 시장경제	• 경제의 성장구조 (재정 풍부) • 혼합경제(공·사)	• 경제의 침체구조 (재정 적자) • 시장경제 회복(민영화)	• 경제의 저성장구조 (재정균형 접근) • 시장 개방, 국제경제화
실업수준	경제정책	• 총수요 관리 (혼합경제)	• 공급경제(민영화)	• 신혼합경제(New Mixed Economy)
	고용정책 (노·사·정)	• 완전고용목표 • 조합주의	• 노동의 유연성 • 노동시장 효율성	• 근로연계 복지
복지수준	복지정책	• 완전한 「복지국가」: 요람에서 무덤까지	• 소극적 복지정책 → 사회안전망으로 축소	• 적극적 복지정책 (사회적 투자증대)
	평등주의	• 강한 평등주의		• 박애적 보수주의
세계경쟁	현대화 의식구조	• 단선적 현대화	• 단선적 현대화	• 다원적 분권화
	환경	• 낮은 환경의식	• 낮은 환경의식	• 높은 환경의식
	세계화	• 양극화(냉전시대)	• 양극화	• 대립없는 세계화

가. 社會民主主義 模型

전후 복지국가의 이념적 지주의 역할을 해온 사회민주주의는 케인즈주의와 베버리지주의의 결합의 산물이라 할 수 있다. 케인즈-베버리지 복지국가는 1950년대와 70년대 초까지 장기간의 황금기를 구가하였다. 케인즈-베버리지 복지국가는 자본주의와 민주주의간에 해소할 수 없는 구조적 갈등과 긴장이 존재하는 자유민주주의를 복지민주주의로 내부적 개혁을 단행함으로써 노동계급의 자본주의에 대한 저항과 도전을 사전에 방지할 수 있었다. 복지국가는 사회보장 등의 복지제공을 통해 노동자들을 보호하였고, 계급갈등을 체제내화할 수 있었다. 그 결과 풍요와 복지의 결합이 가능하다는 낙관주의가 지배하게 되었고, 전후 국가사회주의의 거센 도전에도 불구하고 노동자들의 정치운동은 사회주의 혁명이 아닌 자본주의내에서의 개혁을 선택함으로써 장기간의 정치적, 사회적 안정이 이루어질 수 있게 하였다.

사회민주주의는 경제성장률이 높고 재정이 풍부한 전후 경제호황을 배경으로 지배적인 이념으로 자리잡게 되었다. 풍부한 재원을 바탕으로 이상적인 복지국가를 건설할 수 있었던 것이다. 따라서 사회민주주의는 시장의 실패로 발생하는 부분에의 국가의 적극적 개입으로 공공적 원리에 의하여 움직이는 '공공부문'과 자유시장경제 원리에 의하여 작동하는 '사적시장부문'이 공존하는 혼합경제(mixed economy)를 토대로 뿌리를 내리게 되었다. 이러한 사회민주주의가 제대로 꽃피워진 국가는 스웨덴 등 스칸디나비아 제국을 들 수 있다.

사회민주주의는 시장의 실패에 대한 국가의 적극적 관여가 필수적이라고 보았으며, 결과적으로 거대한 정부를 만들었다. 국가는 시장의 실패가 일어나는 공공재 생산을 관장하여야 하며, 재분배 기제를 통하여 분배를 조정하고, 개인에 비하여 정보에 접근가능성이 높으므로 합리적 선택을 할 수 있기 때문에, 국가의 적절한 개입은 필수적이라는 것이다. 따라서 사회민주주의 복지국가하에서는 많은 부분을 국가가 주도적으로 중심적 역할을 수행하고, 시민사회는 국

가의 동등한 파트너라기 보다는 국가의 온정적인 의도하에 보살핌을 받는 존재였다. 즉, 시민사회는 국가 복지의 수혜 대상이었을 뿐, 주체는 아니었다.

사회민주주의하에서 경제정책은 케인지안의 총수요관리 정책이 주축을 이루었다. '케인즈(Keynes)주의'는 경제적 수요측면에 대한 국가의 적절한 개입을 통하여 완전고용과 경제성장을 동시에 달성하려 한다는 점에서 '시장의 효율성 실패'에 대한 경제적 해결책이라고 할 수 있다. 즉 케인즈주의는 독점과 담합에 의해 발생한 시장의 실패를 국가의 개입에 의하여 해결하려 하였다. 시장에 의해 충분히 공급되지 않는 공공재, 규모의 경제가 발생하는 산업을 시장보다 국가가 담당해야 한다는 것이었다. 케인즈주의에 의하면 국가는 수요관리정책에 의거하여 고용과 물가에 관한 필립스 곡선의 악순환을 제거하는 거시경제적 조정자의 역할을 수행하여야 한다는 것이다. 이를 통해 완전고용의 실현이 주요 목표였다. 또한 사회민주주의는 노동자, 사용자, 정부 3자를 파트너로 하는 노·사·정 대타협을 통한 산물로서, 대립적인 계층간 타협과 합의를 통하여 정책을 결정해가는 조합주의적 접근을 선호한다.

사회민주주의하에서 오늘날의 복지국가가 제모습을 갖추고 정립되었을 뿐 아니라 최고의 성숙기를 맞을 수 있었다. 사회민주주의 복지의 지주가 된 '베버리지(Beveridge)주의'는 시장의 파멸적 결과로부터 인간을 보호하기 위해 국가가 다양한 복지형태로 사회적 임금을 제공해야 한다는 주장을 하고 있다는 점에서 '시장의 윤리적 실패'에 대한 사회적 해결책이라고 할 수 있다. 베버리지 보고서로 요약되는 복지국가의 아이디어는 기본적으로 '요람에서 무덤까지' 국가가 기초생활보장을 통하여 국민들이 시장에 의존하지 않고도 최소한의 사회적 생활을 영위할 수 있도록 보장해주어야 한다는 것이다. 또한 베버리지는 국민 누구나가 기초적인 생활을 보장받을 권리가 있으며, 이를 위하여 국가는 전제적으로 완전고용의 유지, 국민보건서비스, 보편적인 아동수당의 도입을 하여야 한다고 하였다. 사회민주주의는 이와 같은 내용성을 담보해가면서 보다 강력한 '평등주의'를 표방하고, 분배를 통하여 평등을 실현하는 데 주

된 관심을 두었다.

한편, 사회민주주의는 단선적 근대화 모형을 추구하였다. 이는 사회민주주주의의진전으로 결국 사회주의의 길로 수렴할 수 있다고 믿었다는 것이다. 즉 복지제도가 점진적으로 확장되고 경제적 발전과 병행하여 사회적 권리를 더욱 충실하게 보장함으로써 시민권이 높아지고, 마침내 사회주의의 길로 수렴될 것이라고 기대했던 것이다.

사회민주주의가 한시대를 풍미하는 지배이데올로기가 될 수 있었던 또 하나의 환경적 여건으로 냉전시대의 양극화된 이념을 들 수 있다. 자본주의와 사회주의 경제체제의 양극적 대립은 오히려 각자가 긴장감을 가지고 서로의 장점을 흡수하여 자신의 체제를 보완하도록 하였다. 그 결과, 서구 자본주의 사회에 사회민주주의에 근간을 둔 복지국가가 자본주의 체제의 모습으로 내화되게 되었던 것이다.

나. 新自由主義 模型

신자유주의는 동구 현존 사회주의 정권의 몰락, 유연적 생산체제를 특징으로 하는 포스트 포드주의 생산체제의 등장과 함께 새로운 시대이념으로 부각되게 되었다. 신자유주의는, 신우익, 신보수주의로 불리우기도 한다. 개념적으로는 신우익내에 신자유주의와 신보수주의 개념이 포함되어 있는 것이다. 신자유주의는 개인주의, 시장의 효율성, 시장의 자유를 강조하는 사조를 지칭하며, 신보수주의는 전통, 권위, 가족적 가치를 강조하는 전통적, 권위주의적 보수주의를 의미한다. 즉, 신자유주의가 경제적 자유주의에 초점을 두었다면, 신보수주의는 정치적 보수주의에 초점을 둔 것이다. 신자유주의의 정치적 실험은 영국의 대처정부, 미국의 레이건 정부에 의하여 이루어졌다.

신자유주의는 국가의 역할을 최소화하여 소극적 기능으로 한정시키고자 한다. 따라서 작은 정부를 표방한다. 이는 국가의 지나친 개입에 따른 시장원리의 훼손에 대한 처방이었다. 소위 국가의 실패에 대한 대응이었다. 국가의 실

패현상은 시장의 실패가 일어날 때 국가가 이를 시정하기 위해 개입한다 하더라도 공적 목적에 국가경영자의 사적효용계산을 포함시키는 내부효과, 국가수입과 국가서비스 비용이 일치하지 않음으로써 발생하는 비효율, 시장실패를 시정하려는 국가의 개입이 또 다른 분배적 불평등을 시정하려는 국가개입이 또 다른 분배적 불공평을 낳는다는 것이다. 즉, 시장이 실패하더라도 국가가 시장보다 더 잘 실패를 극복할 수 있는 기구라는 보장이 없다는 것이다. 또한 신자유주의 정권은 기존 사회보장지출 및 케인즈적 복지국가의 관성적 경향을 해체하여 복지국가를 재구조화(restructuring)하여야 하므로 강한 국가를 추구하였다. 즉, 작지만 강한정부를 특징으로 한다. 대처정부가 그러하였고, 레이건 정부가 또한 그러하였다.

신자유주의는 시민사회의 자율성을 강조한다. 국가복지모델은 복지관료주의, 서비스전달의 경직성 등으로 욕구충족에 효과적으로 대응하지 못하였다는 것이다(Piachaud, 1991: 205) 즉, 케인지안 복지국가에서 국가의 지나친 개입이 관료화, 비효율성, 비민주성 등으로 시민사회의 소외가 일어났다는 것이다. 따라서 민주주의의 강화를 통한 시민사회의 부활이 강조되었다. 국가개입을 통한 시민권의 보장에는 한계가 있음을 역사적 경험에서 확인함에 따라 시민권은 국가와의 대립구도하에서 시민사회로부터 획득되어야 한다는 것이다.

한편, 신자유주의의 득세는 장기적이고 구조적인 경제침체와 높은 재정적자로 극심한 경제적 어려움 가운데 이루어졌다. 신자유주의는 국가복지모델에서 과도한 국가개입으로 손상된 시장경제를 회복하는데 초점이 두어졌다. 그 대표적인 정책수단으로 민영화가 이루어졌다. 실제로 신자유주의를 표방한 국가들에서 대대적인 국영기업의 민영화가 시도되었다. 민영화는 국영기업의 매각에 그치지 않고 산업보조금의 철회, 탈규제와 프랜차이징을 포함하는 광범위한 것이었다.

신자유주의의 경제정책은 공급경제에 입각한 것이다. 공급중시 경제학은 국가의 과중한 세금이 개인의 경제적 유인을 감소시켜 경제활동을 정체시켰다고

본다. 따라서 수요가 공급을 창출할 것이라는 케인지안 명제를 거부한다. 지속적 경제성장을 위해서는 생산요소의 지속적인 공급이 필수적이라는 것이다. 노동공급이 충분하여야 하며, 이를 위해 노동력의 재훈련과 교육이 뒤따라야 하며, 투자와 기술혁신을 촉진할 충분한 유인이 있어야 할 뿐 아니라 충분한 기업가 정신이 공급되어야 한다는 것이다. 그러나 이러한 것들은 자동적으로 공급되지 않으므로 생산요소의 공급촉진을 위한 유인책 마련이 정부의 역할로 주어졌다. 이에 따라 신자유주의 정부는 조세인하 정책을 통하여 생산활동을 촉진시킬 수 있는 공급여건을 정비하였다.

한편, 신자유주의하에서는 완전고용을 포기함으로써 실업이 증가하였고, 공급가능한 노동력이 풍부하게 대기하는 구조가 되었다. 또한 포스트 포디즘 생산체제의 등장으로 노동의 유연성이 강조되었다. 즉 신자유주의는 공급측면의 개입을 통하여 국민경제의 구조적 경쟁력을 강화시키기 위해 개방경제하에서 생산, 노동과정, 조직 그리고 시장혁신을 제고시키고, 다른 한편으로는 노동시장의 유연성 요구와 국제경쟁력의 비용부담을 억제하기 위해 사회정책을 종속시켰다.

또한 신자유주의하에서 복지정책은 소극적 복지정책으로, 국가는 최종적인 사회안전망으로서의 역할만을 담당하는 것이 바람직하다는 입장이었다. 즉, 최소한의 복지와 잔여적 복지모형의 부활이 시도되었다. 이에 따라 복지의 재민영화(reprivatization)가 추진되었다. 복지급여의 민영화는 소득계층간 괴리를 확대하여 두 개의 국민(two nation), 즉 생산계층과 기생계층(복지수급자)을 만들어냈다. 또한 자본축적제도의 변화에 따른 노동시장의 이질화는 실업대책을 전후의 소득보장으로부터 기술훈련을 시키는 것으로 변화시켰으며, 노동의 이질화와 이에 따른 노동자의 양극화는 실업에 대한 차별적 영향에 노출되게 되었다. 또한 빅토리안 가치들의 재강화로 '도움받을 만한 가치 있는 빈민(deserving poor)'과 '가치 없는 빈민'(undeserving poor)간의 구별을 재강화하고, 열등처우의 원칙(the principle of less-eligibility)을 재도입, 강화함으로써 사회의

분열을 더욱 공고히 하였다.

한편, 신자유주의도 단선적 근대화 모형을 상정하였다. 자본주의 경제체제의 구조적인 변화에 직면하여 극심하게 침체된 경제회복을 시도하고 발전을 계속해나가기 위해서는 신자유주의 노선밖에 취할 수 없다고 보았으며, 양극화된 세계대립이 유지되고 있었다.

다. 第3의 길 模型

영국에서 현실정치를 방향지우는 이념으로 자리잡은 '제3의 길'은 사회민주주의 정치의 미래를 모색하는 과정에서 구체화된 것이다. 70년대 중반 이후 복지에 대한 합의의 붕괴와 사회주의의 몰락과 함께, 이를 초래한 경제, 사회, 기술적 변화를 탐구하여 새로워진 세계에 적응할 수 있는 이념적, 실천적 대안을 제시하고자 한 것이다.

이는 구식 사회민주주의와 신자유주의를 뛰어넘는 시도라는 의미에서 제3의 길이라 규정하고 있다. 제3의 길의 목표는 범세계화(globalization), 개인주의(individualism), 좌파와 우파(left and right), 정치적 행위체(political agency), 생태적 문제(ecologocal problems) 등에 대하여 검토하며, 시대의 중요한 변화들속에서 시민들 각자가 올바른 길을 개척하도록 돕는 것이다.

이에 대하여 보다 구체적으로 살펴 보자면, 범세계화가 경제적·문화적 보호주의 또는 이기적인 경제 블록을 창조할 수 있을 것이므로, 세계화를 자유무역에 대한 맹목적으로 인정하지는 않되, 긍정적 자세를 취한다. 둘째, 이념적 질문들을 단순히 좌우경계 구분을 넘어서는 영역을 포괄하는 것으로 보고, 사회정의에 중점을 두어 유지하도록 한다. 평등과 개인의 자유가 충돌할 수 있지만, 평등주의적 조치들이 또한 자유의 범위를 확대할 수 있다는 점 때문이다. 여기서 자유는 보다 넓은 사회공동체들의 관여를 요구하게 되므로, 집산주의를 버리고 개인과 공동체 사이의 새로운 관계, 권리와 의무에 대한 재규정을 모색하고자 하는 것이다. 즉, 책임을 수반한 권리의 확대를 추구하는 것이

다. 셋째, 권위를 확립하는 길은 민주주의를 통하는 길이므로, 새로운 개인주의는 권위가 능동적이고 참여적인 기반위에서 다시 형성되기를 요구하는 것이다. 넷째, 위험성과 책임성이 혼재하는 세계에서 생활에 대처하기 위해 현대화의 수단을 사용해야 한다. 생태적으로 민감한 현대화는 현대화과정에서의 문제점과 한계를 인식하는 것으로, 예측할 수 없는 과학기술 혁신의 에너지들이 중요한 역할을 하는 전환의 세계에서 연속성과 사회적 응집력을 재확립할 필요성을 간파하는 일이다. 다섯째, 철학적 보수주의를 견지하는 일이다. 이는 변화에 대응하는 실용주의적 태도, 과학기술이 초래하는 결과의 양면성 인식, 과거에 대한 경외심, 환경영역에서의 예방원리의 채택을 가능하게 하는 일이다.

이와 같이 제3의 길의 가치로 열거되고 있는 부분을 다시 정리해 보면, 평등, 약자의 보호, 자율성으로서의 자유, 책임을 수반한 권리, 민주주의를 수반한 권위, 범세계적 다원주의, 철학적 보수주의 등이다.

사회의 주요 부문을 망라하는 통합프로그램으로서 제3의 길은 다음과 같은 프로그램들을 제시하고 있다.

첫째, 급진적 중도노선을 지향하는 새로운 민주국가를 건설하는 일이다. 국가의 개혁은 민주주의를 심화·확장시키는 과정으로서, 신자유주의자들은 국가의 축소를 원했고 사민주의자들은 국가의 확장을 원했지만, 제3의 길은 우파와 좌파를 넘어서 국가를 다시 일으킬 필요가 있다는 것이다. 이를 위하여 권력의 지방 이양, 이중 민주화, 공공영역의 쇄신으로 투명성 확보, 행정적 효율성, 직접민주주의 메커니즘 구축, 위험 관리자로서의 정부 기능 확립이 이루어지도록 해야 한다는 것이다.

둘째, 활발한 시민사회를 강조한다. 정부는 시민문화와 질서를 새롭게 하기 위하여 중요한 역할을 담당해야 하며, 시민사회와 동반자 관계를 형성하도록 한다. 또한, 지방주도를 통한 공동체의 쇄신을 추진하고, 제3섹터의 참여를 촉진해야 한다는 것이다. 지방 공공영역을 보호하고, 지역사회에 기반한 범죄 예방을 또한 강조한다.

셋째, 민주적 가정은 새로운 정치의 핵심적 기반으로서, 정서적·성적 평등, 관계상의 상호 권리와 책임의 확보, 공동 양육, 평생양육의 계약, 아동에 대한 협상된 권위, 부모에 대한 아동의 의무, 사회적으로 통합된 가족 등을 요구하고 있다. 사회적으로 강한 가족이 반드시 사회적 연대를 창출하지는 않는다는 것을 유념하도록 하고, 아버지들이 지금보다 더 많은 자녀 양육권을 가져야 하고, 필요한 곳에서 책임을 이행할 수 있는 수단이 제공되어야 한다는 점을 강조한다.

넷째, 제3의 길은 신혼합경제(new mixed economy)를 옹호하는데, 이는 공동체의 복원과 발전을 촉진시키기 위한 정부와 시민사회가 동반자로서 활동하는 데 기반을 두는 것이다. 사회민주주의는 경제적 보장과 재분배에 중점을 두었고, 부의 창출은 부수적으로 여겼다. 신자유주의는 경쟁력과 부의 산출을 보다 중요하게 여겼는데 제3의 길도 이러한 지구촌 경쟁의 장에서 긴급하고 중요한 요인이므로 이러한 점을 강조한다. 신혼합경제에서는 공공부문과 민간부문 사이의 상승효과를 추구하며, 공익을 염두에 두고 시장의 역동성을 이용하고자 한다. 이는 국가와 지방 수준을 비롯하여 초국가 수준에서도 규제와 탈규제간의 균형을 수반하고, 사회생활의 경제적 부분과 비경제적 부분간의 균형을 포함한다. 또한 정부, 기업, 노동시장에서 책임있는 위험부담자들로 이루어진 사회를 개발하기 위하여 복지국가에 수반되는 위험과 안전간의 관계를 변화시켜야 한다는 것이다.

다섯째, 통합으로서의 평등, 재분배는 계속 의제로 다루어져야 하고, '가능성의 재분배', 사후의 재분배보다는 '인간의 잠재력 개발'에 중점이 옮겨져야 한다는 것이다. 신자유주의 모델에서는 평등의 유일한 모델을 기회의 균등, 능력지배라고 한다. 그러나 한편으로 불평등의 확대는 구조적 변화가 불러일으킨 것이므로 해결하기 쉽지 않지만 높은 수준의 불평등이 경제적 번영에 기여한다거나 불가피하다고 생각해서는 안됨을 유의해야 한다는 것이다. 제3의 길에서는 평등을 포용(inclusion)으로, 불평등을 배제(exclusion)로 규정하고 있으며,

포용은 시민권을 지칭하고, 기회와 공적 영역에 대한 참여를 말한다. 여기서 노동과 교육에 대한 접근은 주요한 기회의 의미를 갖는다. 현대사회에서는 두 가지 배제, 즉, 사회가 제공하는 기회의 주류로부터 차단되는 밑바닥층의 배제와 부유한 집단이 자발적으로 공공제도에서 물러나는 엘리트의 반란의 현상이 나타나고 있다. 이들에 대한 대처가 가능하도록 복지국가의 개혁이 안전망에 국한되지 않도록 하고, 대분의 국민들에게 이익을 주는 복지제도로서 시민들의 일반적인 도덕성을 고양할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 특히, '교육'과 '훈련'은 주요 초점이 두어지고 있는데, 영국의 토니 블레어(Tony Blair)는 세 가지 주요 우선순위를 모두 교육이라고 선언한 바 있다. 즉 가능성을 재분배하는 일이 매우 중요하다는 것이다. 포용적인 사회는 노동할 수 없는 사람들의 기본적인 생활수단을 제공해야 하고, 빈곤구제 프로그램은 공동체에 초점을 두고, 민주적 참여를 허용하는 접근법으로 대체되도록 제시하고 있다.

여섯째, 적극적 복지사회를 이루도록 하는데, 우파가 제기한 비판, 즉 복지국가가 비민주적이고, 개인의 자유를 충분히 허락하지 않으며, 관료적이고 비효율적이며, 소외를 유발시키며, 본래 목표를 손상시키는 왜곡된 결과를 낳을 수 있다는 문제제기를 받아들여야 한다고 지적한다. 이를 복지국가를 재편해야 할 이유로 간주하고, 경제적으로 부양비를 직접 제공하기 보다는 인적자본에 투자하도록 하는 방향을 제시하고 있다. 또한, 제3섹터의 활동을 활성화하여 복지서비스 제공에 적극적 역할을 수행하도록 하고, 급여의 하향 배분은 지방차원에서 이루어지도록 해야 한다는 것이다. 근본적으로 복지제공이 시민사회의 적극적인 발전을 위한 프로그램과 통합되도록 인식해야 함을 지적하고 있다.

일곱째, 사회투자국가로서 적극적 복지에 대한 경비는 전적으로 국가를 통해서가 아니라, 기업을 포함한 다른 기관들과의 결합을 통해 동원될 것으로 제안하고 있다. 제3의 길의 입장은 복지지출이 미국보다 유럽수준으로 지속되어야 한다고 보지만, 가능한 한 인적 자원에 대한 투자로 전환되어야 한다는

것이다. 또한 보다 능동적으로 위험을 수용하는 태도를 촉진시켜야 하고, 직업창출과 노동의 미래를 위한 전략은 새로운 경제적 위급성에 대한 방향 설정에 기초할 필요가 있다고 지적한다. 정부는 평생교육을 강조하고, 교육에 공통기준을 마련하거나 연금수급권의 이동 및 연계가능성(portability)을 높일 수 있도록 하며, 고용과 가사를 조화시킬 수 있도록 가족 친화적 작업장정책을 촉진하도록 제안하고 있다. 그러나 여기서는 완전 고용을 상정하지는 않고 있다.

여덟째, 범세계화는 국제화와 동일하지 않고, 민족간의 긴밀한 유대에 관련된 것이 아니라, 민족의 경계를 넘어서는 범세계적 시민사회의 등장과정에도 관련되는 것이다. 유럽연합의 경우, 범세계화에 대한 대응으로 이해할 수 있는 것이다. 중요한 의미는 국가들의 지역적 결사를 넘어 개인들에게까지 영향을 미치는 사회적·정치적·경제적 제도를 발전시키고 있다는 것이다.

4. 우리가 가야 할 길: 均衡的 福祉經濟

앞에서 검토한 서구 국가의 이념모형은 각 나라의 역사적 특수성에 기반한, 경제적·사회적 여건변화에 따른 대응방식이었다. 실제로 이는 사회전반의 이데올로기적 정향을 반영하지만, 경제·사회적·역사적 조건에 따른 선택이 축적되며 형성되어 온 결과의 의미를 내포하고 있다. 따라서, 우리가 추구해야 할 복지경제 모형을 구상한다고 할 때, 우리의 현실적 조건을 충분히 검토하며, 이상적 모형이 실현될 가능성을 최대한 가늠할 필요가 있다. 이런 점에서 우리가 일정부분 수용하여 본보기를 삼으려는 '제3의 길'의 현실화 사례를 살펴보고자 한다.

가. '第3의 길'과 우리의 現實

'제3의 길'은 그 담론으로서의 내용과 정책을 통해 구현되는 현실사이의 간

극을 보여주고 있다. 기든스의 '제3의 길' 담론이 하나의 가능성에 천착한 유토피아적 이론으로서의 성격을 갖는다면, 블레어의 '제3의 길 정치'는 현실 정치에서 집권을 위한 스펙터클 정치로서의 성격을 갖는다는 것이다. 영국의 경험을 검토하는 여러 글에서는 이론적, 실천적으로 허술한 대안임을 제시하는 평가가 대두되고 있고, 좌우파가 절충하는 현실속에서 우경화했다는 비판이 있다.

우리가 이러한 비판에 유의해야 하는 것은 우리가 가려고 하는 '이상향'이 현실에 구현하기 위한 가장 바람직한 대안인가를 판단함과 동시에, 얼마나 먼 길을 가야 하는 것이며, 그 오류를 최소화하기 위해서는 어떤 시사점을 얻을 수 있는지를 알고 선택해야 하기 때문이다.

블레어의 '제3의 길' 정치는 자본주의적 불평등구조의 폐해를 사실상 개인에게 전가함으로써, 구조적 모순을 우회하고 있으며, 새로운 대안이 외형상으로는 평등, 복지, 국가의 역할과 관련해서 좌파적 가치를 표방하지만, 현실적으로는 오히려 자유주의적 가치에 근접하고 있다는 것이다.[4] '제3의 길'을 민주적 사회주의와 자유주의와의 결합이라고 설명할지라도, 실제로는 자유주의의 비중이 극도로 무겁다는 것이다. 단적인 예로 시장 중심적 일하는 복지(market workfare)의 개념은 스웨덴 모델 보다 자유주의 모델에 근접한 것이라 할 수 있으며, 이는 영국이 안고 있는 조절상의 딜레마, 즉 높은 비율의 비경제활동 인구, 고용 증대에 따른 인플레이션, 낮은 수준의 임금 문제 등에 대처하는 과정에서 나타난 것이라고 말할 수 있다. 일하는 복지는 세계화시대에 걸맞는 적극적이고 자발적인 주체를 육성한다는 명분을 제시하고 있지만, 실

4) 블레어는 소비중심의 복지를 고용중시의 복지정책으로 개편하는데, 이는 6개월 이상의 장기실업자와 25세 미만의 청년 실업자에 대한 직업훈련을 실시하여 개인차원에서 고용의 기회를 높이고 국가적으로 생산성을 향상시켜 경제를 활성화하고 궁극적으로 고용을 증대시킨다는 구상에 근거하고 있다. 또한, 노사관계법을 개정하여, 노동자들에게 우호적인 조치로서 출산휴가 등을 무급에서 유급 4개월로 바꾸고, 부당해고에 대한 항소권리를 근속 2년 이상에서 1년 이상으로 바꾸는 조치가 있으며, 기업가들에게 유리한 조치로는 노사협상시 노조의 대표권을 노조원 40% 이상일 때 인정하는 제한 조항을 달았다는 점이다(노대명, 1999: 266~270).

제로는 구조적 모순에 대한 해결의지를 상실하고 있으며, 국가의 보호에서 벗어난 세계적 차원의 경쟁 앞에 홀로 선 '고독한 개인'을 양산하고 있다는 것이다. 따라서 복지의 시장중심적 재편은 가진 자에게는 기득권 보호를, 가능한 소수에게는 무한한 기회를 의미하지만, 불가능한 다수에게는 절대빈곤의 악순환을 의미할 수 있다(노대명, 1999: 267~272).

나. 韓國的 福祉經濟 模型의 構想

이와 같이 '제3의 길'이라는 중도노선을 선택한다고 할 때, 여전히 해결되지 않는, 미온적으로 해결될 수밖에 없는 많은 문제들이 있다. 그러나 획기적인 체제 전환에는 이를 위한 비용(transaction cost)이 소모될 뿐 더러, 극단적인 스펙트럼의 체제에 대한 사회적 합의를 도출하기에는 현실적인 난관이 산재해 있다. 따라서 우리가 택해야 할 길은 현행 시장중심의 경제운용체제의 기반위에서 생산과 생활의 적정한 균형을 확보하여, 국민 개개인의 생활의 풍요로움을 더해가는 경제·사회정책의 통합적 모형을 구상하도록 한다.

이는 시장경제를 근간으로 함에 따라 결국 신자유주의 정책의 연장선이라는 낙인의 우려가 없지 않으나, 이에 더해 국가역할을 충실하게 하고, 제도 설계 및 운용과정에서 기초보장을 견지하여 평등성을 지향하도록 하는 것이다. 또한, 한국적인 중용의 정서와 상부상조의 공동체 의식을 반영하여 국가역할과 개인 책임의 조화를 이뤄내고, 이와 함께, 시민사회를 재조명하여 참여 민주주의의 활력을 부여하는 일이 병행되어야 할 것이다.

그러나 '제3의 길'이 고도로 발전된 민주사회, 성숙한 시민사회, 적극적 복지국가 등의 기반에서 실현하고자 했던 시도였다고 할 때, 제반 사회계층을 아울러 평등성과 기초보장에 동의를 구해내고, 진정한 시민사회의 자율성이 부여되기까지는 지난한 과정을 거쳐할 것으로 전망된다. 또한, 각자의 입장에 따라 상이할 수 있는 균형점에 대한 정의를 끌어내고, 각 제도에 따라 이를 발견해내는 일, 균형점에 대한 합의를 도출하는 방법과 절차에 대한 충분한

논의가 수반되어야 할 것이다.

이에 따라 〈表 Ⅱ-5〉에서 제시된 바와 같이, 한국형 복지경제모형을 구성하고자 한다. 경제성장과 분배의 크기를 균형되게 하는 「균형적 민주국가」를 자향한다. 이는 분권화를 이루고, 투명성을 제고하는 효율적 정부를 통해 가능하게 될 것이다. 또한 자율적 시민사회를 육성하여 조화로운 균형관계가 이루어지도록 한다.

〈表 II-5〉 韓國型 福祉經濟 模型의 構成要素

목표	프로그램	효율성 + 평등성 = 균형정책
자유수준	국가 정부 시민사회	• 균형적 복지국가(= 성장 + 분배 + 정서복지) • 효율적 정부, 투명성, 분권화 • 자율적 시민참여
시장기능	재정상태 시장경제	• 재정의 균형화 • 시장 개방, 국제경쟁력 강화
실업수준	경제정책 고용정책 (노·사·정)	• 총수요관리+민영화+사회복지(제3섹터) = 혼합정책 • 사회적 합의(=생산성 연계·노동의 연계·고용연계 안전망)
복지수준	복지정책 균형주의	• 기초보장(모든 국민) • 적극적 복지정책(생산적 복지/ 고용연계) • 효율성(생산) + 평등성(분배) 조화로 성장잠제력
생태공존	환경보존 세계화 정서복지	• 환경의식 증가(자원절약적 개발) • 개방된 세계 경쟁(국가경쟁력) • '가정같은 사회'→재가복지·경로효친·가족보호

시장 개방과 국제경쟁력 강화 추세에 적응하도록 재정균형화가 가능한 경제의 적정 성장구조를 모색하도록 하고, 경제정책은 총수요관리와 민영화정책, 제3섹터의 사회복지 참여 활성화를 통해 고용수준을 최고조로 유지하도록 하며, 취약계층에 대한 기초보장과 복지수요에 걸맞는 부담을 통해 균형적 복지

가 이루어지도록 한다.

사회보장의 틀은 생산적 복지(workfare)와 고용증대를 연계할 수 있는 적극적 복지정책을 통하여, 생산의 효율성과 분배의 평등성이 조화를 이룰 수 있도록 설계한다.

이는 개방된 세계경쟁체제속에서 이루어질 것이며, 비합리성의 혼돈이 의식개혁을 통해 지양되고, 환경에 대한 경각심이 고양되는 과정에서 이루어질 것이다.

Ⅲ. 福祉國家의 基礎保障 展開過程

- 기초보장은 모든 국민에게 생존에 필요한 기본적인 수단 제공
  (기초보장 ⇒ 기초소득·기초의료·기초주거·기초교육)
- 기초보장의 역사
  - 초기 페비안: 현업근로자의 근로조건 개선에 치중
  - 후기 페비안: 근로경력자, 공공부조 강조
  - 베버리지: 근로능력 없는자, 사회보험의 강조
  - 복지국가 전성기: 1960~70년 사이, 적극적 접근권, 국가부조 증가
  - 복지국가 위기: 1908년 이후, 소극적 생존권, 근로연계복지

1. 序 論

사회복지정책학의 본질은 생산과정에 대한 통제권을 가지고 있지 않으면서 또한 생산과정에 직접 참여하지도 않은 사회계층에 대한 자원배분의 논리를 정립하는 것이다. 원시공동사회에서부터 현대의 산업사회에 이르기까지 각 사회는 나름대로의 생산방식과 분배방식에 의거하여 운영되었다. 산업화 이전의 농업시대에는 노예제와 농노제, 지주제와 소작제 등 다양한 형태의 생산방식이 토지경작을 위해 활용된 것이다.

산업화 이후 임금노동이 주된 생산양식으로 자리 잡았다. 즉, 산업사회에서 임금노동은 생산물을 획득하는 가장 유력한 방법이 된 것이다. 어떤 이유에서건 노동을 할 수 없는 자는 생존에 필요한 수단을 얻기 위하여 가족과 이웃을 비롯한 私的移轉에 의존하게 되지만, 사적이전은 안정성과 적절성 면에서 늘 불완전하다. 私的移轉을 대신하여 국가가 노동을 할 수 없는 자들에게 최소한의 생활을 보장하고자 하는 것을 基礎保障이라 일컬으며 이는 사회보장제도의

핵심이다. 기초보장제도가 현대 복지국가에서 가지는 의미는 매우 크다. “福祉國家의 본질은 국가가 모든 국민에게 최저수준의 소득, 영양, 건강, 주택, 교육을 제공하는 것”이라는 Wilensky(1975:1)의 복지국가 정의를 비롯하여 Mishra (1990:34), Abel-Smith(1985:33) 등 복지국가담론을 주도한 학자들은 공통적으로 기초보장의 실현 여부를 한 국가의 복지발달 정도를 판단하는 기준으로 제시하고 있는 사실이 이를 대변하고 있다.

기초보장 실현 여부를 그 국가의 福祉性을 판단하는 근거로 사용하는 것은 기초보장제도가 복지국가의 핵심적 내용을 담고 있음을 반증하는 것인데, 이는 기초보장의 의미가 결코 간단치 않음을 암시한다. 왜냐하면 복지국가를 ‘다양한 세력간의 갈등과 화해의 변증법적 존재’(김태성·성경륭, 1993:55)로 파악할 때, 기초보장제도는 바로 이 갈등과 화해의 변증법적 산물의 구체적 모습이므로, 葛藤構造에 따라 기초보장의 실존양태는 다양하게 성형될 것이기 때문이다. 이 것은 역으로 말하면 한 국가가 실현하고 있는 기초보장의 내용과 수준을 보면 그 사회의 갈등구조와 화해의 정도를 파악할 수 있음을 뜻하기도 한다.

“생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 最低生活을 보장”(법 제1조)하려는 국민기초생활보장법이 2000년 10월부터 시행에 들어 갔다. 법 이름에서 밝히고 있듯이 전국민의 기초생활을 보장하는 제도가 한국에도 존재하게 된 것이다. 한국의 기초보장제도는 초기 정착에 비교적 성공한 면모를 보이고 있는 것으로 평가된다. 대상자 수와 소요예산의 규모가 안정적 추세에 진입하고 있는 것이다. 재산의 소득환산제도, 근로소득공제의 전면적 실시 등으로 기초보장제도는 새로운 변화의 전기를 맞게 될 것이며, 기초보장제도의 발전적 정착을 위한 새로운 정책과제가 대두될 것이다. 발전적 제도변화를 달성하기 위해서는 기초보장제도를 에워싼 사회적 갈등구조를 파악하고 이를 활용하는 것이 필요하다.

역사적 개관을 통해 상이한 사회적 갈등구조 속에서 기초보장의 對象階層과

保障內容, 保障方式이 어떻게 달리 정의되고 변화되어 왔는지를 분석 하므로써 우리 기초보장제도의 현위치를 파악하여 향후 발전해 나갈 방향과 推進戰略을 세워야 할 것이다.

2. 基礎保障槪念의 歷史的 展開過程

기초보장(national minimum)의 개념은 1897년 웹부부에 의하여 최초로 제기된 후 1940년대 베버리지에 의해 복지국가의 핵심 제도로 정착되고, 1960년대 복지국가의 번성기에 의미가 더 한층 심화되어 最低水準保障에서 適正水準保障으로 발전해 왔다(변재관 외, 1998:72). 즉, 기초보장의 의미는 시대에 따라 그리고 국가에 따라 다르게 변천되어 왔으며 하나의 고정된 내용을 가진 개념이 아닌 것이다. 여기서는 기초보장의 시기별 의미변화를 영국을 중심으로 고찰한다.

가. 웹(Webb)夫婦의 初期槪念: 現業 勤勞者 保護를 위한 基礎保障

기초보장이란 개념을 처음으로 착안한 웹부부는 시간의 흐름에 따라 이 용어를 변화·발전시켜 왔으며, 이를 初期와 後期로 나눌 수 있다. 1897년 저서 『産業民主論』에서 처음으로 기초보장을 사용한 웹부부는 애초에 빈곤계층을 양산하는 착취산업의 문제를 해결하기 위한 방안으로서 이를 제안하였다(박광준, 1990:259~260). 여기서 기초보장이란 '노동자로 하여금 생산자, 그리고 시민으로서의 실력을 가진 상태로 유지시키는 것에 필요한 최저한도의 생활수준'이라는 의미였다. 즉, 기초보장의 초기 의미는 현직근로자들이 누려야 할 최소한의 생활수준이었으며, 고용조건을 개선하고, 연소자의 고용을 규제하여 착취산업을 종식시키는 데 주된 목적이 있었던 것이다.

웹부부에 의해 제시된 초기 기초보장의 개념을 제대로 파악하기 위해서 몇

가지 주의를 기울여야 할 점이 있다. 첫째, 이들이 기초보장을 처음으로 제시한 19세기말의 사회경제적 여건이다. 세기말의 사회경제적 여건은 노인, 아동 등 노동능력이 없는 취약계층은 물론이고 현직으로 노동에 종사하고 있는 노동자들조차 상당수가 생활에 필요한 최저한의 물질적 여건을 확보하지 못한 채 빈곤과 질병에 시달리고 있던 상황이다. 이 당시의 시대상은 '공장에서 일하는 소년들에게 주어지는 잔인한 대우, 질병, 비참함, 기형 등과 소년들의 부모들에게서 나타나는 빈곤, 도덕적 타락' 등으로 묘사되고 있으며, 특히 공장도시는 일반인을 위한 상수도와 하수도, 전기나 공원 등 사회적 기반시설이 절대적으로 결핍되어 있었다(Wilensky & Lebeaux, 장인협 역, 1980:3). 세기말에서 20세기초에 걸쳐 열악한 노동여건과 불평등한 사회분배상태는 전유럽적인 공통된 현상이었으며, 노동쟁의와 노동자파업이 유럽을 뒤덮고 있었다(Tipton & Aldrich, 1987:83). 즉, 이 시대는 기업주들이 월등한 자본력을 바탕으로 근로자들을 억압하는 상황으로서, 기업주와 현업 근로자간의 갈등이 사회의 주된 갈등구조였던 것이다. 이런 시대적 상황 속에서 웹부부가 주장한 기초보장의 개념은 일을 하고 있는 저소득 근로자계층 보호에 중심이 있었던 것이며 일을 하지 않는 장애인, 노령 등 취약계층은 염두에 두지 않고 있었다.

둘째, 최저생활을 보장하는 방법으로서 웹부부는 국가가 직접 개입하는 公共扶助 방식보다 근로자의 임금상승 등 勤勞條件의 개선에 더 중점을 두고 있었다는 점이다. 다시 말해 1890년대 기초보장이 착안될 당시 최저생활을 보장하는 주체는 국가가 아니라 일반 근로자를 고용하는 기업주이며, 국가는 고용계약상의 최소요건을 법으로 규제함으로써 근로자와 이들의 가족이 고용주에 의해 최저생활을 제공받는 방법을 채택한 것이다. 따라서 웹부부의 기초보장은 국가와 국민간의 직접적인 권리의무 관계를 설정하지 않고 국가가 私的契約關係를 통제하는 방식으로 근로자를 보호하고자 한 것이다. 그 결과 근로능력을 가지지 못한 취약계층이나, 실업으로 장기간 일을 하지 못하는 계층은 이들이 비록 생활상의 어려움은 더 큼에도 불구하고 국가로부터 적절한 보호

를 받지 못하고 종전부터 내려오던 救貧法, 정확히는 1834년에 개정된 新救貧法에 의해 최소한의 열악한 보호를 받아야만 했다.

셋째, 웹부부가 제시한 기초보장의 초기 개념은 열악한 노동조건으로부터 노동자를 보호하는 것보다 근로자의 육체적·정신적 자질을 높여 생산성을 제고함으로써 '국민적 효율'을 향상시킬 수 있다는 명분을 더 내세우고 있다는 점이다(一圓光彌, 1972. 재인용; 박광준, 1990:260). 즉, 一圓光彌는 웹부부가 빈곤한 근로자계층에 대해 기초보장을 제공하여야 하는 논거를 근로계층 자체의 인권확보 차원이 아니라 생산성 증대를 통한 사회적 기여에서 찾고 있다고 분석하였다. 一圓光彌의 이러한 주장이 어느 정도 타당한 것이라면 웹부부의 초기 기초보장개념은 아직 '生存權' 차원에 이르지 못했음을 알 수 있다.

현직 근로자 위주로 이들의 최저생활을 보장하고, 근로여건 향상을 의도하는 웹부부의 초기 개념을 기초보장의 기준으로 할 때, 현재 우리 사회는 기초보장을 달성하고 있다고 평할 수 있다. 왜냐하면 최저임금제가 실시되고 있으며, 실질적으로 최저임금이 관련되는 저소득근로자계층은 전근로자의 0.4%에 불과하다는[5] 사실, 그리고 근로여건이 열악한 이른바 3D 산업에 대한 내국근로자들의 취업기피현상은 역설적으로 사회전반의 근로여건이 일정 수준 이상 확보되고 있음을 반증하는 것으로 해석되기 때문이다.

나. 웹夫婦의 後期 槪念: 勤勞經歷이 있는 脆弱階層을 위한 基礎保障

웹부부는 1911년 저술에서 1897년의 개념과는 변화된 기초보장의 개념을 제시하고 있다(Webb, 1911. 재인용; 박광준, 1990:260). 이 논문에서 웹부부는 기초보장대상을 현업 근로자와 근로 경력이 있는 취약계층으로 확대하고, 보장영역을 최저임금제, 8시간 노동제, 실업방지, 아동양육, 주거, 의료 등 6개 분야로 확

5) 법정 최저임금에 영향을 받는 근로자의 비율이 1999년의 경우 0.4%이다(정진호, 『1999년 최저임금심의를 위한 생계비 연구』, 한국노동연구원, 1999, p.2).

대, 제시하였다. 또한 웹부부는 이 논문에서 최저생활보장에 필요한 비용을 국가가 전액 부담하는 공공부조방식을 주장하였다. 이를 두고 웹부부의 기초보장은 '비로소 국민적 효율증대라는 초기개념에서 벗어나 취약계층의 생존권 보장이라는 고유한 목적을 가지게 된 것'(一圓光彌, 1972. 재인용; 박광준, 1990:260)으로 평가되고 있다.

기초보장에 대한 웹부부의 後期 개념은 몇 가지 유념할 사항이 있다. 첫째, 기초보장의 대상자를 현업 근로자는 물론 勤勞經歷이 있는 취약계층까지 포괄하고 있다는 점이다. 즉, 웹부부(1948)는 "기초보장을 확보하는 의미는 젊은 시절에는 충분한 영양과 훈련, 일하는 시기에는 생활임금, 질병시에는 의료, 신체장애자 혹은 노령자가 되었을 때에는 적절한 생활이 보장되는 것"이라고 주장하였다. 이처럼 웹부부는 현업에 종사하고 있는 근로자 외에 이들이 은퇴하거나 傷害를 당하여 소득활동을 할 수 없을 경우에도 국가가 기초보장을 제공하여야 한다고 주장한 것이다. 여기서 유념할 것은 웹부부가 아동, 선천성 장애인 등 근로활동이 없었던 일반 취약계층에 대해서는 기초보장을 제공할 것을 명확하게 주장하고 있지는 않다는 점이다. 이처럼 기초보장의 대상자를 근로 경력이 있는 취약계층으로 확대하게 된 사회적 배경은 이 시기가 제1차 세계대전이 발발하기 수 년전으로서 이른바 제2차 産業革命의 성공적인 진행으로 영국은 유럽의 어떤 나라보다도 경제여건이 양호하였으며, 특히 근로자들의 생활이 현저히 향상되어 있었다는 점이다. 이 당시 대부분의 유럽 근로자들이 열악한 근로여건에 놓여 있었으나 영국의 노동자들은 상대적으로 나은 임금, 주택, 근로시간 등의 혜택을 누리고 있었다(Tipton & Aldrich, 1987:80). 이와 더불어 영국에서는 급격한 해외이민으로 잠재적인 근로인구가 감소하고 있었고, 산업에 따라서는 노동력 부족으로 임금이 상승하는 사례가 발생하고 있었다(Tipton & Aldrich, 1987:18). 웹부부가 기초보장을 최초로 주장한 1897년에 비해 1911년의 사회적 여건은 노동자들에게 훨씬 유리한 상황이었던 것이다. 자본과 노동의 대립구조에서 다소 나아진 노동시장여건을 바탕으로 웹부

부는 현업 근로자 외에 현업에서 물러난 은퇴근로자, 상해근로자에 대해서도 국가가 기초보장을 제공할 것을 주장하였던 것이다.

둘째, 웹부부의 후기 기초보장 개념은 국가에 의한 취약계층 보호를 강조함으로써 기초보장에 생존권적 의미를 부여하게 되었다는 점이다. 그러나 웹부부의 기초보장 개념은 여전히 온전한 권리가 아닌 條件附 權利槪念에 입각해 있음이 아울러 지적되어야 할 것이다. 즉, 웹부부는 수급자의 도덕성을 중시하고, 수급자 스스로가 빈곤방지를 위해 주체적으로 노력할 것을 조건으로 급여가 주어지는 조건부수급제의 공공부조제도를 주장하였다(大澤眞理, 1987, 재인용; 박광준, 1990:263). 따라서 웹부부의 기초보장은 온전한 법적 권리에 이르지 못하고 조건부 권리성을 부여하는 데 그쳤던 것이다.

셋째, 웹부부는 기초보장을 확보하는 방법으로서 조건부급여의 공공부조방식을 고집하고, 강제적 사회보험방식의 도입을 반대하였는데 반대 이유가 보험급여는 無條件的으로 주어지는 것이므로 취약계층에 대한 社會的 統制가 불가능하기 때문이라고 주장(박광준, 1990:272)하였다는 점이다. 웹부부는 20세기 초기 열악한 사회환경 속에서 취약계층보호를 강조한 사회개혁가로 오늘날 인식되고 있다. 이러한 웹부부가 국가에 의한 최저생활보장이 수급자들의 도덕적 해이를 유발할 것을 우려하여 근로능력이 있는 실업계층에 대해서 직업훈련 이수를 전제로 급여가 주어질 것을 주장하였으며, 동일한 논리로 웹부부는 무갹출의 노령연금제 도입을 반대하였다는 사실은 주목할 가치가 있다. 기존의 사회적 인식이 실업의 원인을 실업자 개인의 부족한 성품에서 찾던 것과는 달리 웹부부는 개인의 품성과 관계없이 실직에 처하게 된다는 점을 주장하여 시대를 앞서가는 식견을 가지고 있었으나, 실업을 벗어나기 위해서 실직자 개인의 노력과 도덕적 의무를 강조하였다는 점에서는 그 당시까지 여전히 유효하던 구빈법적 사고의 흔적이 남아 있음을 발견할 수 있다.

넷째, 보험방식을 거부하고 조건부급여의 공공부조방식을 최저생활보장의 수단으로 내세운 웹부부의 주장은 정치적으로 지지를 받지 못하여 구체화되지

못하고 사장되어 버렸다는 점이다. 웹부부가 주도하던 페에비언사회주의에 우호적이었던 자유당내에서도 공공부조에 의한 최저생활보장방식은 지지를 받지 못하였고(박광준, 1990:274~275), 그 결과 웹부부의 제안은 실효성 있는 대책으로 구체화되지 못하였다. 공공부조의 재원은 전액 중앙정부나 지방정부에 의하여 조달되는 것이므로 국가의 과도한 부담을 우려한 自由黨은 웹부부의 제안을 받아들이지 않았던 것이다. 자유주의적 사고가 지배하던 당시 정치적 상황에서 수급자의 기여금을 재원으로 활용할 수 있는 보험방식을 거부하고, 비록 조건부수급이기는 하나 국가부담이 증대하는 공공부조방식을 최저생활보장의 방법으로 내세운 웹부부의 주장은 정치적 지지를 확보하기 어려웠음을 쉽게 유추할 수 있다. 그 결과 기초보장 개념은 웹부부 이후 1942년 Beveridge 보고서가 제출될 때까지 누구의 입에도 오르지 않는(박광준, 1990:283) 결과를 가져왔다.

이러한 한계점에도 불구하고 기초보장에 대한 웹부부의 후기 개념은 의의가 크다. 무엇보다도 최저생활의 보장대상자를 근로 경력이 있는 취약계층으로 확대하였다는 점과 비록 조건부 수급을 방법으로 채택하였으나, 공공부조에 의한 기초보장을 강조하였다는 점, 그리고 기초보장에 생존권적 의미를 부여하였다는 점 등은 기초보장제도의 발달과정에서 중요한 의미를 지닌다.

다. 戰後 베버리지 時代: 全國民에 대한 基礎保障

戰後 복지국가 융성의 이념적 초석이 되었던 베버리지 보고서(1942)는 제2차 세계대전을 치루는 가운데 나온 것이다. 이보다 앞서 제2차 대전을 수행하던 연합국의 지도자들은 국민들의 전쟁수행의지를 유지하기 위해서는 전쟁을 승리로 끝내고 나면 종전 후의 생활은 1930년대의 어려웠던 시기에 비해 월등히 나아질 것이라는 확신을 국민들에게 심어주는 것이 중요하다고 인식하고 있었다(Gordon, 1988:1). 그 결과 나온 것이 1941년 루즈벨트 대통령의 '4대 자유'(언론의 자유, 종교의 자유, 궁핍으로부터의 자유, 공포로부터의 자유) 선언

이며, 동일한 맥락에서 나온 것이 전국민에 대한 노동조건의 향상, 경제적 번영, 사회보장을 선언한 루즈벨트와 처칠의 1941년 대서양 헌장이다.

베버리지 보고서는 이러한 지도자들의 의도를 좇아 종전 이후 국가재건 프로그램의 일환으로 작성된 것인데 베버리지는 국가재건을 위해서 극복해야 할 5대 악-빈곤, 질병, 무지, 불결, 나태-을 제시하고 이 중에서 빈곤을 극복하는 데 보고서의 초점을 두었다. 빈곤의 원인을 실업·은퇴·상해 등으로 인한 소득의 중단과 상실 그리고 소득은 있으되 가족수가 과도한 것에 있다고 파악한 베버리지는 전국민에게 국가책임에 의한 기초보장의 제공을 빈곤극복의 방안으로 제시하였다. 이로 인해 웹부부 이후 세인의 관심에서 사라져간 기초보장은 재차 논의의 대상으로 부각되는 계기가 되었다.

베버리지에 있어서 기초보장의 일차적 의미는 '모든 일상적 경우의 생존에 필요한 최소소득을 제공하는 것(Beveridge, 1942:122)'이다. 그리고 베버리지는 기초보장이 단순한 최소소득보장만으로도 가능해지기 위해서 충족되어야 할 세 가지 전제조건을 제시하고 있다. 즉, 16세 미만 아동을 가진 가정에 대한 아동수당 지급, 포괄적인 의료 및 재활서비스 제공, 完全雇用의 유지가 그 내용이다. 따라서 베버리지에 있어서 기초보장이란 완전고용이 실현되고, 의료욕구에 대한 포괄적인 현물급여 제공 및 가족수당이 지급되고 있는 상태에서 일상생활에 필요한 최저생계수준의 소득을 보장하는 것을 의미한다.

기초보장을 위한 베버리지 주장은 다음과 같이 매우 논리적으로 짜여진 구조를 가지고 있다. 먼저 베버리지는 완전고용을 전제함으로써 일을 할 수 있는 능력과 의사를 가진 자는 모두 취업되어 있다고 본다. 상해를 당하여 근로능력이 일시 중지된 자에게는 재활서비스를 제공하여 취업으로 유도한다. 아울러 가족의 건강상태에 따라 욕구의 정도가 달라지는 의료욕구는 전국민에 대한 포괄적인 의료서비스체제가 정비되어 있다고 가정함으로써 의료수요차이에 의한 가구별 기초생계비의 차이는 무시될 수 있다. 마지막으로 가족수의 차이에 따른 가구별 최저생계비의 변이를 보정하기 위해서 가족수당제의 실시

를 전제하고 있다[6]. 이러한 조건이 충족되는 전제하에 베버리지는 定額醵出·定額給與의 사회보험방식으로 최저생계수준의 소득을 보장하는 방법을 제시하였다. 기여금의 일부는 국가가 부담하지만 기본적으로는 가입자들의 기여금을 주된 재원으로 하는 사회보험제도가 최저생계비 수준의 정액급여를 제공함으로써 전국민에 대한 기초보장은 자연스럽게 달성될 것으로 생각한 것이다.

이상의 베버리지식 기초보장개념과 이를 달성하는 방법은 다음과 같은 특성을 가진다. 첫째, 전쟁기간 중에 형성된 평등정신(the wartime spirit of equality)을 반영(원석조, 1999:145)하여 국가에 의한 기초보장의 대상자를 현직 근로자뿐만 아니라 전국민으로 확대하는 보편주의를 추구하고 있다는 점이다(Beveridge, 1942:122～124). 다시 말해, 이 시기의 가장 중요한 갈등구조는 자본가와 노동자간의 갈등이 아니라 국가총력전을 거치면서 확인된 이념을 달리하는 국가간의 갈등이었던 것이다. 따라서 영국 내에서는 국가를 중심으로 자본가와 근로자 나아가 일반 국민을 하나로 묶는 것이 필요하였으며, 이에 대한 국민적인 동의가 확보될 수 있었던 것이다. 특히 자본가의 입장에서는 1917년 러시아 공산혁명 이후 전세계적으로 확산된 평등이데올로기의 확산에 대해 어떤 형태로든 대응하는 것이 필요하였던 것이다. 요컨대 베버리지 보고서는 멀리는 이웃나라에서 전개된 공산주의 혁명과 이후의 평등이데올로기의 확산, 가까이는 제2차 세계대전을 치루면서 형성된 국민적 평등정신이라는 강력한 에너지를 바탕으로 전국민에 대한 기초보장을 주장할 수 있었던 것이다. 20세기 초 공공부조방식에 의해 최저생활을 보장해 줄 것을 주장한 웹부부의 제안은 사회적으로 별다른 호응을 받지 못했던 것에 비해 베버리지의 전국민 기초보장제안은 전쟁에 지친 국민들로부터 절대적 지지를 받았으며, 구체적 정

---

6) 수당제도(allowance)는 기여금 납부를 전제하지 않는 점에서 사회보험과 다르며, 자산조사를 행하지 않는 점에서 공공부조와도 다른 제도이다. 연령, 가족수 등 인구학적인 요건만을 기준으로 급여가 지급되는 수당제도는 소득재분배와 빈곤완화의 유효한 수단으로 활용될 수 있다.

책으로 실현되었다는 점이 중요하다. 여기서 전국민에 대한 기초보장이 가능해지기 위해서는 공동체 구성원들간에 형성된 강력한 유대감이 매우 중요한 기능을 담당함을 알 수 있다.

둘째, 베버리지 보고서는 기초보장의 대상을 전국민으로 확대하고 있기는 하나, 근로능력이 있는 자는 스스로 취업을 통해 자립을 추구한다고 전제함으로써 근로능력이 있는 취약계층에 대해서는 기초보장을 제공할 의도가 없었다는 점이다. 즉, 완전고용과 원활한 재활사업을 전제함으로써 근로능력이 있는 자는 모두 취업한다는 가정하에 베버리지는 국가에 의한 기초보장의 주된 대상자를 결국 근로능력이 없는 일반 취약계층으로 한정하고 있는 것이다. 이 것은 웹부부의 後期 기초보장 개념에 비해서 대상이 한층 확대된 것이나 여전히 일반 국민 전체를 대상으로 삼고 있지 않는 제한적인 개념에 머물고 있는 것이다. 다시 말해 전시에 형성된 평등정신도 현업 근로자, 근로경력이 있는 취약계층, 근로능력이 없는 취약계층까지만 기초보장의 대상으로 아우르고, 근로능력이 있는 취약계층 즉, 실업자는 기초보장의 대상으로 고려하고 있지 않았던 것이다. 그러나 이 것은 어디까지나 원리적인 측면의 해석이며 현실적으로는 실업자도 존재하였고, 이들에 대해서는 공공부조가 행하여졌다.

셋째, 베버리지의 기초보장개념은 공공부조에 의한 수급권을 생존권으로 인정하되, 국가의 의무를 추상적으로 규정하는 수준에 그치고 개인의 積極的 請求權을 인정하지는 않았다는 점이다. 영국에서 공공부조 수급권이 개인의 국가에 대한 적극적인 권리로 인정된 것은 1966년의 보충급여법에 제정되면서이다 (Rainwater & Schwartz, 1986:185). 따라서 전후 1950년대 영국에서 비록 국민적인 지지 속에 사회보장제도가 확대실시 되었지만 빈곤한 계층이 빈곤탈피를 위해 국가에 대하여 직접적으로 급여를 요구할 수 있는 법적 권리는 없었던 것이다.

넷째, 베버리지의 기초보장 개념은 兩面性을 가진다는 점이다. 빈곤계층에

대해서는 국가가 최소생활을 보장해 준다는 적극적인 측면이 있지만, 중산층 이상의 부유층에 대해서는 최소수준 이상의 생활은 자신들이 스스로 설계하고 책임져야 한다는 소극적인 측면을 가지고 있는 것이다. 즉, 국민복지 증진을 위해 국가개입을 확대하되, 최소화하여야 한다는 자유주의적 이념을 깔고 있는 것이다(한혜경, 1990:19). 이는 同報告書에 나타나는 다음과 같은 구절에 의해 분명하게 드러난다.

> "사회보장[7]은 국가와 개인의 협력을 통해 구현되어져야 한다. 국가는 기초보장을 설정함에 있어서, 더 높은 수준의 생활보장을 위한 개인과 가족의 자발적 노력의 여지를 남겨두어야 하며, 이를 고무하여야 한다."(Beveridge, 1942:6~7)

이처럼 자유주의적 정신에 입각한 베버리지의 기초보장방안은 일을 할 수 있는 사람은 모두 일을 하여 기본적으로 근로소득에 의하여 최저생계 이상을 개인 스스로 책임진다는 사고를 기본적으로 깔고 있다. 완전고용을 전제로 하고, 재활프로그램을 강조하는 것에서 이러한 사고의 일단을 재확인할 수 있다.

다섯째, 기본적으로 정액갹출·정액급여의 사회보험방식에 의하여 최저생활수준을 보장하고자 하는 베버리지의 기초보장방안은 실질적인 최저생활보장이 완벽하게 구현될 수 없는 한계를 자체내에 가지고 있었다는 점이다. 왜냐 하면, 정액갹출, 정액급여는 저소득근로자가 부담할 수 있는 수준까지 부담액을 낮추어야 하므로(김상균, 1987:149) 갹출금을 재원으로 지급되는 정액급여액 또한 낮을 수밖에 없어 사회보험급여만으로는 기초보장이 되지 않는 결과를 가져올 가능성이 내재되어 있는 것이다.

여섯째, 베버리지는 모든 근로자들이 장기간에 걸쳐 안정된 직장생활을 할 것을 상정하여 사회보험 중심의 기초보장방안을 구상하였다는 점이다. 따라서

---

7) 베버리지에 있어서 사회보장(social security)은 특정한 의미를 가진다. 즉, 사회보장이란 "실업·질병·사고·은퇴·배우자 사망 등으로 소득이 중단된 경우나 출생·사망·결혼 등으로 특별한 비용이 필요할 경우 소득을 보전하는 것"이다(Beveridge, 1942:120).

공공부조제도는 특수상황을 위한 임시적 제도로 파악되었고[8] 사회보험이 성숙되면 공공부조제도는 대상자의 감소로 점차 소멸할 것으로 예상하였다. 그러나 사회보험방식에 주로 의존하는 기초보장방안은 정규적인 노동경력을 가지지 못하는 취약계층에 대해서는 본질적으로 기초보장방안이 될 수 없는 약점을 가지고 있다. 취업경력이 없는 젊은 실업자, 장애인, 편모 등 정규적 취업활동이 힘든 사회적 취약계층은 정기적인 기여금 납부를 전제로 하는 보험방식에 의해서는 社會的 安全網에 포함될 수 없는 계층이다(Abel-Smith, 1985:36). 또한 노동경력을 가진 자들 중에도 단기 취업과 실직을 반복하거나, 행정적 관리가 힘든 비공식 부문에서 일을 하는 계층 역시 사회보험방식으로 기초보장을 제공하기가 힘든 대상이다. 이들에게 기초생활을 제공하기 위해서는 공공부조가 유력한 대안이 될 수 있는 것이다. 다시 말해, 베버리지 방식에 충실한 복지국가가 전국민에 대한 기초보장을 제대로 실현하려면 반드시 공공부조제도에 의한 보완이 이뤄져야 하는 것이다.

전후에 집권한 영국의 노동당 정부는 베버리지 보고서가 강조한 國民保險制度(1946년) 외에 國民扶助制度(1948년)를 도입하였다. 그리고 국민보험의 정액급여를 최저생계비에 해당하는 주당 26실링[9]으로 설정하고, 공공부조의 급여액은 이 보다 조금 낮은 주당 24실링으로 설정하여 양자간의 차액을 극소화하였다. 이처럼 최저생계비를 기준으로 국민보험의 정액급여액을 산정하고, 공공부조의 급여액도 이와 유사한 수준으로 설정한 결과 전후 몇 년간 영국에서는 대부분의 절대빈곤층이 국가의 기초보장제도에 의하여 빈곤을 벗어나게 되었

8) 전체 299쪽에 달하는 베버리지 보고서에서 공공부조에 대한 언급은 단 2쪽에 불과하다. 베버리지는 사회보험에 가입되지 못한 계층을 위한 공공부조의 불가피성을 인정하고, 공공부조에 의한 급여수준이 생존에 필요한 욕구를 적절히 충족할 수 있어야 한다고 하면서도 사회보험 급여보다는 덜 바람직하게 받아들여지도록 설계되어져야 한다고 주장하고 있다(Beveridge, 1942:141～142).

9) 주당 26실링의 급여액은 1938년에 파악된 최저생계비 17실링 6페니에 1938～1948년간 물가상승률 44%를 반영하여 산정된 금액이다(Atkinson, *Incomes and the Welfare State*, 1995, p.139).

다. 이는 절대빈곤선을 기준으로 요크시의 빈곤률을 조사한 Rowntree와 Lavers의 조사에 의하여 선명하게 드러난다. 이들의 조사에 의하면 1936년 18%에 이르던 York 시의 빈곤율이 1950년 조사에서는 1.7%로 나타났으며, 동일한 빈곤선을 적용하여 영국 전체를 보면 1953~1954년의 절대빈곤율이 4.1%인 것으로 보고되고 있다(Townsend, 1979:160). 그러나 앞서 지적한 바와 같이 정액갹출·정액급여의 보험방식만으로는 기초보장이 달성되지 못하였으며 국민부조에 의한 보완이 지속적으로 필요하였다.

라. 福祉國家 全盛期: 相對貧困 解消를 위한 基礎保障

1960년부터 1970년대 초반까지를 흔히 복지국가의 전성기로 일컫는다. 이 시기의 특성은 복지국가가 제도적으로 완비되었다는 점이다. 이른바 복지제도의 포괄성, 복지수혜자의 보편성, 복지혜택의 적절성이라는 측면에서 발전의 극성기에 도달하였던 것이다(김태성·성경륭, 1993:112). 기초보장의 관점에서 이 시기에 나타나는 주요 특색은 첫째, 기초보장의 대상이 근로능력이 있는 취약계층까지 포함하여 명실공히 전국민으로 확대되었다는 점이다. 대표적인 입법예가 1966년에 제정된 영국의 補充給與法(The Supplementary Benefit Act)이다. 이 법은 수급자의 소득과 최저생계비와의 차액을 급여액으로 지급해 줌으로써 모든 국민에 대해 기초보장을 제공할 것을 천명하고 있다. 이전의 공공부조법은 빈곤계층에 대한 국가의 부조의무를 추상적으로 규정하는 데 그치고 있었던 것에 비해 1966년의 보충급여법은 적극적으로 빈곤층이 국가에 대하여 급여를 요구할 수 있는 자격을 부여하고 있는 것으로서 처음으로 공공부조수급의 법적 권리(entitlement rights)를 규정한 입법으로 평가된다(Rainwater et al., 1986:185).

복지국가 전성기에 나타난 기초보장의 두 번째 특성은 기초보장의 목표가 絶對貧困解消에서 相對貧困解消로 개념이 변화되었다는 점이다. 이미 1950년대 말에 이르면 대부분의 산업국가에서는 절대빈곤이 더 이상 국민들의 관심

사가 되지 못하였다. 비록 Galbraith(1958), Titmuss(1958) 등 소수의 학자들은 당시 빈곤대처 방안들의 미비점을 지적하고 있었지만 일반 국민들과 학자들은 지속적인 경제성장과 점진적으로 향상되어 온 사회보장제도, 완전고용의 달성이 모든 국민들을 빈곤으로부터 해방시켜 줄 것으로 믿어버린 것이다(Gordon, 1988:9). 말하자면, 베버리지가 목표로 한 기초보장의 보장 즉, 빈곤으로부터의 해방은 일응 달성된 것으로 인식하였던 것이다.

영국에서는 1960년을 전후하여 공공부조급여의 기준이 되는 빈곤선이 절대적 개념에서 상대적 개념으로 전환되기 시작하였다. 그 단초는 1959년 영국정부의 백서(White Paper in National Assistance)에서 발견할 수 있다.

> " ---- 정부는 마침내 지금이 공공부조 수급자들이 국가경제 번영의 일정 부문을 향유할 수 있도록 급여기준을 상향조정할 적절한 시기라는 결론에 도달하였다."(Ministry of Pensions and National Insurance, 1959:3 재인용; Atkinson, 1995:140)

공공부조급여액에 경제성장의 일부를 반영할 것임을 천명한 1959년 백서는 물가상승률을 기준으로 공공부조 급여액을 인상하던 종전의 방식을 바꿔 실질생활여건 향상을 기준으로 인상한다는 원칙을 수립하였다. 이러한 정책변화를 두고 Abel-Smith는 "웹부부는 사회보장을 통해 근로자의 빈곤을 완화하고자 하였다면, 새 정책은 근로자들을 중산층으로 취급하려는 것(Abel-Smith, 1959:364 재인용; Atkinson, 1995:141)"이라고 평가하였다. 그러나 1959년 백서에 나타난 내용이 공공부조급여의 기준을 절대빈곤선에서 상대빈곤선으로 완전히 바꾼 것으로 해석되어서는 안된다. 이 무렵은 상대빈곤의 개념이 학계에서도 아직 정립되지 않았던 시기임을 감안하면 1959년 백서에서 영국 정부가 밝힌 의도는 공공부조급여액에 경제번영의 일정 부문(a share in increasing national prosperity)을 반영하겠다는 뜻일 뿐 상대빈곤선을 공공부조의 급여기준으로 채택하겠다는 의미는 아닌 것으로 받아들여야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 종래처럼 물가상승분만큼 인상하여 단순히 화폐가치를 보존하는 데 그치

지 않고 그 이상의 비율로 공공부조액을 증액시키려는 새 정책이 공공부조의 기준을 절대빈곤에서 상대빈곤으로 변화시켜 가는 가교적 역할을 하였음은 사실이다.

상대빈곤개념은 中位家口所得의 50%를 빈곤선으로 제안한 Fuchs (1965)를 비롯하여 1960년대에 여러 학자들에 의해 활발히 논의되기 시작하여 1970년대 초에 빈곤의 일반적 개념으로 정립되었다(Wedderburn, 1974). 상대빈곤개념을 체계화한 Townsend(1979)에 의하면 빈곤은 상대적 박탈개념의 측면에서만 객관적으로 정의될 수 있으며, 일관성 있게 적용될 수 있는 것이다.

복지국가 전성기에 확립된 기초보장제도의 세 번째 특성은 사회보험을 근간으로 공공부조제도가 긴밀히 연계 운영됨으로써 기초보장이 달성되었다는 점이다. 〈表 Ⅲ-1〉에 나타난 바와 같이 유럽공동체 국가에서는 1950년에 평균 60%이던 4대 사회보험 가입률이 1975년에는 83%로 증대되었다. 이는 실업·은퇴·질병·산재에 의한 소득중단과 상실의 경우 사회보험 급여에 의하여 소득보장이 이뤄지는 인구층이 그 만큼 넓어졌음을 의미한다.

〈表 Ⅲ-1〉 유럽共同體 13個國의 平均社會保障適用率(適用者/全國民) 變化 推移

(단위: %)

연도	산재보험	건강보험	노령연금	실업보험	평균
1950	60	67	76	34	60
1955	66	71	81	41	65
1960	72	72	90	47	70
1965	74	87	92	51	76
1970	79	89	92	56	79
1975	83	91	93	63	83

資料: Flora, *On the History and Current Problems of the Welfare State*, 1985.

물론 사회보험의 확대가 곧 전국민에 대한 완벽한 소득보장을 의미하지는 않는다. 연금수급자 중에서 급여액이 최저생계비에 미달하면 추가적으로 공공

부조에 의한 급여가 주어지게 되며 이런 이유로 1960년대 들어 영국의 공공부조수급자수는 오히려 늘어났다.[10] 공공부조수급자가 증가한 주된 요인은 정액으로 지급되는 연금액이 최저생계비에 미치지 못하였기 때문으로서 1966년 영국의 공공부조수급자의 54%가 연금수급자였으며, 나머지 44%는 실업자, 편부모, 장애인으로 구성되어 있었다(Rainwater & Schwartz, 1986:186). 이처럼 복지국가 전성기에 어느 한 제도에 의하여 기초보장이 완벽하게 달성된 것이 아니라 사회보험과 공공부조가 긴밀히 연계·운영됨으로써 대부분의 국민이 기초보장을 제공받을 수 있었던 것이다.

빈민에 대한 국가적 배려가 취약한 미국에서도 1960년대에 빈곤문제에 대한 대대적인 국가개입이 이뤄졌다. 제2차 세계대전 이후 기초보장의 제공을 기치로 내걸고 절대빈곤의 해소를 거쳐 상대빈곤의 해소로까지 발전해간 영국에 비하여 미국은 戰後 빈곤문제에 대한 국가의 적극적 개입은 없었다. 전승국으로서 경제적 번영을 달려온 1950년대의 미국인에게 빈곤문제는 사회적 관심사항이 아니었던 것이다. 그러나 1960년대 초 미국에서 빈곤은 재발견되었으며 비로소 전후 처음으로 절대빈곤의 문제를 사회적으로 인식하게 된 것이다. Harrington의 『The Other America』(1962)는 미국내 존재하는 빈민층을 세상에 알렸고, 이는 Kennedy 대통령 후보자에게 영향을 미쳐(Gordon, 1988:9) 1960년대 초 빈곤문제가 미국사회의 중심화제로 부각되었다. 절대빈곤 문제를 인식하게 된 미국은 '빈곤과의 전쟁'(War on Poverty)을 선포(1964년)하였으며, 빈곤계층에 대한 무료의료서비스제도(Medical Aid)의 실시(1965년)가 이뤄졌다. 이후 1970년대 들어 사회보험에서 벗어나 있는 노인과 장애인에 대한 소득보장제도인 SSI(Supplementary Security Income)의 시행(1972년), 일부 주에서 실시하던 식품보조제도가 전국적인 Food Stamp 제도로 발전·확산되는(1973년) 등 공공

10) 1948년에 일백만 수준이던 공공부조 수급가구는 1965년에 이백만명으로 증가되었으며, 이들의 부양가족을 합하면 5백만명, 전인구의 9%가 공공부조를 수급하였다(Rainwater, Rein, & Schwartz, 1986:185).

부조방식에 의해 기초생활을 보장하는 제도가 확산되었다(Dinitto, 1995).

이처럼 1960년대 들어 노인과 장애인, 아동 등 근로능력이 없는 일반 취약계층에까지 기초보장이 확대된 현상을 어떻게 해석할 것인가? 김태성·성경륭(1993:113)에 의하면, 복지국가 전성기의 사회구조적 특성은 국가-자본-노동간에 형성된 협력체제이다. 즉, 노동계급의 조직력과 진보정당의 정치력이 모두 높은 수준으로 성장하여 이들이 국가를 내세워 자본가계급과 자산소유계급에게 복지개혁을 강제할 수 있게 됨으로써 복지국가가 발전하고 소득과 부의 재분배가 본격적으로 추진된 것이다. 그러나 복지국가의 발전과 쇠퇴를 노동자-자본가-국가, 3자간의 세력갈등으로 파악하는 이러한 시각은 복지국가의 전성기에 非勤勞者인 사회적 취약계층에 대하여 기초보장이 확산된 이유를 설명하기에는 역부족이다. 근로자들은 자신의 단기적 이해관계에 충실할 뿐 사회전반의 이익, 나아가 직접적 근로와 관계가 단절되어 있는 장애인, 아동 등 취약계층에 대한 배려는 등한시하는 경향이 있기 때문에 1960년대와 1970년대 초에 걸쳐 나타난 취약계층에 대한 기초보장제도의 확산은 다른 요인에서 찾는 것이 타당할 것이다.

기초보장이 일반 취약계층에게도 확산된 첫째 요인으로서 시민권의식의 확산을 들 수 있다. 1960년대는 미국과 유럽에서 정치적으로는 동서해빙의 시대이고 사회적으로는 '시민 각성의 시대' 혹은 '市民權運動(Civil Right Movement)의 시대'이다(Rose, 1995:81). 이 시기에는 월남전 반대를 이유로 대학에 불어닥친 반전운동, 동서 양진영간 군사적 대립구조의 해빙, 시민사회의 복지권리운동, 신좌파운동 등이 결부되어 사회개혁을 위한 시민운동이 미국과 유럽을 휩쓸었다. 이 중에서 복지권운동은 빈곤문제에 대한 사회적 관심을 촉발하였고(Gordon, 1988:9), 취약계층-인종적으로는 백인에 대한 유색인, 성적으로는 남성에 대한 여성, 경제적으로는 부유층에 대한 빈곤층, 신체적으로는 일반인에 대한 장애인, 연령적으로는 청장년층에 대한 노인층-에 대한 우선적 배려를 요구하는 사회적 여론을 형성하였다. 이러한 시민운동의 결실로서 미국에서 입법된 긍정적 차

별법(Affirmative Act)은 과거 소외 되어온 취약계층에 대하여 단순히 동등하게 대우하는 수준을 넘어서서 적극적으로 우선적 대우를 해 줄 것을 제도화한 법으로서, 노인·장애인·여성·유색인종에 대한 사회적 보호를 극대화하는 효과를 가져왔다. 이 과정을 거쳐서 비로소 선진복지국가들은 사회적 취약계층에게 최저생활을 보장하는 것이 국가의 법적 의무이며, 국민의 적극적인 청구권(entitlement)으로 격상된 것이다.

유럽의 경우 장애인·노령·편모 등 취약계층에 대한 배려는 '사회적 배제'(social exclusion) 담론을 심화 발전시키면서 본격화되었다. 프랑스에서는 1960년부터 빈곤한 계층을 '배제된 자'(The excluded)의 관점에서 논의하기 시작하였으며, 1974년 시락 정부하의 사회부장관이었던 르네 르노와르에 의하여 공식적으로 사회적 배제문제가 거론되었다(Silver, 1994). Silver에 의하면, 사회적 배제담론은 3개의 패러다임 즉, 사회연대(solidarity) 패러다임, 분화(specialization) 패러다임, 독점(monopoly) 패러다임으로 정리될 수 있다. 이 중에서 유럽 각국에서 排除談論의 주류를 이루고 있는 사회연대 패러다임은 개인과 사회간의 연대가 붕괴될 때 사회적 배제가 발생한다고 설명한다. 달리 말하면 배제현상은 집단 구성원이 공유하는 가치체계의 상실 혹은 사회적 구조물이 파괴되어 나타나는 것으로 파악한다. 따라서 대표적 취약계층인 장애인·노령·편모 등이 겪고 있는 배제현상은 사회적 연대가 붕괴된 결과이므로 이들에게 기초생활을 보장하는 것은 사회적 의무라는 논리적 귀결에 이르게 된다. 1980년대 중반이후 배제담론은 프랑스로부터 유럽 각국으로 확산되어 1989년 유럽공동체 사회부 장관회의에서는 '사회적 배제' 극복을 위해 기초보장제공을 주 내용으로 하는 공동방안 마련을 의결하기에 이르렀다.

이처럼 복지국가 전성기에 복지권 강화를 선도한 복지권리운동 및 사회적 배제담론이 확산된 사실과 관련하여 다음 몇 가지 사항이 유념되어야 할 것이다. 첫째, 취약계층을 위한 복지권 운동 및 사회적 배제담론은 특정 취약계층만을 사회보장의 대상으로 삼지 않고 노인·장애인·여성·유색인종·빈곤층 등

소수집단 전반을 사회보장의 대상으로 삼는 포괄적인 접근을 시도함으로써 시너지 효과를 거둬 소기의 성과를 거둘 수 있었다는 점이다. 취약계층, 즉, 사회적 소수집단(minority group)은 일반적으로 빈곤과 결부되는 경향이 강하지만 반드시 그런 것만은 아니다. 부유한 가계의 여성도 여성이기 때문에 겪는 부당한 사회적 대우에 불만을 가질 수 있으며, 유능하고 부유한 유색인종도 자신의 능력과 재력과는 상관없이 사회적 차별대우에 시달리는 경우가 많았다. 요컨대, 다양한 이유와 차원의 사회적 소수그룹들이 '사회개혁'의 기치아래 연합함으로써, 소수집단 전체의 권익을 신장시키는 결과를 가져올 수 있었던 것이다.

둘째, 소수집단을 위한 福祉權利運動은 1960년에서 1970년대 초반까지 지속된 유사이래 최대의 경제적 번영기에 가장 활발하게 전개되었다는 점이다. 이 시기에 대부분의 근로자들은 일상의 임금만으로도 자신의 생활을 안정적으로 영위할 수 있었고, 실업률은 완전고용에 가까운 수준이었다. 이는 근로자들의 생활이 안정되어 이들이 사회발전에 관심을 기울일 수 있는 여유를 가지게 되었음을 의미한다. 그리하여 인간의 건전한 양식에 의거하여 사회적 약자를 돌보는 데 인색하지 않을 수 있었으며, 경증장애인·노인·편모 등 노동능력이 미약한 계층이 국가로부터 경제적 도움을 받으며 생활하는 것에 대해 인권적 차원에서 긍정하고 관용하는 분위기가 지배적이었던 것이다.

요컨대, 복지국가 전성기에 노동능력이 없는 사회적 취약계층까지 기초보장의 대상으로 포함될 수 있었던 것은 사회전반에서 펼쳐진 '사회개혁운동'과 지속적인 경제성장이 이를 뒷받침해 주었던 것에서 그 이유를 찾을 수 있다. 이는 노동능력이 없거나 직업을 상실하여 생산과정에 참여하지 않는 계층이 재분배를 통해 기초생활을 보장받는 것이 가능해지기 위해서는 재분배를 정당화시켜 주는 이념체계가 사회적으로 존재하여야 하며, 또한 생산활동에 직접 참여하는 근로자들의 생활이 안정되게 유지될 수 있는 경제적 여건이 선행 되어야 하고 이 중에서 한 가지 요건이라도 미비하게 되면 사회적 취약계층에 대한 기초보장은 제대로 이뤄질 수 없다.

마. 福祉國家 危機 以後: 毁損된 基礎保障

제2차 세계대전 이후 30년간 지속되어 오던 복지국가의 발전은 1973년과 1979년 전세계가 겪은 두 차례의 유류파동과 더불어 심각한 위기에 직면하게 된다. 완전고용체제의 붕괴와 고실업률, 높은 물가상승률, 저성장률, 정부의 재정고갈로 대변되는 복지국가 위기시대를 맞이하게 된 것이다(Mishra, 1984).

복지국가의 위기는 '복지개혁'의 이름하에 기초보장제도를 훼손하는 형태로 나타났다. 복지국가 위기가 도래된 1980년대 이후 영·미를 중심으로 전개된 '福祉改革'(Welfare Reform)은 동일한 용어를 사용하면서 1960년대의 복지개혁과 정반대의 방향으로 정책이 전개되었다(Stoesz & Karger, 1990). 1960년대의 복지개혁은 親福祉主義的 관점에서 급여요건의 완화, 급여수준의 향상, 새로운 복지제도의 신설 등이 주된 내용이었음에 비해, 1980년대 이후의 복지개혁은 이와는 반대로 수급요건의 강화, 급여수준의 삭감, 급여에 따른 의무이행의 부여 등 비복지적인 내용이 주류를 이룬다. 급여수준의 삭감과 급여요건의 강화는 사회보험제도에서도 발견되고 있지만, 이의 주된 대상은 공공부조제도이다. 이 것은 1980년대 이후 선진복지국가에서 사회적 취약계층에 대한 기초보장제도가 다각도로 위협받게 되었음을 뜻한다.

복지국가 위기 이후 나타난 기초보장제도의 특성은 다음과 같이 정리된다. 첫째, 기초보장제도에 대한 훼손이 다양한 측면에서 일어나고 있다는 점이다. 공공부조의 수급요건을 강화하고 장애심사를 엄격히 하거나 기존의 장애인을 재심사하여 장애등급을 낮춤으로써 장애급여를 축소하거나 제한하였다. 다음으로[11] 급여수준을 낮추는 방법이다. 예컨대, 미국의 저소득아동양육가정을 위한 공공부조제도인 AFDC(Aid to Families with Dependent Children) 프로그램의 경우

11) 네덜란드에서는 1993년 『장애급여축소법』(The Disability Benefit Claims Reduction Act)을 제정하여 기존 장애급여를 받고 있는 대상자들에게 의무적으로 장애등급에 대한 재심의를 받도록 규정하였다. 재심의를 받은 대상자 중 60%가 장애등급이 하향 판정되었다(Keizer, 2000).

1996년 달러가치로 환산한 가구당 AFDC 평균급여수준이 1970년에는 $734이었으나, 1980년에 $533, 1990년에는 $470, 1996년에 $374로 지속적으로 하락되어 왔다(Committee on Ways and Means, 1998:414). 26년 사이에 급여수준이 절반 이하로 줄어든 만큼 저소득빈곤가구에 대한 기초보장은 훼손될 위험성이 높아진다. 기초보장제도 훼손의 또다른 방법은 급여기간을 단축하는 방법이다. 실업자에 대한 실업급여기간을 단축하는 것이 가장 전형적인 방법이며, 덴마크, 노르웨이, 이탈리아, 네덜란드, 독일 등에서 그 예를 찾아 볼 수 있다(Gilbert, 2000). 미국 AFDC 프로그램의 경우 수급기간을 평생에 걸쳐 5년 이내로 제한하게 됨으로써[12] 복지국가 전성기에 성립되었던 공공부조수급권의 법적 권리성(entitlement right)이 더 이상 존속하지 않게 되었다.

복지국가 위기 이후 나타나는 기초보장제도의 두 번째 특성은 기초보장의 대상이 일반국민에서 근로능력이 없는 취약계층으로 후퇴하고 있다는 점이다. 보다 엄격해진 자격심사를 통하여 근로능력이 없는 자로 판명된 취약계층에 대해서는 여전히 조건 없이 기초보장급여가 행해지고 있으나, 근로능력이 있는 자로 분류된 수급자에 대해서는 각종 조건을 부가하는 조건부수급이 보편화되고 있는 것이다. 다양한 형태의 노동을 요구하는 Workfare, 일정 수준의 학교교육 이수를 요구하는 Learnfare(Norris & Thompson, 1995:7), 적극적 구직활동을 요구하는 Active Labor Market Policy 등 명칭과 프로그램의 내용은 상이하지만 이들의 공통적인 목적은 공공부조를 수급하는 데 번잡한 과정과 조건이행을 요구함으로써 가능한 수급을 기피하도록 유도하는 데 있다. 이 중에서 특히 workfare는 1990년 이후 공공부조제도의 기본적 속성으로 자리잡아가고 있다.

---

12) AFDC 프로그램이 TANF(Temporary Assistance for Needy Families) 프로그램으로 바뀐 1996년의 복지개혁으로 편모가 국가로부터 급여를 받을 수 있는 기간은 평생 60개월(5년)로 제한된다. 단, 60개월의 급여기간 제한을 받는 것은 연방정부 재정으로 운영되는 급여에만 해당되며, 각 州에서 자체 예산에 의하여 편모에 대하여 생계비를 지급하는 것에 대해서는 연방정부가 기간의 제한을 두고 있지 않다. 그러나 많은 州가 연방정부와 같은 맥락에서 편모에 대한 급여기간을 제한할 것으로 예상된다.

그렇다면 복지국가 위기 이후 왜 사회적 취약계층을 보호하는 공공부조제도, 나아가 기초보장제도에 대해 사회적으로 거부감이 고조되었는가? 1960년대에 각기 다른 목적으로 여러 부류의 소수집단이 '社會改革'의 기치 아래 모여들었듯이, 이 번에는 상이한 이유들이 공공부조제도를 공격하는 데 합류하고 있다. 주요한 이유들을 정리해 보면, 우선 그간의 느슨한 자격관리와 상대적으로 너그러운 급여에 대한 근로계층의 반발을 꼽을 수 있다. 앞서 예를 든 네덜란드의 경우 1991년에 전 노동인력의 14% 해당하는 인구가 장애급여를 받고 있었으며, 이 비용이 GDP의 7%에 이르렀다. 이 외에 노동인력의 6%가 질병을 사유로 휴가를 받았다. 결국 외형적으로만 보면 전노동인구의 20%가 장애 혹은 질병에 시달리고 있는 셈인데, 정작 네덜란드 국민의 1인당 진료횟수나 교통사고발생률, 알코올중독률은 이웃 국가인 벨기에, 독일보다 낮다. 더욱이 네덜란드인의 평균수명이 이웃 나라보다 길다(Keizer, 2000). 이 것은 네덜란드 국민의 실제 이환율이 특이하게 높거나 장애인이 많아서가 아니라 장애심사와 장애급여를 지나치게 느슨하게 운영한 데에 원인이 있는 것이다. 그 결과 장애인 복지제도에 대한 근로계층의 불만이 서서히 누적되어 왔으며 마침내 네덜란드는 1993년에 장애급여축소법을 제정하여 장애급여를 대폭 축소하게 되었다.

둘째, 경제여건 악화로 근로계층 자신들의 경제적 위상이 취약해진 점이다. 〈表 Ⅲ-2〉에 나타난 바와 같이 1980년대 이후 미국을 제외한 대부분의 OECD 국가들은 10% 내외의 높은 실업률에 시달리고 있다. 이는 1960~1970년대 2% 내외의 실업률에 비교하면, 엄청나게 높은 수치이다. 높은 실업률이 장기간 지속되면, 실업자에 대한 급여가 줄어들 뿐만 아니라 산업예비인력이 과다 존재함으로써 취업하고 있는 노동자들의 근로조건도 압박을 받게 된다. 더구나 1980년대 이후 세계경제는 이른바 경제의 세계화가 이뤄지면서 개별 기업은 격심한 대외경쟁에 직면하고 이에 따라 노동의 유연화가 진행되면서 근로자들의 고용안정이 심각하게 위협받게 되었다. 이처럼 취업한 근로자 자신의 위치

가 불안정해지자 실업자와 근로능력이 없는 취약계층에 대한 사회적 배려가 약화되는 현상이 다시 대두되었다. 그 결과 1990년대 들어 근로연령층에 있는 장기실업자와 편부모 가구에서 집중적으로 나타나는 新貧困現狀(new poverty)이 새로운 사회문제로 인식되기 시작했다(Hantrais, 1995:147).

셋째, 근로능력 여부를 판정하는 사회적 인식이 바뀌고 있는 점을 들 수 있다. 가장 대표적인 경우가 편모에 대한 사회적 인식이다. 전체 가구에서 편모가구의 비중이 적고, 여성의 경제활동참여가 낮았던 1960년대까지 아이를 양육하는 偏母는 사회적 노동능력이 없는 계층으로 인식되었다. 즉, 1960년대까지 편모는 사회적 도움을 받을 가치가 있는 취약계층이었던 것이다. 그러나 가족구조의 변화와 더불어 편모가구가 급격히 증가하고, 일반 기혼여성의 경제활동참여가 증가하면서 편모는 더 이상 사회적 도움을 받을 가치 있는 대상자가 아닌 것으로 사회적 인식이 변화되었다. 아동이 3세 이상이 되면 Workfare program에 참여할 것을 요구하는 Wisconsin 州의 AFDC 규정은 이의 한 단면을 보여준다(Corbett, 1995).

〈表 III-2〉 OECD 主要國의 失業率(1987~1996年)

(단위: %)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
미 국	6.2	5.5	5.3	5.6	6.8	7.5	6.9	6.1	5.6	5.4
영 국	10.8	8.8	7.2	6.8	8.4	9.7	10.3	9.6	8.6	8.2
프랑스	10.5	10.0	9.4	8.9	9.4	10.3	11.6	12.3	11.6	12.4
독 일	-	-	-	-	7.2	8.7	10.4	11.4	12.9	8.8
이탈리아	11.9	12.0	12.0	11.0	10.9	11.4	10.2	11.5	12.0	12.1
캐 나 다	8.9	7.8	7.5	8.1	10.4	11.3	11.2	10.4	9.5	9.7

資料: 통계청, 『국제통계연감』, 1998.

넷째, 사회개혁을 주도하던 혁신계층이 약화된 점도 중요한 지적사항이다. 사회적 연대, 인류의 보편적 양식을 중시하던 개혁세력은 1980년대 이후 뚜렷한

퇴조세를 보이고 있다. 사회개혁의 선봉에 섰던 Campus의 Student Power는 이제 서구 사회에서 찾아보기 힘든 현상이 되었고, 소련 정권의 붕괴를 목격한 좌파적 운동권은 새로운 운동방향을 정립하지 못하고 머뭇거리고 있다. 여기에 더하여 정부부담 증대에 따른 조세부담의 증대는 복지에 대한 중산층의 거부감을 야기하여, 1980년대 들어 영국의 대처정권, 미국의 레이건 정권으로 대변되는 신보수세력의 집권이 가능해짐으로써, 사회의 보수화, 복지에 대한 비우호적인 태도가 더욱 강화되었다(Mishra, 1984:52).

이러한 非福祉的 요소들이 결부되어 배태된 결과는 소득분배구조의 악화와 국가로부터 보호를 받지 못하는 빈곤계층의 증대로 나타났다. 영국의 경우 가구소득이 공공부조급여 수준 이하이면서도 국가로부터 공공부조급여를 받지 못하는 빈곤가구의 비율이 1973년에는 全家口의 3.0%였으나, 이후 지속 증가되어 1987년에는 5.3%에 이르고 있다(George & Howards, 1991). 같은 기간 동안 공공부조를 받는 가구비율이 7.1%에서 13.5%로 증가되었음에도 불구하고 전혀 부조를 받지 못하는 빈곤층이 증대된 사실은 기초보장제도가 제대로 기능하지 못하고 있음을 보여준다.

미국의 경우에도 빈곤문제가 1980년대 이후 악화되고 있는 것은 마찬가지다. 1973년에 역사상 가장 낮은 11.1%의 빈곤율을 기록한 이래 빈곤율은 지속적으로 상승하여 1983년에는 15.2%에 이르렀다. 이후 빈곤율은 하락하기 시작하였으나 13% 내외에 머물고 있다. 미국의 빈곤선은 절대빈곤선임을 감안하면 전인구의 13% 내외가 기초보장이 결핍된 상태에서 살아가고 있음을 의미한다.

1980년대 이후 기초보장제도와 관련하여 미국에서 나타나고 있는 주요한 변화 중의 하나는 기초소득보장방법의 변화이다. 기존의 근로무능력자를 대상으로 하는 공공부조제도의 비중이 약화되고, 근로능력이 있고 취업한 빈곤층을 대상으로 소득보전을 해주는 租稅制度方式이 점차 강화되고 있는 것이다. 대표적 제도인 근로소득보전세제(Earned Income Tax Credit: EITC)는 클린턴 행정부에서

가장 중시하는 복지제도로 정착되었다. 일정 소득 수준 이하에서는 근로소득이 많을수록 정부로부터 지급받는 소득보조금이 더 많아지도록 설계된 이 제도는 빈곤한 가구일수록 급여액이 많아지는 기존의 공공부조제도와는 근본원리부터 상반된다. 이러한 EITC는 근로능력을 가진 계층에 대해서는 국가의 기초보장 제공을 최소화하고 가능한 자신들의 취업에 의하여 최저생활을 유지하도록 유도하고자 하는 복지국가 위기 이후 나타난 기초보장제도의 새로운 기조를 보여 주는 제도라 하겠다.

요컨대, 복지국가 위기 이후 기초보장제도는 대상자의 포괄성과 급여수준의 적절성, 법적 권리성 측면에서 심각한 훼손을 당하고 있다. 이는 공공부조 수급권의 권리성을 부인한 미국 클린턴 행정부의 1996년 복지개혁에 의해 가장 상징적으로 진행되었으며 그 결과 절대빈곤에서 벗어나지 못하는 빈곤계층이 증대되고 있다. 이러한 상황이 향후 지속될 것인지 혹은 개선될 것인지 여부는 시장경제질서와 경제의 세계화를 무기로 한창 득세하고 있는 신자유주의에 대항하여 기초보장의 중요성을 부각시키는 새로운 사회복지 이념의 출현 여부에 따라 결정될 것이다.

바. 各 時期別 基礎保障의 比較

웹부부의 초기 개념부터 복지국가 위기 이후까지 전개되어온 기초보장의 개념을 대상과 보장수준, 보장방법, 권리성의 측면에서 비교하면 다음 表와 같다. 기초보장의 중심대상은 현업 근로자에서 시작되어(웹부부의 초기개념), 근로경력이 있는 취약계층을 포함하게 되고(웹부부의 후기개념), 근로경력과 무관하게 그러나 근로능력이 없는 취약계층으로 확대되었다가(베버리지 보고서), 마침내 복지국가 전성기에 이르러 기초보장의 대상자는 전국민으로 확대되었다. 그러나 복지국가 위기 이후 기초보장의 대상자는 다시 축소의 경향을 보이고 있으며, 근로능력이 있는 복지수급자에 대해서는 여러 가지 제한이 가해지고 있다.

기초보장이 제공하고자 하는 보장수준도 시대에 따라 다르다. 초기 웹부부의 기초보장개념부터 베버리지 보고서에 이르기까지 기초보장은 기본적으로 최저생활보장, 즉, 절대빈곤해소를 목표로 하였다. 복지국가 전성기에 기초보장은 상대빈곤해소로 보장수준이 上向移動되었으나, 복지국가 위기 이후 기초보장수준은 下向調整되고 있다.

〈表 III-3〉 基礎保障槪念의 時代別 變遷過程 比較

	초기 웹부부 (1890년대)	후기 웹부부 (1910년대)	베버리지 보고서 (1940~50년대)	복지국가 전성기 (1960~70년대)	복지국가 위기후 (1980년대 이후)
주요대상	현업 근로자	현업근로자 및 근로경력 있는 취약계층	근로능력 없는 취약계층	일반 국민	근로능력 없는 취약계층
보장수준	최저생활	최저생활	최저생활	상대빈곤해소	약화된 상대빈곤
보장방법	사업주에 의한 근로조건 개선	공공부조	사회보험	사회보험과 공공부조의 결합	근로연계급여
권 리 성	사적계약관계	조건부권리성	소극적 생존권	적극적 청구권	소극적 생존권

주된 기초보장방법 역시 변화되어 왔다. 웹부부의 초기 개념은 사업주에 의한 근로조건 개선을 통해 최저생활을 보장하고자 하였고, 후기에는 공공부조에 의한 기초보장이 제시되었다. 베버리지는 기본적으로 사회보험에 의해 기초보장을 제공하고자 하였으며, 복지국가 전성기에는 사회보험과 공공부조가 긴밀히 연계되어 기초보장을 제공하였다. 복지국가 위기 이후에도 사회보험과 공공부조가 결합되어 기초보장을 제공하고 있으나, 근로능력이 있는 공공부조 수급자에게는 일을 할 것을 요구하는 workfare 방식이 보편화되고 있다.

기초보장의 법적 권리성은 사적계약관계에서 조건부권리, 소극적 생존권을 거쳐 복지국가 전성기에 적극적 청구권으로까지 발전되었다. 그러나 복지국가

위기 이후 기초보장에 대한 권리성이 훼손되어 빈곤층이 국가에 대하여 급여 제공을 적극적으로 요구할 수 없는 소극적 생존권으로 환원되고 있다.

이상의 변천과정에서 발견할 수 있는 것은 첫째, 기초보장의 대상이 몇 겹의 층으로 구성되어 있으며 각 계층마다 기초보장을 확보하는 방법이 다르다는 점이다. 가장 중심적인 층은 현업에 종사하고 있는 근로자이며, 그 다음 단계가 근로경력이 있는 취약계층이고, 마지막 층은 근로경력이 없는 일반 취약계층이다. 현업에 종사하고 있는 근로자는 노동쟁의라는 강력한 수단을 사용하여 근로조건을 개선함으로써 자신들의 생활여건을 스스로 향상시켜 왔다. 근로경력이 있는 취약계층의 경우에는 급여수준이 사전적으로 예측 가능한 사회보험제도를 통해 자신들이 취업하고 있을 당시에 미래의 수급권을 확보해 둠으로써 비교적 안정된 여건에서 기초보장을 확보해 왔다. 그러나 사회보험의 경계선에 머물거나 아예 사회보험제도내에 들어오지 못했던 취약계층들이 국가로부터 기초보장을 제공받기 위해서는 이들에 대한 근로계층의 우호적인 인식과 지지가 필요하였으며 이를 이끌어내는 사회적 평등의식이 확산되어 있어야 하고, 다른 한편으로는 물질적인 토대로서 경제적 번영이 중요하였다.

역사적 고찰에서 발견되는 두 번째 사항은 전국민에 대한 기초보장의 확보는 복지국가 전성기에 구현되었으며, 이 과정에서 나타난 사회개혁을 향한 이념적 선도와 이에 대한 국민적 지지, 그리고 경제적 번영이 주요한 역할을 담당하였다는 점이다. 복지국가 위기 이후 사회개혁의 열기가 식고, 국가경제가 어려워지면서 기초보장이 여러 측면에서 훼손된 사실은 사회적 평등을 지향하는 이념과 경제적 번영이 기초보장달성에 매우 중요한 요건임을 확인시켜 준다. 그러나 평등을 지향하는 이념과 경제적 번영 두 요인 중에서 기초보장달성에 보다 더 중요한 것은 평등을 지향하는 이념이라 할 것이다. 왜냐하면 경제적 위기를 벗어나 전후 최장기의 경제성장을 지속하고 있는 미국에서 新自由主義 이념이 팽배해지면서 빈곤율은 복지국가 위기시보다 더 높아지고 있는 현실은 경제호황은 기초보장을 위한 충분조건이 아님을 말해주기 때문이다.

사회적 연대, 국민적 평등을 지향하는 이념이 그 사회를 주도하지 않는 한 취약계층을 위한 기초보장은 달성될 수 없다고 할 것이다.

3. 우리나라 基礎保障制度의 展開過程

가. 基礎保障 論議의 展開過程

'기초보장'이란 용어가 우리나라에서 널리 사용되기 시작한 것은 1999년 國民基礎生活保障法을 제정해 가는 과정에서이다. 그 이전까지 기초보장이란 용어대신 '國民生活最低線'이라는 용어가 사용되었다.[13] 이처럼 '국민생활최저선'이 '기초보장'으로 바뀌는 중간 과정에 '國民福祉基本線'이란 용어가 등장하여 중계역할을 하였음을 발견할 수 있다. 처음에 한 정당의 선거공약으로 제시되었던 국민복지기본선[14]은 '한 사회가 공적 제도를 통해 개별 사회구성원에게 경제·사회적 발전 수준에 부합되게 제공하는 제반 사회복지의 수준'으로 학문적으로 정의되었으며, 이는 다시 최저수준(minimum level)의 복지를 보장해 주는 '국민복지최저선'과 최저수준 이상의 적정수준(adequate level)의 복지를 제공하는 '국민복지적정선'으로 유형 구분되고 있다(변재관 외, 1998:43~44). 이러한 용어의 변천과정을 정리해 보면, '국민생활최저선' 이란 용어로 기초보장이 소개되었고, 이 것이 '국민복지기본선'으로 변용되었으며, 다시 '기초보장'으로 변화된 것이다. 따라서 국민생활최저선, 국민복지기본선, 기초보장은 상호 호환적으로 사용될 수 있는 용어들이며, 이들 용어의 어원은 웹부부의 기초보장이라 할 것이다.

---

13) 참여연대는 1994년에 '국민생활최저선' 확보운동을 전개한다고 선언한 바 있고(변재관 외, 1998:74), 국민복지기획단은 1995년에 『삶의질 세계화를 위한 국민복지의 기본구상』에서 '국민최저생활 수준의 보장'을 담고 있다(국민복지기획단, 1995:104).

14) 국민회의는 1997년 대통령선거 공약 중의 하나로 '국민복지기본선'의 보장을 제시하였다.

공공부조제도인 국민기초생활보장제도는 저소득계층에 대해 소득·건강·고용·주거 등을 보장하며, 각종 사회복지서비스제도는 각 대상계층별로 별도의 서비스를 제공하고 있는 것이다. 따라서 우리나라의 기초보장 논의는 기본적으로 사회보장제도 전반에 걸치게 되어 있다. 그러나 국민기초생활보장법의 도입 이후 기초보장 논의는 주로 이 법의 온전한 시행을 중심으로 전개되고 있다. 그 이유는 국민기초생활보장법이 전국민에 대한 최저생활보장을 내용으로 담고 있어 국민기초생활보장법의 온전한 시행만으로도 우리나라에서는 기초보장이 달성될 수 있기 때문이다.

우리나라 기초보장의 현황은 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 전국민에 대해 포괄적인 소득보장기능을 담당해야 할 국민연금제도가 아직 성숙되지 않아 노령, 장애, 사망에 의한 소득중단의 위험으로부터 일반 국민들을 보호할 기초보장기제가 미진한 점이다. 이는 국민연금과 4대 직역연금을 포함한 공적연금제도에 의해 지급되는 소득보장규모가 1997년 현재 GDP의 1.2%에 불과한 데서 단적으로 드러난다. 이 수준은 미국의 7.2%(1995년), 프랑스의 13.3%(1995년)에 비하면 1/6～1/11에 지나지 않는다(박능후, 2000). 즉 외형적으로는 전국민이 연금제도의 적용을 받고 있지만 제도의 미성숙 등 여러 가지 이유에 의해 사회보험제도가 제공하는 소득보장의 규모가 매우 작다.

더욱이 가까운 장래에 이러한 미비점이 획기적으로 개선될 여지가 없다는 점이 또한 문제이다. 이는 일정기간 이상의 보험료 납부를 전제로 급여가 주어지는 연금제도의 특성상 중장기적인 급여수준이 이미 예정되어 있기 때문이다. 현 제도의 틀이 기본적으로 유지될 경우 2010년에 이르러도 한국의 연금제도는 아직 본격적인 성숙기에 도달하지 못하여 다음 表에 정리된 바와 같이 국민연금에 의한 지출수준은 GDP의 0.69% 내외에 그칠 것으로 추산된다. 반면에 시행 연륜이 상대적으로 오래된 공무원, 군인, 사학연금의 지출합계액은 GDP의 1.71%에 이르러 연금에 의한 총지출액이 GDP의 2.39%를 차지할 것으로 예상되고 있다. 이 수치는 1997년에 연금지출이 차지하였던 1.2%에 비하면 약

2배 정도 증가된 수준이나 연금이 성숙된 선진국의 연금지출규모에 비하면 여전히 1/3에도 못 미친다. 따라서 적어도 향후 10년간 연금제도에 의한 기초소득보장기능은 미진한 수준에 머물 것이며 연금제도가 담당하는 노령, 장애, 사망의 위험으로부터 일반국민을 보호하는 기초보장 기능이 제한적일 것임을 의미한다.

우리 나라 기초보장의 두 번째 특성은 전국민에 대해 최저생활을 보장하는 국민기초생활보장법이 전면적으로 실시되고 있음에도 불구하고 기초보장이 온전히 달성되지 못하고 있다는 점이다. 국민기초생활보장법은 대상국민의 범위와 급여내용에 있어서 매우 포괄적이다. 이 법에 의한 수급권자는 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 모든 국민이다(국민기초생활보장법 제5조 제1항). 또한 국민기초생활보장제도에 의하여 지급되는 급여는 생계·주거·의료·교육·해산·장제·자활(국민기초생활보장법 제7조 제1항) 등 최저생활유지에 필요한 생활의 전영역에 걸쳐 있다. 그리고 국민기초생활보장법에 의하여 지급되는 급여는 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되어야 한다(법 제7조 제2항). 따라서 연금제도를 비롯한 사회보험제도에 의한 기초보장이 미진하더라도 국민기초생활보장법만이라도 온전히 시행되면 전국민에 대한 기초보장이 완벽하게 이뤄질 수 있는 제도적 장치를 가지고 있는 것이다.

나. 基礎保障制度의 位相

기초보장제도는 그 시대의 사회적 갈등구조에 의하여 대상과 보장수준, 권리성 등 제도의 위상과 관련된 실질적인 내용이 결정된다. 연금제도의 未成熟이 기초보장에 대하여 함축하는 바는 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 연금제도가 성숙될 때까지 공공부조, 혹은 수당제도 등에 의한 보완이 있어야 취약

계층에 대한 기초보장이 제대로 실현될 수 있다는 논리적 귀결이다. 이 것은 연금제도가 성숙될 때까지 공공부조제도의 확대실시를 주장하는 논거로 사용될 수 있으며, 국민기초생활보장법의 도입과 시행을 지지하는 논거로도 사용될 수 있다. 연금제도의 미성숙이 가지는 또 다른 중요한 의미는 근로경력을 가진 취약계층에 대해서 공적인 제도가 충분히 기초보장을 제공하지 못하고 있다는 점이다. 즉, 직접적으로 노동에 참여한 계층에 대해서도 이들의 은퇴와 장애발생시에 국가에 의한 기초보장이 온전히 제공되지 못하고 있는 것이다. 먼저 향후 실업률이 떨어지는 경우 국민기초생활보장법에 대한 정치적 지지도 함께 쇠퇴할 가능성이 높은 점이다. 기존의 생활보호법은 근로능력이 있는 실업자는 기본적으로 생계급여 대상에서 제외하였다. 이것은 근로능력이 있는 자는 스스로가 생활을 책임져야 한다는 우리 나라 국민의 자유주의적 가치관을 반영한 결과이며, 특히 장기간 경제성장의 환경에서 살아온 까닭에 실업은 개인에게 귀책사유가 있다는 사회적 인식에 근거한 것이다. 그러나 경제위기 이후 실업문제가 심각해지면서 실업문제에 대한 사회적 책임론이 대두되고 이에 힘입어 근로능력이 있는 저소득계층도 소득보장대상으로 포괄하는 국민기초생활보장법이 제정된 것이다. 만약 실업문제가 완화되면서 실업의 원인을 개인의 속성에서 찾는 사회적 인식이 되살아나면 근로능력이 있는 저소득계층을 지원하는 국민기초생활보장법에 대한 사회적 지지가 약화될 가능성이 높은 것이다.

역으로 고실업률이 장기간 지속되면 결국 현직 근로자의 근로조건이 악화되고, 이 것은 다시 실업자에 대한 배려를 경직되게 만들어 국민기초생활보장법에 대한 근로계층의 지지가 약화될 것이다. 더욱이 조기 퇴직을 강요당한 50대의 중년 실업층이 국민연금제도로부터 받는 노령연금액[15]이 최저생계비에

15) 평균소득(2000년 기준 월 1,271,595원)을 버는 근로자가 10년 가입하여 받는 노령연금액은 2000년 화폐가치로 월 199,660원이며, 15년 가입의 경우 월 283,410원이다(국민연금관리공단 홈페이지 예상연금월액표). 국민연금제도가 1988년에 시작되었으므로 평균소득근로자였던 자가 2000년에 노령연금을 받는다면, 수급액은 이 두 수치 사이가 될 것이다. 이 것은 2000년도 1인가구의 최저생계비 32만원에 미달하는 금액이다.

미달할 경우 근로경력이 있는 실업층의 불만이 높아질 가능성도 높다. 이처럼 이중적인 공격 가능성에 처해져 있는 국민기초생활보장법이 온전히 살아남는 길은 실업원인에 대한 사회적 인식이 근본적으로 바뀌는 것과 근로능력이 있는 수급자에게 자활관련 활동을 요구하고 있는 국민기초생활보장법의 조건부 수급규정을 충실히 이행하는 것이 될 것이다. 요컨대 국민기초생활보장제도는 전국민적인 지지를 받으며 출범한 것이 아니며 향후 국민적 지지를 이끌어내야 하는 과제를 안고 있는 것이다. 이 과정에서 근로경력이 있는 취약계층과 근로경력이 없는 일반취약계층간의 형평성 문제가 주요 갈등상황으로 대두될 전망이다.

기초보장제도의 위상을 결정하는데 중요한 기능을 하는 先導的 理念體系의 측면에서 보면 국민기초생활보장법은 우리 나라 고유의 이념체계를 가지고 출발한 것은 아니며, 서구의 기초보장(national minimum) 개념에 기반하고 있음을 지적할 수 있다. 기초보장실현을 주장한 초기 시민단체의 논의는 기초보장이 복지국가의 핵심적 사항인 만큼 이에 대한 개념은 비교적 명확하게 주어진 것으로 간주하고, 별다른 이론적 연구가 행해지지 않은 채 우리 나라의 낮은 국가복지수준을 제고하는 방편으로서 기초보장의 실현을 강조하였다. 다만, 국민기초생활보장법의 제정을 전후하여 국민의 정부에 의하여 제시된 '生産的 福祉理念' 논의가 기초보장에 대한 고유한 이론적 기반을 제시할 가능성은 높다. 생산적 복지는 아직 미완의 복지이념이지만, 복지급여의 확대와 경제의 생산성 제고를 동시에 달성하고자 하는 복지이념으로서 기초보장 제공에 주안점을 두고 있기 때문에 어떤 형태로든 기초보장의 필요성과 방법을 이론적으로 제시하게 될 것으로 기대된다.

요컨대, 국민기초생활보장법을 근간으로 하는 현행 기초보장제도는 법률상으로는 근로경력이 없는 취약계층을 포함한 전국민에 대하여 최저생활을 보장할 것을 규정하고 있으나 실제 제도 시행상으로는 많은 수의 저소득층이 국가의 보호에서 배제되는 이중적인 형태로 운영되고 있다. 이는 전국민을 대상으로 기

초보장을 제공하기 위해서 반드시 필요한 사회적 연대감이나 기초보장제도에 대한 이념적 지지를 확보하지 못한 상태에서 법규정은 앞서가는 데서 연유한다. 따라서 법규정과 현실 집행이 일치되는 기초보장제도를 확립하기 위해서 기초보장제도에 대한 정치적 지지의 확보, 선도적인 이념의 정립과 확산이 반드시 있어야 할 것이다.

參 考 文 獻

국민복지기획단,『삶의 질 세계화를 위한 국민복지의 기본구상』, 한국보건사회연구원, 1995.

김상균,『현대사회와 사회정책』, 서울대학교 출판부, 1987.

김태성·성경륭,『복지국가론』, 나남출판, 1993.

문진영,「국민기초생활보장법 제정 추진운동」,『월간복지동향』, 1999년 4월호.

문진영·조흥식·김연명,『기초생활보장과 복지국가』, 한국사회보장학회 정책토론회 자료집, 1999.

박광준,『페비안사회주의와 복지국가의 형성』, 대학출판사, 1990.

박능후,『공공복지의 확충과 내실화 방안』, 대통령자문 정책기획위원회 보고서, 2000.

백종만,「국민기초생활보장법의 제정과 추진방향」,『사회복지』, 1999 여름호.

변재관 외,『한국의 사회보장과 국민복지 기본선』, 한국보건사회연구원, 1998.

손건익,「국민기초생활보장법과 생활보호법의 비교」,『보건복지포럼』 통권 제37호, 1999.

안종범,『재정건전화와 사회복지정책 방향』, 기획예산처 정책토론자료, 2000.

원석조,『사회복지 역사의 이해』, 한국복지정책연구소 출판부, 1999.

정진호,『1999년 최저임금심의를 위한 생계비 연구』, 한국노동연구원, 1999.

통계청,『국제통계연감』, 1998.

한국보건사회연구원,『정책토론회 자료 2000-15: 보건복지정책현안과 추진방향』, 2000.

_____,『1998 한국의 보건복지지표』, 1998.

한혜경,「베버리지 보고서의 국민최저(National Minimum)에 관한 연구」이화여자대학교 대학원 석사학위 청구논문, 1990.

大澤眞理,『イギリス 社會政策史』, 東京大學出版會, 1986.

一圓光彌,「ナショナル·ミニマム論再考」,『國際社會保障研究』第8號, 1972.

Abel-Smith, Brian, "The Major Problems of the Welfare State: Defining the Issues", in Eisenstadt S.N. & Ora Ahimeir, eds., *The Welfare State and its Aftermath*, London & Sydney: The Jerusalem Institute for Israel Studies, 1985.

Abel-Smith, B. & P. Townsend, *The Poor and the Poorest*, London: Bell, 1965.

Atkinson, A.B., *Incomes and the Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

Beveridge, William, *Social Insurance and Allied Services*, Her Majesty's Stationery Office: London, 1942.

Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, *1998 Green Book*, Washington: U.S. Government Printing Office, 1998.

Corbett, Thomas J., "Welfare Reform in Wisconsin" in Norris, Donald F. & Lyke Thompson. eds., *The Politics of Welfare Reform*, Thousand Oaks, California: SAGE Publications Ltd., 1995.

Dinitto, Diana M., *Social Welfare: Politics and Public Policy*, Boston: Allyn and Bacon, 1995.

Flora, Peter., "On the History and Current Problems of the Welfare State", in Eisenstadt S.N. & Ora Ahimeir, eds., *The Welfare State and its Aftermath*, London & Sydney: The Jerusalem Institute for Israel Studies, 1985.

Fuchs, V., "Toward a Theory of Poverty", *Task Force on Economic Growth and*

Opportunity, the Concept of Poverty, Chamber of Commerce of the United States, Washington, DC., 1965.

Galbraith, J.K., *The Affluent Society*, Boston: Houghton Mifflin, 1958.

George, Vic & Irving Howards, *Poverty Amidst Affluence: Britain and the United States*, Vermont: Edward Elgar Publishing Company, 1991.

Gilbert, Neil & Rebecca Van Voorhis, eds., *Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, New Brunswick & London: Transaction Publishers. (on publishing)

Gilbert Neil, "Targeting Social Benefits: International Perspectives and Trends", in Gilbert, Neil & Rebecca Van Voorhis, eds.(on publishing), *Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, New Brunswick & London: Transaction Publishers. (on publishing)

Gordon, Margaret S., *Social Security Policies in Industrial Countries*, New York: Cambridge University Press, 1988.

Hantrais, Linda, *Social Policy in the European Union*, London: Macmillan Press Ltd., 1995.

Harrington, Michael, *The Other America: Poverty in the United States*, New York: Macmillan, 1962.

Keizer, Piet, "Targeting Strategies in the Netherlands: Demand Management and Cost Constraint", in Gilbert, Neil & Rebecca Van Voorhis, eds., *Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, New Brunswick & London: Transaction Publishers. (on publishing)

Ministry of Pensions and National Insurance, *Improvements in National Assistance*, Cmnd 782, London: HMSO, 1959.

Mishra, Ramesh, *The Welfare State in Crisis*, Brighton, Sussex in Great Britain: Wheatsheaf Books Ltd., 1984.

Mishra, Ramesh, *The Welfare State in Capitalist Society: Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe*, North America and Australia, New York: Harvester Wheatsheaf, 1990.

Norris, Donald F. & Lyke Thompson, eds., *The Politics of Welfare Reform*, Thousand Oaks, California: SAGE Publications Ltd., 1995.

Rainwater, Lee, Martin Rein, and Joseph Schwartz, *Income Packaging in the Welfare State: A Comparative Study of Family Income*, New York: Oxford University Press, 1986.

Rose, Nancy E., *Workfare or Fair Work*, New Burnswick, New Jersey: Rutgers University Press, 1995.

Silver, Hilary, "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms", *International Labour Review*, Vol.133, 1994, pp.5~6.

Stoesz, David & Howard Jacob Karger, "Welfare Reform: From Illusion to Reality", *Social Work*, Vol.35, No.2, 1990.

Tipton, Frank B. & Robert Aldrich, *An Economic and Social History of Europe, 1890~1939*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1987.

Titmuss, R.M., *Essays on the Welfare State*, London: Allen & Unwin, 1958.

Townsend, Peter, "Poverty as Relative Deprivation: Resources and Style of Living", *Poverty, Inequlity and Class Structure*, Wedderburn, D.(ed), Cambridge University Press, 1974.

Townsend, Peter, *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1979.

Webb, Beatrice, *Our Partnership*, London: Longman, 1948.

Wedderburn, Dorothy, ed. *Poverty, Inequality, and Class Structure*, London: Cambridge University Press, 1974.

Wilensky, Harold L., *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, Berkeley: University of California Press, 1975.

Wilensky, Harold L. & Charles N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, 장인협 역, 『산업사회와 사회복지』, 대한교과서주식회사, 1980.

Ⅳ. 西歐 脫貧困政策의 理念과 體系

- 탈빈곤정책의 이념 형태: 신자유주의 관점, 사회민주주의 관점
- 서구의 탈빈곤정책과 한국정책의 비교
- 프랑스 탈빈곤정책의 프로그램과 재정투입
- 적극적 노동시장 정책과 사회적 일자리 창출
- 한국의 자활사업의 과제와 정책방향

1. 問題提起

1980년대 중반 이후 서유럽 각국은 실업과 빈곤으로 고통받는 소외계 층이 급증하는 현상을 경험하게 되었다. 그들 대부분은 노동시장으로부터 소외되어 있거나, 노동시장 주변부에 위치하고 있는 사람들이었다. 이러한 현상은 나라마다 다른 양상을 띠고 있었으나, 대부분의 국가에서 공통적으로 경험했던 현상이었다. 그리고 1990년대 후반기에 들어서며 이러한 현상으로부터 자유로운 나라를 발견하기는 더욱 어려운 일이 되었다. 하지만 이 문제를 해결하기란 여간 힘든 일이 아니다. 유럽국가들처럼 매우 강력한 사회안전망을 구비한 나라들마저 이 문제를 해결하지 못한 채, 10%를 넘어서는 실업률과 확대일로에 있는 빈부격차문제로 고민하고 있는 것이다. 그리고 이 문제에 대처하기 위한 서구 각국의 실험은 여전히 진행 중이며, 해결방안은 발견되지 않고 있는 것처럼 보인다. 이 점에서 1990년대 후반과 21세기 초반은 서구 복지국가의 전환기적 상황이라고 표현할 수 있다(Serge Paugam, 1999:13).

물론 한국사회는 서구와 달리 복지국가의 전환기적 상황에 처해 있다고 말

하기 어렵다. 적어도 우리사회는 사회보장제도가 경제에 과도한 부담을 주거나, 사회구성원들이 사회보장제도로 인해 '도덕적으로 해이해 지는' 그런 상황에 처해 있지 않다. 하지만 서구 복지국가가 당면한 전환기적 위기의 본질을 파악함으로서, 자신이 추진하는 복지국가 공고화 전략을 복지국가의 해체 혹은 재구성이라는 세계사적 흐름에 맞추어 추진하는 노력은 매우 중요한 의미를 갖는다. 따라서 우리사회는 보편적이고 기초적인 사회보장제도 구축에 있어 '국가의 책임'을 강조하면서도, 복지국가 재편기의 세계적 추세를 반영하여 '시장의 질서를 교란하지 않는 효율적이고 생산적인 측면'을 부각시키고, 아울러 시민사회의 적극적인 참여를 보장하는 '社會連帶的 性格'을 강화해야 하는 삼중의 과제에 직면해 있는 것이다.

결과적으로 이러한 외부여건은 한국사회정책으로 하여금 국가주의, 시장중심주의, 사회연대주의 중 어느 하나를 선택하기보다 이것들을 조합한 새로운 복지모형을 발견하도록 요구하고 있으며, 이 과정에서 일련의 시행착오가 불가피한 실정이다. 그리고 그러한 시행착오는 사회보험 통합, 국민기초생활보장제도 및 실업대책 추진과정에서 나타났던 것으로 여겨진다. 실제 국민기초생활보장제도는 ① 한편으로는 국가가 최저생계비 이하 빈곤계층의 생계를 보장하는 소득보장정책이란 점에서 國家主義(*l'Etatisme*)[16]의 성격을 띠고 있으며, ② 다른 한편으로는 근로능력이 있는 빈곤계층의 근로활동을 촉진함으로서 시장의 기능을 간접 지원한다는 점에서 經濟主義(*l'Economisme*) 혹은 市場中心主義[17]를 표방하고 있으며, ③ 끝으로 실직빈곤계층의 탈빈곤을 위해 비영리 민

16) 국가주의란 국가가 다른 요인에 의해 형태가 결정되는 그런 피동적 존재가 아니라, 자신의 고유한 논리나 구조를 갖고 다양한 이해관계를 조정하는 보편적 중재자로 군림하는 것을 지향하는 정치이념을 뜻한다. 즉 국가가 스스로 권력과 진리의 담지자가 되는 것이다. 역사적으로 이러한 사례를 발견하기란 그리 어려운 일은 아니다. 극단적인 사례 중 하나는 프랑스대혁명 기간 중 산악당파의 로베스삐에르(Robespierre)가 선언했던 '이성의 종교'와 '공화주의'에서 잘 나타나고 있다. 그에 따르면, 국가는 전체의 이익을 대변하며 '불평등을 해소해야' 하고, 이것이야말로 공화주의의 기본이념인 것이다.(Œuvres de M. Robespierre, 1950, 181~182)

간단체가 중심이 되어 수익논리보다 사회적 유용성의 논리에 따라 일자리를 창출한다는 점에서 社會連帶主義(*le Solidarisme*)[18]를 배제하지 않고 있는 것이다.

우리는 이 세 가지 요소 중 어느 하나도 희생하기 어려운 상황에서[19] 한국사회가 선택한 정책이 무엇이며 결과는 어떠했는지, 그리고 그 한계를 넘어서기 위해 향후 어떠한 대안이 거론될 수 있는지 살펴보아야 할 것이다. 그러나 이를 위해서는 먼저 세계 각국이 추진하고 있는 탈빈곤정책[20]의 성과와 한계를 살펴보는 것이 필요하다. 이는 각각의 정책이 갖고 있는 장단점에 대한 분석을 통해 한국 사회정책의 발전방안을 모색하는데 실질적인 기여를 할 수 있을 것으로 여겨진다. 따라서 이 글은 탈빈곤정책의 일환으로 서유럽대륙에서 활발하게 논의되고 있는 노동시장 진입정책, 인적자본 개발정책, 사회적 일자리 창출정책을 비교·분석하는 데 그 목적이 있다.

---

17) 실직빈곤계층의 근로활동을 촉진하는 것은 실직자 본인의 탈빈곤을 목적으로 할 수도 있으나, 반대로 노동시장에서의 저임금 노동력을 충분히 공급하기 위한 정책일 수 있다. 예를 들면, EITC와 같은 근로소득공제제도는 취업근로계층의 소득증대를 위한 정책이지만, 그 전제는 기업가들로 하여금 저임금 고용을 허용하고, 그로 인해 발생하는 빈곤문제를 일반시민이 내는 세금을 통해 해결하는 방식이라고 말할 수 있다. 따라서 이 정책은 시장기능 활성화에 초점을 둔, 혹은 시장중심적인 탈빈곤정책이라고 말할 수 있다.

18) 사회연대주의의 사상적 기초는 매우 다양하여, 한편으로는 공상적 사회주의의 생산자협동조합(*la Coopérative de production*)이론, 그 현대적 형태인 사회경제(*l'Economie sociale*)이론, 반소외이론(*la lutte contre exclusion*), 자원봉사이론 등을 들 수 있다. 이와 관련한 문건으로는 Jean-Louis Laville (1994), *l'Economie solidaire,* Desclée de Brouwer과 Eric Bidet (1997), *L'Economie sociale*, Le Monde Editions, 그리고 Alain Lipietz (2001), *Pour le Tiers Secteur*, La Découverte를 참조.

19) 최소한의 민주적 절차가 존중되는 국가라면 정치권력을 둘러싼 이해관계 집단, 경제적 이익집단, 그리고 시민들의 이해관계가 충돌하는 상황에서 어느 하나를 배제하기란 여간 어려운 일이 아니다.

20) 절충안들이란 미국의 근로연계복지(Workfare), 영국의 제 3의 길(Third Way), 프랑스의 반소외법(loi contre l'exclusion) 등을 지칭하며, 한국의 생산적 복지 또한 이러한 절충안에 포함될 것이다.

2. 脫貧困政策의 誕生背景과 理念的 形態

1990년대 중반이후 세계 각국은 새로운 패러다임에 따라 기존의 경제·노동·복지정책을 재구조화하는 노력을 기울이고 있으며, 이러한 경향은 실업·빈곤정책 분야에서 두드러지게 나타나고 있다. 여기서 가장 특징적인 점은 대부분의 국가가 근로가 불가능한 빈곤계층에 대한 소득지원을 국가의 당연한 의무로 규정하여 실시하고 있다는 점이다. 하지만, 내용적으로는 상당한 변화가 발생하고 있다. 즉 실직빈곤계층에 대해 국가가 수동적으로 소득을 보장하기보다 적극적으로 안정된 일자리를 창출/제공하는데 역점을 두고 있는 것이다. 이는 많은 국가들이 빈곤완화를 위한 소득보장에서 탈빈곤을 위한 자활지원으로 정책의 목표를 수정하고 있음을 의미한다. 단적인 예로, 미국의 근로연계형 복지(*Workfare*)나 영국의 근로유인형 복지(*Welfare to Work*)뿐 아니라, 프랑스의 반소외법(*Lutte contre Exclusion*)과 벨기에의 노동을 통한 사회통합정책(*Insertion sociale par l'Activité économique*) 또한 이러한 세계적 흐름을 반영하고 있다.

그러나 그 배경과 추진방법은 '경제정책의 기조에 따라 상이한 혹은 상반된 형태로 나타나고 있음'에 주의해야 한다. 각국의 실업·빈곤정책은 형식의 유사성에도 불구하고 내용적으로 매우 다른 경향을 나타내고 있는데, 그것은 다음 두 가지로 구분된다. ① 첫째, 노동·복지비용의 절감을 추구하는 경향을 언급할 수 있다. 즉, 국가차원에서는 복지비용의 절감을, 경영자의 입장에서는 노동비용의 절감을 정책의 기본방향으로 삼아, 실업자와 복지수혜자의 노동시장진입을 유도하며, 복지수혜자에 대해서는 소득보장기간 및 수급조건을 강화하여 전체적인 노동공급을 늘리는 것이다. 그리고 이를 위해 보편적 소득보장에서 선별적 소득보장으로 이행하고, 탈빈곤의 정책목표를 노동시장진입으로 설정하고, 복지개혁을 복지예산절감으로 환원시키는 것이다. ② 둘째, 빈곤정책의 외연을 확장시켜 반소외정책으로 정책대상영역을 확대하는 경향을 언급할 수 있다. 이것은 국가차원에서는 복지예산의 효율적 집행을, 경영자의 입장

에서는 가진 자의 도덕적 책임을 강조하는 정책을 기조로 하며, 저임금의 취업을 장려하는 한편 노동시장의 여건개선에 노력을 기울이며, 복지수혜자의 취업여부에 대해서는 자발적 참여를 중시하는 것이다. 아울러 이 경향은 보편적 소득보장체계를 유지 혹은 확대하고, 탈빈곤을 안정된 일자리 확보와 사회적 소외의 극복으로 확대해석하고, 복지개혁을 복지제도의 근대화(동일비용을 통한 효과 극대화)로 풀이하는 것이다.

우리는 이러한 두 경향이 현실의 경제정책, 노동정책, 사회정책과 맞물려 만들어내는 최근의 복지모형을 이념적 측면에서 다음과 같이 세 가지 형태로 구분할 수 있다. 즉 각국의 실업·빈곤정책을 신자유주의, 자유주의적 사회민주주의(절충주의), 급진적 사회민주주의로 구분할 것이며, 이것을 다시 국가의 역할이라는 측면에서 개입형/방임형/절충형으로 대별할 것이다.

① **신자유주의적 관점**은 세계화에 대한 일국적 추수가 불가피함을 대전제로, 노동자는 노동시장의 변화된 여건(유연화)에 적응해야 하며, 근로 가능한 빈곤계층은 노동시장 진입을 통해 자립기반을 마련해야 한다고 주장한다. 아울러 첨단정보/금융/서비스산업 중심의 고용창출정책, 근로빈곤계층(Working Poors)에 대한 소득공제정책, 복지수혜자의 노동시장진입 촉진정책을 주요 정책으로 삼는다.

그 전형적인 예로 미국을 들 수 있다. 수급자(*Welfare Recipients*)들의 노동시장 진입을 촉진하는 것을 목적으로 1996년 제정되었던 『개인의 책임과 노동기회의 조화에 관한 법령(*PRWORA*)』이 바로 이러한 제도강화의 계기를 이룬다. 그 밖에도 빈곤계층에 대한 소득보장형 사회부조제도(*AFDC: Aid to Families with Dependent Childeren*)는 선별적·제한적 사회부조제도(*TANF: Temporary Assistance for Needy Families*)로 전환되었다. 아울러 사회부조제도의 수혜범위가 엄격하게 적용됨에 따라, 이를 보완할 수 있는 제도로서 소득공제제도(*EITC : Earned Income Tax Credit*)가 확대 적용되고 있다. 이는 미국의 탈빈곤 정책이 수급조건강화와 근로인센티브 확대라는 채찍과 당근정책을 골자로 하

고 있음을 말해준다.

미국 사례가 주는 시사점은 다음과 같다. 미국의 탈빈곤정책은 조건부 수급제도의 모형으로 복지수혜자의 일부를 노동시장으로 진입시키는데 성공하였다. 그러나 그 최종결과와 실효성에 대해서는 평가가 엇갈리고 있는 상황이다. 즉 노동시장으로의 진입이 일시적이며, 그들 중 상당수가 수급자로 재전락하고 있다는 주장이 있는 것이다. 아울러 소득공제제도(*EITC*)의 유용성에 대해서도 이견이 존재하고 있다.

② **절충적 관점**(신자유주의적 관점과 사회적 관점의 절충)은 세계화의 폐해를 비판하면서도 일국적 追隨가 불가피하다는 대전제 하에서, 노동자가 변화된 노동시장에 적응해야 하며, 장기실업자와 근로 가능한 빈곤계층에 대해서는 부분적으로 개인의 취업역량 제고와 사회적 일자리 창출정책을 병행할 필요가 있다고 주장한다. 아울러 첨단정보/금융/서비스산업 중심의 고용창출정책, 청년실업자 및 장기실업자 대상 직업훈련 및 취업지원 정책, 장기실업자와 복지수혜자 대상 사회적 일자리 창출정책을 주요 정책으로 한다.

이러한 정책은 영국의 경험을 통해 잘 나타나고 있다. 영국의 탈빈곤정책은 내용적으로 노동시장진입형과 사회경제촉진형을 병행 추진하고 있는데, 수급자들의 노동시장진입 촉진정책은 1997년 블레어의 '복지에서 노동으로'(*Welfare to Work*)라는 구호를 출발점으로 삼고 있으며, 소득보장제도(*Income Support*) 내의 구직급여(*JSA : Job-Seekers Allowance*)와 근로소득 공제제도(*WFTC : Working Family Tax Credit*)가 두 축을 이루고 있다. 이 중 구직급여는 고용보험의 성격을 갖는 '기여형(*JSA-Contribution base*)'과 실업부조의 성격을 갖는 '소득기준형(*JSA-Income base*)'으로 대별된다. 또 다른 중요한 정책으로는 민간비영리단체가 주체가 되는 사회경제(*Social Economy*) 활성화정책을 들 수 있다. 그러나 무엇보다 주목해야 할 것은 영국의 탈빈곤정책을 수행하는데 필요한 전달체계가 최근 1~2년 사이에 급속하게 변화하고 있다는 점이다. 먼저 노동부와 복지부 그리고 교육부를 통합·연계하는 계속적인 실험은 21세기 사회정책에 있어

새로운 전달체계의 필요성을 말해주고 있다. 아울러 뉴딜 프로그램을 관리하는 첫 번째 관문으로서의 초기정밀상담 프로그램(Gateway)의 존재는 탈빈곤정책의 실효성을 높이는데 중요한 역할을 하고 있는 것으로 평가되고 있다.

영국의 사례는 한국 자활지원사업을 규정하고 있는 거시적 정책적·제도적 여건과 사회정책에 있어 선택범위의 한계를 잘 보여주며, 그 속에서 취할 수 있는 타협안 중 하나가 무엇인지를 암시하고 있다. 또한 영국의 탈빈곤정책 중 일부는 한국의 자활사업과 매우 유사한 형태를 띠고 있는 것처럼 보인다. 끝으로 영국의 탈빈곤정책으로부터 얻을 수 있는 또 하나의 시사점은 이를 수행할 추진체계를 합리적으로 재구축하려는 지속적인 실험과 노력이라고 말할 수 있다.

③ **급진적 사민주의적 관점**은 세계화의 무분별한 확산과 세계적 차원의 불평등한 분업구조 해소를 기조로, 노동자에게는 일자리 배분과 고용안정에 기반한 능력개발을, 장기실업자와 근로 가능한 빈곤계층에게는 사회적 일자리 제공정책을 추진한다. 아울러 첨단산업육성에 주력하지만 마찰적 실업문제에 주목하며, 노동시장 유연화에 맞서 노동시간단축을 주장하기도 하며, 사회적 일자리 창출을 주요 정책으로 추진한다.

프랑스와 벨기에 등은 사회보험제도와 사회부조제도[21] 사이를 잇는 강력한 탈빈곤정책(실업부조제도를 포괄하는)을 추진하고 있으며, 이것이 바로 '반소외법'(*Loi Lutte Contre Exclusion*)이다. 이 정책은 실업과 빈곤을 야기하는 다양한 원인을 추적하며, 특정집단의 실업과 빈곤을 야기하는 편견에 의한 배제의 논리를 극복하는 다양한 정책을 추진하고 있다. 한 예로 수급자를 민간기업 및 비영리단체에 연결시켜 안정된 일자리를 제공하는 것을 골자로 하는 다양한 형태의 '고용계약'(*Contrats d'Insertion*)을 권장하고 있다. 그 중에는 민간기업을 주 대상으로 하는 보조금지원 '취업촉진계약'(*CIE: Contrats Initiatives Emplois*), 1901년 시민단체법

21) 한국의 국민기초생활보장제도에 해당하는 프랑스 제도는 최소적응수당제도(RMI : Revenu Minimum d'Insertion)이다.

에 규정된 비영리민간단체가 일자리를 제공하는 '연대고용계약'(*CES: Contrats Emploi Solidarité*), 연대고용계약 프로그램을 이수했음에도 취업하지 못한 노동능력과 가구여건이 극히 취약한 대상자를 위한 '취로고용계약'(*CEC: Contrats Emploi Consolidé*)등이 있다. 참고로 CES 및 CEC 프로그램 참가자를 고용하는 주체는 자치단체가 21.4%와 29%, 공공기관이 36.6%와 14.5%, 비영리민간단체가 35.6%와 48.6%를 차지하고 있으며, 민단단체의 참여가 증가하고 있다.[22]

프랑스 반소외 정책은 한국 자활사업을 지배할지 모를 과도한 실적주의나 경제주의를 급복하는 데 큰 도움이 될 것이다. 그 밖에도 CES 프로그램은 한국의 자활지원사업에 좋은 시사점을 안겨줄지 모른다. 그 이유는 이 프로그램이 1984년부터 실시되던 프랑스版 공공근로(*TUC: Travaux d'Utilité Collective*)를 대체하여, 1989년 12월부터 새롭게 실시된 것으로, 그 형태와 운영방식에 한국 자활근로사업과 매우 유사하기 때문이다. 이는 프랑스판 공공근로의 경험이 한국 자활근로의 실패를 최소화하는 데 큰 도움이 될 수 있음을 말해준다.

3. 脫貧困政策의 體系

가. 各國 脫貧困政策의 比較

탈빈곤정책의 구조와 성격은 각국의 정치구조와 사회세력간의 힘 관계, 문화의식 등 다양한 요인에 의해 결정된다. 메타철학의 三元素[23]를 적용하면, 탈

---

22) CES 및 CEC 프로그램은 프랑스의 고용연대부(노동부와 보건복지부가 통합된 중앙부서) 홈페이지 참조(http://www.social.gouv.fr/htm/actu/dp_loiexclu/contrats_emploi.htm.)

23) Henri Lefebvre (1965), *La Metaphilosophie*, Ed. de Minuit ; Gilles Deleuze et Felix Guattari (1991), *Qu'est-ce que la Philosophie*?, Ed. de Minuit, etc. 메타철학은 인간의 행동을 결정한 궁극적 요소(욕망)로서 실천(*Praxis*) - 생산(*Poiesis*) - 모방(*Mimesis*)를 예로 들고 있으며, 그것은 사회영역에 있어 독특한 활동영역을 형성한다. 이 세 개념은 아리스토텔레스가 『시학』에서 사용했던 것으로, 다소 비유적으로 설명하면 다음과 같다. 인간은 생존하기 위해 무엇인가를 '생산해야'(*Poiesis = Faire, Fabriquer*) 한다. 이것은 좀더 풍요로워지려는 욕망

빈곤정책의 구조와 성격을 결정짓는 것은 국가의 성격과 정치구조, 경제발전 단계 및 분배구조, 시민사회의 연대성과 문화의식의 성격과 이 三元素 간의 상호작용이라고 말할 수 있을 것이다. 그리고 탈빈곤정책에 영향을 미치는 정치·경제·시민사회 각각의 현안을 열거하면 아래와 같다.[24]

① 정치는 국가의 성격과 정치구조의 성격을 통해 탈빈곤정책에 영향을 미친다 : i) 강력한 공화주의를 표방하는가 다원주의를 표방하는가, ii) 중앙집권주의인가 지방분권주의인가, iii) 정치구조가 일당중심인가 다당제인가, iv) 집

을 상징하고, 이 과정에서 부의 독점과 빈부격차의 문제가 나타나, 공동체의 질서를 위협한다. 그리고 공동체의 안녕을 위해 갈등하는 이해관계를 통합해야 할 필요성이 제기된다. 그리고 그것은 정치의 탄생을 알리게 된다. 실제 고대 그리스의 아고라(*Agora*)는 다양한 이해관계를 '타협하는'(*Praxis = Pratique, Action*) 기술의 존재와 가치를 잘 말해준다. 그러나 인간은 부의 축적이나 타인의 중재하거나 지배하는 행위를 통해서 자신의 존재를 확인할 수 없다. '생산을 위한 노동'과 '분배를 위한 정치' 외에 자신을 위한 놀이를 한다. 그것은 사회의 많은 부분을 장식하는 휴식과 유희의 공간을 상징한다. 엄밀한 의미에서 자연을 '모사하는'(*Mimésis = Imiter, Répéter*) 단계에서 출발한 예술 또한 삶의 의미를 확인해 주는 것이다. 그리고 이 셋은 사회구성의 삼원소인 정치 - 경제 - 일상(문화)이다. 그리고 이 활동영역이 하나의 구조로 결정될 경우, 국가 - 시장 - (시민)사회라 불리어진다. 메타철학은 이 세 계기와 관련해서 매우 중요한 의미를 갖는다. 사람들은 시장을 자본주의라 착각하고, 국가를 계획경제의 실체라고 착각하여 시장과 국가의 폐지를 외쳤으나, 그것은 애당초 성공할 수 없었다. 국가 - 시장 - (시민)사회란 사회가 존재하는데 필수적인 메타구조였기 때문이다. 이것은 시장과 정치가 항상 하나의 쌍을 이루어 왔음을 말해준다. 이 메타구조와 관련해서 지금껏 우리가 보아왔던 것은 국가우위의 구조(냉전과 복지국가)나 시장우위의 구조(냉전종식과 신자유주의)였다. 그러나 이것들 간의 불균형은 새로운 요소에 의해 역할이 제한되기에 이른다. 그것은 역사적으로 정치와 경제의 충돌을 중재해 왔던 (시민)사회의 부각을 의미한다. 1990년대 중반이후 세계 각국의 탈빈곤정책은 시민사회 부상기의 복지·노동정책이라는 의미를 갖는다. 즉 시장경쟁의 논리와 그 이해관계를 대변하는 집단이 주도하던 국가정책은 실업·빈곤의 확산을 비판하는 제 3의 세력, 즉, 시민사회세력에 의해 중대한 견제를 받게 되었던 것이다. 그리고 새로운 형태의 복지·노동정책이 요구되게 되었다. 하지만 그것은 복지재정의 확대라는 과거의 방식에서 벗어난 좀더 효율적이며 실질적인 방법을 필요로 하였다. 그러한 노력의 일환으로 생겨난 것이, 「현금급여 중심의 복지정책에서 근로활동을 통한 탈빈곤의 복지정책으로의 패러다임 전환이었다.

24) 사회정책의 결정과정에서 작용하는 정치적·사회적 힘겨루기에 대한 분석은 다음 논문을 참조: 노대명, 『제 3의 길과 프랑스 좌파의 정치적 선택 : 정당구조와 사회운동의 동학을 중심으로』, 한국정치연구회 정치학대회 1999년 11월.

권정당은 어떤 계층을 대변하는가.

〈表 Ⅳ-1〉 4個國 脫貧困政策의 理念과 政策 比較[1)]

구분		한국	미국	영국	프랑스
정책방향	공화적전통	○	×	×	○
	시장지향성	○	○	○	△
	사회연대성	△	×	△	○
관리	독립된 법체계	△ (기초보장법/자활)	○ (PRWORA)[2)]	○ (New Deal)[3)]	○ (LCE)[4)]
	중앙정부중심	○	×	△	○
	지방정부중심	△	△	○	△
적용대상	포괄성 여부	×	○	○	○
	수급자중심	○	△	△	△
	저소득층참여	△	○	○	○
	빈곤선 적용	○	×	×	×
	수급자 조건부과	○	○	○	×
사업내용	사업간 연계성	×	△	○	○
	취업알선	○	○	○	○
	직업훈련	○	○	○	○
	창업촉진	△	△	△	△
	공동체창업	○	×	△	○
	사회봉사	△	○	△	△
전달체계	고용·복지연계	×	△	○	○
	일선공공기구	○	○	○	○
	민·관 협력	○	×	△	○
	민간비영리기관	○	×	△	△
지원제도	근로소득공제	×	○	○	○
	기타 적립제도	△	×	×	×

註: 1) 위의 表 중 ○, △, ×는 3점 척도로 그렇다, 보통이다, 아니다를 의미한다.
2) PRWORA는 1996년 제정된 법으로 Workfare의 출발점이 되었다.
3) New Deal은 1997년 블레어의 집권에 따라 시작된 英國版 Workfare 정책
4) LCE(반소외법)는 1998년 제정된 프랑스의 대표적 탈빈곤정책

② 경제는 세계적 분업구조 속의 위치와 소득분배구조를 통해 탈빈곤정책에 영향을 미친다 : i) 세계적 분업구조의 상층부에 위치하는가 하층부에 위치하는가, ii) 지역간 불균등발전하고 있는가, iii) 계층간 소득불평등은 심각한가, iv) 경제정책은 자본과 노동 중 어느 집단을 대변하는가.

③ 시민사회는 일상생활의 조직과 그 문화의식으로 탈빈곤정책에 영향을 미친다 : i) 시민사회는 양적·질적으로 충분히 성장하였는가, ii) 시민사회는 정치권에게 영향력을 행사할 정도로 잘 조직화되어 있는가, iii) 시민사회 내에서 개인주의와 공동체 정신 중 어느 것이 강하게 자리잡고 있는가, iv) 자원봉사와 기부(Don)의 문화는 어느 수준에 이르러 있는가.

이 삼원소가 상호작용 하여 형성된 탈빈곤정책의 구조와 성격은 아래 表와 같이 정리할 수 있다. 한국, 미국, 영국, 프랑스 4개국의 탈빈곤정책은 그 기본 방향에 있어 공화주의적 전통과 다원적 전통의 여부, 시장지향성과 사회연대성을 비교해 보면, 국가마다 다른 형태의 조합이 이루어짐을 알 수 있다. 공화적 전통과 시장지향성이 강한 한국과 공화적 전통과 사회연대성이 강한 프랑스가 하나의 쌍을 이루며, 다원적 전통과 시장지향성이 강하지만 사회연대성이 약한 미국과 다원적 전통과 시장지향성에도 불구하고 사회연대성이 존재하는 영국이 다른 쌍을 이룬다. 탈빈곤정책이 독자적인 법체계를 갖추고 있는 경우는 영국과 프랑스의 경우로 나타나며, 적용대상이 실업자 모두를 포괄하는 것이 일반적이며, 사업간 연계망이나 전달체계상 연계망이 잘 구성된 경우는 영국과 프랑스 나타나며, 이 분야에서 한국은 매우 취약한 것으로 나타난다.

좀더 구체적으로 설명하면, 먼저 각국의 탈빈곤정책은 지원대상자 선정방식에서 미묘한 차이를 보이는데, 일반적인 경향은 수급자에게는 조건을 부과하더라도 저소득실직자에 대해서는 자유로운 참여를 허용하는 개방형의 성격을 띠고 있다는 점이다. 특히 한국과 같이 소득을 기준으로 차상위계층을 정하고 사업참여를 제한하는 경우는 발견되지 않는다. 이 점에서 한국 자활지원사업의 대상자 선정방식은 탈빈곤정책의 포괄성과 개방성의 원칙에 걸맞지 않는다. 참고로 프

랑스의 경우, 수급자에게도 조건이 아니라 인센티브를 부과하여 자발적인 취업을 유도하고 있는데, 그 이유는 실업부조 혹은 자활대상자 단계까지 전락한 실업자의 경우, 자발적인 실업이 드물어 노동시장진입을 강제할 필요가 없다고 판단하기 때문임. 실제로 조건부과방식을 취하지 않는 프랑스에서 근로능력이 있는 수급자의 대다수가 구직활동을 하고 있는 것으로 나타나고 있다.

조건부과방식을 취하고 있는 미국의 탈빈곤정책에 대해서는 좀더 면밀한 평가가 필요할 것으로 여겨진다. 미국의 탈빈곤정책은 첫째, 교육과 훈련을 통해 수급자의 고용가능성(*Employability*) 제고, 둘째, 근로소득 공제제도의 확대적용을 통한 근로유인과 소득보전, 셋째, 수급기간제한을 통해 사회부조제도내로의 재진입을 제도적으로 봉쇄를 기본골격으로 한다. 이처럼 진입과 재진입을 봉쇄하는 치밀한 조건부과방식은 수급자의 상당수가 공공부조제도에서 벗어나게 하는데 크게 기여한 것으로 여겨진다. 하지만 몇 가지 근본적인 문제가 조건부과방식을 압박하고 있는 것으로 나타나고 있다. 즉 그 문제란 ① 저학력 장기실업자에 대한 직업훈련의 실효성과 질적 수준 문제, ② 저임금과 부적응으로 인한 고용유지율의 저하, ③ 노동시장에 진입한 前수급자의 귀환, ④ 노동시장진입에 실패한 수급자가 수급기간제한(*Lifetime*)을 초과할 때의 처리문제이다.

나. 脫貧困政策의 制度的 體系

세계 각국은 실업·빈곤문제를 해결하기 위하여 다양한 형태의 사회안전망을 설치·운영하고 있으며, 안전망의 구성 및 운영방식은 국가마다 제각기 다른 형태를 띠고 있다. 하지만 사회안전망은 고용보험·의료보험·산재보험·국민연금과 같은 사회보험을 한 축으로 하고, 실업부조 및 사회부조와 같은 비기여형 부조제도를 또 다른 축으로 하는 것이 보통이다. 여기서 국가에 따라 고용보험(실업급여)·실업부조·사회부조를 모두 갖춘 경우(캐나다, 프랑스, 영국, 핀란드, 스페인 등)와 고용보험·사회부조만 갖춘 경우(미국, 일본, 한국 등)로 대별할 수 있다(表 Ⅳ-2 참조).

〈表 Ⅳ-2〉 各國의 失業給與, 失業扶助, 社會扶助 體系

국가	실업급여(UI)	실업부조(UA)	사회부조(SA)
캐 나 다(1997)	○	○	○
프 랑 스(1997)	○	○	○
독 일(1997)	○	○	○
포르투갈(1997)	○	○	-
영 국(1997)	○	○	○
핀 란 드(1997)	○	○	○
스 웨 덴(1997)	○	○	○
스 페 인(1997)	○	○	○
호 주(1997)	-	○	○
벨 기 에(1997)	○	-	○
그 리 스(1997)	○	○	△
미 국(1997)	○	-	○
일 본(1997)	○	-	○
한 국(2000)	○	-	○

資料: OECD, *Benefit Systems and Work Incentives*, 1999.에서 재구성

하지만 흥미로운 것은 1980년대 이후 정치·경제적 환경이 변화함에 따라 사회정책의 패러다임이 변화하고, 이것이 사회안전망의 구조와 기능을 급격히 변화시키고 있다는 점이다. 일반적으로 사회안전망은 ① 制度的 安定性, ② 受惠의 普遍性, ③ 集團間의 衡平性, ④ 支援의 效果性, ⑤ 政策의 經濟性 등 몇 가지 원칙에 따라 평가될 수 있다. 물론 서구 국가들은 2차 세계대전이후 본격적으로 사회보장제도를 강화해 온 덕택에 제도적 안정성을 유지하고 있었고, 이 기간(약 30년간)동안 성장이 지속되어 적용범위를 보편적으로 확대할 수 있었으며, 이해관계집단간의 갈등과 조정을 거쳐 제도의 형평성을 유지할 수 있었다. 따라서 1980년대 초반까지도 이 국가들은 사회보장제도의 '效率性과 經濟性의 문제'에 대해 크게 고민하지 않았다. 그러나 이제 각국 사회안전망의 최대현안은 제도의 효과성을 높이고, 비용을 절감하는 일이 되었다. 그 이유는 간단하다. 산업구조개편과 경기침체로 인해 고실업이 장기화되며 국가

가 생계를 보장해야 할 장기실업자 - 고용보험 미가입이나 수급기간 만료 등으로 인해 더 이상 보호를 받을 수 없는 - 가 크게 증가하였고, 이것이 복지부문의 지출증가로 이어져 재정을 압박하고 있기 때문에, 사회정책을 보다 경제적·효과적으로 운영할 필요성이 있었기 때문이다.

이 효과성과 경제성에 대한 고민은 각국이 사회안전망을 운영하는 방식이 어떠하더라도 피해갈 수 없는 일이었다. 실제로 각국은 이 문제에 대처하기 위해 실업부조제도(*Unemployment Assistance*)나 적극적 노동시장 정책(*Active Labour Market Policies*), 한시적 공공근로(*Public Work, Travaux d'Utilité Public*) 등 다양한 정책을 실험하였다. 하지만 그로 인한 재정압박은 쉽사리 사라지지 않았다. 좀더 자세히 설명하면 아래와 같다.

① 첫째 생계비를 지원하는 실업부조제도는 80년대부터 약 10여년간 10%대의 장기실업문제로 고민했던 대다수 서유럽 국가들이 채택한 지원방식이었다. 그리고 이것은 사회보장제도의 안정성과 보편성에 초점을 둔 기존 복지국가의 전통적 혹은 관성적 지원방식이었다. 그러나 이것은 장기실업자의 수가 지속적으로 증가할 경우, 복지국가의 재정에 큰 부담을 주면서도 탈실업·탈빈곤의 효과가 미약하다는 지적을 받을 수 있는 사업이었다.

② 둘째 적극적 노동시장 정책은 장기실업자와 청년실업자의 인적자본을 배양함으로서(직업훈련을 통해) 취업을 용이하게 하거나, 인건비 보조 취업알선으로 실업에서 탈출시키는 방식이었다. 그리고 실업부조제도를 운영하거나 이것이 없는 나라 중 일부가 이 정책, 즉 근로연계형 복지제도를 전면에 내세우기에 이르렀다. 그 저변에는 보편성과 안정성보다는 효과성과 경제성에 대한 고민이 더욱 강하게 자리잡고 있었다. 하지만 이것 또한 막대한 비용투입이 불가피한 사업이었다.

③ 끝으로 공공근로사업은 사회안전망이 지향하는 안정성과는 거리가 멀고, 실업자와 빈곤계층의 긴급한 욕구를 충족시키기 위해 추진된 한시적 사업이었다. 따라서 이 사업은 참여자의 탈빈곤을 지향하기보다 신속한 빈곤완화효과

를 기대한 것이었다. 물론 이것은 실업자 증감에 따라 공급을 유연하게 조절할 수 있다는 장점을 갖는다. 하지만 이것은 장기실업자가 일정기간 높은 수준을 유지하면 재정을 압박할 뿐 아니라, 경제성과 효율성의 측면에서도 즉각 비판의 대상이 되기 쉬운 사업이다.[25]

위와 같은 사항을 종합적으로 고려해 보면, 1980년대이후 서구 복지국가는 사회보장체계의 '경제성과 효과성'이라는 측면에서 '사회보장체계를 근대화해야 할 과제'에 직면해 있었음을 알 수 있다. 물론 사회보장체계의 근대화는 각기 다르게 해석되는 경향이 있었다. 한편에서는 근대화라는 표현을 복지국가의 조직·인력·사업의 감축이나 중복예산삭감을 통한 효율적 예산편성으로 이해하고 있었고, 다른 한편에서는 복지국가의 조직·인력·사업간의 연계성을 강화하여 투입비용대비 효과성을 극대화시키는 것으로 이해하고 있었다. 하지만 이 두 방법 모두 문제해결의 '*妙案*'이 좀더 근본적인 곳에 있음을 깨닫게 된다. 그것은 사회안전망의 구조 속에서 탈빈곤정책을 제도화시키는 것이었다.

이러한 시도는 다양한 방향으로 분화되어 나갔고, 그 중 몇몇은 세계적으로 큰 반향을 불러일으키기도 하였다. 이른바 '근로연계형 복지'(*Workfare, Welfare to Work*)가 바로 그것이었다. 그렇다면 탈빈곤정책은 서구 각국의 기존 사회안전망 속에서 어디에 위치하며, 무엇을 대체 혹은 보완한 것인가. 그것은 '실업부조 혹은 그에 해당하는 부분'이었다. 기존 실업부조제도는 '근로능력이 있음에도 실업과 빈곤상태에 처한' 대상자들의 탈실업·탈빈곤을 지향하기보다 생계비 지원에 만족하고 있었으며, 그로 인해 '수동적·소비적 제도'라는 비판을 받아 왔다. 따라서 실직빈곤계층을 무한정 지원하여 복지재정을 압박하는 악순환을 되풀이하기보다, 壓縮的 支援(지원체계와 근로유인체계의 강화)을 통해 그들이 복지제도에서 탈출하는 시기를 앞당김으로서 장기적으로 복지재정을

---

25) 한국의 공공근로사업은 1998년 말 시작되어 실업자들의 긴급한 생계문제를 해결하는데 큰 기여를 하였다. 그러나 공공근로사업이 장기화되면서 생산성과 효율성 부족이라는 외부의 비판에 직면하고 있으며, 새로운 대안을 요구받고 있는 실정이다(강병구, 2000).

절감하고, 각 개인의 인간다운 삶을 보장하는 '自活·自立 指向的 脫貧困政策'을 모색하게 되었던 것이다.

이들 선진국의 사회안전망과 비교했을 때, 한국의 탈빈곤정책이 사회안전망에서 차지하는 제도적 위상은 명확하지 않다고 말할 수 있다. 물론 한국사회는 4대 사회보험을 정비함으로서 기존의 실업·빈곤정책의 사각지대를 점진적으로 해소해 가고 있으며, 공공부조 또한 기존의 생활보호법에서 한 단계 발전하여 가구별 최저생계비에 미치지 못하는 소득으로 생활하는 가구에게 부족한 만큼의 소득을 보충해 주는 보충급여방식의 국민기초생활보장제도를 실시하고 있다. 이는 사회정책분야에서 수혜범위를 확대하고 제도간의 기능적 효율성을 높이려는 전향적 시도라고 이해할 수 있다. 하지만 이것은 두 가지 문제점을 안고 있다. 첫째는 사회보험의 혜택을 받지 못하는 상당수의 저임금·비정규 노동자들이 실업이 장기화됨에 따라 별다른 안전장치가 없이 실직빈곤계층으로 전락하고 마침내 기초생활보장수급자로 전락하는 빈곤화과정이 발생하고 있음에도 그 과정에서 이를 저지할 대책이 취약하다는 것이다. 둘째 탈빈곤정책을 추진하기 위해서는 일괄적인 생계급여보다는 근로활동에 따른 인센티브가 강화되어야 하나, 기초생활보장제도의 최저생계비와 보충급여원칙이 근로소득공제 없이 적용됨에 따라 탈빈곤을 촉진하는 자활사업을 추진할 여건이 조성되지 않았다는 점이다.

다. 脫貧困 政策의 推進·管理體系

사업내용 및 전달체계간 연계성 강화 또한 매우 중요한 주제이다. 먼저 사업내용간 연계성의 문제는 수평적 연계와 수직적 연계로 구분하여 살펴 볼 수 있다. ① 수평적 연계성은 한 사람의 수급자가 직업훈련 - 창업지원 - 취업알선 등의 서비스를 동시에 제공받음으로서 취업가능성을 높이는데 실질적인 도움을 줄 수 있도록 연계성이 보장되어 있는가 하는 것을 의미하고, ② 수직적 연계성은 수급자에 대한 사례관리(*Case Management*)라는 측면에서 탈빈곤·탈

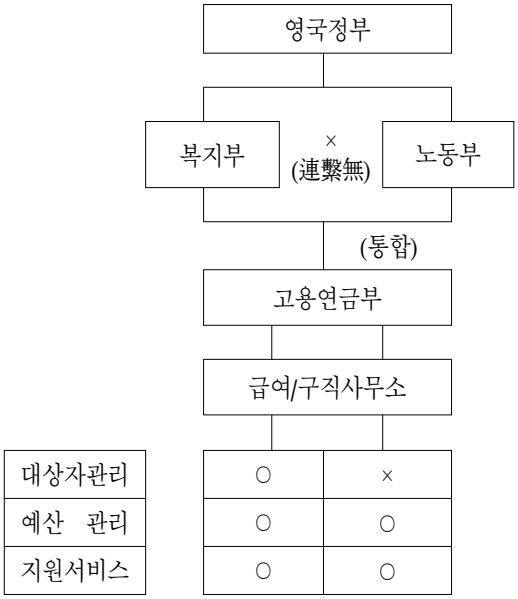
실업을 위해 단계적인 서비스 제공계획이 수립되어 있는가 하는 점이다. 한국 자활지원사업에서 사용되는 용어를 빌면, 수평적 연계성은 지역자활지원계획에 해당하며, 수직적 연계성은 가구별 자활지원계획에 해당하는 것이다.

행정전달체계간 연계성은 1990년대 중반이후 탄생한 각국 탈빈곤정책의 특징을 이루고 있다. 이 정책은 기존의 정책과는 달리 고용·복지·의료·주거 서비스를 하나의 묶은 통합적인 법체계를 구성하고 있으며, 그 실행력과 업무연계성을 높이기 위해 행정부처를 뛰어넘은 상설협의조직을 구성·운영하고 있다. 가장 대표적인 사례가 영국과 프랑스의 경우이다.

영국의 뉴딜정책은 복지부·노동부·교육부 등이 포괄적으로 연계망을 구축하여 사업을 추진하고 있다. 영국의 전달체계 통합사례는 신노동당 정부가 집권직후 추진했던 효율적인 정부구조개편 작업으로 인해 가능했던 측면이 있다. 즉, 오래 전부터 미국 근로연계형 복지정책(Workfare)의 수용 가능성을 타진해 왔던 영국은 복지수혜자의 노동시장진입을 통한 복지예산절감을 목표로 하는 뉴딜 정책을 추진하고자 하였고, 이것은 복지급여 업무와 고용지원 업무간의 협조를 전제로 하고 있었다. 이러한 취지에서 영국의 근로연계형 복지정책(Welfare to Work)은 새로운 형태의 고용·복지통합조직을 기반으로 활성화될 수 있었다.

이러한 조직통합작업은 다음 두 단계로 진행되었다. 첫 번째 단계에서는 정부부처간, 즉, 사회보장부(DSS)와 교육고용부(DEE)간의 협력 조직을 구성하여 조직통합을 준비하였다. 이 과정에서 실직빈곤계층에 대한 급여지급을 담당하는 사회보장부가 예산배분 및 지원정책의 체계개선 작업에서 주도적인 역할을 담당하게 되었고, 교육고용부는 지역의 구직사무소(Job Center)를 중심으로 취업알선 및 직업교육 연계업무를 담당하게 되었다. 두 번째 단계에서 영국은 2001년 6월 사회보장부와 교육고용부를 통합하여 고용연금부(Department for Work and Pension)를 신설하였다. 그리고 일선의 급여사무소(Benefit Agency)와 구직사무소의 통합 또한 예고되어 있는 상황이다.

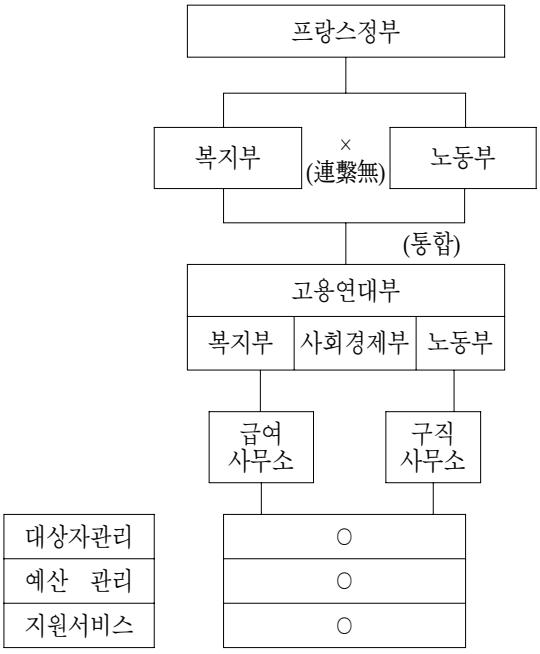
〔그림 Ⅳ-1〕 英國 自活事業 推進·管理體系



프랑스의 반소외법은 복지부·노동부를 통합하고 사회경제부를 덧붙인 거대 행정부서인 고용연대부가 관장하며, 고용·복지·보건 서비스를 원활히 연계하기 위해 각 부처간의 상설협의기구를 운영하고 있다. 1990년대 프랑스는 노동시장에서의 고용창출을 지원하는 각종 정책과 실업자의 능력을 개발하는 훈련사업을 실시하여 왔다. 그러나 실업의 장기화로 빈곤문제가 발생하게 되고, 이것이 취약계층 전반으로 확산되자, 경제적 빈곤뿐 아니라 빈곤의 원인을 예방하기 위해 1998년에는 반소외법(la loi contre les Exclusions)을 제정하기에 이르렀다. 이 법은 노동정책과 빈곤정책을 통합하는 것으로 실업부조와 공공부조를 하나의 관리체계 안에 묶어내고 있다. 그리고 1997년 집권한 사회당 정부는 반소외법을 추진할 전달체계로 노동부와 복지부를 통합한 雇用連帶部(Ministère de l'Emploi et de la Solidarité)를 설치하였다. 이 고용연대부는 내부에 노동부와 보건

복지부 그리고 사회경제부로 구성되어 있으며, 각 부서를 연계하는 내부의 상설 위원회가 부서간 연계된 업무를 종합하는 역할을 담당하고 있다. 자활사업은 주로 사회경제부에서 담당하고 있지만, 노동부와 복지부를 연계하는 상설위원회를 통해 자활사업에 대한 일관된 운영을 담보하고 있다. 지역차원의 자활사업은 지역자활협의체에 의해 관리되며, 일선의 급여사무소(CAF)와 구직사무소(ANPE)가 자활사업과 관련된 급여지급 및 자활지원 가부판정 등의 업무를 담당한다.

〔그림 Ⅳ-2〕 프랑스 自活事業 推進·管理體系



하지만 이러한 공식적인 전달체계 외에도 공공과 민간이 결합해서 함께 운영하는 전달체계에 주목해야 한다. 1990년대 각국 탈빈곤정책의 서비스 전달체계 중에서 가장 흥미로운 부분 또한 바로 민·관 협력 부분이다. 1995년 유럽연합 집행위원회 위원장 자끄 들로(Jacques Delors)가 민간단체의 적극적인 참여를

통한 제 3섹터 개발을 주장한 것이 출발점이 되어, 유럽연합 차원에서는 민간단체가 탈빈곤정책의 일선에서 일자리를 만드는 역할을 수행하게 되었다. 이후 민간단체가 주축이 되어 실직빈곤계층 또는 복지수혜자에게 일자리와 소득을 보장하는 자활후견기관, 생산공동체, 협동조합, 사회적 기업 등을 운영하는 사례가 유럽 각국으로 확산되기에 이르렀다. 하지만 특징적인 것은 이들이 전달체계의 한 축을 담당하면서, 노동시장진입을 주목적으로 했던 탈빈곤정책이 사회적 유용성을 가진 일자리 창출을 수용하는 방향으로 전환하기 시작했다는 점이다.

라. 脫貧困政策의 費用

1990년대 각국 탈빈곤정책의 목적은 복지국가 재편기의 재정적 위기와 실업·빈곤으로 인한 사회적 위기를 극복하는 것이었다. 그리고 이 사업을 위해 많은 예산이 투입되었다. 따라서 탈빈곤정책에 대한 성과를 평가하고, 문제점을 수정하는 것은 당연한 일이다. 물론 탈빈곤정책의 성과란 양적으로만 평가할 수 없는 성질의 것이다. 탈빈곤정책의 사회적·개인적 효과는 종종 눈에 보이지 않는 그리고 계량화할 수 없는 것이기 때문이다. 하지만 탈빈곤정책에 대한 평가에 있어 실직빈곤계층의 탈실업·탈빈곤·탈소외 이상으로, 정책수행을 위해 투입되는 예산의 비용효과 또한 매우 중요한 의미를 갖는다.

따라서 영국과 프랑스의 탈빈곤정책은 어떠한 계층에게 얼마의 예산을 투입하고 있으며, 실업부조의 생계비 예산과 비교할 때, 탈빈곤정책에 투입된 예산은 어떠한 비용효과성이 있는가 살펴 보기로 하자.

(1) 英國 脫貧困政策의 費用

영국의 탈빈곤정책은 구직급여(JSA-IB)와 뉴딜 프로그램으로 구성되어 있다. 이 중 구직급여인 JSA-IB는 실업부조성격의 생계급여에 해당하고, 뉴딜 프로그램은 적극적 노동시장 정책의 일환으로 취업지원서비스에 해당한다[26]. 여기서 1990년대 새롭게 강화된 요소는 뉴딜 프로그램이며, 이것이 1990년대 서구

복지국가 재편기를 특징짓는 탈빈곤정책이다. 이 프로그램은 1998년 이후 18~24세 청년실업자와 25세 이상의 장기 실업자, 장애인과 편부모에게 취업지원 서비스 제공을 골자로 하고 있다. 이 프로그램의 첫 단계는 진입 프로그램(*Gateway*)이며 4개월간 상담원과의 상담 및 구직활동을 하게 된다. 여기서 취업하지 못할 경우에는 ① 임금보조 취업알선(*Subsidized work with an employer*), ② 환경지원단 활동(*Work with Environment Task Force*), ③ 자원봉사단 활동(*Work in the Voluntary Sector*), ④ 교육훈련 프로그램(*Full-time Education and Training*) 등에 참여하도록 유도하고, 일정기간이 경과한 후에도 취업을 못할 경우 이 프로그램이 다시 적용된다.

〈表 Ⅳ-3〉, 〈表 Ⅳ-4〉에서 뉴딜 정책과 구직급여(JSA-IB)에 투입되는 예산은 분명 큰 차이를 보이고 있다. 뉴딜정책이 1인당 투입하는 월 비용은 18만 6천 원인데 비해, 동년 실업부조의 생계비예산은 1인당 월 37만 4천원이 투입되었다. 생계급여형 실업부조에 투입되는 예산이 탈빈곤정책에 투입되는 예산의 두 배에 이르는 것이다. 여기서 뉴딜정책에 투입되는 비용 중에는 직업훈련, 고용상담 등에 필요한 인프라 관련 예산도 포함되어 있음을 고려하면, 탈빈곤정책의 예산은 그 자체만으로도 결코 소비적이 아니다.

〈表 Ⅳ-3〉 1999/2000年度 뉴딜(New Deal Program) 豫算 및 事業 參加者

1999/2000	영국 파운드 (£)	한국 원[1)]
뉴딜 사업 연간 총지출	3억 4천 6백만 파운드	6천 4백 4십억 원
월평균 뉴딜사업 참가자수	28만 8천 5백 명	-
1인당 월평균 투입 예산	99.96파운드	18만 6천 원

註: 1) 환율 1 £= 1,862원
資料: http://www.dfee.gov.uk.insidedfee/report/sectionb.shtml

26) 사회보장부(DSS) 산하 급여관리국에서는 현금급여를 지급하며, 교육고용부(DfEE)에서는 고용서비스를 지급하는 형태로 관리된다.

〈表 Ⅳ-4〉 1996/97~2001/02의 JSA-IB 投入豫算

		1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
총지출(백만 파운드)		1,833	3,418	3,083	2,810 (estimated)	2,830 (plans)	2,907 (plans)
참여자수(천명)		1,349	1,190	1,038	1,166 (forecast)	1,299 (forecast)	1,338 (forecast)
1인당 年 투입예산	파운드	1,359	2,872	2,970	2,410	2,179	2,173
	원[1]	253만원	535만원	553만원	449만원	406만원	405만원
1인당 月 투입예산	파운드	113.3	239.3	247.5	200.8	181.6	181.1
	원[1]	21만 1천	44만 6천	46만 1천	37만 4천	33만 8천	33만 7천

註: 1) 환율 1 £ = 1,862원

資料: *Social Security Departmental Report 1999/2000*(참여자수); *Social Security Departmental Report: The Government's expenditure plans 2000/01-2001/02*(예산)

⑵ 프랑스 脫貧困政策의 費用

프랑스의 탈빈곤정책은 1998년 제정된 반소외법(LCE)에 잘 나타나 있다. 이 제도는 기존의 사회보험(고용보험, 의료보험 등)으로부터 배제된 취약계층을 지원하기 위해 각종 서비스를 통합한 종합적인 탈빈곤정책이며, 그 중 근로능력이 있는 장기실업자를 집중적인 지원대상으로 삼고 있다. 그러나 이 제도는 영국의 뉴딜 프로그램과 다른 형태를 띠고 있다. 반소외법은 최소적응수당(RMI)과 별도로 생계비 예산을 운영하고 있으며, 의료·주거·교육·문화·여가 관련 서비스를 제공하는데 필요한 비용이 별도로 책정되어 있다. 물론 그 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 고용서비스 관련 예산이며, 지속적으로 증가추세에 있다. 실제로 고용서비스에 투입된 비용은 1998년 반소외법 전체 예산의 50%를 차지하였으나, 2000년에는 전체예산의 66%를 차지하는 수준으로 증가하였다.

이제 좀더 구체적으로 프랑스의 탈빈곤정책 중 자활지원정책(*Insertion Sociale par l'Activité économique*)에 투입된 예산과 참여인원, 그리고 1인당 월 투입비

용을 산출해 볼 필요가 있다. 먼저 1998년 7월~2000년 6월까지 2년간 프랑스 자활지원사업에 참여하였던 인원은 총 166만명이며, 그 중에서 취업알선과 같은 단순 서비스 제공을 제외한 실질적인 자활지원사업 참여인원은 약 16만명에 이르고 있다.

〈表 Ⅳ-5〉 1998~2000年 프랑스 反疏外法 投入豫算

(단위: 십억 프랑, 십억원)

구 분		합계	1998	1999	2000
반소외법	프랑	51	6	16	29
	원	8,670	1,020	2,720	4,930
반소외법 중 고용서비스	프랑	33	3	11	19
	원	5,700	448	1,950	3,301

註: 환율 1 프랑스 프랑 = 170원

資料: Assemblée Nationale, *Rapport : Le Projet de Loi d'orientation relatif a la lutte contre les exclusions (n° 780)*, Tome I (Présentation Ggénérale), par M. Jean Le Garrec, 1998.

〈表 Ⅳ-6〉 1998~2000年 프랑스 自活事業 參與人員

(단위: 천명)

프로그램	합 계	ND[1)]	TRACE[2)]	CES[3)]	CQ[4)]	EI[5)]
수 혜 자	1,661,927	1,500,000	65,000	72,000	6,000	18,927
취업알선을 제외한 실질적 자활지원 서비스 수혜자: **161,927명**						

註: 1) ND: 새출발 프로그램(취업알선)
2) TRACE: 청년취업지원 프로그램
3) CES: 자활근로 프로그램
4) CQ: 직업훈련
5) EI: 자활후견기관

資料: Ministere de l'Emploi et de la Solidarite, *Construire ensemble une place pour tous-Deux ans d'action de lutte contre les exclusions*, 2000.을 재구성

1998년 이후 2년간 자활지원 서비스를 제공받은 복지수혜자에게 투입된 예산을 산출하는 방식은 다음 두 가지가 있다. 제 1안은 취업알선 서비스 수혜

자를 포함하는 방법이고, 제 2안은 취업알선 서비스 수혜자를 제외하는 방법이다. 이렇게 취업알선 서비스 수혜자를 제외하는 이유는 이것이 엄밀한 의미에서의 자활지원 서비스가 아니고, 모든 실업자에게 제공되는 서비스이기 때문이며, 이들을 포함해서 1인당 투입비용을 산출할 경우, 실질적인 자활지원사업 예산에 비해 매우 낮은 수준에 머물기 때문이다. 1안과 2안에 따른 투입비용은 다음 表와 같다.

〈表 Ⅳ-7〉 프랑스 自活事業의 1人當 投入豫算

구 분		비 용
[제 1 안][1]	1인당 年 평균투입예산 1인당 月 평균투입예산	약 244만원 약 20만원
[제 2 안][2]	1인당 年 평균투입예산 1인당 月 평균투입예산	약 2,530만원 약 211만원

註: 1) 1안은 취업알선 서비스 수혜자를 포함한 비용
2) 2안은 그들을 제외한 비용

資料: Assemblée Nationale(1998)과 Ministere de l'Emploi et de la Solidarite(2000) 자료를 재구성

좀더 구체적으로 자활후견기관과 자활근로에 참여하는 복지수혜자 1인당 투입비용을 살펴 볼 필요가 있다. 특히 한국사회에서 추진하고 있는 핵심적인 자활지원사업 프로그램인 자활근로와 자활후견기관 사업에 투입되는 비용의 적절성을 파악하기 위한 기초자료로서 프랑스 자활근로사업(CES)과 자활후견기관사업(EI)에 투입되는 비용과 참가인원을 살펴 볼 필요가 있다. 1998년 ~ 2000년까지의 기간동안, 자활근로사업에 참여한 1인에게 투입된 년 평균비용은 1,390만원이며, 월 평균비용 약 116만원 수준이다. 이에 비해 같은 기간동안, 자활후견기관 사업에 참여한 1인에게 투입된 년 평균비용은 841만원이며, 월 평균비용은 약 70만원 수준이다(表 Ⅳ-8 참조).

〈表 Ⅳ-8〉 1998~2000년 프랑스 自活事業 投入豫算과 參與人員

(단위: 백만 프랑, 명)

구 분		합계	1998	1999	2000
자활 근로 (CES)	예 산	8.504	372	2.899	5.233
	참가인원	72,000	-	-	-
	1인당 연평균투입비용 = 1390만원, 월 평균투입비용 = 116만원				
자활후견기관 (EI)	예 산	1.401	-	472	929
	참가인원	18,927	-	-	-
	1인당 연평균투입비용 = 841만원, 월 평균투입비용 = 70만원				

註: 참가인원이 2000년 6월까지이므로 2000년 예산은 1/2만 포함

資料: Assemblée Nationale (1998)과 Ministere de l'Emploi et de la Solidarite (2000) 자료를 재구성

4. 積極的 勞動市場政策과 社會的 일자리 創出

사람이 가난해지는 원인과 경로는 매우 다양하다. 하지만 그 중 신체적 질환이나 실업으로 인해 빈곤해지는 경우가 대부분을 차지하고 있다. 따라서 빈곤문제에 대처하기 위해서는 사람들이 빈곤에 처하게 되는 다양한 원인과 경로에 위험에 대비한 안전장치를 강화해야 한다. 이 점에서 탈빈곤정책은 소득보장정책에서 복지서비스제공, 고용촉진정책, 공공근로정책, 사회문화적 근로유인정책 등 매우 다양한 형태의 정책으로 구성되게 된다. 이는 탈빈곤정책이 실업문제를 해결하는 적극적 노동시장정책에 국한되지 않는다는 점을 말해준다. 이것이 바로 반소외의 패러다임인 것이다.

하지만 이 글에서는 주로 빈곤을 야기하는 다양한 원인 중 고용문제, 즉 실업으로 인한 빈곤과 저임금·비정규 노동으로 인한 빈곤에 대처하는 정책들을 살펴보기로 하겠다. 그것은 크게 다음 두 가지 형태로 대별된다. 첫째는 실직빈곤계층의 노동시장진입을 촉진하는 정책이고, 둘째는 사회적 일자리 창출을 통한 사회적 서비스 강화정책이다.

가. 積極的 勞動市場政策

빈곤은 항상 실업문제와 연관되어 있다. 어떤 이유든 일자리를 갖지 못하고, 소득이 없어 가난해지는 것은 당연한 이유인 것이다. 하지만 일자리가 있다고 빈곤하지 않은 것은 아니다. 설사 취업상태에 있을지라도 저임금과 고용불안으로 인해 빈곤한 노동자가 존재하고 있기 때문이다. 실제로 1990년대 세계 각국은 근로빈곤계층(Working Poor)의 급속한 증가 앞에서, 이들의 취업촉진과 소득보장을 위한 효율적인 정책수립에 고민하고 있다. 이 점에서 21세기의 탈빈곤 정책 또한 실업자문제뿐만 아니라 취업상태에 있을지라도 고용불안과 저임금으로 고통받고 있는 비정규 노동자 문제를 충분히 고려해야 하는 것이다.

빈곤에 처하게 되는 원인 중 가장 큰 원인은 역시 실업/저임금이라고 말할 수 있다. 그리고 실업률과 빈곤률의 증가는 복지재정을 압박하는 경향이 있다. 노동시장 유연화로 인해 사회보험의 혜택을 받을 수 없는 비정규직 노동자의 존재, 실업급여 수급기간이 만료된 장기 실업자의 증가는 실업부조 및 사회부조의 재정증가를 초래하였고, 이 문제를 해결하는 최선의 방법은 이들로 하여금 노동시장에서 일자리를 발견하여 복지제도로부터 벗어나게 하는 것이었다.

이를 위해서 적극적 노동시장정책은 크게 세 가지 영역으로 구성되어 있으며, 취업자와 실업자를 모두를 적용대상으로 포괄하고 있다. 첫째 노동시장의 여건을 규정하는 정책으로, 산업정책이나 고용창출정책 또는 고용보험 및 실업부조제도와 같은 사회정책이 그것에 해당된다. 둘째 노동시장의 작동에 관여하는 정책으로 고용형태, 고용조건, 임금수준 등을 규정하는 정책을 말한다. 셋째 실업자에게 재취업에 필요한 정보를 제공하거나, 보조금지원을 통해 취업을 촉진하거나, 공공근로(Public Work)를 제공하는 정책을 말한다. 그리고 이 각각의 영역을 구성하는 세부정책은 〔그림 Ⅳ-3〕과 같다.

1980년대 중반이후 서구 국가는 새로운 고용창출을 통한 실업·빈곤문제 극복이 아니라, 일자리 감소로 인한 세수감소와 복지지출증가라는 어려움을 겪

게 되었다. 분명한 것은 기존의 사회안전망으로 실업과 빈곤문제를 해결하기에는 한계가 있다는 점이었다. 이는 실업자의 재취업을 돕는 각종 정책이 필요하다는 것을 의미하는 것이었다. 그리고 위에 열거한 다양한 정책이 실시되었다. 그러나 문제는 1980년대 중반이후 발생한 실업자 혹은 실직빈곤계층이 재취업이 용이한 집단인가 하는 점이었다.

〔그림 Ⅳ-3〕 積極的 勞動市場政策의 類型

구분		정책의 형태	신자유주의型	사민주의型
적극적 노동시장정책	⇨	① 고용창출	- 첨단산업(IT) 중심 - 비정규직 일자리 창출	- 첨단/굴뚝산업 균형육성 - Job Sharing/사회적 일자리 창출
	⇨	② 사회보험	- 사회보험의 개별화 - 민간중심 보험제도 확산	- 사회보험의 연대주의적 운영 - 비정규직 사회보험 강화
	⇨	③ 실업부조 (소득보장)	- Workfare 정책 추진 - 근로인센티브(소득공제) 적용	- 반소외 정책 추진 - 근로유인 및 근로여건 조성
	⇨	④ 근로기준	- 해고/채용 용이화 - 최저임금 폐지	- 해고요건 강화 - 최저임금제 확립
	⇨	⑤ 취업알선	- 민간 고용소개소 확대 - 저임금·비정규 취업알선	- 공공 고용사무소 설치 - 보조금지원 취업알선 정책
	⇨	⑥ 직업훈련	- 인적자본 개발 중시 - 민간주도 직업훈련 강화	- 인적자본 개발/재활용 중시 - 사회적 직업훈련 강화
	⇨	⑦ 창업지원	- 벤처창업 지원중심 - 개인창업에 대한 지원 중심	- 전 분야의 창업지원 - 공동창업에 대한 지원 중심
	⇨	⑧ 공공근로	- 단기적 대량실업 구제정책	- 단기적 실업구제 정책 - 사회적 일자리로 전환

유럽연합차원에서 추진했던 청년실업대책은 근로빈곤계층 중 젊고 인적자본

개발이 가능한 사람들은 노동시장으로 진입하더라도 일정 수준이상의 소득으로 빈곤에서 벗어날 가능성이 크다는 점을 잘 보여주었다. 반면에 나이가 많고 학력이 낮으며 특별한 기술이 없는 실업자는 재취업이 용이하지 않으며, 설사 취업하더라도 빈곤에서 벗어나지 못하고 저임금과 고용불안에 시달리는 근로빈곤계층(working poor)으로 전락하는 점 또한 확인되었다. 이들은 노동시장의 주변부에서 허드레 일을 하며 생계를 유지해야 하기 때문이다.

만일 그렇다면 노동시장 유연화 정책으로 비정규직 노동자를 양산하며, 여기에 세계적 분업체계의 변화로 인해 일국 내에서 고령의 비숙련·저학력 노동자들이 대량으로 실직상태에 처한 국가에서, 적극적 노동시장 정책은 근본적인 한계에 직면하게 된다. 그것은 실직빈곤계층이 들어갈 곳이 없거나 있더라도 빈곤에서 벗어나기에는 적합한 일자리가 아니라는 점이다. 그리고 서구 각국에서 실험하고 있는 근로연계형 복지정책 - 대표적으로 미국의 Workfare 정책 - 은 바로 이 점에서 한계가 있는 것이다. 그들은 복지수혜자 중 근로능력이 있음에도 일하지 않는 사람들에게 조건을 부과함으로서 근로활동의 대가로서 급여를 받아 생활하도록 요구하였다. 하지만 그것은 수급자를 빈곤에서 벗어나게 하는 탈빈곤정책이기보다 노동시장에서 저임금으로 일하게 함으로서 여전히 빈곤상태를 유지하게 하는 제도로 작동할 위험성을 내포하고 있다. 그리고 근로활동에도 불구하고 발생하는 빈곤문제를 해결하기 위한 방안의 하나로 소득공제제도를 실시하는 것이다. 이것은 복지수혜자를 대상으로 하는 근로유인정책이 노동시장 진입을 강요할 경우, 발생할 수 있는 부작용을 잘 보여주고 있다.

탈빈곤정책과 관련해서 사회적 일자리를 창출의 필요성으로써 1990년대 초반까지 각국이 관성적으로 추진해 왔던 적극적 노동시장정책이 실직빈곤계층의 노동시장 진입(취업이나 창업)을 유도하여 빈곤에서 벗어나게 하는 데 큰 성과가 없었기 때문이다.[27] 그리고 그 배경에는 그들이 진입해야 할 노동시장이 빈곤과 빈부격차 확대를 초래하는 매트리스(Matrice)의 역할을 하고 있기

때문이었다.

그 외에도 이들 장기실업자가 대부분으로 학력이 낮거나, 나이가 많거나, 건강상태가 열악하거나, 기술이 없거나, 가구여건이 열악하거나, 여성이거나, 장애가 있는 사람들로 구성되어 있었다는 점이다. 물론 이들은 과거 고도성장기에도 취업에 많은 어려움을 겪던 계층이었다. 그런데 경기침체와 고실업이 장기화되는 상황에서 이들이 취업에 더 큰 어려움을 겪었으리라는 것은 충분히 짐작할 수 있는 일이다. 좀더 구체적으로 설명하면 아래와 같다. 이 사회적 취약계층들은;

- **직업훈련을 받기 어렵다** : 실직빈곤계층의 낮은 학력은 직업훈련에 참여할 수 있는 직종을 제한하며, 직업훈련에 참여하는 기간을 장기화시킬 수 있다. 또한 보육·간병이라는 가구여건으로 인해 직업훈련에 접근할 수 있는 가능성이 낮으며, 장기간이 필요한 직업훈련에 참여하기에는 생계문제가 걸림돌이 된다.
- **취업하기 힘들다** : 전 세계적으로 불고 있는 노동시장 유연화와 비정규직 근로자의 증가, 제조업 부문에서의 일자리 감소와 이를 보충할 신규 일자리 창출의 부진은 현재의 실업이 구조적 실업임을 말해준다. 여기에 청년실업자를 비롯한 광범위한 실업예비군이 존재하고 있어, 고용주들이 실직빈곤계층을 고용하지 않는 경향이 두드러진다.
- **고용유지가 어렵다** : 실직빈곤계층의 특성 중 하나는 다른 집단에 비해 평균 근무기간이 짧으며, 이직율이 높다는 점이다. 이것은 이들이 한 일자리에 오래 머물지 않는다는 것을 말해주는데, 그 이유는 사회부적응과 건

---

27) 아래 문헌을 참조. Micheal Keane & Robert Moffitt(1996), 'A Structural Model of Multiple Welfare Program Participation and Labor Supply', Institute for Research on Poverty, January 1996 ; Harry J. Holzer(1996), 'Employer Demand, AFDC Recipients, and Labor Market Policy', Institute for Research on Poverty, November 1996.

강상태가 가장 큰 요인으로 작용한다. 그것은 이들 실직빈곤계층의 질환자 비율이 일반 노동자들에 비해 높게 나타나는 것에서 알 수 있다.

이 점에서 실직빈곤계층에게 어떻게 안정된 일자리와 소득을 보장할 것인가 하는 점은 매우 중요한 현안이었다. 그리고 이들에게 '사회적 유용성을 가진 일자리'를 창출·제공하는 것이 바로 그 대안 중 하나로 제시되었다. 더욱이 서구 각국에는 사회적 유용성을 가진 일자리를 창출할 수 있는 역량을 가진 시민사회가 존재하고 있었다.[28] 따라서 세계화가 각국에서 실업과 빈곤문제를 심화시키며 중산층과 저소득계층의 삶의 질을 떨어뜨리는 상황에서, 사회적 서비스·환경·문화를 세 축으로 하는 사회적 일자리를 창출하는 것을 성공가능성이 매우 높을 것으로 여겨졌다. 이것이 바로 서구 복지국가 재편기의 탈빈곤정책이 사회적 일자리 창출 정책과 조우하게 된 배경인 것이다.

나. 社會的 일자리의 實驗

사회적 일자리(*Emploi Social*)[29]란 '사회적 유용성을 가진 일자리'이다. 좀더 구체적으로 이야기하면, 지역사회 주민들의 삶의 질을 향상시키거나, 자연환경을 보호하거나, 저소득층 질환노인에게 무료간병서비스를 제공하거나, 사라져가는 전통문화를 복원하는 것 등이 사회적 일자리에 해당된다. 따라서 이러한 일자리는 수익성보다는 사회적 유용성과 주민들의 만족도를 중시한다. 그리고 이러

---

28) 제3섹터의 주요영역, 고용창출규모, 창출소득규모에 대해서는 다음 자료를 참조 : Lester M. Salamon(2001), 'The Third Sector and Volunteering in Global Perspective' Presentation at The 17 th Annual International Association of Volunteer Effort Conference, Amsterdam, The Netherlands, January 15, 2001.

29) 물론 사회적 일자리라는 개념은 아직 명확하게 정의되지 않았다. 일자리의 목적, 내용, 운영방식에 있어 '사회적 유용성'을 판정할 기준이 명확하지 않아 모든 것이 사회적 일자리로 포장될 위험성이 있기 때문이다. 하지만 사회적 유용성은 본시 학문적으로 재단할 수 있는 사항이기보다 일상생활을 통해 체험되는 것에 가까우며, 한 사회의 상식은 이러한 유용성을 재단하는 역할을 한다.

한 일자리가 창출되는 영역을 사회경제(*Economie Sociale*), 연대경제(*Economie Solidaire*), 제3섹터(*le Tiers Secteur*), 심지어는 제3체계(*The Third System*)라고 표현한다. 요약하면, 이 표현들은 '시민사회의 경제참여영역'을 지칭하는 것이다.

이처럼 사회적 유용성을 가진 일자리를 창출하고, 그 일자리를 실직빈곤계층에게 제공한다는 것은 분명 야심찬 발상이다. 그리고 이 발상은 몇몇 지역에서 조심스러운 실험으로 이어졌으며, 많은 어려움을 겪은 끝에 조금씩 확산되기 시작하였다. 1997년을 전후해 유럽연합의 정책적 지원[30]이 뒤따르자, 사회적 일자리는 더욱 빠른 속도로 창출되기 시작하였다. 그렇다면 이 일자리의 규모는 어떠한가. 다음 〈表 Ⅳ-9〉는 1999년 현재 유럽 각국의 제3섹터에서 창출된 일자리의 규모를 보여준다.

〈表 Ⅳ-9〉 유럽 各國 第3 섹터의 規模(1999年)

국가	고용인원(명)	총고용 대비 %	총피고용자 대비 %
합 계	7,214,818	6.56	7.69
독 일	2,241,530	6.29	7.04
벨 기 에	271,010	7.15	8.72
스 페 인	871,256	7.06	9.44
핀 란 드	150,000	7.35	8.82
프 랑 스	1,710,627	7.71	8.88
포르투갈	105,895	2.39	3.34
영 국	1,681,500	6.59	7.62
스 웨 덴	183,000	4.59	7.21

資料: M. Campbell(1999)의 11p의 表를 수정

30) 유럽사회기금(*European Social Fund*)은 1997년말부터 69개의 시범사업 프로젝트(*Action Research Project*)와 14개의 연구 프로젝트(*Research and Communication Project*)를 유럽 각국에서 실험하였는데, 시범사업의 경우, 사회서비스분야 14개, 문화분야 15개, 환경분야 14개, 다분야(*Multisectors*) 24개로 구성되었다.

하지만 사회적 일자리를 보는 시각은 매우 다양하며 이질적이다.[31] 첫째, 사회적 일자리는 정부지원이나 독점 등의 형태를 띠게 될 경우, 시장질서를 교란할 위험성이 있다고 보는 시각이 있다. 이 시각에 따르면, 사회적 일자리는 기존의 도시 서비스부문의 잡일거리를 대체하거나 틈새시장을 개발하는 것으로 범위를 좁혀야 한다는 것이다. 둘째, 사회적 일자리는 국가가 아직 책임지지 못하는 영역 혹은 더 이상 책임질 수 없는 영역을 민간단체가 중심이 되어 半民半官의 민·관 협력 형태로 대체·보완하는 일자리이다. 이 시각에 따르면, 이 일자리는 국가가 무한정 책임질 수 없는 이상, 잠정적으로 시장영역에 의해 관리·운영되어야 한다는 것이다. 셋째, 사회적 일자리는 비영리단체가 사회적 유용성이라는 목적과 민주적 기업운영이라는 원칙에 따라 국가의 비효율성과 경제의 비민주성을 넘어선 자신의 경제활동영역을 개척하는 일자리이다. 이 시각에 따르면, 사회적 일자리는 지역시민사회의 지원을 끌어내고, 이것에 기초하여 새로운 시장을 발굴·조성하는 역할을 해야 한다. 따라서 이 세 시각에 따르면, 사회적 일자리는 복지국가 재편기에 필요한 것으로 간주될 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있는 것이다.

사회적 일자리는 누가 창출하는가. 원론적으로 사회적 일자리 창출의 궁극적 주체는 비영리민간단체(*NPO* 혹은 *ASBL : Associations Sans But Lucratif*)임에 분명하다. 그것은 사회적 일자리가 의미하는 것이 시장에서의 일자리나 공공부문에서의 일자리와 변별력을 가진 '시민사회의 일자리'이기 때문이다. 하지만 현실에서 비영리민간단체는 매우 다양한 성격을 지닌 민간단체로 분리될 수 있다 : 시민단체(*Associations*), 생산자 협동조합(*Workers's Coopérative*), 사회적 기

31) 위에 언급한 제3섹터에 대한 세 가지 관점에 대해서는 Borzaga(2000)를 참조. 마찬가지의 맥락에서 제3섹터에 대한 이념적 논쟁에 대해서는 Jean-Louis Laville(1994)과 Alain Lipietz(2001)을 참조. 아울러 국내에서의 제3섹터에 대한 논쟁 혹은 논의에 대해서는 2000년 4월~5월 자활정책연구회에서 발표되었던 아래 3편의 논문(미간행)을 참조 : '제3섹터와 사회적 연대의 구상'(노대명), '제3섹터형 자활공동체의 특성과 쟁점'(이현송), '유럽 사회적 기업의 쟁점과 한국 고용정책에의 함의'(김신양).

업(*Social Enterprises*)이 그것이다. 그리고 매우 부분적이지만, 국가로부터 법적으로 사회적 일자리 창출의 역할을 위임받은 단체 중 일반기업이나 공공기관도 존재한다. 그러나 아래 벨기에 사례에서 볼 수 있는 것과 같이 국가로부터 사회적 일자리 창출의 역할을 위임받은 기관의 대다수가 비영리민간단체임을 알 수 있다.

〈表 Ⅳ-10〉 社會的 일자리 創出의 主體

구분		유형	법적위임기관
공공기관		공 공 기 관	
민간기관	영 리	영 리 기 업	
	비영리	시 민 단 체	자활후견기업 (Entreprises d'Insertion)
		협 동 조 합	
		사회적 기업	
		노 동 조 합	
		기 타 단 체	

비영리민간단체가 사회적 일자리를 창출하는 역할을 담당하는 이유는 분명하다. 국가는 비능률적이며 인력과다라고 비판받고 있으며, 끊임없이 인력을 감축하고 있는 상황에서 사회적 일자리를 창출하기 위해 전담인력을 배치할 여력이 없다. 상황은 일반기업도 마찬가지다. 기업은 시장에서의 경쟁에서 살아남기 위해 인원을 줄이고 비정규직 노동자의 비율을 확대하는 추세에 있다. 이런 상황에서 고용주들이 다른 경쟁자들에 비해 경쟁력이 떨어지는 실직빈곤계층에게 안정된 일자리를 제공할 리 만무하다. 그렇다면 사회적 일자리는 과연 누가 만들 수 있는가. 사회적 일자리를 창출하고 유지하는 것은 결국 경직되어 있지 않고 수익창출에 맹목적으로 매달리지도 않는 비영리민간단체일 수밖에 없는 것이다.

그러나 민간단체 스스로의 힘만으로 사회적 일자리를 창출하는 것은 매우 힘들며, 지역시민사회가 성숙하지 않은 경우, 거의 불가능하다고 말할 수 있다. 이 점에서 선진국의 경우도 '정도의 차이는 있지만'[32] 사회적 일자리 창출은 민·관 협력에 기반하여 이루어지고 있다. 대개의 경우, 공공부문은 사회적 일자리 창출에 소요되는 재원의 대부분을 지원하며, 법규와 제도를 정비함으로서 그것이 안정된 일자리로 발전할 수 있게 한다. 그러나 이 경우에도 공공부문은 후원자이지, 사회적 일자리를 창출하는 주체라고 말할 수는 없다.

우리에게도 잘 알려져 있는 공공근로(*Public Work*) 사례를 통해, 왜 공공부문의 지원이 중요함에도 국가나 지방자치단체가 주체가 될 수 없는지 설명하기로 하자. 공공근로는 국가나 지방정부가 일정액의 임금을 지원하고, 그 대가로 국가나 지방정부가 필요한 업무를 담당케 하는 한시적 일자리이다. 하지만 이 사업은 한시적이며 생산성이 낮고 운영주체가 명확하지 않아 수익성의 관점에서 항상 비난의 대상이 되고 있다. 이 사업에 참여하는 모든 실직빈곤계층을 공무원으로 고용할 수도 없으며, 사업관리를 위해 공무원을 항구적으로 파견하는 것도 바람직하지 않다. 현재와 같이 공공부문의 경제성과 효율성 제고가 현안이 되고 있는 시기에 공공근로를 안정된 일자리로 만들기 위해 공공부문을 확대한다는 것은 현실적으로 불가능하기 때문이다. 따라서 사업의 책임주체를 명확히 하고, 역동성을 불어넣고, 지역사회의 다양한 자원을 통합하기 위해서는 사업을 민간에게 위탁하지 않을 수 없었다. 그러나 이 경우에도 시장에서 경쟁하는 기업이나 개인에게 이러한 사업을 위탁한다는 것은 일종의 불공정거래이며, 특혜논란이 있을 수 있다. 따라서 이러한 사업을 위탁받을 수 있는 주체는 비영리민간단체로 좁혀질 수밖에 없었던 것이다. 동일한 이유에서 프랑스의 공공근로사업(TUC) 또한 비영리민간단체가 운영하는 사회적 유

32) 미국을 비롯한 일부 국가의 경우, 사회적 일자리가 창출되는 방식은 州에 따라 다르다. 즉 주정부가 사회적 일자리 창출을 집중적으로 지원하는 경우가 존재하며, 전혀 지원하지 않아 민간재단 차원에서 사회적 기업 창업을 지원하는 경우가 존재한다.

용성을 가진 자활근로(CES)로 전환하게 되었던 것이다. 그리고 비영리 민간단체들은 이 사업을 통해 복지·보건·환경·교육·문화 등 다양한 분야에서 사회적 유용성을 가진 일자리를 발굴하는 개척자적 역할을 하게 되었다.

하지만 민간단체들이 그러한 역할을 하기 위해서는 경제활동과 수익을 발생시키는 사업에 참여할 수 있도록 허용하는 법규가 필요하다. 이와 관련해서 가장 일반적인 형태는 다음 두 가지로 구분할 수 있다. ① 첫째 비영리민간단체가 사회적 일자리를 창출하는 것을 포괄적으로 허용하는 법규를 갖춘 경우이다. 이와 관련해 각국은 경제활동에 참여할 수 있는 비영리단체의 자격과 활동범위를 명시한 법규를 갖추어 놓고 있다. 일본의 '비영리단체특별법'이나, 벨기에의 사회적 기업(*Social Enterprises*)에 관한 '상법상의 예외규정'[33]이나, 프랑스의 '1978년 생산자협동조합법'(*loi de Société coopérative ouvrière de Production*)이 그것이다. ② 둘째 사회보장체계 내에서 비영리민간단체가 장기실업자나 실직빈곤계층을 위해 사회적 일자리를 창출하는 사업을 수행할 수 있도록 법적으로 자격을 부여하는 경우이다. 이것은 한국사회에서 사용하는 표현에 따르면 '자활후견기관'이고, 서구에서 사용하는 용어에 따르면 '자활지원기업'(*Entreprises d'Insertion*)이다. 특히 벨기에는 연방정부차원에서 이러한 역할을 전담하는 사회경제부(*Ministrie de l'Economie Sociale*)가 다양한 형태의 자활지원기업을 지정하여 사회적 일자리 창출정책을 지원하는 역할을 위임하고 있으며, 프랑스 또한 고용연대부가 반소외법을 총괄하며, 산하에 사회경제

33) 벨기에의 경우도 비영리민간단체는 원칙적으로 상업적 혹은 산업적 활동을 할 수 없다. 그러나 비영리민간단체들이 실업과 빈곤문제해결을 위해 경제활동에 참여하면서 사회적 기업(Société commerciale à finalité sociale)이 만들어지고, 이들의 위상이 문제가 된다. 비영리단체와 상업기업의 사이에 존재하는 이 기업이 겪는 어려움은 자신들의 활동을 촉진할 수 있는 법률적 지원이 없거나 미미하다는 점이다. 따라서 벨기에는 이 문제를 해결하기 위해 상법 164조 別項에서 '사회적 유용성을 가진 회사(사회적 기업)'를 별도로 규정하여 각종 세제상의 혜택을 제공하는 방식을 취한다. 그리고 이것은 사회적 기업이 사회적 사명감을 가진 기업이며, 동업자들의 축재를 목적으로 하는 것이 아니라 사회적 유용성의 실현을 목적으로 한다는 점에서 정당화된다.

부를 설치하여 사회적 일자리 창출정책을 전담토록 하고 있다.

벨기에의 사례를 보면, 사회적 일자리 창출을 전담하는 기관 중 비영리민간단체가 차지하는 비율이 75%에 이르고 있으며, 각 기관마다 사업참여 대상자의 능력과 여건에 따라 다른 역할이 부여되어 있음을 알 수 있다. 대표적인 유형 몇 가지만 들면, 첫째, 장애인이나 고령자와 같은 근로능력 미약자가 참여하는 공동작업장 형태의 '자활적응기업'(*Agréé Entreprise de Travail Adapté*), 둘째, 일반 실직빈곤계층을 위해 자활공동체 형태로 운영되는 '자활지원기업'(*Agréé Entreprise d'Insertion*), 셋째, 근로능력이 있고 젊은 실직빈곤계층에게 고용제공을 전제로 직업훈련 서비스를 제공하는 '고용연계훈련기업'(*Agréé Entreprise de Formation par le Travail*)을 들 수 있다.

벨기에 자활사업실시기관의 사례를 한국의 자활후견기관과 비교해 보면, 한 가지 시사점을 발견할 수 있다. 그것은 현재 한국의 자활후견기관이 사업경험과 사업추진기반이 취약함에도 불구하고, 너무 많은 역할을 담당하도록 설계되어 있어 기대하는 만큼의 성과를 도출하기 어려울 것이라는 점이다. 따라서 한국 자활지원사업을 활성화시키기 위해서는 자활후견기관의 전문화 및 다양화를 위한 제도적·기능적 지원체계를 확립해야 할 것이다.

다. 社會的 일자리 創出政策의 長點과 短點

사회적 일자리는 다양한 비영리민간단체에 의해 만들어지지만, 실직빈곤계층의 탈빈곤을 목적으로 이러한 역할을 전담하고 있는 단체는 역시 사회적 기업(*Social Enterprise*)이라고 말할 수 있다. 그렇다면 사회적 기업이란 무엇인가. 보르자가의 정의에 따르면, 社會的 企業이란 '민간부문의 합법적인 기업형태 및 경영모델과 공공의 재화 및 서비스 제공이라는 목적을 결합시킨 것이지만, 그 위상과 조직형태에 있어서는 사회적 목적(*Social Purpose*)을 강조하는' 기업이다.[34] 즉 사회적 기업은 이념적으로는 ① 인간 중심적 철학과 사회연대성의 철학을 기반으로 삼고, ② 현실적인 존재이유는 노동통합을 통한 실업극복과

사회적 서비스 제공에서 발견하고, ③ 기능적으로는 그 사회적 이익을 지향하는 자활·자립 조직이며, ④ 조직측면에서는 구성원이 중요한 결정과정에 쉽게 참여할 수 있는 민주적 경제조직이라는 점에 그 특징이 있다.

시민·종교단체 대부분이 자신의 고유사업 - 환경사업, 시민운동, 문화사업, 포교사업 등 - 을 주업으로 하고, 사회적 일자리 창출사업을 부업으로 하고 있는 것에 비해, 사회적 기업들은 사회적 일자리 창출을 주요 기능으로 하고 있다는 점에서 그 전문성을 인정하지 않을 수 없다. 마찬가지의 이유에서, 사회적 기업이 사회적 일자리 창출의 주체라고 말해도 무방할 것이다. 물론 사회적 기업이라는 표현으로 다양한 경향, 즉 협동조합적 경향이나 시민단체적 경향을 포괄하는 것에 대해 이견이 존재할 수 있을 것이다. 하지만 이 점은 뒤에 논의하기로 하고, 여기서는 먼저 사회적 기업과 일반기업의 차이점을 살펴보기로 하자.

사회적 기업(생산자 협동조합)과 일반기업의 차이점은 '사회적 기업은 개별기업의 수익보다 사회 전체의 이익을 중시하고, 특정개인의 치부보다는 공정한 배분을 중시하며, 사업분야선택에 있어서도 수익보다는 사회적 유용성을 중시한다'는 점이다. 아래 表는 이러한 특징을 좀더 명확히 구분하기 위해 일반기업과 사회적 기업의 목적, 참가자격, 지위, 결정구조, 성과분배, 참여도 등을 비교해 본 것이다. 그 내용을 간단히 정리하면, 사회적 기업은 일반기업에 비해 역동성이 떨어질 수는 있지만, 그 나름대로 민주적이며, 공익적이며, 개방적이고, 이것이 사회 내에서 담당하기에 적합한 역할을 발견하기는 어렵지

---

34) 1995년 이후 벨기에를 출발점으로 본격적으로 나타나기 시작한 사회적 기업은 주요 사업목적에 따라 다음 두 가지 형태를 갖고 있다. 첫 번째 형태는 '취약계층의 노동을 통한 사회통합'(*Work Integration of the Disadvantaged*)을 목적으로 하고, 사회적 재화와 서비스(즉 시장에서의 판매를 위한) 또한 생산하며, 이를 효과적으로 추진하기 위해 일반 노동자와 취약계층이 함께 생산에 참여하는 기업이다. 두 번째 형태는 1980년대 이후 전반적으로 나타나고 있는 빈곤 및 삶의 질 악화문제를 해결하는 것을 목적으로, '사회적 서비스'(*Social Service*)나 재화를 생산 및 공급하며, 취약계층이 기업의 중심적 구성원을 이루는 기업이다(C. Borzaga : 1998, 75-76).

않다는 것이다.

하지만 최근 들어 이 단체들을 지배하고 있는 심각한 고민을 발견할 수 있다. 그것은 사업의 수익성과 관련한 고민이다. 피상적으로 보면, 수익과 연대는 조화가 가능하다거나, 조직적 연대성이 우선한다고 말할 수 있을 것이다. 그러나 좀더 자세히 들여다보면, 상황이 매우 심각하다는 것을 알 수 있다.

〈表 Ⅳ-11〉 一般企業과 社會的 企業의 特性

	일반기업	사회적 기업
목 적	이윤추구	공익추구
참가자격	제한적	개방적
지 위	소유주 대 피고용자	동업자이며 피고용자
대 표 권	피고용자 없음	민주적 절차로 선출
결정구조	권위적 위계제	쌍방향 의사결정
성과분배	불균형 배분	균형배분
책 임	피고용자는 낮음	모두 높음
참 여 도	낮음	높음

資料: Thierry Jeantet (1999), 236쪽 表를 재구성

생산공동체가 직면하고 있는 어려움은 한국사회 생산공동체운동의 지난 경험을 통해서 쉽게 확인할 수 있다. 봉제공동체인 '실과 바늘'의 경험에 따르면, 실패원인은 첫째, 경영능력의 취약성에 기인한다. 조합원 가운데 공장장이 있기는 하였지만 일반 사업장의 사장역활을 할만한 능력도 시간적 여유도 없었다. 이러한 경영능력의 취약성은 공장의 지속적인 작업유지와 일감 중단시 대체능력을 발휘하지 못하였던 결정적인 이유였다. 둘째, 기술의 문제이다. 생산협동조합은 그 속성상 미숙련 노동자에게는 경제적으로 일반 기업에 비하여 더 좋은 조건을 제공하는데 비하여 숙련 노동자에게는 불리한 조건을 제공하는 것이 일반적이며, 그로 인해 생산성이 떨어지는 것이다. 셋째, 자본의 취약

성이다. 어떠한 기업도 주문·생산·판매 과정을 통합할 때, 그것이 비록 저부가가치 상품이라도 발생하는 수익을 전유할 수 있다. 그러나 자본의 부족으로 공장부지 및 창고시설 확보, 원활한 원단운반이 어려워 수익을 발생시킬 수 있는 여건을 조성할 수 없었다. 넷째, 조합원 교육의 문제이다. 생산협동조합의 가장 중요한 동력은 조합원들의 자발성과 창의성을 토대로 하는 생산성의 향상과 기술개발에 있다. 그러나 숙련노동자와 비숙련노동자의 참여도 차이로 인해 원활한 교육과 지도력 발휘가 이루어지지 않았다. 끝으로 지원체계의 문제이다. 자체 브랜드를 개발하거나 주문·생산·판매를 위한 통합적 시스템을 만들기 위해서는 인적·물적 지원체계와 안정적인 시장이 필요하나, 이를 위한 사회적·제도적 지원체계가 갖추어져 있지 않은 상황이다(김홍일, 1997). 이를 정리하면 생산자 협동조합은 재투자를 통한 이익실현에 둔감하며, 신속하고 정확한 정책결정이 곤란하다는 어려움을 갖고 있다.

이러한 연유로 최근에는 생산공동체(생산자 협동조합)의 한계를 넘어 수익창출모델을 개발하려는 다양한 실험이 진행되고 있다. 물론 효율성과 수익성이 모든 것을 판정하는 잣대로 사용될 수는 없으며, 그래서도 안 된다. 사회적 일자리 중 몇몇은 수익성이나 효율성보다는 소외계층의 사회참여와 그들과의 연대를 통한 사회적 합의도출이라는 가치에 중점을 두어야 한다(아래 表 참조). 하지만 수익창출모델에 대한 고민 또한 배제해서는 안 되는 것이다. 특히 사회적 목적을 갖고 '시장에서 활동하는 기업'은 사회적 유용성이라는 이념을 '생산성과 효율성'을 피해 가는 구실로 남용해서는 않될 것이다. 사회적 일자리 또한 수익성이 담보되지 않으면 사업규모는 점차 줄어들고, 수익성이 감소하면 참여인력의 숙련도 또한 낮아져 시장에서의 경쟁력을 상실하게 된다. 그리고 그 결과 기업은 더욱 더 주변부적인 저임금의 일자리로 밀려나게 된다. 따라서 실직빈곤계층의 자활을 목적으로 하는 사회적 기업이나 자활후견기관에게 있어 수익성을 담보하는 것은 매우 중요하다.

〈表 Ⅳ-12〉 參與對象에 따른 社會的 企業의 目的

유 형	참여대상	사업목적	사업추진전략
공동작업장	장애인	사회참여 ≧ 소득증대	연대성 > 수익성
고용연계작업장	고령자	사회참여 ≧ 소득증대	연대성 > 수익성
자활후견기관	실직빈곤계층	사회참여 ≦ 자 활	연대성 ≧ 수익성
고용연계훈련기업	청년실업자, 여성	사회참여 ≦ 자 립	연대성 ≦ 수익성
사회적 기업	실직빈곤계층	사회참여 ≦ 자 립	연대성 ≦ 수익성

그러나 수익성에 대한 고민 때문에 연대성에 대한 고민을 포기해서는 안될 것이다. 1990년대 한국 생산자협동조합에 대한 실천적 경험에 근거한 다음 설명은 그 이유를 잘 설명해주고 있다. 생산공동체는 “첫째 공동체적 생산관계와 참여경영을 통하여 노동자들이 자기직업과 작업과정에 대한 자긍심과 만족도를 높일 수 있으며, (...) 둘째 고용유지와 확대가 용이하며 - 실례로 외환위기 이후 많은 제조업들이 도산과 폐업의 상황을 맞이하였지만 협동공동체들은 한 곳도 폐업을 한곳이 없었다 - , (...) 셋째 배당을 통하여 조합원들의 경제적 이익에 기여하는 한편 수익금의 일정비율을 지역사회를 위하여 환원함으로서 기업의 공익성을 유지하며, (...) 넷째 생산성 향상과 품질개선에서 일반 기업보다 경쟁력을 가질 수 있으며, (...) 다섯째 지속적 교육을 통한 협동의식 고취가 가능하며, (...) 마지막으로 연대원칙에 의거한 공동체들 사이의 협력이 가능하다‘는 것이 그 강점이다(김홍일, 2000).

5. 結 論

가. 自活事業과 社會的 일자리

앞서 살펴보았던 것처럼, 1990년대 중반이후 서유럽의 탈빈곤정책(자활정책)은 실직빈곤계층에게 일자리를 제공하는데 각별한 노력을 기울여 왔다. 그러나 세계적 차원에서 굴뚝산업분야를 둘러싸고 벌어진 가속화된 경쟁은 선진국의 해당분야에서 구조적 실업을 양산하기 시작하였으며, 이것은 실업자의 노동시장 재진입을 유도하는 전통적 탈빈곤정책을 무력하게 만들었다. 그로 인해 새로운 일자리는 급속히 성장하고 있는 서비스 부문에서 창출되지 않을 수 없었다. 하지만 서비스 부문의 급성장이 이들 실직빈곤계층 모두에게 실질적인 도움을 주었던 것은 아니다. 서비스업종 전문화로 인해 기존의 저학력·고연령의 실직빈곤계층은 쉽사리 일자리를 발견할 수 없었으며, 발견하더라도 비정규·저임금이 대부분이어서 빈곤상태에서 벗어나기는 극히 어려웠기 때문이다. 따라서 그 대안으로 제시되었던 것이 '사회적 일자리' 혹은 '제3섹터부문의 일자리'를 창출하여 실직빈곤계층에게 제공하자는 주장이었다. 물론 탈빈곤정책(혹은 자활사업)과 사회적 일자리가 직접적인 관련성이 있는 것은 아니다. 전자가 빈곤계층이 이해관계 당사자라면, 후자(사회적 일자리 혹은 제3섹터)는 우리사회의 모든 계층이 이해관계 당사자이기 때문이다. 그렇지만 서유럽 각국은 이 둘을 결합시켜 사회정책의 시너지 효과를.[35] 그리고 이 논문은 그 상상력과 그로부터 시작된 실험에서 몇 가지 시사점을 도출하는데 목적이 있었다. 이를 정리하면 아래와 같다.

---

35) 메타철학에서처럼, 시장(혹은 시장경제)의 폐해에 대한 국가 혹은 시민사회의 간섭이나 조절(Regulation)을 근대 세계체제의 내재적 성격이라고 간주한다면, 사회적 일자리 창출은 기존의 시장경제 패러다임과 갈등하는 것이 아니라, 그 폐해를 보완하는 것으로 이해할 수 있다. 이 점에서 사회적 일자리 창출정책은 삶의 질을 높이기 위해 어느 국가라도 추진할 수 있는 정책이다.

한국에서의 사회적 일자리 창출은 탈빈곤정책에 대한 짧은 경험과 시민사회의 취약한 기반을 고려할 때, 결코 쉬운 일이 아니다. 더욱이 서구에 뿌리를 둔 사회적 일자리 창출정책을 수용하는 경우에도, 그것이 가져다 줄 역효과에 대해 충분히 검토해 보아야 할 것이다. 가령 사회적 일자리는 국가가 자신이 담당해야 할 사회정책을 별다른 지원도 없이 민간단체에게 떠넘기는데 악용될 소지는 없는가. 즉, 서구 수준의 사회보장체계를 구축하고, 사회적 일자리 창출을 담당할 역량을 갖춘 비영리민간단체들을 육성하며, 일정 수준이상의 복지예산을 확보하는 대신, 구호뿐인 사회적 일자리 창출에 탈빈곤정책의 모든 책임을 전가할 소지는 없는가. 반대로 사회적 일자리 창출은 민간단체가 저임금의 공공근로를 영구화하는 '편안한' 길을 선택하도록 조장할 위험성은 없는가. 즉, 시장에서 경쟁력 있는 업종과 일자리를 발굴하고, 수익성을 맞추기 위해 끊임없이 노력해야 하는 '힘겨운' 자활사업보다, 사회적 유용성이라는 포장하에 저임금의 한시적 일자리를 양산하는 자활근로사업에 안주하게 만들 위험성은 없는가. 이 점에서 한국의 사회적 일자리 창출정책은 사회보장체계를 강화하고, 사회적 일자리를 창출할 비영리민간단체를 육성하고, 적정한 복지예산을 확보하는 정책과 궤를 같이 해야 한다. 아울러 사회적 일자리 창출정책이 가진 양적 한계를 고려하여 노동시장 내의 일자리를 개발하는 정책을 병행 추진해야 한다.

한국사회는 현재 사회적 일자리를 창출함에 있어 매우 열악한 여건에 처해 있으며, 향후 '국가와 시민사회의 연대를 통해' 사회적 일자리 창출기반을 조성하는데 주력해야 한다. 그리고 이를 위해 국가는 제도적 기반을 구축하고 불합리한 전달체계를 개선해야 하고, 시민사회는 민간단체들에 대한 지역차원의 지원을 확대하고, 강력한 사회적 합의도출로 사회적 일자리 창출사업을 지원해야 한다는 것이다. 아울러 가능하다면, 민간의 영리부문마저도 사회적 일자리 창출을 지원할 수 있는 사회·문화적 여건을 조성하는 것이다. 이처럼 사회적 일자리 창출이 국가와 시민사회의 협력에 강조점을 두고 있다면, 자활사

업은 실직빈곤계층의 탈빈곤을 위해 공공부문의 일자리, 노동시장내의 일자리, 비영리부문의 일자리 등 어느 것도 가리지 않는다.

이 점에서 사회적 일자리 창출정책은 자활사업 활성화 정책을 전제로 하게 된다. 즉, 사회적 일자리 창출은 자활사업이 추진하는 다양한 일자리 창출사업 중 하나이고, 그 인프라 또한 주로 자활사업에 의존하는 이상, 사회적 일자리는 자활사업과의 협력을 전제로 하지 않을 수 없다. 물론 원칙적으로 사회적 일자리 창출과 탈빈곤정책은 서로의 정책목표와 추진방법이 다르다. 그러나 서구 사례에서 확인할 수 있듯이, 이 둘은 상호연계를 통해 시너지 효과를 거둘 수 있다. 특히 한국과 같이 자활사업이 정부주도로 이루어지고, 사회적 일자리 창출이 자활사업을 물질적 기반으로 삼는 경우, 사회적 일자리 창출은 자활사업과 불가분의 관계에 있게 된다. 이는 자활사업 활성화가 사회적 일자리 창출에 별다른 도움이 되지 않을 수는 있을지라도, 시민사회의 역량이 취약한 우리 실정에 자활사업 활성화되지 않고서 사회적 일자리 창출정책이 활성화되기란 상상하기 어렵기 때문이다.

나. 韓國 自活政策에 대한 示唆點

이제 서구의 사회적 일자리 창출정책에 대한 경험이 한국의 자활사업과 사회적 일자리 창출에 어떠한 시사점을 안겨주는지 살펴보기로 하자.

첫째, 자활사업은 탈빈곤정책으로서의 제도적 위상을 명확히 해야 한다. 한국의 자활사업은 수급자와 차상위층의 탈빈곤을 촉진하는데 필요한 최소한의 사업 인프라를 구축해야 한다. 사회적·심리적 지지망 확보를 통해 충분한 소득과 안정된 직장을 보장함으로서 탈빈곤을 이룰 수 있는 제도적 여건을 갖추어야 하는 것이다. 그리고 그 제도는 보편성과 형평성의 원칙이상으로 창발성과 근로유인의 원칙을 구현할 수 있는 제도가 되어야 한다.

둘째, 자활사업은 기초생활보장제도 수급자 외에도 차상위층을 정책대상으로 포괄해야 한다. 자활사업은 국민기초생활보장제도 하에서 근로능력이 있는

수급자에게 생계급여를 주는 대신에 근로활동참여를 조건으로 부과하는 규제 중심의 제도로 시작하였다. 그것은 일할 수 있는 사람에게 생계급여를 주는 것과 관련해서 사회적 합의를 도출하는 것이 어려웠기 때문에 취해진 조치였다. 하지만 조건부 수급자의 대부분은 노동시장에 진입하거나 사회적 일자리에 참여하기에는 근로능력이 상대적으로 열악한 집단이다. 그리고 정작 자활이 용이하며, 필요한 집단은 차상위층이라고 말할 수 있다. 차상위층은 소득, 재산기준, 부양의무자 규정 등으로 인해, 수급자로 선정되지 못한 빈곤계층이며, 이들 중 상당수는 실직상태여서 자활지원이 필요한 집단이라고 말할 수 있다. 참고로 외국의 경우도 탈빈곤정책은 공공부조 수급자뿐 아니라 빈곤화과정에 있는 장기실업자를 정책대상으로 하고 있다.

셋째, 자활사업을 활성화하려면 근로 인센티브를 강화해야 한다. 2001년 10월 현재 한국의 자활사업은 근로소득공제 없이 보충급여원칙의 적용을 받게 됨에 따라, 수급자가 일을 해서 근로소득을 올리든, 일을 하지 않든 총소득은 동일해지는 문제가 발생하고 있다. 그리고 탈법행위를 저지르지 않고서는 빈곤에서 벗어날 수 있는 안정된 소득을 확보할 수 없도록 제도가 설계되어 있어, 조건부 수급자 대부분이 자활사업에 참여하는 것을 기피하는 양상을 보이고 있다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 자활사업 참여자에게 적정 수준의 근로 인센티브를 보장해야 한다. 참고로 여기서 거론할 수 있는 인센티브 제도는 수급자에게 적용되는 근로소득 공제제도와 자립준비적립금제도가 있다. 참고로 근로소득 공제제도의 경우, 기간대별로 다른 공제율을 적용하는 프랑스 방식과 근로소득 규모별로 다른 공제방식과 공제율을 적용하는 미국 방식을 예로 들 수 있는데, 이들의 경우 45~100%가량의 높은 소득공제율을 적용하고 있다.

넷째, 자활사업을 수행할 수 있는 역량을 갖춘 공공전달체계를 구축해야 한다. 여기서 말하는 역량이란 비단 양적 규모뿐 아니라 질적 연계성 또한 고려하고 있다. 먼저 양적인 측면에서 자활사업은 중앙부처에서 일선 동사무소에

이르기까지 조직과 인력난에 시달리고 있다. 특히 가구별 자활지원계획을 비롯한 사례관리를 담당할 공공사회복지사의 수적 부족문제를 지적할 수 있다. 그리고 질적으로는 기존의 조직과 인력의 업무수행능력을 극대화하는데 필요한 연계체계 구축이 미흡하다고 말할 수 있다. 참고로 프랑스나 벨기에 그리고 캐나다 등은 보건복지부와 노동부의 통합을 통해 기존의 분산된 고용·복지 서비스 업무를 통합하고, 사회경제부(Ministry of Social Economy)를 신설하여 사회적 일자리 창출을 전담케 하고 있다. 이 점에 비추어, 한국사회 또한 장기적으로 주민들의 편의를 위한 고용·복지 서비스의 통합을 추진하고, 그 일정에 따라 단기적으로 사회복지 전달체계의 질적·양적인 확충을 도모해야 한다.

다. 社會的 일자리 創出政策에 대한 示唆點

한국의 사회적 일자리 창출과 관련해서 서구의 경험에서 도출할 수 있는 '구체적인' 시사점은 무엇인가. 앞서 언급했던 각국의 사례를 통해, 사회적 일자리 창출사업이 실직빈곤계층 혹은 근로능력을 가진 복지수혜자의 탈빈곤과 반소외를 위해 세계 각국에서 추진하고 있는 사업이라는 점을 알수 있다. 그렇다면 좀더 구체적으로 한국의 사회적 일자리 창출과 관련해서 해결해야 할 사항은 무엇인가. 이를 네 가지로 정리해 보면, 다음과 같다.

첫째, 자활사업은 양적인 성과보다는 중장기적인 질적 성과에 주목해야 한다. 근로능력이 미약하고 오랜기간 실업과 고용불안에 시달려 온 수급자들의 탈빈곤을 목표로 하는 자활사업은 수급자의 소득증대를 통한 수급자 탈피 뿐만 아니라, 중장기적인 사회적 기여라는 관점에서 평가되어야 한다. 바로 이 점에서 사회적 일자리 창출은 자활사업의 사회적 기여도를 보장하는 정책으로 이해되어야 한다. 따라서 사회적 일자리는 근로능력이 미약한 수급자들이 참여하는 일자리로서 높은 수익보다는, 자존감 회복을 통한 근로능력과 근로의지 회복에 가치를 두어야 하며, 아울러 사회적 일자리의 성과 또한 고부가가치가 아니라 사회적 기여에 초점을 두어야 할 것이다.

둘째, 한국의 사회적 일자리 창출정책은 현재 설립되고 있는 자활공동체에 대해 '사회적 기업' 혹은 '자활지원기업'이라는 명칭과 법적 근거를 부여해야 한다. 이것은 실직빈곤계층의 탈빈곤을 위해 영리사업을 하는 비영리민간단체에게 세제상의 혜택을 부여한다는 의미 외에도, 국가가 사회적 일자리 창출정책을 탈빈곤정책의 하나로 수용한다는 의미 또한 갖고 있다. 특히 한국사회에서 사회적 유용성을 갖는 일자리 중 일부를 정부와 지방자치단체가 사회적 취약계층을 위해 할당하게 하는 방식으로 사회적 일자리를 창출할 수 있을 것이다.

셋째, 외환위기이후 공공근로사업을 통해 이미 경험했던 다양한 사회적 일자리 창출실험[36]을 몇 가지 주력사업을 중심으로 구체화시켜야 한다. 이것은 몇 지역을 중심으로 성공잠재력이 큰 사업(간병사업과 재활용사업 등)의 운영모형을 개발하고, 여기에 업그레이드型 자활근로 등을 투입하여 성공모형을 개발·전파해야 한다. 이것은 2002년 5월 현재 보건복지부가 추진하고 있는 『자활근로 5대 표준화사업』을 통해 이미 그 성과가 확인되고 있다.

넷째, 사회적 일자리를 창출하기 위해서는 다양한 재원이 필요하지만, 그 중에서도 시민사회 스스로 조성하는 사회연대금고를 육성할 필요가 있다. 물론 사회연대금고는 일부 국가나 지방자체단체의 지원을 받을 수 있으며, 국가와 시민사회의 협력이라는 점에서 상징적인 의미가 있다. 하지만 국가의 재원에만 의존함으로서 시민사회로부터 고립되는 경향을 보이고 있는 최근의 비영리민간단체가 지역의 시민사회로부터 재원을 조달하고, 이것을 사회적 유용성을 갖는 일자리의 창출에 재투입하는 것은 매우 신선한 충격일 것이다.

---

36) 한국의 사회적 일자리 창출 실험은 외환위기이후 실시된 공공근로사업에서 그 단초를 발견할 수 있다. 즉 공공근로를 통한 숲가꾸기, 무료간병사업, 방과후 학습지도사업, 보육사업 등이 그것이었다.

參 考 文 獻

강병구,「공공근로사업의 효과분석 및 정책과제」, 노동시장정책 평가에 관한 세미나 발표논문, 한국노동연구원, 2000.

김신양,「유럽 사회적 기업의 쟁점과 한국고용정책에의 함의」, 자활정책연구회 발표논문, 2000.

김수현,「지역사회 중심의 자활지원 : 그 이상과 현실」, 자활정책연구회 발표논문, 2000.

_____,『기초생활보장의 쟁점과 과제』, 2001. 9. 25. (미출판원고)

김홍일,「한국사회의 장기실업과 자활정책 : 제 3섹터를 중심으로」, 전실연 발표논문, 2000.

_____,『자활사업과 관련한 기초법 개정 및 활용방향에 대한 운동적 과제』, 2001. (미출판원고)

_____,『한국사회에서 도시빈민 생산자 협동조합 운동의 전망 : 생산자협동조합 '실과 바늘'경험을 중심으로』, 한국도시연구소, 1997.

노대명·김홍일·김신양, 『도시영세민 자활지원방안』, 노동부·한국협동조합연구소, 1999.

노대명,「제3섹터와 사회적 연대의 구상」, 자활정책연구회 발표논문, 2000.

_____,「2001년도 자활지원사업의 전망과 자활후견기관의 역할」, 자활후견기관장 워크숍 발표논문, 2001a.

_____,『기초생활보장제도 수급자 중 근로능력자의 특성 및 욕구분석』, 한국보건사회연구원 내부자료, 2001b.

이현송,「제3섹터형 자활공동체의 특성과 쟁점」, 자활정책연구회 발표논문, 2000.

한상진,「사회적 경제활동의 국가, 시장과의 관계 - 제3부문의 체계적 발전을 위한 시론」, 자활정책연구회 발표논문, 2000.

실업과 제3섹터,『도시와 빈곤』특집호, 1999.

『빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼: 자활사업 활성화와 사회적 일자리 창출』, 2000.

Assemblée Nationale, *Rapport : Le Projet de Loi d'orientation relatif a la lutte contre les exclusions (n° 780)*, Tome I (Présentation Ggénérale), par M. Jean Le Garrec, 1998.

Eric Bidet, *L'Economie sociale*, Le Monde Editions, 1997.

Carl Borzaga, *Social Enterprise and New Employment in Europe,* 2000.

Carl Borzaga et al., The Emergence of Social Enterprise, 2001. (forthcoming)

Mike Campbell, *The Third System*, Employment and Local Development, EU Commision, 1999.

Gilbert Cette et al., *Emplois de Proximité*, La Documentation Francaise, 1998.

Ciriec, *Les entreprises et organisations du troisieme systeme*, Ciriec, 2000.

Credal, *Rapport d'Activité 1998*, 1998.

Sandra Danziger et al., *Barriers to the Employment of Welfare Recipients*, Institute for Research on Poverty, June 1999.

Draft, *Understanding Social Economy*, EU Commision, 1996.

Harry J. Holzer, *Employer Demand, AFDC Recipients, and Labor Market Policy*, Institute for Research on Poverty, November 1996.

INAISE, *Financial Instruments of Social Economy*, 1997.

Thierry Jeantet, *European Social Economy*, 1999.

Micheal Keane & Robert Moffitt, *A Structural Model of Multiple Welfare Program Participation and Labor Supply,* Institute for Research on Poverty, January 1996.

Marieka Klawitter, Robert Plotnick, Mark Edwards, *Determinants of Welfare Entry and Exit by Young Women*, Institute for Research on Poverty, July 1996.

Jean-Louis Laville(sous la direction de), *L'Insertion et Nouvelle Economie Sociale*, Desclée de Brouwer, 1998.

Jean-Louis Laville, *l'Economie solidaire*, Desclée de Brouwer, 1994.

Alain Lipietz, *Pour le Tiers Secteur*, La Découverte, 2001.

Ministere de l'Emploi et de la Solidarite, *Construire ensemble une place pour tous - Deux ans d'action de lutte contre les exclusions*, 2000.

OECD, *Benefit Systems and Work Incentives*, http://www.oecd.org/els/social/ docs.htm, 1999

Serge Paugam(sous la direction de), *Europe Face* à *la Pauvreté : les expériences nationales de revenu minimum*, La Documentation Francaise, 1999.

Œuvres de M. Robespierre, *Edition Gallimard*, 1950.

Pierre Rosanvallon, *La Crise de l'Etat-Providence*, Editions du Seuil, 1981.

Lester M. Salamon, *The Third Sector and Volunteering in Global Perspective*, Presentation at The 17th Annual International Association of Volunteer Effort Conference, Amsterdam, The Netherlands, January 15, 2001.

Social Security Departmental Report 1999/2000.

Social Security Departmental Report: The Government's Expenditure Plans 2000/ 01-2001/02.

第 2 部

社會保障政策과 均衡的 福祉의 設計

Ⅴ. 均衡的 福祉: 基礎保障과 生産的 福祉

- 균형적 복지는 생산적 복지와 기초보장, 정서복지의 균형상태
- 기초보장은 기초소득, 기초의료, 기초주거, 기초교육 보장
- 자활사업은 근로능력자가 적극적으로 자활하게 하는 생산적 복지
- 정서복지는 물질적보장과 기초서비스 제공으로 삶의 질 향상

1. 低所得層의 實態

가. 政策對象으로서의 低所得層(2000年 基準)

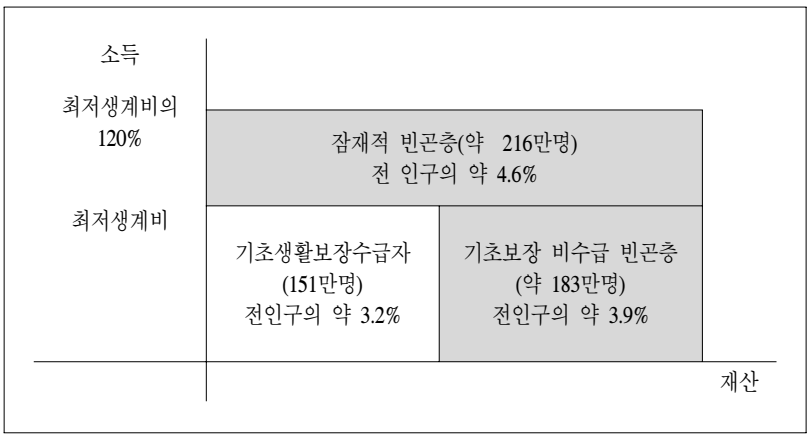
자본주의의 발달과 민주주의의 전개는 '비복지'로서의 빈곤을 개인의 책임이 아닌 국가의 책임으로 바라보게 하였다. 이러한 빈곤에 대한 인식변화와 국가관의 변화는 사회정책을 낳았고 사회정책의 시작은 정책대상으로서의 저소득층을 정의하고 분석하는 데서 출발한다.

우리나라의 정책대상으로서의 저소득층은 '최저생계비'를 기준으로 정의된다. 즉, 국가는 국민의 '인간다운 생활을 할 권리'를 실현하기 위해 '최저생활'을 보장할 의무가 있고 '최저생활'은 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용으로서의 '최저생계비'를 기준으로 결정되고 있는 것이다.

이에 따르면 우리나라의 저소득층은 일차적으로 현재 최저생계비 이하의 생활을 하고 있는 국민기초보장수급자인 151만명(전 국민의 약 3.2%)을 들 수 있다. 이 외에 소득이 최저생계비의 100~120%로 미래에 잠재적으로 빈곤층이 될 수 있는 잠재적 빈곤층과 소득은 최저생계비 이하이나 재산기준 또는 부양

의무자 기준 때문에 기초보장 비수급자 된 비수급빈곤층도 국가정책대상이 되고 있고, 되어야 하는 저소득층이다. 이들은 흔히 차상위 계층이라고 불리는 집단으로 잠재적 빈곤층은 전 인구의 약 4.6%인 216만명으로 추정되고 있으며 비수급빈곤층은 전 인구의 약 3.9%인 184만명으로 추정되고 있다. 따라서 차상위 계층 약 399만명(전국민의 약 8.5%)까지 포함하면 우리나라의 정책대상으로서의 저소득층은 약 550만명(전 국민의 약 11.7%)가 된다.

〔그림 Ⅴ-1〕 2000年 低所得家口의 構成(陰影으로 處理된 部分이 次上位 階層)



※ 산출근거
- 기초보장 수급자수: 151만명(보건복지부)
- 2000년 인구수: 4701만명(통계청)
- 기초보장 비수급 빈곤층: {빈곤율(7.1%)[38] - 수급률(3.2%)}×인구수
- 잠재적 빈곤층: {최저생계비 120%이하 비율(11.7%) - 빈곤율(7.1%)}×인구수
- 최저생계비 120% 이하 비율(11.7%): 도시가계연보(108p) 근로자가구 기준
  · 평균가구원 3.54명에 해당되는 최저생계비: 84만원(3인 74만원, 4인 93만원간의 가중 평균값)
  · 최저생계비의 120% : 101만원
  · 소득이 101만원 이하인 비율: 11.7%

38) 별첨 참조

나. 低所得層 區分別 生産的 福祉

기초보장제도가 균형적으로 발전하기 위해서는 제도 내적으로 완결되어 있어야 하며, 제도 외적으로 사회적으로 균형을 이루어야 한다. 즉, 기초보장제도 내에서 배제되고 있는 계층이 없어야 할 뿐만 아니라 제도설립의 목적인 최저생활보장과 자활조성을 달성할 수 있어야 한다. 이를 위해 정책대상으로서의 저소득층을 저소득층의 욕구와 특성, 빈곤의 원인과 양상에 따라 구분하고 정책 목표에 따른 정책수단을 설계해야 할 것이다.

각각의 정책수단에 대한 구체적인 설명은 2장과 3장에서 제시하고 여기서는 정책대상별 정책목표를 설정하고 정책수단만을 간략히 소개하겠다.

먼저 기초보장 수급자 가구에 대해서는 기초보장이 우선된다. 즉, 기초보장제도의 내실화를 통해 수급가구의 실질적인 최저생활을 보장하여야 할 것이다.

자활조성이라는 목적을 달성하기 위해서는 수급가구의 근로유인을 고취하고 탈빈곤으로 이끌 수 있어야 할 것이다. 이를 위해서는 소득공제제도, 급여방식 개선(U자 급여), 자립적립금제도를 도입해야 할 것이다.

〈表 Ⅴ-1〉 低所得層 區分別 政策目標와 政策手段

구분		목표	정책수단
기초보장 수급자		- 기초보장	- 기초보장제도 내실화
		- 근로유인	- 소득공제제도 - 급여방식 개선(U자 급여)
		- 탈빈곤	- 자립적립금
차상위 계층	비수급 빈곤층	- 기초보장 사각지대 축소	- 부양의무자 기준 개선 - 소득인정액 제도 도입
	잠재적 빈곤층	- 사회안정망의 사각지대 축소 - 빈곤예방 - 자립	- 긴급식품권 - 개인단위 급여, 부조제도 - 자활대책

비수급빈곤층의 경우 소득이 최저생계비 이하이나 부양의무자 기준, 재산기준 때문에 비수급자가 된 계층인 만큼 사각지대 축소라는 목표하에서 부양의무가 기준을 개선하고 소득과 재산을 통합 계산한 소득인정액 제도를 도입하여야 할 것이다.

현재 최저생계비의 100~120%의 소득을 벌고 있으나 미래에 수급자가 될 여지가 있는 잠재적 빈곤층의 경우에는 국민기초생활보장대상자는 아니나 생활의 특성상 국가의 보호가 필요한 절대적 빈곤상황에 놓여 있을 수 있다. 즉, 이런 계층에 대해서는 사회안전망의 사각대축소라는 차원에서 긴급 식품권 도입을 적극적으로 고민해야 할 것이다. 또한 이들 가구가 빈곤층으로 전락하는 것을 예방하고 자립을 조성하기 위해 개인별 급여제도, 부조제도를 도입하고 이들을 위한 자활대책을 세워야 할 것이다.

2. 社會安全網으로서 基礎保障制度

가. 大量失業과 社會安全網의 死角地帶

IMF관리체계가 시작된 이후 우리사회는 부도, 도산, 폐업, 구조조정 등으로 노동시장이 극도로 위축되어 1997년 11월 2.6%(57만명)이던 실업률이 1998년에는 6.8%(146만명)로 높아졌고, 1999년 2월에는 사상 최고 수준인 8.6%(178만명)를 기록하였다. 다행히도 동년 3월부터 실업률이 감소하여 2000년 8월 현재 3.7%(82만명)에 이르고 있다. 그러나 문제는 이러한 실업률 하락의 많은 부분이 '통계상의 실업률'[39] 하락이라는 점과 저소득 장기실업자 비율이 높은 수

39) 통계상의 실업률은 과소 추정되는 문제를 지니고 있음. 우리 나라의 실업자는 지난 1주일간 소득을 목적으로 1시간 미만의 일을 하고 있는 자중 구직활동을 하고 있는 자로 정의하고 있으므로 범위 자체가 협소하여 실질적인 실업자인 소위 실망실업자가 배제됨. 또한 임시 실업대책인 공공근로자는 취업자로, 직업훈련자는 비경제활동인구로 분류되어 통계상의 실업률 산정에서 제외됨. 1999년의 경우 공공근로로 인한 실업률 하락이 약 1.5%, 직업훈련으로 인

준을 유지하고 있다는 점이다(表 Ⅴ-2 참조)

〈表 Ⅴ-2〉 經濟危機以後 失業率 推移

(단위: %, 천명)

구분		1997		1998				1999				2000			
		11월	12월	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4
실업률		2.6	3.1	5.6	6.8	7.4	7.4	8.4	6.6	5.6	4.6	5.1	3.8	3.6	3.5[2]
실업자		561[1]		1,179	1,481	1,597	1,587	1,749	1,435	1,220	1,011	1,092	840	809	779[2]
장기 실업자	6개월	88(16.4)		213(13.9)				253(18.6)				131(14.5)			
	12개월	14(2.6)		219(1.4)				52(3.7)				20(2.2)			

註: 1) 1997년 4/4분기 기준
2) 10월과 11월의 평균치.
資料: 통계청, 경제활동인구조사, 각 월호.

사회보장제도가 미성숙된 상태에서 발생한 대량실업은 '사회안전망의 사각지대에 놓인 실업자'[40]를 양산하였다. '98년 5조 6672억원, '99년 9조 5439억원의 사회안전망 예산 투입에도 불구하고, '사회안전망에 의한 보호율[41]'은 '98년 약 35.0%, '99년 60.4%에 불과한 수준이다. 이는 사회안전망의 사각지대 비율이 1998년 약 65.0%, 1999년 39.6%에 이르고 있음을 의미한다. 선진외국의 경우 고용(실업)보험, 실업부조, 공공부조만으로 보호하고 있는 실업자 비율이 캐나다 129%, 핀란드 112%, 프랑스 98%, 뉴질랜드 92%, 독일 89%, 호주 82%이다(OECD,

---

한 하락률은 약 0.3%로 추정됨.

40) 본 자료에서는 실질적인 실업자 중 소득순위 하위 80%에 해당되는 실업자이면서 사회보장제도(고용보험, 공공부조 등)나 임시실업대책(공공근로, 실직자대부사업 등)에 의하여 보호를 받지 못하는 자로 정의함. 여기서 실질적인 실업자란 통계상의 실업자와 취업자로 분류되고 있는 공공근로자의 80%, 직업훈련이수 실업자의 합계임. 그리고 소득순위 하위 80%를 기준으로 한 것은 자발적 실업자의 비율이 약 20%(노동부)인 점과 실업자의 과거소득이 도시근로자 평균소득 이상이었던 자의 비율이 약 20%(도시가계연보이용 추정)이기 때문임.

41) 본고에서는 사회안전망 대상 실업자 중 사회안전망 프로그램에 의하여 보장을 받고 있거나 참여하고 있는 실업자 비율로 정의함.

The OECD Jop Study-Part Ⅱ, 1994, 188). 그러나 우리의 경우는 임시실업대책을 포함해도 여기에 훨씬 못 미치고 있다(表 Ⅴ-3 참조).

〈表 Ⅴ-3〉 社會安全網 프로그램別 月 保護者(失業者 基準)

구 분		사 업 내 용	인 원	
			1998 실적	1999 계획[1]
사회안전망 보호대상자[2]			129.6 만명	147.5 만명
1차	고용보험	실업급여 수급	9.9 만명	22.0 만명
2차	보완장치	공공근로사업	10.0 만명	23.0 만명
		직업훈련	6.0 만명	7.0 만명
		실직자대부사업	7.0 만명	10.0 만명
		인턴사원제	2.5 만명	2.5 만명
	공공부조	자활보호	7.6 만명	19.9 만명
		거택보호	2.5 만명	4.7 만명
합 계			45.4 만명	89.1 만명
보 호 율[3]			35.0%	60.4%

註: 1) 1999년 종합 실업대책안(4월 추경 포함)에 적시된 목표인원을 월 stock인원으로 환산
2) 사회안전망 보호대상실업자(실질적인 실업자) = 통계상 실업자+직업훈련이수 실업자+공공근로자의 80%
3) 보호율 = 보호실업자 ÷ 사회안전망 보호대상 실업자

나. 貧困의 社會病理現狀 要因

대량실업은 사회적으로나 가정적으로 많은 문제점을 야기한다. 실업의 증가는 소득감소로 이어지고 내수위축, 생산축소로 이어져 다시 실업증가라는 악순환을 초래한다. 이 과정에서 일부 저소득층 실업자들은 빈곤인구로 전락하게 된다[42]. 실제로 우리 나라의 빈곤율은 경제성장에 따라 지속적으로 감소하는 추세를 보이다가, 경제위기 이후 빈곤율이 약 2배 이상 증가한 것으로 추정되고 있다(表 Ⅴ-4 참조).

---

42) 실업률이 1% 증가할 때 빈곤율은 약 0.89% 증가하는 것으로 나타나고 있음(김미곤외, 중기 사회안전망 구축방안, 1999).

〈表 Ⅴ-4〉 經濟危機 前後의 貧困率

(단위: 원, %)

기간		1인당 GDP[1]	지니계수[2]	실업률	전국 빈곤율
1996	1분기	2,075,578	0.306	2.2	8.0
	2분기	2,243,244	0.309	1.9	6.2
	3분기	2,302,552	0.302	1.8	5.1
	4분기	2,566,821	0.318	2.0	5.8
1997	1분기	2,197,392	0.308	3.1	6.5
	2분기	2,399,080	0.297	2.5	5.4
	3분기	2,461,922	0.297	2.2	4.6
	4분기	2,797,314	0.292	2.6	5.3
1998	1분기	2,319,074	0.318	5.7	9.9
	2분기	2,325,915	0.327	6.9	10.7
	3분기	2,333,780	0.321	7.4	11.9
	4분기	2,591,944	0.309	7.4	11.5
1999	1분기	2,296,236	0.337	8.4	11.5
	2분기	2,472,254	0.320	6.6	10.7
	3분기	2,600,446	0.312	5.6	9.1
	4분기	2,933,242	0.331	4.6	8.1
2000	1분기	2,549,148	0.319	5.1	8.6
	2분기	2,665,545	0.320	3.8	7.2
	3분기	2,747,288	0.312	3.6	6.5
	4분기	2,976,181	0.315	3.7	6.2

註: 1) 분기별 명목 GDP를 당해연도 인구수로 나누어 계산(2000년은 추정치를 이용)
2) 도시근로자가구 지니계수(소득기준)

資料: 재정경제부, 「주요경제지표」, 2001. 4.
통계청, 『한국의 주요경제지표』 및 『도시가계 원시자료』 각 연도

빈곤에 대한 제도적인 사회안전망이 제대로 구축되지 못한 상태에서 빈곤인구가 급증함으로써 이들은 생존권을 위협받게 되었다. 그 중에서도 특히 고성

장, 저실업 시대, 즉 구인난 시대에는 국가의 현금지원 없이 인력시장을 통하여 그럭저럭 생계를 유지할 수 있었던 자활보호자들이 저성장, 고실업시대의 구직난으로 최소한의 의식주 마저 해결할 수 없는 상황에 직면하였다. 근로능력이 있는 실업자도 인력시장을 통하여 일을 하지 못하는 상황에서 근로능력이 미약한 이들이 외면 당하는 것은 심각한 현상이 나타나고 있다.

실업은 또한 이혼, 아동·노인유기, 가출, 자살 등의 각종 사회병리현상을 증가시키고, 복지의 기본단위인 가정을 해체시키는 주요한 요인이 되고 있다. IMF경제위기 이후 합의이혼과 자살율이 각각 34%[43], 41%[44] 증가하였고, 거리에는 노숙자들이 헤매고, 학교에는 결식아동이 증가하였다. 이러한 가정해체 현상은 장기적으로 잠재적인 성장력을 파괴시키고, 공동체적 연대감을 와해시킨다. 이는 사회안전망이 불비한 우리사회에서의 실업은 곧 절망으로 이어지기 때문이다. 실업이 삶을 재충전하는 기회를 마련하기위해서 교육훈련이 제공되고, 기초보장의 최후보루가 될 수 있는 사회안전망이 확충되어야 했다.

다. 生活保護法의 問題點

사회안전망을 광의로 해석하면 다양한 사회적 위험(노령, 질병, 재해, 노령, 빈곤)으로부터 보호해주는 제도적 장치(사회보험, 공공부조[45], 사회복지서비스)와 보완적 장치(공공근로, 직업훈련 등)가 사회안전망에 포함된다. 사회안전망의 기본원칙은 모든 사회적 위험에 대한 '포괄성(Comprehensiveness)', 사회 구성원 모두에게 적용되는 '보편성(Universalism)', 그리고 최소한의 생계를 유지할 수 있는 '국민복지기본선(National Minimum)'의 보장이다. 그리고 생활보호법은 빈곤한 자에게 최소한의 생활을 보장해주기 위한 최종적인 사회안전망(last safety-net)이다.

---

43) 1998년 1월부터 10월말까지의 전년 동월 대비

44) 1997년 대비 98년기준임. 남자의 경우는 무려 49%임.

45) 사회보장기본법에서는 생활보호, 의료보호 등 비기여-자산조사 급여를 공공부조로 정의하고 있음.

그러므로 생활보호법은 사회안전망의 기본원칙과 법 자체의 역할과 기능을 제대로 수행하고 있을 때 법의 生命力을 인정받게 된다. 그러나 생활보호법은 장기 고실업상태가 지속되면 근로능력이 있는 사람들의 빈곤문제가 심각한 사회문제로 발전하게 됨에도 불구하고 인구학적인 조건(18세 미만, 65세 이상)을 바탕으로 한 범주적 공공부조를 기본틀로 하고 있기 때문에 실효성 있게 대처할 수 없었다. 또한 소득과 재산기준의 중복적용으로 소득은 없지만 어느 정도의 재산을 보유한 실직자들도 대상자로 책정하지 못하고 있었든 것이다.

이와 같은 생활보호법에서의 범주적 생활보호는 사회 구성원 모두에게 적용되는 '보편성(Universalism)'의 원칙에 충실하지 못하게되고, 소득과 재산기준의 중복적용으로 인한 요보장대상자의 탈락은 빈곤계층에 대한 '국민복지기본선(National Minimum)' 보장을 어렵게 하였다. 이 때문에 생활보호제도가 최종적인 안전망으로서의 역할을 다하지 못하고 있다는 비판과 함께 심각한 제도적 결함을 안고있었다.

이와같은 지적을 받아들여서 정부는 1998년 초, 『국민기초생활보장법』의 기본적 틀을 만들고 제정을 추진하여 1999년 8월 12일 여야 만장일치로 국회를 통과하였다.

3. 國民基礎生活保障法의 主要內容

가. 權利性을 强調한 保障槪念

생활보호법을 『국민기초생활보장법』으로 법의 명칭을 변경하고 법의 내용중 보호, 피보호자 등의 시혜적 성격의 문구를 보장, 수급자 등의 권리적 성격을 지닌 문구로 변경한 것은 법의 성격이 바뀌었음을 의미를 지닌다. 이는 시혜적인 차원에 머물고 있던 생활보호를 국가가 책임져야 할 최소한의 의무인 동시에, 국민의 권리로 제자리 매김 한 것이다.

〈表 Ⅴ-5〉 生活保護法과 國民基礎生活保障法의 比較

구분	생활보호법	국민기초생활보장법
법적성격	-시혜적인 보호	-국가의 의무이자 국민의 권리
법률용어	-시혜성 용어 • 피보호자 • 보호기관 • 보호대상자	-권리성 용어 • 수급자 • 보장기관 • 급여대상자 -새로운 법률용어 • 소득인정액 • 소득평가액 • 재산의 소득환산액
선정기준 및 방식	-선별적 범주형(4가지 조건) • 부양의무자기준 • 소득기준 • 재산기준 • 인구학적 기준	-일반적 보편성(2가지 조건) • 부양의무자 기준 • 소득인정액이 최저생계비보다 적을 경우
대상자 구분	-대통령령에 위임하여 거택, 시설, 자활보호대상자로 구분(시행령 6조)	-대상자 구분 폐지 ※ 근로능력이 있는 자는 구분(대통령령)
최저 생계비	-결정권한: 보건복지부장관	-결정권한: 중앙생활보장위원회 의결, 보건복지부장관 결정
급 여	-6종 • 생계보호 • 의료보호 • 자활보호 • 교육보호 • 해산보호 • 장제보호 -자활보호대상자에게는 생계보호 및 장제보호의 혜택이 제외됨	-7종(긴급급여 포함 8종) • 생계급여 • 주거급여(신설) • 의료급여 • 교육급여 • 자활급여 • 해산급여 • 장제급여 -모든 수급자에게 생계급여를 기본으로 하고 필요에 따라 여타 급여하되, -근로능력이 있는 자는 자활사업에 참가 조건으로 생계급여 실시(임의조항)
긴급급여	-관련 조항 없음.	-관련조항 신설 • 급여실시 여부의 결정전이라도 긴급한 필요가 인정될 때
자활지원 계 획	-관련 조항 없음.	-근로능력자 가구별 자활지원계획 수립 • 자활에 필요한 서비스를 체계적으로 제공, 수급자의 궁극적인 자활 촉진
생활보장 위 원 회	-4단계 생활보호위원회 • 중앙생활보호위원회 • 시·도 생활보호위원회 • 시·군·구 생활보호위원회 • 읍·면·동 생활보호위원회	-3단계 생활보장위원회 • 중앙생활보장위원회 • 시·도 생활보장위원회 • 시·군·구 생활보장위원회 -생활보장위원회 위원의 자격기준 구체화
보장비용	-자치단체의 재정자립도에 대한 고려없음.	-자치단체의 재정자립도를 고려하여 재정분담비율을 차등적용

나. 所得基準에 의한 保障

생계보호대상자 선정기준 중의 하나인 인구학적 기준 폐지를 통해 생활보호의 근대화를 추구했다. 고실업·저성장 시대에는 근로능력이 있고 일을 하고 싶어도 일을 할 수 없어 최저생활을 유지할 수 없는 경우에도 현행 생활보호법 제3조 제1항 및 제2항의 규정에 의하면 아무리 빈곤해도 18세 이상, 65세 미만의 실업자는 생계보호(현금지원)의 대상이 될 수 없는 실정이었다. 이와 같은 특정 인구학적 범주에 국한된 예외적 보호로는 대량실업하의 공동체적 생존권을 담보할 수 없게 된다. 따라서 기초보장법에서는 인구학적인 연령기준을 철폐하고 빈곤여부와 부양의무자기준의 충족여부만을 기준으로 수급자를 선정하고 모든 수급자에게 생계보호를 실시하게 된 것이다.

다. 所得認定額 槪念의 導入

기초보장법은 개별가구의 소득인정의 합리화로 형평성을 제고하고 있다. 생활보호법에는 개별 가구의 소득인정에 대한 명시적인 규정이 없었다. 그러나 최저생계비를 선정기준으로 적용할 경우, 최저생계비에는 소득기준과 재산기준이 포함된 개념이므로 소득인정에 있어서도 소득과 재산을 통합 계산한 소득인정이 필요하게 된다. 따라서 소득인정이라는 새로운 개념을 도입하여, 객관적인 최저생계비와 개별가구의 소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액)을 비교하여 대상자의 선정과 탈락여부를 결정하도록 하고 있다. 급여에서도 최저생계비와 소득인정액의 차액을 지급함으로써 소득과 재산의 소유정도에 따른 형평성으로 고려하고 있다. 1999년 생보자 선정기준의 경우 소득은 23만원(1인당)이하, 재산은 2900만원(1가구당) 이하이다. 그러나 이러한 기준은 현실적인 형평성 문제를 발생시키고 있다. 예를 들어, 소득이 없고 재산이 2900만원을 겨우 초과하는 사람과 소득이 겨우 23만원을 초과하나 재산이 전혀 없는 사람은 생활보호대상자로 될 수 없는 실정이다. 반면에 소득 23만원에 재

산이 2900만원인 경우에는 대상자로 선정될 수가 있다. 이 결과 상대적으로 형편이 나은 가구가 생활보호대상자로 선정되고 보다 열악한 가구가 탈락하는 현상이 일어나고 있다.

라. 勤勞誘引과 自活支援體系

기초보장법에서는 근로능력자에 대해서는 근로유인장치를 두어 근로의욕이 유지되도록 하는 한편, 자립지원제도를 체계화하여 빈곤에서 벗어나기 위한 수급자의 노력을 지원하도록 하고 있다. 생활보호법에서는 근로유인과 자활지원계획이라는 개념이 없었다. 그러나 새로운 법에서는 근로능력자에 대해서는 자활공동체사업, 직업훈련, 자원봉사 등에 참여하는 것을 조건으로 생계비를 지원하는 한편, 근로활동으로 발생하는 소득의 일부를 공제하는 방안을 강구하여 근로의욕 감퇴를 방지하는 제도적 장치를 두고 있다. 또한 사회복지전문요원에게 수급자의 근로능력, 가구여건, 자활욕구 등을 감안하여 가구별로 자활지원계획을 수립하도록 하고 있다.

마. 其他

주거급여를 신설하여 도시지역 전·월세 가구들에 대한 최저생계보장을 강화하고, 긴급급여제도를 도입하여 긴급한 사유가 발생하여 생계가 곤란한 가구를 지원할 수 있도록 하였다. 또한 생활보장위원회의 구성과 위원의 자격기준을 명문화하여 민간의 민주적 참여와 전문성을 살리도록 하고, 최저생계비를 결정함에 있어서 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 보건복지부장관이 공표하도록 규정하여 최저생계비 결정과정의 합리성을 제고하도록 하고 있다. 그리고 대상자 변동규모 추계를 할 수 있도록 차상위 계층에 대한 조사를 규정하고, 이를 위한 사회복지전담공무원의 역할과 중요성을 명문화하고 있다.

4. 改善方向

가. 選定基準의 改善

수급자 선정의 요체는 합리적인 선정기준과 과학적인 자산조사이다. 기초보장법상의 선정기준은 부양의무자기준과 최저생계비이나, 소득인정액 개념이 2003년 이후에 적용되므로 2002년까지는 부양의무자기준, 소득기준과 재산기준으로 선정된다.

그러므로 단기적으로는 부양의무자기준, 소득기준과 재산기준이 합리적으로 설정되어야 하고, 장기적으로는 최저생계비와 소득인정액이 합리적으로 설정되어야 한다. 여기서는 단기적 관점을 중심으로 살펴본다.

현행 소득기준은 중소도시 가구규모별 최저생계비를 바탕으로 설정된다. 거주지역별 생활비는 대도시가 중소도시 보다 높다. 그러므로 대도시의 저소득층 중 일부는 기초보장대상자 임에도 불구하고 수급자가 될 수 없다. 이는 선정기준으로 지역별 최저생계비를 도입하여야 함을 의미한다.

부양의무자기준은 과거 생활보호법보다는 개선[46]되었다. 그러나 부양의무자의 부양능력을 판별함에 있어서 재산을 소득과 거의 동일한 방식으로 고려함으로써 일부 부양의무자의 경우 소득이 없음에도 불구하고 재산기준 초과로 부양능력이 있는 것으로 판정받고 있다. 재산의 경우 소득과는 달리 유동성이

46) 부양의무자 기준 중 가장 문제가 되었던 부양능력 판별기준이 합리적으로 개선되었다. 과거 생활보호에서는 원칙적으로 생활보호대상자가 아니면 부양능력이 있는 것으로 간주하여 선정에 탈락(친족부양의 원칙)시켰으나, 기초보장법에서는 부양능력 있는 자를 다음과 같이 규정하였다. 첫째, 부양의무자 가구의 소득이 수급권자가구 최저생계비와 부양의무자가구 최저생계비 합의 120% 이상인 경우 이거나 둘째, 부양의무자 가구의 재산이 수급권자가구 재산기준과 부양의무자가구 재산기준 합의 120%를 초과하는 경우 부양능력이 있는 것으로 간주한다. 그리고 부양의무자 가구가 근로능력과 소득이 전혀 없고, 재산이 주택에 한정되어 있으며, 그 주택가액이 '수급권자가구 재산기준과 부양의무자가구 재산기준을 합산한 금액의 150% 미만'인 경우 부양능력이 없는 것으로 본다.

낮으므로 기준을 상향조정하여야 한다.

재산기준은 존재하는 한 앞에서 살펴본 것처럼 소득이 거의 없으나 재산이 기준을 초과한 가구나, 반대의 경우는 수급자로 선정될 수 없는 문제점이 존재한다. 이러한 문제의 궁극적인 해결은 소득인정액으로 해결하여야 한다. 그러나 소득인정액은 2003년 이후에 적용된다. 따라서 그 전까지는 재산에 대한 기초공제액제도의 도입 등으로 사각지대를 줄이면서 저소득층의 재산형성을 도모하는 방향으로 제도가 설계되어야 할 것이다.

나. 適正給與水準의 保障

적정급여라는 관점에서는 급여의 기준선이 무엇이냐가 매우 중요하다. 현행 기초보장의 급여기준은 한국보건사회연구원에서 계측하고 보건복지부장관이 공표한 최저생계비이다. 즉, 중소도시 가구규모별 최저생계비를 급여 기준으로 채택하고 있다.

〈表 Ⅴ-6〉 2000年 最低生計費(中小都市 基準)

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구 이상
금액(원/월)	324,011	536,614	738,076	928,398	1,055,588	1,191,134

資料: 김미곤 외, 최저생계비 계측조사연구, 한국보건사회연구원, 1999.

그러나 대도시의 경우 생계비가 많이 들기 때문에 급여를 받아도 실질적인 최저생계비 이하의 생활을 할 가능성이 있다. 또한 장애인 가구 등 취약계층의 경우 의료비 등으로 일반가구보다 생계비가 많이 들어가나 현행 급여기준으로 가구유형별 최저생계비를 적용하지 않고 있다. 이 문제는 장애인 수당이 장애인 1인당 추가비용과 동일하다면 별 문제가 없다. 현행 장애인 수당은 1인당 추가비용에 비치지 못하고 있다. 따라서 지역별 가구규모별 가구유형별

최저생계비가 급여기준으로 설정되어야 한다.

다. 效率的 傳達體系의 構築

기초보장법의 정책목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 효율적인 행정시스템의 구축이 필요하다. 행정체계의 핵심은 사회복지전문요원과 근로연계 행정체계이다.

현재 전국 읍·면·동사무소에서 생활보호업무를 담당하고 있는 전문요원은 7,200명이다. 이들이 담당하고 있는 1인당 생활보호가구수는 약 150가구(선진국 1인당 약 100가구)이며, 생활보호외에도 장애인, 노인, 모자가정 등 취약계층의 전반적 업무 수행을 담당하고 있다. 이러한 저소득지원사업외에도 이들은 행정자치부에 소속되어 있으므로 읍·면·동사무소의 기타 업무에도 투입되는 등 이중의 어려움을 겪고 있다. 이 결과 가구특성에 따른 전문적인 서비스는 불가능한 실정이다. 따라서 전문요원들의 수를 1인당 100가구기준 수준으로 확대하여 전국 읍·면·동사무소에 저소득층 비율에 따라 배치를 확대(2~3명)하고, 전문요원 한사람이 생활보호, 장애인, 노인 등 모든 업무를 담당하기보다는 특성화를 시키는 것이 바람직하다.

라. 必要豫算의 確保

적정 소요예산의 확보는 국민기초생활보장법의 성공적 시행을 위한 가장 기본적인 요소이다. 법의 성격을 국민의 권리이자 국가의 의무로 규정하면서 예산부족으로 보호가 필요한 대상자를 보호하지 못한다면 법적 소송에 직면할 수도 있다. 여기서는 적정 소요예산이 얼마이며, 이 규모는 우리의 경제수준에서 감당할 만한 수준인지에 대한 검토를 하고자 한다.

생활보장예산의 대부분은 대상자 수와 급여액(최저생계비-자가소득)의 크기에 의하여 결정된다. 대상자수는 경기회복에 따른 실업자 수, 소득분배구조,

동 법 제정에 따른 저소득층의 기대심리 등에 의하여 결정될 것이다. 급여액은 최저생계비와 전체 수급자의 자가소득 크기에 의하여 결정된다. 이러한 요인 중 현재 가용할 수 있는 자료를 바탕으로 추정한 소요예산은 지방비를 포함하여 2000년 약 2조 7천억원, 2001년 약 3조 1천억원, 2002년 약 3조원에 이를 것으로 추정된다. 향후 IMF에 따른 경기침체와 같은 외부 요인이 없는 한 생활보장예산은 본격적인 법 시행 연도인 2001년에 최고치에 도달한 후 2002년부터 빈곤율 감소에 따라 점차 감소될 것으로 예상된다.

이러한 소요예산 약 3조 1천억원(2001년)은 1999년도 우리나라 GDP 484조원(재정경제부, 2000) 대비 0.64%로 추정되어 주요국의 GDP대비 사회부조 지출의 비중에 비하여 낮은 수준이다.

〈表 Ⅴ-7〉 主要國의 GDP對比 公共扶助 支出費의 比重(1992年)

구분	호주	뉴질랜드	프랑스	독일	이태리	일본	영국	미국	스웨덴
%	6.8	2.5	2.0	2.0	3.3	0.3	4.1	3.7	1.5

資料: Department of Social Security(1996: 35).

5. 基礎保障 死角地帶의 縮小

가. 扶養義務者의 基準

扶養義務者 基準은 부양의무자 범위 이내의 자가 있는지 여부, 있을 경우 부양능력을 지니고 있는지, 부양능력을 지니고 있다면 실제로 부양을 하는지 여부로 구분된다. 생활보호대상자가 되기 위한 필요조건은 부양의무자 범위 이내의 자가 없거나, 있더라도 부양능력이 없거나, 부양능력이 있을지라도 실제로 부양을 하지 않을 경우이다.

먼저 부양의무자의 범위부터 살펴보자. 현행 생활보호사업에서는 보호대상

자의 直系血族과 그 배우자간, 그리고 보호대상자와 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족은 서로 부양의무가 있는 것으로 규정하고 있다. 그리고 〈表 Ⅴ-8〉 및 〈表 Ⅴ-9〉와 같이 부양의무자 적용의 예외를 두고 있다.

〈表 Ⅴ-8〉 扶養義務者基準關聯 條項比較(國民基礎生活保障法 vs. 生活保護法)

구분	생활보호법	국민기초생활보장법	비고
부양 의무자 범위	(2조 4호): '부양의무자'라 함은 제3조의 규정에 의한 보호대상자를 부양할 책임이 있는 자로서 보호대상자의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌이내의 혈족을 말한다.	(2조 5호): '부양의무자'라 함은 제5조의 규정에 의한 수급권자를 부양할 책임이 있는 자로서 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌이내의 혈족을 말한다.	법 정신은 동일함
부양 의무자 능력 등	(4조 3항): 제1항의 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 경우는 대통령령으로 정한다.	(5조 3항): 제1항의 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 경우는 대통령령으로 정한다.	법 정신은 동일함

〈表 Ⅴ-9〉 生活保護制度上 扶養義務者 適用 例外規程

구분	적용 예외규정
부양의무자가 있으나 부양을 할 수 없는 경우	– 행방불명, 복역, 군복무, 해외이주, 사망 후 호적부 미정리 등의 사유로 부양하지 못하는 경우
부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 경우	– 부양의무자가 부양을 하는 경우 보호대상자와 부양의무자 세대의 세대원 1인당 소득과 세대당 재산액이 보건복지부장관이 정하는 생활보호 기준에 미치지 못하는 경우
부양능력이 있는 부양의무자가 있어도 보호대상자가 부양을 받을 수 없는 경우	– 양자, 양부모, 서모, 의부 등 혈연관계에서 부양을 거부하거나 기피하는 경우 – 사실상 이혼상태에 있는 배우자 관계에서 실제 부양을 받지 못하는 경우 – 기타 이에 준하는 사유로 부양을 거부·기피하여 보호대상자가 부양을 받을 수 없는 경우

이러한 현행 부양의무자 관련 규정 중 부양의무자의 扶養能力 判斷基準이 특히 비합리적이라고 할 수 있다. 부양의무자 가구의 경우 소득과 재산이 생활보호대상자 선정기준보다 약간만 상회한다면 부양능력이 있는 것으로 판정되어, 피부양가구의 경우 실제 부양의무자가구로부터 扶養費를 지원 받지 못함에도 불구하고 생활보호대상자가 될 수 없게 되어 있기 때문이다. 이는 실제 이루어지고 있는 부양비가 생활보호대상자로 선정되기 위한 소득기준 보다 많은가 적은가를 가지고 판단하는 것이 원칙일 것이다.

두 번째 문제는 부양의무자가 부양을 거부하거나 기피하는 경우 부양의무자 규정을 적용하지 않도록 하고 있으나 監査의 표적이 된다는 이유 등으로 잘 지켜지고 있지 않다는 것이다. 이러한 이유로 인해 실제 부양을 받고 있지 못하나 부양의무자가 있다는 이유로 생활보호대상자에서 누락되는 가구가 많이 존재하고 있는 실정이다.

한편, 自活保護對象者 선정의 경우 상당수가 부양의무자 규정이 무시된 채 소득과 재산기준만으로 책정되고 있다는 것도 문제라고 할 수 있다.

나. 日本의 扶養義務者 規程

國民基礎生活保障法에서 부양의무자 규정을 어떻게 마련할 것인가를 파악하기 위해 외국의 규정을 살펴볼 필요가 있다. 대부분의 국가에서는 부양의무자 규정이 없으나 일본의 경우 그 규정을 두고 있다. 日本의 부양의무자 범위를 보면 부부간의 부양에 관한 규정(민법 752조)과 직계혈족·형제자매·기타 삼촌 이내의 친족에 관한 부양의무규정(민법 877조)을 두고 있다. 그리고 부양의무 발생요건이나 우선 순위, 방법 등에 대해서는 당사자의 協議에 따르고, 협의가 불가능한 경우에는 家庭裁判所의 심판에 의해 결정하도록 되어 있다. 즉, 일정한 가족관계에서도 협의나 심판이 있기까지는 부양의무의 내용 및 유무는 법률상 확정된 것이 없는 것이다. 그 이유는 국가가 국민에 대하여 生存權을 보장함에 따라 근친자의 부양이 절대적인 것이 아니라고 판단하기 때문이다.

일본에서 要扶養者는 애초부터 생활보호를 받을 권리를 가지며, 민법상의 부양을 부양의무자에게 청구할 것인지의 여부는 요부양자의 자유에 맡겨진다(이명현, 1999:上野雅和, 1984). 그리고 부양의무가 확정된다고 해도 구체적인 내용은 부양의무자가 부담 할 수 있는 범위에서 한정되는 것이 전제조건으로 되어 있다. 일본에 있어서 부양의무의 유형을 도식화하면 〈表 Ⅴ-10〉과 같다.

〈表 Ⅴ-10〉 日本 民法上의 扶養義務

	부부 (제752조)	절대적 부양의무자 (제877조 1항)	상대적 부양의무자 (제877조 2항)
생활보장 의무관계	부부	부모의 미성숙한 자녀에 대한 관계(*)	
생활부조 의무관계		직계혈족(*는 제외) 및 형제자매	삼촌이내의 친족으로 가정재판소에서 특별한 사정이 있다고 인정하는 자
부양의무 없음			삼촌이내의 친족으로 가정재판이 특별한 사정이 없다고 인정하는 자

資料: 尾藤廣喜·木下秀雄·中川健太朗, 『誰も書かなかった生活保護法』, 京都: 法律文化社, 1992, p.144. 이명현(1999)에서 재인용.

먼저 絶對的 扶養義務者는 당연히 부양의무를 지게 되며, 상대적 부양의무자는 특별한 사정이 있을 때에, 가정재판소에 의해 의무가 부과되어야 비로소 부양의무자가 된다. 양자 모두 부양능력이 없다면 구체적인 부양의무를 지는 것은 아니다. 생활보장 의무라는 것은 부부간의 부양과 부모의 미성숙한 자녀에 대한 부양이며, 부부 및 부모 자식간의 관계에서 상대방을 자신과 같은 정도의 생활 수준까지 부양할 의무를 말한다. 生活扶助 義務는 상대방이 생활난에 빠진 경우에 자신에게 여력이 있다면 원조해야 할 의무를 말한다.

부양의무자 규정에 대한 외국의 사례가 우리에게 주는 시사점은 매우 크다. 먼저 대부분의 나라들이 부양의무자가 규정을 두고 있지 않다는 점이다. 우리나라의 경우 親族扶養 優先의 原則에 입각하여 국민기초생활보장법에서 부양

의무자 규정을 두고 있다(법제2조 5호, 제3조 2항). 법에서 규정하고 있으므로 법이 개정되기 전까지는 법을 따라야 한다. 그러나 최근의 개인주의, 핵가족화 등의 흐름을 감안하여 하위법령의 규정에서는 유연하게 대처할 필요가 있다. 그리고 다음의 법 개정에서는 이 문제에 대한 보다 심도있는 검토가 필요하다.

둘째, 先進國 중 부양의무자 규정을 두고 있는 나라의 경우에도 부양의무자의 의무규정이 매우 약하다는 점이다. 일본의 경우 절대적 부양의무자와 상대적 부양의무자로 나누고, 상대적 부양의무자에게는 가정재판에서 특별히 인정되는 경우로 한정하고 있다.

다. 韓國의 扶養義務 政策方案

국민기초생활보장법상 扶養義務者 範圍(법 제2조)는 "법제5조의 규정에 의한 수급권자를 부양할 책임이 있는 자로서 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족을 말한다"고 규정하고 있다. 이는 현행 생활보호법과 차이가 없고, 1982년 개정된 생활보호법에 비해서는 대폭 축소[47]된 것이다. 따라서 부양의무자의 범위의 문제는 크게 문제되지 않을 것으로 판단된다. 다만 부양의무자 부양능력 판별기준의 合理的 設定과 부양기피자의 합리적 처리 규정이 필요하다.

이에 대한 원칙과 고려되어야 할 사항은 다음과 같다. 첫째, 부양의무자가 있다 하더라도 실제로 부양받지 못하거나, 부양능력이 있는 부양의무자가 있어서 부양을 받는다고 하더라도 실제 소득이 최저생계비에 미치지 못한다고 한다면 수급자로 선정되어야 한다는 것이다. 둘째, 부양능력 유무 혹은 정도의 판별기준은 가능한 한 소득을 기준으로 하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 재산이 있다고 하더라도 재산을 처분해서 부양한다는 것은 너무 비현실적이기 때

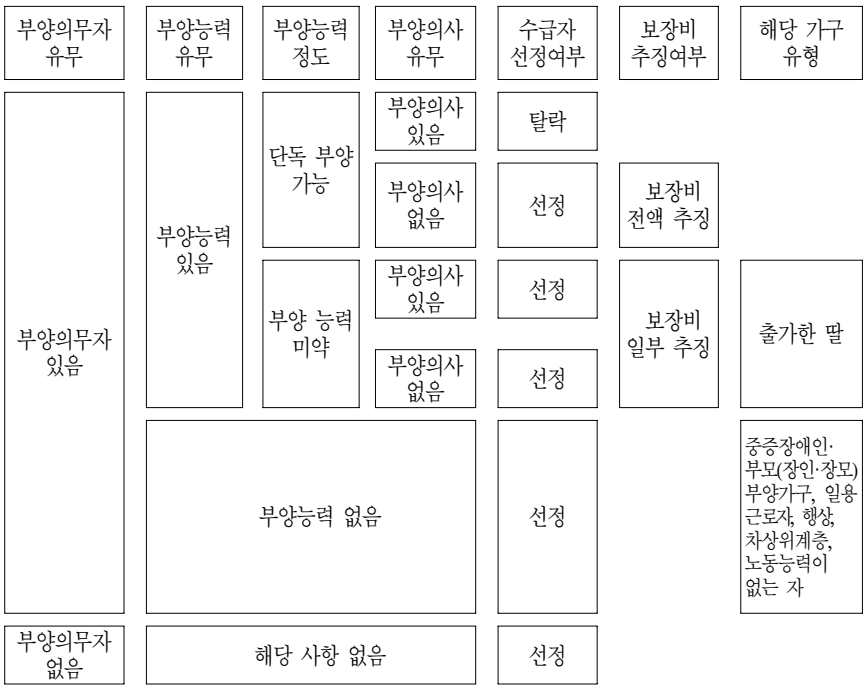
47) 1982년 개정된 생활보호법(제2조4호)에서는 민법의 규정을 준용하고 있었으나 현재와 같이 부양의무자 범위가 축소된 것은 1997년 개정된 생활보호법이다.

문이다. 또한 재산은 팔아서 부양을 하고 싶어도 쉽게 팔리지 않을 수도 있다. 그리고 부양의무자가 많은 재산을 소유한 경우 피부양자가 수급 신청을 할 가능성이 매우 낮기 때문이다. 셋째, 부양의무자를 부양능력이 있는 자(가구), 扶養能力 微弱者(家口), 부양능력이 없는 자(가구)로 구분할 필요가 있다. 넷째, 부양의무자(가구)는 동시에 한 가구 이상을 부양해야 할 경우가 있을 수 있고, 피부양가구는 여러 가구의 부양의무자가 있을 수 있음을 고려하여야 한다.

라. 扶養義務者 判定體系

부양의무자 유무, 부양능력 유무, 부양능력 정도, 부양의사 유무에 따른 수급자 선정 여부와 保障費 追徵與否를 그림으로 나타내면 〔그림 Ⅴ-2〕와 같다.

〔그림 Ⅴ-2〕 扶養義務者 扶養能力 判定 體系案



부양의무자가 單獨 扶養能力이 있고, 부양의사가 있으면 피부양자는 수급자 선정에서 탈락되게 하고[48], 부양의사가 없다고 한다면 피부양자를 수급자로 선정하되 보장비 전액을 부양의무자에게서 追徵하여야 한다. 그리고 부양의무자가 부양능력이 미약한 경우는 부양의사가 있건 없건 간에 피부양자를 수급자로 선정하되, 부양기피자의 경우 보장비 일부를 추징하는 방안이 있을 수 있다. 그런데 扶養費 追徵은 매우 신중하게 처리할 필요가 있다. 수급 신청자의 경우 부양의무자에게 피해가 돌아가는 것을 우려해서 수급 신청을 꺼릴 가능성이 있기 때문이다.

마. 扶養能力의 判別基準

부양능력 유무, 혹은 정도의 판별기준은 부양의무자(가구)의 소득인정액을 기준으로 하는 것이 이론적으로 타당하다. 왜냐하면 所得認定額 槪念은 소득과 재산이 합산된 개념이므로 가구의 능력을 판단하는 기준으로는 가장 적합한 기준이기 때문이다. 그렇지만 부양의무자에게까지 소득인정액 개념으로 접근할 경우 行政의 複雜性 때문에 현실적으로 적용 가능성이 떨어진다. 따라서 이는 전산망 등 인프라가 구축되기 전까지는 소득평가액을 기준으로 하는 것이 바람직하다. 그 이유는 所得評價額은 소득에서 다음과 같은 가구유형에 따른 지출요인을 감안하여 산정하여야 하기 때문이다. 즉, 부양의무가구에 장기질환자나 학생이 여러 명 있는 경우 소득은 높으나 피부양가구에게 이전해 줄 수 있는 여유 소득이 부족할 가능성이 높기 때문에 소득에서 가구 유형에 따른 지출을 공제해 준 소득평가액을 기준으로 하는 것이 타당하다.

한편 부양의무자의 소득이 밝혀지지 않는 경우 재산을 부양능력의 판별기준으로 사용할 것인가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 소득이 없을 경우 재산

48) 단, 조사결과 부양의무자가구가 부양능력이 있다고 하더라도 실제로 최저생계비 만큼을 부양하지 않을 시에는 급여 신청자를 수급자로 선정해야 한다. 다만 그 추가 비용만큼을 부양의무자에게 징수하는 규정을 만들 필요가 있다.

을 팔아서 부양을 해야하는 문제가 있고, 소득이 있으나 밝혀지지 않을 경우는 立證責任의 문제가 있기 때문이다. 그러나 우리 사회의 所得捕捉率이 낮은 점을 감안하면 국민연금 또는 국세청의 전산자료를 이용할 수 없는 자의 경우 재산을 부양능력 판별기준으로 사용하는 것이 바람직하다. 사용할 경우 소득보다 높은 기준(예, 중위 재산세)을 적용해야 함은 물론이고, 소득이 없는 경우 재산을 팔아서 부양하여야 하므로 一定期間 猶豫期間을 두어야 할 것이다. 또한 경매중이거나 가압류 등으로 재산권을 행사할 수 없는 경우의 재산은 재산으로 간주하지 않아야 한다. 그리고 근로능력이 없는 가구원들로만 구성된 부양의무자 가구의 경우 재산기준을 높게 설정(예, 中位 財産稅)하여야 한다.

〈表 Ⅴ-11〉 扶養義務者(家口)의 扶養能力 判別基準案

가구 유형	조 건
부양능력이 있는 자(가구)	• 부양의무자(가구)의 소득평가액이 두 가구 각각의 최저생계비 합의 120%보다 많은 자(가구)
부양능력이 미약한 자(가구)	• 부양의무자(가구)의 소득평가액이 해당가구 최저생계비의 120%를 초과하나 두 가구 각각의 최저생계비 합의 120% 미만인 자(가구)
부양능력이 없는 자(가구)	• 부양의무자(가구) 소득평가액이 해당가구 최저생계비의 120%보다 적은 자(차상위계층 이하인 자)

註: 1) 2명 이상의 부양의무자(부양능력이 없는 자 제외)가 있는 경우는 부양가능비용을 합산하여 부양능력여부를 판정
2) 한 명(가구)이 2가구 이상에 부양의무가 있는 경우는 부양능력이 없는 것으로 판정
3) 부양의무자 가구의 가구원 중 만성질환자(예, 치매), 장애인(1~3등급), 12개월 이상의 장기실업자 1명, 6개월 이상 장기실업자 2명이 있는 경우, 출가한 딸, 민법상 양자, 서모 등인 경우는 부양능력이 미약한 자(가구)로 판정

먼저 부양능력이 없는 자는 부양의무자(가구)의 소득평가액이 최소한 해당가구 最低生計費의 120% 미만인 자로 설정하는 것이 바람직하다.[49] 그리고 부양의

49) 120%라는 수준은 부양의무자가구와 피부양가구가 최저생계수준의 생활을 유지하고, 전체가

무자의 부양능력조사와 관련된 行政負擔을 덜어 주기 위해서 다음과 같은 경우에 해당하는 자는 부양능력이 없는 것으로 판정하는 것이 바람직할 것이다.

- 미성년자
- 부양능력 미약자 중 일용근로 또는 행상을 하는 자
- 가구 내 치매환자, 重症障碍人(1~3등급)이 있는 자
- 부모(장인·장모 포함)를 이미 부양하고 있는 자

다음으로 扶養能力이 微弱한 者의 경우는 부양의무자(가구)의 소득평가액이 해당가구 최저생계비의 120%를 초과하나 두 가구 각각의 최저생계비 합의 120% 미만인 자(가구)로 규정하여야 한다. 그리고 다음과 같은 경우에 해당하는 자는 부양능력은 있으나 실제로 피부양자를 부양하기가 어려운 상황임을 감안하여 부양능력이 미약한 자로 판정하는 것이 바람직할 것이다.

- 단독 부양능력이 있는 出家한 딸
- 단독 부양능력이 있는 양자, 서모(부)
- 단독 부양능력이 있으나 가구 내 경증장애인 및 1년 이상 실업자가 1인 또는 6개월 이상의 장기실업자가 2인 이상 있는 가구

마지막으로 單獨 扶養能力이 있는 자의 경우는 부양의무자(가구)의 소득평가액이 최소한 급여신청가구의 최저생계비와 부양의무자가구의 최저생계비 합의 120% 이상인 자(가구)로 하는 것이 바람직하다. 그리고 소득은 없으나 매우 많은 재산을 가진 부양의무자를 둔 피부양자를 수급자에서 제외시키겠다고 한다면 그 기준액이 매우 높아야 하며, 그 판정은 財産稅를 기준으로 하는 것이 바람직할 것이다(예, 中位 財産稅).

부양의무자의 부양능력을 판정할 때 아주 특별한 경우가 있을 수 있는데 그러한 경우 처리 방법을 명확히 할 필요가 있다. 예를 들면 수급신청자에게 부

구의 평균흑자율(1998 도시가계연보, 31.6%)의 절반수준을 저축할 수 있는 수준이다.

양능력 미약자가 2인 이상일 경우도 있고, 부양의무자가 있는 수급권자에게 또 다른 피부양자가 있는 경우도 있을 수 있다. 먼저 여러 명의 부양능력 미약자를 둔 수급 신청자의 경우는 扶養可能費用을 모두 합산하여 부양능력여부를 판정하면 될 것이다[50]. 그리고 부양의무자가 있는 受給權者에게 피부양자가 있는 경우, 예를 들어 타지역에 거주하는 작은 아들(부양의무자)의 할머니가 사망한 큰아들의 자녀(손자)와 생계를 같이할 경우에 작은 아들의 부양능력 유무 및 정도는 할머니만을 고려하여야 한다. 그리고 손자는 부양의무자가 없으므로 수급자로 선정하여야 한다.

한편, 행정의 부담을 덜어 주기 위해서라도 실제 부양을 할 수 없는 당연한 상황에 처해 있는 사람의 경우는 부양능력 조사를 할 필요가 없이 扶養不能者로 처리해야 할 필요가 있다. 그러한 사람의 유형으로는 行方不明者, 장기 가출자, 군인(직업군인 및 장교 제외), 收監者, 해외 이주자, 사실상의 이혼상태에 있는 자 등이고, 부양능력은 있으나 부양의사가 없는 자(기피, 거부)의 피부양자가 급여 신청을 할 경우는 사실확인을 거쳐 반드시 수급자로 선정해야 할 것이다.

바. 扶養能力 判別調査

부양능력 판별 조사를 통해 부양능력이 있는 자로 판정할 수 있을 정도의 소득이 부양의무자 가구에게 있다는 사실을 立證하지 못할 시에는 부양능력이 없는 것으로 판정해야 할 것이다. 그리고 부양의무자 가구의 부양능력 조사는 각 지역의 社會福祉擔當公務員間의 긴밀한 행정 협조 하에서 이루어져야 하고, 이를 위해서는 조속한 行政電算網의 구축이 필요하다. 특히 소득조사를 정확히 할 수 있는 인프라를 구축하는 것이 시급하다. 또한 수급권자의 일반 사항, 자산조사 내역, 부양의무자 상황 등을 기록할 수 있는 조사표 개발과 그

50) 부양능력 미약가구들의 소득인정액(소득평가액)이 최저생계비의 120%를 초과하는 금액의 합산이 신청가구의 최저생계비를 초과하면 부양능력이 있는 것으로 판정한다.

내용을 컴퓨터에 입력하기만 하면 수급여부와 生計給與額을 결정해 주고, 받게 될 급여내용이나 탈락 이유 등을 곧 바로 출력할 수 있는 컴퓨터 프로그램의 개발이 필요하다.

기초보장 사각지대 축소를 위한 부양의무자 부양능력 판별기준

- 부양의무자의 소득이 거의 없고 재산이 부양능력 판별 재산기준을 초과하는 경우 수급권자는 기초보장수급자가 될 수 없다.
  - 그러나 이러한 경우 수급권자는 부양의무자로부터 실질적인 부양을 받을 수 없다. 왜냐하면 부양의무자가 재산을 팔아서 수급권자를 부양하여야 하나 이는 현실적으로 매우 힘들기 때문이다. 따라서 부양의무자 부양능력판별 재산기준을 완화하여야 한다.
- 완화방안(안)
  - 재산의 경우 부양의무자가구와 신청가구의 재산기준 합의 200% 이하일 때는 부양능력 없음으로 판정

6. 緊急食品券(Food Exchange Coupon) 制度 導入

가. 導入의 必要性

2001년 현재 절대빈곤층은 약 7~8%로 추정(한국보건사회연구원)되고 있으나 국가로부터 급여를 받는 기초보장수급자는 약 3.2%에 불과하여 약 4~5%의 절대빈곤층이 사회안정망의 사각지대에 놓여 있다. 이들은 대개 기초보장제도의 친족부양우선의 원칙에 따라 부양의무자 기준, 소득기준과 재산기준[51]의 중복적용 때문에 수급자에서 탈락한 가구들이다. 긴급식품권제도는 이 외에도 가구는 빈곤층이 아니나 가족 내 소득분배의 문제로 결식을 하는 가구원

51) 재산기준의 경우 2003년부터 폐지될 예정임.

을 위해서도 필요하다. 2000년 1월의 약 20만명으로 추정된 결식아동에서 보듯이 일부 가정에서 주소득자의 음주, 가구원의 학대 등과 같은 가족내 소득분배의 문제로 결식 노인, 결식아동이 발생하고 있다. 이러한 긴급구호의 대상은 어느 사회나 항상 존재하게 마련이며 가족해체현상에 따라 증가가 예상된다는 점에서 이들의 기본권 보장을 위한 긴급식품권 제도 도입이 더욱 절실하다. 긴급 식품권 제도는 통일을 대비한 사회보장 프로그램으로서의 의미도 지닌다. 북한의 체제변화로 인한 탈북자의 급격한 증가는 기존의 우리나라 사회보장제도로는 대처할 수 없는 상황을 발생할수가 있다. 또한 긴급식품권제도는 통일로 발생할 수 있는 여러 문제를 최소한의 비용으로 대처할 수 있게 할 것이다. 이러한 긴급식품권 제도는 미국의 식품교환권(Food Stamp)제도에서 보듯 잉여 농산물(특히 쌀)을 활용함으로써 잉여농산물의 재고비용을 감소시키는 부수적인 효과도 있다.

나. 導入方案

긴급식품권의 급여대상은 차상위 계층 중 결식아동 및 학생, 소년소녀가장, 저소득층 노인, 노숙자, 저소득 장애인 및 폐질자, 한계계층 실업자, 월남 난민 등이 될 것이다. 이들에게 생존에 필요한 물품을 구입할 수 있도록 식료품 교환권(voucher)을 교부하여 이들이 직접 식품점(농산물 직판장 등)에서 구입할 수 있도록 하되, 식료품 교환권은 기존의 농·수·축협의 상품권을 이용할 수 있도록 한다. 식료품 교환권의 최소액면가는 1,000원권으로 하고, 물건 구입후 잔돈은 현금 상환이 가능하되 오남용을 방지하기 위해 전액 현금으로 교환하여 사용하지 못하도록 하고, 주류·담배 등의 필수품이 아닌 품목은 구입제한 품목으로 설정한다.

또한 가구내 취사가 불가능한 자를 위해서는 식품권으로 대중음식점에서 5,000원 미만의 식사를 할 수 있도록 조치한다. 긴급 식품권으로 인한 빈곤덫, 실업덫을 방지하기 위해 근로능력이 있는 급여대상자는 총 급여일수를 24

개월로 제한하고 급여개시 후 12개월부터는 구직활동여부를 조사하여 추가 급여여부를 결정하도록 한다.

다. 期待效果

긴급 식품권 제도는 적은 예산으로 매우 큰 효과를 기대 할 수가 있다. 무엇보다도 한계계층 실업자, 노숙자, 노약자, 결식아동, 난민 등에게 최소한의 비용으로 기초영양을 공급할 수 있다는 것이 첫째 효과이며 둘째는 실업대책과 빈곤계층에 대한 복지기능을 보완함으로써 사회적 갈등을 해소할 수 있다는 것이다. 셋째는 사회안전망의 사각지대 는 언제나 존재하므로 이를 제거하는 효과가 있다는 것이며 마지막으로 통일시 긴급사태에 대처하는 효과가 있다.

7. 所得認定額制度의 導入

가. 所得認定額 槪念

생활보호법 체계에서는 소득기준과 재산기준을 동시에 만족하여야 수급자로 선정될 수 있었다. 이는 재산이 기준을 초과하여 탈락한 가구 중 일부(소득이 최저생계비 이하인 가구 중 일부)는 실질적인 빈곤층임에도 불구하고 선정될 수 없는 반면에 소득과 재산이 거의 기준에 도달하는 가구는 실질적인 빈곤층이 아님에도 불구하고 선정되는 형평성문제를 야기시켰다 또한 재산과 소득의 이원화된 기준은 재산이 기준에 거의 도달하는 가구와 재산이 없는 가구간에는 소득이 동일할지라도 생활수준이 다름에도 불구하고 동일한 급여가 이루어져 또 다른 형평성문제를 일으켰다.

한 편으로는 소득기준으로 수급자 선정을 함으로써 일하는 자와 일하지 않는 자의 급여가 동일해짐으로 수급자의 근로의욕을 저하할 뿐만 아니라, 차상위계층의 근로의욕을 저하시키는 문제가 있었다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 국민기초생활보장법에서는 개별가구의 능력을 나타내는 지표로 소득인정액이라는 개념을 도입하였다.

소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액

- 소득평가액 = 실제소득 − 가구특성별 지출비용 − 근로소득공제액
- 재산의 소득환산액 = (재산 − 기초공제액 − 부채) × 소득환산율

소득인정액이란 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합한 금액으로 2003년부터는 최저생계비와 소득인정액과의 차액을 급여로 지급하도록 하고 있다(법 제5조, 부칙 제1조). 소득평가액은 가구특성별 지출비용을 고려함으로써 실질적인 최저생활보장이 가능하도록 하고 근로소득공제액을 감함으로써 근로유인을 위한 요소를 반영(법 제2조)하도록 하고 있다. 재산의 소득환산액은 재산에서 기초공제액과 부채를 제한 후 소득환산율로 곱한 금액으로서 재산과 소득으로 이원화된 선정기준을 소득인정액 기준으로 일원화할 수 있게 한다.

나. 所得認定額制度의 機能

1) 死角地帶 解消

소득인정액제도를 도입함으로써 재산기준 때문에 수급자 선정에서 탈락했으나 소득이 최저생계비 이하인 실질적인 빈곤층을 보호할 수 있게 되어 재산기준으로 인한 사각지대 문제가 해소된다. 또한 가구별 지출요인을 감안하고 근로소득공제액을 감함으로써 소득은 최저생계비이상이 되지만 국가의 보호가 필요한 차상위계층의 일부를 포괄함으로써 사회 안정망의 사각지대를 줄일 수 있다.

2) 衡平性 問題 解決

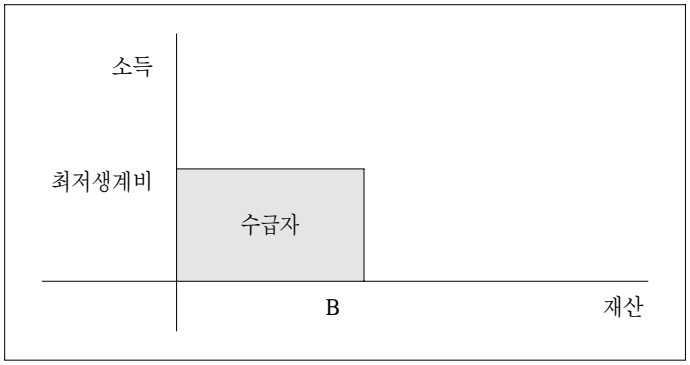
재산과 소득을 일원화한 기준에 따라 선정함으로써 동일한 생활수준을 기준

으로 급여가 가능해져 재산소유에 따른 형평성 문제를 해소할 수 있게 되었다.

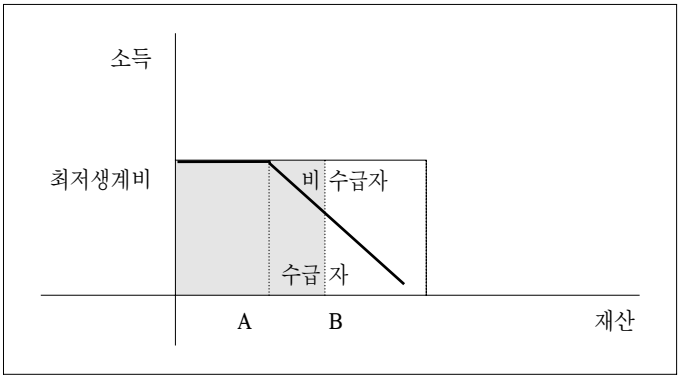
3) 勤勞意慾 低下 問題 解消

근로소득공제제도를 도입함으로써 근로의욕저하 문제를 해소할 수 있게 되었다. 이는 다음에서 보다 자세히 논하겠다.

〔그림 Ⅴ-3〕 生活保護法上의 選定方式



〔그림 Ⅴ-4〕 國民基礎生活保障法上의 選定方式



註: A-재산의 기초공제수준, B-현행 재산기준, 대각선은 수급자 여부를 가르는 경계선

8. 勤勞誘因 및 脫貧困

가. 勤勞控除制度

과거 생활보호제도에서는 수급자의 근로유인이라는 문제가 중요시되지 않았다. 왜냐하면, 생활보호법에서는 근로능력이 있는 가구를 자활보호대상자로 분류하여 현금지원(생계급여)을 하지 않았기 때문이다. 그러나 국민기초생활보장법에서는 모든 수급자에게 생계급여를 지급한다. 즉, 국민기초생활보장제도는 근로능력 유무에 상관없이 최저생계비와 소득인정액을 비교하여 소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액)이 최저생계비보다 낮을 경우 수급자로 선정하고[52] 차액을 급여하는 보충급여 방식을 채택하고 있다.

이러한 보충급여방식은 최소한의 예산으로 기초보장이라는 법의 목적을 달성할 수 있는 이상적인 방식이다. 즉, 차액을 지급하기 때문에 최저생활 보장과 예산의 효과성을 동시에 달성할 수 있는 제도이다. 그러나 이러한 방식은 근로의욕을 저하시키는 문제점을 안고 있다. 열심히 일을 하는 자는 소득기준 초과로 탈락하고, 일을 게을리 하는 자는 수급자로 선정된다. 뿐만 아니라 열심히 노동을 하는 자나 게을리 하는 자나 쓸 수 있는 가처분소득이 동일해진다. 이러한 점을 감안하여 국민기초생활보장법에는 수급자의 근로유인을 위한 요소를 소득평가액 산정시 반영하도록 규정하고 있다(법 제2조). 또한 일을 하지 않는 근로능력자는 본인의 생계급여 일부 또는 전부를 지급하지 아니할 수 있도록 규정하고 있다(법 제30조).

그러나 이러한 근로유인을 위한 요소들은 현재 불완전하게 시행되거나 작동하고 있다. 근로유인을 위한 소득공제의 경우 전 근로자를 대상으로 하지 않고 단지 장애인, 학생, 자활공동체 참여 수급자에게만 10~15%의 소득공제를

52) 그러나 2002년까지는 기존의 선정방식대로 선정함. 즉, 부양의무자기준, 소득기준, 재산기준을 만족할 경우 수급자로 선정함.

실시하고 있다. 이 결과 일반 근로자들의 근로의욕이 저하되고 있다. 또한 자활사업 대상자의 경우 자활사업 참여를 회피하거나 참여일수를 줄이고자 하는 경향을 보이고 있다.

수급자의 근로의욕 저하는 공공부조 예산을 증가시킬 뿐만 아니라 생산적 복지의 본질을 훼손시킨다. 따라서 본고에서는 근로의욕 증진을 위한 해결방안으로 제기되고 있는 소득공제제도와 자립적립금제도에 대하여 검토해 보고자 한다.

나. 勤勞誘因制度 現況 및 問題點

1) 勤勞誘因을 위한 制度 現況

국민기초생활보장법에서는 수급자의 근로유인이라는 목적을 위하여 서로 방향이 다른 두 가지 시스템을 두고 있다. 첫째, 기초생활보장제도의 급여방식이 보충급여라는 점을 감안하여 번 소득의 일부를 소득으로 간주하지 않는 소득공제제도를 두고 있다. 동 제도는 일하는 자와 일하지 않는 자간의 형평성을 제고할 뿐만 아니라, 소득공제액 만큼 급여가 증가하므로 근로의욕을 제고시킨다. 이러한 소득공제제도를 보충급여 틀 속에 녹여내기 위하여 국민기초생활보장법에서는 소득평가액이라는 새로운 개념을 도입하였다. 소득평가액이란 근로소득, 사업소득, 재산소득, 기타소득 등의 합계인 실제소득에서 근로를 유인하기 위한 소득공제와 가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품을 감(−)한 금액을 말한다. 현재 시행되고 있는 소득공제제도의 대상은 장애인, 자활공동체 참여 수급자, 학생이며 공제율은 10~15% 수준이다.

둘째, 근로능력자에게는 자활에 필요한 사업에 참여할 것을 조건으로 생계급여를 하는 조건부급여제도를 두고 있다. 자활사업 참여대상자가 조건을 이행하지 않을 경우 본인의 생계급여의 일부 또는 전부가 삭감되므로 이들은 급여감소라는 불이익을 당하지 않기 위하여 자활사업에 참여하게 된다. 소득공

제제도와 다른 점은 소득공제제도의 경우 급여 증가라는 당근을 활용하는 반면에 조건부급여제도는 급여제한이라는 채찍을 이용하여 근로를 유인한다는 점이다.

〈表 Ⅴ-12〉 所得控除 對象 및 水準

(단위: %)

공제대상소득	공제율
장애인이 직업재활사업에 참여해 얻은 소득	15
자활공동체에 참가하여 얻은 소득	10
학생이 얻은 근로소득 및 사업소득	10

資料: 보건복지부, 『국민기초생활보장사업안내』, 2001.

2) 勤勞誘因關聯 問題點

현행 국민기초생활보장제도에서 근로유인과 관련된 가장 큰 문제는 근로유인의 주요대상인 취업자와 자활사업 참여자의 근로의욕이 저하되고 있다는 점이다. 수급자의 근로의욕 저하는 공공부조예산의 증가로 이어진다. 그리고 자활사업 참여자의 근로의욕 저하는 생산적 복지 이념을 훼손시킨다.

가) 一般 勤勞者의 勤勞意慾 低下

2001년 5월 현재 수급자 150만명 중 약 37만명은 근로능력이 있는 것으로 분류되고 있다. 그리고 37만명 중 약 23.6만명은 현재 취업하고 있는 것으로 보고되고 있다. 현재 취업자의 경우 일을 하나, 하지 않으나 쓸 수 있는 가처분 소득이 이론적으로는 최저생계비수준으로 동일하다. 이는 국민기초생활보장제도가 보충성의 원리에 입각한 보충급여방식을 채택하고 있기 때문이다. 그렇다고 보충성의 원리를 무시하거나 포기할 수는 없다. 왜냐하면 보충급여방식은 최소한의 예산으로 최저생활보장이라는 법의 목적을 달성할 수 있기

때문이다.

〈表 Ⅴ-13〉 美國의 所得控除

구분	기초공제(정액공제)액	정률공제율	비고
SSI[2]	– 근로소득이든 비근로소득이든 $20 – 근로소득에 대해서는 추가 $65	50%	
TANF[3]	– 소득인정액 계산시 표준수당과 아동양육비용을 공제한 후 – 근로소득에 대하여 $30[1]	30%[1]	
FS[4]	– 노인과 장애인이 있는 경우 • 표준공제: 가구당 $134 • 아동부양비용 공제: 법정 아동부양비 전액 • 피부양자 공제: 취업 또는 직업훈련에 참여할 경우 피부양자 1인당 $175(2세 미만 아동은 $200) • 주거비 공제: 위의 모든 공제가 적용된 월 순소득의 50%를 초과하는 주거비 전액 공제 • 노인·장애인 의료비 공제: 월 $35을 초과하는 의료비 전액 – 노인과 장애인이 없는 경우 • 표준공제, 아동부양비용 공제, 피부양자 공제는 상동 • 주거비 공제: 모든 공제가 적용된 월 순소득의 50%를 초과하는 주거비 중 $250까지	30%	표준공제의 경우 Alaska($229), Hawaii($189), The Virgin Islands($118)

註: 1) 취업후 4개월까지만 적용하되, 5개월 이후부터는 표준수당과 아동양육비를 포함한 $90만 기초공제
2) SSI(Supplemental Security Income)
3) TANF(Temporary Assistance for Needy Families)
4) FS(Food Stamp)

資料: US Government GPO, *1998 Green Book*, 1998.

그러므로 결국 보충급여방식의 틀 속에서 해답을 구하여야 한다. 즉, 기초보장과 근로유인을 동시에 달성할 수 있는 제도가 필요하다. 이 점에서는 선진외국의 제도를 참고할 필요가 있다. 선진국의 경우 대부분 보충성의 원리를 기반으로 공공부조를 운영하면서 소득공제제도를 통하여 근로를 유인하고 있다.

나) 自活事業 參與 忌避 또는 拒否

2001년 5월 현재 약 6만명이 자활사업에 참여하고 있지만 전문가들의 추정치보다는 매우 낮은 수준이다. 하지만 자활사업 대상자의 참여 기피 또는 거부 때문에 참여 인원이 적다는 것은 문제이다. 왜냐하면 자활사업은 수급자의 탈빈곤을 위한 생산적 복지정책의 핵심이기 때문이다.

그렇다면 수급자의 자활사업 참여 기피 또는 거부의 이유가 무엇인지 살펴보아야 한다. 그 이유는 여러 가지가 있으나 가장 큰 이유가 참여에 따른 인센티브가 미미하기 때문인 것으로 밝혀지고 있다. 자활사업 참여자의 경우 실비지원 형식으로 소득을 공제해 주고 있으나 그 정도로는 참여동인이 되지 못한다는 것이다. 이는 직종별 소득파악률이 다르기 때문이다. 자활사업 참여자의 소득은 전부 파악되나, 영세 자영업이나 일용직에 참여할 경우 소득의 일부만이 파악되기 때문에 실비지원을 감안해도 자활사업에 참여하지 않고 소득이 잘 파악되지 않는 직종에서 일하는 것이 이롭다는 판단을 하기 때문이다.

다. 所得控除制度 擴充方案

1) 所得控除 模型

현행 소득공제는 정률공제만을 두고 있다. 그러나 근로유인을 효과적으로 달성하기 위해서는 정률공제와 정액공제(기초공제)를 동시에 두는 것이 바람직하다. 왜냐하면 정률공제만을 둘 경우 근로소득이 낮은 계층에게는 근로유인의 효과가 거의 없고, 정액공제만 둘 경우 근로소득이 높은 계층에게는 효과가 미미하기 때문이다. 따라서 근로소득에서 먼저 기초공제를 한 후 남은 금액에 대하여 정률공제를 하는 혼합공제제도를 도입하여야 한다.

2) 所得控除對象 所得의 擴大

소득공제 대상소득은 소득분류상의 근로소득뿐만 아니라 노동이라는 투입요소

가 들어가는 모든 소득으로 확대하여야 한다. 왜냐하면 소득공제의 목적이 근로동기를 유발하고자 하는 것이기 때문이다. 따라서 노동이라는 투입요소가 들어가는 근로소득, 사업소득, 부업소득 등을 공제대상 소득으로 하는 것이 바람직하다.

3) 所得控除 水準

소득공제수준을 결정함에 있어서는 근로유인 정도, 소요예산, 차상위 계층과의 형평성, 행정능력, 소득파악률 등을 종합적으로 고려하여야 한다. 왜냐하면 근로유인만을 감안하여 공제율을 높게 하면 차상위 계층과의 형평성 및 소요예산[53]의 문제가 발생한다. 반면에 소요예산을 감안하여 공제율을 낮게 하면 근로유인의 효과가 없을 뿐만 아니라 국가의 도움에 안주하는 빈곤함정(poverty trap)에 빠질 수도 있다. 따라서 적정 소득공제율의 결정은 매우 중요하다.

적정 공제율 결정을 위해서는 공제율에 따른 근로유인 정도, 노동시장 상태에 따른 공제율 효과 등에 대한 기초자료가 필요하다. 이러한 기초자료는 전무한 실정이므로 시범사업을 통하여 생산되어야 한다. 시범사업이 현재 수행되고(2001~2002년간) 있으므로 적정 공제수준은 시범사업이 마무리되는 시점에서 파악될 수 있을 것이다.

4) 勤勞誘因과 衡平性을 감안한 所得控除水準의 差等化[54]

가) 勞動 供給彈力性에 따른 所得控除水準의 差等化

소득공제의 목적인 근로유인을 위해서는 공제수준에 따른 노동공급 탄력성

---

53) 소득공제율을 10%로 할 경우 공제에 따른 추가 소요예산 규모는 약 1600억원인 것으로 분석되고 있음.

54) 제도 도입 초기에는 집행가능성을 감안하여 단순한 모형에서 출발하는 것이 바람직함. 그러나 제도가 성숙되면 근로유인과 형평성을 감안하여 차등화하는 것이 바람직함. 본고에서는 차등화의 범주를 6개로 나누어 방향만 설정하였음. 향후 가중치를 고려한 차등화 방안이 마련되어야 할 것으로 판단됨.

이 높은 직종 소득에 공제수준을 높게 설정하여야 한다. 일반적으로 소득공제 수준에 따른 노동공급탄력성이 높은 직종으로는 일용직, 임시직 등이다.

나) 市場別 所得控除水準의 差等化

일반노동시장 참여소득에 대한 공제수준을 공공부조 프로그램(자활사업) 참여소득보다 높게 설정하는 것이 바람직하다. 그 이유는 첫째, 노동강도 측면에서 일반 노동시장이 보호된 시장(cared market)보다 높고, 둘째, 보호된 시장보다는 일반시장을 육성하는 것이 거시적 국가 정책상 효율적이기 때문이다.

다) 就業時期別 所得控除水準의 差等化

취업초기에는 소득공제율을 높게 하고, 취업기간이 증가함에 따라 공제수준을 낮게 설정하는 것이 바람직하다. 이는 신규 취업자의 자율적인 소득신고를 유도함과 동시에 취업초기의 제반비용을 고려해 주기 위함이다. 그러나 이와 같이 제도를 설계할 경우 취업과 실업을 반복하는 등의 제도를 역이용하는 사례가 발생할 수 있다. 따라서 취업초기 높은 소득공제 혜택을 일생동안 몇 회로 제한하는 등의 보완 조치가 필요할 것이다.

라) 勞動强度別 所得控除水準의 差等化

높은 노동강도를 요구하는 직종 참여자의 근로소득에 높은 소득공제수준을 부여하여야 한다. 예컨대, 현행 자활사업의 경우 노동강도는 취로형 자활사업, 업그레이드(Up-grade)형 자활사업, 자활공동체순이므로 소득공제수준을 단계적으로 높여야 할 것이다.

마) 受給者 特性別 所得控除水準의 差等化

일반근로자보다는 취약계층 근로자(노인, 장애인, 편부모, 학생)의 소득공제

수준을 높게 설정하는 것이 바람직하다. 이는 취약계층의 경우 일반인보다 노동에 따른 비용이 상대적으로 높기 때문이다.

바) 失業率에 따른 所得控除水準의 差等化

실업률이 낮을 때보다는 높을 때 소득공제수준을 높게 설정하는 것이 바람직하다. 실업률이 높을 경우 일반적으로 빈곤율이 높아지고, 기초보장이 되는 수급자의 근로의욕은 더욱 낮아진다. 만약 실업률이 높을 경우 소득공제수준이 낮다면 수급자의 근로의욕을 고취시키지 못하여 국가의 부담을 매우 크게 증가시킬 수 있다. 그러므로 공제수준을 높여 근로의욕을 고취하여야 할 것이다.

사) 所得把握 程度別 所得控除水準의 差等化

소득파악률이 낮은 직종보다는 높은 직종 참여 소득에 대한 소득공제율을 높게 설정하여야 한다. 이는 소득파악률에 따른 형평성을 고려해 주기 위함이다. 소득파악률이 낮은 직종 종사자의 경우 소득을 낮게 신고하는 소위 '자구적 소득공제'를 하고 있기 때문이다.

라. 自立積立金制度 導入方案

1) 自立積立金制度 導入의 必要性

가) 政策目的의 效果的 達成 必要性

자활사업의 최선의 목표는 자립을 촉진시키는 것이다. 자립을 위해서는 일정 정도의 자립자금이 필요하지만 현행 기초보장제도에서는 수급자 본인이 자립을 위하여 목돈을 마련하기란 매우 힘들다. 왜냐하면 기초생활보장제도란 최저생계비에 부족한 금액을 채워주는 제도이고, 설사 자활사업 참여 등으로 최저생계비를 초과하는 소득이 발생하여도 이들 계층은 소비성향이 높으므로

저축할 가능성이 매우 낮기 때문이다.

따라서 중·장기적인 차원의 자립을 위한 제도적인 장치가 필요하다. 즉, 최저생계비를 초과하는 소득(이하 초과소득)이 발생할 경우 본인의 계좌에 적립해주는 가칭 '자립적립금제도'가 필요하다.

기초생활보장제도 내에서 초과소득이 발생하는 경우는 크게 세 가지로 나누어진다. 첫째, 자활사업 참여로 총 소득이 최저생계비를 초과하는 경우이다. 둘째, 자활사업단의 잉여금을 참여자에게 분배할 경우이다. 셋째, 향후 소득공제제도가 도입될 경우 총 가처분 소득이 최저생계비를 초과하는 경우가 발생할 수 있다. 이들 재원을 본인의 계좌에 적립해줌으로써 본인의 중장기적인 자립에 대한 희망과 근로의욕을 도모하여야 할 것이다.

나) 自活事業 參與者의 勤勞動機 低下

현행 국민기초생활보장제도에서는 자활사업 참여자 중 상대적으로 소득수준이 높은 계층(가구소득에 자활소득을 합산할 경우 최저생계비 이상인 계층)은 자활특례자로 분류되어 3년 동안 자활급여만 받을 수 있다. 이들 자활특례자의 경우 의료급여, 주거급여 등을 받지 못하기 때문에 자활사업 참여를 회피하거나 거부하고 있다. 그 이유는 자활사업 참여를 회피하면 일반수급자가 되고, 일반 수급자가 되면 이들에게 가장 필요한 의료급여를 받을 수가 있기 때문이다. 그러므로 이들을 의료급여를 제공하는 일반수급자로 선정하여 근로의욕의 감소를 막아야 한다. 그리고 일반수급자로 편입함과 동시에 초과소득을 적립토록 하여 자립의 기틀을 마련하도록 하여야 한다.

또한 자활사업단 수익금의 경우 아직 명시적인 지침은 없으나, 공공근로사업의 경우 국고로 귀속되는 것을 원칙으로 하고 있다. 만약 자활사업으로 남긴 이익을 참여자에게 돌려주지 않고, 국고로 귀속시킨다면 참여자의 근로의욕은 매우 위축될 것이며, 잉여금을 남기지 않으려는 편법이 등장할 가능성이 높다. 따라서 자활사업단의 수익금을 자립적립금으로 적립시켜 줌으로써 장기

적인 자립과 근로의욕을 증진시켜야 한다.

다) 制度運營上의 어려움

현행 자활특례대상자의 경우 3년간 자활사업에만 참여할 수 있다. 만약 3년 후도 빈곤할 경우 다시 수급자가 되는 악순환을 반복할 가능성이 높다. 그리고 3년 동안의 자활급여기간 동안에도 가족 중 돌보아야 하는 환자가 있어 일시적으로 자활사업에 참여하지 않을 경우 다시 일반수급자가 된다. 즉, 자활특례대상자에서 일반수급자로 일반수급자에게 자활특례대상자로 전환이 반복될 가능성이 높다. 따라서 이러한 제도 운영상의 어려움과 궁극적인 자활을 위하여 자활특례대상자의 초과소득을 적립할 경우 소득으로 간주하지 않아야 한다. 초과소득을 소득으로 보지 않을 경우 자활특례대상자는 일반 수급자가 되어 안정적인 자활기반 마련이 가능하다.

2) 導入方案

가) 對象

수급자의 가처분 소득이 최저생계비를 초과하는 자의 초과소득을 자립적립금으로 적립토록 한다. 그러므로 수급자 선정시 소득이 비교적 많고 최저생계비에 거의 도달하는 가구들이 대상이 될 수 있다.

나) 制度 導入에 따른 下位法令 補完

자립적립금제도는 일종의 강제 저축에 해당되므로 해당자들의 불만이 야기될 수 있다. 장기적인 탈빈곤 정책이라는 차원에서 개인 자립 프로그램을 만들고 자신이 관리하도록 하여 자립능력을 향상시켜야 한다. 아울러 효율적인 제도 운영을 위해서는 자립기금을 적립하는 동안은 현행 자활특례대상자를 일

반수급자로 편입하여야 한다. 이를 위해서는 조건부수급자가 자립적립을 하는 동안에는 초과소득을 소득으로 간주하지 않도록 하여야 한다. 그리고 자활공동체의 잉여금의 일부 또는 전부를 참여자에게 귀속시키는 등의 법령 정비가 필요하다.

다) 制度運營方案

최저생계비를 초과하는 초과소득(자활소득 등+가구소득−최저생계비[55])을 일정기간, 일정액(예; 3년 이상, 1000만원 이상)에 도달할 때까지 개인구좌에 적립함과 동시에 미래 자립을 위한 준비교육을 병행하여야 한다. 일정 기간과 일정 규모라는 조건이 충족되고 본인이 적립금을 지급 받길 희망할 때 자활후견기관이나 지방자치단체에 개인창업이나 공동창업의 형태로 사업계획서를 작성하고 본인의 성취의욕에 따라 스스로 관리하게 한다. 또한 개인별 파일을 작성하여 사후 완전한 독립이 이루어질 때까지 경영지도 등 사후지도를 실시한다.

3) 期待效果

이미 책정된 예산(자활예산 및 취로사업예산)을 활용하여 공공부조대상자의 탈빈곤이라는 생산적 복지이념의 실질적인 정책 하위목표를 달성할 수 있다. 장기적으로 빈곤의 영구화를 예방할 수 있어 비용효과적인 한국형 자활지원제도로 정착될 수 있을 것으로 판단된다.

또한 탈빈곤으로 장기적인 예산절감효과가 있다. 자활사업예산이 당장 소모되는 것이 아니라 저축의 형태로 적립되어 실질적인 자활을 촉진함으로써 장기적 측면에서 예산절감효과가 나타날 것이다. 그리고 확실한 미래에 대한 비

55) 이론적으로는 최저생계비보다 낮은 현금기준선 수준의 소득이 있으면 최소한의 문화적인 생활이 가능함. 그러나 가구마다 씀씀이가 다르다는 측면을 고려하여 최저생계비 이상을 적립토록 함.

전 제시로 근로의욕을 향상시키고, 적립기간 동안 일반수급자가 됨으로써 자활기반을 확충할 수 있다.

마. 給與方式 改善

1) 問題 提起

국민기초생활보장제도에서는 급여의 기본원칙으로 보충성의 원리를 채택하고 있다. 이에 따라 최저생계비와 소득인정액간의 차액을 지급하는 보충급여방식으로 급여를 지급하고 있다. 이와 같은 보충급여방식은 최저생계보장에 있어서 개별 가구의 능력을 고려하여 차등지원을 하겠다는 법 정신을 담고 있으므로 이론적으로 매우 합리적인 방식이다.

그러나 보충성의 원리는 현실적인 측면에서 몇 가지 심각한 문제점을 야기한다. 첫째, 보충급여 방식은 수급자의 근로의욕을 저하시키고, 일하는 자와 일하지 않는 자간의 형평성 문제를 야기한다. 왜냐하면 보충급여방식은 수급자의 소득이 증가하는 경우 증가하는 만큼 급여가 적어지는 구조이므로 일을 하나 하지 않으나 생활수준이 최저생계비수준으로 같아지기 때문이다. 이러한 문제점을 예방하기 위하여 기초보장법에는 소득공제제도를 두고 있으나, 부분적인 성과만을 기대할 수 있다. 근로유인을 위한 소득공제의 경우 공제율이 100%[56]가 아닌 경우 소득증가는 급여감소로 이어져 근로유인의 효과가 반감되기 때문이다.

둘째, 보충급여방식은 소득파악을 어렵게 만들어 수급자간 및 수급자와 비수급자간의 형평성 문제를 야기한다. 기초보장 수급자에 대한 자산조사(means

---

56) 소득 공제제도란 근로유인을 위하여 실제소득(E)의 일정 비율(r)을 감한 금액을 소득평가액(E')으로 인정하는 제도임{E'= (1-r)×E}. 그러므로 소득공제율이 100%라는 것은 모든 수급자의 소득평가액이 0라는 것을 의미하므로 보충성의 원리를 제도에 적용하지 않겠다는 의미가 됨. 따라서 특수한 경우를 제외하고는 공제율을 100%로 할 수 없음.

test)의 어려움은 세계 각 국 공통의 문제이다. 자산조사 중 특히 소득조사가 잘되지 않는 이유는 수급자들의 대부분이 소득파악이 잘되지 않는 비공식부문(영세자영업, 일일노동 등)에 종사하고 있고, 기초보장제도가 채택하고 있는 보충급여방식이 소극적인 소득신고의 요인으로 작용하고 있기 때문이다. 즉, 보충급여로 인하여 소득이 파악되는 만큼 급여가 줄어들기 때문에 자산신고의 성실성을 기대하기 어렵다. 자산조사의 부정확성은 여러 가지 문제점을 야기한다. 비빈곤층이 선정되어 기초보장 급여를 받을 경우 차상위 계층과의 소득역전 현상이 야기된다. 이 경우 비수급자들은 기초보장제도 자체를 불신하게 되고 이는 결국 사회연대감이 저해되는 결과를 낳을 수 있다.

셋째, 보충성의 원리는 효율적인 자활목표 달성을 어렵게 한다. 현행 자활정책은 어려운 여건 속에서도 부분적인 성과를 보이고 있으나, 자활목표를 달성하기에는 본질적인 어려움이 있다. 이는 현행 자활정책이 조건이행을 하면 생계급여를 지급한다는 수동적·소극적 이념하에서 출발하였고, 보충급여로 인하여 자활사업 참여대상자들이 자활사업 참여 자체를 꺼리거나[57] 참여할지라도 참여일수를 줄이기 때문이다.

2) 給與方式 改善의 基本方向

앞에서 보충급여방식을 현실에 적용할 때 나타날 수 있는 몇 가지 문제점들을 살펴보았다. 이 문제들은 보충성 원리 자체의 문제라기보단 보충급여방식을 적용할 경우 일어나는 현실적인 문제, 특히 근로능력이 있는 가구들에게 적용될 경우 일어날 수 있는 주요 문제점들이라 할 수 있다. 그러므로 급여방식 개선의 초점은 여기에 맞추어져야 할 것이며, 주요 기본방향은 다음과 같

57) 조건부수급자가 자활사업에 참여할 경우 소득이 전부 밝혀져 급여가 감소된다. 그러나 자활사업에 참여하지 않고 소득파악이 잘되지 않는 일(영세 자영업, 일용노동 등)을 할 경우 소득의 전부 또는 일부 은닉이 가능하므로 보다 많은 급여를 받을 수 있다. 그러므로 자활사업 참여를 꺼린다.

다. 첫째, 근로능력 유무에 따라 각기 다른 급여방식을 적용하여 법의 목적과 이념을 현실화하여야 한다. 즉, 수급가구를 근로능력 없는 가구, 미약 가구, 있는 가구로 구분한 후 근로능력이 있는 가구에게는 근로활동에 따른 장려금을 지급하면서 자활과 연계하여 최저생계를 보장하는 방식이 필요하다. 그리고 근로능력이 없거나 미약한 가구에게는 현행과 같이 보충급여 방식으로 최저생계를 보장하는 방식을 취해야 한다

둘째, 급여체계는 근로유인을 제고하고 소득신고의 성실화를 유도하는 방향으로 나아가야 한다. 이를 위해서는 근로능력이 있는 자의 근로소득에 대해서는 장려금을 지급하고, 근로능력이 미약한 자의 근로소득(예, 82세 할머니의 조개 채취)에 대해서는 소득공제방식으로 높은 소득공제율을 적용하여야 한다.

셋째, 근로능력 가구에게 적용되는 급여방식에서 현금급여와 자활사업간의 연계성을 강화하여야 한다. 즉, 근로능력이 있으나 소득이 일정수준 이하인 자는 자활사업에 편입하여 조기 자활을 유도하고, 장려금으로 총 가처분소득이 최저생계비의 100%를 넘기는 금액(이하 초과소득)은 본인 계좌에 적립시켜 주는 자립적립금제도[58] 도입이 필요하다.

넷째, 추가 소요예산을 최소화하여야 한다. 이상적인 급여체계일지라도 기존의 체계보다 많은 추가소요 예산이 투입된다면 현실 적용가능성이 떨어진다. 따라서 새로운 급여방식은 추가 소요예산을 최소화하면서 앞에서 언급한 기본방향을 달성할 수 있는 모형이어야 한다.

3) 給與方式 改善(案)

가) 基本 틀

본고에서 제안하고 있는 급여체계는 근로능력 없거나, 미약한 가구의 경우

---

58) 수급자의 자활을 촉진하기 위한 제도로서 자활사업단의 잉여금과 초과소득(최저생계비 이상의 소득) 등을 본인의 계좌에 적립한 후 적립금액이 일정규모 이상일 때 자립시키는 제도

현행과 동일하다. 그러므로 여기서는 근로능력 있는 가구에게 적용되는 급여 방식을 중심으로 설명한다. 먼저 현물급여(교육, 의료급여)는 현행과 마찬가지로 해당자에게 급여한다. 그리고 급여방식 개선안의 핵심인 현금급여는 다음과 같은 방식으로 지급한다.

개선(안)에서의 현금급여 산식

- 현금급여 = 현금급여기준선−소득(근로소득+비근로소득)+장려금−조정금액
  - 장려금 = 근로소득 × 기여율
  - 기여율 = 근로소득/(최저생계비 − 비근로소득)
  - 조정금액 = (최저생계비-비근로소득)/2 × (1-기여율m)
  - 기여율m = 급여전환점 가구의 기여율(0.5)

상기 현금급여 산식은 기본적으로 현행 보충급여 방식의 이념에 근로유인 위한 요소(장려금)와 근로의무를 반영한 요소(조정금액)를 동시에 포괄하고 있다. 즉, 현금급여기준선에서 소득을 감안 금액이 급여에 반영되고 있으므로 보충급여의 이념을 내재하고 있다. 그리고 추가적으로 장려금과 조정금액이라는 보조적인 장치를 두고 있다. 이러한 개념들이 지니고 있는 함의는 다음과 같다.

장려금은 근로유인 및 소득신고의 성실화를 위하여 도입된 개념이므로 근로소득 및 비근로소득이 많을 때 급여가 많아지고, 공공부조예산 절감비율이 높을 때 급여가 많아진다. 기여율은 근로소득의 증가는 곧 국가 예산의 절감이므로 예산절감비율을 의미한다. 동 비율의 범위는 0~1이다. 그리고 동일한 가구소득일 경우 근로소득의 비중이 높은 가구가 기여율이 높고, 동일한 근로소득일 경우 비근로소득이 높은 가구의 기여율이 높다. 마지막으로 조정금액은 장려금과 대칭되는 요소로서 근로의무를 양화(量化)한 금액이다. 현행 제도에서도 조건부수급자가 조건을 불성실하게 이행할 경우 일정정도의 불이익[59]을

59) 현행 제도에서 조건부수급자가 자활사업에 참여하지 않을 경우 두 가지의 불이익을 받게

받고 있다. 조정금액은 근로소득이 최저생계비(정확하게는 최저생계비-비근로소득)의 1/2인 가구의 장려금 수준으로 하는 것이 바람직하다. 그 이유는 동 가구의 새로운 급여체계에서의 급여수준이 현행 보충급여에서의 수준과 동일(장려금과 조정금액을 상쇄시켜)해지도록 하기 위함이다. 그리고 근로소득이 1/2 미만인 가구는 조정금액이 장려금보다 많게 하고, 근로소득이 1/2 이상인 가구는 조정금액이 장려금보다 적게되도록 하여 조건부과의 취지를 살리고, 근로유인을 제고하기 위함이다.

나) 基本틀을 單純 適用할 경우의 給與體系

현금급여 개선(안)에 따른 소득수준별 급여는 'U'자형 급여체계가 된다. 즉 급여의 경우 근로소득이 최저생계비 수준인 가구와 없는 가구가 가장 많고, 중간(급여전환점)에서 가장 적게 받는 체계이다. 이는 소득이 낮은 계층은 보충성의 원리에 의하여 현금급여를 받고, 소득이 높은 계층은 근로장려금을 많이 받기 때문이다.

동 현금급여 개선(안)은 현행 보충급여(소득수준별 우하향 직선)보다는 여러 가지 측면에서 개선되었으나, 기본방향에서 설정한 정책의 역동성을 살리기 위해서는 다음과 같은 점들이 추가 개선되어야 한다. 첫째, 근로소득이 중간(급여전환점) 미만 구간에서 근로소득이 증가할 경우 급여가 감소하는 점을 개선하여야 한다. 이는 동구간에서 하향 소득신고 가능성과 근로저하의 가능성을 내포하고 있기 때문이다. 둘째, 근로소득이 중간(급여전환점) 미만인 가구의 경우 가처분 소득이 최저생계비 이하가 되는 점을 개선하여야 한다. 이는 기초보장제도는 최종적인 안전망(the last safety net)이므로 모든 수급가구들의 가처분 소득이 최소한의 건전하고 문화적인 생활을 유지할 수 있는 수준

됨. 하나는 본인의 생계급여를 받을 수 없고, 다른 하나는 자활사업에 참여하지 않고 다른 일을 하고 있는 것으로 간주하여 추정소득을 부과함. 따라서 현금급여는 본인의 생계급여액과 추정소득의 합계액만큼 줄어듦

이상이 되도록 제도를 설계하는 것이 바람직하기 때문이다. 셋째, 차상위 계층과의 형평성 문제를 고려하여야 한다.

다) 基本 틀에 대한 調整

앞에서 언급한 첫째, 둘째의 문제를 해결하기 위하여 현금급여와 자활사업을 연계한 제도 설계가 필요하다. 즉, 근로소득이 중간(급여 전환점) 미만 가구는 자활사업에 투입함을 원칙으로 한다. 자활사업에 참여할 경우 자활근로소득(약 50만원)을 포함한 가구 전체의 근로소득은 급여 전환점(4인가구 비근로소득이 10만원인 경우 43만원) 이상으로 증가하게 된다. 이 경우 근로소득, 비근로소득, 장려금의 합계인 가처분 소득이 최저생계비 이상이 되며, 이 가구는 소득이 증가할수록 급여가 많아지는 구간에 존재하게 된다. 그러므로 자활사업에 전부 참여할 경우 동 급여체계에서 급여전환점 이하의 급여선은 현실적으로 사라지게 된다.

그러나 여러 가지 사정으로 자활사업에 참여하지 못하는 경우가 나타날 수 있다. 이 경우 참여하지 못하는 사유를 개인 책임과 국가 책임으로 나누고, 국가 책임(직업훈련자, 예산 때문에 자활사업에 참여하지 못하는 경우 등)인 경우 현행과 마찬가지로 보충급여방식에 의한 급여를 제공한다. 그리고 개인 책임인 경우 조건불이행자와 기타(조건불이행자는 아니나 신고소득이 급여전환점 이하인 자)로 나누어 조건불이행자에게는 현행 제도와 같은 방식으로 급여하고, 기타에 해당되는 자에게는 급여개선모형상의 급여전환점에 해당되는 급여를 제공한다.

차상위 계층과의 소득역전 등의 형평성 문제를 해결하기 위해서는 다음과 같은 조정이 필요하다. 소득역전은 급여가 'U'자형이기 때문에 발생한다. 그러므로 일정정도 이상의 급여부터 급여증가폭을 완화하면('L'에 가까운 급여체계) 형평성 문제가 완화된다. 즉, 가처분소득(소득+급여)이 현금급여기준선을 초과하는 급여전환점부터 근로소득 1만원 증가에 급여액이 일정금액(예, 500

원) 증가하도록 조정한다. 그러나 이와 같은 급여조정은 정책의지의 문제이다. 소득역전현상 완화에 정책의 주안점을 둔다면 급여증가율을 더욱 낮출 수도 있고(예, 소득 만원당 250원), 자립적립금 제도를 도입하여 조기 자활을 유도한다면 조정하지 않을 수도 있다. 아울러 가처분 소득이 최저생계비를 초과하는 가구의 초과소득을 자립적립금으로 적립하도록 한다. 이와 같이 할 경우 현재 가처분을 소득을 기준으로 한 차상위 계층과의 소득역전현상은 발생하지 않는다. 그러나 소득역전현상은 자립적립금을 포함하면 동 급여체계(안)에서는 피할 수 없는 현상이며, 근로유인을 위한 소득공제제도에서도 마찬가지로 발생하는 문제이다.

4) 給與體系 改善(案)과 現行 補充給與와의 比較

가) 勤勞意慾 및 所得申告 態度

동 급여체계 개선(안)은 현행 보충급여보다 근로의욕이 증가하고, 소득 신고의 정확성이 높아지게 된다. 이를 급여 전환점 미만과 이상으로 나누어 살펴보면 다음과 같다. 신고소득이 급여 전환점 이상인 구간에 있는 가구들의 경우 추가근로 또는 성실한 소득신고가 바로 급여의 증가로 이어지기 때문에 근로의욕이 증가하고 소득신고의 정확성이 높아진다. 여기서 소득의 상향신고 문제가 예상되나, 상향신고의 문제는 하향신고의 해악보다는 문제성이 약할 것으로 판단된다. 왜냐하면 근로장려금을 받기 위해서는 소득원 증명 등의 절차를 강구할 수 있기 때문이다.

다음으론 신고소득이 급여 전환점 미만인 가구는 원칙적으로 자활사업에 투입되므로 소득이 급여 전환점 이상이 되어 앞의 논리에 따라 소득신고를 성실하게 할 것이다. 또한 실제소득이 급여전환점(43만원) 이상이면서 미만이라고 신고한 가구의 경우 자활사업 참여대상이 되므로 소득신고를 투명하게 하여 보다 많은 급여를 받으려고 할 것이다. 그리고 실제소득과 신고소득이 급여전

환점(43만원) 미만인 가구의 경우 본인의 사정(앞에서 기타로 분류된 가구)으로 자활사업에 참여하지 않는 자는 현행 보충급여수준보다 낮은 최저급여를 받게 되므로 근로동기가 제고된다.

나) 所要豫算 比較

동 개선(안)은 소득공제 10%[60]를 포함한 보충급여 소요예산보다 절감될 것으로 판단된다. 소득공제제도는 2003년부터 도입될 예정이며, 추가 소요예산 규모는 공제수준에 따라 달라진다. 여기서는 동 급여체계 개선(안)과 소득공제 10%를 포함한 보충급여예산을 비교하고자 한다. 소요예산 추정을 위해서는 근로능력 있는 수급가구의 소득분포가 있어야 가능하나 현재로서는 동 가구들에 대한 정확한 소득분포 자료가 없으므로 여기서는 소득구간별로 1가구씩 분포한다고 가정한 단순 소요예산을 제시하였다. 〈表 Ⅴ-14〉의 하단의 합계를 보면 급여체계 개선(안)의 합계가 3062로 나타나고 보충급여의 합계가 3096로 나타나고 있다. 이는 동 급여체계 개선(안)의 소요예산이 적게 들어간다는 점을 시사하나 정확한 소요예산에 대한 비교는 아니다. 왜냐하면 근로능력 있는 수급가구들의 소득분포에 따라 동 개선(안)의 소요예산이 달라지기 때문이다.

하지만 소요예산이 절감될 수 있는 요인들은 많이 발견된다. 첫째, 자립적립금으로 적립되는 예산은 순수한 의미에서 추가 소요예산이 아니다. 자립적립금은 탈빈곤을 위한 종자돈(seed money) 역할을 하기 때문이다. 즉, 소요예산 증가의 일정부분이 자립적립금으로 적립되어 탈빈곤으로 이어지므로 중장기적으로는 수급자 수가 감소되기 때문이다. 둘째, 현행 보충급여 방식은 인간의 이기심과 배치되므로 관리비용(조사비용 등)이 많이 수반되나, 새로운 급여방식은 인간의 이기심에 순응하는 제도이므로 관리비용이 적게 든다.

---

60) 소득공제율이 약 10%일 경우 추가 소요예산은 약 1,400억원에 이를 것으로 추정됨.

〈表 Ⅴ-14〉 調整後 勤勞所得 水準別 給與 및 假處分 所得[1]

(단위: 만원)

근로소득	조정금액	기여율	현금급여[2]	가처분소득[3]	비고 (보충방식의 급여액[4])
85	21.4[4]	0.99	33.50	128.50	0
80		0.93	33.25	123.25	2.2
70		0.82	32.75	112.75	11.4
60		0.70	32.25	102.25	20.2
50		0.58	31.75	91.75	29.2
40		0.47	31.49	81.49	38.2
30		0.35	33.31	73.31	47.2
20		0.23	37.47	67.47	56.2
10		0.12	43.97	63.97	65.2
0		0	52.80	62.80	74.2
합계[6]			3061.66		3096

註: 1) 4인가구 비근로소득이 10만원인 경우

2) 현금급여: 생계급여+주거급여

3) 가처분소득: 현금급여+소득(근로소득+비근로소득)

4) 조정금액 21.4만원: 급여전환점 가구의 장려금

5) 소득공제 10%시 급여액

6) 보충급여와 동 급여체계 개선(안)과 소요예산을 비교하기 위하여 소득수준별 1가구씩 분포한다고 가정할 경우의 단순 소요예산 합계

5) 同 給與體系 改善(案)의 含意

동 급여체계 개선(안)은 공공부조의 급여체계에 대한 사고의 전환이다. 대부분의 나라들의 기존 공공부조제도는 최저생활 보장을 위하여 보충급여방식을 채택하고 있다. 이는 소득이 증가하면 급여가 감소하는 체계이다. 그러나 동 급여체계 개선(안)은 근로소득이 증가함에 따라 급여가 증가하는 체계를 유지하면서, 최저생활을 보장하는 체계이다. 즉, 보충성 개념이 없고 근로유인만을 목적으로 하는 미국 EITC제도와 공공부조의 보충성 원리를 조합한 모형이며, 동시에 기초보장과 자활사업을 논리적으로 연계시키고 있다.

또한 인간의 이기심과 제도간의 조화를 모색하고 있다. 기존 공공부조 급여

는 보충성의 원리를 적용함으로 근로소득이 많아지고 소득신고를 성실하게 하면 급여가 줄어들어 근로의욕과 소득신고가 불성실해지는 결과를 초래하였다. 그러나 동 개선(안)의 급여구조는 근로소득이 많아지고, 소득신고를 잘하면 급여가 증가하므로 근로의욕이 증가하고, 성실한 소득신고를 유도한다. 즉, 인간의 이기심과 제도간의 순응성을 제고 시켰다.

마지막으로 효율적인 자활을 도모할 수 있다. 기존의 자활사업은 조건이행을 하면 생계급여를 지급한다는 수동적·소극적 이념 하에서 출발하였다. 이 결과 자활사업 참여를 회피하는 등의 문제점을 야기하고 있다. 그러나 동 모형은 조건이행을 전제로 하는 것이 아니라 인간의 이기심을 전제로 제도를 설계하였기 때문에 효율적인 자활정책 수립이 가능하다. 또한 자립적립금 등을 활용한 자활사업 최선의 목표인 조기 탈빈곤이 가능해진다.

앞에서 논의한 바처럼 본고에서 제시한 급여체계 개선(안)은 근로유인, 소득신고, 현금급여와 자활정책간의 연계성, 기초보장관련 관리비용 등의 측면에서 개선의 단초를 제시한 정도이다. 그러므로 심도 있는 후속연구와 시범사업 등이 따라야 할 것으로 판단된다.

9. 韓國 自活事業에 대한 評價와 展望

가. 序論

자활사업은 실직빈곤계층의 탈빈곤을 돕기 위해 다양한 노동·복지 서비스를 제공하는 사업으로써 기초생활보장제도 수급자 중 근로능력이 있는 수급자에게 근로활동에 참가할 것을 조건으로 생계를 보장하는 조건부과규정에 근거하고 있으며, 다른 한편으로는 근로능력자 중 노동시장에서 일자리를 발견하지 못하고 장기실업상태에 빠져 있는 수급자에게 재활치료, 능력개발, 일자리 제공 등의 서비스를 지원하는 것을 골자로 하는 자활지원규정에 근거하고 있

다. 수급자의 노동시장진입을 촉진시키지만, 그럴 능력이 없는 수급자에게는 재활·직업훈련·일자리 제공과 같은 적극적 노동시장정책을 적용하는 것이다.

하지만 최근 자활사업에 대한 비판과 개선요구의 목소리가 높아지고 있는 상황이다[61]. 따라서 그것이 어떠한 문제점을 갖고 있는지 살펴보는 작업은 자활사업의 목표와 제도적 위상을 재정립하기 위해 최우선적으로 해결해야 할 사항이라고 말할 수 있다. 물론 이미 많은 연구자들이 자활사업이 안고 있는 다양한 문제점에 대해 언급해 왔다. 그 중에서는 근본적인 제도개혁을 고려한 지적도 있었으며, 단계적인 제도개선을 의식한 지적도 발견할 수 있었다. 그 중 몇 가지 문제점으로는 자활사업 참여대상자 선정문제, 근로유인을 위한 급여체계 구축문제, 사회적 일자리 창출문제[62] 등을 들 수 있을 것이다.

이제 자활사업에 대한 선언적 비판보다는 지난 2~3년간의 실험을 통해 확인되었던 이러한 문제점을 토대로 새로운 가능성을 모색하는 노력이 필요할 것이다. 그리고 이 글은 이러한 취지에 따라 크게 네 절로 구성되어 있다. 첫 번째 절은 자활사업을 관통하고 있는 상반된 두 가지 논리에 대한 탐색으로 연대와 경쟁의 논리, 분배와 성장의 논리, 효과와 효율의 논리에 대해 설명할 것

---

61) 자활사업에 대한 최근의 비판으로는 다음 글을 참조. (김수현 외(2002), 류정순(2002) ; 신명호(2001) ; 안종범(1999) ; 조영훈(2001), 홍경준(2001)).

62) 사회적 일자리(Social Employment, Emplois Sociaux)란 '사회적 유용성을 가진 일자리를 의미한다. 이를 풀어 설명하면, 사회적 일자리는 시민들이 필요로 하는 사회적 유용성을 가진 서비스를 제공함으로서 창출되는 일자리를 의미한다. 그리고 이 일자리는 ① 조직형태에 있어 일반기업이나 생산공동체나 準공기업의 다양한 형태를 띨 수 있고, ② 경영에 있어서는 민주적 방식(생산공동체, 협동조합 등)과 집중적 방식(경영기법을 도입한 사회적 기업)을 취할 수 있으며, ③ 틈새시장을 비집고 들어가거나, 신규시장을 개척하거나, 보호된 시장을 형성하는 방법으로 창출될 수 있다. 구체적인 예를 들면, 최근 자활사업의 일환으로 실시되고 있는 『복지간병인 사업』이 사회적 일자리에 해당된다. 비영리민간단체가 의료서비스의 사각지대에 놓여 있는 저소득층 환자에게 간병서비스를 제공하는 것은 이중적 의미에서 사회적 유용성을 갖는다. 첫째는 실직자에게 일자리를 제공했다는 점이 그것이고, 둘째는 간병서비스가 절실하나 가난 때문에 이를 이용하지 못하는 저소득층의 복지욕구를 충족시켜준다는 점에서 그러하다. 그 밖에도 자활사업에서 실시하고 있는 『음식물 재활용 사업』이나 『가전제품 재활용 사업』도 사회적 일자리로서의 성격을 갖는다고 말할 수 있다.

이다. 두 번째 절은 자활사업의 현실태에 대한 개략적인 정리를 내용으로 하게 될 것이다. 세 번째 절은 자활사업이 당면한 네 가지 문제점에 대한 분석으로 제도적 여건, 지원대상자의 특성, 자활공동체의 실험, 사회적 일자리 창출경험을 평가할 것이다. 끝으로 네 번째 절에서는 사회적 일자리 창출의 실험이 갖는 문제점과 대안을 제시하고자 노력할 것이다.

나. 自活事業의 目標

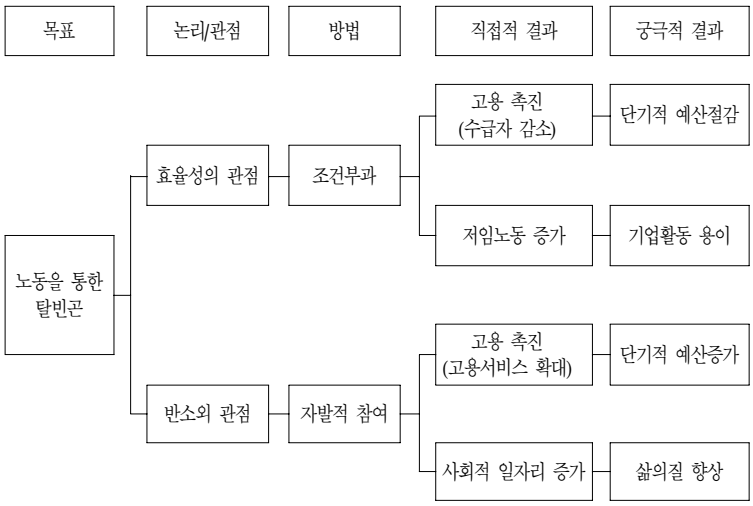
자활사업의 목표는 실직빈곤계층으로 하여금 근로활동을 통해 빈곤에서 벗어나게 하는 것이다. 그리고 신자유주의 복지정책이든, 반소외의 복지정책이든 이 목표를 표방하는 점에서는 큰 차이가 없다. 하지만 이러한 목표를 달성하기 위해 동원하는 논리와 관점, 그리고 그것을 통해 궁극적으로 얻으려는 결과는 매우 다르다 하겠다. 먼저 경제적(혹은 효율성의) 관점에서 보면, 자활사업의 목표는 최소한의 비용으로 최대한의 효과를 거두는 예산절감이자, 노동시장 유연화라는 질서를 교란하지 않고 저임금의 노동력을 공급하는 것이다. 그리고 이 목표를 달성하는 가장 효과적인 방법은 수급자들을 노동시장으로 진입시키는 조건부과라는 징벌적 규정인 것이다. 하지만 반소외의 관점에서 보면, 자활사업의 목표는 단기적으로 지출이 증가하더라도 사회적 해체의 위기를 극복하는 것이다. 아울러 중장기적으로 복지예산을 절감하고, 지역주민의 삶의 질을 향상시키는 길을 선택하는 것이다. 이를 위해서는 적극적 노동시장 정책과 사회적 일자리 창출정책을 추진해야 하며, 이것은 수급자에 대한 조건부과 방식이 아니라 저소득층 일반의 자발적 참여를 유인하는 방식을 취하게 된다. 심지어는 반소외 정책이 노동시간 단축과 함께 추진되는 경우도 발견할 수 있는데, 이는 노동시장의 여건개선이라는 의의를 갖는다.[63]

---

63) 세계 각국이 자활사업 혹은 이와 유사한 정책을 실시하고 있지만, 모든 국가가 근로활동 참여를 조건으로 기초생활을 보장하는 것은 아니다. 미국과 영국이 조건부과방식을 취하는 것

아래 〔그림 Ⅴ-5〕는 자활사업을 바라보는 논리 혹은 관점에 따라, 그것이 어떠한 결과를 희망하고 있는지 잘 보여주고 있다.

〔그림 Ⅴ-5〕 自活事業의 目標와 論理



그렇다면 한국 자활사업은 어떠한가. 그것은 수급자의 근로활동을 요구하고 이에 따르지 않을 경우 급여를 중지하는 징벌적 성격과, 지역사회가 힘을 합쳐 수급자의 빈곤탈출을 지원하는 공동체적 성격을 모두 갖고 있는 것처럼 보인다. 물론 대부분의 연구자들은 자활사업에서 신자유주의적 근로연계복지정책의 징벌적 측면을 발견하는 경향이 있다.[64] 표현이야 어찌되었든, 자활사업

에 비해, 프랑스는 자발적 참여를 유인하는 방식을 취하고 있기 때문이다(노대명, 2001b).

64) 최근 한국 복지국가 논쟁에서 자활사업이 어떻게 비춰지고 있는가를 살펴보는 것은 매우 흥미로운 일이다. 대부분의 연구자에게 있어 자활사업은 신자유주의 정책으로 단정되고 있기 때문이다. 그것은 현 정부의 복지정책을 '국가복지 강화'로 규정하는 김연명 교수(2002 ; 61-62)는 물론이고, '발전주의 복지체제'라고 주장하는 정무권 교수(2002 ; 112, 137), 신자유주의라고 비판하는 조영훈 교수(2001) 등에게서 공통적으로 나타나고 있다. 자활사업을 신자유주의적 근로연계복지와 연계시키는 것에 대해 유보적인 입장은 취한 경우는 발견하기

은 복지수혜자의 도덕적 해이를 방지한다는 명목으로 그들을 저임금 노동시장에 내모는 미국식 근로연계복지의 한 형태로 간주되고 있는 것이다.

하지만 이러한 지적은 자활사업의 절반만을 보는 것이다. 애당초 한국의 자활사업은 실업과 빈곤문제에 대해 개인의 책임을 중시하는 제도로 설계되었으며, 노동시장 유연화에 따른 대량의 저임금 일자리 창출을 전제로, 조건부과규정이 수급자들을 노동시장으로 유인하는 역할을 하도록 규정되어 있었던 것처럼 보인다. 하지만 노동시장이 실업문제의 충격에서 헤어나지 못한 상황에서, 실직빈곤계층에 대한 조건부과는 실효성을 기대하기 어려운 방식이었다. 따라서 자활사업은 수급자가 자신의 인적자원을 개발하여 더 나은 조건으로 노동시장에 진입하도록 지원하거나, 사회적 유용성을 가진 일자리를 안정된 일자리로 발전시켜 장기실업문제를 해결한다는 적극적 개입전략을 수용하였다. 이것은 분명 신자유주의적 정책기조와는 다른 성격을 띠고 있으며, 지금까지 자활사업에 가장 큰 영향을 미쳐 왔던 것이다. 이 점에서 자활사업에서 신자유주의 복지정책만을 발견하는 것은 부당하다고 말할 수 있다.

물론 다음과 같은 비판에 직면할 가능성을 부인할 수는 없을 것이다. 즉 자활사업은 신자유주의를 글자 그대로 적용하지도 않았지만, 역으로 그것을 부인하지도 않았다는 비판이 그것이다. 직접적 고용창출과 사회적 일자리 정책을 추진함으로서 조건부과의 부정적 측면을 희석시킬 수 있었지만, 자신을 규정하고 있는 조건부과규정이나 보충급여방식 등으로부터 벗어나지 못했다는 비판을 피하기는 어려운 것이다. 이는 한국의 자활사업이 신자유주의적 실험을 감행할 뻔뻔함이 없었던 반면에, 마찬가지로 사회연대적 실험을 강행할 역량 또한 없었음을 의미하는 것이다. 이 점에서 한국의 자활사업은 신자유주의와 사민주의 사이에서 방황하고 있는 것처럼 보인다.

물론 각국의 자활사업 또한 매우 다양한 형태를 하고 있으며, 그 중 어느

용이치 않다(김영범, 2002: 101).

것이 한국 자활사업이 수용할 수 있는 모형이라고 말하기 어려울 것이다. 어떤 국가는 신자유주의 복지정책의 일환으로 수급자들의 노동시장진입을 촉진하는 정책에 기반하고 있으며, 다른 국가는 사민주의 노동·복지정책을 통해 일자리를 나누고 사회적 일자리를 개발하는 정책을 추진하고 있으며, 또 다른 국가는 그 사이를 가르는 제 3의 길을 표방하고 있다.(노대명, 2001b). 그리고 한국 자활사업 또한 이 극단적 실험 중간의 어느 곳엔가 위치하고 있을 것이다.

그렇다면 자활사업이 이렇게 다양한 형태를 띠는 이유는 무엇인가. 그것은 물론 각국의 상이한 정치·경제·사회구조에 기인한다고 말할 수 있다. 하지만 좀더 구체적으로 말하면, 자활사업을 뒷받침하는 논리의 설득력과 이를 추진하는 사회세력의 결집력에 의해 자활사업의 형태가 변화한다고 이해해야 할 것이다. 그리고 현대사회에서 정치적·경제적·사회적 층위를 관통하는 논리는 크게 다음 두 가지로 대별할 수 있다. 「사회연대성」의 논리와 「효율성」의 논리가 그것이다. 그리고 이 각각의 논리는 나름대로의 이념적·조직적 뿌리를 갖고 자활사업의 설계·운영·평가과정에 간여하고 있다.

먼저 한국의 자활사업, 특히 기초생활보장제도 시행이전의 자활공동체 사업은 사회연대성의 논리를 상징하고 있다. 그리고 이것은 1990년대 초 저소득층 밀집지역을 중심으로 성장했던 자활공동체 운동에서 그 뿌리를 발견할 수 있다. 당시의 자활공동체 운동은 빈곤계층 스스로의 자활노력이자, 국가를 대신해서 사회운동단체들이 지원하는 탈빈곤 운동이었다는 점에서, 현 자활사업과 매우 유사한 것이었다. 저소득층 실업자를 중심으로 한 자활공동체는 보다 많은 수익을 내는 것 이상으로, 발생한 수익을 공평하게 배분하고, 수익의 일부를 다른 사회적 약자를 위해 기부하는 '나눔과 우애의 문화'를 정착시켰다. 그리고 이러한 노력은 수급자를 노동시장으로 내모는 대신에 일자리를 제공하고, 결실을 나누는 것으로 발전하였다. 이 점에서 기초생활보장제도 제정이전의 자활공동체 운동은 사회연대의 논리를 상징하는 것이다. 하지만 이 실험들이 항상 성공했던 것은 아니다. 그것은 사회적 무관심과 격렬한 시장경쟁 속

에서 끊임없이 시행착오를 되풀이하고 있었던 것이다. 그리고 이 실험에 있어 새로운 전환점이 마련되는데, 그것은 1996년 저소득층 밀집지역을 중심으로 5개소의 자활지원센터가 설립된 일이었다. 당시 이것은 자활사업에 대한 사회적 관심과 지원을 끌어내고, 이러한 운동을 확산시키는 상징적인 의미를 갖고 있었다. 그리고 이러한 흐름은 자활지원센터가 자활후견기관으로 바뀌고, 조건부과제도로서의 자활사업이 실시된 현재까지도 자활후견기관들 사이에서 면면히 흐르고 있는 것처럼 보인다(성공회대학교, 2000; 사회경제학교 자료집, 2002).

반면에 조건부과제도로서의 자활사업은 효율성의 논리를 상징하고 있는 것처럼 보인다. 즉 빈곤계층을 위한 기초생활보장제도 운영과정에서 예상되는 부정수급과 도덕적 해이를 방지할 목적으로 탄생한 조건부과규정에 근거하고 있는 이상, 자활사업은 연대와 우애의 논리보다는 체계적인 관리와 효율적인 제도운영의 논리를 따르는 경향이 있는 것이다. 물론 기초생활보장제도의 생계급여 수준과 노동시장에서의 임금수준을 고려할 때, 수급자의 도덕적 해이를 크게 우려할 상황은 아니라고 여겨진다. 그렇지만 복지제도의 확충과정에 있는 한국사회로서는 이러한 비판을 간과할 수 없을 것이다. 실제로 기초생활보장제도의 조건부과규정은 실직상태의 수급자에게 자활사업에 참여하도록 규정하여 부정수급의 여지를 최소화하고, 이를 통해 기초생활보장제도를 무리없이 정착시키고, 근로활동을 촉진하여 수급자의 빈곤탈출을 도우며, 결과적으로는 복지예산을 절감하는 네 가지 역할을 수행하였던 것이다. 하지만 여기서 말하는 자활사업은 실제 서비스를 제공하는 사업이 아니라, 하나의 강제규정에 불과하다. 즉 무엇을 지원하고 격려함으로서 자존감을 유지하며 빈곤에서 벗어나게 하는 서비스가 아니라, 수급자에게 자립하지 않으면 안 되는 절박감을 조장하여 허겁지겁 제도에서 벗어나게 하는 규칙이기 때문이다. 더욱이 이 규정은 중장기적으로 비용 효과적이라고 말하기도 어려운 것처럼 보인다. 가령 모자가정의 여성가장에게 수급기간을 제한하여 노동시장에 진입시킬지라도, 장기적으로는 저임금 노동시장을 전전하다 다시 수급자로 전락하는 문제

가 발생하기 때문이다. 따라서 그들이 노동시장진입에 필요한 교육을 이수할 능력과 여건을 갖추고 있는지에 대한 종합적인 판단이 선행되어야 할 것이다. 이와 관련해서 미국의 경험은 매우 시사적이다. 미국의 자활사업 - 혹은 조건부과형 자활사업(Workfare) - 은 교육과 훈련을 통해 수급자의 고용가능성(Employability) 제고, 근로소득 공제제도의 확대적용을 통한 근로유인과 소득보전, 수급기간제한을 통한 사회부조제도로의 재진입에 대한 제도적 봉쇄를 골자로 하고 있다. 그리고 진입과 재진입을 봉쇄한 치밀한 조건부과방식은 수급자의 상당수를 공공부조제도에서 벗어나게 하는데 실질적인 기여를 하였다. 하지만 제도운영과정에서 몇 가지 근본적인 문제가 나타난 것처럼 보인다. 즉 ① 저학력 장기실업자의 직업훈련 이수능력이 낮고, ② 취업하기가 매우 어려우며, ③ 저임금과 부적응으로 일자리를 유지할 확률이 상대적으로 낮게 나타났기 때문이다. 그리고 조건부과규정은 노동시장에 진입한 수급자의 귀환과 노동시장진입에 실패한 수급자의 제한기간 초과의 문제를 야기하고 있는 것이다.(Sandra Danziger et. al., 1999 ; Harry J. Holzer, 1996).

다. 自活事業의 現況

이처럼 공공부조 수급자에 대한 조건부과의 형태로 출범하게 된 자활사업은 지난 2년간의 추진과정에서 많은 어려움을 겪었으며, 그것은 대상자의 감소와 사업의 침체로 이어지게 되었다. 좀더 구체적으로 사업추진 현황을 살펴보면 다음과 같다.

2000년 10월 1일 기초생활보장제도 실시와 더불어 시작되었던 자활사업은 시행초기 대상자의 급격한 감소를 경험하였고, 실비지원 확대 및 프로그램의 탄력적 운영으로 참여대상자 확대를 위한 노력을 경주하여 왔다. 그러나 자활사업 참여 수급자 규모는 지속적으로 감소하여 왔으며, 2002년 5월 현재 자활사업 참여자 규모는 총 6만명으로 파악되고 있고, 이중 조건부 수급자 규모는 전체 수급자 130만명의 3%인 4만여명 수준에 그치고 있다. 그렇다면 조건부수

급자 및 자활사업 참여자의 감소세는 어떻게 나타나고 있는가. 수급자 및 자활사업 참여자의 규모변화를 살펴보면 아래와 같다.

- 총 수급자수 : 1,403,337명(2000년 10월) → 1,297,658명(2002년 5월)
  (20개월간 약 10만6천명이 감소)
- 조건부수급자: 70,591명(2000년 10월) → 39,172명(2002년 5월)
  (20개월간 약 31천명이 감소)

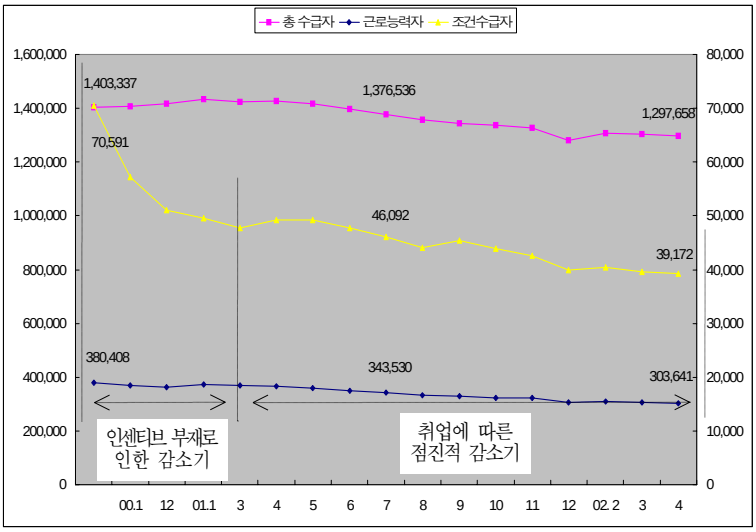
이제 자활사업 참여자 규모가 감소한 원인을 제도시행 초기와 제도안정기로 나누어 살펴보면 먼저 제도시행 초기에 자활사업 참여자가 감소하게 된 원인은 ①자활사업 참여에 따른 인센티브 부재로 인한 수급자들의 참여기피, ②수급자에 대한 부정확한 근로능력 판정으로 인한 조건부과 제외자의 증가에서 찾을 수 있다.이어서 제도가 본격적으로 시행된 2001년도의 자활사업 참여자 감소는 자활사업 참여에 따른 취업전망이 불투명하다는 점을 고려한 수급자들의 참여기피와 노동시장의 점진적 여건개선으로 인한 취업률 증가에 그 원인이 있다. 즉, 자활사업은 한편으로는 자활사업의 내용적 한계와 그것을 규정하는 외부여건의 변화에 의해 현재와 같이 참여자 규모가 감소하게 되었던 것이다. 거시적으로 기초생활보장제도 수급자의 전반적인 감소세와 현재 취업중인 근로능력 수급자의 감소세 그리고 조건부 수급자의 감소세가 나타나고 있음을 알 수 있다. 특히 2000년 10월부터 2002년 5월까지 전체 수급자의 감소규모와 근로능력 수급자의 감소규모가 일정한 비율로 함께 움직이고 있음을 알 수 있다.

그렇다면 이제 자활사업 프로그램별 운영현황을 살펴보면 기초생활보장제도 시행초기인 2000년 10월 자활사업을 둘러싼 경제여건이 점진적으로 개선되어 취업 수급자가 증가함에 따라, 자활사업 참여자는 상대적으로 근로능력이 열악한 수급자 중심으로 운영되었다. 그 결과, 취업대상자 자활사업은 급격히 침체되기에 이르렀으며, 반면에 비취업대상자 중심 자활사업은 상대적으로 활발하게 추진되는 현상이 나타나게 되었다. 2002년 7월 현재 프로그램별 자활사

업 참여자 현황은 이를 잘 보여주고 있다.

- 취업대상자 자활사업 참여자: 3천명
- 비취업대상자 자활사업 참여자: 41천명

〔그림 Ⅴ-6〕 2000年 10月 以後 受給者 및 條件附 受給者 推移



구체적으로 프로그램별 자활사업 참여자 현황을 살펴보면, 2002년 현재 자활사업 참여자의 직업능력 정도와 자활사업의 당면문제를 파악할 수 있다. 프로그램별 참여인원은 보건복지부가 운영하는 비취업대상자를 위한 자활근로사업을 제외하고는 매우 적은 수의 수급자 및 차상위층이 참여하고 있음을 알 수 있다. 첫째, 직업적응훈련은 시행초기라는 점에서 참여자 부족이나 프로그램의 운영미숙 등 많은 문제점을 안고 있음에도 불구하고 근로빈곤층의 직업능력 향상을 위한 초기사업으로 많은 가능성을 내포하고 있다. 둘째, 취업알선사업은 공공직업알선기관의 취업정보 부족과 정보제공의 신속성 부족으로 수급자들의 이용도가 떨어져 있는 상황이며, 이것을 현실화시키기 위해서는 근

로능력이 상대적으로 취약한 수급자 대상 취업지원 프로그램을 별도로 구축해야 할 것으로 여겨진다. 셋째, 직업훈련사업은 취업과 연계되지 않은 획일적인 프로그램 선정과 훈련기간 중 생계비 지원 부재가 참여율 하락의 원인으로 지적되고 있다. 그러나 직업훈련은 중장기적으로 수급자의 탈빈곤을 위한 가장 안정적인 지원대책이라고 말할 수 있다. 이 점에서 직업훈련 프로그램은 향후 자활사업에 있어 대폭 강화시켜야 할 부분이라고 판단된다. 넷째, 취로형 자활근로사업은 근로능력 미약자 중심의 소득보전사업. 다섯째, 업그레이드형 자활근로사업은 보장할 수 있는 임금수준이 제한되어 있다는 점에서 많은 한계를 안고 있다. 그러나 참여자의 근로의욕 고취와 부분적인 수익창출 전망을 보이고 있어, 잠재력이 있는 것으로 평가할 수 있다. 여섯째, 자활공동체 사업은 실무자의 전문역량 부족과 지원체계 미비로, 성공적 운영을 위해서는 공동체에 대한 제도적 위상을 명확히 하고, 탄력적 운영을 유인하는 노력이 필요할 것이다.

〈表 Ⅴ-15〉 프로그램別 自活事業 參與者 現況(2002年 7月末 基準)

계	복지부(시·군·구, 천명)						노동부(명)				
	소계	자활공동체	자활근로			지역봉사/재활	소계	취업알선	직업훈련/적응훈련	창업지원/자활인턴	계획수립중
			소계	업그레이드형	취로형						
44 (100%)	41 (93%)	1	36	9	27	4	2,937 (7%)	1,005	838	20	1,074

資料: 보건복지부, 내부자료(자활사업 추진현황), 2002. 7.

그렇다면 이처럼 제한된 여건과 적은 참여를 통해 자활사업이 거둔 성과는 무엇인가. 자활사업이 수급자로 하여금 경제활동을 통해 근로소득을 창출하고, 이를 토대로 복지수혜자가 상징하는 빈곤의 늪에서 탈출하도록 지원하는 것을 목적으로 하고 있다. 먼저 조건부 수급자의 수급탈피와 관련해서, 제도시행이

후 약 20개월간 약 1만명의 수급자가 자활사업에 참여하거나, 취업 등을 통해 수급자에서 벗어난 것으로 파악되고 있다(表 Ⅴ-16 참조). 2001년 수급탈피자 현황과 2002년 7월 현황을 살펴보면, 제한적으로나마 수급탈피가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 수급탈피의 요인은 첫째, 경기호전으로 인한 취업활성화로 인한 것이고, 둘째 자활사업 참여를 통한 것으로 나타나고 있으며, 그 밖에 주목해야 할 것은 창업 등으로 인한 수급탈피의 규모 또한 적지 않다는 점이다.

그러나 이것이 자활사업의 성공적 운영 덕분이라고 단정하기는 곤란할 것이다. 그것은 현행 급여체계와 급여방식이 수급자로 하여금 비정규·저임금 노동시장에 진입하도록 강제하고 있기 때문이다. 따라서 2002년 12월 현재 조건부 수급자의 수급탈피는 안정된 임금과 일자리 확보를 통한 지속적 탈빈곤이 아니라, 경기불안과 더불어 다시 빈곤화될 수 있는 불안정한 탈피라고 간주할 수 있다. 이는 현 자활사업이 참여자의 직업능력 개발과 안정된 일자리 창출을 중심으로 개편되어야 할 필요성을 보여주고 있는 것이다.

〈表 Ⅴ-16〉 自活事業을 통한 受給 脫皮者 現況(2001年 1月~2002年 7月)

	수급탈피	자활사업 참여	취업	창업 등
2001. 1~12	7,101	1,277	4,871	934
2002. 1~ 7	2,923	493	2,430	nd
누 계	10,024	1,770	7,301	934

資料: 보건복지부, 「자활사업 추진현황 2001년 1월~2002년 7월」, 2002.

끝으로 자활사업에 대한 비용 측면을 보면 자활사업은 투입비용에 비해 산출(수익)이 적다는 점에서 효과적인 사업이라고 보기 어려우며, 수급자에 대한 밀착지원이라는 측면에서 고비용 사업이라는 것이다. 그러나 투입예산의 42%가 생계급여 대체형 예산이고, 투입예산의 64%가 인건비 외에 실비지원 형태로 수급자에게 직접 지원되는 점을 볼 때, 자활사업은

고비용 사업이라고 보기보다는 복지자원의 성격을 가지고 있다.

- 2002년 자활사업예산(A) = 1,866억원
- 사업참여자 임금 및 실비지원액(B) = 1195억원(A의 64%)
- 기초보장 생계급여 예산 대체액(C) = 790억원(A의 42%)

라. 自活事業의 當面問題

현재의 자활사업은 수급자의 근로의지 회복과 사회적 지지망 형성에 기여하고 있지만, 그것을 넘어 근로활동을 통해 빈곤에서 탈출하게 하는 단계에 는 아직 이르지는 못하고 있다. 그 이유는 첫째, 자활사업에 참여하고 있는 저소득층의 건강상태와 취업능력이 시장경쟁력을 이겨 나가기에는 현저히 떨어져, 자활사업이 그들의 안정적인 소득창출을 돕는 것 자체가 결코 용이하지 않기 때문이다. 둘째, 현재 기초생활보장제도와 자활사업의 인프라 자체는 수급자의 탈빈곤을 촉진할 수 있는 급여체계와 근로인센티브를 갖추지 못하고 있기 때문이다. 셋째, 수급자들의 능력과 욕구에 맞는 적절한 자활사업 프로그램이나 그것을 제공할 조직과 인력이 미흡했기 때문이다.

그들의 탈빈곤을 촉진하기보다는 조건부과에 초점을 두었던 것이나, 사업추진에 필요한 조직과 인력을 확보하지 않고 사업을 실시했던 것은 제도설계 당시에도 이미 문제점으로 지적되었던 사항들이다. 그리고 이처럼 설계된 제도가 사업추진과정에서 많은 문제점을 야기할 것이라는 점 때문에 자활사업은 근로활동을 통한 소득증대나, 사회적 지지망 구축이 얼마나 어려운 일인지 잘 보여 주었다.

자활사업이 대상자 특성에 맞게 목표를 차별화하고, 차별화된 목표에 맞는 급여 및 인센티브체계를 갖추어야 한다는 것을 의미한다. 둘째 조건부 수급자의 노동시장 진입을 목표로 하는 자활사업의 어려움을 해결해야 한다. 셋째 자활공동체를 축으로 하는 협동조합형 자활사업모형이 갖는 한계와 가능성에

대하여 검토해야 한다.

1) 自活事業과 基礎生活保障制度의 關係

자활사업이 직면한 문제점 중 상당수는 기초생활보장제도와의 불안정한 관계로 인해 발생하고 있다. 먼저 자활사업은 사회보장체계 내에서 이중의 역할을 수행하도록 요구받고 있다. 먼저 자활사업은 공공부조제도의 한 부분으로서 수급자의 근로의욕을 고취시키는 역할 또한 맡고 있는 것이다. 하지만 자활사업은 실업부조제도가 없는 상황에서 위로부터 밀려 내려오는 차상위층의 실업과 빈곤문제를 고민하지 않을 수 없다. 즉 근로능력이 있으나 실직상태에 처해 있고, 실업이 장기화될 경우, 급속하게 근로능력을 상실할 위험성이 있는 차상위층에 대한 지원을 고민하지 않을 수 없는 것이다. 결국 자활사업은 근로능력이 미약하여 경제적 자립이 어려운 수급자에게는 자활을 지원하고, 빈곤화 과정에 들어서 자활지원이 필요한 차상위층에게는 본격적인 지원을 할 수 없는 제도적 한계를 갖고 있는 것이다.

현재의 기초생활보장제도는 근로능력자와 근로무능력자를 포괄하는 급여체계를 구축하였으며, 그 중 근로능력자에게는 근로활동의 기회를 제공함으로서 실업부조의 역할까지 수행하고 있지만, 대상자에 대한 정확한 파악, 그것에 따른 정책목표, 그리고 정책목표를 달성할 수 있는 급여체계의 구축 하는 데는 많은 해결과제를 남겨두고 있다.

첫째, 기초생활보장제도는 수급자의 근로능력 혹은 취업능력을 파악하여, 욕구에 따라 소득지원 및 자활지원을 할 수 있는 사례관리체계를 갖추고 있지 못하다. 비록 사회복지전담공무원이 주축이 되어 초기상담을 수행하고 있지만, 엄밀한 의미의 근로능력평가(Work-Test)를 수행할 인력이나 지침이 부족한 상황이다. 더욱이 기초생활보장제도는 수급자에게 각종 서비스를 연계할 수 있는 체계를 갖추고 있지 못한 상황이다.

둘째, 자활사업은 다양한 근로능력을 가진 수급자를 포괄하고 있으며, 이들

을 대상으로 차별화된 프로그램을 제공하고 있다. 하지만 내부적으로는 근로능력 의 정도에 따라 근로능력이 미약한 수급자에게는 근로활동 자체에 목적을 준 프로그램을 제공하고, 근로능력이 우수한 수급자에게는 소득증대를 목표로 한 프로그램을 제공해야 하는 미분화된 정책이 실시 되고 있다.

셋째, 현재 기초생활보장제도는 '소득공제 없는 보충급여방식'으로 운영되고 있어 참여자들의 근로의욕을 고취시키는데 한계가 있으며, 이것이 자활사업의 활성화를 가로막는 원인 중 하나가 되고 있다. 여기서 소득공제 없는 보충급여방식이란 근로소득이 증가하면 생계급여가 감소하여 항상 총소득이 최저생계비 수준을 유지하는 방식을 의미한다. 물론 기초생활보장제도는 소득인정액 시범사업을 통해 소득공제제도의 도입방식과 공제율을 결정하고, 2003년부터 시행하게 된다.

넷째, 근로소득이 증가함에 따라 기초생활보장제도에서 벗어나는 과정 또한 매우 거칠게 설계되어 있다. 앞서 언급하였던 것처럼, 이 제도는 근로소득이 최저생계비를 넘어서면, 수급자는 모든 급여를 상실하게 되고, 최저생계비에 미달하면 모든 급여를 제공받는 전부전무(All or Nothing)방식으로 운영되고 있다. 그리고 이것은 수급자로 하여금 기초생활보장제도에서 벗어나는데 두려움을 느끼게 하여 제도 안에 머물게 만드는 결과를 초래한다. 바로 이점이 자활사업 참여자의 빈곤탈출을 가로막는 장애요인이 될 수 있는 것이다.

기초생활보장제도가 소득보장이 필요한 근로무능력자와 자활이 필요한 근로능력자를 하나의 틀로 포괄할 수 있는가 하는 점이다. 더 나아가 근로능력자와 무능력자를 분리하여 급여함으로서 조건부과의 부담을 덜고, 필요에 따라 자활사업에 참여케 하는 제도를 구축해야 한다. 또한 자영업자 및 비정규직 노동자에 대한 소득파악률이 매우 낮은 상황에서 비정규직이 80~90%를 차지하는 수급자를 대상으로 하는 보충급여방식이 가져오는 여러 가지 문제점을 보완 해야 할 것이다.

2) 條件附 受給者의 雇傭可能性

자활사업은 기초생활보장제도 수급자 중 근로능력이 있음에도 실직상태에 있는 사람에게 일자리나 고용지원 서비스를 제공하는 사업이다. 물론 차상위층 또한 자활사업에 참여할 수 있도록 규정되어 있으며, 실제로도 약 1만 명 가량이 자활근로 및 자활공동체 사업에 참여하고 있다. 하지만 자활사업의 중심은 여전히 조건부 수급자에 맞추어져 있다. 그렇다면 이들에 대해 자활사업은 어떠한 목표를 부과하고 있는가.

2001년도 자활지원정책의 기본방향은 자활대상자의 '단계적 탈빈곤 지원정책'이라고 말할 수 있다. 그 골자는 각 대상자의 근로능력에 맞게, 재활프로그램, 지역봉사, 자활근로, 자활공동체, 취업지원과 같은 다양한 서비스를 제공하고, 참여자로 하여금 점진적으로 자활역량 혹은 취업능력을 배양하도록 유인하는 인센티브체계를 구축한다는 것이다. 그리고 조건부 수급자 특성별로 프로그램을 제공하기 위해서는 그들의 근로능력 혹은 취업능력(Employability)에 대한 평가가 선행되어야 했다.

이제 조건부 수급자의 연령, 건강상태, 학력수준, 기술수준 등을 분석하여, 그들이 노동시장에서의 경쟁을 이겨낼 능력과 조건을 갖추고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 근로능력이 있는 것으로 판정되었지만, 질환이나 장애가 있어 노동시장에서 정상적인 근로활동에 종사하기 어려운 사람이 전체 참가자의 35.7%에 이른다는 점에 주목해야 한다. 이것은 자활사업의 목표가 이들의 존재를 무시한 채, 노동시장에서의 경쟁을 통한 근로소득 증대여서는 곤란하다는 점을 말해준다.

그 밖에도 그들이 노동시장에서 경쟁하기에 불리한 조건을 갖고 있다는 점은 학력과 기술수준 등을 통해서도 확인할 수 있다. 먼저 그들의 학력을 살펴보면, 연령이 낮을수록 고등학교졸업 이하자의 비중이 높고, 연령이 높을수록 무학이나 초등학교 졸업 이하자의 비중이 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

〈表 Ⅴ-17〉 條件附 受給者의 年齡代別 健康狀態

		합계	건강	양호	허약	질병	장애
18~20세	명	127	120	2	3	2	
	%	100.0	94.5	1.6	2.4	1.6	
21~30세	명	635	568	1	19	36	11
	%	100.0	89.4	.2	3.0	5.7	1.7
31~40세	명	409	304		28	56	21
	%	100.0	74.3		6.8	13.7	5.1
41~50세	명	826	439	1	97	212	77
	%	100.0	53.1	.1	11.7	25.7	9.3
51~60세	명	685	289		103	241	52
	%	100.0	42.2		15.0	35.2	7.6
합계	명	2,682	1,720	4	250	547	161
	%	100.0	64.1	.1	9.3	20.4	6.0

資料: 복지행정전산망 자료, 2001년 5월 현재, 노대명(2001d)에서 인용

〈表 Ⅴ-18〉 條件附 受給者의 年齡代別 學歷水準

구분		합계	무학	초졸	중졸	고졸	전문대	대졸 이상	고재	기타
18~20세	명	125	1	3	31	78		2	9	1
	%	100	.8	2.4	24.8	62.4		1.6	7.2	.8
21~30세	명	631	1	16	98	464	18	30	3	1
	%	100	.2	2.5	15.5	73.5	2.9	4.8	.5	.2
31~40세	명	405	11	56	90	212	9	27		
	%	100	2.7	13.8	22.2	52.3	2.2	6.7		
41~50세	명	822	76	278	211	207	11	36		3
	%	100	9.2	33.8	25.7	25.2	1.3	4.4		.4
51~60세	명	673	194	259	115	82	1	19		3
	%	100	28.8	38.5	17.1	12.2	.1	2.8		.4
합 계	명	2656	283	612	545	1043	39	114	12	8
	%	100	10.7	23.0	20.5	39.3	1.5	4.3	.5	.3

資料: 복지행정전산망 자료, 2001년 5월 현재, 노대명(2001d)에서 인용.

실제로 조건부 수급자의 전직을 살펴보면, 이들이 기존의 노동시장에서 어떠한 위치에 처해 있었으며, 향후 노동시장의 진입가능성이 어느 정도인지 예상할 수 있다. 또한 이들이 별도의 직업능력개발 없이는 노동시장에서 일정 수준이상의 소득을 보장하는 일자리에 접근하기 힘들 것이라는 점을 알 수 있다. 아래 표는 조건부 수급자의 69.1%가 이전부터 실직상태였으며, 근로활동에 종사하더라도 대다수가 임시직과 일용직으로 구성된 비정규직 노동자였음을 말해준다.

〈表 Ⅴ-19〉 條件附 受給者의 雇傭狀態

취업상태	명	%
상시고용	18	0.8
임시고용	82	3.6
일일고용	566	24.6
자영업	46	2.0
실직 및 미취업	1,502	65.2
비경제활동	89	3.9
합계	2,303	100.0

資料: 복지행정전산망 자료, 2001년 5월 현재, 노대명(2001d)에서 인용.

그렇다면 이러한 조건과 능력을 가진 수급자들의 노동시장진입은 어떻게 진행되고 있는가. 보건복지부 자료에 따르면, 기초생활보장제도가 실시되고 약 1년이 지난 시점까지, 자활에 성공한 조건부 수급자는 약 4,500명으로 파악되고 있다. 하지만 이 성공에도 불구하고 이들의 상당수는 자활사업 시행이전에 이미 노동시장으로 진입할 준비를 갖춘 수급자로 이해할 수 있으며, 조건부과규정을 의식해 진입시기를 앞당긴 것이라고 말할 수 있다. 따라서 향후 자활성공자의 규모는 크게 증가하지 않을 것이라고 예측할 수 있다. 둘째 이들은 중장기적으로 다시 수급자로 전락할 위험성이 높은 집단이라는 것이다. 즉 이들의 노동시장진입이 직업능력개발을 전제로 이루어진 것이 아니라는 점에서, 여전히 고용불안과 저임금에 노출되어 있다고 말할 수 있는 것이다.

3) 自活共同體의 市場進入 展望

앞서 언급했던 것처럼, 자활사업에 참여하는 조건부 수급자들은 연령이 높고, 건강상태가 취약하며, 학력과 기술수준이 낮고, 임시·일용직으로 구성되어 있다. 그들은 노동시장에서 치열한 경쟁을 통해 일정 수준이상의 소득을 올릴 수 있는 안정된 일자리에 접근할 수 있는 기회가 적은 사람들이었던 것이다. 따라서 그들에게 이러한 기회를 제공하는 것은 단순히 소득창출 이상의 중요한 의미를 담고 있었다. 그리고 마침내 이러한 기회를 제공하려는 노력은 자활공동체의 구성으로 현실화되기에 이르렀다. 자활공동체는 경쟁이 치열한 노동시장에서 기술이나 자본이 부족한 수급자들에게 일자리를 마련해주는 역할을 수행하여 왔던 것이다. 그러나 1980~90년대의 봉제공동체들은 경영기법 미숙과 자본부족으로 만성적인 어려움을 겪어 왔다.(신명호, 2001).

그리고 자활공동체들이 경제적 어려움을 겪고 있던 외환위기 상황에서, 자활사업과 자활공동체의 결합이 이루어지게 된다. 물론 자활공동체를 주도했던 사회운동단체와 자활사업을 입안했던 정책결정자 사이에는 각자의 계산이 있었다고 말할 수 있다. 자활공동체는 국가와 시민사회의 지원을 끌어냄으로서 그 동안 고질병처럼 겪어 왔던 자본부족과 시장개척이라는 난제를 해결할 수 있으리라는 기대를 하였고, 자활사업은 수급자를 빈곤에서 탈출시킬 수 있는 가장 현실적인 사업모형과 정부예산을 투입해서 소득을 창출하는 사업에 부여할 도덕적 정당성을 확보할 수 있으리라는 기대를 하였던 것이다.

그리고 수급자를 중심으로 자활공동체를 설립하는 역할은 비영리민간단체가 운영하는 자활후견기관에게 맡겨지게 되었다. 자활공동체는 창업을 추진하는 상황에서 다음 두 가지 문제에 직면하게 되었다. 첫째, 창업에 필요한 각종 지원을 받을 수 없었다. 예를 들어, 창업업종 선택, 창업자금 지원, 판로개척 및 홍보 등과 관련해서 신뢰할만한 정보나 자문을 받을 수 없었던 것이다. 둘째, 정부가 자활후견기관에 일정 액수의 인건비와 운영비를 지원하고 있지만, 그것이

자활공동체의 창업에 필요한 자금을 조달할 수 있는 규모는 아니었다. 셋째, 자활공동체는 사업초기 일정기간 안정적으로 일감을 확보하는 큰 어려움을 겪었다.

좀더 구체적으로 지금까지 자활공동체의 설립을 촉진하기 위해 적정한 규모의 자금과 지원이 있었는가 살펴보기로 하자. 〈表 Ⅴ-20〉은 한국 자활사업의 현실이 그러하지 못하다는 점을 잘 말해준다. 2001년 7월을 기점으로 지난 3~7개월간 자활공동체에 투입된 각종 지원금을 참여자 수로 나눌 경우, 1인당 35만 4천원 가량이 지원되었음을 알 수 있다.[65]

〈表 Ⅴ-20〉 地域別 自活共同體 月平均 1人當 投入費用(修正)

(단위: 개소, 천원, 월, 명)

구분	조사 사업단수	정부 지원금	지원기간		참여인원		1인당 월평균 투입비용*
			총 지원기간	평균 지원기간	총 참여인원	사업단별 평균참여인원	
계	55	215,968	367	4	609	11	89
서울	3	11,024	27	9	18	6	68
부산	17	61,602	121	7	113	7	74
대구	2	2,881	13	7	8	4	51
인천	10	14,859	59	6	84	8	31
광주	4	1,660	32	8	28	7	7
대전	4	46,404	38	10	20	5	232
울산	1	710	5	5	1	1	142
강원	2	4,113	10	5	10	5	82
충북	1	6,520	1	1	250	250	26
충남	n	n	n	n	n	n	n
전북	n	n	n	n	n	n	n
전남	4	38,654	20	5	34	9	215
경북	2	17,040	10	5	3	2	852
경남	5	10,501	31	6	40	8	44
제주	n	n	n	n	n	n	n

註: 1) n= 해당 자료 없음.
2) 지역별 자활공동체 사업 월평균 1인 투입비용은 2001년도 복지부 전국 자활후견기관 실적보고에 나타난 자활공동체(55개)를 대상으로 산출한 것임(월평균 1인 투입비용=지원금 총액÷총지원기간(월계)÷월평균 참여인원).

資料: 한국보건사회연구원(2001), 「자활공동체 사업추진 및 수익창출 현황 분석자료」(내부자료), 6월 조사자료, 노대명(2001d)에서 인용

65) 참고로 프랑스의 사회적 기업(혹은 자활공동체)은 영세기업의 경우 1인당 평균 약 327만원이 투입되었고, 소규모 기업의 경우 1인당 평균 약 463만원이 투입되었으며, 중간규모의 기업인 경우에는 1인당 평균 약 2,824만원이 투입되었다(노대명, 2001c).

만일 자활공동체에 투입되는 지원자금이 미약하다면, 도대체 어떤 업종에서 자활공동체를 설립하고 있는가. 〈表 Ⅴ-21〉은 자활공동체의 대부분이 간병사업, 건설업, 음식사업, 재활용사업, 청소사업처럼, 큰 설비투자가 필요하지 않은 업종에 집중되어 있음을 알 수 있다. 이는 자활공동체가 선택한 업종 대부분이 특별한 전문기술이 필요하지 않으며, 쉽게 기술을 터득할 수 있는 것임을 말해준다.

〈表 Ⅴ-21〉 自活共同體의 業種別 分布現況

(단위: 개소)

구분	자활공동체	자활공동체사업 업종[1]												
		간병	음식물	건설	재활용	청소	영농	세차	봉제공예	부업	이벤트	유통	환경	기타
계	130	28	15	16	13	12	7	4	9	11	1	1	2	10
서울	36	8	7	4	2	6	0	1	5	1	0	0	1	1
부산	22	4	2	4	1	1	3	3	0	1	0	0	0	3
대구	12	2	0	5	0	1	0	0	1	3	0	0	0	0
인천	11	4	1	0	1	1	1	0	0	2	1	0	0	1
광주	12	1	0	1	1	1	2	0	0	2	0	1	0	3
대전	7	2	1	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0
울산	8	2	2	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	1
강원	3	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
충북	2	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
충남	3	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0
전북	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
전남	4	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
경북	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
경남	8	3	1	0	2	1	0	0	0	1	0	0	0	0
제주	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

註: 1) 자활근로사업 업종유형 분류

① 간병 및 도우미사업 ② 음식물사업 ③ 건설 및 시설 개보수사업
④ 재활용사업 ⑤ 청소 및 세탁사업 ⑥ 영농사업 ⑦ 세차사업
⑧ 의류봉제 및 전통공예사업단: 나염만들기사업, 흑표지생산사업, 공한지생산화사업, 천연염색사업
⑨ 공동화작업(부업)장: 모자포장 ⑩ 이벤트사업 ⑪ 유통사업
⑫ 생태환경조성사업단: 생활환경운동활성화사업, 상록수환경개선, 생명살림사업
⑬ 기타: 택배, 커텐사업, 나눔물산, 나눔공동체, 가구제작(목공교실), 햇무리사업, 무리사업, 무공해 비누, 들꽃사업

資料: 한국보건사회연구원(2001), 「자활공동체 사업추진 및 수익창출 현황 분석자료」(내부자료), 6월 조사자료, 노대명(2001d)에서 인용.

그렇다면 자활공동체들은 기대했던 수익을 거두었는가. 자활후견기관이 구성한 자활공동체들은 이미 부분적으로 수익을 창출하고 있으며, 일부 공동체는 수익이 매우 높은 수준으로 나타나고 있다. 하지만 그것이 안정된 수익창출 구조로 발전했음을 의미하지는 않는다. 아직 자활공동체 사업이 본격화한 지 채 1년도 지나지 않았으며, 수익창출 업종 또한 일종의 보호된 시장이라는 혜택을 받고 있기 때문이다. 따라서 특정 사업이 단기간에 높은 수익을 올렸다 할지라도 그것을 진정한 의미의 수익으로 이해해서는 안될 것이다. 실제로 자활공동체가 안정된 수익창출구조를 만들기 위해서는 오랜 기간에 걸친 노력이 필요하다는 점이 잘 나타나고 있다.

마. 自活事業과 社會的 일자리

사회적 일자리란 사회적 유용성을 전제로 하는 일자리를 의미하며, 이것은 다양한 형태의 공공근로나 자활근로를 활용할 수 있고, 공동창업의 형태를 취할 수도 있다. 사회적 유용성이란 사업자체가 사회적 유용성 혹은 공익성을 갖는 것을 지칭한다.

사회적 일자리 창출 사업 또한 열악해진 시민들의 삶의 질을 향상시킨다는 측면에서 사회적 유용성을 가지며, 현재 자활사업의 주요 지원대상인 수급자와 차상위 빈곤계층의 근로능력과 여건에 맞는 사업이라는 점에서 현실성을 가지며, 전국적으로 실시되고 있는 자활사업을 통해 필요한 자원과 인력을 제공할 수 있다는 점에서 성공 잠재력이 있기 때문이다. 지역사회의 삶과 노동의 질이 열악해진 상태이고, 이것은 복지 서비스의 강화가 향후 오랜 시간 모든 정부의 최우선 정책과제로 부각되지 않을 수 없는 여건을 말해준다. 그렇다면 한국의 자활사업은 새로운 프로그램과 개척영역의 부재로 고통받고 있는 서구 자활사업에 비해 훨씬 잠재력이 큰 상황이라고 말할 수 있다. 더욱이 외국에서의 프로그램들은 한국 자활사업의 활성화를 위해 매우 실용적인 도움을 줄 수 있는 것이다.

현재 자활사업에 참여하고 있는 조건부 수급자 그리고 차상위 근로빈곤계층 중 상당수에게는 시장경쟁형 일자리보다는 사회적 일자리가 적합하다고 말할 수 있다. 이들은 근로능력이 미약하고, 연령이 높고, 학력이 낮으며, 기술수준 또한 낮다. 따라서 직업훈련을 통해 이들의 인적자본을 개발하고, 노동시장에서 안정된 일자리를 갖게 하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 이들 대부분은 오랜 시간 노동시장의 주변부에 머물러 있었으며, 취업과 실업을 반복하는 과정을 통해 지금에 이르렀다. 따라서 이들을 대상으로 다시 노동시장 진입을 목표로 한 교육과 훈련은 실효성을 거두기 쉽지 않기 때문에 사회적 일자리의 필요성과 현실성을 발견할 수 있는 것이다.

1) 社會的 일자리의 創出 分野

사회적 일자리란 사회적 유용성을 가진 일자리이며, 일반 기업은 수익이 발생하지 않아 방치했던 영역으로 삶의 질을 위해 매우 중요한 것이지만, 수익성이 따르지 않아 일자리로 발전되지 못한 영역이라는 것이다. 그리고 그 영역은 일상생활에서 매우 중요한 위치를 점하고 있다.

(1) 복지분야 : 노인·장애인·어린이를 위한 간병 및 보육 서비스 제공
- 중질환·와상 노인을 위한 무료 재가간병 및 가사도우미 서비스
- 장애인을 위한 간병 및 교육서비스
- 저소득층 자녀를 위한 방과후 교육 서비스

(2) 환경분야 : 환경감시, 생활용품의 재활용, 환경 친화적 상품 개발 등
- 가전제품 재활용
- 음식물 쓰레기 재활용 사업
- 유기농 작물 재배

(3) 문화분야 : 전통문화 복원, 어린이를 위한 자연 및 역사교육 등
- 전통문화를 소개하는 도우미
- 문화 레스토랑

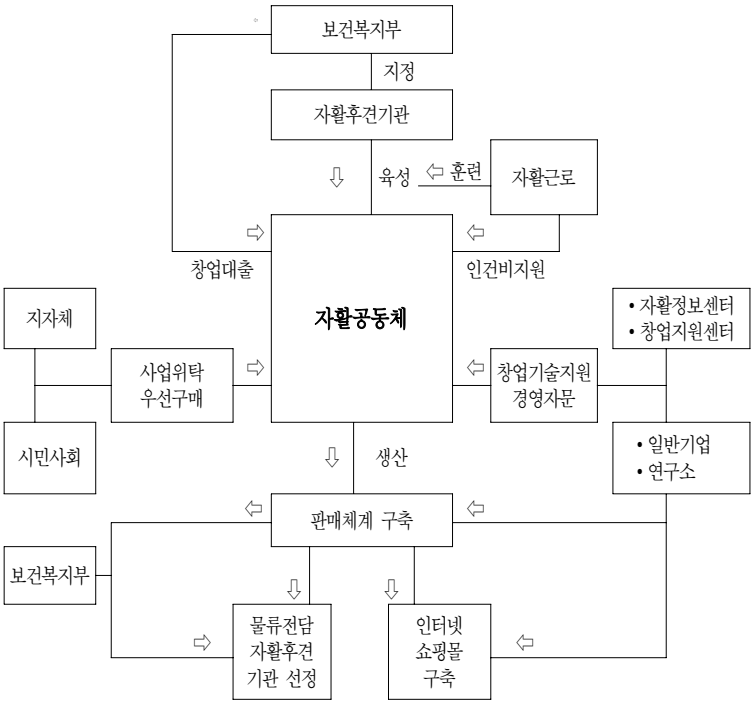
2) 社會的 일자리 創出 支援體系

사회적 일자리는 비영리민간단체, 국가, 시민사회에 의해 다양한 형태로 창출될 수 있다. 하지만 사회적 일자리는 공공과 민간의 협력을 통해서 보다 빠르게 활성화될 수 있다. 정부와 자치단체는 공공근로(Public Work)를 통해 근로능력이 미약한 수급자를 중심으로 사회적 일자리 창출에 기여할 수 있다. 아울러 비영리민간단체로 하여금, 자활공동체나 사회적 기업을 수립하게 함으로서 시장영역에서의 사회적 일자리 창출에 기여할 수 있다. 끝으로 사회적 일자리 창출에 대한 시민들의 반응 또한 매우 중요하다. 만일 사회적 일자리를 창출하더라도 시민여론이 그것에 냉담하거나 반대한다면, 확장이 곤란할 것이기 때문이다. 따라서 사회적 일자리 창출은 민간과 공공의 상호신뢰와 지속적인 협력을 전제로 해야 할 것이다.

그러나 보다 실질적인 것은 사회적 일자리를 창출할 수 있는, 민관협력에 기초한 자활공동체 창업지원체계를 구축하는 일일 것이다. 아래 <그림 3>은 한국에서 자활공동체 창업을 지원하는데 필요한 지원체계를 보여준다. 여기서 주목해야 할 부분은 다음 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 자활공동체의 창업을 지원하는 주체가 민·관 협력을 전제로 하고 있다는 점이다. 참고로 아래 그림에서 상부의 보건복지부와 자활후견기관은 자활공동체 창업을 지원한 공적 지원체계를 보여준다. 그리고 좌측의 시민사회와 우측의 일반기업 및 연구소 등은 자활공동체의 창업을 지원하는 민간단체의 자원들을 의미한다. 둘째, 자활공동체 창업에서는 사회적 판매·유통체계의 구축이 필요하다는 점을 지적할 수 있다. 장기실업자 등이 참여하는 자활공동체가 생산하는 물품이나 서비스의 판매는 일반시장의 경쟁구조 하에서 작동하는데 어려움이 많다. 더욱이 창업초기에 많은 홍보비용을 부담하면서 사업을 수행하기에는 자금부족과 같은 많은 어려움이 있다. 따라서 자활공동체가 초기창업단계를 거쳐 안정하기 위해서는 생산하는 물품과 서비스를 원활히 판매할 수 있도록 지원하는 제도가 필요하다. 이것은 자활공동체의 생산품(재화와 서비스)에 대해 지방자치단

체가 적극적으로 구매하게 하는 제도적 장치가 필요하다는 점을 말해준다.

〔그림 Ⅴ-7〕 自活共同體 創業支援體系



資料: 노대명(2001e) 참조.

3) 社會連帶銀行[66]을 통한 財政支援

서구 각국의 사회연대은행은 사회적 일자리를 창출하기 위한 다양한 프로젝

66) 사회연대은행(社會連帶銀行)이란 표현은 윤리적 투자를 담당하는 금융기관을 총칭하는 표현으로, 지금까지 국내에서는 사회연대금고(社會連帶金庫)라는 표현으로 사용되어 왔다. 그 이유는 이것이 아직 일반 은행과 동일한 제도적 위상을 인정받지 못하고 있기 때문이다. 그러나 외국에서는 이러한 금융기관을 사회연대은행 혹은 윤리은행(Ethic Bank) 등으로 표현하는 것이 일반적이다. 따라서 이 글에서도 사회연대은행으로 표현을 통일하기로 하겠다.

트를 추진하여 왔고, 그 잠정적인 성과는 INAISE[67]의 1997년 보고서에서 확인할 수 있다. 가장 먼저 확인할 수 있는 사실은 사회연대은행이 일자리 창출에 실질적인 성과를 거두었는가 하는 점이다. 물론 한시적 공공근로와 달라 창출되는 일자리의 수는 많지 않다. 하지만 프로젝트 투자규모에 따라 그것이 창출하는 일자리의 평균 규모와 비용을 살펴 볼 필요가 있다. 이는 향후 한국사회에서 사회연대은행의 사업규모를 정하는데 매우 중요한 의미가 있기 때문이다. INAISE 보고서에 따르면, 투자규모가 200~600만원 사이의 극히 작은 프로젝트의 경우, 창출할 수 있는 평균적인 일자리 수가 1.8개에 불과한 실정이다. 반면에 1700만원~1억원 사이의 소규모 프로젝트의 경우, 창출할 수 있는 평균적인 일자리 수는 7.1개로 매우 높다. 특히 사회적 기업만을 대상으로 살펴 볼 경우, 14개에 이르고 있다. 그러나 사업 규모가 크다고 효율적인 것은 아니다. 투자규모가 3천만원~1억 8천만원 사이의 중간규모 프로젝트는 창출할 수 있는 평균적인 일자리 수가 3.7개로 떨어지는 것으로 나타나고 있기 때문이다. 그렇다면 영세투자, 소규모 투자, 중간규모 투자가 일자리 하나를 창출하는데 투입하는 비용의 경제성을 살펴 볼 필요가 있다. 당연히 영세투자가 평균투자비용이 가장 적은 327만원으로 나타났고, 소규모 투자가 조금 높은 463만원으로 나타났으며, 중간규모의 투자는 일자리 1개당 2824만원의 비용을 투입한 것으로 나타났기 때문이다. 따라서 사회연대은행이 고용창출을 목적으로 한다면, 서구 각국의 경우, 약 1700만원 ~ 1억원 사이의 투자가 가장 효율성이 높은 것으로 나타나고 있다(노대명, 2001c).

한국사회에서 사회연대은행은 현재의 취약한 사회안전망을 보완한다는 의미에서도 매우 중요한 의미를 갖는다. 현재 한국사회에서 실직빈곤계층은 자활사업이 실시되면서 다양한 형태의 탈빈곤 서비스를 받을 수 있다. 그러나 그것은 여전히 기초생활보장제도 수급자 중심의 지원이라고 말할 수 있다. 물론

---

67) INAISE는 사회경제부문 국제투자자협회(International Association of Investors in the Social Economy)를 의미한다. 전 세계적으로 약 50개의 금융조직을 연계하고 있다.

수급자라 할지라도 창업을 희망하는 前職 자영업자 출신의 수급자 대부분은 담보와 보증문제로 인해 창업에 이르지 못하고 좌절하고 있다. 하물며 차상위층으로 분류된 사람들의 경우는 이러한 지원을 받기가 더욱 어려운 것이 현실이다. 그리고 자활사업의 지원을 받더라도, 자활공동체 혹은 사회적 기업의 창업을 위해 필요한 자금을 적절 수준에서 전략적으로 투입하는 것이 거의 불가능한 상황이다. 아울러 새로운 형태의 사회적 일자리를 창출할 수 있는 실험적 사업에 창업투자를 한다는 것 또한 결코 쉬운 일이 아니다. 이렇게 볼 때, 사회연대은행은 공적 사회안전망이 보호하지 못하는 사각지대의 실직빈곤계층의 탈빈곤을 돕는다는 의미에서, 실험적 창업투자를 가능하게 한다는 의미에서 매우 중요한 가치가 있다(노대명, 2001c).

물론 한국사회에서 사회연대은행을 만들기 위해서는 많은 난관을 극복해야 할 것이다. 그 중에서도 아래 여섯 가지 문제를 우선적으로 해결해야 할 것이다. 첫째, 공인된 금융기관으로서의 법적 근거를 확보해야 한다: 한국사회는 사회연대은행의 구성을 허용하는 법률이 존재하지 않고 있으며, 그로 인해 앞으로 생겨날 사회연대은행 또한 법적 근거를 가진 대안적 금융기관이 아니라, 未認可 金融組織으로 남게 될 전망이다. 따라서 중장기적으로 사회연대은행 혹은 이와 유사한 형태의 윤리적 투자를 실천하는 기관을 설립할 수 있는 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 둘째, 적정 수준의 기금을 확보해야 한다: 대부분의 사회연대은행이 보유하고 있는 기금의 규모는 이자를 통한 사업을 추진하기에는 어려움이 있다. 따라서 이자수입으로 사업을 추진하려면 기금규모를 늘리는 것이 필요하다. 그러나 대부분의 사회연대은행은 기금을 확충하는 데 많은 어려움을 경험하고 있는 실정이다. 셋째, 창업사업단별 지원상한선을 한국 실정에 맞게 현실화해야 한다: 현재 그라민 은행의 대출규정[68]에 의해

68) 그라민 은행의 대출규정은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 1인당 대출한도액은 1백만원으로 확정되어 있다. 둘째, 반드시 다섯 명이 한 조가 되어 대출하고 공동책임을 져야 한다. 이러한 규정은 저발전국의 농촌을 모델로 설립된 그라민 은행의 대출규모와 대출규정일 뿐

통제를 받는 상황에서 1인당 100만원 이하로 제공되는 대출액수는 한국사회 실정에 비추어 볼 때, 대출금액이 너무 낮아 안정된 수익을 보장할 수 있는 규모의 창업이 불가능하다는 어려움이 있다. 참고로 만일 방글라데시에서 100만원 농촌지역 여성가장에게 중요한 자활의 수단이 되는 반면, 한국사회에서 100만원은 종자돈으로서의 상징적 의미는 갖지만, 실직빈곤계층이 영세하고 빈곤의 그늘에서 벗어날 수 있는 업종을 선택하기 어렵게 만드는 단점이 있다. 따라서 서구 사회연대은행의 투자사업 중 투자액수 대비 고용창출규모가 가장 컸던 것이 5000만원~1억원 사이의 투자였던 점을 감안할 때, 그리고 한국의 생업자금융자(신용대출)가 1000만원 선이라는 점을 감안할 때, 한국 사회연대은행의 단위사업 당 투자규모는 좀더 상향조정되어야 할 것이다. 넷째, 창업에 따른 전문적인 경영·기술지원 기능이 보강되어야 한다: 사회연대은행이 가져야 할 가장 중요한 기능 중 하나는 창업대출 뒤에도 창업자를 지속적으로 '사후관리 하는 기능'이다. 전문경영능력이 부족한 수급자의 창업은 사업초기부터 파산의 위기를 맞이할 위험성이 높으며, 그러한 사태가 발생한다면 사회연대은행의 재정은 급속히 위기에 처하게 될 것이다. 따라서 윤리적 투자기관으로서 사회연대은행은 전문인력을 배치하여 창업에 따른 각종 자문을 할 수 있는 역량을 갖추는 노력을 해야 한다. 다섯째, 기존의 복지·자활서비스와의 연계체계를 강화되어야 한다: 사회연대은행은 창업에 필요한 돈만 빌려주는 것이 아니라, 대출자에게 심리적 지지망을 제공하기도 한다. 가령 여성가장의 창업시 지속적으로 방문하여, 창업자에게 심리적 지지를 보내는 것도 그러한 서비스 중 하나이다. 그밖에 수급자 및 근로능력이 미약한 저소득층에게는 아동보육이나 간병 등의 다양한 서비스를 제공함으로서, 일할 수 있는 여건을 마련해 주기도 한다. 아울러 창업에 필요한 각종 정보 또한 제공해 주어야 한다. 단적인 예로, 자활사업 중 자활근로를 이용할 수 있는 정보제공도 그것에 해당된다 하겠다.

보편성을 갖는 것은 아니다.

바. 自活事業에 대한 展望

한국의 자활사업은 사회적 일자리로 시작할 수 밖에 없었던 것처럼 보인다. 자활사업은 외환위기의 여파로 노동시장이 매우 불안정한 상황에서, 기초생활보장제도 수급자 중 근로능력 미약자를 중심으로, 근로유인을 위한 충분한 인센티브도 없이 시작되었기 때문에, 애당초 노동시장진입을 통한 소득증대보다는 사회적 일자리 창출을 통한 근로의욕고취로 사업방향이 예정되어 있었다고 말할 수 있다. 현 자활사업체계 하에서 근로능력이 있는 수급자가 자활사업에 참여하는 것은 소득측면에서 전혀 이익이 되지 않는다. 노동시장에서 일자리가 늘어나면서 최저생계비를 웃도는 임금을 벌 수 있고, 소득파악이 제대로 이루어지기 힘든 여건에서, 자활사업 참여자의 수가 감소하는 것은 당연한 일이라 하겠다. 이는 현재 자활사업에 참여하고 있는 조건부 수급자 대부분이 근로능력이 미약하여 자활사업에 참여하는 것 외에 다른 선택의 여지가 없었기 때문이다. 그리고 이들은 전문적인 기술이 필요하거나 노동강도가 센 일자리에 접근할 수 없었고, 그로 인해 자활사업에 참여하고 있는 것이다.

한국 자활사업은 기초생활보장제도의 선정 및 급여기준선이라고 말할 수 있는 최저생계비와 그것에 준하여 소득을 보장하는 보충급여방식 그리고 근로유인체계의 미비라는 열악한 환경으로 인해 근로능력이 미약한 조건부 수급자를 중심으로 구성될 수 밖에 없었던 것이다.

1) 條件附課規定의 彈力的 運用

근로연계 복지정책(Workfare)이 근로능력이 있는 복지수혜자의 도덕적 해이를 방지하기 위해 설치했던 규제조치들은 예산절감의 목적을 가지고 있다. 그러나 근로빈곤계층이 노동시장 상황에 따라 공공부조 급여선을 넘어서는 임금을 벌 수도 있고, 순간적으로 실직상태에 처할 수 있는 점을 감안할 때, 조건부과 규정이 완전실업과 완전취업을 전제로 운영되는 것은 바람직하지 못하다. 물

론 완전실업으로 전적으로 자활사업에 의존할 수 밖에 없는 계층을 고려하여 정책을 설계해야 할 것이다. 하지만 자활사업이 근로빈곤계층의 인적자본을 개발하고, 사회적 지지망을 확충하여 빈곤에서 벗어나게 하는 것이 목적이라면, 이들 불완전취업계층으로 하여금 노동시장에서 일하는 것과 동시에 자활사업의 직업훈련프로그램에 참여할 수 있는 길 또한 열어두어야 할 것이다.

2) 自活對象者 選定方式의 柔軟化

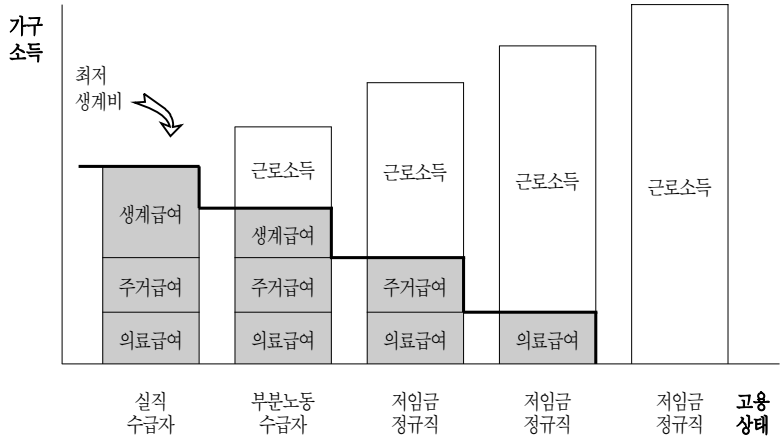
자활사업이 효과적으로 추진되기 위해서는 자활대상자 선정·관리방식에 있어 변화가 필요하다. 자활대상자를 선정·관리하는 방식은 먼저 심층개별상담에 기초해야 하며, 기존의 획일화된 유형화 방식에서 벗어나 참여자의 욕구와 능력에 따라 참여사업을 결정하는 전문화·특성화를 지향해야 한다. 하지만 이를 위해서는 다음과 같은 조건이 충족되어야 한다. 첫째, 개별심층상담이 가능하기 위해서는 이러한 상담을 수행할 수 있는 충분한 전담관리인력을 확충해야 한다. 하지만 단순한 인력확충만으로는 자활사업 참가자를 심층 상담하고, 참가자의 범위를 확대하고, 능력과 욕구에 맞는 프로그램을 제공할 수 없을 것이다. 따라서 자활사업을 담당하는 일선 실무자들의 역량을 개발하고, 업무를 전문화해야 할 것이다. 둘째, 현재 노동부와 보건복지부로 이원화된 관리체계를 사례관리와 급여를 중심으로 일원화시키고, 필요한 각종 서비스를 연계시켜야 한다. 즉, 자활사업 프로그램을 제공할 기관과의 연계성을 다원화시키고, 보건·복지 서비스를 제공할 기관과의 연계성도 강화해야 하는 것이다. 아울러 자활사업의 관리·운영체계에 지역사회의 민·관 자활지원 네트워크를 연계함으로서 자활사업의 시너지 효과를 극대화해야 할 것이다.

3) 勤勞誘引을 위한 給與體系 構築

자활사업은 근로활동을 유인하고, 기초생활보장제도에서 탈출하도록 유인할 수 있는 급여체계를 갖추어야 한다. 물론 전반적으로 조건부 수급자의 근로능

력이 미약한 것은 사실이나, 근로의지가 한결같이 낮은 것은 아니며, 이 점에서 그들의 근로의지를 고취시킬 수 있는 근로인센티브가 중요하다. 현재와 같이 조건부과규정을 통해 근로활동에 참여하게 하는 것은 자발성보다는 수동적인 심리상태를 촉발시킬 우려가 크기 때문이다. 따라서 기초생활보장제도의 근로유인체계와 관련해서는 크게 세 가지 개선방안을 제시할 수 있다. 첫째, 수급자의 능력과 욕구에 맞는 근로인센티브제도를 설계해야 한다는 점이다. 근로능력이 없거나 미약하다고 판정된 수급자의 근로소득에 대해서는 일정수준까지 전액공제 하고, 근로능력자의 근로소득에 대해서는 근로활동을 촉진하여 기초생활보장제도에서 탈출하도록 유인하는 근로인센티브제도를 도입해야 한다. 둘째, 근로능력자의 근로소득 중 자활사업에 참여하여 발생한 근로소득에 대해서는 노동시장에 참여하여 얻은 근로소득에 대해서보다 더 높은 공제율을 적용해 주어야 한다. 셋째, 수급자가 기초생활보장제도에서 벗어나는 과정에서 박탈감을 느끼지 않도록, 단계적으로 현물급여 지급을 중지하는 장치를 마련해야 한다.

〔그림 Ⅴ-8〕 脫貧困 促進을 위한 勤勞誘引體系



4) 自活事業과 社會的 일자리의 活用

자활사업은 사회적 일자리를 적극적으로 활용해야 한다. 물론 적극적 노동시장정책은 경기진작을 통해 시장에서의 일자리 창출을 유도하고, 근로빈곤계층(Working Poor)이 양산되지 않도록 고용안정과 최저임금을 보장하는 정책을 취하는 것이 가장 이상적인 선택이다. 하지만 이미 노동시장이 유연화 되고, 근로빈곤계층이 양산된 상황에서, 복지수혜자를 노동시장으로 진입시키는 정책을 추진하기란 매우 어려울 것이다. 더욱이 한국의 자활사업은 그것을 규정하고 있는 제도적 여건으로 인해 어려움이 더 크다고 말할 수 있다. 자활사업은 근로유인체계가 취약하여 근로능력이 뛰어난 수급자보다 근로능력이 미약해 취업하기 힘든 수급자에게, 자활후견기관 실무자의 월급보다 높은 소득을 보장한다는 것은 생각하기 힘든 일이다. 이 점에서 2002년 자활사업에서 사회적 일자리는 한편으로는 수급자를 비롯한 실직빈곤계층이 근로능력과 기술 그리고 자존감을 회복할 수 있도록 돕는 매우 중요한 디딤돌로 기능하고 있으며, 중장기적으로는 실직빈곤계층이 반드시 거쳐야 하는 교육과정으로 발전할 수 있을 것이다. 이 점에서 자활사업은 현재의 제도적 여건을 개선하기 위한 지속적인 노력 속에서 수급자의 욕구와 근로능력에 맞는 직업능력개발과 고용지원사업을 추진하며, 그 과정에서 다양한 형태의 사회적 일자리를 적극적으로 활용해야 할 것이다.

參 考 文 獻

김수현 외, 『자활지원제도 체계 정립방안 연구』, 2002.

김연명, 「국가복지 강화론 비판에 대한 재비판과 쟁점」, 『상황과 복지』, 2002년 11호.

김홍일, 『서울북부지역 도시빈민지역운동의 현황과 과제』, 2000.

_____,『한국사회 자활운동의 역사와 과제』, 2001.

노대명,「자활지원정책에 대한 평가와 개선방안」,『보건복지포럼』, 2001년 10월호, 2001a.

_____,「서구 탈빈곤 정책에 대한 검토와 전망」,『보건사회연구』, 2001년 여름호, 2001b.

_____,「한국 사회연대금고의 현실과 과제」, 신나는 조합 발표논문, 2001년 12월 10일, 2001c.

_____,『자활대상자 선정·분류기준 및 관리체계 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2001d.

_____,『자활공동체 창업활성화 방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2001e.

노인철 외,『저소득층 실태변화와 정책과제』, 한국보건사회연구원, 1997.

류정순,「2002년 기초생활보장제도의 평가와 개선 방안」,『한국사회복지학회 춘계학술대회 발표논문』, 2002.

보건복지부,『기초생활보장제도 자활사업: 2000년 10월 ~ 2001년 9월』, 2001.

_____,『국민기초생활보장제도 시행 1년의 성과와 향후과제』, 2001b.

삶의질 향상 기획단,『공동체와 함께 하는 자활지원』, 1999.

성공회대학교,『빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼 자료집』, 2000.

신명호,「시장진입형 생산공동체의 경쟁력과 그 요인에 관한 분석」, 한국도시연구소,『도시공동체 운동의 성과와 과제』, 2001.

안종범,「재정균형과 예산, 조세 및 사회복지정책, 사회복지 확충을 위한 재정정책 방향」, 한국노총중앙연구원,『시민개혁포럼 조세정책토론회』 발표논문, 1999. 10월 20일.

자활후견기관 전북지부,「사회경제관련 자료집」,『전북 사회경제학교』, 2002년 4월 24~5월 7일, 2002.

조영훈,「생산적 복지와 한국 복지국가의 미래」,『경제와 사회』 제45권, 2000년 봄.

_____, 「현 정부 복지정책의 성격: 신자유주의를 넘었나」, 『복지와 노동』, 2002년 8월호, 2002.

한국보건사회연구원·보건복지부, 『2001년도 자활지원정책 추진 기본방안』, 2001.

한상진, 「시장과 국가를 넘어서」, 자활후견기관 전북지부, 『사회경제학교 자료집』, 2002년 4월 24~5월 7일, 2002.

홍경준, 「자활사업의 장기발전전략 모색(안)」, 2001년 8월(미출판 원고).

Sandra Danziger et. al., *Barriers to the Employment of Welfare Recipients*, Institute for Research on Poverty, June 1999.

Harry J. Holzer, *Employer Demand, AFDC Recipients, and Labor Market Policy*, Institute for Research on Poverty, November 1996.

INAISE, *Rapport d'Activité*』 1997.

Ⅵ. 年金保險의 均衡的 發展

- 균형적 복지는 사회보험의 재정균형을 통한 성장동력을 제공
- 공적연금제도는 국민연금과 특수직역연금으로 구성
- 특수직역연금은 공무원연금, 군인연금, 사립학교교원연금
- 국민연금재정은 저부담·고급여로 구조적 모순 내제
- 공적연금은 다층체계로 연계되어야 재정균형 가능
- 공적연금의 재정안정은 자원의 균형적 수급의 요체

1. 經濟社會的 與件의 變化

제2차대전 이후 1970년대 초반에 이르기까지 성장일변도로 치달아 온 公的年金制度는 1970년대 초반 석유위기를 거치면서 비롯된 경기침체현상이 일시적인 현상에 그치지 않고 장기화되면서 그리고 여기에 인구노령화 및 조기퇴직의 대량발생으로 인해 연금을 수급하는 노인들의 수는 급격히 늘어나는 반면 근로자의 수는 그에 미치지 못하거나 정체됨으로써 날로 증가하고 있는 연금지출에 필요한 財源을 어떻게 확보하느냐의 문제가 주요한 사회적, 정치적 쟁점으로 등장하였다. 그리하여 1970년대 중반에 들어오면서 기존 공적연금제도의 구조 및 재정방식을 근본적으로 재검토해야 한다는 논의들이 본격적으로 제기되기 시작하였으며, 실제로 1980년대에는 몇몇 국가들을 중심으로 기존의 공적연금제도를 대폭 개선하는 입법적 조치들이 취해지기에 이르렀다.

칠레는 1981년에 기존의 부과방식에 근거한 공적연금제도를 전면적으로 폐지하고 强制加入式 個人年金制度를 도입하였으며, 미국은 1983년에 연금수급연령을 연장하고, 근로자와 자영자의 보험료를 동일하게 하며, 급여의 물가연

동을 연기하는 등의 조치를 포함하는 방향으로 개혁하였다(Myers, 1993). 英國 또한 1986년 법개정을 통해 국가소득비례연금의 給與水準을 축소하고, 개인연금에 가입한 근로자에 대해서도 국가소득비례연금(SERPS)으로부터의 適用除外를 인정하는 조치를 도입하였다. 日本은 1986년에 자영자와 피용자를 모두 포괄하는 전국민 공통의 基礎年金制度를 도입하고 기존의 후생연금이나 공제조합연금은 소득비례연금으로 전환하는 방향으로 공적연금체계를 전면적으로 개편하였다.

1980년대에 일부 국가를 중심으로 진행되었던 공적연금제도 개혁은 1990년대에 들어오면서 전세계 수많은 국가들로 확산되기 시작하였으며 일부 국가에서는 불과 십여년내에 수차례나 연금개혁을 단행할 정도였다. 그리하여 1990년대는 이른 바 '公的年金改革의 時代'라고 칭할 수 있을 정도로 공적연금개혁이 전세계적으로 확산되었던 시기였다. 공적연금 개혁은 서유럽국가뿐만 아니라 중남미국가, 계획경제에서 시장경제로 전환한 동유럽국가 등 적어도 수십년의 공적연금 역사를 가진 대부분의 국가에서 찾아볼 수 있는 현상이 되어버렸다. 국민연금제도를 도입한 지 십여년에 불과한 우리 나라조차 예외는 아니어서 1998년에 기존의 국민연금제도를 대폭 개혁한 것이다.

이와 같이 전세계 대부분의 국가들에서 공적연금제도의 개혁을 불러일으킨 직접적인 요인은 급여수준의 관대화 및 인구노령화로 인해 점차 악화되고 있거나 조만간 가시화 될 것으로 전망되는 公的年金財政의 不安定에서 찾을 수 있다. 그래서 대부분의 국가에서 공적연금개혁을 통해 달성하고자 하는 가장 주요한 목적은 인구노령화에 적절히 대응할 수 있고 동시에 공적연금체계가 재정적 균형을 유지하도록 함으로써 제도의 持續可能性(sustainability)을 도모하는 것이었다. 이러한 목적을 달성하기 위해 각국은 다양한 年金改革戰略들을 채택하였는데 그것들 대부분은 공적연금급여의 관대성을 축소하거나 공적연금급여의 수입기반을 강화하는 것과 관련된 것이었다.

그래서 대부분의 국가에서 단행되었거나 단행할 예정인 공적연금개혁전략들

을 고찰해 보면 매우 유사한 전략들이 채택되었거나 채택될 예정임을 알 수 있다. 예컨대 대부분의 OECD국가들에서는 급여수준 축소, 기여기간 확대, 연금수급연령의 유연화 등은 거의 공통적으로 찾아볼 수 있는 연금개혁전략인 것이다. 그렇지만 개별적 전략 측면에서 유사성이 많다고 해서 그것들을 구성요소로 하는 전체 연금체계 개혁의 성격, 특징까지 반드시 유사하다고는 할 수 없다. 이는 비록 공적연금 재정위기 해결이란 공통적인 출발점을 가지고 있기에 개별적 전략면에서 보면 유사한 전략들이 채택될 수는 있을지라도 개별 국가가 처한 사회경제적 상황, 관리행정능력의 차이, 제도의 역사적 유산 등 제반 조건의 차이를 반영하여 개혁전략들의 체계라는 측면에서는 상당한 차별성을 보일 수 있음을 의미한다.

각국에서 단행한 공적연금개혁들은 공적연금제도를 단순히 현재의 사회경제적 상황에만 국한하여 조응시키기보다는 앞으로 예상되는 未來의 社會經濟的 變化까지 고려함으로써 공적연금제도가 미래의 근로자에게도 계속 지속될 수 있도록 하는데 초점을 두는 경향이 있다. 이는 공적연금제도가 다른 사회보장제도와는 달리 장기소득보장제도로서의 성격을 가지고 있기 때문에 미래의 사회경제적 변화를 예측하여 그에 대응하지 않으면 결국 그러한 변화들이 실제 발생하였을 때는 대응책을 찾기 어렵기 때문일 것이다.

우리는 1988년에 이르러 국민연금을 도입하였는데, 이는 도입시기면에서 전세계 국가 중 131번째에 해당할 정도로 매우 늦은 것이었다. 그렇기 때문에 공적연금의 역사가 장구한 선진산업국가나 동유럽·중남미국가 들에서 전개되고 있는 공적연금과 관련하여 전개되고 있는 상황들은 우리와 다소 무관한 것처럼 보일 수도 있다. 더욱이 우리는 국민연금급여가 본격적으로 지급되기도 전에 이미 연금수급연령을 연장하고 급여수준을 축소하는 등 대폭적으로 국민연금제도를 개혁하였기 때문에 그렇게 인식할 수도 있을 것이다. 그러나 기실은 그렇지 않다. 선진산업국가들에서 단행된 공적연금개혁들은 비록 대폭적인 것이기는 하지만 그것만으로 미래의 변화되는 사회경제적 상황에 충분히 대응

할 수 있을 것으로 보는 전문가들은 매우 드물다. 기존의 연금개혁은 여전히 不完全한 改革에 지나지 않는 것으로 보는 견해가 보다 지배적이라고 할 수 있는 것이다.

우리나라는 국민연금제도를 제도 도입한지 불과 십여년만에 제도를 대폭 개혁함으로써 미래의 사회경제적 변화에 대응할 수 능력이 상당 정도 개선되었다고 할 수 있다. 그렇지만 다른 국가의 연금개혁과 마찬가지로 우리의 연금개혁 역시 여전히 不完全한 改革일 뿐이다. 더군다나 우리 나라는 사회경제적 변화면에서 매우 빠르게 진행되고 있고, 특히 인구노령화는 세계에서 전례를 찾아보기 어려울 정도로 빠른 속도로 진행될 전망이기 때문에 어쩌면 일회의 연금개혁으로 불확실한 未來의 社會經濟的 變化들에 충분히 대응할 수 있는 연금제도를 구축하기를 기대하는 것 자체가 무리일 수 있다.

미래의 불확실성이란 것이 반드시 미래의 사회경제적 변화들에 대한 예측이 불가능하다는 의미일 수는 없다. 이것은 미래에 대한 예측은 기본적으로 불확실성으로 인해 실제와 차이가 있을 개연성이 크다는 것일 뿐 예측 자체가 불가능하다는 의미는 아니다. 그렇다면 장기소득보장제도로서의 성격을 지닌 공적연금제도가 미래의 사회경제적 환경변화에 대응하도록 하기 위해서는 그러한 변화를 합리적 수준에서 예측하여 변화된 환경에 대응할 수 있는 체계 및 구조를 사전에 구축하고 있어야 할 것이다. 그렇지 않다면 미래의 환경변화가 실제 도래하고 난 후 사태의 심각성을 깨닫고 연금체계 및 구조의 변화를 시도하는 것은 거의 불가능에 가깝거나 가능하다 할지라도 미래 특정세대에게 상당한 희생과 고통을 요구하는 결과를 초래하기 쉽다.

국민연금제도가 이러한 시행착오를 경험하지 않기 위해서는 무엇보다도 현재 시점에서 과연 우리 사회가 어떤 형태로 변화될 것인지에 대한 전망 및 분석이 요구되며, 분석된 사회경제적 변화에 과연 현재의 국민연금제도가 적절히 대응할 수 있는 요소들을 지니고 있는지를 체계적으로 검토해야 할 것이다.

가. 人口의 老齡化

인구노령화가 공적연금에 미치는 효과들을 분석한 연구들은 많다(OECD, 1988; OECD, 1996; Devereux, 1998) 인구의 노령화는 기대수명의 증대, 베이비붐 세대의 노령화에 따른 일시적 노인인구의 증가, 출산율 및 가족원수의 감소 등에 따른 결과라고 할 수 있는데 이러한 추세는 선진산업국가뿐만 아니라 개발도상국에도 진행되고 있으며 적어도 향후 몇십년간은 가속화될 전망이다(Devereux, 1998).

전세계적으로 대부분의 국가들이 공적연금의 재정을 부과방식에 의존하고 있는 맥락에서 인구 노령화가 공적연금에 미치는 영향을 가장 잘 대변해 주는 지표로서 널리 활용되고 있는 것이 생산가능인구에서 노인인구가 차지하는 비율을 의미하는 老人扶養率이다(Kalisch, Amen ,and Buchele, 1998). 전세계적으로 나타나고 있는 출산율 저하는 미래근로인구의 수를 줄일 것으로 예상되는데, 이는 기대수명 증가로서 발생하는 노인인구의 증가와 상호작용함으로써 노인 부양률을 보다 급격히 증가시킬 것으로 전망된다. 이것은 결국 공적연금의 재원에 기여하는 인구수는 줄어드는 반면 공적연금급여를 받는 인구수는 늘어남으로써 공적연금의 지출비용이 현저히 증가됨을 뜻하는 것이다. 또한 근로인구의 감소는 현재 공적연금의 급여수준이 유지된다고 가정하면 그들의 소득에서 공적연금의 재원으로 투입되는 비율, 즉, 기여율이 매우 높아져야 함으로써 기여율에 대한 수용가능성 문제를 야기시킬 것이다(Harri Verbon, 1988; OECD, 1996).

나. 世界化: 世界經濟의 統合

세계화는 무역 및 자본이동에 있어 국가간 장벽이 완화 또는 제거되는 개방경제로의 전환을 요구하는데 이러한 세계경제의 추세로부터 벗어날 수 있는 국가들은 거의 없을 것이다. 그런데 세계화에 따른 개방은 일국 차원에서 정

치경제를 자율적으로 설계할 수 있는 능력을 현저히 약화시킬 것이다(Esping-Andersen, 1996). 사회보장과 관련하여 세계화로 인해 초래된 뚜렷한 현상중의 하나는 정부가 노동에 대해서는 여전히 효과적으로 과세할 수 있는 반면, 국제투자 및 금융거래의 유입과 퇴출에 대한 과세를 부과하기는 매우 어렵게 된다는 점이다. 이는 정부가 실업 및 소득보장의 상실에 대한 보호를 제공해야 할 필요성이 가장 높을 때에 그러한 보호를 수행하기 어렵게 만드는 요인으로 작용할 것이다(Hoskins, 1998).

世界化는 행정관리가 방만한 정부 및 비효율적인 경제를 가진 국가들에 대해서 엄청난 불이익을 줄 수 있다. 그래서 선진산업국뿐만 아니라 개발도상국들은 경쟁력을 높이기 위해서 사회경제 전반에 걸쳐 구조조정을 단행하고 있다. 이러한 구조조정 과정에서 사회보장프로그램은 중대한 위협을 받고 있다. 사회보장관계자들은 구조조정정책을 담당하는 관계자들이 국민들의 요구 특히 최저수준의 소득보장과 관련한 욕구들에 무관심하다고 비판하는 반면, 구조조정을 역설하고 있는 사람들은 공적 급여의 수준 및 분배구조가 사회경제에 미치는 부정적 효과를 거론하면서 또는 증가하는 재정지출 부담을 근거로 하여 사회보장관계자들을 비판하고 있다(ISSA, 1996).

이러한 구조조정과정은 공적연금재정에 심대한 영향을 미칠 수 있다. 왜냐하면 구조조정정책은 노동비용의 축소와 그 소산으로서 사용주 및 근로자가 지불하는 공적연금 기여금의 동결 내지 축소를 통해 국민경제의 경쟁조건을 향상시키려는 경향을 조장할 수 있기 때문이다(Michalis, 1998).

다. 勞動行態 및 勞動市場構造의 變化

대부분의 공적연금제도는 기여식 연금체계로서 수급요건이 과거 고용이나 또는 소득수준과 밀접한 관련성을 지니고 있다. 현재 서구국가에서 연금수급자중 상당수는 적어도 과거에 40년 이상 전일노동(full-time work)으로 근무한 경험을 가진 퇴직노인이라고 할 수 있다. 그러나 이와 같은 현재 퇴직인구의

전형적인 노동활동 특성은 미래의 퇴직인구에게는 적용되지 않을 것으로 전망된다.

서구산업국가의 노동시장조건은 1960년대와 비교할 때 급격히 변화되었다. 실업률이 높고 장기화되는 현상을 보이고 있으며 이러한 현상은 앞으로도 계속 지속될 것으로 예측되고 있다. 大量失業은 특히 실업자가 속출함으로써 연금에 대한 기여금이 줄어드는 반면 신규 연금수급자는 증대하고 있는 동유럽 국가들의 공적연금재정에 심각한 문제를 야기시키고 있다.

최근에 들어와 주목되고 현상중의 하나는 雇傭不安定을 특징으로 하는 시간제·파견 근로자 및 자영자들이 증가하고 있다는 것이다. 이들은 일반적으로 실업에 처할 확률이 상대적으로 높으며 생애동안 실업을 빈번하게 경험할 가능성이 높은 집단이다. 이와 같은 고용기간의 단절은 연금수급권의 축적을 어렵게 할 뿐 아니라 노후재원으로 가용될 수 있는 개인저축을 실업기간동안의 긴급한 소비욕구를 충족하는데 사용하게 만들고 나아가 기업이 제공하는 사적연금수급권의 획득 또한 어렵게 만듦으로써 공적연금, 사적연금, 개인저축이 모두 취약한 상황에 직면할 수 있음을 의미한다.

공적연금에서 수급자수의 증대는 연금재정의 안정성을 위협하는데, 이 때 연금수급자수의 증대는 인구노령화의 결과만은 아니라 근로자 개인의 퇴직행태 변화, 즉, 조기퇴직의 대량발생에서도 찾을 수 있다. 조기퇴직은 자발적이든 강제적이든 근로활동기간의 축소를 수반한다. OECD국가들의 경우 55~64세 남성인구의 경제활동참가율은 1983년 77.4%에서 불과 13년만인 1996년에 63.3%로 거의 14%나 감소하였다. 또한 이들 국가에서 실제퇴직연령은 연금수급연령에 비해 낮은 것이 일반적인데 오스트리아의 경우 남성의 연금수급연령은 65세인데 비해 실제퇴직연령은 62세, 알바니아는 각각 60세 및 56세, 독일 65세 및 62.8세, 룩셈부르크 65세 및 60.6세로 차이가 있다(Devereux, 1996). 조기퇴직현상은 연금수급자의 수의 증대를 통해서 뿐만 아니라 기여자의 수를 감소시킴으로써 이중으로 연금재정에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

라. 家族構造의 變化

가족에 대한 가치변화·여성의 경제적 자립능력의 증가 등에 따라 離婚率이 전세계적으로 급증하는 경향이 있다. 그런데 서구산업국이든 개발도상국이든 사회보험방식의 공적연금제도는 대부분 유급소득활동자, 특히 성별로는 남성 가구주를 적용대상으로 하는 경향이 있기 때문에 근로활동 경험이 없거나 적은 여성배우자들은 연금수급권을 획득할 수 없거나 낮은 급여를 지급 받기 쉽다. 따라서 이들이 이혼하게 되면 이혼전 기간에 가사노동을 통해 남성배우자를 원조하고 직업경력을 축적하는데 일조하였음에도 불구하고 그에 대한 아무런 보상을 받을 수 없다.

가족은 미래의 근로인구를 재생산하는 주요한 기능을 가지고 있다. 그러나 개인주의, 자녀에 대한 사회적 가치의 변화, 여성의 경제활동참가 증대에 따른 출산 및 양육의 곤란 등으로 인해 출산율이 낮아지고 있다. 출산율의 저하는 공적연금 재원의 원천인 미래근로세대의 감소를 의미하기 때문에 이에 대한 대책을 필요로 한다. 출산율 저하와 관련하여 스칸디나비아국가의 경험은 중요한 시사점을 제공해 줄 수 있다. 이태리나 스페인은 여성의 경제활동참가율이 낮음에도 불구하고 출산율이 유럽에서 가장 낮은데 비해, 스칸디나비아 국가들은 여성의 경제활동참가율이 높음에도 불구하고 출산율은 높다. 이러한 현상은 높은 출산율과 높은 경제활동참가율이 양립할 수도 있음을 보여주는 것으로서 에스핑엔더슨은 스칸디나비아에서 이와 같은 현상을 가능케 한 요인을 출산·양육과 관련한 관대한 사회적 서비스에서 찾고 있다(Esping-Andesen, 1996).

마. 낮은 順應率

아·태평양, 아프리카, 중남미 등 개발도상국가들의 공적연금제도는 대부분이 서구산업국가에서 형성된 사회보험방식의 공적연금제도에 기원을 두고 있다.

그런데 서구와는 사회경제적 환경이 상이한 개발도상국들이 서구식 사회보험제도를 도입하면서 환경적 적합성에 대한 충분한 검토없이 제도의 외형만을 도입함으로써 관리운영면에서 상당한 곤란을 경험해야 했다. 그 중 가장 대표적인 것이 공적연금제도에 대한 국민들의 낮은 순응률 및 연금기금의 비효율적 운영이다(Schulz, 1993).

順應率이라 함은 소득신고, 기여금 납부, 급여 수급에 있어서 성실성 내지 정직성과 관련된 개념이다. 따라서 순응률이 낮다는 것은 실제소득에 비해 낮게 소득을 신고하거나 신고를 회피하는 경우, 기여를 하지 않거나 체납하는 경우, 부정한 방법을 통해 급여를 지급받거나 과다 지급받는 경우가 많음을 의미한다[69].

대부분의 개발도상국들은 부과방식에 기초하여 공적연금제도를 운영하기 때문에 적립기금이 많지 않지만 일부 국가의 경우에는 상당한 규모의 적립금을 축적하고 있었다. 이러한 국가들에서는 기금투자에 있어서의 낮은 수익률이 관심의 초점이 되고 있는데 라틴 8개국의 공적연금기금의 투자수익률을 조사한 메사라고(Mesa-Lago, 1991)에 따르면 단지 3개국만인 평균연간실질성장률 정도의 수익률을 거두었을 뿐이다.

이와 같은 낮은 順應率과 기금의 非效率的 運營은 상대적으로 급여지출을 증가시키는 반면 연금재정의 수입기반을 약화시킴으로써 소득노출도가 높은 공식부문 근로자의 보험료를 대폭 인상할 수밖에 없는 상황을 초래하게 된다. 그런데 보험료의 인상은 공식부문에 속한 기업 및 근로자 모두에게 커다란 부담

69) 칠레의 연금개혁전 경험에서 알 수 있듯이 사회보험에 대한 기여금을 회피하기 위해서 고용주들을 비공식적으로 근로자를 고용하였으며, 과거 소득에 관계없이 최저연금을 지급하도록 되어있는 연금체계로 인해 많은 고용주와 근로자는 기여금을 아예 내지 않거나 소득의 일부에 대한 기여금을 내었다. 근로자중에는 연금급여산식에서 퇴직전 최종 5년 동안의 소득만 산정된다는 점을 악용하여 퇴직전 5년이 될 때까지는 소득을 과소보고하는 이들이 있었다. 이러한 낮은 순응률에 따른 연금재정위기를 타개하기 위해 보험료율을 인상할 수밖에 없었는데 이것은 다시 순응률을 보다 저하시키게 되는 악순환의 반복이었다(Kritzer, 1996).

으로 작용함으로써 비공식부문의 성장 또는 비공식부문으로의 위장 등과 같이 지하노동시장(black labor market)을 확대시키게 되고 다시 이는 순응률을 보다 저하시키는 악순환을 가져오는 것이다. 이와 같은 악순환 현상의 장기간 지속은 궁극적으로 공적연금제도 자체에 대한 국민들의 신뢰감을 약화시킴으로써 공적연금제도의 지속가능성을 위협하게 되는 것이다. 중남미국가들의 상당수가 공적연금제도의 전부 또는 일부를 개인연금계정의 사적연금으로 전환하게 된 것은 바로 이러한 맥락에서 비롯된 것이라고 할 수 있다.

2. 年金制度 改善의 基本方向

가. 負擔可能性(Affordability)의 增進

국민연금은 부분적립의 재정방식을 채택하고 있다. 그래서 재원은 보험료수입과 적립기금 운용수익으로 구성된다. 그런데 이들 두 재원이 총재원에서 차지하는 구성 비중은 제도의 발달단계에 따라 각기 상이할 수 있다[70]. 하지만 장기적으로 보면 적립기금 운용수익은 보조적 재원일 뿐 주재원은 근로세대가 부담하는 보험료수입이라고 할 수 있다. 따라서 국민연금이 미래에도 계속 지속될 수 있는 제도, 즉, 지속가능성(sustainability)을 확보하기 위해서는 보험료수입을 안정되게 확보할 수 있도록 하는 것이 무엇보다도 중요하다고 하겠다. 그러기 위해서는 장기적인 보험료의 수준은 미래의 근로세대가 부담할 수 있고 또한 부담을 납득할만한 수준으로 받아들일 수 있는 수준으로 보험료를 적정하게 유지할 필요성이 있다.

---

70) 제도 초기 단계에서는 보험료수입의 비중이 절대적으로 높지만 적립기금이 축적되면서 운용수익비중이 점차 증가하여 제도성숙단계 바로 직전인 2030년대 초반에는 거의 보험료수입에 근접하는 수준까지 이른다. 하지만 제도성숙단계에 접어들면 운용수익비중이 점차 감소하기 시작하고 보험료수입의 비중이 다시 증가하는 경향을 보인다.

그러나 미래 근로세대의 負擔可能性(affordability)을 확보할 수 있는 보험료 수준은 객관적으로 설정될 수 있는 성질의 것은 아니다. 이는 기본적으로 국가마다 상이한 사회경제적 상황 즉, 경제력 규모, 인구노령화 수준, 사회보장에 대한 가치, 조세 및 다른 사회보험에 대한 부담수준, 제도의 역사적 유산 등 다양한 요인들의 영향을 받을 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 최근 연금개혁을 단행한 독일이나 일본 등에서 公的年金의 保險料率을 20%내외에서 억제하려고 하는 점으로 볼 때[71] 후발주자인 우리나라로서는 그러한 부담수준을 넘어서기란 상당히 어려울 것으로 전망된다.

1) 年金과 退職金에 의한 負擔 輕減

退職金制度는 수급요건이 엄격하지 않고, 급여가 일시금으로 주어지는 특성을 제외하면 국가에 의해 강제적으로 실시되고, 노후소득보장 기능을 강하게 가지고 있기 때문에 국민연금과 더불어 강제연금(compulsory pension)의 범주에 포함할 수 있을 것이다. 그리고 두 제도는 장기적으로 보면 부담과 관련하여 상호 구축효과(crowding out effect)가 있을 수 있다. 이와 같은 측면에서 볼 때 국민연금제도의 미래를 재구축하고자 할 때는 퇴직금제도를 함께 고려하는 것이 합리적이라고 할 수 있을 것이다.

현행 국민연금제도의 급여구조를 유지하는 한 장기적 財政均衡을 유지하기 위해서는 2030년경까지 기여율을 약 17~18%까지 인상해야 할 것으로 전망된다. 여기에 기존의 퇴직금제도가 그대로 존속된다고 한다면 법정퇴직금 부담률 8.3%을 합산해야 하므로 두 제도의 누계부담률은 25%를 넘어설 것으로 예상된다. 그러나 이러한 기여율은 어디까지나 산술적으로 도출한 것일 뿐 실제

---

71) 스웨덴과 일본은 각각 1998년과 2000년에 장기적 부담가능성 확보라는 차원에서 공적연금제도를 개혁하면서 보험료율을 각각 총소득의 18.5%와 20%에서 억제하는 것으로 하였다((Ministry of Health and Social Affairs, 1998; 厚生省年金局, 1999).

미래의 근로자 및 고용주가 이러한 높은 수준의 부담을 수용할 것인지는 의문시된다.

한편, 퇴직전 소득대비 국민연금과 퇴직금을 합산한 급여의 소득대체율은 40년 근로활동자를 상정할 때 평균임금근로자의 경우 약 90%에 근접할 것으로 추정된다. 그런데 이러한 급여수준은 노후에 퇴직전 생활수준을 유지하는데 필요한 적정한 소득대체율을 훨씬 초과하는 수준으로 보여진다. Smeeding(1990), 권문일(2000), 석재은(2000)에 따르면 퇴직전 생활수준을 유지하는데 필요한 適正所得代替率은 소득계층에 따라 다소 차이가 있지만 최저소득계층을 제외한 대부분의 소득계층은 약 70%인 것으로 추산되고 있다. 따라서 90%에 근접하는 급여수준은 노후에 가용할 수 있는 다른 소득원천 즉, 개인연금이나 개인저축, 근로소득, 기타 소득 등과 같은 소득원천을 고려하지 않았음에도 불구하고 거의 모든 소비지출욕구를 국민연금과 퇴직금만으로도 충족할 수 있다는 것을 의미하며, 이는 두 제도의 합산급여수준이 지나치게 관대함을 뜻하는 것이라고 할 수 있을 것이다.

결론적으로 국민연금과 퇴직금을 함께 고려했을 때 예상되는 높은 급여수준은 국민연금제도가 부과방식적 요소를 일부 지니고 있고 시행초기단계에 있어서 장래급여지출에 대한 비용이 명확히 드러나지 않아 보장가능한 것으로 비춰질 수 있지만 장기적으로 제도가 성숙화단계에 접어들기 시작하면 負擔可能性 측면에서 유지하기 어려울 뿐만 아니라 그러한 급여수준은 給與의 適切性 측면에서도 바람직하지 않다고 할 수 있다.

이상과 같이 현행의 국민연금과 퇴직금제도는 미래의 부담가능성과 급여수준의 적절성 어느 관점에서 보더라도 양립이 어려울 뿐만 아니라 바람직하지도 않은 것 같다. 최근 공적연금 개혁을 단행한 스웨덴, 독일, 일본이 장기적으로 부담가능성을 고려하여 기여율을 20% 내외에서 억제하고자 하는 노력들로부터 시사점을 찾는다면 우리 또한 강제연금이라고 할 수 있는 國民年金과 退職金의 負擔率을 20%내외에서 억제할 필요성이 있다는 것이다.

그렇다면 노후소득보장에 있어서 국민연금과 퇴직금간 역할을 재조정하되 전체적으로 급여수준을 다소 하향시킬 필요가 있을 것이다. 국민연금과 퇴직금의 역할을 재조정하는 방안을 크게 세 가지가 있을 수 있다. 첫째, 국민연금제도를 그대로 유지하되 退職金制度의 급여수준을 축소함으로써 발생하는 잉여재원을 국민연금 기여로 흡수하는 것이다. 둘째, 퇴직금제도를 그대로 유지하고 國民年金 급여수준을 단계적으로 축소하는 것이다. 셋째, 國民年金과 退職金制度를 공히 축소함으로써 어느 한 제도만이 대폭 축소되는 상황을 방지하는 절충적 방안이다.

이 중에서 수급대상의 보편성, 급여의 보증, 급여의 예측가능성, 노후소득의 불평등 완화라는 가치에서 보면 첫째 방안이 가장 바람직할 수 있다. 그러나 일시금에 대한 선호, 지급시기의 유연성, 현재의 광범위한 수혜계층 등의 측면에서 장점을 가진 퇴직금제도에 대해서 근로자들의 애착이 매우 높음을 고려할 때 퇴직금제도의 대폭 축소를 수반하는 첫째 방안을 政治的 實現可能性이 매우 낮다고 할 수 있을 것이다. 한편 셋째 방안은 첫째 방안과 둘째 방안을 합리적으로 절충한 안으로 여겨지지만 두 제도를 모두 축소함으로써 현행 국민연금제도의 유지를 원하는 계층이든 또는 퇴직금제도의 존속을 지지하는 계층이든 어느 양쪽으로부터도 政治的 支持를 받지 못하기 쉽다.

이러한 이유에서 국민연금과 퇴직금제도의 역할을 재조정하는 전략으로서 채택하고자 하는 방안은 둘째 방안이다. 이 방안은 현재근로세대가 체감할 수 있는 급여축소의 효과가 상대적으로 명확한 퇴직금제도대신 상대적으로 불명확한 國民年金制度의 급여를 축소함으로써 정치적 실현가능성을 보다 높일 수 있다는 이점이 있다. 또한 기존의 퇴직금제도를 강제 기업연금으로 전환할 경우 전쟁·경제공황과 같은 세대간 위험, 투자실패 내지 인플레와 같은 경제적 위험에 대응하는데 상대적 이점을 가진 공적연금과 기여율의 급격한 변동을 수반하는 인구노령화 위험 및 입법을 통한 연금규칙 변화와 같은 정치적 위험에 대응하는데 상대적 이점을 가진 사적연금의 혼합을 통해 퇴직소득의 안정성을 확보하고, 대규모로 조성될 기업연금기금을 장기투자재원으로 활용함으로써 경제성장

에 기여할 수 있으며, 장기적으로 공적연금에 대한 공공지출의 억제를 통해 다른 사회보장제도에 대한 재원 확보의 잠재력을 높이는데 도움이 될 것이다.

2) 特殊職域年金의 再調整을 통한 財政安定

軍人年金制度는 이미 1970년대 초반에 재정적자를 보였으며, 公務員年金은 1993년에 수지적자를 보였으며 급기야 2000년에는 정부로부터 막대한 규모의 재정차입을 통해서야 급여지급을 할 수 있을 정도로 재정상태가 악화되었다. 私立學校敎職員年金은 제도의 역사가 상대적으로 수급자비율이 다소 낮은 관계로 아직 수지적자를 보이지 않고 있으나 조만간 수지적자현상에 직면하고 기금고갈이 일어날 것으로 전망된다.

이와 같이 세 개의 특수직역연금제도가 공통적으로 안고 있는 재정불안정을 초래한 원인들은 다양하지만 크게 세 가지로 집약될 수 있다. 첫째, 가장 근본적인 원인으로서 무엇보다도 연금수급연령이 부재하고, 최저연금(20년 재직시 소득대체율 50%)과 급여승률(1년당 약 2.3%)이 매우 높으며[72], 연금급여산정시 생애평균소득이 아니라 최종임금을 사용하는 등 기여에 비해 급여가 지나치게 과다한데 따른 수급부담 구조의 현저한 불균형에서 찾을 수 있다.

둘째, 재원부담에 있어서 사용주로서의 국가 책임의 소홀이다. 특수직역연금은 사회보험적 성격(공적연금적 성격)과 퇴직보상적 성격(퇴직금적 성격 또는 기업연금적 성격)을 함께 지닌 것으로 볼 수도 있다. 이러한 두 가지 성격중 어떤 성격을 강조하느냐에 따라 부담을 둘러싼 공무원과 고용주로서의 국가의 역할은 달라질 수 있다. 만일 전자의 성격이 강하다면 국민연금과 마찬가지로 공무원과 국가가 현행과 같이 재원을 거의 균분하여 부담하는 것이 합리적일 것이다. 하지만 후자의 성격이 강하다면 비용을 상호 균분하기보다는 사용주

---

72) 특수직역연금의 급여산식은 다음과 같다. 최종보수월액×[0.5+0.02(n-20)]. 여기서 n은 재직연수로서 20≤n≤33이다.

로서의 국가의 부담이 보다 증액되는 것이 타당할 것이다.

그런데 특수직역연금은 이러한 두 가지 성격 중 어느 하나의 성격을 가진 것으로 단언하기는 어려우며[73] 그 보다는 이 두 가지 성격을 혼합한 것으로 보는 것이 적절할 것이다. 특수직역연금은 제도 도입 초기에는 인사정책적 차원에서 장기복무에 대한 공로보상적 퇴직금으로서 출발한 성격이 짙다. 하지만, 이후 제도 개정을 통해 급여수준을 수차례에 걸쳐 상향조정하여 단순히 퇴직금으로만 간주하기에는 급여수준이 너무 높다는 점과 공무원의 신분을 국가와 공무원간의 특별권력관계로서 인정하기보다는 근로계약관계로 보는 경향이 일반화되는 추세를 고려할 때(이삼걸, 1999) 공로보상적 퇴직급여로만 보기는 어렵다. 그래서 이러한 측면들을 고려할 때 특수직역연금은 퇴직금적 성격이 가미된 공적연금제도라고 하는 것이 타당할 것이다.

이러한 관점을 취한다면 특수직역연금에 대해 공무원과 국가가 비용을 동일하게 부담하는 것은 타당하지 않다. 즉, 급여 중 퇴직금적 성격을 지닌 부분에 대해서는 국가가 전액부담하고, 공적연금으로서의 성격을 지닌 부분에 대해서만 비용을 공무원과 국가가 균등부담하는 것이 합리적일 것이다. 그런데 지금까지 국가는 비용부담에 있어서 특수직역연금을 사회보험적 성격을 지닌 공적연금 제도인양 비용을 균분하여 부담해 옴으로써, 퇴직금적 성격을 지닌 부분에 대한 사용주로서의 비용부담 책임을 등한히 해 왔다고 할 수 있다. 결국 이러한 퇴직금적 성격을 지닌 부분에 대한 국가의 부담 회피가 현재의 특수직역연금재정의 불안정을 보다 가속화시킨 주요요인의 하나일 것이다.

---

73) 특수직역연금에서는 20년 미만의 단기 재직자의 경우 퇴직연금수급권이 없고 퇴직일시금수급권만 있으며, 공무상 재해가 아닌 일반 재해에 대해서는 장해연금수급권을 획득할 수 없다는 점에서 일반적인 사회보험으로서의 공적연금이라기보다는 퇴직급여 또는 고용주보상책임제도의 성격을 가지고 있다고 보는 것이 타당할 것이다. 반면, 20년 이상 재직자의 경우에는 지급되는 퇴직연금은 단순히 기업복지적 차원의 퇴직급여로만 보기에는 지나치게 급여수준이 관대하며, 공무상 장해를 입은 경우에는 장해연금뿐만 아니라 퇴직연금도 병급지급된다는 점에서는 사회보험으로서의 공적연금 성격을 가미하고 있다고 할 수 있다.

셋째, 특수직역연금의 재정불안정을 초래하는 또 다른 원인으로는 가입자 규모가 작아 위험분산정도가 낮다는데서 찾을 수 있다. 특수직역연금유형별로 연금수급자 대비 재직자의 비율, 즉, 연금성숙도지수를 분석해 보면 군인연금제도는 3.0으로서 성숙도가 매우 높은 반면, 공무원연금과 사립학교교직원연금은 각각 7.4와 10.6으로서 매우 낮은 편이다. 그래서 외견상 군인연금을 제외한 두 개의 특수직역연금은 연금수급자 1명당 부양하는 재직자들이 비교적 많기 때문에 비용 부담이란 측면에서 그다지 어려움이 없는 것처럼 보일 수 있다. 그럼에도 불구하고 특수직역연금제도가 재정불안정에 직면해 있는 것은 외견상 성숙도와는 달리 실제 성숙도가 매우 높은데서 기인한다. 즉, 성숙도가 낮은 것으로 보이는 것은 연금부양률에 일시금수급자들이 반영되어 있지 않기 때문이다. 따라서 이들 일시금 수급자를 적절히 반영한다면 성숙도가 매우 높을 것으로 예상된다.

〈表 Ⅵ-1〉은 우리와 마찬가지로 공무원 및 사립학교교직원 등에 대해 별도의 공적연금을 적용하고 있는 일본의 제도별 성숙도지수를 나타내 주고 있는데 대체로 가입자의 규모가 적은 공적연금제도에서는 약 1~2명의 재직자가 1명의 연금수급자를 부양해야 하는 형태를 보이고 있다. 이는 국고보조금과 같은 별도의 재원이 투입되지 않는 이상 연금지출에 필요한 재원을 확보하기 위해서는 재직자에게 매우 높은 기여율을 부과해야함을 의미한다. 이러한 맥락에서 일본은 1997년에 가입자대비 연금수급자 비율이 높아 장래 재원확보에 문제가 심각한 것으로 판단된 담배공제조합, 철도공제조합, 전신전화공제조합을 상대적으로 피보험자가가 많은 후생연금에 통합하는 조치를 취했다(厚生統計協會, 1999).

이와 같은 일본의 경험에 비추어 볼 때 가입자 규모가 작고[74], 실질적인 측

74) 현재 특수직역연금별 가입자규모를 살펴보면 공무원연금이 약 91만명, 사립학교교직원연금이 약 21만명, 군인연금이 약 16만명이다(공무원연금관리공단, 2000; 사립학교교직원연금관리공단, 2000).

면에서 이미 연금부양률이 높은 우리 나라의 特殊職域年金은 급여지출에 상응하는 재원을 마련하기에는 위험분산면에서 상당한 문제를 안고 있다고 할 수 있다. 더욱이 특수직역연금은 1995년 이전 임용자에 대해서는 연금수급연령이 적용되지 않아 제도가 성숙화 될수록 기여금 수입만으로는 급여재원을 확보하기 어려울 것이다. 따라서 지급불능사태를 방지하기 위해서는 국고보조금의 투입이 불가피하지만, 그것이 한시적인 것이 아니라 지속적인 것이라면 국가재정적으로 용이하지 않을 뿐 아니라 일반 국민들이 용인하지 않을 가능성이 높기 때문에 적절한 재원확보대책이 될 수는 없을 것이다.

〈表 Ⅵ-1〉 日本의 公的年金制度別 成熟度 指數 및 加入者數[1)]

(단위: 천명)

구 분	후생연금	국가 공무원 공제조합	철도 공제조합	전신전화 공제조합	담배 공제조합	지방공무원 공제조합	사학 공제조합	농림 공제조합
성숙도지수	5.53	2.08	0.64	1.93	1.03	2.79	10.34	4.00
피보험자수	32,740	1,128	198	248	25	3,344	398	511

註: 1) 사학공제조합과 농림공제조합의 부양비율이 다른 공제조합에 비해 비교적 낮은 것은 제도 발족전의 은급기간 등에 대해 통산을 하지 않음으로써 제도 초기에 연금수급자가 많이 발생하지 않은데서 기인하는 것임.

資料: 總理府 社會保障制度審議會 年金數理部會, 1997.

이러한 맥락에서 볼 때 특수직역연금이 財政健全性을 회복하기 위해서는 일반 국민과의 형평성을 도모하는 방향으로 수급부담구조를 합리적으로 개선하고, 위험분산을 제고하며, 비용부담에 있어 국가가 사용주로서의 책임을 높여나가야 할 것이다. 그런데 현재와 같이 공적연금과 퇴직금의 성격이 혼재되고 있는 한 국가의 사용주로서의 책임을 명확히 구분해 내기 어렵기 때문에 제도의 투명성 차원에서 사회보장적 성격과 기업복지로서의 퇴직금적 성격을 명확히 분리할 필요성이 있다. 그리하여 사회보장적 성격을 지닌 부분에 대해서는 현재와 같이 공무원과 사용주인 국가가 비용을 공동부담하도록 하지만, 퇴직금적 성격에 대해서는 국가가 비용을 전액부담해야 할 것이다.

이와 같은 방향으로 특수직역연금을 개혁한다면 사회보장적 성격을 지닌 부분은 國民年金制度에 統合시키고, 기업복지적 성격을 지닌 부분은 민간근로자의 퇴직금제도에 상응하는 새로운 職域年金을 도입하는 것이다.

나. 公的年金의 單一 共通體系化

1) 全國民 共通의 公的年金制度

현행 공적연금체계는 일반 국민을 대상으로 한 국민연금제도와 공무원, 군인, 사립학교교직원 등 특수직역종사자를 대상으로 한 특수직역연금제도로 분립되어 있다. 따라서 전국민 공통의 연금이란 직역에 따라 대상을 분리해서 적용하는 것이 아니라 모든 국민을 동일한 연금제도에 포괄하는 것을 의미하는 것으로서 자영자와 근로자 또는 일반 국민과 공무원·군인 등 특수직역종사자를 모두 共通의 年金制度에 포괄하는 것을 뜻한다.

이와 같이 공통의 연금체계를 구축하는 것은 중요한 사회적 의미를 지니고 있다. 첫째, 가입자규모가 상대적으로 적어 위험분산효과가 낮은 특수직역연금들을 위험분산효과가 높은 국민연금에 통합함으로써 長期 財政의 安定性을 꾀할 수 있다. 둘째, 연금수급요건 및 급여수준면에서 일반국민과 특수직역종사자를 동등하게 대우함으로써 민간에게만 소득재분배를 강제하고 국가공무원에게는 적용하지 않음으로써 발생하는 국가권력행사의 정당성 문제를 회복하고 사회적 형평에 기여함으로서 社會統合을 증진할 수 있다[75]. 셋째, 특수직역종사자도 일반 국민과 동일한 수급조건하에서 노령·유족·장애연금을 수급할 수 있도록 함으로써 장기 재직과 공무상 재해 중심의 연금급여구조하에서 발생하

---

75) 직역이나 계급 등에 따른 구분이 없이 모든 국민들을 모두 동일한 공적연금제도에 포괄하고 있는 국가로서는 스웨덴, 노르웨이 등 스칸디나비아 국가군과 미국, 캐나다, 영국 등과 같은 앵글로색슨 국가군을 들 수 있다. 이들 국가군에서는 공무원이라고 해서 특별한 대우를 받기보다는 일반 국민들과 똑같이 취급되어 같은 제도의 적용을 받고 있다.

는 年金受給의 死角地帶를 축소할 수 있다.

2) 單一의 公的年金體系

단일의 공적연금체계란 현행 국민연금제도와 같이 방빈 내지 소득재분배 기능과 과거의 소득을 대체하는 기능(소득비례급여로서 퇴직전 소득대체기능)이 별도로 분리되어 존재하지 않고 하나의 제도에 혼합된 一元的 年金體系를 의미한다.

두 기능의 분리를 지지하는 입장에서는 사회보장의 재분배 부분은 자산조사에 의한 급여나 최저급여 또는 정액급여를 통해 제공되어야 하고 소득대체적 부분은 소득계층간 소득이전이 없는 개인별 계정을 통해 제공되는 것이 바람직하다는 것이다. 또한 그러한 분리야말로 사회보장을 통한 소득재분배를 투명하게 만들며 소득재분배의 바람직성에 대한 사회적 평가를 용이하게 만든다고 한다(Turner, 1997).

반면 분리를 반대하는 입장에서는 빈곤을 방지하는 수단으로서 최저급여 내지 定額給與를 제공하는 연금제도는 政治的 危險에 노출되기 쉽다고 한다. 왜냐하면 빈곤방지에 국한된 정액급여형태의 연금제도는 소득비례급여를 제공하는 연금제도에 비해 정치적 지지가 취약하여 수급권을 정치적으로 보호하기 어렵다는 것이다(Turner, 1997). 하지만 두 부분이 하나의 제도에 통합된 체계하에서는 비록 중상소득계층은 소득재분배 기능에 의해 저소득계층에 비해 상대적으로 불리하다 할지라도 소득비례부문에서 보다 높은 급여를 지급받을 수 있으므로 손실과 이득이 동일 체계내에서 상쇄되어 중상소득계층의 지지를 확보하는데 있어 유리할 수 있다는 것이다. 이는 미국의 역사적 경험에서도 찾아볼 수 있는데 이러한 單一體系戰略은 미국 국민들의 지지를 획득하는데 있어 매우 성공적이었다고 평가된다(Steuerle and Bakija, 1997).

국민연금체계의 방향과 관련하여 두 기능을 조정하되 별도의 제도로 분리하기보다는 몇 가지 이유에서 현행 체계와 같이 여전히 하나의 체계에 통합하는 형태를 취하고자 한다.

첫째, 두 개의 기능별로 제도를 분리했을 때 각 제도에 대한 이해관계의 차이 및 그로 인한 지지계층의 상이성(소득재분배부분: 저소득계층, 소득비례부분: 중상소득계층)에서 발생할 수 있는 사회적 분열을 예방하고, 소득비례부분의 공적연금이 분리되었을 때 일어나기 쉬운 사적연금으로의 대체를 사전에 예방함으로써[76] 노후소득의 불평등이 커지는 현상을 방지할 수 있다[77].

둘째, 소득재분배 기능에 한정된 기초보장 성격의 공적연금은 조세이전제도(tax transfer)로 인식되는 경향이 있음으로써 사회 전반적인 생활수준 향상에 맞춰 급여수준을 조정하려 해도 부담을 꺼리는 중상소득계층의 이해관계에 부딪혀 용이하지 않기 쉽다. 반면 소득재분배 기능과 소득대체기능이 한 제도내에 혼합되어 있을 경우에는 중상소득계층조차 연금급여가 사회전반의 생활수준과 유리되는 것을 원하지 않기 때문에 저소득계층에 대한 노후생활보장의 안정성을 유지하는데 상대적으로 유리할 것이다.

다. 年金受給權의 普遍性 및 適切性의 確保

1) 年金受給權의 普遍性

연금수급에 필요한 最低寄與期間은 국민연금이 10년, 특수직역연금이 20년이다. 그래서 이러한 최저기여기간에 미달하면 노후에 이르러 연금수급권을

---

76) 사적연금으로의 대체는 크게 칠레나 멕시코와 같이 부과방식의 공적연금을 폐지하고 이를 강제가입의 개인연금으로 완전 대체하는 방식과 영국이나 일본과 같이 자발적 선택에 의해 공적연금으로부터 적용제외를 인정받아(contracting out) 사적연금에 가입하는 방식 등 두 가지 방식이 있다.

77) Korpi와 Palme의 연구결과에 따르면 소득재분배/빈곤방지 기능을 가진 기초보장형태의 공적연금만 국가가 담당하고 소득대체기능을 주로 사적연금에 맡기고 있는 미국, 영국, 스위스, 호주 등의 국가는 기초보장과 소득대체 기능을 모두 국가가 맡고 있는 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 독일에 비해 노후소득의 불평등이 보다 큰 것으로 나타났다. 이는 동일한 소득비례연금이라 할지라도 사적연금의 경우에는 공적연금에 비해 훨씬 불균등하게 분배되는 경향이 있기 때문이다(Korpi, W. and J. Palme, 1998).

획득할 수 없다. 또한 최저기여기간을 충족하더라도 기여기간이 짧으면 저액의 연금만이 지급됨으로써 노후생활에 필요한 적절한 소득을 확보할 수 없는 문제가 발생한다. 이처럼 기여기간 부족에 따른 연금수급권의 미확보 또는 불충분성 문제를 완화하기 위하여 공적연금의 역사가 오래된 선진국가들에서는 다양한 조치들이 시행되고 있다.

첫째, 사회적으로 가치 있는 행위 또는 기여를 할 수 없는 불가피한 행위로 인정되는 기간에 대해서 연금수급에 필요한 기여기간에서 제외하거나 기여를 한 것으로 간주해주는 제도이다. 社會的으로 價値있는 행위로 인정되는 범주에는 국가마다 다소 차이가 있다. 가장 대표적인 예로서는 출산 및 자녀양육을 들 수 있는데 영국, 스웨덴, 이탈리아, 독일 등에서 인정되고 있다. 질병 또는 장애를 가진 자에 대한 양호 또한 널리 인정되는 행위라고 할 수 있는데 영국, 이탈리아, 독일 등에서 인정되고 있다. 기타의 예로는 독일의 경우 학생기간과 전시복무기간, 스웨덴에서는 군복무(기타 강제복무 포함)가 인정되고 있다(HMSO, 1994; Ministry of Health and Social Affairs, 1998; Reynaud and Hege, 1995; Federal Ministry of Labour and Social Affairs, 1994).

둘째, 소득이 없거나 적은 자에 대해 寄與를 免除해 주거나 기여의 전부 또는 일부를 보조해 줌으로써 연금수급권을 확보해 주는 제도이다. 예컨대 일본 국민연금의 경우 공적부조대상자나 소득이 거의 없는 자에 대해서는 보험료를 면제해 주되 연금산정시 면제기간의 3분의 1을 기여기간으로 인정해 주고 있다. 독일의 경우에는 질병수당이나 실업수당을 받고 있는 자에 대해서는 관련 사회보장기구에서 연금보험료의 절반을 부담하고 있다(국민연금관리공단, 1995). 미국은 1951년부터 1983년까지 자영자에 대해서는 근로자에 비해 사회보장세율을 비해 낮게 적용하였다. 또한 1984년부터 자영자와 근로자에 대해 동일한 사회보장세율을 적용하였음에도 불구하고 그에 따른 자영자들의 반발을 완화하기 위해 경과조치로서 1989년까지 2~2.7%에 해당하는 세율에 해당하는 금액을 일반재정에서 보조해 주었다(Myers, 1993).

이와 같이 年金受給權을 확보해 주기 위한 조치들은 매우 다양하지만 국민연금제도에서는 농어민의 보험료 중 극히 일부를 보조해 주는 것 외에는 찾아보기 어렵다[78]. 따라서 생애전기간에 걸쳐 기초생활수준 조차 유지하기 어려웠던 저소득자, 실직이 빈번한 자, 소득활동기간이 매우 짧았던 전업주부 등은 연금수급권을 획득하지 못할 가능성이 있다.

한편 연금수급권 획득과 관련하여 보다 문제가 될 수 있는 계층은 공무원, 군인, 사립학교교직원 등 특수직역종사자들이다. 왜냐하면 특수직역연금은 국민연금에 비해 최저기여기간이 2배나 길기 때문이다. 또한 특수직역연금에서는 20년 미만 재직자의 경우에는 장애가 발생하더라도 공무상 장애가 아닌 경우에는 장애연금 수급권이 없다. 이는 국민연금의 경우에는 장해의 원인이나 기여기간에 관계없이 장애연금 수급권을 부여하는 것과 대조적이라고 할 수 있다. 유족연금수급권에 있어서도 장애연금과 거의 유사한 문제가 발생한다. 국민연금에서는 가입자가 사망할 경우 기여기간에 관계없이 그 가족에게 유족연금수급권을 부여하지만, 특수직역연금에서는 가입자가 사망할 경우 그것이 공무상이든 아니면 일반 사망으로 발생했던가에 관계없이 20년 미만 재직자에 대해서는 유족연금수급권이 부여되지 않는다.

따라서 공적연금제도를 개혁할 때 고려해야 할 주요 사항중의 하나는 노령, 유족, 장애 등의 사회적 위험이 발생할 때 보다 많은 국민들이 연금수급권을 획득하여 사회적 위험의 발생에 따른 생활불안정을 겪지 않도록 하는 조치들을 강구해야 할 것이다. 그러기 위해서는 다음과 같은 방안들을 고려할 수 있을 것이다.

첫째, 사회적으로 가치가 있는 행위, 즉, 군복무, 출산 및 양육 등으로 인해 부득이 하게 기여할 수 없었던 기간에 대해서는 비록 기여를 하지 않았더라도 기여를 한 것으로 간주해 주는 寄與期間算入制度(Credit)를 도입할 필요가 있다.

---

78) 농어민에 대해서는 소득계층에 관계없이 국민연금 최저보험료 6,600의 3분의 1에 해당하는 2,200원을 보조해 주고 있다.

둘째, 구직급여를 받고 있는 실직근로자의 경우에는 雇傭保險基金에서 연금보험료를 대납하도록 하여 실직으로 인한 기여기간의 공백을 완화하는 방안들을 모색할 수 있을 것이다.

셋째, 사업장가입자에 해당하는 勤勞者의 範圍를 3개월 초과 고용에서 1개월 초과 고용으로 완화하고 동시에 사업장 당연적용 범위를 5인 이상에서 1인 이상으로 낮춤으로서 근로자 신분임에도 불구하고 지역가입자로 분류된 임시직 근로자, 5인 미만 영세사업체 근로자 들을 사업장가입자로 편입하는 방안이다. 이러한 조치는 지역가입자에 해당될 때는 전액 보험료를 부담해야 했지만 사업장가입자로 전환되면 사용주와 공동으로 기여함으로써 보험료 부담이 줄어들고 또한 신고 및 징수의무를 사용주로 하여금 수행하게 함으로서 기여회피를 보다 어렵게 만들어 기여기간을 높이는데 도움이 될 것이다.

넷째, 특수직역종사자들 또한 일반 국민과 동일한 조건하에서 노령·장애·유족연금 수급권을 획득할 수 있도록 기존 특수직역연금제도의 수급요건을 개선하며, 민간 피용인에서 공무원으로 또는 공무원에서 민간 피용인으로 직역을 이동하더라도 수급권이 상실되지 않고 유지될 수 있도록 하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

2) 年金受給權의 適切性 確保

공적연금이 노령, 장애, 사망 등의 사회적 위험의 발생에 따른 경제적 생활의 불안정을 완화하기 위해서는 연금수급권을 보장해 주는 것 못지 않게 受給權의 適切性을 확보하는 것이 매우 중요하다. 현행 국민연금제도의 경우 연금액은 소득과 기여기간에 정비례하도록 되어있기 때문에 연금수급권을 획득하더라도 소득이 낮고 기여기간이 짧은 경우에는 노후생활에 필요한 적절한 소득을 보장받을 수 없다. 또한 기여기간이 짧은 자는 그만큼 소득활동기간이 짧아 사적 연금이나 사적 저축 등 다른 소득원천을 통해 노후소득을 보충할 수 있는 가능성이 매우 낮을 것으로 예상할 수 있다.

소득과 기여기간에 연금액이 비례하도록 되어있는 구조하에서 연금액의 적절성을 보장하기 위한 접근으로서는 크게 세 가지를 고려할 수 있을 것이다.

첫째, 寄與期間의 단절이 생기지 않도록 하거나 기여기간의 단절을 보충해 줄 수 있는 장치들을 도입하는 것이다. 이는 앞서 연금수급권을 확대하기 위한 방법에서 소개했던 것과 동일하다.

둘째, 연금급여액 산정시 기준이 되는 평가소득(assessed earnings 또는 adjusted earnings)이 너무 낮아 그로 인해 급여액이 지나치게 낮아질 경우 評價所得을 일정 정도 상향조정하는 것이다. 일반적으로 공적연금에서 급여를 산정할 때 어떤 특정연도의 소득보다도 전생애기간 또는 일정기간의 소득을 평균한 액을 평가소득으로 활용하는 경향이 있다. 급여산정시 평가소득을 높이는 방법은 국가들마다 매우 다양하다.

예를 들면 소득이 상대적으로 낮았던 연도를 소득 평가시에 제외하는 것이다. 예컨대 과거 30년 가입기간 중 소득이 높았던 15년간 평균소득(오스트리아, 스웨덴), 소득이 상대적으로 높은 25년간의 평균소득(프랑스), 소득이 상대적으로 높은 20년간의 평균소득(영국, 노르웨이), 과거 15년기간 중 소득이 상대적으로 높은 10년간의 평균소득(포르투갈) 등과 같이 소득이 낮은 연도를 제외하는 것이다(Kalisch, Aman and Buchele, 1998). 또는 출산, 육아, 군복무 등과 같이 사회적으로 가치 있는 행위를 하느라 소득활동을 하지 못한 기간에 대해서 전임금근로자 평균임금의 일정 비율로 마치 소득이 있었던 것처럼 간주해 주고 있다. 예컨대 육아기간에 대해서 스웨덴과 독일은 평균임금의 75%를 소득으로, 군복무기간에 대해서는 스웨덴은 평균임금의 50%를, 독일은 100%를 소득으로 간주해 주고 있다(Ministry of Health and Social Affairs, 1998; 국민연금관리공단, 1995). 사회적으로 가치있는 행위에 대한 보상과는 달리 장기가입자에 대한 보상 차원에서 독일에서는 공적연금에 35년 이상 장기가입한 저소득자에 대해서는 개인의 평가소득이 전체평균임금의 75%에 미치지 못할 경우 후자의 임금을 소득으로 간주하여 연금액을 높여주고 있다.

셋째, 일정 기여요건을 충족한 자의 연금급여액이 어떤 기준소득에 미치지 못한 경우 연금액과 그 기준소득선과의 차액을 보충해 주는 最低保證年金을 도입하는 방안이 있다. 최저보증연금은 공적연금제도내 급여의 한 형태로 설계할 수도 있고 공적연금체계 밖의 별도의 제도로 구성할 수도 있다. 전자의 형태를 취하고 있는 국가로서는 프랑스나 스위스를 들 수 있는 반면 후자의 형태를 취하고 있는 국가로서는 스웨덴이나 칠레를 들 수 있다. 그런데 후자의 형태를 취하고 있는 국가들에서 최저보증연금은 주로 조세를 재원으로 하는 경향이 있다.

이와 같은 연금수급액의 적절성을 확보하는 다양한 방안들 중 과연 어떤 방안이 국민연금수급권의 적절성을 확보하는 바람직한 방법일 것인가? 먼저 기여기간의 확대는 앞서 국민연금의 수급권을 확대하기 위해 제시했던 방안과 아무런 차이가 없다. 기여기간의 확대 자체가 연금수급권을 확대하는 것이자 수급권의 적절성을 확보해 주는 방안인 것이다.

연금산정시 기준평가소득을 높이는 방안은 이미 국민연금에 내재화(built in) 되어있다고 할 수 있다. 왜냐하면 균등부분의 급여산정시 기준이 되는 평가소득을 수급 전년도 전가입자평균소득을 사용하고 있기 때문이다. 이는 전가입자 평균소득 미만인 계층에 대해서 균등부문 급여 산정시 그들의 평가소득을 전가입자평균소득으로 일률적으로 상향조정한 것이나 다름없는 것이다. 따라서 기준평가소득을 추가적으로 높이는 방안은 개별적 공평성과 사회적 적절성 중 후자를 지나치게 강조하는 결과를 초래함으로써 국민연금제도에 대한 정치적 지지를 약화시켜 제도의 존립기반을 위태롭게 할 수 있다.

저소득층에 대해 연금수급권의 적절성을 확보해 주는 보다 근본적인 방안으로서는 최저보증연금을 도입하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 이 때 최저보증연금을 국민연금제도내의 급여형태로 할 것인지 또는 별도의 제도로 분리할 것인지는 선택의 여지가 있다. 그런데 이 중 전자의 방법은 기여에 대한 대가로서 연금수급권이 주어지는 社會保險의 基本原理에 상충될 뿐만 아니라 이미 국민연금은 급여구조상 소득재분배 효과가 강하게 발휘되도록 되어있어

최저보증연금 원리가 내재되어 있다고 할 수 있다. 따라서 국민연금 제도내의 급여의 형태로 최저보증연금을 도입하기보다는 기존에 존재하고 있는 범주적 공적부조프로그램인 경로연금을 개선하여 최저보증연금의 기능을 담당하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

라. 公的年金과 私的年金의 役割分擔

1) 危險의 多岐化

공적연금이든 사적연금이든 약속된 연금수급권을 지급할 수 없는 위험을 모두 가지고 있다. 이러한 위험으로는 인구학적 위험, 정치적 위험, 세대간 위험, 투자위험 등을 들 수 있다. 그런데 공적연금과 사적연금은 이들 위험과 관련하여 각기 상대적 비교우위를 가지고 있다. 먼저 공적연금은 광범위한 위험분산과 세대간 원조를 통해 사적연금이 적절히 대처할 수 없는 위험, 즉, 전쟁·경기침체·재난 등과 같은 세대간 위험, 이자율 변동·인플레 등과 같은 거시경제적 위험, 투자상품 및 투자기관 선정실패·기대여명 증가에 따른 연금자산의 소진 등과 같은 금융 위험 등에 노출되었을 때 사적연금에 비해 잘 대처할 수 있다. 반면 사적연금은 인구노령화에 따른 부담 증가 및 수익률 감소 등의 인구학적 위험, 법개정을 통한 급여수준 및 급여연동의 축소 등과 같은 정치적 위험에 덜 노출되어 있는 반면, 이자율· 물가상승률 등과 같은 거시경제적 위험, 기대여명 증가·투자손실 등의 금융 위험에 취약한 경향이 있다.

노후소득의 불안정성을 완화하여 노후생활의 안정을 보장하기 위해서는 '계란들을 모두 한 바구니에 담지 않는다'는 서양 속담이 시사하듯이 危險들을 多技化(risk diversification)시킬 필요가 있다. 이는 노후소득보장을 전적으로 공적연금에만 또는 사적연금에만 의존시키는 것은 지양하고 각기 상이한 위험에 비교우위를 가진 공적 연금과 사적 연금을 적절히 혼합 구성할 필요가 있음을 의미한다. 이와 같은 공적연금과 사적연금의 혼합적 접근, 소위 多層體系

接近은 세계은행(World Bank)뿐만 아니라 국제노동기구(ILO)도 권고하고 있는 접근이라고 할 수 있다(Gillion, 2000; Holzman, 2000)

2) 公的年金과 私的年金의 役割 調整

대부분의 국가에서 공적연금체계는 일반적으로 所得再分配的 기능과 所得代替的 기능이 혼합된 형태로 구성되어 있다. 하지만 최근 영국, 스웨덴, 이탈리아 등 서구산업국들에서 단행되었거나 단행하고자 하는 연금개혁의 내용들을 분석해 보면 공적연금의 소득재분배적 기능은 유지 또는 강화하되 소득대체 기능은 일부 축소하거나 사적연금으로 전부 내지 부분 이전하는 방향으로 전개되는 경향이 있다[79].

우리나라의 경우 소득재분배적 기능은 국민연금의 균등부분이, 소득대체적 기능은 국민연금의 소득비례부분 및 법정퇴직금 제도가 맡고 있음으로써 소득대체적 기능이 비교적 강하다고 할 수 있다. 하지만 이러한 높은 소득대체 기능은 국민연금제도가 초기단계에 있음으로서 보험료가 상대적으로 낮게 부과되기 때문에 일시적으로 실현가능한 것처럼 보일 뿐 장기적으로 보면 그와 같은 기능이 유지되기는 어려울 것이다.

따라서 소득대체기능과 관련하여 두 제도간 조정이 불가피하다고 볼 수 있다. 만일 정치적 이유로 해서 두 제도간 조정이 늦춰진다면 그만큼 제도 조정의 폭을 클 것이기 때문에 이해의 손실을 둘러싸고 집단간 갈등이 보다 증폭될 수 있고 조정과정에서 특정세대에게 주로 손실이 집중되는 상황을 맞이할 수도 있다. 이러한 불합리한 상황을 방지하기 위해서는 제도 초기단계에서 두 제도간 역할을 조정해야만 할 것이다. 더욱이 국민연금제도는 제도 초기 가입세대

---

79) 영국의 개혁안에 대해서는 the Secretary of State for Social Security(1998), 스웨덴의 개혁에 대해서는 Ministry of Health and Social Affairs(1998), 이탈리아의 연금개혁에 대해서는 Reynaud와 Hege(1996)을 참고하시오.

에게 매우 유리한 혜택을 주고 있기 때문에 조정에 따른 일부 손실이 있더라도 그것은 혜택에 비하면 상대적으로 매우 적을 수 있다는 점에서 조정을 둘러싼 집단간 갈등을 최소화 할 수 있는 적절한 시기는 현재라고 할 수 있다.

두 제도간 조정의 방향은 부담가능성 측면에서 국민연금제도와 퇴직금의 소득대체 기능을 합리적인 수준으로 하향 조정하는 것이다. 구체적으로는 국민연금의 소득비례부문을 현재보다 다소 하향 조정하되, 그에 따른 일부 손실은 법정퇴직금의 상당 부분을 강제기업연금으로 전환하여 보충하도록 하는 것이다. 한편 자영자는 근로자와 달리 법정퇴직금에 상응하는 제도를 가지고 있지 못하기 때문에 국민연금 소득비례부분의 축소가 노후소득보장의 약화로 귀결될 수 있다. 그래서 이들에게는 노후소득보장의 약화를 방지하고 稅制面에서 근로자가 누리는 혜택을 自營者에게도 제공하여 세제 형평성을 도모하는 차원에서 자영자에게도 강제기업연금에 준하는 세제혜택을 부여하는 새로운 형태의 個人年金을 도입하도록 한다[80].

3. 公的年金 改革의 基本原則

우리나라의 공적연금이 전국민 노후소득보장제도로서 장기적으로 持續可能한 발전을 해나가기 위해서는 다음과 같은 방향에서 개혁이 이루어져야 할 것이다. 여기서는 기금운용의 전문성을 논외로 하고 연금제도의 재편과 관련한 기본원칙을 중심으로 살펴보고자 한다.

첫째, 長期的 財政安定性 原則: 공적연금의 장기적 재정안정은 공적연금의

---

80) 미국의 경우 1974년에 종업원퇴직소득보장법(the Employee Retirement Income Security Act)을 제정하여 기업연금의 수급조건 관련 규칙을 보다 엄격하게 적용하는 대신 세제혜택을 보다 강화하였다. 이 때, 기업연금을 혜택을 받지 못하는 근로자나 자영자를 위한 일종의 개인연금제도라고 할 수 있는 개인퇴직계정(Individual Retirement Accounts)이 함께 도입되었다(Employee Benefit Research Institute, 1990, p.125).

건실한 운영을 지속가능하게 한다는 점에서 필수적인 전제조건이다. 공적연금의 급여-부담구조를 「적정부담-적정급여」로 균형화하여 미래 세대에도 지속가능한 제도로 발전시켜야 한다.

둘째, 負擔可能性 考慮의 原則: 현 공적연금제도의 지속가능한 발전이 의심받는 가장 큰 이유 중의 하나가 현 공적연금제도를 유지할 수 있는 미래세대의 부담가능성 문제이다. 평균수명의 연장과 저출산율의 경향하에서 가속화되는 인구고령화는 미래 근로세대의 노령세대 부양부담을 가중시킬 것이며, 이는 곧바로 근로세대 연금기여율의 상승을 의미한다. 과중한 연금기여율의 인상은 근로세대의 근로동기를 저해하고 제도 자체에 대한 저항을 불러일으킬 뿐만 아니라 제도 존립 정당성에 대한 의문으로 전화될 우려가 크다.

따라서 연금제도의 지속가능한 발전을 위해서는 미래세대의 연금제도 기여율을 부담가능한 수준으로 유지시키는 것이 필수적이다. 그러므로 인구고령화가 가속되는 상황에서도 연금제도의 지속가능한 발전을 위하여 미래세대의 부담을 수용가능한 수준으로 유지시키는 방향으로 연금개혁이 이루어져야 한다. 선진국의 연금개혁 논의를 살펴보면, 연금보험료율을 20% 수준에서 억제하려는 시도를 발견할 수 있다. 이러한 선진국의 경험을 참고하고, 우리 나라의 경우 8.3%에 달하는 법정기업연금 부담이 있음을 감안하여 공적연금의 기여율 수준은 장기적으로 12% 수준을 유지하는 것으로 현행 공적연금제도를 재조정하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 給與의 適切性 原則: 제도의 건실한 발전을 위한 재정안정도 중요하지만, 공적연금제도의 본래 목적이 노후의 안정적 소득보장에 있다는 점은 잊어서는 안되는 원칙이다. 선진국의 경험을 보면 노후소득보장을 위하여 필요한 소득대체율은 소득계층에 따라 편차가 있지만 70% 정도라고 보고되고 있다. 우리 나라의 경우 근로연령기에 주지출이 자녀교육비임을 감안할 때, 자녀교육비 지출이 없어지는 노령기의 안정적 생활을 위한 소득대체율은 선진국보다는 낮아도 무방할 것으로 보여진다. 또한 노령기 소득을 모두 공적연금을 통하여만 확보하는 것이 아니라, 저축, 개인연금, 자녀로부터의 지원 등 여러 소

득원이 가능하므로 공적연금의 급여수준은 여러 소득원과의 역할분담을 고려하여 설정되어야 한다. 따라서 공적연금의 급여수준은 여러 소득원과의 적정 역할분담을 통하여 노령기의 욕구를 적절하게 충족시키면서도 보험료 부담능력과 근로계층과의 형평성을 고려하여 적절한 수준으로 설정하여야 한다.

이러한 관점에서 공적연금을 통하여 보장하는 급여수준은 현세대의 보험료 부담능력을 고려하고, 미래세대로의 과도한 부담이전을 막아야 한다는 점들을 고려할 때 약 40% 정도 수준으로 설정하는 것이 적정하다고 판단된다. 그러나 이 수준으로는 적절한 노후소득보장이 어려우므로 다른 보완적 소득보장대책이 필요하다. 따라서, 국민연금 급여율을 하향 조정함으로써 낮아진 급여수준을 법정퇴직금제도의 재편을 통하여 보완해주는 방안의 모색이 필요하다. 즉, 법정퇴직금의 기업연금화를 통하여 사회보장체계내로 편입시킴으로써 기업연금에서 보장하는 부분(30%)과 공적연금에서 보장하는 부분(40%)을 합산하여 사회가 책임지는 강제적인 보장부분을 적정수준(70%)으로 맞춰주는 방향을 모색하는 것이 바람직하다.

넷째, 適用의 包括性 原則: 공적연금은 전국민의 노후소득보장을 위한 1차적 사회안전망으로서 역할을 할 수 있도록 공적연금의 사각지대를 해소하고 보편적인 적용범위를 갖추어야 한다. 이를 위하여 가능한한 공적연금의 범주안에서 전국민이 포괄될 수 있도록 가입자격을 완화하고, 수급기간요건을 충족시킬 수 있는 각종 제도적 장치를 도입하는 것이 필요하다.

따라서 현재 공적연금제도의 당연적용에서 제외되어 있거나, 실업 등으로 납부예외자로 보험료 갹출을 하지 않는 경우, 소득활동을 하고 있음에도 불구하고 보험료 갹출을 기피하는 경우, 직역간 이동으로 인하여 연금수급권을 확보하지 못하는 경우 등을 구분하여 공적연금의 사각지대를 해소하여 나가야 할 것이다. 이를 위하여 군복무, 출산 및 양육의 기간동안에는 기여를 하지 않았더라도 기여를 한 것으로 간주해 주는 기여기간산입제도(Pension Credit)를 도입하는 방안을 검토한다. 또한 구직급여를 받고 있는 실직근로자의 경우에

는 고용보험기금에서 연금보험료를 대납하도록 하여 실직으로 인한 기여기간의 공백을 완화하는 방안들을 모색한다. 또한 사업장가입자 해당 근로자 범위를 완화하여 불안정 고용근로자들이 포괄될 수 있도록 추진한다. 또한 직역간 구분 없이 공통적인 연금제도 적용을 통하여 직역간 이동에 따른 연금의 사각지대를 해소토록 한다.

다섯째, 世代內·世代間 衡平性 原則: 공적연금은 세대내(소득계층간, 자영자와 피용자간) 형평성을 도모하는 동시에, 현세대와 미래세대간의 형평성을 제고하여야 한다. 이를 위하여 소득재분배 기능을 하게 되어 있는 공적연금제도가 기여와 급여에서 공평성을 확보하지 못하면 지속하기 힘들 것이다. 따라서 자영자의 소득파악력을 계속 높여 나가는 환경적 정비가 이루어져야 할 것이며, 이를 위한 지속적인 외부적 지원이 필요하다.

연금제도와 연관된 두 번째 시비는 세대간 부담의 형평성이다. 우리의 경우 연금제도 실시의 1세대들은 상대적으로 낮은 기여금을 내고 동일한 액수의 연금을 받도록 설계되어 있기 때문에, 후속세대의 부담이 점증하는 문제가 있다. 따라서 세대간의 지나친 부담이전을 방지하기 위하여 적정부담-적정급여 체계로의 개혁이 이루어져야 할 것이다.

또한 노동의 이동에 따른 불형평성을 해소하기 위해서는 어떤 직역에 옮기더라도 연금제도의 계속성이 보장되어야 한다. 이를 위해서는 직역간 완전제도통합이 가장 확실한 방법이나, 제도의 역사적 배경과 목적이 상이한 점을 고려할 수 없는 점이 문제가 될 수 있다. 그러므로 제도적 특성을 고려하면서도 직역간 자유로운 이동성을 보장하기 위해서는 전직역을 공통적인 국민연금으로 통합하고, 그 이외 부분은 이동가능성을 가진 개인계정방식의 소득비례연금으로 도입하는 방안이 바람직하다고 판단된다.

여섯째, 노후소득보장에서 적정 공·사 역할분담의 원칙: 국가가 책임지는 공적연금을 통한 적정 소득대체율의 보장은 한계에 직면하고 있다. 따라서 다층적 소득보장체계로의 재편을 통하여 전체 노후소득보장체계에서 공적부문의 역할

을 일정부분에만 한정시키고 나머지 부분은 민간부문이 담당하도록 양자간 역할 분담을 시도하는 것이 필요하다.

이를 위하여 퇴직금을 법정기업연금화함으로써 공적연금과의 보완적 관계를 유지하며, 노후 소득보장제도로서의 역할을 수행토록 하는 것이 바람직할 것이다. 또한, 민간이 운용하는 임의가입 형태의 개인연금이 전체 노후소득보장 구도에서 중요한 일익을 담당해야 한다.

〈表 Ⅵ-2〉 公的年金 改革의 基本原則

기본원칙	목표	개혁방향
① 공적연금 단일체계화	다층구조연금체계	1층(국민연금) 2층(기업연금=퇴직금)
② 지속가능성	재정안정화	적정부담=적정급여
③ 부담가능성	25% 과중부담 해결	20%(국민연금 12%+기업연금 8%)
④ 적절성 원칙	적절한 소득보장	대체율 70%(국민연금 40%+기업연금 30%)
⑤ 포괄성 원칙	사각지대 해소	단일한 공통체계 연금크레딧 제도 도입
⑥ 형평성 원칙	세대내·세대간 형평	다음세대 부담 경감
⑦ 공·사역할분담	퇴직금의 기업연금화 자영자의 개인연금	퇴직금의 법정기업연금화 개인연금의 활성화

4. 公的年金 改善模型

가. 基本構造

국민연금을 공무원 등 특수직역종사자에게도 적용하여 國民年金을 전국민 공통의 연금제도로 개편(1층) 하고, 퇴직금을 法定企業年金으로 전환하고, 자

영자에 대해 國家認定個人年金制度를 신설(2층) 한다. 또한 공적직역연금을 재구조화하여 국민연금으로 이전된 부분을 제외한 특수직역연금은 기업연금에 상응하는 수준의 新職域年金으로 개편한다(그림 Ⅵ-1 참조).

〔그림 Ⅵ-1〕 老齡所得保障의 基本構造(案)

註: 제도별 평균급여율(40년 가입기준), 실선은 법적 강제, 점선은 자발적

국민연금제도의 경우 급여수준은 현재 평균소득자 기준 60%에서 40% 수준으로 조정하며, 균등부분과 소득비례부분간의 비율은 현행 1:1을 유지한다. 단,

급여수준의 하향조정은 장기간에 걸쳐 단계적으로 추진한다.

연금급여 산식

- 현행: 1.8(A+B)(1+0.05n)
- 개정: 1.2(A+B)(1+0.05n)

국민연금과 법정기업연금(퇴직금의 기업연금화)을 합산한 所得代替率이 약 60~70% 내외가 되도록 조정한다. 장기 수지균형을 달성할 수 있는 국민연금 보험료율은 12%내외에서 결정토록 한다.

또한 加入期間 算入制度를 도입하여 실직자는 고용보험기금에서, 군복무자는 국고, 육아 및 출산자는 연금기금, 저소득자는 국민기초생활보장 급여에서 각각 부담토록 한다.

공적직역연금제도의 경우, 공적직역연금을 이원화하여 國民年金(1층)과 기업연금에 상응하는 新職域年金(2층)의 二層體系로 재편한다. 신직역연금은 명목확정기여방식(Notional Defined Contribution)으로 운영하며, 신직역연금의 급여수준은 법정기업연금에 상응토록 한다. 보험료율 8.3%는 국가가 전액부담한다. 군인의 신직역연금은 확정급여방식의 연금으로 설계한다.

퇴직금제도의 경우, 퇴직금을 法定企業年金制度로 전환하되, 현행 법정퇴직금 부담률 8.3%를 법정기업연금으로 전환한다. 기업연금은 사외적립에 의한 확정기여연금으로 운영(소득대체율 약 25~30%)토록 한다.

개인연금의 경우, 법정기업연금 혜택을 받지 못하는 자영자 및 근로자를 대상으로 國家認定個人年金制度 도입(단, 임의가입)하며, 법정기업연금에 준하는 세제혜택을 부여토록 한다.

나. 財政推計

1) 財政推計 假定 및 資料

가) 巨視經濟變數

연금재정에 영향을 미치는 거시경제변수는 이자율, 임금상승률, 소비자물가상승률이다. 임금상승률, 이자율, 물가상승률 등 거시경제지표는 2000년 이전은 실제치로 적용하고, 20001년 이후는 한국개발연구원(KDI)의 거시경제변수 가정을 그대로 적용하였다.

賃金上昇率의 경우 1980년대 후반에 10%를 훨씬 상회하던 것에서 1997년에는 0.7%, 1998년에는 -0.11%로 급락하였다가 2000년에는 4%로 회복되었으며, 2010년에는 4.5%까지 증가하였다가 2020년에는 2.1%, 2030년에는 1.6%, 2040년 이후에는 1.4%로 하락하는 것으로 가정하였다.

〈表 Ⅵ-3〉 巨視經濟變數

	임금상승률	이자율	물가상승률
1988	0.124	0.055	0.071
1990	0.117	0.067	0.085
1995	0.054	0.093	0.045
2000	0.04	0.059	0.023
2005	0.048	0.049	0.025
2010	0.045	0.04	0.025
2015	0.025	0.033	0.025
2020	0.02	0.026	0.024
2030	0.016	0.018	0.022
2040	0.014	0.019	0.021

利子率의 경우 1988년에는 5.5%, 1990년대 중반이후 후반까지 9% 전후의 높은 이자율을 보이다가 2000년에는 5.9%로 안정되는 것으로 나타났다. 2010년에는 4%, 2020년에는 2.6%, 2030년에는 1.8%, 2040년 이후에는 1.9%로 점차 하락하는 것으로 가정하였다.

物價上昇率의 경우 1988년에는 7.1%, 1990년에는 8.5%, 1995년에는 4.5%, 1998년에는 7.5%로 다시 올랐다가 2000년에는 2.3%로 안정되는 것으로 나타났다. 2010년에는 2.5%, 2020년에는 2.4%, 2030년에는 2.2%, 2040년 이후에는 2.1%로 안정되는 것으로 가정하였다.

나) 生命表

생존율 및 사망률은 연금 급여기간에 절대적으로 영향을 미친다. 생존율 및 사망률은 통계청이 2000년도 인구주택총조사를 기반으로 2001년 8월에 발표한 생명표 자료를 기준으로 하였다(表 Ⅵ-4 참조).

〈表 Ⅵ-4〉 男女 生存率

	남자	여자
18	0.99919	0.99963
20	0.99912	0.99958
25	0.99893	0.99955
30	0.99877	0.99942
40	0.9969	0.99886
50	0.99279	0.99759
60	0.98353	0.99412
70	0.96091	0.98086
80	0.89974	0.93344
90	0.78146	0.82343
100	0.72099	0.75616

다) 國民年金制度 關聯 變數

국민연금제도의 加入期間은 18~59세로 하였으며, 수급기간은 연금수급개시 연령 이후 사망시까지로 하였다. 年金受給開始年齡은 1998년 개정 국민연금법에 따라 2012년까지는 60세이며, 2013년부터 매 5년마다 1세씩 상향조정하여 2033년 이후에는 65세에 연금수급을 개시하는 것으로 설정하였다.

年金保險料率은 국민연금법에 규정된 사업장 가입자와 지역가입자의 보험료

조정계획에 따라 해당연도에 3%에서 시작하여 9%까지 상향조정하는 것으로 하였다. 또한, 향후 財政再計算制度에 기반하여 보험요율을 상향조정하였을 경우, 2010년 이후에 3년에 1%포인트씩 상향조정하고 2023년에는 0.5%포인트 상향조정하여 13.5%까지 조정하는 것으로 하였다.

〈表 Ⅵ-5〉 保險料率 調整計劃

(단위: %)

기간	2011~2013	2014~2016	2017~2019	2020~2022	2023 이후
보험료율	10.0	11.0	12.0	13.0	13.5

연금급여율은 급여산식에 규정되어 있는 바와 같이 1998년 이전 가입기간은 가입기간 1년당 기본연금의 1.75%포인트 증가하며, 1999년 이후 2004년까지의 가입기간은 가입기간 1년당 기본연금의 1.5%포인트 증가하는 것으로 하였다. 또한 2005년 이후 가입기간은 가입기간 1년당 기본연금의 1%포인트 증가하는 것으로 하였다.

본 연구에서 가입자가 수급하는 연금의 종류는 노령연금 및 유족연금으로 한정하였다. 연금수급기간 중 실질가치 보전을 위한 연금급여의 연동은 소비자물가상승률을 적용하였다.

2) 財政推計 結果

보험료율을 현행과 같이 9%로 유지할 경우에는 2030년경에 당년도 수지적자가 발생하고 2040년경에는 적립기금이 고갈되는 것으로 나타났다.

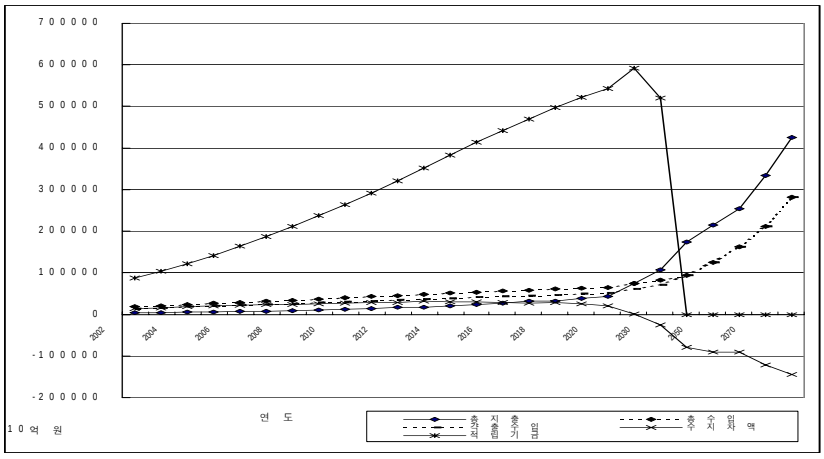
재정추계 결과 장기적으로 재정안정을 위하여 보험료율을 13.5%까지 단계적으로 상향조정해야 하는 것으로 나타났다. 보험료율을 13.5%로 단계적으로 상향조정하는 경우에는 2040년경에 당년도 수지적자가 발생하지만 점차 그 적자폭도 개선되고 적립기금 고갈이 발생하지 않으며 재정이 안정되는 것으로 나타났다.

〈表 Ⅵ-6〉 國民年金의 財政收支 및 積立基金 展望(保險料率 9% 維持)

(단위: 10억원)

연도	총지출	총수입	각출수입	수지차액	적립기금
2002	4072	18584	14163	14511	86982
2003	4663	21045	16000	16382	103364
2004	5356	23623	18145	18267	121632
2005	6128	26431	20471	20303	141935
2006	7049	28671	22142	21622	163557
2007	8177	31263	24067	23087	186644
2008	9513	33956	26117	24443	211087
2009	11008	36858	28204	25850	236937
2010	12676	39838	30361	27162	264099
2011	14565	42890	32590	28324	292424
2012	16942	45654	34834	28712	321135
2013	17194	48629	37068	31435	352570
2014	20168	51236	39249	31068	383638
2015	23594	53989	41329	30395	414033
2016	27645	56147	43312	28502	442535
2017	32215	58600	45324	26385	468920
2018	32422	60936	47337	28513	497434
2019	37864	62752	49321	24888	522322
2020	43878	64867	51286	20989	543311
2025	73640	74595	61578	955	592650
2030	106657	81770	71943	-24887	521071
2040	174435	94804	93636	-79630	0
2050	215130	124391	124391	-90739	0
2060	253888	162657	162657	-91231	0
2070	333662	212221	212221	-121442	0
2080	425941	281730	281730	-144211	0

〔그림 Ⅵ-2〕 國民年金의 財政收支 및 積立基金 展望(保險料率 9% 維持)

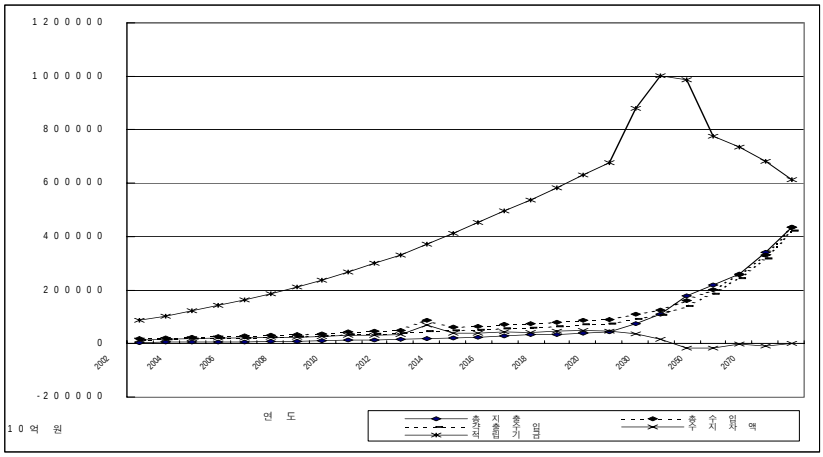


〈表 Ⅵ-7〉 國民年金의 財政收支 및 積立基金 展望(保險料率 13.5%까지 段階的 上昇)

(단위: 10억원)

연도	총지출	총수입	각출수입	수지차액	적립기금
2002	4072	18584	14163	14511	86982
2003	4663	21045	16000	16382	103364
2004	5356	23623	18145	18267	121632
2005	6128	26431	20471	20303	141935
2006	7049	28671	22142	21622	163557
2007	8177	31263	24067	23087	186644
2008	9513	33956	26117	24443	211087
2009	11008	36858	28204	25850	236937
2010	12676	43212	33734	30536	267473
2011	14671	46642	36211	31971	299444
2012	17169	49784	38705	32615	332058
2013	17439	57259	45305	39820	371879
2014	20564	60615	47971	40050	411929
2015	24156	64107	50513	39951	451880
2016	28239	71758	57750	43519	495398
2017	32997	75294	60432	42298	537696
2018	33402	78709	63116	45307	583004
2019	38885	86983	71242	48098	631102
2020	45116	90489	74080	45373	676475
2025	75538	110954	92367	35416	880312
2030	108917	125667	107914	16750	1003020
2040	177346	159549	140454	-17797	987226
2050	218942	201669	186586	-17273	776590
2060	258943	257987	243985	-956	735950
2070	340176	331464	318331	-8712	682509
2080	434555	434266	422595	-288	613995

〔그림 Ⅵ-3〕 國民年金의 財政收支 및 積立基金 展望(保險料率 13.5%까지 段階的 上昇)



다. 公的年金 改革案의 期待效果

첫째, 財政健全性 强化를 통한 長期的 持續可能性 提高: 현행 국민연금 급여수준을 60%에서 40%로 하향 조정하여 현행 급여-부담의 불균형 구조를 개선시킴으로써 장기적으로 지속가능한 발전을 도모하였다.

둘째, 適正負擔 水準의 유지를 통한 負擔可能性 提高: 퇴직금제도를 강제적 보장제도로 통합하는 대신, 국민연금 급여율을 하향조정함으로써 장기적으로 연금재정이 건전하게 유지되면서도 적정수준의 급여를 보장할 수 있는 필요보험료율이 적정수준을 유지할 수 있도록 설계하였다.

셋째, 適正給與 水準의 維持: 노후소득보장 기능을 하는 공적연금과 퇴직금제도를 통합함으로써 강제적으로 보장하는 급여율을 적정수준으로 재조정하고 있다.

넷째, 保障의 包括性 强化: 전국민 단일 공통체계화와 연금크레딧 제도의 활용을 통하여 보장의 포괄성을 강화하였다.

다섯째, 世代內·世代間 連帶性 및 衡平性 提高: 적정부담-적정급여의 재조정을 통하여 과도한 미래세대로의 부담 전가를 차단하여 세대간 형평성을 도모하고 있다.

여섯째, 年金制度의 多層體系化를 통한 彈力的 運營可能性 제고: 전국민 공통의 국민연금, 그리고 개인별계정으로 관리되는 법정기업연금(특수직역의 경우 신직역연금)으로의 재편으로 노동시장의 유연성에 따른 직장간 혹은 직역간 빈번한 이동에도 별도의 연계장치 없이 탄력적인 운영이 가능하다.

參 考 文 獻

공사연금제도개선실무위원회, 『공사연금제도 개선의 기본구상』, 2000.
국민연금관리공단, 『각국의 연금제도 비교연구』, 2000.

국민연금제도개선기획단,『국민연금제도 개선』, 1997.

_____,『국민연금제도 개선 자료집』, 1997.

권문일,「공적연금개혁의 추세와 유형화」,『사회보장연구』, 제14권 제2호, 1998, pp.97～139.

김용하·석재은·윤석원,『국민연금 재정안정화를 위한 구조조정 방안』, 한국보건사회연구원, 1995.

김용하·석재은,「국민연금제도 전개의 한국적 특징과 지속가능성」,『한국사회복지학』 통권 제37호, 1999, pp.89～118.

김태성·성경륭,『복지국가론』, 나남, 1993.

방하남 외,『기업연금제도 도입방안연구』, 한국노동연구원, 2001.

석재은,「국민연금의 정책적 선택의 특성과 발전과제」,『한국 사회복지의 현황과 쟁점』, 인간과 복지, 2000, pp.83～116.

원종욱 외,『공사연금제도의 역할정립과 연계강화를 위한 정책방안』, 한국보건사회연구원, 2000.

윤병식·석재은·김수봉·권문일·윤석명,『외국의 연금제도 개혁사례 비교연구(Ⅰ)』, 한국보건사회연구원, 2000.

정경배 외,『국민연금 재정추계』, 국민연금관리공단, 1998.

厚生省年金局,『年金白書:21世紀の 年金を 構築する』, 東京: 社會保險硏究所, 1999.

Berghman, Jos, *Ageing and Social Security Financing,* Report at the Request of the Secretary of the Secretary General of the Council of Europe, 1991.

Bovenberg, A. L. and A.S.M. van der Linden, “Can we Afford to Grow Old? Adjusting Pension Policies to a More Aged Society”, in OECD, *Beyond 2000: The New Social Policy Agenda,* High-level Conference 12～12 November 2000, 1996.

Chand, S. and C. Petersen, “Aging Populations and Public Pension Schemes”, *Occasional Paper* No.147, International Monetary Fund, Washington, 1996.

Devereux, S., “Pension System Reforms in Response to the Growth in Retired Populations”, International Social Security Association 26th General Assembly, Marrakech, 1998.

Disney, R., “OECD Public Pension Programmes in Crisis: An Evaluation of the Reform Options”, World Bank: www.worldbank. org/pensions, 1999.

Gillion., C., “The Development and Reform of Social Security Pensions: The Approach of the International Labour Office”, *International Social Security Review,* Vol.53, 1, 2000, pp.35～63.

Holzmann, R., “The World Bank Approach to Pension Reform”, *International Social Security Review,* Vol.53, 1, 2000, pp.11～34.

International Labour Office, *Social Security Protection in Old-Age,* International Labour Conference 76th Session, Geneva, 1989.

International Social Security Association, “Development and Trends in Social Security 1990～1992: Report of the Secretary General”, in *International Social Security Review,* Vol.45, 4, 1992, pp.7～64.

Michell, Olivia S., *Managing Pensions in the 21st Century: Design Innovations, Market Impact, and Regulatory Issue for Japan,* Pension Research Council, mimeo, August 1999.

Thompson, Larry, “The Social Security Reform Debate: In a Search of a New Consensus”, *International Social Security Association*, 1998.

Turner, John, “Retirement Income System for Different Economic, Demographic and Political Environments”, *Joint ILO-OECD Workshop: Development Reform of Pension Scheme,* DEELSA/ ILO(97)6, 1997.

Voirin, Michel, “Private and public pension schemes: Elements of a comparative approach”, *in International Social Security Review*, Vol.45, 1995, pp.91～141.

Whitehouse, Edward, *Pension Reform, Financial literacy and Public Information: a Case Study of the United Kingdom*, mimeo, 1999.

Whitehouse, Edward, *Social Protection Discussion Paper Series: Pension Reform in Britain,* Discussion Paper No.9810, June 1998.

World Bank, *Averting the Old Age Crisis,* A World Bank Policy Research Report, Oxford: Oxford University Press, 1994.

http:/www.kisi.org

http:/www.mhw.go.jp

http:/www.sozvers.at

http:/www.pension.go.se

Ⅶ. 健康保險 財政安定化 方案

- 건강보험 재정의 다층제 안정화 방안은 건강지수에 의한 자기관리와 고액 진료비의 공적부담으로 구성
- 건강지수에 의한 혈당·콜레스테롤·혈압·체중·흡연의 자기관리자는 자기 부담금 절감의 인센티브 제공
- 고액진료비는 담배등 부담금과 복지간병으로 비용절감
- 생애주기 건강증진사업을 건강보험과 부담금·자활사업과 연계하여 절감

1. 健康保險 財政現況

건강보험의 재정적자는 1996년에 당기수지가 877억 적자가 발생하면서 이미 시작되었다. 의약분업이 실시된 2000년에는 당기적자가 1조원에 이르고 2001년에는 2조4천억에 이르렀다. 그러나 조단위의 적립금을 활용하는 재정공동사업은 건강보험재정이 건전한 것처럼 착각하게 만들었다. 이와 같이 매년 당기적자가 발생하였던 것은 국민소득의 증가에 따른 의료수요의 폭발적인 증가로 요양급여비가 증가한 때문이다(表 Ⅶ-1 참조).

의료기관에서 진료를 받는 횟수인 수진율은 1990년에 3.24건 증가에서 2001년에는 12.3건 증가하고 이에 따른 의료기관 내원일수도 1990년에 7.94일에서 2001년에 13.16건으로 증가하였다. 약국이용도 같은 기간에 연평균 1.00건에서 5.36건으로 증가하고, 약제비는 4,527원에서 99,952원으로 22배의 증가를 기록하고 있다. 건강보험에서 인정하는 요양급여 제공기간은 210일에서 365일로 확대됨으로써 보험급여율이 64.91%에서 72.70%로 증가하였다. 한편 노인인구의 증가에 따라서 노인의료비 비중이 동기간에 12% 에서 17.4%로 증가하였다.

2. 慢性退行性疾患과 醫療費 增加

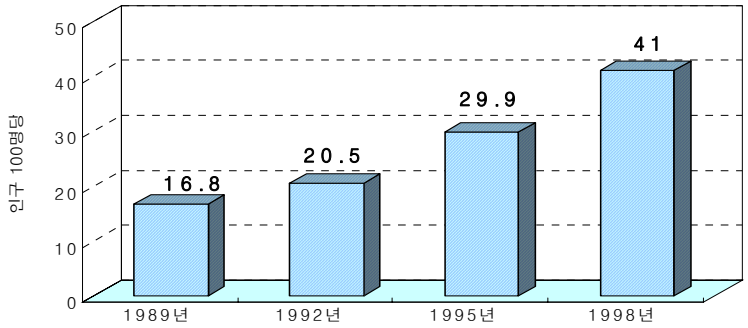
인구의 노령화와 질병구조가 변화 함에 따라서 치료가 어려운 만성퇴행성질환이 크게 늘어나고 있는 현상이 2001년도 「국민건강조사」에 나타나고 있다. 그 결과를 보면, 지난 10년간 만성질환을 앓는 인구비율이 2배 이상 증가하였음을 볼 수가 있는데 인구100명당 만성질환 환자수 1989년 17명에서 1998년에 41명으로 증가 한것을 볼수가 있다. 따라서 만성질환으로 인한 조기 사망자 비율도 점차 증가하고 있는데 1999년도 전체 사망자 24만 6천명중 심혈관계질환, 암 질환, 당뇨병 및 간 질환으로 인한 사망이 14만 3천명으로 58.1%에 이르고 있다.

〈表 Ⅶ-1〉 健康保險 財政推移

구 분		1996	1997	1998	1999	2000	2001
계	지 출	64,132	76,787	87,157	95,614	101,106	140,511
	수 입	63,255	72,967	78,508	86,923	91,016	116,423
	당기수지	-877	-3,820	-8,649	-8,691	-10,090	-24,088
	적 립 금	40,020	37,851	30,359	22,425	9,189	-18,109
지역	지 출	30,485	36,135	41,193	46,802	49,523	69,299
	수 입	29,063	36,258	39,621	43,519	46,534	63,209
	(국고)	8,723	9,954	10,760	11,656	15,527	26,250
	당기수지	-1,422	123	-1,572	-3,283	-2989	-5,090
	적 립 금	8,141	8,850	7,278	3,995	364	-6,700
	국고지원율	28.6%	27.5%	26.1%	24.9%	30.4%	38.4%
직장	지 출	25,547	31,082	34,252	36,993	51,583	72,212
	수 입	27,038	28,806	30,378	31,229	44,482	53,214
	당기수지	1,491	-2,276	-3,874	-5,764	-7,101	-18,998
	적 립 금	26,075	25,029	22,312	17,305	8,825	-11,409
공교	지 출	8,100	9,570	11,712	11,819	*직장과 통합	좌동
	수 입	7,154	7,903	8,509	12,175		
	당기수지	-946	-1,667	-3,203	356		
	적 립 금	5,804	3,972	769	1,125		

資料: 국민건강보험공단, 『국민건강보험통계연보』, 각 연도
의료보험연합회, 『의료보험통계연보』, 각 연도
보건복지부, 내부자료, 2002.

〔그림 Ⅶ-1〕 慢性疾患者數의 增加(1989～1998年)



주요 만성질환의 내역을 보면 암질환이 2001년에 사망자수는 60,086명으로 가장 많고, 다음으로 심혈관질환의 사망자수는 57,837명을 나타내고 있으며, 당뇨병이 연간 사망자수는 11,403명이고, 간질환은 연간 사망자수가 20,869명으로 나타나고 있다. 관절염은 45세 이상 인구의 관절염 유병률 1,000명당 122명으로 조사되었으며, 충치환자는 인구 100명당 16명으로 유병률이 가장 높은 질환으로 조사되었다.

고혈압, 당뇨, 암 등 주요 만성질환발생 증가로 인한 경제적 손실은 연간 약 10조원으로 나타나고 있다. 이들 만성질환은 평생 치료를 받아야 하는 경우가 대부분이고 이들 만성질환 치료를 위한 약의 고가화 현상까지 겹쳐서 치료비 부담이 증가하고 있는 것이다(表 Ⅶ-2 참조).

3. 醫藥分業과 保險財政

의약분업 실시를 전후해서 5차례의 의료수가 인상은 총누적인상률은 43.9%이었다. 이를 건강보험의 급여율로 보면 매년 60% 이상 증가 하다가 2001년에는 72.7%의 증가율을 나타내고, 이와 아울러 본인 부담도 절대금액에 있어서는 증가하였던 것이다(表 Ⅶ-3 참조).

〈表 Ⅶ-2〉 疾病으로 인한 經濟的 損失[1)]

(단위: 억원)

구분	계	직접의료비		간접의료비[3)]	생산성손실액[4)]
		본인부담액[2)]	보험급여		
주요만성질환(소계)	100,092	36,314	11,969	3,014	48,795
요통·좌골통	22,303	7,825	1,049	357	13,072
관절염	23,200	9,913	1,264	690	11,333
각종사고	17,260	3,693	2,369	465	10,733
뇌혈관질환	11,440	3,311	1,387	579	6,163
암	8,160	2,292	3,137	317	2,414
당뇨	6,659	3,307	1,012	180	2,160
고혈압	11,070	5,973	1,751	426	2,920
전체질환(급성질환포함)	226,286	80,583	64,080	5,390	76,233

註: 1) 1998년 우리 나라의 GDP 총액은 449조 5088억원임.
2) 암보험 등 사보험에서 지불된 비용은 포함 안됨.
3) 입원에 따른 간병비 및 교통비 등 간접비용
4) 이환으로 인한 입원, 결근, 조퇴 등 소득기회의 상실분

資料: 1) 1998년도 국민건강·영양조사, 보건복지부, 1999.
2) 의료보험연합회, 『'97 의료보험통계연보』, 1998.

〈表 Ⅶ-3〉 醫藥分業 前後 醫療酬價 變動

변동시점	수가변동		수가인상 요인
	변화율	적용범위	
1999.11	9.0%	56.8%	- 의약품 실거래 가격 상한제의 실시에 따른 보상
2000.4	6.0%	66.3%	- 1999년 11월 15일 수가인상이 미흡주장. 약가마진 손실분 보전을 위한 진찰료, 조제료 인상
2000.7	9.2%		- 원외처방전료와 약국조제료 신설
2000.9	6.5%		- 원외처방전료/재진 진찰료 인상 - 약국 조제료에 대한 소아·야간·공휴일 가산 - 치과 소아가산율 및 대산 항목 조정
2001.1	7.08%	100.0%	- 자원기준 상대가치 수가제(RBRV)의 도입. 상대점수의 단가를 55.4원으로 결정함.
2002.1	-2.89%		- 상대가치 점수의 단가를 53.8원으로 인하
2003.1	2.97%		- 상대가치 점수의 단가를 55.4원으로 인상

의약분업의 실시는 의약품비용의 증가를 가져오고 예상하지 못했던 고가약품의 사용증가를 가져오게 되어 건강보험 지출중 의약품에 지출된 비용은 24.59%이였다.

인구가 고령화 됨에 따라서 만성퇴행성질환이 급증하게 되고 성격상 고액의 의료비용이 소요되게 된다. 병원을 방문하게 되는 수진률이 증가 하고 건당진료비가 증가 하고 있는 현상을 다음 表에서 볼수가 있으며, 우리나라는 급격한 노령화 때문에 건강보험 재정이 어려워 질것을 대비하여 근본적인 대책이 필요한 실정이다.

〈表 Ⅶ-4〉 人口老齡化에 따른 醫療費 增加

	65세 이상 인구		수진율			건당진료비			적용인구당 진료비		
	인구수	인구 비중	65세 미만	65세 이상	비율	65세 미만	65세 이상	비율	65세 미만	65세 이상	비율
1991	2,067,283	5.07	3.17	3.52	1.11	23,530	39,417	1.68	74,667	138,780	1.86
1992	2,163,350	5.23	3.38	3.96	1.17	25,242	41,895	1.66	85,331	165,909	1.94
1993	2,245,691	5.32	3.64	4.48	1.23	26,550	44,115	1.66	96,540	197,763	2.05
1994	2,369,434	5.48	3.72	4.92	1.32	28,025	46,370	1.65	104,347	228,041	2.19
1995	2,483,440	5.64	4.20	4.88	1.40	30,061	49,871	1.66	126,340	293,197	2.32
1996	2,588,749	5.80	4.61	6.83	1.48	33,253	55,181	1.66	153,346	377,126	2.46
1997	2,695,727	6.00	4.94	7.64	1.55	35,314	58,654	1.66	174,383	448,120	2.57
1998	2,808,835	6.32	5.01	8.45	1.69	39,360	62,811	1.60	197,254	530,925	2.69
1999	2,858,823	6.33	5.67	11.30	1.99	39,416	59,857	1.52	223,298	676,239	3.03
2000	3,019,434	6.58	5.92	11.81	2.00	38,056	58,034	1.52	225,157	685,378	3.04
연평균 증가율	4.30	-	7.17	14.39	-	5.49	4.39	-	13.05	19.42	-

4. 多層體系의 健康增進型 財政安定 方案

의료보장 재정운영의 틀 개편의 기본방향은 먼저 의료보장에 있어서 사회적

책임과 개인적 책임의 균형을 확보하고, 규제와 시장원리를 조화시키는 것이며, 공공과 민간의 적정한 역할 분담을 지향하고, 保障의 多層化와 소비자의 선택을 존중하는 것이다. 또한 기초적인 의료위험의 보장성을 확보하고, 재정안정성을 확보하는 방향으로 개편하며, 건강증진프로그램이 의료보장의 체계에 병행되어야 한다.

이와 같은 개편의 기본 방향에 따라 사회적 책임과 개인적 책임의 균형, 규제와 시장의 원리 조화, 그리고 재원의 다원화를 통하여 의료보장 시스템의 다층화를 구축하고자 한다.

의료보장 다층체계의 틀은 다음과 같이 구성한다. 1층에서는 가벼운 경질환에 따른 소액진료비를 자기 책임 하에서 담당하고, 2층에서는 간단한 입원 및 고액외래를 위하여 현재와 같이 사회보험 제도를 유지하고, 고액진료비가 소요되는 중증질환에 대해서는 3층에서 국고를 통하여 재원을 충당한다.

이때 일반재정으로 충당되는 건강증진 프로그램이 의료보장의 다층체계와 병행되어야 하며, 예방접종, 영양, 운동, 스트레스, 흡연, 음주, 마약 등에 대한 예방적 자기관리를 통하여 궁극적으로 국민의료비의 절감을 도모하는 것이다. 이러한 건강증진프로그램의 도입은 장기적으로 질환 발생률이 감소하여 의료비를 절감시키게 된다.

이러한 건강증진형 다층체계 하에서의 재원조달의 방법과 규모를 살펴보면 〈表 Ⅶ-5〉와 같다.

재원조달 요소별 금액을 살펴보면,

- 건강보험료(11조): 건강보험료 체납자 불이익(건강지수 인센티브)
- 건강부담금(3조): 담배부담금(2조)＋주류부담금(1조) ←건강증진과 고액진료비에 투입
- 본인부담금(4.6조): 소액진료비 본인부담 확대, 고액진료비 사회부담 확대
- 국고지원금(4.6조): 지역보험(2.6조)＋의료급여(2조)

〈表 Ⅶ-5〉 健康保險 財政安定 方案(健康增進型 多層體系)

총진료비 (20.9조)	재원조달				
	건강보험			의료급여(보호)	
	진료비	급여비	본인부담	진료비	급여비
Ⅲ(重症) 5.8조	5조	부담금(1.8조), 국고(1.1조) → 사회관리보험료(1.6조)	10% 0.5조	0.8조	국고(0.8조)
Ⅱ(中症) 10.4조	9.4조	보험료(7.4조) → 보험관리	20% (2조)	1조	국고(1조)
Ⅰ(輕症) 4.7조	4조	보험료(2조) 자기관리	50% (2조)	0.7조	국고(0.6조)

註: 건강부담금 중 1조는 건강증진사업과 건강지수의 인센티브로 사용
의료급여 1종과 2종 통합하여 본인부담을 면제하고, 경증(輕症)에 약 10%의 본인부담

건강부담금을 도입하고자 하는 배경은 건강위해물질의 소비가 의료비를 증가시키기 때문에 수익자 부담의 원칙에 따라서 담배와 주류에 대하여 부담금을 부과하고자 하는 것이다.

이러한 건강부담금은 위 재원조달 방식에서 이미 제시한 바와 같이 단기적으로는 재정안정이 확보될 2004년까지는 3층의 고액의료비와 건강증진사업에 충당하고, 장기적으로 건강증진사업과 노인의료비에 충당함으로써 고액진료비의 사회적 부담을 확대하여야 할 것이다.

건강부담금으로 부과할 내역은 년간 총 2조원을 목표로 하여, 담배에서 갑당 500원의 정액부담금을 부과하여 년간 약 2조원 확보하고, 주류에서 주세의 50%를 부담금으로 부과하여 년간 약 1조원 확보한다(담배부담금 6,600/150원 → 2조원/500원).

5. 老人 長期療養과 福祉看病에 의한 費用 節減

- 만성질환 노인을 고비용이 수반되는 의료기관의 급성기 병상에서 장기요양시설이나 재택요양으로 전환하여 노인의료비 절감
- 기초생활보장대상자 중 근로능력이 있는 조건부 수급자들을『복지간병인』으로 자활촉진하여 노인요양에 지원 하도록 함.
- 수요자의 서비스 선택 존중 하고 재가노인 들에게 방문 돌보기를 함.

이러한 노인 장기요양제도의 단계적 확충을 위해 1단계로 저소득 중증 장애노인에 대한 요양서비스 제공 및 인프라 구축하고, 2단계로 건강보험(의료급여)제도 내에 「장기요양기금」을 설치하여 의료 서비스와 복지 서비스의 이원적 지원하고, 3단계로 장기적으로 모든 요양서비스를 통합하여 노인요양보험제도로 발전시켜야 한다.

기대효과로는 노인의료비를 절감하는 것으로 많은 비용을 유발하는 급성병상의 이용을 요양병상, 요양시설 및 재가요양서비스로 대체하여 비용절감한다. 또한 복지간병인을 통한 빈곤층의 자활 유도 함으로써 脫 貧困 정책을 실천할 수 있다.

고령화 사회에 진입하게 되면 국민의료비가 엄청나게 증가하게 될 것이며, 따라서 국민건강보험 재정은 심각한 적자상태를 면하기 어려울 것이 전망된다. 이에 대한 근본적인 해결책은 국민 전체를 건강하게 만드는 생애주기별 건강증진 사업을 통한 의료비 절감과 고령화된 노인의료비 절감 대책이 선행되어야 할 것이다.

생애주기별 건강관리 체계는 건강지표에 의한 인센티브제도를 도입하는 것이며, 노인의료비 절감은 노인장기요양제도의 도입과 복지간병에 의한 것이다. 또한 건강보험의 틀을 건강증진형 재원조달 방식인 다층-다원화된 체계로 전환하는 것이다.

- 생애주기별 건강관리로 국민의료비 절감: 건강지표에 의한 생애주기별 건강관리체계를 제도화하고 보험료와 연계한 인센티브 시스템 도입
- 고액의 중증질환에 대한 국가책임의 강화: 고액의료비용으로 인한 가계의 재정 파탄을 방지하기 위하여 담배와 주류에 부과한 특별부담금으로 고액진료비 지원
- 경증 질환에 대한 자기책임을 강화하기 위하여 본인부담의 확대

생애주기별 건강증진 프로그램은 먼저 건강을 평가할 수 있는 건강지수를 개발하고, 건강한 상태를 유지하는 국민에게는 인센티브를 제공하여 건강증진 사업이 전국민에게 생활화할 수 있도록 하는 것이다.

이는 생애주기별로 사전 예방과 건강증진에 의한 '평생건강관리'를 통하여 질병과 장애를 예방함으로써 의료비를 줄이고, 나아가 사회적 비용을 줄이는 데 그 목적이 있다.

6. 健康指數 導入方案과 自己管理

건강지수는 건강증진 프로그램의 지표가 되는 것으로 가장 중요한 부분이라 할 수 있을 것이다.

건강지수를 개발하는 주요한 변수로 당, 콜레스테롤, 혈압, 비만, 담배 등을 감안하는 것을 하나의 안으로 제시할 수 있으며 그 식은 다음과 같다.

건강지수 = 당(70)+콜레스테롤(240)+혈압(80/110)+비만(18.5/25BMI)+금연

건강지수 도입절차로 도입방안 발표 후 1년의 유예기간을 거쳐 적용하고, 현재 2년에 한번씩 실시하는 정기건강 검진 결과로 지수를 산정하여 적용한다. 건강지수를 적용하는 방식에는 어느 시점에 적용하느냐에 따라서 두 가지

방법을 생각할 수가 있다.

첫째로, 의료비용을 지불하는 시점에 인센티브를 적용하는 방식이다. 진료와 요양을 받고 퇴원할 때 총비용에서 5%를 공제 해주는 방법이다. 둘째는, 건강지수를 기준으로 건강한 상태를 유지하는 국민에게 해당 지표당 1%의 보험절감혜택을 인센티브로 보험료 부과체계에 도입하여 총부과액의 5% 범위내에서 수익자 부담의 원칙을 실현하고자 한다. 이러한 원칙하에 건강지수 도입 후 보험료율은 다음 식과 같다.

$$\text{보험료율} = [\ \sum \text{현행보험료율}(1- 0.01\sum i)\ ] / n$$

n: 20세 이상 가족수, i: 1로 지수화된 건강측정변수

(예: 건강측정변수 5개중 3개가 기준 이하일 때 보험료의 3%를 감면)

건강지수를 정기적으로 책크하여 제시 하여야하는 불편을 고려하면 보험급여 신청시에 병의원에서 검사된데로 기록하고 자기부담율을 삭감 받는 방법이 편리하고 관리상 효율적일 것이다. 그러므로 첫번째 방식을 시범 시행해 보는 것이 합리적인 것으로 판단 된다.

건강지수 도입에 따른 기대효과로는 첫째, 건강지표개선으로 성인병관련 만성질환 예방하여 의료비 절감하고 둘째, 건강증진사업과 사회보험의 연계를 통하여 정부정책 효율성 증대하고 셋째, 건강증진 프로그램의 생활화(영양, 음주, 흡연 등의 실천으로 건전한 생활패턴) 정착에 의한 사회규범준수와 윤리성 향상하는 것이다.

인구구조의 고령화와 국민의료비 증가율을 고려한 향후의 총 개인 보건의료비는 1998년에 19조 8895억원에서 2005년 38조 8090억원로 증가하고 다시 5년 후인 2010년에는 61조 7985억원에 달할 것으로 전망된다.

또한 질환으로 인한 조기사망으로 우리 경제가 부담하는 손실소득액은 약 23조 8896천억원(1999년)에 이르고 있는 것으로 추정된다. 여기서 손실소득액

은 기대수명까지 건강을 유지하며 벌어들일 수 있는 평생소득 중 조기사망으로 인하여 잃게 되는 소득을 의미한다.

손실액 산정에 있어서의 가정은 17세 이전과 70세 이후에는 소득이 발생하지 않는다고 가정과 연평균 3%의 임금 상승률 가정('90~'00년 사이의 연평균 실질임금상승률: 4.9%)하여 계산된 것이다.

건강증진사업의 경제적 효과를 산정함에 있어 건강생활 실천으로 조기사망의 40~70%, 급성 및 만성질환의 1/3~2/3 정도를 예방할 수 있다는 연구결과(미국 보건성, 1990)를 고려하면, 건강증진사업을 통한 기대효과는 아래의 표와 같이 기대할 수 있다.

〈表 Ⅶ-6〉 健康增進事業의 經濟的 效果

(단위: 천원)

연령	진료비[1] ①	진료비절감 가능액[2] ②=①×0.48	조기사망의 손실소득액[3] ③	작업손실 비용[4] ④	생산성손실 회복액[5] ⑤=(③+④)×0.4	총비용 ⑥=①+③+④	건강증진사업 효과추정액 ⑦=②+⑤
0세	264,312,539	126,870,019	5,824,218,828	0	2,329,687,531	6,088,531,367	2,456,557,550
1~9세	1,387,479,374	665,990,100	1,630,084,441	0	652,033,776	3,017,563,815	1,318,023,876
10대	600,031,986	288,015,353	1,196,400,889	6,097,954	480,999,537	1,802,530,829	769,014,890
20대	1,134,727,371	544,669,138	1,813,366,593	253,721,340	826,835,173	3,201,815,304	1,371,504,311
30대	1,460,646,352	701,110,249	3,812,260,180	569,300,820	1,752,624,400	5,842,207,352	2,453,734,649
40대	1,451,721,434	696,826,288	5,138,681,651	554,183,342	2,277,145,997	7,144,586,427	2,973,972,285
50대	1,677,634,320	805,264,474	3,379,685,080	534,159,371	1,565,537,780	5,591,478,771	2,370,802,254
60대	1,674,850,803	803,928,385	1,094,923,202	326,946,243	568,747,778	3,096,720,247	1,372,676,163
70+	1,085,588,619	521,082,537	0	0	0	1,085,588,619	521,082,537
총계	10,736,992,800	5,153,756,544	23,889,620,864	2,244,409,068	10,453,611,973	36,871,022,733	15,607,368,517

註: 1) 건강보험 급여 및 본인부담금만 포함됨(비급여 등은 제외)
2) 건강증진사업을 통한 진료비 절감가능액으로 진료비×0.48로 산출
3) 실질임금 연 3% 증가, 17세 이전과 70세 이후에는 소득이 발생하지 않는다고 가정
4) 진료(입원 및 외래)로 인한 작업시간 상실에 따른 경제적 비용
5) 건강증진사업을 통한 생산성 회복에 따른 손실절감액

7. 健康保險과 醫療給與制度 統合

> 의료급여 수급자의 급여체계를 건강보험 다층체계모형과 단일화시키되 중증(中症)이상의 질환에 대해서는 본인부담을 면제하고 경증(輕症)에 대해 10% 본인부담 실시

의료급여 대상자의 자격에 있어 현행 기타대상자를 건강보험 적용대상자로 전환하고 국가가 이들에 대하여 보험료 대납하고, 1종과 2종의 종별구분을 폐지하여 취약계층의 의료보장 확충하여야 한다.

비용지불방식은 외래는 공공기관으로 한정하여 현행 행위별수가제를 예방서비스에 대한 유인이 크고 불필요한 서비스의 억제가 가능한 인두제로 전환하고 입원은 행위별수가제를 유지하되 사후관리업무를 공단으로 이관한다.

이를 위해 공단은 장기입원의 월별 청구분을 연계·심사로 누적 관리하고 고액진료건은 진료기록부 대조·확인 및 심사위원 회부하며, 진료일 기준 분기별 입내원 일수가 30일 이상인 자와 진료일수가 90일 이상인 자에 대하여 특별관리한다.

〈表 Ⅶ-7〉 醫療給與의 財政推移

(단위: 억원)

구 분	1996	1997	1998	1999	2000	2001
진료비[1)]	5,363	6,693	8,392	12,341	14,977	20,927
(증가율)	(17.49)	(24.80)	(25.38)	(47.06)	(21.35)	(38.70)
예산액	4,459	6,343	7,921	10,666	13,463	20,640
(증가율)	(17.9)	(42.3)	(24.9)	(34.6)	(26.2)	(53.3)
체불진료비	1,201	1,323	1,390	2,354	3,443	3,730

註: 1) 진료비는 의료급여기금에서 지불한 진료비와 2종 환자의 법정본인부담금을 합산한 것임.
資料: 국민건강보험공단, 『의료보호통계연보』, 각 연도
보건복지부, 내부자료, 2001.

8. 生涯週期別 健康增進 프로그램

영유아기, 아동・청소년기, 장년기, 노년기 등 인간의 생애주기별 중요도가 높은 보건사업을 선정하여 특성에 적합한 서비스를 제공한다.

가. 嬰幼兒期(6歲 以下): 正常的인 成長發達 支援

모든 신생아를 대상(년간 50만명)으로 선천성 대사이상 검사 및 성장발달 상담서비스 제공 하며 선천성 대사이상 검사항목을 확대(2종→5종)하고, 전체 보건소를 통해 성장발달 상담서비스 제공 한다. 필요한 시기(생후 6개월 등)에 무료로 건강진단을 받을 수 있는 건강진단 쿠폰을 모자보건수첩과 함께 지급하여야 하며, 미숙아, 선천성이상・장애아 등에 대한 집중치료체계 구축 하여야 할것이다.

나. 兒童·靑少年期(7～19歲): 健康生活習慣 確立

보건소를 중심으로 학교를 방문 보건교육을 실시하기 위하여 청소년 성 문제, 알코올·약물중독 방지 등 건강을 상담하고, 초등학생 바른 잇솔질 교육, 충치예방교육 등 구강보건사업을 강화한다.

다. 靑·壯年期(20～64歲) : 疾病 豫防 및 治癒

각 개인의 연령, 성별, 질병의 유무 등 특성을 고려한 운동지침, 식이지침 등 건강생활실천프로그램 제공 한다. 주요 만성질환에 대한 건강정보 제공함으로써 각 질환별 고위험 요인, 자가 건강 측정지표 등 개발·보급한다.

지역주민을 대상으로 방문보건서비스, 교육・상담 서비스 등 제공하고, 만성질환별팀제, 지역담당제 등 보건소내 추진체계 구축 하고, 알코올 및 마약등 약물 등 관리체계를 강화한다.

라. 老年期(65歲 以上): 慢性疾患 豫防 管理

정부의 계획에 의하면 치매전문요양병원 80개소(시·도별 5개소), 요양시설 756개소(시·군·구별 3개소), 재가노인복지시설 2,500개소 등 시설 확충하기로 되어 있는 계획을 차질 없이 실천한다. 치매노인을 모시는 가정에 대하여 위생재료·간병비를 지급하는 한편, 저소득·취약계층 노인을 위한 의치보철사업 지속 추진하고, 요양비용에 대한 세액공제 추진한다. 건강한 노인의 사회활동 장려하기 위하여 건강한 노인을 대상으로 외출하기, 친구 만나기, 건강한 여가생활을 위한 건강교육 프로그램 제공한다.

9. 期待效果

건강보험 재정안정방안의 기대효과로 첫째 건강관리측면에서 전국민 대상 생애주기별 건강증진 프로그램의 제도화 정착으로 장기적이고 근본적인 의료비 절감하고, 둘째 자기관리측면에서 경증 소액질환에 대한 본인책임 강화는 의료이용자들의 비용의식 제고로 의료남용 방지하고, 셋째 사회관리측면에서 중증고액진료비, 노인만성병진료비, 저소득층 진료비를 사회적으로 통합관리하여 의료보장성 대폭 확충하고 넷째, 의료급여의 통합관리(의료보호 + 의료보험)측면에서 도덕적 해이와 기초생보의 자활기피를 통합관리하여 진료비 누수를 차단하고 기초생보의 자활 촉진한다.

건강지수를 도입하여 요양급여 신청시에 병의원에서 검사자료를 사용함으로써 건강에 대한 자기관리를 강화하게 하여 국민의료비를 궁극적으로 줄이고, 건강생활을 실천함으로써 보험재정을 절감시키는 사람에게는 혜택을 받게 한다. 뿐만 아니라 체납 등에도 연계하여 보험료 징수에 도움을 주게 하는 데 목적이 있다.

〈表 Ⅶ-8〉 生涯週期別 主要健康增進事業

	영유아기 (0~6세)	아동·청소년기 (7~19세)	청·장년기 (20~64세)	노년기 (65세 이상)
질병관리	- 기초 예방접종	- 보건교육상담	- 고혈압·당뇨병·뇌출혈 예방 - 지역방문간호사업 - 자기건강수치알기 - 만성질환식이지침	- 치매 예방·관리, 관절염 관리
	- 보건교육, 전염병 발생 감시체계 운영, 희귀·난치성질환자 의료비 지원			
암 관리	- 소아백혈병·소아암 관리		- 저소득층 암검진 치료체계 골수검사비 지원	- 말기암환자 재가암환자 관리
정신보건		- 정신건강 정보제공 - 알코올·약물중독 예방	- 정신건강 정보제공 - 알코올·약물중독 예방 및 관리	
구강보건		- 충치예방사업 - 학교구강보건사업		- 의치보철사업
	- 수돗물불소화, 구강보건이동차량 장비 지원			
모자보건	- 미숙아 및 선천성 이상아 등록관리 - 저소득 영유아 검진, 성장발달 상담	- 성교육 및 상담	- 올바른 출산인식 홍보사업 - 생식건강관리	
건강실천		- 청소년 음주예방 및 약물중독 예방 교육프로그램	- 흡연자 금연 교육	
	- 건강생활실천(금연, 절주, 운동, 영양), 건강예보제			

第 3 部

家庭 같은 社會의 造成과 均衡的 福祉의 設計

Ⅷ. 家庭 같은 社會의 造成

- 사회의 기초단위인 가정의 건전한 유지·안녕을 위하여 다각적인 사회적 지원을 통한 가족의 자조능력을 제고하는 동시에 사회적으로 보호가 필요한 개인은 공동체적 연대하에서 가정과 같은 보호를 제공하는 '가정 같은 사회'를 조성
  - 따라서 '가정 같은 사회'는 가족의 의무만을 강조하는 전통적 가족모형과도 구별되며, 스웨덴과 같이 가족의 기능을 사회가 전적으로 대체하는 사회민주주의 가족모형과도 구별되는 국가와 가족의 파트너십 모형에 기반

- 균형적 복지와 '가정 같은 사회'의 조성
  - 건강한 노동력을 재생산하고, 사회안정의 기반을 제공하는 가정의 안녕이 사회 생산성의 기초
  - 가족해체 발생 이전에 가족유지·지원을 통한 예방적·사전적 개입을 대폭 강화함으로써 사회적 부담을 최소화
  - 해체된 가족에 대해서는 사회가 가정과 같은 따뜻하고 포근한 보살핌을 제공하여 이들이 건강한 사회구성원으로 복귀할 수 있도록 지원
  - 가정과 노동시장간 이동의 유연성을 보장함으로써 여성인력 운용의 최적화를 통한 사회적 자원운용의 효율화

1. 均衡的 福祉와 '家庭 같은 社會'

사회의 기초단위인 가정의 건전한 유지·안녕을 위하여, 다각적인 사회적 지원을 통한 가족의 자조능력을 제고하는 동시에 사회적으로 보호가 필요한 개인은 공동체적 연대하에서 가정과 같은 보호를 제공하는 '가정 같은 사회'를 조성함으로써 정서적 복지를 충족시키는 정책이다.

가. '家庭 같은 社會'[81]의 槪念

균형적 복지는 가족구성원에게 물질적 안정뿐만 아니라 정서적 안정을 제공함으로써 노동력의 재생산 및 가족구성원의 보호 등 건실한 사회구성원을 재생산하는 기능과 사회통합 기능을 담당한다. 따라서 사회의 기본단위로서의 가정의 안정과 안녕은 사회안정의 기초이며, 사회생산력의 원동력이라고 할 수 있다. 그러므로 가정의 기능이 원활하게 이루어질 수 있도록 지원하는 적극적인 복지대책의 확립이 필요하다.

오늘날 세계는 가족구조 및 가족형태는 급속한 변화를 보이고 있다. 즉, 전통적인 가족형태로부터 이탈된 다양한 가족형태의 비중이 점점 높아가고 있다.[82] 이는 여성의 경제활동이 당연시되고 있는 경제사회적 변화와 사회적 가치 및 의식의 변화에 따라 나타난 결과라고 할 수 있다. 따라서 소득을 버는 남편과 가사일을 돌보는 부인이라는 전통적 가족형태를 고집하기보다는 사회적 변화흐름에 따라 다양한 가족형태로의 변화를 인정하는 것은 불가피한 흐름으로 받아들여야 할 것으로 판단된다.

정서복지란 국가와 지역사회가 가족고유의 정서적 기능 및 보호기능이 유지될 수 있도록, 다양한 가족형태별로 갖게 되는 상이한 욕구를 인식하고, 이에

---

81) '가정 같은 사회'라는 용어는 ① 가족의 기능을 보완하기 위하여 사회적 지원을 끌어들임으로써 가정을 유지·지원하는 '가정의 사회화'와 함께, ② 이미 가정의 해체로 가족의 기능을 사회가 대체할 수밖에 없는 상황에서 가정의 역할을 사회가 대신해주는 '사회의 가정화'를 동시에 포괄하는 이중적 의미를 담아내고자 한 가족복지의 정책방향을 목표로 하는 개념이다. ③ 이와 같은 '가정 같은 사회' 개념은 최근에 널리 사용되는 가족친화적(family friendly)이라는 개념보다는 더욱 적극적인 사회적 보호의 역할을 인정하고 있다는 점에서 구별된다. ④ 부모인 노인부양과 자녀인 아동복지는 물질적 지원뿐만 아니라 시간과 애정이 제공되는 정서적 복지가 필요

82) 가족구조 및 가족의식을 포함하는 가족의 변화는 사회변화의 중심을 형성하며, 사회복지욕구를 증대시키는 주요한 요인으로 작용하고 있다. 실제로 여성의 경제활동참여가 일반화되고 여성의 경제권이 확장되면서 남성가장 중심의 가족구조로부터의 변화가 전세계적으로 광범위하게 관찰되고 있다. 이에 따라 편모가족, 편부가족 등 이른바 결손가정의 수가 많아지고 있으며, 미혼모가족, 동거가족, 심지어 동성애가족 등 가족형태가 다양화되고 있다.

대응하여 적합한 서비스를 제공할 수 있는 사회적 지원체계를 말한다. 다시 말하여, 사회변화의 흐름속에서 가족형태가 다양화됨에 따라 가족이 전통적으로 수행해온 역할을 온전히 담당하는데는 한계가 있더라도, 사회적 지원을 통하여 가족의 기능을 보완·지지함으로써 '사랑', '애정', '보살핌' 등 가족구성원간에 특별히 누릴 수 있는 특별한 정서적 유대감은 유지될 수 있도록 하여야 할 것이다. 이를 통하여 모든 국민이 어떠한 상황에서도 포근하고 안락한 보호를 받을 수 있는 '가정 같은 사회'(*home-like society*)를 만들어 나가야 할 것이다.

'가정 같은 사회'는 보호가 필요한 모든 국민에게 가족-지역사회-국가로 이어지는 정서적 보호의 연속성(*continuity of care*)을 보장하는 사회를 의미한다. 즉, 자활하기 위하여 보호가 필요한 사람, 혹은 어리거나 병들고 거동이 불편하여 보호가 필요한 사람들에게 가족-지역사회-국가가 적절한 보호를 제공함으로써 궁극적으로 밝고 활기찬 사회, 행복을 누리는 사회정책이 구현되고 있는 사회를 말한다.

그러므로 가정과 같은 사회를 조성하기 위해서는 다층적이면서 유기적인 사회적 지원체계를 마련함으로써 가족자조(*family self-care*)체계를 조성하는 한편, 사회적으로 보호가 필요한 개인에 대하여는 사회 전체가 공동체의 연대감속에서 가족과 같이 돌보는 체계를 마련하는 것이 필요하다. 즉, 가족이 구성원에 대한 주요 보호제공자가 될 수 있도록 복지자원화하는 동시에 가족지향적 사회복지서비스체계를 확립하는 것이 필요하다.

따라서 사회의 기초단위인 가정의 건전한 유지·안녕을 위하여, 다각적인 사회적 지원을 통한 가족의 자조능력을 제고하는 동시에 사회적으로 보호가 필요한 개인은 공동체적 연대하에서 가정과 같은 보호를 제공하는 '가정 같은 사회'를 조성토록 한다. 즉, 국가-지역사회-비공식지지망-가정의 파트너십에 기반한 다층적인 보호지원을 통하여 가족기능의 사회적 분담을 구조화하는 동시에, 가정이 해체된 경우에는 사회에서 가정의 역할을 통한 사회의 가정화를 도모한다.

이러한 점에서 '가정과 같은 사회'는 전통적 가족모형에 기반하여 가족의 의무만을 강조하는 가족주의와도 구별되며, 스웨덴과 같이 가족의 기능을 사회가 거의 전적으로 대체하는 사회민주주의 가족모형과도 구별되는 국가와 가족의 파트너십 모형에 기반하는 정서적 복지이다.

나. 均衡的 福祉와 '家庭 같은 社會'의 造成

가정과 같은 사회의 조성은 성장과 복지의 균형적 복지 이념을 실현하는 중요한 정책과제라고 할 수 있다. 그 이유는 대략 네 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 가정은 건강한 노동력을 재생산하고 사회안정의 기반을 제공하는 기본단위이므로 가정의 안녕을 유지하는 것이 사회생산성의 기초이기 때문이다. 따라서 가정의 안녕을 지원하는 제반 서비스는 사회적으로 생산적인 것이라고 할 수 있다.

둘째, 가족해체 발생 이전에 가족유지·지원을 위한 비용효율적인 예방적·사전적 개입을 대폭 강화함으로써 사회적 부담을 최소화할 수 있기 때문이다.[83]

셋째, 이미 해체된 가족에 대해서는 사회가 가정과 같은 따뜻하고 포근한 보살핌(care)을 제공하여 이들이 정신적, 육체적으로 건강한 사회구성원으로 자라나 사회에 감사한 마음으로 헌신할 수 있는 공동체구성원이 될 수 있도록 지원함으로써 사회적 생산성 제고에 기여한다.

셋째, 가정과 노동시장간 이동의 유연성을 보장함으로써 (여성)인력 운용의

83) 지금까지 우리 나라의 가족복지정책은 가정이 해체되기 전에는 가족구성원에게만 그 책임이 온전히 맡겨져 있고, 가족이 완전히 해체되어 사회가 그 기능을 대체하지 않을 수 없는 경우에만 최후의 안전망으로서 제한적이고 선별적으로 개입이 이루어져 온 사후적인 정책이 주류였다. 그러나 가정이 해체되기 이전에, 가정이 직면한 어려운 과제들을 사회적 지원을 통하여 도와줌으로써 사전적이고 예방적인 지원이 이루어진다면, 가정의 유지가 가능해질 수 있다. 이로써 가정해체를 통하여 발생하게 되는 사회적 비용과 많은 부작용들을 막을 수 있다. 여기에 사전적이고 예방적인 개입의 강화가 균형적 복지를 추구하는 가족복지정책의 핵심 축이 되어야 하는 이유가 있는 것이다.

최적화를 통한 사회적 자원운용의 효율화를 기할 수 있기 때문이다. 가정 혹은 노동시장참여의 양분법적인 선택을 강요받아왔던 여성에 대하여 여러 가지 선택가능한 사회적서비스와 지원제도를 마련함으로써 여성이 가정과 노동시장 참여를 병행할 수 있도록 도울 수 있다. 예컨대, 일시적으로 가족의 역할이 중요한 상황에 직면할 때, 사회적 대체서비스 혹은 일시휴직제 등의 다양한 선택가능성을 열어둠으로써,[84] 여러 가지 상황적 고려하에서 개인에게 최선의 선택을 할 수 있는 여건을 마련해주는 것은 궁극적으로 사회자원의 효율적 운용을 결과하게 된다.

2. 家族과 國家의 協同的 政策

> '가정 같은 사회'의 조성은 우리 나라의 사회복지정책의 기본적 정책방향이었던 선 가족책임-후 국가개입의 정책패러다임에서 국가의 책임강화를 통한 가족과 국가의 협동적 관계의 정책패러다임으로의 변경을 의미한다.

가. 福祉國家類型과 家族政策

가족정책과 관련하여 기존의 복지국가 유형은 크게 두 가지로 구분할 수 있

84) 여성의 경제활동참여가 일반화된 상황에서, 보호가 필요한 육아, 간병 등의 욕구가 발생하였을 때, 선진국들은 일률적으로 사회가 그 기능을 대체하거나, 혹은 여성이 일을 그만두고 보호를 제공하는 역할을 맡는 양분법적 선택을 강요하는 것에서 다원화된 대안들 중 자신의 상황에 맞는 선택을 할 수 있는 방향으로 발전해 나가고 있다. 즉, 여성에게 사회가 사회적서비스를 통하여 보호가 필요한 가족구성원의 보호기능을 제공해주거나, 혹은 일시휴직하고 가족구성원에게 직접 보호를 제공할 수 있도록 하는 휴직제를 보장한다거나, 또는 일을 그만두고 가족구성원에게 보호를 제공키로 한 여성에게 보호제공자수당의 도입을 통하여 현금으로 근로기회 상실로 인한 손해를 보상하는 등의 여러 가지 대안들중 자신의 상황과 욕구에 따라 적절히 선택할 수 있도록 하는 방향으로 발전해나가고 있다.

다. 하나는 가족의 기능은 가족이 담당하는 것을 원칙으로 하고, 문제가 있는 가족의 경우에만 매우 선별적으로 개입하는 전통적인 가족주의에 기반한 복지국가 유형이고, 다른 하나는 정반대로 가족의 기능을 기대하기보다는 사회적으로 가족의 기능을 대체하는 것을 원칙으로 하는 사회민주주의 복지국가 유형으로 구분할 수 있다. 또한 이와 같은 극단적인 두 가지 복지국가 유형의 단점을 극복하고 장점을 취하는 발전적 결합으로서 한국형 복지국가유형이 제3의 복지국가 유형으로 제시되었다.

〈表 Ⅷ-1〉 傳統的 家族模型, 社會民主主義, 韓國型 家族模型

	전통적 가족모형	사회민주주의 복지모형	한국형 복지모형
기본목표	가족주의 (familisation)	사회적 책임주의 (socialization)	가정과 같은 사회 (home-like society)
가족관계	전통적 위계관계	기능적 평등관계	협동적 관계
정책배경	미성숙한 경제사회발전 확대가족 가족부양의식 확고	경제 풍요, 완전고용 핵가족화 가족부양의식 약화	성장과분배의 균형 가족형태의 다양화 가족과 국가협동적 관계 (partnership)
정책방향	가족복지대책의 부재	가족보호기능의 사회적 대체	가족보호기능의 보완 및 지원
정책목표	가족의무의 강화	가족기능의 사회적 책임	가족-지역사회-국가의 공동 책임 보호의 연속성 보장 소비자 선택의 자유
정책수단	가족의무의 법제화: 부양가족의 범위 및 부양의무의 규정	보호제공의 사회화 (socialization of care): 시설보호 강화	보호비용의 사회화 (socialization of cost): 가족수당, 유급휴직제, 연금크레딧
정책결과	가족구성원(특히 여성)의 보호부담 과중	가족해체 촉진	가족기능 강화

전통적 가족모형에서는 가족복지대책이 부재하고, 사회민주주의 복지모형에서는 가족보호기능을 사회적으로 대체하는 데 초점이 두어지며, 한국형 복지모

형인 '가정 같은 사회'에서는 가족보호기능을 보완하고 지원함으로써 가족의 기능을 강화하는 데 초점을 둔다. 따라서 전통적 가족모형에서는 가족의무 강화에 초점을 두고, 사회민주주의 복지모형에서는 가족기능의 사회적 책임을 강화하는 데 초점을 두며, 한국형 복지모형에서는 가족-지역사회-국가의 공동책임하에 보호의 연속성을 보장하고, 소비자 선택의 자유를 극대화하는 데 초점을 두고 있다.

이에 따른 구체적인 정책수단으로, 전통적 가족모형에서는 가족의무의 법제화에 초점을 두며, 사회민주주의 복지모형에서는 보호제공활동의 사회화에 초점을 둠으로써 가족기능의 대체를 강조하고, 한국형 복지모형에서는 보호비용의 사회화에 초점을 둠으로써 소비자 선택의 자유를 강조한다. 그 결과 전통적 가족모형에서는 가족구성원, 특히 여성의 보호제공부담이 과중해지며, 사회민주주의 복지모형에서는 가족해체를 초래하였다는 비판을 받으며, 한국형 복지모형에서는 가족기능의 강화가 기대되고 있다.

나. 國家와 家庭의 파트너십

'가정 같은 사회'의 조성은 우리나라의 사회복지정책의 기본적 정책방향이었던 선 가족책임-후 국가개입의 정책패러다임에서 국가의 책임강화를 통한 가족과 국가의 협동적 관계의 정책패러다임으로의 획기적인 변경을 의미한다. 이전의 정책 패러다임에서는 가족이 모든 책임을 부담해야 함으로써 이를 참고 견뎌내는 가족과 그렇지 못한 병리적 가족의 이분법적인 접근이 이루어졌다. 본래의 기능을 유지하는 가족에게는 어떠한 정책적 관심도 두어지지 못하였으며, 그 기능을 제대로 수행하지 못하는 병리적인 문제가족에게만 국가가 최소한의 개입을 하는 방식으로 이루어져 왔다.

그러나 우리가 추구하는 국가와 가족의 협동적 정책패러다임은 가족의 기능을 유지하려고 한다는 점에서는 전통적 정책패러다임과 마찬가지이지만, 이를 위한 전제적 사고와 정책수단은 매우 상이하다. 즉 가족의 책임을 당연시하는 전통패러다임에서는 사회적 무대책이 보편화되었었지만, 협동적 패러다임에서는

가족의 힘만으로 가족의 기능을 수행하기 힘들어졌다는 분명한 인식하에서 사회연대에 입각한 충분한 사회지원을 약속하고 있다는 점이다. 즉, 가족기능이 약화될 수 밖에 없는 변화하는 환경하에서 충분한 사회적 지원을 통하여 가족의 유지와 가족구성원의 보호기능의 지속을 도모하고자 하는 것이다.

즉, 우리는 서구 선진국들이 겪었던 발전단계, 즉 전통적 위계적 가족관계, 기능적 평등관계, 협동적 관계의 발전단계를 압축적으로 겪어나기 위하여 전통적 가족관계에서 기능적 평등관계를 뛰어넘어 협동적 관계로 발전하고자 하는 것이다. 서구 선진국에서 가족기능의 사회의 대체적 접근이 가족해체를 촉발했다는 논의[85]의 진위는 차치하고라도, 비교적 가족주의 전통이 상당부분 유지되어 있는 우리의 특수한 현실을 감안할 때, 국가와 가족의 대체적 접근보다는 국가와 가족의 협동적 관계 패러다임으로의 전환이 필요하다고 판단되기 때문이다.

3. '家庭 같은 社會' 造成을 위한 推進原則

- 첫째, 사회적 책임영역의 확대
- 둘째, 가족공동체 원리의 확대
- 셋째, 보호연속성의 보장
- 넷째, 보호주체의 다원화
- 다섯째, 보호형태의 다양화 및 선택권의 강화
- 여섯째, 통합적·포괄적 서비스 제공
- 일곱째, 가정유지·지원 중심의 사전적·예방적 서비스 강화

85) 신보수주의적 입장에서 국가와 가족간 관계의 변화를 추적하고 있는 Moroney, R.(1976, 1985) 등은 국가개입에 의한 사회보장제도의 존재가 가족의 해체를 조장하는 효과를 갖는다고 주장하고 있다. 또한 이들은 가족이 구조적으로 핵가족화가 되었다 하더라도 전통적인 가족구성원간 보호제공 기능은 계속 유지되고 있음이 각종 조사결과 실증되고 있으므로, 가족기능을 대체하는 사회복지의 제공은 가족해체를 조장하고 촉진하는 부작용을 낳을 수 있다고 우려한다.

'가정 같은 사회'를 만들어나가기 위한 추진원칙으로 다음 7가지를 들 수 있다. 첫째, 사회적 책임영역의 확대 원칙이다. 가족기능이 구조적으로 약화될 수밖에 없는 변화하는 사회속에서 가족의 기능이 유지될 수 있도록 사회적 지원체계의 강화가 필요하다. 사회환경의 변화는 가정의 역할과 기능을 사회가 같이 책임져주는 것을 필수적으로 요구하고 있다. 사회가 가정의 역할과 기능을 공동으로 책임져주지 않으면, 가정의 유지 자체가 어려워지기 쉬운 환경에 놓여있기 때문이다. 그러므로 가정의 유지와 건전한 발전을 위해서는 전통적으로 가정의 역할이라고 간주해왔던 사적 영역에 대한 사회적 영역으로의 편입이 필요하다. 물론 모든 가정의 기능을 사회가 대체하여 책임지는 것은 사회민주주의 복지모형에서 보듯이 바람직하지도 않을 뿐더러, 우리 나라의 사회문화적 여건상 가능하지도 않다. 여기서 사회적 책임영역의 확대 원칙은 사회적 지원을 통하여 궁극적으로 가정의 유지와 역할을 보다 원활하게 수행할 수 있도록 돕는다는 데 있다. 이러한 차원에서 국가는 환경조성자(*enabler*)로서 역할의 충실화가 필요하다. 국가는 직접적인 서비스 제공자로서보다는 기반여건(*infra- structure*)의 조성자로서 자활할 수 있는 계층에게 자활기회를 제공하고, 보호가 필요한 계층에게 적절한 보호기회를 제공할 수 있도록 제반 사회적 기반체계를 정비하는 역할을 충실히 수행하여야 할 것이다.

둘째, 가족공동체 원리의 확대 원칙이다. 사회적 책임영역의 확대가 공적책임의 확대에 주안점을 두고 있다면, 가족공동체 원리의 확대는 민간중심의 확대된 지역사회가족을 염두에 둔 것이라고 할 수 있다. 우리 나라에서 전통적으로 복지를 실질적으로 책임져왔던 비공식지지망[86]을 주요한 복지공급주체의 하나로서 적극적으로 인식하고, 이를 활성화할 수 있는 방안을 개발하는 것이 필요하다. 따라서 다른 국가보다 비교적 손상되지 않은 비공식지지망을 잘 유

86) 우리나라의 전통적 복지공급 형태로서의 비공식지지망에 대한 관심은 정경배(1994)연구에서 확인되고 있으며, 김상균·홍경준(1997)은 보다 구체적으로 緣福祉라는 개념으로 비공식지지망에 의한 복지공급을 규정하고, 발전시키고 있다.

지·발전시킬 수 있도록 하는 방안을 개발해 나가야 할 것이다. 즉, 가족공동체의 원리를 비공식지지망, 지역사회로 확대하여 전통적인 상부상조의 정신을 발전적으로 계승해 나가는 것이 필요하다.

셋째, 보호연속성 보장의 원칙이다. 보호가 필요한 누구나가 자신의 상황과 특성에 맞게 적절한 보호를 제공받을 수 있는 체계를 구축하여야 할 것이다. 이를 위해서는 다양한 상황에 맞게 보호를 제공할 수 있는 기반 시설 및 인력의 구축이 필수적이다. 즉, 필요한 다양한 서비스를 제때에(*in time*) 적절하게(*in proper*) 공급할 수 있는 서비스 기반(*service infra-structure*)의 확충이 필요하다. 예컨대 가정내 보호를 위한 가정봉사 및 가정간호를 위한 지원인력 및 프로그램, 지역사회내 보호를 위한 주간보호시설, 단기보호시설의 확충 및 인력, 시설보호를 위한 충분한 시설과 인력 등이 갖추어져 있어야 욕구에 따른 보호의 연속성이 보장될 수 있다. 이와 같은 보호의 연속성이 보장될 때 가정의 기능을 실질적으로 지원하는 것이 가능하고, 결국 가정을 유지함으로써 균형적 복지에 기여할 수 있다. 그러므로, 가족이 일차적 보호제공자로서의 역할을 수행할 수 있도록 사회적으로 가족지향적 지원체계를 마련하는 한편, 가족이 보호제공자로 기능할 수 없는 경우에는 요보호자를 국가나 민간의 전문가에게 신속하고 체계적으로 연결하는 제도를 확립하여야 한다.

넷째, 보호주의의 다원화 원칙이다. 서구 선진국의 경험에서 가정의 보호를 대체하는 국가보호만으로는 가정의 역할을 온전히 담을 수 없으며, 한계가 있다는 것을 알 수 있었다. 더욱이 가정에게 전통적인 가족의 기능을 계속 요구하는 것도 역사의 흐름을 거스르는 것이라고 할 수 있다. 따라서 보호주체를 다원화하는 것이 필요하다. 즉, '사랑'으로 결합된 가족을 일차적 보호제공자로 장려하되, 지역사회 및 국가가 병행적으로 보호를 제공할 수 있는 다층적이고 유기적인 보호체계를 마련하여야 할 것이다. 일차적 보호제공자로서의 가족, 지원체계로서의 지역사회(자원봉사), 환경조성자로서의 국가의 역동적인 역할분담하에서 대상자의 상황 및 특성에 따른 보호를 적절하게 제공하여야 할 것이다.

다섯째, 보호형태의 다양화 및 선택권의 강화 원칙이다. 개별 가정과 가족구성원의 상황에 따라 최선의 선택이 가능하도록 동일한 기능을 하는 여러 가지 형태의 보호형태를 마련하는 것이 바람직하다. 예컨대, 육아서비스 및 간병서비스 등의 보호기능을 사회적으로 대체하는 사회적 서비스의 제공이 보호의 한 형태가 될 수 있는가 하면, 노동시장에 참여하고 있던 부모가 아이의 양육이나 노부모 간병을 위하여 일시적으로 휴직을 하고 보호를 제공할 수 있도록 한다거나, 또한 일을 그만두고 가정에서 가족구성원을 위하여 보호를 제공하는 것을 선택하는 경우 현금으로 사회에서 지원을 해준다거나 하는 것이 모두 동일한 보호를 달성하기 위한 다양한 보호형태일 수 있다. 이와 같이 다양한 보호형태를 마련하고, 개별적 상황에 따라 최선의 선택을 가능토록 하는 것은 개인의 입장에서도 자원운용의 최적 효율성을 달성할 수 있는 방법이며, 사회적으로도 개개인 및 개별가정의 자원운용의 효율이 극대화될 때 궁극적으로 사회적인 자원운용의 효율성도 극대화 될 수 있는 것이다. 따라서 보호형태의 다양화 및 개별 선택권의 강화는 자원운용의 효율성의 제고를 통하여 균형적 복지에 기여할 수 있는 주요한 원칙이라고 할 수 있다.

여섯째, 포괄적·통합적 서비스 제공의 원칙이다. '가정 같은 사회'를 만들어 나가기 위해서는 우선 아동, 노인, 장애인, 여성정책 등 분화되고 전문화된 각종 정책간에 연계성을 제고하고 상호조정 및 종합화할 수 있는 가족복지체계를 구축하는 것이 필요하다. 즉, 개개인에 대한 대상별 서비스를 가족전체(*family as a whole*)를 대상으로 하는 서비스 체계로 전환하여 가족의 기능을 강화할 수 있는 정책을 추진함으로써 통합적이고 포괄적인 서비스를 제공하는 것이 비용효과적인 지원이 될 수 있다. 따라서 단편적인 서비스를 지양하고, 통합적·포괄적인 서비스를 통하여 종합적인 지원체계 구축해 나가야 할 것이다. 그러므로 가정의 상황에 따라 사례관리적 접근(*case management*)을 통하여 수급자 중심으로 통합적이고 포괄적인 서비스를 제공하는 것이 균형적 복지로서의 가정유지·지원서비스에서 견지되어야 할 주요원칙중의 하나라고 할 수 있다.

일곱째, 가족유지·지원 중심의 사전적·예방적 서비스 강화의 원칙이다. 지금까지 우리 나라의 가족복지정책의 주된 내용은 가정이 해체되어 사회적으로 개입하지 않을 수 없는 상황이 된 경우에만 제한적이고 선별적으로 개입하는 내용들이 대부분이어 왔다. 예컨대, 가정이 해체되지 않도록 사전적으로 개별가정이 직면한 어려움을 보완·지지하는 역할을 수행하는 내용보다는 가정이 해체된 경우에 가정을 대체하는 시설보호 등의 서비스가 주류를 이루어 왔다. 즉, 실질적으로 가정의 해체를 예방할 수 있는 지원은 매우 미미하고, 사후적이고 비교적 많은 비용이 요구되는 가정대체서비스에 집중되어 왔다. 그러나 가정의 유지를 지원하는 예방적이고 사전적인 개입이 가정해체후에 사후적인 지원보다는 훨씬 비용효율적인 것이라고 할 수 있다. 지원이 필요한 대상집단의 규모는 사전적이고 예방적인 개입이 크겠지만, 대상집단 단위당 투입되는 비용은 훨씬 비용효율적인 것이기 때문이다. 더욱이 가정해체로 인하여 간접적으로 야기되는 사회적 비용까지 고려한다면, 가정해체 이전에 최대한 가정이 유지될 수 있도록 제반 사회적 지원 서비스를 제공하는 것이 사회효과적이고 비용효율적이라고 할 수 있다. 따라서 향후 균형적 복지를 향하는 가정복지정책의 주요원칙중의 하나로 사전적이고 예방적인 개입의 강화가 반드시 이루어져야 할 것이다.

4. '家庭 같은 社會' 造成을 위한 政策方案

- 가족부양책임의 법제화: 노인부양구상권과 자녀양육구상권의 법제화
- 경제적 지원을 통한 가정유지·지원: 아동수당, 보호제공자수당, 연금크레딧 제도의 도입, 민간 결연사업 확대
- 서비스 제공을 통한 가정유지·지원: 서비스 하부기반 확충, 보육의 사회화, 종합적 가정상담제공
- 휴직제 보장을 통한 가정유지·지원: 육아휴직 및 간병휴직
- 가정유지·지원을 위한 기반 확충: 비공식 네트워크의 활성화, 자원봉사의 활성화

가. 家族扶養責任의 法制化

가족해체의 증가 및 부양의식의 약화 경향이 뚜렷한 가운데 가족부양책임을 공고히 하기 위한 정책노력이 요구된다. 이러한 차원에서 자녀의 부모부양 책임을 제도화하는 '노인부양구상권'과 부모의 자녀부양책임을 제도화하는 '자녀양육구상권'을 도입하여 가족부양의 일차적 책임을 법·제도적으로 명확히 함으로써 가족의 가족구성원에 대한 일차적인 부양책임을 법으로 강제하는 것을 적극 검토할 필요가 있다.

가족기능이 약화되어 가는 사회환경하에서 가족의 기능을 지원하는 것이 사회의 책임이지만, 가족이 그 역할과 책임을 최대한 수행할 수 있도록 강제하는 것 역시 사회의 책임이다. 가족은 사회가 대체하기 어려운 정서적인 연대감을 제공할 수 있는 안식처이기 때문에 가족구성원인 보호대상자가 최대한, 최후까지 가족으로부터 정서적 안정감을 유지하는 가운데 보호를 받을 수 있도록 사회적 강제장치를 마련하자는 것이다.

1) 老人扶養求償權의 導入

노인부양구상권이란 노인을 부양하는 개인 및 시설이 부모를 부양하지 않는 자녀에게 부양에 소요되는 비용을 청구할 수 있는 법적 근거를 마련하자는 것이다.

전세계적으로 어느 나라를 막론하고 직계가족과 배우자는 부모에 대한 부양의무가 있음을 법으로 정해 놓고 있기는 하나, 부모부양을 기피하는 자녀를 상대로 제3자가 법적으로 부양비를 청구하는 사례는 흔하지 않다. 싱가폴에서는 1995년 '부모부양법'(*the Maintenance of Parents Act*)을 제정하였는데, 이 법에 의하면 자녀들이 경제적 능력이 있음에도 불구하고 부모부양을 기피하는 경우 그 부모는 자녀에게 부양비용을 요구할 수 있도록 하고 있다. 이외에도 자녀의 부모부양을 법으로 혹은 제도적으로 마련하고자 하는 움직임이 많은 선진국에서 이루어지고

있다. 우리나라의 경우 경로효친이라는 전통적 문화의 계승으로 자녀의 부모부양을 당연하게 간주해 왔으나, 급속히 사회가치의 변화가 일어나고 있는 상황에서 전통적인 효사상에 의존하여 관습적으로만 자녀의 부양책임을 강제하기는 어렵다는 인식이 높아지고 있다. 따라서 우리나라도 자녀의 노인부양책임에 대한 법적·제도적 장치의 마련을 적극 검토하여야 할 것이다.

2) 子女養育求償權의 導入

자녀양육구상권은 가족해체의 증가경향이 뚜렷해짐과 함께 자녀양육을 방기하는 무책임한 부모들이 늘어나면서 자녀들이 그들의 부모에 대하여 양육에 소요되는 비용을 청구할 수 있는 법적 근거를 마련하자는 것이다.

현행법상 이혼시 또는 혼외출생시 친권자가 아닌 부모는 일반적으로 아동에 대한 부양책임도 갖지 않아 많은 편부모 특히 대부분의 편모가정의 아동들이 빈곤상황에서 살고 있다. 보다 심각한 것은 부모가 부양책임만이라도 지도록 강제화할 수 있는 법적 근거가 미비하기 때문에 아동양육기피 현상으로 인한 소년소녀가장세대 아동과 시설수용아동이 급증하고 있다.

특히 최근 경제위기의 사태로 인하여 부모의 유기로 인한 소년소녀가장이나 시설보호아동의 수는 더 급증할 것으로 예상되고 있다. 따라서 아동보호제도들이 아동유기를 조장하지 않도록 아동을 부모에게 돌려보낸다거나 돌려보낼 수 없는 경우에는 최소한의 부양책임만이라도 강화해야 할 필요성이 부각되고 있다.

부모의 혼인상태는 물론 아동과의 동거 여부와 상관없이 부모가 부양의무를 가지고 있음이 명백히 법적으로 명시되지 않아 부모로부터 아동부양이 법적으로 보장받지 못하고 있다. 양육비를 받는 경우라도 구체적인 양육비판정 지침 없이 재판관의 재량에 의해 양육비를 결정하도록 하며, 정기적은 물론 상황에 따라서도 양육비가 변경되기 어렵기 때문에 실제적으로 필요한 양육비에 훨씬 못미치고 있다. 더욱이 불이행시 부양의무이행을 강제화할 수 있는 다양한 전략들이 모색되지 못했을 뿐 아니라 부양이무 이행을 촉구할 수 있는 담당직원

은 물론 담당기관이 없기 때문에 부양의무가 전혀 강제화되지 못하고 있다.

아동의 양육에 대한 책임을 일차적으로 부모에게 두더라도 국가는 부모로서의 책임을 법적으로 강화하는 동시에 자녀들에 대한 부모의 책임이 이행되도록 국가의 후견적 기능을 강화해야 할 것이다(정영순, 1998).

〈表 Ⅷ-2〉 韓國, 美國, 英國의 扶養義務 比較

			한 국	미 국	영 국
이혼시	법규정		이혼시 비양육부모의 자녀부양 의무를 명시하고 있지 않음.	이혼시 비양육부모에게 부양의무를 부과할 수 있다고 명시함.	이혼시 비양육부모에게 부양의무가 있음을 명시함.
	절 차		소송으로 부양의무 결정	소송으로 부양의무 결정	당연한 부모의책임으로 간주하여 소송이 필요 없음.
혼외시	법규정		혼외출생시 생부모의 자녀부양의무를 명시하고 있지 않음.	혼회출생시 생부모에게 자녀부양의무를 부과할 수 있다고 명시함.	혼인상태에 관계없이 부모책임을 의무사항으로 명시함.
	친 자 성 립		소송절차로 친자확인 검사명령이 내려지나, 검사를 거부하지 못한다는 규정이 없음.	행정절차로 친자확인 검사명령이 내려지고 상대방이 검사를 거부할 수 없게 함.	행정절차로 친자확인 검사명령이 내려지고 상대방이 검사를 거부할 수 없게 함.
	절 차		친자성립후 다시 소송을 제기하여 부양의무 결정	친자관계가 성립되면 부양의무를 부과할 수 있음.	친자관계가 성립되면 자동적으로 부양의무 부과
기피시	법규정	부모	부모책임의 이전, 포기에 관한 조항 없음.	부모책임의 이전, 포기에 관한 조항 없음.	부모책임은 이전, 포기되어 질 수 없다고 명시함.
		국가	부모책임을 강화하는 국가의 후견적 의무를 명시하지 않음.	부모책임을 강화하는 국가의 후견적 의무를 명시함.	부모책임을 강화하는 국가의 후견적 의무를 명시함.

資料: 정영순, 「한국의 아동부양법에 관한 연구: 미국, 영국 비교」, 『한국아동복지학』, 제7호, 1998, p.77.

따라서 부모의 결혼상태와 부모와 아동의 동거여부에 상관없이 부모는 미성년자녀에 대한 부양의무가 있고, 이 부양의무는 포기되거나 이전될 수 없다라고 규정한 법조항이 무엇보다도 중요하다. 이 법 규정과 더불어 이혼시, 혼외출생시, 양육기피시 이러한 부양의무를 쉽게 유도하도록 절차가 마련되어야 하며, 적절한 부양을 보장하기 위해서는 재판관의 재량이 아니라 행정적인 절

차로 양육비 지급액이 결정되는 것이 바람직하다.

또한 부양의무 불이행을 방지하기 위해서 벌칙 강화, 불이행 부모의 소재파악, 양육비지급의 모니터, 양육비 징수 및 배분방안 등이 도입되며, 이와 동시에 담당행정기관이 설치되고 담당직원이 배치되어야만 부모로부터의 부양이 실제로 보장될 수 있다.

또한 아동에 대한 부모의 양육 또는 부양책임에 관한 법들을 가족법에서 뿐만 아니라 아동의 권리로서 아동법에도 명시하도록 하고, 아동부양법을 별도로 만들어 부양의무에 관한 양육비지급, 부양의무이행을 강화시키는 구체적인 조치들을 포괄하는 것이 바람직하다.

〈表 Ⅷ-3〉 扶養義務 移行强制化 方案의 比較

	한 국	미 국	영 국
대 상	신청에 한해 적용	복지수혜대상자에게는 강제 적용, 비복지수혜 대상자는 신청에 의해 적용	복지수혜대상자에게는 강제 적용, 비복지수혜 대상자는 신청에 의해 적용
벌 칙	사법적 처리	행정적 처리	행정적 처리
추 적	없음.	부양의무불이행 부모의 소재를 추적	부양의무불이행 부모의 소재를 추적
징 수	없음.	양육비를 강제 징수 및 배분	양육비를 강제 징수 및 배분
담당 행정기관	없음.	추적 및 징수, 배분을 수행하는 기관 있음.	추적 및 징수, 배분을 수행하는 기관 있음.

資料: 정영순, 「한국의 아동부양법에 관한 연구: 미국, 영국 비교」, 『한국아동복지학』 제7호, 1998, p.80.

선진국들은 이미 이혼이나 혼외시에도 아동이 부모로부터 경제적 부양을 보장받을 수 있도록 하는 한편, 양육을 기피하는 부모에게는 적어도 부양책임이라도 지도록 부모의 부양의무를 법으로 명백히 명시함과 동시에 합리적인 양육비지급지침은 물론 불이행 방지를 위한 강력한 부양의무 강제방안들을 시행하고 있다. 미국은 양육비 지급방식과 부양의무이행을 강제화하는 방

안에 주로 중점을 두어 부모책임을 강화한 반면에 미국보다 훨씬 진보적인 영국은 부양의무 이행 강제화 방안뿐만 아니라 부모의 부양의무 규정도 강화하였다(정영순, 1998).

3) 兒童의 情緖保護權 保障

부모의 이혼시 아동이 겪게 되는 정서적 혼란과 그로 인한 사회적 비용은 상당하다고 할 수 있다. 따라서 아동을 가진 부부가 이혼하는 경우에는 상당한 법적 장애물을 마련하여 이혼을 최대한 방지하는 방안을 모색할 필요가 있다. 물론 부모가 아동과 같이 가정을 유지하는 것만이 아동의 정서보호에 도움이 된다고는 할 수 없다. 예컨대 가정폭력(아동학대 포함) 혹은 알코올중독 등으로 실질적인 부모의 역할을 방기하고 있는 가정의 경우, 부모의 이혼보다 더 열악한 정서적, 신체적 양육상황에 놓여질 수 있다.[87]

그럼에도 불구하고 부모의 이혼으로 아동이 상처받게 되는 정신적 혼란은 결코 간과할 수 없는 문제이다. 따라서 언급한 특수한 예를 제외하고, 아동을 가진 부부의 이혼이 아동의 정서에 손상을 입히는 부분을 최소화하기 위하여 다른 사회적 지원을 통하여서라도 아동이 사랑받고 있다는 느낌에 손상을 받지 않도록 하는 방안을 다각도로 강구할 필요가 있다.

다. 經濟的 支援을 통한 家族維持·支援

1) 家族手當制度의 導入: 兒童手當 및 家族保護提供者 手當

가족부양 및 가족보호를 사회적으로 지원하기 위하여 가족수당제도의 도입

87) 가정폭력(아동학대 포함) 및 알콜중독 등은 아동에게 부모 이혼보다 더욱 심각한 정신적·정서적 혼란을 야기할 수 있으므로, 부모 이혼의 원인을 잘 파악하고 최대한 아동의 정서보호권의 관점에서 이혼을 방지하기 위한 노력은 하되, 부모의 이혼보다 아동의 정서보호에 더 혼란을 주는 상황이라고 판단되는 등의 불가피한 경우에는 이혼을 인정하는 것이 오히려 아동의 정서보호에 도움이 될 수 있다는 점은 반드시 인정되어야 할 것이다.

을 검토하여야 한다. 소년소녀가장을 돌보고 있는 친척의 경우 보호수당을, 아동을 입양하는 경우에는 아동입양수당을, 장애인이나 치매노인, 만성질환 등으로 거동이 불편한 가족을 부양하는 경우에는 보호제공자수당 등을 지급하도록 하여 요보호대상들이 각 가정에서 적절한 서비스 및 보호를 받을 수 있도록 하는 것이 필요하다.

이와 같이 가족의 부양기능에 대한 경제적 인센티브를 제공하여 노부모, 장애인, 요보호아동 등을 부양하는 가정이 빈곤 등의 이유로 부양을 포기하여 가정이 해체되는 사례를 방지하고 가정내에서 부양이 가능하도록 유인제도를 확대한다. 또한 노부모, 장애인, 요보호아동을 부양할 경우 소득공제를 확대하고 무주택 부양자에게는 주택우선 분양권을 부여토록 하며 노부모를 부양하는 가족에게 부모부양수당을 지급하는 방안을 마련토록 한다.

가) 兒童手當의 導入

아동수당제도의 도입을 통하여 아동빈곤 및 가족해체를 예방하고, 원가정보호가 어려울 경우 친인척 위탁보호가 용이토록 하는 것이 필요하다.

아동의 생활보장을 위한 아동수당의 지급함으로써 미혼모, 결손가정, 장애아 등 요보호아동이 친가정에서 보호양육될 수 있는 경제적 기초를 마련토록 한다. 이를 위하여 도시근로자 가계평균소득의 80% 이하의 소득을 가진 가구 중 18세 이하 아동이 있는 경우, 가구소득의 10% 이상이 되는 규모의 아동수당을 지급하는 등 저소득층 아동부터 우선적으로 실시할 수 있다. 이러한 경제적 유인책을 계속 확대하여 실질적으로 가족의 부양부담을 경감시켜 나감으로써, 가정유지를 최대한 돕는 방안이 적극 검토되어야 한다.

나) 保護提供者 手當의 導入

가족보호제공자 수당의 도입을 통하여 가족보호제공의 선택이 가능토록 한다. 즉, 거동이 불편한 노인을 부양하는 경우에 보호제공자 수당(carer's

allowance)을 지급하여 가족보호제공자의 경제적 기회손실을 보상하는 방안을 검토하여야 한다.[88] 또한 노동불능의 중증장애인(1~3급)을 보호하는 모든 가정에 생활안정을 도모하기 위해 장애인보호수당을 지급하는 방안을 검토한다.

다) 年金크레딧 制度의 導入

육아 및 간병을 위한 휴직시 연금가입기간을 인정하는 연금크레딧제도를 도입하여 가족보호제공의 선택권 확대 및 기회손실을 보상하는 방안을 마련한다. 즉, 아동 및 노인보호를 위하여 직장을 그만 둔 경우, 연금보험료 납입면제 제도를 통하여 연금크레딧을 부여하는 제도를 도입한다. 이는 서구 선진국에서 이미 널리 채택하고 있는 제도로서, 여성의 연금수급권 보장과 함께 가족구성원에 대한 보호제공자로서의 역할을 지원하는 차원에서도 중요한 제도로 기능할 수 있다.[89] 따라서 사회보장차원에서 가족보호제공자에게 노동시장 참여에의 기회손실을 보상하기 위한 보호제공자 수당 및 연금크레딧의 도입 등을 적극적으로 검토하여야 할 것이다.

2) 結緣事業의 擴大

공적 지원제도뿐만 아니라 민간 결연사업을 확대해 나가야 한다. 지역사회의 개념을 확대된 의미에서의 가족 즉, 지역사회가족으로 정립하고, 보호가 요구되는 독거노인, 무의탁장애인, 요보호 아동 등을 지역사회내의 가족이 위탁

88) 선진 외국에서는 국가와 가족간의 파트너십을 강조하는 경향이 일반화되고 있는 가운데, 이를 위한 정책방안으로 가족보호제공자 수당을 적극 도입하고 있다. 가족보호제공자 수당제도는 재원은 사회적으로 부담하되, 보호제공은 가족구성원이 제공하는 방식으로 국가와 가족이 역할분담을 하는 정책방안이다. 영국, 스웨덴이 비교적 일찍 가족보호제공자 수당을 도입하고 있으며, 다른 국가에서도 도입을 검토하고 있다. 독일의 경우에는 사회적 요양보험을 도입하면서 현물과 현금의 선택을 가능토록 함으로써, 실질적으로 보호제공자 수당형태를 도입하고 있다고 할 수 있다.

89) 독일은 1992년 연금개혁으로 연금크레딧 제도를 도입하였으며, 일본은 1994년 연금개혁으로 연금크레딧 제도를 도입하였다.

보호 할 수 있도록 유도하여 시설수용보호보다는 가정보호를 우선순위에 둔다. 정부에서는 이들 위탁가정에 대하여 생활보호대상 수준에 준하는 보호비용을 지급하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

요보호대상자에 대한 체계적인 결연사업을 위해 지역사회연계망을 구축하여야 할 것이다. 결연사업 대상을 현행 소년소녀가장중심에서 모든 요보호아동, 무의탁 독거노인 및 장애인 등으로 확대한다. 부양할 가족이 없는 단독세대 노인 등 불우노인, 요보호 아동, 무의탁 장애인 등과 지역주민을 연결하는 결연사업을 각종복지사업의 필수사업으로 설정한다.

효율적인 결연사업 추진을 위한 전산망을 구축하며, 시·군·구 단위로 시·군·구청, 경찰서, 지방법원, 변호사회, 의사회, 교육기관, 아동상담소, 사회복지관, 관련단체, 대학의 관련학과 등을 연결하는 지역사회연계망을 구축하여 보호대상자의 발생예방과 보호를 위한 협조체계를 마련한다.

후원을 통하여 물질적 지원뿐만 아니라 정서적, 의료적, 교통편의, 식사, 말벗 등의 다양한 지원이 제공될 수 있도록 후원내용을 다양화한다. 다양한 후원(물질적 지원, 의료적 지원, 교통편의 제공, 식사의 제공, 일상생활에서의 말벗 등) 항목 중 개인이 특성과 상황에 따라서 후원희망 항목을 선택할 수 있도록 한다.

라. 서비스 提供을 통한 家庭維持·支援

1) 서비스 下部基盤의 擴充: 在家保護 및 施設保護

보호의 연속성 보장을 위하여 보호대상자의 특성 및 가족의 보호제공 잠재력을 고려하여 적합한 사회적 보호체계를 마련하여야 한다. 증상의 정도에 따라 보호의 정도가 심한 경우에는 시설보호를, 보호의 정도가 약한 경우에는 재가보호를 하는 것이 바람직하다. 이를 위하여 서비스 하부기반(재가보호 및 시설보호 인력 및 시설)을 확충할 필요가 있다. 따라서 국가는 가정봉사원의

확충과 중간시설, 단기보호시설, 주간보호시설 등 지역사회보호 체계의 개발로 연속적인 보호제공이 가능토록 환경을 조성하여야 한다.

또한 향후 사회복지서비스 정책방향은 사회복지서비스의 대상범위를 확대하고 다양화하여 저소득층을 위주로 한 취약계층만이 아니라 일반가족이 노동력의 재생산 단위로 당면하고 있는 정신적·물질적 곤란도 서비스의 대상에 포함하는 것이 바람직하다. 예컨대, 정상적인 가정은 예방적 서비스의 대상으로, 결손가정은 치료·보호적 서비스의 대상으로 하는 등 대상가족의 특성과 생애주기에 따른 복지욕구를 조사하여 대상자를 선정하는 것이 필요하다. 따라서 복지욕구조사를 사회복지전문요원, 가족상담요원, 자원봉사자를 활용하여 지방자치단체별로 실시하고, 이러한 복지욕구 조사결과에 따라 지역사회복지 프로그램을 개발하고 필요한 서비스를 제공하여야 할 것이다.

가정의 정상적인 기능과 역할이 크게 약화되거나 결여된 상태에 있는 가정에 대하여 재가복지서비스를 제공함으로써 가정의 보호능력을 보완 또는 강화하여야 한다. 재가복지서비스를 강화하기 위하여 지방자치단체별로 가족을 단위로 한 체계적인 욕구조사를 실시하여 대상자의 개별욕구를 파악하고, 그에 필요한 서비스의 종류와 규모를 파악하여 해당 지역에 맞게 지역사회내에서 서비스를 제공하는 방안을 마련한다.

현재 저소득층 위주의 재가복지서비스는 중산층을 포함한 일반가정을 지원하는 보편적 서비스가 되도록 하고, 특히 노인이나 장애인을 보호하고 있는 가정에 대한 지원을 강화하여 가족기능을 제고한다. 재가복지서비스를 이용하는 대상의 소득수준에 따라 이용료를 차등 적용하여 저소득층과 생활보호대상자는 무료로 이용토록 하고, 일정소득이하 가정에게는 실비를 징수하며, 그 외 가정에는 이용료 전액을 징수토록 하여 일반가정도 재가복지서비스 대상에 포함한다.

현재 복지관 부설로 설치되어 있는 재가복지봉사센터 운영을 전체 사회복지관, 노인복지관, 장애인복지관 및 부녀복지회관 등에 연차적으로 확대함으로써

각 시·군·구에 1개 이상의 재가보호서비스 시설을 확보하여야 한다.

노인 가정봉사원 파견사업기관을 전체 재가복지봉사센터로 확대하고, 장애인 종합복지관에서 실시중인 장애인 순회재활서비스를 전체 장애인복지관으로 확대토록 하여 가정에 있는 거동불편노인이나 장애인이 필요로 하는 서비스나 가사지원서비스를 제공할 수 있도록 하고, 오·벽지 장애인에 대한 재활서비스를 확충한다.

노인시설에 부설, 운영중인 주간보호사업시설과 실비노인요양시설에 부설, 운영되고 있는 단기보호시설 및 신설예정인 장애인 주간 및 단기보호시설을 연차적으로 전체 종합사회복지관과 노인복지회관, 그리고 장애인복지관에 각각 부설토록 하여 서비스를 제공한다. 재가복지봉사센터에 대중교통수단 이용이 어려운 치매노인이나 장애인들을 가정과 치료기관, 주간 및 단기보호시설, 재가복지봉사센터 등에 연결하는 특수차량 및 이동목욕차량을 연차적으로 제공한다.

또한 장애인·치매노인 등 요보호대상 취약계층 보호시설 확충 및 운영을 개선한다. 치매요양시설을 현재 24개소에서 2003년까지 50개소로 확대하고, 치매를 전문적으로 치료하는 치매요양병원을 2001년까지 각 시·도별 1개 이상씩 설치하도록 한다. 중증장애인 복지시설을 192개소에서 2003년까지 217개소로 확대하며, 정신질환자 사회복귀시설을 16개소에서 2003년까지 110개소로 확대한다. 취업모나 편부·모자 가정과 같은 결손가정의 아동을 보호할 수 있는 보육시설을 확충한다. 가정폭력 피해자 보호시설을 각 시·군·구에 1개소씩 설치한다.

2) 保育서비스의 公槪念化

보육서비스의 사회화를 통한 아동보호 및 여성경제활동참여의 지원이 필요하다. 보육의 사회화는 아동의 건전한 발전을 도모하고 여성의 안정적인 경제활동참가를 통하여 사회적 생산성 제고에도 크게 기여할 수 있는 정책방안이다.

최근 보육사업확충 3개년 계획(1995~1997)의 수행으로 1조 3천억을 투자 및 융자한 결과 보육시설의 수는 1994년 6,088개소(19만 2천명)에서 1997년 3

월 현재 13,315개소(45만 7천명)로 양적으로 급격히 증가하였다.

그러나 보육활동의 질적 수준은 여전히 미흡한 수준에 머물고 있다. 즉, 보육시설의 보호 및 교육활동프로그램의 개발 및 적용이 미흡하고 저소득층 중심의 보육서비스 제공으로 보편적 보육서비스 제공 체계의 구축이 미흡한 실정이다. 따라서 보육서비스의 제공은 사회적 책임이라는 관점에서 보육서비스의 질적 개선과 아직도 부족한 상황에 있는 영영아 보육시설의 양적 확충을 도모하여야 할 것이다.

3) 綜合的인 家庭相談서비스의 開發·提供

종합적인 가정상담서비스의 개발·제공은 가정해체 등에 직면한 경우뿐만 아니라 사전적이고 예방적인 가정유지·지원을 위한 필수적인 방안이다. 결혼, 출산, 교육과 사망 등의 생활문제로부터 가족구성원간의 갈등예방과 치료하는 사업까지를 포함한 종합적인 상담서비스를 제공하여야 한다. 치매노인, 장애인 보호 등 가족의 힘만으로는 감당하기 어려운 상황이 발생했을 때뿐만 아니라 부모자녀나 부부간의 갈등해소 등 각종 예방적 가족서비스를 강화하기 위하여 가족상담사업의 활성화가 필요하다.

이를 위하여 문제가정의 발생을 예방하고 가족의 물질적 · 심리적 안정과 자조노력의 강화를 돕기 위한 전문적인 상담서비스체계를 구축하여 양질의 서비스를 적기에 받을 수 있도록 공공과 민간 부문의 협조와 연계체계를 구축한다. 이를 통해 미혼모, 편부모, 가출소년·소녀, 가정폭력 등 문제가정의 발생을 예방하고 가족의 물질적·심리적 안정과 자조노력의 강화를 돕기 위한 전문적인 가족복지·상담서비스 체계를 정립토록 한다.

가족과 관련된 상담소의 운영실태를 평가하고, 상담내용을 분석하며, 다원화되어 있는 각종 상담체계의 통합적인 접근모형을 개발하고 상담의 조치내용 및 사후관리 평가체계를 개발함으로써 가족상담의 효율성을 기할 필요가 있다. 현재 가족문제와 관련된 상담서비스는 문제위주의 상담으로 시·도단위의

사회복지관, 구시군 단위의 가정복지과를 중심으로 한 부녀아동상담과 민간 사회복지단체중심의 청소년 상담, 여성상담, 가정문제상담 등 다원화되어 있으므로, 이를 조정할 필요가 있다.

마. 休職制 保障을 통한 家庭維持·支援: 育兒休職 및 看病休職

육아 및 간병을 위한 휴직제를 인정함으로써 가족보호제공의 선택권 확대가 필요하다. 육아를 위한 부모의 휴직제의 도입 혹은 간병을 위한 휴직제의 도입은 개인의 인생의 주기상 노동시장참여와 가정일의 병행을 가능케 하는 중요한 제도라고 할 수 있다. 특히 여성의 경우 출산 및 육아, 혹은 간병을 위하여 노동시장에서 중도에 탈락하는 경우가 많다. 즉, 휴직제가 없으면 가정 혹은 직장을 강요받게 되지만, 휴직제의 도입으로 인생의 주기상 가정에 있는 것이 더 효율적이라고 판단될 때 그 선택을 보다 수월하게 하는 것이 가능해졌다. 왜냐하면, 휴직제의 도입으로 가정으로 일시적으로 돌아가는 것이 노동시장으로부터의 영원한 탈락을 의미하지 않기 때문이다. 따라서 많은 여성의 경우 육아나 간병을 마치고 노동시장에 재진입에 곤란을 겪어 어쩔 수 없이 가사일에 묻히거나 비공식노동시장에서 일하게 되는 경우가 많았던 현실에서, 휴직제의 도입은 급한 가정일이 어느 정도 마무리된 이후에 노동시장에의 복귀를 보장해준다는 점에서 가족보호제공의 유인제도와 함께 여성인력 활용의 측면에서도 도움이 될 수 있는 제도라고 할 수 있다. 따라서 휴직제는 노동시장과 가정간의 원활한 연계를 가능케 해주는 중요한 제도이므로 적극적으로 제도화를 고려할 필요가 있다.

바. 家庭維持·支援을 위한 基盤 擴充

1) 非公式 네트워크의 活性化

비공식 사회적지지망을 보호·육성하기 위한 인센티브제도의 개발이 필요하

다. 우리 나라의 전통적 공동체 문화를 계승하고, 이미 실질적으로 상당한 역할을 수행하고 있는 확대된 지역사회가족으로서의 비공식 네트워크에 의한 가정유지·지원이 계속 지속될 수 있도록 이들에 대한 인센티브 제도를 개발·도입토록 한다.

2) 自願奉仕의 時間備蓄制

자원봉사 신용카드제를 도입을 통하여 지역사회내 자원봉사를 활성화함으로써 지역사회보호의 사회적 자원으로 활용토록 한다. 자원봉사의 활성화는 이용가능한 지역사회 자원의 증대를 의미하므로, 제한된 자원하에서 보다 풍요로운 서비스를 누리기 위해서는 자원봉사의 활성화가 필요하다. 더욱이 자원봉사의 활성화는 봉사하는 기쁨, 받는 고마움속에서 상호봉사적이고 상호의존적인 사회문화를 창출해 나감으로써 밝은 사회 만들기에 기여할 수 있다.

특히 노인의 자원봉사활동의 활성화를 통하여 노인의 경험을 사회로 환원할 기회를 가짐으로써 노후생활을 보다 보람있고 생산적으로 보낼 수 있도록 한다. 예컨대, 건강한 젊은 노령계층이 거동이 불편한 후기 노령계층을 돕고, 아동보육을 담당하는 등 상호의존적인 보호문화를 형성해 나가도록 한다. 외국의 경우 건강한 노인이 질환 노인을, 젊은 노인(*young-old*)이 늙은 노인(*old-old*)을 돕는 등 노인의 노인을 위한 자원봉사(*Senior Volunteer*)가 활성화되어 있다.

우리 나라는 일부 노인이 자연보호, 교통안내 등 자원봉사에 참여하고 있으나, 노인들의 인식부족과 사회적 여건 미흡으로 참여율이 저조한 실정이다. 노인의 자원봉사활동의 활성화를 위하여 지역봉사지도원으로 우수한 활동을 하는 노인을 포상하는 제도 등의 도입을 적극 검토한다.

〈表 Ⅷ-4〉 家庭 같은 社會(Home-like Society) 均衡政策

구 분		정책방안
기본개념		- 가족형태의 다양화속에서도 '사랑'에 기반한 가족구성과 정서적 유대감을 유지위한 사회적 지원체계 마련: 가족-지역사회-국가로 이어지는 보호의 연속성 보장 보호가 필요한 국민에게 보호를 주는 따뜻하고 포근한 가정 같은 사회(home-like society)를 만들어 나감.
균형적복지와 관계		- 건강한 노동력을 재생산하고 사회안정의 기반을 제공하는 가정의 안녕이 사회생산성의 기초 - 가족해체 발생 이전에 가족유지·지원을 위한 비용효율적인 예방적·사전적 개입을 대폭 강화함으로써 사회적 부담을 최소화 - 가정과 노동시장간 이동 유연성 보장.여성인력 운용의 최적화를 통한 자원운용의 효율화
추진원칙		- 사회적 책임영역의 확대 - 가족공동체 원리의 확대 - 보호연속성의 보장 - 보호주체의 다원화 - 보호형태의 다양화 및 선택권의 강화 - 통합적·포괄적 서비스의 제공 - 가정유지·지원중심의 사전적·예방적 서비스의 강화
정책방안	1. 가족부양 책임의 제도화	- **노인부양청구권**: 부모를 부양하지 않는 자녀에게 생활비를 청구할 수 있는 법적 제도 도입
		- **자녀양육청구권**: 자녀를 방치하는 부모에 대하여 양육에 소요되는 비용을 청구할 수 있는 법적 제도 도입
		- **아동 정서보호권 보장**: 아동을 가진 부부의 경우 이혼시에 아동의 정서를 우선적으로 고려토록 하며, 사회적 지원제도를 통하여 아동의 정서보호권을 적극적으로 보장
	2. 경제적 지원을 통한 가정유지	- **가족수당제도의 도입** • 아동수당: 도시근로자 가계평균소득의 80% 이하의 소득을 가진 가구중 18세 이하 아동이 있는 경우, 가구소득의 10% 이상이 되는 규모의 아동수당지급 • 보호제공자 수당(carer's allowance): 거동불편 노인 및 중증장애인 보호제공자에게 경제적 손실을 보상. • 연금크레딧제도 도입: 보호제공자에게 일정기간 연금보험료 납입면제 • 아동입양수당, 소년소녀가장 보호수당, 부모부양수당의 도입 • 부양소득공제 확대 및 주택분양 우선권: 노부모, 장애인, 요보호아동 부양시 혜택
		- **결연사업의 확대**: 요보호아동, 무의탁독거노인 및 장애인 등 요보호 대상자에 대한 체계적인 결연사업을 위하여 지역사회연계망 구축

〈表 Ⅷ-4〉 계속

구 분		정책방안
정책방안	3. 서비스 제공을 통한 가정 유지·지원	- **보호의 연속성 보장**: 재가보호 및 시설보호 • 보호의 연속성 보장을 위한 서비스 하부기반(재가보호·시설보호 인력 및 시설) 확충 • 대상자의 특성(증상, 연령) 및 가족보호제공 잠재력을 고려하여 적합한 사회적 보호제공할 수있도록 보호체계 정비 • 국가: 가정봉사원의 확충, 중간시설, 단기보호시설, 주간보호시설 등 지역사회보호체계의 개발로 사회적 지원체계 환경 조성 • 재가보호: 재가보호 욕구 조사, 시·군·구별 1개소 이상의 재가보호시설 구축 • 시설보호(2003년): 치매요양시설 확충(24개소→50개소) 치매요양병원(시도별 1개소 이상) 중증장애인 복지시설(192개소→217개소) 정신질환자 복귀시설(16개소→110개소) 보육시설 확충 가정폭력피해자 보호시설(시·군·구에 1개소씩 설치)
		- **보육서비스의 공개념화**: 보육의 사회화를 통한 아동보호 및 여성경제활동참여의 지원
		- **종합적인 가정상담서비스의 개발·제공**: 문제가정 예방과 가족의 물질적·심리적 안정과 자조노력을 돕기 위한 전문적 상담서비스 체계 구축.
	4. 휴직제 확대를 통한 가정유지·지원	- **육아휴직제도 및 가족간호휴직제 도입** 육아 및 간병을 위한 휴직제를 인정함으로써 가족보호제공의 선택권 확대
	5. 가정유지를 위한 관련 사회적 기반 확충	- **비공식 네트워크의 활성화**: 비공식 네트워크의 활성화를 위한 인센티브제의 도입
		- **자원봉사의 활성화**: 건강한 노인이 질환 노인을, 젊은 노인이 늙은 노인을 돕는 노인자원봉사 활성화를 통하여 상호의존적인 보호문화를 형성.

5. 맺음말

가정과 같은 사회를 만들기 위한 가족-지역사회-국가의 협동적 노력은 우리 국민의 삶의 질을 제고시키는 주요한 방안일 뿐 아니라 사회의 생산성 제고에

도 기여할 수 있는 방안이다.

즉, 사회의 가장 기초단위인 가정의 행복, 즉 사랑과 웃음이 넘치는 가정은 사회 생산성의 큰 자산이며, 건실한 가정유지를 지원하는 제반 사회적 지원체계에의 투자는 곧바로 사회 생산성의 제고로 연결되는 균형적 복지의 첩경임을 인식하고, 가정과 같은 사회를 조성하기 위한 투자에 심혈을 기울여야 할 것이다.

參 考 文 獻

김명숙, 「가족복지서비스 기능 강화(Ⅰ)」, 『한국적 복지모형의 정립과 정책방향(Ⅱ)』, 한국보건사회연구원, 1995, pp.154～167.

김상균·홍경준, 「한국 복지체제의 한계와 발전가능성: 공동체적 결속을 중심으로」, 『사회복지연구』, 제10호, 서울대학교 사회복지연구소, 1997.

김혜란·장경섭, 「가족복지서비스 기능 강화(Ⅲ)」, 『한국적 복지모형의 정립과 정책방향(Ⅱ)』, 한국보건사회연구원, 1995, pp.181～187.

변용찬, 「가족복지서비스 기능 강화(Ⅱ)」, 『한국적 복지모형의 정립과 정책방향(Ⅱ)』, 한국보건사회연구원, 1995, pp.168～180.

정경배, 「한국형 복지경제 모형과 정책방향」, 『한국 사회보장의 개혁방향』, 한국사회보장학회 199년도 춘계학술발표회 자료집, 1999. 6, pp.7～64.

_____, 「한국형 복지모형」, 『신한국의 사회복지정책』, 한국사회복지정책연구원, 1994.

정영순, 「한국의 아동부양법에 관한 연구: 미국, 영국 비교」, 『한국아동복지학』, 제7호, 1998.

Allen, Isobel & Elizabeth Perkins, *The Future of Family Care for Older People,* London: HMSO, 1995.

Arling, Greg and William J. McAuley, “The Feasibility of Public Payments for

Family Caregiving", in Troll, Lillian E.(ed.), *Family Issues in Current Gerontology,* Springer Publishing Company, 1986, pp.162～177.

Deakin, Nicholas(ed.), *The Costs of Welfare,* Avebury, 1994.

Esping-Andersen, Gosta(ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies,* SAGE Publication, 1996.

Esping-Andersen, Gosta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism,* Polity Press, 1990.

Evers, A. and Ivan Svetlik(eds.), *Balancing Pluralism: New Welfare Mixes in Care for the Elderly*, European Center Vienna: Avebury, 1993.

Evers, Adalbert, "Payments for Care: A Small but Significant Part of a Wider Debate", in Evers, A, M. Pijl, and C. Ungerson(eds.), *Payments for Care: A Comparative Overview,* European Center Vienna: Avebury, 1994, pp.19～42.

Evers, Adalbert, "The Welfare Mix Approach: Understanding the Pluralism of Welfare Systems", in Evers, A. and Ivan Svetlik(eds.), *Balancing Pluralism: New Welfare Mixes in Care for the Elderly,* European Center Vienna: Avebury, 1993, pp.3～30.

Giddens, Anthony, *The Third Way: the Renewal of Social Democracy,* Polity Press, 1998.

Gilbert, Neil, "Social Policy and Family Relations: Choices for Change", *International Social Security Review,* Vol.47, No.3～4, 1994, pp.157～175.

Kamerman, Sheila B. & Alfred J. Kahn, "Family Policy and under-3s: Money, Services, and Time in a Policy Package, *International Social Security Review,* Vol.47, No.3～4, 1994, pp.31～43.

Moroney, Robert M., *Shared Responsibility: Family and Social Policy*, Aldine Pubishing Company, 1986.

Rose, Richard, "Welfare: the Public/Private Mix", in Kamerman, Sheila B. and Alfred J. Kahn(eds.), *Privatization and the Welfare State,* Princeton University Press, 1989, pp.73～96.

Ⅸ. 均衡的 女性福祉政策

- 균형적 여성복지정책은 '가정과 같은 사회'를 건설하기 위해서 정서복지가 제공되어야 하고, 적극적인 사회활동을 위해서 장애요인을 제거하는 정책이어야 함.
- 여성의 적극적이고 능동적인 사회참여는 성장의 잠재력을 높이고, 그 결과 소득분배가 증가하며 삶의 질을 향상시킴.
- 여성의 사회활동 참여의 장애요인은 가족부양과 자녀양육이며 여성의 부양부담을 경감시켜 여성이 가족과 일을 양립할 수 있도록 정책을 수립하는 것이 필요함.
- 요보호 여성의 자립을 지원하여 이들이 '요보호 대상자의 악순환'에서 탈출할 수 있도록 지원하여 생산적이고 적극적인 사회참여가 가능하도록 해야 함.

1. 序 論

우리나라에서는 산업화가 본격적으로 진행된 뒤에야 정부 정책에 여성의 욕구가 고려되어 여성복지의 역사는 매우 일천하다고 하겠다. 1980년대는 여성을 위한 발전계획이 수립되고, 성차별을 해소하기 위한 법·제도의 정비를 준비하기 시작한 시기였다. 그리고 1990년대는 여성정책이 구체적인 성과를 나타내기 시작하여, 공공 및 민간단체에의 여성진출이 급증하게 되었으며, 여성의 정치참여 확대, 성차별적 요소제거를 위한 대대적인 여권운동, 취업여성을 위한 보육시설의 확충, 자녀양육을 지원하기 위한 각종 정책 등 다양한 여성복지정책이 추진되고 있다. 이러한 발전적 경향은 다양한 여성정책이 성인지적 관점에서 체계적으로 추진될 수 있는 기반구축과 실질적 성평등 구현으로 가시화되고 있다.

그럼에도 불구하고 여전히 우리 사회는 급증하는 요보호 여성에 대한 정책

이 미흡할 뿐만 아니라 일반여성을 위한 복지는 소외되었다고 해도 과언이 아니다. 즉, 일반여성을 위한 복지보다는 요보호 여성을 위주로 한 최소한의 지원에 한정하고 있어 보편적인 여성복지의 부재를 보여주고 있는 것이 현실이다. 그렇지만 사회 및 가족체계 속에서 여성의 역할은 더욱 중요시되고 있는 게 사실이며, 역할증대에 따른 다양한 대응방안은 여성자신뿐만 아니라 정책적 차원에서 강구되어야 할 시점에 있다.

우리나라는 국민의 가치관 변화와 인구증가억제정책에 힘입어 1984년에 합계출산율(total fertility rate) 2.1로 인구대체수준(replacement level)에 도달하였으며, 사회 전반적으로 저출산관이 정착되었다.[90] 서구 선진국의 경험에서 보듯이 이러한 저출산 추세는 좀처럼 변화되지 않을 것으로 보인다. 더군다나 결혼에 대한 가치관의 변화와 여성의 사회활동참여의 증대는 결혼연령을 상승시키고 있다. 이와 같은 변화는 만혼과 자녀출산 및 양육기간의 단축을 초래하여 여성의 가족주기(family life cycle)에 많은 변화를 주고 있는 것이 사실이다.

또한 가치관의 변화는 개인과 가족에게도 지대한 영향을 주어 여성의 자아욕구 증대, 사회활동 증대, 가족갈등의 야기, 이혼 및 재혼의 증가 등 많은 영역에서의 다양한 변화가 초래되고 있다. 물론 이는 긍정적 측면도 있지만 오히려 부정적인 측면이 많이 나타나 정책적으로 해결하지 않으면 치유가 어려운 경우도 존재하고 있는 실정이다. 즉, 복지적 욕구가 급증하고 있음을 시사하는 것이다.

따라서 본 고에서는 여성의 주변환경이 어떠한 변화양상을 보이고 있으며, 가족과 같은 사회, 생산적 여성복지를 강구하기 위한 적극적이고 능동적인 정

90) 우리나라의 출산력 변천은 1960년 이후에 경제사회적 발전이 인구통계학적 근대화와 동시에 이루어져 불과 27년이라는 단기간에 종료되었음. 즉, 한 여성의 평생을 통한 예상자녀수를 의미하는 합계출산율은 1960년의 6.0명에서 1984년 인구대치수준인 2.1명에 도달되었고, 1987년 1.6명으로 감소된 이후 1.6~1.75명 수준의 저출산율을 유지해 오고 있으며, 1998년에는 1.48로 매우 낮은 수준에 있음. 이는 우리 사회에서 저출산관이 정착되었음을 보여주는 것임(김승권, 「최근 출산행태 및 가족주기 변화에 따른 정책과제」, 『보건복지포럼』 통권 제18호, 한국보건사회연구원, 1998).

책을 제시하고자 한다.

2. 女性關聯 社會的 및 家族 環境의 變化

가. 女性의 出産負擔 減少와 社會活動 欲求增大

한 사회의 出産行態는 많은 요인에 의하여 파악될 수 있으나 출산수준을 파악하기 위하여 일반적으로 가장 널리 활용되고 있는 지표는 합계출산율(TFR)이다. 이러한 합계출산율이 1960年에는 6.0으로 매우 높은 수준이었으나, 産業化와 가족계획사업이 시작된 이후 지속적으로 저하하여 1984年에는 인구대치수준(replacement level)인 2.1명에 도달하였고, 1987年에는 1.6명 수준까지 낮아졌으며, 1999年에는 1.42 수준에 머물렀으며, 2000년에는 1.48로 다소 회복하였으나 여전히 매우 낮은 수준에 위치하고 있다(김승권 외, 2001a).

최근 가장 관심을 두고 있는 것은 低出産 水準은 持續될 것인가 아니면 反騰할 것인가의 문제이다. 그렇지만 출산수준에 영향을 주는 다양한 요인에 의한 출산수준의 변화를 전망한 김승권 외(2001b)의 연구결과는 결코 상승요인이 예견되지 않는 측면을 보여준다. 즉, 우리 사회는 이제 후기산업사회로 진입하고 있으며, 産業化 過程을 먼저 경험한 서구 선진국의 경우에서 나타나듯 산업화는 도시화를 촉진시키고, 아울러 集團主義的 또는 家族主義的 價値觀은 퇴색시키며, 서구적인 個人主義的 價値觀을 확산시키게 된다. 또한 국민사이에 少子女 規範이나 低出産 行態가 이미 조성되어 있고, 여성의 교육수준 향상, 사회활동의 증대와 사회적 지위향상 등은 현재의 낮은 출산수준을 급반전시킬 가능성이 희박하다는 것이다.[91]

---

91) 일부 학자들은 IMF 경제위기 후에 나타난 일시적인 현상이며, 곧 종전의 출산율 수준으로 반등할 것이라는 의견이 있음. 우리나라의 出産力 轉換은 사회·문화적 발전에 보조를 맞춘 장기간에 걸쳐 이룩된 것이 아니라 강력한 인구증가억제정책에 힘입은 단기간의 성과이기 때문에 인구증가억제정책의 폐지로 避姙實踐率은 저하하고 出産率은 다시 상승할 수 있는

〈表 Ⅸ-1〉 合計出産率의 變化

(단위: 명)

연령	1960[1)]	1974[1)]	1984[2)]	1987[3)]	1990[4)]	1993[5)]	1996[6)]	1999[7)]	2000[8)]
합계출산율	6.0	3.6	2.1	1.6	1.6	1.75	1.71	1.42	1.48

資料: 1) 경제기획원 조사통계국·가족계획연구원,『1974년 한국출산력조사』, 1977.
2) 문현상 외,『1985년 출산력 및 가족보건실태조사』, 한국인구보건연구원, 1985.
3) _____,『1988년 전국출산력 및 가족보건실태조사』, 한국인구보건연구원, 1989.
4) 공세권 외,『한국에서의 가족형성과 출산행태』, 한국보건사회연구원, 1992.
5) 홍문식 외,『1994년 전국 출산력 및 가족보건실태조사』, 한국보건사회연구원, 1994.
6) 조남훈 외,『1997년 전국 출산력 및 가족보건실태조사』, 한국보건사회연구원, 1997.
7) 김승권 외,『2000년 전국 출산력 및 가족보건실태조사』, 한국보건사회연구원, 2000.
8) 통계청,『2000년 인구동태통계자료』, 2001.

나. 높은 敎育水準에 의한 資質向上

우리나라 여성의 교육수준은 현저하게 상승하였는데, 이는 성별 전체인구 중에서 학력별 인구 비율에서 잘 나타난다. 25세 이상 인구 중에서 고등학교 이상의 학력을 소지한 인구의 비율은 1970년 남성 23.7%, 여성 7.2%에 불과하였으나 2000년에는 남성 72.6%, 여성 55.3%로 증가하였다. 특히 대학 이상의 대학 이상의 학력을 가진 인구의 비율은 1970년 남성 8.5%, 여성 1.6%에 머물렀으나 2000년에는 남성 31.0%, 여성 18.0%로 여성교육수준의 향상은 괄목할 정도이다(表 Ⅸ-2 참조). 따라서 한국의 경제사회발전은 전반적으로 국민 교육수준 향상의 결과임과 동시에 요인임을 알 수 있으며, 특히 그 상승효과는 남성보다는 여성에게서 현저하게 나타남을 짐작케 한다.

다. 離婚 및 死別 등에 의한 偏母家庭의 增大

가족을 둘러싼 사회환경적 변화에 의하여 가족구성원의 역할이 변화하며,

가능성도 배제할 수 없다는 주장을 펴고 있음(김승권 외, 2001b. 참조).

그 과정에서 가족구성원간의 긴장과 갈등이 조장되고, 더 나아가 통제하지 못하게 됨으로써 가족이 해체과정을 경험하게 된다(김승권 외, 2001b). 송정부(1987)는 가족해체의 발생 요인을 가족의 내적 요인과 외적 요인으로 구분하고, 전자는 가족성원간의 갈등과 긴장, 가족기능의 약화, 가족의 장애, 가족구조상의 결함 및 가족성원의 신체적, 심리적 변이 등을 들었으며, 후자는 가족의 사회적 적합성을 방해하는 사회체제 및 사회적 변동, 특히 주부의 취업, 기회가 제한된 사회이동 등을 제시하였다. 이러한 논의들은 가족을 둘러싼 외부환경으로서 사회체계, 그 하위체계인 가족의 내적 환경 및 생활요소, 이들 체계 상호간의 지속적인 자극-적응 과정의 중요성, 그리고 그 상호작용 및 조정과정의 실패에 의한 하위체계의 붕괴라는 일련의 설명논리로서 체계론적 분석틀에 기반하고 있는 것이다.

가족해체의 발생원인을 보면, 해체가족의 60.0%는 사망에 의하여, 40.0%는 이혼 및 별거, 가출 등에 의하여 발생된 것으로 나타났다(김승권 외, 2001b). 편모가족의 발생원인은 사망에 의한 것이 67.5%, 이혼·별거(가출)에 의한 것은 32.5%로 나타났다. 이와 같은 결과는 다른 해체가족의 경우와는 상이한 양상임을 보여주는 것이다(表 Ⅸ-3 참조).

〈表 Ⅸ-2〉 25歲 以上 人口의 性別 學歷 構成比(1970～1995年)

(단위: %)

연도	남자				여자			
	초등학교 이하	중학교	고등학교	대학 이상	초등학교 이하	중학교	고등학교	대학 이상
1970	61.1	15.2	15.2	8.5	84.6	8.2	5.6	1.6
1980	42.8	19.8	25.4	12.0	67.0	16.5	12.9	3.6
1990	23.3	17.6	38.9	20.1	43.0	20.3	28.4	8.3
2000	15.1	12.3	41.6	31.0	30.4	14.3	37.3	18.0

資料: 통계청, 『인구주택총조사 보고서』, 연도별 자료

〈表 Ⅸ-3〉 解體家族類型別 家族解體의 發生原因

(단위: %)

해체원인	편부가족	편모가족	1인 단독가구	기타 해체가족	전체
사망	24.4	67.5	64.1	50.0	60.0
이혼·별거(가출)	75.6	32.5	35.9	50.0	40.0
계 (수)	100.0 (78)	100.0 (292)	100.0 (195)	100.0 (18)	100.0 (583)

資料: 김승권 외,『최근 가족해체의 실태와 정책방안에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 2001b.

우리나라의 家族解體率은 서구 선진국에 비하여 낮은 수준에 있는 것은 사실이나 중년남성의 높은 사망률과 離婚의 增加로 인하여 지속적으로 상승되고 있다. 물론 최근 발표된 통계청의 婚姻·離婚統計結果(2001년 5월)에 의하면, OECD국가 중에서도 8번째로 높은 이혼율을 보이고 있어 가족해체에 대한 우려는 지속될 것으로 판단된다.

우리나라 전체의 解體家族을 推定하는 것은 정책적 대안마련에 매우 중요한 자료로 활용될 수 있으며, 특히 해체가족의 유형별 가족수 추정은 유형에 따라 달리 나타나는 福祉欲求를 충족시키기 위한 정책의 우선 순위 설정, 예산확보 등에 귀중한 자료로 활용됨과 동시에 정책적 효과를 증대시키는데 크게 기여할 것으로 사료된다. 김승권 외(2001b)의 추정결과에 따르면, 편모가족이 489.6천 가구로 가장 많고, 미혼단독 및 노인단독가구를 제외한 1인 단독가구는 313.4천 가구, 편부가족 134.4천 가구, 그리고 새싹가정 등 기타 해체가족은 30.1천 가구이었다(表 Ⅸ-4 참조).

라. 女性의 家族週期[92] 變化

가족주기의 각 단계별 시작 및 종료시점을 결정짓는 가족생애사건을 살펴보

92) 우리나라의 가족 중 2세대 핵가족이 차지하는 비율이 67.3%(통계청, 1996)로 전체 가족의 약 2/3를 차지하고 있어 世界保健機構(WHO)의 2世代 核家族의 기본 가족주기 모형에 따라 6段階로 구분함(김승권 외, 2000a).

면, 첫 단계인 형성기는 결혼부터 첫째아 출산시점까지, 그리고 제2단계인 확대기는 첫째아 출산부터 막내아 출산시점까지이다. 제3단계인 확대완료기는 막내아 출산시부터 자녀의 결혼시작시까지, 제4단계에 속하는 축소기는 자녀의 결혼이 시작되는 시점에서 자녀의 결혼이 완료된 시점, 제5단계인 축소완료기는 자녀를 모두 결혼시킨 시점에서 배우자가 사망할 때까지로 구분하였다. 그리고 마지막 6단계인 해체기는 배우자 사망으로부터 본인 사망시까지의 기간으로 하였다.

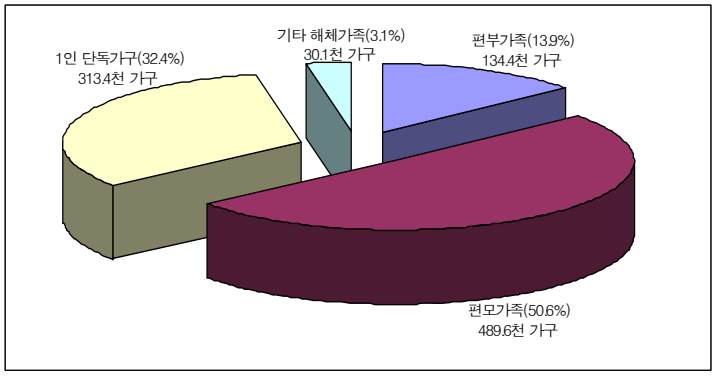
〈表 Ⅸ-4〉 家族解體率에 基礎한 解體家族 推定

(단위: 천 가구, %)

	전체 일반가구	해체가족				전체 해체가족
		편부가족	편모가족	1인 단독가구	기타 해체가구	
비율	100.0	0.939	3.421	2.190	0.21	6.76
가족규모	14,312	134.4	489.6	313.4	30.1	967.5
해체가구구성비	-	13.9	50.6	32.4	3.1	100.0

資料: 1) 통계청, 『장래인구추계』, 2002.
2) 김승권 외, 『최근 가족해체의 실태와 정책방안에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 2001b.

〔그림 Ⅸ-1〕 解體家族의 類型別 構成比



資料: 김승권 외, 『최근 가족해체의 실태와 정책방안에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 2001b.

1) 家族週期 段階別 始作 및 終了時點의 變化

가족주기의 첫 단계인 형성기의 시작시점인 초혼년령은 최근에 결혼한 부인일수록 점점 상승하는 추세를 보여 1959년 이전 결혼한 부인들은 18.8세에 결혼하였으나, 1970~79년 결혼한 부인은 22.2세에, 그리고 1990년 이후에 결혼한 부인은 24.8세에 결혼하여 최근에 결혼한 부인일수록 가족형성기의 시작시점이 늦어짐을 보여주었다.

확대기의 시작시점인 첫째아 출산시 부인연령도 최근에 결혼한 부인일수록 높아져 1959년 이전 결혼한 부인은 21.1세에 첫째아를 출산하였으나 1960~69년 결혼한 부인은 23.0세에, 1970~79년 결혼한 부인은 23.6세, 1980~89년 결혼한 부인은 24.8세, 그리고 1990년 이후 결혼한 부인은 26.0세에 출산하였다. 막내아 출산시 부인년령은 1959년 이전 결혼한 부인은 32.0세, 1960~69년에 결혼한 부인은 29.8세, 1970~79년 결혼한 부인은 27.6세로 감소하였다. 그러나 1980년대 이후 결혼한 부인부터는 다시 상승하는 추세이다.

〈表 IX-5〉 家族週期別 女性의 平均年齡

(단위: 세)

결혼년도	초혼 연령	첫째아 출산	막내아 출산	자녀결혼 시작	자녀결혼 완료	남편 사망	본인 사망
1959년 이전	18.77	21.14	32.04	46.84	57.74	58.75	67.31
1960~1969	21.30	23.01	29.81	49.41	56.21	57.38	69.84
1970~1979	22.19	23.63	27.58	51.33	55.28	60.26	72.57
1980~1989	23.50	24.83	28.04	52.53	55.74	63.70	76.51
1990~2000	24.77	25.99	28.34	53.69	56.04	68.69	80.93

註: 1) 15~64세 기혼부인 중 초혼이면서 출산경험이 있는 경우만을 분석대상으로 함.
資料: 김승권 외, 『2000년 전국 출산력 및 가족보건실태조사』, 한국보건사회연구원, 2000a.

확대완료기의 종료시점이며 축소기의 시작시점인 자녀결혼 시작시 부인년령은 최근으로 오면서 점차 상승하는 추세로 1959년 이전에 결혼한 부인들의 경

우 46.8세이었으나, 1990년 이후 결혼한 부인들은 53.7세로 추정된다. 이는 자녀의 결혼연령 상승으로 인해 자녀출산완료 후 자녀결혼 시작시까지의 기간이 연장됨에 따른 결과라고 할 수 있다. 그러나 축소기의 종료시점이며, 축소완료기의 시작시점인 자녀결혼 완료시 부인연령은 1959년 이전 결혼한 부인은 57.7세, 1990년 이후 결혼한 부인은 56.0세로 점차 낮아질 것으로 추정된다. 이는 자녀의 결혼연령이 상승하고는 있으나 과거에 비해 자녀수 감소가 보다 뚜렷하여 출산자녀를 모두 결혼시키는 데 많은 기간이 소요되지 않기 때문에 나타나는 결과로 이해된다.

해체기의 시작시점인 남편사망시 부인년령은 1959년 이전 결혼한 부인들은 58.8세로, 1990년 이후 결혼한 부인들은 68.7세로 추정되었으며, 해체기의 종료시점인 부인사망시 연령은 같은 기간에 결혼한 부인들간에 각각 67.3세에서 80.9세로 추정되었다(表 Ⅸ-5 참조). 이는 평균수명의 연장 및 남녀간 평균수명의 차이가 반영된 결과로 보여진다.

2) 家族週期 段階別 特徵

최근의 가족주기는 결혼연령의 상승, 출산자녀 수의 감소, 자녀터울의 단축, 평균수명의 연장 등으로 인하여 신혼기와 자녀출산 및 양육기는 짧아지고, 자녀들을 결혼시킨 후 노인부부 또는 여자노인 혼자 남는 시기는 점차 길어지는 특징을 보이고 있다. 결혼후 첫째아 출산 전까지의 젊은 부부만의 기간은 1959년 이전 결혼한 부인들은 2.4년이었으나 1990년 이후 결혼한 부인들은 1.2년으로 단축되었다. 또한 자녀를 모두 출가시킨 후 배우자 사망시까지 노인부부만의 기간은 1959년 이전 결혼한 부인들은 9.5년이었으나 1990년 이후 결혼한 부인들은 19.3년으로 약 10년 정도 길어질 것으로 추정되고 있다(表 Ⅸ-6 참조).

전체적으로 볼 때 결혼부터 남편사망시까지의 부부 결혼기간은 최근으로 올수록 길어지는 것으로 나타났다. 이와 같이 부부만의 기간이 길어지고 있는 것은 가족생활에 있어 부부관계의 중요성이 더욱 증대됨을 의미하며, 따라서

평등한 부부관계 정립 등 부부관계의 질 향상을 위한 다양한 대책이 요구된다.

또한 자녀수 감소에 따른 자녀양육기간의 단축은 기혼부인들의 취업률을 높이는 요인으로 작용하고 있어 종래 부인들이 전담하던 자녀양육과 노인부양의 문제에 영향을 미친다고 할 수 있다. 따라서 기혼부인들의 역할변화에 따라 약화되고 있는 가족부양기능을 강화할 수 있는 사회적 지원대책이 요구된다.

〈表 Ⅸ-6〉 家族週期中 子女養育期間과 女子老人만의 生活期間

(단위: 년)

결혼 년도	신혼부부 생활기간	자녀 양육기간	노인생활기간		
			소계	노인부부만의 생활기간	여자노인만의 생활기간
1959년 이전	2.37	36.60	18.07	9.51	8.56
1960~1969	1.71	33.20	22.95	10.49	12.46
1970~1979	1.44	31.65	25.87	13.56	12.31
1980~1989	1.33	30.91	27.59	14.78	12.81
1990~2000	1.22	30.05	31.57	19.33	12.24

註: 1) 15~64세 기혼부인 중 초혼이면서 출산경험이 있는 경우만을 분석대상으로 함.
資料: 김승권 외, 『2000년 전국 출산력 및 가족보건실태조사』, 한국보건사회연구원, 2000a.

최근 가족주기는 결혼연령의 상승과 출산력 저하 등에 기인하여 가족형성기는 늦어지고 있으며, 자녀출산기는 단축되고 있고, 평균수명의 연장으로 자녀들을 모두 결혼시킨 후 부부만이 남는 축소완료기는 연장되는 특성을 보이고 있다. 특히 결혼연령 및 평균수명에서의 성별 차이로 배우자 사망 이후 홀로 남은 생애를 보내는 여성노인의 높은 증대를 보여줄 것으로 전망되어 여성노인에 대한 보다 적극적인 복지대책이 요구되고 있다.

마. 女性經濟活動參與 增大

한 개인에게 있어서 소득이 발생된다는 것은 그 자체만으로도 큰 의미를 지

닌다. 서구의 많은 연구들도 부인취업은 가족의 경제적 기능뿐만 아니라 자녀의 출산, 양육, 노령층의 부양, 부부간의 관계와 역할 및 권력의 배분 등 가족생활 전반에 큰 변화를 가져옴을 공통적으로 지적하고 있다(Menaghan & Parcel, 1991; Spitze, 1988). 특히 기혼여성의 경제활동참가는 가족에 많은 영향을 주기 때문에 매우 중요한 지표라 하겠다.

여성의 경제활동참가가 선진국 및 개발도상국가에서 지난 수십 년간 지속적으로 증가해온 것처럼 우리나라 여성의 취업률도 지난 30여 년 간 급격한 변화를 보이고 있다. 경제활동을 하는 여성인구는 1963년 이후 지속적으로 증가하여 1970년 368만 명, 1980년에는 544만 명, 1990년에는 751만 명, 그리고 2000년에는 900만 명으로 엄청난 증가추세를 보였다. 따라서 여성경제활동참가율은 1963년 36.3%에서 2000년 48.3%로 37년 동안 12.0% 포인트 증가하였다(表 Ⅸ-7 참조).[93] 이러한 현상은 산업화 초기에는 대량의 저임금 노동력을 필요로 했던 것에 기인되며 최근에는 생활수준의 향상 및 남편의 수입만으로는 충당하기 힘든 자녀교육비의 증가 등에 따른 비용을 보충하기 위해, 또는 여성 자신의 개발 및 경력추구 등 여성의 사회활동에 대한 태도의 변화가 주요 요인이 되고 있다.

〈表 Ⅸ-7〉 性別 經濟活動參加率의 變化(1963~2000年)

(단위: 천명, %)

구분		1963[1)]	1970[1)]	1980[1)]	1990	1995	2000
남자	인구수	5,634	6,516	9,020	11,030	12,433	12,950
	참가율	76.4	77.9	76.4	74.0	76.5	74.0
여자	인구수	3,019	3,683	5,435	7,509	8,363	9,000
	참가율	36.3	39.3	42.8	47.0	48.3	48.3

註: 1) 1987년 이전 경제활동인구수는 만 14세 이상 인구를 대상으로 조사된 것임.
資料: 통계청, 『경제활동인구연보』, 각 연도.

93) 반면에 남성의 경제활동참가율은 1963년 76.4%에서 2000년 74.0%로 오히려 2.4% 포인트 하락하였음.

실제 우리나라 여성의 경제활동참여는 1970년대까지는 미혼여성들의 저임금 직종 종사가 주를 이루고 있었으며 기혼여성의 취업은 여성가구주 가족 또는 저소득층 가족에만 한정되었던 경우가 많았다. 따라서 취업부인의 가족문제는 개인적으로 대처해야 할 문제로 치부되었으며 기혼여성의 취업에 대한 가치관도 부정적이었다. 그러나 이러한 경향은 1980년대부터는 달라지기 시작하였다. 즉 기혼여성의 취업이 계속 증가함에 따라 기혼여성의 취업에 대한 긍정적인 가치관이 형성되게 되었고, 아울러 취업부인을 둔 개별가족들이 겪고 있는 여러 어려움에 사회가 관심을 기울이기 시작하였다.

전체 취업여성 중 기혼여성이 차지하는 비중은 지속적으로 증가하고 있다. 1980~2000년 기간 중 전체 취업여성 중에서 미혼여성이 차지하는 비율은 5.8% 포인트 감소한 반면, 기혼여성의 비율은 동일한 수준만큼 증가하여, 결과적으로 전체 여성취업자 중 기혼여성이 차지하는 비중은 2000년 현재 77.8%에 이른다. 특히 전체 취업여성 중 유배우 여성이 65.5%나 되었으며, 가구의 경제생활을 책임지고 있을 것으로 예상되는 사별 및 이혼가정의 기혼여성 취업자가 12.3%를 차지하였다(表 Ⅸ-8 참조). 이러한 경향은 교육수준의 상승 및 여성의 자아성취욕구 증대와 함께 앞으로 더욱 가속화할 것으로 전망된다.

〈表 Ⅸ-8〉 婚姻狀態別 女性就業者 構成比(1980~2000年)

(단위: %, 천명)

연도	미혼	기혼				계(수)
		소계	유배우	사별	이혼	
1980	28.0	72.0	59.0	11.6	1.4	100.0(5,222)
1990	24.5	75.5	62.8	11.0	1.7	100.0(7,376)
2000	22.2	77.8	65.5	9.3	3.0	100.0(8,707)

資料: 통계청, 『경제활동인구연보』, 각 연도.

우리나라 여성의 경제활동참가율은 20~24세 연령층까지 상승하나 25~29세

에서는 급격히 하락하며, 그 이후 50대 초반 연령층까지는 다시 상승하는 「M자형」을 보여준다.[94] 이러한 특징은 최근에는 다소 개선되고 있지만 여전히 어느 선진사회에서 보다도 뚜렷한 것이라 하겠다. 이는 결혼연령 및 자녀출산 연령에 따른 것으로 여성이 결혼과 출산을 전후하여 노동시장에서 탈락하는 정도가 매우 높음을 의미하는 것이다. 그 원인으로 크게 두 가지를 지목할 수 있다. 하나는 결혼 및 자녀출산과 관련된 직장에서의 성차별적 요소이며, 다른 하나는 불충분한 가족지원정책에 따라 가족 내에서 여성만의 역할로 간주되고 있는 자녀양육 및 노인부양에 대한 부담이다.

바. 勞動力 不足 展望

우리나라 인구는 2000~2005년 기간에는 증가율이 연평균 0.61%에서 점차 둔화되다가 2023년에는 정지인구에 도달할 것으로 전망된다. 즉, 2023년에는 5,068만 명에 이르러 최대인구가 되고, 점차 감소하여 2050년에 4,434만 명, 2075년에 3,252만 명, 2100년에 2,310만 명이 될 것으로 예측된다. 이는 저출산 지속으로 감소한 인구 특히, 여성인구가 출산을 함으로써 출생아수가 감소하고, 다시 감소한 출생아수가 可妊期에 들어서 再生産을 하는 경우 그 출생아수가 더욱 감소하기 때문이다(김승권 외, 2002a).

인구규모를 연령별(0~14세, 15~64세, 65세 이상)로 구분하여 그 변동을 전망하여 보면, 〈表 Ⅸ-9〉와 같다. 저출산의 지속으로 생산가능인구(15~64세)의 증가율은 2000~2005년 동안 연평균 0.51% 그리고 2005~2010년 동안 연평균 0.66%로 채 1%도 안되며, 그 후 증가율이 더욱 둔화되다가 2016년부터는 마이너스로 전환할 것이다. 즉, 생산가능인구는 2000년 3370만 명에서 지속적으로 증가하여 2016년 3638만명에 이르며, 그 후 감소세로 전환하여 2050년

94) 우리나라 여성의 취업률은 15세 이후부터 점차 증가하여 25세 전후에서 가장 높으며, 결혼, 출산, 육아의 기간인 25~29세 연령층에서는 급격히 낮아졌다가 30세 이후부터 다시 높아짐. 이는 서구 여성의 경우 또는 우리나라 남성의 경우에 연령계층별 경제활동참여가 「역U자형」을 보이는 것과는 매우 대조되는 것임.

2442만명, 2075년 1695만명, 그리고 2100년에 1193만명으로 감소될 전망이다. 이러한 변동추이는 저출산으로 적게 태어난 세대가 생산가능기로 진입하고 있기 때문이라 하겠다.

〈表 Ⅸ-9〉 總人口 및 年齡別 人口規模의 變動展望(2000~2100年)

(단위: 천명, %)

구분	인구				연평균 증가율			
	총인구	0~14세	15~64세	65세 이상	총인구	0~14세	15~64세	65세 이상
2000	47,008	9,911	33,702	3,395	0.61	-0.81	0.51	5.03
2025	50,649	6,568	34,391	9,689	-0.14	-1.10	-1.15	3.61
2050	44,337	4,650	24,417	15,271	-1.09	-1.49	-1.18	-0.84
2075	32,520	3,312	16,945	12,262	-1.37	-1.64	-1.34	-1.34
2100	23,100	2,330	11,925	8,845				

註: 1) 증가율은 향후 5년 동안 연평균증가율로 r=Ln(Pt+5/Pt)/5×100식으로 구함.
資料: 1) 2000~2050년 인구는 통계청, 『장래인구추계』, 2001.
2) 2051~2100년 인구는 김승권 외, 『저출산의 사회경제적 영향과 중장기 정책방안』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002a.

결국 향후 우리나라는 여성인력의 성공적 활용이 국가발전의 관건이 된다는 점을 인식하고, 여성이 경제적 및 사회적 활동에 적극 참여할 수 있도록 사회제도적 측면에서의 환경조성이 효율적 및 체계적으로 강구되어야 할 것이다. 서구 선진국의 경험에 비추어 보아 기술발전에 의한 技術集約的 産業이 주류를 이루고 있음에도 불구하고 장기적 저출산의 대응방안마련을 위한 사회정책을 우선순위에 두고 있다.

사. 暴力被害女性의 急增

우리나라의 가정폭력과 관련된 실태는 연구자에 따라 매우 상이한 양상을 보여 한 마디로 어느 수준이라고 단정하기는 어렵다. 그렇지만 여성에 대한 가정폭력은 어느 다른 사회보다도 심각한 수준에 있는 것만은 사실이다(表 Ⅸ

-10 참조).

〈表 Ⅸ-10〉 家庭暴力 實態

조사주체	조사연도	조사대상	가정폭력발생률	비고
이영숙	1985	전주 및 서울의 519쌍 부부	42.0%	-
김정옥	1990	대구 225명	48.4%	-
김광일	1990	전국 1,316명	30.9%	-
형사정책연구원	1992	서울 1,200명	28.4%	-
김재엽	1998	전국 1,523명	31.4%	부부폭력
김승권	1998	전국 1,000명	6.2%[1)]	부부폭력
김재엽	1999	전국 1,530명	34.1%	부부폭력
변화순	1999	전국 1,100명	35.6%	아내학대
김승권	2000	전국 10,592가구	7.4%2)	부부폭력

註: 1) 김승권(1998)의 연구에서는 부부폭력뿐만 아니라 가정폭력 전체를 조사하였으며, 보다 세분화하면, 아내학대 5.6%, 남편학대 1.1%, 아동학대 2.6%, 기타 가족원간의 학대 1.0% 등이었고 중복발생을 제외하면 전체 가정폭력발생률은 8.7%이었음.

2) 김승권(2000)의 연구에서는 가정폭력 전체를 조사하였으며, 부부폭력 7.4% 외에도 아동학대 24.7%, 부모 학대 0.1%, 기타 가족원간의 학대 1.0% 등이었고 중복발생을 제외하면 전체 가정폭력발생률은 30.0%이었음.

가장 최근의 조사는 김승권 외(2000a)에 의하여 실시된 것으로 전국에서 표본 추출된 13,429가구 중 15~64세 기혼부인들이 있는 10,592가구를 대상으로 지난 1년간(1999년 6월~2000년 5월) 가족원간의 가정폭력실태를 파악한 것으로 신체적 학대 및 폭력과 정서적 학대 및 폭력, 방임 등의 폭력유형을 포함하였다. 분석결과 15~64세 기혼부인들이 있는 가구 중 30.0%의 가구가 지난 1년 동안 가정폭력을 경험한 것으로 나타났다. 유형별로는 부부폭력이 7.4%, 아동학대 24.7%, 자녀에 의한 부모학대 0.1%, 그리고 기타 가족원간의 학대·폭력은 1.0%이었다. 이들 각 유형별 학대·폭력에는 다른 유형의 폭력과 중복 발생한 경우가 포함된 것으로, 부부폭력과 아동학대에는 각각 2.9%의 중복 발생률이, 기타 가족원간의 학대·폭력에는 0.4%의 중복 발생률이 포함되었다.

3. 女性福祉政策의 基本方向

인간의 지상과제는 개개인의 「삶의 질」을 증진시키는 것임을 누구나 동의하고 있다. 마찬가지로 여성의 삶의 질을 향상시키는 것은 어느 시대, 어느 사회를 불문하고 전체 여성이 환영하는 것임에는 틀림없는 사실이다. 특히 사회구조적으로 여성에 대한 差別이 만연되어 있고 많은 성차별과 관련된 다양한 사회병리 현상이 야기되고 있는 우리의 사회적 환경에서 여성들의 삶을 질적으로 향상시키는 것은 최대 과제이다. 따라서 21세기의 여성복지정책의 기본목표는 무엇보다도 「여성 삶의 질」을 향상시키는데 초점을 모아야 할 것이다.

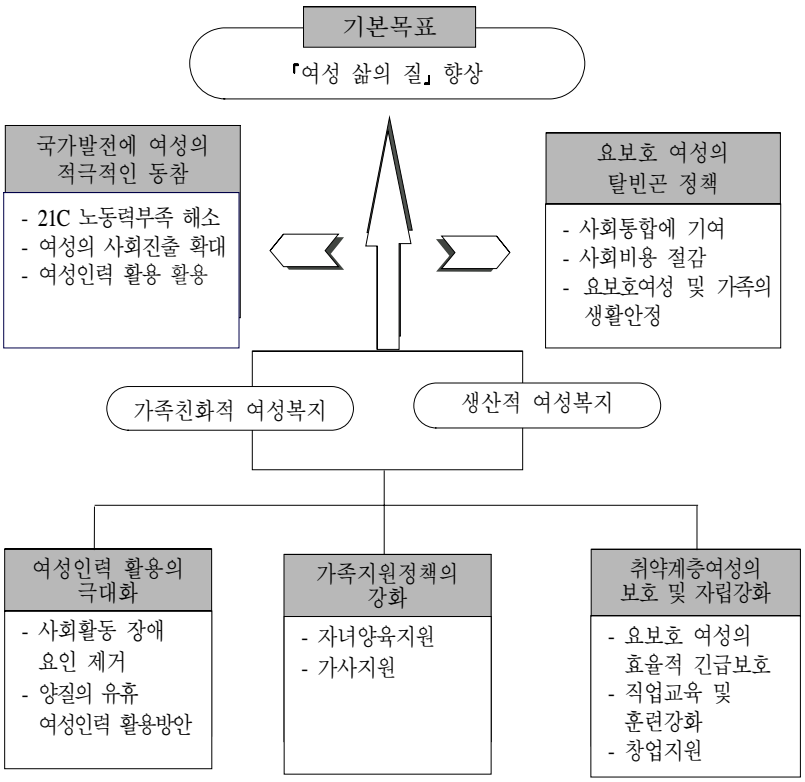
그럼 여성 삶의 질을 향상시키기 위한 성숙된 모습은 어떤 것일까? 이는 여성의 사회활동을 지원 및 보장하여 국가발전에 당당한 일원으로 참여할 수 있도록 유도하고 사회적 피해자의 위치에 있는 여성을 인간적 삶을 누릴 수 있도록 적극적으로 지원하는 것이다. 즉, 여성인력의 활용을 극대화하고 성평등사회를 구현하기 위하여 노력하여야 할 것이며, 아울러 날로 증대되고 있는 취약계층 여성을 보호하고 자립시키기 위한 노력을 강화하여야 할 것이다. 이는 여성의 능력을 최대한 발휘할 수 있도록 하고 요보호여성의 규모를 최소화하는 효과를 얻게 될 것이다. 또한 무엇보다도 중요한 것은 그렇게 함으로써 21세기 우리가 당면하게 될 社會問題를 해결하고, 社會的 費用을 절감하며, 그리고 社會統合을 이룩할 수 있는 유일한 방안이다. 이와 같은 여성복지정책의 기본방향에 대한 개념적 틀을 圖式으로 간략히 요약하면 〔그림 Ⅸ-2〕와 같다.

가. 女性人力 活用의 極大化

우리 사회의 지속적인 낮은 출산수준 유지는 인구구조에 직접적인 영향을 주어 우리 사회의 생산연령인구 규모와 비율을 변화시키게 된다. 통계청(1996)의 장래인구추계에 의하면, 전체인구 대비 15~64세 인구의 비율은 1998년의 71.4%를 정점으로 2000년 71.2%, 2010년 70.1%, 2020년 69.6%로 점차 낮아질

것으로 추정하고 있다.[95] 따라서 21세기의 우리나라 노동력 공급구조의 특징적 변화는 노동력 규모의 감소, 노동인력의 고학력화, 여성화 및 장년화 등으로 판단된다. 그러므로 노동력 부족을 겪게 될 21세기에는 여성인력을 어떻게 효율적으로 활용할 것인가의 문제가 국가발전을 좌우하는 요인이 될 것임에 틀림없다.

〔그림 Ⅸ-2〕 「女性福祉政策의 基本方向」 흐름도



95) 통계청의 장래인구추계는 합계출산율을 1.7수준으로 가정하고 작성된 것이다. 그러나 실제로 1998년의 합계출산율은 이보다 훨씬 하락한 1.48수준에 머물고 있어 이에 근거한 장래인구의 생산연령인구비율은 더욱 낮아질 것으로 판단된다.

〈表 Ⅸ-11〉에 나타나는 바와 같이 남성과는 대조적으로 여성의 경제활동참가율은 지속적으로 증가하고 있다. 물론 현재 많은 여성이 노동시장에 참여하고 있지만 이러한 현상은 여성교육수준의 향상과 여성을 둘러싼 주변환경의 변화 등으로 배가될 것으로 판단된다.

따라서 여성인력의 자질을 향상시키고 어떻게 효율적으로 활용하는가의 문제가 최대 관심분야로 제기될 것이다. 이에 다음과 같이 여성복지정책의 세부방향을 제시한다.

〈表 Ⅸ-11〉 女性經濟活動參加率 變化

(단위: 천명, %)

연도	여성경제활동 인구	여성경제활동 참가율	남성경제활동 참가율	경제활동인구 중 여성비율
1965	3,051	36.5	76.6	34.3
1970	3,683	38.5	75.1	35.9
1975	4,456	39.6	74.5	36.9
1980	5,435	41.6	73.6	36.1
1985	5,975	41.9	72.3	37.5
1990	7,474	47.0	73.9	40.4
1995	8,397	48.3	76.5	40.3
2000	9,000	48.3	74.0	41.0

資料: 통계청, 『경제활동인구연보』, 각 연도; 통계청, 『경제활동인구월보』, 1999. 11.

1) 女性의 社會活動 障碍要因 除去

우리 사회에 상존하고 있는 가부장제적 가치관에 근거한 성차별적 요소는 여성의 경제활동에 큰 장애요인이 되고 있다. 특히 전통적으로 여성이 수행하던 자녀부양으로 인하여 취업여성은 가사와 직장업무를 모두 해결하여야 하는 큰 부담을 주고 있어 결혼 및 출산을 전후하여 직장을 그만두는 경우가 많으며 심지어는 이로 인하여 가족간의 갈등이 초래되거나 친정식구와 가까이 살거나 동거하는 등 삶의 양태가 변화되기도 한다. 따라서 취업여성의 가장 큰

어려움이며 여성의 취업증진에 장애요인을 제거하여야 할 필요가 시급하다. 이는 정부에서 강력하게 추진하고 있는 새로운 복지개념인 「생산적 복지」를 도모하는 방안일 것이다.

2) 良質의 遊休 女性人力活用 增大

우리나라의 여성은 사회적 제약에 의하여 고학력을 가졌음에도 불구하고 이를 제대로 활용하지 못하는 경우가 많다. 즉, 대학 졸업 이상의 학력을 가졌음에도 불구하고 노동시장으로 진입조차 하지 못하는 경우가 많다. 심지어는 결혼 및 출산으로 인하여 어쩔 수 없이 직장을 그만둘 수밖에 없는 여건이 되기도 한다. 이와 같은 양질의 여성인력의 사장은 개인적 및 사회적 소모라고 하겠다. 따라서 이러한 고급의 유휴인력을 얼마나, 어떻게 활용하는 가는 국가발전에 많은 영향을 줄 것이다.

자원봉사활동은 민간의 자발적인 복지참여이며, 복지국가의 척도를 나타내는 지표이기도 하다. 국가가 어려움에 직면했을 때 자원봉사에의 참여는 일반적으로 활성화되는 경향이다.

나. 家族支援政策의 强化

현대 산업사회에서 약화되고 있는 가족의 기능을 강화하고, 여성을 포함한 가족원 전체의 「삶의 질」을 개선하기 위하여 가족을 단위로 한 총체적이고 체계적인 사회적 지원이 이루어질 수 있도록 하는 가족친화적 여성정책이 추진되어져야 한다. 특히 미혼율 증대, 출산율 감소, 여성경제활동참가의 증대 등 가족 및 여성을 둘러싼 사회적 환경의 끊임없는 변화에도 불구하고 전통적인 가부장제적 가치관의 잔존으로 우리나라 여성의 가족 내에서의 역할은 의존적, 종속적인 측면과 다중적 역할부담이 병존하고 있는 실정이다. 따라서 여성의 가족 내에서의 역할과 기능을 적절히 수행할 수 있도록 하는 사회적 지원

체계를 강화해야 것이다(김승권, 2001a).[96]

다. 脆弱階層 女性의 保護 및 自立强化

이혼, 사별 등의 결혼상태에 있는 기혼여성과 선도대상 미혼여성, 폭력피해 여성 등 다양한 유형의 취약계층 여성은 낮은 교육수준과 부족한 기술로 「요보호 대상자의 악순환」을 경험하고 있다. 따라서 단기적으로는 효율적인 긴급보호를 위하여 기초생활을 보장하여야 할 것이다. 또한 장기적으로는 요보호 대상자에서 벗어날 수 있도록 직업교육 및 훈련, 창업지원 등에 의한 자립을 지원하여 「요보호 대상자의 악순환」에서 탈피할 수 있도록 강력하게 지원하여야 할 것이다. 이는 생산적 여성복지의 구현일 뿐만 아니라 요보호 대상자에 대하여 지출되는 사회적 비용을 절감하는 효과를 거둘 수 있을 것이며, 궁극적으로 사회적 통합을 위한 방안일 것이다.

라. 性平等 社會 具顯을 위한 社會制度 및 意識 改善

가부장제적 가치관에 기초한 남성중심의 사회적 제도는 개선되고 있으나 여전히 우리 사회에 잔존하고 있다. 이와 같은 제도적 흠결은 사회전반적으로 여성을 비하하고, 폭력을 유발하는 분위기 조성과 연결되어 우리 사회에 요보호 여성의 증대를 부추기고 있으며, 아울러 일반여성의 사회적 진출에 장애요인이 되고 있다. 따라서 가부장제적 가치관이 상존하고 있는 한 여성은 성평

96) 1999년 유럽의 社會保護에 관한 보고서(European Commission, 2000)는 가족의 기능을 强化하면서 가족원 전체를 위한 총체적이고 체계적인 지원을 위하여 가족과 아동에 대한 社會保護政策을 3가지 주요 유형으로 분류함. 첫째, 적어도 부분적으로나마 소득재분배나 子女給與 혹은 家族手當 支給을 통해 아동이 있는 가정을 보전해 주는 방식; 둘째, 아이가 병·질환중일 때의 초기 몇 년과 출생 직후 부모 모두에게 부여해 주는 방향으로 발전되고 있는 育兒休職을 여성의 출산 후 休職이 가능하도록 하고, 그 기간동안 給與를 지급하는 방식; 그리고 가족구성원 중 장애인이 있거나 아동양육이 필요한 경우에 직접적인 서비스 또는 給與를 통해 지원하는 방식 등임.

등적인 삶을 영위하는데 많은 제약을 받을 수밖에 없을 것이므로 이의 개선을 위한 노력이 한층 강화되어야 할 것이다.

4. 女性福祉政策의 政策方案

가. 女性의 脫貧困 政策

1) 女性貧困의 問題點

우리나라 취약계층 여성들은 다양한 요인에 의해서 빈곤상태에 노출되어 있다. 이는 미혼, 기혼을 불문하고 요보호 대상으로 국가의 보호를 받고 있는 여성의 구성을 보면 미혼여성의 경우에는 가출여성, 윤락여성, 성폭력 및 가정폭력 피해여성, 미혼모 등 시급한 보호를 요하는 여성이 있으며, 기혼여성의 경우는 남편으로부터 가정폭력을 당한 여성, 저소득층의 여성가구주 가족 등으로 크게 구분될 수 있다.

그러나 요보호 대상 선정의 기준이 매우 낮을 뿐만 아니라 요보호대상으로 지정되어 시설 또는 재가보호를 받는다 할지라도 단순보호에 그치고 있어 이들이 요보호 대상에서 벗어나는 것은 결코 쉬운 일이 아니며 오히려 「요보호 대상자의 악순환」을 되풀이 하고 있다.

2) 脫貧困을 위한 女性福祉政策

요보호 여성에 대한 대책이 체계적 및 효율적으로 강구되어 탈빈곤 정책이 강화되어야 할 것이며 다음과 같은 대책마련이 있어야 한다.

첫째, 가장 먼저 요보호 대상에 대한 긴급보호가 즉각적으로 제공되어야 하겠다. 긴급보호의 방식은 재가보호가 바람직하겠으나 수용이 필요한 여성을 위한 충분한 시설확충이 있어야 겠다. 특히 성폭력 및 가정폭력, 선도대상 여

성에 대해서는 상담치료가 필수적으로 수반되어야 하므로 시설보호의 형태를 취하는 것이 바람직할 것이다. 물론 시설보호는 대규모 시설뿐만 아니라 「그룹홈」 형태의 시설도 지역별로 광범위하게 설치하여 접근성을 증대시켜야 한다.

둘째, 시설보호, 재가보호 여성을 불문하고 직업교육 및 훈련, 진학지도 등을 효율적으로 실시하여 이들의 인적자원을 향상시켜 「빈곤의 악순환」으로부터 탈출할 수 있는 계기를 조성해 주어야 할 것이다.

셋째, 직업교육 및 훈련을 통한 기능향상을 도모하고, 새로운 기능에 적응할 수 있도록 프로그램을 향상시켜야 하며 취업직종을 적극 개발하고, 지역사회 단위로 취업직종을 전제로 한 적절한 직업훈련이 실시되면 효과적일 것이다.

넷째, 여성의 특징상 자영업에 적합한 직종을 개발하거나 창업할수있도록 창업지원정책이 적극 강구되어야 할 것이다. 여성창업을 지속적으로 지원하기 위한 방안이 적극 추진되어야 한다. 이를 위해 (가칭)「여성인력은행」을 설립하여 운영토록 하고 고용보험 및 여성발전기금을 활용하여 여성창업을 체계적으로 지원하고 관리되어야 한다.

나. 高學歷 女性遊休人力의 積極的 活用方案

현대사회에서 자원봉사활동의 중요성은 날로 증대되고 있다. 특히 국가가 재정적 압박을 받거나 재해 등의 위기에 봉착되었을 때 이들의 역할은 공공부문 및 재난구조에서 매우 중요한 역할을 하고 있음은 우리는 많이 보아왔다. 특히 1980년대 미국에서는 정부의 긴축재정으로 인해 공공재화 및 서비스를 줄일 위기에 처하게 되었으며, 이를 타개하기 위해 정부는 세금인상의 방안을 강구하지 않고 자원봉사인력을 공공서비스 전달에 활용하여 좋은 결과를 얻었다(한국사회복지관협회, 1996). 또한 일본의 경우 자원봉사활동에 대한 인식의 전환점은 고베 지진이 발생과 맥을 같이한다. 즉, 자연재해시 이를 신속히 수습하기 위한 자원봉사의 활약이 두드러졌으며 이를 계기로 자원봉사에 대한 국민의 인식이 대전환을 맞아 적극 활성화되었다.

1) 自願奉仕制度의 現況

최근 실태조사결과에 따르면, 자원봉사센터에 등록된 자원봉사자수는 전체 평균 2,835명으로 이 중 남자는 1,765명, 여자는 1,070명으로 나타나 남자가 더 많았다. 그런데 실제적으로 자원봉사활동을 하고 있는 인력의 인구 사회경제적 특성을 보면 자원봉사자의 87.7%가 여자로 그중 40대 연령층이 1/3 이상인 기혼 즉 유배우로 나타났다. 또한 학력별로는 대부분이 고등학교 이상의 학력 소지자인 종교인(76.3%)이었다. 직업별로는 약 62.8%가 주부로써 비교적 경제적으로 여유가 있는 계층의 사람들이었다. 즉, 자원봉사 인력을 형성하는 대부분의 층은 중산층의 여성으로 나타났다(김미숙 외, 1998).

이들이 자원봉사에 참여하게 된 주요 동기는 불우이웃을 돕기 위하여가 가장 우선되었으며, 여가선용 및 자기발전(24.9%) 등의 순이었다. 따라서 참여동기의 성격이 이타주의나 사회적 책임의 동기로부터 점차적으로 여가선용, 자기발전 등의 이기적이고 경험추구적인 동기로 변화되고 있다. 참여 빈도수는 자원봉사자들의 2/3 이상이 월 1~2회 및 주 1회 이상 활동하고 있는 것으로 나타났으며, 1회 평균자원봉사활동 시간으로는 과반수 이상이 1회에 평균 3~4시간을 활동하였다. 참여기간은 자원봉사자의 73.1%가 1년 이상을 활동하고 있는 것으로 나타났다.

최근 연구결과에 의하면 한국인의 사회봉사활동 참여시간은 1일 평균 1분에 불과하며, 취업여성과 전업주부간에 별다른 차이가 없는 것으로 나타났다. 이는 우리 사회에서 봉사활동이 생활화되어 있지 못하고, 남을 배려하는 마음의 여유가 없기 때문으로 판단된다(表 Ⅸ-12 참조).

2) 自願奉仕센터의 問題點

현재 우리나라의 대체적으로 “자원봉사센터”는 전국의 대도시를 중심으로 설치되어 있다. 1994년 말 행정자치부가 주무 부처로 되었지만, 업무성격에 따라

행정자치부, 보건복지부, 여성특별위원회, 문화관광부, 법무부 등이 직·간접적으로 밀접하게 관련을 맺고 있는 실정이다.

〈表 Ⅸ-12〉 韓國人의 參與 및 奉仕活動 項目의 生活時間量

(단위: 시간, 분)

참여 및 봉사활동 항목	평일	토요일	일요일	요일 평균
이웃 및 친분 있는 사람돕기[1]	0:02	0:02	0:02	0:02
지역 공동체 활동[2]	0:00	0:00	0:00	0:00
사회참여 활동[3]	0:01	0:01	0:00	0:01
자원봉사[4]	0:01	0:00	0:01	0:01
계	0:04	0:03	0:03	0:04

註: 1) 이웃 및 친분이 있는 사람돕기의 예를 들면, 친구가게 봐주기, 이웃집 농사일 또는 잔치음식 준비 돕기 등임.
2) 지역공동체 활동은 반상회, 쓰레기 분리수거당번, 마을 청년회·부녀회 활동, 지역의 대책회의, 방범활동, 마을청소 등이 포함됨.
3) 사회참여 활동에는 민방위·예비군 훈련, 환경운동 등 집회·시위참여나 투표참여, 각종 선거유세 관람, 정치적 집회 등 정부기관 행사 참여(상받기, 식목일 등 기념행사 참석 등), 정부나 민간의 각종 설문조사에 응하는 행동이 포함됨.
4) 자원봉사에는 국가 및 지역행사(스포츠, 문화행사에서 안내, 통역, 질서지 키기 등을 돕는 활동), 자녀교육(일일급식, 일일교사, 등·하교 교통지도), 아동·노인·장애인(복지시설, 종교단체 등을 통해 병원 및 개인가정에서 하는 봉사활동, 개인적 도움, 야학교사 등 봉사활동), 재해지역 주민 돕기 및 시설 복구관련, 기타 자원봉사 등 다섯 가지 항목이 포함됨.

資料: 김승권 외, 『한국인의 생활시간배분실태와 효율적 활용방안에 관한 연구』, 통계청·한국보건사회연구원, 2001c.

자원봉사센터의 운영은 시·군·구 직영의 형태가 가장 많으며, 63.7%의 센터는 운영근거가 없는 것으로 나타나서, 자체예산 편성이나 자율적 운영이 어렵다. 센터가 담당해야하는 업무 중 자원봉사 관리자에 대한 교육, 지역실태조사 실시, 자원봉사정보망 구축업무는 수행하지 못하는 것으로 나타났고, 자원봉사자 육성과 관련하여 수행하고 있는 업무로는 대부분이 자원봉사활동 희망자 모집·홍보활동이나 봉사활동 희망자들의 활용기관에 소개·배치업무, 봉사활동자의 기초교육 및 재교육 훈련업무 등이었다(김미숙 외, 1998).

자원봉사센터의 자원봉사수요처 개발은 자체개발을 하는 경우가 과반수나 되었고, 관련 기관 및 시설에서 수요처를 제공하거나 수요처에서 센터에 의뢰하는 경우도 있었다. 그런데 센터의 과반수가 자원봉사자를 활용할 수요처가 부족하여 문제점으로 지적되고 있다. 결국 수요처 개발과정의 어려움으로는 수요처의 자원봉사에 대한 인식부족, 개발 가능한 수요처 부족, 활용프로그램 부족의 순이었다.

우리나라 자원봉사센터들에서 나타나는 문제점은 첫째 외부로부터의 예산지원이 필요하다는 것이다. 즉 예산지원이 가장 필요한 분야는 교육·훈련비, 교통비, 식비 등이었다. 그리고 센터 실무자에게 있어 가장 어려운 점은 지역자원의 발굴과 동원과 자원봉사에 대한 사람들의 인식부족이었다. 또한 센터 관리자에 대한 교육·훈련에 대한 욕구가 높았다. 센터간 연계가 필요한 정보교환분야로 그 밖의 프로그램 개발 상에서의 협조, 수요처 개발, 교육·훈련 등 여러 면에서 센터간의 연계구축 필요성이 대두되고 있다. 또한 센터간의 업무중복 및 난립을 피하기 위해서 부처를 총괄한 전국규모의 통합관리체계가 있어야 한다는 의견이 제기되고 있다. 특히 바람직한 통합 기구 운형 형태로는 정부출연방식이면서 민간운영이 가장 바람직한 것으로 나타났다.

3) 自願奉仕活動의 活性化 方案

자원봉사자들이 희망하는 활동분야 및 기관은 사회복지분야와 사회복지시설이었고, 희망하는 이용시설은 사회복지관, 수용시설은 아동복지시설이었다. 자원봉사자들의 약 1/3은 보상을 받기 원하는 것으로 나타났는데, 희망하는 보상의 내용은 봉사활동에 필요한 경비나 식비 등의 활동비, 자원봉사저축제도, 봉사활동의 사회적 경력인정 등이었다(김미숙 외, 1998).

첫째, 전국에 난립되어 있는 센터에 대한 정비를 위해서 이를 통합·조정할 수 있는 조직체를 구성해야 할 필요성이 있다. 따라서 민간차원의 (가칭)「전국자원

봉사센터」 및 「시·도 자원봉사센터」의 설립을 추진하여야겠다.[97][98] 동 조직은 자원봉사인력을 모집, 배치 조정, 교육하는 역할을 수행하게 된다.

둘째, 자원봉사활동을 적극 지원하고 센터를 운영하기 위한 기본적인 운영비 및 인건비의 재원을 마련하기 위한 기금이 조성되어야 겠다. 물론 이를 위해서는 정부의 지원과 민간단체의 적극적인 활동이 수반되어야 한다.[99]

셋째, 자원봉사인력의 데이터 베이스를 구축하여 체계적인 관리가 되어야겠다. 즉, 현재 읍·면·동사무소에 자원봉사 컴퓨터 네트워크를 구축하여 자원봉사에 대한 정보를 제공하되, 특히 자원봉사를 원하는 사람이 원하는 수요처에 즉각 연계될 수 있도록 수요처에 대한 정보를 제공하도록 하는 것이 중요하다.

넷째, 자원봉사시간의 평생활용제도인 (가칭)「자원봉사 신용카드제』를 도입할 필요가 있다. 자원봉사는 무보수의 자발적인 행위로서 개인은 이 활동을 통해 삶에 대한 보람과 만족감을 얻게 되는 보상을 받게 되지만, 이를 범국민적 차원에서 활성화시키기 위해서는 제도적인 차원에서의 보상을 통한 동기화가 필요하다. 즉, 자원봉사를 통해서 개인이 타인에게 봉사를 하고, 봉사시간이 저축되어, 본인 및 가족이 도움을 필요로 할 때 언제든지 자원봉사자의 지

---

97) 미국은 자원봉사관련 단일법을 제정한 유일한 국가로 자원봉사와 자원봉사자를 법적으로 보호하고 있다. 자원봉사 지원체계는 정부의 지원과 민간부문의 지원으로 나뉘는데, 정부기구로는 ACTION, 전국봉사연합(Corporation for National Service)이 있으며, 이들은 공공부문의 자원봉사자를 모집하고 배치하고, 각종 프로그램 개발 및 운영, 봉사자 훈련, 기술 및 정보교류를 지원하고 있다. 민간단체로는 촛불재단과 자원봉사센터가 있으며, 촛불재단 산하에는 500여 개의 자원봉사센터와 3,000여 개의 기업들이 연합하여 활동한다. 또한 자원봉사를 전국적으로 총괄할 수 있는 전국센터 및 지역센터를 1970년대 두었고, 이 센터를 중심으로 자원봉사자 모집, 배치, 관리와 프로그램 개발 등을 활발하게 실시하고 있다. 더욱이 공공부문과 민간부문이 정부지원 하에 개별적으로 설립되었으나 상호 유기적인 협조관계를 긴밀히 함으로써 그 역할을 증대하고 효율을 극대화시키고 있다.

98) 일본의 자원봉사지원체계는 3단계로 되어 있다. 중앙에는 「전국자원봉사활동진흥센터」가, 중간단계에는 도·도·부·현 단위의 「자원봉사센터」가, 그리고 가장 일선에는 시·구·정·촌의 사회복지협의회 산하에 「자원봉사센터」가 설치되어 있다. 각 단위는 센터는 고유한 업무를 수행하면서 자원봉사자 및 봉사활동을 조직적으로 지원하고 있다.

99) 미국의 지역자원봉사센터는 부분적으로 공동모금회의 지원금을 받고 있다.

원을 받을 수 있는 제도를 개발하여, 자원봉사시간을 평생활용 할 수 있도록 하여야 할 것이다.[100]

다. 子女養育體系의 確立

1) 就學前 兒童에 대한 保育서비스 內實化 方案

보육서비스의 내실화를 기하기 위한 정책방안을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 보육아동에 대한 보육료 지원수준 및 지원규모의 확대, 국공립보육시설의 확충, 보육서비스의 질 향상 등 보육사업의 개선이 필요하다.

둘째, 政府 保育財政分擔率의 先進國 水準 擴大가 필요하다. 즉, 보육료 지원 아동의 규모 확대와 국공립 보육시설 확충 등 조치를 통해 총 보육비에서 차지하는 정부의 재정지원액 비율을 확대한다. 2000년 총 보육비용 1조 2984억원의 25.2%인 3272억원을 정부가 분담하고 있으나, 이 비율을 확대하여 정부 분담금 상향조정하고, 전체 보육시설 이용아동 중 국공립 보육시설 이용아동의 분담률을 현재 16.0% 수준에서 선진국 수준으로 확대하여 보육사업의 공공성을 확보하여야 겠다.

셋째, 보육료 지원사업의 수급대상자 선정체계를 현행 법정저소득층, 기타 저소득층의 2층 체계에서, 법정저소득층(제1지원계층), 기타 저소득층(제2지원계층), 제3지원계층의 3층 체계로 확대하고, 장기적으로는 중산층을 포함하는 5층 체계를 구축한다. 아울러 보육료 지원 비율도 단계적으로 상향조정하여야 겠다. 즉, 법정저소득층은 현행과 같이 전액면제로 하고, 기타 저소득층은

---

100) 미국은 유치원에서부터 대학원에 이르기까지 다양한 학점제도를 적용하여 학생자원봉사활동을 장려하고 있다. 즉, 법적으로 자원봉사자에 대한 경력인정제도나 보상제도 그리고 젊어서 한 자원봉사에 대해 노인이 되었을 때 받을 수 있는 저축제도 등은 자원봉사에 대한 참여율을 증대시키는 역할을 하였다. 일본의 학생자원봉사는 1977년부터 활성화되었으며, 1992년부터는 고입 및 대입 내신에 자원봉사활동을 반영하기 시작하여 더욱 활성화되고 있다.

2000년 현재 보육료의 40%수준에서 2010년에는 70%수준으로 상향조정한다.

넷째, 보육료 지원 대상자 선정 기준 및 지원액의 상향조정을 통하여 보육료 지원아동의 비율을 현재 23.5% 수준에서 확대한다. 만 5세아에 대해서는 2000년 현재 법정저소득층 아동과 기타 저소득층 아동에 대해서만 무상으로 보육 서비스를 제공하고 있으나, 단계적으로 만5세가 되는 모든 아동 중 보육이 필요한 아동을 대상으로 보육서비스를 제공토록 한다.

다섯째, 多樣한 保育需要를 충족하기 위하여 영아보육 수요에 부응하여 30인 이상으로 되어 있는 영아전담시설의 설치기준을 15인 이상으로 완화하여 영아전담보육시설을 확충한다. 아울러 영아전담 보육시설 및 보육교사에 대한 재정 지원 강화하고, 0세아인 경우 교사대 아동비율이 현행 1:5에서 1:3으로 반 배치기준을 상향조정하며, 그리고 영아전담보육교사에 대한 특수직무수당을 지급한다. 아울러 영아를 전담하기에 적합한 가정보육시설을 지원 대상에 포함하는 것이 바람직하다.

여섯째, 수요자의 욕구에 부응하는 보육서비스를 제공하기 위하여 시간제보육, 24시간보육, 휴일보육 등을 확충하되, 시·군·구 단위에 최소 1개소 이상의 보육시설을 시간연장형 보육시설로 지정하여 운영토록 한다. 특히, 국공립 보육시설은 반드시 이러한 다양한 보육 서비스 중 하나의 서비스를 택일하여 제공할 수 있도록 유도하되, 민간보육시설에 대해서도 문호를 개방토록 한다.

일곱째, 保育서비스 質的 向上을 기하기 위하여 전문성 있는 보육인력의 확보를 위하여 인력양성체계의 개선하고 지속적인 교육훈련을 통한 능력의 개발과 전문성 강화하는 등 보육인력의 질관리 체계를 정비하고, 적절한 처우를 마련하여 질높은 보육서비스를 제공할 수 있는 인력확보 방안을 마련하여야 겠다. 보육아동의 건전한 성장과 발달을 도모하기 위한 표준보육과정을 마련하여 모든 보육시설에 전액 국가예산으로 보급하고, 모든 보육시설이 정부가 정한 표준보육과정에 따라 보육서비스를 제공할 수 있도록 보육시설 시설장과 보육교사에게 교육·훈련을 실시한다.

2)「公保育 制度」의 導入

민간보육시설의 과대한 확충과 같은 보육의 상품화는 계층간의 불평등, 보육서비스의 질에 대한 관리의 어려움, 보육서비스에 대한 접근성 부족 등의 문제를 초래할 가능성이 높으므로 보육에 대한 공적 개념을 과감히 도입하여 공공보육시설의 지속적으로 확충하고 정부의 재정지원을 확대하여 전체 아동에 대한 양질의 보육서비스 제공이 이루어져야 하겠다.

선진국의 최근 보육정책 동향이 아동권리를 강화하는 차원으로 변모해 가고 있다. 보육정책은 대부분의 국가에서 여성의 경제활동을 지원한다는 노동정책 및 가족정책의 일환으로 추진하였으나, 점차 보편주의적인 보육의 성격이 강화되는 추세이다. 일본의 경우도 보육이 필요하다는 아동에 대한 해석의 범위가 넓어지고 있고, 다양한 형태의 보육이 추진되고 있는 것을 보면, 보육에 있어서 보편주의적인 성격이 강화되고 있다.

그리고 복지정책과 저소득층 보육료 지원과의 관련성이다. 우리나라의 복지정책은 생산성있는 복지공동체, 즉 근로복지를 지향하고 있다. 최근에 미국이 근로복지로의 복지개혁을 추진하면서 그 보완책으로 보육에 대한 지원을 강화하고 있다는 점에서 근로복지를 추구하는 우리나라도 저소득층 아동에 대한 보육료 지원 정책이 강화되어야 함을 시사한다.

따라서 취학전 아동에 대하여「공보육 제도」를 도입하여 아동의 보호와 양육을 국가가 보장하고 여성취업의 최대 장애요인인 자녀양육부담을 완화 및 제거하여 줌으로써 결혼 및 출산으로 인하여 여성이 노동시장으로부터 탈락(marriage bars)되는 것을 최대한 예방하고 안심하고 직장에 충실할 수 있도록 하여야 할 것이다. 특히 1세 미만의 영영아를 위한 특수보육시설의 확충에 역점을 두어야 한다. 또한 야간 및 휴일에 이용할 수 있는 보육시설을 지역별로 대폭 확충하여 일용직 및 시간제 근무여성을 지원하고 휴일에도 자기 일을 할 수 있도록 도와야 할 것이다.

다만 국가의 재정부담을 감안하여 「공보육 제도」는 단계적으로 도입하는 것도 한 방안이다. 즉, 첫 단계로 농어촌 등의 취약지역과 저소득층의 자녀에 대하여는 조속히 공보육을 실시하고, 두 번째 단계에서는 중산층 자녀 중에서 맞벌이 가정에 대하여 제도를 도입하며, 세 번째 단계에서는 중산층 자녀 전체에 대하여, 그리고 마지막 단계에서는 전체 아동에게 공보육을 실시하는 단계적 접근이 바람직하다.

3) 就學兒童을 위한 「放課後 兒童敎室」의 擴充 및 內實化

선진국에서는 초등학생을 대상으로 하는 방과후 보육이 매우 발달되어 있다. 특히 호주와 스웨덴은 보육관련 통계에 12세 아동까지 포함하고 있고, 미국도 최근 들어 방과후 프로그램을 위한 예산을 확충하였다. 이는 보육의 대상이 영유아에서 아동으로 확대되고 있음을 나타내는 것이다. 그런데 우리나라에서는 영유아보육법에 의하여 주로 6세 미만 兒에 대한 보육에 중점을 두고 있어 문제로 지적되고 있다.

또한 현재 취학아동들에 대한 「방과후 아동교실」은 일부 보육시설과 지역사회의 사회복지관, 초등학교 등에서 실시하고 있다. 더군다나 「방과후 아동교실」은 주로 특기교육에 의존하고 있는 실정이며, 실시하는 시설이 대상아동들의 수에 비해 절대적으로 부족한 실정이다. 아울러 프로그램의 질적 수준이 낮아 중산층에서는 기피하는 경향이 있어 「방과후 아동교실」에 참여하는 아동에게 위화감을 조성하는 측면도 있어 프로그램의 내실화가 요구된다.

따라서 여성들의 사회활동을 지원하기 위해서는 취학전 아동을 위한 보육사업을 강화하여 나가야 할 뿐만 아니라 취학아동에 대한 「방과후 아동교실」을 확충하고 운영의 내실화를 기하여야 할 것이다. 이는 아동을 방치 및 준방치 상태에 두지 않게 되어 아동을 적극 보호하는 효과를 얻을 뿐만 아니라 최근 우리 사회의 심각한 문제로 대두되고 있는 청소년 일탈행동을 예방하는 방안이 될 것임에 틀림없다.

이와 같은 여성의 가족주기 변화와 우리 사회에 잔존하고 있는 가부장제적 가치관 외에도 여성의 열악한 사회경제적 여건 및 개방된 성풍조에 의한 요보호 여성의 증대는 여성복지에 크다란 위협이 되고 있다. 즉, 모자가정 및 실질적 부양의무를 가진 여성이 증대되고 있으며, 더군다나 최근에는 미혼모, 윤락여성, 성폭력 및 가정폭력 피해여성 등이 급증하고 있어 사회문제화 되고 있다. 특히 정부 정책은 이들에 대한 완벽한 보호를 하고 있지 못하고 있으며, 설사 보호를 한다 하더라도 단순보호에 그치고 있어 문제의 심각성을 더해준다. 즉, 재발을 예방할 수 있는 정책추진이 매우 미흡한 실정이다.

4) 兒童手當制度 導入

가) 兒童手當制度의 必要性

가족친화적 복지정책 중에서도 아동을 양육하는 가정에 대하여 국가가 양육비의 일부를 제공하는 대표적인 제도가 아동수당제도이다. 사회보장적 관점에서 아동수당은 근로자 임금의 보조기능으로서가 아닌 가족문제의 사회적 해결이라는 사회보장정책의 시각에서 국가에 의해 지급되는 소득보장급여로서의 성격을 갖고 있다. 특히 아동복지의 관점에서 아동수당은 아동의 육성을 부모에게 맡겨 놓지 않고 사회도 함께 참여한다는 취지에서 다음 세대를 담당할 아동을 적절히 보호 및 양육하는 차원에서 이해된다.[101]

최근 우리 사회에서는 출산력 저하 등의 요인으로 자녀수는 감소하고 있으나 자녀에 대한 높은 교육열에 따른 자녀양육비의 증대로 가계부담이 급증하고 있다. 또한 결식아동, 비행청소년의 증가에 따라 아동의 건전한 성장발달과 양육을 위한 보호대책의 확대가 강력하게 요구되고 있는 시점이다.

---

101) 선진국의 경우 출산력의 회복과 노동력의 증대를 위하여 가족수당정책을 도입하고 있다. 특히 프랑스, 일본 등의 국가는 출산력 회복을 위한 인구증가정책으로서 가족수당제도를 도입하였다.

나) 兒童手當制度 導入方案

가족적 요건을 고려해 볼 때 아동수당의 지급상한 연령은 아동복지법에서의 규정하고 있는 18세 미만으로 규정하는 것이 바람직하다. 다만, 학생과 장애인의 경우에는 지급상한연령을 연장하는 것이 고려되어야 할 것이다. 특히 저소득층 가정에 대한 아동수당의 지급은 이들에게 양질의 교육을 제공하고 취업여성 자녀의 일탈행동을 예방하는 방안이며, 더 나아가 이들 가정이 교육을 통하여 「빈곤의 악순환」으로부터 탈출할 수 있는 기회를 제공하는 것이다.

다만 적용대상은 고소득계층의 자녀에 대해서는 아동수당의 지급을 제한하고 농어촌 등 취약지역과 저소득 계층을 우선적으로 실시하는 방안이 바람직하다. 이는 제도의 목적을 조기에 달성하고 국가의 재정부담을 최소화하는 방안으로 제도의 정착에 크게 기여할 것으로 사료되며, 앞에서 제시된 「공보육제도」의 단계적 도입방안과도 관련된다고 하겠다.

라. 育兒休職制度의 內實化

가족복지적 관점에서 영아는 가정에서 양육되는 것이 가장 바람직한 방향이라는 것이 많은 학자에 의하여 제기되고 있다. 따라서 영아보육을 위해서는 보육시설의 확충뿐만 아니라 육아휴직과 같은 제도적인 장치의 마련이 매우 중요하다고 볼 수 있다. 또한 전통적으로 가족을 돌보는 것은 여성의 역할로 여겨져 왔으며, 시대의 변화에도 불구하고 이러한 가치관은 쉽사리 사라지지 않고 있다. 따라서 성역할 분리의 불합리성에 대한 정당성이 부여되고 있는 현 시대에서 조차도 이러한 역할을 여성에게 기대하는 것은 나름대로의 합리성이 존재하고 있음을 부인할 수는 없기 때문일 것이다.

이러한 측면에서 유럽국가 등 서구 선진국에서는 육아휴직이 보편화되어 있을 뿐만 아니라 휴직기간 중의 소득상실분을 보상해 줄 수 있는 제도적 장치도 마련되어 있다. 그러나 우리나라에서는 육아휴직제도가 도입되어 있으나

노동시장의 여건미비, 인식부족, 제도적 모순 등으로 활성화되어 있어 있지 못하며, 수요자의 접근도 또한 극히 낮은 상태에 있다.

1) 育兒休職制度의 現況과 問題點

민간부문의 육아휴직제도는 1987년 제정·공포된 「남녀고용평등법」에 의하여 처음으로 도입되어 시행되고 있다. 동 법은 제11조에 육아휴직규정을 마련하고 "생후 1년 미만의 영아"를 양육하기 위하여 1년 이내의 육아휴직을 신청한 근로여성에게 휴직을 주도록 하고 있다. 그러나 육아휴직기간은 무급으로 실시되고 있어 문제점으로 지적되고 있는 실정이다.

공무원의 육아휴직제도는 남녀고용평등법에 규정된 동 제도의 기본 틀을 국가공무원법 및 지방공무원법, 교육공무원법의 휴직규정에 준용시켜 1995년부터 실시하고 있다. 그러나 소득보장이 되지 않고 있으며, 육아휴직기간은 근속기간에서 제외하고 있어 실효성이 의문시되고 있다. 실태조사결과는 공무원이 육아휴직제도를 이용하고 있지 못한 이유로 '동료에게 미안해서'와 '경제적 곤란 때문에'가 무려 47%나 차지하고 있어 제도의 허구성을 여실히 증명한다(여성특별위원회·행정자치부, 1999).

육아휴직제도의 근본목적을 감안하면 육아휴직의 방법과 내용, 휴직기간의 급여 및 처우 등은 부모와 아동의 기본적 권리를 최대한 보장될 수 있도록 실시되어야 하며 직장의 이익이나 편의가 우선되어서는 안될 것이다(여성특별위원회·행정자치부, 1999). 특히 육아기간에는 가계지출이 급증하게 되는 것이 일반적인데 사회안전망 구축이 제대로 되어있지 않은 우리나라에서 육아휴직기간동안 급여가 전혀 지급되지 않는다는 것은 동 제도의 접근도를 낮추어 실효성 없는 제도로 사장시킬 가능성이 매우 높다고 하겠다.

2) 育兒休職制度의 內實化 方案

「가정과 직업의 조화」를 성취하기 위하여는 무엇보다도 육아휴직제를 정착

시켜 나가야 할 것이다. 따라서 동 제도를 문제점을 보완하기 위해서는 공공부문과 민간부문을 불문하고 두 제도를 확대하도록 유도하고 운영의 내실화를 기함으로서 국민의 접근도를 높여 실효성 있는 제도로 정착시켜야 할 것이다.

특히 공무원의 육아휴직제도의 실태조사결과에 의하면, 휴직기간의 연장,[102] 부분 휴직제(근무시간 단축) 도입[103], 휴직수당 지급[104], 휴직기간의 근무경력 인정, 휴직자의 대체인력 투입으로 직원의 근무부담 경감, 출산휴가와 육아휴직의 의무적 연계 등 다양한 활성화 방안을 제시하고 있다. 이러한 육아휴직제도에 대한 수요자의 욕구를 충족시킬 수 있는 제도적 뒷받침과 관리자의 의식전환이 있어야 할 것이다. 또한 민간부문에 육아휴직제도를 정착하기 위하여는 기업주에 대한 세제혜택을 주어 기업의 부담을 경감시켜 주어야 할 것이다.

마. 家族看護休職制度의 定着

취약계층 가족원의 보호를 위한 휴직제를 인정함으로써 가족보호제공의 선택권 확대가 필요하다. 예를 들면, 간병을 위한 휴직제의 도입은 개인의 인생의 주기상 노동시장참여와 가정일의 병행을 가능케 하는 중요한 제도라고 할 수 있다. 특히 여성의 경우 출산 및 육아, 혹은 간병을 위하여 노동시장에서 중도에 탈락하는 경우가 많다. 즉, 휴직제가 없으면 가정 혹은 직장을 강요받게 되지만, 휴직제의 도입으로 인생의 주기상 가정에 있는 것이 더 효율적이라고 판단될 때 그 선택을 보다 수월하게 하는 것이 가능해졌다.

따라서 간호휴직을 마치고 노동시장에의 재진입시 곤란을 겪어 어쩔 수 없이 취업을 포기하거나 비공식노동시장에서 일하게 되는 경우가 많았던 현실의

---

102) 1~2년의 휴직기간을 인정하는 국가는 스웨덴, 호주, 캐나다, 핀란드, 포르투갈 등이 있으며, 3년의 휴직기간을 인정하는 경우는 독일, 프랑스, 체코, 오스트리아 등이 있다.

103) 반일제를 도입한 국가는 오스트리아, 벨기에 등이며, 전일제 및 반일제를 구분하여 실시하는 국가는 스페인, 노르웨이, 스웨덴 등이다.

104) 단축근로시간에 비례하여 급여를 지급하는 국가는 스페인, 포르투갈, 일본 등이며, 임금의 반액을 지급하는 경우는 룩셈부르크이다.

문제점을 보완할 수 있을 것이다. 즉, 휴직제의 도입은 가정의 중요사를 해결함으로써 가족기능을 강화할 수 있고, 이러한 역할을 주로 담당하였던 여성에게 큰 사회적 지지망이 될 수 있음은 틀림없다. 또한 노동시장에의 복귀를 보장해준다는 점에서 가족보호제공의 유인제도와 함께 여성인력 활용의 측면에서도 도움이 될 수 있는 제도라고 할 수 있다. 결국 가정간호휴직제도는 노동시장과 가정간의 원활한 연계를 가능케 해주는 중요한 제도로서 문제점을 보완하고 적극적으로 도입 및 확충해 나가야 할 것이다.

특히 휴직기간에는 일정수준의 생활비가 지급되어야 할 것이다. 또한 본 제도의 실효를 거두기 위해서는 인사 및 경력에 있어서 불이익을 주어서는 안될 것이며, 서구 선진국의 경우에 본 제도를 도입하고 있는 국가는 많으며, 기간의 차이는 있지만 많은 국가에서 80～100%의 給與를 지급하고 있음을 염두에 두어야 겠다.

바. 性平等 社會 具顯을 위한 制度改善

1) 戶主制度의 弊害와 補完對策

가) 戶主制度의 槪觀

대부분의 경우 혼인을 하면 남자가 호주가 되고, 혼인중의 자 또는 부가 인지한 자는 당연히 부의 성과 본을 따라 부의 가에 입적하게 된다.[105] 그러나 상기 내용과 관련된 민법조항은 헌법에 규정된, 혼인과 가족생활에서 보장되어야 할 개인의 존엄과 양성의 평등에 반하는 것 등으로 효력이 없다는 지적으로 호주제 폐지에 관한 논의가 끊이지 않고 있다.

민법상 호주제도는 크게 분류하여 호주를 중심으로 한 家 구성, 호주권, 호주승

105) "일가의 계통을 계승한 자, 분가한 자 또는 기타 사유로 인하여 일가를 창립하거나 부흥한 자는 호주가 된다"(민법 제778조), "妻는 夫의 家에 입적한다"(제826조 제3항), "子는 父의 성과 본을 따르고 父家에 입적한다"(제781조 제1항)는 조항에 근거함.

계에 대한 규정으로 이루어져 있으며, '家'라는 법률상의 개념을 두고 있기 때문에, 家는 호주와 가족으로 구성되어 있다. 家는 그 구성원의 출생, 혼인, 사망, 분가, 개가 등에도 불구하고 동일성을 상실하지 않는 영속적인 개념으로서, 그 존재 자체로서 혈통은 계승되어야 한다는 점을 강력히 암시하고 있다. 家의 구성 및 계승의 중심은 戶主이다.

나) 戶主制度의 問題點

우리나라 戶主制度를 외국의 가장제(家長制) 등과 비교하면, 호주제에서는 호주지위가 승계 된다는 차이가 있다. 1990년 민법 개정으로 인하여 강제적 신분상속으로서 호주상속이 임의적 호주승계로 전환되어(제980조 이하) 호주승계권을 포기할 수 있도록 하였으나(제991조), 남성우월적 호주승계의 순위를 규정한 민법 제984조는 그대로 유지되고 있다.[106] 1990년 민법 개정 시 호주권의 많은 부분이 삭제되기는 하였으나, 호주제는 국민의 혼인과 가족생활에 큰 영향을 미치고 폐해를 발생시키고 있다.

첫째, 이혼한 부인이 자녀를 자신의 호적에 입적시킬 수 없는 경우를 들 수 있다. 이혼한 아내는 친가에 복적하거나 일가를 창설하게 되는데, 아내가 자녀의 친권자와 양육자로 지정되어 이들만의 생활공동체를 형성하더라도, 그 자녀는 제781조에 의하여 남편의 호적에 남아야 한다. 이혼한 아내와 그 자녀로 구성되는 현실의 가족은 법적으로 일가로 인정받지 못하는 것이다. 설령 그 이혼 및 친권자 지정의 사유가 남편이 자녀를 학대하는 등 부로서의 역할을 전혀 이행하지 못하였기 때문이라 하여도, 호적기재문제는 이와는 무관하게 전혀 변동 불가능한 것으로 남는다.

둘째, 미혼모의 혼인 외 자녀들은 부가 인지하지 않을 경우에만 모의 가에

106) 호주지위의 승계는 1) 피승계인의 직계비속 남자; 2) 피승계인의 가족인 직계비속 여자; 3) 피승계인의 처; 4) 피승계인의 가족인 직계존속 여자; 5) 피승계인의 가족인 직계비속의 처 등의 순서에 의함.

입적하게 되어있는데, 부가 인지하면 모의 의사에 상관없이 부의 호적에 입적된다. 모가 자녀의 생부와 혼인할 의사 또는 왕래할 의사조차도 없고, 부는 자녀를 전혀 양육하지 않는다 하더라도, 부 일방의 행위에 의하여 자녀는 부의 호적으로 입적된다.

셋째, 제784조 제1항[107]은 "처가 부의 혈족 아닌 직계비속이 있는 때에는 부의 동의를 얻어 그 가에 입적하게 할 수 있다", 제2항은 "전항의 경우에 그 직계비속이 他家의 가족인 때에는 그 호주의 동의를 얻어야 한다"고 규정하고 있다. 이에 따라 부는 처의 혈족 아닌 혼인 외의 출생자(부인 아닌 다른 여자와 사이에서 아이를 낳은 경우)를 처의 의견조차 묻지 않고 자유로이 입적시킬 수 있어, 처가 전혀 모르는 사이에 부의 혼인외 자가 호적에 올라 있는 일까지 발생하여, 처에게 심대한 고통을 감수하게끔 한다. 반면, 처가 부의 혈족 아닌 자기의 자녀, 즉, 가봉자를 입적시키는데는 부의 동의뿐만 아니라 그 자녀가 속한 가의 호주의 동의가 필요하여, 入籍 자체가 어렵다.

다) 改善方案

앞서 논의한 호주제도의 제반 문제점을 치유하기 위한 정책방안을 다음과 같이 제시한다.[108]

---

107) 민법 제784조 제1항과 호적법 제102조는 사회의 변화에 따라 여성들이 前婚子女를 데리고 재혼하는 경우가 급증함에 따라 최근 민법 중 개정법률(안)에 친양자제도를 신설하자는 움직임이 매우 활발함. 즉, 양친의 성과 본을 따르고 양친의 호적에 입적될 수 있도록 하는 동제도의 시행을 통해 양친과 성이 달라 어려움을 겪던 재혼가정의 어려움이 조속히 해결되어야 할 것임. 단, 성인자녀를 제외한 미성년자녀에게만 이를 적용하거나, 원하는 가정에 한하여서만 실시하는 등 제한규정도 두어야 할 것으로 사료됨.

108) 민법개정특별분과위원회(위원: 김주수 교수, 배경숙 교수, 한봉희 교수, 이희배 교수, 윤여헌 판사, 서정우 변호사, 조대현 판사, 이병기 검사)는 신중한 연구 끝에 "일제의 천황통치의 잔재를 청산하고; 호주제도의 존치로 인한 가부장적 국민의식의 잉태연원을 삭제하며; 법상의 가족정책 이념에 배치되는 호주제도를 삭제하여야 한다는 헌법적 논거이며; 家 觀念이 퇴조하고 변모된 호주의 위상에 부합하고; 현대산업사회의 생활현실에 부합하며; 세계적인 입법추세에의 낙후성을 극복"하기 위한다는 뜻에서 호주제 폐지를 합의하고, 1999년도 정기국회에 호주제 폐지의 안을 상정하도록 정부에 건의하였음.

첫째, 가족제도의 변화에 적응하지 못하고 많은 폐해를 낳고 있는 호주제도를 조속히 폐지한다.

둘째, 이혼 및 재혼이 점차 보편화되고 있는 점을 감안하여 재혼가족이 경험하는 자녀양육상의 문제점을 치유하기 위하여 친양자제도의 도입을 통하여 재혼가정의 미성년 자녀의 姓이 生父의 姓으로부터 養父의 姓으로 변경될 수 있어야 한다.

친양자제도의 도입안은 다음과 같이 제시될 수 있다. 제1안은 자녀의 연령에 국한하지 않고 전체 자녀에 대한 친양자제도를 도입하는 방안이고, 제2안은 미성년 자녀에 한하여 친양자제도를 도입하는 방안이며, 그리고 제3안은 취학전 아동에 한하여 도입하는 방안이다.

2) 離婚家庭의 子女保護

이혼가정의 자녀는 여성이 양육하기를 원하더라도 경제적 이유에서 불가능한 경우가 적지 않다. 이혼가정의 자녀문제는 개인적 차원에서 그치는 것이 아니라 가족복지적 관점에서 사회와 국가가 법적으로, 또 제도적으로 보호장치를 마련해야 할 최우선 과제이다. 따라서 이들 자녀의 보호는 아동이 가정에서 건전한 사회인으로 성장·발달할 수 있도록 부모가 제1차적 양육책임을 이행하고 국가가 이를 적극 지원·개입하는 문제와 밀접한 관련을 가진다. 따라서 이의 철저한 이행은 아동보호뿐만 아니라 여성복지적 측면에서도 강화되어야 할 것이다.

미성년 자녀를 보호하고 교육하는데 소요되는 양육비는 민법 제913조[109]와 민법 제974조 제1호[110]에서 자녀양육권과 친권을 기초로 언급은 되고 있으나 자녀의 복리를 위한 양육비 지급이나 그 확보에 관한 상세한 규정이 없다. 따라서 이혼가정의 자녀, 혼인 외의 자 등 자녀양육의 회피를 하는 경우에 자녀

109) 민법 제 913조에서는 '친권자는 자녀를 보호하고 교양할 의무가 있다'고 규정하고 있어 부모의 친권·자녀 부양 의무와 책임이 매우 소극적으로 표현되었음을 짐작해 볼 수 있음.

110) 이는 직계혈족간의 부양의무를 규정하고 있는데 불과하여 부모의 자녀에 대한 부양의무나 양육비 지급책임에 대해 명시적으로 규정한 조항으로 보는 것은 무리가 있음.

에 대한 법적 보호장치는 매우 미비한 상태이다.[111] 실제로 이혼 후 자녀양육권을 가진 배우자에게 양육비를 지급하기로 약속했다 하더라도 일시적 혹은 한시적으로 비용을 지급하는데 불과한 경우가 많은 게 현실이다. 그러나 미성년 자녀가 성인이 되는 만 20세까지는 자녀의 양육비를 청구하고 이를 부담하여야 할 기간이라고 볼 수 있다.[112]

부모의 양육책임 이행을 국가가 제도적, 입법적으로 확보하도록 하는 한편 개인적인 차원에서 해결되지 못할 경우 국가적 차원에서의 대책 마련이 시급하다. 따라서 다음과 같은 정책적 방안을 제시한다.

첫째, 父母의 婚姻狀態에 관계없이 경제적 능력이 인정될 경우 子女扶養義務를 지는 것으로 법개정이 이루어져야 한다. 이 경우 자녀에 대한 義務는 있으나 權利는 부여하지 않는 것이 바람직하다. 둘째, 경제적 능력이 있는 부양의무자가 養育費나 扶養料를 故意로 지급을 태만하였을 경우에는 자녀의 생존과 복리를 위협하는 중대한 범죄로 보아 刑事處罰이 가능하도록 법적강제력이 뒷받침 되어야 한다. 셋째, 불가피하게 國家가 아동양육비를 부담하였을 경우 부모에게 求償權을 행사할 수 있도록 입법화되어야 할 것이다.

5. 結 論

우리나라 「여성의 삶」은 계층에 따라 다른 모습을 보인다. 저소득층의 여성

---

111) 민법 제837조(이혼과 자의 양육책임)에서는 이혼한 부부의 경우 '당사자는 그 자의 양육에 관한 사항을 협의에 의하여 정한다' 고 규정하고 있음. 그리고 '양육에 관한 사항이 협의가 되지 아니하거나 협의할 수 없는 때 가정법원은 당사자의 청구에 의하여 그 자(子)의 연령, 부모의 재산상황 기타 사정을 참작하여 양육에 필요한 사항을 정하며 언제든지 그 사항을 변경 또는 적당한 처분을 할 수 있다고 함.

112) 당사자간에 협정이 없는 한 부양을 받을 자의 생활정도와 부양의무자의 자력 기타 제반 사항을 참작하여 정하게 됨. 부양을 받을 자의 연령, 재능, 신분, 지위 등에 따라 교육을 받는데 필요한 비용, 부양의 정도나 방법이 달라질 수 있음(대법원 1986.6.10 선고, 86므46 판결 참조).

은 열악한 삶의 환경 속에서 생계활동과 자녀교육의 어려움을 겪고 있는 실정이다. 또한 중산층의 여성은 노동시장의 진입을 원함에도 불구하고 많은 제약점을 가지고 있을 뿐만 아니라 결혼 및 출산이 障碍要因으로 작용하여 어렵게 진입한 노동시장에서 이탈하게 되는 경우도 많이 있다. 이는 여성의 재취업이 활성화되지 않은 우리 사회에서 더욱 더 큰 문제점으로 지적되고 있다. 특히 가부장제적 가치관이 상존하고 있는 한국사회에서 여성들의 사회활동이 제약받고 있으며 남성 우월주의로 인한 평등성의 침해, 성폭력 및 가정폭력은 정도의 차이는 있지만 계층에 구분 없이 심각한 사회문제로 대두되고 있다.

이제 여성복지정책의 목표는 무엇보다도 여성의 「삶의 질」을 실질적으로 향상시키는데 두어져야 한다. 여성복지정책은 직업과 가정의 조화에 초점을 맞추어 평등사회구현, 여성의 권익증진, 사회참여확대, 인력개발 등 다양한 측면에서 종합적으로 「여성 삶의 질」을 향상시키는 방안이 강구되어야 할 것이다.

1960년대 우리나라 여성이 국가발전에 기여한 바는 엄청나다는 것을 우리는 익히 인지하고 있다. 이러한 여성의 모습은 새로운 세기에 우리가 추구해야 할 자세일 것이다. 그러나 과거처럼 여성의 희생 위에서 성취된 국가발전이 아니고 노력의 열매가 여성들에게도 형평에 맞게 돌아갈 수 있는, 즉 전체 국민에게 발전의 몫이 적정배분 되어야 한다.

한국의 여성인력 활용실태는 OECD 국가 중 최하위이며, 캐나다의 1970년대보다도 못한 수준이라고 지적받고 있으며 2010년에 세계 10위권의 선진국이 되기 위해서는 여성인재활용이 필수적이라고 제안 되고 있다. 또한 이와 같은 목적을 달성하기 위해 양성평등 교육, 다양한 인력양성, 모성보호 및 보육지원, 탄력적 근무시간제도, 재취업 교육 및 훈련 등 많은 장애요인이 해결되어야 할 것이다. 개인, 가족, 사회, 그리고 국가의 발전을 위하여 여성의 사회참여에 있어서 기회균등과 재교육을 통한 자질향상은 개인의 삶의 질을 향상 시키고 국가사회의 발전의 원동력이 되고 있는 것이다.

그러므로 여성자원의 기능 향상, 인력활용의 극대화, 양성평등과 기회균등,

취약계층 여성의 보호 및 자립강화 등에 대한 사회적 지원이 무엇보다 적극적으로 이루어져야 한다. 이러한 개선은 가족을 건강하게 유지하는 여성복지정책의 일환이며 여성의 사회참여증대를 통한 사회적생산성 향상을 도모하는 생산적 복지의 참된 구현일 것이다. 또한 여성장애인, 여성노인 등에 대해서도 관련 영역에서 특별한 관심과 보살핌(care)에 의해서 따뜻한 가정의 질서가 유지되는 가정같은 사회에 접근하게 될 것이다.

參考文獻

경제기획원 조사통계국·가족계획연구원, 『1974년 한국출산력조사』, 1977.

공세권 외, 『한국에서의 가족형성과 출산행태(1991년 전국 출산력조사 및 가족보건실태조사)』, 한국보건사회연구원, 1992.

김미숙 외, 『자원봉사센터의 현황과 효율적 운영방안』, 한국보건사회연구원, 1998.

김승권, 「최근 출산행태 및 가족주기 변화에 따른 정책과제」, 『보건복지포럼』 통권 제18호, 한국보건사회연구원, 1998.

김승권 외, 『2000년 전국 출산력 및 가족보건실태조사』, 한국보건사회연구원, 2000a.

김승권, 「저출산시대의 여성정책방향」, 저출산수준 지속화에 따른 21세기 여성정책방향 세미나 자료집, 여성부, 2001a.

김승권 외, 『최근 가족해체의 실태와 정책방안에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 2001b.

김승권 외, 『한국인의 생활시간배분실태와 효율적 활용방안에 관한 연구』, 통계청·한국보건사회연구원, 2001c.

김승권·송수진, 「기혼여성의 혼인상태별 생활시간배분실태와 효율화 방안에 관한 연구」, 『보건사회연구』 제21권 제1호, 한국보건사회연구원, 2001.

김승권, 『저출산의 사회경제적 영향과 중장기 정책방안』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002a.

김승권, 「한국여성의 현주소와 복지정책방향」, 『가정폭력 전문상담원 양성교육교재』, 사회복지법인 범숙, 2002b.

매일경제신문사, 『우먼코리아보고서』, 2001.

문현상 외, 『1985년 출산력 및 가족보건실태조사』, 한국인구보건연구원, 1985.

_____, 『1988년 전국출산력 및 가족보건실태조사』, 한국인구보건연구원, 1989.

송정부, 「청소년의 가출원인과 대책」, 『청협』, 제11권 제4호, 1987.

조남훈 외, 『1997년 전국 출산력 및 가족보건실태조사』, 한국보건사회연구원, 1997.

통계청, 『경제활동인구연보』, 연도별 자료.

_____, 『2000년 인구동태통계』, 2001.

_____, 『장래인구추계』, 2001.

_____, 『인구주택총조사 보고서』, 연도별 자료

한국사회복지관협회, 『미국의 자원봉사 유래와 현황』, 1996.

홍문식 외, 『1994년 전국 출산력 및 가족보건실태조사』, 한국보건사회연구원, 1994.

Menaghan, Elizabeth G. and Toby L. Parcel, "Parental Employment and Family Life: Research in the 1980s", *Journal of Marriage and Family,* Vol.52, 1991.

Spitze, G., "Women's Employment and Family Relations: a Review", *Journal of Marriage and the Family,* Vol.50, 1988.

Ⅹ. 均衡的 老人福祉政策

- 고령화시대 건강한 노인의 증가는 재정부담을 초래하므로 국가의 총자원균형을 위한 균형적 복지정책이 필요함.
- 균형적 노인복지정책은 적극적 활성화, 기능개발, 정서적 복지를 제공하여 활동적이고 행복한 노년을 적극적으로 살도록 하는 정책목표임.
- 건강한 노인의 전문지식을 활용하여 창업하도록 지원하고, 노인인력뱅크를 통하여 노인인력의 수요를 창출함.
- 노인의 평생교육을 통하여 기능을 향상하여 삶의 질을 개선하고, 국가에 의한 기초소득, 기초의료, 기초주거 등 기초보장이 필요

1. 政策 樹立背景

'均衡的福祉'의 기본적 개념은 국가 총자원의 공급과 수요가 균형을 유지하는 총체적 시스팀의 적정화 과정이다. 균형적복지의 목표는 경제성장과 분배의 균형을 유지하여 성장동력을 유지시키고 개인의 행복을 지원하는 정서적복지를 제공하는 것이다. 그 결과 사회는 지속적 성장을 유지하고 국민들의 소득수준이 높아지며, 국가의 재정은 건전성을 유지하게 된다. 정책의 수단으로는 개인의 적극적인 활성화(activation)와 인력개발에 집중하여, 근로를 활성화시키고 경제성장으로 이어져 사회발전의 동력을 이끌어낼 수 있도록 한다는 것에 중점을 두고 있다.

따라서 균형적 복지정책을 보다 활성화시키기 위해서는 기초생활보장에 연계한 자활정책에 있어서 근로동기를 이끌어내고, 경제성장에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 적극적인 정책과제에 우선순위를 두는 것이다. 이를 통해서 근로의 지속성을 유지시키고, 또한 탈빈곤으로 이어지는 적극적 정책을 추진하

는 것이다.

이와 같은 배경 속에서 '균형적 노인복지'는 적극적 활성화와 전문성 활용, 기능개발, 인력관리 시스템에 의한 취업 및 창업지원, 그리고 정서복지가 제공되어서 사회통합이 달성되도록 해야 한다. 일반적으로 노인이라는 계층은 일반성인에 속하면서도 비노인 생산연령계층에 비하여 노동생산성이나 육체적·정신적 기능면에서 취약하기 때문에 노인을 통한 직접적인 생산성의 극대화를 위한 복지정책은 노인 자체가 지니고 있는 특성이 집단별로 다양하기 때문에 복지정책의 접근방법이 다양하게 적용될 필요가 있는 것이다. 결국, 균형적 노인복지정책의 경우에는 첫째로 노인 그 자체를 위한 복지정책을 통한 노인의 삶의 질을 향상시키고, 둘째근로능력과 의욕이 있는 노인계층은 기능향상과 재훈련을 통해서 생산활동을 하도록 함으로써 사회발전의 동인으로 작용할 수 있는 방법을 강구하여야 한다는 것이다.

가. 老人扶養負擔 增加의 構造的 解決

그 동안 환경위생의 개선, 영양수준의 향상, 의료기술의 발전 등으로 사망률이 크게 저하함으로써 평균수명이 크게 연장되어 점차적으로 장수하게 되었고, 또한 소득수준의 향상과 여성의 사회참여 증가 등으로 출산력이 크게 저하함으로써 연소인구가 줄어들게 되어 상대적으로 노인인구의 비중이 점차적으로 늘어나, 지난 2000년도에 노인인구비중이 전체인구의 7%를 초과하기에 이르렀다.[113] 보편적으로 7%가 의미하는 것은 고령화사회에 접어드는 시점으로 간주하고 있으며, 이 시기부터 점차적으로 늘어난 노인인구로 인하여 경제의 성장이나 사회의 발전에 영향을 받기 시작하는 것으로 일컬어지고 있다.

그 이유는 노인계층의 대부분이 복지서비스의 수혜대상자에 속해 있으며,

113) 2000년도의 65세 이상 노인인구비중은 7.2%(339만 5천명)이었고, 2002년도는 7.9%(377만 2천명), 2019년도에는 14.4%(731만 4천명)에 이를 것으로 추계하고 있다(통계청, 장래인구추계결과, 2001.11월).

이에 소요되는 재정부담을 현역 근로계층이 부담하여야 하기 때문에 노인인구의 증가는 곧 현역 근로계층인 생산가능연령계층의 부담증가로 이어지기 마련이다. 예를 들면, 과거 20여 명의 근로계층이 한 사람의 노인에게 소요되는 복지재정을 부담하는 정도이었으나, 최근에는 2명의 노인, 그리고 2020년경에는 4명의 노인분을 부담하는 수준으로 증대된다는 것이다.

이와 같이 현역 근로계층의 부담이 늘어나면, 근로의욕이 약화되거나 각종 사회보험부담금의 증가로 인한 생산비용의 증대로 이어져 경제성장의 둔화로 나타날 수 있다는 점이다. 그렇기 때문에 현역 근로계층의 재정부담을 완화시켜주기 위해서는 노인계층의 자활활동을 통해서 부담을 분담할 수 있는 체계를 갖출 필요가 있다. 과거에는 젊은 계층의 노동기회를 확대시키기 위해서 조기퇴직을 유도하는 정책을 실시하였지만, 현역 근로계층이 축소되고 노인인구가 증가하고 있는 현재 선진국가의 고령사회에서는 조기퇴직의 폐지는 물론이고 일반적인 정년연령도 연장되는 경향을 보이고 있다. 따라서 우리나라 정년제를 폐지하여 기회균등을 보장하여야 하며, 특히 건강한 노인계층에 대한 적극적인 생산활동의 참여정책은 그 의미가 크다고 하겠다. 이는 곧, 현역근로계층의 복지재정부담의 완화, 국민생산성의 증대로 인한 지속적인 사회발전으로 이어질 수 있다고 하겠다.

나. 就業可能한 健康老人階層의 增加

노인계층은 동일한 욕구를 갖고 있는 동질적인 집단이 아니며 건강상태와 경제적 능력에 따라 요구되는 복지욕구도 다양하다고 하겠다. 즉, 건강한 노인과 건강하지 못한 노인, 저소득층 노인과 중산층 이상 노인들은 서로 상이한 복지욕구를 갖고 있으며 이에 따른 다양한 정책적 접근이 요구되고 있다.

무엇보다도 노인인구가 증가함에 따라서 건강한 노인의 절대수도 증가하고 있다. 한국보건사회연구원의 전국실태조사에 결과에 의하면, 65세 이상 노인의 절반이상이 독립생활이 가능하여 근로능력이 있는 것으로 파악되고 있

다.[114] 그러나 비교적 젊은 노인이라고 할 수 있는 前期고령자인 경우에는 건강한 노인비중이 더 높게 나타나고 있다.

그런데 노인계층의 취업상태를 보면, 전체노인의 1/3에도 못 미치고 있는 것으로 나타나고 있다. 더구나, 비록 취업을 하고 있다고 하더라도 대부분이 농림어업부문의 1차 산업에 치우치고 있고, 그 이외의 2, 3차 부문의 산업에는 취업률이 상당히 낮게 나타나고 있다.

그러나 농림어업부문은 별도의 정년연령이 설정되어 있지 않은 부문이고, 젊은 계층의 이농현상으로 대체인력이 공급되지 않아서 계속적으로 노인계층이 종사하지 않으면 안되는 실정이라고 볼 수가 있다. 즉, 현재의 노인계층은 1940년대 이전에 출생하여 우리나라의 경제가 미성숙한 시기인 1960~70년대에 주로 생산활동에 종사하던 계층이기 때문에 전문적인 직종의 종사비중이 낮다고 하겠으나, 우리나라의 경제가 성숙해가기 시작한 시기인 1980년대 이후 근로계층이 점차적으로 노령화되고 있는 것이다.

따라서, 前期고령자를 중심으로 한 지속적인 취업 및 근로가 가능한 노인계층을 단순한 복지서비스 수혜계층으로만 남아 있게 두는 것은 노인 개개인에게는 삶의 무력감을 줄 수 있고, 국가적으로는 가용인력의 미활용으로 인한 국민생산성의 둔화로 나타날 수가 있다.

다. 障碍老人 수발을 위한 看病職業의 創出

일상적인 생활을 자기 스스로 영위하지 못하여 타인의 간병수발을 받아야만 하는 신체적·정신적인 기능이 쇠약한 노인이 증가하는 추세에 있다.[115] 특히

114) 1998년도의 전국노인실태조사에 의하면, 전체노인의 56.7%가 신체적 기능상의 장애가 없어 취업이 가능한 노인으로 나타났으며, 2001년도의 장기요양보호 대상노인의 전국실태조사에 의하면, 동비율이 57.5%로 나타나고 있다(한국보건사회연구원, 1998년도 전국노인생활실태 및 복지욕구조사, 2001년도 전국 노인장기요양보호욕구실태조사).

115) 한국보건사회연구원의 2001년도 장기요양보호 대상노인의 전국실태조사에 의하면, 65세 이상 노인의 11.8%가 일상생활동작(ADL)에 있어서 한 가지 이상 지장을 갖고 있으며, 1.3%는 모든 일상생활동작을 전혀 할 수 없는 노인들로 나타났다.

80세 이상의 극히 허약한 後期고령자계층을 누가 부양하여야 하는가가 정부의 복지정책과제라 할 수 있다. 분명한 것은 가족에 의한 간병수발이 앞으로는 점점 더 어려워지고 있다는 점이다. 여성의 사회활동의 참여증가, 미혼·만혼의 증가 등으로 인한 저출산력 추세, 평균가구원수의 저하는 간병수발을 도와줄 수 없는 가정이 속출할 것으로 예상되고, 또한 핵가족화의 증가로 노인단독가구나 노인부부만의 가구가 늘어나고 있어 이들 노인가구내 장애노인에 대한 간병수발이 사회문제화로 대두되고 있다.

따라서 일상생활동작의 장애노인에 대한 간병수발문제가 가정불화의 심각한 요인이 되고 있으며, 사회 전체적으로는 경제성장의 걸림돌로 작용할 가능성이 있다는 점이다. 이제는 간병수발이라는 현상이 하나의 사회적 리스크(social risk)로 인정되고 있고,[116] 이를 사회적으로 공동대처하지 않으면 안되는 시대가 다가오고 있다. 특히, 그 동안 노부모의 간병수발은 주로 가정내 여성이 담당하여 왔지만, 앞으로는 저출산력, 사회활동참여의 증가로 인하여 점차 어려워지고 있다. 앞으로 고령사회가 되면 젊은 간병인력이 부족하기 때문에 노인이 노인을 간병수발 하여야 하는 경우가 늘어날 것이다.

노인계층에게는 새로운 일자리가 창출 될 수 있지만, 노인만으로는 생산성이 낮아지는 결과를 낳게 된다. 미숙련되고 고령의 수발자만으로는 전문적인 서비스가 불가능하다. 숙련되고 상대적으로 젊은 계층이 간병수발을 제공하는 경우가 보다 더 생산성이 높다는 것이다. 이를 통하여 근로여성으로 하여금 간병전문직을 창출시켜 이에 종사할 수 있도록 하고, 한편 자원봉사를 보충하여 상대적으로 건강하고 가족이 많은 가정이 건강하지 못하고 가족이 없는 가정을 사회적으로 지원해주는 체계구축의 필요하다.

---

116) 예를 들면, 지금까지는 질병, 재해, 노령, 실업 등이 사회적 리스크로 인정되어 이에 사회적으로 대처하고자 각종 사회보험이 도입, 실시되고 있는데, 간병수발도 사회적 리스크로 인정하여 독일은 지난 1995년도부터, 그리고 일본은 2000년도부터 사회보험의 하나로 장기요양보험을 도입, 실시하고 있는 실정이다.

2. 均衡的 老人福祉政策의 基本方向

노인이 인간다운 생활을 영위하면서 소속된 가족 및 지역사회에 적응하고 통합되도록 필요한 자원을 제공하여 활기찬 노후생활을 보장하는 것을 목표로 하는 균형적 노인복지정책은 효율성과 평등성의 조화를 통하여 노동유인을 훼손하지 않음으로써 사회적 효율성을 높이면서, 사회적 평등성을 동시에 제고하는 균형적 복지체계가 구축되어야 하는 것이다. 즉, 전국민 기초생활을 국가가 책임지고 기초보장을 실시하되, 근로능력이 있는 자의 일시적인 소득중단(실업자)에 대해서는 직업훈련, 창업지원, 공공근로 등과 연계시키고, 근로능력이 없는 노령계층에 대해서는 기초연금을 통하여 기초보장을 제공하도록 한다. 구체적인 실천방향으로는 다음과 같은 3가지가 제시될 수 있다.

첫째, 경제정책·노동시장정책과 사회복지정책의 상호조절기능을 강화하여, 국가경쟁력과 생산성을 제고하는 방향으로 노동시장의 유연성을 제고하며, 개인의 안정적인 소득보장을 위해 고용, 평생교육 및 사회복지의 효과적인 연계망을 구축하고, 인적자본(human capital)과 사회복지에 대한 투자를 확충함으로써 노동력의 질을 높이도록 한다. 이는 곧 평생교육체계에 기초한 노인의 근로능력 향상과 창업지원 프로그램의 개발을 통한 노인의 자활지원이 국가적인 차원에서 추구되어야 함을 의미한다.

둘째, 사회적 연대에 의해 자조가 뒷받침되는 사회(caring world)를 구축하기 위해 지역사회중심의 사회서비스를 강화한다. 따라서 노동연계복지(workfare)뿐만 아니라 근로할 수 있는 환경(infra-structure)을 적극적으로 조성하는 자립촉진형 복지인 생산적 복지의 일환으로 노인을 위한 취업 및 자립지원의 강화가 요구되고 있다.

셋째, 무엇보다도 전체사회가 노인에게 공적제도를 통해 경제·사회적 발전수준에 부합되게 제공하는 서비스를 제공함으로써 제반 삶의 질을 확보해 줄 수 있는 기초보장 즉, 국민복지기본선이 이루어져야 한다.

이러한 새로운 패러다임에 상응하는 노인복지의 기본방향은 노년기에도 고용, 자원봉사, 가족보호의 제공을 통해 사회와 경제에 생산적인 삶을 영위할 수 있는 활동적인 고령화(active aging)가 되어야 한다.

이러한 목표를 달성하기 위해서는 구체적인 프로그램으로써 첫째, 근로능력이 있는 노인을 위해서는 취업 기회를 확대하고, 근로능력이 없는 저소득층 노인에 대해서는 국가지원을 통하여 기초소득을 보장하도록 한다. 둘째, 연금제도의 개선 및 경로연금의 기초연금화를 통한 1차 안전망, 공공부조의 내실화를 통해 생계보호가 이루어지는 제2차 안전망, 긴급식품권 및 긴급의료권과 같은 제3차 안전망으로 구성되는 노인을 위한 사회안전망을 구축한다. 셋째, 공공보건의료체계를 이용한 방문보건 등의 지역사회 서비스, 장기요양 서비스 등의 시행과 응급의료체계의 적절한 운영을 통하여 노인의 의료접근성을 개선한다. 넷째, 노인의 특성에 따른 특수한 주거욕구의 충족을 위해 사회적 차원에서 특별한 지원을 실시한다. 다섯째, 평생교육 프로그램의 개발을 통하여 노인의 지속적인 자기개발을 통해 취업능력을 향상시키며 건강한 여가생활향유를 가능케 한다. 여섯째, 노인이 최대한 지역사회에서 보호를 받으면서 생활할 수 있도록 충족시켜줄 수 있는 재가복지서비스를 제공한다.

3. 現行 老人福祉政策의 問題點과 改善方向

가. 基礎的인 生活保障의 未洽

현행 노후소득보장체계로는 1988년도에 도입, 실시된 국민연금제도가 있는데, 자영업자도 제도권으로 들어오면서 전국민이 노후의 생활보장을 받게 되었으며, 2000년도에 는 공공부조방식의 국민기초생활보장제도가 기존의 생활보호제도를 대신하게 되었다. 이로써 최소한 생활보장체계가 제도적으로 갖추어지게 되었다고 볼 수 있는데, 국민연금제도는 2008년에 성숙되어 있지 못하

고, 국민기초생활보장제도도 일부 노인계층에 한정되어 실시되고 있다는 점에서 현세대 노인의 노후생활은 어려운 처지에 놓여 있다고 하겠다.

이러한 배경 때문에 전국실태조사의 결과들을 보더라도 노인계층의 절반정도가 현재 자신의 경제상태를 나쁜 편으로 느끼고 있으며, 국민연금 등 공적제도에 의한 노후생활비보장비중은 상당히 낮으며, 주로 자신의 근로소득이나 자녀로부터의 생활비보조의 비중이 상당히 높게 나타나고 있다.[117]

이와 같은 노후소득보장체계의 미성숙 또는 미흡함을 보완하기 위하여 무갹출연금제도의 성격을 지닌 경로연금제도를 도입, 실시하고 있지만 예산제약상 국민연금제도에서 배제된 전체 노인계층이 아니라 저소득노인에게 한정하여 지급하고 있는 실정이다.[118]

나. 老人就業 및 雇傭支援의 未洽

현행 고령자고용촉진법은 고령근로자를 고용하도록 장려하고 그 대상이 55~64세 노인을 중심으로 하고 있다. 실제적으로는 300인 이상 사업장의 경우에는 근로자의 3% 이상을 고령근로자로 채용할 의무가 있는데 65세 이상 고령자의 고용수준은 매우 낮은 실정이다.

특히, 노인고용정책을 활성화시키기 위하여 노인에 적합한 직종이 개발·보급하고 있는데, 큰 실효성을 거두고 있지 못한 실정이다. 이미 개발되어 있는 노인 적합직종은 다양하지 못하여 전문적이고 기술적인 직업에 종사한 경험을 살리고자 하는 욕구를 지닌 노인계층에게는 충분하지 못하다는 점이 있다.

그리고, 65세 이상 노인의 취업을 알선, 취업할 수 있도록 하는 고령자취업알선센터 등은 인력이나 프로그램의 부족으로 인하여 실효성을 거두고 있지

117) 자신의 근로소득이 주수입원인 노인은 전체노인의 23.3%, 연금·퇴직금이 주수입원인 경우는 2.5%에 불과하여, 대부분이 자녀로부터의 보조에 의존하고 있다. 또한, 가장 기본적인 지출인 생활비조차도 부담이 된다고 응답하고 있는 노인이 39.9%에 달하고 있다.

118) 현재 경로연금 수급노인비중은 전체노인의 약 16% 수준이고, 지급액수준은 연령과 배우자의 유무에 따라서 26,250원에서 5만원 범위이다.

못한 실정이어서 노인들의 취업활동 욕구를 충족시키기에는 미흡한 실정이다.

〈表 X-1〉 老人 適合職種

유 형	직 종
1. 사무직	일반사무, 사무보조, 부기기록, 도서자료정리, 문서·전표정리, 물품재고관리, 기업진단·경영자문, 통역·번역
2. 관리·감시직	고궁·공원·유원지·빌딩·공중변소·수문·가로수·감시직창고· 서고·주차장·운동장·수영장·학교시설·국공립유림 등의 감시 또는 관리직
3. 단순경작업	수도·가스·전기 검침, 문서전달, 폐품수집, 도배·페인트, 제품조립·포장, 수금원, 제설작업, 도로청소, 유료도로·지하철 검표원, 아파트·빌딩청소
4. 서비스분야	생활·결혼·아동 등의 상담, 서도·다도·시조·원예·분재·한락· 예법 등의 지도와 교육, 민속행사지도, 청소년지도, 환자간병, 관청·은행안내원, 보험회사외무원, 관광안내
5. 제조기술	포장용 봉투제작, 청소용품 제작, 민예품제작, 죽제품제작, 어망뜨기, 측량과 제도, 집기와 가구수리

최근 65세 이상 노인을 중심으로 한 취업활동을 적극적으로 지원하기 위하여 지역사회시니어클럽(community senior club) 프로그램을 시범적으로 실시하고 있는데, 그 내용을 보면 노인복지회관 또는 각종 사회복지법인체가 중심이 되어 취업을 지원해주고 있거나 자원봉사활동프로그램을 작성하여 운영하고 있는 실정이다. 그러나 이는 중소규모의 기업체에서의 고용을 지원해주는 차원이 아니라 소규모단위의 클럽을 형성하여 근로 및 자원봉사활동을 지원해주는 형태를 띠고 있어, 하나의 안정적인 노후소득보장체계로까지 구축되기에는 미흡한 실정이다.

보완사항으로는 60세 이전으로 보편화되어 있는 정년연령을 단계적으로 상향조정하고, 정년이전 50대 중년계층을 대상으로 기업 내 창업지원훈련 프로그램을 제공하고, 비용의 일부를 정부에서 지원하도록 한다. 적합한 직종에 대하여 국가, 지방자치단체 및 정부투자기관에 고령자를 우선적으로 채용하도록 하며, 이를 법제화하도록 한다.

이와 더불어 노인의 고용을 촉진시킬 수 있는 기존의 제도를 활성화시키도록 한다. 고령자취업알선센터의 활성화를 위하여 취업희망 노인에게 취업을

알선하기 이전에 직업에 적응할 수 있도록 단기간의 교육을 실시하는데, 주 5일(하루 3시간정도)의 교육을 연 1~2회 실시하도록 한다. 이와 더불어, 노인공동작업장의 효율성을 제고시키기 위하여 부가가치가 높은 상품을 지속적으로 생산할 수 있는 체제를 구축하고, 생산된 제품을 효과적으로 판매할 수 있는 판매망을 구축하도록 한다. 특히, 특정분야의 숙련된 기술을 보유한 노인을 중심으로 하는 작업장 운영이 필요하다.

4. 均衡的 老人福祉를 위한 具體的 實踐方案

가. 基礎的 生活保障體系의 構築

노인을 위한 기초보장(국민복지기본선)은 노인의 삶의 질을 향상시키기 위해 경제·사회적 발전 수준에 부합하는 보장을 공적제도를 통해 제공하는 것이다. 이러한 기초보장의 영역으로는 소득보장, 건강보장, 주거보장, 교육보장, 복지서비스보장의 5영역을 설정하고자 한다.

1) 基礎所得保障

노인의 기초소득을 보장하기 위해서는 현재의 경로연금을 기초연금으로 발전시킴으로써 1차 안전망을 구성하고, 현재의 생활보호제도를 내실화함으로써 생계보호를 제공하는 제2차 안전망, 긴급식품권 및 긴급의료권과 같은 제3차 안전망으로 구성되는 노인을 위한 사회안전망을 구축하도록 한다.

가) 敬老年金의 基礎年金化

그러나 경로연금은 급여를 개개인의 욕구에 따라 차별화시킨 기존의 노령수당제도를 경로연금제도로 전환시킴으로써 경로연금제도를 단순히 공공부조제도의 연장선으로 인식시키는 결과를 가져왔다. 경로연금제도가 현 노령계층에

게 도움이 되는 제도가 되기 위해서는 경로연금의 기능에 대한 재정립과, 안정적인 재원조달을 위한 방안 개발 등이 선행적으로 마련되어야 하고, 그 기초위에서 합리적인 지급대상과 급여수준의 설정이 이루어져야 할 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 무갹출연금제도인 경로연금을 국민연금의 체계내로 흡수토록 하여야 한다. 즉, 현행 국민연금을 기초연금(1층보장)과 소득비례연금(2층보장)으로 이원화하여, 기초연금은 세대내·세대간 재분배 기능을 포함하고 그 재원은 정액보험료와 조세로 조달토록 하며, 소득비례연금은 보험수리적 균형을 이루는 확정갹출식으로 운영토록 한다.

이 때, 현행 경로연금을 연금제도체계내로 흡수하여 기초연금내에 무갹출 기초연금제를 도입하여 공적연금제도 가입에서 소외되는 현세대 저소득노인, 생계 곤란한 장애인·유족 등 취약 계층의 소득보장 문제 해결토록 한다. 즉, 60세 이상의 공적연금을 수급하지 않는 저소득노인에게 무갹출 기초연금을 최저보증연금으로 지급하며, 무갹출 기초연금의 급여수준은 거주기간 비례 기초연금의 1/4로 한다. 예컨대, 취업자 평균소득을 125만원으로 추정하는 경우, 무갹출 기초연금은 3만 1,250원(=0.1×125만원×1/4)이며, 부부의 경우에는 4만 7천원(=0.15×125만원×1/4)을 지급토록 한다. 재원은 현행 경로연금 예산, 기초연금 재원, 그리고 국고지원을 합한 것으로 한다.

나) 公的扶助의 內實化를 통한 老人의 生計保護

2000년 10월부터 기존의 생활보호법이 폐지되고, 저소득층에 대한 보다 포괄적이고 확대된 개념으로서의 국민기초생활보장법이 시행되었다.

국민기초생활보장법 시행 이후 기초생활보장수급 대상자에 대한 생계급여가 지급될 경우, 노인 1인가구의 급여수준은 최저생계수준을 보장하는 것으로 하는 경우 1인가구 현금급여기준선인 28만 6천원에서 자가소득을 제외한 급여가 지급된다. 따라서, 노인의 7.7%인 245,891명에게는 최저생계수준이 보장될 수 있을 것이다.

다) 緊急保護制度(緊急食品券 및 緊急醫療券)의 導入

1·2차 안전망에서 누락된 저소득 노인으로 단순의약품이나 생존에 필요한 식료품을 구입하지 못하는 가구에게 진료권, 식품교환권 또는 급식권을 교부한다. 이때 대상노인의 선정은 지역실정에 밝은 사회복지전문요원이 하도록 한다.

2) 基礎健康保障

현행 노인보건의료서비스 공급체계는 급성질환 중심의 사후적 치료중심으로, 노인의 질병특성이 감안된 노인보건의료서비스 공급체계가 구축되어 있지 못하다고 하는 문제를 안고 있다. 또한 의료보험급여 범위가 제한되어 있고 본인일부부담금이 과도한 실정이며, 한편 의료보호의 경우는 대상자가 제한되어 있을 뿐만 아니라 의료서비스 이용에 있어서 접근성이 제한되어 있으며 지속성이 미흡하다고 하는 제한점을 안고 있다. 이러한 문제를 해결하고 노인들에게 기초의료보장을 제공하기 위해서는 보험급여의 범위를 확대하고, 적정수준의 의료보호를 제공하며, 공공보건의료체계를 강화하여, 취약노인계층에 대한 정부의 역할을 보다 강조하는 등의 공적인 노력이 요구된다.

가) 包括的인 保險給與의 提供

포괄적인 보험급여가 제공되기 위한 방안으로는 무엇보다 먼저, 의료보장의 일반적인 원칙에 맞추어 필요한 모든 서비스에 대하여 급여를 실시하여야 한다. 보험급여의 포괄성 제고에 있어서 무엇보다도 먼저 현행 의료보험 비급여항목인 각종 검사, 예방적인 건강검진, 물리치료, 보철, 노인 의료기기, 의료용구 및 물품, 보조기 비용 등을 단계적으로 급여항목으로 포함토록 하여야 할 것이다.

둘째로는 중증, 치매노인들을 중심으로 한 장기요양보호(long-term care)정책을

강화하여야 한다. 지금까지의 개인, 가족을 중심으로 한 사적보호체계 중심에서 최소 이상의 공적보호체계를 시급히 구축하여야 하며, 이를 통해 각 시설, 기관 간의 연계서비스를 강화하여야 한다.

이와 더불어 노인의 노화에 따른 장애발생, 노인전문병원, 노인요양서비스에 대하여 별도의 수가체계를 개발하도록 한다.

나) 適正水準의 醫療保護

사회통합을 지원하는 의료보호체계가 되기 위하여 의료보호는 필요한 대상자에게 적정 수준의 보호가 될 수 있도록 제도가 마련되어야 하며, 다른 의료보장제도와 차별성이 없어야 하며, 대상자 개인이 사회적 낙인(stigma)의 대상이 되어서는 안된다. 의료급여수준을 비롯한 제반 내용을 건강보험과 동일하게 함으로써 국민기초생활 수급대상 노인의 의료서비스에 대한 접근성과 지속성을 증진시키도록 한다.

이와 더불어 수급대상노인을 대상으로 하여 실시하는 건강검진제도의 검진수가를 연차적으로 인상하여 의료보험 수가 수준으로 인상하며, 건강검진 결과 질환이 발견될 경우에는 가족 및 본인에게 통보하고 의료급여에 의한 진료를 실시하도록 한다. 또한 약국 의료급여를 실시하도록 한다.

다) 公共保健醫療體系를 利用한 長期療養서비스 提供

의료서비스에 있어서 노인의 접근성을 제고하기 위해서는 무엇보다도 공공보건의료서비스의 확충이 요구된다. 공공보건의료체계를 이용한 방문보건 등의 지역사회 서비스, 장기요양 서비스 등의 제공과 함께 응급의료체계의 적절한 운영을 통하여 노인의 보건의료서비스에의 접근성을 개선하도록 한다.

이를 위해서는 무엇보다도 이용자가 직접 서비스를 선택할 수 있는 간병지원서비스체계를 구축하여야 한다. 이러한 맥락에서 첫째, 보건소에서 건강검진, 예방접종, 운동, 보건교육 프로그램과 같은 지역의 노인복지관, 사회복지관

에서의 노인운동교실 및 주제별 보건교육 강좌 등과 연계하여 통합적인 예방 프로그램을 제공함으로써 예방서비스를 확대하도록 한다.

둘째, 보건소에서는 한방진료, 질환별 자조교실, 방문보건사업을 실시하고 보호서비스가 필요한 노인에 대하여는 사회복지관, 노인복지관, 구청사회복지과에서 가정봉사원, 도우미를 파견하여 가사지원과 간병서비스를 제공하여 연계된 서비스 프로그램을 운영함으로써 치료서비스의 제공이 강화되도록 한다.

셋째, 주간재활시설(adult day therapy center)을 운영하여 거동이 불편한 노인을 낮동안 보건소에서 돌보아 주면서 필요한 치료·간호·재활서비스를 제공하도록 한다. 이때 지역사회의 가정봉사원 및 도우미 등과 연계하여 간병 서비스를 제공하도록 함으로써 공공부문에서의 요양서비스의 제공을 강화하도록 한다.

넷째, 재가 거동불편 노인이나 독거 노인에게 특수침대, 욕조·탕비기(물끓이는 기구), 특수요기, 목욕들것, 치매성 노인 배회감지기, 휠체어, 보행기 등의 의료용구를 제공 또는 대여함으로써 노인들의 생활편의를 증진시킨다.

라) 癡呆 및 臥床老人에 대한 政府의 役割强化

특히 신체·정서적 취약노인계층에 대하여 정부차원에서 적절하게 개입, 관리하여야 할 책임이 있다. 따라서 치매·와상 등 중증노인에 대하여는 필요한 시설을 확충하고, 전문인력을 확보할 수 있는 제도적 기틀을 마련하도록 하여야 할 것이다.

이를 위해서는 치매예방 및 조기발견사업을 강화하여야 한다. 시·군·구 보건소에 설치되어 있는 치매상담신고센터의 기능을 보강하여 노인보건센터로 전환, 운영하고, 국립보건원에서 실시중인 치매상담전문요원 양성을 위한 치매전문교육을 내실화하도록 한다. 즉, 2002년 현재 56개가 국고지원되어 운영 또는 신축중에 있는 치매전문요양시설을 더욱 확충하여야 하며, 노인요양병원을 확대, 설치할 수 있도록 지원을 강화하도록 한다. 또한 노인들의 질병 특성에 맞

는 진료서비스를 제공하는 노인전문병원을 민간이 설치할 수 있도록 금융·세제상의 지원 방안 마련하고, 노인전문병원에 적용되는 수가체계를 개발하는 등 제반 노력이 뒤따라야 할 것이다.

한편, 국립보건원 뇌의약학센터 내에 설치된 퇴행성질환 연구팀을 이용하여 치매의 원인, 예방 및 치료, 진단법 등 종합연구체계 구축하며, 치매전문연구인력을 양성하도록 한다.

와상노인을 위해서는 예방적인 차원에서 와상노인의 예방 및 치료 프로그램 개발하도록 한다. 즉, 재가와상노인이 일상생활을 영위할 수 있도록 프로그램을 개발하고 와상예방체조의 보급,「와상노인 줄이기운동」등 와상노인의 예방 방안을 마련하도록 한다.

더불어, 와상노인이 보건소에서 종합적으로 관리될 수 있는 체계를 마련하며, 와상노인 및 가족에 대한 간호 등 보건교육을 제공하고, 주간보호소 및 단기보호소를 늘여 와상노인이 가정에서 보호받으면서 지낼 수 있는 재가서비스를 제공하도록 한다.

3) 基礎住居保障

노인인구가 계속 증가하는 추세에 있음에도 불구하고 이들을 위한 주거복지정책은, 국민주택공급시 약간의 가점을 주는 것 이외에는 거의 전무한 상태이다. 노인을 포함한 가구는 빈곤확률이 높고 생활비는 물론 주거비의 추가부담이 필요하기 때문에 정책의 우선순위로 배려되어야 한다. 그럼에도 불구하고 노인의 주거보장을 위한 공적인 노력은 매우 부족한 실정이다.

현행 노인복지법은 국가 또는 지방자치단체는 노인의 주거에 적합한 기능 및 설비를 갖춘 주택의 건설을 조장하여야 한다(2장17조) 라고 규정 하여 노인을 위한 주택서비스의 필요성을 강조하고 있으나 실제 주택공급시 노인이 있는 가구들이 우선순위상의 배점에 약간 유리한 정도에 지나지 않아 혜택의 범위가 좁고, 효과적인 주거서비스의 제공으로 보기 어려운 실정이다. 따라서,

노인의 특성에 따른 주거욕구의 충족을 위해 사회적 차원에서 특별한 지원이 요구되고 있다. 구체적으로는 노인주택에 대한 기준을 마련하며 노인의 주거문제에 대한 중장기 계획을 마련하는 등의 장기발전의 토대마련과 공공임대주택 공급 및 주택개량을 지원하는 등의 실제적인 주거보장정책이 필요하다.

가) 老人住宅의 基準 마련

노인을 위한 주택은 이들이 큰 불편없이 생활할 수 있도록 설계되고, 편의시설이 구비되어야 하며, 이를 위한 설계 및 개량의 기준이 필요하다. 1997년에 제정된 '장애인·노인·임산부 등의 편의증진보장을 위한 법률(1997)'을 주택과 보호시설의 주거기준으로 확대 적용할 수 있을 것이다. 현재, 아파트나 10세대 이상의 연립주택, 다세대주택 등 공동주택들은 이 법의 규제를 일부 받고 있다.

나) 老人의 住居問題에 대한 中長期 計劃 마련

노인의 주거문제에 대한 조사와 그 해소를 위한 계획은 지방자치단체의 중장기 계획에 포함되어 수립되어야 한다. 이 때 계획은 노인에게 선택의 여지를 극대화할 수 있도록 하는 다양한 주거복지프로그램을 포함하여야 한다. 즉, 노인과 장애인에게 적합한 주택으로 실버타운, 동거형 주택, 노인 또는 장애인 전용주택, 공동주택에 대해서는 특별지원을 위시하여 보호시설의 확대공급, 주택수당지급, 기존주택의 개보수비 지원 등이 대상자의 사정에 맞추어 적절하게 공급되어야 한다.

다) 公共賃貸住宅의 供給

공공임대주택의 10%를 노인과 장애인 가구 전용으로 건설하는 것을 의무화하며, 노인을 위한 전용주택과 더불어 가족동거형 주택의 공급을 확대하도록 한다. 이를 위하여 민간부문의 공동주택 건설시 이를 유도하는 혜택을 줌과

동시에, 공공임대주택을 건설할 경우 의무적으로 이를 포함시켜도록 한다. 이때 전용주택 배정 물량은 지방자치단체의 '노인·장애인 주거문제 해소 계획'에 의해 책정되어야 할 것이다.

〈表 X-2〉 老人을 위한 住居福祉 프로그램

주거복지프로그램	공급대상가구	
	소득계층	세대구성
1. 민간중심의 실버산업 육성	고소득층	노인단독 또는 부부가구
2. 중대형 3대 동거형 주택(분양, 임대)		3세대 이상
3. 노인전용주택 (분양)		노인단독 또는 부부가구
4. 소형 3대 동거형 주택(분양, 임대)	저소득층	3세대 이상
5. 노인전용주택 (임대)		노인단독 또는 부부가구
6. 노인복지시설(무료, 실비)		노인단독 또는 부부가구
7. 주택수당		노인단독 또는 부부가구
8. 기존주택의 개보수비 지원	모든 계층	노인포함 모든 가구

資料: 국토개발연구원, 『특성가구의 주택수요 충족방안』, 1994.

라) 住宅改良 支援

노인의 주거기준에 맞추어 주택을 개량할 경우 경비를 지원하도록 한다. 저소득층은 전액, 중산층은 일부보조, 고소득층은 자력으로 개량하는 것을 원칙으로 한다. 노인과 장애인을 포함하는 가구들이 주거기준에 맞추어 주택을 개조할 경우 기술적, 재정적 지원을 제공하여야 하며, 재정적 지원은 중앙정부의 지원을 받아 지방정부의 책임으로 행하되, 대상가구의 소득수준을 고려하여 저소득층의 경우 필요경비의 100%까지 지원하도록 한다.

4) 基礎敎育保障

제반 사회적 환경의 변화로 비교적 건강하고 활기찬 생활을 영유할 수 있는 노인이 증가하고 있다. 따라서 노인의 취업기회를 확대하고 지역사회의 구성

원으로서의 노인의 위치를 확고히 할 수 있는 체계가 구축되어야 한다. 또한 건강한 노인들이 건강한 여가생활을 향유할 수 있는 프로그램이 개발되어야 할 것이다. 이를 위해 평생교육체계구축에 기초하여 교육-여가-취업-소득보장이 연속적이고 통합적으로 이루어질 수 있어야 한다.

평생교육체계마련의 시급성은 다음과 같은 2가지 근거에 기초한다. 첫째, 직업능력개발에의 참여기회는 모든 국민들에게 골고루 주어져야 하며 이러한 기회균등의 원칙이 현실화되기 위해서는 모든 국민이 원하거나 필요할 경우 참여할 수 있는 개인적, 사회적 여건의 확보가 이루어져야 한다. 둘째, 기본 교육의 기회를 놓친 노인들이 그 기회를 다시 잡을 수 없을 때 최소한의 인간적 삶을 영위하기는 매우 어렵다. 그러나 평생교육에 대한 법적·제도적 기반이 아직 마련되어 있지 않은 상황으로, 현재 대도시를 중심으로 운영되고 있는 평생교육은 노인교실을 중심으로 비체계적으로 진행되고 있다.

한편, 노인들의 여가생활을 살펴보면 경로당이나 집에서 소극적인 여가활동을 하고 있으며, 노인지역봉사지도원제 등 제한적으로 자연보호, 교통안내 등 봉사활동에 참여하고 있으나 인식부족과 사회적 여건 미흡으로 참여율이 저조한 실정이다. 외국의 경우 건강한 노인이 불편한 노인을, 젊은 노인(young-old)이 늙은 노인(old-old)을 돕는 등 노인의 노인을 위한 자원봉사(senior volunteer)가 활성화되어 있으나, 우리의 경우도 일부 노인이 자연보호, 교통안내 등 자원봉사에 참여하고 있으나, 노인들의 인식부족과 사회적 여건 미흡으로 참여율이 저조한 실정이다. 이러한 현실에서 벗어나 평생교육을 실시하고 이러한 교육이 취업이나 자원봉사, 여가활동으로 연계되기 위해서는 다음과 같은 정책적 노력이 요구된다.

가) 健康한 老人을 위한 平生敎育 프로그램

평생교육 프로그램의 개발 및 보급을 통하여 노인들의 적극적 사회참여를 유도함으로써 사회통합을 증진시키고, 노인의 사회에 대한 기여도를 증진시킬

수 있는 방안을 모색한다. 특히, 평생교육을 통하여 노인의 직업능력을 개발시킴으로써 노인의 취업을 지원한다.

둘째, 평생교육 프로그램 활성화를 통한 다양한 학습기회를 제공하도록 한다. 노인복지회관, 학교, 대학부설 사회교육원 또는 평생교육원 등을 지역사회 노인을 위한 교육 및 문화활동의 장으로 활용할 수 있을 것이다. 프로그램의 내용으로는 특히 취업, 교양, 여가 등의 교육프로그램을 개발·보급하여 지역사회 노인들을 유급봉사원이나 단기근무 등으로 유도하여 노인의 소득강화와 함께 지역사회에서 봉사할 수 있는 프로그램을 적극 개발하도록 한다.

셋째, 노인복지회관 확충 및 경로당 운영활성화를 모색하도록 한다. 2002년 현재 약 120개소인 노인복지회관을 확충하여, 예절 및 전통문화에 대한 교육 실습장으로의 기능을 전환하도록 하고, 노인복지회관과 경로당을 연계하여 여가 및 교육프로그램 개발·보급하도록 한다.

나) 教育과 就業의 連繫

평생교육을 통하여 노인의 근로능력을 향상시키며, 현행 노인고용증진 프로그램인 노인취업알선센터의 취업노인에 대한 지속적인 관리나 재교육 등을 통하여 고용의 질을 높이도록 한다. 더불어, 노인복지시설 및 대학의 부설기관인 사회교육원이 주체가 되어 다양한 평생교육프로그램을 개발하고 교육함으로써 노인들이 지역사회의 복지욕구의 틀 안에서 근로할 수 있는 단기근로직종(part-time job)의 개발 및 노인의 취업기회를 확대하고 한다.

5) 基礎福祉서비스保障

노인의 욕구충족은 노인이 오랫동안 생활해 온 지역사회내의 환경하에서 보호받을 수 있는 여건이 마련되어야 하며, 다만 이러한 지역사회에서의 노인보호가 불가능할 경우에만 시설보호를 통하여 이루어져야 할 것이다.

이는 노인이 인간적인 삶을 영위하기 위해서는 욕구를 충족시켜줄 수 있는

기초적인 서비스와 적절한 보호가 이루어 져야 함을 의미하는 것이다. 또한, 노인이 가족과 지역사회에서 가정과 같은 환경에서 서비스와 보호를 받아야 하며, 안전한 생활환경 하에서 가능한 한 오랫동안 가정에서 거주할 수 있도록 지원을 받을 수 있는 재가복지서비스의 제공을 통한 지역사회보호가 시설보호에 비하여 정책적 우선 순위를 갖고 행해져야 한다.

가) 在家福祉서비스의 擴充

급격한 고령화와 더불어 산업화와 도시화에 따른 핵가족화와 여성의 경제활동참여 증대로 인해 가족의 부양기능이 약화되어 가족의 노인부양능력이 감소하고 있다. 한편 고령화를 일찍 경험한 서구사회의 경우, 시설보호의 한계를 인식하고 탈시설화(de-institutionalization)를 통하여 재가복지중심의 정책으로 방향전환을 시도하고 있다는 현실에 비추어볼 때 재가복지서비스의 확충은 시급한 과제라 할 수 있을 것이다. 재가복지서비스의 확충은 욕구(needs)가 있는 대상에게 공적서비스를 제공하는 것이 사회구성원의 인간다운 삶을 보장하는 출발점이 된다는 점에서뿐만 아니라 간병의 기능을 수행하는 간병수발자(carer)의 부담을 완화시켜 줄 수 있다.

우리나라는 현재 노인을 위한 선택적 서비스조차 충족시킬 수 없는 수준이나 동시에 일반 이용자들을 위한 보편적 서비스에 대한 욕구가 증대하고 있는 실정에 당면해 있다. 그러나 2001년 현재 재가복지시설이 252개소이며, 노인주거 및 노인의료복지시설은 296개에 불과하여 시설보호가 필요한 노인의 10% 정도만을 보호할 수 있는 실정이다. 특히, 대도시에 비해 중소도시나 농촌지역의 경우 복지서비스가 상대적으로 매우 낙후되어 있다.

재가복지서비스의 확충을 위해서는 가정봉사원파견센터뿐만 아니라 재가봉사센터(사회복지관 부설), 재가장애인순회재활서비스센터(장애인복지기관 부설)를 효율적으로 연계하여 지역사회에서 재가복지서비스의 거점으로서의 역할을 수행하도록 하며, 주간보호서비스도 통합적으로 제공하도록 한다. 또한

단기보호시설은 종합병원, 병·의원 등 의료기관에 부설로 설치하는 등 기존의 시설을 활용하는 방안을 모색하도록 한다. 더불어, 가정봉사원의 참여 유도를 위하여 수당의 인상을 추진하도록 한다.

또한, 주간 및 단기보호 서비스의 경우 우리나라의 현 서비스 내용이 상대적으로 의료적 서비스보다는 사회적 서비스에 초점이 두어져 있다. 따라서 의료서비스를 포함한 주간 및 단기보호 서비스를 서비스욕구가 있는 노인에게 제공하도록 한다.

노인이 각 개인의 소득수준과는 무관하게 동일한 수준의 재가복지서비스를 향유하기 위해서는 서비스이용에 따르는 부담은 소득수준에 따른 차등이용료 체계(sliding scale fee system)에 의해 결정되어야 한다. 이는 소득재분배의 효과를 가져올 뿐만 아니라 노인의 일차적 욕구에 속하는 보호에의 욕구를 충족시키면서 동시에 재정문제를 해결할 수 있는 방안이다.

나) 老人을 위한 施設保護

재가복지서비스의 도움을 받아서도 지역사회에서 독립적인 생활을 할 수 있는 노인들에게 충분한 시설보호를 제공할 수 있도록 하여야 한다. 또한 시설보호는 독립적인 생활을 할 수 없는 노인들을 위한 노인의 신체적 자립, 정신적 자율, 사회관계의 유지와 확대라고 하는 목표를 지향하는 서비스를 제공하도록 한다.

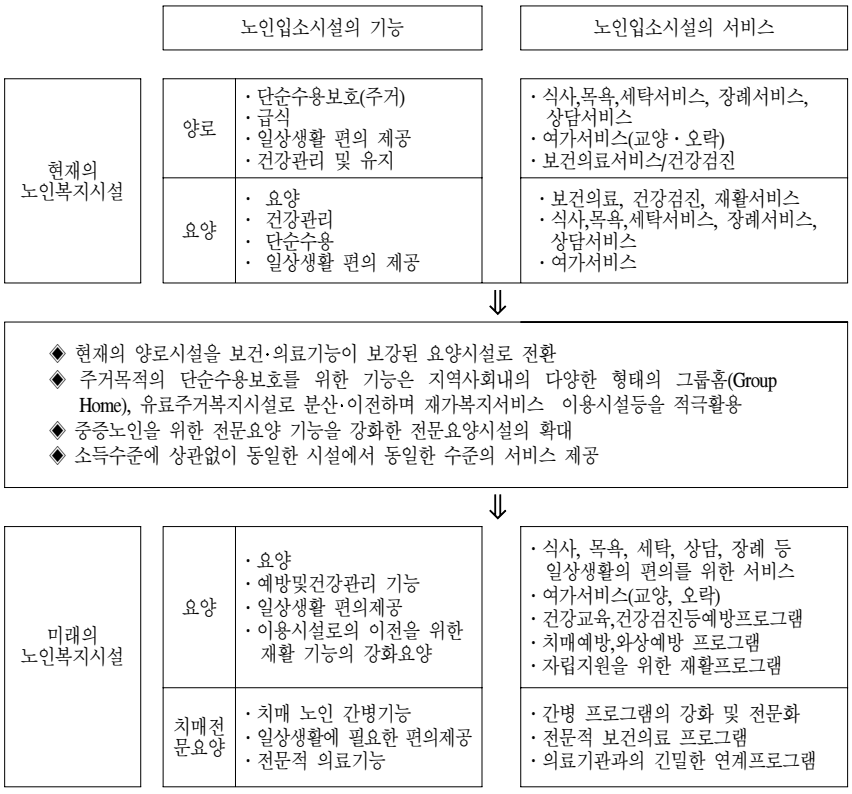
마슬로(Maslow)의 욕구론에 상응하여 생리적 욕구의 충족을 위한 가사 등 일상신변 생활활동, 안전의 욕구충족을 위한 건강유지의 생활 및 치료재활 등의 요양생활활동, 소속과 애정의 욕구충족을 위한 자기실현의 생활활동, 생의 보람을 위한 생활행동, 인간관계의 유지 및 사회생활 등이 이루어져야 할 것이다.

현재 우리나라의 노인복지시설은 공급이 절대적으로 부족하며, 대상자의 특성에 따른 전문화된 서비스가 제공되지 못하고 있다는 한계를 갖고 있다. 노인복지시설에 입소보호를 받고 있는 노인은 65세 이상 노인의 0.35%정도에 불과(2001년 현재 296개 시설 운영)한 실정으로 선진국의 경우의 5~8%에 비하

면 매우 낮은 수준이다.

따라서 절대적으로 부족한 복지시설을 점진적으로 확대하여 충분한 시설보호 제공하도록 하며, 시설 기능에 따른 보호대책을 강구하도록 한다. 즉, 양로시설의 신축을 지양하고, 단계적으로 요양시설로 기능을 전환한다. 그리고 요양시설의 경우 중증노인과 경증노인 등 노인의 욕구의 수준과 종류에 상응하는 서비스를 제공하도록 하며, 재활 등을 위한 운영프로그램 보급확대로 시설보호의 질적인 향상을 도모한다. 이러한 개선이 이루어질 경우 [그림 X-1]과 같은 시설보호가 노인에게 제공될 수 있을 것이다.

〔그림 X-1〕 老人福祉施設의 서비스 再定立 方案



〈表 X-3〉 老人을 위한 基礎保障

부문	기본방향	정책과제
기초 소득보장	• 근로능력이 있는 노인을 위한 취업, 창업을 통한 생산적 복지의 실현 • 근로능력이 없는 노인을 위한 사회안전망 구축	• 자본금 및사업능력은 없으나 근로능력 있는 노인을 위한 취업지원프로그램실시 • 자본금 과 사업능력이 있는 노인 창업지원프로그램 실시 • 기초생활보장법의거 생계보장 • 긴급 식품권 및 의료권
기초 건강보장	• 공공보건의료체계의 강화를 통한 지역사회 서비스확대 • 장기요양보호정책의 강화	• 포괄적인 보험급여의 제공 • 적정수준의 의료보호 • 공공보건의료체계의 강화 • 치매 및 와상노인의지원 강화
기초 주거보장	• 노인의 주거욕구의 충족을 위해 사회적 지원 실시	• 노인을 위한 주거기준 설정 • 노인주거 중장기 계획 마련 • 공공임대주택공급시 노인가구 전용분양 의무화 • 주택개량지원
기초 교육보장	• 평생교육에 의한 취업능력 향상 건강한 여가생활 향유기회 제공	• 평생교육체계 구축 • 건강한 노인을 위한 평생교육 프로그램의 개발 및 보급 • 교육을 통한 직업능력개발 및 취업과의 연계
기초복지 서비스 보장	• 지역사회 보호체계구축	• 재가복지서비스의 확충 • 전문화된 충분한 시설보호의 공급

나. 老人의 自活 및 創業支援 프로그램

평균수명의 연장으로 정년퇴직 이후 건강하고 오래 사는 노인(healthy active elderly)이 증가하고 있는 반면, 노인의 경제력 및 취업률은 저조하여 대부분 노후생활을 자녀에게 의존하고 있는 실정이다. 따라서 활기찬 노후생활을 영위할 수 있도록 제반 사회적, 경제적 환경을 조성하여 노후 소득수준을 향상시켜 노년생활의 가족 및 사회적 부양부담을 경감시킬 수 있는 생산적 노인복지를 위한 창업 및 자활지원대책 수립이 필요하다. 이의 일환으로 노인의 사

회적 경험, 특성 등을 감안한 「노인인력뱅크」를 설치·운영하여 중소기업 등과 연계망을 통해 노인의 창업, 취업알선, 유급자원봉사활동 등을 지원하도록 한다.

이러한 인프라의 구축에 기초하여 자본금이 부족하고 특별한 경험이나 사업능력도 지니고 있지 못하지만, 근로능력 및 의욕을 지닌 노인을 대상으로 하여 피고용에 의한 취업지원프로그램을 실시한다. 더불어, 기본적으로 투자가 가능한 자본금을 소유하고 있거나, 자본금이 없어도 경험과 사업능력을 지닌 노인을 대상으로 하여 창업에 의한 취업지원프로그램을 실시한다.

1) 老人과 企業을 連繫하는 老人人力뱅크

그 동안 경제의 성숙화에 따라서 대기업, 정부기관 등 전문·사무직 근로자가 확대되고 있는 실정에서 이들의 직장경험을 활용하여 창업활동을 지원할 수 있는 체계가 요구되고 있다. 현재 중소기업청내 소상공인지원센터에서 소규모 창업에 대한 경영정보 등을 지원하고 있지만, 창업관련 상담 및 지원자가 거의 중년계층이어서 고령자대상의 창업지원정책은 없는 실정이다.

또한 노인들의 재취업을 위해 보다 현실적으로 접근이 용이하고 체계적으로 현실화시키는 방안으로 『노인인력뱅크』를 제시할 수 있다. 이러한 노인인력뱅크는 크게 세 가지의 기능을 한다.

먼저 사장되거나 활용되지 못하는 데이터를 정년·명예·조기퇴직근로자의 근무유형, 근무기간, 숙련도, 연령, 성별, 건강상태 등으로 정리하여 최상의 D/B를 구축할 수 있고, 중소기업청내 소상공인지원센터, 고령자취업알선센터, 사회복지(노인복지)단체, 민간창업전략연구소, 대기업 및 정부기관의 OB단체 등, 창업 및 자활지원기관과의 네크워크체계를 구축하여 연계할 수 있다.

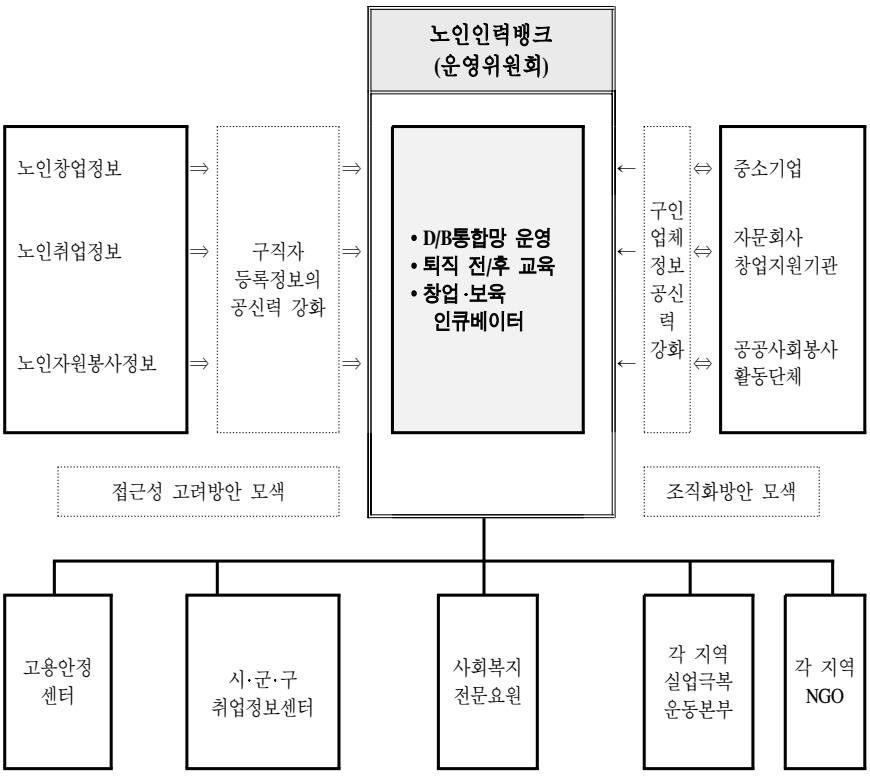
둘째, 노인인력뱅크는 노인에 관한 인큐베이터 기능을 수행한다. 즉 노인이 필요에 따라 취업 또는 창업을 원할 경우, 개인의 특성과 자질을 발견할 수 있도록 하고, 노인에게 적합한 직종을 선정, 충분한 경쟁력을 갖추어 취업 및 창업이 가능하도록 관리하고, 지속적인 사후관리를 통해 안정적인 소득보장을

유도할 수 있다. 특히 노인들의 경륜 등의 장점을 살리고, 청·장년세대의 노동시장이 겹치지 않는 '고령자 틈새시장'을 집중 개발, 육성하여야 한다.

마지막으로 전문적인 교육기능으로서 교육은 퇴직 전 교육과 퇴직 후 교육으로 분리하여 현재 퇴직의 시기가 과거와 같이 일정한 것이 아니라 기업의 환경과 사회적 환경에 따라 달라지기에 퇴직 후의 사회적응과 적절한 재취업을 준비할 수 있도록 퇴직 전 교육을 활성화하고, 기업에서는 퇴직을 앞둔 대상자들로 하여금 본 교육을 이수할 수 있도록 제도적 개선이 요구된다.

위에서 제시한 내용을 그림으로 보면 다음과 같다(그림 X-2 참조).

〔그림 X-2〕 老人人力뱅크 Network 構成圖



2) 創業支援方案

고령자의 창업을 지원하기 위하여 '고령자창업지원단'(가칭)을 설립하여 운영하도록 한다. 이를 위하여 각 시·도에 창업지원단을 설치하고, 이를 실시하기 위한 고령자고용촉진법의 개정을 추진한다. 각 시·도의 노인복지기금에서 고령자 창업지원기금을 확보하여 50대 이후 정년·조기퇴직 가장 및 노인계층을 위하여 장기저리 융자 및 창업교육훈련을 지원한다. 이와 더불어 대상자의 심사 및 선정을 위하여 고령자창업지원 심사위원회를 구성하여 운영한다.

창업지원대상의 노인계층은 크게 5가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 첫째 능력과 자본력을 가진 경우(A타입), 둘째, 자본력은 있는데 능력이 부족한 경우(B타입), 셋째, 자본력과 능력이 중간정도 수준인 경우(C타입), 넷째, 능력은 있는데 자본력이 적은 경우(D타입), 다섯째, 능력도, 자본력도 부족한 경우(E타입)이다.

가) A타입

대기업 전문경영자 출신, 전문직 종사자 등 오랜 사회활동을 통하여 전문적인 능력과 경험을 축적한 고령자로서 10억원대 이상의 재산을 소유, 자본도 풍부한 계층이다. 이러한 계층의 노인을 위해서는 〈表 X-4〉에서 제시된 것과 같은 업종의 창업을 유도할 수 있을 것이다.

나) B타입

부동산, 주식투자 젊은 시절 수십억원대의 재산축적에 성공하였거나 거액의 부동산을 물려받은 계층이다. 이러한 계층의 노인을 위해서는 〈表 X-5〉에서 제시된 것과 같은 업종의 창업을 유도할 수 있을 것이다.

〈表 X-4〉 老人創業의 類型(A타입)

유도방향	유도방안	추천업종	기대효과
전문창업 엔젤클럽 결성유도	- 투자에 대한 수익을 기대할 수 있음은 물론 반대급부로 사회적인 명예와 명성을 보장함으로써 적극적인 참여를 유도함. - 사회적 지위와 명예를 주는 엔젤클럽 결성, 증여세 감면, 세제감면 등 다양한 혜택을 부여함 - 실버창업자 지원단을 구성, 경영마케팅, 판로개척 등을 지원함. - 무료디자인 개발 및 캐릭터 개발, 제품 시험연구, 특허출원 대행 등을 지원함.	- 실버제품 생산제조업, 전문경험을 살린 제조업 및 신기술 개발사업, 대규모 자금이 필요한 정보 통신 분야임.	- 사적인 자본을 산업에 대한 투자자본으로 유도, 경제에 활력을 불어넣을 수 있음. - 젊고 능력은 있지만, 자본부족으로 어려움을 겪고 있는 젊은 층들에게 자금을 지원해 줌으로서 국가 경제적으로 산업 진흥에 크게 기여함. - 사회의 유용한 인적자원과 자본의 결합에 따른 창업은 산업발전과 고용창출에 크게 기여함.

〈表 X-5〉 老人創業의 類型(B타입)

유도방향	유도방안	추천업종	기대효과
- 벤처기업 투자엔젤 클럽결성 - 사회적 지위와 명예를 가질 수 있는 업종의 창업으로 유도 - 노인계층을 위하여 꼭 필요한 창업으로 유도	- 원금보장형, 창업펀드구성, 이자의 일부 수익만으로 벤처에 투자함. - 가족과 함께 하는 창업을 유도하여 창업의 결실을 후손들이 가질 수 있도록 함. - 벤처투자를 위한 고수익 금융상품을 개발(자금여유가 있는 노인계층이 가입할 수 있으며, 원금을 보장하는 한편, 이자의 일부로 벤처기업 등에 투자)하여 가입자에게 다양한 혜택을 줌. - 산업자금으로 투자하는 경우, 증여세면제 등 재산보전에 도움이 되는 혜택을 부여함. - 소유하고 있는 건물을 창업 촉진공간으로 내놓을 경우 재산세 감면혜택.	- 잡지발행업, 신기술개발 투자사업, 초기자본이 많이 드는 임대. - 설비형 사업, 고령자 오락사업, 노인관광사업 등	- 사적인 자본을 산업에 대한 투자자본으로 유도, 경제에 활력을 불어 넣을 수 있음. - 젊고 능력은 있지만, 자본부족으로 어려움을 겪고 있는 젊은 층들에게 자금을 지원해 줌으로서 국가 경제적으로 산업진흥에 크게 기여함. - 재력있는 고령자계층의 창업투자 확대는 산업발전을 촉진하고 부의 세습을 줄이며 재산의 사회환원과 함께 나아가 고용창출효과를 기대할 수 있음. - 노인계층이 참여하는 가족창업의 적극유도 역시 결국은 고용 창출효과를 얻을 수 있음.

다) C타입

화이트칼라 출신의 도시근로자 출신 퇴직자로서 1~3억원 정도의 현금동원력을 갖고 있으면서 사회활동의 경험이 많은 노인계층이고, 어느 정도 노후생활자금을 준비하여 두고 있으나, 여유자금이 넉넉한 편은 아니라 부업이 필요한 한편, 경제적인 이유보다는 자아실현의 욕구와 사회적인 참여의식을 갖기 위하여 일을 원하는 계층이다. 이러한 계층의 노인을 위해서는 <표 X-6>에서 제시된 것과 같은 업종의 창업이 유망하다.

〈表 X-6〉 老人創業의 類型(C타입)

유도방향	유도방안	추천업종	기대효과
- 공동창업 - 최소자본형 소호업종으로의 유도	- 동업, 협동조합형 창업을 유도	- 실버결혼중매업, 실버전문가 인력풀사업, 서비스형 소매업, 전자상거래 등 디지털형 창업	- 자칫 사장될 수 있는 사회의 경험 자원을 경제활동에 적극 활용할 수 있음. - 투자자본을 최소화함으로써 적은 투자에 비하여 인적인 능력투자의 부가가치를 높일 수 있어 전체 경제적 차원에서도 경제적 이득을 증대시킴.

라) D타입

오랜 사회생활을 통하여 다양한 경험과 경륜을 쌓았으나, 여러 가지 이유로 1억원 미만의 현금 동원력을 가진 계층으로 필요에 의하여 적극적으로 창업에 나서 생계를 유지하여 나가야 하는 계층이다. 이러한 계층의 노인을 위해서는 〈表 X-7〉에서 제시된 것과 같은 업종의 창업을 유도할 수 있을 것이다.

마) E타입

현금동원력이 2천만원 미만이며, 재산도 없고 사회적으로도 안정된 직업을

갖지 못하고 살아온 계층으로, 이들 계층에 대해서는 건강과 시간을 투자하여 할 수 있는 업종이나 부업기회를 적극적으로 열어주는 한편, 무자본으로 가능한 프랜차이즈 및 소호(SOHO)형 비즈니스의 참여를 적극적으로 유도하도록 한다.

〈表 X-7〉 老人創業의 類型(D타입)

유도방향	추천업종
- 안전성이 높은 서비스업이나 소매업 창업을 적극적으로 유도함. - 창업자금이 적게 들면서 전문성을 활용할 수 있는 소호형 및 전문직업을 개발, 소개함. - 부족한 자금 문제해결과 경비절약을 위하여 가족창업을 적극적으로 유도함. - 최소자본으로 도전가능한 업종을 발굴, 관련정보를 제공함. - 가족창업시, 점포임대료 등 창업자금 일부를 대출함. - 창업지원단을 통한 컨설팅 활동을 강화, 안전창업을 유도함.	- 전자상거래, 도서대여업, 세탁편의점, 인맥 활용 가능한 영업형 사업, 자판기 편의점(코인샵), 코인골프방, 샐프세차업, 부동산중개업, 결혼상담업, 수지침, 컴퓨터철학관, 실버시터업, 숍인숍형 창업, 홈닥아방

〈表 X-8〉 老人創業의 類型(E타입)

유도방향	추천업종	기대효과
- 단순하고 반복적인 부업형 업종 적극 발굴; 노인부업센터 또는 노인부업 통신망 구축으로 부업형 일감 알선 - 소일거리 삼아서 부수입을 올릴 수 있는 업종의 창업 유도 - 노인복지센터 등 노인단체를 활용한 공동협업방안	- 부품조립, 전단배포업, 인맥형 영업, 애완동물 기르기, 목공예, 버섯재배, 실버 심부름센터, 각종 중개업, 신제품 홍보업, 실버경비대	- 국가가 부담하여야 할 공적부조를 경감시킴. - 가족의 부양에 대한 부담 경감시킴. - 일하는 보람과 경제적인 문제를 동시에 해결함.

Ⅺ. 均衡的 障碍人福祉政策

- 균형적 장애인복지는 기초보장의 제공과 기회균등에 의해서 차별을 제거하고 사회통합이 되게 하는 구체적인 프로그램이 중요함.
- 장애인 자립을 위해서 교육훈련을 통한 인력개발, 적응능력 향상, 장애인 인력망에 의한 취업기회가 보장이 되어야 함.
- 장애인의 자활을 위한 적극적 동기 부여와 기능향상, 사회적 제약조건을 제거하여 정신적 만족감을 갖게 하는 정서적 복지가 중요함.

1. 均衡的 障碍人福祉의 背景

균형적 복지는 성장과 복지의 균형을 이루려는 노력으로써 물질적인 지원뿐만 아니라 정서적인 복지와 균형에 의해서 인간의 행복을 증진시키고자 시도하는 것이다. 지금까지 장애인은 비장애인의 보호를 받으며 삶을 영위하는 존재로만 인식되어 왔다. 그러나 오늘날 정보화 사회가 되면서 의식이 없는 중증을 제외한 대부분의 장애인들이 정보화의 문명 이기를 통하여 교육을 받고, 직업을 가지며, 사회활동에 참여 하고 있다. 이제는 장애가 더 이상 사회적 소외의 근본적인 요소가 될 수가 없으며, 장애인의 사회통합은 또한 불가능한 목표가 될 수도 없다. 장애인이 다른 사람에게 의존함이 없이 자립할 수 있도록 기능과 기회를 부여하고 자립함으로써 성취감을 느끼고 정신적인 만족감과 동등한 자격을 갖추고 사회에 통합되도록 기회균등을 추구하는 것이 균형적복지이다.

국가는 장애인에게 기초보장을 제공하고 교육과 기능 향상을 지원하며 취업의 기회를 보장함으로써 경제적인 자립을 성취하도록 하고, 진정한 사회통합

에 의해서 정서적복지가 되도록 하여야 한다. 따라서 장애인이 비장애인과 함께 생활하기 위한 가장 기본적인 방안은 취업을 통한 자립이다. 물론 도저히 취업이 불가능한 직업적 중증장애인은 가족을 포함한 사회가 돌보아야 하겠지만 그 수를 최대한 줄이고 자립할 수 있는 장애인의 수를 최대한 늘리는 것이 생산적 장애인복지의 기본 목표이며, 이는 충분히 달성 가능한 목표라고 할 수 있다. 다만, 이를 달성하기 위해서는 지금까지와는 전혀 다른 접근방식을 필요로 할 것이다.

우리나라에서 장애인의 경제적 자립을 지원하기 위한 障碍人雇傭政策은 1990년 「장애인고용촉진등에관한법률」을 제정하면서 시작되었다고 할 수 있다. 이 법에서는 300인 이상 상시 고용하는 사업체에서는 근로자 수의 2%를 장애인으로 고용하도록 의무화하는 雇傭割當制(quota system)를 도입함으로써 장애인의 고용확대를 꾀하도록 하였다. 그러나 장애인의무고용 대상기업들은 법에서 강제하고 있는 義務雇傭率조차 지키지 못하고 있으며, 정부도 그 의무를 제대로 지키지 못하고 있는 실정이다. 정부에서는 1999년말 「장애인고용촉진등에관한법률」을 개정하여 「장애인고용촉진및직업재활법」을 만들어 중증장애인의 고용을 활성화하고자 하였으나 처음 법이 제정된 지 10여년이 지났지만 여전히 장애인의 고용은 어려운 실정이다. 특히 중증장애인의 고용은 거의 개선되지 않고 있다.

실제로 「1995년도 장애인실태조사」에서 장애인의 經濟活動參加率은 43.9%로 1994년 국민 전체의 경제활동참가율 61.7%에 비해 17.8% 포인트 낮았으며, 장애인의 실업률은 27.4%로 국민 전체의 2.4%에 비해 25% 포인트 높았던 실정(정기원외, 1996)이 「2000년도 장애인실태조사」에서도 그대로 지속되고 있다. 장애인의 경제활동참가율은 47.8%로 여전히 낮고 장애인의 실업률은 28.4%로 오히려 높아졌다.[119] 이는 2000년 국민 전체의 실업률 3.8%(2000년 2/4분기)에

119) 이는 우리나라가 1997년말 경제위기를 겪으면서 사회 전반적으로 失業率이 높아진 경향을 반영하는 것으로 볼 수 있을 것이다.

비해 무려 7배 이상 높은 수준이라고 할 수 있다.

뿐만 아니라 취업을 한 장애인의 경우도 경제적 자립과는 먼 상황이다. 1995년 취업장애인의 월평균 근로소득이 77만 9천원으로 상용근로자 10인 이상 사업체의 근로자 월평균 급여 115만 8천원(1995년 2/4분기, 노동부)의 67% 였던 것이, 2000년에는 79만 2천원으로 상용근로자 5인 이상 사업체의 근로자 급여 161만원(2000년 2/4분기, 노동부)의 49%로 오히려 격차가 더 크게 벌어지고 있다. 절대적인 금액으로는 전체 근로자의 월평균 급여가 45만 2천원이 오른 반면, 취업장애인의 勤勞所得은 1만 3천원 밖에 오르지 않았다.

이와 같이 장애인의 취약한 경제활동은 그대로 장애인의 생활에 반영된다. 장애인가구의 월평균 家口所得은 1995년 99만 9천원으로 도시근로자가구 월평균 소득인 180만원의 55.5%에서 2000년 108만 2천원으로 도시근로자가구의 소득 233만 1천원의 46.4%로 오히려 저하하여, 장애인가구와 비장애인가구의 격차가 오히려 더 커진 것으로 추정된다(정기원외, 1996; 변용찬외, 2000).

따라서 그동안 정부에서 장애인의 고용을 증진시키려는 장애인고용정책을 비롯하여, 장애인의 삶의 질을 향상시키려는 다양한 장애인복지정책을 수행해 왔지만 그 정책들이 그다지 효과적이지 못하였다고 할 수 있다. 이러한 결과는 장애인복지정책에 있어서 중요한 전환이 필요하다는 것을 보여준다. 본 절에서는 장애인도 우리 사회의 가치 있는 구성원이 될 수 있도록 유도하는 여러 생산적 장애인복지정책의 방안을 제시해보고자 한다.

가. 勞動市場 疏外 障碍人의 規模

2000년도 장애인실태조사 결과에 의하면, 전국의 장애인구는 약 144만9천명(출현율 3.09%)으로 1995년도의 105만 3천명(출현율 2.35%)에 비해 증가한 것으로 나타났다. 장애유형별로는 지체장애(42%), 뇌병변장애(15%), 시각장애(13%), 청각장애(10%), 정신지체(7%), 정신장애(5%), 심장장애(3%), 신장·언어장애(2%), 발달장애(1%)의 순이었다.

만 15세 이상의 장애인구는 133만명이었으며, 이 중 47.8%인 636.7천명이 경제활동인구에 포함되었다. 이 중 취업장애인은 455.7천명이었으며, 실업자는 180.9천명(28.4%)으로 조사되었다. 따라서 이들은 즉시 취업이 가능하며 취업하고자 하는 장애인이라고 할 수 있다.

〈表 XI-1〉 障碍人의 經濟活動 및 非經濟活動 規模

(단위: 명, %)

구 분	15세 이상(생산가능연령) 장애인 인구				비경제활동인구
	계	경제활동인구			
		소계	취업자	실업자	
지체장애	590,460	354,560	259,185	95,375	235,900
뇌병변장애	209,485	39,426	15,143	24,283	170,059
시각장애	175,742	99,809	80,222	19,587	75,933
청각장애	143,924	69,541	58,381	11,160	74,383
언어장애	23,359	11,638	9,326	2,312	11,721
정신지체	67,821	25,302	14,746	10,556	42,519
정신장애	50,069	13,406	5,009	8,397	36,663
신장장애	25,149	11,450	5,701	5,749	13,699
심장장애	42,402	11,070	8,017	3,053	31,332
계	1331.486	636,654 (100.0)	455,729 (71.6)	180,925 (28.4)	694,832

資料: 한국보건사회연구원, 『2000년도 장애인 실태조사』, 2001.

그러나 실제로 취업을 원하는 장애인의 수는 더 늘어날 수 있는데, 장애인 중에는 일자리가 없을 것으로 예상하여 구직 자체를 포기하는 실망실업자가 상당히 존재하는 것으로 예상되기 때문이다.

구직활동을 하지 않는 장애인들을 대상으로 구직활동을 하지 않는 주된 이유를 물은 결과, '심한 장애로 일하기 어려울 것 같아서'(49.8%), '나이가 많아서'(27.7%), '적합한 직종이 없어서'(5.4%), '굳이 취업할 필요가 없어서'(3.9%), '회사에서 장애인을 안받아줘서'(2.5%), '일에 필요한 기술(능)이 없어서'(1.1%), '취업정보, 취업방법을 몰라서'(0.7%), '임금이 너무 낮아서'(0.3%), '출퇴근이

힘들어서'(0.2%), '작업환경(편의시설 등)이 열악해서'(0.1%) 등 다양한 응답이 제기되었다. 이 중에서 적합 직종의 부족이라든지, 회사에서의 장애인 차별, 기능 부족, 임금문제, 출퇴근 문제, 편의시설 등은 취업을 하고 싶지만 못하는 것으로 볼 수 있다. 뿐만 아니라 심한 장애를 이유로 제시한 경우에도 상당 부분은 편의시설을 갖추면 취업의 의사를 갖고 있을 것으로 예상된다. 결론적으로 현재 구직하지 않고 있는 장애인 중에서도 '심한 장애'를 이유로 응답한 장애인을 제외하더라도 최소 14.2%인 123.6천명이 여건만 갖추어지면 취업을 할 의사가 있는 것으로 판단된다.

〈表 XI-2〉 未就業 또는 求職하지 않는 理由

(단위: %, 명)

미취업, 구직하지 않은 이유	전체
회사에서 장애인을 안 받아줘서	2.5
임금이 너무 낮아서	0.3
적합한 직종이 없어서	5.4
작업환경(편의시설 등)이 열악해서	0.1
출퇴근이 힘들어서	0.2
심한 장애로 일하기 어려울 것 같아서	49.8
다른 질병 때문에	3.0
나이가 많아서	27.7
가사·육아문제 때문에	1.5
취업정보, 취업방법을 몰라서	0.7
일에 필요한 기술(능)이 없어서	1.1
굳이 취업할 필요가 없어서	3.9
취업 이외의 준비 때문에(진학, 결혼 등)	0.2
재학 중이기 때문에	2.7
기타	0.9
계	100.0

따라서 현재 18만 명으로 추정되고 있는 장애인 실업자는 123.6천명의 잠재 실업자까지 포함하여 30만 명 이상의 장애인 실업자가 있는 것으로 예상할 수

있다. 이들 장애인을 어떻게 활용하느냐 하는 것은 우리 사회의 장애인복지에 대한 지출뿐만 아니라 경제발전에도 상당한 영향을 미칠 수 있다. 특히 최근 우리나라의 인구성장률이 감소하는 경향을 보임에 따라 장기적으로 노동력 부족이 예상되는 시점에서 장애인 노동력을 발전시키는 것은 건전한 성장의 중요한 기반이 될 수 있을 것이다.

나. 障碍人의 就業 欲求의 現況

장애인이 어떤 분야에서 취업할 수 있을 것인가 알아보기 위해 현재 취업한 장애인의 직장유형을 살펴보면, 자영업(54.1%), 일반사업체(34.6%), 정부 및 정부관련기관(5.9%)의 순으로 많았으며, 취업직종은 농어업(25.6%), 단순노무직(23.4%), 서비스·판매직(21.0%) 등에 편중되어 있었다. 물론 이러한 분포는 장애인 자신의 선택도 영향을 미쳤겠지만 우리 사회의 장애인에 대한 차별이 미친 영향도 무시할 수는 없을 것이다.

취업을 희망하는 장애인의 경우 취업희망 직업으로는 단순노무직근로자(23.8%), 서비스 및 판매근로자(22.2%), 농·어업숙련근로자(14.5%), 기능원 및 관련기능근로자(14.4%)의 순인 것으로 나타났다. 이는 장애인이 직업관련 기술 및 기능이 부족하여 급여가 상대적으로 높은 직업에는 아예 희망조차 갖지 못하고 있으며, 상대적으로 단순한 직업에 종사하기를 희망한다는 것을 보여주는 결과이다. 장애유형별로 보면, 신장장애와 심장장애 등 내부장애인이 사무직, 전문가를 희망하는 비율이 높았다. 이는 내부장애인은 건강상의 문제로 육체적인 노동이 어렵고 사무직 노동이 적합하다는 것을 보여주는 것이다. 반면에 지체장애인은 기능원 및 관련기능근로자, 장치기계조작원 및 조립원 등의 직업을 희망하는 비율이 상대적으로 높아서, 기술자로서의 직업을 선호하는 것으로 보인다. 뇌병변장애인도 기술직을 선호하기는 마찬가지인데, 뇌병변장애인은 의사소통에 제약을 받기 때문에 서비스 및 판매근로자가 되는 것은 그다지 희망하지 않는 편이었다. 반면에 시각장애인은 의사소통에 큰 어려움이

없기 때문에 서비스 및 판매근로자가 되기를 희망하는 비율이 37.3%로 장애유형 중에 가장 높았다. 청각장애와 언어장애는 농어업 숙련근로자 또는 단순노무직 근로자를 희망하는 비율이 높아서 의사소통의 문제가 일상적인 직업을 갖는데 상당한 제약으로 작용하고 있다는 것을 알 수 있다. 또 장애정도별로는 중증일수록 비교적 단순노무직을 희망하였고, 경증일수록 전문직을 희망하는 비율이 높았다.

〈表 XI-3〉 就業希望障碍人의 希望職場 類型

(단위: %)

취업희망 직종	전체
입법공무원, 고위임직원 및 관리자	0.4
전문가	4.6
기술공 및 준전문가	5.6
사무직원	8.9
서비스 및 판매근로자	22.2
농.·어업 숙련근로자	14.5
기능원 및 관련기능근로자	14.4
장치·기계조작원 및 조립원	5.7
단순노무직 근로자	23.8
전체	100.0

資料: 한국보건사회연구원, 『2000년도 장애인 실태조사』, 2001.

희망하는 직장유형으로는 자영업이 46.0%로 가장 많았으며, 일반사업체가 28.8%, 정부 및 정부관련기관이 13.7%였다. 장애인이 자영업을 선호하는 까닭은 크게 두 가지로 볼 수 있을 것이다. 첫째, 장애인은 이동에 제한을 받는 경우가 많으나, 자영업을 하게 되면 거주지와 직장이 근거리에 위치하는 경우가 많아서 이동의 제한을 덜 받게 된다. 둘째, 장애인은 비장애인 고용주 및 동료들로부터 차별을 받는 경우가 많으나 스스로 고용주가 되면 이러한 차별로부터 자유로울 수 있다. 장애유형별로 보면 이동의 제한이 희망하는 직장유형에

상당한 영향을 미쳤음을 알 수 있다. 즉 이동의 제한이 가장 심한 장애 중의 하나인 시각장애인은 자영업을 희망하는 비율이 58.7%로 가장 높게 나타났다. 또 신장장애인도 55.3%가 자영업을 희망하여 두 번째로 높게 나타났는데, 이는 신장장애인은 매주 규칙적으로 의료기관에서 치료를 받아야 하기 때문에 전일제 근무가 어렵다는 특성에서 발생한 것으로 보인다. 한편, 일반사업체를 희망하는 비율이 가장 높은 장애유형은 심장장애(56.4%)였으며, 언어장애도 47.6%로 나타났다.

장애인이 희망하는 근무형태로는 전일제 79.4%, 시간제 20.6%로 전일제가 압도적으로 많았으나 시간제를 원하는 장애인도 상당수가 있음을 확인할 수 있다. 특히 신장장애(36.6%), 정신장애(33.6%), 심장장애(33.5%) 등은 시간제를 원하는 장애인의 비율이 1/3에 이르고 있다. 이는 우리나라 노동시장의 구조적 변화를 요구하는 것이지만 아직까지 사업체에서는 다양한 형태의 근무시간에 제공하지 않고 있어서 이들 장애인의 취업에 심각한 장애물로 대두되고 있다. 그 외 뇌병변장애인(27.1%), 정신지체(25.0%) 등도 건강상의 문제로 시간제를 선호하는 장애인이 상당 부분을 차지하고 있다. 장애인이 희망하는 근무형태에서는 출근근무(74.4%)가 가장 많았으나 재택근무도 17.7%에 이르고 있으며, 출근근무와 재택근무를 같이 하는 것을 희망하는 장애인까지 합치면 20%가 넘는 장애인이 재택근무를 원하고 있었다. 따라서 앞으로 장애인의 고용을 활성화하기 위해서는 장애인이 원하는 다양한 직종을 개발할 뿐 아니라 동일한 직종이라도 다양한 근무형태 및 근무시간을 활용할 필요가 있다고 할 것이다.

2. 均衡的 障碍人福祉의 方向

가. 障碍人福祉政策의 現況과 問題

우리나라 장애인복지정책은 소득, 의료, 교육, 고용, 주택, 보장구, 편의시설

등 다양하게 실시되고 있으며, 이들 모든 정책이 장애인의 자립과 직·간접적으로 관련되어 있다. 여기에서는 장애인의 자립을 촉진시키기 위해 중요한 장애인복지정책의 현황을 살펴보고, 그 문제에 대해 논의하고자 한다.

1) 所得保障

우리나라에서 장애인을 위한 소득보장정책은 가장 기본적인 것으로 국민기초생활보장제도를 들 수 있다. 국민기초생활보장제도는 장애와 관련 없이 일정 수준 이하의 소득을 갖고 있는 국민들에게 최저생계를 보장하기 위해 시행하고 있다. 그러나 장애인의 경우 장애로 인한 추가생계비로 월 평균 15만7천원이 소요되는 것으로 조사되었으나, 국민기초생활보장제도에서는 장애의 특수성을 전혀 고려하지 않고 있는 실정이다.

또 다른 장애인을 위한 소득보장정책은 장애수당으로 장애로 인한 추가생계비 보조 차원에서 국민기초생활보장수급 장애인으로서 1급 또는 2급의 장애(정신지체는 3급 중복장애 포함)인에게 월 5만원을 지급하고 있다. 그러나 월 5만원은 월 평균 추가생계비에는 훨씬 못 미칠 뿐 아니라, 국민기초생활보장수급 중증장애인으로 대상자가 극히 한정되어 있어서 장애인이 최저생계를 유지하는데 큰 도움이 되지 못하고 있다. 2002년부터는 국민기초생활보장대상 18세 미만 1급 장애아동 보호자에게 장애아동부양수당을 월 4만5천원 지급하고 있으며, 보호수당은 장애인복지법에 규정되어 있으나 아직 지급되지 않고 있다.

국민연금제도, 공무원연금제도, 사립학교 교원연금제도, 군인연금제도, 산업재해보상보험 등의 사회보험은 장애인의 소득을 보장하기 위한 또 다른 중요한 정책이다. 서구에서는 장애인의 소득의 근거로서 가장 큰 역할을 하고 있는 것이 바로 장애연금이다. 그러나 우리나라에서는 아직 국민연금의 역사가 짧아서 노령연금도 지급되지 않고 있으며, 장애연금을 받고 있는 장애인은 극히 소수에 불과하다. 또한, 사회보험은 대부분 사업장 근로자를 대상으로 하고 있어서 선천적 장애인이거나 경제활동 이전에 장애를 입어 취업하지 못하는

경우에는 보험의 혜택을 받을 수 없어서 당분간은 우리나라에서는 장애인의 소득보장대책으로는 큰 역할을 하기 어려울 것으로 보인다.

이와 같이 국민기초생활보장제도, 장애수당 등의 공공부조나 사회보험의 대상자가 되지 못하고 사각지대에 놓여있어서 생계에 위협을 받고 있는 장애인이 상당수에 이르고 있다.

2) 教育

교육은 장애인의 고용을 촉진시키기 위한 전제조건이다. 사업주들은 장애인이 취업에 필요한 교육과 훈련을 제대로 받지 못했다고 판단하고 있다(한국장애인고용촉진공단, 2001). 실제로 장애인의 학력수준은 국민 전체에 비해 상당히 낮은 편이어서 남성은 평균 7.2년, 여성은 평균 4.7년에 불과한 정도의 교육수준을 보이고 있다.

정부에서는 특수교육진흥법을 통해 특수교육대상자에 대해 초·중·고등학교에 걸쳐 특수교육을 무료로 받을 수 있도록 하고 있지만 아직까지도 그 혜택을 받고 있는 대상자는 소수에 불과하다. 즉, 특수교육 대상자는 1998년 현재 약 22만4천명으로 이 중 23,487명은 119개 특수학교에, 25,031명은 일반학교에 설치된 특수학급에 취학하고 있어서, 특수학교나 특수학급에서 교육을 받고 있는 아동은 약 21%(4만 8천명)이며, 나머지 79%는 일반학급 또는 가정, 복지시설에서 특수교육의 기회를 갖지 못하고 있다.

뿐만 아니라 학력이 높아질수록 장애인의 진학률은 국민 전체에 비해 크게 떨어지고 있는데, 장애인과 국민 전체의 진학률을 비교해 보면 중학교를 졸업한 장애인 중 고등학교 진학자는 9.7%, 고등학교 졸업자 중 대학 진학자는 0.9%에 불과하여, 국민 전체의 94.6%, 68.8%와는 상당한 격차를 보이고 있다. 이는 특수교육진흥법이 있으나 제대로 시행되지 않았으며, 대학들이 장애인에게 문호를 제대로 개방하지 않은 결과라고 할 수 있다.

〈表 XI-4〉 學齡期 推定 障碍兒童數(5～17歲)

(단위: 명)

구 분	학령인구	출현율	교육대상자	교육적 조치
중증장애	9,178,811	0.46%	42,000	특수학교
경증장애		1.98%	181,700	특수학급 또는 일반학급 통합교육
계	9,178,811	2.44%	223,700	

資料: 교육부, 「특수교육연차보고서」, 1998.

〈表 XI-5〉 障碍人과 國民 全體의 就學·進學率 比較

(단위: 1/1000, 명)

구 분	유치원	초등학교	중학교	고등학교	대학교
장 애 인	6.8	34.0	17.7	9.7	0.9
국민전체	27.2	98.6	101.0	94.6	68.8

資料: 교육부, 「교육50년사」, 1998.

3) 雇傭

장애인의 경제적 자립과 직접적으로 관련된 고용정책은 사업체에서 원하는 기술이 있는 장애인근로자를 육성하는 노동력 수요정책과 사업체에서 장애인 근로자를 채용하도록 강제하거나 장려하는 공급정책으로 나눌 수 있다.

가) 障碍人 勞動力 供給 政策

「2000년 장애인근로자실태조사」에서도 노동력 수요의 측면에서 사업체가 장애인근로자를 채용할 때 가장 중시하는 사항은 300인 이상의 대기업에서는 작업능력이 49.0%로 가장 중요하며, 다음으로 성실성이나 책임감 등이 중요시되고 있다. 또, 300인 미만의 사업체에서는 성실성이나 책임감이 가장 중요하고, 작업능력이 두 번째로 중요한 것으로 조사되었다(한국장애인고용촉진공단,

2001). 그러나 장애인의 기능 및 학력수준이 낮아 취업이 어렵고, 취업 후 직장에 제대로 적응을 하지 못하여 이직률이 높다.

15세 이상의 재가장애인 중에서 직업훈련을 받았거나 받고 있는 장애인은 2000년 3.4%에 불과하여 대단히 낮고, 학력수준도 낮아서 장애인의 39.4%가 중졸이하의 학력을 갖고 있다. 따라서 사업체에서 필요로 하는 기술을 보유하고 있는 장애인이 극히 부족한 실정이다. 또한, 장애인의 이직률은 2000년 39.9%에 이르는 등 상당히 높은 상태이다.

현재 우리나라에서 장애인을 위한 직업훈련은 한국장애인고용촉진공단 및 공단에서 지원하는 장애인직업훈련기관에서 주로 이루어지고 있다. 한국장애인고용촉진공단에서 실시하고 있는 장애인 직업훈련에 대한 지원을 보면, 장애인훈련생에 대한 지원, 장애인직업훈련기관에 대한 지원, 공단산하 직업전문학교의 운영 등이 있다.

장애인훈련생에 대한 지원을 보면, 공단에서 지원하고 있는 장애인직업훈련기관에서 직업훈련을 수강하고 있는 장애인으로 가계보조수당[120](월 7만원), 가족수당[121](부양가족 1인당 월 3만원), 교통비[122](1일 1,400원), 식비[123](1일 2,500원), 훈련준비금[124](1회 4만원)이 지급된다.

또, 장애인고용촉진및직업재활법에 의한 장애인으로 공단에 구직등록을 하고 노동부장관이 인정 또는 지정한 직업능력개발훈련시설에서 자비로 훈련을 받는 장애인에게 1인 1과정 최대 100만원까지 훈련비용을 지원한다.

장애인 직업훈련기관에 대해서는 한국장애인고용촉진공단에서 훈련비용과 교수수당을 지원하고 있다. 현재 공단에서 지원하고 있는 장애인직업훈련기관

---

120) 세대주 또는 주소득원이면서 국민기초생활보장수급권자, 실업자, 의료보호대상자, 갱생보호자, 영세농어민 중 1에 해당하는 자.

121) 가계보조수당지급대상자로서 부양가족(배우자, 직계존·비속)이 있는 경우 3인까지.

122) 훈련기관의 기숙사에 수용되어 있지 않은 훈련생

123) 훈련기관의 기숙사에 수용되어 있지 않은 훈련생

124) 6일 이상 출석한 모든 훈련생

을 살펴보면, 공공직업훈련시설, 인정직업훈련시설, 특수학교 전공과, 장애인복지관, 장애인직업재활시설, 대한안마사협회부설 안마수련원 등이 있다. 공공직업훈련시설에는 기능대학이 21개소, 한국산업인력공단산하 직업전문학교 21개소, 대한상공회의소산하 직업훈련원 8개소 등 50개소가 있다.

인정직업훈련시설에는 삼육직업전문학교, 덕산직업전문학교 등 8개소가 있다. 인정직업훈련시설에서 제공하고 있는 공과는 삼육이 귀금속, 정보처리, 전자기기, 양장 등이며, 덕산이 사무자동화, 정보처리, 산업디자인을 제공하고, 그 외 직업훈련시설에서는 자동차정비, 텔레마케팅, 정보처리 중 1개 공과만을 제공하고 있다.

특수학교 전공과에는 서울맹학교, 서울선희학교, 새얼학교 등 20개소가 있으며, 제공되는 훈련직종은 의료, 공예미술, 농업, 목공, 목각, 수직, 조립, 봉재, 도자기, 세탁, 청소, 도예, 전자, 제빵, 철공, 이료, 재배, 수예, 자동차 정비 등 중에서 1~5가지 정도로 한정되어 있다.

장애인복지관 및 직업재활시설에는 16개소가 있으며, 노틀담복지관(제과제빵), 대구장애인복지관(귀금속공예, 정보처리, 음향영상기기, 도자기공예), 서울시립북부장애인복지관(인터넷), 실로암시각장애인복지관(인터넷, 정보처리, 실천적 경영), 기쁜우리복지관(애니메이션), 부산장애인복지관(의료보험전산청구), 그리고 그 외 장애인복지관과 직업재활시설에서 포장, 직업적응, 조립 등의 직종훈련을 제공하고 있다.

마지막으로 안마수련원에는 대한안마사협회 부설안마수련원, 안마수련원 대구교육장 등 5개소가 있으며, 안마만을 직종훈련을 제공한다.

한국장애인고용촉진공단에서 직접 운영하고 있는 직업전문학교는 현재 4개소가 있다. 성남의 고용개발원에서는 기계, 전자, 정보기술, 실무작업 등 4개 과정, 일산직업전문학교에서는 전산응용기계, 전자, 의상디자인, 인쇄매체, 인테리어공예, 귀금속공예, 멀티미디어 등 7개 과정, 대전직업전문학교에서는 전자, 귀금속공예, 정보처리, 컴퓨터 산업디자인, 제과제빵, 실무작업 등 6개 과

정, 부산직업전문학교에서는 전산응용기계, 전자기기, 전자출판, 전산응용건축설계, 컴퓨터 산업디자인, 제과제빵, 단순조립 등 7개 과정 등을 제공하고 있다. 또한, 앞으로 전남과 대구, 그리고 수도권에 2개 직업전문학교를 추가로 설립하여 운영할 예정으로 있다.

이와 같이 장애인복지관이나 공단산하의 직업전문학교에서는 최근의 노동시장변화에 따른 직업훈련 직종을 과정으로 제공하고 있지만 아직 직업훈련직종이 한정되어 있어서 직업훈련을 받아도 중증장애인은 취업할 수 있는 곳이 크게 부족한 상태이다. 현재 장애인의 직업훈련 이수분야를 살펴보면, 기계분야가 31.2%로 가장 많고, 컴퓨터/정보처리 분야가 18.5%, 전기·전자분야가 14.5%, 공예분야가 9.6%로 대부분을 차지하고 있다. 그 외의 분야에서 직업훈련을 받은 경우는 극히 미미한 것으로 나타났다(한국장애인고용촉진공단, 2001).

특히 중증장애인은 특수고등학교를 졸업하고 직업훈련을 받아도 취업할 곳이 없어서 또 다른 직업훈련을 받는 식으로 훈련만을 계속 받고 취업은 하지 못하는 악순환을 거듭하고 있다. 이는 중증장애인에 대한 직업훈련이 사업체에서 요구하는 분야의 훈련이 아니라는 것을 보여주는 한편, 우리 사회에 팽배한 중증장애인에 대한 편견을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

한국장애인고용촉진공단은 장애인이 취업할 가능성을 높이기 위해 직업상담, 직업적성검사, 직업능력평가, 직업적응훈련, 직업능력개발훈련, 취업알선, 취업후 적응지도 등 다양한 직업재활서비스를 제공하고 있다. 그러나 공단에서 11개 지방사무소와 몇 개의 직업전문학교를 통해 많은 장애인에게 직접적으로 서비스를 제공하기는 어려운 실정이다(김용득·유동철, 1999).

노동부 산하의 한국장애인고용촉진공단 외에 보건복지부에서 지원하는 장애인직업재활시설도 장애인직업재활서비스를 제공하고 있다. 장애인직업재활시설에는 장애인근로작업시설 18개소, 보호작업시설 115개소, 직업훈련시설 10개소, 작업활동시설 27개소, 생산품판매시설 10개소가 있으며, 보건복지부는 이들에게 인력과 관리운영비를 지원하고 있다. 그러나 근로작업시설을 제외한

다른 직업재활시설에 대한 지원의 수준이 너무 낮아서 시설 운영에 별 도움이 되지 못하고 있다.

장애인직업재활시설이 당면하고 있는 가장 큰 문제 중의 하나는 인력의 부족이다. 특히, 보호작업시설은 2~3명의 직원이 평균 27명의 장애인근로자를 담당하고 있다. 장애인직업재활시설의 인력 부족으로 업무부담이 과중하여, 필수적인 업무도 제대로 수행하기 어려운 실정이다. 결국, 장애인직업재활시설에서 제공하도록 하고 있는 사회복지서비스는 제공되기 매우 어려운 상태이다.

장애인직업재활시설의 또 다른 중요한 문제는 이윤의 실현이 어렵다는 것이다. 새로운 사업품목을 개발하여도 시설설비에 대한 지원이 없어서 그에 필요한 설비를 갖출 수 없어서 사업품목의 개발에도 한계가 있다. 이에 따라, 자체 상표를 가지고 품목을 생산하는 시설은 많지 않으며, 주로 단순하청을 받는 시설이 많다. 결국, 직업재활시설들은 생산성이 낮기 때문에 장애인근로자에게 최저생계비 이상의 임금을 지불하는 직업재활시설이 많지 않다. 또한, 장애인직업재활시설에서는 사업품목을 개발하고 생산하여 판매하는 일체의 경영을 시설장이 전담하고 있지만 시설 운영에서 전문성이 부족한 시설장도 상당수 있어서 생산성 향상에 저해요인이 되고 있다. 일부 시설장은 사업품목을 선정할 때 체계적인 타당성 조사를 거쳐서 선정하기보다는 다른 시설에서 생산하여 좋은 성과를 거두고 있는 품목을 시장조사 없이 무조건 따라 하기도 한다.

나) 障碍人 勞動力 需要 政策

장애인의 고용촉진은 장애인 개인의 변화만으로는 불가능하다. 작업능력이 우수하고 성실한 장애인이 있다 하더라도 사업주가 장애인의 능력을 인정하지 않는다면 장애인의 직업재활은 어려워지게 된다. 실제로 한국장애인고용촉진공단의 「2000년 장애인근로자실태조사」에 따르면, 사업체에서 장애인 채용을 꺼리는 이유로 '장애인에 대한 이해와 지식 부족' 17.8%, '채용시 적성과 능력에 대한 정보 부족' 18.5% 등 장애인에 대한 인식이 부족하거나, 심지어 '근로의

욕이 낮고 작업태도가 불안해서' 또는 '장애인의 능력이 비장애인에 비해 열등하기 때문'이라는 심각한 편견도 각각 6.2%, 6.5%에 이르고 있다. 장애인의 채용을 가장 꺼리는 이유로 59.4%가 '회사내 적당한 일이 없어서'라는 응답인데, 이는 장애인에게 적절한 일이 따로 있다는 뜻으로, 장애인에 대한 이해가 부족하기 때문인 것으로 보인다.

따라서, 아무리 장애인 敎育機會가 확대되고 직업훈련이 성공적으로 이루어져서 노동력의 공급의 문제가 해결된다고 하더라도 노동력의 수요측에서 노동력을 요구하지 않으면 변화는 불가능하다. 사업체측에서 능력과 기술이 있는 장애인이 있음에도 불구하고 단지 장애인이라는 이유만으로 채용하기를 꺼린다면 교육기회의 확대와 직업훈련의 실시는 아무런 결과를 가져오지 못하고, 장애인은 여전히 우리 사회에서 疎外階層으로 남아있게 되며, 정부의 지원에 의존하는 無氣力한 존재로서 남아있게 된다. 그렇게 된다면 장애인의 사회통합은 불가능해질 수밖에 없을 것이다.

우리나라에서 가장 중요한 장애인노동력 수요정책은 1990년 제정·공포된 「장애인고용촉진등에관한법률」에 의해 실시되고 있는 障碍人割當雇傭制이다. 당시에는 이 법에서는 상시근로자 300인 이상 민간사업체는 근로자의 1%를 장애인으로 고용하도록 의무화하였다. 그 후, 1993년부터 2%로 상향조정되었다. 또, 국가와 지방자치단체에도 2%의 장애인을 고용하도록 의무화하고 있다.

2000년 개정·공포된 「장애인고용촉진및직업재활법」에서도 동일하게 상시근로자 300인 이상 민간사업체에게 장애인 고용을 의무화하고 있다. 또한, 국가와 지방자치단체는 장애인 공무원의 수가 1만명이 될 때까지는 5%의 비율로 장애인을 채용하도록 하고 있다.

민간사업체의 경우 장애인고용의무를 이행하지 않으면 미고용한 장애인의 수에 따라 장애인고용부담금[125]을 납부해야 한다. 그러나 대부분의 사업주는

125) 2000년 부담금은 장애인고용률이 1% 이상이면 273,000원, 1% 미만이면 316,000원이다. 노동부는 2002년 부담금을 392,000원으로 결정하였다.

장애인채용을 기피하고 부담금 납부를 선호하고 있다. 이에 따라, 2000년말 현재 장애인고용의무사업체의 장애인고용률은 0.95%에 불과하다. 특히 30대그룹의 장애인고용률은 0.53%로 매우 낮다(노동부, 2001).

한편, 장애인을 고용의무 이상으로 고용하는 사업체에 대하여 장려금을 지급하고, 시설개선 등에 유·무상지원을 하고 있으나 상당수 장애인고용사업체는 고용장려금보다 낮은 월평균 임금을 지급하는 등 현재의 제도를 악용하고 있으며, 또 기타 사업체에서는 사업주의 이해부족 등으로 활용실적이 저조하다. 또한, 국가, 지방자치단체 및 공기업의 장애인고용실적도 저조하여 민간사업체에 장애인 고용을 요구하기에도 한계가 있는 상태이다.

나. 生産的 障碍人福祉政策의 方向

일이란 인간에게 삶의 기본적인 요소라고 할 수 있을 정도로 중요하다. 따라서 장애인이 일을 할 수 있게 해주는 고용은 장애인의 삶을 완성시키는 중요한 수단이라고 할 수 있다. 장애인은 노동과 직업을 통해 사회에 영구적으로 통합 또는 재통합된다. 따라서 생산적 장애인복지정책은 원하는 모든 장애인에게 경제적 자립을 위한 기회를 제공하여 경제적 자립을 통해 사회에 통합될 수 있는 지원 제공해야 한다. 그러나 모든 형태의 지원에도 불구하고 경제적 자립이 불가능한 장애인에 대해서는 적절한 수준의 보호를 통해 바람직한 삶의 질을 향유할 수 있도록 보장해야 할 것이다.

최근에는 우리나라에서도 독립생활(Independent Living)의 이념이 점차 설득력을 얻어가고 있다. 따라서 장애인의 독립생활이 가능하도록 하는 사회적 재구조화가 필요로 할 것이다.

3. 均衡的 障碍人福祉政策의 方案

가. 敎育과 職業訓鍊

장애인의 직업재활을 위해서는 다양한 측면에서의 개입을 필요로 한다. 우선, 사업체에서 필요로 하는 기술을 갖추도록 장애인에게 교육과 훈련을 제공하는 것이다. 교육은 특수교육진흥법에서 규정하고 있는 바와 같이 모든 특수교육대상자가 교육의 혜택을 받을 수 있도록 한다. 아직도 일부 장애아 부모들은 장애아를 외부로 드러내지 않기 위해 교육을 시키지 않는 경우도 있다. 이들에 대해서는 법을 엄격히 적용하여 반드시 모든 장애아가 교육의 기회를 가질 수 있도록 하여야 한다.

직업훈련에서는 현재 노동시장은 情報通信分野에서 성장하고 있으며, 이들 분야의 일자리는 상당히 높은 수준의 컴퓨터 기술을 요구하고 있다. 따라서 장애인에게 컴퓨터 기술의 훈련은 앞으로 장애인의 직업재활을 위해서 대단히 중요한 역할을 하게 될 것이다.

技術의 進步는 장애인에게 중요한 기회를 제공할 것으로 보인다. 컴퓨터 스캐너, 언어 합성기, 점자 프린터 등은 시각장애인을 위한 意思疏通의 기회를 확대했다. 또, 청각장애인을 위한 통신도구도 발전했다. 마이크로칩 기술의 발전, 전기 모터의 발전, 생물공학의 진보 등으로 장애인의 이동, 의사소통, 일상생활의 발전을 이끌었다.

컴퓨터 기술의 발전은 정보와 자원에 대한 접근을 가능하게 할 수 있다. 컴퓨터 네트워크를 통해 데이터베이스, 온라인 토론망, 자료 등에 접근할 수 있다. 인적자원을 전산화하여 재활전문가들이 지역에서 제공되는 서비스에 대한 중요한 정보를 제공하며, 더 많은 재활전문가들이 전산망에 가입하면서 전산망은 더욱 발전하게 된다. 온라인 토론망은 전국적·국제적이 될 수 있으며, 재활전문가들이 서로 접근하고 의견을 교환할 수 있도록 한다. 전국적 또는 국제적 재활지도자에게 접근할 수 있도록 함으로써 온라인으로 장애관련법에서

의료에 이르기까지 전문적 도움을 받을 수 있게 된다. 이런 방법으로 재활서비스 전달의 효과성과 효율성을 높이게 될 것이다.

재활기술은 정교한 컴퓨터와 보조기구에서부터 장애인이 접근할 수 있도록 책상 밑에 상자를 두는 단순한 활동까지 다양하다. 정부에서 사업주가 장애인에게 합리적인 편의시설을 제공하도록 요구하는 법을 제정할 필요가 있다.

재활전문가는 사업체와 장애인근로자 모두를 위해 대변할 책임이 있다. 재활전문가는 노동시장의 장애인이 적응하도록 합리적이며, 가격이 적당하며, 실제적인 재활기술을 발견할 책임이 있다. 여기에서 재활전문가는 각 장애인이 독특한 기능적 능력과 한계를 갖고 있다는 것을 기억해야 한다.

특수학교의 직업교육이 직업훈련, 취업과 연계되어 장애인의 고용을 촉진시키기 위해서는 무엇보다도 傳達體系의 연계가 중요하다. 이를 위해서는 관련된 정부 부서, 특히 교육인적자원부, 노동부, 보건복지부의 효율적인 연계가 필요하다고 할 수 있다. 따라서 여러 정부 부서의 장애인교육관련 협력을 이끌어낼 수 있는 기구를 설치할 필요가 있다고 할 것이다.

또한 시장 상황에 따라 전망이 좋으며 부가가치가 높고 경증장애인 또는 중증장애인에게 적합한 직종을 찾아내어, 이를 직업훈련 직종으로 선정하여 장애인 직업훈련 직종으로 지원할 필요가 있다. 장애의 특성에 따르면서도 장기적으로 발전의 가능성이 있는 분야의 직업훈련이 필요하다. 이를 위해서는 새로운 직종을 계속 개발하여야 한다.

장애인근로자 실태조사에 따르면, 장애인근로자가 가장 희망하는 직업훈련 분야는 컴퓨터/정보처리분야였으며, 기계분야, 기타 서비스분야 등의 순이었다(한국장애인고용촉진공단, 2001). 이와 같이 노동시장의 경향을 파악하고, 장애인근로자의 희망을 반영하는 직업훈련분야를 중심으로 지속적이며, 적응적인 직업훈련을 필요로 한다.

다음과 같은 장애유형별 적합직종을 예로 들 수 있을 것이다.

□ 시각장애인 대상의 텔레마케팅(1만 9천명)

텔레마켓팅은 최근 인테넷 쇼핑몰이 활성화됨에 따라 시각장애인들의 취업이 이루어지기 시작하고 있는 직종으로서, 실태조사 결과에서도 시각장애인의 취업희망직종으로 가장 많은 비중을 차지한 것이 서비스 및 판매근로자(37.3%)였다. 따라서 텔레마케팅은 시각장애인의 취업수요를 발생시킬 수 있는 가장 적합한 취업가능 직종이라 할 수 있다.

□ 지체장애인 대상의 중소기업 조립작업(9만 5천명)

조립작업은 동작이 크지 않고 작업장 내에서도 이동이 많지 않아 고정된 자리에서 작업을 수행할 수 있기 때문에 작업지시를 잘 이해하고 수행할 수 있는 신체적 이동의 제약이 많은 취업희망 지체장애인 9만5천명에게 적합한 직종이라 할 수 있다. 이는 실태조사 결과에서 지체장애인들이 가장 취업하기를 희망하는 직종이 서비스·판매근로자 및 단순노무직 근로자(21%)인 것에도 부합한다고 하겠다.

□ 뇌병변장애인 대상의 가정경리(2만 4천명)

가정경리는 장애인 자신의 집에서 컴퓨터를 통해 작업하는 즉, 재택근무가 가능한 직종으로 이동에 어려움을 가지고 있는 뇌병병장애인 2만 4천명에게 적합한 직종이라 하겠다.

□ 언어·청각장애인 대상의 컴퓨터·정보처리분야, 특수학교교사(1만 3천명: 언어장애-2천명, 청각장애인-1만 1천명)

인터넷보급이 확산되면서 서버관리자, 웹마스터, 정보검색사 등 관련 직종들이 새롭게 창출되고 있다. 이러한 상황에서 언어를 통한 의사소통이 불가능한 청각장애인 및 언어장애인의 경우 최근 활발히 진행되고 있는 장애인의 정보화교육에 의해 이들 직종에 취업할 가능성이 높아졌다고 할 수 있다. 따라서

이들 직종은 실업 청각·언어장애인의 취업 적합직종이 될 수 있다.

그 외 특수학교(농아학교) 및 일반학교의 특수학급 교사도 비장애인에 비해 훨씬 더 적합한 직종이다.

□ 정신지체·정신장애인 대상의 서비스분야(1만 8천명: 정신지체 1만명, 정신장애 8천명)

임금이 높지 않고 육체적으로 힘든 식당종업원 등의 서비스분야에 신체적으로는 어려움이 없는 정신지체 및 정신장애인이 종사할 수 있다. 실제적으로도 현재 정신장애인들을 대상으로 '맥도날드'에 취업이 시작되고 있다.

□ 내부장애인 대상의 사무직(9천명: 신장장애 6천명, 심장장애 3천명)

비교적 고학력상태를 지닌 내부장애인(신장·심장장애인)의 경우 실태조사 결과 사무직원으로의 취업을 희망하는 경우(각 30% 이상)가 가장 많은 것으로 나타났다. 이는 취업시 비교적 일정 수준의 학력을 요구하는 사무직으로의 취업이 내부장애인들은 가능함을 말하는 것으로 실업 신장·심장장애인의 적합직종으로 볼 수 있다.

〈表 XI-6〉 非就業障碍人의 職種別 追加的 就業需要規模

직종	수요 규모(천명)
텔레마케팅	19(시각장애)
중소기업 조립작업	95(지체장애)
가정경리	24(뇌병변장애)
컴퓨터·정보처리분야, 특수학교교사	13(언어장애: 2천명, 청각장애인: 1만 1천명)
서비스 분야	18(정신지체: 1만명, 정신장애: 8천명)
사무직	9(신장장애: 6천명, 심장장애: 3천명)
전체	178

직업훈련이 급속한 변화에 따라 변화하기 위해서는 직업훈련시설에 대한 지속적인 투자가 필요하다. 그러나 현실적으로 정부에서 운영하는 직업훈련시설이 시장의 변화에 즉각적으로 대응하기는 어렵다. 따라서 장애인직업훈련시설에 대한 지원과 함께 민간의 직업훈련기관에 장애인근로자를 위탁하여 교육시키고, 그 비용을 정부에서 지불하는 방법을 고려할 수 있을 것이다.

나. 障碍人差別禁止法의 制定과 障碍關聯法의 改正

1) 障碍人差別禁止法의 制定

교육과 직업훈련을 통해 취업할 수 있는 능력과 자격을 갖춘 장애인이 아무리 많아진다고 해도 사업주가 장애인에 대해 편견을 갖고 있어서 장애인으로 인해 생산성이 떨어진다고 생각하거나, 동료 비장애인직원들이 장애인과 함께 작업하기를 꺼려서 채용을 거부하게 된다면 결국 장애인의 고용은 어렵다. 따라서 능력과 자격이 있는 장애인에 대해서는 사업주가 채용, 승진 등에서 차별을 할 수 없도록 금지하는 장애인차별금지법(가칭)을 제정할 필요가 있다. 이 법에는 구직절차, 고용, 승진 및 퇴직, 해고, 임금보상, 직업훈련, 고용에 수반되는 작업장 환경을 포함한 편의시설 등에서 장애인에 대한 차별을 금지하는 포괄적인 내용들과 이에 대한 처벌 조항이 포함되어야 한다.

2) 障碍人雇傭促進 및 職業再活法의 改正

「장애인고용촉진및직업재활법」의 개정에서 가장 필요한 내용은 국가 및 지방자치단체의 장애인고용을 대폭 활성화하는 내용이 필요하다. 국가 및 지방자치단체의 공공부문은 장애인고용과 같이 시장의 원리에 완전히 맡겨둘 수 없는 부분에서 선도적 역할을 함으로써 사회의 안정과 통합에 기여할 의무를 갖고 있다. 무엇보다도 공공부문이 장애인고용을 우선 받아들이지 않으면 민

간부문에서 장애인을 고용하도록 지도하기가 어려운 것이 사실이다. 따라서 현재와 같이 공공부문에서는 장애인의무고용률을 지키지 않아도 아무런 제재방법이 없도록 되어 있는 조항을 제재방법을 포함시켜야 할 것이다.

법의 개정에 포함되어야 할 또 다른 중요한 내용은 장애인의무고용대상업체를 확대하는 것이다. 이미 노동부에서는 대상업체를 100인 이상으로 확대할 계획을 세우고 있다. 고용의무사업체 규모를 상시근로자 200인 이상으로 조정한 경우 추가로 고용되는 장애인근로자의 수는 2만 7천여 명, 100인 이상으로 조정한 경우 4만 1천여 명이 된다(남용현, 2001). 장기적으로는 고용의무대상업체를 50인 이상으로 조정하도록 법을 개정해야 할 것이다.

마지막으로 법의 개정에서 고려해야 할 사항은 장애인의무고용비율을 상향조정하는 것이다. 현재 장애인의무고용률은 적용대상근로자의 2%로 규정되어 있다. 이 장애인의무고용률도 2000년 장애인실태조사의 결과에 따라 장애출현률인 3%로 높이는 것이 타당할 것이다. 물론, 현재의 장애인의무고용률 2%도 공공부문이나 민간기업 모두 지키지 못하고 있는 상황이다. 따라서 이를 개선하기 위해서는 장애인의무고용률을 달성하기 위한 보다 더 효율적인 강제방안을 모색하여야 할 것이다. 이를 위해서 장애인고용부담금을 현실화하는 것이 우선 바람직한 방법이 될 수 있을 것이다. 노동부는 장애인고용부담금을 2001년 1인당 월 27만 3천원(1% 미만시 31만 6천원)에서 39만 2천원으로 대폭 인상하였다. 장기적으로는 장애인고용부담금을 최저임금수준까지 높여서 민간기업의 장애인고용을 활성화하는 방안이 필요하다.

궁극적으로 장애인의무고용은 한시적이 되어야 한다. 장애인에 대한 취업에서의 차별이 없어지면 특정 일자리에 대해 일을 할 수 있는 능력이 있으면 채용을 하고, 일을 할 수 없으면 채용을 하지 않는 체계가 만들어진다면 장애인의무고용제는 오히려 장애인의 취업을 제한하는 역할을 할 수도 있을 것이다. 뿐만 아니라 특정 일자리에 가장 적합한 사람을 채용할 수 있는 사업체의 기회를 제한함으로써 전체 경제에도 악영향을 미칠 수 있을 것이다. 그러나 현

재로서는 상당수의 사업주들과 비장애인근로자들이 장애인근로자에 대해 무조건 생산성이 낮을 것이라는 편견을 갖고 있기 때문에 장애인의무고용제는 불가피한 장애인직업재활정책이라고 할 수 있을 것이다.

3) 障碍人·老人·妊産婦 등의 便宜增進에 관한 法律의 改正

개정이 필요한 또 다른 장애관련법은 「장애인·노인·임산부등의편의증진에관한법률」이다. 현재의 규정은 편의시설 설치 의무시설이 지나치게 한정되어 있어서 아직도 장애인의 이동권이 보장되어 있지 않은 실정이다. 장애인의 직업재활에서 거주지에서 일자리로 이동권을 확보한다는 것은 대단히 중요한 일이다. 그러나 2001년에 쟁점이 되었던 대중교통, 특히 시내버스에서 장애인의 이동권 확보는 아직 요원한 실정이다. 또한, 장애인의 편의시설이 연결성이 부족하여 편의시설이 설치되어 있는 시설조차 연계시설의 부족으로 이용률이 떨어지고 있다. 뿐만 아니라 현재 장애인의 편의시설에 대한 규정이 지나치게 협소하게 되어 있어서 청각·언어장애인을 위한 수화통역사 등은 정부의 지원을 전혀 받지 못하고 있는 실정이다. 따라서 편의증진법을 개정하여 장애인 편의시설을 현실적으로 보완하며, 특히 장애인의 이동권을 확보할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

장애인의 이동권을 확보할 수 있는 가장 좋은 방안은 시내버스에 리프트시설을 갖추어 휠체어장애인이 언제나 시내버스를 용이하게 이용할 수 있도록 하며, 전체 도시에 휠체어가 다닐 수 있도록 편의시설을 보완하는 것이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 현실적으로 민간업자가 이윤을 목적으로 운영하고 있는 우리나라의 시내버스에 리프트시설을 갖추기는 어렵다. 따라서 당분간은 장애인에게 별도의 교통수단을 제공하는 것이 대안이 될 수 있을 것이다. 그 예로, 서울시와 일부 지방자치단체에서 시행하고 있거나 추진하고 있는 장애인용 승합차 또는 장애인용 버스 등의 운영이 될 것이다. 모든 장애인이 언제나 무료로 이용할 수 있다면 더할 나위 없이 좋겠지만, 우선적으로는 소득에

따라 장애인용 차량을 이용할 수 있는 교환권을 활용할 수 있을 것으로 생각된다. 예를 들어, 국민기초생활보장수급 장애인에게는 1개월 동안 월 60회 장애인용 차량을 이용할 수 교환권을 무료로 지급한다. 차상위계층의 장애인에게는 비용의 50%에 해당하는 이용료를 받고 60회 교환권을 지급한다. 그 외 소득이 높아짐에 따라 이용료의 수준을 높일 수 있을 것이다.

또한, 대학 등 고등교육기관에 장애인편의시설이 제대로 설치되어 있지 않기 때문에 대학에서는 장애인 학생을 받아들이고 싶어도 받을 수 없는 경우가 발생한다. 따라서 정부에서는 고등교육기관 등 다중시설의 장애인편의시설을 의무화하여야 한다. 또, 정부에서는 장애인편의시설을 설치하고자 하는 교육기관에 장기저리융자 등의 방법으로 지원해야 한다.

편의시설 뿐 아니라 장애학생을 위한 보조기구의 지원도 필요하다. 정부는 특수교육법을 개정하여 장애학생이 교육을 받기 위해 필수적인 지원을 의무적으로 받을 수 있도록 하여야 한다. 예를 들어, 청각장애학생은 강의를 수화로 들을 수 있도록 수화통역사를 지원받아야 하며, 시각장애학생은 점자로 교재를 읽을 수 있도록 모든 필요한 圖書를 점자화하여 지원받아야 한다. 또한, 장애학생들을 위한 컴퓨터 하드웨어와 소프트웨어가 필요하고, 정부에서는 수화통역사를 고용하며, 점자교재, 장애학생을 위한 컴퓨터를 마련하기 위한 예산을 지원하도록 해야 한다. 또, 기존의 컴퓨터를 장애학생이 사용하기 쉽게 개선하여야 한다. 예를 들어, 뇌병변장애 학생의 경우 자판의 크기를 크게 하거나 터치 스크린을 사용하는 컴퓨터를 사용할 수 있을 것이다.

다. 社會的 일자리의 創出과 支援雇傭

장애인 중에는 의료재활, 심리재활, 직업재활 등을 거쳐도 비장애인과 동등하거나 더 나은 생산성을 보이기 어려운 장애정도가 심한 장애인들이 있다. 이들에게 일자리를 제공하기 위해서는 사회적 일자리의 창출이 필수적이다.

사회적 일자리는 사회에서 반드시 필요한 일이지만 이윤추구로는 적합하지

않은 직종의 일이 될 수 있을 것이다. 예를 들어, 와상노인 또는 장애인의 보호는 사회적으로 반드시 필요한 일이지만 이윤을 추구하기는 어렵다. 또한, 환경의 보호도 사회적으로 필요하지만 이윤을 추구하는 기업은 참여하기를 꺼리는 분야라고 할 수 있을 것이다.

이러한 분야에서 중증장애인뿐 아니라 일반노동시장에서는 불리한 노인이나 인적자원을 갖추지 못한 여성 등 사회적 취약계층에게 사회적 일자리를 제공함으로써 장애인의 직업재활을 활성화시킬 수 있을 것이다.

사회적 일자리에서 취업하는 중증장애인을 위한 고용방식이 지원고용이라고 할 수 있을 것이다. 지원고용은 현재 2차산업 중심에서 벗어나 3차산업으로의 진입을 확대하고 있다. 스웨덴의 SamHall이나 영국의 Remploy와 같이 장애인 근로자를 채용하여 일반사업체에서 특정한 분야에서 근로자가 필요로 할 때 파견하는 사회적 기업체를 설립한다. 사회적 기업체는 세금 및 금융분야에서 정부의 지원을 받는 기업체로 장애인근로자에게 주로 일자리를 제공하는 역할을 한다. 현재 파견근로제가 점차 확산되고 있는 상황에서 사회적 기업체가 장애인근로자에게 제공할 수 있는 일자리는 점점 많아질 수 있을 것이다. 예를 들어, 체육·레크리에이션 시설, 학교 등 공공장소나 병원, 사무실, 오피스텔 등의 건물 청소나 관리, 세차 등 다양한 서비스 용역을 정부, 공공단체, 민간기업으로부터 받아서 운영한다면 장애인들에게 다양한 고용기회를 제공할 수 있다(오길승 외, 2001).

라. 自營業 創業의 支援

다수의 장애인은 사회적 차별과 이동권의 제한으로 인해 자영업을 선호하고 있다. 따라서 장애인자립지원위원회를 설치하여 이를 통해 장애인이 성공적으로 자영업을 창업할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 현재 장애인의 자영업 창업 지원은 한국장애인고용촉진공단과 보건복지부가 창업자금을 低利融資하는 것으로 그치고 있다. 이에 따라서, 장애인의 창업은 실패로

끝날 위험이 상당히 높다. 이러한 문제를 방지하기 위해서는 창업의 업종, 사업체의 위치, 자금의 융자, 설비 및 내부인테리어, 운영기술의 전수(음식점의 경우 음식기술의 전수), 세금문제의 지원 등 다양한 분야에서 지원이 필요하다. 장애인자립지원위원회는 경영, 금융, 세무 등의 전 분야에 걸쳐서 자문을 지원하도록 해야 할 것이다. 이 때도 자문위원은 경영, 금융, 세무전문가들 중에서 자원봉사자를 모집하여 선정함으로써 비용을 최소화하면서 장애인의 창업을 지원할 수 있을 것이다.

마. 障碍人 職業再活施設 支援

장애인의 직업재활을 위해 장애인을 교육·훈련시켜서 직업능력을 갖춘 장애인을 많이 배출하는 것도 중요하지만 이들을 채용할 직장이 없다면 무용지물이 될 것이다. 따라서 장애인이 취업할 수 있는 직장이 필요하다. 특히, 취업에 어려움이 많은 중증장애인을 채용할 수 있는 장애인직업재활시설이 원활하게 운영이 될 수 있도록 지원이 필요하다고 할 것이다.

중증장애인은 직업훈련을 받아도 일반작업장에 취업하기 어려운 경우가 많기 때문에 중증장애인을 위한 직업재활시설을 발전시킬 필요가 있다. 현재 장애인직업재활시설은 장애인근로작업시설, 장애인보호작업시설, 장애인작업활동시설, 장애인직업훈련시설, 장애인생산품판매시설로 구성되어 있으며, 이를 장애인재활서비스프로그램 중심의 시설, 장애인생산중심의 시설, 그리고 판매망으로 구성한다.

장애인재활서비스프로그램 중심의 시설은 작업능력이 매우 뒤떨어지는 중증장애인을 위한 시설로 상품을 생산하여 임금을 받는 목적보다는 작업을 통한 재활을 목적으로 하는 시설로, 작업활동시설(activity center)이 이에 해당할 수 있을 것이다.

장애인생산중심의 시설은 그 체계를 보호고용 → 지원고용 → 일반고용(경쟁고용)의 체계로 확립한다. 보호고용은 노동시장에서 비장애인과 경쟁할 수

없는 생산성이 떨어지는 장애인들을 위해 보호된 상황에서 취업시키는 고용의 형태이다. 작업능력이 떨어지는 중증장애인은 우선 보호고용을 통해서 작업능력을 개발시키며, 그 과정에서 생산을 통한 수익금을 분배한다.

보호고용의 중증장애인이 직업적응훈련과 직업훈련, 그리고 생산작업을 통해서 작업능력이 증대하게 되면 지원고용을 실시한다. 지원고용은 직업재활전문가가 중증장애인을 일반사업체에 취업시키고, 사업장에 적응할 수 있도록 일정 기간 지속적으로 지원하는 고용이다. 이를 통해서 중증장애인이 일반 사업체에 취업할 수 있으며, 결국 경쟁고용(일반고용)으로 나아가게 된다.

장애인직업재활시설을 지원하는 방법으로 가장 중요한 것은 인력의 지원이다. 직업재활시설에서는 실질적인 직업재활서비스를 제공할 수 있는 인력을 충원해야 한다. 작업장내에서는 장애인근로자에게 직업훈련, 현장지도를 제공하고, 각 장애인근로자의 발달상황을 기록할 수 있는 인력이 제공되어야 한다. 이를 위해서는 적어도 장애인근로자 15인당 1명의 직업훈련교사가 필요할 것으로 판단된다. 또, 직업재활시설에서는 사업체 개발, 판매대금의 수금 등 외부업무가 많이 있기 때문에 외부업무를 담당할 수 있는 직원이 적어도 1명이 필요하다. 이외에도 장애인근로작업시설과 마찬가지로 보호작업시설에서도 서류작업을 전담할 수 있는 사무원도 적어도 1명이 필요하다.

장애인직업재활시설에서 필요한 또 다른 지원은 경영에 대한 지원이다. 장애인직업재활시설은 영세하기 때문에 경영과 관련된 전문성이 대단히 미흡하고, 이에 비롯한 생산성 저하도 심각한 실정이다. 따라서, 사업품목의 개발, 사업체의 운영 등 경영과 관련된 전문적인 자문이 시급히 필요한 실정이라고 할 수 있다. 새로운 사업품목에 대해서는 경영타당성을 합리적으로 평가해주고 수익성이 있을 것으로 예상되는 품목에는 시설설비비를 장기저리로 융자해주는 등의 지원이 필요하다. 장애인자립지원위원회에서는 중증장애인을 위한 직업재활시설에서 생산할 수 있는 품목을 개발하도록 한다. 장애인자립지원위원회는 현재 직업재활시설이 생산품을 판매할 수 있는 판매망을 갖추지 못하고

있다는 사실을 고려하여 현재의 장애인생산품시설을 물류창고의 개념으로 사용하고, 인터넷에 온라인 판매망을 구축한다. 온라인 판매망에서는 개별 직업재활시설의 생산품목을 조정하고, 각 시설의 생산품의 품질을 통제하여 경쟁력을 갖출 수 있도록 한다.

이러한 지원에도 불구하고, 중증장애인의 경우 생산성을 향상시키는데 한계가 있으며, 이에 따라 근로장애인의 임금을 보조하는 지원이 필요하다고 할 수 있다. 즉, 중증장애인근로자의 생산성에만 기초하여 임금을 지급하면 임금이 너무 낮아서 임금만으로는 생계를 유지할 수 없으며, 결국 국민기초생활보장제도에 의한 지원이 필요하게 된다. 결국, 중증장애인은 취업을 해도 빈곤으로 떨어지게 된다는 것이다. 이를 막기 위해서는 생계를 유지할 수 있을 정도로 임금수준을 높일 필요가 있으며, 임금보조제도의 도입이 필요하게 된다.

마지막으로 중증장애인의 취업을 위해 적합한 직업영역을 확대할 필요가 있는데, 구체적인 중증장애인의 유망직종과 신생직종은 〈表 XI-7〉과 같다.

〈表 XI-7〉 重症障碍人의 職業領域

	중증장애인의 직업영역
유망직종	증권중개인, 경영컨설턴트, 작업치료사, 전문비서, 텔레마케터, 법률사무원, 선물거래중개인, 변리사, 특수학교 교사, 직업상담원, 생물공학기술자, 시스템엔지니어, 컴퓨터 프로그래머, 웹마스터, 번영사 및 통역사
신생직종	음악치료사, 국제회의기획진행자, 학교사회사업가, 장애인직업능력평가원, 사이버기상케스터, 캐릭터엠디, 조향사, 게임시나리오작가, 인터넷쇼핑몰운영자, 정보제공자, 정보시스템감시사, 컴퓨터 중매인, 웹디자이너, 정보기술컨설턴트, 컴퓨터바이러스치료사, 보안프로그램개발원

바. 障碍類型別 適合職種 開發

장애인들의 경우 장애유형에 따른 특징들이 다양하므로 각각의 장애유형에 적합한 직종을 개발하는 것이 장애인의 고용을 활성화시키는데 매우 중요하

다. 최근 장애유형별 적합직종 개발의 논의가 이루어지고 있는데, 가장 활발히 연구가 진행 중인 부분은 신체상의 어려움이 없는 시각, 청각장애인 중심의 적합직종 개발로 그 구체적인 적합직종은 〈表 XI-8〉과 같다. 그러나 이와 같은 장애유형에 따른 적합직종의 개발도 중요하지만, 장애인 자신이 전문성을 인정받을 때까지 어떤 식으로 교육과 훈련을 받고, 경력과 자격을 구비하는가가 중요한 과제라고 하겠다.

〈表 XI-8〉 視覺·聽覺障碍人의 適合職種

장애유형	적합직종
시각장애	안마관련 직종, 상담관련직종(사회복지사, 전문상담가 등), 전산전문직종, 컴퓨터 속기, 텔레마케팅,
청각장애	전문직(외국음식 전문요리사, 의상전문종사원) 컴퓨터관련, 사회복지 및 재활관련직, 교수/교사, 성직자, 공무원, 영상/디자이너 관련직종

사. 障碍人就業 관련 人力뱅크

장애인 취업관련 인력뱅크는 현재 장애유형별, 수행업무기능별 다양한 장애관련기관들이 설치되어 있는데, 각 관련기관에서 장애인 인력뱅크를 운영하고 있다. 특히 장애인분야에서의 직업재활은 노동부 소관업무로 되어 옴에 따라 노동부 산하 장애인고용촉진공단에서 work-net을 운영하고 있으며, 그 외 대표적으로 장애인복지시설협회, 한국장애인재활협회, 각 장애유형별 해당 단체 등에서 각각 운영하고 있다. 그러나 일선 실시기관들간의 DB구축을 통해 상호 공유하도록 하며, 연계를 강화하여 연계수단으로 활용하는 것이 필요하다고 하겠다.

參 考 文 獻

권선진, 「재가장애인 취업실태와 정책과제」, 『장애인고용』, 여름호, 한국장애인고용촉진공단, 1996.

변용찬 외, 『2000년도 장애인 실태조사』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2001.

오길승 외, 『장애인직업재활 중장기 정책방향에 관한 연구』, 보건복지부·한신대학교, 2001.

유동철, 「노동시장의 장애인차별 영향 분석」, 서울대 박사학위 논문, 2000.

이선우, 「장애인의 취업 및 취업형태에 미치는 요인에 대한 분석」, 『한국사회복지학』, 33, 1997.

_____, 「장애인의 경제활동유형 결정요인에 대한 연구」, 『사회복지연구』, 18호, 한국사회복지연구회, 2001.

이선우외, 장애유형별 고용현황과 직업재활방안, 한국보건사회연구원, 2001.

장지연, 『중고령자 노동시장의 특성과 고용지원정책』, 한국노동연구원, 2000.

정기원 외, 『장애인의 취업실태와 고용의 경제적 효과』, 한국보건사회연구원, 1996a.

_____, 『1995년도 장애인 실태조사』, 한국보건사회연구원, 1996b.

한국장애인고용촉진공단, 『일본의 내부장애인 직업재활』 연구자료 99-1, 1999.

_____, 『2000년 장애인근로자 실태조사』, 2001.

Antony W. A., Liberman R. P., *The Practice of Psychiatric Rehabilitation: Historical, Conceptual and Research Base,* Schizophrenia Bulletin 12:542～559, 1986.

Baldwin, M. L. & W. G. Johnson, “Labor Market Discrimination against Men with Disabilities”, *The Journal of Human Resources,* 14(1), 1994.

Becker, Gary S., *The Economics of Discrimination,* The University of Chicago Press, 1997.

_____, *Human Capital,* NBER, 1965.

Bitter, James A., *Introduction to Rehabilitation,* The C.V. Mosby Company, 1979.

Bound, J., Schoenbaum, M. & Waidmann, T., "Race and Education Differences in Disability Status and Labor Force Attachment in the Health and Retirement Survey", *Journal of Human Resources,* 30, supplement, 1995.

Bradbury, R. A., Danziger, E. S. & P. Smolensky., "Public Assistance and Economic Well-being", *Journal of Marriage and Family,* 36, 1979.

Bruyere, Susanne M. & Hoying, Joyce A., Work, in A. E. Dell Orto & R. P. Marinelli eds., *Encyclopedia of Disability and Rehabilitation,* 1995.

Ehrenberg, R. G. & R. S. Smith., *Modern Labor Economics,* Scott, Foresman and Company, 1998.

Loprest, P., Rupp K., & Sandell S. H., "Gender, Disabilities, and Employment in the Health and Retirement Study", *Journal of Human Resources,* 30, supplement, 1995.

Mackelprang, R. W. & R. O. Salsgiver, *Disability A Diversity Model Approach in Human Service Practice,* Brooks/Cole Publishing Company, 1999.

Mahoney, E. & Barthel, "Functional Evaluation; the Barthel Index", *Maryland State Med. Journal,* 14, 1965.

Phelps, E. S., "The Statistical Theory of Racism and Sexism", *American Economic Review,* 62, 1972.

Spence, M., "Job Market Signalling", *Quarterly Journal of Economics,* 87, 1973.

Wright, George N., *Total Rehabilitation,* Boston, 1980.

Ⅻ. 均衡的 社會福祉서비스 傳達體系

- 균형적 복지는 사회복지전달체계를 통하여 효율성을 제고하고 사회통합을 향상시키는 총체적이고 거시적인 시스템 운용의 적정화 과정임.
- 잠재적 서비스 수요에 대한 민감한 파악과 이를 충족하기 위한 적극적인 자원의 발굴, 그리고 수요와 공급의 정확한 접점 모색이 요구됨.
- 지역단위로 체계적인 자원 개발과 서비스 연계 및 조정을 위한 조직의 구성과 운영이 필요함.
- 다양한 서비스 제공주체의 참여와 의견수렴 통로를 확보하고, 서비스 수요자와 주민의 복지서비스 제공과정에 대한 참여를 보장하는 방안의 마련이 필요함.

1. 均衡的 福祉와 社會福祉서비스 傳達體系

사회복지전달체계는 균형적 사회복지 모델이라는 개념과 어떠한 관련성을 갖는가? 이 주제는 균형적 복지에 대한 개념정의에서부터 풀어나가야 한다. 균형적 복지의 개념은 기초생활보장을 통한 평등성의 실현과 제도의 효율성 제고, 그리고 연대감과 사회적 통합에 기여하는 체계의 개념으로 정의할 수가 있다. 사회복지전달체계가 사회복지서비스와 자원의 수요와 공급을 연계시키므로써 사회적 생산성을 제고시키는 사회 전체적 시스팀의 균형성을 추구하므로 경제성장과 사회복지를 상호보완적으로 접근시키는 정책적 시도를 추구하고 있는 것이다. 즉 균형적 복지가 복지 전반을 아우르는 총체적이고 거시적인 시스팀 이기 때문에 전달체계의 적정화를 통하여 사회적 효율성을 달성시키 고자 하는 전달체계의 시스팀운용과 유의미한 관련성을 갖게 된다.

사회복지서비스 전달체계에 대하여 Gilbert와 Specht는 사회복지서비스의 공급자와 소비자간을 연결시키기 위한 조직적 장치라고 정의하였다(Gilbert &

Specht, 1986, 최성재·남기민, 1997에서 재인용). Gilbert와 Specht의 정의에 더하여 최성재·남기민의 전달체계 정의는 전달체계를 좀 더 분명하게 이해할 수 있도록 한다. 최성재·남기민은 사회복지서비스 전달체계가 사회복지서비스의 공급자간을 연결시키기 위하여 또는 사회복지 서비스의 공급자와 소비자간을 연결시키기 위하여 만들어진 조직적 체계라고 정의하였다(최성재·남기민, 1997).

균형적 사회복지서비스 전달체계의 지향은 각 서비스 제공의 효율성을 제고하고 서비스 제공과정이 사회통합을 향상시키는 것이 되도록 하는 것을 의미한다. 균형적 복지라는 개념이 포괄하는 것은 경제와 복지, 복지에서도 제도의 기획과 집행, 그 영향에까지 이르는 반면 전달체계는 비교적 집행에 초점을 두는 좀 더 협의의 범주에 한정된다. 그러나 실제 제도의 집행이 이루어지는 지점은 구체적인 서비스 제공의 장이며 서비스 제공 일선의 제도 수행은 각 제도의 목적을 달성하느냐 여부에 매우 중요한 관건이 된다. 따라서 생산성의 구현을 논하는 데 있어 서비스 전달체계는 매우 중요한 위상을 점하고 있다고 할 수 있다. 즉 사회복지 전달체계는 생산적 사회복지 실현의 구체적인 열쇠가 될 수도 있을 것이다.

사회복지서비스 전달의 효율성을 제고하고 사회통합을 향상시키는 방향은 '서비스 수요와 공급의 발전적 정합성'을 확보하는 것으로, 또는 '서비스의 수요와 공급의 적극적 균형' 또는 '효율적 균형'을 이루는 것이라 볼 수 있을 것이다. 서비스 수요와 공급의 발전적 정합성이란 기존의 서비스 공급이 다룰 수 있는 요구를 수용하는 정체적이고 소극적인 수요와 공급의 일치를 의미하는 것이 아니라 잠재적 수요에 대한 민감한 파악과 이를 충족하기 위한 적극적인 자원의 발굴, 그리고 수요와 공급에 정확한 접점을 구축하기 위한 효율적인 서비스 제공과정을 마련함을 의미한다. 즉 서비스 효율성의 제고를 투입의 최소화를 통하여 추구하기보다는 투입의 증대와 함께 산출의 극대화를 통하여 추진하는 것이다.

사회복지서비스 전달에서 발전적인 정합성을 추구하기 위해서는 사회복지

서비스에 대한 요구에 대한 이해와 공급의 한계를 분석하고 그리고 공급을 위한 적극적인 자원개발 및 활용의 증대방안을 모색하는 노력이 요구된다. 또한 자원의 개발과 활용은 사회적 통합과 연대를 증진하는 것으로서 사회의 모든 주체를 포괄하는 것이어야 한다.

2. 社會福祉서비스의 需要와 供給 現況

사회복지서비스의 수요와 공급의 발전적 정합성을 논하기 전에 우선 사회복지서비스의 수요와 공급의 현황 및 문제를 살펴보는 것이 필요하다. 현재 사회복지서비스 수요의 변화 추이를 살펴보면 향후 사회복지서비스의 효율화 방안의 기초를 잡는데 유용할 것이며 사회복지서비스 공급의 현황과 한계는 새로운 자원의 개발과 효율적인 활용방안을 모색하는데 유용한 시사점을 제공할 것이다.

가. 社會福祉서비스 需要 現況과 問題

사회복지서비스에 대한 수요는 양적으로 계속 증가하고 있다. 사회복지서비스에 대한 수요의 증가는 대표적인 서비스 수요집단인 노인과 장애인의 증가에서 상당부분 연유된 것이라 할 수 있다. 이밖에도 핵가족화와 가족해체의 증가, 여성의 사회진출로 인한 아동에 대한 사회복지서비스 수요증가, 그리고 실업과 같은 경제적인 문제의 상존도 사회복지서비스에 대한 요구를 증대시키고 있다. 한편 이러한 객관적인 사회지표의 변화와 함께 사회복지 서비스에 대한 수요 증가는 복지에 대한 기대 수준이 높아지고 있다는 점과 제공되고 있지 못하지만 필요한 서비스에 대한 정보의 증가에서도 비롯되는 것으로 볼 수 있다.

사회복지서비스에 대한 수요변화는 양적인 증가 외에도 복합적인 욕구를 가

진 인구의 증가에서 비롯되는 통합서비스 또는 연계 서비스에 대한 수요증가로도 특징지울 수 있다. 현대사회로 올수록 정신지체나 정신질환, 혹은 신체장애를 가지는 사람이나 노인 등이 증가하면서 소득, 주택, 사회화, 재활, 의료 중에서 2개 이상의 서비스를 필요로 하는 클라이언트들이 증가하였다.

1960년대와 70년대는 노인, 장애인 등 요보호인구의 증가가 선진국을 비롯한 대부분의 나라들에 있어서 새로운 보호의 정책과 방법을 필요로 하게 하였다. 우리나라에서도 시간이 지날수록 노인과 장애인 등 복합적인 욕구를 가진 인구가 증가하고 있어 이들에 대한 통합서비스 및 연계서비스에 대한 요구가 증가하고 있다. 노인의 경우, 2001년 현재 65세 이상 노인인구는 약 358만명으로 전체 인구의 7.6%이며 2019년에는 노인인구가 14.4%에 달하는 고령사회로 진입할 것으로 추계되고 있다. 장애인도 1995년 '장애인 실태조사' 결과, 전국 장애인 수가 1053천명인 것으로 추정되었다. 노인이나 장애인은 경제적인 문제, 의료문제, 취업문제 등을 동시에 겪고 있는 사례가 많아 대부분 그 욕구가 매우 복합적이다. 앞으로도 노인, 장애인, 정신질환자들의 수는 계속 증가할 가능성이 높으며 따라서 이들 인구집단의 복합적 욕구에 부응하는 서비스제공은 사회복지의 주 과제가 될 것이다.

더욱이 탈시설화를 강조하는 최근의 경향은 클라이언트가 시설이 아닌 가정과 지역사회에서 서비스를 제공받도록 유도하고 있어 복합적 욕구의 증가는 이에 부응하는 서비스 개발과 제공을 더욱 절실하게 하고 있다. 일반적으로 클라이언트가 가정이나 지역사회에 거주할 경우 한 기관이나 하나의 단일 서비스 체계로는 복합적인 욕구를 가진 클라이언트의 문제에 대응하는 것이 불가능하다. 예를 들어 경제적으로 곤란하기 때문에 적절한 치료를 받지 못하는 노인이나, 장애 또는 정신지체로 인해 사회생활을 영위해 갈 수 없는 클라이언트의 욕구에 대응하기 위해서는 다원적인 서비스가 요구된다. 따라서 이들이 지역사회에서 살아가도록 하기 위해서는 클라이언트들이 필요로 하는 서비스를 조직화하고 통합하여 상호 연계되도록 하기 위한 서비스 네트웍의 구축

이 필요하다.

사회복지서비스에 대한 요구의 변화 중 주목하여야 할 또 다른 하나는 전문적 서비스에 대한 요구가 증가하고 있다는 점이다. 기초생활의 보장을 목적으로 하는 국민기초생활보장제도의 시행에서도 개별 수급자 별 적절한 급여와 관리가 필요하며 이러한 서비스 제공을 이상적인 것으로 전제하고 있다. 이 밖에 거의 모든 사회복지서비스가 개별 서비스 대상자의 특성을 고려하는 맞춤서비스 제공을 지향하고 있는 실정에 있다. 이러한 서비스 요구는 전문가의 개별 대상자에 대한 분석과 진단에 기초하여 이들에게 심층적인 상담과 적절한 물리적 서비스 제공, 그리고 지속적인 사례관리에 대한 요구로 이어지고 있다. 생활시설에서 조차 단순한 의·식·주의 해결로 서비스가 완결되는 것이 아니며 시설 거주자의 다각적인 욕구에 맞는 전문적 프로그램의 개발과 제공을 도모하여야 하는 상황에 있다.

나. 社會福祉서비스 供給 現況과 問題

사회복지서비스의 공급은 제공주체를 기준으로 크게 공공과 민간서비스로 구분할 수 있다. 사회복지서비스 제공에서 공공과 민간의 역할구분에 대한 논의는 비교적 활발하게 진행되어 왔다. 기본적으로 공공과 민간의 서비스제공에서 갖는 의미 또는 장점은 다음과 같이 정리될 수 있다. 공공 사회복지서비스는 기초적인 욕구에 반응하는 것으로 공공재적인 성격이 강한 서비스, 외부효과가 큰 서비스는 공공에서 담당하는 것이 일반적이다. 이 밖에도 서비스 제공에서 평등이나 안정성이 중요하거나 대규모로 제공되어야 효율적인 서비스 그리고 서비스에 대한 정보의 수집이 어려운 서비스는 공공에서 제공하는 것이 바람직하다.

민간의 사회복지서비스가 갖는 의미 또는 장점은 우선 공공이 제공하는 서비스 비해당자에 대한 서비스제공을 가능하게 한다는 점에서 출발한다. 공공서비스는 기본적이고 보편적인 문제나 욕구에 반응하는 것으로 대상자를 자격

기준에 따라 심사하여 선별적으로 서비스를 제공하게 된다. 따라서 개인의 다양한 욕구를 충족시키거나 질 높은 서비스를 제공하기 어렵다. 둘째, 민간서비스 제공주체는 공공서비스와 유사한 서비스를 제공함으로써 클라이언트가 기호나 지역, 시간등의 여건에 따라 선택할 수 있는 기회를 제공한다. 셋째, 민간서비스는 새로운 욕구에 비교적 빠르게 대응하며, 넷째, 민간서비스는 그 제공과정에 많은 사람들의 참여를 좀 더 용이하게 하여 사회복지참여를 활성화할 수 있다(최성재·남기민, 1997:95~96).

사회복지서비스 공급은 공공과 민간의 의미와 강점을 살리면서 공공과 민간의 협력을 활성화하여 전체적인 공급의 양과 질을 효과적으로 관리할 수 있는 것이어야 한다.

1) 公共部門 社會福祉서비스 供給 現況과 問題

현재 우리나라의 공공 사회복지서비스의 전달은 보건복지부와 행정자치부의 지방행정 기구가 주로 담당하고 있다. 보건복지부와 행정자치부를 중심으로 한 공공복지 전달체계는 보건복지부-시·도-시·군·구-읍·면·동사무소로 연결되어 있다. 시·도, 시·군·구의 공공복지 서비스 전담 부서는 각 지역별로 조금씩 상이하다. 시·도의 경우, 보건복지국, 환경복지국, 보건복지여성국, 사회복지여성국, 시민복지국, 복지국, 복지여성국, 복지환경국 등의 부서에서 공공 복지서비스를 담당하고 있다. 시·군·구의 경우에는 생활복지국, 문화환경복지국, 사회복지과 등의 부서에서 공공복지 서비스를 담당하고 있다. 그리고 최일선 조직인 읍·면·동사무소의 사회복지전담공무원에게 이어진다.

사회복지전담공무원은 서비스 공급과 수요가 만나는 최접점에 위치하여 공공 서비스의 목적 달성에서 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 공공복지의 전달을 위하여 사회복지전담공무원이 선발·배치되기 시작한 것은 그리 오래된 것은 아니다. 60년대 생활보호제도가 시작된 후 오랜 동안 공공복지는 사회직 공무원에 의해 전달되었다. 그러던 중 1987년 전문인력을 통하여 공공복지 서

비스 제공의 효과성과 효율성을 제고하기 위하여 사회복지전문요원이라는 이름의 별정직으로 저소득층 밀집지역의 읍·면·동사무소에 우선 사회복지전담공무원이 배치되기 시작하였다.

1987년 이후 사회복지전담공무원의 상황은 몇 가지 변화를 겪어왔다. 첫째는 사회복지전담공무원의 수가 계속 확충되어 증가하였다는 점이다. 사회복지전담공무원은 1987년 49명에서 시작하여 1999년에는 4,200명으로 정원이 증가하였으며, 그리고 2002년 말까지는 사회복지전담공무원을 확충하여 총 7,200명의 사회복지전담공무원을 확보할 예정에 있다.

〈表 Ⅶ-1〉 社會福祉專擔公務員의 配置 現況

연도	1987	1988	1990	1991	1992	1994	1999	2000	2001
신규 (정원)	49 (49)	47 (96)	228 (324)	1,676 (2,000)	481 (2,481)	519 (3,000)	1,200 (4,200)	600 (4,800)	700 (5,500)

註: 사회복지전담공무원의 정원은 결원의 발생으로 현원과 다소 차이가 있음. 1999년에는 결원이 1,271명, 2000년에는 결원이 289명이었음.

둘째는 사회복지전담공무원의 역할이 변화되었다는 것이다. 배치 초기에는 사회복지전문요원의 직무규정이 생활보호대상자의 조사 및 보호, 보호금품의 지급, 자립지원, 상담 및 관리, 후원금품의 모집 및 후원자의 알선 등과 관련된 것으로 생활보호제도의 수행에 제한되어 있었다(보사부 훈련 제622호, 1991). 그러나 1997 보건복지부 훈령 제39호 제3조에 따르면 사회복지전문요원의 직무는 생활보호법에 의한 생활보호업무 외에 아동복지법에 의한 아동복지업무, 노인복지법에 의한 노인복지업무, 장애인복지법에 의한 장애인복지업무, 모자복지법에 의한 모자복지업무, 기타 보건복지부장관이 필요하다고 인정하는 업무까지 확대되었다. 최근에는 사회복지서비스가 계속 확충되고 있어 사회복지전담공무원의 업무에서 이러한 사회복지 서비스의 전달은 점점 더 큰

비중을 차지해가고 있는 실정이다.

끝으로 아직은 미비하지만 사회복지전담공무원의 배치에도 변화가 일어나고 있다. 읍·면·동사무소로 한정하여 사회복지전담공무원을 배치하기보다는 시·군·구에까지 사회복지전담공무원을 배치하는 지역이 늘어가고 있다. 이러한 변화는 시·군·구에 사회복지전담공무원을 배치함으로써 행정체계 내 다른 수준과의 업무 연계를 확보하기 용이하고 따라서 서비스의 전문성을 유지하거나 관련 부서간의 협조를 얻기 쉽다는 점, 결과적으로 공공복지의 효율성을 높일 수 있다는 평가에 기초하고 있다.

사회복지전담공무원은 정원이 증가하고 직렬이 변화하는 등 긍정적인 변화를 일부 경험하고 있으나 아직도 공공복지 서비스 전달체계 일선에 배치된 전문인력으로서 많은 문제들에 노출되어 있다. 사회복지전담공무원에 대한 연구들은 사회복지전담공무원과 관련하여 거의 유사한 문제점을 지적하고 있다.[126] 사회복지전담공무원이 공공복지 서비스를 제공함에 있어 나타나고 있는 문제를 다음의 몇 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 사회복지전담공무원의 업무량이 과다하다는 점이다. 물론 사회복지전담공무원의 수가 계속 확충되면서 담당하는 가구도 계속 감소되어온 것이 사실이다.[127] 배치이후 계속 담당 가구수가 줄어 1999년 사회복지전담공무원 1인은 평균 156가구의 생활보호대상가구를 담당하였다(변재관 외 5인 2000). 사회복지전담공무원이 5,500명으로 확충되고 이 인력이 모두 읍·면·동사무소로 배치된다고 할 때, 사회복지전담공무원은 1인당 평균 기초보장대상가구 129가구를 담당하게 된다. 사회복지전담공무원이 담당하는 평균 대상가구 수가 감

126) 대표적인 연구로는 김현숙, 사회복지전문요원의 직무수행에 관한 실태조사 연구, 1990; 이용교, 일선 행정기관 사회복지 담당자의 직무에 관한 연구, 1990; 주정미, 일선공적부조담당자의 직무수행에 관한 연구, 1991; 한국보건사회연구원, 사회복지전문요원제의 발전방향에 관한 방향, 1991; 김진학, 사회복지전담공무원의 사회복지직렬 시행방안, 사회복지'94 겨울호; 이정호, 사회복지전문요원의 근무여건의 문제점과 개선방안, 1991; 전국사회복지전문요원 동우회, 사회복지전문요원 10년사, 1997; 한국보건사회연구원, 사회복지전문요원의 직무실태 분석, 1999(미발간) 등이 있음.

소한 것은 사실이나 아직 절대적인 부담이 크다고 볼 수 있다. 실제 정원만큼의 사회복지전담공무원이 읍·면·동에 배치된 것도 아니므로 일선에서의 사회복지전담공무원의 업무부담은 매우 크다고 볼 수 있다.

또한 장애인, 노인, 모자가정 등 취약계층을 대상으로 하는 공공복지 서비스가 계속 확충되고 있는 상황을 감안한다면 사회복지전담공무원의 부담은 단순한 기초보장대상자 가구의 규모로 판단하기 어려운 상황에 있다. 국민기초생활보장제도 시행 이후에도 국민기초생활보장 관련 업무는 사회복지전담공무원의 업무에서 약 40-70%내외만을 차지하는 것으로 지적되고 있다(국무조정실 주관 사회안전망 합동점검단, 2001). 더욱이 1997년 한 조사에 따르면 사회복지전담공무원이 담당하는 업무의 비중에서 생활보호와 사회복지관련 업무는 약 66%를 차지하며, 나머지 34% 정도를 규정 업무 외에 일반 행정업무를 수행하고 있는 것으로 나타났다[128](서울대사회복지연구소, 1997).

사회복지전담공무원의 업무량과다는 이와 관련된 다른 문제들을 발생시키고 있다. 업무량과다로 인하여 사회복지전담공무원들은 규정된 업무의 상당 부분

사회복지전담공무원(전문요원) 1인당 생활보호대상 담당가구수

(단위: 명, %)

구 분	빈도(백분율)		
	1991년도 조사[1]	1997년도 조사[2]	1999년도 조사[3]
100가구 이하	6 (2.6)	98 (40.7)	893 (25.6)
101~200가구	108 (46.3)	98 (40.7)	1,718 (49.0)
201~300가구	87 (37.3)	19 (7.9)	642 (18.3)
301~400가구	16 (6.9)	7 (2.9)	158 (4.5)
401가구 이상	16 (6.9)	19 (7.9)	88 (2.6)
계	233 (100.0)	241 (100.0)	3,504 (100.0)

註: 1) 윤혜미·김근식, 『사회복지전문요원의 발전방향에 관한 연구: 문제점과 개선방안』, 1991.
2) 서울대학교 사회복지연구소, "사회복지전문요원 10년, 비젼과 과제", 「사회복지전문요원 10년사」, 1997.
3) 한국보건사회연구원, 사회복지전문요원 추가배치를 위한 자료분석 결과, 1999(미발간)
4) 김종해, 「사회복지전담공무원의 직무에 대해」, 한국사회복지학회 춘계학술대회, 2000.

127)

128) 사회복지관련 업무는 생활보호업무, 사회복지서비스업무이며, 규정업무이외의 업무는 일반사회업무, 일반가정업무, 일반행정업무와 기타업무로 구분하였다.

을 수행할 수 없게 된다. 기초생활보장제도의 수행에서도 수급자의 선정과 급여에 급급하며, 수급자에게 체계적인 자활지원을 하거나 수급자에 대한 체계적인 사후 관리를 하기는 어렵다. 수급자 가정방문이나 전문적인 상담은 더욱 시도하기 어려운 실정이다.

공공복지의 효율성을 확보하기 위해서는 관련 부서 또는 관련 조직과의 연계 형성과 이를 통한 서비스의 조정이 매우 절실하지만 이러한 연계의 시도도 어려운 실정이며 따라서 서비스 중복 및 대상자의 누락 등의 문제가 발생하고 있다. 자활은 국민기초생활보장제도의 핵심적 내용 중 하나였지만 노동부의 고용안정센터 등과의 연계가 미진하여 조건부수급자에 대한 적절한 관리에 흠결이 발생하고 있다.

둘째, 사회복지전담공무원과 관련된 당면문제는 이들에 대한 적절한 관리체계가 부재한다는 것이다. 사회복지전담공무원은 공무원이면서 전문가라는 특징을 동시에 갖고 있다. 업무는 보건복지부의 지침을 따르고 있으나 사회복지전담공무원에 대한 직무규정, 지도, 보수교육, 평가 등은 일반 행정공무원과 동일하게 적용되고 있다. 사회복지전담공무원의 전문가로서의 긍지와 전문성이 발휘될 수 있도록 하는 적절한 교육이나 평가 등이 부재하고 있다. 사례를 들면 2000년 전담공무원 4,552명 중 교육기관에서 교육을 이수한 자가 702명에 불과하며 대부분 5일 이하의 교육이어서 전문적 지식을 충전할 기회가 부족하고 또한 승진기회 부여 시 고려될 교육점수에서도 매우 열악한 상황임을 알 수 있다.

과다한 업무량과 부적절한 관리체계는 결국 사회복지사를 사회복지전담공무원으로 채용하면서도 그 전문성을 충분히 살리지 못하는 비효율성을 초래하고 있다. 공공복지 전달체계상의 주요한 전문인력인 사회복지전담공무원의 당면한 문제를 해결하기 위해서는 대체로 두 가지의 대안이 모색되고 있다. 하나는 사회복지전담공무원의 규모를 지속적으로 확대하는 것이다. 그 확대수준은 대체로 국민기초보장제도 수급가구의 수를 기준으로 설정되어왔으나 향후 정

확한 필요 규모를 파악하기 위하여 기타 사회복지서비스 대상자의 규모와 지역적인 특성이 고려되어야 할 것이다. 우선 기초보장제도 수급가구 100가구당 사회복지전담공무원 1인이상 배치될 수 있도록 하는 것을 기본으로 하고, 기타 사회복지서비스 대상자와 지역 특성을 고려하여 확대·배치하는 것이 고려되어야 할 것이다.

사회복지전담공무원의 확대만으로 공공복지전달체계의 인력문제가 모두 해소될 수 있는 것은 아니다. 이들의 전문성을 살릴 수 있도록 하는 지속적인 교육기회의 제공과 전문직으로서의 사회복지전담공무원에 대한 직무관리방식의 마련 등이 필요하다.

뿐만 아니라 공공복지서비스 전달이 소기의 목적을 달성할 수 있도록 관련 서비스간 연계 및 조정이 이루어져야 할 것이다. 앞서 지적하였듯이 자활서비스의 경우만 하더라도 노동부에서 제공되는 관련 공공서비스와의 협의나 조정이 원활하지 않은 상태이며 민간의 서비스와도 적절한 협력이 이루어지고 있지 못하다. 이러한 문제의 해결은 지역단위로 연계 및 조정을 위한 체계를 필요로 한다.

보건복지부에서 읍·면·동으로 이어지는 공공복지서비스 전달체계에는 각 단계마다 관련된 사안을 자문하거나 심의하기 위한 각종 위원회가 구성되어있으며 읍·면·동에는 자원봉사직으로 실제의 업무를 처리하는 정부 위촉위원으로 복지위원이나 아동위원이 있다. 그러나 실제 각종 위원회의 활동은 매우 미진한 실정이어서 공공복지 서비스의 제공과 관련된 문제를 적절하게 다루고 있지 못하다. 대표적으로 시·군·구 단위로 설치·운영하도록 되어있는 사회복지위원회의 경우만 하더라도 실제 설치되어 있는 지역이 드물었으며 2000년 이후, 최근에서야 일부지역에서 사회복지위원회를 설치하여 지역 내 사회복지현안을 해결하고자 시도되고 있을 뿐이다.

결과적으로 공공부문 서비스는 일선 담당인력의 업무량 과다와 이로 인한 전문성 발현 가능성 부족, 공공복지 서비스 내 조정과 연계의 부족과 타 부처

에서 주관하는 관련 서비스와의 조정 부족, 그리고 이러한 조정 및 연계, 관련 문제의 협의 및 심의를 위한 체계의 비활성화 등으로 기본 서비스 목적 달성에 어려움을 겪고 있다.

2) 民間部門 社會福祉서비스 供給 現況과 問題

민간부문 사회복지서비스는 주로 이용시설과 생활시설을 통하여 제공되고 있다. 2001년 현재 사회복지사업법 및 기타 법령에서 규정하고 있는 사회복지시설의 수는 노인, 장애인, 아동, 여성, 부랑인, 정신요양시설 등 6종의 생활시설 수가 885개소[129]이고, 지역사회복지관, 노인복지관, 장애인복지관 등 3종의 이용시설이 556개소인 것으로 나타났다.

우리나라 민간 사회복지서비스 공급의 문제는 우선 절대적인 공급의 부족으로 요약된다. 생활시설의 경우 아동시설을 제외한 대부분의 시설은 요구에 비하여 매우 부족한 실정에 있다. 생활시설을 보면 '98년 말을 기준으로 할 때 아동시설을 제외하고는 기존시설의 53.9%를 증설하여야 하는 것으로 나타났다(변용찬 외 1999). 지역별로도 전북을 제외하고는 전국의 모든 지역이 시설의 부족문제를 겪고 있는 것으로 나타났다. 이용시설의 경우에도 서비스를 제공할 수 있는 관할구역의 범위가 너무 넓으며 이용시설의 서비스에서 배제되어 있는 지역도 적지 않다.

민간 사회복지서비스 제공 기관은 지역별 또는 시설 종별로 공급의 불균형 상태에 있다. 대도시와 중소소시보다 농·어촌의 경우 사회복지시설의 부족은 더욱 심각하고 일부 사회복지서비스 시설은 특정 지역을 제외하고는 전혀 분포되어 있지 않은 상태에 있다. 이러한 서비스 공급의 부족과 불균형 문제는 서비스 공급에 대한 종합적인 계획이 부재하고 있다는 점에서 일차적으로 연유된 것이라 할 수 있다. 사회복지시설의 개설과 운영을 위한 일정 정도의 재

129) 생활시설의 경우 아동시설이 271개소, 노인시설이 252개소 장애인시설이 205개소, 여성시설이 59개소, 부랑인시설이 43개소, 정신요양시설이 55개소이다.

원을 지방자치단체가 지원하여야 한다는 것도 이러한 문제를 더욱 심각하게 하고 있는 것으로 보인다.

민간 사회복지서비스 공급과 관련된 또 다른 문제는 민간이 자율성이 확보하고 있지 못하다는 것이다. 오늘날 민간서비스라 하더라도 순수한 민간부문의 존재는 찾아보기 어렵다. 민간부문의 대부분은 세제상의 혜택이나 정부로부터 재정적인 지원을 받고 있으며 한편 서비스 제공에 대한 규제를 받고 있기 때문이다.

그런데 우리나라의 민간부문의 문제는 확보하여야 하는 자율성이 많은 부분 침해되고 있다는 것이다. 이는 물론 재정적인 정부의존의 정도와 무관하지 않다. 민간이 민간의 자율성을 유지할 수 있는 자원의 확보를 위한 노력이 부족하고 따라서 사회복지서비스와 관련하여 공공부문에 대한 견제 역할을 수행하기에 역부족인 상태에 있다. 이러한 민간의 자율성 부족은 민간의 서비스 전문성이나 다양성, 그리고 상황변화에 따른 탄력성 등의 부족을 초래하고 있다. 민간 사회복지서비스를 제공하는 대부분의 시설은 자체적인 자원확보에 취약하고 따라서 최소한의 인력으로 정부에서 규정하고 있는 서비스를 제공하고 있으며 자체적인 필요 서비스를 개발하지 못하고 있다. 이러한 상황에서는 다양한 전문적 서비스 제공을 위한 전문가의 확보도 어려워지며 서비스의 질적 수준도 저급성을 면하기 어렵게 된다. 생활시설의 경우에는 더욱 취약하여 법정 종사자 배치기준에도 따르기 어려운 인건비지원으로 거주자의 단순 보호에 그치고 있으며 거주자의 재활 및 사회복귀를 위한 서비스가 부족한 실정이다. 결과적으로 민간 사회복지서비스는 잠재적 서비스 욕구를 파악하고 새로운 서비스를 개발하거나 홍보 등을 통하여 수요자에게 적극적으로 다가서지 못하고 있다. 사실 생활시설이나 이용시설의 서비스 대부분은 법정 서비스 수급자에게 한정되어 있다. 이러한 민간 사회복지서비스의 문제는 지역의 다양한 자원발굴에 소극적인 자세와 무관하지 않으며 복지활동에 대한 지역사회의 참여 증대와 이를 기초로 한 사회적 통합의 증진 등은 도모되지 못하고 있는 실정

이다.

민간서비스 공급에서도 공공서비스 제공에서와 마찬가지로 서비스간 조정 및 연계가 미약한 실정이다. 민간서비스 공급주체는 각기 개별 기관의 운영에 한정하여 서비스를 제공하는 것에 그치고 있는 경우가 대부분이며 관련 기관의 서비스 및 기관의 자원 등에 대한 조정을 위한 동인이 크게 작용하고 있지 못하다. 결과적으로 서비스의 조정과 연계라는 측면에서 보면 공공서비스 내 조정과 연계, 민간서비스 내 조정과 연계, 그리고 공공과 민간의 서비스 조정 및 연계가 모두 미흡한 실정에 있다.

사회복지서비스 전달체계상의 수요와 공급에 관련된 문제를 간략하게 재정리하면 우선 서비스에 대한 수요가 증대하고 있으며 이에 반응하기에는 서비스 공급이 부족하고 전문화되고 있지 못한 실정에 있다는 것, 서비스 공급이 부족함에도 잠재적인 서비스 자원을 개발하고 활용을 극대화하기 위한 노력이 미흡하다는 것, 이러한 자원개발의 비활성화는 사회복지서비스에 대한 사회참여의 증대를 도모하지 못하는 것을 의미한다는 점이다. 서비스 수요를 민감하게 파악하고 서비스 공급의 중복을 막으며 새로운 서비스 자원의 개발과 자원의 적정 배분 등을 통하여 서비스 공급의 부족을 해소하는데 있어 서비스 공급주체간 협력, 즉 조정과 연계가 중요하지만 아직 이를 도모하는 추동력은 약한 상태에 있다.

3. 社會福祉 傳達體系 改善을 위한 旣存 論議의 展開

1990년대 중반까지의 전달체계 관련 논의는 공공부문 전달체계에 한정하여 논의가 진행되어 왔다. 공공복지 서비스 전달체계로 논의의 초점이 한정되면서 수직적 전달체계의 구상을 내용으로 하고 조직적 통합을 도모하는 경향이 있었다.

1980년대 말부터 90년대 초까지의 공공복지 전달체계에 대한 논의는 보건과

사회복지를 구분할 것인가, 아니면 보건과 복지를 하나의 전달 라인에 통합할 것인가에 따라 구분되며, 또 다른 측면에서는 보건과 복지 관련 서비스 전달을 별도의 집행기관을 구성하여 운영할 것인가, 아니면 행정부처, 즉 논의 당시 내무부의 조직을 활용할 것인가에 따라서 구분할 수 있다(박경숙·강혜규, 1992).

보건과 사회복지를 위한 별도의 집행기관을 구성·운영하되 보건과 사회복지를 분리하는 안(서상목·최일섭·김상균, 1988; 정복란, 1991), 별도의 집행기관을 구성·운영하되 보건과 사회복지를 한 체계에서 담당하도록 하는 안(김홍식, 1989), 내무부의 조직을 활용하면서 사회복지만을 담당하도록 하는 안(이정호, 1987; 김홍식, 1992에서 재인용), 그리고 별도의 전달체계로 사회복지사무소를 설치하되 보건은 일단 분리를 주장하는 안(박경숙·강혜규, 1992) 등이 논의되었다.

이 시기까지의 논의들이 갖는 또 다른 공통점은 구체적인 실험이 이루어지지 못한 추상적이고 관념적인 수준의 모형개발이었다는 점이다. 이러한 논의들은 전달체계가 일선의 다양한 변수들의 작용으로부터 영향을 받는 구체적인 집행과 관련이 되어있다는 점에서 많은 위험을 담고 있다고 할 수 있다.

공공복지 전달체계의 대안 모형이 현실에 시범적용된 것은 '95년 보건복지사무소 모형이 거의 유일하다. 보건·복지 통합, 효과적이고 효율적인 서비스 전달체계의 모색이라는 목적에서 출발한 이 시범사업은 시·군·구에 보건복지사무소를 설치한다는 안으로서, 구체적으로는 보건소에 사회복지전문요원을 배치하여 읍·면·동사무소에서 전달되었던 사회복지업무를 수행하도록 한 것이다(이성기·김성희·박인아, 1995).

1995년부터 보건복지사무소 시범사업이 전국 5개 지역에서 진행되었으나 결국 전국적 시행으로 이어지지 못하고 1999년에 종료되었다. 보건복지사무소 시범사업에 대한 평가는 성공 또는 실패로 결론을 내리기 어려운 실정에 있다.

일부는 이른 종결로 싹이 트기 시작한 변화가 열매를 맺지 못하였다고 주장

하고 있다. 초기 시범사업은 여건 미흡으로 고전하였으나 사업이 진행되면서 대상자의 만족도가 향상되고 보건·복지전문직 간의 상호 연계 필요성에 대한 인식이 제고되었다는 것이 이러한 주장의 근거이다.

그럼에도 불구하고 보건복지사무소 시범사업에 대한 평가는 대체로 성공적이지 못하다고 보고 있다. 시·군·구 단위로 보건복지사무소 1개소를 설치·운영함으로써 주민의 접근성을 확보하기 어렵다는 문제가 제기되었으며, 시범사업 기간동안 구체적인 보건복지연계 서비스 제공은 미흡하였다는 부정적인 평가가 강하였다. 이러한 부정적인 평가는 사실 보건복지사무소 시범사업이 지향하였던 가장 중요한 목표가 가시화되지 못하였다는 것을 의미한다.

1990년대 초반까지의 전달체계 개선과 관련된 논의들은 시·군·구 단위에서 보건사회 행정과 일반행정이 분리를 주장하는 입장이 강하였다. 이는 당시 보건사회부의 정책이 내무부의 하부조직을 통하여 집행됨으로써 시·군·구 및 읍·면·동의 실제 집행 부서에서 공공복지를 전달하는데 전문성 부족과 비 효과성 등의 문제가 나타나고 있음에 대하여 일정 부분 공감이 있었기 때문이라고 보인다(박경숙·강혜규, 1992:104). 보건복지사무소에 대한 부정적 평가 이후에도 통합이 이루어지는 물리적 공간을 달리하면서 보건과 복지의 통합에 대한 논의가 지속되고 있다. 1990년대 후반부터는 단지 보건과 복지 뿐 아니라 노동, 문화 등 더 많은 사업의 통합이 논의되기 시작한다.

1990년대 후반은 공공복지 전달체계의 대안적 모형에 대한 논의가 다시 불붙기 시작하는 시기이다. 읍·면·동사무소의 기능전환에 대한 논의가 시작된 것이 그 발단이라 할 수 있다. 이 시기에 공공복지 전달체계를 구조적으로 개선하고자 하는 시도로서 1999년부터 주민복지센터 모형이 제안되었다(변재관·강혜규, 1999; 변재관 외 5인, 2000 참조).

주민복지센터 모형은 읍·면·동에 주민복지센터를 설치하여 보건의료, 복지행정, 사회보험과 고용, 문화·정보관련 업무 등을 다루도록 제안하고 있다. 관련 연구자들은 「주민복지센터」 모형을 적용함으로써 이용자에게 one-stop 서비

스 제공이 가능하여지고, 고용, 사회보험, 문화·정보, 보건·복지가 상호 연계된 효율적 서비스를 제공하는 것이 가능하며, 부처별 중복업무의 조정을 통한 정책효율성을 제고시킬 수 있다고 주장하였다.

이 모형은 비교적 지역단위의 공공복지 전달체계를 정교하게 다루고 있다. 그러나 이 모형이 제안하는 바와 같이 사회보험, 고용, 문화 등을 복지와 함께 하나의 물리적 공간 안에 모아서 조직적으로 통합하는 것이 가능한 것인지, 그리고 그러한 통합이 과연 반드시 필요한 것인지에 대해서는 의문이 남아있다. 그리고 여전히 이 모형에서도 논의는 공공서비스에 한계지워져 있었다. 읍·면·동의 기능전환은 결과적으로는 행정자치부가 기존의 읍·면·동 제도를 유지하면서 읍·면·동사무소 일부 여유시설·공간을 복지·문화·편의시설 등의 관련 기능을 보강하여 주민자치센터로 활용하게 되는 것으로 일단 막을 내렸다. 1990년대 중반이후부터 공공부문 서비스의 한계를 탈피하여 전달체계의 개선을 위한 논의들이 다양한 서비스 공급주체간 연계를 다루기 시작하였다. 이러한 논의는 보건복지사무소 시범사업 종결이후 활발하게 시작되는데 이러한 논의의 등장은 지역단위의 공공과 민간의 연결에 대한 고민에서 시작된 것이지만 이전의 경험들을 기초로 통합에서 연계로 일부 관심의 전환이 시작된 것으로 해석된다.

1990년대 후반부터 각종 보고서에서 복지서비스 연계체계 또는 복지서비스 네트워크 등에 관한 논의들이 이루어지고 있다(조애저 외 2인, 1996[130]; 변용찬 외 4인, 1996; 이현주, 2000; 심재호, 2000). 이 연구들은 지역사회의 복지문제를 해결하는 방안으로 서비스 제공에서 기획 및 협의를 강화하는 방향으로 전달체계를 개선하는 것이 필요하다고 제안한다. 2000년도의 두 연구는 지역단위로 서비스 제공자 또는 관계자간 네트워크를 형성하고 지역복지계획과 서비스 연계를 위한 협의를 하도록 제안하고 있으며 일선의 서비스 제공은 사회

130) 이 연구는 '연계'라는 개념 대신 '기능적 종합화'라는 개념을 사용하여 서비스간 협력 및 조정을 논하고 있다.

복지관이나 보건소, 주민자치센터 등을 활용할 것을 제안하고 있다. 조직이나 서비스의 통합만으로서가 아니라 각 조직이나 서비스의 연계를 강화하는 기반을 마련함으로써 서비스의 통합성이나 접근성, 전문성 등을 확보하고자 하며 결국 서비스의 효과성과 효율성을 달성하고자 하는 시도이다.

연계를 중심으로 하는 전달체계 관련 논의는 기존의 통합모형을 대체한다기보다는 전달체계의 개선에서 통합과 함께 전달체계를 구성하는 것으로 보아야 할 것이다. 통합의 포기라기보다는 통합의 한계를 인정하고 이 부분을 연계로 보완하고자 하는 시도이다. 적절한 통합 및 연계의 적소를 사회복지 전달체계에서 찾아보고자 하는 노력의 단초가 될 수 있는 연구들이라 하겠다.

연계를 중심 이슈로 하는 논의들은 몇 가지 점에서 그 의의를 정리할 수 있다. 첫째, 공공과 민간의 모든 서비스를 포괄하는 논의를 가능하게 한다. 둘째, 수직적 전달체계 뿐 아니라 수평적 전달체계에 대한 관심을 높이고 따라서 사회통합을 지향하는 경향이 있다. 셋째, 각 서비스 제공주체의 전문성 강화나 분화의 경향을 반영하는 것이 가능하게 한다.

위에서 살펴본 사회복지전달체계 개선을 위한 논의들은 현재의 생산적 서비스전달체계의 원칙을 마련하고 구체적인 과제를 설정하는데 많은 시사점을 제공한다. 다음에서는 위의 내용을 기초로 생산적 사회복지서비스 전달체계의 원칙과 이러한 원칙을 추구하는 시도의 하나로서 지역사회복지 협의체 모형에 대하여 살펴보고자 한다.

4. 均衡的 社會福祉서비스 傳達體系의 摸索: 效率的 均衡의 指向

가. 均衡的 社會福祉서비스 傳達體系의 原則

생산적 사회복지서비스 전달체계를 위해서는 우선 전달체계의 단위를 소규모의지역사회로 하여야 한다. 최근 대부분이 복지국가에서는 사회복지서비스

의 제공 단위로서 지역사회가 강조되고 있다. 사회복지서비스가 중앙집권적인 서비스에서 지방분권적으로 전달되기 시작되었다. 미국의 경우 1975년의 사회보장법 제20장의 성립으로 연방정부와 주정부, 지방자치단체간의 책임분담이 새롭게 설정되고, 1980년대에는 신보수주의를 표방하는 레이건 행정부가 등장하면서 복지서비스의 전달체계에는 획기적인 변화가 나타난다. 영국도 복지국가 위기 이후 중앙정부의 사회복지서비스에 대한 책임을 많은 부분 지방정부로 이양하면서 지역단위의 사회복지서비스 제공방안에 대하여 다양한 모색이 시도되었다. 이렇듯 복지국가 위기 이후 복지선진국을 중심으로 복지서비스 공급주체가 중앙정부에서 지방정부로 이동되는 것이 일반적인 추세이다. 이러한 현상은 복지국가 외의 다른 국가에서도 일반적인 경향으로 나타난다.

우리나라에서도 1995년 지방자치제가 본격적으로 시작되면서 복지분야에서는 많은 기대가 있었던 것으로 기억된다. 지방자치제의 시작으로 지역사회단위로 복지욕구에 대한 민감성을 높이고 복지에 대한 관심과 참여를 증대시킬 수 있다는 것과 그로 인하여 지역단위의 사회복지전달체계가 한 단계 도약의 계기를 맞이할 수 있으리라는 것이 기대의 주 내용이었다. 또한 지방자치제가 지역 내의 자원을 적극적으로 동원하여 적은 비용으로 지역 주민의 욕구를 효율적으로 충족하는 것에 관심을 갖게 하는 계기가 될 것이라 기대되었다.

그러나 8년 정도의 시간이 지나면서 이러한 기대에 부응하는 변화를 찾기는 쉽지 않다. 물론 지방자치단체장의 선거 즈음이면 지역의 복지관련 이슈가 득표와 관련하여 주목을 받기도 하였으나 전반적으로 지방자치제를 실시함으로써 지역단위의 복지전달체계가 향상되었다고 단언하기가 어려운 실정이다.

지역사회복지 전달체계의 개선은 지방자치제의 실시 자체만으로 확보되는 것은 아니라는 점이 확인된 것으로 해석된다. 지방자치제는 바람직한 변화를 가능하게 할 수 있는 하나의 기반일 수 있다. 그러나 이러한 기반이 당초의 효과를 현상화하는 것이 되기 위해서는 구체적인 제도적인 밑받침이 동반되어야 한다. 그러나 지방자치제가 사회복지서비스 전달에서 지역사회를 단위로

하는 기본 전제를 마련한 것은 부정하기 어렵다.

지역사회를 단위로 사회복지 전달체계가 생산적이 되기 위해서는 지역사회의 복지자원을 개발하고 다양한 복지서비스 제공주체의 참여를 증진하는 체계를 구축하여야 한다. Malcolm Payne은 지역사회에서 이루어지는 사회적 보호에 대하여 정리하면서 지역사회에서의 사회적 보호는 클라이언트의 자원활용을 극대화하고 자원활용과정에서 나타나는 갈등을 해결하며, 자원을 개발하고 창조하는 것, 그리고 자원을 연결하고 클라이언트의 인식을 제고시키는 것이라고 설명하였다. Payne는 지역단위의 보호에서 자원이 갖는 중요성을 충분하게 강조하고 있다.(Payne, 1986).

지역사회의 복지자원을 개발하고 활용하는 것은 복지서비스에 대한 투입을 증대시키는 것 뿐 아니라 지역의 복지서비스에 대한 참여를 증대시킴으로써 사회적 통합에도 긍정적으로 작용할 것이다. 잠재적인 복지자원에 대한 파악은 비교적 작은 범위에서 이루어져야 그 정확성을 담보할 수 있다. 그리고 그 지역의 서비스제공을 위해 필요한 적절한 자원의 발굴과 활용이 가능하게 하여 투입의 효과성도 제고할 수 있다. 이러한 노력은 투입을 줄이거나 유지하여 효율성을 제고하려는 소극적인 자세를 벗어나 투입을 늘리면서 산출을 더 큰 폭으로 증대시키려는 적극적인 전달체계의 구축이 될 것이다. 구체적으로 공공과 민간의 복지자원을 포괄하는 전달체계의 구성이 도모되어야 할 것이다. 민간의 복지자원도 기존의 사회복지시설이나 기관에 국한된 것이 아니라 자원봉사 또는 시민단체 등의 참여기회를 확대하고 금전적, 인적, 기타 물리적 자원 및 정서적 지지를 포괄하는 것이어야 한다. 이러한 체계에서만 기존의 클라이언트와 잠재적인 클라이언트의 욕구충족이라는 궁극적인 복지의 목적을 달성할 수 있을 것이다. 또한 지역의 다양한 자원의 복지 참여는 일정한 지역사회를 단위로 할 때 인근 주민의 보호라는 차원에서 보호의 질을 향상시키는 효과도 얻게 될 것이다.

생산적 복지서비스 전달체계의 세 번째 원칙은 사회복지서비스에 대한 욕구

에 민감성을 제고하여야 한다는 것이다. 이러한 부분은 잠재적인 욕구의 발견, 개별적인 욕구를 고려한 맞춤서비스의 개발, 주요 대상집단의 욕구변화의 파악 등 다양한 측면에서 이루어져야 할 것이다.

서비스 공급의 한계 내에서 기존의 대상이 되었던 욕구만을 인정하는 것이 아니라 다양한 욕구를 파악하는 적극적인 자세가 필요하다. 이러한 욕구의 민감성은 기본적인 인력의 확보와 인력의 전문성 발현기회 제공, 그리고 지역사회 단위의 정교한 욕구조사 등을 필요로 한다.

생산적 사회복지서비스 전달체계를 위한 네 번째 원칙은 사회복지서비스 및 관련 서비스 간 조정 및 연계 체계를 구축하여야 한다는 것이다. 이 원칙은 지역사회를 단위로 한다는 것을 전제할 때 앞의 두 번째와 세 번째 원칙을 가능하게 하는 구체적인 방안이 될 수 있다. 전문적인 서비스에 대한 수요가 증가하고 있는 최근의 변화경향은 서비스의 전문화 또는 분화를 필요로 하고 있다. 통합서비스를 제공하는 전담행정구조를 구성한다 하더라도 하나의 서비스 제공주체는 다양한 전문적 서비스 수요를 감당할 수 없으며 여러 분야와 시설의 전문가가 지속적으로 서비스를 전문화하고 분화하는 바탕 위에서 이들의 연계를 통하여 해소될 수 있다.

서비스간 조정 및 연계체계는 지역사회 내의 욕구에 대한 상호 정보의 교류와 욕구발견을 위한 체계적이고 총체적인 조사를 용이하게 할 것이며 개별 서비스 제공자의 서비스 제공을 적절하게 활용될 수 있게 할 것이다. 결과적으로 욕구충족의 충분성을 확보하면서도 사각지대에 놓이게될 욕구도 해소할 수 있을 것이다. 그리고 서비스 공급측면에서도 서비스 조정 및 연계는 서비스 중복을 막아 서비스 제공의 효율성을 제고할 수 있으며 다양한 자원의 원천에 대한 정보를 공유하도록 하며 자원에 대한 체계적이고 총체적인 조사와 이를 기초로 하는 중장기적인 자원개발 계획 등을 가능하게 할 것이다. 우리나라와 같이 자원이 부족한 상황에서는 연계가 더욱 중요한데 이는 연계가 이렇게 자원의 개발과 효율적인 활용에 중요한 열쇠가 되기 때문이다. 결과적으로 서비

스간 조정 및 연계 체계의 구축은 서비스에 대한 수요와 공급의 정합성을 제고하여 클라이언트에 대한 서비스의 누락과 중복을 줄이고 효과성을 높이는 결과를 가져올 것이라 보인다.

단, 연계에서 공공과 민간의 합리적인 역할 설정이 필요하다. 예를 들어 기초서비스는 공공이 담당하고 민간이 보완하며, 공공에서도 기초 서비스 제공에서 기본적인 수준의 전문성이 확보되도록 하여야 할 것이다. 그리고 전문화된 다양한 서비스와 공공에서 포괄하지 못하는 대상에 대한 서비스 제공을 민간이 담당하도록 하는 등의 역할 설정의 방식을 결정하고 이러한 방식은 각 지역사회의 연계에서 근간이 되어야 할 것이다.

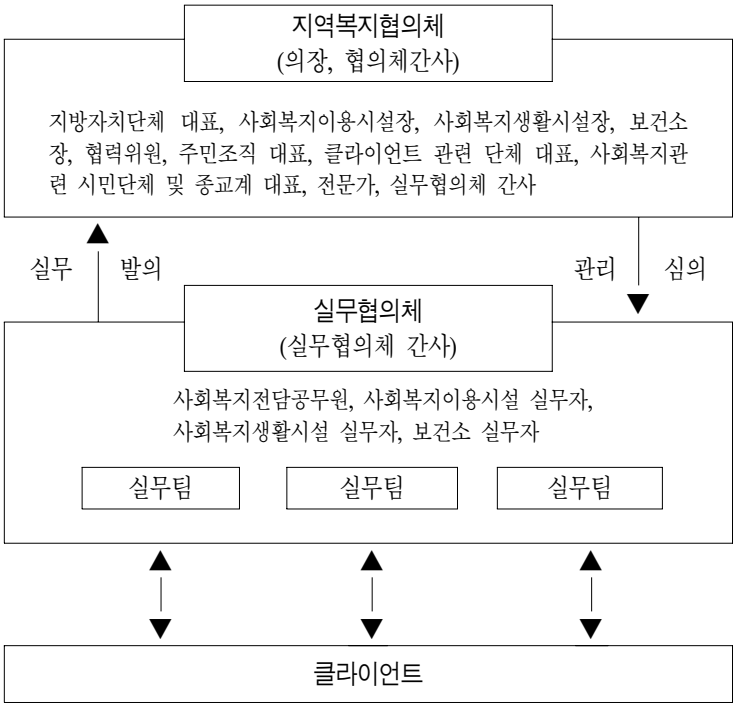
나. 均衡的 社會福祉서비스 傳達體系의 實驗: 地域社會福祉協議體 示範事業

2001년부터 지역단위의 사회복지전달체계 대안의 하나로서 지역사회복지협의체가 시범사업을 통해 실험 중에 있다. 지역사회복지협의체 시범사업의 배경은 앞서 살펴본 사회복지전달체계의 개선을 위한 다양한 논의와 실험에 대한 분석이다. 그러나 시범사업의 직접적인 계기가 되었던 것은 1999년 사회복지사업법 개정안의 관련 내용이라 할 수 있다. 사회복지사업법 개정안의 제안이유는 지역사회 중심의 사회복지사업을 효율적으로 추진하기 위한 기반을 조성하고 사회복지서비스의 제공절차를 구체적으로 정하는 한편, 재가복지서비스를 활성화하도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것이었다.

이와 관련하여 종전에 시·군·구에 설치하도록 되어 있었으나 유명무실하던 사회복지위원회를 폐지하고 그에 갈음하여 시·군·구에 지역사회복지협의체를 설치하도록 제안하고 있다. 사회복지사업법 개정안 제7조2에 '관할지역 안의 사회복지사업에 관한 중요사항과.....지역사회복지계획을 심의 또는 건의하고, 사회복지·보건관련 기관·단체가 제공하는 사회복지서비스 및 보건서비스의 연계·협력을

강화하기 위하여 시·군·구에 지역사회복지협의체를 둔다'고 규정하고 있다.

〔그림 XII-1〕 地域社會福祉協議體 構成 基本 模型



지역사회복지협의체 시범사업은 현재 전국 15개 지역에서 진행 중에 있다. 지역사회복지협의체 시범사업의 내용은 다음과 같다. 우선 지역별 지역사회복지협의체를 구성하는 것으로 시작된다. 시·군·구 공무원, 사회복지시설장, 보건소장, 전문가, 주민조직대표, 사회복지관련 시민단체 대표, 서비스 수요자 대표 등을 중심으로 약 10여명의 위원으로 지역사회복지협의체를 구성하고 협의체 내에 지역사회복지계획을 위한 지역복지기획분과와 기타의 업무 수행을 위한 분과를 두도록 권장하였다. 지역복지기획분과는 지역사회복지계획의 수립

과 관련된 위한 구체적인 작업을 위한 것으로 가능한 반드시 구성하도록 하되 다른 분과는 지역의 실정을 고려하여 구성여부를 결정하도록 하였다.

일선의 서비스 연계·조정의 실험과 이를 통하여 얻어지는 정보의 피드백, 그리고 기타의 실무를 담당하기 위하여 사회복지 및 관련 서비스 실무자로 실무협의체를 구성하였다. 구성이 완료되면 지역사회복지협의체는 지역사회의 복지욕구와 복지관련 자원에 대한 조사를 실시하고 이를 기초로 지역사회복지계획을 수립한다. 지역사회복지계획을 수립한 후 이를 해당 시·군·구에 제안하고 이에 대한 협의 또는 심의를 하도록 되어 있다. 단 진행 중인 시범사업에서는 사업기간의 제한으로 시·군·구와 협력하여 지역사회복지계획의 심의와 확정, 그리고 시행 전 과정을 실험하기는 어려운 실정이다.

한편, 실무협의체 내의 실무팀을 중심으로 지역의 주요 문제에 대응하는 서비스간 연계 및 조정을 시도하고 이를 통하여 얻어진 정보를 협의체의 협의 안건으로 상정하여 궁극적으로 지역복지계획의 수립에 반영되도록 한다. 이밖에도 지역사회복지협의체는 기타 지역사회복지 관련 사안에 대하여 협의와 심의를 하도록 시도하고 있다. 지역사회복지협의체 시범사업은 2002년 7월까지 진행될 예정이다.

생산적 사회복지서비스 전달체계의 모색이라는 측면에서 지역사회복지협의체가 갖는 의의는 대략 몇 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 지역사회 내 복지문제를 해결하기 위한 민주적 의사소통 구조를 확립하는 것이다. 지역복지계획을 수립하고 제안하는 과정에서 지역 내 복지관련 문제를 지역 스스로 해결하여가는 민·관을 포괄하는 긍정적인 상호작용을 극대화시킬 수 있을 것으로 기대된다. 또한 서비스 제공 실무자들의 문제해결을 위한 건의가 지역사회복지협의체에서 활발하게 논의될 수 있는 상향식 의사소통 구조를 확립하는 방안이 될 수 있다.

둘째, 지역사회복지계획을 수립하고 이를 위한 조사를 수행하는 과정에서 지역사회의 다양한 욕구를 파악하고 잠재적인 복지자원의 개발과 활용을 극대

화할 수 있을 것으로 기대된다. 서비스 제공기관간 연계망을 구축하여 서비스의 연계 및 조정을 극대화함으로써 서비스의 중복과 누락을 방지하고 지역 주민의 욕구충족 정도를 제고할 수 있다고 생각된다. 또한 일선에서 연계서비스 제공과정을 경험하면서 주민의 클라이언트 보호에 참여할 수 있는 기회를 높이게 될 것이며 실무자들은 숨겨졌던 자원의 원천을 개발하고 활용하는 능력을 향상시킬 수 있을 것이다.

셋째, 지역사회복지 전달체계의 개선과 함께 지역사회 내 복지 정보 및 서비스 수요자에 대한 정보 등을 공유함으로써 불필요한 반복 조사로 비롯되는 낭비를 막고 좀 더 효율적인 서비스 제공 및 계획 수립이 이루어지도록 할 수 있을 것으로 기대되었다. 세 번째 목적은 지역사회복지협의체의 원활한 운영을 위한 전산망의 구축과 함께 논의되어야 할 부분이기도 하다.

넷째, 민·관의 협의체 참여와 협의과정, 일선의 실무자의 서비스 연계 경험, 그리고, 다양한 형태의 주민의 복지참여가 사회통합에도 기여할 것으로 기대된다. 서비스 제공주체는 물론 지역사회의 다양한 인적자원들이 지역사회복지에 참여할 수 있게 됨으로써 지역사회의 연대의식이 제고될 것이다.

지역사회복지협의체 시범사업은 협의체 기본 모형이 지역의 실정에 따라 탄력적으로 적용되고 있다. 시범사업이 종료된 이후 면밀한 분석이 이루어지고 이러한 분석결과에 기초하여 향후 지역사회복지전달체계의 개선을 위한 시사점을 정리할 수 있을 것이다.

5. 均衡的 社會福祉 傳達體系 實現을 위한 課題

지금까지의 논의를 검토하고 지역사회복지협의체 시범사업의 진행에서 얻어진 경험을 기초로 할 때 생산적 사회복지전달체계의 구축을 위한 과제들을 몇 가지로 정리할 수 있을 것이다.

우선 지역단위의 사회복지 서비스와 관련된 민간과 공공, 그리고 공공과 공

공, 민간과 민간의 협력이 필요함을 인식하도록 하는 노력이 선행되어야 할 것이다. 협의체 시범사업과 이전의 관련 서비스 제공주체간 협력을 시도한 경험에서 보면 다양한 서비스 제공 주체간의 협력이 필요하다는 것에 대해서는 표면적인 동의가 있다고 하여도 실제 협력을 적극적으로 끌어가는 동기가 부족하다는 것을 직면하게 된다. 지역별로 복지문제에 대하여 함께 고민하고 논의하는 장이 필요하다고 인지하여도 구체적으로 이러한 장을 위한 노력의 투여로 이어지기에는 동기가 미약하다고 해석된다. 이러한 문제의 해결을 통하여서만 지역단위의 서비스 전달체계의 체계화를 견실하게 꾸려갈 수 있을 것이다.

서비스 공급주체간 협력, 좀 더 넓게는 서비스 전달체계 내 다양한 힘의 참여를 위해서는 복지서비스 전달체계의 개선에 대한 공감대를 확대해나갈 수 있는 좀 더 장기적인 준비가 필요하다고 보인다. 이는 생산적 사회복지서비스 전달체계의 원칙과 관련된 지속적인 교육기회의 제공과 홍보, 그리고 단초가 될 수 있는 참여 및 협력의 경험이 제공되어야 할 것이다. 지금까지 비교적 지역단위의 전달체계 개선을 위한 노력이 활발하였던 지역은 이전의 노력이 지역사회의 공공과 민간의 사회복지서비스 주체의 참여동기를 높이고 주민의 관심도 높이는 현상을 보여주고 있다.

한편, 전달체계의 개선과 관련된 노력이 공감대를 마련하는 기회가 되려면 참여하는 민간과 공공의 장점을 극대화하는 구조를 지향하는 것이어야 한다. 이러한 성격의 모형은 지속적인 실험과 연구를 통하여 제공되어야 하며 이 부분에 대한 중앙해당 부처의 노력과 학계 연구자들의 노력이 필요한 부분이다. 지금까지도 계속 논의가 되고 있는 복지서비스 전담집행기구의 구성과 이러한 전담집행기구를 중심으로 하는 일정 서비스의 통합, 그리고 지역사회 서비스 중심으로서 전담집행기구의 활용안은 지역사회를 단위로 서비스에 전달을 체계화하는데 일정한 이점을 갖고 있다.

구체적인 서비스를 전달하는데 있어 통합은 일정 정도 서비스의 효과성과 효율성을 높일 수 있는 방안이 될 것이기 때문이다. 그러나 이미 분리되어 발

전하여왔던 조직들을 하나의 구조로 묶는다는 것은 그리 쉽지만은 않다. 통합은 관련된 각 전문직의 전문성에 위협적인 것으로 받아들여지기조차 하는 실정이다. 보건과 복지간의 통합을 시도하였던 노력이 부딪친 가장 큰 장애는 양 전문직이 상대 전문직의 영역을 수용하지 못한다는 것이었다. 오히려 상대 전문직의 전문적 역할에 대한 이해부족으로 상대 전문직이 자신의 영역을 침해할 것이라는 피해의식을 갖기 조차하였다. 관련 영역의 통합은 각 영역에 대한 이해를 위해 필요한 충분한 시간과 교류를 전제로 해야 한다. 한편 조직적, 물리적 통합이 초래하는 획일적인 구조의 도출이라는, 그리고 그러한 획일성으로 인한 여러 가지 부작용을 면밀하게 검토하여야 할 것이다.

복지서비스의 전달에서 일정 수준의 조직적 통합을 추진하되 현실을 고려하고 전문직의 전문성을 존중, 강화하도록 하기 위하여 적절한 수준의, 그리고 적절한 범위에서 통합을 모색하는 것이 합리적이라고 본다. 이러한 전제에서 단기적으로는 복지내부의 통합을 도모하는 것이 필요하다. 물론 장기적으로는 보건과의 통합도 그리고 노동이나 문화 등 더 다양한 영역과의 통합도 시도될 수 있을 것이다. 그러나 현재의 실태를 보면 보건과 복지전문직의 통합을 위해 전제되어야 하는 조건들을 제대로 갖추지 못한 것으로 판단된다. 양 전문직에 대한 이해, 존중 등이 형성되지 않은 상태에서는 통합을 위한 노력은 많은 비용을 지불하게 하면서도 소기의 목적을 달성하지 못하게 되고 만다. 따라서 일정 기간동안 관련 전문직의 의식 변화를 도모하는 노력을 시도하고 단계적으로는 복지 내 통합을 도모한 후 보건과 노동등과의 연계를 강화하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

복지 내 통합을 위해서는 일반 지방자치제의 구조를 인정하면서 일정 단위 지역을 재조정하여 그 안에 복지센터를 설치·운영하도록 할 수 있다. 복지센터의 설치는 동일 공간에서 좀 더 많은 수의 사회복지전담공무원들이 함께 일정 지역을 관리하게 되면서 상호 적절하게 업무를 분담하는 것이 가능하고 이로써 공공복지의 여러 업무에 대한 전문성을 강화하고 업무부담도 일부 경감

할 수 있을 것으로 기대된다. 물론 이런 상황으로 변화된다 하여도 당분간은 사회복지전담공무원의 확충이 병행되어야 한다.[131] 이 모형에 따르면 비교적 많은 수의 사회복지전담공무원이 협력하면서 전문성제고를 가능하게 하는 직급간 슈퍼비전, 전문적 평가도 기대하여 볼 수 있다.

생산적 사회복지서비스 전달체계가 실효성을 갖기 위해서는 기본적인 수준의 자원확보가 선행될 필요가 있다. 자원의 확보는 지역복지계획과 같은 일정기간의 계획을 실행하는 과정에서 더욱 힘을 받을 것이지만 전달체계 개선과 관련된 일련의 노력이 효과를 보기 위해서는 물적, 인적 자원의 초기 확충이 필요하다.

대부분의 지역에는 사회복지시설, 특히 서비스 연계 및 조정과 관련하여 중요한 의미를 지니는 이용시설의 수가 극히 적고, 단기간에 이용시설의 수를 증대시킬만한 자원도 지역 내에 충분하지 못한 것으로 보인다. 이 밖에도 관련 단체 및 센터 등의 분포도 충분하지 않은 실정에서 전달체계의 개선은 먼 이야기로 여겨진다.

인적자원의 경우도 공공부문의 사회복지전담공무원이나 민간 서비스 시설의 종사자의 수가 매우 부족한 실정에 있다. 공공부문의 사회복지전담공무원의 수를 확충하고 이용시설과 생활시설의 실무자 및 전문가의 배치 수준을 상향조정하지 않고서는 전문성을 제고하는 방향으로 협력을 도모하는 일과 적극적으로 욕구와 자원을 파악하여 반응하는 것이 비현실적인 것이 될 수 있다. 미국 켈리포니아 주의 노인대상 서비스 제공에서는 서비스 제공 요원 1인당 50명 이상의 클라이언트를 관리하지 못하도록 규정하고 있다. 이러한 규정은 일정 규모의 인적 자원을 확보하지 못하고서는 어떠한 효과적 서비스 전달체계의 구상도 현실화되기 어렵다는 인식에서 비롯된 것이다. 우리나라의 상황에서 이러한 규모로 서비스 제공자를 확충하는 것은 어려울 것이지만 적어도 서비스

131) 지방자치단체의 구조조정과 사회복지전담공무원의 확충이 상충되어 필요 인력확보의 장애가 발생하지 않도록 별도의 정원제를 고려하여볼 필요가 있다.

제공 인력이 서비스 수요자의 욕구를 파악하고 서비스를 제공함에 있어 전문성이 발현될 수 있는 최소한의 수준으로 인적 자원을 확충하는 노력이 필요하다.

사회복지시설의 경우도 시설의 서비스 제공혜택에서 사각지대에 놓인 지역에 대한 분석에 기초하여 체계적인 시설확충과 분포의 조정을 위한 노력이 필요하다. 이러한 작업은 중앙부처와 지방자치단체의 협력을 통하여 실효를 거둘 수 있을 것이다. 물론 지역단위로 사회복지서비스 전달체계의 생산적 모형을 추진하는 과정에서 자원의 개발이 활발하게 진행되는 경우도 있을 수 있지만 단계적으로 볼 때 전달체계 개선을 도모하는 초기에는 기본적인 자원의 확충을 위한 중앙의 총체적이고 의도적인 노력이 있어야 할 것이다.

생산적 사회복지서비스 전달체계를 위해서는 표준화된 정보교환의 장이 필요하다. 클라이언트와 관련된 정보와 서비스 관련 정보가 표준화되고 전산화되어 지역의 서비스 수요자와 서비스 제공자들 사이에서 쉽게 활용될 수 있다면 수요와 공급의 발전적 정합성을 제고하는데 많은 부분 기여가 될 것이다. 자원봉사만 하더라도 지역단위로 자원봉사를 희망하는 자와 자원봉사를 필요로 하는 자가 특정 시설이라는 일정 공간에서 만나야만 하는 한계를 벗어나 쉽게 수요·공급의 정보를 나누고 만날 수 있다면 더 많은 자원봉사가 더 많은 수요자에게 연결될 수 있을 것으로 기대된다. 그리고 이러한 전산화는 지역사회공동체 의식을 비교적 빠르고 쉽게 향상시킬 수 있는 방안이 되고 있다.

표준화된 전산망의 마련은 전달체계의 개선에서 비롯되는 관련자들의 추가적인 업무부담을 줄이는데도 기여할 것이다. 전산망의 활용은 자료의 입력 등으로 오히려 초기에는 더 많은 노력의 투입을 요구하게 되지만 전달체계의 재편이 상시적인 구조가 된다는 것을 상정할 때 정보의 교환을 위한 시간소요의 상당부분을 줄여줄 것으로 판단된다.

마지막으로 생산적 사회복지 전달체계를 위해서는 비교적 장기간의 충분한 실험을 통한 준비가 필요하다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 전달체계의 개선은 다른 어떤 측면보다 현장의 다양한 많은 변수로부터 영향을 받는 부분이

다. 따라서 장기간의 모형개발을 위한 실험과 분석이 선행되어야 한다. 장기간의 실험을 통하여 현장의 변수들이 전달체계의 개선을 위한 모형적용에 어떠한 영향을 미치는지, 현실적합성을 높이기 위하여 전달체계 모형의 어떤 부분을 수정·보완하여야 하는지에 대하여 검토하여야 할 것이다.

이전의 사회복지전달체계와 관련된 일련의 논의들을 검토하면서 보았듯이 우리나라에서 사회복지서비스 전달체계와 관련된 논의들 중 실험을 거친 것은 많지 않다. 5년 간의 보건복지사무소 시범사업이 거의 유일한 것이라 할 수 있다. 최근의 지역사회복지협의체 시범사업도 단 몇 개월의 실험으로 예정되어 있어 전달체계의 개선을 위한 충분한 정보를 얻기에는 큰 한계가 있다.

새로운 사회복지서비스를 기획하고 시행하는 제도의 변화와 달리 전달체계의 개선은 세인의 주목을 받기가 쉽지 않다. 사회복지 전달체계의 문제와 개선 효과는 빠르게 그리고 쉽게 체감되지 않기 때문이다. 그러나 어떠한 제도도 비효율적인 사회복지서비스 전달체계를 통해서는 목적 달성이 순조로울 수 없다. 따라서 사회복지전달체계의 개선을 위해서는 제도가 앞장서서 일반 수요자와 제공자의 인식과 태도를 이끌어나가야 할 것이다.

생산적 사회복지전달체계의 장기적인 구상을 기초로 단계적인 준비작업을 충실하게 수행한다면 단일 서비스의 개선이나 개발보다 더 큰 효과를 가져올 것이다. 모형의 개발과 실험, 그리고 이를 기초로 하는 개선노력이 꾸준하게 전개되기를 바라며 향후 사회복지관련 장·단기 계획에서 전달체계에 대한 논의가 주요한 사안으로 다루어지는 분위기가 형성되기를 기대한다.

參 考 文 獻

강혜규·윤상용, 『사회복지인력의 수급분석과 정책과제』, 한국보건사회연구원, 2001.

국무조정실 주관 사회안전망 합동점검단 기초생활보장점검반, 기초생활보장반 점검결과 보고, 2001. 7. 26.

김경혜,『서울시 지역복지 전달체계 개선방안』, 서울시정개발원, 1999.

김홍식 외,「지방자치실시에 따른 사회복지행정체계의 진로에 관한 연구」, 한국행정학회, 1989.

김홍식,「지방자치실시에 따른 복지행정체계의 진로에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, 1992.

김필두 외,「읍·면·동 기능전환에 따른 주민자치센터 도입방안 연구」, 한국지방행정연구원, 1999.

박경숙·강혜규,『사회복지사무소 모형개발』, 한국보건사회연구원, 1992.

변용찬 외,『사회복지 이용시설 서비스 종합화 방안』, 한국보건사회연구원·삼성복지재단, 1996.

_____,『사회복지시설 거주자의 보건증진을 위한 보건환경 개선방안 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 1999.

변재관·강혜규,「지역복지 전달체계의 현황과 개선방안」,『21C 한국 사회복지행정의 과제』, 한국 사회복지행정학회 창립기념 학술대회 및 창립총회 자료집, 1999.

변재관·강혜규·이현주 외,『공공·민간 지역복지전문인력의 직무분석을 통한 사회복지전달체계 효율화 방안 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2000.

변재관·이인재·홍경준 외,『참여형 지역복지 체계론』, 나눔의 집, 2000.

서상목·최일섭·김상균,『사회복지전달체계의 개선과 전문인력 활용방안』, 한국개발연구원, 1988.

서울대학교 사회복지연구소,『사회복지전문요원 10년, 비전과 과제』, 사회복지전문요원 10년사, 1997.

심재호,「지역복지네트워크 구축에 관한 연구: 주민자치센터와 사회복지관을 중심으로」,『한국사회복지행정학』 제3호, 2000.

이성기·김성희·박인아,『보건복지사무소 모형개발 및 1차년도 운영평가』, 한국보건사회연구원, 1995.

이정호,「한국사회복지행정조직체계의 개선방안에 관한 연구」, 경희대학교 박사학위논문, 1987.

이현주,「사회복지조직 구성원의 조직간 관계」, 서울대학교 박사학위 논문, 1998.

_____,「사회복지조직간 네트웍 구축: 현 단계의 점검과 방향모색」,『지역복지 네트웍 구축의 의의와 도입방안』, 군산대 지역복지지원센터, 2000.

이현주·강혜규·이윤경,『지역단위 사회복지 관련 서비스 연계체계 모형개발』, 한국보건사회연구원, 2000.

정경배,「생산적 복지와 적극적 복지정책」,『기초생활보장과 생산적 복지』, 사회복장학회 정책토론회 자료집, 1999.

조성한,『사회복지행정서비스 전달체계 연구』, 한국행정연구원, 1997.

조애저·이상영·배화옥,『지역단위 사회복지 서비스 연계체계 구축방안』, 한국보건사회연구원, 1996.

최성재·남기민,『사회복지행정론』, 나남출판, 2000.

한국보건사회연구원·보건복지부,「지역복지강화를 위한 사회복지사업법 개정 공청회 자료집」, 2000.

California Department of Aging, *Linkages Program Manual*, 2002.

Cambridge, Paul·Hayes, Lesley · Knapp, Martin · Gould, Eriko·Fenyo Andrew, *Care in the Community: Five Years on PSSRU*, 1994.

Payne, Malcolm. 1986. Social Care in the Community. MacMillan.

硏究報告書 2002-27

均衡的 福祉國家: 成長, 分配, 情緖福祉의 均衡政策

Balanced Welfare State: The Policy of Harmonizing Growth, Distribution, and Emotional Wellbeing

2002年 6月 日 印刷 값 12,000원
2002年 6月 日 發行

著 者 鄭 敬 培 外
發行人 鄭 敬 培
發行處 韓 國 保 健 社 會 硏 究 院
서울特別市 恩平區 佛光洞 山42-14
代表電話 : 02) 380-8000

登 錄 1994年 7月 1日 (第8-142號)
印 刷 대명기획

ⓒ 韓國保健社會硏究院 2002

ISBN 89-8187-294-5 93330