

유럽 <고용·복지 연계정책>의 개혁과 그 시사점: 영국·프랑스·독일을 중심으로

Recent Reforms of Activation Policies in Europe

노대명 한국보건사회연구원 연구위원

1. 문제제기

<고용·복지 연계정책>에 관한 한, 우리나라는 후발복지국가들 중 상대적으로 많은 정책경험을 축적한 경우이다. 근로빈곤층 지원정책의 도입이 조기에 이루어졌고, 이후 다양한 정책실험을 해 왔기 때문이다. 이 점에서 주변 국가들이 한국의 <고용·복지 연계정책>에 주목하고 있는 것은 자연스러운 일이라고 말할 수 있다. 그렇다고 한국의 정책실험이 성공했다고 말하기는 힘들어 보인다. 제도시행 과정에서 취업 및 탈빈곤을 촉진하는데 큰 성과를 거두지 못했기 때문이다. 흥미로운 점은 그 문제점을 해결해야 한다는 의견이 많았음에도 불구하고 그에 상응하는 제도개편이 계속 지연되어 왔다는 것이다. 그 결과, 기존 제도를 개편하는 수고를 하기보다 새로운 제도를 덧붙이는 손쉬운 방식을 선호하는 양상이 확산되어 왔다. 하지만 새롭게 도입된 대부분의 제도들은 연계성이 취약하고 규모도 작아 기대했던 성과를 거두기 힘들었다.

<고용·복지 연계정책>의 분절성이 심화되는 양상을 보이게 된 것이다.

최근 사회보장제도의 사각지대를 해소하고 근로빈곤층의 취업을 촉진하는 새로운 제도도입이 논의되고 있다. 이는 기존 고용·복지 연계제도의 문제점을 적절히 지적하고 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 하지만 이 논의가 <고용·복지 연계정책>의 새로운 패러다임을 제시하기보다, 지금까지 그래왔던 것처럼 기존의 문제를 방지하고 새로운 제도를 덧붙이는 선택이 될 위험성 또한 배제할 수 없다. 제도도입에 앞서 그 타당성에 대한 충분한 검토가 필요한 것이다. 그 타당성을 검토하는 방법은 크게 두 가지를 생각해 볼 수 있다. 하나는 서구 복지 국가의 정책적 경험에 대한 검토를 토대로 시행착오를 최소화하는 후발주자의 강점을 살리는 것이고, 다른 하나는 우리나라의 관련 제도에 대한 평가를 토대로 그것이 적절한 해결방안인지 도입타당성을 확인하는 것이다.

이 글에서는 유럽 복지국가의 최근 <고용복

지 연계정책> 개편동향을 공통점을 중심으로 간략하게 정리하고, 그것이 우리 <고용·복지 연계정책>에 주는 시사점에 대해 언급하고자 한다. 분석대상 국가는 유럽의 중심 국가라고 말할 수 있는 영국·프랑스·독일이다.¹⁾ 이 세 국가를 선택한 이유는 이들이 최근 <고용·복지 연계정책>과 관련한 중요한 개혁을 단행하였고, 그 개혁이 향후 한국의 복지개혁에 중요한 시사점을 준다고 판단했기 때문이다. 영국은 2012년 단일급여(Universal Credit)를, 프랑스는 2009년 활동연대수당(Revenu de Solidarite Active)을, 독일은 2005년 구직자기초소득보장제도(Grundsicherung für Arbeitsuchende: GA)를 도입하였다. 이 세 제도는 공공부조제도와 실업부조제도, 취업지원프로그램과 근로장려제 등을 아우르고 있다는 공통점을 갖는다. 이는 상이한 복지레짐과 발전경로하에서 취해진 유사한 선택이라는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 그리고 이는 우리나라의 <고용·복지 연계정책>에도 중요한 정책적 시사점을 갖는 것이다.

참고로 이 글에서는 공공부조제도, 소득보장제도 그리고 생계급여제도라는 용어를 구분해서 사용하고 있다.²⁾

2. 근로빈곤층과 <고용·복지 연계정책>의 변화

이버슨(Iversen)에 따르면, 현대국가들은 탈산업화 충격 하에서 <재정건전성, 소득분배구조 개선, 고용창출>이라는 세 가지 목표를 동시에 달성하기 힘들다는 트라일레마(Trilemma)라는 고민을 안고 있다. 이는 최근 재정건전성을 강화하라는 압력이 증가하는 상황에서 더 큰 함의를 갖는 것처럼 보인다. 하지만 이것이 삼자택일을 해야 한다고 말하는 것은 아니다. 실제로 고용창출과 소득분배의 관점에서 보면, 지금까지의 정책실험은 삼자택일이 야기하는 문제점을 해결하기 위해서는 새로운 정책패러다임이 필요하다는 점을 보여주고 있기 때문이다.

서구 복지국가들이 근로빈곤층 대상 <고용·복지 연계정책>을 개혁하게 된 이유를 설명하면 다음과 같다. 첫째, 글로벌경제가 반복적으로 요동치는 상황에서 고용창출과 소득재분배에 대한 균형 잡힌 접근이 불가피했다는 점이다. 탈산업화와 제조업부문 경쟁력 약화는 실업자나 저임금근로자를 증가시키는 양상을 보여 왔다. 그리고 재정건전성 악화와 저임금 일자리 공급확대 중 어느 하나를 선택하는 일이 불가피했던 것처럼 인식되기도 했다. 하지만 어느 하나를 선택하는 정책실험의 한계는 분명했다. 실직빈곤층과 취업빈곤층의 증

1) 국제비교연구에서 대상국가의 선정은 신중할 필요가 있음. 그것은 단순히 성공사례만을 언급하는 방식보다 각국의 제도나 정책을 규정하는 제반 경제사회조건과 역사적 경험, 그리고 국가의 규모 등을 함께 고려해야 한다는 것을 의미함.

2) 소득보장제도란 공공부조제도 외에도 수당제도 등 포괄적인 의미로 사용하였고, 공공부조제도란 자산조사에 기초한 비기여형 소득보장제도로 현금급여와 현물급여를 포괄하는 것으로 사용하였으며, 생계급여제도란 비기여형 소득보장제도 중 현물급여(주거급여)를 제외한 현금급여를 지칭하는 것으로 사용하였음. 이는 국내에서 외국의 공공부조제도로 표현하는 제도 대부분이 생계급여제도를 지칭하고 있다는 점에서 혼동을 피하는데 목적이 있음.

가가 서로 풍선효과를 나타내는 양상을 보였기 때문이다.

둘째, 인구고령화에 따른 사회보장 재정약화가 근로연령층 대상 복지지출의 확대여지를 좁히고 개혁을 촉진했다는 점이다. 고령화로 인해 복지지출이 증가하고 복지재원을 확충하기 힘든 상황에서 거의 전적으로 재정에 의존하는 근로빈곤층 복지제도에 대한 개편압력이 강해져 왔던 것이다. 물론 국가에 따라 갈등을 야기하는 문제와 개혁의제는 다르게 설정된다. 상대적으로 소득보장이 관대한 국가는 실직수급자 증가 문제를 해결하기 위해 취업연계를 강화하고, 근로의무를 강하게 부과한 국가는 저임금근로자 및 취업빈곤층에 대한 소득보장을 강화해왔던 것이다.

끝으로 복지정책의 맥락에서 <고용·복지 연계정책>의 패키지화가 불가피했다는 점이다. 재정지출을 통제하라는 압력이 강해지면서 근로빈곤층 대상 공공부조제도는 일차적 개혁 대상이 되고 있다. 이는 상대적으로 강력한 정치과위를 가진 노인세대에 대한 지원정책보다 <재정에 기초한> 근로빈곤층 지원정책을 개편하는 것이 상대적으로 용이하기 때문이다. 그렇다고 지출절감을 통해 소득보장을 약화시키는 것을 정책목표로 표방하기는 힘들다. 실직수급자 증가와 취업빈곤층 증가라는 두 가지 문제를 해결하기 위해서는 취업지원과 효율적인 소득보장을 결합시켜야 하고, 단기적인 지출확대가 장기적 지출절감으로 이어질 수 있는 새로운 정책패키지를 구축해야 하는 것이다. 이것이 기존의 제도들을 융합함으로써 정책성과를 제고하는 선택을 선호했던 이유인 셈이다.

위에 언급한 세 가지 맥락에서 영국·프랑스·독일의 복지개혁을 설명하면 다음과 같다. 현재 이 국가들은 과거 어느 때보다 심각한 경기침체에 빠져있고, 과거 어느 때보다 강력한 재정건전성 압력에 노출되어 있다. 이는 근로빈곤층 지원정책과 관련해서 선택의 여지가 크지 않다는 것을 의미한다. 2000년대 초반까지만 해도 각국의 근로빈곤층 지원정책은 기존 노동시장정책과 공공부조제도의 경로를 고집하는 경향이 있었다. 근로빈곤층에 대한 공공부조제도를 관대하게 유지하면서 적극적 노동시장 프로그램을 개편하는 일련의 실험을 할 수 있었던 것이다. 하지만 이는 재정건전성에 대한 외부압력이 강하지 않은 상황에서 가능했던 것이다. 경기침체의 장기화로 점점 더 많은 근로빈곤층이 복지 수급자로 진입하여 재정지출이 증가하고 재정건전성에 대한 외부압력이 증가하는 상황에서는 고수하기 힘든 선택이기 때문이다. 그 밖에도 사회 내에서 증폭되고 있는 두 가지 상반된 요구에 부응해야 했다. 한편으로는 장기실직수급자에 대한 비판여론을 고려하지 않을 수 없었고, 다른 한편으로는 고용불안과 저임금으로 인해 야기되는 사회적 불만, 즉 취업빈곤층의 불만에 부응하지 않을 수 없었던 것이다. 경제의 불확실성을 감안하면, 근로빈곤층에 대한 소득보장과 취업촉진을 유기적으로 결합할 필요성이 더 커졌다고 말할 수 있는 것이다. 영국·프랑스·독일의 최근 복지개혁이 기존 근로빈곤층 지원제도를 포괄적으로 융합하는 <고용·복지 연계정책 패키지>를 모색하게 된 이유이다.

3. <영국·프랑스·독일>의 복지개혁

영국·프랑스·독일의 <고용·복지 연계정책>은 기존 근로빈곤층 지원제도의 융합이라는 공통점을 갖는다. 하지만 제도융합의 방식과 형태는 해당 국가가 처한 제반 조건에 따라 상이하게 나타나게 된다: ① 탈산업화와 고용창출 잠재력, ② 노동정책과 고용보호법제(EPL), ③ 실직보험의 포괄성과 급여수준, ④ 실업부조제도의 재원조달방식과 수급자 규모, ⑤ 취업빈곤층 대상 근로장려세제의 유무와 포괄성, ⑥ 근로빈곤층 대상 생계급여제도의 관대성과 장기수급자 규모, ⑦ 각종 공공서비스(교육, 주거, 의료)의 보편화 정도, ⑧ 사회보장재정의 장·단기 수지균형, ⑨ 국민들의 복지태도와 정치권의 선거경합 강도 등이 그것이다.

그 중에서도 제도융합의 방식과 형태에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 다음 네 가지로 정리할 수 있다. 실업부조제도를 재정으로 감당하고 있는가, 실업부조제도와 생계급여제도 중 어느 것이 더 많은 근로빈곤층을 보호하고 있는가, 근로장려세제의 취업촉진 및 고용유지 효과가 기대했던 만큼 나타나고 있는가, 기존의 적극적 노동시장정책이 인적자본개발과 취업촉진에 어떤 성과를 나타내고 있는가 하는 것이다. 이는 영국·프랑스·독일의 복지개혁에서 공통

점과 차이점을 설명하는 중요한 요인이라고 말할 수 있다.

1) 각국 복지개혁의 개요

여기서는 영국·프랑스·독일의 근로빈곤층 대상 <고용·복지 연계정책>개혁 사례를 구체적으로 설명하기보다,³⁾ 각 개혁의 특징을 중심으로 간략하게 설명하고자 한다.

먼저 영국은 2012년 단일급여제도(Universal Credit)⁴⁾를 통해 기존의 실업부조제도와 생계급여제도를 통합하는 개혁을 실시한 경우이다. 이 제도는 기존의 자산조사형 구직수당(Jobseeker's Allowance - income based)과 고용지원수당(Employment Support Allowance)을 통합하고, 미취업자에게는 취업연계 프로그램에 우선 진입하게 하고, 취업하는 경우 취업기간에 따라 차등화된 취업지원금을 지급하는 방식을 취하고 있다. 그리고 취업연계 프로그램 참여 후에도 미취업상태에 머물러 있는 수급자에게는 기초적인 생계급여만을 보장하고, 취업수급자에게는 근로장려세제(WTC) 등을 통해 가처분소득을 높여주는 조치를 취하고 있다. 이는 근로빈곤층을 대상으로 하는 각종 소득보장제도를 통합하여 수급자로 하여금 취업하는 것이 미취업 상태에 머무는 것보다 경제적으로 유리하다는 점을 명확히 각인시키는데 그 목적이 있는 것이다.

3) 이 세 국가의 근로빈곤층 대상 고용·복지 연계정책 개편사례에 대한 보다 구체적인 분석은 '류만희·노대명(2012). 국가별 근로연계복지제도 비교연구, 국회예산정책처'를 참조.

4) Universal Credit을 단일급여제도로 번역하는 이유는 이 제도가 각종 소득보장제도를 통합하고, 주거급여를 급여감소를 적용대상으로 포함시키는 방식을 취하고 있기 때문이다. 참고로 이 제도는 2013년 10월까지의 시범사업을 거쳐 본 사업의 실시방식 등을 결정할 예정이다.

이러한 프랑스는 2009년의 활동연대수당 (Revenu de Solidarité active)을 통해 기존의 근로빈곤층 대상 생계급여제도, 즉 최소통합수당 (Revenu Minimum d'Insertion)과 한부모수당 (Allocations de Parents isolés)을 통합한 경우이다.⁵⁾ 활동연대수당의 도입은 근로빈곤층을 대상으로 분산되어 있는 다양한 생계급여제도 (Minima sociaux)를 통합하여 단일한 생계급여 제도를 구축하는 단초를 마련했다는 점에 의의가 있다. 그리고 활동연대수당 수급자 중 미취업자는 고용센터(Pôle Emploi)를 통해 취업연계 프로그램에 참여하도록 규정하고 있다. 그리고 이 프로그램을 통한 신규취업자에게는 취업장려금을 지급하고, 미취업 수급자에게는 기존 생계급여에 해당되는 금액만을 보장하고, 기존 취업자에게는 근로장려세제(PPE)를 적용하여 추가적 소득보장을 하는 방식을 취하고 있다. 이러한 제도개편을 통해 얻고자 하는 정책효과는 취업자와 미취업자에 대한 소득보장에 분명한 차이를 두어 수급자가 취업을 선택하도록 유인하는 것이다.

독일은 2005년 Hart IV 개혁을 통해 기존의 실업부조제도와 공공부조제도를 결합함으로써 새로운 형태의 <고용·복지 연계제도>, 즉 구직자 기초소득보장제도(GA)를 구축한 경우이다. 이 제도는 근로빈곤층 개인에 대해서는 실업부조제도(Arbeitslosengeld II: ALG II)에 따른 급여를 지급하고, 그 밖의 가구원(근로할 수 없는 가구원)에 대해서는 공공부조제도(Sozialgeld)로 소득

보장을 하는 방식을 취하고 있다. 주목해야 할 점은 근로빈곤층에게는 강력한 근로의무를 부과하여 조건불이행 시 급여삭감이나 급여중지와 같은 강력한 조치를 취하는 반면, 나머지 가구원에 대해서는 사회권 보장 차원에서 대부분의 급여를 보장하는 조치를 취하고 있다는 것이다. 그리고 실업부조제도(ALG II) 수급자는 의무적으로 취업연계 프로그램에 참여하도록 규정하고 있다. 취업연계 프로그램을 강화하게 된 이유는 복지사무소의 기존 사례관리나 고용센터의 기존 적극적 노동시장정책 프로그램, 특히 직업훈련 프로그램 등이 별다른 취업성과를 나타내지 못했다는 평가에 따른 것이었다.

2) 각국 복지개혁의 공통점과 차이점

영국·프랑스·독일의 복지개혁에서 발견되는 공통점을 설명하면 다음과 같다. 첫째, 근로빈곤층 대상 생계급여제도와 실업부조제도를 통합하는 <제도융합> 시도였다는 점이다. 영국은 이미 생계급여제도와 실업부조제도를 통합하여 자산조사형 구직수당제도를 도입한 상황에서 남아있는 또 다른 생계급여제도를 통합한 경우이며, 독일은 근로능력빈곤층과 나머지 가구원을 대상으로 하는 실업부조와 공공부조를 하나의 법률을 통해 묶은 경우이며, 프랑스는 근로빈곤층 대상 생계급여제도들을 통합하고, 실업부조제도와와의 통합을 검토하고 있는 경우이다. 둘째, 근로빈곤층을 대상으로 하는 기존

5) 2012년 현재 프랑스의 활동연대수당은 실업부조제도인 특별연대수당(Allocation de Solidarité spécifique)과 통합되지 않은 상태임. 하지만 2012년 현재 공공부조제도(RSA)와 실업부조제도(ASS)를 통합하는 방안에 대한 검토가 이루어진 바 있음에 주목할 필요가 있음.

적극적 노동시장정책 중 상대적으로 성과가 저조했던 프로그램을 축소하고, 취업연계 프로그램을 강화하는 시도였다는 점이다. 독일의 경우, 정부의 재정투입을 통한 일자리 창출 프로그램이나 직업훈련 프로그램을 대폭 축소하였다.⁶⁾ 그리고 영국과 프랑스의 경우에도 상대적으로 높은 비용이 투입되는 프로그램보다 취업연계를 강화하는 조치를 취하는 경향을 나타내고 있다. 셋째, 근로빈곤층에 대한 제도적용 순서를 <전체 근로빈곤층 수급자 대상 취업연계 강화 → 취업수급자 대상 근로인센티브 확대 → 미취업 수급자 대상 기본소득 보장> 순으로 배치하는 흐름이 관찰된다는 점이다. 전체 수급자에 대한 사례관리를 통해 집중지원 대상을 찾기보다, 근로능력이 있는 모든 수급자를 취업연계 프로그램에 참여하게 하여 취업성과를 높이는 동시에, 집중지원이 필요한 수급자를 판별하는 방식인 셈이다. 취업연계 프로그램에 참여하고서도 취업하지 못한 집단은 집중 취업지원 프로그램 참여대상이 되고, 여기서도 취업하지 못한 집단에 대해서는 기본소득을 보장하는 것이다. 넷째, 근로빈곤층 수급자에게 근로의무를 부과하는 과정에서 과거에 비해 매우 강화된 제재조치를 담고 있는 점이다. 이는 영국과 프랑스의 경우, 근로빈곤층을 대상으로 하는 재정적 인센티브를 강화함으로써 취업성과를 제고하려는 시도가 일정 부분 한계에 봉착했음을 말해주는 것이다.

영국 · 프랑스 · 독일의 복지개혁이 갖는 차

이점에 대해서도 주목할 필요가 있다. 첫째, 실업부조제도와 공공부조제도 중 어느 제도를 중심으로 통합하는가는 국가마다 다른 양상을 나타내고 있다. 독일은 실업부조제도 수급자 규모가 크고 공공부조제도 내 근로빈곤층 수급자 규모가 크지 않았다는 점에서 전자를 중심으로 하는 통합이 가능했던 반면, 프랑스는 실업부조제도에 비해 공공부조제도 수급자 규모가 더 크고 더 빠르게 증가해 왔다는 점에서 후자 중심의 통합논의가 가능했던 것이다. 둘째, 소득보장제도 개편과 관련해서 사회권 보장 원칙에 대한 접근방식에 차이가 있다는 점이다. 이는 독일과 프랑스의 경우, 빈곤층에 대한 소득보장이 하나의 사회권으로 인식되고 있다는 점에서 그것을 삭감하는 조치에 매우 신중하게 접근하는 경향이 있음을 의미한다. 실제로 이 두 국가에서는 근로빈곤층에 대한 지원 중 주거급여 등 현물급여나 각종 수당을 대상으로 조건부과를 하는 경우는 발견되지 않는다. 이에 비해 영국은 주거급여에도 근로의무에 따른 원칙을 적용하려는 경향을 확인할 수 있다. 셋째, 고용서비스 전달체계와 복지서비스 전달체계의 통합방식에서도 차이가 있다는 점이다. 물론 이 경우에도 두 서비스의 통합이 공통된 기초를 형성하고 있다는 점은 의문의 여지가 없다. 하지만 영국이 일찍이 고용사무소와 복지사무소를 유기적으로 통합한 경우라면, 독일과 프랑스는 고용사무소와 복지사무소가 여전히 유기적으로 통합되지 못한 경우라고 말할 수 있다. 흥미로운 점은 이

6) 독일의 2005년 Hartz IV 개혁을 전후하여 적극적 노동시장정책 중 가장 큰 변화를 보인 것은 직업훈련 프로그램임. 직업훈련 프로그램의 예산은 2004년 41억 유로에서 2005년 23억 유로로 약 절반수준으로 감축되었음.

들 세 국가의 과거 복지개혁을 평가하는 각종 보고서가 개혁의 실패원인 중 하나로 전달체계 개편을 둘러싼 부처 간 이해관계 문제를 지적하고 있다는 것이다. 이는 우리나라의 <고용·복지 연계정책> 개혁과 관련해서도 주목해야 할 사항이다.

3) <제도융합>의 배경: 그 불가피성

영국·프랑스·독일이 실업부조제도와 생계급여제도를 통합하고, 취업연계 프로그램을 제도의 초기관문(Gateway)으로 설정하고, 이 두 제도를 근로장려세제와 결합하는 <제도적 융합>을 하게 된 배경은 아래와 같이 설명할 수 있다.

첫째, 실업부조제도가 실업보험기금에서 분리되어 정부재정으로 운영하는 과정에서 제도를 통합적으로 관리할 필요성이 증가했다는 점이다. 과거 프랑스와 독일은 실업보험 기금을 통해 실업부조제도의 지출을 전담 또는 분담하는 방식을 택하였다. 하지만 이후 실업보험 기금고갈을 막기 위해 또는 기업의 사회보험료 부담을 덜어주기 위해 실업부조제도의 지출을 정부가 감당해야 했다. 이는 실업보험 기금을 활용하던 시기에 비해 상대적으로 엄격한 제도운영이 불가피했음을 말해주는 것이다. 물론 프랑스는 최소통합수당(RMI)을 도입함으로써 근로빈곤층이 생계급여제도로 대거 진입하는 양상을 나타냈고, 독일은 실업부조제도를 중심으로 수급자가 증가하는 양상이 나타났다는 차이점이 있다. 그리고 이러한 차이가 제도융합방식의 차이로 표현되고 있는 것이다.

둘째, 실업부조제도의 적용대상이 실업급여

수급기간 만료자를 넘어 미가입자에게까지 확대되는 과정에서 공공부조제도와 수급자가 겹치는 문제가 발생했다는 점이다. 역사적으로 두 제도의 출발점은 서로 달랐고, 지원단위(가구 또는 개인)나 선정기준에서도 차별화가 가능했다. 하지만 두 제도 모두 근로빈곤층을 대상으로 하며, 정부재정을 토대로 자산조사를 통해 지원하는 비기여형 소득보장제도라는 점에서 선정기준, 특히 가구단위 소득기준을 차별화하기는 용이하지 않은 일이었다. 소득기준을 차별화하는 방식으로 두 개의 제도를 운영하기 힘들었음을 의미한다. 더욱이 근로빈곤층 중 상당수가 취업과 실업을 반복하는 특성을 갖고 있다는 점을 감안하면, 실직빈곤층을 대상으로 하는 제도를 유지할 필요성이 적었던 것이다.

셋째, 실업부조제도와 공공부조제도 모두 수급자에 대한 동일한 관리체계(근로능력판정, 자산조사, 조건부과)를 전제하게 된다는 점에서 별도의 제도관리체계를 운영하는 것이 비효율적이라는 지적이 제기되어 왔기 때문이다. 물론 실업보험 가입률이 높은 독일과 프랑스에서 고용센터는 지역적으로 폭 넓게 확산되어 있고, 자산조사 등의 기능도 포함하고 있었다고 말할 수 있다. 그리고 수급자격을 판단함에 있어 별도의 자산조사를 하기보다 본인의 수급신청서류와 국세청 소득신고자료를 활용한다는 점에서 어떤 기관이 수급자를 관리하던 큰 차이가 없었기 때문이기도 하다. 이런 상황에서 근로빈곤층 지원정책에서 자산조사 외에도 복지사무소의 사례관리 기능과 고용센터의 취업지원 기능을 보다 적극적으로 연계할 필요성이 제기되었다. 공공부조제도는 취업연계기능이 취약하

고, 실업부조제도는 복지상담기능이 취약했던 것이다. 그리고 이 두 서비스를 유기적으로 연계하기 위해서는 서비스 전달체계를 통합하고 더 나아가 제도 자체를 통합해야 할 필요가 있었던 것이다.

넷째, 기존 실업부조제도나 공공부조제도 중 어느 것도 장기실직 수급자 증가 문제를 제대로 해결하지 못했다는 점이다. 오히려 이 제도들은 실직빈곤층의 장기수급을 조장하고 있다는 비판에 직면해 왔다. 그리고 근로장려세제 또한 취업촉진이나 고용유지 그리고 근로소득 증대 효과가 미약하다는 문제점을 안고 있었다. 물론 생계급여제도나 실업부조제도의 수급조건이 관대하고 근로장려세제의 근로인센티브가 낮은 상황에서 큰 효과를 나타내지 못한 것은 당연한 일일 수 있다. 더욱이 노동시장여건이 악화되어 실업률이 증가하는 상황에서 그 한계는 더욱 분명하게 드러나게 되었다. 실제로 이 세 가지 제도를 개별적으로 개편하는 실험들은 별 다른 성과를 거두지 못했다.⁷⁾ 한 제도의 수급조건과 제재조치를 강화하면, 다른 제도의 수급자가 증가하는 풍선효과가 나타났던 것이다. 결국 <소득보장제도(생계급여제도)와 적극적 노동시장정책 그리고 근로장려세제>를 종합적으로 개편하지 않는 한, 근로빈곤층의 취업촉진과 고용유지 그리고 탈수급이라는 목표를 달성하기 힘들었던 것이다.

4) 근로유인형 급여체계의 설계: 간과하기 힘든 차이

영국·프랑스·독일의 복지개혁은 급여체계의 개편과 관련해서 유사한 지향성을 나타내고 있다. 생계급여 수급가구의 근로소득에 대한 급여감소율(Benefit Reduction Rate)을 낮추어 근로유인 효과를 높이는 한편, 수급 탈출 직후 가구 가처분소득이 급감하는 것을 막기 위해 근로인센티브를 확대하는 것이다. 이는 생계급여제도와 근로장려세제(영국의 WTC나 프랑스의 PPE 등)의 연계를 제도적으로 보장하는 것이다. 이것이 실직빈곤층의 취업을 촉진하고 취업빈곤층의 고용유지를 촉진하는 제도였다면, 각종 취업연계 프로그램 참여 후에도 미취업 상태에 머물고 있는 수급자에게는 추가적 지원을 최소화하여 생계급여만을 보장하는 조치를 취하고 있다. 이는 근로빈곤층이 취업을 선택하는 것이 미취업상태에 있는 것보다 유리하다는 분명하는 시그널을 보내는데 그 목적이 있었다. 이것이 급여체계의 지향성이 유사하다고 말한 이유이다.

하지만 구체적인 급여체계 설계에서는 미묘한 차이가 발견되고 있다는 점을 지적해야 할 것이다. 첫째, 생계급여 수급과 관련해서 근로의무를 부과하는 방식에서 상이한 선택이 가능했다는 점이다. 독일처럼 근로능력이 있는 빈곤층에게만 근로의무를 부과하는 방식과 영국이나 프랑스처럼 사실상 전체 가구원에게 근로의

7) 참고로 프랑스는 최소적응수당(RMI)에서 활동연대수당(RSA)에 이르기까지 많은 제도개편을 단행하였지만 큰 성과를 거두지 못한 경험을 갖고 있었음. 이는 영국의 경우에도 크게 다르지 않음.

무를 부과하는 방식이 그것이다. 이는 조건불이행 시 해당 근로능력자의 급여에 대해서만 제재 조치(급여삭감이나 급여중지)를 취하는지, 전체 가구원의 급여에 대해 제재조치를 취하는지 하는 것이다. 둘째, 생계급여 외에도 주거급여 등에 대해서도 급여감소율을 적용하고 있는가 하는 점이다. 참고로 영국은 주거급여가 상대적으로 금액이 큰 현금급여라는 점에서 이를 생계급여와 함께 묶어 근로소득 증가에 따라 연동되어 증감하는 방식을 취하고 있다. 하지만 이러한 선택을 하는 경우, 지역 및 가구규모 등에 따라 주거급여를 포함한 전체 현금급여 상한선이 다양화된다는 점에서 제도가 매우 복잡해질 위험성도 고려해야 한다.⁸⁾

아래 그림은 영국·프랑스·독일의 <고용·복지 연계정책 패키지>를 관통한 급여체계를 도식적으로 나타낸 것이다. 가구소득(또는 가구근로소득)이 증가하는 경우, 수급상한선(PL)까지는 급여감소율을 적용하여 취업수급자에게 근로인센티브를 제공하고, 탈수급 이후에는 별도의 근로장려세제를 통해 근로인센티브를 제공하는 방식을 의미한다. 그리고 주거급여를 생계급여와 연동하여 운영할 것인지는 상반된 선택이 가능하다. 주거급여를 중요한 사회권이 며 가구단위의 급여로 인식하는 경우에는 생계급여와 다른 방식으로 소득수준에 따라 급여를 차등화하는 방식을 취할 수 있다. 이것이 프랑스나 독일의 경우이며, 아래 [그림 1]의 급여체계이다. 영국은 주거급여가 생계급여와 함께

급여감소율의 적용을 받는 하나의 급여체제로 묶고 있으며, 그것은 이어지는 [그림 2]의 급여체계이다.

4. 몇 가지 정책적 시사점

최근 우리나라에서도 근로빈곤층 지원정책에 대한 개편방안이 논의되고 있다. 하지만 개편방향은 좀처럼 갈래를 잡지 못하고 논의만 무성한 상황이다. 이러한 상황에서 유럽 각국의 최근 복지개혁은 중요한 의미를 갖는다. 우리의 근로빈곤층 고용·복지 연계제도 개편과정에서 취해야 할 점과 취하지 말아야 할 점에 대해 중요한 시사점을 주기 때문이다.

먼저 우리가 피해야 할 선택은 근로빈곤층을 대상으로 하는 새로운 <자산조사형 소득보장제도>를 도입하는 것이다. 그것은 기초생활보장제도를 현재와 같이 유지한 상태에서 실직빈곤층 대상 실업부조제도를 도입하는 방안을 지칭한다. 사회보험과 공공부조제도의 사각지대를 해소하는 것은 한국 사회보장제도의 중요한 해결과제이다. 하지만 이를 해소하는 방법으로 새로운 자산조사형 소득보장제도를 도입하는 것은 바람직하지 않다고 판단된다. 그것은 내용적으로 기존 공공부조제도와 중복을 피하기 힘들 뿐 아니라, 향후 제도융합이라는 불필요한 그리고 힘겨운 수고를 예고하고 있기 때문이다. 서구 복지국가의 개혁사례는 서로 다른 부처의

8) 이는 최근 영국이 단일급여(Universal Credit)를 통해 제도의 단순화를 표방했으나, 주거급여를 포함하여 급여감소율을 적용하게 되면서 각종 지침이 매우 복잡해지는 양상을 통해 확인할 수 있다.

그림 1. 근로빈곤층 대상 <고용복지 연계제도>의 급여체계: <모형 I>

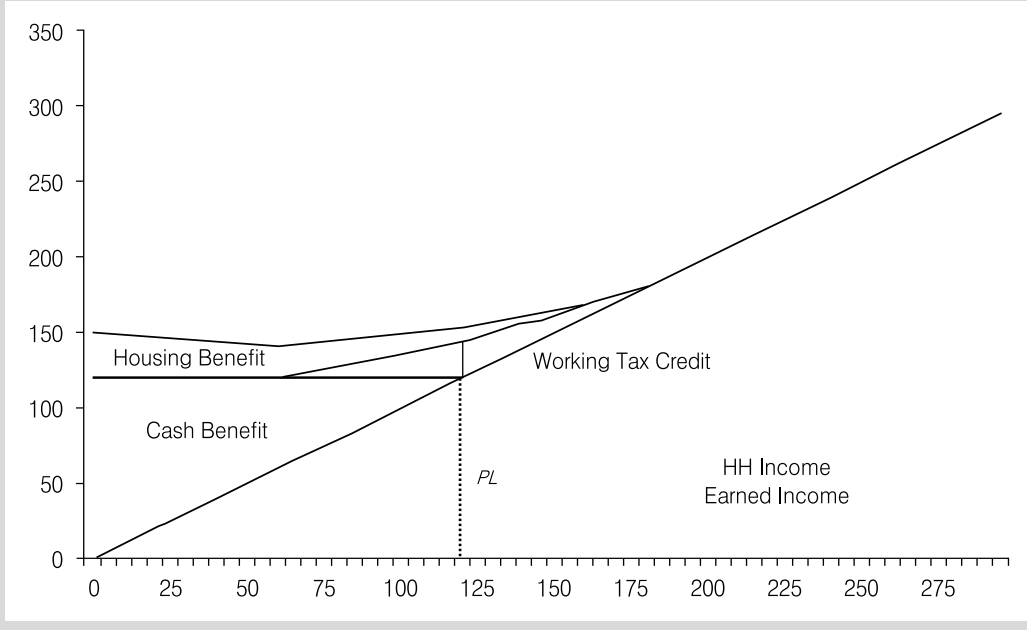
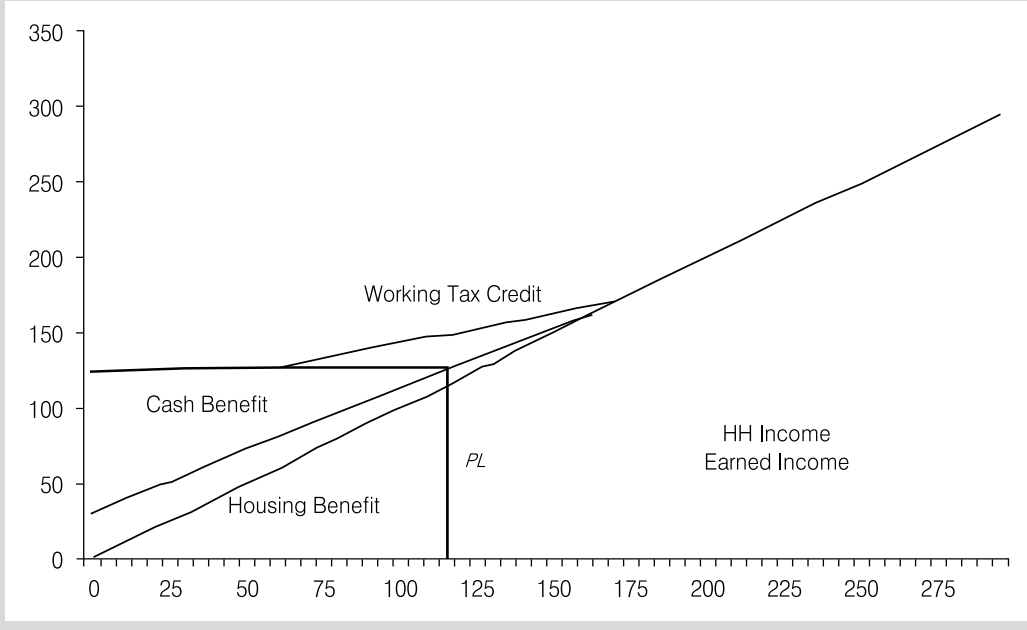


그림 2. 근로빈곤층 대상 <고용복지 연계제도>의 급여체계: <모형 II>



제도, 즉 생계급여제도와 실업부조제도를 통합하는데 얼마나 많은 시간이 소요되며, 개혁과정에서도 얼마나 많은 비용이 발생하는지 잘 보여주고 있다. 기초생활보장제도를 개편함으로써 해결할 수 있는 문제를 제도개편이 힘들다는 이유로 새로운 제도를 도입하는 방식을 취하는 것은 기존의 선택과 큰 차별성을 갖지 못한다는 점도 고려해야 할 것이다.

이어 우리가 취해야 할 선택은 각종 현물급여와 복지서비스 그리고 적극적 노동시장정책을 개편·확대하는 것이다. 이는 현재 한국 공공부조제도가 지원 대상을 확대하는 방식으로 <교육·주거·의료> 등의 현물급여나 사회서비스 공급을 확대하는 전략이 더 효과적이라는 의미이다. 같은 맥락에서 취업연계나 직업훈련 참여를 촉진하기 위한 수당이나 장려금 지급을 확대함으로써 저소득층을 포괄하는 방식도 바람직할 것이다. 현재 실시하고 있는 취업성공패키지 등을 지칭하는 것이다. 이는 자산조사형 소득보장제도가 보호하기 힘든 차상위층 또는 저소득층을 지원하는데 보다 효과적인 방식일 것이다.

그리고 현재의 자활사업을 보다 근본적으로 개편할 필요성도 언급해야 할 것이다. 그것은 미취업수급자에 대한 취업연계 프로그램 참여를 촉진하고, 지역자활센터 지원사업의 지속가능성과 취업성과를 제고하는 방향의 개편을 지칭한다. 지난 3년간 실험했던 희망리본사업과 취업성공패키지의 취업성과는 주목할 필요가 있으며, 이를 초기관문(Gateway)으로 설정하는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있다. 하지만 앞서 언급했던 각국의 복지개혁이 취업연계만을 강화한 것으로 해석해서는 곤란할 것이다.

취업애로계층의 상당수는 사회적경제 조직 등을 통해 대안적 방식으로 일자리를 제공해야 할 필요성이 있기 때문이다. 다만 이 경우에도 현재의 자활근로를 확대하는 방식은 피해야 할 선택일 것이다. 적절한 임금보장과 사업체의 지속가능성을 제고하는 개편이 필요한 것이다. 그리고 경기침체 상황에서는 실직빈곤층에 대한 소득보장 또한 매우 중요한 의미를 갖는다는 점을 간과해서는 않된다. 다만 이것이 취업보다 유리하다는 시그널을 주지 않도록 유의해야 한다. 이것이 생계급여와 취업지원 그리고 근로장려세제를 함께 융합해야 하는 이유인 것이다.

이제 한국 <고용·복지 연계정책>의 발전방향에 대해 몇 가지 제안을 하고자 한다.

첫째, <생계급여 + 취업지원 + 인센티브>를 포괄하는 하나의 <정책패키지>로 구성할 필요가 있다는 것이다. 이는 미취업빈곤층과 취업빈곤층을 대상으로 하는 개별제도를 융합하여 제도 간 시너지효과를 높여야 한다는 것을 의미한다. 참고로 여기서 말하는 정책패키지는 각기 별도의 법률에 기초한 제도들을 <제도진입 순서>와 <급여 및 근로인센티브> 측면에서 유기적으로 연계하는 제도적 결합체를 지칭한다. 물론 제도융합의 구체적인 방식은 다양한 선택이 가능할 것이다.

둘째, 근로빈곤층 대상 생계급여제도를 수급자에게 취업이 미취업보다 유리하다는 명확한 시그널을 주는 방향으로 개편할 필요가 있다. 생계급여제도가 실직빈곤층에 대한 최후의 소득보장제도이며, 취업에 따른 근로인센티브를 받는 것이 유리하다는 판단을 할 수 있게 해야 하는 것이다. 이를 위해서는 생계급여 수급자

중 취업자에게는 급여감소율을 적용하고, 저소득층 취업자에게는 근로장려세제를 적용하는 방식이 필요한 것이다. 다만 서구의 경험에서도 알 수 있는 것처럼 근로인센티브를 확대하면 모든 문제가 해결된다는 낙관론을 경계할 필요가 있다.⁹⁾ 하나의 제도로 많은 문제를 해결하기 힘들기 때문이다. 더불어 근로빈곤층 수급자의 취업상태 및 소득상태의 변화를 체계적으로 관리하고, 적절하고 확고한 제재조치 또한 필요할 것이다.

셋째, 주거급여를 비롯한 현물급여를 비수급 빈곤층 및 저소득층을 대상으로 확대할 필요가 있다. 물론 지출증가에 대한 우려가 있을 수 있다. 하지만 이것은 단기적으로 지출을 확대하더라도 중장기적으로 취업성과 및 탈수급성고를 높여 공공부조제도 전체의 효율성과 지속가능성을 담보하는 선택이라는 점에 주목해야 한다. 앞서 언급한 세 국가의 복지개혁이 이러한 선택을 했던 이유 또한 크게 다르지 않은 것이다.

넷째, 취업연계 프로그램을 미취업 수급자의 1차 관문(Gateway)으로 설정할 필요가 있다. 이는 취업성고를 높이고 집중지원이 필요한 수급자를 표적화 함으로써 이후의 고비용 프로그램 참여자 비중을 줄이는, 따라서 그에 상응하는

행정적 부담을 줄이는 강점을 갖는다. 여기서 말하는 취업연계 프로그램은 현재의 희망리본 사업이나 취업성공패키지보다는 슬립화된 형태를 취해야 할 것이다.

다섯 째, 근로빈곤층 대상 일자리 창출전략의 하나로 사회적경제 조직을 육성하는 방안 또한 검토할 필요가 있다. 이는 현재의 자활근로사업을 지속가능하게 적정한 임금을 보장하는 사업 조직으로 전환하는 방안을 지칭한다. 사회적경제 조직을 강화해야 하는 이유는 모든 실직빈곤층이 일반 노동시장에서 취업하기 힘들고, 사회적경제 조직들이 경기침체기의 고용충격을 흡수하는 효과가 크기 때문이다.

끝으로 고용·복지전달체계를 기초자치단체 수준에서 공간적으로 결합하는 방안을 모색할 필요가 있다. 다만 현재 상황에서는 고용센터의 직업상담원을 자치단체로 파견하는 실험을 계속할 필요가 있다.¹⁰⁾ 이는 고용센터가 기초자치단체를 포괄하지 못하고, 자산조사 등의 관리기능이 취약하며, 복지서비스와 고용서비스를 연계해야 하는 상황에서 불가피한 측면이 있기 때문이다. 하지만 중장기적으로는 고용센터를 확대하고 지역단위에서 <공간적으로> 통합하는 방안을 강구할 필요가 있다. **단건복지**

9) 수급자가 탈수급하는 경우 발생하는 소득급감 문제(Notch)를 해결하기 위해 근로장려세제를 확대하는 것은 매우 제한적인 효과를 갖게 됨. 현재의 Notch가 각종 현물급여나 서비스 지원에 따른 것이라는 점을 감안할 때, 이를 상쇄할 수 있는 정도로 근로장려세제의 지원수준을 높이면 지출이 과도하게 증가하고 욕구에 따른 지원대상 표적화(Targeting)가 힘들다는 점을 감안해야 할 것임.

10) 이 방안이 성과를 거두기 위해서는 현재 지자체에 파견된 직업상담사의 역할을 명확하게 규정하고, 그에 따른 협력체계를 강화할 필요가 있음. 최근 자활담당자와 직업상담사를 중심으로 하는 사례조정회의가 희망복지지원단에 통합되는 과정에서 역할이 실종되는 문제점은 개선이 필요함. 본래 부여된 역할을 강화할 수 있도록 별도의 운영이 필요한 것임.