정책토론회

사회복지 개선을 위한 정책과제와 방향 토론회

2007. 11. 1(목) 14:00

국회 도서관 강당

한국노동조합총연맹 / 한국사회복지정책학회

진 행 순 서

▢사 회 : 이성기 한국사회복지정책학회 회장

▢ 개회식(14:00~ 14:20)
- o 한국노총 이용득 위원장 인사말
- o 한국사회복지정책학회 이성기 회장 인사말

▢ 제1부(14:20~16:20) 소득보장정책의 선진화
① 국민연금과 퇴직연금제도 개선과제- 김연명(중앙대)
② 근로빈민을 위한 소득보장정책(공공부조와 근로소득보전제도)
- 박능후(경기대)
③ 비정규직 노동자를 위한 사회보험과 기업복지 개선방안
- 김종건(동서대)

<제1부 종합토론>- 각 정당 정책위 의장
(대통합민주신당, 한나라당, 민주당, 민주노동당, 국민중심당)

▢ 휴 식(16:20 ~ 16:40)

▢ 제2부(16:40~18:00) 보육 등 사회서비스 확충
④ 일하는 여성을 위한 보육사업의 문제점과 개선방안
- 백선희(서울신학대)
⑤ 사회서비스 확충방향과 추진과제- 김진우 (인제대)

<제2부 종합토론 및 마무리 토론>- 각 정당 정책위 의장
(대통합민주신당, 한나라당, 민주당, 민주노동당, 국민중심당)

목 차

◇제1주제 - 김연명 교수(중앙대)

『노후소득보장제도 및 국민연금기금 관리체계 개편 방향』--- 1

『퇴직연금제도의 문제점과 발전방안』---------- 19

◇제2주제 - 박능후 교수(경기대)

『근로빈민을 위한 소득보장정책』---------- 36

◇제3주제- 김종건 교수(동서대)

『비정규직 근로자를 위한 사회보험과 기업복지 개선방안』-- 48

◇제4주제 -백선희 교수(서울신학대)

『일하는 여성을 위한 보육사업의 문제점과 개선방안』------ 66

◇제5주제 - 김진우 교수(인제대)

『사회서비스 확충 방향과 추진과제』---------- 80

<제1주제>

노후소득보장제도 및 국민연금기금 관리체계 개편 방향: 국민연금과 기초노령연금을 중심으로

김연명(중앙대 사회복지학과)

Ⅰ. 서론

2007년 7월의 국민연금법 개정과 기초노령연금제도의 시행은 우리나라 노후소득보장제도의 틀을 크게 바꾸어 놓았다. 전국민의 노후소득보장에 핵심적인 기둥인 국민연금의 소득대체율이 60%에서 40%로 급격하게 인하되었고, 노후소득보장의 사각지대 해소라는 명분으로 65세 이상 전체 노인의 60%에게 월 8월 7천원 정도의 수당을 지급하는 기초노령연금법이 제정되어 2008년 1월부터 시행되게 되었다. 한국의 노후소득보장제도의 핵심적인 문제점은 첫째, 국민연금에 보험료를 납부하지 않은 가입자가 너무 많아 보편적인 노후소득보장에 사각지대가 존재한다는 점과 둘째, 연금 급여수준이 적절한 수준의 노후생활을 영위하기에는 부족하다는 점, 그리고 국민연금과 기초노령연금의 재원조달과 기금관리 문제를 들 수 있다. 이 글의 목적은 20007년 국민연금법 개정과 기초노령연금법안의 제정이 이러한 한국 노후소득보장제도의 세 가지 핵심적 문제점들을 어느 정도 해소할 수 있는지를 평가해 보고 적절한 개선 방향을 모색하는데 있다. 극빈 노인층에게 제공되는 기초생활보장제도 역시 중요한 노후소득보장제도 중의 하나이나 다른 장에서 다루기 때문에 여기서는 필요한 한도 내에서만 언급하기로 한다.

Ⅱ. 노후소득보장과 사각지대

1. 사각지대의 규모와 의미

공적인 방식으로 운영되는 노후소득보장제도의 일차적 목적은 그것이 비스마르크 방식의 사회보험연금이건 혹은 베버리지 방식의 수당형 연금방식이건 적절한 수준의 노후소득을 '전국민'에게 보장함으로서 노후빈곤을 사전에 예방하는데 있다. 공적인 연금제도의 일차적 목적이 전체 노인의 빈곤예방에 있다는 점은 세계은행같이 시장친화적인 연금제도를 강력히 권고하는 입장에서도 동의하는 가장 중요한 원칙이다(Holzman and Hinz, 2005: 55-56). 우리나라의 국민연금제도는 연금 급여 산식에 소득비례부분과 균등부분이 결합되어 있다는 점에서 비스마르크방식과 베버지리방식이 혼합된 것으로 볼 수 있지만[1] 보험료를 납부하지 않으면, 즉 기여를 하지 않으면 연금 급여가 지급되지 않는다는 점에서 비스마르크방식에

1) 국민연금급여 산식 1.8(A+B)(1+0.05n)에서 전체 국민연금가입자의 평균소득인 A값을 베버리지적 속성, 그리고 가입자 개인의 생애평균소득인 B값을 비스마르크방식의 속성으로 볼 수 있다.

기본 원리를 두고 있다. 때문에 장기간 보험료를 납부하지 않아 국민연금의 최소가입기간 10년을 채우지 못하면 연금을 지급받지 못하고 노후소득보장의 사각지대에 빠지게 된다. <표 1>은 2006년 말 기준으로 전체 국민연금 가입자 중 사각지대로 분류할수 있는 납부예외자의 비율을 본 것이다. 이 표에 의하면 도시지역과 농어촌지역의 납부예외자 총수는 4백 915천명으로 전체 가입자의 27.7%에 해당된다. 여기에 소득신고자 중 장기간 보험료를 납부하지 않은 인구를 포함하면 국민연금의 실질적인 미가입자는 30%를 넘어 약 5백 50만명에서 6백만명에 이를 것으로 추정된다.[2)]

<표 1> 국민연금 가입자 및 납부 예외자 현황 (2006년 11월 기준) (단위: 천명)

	사업장 가입자	도시지역 가입자	농어촌지역 가입자	기타가입자	합계
소득신고자	8,577	3,092	1,063	49	12,781
납부예외자	0	4,010	905	0	4,915
합계	8,577	7,103	1,969	49	17,698

자료: 『연금포럼』 2006년 겨울호.
비고: 사업장가입자는 납부예외자가 없는 것으로 가정함.

현재 국민연금제도에 편입되어 보험료를 납부하는 계층은 일정규모 이상에 근무하는 정규직 임금근로자와 국세청에 사업자등록을 하여 보험료를 납부할 수밖에 없는 일정규모 이상의 자영자 등 우리 사회에서 비교적 안정된 소득을 갖고 있는 계층이다. 반면에 사각지대를 구성하는 계층은 비정규직, 일용직 근로자, 영세사업장 근로자, 그리고 영세자영자 등 우리 사회의 소외계층으로 볼수 있다. 가령 통계청의 '비정규직 부가조사자료'에 의하면 해마다 차이는 있지만 비정규직 근로자의 70% 정도가 국민연금의 직장가입자에서 제외된 것으로 나타난다. 때문에 이러한 사각지대 규모가 계속되면 비교적 안정된 계층에 있어 소득이 있는 사람들은 노후에 연금을 지급받게 되고 서민계층들은 연금을 받지 못하는 역설적 상황이 나타나게 된다. 즉, 사각지대 문제가 해소되지 않으면 국민연금이 오히려 부익부·빈익빈을 부추키게 됨으로써 국민연금의 '도덕적 정당성'이 없어지고 전국민의 노후빈곤 예방은 이루어질 수 없게 된다.

2. 사각지대 해소 방안

국민연금에서 대규모 사각지대가 발생하는 원인은 두 가지로 나누어 볼수 있다. 첫째는 소득이 있는 자영업자나 소규모 사업장 근로자 혹은 일용직 등의 비정규직의 소득파악이 제대로 안되어 보험료를 징수하지 못하는 경우와 실제 소득이 없거나 낮아 보험료를 납부하기 어려운 경우이다. 전자의 문제를 해결하기 위해서는 조세행정이나 사회보험 관리운영체계를

2) 물론 이들 중에는 평생 10년 가입을 채울 가능성이 있기 때문에 이들 모두를 사각지대로 단정하기 어렵다. 하지만 2000년 11월에 425만명에 달하는 납부예외자가 존재했는데 현재까지도 그 규모가 줄어들지 않고 있다. 따라서 일단 대부분의 납부예외자가 실질적인 사각지대에 있다고 볼 수 있다.

개편하여 소득파악율을 올리는 방법이 그동안 꾸준히 제기되어 왔다. 사회보험 행정체계의 개편으로 가장 설득력 있게 추진되는 방안은 '4대 사회보험 보험료 부과징수체계의 국세청 이관이다. 현재 정부에 의해 법률안으로 국회에 제출되어 있는 이 방안은 국민연금관리공단, 국민건강보험공단, 그리고 근로복지공단에서 각자 징수하던 4대 사회보험료 징수를 국세청 산하에 사회보험료 징수공단을 만들어 국민연금을 포함한 4대 보험료를 통합징수하는 것이다. 이 방안이 실행에 옮겨지면 건강보험이나 산재, 고용보험 등에 가입하여 보험료를 납부하고 있으나 국민연금에는 납부예외자로 제외되어 있는 계층들의 보험료 납부율을 제고시킬 수 있을 것으로 기대된다. 조세행정체계의 개편은 자영자소득파악 개선이라는 해묵은 과제를 해결해야 하나 5인미만 사업장에 '근로자임금지급조서'를 의무화한 국세청의 조치로 2008년부터는 영세사업장근로자의 소득파악율이 높아져 저소득근로자의 보험료 납부율이 높아질 것으로 예상된다. 국민연금의 취약지점인 사각지대 해소를 위해서는 4대보험료 통합징수와 임금지급조사 의무화를 행정적으로 강력하게 추진할 필요성이 있다.

노후보장의 사각지대 해소를 위한 두 번째 방향은 보다 근본적인 방향으로 최근에 많이 논의되고 있는 '기초연금'제도의 도입니다. 기초연금제 도입의 기본적인 아이디어는 노동시장 구조변화와 현행 국민연금제도의 설계원리가 상충된다는 생각에서 출발한다. 앞에서 언급함 것처럼 국민연금은 비스마르크 원리에 충실한 제도이다. 즉 기여를 하지 않으면 연금이 지급되지 않는다. 그러나 1997년 외환위기 이후 한국의 노동시장은 양극화로 상징되듯이 대기업/중소기업, 정규직/비정규직 간의 소득격차가 더욱 벌어지고 있다. 이것이 의미하는 바는 중소기업이나 영세자영자 그리고 비정규직의 소득이 연금 보험료를 장기간 안정적으로 납부할 정도에 이르지 못하여 이들 취약계층에서 대규모의 사각지대가 존속할 가능성이 점점 높아진다는 것이다. 이 문제를 해결하기 위해서는 연금급여가 기여 여부에 좌우되지 않는 베버지리 방식의 연금제도를 도입하는 것이다. 즉 국내 거주기간 등을 기준으로 일정 연령 이상의 노인들에게 보편적인 수당방식의 연금을 지급하는 것이다. 기초연금 도입방안은 노동계나 시민단체, 그리고 한나라당에서도 도입을 주장한 것으로 현세대 노인은 물론 생애소득이 낮아 연금에 가입하지 못하는 현 세대의 경제활동인구에게도 최소한의 노후소득보장을 해줄 수 있는 방안이다[3]. 하지만 기초연금제도 도입의 아이디어는 2007년 연금개혁 과정에서 실제 이루어지지 않았고 정부에 의해'기초노령연금'이라는 안으로 제안되었고 국회에서 약간의 수정을 거쳐 제도화되었다.

2007년 4월 국회에서 통과되고 7월에 재개정이 이루어진 기초노령연금법은 전체 노인 60%에게 국민연금 전체 가입자 평균소득의 5%를 지급하겠다는 것이 골자이다(<그림 1> 참조). 그러나 이 방안은 향후에 연금대상자를 늘려 제대로 된 기초연금 형태로 발전시켜 노후 방빈기능을 강화시키겠다는 것인지 아니면 지금수준을 그대로 유지하여 소액의 현금을 나누어주는 방식으로 한정하겠다는 것인지 불분명하다. 복지부의 최근 자료에 의하면 2009년에만 70%의 노인에게 기초노령연금이 지급되고 그 이후에는 국민연금 대상자가 성숙함에 따라 대상자가 축소될 수 있다는 점을 부정하지 않고 있다 (보건복지부, 2007). 때문에

3) 기초연금제도의 도입과 형태에 대한 자세한 논의는 김연명(2007) 참조.

기초노령연금 대상자가 지속적으로 확대되어 보편적인 기초연금 형태로 제도가 진화될 것이라는 개념이 정부안에는 없다. 대상자가 현행 수준을 유지하거나 혹은 축소된다면 기초노령연금은 방빈 기능이 없는 어정쩡한 제도로 남아 노인들에게는 불명예스러운 공공부조 성격의 수당으로 고착될 가능성이 높다. 그리고 국민연금의 사각지대 해소를 위한다는 제도 도입의 명분도 색이 바라게 된다.

기초노령연금법의 급여수준은 정부안에 의하면 금액을 점차 늘려 2028년까지 국민연금 전체가입자 평균소득의 10% (즉 A값의 10%)를 지급하겠다는 내용이 들어가 있다.실제 이 금액이 실현될지는 미지수이지만 중장기적으로 전체 국민연금 가입자 평균소득의 10%의 금액이 지급된다면'최소한'의 기초연금 형태는 갖추는 것으로 볼 수 있다 (연금급여 수준은 뒤에서 더 논의하기로 한다). 여기서 문제는 전체 노인의 60%에만 지급되는 기초노령연금이 노후소득보장제도의 사각지대를 해소하기에는 대상자나 연금수준의 측면에서 미흡하다는 것이다. 때문에 사각지대의 해소를 위해서는 기초노령연금의 지급 대상을 현재 65세 이상 노인의 80%이상으로 늘려 연금 없이도 생활이 가능한 일부 노인층을 제외한 모든 노인에게 연금이 지급되도록 해야 한다. 지급대상 수준을 이 정도로 높여 잡아야 현재 경제활동인구에서 나타나는 소득이 부족하여 연금가입자에서 제외되어 있는 납부예외자들에게도 최소한의 생활이 가능한 조건이 만들어질 것이다.

<그림 1> 기초노령연금제도의 포괄 범위 개념도

가.

나. 비고: 회색 부분이 기초노령연금 수급 대상자임

3. 기초연금 도입 논의

우리나라 기초연금제 도입에 관한 논의는 다양하게 제시되었으나 정치적 실현 가능성이 높은 정당의 제안들을 중심으로 살펴보면 <표 2>와 같다. 한나라당이 제안했던 기초연금안은

현행 일원형 국민연금을 기초연금과 소득비례연금 2원형으로 전환하자는 것이다. 한나라당은 전국민을 가입대상으로 하고, 소득대체율은 전체가입자 평균소득의 20%수준을 보장하자고 제안했다. 재원조달에 관해서는 부가가치세가 논의되었으나 아직 공식적인 입장은 없다. 민주노동당의 경우 '무기여 기초연금제도'최근에는 '단계적 기초연금'(민주노동당, 2006)을 제시하고 있다. 이는 기존의 거주기간을 적용기준으로 하던 방안에서 65세 이상 국민의 80%를 대상으로(상위 20% 노인 제외) 최저생계비 수준의 급여지급을 골자로 한다. 단계적 기초연금의 소득대체율은 2028년 에 연금가입자 평균소득의 15%수준으로 잡고, 2008년 도입 시에는 8% 수준에서 시작하며 매년 0.5%씩 점진적으로 금액을 상향조정하도록 하자는 것이다.

<표 2> 각 정당별 기초(노령)연금 비교

	열린우리당	민주노동당	한나라당
명칭	기초노령연금	기초연금	기초연금
지급대상 (65세 이상)	노인 60%	노인 80%	노인 100%
연금액 (도입년도)	7-10만원 (2007년)	8만 3천원 (2008년)	14만원 (2006년)
급여율	5% (?)	5%에서 15%로 점진 상향	9%에서 20%로 상승
기초연금 비용 (공제 전 비용)	2조 2천억 (2조 7천억)	2조 9천억 (3조 7천억)	8조 1천억 (9조 3천억)
2030년 필요 재정 (GDP 대비)	0.3%	2.9%	5.5%

비고: 이표는 2007년 7월 국민연금법 개정안과 기초노령연금법 개정안이 통과되기 이전의 각당의 제안을 정리한 것임.

기초연금제도의 도입은 여러 가지 방안이 있을 수 있으나 지금까지 논의되었던 각 정당의 안에서 크게 벗어나기 어렵다는 현실적인 조건이 있다. 이번에 통과된 기초노령연금법안은 전술한 것처럼 기초연금의 목표가 보이지 않기 때문에 사실상 기초연금의 의미가 극히 약하다. 때문에 민주노동당안과 한나라당의 안이 가능한 대안으로 논의될 수 있는 안이다. 이 방안을 중심으로 기초연금 도입의 몇 가지 원칙을 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 가족단위의 사적인 노인부양 부담을 고려하여 기초연금 수준을 낮게 출발하여 점진적으로 높이는 것은 타당하다.

둘째, 국민연금의 명목대체율이 낮아진다 하더라도 최소 10% 수준의 기초연금이 도입되면 실질대체율이 높아지므로 긍정적 의미를 갖는다.

셋째, 기초연금과 소득비례연금의 소득대체율의 합이 소득비례부분에 평균적으로 기여한 기간을 가진 중간소득자의 경우 최저생계비 이하로 떨어지지 않아야 한다.

넷째, 기초연금의 목표 대체율을 어느 정도 설정할지는 소득비례부분 (국민연금의 B 부분)

의 소득대체율과 연동하여 결정되어야 한다.
다섯째, 기초연금 부분의 재정운용이 부과방식으로 이행할 경우 소득비례부분의 재원조달방식은 가능한 한 적립방식으로 운용될 필요가 있다.

Ⅲ 노후소득보장과 급여수준

1. 연금법 개정 이후 급여수준의 변화

2007년 국민연금법 개정 이전 국민연금은 40년을 가입 기준으로 생애평균소득의 60%를 보장하는 것이었다. 하지만 대부분의 가입자가 40년의 보험료 납부 기간을 채우지 못하기 때문에 상당수의 국민들에게 60%의 연금수준은 불가능한 수치이다. <표 3>에서 보는 것처럼 20년을 가입 기간으로 볼 경우 평균소득자의 실질 연금액은 40만원 수준에 불과하여 2003년 1인가구 최저생계비 35만 5천원을 겨우 넘는 수준이다. 2007년의 국민연금법 개정으로 급여수준이 60%에서 단계적으로 인하되어 2028년 40%로 인하되었기 때문에 가장 평균적인 소득을 가진 가입자의 연금액조차도 최저생계비 이하 수준으로 떨어지게 된다. 국민연금은'용돈 연금'이란 비난을 받을 만큼의 연금액 인하이다.

〈표 3〉 국민연금법 개정 이전의 20년 가입시 평균소득자의 급여액

(2002년 현재가치, 단위: 만원)

사업장 가입자	1988	1998	2004	2010	2030
	44	40	40	40	40
지역 가입자	1995	1999	2004	2010	2030
	41	40	40	40	40

자료: 국민연금발전위원회 (2003:116)
비고: 연도는 가입자의 최초 가입년도를 의미함.

이러한 국민연금법 개정은 노후빈곤 예방이라는 공적연금제도의 목적에 비추어 볼 때 너무나 큰 후퇴이다. 연금액을 무려 34% 포인트나 인하시킨(60%에서 40%) 이번 국민연금법 개정안은 세계적으로 유례를 찾기 어려운 '무지막지한' 연금축소 일 뿐만 아니라 국민연금의 노후소득보장 기능을 현저히 약화시켰다. 가령 <표 4>에서 보는 것처럼 개정 국민연금법에 의하면 전체 가입자의 평균소득에 가장 가까운 월 180만원 소득자가 20년을 가입할 경우 기존 가입기간에 따라 연금액이 대폭적으로 인하됨을 보여주고 있다. 연금액이 40%로 완전히 떨어지는 2028년 이후 신규가입자가 20년 가입할 경우[4] 연금액이 개정 이전에 54

4) 우리나라 국민연금 가입자의 평균가입기간은 40년이 아니라 21.7년 정도에 불과하다. 이 수치는 2003년 국민연금발전위원회에서 공식적으로 사용한 수치이다.

만원에서 36만원으로 떨어지는데 이는 2007년 1인가구 최저생계비 435,921원에 현저히 미달하는 액수이다. 결국 2007년 연금법 개정은 노후빈곤예방이라는 국민연금의 근본적 목적을 결정적으로 훼손한 것이다. 더욱이 연금액 인하는 그렇지 않아도 국민연금에 대한 불신을 갖고 있는 국민들의 기여회피를 더욱 조장할 가능성이 많아 사각지대 해소 노력에도 상당한 어려움을 줄 것으로 예상된다.

<표 4>는 기초노령연금액을 제외하는 것이기 때문에 이를 합하면 공적노후소득보장제도의 소득대체율은 실제보다 높아질 가능성도 있다. 가령 2028년 이후 신규가입자가 20년을 가입하고 기초노령연금액이 예정대로 5%에서 10% 수준으로 높아진다고 가정했을 경우 평균소득자의 국민연금 소득대체율은 20%이고, 기초노령연금액 10%(부부일 경우 16.2%[5])를 더하면 노인단독가구의 경우는 30%의 소득대체율, 그리고 부부의 경우는 36.2%의 소득대체율이 공적노후소득보장제도에서 제공된다. 물론 이 비율은 전체 노인에게 해당되는 것이 아니고 노령연금수급자의 지급 비율이 어떻게 되느냐에 따라서, 그리고 국민연금액의 정도에 따라서 기초노령연금액이 조정되기 때문에 36.2% 의 소득대체율이 모든 노인에게 모두 적용되지 않으면 이보다 낮은 수준의 대체율이 제공될 것이다.

<표 4> 국민연금법 개정 이후의 급여수준 변화 (20년 가입 기준)

(2008년 현재가치, 단위: 만원)

기준 소득	기존 10년, 향후 10년 (2018년 수급자)		기존 5년, 향후 15년 (2023년 수급자)		2028년 이후 신규 가입자 (2048년 수급자)	
	개정 이전	개정 이후	개정 이전	개정 이후	개정 이전	개정 이후
360	82	74	81	67	81	54
180	54	49	54	45	54	36
50	35	31	34	28	34	23

비고: 가입자의 A값인 평균소득월액은 177만원 기준.

2. 급여수준의 재조정: 적정부담-적정급여

공적 노후소득보장제도에서 제공되는 급여수준이 어느 정도가 되어야 하는가는 사실상 정답이 없는 문제이며, 국가마다 연금제도 발달의 역사적 환경의 차이나 민간연금제도의 발달 정도에 따라 달라질 수 있다. 하지만 2007년의 국민연금법 개정은 국민연금의 급여수준을 너무 낮추어 놓았기 때문에 국민연금과 기초노령연금액을 합친다 해도 적정한 수준의 노후를 영위하기는 불가능해졌다고 보아야 한다. 즉, 저부담-저급여체계로 노후소득보장체계가 바뀐 것이다. 이러한 낮은 급여수준으로는 노인인구가 전체 인구의 25%를 넘어서는 초고령

5) 기초노령연금법 하위법령 (시행령 및 시행규칙) 제정안에 의하면 부부가 모두 기초연금을 수급할 경우 규모의 경제를 감안하여 부부 각각의 노령연금액의 합인 20% (남편 10%+부인 10%)가 아닌 16.2%를 지급하는 것으로 되어 있다. 이는 기초생활보장제도의 가구균등화지수 (1:1.62)를 적용한 것이다.

사회에서 노인빈곤과 이것이 가져올 사회적 해체와 갈등을 통제하기 어렵게 된다. 따라서 적정한 수준으로 공적노후소득보장제도의 대체율을 조정할 필요가 있다. 적절한 급여수준의 원칙은 다음과 같은 사회경제적 변화를 고려하여 설정되어야 한다.

첫 번째로 IMF 이후 한국 노동시장의 구조변화로 직장이동이 빈번해지고 비정규 고용이 확산되는 점을 고려하여 기여과 급여의 관계를 약화시키는 기초적 소득보장제도를 도입할 필요가 있는데 이는 기초연금제도가 가장 유력한 방안이다. 현행 기초노령연금제도는 지급 범위, 그리고 지급방식에서 보편주의에 입각한 기초연금으로 보기 어렵다. 따라서 기초노령연금제도를 완전한 기초연금의 형태로 제도를 변경할 필요가 있다. 이를 위해서는 지급범위를 현행 60%에서 최소한 80% 수준으로 늘려야 하고, 급여수준도 인상할 필요가 있다. 급여수준은 국민연금의 급여수준과 연동하여 결정할 수밖에 없는데 기초적 생활을 보장한다는 기초연금의 취지를 살려 노인 1인당 10%-15%의 연금 수준이 보장되도록 설계되어야 한다.

두 번째로 기초연금이 전체 노인의 80% 이상에게 10%-15% 수준의 소득대체율을 보장한다 하더라도 국민연금의 소득대체율을 재조정할 필요가 있다. 전술했듯이 개정된 국민연금법의 소득대체율은 너무 낮아 적정한 수준의 노후소득을 보장하기 어렵다. 때문에 평균소득자가 20년 가입기간을 충족시켰을 경우 연금액이 1인가구 최저생계비를 충족시킬 수 있는 수준이 되어야 한다. 공적연금제도의 목적은 은퇴이전의 생활유지 기능과 빈곤예방 기능 두 가지로 나누어 볼 수 있는데 최근의 공적연금제도의 강조점은 생활유지기능 보다 방빈기능의 강화로 모아지고 있다. 실질적인 기초연금제도의 도입과 국민연금에 가입된 평균소득자의 급여수준을 최저생계비 이상으로 잡는 것은 공적연금제도의 방빈기능을 강화하자는 원칙에 입각해 있는 것이다.

세 번째로 국민연금의 보험료율 수준을 현행 9%에 수준에서 일정 수준 이상으로 인상할 필요가 있다. 9%의 보험료 수준으로 적정한 수준의 연금급여를 보장하는데는 한계가 있다. 때문에 국민연금 평균소득자의 급여수준이 최저생계비 이상이 되도록 하려면 9%의 보험료를 최소한 12% 수준으로 인상하는 방안을 검토해 보아야 한다. 적절한 보험료율이 보장되지 않으면 적절한 국민연금 급여를 보장하기는 어렵다.

Ⅳ. 노후소득보장 재정과 기금 규모 문제

1. 노후소득보장제도와 재정안정화 문제

국민연금의 급여액 대폭 인하를 가져온 가장 큰 동력은 소위 국민연금 기금고갈론으로 불리는 재정위기론이다. 이 글에서 주장한 대로 국민연금의 급여수준을 40% 이상으로 높이고 기초노령연금 수준도 10%-15% 수준으로 인상할 경우 당연히 상당한 재정적 부담이 추가되게 된다. 이 경우 그렇지 않아도 불안한 국민연금 재정이 더욱 불안해 질것이라는 우려가 제기될 수 있다. 하지만 이런 우려는 시각을 바꾸어 보면 다른 방식의 접근이 가능하다.

국민연금법 개정 이전의 보험료율 9%와 급여수준 60%를 그대로 유지했을 경우 2047년에 연금기금이 고갈된다. 하지만 급여수준을 40%로 대폭 인하한 국민연금법 개정으로 기금고

갈 시점이 2040년대 후반(2047년)에서 2060년으로 13년 정도 연장되었다(보건복지부, 2007:3). 재정 고갈 시점을 13년 정도 연장했다는 의미에서 어느 정도의 재정안정화가 이루어졌다고 평가할 수는 있으나 기금의 고갈 자체가 없어진 것은 아니다. 여기서 생각해 보아야 할 중요한 지점이 있다. 기금이 고갈되면 연금지급이 중단되는가? 그렇지는 않다. 이미 오래전에 기금이 고갈된 많은 선진국들은 기금고갈에도 불구하고 여전히 노인들에게 연금을 지급하고 있다. 즉, 문제는 기금고갈 차제가 아니라 기금이 고갈되는 상황에서 노인들에게 지급되는 연금지급의 총량이 경제, 사회적으로 어느 정도 부담이 되는가에 있다. 즉 재정안정화 문제는 기금고갈을 연기시키는 것이 아니라 연금지급의 총량이 경제사회적으로 치명적인 부담이 안 되도록 하는 것이 진정한 의미의 연금의 재정안정화라는 것이다.

공적연금제도의 본질은 특정시점에서 젊은 세대가 생산한 부의 일부를 노인세대에게 배당하는 것이다. 이것은 부과방식이건 부분적립방식이건 그리고 완전적립방식이건 본질적인 차이가 없다(Thompson, 1998). 국민연금기금이 고갈되는 것은 노인을 부양하는 여러 가지 수단중의 하나인 국민연금의 기금이 고갈된다는 것이지 노인을 부양할 수 있는 경제적 총량이 없어지는 것은 아니다. 여기서 중요한 것은 특정 시점에서 노인들을 부양하기 위해 소비되는 경제적 총량이 그 사회에 어떤 수준의 경제적 부담을 주는가에 있다. 기금고갈이 발생하더라도 보험료와 세금으로 충당하는 연금지급 총량을 경제가 무리 없이 부담할 수 있다면 국민연금은 재정적으로 안정적이라 볼 수 있다. 경제적으로 부담 가능한 노인부양의 총량(즉, 국민연금지출 + 조세부담)이 어느 정도 되어야 하는가? 물론 정답은 없다. 하지만 유추해 볼 수는 있다. 연금발전위원회의 보고서에 따르면 국민연금 개혁 전 9%의 보험료와 60%의 급여수준을 고정시키더라도 44년 뒤인 2050년에 국민연금의 지급총량은 GDP의 7%에 수준에 불과하다고 서술되어 있다(국민연금발전위원회, 2003: 113). 그리고 “대략 2050년경에 우리나라 GDP(잠정치) 대비 연금급여 지출 비중은 현재(2000년 초반)의 OECD 국가수준에 도달할 것으로 전망하고 있다[6]. 즉, 급여수준 60%를 유지해도 2050년경에 한국이 1990년대 후반의 유럽수준의 연금급여비 지출을 보이는데 이것이 한국 경제에 치명적인 영향을 미칠까? 그렇다고 판단할만한 근거가 없으며 충분히 경제적으로 감당할 수 있는 수준이라고 보는 것이 더 타당하다. 더욱이 급여수준을 40%로 낮추었기 때문에 국민연금급여 지출이 GDP에서 차지하는 비중은 더욱 낮아졌다는 점을 상기할 필요가 있다. 물론 여기에 기초노령연금액 지출을 더하면 공적인 총 노인부양 비용(국민연금 지출 + 기초노령연금액 지출)은 더 높아질 것이다. 하지만 기초노령연금을 현행처럼 2008년에 국민연금 가입자 평균소득의 5%에서 출발하여 2028년에 10%수준까지 인상하고 대상자를 65세 이상의 60%가 아닌 80%로 늘린다 하더라도 2030년에 기초노령연금액이 GDP에서 차지하는 비중은 2.0%로 추정되고 있다[7]. 정리하면 국민연금의 소득대체율을 40% 수준에서 더 인상하고 여기에 장기적으로 기초노령연금액이 10% 수준까지 인상되어도 양 제도에서 지출 지

6) 2000년대 초반 유럽의 주요국가의 연금지출 총액은 GDP의 10% 정도에 해당된다(국민연금발전위원회, 2003: 114).

7) 국민연금관리공단이 민주노동당 심상정의원에게 제출한 자료(국민연금관리공단, “국회논의 연금안에 따른 연금액 변화 분석” 2007년 5월 31일).

출되는 한국 사회의 총 노후소득보장 비용이 결코 치명적인 수준에까지 이를 것이라는 증거는 없다는 것이다.

2. 너무 비대한 국민연금기금

국민연금의 소득대체율을 40% 수준으로 낮춘 국민연금법 개정으로 국민연금기금의 규모는 더욱 커질 것으로 예상된다. 보험료 9%와 급여수준 60%를 유지할 경우 2030년 초반에 최고 우리나라 GDP의 50% 가까운 연금기금이 적립되나 급여수준을 40%로 낮추었기 때문에 나가는 돈의 규모가 적어지므로 국민연금기금의 규모는 최소한 GDP의 60% 이상을 차지할 것으로 예상된다.[8] 국가가 운영하는 단일 연금제도의 기금이 GDP 대비 60% 이상을 적립하는 것은 세계적으로 유례가 없는 일일 뿐만 아니라 경제적으로 다양한 부작용을 불러일으킬 가능성이 높다(한성윤, 2007). 몇 가지 예를 보자.

현재대로 국민연금 기금의 투자방식을 고수하게 되면 국민연금기금의 규모가 너무 크기 때문에 한국내의 우량주식과 우량채권의 상당부분을 국민연금이 독식하게 된다. 이미 200조원이 축적되어 있는 국민연금기금은 우리나라 총채권 발행액의 19%를 차지하고 있다. 좀 더 극단적으로 표현하면 국민연금기금이 대기업의 투자자금화되는 측면이 나타나고 있다. 안정적인 수익을 올리기 위해 우량주와 우량채권에 투자하는 것은 국민연금기금이 국민의 돈을 모아 대기업의 투자자금을 대주는 결과로 나타나고 있다. 물론 나쁘다는 의미는 아니다. 하지만 지금처럼 대기업과 중소기업의 양극화가 발생하고, 중소기업의 활성화가 한국경제 활성화의 핵심적인 정책으로 부각되는 시점에서 기존의 투자방식이 국민연금기금의 올바른 투자방향인지 대대적인 토론을 해보아야 한

나중에 기금을 현금화할 때도 경제적으로 감당할 수 없는 문제점이 발생된다. 가령 연금을 주식이나 채권으로 줄 수는 없으니 연금관리공단은 연금을 지급하기 위해 주식이나 채권 혹은 부동산을 현금화해야 한다. 현금화는 다른 사람들이 주식이나 채권을 구매해야 가능하다(즉 다른 경제주체가 주식이나 채권을 구입하여 저축을 해야 한다). 그런데 어떤 방식으로 연금을 개혁하던 GDP의 60% 이상 쌓이는 돈을 10-20년 사이에 모두 현금으로 전환하여 연금을 지급하는 것이 가능한 일인지 극히 의심스럽다. 주식시장에서 수천억원의 매물이 아닌 수조원의 매물이 한꺼번에 쏟아져 나오는 현상이 단기간이 아닌 10여년에 걸쳐서 발생한다고 생각해보자. 상식적으로 수용하기 힘든 상황이 된다.

국민연금기금 규모가 너무 커지지 않고 적정한 수준을 유지하기 위해서는 국민연금재정운영을 기초연금의 시행과 연관시켜야 한다. 기초연금의 가장 큰 문제점은 당장 대규모의 재원

8) 국민연금법 개정 이후 국민연금기금이 GDP에서 차지하는 비중에 대한 정부의 공식적인 자료는 아직 발견되지 않고 있다. 중요한 정책판단의 근거가 없는 셈이다. 가장 중요한 판단의 근거가 없는 셈이다. 연금개혁과 관련하여 사회적으로 공감할 수 있는 정확한 데이터의 산출과 이 수치에 대한 합의가 없으면 연금개혁 논의는 아전인수식 주장만 난무할 뿐이다. 정부가 불쑥 불쑥 발표하는 추계치는 추계의 가정치와 방법론 등이 공개되고 검증되는 과정이 생략되어 신뢰성 있는 수치로서 논의하기 어려운 경우가 많다. 연금개혁의 사회적 합의를 중시하는 국제노동기구에서는 연금개혁의 필수조건 중의 하나로 사회적으로 신뢰할만한 연금관련 통계의 제공을 들고 있다(Reynaud et. al., 2000).

을 어디서 충당할 것인가이다. 수조원의 돈이 들어가는 기초연금의 재원[9]을 완전히 조세에서 충당한다는 것은 적어도 지금의 현실에서는 상당히 어려운 문제이다. 하지만 국민연금기금의 일부를 기초연금의 재원으로 쓰면 재원문제가 해결될 수 있다. 2005년에 국민연금보험료는 18조 5천억원이 징수되었다. 이 금액 중의 일부, 가령 25%에서 30% 수준의 보험료를 기초연금의 재원으로 쓴다고 가정하면 연간 4조 5천억원에서 5조 5천억원의 재원이 마련된다. 이처럼 국민연금보험료의 일부를 기초연금의 재원으로 쓰고, 여기에 일반재정에서 약간의 재원을 충당한다면 기초연금은 현실적인 재원마련 대책이 마련되는 것이다. 물론 연금보험료의 나머지 부분은 기존대로 계속 적립하면 된다.

국민연금기금의 일부를 기초소득보장의 재원으로 쓰면 일정한 수준의 연금기금도 유지할 수 있고, 과도하게 기금이 축적되는데서 나오는 부작용도 현저하게 줄일 수 있다. 즉, 기금의 과도한 축적문제도 동시에 해결할 수 있다. 국민연금기금을 현세대의 노인들에게 지급하면 돈을 낸 사람들이 반발할 것이라고 생각할 수 있다. 전형적 사보험 논리에 입각한 이 의문은 국민연금의 본질에 대한 생각 자체를 바꾸어야 풀린다. 국민연금기금은 세대간의 노인부양을 위한 사회연대성의 원리에 기초해 있기 때문에 반드시 돈을 낸 사람이 연금을 타가야 하는 것은 아니다. 지금 연금 보험료를 낸 사람은 국가가 완전히 소멸되지 않는 이상 나중에 후세대의 누군가에 의해 그것이 보험료를 통해서이건 아니면 조세를 통해서 이건 다시 부양을 받게 된다는 확신을 심어주는 것이 연금제도의 신뢰성을 높이는 길이다.

Ⅴ. 국민연금기금의 관리감독체계의 개편

국민연금기금의 적립금은 2006년 3월말 기준으로 164조원에 달해 GDP의 20% 수준에 이르고 있다. 과거 국민연금기금의 상당부분을 정부에게 의무적으로 예탁하게 했던 공공자금관리기금법의 강제예탁 규정이 폐지됨으로 인해서 기금운용 담당 부서가 관리해야 될 기금은 급격히 커지고 있다. 이렇게 기금 규모가 급증하면서 국민연금의 투자방향을 결정하는 지배구조, 기금운용 시스템, 그리고 이에 따른 관리감독정책과 조직기구를 재검토해야 할 필요성이 제기되고 있다. 현재의 국민연금기금 운용은 기금운용의 장기전략, 연간 전략적 자산배분 등 기금정책적 측면에서 사회적으로 합의된 원칙이 없이 과년도의 기금운용을 약간씩 수정해가는 점증주의적 접근이 주류를 이루고 있다. 또한 2000년 이후 국민연금법의 개정으로 그 동안 제한되어 왔던 벤처투자, 해외투자, 코스닥투자, 선물・옵션투자가 가능해져 투자상품의 다변화가 이루어졌으나 이를 체계적으로 관리감독할 시스템의 구축은 여전히 미흡한 형편에 있다. 물론 기금운용본부에 리스크관리위원회 등이 설치되어 있으나 이는 내부 관리기능이라는 한계점을 갖고 있다. 또한 세계화의 진척으로 국제 자본시장의 통합과 국내 금융시장의 개방 등 금융환경의 급격한 변화로 인해 기존의 보수적, 관행적인 기금운용 그리고 비체계적인 관리감독체계를 개편해야 될 필요성이 점증하고 있다.

---

9) 정확한 추계방식을 밝혀놓지는 않았지만 복지부의 자료에 의하면 기초노령연금의 재원이 2008년에 2.3조원, 1010년에 3.2조원, 그리고 2015년에 5.1조원의 예산이 소요되는 것으로 나와 있다(고득영, 2007: 2).

1. 기금 관리감독체계의 현황

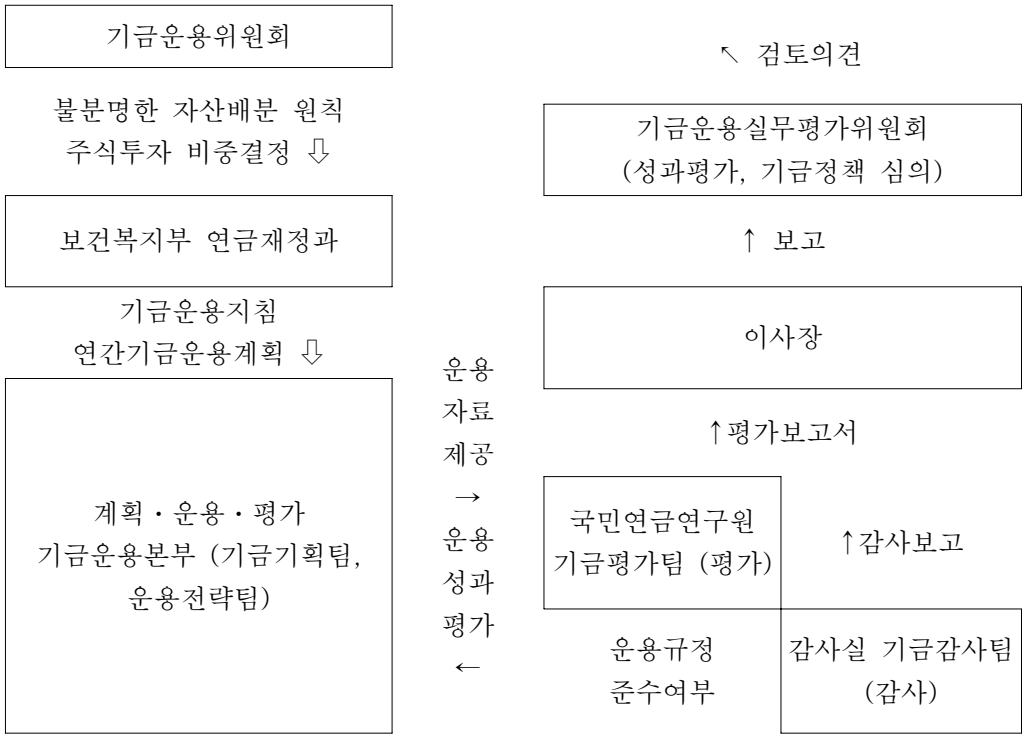
국민연금기금의 전반적인 투자결정 및 운용과정은 <그림 2>와 같다. 우선 국민연금기금운용위원회(이하 기금운용위)에서 국민연금기금운용지침을 의결하면 보건복지부 연금재정과에서는 지침에 따라 연간운용계획을 결정하여 국민연금관리공단 기금운용부에 운용계획을 하달한다. 기금운용본부의 운용전략팀에서는 연, 월간 기금운용계획 및 전술적, 전략적 자산배분 등 구체적인 실제 운용 사항을 결정한다. 기금운용본부에서 운용한 기금운용 성과는 국민연금연구원 기금평가팀과 외부의 성과평가를 거쳐 기금운용실무평가위원회와 보건복지부에 보고되고, 다시 성과평가 등과 차기년도 기금운용지침이 기금운용위에 보고 되어 결정된다. 기금운용위에서 결정된 기금운용관련 사항이 보건복지부를 거쳐 국무회의의 심의와 대통령승인으로 최종 확정되고, 국회의 의결을 거쳐야 하지만 정부 내에서 운용위원회의 의결이 있기까지 기금관리기본법[10]에 의해 기획예산처와 협의를 하기 때문에 기금운용위원회의 결정사항은 크게 바뀌지 않는다. 따라서 기금운용위원회는 기금운용 전반에 대해 상당한 실질적 권한을 갖고 있다고 할 수 있다.

국민연금법에 의하면 국민연금기금운용위원회는 방대하게 조성되는 연금기금 운용의 최종 결정기구로서 법 84조에 의해 '기금운용지침에 관한 사항', '기금의 관리기금에 위탁 사항', '기금운용에 관한 사항', '기금의 운용내역과 사용 내역에 관한 사항' 등에 대한 심의·의결권을 갖고 있다. 즉 국민연금기금 운용 전반에 대해 사실상의 의결권을 갖고 있는 핵심적인 기구라 할 수 있다. 기금운용위원회의는 기금운용에 대한 일종의 사회적 합의기구의 성격을 갖도로 설계되어 있으며 <표 4>에서 보는 것처럼 정부 대표 및 시민사회단체가 참여하고 있으며 전체적으로 가입자 단체가 과반수를 점유하는 구조로 되어 있다.[11]

10) 2007년 1월부터 국가재정법이 제정되어 기금관리기본법은 사문화되었다. 기금운용 결정과 관련된 정부내의 협의과정은 유사한 방식으로 진행된다.

11) 국민연금기금운용위원회에 가입자 대표들이 실질적으로 참여하게 된 계기는 1998년 국민연금법 개정 이후이다. 1998년 개정 국민연금법으로 기금운용위원회 위원장 재경부장관에서 복지부장관으로 바뀌었고, 가입자 대표가 늘어났으며 또한 국민연금기금의 배분과 운용 규모를 실질적으로 결정할 수 있도록 서면회의를 법으로 금지시켰으며, 분기별 1회 이상 회의 개최를 의무화했다. 또한 기금운용위원회의 회의록을 작성·비치하고 공개를 의무화하였다. 그리고 기금운용에 관한 정보공개도 강화하여 운용내역과 사용내역을 공시하게 하였으며 국민연금기금의 운용내역과 사용내역을 국민연금기금운용위원회의 심의를 거쳐 국회에 제출하고 공시하도록 법에 명문화하였다.

<그림 2> 국민연금기금 지배구조 및 평가체계 구조



기금운용에 대한 관리감독은 복지부 연금재정과, 국민연금관리공단 내의 국민연금연구원 기금정책팀과 기금평가팀, 기금운용본부 리스크관리팀, 공단 감사실의 기금감사팀으로 다기화되어 있으며 포괄적인 의미에서 연금기금운용위원회, 실무평가위원회에도 관리감독 권한이 있다고 볼 수 있다. 각 기구들의 구체적 내용을 살펴보면 다음과 같다.

보건복지부 연금재정과는 기금운용계획의 수립 및 조정뿐만 아니라 기금운용의 포괄적 관리감독권을 갖고 관련 규정들을 제정할 수 있다. 또한 기금운용의 결과 분석 및 보고, 기금운용위원회 관련 사항들을 실무적으로 뒷받침하기 때문에 기금운용과정 전반에 영향을 미칠수 있다. 국민연금관리공단은 국민연금연구원, 기금운용본부, 감사실 세 곳이 기금관리감독체계와 관련된 기능을 수행한다. 국민연금연구원 내의 기금정책평가팀은 연간 기금운용결과를 투자손익, 투자위험, 투자손익 요인분석을 중심으로 평가, 분석하여 복지부장관에 제출하는 기능을 갖고 있어 간접적인 관리감독 기능을 수행한다. 기금운용본부 내의 리스크관리위원회는 투자리스크의 특정 및 관리, 관리시스템 개선, 펀드 메니저의 준법 감시 등의 기능을 갖고 있다. 감사실의 기금감사팀은 운용의 자금운용계획과의 부합 여부, 기금운용업무상의 위법 및 위규여부와 부정행위여부 등을 감사하여 공단 이사장과 복지부장관에게 보고하는 공단 자체의 준법감시 기능을 수행하고 있다. 국민연금기금운용위원회는 위원장이 부의한 사항을 검토할 수 있으므로(국민연금법 제 84조 5항) 관리감독에 대한 주요 사항을 검토할 수 있으며, 실무평가위원회는 관리감독업무 중 성과평가에 대한 최종 판단을 하게 된다.

< 표 5 > 국민연금기금운용위원회 위원 구성 현황

○ 위원장 : 보건복지부장관 ○ 당연직위원 : 재정경제부차관, 농림부차관, 산업자원부차관, 노동부차관 및 공단이사장, 위원장이 위촉하는 위원 ○ 사용자단체 추천 3인(경총, 전경련, 중소기업협동조합중앙회) 노동자단체 추천 3인(한국노총 2인, 민주노총 1) 농어민단체 추천 2인(농협중앙회, 수협중앙회) 자영자관련단체 추천 2인(음식업중앙회, 공인회계사회) 소비자 및 시민단체 추천 2인(소비자단체협의회, 참여연대) 관련전문가 2인 (한국보건사회연구원, 한국개발연구원)

2. 관리감독체계의 문제점

먼저 기금관리감독체계와 관련하여 기존 기금운용위원회의 구조의 문제점을 살펴보자. 현행 기금운용위원회 구조는 기금운용 및 관리감독에 대한 일종의 '정치·사회적 합의구조'의 정신이 들어가 있으며 이는 공적연금 기금운용에서 나타나는 행정부의 간섭, 혹은 특정 정권의 기금 사용압력으로부터의 독립성, 즉 기금운용의 '정치적 위험'을 방지하는데 있다. 기금운용위원회가 기금운용에 관한 의결권을 갖는다는 점에서는 '정치적 위험'의 예방을 할 수 있는 조건을 갖추었으나 내용적으로 보면 기금정책 수립, 기금운용 관리감독 등 권한에 어울리는 실질적 기능행사에는 근본적 한계점을 노출하고 있다. 그 이유는 첫째, 기금운용위가 복지부 소속으로 되어 있어 행정부와의 완전한 관계 단절을 하기가 쉽지 않다는 것이다. 둘째는 보다 더 근본적인 문제로서 기금운용위가 전문 인력이 뒷받침되지 않는 비상설기구로 되어 있기 때문에 방대한 기금운용을 실질적으로 관리감독하는데 기본적인 한계를 갖고 있다. 현재 기금운용위를 뒷받침하는 기구는 '기금운용실무평가위원회'라는 조직이 있으나 이 조직 역시 비상설기구이어서 기금운용에 대한 책임성과 전문성을 담보하기는 어려운 구조로 되어 있다. 셋째, 기금운용위원회 구성이 기금운용에 관한 전문성이 떨어지는 구조라는 문제점이 있다. 물론 국민연금기금이 투자수익율을 최고의 목표로 삼는 기금이 아니기 때문에 완전히 투자전문가로 채워질 필요는 없지만 현재의 구조는 전문성이라는 측면에 약점을 갖고 있는 것이 사실이다. 이러한 문제점으로 인해 기금운용위원회는 기금운용 전반에 대한 최종 결정과 기금운용본부의 기금운용에 대한 관리감독권을 행사할수 있는 권한을 갖고 있으나 내용적으로는 기금운용이 복지부와 기금운용본부에 의해 운영되는 양상이 나타나고 있다. 특히 장기 기금정책수립과, 기금운용조직에 대한 일상적 관리감독 기능에 있어서는 근본적인 한계점을 보이고 있어 기금운용조직과 독립된 기구에 의한 기금운용 전반의 체계적 관리감독이라는 철학이 실질적으로 구현되지 못하고 있는 실정이다.

관리감독체계의 문제점을 보다 구체적으로 보면 크게 다음과 같이 나누어 볼 수 있다. 첫째는 기금운용조직은 거대하나 이를 견제하는 장치는 매우 미흡하여 기금 운용과정에 발생할

수 있는 도덕적 해이(moral hazard)를 막고 감시하는데 한계가 있다. 기금운용 관리감독에 대한 최종적 권한과 책임을 가지고 있는 복지부의 연금재정과의 소수 인원으로는 책임에 비하여 인원이 너무 적으며, 순환보직으로 전문성을 발휘하기에 취약한 구조이다. 기금운용 성과평가도 연금공단 산하의 국민연금연구원과 외부전문기관에 의한 평가가 전부이며 이를 기금운용실무평가위원회가 심의하고 기금운용위원회가 최종적으로 추인하는 형식으로 이루어지고 있다. 국민연금연구원의 경우는 내부조직이라는 한계가 있으며 외부조직에 의한 평가는 용역을 통해 이루어져 지속적이고 체계적인 평가에 한계가 있다. 준법감시 기능은 공단의 기금감사팀, 기금운용본부의 리스크관리팀에서 자체적으로 수행되고 있으나 관련 인력의 부족, 그리고 근본적으로는 내부 감시 기능이라는 한계를 갖고 있다. 특히 기금운용조직과 완전히 '독립된 기구'에 의한 준법 감시기능이 기능이 없어 견제 장치가 매우 취약한 형편이다. 전반적으로 기금규모의 확대와 더불어 기금운용 과정 및 결과에 대한 성과평가 및 상시 감독체계의 필요성이 증가하고 있으나 관리감독체계는 이에 부응하지 못하고 있다.

둘째, 규제관련 조직의 비체계화와 규제 원칙의 정립되지 못한 문제점을 갖고 있다. 기금운용 규제관련 조직은 기금운용위원회, 기금운용실무평가위원회, 복지부 연금재정과, 감사실, 기금운용본부 등으로 분산되어 있고 규제관련 조항 역시 국민연금법, 복지부 연금재정과 업무 규정, 기금운용본부 자체 규정, 국민연금연구원의 평가관련 조항 등으로 일관적이고 통일된 관점에서 규제사항이 미비하다.

이상과 같은 기금정책 및 관리감독체계의 문제점의 상당부분은 조직체계상의 문제 때문에 발생된다. 즉, 기금운용에 대한 관리감독체계가 기금 규모에 맞지 않게 취약하게 설계되어 있으며, 취약한 조직구조(기금운용위원회, 실무평가위원회, 그리고 복지부 연금재정과)마저도 비상설기구의 한계, 인력 부족 등의 문제점 때문에 제 기능을 발휘하지 못하고 있다. 따라서 현행 기금운용 관리감독체계를 혁신적으로 재편하지 않으면 국민연금기금의 설립 목적과 국민적 신뢰 확보에 상당한 장애로 작용할 것이며, 궁극적으로는 공적연금제도의 정당성에 상당한 결함으로 작용할 것으로 보인다. 이런 의미에서 현행 국민연금기금운용위원회를 '상설기구화'하여 기금정책 및 기금관리감독정책 전반에 대한 체계적, 전문적, 일상적 관리감독 기능을 행사할 수 있는 조직체계를 갖추도록 정비하는 일이 무엇보다도 중요하다.

3. 관리감독체계 개선방안: 기금운용위원회의 독립・상설 기구화

국민연금 관리감독체계의 개선을 위해서는 먼저 조직개선의 원칙이 명확해야 한다. 우리나라 국민연금기금의 특성을 고려하면 관리감독체계의 개편방향의 원칙으로 다음과 같은 네 가지를 제시할 수 있다.

첫째, 참여민주주의 원칙의 유지 및 강화: 1998년에 개정된 국민연금법의 큰 원칙 중의 하나는 연금제도 및 기금운용에 있어서 참여민주주의의 원칙을 관철시키는 것이었으며, 이 원칙은 국민연금기금운용위원회와 기금운용실무평가위원회에 가입자, 사회단체 대표들이 대거 참여하는 것으로 구체화되었다. 기금운용위원회의 민주화는 주요 이해관계자들의 국민연금

에 대한 이해 증진, 정부의 비민주적이고 일방적인 기금운용, 즉 정치적 위험을 방지하는데 일정한 성과가 있었고, 앞으로도 성과가 예상되는 만큼 기금관리감독체계의 개선에도 이 원칙은 유지, 강화되어야 한다.

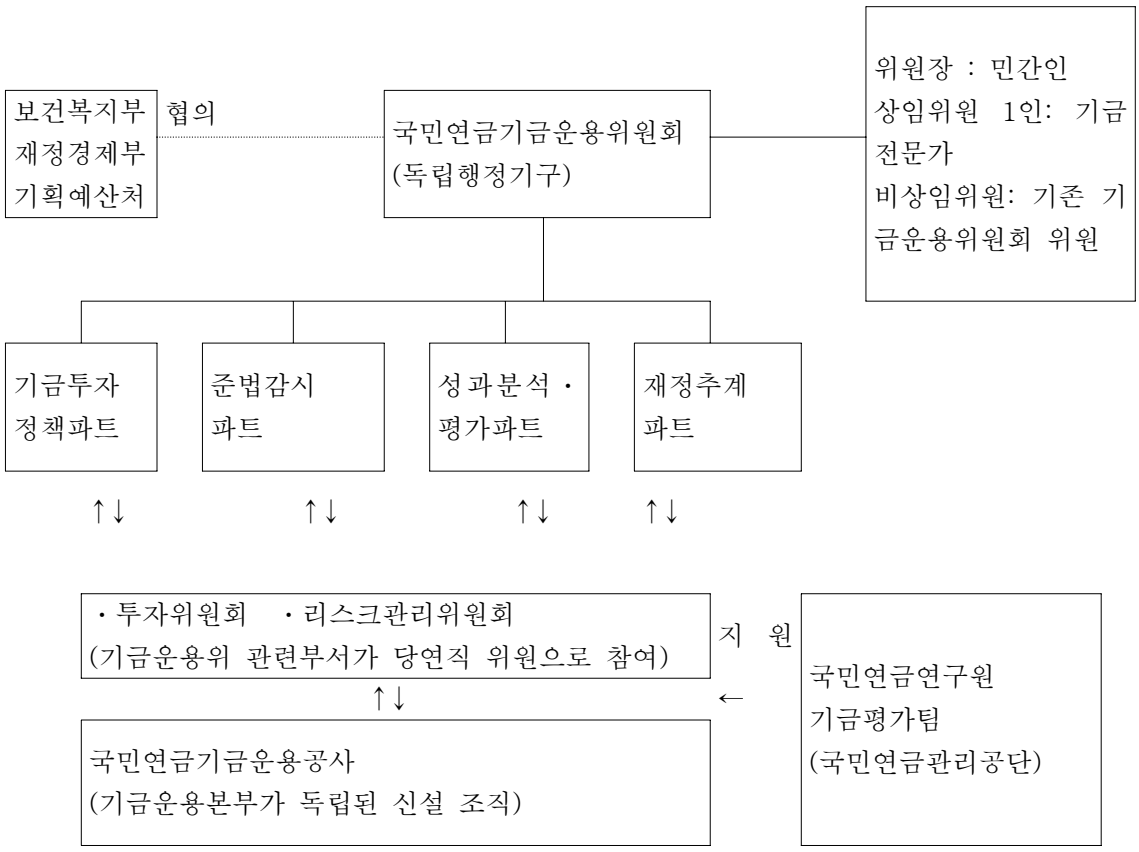
둘째, 기금운용의 독립성과 사회적 합의 구조: 기존의 기금운용위원회 구조는 상대적으로 정부와는 독립된 의사결정을 할 수 있는 구조이며 이는 국민연금기금운용의 사회적 신뢰성 확보에 매우 중요하므로 이 성격을 극대화시켜야 한다. 동시에 기존의 위원회 구조는 기금운용과 관련된 주요 사항을 정부는 물론 가입자 및 사회단체의 대표가 참여한 기금운용위원회에서 최종적으로 결정하는 '사회적 합의구조' 형식을 갖추고 있었다. 즉 위원구성에 있어서 사회적 합의가 구체화되는 방안이 그대로 유지되어야 한다.

셋째, 관리감독에 있어서 일상성과 전문성 강화: 기금운용위원회가 갖고 있는 기금정책 및 기금운용 관리감독 기능에 있어서 최대의 약점은 권한에 상응하는 행정조직 미비, 전문성 부족과 관리감독의 일상성 부족이었다. 전문성과 일상성 부족이라는 약점을 보완하기 위해서는 기금운용위원회가 합리적, 전문적, 그리고 독립적(비정치적)인 판단을 할 수 있도록 뒷받침해주는 관련 조직이 필요하며, 이를 위해서는 위원회의 정책결정을 상시적, 전문적으로 보조해줄 수 있는 전문성을 갖춘 하부기구가 필요하다. 기금정책 및 기금관리감독 기능의 전문성과 일상성을 복지부, 혹은 공단의 조직개편을 통해 보완한다 하더라도 정치적 위험으로부터 독립적인 결정을 내리는 데는 한계가 있을 수밖에 없다.

넷째, 통합적이고 효율적인 기금관리감독체계의 구축: 기금운용위원회, 기금운용실무평가위원회, 보건복지부 연금재정과, 공단 감사실 기금감사팀, 국민연금연구원의 기금평가팀, 기금운용본부 리스크관리위원회 등으로 분산되어 있는 기금정책 및 기금운용 관리감독체계를 하나의 관리감독기구로 통합하여 효율적이고 체계적인 관리감독체계를 구축해야 한다.

이러한 원칙에 따라 국면연금기금 관리감독체계의 개편을 구체적으로 제시하면 국민연금기금운용위원회의 독립화와 상설기구화로 축약시킬 수 있다.국민연금기금운용위원회의 독립성을 강화하기 위해 위원회의 소속을 국가인권위원회 같은 독립된 행정기구로 규정할 필요가 있다. 이를 위해 위원회 위원장을 민간인이 맡도록 한다. 위원회의 위원 구성은 정부대표, 가입자 및 공익・사회단체대표로 구성된 구조를 그대로 유지한다. 그리고 기금운용위원회의 참여민주주의적 성격과 가입자 및 사회단체의 기금운용과정 참여 및 감시를 해치지 않는 범위 내에서 전문성을 제고시키기 위해 위원구성의 일부 재조정이 필요하다. 또한 위원회의 하위 부서 책임자 중의 1인을 상임위원으로 하여 기금운용위원회의 구성원으로 한다. 위원장의 임명은 복지부장관의 추천으로 대통령이 임명하도록 한다. 연금가입자의 이해관계를 대변하기에 적합하고, 기금운용의 정치적 위험으로부터 '상대적으로' 중립적인 부서임을 감안하여 위원회의 주요 기능은 기금의 관리 및 기금운용의 감독과 관련된 모든 전반적 정책에 대한 '심의・의결권'을 갖는 최고의 의사결정기구의 성격을 유지한다. 국민연금법에 운용위원회의 하부 위원회로 설치된 국민연금기금실무평가위원회는 폐지하고 그 기능을 <그림 3>에서처럼 상설화될 4개 부서로 이관한다.

<그림 3> 상설 국민연금기금운용위원회의 조직도



기금운용위원회의 주 기능은 기금관리 및 기금감독이므로 이 기능에 상응하는 ① 기금투자정책파트, ② 준법감시파트(compliance), ③ 기금운용 성과분석파트, ④ 재정추계파트 등 4개의 하부조직을 신설한다. 국민연금공단에서 수행하는 재정추계기능(국민연금연구원 재정추계팀)을 기금운용위원회로 업무로 이관하는 것은 이론이 있을 수 있으나 재정추계는 모든 연금정책 및 기금정책의 기초를 이루는 핵심사항이므로 객관성과 정확한 정보공개 라는 측면에서 독립적인 부서에서 관장하는 것이 바람직할 것이다. 미국의 경우 OASDI의 재정추계 결과는 민간인이 포함된 독립된 기구에서 최종적인 승인을 하고 있다. 기금운용위원회 하부조직의 인력은 기금운용에 필요한 다양한 민간전문가들로 구성하며 최종 임면은 위원장에게 부여한다. 위원회는 또한 복지부, 재경부, 기획예산처 등 관련부처의 공무원(파견직)이 같이 참여하는 반관, 반민 형태로 구성한다. 특히 신설될 4개 주요 부서의 책임자는 기금운용위원회의 추천을 받은 민간인으로 임명한다. 재정경제부, 기획예산처 파견인력이 기금운용위원회에 상시 근무함으로써 기금운용정책과 관리감독정책에 있어서 경제부처와의 협력을 강화한다. 리스크관리위원회, 투자위원회의 기능은 현행대로 국민연금관리공단에 두되, 기금운용위원회의 관련 부서의 책임자를 2개의 위원회에 당연직 위원으로 참여시킨다. 이상과 같은 조직과 기능을 갖는 상설 국민연금기금운용위원회의 조직구성안은 다음 <그림 3>과 같

다.

Ⅴ. 결론

지금까지 이 글에서 논의한 노후소득보장제도의 개편방향의 핵심을 요약하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 40% 수준으로 낮추어진 국민연금 급여수준은 평균적인 가입기간을 가진 평균소득자의 연금액이 1인당 최저생계비 수준 이상으로 인상할 필요가 있다.

둘째, 기초노령연금은 포괄범위를 노인인구의 80% 이상으로 높이고 연금액도 최소 10% 이상으로 설정함으로써 향후 예상되는 노동시장구조 변화에 대응하여 완전한 기초연금 형태로 전환되어야 한다.

셋째, 노후소득보장제도의 재정안정화는 기금고갈이 아닌 공적노인부양제도의 총비용부담이라는 측면에서 보아야 하며 이런 의미에서 국민연금의 대체율을 현재 보다 높이고 기초노령연금을 기초연금 형태로 전환한다 해도 경제적으로 치명적인 부담이 된다는 증거는 없다.

넷째, 기초연금의 재원은 국민연금기금의 일부를 사용함으로써 충당할 수 있으며 기금규모가 너무 커지는데서 나오는 문제점도 해결할 수 있다.

다섯째, 국민연금기금의 관리감독체계를 강화하기 위해 국민연금기금운용위원회를 상설·독립조직 (독립행정기구) 으로 개편해야 하며, 기금운용의 지배구조는 기존처럼 사회적 합의구조를 유지해야 한다.

참 고 문 헌

고득영, 2007, “기초노령연금법 하위 법령 (제정안)의 내용”, 보건복지부, 『기초노령연금법 하위법령 공청회』 자료집.

국민연금발전위원회, 2003, 『2003 국민연금 재정계산 및 제도 개선방안』.

김연명, 2007, “노후소득보장을 위한 국민연금의 개편 방향”, 참여연대 사회복지위원회 (편), 『21세기의 사회복지』, 나눔의 집 출판사.

보건복지부, 2007, 『복지위 법안 소위 의결 내용: 국민연금법 및 기초노령연금 개정』.

한성윤, 2007, “국민연금기금의 경제·자본시장 파급효과 분석 및 개선방안”, 안상훈 외, 『미래 한국의 경제사회정책의 쟁점과 과제』, 한국노동연구원.

Holzman, Robert and Richard Hinz. 2005. Old Age Income Security Support in the 21st Century. The World Bank.

Reynaud, Emmanuel ed. 2006. Social Dialogue and Pension Reform. International Labour Office.

Thompson, L. 1998. Older and Wiser: the Economics of Public Pensions. The Urban Institute Press.

<제1주제>

퇴직연금제도의 문제점과 발전방안

Ⅰ. 서 론

2005.12.1일부터 퇴직연금제의 도입을 골자로 하는 근로자퇴직급여보장법이 시행되었다. 이 법의 가장 큰 특징은 근로기준법상의 퇴직금 규정(61년에 도입)을 동법에 흡수·통합함과 동시에 퇴직금을 연금화할 수 있는 규정 즉, 퇴직연금제의 도입이다. 물론 기업은 최소한 종전처럼 퇴직금제도를 의무적으로 실시하여야 한다. 다만, 퇴직금 대신 퇴직연금제를 임의로 실시할 수 있다. 이러한 점에서 퇴직급여제는 퇴직금제에 비해 진일보한 근로자복지법이라고 할 수 있다. 물론 모든 사업장에 대해 퇴직연금제를 의무적으로 실시하도록 하는 것이 근로자들의 노후소득보장 측면에서 바람직하지만, 현실적 여건을 감안할 때 의무연금제는 시기상조이므로 퇴직금과 퇴직연금제를 병행할 수 있도록 한 점이 특징이다. 하지만, 궁극적으로 퇴직급여보장법은 퇴직연금제도의 시행과 그 보편화를 추구하고 있다.

또 동법은 그 동안 퇴직금제도의 적용에서 제외되었던 5인 미만 근로자를 사용하는 사업장에 대해 퇴직연금제도(물론 퇴직금 또는 퇴직연금 중 선택 가능)를 신규로 확대·적용한 점이 특징이다. 다만, 5인 미만 사업주의 부담능력과 준비기간을 고려하여 2008년 이후 2010년을 넘지 않는 기간 내에 대통령령이 정하는 날부터 퇴직급여제도를 적용하되, 유연하고 단계적으로 적용하는 규정을 마련하고 있다. 즉, 사용자부담률(근로자의 급여액)을 현행의 절반수준에서 상당기간 걸쳐 단계적으로 현행수준의 100%로 조정하는 경과조치를 마련하고 있다.

이처럼 퇴직급여보장법은 근로기준법상의 퇴직금제도를 흡수·통합하여 독립적인 퇴직급여(연금)법으로 전환한 점, 비록 임의사항이기는 하지만 퇴직금을 연금화할 수 있도록 한 점, 그 동안 퇴직금제도로부터 적용제외되었던 5인 미만 사업장의 근로자에 대해서도 퇴직급여(연금)법을 확대·적용한 점 등 기업노후보장제도의 양적·질적 발전의 발판을 마련하였다는 점에서 그 의의가 크다고 하겠다. 특히 퇴직연금은 미흡한 국민연금을 보완하고 급속한 인구고령화에 따른 안정적인 소득원으로서 매력적이기 때문에 임의사항으로 하더라도 급속히 확산될 가능성이 있는 것으로 기대되었다.

이에 동법 시행 당시 주무부처인 노동부는 2010년경에 기존의 퇴직금 적용대상 기업의 50%는 퇴직연금으로 급속히 전환할 것으로 예상한 바 있다. 하지만, 퇴직연금제도가 시행된 지 2년이 다 되어가는 지금 대상기업의 5% 정도만이 퇴직연금제 도입이라는 너무나 초래한 성적표를 보여주고 있다. 기존의 퇴직금제도가 퇴직연금제도로 급속히 전환될 것으로 예상하였지만, 그 전환속도는 기대 이하에 머물러 있으며 활성화되지 못하고 있는 것이다. 또 퇴직연금제도가 주로 중소업체 중심의 개인계좌방식으로 집중적으로 도입되고 있는 등

다소 왜곡된 구조를 보이고 있다. 이러한 연금화 추세는 조만간 계획되어 있는 5인 미만 영세사업장에 대한 퇴직급여제도의 확대시행이 순탄하게 이루어지지 않을 것이라는 우려도 낳고 있다.

아울러 퇴직급여(연금)제도가 전사업장으로 확대 적용되더라도 여전히 1년 미만 단기근속·비정규직 근로자는 그 적용대상에서 제외하고 있어 국민연금을 보완하는 2층의 노후보장제도로서 한계를 보일 것으로 예상된다. 특히 국민연금에서조차도 이들 비정규직 근로자들은 납부예외자 등으로 가입되어 있어 사실상 연금사각지대에 있다고 해도 과언이 아니다. 또 최근 국민연금이 급여수준을 60%에서 40%로 크게 축소하는 등 기초보장제도로 전락됨에 따라 2층보장제로서 퇴직급여(연금)의 중요성은 그 어느 때보다도 커지고 있다. 즉, 퇴직급여(연금)제도의 조기정착과 보편화의 필요성이 그 만큼 커지고 있다는 것을 의미한다.

이러한 문제인식에서 본 연구는 퇴직급여(연금)제도의 활성화 및 보편화에 초점을 둔 발전방안을 모색하는데 그 목적을 두고자 한다. 먼저, 제2절에서는 퇴직급여(연금)제도의 의의와 내용을 간단하게 살펴본다. 제3절에서는 퇴직연금제도의 도입 현황과 문제점을 검토한다. 제4절에서는 현재의 문제점이 초래된 원인을 진단한 다음 그 원인을 해소하기 위한 개선방안을 나름대로 제시한다. 마지막으로, 제5절에서는 논의된 개선방안을 요약 정리하면서 결론에 가름하고자 한다.

Ⅱ. 퇴직급여(연금)제도의 의의와 내용

1. 퇴직연금제도의 의의

퇴직급여(연금)제도는 종전의 법정 기업복지제도인 퇴직금제도의 미흡한 부분을 보완하기 위한 취지에서 도입되었다. 종전의 퇴직금제도는 퇴직연령에 관계없이 언제든지 퇴직과 동시에 수급이 가능하고 무조건 일시금으로 수급하여야 한다는 점에서 안정적인 노후보장적 수단이 되지 못했다. 더구나 근로자들의 근속년수가 짧아지고(2003.8월 기준 5.8년), 연봉제·중간정산제 등이 확산됨에 따라 퇴직금이 근로자들의 노후소득재원으로 활용되지 못하고 조기에 소진됨에 따라 노후보장에 거의 기여하지 못하는 실정이었다(연봉제 실시 기업 42% ; 2004.6).

또 대부분의 경우 퇴직금을 사내에 장부상으로만 적립함에 따라 기업이 도산하면 근로자는 일자리도 잃고 퇴직금도 떼이는 이중의 고통을 당하는 사례가 비일비재했다(임금채권보장제도가 있지만, 일부만 보상).[12] 아울러 퇴직금제도는 근로자 퇴직 시 기업의 일시금 부담이 가중되어 예측 가능한 경영의 장애요인으로 작용하고 있었다.

한편, 퇴직금제도는 10인 이상 사업장의 근로자에게 적용되는 관계로 근로자의 절반(48%, 2003.8)만 수혜를 받고 절반이 배제된 상태에 있었다. 상대적으로 보호의 필요성이 큰 영세

12) 임금채권보장법(체당금제도) : 임금체불 시 최종 3개월간의 임금 및 최종 3년간의 퇴직금에 대하여 국가가 일정한 범위 내에서 체불 사업주를 대신하여 지급하는 제도.

사업장의 근로자를 적용제외하고 있어 형평성 원칙에 역행하고 있었다.
퇴직급여제도는 특히 퇴직연금형태로 도입하는 경우 사전에 조금씩 사외 적립함으로써 기업경영의 합리화에 기여할 수 있게 되고 기업 도산 시에도 근로자의 수급권이 보호될 수 있도록 하면서 연금수급을 통한 안정적인 노후소득보장이라는 취지를 구현하기 위해 도입되었다(노동부, 2005).
비록 퇴직연금제가 임의제도이고 일시금 수급을 허용하고 있다는 점에서 제도적으로 아직 미흡하기는 하지만 일정한 연령(55세, 10년 이상 납부)을 조건으로 급여를 연금화를 가능케 한 점, 퇴직연금을 도입할 경우 퇴직금을 사외에 적립하여야 한다는 점 그리고 사업장규모에 관계없이 모든 사업장에 보편적으로 확대·적용될 수 있다는 점에서 분명 퇴직금제에 비해 노후보장기능이 강화되고 근로자의 보다 안정된 노후생활을 보장하는 데 기여할 수 있을 것으로 판단된다.
더 나아가 퇴직연금이 활성화될 경우 국민연금만으로는 충분한 노후생활이 어려움을 감안하여 국민연금을 보완하게 될 것이며, 대다수 선진국에서도 그런 것처럼 국민연금-퇴직연금-개인연금의 3층 노후보장체계 구축에 기여하게 될 것으로 예상된다. 이와 아울러 퇴직연금을 도입하는 기업은 의무적으로 사외에 적립하여야 함으로 막대한 장기자금이 금융시장에 유입되고 이로써 금융시장의 발전에도 기여할 것으로 기대된다.

2. 퇴직급여(연금)제도의 내용

기존의 퇴직금제도는 5인 이상 근로자를 사용하는 사업장이나 기업에 의무적으로 적용되었다. 퇴직급여보장법에 의하면, 이들 기업들에게 기본적으로 기존의 퇴직금제도를 그대로 유지하거나 퇴직연금으로 전환할 수 있는 선택권이 부여된다. 아울러 퇴직급여보장법이 실시되면서 조만간 5인 이하 근로자를 사용하는 사업장이나 기업도 퇴직금 및 퇴직연금 중 하나를 설정하여야 한다. 따라서 퇴직급여(퇴직금 및 퇴직연금)의 적용범위는 전 사업장으로 확대되었지만, 퇴직연금은 퇴직금을 대신하여 기업이 선택적으로 도입할 수 있는 제도로 지위가 부여되어 있다.
기업이 퇴직금 대신 퇴직연금을 도입할 경우 확정기여형 퇴직연금, 확정급여형 퇴직연금, 개인퇴직계좌(IRA; individual retirement account) 제도 중 하나를 노사 합의하에서 선택할 수 있다. 확정기여형이나 확정급여형은 노사합의를 전제로 모든 기업이 선택할 수 있는 기본적 퇴직급여이다. 그러나 개인퇴직계좌는 특례적으로(노사합의 없이도 도입이 가능하다는 점에서) 10인 이하 사업장이나 확정기여 및 확정급여형 제도에서 탈퇴하는 근로자만 선택이 가능하다. 물론 기업이 어떤 퇴직연금제도를 선택하든 최소한 기존의 퇴직금보다 높은 급여를 제공하여야 한다.
확정기여형 퇴직연금은 기여금이 사전에 확정되어 있으며, 급여는 적립금의 운용수익에 의해 결정되는 제도이다. 동 제도에 의하면, 근로자가 직접 기금운용방식을 선택할 수 있으며 기금운용수익이 좋을수록 근로자는 기존의 퇴직금보다 높은 수익을 기대할 수 있는 장점이

있다. 하지만, 적립금 운용결과가 좋지 않을 경우 그 책임은 근로자가 전적으로 지게 되는 위험이 있다. 반면, 확정급여형은 퇴직급여의 수준과 내용이 사전에 확정되어 있으며, 적립금의 운용수익에 따라 기여금은 가변적일 수 있다. 즉, 적립금의 운용수익이 예상보다 좋을 경우 기업은 기여금 부담을 줄일 수 있는 장점이 있다.

확정기여형은 반드시 적립금을 사외에 특별계정형태로 적립·운용하여야 하며, 상대적으로 엄격한 운용규제를 받게 되므로 기업 도산 시의 위험에 대해서도 가장 안정적으로 대응할 수 있는 퇴직연금이라고 할 수 있다. 반면, 확정급여형은 최소한 예상퇴직연금액의 60%를 사외에 (마찬가지로 특별계정형태로) 적립하여야 하고, 감독기관으로부터 퇴직연금 운용과 관련된 건전성 감독을 받게 받도록 함으로써 기업의 파산위험에 대한 안전성 보장장치를 두고 있다. 하지만, 기금적립이 부족한 상황에서 기업이 도산할 경우에는 그 수급권이 완전히 보호되지는 않는다.

<표 1> 퇴직연금 유형의 비교

구분	확정기여형 (Defined Contribution)	확정급여형 (Defined Benefit)	개인퇴직계좌 (IRA)
개념	기업의 부담금수준은 노사합의에 의거하여 사전에 확정, 급여는 적립금 운용실적에 따라 가변적 적립금은 근로자가 자기책임으로 운용	퇴직시 지급할 급여수준과 내용을 노사가 사전에 확정. 적립금 운용실적에 따라 기업의 부담금이 가변적 적립금은 기업의 책임 하에 운용	직장이동시 퇴직연금 유지를 위한 연금통산장치(개인형) 10인미만 사업체에 적용을 위한 특례제도(노사간 규약없이 도입가능-기업형)
기여금	확정(근로자 연간임금총액의 12분의 1이상, 8.3%)	산출기초율(운용수익률,승급율 등) 변경 시 변동	개인형 : 없음 기업형: DC와 동일
급부	근로자가 일정한 연령에 도달 때 그 운용결과에 기초하여 급여를 지급(연금 55세 이상, 10년 이상 가입)하되, 급여는 운용실적에 따라 달라질 수 있음.	근로자가 일정한 연령에 도달한 때 확정된 급여를 지급(연금 55세 이상, 10년 이상 가입)하되, 계속근로기간 1년에 대해 30일분의 평균임금 이상이어야 함	DC와 동일
위험부담	물가, 이자율변동 위험에 대해 근로자가 부담	물가, 이자율 변동 위험 등에 대해 회사가 부담	DC와 동일
지급보장	100% 사외적립: 기업도산시에도 안정성 확보 특별계정형태로 운용되므로 금융기관 도산 시에도 안전	기업도산에 대비 일정부분(퇴직부채의 60%) 외부 적립의무화, 건전성 감독 등 특별계정형태로 운영되므로 금융기관 도산 시에도 안전	특별계정형태로 운영
기업부담	축소 불가	축소 가능 (수익률이 높을 경우)	- (축소불가)

통산 용이성	용이	어려움. 다만, 개인퇴직계좌를 통한 통산 가능	용이
연금수리	불필요	필요	불필요
선호계층 및 기업	단기근속자 및 젊은 층 연봉제 실시 기업, 중소기업	장기근속자 대기업, 기존 사외적립기업	단기근속자 등 잦은 직장이동자 및10인 미만 사업장등
세제상 우대조치	기업: 100% 손비인정 개인: 연금형태 수령 시 시 세금부담 이연 및 완화 효과	기업: 사외적립금 100%, 사내적립금은 기존 퇴직금 충당금 손비인정과 동일 개인: 좌동	기업: 100% 손비인정 개인: 좌동
추가납부 가능성	없음	있음(노사 자율) *추가납부금에 대해 손비인정 및 소득공제혜택	없음 (단, 10인 미만 사업장의 경우 노사자율)

자료: 금융감독원(2006)

한편, 개인퇴직계좌제도(IRA)는 선택주체에 따라 개인형과 기업형으로 구분된다. 개인형은 확정기여형 또는 확정급여형 퇴직연금을 적용받던 근로자가 중도 퇴직하는 경우 통산제도로 활용하는 경우를 말한다. 기업형은 10인 이하 사업장이 퇴직금, 확정기여형 및 확정급여형 퇴직연금 대신 선택하는 경우를 말한다. 개인형 개인퇴직계좌는 근로자가 퇴직 또는 직장을 옮길 때 받은 퇴직금을 자기명의 계좌에 계속 적립했다가 연금 등 노후자금으로 활용할 수 있도록 한 제도이다. 이 경우 근로자는 퇴직소득과세를 퇴직연금을 수령할 때까지 이연시킬 수 있다. 기업형 개인퇴직계좌제도는 노·사간 규약없이 간편하게 기업이 근로자의 복지증진을 위해 도입할 수 있도록 편의를 제공하기 위한 제도라고 할 수 있다.

물론 근로자가 퇴직금을 수령한 후 개인퇴직계좌에 적립할지 여부는 강제사항이 아니라 선택사항이다. 이 제도는 근로자 개인이 가입한다는 점, 적립금 운용 및 급여 등의 측면에서 확정기여형 퇴직연금과 유사하다. 개인퇴직계좌제도는 개인이 자유로이 가입할 수 있는 개인연금과도 유사하다. 하지만, 개인연금은 가입자격에 제한이 없으며 세법상 일정한 소득공제한도가 적용되지만, 개인퇴직계좌는 퇴직(연)금 일시금 수령자가 가입할 수 있고 (퇴직금에 부과되는) 과세 이연의 장점을 누일 수 있다는 점에서 차이가 있다. 또 개인연금과 달리 중도해지가 불가능하고, 적립금의 운용 및 급여지급방법 등에 있어서 일정한 제한(확정기여형과 동일)이 있다는 점에서 차이가 있다(금융감독원, 2006). 즉, 개인퇴직계좌는 DC와 동일한 규제와 감독을 받게 된다.

어떤 유형의 퇴직연금을 선택하든 연금형태의 급여를 수급하려면 최소한 10년 이상 가입하고 55세에 도달하여야 한다. 물론 이러한 최소한의 조건을 충족하여 연금을 수급할 수 있더라도 근로자가 원한다면 일시금 형태의 수령이 가능하다. 그러나 이때에는 과세이연 및 감세혜택이 사라진다. 그리고 퇴직연금은 중도해지가 불가능하다. 그 대신 재직기간 동안 일시적인 자금수요에 부응하기 위해 일정한 요건(의료비 및 주택구입 등)에 해당되는 경우 중도인출 및 담보대출(적립금의 50% 범위내로 제한)을 허용하고 있다. 다만, 개인퇴직계좌제

도의 경우만 중도해지가 가능하나 그 대신 과세이연 혜택은 박탈된다.

Ⅲ. 퇴직연금제도의 시행 현황과 문제점

1. 퇴직연금제의 시행 현황

퇴직연금제가 시행된 이후 지금까지 누적계약건수 및 적립금액은 지속적으로 증가하고 있다. 2007.6월말까지 퇴직연금의 누적계약건수는 25,077건이고, 적립금액은 약 1조 4000억원에 이르고 있다(금융감독원 2007). 총 가입자 규모는 약 33만 명이다. 비록 누적계약건수나 가입자 규모는 등이 매달 급속히 늘어나고 있지만, 퇴직금제도의 적용대상 사업장(50만개) 및 근로자(650만명 추정) 규모 대비 대략 5% 전후로 지나칠 정도로 미미한 실정이다. 이로 인해 적립금 규모도 시행 전에 예상했던 규모의 6%에 불과하여 퇴직금의 퇴직연금 전환이 예상 외로 부진하다는 것이 대체적인 평가이다(성주호, 2007).
퇴직연금에 가입한 기업은 총 20,882개(누적계약건수 25,077개에서 개인형 퇴직계좌가입건수 제외)로 95%가 300인 미만 중소업체이다. 대기업 가입건수는 109건으로 총 가입건수의 0.5%에 불과하다. 퇴직연금에 가입한 중소업체 중에서도 20인 이하의 소기업(17,706개)이 대부분(84.8%)을 차지하고 있다. 중소업체 중심으로 퇴직연금에 가입하는 관계로 계약건당 가입자수는 약 16명에 불과하고 계약건당 적립금액도 7,000만원 미만일 정도로 영세성을 벗어나지 못하고 있다.

<표 2> 회사규모별 퇴직연금 계약현황(2007.6) (단위: 건수, %)

기업규모	대기업 (300인 이상)	중기업 (300미만 20초과)	소기업 (20인 이하)	계
계약건수 (비중)	109 (0.5)	3,067 (14.7)	17,706 (84.8%)	20,882 (100)

자료: 금융감독원(2007), 퇴직연금 통계자료

특히 가입한 퇴직연금의 유형도 특례기업형 개인퇴직계좌가 전체 계약건수의 54.6%로 압도적인 비중을 차지하고 있다. 물론 이러한 가입제도 유형별 분포는 계약건수가 아니라 가입자수 기준이나 적립금 기준으로 보면 완전히 다르다. 이 두 기준 어느 것으로 보나 DB와 DC형이 압도적인 비중을 차지하고 있다. DB와 DC 중에서도 안정성을 추구하는 확정급여형이 우위를 차지하고 있으며, 상대적으로 규모가 큰 기업이 DB형을 선택하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 종합적으로 볼 때, 퇴직연금의 도입은 아직 영세 중소기업 중심으로 이루어지고 있으며, 산업의 근간을 이루는 대기업의 제도 도입은 거의 미미한 실정이다.

<표 3> 퇴직연금 종류별 구성 비중(2007.6) (단위: %)

연금종류별	DB형	DC형	기업형IRA	개인형 IRA	계
계약건수 기준	10.9	26.9	45.5	16.7	100
가입자수 기준	42.4	43.0	13.4	1.3	100
적립금액 기준	60.8	26.4	5.3	7.5	100

자료: 금융감독원(2007), 퇴직연금 통계자료.

금융권역별 구성 비중을 살펴보면, 퇴직연금의 가입은 주로 은행권에 집중되고 있다. 은행권이 중소기업을 고객으로 확보하고 있어 계약건수나 가입자규모면에서 압도적이다. 그러나 적립금 규모면에서는 생보에 비해 적은데 이는 생보는 주로 대기업을 중심으로 영업을 하고 있기 때문으로 풀이된다. 초기 퇴직연금시장에서 계약건수나 가입자수 측면에서는 은행권이 보험권역이나 증권권역에 비해 상대적으로 약진하고 있지만, 적립금액 기준으로는 생보가 돋보인다. 이로 인해 연금계약 유형면에서는 대체로 보험계약이 신탁계약에 비해 우위를 점하고 있다고 할 수 있다.

투자자산유형별로 적립금의 운용현황을 살펴보면, 주로 원리금보장형을 중심으로 운용되고 있다. 원리금보장형 75.6% 실적배당형 16.9%, 기타 7.4%로 원리금보장형이 압도적이다. DB형이 기금운용 규제가 오히려 상대적으로 엄격한 DC형에 비해 원리금보장형 투자상품에 치중하고 있다. 즉, 지나치게 안정지향적인 연금계약과 기금운용의 경향을 보여주고 있다. 주식 직접 투자가 가능한 DB의 경우에도 아직 주식에 직접 투자한 사례는 없으며, 주로 간접투자방식을 채택하고 있다. 한편, 권역별 적립금 투자현황을 살펴보면, 은행권은 주로 예・적금(75.8%)에, 증권은 실적상품에(67.9%), 보험은 보험상품(생보 80.8%, 손보 96.7%)에 주로 투자하고 있다. 이는 권역간 투자상품의 호환성이 미흡하며, 가입자의 적립금 운용방법에 대한 선택이 제한적임을 시사하고 있다.

<표 4> 금융권별 퇴직연금의 구성비중(2007.6) (단위: %)

금융권별	은행	증권	생보	손보	계
계약건수 기준	69.4	6.6	22.2	1.9	100
가입자수 기준	57.1	14.4	22.5	5.9	100
적립금액 기준	33.3	8.7	47.3	10.7	100

자료: 금융감독원(2007), 퇴직연금 통계자료.

2. 퇴직연금의 문제점

우리나라 퇴직급여(연금)제도는 '은행권 주도에 의한 중소기업 중심의 개인퇴직계좌형 퇴직연금'에 집중되고 있다(홍영기・한승엽 2006). 특히 소기업은 개인퇴직계좌 외의 다른 퇴직

연금 유형에 대한 선택은 전무한 실정이다. 이는 중소기업 근로자의 수급권 보호에 청신호로 이해할 수 있으나 5인 미만 사업장의 근로자에게 퇴직급여제도가 확대 적용될 경우 개인퇴직계좌가 남용될 소지가 있음을 시사하고 있으며, 이로 인해 퇴직연금 시장구조의 왜곡을 초래할 우려가 있다. 또 퇴직연금기금이 지나치게 안정성 위주로 운용되고 있는 점, 다양한 투자상품이 제공되지 못하고 있는 점 등 기능상의 문제도 노출되고 있다.

이러한 제도 기능상의 문제점은 사실 아직 초기단계이기 때문에 '사소한' 문제이고 개선의 시급성이 높은 것은 아니다. 하지만, 제도전환율이 5%에 불과할 정도로 부진한 점은 퇴직연금에 주어진 사회보장적 역할과 금융시장에서의 의의 등을 감안할 때 시급히 개선되어야 할 부분이다. 특히 대기업의 제도전환이 극히 부진한데, 퇴직연금 도입에 따른 막대한 사무처리비용 및 제도관리비용 등으로 인해 중소기업보다 대기업이 우선적으로 퇴직금에서 퇴직연금으로 전환할 것으로 예상되는 바와는 크게 다른 양상이다. 대기업의 제도전환율이 취약하다는 점은 퇴직연금의 사회보장적 역할과 금융시장에서의 의의는 아직 매우 제한적임을 의미한다.

더 나아가 전체 퇴직금 적용대상기업의 5%만이 퇴직연금으로 전환한 것은 심각한 제도적 결함이나 미흡함이 있음을 의미한다. 퇴직연금이 현재처럼 성장할 경우 수 십년이 지나도 제대로 정착하기 어렵다고 할 수 있다. 우리나라는 급속한 인구고령화에 직면해 있고 급격하게 축소된 국민연금의 소득보장기능을 보완하기 위해서는 그처럼 오랫동안 기다릴 여유가 없다. 따라서 퇴직급여(연금)제도의 내실화 및 조기정착은 가장 시급한 국가과제 중의 하나라고 할 수 있다. 퇴직연금의 조기정착과 내실화를 가로막고 있는 또는 향후 가로막을 수 있는 원인을 파악하고 그 원인을 해소·완화하는데 정책의 초점을 두어야 할 것이다.

먼저, 퇴직연금 부진은 무엇보다도 제도전환에 대한 뚜렷한 인센티브가 없다는 점에 크게 기인하고 있다. 기업의 입장에서 볼 때, 퇴직연금으로 전환할 경우 세금부담측면에서 분명 유리하지만, 특히 사외적립에 따른 편익이 감소하여 전체적으로 양의 인센티브를 부여하지 못하고 있다. 즉, 퇴직금 충당금을 사내에 유지함에 따른 편익은 여전히 사외적립을 통한 법인세 절세효과보다 크다고 판단하는 듯하다. 근로자 입장에서도 퇴직금이 중간정산제를 통해 퇴직과 관계없이 언제든지 목돈으로 수령할 수 있고, 퇴직금 수령시의 세금부담(4%)이 오히려 퇴직연금 수령시의 세금부담(5.5%)에 비해 적다는 점에서 선호되고 있다.

이처럼 기업과 개인의 이해관계가 서로 일치하면서 퇴직금이 퇴직연금에 비해 선호되고 있어 퇴직연금이 활성화되지 못하고 있다. 퇴직금에 대한 이러한 선호도는 중소기업의 근로자에 비해 대기업 근로자에게 더욱 강하게 나타날 수 있다. 즉, 대기업근로자는 회사가 파산할 위험도 낮은데다 특별한 이득이 눈에 보이지 않는 퇴직연금으로 전환해야 할 유인을 찾지 못하고 있다. 반면, 중소기업의 근로자는 회사의 파산위험이 다른 어떤 위험에 비해 높다고 판단하기 때문에 상대적으로 퇴직연금에 대한 선호도가 높다. 이러한 인식의 차이가 중소기업 중심의 왜곡된 연금전환구조를 낳고 있다고 판단된다.

<표 5> 퇴직금제과 퇴직연금제의 주요 차이점 비교

	퇴직금	퇴직연금제	
		확정급여형	확정기여형
퇴직급여의 수준 및 형태	일시금(계속근로기간 1년당 30일분 이상의 평균임금)	연금 : 55세 이상, 가입기간 10년 이상인 가입자가 퇴직 시 종신 또는 일정기간(5년이상) 연금형태로 지급 일시금 : 연금수급요건을 갖추지 못하고 중도퇴직하거나 수급요건을 충족하더라도 가입자가 일시금 수급을 원하는 경우 지급 *모든 경우에 최소한 퇴직금과 동일 금액 이상이어야 함	
중도인출 가능성	중간정산제	중도인출은 불가능. 다만, 담보대출은 가능(DC형의 중도인출과 동일사유, 예상급여액의 50%이내	중도인출 및 담보대출 가능 중도인출 : 무주택자의 주택구입, 가입자 또는 그 부양가족의 6월 이상 요양, 천재사변 등 *담보대출 : 중도인출과 동일사유, 예상급여액의 50%이내
세금부담 및 혜택	부담금납부시: 사업주 손비(30%)인정 퇴직금수령 : 개인은 퇴직소득세 부담	사업주: 전액 손비인정 연금수급 시 :연금소득세 일시금: 퇴직소득세	사업주 : 좌동 개인 : 추가납부시 개인연금저축과 합산하여 300만원까지 소득공제 수급시 : 좌동

둘째, 해당 기업과 근로자의 형편에 따라 선택할 수 있을 만큼 퇴직연금 형태의 다양하지 못하다는 점도 퇴직연금 부진의 원인이 되고 있다. 현재 거의 모든 기업은 기본적으로 DB형과 DC형 두 가지 퇴직연금 중에서 하나를 선택하도록 함으로써 기업과 근로자의 다양한 욕구를 충족시켜 주지 못하고 있다. 예를 들어, 근로자가 선호하는 DB와 사용자가 선호하는 DC를 혼합 및 절충할 수 있는 연금유형이 없다. 또 현재 중소기업들은 기업형 IRA을 집중적으로 선택하고 있는데, DB나 DC형 퇴직연금은 엄청난 관리 및 거래비용을 감안할 때 선택할 수 없기 때문이다. 외국의 경우 이러한 문제점을 고려하여 동일업종이나 동일산업이 공동으로 퇴직연금기금을 설치하여 운영할 있도록 허용하고 있다. 특히 5인 미만 사업장에 대한 퇴직급여제도의 확대적용 시 거의 대부분의 이들 기업들은 노사협의 등에 따른 높은 거래비용을 피할 수 있는 기업형 IRA를 선택하고 남용할 소지가 크다. 따라서 중소기업도 퇴직연금 형태에 대한 다양한 선택이 가능하도록 사전에 보완할 필요가 있다.

셋째, 회사 및 퇴직연금의 관리를 수탁한 금융기관이 도산할 경우 퇴직연금에 대한 지급보장체계가 미흡하다는 점도 제도전환 부진의 중요한 요인의 하나로 지적되고 있다. 물론 수급권 보호는 퇴직연금의 설정과 관련된 사전단계, 재정건전성 유지·감독과 관련된 운영단계 그리고 금융기관 및 기업의 도산 시에 대비한 예금자 보호 및 지급보장 등 사후단계에 걸쳐 체계적이고 종합적으로 이루어져야 한다. 현재 우리나라는 수급권 보호와 관련된 사전단계와 운영단계는 외형적으로나 완비된 상황이다. 그러나 사후단계는 거의 갖추지 못한 상

황이다. 퇴직연금 적립금 운용대상인 금융상품들이 현행 예금자보호제도 보호대상에서 배제되어 있을 뿐만 아니라 지급보장제도도 확립되어 있지 못하다(홍영기・한승엽, 2006).
넷째, 퇴직금제의 역사적 잔재를 청산하지 못하고 있는 점도 퇴직연금의 확산을 막는 가장 큰 요인의 하나이다. 퇴직금에 대한 종전 세제혜택의 유지나 중간정산제의 유지가 그 대표적인 사례이다. 이는 근로자나 노조의 입장을 존중한 결과이긴 하지만, 특히 중간정산제는 기업의 입장에서 볼 때 수시로 퇴직금충당금에 대한 부담을 털 수 있는 통로가 되는 동시에 근로자 입장에서는 수시로 목돈을 마련할 수 있는 유용한 기제로 작용하고 있다. 이미 상당수의 기업들은 중간정산제의 시행을 통해 퇴직금의 부담을 덜어 온 터라 굳이 서둘러 퇴직연금제로 전환해야 할 필요성을 느끼지 못하고 있는 것이다. 중간정산제 등 이러한 퇴직금제의 잔재를 조속히 청산하지 않는 한 퇴직금에 대한 기업이나 근로자의 선호를 바꾸기 어려울 것으로 보인다.
다섯째, 조만간 확대가 계획되어 있는 5인 미만 사업장에 대한 퇴직급여제도의 확대정책이 국민연금 등 관련제도와의 유기적인 역할분담에 대한 충분한 숙고와 비전이 없이 추진되고 있는 점도 향후 퇴직연금 활성화에 걸림돌로 적용할 수 있다. 현재 우리나라는 근로소득보전세제(EITC)의 도입을 위한 임금지급조서 제출의 의무화, 각종 사회보험제도의 확대, 퇴직연금제도의 확대시행 등 영세사업장의 부담을 가중시키는 정책을 서로 연계없이 동시다발적으로 추진하고 있다. 상호 연계성이 없는 정책추진은 외형적으로 제도를 도입하더라도 내실과 실효성이 없기 마련이다. 퇴직연금제 역시 5인 미만 영세사업장으로 확대를 계획하고 있지만, 얼마나 실효성이 있을지 의문이다. 추진하고 있는 정책들이 부담측면에서 서로 경쟁관계에 있으므로 보완성을 확보하기 어려울 것으로 예상되기 때문이다. 따라서 제도들이 보완관계 속에서 서로 조화롭게 발전할 수 있는 방안마련이 시급히 요구되고 있다.
마지막으로, 퇴직급여(연금)제는 여전히 전체 근로자의 상당부분을 차지하는 1년 미만의 근속근로자를 적용대상에서 제외하고 있는 점도 조만간 퇴직급여(연금)제도의 한계로 대두될 수 있다. 비록 퇴직급여(연금)제가 5인 이상 사업장에서 5인 미만 영세사업장으로 사업장적용범위는 확대될 예정이지만, 근로자 범위는 여전히 1년 이상 장기근속자로 제한하고 있다. 잦은 퇴직 및 이직을 반복하는 임시・일용직의 단기근속 근로자는 퇴직급여제도 적용에서 제외된다는 점에서 이들은 여전히 연금사각지대에 남아 있다. 가장 취약한 계층이 퇴직급여제도에서 제외된 것은 형평성 측면에서 바람직하지 않다고 할 수 있다.

Ⅳ. 퇴직연금제도의 활성화 및 발전 방안

1. 제도전환 세제인센티브 개선

퇴직연금제도가 활성화되기 위해서는 무엇보다도 근로자와 기업 모두에게 적극적인 제도전환을 유도할 수 있는 인센티브를 부여하여야 한다. 최근 노동부가 근로자를 대상으로 한 설문조사에 의하면 퇴직연금제도가 기존의 퇴직금제도보다 우수하다고 응답한 비율이 25%수

준에 머물고 있다. 따라서 근로자의 입장에서 제도전환이 퇴직금제도를 유지하는 것에 비해 더 유리하도록 제도를 개선하여야 한다. 현행 세제(퇴직소득세)에 의하면, 퇴직금이나 중도퇴직일시금을 수급할 경우 세율은 4%에 불과하고 퇴직연금의 세율(5.5%)보다 낮아 제도전환에 대한 특별한 동기를 부여하지 못하고 있다. 즉, 퇴직금이나 중도퇴직일시금을 수령할 경우 보다 높은 세율을 부과하여 퇴직연금이 충분히 유리하도록 만들어 주어야 한다.
이로 인해 퇴직연금에서 허용되고 있는 자발적 추가납부도 매우 제한적으로 이루어지고 있는 것은 사실이다. 이 추가납부액은 개인연금 납부액과 함께 최대 300만원까지만 소득공제 혜택을 받을 수 있어 추가납부에 대한 동기를 충분히 부여하지 못하고 있다. 하지만, 이러한 추가납부에 대한 소득공제혜택은 사실 중고소득층에게 귀착된다는 점에서 소득분배의 역진성 문제를 초래할 우려가 있다. 퇴직연금 정책적 관점과 조세정책적 관점이 서로 상충될 우려가 있으므로 소득공제혜택의 확대는 신중하게 접근하는 것이 바람직하다. 이러한 세정정책은 향후 제도전환이 활성화된 이후에 검토해도 늦지 않다고 판단된다.
기업의 입장에서 제도전환의 동기를 부여하기 위해서는 퇴직금 사내유보 충당금에 대한 손비인정제도를 폐지할 필요가 있다. 현재 사내유보충당금의 손비인정 한도는 퇴직금 추계액의 40%수준에서 30%(2008년 35%, 2009년 이후 30% 적용예정)로 축소될 예정이다. 하지만, 특히 완전히 사외에 적립하는 기업(종업원퇴직보험 가입 등으로)이나 이미 상당부분 사외적립 중인 기업의 입장에서는 퇴직연금으로의 전환을 서두를 만한 인센티브가 거의 없다. 특히 사내적립을 통한 현금유동성 확보 등의 잇점을 고려하면 더욱 그러하다. 일본의 사례처럼, 보다 적극적으로 퇴직연금으로의 전환을 유도하기 위해서는 사내유보 충당금의 손비인정비중은 점진적으로 축소하여 궁극적으로 폐지하여야 할 것이다.

2. 중간정산제 및 퇴직금 지급보장제 폐지

앞에서도 언급한 바와 같이, 퇴직금제도의 잔재를 조속히 청산하지 않으면 퇴직연금제도가 활성화되기 어렵다. 이러한 맥락에서 대표적으로 세 가지 개선사항을 언급하고자 한다.
먼저, 중간정산제를 폐지하거나 그 요건을 대폭 강화하는 방안이다. 퇴직금 중간정산제도(97년 3월 도입)의 기본취지는 주택마련, 결혼 등 근로자의 목돈 수요에 일차적으로 부응하고 부수적으로 기업의 퇴직일시금 재원조달 부담을 경감하기 위한 것이었다. 그러나 IMF 경제위기를 거치면서 기업의 필요에 의해 강행적으로 그리고 수시로 시행되는 경우가 많아지면서 중간정산 퇴직금이 생활자금화될 가능성이 또한 높아지고 있다, 그 결과 기업은 퇴직연금제도로 전환할 필요성을 절감하고 있지 못한 실정이며, 오히려 근로자의 은퇴생활 재원만 줄어드는 부작용이 확대되고 있다.
퇴직급여보장법에서 퇴직금의 중간정산은 자유롭게 허용하는 반면, 퇴직연금제도의 중도인출은 엄격하게 제한되어 있다. 이는 근로자로 하여금 퇴직금을 선호하게 하고 퇴직연금으로의 전환을 반대하게 하는 중요한 요인으로 작용하고 있다. 노후소득보장이란 점에서 볼 때 퇴직금의 중간정산 허용은 매우 부적절할 뿐만 아니라 퇴직연금과의 경쟁할 수 없는 우월성

을 보장하는 셈이다. 따라서 퇴직금제도의 중간정산을 점진적으로 폐지하거나 퇴직금연금제도의 중도인출 사유에 해당하는 수준으로 요건을 강화하여야 할 것이다(성주호, 2007).

퇴직금제도의 유산이자 퇴직연금의 활성화를 저해하는 또 다른 요인은 퇴직금의 지급보장이다. 퇴직금과 퇴직연금에 대해 회사가 파산할 경우 모두 임금채권보장법에 의해 보장을 해주고 있다. 그러나 퇴직연금을 확대하려면 퇴직금에 대한 이러한 최소지급보장 조차도 폐지하여야 한다. 그 대신 퇴직연금의 보증은 별도의 장치를 마련하여 보다 더 강화할 필요가 있다. 특히 DB의 경우 현재 퇴직연금펀드가 사외금융기관에 특별계정 형태로 적립된다하더라도 회사가 도산 당시 시 적립수준이 미달된다면 그 급여를 완전히 보장할 수 없다. 이의 보전을 위해 미국이나 스위스 등은 퇴직연금보증기구(PBGC)를 설치·운영하고 있는 점을 참고할 필요가 있다. 다만, 동 제도는 기업의 도덕적 해이 등 부작용을 야기할 우려가 있는데다 퇴직연금의 상당한 보편화를 전제로 하는 만큼 장기적으로 신중한 접근이 요구된다(아래 참조).

마지막으로, 종업원퇴직보험에 가입되어 있는 기업들이 퇴직연금으로 조기에 흡수할 수 있도록 조치를 강구할 필요가 있다. 종퇴보험은 종전의 퇴직금제도하에서 퇴직금의 사외적립을 유도하고 위한 장치로 도입되었지만, 퇴직연금의 도입으로 점진적으로 폐지될 전망이다. 그러나 종퇴보험의 만기일 이전에 퇴직연금으로 전환하고자 할 경우 미정산 배당금은 물론 당기배당급도 지급받을 수 없기 때문에 많은 종퇴보험 운영 기업은 퇴직연금으로 전환하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 만기일이전에라도 종퇴보험에서 퇴직연금으로 전환할 경우 그 기여기간에 비례하여 배당금을 지급할 수 있도록 배당방법을 개선할 필요가 있다(성주호 2007).

3. 퇴직연금제도의 기능성 제고

먼저, 우리나라 퇴직연금은 DB와 DC형 그리고 기업형 IRA형의 기본형만을 허용하고 있는바 퇴직연금의 유형을 보다 다양화하여 기업 및 근로자의 요구에 부응할 필요가 있다(홍영기·한승엽, 2006). 미국 등 선진국의 경우 기업 및 근로자의 요구에 부응하여 보다 신축적인, 하이브리드형 연금을 선택을 할 수 있도록 허용하고 있는 것에 비해 다소 경직적이라고 할 수 있다. 대기업의 경우 기업과 근로자의 합의에 의해 DB와 DC의 비중을 자유롭게 혼합 또는 절충할 수 있는 길을 열어줄 필요가 있다. 특히 중소기업체는 주로 기업형 IRA에 집중하고 있다는 점도 주목해야 한다. 중소기업체가 공동으로 연대하여 가입할 수 있는 퇴직연금기금의 설치가 요구되고 있다. 동일산업, 동일업종의 회사들이 공동으로 설치하여 운영하는 퇴직연금기금은 선진외국에서 많이 찾아볼 수 있다. 이러한 연합퇴직연금은 관리 및 거래비용을 감소시켜 줄 뿐만 아니라 위험분산효과도 극대화할 수 있는 장점이 있다.

현행 퇴직연금의 기능성을 보다 제고하기 위한 또 다른 방안은 금융기관이 도산할 경우에 대비하여 퇴직연금의 지급보장을 강화하는 것이다. 현행 예금자보호법에서는 부보 금융기관간 금융거래를 보호대상에서 제외하고 있는 있는데, 퇴직연금의 경우 적립금 운용이 자산관

리기관과 상품제공기간간의 거래로 나타나므로 운용대상 상품이 원리금 보장상품인 경우에도 예금자보호대상에서 제외된다. 더 나아가 부모 금융거래가 아니더라도 예금자보호법상 최고 5,000만원까지만 보호되므로 보호가 미흡하다. 퇴직연금은 장기간에 걸쳐 수급하는 관계로 근로자의 입장에서는 장기간의 지급보증이 전제되지 않으면 적절한 노후보장 형태인 퇴직연금을 선택하지 않을 가능성이 높다. 이에 최근 예보법의 개정 또는 예보율의 조정 등을 통해 문제를 해결하려는 시도가 있다(예금보험공사).

금융기관 도산 위험에 대한 이러한 보장과 함께 기업의 도산에 대비하여 미국이나 스위스 등과 같이 별도의 지급보장기금을 설치하여 보호하는 방안도 논의되고 있다. 다만, 기업도산에 대비한 지급보장기금의 설치는 기업의 도덕적 해이를 조장하는 등 부작용을 일으켜 건전한 제도발전 기반을 훼손할 수 있기 때문에 신중하고 장기적인 관점에서 접근해야 할 것이다(홍영기・한승엽, 2006). 이러한 지급보장장치를 갖춘 국가도 아직 드물다는 점도 염두에 두어야 한다. 왜냐하면, 지급보장은 퇴직연금의 상당한 성숙이라는 여건과 재정건전성 규제와 감독 등 도덕적 해이를 예방할 수 있는 기제의 적절한 작동 등이 전제되지 않으면 효율적으로 운영되기 어렵기 때문이다. 따라서 우선 예보법의 개정을 통해 퇴직연금을 예금보호제도의 대상으로 포괄하는 방안을 먼저 추진하되, 지급보장장치의 설치 방안은 좀 더 장기적인 관점에서 검토・추진하여야 할 것이다.

4. 관리운영・기금운용 등 규제의 합리화

퇴직연금의 관리운영 및 기금운용 측면에서 볼 때, 현재 은행권 중심-원리금보장형 투자상품에 집중되고 있다. 즉, 운영기관과 투자상품의 경쟁과 다양화를 통한 관리비용의 절감, 기금수익률 제고 그리고 궁극적으로 근로자의 복지증진과 금융시장의 발전이라는 목표에 부합하지 못하고 있다.

특히 은행권 중심으로 연금신탁이 집중되고 있는 것은 은행권이 중소기업에 접근하기 쉽다는 장점에서 기인하기는 하지만, 보험사의 적극적 마케팅의 미흡에서 기인한다고 볼 수 있다. 종전의 퇴직보험/신탁은 통상 확정금리형으로 운영되어 기금운용능력이 중요하지 않았다. 하지만, 퇴직연금은 기금운용능력이 중요한데 이러한 능력이 부족한 보험사의 입장에서는 퇴직연금제로의 전환을 꺼리고 있다. 은행사들이 퇴직연금시장에서 선전하는 이유는 대출 등 기업을 상대로 한 업무를 취급하면서 다양한 기업을 고객으로 확보하다 보니 굳이 공격적인 영업을 하지 않아도 기업들이 관계를 통해 퇴직연금에 가입하기 때문이다.

그리고 수 십개(2007년 현재 총47개사)에 달하는 수탁기관이 존재하는데다 계약건당 퇴직연금의 규모나 적립금의 규모가 영세한 만큼 규모의 경제를 확보하기 어려워 퇴직연금 취급기관의 입장에서 볼 때 아직 적정이윤이 보장되지 못한다. 그러다 보니 수탁기관들이 적극적으로 퇴직연금 수탁을 하지 않고 있는 실정이다. 규모의 경제를 확보하고 관리비용을 최소화하기 위해서는 수탁기관의 대형화 및 전문화를 유도할 수 있는 대책이 필요하다고 판단된다. 이 경우 시장집중도가 높아지는 문제가 초래될 수는 있겠지만, 감내할 수 있는 범위

내에서 대형화 및 전문화를 유도할 수 있는 장치의 마련도 검토해 보아야 할 것이다.
한편, 기금운용측면에서도 엄격한 규제로 인해 수익률이 낮아 퇴직연금의 가입자 확충(및 증시안정)에 걸림돌로 작용하고 있다. DC(IRA 포함)의 경우 주식투자는 원칙적으로 금지하고 있다. 즉, 운용실적에 따라 연금수령규모가 결정되는 DC제도의 경우 주식 또는 주식관련상품에 일체 투자할 수 없도록 하고 있다. 다만 간접투자상품(펀드)에 주로 투자할 수 있으며, 이때에도 주식 등 위험자산 편입한도를 40% 이내로 제한하고 있다. 후순위 채권이나 투기등급채권도 금지대상. 결국 예·적금, 국공채, 투자적격채권 등으로만 투자함으로써 수익률 제고에 한계가 있다.
DB형의 경우 주식 또는 주식형 펀드에 대한 투자가 30%로 제한되어 있다. 따라서 우선 DC형의 경우 DB형에 준하는 정도의 주식투자한도와 투자대상을 늘려주고, 중장기적으로 투자규제를 단계적으로 완화할 필요가 있다. OECD 주요국의 경우 우리나라와 같이 집중투자 및 이해상충방지 규제는 두고 있지만, 투자대상 자산별 규제는 거의 없는 상황이다. 미국, 호주, 영국, 일본은 투자대상자산별 규제가 없다. 캐나다는 주식, 펀드, 예금 등에 대한 투자제한이 없지만 부동산에 대해서만 규제만 두고 있다. 홍콩은 홍콩달러 표시자산에 30% 이상 투자하도록 규정하고 다양한 자산운용이 가능하도록 신축적인 규제 필요가 있다.
증권연구원의 전망에 의하면, 퇴직연금의 예상 누적적립액(퇴직금이 매년 20%씩 퇴직연금으로 전환, 수익률 연 7% 가정 시)은 2010년 44.3조원, 2020년 314.5조원, 2040년 1,461.6조원, 2050년 2,110.9조원으로 기하급수적으로 증가할 전망이다. 현재 퇴직연금 적립금의 81.1%는 예·적금과 채권, 원리금 보장형 보험 등 안정성 자산위주로 집중 투자되고 있다. 이러한 부분에 투자가 집중될 경우 금융시장 특히 기업의 장기자금조달원의 역할을 수행하는 기업의 장기자금 조달원인 주식시장의 발전에 기여할 수 없다. 따라서 자산별 투자규제를 보다 완화할 필요가 있다

<표 6> 퇴직연금 투자대상 자산별 규제현황

<table>
<tr><th>자산유형</th><th>투자대상</th><th>DB형</th><th>DC형(IRA 포함)</th></tr>
<tr><td rowspan="3">위험자산</td><td>·국내외 상장주식
·주식형 펀드
·후순위 채권, 주가연계증권(최대 손실 40% 이내 등)</td><td>30%</td><td rowspan="2">투자금지</td></tr>
<tr><td>·혼합형(주식 40초과 60%미만) 펀드
·고위험 채권펀드(투자적격등급 이외의 채권 등의 투자) 등</td><td rowspan="2">40%</td></tr>
<tr><td>·국내외 간접투자증권(주식 40% 이하)
·외국의 투자적격채권(OECD회원국 채권) 등</td><td>30%</td></tr>
<tr><td>안정자산</td><td>·예적금, 국공채, 투자적격채권
·채권형 펀드(주식편입비율이 40%이하)등</td><td colspan="2">투자제한 없음</td></tr>
</table>

* 동일기업이 발생한 유가증권에 대한 투자한도는 30%이내
자료: 노동부(2005)

5. 퇴직연금의 강제화 및 국민연금과의 연계강화

현재 퇴직연금의 도입여부는 자율적 노사결정에 맡기고 있다. 즉, 임의사항이다. 물론 당장 일률적으로 강제화하는 것은 여건상 무리가 있다고 판단된다. 하지만, 강제화할 수 있는 발판과 여건을 점진적으로 형성해 나가야 한다. 최근 그러한 여건이 상당히 성숙하고 있다. 예를 들어, 국민연금의 급여수준이 60%에서 40%로 대폭 축소되는 연금개혁이 이루어졌다. 하지만, 소득비례연금에서 40%를 보장할 경우 납부예외자와 미납자 규모가 현재처럼 유지된다고 가정할 때 제도의 실효 소득대체율은 극히 낮을 수밖에 없다.

따라서 퇴직연금의 역할과 기능이 그 어느 때보다도 강화될 필요가 있다는 것이다. 인구고령화라는 여건 속에서 공적연금의 역할과 기능이 크게 축소되면 그 자리를 퇴직연금이 보충해 주어야 한다. 그런데 현재처럼 퇴직연금이 임의제도로 지속된다면 그 역할을 다할 수 없다. 다만, 퇴직연금의 강제화를 추진하려면 몇 가지 보완대책이 필요하다.

먼저, 국민연금 등 사회보험의 영세사업장 확대사업, 근로소득보전세제 및 퇴직연금의 정책추진이 우선순위를 정해 놓고 추진되어야 한다. 이들 정책들이 동시에 추진될 경우 중소기업체의 경영에 큰 압박요인으로 작용할 우려가 있고 그로 인해 어느 정책도 기대만큼의 효과를 거둘 수 없게 될지도 모른다. 저자의 견해로는 국민연금 등 사회보험의 적용확대사업과 퇴직급여보장법의 영세사업장 확대 정책은 근로소득보전세제의 실시 상황을 충분히 검토한 다음, 순차적으로 추진하는 것이 바람직하다고 판단된다. 이러한 점에서 2010년 이내에 실시하는 것으로 예정되어 있는 영세사업장에 대한 퇴직급여보장법의 시행을 다소 연기하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

그리고 우리나라는 퇴직연금과 국민연금간의 연계성이 전혀 없다. 기업의 입장에서 보면 국민연금 4.5%, 퇴직연금 8.3% 총 12.8%의 부담을 지고 있다. 명목상으로 보면, 미국이나 일본 등과 유사한 부담수준이지만 유럽국가에 비해서는 낮은 편이다. 하지만, 소득수준 등을 고려한 실질부담율은 상대적으로 높은 수준이라고 판단된다. 따라서 현행의 퇴직연금 부담수준을 유지한다면, 국민연금의 보험료를 인상하는 것은 당분간 피해야 할 것이다. 장기적으로 이 두 연금체계의 총부담율이 20% 수준을 넘지 않는 범위내에서 국민연금의 급여수준을 조정하도록 법적 조정장치를 마련하는 식으로 연계성을 높일 필요가 있다.

특히 우리나라는 국민연금과 퇴직연금간 역할분담관계에 대한 명확한 비전이나 상호 밀접한 연계없이 서로 독자적인 발전경로를 밟고 있다. 국민연금·고용보험 도입 이전에 그 역할을 대신해 왔던 퇴직금제도는 국민연금 도입과정에서 역할분담이 명확히 이루어지지 않는 채 계속 운영되고 있고 최근에는 퇴직연금제도로 발전하였다. 하지만, 경영계는 사업주 부담문제가 지속적으로 제기하고 있다. 경영계의 적극적인 참여를 유도하기 위해서라도 그리고 적절한 국민노후보장을 위해서도 향후 두 제도의 개정시에는 두 연금간의 관련성을 깊이 고려하여야 할 것이다. 이렇게 할 경우에 비로소 국민연금이 축소되는 만큼 퇴직연금에 대한 발전방향과 속도를 조절해 나갈 수 있을 것이다.

마지막으로, 퇴직급여(연금)제는 1년 미만의 단기근속자에 대해서도 적용을 확대하여야 할 것이다. 현재 국민연금의 경우도 잦은 이·퇴직을 특징으로 하는 임시·일용직·단기근속 근로자는 사업장근로자로서의 적용에서 제외되어 있다고 해도 과언이 아니다. 비록 국민연금이 외형적으로는 1월 이상 근속근로자 및 월 80시간 이상 근로자를 사업장가입자로 적용하도록 하고 있지만 현실은 그렇지 못하다. 즉, 대개 이들은 지역가입의 납부예외자로 적용되고 있는 것이 현실이다. 국민연금에서도 외면되고 있는 이들 취약계층에 대해서 일단 퇴직급여(연금)제도라도 적용하는 것이 필요하다고 판단된다. 이 경우 퇴직급여제도의 근로자 자격요건(1월 이상)을 궁극적으로 국민연금과 동일하게 설정하되, 근속기간을 1년에서 1월로 점진적으로 확대 적용하는 방안을 장기적으로 검토해야 할 것이다.

Ⅴ. 결론

우리나라 퇴직연금은 기업 도산 시의 수급위험을 최소화하고, 인구고령화에 대비한 안정적인 노후보장소득원을 확보함으로써 축소되어가는 국민연금을 보완하는 한편, 외부적립을 통해 기업경영의 안정성을 확보하고 금융자본시장의 발전에 기여할 목적으로 도입되었다. 그러나 최근의 퇴직연금 발전추이는 이러한 다양한 사회정책적 그리고 기업경영 및 금융정책적 목표를 달성하기에 크게 미흡한 것으로 나타나고 있다. 정부는 그 동안 퇴직연금의 활성화 및 조기정착에 대한 강한 의지를 표명하고 있지만, 현실은 그러한 의지와 노력과는 상당한 괴리가 있음을 발견할 수 있다.

퇴직연금은 중소사업장 위주로 왜곡된 구조로 도입되고 있고, 정부불신(거대 금융자본의 돈놀이판이라는 노동계 시각)과 뚜렷한 장점이 없어 활성화되지 못하고 있다. 노동부가 2006.12월에 전국 360개소 사업장, 근로자 540명 대상 실태조사 결과에 의하면, 사용자가 퇴직연금제도 도입하지 않은 이유로 다른 기업들이 안해서(30.6%), 절차가 복잡하고 이해하기가 힘들어서(20.0%), 근로자가 요구하지 않거나 거부(18.9%) 등을 들고 있다. 퇴직연금제도 도입계획은 조사대상 사업장의 62.2%가 구체적 일정이 없다고 응답하고 있다. 그 만큼 퇴직연금에 대한 인센티브가 취약하고, 현행대로라면 향후 발전가능성이 희박하다는 점을 시사하고 있다.

정부는 제도가 정착되기까지는 어는 정도 시간이 흘러야 한다며 느긋한 태도를 보이고 있다, 하지만, 국민연금-퇴직연금-개인연금으로 이어지는 다층 연금구조 속에서 향후 국민연금의 비중이 지금보다 급격하게 줄어들 수밖에 없는 점을 감안하면 퇴직연금의 조기정착과 확대적용은 시급한 과제이다. 특히 퇴직연금제는 저출산 고령화가 빠르게 진행되고 있는 우리나라에서 시급히 정착되어야 할 발등의 불이다. 따라서 정부는 기다리지 말고 퇴직급여(연금)제도가 하루빨리 정착되고 보편화될 수 있도록 과감한 보완책을 마련하여야 한다.

퇴직급여제는 크게 두 가지 큰 과제를 안고 있다. 하나는 퇴직연금제 도입을 활성화하는 것이고, 다른 하나는 5인 미만 사업장 근로자 및 1년 미만 근속 근로자에 대해서도 퇴직연금을 확대 적용하는 것이다. 먼저, 퇴직연금제도의 활성화를 위해서는 퇴직금의 잔재를 과감

히 벗어나 퇴직연금을 적극 수용할 수밖에 없도록 퇴직금과 관련된 중간정산제 및 세제를 과감하게 폐지 및 축소할 것을 제안한다. 아울러 퇴직연금으로의 전환을 가로막고 있는 종업원퇴직보험의 배당금 제도 개선, 기업 및 금융기관의 도산 시 퇴직연금에 대한 지급보증의 대폭 강화, 기금수익률 제고를 위한 운용규제의 과감한 완화 등 당근과 채찍을 적절히 병행할 필요성이 있다.

그리고 5인 미만 사업장에 대한 퇴직급여(연금)제도의 확대적용은 무리하게 추진하기 보다는 국민연금 등 관련제도와의 역할분담 및 정책추진 일정에 대한 명확한 비전을 제시한 다음 추진할 것을 제안한다. 특히 5인 미만 사업장 근로자에 대한 적용확대 시점을 재검토하되, 근로자 범위의 확대 문제와 동시에 검토할 필요가 있다. 다시 말해, 적용대상 근로자 범위를 1년 이상 근속자에서 1월 이상 근속자로 점진적으로 확대하는 등의 퇴직연금의 보편화를 위한 후속조치도 함께 검토해야 할 것이다. 이는 특히 국민연금이 기초연금으로 전환되지 않는 채 현행처럼 유지된다면 이들 계층은 국민연금과 퇴직급여(연금) 모두로부터 배제될 가능성이 높기 때문이다.

참 고 문 헌

홍영기・한승엽(2006), 퇴직연금제도의 초기현황과 발전과제, 금융감독원 홈페이지.

김주성(2007), '퇴직연금제를 활성화하려면', 파이낸설 뉴스 2007.1.29일자 23면.

금융감독원(2007), 퇴직연금 통계자료, 해당기관 홈페이지

금융감독원(2006), 퇴직연금의 길라잡이, 해당기관 홈페이지.

노동부(2005), 알기쉬운 퇴직연금제 문답식 풀이집.

<제2주제>

근로빈민을 위한 소득보장정책

박능후(경기대 사회복지학과)

Ⅰ. 근로빈민의 개념과 현황

1. 근로빈민의 개념과 규모

경제위기 이후 한국 사회의 새로운 쟁점으로 부각하고 있는 근로빈민문제는 '근로' 와 '빈곤'을 어떻게 정의하느냐에 따라 그 규모와 포괄범위가 달라진다. '근로'는 실제 일을 하고 있는 『취업자』만으로 한정하는 협의의 개념부터 『취업자와 실업자』를 모두 포함하는 '경제활동인구'로 정의하는 방법, 그리고 『취업자 + 실업자 + 근로능력을 가진 비경제활동인구』를 의미하는 '근로능력자'로 정의하는 광의의 방법으로 나눌 수 있다. '빈곤' 의 개념 역시 소득만을 기준으로 최저생계비의 100%, 120%, 130%를 빈곤기준선으로 사용하는 방법과 소득과 재산을 모두 합한 소득인정액을 기준으로 최저생계비의 100%, 120%, 130%를 빈곤기준선으로 사용하는 방법이 있다.
본고에서는 근로빈곤계층을 가장 포괄적으로 보는 시각에 입각하여 근로빈민문제에 접근하고자 한다. 이런 관점에서 '근로'의 개념은 근로능력자로 정의하고, '빈곤'여부를 가리는 기준은 소득과 소득인정액 기준을 모두 고려한다. 빈곤선은 절대적 빈곤선인 최저생계비와 차상위 빈곤선인 최저생계비 130% 선 두 가지 기준을 사용한다. 이 경우 근로빈민은 자신이 귀속된 가구의 소득과 소득인정액의 수준에 따라 다음과 같이 세가지 하위집단으로 구분할 수 있다. 최저생계비 130%선까지 빈민층에 포함시킨 근거는 최저생계비 이하층과 최저생계비 130% 이하층간에 생활상의 뚜렷한 구분이 없는 동질적인 집단으로 파악된다는 점이다.

집단 Ⅰ : 소득인정액이 최저생계비 이하이며 기초보장 급여를 받고 있는 가구
집단 II : 소득과 소득인정액이 모두 최저생계비 130% 이하이며, 기초보장 급여를 받지 않는 가구
집단 III : 소득은 최저생계비 130% 미만이지만 소득인정액은 최저생계비 130% 이상이며, 기초보장급여를 받지 않는 가구

이러한 구분에 의하여 각 하위집단별 근로빈곤계층의 규모를 추정해 보면 표 1과 같다. 절대빈곤층이면서 기초보장수급을 받고 있는 근로빈민계층이 전인구의 1.7%이며, 차상위빈곤층에 속하는 근로빈민이 4.4%(하위집단 II), 5.5%(하위집단 III)로서 전체로 보면 전인구의 11.6%가 근로빈민계층에 속한다.

<표 1> 근로빈곤계층 하위집단별 규모

집단구분	집단특성	전인구대비 비율(%)
하위집단 I	기초보장수급 근로빈곤 가구	1.7
하위집단 II	소득 및 소득인정액이 모두 최저생계비 130% 이하, 기초보장비수급가구	4.4
하위집단 III	소득은 최저생계비 130% 미만, 소득인정액은 최저생계비 130% 이상, 기초보장비수급	5.5
합계		11.6

출처: 이현주 외(2005) 연구에서 제시된 자료를 바탕으로 재계산.

2. 근로빈민의 사회경제적 실태

근로빈민계층 내 근로능력자들의 하위집단별 경제활동상태는 표2와 같다. 근로빈민층의 경제활동상태는 하위집단별로 다소간 차이를 보이지만 공통점은 일반계층에 비해 상용직 비율이 현저히 낮고 임시, 일용직 종사비율 및 실업율이 높다는 점이다. 즉, 근로빈민층은 대다수가 근로조건이 열악하고 불안정한 상태의 경제활동을 하고 있는 것이다. 상용직에 비해 현저히 낮은 임금을 받는 임시·일용직의 높은 비율은 이들의 빈곤을 설명하는 주요한 변수이다.

<표 2> 일반계층에 대비한 근로빈곤계층 근로능력자의 경제활동상태 (2004년)

경제활동상태	근로빈곤계층			일반계층
	하위집단I	하위집단II	하위집단III	
상용	2.4	6.5	8.4	29.2
임시	8.9	16.1	13.1	11.6
일용	19.3	15.3	10.4	6.6
자활·공공근로	5.4	1.4	0.0	0.0
고용주	0.0	0.5	1.1	2.3
자영자	6.1	9.0	15.6	13.4
무급가족종사자	1.5	5.1	9.7	5.3
실업자	8.1	12.4	10.2	5.2
비경제활동	48.3	33.7	31.5	26.6
합계	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: 이현주 외(2005). p. 420.

낮은 임금수준에 더하여 근로빈곤층의 취업은 매우 불안정하다. 표3에 제시된 바와 같이 근로빈곤층의 근로능력자 중 지난 1년간 지속적으로 일을 한 경우는 18.0%(하위집단 I), 29.8%(하위집단 II), 42.1%(하위집단 III)으로 나타나 일반계층의 근로능력자 56.7%에 비해 취업지속기간이 현저히 짧다. 근로빈민 중 절반 이상이 실업과 취업간을 반복적으로 오가며, 불안정한 경제활동을 하고 있는 것이다.

<표 3> 일반계층에 대비한 근로빈곤계층 근로능력자의 취업지속기간(%) (2004년)

연중취업지속기간	근로빈곤계층			일반계층
	하위집단I	하위집단II	하위집단III	
0개월	54.9	42.3	38.3	28.9
5개월 미만	17.1	15.8	11.2	7.9
5~11개월	10.0	12.1	8.4	6.5
12개월	18.0	29.8	42.1	56.7
합계	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: 이현주 외(2005). p. 420.

Ⅱ. 근로빈민을 위한 현행 소득보장제도의 문제점

근로빈민만을 가려내어 이들에 대한 소득보장제도의 급여수준을 분석한 자료는 아직 없다. 그러나 근로 여부를 묻지 않고 가구소득 수준만을 기준으로 빈곤층, 차상위층 I, II를 구분하고 이들에 대한 사회보장제도의 급여수준을 분석한 자료에 의하여 근로빈곤층에 대한 현행 소득보장제도의 역할을 유추할 수 있다.

<표 4> 근로빈곤층 하위집단별 사회보장제도 수급율과 수급액

	사회보험			기타 정부보조금		
	수급률(%)	가구평균연간 수급액(만원)	1인당 연간 수급액(만원)	수급률(%)	가구평균 연간 수급액(만원)	1인당 연간 수급액(만원)
빈곤층	7.75	12.13	6.31	76.98	51.53	27.86
차상위층I	14.96	41.23	20.47	60.59	23.11	11.36
차상위층II	12.14	28.29	9.81	54.05	45.70	15.99
일반층	10.98	68.77	26.44	19.49	8.29	3.28
전체	10.83	56.15	21.93	31.03	16.52	7.43

출처:이현주 외(2005) 자료를 근거로 재조합하여 산출

주) 빈곤층: 소득인정액이 최저생계비 이하인 집단

차상위층I: 소득인정액이 최저생계비의 120% 미만인 집단

차상위층II: 소득인정액은 최저생계비 120% 이상이지만 소득은 최저생계비의 120% 미만인 집단

일반층: 소득액이 최저생계비의 150%를 초과하는 집단

국민연금, 직역연금, 실업급여, 산재급여 및 보훈연금 급여를 모두 합친 사회보험급여의 수급율과 가구당 수급액은 빈곤층 7.75% (12.13만원), 차상위층 I 14.96% (41.23만원), 차상위층 II 12.14% (28.29만원)이다. 장애수당, 장애아동부양수당, 경로연금, 모부자가정수당, 노인교통비, 영유아보육료, 학비지원, 국가유공자 보조금 등을 모두 합친 기타 정부보조금의 수급율과 수급액은 각 집단별로 76.98% (51.53만원), 60.59% (23.11만원), 54.05% (45.70만원)이다.

현행 소득보장제도는 사회보험의 경우 계층을 막론하고 10% 내외의 낮은 수급율이란 한계를 가지고 있다. 공공부조적 성격을 띄는 기타 정부보조금의 경우 수급율은 50%를 상회하고 있지만 가구당 평균수급액은 연간 50만원 내외에 불과하다. 이것은 사회보험과 기타 정부보조금을 모두 합하더라도 근로빈민층이 주로 속해 있는 차상위층 I, II의 경우 사회보장제도로부터 지급받는 소득보전액은 가구당 연간 70만원 수준에 그쳐 가계에 보탬이 별로 되지 않음을 보여준다. 이 밖에 앞서 언급한 바와 같이 전인구의 11.6%가 근로빈민이지만 기초보장수급인구는 1.7%로서 근로빈민에 대한 기초보장수급율은 14.7%에 불과하다. 따라서 최저생계비 130% 이내의 근로빈민층에 대한 현행 사회보장제도의 소득보장기능은 매우 제한적인 대상에 대해 낮은 수준의 급여를 제공하는데 그치고 있다고 하겠다.

소득보장제도의 기능이 제한적인 이유는 첫째, 국민기초생활보장제도의 적용범위가 매우 좁게 설정되어 있기 때문이다. 실증연구에 의하면 가구소득이 최저생계비 이하인 빈곤층과 최저생계비 130% 이내인 차상위층간에는 유의미한 경제·사회적 특성 차이가 없음에도 불구하고 국민기초생활보장제도는 최저생계비 이하의 대상에 대해서만 각종 급여를 제공하고, 차상위층에 대해서는 별다른 소득보장을 제공하지 않고 있다. 이 것은 현행 국민기초생활보장제도가 이른바 통합급여체계로 묶여 있어 대상자로 선정되면 생계, 의료, 주거, 교육, 자활급여가 모두 주어지고, 대상에서 벗어나면 모든 급여를 상실하게 되는 구조로 운영됨에 따라 대상자가 확대되면 소요예산이 급격히 증대할 것을 우려하여 정부가 대상자 확대에 매우 소극적으로 임하는데서 비롯된다. 따라서 국민기초생활보장제도의 확대 실시가 가능하기 위해서는 급여종류별로 대상자 선정과 급여수준을 달리 규정하는 개별급여체계의 도입이 필요하다. 둘째, 근로빈민층의 소득보장을 위한 별도의 제도가 미비한 점이다. 근로빈민의 대다수는 가구소득이 최저생계비를 조금 초과하는 이른바 차상위계층이다. 소득보장의 주요 도구인 연금제도는 은퇴이후의 노후소득 보장에 초점이 주어진 제도로서 젊은층으로 구성된 근로빈민의 소득보장과는 무관하다. 경로연금, 장애수당 등 이른바 범주적 공공부조의 경우에도 대부분 비근로층을 대상으로 하는 소득보장제도이므로 근로능력자로 구성된 근로빈민의 소득보장과는 거리가 멀다. 따라서 저소득 근로능력자를 대상으로 하는 새로운 소득보장제도의 시행이 요구된다. 이러한 맥락에서 정부는 EITC(근로장려세제) 제도의 시행을 예정하고 있지만, 대상규모가 작고, 급여수준도 낮아 제도시행의 효과가 의문시 되고 있다. 요컨대, 근로빈곤층을 주된 대상으로 하며, 급여수준의 적절성이 담보된 보다 실효성 있는 소득보장제도의 시행이 요망되는 것이다. 이러한 개선방안을 좀더 구체화하면 다음과 같다.

Ⅲ. 소득보장제도 개선방안

1. 국민기초생활보장제도의 개선[1)]

1) 현행 국민기초생활보장제도의 문제점

국민기초생활보장제도 도입은 한국 공공부조제도 발전에 획기적인 기여를 하였지만, 한계와 문제점을 가지고 있는 것도 사실이다. 특히 근로빈민과 관련된 기초생활보장제도의 가장 심각한 문제점은 통합급여방식이 초래하는 도덕적 해이 문제와 근로동기약화 문제이다. 현행 통합급여방식은 소득인정액이 최저생계비 이하인 가구에 대하여 생계, 의료, 주거, 교육, 자활급여를 모두 제공하고, 소득인정액이 최저생계비를 초과하면 이 모든 급여를 중단하게 된다. 그 결과 소득이 최저생계비 부근인 근로빈민의 경우 약간의 소득상승으로 기존에 받던 모든 급여가 중단될 수 있다. 그리고 실제 생활은 빈곤층과 별다른 차이가 없는 차상위계층은 정부로부터 아무런 도움을 받지 못하고 있다. 차상위계층에게 가장 절실한 의료보장의 경우 비록 특례수급 조항이 있지만 대부분의 차상위계층은 기초보장제도에 의한 의료급여를 받지 못하고, 의료비를 자신이 부담해야 하는 의료사각지대에 놓여 있다. 그 결과 소득수준이 최저생계비를 상회하게 되는 근로빈민층은 기초보장수급권을 계속 확보하고자 자신의 소득을 낮게 신고하는 도덕적 해이를 초래하거나, 아예 경제활동을 축소하여 소득을 낮추는 근로동기 약화현상이 발생하게 된다. 이처럼 통합급여방식은 자신의 근로활동증대를 통해 자발적으로 빈곤을 탈출하여야 하는 근로빈민의 근로동기를 근본적으로 저해하여 이른바 빈곤의 덫에 걸리게 하는 심각한 폐해를 유발하게 된다.

2) 국민기초생활보장제도 개선방안

가. 최저생계비 개념 재설정

현행 최저생계비는 법규정에 의해 국민기초생활보장제도 급여수준의 기준(법 제7조제2항)이 되고 있다. 즉, 최저생계비는 공공부조급여기준선으로 사용되고 있는 것이다. 그런데 공공부조급여기준선이 『국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용』(법 제2조 6호)으로 규정됨으로써 『최저생계』의 의미가 『건강하고 문화적인 생활을 유지』하는 것으로 해석되어진다.
한편 법적인 관련 규정이 없고, 정부에서도 공식적으로 인정한 바가 없지만 2000년 국민기초생활보장제도 시행 이후 최저생계비는 우리나라의 빈곤선으로 간주되는 경우가 많다. 정부의 공식문서(대통령자문 빈부격차·차별시정위원회, 2005; 보건복지부, 2005)에 나오는

1) 국민기초생활보장제도 개선 관련 내용 중 최저생계비 관련 사항은 박능후, “최저생계비 개념과 계측에 관한 고찰”, 사회복지정책 제28집, pp. 297-314, 2007. 의 내용을 참조하여 작성하였음.

빈곤인구비율, 개별 학자들이 행하는 빈곤인구규모 관련 연구(한국보건사회연구원, 2006;이상은, 2006; 구인회, 2004)에서 정부가 매년 발표하는 최저생계비가 빈곤선으로 사용되는 예를 쉽게 찾아 볼 수 있다.

이처럼 법에서 최저생계비의 의미를 건강하고 문화적인 생활유지와 결부시켜 공공부조급여기준선으로 설정하고, 세속적으로는 최저생계비가 빈곤선으로 사용됨으로 인해 최저생계비를 계측하거나 매년 갱신할 때마다 많은 논란과 사회적 갈등을 유발하는 원인이 되고 있다. 반복되는 논쟁의 요점은 건강하고 문화적인 생활을 보장하기에는 최저생계비 수준이 너무 낮다는 주장과 공공부조급여기준선으로서는 너무 높다는 의견이 매번 부딪히고 있는 것이다.

2006년 4인 기준 최저생계비 1,170,422원은 2006년 전국 4인가구 연평균경상소득(3,364,200원)의 34.8% 수준이며, 도시근로자 4인가구 연평균경상소득(3,593,000원)의 32.7% 수준이다(통계청, 2007). 이 것은 세계은행에서 제시하는 선진국의 상대빈곤선인 평균소득의 50%에 비해 현저히 낮은 수준으로서 현재 사용되고 있는 최저생계비 수준이 빈곤선으로서 우리나라 경제수준에 비추어 결코 높지 않음을 의미한다. 다시 말해 표준가구의 건강하고 문화적인 생활을 유지하는데 필요한 최소한의 비용이란 측면에서 보면 현재의 최저생계비는 지나치게 낮은 수준이란 비판을 면하기 힘들다.

다른 한편으로 현재의 최저생계비는 공공부조 급여기준선으로는 지나치게 높다는 반대의 비판도 면하기 힘들다. 무엇보다도 공공부조급여수준이 건강하고 문화적이 생활을 유지하는 것을 기준으로 삼을 수 있는가 하는 근본적인 문제제기가 항상 존재해 왔다.

영국의 구빈법에서 시작된 공공부조제도는 재원을 전액 일반조세에서 조달하므로 담세자들로부터 끊임없이 규모 축소를 요구받게 되어 급여수준은 항상 일정한 한계내에 머물기 마련이다. 사회보장의 역사적 발전과정을 살펴보아도 취업 중인 근로자를 우선적으로 보호하였고, 그 다음 우선순위가 근로경력이 있는 은퇴자이며, 근로경력이 없는 취약계층은 사회보장의 우선순위가 가장 뒤떨어진다. 여기서 우선순위가 낮다함은 제도출현의 시기가 늦고, 급여수급의 편의성이 낮으며, 급여수준이 상대적으로 낮음을 의미한다[2]. 다시 말해 보면 근로능력이 없는 노인과 장애인, 아동이 다수를 이루는 기초보장수급권자들은 사회보장에서 우선순위가 뒤떨어지는 계층이라 할 수 있다. 이것은 국민기초생활보장제도가 현실적으로 제공할 수 있는 급여수준은 근로경력이 있는 은퇴자들이 누리는 급여수준(즉, 연금보험수준)이 최대한이 될 것이며, 그 이상은 될 수 없음을 의미하기도 한다.

그러나 우리의 경우 이러한 일반적인 원칙과 어긋나 있다. 2006년 전산업 연평균임금 월 2,541,886원(통계청, 2007)을 받는 근로자가 20년간 연금보험료를 납부하고 받게 되는 완전노령연금액의 2006년 현재가치는 월 610,000원으로 추정되고 있다. 이 연금액은 2006년 2인가구 최저생계비 700,849원보다 낮고, 현금급여기준선 599,653원보다는 조금 높은 수준이다. 20년간 평균임금으로 근로를 하고, 소득의 일부를 연금보험료로 납부한 퇴직근로자가 받는 연금액이 아무런 근로를 하지 않고 소득이 전혀 없는 빈곤층이 수령하는 공공부조

2) 보다 자세한 논의는 기초보장제도의 발전과정을 논하고 있는 박능후, “기초보장제도의 역사적 발전과정과 함의”, 보건사회연구, 제20권 제2호, 2000.을 참고하길 바람.

급여액보다 낮다는 것은 사회보장제도를 설계함에 있어 어딘가에 잘못이 있음을 뜻한다. 이처럼 공공부조급여기준선으로서의 최저생계비를 『건강하고 문화적인 생활』보장이란 공공부조와 다소 동떨어진 개념으로 규정함으로써 공공부조제도 자체의 발전을 저해할 뿐만 아니라 사회보장제도의 체계성을 확립하는데도 지장을 받고 있다. 따라서 최저생계비는 공공부조급여기준선의 개념에 부합하는 새로운 정의가 필요하다. 다시 말해 건강하고 문화적인 최저생활수준을 의미하는 빈곤선으로서의 최저생계비 개념과 공공부조급여기준선으로서의 최저생계비 개념을 구분하여 각각 달리 개념을 정의하고, 용어도 다르게 사용하는 방안이 강구되어야 하는 것이다.

나. 최저생계비 계측방식 개선

현행 국민기초생활보장법의 급여체계는 이른바 통합급여체계로 인식되고 있다. 통합급여체계는 법규상의 용어가 아니지만 통상 그 의미가 『수급자로 선정되면 수급자의 개별 욕구 여부에 관계없이 일괄적으로 제반 급여가 주어지고, 수급자로 선정되지 않으면 개별 욕구가 있어도 일체의 급여가 주어지지 않는 급여체계』(박능후, 2006)를 의미한다. 지금까지 통합급여체계는 국민기초생활보장제도의 실제적 운용방식이었고, 따라서 당연히 법적근거를 가진 급여체계로 받아들여져 왔다. 그러나 엄밀히 따져보면 통합급여체계는 법적 논거를 가진 급여체계가 아니며, 제도를 운용하는 실무적인 차원에서 생겨난 급여체계이다.

국민기초생활보장법의 급여관련 규정을 보면 동법에 의한 급여는 생계급여・주거급여・의료급여・교육급여・해산급여・장제급여・자활급여 등 7개 종류가 있다(법 제7조제1항). 이 중에서 생계급여는 모든 수급자에게 기본적으로 주어지지만 나머지 급여는 수급자의 필요에 따라 주어진다(법 제7조제2항 전단[3]). 이 규정만을 놓고 보면 기초법에 규정된 급여체계는 이른바 all or nothing의 통합급여체계가 아니라 생계급여는 기본적으로 지급하되 나머지 급여는 수급자의 필요에 따라 지급하는 욕구별 분리급여, 즉 개별급여체계이다. 그럼에도 불구하고 제도 운용은 통합급여체계로 시행되는 기현상이 발생하고 있다.

법에는 개별급여체계를 규정하고 있으나, 실행과정에서 통합급여체계로 전환된 원인은 단적으로 말해 최저생계비를 계측하는 과정에서 발생한 오류에 기인하는 것이다. 국민기초생활보장법은 최저생계비와 관련하여 여러 곳에서 규정하고 있다[4]. 이 중에서 문제시 되고 있는 급여체계와 직접 관련되는 규정은 법 제7조제2항 후단이다. 즉, 동 조항은 『이 경우 급여의 수준은 제1항제1호 내지 제4호(생계급여・주거급여・의료급여・교육급여) 및 제7호(자

3) 국민기초생활보장법 제7조 제2항을 그대로 옮기면 다음과 같다. 『②이 법에 의한 급여는 제1항제1호의 규정에 의한 생계급여와 수급자의 필요에 따라 동항제2호 내지 제7호의 급여(주거, 의료, 교육, 해산, 장제, 자활급여)를 함께 행하는 것으로 한다. 이 경우 급여의 수준은 제1항제1호(생계급여) 내지 제4호 및 제7호의 급여(생계, 주거, 의료, 교육, 자활급여)와 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록 하여야 한다. 』 주: ( )안의 내용은 이해를 돕기 위해 저자가 첨가한 내용임.

4) 국민기초생활보장법에 나타나는 최저생계비 관련 규정은 다음과 같다.
1. 최저생계비 정의: 제2조 제6호
2. 급여기준 등: 제4조 제1항, 제7조 제2항 후단
3. 최저생계비 결정: 제6조

활급여)의 급여와 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록 하여야 한다』고 규정하고 있다. 이 규정 자체는 통합급여체계 혹은 개별급여체계 어느 쪽으로도 해석이 가능하다. 관건은 최저생계비 구조를 어떻게 설계하느냐에 통합급여체계 혹은 개별급여체계가 결정되는 것이다.

개별가구의 특성에 관계없이 생계급여·주거급여·의료급여·교육급여 등을 모두 포함시킨 일률적인 최저생계비를 설정하게 되면 역으로 이 모든 급여를 제공하여야 최저생활이 보장되는 것이 되므로 국민기초생활보장제도는 자연스럽게 통합급여체계로 운영되게 된다. 그렇지 않고 생계급여는 기본으로 하되 가구별 필요에 따라 추가되는 급여로써 최저생계비를 구성하게 되면 개별급여체계가 도출된다.

어떤 해석이 올바른 것이냐에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 그러나 명백한 기준은 법 제7조제2항 전단과 후단이 논리적으로 상호 일관되게 해석되어야 한다는 점이다. 앞서 언급한 바와 같이 법 제7조제2항 전단은 『이 법에 의한 급여는 제1항제1호의 규정에 의한 생계급여와 수급자의 필요에 따라 동항제2호 내지 제7호(주거급여·의료급여·교육급여·해산급여·장제급여·자활급여)의 급여를 함께 행하는 것으로 한다』고 하여 개별급여를 분명하게 명시하고 있다. 따라서 후단의 급여수준도 개별급여를 전제로 논의되어야 한다고 하겠다. 즉, 개별급여를 행할 때 그 급여수준이 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록 하여야 하는데, 소득인정액이 零인 가구는 『생계급여 + 필요에 따라 지급되는 급여』만으로도 최저생계비 이상이 되어야 하는 것이다. 이 것은 역으로 『생계급여 + 필요에 따라 지급되는 급여』로 최저생계비가 구성되어야 함을 의미하며 개별급여체계가 타당함을 뜻한다.

다시 말해 법 제7조제2항에 의한 최저생계비는 『생계급여 + 주거급여 + 의료급여 + 교육급여』의 합계액으로 구성되어서는 안되며 『생계급여 + 가구특성별 필요급여』로 구성되어야 하는 것이다. 그럼에도 불구하고 앞서 계측과정을 논한 자리에서 언급하였듯이 현재 사용되고 있는 최저생계비는 생계급여·주거급여·의료급여·교육급여를 모두 합한 금액이 최저생계비로 되도록 구성되어 있다. 이에 따라 제도시행은 불가피하게 통합급여방식으로 운영되는 결과를 가져왔다.

앞서 언급한 바와 같이 통합급여방식이 여러 가지 문제점을 유발하고 있고, 그러한 통합급여방식이 법규정에 의한 것이 아니라 최저생계비를 계측하는 실무과정에서 생겨난 오류이다. 따라서 통합급여방식의 폐해를 제거하고, 개별급여방식을 시행하기 위해서는 먼저 최저생계비 계측이 개별급여방식에 충실하도록 이뤄져야 할 것이다.

다. 개별급여체계의 도입[5)]

개별급여체계란 각 급여대상을 독자적인 기준에 따라 선정하고 급여하는 개별화된 방식을 의미한다. 따라서 기초생활보장제도를 개별급여체계로 전환한다는 것은 각 급여(생계급여,

5) 개별급여체계 도입에 대한 내용은 노대명 외, 국민기초생활보장제도 개별급여체계 도입방안, 한국보건사회연구원·보건복지부, 2006을 참조하여 작성함.

의료급여, 주거급여, 교육급여, 자활급여)가 독립된 법적 근거에 따라 수급자 선정기준과 급여상한액을 독자적으로 결정하게 됨을 뜻한다. 각 급여의 개편방향은 다음과 같이 설정할 수 있다.

첫째, 생계급여는 현행의 최저생계비 구성 비목 중에서 생계비에 해당하는 급여로서 개별급여체계의 기본이 된다. 개편된 개별급여체계에서는 생계욕구 + 가구특성별 욕구가 최저생계비가 되며, 급여도 생계급여 + 가구특성별 급여로 구성된다. 따라서 가구특성별 특이욕구가 없는 가구의 경우 생계욕구 수준이 대상자 선정기준과 급여기준이 된다.

둘째, 의료급여는 의료욕구가 있는 저소득층에게 의료서비스를 제공하는 제도로서 적정한 의료보장과 관리의 효율화 측면에서 개편하도록 한다. 현행 기초보장제도에서 차상위층으로 분류되어 의료급여를 받지 못하는 대부분의 근로빈민층이 개편된 개별급여체계에서는 의료급여수급권자로 편입된다.

셋째, 주거급여는 저소득층의 월세 및 전세가구에 대한 임대료 지원을 담당하는 제도로 발전하고, 주거복지정책 전반과의 관계를 고려하여 개편하도록 한다. 대상자 범위는 소득기준에서 보면 현재의 기초보장제도보다 높아지지만, 자가를 가진 가구는 주거급여 대상자에서 제외함으로써 현기초보장제도와 차별화가 나타나게 된다.

넷째, 교육급여는 교육부가 지원하는 급여와 통합하는 방안을 포함하여 욕구에 따른 급여지원방안을 강구하도록 한다.

다섯째, 자활급여는 고용관련 서비스를 제공하는 제도로 독립시키고, 생계급여 수급자에 대한 조건부과 규정은 유지하도록 설계한다.

2. EITC(근로장려세제)의 개선

1) 시행 예정인 근로장려세제의 문제점

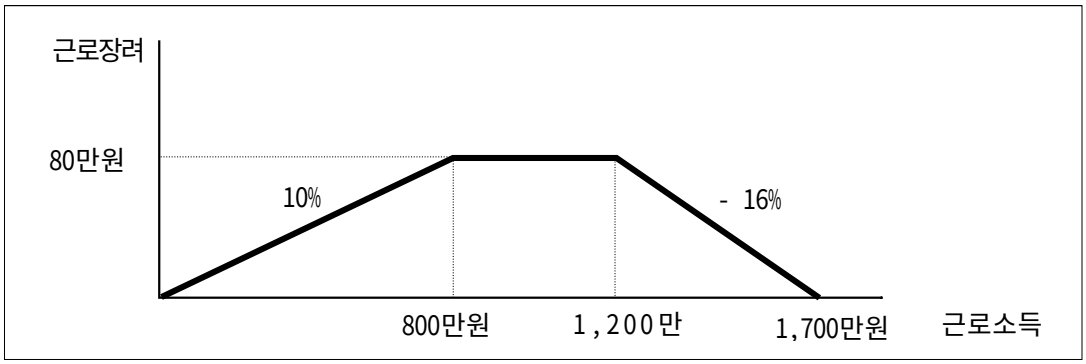
정부는 근로빈곤층에 대한 소득보장과 일을 통한 빈곤탈출을 돕기 위해 근로장려세제(Earned Income Tax Credit: EITC) 도입을 확정하였다. 2006년 12월 26일 EITC 시행을 규정한 조세특례제한법이 국회를 통과하였으며, 이 법에 의해 최초의 근로장려금이 2008년 근로소득을 기준으로 2009년부터 지급될 예정이다. 2009년부터 시행되는 EITC 제도의 개요는 다음과 같다[6]. 첫째, EITC 급여는 18세 미만의 자녀를 2인 이상 부양하는 가구로서 당해연도 가구 총소득이 1,700만원 미만이고, 무주택이어야 하며, 일반재산 합계액이 1억원 미만인 근로자가구여야 한다.

둘째, EITC에 의해 주어지는 급여의 명칭은 '근로장려금'이며, 급여수준은 수급자의 소득수준에 따라 점증구간, 평탄구간, 점감구간으로 구성되어 지급된다. 점증구간은 근로소득이 증가할수록 근로장려금도 증가하는 구간으로서 급여율은 10%이고 소득구간은 연소득 0 ~ 800만원이다. 평탄구간은 연소득 800만원 ~ 1,200만원 구간이며, 최대급여액인 연 80만원

6) 2009년 시행예정인 근로장려세제의 구체적 내용은 재정경제부, 근로장려세제(EITC) 해설, 2007을 참조하였음.

이 일정하게 근로장려금으로 주어진다. 점감구간은 1,200만원 ~ 1,700만원 구간으로서 점감율은 16%이다.

< 그림 1> 근로장려세제 급여모형



이상과 같은 내용으로 2009년부터 시행 예정인 근로장려세제는 다음과 같은 문제점이 예상된다. 첫째, 대상 범위가 지나치게 협소하다는 점이다. 제도시행 초기 소득파악의 한계로 인해 자영자와 농어민을 제외한 근로자 가구에 한정하는 것은 일응 타당성을 가지지만 부양자녀 2인 이상을 요구한 조항이나, 무주택자, 일반재산 1억원 이하 등의 요건은 저소득근로빈민에 대한 소득보장제도로서의 EITC 성격과는 부합하지 않는 요건이라 하겠다. 그 결과 정부시안은 제도 시행 초기 적용대상규모를 31만 가구로 예측하고 있지만, 이 것은 요건을 만족하는 최대 수치에 불과하며, 실제 급여를 신청하는 가구수는 이보다 현저히 적어 제도의 존립근거를 의심받는 사태가 발생할 수도 있을 것으로 우려된다.

둘째, 급여수준의 적절성이 확보되지 못했다는 점이다. 현재 설계된 근로장려세제는 최대급여액이 연 80만원에 불과하다. 급여신청을 위해 자신의 소득 및 각종 개인적 신상정보를 모두 국세청에 보고한 대가로 주어지는 급여액이 최대 80만원인 것이다. 80만원은 2007년 4인가구 최저생계비 연 14,466,420원(월1,205,535원)의 5.53%에 불과하다. 제도가 시행되는 2009년도의 최저생계비는 현재보다 더 상승되어 있을 것이므로 2009년에 지급되는 근로장려금 최대액 80만원은 4인가구 최저생계비의 5% 미만이 될 가능성이 높다. EITC 급여를 통해 근로빈민의 빈곤을 완화 혹은 빈곤에서 덜어내겠다는 제도 본래 취지는 완전히 상실되는 결과가 초래되는 것이다.

셋째, EITC 제도 취지에 어긋나는 자격요건이 부과되어 있다는 점이다. EITC 제도는 자산조사를 요건으로 하는 공공부조제도가 아니며, 사전 기여를 요건으로 하는 보험제도도 아니며, 단순히 근로소득을 기준으로 급여를 제공함으로써 근로빈민의 소득보전과 근로의욕 강화를 목적으로 하는 제3의 소득보장제도이다. 그러나 시행예정인 근로장려세제는 무주택, 일반재산 1억원 이하 등 자산조사 요건을 수급권의 일환으로 책정하고 있어 EITC 제도의 근본취지에서 벗어나 있다. 그 결과 자신의 노력과 저축을 통해 재산축적을 행하고 이를 바탕으로 빈곤에서 벗어날 수 있는 일반적 빈곤탈출의 경로에서 EITC 급여요건은 방해물이 될 수도 있다.

2) 근로장려세제 개선방안

가. 대상자 확대

근로장려세제는 근로빈민층의 소득보전에 초점이 주어진 제도이다. 따라서 전인구의 11.6%가 근로빈민인 상황에서 대상자 규모를 최대 31만가구 (전체가구 대비 1.8%)로 산정하고 있는 현 시행방안은 소기의 제도 목적달성과 거리가 먼 내용이다. 적용대상자 확대가 반드시 필요하다. 그 방안은 먼저 급여가 주어지는 근로소득수준을 현행 연 1,700만원에서 중위소득의 80% 수준인 2,700만원 수준, 혹은 더 이상으로 확대하여야 한다. 또한 자녀 2인 이상을 부양하여야 한다는 요건 역시 불필요하다. 부양자녀 수와 무관하게 수급자격은 부여하되 자녀 수가 많으면 급여수준이 높아지도록 설계하여 대상자를 대폭 확대하도록 한다. 그리하여 전인구의 11.6%에 이르는 근로빈곤계층은 모두 EITC 수급자가 될 수 있도록 대상자 범위를 확대하는 것이다.

나. 급여수준 상향조정

EITC가 근로빈민의 소득보장제도로서 제대로 기능하기 위해서는 급여수준을 현행보다 대폭 증액하여야 한다. 급여수준을 상향조정하기 위한 방안은 무엇보다 점증구간의 급여증가율을 인상하는 것이 필요하다. 시행 예정안은 10%의 급여증가율로 설계되어 있지만 소득보전 효과를 담보하기 위해서는 급여증가율을 40%로 확대하여야 한다. 미국이 시행 초기 10%부터 시작하여 오늘날 40%의 급여증가율을 채택하고 있는데 우리의 경우 처음부터 최소한 30% 이상의 급여증가율을 적용하고, 빠른 시일내에 40% 수준까지 상향 조정하여야 할 것이다.
급여수준을 상향조정하는 또다른 방안은 평탄구간의 범위를 넓게 책정하는 것이다. 현 시행안은 연소득 800만원 ~ 1,200만원으로 평탄구간을 설정하고 있는데 평탄구간의 끝지점을 높임으로써 급여수준을 상승시킬 수 있다. 만약 근로장려세제의 포괄범위를 2,700만원으로 확대한다면 평탄구간의 끝점을 2,000만원으로 설정하여 급여수준을 증액하는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

다. 불필요한 자격요건 철폐

EITC 제도는 앞서 언급한 바와 같이 자산조사를 요하는 공공부조제도와는 구별되는 특유의 속성을 가진 소득보장제도이다. 엄격한 자산조사를 요구하지 않고, 가구의 드러난 근로소득 수준만을 기준으로 급여를 행함으로써 근로빈민의 소득보장과 근로의욕 제고를 동시에 가져올 수 있는 장점을 가지고 있다. 이러한 장점을 충분히 살리기 위해서는 현 제도에 내포되어 있는 공공부조적 성격의 수급요건을 모두 철폐하는 것이 필요하다. 예컨대, 무주택 요건

과 일반재산 1억원 이하 요건은 모두 공공부조적 성격의 수급요건에 해당한다. 이러한 요건은 철폐하여야 한다.

Ⅳ. 결론

전통적으로 빈곤문제는 일을 할 능력이 없거나 일할 의사가 없는 아동, 노인, 장애인 등 비근로계층의 문제로 인식되어 왔다. 비근로계층의 빈곤문제는 개인 혹은 가족에게 책임을 묻는 경우가 많다. 그러나 일을 하고 있거나 적극적으로 일자리를 찾고 있음에도 불구하고 빈곤한 상태에 머물고 있는 계층을 일컫는 근로빈민의 문제는 전통적 빈곤문제와는 성격이 다르다. 나름대로 최선을 다해 일을 하고 있는 근로빈곤문제는 개인에게 직접적인 책임을 묻기 어렵다. '열심히 일하면 누구나 잘 살 수 있다'는 성장 이데올로기의 허구를 드러내는 한 단면이기도 한 근로빈민의 문제는 사회적으로 함께 풀어나가야 할 시대적 과제이다.
최저생계비 이하의 절대빈곤층에 귀속된 근로빈민은 물론 차상위층에 속하는 근로빈민까지를 포함하여 이들의 소득을 보전하고, 자발적인 근로의욕 고취를 통해 이들이 빈곤에서 벗어나 자립할 수 있도록 국가와 사회는 제도적 원조를 아끼지 않아야 한다. 현금급여 외에 의료급여, 교육급여 등 현물급여가 주어지는 국민기초생활보장제도와 현금급여가 주어지는 근로장려세제를 적절히 설계하고 운영함으로써 근로빈민의 빈곤문제는 상당 수준 완화, 해소될 수 있다. 이를 위해 국민기초생활보장제도를 개별급여체계로 전환하고, 근로장려세제의 대상자 확대 및 급여수준 제고가 반드시 이뤄져야 할 것이다.

참 고 문 헌

구인회. 2004. "한국의 빈곤, 왜 감소하지 않는가? : 1990년대 이후 빈곤 추이의 분석." 『한국사회복지학』 제56권 제4호: 57 - 78.
노대명 외, 『국민기초생활보장제도 개별급여체계 도입방안』, 한국보건사회연구원·보건복지부, 2006
대통령자문 빈부격차·차별시정위원회. 2005. "근로소득보전세제 (한국형 EITC) 도입타당성 및 도입방향." 제64회 국정과제회의 자료.
박능후. 2000. "기초보장제도의 역사적 발전과정과 함의." 『보건사회연구』 제20권 제2호.
보건복지부. 2005. 『희망한국 21 - 함께하는 복지』.
이상은. 2006. "우리나라에서의 경제성장과 빈곤의 관계: 1982-2004년 도시가구를 중심으로." 『한국사회복지학』 제58권 제3호: 245-268.
이현주 외, 『차상위계층 실태분석 및 정책제안』, 한국보건사회연구원, 2005.
재정경제부. 2007. 근로장려세제(EITC) 해설.
통계청. 2007. http://kosis.nso.go.kr/

<제3주제>

비정규직 근로자를 위한 사회보험과 기업복지 개선방안

김종건(동서대 사회복지학과)

Ⅰ. 서 론

1997년 외환위기 이후 크게 늘어난 비정규직은 고용불안 심리와 저임금구조 확산으로 근로빈곤(working poor)과 양극화 문제의 실체로 인식되며 심각한 사회문제로 대두되었다. 결국 정부는 비정규직보호법을 제정해 2007년 7월 1일부터 시행에 돌입했다. 그러나 재계는 기업부담이 너무 커진다며, 노동계는 비정규직을 양성화시킬 것이라고 주장하면서 양쪽이 모두 우려를 표명했다. 비정규직보호법이 시행됨에 따라 사업주는 2년 이상 근무한 기간제노동자(계약직)와 파견노동자를 정규직으로 전환시켜야 하며, 정규직과 같은 사업장에서 동일 업무를 수행하는 비정규직에 대해서는 임금과 근로시간, 휴가 등에 대해 차별하지 못하게 된다.[7] 이를 어겼을 경우, 시정명령을 따르지 않으면 최대 1억 원까지 과태료를 물어야 한다. 하지만 이 법이 그들의 처지를 개선하는데 그다지 큰 영향을 미치지 못할 것이라는 예측이 지배적이다. 왜냐하면 비정규직은 이미 하나의 노동시장으로 자리를 잡고 있기 때문이다.

전체 노동시장에서 비정규직 노동자는 실태가 알려진 2000년 이래로 50%를 넘고 있다. 임금 또한 계속 정규직의 절반 수준을 유지하고 있다. 남성노동자는 정규직이 더 많지만 여성노동자는 비정규직이 정규직의 두 배 수준이다. 그리고 25~34세를 제외한 연령대에서 비정규직 비중이 높다. 학력이 낮을수록 비정규직 비율이 높다. 비정규직 고용이 높은 업종은 가사서비스업, 숙박 및 음식점업, 농업 및 임업, 어업, 건설업, 오락·문화 및 운동관련 산업, 도소매업 순이다.[8] 이들을 대상으로 하는 노동복지의 가장 큰 문제점은 이들이 사회보장제도를 통해 적절한 안전망을 제공받지 못하는데 있다. 첫째, 사회보험으로부터 배제되어 있어서 노후소득보장, 건강보장, 실직후 소득보장에 사각지대가 존재한다. 더구나 사회보험 적용을 받는다하더라도 불안정한 고용과 낮은 임금으로 인해 적절한 보장수준이 되지 못한다. 둘째, 이것마저도 가능하지 않아 근로빈곤층(working poor)이 된다 해도 자격기준이 엄격한 공공부조의 혜택을 기대하기도 어렵다.

이 글의 목적은 한국 사회보장제도가 비정규직 노동자들을 위한 적절한 안전망을 제공하는

---

7) 실제로 비정규직보호법 시행을 앞두고 공공부문 비정규직 7만여 명을 비롯해 신세계 5,000여 명, 우리은행 3,000여 명 등이 정규직으로 전환되었다. 그러나 비정규직 계산원을 모두 해고하고 용역체제로 전환한 이랜드 사태를 통해서 드러난 것처럼 비정규직보호법이 오히려 일자리를 줄이고 대량 해고사태를 빚었다는 비판은 계속되고 있다.

8) 한국비정규노동센터가 2000년부터 시작한 통계청의 경제활동인구조사 부가조사 자료를 활용하여 발표한 자료를 토대로 정리한 것이다.

데 실패하고 있음을 보이고 이런 두 가지 문제를 해결하기 위한 최근의 시도들을 평가하여 적절한 개선방안을 모색하는 데 있다. 근로복지는 개념상 고용과 연계되어 노동자와 그 가족에게 주어지는 시장외적인 급여와 서비스를 의미하지만(박찬임, 2001)이 글에서는 사회보험과 기업복지-퇴직금과 유급휴가를 포함한 법정기업복지와 상여금, 수당 등의 비법정기업복지-만 다루기로 한다.[9)]

Ⅱ. 비정규직 노동자와 사회보장

1. 사회보험에서 비정규직 노동자의 지위

사회보험의 목적은 산재, 질병, 실업, 퇴직 등의 위험으로부터 발생할 수 있는 소득의 감소나 중단에 대처하는 것이다. 비정규직 노동자들은 상대적으로 이러한 위험에 더 많이 노출되어 있는데, 불안정한 고용으로 인해 상시적인 실업 위험에 처해 있다. 이러한 위험에 대처하는 보편적인 장치가 사회보험을 통한 소득보장이다. 사회보험은 위험으로 인한 소득상실을 가입자 전체로 분산시키는(pooling risk) 기능을 통해 그 목적을 달성한다(Rejda, 1994). 위험집단을 포괄하는 정도에 따라서 위험분산 효과는 차이가 난다. 간혹 피용자집단과 자영업집단을 구분하는 경우가 있는데, 보험료 부과기준이 소득 또는 재산이냐에 따라 제도운영의 효율성이 다르기 때문이다.

완전고용인 조건에서 사회보험은 기여능력을 갖춘 충분히 많은 가입자를 보유하고 있기 때문에 안정적으로 운영된다. 또한 경제활동인구가 많을수록 생산가능인구가 많을수록 보편적인 소득보장을 달성할 수 있다. 그런 조건은 사회보험이 안정적으로 운영될 수 있는 경제적 기반이다. 하지만 그 기반이 불안정할 경우에는 사회보험이 제 기능을 발휘하기 어려운데, 노동시장 유연화는 고용에 기반한 사회보장의 기반을 침식하는데 있어서 집합적 원인을 제공한다(정원오 외, 2006; Standing, 1999). 그리하여 비정규직 노동자는 사회보험에서 다음과 같은 조건에 놓이게 된다.

첫째, 비정규직과 같은 불안정고용은 고용기간과 임금수준 등의 근로실적(work records)이 취약하므로 사회보험 가입자로서 기여능력(contribution capacity)을 저하시킨다. 고용의 단기성과 그로 인한 실업의 반복은 사회보험의 가입기간을 단축시키거나 잦은 자격 전환을 가져와 행정에 부담을 준다. 관리운영자의 입장에서 비정규직 노동자는 그다지 양호하지 않은 가입자이자 신경이 많이 쓰이는 가입자이다. 국민연금의 경우, 비정규직 노동자의 재직년수는 사업장가입자로서의 가입기간을 결정한다. 실업상태에서 근로소득외 소득이 없다고 가정한다면 비정규직 노동자의 재직년수는 상대적으로 짧아 연금 수급권을 얻는데 필요한 최소 가입년수를 채우는 부담과 함께 급여수준에도 영향을 받게 된다.[10)] 건강보험의 경우, 비정

9) 근로복지는 제공주체에 따라 공공근로복지, 기업복지, 자주복지로 구분하는데, 사회보험은 대표적인 공공근로복지이다. 자주복지는 노동자들이 노동조합이나 기타 상호부조를 통해 자신들의 복지를 스스로 해결한 것을 말한다.

규직 노동자는 국민연금에 비해 가입기간에 대한 부담은 적지만 보험료를 3개월 이상 체납한 경우 혜택이 제한된다. 이와 더불어 비정규직 노동자의 잦은 고용단절은 가입자격의 변동을 야기한다. 하지만 사업장가입자에서 지역가입자로 자격이 전환되는 과정은 더 많은 보험료 부담을 동반하기 때문에 가입자의 기여행위에 부정적인 영향을 미치게 된다.[11]

둘째, 이보다 더 심각한 문제는 취약한 보험료 부담능력이다. 비정규직 노동자의 임금은 정규직의 절반 수준인데, 원천징수되는 사회보험 보험료는 그들에게 적은 임금을 더욱 적게 만든다는 부정적인 인식을 갖도록 한다. 조세와 사회보험 기여를 합친 국민부담률이 높을수록 피용자의 가처분소득은 줄어든다. 모든 노동자에게 똑같은 비율로 보험료를 부과하지만 임금수준이 낮은 그들에게 사회보험 보험료, 특히 다른 보험에 비해 보험료가 많은 국민연금은 상당한 부담으로 작용한다. 그래서 비정규직 노동자들은 주어진 여건에서 최대한의 가처분소득을 확보하려고 하는 경향이 있다. 그 방법으로 소득파악이 어려운 비공식부문에 참여하거나 기여회피(contribution evasion)를 선택하는데 여기서는 기여회피에 대해서만 다루고자 한다.

기여회피라 함은 고용주가 사회보험의 가입대상이 되는 피용자의 일부 또는 전부를 신고하지 않거나, 피용자의 소득을 낮게 신고하여 사회보험료를 적게 부담하거나, 사회보험료를 부담하지 않을 목적으로 피용자를 가입대상에 해당되지 않는 노동자로 주장하는 것을 말한다(권문일, 1999; Bailey and Turner, 1997: 1). 그러나 기여회피를 고용주의 의도만으로 설명할 수 없다(김원식, 2002; 박찬용・김연명・김태완, 2000). 노동비용 절감을 위해 사회보험료 부담을 줄이려고 하는 고용주와 가처분소득을 확보하려는 비정규직 노동자의 이해관계가 기여회피를 선택할 수 있다는 점에 착목하여야 한다. IMF 외환위기 이후 사업장 규모에 관계없이 모든 사업장 가입자는 사회보험의 당연적용대상이 되었다. 하지만 전체 노동자의 33% 정도를 포괄하고 있는 5인 미만 소규모사업체는 그 영세성으로 인한 잦은 휴・폐업, 노동자의 유동성이 높고 불규칙한 고용 그리고 관리기관의 행정력 미비 등으로 사회보험료 부과징수기능이 제대로 작동하는데 필요한 등록(가입)이 사실상 강제되지 못하고 있는 실정이다.

비정규직 노동자는 고용주가 근로복지공단에 신고함으로써 고용보험에 가입되고, 자동적으로 건강보험과 국민연금의 사업장 가입자가 된다. 그렇기 때문에 이 과정에서 비정규직 노동자는 고용주의 설득 또는 둘의 합리적 선택으로 기여회피를 한다. 이렇게 됨으로써 비정규직 노동자는 자발적으로 또는 비자발적으로 사회보험이 제공하는 안전망을 기피하거나 배제된다.

---

10) 현행 국민연금의 급여산식 P=1.8(A+B)(1+0.05n) 에서 n 은 20년 초과 가입년수를 의미한다. 따라서 재직기간이 20년을 넘고 길수록 연금액 수준은 높아진다.

11) 국민건강보험의 지역가입자의 보험료 부과기준은 가입자의 소득, 재산(전월세, 자동차 포함), 경제활동참가율(성, 연령)을 참작하여 부과요소별 점수를 합산한 후 점수당 금액을 곱하여 보험료 산정 후 경감율 등을 부과한다. 이에 비해 직장가입자는 보수월액의 4.77%(사용자와 피용자 각각 2.385% 분담)이다. 단순비교가 어려우므로 2007년 보험료 인상 내용을 통해 간접적으로 이해해 보면, 직장가입자의 보험료율은 현행 4.48%에서 4.77%(0.29%p. 증가)로, 지역가입자의 보험료액은 131.4원에서 139.9원(8.5원 증가)으로 전년대비 6.5% 인상되었다. 동일한 소득수준이라고 가정할 때, 직장가입자는 보험료의 반만 부담을 한다는 점과 소득 외에 재산을 고려하여 보험료를 산정한다는 점으로 인해 지역가입자의 보험료 부담이 상대적으로 크다.

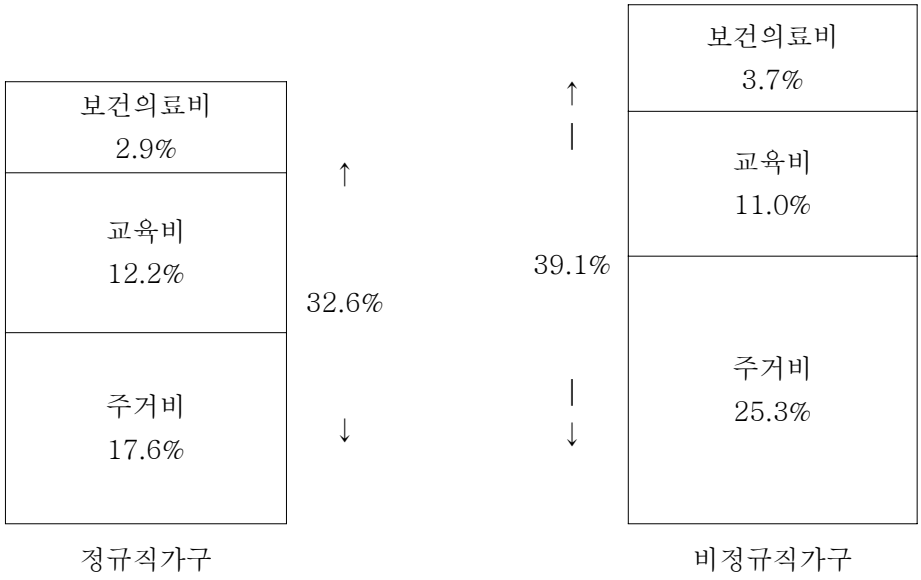
2. 기업복지에서 비정규직 노동자의 지위

기업복지라 함은 기업이 고용을 매개로 하여 노동자와 그 가족들에게 제공하는 임금 외 급여와 서비스를 뜻한다. 노동자들은 임금 외에 기업으로부터 퇴직금, 유급휴가, 상여금 그리고 각종 수당을 의미하는 부가급여(fringe benefit)를 받는다. 우리나라에서는 노동조합운동이 활성화되기 시작한 1987년 이후 기업복지비가 비약적으로 증가하였다.[12] 우리나라에서 기업이 제공하는 복지는 두 가지 의미를 가지고 있다. 하나는 고용을 전제로 하는 보상체계의 일부로서의 의미이며(Mishra, 1981: 106), 다른 하나는 국가에 의한 복지책임은 회피되고 기업에게 그 부담을 전가시키는 복지정치의 산물로서의 의미를 갖고 있다(최 균, 1992; 송호근, 1992). 하지만 사업장 단위에서 이루어지는 기업복지는 조직에 대한 충성과 업무에 대한 몰입을 꾀하는 기업의 의도와 임금 외의 보상이라는 노동자의 인식을 넘어 작업조직에 대한 소속감과 일체감을 갖게 하는 물질적 기반이 된다. 이러한 변화된 인식은 성과급제나 연봉제 도입 등으로 노동자간 임금의 차이는 확대된데 반해 기업복지는 비교적 평등하게 주어진다는 점으로부터 비롯되었다. 그렇다면 기업복지에서 비정규직 노동자는 어떤 의미를 갖는가? 기업과 노동자의 관점에서 살펴보자면 다음과 같다.

첫째, 기업복지는 비정규직 노동자에게 임금격차의 보완물로 제공된다. 정규직의 절반 수준인 비정규직 노동자의 임금은 본인과 가구의 소비생활에 상당한 영향을 준다. 특히 식비를 제외한 주거비, 교육비, 보건의료비는 가구단위로 소비되는 주요 지출이다. 이는 기업이 제공하는 법정외복리비에서 잘 나타나는데, 식사비 보조를 제외하면 자녀 학비보조와 주택구입을 위한 저리융자와 같은 주거비 보조의 비중이 다른 항목에 비해서 높게 나타나고 있다. 이에 대한 욕구는 비정규직 노동자에게 더 높다. 아래 그림을 통해서 나타나는 바와 같이 비정규직 가구는 정규직 가구에 비해 가처분소득에서 주거비, 교육비, 보건의료비 지출이 차지하는 비중이 높다. 따라서 기업 입장에서는 임금수준이 낮은데서 오는 불만을 이와 관련한 기업복지 제공으로 상당부분 완화시킬 수 있는 것이다.

12) 노동부의 『기업체노동비용조사보고서』에 따르면, 1995년, 1998년, 2000년에 기업복지비(법정외복리비+현물급여비)가 감소한 것으로 나타났다.

<그림 1> 가처분소득 대비 교육·주거·보건의료비 비중



자료: 김연명·김종건(2003)

둘째, 기업복지는 비정규직 노동자의 작업조직에 대한 배제와 포섭을 낳는다. 비정규직 노동자들은 작업조직 안팎에서 다른 노동자들과 사회적 관계를 형성한다. 하지만 작업장에서는 비인격적·폭력적 언행과 멸시 풍조를 경험하고, 작업수행 외에 회사경영과 고용에 관한 정보 접근이 제한되고 상대적으로 힘든 직무에 배치된다. 또한 고충처리 해소기구가 없거나 이용할 수 있다하더라도 경시되는 경향 등으로 인해 심리적·도적적 배제를 겪고 있다(이병훈, 2003). 또한 작업조직 밖에서 행해지는 사교활동과 가시적으로 드러나는 구별짓기는 비정규직 노동자 본인에게는 물론 자신을 알고 있는 사람들에게 자신이 작업조직의 다른 노동자들과 구별되고 더 나아가 차별받는 존재라는 것을 내재화하게 된다.[13] 이런 점에서 불공평하게 제공되는 기업복지는 노동자들 사이에 위화감을 가져오고 인간관계에 의한 생산성 감소를 가져올 수 있다. 반면에 공평하게 제공되는 기업복지는 비정규직 노동자에게 작업조직에 대한 성원의식을 갖게 하여 통합시키는 효과를 발휘한다. 그러므로 분절적인 노동시장 구조에서 비정규직 노동자는 기업복지를 통해서 배제된다.

Ⅲ. 비정규직 노동자와 사각지대

1. 사회보험에서의 배제: 사각지대

한때 우리나라 사회보험에서 비정규직 노동자의 비보장과 관련된 핵심적이고 시급한 개선과제는 그들이 사회보험제도에서 원천적으로 배제되는 '적용 배제'의 문제였다(김연명, 2001).

13) 작업복, 통근버스 이용, 사원증, 유통점 할인 등에서 나타나는 정규직과 비정규직의 구별을 뜻한다.

우리나라 사회보험의 적용 확대는 일정한 유형이 있다. 대기업 사업장에서 시작하여 중소규모 사업장으로 농어민으로 도시지역 자영자 순으로 확대해 왔다. 그러나 5인 미만 사업장과 비정규직 노동자 등에 대해서는 사회보험의 기술상 문제, 즉 소득파악이나 자격관리가 어려웠기 때문에 제도적으로 적용이 제외되어 왔다. 그러다가 IMF 외환위기를 기점으로 이른바 '마의 5인' 규정이 폐지되고 전사업장으로 확대 적용되었다. 최근에는 1개월과 월 80시간이 그 규정을 대신하고 있지만 분명 상당한 진전을 보이고 있다.

국민연금의 경우 2003년 7월부터 1인 이상 사업장(1단계: 법인과 전문가직종)의 1개월 이상 임시직과 월 80시간 이상 시간제 노동자로 확대 적용되기 시작하여 2006년부터 3단계 확대로 계속되고 있다. 건강보험 역시 2003년 7월부터 1개월 이상 임시직과 월 80시간 이상 시간제로 확대 적용된 이후 비상근노동자, 월 80시간 미만 시간제 노동자, 비상근교직원과 월 80시간 미만 시간제공무원, 소재지가 일정하지 않은 사업장의 노동자를 직장가입자 적용을 제외하고 있다. 고용보험의 경우 2004년부터 60세 이상 신규고용자와 일용직노동자, 국가·지자체가 주관하는 사업종사자, 월 60시간(주 15시간) 이상 시간제노동자로 확대 적용하였다. 산재보험은 1998년에 금융·보험업 적용에 이어 2000년에는 농업·임업(벌목업 제외)·어업·수렵업과 2천만 원 미만의 건설공사를 제외한 1인 이상 사업장으로 확대하였다. 2005년에 농림어업, 수렵업 법인에 한해 5인 미만 사업장까지 적용을 확대하였고 건설면허소지 사업장의 건설공사에도 전면 적용하였다. 아래의 그림을 통해서 알 수 있듯이 '적용 배제'는 여전히 존재하고 있지만 초기의 문제인식처럼 비정규직 노동자의 비보장과 관련된 핵심적이고 시급한 개선과제는 더 이상 아니다.

<그림 2> 사회보험의 사각지대 현황 (2007. 8)

주1) 1단계는 법인, 전문가직종 사업장, 2단계(2004.7)는 1단계 사업장을 제외한 사업

장중 건강・고용보험 가입사업장, 3단계(2006.1)는 그 외 사업장으로 단계적 확대 적용되었음.
비고: 음영으로 처리된 부분이 사각지대를 의미함.

이와 같은 적용 '확대'에도 불구하고 비정규직 노동자들은 여전히 사회보험에 포괄되지 못하고 있다. 비정규직 노동자의 사회보험 적용 비율에서 나타난 바와 같이 그들의 사회보험 적용율은 30% 대에 그치고 있다. 앞 장에서 설명한 바와 같이 비정규직 노동자의 적용 배제가 해결되었다 하더라도 보험료 부담능력이 취약하기 때문에 사실상 배제되는 것이다. 이와 같이 법・제도적인 차원의 적용 배제를 명목적 배제라고 한다면 보험료 부담능력 차원의 적용 배제를 실질적 배제라고 구분해서 이해할 수 있다. 결국 사각지대 문제의 핵심은 비정규직 노동자의 보험료 부담능력의 문제이다. 통계청의 경제활동인구조사 부가조사에 의하면 2007년 3월 현재 정규직의 평균임금은 월238만 원인데 비해 비정규직 노동자는 120만 원이다. 4대 사회보험의 보험료를 전부 합치면 14.67% 이다. 산재보험을 제외하면 사용자와 피용자가 보험료를 절반씩 부담하기 때문에 노동자는 자신의 임금소득의 7.335%(국민연금 4.5% + 건강보험 2.385% + 고용보험의 실업급여 0.45%)를 부담하고 있다. 비정규직 노동자 평균임금을 기준으로 할 때 8만8천 원 정도에 해당된다. 보건복지부가 고시하는 2007년 4인가구 최저생계비가 약 120만5천 원 수준인데, 여기서 사회보험료를 제외하면 111만7천원이다. 여기에서 가계 소비지출중 식비를 제외하고 비교적 우선적으로 지출될 수밖에 없는 주거비(임대료+관리비)를 제해 보자. <그림 1>의 가처분소득 대비 주거비 비중이 25.3%이므로 28만3천 원 정도인데 그 금액을 111만7천원에서 제하고 나면 주생계부양자가 비정규직인 4인가구는 83만4천 원으로 빠듯하게 생활해야 한다. 사회보험료가 부담스러울 수밖에 없다.

국민연금의 경우, 전체 노동자의 적용률은 2001년 절반 정도(51.8%)에서 2007년 3월 현재 62.6%로 약 11% 정도 개선이 이루어졌다. 같은 시기에 비정규직 노동자의 적용률은 2001년 19.3% 였고, 2003년에는 26.4%, 2005년에는 32.8%, 2007년 3월에는 33.6%로 개선되었다. 정규직 노동자의 적용률이 2001년 92.7%로 시작해 2007년 3월에 거의 99%에 육박하고 있는 점과 비교하면 비정규직 노동자의 실질적 배제가 왜 차별 문제로 접근되는지 설명이 된다.

<표 1> 임금노동자의 고용형태별 국민연금 적용 비율(%)

연도	2001	2003	2005	2007.3
전체	51.8	57.7	61.4	62.6
정규직	92.7	96.6	98.0	98.8
비정규직	19.3	26.4	32.8	33.6

자료: 남우근(2007)

건강보험의 경우, 전체 노동자의 적용률은 2001년 54.3% 수준에서 2007년 3월 현재 63.9%로 개선되었다. 같은 기간대에 정규직 노동자의 건강보험 적용률은 국민연금의 경우와 비슷하게 나타난다. 이에 비해 비정규직 노동자의 적용률은 2001년 22.2%에 불과하였고, 조금씩 나아져 2007년 3월 현재 35.5% 수준에 머무르고 있다. 건강보험은 피부양자의 의료이용 불편함을 감안하여 직장가입자가 안되면 지역가입자로 자격전환을 해서 적용을 받으려는 경향이 있는데, 비정규직 노동자는 그런 불편함도 상당히 감수하고 있다고 보여진다.

<표 2> 임금노동자의 고용형태별 건강보험 적용 비율(%)

연도	2001	2003	2005	2007.3
전체	54.3	59.5	61.9	63.9
정규직	94.8	97.6	98.3	99.3
비정규직	22.2	28.8	33.4	35.5

자료: 남우근(2007)

고용보험의 경우, 전체 노동자의 적용률이 2001년 46.9%였던 것이 2007년 3월 현재 55.6%로 점차 개선되었다. 비정규직 노동자의 적용률은 2001년 20.7%, 2003년 25.9%, 2005년 30.7%, 2007년 3월 현재 33.1%로 개선되었지만 국민연금과 건강보험 적용률보다 조금 낮은 수준이다. 국민연금과 건강보험은 지역가입을 통해서 적용을 받을 수 있기 때문에 직장가입이 안될 경우 부담이 조금 더 되더라도 해결방법이 있다.

고용보험은 비정규직 노동자의 실질적 적용이라는 관점에서 앞의 두 사회보험에 비해 중요성이 크다. 고용보험 사업장이 확대되지 않는 이유는 우선적으로 영세사업장의 고용주에게 있다. 영세기업은 사업장 지속에 관한 불확실성이 상대적으로 높다. 그래서 수익창출은 우선시하는 반면 고용보험 가입을 비롯한 근로복지에 대한 유인은 낮다. 하지만 고용주에게만 그 책임이 있는 것은 아니다. 영세사업장 노동자 또한 고용보험 가입을 꺼리는 경향이 있다. 고용보험에 가입하게 되면 자동적으로 건강보험과 국민연금의 사업장 가입자가 된다. 문제는 고용보험료에 비해 건강보험료와 국민연금 보험료가 더 많기 때문에 부담이 된다는 점이다(<표 4> 참조). 고용보험료는 임금 대비 0.45%에 불과하지만 건강보험료와 연금보험료를 합하면 6.7%로 저임금노동자의 입장에서는 무시하기 어려운 금액이다. 이 때문에 고용주가 고용보험 가입을 꺼려할 때 비정규직노동자 역시 사회보험료 부담으로 인한 임금 저하를 우려하여 고용보험 미가입 상태를 수용하게 되는 것이다.

<표 3> 임금노동자의 고용형태별 고용보험 적용 비율(%)

연도	2001	2003	2005	2007.3
전체	46.9	49.8	53.1	55.6
정규직	80.0	79.5	81.6	83.9
비정규직	20.7	25.9	30.7	33.1

자료: 남우근(2007)

<표 4> 노동자의 사회보험 기여율

	임금수준	세부항목			
		연금	건강보험	고용보험1)	전체
금액(원)	7,000	32,850	16,352	3,150	52,352
노동자부담률(%)		4.69	2.34	0.45	7.48
금액(원)	1,000,000	44,550	22,400	4,500	71,450
노동자부담률(%)		4.46	2.24	0.45	7.15

주 1) 사업체 규모는 노동자수 150인 미만으로 가정함.

자료: 김혜원・조성재(2007)

덧붙여 비정규직 노동자가 고용보험 적용을 받지 못하면 실직상태에서 실업급여를 받지 못할 뿐만 아니라 고용지원센터에서 제공하는 고용서비스, 직업훈련도 받지 못한다. 이로써 비정규직노동자는 소득유지는 물론 고용유지를 위한 안전망으로부터 배제되어 있는 것이다. 고용보험사업장은 외환위기를 거치면서 크게 확대되었지만 큰 진전을 보이고 있지 않다.

2. 기업복지에서의 배제

기업복지는 법정복지와 비법정복지로 나누어지게 된다. 우리나라 기업의 노동비용을 분석해 보면, 노동자의 노동공급에 대한 임금 등의 급여보상을 나타내는 직접노동 비용과 그 외의 간접노동 비용으로 구분되며, 간접 노동비용은 다시 퇴직금 비용, 현물지급비용, 법정복리비, 법정외복리비, 교육훈련비, 기타 노동비용으로 세분한다. 이러한 간접비용 항목들 중 법정복리비와 법정외복리비가 바로 기업복지의 지출비용으로 분류될 수 있는 것이다. 구체적으로, 법정복리비는 건강보험료, 국민연금, 고용보험료 중 사용주 부담분과 산재보험료, 장애인고용촉진기금부담금 등과 같이 법적 의무에 따라 사회보험 및 관련 기금을 위해 기업이 지출하는 비용을 의미한다.

비법정복지비는 사업주가 부담하는 노동비용으로 노동자들의 주거・식사・의료・보건・문화・체육・오락・경조사 등에 대한 지원 경비와 복지시설・구판장 등의 운영경비를 합산한 총액을 말하며, 물적 시설에 대하여는 감가상각비, 유지관리비, 인건비(후생 관련시설에 종사

하는 자의 임금 및 수당 등)를 포함한다.[14]

단지 분류상 기업의 법정복지비는 그 재원이 사용자에 의해 출연되고 있음에도 공공급여로 분류된다. 또한 법정복지비는 그 재원이 사용주에 의해 마련되지만, 기업차원의 자발적인 부가급여로서 제공되는 비법정복지비와 비교하여 재원조성이 자발성에 기초하기 보다는 법적 강제에 기반하고 있다는 점과 그 복지효과에 있어서도 사회적 차원의 재분배가 이루어진다는 점에서 공공적 특성을 지니고 있다.

사회보험을 제외한 법정복지는 1980년에 노동청이 노동부로 승격되면서 노동자에 대한 관심이 증대되고 사회복지서비스와 차별화된 근로복지서비스 프로그램이 모색되기 시작했다. 1981년 근로청소년회관 설치·운영을 시작으로 근로복지회관, 노동자복지매장, 노동자종합복지관, 노동자체육문화센터 등 노동자복지서비스의 제공을 위한 시설 건립 추진되다가, 1990년대에 들어와 노동자들의 증대되는 복지수요를 충족하기 위해 1993년 중소기업노동자복지진흥법 제정과 1997년 노동자생활향상 및 고용안정지원에 관한 법률을 제정을 통해 노동자 복지에 대한 정부책임과 의지를 표명하고 사업시행의 근거를 마련하여, 공공근로복지서비스 프로그램을 시행하기 시작하였다. 2001년에는 『근로자복지기본법』을 제정하여 기존의 근로자복지사업 관련 개별법령을 정비하여 종합적이며 체계적인 노동복지정책을 추진할 수 있는 제도적 기반을 마련하였다.

그 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(전현준, 2005). 이 법과 기본계획의 핵심내용은 ⅰ)근로복지의 종합적이고 체계적인 발전을 도모하기 위하여 노동부장관을 위원장으로 노·사 공익위원 15인 이내의 위원으로 구성되는 중앙근로자복지정책위원회를 설치하고, 매 5년마다 『근로자복지증진 기본계획』을 수립 발표한다.[15] ⅱ)근로자복지증진 기본계획은 근로자복지증진을 위한 마스터플랜으로 장기적인 비전하에 근로자복지정책을 종합적 체계적으로 시행할 수 있도록 한 것임을 분명히 하고 있다. ⅲ)노동자의 주거안정, 생활안정, 재산형성, 우리사주제도 활성화, 근로자복지시설 설치 및 운영, 복지사업 소요재원(근로자복지진흥기금)에 관한 사항 등이 포함된다. ⅳ)근로자복지시설 지원 및 운영 내실화 계획(2004년 12월 현재 27개소 운영, 3개소 건립 추진 중) 과 체육 및 문화시설, 직업상담시설 등을 갖춘 한국노총의 중앙노동자복지센터의 건립 지원 (2004년까지 총334억)이 이뤄졌다.

---

14) 복지재원의 출처를 기준으로 공공·민간복지의 영역을 구분하는 것은 지나친 단순 분류의 문제를 안고 있다는 문제제기가 있을 수 있다. 이는 복지서비스의 제공주체와 법적 강제성을 감안할 경우 기업이 부담하는 법정복지는 오히려 민간급여라기보다는 공공급여에 가깝기 때문이다.

15) 제1차 근로자복지증진 기본계획은 선택적 근로자복지(flexible benefit plan)를 골자로 2002년부터 2006년까지 시행되었고, 제2차 근로자복지증진 기본계획(2007~2011)은 수요자 중심의 복지, 기업·시장과 연계된 복지를 추진과제로 삼고 있다.

<표 5> 제2차 근로자복지증진 기본계획(2007~2011)

구분		프로그램		비고(대상)
생활기반 안정 및 삶의 질 향상	생활안정 지원	저임금기준(현 월170만원) 하향 조정		저소득 근로계층
		생계비 융자한도(현 500만원) 상향 조정		
		근로자신용보증 지원		
	주거안정 지원	주택구입자금 융자 지원		연소득 2천만원 이하
		주택전세자금 융자		연소득 3천만원 이하
	교육비 지원	학비(고교) 전액 지원		저소득 근로자
		학비(중·고교) 전액 지원		산재근로자
		대학학자금 무상지원 확대		중소기업 3년 이상
	문화·여가 활동지원	문화·여가 관련 이용비용 지원 확대		
		근로자 문화예술제 내실화		
		근로장려세제(EITC) 시행		차상위계층
선진기업 복지제도 확산 지원	우리사주제 확산지원	소액주주 범위(현 발행주식총액 1%, 3억원 미만 소유) 단계적 확대		
		자사주 배정 우대기준에 장기보유자 포함		
	사내근로복지기금 활성화지원	기금 설립등기절차 간소화		
		비정규직등에 대한 출연금 사용한도 확대방안 추진		현 50%→80%
	선택적 근로자복지제도 내실화	관련사항을 세부 규정화		
		사내근로복지기금 사용할 경우 출연금 사용한도(현재 출연금의 80%) 확대		
	대·중소기업 상생복지 강화	중소기업 직업훈련 컨소시엄 확대		
		협력업체 등과 사내복지기금 공동조성		
일을 통한 취약계층 복지증진	취약근로자 직업능력개발 지원강화	직무능력 향상 지원		중소기업 근로자
		훈련과정 수강지원금 제도 확대		
		취약계층의 직업훈련 지원		실업자 등
	취약계층 일자리 제공 강화	고용지원 서비스 혁신		
		사회적일자리 제공		
	대·중소기업 산업안전보건 격차 해소	지역산업보건센터 설치		
		산재취약분야 안전보건 교육 강화		
		소규모 사업장 작업환경 개선		
	고용보험 개선	실업급여 지급요건 완화		현 평균임금의 50%, 최고120만원
		실업급여 소득대체율 인상		
	산재보험 개선	특수고용 근로자에게 적용 확대		
수요자 특성별 근로복지 서비스 강화	일가정 양립 지원	국공립보육시설 확충, 시간연장 보육교사 인건비 지원		현 인건비의 80% 지원
		직장보육시설 설치·운영기업 융자, 시설전환비와 유구비품비 무상 지원 및 운영비 지원		
	비정규직 근로자 보호 및 직업능력개발 강화	차별 시정을 위한 제도적 기반 마련		
		능력개발 기회 확대	훈련비 직접 지원 확대	
			훈련과정 다양화	
		비정규직 친화적인 훈련전달체계 구축	지역적합형 훈련 확대	
			산업별 인적자원개발협의체 확산	
			지역·산업단위 노사단체 주관 직무관련 훈련 확대	
	고령근로자 근로복지 강화	근로조건 유연화	임금피크제 보전수당 지원 확대	
		정년연장 지원제도 확대 및 전직지원 강화	정년연장·계속고용제도 도입장려금 신설	
			노사공동재취업센터 강화	
			실비 자원봉사 기회 확대	

노동복지에 대한 정부의 노력이 있었음에도 불구하고 비정규직 노동자에게 이런 제도는 접근성이 낮다. 대신 작업장 단위로 이루어지는 기업복지, 특히 비법정복지는 체감도가 매우 높다. 하지만 비정규직 노동자에게 이 영역은 차별적인 처우가 많다고 나타나고 있다. 법적 강제성이 없는 상여금이나 건강진단, 생활자금대여 등 각종 복지급여는 물론이고, 법적 강

제성이 있는 급여로서의 초과근로수당이나 퇴직금, 휴가등도 제대로 적용받고 있지 못한 경우가 많은 것으로 나타나고 있다. 특히 비법정복지비는 사용자에 대한 법적 강제가 없고, 노사간의 협상에 따라 사용자가 임의로 제공하는 것이기 때문에 상대적으로 조직화의 정도가 낮고 동질성이 약한 비정규 노동자들이 배제될 가능성이 매우 높다.

<표 6> 기업규모별 법정외 복리비의 내역별 추이

			주거	의료보건	식사	문화체육오락	보험료지원	경조등	저축등	학비보조	사내복지기금	보육비	휴양	종업원지주제	기타
금액(천원)	대기업	90	7.6	1.2	20.4	3.1	0.8	2.1	0.9	6.2					7.9
		95	13.9	4.2	42.9	8.8	3.0	4.2	0.8	16.1	10.6	0.2	6.7	1.3	13.6
		2000	18.0	6.2	46.6	6.4	11.3	6.3	0.5	20.9	31.3	0.5	6.2	0.8	22.9
		2005	16.2	13.0	65.1	9.3	13.9	9.9		33.2	18.9	1.0	6.6	14.7	37.4
	중소기업	90	3.2	1.1	17.8	2.4	0.8	1.9	0.6	3.0					5.3
		95	7.4	2.8	39.5	5.5	1.7	3.4	0.5	6.2	3.9	0.3	3.1	1.0	10.0
		2000	4.4	2.8	50.8	3.8	3.7	3.5	0.4	8.7	8.0	0.1	2.1	0.3	15.0
		2005	6.1	4.4	80.1	5.2	6.8	4.3		5.0	1.3	0.1	2.2	0.2	20.5
비율(법정외복리비=100)	대기업	90	15.1	2.4	40.6	6.2	1.6	4.2	1.8	12.4					15.7
		95	11.0	3.3	34.0	7.0	2.4	3.3	0.6	12.8	8.4	0.2	5.3	1.0	10.8
		2000	10.1	3.5	26.2	3.6	6.4	3.5	0.3	11.8	17.6	0.3	3.5	0.4	12.9
		2005	6.8	5.4	27.2	3.9	5.8	4.1		13.9	7.9	0.4	2.8	6.1	15.6
	중소기업	90	8.9	3.0	49.3	6.6	2.2	5.3	1.7	8.3					14.7
		95	8.7	3.3	46.3	6.4	2.0	4.0	0.6	7.3	4.6	0.4	3.6	1.2	11.7
		2000	4.2	2.7	49.0	3.7	3.6	3.4	0.4	8.4	7.7	0.1	2.0	0.3	14.5
		2005	4.5	3.2	58.8	3.8	5.0	3.2		3.7	0.9	0.1	1.6	0.1	15.0

자료 : 노동부, 기업체노동비용조사보고서, 각년도

민주노총의 한 조사에 의하면, 비정규직 노동자의 25.6%는 정기적인 건강진단을, 47.8%가 법정 급여인 초과근로수당을 받고 있지 못하며, 주휴일은 14.3%, 월차휴가는 31.9%, 연차휴가는 35.7%가 전혀 받고 있지 못한 것으로 분석되었다(전현준, 2005에서 재인용). 이러한 조사결과들을 보면, 비정규 노동자들은 법정 복지급여에서도 상당수가 배제되고 있음을 알 수 있다. 기업복지 급여 중 법정복지급여의 경우는 비정규 노동자들의 노동법 상 지위로 인하여 전면적 혹은 부분적으로 배제되고 있는 것으로 판단된다. 예를 들어, 퇴직금의 경우에는 1년 이상 근속한 자에게 퇴직 시 지급하도록 되어 있기 때문에 단기간 고용계약을 체결하고 있는 노동자의 경우에는 원천적으로 배제되고 있으며, 기간제 고용이 수차례 반복되어 총 고용기간이 1년이 넘는 경우라 하더라도 이미 계약기간 중의 임금에 퇴직금이 정산되어 지급되는 경우에는 별도의 퇴직금을 수령하지 못하는 사례가 있는 것으로 알려져 있다. 연차휴가에 있어서도, 근로기준법 상 1년 이상 개근한 사람에게 10일을, 9할 이상 출근

한 사람에게 8일을 주도록 되어 있으나, 아직도 많은 수의 기간제 노동자들은 연차휴가의 적용에서 배제되고 있는 현실이다.

법정외 복리비 내역을 기업규모별로 살펴보면 금액 기준으로 식사비를 제외한 모든 항목에서 대기업이 중소기업보다 노동자 1인당 비용이 높다. 이것은 대기업이 식당 운영 등에서 규모의 경제가 발생하기 때문이다. 법정외 복리비 전체를 100으로 할 때 대기업은 식사비 비중이 85년 45.9%에서 2000년 26.2%로 축소되고 그만큼 다른 항목이 늘어난데 비해, 중소기업은 85년 52.9%, 2000년 49.0%로 식사비가 전체 법정외 복리비의 절반을 차지하고 있다. 대기업과 중소기업간에 격차가 큰 항목은 사내근로복지기금(2만 3천원), 주거비(1만 4천원), 학비보조(1만 3천원), 보험료 지원금(8천원), 휴양(4천원) 순이고, 격차가 작은 항목은 문화체육오락, 경조, 저축 등이다.

최근 조사결과에 의하면, 퇴직금을 받을 수 있는 비정규직 노동자는 2007년 3월 기준 전체의 17.9%에 불과하다고 나타났다. 이에 비해 정규직은 거의 모두가 퇴직금을 받을 수 있다. 이 수치는 그리고 상여금을 받을 수 있는 비정규직은 전체의 21.6%, 시간외수당은 15.3%, 모성보호를 포함한 유급휴가는 17.9%로 나타났다. 이러한 수치는 사회보험의 적용률에 비해 더욱 현저한 격차를 보이는 것이다.

<표 7> 임금노동자의 고용형태별 법정복지 및 부가급여 적용 비율 (2007.3 기준, %)

	퇴직금	상여금	시간외수당	유급휴가
전체	55.9	55.5	43.2	480
정규직	99.1	97.9	78.2	85.6
비정규직	21.4	21.6	15.3	17.9

자료: 남우근(2007)

Ⅲ. 노동복지 개혁 과제

현재 노동시장은 다음의 객관적 조건에 처해 있다. 첫째, 고용불안이 높다. 한국은 고용불안을 느끼는 노동자들의 비중이 50%를 넘는다. 또한 이러한 고용불안 심리는 유연하고 안정된 노동시장을 확립하는 데 가장 큰 장애요인으로 작용하고 있다. 고용불안이 노사관계의 악화로 이어지고 이것이 노동시장의 유연성과 기업의 혁신능력을 약화시켜 다시 고용불안이 가중되는 악순환의 고리를 형성하고 있다.

둘째, 노동시장의 이중구조화이다. 한국의 노동시장은 대기업-정규직을 중심으로 한 1차 노동시장과 중소기업-비정규직을 중심으로 한 2차 노동시장으로 확연히 구분된다. 한편으로는 대기업과 중소기업간 차이가 존재하고 다른 한편으로는 정규직과 비정규직의 차이가 존재한다. 1차와 2차 노동시장 사이에는 고용안정 뿐만 아니라 임금, 노동조합 조직률 등에서 큰 차이가 존재한다. 이중구조화는 노동시장의 경직성과 불안정성으로 이어진다. 이런 조건을

토대로 비정규직 노동자를 위한 근로복지 개혁과제를 제시하고자 한다.

1. 사회보험 적용 확대

앞에서도 살펴본 바와 같이 비정규직 노동자에 대한 사회보험의 명목적 배제는 상당히 개선되었지만 여전히 이로 인한 사각지대는 존재하고 있다. 문제는 보험료 부담능력이 취약한 비정규직 노동자의 35% 정도만 사회보험에 적용을 받는 실질적 배제가 핵심이다. 따라서 비정규직 노동자의 보험료 부담을 낮추어 주는 것이 중요하고 시급하다.

1) 명목적 배제의 해소

첫째, 국민연금과 건강보험을 월60시간 이상 시간제노동자로 확대 적용해야 한다. 단시간노동자를 월평균 60시간 미만으로 통일해야 한다. 대부분 월평균 80시간 이상 일을 하고 있음에도 불구하고 기여회피를 위해 근로시간을 짧게 신고한다는 점에서 월평균 노동시간 규정을 더 낮추어 사각지대를 축소시켜야 한다.
둘째, 일용직 노동자 기준을 통일해야 한다. 국민연금과 건강보험은 고용계약기간을 기준으로 하지만 고용보험과 산재보험은 업종과 작업장 규모를 기준으로 적용을 결정한다. 대부분의 일용직 노동자들이 고용계약을 하지 않으며, 기후에 따라 근로일수가 다를 수 있다는 점을 고려하면 기존의 고용계약기간을 기준을 적용하는 것이 적절하지 않다. 따라서 국민연금과 건강보험의 일용직 노동자 적용기준을 고용보험과 산재보험 방식으로 변경해야 한다.

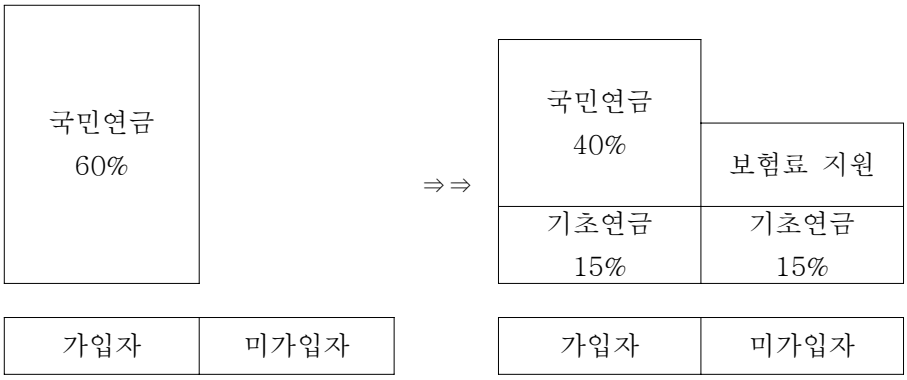
2) 실질적 배제의 해소

첫째, 크레딧(credit) 제도를 도입해야 한다(정원오 외, 2006; 김연명・윤정향, 2003). 크레딧 제도는 피치 못할 사정으로 사회보험 보험료를 내지 못하는 기간 동안에 보험에 가입되어 있는 것으로 간주해 주는 제도이다. 대부분의 비정규직 노동자들이 실업을 반복하는 불안정고용에 처해 있다는 점을 고려할 때, 특히 실업으로 인해 보험료 부담이 가중되어 의료이용에 어려움을 덜어주기 위해 건강보험에 우선적으로 도입을 고려해야 한다.
둘째, 비정규직 노동자들에 대해 보험료를 지원해야 한다(오건호, 2006; 정원오 외, 2006. 비정규직 노동자들의 보험료 부담을 덜어주기 위한 방법으로는 그들의 보험료를 감면하는 방법이 있지만 그 대상을 정하기가 어렵고, 정규직 노동자와 지역가입자와의 형평성 문제가 발생할 수 있다는 점에서 실현가능성이 높지 않다. 또한 우리나라 사회보험은 소득비례방식이기 때문에 현재의 소득불안이 노후에도 계속될 수 있다는 점을 감안한다면 소득보장에 기여할 수 있는 보험료 지원방식이 더 낫다. 반면에 보험료를 지원하는 방법은 기여회피를 예방하고 그들을 사회보험에 적극적으로 포섭하는 효과를 발휘할 것이다. 여기에는 여러 가지 방식이 있을 수 있다. 첫째, 자신이 실제 받는 임금을 기준으로 보험료를 지원하는 방식이

다. 현재 임금이 100만 원이고 중위소득 60%가 120만 원 수준이고 가정할 때, 100만 원의 7%인 7만 원을 지원한다. 둘째, 일률적으로 보험료를 지원하는 방식이다. 같은 가정 하에 중위소득 60% 미만인 경우, 일률적으로 중위소득 120만 원의 7%인 8만4천 원을 지원하는 것이다. 보험료 지원은 비정규직 노동자를 포함한 저소득층을 대상으로 할 수 있다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(오건호, 2006).

'국민연금 60%' 단일체계를 향후 '기초연금 15% + 국민연금 40%' 이중체계로 개혁한다고 가정하자. 국민연금 급여를 줄이더라도 가입 여부와 관계없이 노인이면 지급되는 기초연금을 신설하자는 것이다. 기초연금은 유럽 많은 나라에서 이미 시행되고 있고, 대부분의 시민사회단체가 요구하고 있는 제도이다.

<그림 3> 향후 공적연금 개혁 방안



자료: 오건호(2006)

여기에 보험료 지원을 추가하자고 제안한다. 공적연금 이중체계가 실질적 효과를 발휘하기 위해선 사각지대 국민들이 기초연금뿐만 아니라 국민연금에 가입하여 연금을 탈 수 있어야 한다. 이들은 현재 보험료를 납부할 여유가 없다. 그래서 사회적으로 이들에게 보험료를 지원하자는 것이고, 여기에 필요한 재원 마련에 기존 가입자도 참여하자는 것이 핵심이다.

내용을 살펴보면, 연금보험료 지원대상은 월소득 91만 원(중위소득 70%)이하 노동자 423만 명과, 기초수급자, 차상위계층, 농어민 221만 명 등 총 644만 명의 저소득계층이다. 이들에게 2008년부터 5년 동안 국민연금 보험료 절반(9% 중 4.5%)을 지원한다. 고용주가 절반을 부담하는 노동자의 경우 본인부담이 전액 면제되는 셈이다. 이들을 고용하는 기업들 거의 영세할 것으로 예상되어 고용주에게도 1/3(1.5%)을 지원하고, 기초수급자에게는 7%를 지원한다.

노동자 1인당 보험료 지원액을 계산해 보면, 월소득 65만 원 이하 자에겐 월 19,730원, 5년간 118만원, 그리고 65~91만원 소득자에겐 월 29,250원, 5년간 176만원이 지원될 것이다. 하지만 실제 해당 노동자들이 노후에 받는 혜택은 이 금액을 훨씬 넘는다. 가입기간이

10년을 채워 연금수급권을 지니는 순간 이들은 지원받은 보험료의 7~10배 이상을 연금으로 받게 된다. 저소득계층일수록 높은 수익비를 보장하는 국민연금의 '요술'이 작동하기 때문이다.

고용주의 책임도 한층 강화되어 새로 국민연금에 포괄될 노동자의 보험료를 부담해야 한다. 노동자 소득대비 1.5%를 이 사업재원에서 지원받지만 나머지 3.0%는 고용주 책임이다. 보험료 누진율적용도 고용주 부담을 늘리는 조치다. 누진보험료가 노사에 공동으로 적용되기 때문이다. 게다가 7~800만원 이상 소득자의 경우 거의가 고용주의 성격을 지닌다고 볼 수 있을 것이다.

<표 8> 연금보험료 지원내용

			지원내용	소요재정	비고
노동자		423만	중위 50%(65만원) 이하 → 본인부담 4.5% 중위 50~70%(65~91만원) → 65만원 소득자 지원액	8조 4,460억	고용주 1.5% 지원
영세 자영자	농어민	76만	65만원 이하 → 본인부담 4.5% 65만원 초과 → 65만원 소득자 지원액	4,915억	현행 지원 방안 강화
	차상위 계층	100만	상동	1조 7,550억	신규 도입
	기초 수급자	45만	보험료 9% 중 7% 지원 (본인부담 2%)	1조 3,340억	신규 도입
계		644명		12조 265억	

자료: 오건호(2006)

2. 기업복지의 개선 과제

비정규직의 기업복지 수준은 업종 및 고용형태별로 차이가 있다. 비정규직노동자는 사회보험과 법정복지에 대해 강한 요구가 있다. 하지만 비정규직 노동자는 대체적으로 사회보험과 법정복지에 대한 이해수준이 정규직에 비해 매우 낮은 편이므로 정부차원의 노동복지정책에 대한 홍보 강화가 기초적으로 이루어져야 할 것이다. 선행연구들에서 확인될 수 있는 것은 기업복지 수준에 고용형태별로 차이가 있다는 점, 비정규직 노동자는 사회보험과 법정복지에서도 정규직 노동자와는 차별을 받는다는 점이다(윤정향, 2003; 이병훈 외, 2002). 이를 토대로 비정규직 노동자들을 위한 기업복지 과제를 제안하면 다음과 같다.

첫째, 비정규직 노동자들에겐 일단 근로복지공단이 시행하고 있는 사업에 대한 '찾아가는' 홍보와 선전이 선행될 필요가 있다. 대부분의 비정규직 노동자들은 근로복지공단이 단지 복권발행을 하는 정도로만 알고 있다. 산업재해나 고용보험 등의 경험이 있는 노동자는 관련 영역만 안 좋은 기억과 부분적인 이해를 하고 있는 정도이다. 근로복지공단이 생활안정자금

대부, 중고생자녀 학자금 지원 등의 복지사업을 하는 것에 대해서는 아직 충분히 알려지지 않고 있다.

둘째, 같은 사업장에서 동일하거나 유사한 업무를 함에도 불구하고 단지 비정규직 노동자이기 때문에, 법정복지나 기업복지 측면에서 차별을 두는 것은 민주주의와 사회정의에 어긋나는 관행이다. 임금정책 문제에서도 정규직과 비정규직의 차별을 없애기 위해 '동일노동, 동일임금'원리가 지켜져야 하겠지만, 기업복지를 포함한 노동복지 영역에서도 평등한 대우가 이루어져야 할 것이다. 단번에 정규직과 비정규직간의 격차를 해소할 수 없다면 단계적으로라도 노동복지 격차를 줄여나가는 정책이 요구된다.

셋째, 법정복지 등 근로복지에 대해 잘 인지하지 못하고 있는 비정규직 노동자가 많다. 비정규직 노동자는 고용이 불안정하고 임금수준이 낮을 뿐만 아니라 노동복지에 대한 기대 수준 및 이해도도 낮은 것으로 나타났다. 또 최근에는 연봉제를 도입하면서 퇴직금, 연월차휴가 같은 법정복지를 전체 임금에 포함시키는 변형적인 사례가 나타나고 있다. 노동복지제도의 존재와 필요성에 대해 교육과 선전이 지역 및 업종별로 충분히 이루어져야 할 필요가 있다.

넷째, 기업복지 수준은 기업규모 및 고용형태에 따라 많은 차이를 보여주고 있다. 대기업에 소속되어 있는 비정규직은 대기업 수준으로 기업복지를 맞추어 나가고, 중소기업의 경우는 공공복지 또는 지역복지를 강화하는 방향으로 대기업과 격차가 있는 기업복지를 보완하는 정책이 요구된다. 기본적으로는 정부가 노동복지의 재원을 마련해서 공공복지를 강화하고, 지역별로도 공공노동복지기관이 중소기업의 노동복지 향상사업을 진행하여야 할 것이다. 이 과정에서 지역 또는 업종별로 공공복지를 더욱 효율적으로 할 수 있는 민간기관 또는 지역조직이 있다면 그 조직들과 함께 공공복지를 확대 강화하는 방향으로 나가면 될 것이다. 중소기업 차원에서 개별 기업만으로는 하기 힘든 기업복지들을 산별차원에서 또는 지역차원에서 복지기금 출연을 통해 '산별노동복지기금' 또는 '지역노동복지기금'을 만드는 것도 생각해볼 수 있을 것이다. 기업들이 모여서 할 수도 있고 노사가 공동으로 기금을 만드는 방법도 생각할 수 있다.

다섯째, 정부는 기본적으로 기업이 노동복지를 확대할 경우에 세금감면 등 조세차원의 우대제도를 마련할 필요도 있다. 이미 사내근로복지기금제도나 우리사주제 등에 대한 조세지원은 존재하지만, 기업이나 노동조합 또는 기타 단체가 노동복지를 위한 기금을 잘 조성할 수 있는 여건을 만들어 나가는 것이 필요하다.

참 고 문 헌

권문일, 1999, "국민연금 전개과정상의 쟁점 분석", 『사회복지연구』제5권, 한국사회복지연구회.

김연명, 2001, "비정규직 근로자에 대한 사회보험 확대: 쟁점과 정책", 『한국사회복지학』제45호, 한국사회복지학회.

김연명・김종건, 2003, “비정규노동자‘가구’의 사회복지와 노동력재생산 실태에 관한 연구”, 『노동시장 유연화와 노동복지』, 정이환・이병훈・정건화・김연명 공저, 인간과복지
김연명・윤정향, 2003, “비정규노동자의 사회복지 배제와 그 대책”, 『노동시장 유연화와 노동복지』, 정이환・이병훈・정건화・김연명 공저, 인간과복지
김혜원・조성재, 2007, “미래 한국의 고용 및 노사관계 정책”, 『미래한국의 사회정책의 구성』, 강신욱 외, 한국노동연구원.
남우근, 2007, “기간제 노동 줄어들고 파견・용역 늘어났다: 2007년 3월 경제활동인구조사 부가조사 분석”, 『비정규노동』 2007년 6월호, 한국비정규노동센터.
박찬용・김연명・김태완, 2000, 『사회안전망 확충을 위한 소득보장체계 개편 방안: 소득보장의 사각지대를 중심으로』, 한국보건사회연구원.
박찬임, 2001, “근로자복지기본법 제정에 따른 공공근로복지사업 방향과 과제”, 박찬임・유규창,『근로복지사업 방향과 과제』, 근로복지공단.
송호근, 1992, “한국의 복지정책: ‘형식적’ 기업복지의 이론적 기반”, 『한국사회학』 제26호.
오건호, 2006, “노동운동의 사회연대와 국민연금의 사각지대”, 『이론과 실천』12월호, 민주노동당 기관지편집위원회.
윤정향・조은주・박승흡・박영삼・손정순・박종식, 2003, 『한국의 비정규노동자』, 한국노총 중앙연구원.
이병훈, 2003, “비정규노동의 작업장 내 사회적 관계에 관한 사례연구: 사내하청 노동자를 중심으로”, 『경제와 사회』 제57호, 한울.
이병훈・김유선・류만희・인수범, 2002, 『국내 기업복지 실태조사 및 활성화를 위한 정책방안 연구』, 연구기관: 한국노동복지센터, 노동부.
정원오・성은미・손정순・홍원표, 2006, 『불안정노동자를 위한 사회보장』, 진보정치연구소.
전현준, 2005, “사회양극화 및 구조적 빈곤문제 해소를 위한 한국형 노동복지의 방향과 과제”, 『양극화 현실과 한국형 노동복지의 방향 및 과제』, 한국노동복지센터 제2회 노동복지포럼 발표자료집.
최 균, 1992, 『한국 기업복지의 사회적 성격』, 서울대 박사학위논문.
Bailey, Clive and Turner, John, 1997, Contribution Evasion and Social Security: Cause and Remdies, discussion paper, ILO.
Mishra, Ramesh, 1990, The Welfare State in Capitalist Society, N. Y.: Harvester Wheatsheaf.
Rejda, George E., 1994, Social Insurance and Economic Security, 5th edition, N. J.: Prentice-Hall.
Standing, Guy, 1999, Global Labor Flexibility, ILO.

<제4주제>

일하는 여성을 위한 보육사업의 문제점과 개선방안

백선희(서울신학대 사회복지학과)

Ⅰ. 서 론

여성의 노동시장 참여를 유인 또는 보장하기 위해서 선결해야 하는 과제는 전통적인 여성의 역할로 간주되어 온 육아를 사회적으로 해결하는 일이다. 영유아보육법 제정 이후 지난 16여년에 걸쳐 보육사업은 발전에 발전을 거듭해 오면서 양과 질적으로 크게 성장하여 왔을 뿐만 아니라, 한국의 저출산 고령화의 위기에 대응하는 정책으로 주목받기 시작하면서 향후에도 발전을 거듭하게 될 것으로 전망된다. 그런데 그 동안의 발전에도 불구하고 한국의 보육사업이 여성의 경제활동 참여에 크게 기여하였다거나, 일하는 여성들을 자녀양육문제로부터 자유롭게 만들었다는 평가를 만나기 쉽지 않다. 여전히 육아는 여성의 취업을 저해하는 요인이고, 일하는 여성에게 어려움을 주는 요인이며, 나아가 저출산의 주요 원인의 하나이다.

보육사업이 모든 아동을 위한 보편적 사업으로 확대되면서 점차 아동의 관점에서 보육을 바라보아야 한다는 주장이 확산되어가고 있고, 일면 그러한 접근이 바람직하기도 하지만, 지금 한국 사회가 직면한 여성과 경제활동과 저출산-고령화 사회구조의 복잡한 관계를 풀어가기 위해서는 보육사업의 초기에 그러했던 것처럼, 일하는 여성의 관점에서 이 문제를 들여다 볼 필요가 있다. 이 글은 우리나라 보육사업이 일하는 여성의 육아문제를 효과적으로 지원하고 있는가를 진단하고, 그렇지 않다면 일과 육아의 양립을 위해 어떠한 방안들이 모색되어야 하는가를 살펴보기 위한 것이다. 그리고 그 과제들이 보육사업의 핵심적 기능인 육아의 사회화를 위해 기여할 수 있기를 기대한다.

이 글은 보육의 제 사회적 기능 중 하나인 일하는 여성, 나아가 일하는 부모의 육아지원에 초점을 맞추고 있으며, 또한 다양한 육아지원 방안 중 보육사업을 중심으로 접근한다는 한계가 있다. 여기서 사용되는 통계는 주로 통계청 자료와 2004년에 여성부에서 실시한 보육·교육 실태조사[1] 결과를 활용한 것이다.

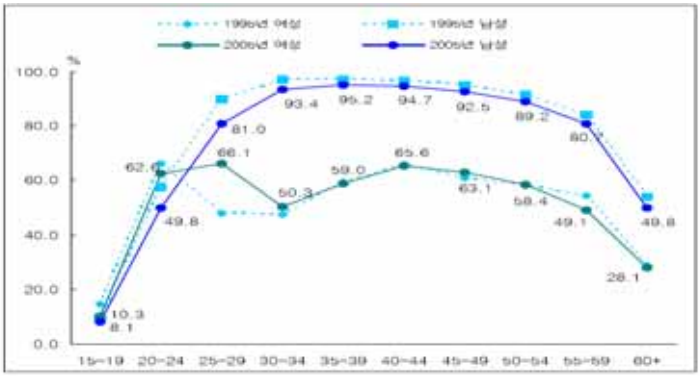
Ⅱ. 일하는 여성 현황과 취업모의 특성

1. 일하는 여성의 현황

1) 실태조사는 전국을 모집단으로 표본 추출한 200개 조사구의 11,960가구, 초등학교 이하의 6,692명의 아동을 대상으로 한 것으로, 그 중 조사에 응답한 10,423가구(응답률 87.1%)의 6,412명의 아동(응답률 95.8%)이 분석 대상이 되었다. 평균 가구원 수는 4.03명, 가구 내 초등학교 이하 아동 수는 1명 47.2%, 2명 46.7%, 3명이 6.2%이다(여성부, 2005: 46, 73).

우리나라의 2005년도 여성경제활동참가율은 남성의 2/3 수준인 약 50%이며, 연령별로 보았을 때 육아 부담이 집중되는 30대 초반의 비율이 가장 낮게 표현되는 M자형 곡선을 그리고 있다는 것이 특징이다. 이러한 기본 골격은 <그림 1>에서 보는 바와 같이 1995년과 2005년 사이의 10년 동안에도 별 변화가 없었다. 다만 2005년에 20~29세 사이의 여성 취업률이 1995년에 비해 높게 나타나는 것은 여성의 혼인율 저하, 만혼화 경향, 출산율 저하, 늦은 나이의 출산 등 인구동태와 관련된 것으로 볼 수 있다.[2)]

<그림 1> 연령별, 성별 경제활동참가율



자료: 통계청, 각 년도, 『경제활동인구연보』, 여성개발원, 2006, 『2006 여성통계연보』, p.185 재인용

비고 : 여성과 남성 전체의 경제활동참가율은 1995년에 각각48.3%, 76.5%이며, 2005년에는 각각 50.1%, 74.6%임.

1995년과 2000년의 M자형 곡선의 모양에는 다소 차이가 있지만, 공통적으로 그 최저점은 여성이 육아를 담당하는 시기라는데 주목하여야 한다. 여성의 취업에 대한 태도를 묻는 질문에서 '육아 등 가정과 관계없이 취업할 수 있다'는데 대한 동의가 1995년에 여성 24.7%, 남성 16.8%에서 2005년에는 여성 50.8%, 남성 43.3%로 10년 동안 매우 긍정적으로 변화하였다(통계청, 2006; 여성개발원, 2006: 279). 그럼에도 '현실적으로 여성 취업이 어려운 이유'는 여성의 능력의 문제라기보다는 육아부담(응답자의 45.9%)이나 사회적 편견과 근로여건(응답자의 30.1%) 때문이라고 생각하고 있으며, '육아부담이 취업에 장애가 된다'는 의견이 30대에서 79.4%, 20대에서 68.6%, 40대에서 65.0%로 나타나는 등(여성개발원, 2006: 280) 육아문제가 여성의 경제활동의 발목을 잡고 있다는 견해가 지배적이었다.
따라서 여성의 경제활동참가율을 높이기 위해서는 무엇보다 자녀양육문제를 사회적 차원에서 접근하여 부모, 특히 여성이 일과 육아를 양립할 수 있도록 사회 환경을 구축할 필요가 있다.

---

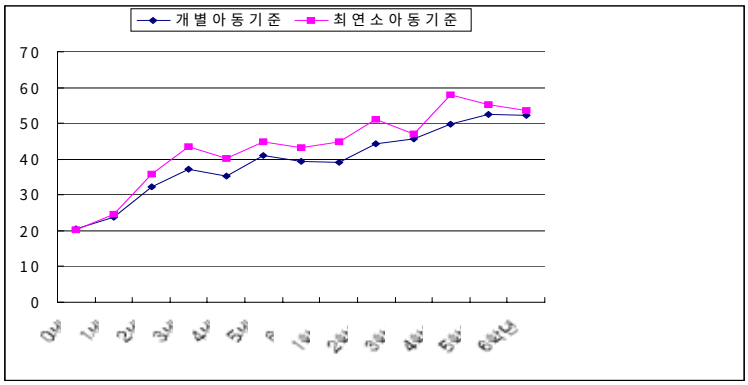
2) 실제로 우리나라 각종 지표를 볼 때, 10년 동안 조혼인율은 8.7‰에서 6.5‰에서 감소하였고, 여성의 초혼연령은 25.4세에서 27.7세로 늦어졌으며, 합계출산율은 1.65에서 1.08로 낮아졌고, 첫 자녀 출산 나이는 평균 26.5세에서 29.1세로 증가한 것을 확인할 수 있다(통계청, 2006, 『인구동태통계연보』).

2. 취업모의 특성

여성부의 실태조사(2004) 결과를 바탕으로 취업모 노동의 특성을 살펴보면(여성부, 2005: 85-87), 취업모의 노동 현실은 남성은 물론 여성 전체와 비교해서도 차이가 있다는 것을 파악할 수 있다.

첫째, <그림 2>에서 보듯이 취업모의 자녀가 어릴수록 취업률도 낮아진다. 초등학교 고학년생 중 취업모를 둔 비율은 51.5%이지만 초등학교 저학년 생에서는 43.1%, 유아에서는 38.1%, 영아에서는 25.8%로 점점 낮아져, 어린 자녀를 둔 여성일수록 일과 육아의 양립이 어렵다는 것을 확인시켜준다. 둘째, 취업모는 일반 여성에 비해 시간제 또는 임시직 등의 비율이 높다. 취업모 42.4% 중 시간제, 임시직, 일용근로자, 무급가족종사자의 비율이 49.3%를 차지한다. 셋째, 취업모의 다섯 명 중 한 명은 출퇴근이 불규칙하다. 취업모의 21.0%가 불규칙적인 출퇴근(재택근무나 농어업 포함)을 하고 있었는데, 이것은 위의 시간제, 임시직의 비율이 높은 것과 관련이 있다. 넷째, 취업모의 주당 근로시간은 보육서비스가 취약한 연령대일수록 낮은 편이다. 영아를 둔 취업모는 주당 46.9시간 동안, 유아를 둔 취업모는 조금 더 많은 49.1시간 동안 일을 하며, 보육서비스는 부족하지만 어느 정도 스스로 보호하는 것이 가능해지는 초등학교 저학년 자녀를 둔 취업모는 47.5시간 일을 하고 있었다. 다섯째, 안정적인 직업의 취업모는 자녀의 연령과 관계없이 일을 계속하는 경향이 있고, 재취업하는 일자리는 비전문직 저임금인 경우가 많다는 것을 알 수 있다. 취업모의 월평균 소득은 108만원인데 영아의 취업모는 이보다 높은 134만원, 다음으로 유아의 취업모는 105만원, 초등학생의 취업모는 101만원 순으로 줄어들었다. 자녀가 커질수록 취업률은 높아지지만 임금과 고용안정성이 낮은 서비스직, 단순노무직으로 취업하는 경우가 많아 소득 증대에는 도움을 주지 못한다.[3)]

<그림 2> 아동연령별 모의 취업률



3) 위의 취업모의 경우와 비교할 수 있는 주요 2004년 지표는 다음과 같다(통계청, 2007). ① 경제활동참가율: 남성 75.0%, 여성 49.9%, ② 비정규직(임시직, 일용직 및 무급가족종사자 포함) 남성 26.45, 여성 57.0%, ③ 주당 평균근로시간: 남성 46.0시간, 여성 44.7시간, ④ 평균임금: 남성 196만원, 여성은 129만원.

자료: 여성부, 2005, 『2004년도 전국 보육·교육 실태조사: 보육·교육 이용 및 욕구 실태조사 보고서』, p. 85 재구성.
비고: 만 6세 아동의 경우 탄생 월이나 보호자의 판단에 따라 학교에 입학한 1학년일 수도 있고 미취학아동일 수도 있음.

이상에서 취업모의 노동은 육아부담으로 인해 낮은 취업률, 불안정한 고용, 불규칙한 출퇴근, 근로시간의 제한, 취업의 중단과 저소득, 비전문직으로의 재취업이라는 특성을 갖고 있다는 것을 확인하였다. 따라서 이들을 위한 보육사업은 두 가지의 과제를 갖고 있다고 할 수 있다. 하나는 일하는 여성들이 노동의 중단 또는 불안정한 노동시장으로 진입하는 것을 예방하는 차원에서 양질의 저비용의 보육시설, 특히 영아보육 인프라를 만드는 것이며, 다른 하나는 불안정한 고용과 불규칙한 출퇴근 등 이미 불안정한 노동시장으로 진입한 이들이 보다 안정적으로 일을 하거나 직업훈련, 재취업 등을 준비할 수 있도록 보육시간을 유연하게 운영하고, 보육사업을 통해 직업훈련과 재취업 준비를 장려하는 일이다. 결론적으로, 일하는 여성의 일과 육아의 양립을 위해서는 '일하는 여성의 노동환경을 고려한 양질의 보육서비스를 제공하는 것이 필요하다'는 것이다.

Ⅲ. 일하는 여성을 위한 보육사업의 현실

1. 우리나라 보육사업의 현황

우리나라의 보육사업은 저소득층 탁아서비스에서 맞벌이가구 자녀 중심의 보육서비스로, 그리고 모든 아동을 위한 보편적 보육서비스로 패러다임 전환을 하면서 확대, 발전하여 왔다. 최근에는 한국 사회의 저출산, 고령화 사회 위기에 대응하는 국가사업의 하나로 간주되면서 세간의 주목을 받고 있다. 2006년에 제1차 저출산고령사회기본계획(2006-2010)과 제1차 중장기보육계획(2006-2010) 등 보육사업과 관련된 국가플랜이 마련되었고, 이에 따라 2000년 이후 지속적으로 팽창해 온 보육 예산은 향후에도 급속히 팽창될 전망이다. 보육사업 자체만으로 보자면 황금기를 맞이하고 있다고 해도 과언이 아닐 정도이다.
우리나라 보육사업의 현황을 보면, 2006년 6월말 현재 전국의 28,761개 보육시설에서 0~5세 아동의 약 40%[4]에 해당하는 1,007천명의 아동이 보육서비스를 받고 있는데(방과후 아동 21,727명 포함), 보육시설 중에는 국공립시설이 5.2%, 법인시설이 5.2%, 법인 외 민간시설이 3.5%, 민간시설이 84.9%, 직장시설이 1%, 부모협동시설이 0.2%를 점유하고 있다. 이 중 정부지원시설(국공립, 법인, 법인 외 등)이 13.9%이고 전체 보육아동 중 28.8%가 정부지원시설을 이용하고 있다. 지방비를 포함한 보육재정은 2000년에 3,056억 원(국비 1,457억 원)에서 2007년 2조 2,918억 원(국비 1조435억 원)으로 7년 동안 7.5배 증가하였

4) 통계청의 0~5세의 2006년 추계인구 2451,646명을 적용한 값이다.

다(여성가족부, 2007).

아래의 2007년 주요사업 추진계획에서 보는 바와 같이 우리나라 보육사업은 크게 세 가지로 요약된다. 첫째, 서비스 질 향상을 위한 사업이다. 평가인증사업과 종사자 자격관리 등을 통해 보육서비스의 질적 수준을 높이고 있다. 둘째, 보육료 지원으로 부모의 부담을 경감시키는 사업이다. 보육사업의 핵심이라고 할 수 있으며, 저소득층 차등보육료 지원사업, 만 5세아 무상보육, 장애아 무상보육, 두 자녀 이상 보육료 감면, 그리고 영아반 기본 보조금 사업 등이 포함된다. 보육료 지원사업을 통해서도 우리나라 보육사업이 보편적 사업으로 발전하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 장애아무상보육과 영아기본보조금 지원은 소득수준과 무관하게 지원되고, 만 5세아 무상보육과 두 자녀이상 보육료 감면은 소득조사를 바탕으로 하고 있지만 그 취지는 소득보다는 목적(욕구)이 강조되는 사업으로 향후 소득연계 없이 지원될 가능성을 배제할 수 없다. 저소득층 지원사업으로 분류되는 차등보육료 지원사업 조차 타 복지제도의 저소득층 개념과는 다르게 도시근로자가구 평균소득의 100% 수준의 소득계층에게까지 지원[5]되는 등 급여의 보편성이 나타나고 있다. 셋째, 보육서비스를 다양화하는 사업으로, 장애아통합보육시설이나 시간연장형 보육시설 등을 통해 다양한 보육서비스 욕구에 부응하고자 하는 사업들이다.

<2007년 주요사업 추진계획>

1. 보육서비스 질적 수준 개선
  ·표준보육과정에 맞는 다양한 보육 프로그램 개발·보급
  ·보육시설 평가인증 사업 확대
  ·보육시설 종사자 자격관리 강화 및 전문성 향상: 시설장 국가자격관리, 보수교육 추진 방식 다양화
  ·보육시설 안전관리 강화: 어린이 보호구역 지정 추진, 보육시설 자체 급식·안전 체크리스트 배포 등
  ·시설운영의 투명성 확보: “e-보육” 보급 확산, 재무회계관리 투명성 제고, 국고보조금 집행 실태 지도 점검

2. 보육비용 지원 확대
  ·영아반 기본보조금 도입: 민간보육시설 이용하는 2세 이하 아동, 0세(292천원), 1세(134천원), 2세(86천원)
  ·차등보육료 지원 확대: 도시근로자가구 평균소득 100%이하(최고 361천원, 0세아 100% 지원의 경우)
  ·만5세아 무상보육 확대: 도시근로자가구 평균소득 100%이하(162천원)
  ·장애아 무상보육 확대: 부모의 소득과 관계없이 모든 장애 아동(최고 361천원)
  ·두 자녀 이상 보육료 감면 확대: 도시근로자가구 평균소득 100% 이하까지, 보육료의 50%(최고 181천원)

3. 보육서비스 이용기회 다양화
  ·국공립 보육시설 확충: 농어촌 및 저소득층 밀집지역과 보육시설 보급률이 낮은 지역 중심
  ·장애아동 보육시설 이용기회 확대: 장애아통합보육시설 지정 확대, 장애아 통합교사 인건비 지원 확대

5) 2007년 현재 도시근로자평균소득 100% 수준의 소득계층을 다시 5계층으로 나누어 적게는 20%에서 많게는 100%까지 보육료를 차등지원하고 있다. 향후 지원계층이 도시근로자평균소득 130%수준까지 확대될 전망이다.

・시간연장 보육시설 확대: 인건비 지원 확대, 국공립·법인 보육시설의 시간연장 보육 의무 강화 ・24시간 보육서비스 운영 및 지원기준 마련: 24시간 보육서비스 지정 제도 실시, 인건비 지원 ・직장보육서비스 의무사업장 범위 확대 등: 상시 여성근로자 300인 또는 남녀근로자 500인 자료: 여성가족부, 2007, 『2007년도 보육사업안내』

한편, 남녀고용평등법에 의해서 노동부 협력으로 추진하고 있는 보육사업으로는 직장보육시설 설치가 있다. 여성의 고용기회 확대와 취업여건의 개선을 위해 실시하고 있는 이 사업은 2006년 1월 30일부터는 상시 여성근로자 300인 이상 사업장에서, 여성근로자 300인 이상 및 근로자 500인 이상 사업장도 의무적으로 설치하도록 확대하였다. 직장보육시설 설치 의무사업장은 직접 시설을 설치하는 것 외에도 2개 이상의 기업이 공동으로 보육시설을 설치해 각각의 근로자에게 이를 제공하거나, 지역의 보육시설과 연계해 사업장에서 근로자를 위한 보육서비스를 제공하거나 보육수당을 지원하는 등의 방법으로도 의무를 이행할 수 있다. 여성가족부(2007) 통계에 따르면 2006년 12월 현재 의무설치 사업장은 총 775개소이지만 이중 365개인 47%(설치 26%, 수당 17%, 위탁 4%)만이 의무 이행을 하고 있었다. 이외 근로복지공단에서는 저소득층 기혼여성 근로자나 영세중소기업체 밀집 지역 근로자를 지원하기 위하여 전국 24개의 근로복지공단보육시설을 운영하고 있다.

일부 일하는 부모가 직장보육시설을 이용할 수 있다는 것 외에는, 우리나라에서 특별히 일하는 엄마를 지원하는 사업은 없다. 다만, 시간연장형사업이나 24시간보육사업이 일하는 여성의 욕구와 근접하고 있다는 데에서 여성의 취업과 관련있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 이들 사업의 성과를 보면, 2006년 6월 현재, 시간연장형시설 2,016개소(보육아동 17,756명), 24시간시설 123개소(보육아동 588명), 직장보육시설 291개소(보육아동 14,044명)에 불과해 취업모 가정을 충분히 지원하지는 못하고 있다. 별도의 취업모 지원 사업 없이도 모든 일하는 부모가 만족할만한 서비스를 받을 수 있다면 더 없이 바람직한 상황이라고 할 수 있으나 현실적으로 그렇지 못하다는 것을 다음의 절에서 확인해 볼 수 있을 것이다.

2. 보육사업의 일과 육아의 양립 지원 효과

1) 취업모의 자녀 양육 실태

부모가 자녀의 주 양육자라는 전통적인 사고는 여성의 경제활동참여 증가에 따라 현실과 괴리가 발생하게 되었다. 통계청의 사회통계조사(2005) 보고서에 따르면 여성이 일과 육아를 양립하고 있는 경우는 시간제 취업모의 59.4%, 전일제 취업모의 27.0%로, 비취업모의 85.0%가 본인이 직접 자녀를 기르고 있는 것과 대조를 이루고 있다(여성개발원, 2006: 117). 시간제 취업모라고 하더라도 일과 육아의 양립이 곤란하다는 것이다.

<표 1> 모 취업별 양육 지원서비스 이용률1) (단위: %, 명)

구분	영유아		초등학생	
	취업모 자녀	비취업모 자녀	취업모 자녀	비취업모 자녀
기관	71.1	48.9	84.0	82.8
보육시설	42.8	20.1	1.0	0.6
유치원	16.2	16.3	-	-
선교원・학원, 기타	24.4	21.8	76.3	77.9
공부방・초등 방과후프로그램	0.3	0.1	25.6	26.9
혈연(조부모, 친인척)	44.5	6.9	14.8	2.0
비혈연(이웃, 베이비시터, 파출부)	4.7	0.2	0.4	-
(수)	(984)	(1,917)	(1,636)	(1,629)

비고: 1) 복수응답임.

2) 원 자료에서 학습지 등의 개인교육과 기타 응답과 어머니가 없는 아동의 경우를 제외하여 재구성함(필자).

자료: 여성부, 2005,『2004년도 전국 보육·교육 실태조사: 보육・교육 이용 및 욕구 실태조사 보고』, p. 117 재구성.

보육시설, 유치원 또는 방과후 보육시설 등은 취업모들에게 양육 부담을 덜어주는 존재이다. 그러나 여러 가지 이유로 보육시설 등이 그 역할을 충분히 하지 못한다고 판단하는 경우에는 조부모, 탁아모 등 혈연, 비혈연의 타인과 자녀 양육의 역할을 분담하게 된다. <표 1>에서 확인하듯이 취업모 자녀의 기관 이용률(71.1%), 특히 보육시설의 이용률(42.8%)이 비취업모의 자녀보다 높고, 조부모나 친인척에 대한 의존(44.5%)은 비취업모와 비교해 압도적으로 높은 것으로 조사되었다. 이러한 결과는 육아지원기관으로서의 보육시설 등의 존재와 그러한 기관들의 한계를 동시에 보여주는 것이다.

2) 영유아보육사업과 미취학자녀의 양육

앞에서 취업모 노동의 특성을 살펴보면서, 일하는 여성의 일과 육아의 양립을 위해서는 이들의 노동경을 고려한 양질의 보육서비스를 제공하는 것이 필요하다는 결론에 도달했었다. 즉, 보육시설의 물리적 숫자보다는 믿고 맡길만한 질을 확보한 보육시설이 존재하여야 하고, 또한 보육시설이 일하는 여성의 특성을 고려한 서비스를 제공해 줄 때만이 일과 육아의 양립을 위한 인프라를 확보된다고 말할 수 있다. 그렇다면 우리나라의 보육 사업은 일하는 여성을 효과적으로 지원하고 있는가? 여성부(2005:363-212)의 2004년 보육・교육실태 조사 결과를 통해 살펴보자.

첫째, 우리나라의 보육시설은 3만여 개로 외형적으로는 보육수요를 어느 정도 충당하고 있지만, 믿고 맡길만한 보육시설은 충분하지 않다. 보육시설을 이용하는 취업모의 53.7%, 비취업모의 51.4%가 선택할만한 보육시설이 충분하지 않다고 응답하였고, 그 이유에 대해 취

업모들은 기관 부족(40.0%)과 보육시설 환경과 보호서비스의 취약(14.2%), 적절하지 못한 운영시간(12.4%) 때문이라고 지적하였다. 보육시설의 질적 수준에 대해서 보육시설을 이용하는 사람이든 아니든 그 수준이 낮다고 평가하고 있었다(각각 51.8%, 49.6%).

둘째, 일하는 여성의 노동환경을 고려할 때 가장 우선적으로 필요한 서비스의 하나는 바로 탄력적인 보육시간 운영이지만 우리나라 보육사업은 이에 대한 지원이 약하다. 취업모 자녀의 육아기관[6] 이용 시간은 비취업모 자녀의 경우와 비교해 뚜렷한 차이가 있다. 즉, 취업모 자녀의 토요일 이용률은 33.7%로 비취업모 자녀의 11.6%보다 세 배 가량 높으며, 초과보육[7]을 한 경험은 취업모 자녀가 월 4.6회로, 비취업모 자녀의 2.2회보다 두 배 이상 많다. 또한 보육시설 이용자의 13.2%가 이용시간이 불만족스럽다고 평가하였다.

셋째, 보육료 부담이 높을수록 취업 여성이 일을 중단할 가능성이 높아지므로 보육료 부담 수준이 적정해야 하는데, 많은 취업모들이 이에 대해 부담을 갖고 있었다. 아동 1인당 월평균 보육료는 취업모 가구에서 176.7만원(소득대비 7.62%), 비취업모 가구에서 152.5만원(소득대비 8.88%)로 취업모 가구의 부담이 비취업모 가구에 비해 절대 액은 높고, 소득 대비 율은 낮지만, 취업모 가구의 59.7%, 비취업모 가구의 62.7%가 보육비용이 부담스럽다고 평가하였다.

육아지원정책과 관련하여 취업모 가구에서는 양육비용 지원(43.7%), 국공립보육시설 확충(17.2%)[8], 보육의 다양성 확대(15.9%)가 우선적으로 필요하다고 생각하고 있으며, 질 좋은 육아지원서비스의 확대가 육아휴직제도 확대보다 더 필요하다는 생각을 갖고 있는 것으로 조사되었다. 이처럼 취업모의 육아현실과 육아정책에 대한 기대가 일치하고 있다는 것에서 다시 한 번 지금의 보육정책이 취업모 지원정책으로써 미흡하다는 사실을 확인할 수 있다.

3) 방과후 보육 프로그램과 초등학생 자녀의 양육

초등학생은 영유아에 비해 자기관리의 능력이 생기기 시작하는 나이이지만, 초등학생, 특히 저학년의 아동은 여전히 성인의 보살핌이 요구되는 시기이다. 우리나라에서는 초등학생의 방과후 보육에 대한 관심이 미약하여 사회적 인프라가 잘 갖춰져 있지 않을 뿐만 아니라 교육에 대한 과열로, 그 자리를 사설학원이 대신하고 있다고 해도 과언이 아니다.

여성부의 조사(2005)에서 취업모 자녀의 69.9%가 방과 후를 사설학원에서 보내고, 10.1%가 공부방에 가거나 방과후 프로그램을 이용하고 있었다. 취업모의 65.1%가 방과후 공부방 등 방과후 프로그램이 필요하다고 생각하고, 61.9%의 취업모는 초등학교가 방과 후 보육장소로 적절하다는 생각을 갖고 있다. 방과후 프로그램에 대한 욕구는 비취업모에게도 높게 나타나지만, 취업모에게 방과후 프로그램은 자녀의 아동 발달적 측면보다도(36.0%), 부모를

---

6) 보육시설, 유치원, 반일제 이상 학원, 선교원을 모두 포함한다.

7) 보육시설은 통상 오전 7시 30분부터 오후 7시 30분까지 12시간 운영을 원칙으로 한다. 따라서 오전 7시 30분 이후까지 자녀를 맡기는 것을 초과보육이라고 할 수 있다. 그런데 12시간 운영 원칙을 지키지 않고 늦게 시작하고 일찍 끝나는 보육시설도 다수 있는 것으로 알려져 있다.

8) 국공립보육시설의 확충을 주장하는 이유는, 보육비용이 상대적으로 저렴하면서도 신뢰감을 주는 가장 선호하는 보육시설이기 때문이다.

대신하여 자녀를 보호해주는 역할(64.1%)을 하는 곳으로써 더욱 의미를 갖는다.
따라서 취업모의 초등학생 자녀의 방과 후 방임을 예방하고, 아동 발달과 교육을 지원하기 위해 방과 후 보육 인프라를 갖출 필요가 있다.

4) 혈연, 비혈연을 통한 비공식적 양육 지원

보육사업이 육아의 사회화, 특히 취업여성의 일과 육아를 지원하는 공공사업이지만, 앞의 <표 1>에서 본 바와 같이 취업모의 영유아의 49.2%, 초등학생 자녀의 15.2%가 혈연, 비혈연으로부터 양육 지원을 받고 있었는데, 단연 조부모의 지원 비율이 높았다.
취업모를 둔 영유아의 44.5%가 조부모나 친인척의 보살핌을 받고 있고, 특히 동거 조부모(18.8%)보다 비동거 조부모(22.2%)의 지원이 많았다. 자녀를 돌봐주는 대가로 그들에게 정기적 또는 비정기적으로 비용을 지불하고 있었는데(취업모의 47.3%, 비취업모의 15.5%), 취업모의 경우 월평균 255.4만원, 비취업모의 경우 월평균 193.8만원 수준이었다[9](여성부, 2005: 295-308).
비혈연인 중에서는 탁아모(73.7%) 또는 베이비시터(15.8%)의 지원이 가장 많았다. 이들이 자녀를 돌보는 시간은 취업모 자녀의 경우에 주 평균 5.5일, 41.8시간, 비취업모 자녀의 경우에 3.0일, 24.2시간인 것으로 조사되었다. 취업모의 94.0%, 비취업모의 75.0%가 정기적으로 대가를 지불하고 있었는데, 그 비용이 취업모는 월평균 448.2만원, 비취업모는 403.1만원 수준이었다[10](여성부, 2005: 308-313).
보육의 수요와 공급을 비교할 때 적정 수준의 보육시설이 공급되고 있는데도 불구하고, 여전히 많은 수의 일하는 여성이 비공식적 보육을 이용하고 있다는 것은 기존의 보육서비스의 내용과 질이 충분하지 않다는 것을 의미한다. 또한 그 역할을 다른 여성인 조모가 담당하고 있는 현실에 주목하여야 한다. 육아의 사회적 지원이 가장 필요하면서도 결과적으로 배제되는 구조를 개선하여야 한다.

Ⅳ. 주요 보육 쟁점과 노조의 대응

1980년대 후반부터 현재에 이르기까지 보육에 관한 주요 사회적 쟁점은 일과 가정의 양립을 위한 보육사업의 실시, 보육시설 확충, 보육료 부담의 경감, 보육서비스의 질 향상, 공공성 강화로 요약된다. 이슈화된 된 쟁점은 사회 각계의 노력이 견인차가 되어 해결되었거나 해결방안을 모색 중이다. 대체로 정책의 방향에 대해서는 큰 틀에서 정부와 민간의 합의가 이루어지는 경우가 많았다. 그 성과가 영유아보육법 제공, 보육시설 확충 계획, 보육료 지원의 확대, 평가인증제도의 도입 등이다. 여전히 오랫동안 큰 숙제로 안고 있는 것이 있으니,

9) 100만 원 이상은 99.8만원으로 분석되었기 때문에 다소 과소 추정의 여지가 있음(여성부, 2005: 307).
10) 비용은 최대 99만 8천원까지 조사되었으므로 다소 과소 추정되었을 것임(여성부, 2005: 313).

그것은 보육의 공공성을 어떻게 강화할 것인가의 문제이다(참여자치지역운동연대, 2005; 참여연대・한국여성단체연합, 2004). 한편, 최근 몇 년 사이에 대두된 보육료 자율화 이슈는 시민사회단체와 정부가 가장 대립하고 있는 쟁점이라고 할 수 있다. 여성가족부는 보육료 상한선 예외 시설이라는 자율화 시설의 허용을 검토하고 있다.

보육쟁점을 주도적으로 이끌어 온 집단은 한국여성연합, 참여연대, 보육관련 각종 단체, 여러 사회단체 등이었으며, 한국노총과 민주노총도 주요 쟁점에 대해 결합하여 사회적 이슈를 만들고 대안을 함께 모색하여 왔다. 특히 한국노총과 민주노총이 관심을 가져왔던 주요 보육관련 활동들은 다음의 <표 2>에서 보는 바와 같다.

최근 3년간의 양대 노총의 주요 관심사는 다음의 몇 가지로 정리 된다. 첫째, 보육사업을 시장화 하는 보육료 자율화 반대, 둘째 보육의 공공성 강화를 위해 보육시설 50%의 국공립 보육시설 확충, 셋째, 육아비용 분담 사회화를 위한 보육료 지원 확대, 넷째, 보육에 대한 사업주의 책임을 촉구하는 직장보육시설의 확충, 다섯째, 보육노동의 처우 개선, 여섯째, 시간연장형 보육 및 가정보육교사제와 같은 서비스 다양화이다. 양대 노총의 이와 같은 제안들은 크게 보면 보육의 공공성 강화와 일하는 여성을 배려한 지원에 초점을 둔, 즉, 여성의 일과 육아의 양립을 위한 사회적 책임을 촉구하는 것이라고 할 수 있다.

<표 2> 지난 3년간 양대 노총의 보육관련 주요 활동

일 자	주요 내용 및 주관 단체
2007. 7. 12	여성가족부의 '보육료 상한 예외시설(보육료자율화시설) 허용 방침에 대한 의견서'
	공동육아와 공동체교육, 문아성보육실천연구소, 전국민주노동조합총연맹, 참여연대, 한국노동조합총연맹, 한국여성단체연합, 한국청년연합회(KYC)
2007. 5. 3.	우리 동네 국공립 · 직장 보육시설 만들기 5050 공동행동 발족
	민주노총 여성위, 전국여성농민회, 민주노동당 보육특위
2006. 6. 22	"최저임금 실상을 말한다" 최저임금 노동자 증언대: 보육노동자
	최저임금연대(경제정의실천시민연합, 민주노동당, 전국민주노동조합총연맹, 참여연대, 한국노동조합총연맹, 한국비정규노동센터, 한국여성노동자회협의회 등)
2005. 6. 30	보육료 자율화 반대와 국공립보육시설 확충을 위한 연대 발족
	민주노총, 전국보육노동조합, 참여연대, 한국노총, 한국여성노동자회협의회, 한국여성단체연합 등
2005. 12. 13	'보육료 상한선 예외시설' 허용 규탄, 여성·시민사회·보육단체 기자회견
	사회양극화해소국민연대(전국민주노동조합총연맹, 한국노동조합총연맹 등), 한국여성단체연합, 전국보육노조(예정) 등
2005. 5. 4.	저소득근로자 보육서비스 활성화 방안: 노동계 입장
	한국노총
2004. 11 .4	직장보육시설 설치 의무화 대상 축소에 대한 한국노총 입장
	한국노총
2004. 11	경영자총협회의 '직장내 보육시설 의무설치 기업범위 확대 반대 의견서'에 대한 여성노동단체의 의견서
	한국여성단체연합, 한국여성민우회, 한국여성노동자회협의회, 한국노동조합총연

	합, 민주노동조합총연합
2004. 10. 29	영유아 교육·보육 공공성 강화 방안 정책토론회
	한국노총, 민주노총

Ⅴ. 일과 육아의 양립을 위한 보육사업의 과제

우리나라의 보육사업이 일하는 부모들의 육아문제를 얼마나 해결하고 있는지에 대한 경험적 검토들을 바탕으로 하여, 일하는 부모들의 일과 육아의 양립을 지원할 과제를 다음과 같이 제안하고자 한다. 다음의 과제는 접근성 제고, 비용부담의 적정성, 욕구에 부응하는 서비스 제공, 보육노동자들의 노동권 보장을 세부 목표로 하는 과제들이다.

첫째, 국공립보육시설을 시설이용 아동기준으로 50%까지 확충하여야 한다. 보육의 공공성을 높이고, 양질의 서비스를 제공하며, 보육노동의 안정성을 위해서 단계적 확충 계획을 수립하여야 한다. 사회협약에는 2010년까지 보육아동의 30%를 수용할 수 있는 국공립보육시설을 설치를 포함시키고 있지만, 이것으로는 공공성을 확보하기에 역부족이다. 특히 민간보육시설 중 일부를 보육료 상한 예외시설, 즉, 보육료 자율화시설로 허용한다는 방침은 보육사업을 시장화 하는 반 공공적인 것이므로 절대 인정되어서는 안 된다.

둘째, 직장보육시설 설치 의무 사업주들의 보육사업 참여를 100% 수준으로 끌어 올릴 수 있도록 기업의 책임 이행을 촉구하고 필요한 지원을 하여야 한다. 현재 50%에도 미치지 못하는 의무 이행률을 100% 수준으로 끌어올리고, 가능한 보육수당이나 지역보육시설에 위탁하는 것 대신 직접 보육시설을 설치할 수 있도록 지원하여야 한다. 그리고 의무설치대상 기업을 중심으로 고용평등계획서에 기업차원의 육아지원 방안을 포함시키도록 하여야 한다. 또한 근로복지공단 보육시설과 같이 해당사업장에 다니지 않는 노동자들의 일과 육아의 양립을 지원하기 위해 지역 중심형 직장보육시설인 근로복지공단 어린이집을 확대하고 일하는 부모에게 적합한 모델 개발하여 보급할 필요가 있다.

셋째, 모든 초등학교에서 방과후 보육을 실시하도록 하는 것을 포함하여 방과후 보육을 확대하여야 한다. 이로써 일하는 부모의 초등학생 자녀의 방임문제와 아동이 시간을 때우기 위해 학원을 돌아다니는 일을 근절하여야 한다. 특히 초등학교 내 설치하는 방과후 보육시설은 기존의 물리적 자원을 활용하여 빠르게 보급할 수 있는 장점과 더불어 부모와 자녀에게 안정감과 신뢰감을 줄 수 있다.

넷째, 모든 3~5세의 유아에게는 반일반[11] 기준의 유아보육・교육을 단계적으로 무상 제공함으로써, 노동자 가족의 육아비 부담을 경감시키는 동시에 미래의 시민인 유아들이 노동시장에서 건강한 노동력이 될 수 있도록 투자하여야 한다.

다섯째, 일하는 부모(맞벌이, 한부모, 직업훈련 또는 학업중인 부모)의 자녀에게는 종일반

11) 보육시설에서 반일반은 무의미하여 모든 프로그램과 비용이 종일반을 기준으로 하고 있다. 반면 유아교육에서는 반일반과 종일반에 분명한 구분이 있다. 현실적으로 반일보육서비스를 받는 보육시설 이용자도 많이 있으므로 앞으로 서비스 체계와 지원체계의 합리화를 위해서는 보육시설에도 이 두 가지가 구분되어져야 한다.

보육에 필요한 추가적인 지원을 함으로써 일하는 부모의 육아비 부담을 사회가 공동 부담하도록 하여야 한다. 특히 비용이 많이 들어가는 영아보육에 대한 적절한 지원이 있어야 하며, 차등보육료 지원의 소득계층 폭도 홑벌이 가정보다 넓어야 한다.[12)]

여섯째, 일하는 부모에 대한 지원 방법을 다양화하여 합리성 높이고 선택권을 존중하여야 한다. 맞벌이 부모 또는 한 부모가 자녀를 조부모나 친인척에게 맡기는 경우나 인근에 적절한 보육시설이 없어 가정보육모를[13)] 이용하는 경우에 보육료 일부를 지원하여 보육사업의 사각지대를 해소할 수 있도록 하여야 한다. 정부의 보육료 지원이 커짐에 따라 보육시설을 이용하면 지원받고 이용하지 않으면 전혀 지원받지 못하는 All or Nothing 방식의 보육료 지원사업은 추후 합리성과 선택권이라는 차원에서 문제제기 될 수 있다. 또한 조부모가 손자녀를 돌보는 것을 사회적 노동으로 여기지 않거나 보육료 지원을 이유로 보육시설 이용을 반 강제하는 것은 바람직하지 않은데, 이것은 육아방법의 선택권을 제한하는 것이기 때문이다. 다만, 이 경우 조부모나 가정보육모 모두 최소한의 육아의 질을 담보하기 위해 일정 교육 또는 자격이 필요할 수 있다.

일곱째, 노동시장 유연화에 부합하는 시간연장형 보육(야간보육, 24시간 보육), 휴일보육, 시간제 보육 등을 확대하여야 한다. 모든 보육시설이 12시간의 보육시설 운영시간을 준수하도록 하고, 또한 다양한 운영형태의 보육서비스 공급방안을 마련하여 일하는 부모들이 조부모 또는 다른 비공식 지원을 받지 않고 보육시설 이용만으로 육아문제를 해결할 수 있도록 하여야 한다.

여덟째, 취업부모에 대해서는 보육시설 이용의 우선권을 제공하여 일과 육아의 양립을 지원하여야 한다. 현재 정부지원시설은 제도적으로 입소 우선순위를 두어 저소득층 다음으로 취업모의 우선 이용을 보장하고 있으나 보육시설의 대다수인 민간보육시설에 대해서는 그러한 규정이 적용되지 않는다. 일하는 여성을 지원하기 위해서는 민간보육시설에서도 역시 우선적 권리가 보장되어야 한다.

아홉째, 보육사업이 합리적으로 운영되고 이용자 욕구에 적합한 양질의 서비스가 제공 되어질 수 있도록 서비스 이용자인 보호자의 참여 구조를 만들어야 한다. 중앙 및 지방정부의 각종 보육위원회 및 지역사회의 보육네트워크, 보육서비스 평가 사업, 보육시설운영위원회 등에 보호자 참여를 보장함으로써, 파트너십에 기반한 보육사업이 전개될 수 있도록 하여야 한다.

마지막으로, 보육노동자의 노동시간과 임금 등 근로환경 개선 방안을 마련하여야 한다. 많은 보육노동자들이 장시간 노동, 저임금 등에 노출되어 있으므로 이들의 기본적 노동권 보장을 위한 대책이 마련되어져야한다.

---

12) 영국, 호주 등에서는 이미 비취업모와 취업모의 육아지원 욕구를 다르게 평가하고 차등 지원을 하고 있다. 제도의 효율성과 더불어 제도의 효과성을 높이기 위해 필요하다.

13) 우리나라에 공식적으로 가정보육모제도는 없다. 그러나 중앙정부 차원에서 이 제도가 내부적으로 검토된 바 있으며, 경기도에서는 이 사업의 시행을 발표하기도 하였다. 또한 한국노총에서는 저소득 근로자를 위한 보육방안의 하나로 이것을 제시한 바 있다. 가정으로 자격 있는 보모를 파견하는 이 제도는 보육서비스의 사각지대에 있는 일하는 부모에게 틈새보육서비스를 제공해 줄 수 있을 것이다. 시행을 위해서는 세부적 제도설계가 필요하다.

Ⅵ. 결론

일과 육아의 양립은 일하는 여성의 노동주권을 확보하기 위해 반드시 선결해야 하는 과제이다. 여성의 노동시장 참여 확대라는 사회환경의 변화와 여성계를 중심으로 시민사회운동의 영향을 받아 영유아보육법이 제정되었고 지금까지 양적 확대와 질적 변화를 이루어 왔다. 특히 2000년 중반 이후 저출산-고령화가 국가 아젠다가 되면서 국가의 집중적 투자가 이루어지고 있다.

그럼에도 불구하고 현재의 보육사업은 여성의 일과 육아의 양립을 효과적으로 지원하지 못하고 있다. 여전히 조부모 등 비공식 부문에 대한 의존도가 높으며, 보육비용은 부담이 되고, 믿고 맡길만한 보육시설을 찾지 못한다. 여성의 일과 가정의 양립 지원은 여성의 노동권 보장임과 동시에 그 자녀에게는 돌봄의 결핍으로부터 사회적으로 보호하는 것이며, 우리나라 경제 번영과 인구구조의 안정에 기여하는 등 현재와 미래사회의 안녕에 동시에 투자하는 일이다.

이에 본 글에서는 일하는 부모를 지원하기 위한 몇 가지 정책 방안을 제시하였다. 이러한 제안들이 '일하는 여성을 지원하는 보육사업'을 확립하는데 일조가 되기를 기대한다.

참 고 문 헌

대한민국정부, 2006, 『제1차 저출산고령사회기본계획』

여성가족부, 2006, 『제1차 중장기보육계획』

여성가족부, 2007, 『2007년도 보육사업안내』

여성개발원, 2006, 『2006 여성통계연보』

여성부, 2005, 『2004년도 전국 보육·교육 실태조사: 보육·교육 이용 및 욕구 실태조사 보고』

여성가족부, 2007, 보육통계 자료 www.mogef.go.kr

최저임금연대, 2006. 6. 22, [최저임금 실상을 말한다: 최저임금 노동자 증언대]

통계청, 2006(a), 『한국의 사회지표』

통계청, 2006(b), 『인구동태통계연보』, http://nsportal.stat.go.kr

통계청, 각년도, 『경제활동인구연보』

참여연대·한국여성단체연합, 2004, 『보육재정의 공공성 확대 방안 마련을 위한 토론회』

참여자치지역운동연대, 2005, 『아동의 사회적 보호와 보육 공공성 확대 방안 마련을 위한 토론회』 자료집

한국노총, 2005. 5, "저소득근로자 보육서비스 활성화 방안: 노동계 입장", 여성담당자 회의

자료집
한국노총・민주노총, 2004.10, [영유아 교육·보육 공공성 강화 방안 정책토론회]

<의견서 및 기자회견 자료>
공동육아와 공동체교육, 문아성보육실천연구소, 전국민주노동조합총연맹, 참여연대, 한국노동조합총연맹, 한국여성단체연합, 한국청년연합회(KYC), 2007. 7. 12, “보육료 상한 예외시설(보육료자율화시설) 허용 방침에 대한 의견서”
민주노총 여성위, 전국여성농민회, 민주노동당 보육특위, 2007.5.3, “우리동네 국공립 · 직장 보육시설 만들기 5050 공동행동 발족” 기자회견 자료
공동육아와공동체교육, 민주노총, 보육을 생각하는 부모들의 모임(가칭), 서대문구참여보육네트워크, 전국보육노동조합, 참여연대, 한국노총, 한국보육교사회, 한국여성노동자회협의회, 한국여성단체연합, 한국여성민우회, 2005.6.30, “보육료 자율화 반대와 국공립보육시설 확충을 위한 연대 발족” 기자회견 자료
사회양극화해소국민연대(전국민주노동조합총연맹, 한국노동조합총연맹 등), 한국여성단체연합, 공동육아와공동체교육, 초록정치연대, 한국보육교사회, 한국보육시설연합회 국공립분과위원회 전국보육노조(예정), 2005. 12. 13, “보육료 상한선 예외시설 허용 규탄, 여성·시민사회·보육단체 기자회견” 자료
한국노총, 2004. 11. 4, “직장보육시설 설치 의무화 대상 축소에 대한 한국노총 입장” www.fktu.or.kr
한국여성단체연합, 한국여성민우회, 한국여성노동자회협의회, 한국노동조합총연합, 민주노동조합총연합, 2004. 11, "직장내 보육시설 의무설치 기업범위 확대 반대" 의견서

<제5주제>

사회서비스 확충방향과 추진과제

김진우(인제대 사회복지학과)

Ⅰ. 문제제기

최근까지만 해도 우리 사회에서의 복지 분야 쟁점은 빈곤층의 사각지대 해소와 전국민 사회보험제도를 체계화하는데 있어서의 해묵은 과제들을 어떻게 해결해 나갈 것인가에 관한 것이었다. 기초생활보장제도의 통합급여체계, 최저생계비의 수준, 자활대상자의 근로유인이 그러했고, 4대 사회보험의 적용대상 확대 및 이들에 대한 소득파악, 사회보험제도간의 연계체계 구축 등에 대한 보다 나은 개선방안을 찾기 위한 노력 또한 계속되고 있다.

여기에 덧붙여 지난 2~3년 사이에 이러한 고전적 숙제 외에 새로운 사회적 관심의 대상으로 등장한 것이 사회서비스 확충에 관한 것이었다. 사회서비스의 필요성에 대한 관심과 자각은 우리 사회의 변화양상을 직시하고 변화 트렌드에 대한 우려와 각성에서 출발하면서도 한편으로는 기존 사회복지제도의 틀로서는 메워지지 않는 사회적 욕구가 사회문제화 될 수 있는 변곡점에 우리 사회가 위치하고 있기 때문이다. 즉, 저출산·고령화에 따른 경제활동인구의 감소 및 그에 따른 인적자원개발의 중요성 증대, 가족구조의 다양화, 여성의 노동시장에의 참여 욕구 증대가 전자에 속한다면, 현 사회복지제도에 있어서의 공공부조와 사회보험 그리고 시설보호중심의 사회복지서비스 체제가 갖는 한계가 노정하는 문제점이 후자에 속한다고 볼 수 있다. 그만큼 전 생애주기별로 발생하는 욕구를 해소할 수 있는 제도가 갖추어져 있지 못한 상태에서, 인구변동을 포함한 거시적 경제사회 양상이 급격하게 변화하고 있고 아울러 보다 큰 변화가 예고되면서 새로운 틀의 복지제도가 필요하다는 사회적 공감대는 빠른 속도로 넓어져가고 있는 것이다.

그러나 지난 50년간 빠른 속도의 경제성장이 갖는 잠재적 역기능과 사회문제의 증폭을 경험한 우리로서는, 사회서비스의 확충이 절실히 필요한 메마른 땅위에 우리가 서 있다고 해서 제도적 공백을 해소하기 위해 한꺼번에 소나기를 퍼부을 수는 없는 노릇이다. 그 땅에 심겨질 식물이 필요한 수분의 양이 얼마인지, 그 물의 공급 간격은 어떠해야 하는지, 수분공급의 적절성과 적정량을 어떻게 모니터링할 것인지 그리고 지금 현재 토양이 어떤 상태에 있는지 등에 대한 세부적인 고찰이 없이는 자원의 낭비뿐만 아니라 토양의 유실과 황폐화를 막을 수 없듯이, 사회서비스 확충에 있어서도 지속발전 가능성을 담보한 정책개발을 위한 다각적인 검토·노력이 필요하다.

이에 여기에서는 여러 면에 있어서 새로운 전환기를 맞는 우리 사회가 사회서비스 확충이라는 화두에 직면해서 염두에 두고 갖추어 나가야 할 여러 쟁점에 대해 거시적으로 고찰해 보고 이를 정책적으로 제도화해 나가야 하는 과제들을 모색해 보고자 한다. 아동보육, 노인 등 사회서비스 각론부분에서의 세부적인 내용은 다른 장에서 다루기 때문에 여기에서는 총

론적 입장에서 쟁점중심으로 사회서비스 확충의 모수적 부분을 다루고자 한다.

Ⅱ. 사회서비스[1]의 현황

1. 사회서비스 확충의 필요성

우리 사회에서 사회서비스의 확충이 요구되는 것은 시간의 흐름에 따라 변화될 미래사회상에 적극 조응하는 제도적 틀을 갖추어 나갈 필요성과 현재 구비되어진 기존의 사회복지제도 틀로서는 변화하는 사회적 욕구에 적확하게 대응할 수 없다는 위기의식에서 출발한다.

먼저 우리 사회의 인구구조의 변화를 살펴볼 필요가 있다. 우리의 인구구조는 1984년을 정점으로 합계출산율이 인구대체수준 이하로 떨어짐에 따라 인구감소가 예고되었으나 이에 대한 심각성을 깨닫고 대책을 체계적으로 마련한 것은 「저출산고령사회기본계획」이 발표된 2006년에 이르러서이다. 2020년을 정점으로 급격히 감소하는 총인구는 생산가능인구의 감소로 이어져, 2005년 3,467만명에서 2030년에는 3,189만명, 2050년에는 2,275만 명으로 줄어들 전망이다. 그만큼 한명이라도 일할 수 있는 노동력이 아쉽게 된다. 단순산식으로 본다면, 경제성장이라는 것이 자본과 노동의 조합이건대, 자본투입량이 일정할 경우, 노동투입총량의 감소를 대체할 수 있는 것은 결국 노동생산성을 향상시키고 한계노동인구의 노동시장에의 용이한 진입이 가능하도록 하는 것이다. 직업교육과 평생교육을 통한 인적자본 역량의 극대화, 노동력 상실 최소화를 위한 안전 및 평생건강관리체계가 무엇보다 중요한 정책적 과제로 등장하고, 종전에는 노동시장의 주변부에 있거나 이에 진입하지 못했던 여성노동력을 포함한 노인, 장애인, 자활대상자 등의 노동공급을 원활하게 지원할 수 있는 유연한 시스템을 갖추는 것이 무엇보다 중요한 이슈로 대두되고 있다.

이러한 대내적 여건과 더불어 세계화와 지식정보화는 또 다른 차원의 도전을 예고하고 있다. 즉, 국민경제를 넘어선 경제의 세계화와 자본제의 고도화는 경제성장률의 둔화와 고용없는 성장에 따른 불안한 거시경제 지표, 더군다나 이에 대한 국가의 관리가능 정도가 낮아짐에 따라 새로운 돌파구를 국가적 차원에서 모색해야 한다는 절박함이 현실감 있게 다가오는 것이다. 이러한 면에서 사회서비스에 의한 일자리창출은 국가로서는 대단히 매력적일 수밖에 없다. 예를 들어 돌봄노동의 경우 돌봄노동의 사회화를 통해 새로운 일자리가 창출될 뿐만 아니라 가족구성원에 의한 돌봄노동의 제공으로 상실되었던 근로기회를 회복시켜 다시금 그들에게 노동시장에의 재진입 기회를 제공하므로써 이중의 노동공급을 가능하게 한다.

또 다른 한편으로는, 기존의 공공부조나 사회보험으로 해소되지 못하는 사회적 욕구에 대해

---

1) 사회서비스의 개념과 범주에 관한 논의는 학자들마다, 국가에 따라 매우 다양하다. 광의로는 공공행정, 국방, 의료서비스, 교육서비스, 사회복지서비스를 포함하는 개념이며 협의로는 사회적 보호와 유사한 개념으로 지역사회에 거주하고 있는 장애, 질병, 또는 취약성을 가진 사람들에 대한 원조를 의미하는 것으로 이해되고 있다(이봉주 외, 2006). 좁은 의미와 그 맥을 갖이하는 사회보장기본법상의 사회복지서비스의 개념정의에서는 '국가·지방자치단체 및 민간 전문가의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담·재활·직업소개 및 지도·사회복지시설 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 하는 제도'로 규정하고 있다. 본 글에서는 기존의 협의의 개념인 법상 사회복지서비스를 포괄한 것으로서 '사회복지서비스, 돌봄(care), 기초 의식주 보장, 보건의료, 교육, 고용, 문화 관련 개입이 가능한 영역에서의 개인을 위한 서비스'로 본다(강혜규, 2007a).

가족체계 내에서의 문제해결을 조장해 왔던 우리 사회의 복지이데올로기가 더 이상 지탱하기 힘들어 졌다는 것이다. 그만큼 여성들의 사회참여에 대한 욕구가 증대하고, 남성가구주(male breadwinner)로 대표되는 가족유형이 한부모가족, 독신가구, 여성가구주(women breadwinner) 등 다양하게 분화되면서 타 가족구성원에 의존하던 지지·보호기능이 많이 약화되고 있다. 그럼에도 불구하고 가족내 문제를 국가에게 해결해 달라고 손내밀기를 부끄러워하는 유교적 전통 또한 그러한 사회적 욕구에의 대응기제를 구축하도록 요구하는데 소극적인 입장에 머물도록 하였다(강혜규, 2007a). 이러한 가족유형의 다양화는 기존의 소득보장체계의 틀을 수정하도록 요구하기도 한다. 가족 구성원의 수뿐만 아니라 어떤 유형으로 가족구성원이 묶여져 있는가가 어떤 종류의 소득보장이 이루어져야 하는지를 결정하게 된다. 그만큼 가족유형에 따른 정책분화가 필요하다는 것이다. 하지만 이러한 가족유형의 다양화는 소득보장뿐만 아니라 약화된 가족지지체계를 보강하기 위한 다양한 기제의 사회서비스 확충을 요구하게 된다. 또한 그러한 욕구가 단순히 저소득계층에게만 국한되는 것이 아닐진대, 사회서비스의 제공대상이 절대빈곤층이나 차상위계층으로 제한될 수 없고 전 국민을 대상으로 하는 보편적 성격을 지니게 된다. 그러한 점에서 이제까지 정부가 치중해 왔던 시설보호의 한계를 스스로 극복하고 단순히 빈곤층의 생활보장이 아닌 전국민의 욕구대응체계로서의 사회서비스 확충이 필요하게 된 것이다.

2. 최근 사회서비스 관련정책의 기조

사회보장기본법상의 사회보장의 하위개념인 사회복지서비스에 대해서는 정부가 노인, 장애인, 아동, 여성, 저소득계층 등 대상별로 일련의 사업을 추진해 오고 있다. 노인일자리사업, 독거노인보호체계, 노인장기요양보험, 기초노령연금, 중증장애인 활동보조서비스, 지역사회재활시설을 통한 각종 서비스 제공, 직업재활, 영유아보육, 아동빈곤탈출지원, 모자보건, 자활사업 등이 그러하다. 지금 사회서비스의 대표주자로 확대되고 있는 돌봄노동 분야도 가사간병, 산모도우미 등에 대해 국가 또는 사회복지공동모금회 등이 기 추진해 오고 있는 사업들이다. 사회서비스는 이러한 전통적 개념의 사회복지서비스의 연장선에 있다고 볼 수 있으며, 돌봄노동의 사회화, 인적자원개발, 안전 및 건강관리 등에 관한 것을 유형화한 것이 사회서비스정책이라고 볼 수 있다.

이러한 사회서비스에 대해 일자리창출 차원에서 접근한 것이 노동부의 사회서비스 일자리창출사업이고 앞서 언급한 바와 같이, 노인장기요양보험이라든지 영유아보육사업 등은 참여정부에서 핵심적으로 추진한 대표적인 사회서비스의 한 분야라고 할 수 있다. 이러한 노력들이 사회투자전략의 사회적 화두와 맥을 같이 하면서 정부에서는 관계부처 합동으로 사회서비스 확충전략을 2006년 발표하기에 이른다(보건복지부 외, 2006). 동 전략은 OECD 국가들에 비해 낮은 사회서비스 고용비중과 최근 저출산·고령화의 사회적 화두를 근간으로 하여 사회서비스 확충을 통한 추가 일자리 창출을 이루어나가겠다는 것을 주요골자로 하고 있다. 재정의 선제적 투자와 시장활성화를 통해 2010년까지 40만개의 사회서비스 관련 일자

리를 확충한다는 것이다. 이를 추진하는 전달체계는 사회서비스 확산의 논리적 필요성과 재정추계 그리고 기획총괄을 기획예산처가, 돌봄노동을 기축으로 하는 노동, 장애인, 산모의 생활지원서비스와 지역복지욕구에 부응하는 지역사회서비스혁신사업을 보건복지부가, 사회적 일자리창출과 이의 후속연계체계인 사회적 기업 활성화정책은 노동부가 추진하는 것을 주 내용으로 하고 있다.

3. 문제의식

사회서비스 확충에의 사회적 공감대를 넓히고 이를 통해 관련 예산을 확보함으로써 새로운 일자리를 창출하고 인적자원의 역량을 강화하려는 국가적 노력은 매우 고무적이다. 그러나 복지선진국과는 달리 이제 막 사회서비스의 체계적 틀을 갖추어 나가려고 준비하는 우리나라로서는 사회서비스 확충방향을 어떻게 설정하고 기존 복지제도와의 관계를 어떻게 자리매김하는가에 따라 사회복지정책의 거시적 조망이 달라질 수 있기 때문에 발전전략의 방향에 대해 깊이 있는 논의와 신중한 판단이 필요한데, 이를 고려함에 있어 필요한 중요 준거틀을 제시하면 아래와 같다.

1. 기존의 현금급여와 사회서비스를 통한 현물급여간의 관계는 어떠한가?
2. 사회서비스에 대한 정책이 재가서비스와 시설서비스를 공히 아우르고 있는가?
3. 사회서비스 확충을 위한 현행의 재정지원방식이 올바른가? 재정확보노력은 어떻게 담보되어야 하는가?
4. 사회서비스 전달체계는 주민생활지원체계 내에 용해될 수 있는가?
5. 발전적인 사회서비스 운영체계를 갖추기 위해서는 담보되어야 할 조건들을 어떻게 형성해 나갈 것인가?

사회서비스 확충에의 필요성에 대한 폭넓은 공감대 형성을 위한 범정부적 노력은 일견 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 사회서비스정책의 방향성 설정과 지속가능한 제도설계를 통한 안정적인 사회안전망을 구축하는데 작금의 여러 노력들이 바람직한가에 대해서는 비판적으로 접근할 필요가 있다. 우리 사회의 사회복지 제도틀에서 사각지대로 방치되어져 왔던 사회서비스 분야에 있어 사회적 욕구의 시급성과 서비스 제공틀 형성 선결과제, 타 사회복지 제도와의 정합성 등을 충분히 고려하여 제도설계와 의도적 시행착오가 필요하다고 본다. 그러므로 우리 사회의 중요한 사회변화 흐름에서 파생될 수 있는 문제들이 당장 가시화되지 않는다 하여 소홀히 다루거나, 역으로 당면과제 해결에 초점을 두어 그 방향성을 흐리게 하는 것도 가급적 피해야 할 대목이다. 이에 아래에서는 사회서비스를 확충함에 있어 그 방향성을 어떻게 설정해야 할 것인지를 먼저 살펴보고, 현재 추진되고 있는 사회서비스의 내용들을 중심으로 그 대안들을 어떻게 모색해 나가야 할 것인지에 대해 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 사회서비스 확충의 방향성 설정기준

사회서비스 확충의 의의는 산업경제적 차원, 인적자원개발적 차원, 노동경제적 차원, 사회복지적 차원 등에서 다양하게 찾을 수 있다. 어떤 차원에서 그 의의를 모색하는가에 따라 상대적인 강조점이 달라질 수 있고, 또 현실에서는 어느 한 차원에서만이 아니라 복합적으로 나타난다고 보는 것이 타당하다. 정부는 이러한 다양한 차원을 종합적으로 고려하되, 우선적으로 염두에 두어야 할 것은 사회서비스 미발달로 인해 고통 받고 있었던 일반 국민들의 삶의 질곡과 고통의 양태이다. 전통적인 사회적 지지망이 이미 붕괴된 우리 현실을 감안하여, 종래에 가족구성원에 의한 돌봄노동과 사적 이전소득에 도덕적 우위를 부여해 왔던 복지이데올로기의 낡은 틀을 과감하게 혁신할 필요가 있다.

이를 기반으로 사회서비스 확충전략을 모색하면서 고려해야 할 것 중의 하나는 사회서비스를 수요 하는 국민들의 인권(human rights)이다. 이는 두 가지 차원에서 대별된다. 첫째는 국민들이 느끼고 필요로 하는 서비스에 대한 욕구는 강하나 이를 구매할 시장이 형성되어 있지 않거나 서비스의 거래가 가능한 시장이 있다 하더라도 구매 가능성이 낮아 가족・친지 등 비공식부문에서 자구책을 마련하든가 아니면 인권적 침해가 있더라도 욕구를 방치하는 방법밖에 없는 현실에 정면도전하는 것이다. 우리 사회의 지속가능한 발전의 원동력이라든가, 양극화 해소를 위한 실업대책의 일환이라는 것은 정책기획과 서비스공급자적 입장에 기반한 것이고, 또 다른 한 축에 있는 서비스 수요자의 질곡된 인권의 회복에 관심과 우선순위가 부여되어야 한다는 것이다. 그러한 점에서 사회서비스를 일자리 창출적 측면으로만 접근한다든지, 산업육성적 측면으로 접근하는 것은 사회서비스 확충의 발전논리와 필요성을 정책 추진의 효과적 측면으로 전치시키는 것이므로, 그로 인해 서비스에 대한 사회적 수요충족의 우선순위가 흐려져서는 안 된다는 것이다. 둘째는 사회서비스를 통해 제기된 욕구를 해소하는 방법과 내용을 설계함에 있어 서비스 이용자의 주체적인 참여를 가능케 하는 메커니즘이 마련되어야 한다. 이는 과거 사회복지서비스를 전달하면서 서비스 공급자 위주의 정책설계 경험의 관성이 새로운 사회서비스 제공 틀을 구축・운영하는데 영향을 미칠 수 있다는 우려에서 비롯된다. 이는 바우처제도처럼 단순히 소비자의 선택권 제고에 그치는 것이 아니다. 서비스 확대 우선순위, 수요・공급 인터페이스 형태, 이의제기절차, 모니터링 방법 등 제반 절차에 있어서의 서비스 이용자의 주체성이 담보되어야 한다는 시각이다.

둘째는 사회서비스정책은 명실공히 재가서비스와 시설서비스 전체를 아우르는 사회적 담론으로 포괄되어야 한다는 점이다. 정부는 사회복지서비스의 주요정책으로 그동안 시설보호에 치중해 왔다. 시설보호는 지역사회 내에서의 보호가 불가능하거나 시설보호 자체가 시설서비스이용자의 보다 나은 상태를 유인할 수 있다고 판단될 때 취해지는 조치이다. 이를 뒤집어 보면, 시설보호서비스가 주요 정책으로 자리 잡은 것은 그만큼 지역사회 내에서의 보호체계가 부재하거나 허술하였기 때문이라고 볼 수 있다. 이 때까지 정부는 주거 및 전문 서비스가 필요한 사람들을 지역사회에서 격리시켜 따로 집단화시킴으로써 비용효율성을 가지

는 손쉬운 방법을 택해 왔던 것이다. 그러나 이제는 사회서비스 확충이 사회적 주요의제로 설정되는 현실의 한 가운데 서 있다.

그럼에도 불구하고 현재 사회서비스 관련 논의들은 실제로 대부분이 재가서비스에 관한 내용들이다. 물론 전통적인 사회복지서비스를 전제했다고 할 수 있으나 기존 서비스의 기능과 체계가 원점에서 재설계되어야 할 필요성이 있다면 작금의 사회서비스에 대한 논의 자체는 반쪽짜리 논의가 되고 만다. 즉, 기존의 시설서비스와 여러 가지 지역사회복지체계와의 관계성을 함께 고려해야만 사회서비스의 방향성을 온전히 제대로 파악할 수 있다는 점이다. 현재의 대다수 사회서비스 프로그램들은 기존의 가족체계를 강화하거나 아니면 일시적으로 대체하는 것들인데 이것이 지역사회에 의한 보호체계의 강화(support system by community)를 정부가 천명하는 것인지에 대한 구체적인 방향성이 설정되어 있지 않다. 대규모 시설이 갖는 문제점(김용득, 2007; 김진우, 2007)을 고려한다면 기존의 사회복지시설[2]에 대한 대대적인 개혁작업은 불가피하며 이는 단계를 나누어 시설인프라가 지역사회보호체계로 용해될 수 있도록 운영자에 대한 유인체계를 갖추어 시행될 필요가 있다. 이렇게 되면 전체적인 사회서비스의 공급주체, 공급전달체계, 공급여력은 이를 고려하지 않는 때와는 판이하게 다른 결과를 도출하게 될 것이다.

셋째, 사회서비스와 소득보장체계가 동시에 고려되어야 한다. 사회보장제도가 미발달한 상태에서 사회서비스만 발달하는 나라는 찾아보기 드물다(안상훈, 2006). 정부가 기존의 사회보장제도의 문제점을 해결하려거나 이의 발달을 제로섬 수준에서 억제하기 위한 수단적 성격으로 사회서비스제도를 모색하여서는 곤란하다. 앞서 언급한 사회적 욕구를 지닌 국민들의 인권은 다름 아닌 기본적인 사회보장제도의 발달이 전제되고 부가적으로 보편적이고 다양한 사회서비스 제도가 뒷받침될 때 보장되고 꽃피울 수 있다. 선진국의 경험을 토대로 과도한 소득보장 수준을 경계하는 것은 맞지만 복지비만의 경계에서 일부 필요 없는 군살을 빼려고 하는 국가의 경험을 비타민 섭취의 사각지대에 놓여 있는 우리의 현실에 대한 교훈으로 삼을 수는 없다.[3] 더불어 기존 정부재정체계 내에서 지출항목간의 조정필요성에 대한 문제제기 없이(이재원, 2007) 사회서비스 예산확충이 타 부분의 정체를 초래해서는 곤란하다.

Ⅳ. 사회서비스의 문제구조와 개선과제

이와 같이 사회서비스는 전체 사회복지정책의 일부분으로서 타 복지제도와의 정합성을 유지

---

2) 2006년 12월말 현재 주거서비스 제공기능을 주로 하는 사회복지생활시설은 총 3,050개소가 있다. 그 중 노인복지시설이 1,771개소, 아동복지시설이 633개소, 장애인복지시설이 453개소로 그 대부분을 이루고 있으며(보건복지부, 2007), 이는 개인운영시설 950개소의 대부분을 제외한 나머지는 중·대규모 시설로서 선진국의 경우 지역사회보호체계의 강화를 통해 시설입소의 억제와 시설구조조정을 통해 정책변화를 추진해 왔다.

3) 스웨덴에서 우파가 집권하던 날 정부에서 발표한 비전2030이 스웨덴모델을 추구하는 것으로서 과연 모델링이 바람직한지에 대한 비판이 제기되었고 스웨덴에서도 우파가 집권하는 만큼 복지재정확충은 신중해야 한다는 논지가 제시될 만큼 복지재정을 민감하게 다루고 있다. 그러나 2007년도 스웨덴의 춘계예산안에서도 좌우파를 막론하고 문제로 제기되었던 실업수당의 삭감과 부유세의 축소 외 기본 복지제도는 그대로 유지하고 오히려 양극화해소를 위한 치과 의료는 확충되었다고 한다(조선닷컴, 2007.5.22).

하는 정책 틀로 구성될 필요가 있다. 이러한 방향성 아래 현재 시행되고 있는 사회서비스의 문제구조가 어떠한지를 살펴보고 이에 대한 개선과제로 제시될 수 있는 내용들을 탐색해 보고자 한다. 이를 위해 먼저 사회서비스정책의 위상에 대해 보건복지부와 노동부간의 관계를 중심으로 비판적으로 살펴보고, 사회서비스가 제대로 전달·운영되기 위한 다양한 전제조건들을 고찰해 보고자 한다. 이후에는 사회서비스 제공 및 확충에 있어서 중앙정부간, 중앙정부와 지방정부간, 지방정부와 서비스공급기관간의 바람직한 가버넌스 구축을 위한 과제를 모색해 보고, 마지막으로 사회서비스 확충에 있어서 현행 재정지원방식이 타당한지, 재정확충의 필요성에 대해 살펴보고자 한다.

1. 사회서비스정책의 위상 재정립 모색

(1) 현황 및 문제점

사회서비스는 그 내용과 형식에 있어 대인적 특성, 공공재적 성격, 복지혼합의 영역, 국가의 간접적 개입 등의 특징을 지니고 있다(이봉주 외, 2006). 인간에 의한 그리고 인간에 대한 서비스인 만큼 개별적 성격이 강하고 서비스 이용자와 공급자 간의 인터페이스가 다른 분야보다도 훨씬 중요하다. 그만큼 전달체계 속성 자체가 서비스 제공의 효과성을 어느 정도 결정하게 된다. 아울러 서비스 제공기관이 정부기관과의 관계에 있어 어떤 형태로 그 역할을 분담할 것인가도 매우 중요하다.
현재로서는 보건복지부는 서비스 이용자의 선택권 강화를 목표로 바우처제도를 중심축으로 정책을 설계·운영하고 있다. 이는 서비스 수요자적 관점에서 사회서비스 시장형성을 위해 공급자 간의 경쟁체제를 유도함으로써 서비스의 질적 수준 제고를 유인하는데 그 간접적인 목적이 있다. 한편, 노동부는 사회적 일자리사업의 후속조치로서 사회적 기업육성을 통해 사회서비스 공급체계를 튼튼하게 갖추는데 주력하고 있다. 우선적으로는 사회적 기업 설립 및 육성을 통해 추가적인 일자리 창출을 염두에 둔 것이기는 하나, 결과적으로는 이를 통해 사회서비스를 제공하려는 공급측 용량을 늘리는데 그 목적이 있다 하겠다.
하지만 면밀히 검토해 보면, 보건복지부는 수요측면에서, 노동부는 공급측면에서 사회서비스 확충의 요건들을 갖추어 나가는 것처럼 보이지만 이들 간의 상호 인터페이스를 찾기란 쉽지가 않다. 그러므로 사회서비스 확충의 장기방향을 설정함에 있어 이 양자를 어떻게 융합시킬 것인가는 풀어야 과제라 할 수 있다. 즉, 노동부의 사회적 기업에서 제공하는 사회서비스는 서비스 수요자의 현금보유력에 의존할 수 밖에 없고, 바우처제도는 소득보장보다는 현물급여에 대한 구매력을 담보한 사회서비스 시장형성에 초점이 두어져 있다. 그렇다면 소득보장정책과 함께 고려되는 사회서비스정책이라는 거시적 방향성에서 살펴볼 때, 소득보장으로 사회서비스를 구매토록 하는(buying service) 정책의 방향으로 나아가는 것인지, 바우처를 통해 사회서비스를 현물로 제공받도록 하는 것을 우선으로 하는지, 공급체계에 대한 지원강화를 통해 서비스 구매단가를 낮출 것인지 등에 대한 정부정책의 종합적인 방향성이

뚜렷하지 않다. 사업대상의 범위와 관련된 정체성의 측면에서도 마찬가지다. 보건복지부의 바우처사업이 저소득계층을 포괄하여 중산층 또는 그 이상을 대상으로 사회서비스를 제공하는 것을 목표함으로써 이미 종래의 자활사업의 대상적 한계를 스스로 극복하고 있다. 이는 자활사업과의 차별성을 정책대상에서 찾았던 노동부 사회적 일자리 사업과 비교해 볼 때 이미 차별성이 옅어졌다는 것을 의미한다. 실제로 국민실업극복재단을 통한 여러 돌보미사업이 바우처사업의 돌보미사업은 서비스 내용면에서, 대상면에서 서로 사업이 달라야 할 독특한 상이성 또는 정체성을 찾기란 쉽지 않다.

그러한 문제의 출발은 노동부에 의한 사회서비스 확충이 사회적 일자리 창출에 우선적으로 그 목적이 있지, 사회서비스의 원리와 거시적 사회복지 틀과의 정합성을 고려한 정책틀을 형성하는데 일차적 목적이 있는 것이 아니라는 점에 있다. 그렇다면, 다른 일자리도 아니고 사회서비스 분야에서의 일자리 창출이면서 한 부처는 수요측면을, 다른 한 부처는 공급측면을 상호 연계성이 희박한 채로 추진하도록 결정하는 정부 의사결정 시스템에 의문을 가질 수밖에 없다. 거기에는 보건복지부에 원인적(遠因的) 책임이 있고 아울러 실업극복의 수단적 도구로서 사회서비스를 접근하는 노동부의 정책방향에 대한 다각적인 비판적 검토가 사회서비스 발전의 장기적 관점에서 다루어지지 않은 것이 아쉽다. 즉, 인구구조의 변동과 가족기능의 변화에 따른 현대화된 생애주기별, 가족유형별 소득보장체계를 설계하지 못한 상태에서 사회서비스 확충에 대한 사회적 이슈가 제기됨에 따라 사회서비스정책의 위상을 제대로 자리매김하는데 실기한 측면이 없지 않고, 아울러 그런 과정에서 사회양극화 해소를 위한 실업대책이 추진되고 사회적 일자리에 대한 필요성이 제기됨에 따라 결과적으로 정체성이 모호한 사회적 일자리 사업과 이의 후속조치인 사회적 기업을 통한 사회서비스 공급대책이 고용 및 실업대책의 일환으로 마련·추진되고 있는 것이다. 이와 더불어 사회서비스의 대다수를 차지하고 있는 보건복지부가 사회서비스 확충이 필요하다는 것을 강조하면서도 역설적으로 전반적인 사회복지서비스 패러다임의 변화 - 지역사회보호체계 구축으로의 전환 - 를 천명하지 않고 있는 것도 지적해야 할 부분이다. 즉, 거시적 틀은 그대로 두면서 현실적으로 필요한 부분적 처방에 주력하고 있는 셈이다.

(2) 개선과제

우선적으로 정부는 사회복지정책의 거시적 틀 내에서 사회서비스정책의 위상과 역할을 정립할 필요가 있다. 소득보장정책과의 관련성은 어떠하며, 지역사회보호정책의 큰 변화의 물꼬를 어떻게 마련·시행할 것인지에 대한 의사결정과 함께 이들과의 관계 속에서 사회서비스는 우리 사회의 복지 사각지대를 메워나가는데 어떤 기능을 담당할 것인지가 해석되어져야 한다. 즉, 현금급여로 보장되어져야 하는 범위, 가족유형별 및 생애주기별 소득보장프로그램과 이들 간의 연계 등을 고려하면서 전반적인 인권보장이 유지되는 형태의 삶이 영위되기 위해 필요한 사회서비스의 유형과 관련정책의 책임범위를 모색하는 것이 필요하다. 현재 우리 사회가 필요로 하는 사회서비스의 유형에만 집착하면 이후 소득보장과 서비스확충간의

역할분담문제를 필연적으로 유발하게 될 것이며, 기존의 정책집행 관성 때문에 개혁은 더욱 더 어려워 질 수 있다.
아울러 사회복지시설과 운영시스템을 제공하는 사회복지법인제도의 현대화도 필요하다. 보건복지부가 사회복지법인 이라는 제도적 틀에 얽매여 있을 때 공급기관 부족에 따른 바우처 제도의 실효성 반감은 필연적이다. 반면, 인증제라는 제도를 통해 사회적 기업을 확충해 나가는 전략은 공급여력 확대에의 현실적 한계를 돌파해내는 현실적 대안으로 자리매김될 수 있다.
이를 기반으로 하여 복지부의 바우처사업과 노동부의 사회적 기업을 어떻게 연계시켜 나갈 것인가에 대한 고민이 지속되어야 한다. 사회적 일자리사업과 같이 사회적 기업에 대해 지원이 강화되면 기존의 공급자위주지원방식과 다를 바가 없고, 바우처사업과 연결될 때 이중지원의 비판을 면할 수 없다. 그렇다고 양자가 대상영역을 달리할 경우 지역사회에서의 혼란이나 정책적 낭비에 대한 비판을 면할 수 없다. 그러므로 각 부처별 소관의 서비스 공급체계와 사회적 기업간의 관계설정 및 역할분담은 매우 심도 있게 논의되는 것이 필요하다.

2. 사회서비스 운영기반체계 구축

(1) 현황 및 문제점

보육서비스 등 상대적으로 오랜 역사를 가지고 있는 사회서비스를 제외하고 참여정부에 들어서 실시한 사회적 일자리사업이나 바우처사업은 그 내용면에 있어서 시범사업적 성격을 지닌다고 해도 과언이 아니다. 그것은 예산의 규모에 맞게 사업의 범위를 획정하는 정도이지 사회서비스 수요와 공급실태를 정확히 파악하여 이에 맞는 사업을 실시하는 형국이 아니기 때문이다. 아울러 사회적 기업육성법이 올해 그 하위법령을 갖추는 정도여서 공급기관은 현재 경쟁관계를 유도할 만큼 그 수가 넉넉하지 못한 실정에 있다. 오히려 복수 이상의 사업자를 찾기 위해 지방자치단체가 서비스공급후보기관을 설득하는 형국이고, 복수사업자를 찾았다 하더라도 이들이 경쟁관계에 있기 보다는 지역분할 형태로 경쟁을 회피하면서 사업을 추진하는 경우도 적지 않을 것으로 예상된다. 서비스공급기관이 갖고 있는 여력이 해당 지자체 전체를 감당하기 벅찰 만큼의 역량밖에 되지 않기 때문이다.
그 결과 서비스의 질적 수준을 기대만큼 담보해 내기란 쉽지 않다. 더군다나 정부에서는 개별 사회서비스의 내용에 따른 최소한의 질적 수준을 제시한 적도 없다. 주어진 예산으로 명명되어진 서비스를 제공해보는 시뮬레이션 정도에 그치는 수준이다. 사정이 그렇다보니 사회서비스 설계 및 집행과정에서의 서비스 이용자의 권익은 상당히 호사스러운 말로 들린다. 그만큼 사회서비스라는 화두는 정부에서, 일부 지식인 사이에서 관심을 끄는 뜨거운 감자였지, 치매노인을 모시고 중증장애아동을 돌보는 일반 국민들에게는 이러한 가족돌봄이 여전히 자신들이 몫이라고 생각해 온 것이다.
더군다나 올해부터 다양한 사회서비스 프로그램들이 실시되었지만 일반국민들은 이를 알지

못하거나, 서비스공급기관의 적극적인 홍보로 이를 알게 되었다 하더라도 그 기관이 유사사이비복지단체가 아닌지 하는 의구심 때문에, 그리고 낯선 이가 자기 가족을 돌보는 것에 대한 생경함 때문에 서비스를 신청하기 꺼리는 것이 우리의 현실이다.

(3) 개선과제

사회서비스의 특성상 국가의 간접적인 개입은 결과적으로 국가, 시장, 제3섹터간의 역할분담론으로 이어진다. 어떤 성격의 사회서비스를 국가가 또는 제3섹터나 시장을 통해 제공하게 할 것인지, 그리고 어떤 단계적 접근을 통해 그 역할비중을 변화시켜 나가는 것이 바람직한지에 대해 결정해야 한다. 아울러 사회서비스 작동기제가 제대로 운영되기 위해서는 수요·공급의 실태파악, 서비스 수요자와 공급자간의 친밀한 인터페이스, 진입과 퇴출의 용이성, 이용자 부담의 적정성, 서비스 질적 수준담보 조건, 서비스 이용자의 권익옹호 등이 필요하다.

첫째, 사회서비스 수요 및 공급의 실태를 파악하고 수요·공급간 이용자 친화적인 인터페이스를 구축하는 것이 필요하다. 사회서비스 수요를 파악함에 있어, 지방자치단체는 바우처사업을 진행하기 위해 해당 프로그램과 관련된 지역사회의 욕구를 파악하는데 자체 욕구조사를 별도로 시행하기도 하고, 한편으로는 2006년 지역사회복지협의체 구성에 따른 지역사회복지계획의 내용을 상당부분 반영하기도 하였다. 그만큼 계획수립에서 시행추진까지의 경과시간이 길지 않은 점을 감안할 때 지방자치단체로서는 활용가능 한 자료를 임기응변적으로 사용할 수밖에 없었다. 그렇다면 복지부는 사회서비스정책을 추진함에 있어 타 사회서비스 체계구축에 선제적, 전략적 투자가 필요한 우선순위사업에 대해서는 전국적 통계자료를 생성하고 이를 데이터베이스화할 필요가 있다. 아울러 서비스 이용자가 필요한 사회서비스의 내용과 공급기관에 대한 정보를 손쉽고 정확하게 알 수 있도록 하는 정보 생성·공유체계가 구축되어야 한다.

공급체계 또한 마찬가지다. 서비스공급기관 부족현상이 서비스 공급여력의 절대적 부족이라면 인프라 확충부터 재정투자가 이루어져야 할 것이고 하드웨어적인 것이 아니라 서비스공급자의 모집·교육·배치 등과 관련된 교육시스템의 문제라면 이와 관련된 정부지원이 우선되어져야 한다. 사회적 기업 설립확충이 사회서비스 공급체계 구축에 일조할 수 있을 것으로 보이나, 사회취약계층 지원에 치중하여 다양한 서비스 제공여력을 갖추는데 걸림돌이 되지 않도록 해야 할 것이다. 아울러 각 부처별 소관 공급체계와의 관계설정이 재정립되어야 한다. 현재로서는 바우처제도에 따른 서비스공급기관으로 사회적 기업이 제외되어 있지만 사회적 기업이 확충될 경우 지역사회 내에서는 상호배타적 운영에의 현실적 의문을 가질 테고 각 부처소관 서비스공급기관과 사회적 기업에 대한 정부지원의 내용과 수준이 다를 경우(노동부를 제외한 타 부처간의 경우도 포함) 서비스 공급기관은 말할 것도 없고 서비스 수요자도 매우 혼란스러운 선택의 귀로를 맞이하게 된다. 많은 시행착오를 통해 자율적 조정이 일어날 수 있겠지만 이것은 의도적 시행착오를 통한 건설적 대안마련의 경우라기보다는

상호 조정·연계의 부족에 따른 정부정책의 혼란으로 비춰질 수 있다는 의미에서 득보다는 실이 크다. 아쉬운 점은 사회적 기업 육성정책이 일자리 창출정책 차원에서 전개되는 것이 아니라 사회서비스 확충전략의 거시적 방향설정아래 한 하위정책으로 추진되면서 현재 사회복지사업법상의 사회복지법인제도가 갖는 공급체계 진입장벽 또는 경직성을 완화할 수 있는 제도적 장치로 활용되고 아울러 지역자활센터와의 연계 속에서 내용과 규모면에서의 발전방향으로 설정할 수 있는 방안으로 활용되는 것이 보다 바람직하다는 것이다.

이러한 공급체계는 언제든지 진입할 수 있도록 열려 있어야 하고 또 언제든지 퇴출될 수 있어야 한다. 이는 진입기준의 완화를 의미하는 것이 아니라 진입에의 진정성과 요건을 갖춘 경우에는 제대로 서비스를 제공하는 기관으로 거듭나도록 정부지원이 적기에 수반되어야 함을 의미한다. 현재까지 추진되고 있는 각종 사회복지시설에 의한 정부사업도 일정요건 구비에 따른 형식적 요건성을 충족시키면, 해당 법인 또는 시설이 서비스를 제대로 전달할 수 있는지에 대한 소프트웨어적인 문제는 해당 서비스공급기관의 소관으로 일축해 버리고 만다. 초기에 어떻게 조직구성원간에 팀웍을 구축할 것인지, 기관네트워크는 어떻게 구축하는지, 사업운영 초기에 당면하게 될 다양한 도전과 위기를 어떻게 극복해야 하는지 등에 대한 어떠한 지원도 없는 상태에서는 서비스의 질적 수준을 담보하기 위한 전제조건을 확보하지 못하고 의미 없는 진입과 반복을 되풀이하게 할 수도 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 정부는 관련 규정을 정비하여 진입대상기관에 대한 컨설팅제도를 상시화함으로써 서비스 제공기관이 시간이 지날수록 정보와 노하우를 축적하여 양질의 서비스를 제공하고, 사회적으로는 진입과 퇴출의 반복을 지양함으로써 관련 사회적 비용을 최소화하여야 할 것이다(김진우, 2007). 퇴출의 용이성은 자격미달의 경우 과감한 퇴출이 이루어지는 것을 의미하는데, 이는 얼마나 행정기관이 행정의 형식적 합법성에 따른 한계를 극복하는가에 달려 있다. 행정기관은 서비스제공기관과의 계약을 통해 서비스 공급조건들을 제시하고 퇴출사유를 상세하게 기술하여 서비스 수요자에게 불이익이 전가되지 않도록 하는 것이 필요하다.

아울러 수요자와 공급자간의 인터페이스를 어떻게 구축하는가는 휴면서비스 성격을 지니는 사회서비스의 효과성을 결정하는 매우 중요한 의사결정에 속한다. 얼마만큼 수요자가 서비스공급기관을 믿고 친밀감을 느끼면서 관계를 형성할 것인가는 서비스의 지속성을 결정하게 되며 서비스 이용자의 만족도에 영향을 미친다고 볼 수 있다. 또한 서비스제공기관에 대한 신뢰정도도 매우 중요하므로 사회서비스정책 초기구축단계에서는 정부와 서비스제공기관이 연계된 적극적인 홍보가 절실하다고 보여 진다. 서비스 이용자에 대한 접근성도 매우 중요하므로 서비스공급기관 선정시 지역범위를 고려한 기관운영시스템을 평가할 수 있는 항목개발도 고려해 볼 필요가 있다.

둘째, 서비스의 질적 수준 확보에 관한 것이다. 현행 사회복지시설에서 제공되는 서비스의 질적 수준을 담보하는 정책적 기제로서 시설 평가제가 있다. 그러나 정부에서 제공하는 사업안내(지침)에서는 시설운영에 대한 행정적 요소만 제시할 뿐 사업의 질적 수준에 대해서는 아무런 언급이 없다. 그런 상태에서 평가제를 통해 서비스의 질적 수준을 평가한다는 것은 매우 아이러니하다. 그런 점에서 기존의 사회복지시설에서 제공하는 여러 가지 서비스뿐

만 아니라 최근에 시행되는 다양한 사회서비스에 대해서도 국가서비스최저표준을 제정할 필요가 있다. 이는 기존의 시설평가제를 보완하는 성격도 가지지만 휴먼서비스가 형식화된 서비스 제공으로 그칠 가능성을 사전에 차단하는 효과를 가져 올 수 있다. 아울러 이러한 최저표준은 이의제기를 위한 구체적인 기준으로 역할 할 수 있도록 해야 한다.

이러한 서비스표준이 단순히 최저한의 질적 수준만을 제시하는 것에 그치는 것은 아니다. 즉, 현재 정부가 표준으로 제시하기에는 보다 높은 질적 수준이지만 우리가 지향해야 할 바람직한 방향인 경우, 서비스제공기관에서 동일지원예산으로 동 수준에 도달한다면 정부가 이에 대한 인센티브를 제공하고 아울러 바람직한 모델로 타 지역에의 확산할 것임을 서비스 표준에 포함시켜 서비스 질의 상향조정 효과를 유인할 수 있다. 그런 측면에서 국가서비스 최저표준을 마련한다는 것은 개별 사회서비스의 내용의 바람직한 발전방향에 대한 정부의 입장을 밝히는 것이기도 하다.

셋째, 서비스 이용자의 권익옹호에 관한 것이다. 이는 다시 세 가지로 대별해 볼 수 있다. 우선 사회서비스 프로그램 개발 및 집행과정에서의 서비스 이용자로서의 참여를 들 수 있다. 정부는 오랜 기간동안 사회복지서비스정책을 추진해 오면서 사회복지법인 등 서비스 공급자에 대한 지원방식에 익숙해져 있다. 그런 기존 관성 때문에 서비스 이용자의 입장과 요구를 반영시키는 정책개발과정을 도입하는 것은 사고의 코페르니쿠스적인 전환이 있지 않고서는 그리 쉽지 않은 작업이다. 현재로서도 사회복지사업법상 서비스 이용자의 대변자 또는 당사자가 시설운영위원회에 참여할 수 있도록 해 놓았으나 그리 활성화되고 있는 것 같지 않다. 그 결과, 공급자 중심의 사업체계는 서비스 이용자를 객체화시켰고 공급과정에서 권력적으로는 상대적인 열세에 위치하게 만들어 놓은 결과를 초래하게 되었다(김용득, 2007) 고 해도 과언이 아니다. 이런 점에서 서비스 이용자의 적극적인 참여는 박탈된 권력의 회복이라는 점에서 매우 중요하지만, 나아가서는 실제로 이용자가 원하는 서비스를 원하는 방식으로 제공받을 수 있게 함으로써 서비스의 효과성을 높인다는 점에 더 주목할 필요가 있다. 다른 하나는 사회서비스의 특성상 인간에 의해 제공된다는 점에 천착할 필요가 있다는 점이다. 즉, 서비스제공기관에 소속되어 있는 공급자가 도덕적으로 문제가 있다면 서비스 이용자의 권익이 제대로 보장되지 않을 수 있는 여지가 생기게 된다. 신체적, 정신적으로 취약한 계층에 대해 공급자의 도덕적 해이나 인권침해적 행동은 서비스 이용자의 돌이킬 수 없는 상태 악화로 결과 지을 수 있다는 점에서 서비스 공급기관에 대한 검증시스템은 매우 중요하다.

마지막으로 서비스 이용자가 정부에서 제공할 것을 약속한 서비스에 대해 제대로 공급받지 못한 경우 이에 대해 자신의 권익을 회복시킬 수 있는 방법과 절차가 상세하게 규명되어야 한다(김용득, 2005). 이것은 사회서비스가 공급자의 자유재량에 의해 이루어지는 것이 아니라 정부 또는 사회로부터 지원을 받는 만큼 도덕적 의무를 다해야 하므로 기속재량에 의해 이루어져야 하고, 이를 위반했다고 서비스 이용자가 판단할 때 관련 행정기관 또는 사법기관에 대해 자신의 침해당한 권익을 회복시킬 수 있는 절차가 필요하다.

3. 미래지향적 가버넌스의 구축

(1) 방향성

해결해야 할 필요가 있다고 인식된 문제를 어떻게 다루어 나가고 해결할 것인지에 대한 전반적인 메커니즘이 종래에는 하향식 의사전달과 분절적 논의과정을 통해 이루어졌다면 앞으로는 주체적인 참여기반을 제공함으로써 얼마만큼 창의적인 아이디어를 끌어내고 상호 만족도가 높은 합의점에 도달하게 하는가에 초점이 주어져 있다. 그만큼 계층제적인 경직성을 배제하고 공동의 문제해결을 위한 네트워크 구조를 어떻게 활용할 것인가가 매우 중요하게 된다. 이러한 네트워크 구조의 가버넌스는 중앙정부간, 중앙과 지방정부간, 지방정부와 민간단체간에 모두 필요한 원리로서 작용한다.

(2) 문제점 및 개선과제

흔히 중앙정부와 지방정부간의 관계를 설명함에 있어 중앙정부는 정책결정자로, 지방정부는 단순집행자로 역할하고 있는 현실이 비판되기도 한다. 덧붙여 지방정부의 정책집행 역량이 기대수준에 미치지 못하거나, 정책설계 및 집행과정에서 충분한 의견수렴을 이루지 않은 중앙정부의 정책추진 관성 등에 의해 정책왜곡이 일어나는 경우도 적지 않다. 물론 정책의 내용과 관계없이 국가주도형 개발모델을 지향해 왔던 행정경험이 사회복지분야에도 그대로 용해되어져 왔고, 그 결과 내실 있는 의견수렴보다는 중앙부처의 정책결정방향에 대한 검증차원에서 이루어지는 상향식 의사전달과정에 대한 비판은 필요하고 또 적확하다. 그러나 따지고 보면, 중앙정부에 의한 하향식 의사결정 형식이 주를 이루었던 배경에는 상기의 이유 외에도 지방 실정을 적절히 반영해야 할 만큼 정책의 세부종류가 다양하지 못했던 것에 기인하는 바가 적지 않다. 물론 그럼에도 불구하고 모든 사업에 지역실정을 반영해야 하는 것이 원칙이다. 하지만 사회복지정책과 프로그램이 전국적으로 필요한 가장 기본적인 모수적 사업 수준에 그쳤고 지역실정을 감안한 다양한 정책개발에 우선순위를 높게 두지 못했던 것이다.
이러한 누적된 경험과 관성이 사회서비스정책개발과정에 적용되는 것을 경계해야 하며, 쌍방향 의사소통이 원활히 작동될 수 있는 메커니즘이 개발되고 적절히 활용되어져야 한다. 중앙정부로서는 우리 사회의 변화 트렌드와 사회경제지표의 거시적 흐름을 읽으면서 필요한 우선순위 서비스가 무엇인지 그리고 그러한 서비스의 변화방향이 어떠해야 하는지를 제시할 필요가 있고, 지방정부로서는 각 개별적 상황에서 고려해 볼 때 시급히 추진해야 할 사회서비스의 내용이 무엇인지를 밝혀 중앙정부로 하여금 인지케 해야 할 책임이 있다. 그것이 개별적이고 지역적 사안인지, 중앙정부가 미처 파악하지 못한 전국적 사업인지를 재검토할 수 있는 시간이 필요하기 때문이다. 그만큼 사회서비스 분야는 중앙정부와 지방정부간의 긴밀한 파트너십이 이루어지지 않고서는 성공할 수 없는 상호 연계·협력의 전략적 지점에 위치

하고 있다. 즉, 중앙정부의 익숙한 하향식, 그리고 형식적인 상향식 의견수렴과정의 관성이 사회서비스정책 개발분야에 그대로 적용되어서는 곤란하고 지역실정의 특수성과 지역사회가 안고 있는 공통성에 기반한 정보 및 의견수렴 과정에 대한 설계가 이루어져야 한다는 것을 의미한다.

중앙정부간에도 마찬가지다. 앞서 언급한 바와 같이, 보건복지부와 노동부는 사회서비스의 양 바퀴와 같다. 부처기능의 속성상, 복지부로서는 사회서비스의 전체체계를, 노동부로서는 이를 통한 일자리 창출을 염두에 두지 않을 수 없다. 그럼에도 불구하고 이들간의 연계·협력의 모양새는 그리 매끄러워 보이지 않는다. 더군다나 사회서비스 확충에 대한 필요성을 국가정책의 의제로 다룰 만큼 폭넓은 공감대가 형성되어 있는데 사회서비스 관련예산 확보 논리개발과 전체 예산구조와의 관계 모색이라는 기능적 중요성 때문에 사업추진의 실무적 기능을 담당하지 않는 기획예산처에서 사회서비스정책의 총괄을 담당하는 것이 바람직한가에 대해서는 의문이다. 두 부처이상이 관련이 된다는 이유 또한 그리 설득력이 있어 보이지 않는다. 국가정책상 기능적 편재로 되어있는 정부부처 중 어느 한 곳에만 국한되는 정책이 어디에 있는가. 그렇다고 번번이 국무조정실로, 기획예산처로 떠넘기는 것이 바람직한가에 대해서는 대단히 회의적이다. 이보다 넓은 의미에서의 사회투자정책 관리 차원의 위원회를 만들자는 주장(윤태범·장현주, 2006)도 있으나 문제의 핵심은 '조직'에 있다기보다는 '운영'에 있다는 입장에서 볼 때 이는 또 다른 형식을 갖추는 것에 불과하다. 그러므로 실제 사회서비스의 핵심적 기능을 담당하고 있는 보건복지부에서 전체적인 사회복지정책의 큰 틀 내에서 사회서비스정책의 거시적 방향을 제시하는 것이 지극히 상식적이다. 이를 위해 사회서비스 공급체계의 한 축을 맡고 있는 노동부와, 보육과 여성의 큰 사회서비스 영역을 갖고 있는 여성가족부와, 풍요로운 생활보장의 한 축을 맡고 있는 문화관광부와, 지방자치단체 전달체계와 지방재정을 맡고 있는 행정자치부가 함께 협력적 네트워크를 구축하는 것이 바람직하다.

지방정부는 복지욕구를 현시한 주민에 대하여 현행 사회복지사업법에 따라 보호조치계획을 수립·시행해야 할 책임이 있다. 이는 지방정부가 현시된 욕구에 대해 활용가능한 자원을 어떻게 동원시키고 상호연계시킬 것인지에 대한 종합적 검토가 이루어져야 함을 명시한 것이다. 이러한 맥락에서 2006년 4월부터 논의·추진되기 시작한 시군구의 주민생활지원국의 설치 및 읍면동 기능개편은 긍정적이면서도 부정적이다. 읍면동과 시군구간의 기능개편에 따른 문제점은 논외로 하더라도 현재의 시스템으로서는 사례관리를 이루어 나갈 수 있는 서비스 전달과정의 메커니즘이 형성되어 있지 않기 때문이다. 시군구에 「사례관리센터」의 신설이 필요하다는 주장이 이를 대변하고 있다. 실제로 복지수요자의 욕구에 초점을 두게 되면 분절적인 사업내용이나 대상별 분화를 이룬 여러 프로그램들이 한 맥락에서 엮어질 필요가 있게 된다. 소득보장이 직업훈련과 노동시장에의 재배치와 분절적일 수 없고, 아동과 여성, 빈곤에 도전하기 위한 복지·교육·고용·문화·정보 프로그램이 별개일 수 없다. 그런 측면에서 욕구의 접수, 분류, 정보제공 및 서비스 전달·연계가 일련의 과정별로 설계되어져야 한다. 이는 지역단위별로 사회복지프로그램 수요자의 욕구를 듣고, 분석하고, 접근하

여 문제를 해결해 주는 조직이 별도로 필요하다는 것을 의미한다. 그러므로 현재 의료급여 사례관리자, 자활사례관리자, 장애인사례관리자[4] 등 각 개별적 접근이 갖는 한계를 극복하고 전체 사회복지 수요자의 첫 접촉점이 될 수 있는 사례관리센터의 설치가 매우 절실하다고 본다.

4. 재정확충 및 재정구조의 합리화

(1) 현황 및 문제점

정부재정은 일국의 사회경제적 상태를 반영할 뿐만 아니라 시계열적으로는 정부정책의 방향을 반영하고 있다. 우리나라의 사회재정지출은 GDP 대비 5.5%, 정부재정대비 22.3% 수준으로서 OECD 평균 23.7%, 50.4%를 훨씬 밑돌고 있다. 사회서비스 지출비중으로 따지더라도 GDP 대비 0.32%로서 스웨덴의 5.93%, 일본의 1.29%, 미국의 0.54%와 비교해 볼 때 훨씬 열악한 수준임을 알 수 있다(정경희 외, 2006). 그럼에도 불구하고, 유독 사회지출 부문에서의 관련정책은 경제성장에 도움이 되는지 입증하라는 요구가 강하고 그것은 전략적이고 충분한 투자 재원배분을 회피할 수 있는 효과적인 수단이 되어져 왔다(이재원, 2007). 그나마 사회양극화의 유산을 떠안은 참여정부는 2006년 「비전2030」을 제시하여 사회재정투자 확충에의 의지를 피력하고 '돌아올 수 없는 루비콘 강'을 건너기 위해 사회적 동의를 얻고자 했으나 돌아온 것은 '세금폭탄'이라는 정치적 공세에 직면하기도 했다. 문제는 그런 의지 표명만큼이나 실제로 재정구조에서 사회재정에의 투자가 안정적으로 이루어지고 예측가능한 과정이 투명하게 제시되고, 사회서비스에의 투자확대가 전통적인 빈곤퇴치를 통한 삶의 기회회복 및 시민권 확보를 위한 고전적인 복지프로그램에 대한 투자 삭감으로 이어지지 않도록 하는데 있다.

재정지원방식에 있어서는, 기존의 사회복지서비스 분야에 있어서 149건 9,581억원이 지방이양되었고 그 중에서 보건복지부는 67건에 이른다. 이러한 분권교부세는 2009년까지 한시적으로 운영된 후 폐지하여 보통교부세로 통합·운영되도록 계획하고 있다. 분권교부세는 지방분권화의 국정방향에 조력하는 수단적 성격으로 지방자치제의 내실을 기한다는 목적으로 신설·운영되어져 왔다. 당시 많은 사회복지계의 반대에도 불구하고 운영되는 과정에서 제기된 문제점의 심각성을 인정한 정부는 일부 내용을 변경하여 장애인복지시설, 정신보건시설, 노인복지시설 일부에 대해서는 타 분권교부세 항목과 분리하여 집행하도록 하였다. 더군다나 차년도 사회복지시설 설치규모를 예상할 수 없어 이를 분권교부세 인상률에 반영하지 못하기 때문에 나타나는 경직성은 사회복지시설, 특히 노인요양시설 확충에 걸림돌로 작용하게 되었고 매년 차년도 소요금액을 예측하지 못하는 현행 분권교부세 시스템은 재정확충을 억제하는데 도구적 역할을 수행할지는 몰라도 사회서비스 확충을 지원하는 재정지원방식이라고 보기는 어렵다.[5]

4) 장애인에 대한 사례관리는 현재 지방자치단체에서 시행하고 있지는 않으나 2006년 4월의 「장애인지원종합대책」에서 장애인등록부터 장애인고용까지를 아우르는 사례관리를 시범사업으로 추진하는 것을 명시하고 있다.

더군다나 기존 사회복지서비스의 대다수는 분권교부세로, 새롭게 설계되는 사회서비스 예산은 보건복지부에서 집행하는 등 이들 간의 이중체계의 문제가 기형적으로 생겨나게 되었다. 이에 덧붙여 보다 중요한 것은 사회서비스 확충의 필요성이 가시화됨에 따라 지역사회에 의한 보호체계 강화는 급물살을 탈 전망임에도 불구하고, 기존의 사회복지시설에 대한 예산통제권을 분권교부세로 이양함에 따라 전반적인 사회서비스정책의 기본 틀을 재편하기가 상당히 어려워졌다는 것이다. 즉, 기존의 주거기능을 제공하는 사회복지시설의 경우 지역사회보호체계의 강화에 따라 기존 시설물에 대해 어떻게 기능 변화를 유도할 것인가에 따라 사회서비스 공급체계와 공급량은 매우 달라질 수 있다는 점이다. 이러한 점에서 분권교부세는 그 자체가 경직성을 안고 있는 문제뿐만 아니라 전반적인 사회서비스정책의 수립에 걸림돌로 작용할 가능성이 더 크다는 점이다.

아울러 사회서비스가 지역주민의 욕구와 밀접한 관련이 있다 하여 이의 전달 및 확충에 대한 지방정부의 책임이 크다는 주장은 일견 타당하나, 현재의 재정구조를 전제로 한다면 사회서비스 확충이 오히려 지방재정을 악화시키는 결과를 가져올 수도 있다. 20년 전에 제정된 「보조금의관리및예산에관한법률」에 따라 공공부조 및 사회복지서비스 분야에 있어 지방자치단체의 재정부담을 정하고 있는데 앞서 언급한 바와 같이 하향식 또는 형식적인 상향식 의사결정구조를 가지고 중앙정부는 일방적으로 새로운 정책을 개발시행하게 될 때 이에 대한 지방정부의 재정부담은 상기 법률에 따라 20%~50%를 부담할 수 밖에 없다. 지방정부의 재량적인 선택의 여지가 없는 법정의무지출(부담) 보조금에 대해 지방정부가 지방비를 부담해야 할 근거를 찾기 어려움에도 불구하고 지속적으로 확대되는 지방정부의 복지 재정부담을 제어할 방법이 현재로서는 없다(이재원, 2007). 이러한 현실에서 다시 사회서비스가 그 성격상 지방정부의 책임이니 부가적으로 재정에 대한 부담을 떠안게 하는 것은 사회서비스 확충을 포기하는 것에 다름 아니다.

(2) 개선과제

정부재정의 크기와 그 내역은 정책현실과 방향을 반영한다. 우선 소득보장체계를 생애주기별로, 보장의 유형별로 그리고 가족유형별로 종합적으로 재설계하는 것이 필요하다. 이는 새로운 유형의 사회서비스를 디자인하는데 선결조건이다. 왜냐하면 어떤 것을 현금급여로 지급할 것이며, 어떤 것을 현물급여로 지급할 것인지를 심도있게 논의하지 않고서는 소득보장체계를 설계할 수 없기 때문이다. 그래야만 사회서비스의 유형과 발전방향이 모색될 수 있다. 현금급여를 통해 서비스를 구매하는 시장을 형성하기 위해 공급체계에 좀 더 많은 정

5) 사회서비스 재정관련 동향과 과제에 관한 연구에서 강혜규(2007b)는 지방정부의 사회복지에 대한 자치역량이 성숙되지 않은 상태에서 사회서비스의 성장 수준을 유지하기 어렵고 지방간 재정격차 및 사업인식 차이에 따른 지역간 불평등이 유발될 가능성이 크다고 하면서, 그 근거로서 첫째 지방세인 담배소비세 인상분 활용 등에 따른 국고보조금 대비 실제 분권교부세액의 저하, 둘째 민관의 의사소통구조가 원활히 이루어지지 않고 있는 상태 및 지자체간 재정분담의무 면제에 따른 기초 지자체의 부담증가로 기존 수준마저 유지될 수 있을지에 대한 회의, 증가하는 소요규모를 반영하지 못하는 분권교부세제의 구조, 넷째 국고보조사업과 지방이양사업간의 구분근거 미약 등을 들고 있다.

책적 개입을 할 것인지, 현금급여가 갖는 도덕적 해이를 최소화하고 현금급여 증가율의 경직성을 감안하여 이를 최소화하고 사회적 욕구의 대부분을 서비스 형태로 제공할 것인지를 결정해야 한다. 이러한 사회서비스가 제도 확충의 다단계 전략에 따라 발전과정을 거쳐나감에 있어 타 서비스 분야에 대한 파급효과와 시급성, 규모의 경제 등을 고려하여 우선순위에 따른 재정확충계획이 수립되어야 한다.

그러한 재정확충계획은 그 규모의 확대만큼이나 지출방식에 있어서도 재검토가 필요하다. 현행의 분권교부세에 의한 지출방식과 사회서비스예산의 지출방식의 이원화는 전체 지역사회보호체계 강화를 위한 사회서비스 확충전략에 도움이 되기 어렵다. 전체 사회서비스 예산에 포괄하고 기존의 시설보호를 포함한 전통적인 사회복지서비스의 내용들이 신규로 개발될 여러 사회서비스 내용들과 함께 정합성을 가지고 발전되어야 한다. 이를 위해서는 복지분야에 대한 재정삭감으로 연결되지 않고 지방정부의 재정운용능력을 제고시키며 정책성과에 대한 지속적인 평가 및 성과관리시스템을 구축하는 것을 고려한 포괄보조금 형태의 예산지원방식을 고려해 볼 수 있을 것이다(박세경, 2007).

아울러 예산지원방식만큼이나 중요한 것이 지방정부의 예산부담비율이다. 우선적으로 지금의 공공부조 및 데모그란트는 중앙정부의 예산으로 100% 지원하고 이에 대한 지방정부의 재정부담을 완화시켜 지역주민 욕구의 특수성을 반영하는 사회서비스 확충에 전력할 수 있는 여력을 제공할 필요가 있다. 이는 중앙정부로서도 소득보장체계, 빈곤문제의 기본모수에 대한 기본책무를 다하는 것이고 향후 수급자의 도덕적 해이를 방지하기 위한 중앙정부 차원에서의 엄격한 관리와 통제방향과 맥을 같이하는 것이다. 한편, 지방정부로서도 추가적인 소득보장(예를 들어 oo市에서 장애수당을 월1만원 추가로 지급한다든지)보다는 전국화하기 어려운 개별적 상황에서의 침해된 인권을 회복시켜 주는 프로그램들을 다수 개발하는 것이 바람직하다.

결국 중앙정부는 사회복지정책 분야별로 국가가 전적으로 책임져야 할 부문과 지방정부와 함께 그 책임을 공유해야 할 부분에 대한 방향을 설정하고 이에 대한 지방정부의 부담 및 그 부담추이를 면밀히 살펴 본 다음, 그에 맞는 지방재정구조를 가져나갈 수 있도록 법·제도의 재정비가 이루어져야 할 것이다.

Ⅴ. 결론

우리 사회는 복지제도 관심의 사각지대에 있었던 사회서비스 영역의 미발달로 인해 고통 받고 있었던 많은 국민들의 질곡된 삶의 애로를 해소하고 지속가능한 경제사회 발전을 이루기 위한 방안으로 사회서비스의 확충이 필요하다는 사회적 공감대가 폭넓게 형성되고 있는 것은 늦었지만 매우 고무적이다. 많은 부분이 제도적 미비상태에 있어 풀어나가야 할 난제들이 많음을 예상할 수 있지만, 역설적으로는 그 제도적 틀이 아직까지 공고히 형성되지 않은 만큼 많은 논의와 의도적인 시행착오를 거쳐 보다 합리적이고 미래지향적인, 타 복지제도와의 정합성을 갖춘 발전적 제도를 구상·개발할 수 있는 여지가 있다는 점에서 희망적이다.

이런 점에서 사회서비스정책의 방향을 설정함에 있어 현실을 반영하면서도 역설적으로 현실로부터 자유로울 필요가 있다. 즉, 지역사회의 특수성을 감안하고 개별 서비스 이용자의 욕구를 반영하는 한편, 국가 전체적으로 우선순위를 두고 전국적 사업으로 규모의 경제를 가지고 체계화된 학습·교육체계를 구비하는 것도 고려하여야 한다. 이러한 양 측면을 공히 고려하면서 서비스 수요와 공급실태를 파악하고, 서비스공급기관의 원활한 진입을 지원하며, 제공되는 서비스의 질적 수준을 확보하고, 서비스 이용자의 권익을 옹호할 수 있는 전국단위의 실무조직(가칭 '사회서비스관리공단')의 신설이 매우 갈급하다. 이는 사회서비스가 원활하게 공급되는 메커니즘을 구축하기 위해 전국적 규모[6]의 사회적 기업을 양산하고 브랜딩화하여 사회서비스에 대한 대국민 인지도를 높임으로써 수요자와 공급자간의 원활한 인터페이스 구축에 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 더 욕심을 부린다면, 기존의 사회복지시설의 기능변화를 추진함에 있어 거시적인 사회적 변화흐름에 맞는 기능과 역할을 재 모색하는 데 가이드 역할을 수행할 수 있을 것이다.

결론적으로, 전체적인 사회복지정책의 제도적 틀 아래 사회서비스의 위상을 소득보장체계와 지역사회보호체계와의 관계 속에서 정립하고, 아울러 사회서비스 확충을 위한 장기적 비전과 전략을 수립하는 한편 이의 원활한 집행과 모니터링 그리고 피드백을 추진하기 위한 실무적 조직을 구성·운영하는 것은 우리나라의 지속가능한 경제사회 발전을 이루게 하는 중요한 모멘텀이 될 것이라 전망된다. 아울러 사회서비스 확충에의 사회적 공감대가 사회서비스 정책수립에 그치는 것이 아니라 『사회복지정책의 선진화(Modernizing Social Policy)』의 기치아래 소득보장, 사회서비스, 건강투자 등 사회복지제도의 거시적 틀을 재조명하는 계기가 되는데 밑거름이 되어야 할 것이다.

6) 각 개별 사회서비스공급기관은 서비스제공자에 대한 모집·채용·교육·관리 등의 업무를 개별적으로 담당하면서(교육기관으로 장애인복지관, 노인복지관 등이 역할하고 있지만 교육·관리에 대한 총괄조정기능까지 담당하기 보다는 교육과정을 개설하여 이수하게 하는 형태에 머물고 있다) 타 시군구에서의 사례를 수집하거나 관련정보를 얻기 위한 노력은 대단히 분절적이고 파편적이어서 규모의 경제를 얻기 어렵고 비생산적이다. 때로는 사회서비스공급기관간의 유대·협력이 필요하거나 나아가 광역사업으로 추진해야 할 경우가 있다. 그러나 사업의 내용을 보면, 가사·간병, 산모도우미, 장애인 및 노인 돌보미 등 돌봄노동은 어느 특정 시군구에 국한되는 것이 아니라는 점에서 전국 사업으로 통일될 수 있다. 놀이터소독 등 건강·보건사업 또한 전국형 사업이다. 이러한 사업을 함에 있어 전국단위의 사회적 기업을 설치하고 시도에 지부를, 시군구에 지점 형태의 조직된 형태를 가질 수 있다. 이러한 사회적 기업은 공공적 성격이 보다 강하다는 측면과 사회서비스제공자의 근로자성을 강화하기 위해 지역자활센터협회 또는 노총에서 담당할 수도 있을 것이다.

참 고 문 헌

강혜규, 2007(a), 한국 사회서비스 정책의 현황과 서비스 확충의 과제, 보건복지포럼(3월), 한국보건사회연구원.

강혜규, 2007(b), 사회서비스 재정관련 동향과 과제, 보건복지포럼(9월), 한국보건사회연구원.

김승권, 2006, 비전2030과 사회복지서비스, 보건복지포럼(11월), 한국보건사회연구원.

김연명(a), 2007, 사회투자정책과 한국 사회정책의 미래, 학술대회자료집: 2007년도 사회투자정책 심포지움, 한국사회복지학회.

김연명(b), 2007, 우리나라에서의 사회투자정책 적용방안 연구, 보건복지부・중앙대학교 사회복지학과.

김영순 외, 2007, 복지국가유형별 사회서비스의 발전과정과 시사점, 보건복지포럼(3월), 한국보건사회연구원.

김용득, 2005, 영국 커뮤니티케어의 이용자 참여 기제와 한국 장애인복지서비스에 대한 함의, 57(3), pp. 363-387., 한국사회복지학.

김용득・김미옥, 2007, 이용자 참여의 개념 구조: 한국장애인복지에 대한 함의, 59(2), pp. 39-64, 한국사회복지학.

김용득・김진우・유동철, 2007, 한국 장애인복지의 이해, 인간과 복지.

김진우, 2005, 한국 노동시장에서의 정신지체인에 대한 차별 연구, 박사학위논문, 영국 버밍엄대학교.

김진우, 2007, 『장애인 차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률』 제정 및 장애인정책 환경 변화에 따른 장애인복지시설정책의 변화방향, 2007년 장애인복지시설 시설장대회 발표자료.

박세경, 2007, 미국 사회서비스 정책의 특성과 최근 동향: 사회서비스 포괄보조금(Social Services Block Grant)을 중심으로, 보건복지포럼(3월), 한국보건사회연구원.

보건복지부, 2007, 2007년도 사회복지시설 관리안내, 내부자료.

보건복지부 외, 2006, 사회서비스 인력공급 매년 20만명씩 확대, 관계부처합동 보도자료.

신광영, 2007, 복지레짐과 사회투자국가, 학술대회자료집: 2007년도 사회투자정책 심포지움, 한국사회복지학회.

안상훈, 2006, 사회서비스투자국가로의 전환논리, 추계학술대회, 한국사회복지학회.

우천식, 2007, 사회투자정책의 경제성장 효과 : 전망과 과제, 학술대회자료집: 2007년도 사회투자정책 심포지움, 한국사회복지학회.

윤태범・장현주, 2007, 사회투자정책 추진을 위한 가버넌스 구조, 학술대회자료집: 2007년도 사회투자정책 심포지움, 한국사회복지학회.

이봉주・김용득・여유진・강혜규・남찬섭, 2006, 「한국 사회복지서비스 제도화의 과제: 경험과 전망」, 『일자리 창출을 위한 국가 고용전략과 비전: 국제 심포지움 자료

집』사람입국일자리위원회・빈부격차차별시정위원회.
이인재, 2006, 사회적 일자리정책과 사회서비스 일자리 정책의 도전과 함의, 추계학술대회, 한국사회복지학회.
이재원, 2007, 사회투자정책과 재정관리, 학술대회자료집: 2007년도 사회투자정책 심포지움, 한국사회복지학회.
전병유 외, 2003, 사회적 일자리 창출방안 연구, 한국노동연구원.
정경희 외, 2006, 한국의 사회서비스 쟁점 및 발전전략, 한국보건사회연구원.
정형선, 2007, 사회투자정책의 방향과 주요과제, 학술대회자료집: 2007년도 사회투자정책 심포지움, 한국사회복지학회.
최은영, 2007, 사회서비스의 정책적 쟁점, 보건복지포럼(3월), 한국보건사회연구원.