

勞 動 經 濟 論 集
 第24卷(2), 2001.6, pp. 163~196
 © 韓 國 勞 動 經 濟 學 會

생산적 복지정책의 평가와 향후 정책과제*

조 우 현**

이 논문은 지난 2년간의 생산적 복지정책을 비판적으로 평가한 후 '생산적'이라는 의미가 부각된 향후 정책과제를 제시한다. 김대중 정부는 '생산적' 의미가 결여된 전통적 복지정책을 현재 시행하고 있다. 필자는 생산적 복지를 추구하기 위해 현금지급의 전통적 복지보다는 일을 통한 복지 시행을 강조하였고, 사회적 안전망으로서의 사회보장체계는 개인의 자립능력을 지원하는 체계로 전환되어야 함을 제안하고 있다. 구체적으로 고용보험구좌제, 의료저축예금구좌제 도입, 국민연금의 소득대체율 하향조정, 퇴직금제 폐지 등이 이 논문에서 제안되었다. 마지막으로 교육 및 인간개발을 통한 복지의 정책방향을 제시하였다.

— 주제어: 복지정책, 생산적 복지, 기초생활보장, 사회보험

투고일: 2001년 3월 16일, 심사일: 3월 28일, 심사완료일: 6월 7일

* 이 논문은 East-West Center/KDI 공동주최 심포지엄 *A New Paradigm for Social Welfare in the New Millennium*(2000. 1)에서 발표된 필자의 영문 논문 "Productive Welfare: Welfare of Korea"를 축약하고 J. K. Scholz와 M. Desai의 논평에 따라 수정하였으며, 2001년 2월 경제학 공동학술대회에서 발표되었다. 이 논문은 숭실대 BK21 사업단의 연구인력 지원을 받았음을 밝힌다. 어수봉 교수의 논평 및 익명의 3인의 심사자의 자세하고도 꼼꼼한 논평에 감사드린다.

** 숭실대 경제학과 교수(whcho@saint.sovngsil.ac.kr)

I. 서론

생산적 복지는 사회안정망을 확립하는 데 국가가 재정지출을 증가시키되, 고용과 인간개발을 통해 개인의 자립능력을 지원하는 제도개혁을 행하며, 일국(一國)의 총체적 생산성(aggregate productivity)을 높이는 데 기여하는 사회복지를 지칭한다.¹⁾ 생산적 복지는 1997년 외환위기 이후 급증한 실업자와 빈곤가구에 대해 체계적이고 효율적인 사회적 안정망을 제공하기 위하여, 그리고 급속히 고령화되어 가는 사회에서 나이든 사람들에 대한 체계적이고 효율적인 사회적 안정망(연금, 의료 등의 사회보험제도) — 더 이상 미룰 수 없었던 과제 — 을 확립하기 위하여, 그리고 세계화·지식정보화사회 전개과정의 구조적 실업에 적극 대응하기 위하여(정책기획위원회, 1999) 제안되었으며, 김대중 정부에 의해 1999년 8월 공식적으로 국정지표로 천명된 한국의 복지정책이다.

지난 1년 6개월 동안 한국의 복지는 획기적으로 확대되었다. 최근 김대성·성경룡(2000)은 그들의 저서 『복지국가론(A Study on the Welfare State)』에서 한국 복지의 과거와 현재를 비교분석하면서 김대중 정부의 복지정책은 “대공황기에 미국의 루즈벨트 행정부가 추진했던 복지개혁과 제2차 세계대전 후반기에 영국의 처칠 정부가 추진했던 복지개혁과 맞먹는 의미 있는 개혁”이라고 극도의 찬사를 보낸 바가 있다.

그러나 이 논문에서는 김대중 정부의 ‘생산적 복지정책’을 비판적으로 평가한다. 필자는 지난 1년 6개월간의 생산적 복지정책이 ‘생산적’ 의미가 빠진 전통적 복지정책으로 시행되고 있다고 평가하고, ‘생산적’ 의미가 부각되는 정책과제를 제시하고자 한다.

필자는 생산적 복지의 구체적인 정책들인 기초생활보장제, 실업대책, 사회보장제, 그

1) 김대중 대통령은 1999년 7월 대통령자문 정책기획위원회의 건의에 따라 1999년 8월 15일 생산적 복지를 국정지표로 제시하였는데, 정책기획위원회(1999)의 정의에 의하면 생산적 복지란 첫째, 사회의 가장 불우한 위치에 있는 사람(노약자, 아동, 장애인, 저소득 여성가장, 주, 병자 및 실업자)에게 최소한의 기초생활을 충족시켜 이들이 공동체 내에서 삶의 의의를 확인하고 자발적으로 참여하게 하고, 둘째 고용 및 인간개발(Human Development)에 의한 복지체계를 통해 복지 수혜자가 자립·자조·자활하도록 지원하며 개인의 개성과 창의성을 발휘하게 함으로써 국가생산성과 국민복지를 동시에 향상시키는 생산기여적 사회 복지제도를 의미한다.

리고 기타 몇 가지 주요 정책들을 각각 제Ⅱ, Ⅲ, Ⅳ장에서 평가하고 대안을 제시한다. 제Ⅴ장의 결론에 있어서는 세계화·지식기반경제의 도래와 부합되는 복지정책, 그리고 IMF 경제위기로 인하여 심화된 실업과 빈곤문제를 교정하는 복지정책, 그리고 성장과 분배가 조화되어 복지의 확장이 일국의 총체적 생산성을 높이는 새로운 복지모형으로서 생산적 복지가 정립되기 위한 몇 가지 원칙을 제안한다.

Ⅱ. 국민기초생활보장제도의 시행

1. 국민기초생활보장제도의 내용

한국에서는 1962년에 도입된 생활보호제도(livelihood protection program: LPP)에 의거 사회 극빈계층에 대해 선별적 기준에 의해 현금지급(cash assistance)이 시행되어 왔다. 1997년 11월의 외환위기 이후 실업자가 급증하고 빈곤층, 노숙자, 결식아동이 증대함에 따라 정부의 제1차적 대응은 한시적 생활보호제도(temporary livelihood protection program: TLP)를 확립한 것이었다. LPP는 극빈계층을 대상으로 하며, TLP는 실업자를 대상으로 하는 현금지급제도들이다.

TLP 또는 LPP는 정부가 예산계약 조건하에서 일정한 기준에 의해 개인을 선정하는 방식이었다. 선정기준이 지나치게 선별적이어서 빈곤구제에 광범위한 사각지대가 존재해 왔다. 그러나 2000년 10월부터는 기초생활보장법에 의해 최저생계비 이하의 빈곤가구에 현금을 지급하는 공적부조(public assistance)가 최초로 시행되었다.

국민기초생활보장법에 의해 제시된 2000년 최저생계비 수준은 <표 1>과 같다. 최저생계비는 마켓바스켓(market basket) 방식으로 1999년에 계측된 것으로 매년 예상 소비자물가 상승률을 적용하여 비계측년도의 생계비를 측정하고 있다. 개인에 대한 실제 급여는 다음 공식을 따른다(보건복지부, 2000. 11).

개인에 대한 실제 급여=최저생계비-타법 지원액-소득평가액

여기서 소득평가액이란 이들 대상자의 추정 또는 실제 소득을 의미한다. 또한 타법 지원액이란 저소득층관련 법령에 의해 제공되는 금액 또는 현물급여의 금전적 가치의

〈표 1〉 2000년 최저생계비

	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구
최저생계비(A)	320,000	540,000	740,000	930,000	1,060,000
타법 지원액(B)	59,215	107,326	154,684	201,290	287,634
기초생활보장 현금급여 (C=A-B)	260,785	432,674	585,316	728,710	772,366

주: 타법지원액이란 저소득층관련 법령에 의해 제공되는 금액 또는 현물급여의 금전적 가치의 합계로서 교육비 및 의료비 지원 등을 의미함.

자료: 보건복지부 중앙생활보장위원회, 2000.10.

합계로서 교육비 및 의료비 지원 등을 의미한다.

소득평가액이 없는 4인 가구는 2000년 10월부터 월 728,710원을 수령하게 된다.

이러한 정부의 현금지급방식은 일부 지식인과 수혜대상자 대부분으로부터 비난을 받아 왔다. 일부 지식인들은 4인 가구 생계비수준 930,000원이 지나치게 높다고 비판하고 있고, 수혜대상자들은 정부가 4인 가구 생계비인 930,000원을 지급하지 않고 실제로는 728,710원밖에 지급하지 않는다고 정부의 공신력에 의문을 제기하는 일이 자주 일어나고 있는 것이다.

이미 TLP 때문에 복지지출은 크게 증가되었고, 기초생활보장제 정착으로 복지지출은

〈표 2〉 정부 복지재정 지출 추이

(단위: 억원)

	1997	1998	1999	2000
GDP(A)	4,532,764	4,495,088	4,832,000	5,252,000
정부일반회계 세출예산(B)	675,786	755,829	836,851	864,740
(B/A)	(14.91%)	(16.81%)	(17.32%)	(16.47%)
-사회개발비(C)	59,974	69,053	92,431	97,384
(C/A)	(1.32%)	(1.54%)	(1.91%)	(1.85%)
(C/B)	(8.87%)	(9.14%)	(11.04%)	(11.26%)
-사회보장(D)	42,071	45,761	61,051	63,201
(D/A)	(0.93%)	(1.02%)	(1.26%)	(1.20%)
(D/B)	(6.23%)	(6.05%)	(7.30%)	(7.31%)
복지부 일반회계 세출예산(E)	28,512	31,127	41,611	45,265
(E/A)	(0.63%)	(0.69%)	(0.86%)	(0.86%)
(E/B)	(4.22%)	(4.12%)	(4.97%)	(5.23%)

주: 사회개발비(C): 사회보장+문화·체육+보건·생활환경개선+주택·지역사회개발 등 사회보장(D): 의료보험+보훈+근로복지+국민연금+기타 사회복지.

자료: 「2000년 보건복지 주요 행정통계」, 보건복지부 DB.

크게 증가될 전망이다. <표 2>에 의하면 정부지출은 1997년에 비해 2000년에는 1.3배 늘어났으나 보건복지부 예산은 1997년 11월 외환위기 이후 주로 TLP 때문에 같은 기간 중 1.6배로 크게 증가하였다. 2000년 10월부터 기초생활보장법 시행으로 2001년 예산은 더욱 크게 증가할 예정으로 있다. 예컨대 생활보호(=LLP+TLP) 예산은 2000년 2조 3,140 억원에서 2001년에는 2조 8,266억원으로 22%가 증가될 예정이다.

2. 정책 제안

가. 최저생계비 수준 결정의 문제점과 대안

최저생계비는 보건사회연구원 팀(김미곤 외, 1999)에 의해 마켓바스켓 방식으로 계측되어 제시되었다. 보건사회연구원에서는 1989년, 1994년, 그리고 1999년, 매 5년마다 마켓바스켓 방식으로 최저생계비를 계측해 왔다. 1999년은 소득순위 하위 40%의 약 1,500 가구에 대해 한 달간 가계부 조사를 바탕으로 추정되었다. 비계측년도인 2000년과 2001년의 최저생계비는 계측년도였던 1999년의 최저생계비에 각년도 예상 소비자물가를 적용하여 계산되었다.

1999년 상반기 마켓바스켓 방식으로 최저생계비가 계측되었을 때 4인 가구 생계비는 926,877원으로 1999년 4인 가구 중위소득 1,928,800원 대비 약 48.1%였다. OECD 주요국들에서는 중위소득의 40% 또는 50% 수준을 빈곤선으로 책정하고 있는데, 50% 수준까지 정한 나라는 사회민주주의 전통이 강한 국가들이다. 한국은 사민주의적 평등주의 전통이 거의 없음에도 불구하고 1999년 4인 가구 생계비가 4인 가구 중위소득의 48.1%까지 된 것은 최저생계비 수준이 지나치게 높다고 할 수밖에 없다.

빈곤선의 측정은 5년마다 행하게 되어 있다. 다음 계측년도인 2004년부터는 마켓바스켓 방식보다는 상대적 빈곤선 방식을 택하여야 할 것이다. 구체적으로 필자는 4인 가구 중위소득의 40% 수준을 상대적 빈곤선으로 책정할 것을 공식적으로 제안한다. 4인 가구 중위소득의 40% 수준은 771,000원으로 그야말로 <표 1>의 4인 가구 기초생활보장급여액인 728,710원과 대단히 유사하다. 정부가 처음부터 이러한 간명한 방식, 즉 중위소득의 40%를 기초생활보장급여로 지급하는 방식을 택하였다더라면 불필요한 비난과 오해를 겪지 않았을 것이다.²⁾ 한국이 택하는 방식, 즉 생계비 수준을 높게 책정한 후 예산계약조

2) 타법 지원액은 외국에서는 사용하지 않는 개념으로 예산 제약조건을 충족시키기 위해 고

건하에서 선정기준을 엄격히 하며, 정부 담당자의 재량권을 증가시켜 배분의 공정성을 훼손시키는 방식은 재고되어야 할 것이다.

나. 일을 통한 기초생활보장의 확대

각 가구원수별 최저생계비 수준 이하의 소득을 벌고 있는 계층, 즉 절대적 빈곤율은 전국민의 9% 수준인 약 425만명이나 기초생활보장급여를 받고 있는 인구는 전국민의 3.2% 수준인 149만명에 불과하다(박능후, 2000). 대상자수가 이렇게 적게 선정된 것은 선정기준이 엄격하기 때문이다.³⁾ 따라서 기초생활보장제하에도 빈곤구제에서 광범위한 사각지대가 존재하며 사회안전망으로서의 기초생활보장제 기능도 여전히 취약하다.

2000년 기준 기초생활보장 현금급여를 받고 있는 사람 149만명 중 근로무능력자는 109만명이며, 근로능력자는 40만명이다(표 3 참조).

〈표 3〉 기초생활보장급여 대상자의 구성

근로무능력자	근로능력자	전 체
109만명	40만명	149만명

자료: 보건복지부, 중앙생활보장위원회, 2000. 10.

근로능력자의 경우에는 두 종류의 사람들이 있다. 하나는 현재 취업을 하고 있으나 월소득이 <표 2>의 C, 즉 기초생활보장 현금급여보다 낮은 사람(약 20만명으로 추정)들이며, 다른 하나는 취업을 희망하나 즉시 취업이 어려운 자(조건부 수급자로 불리며 약 20만명으로 추정)들이다. 조건부 수급자들에게 대해서는 자활의욕 고취 프로그램 및 직업 훈련 프로그램에의 참여 등 정부가 자활을 지원해야 한다. 특히 후자에 관한 판별은 지

안되었으므로 원칙적으로 폐지되어야 한다.

- 3) 엄격한 기준 중 두 가지를 들면 첫째는 재산기준으로 1~2인 가구의 재산 2,900만원(2만4천달러), 3~4인 가구의 재산이 3,200만원(2만7천달러) 이상이면 수급대상자에서 제외된다. 둘째는 부양의무자 소득인정액 때문에 개인에 대한 급여는 크게 낮아진다. 예컨대 자녀가 같이 살지 않더라도 자녀소득의 일부를 수급권자의 소득인정액에 포함시키는 부양의무자 소득인정액제도 때문에 수급권자가 부당하게 탈락된다. 부양의무자가 실제 부양하지 않음에도 불구하고 부양의무자의 부양능력(즉 부양의무자의 소득 일부)을 무조건 소득인정액으로 하는 것은 과도하게 엄격한 기준이라고 할 수 있다. 더군다나 부모와 동거하지 않는 부양의무자의 소득인정액이 부모와 동거하는 소득인정액보다 낮게 되어 있어 부양의무자가 그 부모와 동거하는 것을 저해하는 유인체계도 내재되어 있다.

역단위 사회복지 공무원이 하게 되어 있는데 사회복지관련 공무원들은 과도한 업무에 시달리기 때문에 편별업무 및 시간을 줄이거나 수혜자로부터의 항의 등을 회피하기 위하여 수급대상자가 근로능력이 있음에도 불구하고 근로무능력자로 분류하는 경우가 많다.

근로능력자와 근로무능력자의 구별을 보다 간명히 할 필요가 있다. 구체적으로 18세에서 65세까지를 경제활동가능 연령이라고 하고 이들을 원칙적으로 근로능력자로 구분하며, 이 연령그룹에 속하더라도 장애인이거나 또는 이 연령그룹에 속하지 않는 65세 이상의 노인 또는 18세 미만의 청소년 등을 근로무능력자로 구분하는 것이다.

이와 같이 정의된 근로능력자의 경우는 일을 통한 복지를 의무화하여야 한다.⁴⁾ 이때 일을 네 가지, 예컨대 정규적인 일, 인턴사원의 일, 지역의 사회적 서비스(환경 감시, 공공시설 도우미, 아동보호 도우미 등)의 일, 그리고 건강증진 활동 등으로 나누어 네 가지 일 중에 하나를 반드시 택하는 것을 기초생활보장급여 지급의 전제조건으로 하면 근로무능력자의 경우도 일 또는 활동참여 연계 복지를 시행할 수 있다. 예컨대 장애인 등의 근로무능력자라도 병원에 정기적 진료와 건강증진 재활활동의 참여 여부를 기초생활보장급여 지급의 전제조건으로 할 수 있을 것이다. 극빈의 모자가정에 대해서는 어머니는

4) 미국 클린턴 정부는 종전의 현금지급복지제도인 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)방식을 폐지하고 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)을 설립하였는데 그 주된 내용은 ① 연방정부 현금수혜 조건을 5년으로 제한하며, ② 근로연계조건을 충족시켜야 하며, ③ 미성년자의 경우 부모와 동거하고, 학교에 다녀야 한다는 등으로 되어 있어 선별주의에 입각한 복지정책을 천명하고 있다. TANF는 각 주별로 자율적인 다양한 프로그램을 개발하도록 연방정부가 재정지원(fixed block grant)하되 간섭치 않는 방식을 택한다. 위스콘신 주는 AFDC를 폐지하고, TANF의 위스콘신 주 독자프로그램인 위스콘신 근로프로그램(W-2 프로그램)을 설립하였다. 이 주법은 빈곤선의 115% 수준 이하의 소득을 가진 근로가능인구는 일을 해야 정부로부터 현금보조를 받을 수 있도록 제한하였다. 일의 종류를 정규적인 일, 준비단계의 일(trial job), 지역사회 서비스 일(community service job), 알콜·마약중독 치유활동 및 건강증진 활동 등 네 가지로 나누고 현금보조지급의 조건으로 이러한 일 중의 하나를 반드시 갖도록 하였다. 위스콘신 주는 복지사무소의 명칭을 아예 직장센터(job center)로 바꾸었다(Haveman & Scholz, 2001).

영국 블레어 정부도 종전에 저소득가구에 정부재정에 의해 현금급여를 제공하는 것을 폐지하고, 일을 하여 근로소득이 있는 경우에 근로소득 공제를 하여 세금혜택을 제공하는 Working Family Tax Credit제도를 시행하고 있는데 이는 근로 없이는 복지가 없으며 개인의 자활로써 일을 할 때 복지를 제공하는 논리에 입각하고 있다. 또한 장기실업자에게도 구직활동 및 단계적 취업을 조건부로 실업급여가 지급(블레어 정부의 New Deal 프로그램)되고 있어, 근로연계복지 철학이 블레어 정부 아래서 확고히 정착되었다(Desai, 2001).

일을 하되 자녀의 육아 및 탁아에 대해서는 정부의 확고한 지원이 있어야 한다. 동시에 수급대상자들에게 기초생활보장급여가 지급되는 기간을 최대 5년으로 한정하여 일을 통한 자활을 촉진하는 것도 고려하여야 한다.

기초생활을 보장하되 어떠한 정책수단을 이용하여 기초생활을 보장할 것인가에 대한 철학적 관점이 현 정부의 정책입안자에게는 전혀 확립되어 있지 않다. 생산적 복지의 원래의 의미는 절대적 빈곤계층에 속하는 사람들에게 고용기회를 제공하여 이들로 하여금 스스로 빈곤에서 탈출하여 스스로의 기초생활을 해결하도록 지원하는 데 있다.

이와 같이 공적부조에 있어서 근로연계 또는 자활연계를 강제하는 것이야말로 '생산적' 복지의 원래의 의미이나 현재 기초생활보장제도는 생산적 복지의 원래의 의미가 결여된 채로 현금급여 중심의 시혜적 복지로 시행되고 있다. 기초생활보장 적용대상자인 149만명뿐만 아니라 이들의 차상위계층으로서 절대적 빈곤계층에 속한다고 추정되는 약 276만명에게도 일을 통한 복지가 강조되어야 한다.

다. 근로에 대한 인센티브 제공

기초생활보장 현금급여에서 근로소득에 대한 기초생활보장급여 삭감률(benefit reduction rate)은 100%이다. 즉 임금소득액만큼 기초생활보장 현금급여가 감소된다. 따라서 상당히 많은 근로능력자들이 일할 인센티브를 상실하고 있다.

근로소득 공제를 도입하여 고정적 기초공제액을 두고, 이를 초과하는 근로소득에 대해 비례적 공제율을 동시에 두어 근로능력자의 취업을 촉진시켜야 한다. 구체적으로 소득인정액이 없는 2인 가구는 월 43만 2천원을 수령하는데, 근로능력이 있는 경우 6만원의 기초공제액(=교통비)을 두고 초과근로소득에 대해서는 30~40%의 비례적 공제율(즉 기초생활보장급여 삭감률 60~70%)을 설정하면, 강력한 근로 인센티브가 될 것이다. 정부는 현재 장애인, 학생의 근로소득, 자활공동체 사업참여 근로소득에 대해 10%의 소득 공제를 인정하고 있으나 이는 지나치게 낮다. 정부는 2002년부터 근로소득 공제제도를 도입할 계획으로 있으나 구체적 내용은 아직 없다. 구체적 내용을 확정하되 2001년에 특정지역을 선정·시범실시를 하여 그 공과(功過)를 평가한 후 전국적으로 시행하여야 할 것이다.

또한 일을 함으로써 빈곤선 이상의 차상위계층으로 된다고 하더라도 교육, 의료 및 주거(영구임대주택 입주권) 지원을 중단치 않는 것이 강력한 근로 인센티브가 된다. 현

재 기초생활보장법에서는 근로를 통해 소득이 빈곤선을 상회할 때 교육, 의료, 주거 등 모든 측면에서 정부의 지원을 받을 자격을 일시에 상실한다. 이는 기존의 수급권자로 하여금 취업을 단념케 하고 복지체계에 머무는 것을 선호케 하여 '복지 함정(welfare-trap)'에 영속적으로 잔류하게 하는 부작용을 낳게 될 것이다.

라. 자활지원을 위한 행정적 조치들

1) 자활지원 행정네트워크의 형성

2000년 기준으로 근로능력자에 대한 직업소개, 직업훈련 등 자활지원 프로그램이 거의 없고, 예산도 거의 책정되지 않고 있으며, 자활지원 행정조직 또한 정비되고 있지 않다.⁵⁾

자활지원을 위한 지방자치단체 행정조직, 지역 복지관, 자활에 그동안 유능성을 보인 시민단체, 지역의 고용상담소, 지역의 훈련기관간의 유기적 지역단위 네트워크가 형성되어 있지 않으며, 동시에 지자체를 관장하는 행정자치부, 지역복지관을 관장하는 복지부, 지역 고용안정·직업훈련을 담당하는 노동부 등 세 중앙부처간 자활지원정책에 있어서도 네트워크 등도 크게 결여되고 있거나 전무하다. 지역 실무단위 및 중앙정책단위의 네트워크 형성이 요청된다.

2) 사회복지시설의 평가제의 도입

한국의 복지전달체계의 특징은 지역의 복지시설의 토지, 건물은 정부가 소유하고 운영은 민간이 위탁받아 경영하고 있다는 점에서 민간위탁 경영이 이루어지고 있다는 데 있다. 지역복지시설이 점차 자활프로그램을 담당할 것으로 예상되기 때문에 지역복지시설의 경영성과, 서비스의 품질 등을 평가하여, 평가결과를 인터넷에 공개하며 동시에 정부 예산지원을 평가결과와 연동하여 차등화함으로써 경영의 품질 제고를 유인하여야 한다. 지역복지관의 경쟁에 의해 다양한 자활프로그램 개발과 참여자 만족도 제고가 이루어져야 할 것이다.

5) 2001년부터는 종합자활지원계획을 수립하여 2001년에는 약 10만명에 이르는 조건부 수급권자에 대해 '단계적 발전전략', 즉 지역봉사→자활근로→자활공동체 취업지원 또는 직업알선·훈련→자립단계(취업 또는 창업)에 의거하여 자활지원을 계획하고 있다. 그러나 조건부 수급자가 2000년 20만명에서 10만명으로 감소한 것은 조건부 수급자 판별에 상당한 문제점이 있음을 시사하고 있다.

평가제 시행 이전이라도 자활참여자의 성취도, 복지관 운영자 및 교사의 질적 수준, 복지관 운영에 관한 사항, 복지관 예·결산 사항 등의 정보를 일정한 양식에 맞추어 작성케 하고 이를 인터넷에 공개하는 조치를 우선 취하여야 할 것이다.

3) 사회적 서비스 부문과 지역협동조합에 의한 자활일자리 창출

환경, 보건, 복지, 교육, 교통 등 사회적 서비스부문에 파트타임제를 도입하여, 준고령자, 여성, 장애인들의 고용을 촉진하여야 한다. 동시에 지방자치단체 및 시민단체가 참여하는 지역적 협동조합을 통해 취약계층의 일자리 창출이 원활히 이루어지도록 관련 법제도의 정비가 있어야 한다.

Ⅲ. 실업대책

1. 실업대책 개요와 평가

1990년대 실업률 2.3%에서 1998년 6.8%로 급상승함에 따라 정부는 한시적 생활보호 대상자의 확대와 동시에 단기의 일거리 창출을 특징으로 하는 실업대책을 적극적으로 추진하였다. 그 주된 이유는 1997년 이전 사회적 안정망이 극히 취약했고, 동시에 고실업은 사회적 위기를 낳을 정도였기 때문이다.

최근 OECD 보고서(2000)에 의하면 1997년 실업대책비는 GDP의 0.2% 수준이었으나 1998년과 1999년의 고실업에 대해 GDP 대비 실업대책비의 비중은 각각 2.2%, 3.2%로 급증하고, 그 주된 내용은 적극적 노동시장정책에 있었으며, 실업률이 2000년에 크게 떨어진 것은 정부의 적극적 노동시장정책 때문이라고 평가하고 있다.

그러나 이러한 OECD 평가와 달리 필자는 1999년 이후 급격한 실업률 하락은 적극적 노동시장정책의 결과라기보다는 케인즈주의적 경기부양책과 직결되어 있음을 지적하고자 한다. 정부는 한편으로는 통화량 증대 → 낮은 이자율 → 주식시장 부양 → 기업투자 촉진의 방법을 택하고, 다른 한편으로는 SOC 등 정부지출 증대에 의한 고용촉진의 방법을 택하였던 것이다. 1998년과 1999년 정부의 실업대책 예산 중 압도적인 부분이 고용창출 지출이었다(조우현, 1999). SOC 투자 및 <표 4>에 나타난 단기 일자리 창출은 그야

말로 전통적인 케인즈주의적 경기부양책과 관련되어 있다.

이러한 케인즈주의적 경기부양정책은 기업의 구조조정을 지연시켰으며, 기업부실로 인한 금융부실을 가속화시키고, 정부의 공적자금 투입 증대로 정부재정 부실을 초래하였다. 현재는 기업부실에 기인하는 국내 금융기관의 신용경색으로 실업난, 경기침체가 진행 중이며, 2001년의 실업과 경기침체는 IMF 위기와 유사할 것으로 예측되고 있다.

〈표 4〉 실업자 보호 및 사회안전망 예산 추이 (단위: 억원)

구 분	1998	1999	2000
· 단기 일자리제공	10,444	25,218	13,207
· 고용안정지원	1,224	4,832	3,663
· 직업훈련과 취업알선 등	9,011	6,868	4,305
실업자 직업훈련 등	7,377	5,452	3,416
여성실직자 훈련	164	140	93
구인·구직 연계체제 확충	660	1,036	796
· 실업자 생활안정	46,437	55,482	38,232
실업급여 지급	8,500	15,012	10,109
실직자 대부	7,500	11,382	2,761
실직자 중고생자녀 학비지원	1,000	2,000	-
결식아동 중식지원	74	816	1,139
자활보호자 생계비지원	398	2,340	-
한시적 생활보호	2,160	6,276	6,046
기존생활보호	13,791	14,531	18,177
	56,672	92,400	59,407

자료: 노동부

우리는 건실한 성장과 고용창출을 위하여 케인즈주의적 경기부양정책을 포기하고, 기업·금융부문의 성공적 구조조정을 택하여야 한다는 점을 강조하고 싶다. 동시에 실업대책으로는 ① 일방적 국가개입과 정부규제가 아니라 민간기관과 지방자치단체의 자발적 참여에 의한 실업문제 해결을 위한 틀을 만들며, ② 실직한 개인들이 自利心 추구에 의해 스스로의 문제해결을 돕는 제도적 장치를 마련하며, ③ 스스로의 문제해결을 위한 과정에서 발생하는 생활불안정에 대한 사회적 안전망을 제공하는 등 세 가지 측면의 국가 역할의 중요함을 지적하고 싶다.

지난 3년간의 정부의 실업대책을 평가하자면 실업대책의 ③의 부문, 즉 고용보험을

통한 사회적 안전망의 확충은 부분적으로 성공하였지만 ①과 ②의 부문에서는 전혀 진전이 없었다고 할 수 있다. 실업대책에서의 '생산적'이라는 의미가 ①과 ②의 이슈와 관련되어 있다고 할 때 1998년 이후 3개년의 실업대책은 고용창출 및 직업안정(직업상담과 직업훈련)에 있어서 극히 일방적인 국가개입에 의존하고 있다는 의미에서 '생산적' 측면은 대단히 약했다고 할 수 있다.

2. 정책 제안

가. 민간과 지방자치단체의 역할증대

1) 공공근로사업의 민간위탁

단기 일자리창출에서 민간의 참여가 확대되어야 한다. 앞으로 공공근로사업비 중 상당한 부분(예컨대 1/2가량)을 민간에 위탁할 수도 있다. 지역건설업체로 하여금 공공근로사업 계획서를 제출케 하고, 정부는 심사·선별·사후 평가만 담당하여 지역의 환경정비, 경관조성, 도로정비 등의 공공근로사업에 있어서 사업 주체를 지역건설업체로 할 수도 있을 것이다.

지역농협조직으로 하여금 도시실업자를 모집하여 봄·가을의 필요한 농업노동을 행하도록 도·농간 연계 근로사업 계획서를 제출케 하고, 정부는 심사·선별·사후 평가만 담당할 수도 있다.

단기 일자리창출에 참여한 조직들은 추후에 지역협동조합으로 전환되어 환경감시, 복지제공, 직업훈련, 고용상담과 알선 등의 분야에서 활동하는 사회적 기업 또는 제3섹터형 자활생산공동체로 성장해 나갈 수도 있게 될 것이다.

2) 직업안정기능의 확충과 민간위탁

한국의 직업안정기관은 1997년 52개소에서 1999년 말 136개소로 크게 증가하였다. 그러나 영국은 1995년 기준 1,000여개의 직업센터, 미국은 1,700여개, 독일 1,000여개, 프랑스 750여개, 일본 480여개의 공공직업안정소를 갖고 있음을 감안하면 공공직업안정조직의 확충이 더 이루어져야 한다.

동시에 직업안정기관 및 직업소개소 등의 확충에 있어서 파견업체 등 민간업체가 이윤동기에 의해 직업알선 및 상담을 행하도록 관련규제를 폐지하여야 한다. 오히려 정부 보조금을 지원함으로써 파견업체의 고용상담·알선을 촉진하여야 한다. 정부보조금을

받는 파견업체로 하여금 자신의 경영성과, 서비스의 품질 등을 인터넷에 공개하도록 하여 근로자들이 자신에 맞는 파견업체를 선택할 수 있도록 하여야 한다.

3) 지방자치단체의 직업훈련기능 강화 및 민간위탁

한국에서는 정부의 직업훈련의 역할과 기능이 극히 취약하다. 구체적으로 <표 4>에 나타난 실업예산 중에서 실업자 직업훈련 예산은 1999년 5.9%, 2000년 5.7%에 불과하다.

1997년의 OECD 자료에 의하면 정부의 노동시장정책 예산 중에서 직업훈련 비중이 낮은 국가로는 아일랜드 32.0%, 호주 33.7%, 벨기에 35.7%이며, 그 비중이 높은 국가로는 네덜란드 54.7%, 미국 57.9%, 스웨덴 57.0% 등이다. 이와 비교하면 한국의 직업훈련 비중은 너무 낮다고 할 수 있으며 실업대책 예산 중 직업훈련의 비중을 최소한 30% 수준으로 크게 높이도록 노력하여야 할 것이다.⁶⁾

문제는 지역적 수요에 부응하는 다양한 직업훈련을 위한 효율적 인프라를 어떻게 구축하느냐에 있다. 이 점과 관련하여 필자는 저학력·저소득의 개인들이 직업훈련에 쉽게 접근하기 위해서는 민간단체, 기업, 정부가 공조(共助)하는 지역기술센터(Community Technology Center)(그림 1 참조)를 설립할 것을 제안하고자 한다.

구체적으로 지역기술센터는 다음과 같은 방법으로 전국적으로 건립할 수 있을 것이다. 우선 전국의 동사무소⁷⁾를 5~6층으로 증축하여 1~2층은 탁아시설⁸⁾, 3~4층은 직업능력개발 및 훈련을 시행하는 교실, 5층은 도서관으로 할 수 있다. 탁아시설, 직업능력개발 및 훈련실은 민간인에게 경영을 위탁하여야 한다.

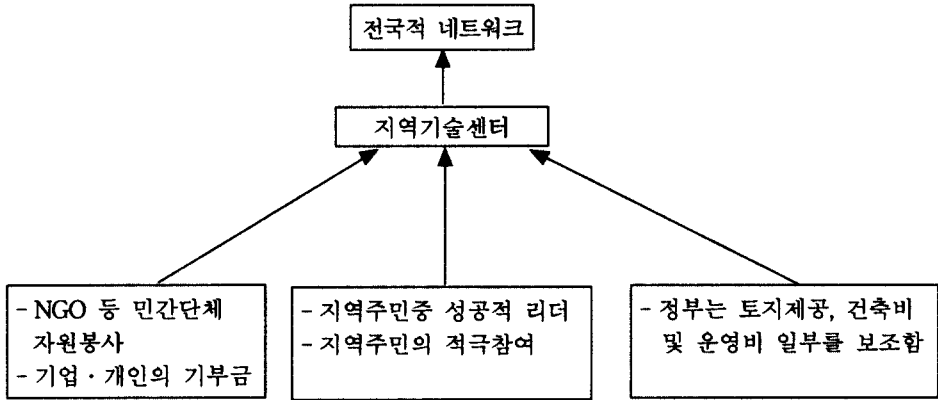
지역기술센터는 세계화 과정에서 발생하는 구조적 실업에 대한 재훈련기관 또는 지식기반경제로 나아가는 데 필요한 정보·기술교육의 지역단위 교육기관으로 활용될 수 있

6) 익명의 논평자는 "(정부가)한국직업훈련 인프라를 개혁하는 데 실패하였고, 이것이 위기 이후 직업훈련의 낮은 effectiveness를 결과하고, 이것이 다시 예산삭감을 가져온" 점을 지적하고 있다. 이 분야, 즉 직업훈련의 경제적 효과는 보다 심층연구가 필요한 분야일 것이다.

7) 동사무소는 전국에 2,086개가 있고, 서울에는 522개가 있다. 대체로 200~300평의 대지에 1~2층 건물로 되어 있고 대체로 지역교통의 중심지 근처에 위치하고 있다. 주업무는 주민등록카드 정비, 인감증명서 발급 등의 일이다. 주민등록 및 인감 D/B구축으로 이들 동사무소의 인력과 기능이 유향화되어, 이들 시설과 인력을 다른 용도로 전용하여야 하는 데 필자는 전용방식으로 지역기술센터를 제안하고 있다.

8) 대통령자문 정책기획위원회 「생산적 복지의 정립방향」 37쪽에서는 이와 같은 방식으로 탁아시설을 전국적으로 건립할 것을 제안하고 있다. 이를 보다 확충한 것이 지역기술센터이다.

(그림 1) 지역사회에 기반을 둔 민간·정부·기업 공조체계로서 지역기술센터 개념도



을 것이다.

지역기술센터를 동(洞)단위로 구축해 나갈 때 민간 기부금을 적극 유치하여야 한다. 민간 기부금에 상응하는 공적기금을 대응자금(matching fund)으로 제공하며 민간 기부자의 이름이 붙은 지역기술센터를 건립하면, 민간 기부금 유치를 위한 강력한 인센티브가 될 것이다. 지역기술센터의 운영은 종교인, NGO 등 민간단체의 자원봉사, 주민 중 성공적인 리더 등의 자발적 참여를 내용으로 하는 협동조합방식을 고려할 수도 있을 것이다.

나. 개인의 동기유발 인센티브의 구축

앞으로 노동자들이 좋은 고용기회를 얻고자 할 때 다기능 및 높은 기술·숙련 수준의 보유가 필수불가결하다. 또한 한 개인이 노동시장에 성공적으로 남아 있기 위해서는 지속적인 향상훈련이 있어야 한다. 노동자들에게 언제, 어디서나, 어느 때고 학습할 기회를 제공하여야 하고 각 개인들이 자발적으로 참여하도록 하는 유인 설계가 있어야 한다. 우리는 정부가 마련하여야 할 유인체계 몇 가지를 제시하도록 하겠다.

1) 교육구좌제의 전면 확대

개인들이 직장을 다니는 중 실직에 대비하여 직업능력향상 및 심화를 갖도록 하여야 한다. 직장 근로자들이 전문대 및 대학, 전문직업훈련제도에서 교육을 받을 수 있도록 유인하는 인센티브 제도로는 교육구좌제 및 파트타임 학생제도의 전면 확대를 들 수 있

다. 개인의 은행구좌에 개인의 저축기록을 기재하는 것과 같이 개인이 교육구좌를 갖고 있어 교육훈련의 강좌명, 시간수, 취득점수 등을 기재하게 하는 제도가 교육구좌제(educational account)⁹⁾이다. 개인의 교육구좌제를 평가하여 일정기준을 충족시키면 기술자격증을 부여하는 데 이용될 수 있다. 따라서 이는 직업교육에 있어서 핵심적 유인제도가 된다. 교육구좌제를 전국적으로 확대 시행하며, 개인들이 파트타임 학생으로 대학에서 취업유망분야 자격취득을 위한 강의를 받을 수 있도록 파트타임 대학정원에 대한 교육부 규제는 폐지되어야 한다.

2) 교육·직업훈련 바우처제도의 전면 실시

직업훈련기관간의 경쟁에 의해 직업훈련의 질을 높이고 수요자 중심의 직업훈련 프로그램 개발을 촉진키 위해 교육·직업훈련 바우처(voucher)제도를 도입하여야 한다. 교육 바우처란 개인이 국가보조 교육훈련비를 전표(또는 신용카드) 형식으로 수령하여 개인이 지원하고자 하는 교육훈련기관에 그 전표(신용카드)를 제출하고 그것을 수령한 교육훈련기관은 정부로부터 그에 해당하는 교육훈련비를 받아내는 제도이다. 교육훈련기관간에 소비자 위주의 교육훈련을 위한 경쟁을 유발시켜 필요한 양질의 훈련을 시장에서 공급케 하는 유인제도가 된다.

3) 고용전망보고서의 발간 및 배포

개인이 스스로 유망직업 선택을 하고 훈련을 받도록 하기 위해 신뢰성 있는 『고용전망보고서』가 작성되고 전국적으로 배부되어야 한다. KDI, 한국은행, 통계청, 한국노동연구원 등으로 구성된 가칭 ‘고용전망조사위원회’를 만들어 고용전망보고서의 작성, 발간, 배포에 최우선 순위를 부여할 것이다. 각 개인은 고용전망보고서를 참조하면서, 자신의 적성과 부합하는 직업을 효과적으로 선택하고 관련 직업훈련을 받게 될 것이다.

9) 1997년 제3차 교육개혁안에서 교육구좌제의 성격과 필요성을 다음과 같이 기술하고 있다. “.....국민의 평생교육, 특히 취업자의 계속교육을 촉진하기 위해 개별적으로 취득한 학력, 학위, 자격 등 인증된 학습경험과 학교의 교육 등에서 얻은 학습경험을 종합적으로 누적 기록·관리하고 이를 객관적으로 인정받기 위한 제도적 장치로서 ‘교육구좌제(Education Account)’ 도입을 연구·검토한다. 교육구좌제는 정규 학교교육 이후 모든 국민의 개인 교육정보를 수록한 자료이다. 개인별 교육구좌는 교육에 필요한 자금을 용자받는 데 자료로 활용될 수 있다.”

교육구좌제의 제도적 특징, 평생교육제도로서의 필요성, 예상되는 부작용에 대한 연구의 필요성 등에 관해서는 교육개혁평가연구회 『21세기 새지평 교육개혁』(189-194쪽) 참조.

이상의 세 가지 제도는 개인 스스로 직업훈련을 선택하며 직업능력향상의 생애를 설계하는 데 도움이 되는 제도 인프라이다. 교육구좌제, 바우처제, 고용전망 자료 등은 직업훈련을 위한 정부투자가 적은 현 단계에서 시급히 도입·정착되어야 하는 최우선의 정책이 되어야 한다. 교육구좌제 및 저소득층에 대한 교육·직업훈련 바우처에 의한 교육훈련비 지원은 특히 저소득층에 대한 평생교육·직업훈련을 위해서 기존의 직업훈련 기관 및 시설의 효율적 이용을 촉발시키게 될 것이다.

다. 기업의 역할 ; 노동시장 유연성의 추구

개인이 스스로 실업문제를 해결하는 데 있어서는 기업의 고용관행의 합리화가 필수적이다. 한국재벌기업의 전통적 근로자채용방식은 재벌계열기업 전체에서 필요한 신규인력을 입사시험(대체로 교양, 전공, 영어시험)을 통해 동시에 뽑아, 각 계열회사로 배분하는 중앙집권적 모집·배분방식을 택하고 있다. 여기서는 개별회사별 모집, 수시 모집, 개인의 능력의 심사·평가 등은 원천적으로 배제되고 있다. 시험에 능한 20대의 근로자가 채용되면 종신고용과 연공서열적 임금을 향유해 왔다.

한국기업의 이러한 방식의 인사관행 즉 젊은 층 채용, 시험위주 채용 및 종신고용은 실업자의 재취업에 절대적인 장애물이 된다. 해고를 보다 쉽게 하는 것 못지 않게 중요한 것은 실업자 중 유능한 자를 채용하는 관행이다. 재취업 노동시장의 활성화가 없으면 노동자들은 해고를 반대할 것이다. 즉 해고에 의한 신속한 고용조정 및 재취업 노동시장 활성화(전직실업자의 신속한 재취업)는 동전의 양면이다. 그럼에도 불구하고 기업들은 실업자의 능력을 심사·평가하여 채용하는 관행의 본격적 도입에는 극히 미온적이다.

정부는 공기업, 방위산업 및 정부의 재정지원을 받는 기업들에 대해 내부노동시장의 폐쇄성을 낮추도록, 즉 내부자와 외부자가 공정경쟁을 하도록 권고하여야 할 것이다.¹⁰⁾

10) 공기업 내부노동시장의 개방시 내부노동시장의 유인효과가 약해질 것으로 예측되므로, 이러한 유인감소 효과와 외부채용 활성화의 예상이익을 비교하는 내부노동시장 연구의 필요성을 익명의 논평자는 제기하였다.

IV. 사회보험

1. 사회보험 확대

가. 개요

IMF 외환위기 이후 사회보험이 획기적으로 확대되고 있다. 사회보험의 적용범위가 크게 확대되고(표 5 참조) 보험요율 또한 크게 증가되었다(표 6 참조).

<표 5>에 의하면 고용보험, 산재보험, 국민연금이 전 사업체로 확대되었으나 고용보험, 산재보험은 여전히 피용자 중 정규직만을 대상으로 하고 있다. <표 6>에 의하면 1999년 대비 2000년의 보험료는 기업에 경우 1.32배 증가하였고 근로자는 1.41배 증가하였다. 국가의 사회보장비도 크게 증가하였다. 정부예산 중 사회보장비가 차지하는 비중은 1997년 6.23%에서 2000년 7.31%로 1.08%포인트 증가하였다(표 2 참조).

우리는 고용보험, 국민연금, 의료보험에 초점을 맞추어 사회보험 확대 실태와 부작용을 논의하고자 한다.

<표 5> 사회보험의 적용범위

		적용범위							
		1997년				2000년			
		고용	산재	국민	의료	고용	산재	국민	의료
정규직									
기업 규모	0~4인	×	×	×	○	○	○	○	○
	5~9인	×	×	○	○	○	○	○	○
	10~29인	×	○	○	○	○	○	○	○
	30인 이상	○	○	○	○	○	○	○	○
일용	×	×	×	○	△	△	○	○	
임시	×	×	×	○	△	△	○	○	
자영	×	×	×	○	×	×	○	○	
무급가족종사자	×	×	×	○	×	×	○	○	

주: ○는 적용, △는 부분적용 대상이나 보호하기가 현실적으로 어려운 집단, ×는 적용제외를 표시함. 임시·일용직의 경우 의료보험은 2개월 이상, 연금보험은 3개월 이상, 고용보험은 1개월 이상 계속 근무하는 경우에 적용됨.

나. 고용보험

한국의 고용보험은 1997년 7월부터 시행되었다. 고용보험은 일본제도를 본받은 것으로 주된 사업은 고용안정사업, 직업능력개발사업, 실업급여지급으로 나누어진다. 1997년 시행 당시 고용안정사업과 직업개발능력사업은 상시근로자 70인 이상 사업체, 실업급여는 상시근로자 30인 이상 사업체에 당연 적용되었다.

의환위기를 겪으면서 1998년 10월부터는 고용안정, 직업능력개발, 실업급여지급 세 분야를 모두 전 사업장으로 확대 적용되었다. 현재 고용보험이 적용되지 않는 분야는 고용기간이 1개월 미만인 일용·임시직 노동자, 소규모의 건설공사 노동자, 자영업자를 들 수 있다. 이들은 사회안전망의 사각지대에 속하고 있다.

〈표 6〉 법정 사회보험요율¹⁾

(단위: %)

	1997년		2000년	
	기업	근로자	기업	근로자
국민연금	3 ²⁾	3	4.5	4.5
	소 계 6		계 9.0	
	기업	1.23	기업	1.4(1.7) ⁴⁾
의료보험	근로자	1.23	근로자	1.4(1.7)
	소 계 2.46 ³⁾		계 2.8(3.4)	
	기업	1.68 ⁵⁾	기업	1.76
산재보험	근로자	0	근로자	0
	소 계 1.68		계 1.76	
	기업	0.65~1.1	기업	0.9~1.5
고용보험	근로자	0.3	근로자	0.5
	소 계 0.95~1.4		계 0.5~2.0	
	기업	0	기업	0.09
입금채권기금	근로자	0	근로자	0
	소 계 0		계 0.09	
	기업계	6.56~7.01	기업계	8.65~9.25
법정 사회보험료율	근로자계	4.53	근로자계	6.40
	총 계 11.09~11.54		총 계 15.05~15.65	

주: 1) 임금총액대비 기준비율임. 단 국민연금은 표준보수 월액 기준임.

2) 엄밀히는 기업 2%, 근로자 2%, 법정 퇴직금전환금 2%임.

3) 임금총액대비 추정치임.

4) 2001년 1월 적용률임.

5) 산업마다 요율이 상이함. 평균요율(=보험료/총급여액)임.

정규직, 일용직 및 임시직 등 피고용자는 2000년 9월 약 1,300만명인데 이들을 대상으로 했을 때 고용보험 적용률은 71%이다. 적용받지 못하는 29%의 피용자들은 주로 임시·일용직 근로자들이며, 이들의 수치는 약 380만명에 이른다. 경제활동인구를 대상으로 했을 때 고용보험 적용률은 42%이다.

실업급여 수혜율을 보면, 고용보험의 영향은 극히 미미하다. 2000년 9월 기준으로 7만 6천명이 실업급여를 받았는데 이는 실업자의 10%에 불과하다¹¹⁾. 즉 실업자의 90%가 사회적 안전망의 보호를 받지 못하고 있다.

고용보험에 의한 정부의 지원은 전혀 없다. 실업급여는 부과방식(pay-as-you-go method)을 택하고 있다. 정부는 일용직·임시직의 경우, 근로자는 본인 스스로 개인 고용보험구좌(Individual Unemployment Accounts: IUA)를 개설하여 본인 급여의 5%를 고용보험료로 적립하게 의무화하고, 실업시 자신의 구좌에서 실업급여를 수령케 하는 방법을 고려할 수 있다. 적립금 및 그 운용에 따른 수익은 면세로 하며 동시에 세금 정산시 매년 고용보험구좌 적립금의 일정한 정도를 세액 공제할 수도 있다. 적립금의 최대한도를 정하여 일정액에 이르면 더 이상 적립치 않도록 하며, 개인의 사망시 유산으로 상속되게 할 수 있다. 실업시에는 자신의 구좌에서 직접 실업급여를 수령하되, 감액된 만큼은 재취업시에 재충당하여야 한다. 이러한 개인 고용보험구좌를 도입하면 임시직·일용직 및 무급가족 종사자에 대한 유효한 사회적 안정망이 될 수 있을 것이다.¹²⁾

다. 임금채권기금

임금채권기금이란 산재보험의 당연 적용사업장에 해당하는 사업의 사업주가 도산 등으로 인하여 퇴직한 근로자에게 임금 및 퇴직금을 지급하지 못한 경우 일정범위의 임금

11) 1999년에는 실업자의 13.5%가 실업급여를 받은 것으로 추정되었다. 이는 대단히 낮은 수치다. OECD 국가 중에서 1995년 기준 조사된 실업자 대비 실업급여 수혜자의 비중은 미국 36%, 일본 39%, 스위스 71%, 노르웨이 94%에 이르고 있다.

12) 고용보험구좌제는 실업급여를 국가에서 지급받는 것이 아니라 자신의 구좌에서 인출하는 것이며, 따라서 근로자는 구직활동을 적극적으로 행하게 되는 압박을 받는다. 구직활동을 태만히 하면 자신의 구좌에서 인출금이 늘어나고, 새로운 직장을 구했을 때 적립금의 최대한도까지를 다시 적립하여야 하므로 적립기간이 늘어날 것이기 때문이다. 따라서 종래의 국가운영 고용보험이 갖는 단점, 즉 구직기간의 장기화, 구직급여 지급시 구직활동 여부 확인비용, 그리고 보험관리 비용의 증대라는 문제가 해결될 수 있다. 반면 고용보험구좌제의 단점은 사회보험의 특징이 퇴색된다는 점 그리고 개인이 실업위험을 감내하게 된다는 점이다(Feldstein and Altman(1998) 참조).

및 퇴직금을 임금채권보장기금에서 사업주를 대신하여 국가가 지급하는 제도이다. 이 제도는 1998년 7월 1일부터 시행되고 있다. 요율은 0.09%이며, 사용자 전액 부담이다. 지급이 보장되는 임금채권에 대해서도 개별근로자의 임금수준을 모두 보장해 주는 것이 아니라 연령에 따른 상한선을 두어 생계비 부담이 많은 중·고령층에 대해서는 보다 많은 금액이 보장될 수 있게 하고 있다.

라. 국민연금

한국의 국민연금은 1988년에 상시근로자 10인 이상 사업장의 근로자와 사용자를 대상으로 시행되었다. 1992년 5인 이상 사업체, 1999년부터 전 국민 대상으로 확대되었다. 현재 국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 국민이면 누구나 국민연금에 가입할 수 있다.

1999년에 국민연금이 확대된 것은 경제위기 기간 동안 5인 미만 영세사업장 근로자, 임시직·일용직, 영세상인 등에 대한 사회적 안전망의 필요성이 절실했기 때문이다. 동시에 한국의 노령화가 크게 진전되어 현재 10명의 젊은이가 1명의 노인을 부양하고 있는데 2030년에는 3명의 젊은이가 노인 1명을 부양하게 되므로 노인을 위한 사회적 안전망 확충은 더 이상 미룰 수 없었기 때문이다.

국민연금은 기본적으로 적립방식(reserve-financed or fully funded method)에 의거 운영되고 있다. 즉 각 가입자가 납부한 보험료는 국민연금기금의 조성에 투입되고 이 기금에서 나오는 수익으로 연금을 지급한다. 기본연금액은 다음 방식에 의해 결정된다.

$$\text{기본연금액} = 0.3 \times (S+M) \times n/40$$

여기서 S는 가입자의 가입기간 평균보수, n은 가입기간, M은 가입자가 연금을 받기 시작하는 바로 전 해 전체 가입자의 평균보수를 의미한다.

S/M을 가입자의 상대보수라 하자. 상대보수를 감안하면 위의 식은 다음과 같이 변형된다.

$$\text{기본연금액} = 0.3S(1+1/(S/M)) \times n/40$$

가입년수(=n)가 40년이고 상대보수(S/M)가 1이면 기본연금액은 0.6S, 즉 소득대체율은 60%가 된다¹³⁾. 다음 표가 보여주는 바와 같이 상대보수가 낮아질수록 소득대체율은

〈표 7〉 40년 연금가입자의 상대보수와 소득대체율

S/M	0.25	0.5	1.0	2.0	3.0
소득대체율	100.0	90.0	60.0	45.0	40.0

100%에 가까워지고 상대보수가 높아질수록 소득대체율은 낮아진다.

국민연금재정의 장기전망에 의하면 국민연금제도가 현재의 보험요율(9%)과 급여체계(소득대체율 60%)를 유지할 경우 제도시행 25년 후 노령연금 지급이 본격화되고 인구구조가 노령화됨에 따라 급여지출이 지속적으로 증가되면서 재정수지 적자가 발생하고 2039년에는 적립기금이 소진될 것으로 전망되고 있다(국민연금개혁기획단, 1997).

국민연금기금의 고갈 우려의 이유는 첫째, 급여수준은 높은 데 비해 보험요율이 낮은 점이다. 국민연금 급여수준과 보험요율을 미국·독일·프랑스·일본 등 다른 나라와 비교할 때, 급여수준은 40년 가입시 미국 41%, 영국 40%, 프랑스 50%, 캐나다 49%로 한국의 급여수준 60%는 지나치게 높고, 보험요율은 외국이 12~19% 수준인 것에 비해 우리나라는 지난 10여년간 3%였고 현재도 9%로 지나치게 낮다.

둘째, 자영업자의 소득과약이 제대로 되지 않아 높은 소득을 올리는 자영업자의 경우(낮은 기여금/ 높은 연금액)을 받게 되어 연금 고갈을 가속화시키고, 연금고갈로 인한 재정부담을 근로자들에게 전가시키게 된다.

이러한 국민연금기금 고갈로 인해 보험요율이 현재 9%에서 2025년에는 약 20% 수준에 달할 전망이다.

필자는 국민연금개혁위원회(1997)의 권고, 즉 40년 가입자 평균 소득대체율을 40%로 낮추고, 보험요율을 소득의 12% 이상을 초과하지 않도록 적정급여-적정부담의 체계를 갖도록 하여야 한다는 권고는 수용되어야 한다고 판단한다. 동시에 자영업자의 소득과약을 정확하게 하는 방안이 지속적으로 강구되어야 한다. 자영업자의 소득이 신뢰성 있게 정확하게 파악되기 전에는 근로소득자와 자영업자의 연금을 별도로 관리할 필요가 있을 것이다.

기본적으로 노인에 대한 사회적 안전망을 2중체계(multi-pillar system)로 전환하여야 한다. 국민연금은 기초적 노후보장만 담당하게 하며 추가적 노후보장은 민간보험에 의하여야 한다. 노인의 적정 급여가 은퇴 전의 소득의 55~70%로 추정되고 있는 점을 감

13) 40년 가입자 소득대체율은 1998년 12월 60%로 되었고, 그 이전에는 70%였다.

안하며, 은퇴 전 소득의 40%는 국민연금에서, 나머지 몫 15~30%는 개인의 연금보험에서 충당하도록 하여야 한다. 즉 기존의 공적연금은 낮은 기초급여수준을 유지하도록 개혁하고, 낮은 급여수준을 보충하기 위하여 적립식 개인연금제정에 의한 부가급여제에의 가입을 개인에게 권고하여야 한다.

다. 의료보험

1977년 500인 이상 사업체 대상으로 직장의료보험이 시작되었다. 1979년에는 공무원/교원을 대상으로 한 의료보험이 시작되었다. 그 이후 1987년 5인 이상 사업체로 확대되었고 1989년에는 전국민 상대로 확대되었다.

의료보험 관리체계는 1999년까지 직장의료보와 지역의보로 나누어져 있었다. 5인 이상 사업장 근로자는 직장의료보험에 가입하고 있고, 5인 미만 사업체 근로자들과 자영업자들은 지역의보에 가입하였다. 1999년 7월 직장의료보와 지역의보가 통합하여 단일 보험자인 국민건강보험이 출발하게 되었다. 의료보험의 통합이 단행된 것은 김대중 정부가 의료보험 전달체계의 효율화를 도모하고자 하였기 때문이다.

의료보험은 기본적으로 부과방식(pay-as-you-go method)으로 운영되고 있다. 그러나 낮은 부담과 불완전한 자영업자 소득과악 때문에 의료보험 재정은 파국을 맞고 있다. 자영업자들이 주로 가입하는 지역의보의 경우 1997년 재정적자가 373억원에서 2000년 6,166억원 재정적자가 예상되고 있고, 준비적립금은 완전 소실되어 마이너스로 되었다. 직장의료보도 1996년까지 흑자였던 재정수지가 1997년부터 적자로 되어 2000년 7,100억원의 재정적자를 보이고 있으며, 준비적립금은 빠른 속도로 감소되고 있다.

보험재정 적자가 심해짐에 따라 의료보험요율의 인상이 급속히 이루어지고 있다. 의료보험료는 1997년 임금의 2.45%, 1999년 임금의 2.80%, 2001년 1월 임금의 3.40%로 인상되었고 그리고 2001년 상반기 임금의 4.08%로 인상될 것이 전망되고 있다.¹⁴⁾

의료보험 재정을 정상화시키기 위해서는 자영업자의 실제 소득과악을 정확히 하여 재정을 확충하여야 할 것이다. 자영업자들이 가입하고 있는 지역의보의 재정적자 만회를

14) 의료보험 재정이 가입자에 대한 고급여 때문에 적자로 되었다고 추론할 수 있겠으나 한국은 낮은 급여에 의해 특징지어진다. 즉 1997년 기준 국민은 GDP의 5.0%를 의료비로 지출하였으나 국민의료비 중 공적체계를 거쳐 지급된 것은 41%이며 나머지 59%는 사적부담의 형태로 지급하고 있었다. 국민의료비 중 공적체계 부담의 비중은 영국 84.6%, 스웨덴 83.3%, 독일 77.1%, 일본 74.2% 등이다. 한국 의료보험의 급여는 낮은 수준이다.

위한 보험료 인상은 직장의보 가입자인 근로자나 기업에게로 추가부담을 강제하는 결과를 낳고 있다.

마지막으로 과도한 의료서비스 소비를 억제하는 방안이 있어야 한다.¹⁵⁾ 현재 우리나라 의료보험은 경질병 의료서비스는 급여대상에 포함되나 중질병 의료서비스는 급여 대상에 포함되지 않는 경우가 많다. 작은 비용의 질병은 대부분 보험으로 해결되기 때문에 의료서비스에 대한 과잉소비를 의료보험 재정이 소진되고 있다. 반면에 많은 비용이 소요되는 중질환에 대해서는 보험으로 커버되는 범위가 작아 본인이 많은 부담을 하게 되므로 경제적 파산에 이른 사람들이 많다. 의료 소비자의 사소한 질병에 대한 과잉 진료를 방지하고 치명적인 질병에 대한 보호를 강화하자면 의료서비스를 경질병 의료서비스와 중질병 의료서비스로 나누어 이원화하되 경질병 의료서비스 비용은 개인이 지불하며 중질병 의료서비스 비용은 사회보험으로 지급하는 기회를 전국민에게 제공하여야 한다.

구체적으로 본인이 경질환에 대한 의료서비스 비용을 지불하기 위해 본인이 소득의 일정비율을 의료저축예금구좌(Medical Savings Account)에 강제 저축케 하고¹⁶⁾, 사회보험에 의해 거액의 의료사고 비용을 지불하기 위하여 노동자, 사용자, 정부 공공 부담의

〈표 8〉 의료보험 재정수지 변동

(단위 : 억원)

		1996년	1997년	1998년	1999년
지 역 ¹⁾	재정수지	-2,368	-1,544	-4,775	-2,927
	준비적립금	13,944	12,822	8,047	5,120
직 장	재정수지	1,491	-2,276	-3,874	-5,764
	준비적립금	26,075	25,029	22,312	17,305

주: 1) 지역에는 공무원/교원의 의료보험을 포함한 수치임.

- 15) 의료보험 재정의 열악화의 또 다른 이유로는 의사에 의한 과잉진료를 들 수 있다. 의사에 관한 과잉진료 또는 의료의 과다소비는 의료보험의 저부담-저수거체제에서 야기되는 도덕적 해이 현상이다. Hyehoon Lee(2001)는 의사의 과잉진료를 더 증시하는 입장이다.
- 16) 의료저축예금제도가 의료비용 증가를 억제하는 효과가 있음이 증명되었다. 싱가포르가 의료저축제도를 도입하던 당시 1984년 약 3.1%이던 국민의료비/GDP는 1995년 3.2%로 거의 변화가 없다. 같은 기간 미국은 이 비율이 10.8%에서 13.6%로 증가하였다. 한국은 4.26%에서 1998년 6%로 증가하였다. 미국에서 의료저축제도 시행의 선구자격인 Golden Rule Insurance Company에 이어 이 제도를 1989년에 도입한 Dominion의 경우 직원들에게 기존의 의료보험과 의료저축제도 중 선택을 하게 한 결과 이 제도를 1/3의 비용으로 의료보험을 운영하게 되었다(전경련(2000), Nicholson and Wolfe(2001)는 중국이 1994년 12월부터 2개 도시에 시험 적용한 후 그 효능성이 입증되자 타지역으로 확산시키고 있음을 보고하고 있다.

사회보험계좌를 두고 모든 국민이 강제로 가입하도록 하는 방식의 도입을 고려할 필요가 있다. 의료저축제하에서는 개인들이 의료비 지출에 보다 신중해지고 전보다 현명한 소비자가 되어 스스로 과잉의료서비스를 회피하게 된다.

2. 정책 제안

가. 소득파악 조사

정부는 자영업자의 소득파악이 부정확하다는 이유로 소득파악 노력을 기울리하였다. 가계부 기재방식으로 가계지출을 조사하는 통계청의 도시가계조사에서도 피용자의 소득만 파악하고 자영업자의 소득을 파악하지 않는다. 도시가계조사에서 자영업자의 소득을 조사하여야 할 것이다. 그리하여 사회보험 또는 기초생활보장 관련 자영업자의 경우 자영업자의 가계지출에 관한 정보만 파악되면 소득이 추정되도록 하는 작업이 있어야 한다. 동시에 통계청의 경제활동인구조사(labor force survey)에서도 문답형 소득조사를 하지 않고 있는데, 자영업자의 소득에 대한 문답형 조사를 행하여야 한다. 경제활동인구조사의 표본의 subset이 도시가계조사이므로 도시가계조사의 가계부 기재방식에 의한 소득을 가지고 경제인구활동조사의 문답형 소득을 검증하여, 자영업자 소득파악의 신뢰성을 높이는 방안을 강구하여야 할 것이다.

마지막으로 정부는 OECD의 The Luxembourg Income Study Group에 가입하여 국제기준과 부합되는 소득통계 작성을 위해 노력해야 한다.

나. 국가의 재정기여 확대와 사회적 안정망 사각지대 해소

국가의 사회보험에 대한 재정기여는 극히 취약하다. 정부는 국민연금과 의료보험 기여금의 약 20%를 재정으로 지원하고 있으나 고용보험과 산재보험에는 전혀 지원이 없다. 고용보험의 경우 임시·일용직에게는 개인 고용보험구좌를 의무화할 필요가 있으며, 사용자 전액부담으로 되어 있는 산재보험의 경우 임시·일용직 보호의 재정부담을 예컨대 사용자 1/2, 정부 1/2로 하는 방식으로, 산재보험에서 정부재정지원을 확대하면 산재보험 가입 회피사업장의 수가 크게 줄어 임시·일용직의 산업재해 보상범위가 확대될 것이다.

다. 이중보험제

국민연금의 경우 기초사회보험과 부가사회보험으로 나누어, 기초사회보험은 전국민이 가입하며, 부가사회보험은 자신의 소득과 재산수준에 따라 민간보험에 가입하는 2중 보험제도가 정착되도록 하여야 한다.

의료보험의 경우 질환을 경질환과 중질환으로 나누고, 경질환에 대한 의료서비스 비용은 의료저축예금구좌에서 본인이 스스로 지불하며, 중질환 의료서비스에 대해서는 사회보험에 의해서 지불되도록 하는 방식의 2중 의료보험제를 도입하여 의료보험제를 근본적으로 개혁하여야 한다.

라. 기업에 대한 과도한 부담 경감

사회보험의 요율이 증가되고 적용범위가 전 사업장으로 확대됨에 따라 기업의 사회보험비용이 크게 증가되고 있다. <표 6>에서 나타난 바와 같이 법정 사회보험요율은 이미 2000년에 15.05~15.65%에 달하며, 이 중 사용자는 8.65~9.25%를 부담하고 있다. OECD 국가의 사회보장 보험요율은 그 평균 수준이 15%이며, 고용주는 약 7%를 초과하는데 한국의 기업부담은 OECD 평균수준을 상회하기 시작하였다(Moon & Koh, 2001). 외환위기 이후 기업들이 어려웠던 시기에 사회보장부담이 크게 증가하여 노동시장의 경직성이 심화되고 있다.

한국의 기업들은 사회보험 이외에 퇴직금을 법적으로 지급하여야 할 의무가 있고, 이는 매월 임금의 8.33%에 해당하며, 사용자가 전액 부담한다. 2000년 기업들은 국민연금, 의료보험, 고용보험, 산재보험, 임금채권보장기금으로 임금의 8.65~9.25%를 법정 사회보험으로 납입하는데, 여기에 법정 퇴직금(임금의 8.33%)을 합하면 임금의 16.98~17.58%를 법정복리비로 지출하여야 한다. 이는 지나치게 과도하다.

기업의 부담을 줄이는 방법은 고용보험 및 국민연금이 확대될 때 퇴직금 강제규정을 폐지하는 것이다.¹⁷⁾ 어느 일정시점을 택하여 그 시점 이전의 노동자에 대한 퇴직금 권

17) 법정퇴직금 폐지시 노동시장 수요공급이 어떻게 작용할지는 보다 심층연구가 필요한 분야가 된다. 법정퇴직금이 부가급여(fringe benefits)의 특징을 지닌다면 법정퇴직금 폐지는 근로자의 보상수준의 하락으로 나타날 것이며, 그것이 이연급여(deferred payment)의 성격을 갖는다는 근로자 급여의 중대 현상이 나타날 것이다.

리를 인정하되 일정시점 이후 채용되는 노동자에게는 퇴직금지급 강제조항을 적용치 않는 방법을 택할 수도 있다. 젊은 노동자들은 오히려 이러한 조치를 환영할 수 있는데 그 이유는 법정퇴직금 폐지로 노동시장 유연성이 제고되면 보다 높은 고용기회를 누릴 수 있기 때문이다.¹⁸⁾

V. 시장에서의 직접개입과 간접지원

정부는 저소득층 지원의 명분으로 노동시장의 임금과 고용 결정에 직접 개입하기도 하고, 교육과 능력개발을 지원함으로써 노동시장에서 개인의 소득능력·고용능력을 높이는 간접적 지원을 하기도 한다. 김대중 정부는 전자를 택하고 후자는 극히 미온적이었다. 생산적 복지가 오히려 직접개입을 자제하고 간접지원을 옹호하는 것인 데 비해 실제 정책은 그 반대의 경로를 택했던 것이다.

1. 시장에서의 국가의 직접개입

가. 최저임금제

한국의 최저임금은 1988년부터 시행되었다. 2000년 한국의 시간당 최저임금 수준은 1,865원(=1.55달러)이며, 전 산업 시간당 평균임금 대비 20% 수준에 불과하다. 주요국가의 평균임금 대비 최저임금 수준은 호주 35%, 일본 36%, 미국 45%, 영국 61%, 독일 69%, 덴마크 69%, 프랑스 84% 등으로 다양하다. 한국의 최저임금은 극히 낮은 수준에 머물러 왔고 영향률(=적용대상 근로자수/전체 근로자수)은 1998년 0.2%, 1999년 0.4%에 불과하였다. 2000년에는 최저임금이 전년 대비 16.5% 상승하여 최근 10여년의 기간 중 가장 높은 상승률을 보였으나 영향률은 여전히 1% 수준 미만이다.

18) 법정퇴직금 폐지시 기업연금 도입, 국민연금과의 연계등에 관해서는 Moon & Koh(2001)을 참조.

나. 근로시간 단축

한국의 노동시간은 실로 길다. 1999년 연간 실제 노동시간은 2,497시간으로 OECD 국가 중 가장 길다. 예컨대 일본은 1,868시간(1998), 미국 1,957시간(1998), 영국 1,737시간(1998), 독일 1,580시간(1998), 프랑스 1,643시간(1997)이다.

한국의 법정근로시간은 주 44시간이다. 1988년까지 법정근로시간은 주당 48시간이었으나 1991년 이후 주 44시간이 되었고, 2001년부터는 공공부문, 공기업, 학교 등에서 주 40시간제가 도입될 예정이다. 산업별·기업규모별로 단계적으로 주 40시간제를 전 근로자에게로 확산시켜 나갈 예정으로 있다.

법정근로시간의 단축은 한국 근로자의 근로시간을 연간 2,497시간에서 연간 2,000시간 이하로 줄여서 삶의 질 향상을 도모하고 동시에 불경기 work sharing의 확산시켜 고용유지를 지원하고자 하였다. 이를 위해서는 두 가지 추가적 조치가 필요하다. 하나는 초과근무수당을 현행 정상근로 보수의 1.5배에서 1.25배로 하향조정하여야 한다. 왜냐하면 초과근무수당 배율은 주근로시간이 48시간이던 시점의 제도인바, 주 48시간 이상 초과근무시의 노동의 고통(disutility)은 주 40시간 이상 초과근무시의 노동의 고통(disutility)보다 명백히 낮을 것이기 때문이다. 동시에 근로시간 단축으로 해서 work sharing이 이루어지기 위해서는 법정퇴직금이 폐지되어야 한다. 법정퇴직금이 존속하는 한 기업은 work sharing에 소극적일 것이다. 또한 비정규직의 정규직화 또는 실직근로자의 신규채용에도 소극적일 것이다.

법정퇴직금제도 폐지 없는 근로시간 단축은 노동시장의 경직성만 높여 고용불안정을 오히려 높일 가능성이 있다고 할 것이다.

2. 국가의 간접지원방식

국가가 시장에 직접 개입하지 않고 계층간 형평성을 제고시키는 유효한 방법은 저소득층의 교육에 대한 지원이다. 필자는 구체적으로 대학에 대한 정부규제 폐지와 저소득층 자녀의 대학 및 대학원 학비보조를 제안하고자 한다.

한국의 교육열은 가히 경이적이어서 국졸자 중 중등교육 진학률은 거의 100% 수준이며, 중등교육 졸업자의 고등교육에의 진학률은 1999년 84.4%이다. <표 9>에 의하면 고등학교 졸업자 중 43.3%가 대학에 진학하며 41.0%가 전문대학을 진학함으로써 84.4%가

고등교육기관에 진학하고 있다. 고등학교 졸업자의 34%가 대학·전문대학에 진학한 1990년과 비교하면 고학력화는 상상의 범위를 뛰어넘을 정도로 진전되고 있다.

〈표 9〉 고등학교 졸업생의 진학추이(1964~99)

	고등학교 졸업자	고등교육 진학자(명)			고등교육 진학률(%)		
		전체	대학	전문대학	전체	대학	전문대학
1964	115,776	37,378	26,955	8,542	32.3	23.3	7.4
1975	263,369	53,764	33,620	19,702	20.4	12.8	7.5
1980	516,955	202,363	120,377	80,620	39.1	23.3	15.6
1990	761,922	261,194	170,881	87,131	34.3	22.4	11.4
1995	649,653	484,581	258,584	223,689	74.6	39.8	34.4
1999	747,723	631,163	324,118	306,802	84.4	43.3	41.0

주: 고등학교 졸업자는 졸업자, 진학자, 취업자, 입대자, 미취업자, 미상으로 분류됨.
 자료: 교육부, 『교육통계연감』, 각년도

그러나 고학력자의 취업은 극히 비관적이다. 2000년 3/4분기 한국고용동향에 의하면 이 기간 중 취업한 대졸자 1만 6,157명 중 31%인 5,000여 명이 건설일용직, 운반직 등 단순노무직에 취업한 것을 나타나, 대졸자의 '하향 취업'이 심각하다. 즉 교육투자는 증가하나 수익률이 대단히 낮다. 교육년수 1년 증가시 개인의 생산성의 퍼센트 증가율을 교육의 사회적 수익률로 간주하면 사회적 수익률은 하향취업으로 자본투자 수익률보다 크게 낮아져 교육투자가 그야말로 사회적 낭비인 시대를 맞고 있다.

저소득층의 자녀는 상류층, 중산층 자녀와 경쟁적으로 대학에 진학하되 취업난 및 하향취업으로 받는 경제적 타격의 정도는 훨씬 심각하다. 한국의 4년제 대학생의 74%가 사립대학 소속이며, 2년제 대학생의 95%가 사립 전문대 소속이기 때문에 대학교육 비용이 대단히 높고, 저소득층의 자녀는 본인의 재정적 제약조건에도 불구하고 엄청난 교육비 지출을 행하게 되면, 결국 남는 것은 개인의 재정적 파산과 자원의 비효율적 배분이다.

따라서 정부는 대학입학의 자격이 없는 자의 경쟁적 대학진학을 억제하는 정책과 유능한 저소득가구 자녀의 대학진학 보조를 제공하는 정책을 동시에 시행하여야 한다.

대학진학을 억제하는 방식으로는 대학의 등록금과 정원을 전면 자율화할 것을 고려할 수 있다. 한국 대학의 설립, 등록금 수준 및 정원은 그동안 규제완화 노력에도 불구하고

아직도 교육부가 직·간접적으로 통제하고 있는 사항들이다. 이러한 규제를 폐지하면 대학교육의 수요·공급에 의해 등록금이 결정된다. 시장에서 결정된 등록금 수준은 많은 사람들을 대학 입학에서 배제시키는 기능을 가지며 동시에 배제된 사람들은 이러한 결정에 자발적으로 승복하게 될 것이다. 그러나 저소득가구의 유능한 자녀들은 대학에 진학할 수 있도록 학비 면제와 fellowship을 제공하여야 할 것이다.

고등학교를 졸업한 후 취업하는 학생들의 기술·기능을 향상시키기 위해서는 고등학교와 직업훈련기관 간의 networking이 필요하며 또한 실업계 고교의 질적 수준을 높이는 방안들을 고려하여야 한다. 저소득층의 학생들에게는 교육·직업훈련비를 보조하되, 우리가 앞서 논의한 교육·직업훈련 바우처를 제공하면 고등학교 학생들이 본인이 필요로 하는 기술·기능을 제공하는 교육기관에서 교육을 받도록 하는 유인체계가 확립될 것이다.

저소득층 자녀에 대한 교육비 지원의 중요성에도 불구하고 정부예산은 이 부분에서는 거의 없다시피 하다. <표 10>에 나타난 바와 같이 저소득층에 대한 학비보조는 교육부 예산에서 차지하는 비중이 1999년 1.02%, 2000년 1.56%, 2001년 1.23%로 극히 낮다. 생산적 복지정책의 주요 측면이 저소득층 자녀의 인적자원 개발과 이들의 창의성 발휘에 있음에도 불구하고 인간개발에 관한 정책의지는 대단히 약했다고 하겠다.

특히 저소득층 자녀에 대한 교육비 지원, 교육구좌제, 교육·훈련 바우처제 등은 지식 기반경제에서 심화될 소득별·학력별 디지털 격차에 대한 효과적인 대응책이 될 것이다.

<표 10> 저소득층 자녀 학비보조

(단위: 억원)

사업명	1999년 예산	2000년 예산	2001년 예산
저소득층 유치원 자녀 회비보조	56	113	60
중고생 학자금 지원	-	2,560	1,982
대학생 학자금융자 이자 보전	128	451	423
교육부 예산에서 차지하는 비중(%)	1.02	1.56	1.23

VI. 맺음말

김대중 정부의 생산적 복지정책 시행 1년 6개월의 짧은 기간에 획기적이라고 할 여러 정책과 사업을 시행하였다. 이 논문에서 필자는 이러한 정책들을 비판적으로 평가하고 대안들을 제시한 바 있다.

필자는 김대중 정부의 생산적 정책들의 논리적 일관성이 취약하고 '생산적'이지 않은 전통적인 시혜적이며 국가개입주의적인 복지정책을 답습하고 있다는 점을 이 논문에서 누차 지적한 바가 있다. 김대중 정부의 복지정책이 전통적인 국가개입주의적 복지정책과 다른 생산적 복지정책을 지향하기 위해서는 다음 다섯 가지 주요 측면에서 복지정책에 있어서의 변화와 점진적 개선(continuous improvement)이 있어야 한다고 필자는 요약하고자 한다.

첫째, 케인즈주의적 경기부양에 의한 실업대책을 포기하고 기업·금융의 구조조정에 의한 고용창출이 일어나도록 그리고 지식기반산업의 성장에 의해 고용창출이 일어나도록 유인하여야 한다. 김대중 정부는 케인즈주의적 경기부양과 국가개입적 임기응변적 실업대책에 치중하는 잘못을 저질렀다고 할 수 있다. 기초생활보장제, 고용보험제가 정착되고, 사회적 안정망의 사각지대를 축소시키는 정책과 아울러 본격적 구조조정을 단행하여야 한다.

둘째, 국민기초생활보장제에 있어서 일을 통한 기초생활보장 확립지원이라는 관점을 확립하고, 자활지원과 근로인센티브 제공에 보다 역점을 두어야 한다. 김대중 정부는 최저생계비 이하의 빈곤가구에 현금지급을 행하는 전통적 복지정책을 주로 추구하고 있다.

셋째, 효율적인 사회보험체계를 확립하여야 한다. 임시직·일용직 등의 비정규직 노동자에 대한 사회적 안정망을 확충하기 위해 개인 고용보험구좌제의 도입을 검토하여야 하며, 의료보험을 건전하게 운영하기 위해 의료저축예금구좌제의 도입을 검토하여야 하며, 국민연금의 소득대체율을 40% 수준으로 낮추어야 할 필요가 있다. 개인 고용보험구좌와 의료저축예금구좌에 대한 세금감면, 세액공제 혜택 등의 방식으로 국가지원의 방식을 바꾸어 아직도 광범위한 사회적 안정망의 사각지대를 축소시키도록 정부는 노력하여야 한다.

넷째, 사회보장제의 획기적 확대는 주로 기업과 근로자의 부담 증가로 나타났고, 노동시장 경직성이 오히려 강화되는 결과를 낳고 있으므로 노동시장 유연성 제고를 위한 지속적 노력이 있어야 한다. 특히 퇴직금제의 임의화는 필수적이다.

다섯째, 노동시장의 임금과 고용에 국가가 직접 개입하는 것보다 교육을 통해 간접지원하는 방향을 취하고 교육시장에서의 규제를 폐지하되 발생하는 부작용을 교정하는 조치, 즉 저소득층 자녀에 대한 학비 및 fellowship 지원을 행하여야 한다. 이는 지식기반 경제에서 디지털 격차에 대응하는 효과적인 방안이기도 하다.

이와 같이 다섯 가지 원칙이 실제로 정부정책으로 이루어질 때 생산적 복지는 실현된다고 할 수 있다.

마지막으로 정부의 복지정책 시행에 있어서 ① 다양한 복지수요에 대한 추정이 있어야 하며, ② 다양한 복지수요에 대응하는 비용 효과적인 프로그램을 고안하여야 하며 ③ 프로그램이 입안되면 무작위로 일정지역을 추출하여 사회적 실험을 행한 후 그 결과를 평가한 후에 체계적 프로그램을 시행하여야 하며, ④ 복지프로그램의 전면적 시행 후 사후 평가제를 갖추도록 부단한 노력이 있어야 할 것이다. 비용 효과적인 프로그램의 입안에 있어서는 프로그램의 경제적 분석 및 선진국 사례연구의 뒷받침이 있어야 할 것이다. 큰 뜻만 가지고 졸속으로 추진하고, 사후 평가를 백안시하는 것은 그 어떤 경우에도 회피하여야 할 것이다.

성장과 분배가 조화를 이루는 복지, 분배의 형평성 강화를 위한 정부지출이 일과 인간개발을 통해 일국(一國)의 인적자원 수준을 높여 시장경제의 성장과 역동성을 낳는 그러한 복지야말로 생산적 복지라고 할 때, 생산적 복지는 우리가 끊임없이 만들어야 할 이상(理想)이라고 할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 교육개혁평가 연구회. 『21세기의 새지평 교육개혁』. 서울: 교육부, 1997.
 국민연금개혁기획단. 「전국민 확대·적용을 위한 국민연금 개혁」. 1997. 12.
 김대성·성경룡. 『복지국가론』. 서울: 나남출판, 2000.
 김미곤 외. 『1999년 최저생계비 계측조사 연구』. 정책보고서 99-04. 서울: 한국보건사회

연구원, 1999.

대통령자문 정책기획위원회. 「생산적 복지정립방향」. 1999. 7.

박능후. 「공공복지확충 및 내실화방안」. 미발간 원고, 2000. 12.

보건복지부 중앙생활보장위원회. 「국민기초생활보장제도 추진경과 및 현장보고」. 제1차 회의 안건, 2000. 10.

_____. 「2001년도 최저생계비(안)」. 제3차 회의 안건, 2000. 11. (a)

_____. 「2001년도 종합자활지원계획(안)」. 2000. 12. (b)

성공회대 · 한국노동연구원 · 한국보건사회연구원. 「빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼-자활사업 활성화와 사회적 일자리 창출」. 2000. 12.

안주엽. 「신경제와 디지털 격차」. 한국노동연구원 심포지엄. 디지털 경제와 인적자원 발표문. 한국노동연구원 심포지엄. 2000. 9.

이정우 · 이성림. 「경제위기와 빈부격차」. 한국국제경제학회 2000년 정기학술대회 발표문. 2000. 12.

전국경제인연합회. 「우리나라 의료보험제도의 문제점과 개혁 방안」. 2000. 12.

조우현. 『노동경제학』. 서울: 법문사, 1998.

_____. 「한국의 고실업과 자유주의적 대응정책」. KDI 정책연구 99-01. 서울: 한국개발연구원, 1999. (a)

_____. 「'99 실업대책의 평가와 정책과제」. 『한국경제연구』 2권 (1999): 175-195, (b)

_____. 「개혁적 자유주의와 새로운 사회·경제정책」. 『경제발전연구』 6권 2호 (2000. 12): 185-208.

Cho, Woo Hyun. "Productive Welfare : Welfare of Korea." paper presented for the East-West Center-KDI conference on *A New Paradigm for Social Welfare in the New Millennium*, January 2001.

Committee for Quality-of-Life. *DJ Welfarism, A New Paradigm for Productive Welfare in Korea*. Seoul: Tae-Sung-Dang, 2000.

Desai, Meghnad. "The Political Economy of Welfare Reform in the United Kingdom." paper presented for the East-West Center-KDI conference on *A New Paradigm for Social Welfare in the New Millennium*, January 2001.

Feldstein, Martin, and Daniel, Altman. "Unemployment Insurance Account." NBER Working Paper No. 6860, 1998.

- Haveman, Robert, and Scholz, John K. "Welfare Reform in the United States." paper presented for the East-West Center-KDI conference on *A New Paradigm for Social Welfare in the New Millennium*, January 2001.
- Hyecheon Lee. "Containing Health Care Expenditures in Korea: Issues and Strategies." paper presented for the East-West Center-KDI conference on *A New Paradigm for Social Welfare in the New Millennium*, January 2001.
- Moon, Hyungpyo, and Koh, Youngsun. "The Korean Pension System: Current State and Tasks Ahead." paper presented for the East-West Center-KDI conference on *A New Paradigm for Social Welfare in the New Millennium*, January 2001.
- Nicholson, Sean, and Wolfe, Barbara. "Public Policy and Health Care Expenditure." paper presented for the East-West Center-KDI conference on *A New Paradigm for Social Welfare in the New Millennium*, January 2001.
- OECD. *Pushing Ahead with Reform in Korea : Labor Market and Social Safety Net Policies*. Paris: OECD, 2000.
- World Bank. "The Korea Pension System at the Crossroad." draft report, October 1999.

abstract

Critical Assessment of Productive Welfare and Several Policy Alternatives

Woo Hyun Cho

This paper is a critical assessment of 'productive welfare policy' of the Kim Dae-jung administration and I tried to make several recommendations as alternatives. Quite contrary to concept of 'productive' welfare, which promotes less government intervention and more market-friendly approach, the Kim Dae-jung administration seems to have been moving in the opposite direction. As alternatives, I suggested i) work-fare rather than cash assistance, ii) Employment Insurance Account to cover non-regular workers, iii) Medical Savings Account for minor medical services to reform medical insurance, and iv) enhancement of labor market flexibility by abolishing mandated retirement allowances in Korea. I finally proposed the tuition and fellowship support program to the low-income group to enhance their economic status in a knowledge-based society.