

## 고실업 저성장 시대의 사회적 안전망 구축에 관한 연구

- 생활보호제도의 개선을 중심으로 -

문진영\*

국제통화기금에 구제자금을 신청한 1997년 11월 이후, 우리 나라 경제는 급속도로 저성장 고실업의 경제구조로 전환되어, 1998년 제1사분기 경제성장률(GDP)은 -3.8%로 하락하였으며, 실업률은 1998년 4월 현재 6.7%로 급상승하여 실업자 수가 143만 4천명에 이르고 있다. 이러한 미증유의 대량실업사태를 맞이하여 정부에서는 종합적인 실업대책사업을 공표하고 이를 추진하고 있으나, 전반적인 사회보장제도의 틀에서 접근하지 못하고 있기 때문에 한시적이고 미봉적인 수준에 그치고 있다. 이러한 관점에서 본 논문은 현행 생활보호제도의 개선을 통하여, 우리 경제의 성격과 규모에 맞는, 즉 재정적으로 가능하고 사회적으로 납득할 수 있는 수준의 사회적 안전망을 구축하는 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 제2장에서는 현 경제위기하에서의 실업의 구조와 동향을 살펴보고, 제3장에서는 현재 정부, 연구기관, 그리고 학계에서도 본격적으로 논의되지 않은 채 정치적인 수사에만 그치고 있는 사회적 안전망의 개념정의를 시도하고, 제4장에서는 80년대 중반이후 세계은행(World Bank)과 국제통화기금(International Monetary Fund)에서 제3세계권과 동구권 국가를 대상으로 실시한 사회적 안전망 지원사업의 경험을 정리하여 소개한다. 그리고 본 논문의 본론인 제5장에서는 생활보호제도의 개선을 통한 사회적 안전망의 구축방안을 3단계로 나누어 제시한다.

### I. 서론: 연구의 필요성 및 목적

국제통화기금(IMF: International Monetary Fund)에 구제자금을 신청한 1997년 11월 이후, 우리 나라 경제는 급속도로 저성장 고실업의 경제구조로 전환되어, 1998년 제1사분기 경제성장률(GDP)은 -3.8%로 하락하였으며, 실업률은 1998년 4월 현재 6.7%로 급상승하여 실업자 수가 143만 4천명에 이르고 있다(한국노동연구원, 1998a). 이러한 마이너스 경제성장과 대량실업의 발생은 우리 경제가 본격적으로 산업화를 추진하기 시작한 1960년대 이후 처음으로 경험하고 있는 초유의 사태로서,<sup>1)</sup> 지난 30여년간의 국민총동원적 산업화의 모순이 누적되어 나타난 결과라고

\* 서강대 수도자대학원 조교수

1) 1980년도 역시 경제성장률 -2.7%에 실업률 5.2%의 극심한 경기침체를 보였으나, 그 당시에는 제2차 석유

할 수 있다.

이러한 저성장하에서의 대량실업의 문제를 그대로 방치하였을 경우, 경제적 측면에서는 실업 증가 → 소득감소 → 내수위축 → 생산축소 → 실업증가라는 전형적인 악순환구조가 초래되고, 사회적 측면에서는 생계형 범죄가 창궐하고 생계형 가족해체가 급증하여 사회적 불안이 야기되고, 더욱이 실직자들의 조직적인 저항이 거세게 일어날 경우, 우리 사회의 근간이 무너지는 사태까지 예견된다. 더욱이 사회적 위협에 대비한 공적 소득보전제도가 낙후되어 실업, 교육, 의료, 노후생활 등에 대한 대처를 거의 전적으로 시장임금(market wage)에 의존하는 우리 나라에서 실업자들이 받는 생활상의 곤란은 선진 복지국가보다 훨씬 클 뿐만 아니라, 가족의 생존을 위협하는 상황으로 발전될 가능성이 있다.

한편 이러한 미증유의 저성장하의 대량실업의 사태를 맞이하여 현 집권층은 내각을 “실업대책내각”으로 그리고 여당을 “실업대책당”으로 성격을 규정하여, “실업에 대한 전쟁(War on Unemployment)”을 선포하여 7조9천억원의 재원을 기초로 실업대책을 종합적으로 추진하겠다는 계획을 발표하고(1998년 3월 26일), 다양한 형태의 실업대책 프로그램을 실시하고 있다.<sup>2)</sup> 하지만 이 종합실업대책은 정부가 실업의 문제를 전반적인 사회보장제도의 틀에서 접근하지 못하고 있기 때문에 한시적이고 미봉적인 수준에 그치고 있다. 이러한 이유는 정부가 전체 국민경제 안에서 균형있고 체계적으로 사회보장제도를 운영할 수 있는 능력을 결여하고 있기 때문인데, 우리는 지금 경제가 호황기일 때 사회적 취약계층에 대한 사회적 안전망을 구축하지 못한 대가를 혹독하게 치르고 있는 셈이다(문진영, 1997: 241-242).

이에 따른 당연한 결과로, 공공근로사업은 각 부처간의 이기주의로 인한 행정적인 난맥상으로 시행 초기부터 극심한 혼란을 보여왔으며,<sup>3)</sup> 정부가 의욕적으로 추진하였던 실업자 생활안정자금 대부사업은 1998년 6월 26일 현재 대출목표액(2조8백억원)의 2%에도 미치지 못하는 400억

파동이라는 외부적 요인과 국내의 정치적 격변에 의한 대외신인도 하락으로 나타난 일시적인 경제위기로, 이듬해(1981년도)에 곧 경제성장률 6.2%, 실업률 4.5%로 회복되었다. 하지만 현재의 경제위기는 경제내부의 고질적인 병폐로 인한 구조적인 위기로서, 외환위기와 실물위기 그리고 재정위기가 중첩되어 나타나고 있기 때문에 1980년도의 상황과는 매우 다르고, 따라서 당분간 회복전망 역시 불투명하다고 할 수 있다.

2) 재정경제원, 산업자원부, 노동부(1998) 참조 이 보고서에서 정부(재정경제부, 산업자원부, 노동부)는 전체 실업규모를 줄여나갈 수 있는 경제정책상의 전반적 노력과 함께, 기능·연령·학력·생활수준·과거의 직업 등 실업자의 유형에 알맞는 대책을 마련하여 추진하여, 첫째 실업의 고통을 최소화하고, 둘째, 근로의욕과 능력을 유지·향상 시키며 셋째, 실업의 장기화를 예방할 목적을 가지고 있다고 밝히고 있다.

3) 현재 행정자치부는 ‘공공자원봉사사업’, 보건복지부는 ‘취로사업’, 환경부는 ‘국토청결사업’, 해양수산부는 ‘바다환경 미화원제도’, 산림청은 ‘생명의 숲 가꾸기 사업’을 벌이고 있는데, 이름은 같지만 내용이 중복되는 사업을 제각각 추진하고 있어서 행정적 난맥상을 드러내고 있다. 또한, 예를 들어, 행정자치부의 공공자원봉사사업과 서울시의 공공취로사업은 직종이 겹치는 부분이 많아 사실상 같은 사업임에도 불구하고 월임금은 각각 50만원과 20여만원으로 큰 차이가 나 혼란을 겪고 있을 뿐만 아니라 형평성에도 문제가 있다.

원만이 대출된 실정이라 사실상 실패했다는 평가이며, 실업자 재취업훈련은 재취업률이 12.5%에 지나지 않아(노동부, 1998), 기대만큼의 성과를 거두지 못한 채 막대한 훈련비용만 허비한 결과가 되었다. 따라서 막상 실업을 당한 저소득자가 실제로 어떠한 절차를 밟아서 어떻게 생활상의 도움을 받을 수 있을지 막막한 실정이라, 약 41.5%의 실업자가 정부의 실업대책이 전혀 도움이 되지 않는다고 생각하고 있다.<sup>4)</sup> 더욱이 추가적인 실업대책 마련을 위한 재원조달 문제를 놓고 정부와 여당의 의견이 맞서는 등 실업대책에 대한 정책적 조율이 이루어지지 않아 혼란만 가중시키고 있다.<sup>5)</sup>

이러한 관점에서, 본 논문은 현행 생활보호제도의 개선을 통하여, 우리 경제의 성격과 규모에 맞는, 즉 재정적으로 가능하고 사회적으로 납득할 수 있는 수준의 사회적 안전망을 구축하는 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 제2장에서는 현 경제위기하에서의 실업의 구조와 동향을 살펴보고, 제3장에서는 현재 정부, 연구기관, 그리고 학계에서도 본격적으로 논의되지 않은채 정치적인 수사에만 그치고 있는 사회적 안전망의 개념정의를 시도하고, 제4장에서는 80년대 이후 세계은행(World Bank)과 국제통화기금에서 제3세계권과 동구권 국가를 대상으로 실시한 사회적 안전망 지원사업의 경험을 정리하여 소개한다. 그리고 본 논문의 본론인 제5장에서는 생활보호제도의 개선을 통한 사회적 안전망의 구축방안을 3단계로 나누어 제시하고자 한다.

## II. 경제위기 이후 실업의 구조와 동향

아래의 <표 1>에 나타나 있듯이, 1985년 4.0%를 기점으로 1990년대 중반까지 하향적 안정세를 이루어 거의 완전고용의 수준을 유지하던 실업률은 1998년도 초부터 급상승하고 있으며, 경제성장률 역시 수직하락하고 있는 극심한 경제침체를 겪고 있다. 따라서 단기간에 획기적으로 경제가 회복되지 않는 한, 저성장에 따른 고용흡수력의 둔화와 신규채용의 억제 그리고 고용조정 등의 영향으로 현재와 같은 고실업률이 앞으로 상당기간 지속될 전망이다.

4) 대구 참여연대 사회복지센터에서 대구시 인력은행을 중심으로 140명의 실직자를 대상으로 설문조사를 실시한 결과.

5) 여당인 국민회의는 내부적으로 조세제도 개편과 공기업 매각, 방위비 재조정 등을 통해 모두 24조7천억원의 실업대책 및 구조조정 재원을 마련한다는 입장인 반면에, 기획예산위원회와 재정부 등 정부에서는 이에 대한 반대입장을 명백히 하고 있다. 특히 모든 근로소득자의 봉급에서 1-2%에 해당하는 세금을 고용세로 부과, 이를 특별목적세 형식의 실업재원으로 확보하려는 국민회의측의 구상을 둘러싸고 정부측에서 거세게 반발하고 있다.

<표 1> 경제성장률 및 실업률 추이

구분	1985	1990	1995	1996	1997	1998년 1월	2월	3월	4월
실업률(%)	4.0	2.4	2.0	2.0	2.6	4.5	5.9	6.5	6.7
경제성장률(%)	6.5	9.5	8.9	7.1	5.5	-3.8*			n.a

\* 1998년 제1사분기 경제성장률.

자료 : 통계청, 한국통계월보, 각호.

\_\_\_\_\_ , 경제활동인구월보, 각호.

한국노동연구원, 분기별 노동동향분석, 각호.

\_\_\_\_\_ , KLI 노동통계, 각년도.

<표 2> IMF 이전(1997)과 이후(1998)의 교육정도별, 직업별, 종사상지위별 비교

단위: 천명, %

구분		97. 1-4월	98. 1-4월	전년동기대비 증 감 률
교육정도	중졸이하	326 (23.0)	701 (27.6)	115.0
	고졸	776 (54.8)	1,333 (52.5)	71.8
	초대졸	135 (9.5)	198 (7.8)	46.7
	대졸이상	178 (12.6)	306 (12.1)	71.9
직업	고위임직원	15 (1.9)	44 (2.2)	193.3
	전문가	9 (1.2)	33 (1.7)	266.7
	준전문가·기술공	95 (12.3)	177 (8.8)	86.3
	사무직원	107 (13.9)	224 (11.1)	109.3
	판매사원	196 (25.5)	447 (22.1)	128.1
	농업숙련공	6 (0.8)	15 (0.7)	150.0
	기능공	148 (19.3)	533 (26.4)	260.1
	기계조직원	88 (11.4)	234 (11.6)	165.9
	단순노무직	105 (13.7)	311 (15.4)	196.2
종사상 지위	상용	200 (26.0)	451 (22.3)	125.5
	임시	304 (39.5)	729 (36.1)	139.8
	일용	126 (16.3)	542 (26.8)	330.2
	고용주	55 (7.1)	109 (5.4)	98.2
	자영자	78 (10.1)	160 (7.9)	105.1
	무급가족종사자	6 (0.9)	28 (1.4)	366.7

자료 : 남성일, 이회영. 1998. 최근 우리나라 실업의 특성분석: 외환위기 이전과의 비교. 보도참고자료.

그러나 이러한 전반적인 실업률의 상승 뿐만 아니라, IMF 관리체제 이후 실업의 고통이 사회·경제적으로 취약한 계층에게 집중되어 나타나고 있다는 사실에 문제의 심각성이 있다. 1998년 1-4월 기간에 나타난 실업의 특성을 IMF 관리체제 이전인 1997년 1-4월의 실업과 비교 분석한 최근의 연구(남성일, 이화영, 1998)에서, 교육정도별로는 중졸이하의 저학력층, 직업별로는 기능공과 단순노무직, 그리고 전(前) 종사상지위별로는 일용직과 무급가족종사자 등과 같은 한계계층 근로자에게서 실업이 가장 큰 폭으로 증가하고 있음이 밝혀졌다(아래의 <표 2>참조). 따라서 현재의 경제위기가 이들 한계계층에게 가장 먼저 그리고 가장 강하게 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

<표 3> IMF 이전(1997)과 이후(1998)의 연령별, 가구주와의 관계별 비교

단위 : 천명, %

구분		97. 1-4월	98. 1-4월	전년동기대비 증 감 율
연령별 분포	15-19세	114 (8.1)	181 (7.1)	58.8
	20-24세	373 (26.4)	495 (19.5)	32.7
	25-29세	298 (21.1)	484 (19.1)	62.4
	30-34세	156 (11.0)	286 (11.3)	83.3
	35-39세	152 (10.8)	318 (12.5)	109.2
	40-44세	121 (8.6)	254 (10.0)	109.9
	45-49세	64 (4.6)	201 (7.9)	214.1
	50-54세	56 (3.9)	142 (5.6)	153.6
	55-59세	42 (3.0)	98 (3.9)	133.3
	60세이상	38 (2.7)	79 (3.1)	107.9
가구주와의 관계	가구주	488 (34.5)	1,107 (43.6)	126.8
	배우자	224 (15.8)	405 (16.0)	80.8
	기타	703 (49.7)	1,026 (40.4)	45.9

자료: 남성일, 이화영, 1998. 최근 우리나라 실업의 특성분석: 외환위기 이전과의 비교. 보도참고자료.

한편, 아래의 <표 3>에서 알 수 있듯이, 연령별로는 젊은 층보다는 35세 이상의 중·장년층의 실업증가가 더욱 심각하여, 35세 이상의 모든 연령층에서 전년도 같은 기간에 비하여 2배 이상의 실업자가 증가하고 있고, 특히 45-49세의 경우 1997년에 비하여 3배이상 증가하였다. 또한 가구주의 실업비중이 크게 증가하여, 1997년의 경우 가구주 실업의 비중이 34.5%에 불과하였으

나, 올해에는 43.6%로 크게 증가한 것으로 나타났다. 이와 같이, 생애주기상 가장 지출이 많은 연령대에서 실업의 발생이 증가하고 있으며, 더욱이 가족의 생계를 책임지고 있는 가구주의 실업이 증가한다는 사실은 정부차원에서 생계보호가 절실하게 필요하다는 것을 의미한다.

현재와 같은 극심한 경제위기하에서는 경제적 고통이 소득계층에 상관없이 무차별적으로 나타나고 있긴 하지만, 특히 임시고·일고 근로자, 영세 자영업자 그리고 무급가족 종사자와 같은 한계계층 근로자<sup>6)</sup>에게 가장 크게 나타난다. 이들은 고용의 상태가 안정적이지 않은데다가, 고용관계법에서 이들의 노동권을 보호해주지 않기 때문에 현재와 같은 저성장·고실업의 경제위기상황에서 경제적으로 가장 취약한 계층임에도 불구하고, 현재 공식적인 사회보호 프로그램이 적용되지 않고 있다.

이들 중 대표적인 집단이라고 할 수 있는 건설일용직 근로자의 경우에는 아래의 <표 4>와 <표 5>에서 알 수 있듯이, 건설경기의 침체로 인하여 현재 취업률이 20%에도 미치지 못하고 있으며, 한달 평균 근로일수가 6일 정도에 머무는 등(1998년 3월 기준) 현 경제상태하에서 가장 직접적인 피해를 보고 있다는 것을 알 수 있다.

<표 4> IMF체제 이전(1997)과 이후(1998년)의 월 평균수입 비교 단위 : 만원, %

구분	없음	100이하	101-150	151-200	201-250	251이상	평균(만원)
1997년도(%)*	0.0	12.3	24.0	38.6	18.6	6.5	180.7
1998년도(%)**	46.9	43.1	5.8	2.5	3.0	0.0	33.8

\* 1997년도 1월부터 10월까지의 평균

\*\* 1998년 4월 4일 조사시점 기준으로 이전 한달의 평균 (무응답 1.3%)

자료 : 전국건설일용노동조합의회 자체조사(미공개), 수정후 인용

<표 5> 취업률과 평균 취업일수

구분	현재 취업률	3월 평균 취업일수
전체	18.4%	6.1일 (20.6일*)

\* 1997년 평균

자료 : 전국건설일용노동조합의회 자체조사(미공개), 수정후 인용

6) 한계계층 근로자는 개념적으로 엄격하게 규정되지 않은 채, 저소득 노동자 혹은 비공식부문 종사자와 거의 유사하게 사용되고 있으며, 논자의 논의맥락에 따라서 다양하게 규정되고 있다. 하지만 이들은 일반적으로 고용의 상태가 불안정하고 소득이 낮은 최하위 계층에 속하는 근로자라는 공통적인 성격을 가지고 있다. 단층노동시장론에 의한 분류에 의하면, 이들 한계계층 근로자는 하위단층에 속한다고 할 수 있다. 노동시장에서 이들의 존재양식에 관한 연구는 이효수(1984, 1991)를 참조하시오.

<표 6> 실업집단별 사회보호 프로그램

신규실업자(20만)								
5인이상사업장실 직자(52만명)	실업급여수혜자 (31만)							
	실업급여비수혜자(21만)							
자영업실직자(18만)								
4인이하 사업장 실직자 (11만)								
임시,일용직실직자(29만)*								
자활보호대상자 (102만2천5백)**								
거택·시설보호 대상자 (38만 7천5백)***								
실업집단별 보호대상자	사회보호 프로그램	생계 보호	실업 급여	생활안정 자금융자	자활보호 사업	공공근로 사업	자영업농 창업자금 융자	직업 훈련
		생계지원사업			근로보상형 생계지원사업			

주 : 1998년도 연평균 실업자 130만명 기준

\* 이 중 일부는 한시적 생활보호대상자로 편입될 가능성이 있음

\*\* 한시적 자활보호대상자 23만2천5백명 포함

\*\*\* 한시적 생계보호대상자 7만7천5백명 포함

자료 : 문진영, 1998(a), "실업대책과 사회보장 정책방향", 1998년도 한국사회보장학회 제27회 학술발표회 자료집.

이렇듯 현재 우리 사회가 겪고 있는 경제위기의 하층은 경제적으로 가장 취약한 계층에서 증폭되어 나타나고 있지만, 정부의 실업종합대책에서 제시하고 있는 사회보호 프로그램과 생활보호사업을 집단별로 나누어 살펴보면, 생계지원을 받을 수 없는 계층이 광범위하게 존재함을 알 수 있다. 따라서 이들 취약계층을 위한 사회적 안전망의 구축이 시급한 과제로 떠오르고 있다.

### III. 사회적 안전망에 대한 개념적 논의

1997년 말 우리 나라 경제가 국제통화기금의 관리체제로 편입된 이후, 정부와 학계 그리고 언론기관에서도 모두 사회적 안전망(social safety net) 구축의 필요성을 역설하고 있다. 하지만

사회적 안전망에 대한 기초적인 성격에 대한 논의마저 결여한 채, 자신의 의도에 맞추어 편의적으로 해석하고 사용하기 때문에, 실체가 불분명한 정치적 수사(political rhetoric)에 그치고 있는 것이 현실이다.

물론 사회적 안전망이란 단어가 갖고 있는 어의(語義)에 따른 일반적인 해석은 가능하다. 예를 들자면, “자본주의 사회에서 사회구성원들이 삶의 주기에서 경험하게 되는 다양한 사회적 위험들로부터 사회구성원을 사회적으로 보호해주는, 즉 소득의 중단과 예외적 지출(exceptional expenditure)이 발생할 경우 이를 보전해주어 기본적인 생계를 유지할 수 있게 해주는 각종 제도적 장치”(문진영, 1998a: 13-14)라는 정의를 들 수 있다. 그런데 이러한 일반적인 개념정의는 보편적인 사회보장제도의 개념정의와 차별성이 없고, 따라서 사회적 안전망은 사회보장제도와 동의어가 되거나 혹은 사회보장제도의 어떠한 성격을 지칭하는 형용적인 의미로 사용하게 된다. 하지만 이러한 일반적인 개념정의를 가지고서는, 현재와 같은 저성장 고실업의 경제구조하에서 한정된 자원을 어떠한 프로그램을 통하여 어떠한 대상에게 집중하는 것이 가장 비용효과적인가에 대한 지침을 얻을 수 없다. 이러한 관점에서 현재 우리 사회에서 사회적 안전망을 둘러싸고 나타나는 이슈를 질문의 형식을 빌어 다음과 같이 제기하고자 한다.

첫째, 사회적 안전망이 기존의 제도화된(institutionalised) 사회보장제도와는 어떠한 차이가 있는가? 둘째, 사회적 안전망을 구성하고 있는 프로그램이 특정한 집단을 표적화(targeting)하는 것인가 아니면 전국민을 포괄하는 것인가? 셋째, 사회적 안전망이 경제구조조정기에 한시적으로(temporarily) 실행하는 것인가 아니면 제도화하여 지속적으로 실시하는 프로그램(sustainable programmes)인가? 넷째, 사회적 안전망의 프로그램은 소득 이전(income transfer)만으로 이루어지는가 아니면 공공근로 프로그램(public work programme)과 같은 적극적 노동시장 정책을 포함하는 것인가? 다섯째, 사회적 안전망은 궁핍화가 발생한 이후에 이를 치료 혹은 완화하려는 대중적 사회 프로그램(symptom-centred social programmes)인가 아니면 잠재적 대상자의 사회적 면역력을 강화시키는 예방적 프로그램(preventive social programmes)으로 구성되는가?

물론 사회적 안전망에 대한 연구, 특히 경제개혁기 사회적 안전망의 구축이 가져오는 정치적 영향과 실제적인 빈곤의 감소에 관한 연구성과는 아직 일천하지만(Graham: 1994, 1), 최소한 우리 실정에 맞는 사회적 안전망의 기본구상은 밝혀져야 한다. 하지만 이러한 기초적인 작업이 안 되어 있는 상황에서 정부가 서둘러서 실업대책을 양산하다 보니까, 다음과 같은 보다 본질적이며 현실적인 문제에 봉착하게 된다.

첫째, 일반적으로 국민의 조세로 운영되는 근대국가는 한정된 예산의 범위내에서 정책적 우선순위를 두고 이를 집행하는 행위를 통하여 자신이 표방하고 있는 이념과 가치를 실현하게 된다. 하지만 적어도 실업대책에 관한 한, 현 정부는 이러한 최소한도의 ‘근대성’마저도 결여하고



있다. 즉 실업대책으로 조성된 재원을 어떠한 정책적 우선순위에 따라서 배분하여야 하는지에 대한 원칙이 없는 상황에서, 프로그램이나 실업집단 중심이 아니라 정부의 부처 중심으로 실업 대책 예산이 배정되고 있는 실정이다.

둘째, 첫 번째와 연결된 문제로서, 경제위기 이후에 발생한 실직자에 대한 사회적 배려는 자칫 이전에 이미 경제적으로 소외되었고, 사회적으로 배제되었던 취약계층에 대한 사회적 배려가 소홀해질 가능성이 있고, 실제적으로 이러한 현상이 나타나기도 한다. 이러한 정책방향이 과연 비용효과적이며, 더 나아가 사회정의에 부합되는가에 대한 판단이 어렵게 된다. 구체적으로 홈리스(homeless)에 대한 정부의 정책이 대표적인데, 정부는 이전부터 있었던 '부랑자'형 홈리스 보다 '실직자'형에 대한 홈리스에 대하여 대책을 집중하고 있는(김수현, 1998) 현상을 들 수 있다.

이러한 형평성의 문제는 정부의 실업대책 중에서 빈번하게 나타나는 심각한 문제로, 정부의 실업대책으로 인하여 정책대상 집단내부에서 소득역진적인 현상이 나타나는 부정적인 결과를 초래한다. 보다 직접적인 예를 들자면, 실업자 생활안정자금 대부사업을 들 수 있다. 즉 담보능력과 보증인을 요구하고 있는 이 사업의 경우, 담보능력이 있는, 즉 상대적으로 생활의 형편이 나은 구직자는 용이하게 대부를 받을 수 있고, 담보능력이 떨어지는 구직자는 대부를 받지 못하거나 불리한 조건으로 대부를 받고 있는 소득역진적인 현상이 벌어지고 있다.

셋째, 사회적 안전망에 대한 개념이 명확하지 않으면, '사회적으로 납득할 수준의 생활조건(socially acceptable standard of living)'에 대한 합의가 어렵게 된다. 사회적 안전망의 기본적인 기능이 사회구성원으로 하여금 사회적으로 합의된 어느 수준 이하로 떨어지지 않도록 안전하게 망(nets)을 설치하는 것이라면, 우선적으로 그 수준을 설정하여야 한다. 하지만 현 정부의 실업 대책에는 이러한 기초적 생활수준에 대한 구체적 표명없이, 실업대책을 통한 사회적 안전망의 구축을 역설하고 있는 모순을 보이고 있다. 이러한 이유는 무엇보다도 사회적 안전망에 대한 이해를 결여하고 있기 때문인데, 따라서 사회적 안전망에 대한 정확한 개념정의는 학문적 목적 이외에도, 현실적인 측면에서 매우 시급을 요하는 과제라고 할 수 있다.

사회복지학에서 사회적 안전망에 관한 체계적인 논의는 길버트와 스펡(Gilbert & Specht, 1974)에 의해서 이루어졌다. 이들은 사회복지를 잔여적(residual) 관점과 제도적(institutional) 관점으로 나누고, 전자의 기능을 사회적 안전망으로 한정하였다. 여기에서 잔여적 관점의 사회복지란 경제, 정치, 종교 그리고 친족관계(kinship) 등과 같은 주요한 사회적 기관(primary social institutions)에서 실패가 일어났을 경우, 이를 보조해주는 한시적인 기능만을 하는 사회적 기관으로, 바람직하지 않고 소모적(expendable)이라는 점을 지적하고 있다(Gilbert, Specht and Terell, 1993: 9). 이러한 관점에서 사회복지 프로그램의 망(nets)은 자기 자신의 힘으로 욕구(needs)를 충족시킬 수 없는 자본주의체제의 희생자들에게 생존수준의 구호를 제공하는 기능을

하도록 설계되어 있기 때문에, 욕구를 측정하여 선별적으로 최소한도로 급여를 제공하는 것을 특징으로 하고 있다(Marmor, Cook and Scher, 1997: 198).

이러한 잔여적 관점은 근대 산업사회에서 사회복지가 통합적이며 정상적인 '제1선의 기능(integral and normal first line function)'을 한다고 보는 제도적 관점과 이념적 경쟁관계를 형성하여, 사회복지제도 분석에 유용한 패러다임을 제공하였다. 한편, 산업화가 진척될수록 사회적 안전망 위주의 잔여주의적 접근은 후퇴하고, 제도적 관점이 우세해지리라는 윌렌스키와 르보(Wilensky & Lebeaux, 1958: 138)의 전망과는 달리, 고도의 산업사회로 진입한 미국, 캐나다, 뉴질랜드, 호주 그리고 일본에서 사회복지제도가 그 사회에서 주요한 정치·경제적 기관으로 성장하지 못했으며, 특히 미국의 사회복지제도는 아직까지 잔여주의적 속성을 강하게 지니고 있으며(Gilbert, Specht, and Terrell, 1993: 10-11), 이들 사회에서 잔여주의적 관점은 경제계 엘리트뿐만 아니라 중산층과 저소득층에게까지 폭넓은 지지를 받고 있다(Marmor, Cook and Scher, 1997: 198).

따라서 사회적 안전망을 위주로 하는 사회복지제도의 경우, 급여의 제공은 엄격한 자산조사를 거쳐 한시적으로 최소한도로 지급하여야 하며(minimal adequacy), 행정체계에 있어서도 중앙집중식이 아니라 고도로 분화된 지방자치체계를 기초로 이루어져야 한다(Marmor, Cook and Scher, 1997: 198-199). 이러한 관점에서 기존의 사회복지학계에서 논의되고 있는 사회적 안전망은 일반적 의미에서의 공공부조(public assistance) 위주로 구성되고 있다는 것을 알 수 있다. 그러면 위에서 제기한 이슈에 따라서 사회적 안전망을 정리하자면, "제도화된 사회보장제도의 한 부분으로서, 특정한 취약계층을 표적화(targeting)하여 이들에게 한시적으로<sup>7)</sup> 소득이전 뿐만 아니라 공공근로 프로그램도 제공하는 대중적 사회프로그램"이라고 정의할 수 있다.

#### IV. 국제기구의 사회적 안전망 지원사업의 경험

위에서 언급한 사회적 안전망에 관한 논의는 주로 성숙한 산업화를 이룬 선진 복지국가 위주로 진행된 반면에, 1980년대 중반 이후부터 세계은행과 국제통화기금과 같은 국제기구를 중심으로 제3세계 국가의 사회적 안전망 구축을 위한 지원사업이 전개되면서 다시 학계의 주목을 받기 시작하였다. 국제기구가 이러한 지원사업을 실시하게 된 배경에는, 80년대 초반부터 제기되었던 제3세계권의 근대화 전략에 대한 국제기구의 내부적 반성과 더불어, 1980년대 말부터

7) 여기에서 '한시적'이란 의미는 제도나 프로그램이 예를 들어 경제위기시에만 존재한다는 '프로그램의 한시성'을 의미하는 것이 아니고, 수혜자의 욕구가 지속되는 기한내에만 지급된다는 '수혜의 한시성'을 의미한다.

급속도로 진행된 '현존 사회주의'의 붕괴에 따라, 미국을 중심으로 한 자본주의 체제가 일극적(一極的) 지배구조를 확립한 역사적 사건이 있다.

지난 40년간 세계질서의 중심축이었던 동·서간의 이데올로기 투쟁체제가 종식되고, 세계질서가 신자유주의를 기초로한 글로벌 경제권으로 재편되면서, 남·북간의 경제적 격차와 동구권 국가의 시장경제화라는 현실적인 담론이 형성되었다. 즉 생산력의 수준이 낮은 제3세계 국가와 사회주의적 잔재를 갖고 있는 동구권을 글로벌 경제권으로 편입시키기 위해서는 경제를 보다 시장주의적으로 구조를 조정하여야 하는데, 이 과정에서 필연적으로 발생할 수밖에 없는 취약계층의 문제에 대한 대안으로 사회적 안전망이 적극적으로 모색되기 시작하였다.<sup>8)</sup>

### 1. 세계은행의 사회적 안전망 지원사업

세계은행은 소련 및 동구가 무너진 이듬해인 1990년에 발표된 세계발전보고서(World Development Report)에서 제3세계의 빈곤의 문제를 주제로 선정하였는데, 이 보고서에서 사회적 안전망을 "(구조조정 시기) 한시적으로 경제적 압박이나 예기치 않은 재난을 겪고 있는 사람들을 돕기 위한 목적으로 수입을 보존해주는 형태"로 규정하고, 이러한 사회적 안전망은 생존의 문제가 절실한 개인들에게 특히 중요하다는 점을 강조하였다(World Bank, 1990: 90). 또한 1980년대 이후 세계은행의 경험(World Bank experience)을 정리한 연구보고서에서, 경제적 구조조정기에 사회적 안전망은 "경제의 조정정책(adjustment policy)으로 인하여 변화된 환경에 따라서 수입이 감소한 집단"과 "시장경제에 참여하지 못하기 때문에 기본적인 욕구를 해결할 수 없는 만성적 빈곤자(chronic poor)"에게 부가적인 수입을 보장함으로써, "구조조정기에 한시적으로 빈곤을 감소시킬 수 있으며," ... "경제개혁으로 인해 직장을 잃은 개인들에게 경제적인 보상을 해줌으로써, 경제적 구조조정이 가난한 사람에 부과하는 고통을 경감시키는 인본주의적 관심"으로 "근본적인(radical) 거시경제적 개혁을 추진하는데 발생하는 정치적 비용(political cost)을 감소시킨다"(Jayarajah, Branson and Sen, 1996: 104)라고 주장하였다. 따라서 세계은행에서는 사회적 안전망을 경제적 구조조정의 원활화를 위해 고안된 사회프로그램이라고 인식하고 있음을 알 수 있다.

세계은행은 1987년 이후 53개국을 대상으로 144건의 사회적 안전망 프로그램을 지원하는 사

8) 물론 세계은행이 본격적으로 제3세계의 사회적 안전망 프로그램을 지원하기 시작한 것은 1987년부터이기 때문에(Jayarajah, Branson and Sen, 1996: 133), 소련 및 동구의 붕괴시점(1989)과 시점이 정확하게 일치하는 것은 아니다. 하지만 80년대 중반 이후부터 제3세계 경제의 구조조정이 세계적 규모로 진행되었고, 이러한 상황에서 소련 및 동구의 붕괴로 인하여 글로벌 경제권이 가시화되면서, 세계은행의 사회적 안전망 지원사업이 박차를 가하게 되었다고 해석할 수 있다. 동구권의 사회적 안전망 구축에 관한 자세한 논의는 올로우스키(Orlowski, 1995)와 스탠딩(Standing 1997)을 참조하시오.

업을 진행해왔는데, 이중 약 2/3에 해당되는 성공적인 프로그램은 일반적으로 폭넓은 정치적 지지를 기초로 정치적인 간섭이 배제된 상황에서 진행되었음이 증명되었다. 이에 덧붙여, 관료적 행정절차의 간소화 내지는 면제, 강한 성취의욕, 신속한 집행, 투명성, 그리고 공적 책임감 등이 성공의 요인으로 지적되었다(Jayarajah, Branson and Sen, 1996: 133). 다음의 <표 7>은 세계은행에서 구조조정을 행하고 있는 개별국가에게 지원하고 있는 사회적 안전망의 체계를 정리한 표이다.

<표 7> 세계은행의 사회적 안전망 체계

종류	정책적 수단	대상
· 사적 비공식적 안전망* (private informal safety net) · 공식적 안전망** (formal safety net) · 공적 비공식적 안전망*** (public informal safety net)	· 표적집단에게 기본적인 재화와 용역을 직접적으로 전달 · 현금이전 혹은 현금급여 · 고용 서비스와 재훈련 · 기본 재화와 용역의 소비에 대한 보조 · 낙후지역의 하부구조 건설 · 기본 재화와 용역의 공급자에 대한 지원 · 공적인 정보와 지식의 이전	· 시장경제에서 영구히 수입을 얻을 수 없는 사람 · 개인적 상황으로 한시적으로 수입이 없는 사람 · 시장경제의 변화로 한시적으로 수입이 중단된 사람 · 시장경제에 참여하고 있으나 개인적 상황이나 환경의 변화로 수입의 수준이 기본생계에 미달되는 사람 · 개인적 충격(가구의 사망이나 사고) 혹은 환경적 충격(경기침체, 재난 등)으로 한시적으로 수입이 기본생계에 미달되는 사람

\* 가족이나 친지 혹은 지역사회의 지원

\*\* 기존의 사회보장제도

\*\*\* 표적집단을 대상으로 하는 정부의 소득이전 프로그램

자료 : Jayarajah, Carl, William Branson, and Binayak Sen. 1996. *Social Dimensions of Adjustment: World Bank Experience, 1980-93*, Washington, D.C: The World Bank의 Box 5.1, 5.2, 5.3의 내용을 표로 정리하였음.

## 2. 국제통화기금의 사회적 안전망 지원사업

한편 국제통화기금의 사회적 안전망 지원사업에 대한 연구에서 추와 굽타(Chu & Gupta, 1998: 7)는 사회적 안전망을 “빈곤한 사람들에게 가해질 가능성이 있는 경제개혁조치의 부작용을 완하시키는 목적을 가진 제도적 수단”으로 정의하고, 여기에서 제도적 수단이란 “이러한 목적을 달성하기 위해 개선되고 개조된(adapted) 기존의 사회보호 조치 뿐만 아니라 한시적인 장치(arrangement)와 표적집단을 대상으로 하는 공공근로사업(trageted public works)”을 포함한다. 이러한 관점에서 이들은 사회적 안전망과 기존의 사회보장제도와와의 관계에 대해서 비교적 명백한 견해를 가지고 있다. 즉 이행기에 있는 대다수의 개발도상국가에서 “기존의 사회보장제도는

사회적 안전망으로 적절하지 않기 때문에, 비용효과적(cost-effective)으로 사회적 안전망을 구축하기 위한 기반을 조성할 수 있도록 바뀌어야 하며”, 따라서 새로운 사회적 안전망은 “기존의 사회보장제도를 완전히 대체하는 것이 아니라, 기존 제도 중 비용효과적인 프로그램을 보완”(Chu & Gupta, 1998: 9)하는 방향으로 설계되어야 한다. 국제통화기금은 이러한 기본방향에 입각하여 경제의 이행과정에 있는 저개발국가와 동구권 국가에게 사회적 안전망 구축을 위한 기술원조(technical assistance)를 실시하는데, 이는 크게 소비자 보조제도(consumer subsidies)<sup>9)</sup>의 개혁과 기존 사회보장제도의 사회적 안전망으로의 개혁으로 나눌수 있다.

첫째, 소비자 보조제도에 대한 국제통화기금의 입장은 명백한데, 이 제도는 생산부문의 왜곡을 가져오기 때문에 가능한 한 빨리 폐지하여야 한다는 것이다. 그리고 이 제도를 폐지하는 대신에 음식물 교환권(food stamps)와 같은 현금등가적 이전(cash equivalent transfer)을 도입하려고 권고하고 있다. 또한 현금으로 지급되는 보편적인 가족수당(family allowances)보다는 어린이와 양육모에 대한 우유제공 등과 같은 현물급여를 권고하고 있다(Chu & Gupta, 1998: 21).

둘째, 이러한 권고는 결국 기존의 사회보장제도의 특성인 ‘보편주의’를 포기하고 표적집단(target group)을 선정하여 최소한도의 급여만을 제공하는 ‘선별주의’로 정책방향을 전환하고, 정책목표성과 비용효과성을 높이기 위하여 현금급여보다는 현물급여 혹은 증서(voucher)위주로 사회적 안전망을 설계하여야 함을 의미한다. 보다 구체적으로 살펴보자면, 연금의 경우 퇴직연령을 높이고 조기퇴직을 억제함으로써 연금재정의 건실성을 도모할 것을 권고하고 있다. 하지만 급여의 전면적 물가연동제(full indexation)에 관해서는 의견의 일치를 보지 못하고 있다. 일부에서는 최소연금액 수급자에게만 전면적 물가연동제를 실시하고 그 이상의 수급자에게는 부분적 물가연동제를 실시할 것을 권고하고 있다. 그러나 연금수급자 대부분이 기초적인 연금만 받는 국가에서 이 제도를 도입하면, 연금재정의 부실화를 가져올 소지가 있다. 따라서 다른 일부에서는 급여지출이 연금기금의 수입을 초과하지 못하도록 급여를 일시적으로 조정(ad hoc adjustment)하여 기금의 건실화를 꾀하며, 그 부족분은 음식물 교환권과 같은 현금등가이전으로 보완할 것을 권고하고 있다(Chu & Gupta, 1998: 21-22). 또한 가족급여는 사회부조(social assistance)의 원리에 입각하여 전면적으로 재조정하고, 급여의 구조를 정액제로 단순화할 것을 권고하고 있다. 그리고 실업급여의 경우, 최저임금액을 기준으로 정액제로 실시하되, 신규실업자와 장기실업자는 최저임금액보다 낮은 수준에서 지급하고 이들에게는 공공근로사업이나 재취업훈련을 실시할 것을 권고하고 있다(Chu & Gupta, 1998: 22-23).

9) 소비자 보조제도는 음식물, 수도, 공공재, 그리고 주택 등과 같은 기본적인 재화와 용역에 대하여 수혜자들이 시장가격보다 낮은 가격으로 구매할 수 있도록, 정부가 보조금 지불의 형태로 가격형성과정에 개입하는 것으로, 동구권 국가에게서 널리 실시되고 있다.

### 3. 국제기구의 경험이 주는 교훈

80년대 중반 이후 세계은행과 국제통화기금이 경제의 구조조정을 겪고 있는 국가에 대한 사회적 안전망 지원사업을 실시한 경험을 통해서 볼 때, 효과적인 사회적 안전망 구축의 관건은 정확한 표적화(targeting)라는 사실을 알 수 있다. 즉 경제위기의 가장 직접적이고 가장 큰 피해를 보고 있는 취약계층을 표적집단화하여, 이들의 사회적 생존을 보장하고 더 나아가서는 피고용능력(employability)를 제고할 수 있도록 사회적 안전망을 구축하여야 한다.

이러한 점에서, 경제구조조정기에 있는 제3세계권과 동구권 6개국(칠레, 볼리비아, 페루, 세네갈, 잠비아 그리고 폴란드)의 사회적 안전망에 대한 그라함(Graham, 1994)의 연구는 우리에게 시사하는 바가 크다. 그녀는 일반적으로 사회적 세력화가 어려운 가난하고 취약한 계층을 위한 사회적 안전망을 구축하기 위해서는, 잘 조직되어 있고(well organised), 여론을 움직일 수 있는(vocal) 보수적 이해집단의 정치적 영향력을 압도할 수 있는 정부의 능력이 매우 중요하다는 점을 강조하고 있다. 일반적으로 새롭게 민주주의 체제로 변화하여 경제의 구조조정을 실시하고 있는 국가의 정부는 가난한 취약계층보다는 조직화된 집단의 요구에 보다 민감하게 반응하게 마련이다. 하지만 위에서 언급한 6개국의 케이스연구 결과, 사회적 안전망을 통해 사회적 자원을 보다 더 가난하고(the poorer), 더 취약한(the more vulnerable) 집단에게 집중할 경우, 더욱 큰 정치적인 목적과 아울러 빈곤감소의 목적을 달성할 수 있다는 사실이 밝혀졌으며(Graham, 1994: 2-4), 국제적인 동향 역시 이러한 정책방향을 지지하고 있다고 한다(Graham, 1994: 251). 정리하자면, 사회적 안전망이란 “사회·경제적 재구조화(restructuring) 과정에서 발생하는 희생자들이 받는 충격을 완화할(cushion) 목적을 가지고 설립되었으며, 그 형태는 우발적 사고에 대비하는 사회보장 프로그램으로 짜여져 있으며, 욕구가 큰 사람들을 선별적으로 표적화하여(targeted)”(Standing, 1997: 1340-41) 운영된다는 것을 알 수 있다.

이러한 사회적 안전망에 대한 국제사회의 경험은, 현재 극심한 경제침체하에서 경제적 구조조정과 사회적 안전망의 구축이 시급한 과제로 떠오르고 있는 우리 나라에 다음과 같은 유용한 시사점을 제공하고 있다. 첫째, 경제적 구조조정의 원활화 즉 경제적 구조조정에 대한 정치적 지지를 획득하고 장기적으로는 빈곤의 감소를 위해서는 사회적 안전망의 구축이 반드시 필요하다. 둘째, 사회적 안전망은 현재와 같은 경제위기의 피해를 가장 크게 보고 있는 취약계층에게 자원이 집중될수 있도록 설계되어야 한다. 셋째, 사회적 안전망을 구축하는데 있어서 정부는 잘 조직되어 있고 여론을 움직일 수 있는 보수세력의 공세를 압도할 수 있는 정치적 능력을 발휘하여야 한다.

## V. 우리 나라의 사회적 안전망 구축방안

### 1. 사회적 안전망 구축의 기본방향

지금까지 살펴본 내용을 기초로, 우리 나라에서 사회적 안전망을 구축하기 위한 기본방향을 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 무엇보다도 국가가 공적 사회보장제도를 통해서 기초적인 생계를 보장해줄 수 있는 급여수준인 국민복지의 기본선을 설정하여야 한다. 즉 정부는 공식적으로 최저생계비의 기준을 설정하여, 이를 기초로 기존 사회보장제도를 체계적으로 정비함으로써 사회적 안전망으로서의 역할과 기능을 수행하도록 하여야 하는데, 이는 현행 생활보호제도의 생활보호대상자 선정기준을 현실적으로 조정함으로써 가능할 것으로 판단된다.<sup>10)</sup> 둘째, 제도적으로 사회보험인 고용보험과 공공부조인 생활보호사업의 긴밀한 연계성을 구축하여야 한다. 즉 가능한한 고용보험제도에 모든 근로자들을 포함하되, 소정급여일수를 초과한 저소득 실직자들에게는 즉각적으로 자산조사를 실시하여 생활보호대상자로 편입될 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 한다. 셋째, 근로연령 인구에 속하는 저소득 실업자에 대하여는, 영국의 뉴딜제도<sup>11)</sup>의 예와 같이, 가능한 한 공공근로사업이나 직업훈련과 같은 근로유인 프로그램을 적용하여, 이를 조건으로 생계보호비를 제공하는 제도적 장치를 마련하여야 한다. 넷째, 사회적 취약계층에 대한 사회적 보호를 강화하여야 한다. 특히 경제침체기의 가장 큰 피해자라고 할 수 있는 저소득 장애인, 노인, 아동에 대한 생활안정대책을 강구하여야 한다.

이러한 관점에서, 사회적 안전망은 막대한 행정수요가 창출되는 새로운 프로그램의 개발이 아니라 현행 생활보호제도를 개선함으로써 충분히 구축될 수 있음을 알 수 있다. 더욱이 경제위기 이후 정부가 추진하고 있는 종합실업대책이 기본적으로 실행가능성(feasibility)과 비용효과성(cost-effectiveness)을 고려하지 않은 전시행정의 표본이며<sup>12)</sup>, 여러 가지 제시한 다양한 대책사

10) 사회보장기본법 제10조 제2항에서 "국가는 관계법령이 정하는 바에 의하여 최저생계비를 매년 공표"하여야 하며, 같은 조 제3항에서는 "국가 또는 지방자치단체는 제2항의 규정에 의한 최저생계비와 최저임금법에 의한 최저임금을 참작하여 사회보장급여의 수준을 결정하여야 한다"고 명시하고 있다. 사회보장기본법의 하위법령인 생활보호법 제5조의 2에서는 "보건복지부 장관은 일반국민의 소득·지출수준과 보호대상자의 생활실태, 물가상승률 등을 고려하여 최저생계비를 결정하고 공표하여야 한다"라고 밝히고 있다.

11) 영국정부는 1998년 4월 1일부터 민영화된 공사(privatised utility companies)의 초과이득세(windfall tax on the excess profits)를 재원으로 근로와 복지의 연계프로그램인 뉴딜(New Deal)제도를 시행하고 있다. 뉴딜제도는 6개월 이상 구직신청을 한 18-24세의 젊은 구직자를 대상으로 개별상담가가 근로활동을 재개할 수 있도록 돕는 프로그램으로, 구직자는 보조금이 지급되는 직장, 환경 타스크 포스, 자원봉사, 그리고 교육과 훈련과정 중에 하나를 선택하여 참여하는 것을 조건으로 구직수당을 지급받을 수 있다. 영국의 뉴딜제도에 대한 자세한 소개는 문진영(1998b)을 참조하시오.

12) 위에서 언급한바 있는 생활안정자금대부사업과 직업훈련사업 그리고 공공근로사업이 대표적인 예라고 할

업의 이면에는 정부 각 부처의 이기주의가 내재되어 있는 현실을 고려할 때, 기존 생활보호제도의 개선을 통한 사회적 안전망의 구축은 실행가능성과 비용효과성의 측면 뿐만 아니라 정치적 지지를 획득하는데에도 유리한 유일한 방안이라고 할 수 있다. 물론 새로운 실업대책사업을 국민들에게 제시하고 홍보하는 것이 정치적으로는 유리한 측면이 있지만, 이러한 비체계적이고 미봉적인 실업대책으로는 결코 국민들의 정치적인 지지를 이끌어낼 수 없을 뿐만 아니라, 구조조정과정에서 노동계를 설득할 수 없음은 자명하다.

그러나 이러한 사회적 안전망의 구축방안이 현행 고용보험제도의 개선에 대한 필요성이 없다는 것을 의미하는 것은 아니다. 고용보험의 적용대상을 가능한 한 빨리 전(全) 근로자계층으로 확대하여야 하며, 최저급여액을 상향조정하여야 하며, 고용보험 서비스를 수혜자중심으로 전환하여야 한다.<sup>13)</sup> 하지만 고용보험사업은 기본적으로 단기적인 실업대책사업이기 때문에 대량실업의 장기화가 예상되는 현시점에서 사회적 안전망으로서의 기능을 충실히 수행하기 어려운 실정이다. 따라서 이러한 고용보험제도의 문제점을 공공부조인 생활보호제도에 의하여 보완하여, 고용보험 미적용계층 저소득 실업자와 실업급여를 소진한 저소득 실직자가 최저생계를 유지할 수 있도록 하는 사회적 안전망을 구축하여야 한다. 그러나, 현행 생활보호제도는 법적 수급자격 요건인 인구학적 기준으로 인하여 근로가 가능한 실직자들은 생계보호를 받을 수 없는 한계가 있어, 사회보호의 사각지대가 광범위하게 존재하고 있다. 따라서 다음 절에서는 이러한 생활보호사업의 문제점을 보완하여 사회적 안전망을 구축하는 방안을 모색하고자 한다.

## 2. 사회적 안전망 구축의 3단계 전략

1996년 우리 나라의 빈곤율이 약 10.0%<sup>14)</sup>로 추정되는 반면에(김미곤, 1998: 18), 1998년도 생활보호대상자는 한시적 생활보호대상자를 포함하여도 전국민의 3.3% 정도이고, 이 중에서 실제로 생계보호비를 받을 수 있는 거택보호대상자의 비율은 전국민의 1% 미만인 실정이다. 따라서 생활보호제도가 사회적 안전망으로서 제대로 기능을 하지 못한다고 할 수 있는데, 가장 큰 이유는 무엇보다도 선정기준에 비합리성이 존재하고 있기 때문이다. 만약 현행 생활보호사업에서 규정하고 있는 인구학적 기준을 그대로 유지할 경우, 현재와 같은 대량실업사태나 향후 상당기간 지속될 고실업사회에서 저소득 실업자의 생존문제를 제도적으로 대처할 수 없다는 것은 너무나 명백하다. 따라서 현행 생활보호법 제3조(보호대상자의 범위)에서 인구학적 규정을 삭제하여 거택보호대상자와 자활보호대상자의 구분을 철폐함으로써, 고용보험제도에 적용받지 못하

수 있다.

13) 현행 고용보험제도의 문제점과 개선방안은 문진영(1996, 1998c)과 방하남(1997)을 참조하시오.

14) 상대빈곤선중 중간치에 해당되는 Fuchs Point(중위소득의 50%)를 도시근로자 가구에 적용한 수치.



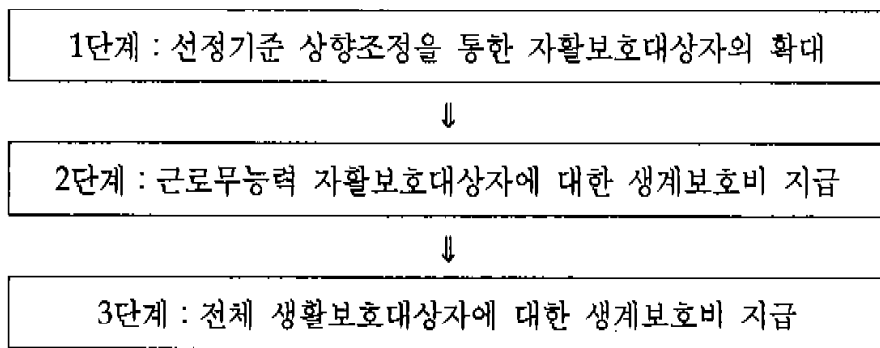
고 있는 장기실직 저소득자의 기본생계를 보장할 수 있도록 하여야 한다.

다시 설명하자면, 현행 생활보호사업의 보호대상자범위를 규정한 생활보호법 제3조를 개정하여 자활보호대상자(그림의 A)도 생계보호를 받을 수 있도록 하여야 하며, 장기적으로는 사회적으로 합의된 국민생활 기본선을 기준으로 현행 자활보호대상자 선정기준을 재조정하여 생계가 어려운 저소득계층(그림의 B)의 최저생계를 보장해주어야 한다.

생계보호	생계보호 확대		국민 복지 기본선	
거택보호대상자	자활보호대상자(A)	최하위계층 실직자(B)		
생활보호대상자		최하위계층		저소득계층

<그림 1> 생계보호 확대의 기본구상

이러한 제도개선은 기존 생활보호제도의 '정상화'를 통하여 사회적 안전망을 구축하는 유일한 방안임에는 틀림이 없으나, 정부의 재정여건을 고려해볼 때 일시에 실시하기에는 어려울 것으로 판단된다. 따라서 대상인구의 생활보호 욕구와 정부의 재정여건 등을 종합적으로 고려하여 다음과 같은 단계별 추진전략을 통한 연착륙을 유도하는 방안을 고려할 수 있다.



<그림 2> 생활보호제도를 통한 사회적 안전망 구축의 단계별 방안

1) 제1단계 : 선정기준 상향조정을 통한 자활보호대상자의 확대

현재와 같은 극심한 경제위기의 가장 큰 하중을 받고 있는 저소득계층의 가계파탄을 예방하기 위해서는, 현행 자활보호대상자 선정기준에 사용되는 소득과 재산기준을 상향조정하여, 추가 발생 생활보호대상자에게 의료급여와 교육급여 등을 제공하는 것이 시급한 정책과제이다. 이 단계의 추가소요 예산은 다음의 <표 8>과 같이 추산할 수 있다.

<표 8> 제1단계 추가발생 생활보호대상자 및 소요예산 추정

구분	소득기준(인) 재산기준(가구)	추가발생 생활보호대상자(만명)	추가 소요예산(억원)*
1안	23.0만원(현행기준) 4,350만원(현행기준 50% 증액)	52.2	2,800
2안	27.2만원(추정 최저생계비)** 4,350만원(현행기준 50% 증액)	97.6	5,240

자료 : 보건사회연구원(1998)에서 수정인용.

\* 자활보호대상자에 대한 급여가 현행대로 지급되는 것을 전제로 계산되었음. 단 거택보호가구 중에서 근로능력이 있으나 특례기준으로 거택보호를 받고 있는 비율이 5.3%(1997)에 이르는 현실을 감안하여 추가 선정 생활보호대상자 중에서 5.3%는 거택보호대상자로 가정하였음.

\*\* 최저생계비 계측연도인 1994년 가계지출과 최저생계비의 비율이 1998년도에도 계속 지속된다는 가정하에 추정된 최저생계비임.

한편, 보건복지부에서는 1,800억원을 예산으로 책정하여, 대량실직으로 인해 갑자기 생활이 어렵게 된 실직 저소득층 31만명에 대하여 올 12월까지 한시적으로 생활보호사업을 시행하고 있는데, 이 중 대부분이 위의 표에서 추정한 추가발생 생활보호대상자에 포함될 수 있다. 그러나 한시적 생활보호사업은 선정기준 중 재산기준에서 1기준(2,900만원)과 2기준(4,400만원)으로 나누고, 대상자 선정상 우선순위를 두고 있기 때문에 자산기준을 충족하더라도 포함되지 못하는 저소득 실직자가 발생할 수 있다. 그리고 선정대상이 "실직으로 인해 생활이 어려워진 저소득층"은 일반적으로 근로의 능력이 있다고 가정해야 함에도 불구하고 이 중, "생계가 극히 어려운"이라는 모호한 기준으로 7만7천5백명을 거택보호대상자로 선정하여 생계비를 지급할 계획인데, 현재 근로무능력 자활보호대상자의 비율이 47.5%임을 감안하면, 형평성의 문제가 제기될 수 있다. 따라서 당분간 한시적 생활보호사업을 그대로 유지하더라도, 상향조정된 선정기준을 가지고 이 선정기준을 충족시키는 저소득층은 일단 자활보호대상자로 선정하여 의료비와 교육비를 지원하여 가계의 파탄을 막을 수 있도록 하는 것이 효율적인 운영이라고 판단된다.

2) 제2단계 : 근로무능력 자활보호대상자에 대한 생계보호비 지급

현행 자활보호대상가구 중 과반수에 달하는 약 47.5%인 10만 9천 가구는 근로능력이 있는 가족구성원이 없음에도 불구하고 생계비를 받지 못하는 자활보호대상자로 분류되어 있으므로 이들을 거택보호대상자로 책정하여 생계보호비를 지급하여야 하는 것이 매우 시급한 과제라고 할 수 있다. 이러한 사업은 생활보호제도의 정상화 뿐만 아니라 생계유지를 위한 긴요한 사업인데, 추가소요예산은 아래의 <표 9>와 같이 약 5,537억원으로 추정된다.

<표 9> 제2단계 추가 소요예산 추정액 및 산출근거

2단계 추가소요예산액	5,537억원
산출근거	109,000가구 × 3.47명(평균가구원수) × 122,000원(생계보호비) × 12개월

3) 제3단계 : 전체 생활보호대상자에 대한 생계보호비 지급

이 단계에 와서는 생활보호제도의 인구학적 범위규정이 철폐되어 생활보호제도의 정상화가 이루어지고, 이를 통해 사회적 안전망의 사각지대가 사라지게 된다. 따라서 일정 수준 이하의 자산을 가진 저소득자라면, 어떠한 경우라도 최소한도의 생계를 유지할 수 있는 사회적 보호가 중단없이 제공되는 사회적 안전망이 구축되는데, 추가 소요예산액은 아래의 <표 10>과 같다.

<표 10> 3단계 추가소요예산과 산출내역

구분	추가소요예산(원)	산출내역
추가발생 자활보호대상자*	1안 : 7,237억 2안 : 1조 3,527억	1안: 494,334(명) × 122,000(원) × 12개월 2안: 924,000(명) × 122,000(원) × 12개월
현행 자활보호대상자	6,121억	120,497(가구) × 3.47(명) × 122,000(원) × 12개월
총 추가소요 예산		1안: 1조 3,358억원 2안: 1조 9,648억원

\* 전체 추가발생 생활보호대상자 중 생계보호를 받지 못한 94.7%가 이에 해당됨.

지금까지 살펴본 3단계 방안을 완성하여 사회적 안전망으로서 제대로 기능하게 하기 위해서는, 아래의 <표 11>과 같이, 제1안을 채택하는 경우에는 총 3조 2,295억원, 그리고 제2안을 채택하는 경우에는 4조 1,025억원이 생활보호예산으로 소요될 것으로 추산된다.

<표 11> 생활보호예산의 단계별 추계 및 누적예산

구분	추가예산	누적예산
1998년도 예산*	1조 600억원	1조 600억원
1단계	1안: 2,800 억원 2안: 5,240 억원	1안: 1조 3,400억원 2안: 1조 5,840억원
2단계	5,537 억원	1안: 1조 8,937억원 2안: 2조 1,377억원
3단계	1안: 1조 3,358 억원 2안: 1조 9,648 억원	1안: 3조 2,295억원 2안: 4조 1,025억원

\* 1998년도 예산중 추경예산 2,000억원은 제외하였음.

이러한 3단계 전략이 완성된 이후에는 후속조치로서 생활보호제도의 내실화를 기하는 방안을 모색하고 추진하여야 한다. 예를 들어, 생활보호대상자 선정기준에서 자산기준을 합리적으로 조정하여야 하고, 주거보호 등과 같이 저소득 계층의 생계와 밀접히 관련이 있는 급여를 신설하고, 사회복지 전문요원의 확충 및 보수교육 등 다각적으로 생활보호제도의 내실화 방안을 추진하여야 한다.

### 3. 제도개선의 필요성과 재정확보 방안

그러나 실제로 실업부조의 기능을 하는 이러한 형태의 제도개선은 근로의욕의 상실을 가져올 수 있기 때문에, 고용보험제도의 구직급여일수의 연장과 저소득 자영자를 위한 임의제도의 도입을 통하여 저소득 실직자의 생계를 보호하여야 한다는 주장이 제기될 수도 있다. 더욱이 현재와 같은 극심한 경제침체하에서 긴축재정을 유지해야 하는 정부의 입장에서 매년 수조원에 달하는 추가재정을 마련하기 어렵다는 현실적인 주장도 가능하다.<sup>15)</sup> 물론 상대적으로 재정운영에 있어서 유연적인 고용보험제도와는 달리, 일반회계예산에서 재원을 확보하여야 하는 생활보호제도는 정부의 재정능력이라는 현실적인 측면을 고려하여야 한다.

그러나 현재의 고용보험의 확대가 예정대로 이루어진다고 하더라도, 1999년 7월에 들어서야 5인 미만 사업장 근로자와 임시고·일고 근로자가 적용되어서 구직급여의 수급은 빨라야 2000년 1월(한시적 규정인 6개월 피보험자의 수급자격제도를 계속 유지할 경우)에 들어서야 가능하다. 더욱이 자영업자의 경우에는 고용보험의 속성상 가입대상자로 관리하기가 어렵기 때문에, 현재의 상태라면 구조조정기에 비자발적 실업상태에 빠지게 될 저소득층의 생활고를 해결해줄 제도가 전무하게 된다. 그리고 생활보호대상자에게 생계보호를 제공할 경우 복지병을 야기할 수 있다는 우려는 근로의 능력과 의지만 있으면 상대적으로 용이하게 노동시장에 진입할 수 있었던 고성장·저실업의 경제상황에서 타당성을 갖는 것이지 현재와 같이 대량실업이 예상되는 시점에서는 타당성이 떨어진다고 할 수 있다. 또한 총 4조 1,025억원을 생활보호예산으로 사용한다 하더라도 1997년 기준으로 우리 나라 GDP의 약 1% 수준인데, 아래의 <표 12>에 나타나듯이, 주요국의 GDP대비 사회복지 지출비의 비중에 비하여 결코 높은 수준이 아니라는 것을 알 수 있다.

15) 한국개발연구원 자료에 의하면, 1조원을 실업급여로 사용하는 것보다 금융기관 구조조정 비용에 사용하는 것이 총수요진작 및 실업억제 효과를 훨씬 크게 기대할 수 있다고 한다. 한국개발연구원(1998) 참조

&lt;표 12&gt; 주요 선진국의 GDP대비 사회부조 지출비의 비중 (1992)

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

자료 : Department of Social Security(U.K). 1996. *Social Assistance in OECD Countries, Volume I: Synthesis Report*, London: HMSO. p.35.

하지만 정부의 재정여건을 감안하여, 근로능력이 있는 생활보호대상자의 경우, 보호기간을 6개월에서 1년 정도로 제한하여, 이러한 수급기간의 종료시 수급기간내의 구직노력 및 취업가능성을 엄밀히 고려하여 보호기간의 연장을 결정하게되면, 복지병의 확산은 크게 우려하지 않아도 될 것으로 판단된다.

한편, 정부와 여당은 제2기 노사정 위원회를 염두에 두고 다각적인 실업재원을 마련하고 있는 것으로 알려지고 있다. 예를 들어, 담배세와 교통세를 신설하고, 전문직 종사자에 대한 부가가치세를 부과하며, 사치품목에 대한 특별소비세를 증과하고 고용세를 신설하는 것을 검토하고 있는 것으로 전해진다. 하지만 세계은행의 권고대로(World Bank, 1990: 91), 재원마련의 기본방향은 현행 조세체계에서 누진세(progressive taxation)을 강화하는 것이 가장 재분배효과가 크다고 할 수 있다. 또한 이와 같은 세수 증대 뿐만 아니라, 교육예산, 국방비 그리고 SOC 등 다른 예산의 일부를 실업재원으로 전용하는 방안과 차관도입분 중 일부를 실업예산으로 활용하는 방안을 적극적으로 검토하여야 한다.

## VI. 결론

서구의 복지국가의 경우에는 빈곤, 질병 그리고 실업 등과 같은 사회적 위협에 대비하는 사회보장제도가 비교적 잘 갖추어진 1970년대 이후 저성장·고실업의 경제상황을 맞았으나, 우리나라의 경우는 이러한 사회적 위협에 대비한 사회보장제도의 역사가 일천한 상태에서 급격하게 저성장·고실업의 체제로 변화하였기 때문에 사회적 위협에 대한 면역력이 현저하게 낮은 실정이다. 따라서 고성장·저실업의 경제상황을 전제로 디자인된 기존의 사회복지공급체계로는 현재와 같은 저성장·고실업의 경제상황에 제대로 대처할 수 없음은 명백하다고 할 수 있다.

더욱이 우리 나라의 사회보장제도는 사용자와 근로자의 보험료 부담능력과 정부의 사업장 관리능력에 따라 사회보장의 필요성이 상대적으로 절박하지 않은 대규모 기업부터 먼저 실시되고 이후 중소기업으로 확산되어 왔기 때문에, 현재와 같은 경제위기의 하중을 가장 크게 받는 불완전 취업층 및 영세·한계기업 근로자는 제외되어 왔다. 특히 이들이 지난 40여년

간의 산업화과정에서 계속 경제적으로 소외되고, 사회적으로 배제되어온 계층임을 고려할 때, 이들을 절대생존이 위협받는 상황에 그대로 방치한다는 것은 너무도 부당한 인권의 문제라고 할 수 있다.

이러한 관점에서 본 논문에서는 현재와 같은 저성장·고실업의 경제구조하에서, 저소득 실업자를 포함한 사회적 취약계층이 안정적으로 생계를 유지할 수 있도록 하는 사회적 안전망 구축방안을 제시하였다. 무엇보다도 이러한 형태의 사회적 안전망의 구축은 현재의 경제위기를 극복하기 위하여 적극적으로 모색되고 있는 구조조정과 결코 zero-sum관계가 아니라 positive-sum의 효과성을 기대할 수 있음을 다시한번 강조하고자 한다. 즉 튼튼한 사회적 안전망이 구축되어야 사회적 안정을 기초로 구조조정이 추진될 수 있으며, 이럴 때만이 구조조정의 명분과 실효성을 기대할 수 있다.

## 참고문헌

- 김미곤. 1998. "생활보호제도 개선과 발전방향". 보건복지포럼. 통권 제20호.
- 김수현. 1998. "홈리스 문제의 구조와 대책". 경제와 사회. 여름호 게재예정논문.
- 김연명. 1997. "ILO의 사회보장기준과 한국 사회보장의 정비 과제". 한국사회복지학. 통권 31호.
- 김연명. 1998. "저성장 고실업사회, 사회적 안전망을 짜자". IMF시대와 사회보장제도. 제6기 사회복지학교 기획강좌 자료집.
- 남성일, 이화영. 1998. 최근 우리나라 실업의 특성분석: 외환위기 이전과의 비교. 보도참고자료. 노동부. 노동백서. 각년도.
- 노동부. 1998. 실업자 재취직훈련 현황분석. 1998. 6. 28.
- 문진영. 1996. "고용보험제도의 내용과 문제점에 관한 연구: 실업급여를 중심으로". 사회정책논총. 제8집.
- \_\_\_\_\_. 1997. "국제기구의 사회보장통계에 관한 연구: ILO, EUROSTAT, 그리고 NOSOSCO를 중심으로". 한국사회정책. 제4집. 제2호. pp. 241-265.
- \_\_\_\_\_. 1998(a). "실업대책과 사회보장 정책방향". 1998년도 한국사회보장학회 제27회 학술발표회 자료집.
- \_\_\_\_\_. 1998(b). "영국의 사회적 안전망과 실업대책". 1998년도 한국유럽학회 정기학술발표회 자료집.
- \_\_\_\_\_. 1998(c). "긴급제안, IMF시대 - 고실업 사태의 사회적 대안: 저소득계층 실업자을 위한 실업부조제도의 도입". 참여연대 사회복지특별위원회 정책공청회 발표자료집.
- 방하남. 1997. "한국 고용보험제도의 현황과 발전과제". 한국사회정책. 제4집 제1호.
- 이효수. 1984. 노동시장구조론 - 한국노동시장의 이론과 실증. 서울: 법문사.
- \_\_\_\_\_. 1991. "하위단층 비조직부문에 관한 연구". 경제학연구. 제39집 제1호. pp.69-107.
- 재정경제원, 산업자원부, 노동부. 1998. 실업문제 해결을 위한 종합대책.
- 통계청. 한국통계월보. 각호.
- \_\_\_\_\_. 경제활동인구월보. 각호.
- 한국개발연구원. 1998. 경제구조조정의 원활화를 위한 실업 및 빈곤 종합대책. 미간행 정책 보고서.
- 한국노동연구원. 분기별 노동동향분석. 각호.
- \_\_\_\_\_. KLI 노동통계. 각년도.
- \_\_\_\_\_. 1998a. 분기별 노동동향분석 2/4분기. 한국노동연구원.

- \_\_\_\_\_ . 1998b. 구조조정기 실업대책. 미간행 정책보고서.
- Bird, E. 1996. "Repairing the Safety Net: Is the EITC the Right Patch?" *Journal of Policy Analysis and Management*. 15(1). pp. 1-31.
- Chu, Ke-young and Sanjeev Gupta. 1998. "Social Safety Nets in Economic Reform." In *Social Safety Nets: Issues and Recent Experiences*. edited by Ke-young Chu and Sanjeev Gupta. Washington: IMF.
- Department of Social Security(UK). 1996. *Social Assistance in OECD Countries, Volume I: Synthesis Report*. London: HMSO.
- Gilbert, Neil and Harry Specht. 1974. *Dimensions of Social Welfare Policy*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Gilbert, Neil, Harry Specht and Paul Terrell. 1993. *Dimensions of Social Welfare Policy*. 3rd ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Graham, Carol. 1994. *Safety Nets, Politics, and the Poor; Transitions to Market Economies*. Washington, D.C: The Brookings Institution.
- Jayarajah, Carl, William Branson and Binayak Sen. 1996. *Social Dimensions of Adjustment: World Bank Experience, 1980-93*. Washington, D.C: The World Bank.
- Marmor, Theodore R., Fay Lomax Cook and Stephen Scher. 1997. "Social Security Politics and the Conflict Between Generations: Are We Asking the Right Questions?" In *Social Security in the 21st Century*. edited by Eric R. Kingson and James H. Schulz. New York: Oxford University Press.
- Orlowski, Lucjan. 1995. "Social Safety Nets in Central Europe: Preparation for Accession to the European Union?" *Comparative Economic Studies*. 37(2). pp. 29-48.
- Standing, Guy. 1997. "The Folly of Social Safety Nets: Why Basic Income Is Needed in Eastern Europe." *Social Research*. 64(4). pp.1339-1379.
- Wilensky, Harold and Chareles Lebeaux. 1958. *Industrial Society and Social Welfare*. New York: Russell Sage.
- World Bank, 1990. *World Development Report 1990: Poverty*. Oxford: Oxford University Press.



Abstract

**A Study of the Design of Social Safety Net in Korea**  
-with Special Emphasis on the Livelihood Aid Programme-

Moon, Jin Yong

Since the end of 1997, the Korean economy has been in deep recession; the unemployment rate has rocketed to 6.7% and the economic growth rate has dropped to -3.8% in the first quarter of 1998. Facing with this mass unemployment, the Korean Government launched comprehensive countermeasures against mass unemployment. However, these have been in severe criticism from the outset on account of ineffectiveness and impracticability.

It is in this regard that this paper purports to design a socially acceptable and financially feasible social safety net by reforming the Livelihood Aid Programme. For this purpose, chapter 3 defines the concept of social safety net, and chapter 4 reviews the social safety net programmes sponsored by World Bank and IMF in the Third World countries and Eastern European countries. Chapter 5 proposes the Three Step Approach in designing the social safety net in Korea.

Tel : 02-705-8960(O), 02-716-3385(H)

Fax : 02-705-8667(O)

E-mail : jymoon@ccs.sogang.ac.kr

천리안 : elnido

하이텔 : jlennon