

복지사각지대 논란, 해결책은 무엇인가?

유진성 한국경제연구원 연구위원

커지는 복지사각지대 논란

최근 들어 생활고를 견디지 못한 가족의 자살 소식이 잇따르고 있다. 지난 2월, 서울 송파구에서 세 모녀가 안타깝게도 숨진 채 발견되었고 얼마 지나지 않아 경기도 동두천에서도 모자가 생활고를 비관해 자살하는 사건이 발생했다. 이에 그치지 않고 울산에서도 기초생활수급 지원을 받던 장애인 모자가 숨진 지 한 달 만에 발견되는 등 비극적인 사건이 연일 이어지고 있다. 안타까운 일이 아닐 수 없다.

국가에서도 이를 계기로 복지 사각지대에 놓인 취약계층을 적극적으로 보호한다는 방침을 정하고 분주히 움직이고 있다. 지방자치단체에서도 복지사각지대 특별조사 기간을 마련해 찾아가는 복지서비스를 표방하는 등 대책 마련에 적극적으로 나서고 있다. 하지만 복지사각지대의 논란은 어제 오늘 불거진 사안이 아니다. 오래전부터 복지 사각지대에 대한 문제가 지적되어왔고, 그때마다 지금과 같은 대응방안이 논의되었지만 다시금 논란이 되는 과정이 여전히 반복되고 있다.

선별적 복지로 복지정책의 효율성 높여야

복지사각지대의 문제를 해결하기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 예산 혹은 재원 확보가 필수적이다. 한 언론보도에 따르면 복지사각지대에 해당하는 인구 규모는 117만 명에 달한다고 한다.¹⁾ 이처럼 복지사각지대에 있는 많은 사람들을 지원하기 위해서는 추가적인 재원확보가 전제가 되어야 한다. 또한 실질적으로 도움이 필요한 사람에게 지원이 이뤄질 수 있도록 적합한 대상자를 선별해내는 효율적인 복지전달체계 구축도 선행되어야 한다. 뿐만 아니라 일선에서 복지업무를 담당하는 복지공무원의 역량과 업무의 질도 중요한 요건이다. 현재 복지공무원 1명이 많게는 500명을 관리하는²⁾ 등 과중한 업무로 인해 인력 충원의 필요성도 높아지고 있다.

1) <http://www.welfarenews.net/news/articleView.html?idxno=43414>

2) http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/628528.html

요컨대, 복지사각지대의 문제를 해결하기 위해서는 이와 같은 제도·환경적 개선이 전제되어야 하며, 이를 위해 재원의 추가 투입은 불가피한 상황이다. 하지만 사용할 수 있는 복지재원은 한정되어 있는 관계로 한정된 재원을 적절하게 사용하는 것이야말로 지금으로선 최선의 해결책일 수 있다. 바로 현재 만연하고 있는 보편주의 복지정책을 선별적 복지정책으로 전환하여 복지비용은 줄이고 효율성을 높이는 것이다. 즉, 부자들에게까지 복지혜택을 주는 보편적 복지정책을 지양하고 도움이 필요한 저소득층과 취약계층 지원에 재원을 투입하여, 복지에 필요한 자원부담을 줄이고 정책의 효율성을 높일 필요가 있다는 것이다.

근로연계복지로 빈곤탈출 도와야

복지사각지대문제를 해결하기 위한 또 다른 방법으로는 장기적으로 복지사각지대에 놓인 사람들이 빈곤층에서 탈출하고 스스로 자립할 수 있도록 복지와 근로의 연계를 강화하는 것이다. 우리나라 기초생활보장제도를 보면, 기초보장수급자 선정 시 모든 혜택을 받을 수 있지만 해당 조건을 벗어나면 혜택을 모두 잃게 되는 전부 또는 전무의 형식을 취하고 있으며 보충급여의 원리가 적용되고 있다. 따라서 한 번 수급자로 선정돼 혜택을 받으면 구직을 하지 않고 수급자로 남아있으려는 경향이 높아 근로유인 또한 낮은 상황이다.

이는 국가차원에서는 생산자원의 낭비이며 비용측면에서도 복지비 부담 증가의 원인이 될 수 있으므로 시급한 개선이 필요하다. 근로 시 오히려 더 큰 혜택을 받을 수 있는 구조로 복지시스템을 재조정하고, 근로능력의 유무에 따라 빈곤층의 지원방식을 차별화하는 것을 고려해야 한다. 특히 근로능력이 있는 사람의 경우 복지혜택의 수급을 근로와 유기적으로 연계하는 방안을 강화하고 취업과 직업교육 서비스에 보다 중점을 둘 필요가 있다. 물론 지금도 자활프로그램 등 근로를 조건으로 한 기초생활수급자 선정이 이뤄지기도 하지만, 현재의 전부 혹은 전무의 지원 시스템은 근로능력을 갖추고 있더라도 수급자 스스로가 더 나은 일자리를 찾도록 유인하지 못하고 오히려 오랜 기간 수급자로 남아있으려는 유인을 증가시키고 있다.

따라서 복지사각지대에 놓여 있는 대상자를 선별하여 적절히 지원하는 것도 물론 중요하지만, 이들이 수급 대상자로만 남지 않고 일자리를 얻어 빈곤을 해결할 수 있도록 근로유인을 저해하지 않는 근로복지 연계제도를 구축하는 것이 중요하다. 이러한 복지 패러다임의 전환은 향후 지속가능한 복지제도를 구축하는데 있어서도 중요한 디딤돌이 될 것으로 사료된다.

고용규제 및 기업규제 완화로 일자리 창출할 수 있는 환경을 조성해야

빈곤계층의 빈곤 탈출에 있어 영향을 미치는 가장 중요한 요건이 ‘가구의 취업상태’라는 것은 기존의 여러 연구 보고서에도 확인된 사실이다. 황덕순(2001)³⁾, 홍경준(2004)⁴⁾, 임세희(2006)⁵⁾, 김환준(2013)⁶⁾ 등의 연구 보고서를 보면 빈곤의 탈출 및 장기빈곤의 이행 여부에 영향을 미치는 주요 요인 가운데 하나로 ‘취업 여부’와 ‘취업의 질’을 꼽았다. 이는 일자리를 통해 빈곤계층이 스스로 자립할 수 있도록 도와주는 근로연계복지가 얼마나 중요한 지를 반증하는 근거이기도 하다. 그런데 근로연계복지를 뒷받침하고 제도가 성공적으로 정착되기 위해서는 빈곤층이 적합한 일자리를 찾을 수 있는 환경이 마련되어야 하는데, 그 전제조건은 민간에서 새로운 일자리를 지속적으로 창출하는 것이다.

하지만 우리나라 경제는 장기간 저성장에 머물고 있으며, 기업과 경제발전을 저해할 수 있는 규제와 파견/기간제 근로사용 제한 등 고용형태에 대한 직접적인 규제도 증가하여 일자리 창출이 여의치 않은 상황이다. 노동규제와 기업규제 완화를 통해 기업의 일자리 창출을 도모하는 것은 복지사각지대를 해소하고 빈곤층의 빈곤을 탈출을 돕는 활로가 될 수 있다. 고용 규제를 완화하여 기업 외부의 근로자에게도 취업기회를 확대하고, 기업이 필요로 하는 다양한 형태의 일자리를 도입·활용할 필요가 있다. 또한 최근 쏟아지고 있는 기업 활동에 대한 규제도 완화하여 기업 스스로 일자리를 창출할 수 있는 환경을 지속적으로 만들어 나가야 할 것이다.

3) 「경제위기 이후의 빈곤에 대한 동태분석」, 노동정책연구, 가을호.

4) 「빈곤에 대한 동태적 분석: 빈곤주기를 중심으로」, 사회복지연구, 제24호.

5) 「빈곤탈출의 결정요인: 경제활동 특성을 중심으로」, 사회보장연구, 제22권, 제2호.

6) 「우리나라 빈곤가구의 빈곤지속기간에 대한 동태적 분석」, 한국사회복지학, 제65권, 제3호.