

보 도 자 료



이 자료는 2011. 10. 14(금) 조간(인터넷: 2011. 10. 13(목) 오후 4시)
부터 보도해 주시기 바랍니다.

기획조정팀 이은정, 02-3775-5508

2011. 10. 12(수) 작성

총 24쪽

고용주도형 복지전략과 사회보험료 지원을 통한 고용촉진 방안

- 사회복지와 안정적 일자리의 동반 증진을 위해서는 '고용주도형 복지체계' 구축이 필요
- '공식고용으로의 전환'을 동반한 사회보험료 지원 정책이 필요

◆ 한국노동연구원 개원 23주년 기념 토론회

- 일 시: 2011. 10. 13(목) 14:00 ~ 18:30
- 장 소: 여의도 CCMM빌딩 1층 코스모홀
- 주 최: 한국노동연구원

◆ 발표문

1. 고용주도형 복지전략

- 허재준 (한국노동연구원 선임연구위원)
- 안상훈 (서울대 사회복지학과 교수)

2. 여성고용증진을 위한 아동·여성 가족정책

- 류연규 (서울신학대 사회복지학과 교수)
- 김영미 (동서대 사회복지학부 교수)

3. 사회보험료 지원을 통한 공식고용 촉진 방안

- 이병희 (한국노동연구원 선임연구위원)

4. 사회보험료 지원정책의 법적 의의와 쟁점

- 강성태 (한양대 법학전문대학원 교수)

■ 고용주도형 복지전략

(허재준 한국노동연구원 선임연구위원)

(안상훈 서울대 사회복지학과 교수)

○ ‘고용주도형 복지체계’는 현재 우리나라가 선택해야 할 효과적이고 실현가능한 복지전략

○ 고용주도형 복지전략의 3가지 원칙

- 첫째, 결핍되어 있는 사회서비스를 발굴하고 공급체계를 구축하여 복지 증진과 안정적 일자리 증진을 함께 도모
- 둘째, 노동시장 참여 경력이 길고 기여도가 높을수록 더 나은 복지혜택을 받을 수 있게 하여 경제주체들이 적극적으로 노동시장에 참여할 수 있는 유인 제공
- 셋째, 복지서비스 제공 과정을 통해 노동시장 참여 가능성 및 능력 제고

○ 고용주도형 복지전략 성공을 위한 구체적 접근법

- 사회서비스 분야에서 안정적인 일자리를 늘리고 사회서비스의 질을 높이며 사회서비스 사각지대를 근원적으로 줄이는 방안이 제시되어야 함.
- 사회보험료 징수방식의 혁신으로 인한 기업의 충격 완화를 위해 사회보험 감면 프로그램 활용
- 전략적 복지 비전을 수립하고, 필요한 사회서비스를 발굴
- 이를 위한 출발점으로 현재 정부가 수행하는 직접일자리창출 사업에서 사회서비스를 안정적으로 공급할 수 있도록 고용지원정책 추진방식 개편

■ 여성고용증진을 위한 아동·여성·가족정책

(류연규 서울신학대 사회복지학과 교수)

(김영미 동서대 사회복지학부 교수)

- 저출산고령화사회에서 여성고용증진은 국가경제의 유지·발전을 위한 필수조건이나, 정책적 노력에도 불구하고 현재 우리나라 여성고용은 양과 질적 측면 모두에서 문제점을 드러내고 있어 다음과 같은 개선책이 요구됨.

- 여성고용증진을 위한 아동·여성·가족정책 개선안

전략	개선안	구체적 내용
보육 서비스의 공공성·고용 연계성 확대	국공립보육시설 확충	가정·민간개인 보육시설에 대한 평가를 통한 시설 통폐합, 보조금 삭감, 아이돌보미서비스 축소 등을 통해 재원 보충
	획기적 서비스 질 개선	보육시설 평가인증제도 결과점수를 등급화하고 부모에게 점수 공개, 등급이 낮은 기관에 대해서는 보조금 삭감 등의 강력한 조치
	취업모에 대한 보육료 지원 확대	영유아 자녀를 둔 맞벌이 가구에 대한 보육료 지원 혜택 확대
	방과후 보육서비스 전달체계 확립	-복지부 사업과 교육청 사업을 연계하는 통합전달체계 구축 -방과후교육의 교사 자격조건과 표준교육과정 마련
육아기 근로여성 육아휴직 이용 효과성 제고	육아휴직급여 소득대체율 증대(유연급여방식 도입)	육아휴직급여 소득대체율을 휴직기간에 따라 차등 적용(예: 3개월 100%, 6개월 80%, 9개월 60%, 12개월 40%)
	육아휴직 적용 범위 확대	연기금 일부를 부모보험기금으로 적립하고, 건강보험-장기요양보험처럼 연금보험-부모보험을 함께 운영
	남성 육아휴직 이용 인센티브 강화	아버지 육아휴직 할당제 도입: 한 자녀에 대한 육아휴직기간 중 적어도 4주는 아버지가 사용
	육아휴직 이용 수월성 제고	육아휴직 대체인력 활용 가능성 제고

전략	개선안	구체적 내용
수당, 세제 혜택-여성 고용연계성 확립	세제혜택-여성고 용 연계성 마련	여성 근로소득에 대한 인적공제와 특별공제제도 마련
	양육수당 점진 적 폐지	아동발달과 여성고용에 부정적 작용을 할 수 있으 므로 현재 수급 아동에게만 지급하고 점진적 폐지
전반적인 고용환경 개선 및 여성고용 지원	근로시간 단축	주40시간 근로제 확산: 정시 퇴근 및 귀가, '가족활 동 활성화' 캠페인
	경력단절 여성 직업훈련·고용 서비스 확대	여성새로일하기센터 확대: 프로그램 다양화, 기관 컨설팅과 평가 강화, 취업상담 전문성 제고
	반듯한 파트타 임 일자리 확대	파트타임-풀타임 근로 간 전환을 용이하게 하거나 정 규직 고용으로의 가교 역할을 할 수 있는 사례 개발

■ 사회보험료 지원을 통한 공식고용 촉진 방안 (이병희 한국노동연구원 선임연구위원)

○ 사회보험료 부담의 역진성

- ‘가계조사(통계청)’에 따르면, 근로소득 가구에서 연금보험료를 납부하는 가구의 비중은 하위 20% 가구가 52.3%로 전체 평균 85.1%에 비해 크게 낮음.
- 보험료 부담을 보면, 하위 20% 사업소득 가구에서 보험료 부담은 노동시장 소득의 9.5%로, 상위 20% 가구의 4.6%에 비해 2배 이상을 부담하고 있음.
- 전체 취업자의 25.3%가 사회보험 가입대상자임에도 미가입 상태이며, 사회보험료 부담의 역진성은 사각지대 발생의 주된 원인임.

○ 사회보험료 지원을 위한 정책방향

- 공식고용으로의 전환
 - 사회보험 사각지대의 임금근로자 상당수가 ‘비공식근로종사자’라는 점을 고려하여 이들의 고용형태를 공식고용으로 전환하는데 정책의 주안점을 둬.
- 정책효과 극대화 전략
 - 재정적 제약 하에 공식고용으로의 전환 촉진효과를 극대화하기 위해 우선적 지원대상과 보험료 지원율에 대한 검토하고 고용관계개선을 위한 조치가 필요함.

■ 사회보험료 지원정책의 의의와 쟁점

(강성태 한양대 법학전문대학원 교수)

○ 사회보험료 지원정책 의의

- 고용친화적 사회보장정책이며, 사회정책의 패러다임이 전환됨을 의미함.
- 비공식·저임금 근로자를 공식고용으로 전환시키는 1차 사회안전망을 확대하고 강화하는 정책임.
- 고용과 사회보장에서 국가의 적극적 의무를 실현하는 정책임.
- 사회보험의 원리에 부합하는 정책임.
- 국가의 재정부담을 고려한 정책으로 ‘고용·복지·재정’ 간 건전한 선순환 구조를 확립하여 사회정책의 지속가능성을 제고함.

○ 사회보험료 지원정책 쟁점

- 지원대상을 특정 계층의 임금근로자만을 지원하는 점에서 ‘평등권 침해 논쟁’와 ‘선별주의 논쟁’의 가능성 존재
- 법적성격 및 입법형식: 지원대상자의 권리로 보는 ‘권리형’ 옹호자는 법률 제정을, 국가의 재량으로 보는 ‘재량형’ 옹호자는 ‘시행령·시행규칙’ 등의 변경을 주장할 가능성 존재
- 국가지원방식: 사회보험료 감면방식이나, 국가대납방식에 대한 논쟁 가능성 존재
- 제도운영감독: 제도의 단계적 도입, 제도 효과에 대한 정기적 평가 및 보고가 필수

◆ 별첨 (발표문 요약)

고용주도형 복지전략

허재준 (한국노동연구원 선임연구위원)

안상훈 (서울대 사회복지학과 교수)

1. 복지에 관한 논쟁 : 보편 vs 선별

○ 복지의 보편적 공급론

- 시장경제의 근본적 한계를 보정하기 위해서는 국가가 적극적으로 사회권에 대해 사유재산권에 상응하는 법적·실천적 지위를 부여해야 한다는 의견

○ 복지의 선별적 공급론

- 저출산·고령화의 부정적 영향이 지배적으로 되기 전에 우리나라가 경제적으로 선진국에 도달하는 것이 중요하고, 고령화 요인만으로도 추후 복지지출 수요가 현재의 선진국 수준 이상으로 늘어날 전망이므로 새로운 복지프로그램을 도입하기 보다는 재정건전성을 유지해야 한다는 신중론

2. 고용주도형 복지전략 구축방향

○ 고용주도형 복지체계

- 우리나라가 선택해야 할 효과적이고 실현가능한 시스템으로 고용주도형 복지전략 구축방향을 제시

- 복지국가 확대과정에서 기존의 현금급여보다 사회서비스를 강화해 일과 복지를 견고하게 결합해야 함.
- 사회서비스 강화전략이 보다 고용친화적이라는 실증적 분석 결과를 도출할 수 있음.
- 국민기본생활보장을 위한 다층체계 구상과 함께 사회서비스 강화를 위한 재원조달 원칙 제안

3. 고용주도형 복지전략의 3가지 원칙

- 첫째, 결핍되어 있는 사회서비스를 발굴하고 공급체계를 구축하여 복지 증진과 안정적 일자리 증진을 함께 도모
- 둘째, 노동시장 참여 경력이 길고 기여도가 높은 사람일수록 장수 혹은 빈곤 위험으로부터 더 나은 복지혜택을 받을 수 있도록 해 경제주체들이 적극적으로 노동시장에 참여할 수 있는 유인을 제공
- 셋째, 복지서비스 제공 과정에서 노동시장 참여 가능성 및 능력 제고

4. 고용주도형 복지전략 성공을 위한 구체적 접근법

- 사회서비스 분야에서 안정적인 일자리를 늘리고 사회서비스의 질을 높이며 사회서비스 사각지대를 근원적으로 줄이는 방안이 제시되어야 함.

- 소득발생 시에 국세청에 사회보험료를 납부하는 방식으로 징수제도를 개편, 사회서비스 사각지대를 근원적으로 해소함
- 사회보험료 징수방식의 혁신으로 인한 기업의 충격 완화를 위해 사회보험 감면 프로그램을 활용
- 전략적 복지 비전을 수립하고, 필요한 사회서비스 발굴을 위해 노력. 이를 위한 출발점으로 현재 정부가 수행하는 직접일자리 창출사업에서 사회서비스를 안정적으로 공급할 수 있도록 고용지원정책 추진방식 개편
- 경제활동참여 유인 제고의 관점에서 기존 복지프로그램 개선

여성고용증진을 위한 아동·여성·가족정책

류연규 (서울신학대 사회복지학과 교수)

김영미 (동서대 사회복지학부 교수)

1. 연구 배경

- 인구 고령화, 생산가능연령인구 감소 상황에서 국민총생산과 조세재원 확대를 위해 여성고용 증진은 필수적인 조건임.
- 2005년 이후 두 차례에 걸친 저출산고령사회기본계획에서 가족친화정책과 일·가정양립정책이 주요 정책수단으로 사용되었지만 여성고용을 증진시키는 데는 큰 성과를 내지 못함.
- 따라서 아동, 여성, 가족 정책 중 여성고용 증진과 밀접한 관련이 있는 다양한 가족친화정책의 문제를 해결할 수 있는 정책 개선방향과 대안적 전략의 도출이 요구됨.

2. 여성고용 현황과 문제점

- 낮은 여성고용 수준
 - 우리나라 여성경제활동참가율은 2010년 현재 49.2%로 남성(72.8%)의 2/3 수준으로 OECD 35개국 중 29번째에 해당하는 매우 낮은 수준

○ 여성의 고용 경력 단절

- 연령대별 고용 추이의 M자형 곡선의 굴곡 깊이는 완화되었지만 여전히 M자형을 유지하고 있는 양상을 나타내고 있음.

○ 성별 임금격차, 비정규직

- 성별 임금격차는 여성 근로자에게 2차 소득자로서의 지위를 부여, 고용경력단절의 잠재적 요인으로 작용할 수 있음.

○ 성별 노동시간 분배

- 맞벌이 가족의 경우에도 여성·남성의 가사돌봄시간 격차는 노동시간 차이보다 더 크게 나타났으며, 이러한 경향은 지난 10년 간 크게 달라지지 않았음.

3. 현 정책대응과 문제점

○ 보육서비스

- 첫째, 보육시설 서비스에서 국공립보육시설 비중이 너무 낮고, 보육시설 수는 1995년에 비해 4배 이상 증가했는데 국공립보육시설 비중은 오히려 감소함.
- 둘째, 보육시설의 서비스 질 관리가 어려우며, 보육시설 평가인증제도 결과에 따른 법적·행정적 제재 조치가 전혀 없음.

- 셋째, 보육료 지원 제도나 보육서비스 공급 자체의 취업모 지원 효과가 미미하고, 보육시설이나 보육료 지원에 대한 예산 규모가 대폭 확대되기는 했으나 저소득층, 한부모가구 등 취약계층 지원에 치중하여 중산층 취업모 및 맞벌이가구의 보육서비스 체감도는 낮음.
- 넷째, 보육교사 인력관리와 보육교사에 대한 처우가 매우 열악하여 보육교사의 장시간 근무와 낮은 급여 수준 등 근무환경 개선이 필요함.
- 다섯째, 취학연령의 방과후 보육서비스가 안정적으로 공급되지 않고 있으며, 취학전 보육서비스 공급량은 충분하나 초등학교 저학년의 방과후 보육·교육 서비스가 부족하고 저소득 아동들을 위주로 제공되고 있음.

○ 육아휴직

- 첫째, 육아휴직 적용인구 비율이 매우 낮음. 2011년 5월 현재 고용보험 피보험자 비율은 전체 취업자 대비 42.4%에 불과하여 우리나라와 같이 자영업자와 비정규직 비율이 높은 상황에서 과연 고용보험을 통해 육아휴직급여를 지급하는 것이 타당한가에 대한 의문이 제기됨.
- 둘째, 육아휴직 이용률이 매우 낮음. 급여의 소득대체율이 낮아 휴직기간 동안의 소득 감소 때문에 선뜻 육아휴직을 이용하지 못하고, 대체인력 지원이 되지 않아 직장 동료의 업무가 늘어나는 부담이 있음.

- 셋째, 육아휴직 이용 후 직장 복귀율이 낮음. 자녀를 맡길 만한 곳을 찾기 어려워 육아휴직을 이용해야 하는 근로자가 육아휴직기간을 소진하고 난 이후에도 자녀 양육에 대한 문제를 해결하지 못하여 복귀를 하지 못하거나, 직장 복귀 유인이 낮아 복귀 의사가 거의 없는 근로자들이 육아휴직을 사용
- 넷째, 육아휴직 이용의 남녀 간 형평성이 낮음. 가족 내 전통적 성역할로 인해 육아를 위한 휴직은 여성이 해야 한다는 인식이 강하나 제도적 지원이 뒷받침된다면 육아휴직 사용의 남녀 간 형평성이 제고될 수도 있음.

○ 각종 수당과 세제 지원

- 첫째, 취업모에 대한 혜택이 없음. 보육시설 보육료 지원의 기준은 소득수준과 아동의 나이에 따라 달라질 뿐 취업모에 대한 지원은 거의 없음.
- 둘째, 양육수당에 문제가 있음. 아동의 보육시설 이용 가능성을 낮춰 아동발달과 여성 노동참여에 부정적 영향을 미칠 가능성이 있음.

○ 근로시간 관련 정책

- 육아기 근로시간 단축은 다른 가족친화제도와 달리 제도가 잘 갖추어지지 않거나 활용되지 않고 있음.
- 우리나라는 노동시장이 장시간 풀타임 고용 위주로 되어있어 여성이 파트타임으로라도 노동시장에 머무르지 않고 노동시장에서 이탈하는 경우가 많고, 양질의 파트타임 일자리가 거의 없어 시간제 일자리 창출의 여성고용증진 효과는 미지수

4. 여성고용 증진을 위한 정책 개선 및 대안

○ 여성고용 증진을 위한 정책 개선의 원칙

- 아동·여성·가족정책은 다른 정책 목표보다 여성고용증진을 최우선 목표로 함.
- 여성의 생애주기와 다양한 욕구에 따른 맞춤형 지원전략 구성
- 서비스 공급의 양적·질적 개선

○ 여성고용증진을 위한 아동·여성·가족 복지전략 개선안

전략	개선안	구체적 내용
보육 서비스의 공공성·고용 연계성 확대	국공립보육시설 확충	가정보육시설, 민간개인보육시설에 대한 평가를 통한 시설통폐합, 보조금 삭감, 아이돌보미서비스 축소 등을 통해 재원 보충
	획기적 서비스 질 개선	보육시설 평가인증제도 결과점수를 등급화하고 부모에게 점수 공개, 등급이 낮은 기관에 대해서는 보조금 삭감 등의 강력한 조치
	취업모에 대한 보육료 지원 확대	영유아 자녀를 둔 맞벌이 가구에 대한 보육료 지원 혜택 확대
	방과후 보육서비스 전달체계 확립	-복지부 사업과 교육청 사업을 연계하는 통합전달체계 구축 -방과후교육의 교사 자격조건과 표준교육과정 마련
육아기 근로여성 육아휴직 이용 효과성 제고	육아휴직급여 소득대체율 증대(유연급여방식 도입)	육아휴직급여 소득대체율을 휴직기간에 따라 차등 적용(예: 3개월 100%, 6개월 80%, 9개월 60%, 12개월 40%)
	육아휴직 적용 범위 확대	연기금 일부를 부모보험기금으로 적립하고, 건강보험-장기요양보험처럼 연금보험-부모보험을 함께 운영
	남성 육아휴직 이용 인센티브 강화	아버지 육아휴직 할당제 도입: 한 자녀에 대한 육아휴직 기간 중 적어도 4주는 아버지가 사용
	육아휴직 이용 수월성 제고	육아휴직 대체인력 활용 가능성 제고

전략	개선안	구체적 내용
수당, 세제혜택-여성고용연계성 확립	세제혜택-여성고용 연계성 마련 양육수당 점진적 폐지	여성 근로소득에 대한 인적공제와 특별공제제도 마련 아동발달과 여성고용에 부정적 작용을 할 수 있으므로 현재 수급 아동에게만 지급하고 점진적 폐지
전반적인 고용환경 개선 및 여성고용 지원	근로시간 단축	주40시간 근로제 확산: 정시 퇴근 및 귀가, '가족활동 활성화' 캠페인
	경력단절 여성 직업훈련·고용 서비스 확대	여성새로일하기센터 확대: 프로그램 다양화, 기관 컨설팅과 평가 강화, 취업상담 전문성 제고
	반듯한 파트타임 일자리 확대	파트타임-풀타임 근로 간 전환을 용이하게 하거나 정규직 고용으로의 가교 역할을 할 수 있는 사례 개발

사회보험료 지원을 통한 공식고용 촉진 방안

이병희 (한국노동연구원 선임연구위원)

1. 사회보험료 부담의 역진성

- 사회보험의 적용대상이 꾸준히 확대되어 왔지만, 저임금·비정규 근로자, 영세 자영업주 등 사회보험 가입이 더욱 필요한 취약계층의 사회보험 가입률은 여전히 낮은 상황임.
- 사회보험은 소득에 관계없이 동일한 사회보험료를 부과하기 때문에 저임금 근로자 및 영세 사업주에게 상대적으로 큰 부담을 주고 있으며, 이러한 이유로 사회보험 가입을 기피하고 있음.
- ‘가계조사(통계청)’에 따르면, 근로소득 가구에서 연금보험료를 납부하는 가구의 비중은 하위 20% 가구가 52.3%로 전체 평균 85.1%에 비해 크게 낮음.
- 사업소득 가구에서도 하위 20% 가구 가운데 연금보험료를 납부하는 가구의 비중은 45.5%에 그쳐, 전체 평균 70.4%보다 크게 낮음.
- 보험료 부담을 보면, 하위 20% 사업소득 가구에서 보험료 부담은 노동시장 소득의 9.5%로 상위 20% 가구의 4.6%에 비해 2배 이상을 부담하고 있으며, 근로소득 가구에서도 하위 20% 가구의 보험료 부담이 6.5%로 상위 20% 가구의 6.2%보다 높음.

○ 사회보험료 지원정책에 대한 사회적 공감대 증가

- 정부와 한나라당은 5인 미만 사업장에 종사하는 최저임금 120% 이하의 저임금근로자를 대상으로 고용보험·국민연금 보험료를 1/3 지원하는 정책을 발표(2011.9.9, 비정규직 종합대책)
- 민주당은 10인 미만 사업장에 종사하는 최저임금 130% 이하의 저임금근로자를 대상으로 5대 사회보험료의 최대 50%를 지원하는 정책을 당론으로 확정하고 법안 발의(2011.9.9)
- 사회보험 사각지대 해소를 위해 금전적인 유인을 처음으로 제공한다는 점에서, 그리고 가입자의 기여에만 의존하는 재정 운영 방식에서 국가의 지원을 명시했다는 점에서 정책적 의의가 크다고 평가됨.

2. 사회보험 사각지대의 규모와 실태

- 사회보험의 가입대상자임에도 불구하고 가입하지 않는 규모는 2011년 8월 현재 임금근로자 가운데 4,770천명, 비임금근로자 가운데 1,306천명으로, 전체 취업자의 25.3%를 차지함.
- 사회보험 사각지대에 있는 임금근로자의 대부분은 모든 사회보험에 가입하지 않는 형태를 띠고 있는데, 이는 사회보험료 지원정책을 도입할 때 사회보험료 전체 부담을 고려하여야 함을 의미함.
- 사회보험 사각지대에 있는 임금근로자는 서면 근로계약 체결률 17.6%, 법정 최저임금 미만을 25.7%, 퇴직금 수혜율 14.1%, 노조 가입률 1.2% 등 근로기준, 최저임금, 기업복지, 노동조합 등의 보호에서 배제되어 있는 비공식 근로(informal work)를 하고 있음.

3. 사회보험료 지원정책 도입 시 고려해야 할 쟁점

- 사회보험료 지원정책은 그 동안 사회안전망의 확충 차원에서 제기되어 왔지만, 사회보험 배제가 근로기준, 최저임금, 노동시장정책·제도의 사각지대와 밀접한 관련이 있다는 점에서 ‘공식 고용으로의 전환’을 지향할 필요가 있음.
 - ILO는 사회보험의 혜택을 받지 못하는 고용을 비공식 고용으로 정의하여, 노동시장정책과 사회보장정책을 연계할 필요성을 제시함. EU 또한 사회보험료 지원정책을 공식 근로로의 전환을 촉진하는 정책의 하나로 제시함.
 - 저임금 근로자에 대한 사회보험 가입은 취업 및 소득에 대한 공적 자료의 확보를 통해 근로기준, 최저임금, 고용서비스를 비롯한 노동시장정책·제도의 사각지대를 발굴하고 이를 해결하는 계기가 될 수 있을 것임.
 - 재정적인 제약 하에서 공식 근로로의 전환을 촉진하는 효과를 극대화하기 위해서는 우선적인 지원대상과 보험료 지원율에 대한 검토가 필요하며, 고용관계의 개선을 위한 조치가 동반되어야 함.
 - 보험료 지원율은 지원대상자 가운데 실제 수혜율을 결정짓는 중요한 정책변수이며, 특히 사업주는 고용하고 있는 근로자의 사회보험 가입 시 소득 공개에 따른 조세 부담이 유발되기 때문에 지원율을 높일 필요가 있음.
 - 또한 보험료 지원율이 높을 경우 법정 최저임금 미만 사업장에서 사회보험 가입을 위해 최저임금 준수 노력이 증가할 것임.
- ※ 2010년 법정 최저임금 미만자 : 184천명(임금근로자의 11.5%)

사회보험료 지원정책의 법적 의의와 쟁점

강성태 (한양대 법학전문대학원 교수)

1. 사회정책의 법적 기초

- 사회보험료 지원정책은 기본적으로 사회정책에 속함.
 - 사회보험료 지원정책은 국민의 사회적 기본권(사회권)¹⁾을 실현하기 위한 정책(사회정책)임.
- 사회정책의 법적 출발점은 헌법상 사회국가원리, 인간다운 생활을 할 권리, 사회적 시장경제질서 등 3가지
 - 사회국가원리
 - 국가가 “사회현상에 대하여 방관적인 태도”가 아니라 “경제 · 사회 · 문화의 모든 영역에서 정의로운 사회질서의 형성을 위하여 사회현상에 관여하고 간섭하고 분배하고 조정”함으로써 “궁극적으로는 국민 각자가 실제로 자유를 행사할 수 있는 그 실질적 조건을 마련해 줄 의무”가 있다는 의미
 - 인간다운 생활을 할 권리
 - 여타 사회적 기본권에 관한 헌법 규범들의 이념적인 목표를 제시하고 있는 동시에 국민이 인간적 생존의 최소한을 확보하는 데 있어서 필요한 최소한의 재화를 국가에게 요구할 수 있는 권리를 내용

1) 사회권은 헌법 제2장(국민의 기본적 자유와 권리) 중 전통적인 자유권과 달리 그 실현을 위해 국가의 적극적 역할이 요청되는 권리들 예컨대 교육권(제31조), 근로권 및 근로조건에 관한 권리(제32조), 근로삼권(제33조), 사회보장권(제34조), 환경권과 주거권(제35조), 혼인과 가족 및 모성에 관한 권리(제36조) 등을 말함.

- 사회적 시장경제질서 원리
- 국가가 적극적으로 경제를 조정하고 규율하는 것 특히 균형 있는 국민경제의 성장과 안정 및 적정한 소득의 분배를 위해 국가가 적극적으로 행동하는 것을 의미

○ 사회정책에서 국가는 일정한 의무 부담

- 우선 국가는 사회정책을 실시할 의무를 지고,
- 사회정책의 시행에서 국가는 사회적 약자에 대해 일반 국민보다 우선적이고 가중된 의무를 지며,
- 근로빈곤 문제의 해결을 위한 사회정책에서는 근로권과 적절한 근로조건에 관한 권리 및 국가의 사회보장·사회복지 증진 의무를 결합해야 함.

○ 국가는 사회정책의 도입 또는 시행에서 상당한 재량을 가짐.

- 국가의 보호를 필요로 하는 국민들에게 한정된 가용자원을 분배하는 사회정책의 실시에서는 국가의 재정부담능력, 전체적인 사회보장수준과 국민감정 등 사회정책적인 고려, 제도의 장기적인 지속을 전제로 하는 데서 오는 제도의 비탄력성과 같은 사회보장제도의 특성 등 여러 가지 요소를 감안해야 하기 때문에 국가에 광범위한 재량이 인정

2. 사회보험료 지원정책의 법적 의의

○ 고용친화적 사회보장정책(employment-friendly social security)

- 저임금 근로자의 사회보험료를 국가가 지원함으로써 그동안 서로 분리되어 추진되었던 노동시장정책 또는 고용정책과 사회보장정책을 결합

- 이 정책은 ‘공식고용의 촉진’과 ‘적정임금의 보장’ 등을 지향하는 고용정책상의 목표와 저소득 혹은 빈곤의 예방과 구제라는 사회보장정책상의 목표를 ‘사회보험료 지원을 통한 저임금 근로자의 고용의 질 향상’으로 통합
- 이는 우리나라 사회권 보장 또는 사회정책의 역사에서 새로운 관점의 등장 혹은 패러다임의 전환

○ 1차 사회안전망을 강화하는 정책

- 사회보장제도는 흔히 사회안전망이라고 불리는데, 사회안전망은 사회보험을 통한 1차 안전망과 공공부조를 통한 2차 안전망으로 대별
- 현재의 사회안전망 시스템이 가지는 가장 큰 문제점은 둘 사이의 간격이 너무 크다는 점. 즉 1차 사회안전망에 의해 사회적 위험을 적절하게 제거하지 못하거나 해결할 수 없는 경우에라도 ‘절대적 빈곤선’까지 추락할 때까지는 어떠한 보호 장치도 작동하지 않음. 또한 우리 사회는 1차 안전망에 속하던 사람들이 아주 쉽게 2차 안전망으로 추락할 수 있는 상황
- 사회정책은 빈곤이 현실화되기 이전에 빈곤을 저지하는데 1차 목표를 두어야 함. 즉 1차 사회안전망의 확대와 강화가 주된 방향이 되어야 함.
- 이 정책은 사회보험료 지원을 마중물로 이용하여 비공식 고용에 속한 저임금 근로자를 공식고용으로 전환시킴으로써 우리 사회 1차 안전망을 실질적으로 확대, 강화하는 방안

○ 고용과 사회보장에서 국가의 적극적 의무를 실현하는 정책

- 넓은 의미에서 국가에 의한 사회보험료 지원은 소극적으로 사회보험료를 감면하는 방식(사회보험료 감면 방식)과 적극적으로 사회보험료를 대납하는 방식(‘사회보험료 대납 방식’, 혹은 본래 의미의 ‘사회보험료 지원 방식’)이 있음.
- 사회보험료 감면 방식은 종래 우리 사회보험법령에서 취했던 방식으로 우리에게 익숙하고 비용이 덜 들어 실시가 용이하다는 장점이 있는 반면, 법 적용 대상의 실질적 확대라는 현실적 효과는 의문시되는 단점이 있음. 또한 이 방식은 엄밀한 의미에서 ‘국가’의 지원이 아니고, 대상 확대의 부담을 ‘기존 가입자’에게 분산(전가)시키는 방식임.
- 그에 비해 사회보험료 대납 방식은 증가되는 가입자의 보험료를 국가가 대신 납부하는 방식으로 국가 지원의 본래 의미에도 합치될 뿐만 아니라, 현실적으로도 법 적용 대상을 넓힐 가능성이 전자에 비해 상당히 높음.

○ 사회보험의 원리에 부합하는 정책

- 헌법재판소는 사회보험을 사회보장 제도의 주류로 파악하면서, 사회보험에서는 특히 사회계층간에 소득재분배 효과가 나타나야 하며, 이 때 어느 정도 수준으로 소득재분배의 효과를 추구할 것인지의 여부는 사회적 효율성과 개별적 공평성이라는 두 가지 목표 사이에서 적절히 선택하여야 함을 강조

- 이 정책은 '사회계층간의 소득재분배 효과'를 높이는 방안인데, 특히 지원 대상에서 근로자를 자영업자에 우선시킴으로써 '사회적 효율성'에 기반하고 있고, 또한 근로자 계층 내에서는 저임금 근로자를 고임금 근로자에 우선시킴으로써 '개별적 공평성'에 기초

○ 국가의 재정부담 등을 고려한 정책

- 사회정책에서는 특히 국가의 재정부담 등이 중요하게 고려될 수밖에 없는 바,
- 사회보험료 지원정책은 공식고용으로의 전환이 용이한 저임금 근로자 계층에 지원을 우선함으로써 '고용·복지·재정' 간 건전한 선순환 구조를 확립함으로써 국가의 재정 능력 등을 고려하면서 사회정책의 지속가능성을 높임.

3. 사회보험료 지원정책의 법적 쟁점

○ 지원 대상과 관련하여

- 자영업자가 아니라 임금 근로자만을 대상으로 하는 점과 근로자 중에서도 특정 계층만을 대상으로 하는 점에서 '평등권 침해 논쟁'과 '선별주의 논쟁'이 가능

○ 지원의 법적성격·입법형식 등과 관련하여

- 지원의 성격을 지원 대상자의 권리로서 보장하는 방식(권리형)으로 할 것인가 아니면 국가의 재량적인 것으로 정하는 방식(재량형)으로 할 것인가에 대해 논쟁이 될 수 있음

- 이 논쟁은 입법형식 논쟁으로도 연결. 권리형을 주장하는 측에서는 법률로써 정할 것을 지지하겠지만, 재량형을 지지하는 측에서는 시행령이나 시행규칙 등의 변경을 통해서도 가능하다는 주장을 할 수 있기 때문

○ 국가 지원 방식과 관련하여

- 사회보험료 지원정책을 종전의 사회보험료 감면 방식을 확대하는 방식으로 할 것인가 아니면 국가가 대납하는 방식으로 할 것인가에 관해 다툼 가능

○ 제도 운영의 감독과 관련하여

- 사회보험료 지원정책은 그 자체가 완전히 새로운 제도로써 현재로서는 그 효과를 쉽게 예측할 수 없고, 또한 단계적 도입을 예정한다면 제도의 효과에 대한 주기적 평가가 필수적
- 따라서 정부가 민간 대표나 전문가와 함께 정기적으로 지원정책의 효과를 측정하고 이를 국회에 보고하는 방안을 고민해야 함.