

발 간 등 록 번 호

11-1352000-000000-00

정책보고서 2018-

사회보장 2040 및 제2차 사회보장 기본계획 수립



【책임연구자】

노대명 한국보건사회연구원 선임연구위원

【주요저서】

제3차 사회적기업 육성 기본계획 수립을 위한 기초연구

고용노동부·한국보건사회연구원, 2017(공저)

아시아 사회보장정책 비교연구-아시아 주요국 사회보장체계비교를 중심
으로

한국보건사회연구원, 2016(공저)

한국사회는 지금 거대한 경제사회적 변화의 한복판에 놓여 있으며, 이 격변의 시대를 어떻게 헤쳐 나가야 하는지 지혜가 필요한 상황이다. 그것은 한편으로는 현재 직면한 다양한 경제사회문제를 해결해야 하고, 다른 한편으로는 미래의 위험에 대비한 경제사회적 개혁을 완성해야 하는 이중의 과제를 안고 있음을 말해준다. 시민들은 경제가 성장하는데 필요한 혁신이 이루어져 더 많은 일자리가 창출되기를 기대하고 있다. 하지만 그와 동시에 일자리에서 보다 공정한 기회와 분배가 이루어지기를 희망하고 있다. 마찬가지로 사회보장제도는 시민들이 인간다운 삶을 살아갈 수 있도록 보장해줄기를 기대하고 있다. 물론 이것 또한 무조건적인 지지는 아니다. 시민들은 사회보장제도가 소득과 삶의 조건에서의 불평등을 개선해야 하지만, 보다 공정하고 효과적이며 효율적인 제도와 정책으로 거듭나기를 희망하고 있기 때문이다.

제2차 사회보장 기본계획은 시민들의 이러한 소망에 부응하여 향후 5년간의 사회보장제도 개편방향과 추진전략을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 5년간의 중기계획을 수립하기 위해 앞서 한국 사회보장제도의 비전과 장기목표를 설정하는 연구를 함께 수행하였다. 이것이 본 연구의 일환으로 수행된 <사회보장 2040> 연구이다. 이 연구작업은 한국사회가 현재 직면하고 있는 문제 중 당장 해결이 쉽지 않더라도 반드시 해결해야 할 사안에 주목하고 있다. 그것은 한국 사회보장제도의 고질적인 문제점이 구조적인 문제를 개혁하는 과정에서 발생하는 갈등을 회피하여, 그 문제를 더욱 악화시켜 왔다는 문제의식에 따른 것이다. 그리고 특정한 사회문제가 발생하는 경우, 그 문제를 해결하는데 집중하는 응급대처방식을 취함에 따라 사회보장제도의 근간이 되는 욕구별 보장제도의 근간을 강화하지 못했다는 점도 고려되었다.

<사회보장 2040>과 <제2차 사회보장 기본계획>을 수립하는 데 필요한 기초연구로 수행된 이 작업에는 국내의 많은 전문가들이 참여하여 중지를 모으는 방식을 취하였다. 수 차례의 포럼을 개최하여 각 정책영역별로 직면한 문제와 발전방향을 모색하고자 하였으며, 이렇게 수립된 장기발전방향에 따라 향후 5년간의 중기계획, 즉 <제2차 사회보장 기본계획>이 집중해야 할 정책과제를 도출하고자 하였다. 그것은 교육, 고용,

건강, 소득, 사회서비스, 주거 등 핵심 영역에서 사회보장제도를 재구조화함으로써 보편적이며 지속가능한 제도적 기반을 구축하는데 초점을 맞추고 있다.

원내에서는 노대명 선임연구위원이 연구총괄을 맡아 연구를 수행하였으며, 교육과 고용보장분과는 전병유 한신대학교 교수, 건강보장분과는 권순만 서울대학교 교수, 소득보장분과는 구인회 서울대학교 교수, 사회서비스 및 주거보장분과는 이선우 인제대학교 교수가 연구를 담당하였다. 총괄분과를 비롯한 각 분과에는 한국보건사회연구원의 연구자들과 외부의 대학 및 연구기관의 연구자들이 함께 참여하였다. 그리고 이 방대한 연구작업에는 한국보건사회연구원의 전지현 전문연구원과 임지영 연구원 그리고 한솔희 연구원의 많은 수고가 있었다. 장시간 이 연구작업을 위해 많은 수고를 아끼지 않았던 모든 분들께 감사드린다. 더불어 다양한 정부부처와의 협의를 포함한 많은 지원을 해 주었던 사회보장위원회의 김서중 국장과 김문식 과장, 김혜인 서기관과 이정민 사무관에게도 감사드린다.

이 연구결과는 정부가 <제2차 사회보장 기본계획>을 수립하는데 필요한 기초자료를 제공하는데 그 목적이 있으며, 정부의 공식의견이 아님을 밝혀둔다. 향후 제2차 기본계획을 수립하는데 폭 넓게 활용되기를 기대해 본다.

2018년 12월
한국보건사회연구원 원장
조 홍 식

목 차

제1부 환경진단과 미래전망	9 1
제1장 수립배경	2
제1절 경제사회 현실진단	32
제2절 사회보장정책에 대한 평가	5·3
제3절 외국의 복지국가 개혁전략	1·5
제2장 미래전망과 개혁의 조건	7·8
제1절 경제사회 미래전망	98
제2절 사회보장 대국민 인식조사 결과	701
제2부 <제2차 사회보장 기본계획>의 비전과 목표	5·2·1
제1장 비전과 정책목표	7
제1절 사회보장의 비전	9
제2절 정책목표	13
제3절 사회보장제도 개편을 위한 패러다임 전환	831
제4절 사회보장제도 개편의 중장기 로드맵	541
제2장 추진전략	19
제1절 추진전략의 필요성	1
제2절 <제2차 사회보장 기본계획>의 추진전략	2·5 1
제3절 4대 추진전략의 제안 배경과 강조점	451
제4절 <제2차 사회보장 기본계획>의 단기 추진과제	5·6·1

제3장 인프라 구축	Ⅱ
제1절 사회보장 인프라 구축의 기본방향	371
제2절 사회보장 거버넌스의 재편	381
제3절 미래 사회보장 정보인프라 구축	391
제4장 사회보장 재정주계 및 재원조달 방안	302
제1절 들어가며	25
제2절 현황과 특징	27
제3절 장기 재정전망	2
제4절 정책방향	23
제3부 <제2차 사회보장 기본계획>의 주요 추진과제	9·3·2
제1장 고용 및 교육보장 분야 핵심 추진과제	142
제1절 정책방향	23
제2절 추진과제 1 : 고용안전망의 구축	72
제3절 추진과제 2 : 노동시장 격차 해소	172
제4절 추진과제 3 : 취약계층 대상 적극적 노동시장정책	3·8 2
제5절 추진과제 4 : 역량개발과 취업·재취업능력 제고를 위한 평생학습체계 구축	4·9·2
제6절 추진과제 5 : 공교육 강화와 교육격차 해소	303
제2장 건강보장분야 핵심 추진과제	913
제1절 정책방향	31
제2절 추진과제 1 : 건강보장제도의 보장성 강화	933
제3절 추진과제 2 : 건강보장의 지속가능성 제고를 위한 진료비 보상방식 개편	0·5·3
제4절 추진과제 3 : 의료제공체계의 효율성 제고	853

제5절 추진과제 4 : 예방적 건강관리체계 구축	963
제3장 소득보장분야 핵심 추진과제	973
제1절 정책방향	31
제2절 추진과제 1: 기초보장제도 개혁을 통한 노인빈곤해소	6·9 3
제3절 추진과제 2: 노후소득보장제도 재구조화	604
제4절 추진과제 3: 근로연령층 소득보장체계 구축	424
제4장 사회서비스보장분야 핵심 추진과제	934
제1절 정책방향	41
제2절 추진과제 1 : 지역기반 노인요양 및 돌봄 체계 개편	064
제3절 추진과제 2 : 지역사회중심 장애인 거주 지원 체계 구축	2·7 4
제4절 추진과제 3 : 공공 상담서비스 제공 체계 구축	284
제5절 추진과제 4 : 아동복지서비스의 공공성 강화	194
제6절 추진과제 5 : 사회서비스 통합 행정지원체계의 구축	1·1 5
제7절 추진과제 6 : 주거복지서비스 확충	725
참고문헌	573
부록 : 보장영역별 추진과제 리스트	785

표 목차

<표 1-1-1> 역대 정부의 주요 사회보장 정책	7	3
<표 1-1-2> 한국 사회보장제도의 구성과 특징	9	3
<표 1-1-3> 한국 사회보장제도의 가입 및 수급현황	9	4
<표 1-1-4> 종사상지위에 따른 사회보험 가입률 추이	1	4
<표 1-1-5> 한국과 OECD 사회지출(public & mandatory)의 추이	4	4
<표 1-1-6> 노르웨이 유권자가 중시한 선거 이슈	3	8
<표 1-1-7> 영국 유권자가 중시한 선거 이슈	3	8
<표 1-2-1> 2018년 사회보장 대국민/전문가 인식조사	8	0 1
<표 1-2-2> 일반국민조사 대상자의 일반적 특성	8	0 1
<표 1-2-3> 연령대별 현재 주요 걱정거리(불안요인): 1순위	1	1 1
<표 1-2-4> 연령대별 선호하는 정부의 노후지원정책	8	1 1
<표 1-2-5> 사회보장 분야별 우선 추진 정책	9	1 1
<표 1-2-6> 조세 환상: 사회보장 확대 vs. 추가 조세 부담 의사	1	2 1
<표 2-1-1> 분야별 중장기 정책목표	7	3 1
<표 2-1-2> <사회보장 2040>의 로드맵	8	4 1
<표 2-3-1> 미국 행정부 정책 짜르	9	9 1
<표 2-4-1> 분야별 복지지출의 GDP 대비 비중 : 한국과 OECD 평균	1	1 2
<표 2-4-2> 복지지출 기준선 전망 (2018년 8월 추계치)	4	1 2
<표 2-4-3> 기존의 사회보장지출 전망(2014년 1월 추계치)	5	1 2
<표 2-4-4> <제2차 사회보장 기본계획>에서 제시된 주요 정책과 전망	8	1 2
<표 2-4-5> 주요 분야별 사회보장 지출전망의 GDP 대비 비중	1	2 2
<표 2-4-6> <제2차 사회보장 기본계획>을 반영한 사회보장 장기재정추계	2	2 2
<표 2-4-7> 재정분권에 따른 지방 복지재정 부양력	4	3 2
<표 2-4-8> 5대 기초소득보장 급여에 대한 사회복지보조율 90% 시 지방재정지표의 변화	6	3 2
<표 2-4-9> 기초소득보장 국가사무 전환 가능성 수준에 따른 재정자주도와 사회복지비 변화	3	3 2
<표 3-1-1> 일자리 위원회 일자리 정책 5년 로드맵	1	5 2
<표 3-1-2> 빈곤층과 실직자를 위한 소득지원 프로그램 현황(2015년)	8	5 2
<표 3-1-3> 적극적 노동시장 정책 지출 현황	3	6 2
<표 3-1-4> 일자리정책 5년 로드맵에서의 고용보험과 산재보험 개선 방안	7	6 2
<표 3-1-5> 국가그룹별 실업급여 지급 기간(2001-2010 평균)	9	6 2

<표 3-1-6> 배우자 출산휴가 확대	8·7·2
<표 3-1-7> 청년 소득, 고용지원 주요 프로그램	8·7·2
<표 3-1-8> 재정지원 일자리사업 연도별 예산 추이	4·8·2
<표 3-1-9> 취업성공패키지I·II	5·8·2
<표 3-1-10> 참여자 유형별 추이	6·8·2
<표 3-1-11> 참여자 유형별 취업성과 추이	7·8·2
<표 3-1-12> 조건부 수급자 연계 현황	7·8·2
<표 3-1-13> 참여자 유형별 취업률	8·8·2
<표 3-1-14> 고용센터 1인당 구직자 수와 경제활동인구 국제비교	9·8·2
<표 3-1-15> PISA 2015, 대한민국 결과	6·9·2
<표 3-1-16> 우리나라 성인의 일자리에서의 스킬 활용도	7·9·2
<표 3-1-17> 최종학교와의 전공 일치 여부(2018년 5월 기준)	9·9·2
<표 3-1-18> 재직근로자 대상 교육훈련 실시 추이	3·0·3
<표 3-1-19> “OECD 교육지표 2018”에 따른 공교육비 정부/민간지출의 상대적 비율	4·0·3
<표 3-1-20> ‘기초역량’의 활성화와 연계된 ‘시민역량 기준지표’ 예시	7·1·3
<표 3-2-1> 종합병원급 이상 요양기관 비급여 진료 항목별 구성비, 2016	1·4·3
<표 3-2-2> 건강보장제도의 보장성 강화를 위한 정책목표와 추진전략	6·4·3
<표 3-2-3> 필수의료 보장과 지역사회 중심의 효과적 의료서비스 제공 체계 구축	4·6·3
<표 3-2-4> 우리나라의 기대여명 및 건강수명: 2016년기준	0·7·3
<표 3-2-5> 연령별 대사증후군 분포 (2015년기준)	2·7·3
<표 3-2-6> 연령별 건강검진 수검율: 2013년~2015년	3·7·3
<표 3-2-7> 건강증진·예방 관리의 일상화와 효과적인 정신건강·자살예방 관리체계 구축	5·7·3
<표 3-3-1> 한국 주요 소득보장제도의 시기별 변화	4·8·3
<표 3-3-2> 소득보장제도의 재분배 효과(2015)	6·8·3
<표 3-3-3> 주요 소득보장제도의 집단별 수급가구 비율(2015, 개인수급 기준)	6·8·3
<표 3-3-4> 노인의 상대 빈곤율	6·9·3
<표 3-3-5> 기초보장 수급자수 추이	9·9·3
<표 3-3-6> 기초보장의 빈곤 감소효과	0·0·4
<표 3-3-7> 소득인정액 기준 비수급 빈곤층 규모(2015년 12월 기준)	1·0·4
<표 3-3-8> 정부의 부양의무자 기준 완화 계획	3·0·4
<표 3-3-9> 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 급여예산과 빈곤격차 추정치	6·0·4

<표 3-3-10> 2016년 기준 노인빈곤율	8·0 4
<표 3-3-11> 2016년 기준 대안별 노인빈곤율	8·0 4
<표 3-3-12> 65세 이상 공적연금 수급자수	4·1 4
<표 3-3-13> 장래 국민연금수급자의 평균 가입기간 및 소득대체율	6·1 4
<표 3-3-14> 두루누리 보험료 지원의 지원기준 및 수준 변화(2012년~2017년 현재)	9·1 4
<표 3-3-15> 농어업인 연금보험료 지원사업 현황	9·1 4
<표 3-3-16> 2004~2009년 가구균등화지수	8·2 4
<표 3-3-17> 가구균등화지수 개인 및 가구 기준 조정방안 사례	3·3 4
<표 3-3-18> 실업자 평균구직 기간	6·3 4
<표 3-4-1> 주요 사회서비스 이용자 수	4·4 4
<표 3-4-2> 운영주체 별 어린이집수와 보육아동수	7·4 4
<표 3-4-3> 운영주체 별 노인장기요양재가기관 비율	8·4 4
<표 3-4-4> 운영주체 별 노인장기요양시설 비율	9·4 4
<표 3-4-5> 거주시설 현황	05 4
<표 3-4-6> 정원 100인 이상 거주시설 현황	0·5 4
<표 3-4-7> 정신요양시설 장기 입소자 현황(2014년)	1·5 4
<표 3-4-8> 노인장기요양보험 연도별 인정자 추이	3·6 4
<표 3-4-9> 장기요양보험 등급별 재가급여 월 한도액 및 방문요양 이용가능횟수	6·6 4
<표 3-4-10> 노인장기요양과 장애인활동지원제도 비교	0·7 4
<표 3-4-11> 사회복지 거주시설 현황	3·7 4
<표 3-4-12> 장애인 거주시설의 시설 규모(종류)별 연도별 이용자 현황(2010-2016)	5·7 4
<표 3-4-13> 최근 10년간 장애인거주시설 신규 입소자 중 무연고자 비율	6·7 4
<표 3-4-14> 과정으로서의 탈시설 구성요소: 현재와 지향	1·8 4
<표 3-4-15> 광역자치단체별 상담사 1인당 학생 수	4·8 4
<표 3-4-16> 어린이집과 유치원의 이원체계 비교	6·9 4
<표 3-4-17> 아동학대관련 예산편성구조	4·0 5
<표 3-4-18> 사회복지부문 시설의 지역 특성별 설치 현황	8·1 5
<표 3-4-19> 지역단위 사회보장계획 수립의 법적 기반 변화	3·2 5
<표 3-4-20> 주택매매가격 및 전세가격지수 및 상승률 추이 (2010~2017)	9·2 5
<표 3-4-21> 가계 소득 증가율(2010. 4/4 ~ 2017/4/4) (도시가구, 2인 이상)	0·3 5
<표 3-4-22> 주택보급률 추이	2·3 5

<표 3-4-23> 천인당 주택재고수(다가구 구분거처수 포함) 추이	2·3·5
<표 3-4-24> 신규 건설 주택 중 신규 건설 공공임대주택 인허가 수 (2007~2016)	4·3·5
<표 3-4-25> 신규 공공임대주택 공급(신규 건설, 매입, 임차) 호수 추이	4·3·5
<표 3-4-26> 현행 공공임대주택의 소득 입주 자격 상한	5·3·5
<표 3-4-27> 공적 임대주택(장기공공임대주택, 공공지원임대주택) 추진 계획(2018~2022)	6·3·5
<표 3-4-28> 장기공공임대주택의 재고 추이 및 2022년 정부 목표	7·3·5
<표 3-4-29> 주거급여 수급자의 소득 인정액(2018년 기준)	8·3·5
<표 3-4-30> 주거급여의 보장 수준	8·3·5
<표 3-4-31> 주거복지센터 설립 현황(2018.8 기준)	9·4·5
<표 3-4-32> 국토교통부 주거복지센터(LH 위탁 운영) 지원 업무와 실적 현황	9·4·5
<표 3-4-33> 현 주택의 평균 거주 기간	1·4·5
<표 3-4-34> 현 주택으로의 이사 이유 (2017년 주거실태조사 결과)	2·4·5
<표 3-4-35> 전세 및 월세 비중(%) 추이	3·4·5
<표 3-4-36> 임차 가구의 월소득 대비 월임대료 비중	4·4·5
<표 3-4-37> 임대료 과부담 가구 및 비중 추이	4·4·5
<표 3-4-38> 소득계층별·연령대별 임대료 과부담 가구 비중 (2017년 기준)	4·4·5
<표 3-4-39> 소득계층별·연령대별 임대료 과부담 가구 비중 (2017년 기준)	6·4·5
<표 3-4-40> 주거빈곤 상태에 따른 가구 특성별 주거급여 수급 여부 (2017년 기준)	6·4·5
<표 3-4-41> 주택이외의 거처 유형별 추이(1995~2016)	7·4·5
<표 3-4-42> 지난 10여년간 주택이외 거처 유형별 거주 가구 수	8·4·5
<표 3-4-43> 공공임대주택의 건설 실적 추이	9·5·5
<표 3-4-44> 기존 주택을 활용한 공공임대주택 공급 호수	1·5·5
<표 3-4-45> 공공임대주택(영구, 국민, 행복)에 대한 정부 투자 규모 추이	3·5·5
<표 3-4-46> 주거급여 지원 가구수 추이 (2010~2017)	4·5·5
<표 3-4-47> 주거급여 수급 현황	4·5·5
<표 3-4-48> 주거급여 예산 지출(실제 집행액) 추이 및 GDP 대비 지출 규모	5·5·5
<표 3-4-49> 임차 급여 수급 전후의 임차료 부담 현황 (2016.12 기준)	7·5·5
<표 3-4-50> 임차 급여 지급에 따른 지원 효과	8·5·5

그림 목차

[그림 1-1-1] 한국사회의 행복지수 (2017년)	4	2
[그림 1-1-2] 1인당 GDP 증가율과 노동소득분배율 추이	5	2
[그림 1-1-3] 산업별 취업자 수 추이(1989~2017)	6	2
[그림 1-1-4] 출생아 수와 합계출산율 추이(1970~2017)	7	2
[그림 1-1-5] 1990년 이후 한국사회의 상대빈곤율 추이	8	2
[그림 1-1-6] 생애주기별 복지욕구	9	3
[그림 1-1-7] 가구구성에 따른 빈곤율 변화(2006년=100)	1	3
[그림 1-1-8] 청년층의 고용상태와 교육수준별 근로소득 분포	2	3
[그림 1-1-9] 청년 비정규·단기일자리 비중, 초혼연령, 주거빈곤율 변화추이	2	3
[그림 1-1-10] 성별 임금격차와 무급노동시간 비교 (2016)	3	3
[그림 1-1-11] 연령집단별 취업형태 및 종사상지위의 변화	4	3
[그림 1-1-12] 사회보장체계의 제도적 구성	8	3
[그림 1-1-13] 건강보험의 보장성 (법정보인부담과 비급여본인부담)	2	4
[그림 1-1-14] 한국과 OECD 사회지출의 기능별 지출 추이	5	4
[그림 1-1-15] 프랑스 사회보장제도 일반레짐의 부문별 재정(잔고) 추이	7	5
[그림 1-2-1] 과거 그리고 미래의 경제성장에 대한 전망	2	9
[그림 1-2-2] 1인당 GDP와 자동화에 따른 노동력 대체비율	6	9
[그림 1-2-3] 한국사회의 인구변동과 부양비 부담의 구조변화	8	9
[그림 1-2-4] 한국사회의 가족구조 변화와 전망 : 1인 가구를 중심으로	1	0
[그림 1-2-5] 네트워크 사회의 특징	20	1
[그림 1-2-6] 삶의 만족도	0	1
[그림 1-2-7] 현재와 5년 후의 걱정거리(불안요인): 1순위	1	1
[그림 1-2-8] 집단 간 갈등 수준 인식	2	1
[그림 1-2-9] 연령대별 노후를 준비하지 않는 이유	3	1
[그림 1-2-10] 연령 및 가구소득에 따른 생활수준의 변화와 전망	4	1
[그림 1-2-11] 주관적 소득계층별 우리 사회 평가	4	1
[그림 1-2-12] 주관적 소득계층별 소득·재산의 평등(공평)한 분배 수준 인식	5	1
[그림 1-2-13] 전반적인 사회보장 수준 인식	6	1
[그림 1-2-14] 사회보장 확대의 중점 대상	7	1
[그림 1-2-15] 정부의 노후지원정책에 대한 선호	7	1

[그림 1-2-16] 사회보장 확대 및 추가적 조세부담에 대한 의견	1·2·1
[그림 1-2-17] 하위집단별 조세부담 의사	2·2·1
[그림 1-2-18] 조세부담 반대 이유	3·2·1
[그림 2-1-1] 제2차 사회보장 기본계획의 비전과 목표	3·3·1
[그림 2-1-2] <제2차 사회보장 기본계획>의 중장기 목표설정의 흐름도	5·3·1
[그림 2-1-3] 경제사회적 환경변화와 사회보장 패러다임의 전환	3·4·1
[그림 2-1-4] 이행노동시장과 생애주기별 보장	4·4·1
[그림 2-1-5] 사회보장제도 개편을 위한 중장기 로드맵	5·4·1
[그림 2-2-1] <제2차 사회보장 기본계획>의 핵심 추진전략	2·5·1
[그림 2-2-2] 포용성장과 복지개혁 전략	7·5·1
[그림 2-2-3] 고용기간 연장을 고려한 유소년부양비 및 노년부양비 추정	9·5·1
[그림 2-2-4] 현재의 빈곤층과 잠재적 빈곤위험집단	6·6·1
[그림 2-3-1] 빅데이터 품질 검증 체계	9·9·1
[그림 2-4-1] 국가별 공공복지지출의 GDP 대비 비중	9·9·2
[그림 2-4-2] GDP대비 공공사회복지지출(SOCX)비중의 국제비교 (1960-2014)	9·9·2
[그림 2-4-3] 우리나라 복지지출 GDP 대비 비율의 OECD 평균 대비 비율	9·1·2
[그림 3-1-1] 한국과 OECD 평균 고용률과 실업률 추이	3·4·2
[그림 3-1-2] 연령대별 고용률 추이	4·4·2
[그림 3-1-3] OECD 국가들의 비정규직과 자영업자 비중	5·4·2
[그림 3-1-4] 연령대별 저임금노동자 비율 추이	5·4·2
[그림 3-1-5] 사업체 규모별 임금격차(300인 이상=100)와 대규모사업체 임금프리미엄 추이	6·4·2
[그림 3-1-6] 노동력인구의 전년 대비 증감 추이	7·4·2
[그림 3-1-7] 자동화의 위험 정도	8·4·2
[그림 3-1-8] 고용형태별 고용보험 가입률 추이(경제활동인구조사 부가조사, 단위,%)	9·5·2
[그림 3-1-9] 고용형태별 고용보험 가입률 추이(고용형태별 근로실태조사, 단위,%)	9·6·2
[그림 3-1-10] 근로연령대 계층에 대한 소득 지원 (%)	1·6·2
[그림 3-1-11] 소득계층별 순소득대체율과 실업급여 상한, 하한, 급여일액 기준	1·6·2
[그림 3-1-12] 고용형태별 임금 수준(정규직=100)	2·7·2
[그림 3-1-13] 실업자 수와 실업률 추이(전체, 청년)	3·7·2
[그림 3-1-14] 성별·연령별 고용률 (2018.10월)	3·7·2
[그림 3-1-15] 남성 대비 유급/무급 노동시간 격차	4·7·2

[그림 3-1-16] OECD 성별 임금 격차(2016년)	572
[그림 3-1-17] 성별·연령별 비정규직 비율(2017.8)	572
[그림 3-1-18] 육아휴직자 수	772
[그림 3-1-19] 핵심 근로연령층 남성 고용 대비 취약계층 고용 격차 (2016년)	482
[그림 3-1-20] OECD 실업급여(UI), 실업부조(UA) 현금 급여 수준 (A: 전일제 상용직 평균임금 대비, B: 전일제 상용직 법정최저임금 대비)	192
[그림 3-1-21] 평생학습 참여율	592
[그림 3-1-22] 직업능력개발 훈련실시 현황	692
[그림 3-1-23] 대학부설 평생교육원 현황	992
[그림 3-1-24] 사교육비 총액과 학교급별 사교육비 총액	503
[그림 3-1-25] 우리나라 고등학생의 학습동기	703
[그림 3-2-1] 전체 의료비지출 중 공공지출 현황(2016) (OECD Health Data)	223
[그림 3-2-2] 최근 10년간(2007-2016) 의료비 연평균 증가율 (OECD Health Data)	423
[그림 3-2-3] GDP대비 의료비지출과 기대수명(2015) (OECD Health Data)	333
[그림 3-2-4] GDP대비 의료비지출과 건강기대수명 (Healthy Life Expectancy) (2015)	433
[그림 3-2-5] 건강보험환자 진료비 실태	043
[그림 3-2-6] 최근 1년 동안 본인이 병의원(치과 포함)에 가고 싶을 때 경제적 이유로 가지 못한 비율(%) 에서 소득계층 간 격차	3
[그림 3-2-7] 치료가능 사망률: 2015년기준	853
[그림 3-2-8] 시·군·구 심뇌혈관질환 연령표준화 사망률 차이(2006-2015)	953
[그림 3-2-9] 고혈압 인지율, 치료율, 조절율 추이	163
[그림 3-2-10] 당뇨병으로 인한 OECD 국가별 인구 10만명당 입원율	163
[그림 3-2-11] 지역별 회피가능사망과 예방가능사망: 연령보정 조사망률	073
[그림 3-2-12] 자살사망률(2016)	173
[그림 3-2-13] 소득계층별 건강검진 수진율	373
[그림 3-3-1] 소득불평등(지니계수) 변화 추이	183
[그림 3-3-2] 상대빈곤율(빈곤선=중위소득의 50%) 변화 추이	283
[그림 3-3-3] 주요 소득분배지표의 변화 폭(1990년=100)	283
[그림 3-3-4] 한국 주요 소득보장제도의 시기별 변화	583
[그림 3-3-5] 소득보장제도의 지니계수 감소효과 비교	583
[그림 3-3-6] 시장소득 분위별 연평균 실질소득 증가율(2006~2016년간)	883

[그림 3-3-7] 가구특성별, 시장소득 분위별 연평균 실질시장소득 증가율(2006~2016년간) ...8...8... 3	8	8	3
[그림 3-3-8] 근로연령층에 대한 소득지원(GDP 대비 비중)의 추이(1990~2013년간)9...8... 3	9	8	3
[그림 3-3-9] 근로연령 빈곤층의 공공부조 수급률 국제비교, (2013년)9...8... 3	9	8	3
[그림 3-3-10] 다양한 빈곤기준별 노인빈곤율7·0 4	7	0	4
[그림 3-3-11] 연도별 가입자 현황214	21	4	
[그림 3-3-12] 노인소득 주요 소득원천별 비율3·1 4	3	1	4
[그림 3-3-13] 재정계산별 노인인구 중 연금수급자 비율5·1· 4	5	1	4
[그림 3-3-14] 적용제외 규정 적용 전후 국민연금 가입률 비교7...1· 4	7	1	4
[그림 3-3-15] 임시/일용근로자의 국민연금 가입률8·1 4	8	1	4
[그림 3-3-16] 노후소득보장제도의 개편방향1·2 4	1	2	4
[그림 3-3-17] 중위소득 50% 미만 1인가구 빈곤율 추이(시장소득 기준)7...2... 4	7	2	4
[그림 3-3-18] 연령별 비정규직 추이924	9	2	4
[그림 3-4-1] 정신질환 유병률344	3	4	4
[그림 3-4-2] 노인 돌봄 정책의 사업구성26 4	2	6	4
[그림 3-4-3] 노인돌봄 수요 대비 공급 현황4·6 4	4	6	4
[그림 3-4-4] 돌봄체계의 재편 방안174	1	7	4
[그림 3-4-5] 통합적 지역사회 주거지원 체계8·7 4	8	7	4
[그림 3-4-6] 인구변화 추이와 전망194	1	9	4
[그림 3-4-7] 아동의 발달단계와 아동돌봄 및 보호프로그램2·9· 4	2	9	4
[그림 3-4-8] 어린이집 유형별 증감추이89 4	8	9	4
[그림 3-4-9] 실태조사에 나타난 사회서비스 욕구 대비 충족률(2015)2...1... 5	2	1	5
[그림 3-4-10] 2017년 기준 범정부 사회서비스 영역별 사업수 및 예산비중 비교2...1... 5	2	1	5
[그림 3-4-11] 지역특성별 사회서비스 이용 경험률의 차이6...1· 5	6	1	5
[그림 3-4-12] 사회서비스 영역별 공급주체의 특성 분포(국공립 vs 민간 비영리 vs 민간 영리) ...1... 5	1		5
[그림 3-4-13] 신규 주택건설호수(인허가) 추이8...2· 5	8	2	5
[그림 3-4-14] 자가율 추이85	8	5	
[그림 3-4-15] 주거면적 추이335	3	3	5
[그림 3-4-16] 최저주거기준 미달 가구(만가구) 및 미달 비중3...3... 5	3	3	5
[그림 3-4-17] 공적임대주택 공급 추진 계획 (2018~2022)7...3... 5	7	3	5
[그림 3-4-18] 월세 가구 비중 추이345	3	4	5
[그림 3-4-19] 주택 시장의 점유 형태와 구조 (2016)5...4 5	5	4	5

[그림 3-4-20] 장기공공임대주택의 공급 방식별 공급 비중 및 재고 대비 비중	1·5·5
[그림 3-4-21] 인구 천인당 신규 공공임대주택 공급(신규 건설, 매입 포함) 호수 비교	2·5·5
[그림 3-4-22] GDP 대비 공공임대주택 투자 비중 비교: 평균 0.11%	2·5·5
[그림 3-4-23] 주거급여 수급 현황 추이 (단위: 만가구)	4·5·5
[그림 3-4-24] 국제 비교: 주거급여(주택수당, 주택바우처) 수급률(Coverage): 전체 가구 중 수급가구 비중 ..	5
[그림 3-4-25] 국제 비교: GDP 대비 주거급여 지출 비중	6·5·5
[그림 3-4-26] 민간임대주택 거주 수급자의 급지별 최저주거기준 미달 비율	7·5·5
[그림 3-4-27] 주거복지 지원의 연속체	165
[그림 3-4-28] 주거보장의 4대 원칙	365



제1부

환경진단과 미래전망

제 1 장

수립배경

제1절 경제사회 현실진단

제2절 사회보장정책에 대한 평가

제3절 외국의 복지국가 개혁전략

제1절 경제사회 현실진단

1. 한국사회의 행복지수(BLI)

□ (희망이 필요한 사회) 국민이 불행한 사회에서 미래를 위한 경제사회적 혁신전략이나 연대전략의 입지가 매우 좁다는 점에 주목할 필요가 있음

○ 청년들이 헬조선을 외치고, 중년층이 미래를 걱정하고, 노인들이 자살하고, 여성들이 분노하는 상황이지금의 현실

– 2016년 인구 10만 명 당 자살률 25.6명. OECD 최고 수준

○ 국민들은 국가가 경제와 사회 전반에서 공정성을 지키고, 경제사회적 약자를 포용하며, 미래에 대한 보다 실현 가능한 비전과 도전과제를 제시할 것을 기대

□ 지난 20년간 우리사회는 전형적인 갈등사회의 양상을 보이고 있음

○ 이념갈등과 지역갈등이 과거 사회갈등의 중심축이었다면, 지난 20년간은 그것에 계층갈등이 더해진 상황이며, 최근에는 세대갈등과 성별갈등이 표면화되는 국면

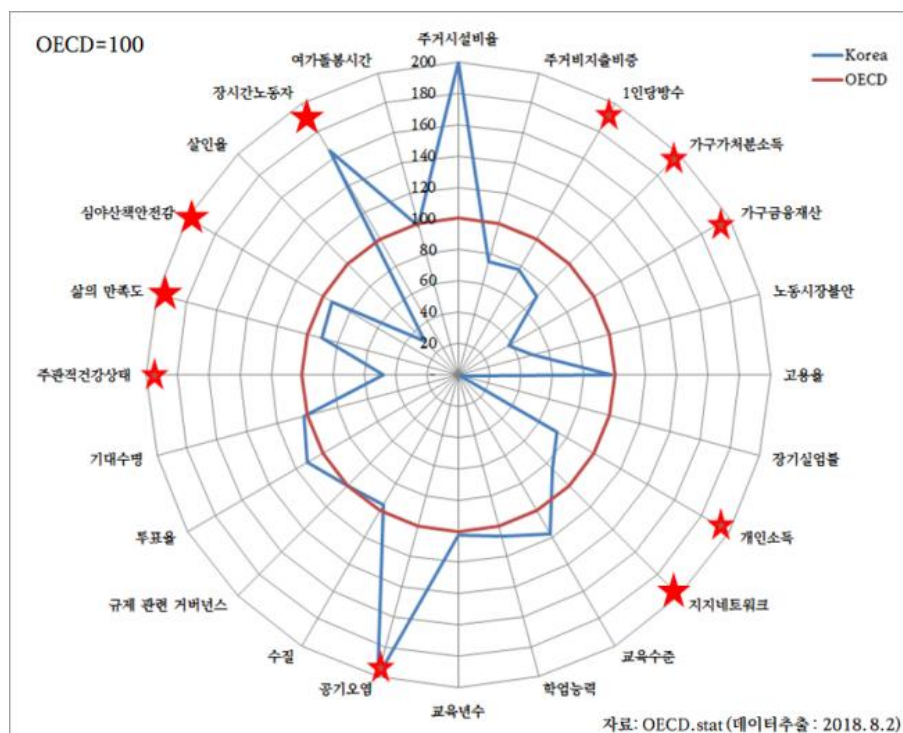
○ 중첩된 중층적 사회갈등은 우리사회가 현재의 경제사회문제를 해결하고, 미래의 위험에 대비하는데 필요한 개혁과 타협을 위한 사회적 합의도출을 어렵게 하고 있음

○ 지난 20년간 우리나라의 사회갈등이 심화되어 왔으며, OECD 국가들 중에서도 심각한 수준임을 보여주고 있음¹⁾

1) 사회통합지수 및 사회갈등지수에 관한 연구결과는 한국의 사회갈등 수준이 OECD국가 중 최상위 수준이라는 점을 말해주고 있다. 정해식(2016), 사회통합지수 개발연구, 한국보건사회연구원 및 정영호·고숙자(2017), 사회갈등지수 국제비교 및 경제성장에 미치는 영향, 한국보건사회연구원 참조

- OECD 행복지수(Better Life Index)를 통해 지금 우리사회의 어느 영역에서 문제가 악화되고 있는지 살펴보면,
- 장시간노동과 낮은 가처분소득, 주관적 건강상태와 공기오염, 사회적 지지망, 그리고 삶에 대한 만족도 등이 문제

[그림 1-1-1] 한국사회의 행복지수 (2017년)



- 위의 행복지수에 포함되어 있지 않지만, 주목할 필요가 있는 몇 가지 문제에 대해서도 언급이 필요
- 행복지수가 포함하지 않은 문제 중 우리사회의 노동시장 이중구조(비정규직과 저임금노동자 문제), 높은 자영업자 비율, 성별 임금격차와 차별, 높은 사교육비 부담 등을 들 수 있음
- 더불어 사회보장제도의 포괄성과 보장수준 등도 고려할 필요가 있음. 조세와 사회보장 급여 등을 통한 소득분배구조 개선효과 등도 삶의 질에 큰 영향을 미

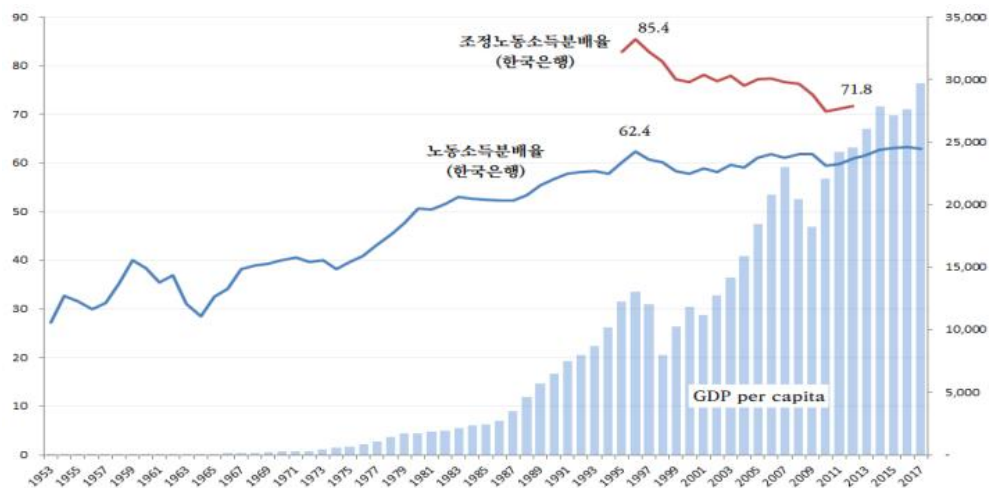
치는 요인임

2. 고용과 소득 그리고 생활여건

가. 경제사회구조의 변화

- 장기적 관점에서 우리나라의 경제사회구조 변화를 나타내는 핵심지표로는 경제 성장률, 산업구조 변화, 인구구조 변화 그리고 소득분배구조 변화를 중심으로 살펴볼 수 있음
- 우리나라는 식민지배를 받았던 국가 중 저발전국에서 선진국으로 경제성장을 이룬 몇 안 되는 국가 중 하나
 - 1인당 GDP는 1980년대 이후 빠르게 증가해 왔지만 지난 10년째 3만 달러의 벽을 넘지 못하는 중진국 함정에 빠져 있는 상황
 - 조정보동소득분배율은 통계가 작성된 1990년~2012년까지 우리나라의 노동 소득분배율이 급격히 하락했음을 보여주고 있음

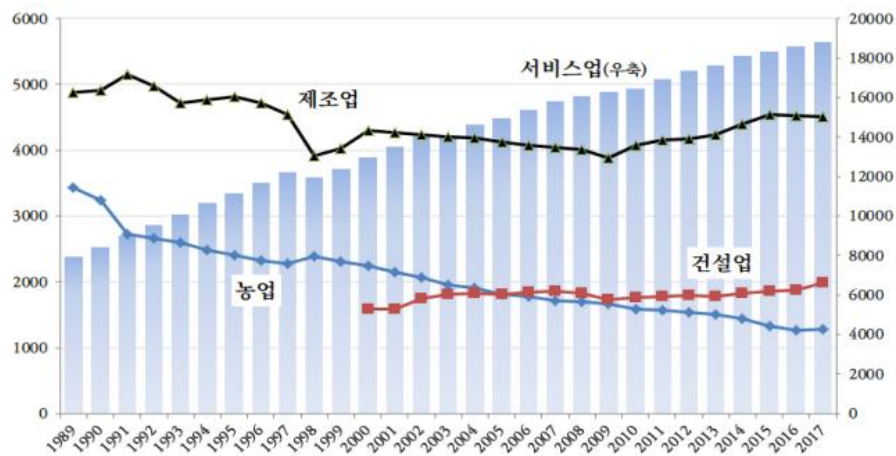
[그림 1-1-2] 1인당 GDP 증가율과 노동소득분배율 추이



자료: 통계청, 한국은행

- 지난 30년간 우리 산업구조는 빠른 탈산업화를 경험하였지만, 산업구조조정 등 경제체질을 바꾸는데 어려움을 경험해 왔음
- 대기업과 특정 산업을 중심으로 경제를 지탱했던 기존의 성장모델은 지난 20년간 성장을 둔화를 보였을 뿐 아니라, 미래의 지속가능성 측면에서 변화를 필요로 하는 상황
- 산업별 취업자 구조를 보더라도, 1991년 이후 제조업부문의 취업자 감소는 주로 저부가가치 서비스업 취업자 증가 및 건설업 취업자를 통해 지탱하고 있는 상황

[그림 1-1-3] 산업별 취업자 수 추이(1989~2017)

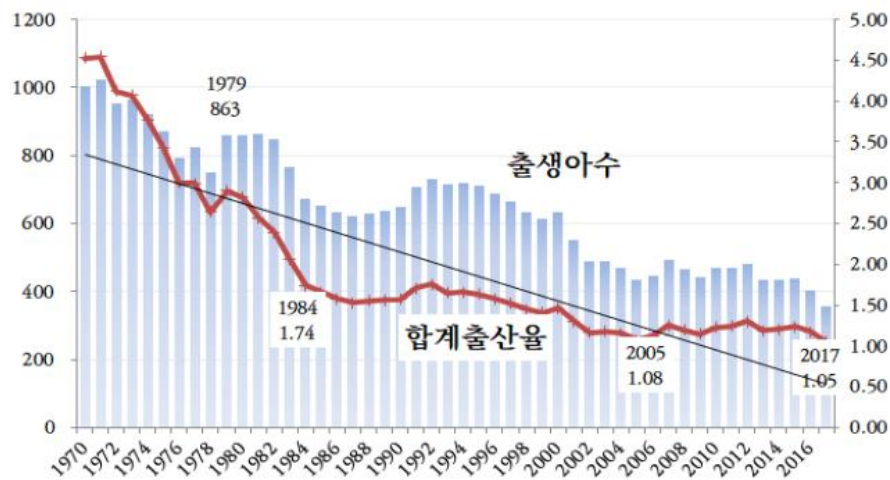


자료: 통계청, KOSOS(추출: 2018. 8.3)

- 우리사회는 빠르게 저출산·고령사회로 가고 있으며, 이는 미래의 경제사회 전반에 큰 영향을 미칠 핵심적인 요인
- 합계출산율은 빠르게 감소하여 1984년 이미 2.0이하로 감소하였으며 2017년에는 1.05로 예상치보다 낮은 수준
 - － 2018년 출생아 수는 2017년 35만 명보다 감소할 것으로 예상되며, 이는 청년층을 중심으로 한 근로연령층의 노동과 출산 그리고 양육 등 삶이 행복하지 않다는 점을 반증

- 우리사회가 기대수명의 증가로 장수사회로 가고 있다는 점은 바람직한 일이나 행복한 노후를 보내고 있지 못한 상황
 - 한국의 기대수명은 2016년 82.4세로 OECD 평균 80.8세보다 높지만, 노인의 건강수명과 빈곤율 그리고 자살율의 상관관계는 우리 사회시스템이 안고 있는 문제를 반영

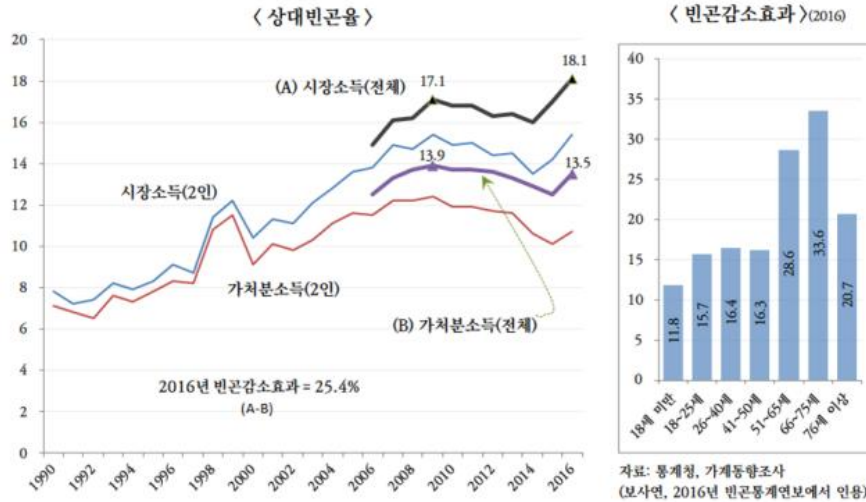
[그림 1-1-4] 출생아 수와 합계출산율 추이(1970~2017)



자료: 통계청, KOSOS(추출: 2018. 8.3)

- 우리사회의 소득분배상황을 나타내는 지니계수나 빈곤율은 1990년대 후반이후 지속적으로 악화되었고, 일시적으로 등락을 거듭하고 있지만 최근까지 여전이 높은 수준을 유지하고 있음
- 2인 이상 가구의 상대빈곤율(중위 50%)은 2015년 감소하다 2016년 다시 빠르게 상승하고 있으며, 1인 이상 전체가구의 빈곤율 또한 유사한 추이를 보이고 있음
- 이처럼 빈곤율이 높은 수준을 유지하는 원인은 노인가구의 증가 등 인구 및 가구구조의 급격한 변화와 노동시장에서의 저임금·고용불안이 함께 영향을 미치고 있기 때문

[그림 1-1-5] 1990년 이후 한국사회의 상대빈곤율 추이



나. 새로운 사회적 위험과 복지욕구의 증가

□ 현재 우리사회에서 사회갈등을 초래하는 경제사회적 위험은 매우 복합적인 형태로 나타나고 있음

○ 전통적인 사회적 위험인 실업과 질병 그리고 절대빈곤 등은 상당 정도 개선되었지만 여전히 해결되지 않은 상황

○ 산업구조와 노동시장, 인구·가족구조와 가치관 등이 급격히 변화함에 따라 새로운 사회적 위험이 출현

－ 노동시장에서 고용불안과 저임금 문제의 확산은 근로빈곤층(working poor) 문제를 야기하고 있고, 주로 여성과 청년 그리고 중장년층이 이러한 위험에 노출되어 있는 상황

－ 핵가족화와 맞벌이가구 증가로 여성의 경제활동참여와 관련해 보육 등 돌봄서비스 확충 및 출산 관련한 육아휴직 및 경력단절 문제 해결에 대한 요구가 증가하는 상황

□ 현재 우리사회는 전통적인 사회적 위험을 제대로 해소하지 못한 상황에서 새로운

사회적 위험에 봉착하게 되면서, 사회보장제도가 중층적으로 뒤얽혀 있는 경제사회문제에 대처해야 하는 상황

○ 먼저 노동시장 양극화가 심화됨에 따라 근로연령층 전반에서 소득불평등과 근로빈곤층 문제가 심각한 사회갈등 요인으로 작용

－ 생산과 소비를 주도하는 근로연령층은 고용불안과 소득격차, 가계부채, 부양부담 등의 경제사회적 어려움에 직면. 주거와 교육 등의 영역에서 과도한 생활비 부담 또한 문제

○ 이어 남성중심 홀벌이 부양방식이 맞벌이 부양방식으로 이행하는 과정에서 기존 가부장적 사회모델이 해체되며 다양한 사회문제 발생

－ 여성들은 맞벌이가 불가피한 상황에서 성별 임금격차와 경력단절 위험, 독박육아 등 삼중고에 노출되어 있으며, 이는 결혼과 출산에 부정적인 영향을 미치고 있음

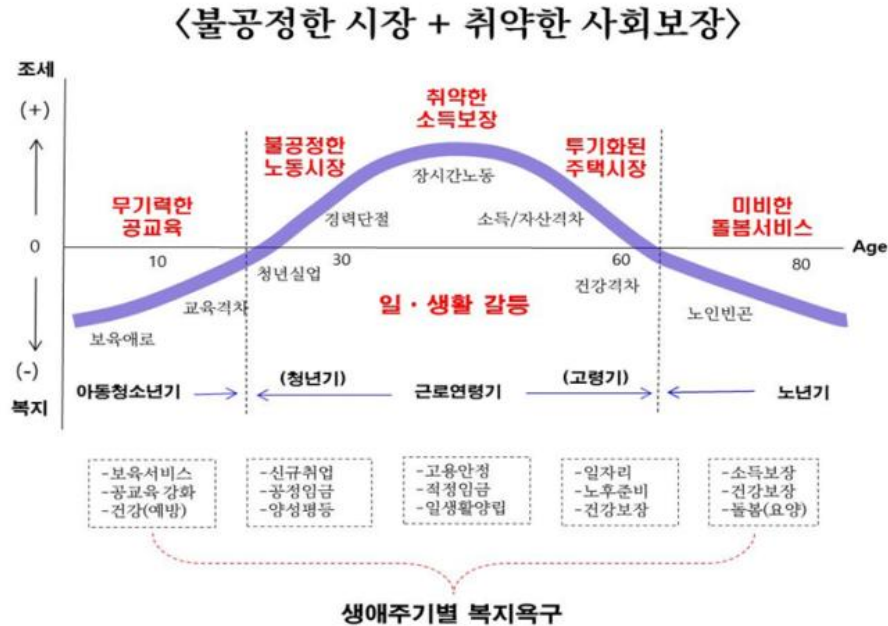
○ 끝으로 사적 부양구조의 급격한 해체와 공적 부양구조(사회보장체계)의 더딘 확충으로 비정상적인 높은 노인빈곤율이 발생

－ 현재 한국의 노인문제는 높은 노인빈곤율과 2015년 83.7%라는 높은 노인 자살률로 확인할 수 있으며(통계청, 2017), 이는 우리사회의 급격한 변화가 야기한 구조적인 문제의 성격을 갖고 있음

□ 현재 우리사회는 탈산업화와 저성장, 노동시장의 양극화, 핵심 사회서비스인 주거와 교육부문의 과도한 지출부담, 사회보장제도의 저발전이 맞물려 전통적 사회적 위험과 새로운 사회적 위험이 복합적으로 경제사회적 갈등을 야기하고 있음을 말해줌

○ 특히 기존 사회보장체계의 저부담-저복지 구조로는 국민들의 다양한 복지욕구를 충족시키기 어려운 상황

[그림 1-1-6] 생애주기별 복지욕구



□ <노인빈곤> 문제는 사적 부양구조의 해체와 이를 상쇄할 사회보장제도의 저발전이 초래한 구조적 문제

○ 2006년~2016년 빈곤율은 전체 가구에서 약 20%미만 증가한 반면, 1인 가구와 노인가구에서 약 40%~80가량 증가하였음. 이는 취약계층의 빈곤위험이 2배~4배 이상 더 높아졌음을 의미함

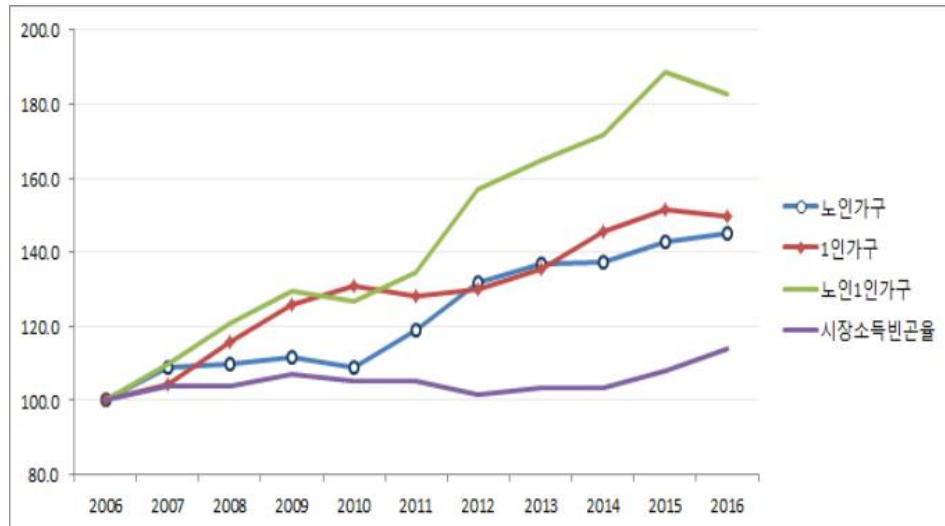
○ 높은 노인빈곤율은 사적부양체계가 급격하게 해체되고 이를 대체할 사회안전망이 신속하고 충분하게 구축되지 않은 결과

－ 가처분소득 기준 노인빈곤율은 2016년 46.5%로 OECD 국가뿐 아니라 세계적으로도 매우 높은 비정상적인 수준²⁾

2) 아시아 각국의 노인빈곤율을 가처분소득 기준 중위값의 50%를 빈곤선으로 측정한 결과에 따르면, 2016년 현재 한국의 노인빈곤율은 48.6%, 일본 19.4%, 베트남 16.7%, 태국 34.4%에 비해 매우 높은 수준(Helpage(2018), Global AgeWatch Index 2015).

[그림 1-1-7] 가구구성에 따른 빈곤율 변화(2006년=100)

(단위: %)



자료: 통계청, <가계동향조사> 각년도 원자료.

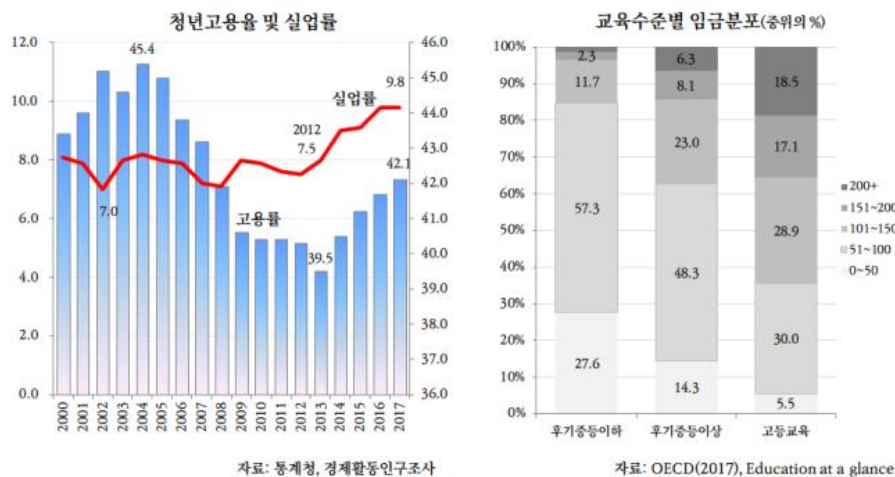
- 탈산업화가 진행되는 과정에서 산업구조의 혁신이 지연되고, 노동시장의 이중구조가 확산되며 근로연령층 전반에 불안이 확산 중
 - 기존 경제사회체계가 해체되는 과정에서 청년층과 여성 그리고 중고령층이 상대적으로 큰 위험에 노출되어 있음
- 먼저 <청년실업> 문제는 미래를 어둡게 만드는 가장 큰 위험요인 중 하나이며, 이는 산업구조조정과 노동의 수요·공급 불일치에 기인
 - 청년실업률(15~29세)은 2013년 이후 빠르게 증가하여 2016년 이후 9.8%(* 아래 좌측 그림). 2018년 7월에는 9.3% 수준
 - 2016년 25세~34세 청년층의 고등교육 자격(학위) 취득자는 70%로 OECD 평균 43%에 비해 매우 높은 수준이며,
 - 교육수준별 근로소득 분포는 교육수준이 높을수록 상위에 위치할 확률이 높다는 점을 명확하게 보여줌 (* 그림 1-1-8, 우측 그림)
 - 대학입학 후에도 취업을 위한 활동과 준비기간이 늘어나는 추세.
 - 4년제 이상 대졸 청년의 평균 졸업소요기간은 평균 5년이며, 43.4%가 휴학

을 하고, 그 이유로 취업 및 자격시험 준비, 현장경험(어학연수 및 인턴), 학비마련을 꼽음.

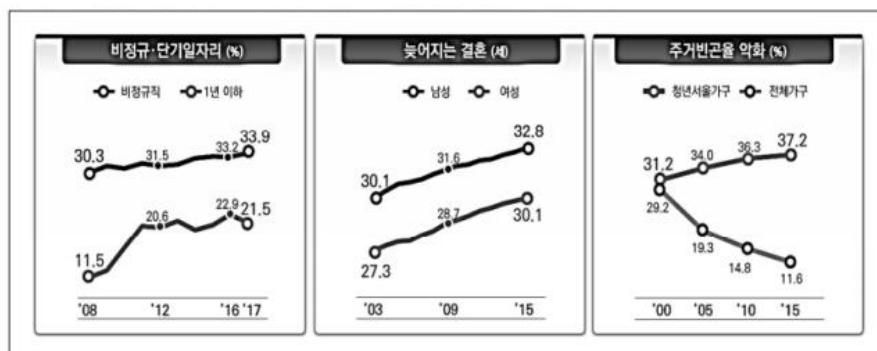
○ 청년들은 취직을 성공한 뒤에도 낮은 임금과 일자리 불안정성에 노출되며, 첫 일자리를 그만두는 이유의 절반 정도를 근로여건 불만족이 차지.

－ 첫 일자리의 평균임금이 100만~200만 원인 저임금 일자리가 67.1%에 달하고, 계약기간이 1년 이하이거나 시간제 일자리의 비중이 증가하는 추세가 나타남.

[그림 1-1-8] 청년층의 고용상태와 교육수준별 근로소득 분포



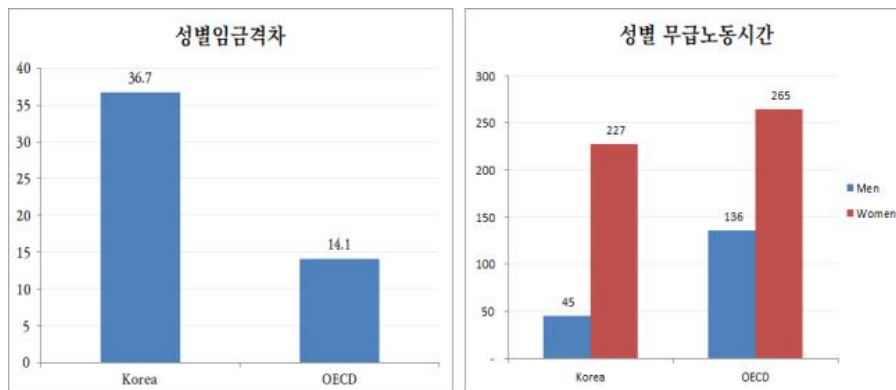
[그림 1-1-9] 청년 비정규·단기일자리 비중, 초혼연령, 주거빈곤을 변화추이



자료: 월간노동리뷰, 2018.03.

- 이어 <여성취업자>는 맞벌이가 증가하는 상황에서 임금격차와 차별, 경력단절의 위험, 독박육아 등의 삼중고에 직면해 있음
- 맞벌이가 불가피한 상황에서 노동시장과 사회보장제도 그리고 의식구조의 대 전환이 뒤처져 있다는 점을 보여줌
- 더욱이 근로연령층은 주거비(주거 관련 부채)와 자녀에 대한 보육비와 교육비, 부모의 생활비와 의료비 등을 감당하기 힘든 상황
- 2016년 학생 1인당 사교육비 지출은 평균 27만1천원. 문제는 부모의 소득수준에 따라 200만원대 가구와 500만원대 가구의 사교육비 지출이 3배 이상 격차를 보여, 균등한 교육기회 보장이 힘들다는 것임 (* 통계청(2017), 초중고사교육비 조사)

[그림 1-1-10] 성별 임금격차와 무급노동시간 비교 (2016)



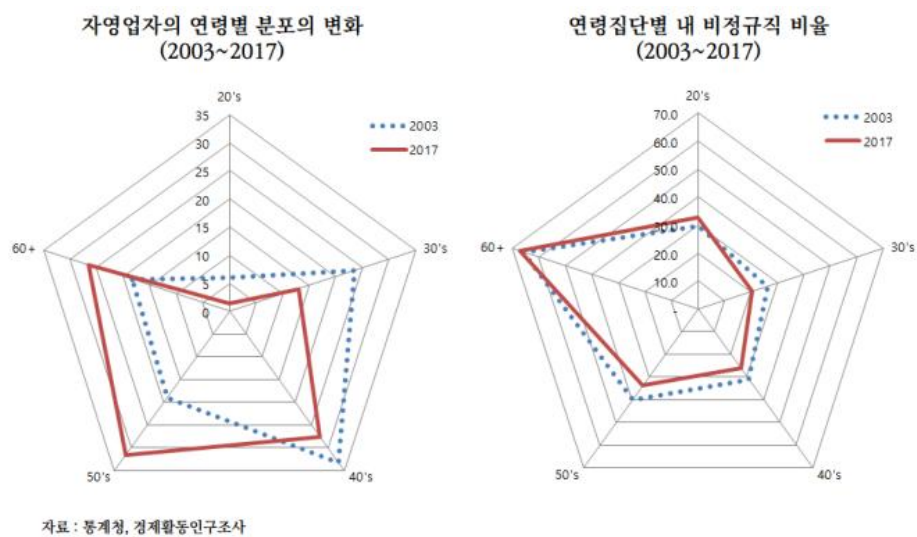
자료: OECD.stat (2018년 8월 1일 추출)

- 끝으로 <중고령층>은 조기퇴직이후 생계부담과 노후준비를 위해 자영업에 뛰어 들고 비정규직 일자리를 전전해야 하는 상황
- 특히 자영업자의 연령별 분포를 보면, 2003년 30대와 40대 중심에서 2017년에는 50대와 60대 중심으로 변화
- 그 결과, 2017년 55-64세 집단의 고용률은 67.5%로 OECD 평균 59.2%보다

훨씬 높지만, 빈곤율은 OECD 평균 10%보다 높은 13%(* OECD(2018), 경제 보고서 : 한국)

- 중고령층은 공식 퇴직연령에 비해 일찍 퇴직하지만, 공적연금 수급 시점이 늦고 평균 연금액도 34만원에 불과하기 때문

[그림 1-1-11] 연령집단별 취업형태 및 종사상지위의 변화



- 이처럼 시민들의 삶이 힘든 상황에서 국가와 공동체의 미래를 걱정하고 연대하기란 쉬운 일이 아님

- 청년들이 헬조선을 외치고, 노인들이 자살하고, 여성들이 분노하는 상황에서 사회통합과 미래를 위한 양보를 기대하기 힘들다는 점에 주목해야 할 것임

제2절 사회보장정책에 대한 평가

1. 사회보장제도의 추이와 현황

가. 사회보장제도의 발전과정

- 한국의 사회보장제도는 역사적으로 오랜 정체기를 지나 1987년 민주화운동을 기점으로 사회보험 중심의 확대기에 들어서게 됨
 - 해방이후 사회보장제도가 장기간 더디게 발전해 왔던 것은 열악한 경제상황과 보편화된 빈곤문제에 기인한 측면이 있음. 권위주의체제 하에서는 1960년대 도입된 극빈층과 공무원·교사·군인을 대상으로 하는 복지제도가 주축을 이루어 왔음
 - 1987년 민주화운동의 여파로 노태우정부가 국민연금(1988)과 전국민건강보험(1989)을 도입하게 됨. 그리고 김영삼정부는 1995년 고용보험과 퇴직연금 제도를 도입하게 됨. 1987년부터 10년 만에 핵심 사회보험제도가 도입되었던 것임
 - 그것은 민주화운동이후 노조가입률 증가와 임금 상승이 사회보험제도의 도입여건을 조성하였다는 점을 말해줌. 하지만 이 시점에도 노동시장의 이중화는 계속 진행되고 있었음
- 1997년 외환위기에 직면해 사회보장제도를 확충하는 것을 시발점으로 정권의 좌우를 넘어 복지제도는 지속적으로 확대되어 왔음
 - 김대중정부가 4대 사회보험 가입대상을 전 국민으로 확대하고(2000~2005), 기초생활보장제도(2000)를 도입한 것이 복지확장의 출발점이라고 말할 수 있음. 그리고 일정 부분 이를 계승했던 노무현정부는 보육과 사회서비스 확충(2004), 저출산고령사회대응(2005), 기초노령연금 도입(2007) 등을 하였음
 - 이명박정부는 노인장기요양보험(2008), 근로장려세제(2009), 장애연금(2010), 무상보육(2012) 등 많은 복지제도를 도입하였음. 그 중 일부는 노무현

정부하에서 준비된 것이었음. 박근혜정부는 사회보장기본법 전부개정(2013), 기초생활보장제도 개편(2014), 기초연금 도입(2014)등이 이루어졌음

- 주목해야 할 점은 김대중정부부터 박근혜정부에 이르는 19년간 핵심 사회보장제도가 대부분 도입되었다는 것임. 새로운 제도를 도입하는 정책성과는 더 이상 기대할 수 없으며, 기존 제도를 개혁하거나 사회보장체계를 재구조화하는 힘든 문제들만이 남아 있는 것임
- 따라서 문재인정부는 기존 제도를 개편하거나 재구조화하여 국민들의 복지욕구에 부응하게 만들어야 하는, 따라서 많은 갈등을 감수해야 하는 시대적 과제를 안고 있다는 점을 명심해야 함
 - 그것은 새로운 사회보장제도를 도입하는데 열중하기보다 기존 제도의 문제를 해결하는 수고를 감수해야 한다는 것을 의미함
 - 국민연금, 건강보험, 노인장기요양보험, 고용보험 등 핵심 사회보험의 개혁은 부처 간 장벽을 넘는 거버넌스 혁신이 필요
 - 기초생활보장제도 확충이 지체되는 과정에서 도입된 많은 저소득층 지원제도를 정비하여 국민들의 기본생활을 보장하는데 필요한 최후의 사회안전망을 명료하게 튼튼하게 재구조화할 필요
 - 더불어 과거 정부들이 해결하지 못했던 주거, 교육, 의료 그리고 돌봄 등 핵심 사회서비스 영역에서 민간영리 중심의 공급체계를 정비하는 것 또한 거대한 개혁과제로 남겨져 있음
- 다음의 표는 2014년에 발표된 표를 근간으로 최근 시점의 제도도입과 변화를 추가한 것임

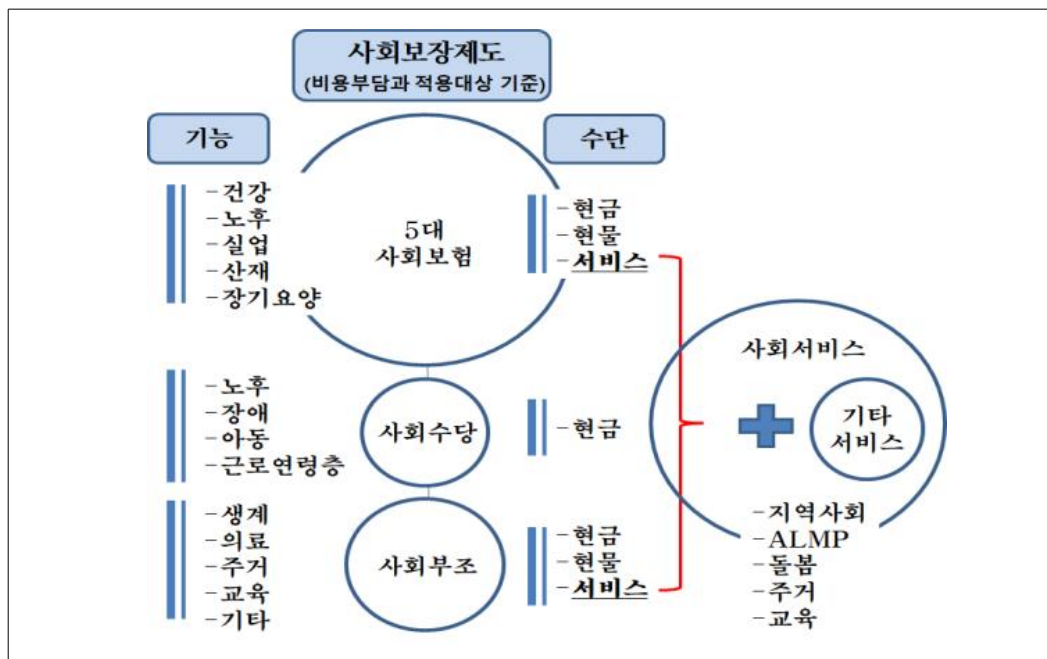
<표 1-1-1> 역대 정부의 주요 사회보장 정책

정부별 (대통령)	3.4 공화국 박정희	5 공화국 전두환	6 공화국 노태우	문민정부 김영삼	국민의 정부 김대중	참여정부 노무현	이명박정부 이명박	박근혜정부 박근혜	문재인정부 문재인
	(1960~1980)	(1981~1987)	(1988~1992)	(1993~1997)	(1998~2002)	(2003~2007)	(2008~2012)	(2013~2017)	(2017~2022)
정책기조					생산적 복지	참여 복지	능동적 복지	맞춤형 고용·복지	포용적 복지
사회보험	산재보험 (1964)			고용보험 (1995)	산재/고용보험 적용확대 (2000~05)				산재보험 적용확대 (2018.12)
	건강보험 (1977)	건보 확대	전국민건강보험 (1989)		의약분업(2000) 건보통합 (조직 2000, 재정 2003)		노인장기요양보 험(2008)	의료보장성 강화(2013~) 노인장기요양보 험 치매특별등급 (2014)	건강보험 보장성 강화(2017~) 치매국가책임제 추진(2017.9)
	공무원연금 (1960) 군인연금 (1963 분리) 사학연금 (1975)		국민연금 (1988)	국민연금 확대	전국민 국민연금 기반 구축(1999)	「국민연금법」 개정(급여인하 등, 2007)	「공무원연금법」 개정(2009)		국민연금 취약계층 가입대상자 확대(2018)
공공부조 국가보훈	생활보호제도 (1962) 국가보훈 (1962) 의료보호제도 (1977)	생태대상자 직업훈련 (1981) 영세민종합대 책(1982) 사회복지전문 요원배치 (1987)	저소득층 대상 영구임대주택 공급(1989)		경로연금(1998) 국민기초생활보 장제도(2000)	「기초노령연금법」 (2007) 차상위계층 지원(의료급여, 자활, 2004) 장애수당확대 (2005)	기초노령연금 (2008) 장애인연금 (2010)	기초연금(2014) 기초보장맞춤형 급여체계(2014) 일을 통한 빈곤탈출 지원(2013)	기초연금 인상(2018) 장애인연금 기초급여 인상(2018)
	가족계획사업 (1962) 심신장애자 종합보호대책 발표(1978)	노인복지 기반마련 (1981) 재가노인복지 사업(1987)	장애인복지대책 위원회구성 (1989) 장애인등록제도 (1988)	공중보건 건강증진정책 확대(1995) 보육시설확충3개 년계획(1995) 퇴직연금제도 도입(1995)	장애인복지5개년 계획(1998)	보육 확대(2004) 저출산 고령사회 본격대응(2005) 사회서비스일자리 (2004) 다문화가족지원 센터(2006)	5세이누리과정, 0~2세아 무상보육(2012) 적극적노동시장 정책 확대(ALMP, 2008)	무상보육, 무상 교육 실현과 내실화(2013~) 보편적 주거복지 경력단절여성 지원, 양성평등 확산 등	장애등급제 축소(2018), 폐지(2019) 맞춤형 주거복지 실현(2017~)
교육비 지원							든든학자금대출 (ICL, 2010) 맞춤형국가장학 금(반값등록금, 2 012)	든든학자금 대출이자 인하 반값등록금 지원 확대(2013)	사회적 배려계층 지원 강화 (성적기준 완화 폐지)(2018~)
조세지출							근로장려세제(E TC, 2009)	근로장려세제화 대	근로장려세제 지원대상 지급액 확대
참고사항	「군사원호법」 (1950. '61 폐지) 「국가유공자 및일납금순자 특별법」 (1962. '84 폐지) 「의료보험법」 (1963) 「국민복지연 금법」(1973)	「노인복지법」 (1981) 「심신장애자 복지법」 (1981) 「국가유공자 예우등에관한 법률」 시행 (1985) 「국민연금법」 전부개정 (1986)	「장애인복지법」 (1989) 「장애인고용촉 진법률」(1990)	「삶의 질 세계화 국민복지 기본 구상」 발표(1995) 「고용보험법」 (1993) 「근로자퇴직급여 보장법」(1995) 「지역보건법」 (1995) 「국민건강증진법」 (1995) 「국민건강증진 법」(1995) 「독립유공자예 우에관한법률」 시행(1996)	「채원년을 향한 생산적 복지의 길」 제시(1999) 외환위기 극복과 사회안전망 기본틀 구축 「국민기초생활보 장법」(2000) 「국민건강보험법」 (1999) 「건보재정간접화 특별법」(2002~ 06)	「일자리를 만들기 사회협약」(2004. 2) 「비전 2030」 발표(2006) 일부 복지사업 지방이양(2005) 「사회적기업육성 법」(2006) 「노인장기요양보 험법」(2007) 「장애인차별금지 법」(2007)	「휴먼뉴딜」 발표(미래기획위 원회) 완전노령연금수 급자 발생(2008) 에너지복지 기반 확대 「보훈보상대상자 지원에관한법률」 시행(2012) 「협동조합기본법」 (2012)	「사회보장기본 법」(전부개정 시행, 2013) 「기초연금법」 (2014) 「국민기초생활 보장법」 일부개 정(2014) 「장애인연금법」 일부개정(2014)	「장애인복지법」 일부개정(2017) 「치매관리법」일 부개정(2018) 「산업재해보상보 험법」 일부개정(2108) 「기초연금법」일 부개정(2108)

나. 사회보장제도의 기본구조

- 현재 우리나라의 사회보장제도는 <사회보험-사회수당-공공부조>라는 세 가지 층위의 제도로 구성되어 있음
- 2013년 전부개정에 따른 현행 사회보장기본법은 <사회보험과 사회부조 그리고 사회서비스>로 그 구성 체계를 규정하고 있음. 사회서비스 강조는 시대적 욕구를 잘 반영하는 측면이 있음
- 하지만 이는 제도분류의 논리적 근거가 취약. 따라서 사회보장체계의 구조와 유형에 대해서는 논리적으로 그 체계를 다시 정리할 필요가 있음 (* 사회보장 기본법 개정사항)

[그림 1-1-12] 사회보장체계의 제도적 구성



□ 한국의 사회보장체계는 사회보험-사회수당-사회부조-사회서비스의 형식적 구조가 완성된 상황이며, 아래 표는 그 제도를 요약

<표 1-1-2> 한국 사회보장제도의 구성과 특징

유형	제도명		주요기능	보장범위	재원조달
사회보험	공적 연금	국민연금	노후소득보장	전 국민(직장/지역)	기여(소득기반)
		공무원연금		공무원	기여/조세
		사학연금		교원	기여/조세
		군인연금		군인	기여/조세
	건강보험		건강보장	전 국민(직장/지역)	기여(소득기반)
	고용보험		소득보장(실직) 고용지원	전 임금근로자 자영업자(임의)	기여(임금기반)
	산재보험		소득보장(산재) 재활지원	전 임금근로자 자영업자(임의)	기여(임금기반)
	노인요양보험		요양보장(돌봄)	선별적	기여(건강보험)
사회수당	기초연금		소득보장(노인)	준보편적(70%)	조세
	아동수당		소득보장(아동)	준보편적(90%)	조세
사회부조	기초보장		소득보장(빈곤)	매우 선별적	조세
	자립지원		소득보장 (근로빈곤)	매우 선별적	조세
사회 서비스	고용지원		취업지원 직업훈련	프로그램별 상이 선별적	조세
	교육복지		교육서비스	보편적/선별적	조세
	주거복지		주거서비스	선별적	조세
	보건의료		의료서비스	선별적	조세
	복지 서비스	노인	돌봄/생활서비스	선별적	조세
		장애인	돌봄/생활서비스	선별적	조세
		아동	돌봄서비스	보편적(보육)	조세
		가족	지원서비스	선별적	조세
조세정책	근로장려세제		근로유인 소득지원	선별적(저소득층)	조세환급
	아동장려세제		소득지원	선별적(저소득층)	조세환급

다. 사회보장제도의 현황과 효과

□ 한국 사회보장제도는 전 국민 사회보장체계가 되기에는 실제 적용범위를 확대하고, 보장수준을 적정화해야 하는 과제를 안고 있음

○ 아래 표는 우리 사회보장제도가 외형적 완결성을 넘어 <내용적으로> 가입률(coverage)과 수급률(benefit) 그리고 보장성(benefit level)을 강화하는 실질적 대안을 찾아야 하는 이유를 보여줌

○ 국민연금 등을 전 국민으로 확대한지 20년이 되지 않았다는 점에서 제도미성숙을 원인으로 말할 수 있지만, 고용보험 등 가입자 확대가 크게 진척되지 않는 구조적 문제점도 존재하기 때문

<표 1-1-3> 한국 사회보장제도의 가입 및 수급현황

구분			가입자 (명)	수급자 (명)	수급률 (%)
사회 보험	공 적 연 금	국민연금('17)	21,824,172	4,716,226	38.2
		공무원연금('17)	1,120,458	480,096	42.8
		군인연금('17)	18만 2천명	91,071	≈50.0
		사학연금('17)	317,602	69,218	21.8
	건강보험('16)		30,426,068	52,272,755	102.0 (보장률) 62.6
	고용보험('17)		12,655,202	1,303,691(구직수당) 402,256(고용안정) 89,834(출산휴가) 90,123(육아휴직)	— — 78.8('15) 68.2('15)
	산재보험('16)		18,455,122	269,510	1.5
	장기요양보험('16)		—	520,043	7.5(노인대비)
사회 수당	기초연금('18.7)		비 해 당	5,008,651	66.6('18.7)
	장애인연금('16.10)			349,259	68.3('16.10)
	장애수당('18.7)			348,745	—
	장애아동수당('18.7)			18,552	—
	아동수당('18.9부터)			—	—
저소 득층 지원	근로장려세제('16)			1,570,442(가구)	83.4(신청대비)
	취업성공패키지('16)			366,160	—
	기초생활보장('16)			1,630,614	3.2
기타	보육료지원('16)			1,433,789	53.9
	양육수당('16)			933,153	—

주 : 1) 각 제도별 산출근거는 [별첨 1]을 참조

- 먼저 사회보험은 포괄성(coverage)이 낮아 배제된 집단이 많고, 실질 소득대체율(replacement rate)이 낮다는 점이 문제
- 지난 20년간 주요 사회보험의 가입률은 전반적으로 높아졌지만, 더 큰 사회적 위험에 노출된 집단을 제대로 보호하지 못했다는 점이 가장 큰 문제
- 경제사회적 위험에 노출될 개연성이 큰 비정규직 노동자 등 취약계층에 대한 보호를 하지 못하는 사회보장제도의 존재이유가 국민적 비판을 받는 이유에 주목해야 함

<표 1-1-4> 종사상지위에 따른 사회보험 가입률 추이

		2005	2010	2015	2016	2017
National Pension	Total (employed)	61.4	65.0	67.4	67.6	69.0
	Regular worker	75.7	78.4	82.0	82.9	85.0
	Irregular worker	36.6	38.1	36.9	36.3	36.5
Health Insurance	Total (employed)	61.9	67.0	71.5	72.6	74.2
	Regular worker	75.9	79.5	84.8	86.2	88.4
	Irregular worker	37.7	42.1	43.8	44.8	45.3
Unemployment Insurance	Total (employed)	53.1	63.3	68.6	69.6	71.2
	Regular worker	63.8	75.7	82.4	84.1	85.9
	Irregular worker	34.5	41.0	42.5	42.8	44.1

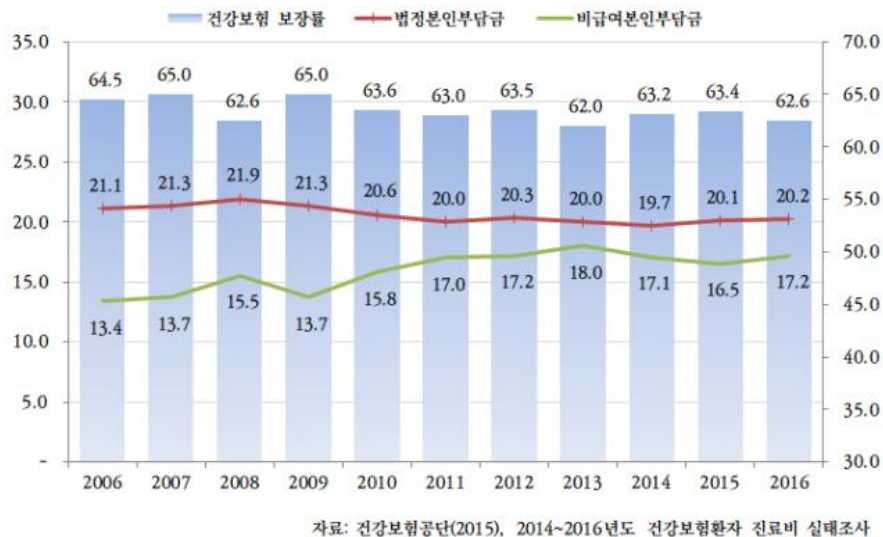
자료: 통계청, 경제활동인구조사

- 국민연금의 낮은 가입률과 낮은 실질 소득대체율은 이것이 노후소득보장제도가 되기 위한 개혁이 필요한 이유를 말해줌
 - 평균 연금수령액은 2017년 기준 33만7천원 수준. 2015년 현재 노인의 국민연금 수급률은 36.4%, 기초연금 수급률은 66.5% (* 2017년 기초연금 수급률은 67.7%)
 - 이는 저임금노동자나 실업위험이 큰 비정규직 노동자의 경우, 국민연금을 통한 노후소득보장이 힘들다는 점을 의미
- 건강보험은 가입률이 매우 높다는 점에서 타 사회보험과 달리 재정적 지속가능성 문제가 부각되는 상황
 - 건강보험은 오랜 역사를 갖고 있고 가입자격과 비부양자 규정 측면에서 관

대. 하지만 건강보험 보장률은 2006년 64.5%에서 2016년 62.6%로 낮아지는 문제점이 존재

- 보장률이 낮아진 이유는 정부가 급여 확대를 지속적으로 추진해 왔음에도 그보다 더 빨리 비급여가 양산되어 왔기 때문. 이 문제는 건강보험 수가의 통제를 받지 않는 새로운 의료서비스와 기술을 선호하는 공급자의 유인, 행위별수가제의 왜곡된 유인구조 등과 관련이 있음. 재정적 지속가능성이 쟁점인 이유임

[그림 1-1-13] 건강보험의 보장성 (법정본인부담과 비급여본인부담)



○ 고용보험은 근로연령층의 실직에 따른 소득상실 위험에 대비한 대표적 소득보장제도이나 낮은 수급률의 문제를 내포

- 현 고용보험제도는 정작 실업위험이 큰 비정규직 노동자의 가입률이 낮고, 실업급여 수급율 또한 낮다는 점이 가장 큰 문제
- 노동시장에서 고용불안에 노출된 노동자 규모가 크고, 플랫폼노동 등 새로운 형태의 노동자가 증가하는 상황을 감안하면, 가입과 수급을 확대할 수 있는 근본적 대안 마련이 필요

□ 우리나라의 대표적 빈곤층 지원제도인 기초생활보장제도는 전체 빈곤층의 일부만을 보호하고 있다는 점에서 포괄성이 부족

○ 기초생활보장제도 수급자는 2016년 현재 163만 명(112.7만 가구)으로 전체 인구의 3.2%를 보호. 의료급여 수급자는 2016년 현재 153만 명, 1인당 치료는 연간 441만원. 그 밖에도 주거급여 수급자는 2016년 현재 75만 가구

○ 2018년 10월 부양의무자 기준을 폐지하는 경우 수급자 규모 증가가 예상
 - 2015년 이후 기초생활보장제도 주요 급여의 부양의무자 기준을 폐지하는 조치를 취한 결과, 수급자 규모가 증가

- 현 정부가 생계급여에 대해서도 부양의무자가 노인이나 중증장애인인 경우, 부양의무자 기준을 적용하지 않는 부분적 개선을 했지만, 여전히 많은 빈곤층이 보호받지 못하고 있음

- 기타급여의 수급신청자 중 노인과 장애인에 대해서는 부양의무자 기준을 폐지해야 한다는 요구가 강하게 표출되는 상황

□ 기타 사회보장제도 및 사회서비스의 현황

○ 소득분배구조 악화 및 가족단위 부양구조의 변화 등과 맞물려 경제사회적 취약계층 대상 보건복지서비스 수요가 급격하게 증가하고 있으며, 특히 노인·장애인 대상 서비스가 빠르게 증가

○ 영유아시설 이용 어린이는 2015년 현재 214만 명으로 0~5세 아동인구의 67%이며, 가정양육수당 수급 아동은 101만 명(6세 이상 아동 포함) 규모

○ 보육시설은 2016년 현재 4.1만개소이며, 가정보육시설이 절반가량을 차지하고, 보육아동 수는 145만 명이며, 민간시설 이용아동이 74만 명 규모

○ 노인장기요양보험 등급판정자는 2016년 현재 약 68.1만 명으로 65세이상 노인인구의 9.8%

○ 장애연금 수급자 수는 2017년 현재 35.2만 명, 장애수당 수급자는 37만 명

라. 사회보장지출의 추이와 향후 과제

- 우리나라의 사회보장지출 수준이 적정인가에 대해서는 다양한 의견이 개진되어 왔으며, 복지지출 증가에 영향을 미치는 요인을 고려하면 OECD 국가들과 비교해도 낮은 수준이 아니라는 주장 또한 존재. 이는 사회보장 관련 지출확대를 억제하는 논거가 되기도 했음
- 하지만 이러한 요인을 통제하지 않은 OECD의 사회지출(SOCX) 데이터는 우리나라의 사회지출이 매우 낮다는 점을 보여주고 있음
 - 2013년 기준 한국의 사회지출은 GDP의 10.1%, OECD 평균은 22.0%로 약 두 배 가량의 차이를 나타내고 있음. 이는 OECD 국가들의 1990년 사회지출 규모 15.2%에도 못 미치는 수준
 - 사회지출 증가율을 보면, 한국은 1990년대 후반부터 OECD의 두 배를 넘어서는 빠른 사회지출 증가율을 보여 왔음

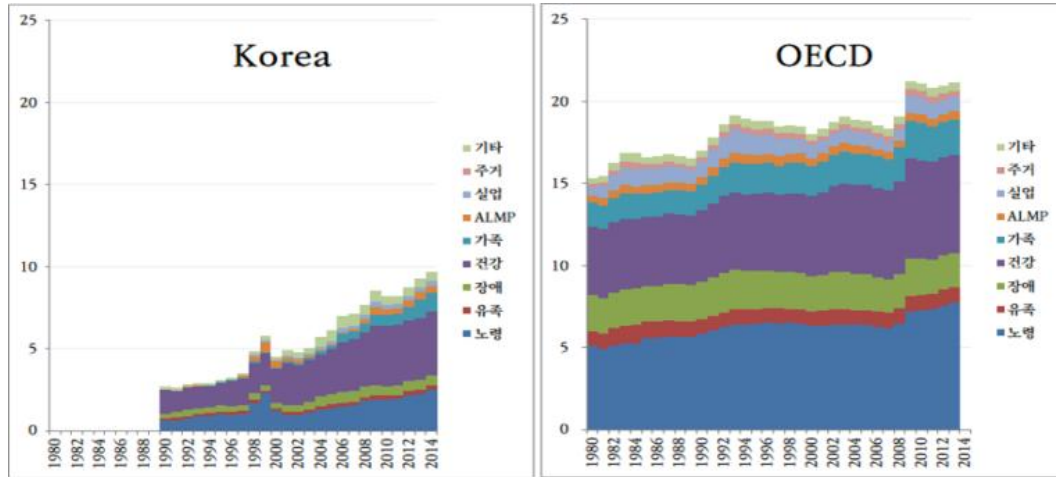
<표 1-1-5> 한국과 OECD 사회지출(public & mandatory)의 추이

구분	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2013	2014
한국 (증가율)			3.0	3.5 (13.9)	5.3 (35.3)	6.7 (20.4)	8.9 (24.6)	10.1 (11.5)	10.4 (3.6)
OECD (증가율)	15.2	16.8 (9.4)	17.4 (3.4)	19.4 (10.3)	18.6 (-3.9)	19.5 (4.1)	21.8 (10.9)	22.0 (0.5)	

자료 : OECD, Socx

- 기능별 지출 추이를 보더라도 건강보험을 제외하는 다른 사회보장영역은 복지욕구를 충족시키기에는 매우 낮은 수준

[그림 1-1-14] 한국과 OECD 사회지출의 기능별 지출 추이



자료: OECD, Socx

- 우리나라의 사회보장 관련 지출수준의 적정성과 관련해서, 경제규모와 인구고령화 등의 요인을 고려한 국제비교를 통해 객관적 논거를 제시하려는 다양한 시도가 있었음
- 고경환 외(1999)에 따르면, 한국의 복지지출지수는 38.72%
- 문형표 외(2000)에 따르면, 한국의 복지지출지수는 68%
 - 추정 결과에 의하면, 우리나라의 1999년 기준 복지지출 기대치는 11.08%로, OECD 단순평균치에 비해 낮아지게 되는데, 실적치인 7.53%
- 김혜원·김은경·전승훈(2006)에 따르면, 2001년 우리나라의 공공사회지출 IEC 지수는 51.95~72.82%
- 전승훈 (2014)³⁾에서는 한국의 복지지출 IEC지수는 67.6%
 - 국회예산정책처 (2015)⁴⁾ 적합값 대비 실제값의 비율로 산정된 우리나라 공공사회복지지출 국제비교지수는 분석기간 평균 61.98로 나타나고 있음
- 결론적으로 복지지출에 영향을 미치는 변수들을 통제하면, 한국과 OECD 국

3) 전승훈. (2014). 한국경제 분석: 복지지출 국제 비교 및 경제적 효과 분석. 한국경제의 분석, 20(1), 165-219.

4) 한정수. (2015). 부문별 사회복지지출 수준 국제비교평가. 국회예산정책처(NABO)

가들과의 복지지출 격차가 줄어들지만, 한국의 복지지출 수준이 대체적으로 낮다는 것이 일반적인 분석 결과

□ 우리나라의 복지지출 수준이 낮은 이유는 다음과 같음

- 다른 OECD 국가에 비해 고령화 정도가 낮기 때문
- 기존에 도입된 국민연금 등 사회보험 제도의 미성숙
- 낮은 실업률 등 사회보장의 필요를 느끼지 못했던 경제환경
- 정치체제 및 역사적 경험의 차이
 - － 경제성장과 불평등 확대 후 전쟁 등을 거치면서 사회적 연대의 중요성이 강조된 유럽 국가들과의 경험과는 차이

□ 사회보장을 위한 지출확대가 불가피하며, 특히 사회보험 성숙기까지 재정의 역할이 확대되어야 한다는 인식이 필요

- 사회지출이 낮은 이유가 공적연금이 성숙되지 않았고, 향후 국민연금이 성숙되면 빠르게 증가할 것이라는 예측은 분명함
- 하지만 사회보험 성숙기까지 방대한 사회보장 사각지대를 방치해서는 경제사회시스템이 심각하게 훼손될 위험을 감수해야 함
 - － 전략적으로 사회보험 성숙기까지 사회보장 사각지대에 놓인 취약계층에 대한 기본생활 보장을 강화하고, 청년과 여성 등 근로연령층의 고용을 촉진하는 방향에서 재정의 역할(재정 중 사회보장 관련 지출 확대)을 강화하는 노력이 필요

2. 기존 사회보장계획과 개혁의 교훈

□ <제2차 사회보장 기본계획> 수립에 앞서 장기비전을 제시하는 연구는 기존 장기 계획이나 중기계획이 거두지 못한 성과와 이후 제기되었던 새로운 문제에 주목하는 것에서 시작해야 할 것임

- 이를 위해 기존 사회보장 장기계획과 중기계획의 의의와 한계 그리고 그것이 주는 정책적 시사점에 대해 살펴볼 것임

가. <비전 2030>에 대한 평가와 시사점

- <비전 2030>(함께하는 희망한국 Vision 2030)은 저출산과 인구고령화, 저성장, 양극화 등 구조적인 문제를 해결할 장기비전을 제시(정부·민간 합동작업단, 2006)
 - 그 핵심기조는 <동반성장 패러다임>을 근간으로 <혁신성장·균형성장·시장주도>를 표방하는 성장전략과 <정부 역할 제고·미래를 위한 투자>를 근간으로 하는 복지전략의 균형을 전제
 - 추진전략은 1) 제도혁신을 통해 경제사회시스템의 효율성을 제고하고, 재정적 지속가능성을 위협하는 요인을 사전에 제거하며, 2) 선제적 투자를 강화하는 일종의 사회투자전략
- <비전 2030>의 핵심정책과제는 제도혁신과 선제대응으로 구분
 - 제도 혁신은 1) 서비스산업 경쟁력 강화, 2) 정년조정 및 임금피크제 확대, 3) 학제 개편, 4) 국민·직역연금 개혁, 5) 주민생활지원서비스 전달체계 개편, 6) FTA 체결 확대
 - 선제적 투자는 1) 사회서비스 일자리 확대, 2) 적극적 고용전략 추진, 3) 차세대 성장동력 사업투자 확대, 4) 보육서비스·방과후 활동 확대, 5) 근로장려세제 도입, 6) 노인수발보험제도 도입
- <비전 2030>은 사회보장 강화에 따른 재원대책을 제시했다는 점에서 높이 평가할 수 있으며, 단계적 접근도 적절한 선택이었음
 - 사회보장 재원대책은 1) 2010년까지 추가 증세 없이 세출구조조정, 2) 비과세·감면축소, 3) 세정 합리화 및 투명성 제고를 통해 소요재원을 충당하고, 4) 2011년 이후 증세에 대한 국민적 논의를 하는 것으로 제시

□ <비전 2030>의 한계

- 시장부문의 개혁과 사회보장 부문의 개혁이 조응하지 못했다는 점. 특히 시장 부문에서 공정성 문제를 해결하지 못했다는 점
 - － 실제로 노동시장, 부동산 시장, 교육부문에서 발생한 문제들은 사회보장제도로 해결하기 힘들 뿐 아니라, 증세를 통한 사회보장 확대를 위하여 국민적 합의를 이끌어내는 데에도 걸림돌로 작용
- 재원조달 문제와 관련해 재정확대에 대한 강한 의지를 표명하였으나 정권이 바뀌면서 일부 재정을 투입하는 수준에 그쳤다는 점

나. 사회보장 기본계획 20년의 의의와 시사점

- 1999년부터 현재까지 사회보장 관련 계획으로 실행된 것은 <사회보장장기발전방향>과 <사회보장 기본계획> 두 가지임. 1999년부터 2013년까지는 <사회보장 장기발전방향>이 실시되었으며, 2012년 사회보장기본법 전부개정 이후에는 <사회보장 기본계획>이라는 명칭으로 변경되어 실행되었음
- <사회보장장기발전방향>은 사회보장심의위원회의 심의를 거쳐 사회보장증진을 위해 수립되는 계획으로 사회보장기본법이 1995년 제정되며 법정계획으로서의 지위를 갖춤
 - <사회보장장기발전방향>은 총 3회에 걸쳐 실시됨
 - － 제1차 사회보장장기발전 계획(1999~2003)
 - － 참여복지 5개년계획(2004~2008)
 - － 제3차 사회보장 장기발전방향 2009년~2013년
 - <사회보장장기발전방향>의 성과
 - － (제1차 사회보장장기발전 계획) 전국민 사회안전망을 구축하고 국가에 의한 보호와 자활을 더불어 도모하였으며, 노인·아동·장애인에 대한 복지서비스 제공 인프라를 강화하였음(참여복지기획단, 2004, p4).

- 적용대상의 확대, 급여수준 개선, 관리운영체계 개선 등을 통하여 사회안전망의 제도적 형태를 완성함(관계부처합동, 2008, p.31)
- (참여복지 5개년 계획) 사회보장제도의 내실화, 복지인프라의 구축, 문화서비스 확대 등 광의의 복지영역을 전제로 포괄적인 정책계획을 담고 있음(신영석 등, 2006, p.12). 사회보장제도의 내실화를 기하고, 신사회적 위험에 대응한 다양한 복지서비스를 확대하였음(신영석 등, 2013, pp.36~37)
- 저출산·고령화 등 사회적 위험과 양극화라는 새로운 갈등요인에 대한 정책적 대응이 본격화됨(관계부처합동, 2008, p.33)
- (제3차 사회보장 장기발전방향) 복지지출의 효율성을 제고하고 자원투입의 우선순위를 설정하는 등 효과성을 제고(신영석 등, 2013, p.39)하려 노력하였고, 보편적인 복지서비스의 확대와 일자리를 중심으로 한 근로복지, 의료보장 등이 상대적으로 우수한 평가를 받음(이현주 등, 2012, p.948)

□ <사회보장장기발전방향>의 한계

- (제1차 사회보장장기발전 계획) 사회보장 사각지대가 잔존하는 한계가 존재하였고, 국가 재정부담이 확대되며 표출된 재원 부담의 갈등을 해결할 합의 기제가 작동되지 못 함(관계부처합동, 2008, p.32)
- (참여복지 5개년 계획) 사회보장제도의 내실화를 기하였으나 복지 체감도가 낮다는 평가가 있고, 기초생활보장제도의 개혁에도 불구하고 최종적인 사회안전망으로 실질적인 역할을 수행하는 데 한계가 있다는 평가를 받음. 또한 사회복지전달체계의 개편의 필요성이 제기되기도 하였음(신영석 등, 2013, p.37)
- (제3차 사회보장 장기발전방향) 전략계획이 아닌 사업목록의 성격이 강하고(정홍원 등, 2014, p.22), 누락·중복·부정수급을 방지하는 등 사회복지전달체계의 효율화를 도모하였으나 지방정부의 복지부담을 가속화하였다는 한계가 존재(신영석 등, 2013, p.40)
- <사회보장장기발전방향>은 구속력이 약하고 다른 개별 계획과의 관계도 명확히 규정되지 않은 데다, 지역계획과의 연계도 이루어지지 않아(신영석 등,

2013, p.6) 계획으로서의 추진력을 확보하는 데 어려움이 있었음

□ <사회보장 기본계획>은 사회보장위원회가 5년마다 수립하는 법정계획으로 각종 사회보장 계획 중 최상위의 중기계획

○ 2012년 사회보장기본법 전부개정을 통해 사회보장 기본계획은 개별법에 따른 다른 기본계획들에 우선하는 것으로 위상을 정립함

○ 사회보장기본법에 명시되어 있지 않던 사회서비스를 중요한 정책영역으로 부각시켰고, 사회보장제도의 평가기능을 강화함

○ 지방정부의 사회보장제도 신설 및 변경에 대한 협의와 조정기능을 신설하여 정부차원의 개입근거를 마련

○ 사회보장과 관련된 재정추계와 각종 통계를 정비하여 사회보장제도 전반에 대한 통계인프라를 구축

□ <제1차 사회보장 기본계획>의 한계⁵⁾

○ 기능적으로 사회보장 기본계획이 다른 기본계획의 상위의 계획으로 작동할 수 있는 위상과 권한을 명시하지 못한 점

– 사회보장 기본계획이 수립되어 새로운 개혁방향을 제시하더라도 개별법에 따른 각종 기본계획이 확정되어 있는 상황에서 그것을 바꾸기 용이하지 않은 실정

○ 사회보장제도의 재구조화를 겨냥했으나 부처를 넘어 사회보장제도를 개혁할 권한을 가진 거버넌스 개편을 고민하지 못한 점

– 그 결과, 재구조화보다는 이미 추진 중인 정책과제를 열거하는 방식으로 기본계획을 수립하게 되었다는 점

□ <제1차 사회보장 기본계획>의 시사점

○ (사회보장 기본계획의 역할 재규정) 사회보장 기본계획은 이미 부처가 시행 중

5) 정홍원 등. (2014). 제3차 사회보장 장기발전방향(2009~2013) 2013년도 추진실적 및 5개년 종합평가.

인 세부시행계획을 되풀이하여 나열하기보다 중기발전방향과 핵심개혁과제에 초점을 맞추어 방향성을 제시하는 것으로 역할을 재규정할 필요가 있음

- (사회보장 종합평가체계 구축) 사회보장 기본계획에 명시된 시행계획 수립 및 평가체계를 개별 사회보장제도에 대한 평가를 넘어, 전체 그리고 영역별 사회보장제도에 대한 종합적 성과평가 및 관리체계로 개편할 필요가 있음⁶⁾
- (사회보장 재원조달의 중단기 목표 명문화) 사회보장 기본계획 실행을 위한 핵심사업에 대한 재정수요를 추계하고, 중단기적으로 정부재정과 사회보험재원을 종합적으로 고려하여 재원조달방안과 목표를 명확하게 제시할 필요가 있음

제3절 외국의 복지국가 개혁전략

1. 복지개혁의 다양한 모델과 경로

- 21세기의 세계 각국은 자신이 처한 제반 경제사회여건에 따라 현재 그리고 미래의 위험에 대처할 수 있는 차별화된 복지개혁 전략을 요구받고 있음
- 이러한 맥락에서 서구 각국의 복지개혁 기조는 다음과 같이 요약할 수 있음
 - 1990년대 말부터 서구 복지국가들은 변화하는 경제사회환경에 대응하여 사회보장제도를 재구조화하는 작업에 착수해 왔음.
 - － 사회보장체계를 새로운 거시경제환경에 조응하고, 공공재정의 지속가능성에 부응하며, 급변하는 고용상황에 대처할 수 있도록 개편하는 것이 골자
 - － 경제사회적 환경변화는 산업부문에서 시작되어, 노동시장 유연화로 이어지고, 결국 복지국가 개혁으로 귀결되는 일련의 과정으로 표현되고 있음
 - 서구 복지개혁의 기조는 인구고령화와 실업으로 인한 사회지출 증가를 통제하는 축소 지향적 개혁이자, 기술혁신에 따른 고용충격을 흡수하는 개혁

6) 오윤섭, 임완섭, 이규환. (2017). 사회보장기본계획의 '16년도 추진실적 평가 및 제도 개선방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.

- 먼저 <인구고령화>에 따라 지속적으로 증가하는 사회보장비용을 감당하고 재정적자를 해소하기 위한 대책이 취해지고 있음
 - 노후소득보장과 노인의료보장 등 지출부문의 재원을 조달하기 위한 새로운 사회적 합의도출이 가장 큰 현안이며, 그와 더불어 비용증가를 억제하기 위한 소득대체율 조정 및 의료공급자에 대한 관리가 현안임
 - 이어 <4차 산업혁명>으로 대변되는 기술혁신이 노동시장에 미치는 충격을 흡수할 수 있는 사회보장제도의 재편 작업이 진행 중
 - 일국차원에서 고용체제(employment regime)에 대한 논의는 수량적 조정과 기능적 조정과 관련된 대안을 넘어, 새로운 고용형태 증가에 대처할 수 있는 새로운 노동법체제와 사회보장체제 구축이 현안 과제
- 전체적으로 1990년대 이후 서구 복지개혁에 대해서는 노동시장에서 평등주의 모델의 후퇴, 또는 이원주의의 제도화로 해석되기도 함
- 독일과 프랑스의 복지개혁을 비교 연구한 논문은 1990년대 이후의 복지개혁을 산업관계와 노동시장에서 내부자에 대한 보호를 강화하는 한편, 다양한 형태의 비정규직 노동자 문제는 국가에게 책임을 전가하는 것이었다고 주장(Palier & Thelen, 2010, 139)
- 하지만 비서구권 국가의 복지개혁은 전혀 다른 상황에 처해 있음
- 대부분 후발복지국가인 비서구권 국가의 복지개혁은 글로벌화된 경제체제 하에서 사회보장체계를 강화해야 한다는 점에서 확장 지향적 복지개혁이 기조
- 글로벌한 경제체제는 비서구권 국가로 하여금 고용과 사회보장에 대한 일국적 차원의 정치적, 정책적 자율성을 제한하는 경향이 있으며, 이러한 제약 속에서 증가하는 복지욕구를 충족시키기 위한 개혁이 핵심
 - 비서구권 국가들이 처한 대내외 여건을 감안하면, 서구 각국의 복지개혁이 주는 정책적 시사점에 대한 신중한 해석이 필요. 복지확대가 필요한 국가가 복지축소의 담론과 정책을 어떻게 수용할 것인지 냉정한 평가가 필요
- 비서구권 국가들은 상이한 생산체제와 고용체제 그리고 복지체제에 기반한 독

자적인 복지개혁 모델을 마련해야 하는 상황

- 사회적안전망에서 사회안전망으로의 이행전략은 경제발전단계와 노동시장구조 및 사회보장제도의 역량 등에 대한 종합적 고려가 필요하기 때문
- 비서구권 복지국가들은 국가에 따라 사회보장체계의 틀을 마련해야 하는 경우, 사회보장제도의 포괄성과 보장성을 확대해야 하는 경우, 미래의 경제사회적 지속가능성을 제고해야 하는 경우 등 다양한 상황에 직면
- 그럼에도 비서구권 국가들이 거의 공통적으로 경험하게 되는 문제점 중 하나는 사회의 소득중간층에 대한 사회보장의 부재(missing middle)의 문제라고 말할 수 있음

○ 한국은 비서구권 국가 중 사회보장체계의 틀은 완성하였지만, 제도의 포괄성과 보장성을 제고해야 하는 국가에 해당

- 최근 한국사회에서 인구고령화 등에 따른 사회보장제도의 재정적 지속가능성에 대한 우려가 확산되고 있으며, 이는 분명 중요한 해결 과제
- 하지만 이러한 우려가 현재 한국 사회보장제도의 확장을 가로막는 논리로 활용되어서는 곤란할 것임. 오히려 미래 세대의 재정 부담을 덜어주기 위한 정책방안의 모색과 그에 대한 사회적 합의 도출 노력이 필요한 상황
- 2018년 현재 시점에서 더 큰 불확실성은 산업과 노동시장에서 발생하는 이중화 또는 삼중화의 격차가 사회보장제도의 지속가능성에 어떠한 영향을 미칠 것인가 하는 점임

□ 우리사회가 외국의 복지개혁 사례에서 주목해야 할 점은 정치권과 정부의 역할

○ 복지개혁을 둘러싼 정책결정과정을 바라보는 관점은 매우 다양하며, 다원주의적 관점과 합리적 선택이론, 마르크스주의, 신제도주의 등은 복지정치에 대한 이론적 경합이 얼마나 첨예하게 이루어지고 있는 말해줌

○ 최근 각국의 복지개혁은 결국 정치의 문제임. 실제로 많은 국가에서 정치권과 정부(관료집단)의 역할은 그 성패를 가르는 중요한 역할을 해 왔음

- 물론 최근 각국 정부가 직면한 문제는 복지정책과 관련된 정보생산과 유통

에 있어 과거와 같은 독점적 위치를 점하기 힘들어 졌다는 점. 이는 정보통신기술의 발달로 인해 네트워크 사회가 형성되고 있음을 시사

- 하지만 복지국가의 비전을 제시하고, 충돌하는 이해관계를 조정할 대안적 제도와 정책을 제시하고, 사회적 합의를 도출함에 있어 정당과 정부가 여전히 큰 역할을 하고 있음

○ 외국의 복지개혁에서 정당과 정부의 역할과 관련해서 실패사례에 나타나는 다양한 특징적 경향을 확인할 수 있음. 그 중 몇 가지만 열거하면 아래와 같음

- (실패사례의 특징) 복지개혁이 실패하는 경우, 외부적 요인과 내부적 요인으로 구분할 수 있으며, 내부적 요인은 개혁방향을 둘러싼 정치세력 간의 첨예한 대립이나 비난회피를 위해 개혁을 지연시키는 형태로 표출
 - 그 중에서도 비난회피의 메커니즘에 주목할 필요가 있음. 격렬한 선거경쟁 하에서 각 정당은 비난회피(blame avoidance)를 목적으로 복지개혁을 포기하거나 지연시키는 경우가 발생하기 때문
- (성공사례의 특징) 복지개혁이 성공하는 사례 또한 다양한데, 개혁의제에 대한 사회적 공감대 형성을 토대로 정권을 넘어 핵심 복지개혁을 일관성 있게 추진하는 경우임
 - 스웨덴의 1990년대 복지개혁이나, 독일의 Hartz 개혁, 프랑스의 사회보장제 도입 등은 수차례 정부가 바뀌었음에도 그 기조를 유지함으로써 정책의 일관성과 효과성을 제고해 왔다는 점에 주목할 필요가 있음
 - 특히 프랑스의 일반사회기여금(CSG)은 수 차례의 정권교체에도 불구하고 개혁의 일관성을 유지해 왔음. 그리고 이것이 증가하는 복지수요를 감당하게 하는데 큰 역할을 해 왔음

□ 이 절에서는 각국의 복지개혁 사례 및 그 정책적 시사점을 크게 세 파트로 나누어 설명하고자 함

○ 서구 복지국가 중 사회보험 중심의 사회보장체계를 구축하고 있으며, 그와 관련된 개혁에 착수한 사례로 프랑스의 복지개혁에 대해 살펴보고자 함

- 비서구권 국가 중에는 경제발전상태와 정치체제 그리고 사회보장체계의 특성이 한국과 매우 유사한 대만의 복지개혁에 대해서 살펴보고자 함
- 끝으로 정당의 역할과 관련해서 영국과 노르웨이 주요 정당의 복지공약을 분석하고, 이들이 복지개혁 문제에 어떻게 대처하였는지 살펴보고자 함

2. 서구 복지개혁의 동향 : 프랑스의 최근 복지개혁을 중심으로

- 서구 복지국가의 복지개혁이 한국사회에 주는 시사점을 도출하기 위해서는 다양한 접근방식이 가능함
 - 먼저 지금까지 많이 활용되었던 에스핑 앤더슨의 복지레짐 유형에 따른 복지개혁 사례에서 정책적 시사점을 도출하는 것임. 하지만 이것이 갖는 문제점은 지나치게 추상수준이 높은 시사점에 국한되기 쉽다는 것임
 - 이어 에스핑-앤더슨에 대한 보놀리(Bonoli)의 비판적 주장을 수용하여 사회보장의 총량과 질적 특성이라는 두 가지 차원을 고려하는 것임. 이는 사회보험 중심체제와 조세기반 중심체제의 복지국가에 대한 고려를 추가하는 방식임 (Bonoli, 1997. 354-363)
 - 끝으로 사회보장체제가 작동하고 지속되는 공간의 규모, 즉 인구규모를 고려하여 한국과의 비교가 적합한 인구규모를 가진 국가를 비교대상으로 선별하는 방식임
- 이러한 측면으로 고려하여 여기서는 사회보험 중심형 사회보장체제를 가진 서구 복지국가 중 인구규모가 2천만 명이상인 국가를 고려대상으로 설정하였음
 - 상대적으로 자영업자 비중이 높고, 가족주의 전통이 강한 남유럽국가들도 비교대상에 포함될 수 있음. 하지만 이들 국가의 최근 사회보장개혁에서 정책적 시사점을 도출하기는 한계가 있다는 점에서 제외하였음
 - 그렇다면 유럽의 대표적 사회보험 중심 국가 중 인구규모가 한국과 유사하거나 다소 큰 국가로 독일과 프랑스를 검토대상으로 설정할 수 있음

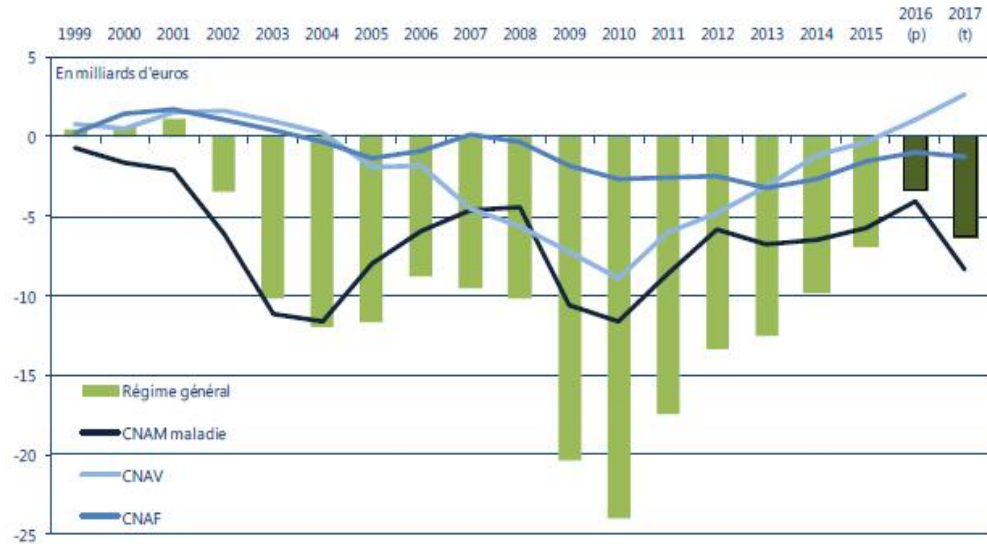
- 독일은 2005년부터 시작된 하르츠개혁을 통해 노동과 복지 부문의 핵심적인 개혁을 이루었으며, 그 내용은 국내에 많이 소개되었음.
- 프랑스는 최근인 2017년 사회보장제도에 대한 보다 근본적인 개혁을 시도하고 있으며, 그것이 사회보험 중심체계를 넘어서는 개혁이라는 점에서 한국사회에 보다 큰 시사점을 줄 것으로 판단됨

가. 프랑스 복지개혁의 흐름과 최근 개혁의 배경

- 프랑스는 1990년대 이후 지속적으로 사회보장체계를 개혁하는 조치를 취해 왔음. 그것은 실업률이 증가하고 인구고령화가 진행되는 상황에서, 시민들의 복지욕구를 충족시키기 위한 정책과 현실의 조정(Aggiornamento)이 불가피했기 때문
- 구체적으로 프랑스 사회보장제도는 장기간 수지균형을 맞추지 못하고 적자재정을 이어 왔다는 점에서 이를 개선하기 위한 조치가 필요했음. 1991년 도입한 일반사회기여금(Contribution sociale généralisée : CSG)부터 2005년 8월 제정된 사회보장재정법(loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale : LOLFSS)⁷⁾까지의 재정개혁 등이 그것임
- 이러한 조치를 취한 결과, 프랑스의 사회보장재정은 만성적인 적자규모를 크게 줄일 수 있었음. 아래 그림은 프랑스 사회보장제도의 재정적자가 2010년 대비 크게 감소하는 추세를 확인할 수 있음

7) 프랑스의 사회보장재정법은 1996년 헌법개정 시점에 기존 재정법에 사회보장재정에 관한 절을 추가하는 방식으로 이루어졌음

[그림 1-1-15] 프랑스 사회보장제도 일반레짐의 부문별 재정(잔고) 추이



자료: CCSS, Les Comptes de la Sécurité Sociale, Rapport septembre 2016, p.13(노대명, 2017에서 재인용)

- 하지만 사회보장재정을 경제성장률과 연동시키는 방식으로 사회보장의 재정적 지속가능성을 담보하는데 한계가 있었으며, 이는 각 영역별 사회보장제도를 개편하는 작업과 함께 추진되어 왔음
- 이러한 맥락에서 프랑스 정부는 사회보장재정법 외에도 각 분야의 제도에 대한 개혁을 추진해 왔으며, 몇 가지 중요한 예를 들면 아래와 같음
 - 1988년 최소통합수당(Revenu Minimum d'Insertion : RMI)부터 2008년 활동연대수당(Revenu de Solidarité Active : RSA)까지 근로빈곤층을 위한 소득보장제도를 강화하고, 복지수급자의 취업을 촉진하는 정책을 강화해 왔음
 - 2000년 보편의료보험제도(Couverture Maladie Universelle : CMU)부터 2016년 보편의료보장제도(Protection Universelle Maladie : PUM)까지 의료보장제도를 강화하고, 의료보장 정보체계를 통해 효율적인 비용관리를 강조해 왔음
 - 인구고령화에 따라 빠르게 증가하는 돌봄서비스 수요를 충족시키기 위해 2002년 장기요양서비스(Allocation personnalisée d'Autonomie : APA)

를 도입하고, 이를 개선하기 위한 많은 정책을 추진해 왔음

□ 물론 프랑스가 사회보장제도의 근본적인 문제점을 해결하는 모든 개혁에 성공했던 것은 아니며, 여전히 몇 가지 핵심적인 과제가 남아 있음

○ 가장 큰 문제는 프랑스 사회보험의 직능중심체계를 대변하는 다양한 레짐(Régimes)이 야기하는 복잡성의 문제를 해결하지 못했다는 것임.

– 이는 다양한 이해관계집단과의 갈등을 초래할 위험이 있다는 점에서 정부와 정치권에게는 매우 부담스러운 개혁과제였으나, 시민들에게는 직장이동 과정에서 사회보험 레짐 간 각종 기준의 차이로 인한 불평이 컸던 사안임. 이는 연금과 실업보험 그리고 건강보험 전반에 걸쳐 있는 문제였음

○ 이어 공적연금 내에서 일반 시민을 대상으로 하는 공적연금과 공무원 등을 대상으로 하는 특수직역연금 간의 연금 형평성을 해소하는 문제였음

– 상대적으로 관대한 소득대체율과 각종 크레딧제도를 운영하는 특수직역연금과 일반 노동자를 대상으로 하는 공적연금제도를 통합하는 논의 또한 실질적인 성과를 거두지 못해 왔음

○ 더불어 실업보험 차원에서도 비정형적인 노동자가 증가하고 직장이동과 직업이동이 증가하는 상황에 대처하기 힘든 문제점이 제기되어 왔음

– 강력한 고용보호법제에도 불구하고 비정규직 노동자, 특히 특수형태근로자(voyageurs, représentants, placiers : VRP)가 지속적으로 증가하는 문제가 발생하고, 이들을 위한 사회보장제도 개편이 필요했다는 것임

– 이는 산재보험 외에도 실업보험 등 실직에 따른 소득보장을 강화해야 할 필요성이 있음에도 불구하고 이들을 보호할 수 있는 실질적인 제도개편이 이루어지지 않았음을 말해줌

□ 흥미로운 점은 전체적으로 실업률이 높고 경제여건이 취약하다는 비판에도 불구하고 프랑스의 소득분배구조는 상대적으로 건실한 것으로 나타나고 있다는 것임

○ 이러한 사회보장 개혁의 결과라고 단언하기는 힘들지만, 최근 프랑스는 상대

적으로 소득분배구조가 개선되고 중산층이 공고화되는 성과를 거둔 것으로 평가받고 있음

- 이러한 성과는 프랑스의 강력한 고용보호법제와 관대한 사회보장제도가 다양한 문제점을 야기하고 있다는 외부의 우려를 감안하면, 다소 의외의 결과라고 말할 수 있음

- 하지만 프랑스 내부적으로 사회보장체계의 제도적 복잡성과 계층 간 형평성 그리고 재정적 지속가능성 측면에서는 끊임없는 문제제기가 있어 왔음. 그리고 이 문제를 해결하기 위해서는 개별 제도차원의 개편이 아니라 보다 근본적인 개혁이 필요하다는 점이 확인되어 왔음. 이러한 복지개혁은 2017년 집권한 마크롱 정부에서 본격적으로 표출되기 시작하였음

나. 마크롱 정부와 복지개혁의 정치

- 최근 프랑스의 복지개혁이 매우 근본적인 패러다임 전환을 시도할 수 있었던 가장 큰 이유는 그것을 가능하게 하는 복지정치 공간의 출현에서 찾을 수 있음
- 프랑스 정치시스템의 특징은 다당제와 다수득표제 그리고 결선투표제로 요약할 수 있음. 프랑스는 20세기 중반이후 <극우-우-좌-극좌>로 구성된 정치세력분포를 보여 왔으며, 이는 선거경합과정에서 각 당이 자유롭게 경합하지만, 결선투표방식을 통해 진보와 보수가 대결하는 양상으로 정착
- 하지만 수십년간의 정권교체에도 불구하고 시민들의 삶을 개선할 실질적인 정책방안이 제시되지 않는다는 불신, 즉 정치에 대한 혐오 또한 강하게 표출되어 왔음. 그것은 크게 두 가지 형태로 표출
 - 하나는 극우정치세력의 부상으로 나타나고 있음. 이는 단순히 인종차별적 집단의 문제만이 아니라, 노동시장과 일상생활에서 배제된 저소득취약계층의 불만과도 밀접한 관련이 있음
 - 다른 하나는 정치에 대한 환멸과 새로운 정치세력에 대한 갈망으로 표출되고 있음. 그것은 사회당과 공화당으로 대표되는 프랑스 거대정당의 프레임

하에서 쉽사리 선택할 수 없는 것이기도 했음

- 이 점에서 2017년 초 마크롱 대통령의 당선과 그가 구성한 신생정당에 대한 시민들의 압도적 지지는 프랑스 현대사에서 좀처럼 찾아보기 힘든 사건이라고 말해도 무방할 것임
 - － 마크롱 대통령이 2016년 4월에 조직한 신생정당 <La République en Marche! : LREM>가 하원 577석 중 70%이상을 차지했다는 것은 기존 정치를 혁신하려는 프랑스 시민들의 열망을 잘 보여주는 것임
 - － 그리고 이러한 높은 정치적 지지도는 마크롱 정부가 이후 사회보장제도와 관련된 고질적인 문제들을 해결할 수 있는 기반이 되었던 것임. 참고로 프랑스 사회보장제도의 특징이라 할 수 있는 레짐체계를 재편하거나, 공적연금제도를 개편하고, 사회보장세를 확대하는 일련의 조치는 기존 정부하에서 본격적으로 추진되지 못했던 현안이라 말할 수 있음

다. 복지개혁의 주요 내용

- 마크롱 대통령과 그 정당의 정책공약은 이러한 상황을 잘 보여주고 있음
 - 앞서 언급한 것처럼, 기성정치에 대한 시민들의 깊은 환멸이 새로운 정치세력의 장밋빛 전망에 큰 힘을 실어주었다는 점은 분명함
 - 하지만 마크롱과 그 정부가 제시했던 공약이 갖는 함의 또한 분명함. 그는 대선공약에서 프랑스 시민들에게 새로운 성장모델(un nouveau modèle de croissance) 외에도 모두에게 공평한 규칙(les même règles pour tous), 쇄신된 민주주의(une démocratie renouvelée)를 약속했음(노대명, 2018)
 - － 그것은 건강한 정치세력이 성장할 수 있는 정치제도 개혁, 방만해진 공공부문에 대한 개혁, 경제성장을 위한 투자 확대 그리고 공정한 노동기회와 적절한 사회보장에 대한 약속이었음
- 사회보장과 관련된 마크롱 정부의 핵심 개혁은 다음 몇 가지로 요약할 수 있음
 - 사회보험 관리체계 현대화 : 레짐체계의 통합

- 자영업자를 포함한 보편적 구직수당제도 도입
- 일반사회기여금을 통한 실업보험 및 건강보험의 보험료 대체
- 단기고용계약 남발 고용주에 대한 징벌적 조치 강화

□ 사회보험 관리체계의 현대화

- 이는 프랑스 사회보장제도, 특히 주요 사회보험의 직능별 레짐체계라는 매우 복잡하고 비효율적인 시스템을 통합하여 관리비용을 절감하고, 각 레짐 간에 이동하는 가입자의 편의를 높이겠다는 것임. 이는 동일한 사회보험제도라도 레짐에 따라 기여와 급여가 다르다는 점과 관련이 있음
- 하지만 이는 역설적으로 최소국가주의(Etatisme minimal)의 출현이라고 표현되기도 함. 그것은 각 사회보험제도를 관리함에 있어 직능단체나 노동조합의 역할이 국가관리체계에 의해 통제되거나 대체된다는 것을 의미

□ 보편적 노후소득보장체계(système universel de retraites) 구축

- 공적연금제도에 대한 개혁은 어느 정부나 매우 힘든 과제라고 말할 수 있음. 이 점에서 프랑스 정부 또한 단기간에 공적연금제도를 개혁하는 방안을 제시하지 않고 있음
- 오히려 현재 각 레짐별로 분산되어 가입자의 레짐간 이동이 힘든 구조를 노동이동이 증가하는 노동시장 상황에 맞게 개혁하겠다는 것이 골자이며, 그 또한 장기간에 걸친 단계적 개혁을 표방하고 있음

□ 보편적 실업보험제도(assurance-chômage universelle)의 도입

- 최근 유럽 각국은 고용형태의 다양화, 또는 고용불안계층의 증가에 따라 이들에 대한 사회보장에 많은 어려움을 겪고 있음. 프랑스 정부 또한 자발적 실업자나 자영업자 등이 실직상황에 처하는 경우 소득보장이 필요하다는 점을 강조하고 있음
- 따라서 근로소득에 부과된 실업보험제도를 모든 소득에 부과되는 사회보장세

로 전환하고, 대신 모든 구직자에게 구직수당을 지급하는 방안을 골자로 하고
있음. 이는 플랫폼노동의 증가와 같은 노동시장 상황을 고려한 조치라고 이해
할 수 있을 것임

□ 일반사회기여금을 통한 사회보험료 대체

- 마크롱 정부는 중산층 및 저소득층의 구매력을 제고하는 것을 중요한 공약으
로 제시한 바 있으며, 일반사회기여금을 통한 사회보험료 대체 또한 사회보장
체계를 구조적으로 개편하는 동시에, 시민들의 사회보장 보험료 부담을 경감
시킨다는 목적을 갖고 있음
- 이처럼 주요 사회보험의 가입대상을 확대하고 재원조달방안을 바꾼 것은 노동
자와 고용주가 비용을 부담하고, 자율적으로 그 제도를 운영하는 기존 방식에
서 국가가 관리하는 사회보장제도로의 이행을 의미하는 것임

□ 사회보장 정보체계의 통합과 현대화

- 마크롱 정부는 모든 시민에게 적정한 소득을 보장하기 위해 사회보장 정보체
계를 적극적으로 활용하겠다는 공약을 발표한 바 있음. 그것은 <자동적인 단일
사회급여시스템>(un versement social unique et automatique)을 의미함
- 이 관리체계의 핵심은 각 시민이 빈곤 등을 이유로 급여를 신청하지 않아도 소
득신고만으로 필요한 급여를 보장받게 한다는 점을 의미함. 그리고 이러한 공
약은 시민들을 위한 사회권 보장 강화로 표현되고 있음

라. 프랑스 복지개혁의 시사점

- 현재 프랑스 정부가 추진하고 있는 복지개혁의 성패를 단언하기는 어려울 것임.
그것은 유럽에서 가장 높은 수준의 사회보장비용을 부담하고 있는 프랑스 기업과
가계가 어떻게 반응하는가에 달려 있음을 의미함
- 노동시장상황 변화에 따라 근로빈곤층 등 취업애로계층이 증가하고 사회보장
제도 혜택의 격차가 심화되는 상황에서 사회보장제도를 취업상태와 관계없이

모든 사람에게 확대하려는 시도라는 점은 의미가 있음

- 인구고령화로 노후소득보장과 의료보장 지출이 빠르게 증가하는 상황에서 레짐으로 분산된 사회보험체계를 통합하고, 보편적 사회보장제도로 개편하여 시민편의와 비용효율화를 하고자 하는 점도 의미가 있음
- 다만 이러한 구조개혁이 노동시장의 핵심집단이 각종 사회보험제도에서 누리던 보장수준의 저하를 초래할 수 있다는 우려가 개혁에 대한 저항으로 이어질 수 있다는 점은 중요한 변수
- 더불어 프랑스 사회 내에 깊게 각인된 지역 간 격차, 특히 지방의 경제적 침체와 그에 따른 상대적 박탈감 또한 매우 중요한 변수가 될 것임
 - 2018년 10월 정부의 유류세 인상을 기화로 확산된 노란조끼(Gilets jaunes)은 정부재정을 확충하기 위해 과거 정부에서 지속적으로 추진을 시도했던 소비세(유류세 등) 인상이 환경보호라는 목적에 기여하기보다 중산층 및 저소득층의 구매력을 감소시키는 재원조달 방안으로 인식됨에 따라 대중적 저항으로 확산되었음
 - 그것이 장기간 지속되는 이유는 이러한 저항을 확산시키는 자양분이 존재하기 때문인데, 이는 지방의 취약한 경제여건 및 노동시장여건으로 인해 소비세 증가가 지방의 중산층 및 저소득층의 구매력에 큰 영향을 미치고 있다는 불만과 무관하지 않음. 다른 한편으로는 조세 및 사회보장을 위한 재원 부담에서의 계층 및 지역간 형평성의 문제가 제기되고 있을 의미
- 이러한 한계에도 불구하고, 프랑스 사회보장체계의 구조개혁을 위한 실험은 다음과 같은 측면에서 한국 사회보장제도에 정책적 시사점을 주고 있음
 - 첫째, 사회보험 중심형 사회보장체계의 한계를 넘어서기 위해 보편적 사회보장체제로 전환하는 점진적 이행을 모색하고 있다는 것임
 - 이는 비스마르크모델에서 베버리지모델로의 이행을 의미하는 것으로 해석할 수 있음. 한 국가에서 기존의 복지모델에서 벗어나 새로운 모델로의 이행이 갖는 어려움을 감안하면 그것은 매우 중요한 사례로 이해할 수 있음

- 다만 최근 프랑스 사회의 논의상황을 보면, 보편적 사회보장모델이 영국식 모델을 지향하는 것인지, 1990년대 이전의 스웨덴식 모델을 지향하는 것인지에 대한 명확하게 드러나지 않고 있음
 - 그럼에도 마크롱 대통령의 지향점이 스웨덴 등의 스칸디나비아모델과 유사하다는 평가가 지배적. 교육의 혁신과 노동시장의 유연성을 제고하는 대신, 그에 상응하는 강력한 사회보장제도를 구축하는 것으로 설계되어 있다는 점에서 이러한 개연성을 엿볼 수 있음(노대명, 2018).
- 둘째, 복지개혁은 급진적 변화(big bang)에 대한 통념적 기대와 달리 오랜 기간 준비되고 축적됨으로써 가능하다는 것임
- 마크롱 정부가 사회보험 중심 사회보장체계를 보편적 사회보장체계로 전환하는 실험을 할 수 있었던 이유는 일반사회기여금(CSG)으로 불리는 “작은 사회보장세”가 1991년 도입된 이후 꾸준히 인상되어 왔기 때문
 - 일반사회기여금은 도입초기 전체 사회보장재원에서 차지하는 비중이 극히 낮았으나 2015년 현재 23%에 이르고 있음. 그 세율은 소득유형에 따라 근로소득 7.5%, 실업급여 6.2%, 상병급여는 6.2%, 퇴직연금 및 장애연금 6.6%, 재산소득 및 이자소득 8.2%, 게임 등의 사행소득 9.5%로 차이를 보이고 있음
 - 이렇게 조성된 일반사회기여금은 기존 사회보험 중심 체계로 감당하기 힘든 복지욕구 - 주로 노후소득보장과 노인의료보장 그리고 저출산대책 -를 충족시키는데 투입되었음.
 - 이러한 재원조달방안은 인구고령화가 본격화되기 이전 시점에 낮은 세율의 재원조달방안을 마련하고, 인구고령화 정도에 맞게 단계적으로 인상하여 복지욕구를 충족시켜 왔다는 점에서 의미가 있음. 그리고 사회보장세가 일정 세율에 이른 뒤에 사회보험료를 대체하는 방안을 모색할 수 있었다는 점은 매우 중요한 정책적 함의를 가짐
- 셋째, 사회보장제도 개혁과 관련해 다양한 이해관계를 조정하는 원칙을 명료화하고 있다는 것임. 그것은 다양한 이해집단의 저항이 불가피하지만, 제도의

지속가능성을 위해 개혁을 추진하고 있다는 점에서 의미를 찾을 수 있음. 물론 그것은 마크롱 대통령에 대한 시민들의 압도적 지지와 무관하지 않았음

- 사회보험제도에서 기여와 급여의 관계는 매우 명료함. 낮은 기여로 높은 급여를 받는다는 것은 제도의 기형적 운영을 의미하기 때문. 같은 맥락에서 노동시장의 불안정성이 확대되는 상황에서 실업보험의 소득대체율을 높게 유지하고 모든 구직자를 보호하기란 재정적으로 지탱가능하지 않음. 이 문제와 관련해서 모든 구직자에게 실업수당을 지급하지만 실업수당의 격차를 축소하고, 실업보험료를 사회보장세로 대체하고 부담수준을 낮추는 방식으로 노동자와 기업에게 실질적인 혜택을 주는 선택은 정치적으로 많은 리스크를 동반하는 것임. 그럼에도 낡은 제도에 대한 개혁을 정치적, 정책적 아젠다로 제시했다는 점은 높이 살만한 선택
- 마찬가지로 프랑스의 소득분배구조에서 노인가구의 높은 소득수준을 고려하여 상위 60%의 노인의 사회보장세 부담을 늘렸다는 점 또한 쉽지 않은 선택. 이는 마크롱 정부에 대한 노인들의 높은 정치적 지지도를 감안할 때, 높은 정치적 리스크를 수반하지만 재원부담의 세대 간 형평성 문제를 드러냈다는 점에서 의미 있는 개혁시도

3. 아시아 각국의 복지개혁 동향 : 대만을 중심으로

- 대만은 전형적인 복지후발국으로서, 국민당이 중국 본토를 떠난 1949년 이후 내려졌던 계엄령이 1987년에 해제되면서 비로소 복지국가가 성장할 수 있는 민주적인 기반이 갖춰졌음. 대만의 복지국가는 1990년대 정치적 민주화와 경제적 자유화라는 ‘이중전환’ (권순미, 2008)을 통해 새로운 전기를 마련함.
- 1990년대 이전 대만의 사회정책은 체제안정과 경제발전에 종속. 사회정책이 경제정책의 목표에 순응하는 전형적인 발전국가 (developmental state) 유형에 속함. 80년대 이후 민주화를 거치면서 90년대 이후 복지국가의 기틀을 잡기 시작한 한국과 유사한 역사적인 경로를 밟았음.
- 대만의 경제성장은 상대적으로 안정적인 기반에 근거해 온 것은 사실임. 즉,

성장과 안정, 분배라는 세 마리 토끼를 비교적 건실하게 잡았다고 (전제국, 1994). 대만은 1965-1985년 동안 해마다 9%가 넘는 경제성장률, 7%대의 비교적 안정적인 물가상승률, 하위층 40% 대비 상위 20%의 소득비율 1.45배를 유지. 이는 90년대 복지국가 개혁을 위한 안정적인 물적 기반을 마련.

- 대만은 아시아 경제에 타격을 가한 90년대 아시아 금융위기도 비교적 순조롭게 넘겼으나, 2000년대 들어서 경제 지표에 이상이 나타남. 90년대 중반까지 1%대에 유지되던 실업률이 2002년 5%를 넘어섬. GDP 성장률도 2002년 일시적이거나 -2.2%를 기록하기도. 2000년대 중반 이후에는 소득분배 수준도 지표에 따라 한국보다 나쁘게 나오기도 함. 대만의 '균등성장 신화의 종말' (권순미, 2008).

- 대만의 사회정책은 직업에 따른 심각한 불균등성이 있었음. 복지지출의 대부분이 군인, 공무원, 교사 등에 집중. 대만의 복지국가를 일컬어 '군공교복지국(軍公教福祉國)'이라 이르기도(강병익 외, 2018). 빈곤계층, 노인, 여성, 장애인, 청년은 오히려 배제됨.

- 대만에서 민주화의 바람이 불면서 복지에 대한 사회적인 기대도 높아짐. 1986년에 창당한 민진당은 당 강령에서 공정하고 안정적인 사회보험 제도 수립, 보편적인 사회보장제도의 수립, 노동자 보호 기준의 향상 등을 표방하면서 여당인 국민당과의 차별화를 시도.

- 과거 국민당 정권이 주도하던 사회정책의 공간에 정치적인 도전자인 민진당을 포함한 사회운동단체들이 편입하면서, 정당들은 경쟁적으로 사회보장정책안을 제시, 입법원에서 사회정책법안의 입안과 처리가 사회적인 주목을 받기 시작 (강병익 외, 2018). 민주화의 바람 속에서 정당성의 위기를 맞고 있던 국민당도 사회정책에 대한 국민적인 수요에 부응할 수밖에 없는 처지에 놓임.

- 민진당은 1993년 사회정책 개혁안을 모아서 <사회복지백서>를 발간, 국민당 역시 <사회복지정책 가이드라인>을 제시. 민진당이 비교적 급진적인 정책을 제시한 반면, 국민당은 경제성장을 우선시하는 기존의 발전국가적인 프레임에서 벗어나지는 않음 (강병익 외, 2018).

- 90년대 복지국가 개혁은 크게 건강보험과 국민연금, 실업급여를 중심으로 전개됨. 본고에서는 공간의 한계 상, 국민연금과 실업급여에 관한 내용은 간략하게 소개하고, 대만의 사회정책 가운데서도 가장 높은 평가를 받고 있는 건강보험의 개혁을 중심으로 대만 사회정책 개혁 양상을 조망. 그리고 대만 복지국가 개혁의 의의와 한계를 점검.
- 전국민연금제도는 2004년 노동연금이라는 이름으로 시행. 그 전에는 일시금 성격의 노동보험, 농민만을 대상으로 하는 노령농민복지수당, 노동기준법에 따른 퇴직금 규정 등이 있었음. 2005년 7월부터 시행되고 있는 노동연금은 월 임금의 6%를 16년 이상 기여하면, 60세부터 연금으로 지급받는 형태. ‘실질적인 노령소득보장체제로 탈바꿈’했다는 평가를 받음 (최영준, 2005).
- 또 다른 제도는 실업급여. 1999년 1월부터 시행 이후 실업급여 기준과 요건이 지속적으로 완화하는 추세. 이를테면, 2001년 1월부터 노동보험의 실업급여 기준과 요건이 대폭 개정. 상용고용자로 제한되어 있던 급여대상이 1년 이상의 계약직 노동자에게도 확대, 실업급여 조건이 가입연수 2년 이상에서 1년으로 단축되는 등 제도의 지속적인 개선 (권순미, 2008).
- 1995년全民健康保險제(全民健康保險) 개혁. 95년 이전에는 14개의 서로 다른 개별 건강보험이 존재했음. 이에 따라, 내용이 다른 제도들이 난립하면서 관리의 비효율 및 수혜 대상자별 형평성의 문제가 계속 불거짐 (Lue, 2014).
- 95년 이전에는 노공보험, 공무원인원보험 등이 직업군별로 의료급여, 연금급여 등을 통합해서 관리. 공무원을 포함한 노동자에게는 모든 사회보험의 급여가 통합적으로 제공됐지만, 노동자의 가족이나 퇴직자에게는 급여 가운데 일부만 제공됨. 자영업자들도 보험 적용 대상에서 제외되면서 제도 형평성의 문제 (백승기, 2008)
- 국민당 정부는 당시 이등회 총통의 지휘 아래 1993년 법안을 국회에 제출한 뒤, 8개월에 걸친 법안 토의를 거쳐 1994년 7월에 통과. 건강보험을 집행할 기구로는 행정원의 위생서(衛生署) 아래에 중앙건강보험국을 설치, 단일보험

자로서 건강보험 제반 업무를 관장하도록 함 (백승기, 2008).

- 全民건강보험 도입의 배경은 크게 두가지. 첫째, 일반 여론이 의료보험의 확대를 지지했음. 새로운 건강 보험에 대한 높은 지지도는 1995년 개혁 초기 39%에서 6개월이 지난 뒤에는 60%, 그 뒤로 70%를 넘어서서 2000년대 초반까지 유지됨 (Cheng, 2003). 둘째, 효과적인 공공관리의 필요성. 노동보험, 공무원 보험 등 개별 보험들이 독립된 회계로 운영. 각 제도의 수가체계, 급여범위 등이 서로 달라서, 관리의 비효율성과 환자에 대한 차별대우 문제가 계속 제기됐음.
- 대만은全民건강보험의 설계 단계에서부터 외국의 다양한 건강보험제도를 참고하면서, 대만의 여건에 맞은 건강보험제도를 건설.
 - 全民건강보험의 설계자 가운데 한명인 마이클 첸은 한 인터뷰에서 “우리는 미국을 포함해서 다른 나라들의 건강보험 시스템을 배우기 위해서 전세계에 사람을 보냈습니다. 사실은 우리 건강보험은 미국의 medicare를 본 땀습니다. 유사점이 많은데, 차이점도 있습니다. Medicare는 노인만 대상으로 하지만, 우리는 모든 인구를 포괄합니다.” (Cohn, 2009).
 - 대만의全民건강보험제도의 설계 및 구축과정에 대해, 자동차 생산 공정에 비견해서 다음과 같이 표현하기도 함. “생산 부품은 10여개 국가에서 수입됐으나, 설계 및 생산은 국내에서 이뤄졌다” (Chang, 2002, Cheng, 2004 재인용)
 - 대만의 국민건강보험의 도입은 “한국보다 늦었지만, 우리보다 거의 모든 면에서 한발 앞선 모범적인 발전과 개혁을 추진하고 있다” (이용갑, 2009)
- 대만全民건강제도의 주요 특징으로는 전국민을 포괄하는 보편적 서비스, 재정에 대한 높은 국고 지원, 총액계약제를 중심으로 하는 지불제도 등을 들 수 있음 (김계현, 2016)
 - 피보험자는 4개월 이상 대만에 거주하거나 정식 근로자로 고용된 사람이면 누구나全民건강보험에 가입해야 함. 피보험자는 임금근로자, 자영자, 농어민 등

6개군, 세부 13개 종으로 분류. 또 저소득계층은 물론 중증질환자, 정신 및 신체 장애인 등을 사회적 취약계층으로 보고, 보험료를 국가가 보조.

- 보험료율은 피보험자의 경우 적용 집단에 따라 보험료 부담률이 다르게 적용되고, 보험료 부과기준은 표준소득등급표에 의거 전 국민에게 적용됨. 보험료율은 2010년 4월 기준으로 5.17%. 국고 지원은全民건강보험 전체 재정 대비 30%를 넘고 있음.
- 의료기관은 의료인의 자유의사에 따라 건강보험제도의 적용을 받는 기관으로 참여하는 방식. 전체 의료기관 중 93.2%가 요양기관으로 계약됨.
- 진료비 지불제도는 총액계약제가 대표적이지만, 세부적인 총액을 정하는 과정에서 행위별수가제, 포괄수가제, 인두제 등이 적용. 의료기관이 청구하는 진료비는 6개의 지역 분국에서 나누어서 심사.

□ 대만의 건강보험 개혁 과정의 특징은 사회적 합의 구조, 사회적 약자 배려, 제도 운영의 거시적 효율성 강조, 질적 효율성 보장으로 요약 (이용갑, 2009)

- 사회적 합의구조 측면에서는 건강보험 문제의 정치적 공론화, 이를테면, ‘차세대 건강보험 위원회’ 운영. 사회적 약자를 위한 배려의 측면에서는 중대 상병에 대한 본인부담 면제, 구제기금을 통한 보험료 대부제도, 기부금 활성화 등
- 제도 운영의 거시적 효율성 달성의 측면에서는 포괄수가제와 총액예산제를 도입해서 실시. 질적 효율성의 측면에서는 의료기관의 질 향상을 촉진하는 정책을 추진.
- 한국과 대만은 경제수준 및 GDP 대비 의료비의 비율이 매우 유사함. 그러나 대만이 높은 보장성을 유지하는 것은 대만이 한국보다 의료자원을 더 효율적으로 사용하는 방향으로 개혁을 추진한 결과로 풀이됨.

□ 대만의 복지국가의 발전 과정을 주요 제도, 특히 건강보험을 중심으로 살펴보았을 때, 다음과 같은 추이를 발견할 수 있음.

- 대만의 복지국가 발전 과정에서는 다음과 같은 세가지 측면이 관찰 가능함 (강

병익 외, 2018).

- － 첫째, 전국민건강보험제도와 국민연금을 중심으로 사회보장정책이 도입되면서 발전주의 국가 시기의 복지체계의 특징인 ‘직업 분리, 차별적인 대우’가 점차 완화됐음.
- － 둘째, 민주화된 정치환경 속에서 정당 경쟁 과정 속에서 복지제도 도입 및 발전되는 양상이 보임. 주요 정당 사이의 정책 경쟁이 긍정적인 영향을 미친 것은 사실이지만, 궁극적으로는 ‘생산주의적 복지체제’의 규범과 충돌하면서 정책의 진전에는 실패하는 양상을 보임. 이를테면, 2000년 집권한 민진당은 부족한 재원이라는 현실적인 문제에 부딪혀서 복지 공급에서 후퇴하는 모습을 보임. 이와 같은 모습은 과거 한국의 김대중, 노무현 정부가 친복지적인 복지정책을 제시하면서도 근로연계와 노동윤리를 강조하는 생산주의적인 복지체제의 큰 틀을 벗어나지 못한 것과 유사함.
- － 셋째, 다른 사회보장제도의 상대적인 저공급과 복지비용의 불충분한 확보라는 한계 역시 노출됨. 대만은 한국과 함께, 국민부담율과 공공복지지출비율이 다른 복지국가들에 견줘 매우 낮은 수준임. 이에 따른 부의 불평등과 상대적 빈곤의 문제에 대처하는 데 한계를 보임.

□ 대만의 복지국가 발전을 설명하는 데 민주화는 가장 중요한 변수(Lue, 2014). 과거 권위주의 정권이 정치적인 정당성을 위해서 경제성장을 정책의 중심에 뒀다면, 민주화 이후 정당 정치 하에서는 유권자의 환심을 사기 위해 시민들의 복지 수요에 응하는 것이 정책의 중심이 됨.

○ 이에 따른 두가지 변화 (Lue, 2014). 첫째, 과거 준공교복지국가에서는 배제되던 중산층 이하의 복지수요에 부응하기 위해서는 복지지출의 증가가 기대됐고, 둘째, 비정규직이나 미숙련노동자 등 취약계층까지 포괄하는 식으로 복지제도의 대상이 점차 보편화하게 됨. 즉, 서구에서는 좌파 정당을 매개로 하는 노동운동의 힘이 복지정책의 발전을 추동했다면, 대만의 경우에는 복지정책 발전의 동인이 달랐다는 지적. 즉, 비서구 국가에서 복지국가의 발전을 논의할 때, 서구 복지국가가 가지는 함의가 있으나, 이를 기계적으로 적용할 때 범할

수 있는 우를 경계해야 함.

- 대만 복지국가의 복지개혁에는 일정한 한계가 있음 (권순미, 2008). 첫째, 복지 체제 개혁의 타이밍을 놓침. 민주적 복지개혁 세력이 신자유주의 세계화론자들에 맞서 담론을 지배할 수 있는 내적 역량과 준비를 갖추지 못함. 둘째, 복지개혁을 추동할 정당과 시민단체, 노동운동의 부재했음. 즉, 복지국가의 확장을 위한 담론의 힘과 정치적인 힘이 부족했었다는 의미로 풀이됨.
- 대만 복지국가는 연금과 건강보험이라는 복지국가의 두 기둥이 되는 제도의 측면에서 볼 때, 한국보다 진일보한 측면이 있음. 한국의 연금제도가 OECD 회원국 최고 수준의 노인빈곤율을 낮추는 데 한계를 노출한 반면, 대만은 ‘실질적인 노령소득보장체계’ (최영준, 2005) 역할을 하고 있음. 건강보험 역시 한국은 낮은 보장성 등에서 사회보장제도로서 한계를 노출한 반면, 대만은 모든 면에서 한발 앞섰다는 평가를 받고 있음.

4. 서구 주요 정당의 복지개혁 공약 분석 : 영국과 노르웨이를 중심으로

- 서구 복지국가인 영국과 노르웨이의 주요 정당 각각 두 곳의 2017년 총선 공약집을 검토. 유럽 복지 국가 발전에서 정당이 가지는 중요한 역할을 고려해서 두 나라의 보수와 진보 정당이 그리는 복지국가 발전 전략을 살펴보고자 함.
- 외국의 복지국가 가운데는 한국과 같이 사회보장의 장기 계획을 공개적으로 짜는 경우가 없음. 따라서 한국이 참고 혹은 준용할만한 외국의 사례는 찾아보기 힘들.
- 물론, 과거 외국에서 시도한 대대적인 변화의 경우들은 있고, 이런 시도들에 ‘복지개혁’이라는 사후 명명이 됨. 이를테면, 1986년 미국의 복지개혁, 80년대 영국의 복지개혁 등이 대표적이나, 그 개혁이 내용이 대부분 국민의 삶의 질을 오히려 떨어뜨렸다는 논란도 있음.
- 1960~70년대 복지국가의 전성기가 지난 이후 서구의 ‘복지개혁’이라는 말은 대부분 복지의 축소 혹은 구조조정과 동의어였음. 따라서, 30~40년 전 서국의 복지개혁에서 현재의 한국에서 함의점을 찾기는 어려울 것으로 보

임.

- 따라서, 과거보다는 동시대의 서구 복지국가의 전망과 전략을 참고하는 것이 한국에게 시사점을 던질 것으로 보임. 그런 맥락에서 참고 자료가 될 수 있는 것이 외국에서 4~5년마다 돌아오는 총선에서 제출되는 공약집. 공약집에는 각 정당이 파악하는 시대적 상황 및 그에 따른 정책 대안이 제시됐다는 점에서 (중)단기적인 개혁 전략이 반영됨.

○ 여기서는 영국(보수당과 노동당)과 노르웨이(보수당과 노동당) 두 나라의 주요 정당 두 곳의 공약집을 검토. 두 나라를 선택한 이유는 1) 두 나라 모두 비교적 최근인 2017년에 총선을 치렀고, 2) 영국은 복지국가의 시발점으로서 역사적으로 사회정책의 변화를 이끌어온 선도자 역할을 했고, 3) 노르웨이는 21세기 들어서 북구 국가들 사이에서도 조금은 독특한 위상을 가지고 있는데, “21세기의 정책 개발의 선두”(Brandal, Bratberg & Thorsen, 2013, p 301)에 있다는 평가를 받고 있음.

○ 두 나라의 보수 및 진보 정당이 해당 국가의 복지 국가 발전 및 정체에 미쳐온 지대한 영향을 고려할 때, 네 정당이 그리는 사회정책의 비전을 살펴볼 필요가 있음. 복지국가들마다의 특수성이 있고, 각자가 처한 역사적, 동시대적 맥락이 다름. 이와 같은 점을 고려해서, 한국 사회보장 기본계획을 그리는 과정에서 함의를 도출함.

가. 영국

1) 보수당

□ 보수당은 지난해 총선을 앞두고 ‘앞으로 함께 (Forward, Together)’라는 제목의 88 페이지짜리 공약집을 내놓음. Beveridge 보고서에서 제시된 다섯가지 거악(five giant evils)에 견주듯이, 다섯가지 거대 도전(five giant challenges)을 제시.

○ 다섯가지 도전은 1) ‘강한 경제에 대한 요구’, 2) ‘브렉시트와 변화하는 세계’,

3) ‘사회분열’, 4) ‘고령화’, 5) ‘빠른 기술 변화’. 이 가운데 사회보장과 관련된 대목은 첫 번째, 세 번째와 네 번째, 강한경제, 사회분열과 고령화.

- 이러한 변화에 대응하는 보수당은 원칙을 다소 애매하게 제시함. 다만, “속박 받지 않는 자유시장을 신뢰하지 않으며, 이기적인 개인이라는 맹신을 거부한다” (p. 9)라고 명시. 대처 이후의 극단적 신자유주의적 모델과는 분명한 선을 그었고, 앞선 캐머런 정부와 유사함.

□ ‘강한 경제에 대한 요구’에 속하는 주요 공약 내용 : 첫 번째 도전에 대한 대응으로 보수당은 ‘모두를 위한 강한 경제’를 모토로 내세웠음. 주로 경제 정책을 주로 논한 이 대목에서 변화하는 국제경제 환경에서 혜택을 보는 인구와 그렇지 못한 인구 사이의 격차에 논하며 다음과 같은 공약을 제시함.

- 생활임금 인상: “우리는 모두가 노동에 대한 대가를 정당하게(fairly) 받도록 보장해야 함. 보수당 정부는 생활임금제도를 도입했고, 그에 따라 영국인은 시간당 7.5 파운드 (11,250원)를 받음. 보수당 정권은 앞으로 생활임금 수준을 2020년까지 중위소득의 60% 수준으로 올릴 것” (p. 16) 참고로, 2018년 영국의 중위소득은 주급 기준으로 569 파운드 (85만3500원) (ONS, 2018)
- 깃 이코노미 (gig economy) 노동자에 대한 사회적 보호 강화: 지난 10월 별도 위원회 구성해서 정책 보고서 작성 마감을 기다리는 중. 해당 노동자에 대한 사회적 보호 강화를 원칙으로 하되, 보고서의 내용에 따라서 구체적인 정책 마련 계획.
- 직업연금 가입자에 대한 보호 강화: 직업연금의 관리를 소홀히 하거나 제도를 악용하는 사용자에 대한 처벌 강화

□ ‘사회분열(Social division)’에 대응하는 공약 내용: ‘최고의 능력 위주 사회 구현’을 해당 문제에 대한 정책 기조로 제시함. 보수당은 공립/사립학교 출신 사이, 인종 사이, 빈부 계층 사이, 성별 사이의 차별의 문제에 주목. 또, “오늘날 영국 사회에서 가장 큰 부정의는 당신의 삶이 당신의 재능과 노력에 의해 결정되는 것이 아니라, 당신의 출신 지역과 부모와 학력에 따라 결정된다는 점”이라고 강조. 그

러나 1) 기회의 평등을 강조하지만, 결과의 평등에 대한 언급은 보이지 않는 점, 2) ‘능력 위주’ (meritocracy) 사회는 결국 상대적으로 ‘능력 없는’ 집단에 대해서는 시야에 두지 않는다는 정책적인 접근도 보임.

○ 더 많은 이에게 일자리를: 복지제도에 대한 추가적인 개혁은 계획한 바가 없다고 천명. 이전 보수당-자유민주당 연립정권이 추진해오던 보편적 크레딧 제도 (Universal Credit) 제도를 더 폭넓게 적용할 예정.

○ 고용 및 노동 관련 정책이 14줄 정도로 매우 짧게 정리됨. 18~24세 청년을 위한 맞춤형 지원 (targeted support)를 제공. 구체적인 내용은 명시되지 않음.

○ 성별 임금 격차 해소: 250인 이상 고용한 사업장에 대해서 성별 임금 격차에 대한 자료 제출 요구 예정. 또, 아동이나 노인 돌봄을 위한 휴가의 이용률을 높이도록 시도.

○ 인종 간 격차: 직장과 학교 등에서 인종, 종교, 성별에 따른 차별에 대한 처벌 강화.

○ 정신 건강으로 인한 격차: 관련 예산을 2016/17년 114억 파운드에서 2020/21년 124억 파운드로 증액. 상대적으로 구체적인 공약이 제시됐으나, 임금 상승분으로 고려하면 얼마나 유의미한 변화인지는 의문.

○ 장애로 인한 격차: 장애인 인구 1백만명의 노동시장 편입을 향후 10년 동안 시도.

□ 고령화에 대한 공약: “세대 간 계약의 복원”이라는 다소 추상적인 정책 기조를 제시.

○ 연금 연간 인상률 보장: 보수당은 연금 인상을 적절하게 하기 위한 방법 가운데 하나로, 연금 인상률을 임금 인상률, 물가 상승률, 2.5% 가운데 최댓값에 연동되는 방식 (the Pensions Triple Lock)을 2020년까지 유지하기로. 또 그 이후에는 임금 인상률과 물가 상승률 가운데 더 큰 값에 연금 인상분을 맞추기로 (the new Double Lock) 공약.

○ 노인 돌봄에 대한 기준 변경: 연소득 2만3250 파운드 이하 저소득층 노인

대해서 요양 비용을 지원해주던 기준을 10만 파운드로 대폭 인상. 다만, 보유 주택의 가치도 반영하던 기준도 변경. 소득 기준을 올리면서 지원 대상도 크게 늘어날 것으로 보수당 정부는 주장했다. 이에 대해서는 노인들의 부담액이 증가하게 될 것이라고 BBC는 당시 전망. (BBC, 2017a)

- NHS 예산 증액: 향후 5년 동안 NHS 예산 80억 파운드 증액. 무상의료의 원칙에 대해서 외국인은 예외로 둬. 외국인 노동자는 1년에 600 파운드, 학생은 450 파운드 정액 부담.
- 주택 정책: 2020년까지 1백만호 공급, 2022년까지 50만호 추가 공급. 지방정부의 고정기간 공공주택(fixed-term council houses)을 짓되, 10~15년 뒤에 자동적으로 세입자에게 주택구매권리(right to buy)를 부여.

2) 노동당

- 노동당은 ‘소수가 아닌, 다수를 위해’ (For the many not the few)라는 126쪽 짜리 공약집을 발간. 공약집은 크게 12개 주제로 나뉜. 1) 모두를 위해 작동하는 경제의 창조, 2) Brexit 협상, 3) 국가교육서비스를 향해, 4) 노동 현장의 정당한 거래, 5) 사회보장, 6) 모두를 위한 주거 공간 확보, 7) 모두를 위한 의료, 8) 안전한 지역사회, 9) 보다 부유한 생활로, 10) 민주주의의 확장, 11) 더 평등한 사회, 12) 국제적인 영국으로 나뉜.

- 12개 주제 가운데 사회보장 관련 공약을 담은 5개 항목(4, 5, 6, 7, 11)을 중심으로 주요 공약을 살펴봄.

□ ‘모두를 위해 작동하는 경제의 창조’ 관련 공약

- 민영화된 인프라의 공공화: 민간 철도 회사들의 운영허가 기간이 만료되는대로 공공화. 그밖에 에너지, 수도, 우편 등 민영화한 인프라와 서비스들을 공공화.

□ ‘국가교육서비스’ 관련 공약

- 무상 보육 지원 대상 확장: 세 살과 네 살 아동을 대상으로 하던 주 30시간 무상 돌봄 시간을 2세 아동에게도 적용. 출산 전후 휴가 12개월로 연장.
- 대학 등록금 폐지: 대학 등록금 폐지. 영국은 1997년까지 대학교육이 무상이었으나, 등록금 상한선이 높아지면서 1만 파운드에 육박하고 있음. 또 저소득층 대학생을 위한 생활보조금 (maintenance grant)의 부활. 지난 보수당-자유민주당 연립정권 당시 연소득 하위 40% 가구의 대학생들에게 주던 생활보조금 (1년 3387 파운드) 폐지됐음.

□ 노동 현장의 정당한 거래

- 영시간 계약 (zero hour contract)의 금지: 영시간 계약은 미리 정해진 근로 시간 없이 사용자의 필요에 따라 근로자가 호출에 응해 근로를 하고 그 시간만큼의 임금을 받는 것을 내용으로 하는 계약(이정희, 2015)으로 사용자에게 일방적으로 유리.
- 최저임금 인상: 최저임금 수준을 생활임금 수준으로 인상. 생활임금 수준은 2020년에 10파운드로 인상될 예정임.
- 최저임금 대비 최고임금 비율 (maximum pay ratio) 한계 설정: 최저임금 대비 최고임금 비율을 20대 1로 설정하고, 공공 부문 및 공공 계약에 입찰하는 회사에 적용.

□ 사회보장 관련 공약

- 연금 연간 인상률 보장: 노동당은 연금 인상률을 적절하게 하기 위한 방법 가운데 하나로, 연금 인상률을 임금 인상률, 물가 상승률, 2.5% 가운데 최댓값에 연동되는 방식 (the Pensions Triple Lock)을 계속 유지하기로.
- 복지 급여 복원 및 인상: 지난 보수당 정권에서 폐지됐던 21세 이하를 위한 주거급여 (housing benefit)를 복원. 고용및지원수당(Employment and Support Allowance)을 주당 30 파운드로 인상 및 돌봄 보호자 수당

(Carer's allowance)도 주당 11 파운드로 인상.

□ ‘모두를 위한 주거 공간 확보’ 관련 공약

- 2010년 이후 주택 건축은 1920년 이래 가장 낮은 수준이었음. 가구주가 45세 이하인 자가 주택 소유 가구수가 2010년 이해 90만 가구 감소. 이 부분을 중심으로 공약을 제시.
- 월세 규제 도입: 세입자들이 월세 인상으로 과도한 부담을 안는 것을 염두에 두고, 월세 계약을 3년을 기본으로 하고, 월세 인상률에 물가 상승률을 반영한 상한을 두도록.
- 지방정부 공공주택을 대상으로 하는 주택구매권리(right to buy) 유예: 지난 보수당 정권 아래에서 공공주택에 대한 수요가 높음에도 불구하고, 다수가 개인에게 팔려간 점에 문제. 지역 단위에서 저렴한 주택을 공급하는 취지를 유지하기 위해 주택구매권리 행사를 유예.
- 공공 주택 공급: 해마다 10만 가구의 공공주택 혹은 주택연합(housing association) 가구 공급

□ ‘모두를 위한 의료’ 관련 공약

- NHS 예산 증액: 향후 5년 동안 300억 파운드의 예산을 추가로 투입. 재원은 상위 5%에 대한 소득세 인상과 민간의료보험에 대한 세금 인상.
- NHS 접근성 강화: 다음 총선까지 모든 NHS 시술이 늦어도 18주 안에는 이뤄지도록 해서, 대기자 명단에서 1백만명을 줄이도록 함. 또 응급실에 도착한 환자가 늦어도 4시간 안에 진찰을 받도록 함.
- NHS의 공공화: 보수당 정권 아래에서 이뤄지던 민영화 추세를 되돌려서, 공공성을 강화.
- 국가돌봄서비스(National Care Service)의 초석을 마련: 향후 5년 동안 80억 파운드의 추가 예산을 투입해서 당면한 돌봄의 문제를 해결. NHS 수준에 준하는 국가돌봄서비스의 초석을 마련. NHS와는 예산을 공유하면서 협력하는

모델 구축.

□ ‘더 평등한 사회’ 관련 공약

○ 여성, 성적소수자들(LGBT), 장애인 등 소수자 그룹에 대한 정책 마련 약속

나. 노르웨이

1) 보수당

□ 노르웨이의 집권 보수당은 2017년 총선을 앞두고 ‘노르웨이를 믿으세요 (Believe in Norway)’라는 200쪽 짜리 선거 공약집을 내놓음. 공약의 범주는 크게 1) 안전한 나라, 2) 안정된 고용과 일자리 창출, 3) 빠르고 안전한 이동, 4) 아동을 위한 정책, 5) 지식을 통한 기회, 6) 당신이 필요할 때 제공되는 도움과 돌봄, 7) 환자를 위한 건강 돌봄 서비스, 8) 문화, 스포츠와 다양성, 9) 공공부문의 갱신, 단순화 그리고 개선으로 나뉨. 여기서 ‘1) 안정된 고용과 일자리 창출’의 내용은 제목과 약간 다르게, 내용은 산업 정책으로 채워져 있음.

○ 현실 인식과 관련해서, 공약집의 7페이지에서 ‘지속가능한 복지’라는 문단에서 노르웨이 복지국가의 미래를 위협하는 요소를 1) 아동들의 기회 불평등, 2) 난민 문제, 3) 사회 불평등 (social disparities), 4) 증가하는 노인에 대한 돌봄 수요로 제시했음 (Høyre, 2017; p7).

○ 보수당의 공약들은 영국의 보수당, 노동당, 노르웨이의 노동당에 견줘서, 내용이 추상적이거나 선언적인 내용이 많음. 본 글에서는 각 당의 공약 가운데 구체적인 내용, 이를테면 예산 편성, 법 개정과 같은 내용을 주로 소개하고 있으므로, 보수당 공약 가운데서는 이 공간에서 소개할 내용이 적음.

○ 보수당의 복지 관련 공약은 대부분 선언적인 내용으로, 현상 유지를 선호하는 것으로 보여짐.

□ 아동을 위한 정책

- 위에서 지적한대로 구체적인 목적을 제시하는 대신, 관련 제도들을 ‘개선하다’, ‘바꾼다’ 정도의 표현을 구사함. 이를테면, 아동을 위한 정책 첫 번째 공약이 “아동급여를 유지하고, 저소득 가정을 지원하기 위한 다른 맞춤형 정책들을 평가할 것”으로, 사후 정책 평가의 근거가 될 수 있는 구체적인 내용을 담지는 않았음.

□ ‘당신이 필요할 때 제공되는 도움과 돌봄’ 관련 공약

- 이 항목에서 정책들은 ‘도움과 돌봄’ 보다는 노동시장의 편입을 강조. 챕터의 첫 문장은 “노동은 우리가 공유하는 부의 원천” (p 112)임을 적시. 첫 번째 공약은 “정년직 노동을 주요 원칙으로 유지함” (p 114)으로 밝힘.
- 이 항목에 속하는 공약의 네가지 세부 항목 가운데 세가지가 노동시장, 노동시장 재진입, 노인을 위한 일자리 제공을 주요 내용으로 함. ‘도움과 돌봄’이라는 제목보다는 ‘역동적인 노동시장’이 더 적절한 것으로 보임.

□ ‘환자를 위한 의료 서비스’ 관련 정책

- 의료 관련 공약도 대부분 추상적으로, 구체적인 내용은 없음. 의료 관련 첫 번째 공약은 “일상에서 사람들이 건강 및 라이프사이클에 관한 좋은 선택을 하는 것을 도움”임.

- 그밖에 연금 문제에 대한 별도의 공약 내용이 없고, 다른 공약 부분에서 해당 내용과 관련한 각론적인 언급만 있음. 그밖에 세계적인 이슈가 되고 있는 생활임금이나 최저임금에 대한 공약도 없음.

2) 노동당

- 노동당 선거 공약집의 제목은 ‘모두가 참여하다’. 전체 103쪽 분량. 공약의 범주는 1) 경제와 금융, 2) 노동, 3) 학교, 지식과 기술, 4) 건강, 5) 환경, 6) 자연자원

과 산업, 7) 사람과 공동체, 8) 안보와 외교 등으로 나뉨.

- 노르웨이가 직면한 문제에 대해서는 1) 사회적 경제적 격차의 증대, 2) 일자리 증가의 정체 및 실업 증가, 3) 사회적 배제의 심화 (Arbeid Party, 2017; 4p)로 간략히 정리.

□ ‘노동’ 관련 공약

- 새로운 일자리 창출을 위해서 노사정 3자의 협력이 일자리 창출을 위한 기본 토대임을 명시.
- 일용직 관련 규제 강화: 2015년 보수당 연립 정권에서 일용직에 대한 규제를 완화하는 내용을 담은 노동환경법 개정안을 통과시킨 내용을 다시 개정하겠다고 약속. 2015년의 규제 완화가 의도했던 일자리 창출에 실패했고, 불안정 노동만 양산했다는 분석이 있었음 (Strom et al., 2018)
- 영시간 계약 (zero hour contract)의 금지: 영시간 계약은 미리 정해둔 근로 시간 없이 사용자의 필요에 따라 근로자가 호출에 응해 근로를 하고 그 시간만큼의 임금을 받는 계약 (이정희, 2015). 노동당은 노동환경법 개정을 통해서 영시간 계약 금지를 공약.
- 가능한 많은 노동자를 대상으로 일요일 노동 금지: 노동당 누리집(Arbeider Partiet, 2018)을 보면, 보수당 연립정권은 사용자들이 원하는 경우 노동자에게 일요일 노동을 요구할 수도 있도록 추진. 이에 대해 노동당은 일요일 노동을 금하는 접근을 시도.
- 사회 서비스 분야: 사회서비스 분야 관련 공약이 노동 부분에 속해 있음. 의료, 교육, 노인 돌봄에 대해서 공공분야가 포괄적인 책임을 진다고 명시. 민간 분야에서의 서비스 구매 역시 공공의 통제 권한 속에서 이뤄진다고도 명시.
- 연금 인상률 조정⁸⁾: 현재 연금 인상률은 임금 상승률에서 0.75 % 포인트를 줄이는 방식임. 이를테면, 올해 임금 상승률이 2%였다면, 연금 상승률은 1.25%(=2% - 0.75%)로 조정되는 방식임. 새로운 방식에 따르면, 임금 상승률

8) 이 대목은 노동당 누리집(Arbeider Partiet, 2018)에 제시된 내용이 더 구체적이어서 그 내용을 반영함.

이 0.6%라면 연금 상승률은 0.3% 수준으로, 임금 상승률이 -0.6%라면, 연금 상승률이 -0.3%으로 조정됨.

□ ‘건강’ 관련 공약

- 학교 체육 시간 보장: 학교 교육 과정 가운데 하루 최소 1시간의 체육 시간 배정.
- 무상 과일 및 채소 급식: 보수당 연립 정권 아래에서 폐지된 중학교 (lower secondary school)의 무상 과일 및 채소 급식을 부활.
- 무상의료 대상자 17세까지 확대: 현재 주치의 방문의 경우, 15세까지만 무상의료 대상이던 인구를 17세까지로 확대. 참고로, 노르웨이에서는 15세 초과 성인은 외래 방문하는 경우 일정한 액수를 지불해야 함. 입원은 대체로 무상의료. 무상의료 대상 연령대를 높이는 이유 가운데 하나는 정신질환을 앓는 청소년 인구를 위한 병원 문턱을 낮추겠다는 취지.

□ ‘사람과 공동체’ 관련 공약

- 노동당의 복지 공약 가운데 다수는 ‘사람과 공동체’ 범주에 속함. 이 범주에는 흥미롭게도 문화, 미디어, 스포츠, 종교, 이민, 통합 관련 공약도 함께 섞여 있음. 크게 보아 ‘기타 범주’로 보일 수도 있음. 노동당의 공약집의 대분류에서는 경제, 노동, 교육, 의료, 환경 등 주요 범주에 속하지 않는 ‘아동 및 가족 정책’, ‘아동 복지’, ‘주거’, ‘평등과 반차별’ 등의 주제가 이 범주에 속함.
- 가족 정책: 아버지들을 대상으로 하는 출산휴가를 14주까지 확대. 현재 노르웨이에서 여성은 13주, 남성은 10주의 출산휴가가 보장됨 (Torp, 2016). 또 출산휴가의 수혜 대상자를 아기의 법적인 남녀 부모 외에도 확장해서 동성부모도 출산휴가를 갈 수 있도록 허용.
- 아동 복지: 아동돌봄은 공공부문의 책임이어야 함을 명시. 정부가 돌봄서비스를 구매해야 하는 상황이라면, 비영리기관이 상업기관에 견줘 선호돼야 함.
- 평등과 반차별 관련: 성적 소수자를 위한 ‘제 3의 성’ 범주 도입 가능성 검토

- 주택 공약: 노르웨이의 주택 가격도 급격하게 (dramatically) 오름. 학생들을 위한 주거 공간을 마련하기 위해서 해마다 3만 채 해당 용도 주택 신축.
- 주택은행(Husbanken)의 강화: 노르웨이 주택은행은 1946년 이후 노르웨이 중앙정부의 주택 정책을 집행하는 주요 기구 가운데 하나였음. 저소득 가구를 대상으로 하는 주택 구입 용도 대출 등이 주된 사업. 과거 노동당 정권에서는 젊은 인구를 대상으로 하는 대출 사업을 활발히 했으나, 보수당 정권 아래에서 긴축 정책이 시도되면서 대출 건수가 크게 줄어들음 (Arbeider Partiet, 2018).

다. 정책 평가

- 본 내용은 2017년 당시 양국의 보수당과 노동당의 공약을 비교하는 데 목적을 두는 것이 아님. 두 정당을 통해서 영국과 노르웨이가 그리는 현실 인식과 사회정책 대안을 보는 데 목적이 있음.
- 영국의 경우, Brexit이 2017년 선거의 핵심 의제. 앞선 2016년 영국이 국민총투표를 통해서 유럽연합 탈퇴를 결정한 여파. Brexit의 결정의 핵심 원인이 이민 문제였던 점을 고려하면, 이민 문제가 2017년 현재 영국 복지국가의 핵심 의제. BBC (2017b)에 따르면, 영국인들은 2017년 총선 핵심 의제로 Brexit, 터러리즘, NHS, 이민, 경제 등을 꼽음. 다섯가지 가운데 세가지가 이민 관련 이슈였음을 알 수 있음.
- 노르웨이의 경우, 가장 핵심적인 두가지 이슈는 1) 이민 정책과 2) 에너지 정책이었음 (Schoyen & Haug, 2017). 이민 정책은 노르웨이로 대규모로 유입되는 난민 인구 때문에 의제로 부상. 2017년 총선에서도 극우정당인 진보당 (Progressive Party)이 16.3%를 얻어서, 보수당과 함께 보수연정을 구성하는데 성공. 에너지 정책은 노르웨이의 풍부한 석유자원에 대한 의존도를 낮추는데 집중됨.
- 이하 <표 1-1-6>과 <표 1-1-7>는 영국과 노르웨이의 유권자들이 중요하다고 생각하는 선거 이슈들을 제시한 것임.

- 노르웨이인들은 가장 중요한 다섯가지 의제로 이주민, 세금, 교육, 환경, 세금을 꼽음. 반면, 영국인들은 경제, 보건의료, 연금, 이주민, 세금이 주요한 문제로 언급. 다섯가지 의제 가운데 공통되는 것은 세금과 이주민.

<표 1-1-6> 노르웨이 유권자가 중시한 선거 이슈¹⁾ <표 1-1-7> 영국 유권자가 중시한 선거 이슈²⁾

	2013	2017	비율 변화
이주민	12	28	16
세금	14	23	9
교육	22	21	-1
환경	14	20	6
고용과 경제	7	18	11
보건의료	23	17	-6
노인돌봄	13	12	-1
지방정책	7	9	2
교통및인프라	15	7	-8
경제적 불평등	3	6	3
아동및가족정책	8	5	-3
경제문제이념차이	5	4	-1

	2013	2015	비율 변화
경제	49	45	-4
보건의료	32	42	10
연금	34	25	-9
이주민	17	22	5
세금	20	21	1
교육	12	16	4
주거	14	15	1
복지	13	14	1
가족생활	14	13	-1
유럽	5	13	8
환경	6	8	2
교통	6	6	0
범죄	8	5	-3

자료: 1) Aardal & Bergh(2018). The 2017 Norwegian Election. p. 1211.

2) Yougov 선거 분석 자료. 단 영국의 설문조사 기관인 Yougov에서 해당 설문조사를 2016년 이 후에는 수행하지 않아서 2015년 통계까지만 제시함. [https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/0g3zhv6y3h/YG-Archives-Pol-Trackers-Issues\(2\)-Most-important-issues-260515.pdf](https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/0g3zhv6y3h/YG-Archives-Pol-Trackers-Issues(2)-Most-important-issues-260515.pdf)

- 참고로, 노르웨이에서는 설문 문항이 ‘당신의 투표에 영향을 주는 이슈 한두개를 고르시오’. 영국 설문 문항은 ‘당신과 당신 가족에게 가장 중요한 의제를 세 개까지 고르시오’였음.
- 두 나라에 걸쳐서 최근 관심도가 높아지고 있는 의제는 노르웨이는 고용과 경제 및 이주민, 영국은 보건의료와 유럽 문제. 유럽의 문제는 브렉시트 탈퇴 및 동구권 이주민 문제와 연관.
- 영국과 노르웨이에서 선거의 핵심 의제들이 한국과는 약간의 거리가 있음. 사회정책은 그 사회의 특수성에 근거해야 한다는 점을 고려할 때, 영국과 노르웨

이의 사회적 특수성을 고려하면서 한국적 함의를 모색해야 할 것임.

- 다만, 스웨덴에서 개별 범주로 취급된 ‘보건의료’ (17%), ‘노인돌봄’ (12%), ‘아동 및 가족 정책’(5%), ‘경제적 불평등’ (6%)는 사회보장으로 수렴된다고 본다면, 가장 높은 비율인 40%를 차지. 영국도 ‘보건의료’ (42%), ‘연금’ (25%), ‘주거’ (15%), ‘복지’ (14%)를 합하면, 96%임.

□ 영국과 노르웨이의 정당들은 공히 1) 격차와 배제로 인한 사회분열과 2)고령화 등 인구구조 변화로 인한 돌봄의 위기, 3) 빠른 기술 및 경제 구조 변화로 인한 급격한 불평등 심화를 주요 의제로 삼음. 이에 대한 공약들은 아래와 같은 범주로 나뉨.

- 첫째, 시장주의자들에 의해 축소된 복지국가 시스템 복원 혹은 유지: 대학 무상 교육 (영국 노동당), 주택은행 강화 (노르웨이 노동당) 등.
- 둘째, 복지국가의 재정 지속성을 위한 지출 조정: 연금 인상률 조정, 노인 돌봄 대상 조정 등
- 신사회적 위험에 대한 대응: 기존의 돌봄 서비스를 확장 혹은 유지하는 공약도 있으나, 국가돌봄서비스 (National Care Service) (영국 노동당) 같은 새로운 제안도 등장.
- 넷째, 노동시장의 구조적 소득 불평등에 대한 대응: 생활임금 및 직 이코노미 노동자 보호 (영국 보수당), 영시간 계약 금지 (영국과 노르웨이 노동당), 최고 임금비율 (영국 노동당) 등 정책 대안이 가장 활발하게 제시되는 곳이기도 함.
- 다섯째, 새로운 종류의 차별과 배제에 대한 대응: LGBT 성적 소수자 및 난민, 이주민을 위한 정책들.

□ 한국 사회보장 정책에 대한 함의

- 한국은 위에서 제시한 사회분열, 고령화, 불평등 심화에 관해 유사한, 그리고 더 과격한 형태의, 도전에 직면.
- 영국과 노르웨이와 차이점이 있다면, 두 나라는 보편적 복지국가의 건설을 통

해서 사회안전망을 어느 정도 갖췄으나 한국은 아직 그렇지도 못한 상황이라는 점. 따라서, 한국은 기초적인 사회안전망 형성과 아울러, 복지국가의 새로운 도전이라는 과제들을 동시에 해결해야 하는 이중의 과제를 안고 있음. 특히, 사회보험과 공공부조에서 안정된 생활을 보장해주지 못하는 중산층 이하을 위한 사회보장 제도의 개선 및 보완이 필요함.

- 기초적인 안전망 형성 수준을 넘어서, 한국 사회에서 급격하게 진행되고 있는 고령화, 사회분열, 불평등 심화에 대응하기 위한 적극적이고, 포괄적이고 – 이미 매우 늦었을 수도 있지만 – 선제적인 노력이 필요할 것으로 보임. 그렇지 않다면, 한국 복지국가의 미래를 위협하는 요소들은 더 큰 위협으로 돌아올 가능성이 높음.