

한국사회의 구조적 변화와 사회보장정책*

이 호 용(Ho-Yong LEE)**· 손 영 화(Young-Hoa SON)***

《국문요지》

사회보장정책의 내용과 특성은 그 사회가 직면한 사회적 위험에 의해 결정된다. 즉 사회의 구조적 변화는 사회보장정책과 법의 유형과 특성을 결정짓는다. 한국사회에서도 마찬가지이다. 최근 한국 사회의 구조적 변화는 1997년의 외환위기를 기준으로 설명하는 견해가 많다. 외환위기 전에는 한국이 복지국가인가가 관심이었다면 이후에는 어떻게 복지국가를 할 것인가에 관심이 있다고 말할 수 있을 정도로 외환위기는 한국에서 복지개혁의 시발점으로 평가되고 있다. 외환위기 이후 한국 사회의 구조적 변화로는 세계화 및 그 이념적 기반이 되는 신자유주의와 후기산업화사회의 두 가지로 요약할 수 있다. 신자유주의와 후기산업화사회로 인한 영향은 상호보완적 관계에 있다. 신자유주의는 사회보장체제에서 민영화, 시장화, 각종 규제의 철폐와 계약의 활성화 또 그로 인한 노동시장의 유연화 등을 가져왔다. 후기산업화사회는 제조업에서 서비스업으로의 고용구조 변화에 따라 고용불안과 고용의 질적 하락을 가져왔으며, 고령화, 핵가족화, 여성인구의 증가 등과 같은 가족 구조의 변화도 가져왔다.

이러한 사회구조의 변화는 사회보장정책에 영향을 미치게 되는데, 그 대표적인 것이 신자유주의에 이념적 기반을 둔 생산적복지 등의 제도이다. 김대중 정부의 자활지원사업 등을 통한 생산적 복지는 노무현 정부에서는 사회투자국가기론을 통한 참여 복지, 이명박 정부의 근로장려세제를 통한 능동적 복지 등으로

* 이 논문은 2013.10.26. (사)한국법정책학회와 日本 류코쿠(龍谷)大學 사회과학연구소 및 같은 대학 류코쿠(龍谷)法學會가 공동주최한 학술포럼[대주제: 경제구조의 변화와 사회법정책]에서 발표된 논문을 수정한 것임.

** 교신저자, 한양대 정책학과 교수, 원광대 경찰학연구소 연구위원

*** 제1저자, 인하대학교 법학전문대학원 교수

발전해 가는데, 모두 근로연계복지를 강조하는 것이어서 그 이념적 기반에는 큰 차이가 없다. 후기산업화로 인해 발생한 신 사회위험(new social risk)의 대응으로서 보편주의의 채택 및 사회서비스의 제공을 요구한다. 김대중 정부 이래 국민연금, 고용보험, 산재보험 등은 적용범위 확대를 통한 보편주의를 취하였으며, 국민연금과 건강보험은 재정을 통합함으로써 사회연대를 확대하였다. 그런데 생산적 복지 등으로 시행한 근로연계복지의 경우 빈곤율이나 탈수급율 등 수급혜택의 측면에서 크게 개선된 면을 보이지 못하고 있다. 비정규직 근로자 등 근로빈곤층은 여전히 사각지대로 남아 있다. 또 보편주의가 확대된 사회보험의 경우에도 납부예외자나 적용제외자가 광범위하게 존재하여 사회안전망으로서의 기능을 충실히 수행하지는 못하고 있다. 생각건대 사회보장체계가 좀 더 관심을 두어야 좁은 사각지대로 남아 있는 비정규직과 영세 자영자에 대한 보호이며, 사회보험을 제1차적 안전망으로 하는 보편주의적 사회보장체제를 견지할 수밖에 없다. 중간계층이 빈곤에 빠지지 않도록 예방하는 것이 사회전체의 입장에서 더욱 중요하기 때문이다. 최저수준의 사회보장은 국가의 책무로 하고, 최적 수준의 사회보장은 민간과 협력하는 역할 분담이 필요하다.

[주제어 : 사회 구조적 변화, 생산적 복지, 사회투자국가, 근로연계복지, 보편주의, 신자유주의, 후기산업화. 근로장려세제]

《目 次》

I. 서론	III. 사회보장법정책의 개편
II. 한국사회의 구조적 변화	IV. 맺는 말

I. 서론

사회보장정책의 내용과 특성은 국가마다 다르며, 한 국가에서도 직면해 있는 경제적 구조 상황에 따라, 국정을 담당하는 정부의 정책방향에 따라 다르다. 그 이유는 사회구조에 따라 발생할 수 있는 사회적 위험이 달라질 수 있으며, 또, 경제적 구조에 따라 그 대응방식도 달라질 수 있기 때문이다. 한국에서의 사회보장의 변화는 IMF의 외환위기를 기점으로 설명하는 견해가 많다. 외환위기 이후에 한국은 본

격적인 복지국가로 접어들었으며, 한국의 사회보장제도는 그 이전과는 질적으로 다른 제도적 특성과 성과를 갖게 되었다. 즉, 외환위기 이전에는 ‘복지국가가 될 것인가’에 관심을 두었다면, 외환위기 이후에는 ‘어떻게 복지국가를 할 것인가’에 관심을 더욱 두게 되었다.

한국에서 사회보장이 태동한 1960년대부터 제6공화국까지 한국의 복지 패러다임의 특징은 한마디로 경제적 고성장을 위한 발전국가(development state) 유지를 위한 ‘간여적 복지’에 국한되었다고 할 수 있다. 즉 경제성장이 일자리를 창출함으로써 최선의 복지를 제공하게 된다고 하는 생산주의가 정책이데올로기로 작용하여 고용이 복지효과를 대체하는 ‘복지 없는 노동’이 지속되었으며, 국가의 재원은 경제 투자에 집중되었다. 또, 사회보장 재원도 노동의 생산성 향상과 경제성장에 직접 도움을 줄 수 있는 ‘보건’과 ‘교육’에 집중되었고 순수 복지를 위한 재원투입은 소비성 비용으로 간주하는 보수주의가 강하였다.¹⁾ 보편적인 사회보장정책의 필요성은 미약하였으며, 근로자, 공무원, 군인 등 정치적으로 보호가 필요한 계층을 위해 산업재해보상보험, 공무원연금 등 사회보험제도가 우선적으로 도입되었다. 또, 노령화 속도가 느리고 평균 수명이 높지 않은 상황에서 연금에 대한 사회적 필요성은 높지 않았으며, 생활보호제도도 극도로 간여적이고 형식적으로 실시되었다.

그러나, 1998년 외환위기로 촉발된 세계화의 충격과 한국 사회에 미친 파장은 그 후 10년간 지속된 복지개혁의 시발점이 되었다. 한국의 복지는 1997년 말 외환위기로 대규모 실업과 빈곤의 발생에 의하여 4대 사회보험제도의 보편적 재구축과 국민기초생활보장제도의 도입 등 공공부조제도의 전면적인 개혁을 통하여 기본적인 사회보장체제를 갖추게 되었다.

그런데, 앞으로 한국에서 사회보장은 양적인 측면에서는 확대될 것이 분명하지만 질적으로도 얼마나 개선될 지는 의문이다. 복지의 양적 확대에도 불구하고 아직도 복지수준은 낙후성을 면치 못하고 있다. 예컨대, 지난 복지개혁 이후 10년을 넘어 복지제도의 확충과 복지지출의 양적 확대 등 한국복지시스템의 외형적 확대에도 불구하고 광범위한 복지사각지대, 양극화의 심화, 빈곤의 지속화 등 복지적 특성이 심각한 상태에 있다. 이것은 중산층과 근로연령층에 대한 빈곤 예방기능이 제대로 작동하지 못하고 있기 때문이며, 이로써 생산체제는 더욱 악화되었다. 이에 더하여 저출산·고령화로 인한 인구의 감소와 탈 가족화 현상과 같은 인구구조의 변

1) 양재진 외, 사회정책의 제3의 길: 한국형 사회투자정책의 모색, 백산서당, 2008; 김연명 외, 사회정책 패러다임 전환과 추진전략 연구, 대통령자문정책기획위원회, 2006 등

화는 비공식 부문에서 위험을 감당하던 가족 중심의 사회 재생산체제를 위기로 몰아가고 있다. 결국 생산체제와 재생산체제 악화는 한국의 복지 상황을 더욱 어렵게 하고 있다. 따라서 한국에서 사회보장의 개편은 생산체제와 재생산체제를 어떻게 건전화시킬 것인가에 달려 있다.²⁾ 이중 재생산체제의 악화에 대한 대응은 저출산·고령화 대책, 워킹 맘 등 여성 노동인구에 대한 대책 등인데 실효성 있는 정책적 대응을 하기가 용이하지 않으므로 논의의 중심은 생산체제에 대한 대응에 두기로 한다. 예컨대 생산적 복지나 사회투자전략과 같은 근로연계복지정책이나 복지대상에 대한 보편주의의 채택 등이 여기에 속한다.

이러한 관점들을 염두에 두면서 이하에서는 외환위기 이후 한국사회는 어떤 구조적 변화를 겪었으며, 이것이 사회보장정책에 어떤 영향을 미쳤는지 살펴보기로 한다.

II. 한국사회의 구조적 변화

1. 서

사회보장체제는 정치경제의 산물로서 정치와 경제를 조직하고 관리하는 정부는 사회보장체제를 결정하는 중요한 기준이 된다.³⁾ 전술한 바와 같이 우리나라의 사회보장체제는 외환위기를 기준으로 하여 큰 정책적 변화를 겪게 되는데, 구체적으로는 사회보장의 그 태동기를 맞은 제3공화국부터 제6공화국까지의 시기와 김영삼 정부의 과도적 시기를 거쳐, 외환위기 이후의 김대중 정부와 노무현 정부시기로 양분하며, 이명박 정부의 사회보장 정책은 종전의 정부에 비해 정책방향에서 큰 차이는 없는 것으로 보인다. 왜냐하면 이명박 정부는 친기업 작은정부, 감세를 자신의 정체성으로 하면서 성장주의, 보수주의, 신자유주의의 이념적 기반을 가지고, 사회보장정책에서는 ‘일을 통한 복지’ ‘능동적 복지’를 국정지표로서 내세웠다. 이것은 김대중 정부의 생산적 복지가 추구하는 ‘일할 능력의 확보’와 노무현 정부의 사회투자국가이론이 추구하는 ‘일할 수 있는 복지’와 같은 맥락위에 있기 때문이다.

2) 서병수, “한국의 사회복지정책과 복지체제 성격의 변화”, 사회법연구 제16호, 한국사회법학회, 2011, 65쪽

3) Esping-Anderson, *Social Foundation of Postindustrial Economics*, OUP, 1999.

제3공화국에서 제6공화국까지의 사회보장체제는 발전주의적이고 국가체제를 유지하기 위한 잔여적 복지에 국한되었다. 박정희 정부는 자신의 정치적 정당성의 부족함을 보완하기 위해 ‘복지국가 건설’을 목표로 내세우면서 1960년 공무원연금법을 시작으로 1961년 군인연금법과 생활보호법, 1963년에는 산업재해보상보험법을 도입하였다. 이 시기의 사회보장정책은 명목적인 것으로 사회보장을 주로 정권유지를 위한 도구로써 활용하였다. 또 경제 발전을 국가의 제1목표로 하고 경제 발전을 통한 일자리의 제공을 최선의 복지라고 생각하였기 때문에 생산주의가 정책이데올로기로 작동하고 복지는 비용으로 간주되던 시기였고, 또 군사정권으로 군인에 대한 보호가 필요하였기 때문에 군인연금법, 산업재해보상보험이 가장 먼저 실질적인 사회보험으로 도입되었다. 이러한 사회보장의 정책기조는 여전히 군사정권인 전두환 정부나 노태우 정부에서도 그대로 이어졌다. 1988년 국민연금 도입, 1993년 고용보험 도입으로 노태우 정부에서 4대 사회보험이 모두 완성되어 이 시기에도 사회보장의 성장은 점진적으로 이어졌다. 다만 이 시기에는 경제성장과 산업고도화로 전일제, 평생고용 일자리가 충분하였고, 남성중심 사회로서 근로를 하는 남성과 가정을 케어하고 지원하는 여성과 가족의 역할이 충실하였으므로 국가의 사회서비스에 대한 요구가 특별히 절실하지 않았다. 또 노령화 비율이 낮고 평균 수명이 높지 않는 상황에서 연금제도의 필요성도 높지 않았으며, 군인, 공무원, 근로자에 대한 보호는 필요하였으므로 이들을 위한 군인연금, 공무원연금, 산재보험보험 등은 도입되었으나, 보편적인 사회보장정책의 필요성은 크지 않았다.

외환위기 직전인 김영삼 정부에서는 권위주의에서 민주주의로 정부형태가 이전하고 글로벌 스탠다드화 되어 가고 있던 세태에 더하여 1980년대 후반의 민주화운동의 영향으로 발전주의적 국가체제 및 생산주의적 복지체제는 약간 후퇴하게 된다.

1998년의 외환위기를 전환점으로 한 경제정책의 기초변화는 한국사회의 구조적 변화를 야기하였으며, 그에 따라 사회보장정책에도 큰 변화를 가져온다. 이 시기의 이후의 사회보장정책은 김대중 정부(1998-2002)의 생산적 복지⁴⁾, 노무현 정부(2003-2007)의 참여 복지⁵⁾, 이명박 정부(2008-2011)의 능동적 복지⁶⁾ 등으로 표

4) 생산적 복지 시기의 주요 사회복지정책으로는 국민연금의 확대, 의료보험 통합, 고용보험 확대, 산재보험 확대, 공공근로사업 실시, 한시적 생활보호 실시, 국민기초생활보장제도, 중증장애아동부양수당제 등이 있다.

5) 참여복지 시기의 주요 사회복지정책으로는 노인장기요양보험, 장애수당 확대, 보육료지원 확대, 희망 스타트, 아동양육수당, 사회서비스 확대, 사회적 일자리 사업, 사회적 기업 육성 등이 있다.

현되며, 이것들은 모두 유사한 정책 기조위에 있다. 이러한 사회보장정책의 변모는 한국사회의 구조적 변화에서 기인하는 것이고, 이러한 변화에 해당하는 대표적인 것이 세계화와 그에 이념적 기반이 되는 신자유주의, 그리고 후기산업화이다. 이하에서는 최근의 한국사회의 구조적 변화에 대해 정리하고자 한다.

2. 세계화와 신자유주의

외환위기 이후 들어선 정부는 국민의 정부, 참여 정부, 실용 정부 등과 같이 진보와 보수의 국정이념은 각기 달리하고 있지만 공통된 점은 신자유주의적 세계화의 사회운영이 확산되었다는 점이다. 김대중 정부에서 신자유주의는 본격적으로 도입되었고, 아이러니하게도 노무현 정부에서도 신자유주의 흐름은 오히려 더욱 가속화되었으며, 그 대표적인 것이 한미 FTA이다.⁷⁾경제적 세계화는 그 이념적 기반인 신자유주의(neo-liberalism) 함께 한 사회의 사회정책을 결정짓는 국가 '외적' 요인이다.

한국에서 세계화는 1990년대 초반을 기점으로 하여 진행되었으며, 1997년 외환위기를 맞으면서 더욱 가속화되었다. 1980년대 후반부터 급속히 개방되기 시작한 금융시장 및 상품시장은 1990년대 후반까지 거의 자유화되었고, 외국인의 투자 및 국내자본의 해외직접 투자 비중은 지속적으로 확대되었다. 국내총생산 대비 무역액의 비율이 1990년 57%였던 것이 2005년에는 75.8%로 상승하였고, 외국인의 직접 투자액도 두 배 이상 증가하였다. 외환위기 이전 김영삼 정부는 세계화를 국정지표로 내세우면서 규제완화, 민영화, 시장개방정책 등을 단행하였다. 그러나 준비되지 아니한 급격한 개방정책은 외환위기를 초래하였고, 결국 IMF로부터 구제금융을 신청하게 되었다.

세계화(globalization) 즉, 경제적 세계화는 정보통신기술의 발달에 의해 재화와 서비스, 자본 이동성과 생산 체제의 세계화라는 측면에서 세계경제가 통합되어 가는 현상을 의미한다.⁸⁾ 경제적 세계화는 국가의 경계를 넘어 자본 축적의 공간을 확대함으로써 국가 간의 상호의존성을 높였으며, 생산과 소비를 비롯한 국가 간 경

6) 능동적 복지 시기의 주요 사회복지정책으로는 긴급지원제도, 기초노령연금 도입, 근로장려세제 도입, 장애인 연금제도 도입, 장애인 활동 지원제도 도입, 보육비 지원 확대 등이 있다.

7) 박길성, "글로벌스탠더드의 배반과 또 한 번의 위기 - 외환위기 이후 한국사회의 변화", *Journal of Contemporary Society and Culture(현대사회와 문화)* vol.27, 2008, 39쪽.

8) N. Yeates, *Globalization and Social Policy*, Sage, 2001, Ch.2

제 의존성을 증대시킴으로써 무역의 증대를 가져왔다. 이로 인하여 자본의 입지는 강화되었고, 자본의 국제적 이동성은 자본의 구조적 영향력을 강화시키게 되었다. 또 자본 이동성과 구조적 영향력의 증대는 복지국가의 거시경제 조정능력을 약화시켰으며, 국가는 국제자본의 유인을 위하여 우호적 조건을 형성하기 위해 탈규제와 세율의 인하를 경쟁적으로 단행하게 된다. 결국, 경제적 세계화는 케인즈주의적 복지 국가의 기본적 가정을 변화시켰으며, 복지국가 프로그램을 축소시키고, 신자유주의적 복지국가로 수렴하는 현상이 목격되었다.⁹⁾

신자유주의는 국가실패(state failure) 혹은 정부실패(government failure)를 강조하면서 등장하였는데, 자본의 자율성을 극대화하기 위한 개방화와 자유화, 복지서비스의 재상품화, 공공부문의 민영화와 시장화, 규제 완화(deregulation), 노동시장의 유연화 등의 현상을 나타냈다. 유럽에서 신자유주의는 시장주의적 사회정책을 강조함으로써 사회복지가 축소되는 경향을 보였으나, 한국에서는 IMF 외환위기 이후 본격적 사회보장정책이 추진되어 사회복지가 국가복지로 제도화되는 경향을 보인다. 그러나 신자유주의와 그에 기반한 세계화에 따른 개방경제체제는 전통적인 산업구조의 재편과 노동시장의 재구조화를 초래하였고, 이 과정에서 실업, 빈곤, 사회 양극화와 같은 다양한 사회문제를 양산하였다. 한국 정부는 이러한 부정적 효과들은 완화하고 조절하기 위하여 새로운 유형의 적극적 사회정책을 모색하였다.

한편, 외환위기를 극복하는 과정에서 산업경제의 구조조정이 빠르게 진행된 만큼 다양한 사회적 문제가 초래되었다. 경제위기는 외형적으로 극복되었지만 과거의 사회문제와 산업경제 구조조정의 결과로 생겨난 사회문제가 결합하면서 심각한 사회위기가 초래되었다. 이를 계기로 한국사회의 사회정책은 경제위기 시점을 기준으로 이전과 이후로 구분하는 역사적 계기를 제공하기도 하였다. 여기서 나타난 대표적인 사회적 문제가 노동시장의 유연화, 소극양극화 등이며 이 둘은 서로 인과관계를 맺고 있다. 즉, 신자유주의적 정책기조 하에서 규제완화, 노동계약 자유화가 활성화되자 기업들은 비정규직 노동자와 저임금 노동력을 활용하는 경향이 많아지게 되었으며, 이로써 노동시장은 이중화되고 고용불안은 더욱 확대되었다. 이와 같이 노동법과 사회보장법의 보호를 벗어나는 근로취약층이 증가되었으며, 이로 인해 소득양극화는 심화되었다. 경제위기 극복 과정에서 나타난 부정적 효과

9) 김진욱, “한국사회보장제도의 확장과 한계: 그 성과와 사각지대의 재조명”, 한국사회정책 제17집 제1호, 한국사회정책학회, 2010, 66쪽.

들은 대부분 저소득, 취약계층에 집중되어 이것은 정부가 해결해야 할 가장 중요한 사회문제가 되었다.

3. 후기산업화사회

후기산업화(post industrialization)는 세계화와 함께 거의 모든 복지국가들이 경험하였던 구조적 변화로서 사회보장제도의 재편을 촉발시킨 요인이 되었다. 세계화가 국가 외적 요인에 의한 변화라면 후기산업화는 국가내적 요인에 기인하는 변화이다.¹⁰⁾ 한국사회는 산업화가 성숙되기 전인 1990년대 초반에 세계화와 후기산업화가 동시에 진행되었으며, 1997년 외환위기를 맞으면서 더욱 가속화되었다.

후기산업화는 다음과 같은 몇 가지 특징을 가지고 있다. 첫째는 생산성이 높은 제조업에서 혁신이 힘든 서비스업으로 산업의 중심이 이동하면서 고용구조가 변화되었다는 점이다. 이러한 제조업에서 서비스업으로의 노동 고용의 중심이동은 고용의 전반적인 질적 하락을 가져왔다. 둘째는 인구구조의 변화로 인한 복지비용이 증가하였다는 점이다. 먼저 고령화의 현상은 복지비용을 증가시켰으며, 다음으로 핵가족화, 여성 노동인구의 증가와 저출산, 이혼율 증가와 독신가구의 증가 등 가족 구조의 변동은 새로운 사회적 위험(new social risk)이기도 하거니와, 종래 제도적 복지의 미흡함을 보완해 주었던 가족의 상호부조적 역량을 이제는 기대하기 어렵게 되었다. 셋째는 복지국가의 성숙으로 복지비용이 증대되었다는 점이다. 복지제도는 시간이 흐름에 따라 그 제도의 혜택을 받던 계층이 기득권 집단으로 부상하면서 점차 제도의 외형과 지출이 확대되는 경향을 보이게 된다.¹¹⁾

한국에서 후기산업화도 1990년대 초반을 기점으로 하여 진행되었으며, 1997년 외환위기를 맞으면서 더욱 가속화되었다. 예컨대, 2차 산업 고용 비중이 1990년 35.4%에서 2005년 26.8%로 하락한 반면, 국내 총생산에서 서비스업이 차지하는 비중은 다른 선진국보다 훨씬 낮아 일본, 독일 등과 같은 전통적 제조업 국가보다 고용의 질적 저하가 현저히 빠른 속도로 진행되고 있다. 한국의 장래 인구는 2018년을 정점으로 계속 감소하여 2050년에는 4천2백만 정도로 감소할 예정이며, 15

10) T. Iversen, *The Dynamics of Welfare state Expansion : Trade Openness - Deindustrialization and Partisan Politics*, in P. Pierson (ed.) *The New Politics of Welfare State*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2001(김진욱, 앞의 논문, 67쪽에서 재인용)

11) P. Pierson, *Post-Industrial Pressure and the Mature Welfare State*, in P. Pierson (ed.) *The New Politics of Welfare State*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2001, p.83 (김진욱, 앞의 논문, 67쪽에서 재인용)

세에서 64세까지의 생산가능인구는 2016년을 정점으로 감소하여 2050년에는 전체인구의 53%까지 떨어질 전망이다. 2013년 현재 한국의 65세 이상 고령자가 차지하는 비율은 12.2%이며, 고령자 수를 생산가능인구 수로 나눠 산출하는 '노년부양비'는 올해 16.7이므로, 생산가능인구는 72% 정도이다.

그런데, 세계화와 후기산업사회화와 같은 사회구조적 변화가 중요한 이유는 이러한 변화들이 복지수요를 팽창시키는 반면 국가 등 기존 복지주체의 공급 능력은 현저히 감소시키는 이중 압력으로 작용하기 때문이다.¹²⁾ 즉 신자유주의는 노동유연화로 고용불안을 초래하였으며, 후기산업사회화는 노동안정성이 비교적 높은 제조업 고용규모의 감소와 노동시장의 불안정성을 초래하여 사회보험이 유지되는 안정적 기반을 잠식하는 한편, 근로계층의 복지수요 증가를 초래하였다. 또, 노령화, 취업여성의 증가, 한부모 가구의 증가 등의 후기 산업화 요인들은 그 자체로 사회서비스의 수요증가를 촉발하는 반면 가족의 복지 감당 능력은 급격히 감소하였다.

III. 사회보장정책의 개편

1. 신자유주의로 인한 사회보장정책 패러다임의 변화

가. 서

20세기 말 이래 소위 세계화, 국가경쟁력 강화 등의 이름 아래 신자유주의적 이데올로기가 전파되면서 노동시장의 유연화, 정부의 규제완화, 민영화, 시장화 등이 추구되고, 상대적으로 국가복지는 축소되는 경향을 보이고 있다. 이러한 신자유주의 정책들은 실업, 비정규직의 증가, 소득격차의 심화와 그에 따른 사회 양극화 등과 같은 새로운 사회문제를 양산시키고 있다.¹³⁾ 신자유주의가 사회복지에 미친 대체적 영향은 복지다원주의와 민영화, 사회복지의 시장화, 국가부담의 축소, 생산적 복지의 강화 등으로 요약된다. 신자유주의가 끼친 영향은 크게는 복지현상의 축소

12) 김진욱, 앞의 논문, 68쪽

13) 김광병·김태동, “국민기초생활보장법상의 신자유주의 경향 및 제정립에 관한 연구”, 21세기 사회복지연구 제16호, 2009, 92쪽.

로 요약되지만 복지수급자의 주체성 및 책임성 강화라는 측면에서는 긍정적 영향도 많다.

나. 사회복지전달체계의 민영화와 시장화

(1) 민영화

정부가 담당하였던 공공분야를 민간에게 운영하게 하는 민영화는 신자유주의적 영향의 대표적인 예이다. 사회보장기본법 제27조에서는 사회복지 전달체계에 민간 참여의 근거 및 지원에 관한 규정을 두고 있다.¹⁴⁾ 사회복지전달체계에서 민간 기구를 통한 복지전달 방식이 선호되는 것은 공조직을 통한 복지전달체계는 효율적이지 못하고 사회변화에 둔감할 수 있기 때문에 전달체계의 합리화를 통해서 복지정책의 효율화를 꾀하고자 하기 위한 것이다. 사회복지의 민영화는 사회복지서비스분야에서 가장 먼저 등장하였다.

민간부문에 의한 복지서비스의 제공은 사업자간의 경쟁을 통해서 효율성을 제고할 수 있고, 복지서비스의 질과 수요에 대한 반응을 높일 수 있다는 기대를 가지고 있다. 그러나, 복지서비스의 민영화에 의해 복지서비스 계약을 통해 복지서비스를 제공하는 것은 인재, 재원의 효율적 분배를 도모할 수 있다는 일정한 이점을 가지고 있지만, 사회복지서비스 제공계약의 과정에서 나타나는 부패와 비용의 상승, 지도·감독의 어려움 등은 여전히 해결해야 할 중요한 과제로 남아 있다. 그럼에도 불구하고 복지서비스의 제공계약은 점진적으로 확대되어 왔으며, 서비스 이용 계약시 민간 서비스 제공의 문제에 대해서는 발생하는 문제에 비해 소홀하게 다루어 온 것이 우리의 현실이라고 할 수 있다. 이와 같이 사회복지 전달체계의 민영화에는 일정한 헌법적 한계가 있다. 헌법 제34조에서 사회복지 실현에 관한 국가의 의무를 정하고 있는 것과 같이 국가가 사회복지라는 공적역무를 민간적 수단에 의해

14) 사회보장기본법 제27조 (민간의 참여) ① 국가와 지방자치단체는 사회보장에 대한 민간부문의 참여를 유도할 수 있도록 정책을 개발·시행하고 그 여건을 조성하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 사회보장에 대한 민간부문의 참여를 유도하기 위하여 다음 각 호의 사업이 포함된 시책을 수립·시행할 수 있다.

1. 자원봉사, 기부 등 나눔의 활성화를 위한 각종 지원 사업
2. 사회보장정책의 시행에 있어 민간 부문과의 상호협력체계 구축을 위한 지원사업
3. 그 밖에 사회보장에 관련된 민간의 참여를 유도하는 데에 필요한 사업

③ 국가와 지방자치단체는 개인·법인 또는 단체가 사회보장에 참여하는 데에 드는 경비의 전부 또는 일부를 지원하거나 그 업무를 수행하기 위하여 필요한 지원을 할 수 있다.

수행할 수는 있지만 그에 대한 최종적인 책임은 국가가 부담해야 하는 것이 헌법적 요구이다. 따라서 우려해야 하는 점이 그 역무의 수행이 불완전해지거나 불충분해질 수 있다는 점이다.

(2) 시장화

사회복지전달체계의 시장화란 사회복지전달체계에 시장 메커니즘이 도입됨을 의미한다. 예컨대, 노인장기요양보험제도나 각종의 사회복지서비스 이용을 위한 바우처 제도는 시장 메커니즘이 도입되고 있는 대표적인 제도이다. 바우처 제도는 아동복지, 여성복지, 노인복지, 장애인복지 등에서 특히 활성화되고 있다. 복지의 공급자는 국가(state), 시민사회(civil society) 그리고 시장(market)으로 발전한다. 시민사회가 복지의 공급자가 되는 것을 민영화라고 한다면 사회복지의 공급이 시장기제에 의해 조절되는 것을 시장화라고 한다. 1980년대에 들어서면서 복지공급자로서 국가, 시민사회, 시장의 복지 삼각편대(welfare triangle)에서 국가와 시민사회의 역할이 줄어들고 시장의 기능이 강화되었다.¹⁵⁾

원래 사회복지의 분배는 국가의 일방적 급부에 의해 이루어졌다.¹⁶⁾ 그러나 국가의 일방적 급부에 의한 비시장적 사회복지급부는 다음과 같은 점에서 비판되었다. 첫째 저소득자들을 대상으로 한 선별적 제도이다. 둘째 행정이 일방적으로 서비스의 제공과 내용을 결정하기 때문에 복지 수요자에게 선택의 자유가 없다. 셋째 복지수요자는 종속적인 입장에 있으며 서비스의 청구권이나 수급권을 가지지 못한다. 넷째 공적 서비스는 유연성을 결여하며 다양화한 복지수요에 대응할 수 없다. 특히 복지제도에서 계약제도로의 전환은 사회복지에서 복지수요자의 ‘자기결정의 존중’이 시장화를 통해 관철되고 있다는 점¹⁷⁾에서 매우 긍정적인 의의를 가진다.

복지서비스의 상품은 일반상품과는 달리 공공성과 탈상품화적 속성을 갖는다. 정부는 지금까지는 장애인, 기초생활수급권자, 한시적 보호 대상자 등과 같은 매우 한정적인 대상에게만 공급적 급부를 하여 왔으나 최근에는 사회복지서비스의 확충으로 이러한 제한적이고 선별적인 서비스 대상을 확대하여 보다 총괄적이고 보편적인

15) 박은미, “정보사회의 복지패러다임에 관한 연구: 복지정보화 구현을 중심으로” 한국인간관계학보 제5권 제1호, 한국인간관계학회, 2000, 196쪽.

16) 경제학에서는 시장에 의한 분배를 일차적 분배(primary distribution)라 하고 비시장적 분배를 이차적 분배 혹은 재분배(secondary distribution or redistribution)라고 한다.

17) 伊藤周平, 權利·市長·社會保障, 青木書店, 2007, 264-266頁.

차원에서 진행하고 있으며, 정부는 기존 사회복지 영역의 공급체계 전환을 통한 대상자 확대 보다는 적극적으로 시장을 활용함으로써 다양한 서비스 공급체계의 출현과 경쟁을 유도하고 있다. 정부가 의도하는 사회서비스 시장화의 구도는 시장이 형성되어 공급자의 경쟁을 유도하고, 이로써 바우처 제도 등을 통한 복지서비스 품질이 제고되고, 적정한 시장을 유지하게 된다는 것이다.¹⁸⁾

이와 같이 사회보장의 시장화는 긍정적인 면이 있으나, 부정적인 면도 지적된다. 사회복지시장은 한정적이며 공적 부분의 역할도 여전히 존재해야 하기 때문에 완전시장이 아니라 유사시장(quasi market)에 불과하다는 지적이 그것이다. 즉, 복지 시장에서는 구입자와 비용을 부담하는 자가 분리되어 있다. 유사시장에서는 다양한 형태의 사업자가 서비스를 생산하게 되며 구입자는 정부가 아니라 이용자 본인이며, 정부의 역할은 그 비용을 지불하는 것일 뿐이다.¹⁹⁾

또, 시장원리의 조건이 갖추어지더라도 소득, 지역성, 정보 접근성 등의 격차에 따라 자기책임으로 귀결할 수 없는 불평등이 발생할 위험성이 있다. 따라서 자기결정이 자기책임으로 귀결할 수 없는 상황 하에서는 제도적 배려로써 보완되지 않으면 안된다. 즉, 시장에 의한 복지서비스의 분배 패턴을 재조정하는 비시장적 제도에 의한 보완이 필요하다.²⁰⁾

다. 자기책임성의 강화와 근로연계복지

(1) 서

발전주의 국가시대에 공공부조는 극도로 잔여적인 것이었으며, 금액도 소액에 한정되어 있어서 형식적인 것이라고 할 수 있었으며, 근로 가능한 이들에 대한 공공부조의 필요성은 논의조차 되지 않았다.

외환위기 이후 대규모 구조조정의 결과 대규모의 실업자가 발생하였고, 이들 상당수는 빈곤층으로 전락하였을 뿐만 아니라 가족해체를 경험하기도 하였다. 그러나 생활보호제도는 근로능력 있는 사람에게서는 생계비를 지급하지 않았기 때문에

18) 제갈현숙, “한국 복지체계에서 사회서비스 시장화의 문제”, 비판과 대안을 위한 사회복지학회 2009년 춘계학술대회 자료집, 2009.6, 260쪽.

19) 駒村康平, “擬似市場論”, (渋谷博史, 平岡公一 編著), 福祉市場化をみる眼, ミネルバ書房, 2004, 215頁.

20) 이에 대한 자세한 내용은 이호용, “사회보장의 시장화와 자기결정”, 한양법학 제35호, 한양법학회, 2011.

대량실업자들은 이 혜택을 받을 수 없었다. 국민기초생활보장제도는 이러한 시민적 요구와 김대중 정부의 생산적 복지의 이념이 결합하면서 탄생하였다. 국민기초생활보장제도의 핵심적 내용은 근로능력이 있는 국민에게는 근로를 전제로 급여를 제공하고 동시에 체계적인 자활서비스를 제공하여 일할 능력을 배양하는 근로연계 복지정책을 도입하였다는 점이다.

국민기초생활보장 수급자로 인정되기 위해서는 소득 인정액 기준과 부양의무자 기준을 동시에 충족시켜야 한다. 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액의 합으로 산출되며, 이와 같이 산출된 소득 인정액이 가구규모별 최저생계비보다 낮아야 수급자로 인정될 수 있다. 노무현 정부에서는 2005년 2007년 두 차례에 걸쳐 부양의무자 기준을 완화하여 수급자를 늘리고자 하였다. 그러나 경제 위기 이후 빈곤율이 높아졌음에도 불구하고 수급율은 제도도입 초기 3.2%에서 2007년 3.2%로 동일한 수치를 보이고 있는데 이것은 수급 혜택을 받지 못하는 광범위한 사각지대가 있음을 의미한다.

신자유주의의 이데올로기를 한 마디로 한다면 “모든 책임은 자기에게 있다”이다. 이러한 자기책임성의 강조는 공공부조정책에도 변화를 가져왔으며 그것은 ‘의무(obligation)’로써 근로활동이 강조되는 ‘근로연계복지’를 통한 자활촉진정책으로 나타났다. 이것은 김대중 정부에서는 ‘생산적 복지’이념을 기반으로 한 국민기초생활보장제도의 ‘자활지원사업’으로, 노무현 정부에서는 ‘사회투자국가론’으로, 이명박 정부에서는 ‘근로장려세제’ 등으로 표출되었다.

(2) 자활지원사업과 생산적 복지(workfare)

국민기초생활보장제도는 근로연계복지제도를 강조함에 따라 수급자들에게 자활사업에 대한 참여를 의무화하였다. 근로능력이 있는 수급자에게도 생계급여를 제공하는 대신 자활에 필요한 사업에 참여를 조건으로 내세웠기 때문이다. 자활사업의 목표는 단기적으로는 지출이 증가하더라도 고용창출과 복지지원을 통해 실직 빈곤계층의 사회통합을 강화함으로써 사회 해체의 위기를 극복하는 것이다. 자활지원사업의 이론적 기반이 바로 생산적 복지이다.

생산적 복지란 일(work)과 복지(welfare)의 합성어로 'welfare to work'로 불리기도 한다. 우리나라에서는 김대중 정부의 출범과 더불어 민주주의와 시장경제, 생산적 복지가 국정지표로 채택되면서 적극적으로 도입되었다. 즉, 김대중 정부는 경

제위기의 극복과 함께 경제위기가 사회위기로 확산되는 것을 막기 위해 시대적 상황에 맞는 사회정책을 구상하고자 하였고, 이 과정에서 생산적 복지가 등장한 것이다. 생산적 복지는 과거의 시혜적이고 소극적인 복지정책이 아니라 적극적이고 능동적인 복지정책이다. ‘일할 능력이 있는 사람’에게는 일할 기회를 주고, 일할 능력이 부족한 사람에게는 교육과 훈련을 통하여 복지를 제공한다는 내용이다.

생산적 복지에는 다음과 같은 몇 가지의 철학이 담겨있다.

첫째는 생산적 복지 이념은 복지 수급대상자의 자율성과 책임성을 확보한다는 점에서 상당한 의의가 있다. 생산적 복지의 전제이자 목표인 수급대상자의 자율성과 책임성은 매우 중요한 사회복지의 궁극적 목표이다.²¹⁾ 사회보장의 목적을 “자율적인 개인의 주체적인 생활의 추구에 의한 인격적 이익의 실현을 위한 조건정비”라고 하면서 개인의 자유 내지 자율의 이념에 입각한 사회보장법론을 강조하는 견해도 있다.²²⁾ 이 견해에서는 사회보장의 목적은 단순한 재화의 배분의 평등이라고 하는 소위 정적인 관점에 머무르지 않고 행위주체에 의한 자주적·자율적 생활을 구축할 수 있도록 생활 방향을 확보하는 것이라고 하면서, 헌법이 사회권을 보장하는 취지도 사회연대성의 관점에서 각 개인의 자율권의 실현을 상호적으로 보조하기 위한 것이라고 한다. 또, 인간다운 생활이 추구하는 인간상이 자율적이고 잠재 능력을 가진 인간이라고 상정한다면 이들은 ‘책임 있는 인간’이어야 한다. 이 책임성 있는 인간이란 국가로부터 일방적 급부를 받는 주체라고 하더라도 자기의 생을 추구하기 위한 노력을 태만히 해서는 아니된다는 것을 의미한다. 사회복지의 처음부터 전면적으로 생활을 유지함으로 목적으로 하는 것이 아니라 불의의 상황으로 스스로 생활을 유지할 수 없게 된 경우에 비로소 행해진다는 것이다. 즉 생활의 기본적인 책임은 개인에게 있으며, 스스로 충족할 수 없는 사정이 있을 경우 그 부족한 부분에 대해서만 사회가 책임을 지게 되며, 이것을 사회보장의 보충성 내지 보충성이라 하며, 이를 근거로 자립을 촉진함으로써 정상적인 사회의 일원으로 복귀시키는 것은 사회보장의 중요한 목적이다. 또 이러한 보충성의 원리는 사회보장이 국가에 의한 시혜적인 급부가 아니라 하나의 권리라는 인식의 출발점이 된다.

둘째는 일을 통한 복지이다. 일을 통한 복지는 시장과 복지의 상호보완적 관계를

21) 사회보장을 받을 자의 자율적이고 책임성 있는 인간상에 관한 구체적인 내용은 이호용, “인간다운 생활의 수준에 관한 연구” 지방자치법연구 제12권 제1호, 한국지방자치법학회, 2012 참조.

22) 竹中勳, “社會保障と基本的人權” 講座社會保障法第1卷(日本社會保障法學會編), 法律文化社, 2001, 43頁.

지향한다는 의미를 갖는다. 자유 경쟁의 시장질서만으로는 사회적 형평성을 달성하기 어렵고, 또한 성장의 결과를 단순히 재분배하는 사회구조로는 지속적인 복지 자원을 확보할 수 없다는 인식 아래 시장의 공정한 분배기능과 함께 고용중심의 사회정책에 중점을 두고자 했다.

셋째는 사회연대로서의 복지이다. 사회적 연대는 취약계층에 대한 공동체의 지원과 보호를 뒷받침하는 사회구성 원리이다. 이것은 전술한 자율성과 책임성 있는 인간으로서의 사회구성원을 존립하게 하는 근거이자 기반이 된다. 결국 생산적 복지는 ‘복지와 시장’, ‘성장과 분배’라는 이중적 가치가 서로 대립하지 않고 상호 균형을 이루고자 추구하는 것이라고 이해할 수 있다.

그런데, 생산적 복지는 ‘근로연계복지’이며 이것의 핵심은 근로능력이 있는 자는 근로가 ‘의무화’된다는 점이다. 주지하듯이 생산적 복지 개념은 영국이 1970년대 말부터 1980년대에 걸쳐 국제통화기금(IMF)의 구제금융을 받으면서 경제적 위기를 타개해 나가기 위해 도입한 개념으로, 당시 복지제도의 남용으로 인해 각종 사회 안전망들이 개인들의 노동 의욕을 떨어뜨려 생산의 효율성을 저해한다는 비판을 기반으로 한다. 즉 원래 생산적 복지는 보편적 복지제도가 자리 잡은 서구사회에서 ‘과잉복지’로 인한 복지 의존성(welfare dependency)에 대한 대응책으로 등장한 것이다. 그러나 한국의 경우 서구와 달리 보편적 복지제도가 실시되고 있지 않으며, ‘과잉복지’가 문제가 아니라 최소한의 복지 내지 ‘과소복지’가 문제되므로 신자유주의적 요소가 결합된 생산적 복지제도의 한국사회 적용가능성은 낮다고 비판받기도 한다.

실제로 자활지원사업의 경우 외형적으로는 성장하였으나, 그 목표가 달성되었는지에 대해서는 의문을 제시하는 견해가 많다. 왜냐하면 현실적으로는 자활사업 참여자들의 노동시장 진입이 제대로 이루어지지 못하고 있기 때문이다. 예컨대, 2007년 기준 시장진입형 자활근로 참여자는 전체 참여자의 20.7%에 불과하다. 또한 자활사업에 참여한 국민기초생활 수급자의 탈수급율도 6.3%에 불과하다. 제도적 취지에도 불구하고 자활사업을 통한 탈빈곤화는 제대로 이루어지지 않았다고 평가할 수 있다. 이런 점에 대하여 생산적 복지는 ‘생산적’이라는 개념을 실현하지는 못하고 제도화에 그쳤을 뿐이며 오히려 고용의 질을 악화시켰다는 비판을 하기도 한다.²³⁾

23) 서병수, 앞의 논문, 73쪽.

(3) 사회투자국가론

노무현 정부는 김대중 정부의 ‘생산적 복지’ 이념을 계승·발전시켜 참여복지 개념을 제시하였다. 참여복지는 ‘복지와 성장의 동반’을 추구하는 노무현 정부의 복지 이념이다.

참여복지는 사회투자국가이론(social investment state)에 의해 실현되는데 ‘사회투자’란 사회구성원의 노동시장 참여의 권리와 기회를 보장하기 위해 국가 차원에서 이루어지는 인적 자본(human capital)과 사회서비스에 대한 지출을 의미한다. 사회 투자형 사회정책을 통해 사회구성원의 노동시장 참여 권리와 기회가 향상되면 고용율이 높아지고 노동자의 생산성이 높아져서 경제성장 잠재력이 확충된다는 것이다. 그리고 적극적인 기회평등을 제공한 결과 사회적 이동이 활발해져 사회적 배제를 극복하고 사회통합을 이루게 되며, 사회통합은 사회적 신뢰로 이어져 사회적 자본을 확충할 수 있는 기반이 된다고 한다.²⁴⁾ 결국 사회투자국가론은 사회통합을 위해 노동 참여의 권리와 기회를 보장해야 한다는 이론이다.

사회투자국가는 ‘제3의 길’을 이론적으로 체계화한 기든스(A. Giddens)가 처음 사용한 개념이라고 한다. 제3의 길은 구식 사회민주주의(제1의 길), 전면적인 탈규제와 복지 지출의 축소를 핵심으로 하는 신자유주의(제2의 길)를 넘어서는 정치적, 사회경제적 기획을 의미하며, 기든스는 이를 위하여 복지 지출의 상당부분을 인적 자원에 대한 투자로 전환할 것을 제안하였다.²⁵⁾ 이는 신자유주의의 경제정책을 수용하여 시장의 활력을 높이는 한편, ‘적극적 복지’를 확대하는 것이다. 적극적 복지란 전통적 복지 제도를 넘어 인적 자원 개발을 통해 고용창출에 주력하는 ‘일할 수 있는 복지’를 말한다.²⁶⁾

그런데, 사회투자 국가는 전통적 복지국가나 신자유주의 국가와는 구별된다. 신자유주의 노선은 사회복지지출을 비생산적이고 경제에 부담을 주는 대립적인 관계로 인식하는 반면 사회투자국가는 사회정책의 생산적 기능을 강조하면서 경제 정책과 사회정책의 상호 보완적 관계를 강조한다.

24) 양재진 외, 앞의 논문, 32쪽.

25) Giddens A.(한상진 역), 제3의 길, 생각의 나무, 1998, 62쪽.

26) 백두주, “경제위기 이후 한국 사회정책의 변화와 효과”, 담론 201, 2011, 93쪽.

(4) 근로장려세제

노무현 정부에서 계획되어 이명박 정부에서 도입된 근로장려세제는 일정금액 이하의 저소득 근로자가구에 대해 근로소득에 따라 산정된 근로장려금을 지급하여 근로유인을 제고하고, 실질소득을 지원하기 위한 근로 연계형 소득지원제도이다. 이 제도는 이명박 정부의 복지이념인 ‘일을 통한 복지’가 반영되어 있다. 이 제도의 대상은 근로 능력이 있는 빈곤층(working poor)이다. 이들의 상당수는 국민기초생활보장제도는 물론 각종 사회보험에서도 배제되어 구조적 빈곤에 처해 있다. 이 제도의 목적은 저소득 근로자의 빈곤완화와 경제적 자립을 지원한다. 기존의 복지제도가 극빈층으로 전락한 후에 지원되는 사후적 사회보장제도인 반면, 이 제도는 저소득근로자가 극빈층으로 떨어지는 것을 예방하고 일을 통한 빈곤탈출을 지원해주는 제도이다. 국민기초생활보장제도가 근로능력여부에 관계없이 최저생계비를 지원하는 것인데 비해, 이 제도는 근로와 연계한 근로 장려금 지급으로 근로유인을 제공하여 경제 활력을 높이고자 하였다.

이 제도 도입 전 한국의 사회안전망은 일반국민을 대상으로 하는 사회보험(1차 안전망)과 극빈층을 대상으로 하는 국민기초생활보장(2차안전망)의 2층 구조로 되어 있었으나, 도입 후에는 사회보험(1차안전망)과 근로빈곤층을 대상으로 하는 근로장려세제(2차안전망) 국민기초생활보장(3차안전망)의 3층 구조가 되었다.

근로장려세제의 취지는 한국 복지를 선진화한다는 측면에서 아주 유용하다. 왜냐하면 현재의 사회보장제도는 직업 안정성이 있는 정규직 근로자를 중심으로 구성되어 있기 때문에 비정규직이나 영세 자영업자는 사회보장이 가장 필요한 계층임에도 불구하고 사각지대에 있게 되는데,²⁷⁾ 근로장려세제는 이러한 문제점을 반영하여 사회보험제도의 보완적 제도로서 기능할 수 있기 때문이다.

그런데 실제로는 근로장려세제의 성과도 아직은 그리 높지 않은 것 같다. 최대급여액이 120만 원 정도로 소액이고, 2008년을 기준으로 할 때 그 지급 규모는 근로빈곤층 가구(110만으로 추정)중 53.7%인 59만 1천 가구에 불과하여 50만 가구가 이상이 여전히 사각지대로 남아 있다.

27) 김용하, “한국경제의 선진화와 복지정책”, 제도와 경제 제4권 제1호, 2010, 110-112쪽.

3. 후기산업화로 인한 신사회위험에 대한 대응 - 보편주의의 확대

가. 서

후기산업화로 인한 새로운 사회적 위험(new social risk)의 발생은 보편적 서비스로서의 사회서비스의 제공을 요구한다. 즉 생산체제에서의 고용불안과 여성노동인력에 대한 보호, 재생산체제에서의 노인, 어린이에 대한 보호 및 출산보호 등은 빈곤층에만 국한되지 아니하고 중산층 가구를 포함한 사회 전체에 대한 돌봄 서비스를 요구한다. 전통적 복지국가에서 사회적 위험에 대한 대응책이 현금 중심의 경제적 급여방식이 중심이었다면 신 사회위험에 대한 복지적 대응은 보편적 서비스 중심의 급여방식이 될 수밖에 없는 이유가 바로 여기에 있다.

사회보험의 보편주의는 김대중 정부에서 달성된다. 즉 국민연금, 고용보험, 산재보험의 적용 범위 확대를 통한 제도적 보편주의를 취하였으며, 국민연금과 건강보험의 재정을 통합함으로써 근로자와 자영업자를 통합한 사회연대를 확대하였다.

나. 연금제도의 보편화

1988년 10인 이상의 사업장에 종사하는 노동자들을 대상으로 최초로 도입된 국민연금제도는 꾸준히 대상자를 확대하여 1999년에는 전국민을 대상으로 포괄하였다. 그러나 납입보험료에 비해 연금 급여율을 너무 높게 책정함으로써 재정건전성을 훼손하게 되었고, 이 구조적 문제를 해결하기 위해 2007년 노무현 정부는 연금 개혁을 단행한 바 있다. 즉 소득대체율을 기존 60%에서 단계적으로 40%로 낮추고 사각지대를 해소하기 위하여 65세 노령인구 60%에게 기초노령연금을 지급하도록 하는 것이다. 그런데 국민연금의 전국민화, 재정건전성을 위한 국민연금개혁, 기초노령연금제도의 도입 등 사회보험 안정화를 위한 많은 노력을 하였음에도 불구하고 많은 문제점이 나타나고 있다. 그중 하나는 지역가입자중 보험료를 납부하지 않는 납부예외자들이 너무 많다는 점이다. 2007년 기준 지역가입자의 납부예외자 비율은 전체 가입자 대비 28%이며, 지역가입자만을 대상으로 한 비율에서는 56.3%에 달하였다. 이들 대부분은 영 세사업자들로 사실상 국민연금에 의한 보호 범위에서 벗어난 사람들이다.²⁸⁾

28) 백두주, 앞의 논문, 102-103쪽.

국민연금개혁도 사회보험의 공공적 성격을 상당히 훼손하였는데 그 이유는 연금 제도를 개혁함에 있어서는 제도의 안정성과 보장성을 동시에 개혁해야 함에도 불구하고, 재정적 안정성만 고려한 나머지 40%로 소득대체율을 낮춤으로써 보장성이 낮아졌기 때문이다.²⁹⁾ 마지막으로 도입된 기초노령연금 역시 대상자가 많기는 하나, 연금급여액이 10만 원 이하로(2013년 기준 96,200원이 최고액) 낮아 소득보장의 기능을 한다고 보기 어렵다.

다. 건강보험 및 의료급여제도

의료관련 사회보험 및 사회서비스제도로는 국민건강보험, 의료급여, 노인장기요양보험이 있다. 먼저, 국민건강보험의 경우 기존의 의료보험제도가 조합별로 운영됨으로써 의료불평등이 초래된다고 판단하여 김대중 정부는 2000년 조합별 의료보험을 통합하여 국민건강보험을 만들었다. 국민건강보험으로의 통합을 통해 보험료부담의 형평성과 질병부담의 위험분산을 통해 의료불평등을 완화하고자 하였다.³⁰⁾

국민건강보험이 사회보험으로서 제대로 기능을 하기 위해서는 보험의 사각지대가 없어야 할 뿐만 아니라 보장성이 높은 수준이어야 한다. 그런데, 2012년 기준 보험료 체납으로 인한 건강보험 적용 제외자 즉 급여제한자는 187만 명에 달한다. 보장성 측면에서도 1997년 48%에서 2007년에는 64.6%로 증가하였으나, 중증질환으로 갈수록 비급여 대상 항목이 많아 사회적 위험을 벗어나지 못하고 있다.

다음으로 의료급여제도를 살펴보면, 이 제도는 공공부조인 의료보호제도에서 발전한 것으로 사회안전망이 불충분한 상태에서 빈곤과 질병은 악순환의 고리를 제거하는 역할을 한다. 2001년도에 도입된 이 제도는 국민기초생활보장제도와 연동되어 있어 수급자가 아닌 경우에는 의료급여를 받지 못하게 되어 상당한 사각지대가 존재하였는데, 노무현 정부는 차상위계층을 의료급여제도에 포함시켰다. 다만 의료급여 수급자의 11%이상을 차상위계층이 차지할 정도로 사각지대를 해소한 면은 있으나 급여 대상자의 증가로 인한 재정부담은 상당한 압박으로 작용하고 있다.

끝으로 노인장기요양보험제도는 각종 노인성 질환으로 거동이 불편하거나 스스로 생활이 어려운 노인들에게 의료 및 간병서비스를 제공하는 제도로 김대중 정부에서 추진되어 노무현 정부시절인 2007년에 법제화 되었다. 제도의 도입 배경은

29) 주은선, “참여정부 복지정책 평가: 연금정책”, 복지동향 제111호, 2008, 13-16쪽.

30) 국정홍보처, 국민의 정부 5년 정책자료집(제3권), 2003, 188-189쪽.

저출산·고령화 현상으로 인해 노인인구가 급속히 증가하고 이에 따른 의료서비스 수요가 증대되었으나 노인을 부양하는 가족기능은 하락하였으므로 이에 대응하기 위해서였다. 노인장기요양보험제도는 보편적 사회보험제도로 노인의 부양책임을 사회화시켰다는 점에 큰 의미가 있다.

4. 사회보장정책의 재편에 대한 평가

외환위기 이후 적극적인 사회정책에도 불구하고 빈곤율과 소득불평등은 오히려 확대되었다는 평가를 받고 있다. 이에 대해 노동시장의 유연화, 사회보험제도의 역할과 기능, 사회정책의 제도적 불완전성의 세 가지 측면에서 그 이유를 설명하기도 한다.³¹⁾ 분설하면, 첫째는 노동시장의 유연화이다. 경제위기 이후 노동시장 유연성이 크게 증가한 결과 2001년 비정규직 비율은 26.8%에서 2007년 35.6%로 증가하였다. 또 정규직 노동자와 비정규직 노동자들의 임금수준을 비교해 보면 비정규직의 임금수준은 2002년 67.1%에서 2007년 63.5%까지 하락하였다. 비정규직의 비율 및 임금수준은 꾸준히 하락하고 있다. 비정규직 노동자들은 고용불안, 저임금 뿐만 아니라 사회보험 적용에서도 대부분 배제되어 있다. 예컨대 2007년 기준 비정규직 노동자의 국민연금 가입율은 40.0%(2003년 30.3%)수준이며, 고용보험 가입율은 39.2%(2003년 20.2%) 수준이다. 최근 수년 간 가입율이 증가하긴 하였으나 여전히 다수의 비정규직 노동자들은 사회보험 적용에서 벗어나 있다.

둘째는 사회보험의 역할과 기능 측면에서 빈곤과 사회양극화의 원인을 찾을 수 있다. 사회보험은 사회구성원들이 실업, 질병, 빈곤 등 사회적 위기를 맞이하였을 때 공적 조치를 통해 안정적인 삶을 유지시켜주는 역할을 한다. 그런데, 대부분 사회보험들이 외형적으로는 전 국민들을 대상으로 하고 있지만 실질적으로는 적용을 받을 수 없는 사각지대가 광범위하게 존재한다. 국민연금의 경우 대표적인 노후보장제도이지만 지역가입자들 중 56.3%가 납부예외자로 되어 있다. 국민연금은 노인빈곤율을 낮출 수 있지만 국민연금 예외자는 너무 많고, 이들 대다수는 저소득층이다. 고용보험도 마찬가지이다. 고용조건이 불안정하고 실업률이 높아질수록 고용보험은 가장 중요한 사회안전망 역할을 한다. 실업급여와 직업훈련을 통해 실업이 빈곤으로 이어지는 고리를 끊어주기 때문이다. 전제 임금 근로자 대비 고용보험 대상자는 2007년 기준 56.7%에 불과하였다. 나머지 근로자는 고용보험의 혜택에

31) 이하는 백두주, 앞의 논문, 111-113쪽을 주로 참고함.

서 벗어나 있는 것이다.

셋째는 제도의 불완전성이다. 국민기초생활보장제도는 보편성을 강조했지만 부양자의무조건 등으로 인해 빈곤층을 제도 안으로 포괄하지 못하는 한계를 보이고 있다. 상대적 빈곤율이 지속적으로 상승했음에도 불구하고 수급자 비중은 3%대에 머물고 있으며, 자활사업 참여를 의무화하고 있지만 탈수급율은 5-6% 대에 불과해 근로연계 복지제도를 통한 자립촉진정책은 충분한 성과를 기대하기 어렵게 하고 있다.

IV. 맺는 말

맺는 말로써 사회보장체계의 재구축에 관한 이야기를 하고자 한다. 사회 중간계층의 안전망이 되어야 할 사회보험제도는 여전히 취약하다. 국민연금의 경우 전술한 바와 같이 납부제외자가 많고 보장성이 낮다. 국민건강보험은 체납으로 인한 급여제한자가 많고 비급여항목이 여전히 많아 문제로 지적된다. 고용보험은 정규직 근로자를 대상으로 하므로 비정규직근로자, 영세자영자 등이 많은 현실에서는 제 기능을 기대하기 어렵다. 국민기초생활보장제도의 경우 수급율 저하 및 자활근로 참여자의 시장진입 실적이 미미하여 사회안전망으로서의 충실한 역할을 기대하기 어렵다. 그러나 사회보장제도 중 그나마 다른 제도에 비해 튼실하다고 인정되는 것이 국민기초생활보장이다. 그러나 국민기초생활보장과 사회보험사이에 중간지대가 너무 넓다는 점이 문제일 뿐만 아니라 공공부조보다는 사회보험에 의한 안전망 확보가 더 안정적인 사회보장체계를 구축한다는 점은 부인하기 어렵다. 왜냐하면 공공부조제도는 사회적 위험에 봉착한 중간계층이 빈곤자로 전락한 다음 국가가 개입하겠다는 것인데 비해 사회보험은 중간계층이 빈곤자로 전락하지 않도록 노령, 질병, 장애, 실업 등 사회적 위험으로부터 보호해야 하며, 이것을 사회재로써 그들 스스로의 힘으로 해결할 수 있기 때문이다. 즉, 중간계층은 공공부조로서 사회적 위험을 해결한다고 하면 자신이 낸 세금으로 다른 빈곤자 들을 도와주어야 한다고 생각되어 만족스럽지 않을 수 있을뿐더러 이런 방식은 중산층은 감소하고 빈곤자는 증가할 수 있다. 따라서 공공부조보다는 사회보험의 역할을 강화함으로써 사회적 위험에 대처하고 그 나머지 부분은 사적 재화로 남겨 두는 시스템이 적절하다. 즉 선별적 제한적 복지체제 에서 탈피하여 보편적 종합적 복지를 체계적으로 추구

할 필요가 있다. 사회보험제도를 사회보장의 중심축으로 하여 공공부조는 사회보험의 보완적인 제도로서 정립하여야 한다. 사회적 위험이 발생하였을 때는 사회가 예방적으로 개입하여 과거의 사후적 치료적 제도가 가지는 한계성을 극복하여야 한다. 또 1차적 보장은 최저수준 보장, 2차적 보장은 적정수준 보장으로 다층적 보장시스템이 구축되어야 한다. 다만, 국가는 최저 사회보장 기준에 대해서는 책임을 지되, 그 이상의 추가적인 부분에 대해서는 민간과의 역할분담이 필요하다.

(접수 13. 11. 20, 심사 13. 12. 6, 게재확정 13. 12. 19)

[참고문헌]

- 국정홍보처, 국민의 정부 5년 정책자료집(제3권), 2003.
- 김광병/김태동, “국민기초생활보장법상의 신자유주의 경향 및 재정립에 관한 연구”, 21세기 사회복지연구 제16호, 2009.
- 김연명 외, 사회정책 패러다임 전환과 추진전략 연구, 대통령자문정책기획위원회, 2006.
- 김용하, “한국경제의 선진화와 복지정책”, 제도와 경제 제4권 제1호, 2010.
- 김진욱, “한국사회보장제도의 확장과 한계: 그 성과와 사각지대의 재조명”, 한국 사회정책 제17집 제1호, 한국사회정책학회, 2010.
- 박길성, “글로벌스탠더드의 배반과 또 한 번의 위기 - 외환위기 이후 한국사회의 변화”, Journal of Contemporary Society and Culture(현대사회와 문화) vol. 27., 2008.
- 박은미, “정보사회의 복지패러다임에 관한 연구: 복지정보화 구현을 중심으로” 한국인간관계학보 제5권 제1호, 한국인간관계학회, 2000.
- 백두주, “경제위기 이후 한국 사회정책의 변화와 효과”, 담론 201, 2011.
- 서병수, “한국의 사회복지정책과 복지체제 성격의 변화”, 사회법연구 제16호, 한국사회법학회, 2011.
- 양재진 외, 사회정책의 제3의 길: 한국형 사회투자정책의 모색, 백산서당, 2008.
- 이호용, “사회보장의 시장화와 자기결정”, 한양법학 제35호, 한양법학회, 2011.
- 이호용, “인간다운 생활의 수준에 관한 연구” 지방자치법연구 제12권 제1호, 한국지방자치법학회, 2012.
- 제갈현숙, “한국 복지체제에서 사회서비스 시장화의 문제”, 비판과 대안을 위한 사회복지학회 2009년 춘계학술대회 자료집, 2009.6.
- 주은선, “참여정부 복지정책 평가: 연금정책”, 복지동향 제111호, 2008.
- 竹中勳, “社會保障と基本的人權” 講座社會保障法第1卷(日本社會保障法學會編), 法律文化社, 2001.
- 伊藤周平, 權利市長·社會保障, 青木書店, 2007.
- Giddens A.(한상진 역), 제3의 길, 생각의 나무, 1998.
- Esping-Anderson, *Social Foundation of Postindustrial Economics*, OUP, 1999.

- Iverson, T., The Dynamics of Welfare state Expansion : Trade Openness
- Deindustrialization and Partisan Politics, in P. Pierson (ed.) *The
New Politics of Welfare State*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2001.
- Pierson, P., Post-Industrial Pressure and the Mature Welfare State, in P.
Pierson (ed.) *The New Politics of Welfare State*, Oxford, Oxford
Univ. Press, 2001
- Yeates, N., *Globalization and Social Policy*, Sage, 2001.

[Abstract]

Social Structural Changes and Social Security Policy in Korea

Ho-Yong LEE · Young- Hoa SON

The contents and characteristics of social security policy is determined by the social risks that society is faced. Or The structural changes in society will determine the type and characteristics of the social security policy and the law. The same is true in Korea society. The 1997 financial crisis is the turning point of Recent structural changes in Korea society. The financial crisis in South Korea are regarded as the starting point of welfare reform. As the structural changes in society since the financial crisis in South Korea, globalization or the neo-liberalism and post-industrial society and the like. The Relationship between neo-liberalism and post-industrial society are complementary. Neo-liberalism in the Social Security system have brought privatization, marketization, the deregulation and activation of contract and in addition, the resulting flexibility of the labor market. Post-industrialized society have brought, changes from manufacturing to services depending on changes in the structure of employment and job insecurity brought about a drop in employment quality, aging, nuclear family, the increase of the female population, such as changes in family structure.

These changes in the social structure affects the social security policy, The representative is the workfare which is neoliberalism. Neoliberalism has grown into Participation Welfare of Noh-MuHyun government through social investment state theory and Active Welfare of MB government through the EITC(Earned Income Tax Credit). All these are the ones that

highlight the Welfare to Work. As Response to new social risks caused by industrialization, Universalism has been required. This phenomenon is mainly from social insurance, pension, public health insurance, workers' compensation insurance etc. However, Welfare to Work and adoption of universalism was not improved poverty rate, the working poor, such as temporary workers and small business owners still remains a blind spot. Those are to be solved recent pressing problems.

[Key words : *Social Structural Changes, Workfare, Social Investment State Theory, Welfare Connected Work, Universalism, Post-industrialization. EITC(Earned Income Tax Credit)*]