

장기적 관점에서 본 사회변화와 사회보험의 과제

김진수*

1. 서론

현대 사회는 세계화, 정보화 그리고 생명공학의 급격한 발전으로 인하여 인류가 탄생한 이래 가장 빠른 속도의 변화를 겪고 있다. 이러한 최근의 변화는 인간의 삶을 윤택하게 하고 경제적 풍요 그리고 인간을 질병으로부터 해방시킨다는 기대에 부풀게 하는 반면에 사회적으로는 정보소유계층과 정보소외계층 간의 괴리가 커지고, 변화에 편승하는 계층과 그렇지 못한 계층 간의 부조화 문제가 발생하게 된다. 또한 수명의 획기적인 연장 그리고 경제활동계층에 나타나고 있는 소득의 다양화는 전통적인 사회보험체계의 붕괴를 가져올 수 있는 위험을 증가시키고 있다. 즉 빈부의 격차는 심화될 것이며, 절대빈곤이 증가할 것이고 또한 불안정고용계층의 비중은 늘어갈 것이라는 것이다. 뿐만 아니라 보험료에 의한 재정부담 문제는 새로운 국면을 맞게 될 것이다.

이러한 미래의 변화와 더불어 사회보험을 1세기 동안 운영해 온 국가들 사이에 1980년대부터 나타나기 시작한 사회보험에 대한 개혁은 중장기적으로 사회보험의 수준을 일정 수준으로 수렴하는 경향을 보이고 있다. 이는 복지국가 위기론에 대하여

* 강남대학교 사회복지학부 교수.

재정안정을 확보하는 형태로서 제2차 세계대전 이후 사회복지 황금 30년(1950~1980)의 시행착오에 대한 반성이라 할 수 있을 것이다. 그런데 이러한 수렴 현상은 산업혁명 이후 지속되어 온 자유와 평등에 대한 이념적 갈등을 해결한 것이 아니라 사회복지의 현실적 타협에 의한 해결이라는 의미를 지닌다고 볼 수 있다. 또한 이러한 경향은 각국 사회복지 축소에 의한 결과라 할 수 있으며, 이로 인하여 나름대로 완화될 수 있었던 소득불평등은 상승하는 현상을 보일 것으로 판단되고 있다.

이러한 두 가지 이유, 즉 사회보험의 개혁 현상과 사회·경제적 여건의 변화는 산업화에 따른 소득불평등 정도의 변화를 대표적으로 설명하는 '역U(\cap)'가설보다는 'r'가설이 설득력을 가질 수 있게 되었다. '역U(\cap)'가설은 산업 발전에 따라 소득불평등 정도가 상승했다가 감소하지만 'r'가설은 소득불평등도가 심화된 이후에도 그대로 유지 또는 오히려 심화될 수 있다는 것이다. 이는 과거 선진국이 산업 발전을 하는 과정에서 여러 가지 제도를 통해 역U(\cap)자 형태로 되었지만, 현재의 급격한 변화와 미래에 예측되는 변화는 소득불평등에 있어서 부정적인 결과가 나타나리라는 판단이라 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 선진국은 사회보험을 도입한 이후 이를 확대 유지하는 발전과정에서 당면한 문제 보장의 확산 및 충분성 확보 그리고 재정의 안정성에 중점을 두었기 때문에 미래의 급속히 변화하는 사회에 대해서 사회보험이 겪게될 수 있는 문제와 이를 해결하고자 하는 노력은 전혀 찾아볼 수 없는 한계를 보이고 있다.

현재 우리나라 사회복지 수준은 선진국이 사회복지재정의 축소를 통하여 수렴하고 있는 일정 수준까지 확보하는 것조차도 어려운 열악한 상황에 있고, 이미 우리에게 다가오고 있는 기술발전에 의한 사회·경제적 변화로 인한 빈부격차의 심화를 비롯한 사회복지로서 해결하기 벅찬 어려움을 극복하여야 하는 과제를 안고 있다. 더구나 우리는 경제위기를 극복하기 위한 노력 과정에서 신자유주의에 입각한 정책을 확고히 함으로써 'r'가설이 더욱 설득력을 얻고 있다. 이러한 상황에서 장기적 관점에서의 사회변화와 이에 대한 사회보험의 기능과 역할을 정립하는 노력은 전혀 나타나지 못하고 있으며, 학계에서조차 이에 대한 연구는 물론 언급조차 못하고 있는 실정이다.

이에 본 연구는 사회보험의 격변적 상황에서 우리나라 사회보험이 장기적으로는 사회·경제적인 변화 여건을 충분히 감안하여 미래에 발생할 수 있는 문제점을 분석하고, 선진국의 사회보험 관련 개혁 경향을 분석함으로써 현행 우리나라 사회보험의

장기적인 관점에서 나타날 수 있는 사회변화에 대한 사회보험의 발전과제를 모색해 보고자 한다.

2. 미래 사회·경제여건의 변화

1) 세계화·정보화와 빈부격차

세계화와 정보화에 따라 기대되는 발전과 편리와는 달리 가장 뜨겁게 논란이 되는 문제 가운데 하나는 부유한 자와 가난한 자 사이의 오래된 갈등에 미치는 영향이라 할 수 있다. 이는 정보의 경제적 가치 문제와 이를 전달하는 속도와 영역의 무한정성을 분석하여야 할 사항이다.

정보의 가치에 대하여 Dertouzos는 정보는 인간의 욕망을 만족시키게 되면 경제적 가치를 지닌다고 보았으며, 부품을 최종제품으로 보았으며, 이는 공급과 수요에서 결정되는 것으로 보면서, 정보의 큰 부분은 중간재로서, 중간재의 가치는 그것이 창출하는 제품과 서비스의 가치에 따라 실질적으로 정해진다고 보았다(Dertouzos, p. 356).

이러한 정보의 배분에는 이른바 내부자/외부자(*insiders/outsideers*)¹⁾ 간의 차이가 심각한 문제라 할 수 있다. 정보화에 있어서 이에 편승하는 계층은 이를 수용할 수 있는 기본적인 경제력과 이를 필요로 하는 수요가 있어야 한다. 그런데 이러한 정보화에서 소외될 수밖에 없는 계층은 경제적으로 이를 구입할 수 있는 경제력이 없거나, 정보 자체를 수용할 수 있는 능력이 없거나 또는 정보가 자신의 삶이나 경제 행위에 아무런 도움을 주지 못하는 경우로 해석할 수 있다.

이 결과로 노동시장의 양분화 현상이 발생하게 된다는 것이다. 이로써 하나의 시장은 노동력 자체가 정보화의 수급을 기본요건으로 수요와 공급이 이루어지는 형태이고 나머지는 단순·비숙련 작업이 수급되는 시장으로 구분되어 분단된 노동시장이 형

1) 이는 숙련노동자와 비숙련 노동자 간의 갈등(D. Cohen)으로 표현되기도 하고, 하급추상(*low-abstraction*)과 고급추상(*high-abstraction*)으로 구분하여 설명하기도 한다.

성된다. 이는 현재 실업률이 증가해도 임금이 상승되는 이유를 설명해준다. 즉, 상위 노동시장은 첨단 정보를 활용하는 경향으로 속도를 더할 것이며, 이를 필요로 하는 수요자에 의해서 가격은 상승하게 될 것인 반면에 낮은 노동시장은 정보화에 처음부터 배제되거나 정보화 속도를 따라가지 못해 탈락한 계층으로 구성되는 만큼 단순 직종으로 노동공급이 차츰 늘어갈 수밖에 없고 공급과잉은 가격을 하락시킬 것이라는 것이다.

이에 따라 낮은 노동시장에서의 임금 수준은 최저생계비 수준으로 낮아질 것이며, 실업에 의한 실업급여를 수급하는 수준과 비슷한 수준으로 수렴할 것이라는 것이다. 이러한 현상은 결국에는 빈곤에 의한 공공부조 수급권자와 차츰 구분이 없어지는 형태로 발전할 것이라는 것이다.²⁾

이러한 미래에 대한 가정은 고용보험에 있어서 임금근로 상태와 실업급여를 수급하는 상태에 대한 구분이 모호해지는 결과가 야기될 수 있으며, 나아가 임금소득과 사회보험급여 그리고 공공부조급여가 혼란스럽게 되어 각각의 기능과 역할에 커다란 차질과 혼동이 발생할 수 있다고 볼 수 있다.

2) 소득구분의 불확실성

사회보험에 있어서 보험료의 부과기준은 근로자와 자영자 또는 농어민에 따라 달리 책정하는 경향을 취하고 있다. 이는 소득자체에 대한 패턴이 다르고 이를 파악하는 체제도 다르기 때문이다. 이러한 배경에 따라 현재 사회보험의 부과대상 기준소득에서 근로자는 근로소득에 한정하고 있는 반면에 자영자나 농어민의 경우는 경제활동

2) 이러한 노동시장의 단절과 임금수준의 하락에 대해 비판적 시각이 발생할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 임금수준의 하락이 물가와 함께 이루어진다면 사회적 폭동 등에 대한 두려움은 설득력을 잃게 된다는 것이다. Cohen에 의하면 케인스 이론의 핵심은 노동의 수요가 임금교섭의 결과만이 아니라는 데 있다. 실업이 발생하면 임금은 틀림없이 임금근로자의 최소한의 협상권만을 인정하는 수준으로 낮아지리라는 것이다. 그러나 물가는 임금이 연동되기 때문에 물가도 낮은 노동시장 수준과 높은 노동시장에 적합하게 분단된다는 것이다. 따라서 실업은 명목임금이 낮아지는 결과를 가져올 것이지만 실질소득까지 자동적으로 낮춘다는 것은 아니라는 것이다. 결국 임금의 하락은 낮은 노동시장의 근로자로 하여금 폭동 등 사회혼란을 일으키게 하기 때문에 불가능할 것이라는 가정은 설득력이 약하다.

에 의한 소득뿐만 아니라 재산 자체에 대해서도 보험료를 부과하는 방식을 운영하고 있다. 이러한 방식은 사회보험을 운영하는 국가들에 따라 다소의 차이는 있지만 조세 방식에 의한 운영과 구분하는 사회보험 방식의 기본적인 형태라 할 수 있다.

그런데 이러한 소득에 보험료를 부과하는 방식은 현재까지 근로계층과 자영업계층 간의 구분이 명확했던 시기에는 나름대로 설득력을 갖고 합리성도 확보할 수 있었다. 그러나 이러한 보험료 부과방식은 소득형태의 다양성으로 인하여 더 이상 설득력을 가질 수 없게 될 것이라는 것이다.

먼저 사회보험에 있어서 근로자는 임금에 보험료를 부과하도록 하고 있는데, 토플러에 의하면 새로운 생산체제는 기존의 기업 중심의 작업 형태에서 개인 중심의 소규모 가내전자근무체제로 전환된다고 보고 있다(Toffler, p. 241). 그런데 이러한 근무 형태는 고전적 의미의 근로자가 아니라 독립적 자영자 형태를 취하게 된다는 것이다. 이러한 형태는 용역계약과 구분하기 어려운 근로자 형태로부터 조합을 결성하여 공동 작업을 하는 형태 등 온갖 새로운 관계와 조직형태가 가능해질 것이다.

뿐만 아니라 이미 나타나고 있는 바와 같이 근로자에게 있어서 소득은 과거 임금소득에서 머물지 않고 재산소득과 금융소득 그리고 별도의 자유업에 의한 소득 등 그 종류가 다양화되고 있다. 이에 따라 자영자나 자유업자에게 부과하는 보험료에 대한 기준을 모든 경제활동에 의한 소득으로 할 경우, 근로자에게 있어서도 이에 대한 형평성이 논란의 중심이 될 수 있으며, 나아가 근로자나 자영자에 대한 구분조차도 어려워지는 상황까지 될 수 있기 때문이다.

한편 근로형태의 변화는 사회보험에 있어서 적용대상 여부에도 영향을 미칠 것이다. 토플러에 의하면 노동이 가정에서 이루어지면 연소자 노동에 대한 기존의 노동제한을 통한 보호 조치가 상당히 의미를 잃을 것이다(Toffler, p. 271). 이는 더 이상 연소자 보호가 불가능하다는 의미가 아니라 일의 성격에 따라 적합한 일을 하도록 함으로써 교육의 일환이 될 수 있다는 것이다. 이에 따라 사회보험은 적용대상에 있어서 연령의 제한 규정에 따른 기존의 방식을 개선하여야 하는 부담을 안게 될 것이다.

3) 생명공학 발전과 여파

지식혁명의 시대에 있어서 뒤늦은 단계에도 불구하고 2020년 이후로 예상되고 있

는 생명경제의 시대 도래는 인류 역사에 커다란 변화를 가져올 것으로 보고 있다 (Time, 2000. 5. 22; 강철규, p. 11, 재인용). 이 같은 인류 삶의 변화를 추구하는 생명경제(bioeconomy)는 사회보험에 가장 큰 영향을 미치게 될 분야로 평가될 수 있을 것이다. 정보경제학과 생명경제학이 중복되면서 생명기술(biotech)에 의한 변화 부분 중 사회보험에 대표적으로 영향을 미칠 것으로 예상되는 부분을 열거하면 다음과 같다.

첫째는 유전학의 급속한 발전에 의한 인간 수명의 연장으로 이미 가능성이 상당히 제시되고 있는 100세 이상 수명 연장이 가능할 것이라는 것이다. 이는 현재 사회복지가 이미 어려움을 겪고 있는 인구 노령화에 의한 인구구조의 변화가 상상 수준을 넘어설 것을 의미하는 것이다. 이러한 현상은 연금을 지급하는 사회보험제도에서 가장 문제가 될 것이고 특히 공적연금에 있어서 획기적인 변화가 없을 경우에는 제도 자체의 존립까지 위협할 수 있다는 것이다.

둘째는 이러한 인간 수명의 연장이 모든 인류에게 적용되는 것이 아니라 상당 기간 동안 일부 부유한 계층에게만 가능하다는 것이다. 이는 단순한 연금재정의 문제뿐만 아니라 빈부간에 나타나는 수명차이로 인하여 나타나게 되는 소득역재분배 현상으로 공적 노후보장에 대한 취지가 왜곡될 수 있다.

셋째는 인류는 역사상 질병과의 전쟁을 통하여 정복 노력을 지속하였지만, 새로운 질병의 도전 속에 항상 머물고 있었고, 이 중에 의료 발전으로 인하여 예상치 못한 질병이 나타나게 된 것도 사실이다. 따라서 의료혁명은 수명연장뿐만 아니라 국민건강에 상당한 기여를 할 것으로 판단되지만, 새로운 질병의 등장과 함께 질병에 노출될 수밖에 없는 빈곤 계층에 대한 보건 건강의 문제는 오히려 강화되어야 할 부분으로 급격한 증가를 가져올 것이다.

넷째는 새로운 기술과 문명은 항상 예상치 못한 직업병과 산재를 발생하게 할 것이라는 것이다. 인류 문명은 발전만을 생각할 수밖에 없는 한계 때문에 이로 인하여 발생하는 부작용은 이미 피해가 발생되고 이것에 의한 인과관계를 밝혀야 이를 제거 또는 예방하는 노력이 시작되는 한계를 갖고 있다. 이러한 측면에서 생명공학은 당연히 인류가 생각지 못한 질병과 부작용이 발생될 것이다.

3. 선진국 사회보험의 일반경향과 전망

선진국이 현재까지 실행하였거나 예정인 사회보험 개혁이나 개선은 앞 절에서 언급된 미래 사회·경제 상황의 변화와 직접적인 관련이 없다. 오히려 선진국의 경우는 현재의 문제 해결 자체가 벌써 장기적인 계획을 세우고 근본적인 대책을 마련하는 데 여력이 없다고 하는 것이 옳을 것이다. 선진국의 복지위기와 관련하여 나타나는 경향은 우리에게 있어서 장기적인 사회 변화를 대처하기 위하여 사회보험의 재정을 확대하는 방법으로는 한계가 있다는 점을 밝힐 필요가 있다. 즉, 장기적으로 예측되는 사회변화는 빈부 격차의 심화와 절대 빈곤 계층의 증가로 이어질 것이며 이러한 변화에 대응하기 위하여 복지재정을 확대하는 방법이 가능할 수 있는지 여부를 선진국의 경험을 통하여 확인할 필요가 있다는 것이다. 그런데 이에 대한 대답은 아니라는 것이다. 왜냐하면 선진국은 미래에 예측되는 사회변화로 인한 사회보험의 위기는 그만두고 현재 이미 재정안정에 한계성으로 인하여 복지 재정을 축소하는 어려움을 겪고 있기 때문이다.

선진국의 사회복지의 개혁 경향은 복지국가 위기론이 대두되게 된 현재의 문제점을 해결하고자 하는 데 있는 것뿐만이 아니라, 이러한 문제점이 미래에는 더욱 심각해져서 이를 방지할 경우에 해결의 실마리는 찾을 수 없게 되고 결국은 파멸에 이를 수 있다는 위기감에 있다 할 것이다. 특히 재정 적자의 발생 및 누적 현상은 가장 논의의 중심에 있게 되며 이에 대한 해결책 없이는 어떠한 논리도 설득력을 잃게 된다는 것이다.

이러한 상황에 대한 우려와 불신 그리고 미래에 대한 불안감이 팽배해지면서 선진국은 각자 나름대로 사회복지에 대한 문제 해결을 시도하게 되었다. 이른바 사회복지 국가로 불린 서유럽 국가는 1990년대 초반에 이르러서야 사회복지 개편이 활발히 일어나 재정 감축 등의 정책을 시행하고 있다. 이렇게 이미 지적된 복지국가에 대한 반성에도 불구하고 개선 노력이 늦은 것은 국가 정책의 성격상 여론이 형성되기까지 기다려야 하는 속성 때문이며, 개선에 대한 사회복지의 이론적 근거는 마련되지 못한 상황에서 각 국가별로 재정안정화를 위한 단순한 재정 계산 기술에 의하여 시도되었기 때문이다. 이러한 현실적 바탕을 근거로 각국은 사회복지에 대한 재정안정화 방안

의 이론적 근거를 나름대로 합리화하는 수준에서 사회복지 개선의 범위를 선언하는 경향을 보이고 있는 것도 사실이다.

선진국은 이미 1970년에 대두된 복지국가 위기론에도 불구하고 각국의 사회보장에 대한 개선에는 매우 둔감한 형태로 반응해 왔다. 이는 사회복지의 정치 종속화 경향에 따라 어느 정치 집단도 이에 대한 국민적 반감을 감당하려 하지 않는 데 있었다는 다른 측면에서의 해석도 가능하다. 학계 내에서는 지속적인 위기 상황에 대한 지적을 통하여 경각심을 일깨운 것은 사실이나, 이에 대한 새로운 이론적 근거를 마련하는 데에는 상당한 논란이 진행되었다. 이 결과로 위기 상황에 대한 인식이 충분히 확산되자, 각국은 나름대로 사회복지의 영역 내에서 재정적으로 부담이 심각한 공적연금과 의료보험에 재정안정화를 위한 구체적인 방안을 논의하게 되었고, 전체 분야에 있어서 총량적인 재정삭감을 심각하게 고려하는 경향을 보이게 되었고, 각국은 사회복지 재정안정화 대책에 이론적 근거를 마련하고자 하는 노력을 하였는데, 이는 복지국가에 대한 이론적 근거보다는 일종의 합리화를 위한 수준으로 판단된다.

이러한 개편 경향에도 불구하고 실제 결과로서 재정 비중의 감축이 나타나기 시작한 것은 90년대 후반기에 이르러서이다. 이렇게 사회복지에 대한 개혁의 효과가 늦게 나타난 이유로 사회복지에 가장 중요한 영향을 미치는 공적 노후보장체계에 대한 변화가 개혁 이후 상당 기간 이후에 나타나기 때문으로 분석되고 있다.

예를 들어 스웨덴과 독일의 경우 공적연금의 실제 가치 유지를 위한 슬라이드(*slide*) 제도를 현재 장래 임금 상승에 의한 생활 수준 향상을 고려하던 제도에서 물가 상승분만을 고려하도록 개선하였고, 이러한 개혁 결과로 나타나게 되는 실제 변화는 적어도 10년이나 15년 이후에 나타나기 때문이다.

서유럽 국가의 사회복지 정책의 새로운 경향은 정부 부담을 줄이고 시장 기능을 강화한다는 점에서 거의 예외 없다고 평가할 수 있다. 이러한 의미는 대부분의 국가들이 재정 문제 해결을 위해서 사회복지의 부담을 늘리는 형태를 취하기보다는 급여부분을 삭제함으로써 해결하려는 경향을 보이고 있다는 것이다.³⁾

3) 물론 예외는 있다. 1990년대 초에 사회복지 개혁과정에서 스웨덴의 경우 1993년 사용자가 사회보장의 의료보험료를 전액 부담하던 형태에서 근로자 보험료 부담을 신설하고 0.95%를 보험료로 부담하도록 한 것이나, 1994년 실업보험에 1.5%를 부담하도록 한 경우가 그 예라 할 수 있다. 한편 프랑스 경우에도 1991년 이후 사회보험료를 1.1% 상향 조정하였으며 1993년에는

사회복지에 있어서 선진 각국은 복잡하고 다양한 방법을 통하여 재정 안정을 위한 다각적인 조치를 취하고 있다. 이러한 재정안정화 조치는 각국의 사회적 반응과 가치관에 따라 가장 적절하다고 판단되는 방안을 마련한 것으로 볼 수 있다. 이와 함께 다른 사회복지 관련 제도와의 관계를 고려하거나, 심지어 조세제도에 의한 소득 보장 및 소득재분배 역할과 역학 관계 그리고 사회복지에 대한 민간 부분의 참여 정도까지 고려하는 광범위하고 장기적인 개선의 결과라 할 수 있다.

선진국의 사회보장에 대한 재정안정화 노력은 개선 초기에는 발생 효과가 미미한 수준임은 이미 언급한 바 있다. 그러나 각국이 나름대로 장기적인 재정안정을 위한 지속적인 노력에 의해 누적되는 결과를 통하여 그 효과가 커지면서, 장기적인 효과가 나타나는 제도적 개선이 효과를 본격적으로 발휘하게 되었고 일부 국가에서는 그 결과가 가시화되면서 사회복지 재정이 장기적으로 일정 수준에 수렴하는 현상을 보이는 경우도 있다. 또한 일부 국가에서는 아직 구체적인 효과가 나타나고 있지는 않으나 이미 개선을 통하여 재정 안정 효과를 이루어 낸 국가들의 예를 비추어 볼 때 점차적으로 사회복지 재정 증가 현상에서 감소 형태로 전환할 것이 예측되는 경우도 있다.

〈표 1〉에서 보이는 바와 같이 스웨덴, 핀란드, 룩셈부르크, 노르웨이, 이탈리아, 스페인, 아일랜드, 영국 등의 경우는 1980년대부터 점차 사회보장 지출 비중이 계속 상승해 오다 1993년부터 낮아지는 경향을 보이고 있다. 이 중 1993년에 스웨덴 38.03%, 핀란드 35.39%, 룩셈부르크 30.96%를 정점으로 사회보장 지출의 비중이 낮아지고 있음이 확연히 드러나고 있다.

반면, 계속해서 증가하는 경향을 보이는 나라들은 덴마크, 프랑스, 오스트리아, 독일, 그리스, 포르투갈, 미국 등이다. 이 가운데 덴마크의 경우는 1980년대 이후로 사회보장 지출 비중이 1980년 27.63%, 1985년 26.47%, 1990년에 28.25%, 그리고 1993년 30.96%, 1995년 32.58%로 계속해서 크게 상승하고 있다. 그러나 이러한 국가에서도 사회복지에 대한 재정안정 조치가 이미 이루어지고 있고 이에 따라 재정 증가 현상에서 감소 현상으로 전환될 것으로 판단된다.⁴⁾

2.4%를 다시 올렸다. 더욱 중요한 것은 보험료 부과대상 소득을 기존 경제활동에 의한 소득으로 국한하던 것을 모든 소득으로 범위를 확대한 점도 중요한 예로 들 수 있다.

4) 한국, 터키, 멕시코 등 뒤늦게 사회복지에 본격적으로 참여한 국가들의 경우에 미미한 수준이기는 하지만 전반적으로 상승하는 경향을 보이고 있다. 한국의 경우는 3.90% (1990), 3.80%

1970년대의 많은 국가들은 오일 쇼크라는 경제적인 위기로 인하여 재정적인 어려움을 겪게 되었다. 모든 국가들은 이러한 사태가 오래가지 않을 것이라 예상했지만 그렇지 않았다. 그래서 80년대에 사회보장에 대한 개선 작업을 시작하려 했으나 많은 사회적인 요인으로 제도 개선을 하지 못하게 되었다. 드디어 1990년대에 제도 개선을 시작하게 되었으며 그러한 제도 개선의 영향으로 1993년을 기점으로 많은 나라들이 점차 사회보장 지출 비용의 비중을 줄이고 있음을 보이고 있다. 그러나 사회보장 지출 비중이 계속해서 줄어드는 것이 아니라 20%~25% 수준에서 적정선을 유지하리라 생각된다. 그것은 사회보장 국가들 여러 시행착오를 겪고 사회보장의 잘못된 이용으로 복지국가의 위기를 느끼게 되면서 이러한 경향을 보이게 된 것이다.

미국 경우는 복지 비용에 좀 인색한 경향을 보였지만 점차 사회보장 지출 비중을 늘려 나가고 있다. 마찬가지로 미국도 20%~25%의 수준에서 도달하면 그 수준을 유지할 것이라 예상된다. 반면 스웨덴의 경우는 계속 사회보장 지출이 상승하고 있지만 어느 기점에 가서는 반드시 점차 비중이 낮아질 것이며 역시 20%~25%로 수준 안에서 적정선을 유지할 것이다.

OECD국가의 사회보장 지출에 대한 각 국가들의 경향을 분석해 본 결과, 국가들마다 사회보장 지출이 계속 증가하거나 증가하다 점차 줄어드는 경향을 보이는 등의 다양한 모습을 보이고 있다. 그러한 가운데 전체적인 각 국가들의 사회보장 지출의 경향이 비슷한 흐름으로 가고 있다. 그리고 앞으로 대부분의 OECD국가들은 사회보장 지출의 비중이 20%~25%의 수준 안에서 각 국가들마다의 수준에 맞는 지출 비중을 유지할 것으로 판단된다.

이러한 각국의 사회복지 변화 형태를 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째는 사회복지의 규모가 너무 증가하였다가 이에 대한 개선을 통하여 사회복지 재정 수준을 장기적으로 안정화하는 경향의 국가 그룹을 들 수 있고, 둘째는 자유 시장경제에 의거하거나 사회복지에 대한 역사가 짧아서 상대적으로 낮은 사회복지 재정 수준을 유지하는 국가 그룹으로 구분할 수 있으며, 셋째는 사회복지 재정 지출 수준이 첫째와 둘째 국가 그룹 사이에 머물고 있는 그룹으로 분류할 수 있다.

(1991), 4.23%(1992), 4.42(1993), 5.28%(1996) 등으로 사회보장지출 비중이 점차 증가하고 있다. 터키 역시 1980년 4.40%, 4.63%(1985), 6.45%(1990), 1993년에 7.11%로 증가하고 있다. 한편 멕시코는 계속 증가하는 경향을 보이다 1995년 3.67%로 감소하였다.

〈표 2〉 OECD국가의 사회보장지출 비중 변화추이

국가	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	국가 그룹형
Australia	11.68	13.97	14.42	15.56	16.38	...	16.07		
Austria	22.34	24.22	23.85	24.22	24.71	25.78	27.63	27.11	C
Belgium	25.63	28.48	26.60	27.22	27.01	...	28.46	28.78	C
Canada	13.29	13.46	17.95	19.14	19.77	19.75	18.91		B
Denmark	27.63	26.47	28.25	29.14	29.94	30.96	33.00	32.58	A
Finland	18.87	23.58	25.31	30.60	34.78	35.39	34.04	32.12	A
France	23.46	27.00	25.95	26.52	27.29	28.73	29.70	30.07	C
Germany	-	-	-	25.89	27.26	28.27	28.96	29.61	C
Western Germany	24.98	25.51	23.83	23.38	23.68	24.67			C
Greece	10.88	16.38	17.47	17.17	16.77	17.24			
Ireland	19.35	22.85	19.33	20.26	20.39	20.06	20.04	19.4	B
Italy	18.23	21.60	23.03	23.38	24.68	25.00	25.15	23.71	C
Japan	11.09	12.08	13.37	12.25	12.44	...	13.26	14.06	B
Luxembourg	27.40	27.18	27.43	28.94	29.47	30.96	24.16	25.24	B
Netherlands	28.71	29.02	28.84	28.88	29.79	30.20	28.97	27.99	A
New Zealand	18.20	19.63	22.38	21.65	22.51	...	18.98	18.8	B
Norway	18.86	20.28	26.89	28.09	29.48	29.32	29.03	28.48	A
Portugal	11.65	11.96	13.74	14.88	15.60	16.37	17.95	18.26	B
Spain	16.49	18.71	19.82	20.67	21.41	22.52	21.99	21.49	C
Sweden	30.42	31.64	32.62	34.79	37.07	38.03	36.29	33.38	A
Swizerland	...	17.41	17.43		20.63	...	25.04	25.53	C
Turkey	4.40	4.63	6.45	7.79	7.16	7.11	7.14	6.79	
Unite Kingdom	18.32	21.04	19.78	21.05	22.84	23.42	23.05	22.79	B
Unite States	12.4	12.98	14.12	14.99	15.55	15.64	16.13	16.26	B
Korea	-	-	3.90	3.80	4.23	4.42	4.72	5.32	

자료 : OECD, Social Expenditure Statistics of OECD Members Countries; 고경환 외, OECD 기준에 따른 우리나라의 사회보장비 산출에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 1988; WIFO, EUROSTAT, 1998.

첫째 국가 그룹(A)은 스웨덴, 네덜란드, 덴마크, 핀란드로 사회복지의 재정 지출이 30%를 상회하다가 이에 대한 개선을 통하여 향후 20년 이후에는 20~25% 수준에 수렴하는 경향을 보이는 특징을 가지고 있다. 둘째 국가 그룹(B)은 미국, 영국, 포르투갈, 뉴질랜드, 일본 그리고 캐나다 등이 이에 속하며 이 그룹의 특징은 사회복지에 대한 욕구 증가에도 불구하고 사회·문화적 여건으로 인하여 상대적으로 낮은 사회복지 재정수준을 유지해 온 특징을 가지고 있다. 그러나 이러한 경향에도 불구하고 장기적으로는 사회복지에 대한 강한 욕구로 인하여 정치적인 압력이 강해지는 변화를 받아들일 수밖에 없을 것으로 판단되어 장기적으로는 GDP 대비 20% 수준으로 상승할 것으로 판단된다. 마지막으로 세 번째 국가 그룹은 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 이태리 등 유럽 대륙의 대부분 국가가 이에 속한다고 볼 수 있다.

이 그룹에 속하는 국가들의 사회복지 재정 수준은 GDP 대비 20%~25% 수준에 머물고 있기는 하지만 그 동안의 재정 수준이 일관성 있는 형태를 유지하였다고 하기 보다는 20%~25% 사이에서 상승과 감소를 반복하거나 지속적으로 증가하는 일관성이 결여된 경우와 아직도 장기적인 대책이 반영되지 못하여 실질적인 효과가 나타나지 못하고 있는 특성을 가지고 있다.

이러한 세 가지 경향은 사회복지에 있어서 바람직하지 못한 시행착오의 경험을 대표하는 세 가지 경우의 수라 할 수 있다. 즉, 사회복지에 있어서 장기적으로 안정되고 적절한 수준을 유지하는 경향에 수렴하기 위하여 서로 다르기는 하지만 각 국가는 상당한 혼란과 비효율성 그리고 사회·경제적인 연대의 왜곡현상을 겪어야 했고 이를 수습하는 과정에서 이를 해소하는 데 집중적인 노력이 있어야 했던 만큼 이를 위하여 지불한 기회비용도 상당 수준의 부담으로 작용해야 했다.

결론적으로 선진국의 사회복지 수준은 장기적으로 일정 수준이 합리적이라는 사실을 알기 위하여 시행착오를 통한 값비싼 비용을 지불해야 했던 것으로 볼 수 있다. 그러나 사회복지에 있어서 장기적으로는 수렴하고 있다는 점은 중요한 사실로 평가할 수 있을 것이다. 이로써 사회보험이 장기적인 관점에서 사회 변화에 대응하여 재정부담을 증가할 수 있는지에 대한 가능성은 희박하다는 결론을 내릴 수 있다. 즉, 선진국의 경우도 어떠한 형태든지 재정을 안정적 수준으로 수렴하는 경향을 보임으로써 현재 사회보험에 관련된 문제를 해결하는 데 급급하다는 것이며, 이는 장기적으로 재정을 증가함으로써 새로운 사회문제를 해결하는 데에는 한계가 있음을 보여준다 할

것이다.

4. 사회보험의 개선 및 발전과제

1) 기본방향

사회보험에 있어서 우리나라는 매우 초보적인 수준에 머물고 있다. 이는 그 동안 수없이 지적되어 온 사회보험제도의 시행착오적 문제점들, 즉 단기적 시각에서의 접근, 행정편이 위주의 적용, 경험 미숙, 실태파악의 미비 등으로 인하여 사회보험의 종합적 보장 기능의 한계성과 각 제도에 나타나는 세부적 문제점조차 해결하지 못하는 상황에 있기 때문이다.

또한 질적 측면에서 소득의 역재분배 결과가 나타나는 복지모순(Welfare Paradox) 현상은 제도 정착과 성숙화 이후 고착화될 위험이 그대로 상존하고 있어 미래 중장기적 발전 방안은 비현실적이고 요원한 것으로 판단될 수도 있다. 그러나 이미 앞에서 분석한 바와 같이 사회보장에 대한 개선 효과가 단기적이 아니라 장기적으로 나타나며, 또한 사회·경제 환경 변화가 전반적이며 격변하는 성격을 취하고 있어 이에 대한 대비책이 시급히 이루어지지 않으면 또한 선진국의 시행착오는 물론 사회보험의 제 기능과 역할을 발휘하지 못하게 되는 왜곡현상 그리고 궁극적으로는 사회보험 존립 자체에도 위협을 줄 수 있다는 점을 감안할 때 사회보험 체제에서 발생하는 부작용과 비효율성을 사전에 제거하고 문제점을 최소화하며, 사회보험의 장기적 관점에서 종합적이고 체계적인 발전을 위한 개선 방향을 병행한 발전방향이 마련되어야 할 것이다.

이를 위하여 사회보험 전반에 걸친 공통적 사항으로서 첫째, 선진국의 재정부담 수렴 현상에서 나타나는 시사점을 고려한 발전 방안의 마련을 들 수 있다. 언급한 바와 같이 사회복지에 대한 규모는 그 동안 자유와 평등이라는 이념적 갈등에도 불구하고 장기간의 경험을 바탕으로 GDP 대비 20%~25% 수준으로 수렴하는 현상을 보이고 있다. 이것이 선진국의 중장기 수렴 현상인 점을 감안한다면 우리의 경우에는 너무 높게까지 올라갔다 낮추거나, 단기적으로 정책적 혼동으로 일관성을 잃는 경우

또는 너무 낮은 비중을 유지함으로써 사회적인 불안정을 보이는 경우 등 이러한 시행착오를 겪지 않는 단계적이고 종합적인 장기적인 차원에서 수준을 확보하도록 하여야 할 것이다.⁵⁾

둘째, 노동시장의 이분화 및 빈부격차의 심화가 나타날 것이라는 점에 대해서 모든 사회보험제도에 예외 없이 확고한 저변 보장이 이루어지도록 하여야 한다. 이러한 저변보장의 의미는 사회보험제도가 보편주의에 입각한 형태를 갖추도록 하여야 하며, 급여에 있어서 기초보장(기초보호)을 확고히 보장하되 강력한 소득재분배 효과를 갖도록 하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 소득구분의 불확실성에 있어서 현재 사회보험의 문제로 소득과약 자체조차도 해결하지 못한 상황에서 이를 해결하는 것은 더욱 난감한 과제라 할 수 있다. 이러한 소득의 다양화 현상에 대하여 사회보험이 적절히 대응하지 못할 경우 오히려 조세방식에 의한 사회보장이 이루어지는 것이 바람직할 수 있는 가능성이 높다. 그러나 조세방식으로의 전환은 사회보험을 와해하는 것을 의미하며, 이 경우 기존의 제도에 가입 또는 수급권을 갖고 있는 계층에 대한 충격은 물론 조세 부담의 가시적 증가 현상은 조세 부담에 대한 납세자의 거부 현상도 문제점이 될 수 있다. 이에 따라 사회보험은 장기적으로 사회보험의 부담과 소득 간에 적절한 제도적 대안으로 고려되고 있는 부가가치에 대한 부담방안이나 소비관련 부담기준의 마련이 적극적으로 고려되어야 할 것이다. 그러나 이에 앞서 현재 문제로 제기되고 있는 소득과약 문제의 원시적인 형태를 먼저 해결하는 조치가 단행되어야 할 것이다.

넷째, 인간 수명의 획기적인 연장으로 인한 사회적 변화에 있어서 사회보험은 중요한 대응을 하여야 한다. 유전자 연구에 의한 인간 수명 연장은 기존 공적연금방식이나 산재보험에 거대한 영향을 미칠 것이며, 이로 인한 재정 안정에 대한 기존 방식은 어떠한 형태로든 바뀌어야 하는 부담을 안고 있다. 이에 대하여 수지상등의 원칙

5) 선진국의 사회복지 재정은 사회보험뿐만 아니라 공공부조 및 사회복지서비스를 포함하여 사회보험이 차지하는 재정수준이 국가에 따라 다를 수 있다는 문제가 제기될 수도 있다. 그러나 이미 선진국의 경우 대부분의 국가가 전체 사회복지에서 사회보험이 차지하는 비중이 대체로 70% 수준으로 유지되고 있는 점에 비추어 볼 때 오히려 설득력이 있다. 또한 공공부조와 사회보험 간의 재정은 국가별 제도에 따라 공공부조 또는 사회보험에 의하여 보장하는 차이가 발생할 수 있는 점을 감안할 때 오히려 전체 사회복지재정을 비교하고 전체적인 조화를 고려한 분석이 설득력을 가질 수 있을 것이다.

에 의한 재정안정은 장기 수급기간에 의한 지급 상황을 현행 제도로는 감당할 수 없는 한계가 있다. 따라서 장기수급자에 대한 보장이 가능하도록 하는 기초보장 형태와 고령자의 노동시장 참여를 적극 유도할 수 있는 현물급여의 강화가 필요할 것이다. 또한 노환에 의한 질병 치료를 강화하며, 특히 가족 해체와 관련하여 노령자에 대한 수발을 제공할 수 있는 수발보험(개호보험: Care Insurance; Pflegeversicherung)을 도입하도록 하여야 할 것이다.

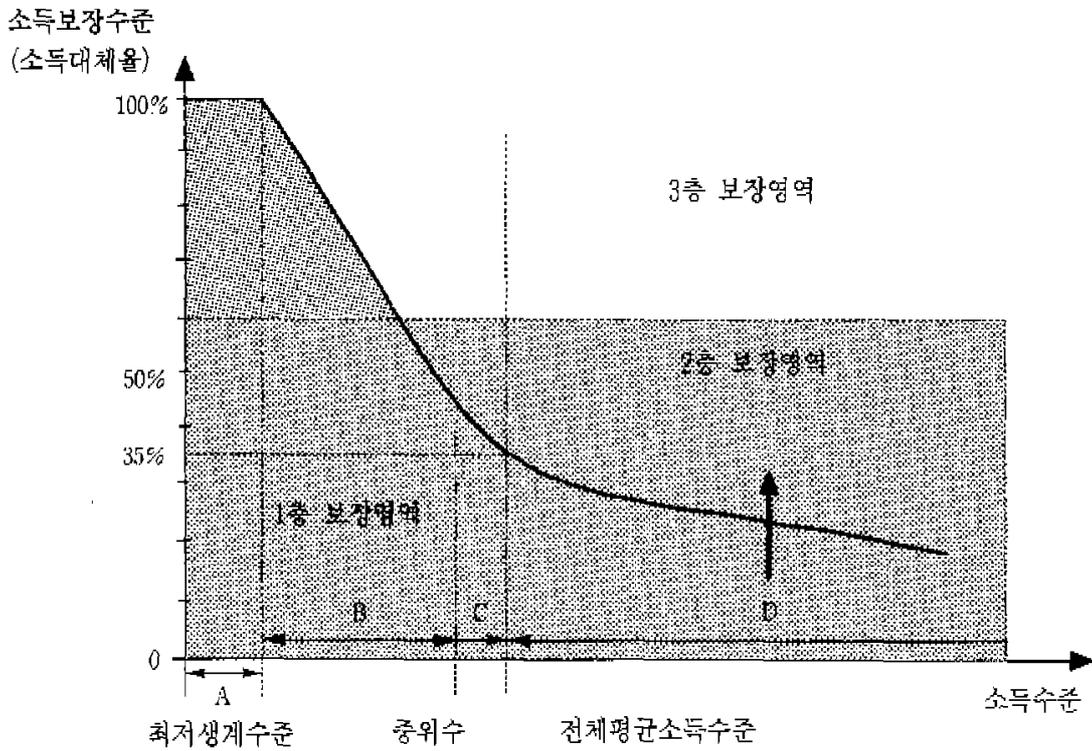
2) 공적연금의 개선 및 발전과제

먼저 공적연금에 있어서 중요한 발전 과제는 현재의 노후보장 문제와 미래의 변화에 대하여 국가가 모든 국민의 노후를 충분히 보장한다는 것은 무리일 수밖에 없다는 것이다. 그래서 국가책임에 의한 국민의 노후보장은 기초수준에 한정될 수밖에 없으며, 이를 고려한 장기적 개편 방안은 3층 보장체제를 통한 국가와 기업 그리고 개인 자율에 의한 노후보장체제의 정립이라 할 수 있다(Runggaldier, 2000).

이를 위한 기본 형태는 다음과 같다. 1층보장은 국민연금에 적용대상이 되어 있는 공무원, 군인을 포함한 모든 경제활동 계층으로 모든 대상을 전국민 공통의 공적연금 체계로 하는 기초연금체제로 통합하고, 2층보장은 근로자계층과 자영자 계층 그리고 특수직역에 대한 소득비례연금으로 구분하되, 근로자는 현행 법정 퇴직금제도를 기업연금으로 전환하고, 자영자의 경우 기업연금에 가입 또는 세제혜택이 동일한 개인연금(법정개인연금)에 가입토록 하며, 특수직역의 경우 기초연금에 가입되어 기초보장이 이루어지는 데에 추가하여 소득비례보장을 위한 체계를 국가(사립교원의 경우 사학재단)가 사용자로서 기업연금에 준하는 형태로 보장하도록 한다. 3층보장은 개인 자율에 따라 보험 또는 저축금융상품을 계약에 의하여 선택함으로써 추가적인 노후보장을 확보할 수 있도록 하는 것이다.

이를 통하여 정보화 및 세계화에 의한 노동시장의 양분화와 계층간 빈부격차의 문제를 상당부분 해소할 수 있으며, 현재 문제점으로 지적되고 있는 재정안정화 문제를 동시에 해결할 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 한편 이미 언급한 바와 같이 생명공학 발전의 여파로 인한 인간 수명이 획기적으로 연장되는 문제에 대해서도 해결의 실마리를 찾을 수 있는 가능성도 있다고 판단된다. 다만 소득과약의 문제는 현행 제도

〈그림 1〉 공적연금의 장기적 발전체제모형



를 그대로 유지하거나 개편에 관계없이 해결하여야 할 중요한 과제이며 장기적인 관점에서 국가 정의 실천 관점에서 실천하여야 할 과제라 할 수 있다.

3) 의료보장의 개선 및 발전과제

의료보험의 과제는 가입자의 질병에 의한 비용발생과 소득소실에 대한 보장이라 할 수 있다. 그런데 새로운 질병의 발생과 수명 연장으로 인하여 발생하는 수발의 필요성은 증대될 것이므로 이에 대한 수요 증가는 급증할 것이며, 이로 인한 비용부담의 증가는 국민의 재정 부담을 증가시킬 것이며, 새로운 의료 기술의 발전과 의료 욕구의 고급화는 의료보험 재정 부담의 증가를 가져올 것이다. 따라서 의료보험은 기본적으로 질병에 대한 보장에 좀더 철저히 하면서 이외의 사항에 대해서는 별도의 제도나 본인의 선택에 의해 선택될 수 있도록 하여야 할 것이다. 즉, 수발에 관련된 사항에 대해서는 수발보험 제도를 도입하여 별도의 위험으로 분리 운영하도록 하여 새로운 사회보험 체계로 전환하고, 진료에 관하여 단계적으로 본인 부담을 줄여 최종에는

본인부담을 제거하여 비용발생에 대한 보장이 철저하게 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다. 다만 이외의 추가적 의료 욕구에 대해서는 개인의 선택에 의한 본인부담 체제로 전환함으로써 의료체계를 구축하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

그런데 우리나라 의료보험은 미래의 발전을 위하여 현재의 문제점 해결이 선행되어야 한다. 특히 그동안 의료보험의 문제는 관리운영체제에 국한함으로써 전문가들의 고집 때문에 의료보험의 발전에 걸림돌로 작용한 것이라 해도 지나치지 않다. 처음에 도입하고 나서 통합 방식이나 조합방식이나 등을 놓고 논란을 빚었고, 그것은 관리운영에 관한 부분적인 문제인데 온통 그것이 전체인 것처럼 소모적인 논쟁이 계속되고 있다. 그러나 의료보험의 문제는 다른 데 있다. 의료보험료는 3.4%이며, 거기에 입원하는 경우 20%, 비급여와 특진을 포함해서 병원에 가면 환자들이 자기부담으로 돈을 내는 게 50% 수준이다. 그렇다면 의료보험에서 자기부담을 없애려면 보험료율이 7.6%가 되어야 하는데, 이 수준은 선진국의 경우 의료비용과 소득보장까지 해결하는 수준이다. 따라서 현행 3.4%의 보험료율은 매우 높은 부담이라 할 수 있다. 이것이 의료보험에서 고쳐져야 할 가장 우선적인 문제점으로 그 이유는 기득권 계층, 즉 과거 시장 경제 시절의 병원, 약국 등이 기득권을 포기하지 않기 때문이다. 따라서 미래 의료보험의 발전을 위해서는 현재 의료보험 관련 문제점이 해결하는 노력이 있어야 할 것이다.

4) 산재보험의 개선 및 발전과제

산재보험에서 가장 기본이 되는 발전 방향의 근거는 현재까지 선진국의 사회보험 중에서 예외 없이 성공적인 사회보험 분야가 산재보험이라는 것이다. 이는 그 동안 공적연금이나 의료보험 등 선진국의 시행착오를 시사점으로 새로운 발전방향을 모색하여야 하는 어려움과는 달리 선진국의 발전 형태를 단순하게 우리실정과 연결을 통하여 신속하게 받아들임으로써 발전을 할 수 있다는 것으로 풀이될 수 있다.

특히 선진국의 산재보험은 과거 노사간의 배상책임 관계를 근간으로 출발하였음에도 불구하고 현재는 배상책임과 무관한 자영자 및 농어민 그리고 미래 경제활동계층이라는 학생까지 포함함으로써 사회보장의 성격과 역할을 제대로 발휘한 발전 형태를 보이고 있다. 이러한 점에서 우리나라의 산재보험을 현재 근로자 중심에서 경제활동

계층으로 확대함으로써 업종이나 직종에 따라 산재위험으로부터 배제되는 현상이 발생하지 않도록 하여야 할 것이다. 이러한 조치는 미래 소득 형태의 불확실성과 근무 형태의 변화에 따라 발생하는 근로자나 자영자의 구분이 모호해 짐으로써 발생하는 가입 및 적용대상을 인한 혼란이나 보장의 한계성을 극복할 수 있을 것이다.

또한 그 동안 소득비례에 의하여 모든 보상이 이루어지고 있는 현상은 먼저 낮은 노동시장에 속하는 저소득 계층에 대해서는 기초보장 수준에도 못 미치는 보상이 이루어지는 반면에 높은 노동시장에 속하는 고소득 계층은 고소득에 비례한 필요이상의 과잉 보상이 이루어지는 점을 고려하여 최고·최저수준의 상하한선 제도를 도입하도록 하여야 한다. 이와는 별도로 향후 산재근로자가 요양기간 동안 정보화의 급속한 진전으로 인하여 정보화에 동승하지 못함으로써 노동시장으로부터 도태되는 현상을 막고, 재취업의 기회를 확대하기 위한 재활사업이 강화되어야 할 것이다. 특히 국가적 차원에서 볼 때 잔존하는 노동능력을 무시하고 현금급여에 의한 보장에 치중할 경우 인적자원의 활용차원에서도 매우 바람직하지 못한 사항임을 고려하여 볼 때 적극적인 정책으로 전환이 필요하다 할 것이다.

5) 고용보험의 개선 및 발전과제

고용보험이 해결하여야 할 미래의 과제는 매우 중요한 의미를 지니고 있다. 이미 언급한 바와 같이 노동시장의 양분화는 낮은 노동시장에서 임금 수준을 최저생계비 수준으로 낮아져 실업급여 수준으로 수렴할 것이고, 결국에는 공공부조와 구분이 없어지는 형태로 변화될 것을 우려하였다. 이러한 예측은 고용보험에 있어서 임금근로 상태와 실업급여 그리고 공공부조에 대한 명확한 구분하여 사회보험과 공공부조의 기능과 역할을 충실하게 할 수 있게 함으로써 해결하여야 할 것이다.

이에 따라 고용보험은 기존의 노동시장정책과 맞물려 적극적 노동시장 정책을 강화하여야 한다. 즉, 고용보험의 실업부조적 성격을 탈피하여야 한다는 것이다. 이미 현재도 지적되는 바와 같이 고용보험에 있어서 문제는 실업에 대한 보험이라기보다 실업부조적인 성격을 문제로 논란이 되고 있다. 실직자에게 수당을 지급하는 조건과 급여수준과의 관계를 보면 알 수 있는데, 6개월 동안 가입한 사람이 실직하면 3개월 동안 구직급여라는 이름의 실업 수당이 지급되는데, 실업 수당을 받기 위해 내는 보

혐료는 1%로 본인이 0.5%, 사용자가 0.5%에 불과하다. 가령 1백만 원을 받는 봉급 생활자가 고용보험료로 본인 5천원, 사용자 5천원 해서 만원을 내는 것이다. 이 사람이 6개월에 6만원을 내면, 실업수당을 자기 소득의 50%를 3개월 동안 받게되어 총액 1백50만원을 받게 되는 것이다. 이것은 보험이라고 할 수 없으며, 실업 부조의 성격이라 할 수 있다.

그런데 더욱 문제인 것은 이러한 경향이 지속되고 강화되고 있다는 것이다. 이로써 고용보험은 공공부조의 기능을 수행함으로써 사회적 1차 안전망이 아닌 2차 안전망으로서 역할을 하게 될 것이다. 이 의미는 고용보험이 수행하여야 할 미래의 역할은 노동시장의 양분화 현상을 억제하면서 양분된 노동시장의 간격을 좁히고 이동을 최대한 원활하게 하는 데 역점을 두어야 하며, 또한 노동시장 내에서 차별화가 심화되지 않도록 하여 기존 시장으로부터 탈락을 막고, 실업자에 대한 노동시장 재진입을 원활하게 함으로써 노동시장으로부터 영원히 도태되어 공공부조 대상이 되는 것을 최소화하는 데 전력을 기울여야 한다는 것이다. 이러한 역할은 고용보험 대상자에 국한된 노력인 만큼 노동시장정책의 시험대로서 그리고 선도 정책적 역할을 충실하게 함으로써 미래의 노동시장 정책을 결정하고 발전시키는 역할을 하도록 하여야 할 것이다.

6. 결론

사회보험의 역사는 이미 100년이라는 한 세기를 지나고 있다. 인간이 이른바 사회적 위험에 대응하는 제도로서 국가나 사회의 다양성에도 불구하고 공동적인 체제를 도입하였고 유지한 제도로서 인류에 기여한 점은 의심의 여지가 없다 할 것이다. 더구나 이러한 사회보험제도에 대하여 그 동안 비판은 있었으나 이를 대체할 수 있는 대안으로 제시된 체제가 없는 점에서 볼 때 사회보험의 역사성과 필연성은 인정되었다고 평가할 수 있다.⁶⁾

이러한 역사적 당위성에도 불구하고 사회보험이 그 동안 주장해온 경제정책과 사

6) 사회주의국가에서 계획경제에 의한 보장 형태를 대안으로 주장할 수 있으나, 현재로서는 사회주의국가의 현존 자체가 와해되었거나 위협받고 있으며, 실제로 사회주의국가에서도 사회보험방식이 도입 운영되고 있었던 점에서 타당성을 볼 수 있다.

회정책의 대등한 관계 유지는 미래의 급격하고 급속한 변화에 대하여 대응하여야 하는 상황에서 보완적인 역할을 완전하게 벗을 수는 없는 점을 인정할 수밖에 없다.

그러나 사회보험의 발전에 있어서 정책적으로 새로운 접근은 선진국의 시사점에서 볼 수 있듯이 자유와 평등의 이념적 논쟁의결과로서 사회복지의 재정 규모가 수렴하는 현상을 보이는 것이 아니라 장기간의 경험에 의하여 사회적인 합의를 도출했다는 점이라 할 수 있다.

이와는 달리 새로이 거세게 다가오는 변화에 대하여 사회보험의 역할이나 기능 심지어 존립까지 위협받게 될 수 있는 상황에 대한 적응과 대응은 아직 선진국에서 찾아볼 수 없다. 왜냐하면 선진국의 경우 새로운 변화에 대한 관심보다는 기존의 위기 상황을 해결하는 것조차도 벅차기 때문이다. 따라서 이러한 변화에 대한 대처는 우리가 별도로 마련하여야 한다. 즉, 우리는 현재 걸음마 단계에 있는 사회보험을 제도적으로 정착시켜야 하며, 선진국이 수렴하는 수준으로 단계적이고 장기적인 변화를 추구해야 하는 동시에 새로운 변화에 대응할 수 있는 종합적인 사회보험의 기능을 구축하는 세 마리 토끼를 잡아야 한다.

이를 위해서는 처음부터 다시 출발하지 않으면 어려운 게 당연한 이치라 할 것이다. 이미 선진국의 사회보험제도가 너무 오랜 역사를 갖고 발전되었고, 고착화 또는 고질화되어 새로운 변화에 대응하지 못하는 것을 알고 있으며, 우리에게도 이러한 현상이 부분적으로 일어나고 있는 것이 사실이다. 따라서 사회보험의 단기적 문제 해결과 중기적 방안 마련 그리고 장기적 방향 설정을 위한 유연한 판단과 사회적 연대가 새롭게 요구되고 있다.

이를 위하여 가장 우선하는 것은 사회보험이 가지고 있는 본래의 기능과 역할에 충실하도록 하는 사회적 합의가 필수적이라 할 것이다. 이러한 근본적 합의가 이루어져야 이를 종속화 하려는 정치권이나 기득권만을 주장하는 계층 그리고 대안을 오히려 회피하는 정부까지 모두 신뢰를 구축하는 새로운 자세를 보일 때 사회보험의 장기적 발전에 희망이 보일 것이다.

· 참고 문헌 ·

- 강철규. 2000. “지식혁명” in VISION 21 FORUM 발표자료.
- 고경환 외. 1998. “OECD기준에 따른 우리나라의 사회보장비 산출에 관한 연구.” 한국보건사회연구원.
- _____. 1999. 한국의 사회보장비 추계: 1990~1997, 한국보건사회연구원.
- Cohen D. 1997. *Richesse Du Monde, Pauvretés des Nations*.
- Dertouzos M. 1997. *WHAT WILL BE: How The New World of Information Will Change Our Lives* (번역본).
- Doeschot R. 1994. “Finanzielle Anreize in der Sozialen Sicherheit: Zwischen Zuckerbrot und Peitsche.” in *Soziale Sicherheit: Notwendigkeit zur Neubestimmung?* Internationale Forschungstagung, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit, Wien.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The three World of Welfare Capitalism*.
- _____. 1999. *Welfare States in Transition* (번역본), Seoul.
- Mishra R. 1984. *The Welfare States in Crisis* (번역본), Seoul.
- OECD. 1996. “Ageing in OECD Countries: A Critical Policy Challenge. *Social policy Studies* No. 20, Paris.
- _____. 1998. *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, Paris.
- _____. 1990~1995. *Social Expenditure Statistics of OECD Members Countries*.
- _____. 1999. *Crises in Public Pension Programmes in OECD: What are the reform options?*, Paris.
- Ploug N. 1994. “Liquidation des Wohlfahrtsstaates?” in *Soziale Sicherheit: Notwendigkeit zur Neubestimmung?* Internationale Forschungstagung, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit, Wien.
- Ploug, N.; Kvist, J. 1994. “Recent Trends in Cash Benefits in Europe in Social Security in Europe 4.” *The Danisch National Institute of Social Research*, Kopenhagen.
- Roseveare, D., Leibfritz, W., Fore, D. and Wurzel, E. 1996. “Ageing Populations, Pension Systems and Government Budgets: Simulations from 20 Countries.” *Economics Department Working Paper* No. 168, OECD, Paris.
- Runggaldier U. 1998. *Wirtschaftskrise und Soziale Sicherheit*, in 《21세기를 향한 사회복지의 대응》, Seoul.
- Sen A. 1992. *Inequality Reexamined* (번역본).

Toffler A. 1989. *The Third Wave* (번역본).

WIFO. 1988. EUROSTAT.

Long-Term Perspectives on Social Changes and Issues in Social Insurance

Kim, Jin-Soo

(Professor, Department of Social Welfare, Kangnam University)

This paper investigates the long-term social changes and the emerging issues in social insurance that such changes will entail. It does not attempt to resolve the conflict between neo-liberal reforms and neo-corporalist reforms. Nor does it confine itself to proposing the options to secure the financial stability of social insurance schemes.

The aim of this paper lies in anticipating various problems that result from social development, analyzing the impacts of these problems on social insurance schemes, and delineating the solutions to these problems.

This paper is comprised of three parts. First, it describes the expected long-term changes in society and the ensuing problems. Second, it asks whether these problems can be solved with increased public expenditures. For this purpose, an analysis of the trend in the expenditures by welfare states is attempted. Third, it summarizes the issues in social insurance and presents the possible solutions to the problems.

In the chapter that deals with social changes and social problems, various aspects are reviewed, including the globalization process, the development of IT industries, the uncertainty in the classification of incomes, the widening gap in

earnings due to the bio-economy, and the relation between social insurance schemes and the tax system. It is concluded that there are limits to the role that increased public expenditures can play to solve the social problems.

This paper argues for a structural change in the social insurance system. In every social insurance scheme, the state should focus its effect on the provision of basic protection against social risks for the whole population. At the same time, the state should improve the financial stability of the scheme and avoid large-scale deficits.