

한국 복지제도의 현황과 쟁점

*Present State and Issues of Social Welfare
in Korea*



노대명 한국보건사회연구원 연구위원

한국 복지제도는 1997년 외환위기 이후 매우 빠른 속도로 발전해 왔다. 사회보험이 전 국민을 대상으로 확대되었고, 사회권에 기초한 공공부조제도 또한 도입되었다. 하지만 우리 복지제도는 여전히 복지사각지대를 해소하는데 한계에 봉착해 있으며, 심화되는 빈곤과 소득격차 문제에 대해서도 큰 성과를 보이지 못하고 있다. 더 나아가 인구고령화를 감당할 새로운 복지제도의 도입과 복지재원 부담방식에 대해서도 합의를 도출하는데 많은 갈등을 겪고 있다. 이런 상황에서 우리 복지정책은 고용불안과 임금격차를 해소함으로써 복지제도에 대하여 가해지는 재정 부담을 덜고, 보편 vs 선별의 도식화된 논쟁을 넘어 프로그램별로 복지확대 전략을 달리하는 실용적 접근을 강화하고, 미래의 복지제도를 지탱할 수 있는 새로운 재원조달체계를 구축하는데 주력해야 한다.

1. 들어가며

1997년 외환위기 이후 한국의 복지제도는 빠른 속도로 확장되어 왔다. 그것은 이전 수십 년간의 저발전과 비교하면 놀라운 변화였다. 4대 사회보험제도가 전 국민 대상 복지제도로 확대되었고, 빈곤층을 위한 공공부조제도가 도입되었으며, 각종 사회서비스의 공급 또한 빠르게 확대되었다. 1990년대 후반 사회보험 중심의 복지모델을 선택했다는 것은 이후 어떠한 문제가 발생할 것인지 예고한 측면이 있다. 한편으로는 사회보험료 부담과 각종 복지지출의 증가를 가져왔고, 다른 한편으로는 복지혜택의 이원화 문제를 심화시키는 결과를 초래

했던 것이다.

2015년 한국의 복지제도는 과거의 문제와 미래의 위협 사이에 끼어있는 형국이다. 오래 누적된 복지저발전은 빠른 복지확장에도 불구하고 해소하기 힘든 사각지대를 남겨주고 있으며, 현재 진행 중인 저임금과 고용불안 그리고 소득양극화는 감당하기 힘든 복지비용을 유발하고 있다. 그리고 다가오는 인구고령화는 현 복지모델의 지속가능성에 대한 불안감을 확산시키고 있다.

지금 우리사회의 가장 큰 고민 중 하나는 우리가 동시다발적으로 제기되는 복지수요를 충족시킬 역량은 있는지, 그렇다면 어떠한 재원조달방식과 제도구성 그리고 재원배분방식이 적절하고 실

현가능한 것인지 아는 일이다.

이 글에서는 지난 십여 년간 한국 복지제도에 영향을 미쳐왔던 경제사회적 환경, 제반 복지제도의 현황과 전망, 그리고 복지제도가 직면한 문제점에 대해 간략하게 살펴보고자 한다. 그리고 이러한 문제를 해결하는 과정에서 어떠한 복지모델과 어떠한 구체적인 쟁점이 제기되고 있는지 살펴보고자 한다.

2. 복지제도의 발전과정과 최근 여건

1) 한국 복지제도의 발전경로

한국 복지제도의 역사에서 시대구분이란 보는 관점에 따라 다를 수 있다. 여기서는 복지제도의 도입시점과 사회지출의 증가속도라는 잣대를 적용하여 다음과 같이 구분하고자 한다. 시기별로 설명하면, 1987년 민주화이후의 복지체계 구축기, 1997년 외환위기이후의 복지제도 확장기, 2008년 리먼쇼크와 이명박 정부 이후의 복지 조정기로 대별할 수 있다.

1987년 이전 시기는 사회보험제도의 적용대상이 제한적이고, 사회지출 또한 매우 낮았다는 점에서 복지저발전기라고 말할 수 있다. 제한된 자원을 산업화와 성장전략에 집중 투자하였고, 고용창출이 가장 큰 정책목표였으며, 재분배정책은 최소한으로 제한되었다. 결과적으로 경제성장과 고

용창출이 이루어짐에 따라 중산층이 성장하고 일부 사회문제를 해결할 수 있었다. 하지만 많은 사회문제는 여전히 각 개인의 책임으로 방치되어 있었다. 노인과 장애인, 여성과 아동 등 사회적 취약계층은 복지 저발전의 가장 큰 피해자였다. 수 많은 저임금노동자들의 노동권과 임금인상 요구는 억압적인 방식으로 통제되었다. 이 시기는 최소주의적(minimalist) 복지정책과 억압적(coercive) 노동통제의 시기였던 셈이다. 따라서 이후의 시기는 장기간의 복지저 발전을 만회하기 위해 복지확장의 속도가 빠를 수 밖에 없었던 측면이 있다. 오랜 복지저 발전을 <따라잡는 국면>이 시작되었던 것이다.

1987년~1997년의 시기는 민주화이후 복지제도의 기틀이 형성되는 시기였다. 물론 민주주의는 복지발전을 촉진하는 필요조건이지 충분조건은 아닐 것이다¹⁾. 1987년의 민주화 운동의 승리는 노태우 정부 하에서 노동자의 임금을 인상하고, 국민연금과 전 국민 건강보험제도를 도입하는데 큰 영향을 미쳤다. 그리고 1993년 이후의 김영삼 정부 또한 고용보험제도를 도입하는 등 4대 사회보험체계를 구축하게 된다. 하지만 그것은 복지확장의 초기단계라는 점에서 대규모 사업장의 정규직 노동자를 중심으로 적용확대가 이루어졌고, 노동의 이원화를 심화시키는 문제에 봉착하였다. 정규직과 비정규직 간의 소득격차와 복지격차가 더욱 벌어지는 양상이 나타났던 것이다. 문제는 이 시점에 외환위기를 맞아 임금격차와 복지격차를 더욱 확대시키는 정책을 추진하기에 이르렀다는 점이다.

1) 민주주의가 복지발전의 필요조건이지 충분조건이 아니라는 점은 분명해 보임. 그것은 1980년대 이후 세계 각국에서 민주정부 출현 이후에 그것이 곧바로 복지확장으로 이어지지 않았다는 점에서 알 수 있음. 이는 민주주의가 절차적 민주주의에 머물러 있는지, 그 사회적 내용을 확충할 수 있는 보다 실질적인 민주주의로 성장했는지에 따라 다른 것이라고 말할 수도 있을 것임.

1998년~2007년의 시기는 복지제도의 확장기라고 말할 수 있다. 하지만 그것은 외환위기의 충격으로 발생한 실직과 저임금 그리고 빈곤문제의 충격을 흡수하는 차원에서 이루어진 복지확대라고 말할 수 있다²⁾. 외환위기 직후 국제통화기구(IMF)나 세계은행(World Bank) 등 국제금융기구는 재정긴축과 기업구조조정, 시장개방과 노동유연화 조치를 취하도록 정부를 압박하였다. 그리고 이 조치는 대량실직과 빈곤을 증가를 야기하였다. 이 문제를 해결하기 위해서는 복지정책을 강화하는 것이 불가피했던 것이다. 한 가지 흥미로운 점은 사회안전망(social safety net) 강화전략이 당시 국제금융기구들의 권고사항이기도 했다는 것이다. 당시 정부가 사회보험제도 적용대상을 전 국민으로 확대하고, 빈곤층 대상 공공부조제도를 강화했던 전략이 그것이다. 이러한 맥락에서 외환위기 이후의 복지확장은 노동시장의 구조개혁과 그것이 초래한 실업과 빈곤문제의 충격을 흡수하기 위한 불가피한 선택이었던 셈이다.

2008년 이후 현재까지의 시기는 복지확장 과정에서 발생했던 많은 문제들을 조율하는 복지조정기라고 말할 수 있다. 외환위기 직후 김대중 정부는 개별 복지제도를 도입함에 있어 그 효과성과 전체 복지제도와의 정합성을 고려할 시간적 여유가

충분하지 못했다. 이후의 정부들 또한 새로운 제도를 도입함에 있어 제도의 효과성과 효율성 그리고 지속가능성을 판단할 수 있는 정책경험이 충분치 않았다. 이 점에서 따라잡기 방식의 복지확장이 이루어진 뒤, 복지조정이 이루어진 것은 자연스러운 일일지 모른다. 하지만 여기에는 복지정책에 대한 이명박 정부의 인식 또한 큰 영향을 미친 것으로 판단된다. 즉, 경제성장을 통해 복지수요를 줄인다는 전략을 채택하면서 복지확장 속도를 늦추는 방향으로 영향을 미쳤던 것이다. 그것은 지난 정부에서 결정된 정책은 수용했지만 대규모 재원이 필요한 새로운 정책을 최소화하는 방식으로 이루어졌다³⁾.

2) 복지제도를 둘러싼 환경진단

1990년대 이후 우리 복지제도는 복지수요를 유발하고 그 지속가능성에 영향을 미치는 다양한 요인⁴⁾을 효과적으로 통제해야 할 필요성을 절감해왔다. 세계화와 탈산업화가 서비스부문 일자리의 증가에 영향을 미쳤다면, 노동유연화 정책은 비정규직·저임금 노동자의 증가에 직접적인 영향을 미쳤다. 그리고 비정규직·저임금 노동자의 증가는 가구단위의 빈곤문제를 심화시키고, 사회보험 중심 사회보장제도의 지속가능성을 위협하는 영

2) 이러한 조치는 동유럽국가에게 적용되어 많은 문제를 야기했고, 아시아국가에도 큰 충격을 가함. 결국 이는 인도네시아에서 대규모 폭동을 유발하게 됨. 이를 계기로 국제금융기구들은 각국 정부에게 구조조정의 충격을 흡수할 사회안전망(Social Safety Net) 강화를 권고하게 됨. 우리나라 또한 이러한 권고를 수용하여 사회보험제도 등 각종 사회안전망을 강화하는 전략을 선택하게 됨.
 3) 이명박 정부 하에서의 복지지출 증가는 그 이전의 노무현 정부에서 도입을 추진했던 보육료지원과 근로장려세제 시행에 따른 것임. 그리고 이명박 정부는 복지확장에 대해 주저하는 태도를 보였음. 이는 신규 복지제도의 도입을 억제함으로써, 그리고 경직적으로 예산이 자동적으로 증가하는 제도도입을 통제함으로써 복지확대의 속도를 늦추는 결과를 초래했음을 의미함.
 4) 여기서는 복지제도에 영향을 미치는 제반 환경으로 ① 세계화, ② 탈산업화, ③ 저임금·비정규 노동의 확산, ④ 기존 복지제도의 저발전, ⑤ 생활비의 증가 등을 들 수 있음. 그리고 향후 복지제도에 강력한 영향을 미칠 것으로 예상되는 환경변화는 저출산의 심화와 인구고령화라고 말할 수 있음.

향을 미치고 있다. 그 밖에도 소비영역에서 주거비나 교육비의 상승 또한 복지제도의 지속가능성에 부정적인 영향을 미치고 있다. 이 모든 것은 복지수요를 유발하는 환경적 요인을 적절히 통제하지 못하면, 복지제도의 지속가능성을 담보하기 힘들다는 점을 말해준다.

마찬가지로 과거의 복지제도가 현재의 복지제도에 미치는 영향 또한 간과할 수 없다. 과거 공적연금제도의 부재와 취약성이 현 노인빈곤층의 규모와 그에 따른 노후소득보장제도의 설계에 큰 영향을 미치고 있다는 점이 이를 말해준다. 그리고 이는 미래 복지제도의 지속가능성 문제는 현재 서둘러 대책을 마련해야 하는 사안이라는 점을 말해주는 것이기도 하다. 그것은 인구고령화에 따른 복지제도의 재정적 지속가능성 위기를 막기 위해서는 현재 그 대책을 강구해야 한다는 점을 말해준다.

여기서는 우리 복지제도에 영향을 미치는 환경적 요인 중 몇 가지를 중심으로 간략하게 설명하고자 한다. 첫째, 비정규·저임금 노동의 증가이다. 고용불안과 저임금은 현재 우리사회가 직면한 가장 큰 사회문제라 해도 과언이 아니다. 서비스부문의 일자리 증가가 전체 일자리의 총량을 지탱하고 있지만, 내용적으로는 임금격차가 확대되고 고용불안이 심화되고 있다. 산업별 고용분포나 종사상지위의 분포를 보면, 탈산업화나 노동유연화의 충격이 해소되고 있다고 말할 수 있을지 모른다. 최

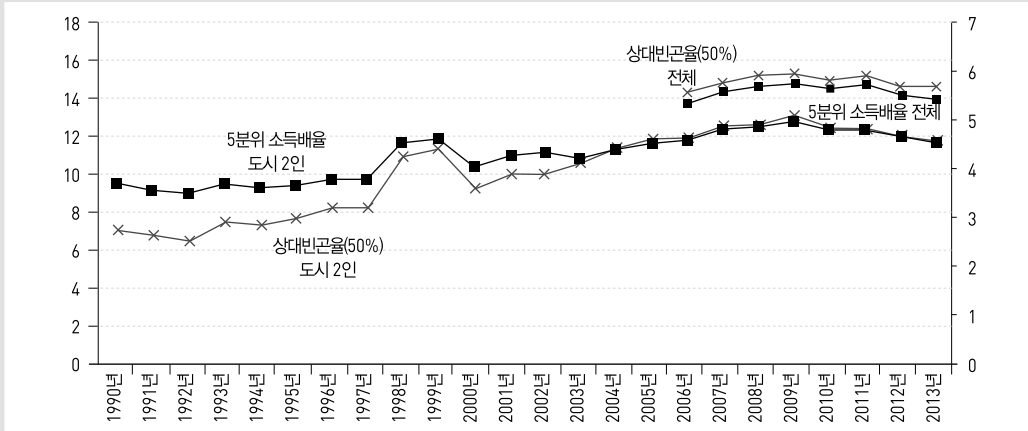
근 수년간 제조업부문의 취업자가 지속적으로 증가하고 있다는 점, 그리고 비정규직 근로자나 비임금 근로자 비중이 감소하고 있다는 점이 이를 말해준다⁵⁾. 비정규직 근로자 비중은 1990년 45.8%에서 2014년 35.1%로 약 10.7% 포인트나 감소했고, 비임금근로자 또한 1990년 39.5%에서 2014년 26.8%로 2.7% 포인트 감소했다. 내용적으로 비임금근로자 중 무급가족종사자 비중이 감소하고 고용주와 자영자가 증가했다는 점도 주목할 변화이다. 하지만 이러한 경향은 정규직과 비정규직 근로자 간 임금격차 뿐 아니라, 정규직 근로자 내부의 임금격차가 어떻게 변화했는지를 통해 심층 분석이 필요한 사항이다. 참고로 2004년~2014년 정규직근로자의 월평균 임금은 47% 증가한 반면, 비정규직근로자의 임금은 26.1% 증가한 것으로 나타나고 있다. 전체 근로자의 월평균 임금을 100으로 하면, 정규직근로자의 월평균 임금은 2004년 115에서 2014년 117로 소폭 증가한 반면, 비정규직근로자의 평균 임금은 같은 기간 75에서 65로 소폭 감소했던 것이다⁶⁾.

둘째, 빈곤과 소득격차의 심화 문제이다. 빈곤 문제가 복지수요를 증가시키는 요인이려면, 소득격차 확대는 복지확대를 위한 조세부담의지에 영향을 미치는 요인이라는 점에서 그러하다. 우리나라는 1997년 외환위기와 2003년 신용대란, 2008년 리먼쇼크 등의 경제충격 하에서 각종 소득분배 지표가 악화되는 경험을 하게 된다. 마찬가지로 빈

5) 통계청이 발표한 2015년 3월 고용동향 자료를 참조. 이 자료에 따르면, 지난 수년간 우리나라는 탈산업화로 제조업부문의 일자리가 감소하는 것이 아니라 증가하는 경향을 보이는 것으로 나타나고 있음. 이는 탈산업화에 대한 기존의 주장과는 상반된 결과임. 이 점에서 우리나라에서 탈산업화의 결과와 그것이 근로소득 및 가구소득에 미치는 영향에 대한 보다 정밀한 분석이 필요하다는 점을 말해줌.

6) 통계청(2014). 경제활동인구조사의 8월 부가조사자료. 통계청 홈페이지(<http://kosis.kr/>)에서 2015년 4월 10일 추출

그림 1. 소득불평등, 소득격차, 상대빈곤율의 추이



주: 모든 지표는 가처분소득 기준
 자료: 임완섭·이주미(2014), 2014년 빈곤통계연보, 한국보건사회연구원.

곤율과 소득격차 그리고 소득불평등이 모두 악화되었던 것이다⁷⁾. 그 중에서도 복지제도에 가장 큰 영향을 미쳤던 것은 노인빈곤 문제라고 말할 수 있다. 2013년 한국의 노인빈곤율은 OECD국가들 중 가장 높은 수준으로 48%에 이르고 있다. 이 문제는 한국 복지제도의 저발전의 산물이라는 점에서 예산방식으로 지원을 확대해야 하는 사안이다.

셋째, 저출산과 인구고령화 문제이다. [그림 2]에 나타나 있는 바와 같이, 2016년 근로연령인구는 3,704만 명으로 절정에 도달한 뒤 감소하기 시작한다. 그리고 전체 인구는 2030년 5,216만 명으로 절정에 도달한 뒤 감소하게 된다. 이 과정에서 저출산 문제는 인구고령화를 더욱 가속화시키게

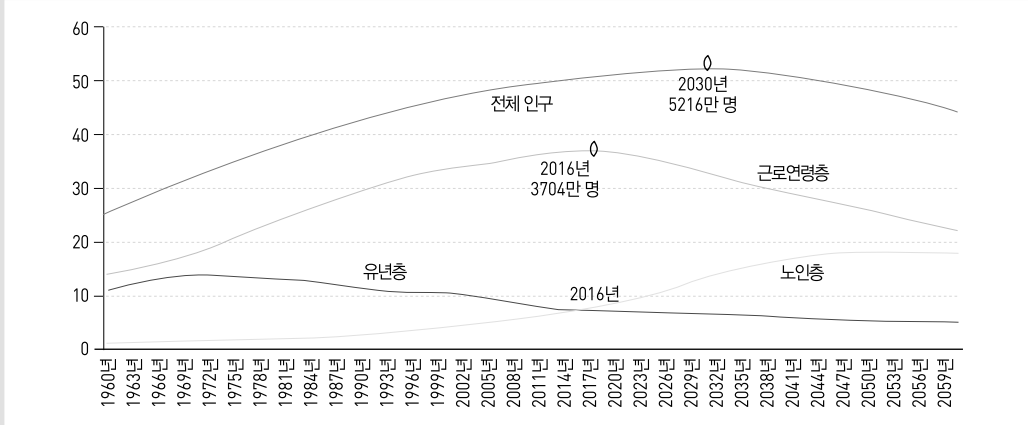
된다. 이 문제는 우리사회의 전체적 활력과 복지제도의 재정적 지속가능성 측면에서 결정적인 영향을 미치게 된다. 이문제에 대한 정책방향은 분명해 보인다. 한편으로는 근로연령층의 자녀양육환경을 개선함으로써 인구고령화의 속도를 늦추고, 다른 한편으로는 노인인구 증가에 따른 사회적 자원 배분과 관련해 새로운 사회적 합의를 도출하는 일이다⁸⁾.

끝으로 이 모든 여건이 복지확장을 위한 조세부담 의사에 미치는 영향 또한 주목할 필요가 있다. 그것은 국민들이 복지확장을 위한 추가적 조세부담을 지지하는 경우, 그 중 상당수가 조세형평성과 복지재원의 효율적 집행 및 관리를 전제로 하는 조

7) 빈곤율 및 지니계수, 소득배율 등 소득분배지표의 장기추이에 대해서는 임완섭·이주미(2014), 빈곤통계연보, 한국보건사회연구원 참조.

8) OECD가 발표한 한국보고서에 따르면, 한국의 인구고령화는 2015년 현재 3~4%대로 예측되는 경제성장률이 2031년에는 약 1%대로 낮아질 것으로 예측됨. 이는 복지비용의 부담능력이 현저하게 약화될 것임을 의미하기도 함. OECD(2012), OECD Economic Surveys Korea.

그림 2. 연령집단별 인구규모에 대한 전망



자료: 통계청 KOSIS, <http://kosis.kr/> (2015년 3월 20일 추출)

건적 지지의 성격을 띠는 점이다⁹⁾.

3. 복지제도의 기본구조와 현황

1) 복지제도의 기본구조

복지제도가 지속가능성을 담보하기 위해서는 수입과 지출의 장·단기 균형이 전제되어야 한다. 이는 복지제도의 지속가능성을 판단하는 핵심지표이기도 하다. 자원조달의 관점에서 보면, 재분배를 위한 재원을 얼마나 징수할 것인지, 소득계층별로 부담을 어떻게 차등화할 것인지, 근로소득 이외의 소득이나 재산에 어떻게 과세할 것인지 등이 핵

심이다. 복지지출의 관점에서 보면, 확보된 재원을 특정 영역 또는 특정 집단에게 얼마를 어떻게 배분하는지가 핵심이다. 문제는 복지재원의 총량과 그것을 구성하는 재원의 성격이 배분의 규모와 방식에 영향을 미치게 된다는 점이다. 복지재원의 총량이 낮다면 선별적 복지 또는 최소주의 복지가 불가피할 것이다. 복지재원에서 사회보험기금이 대부분을 차지해도, 지원대상과 보장수준을 선택할 여지는 거의 없다. 일반회계나 사회보장세로 조성된 재원은 배분과정에서 국가의 전략적 선택이 용이할 수 있지만, 재정건전성에 대한 압박과 조세부담에 대한 국민적 합의라는 관문을 통과해야 한다. 결국 자원조달과 자원배분이 균형을 이루는 방식은 다양하며, 큰 사회갈등 없이 그 균형점을 찾는

9) 노대명·전지현(2012). **한국의 복지인식 연구**, 한국보건사회연구원. 2014년 실시된 한 설문조사 결과에 따르면, 국민들은 복지확장을 위한 추가적 조세부담에 대해 지지의견이 약 40%, 반대이견이 약 60%로 나타나고 있음. 하지만 반대이견의 상당수는 반대이유가 조세부담의 형평성과 복지예산의 효율적 관리가 이루어지지 않기 때문이라고 답하고 있음. 이것이 조건부 지지라고 표현한 이유임. 노대명(2014). **복지확대를 위한 조세부담태도 결정요인에 대한 연구**, (미발간원고) 참조.

것이 정치의 역할일 것이다.

한국의 복지제도는 <저부담·저복지>를 기본 구조로 하고 있다. 우리와 비슷한 국민소득을 가진 OECD 국가들과 비교할 때, 현재의 사회지출이 낮다는 점에서 저부담의 제도이다. 결국 국민들의 복지비용 부담수준이 낮다는 의미이다. 그리고 복지재원이 제한되어 있는 상황에서 복지지출이 선별적 방식으로 이루어지는 것은 당연한 일일지 모른다. 물론 우리 복지제도가 사회보험을 중심체제로 선택함에 따라 사회보장제도의 수입과 지출이 빠르게 증가할 것으로 예상되고 있다. 이는 사회보험 보험료가 차지하는 비중의 확대를 수반하는 것이다. 실제 한국의 사회지출은 지난 십여 년간 OECD 국가 중 가장 큰 폭으로 증가하였고, 장기적으로는 OECD 평균 수준에 도달할 것으로 예상되고 있다¹⁰⁾.

하지만 <저부담·저복지> 구조 하에서 사회보험 중심의 복지강화전략은 다음과 같은 문제에 봉착하게 된다. 먼저 사회보험 사각지대가 크고 이를 해소하기 힘들다는 문제에 봉착해 있다. 현재 공공부조제도를 통해 보호해야 할 빈곤층 규모는 방대하지만, 이를 지원하는데 필요한 재원을 조달하는데 한계가 있음을 의미한다. 전체 사회보장 재원에서 일반예산이 차지하는 비중이 크지 않으며, 지출해야 할 사업이 많다는 점에서 그러하다. 이어 사회보험제도가 성숙기에 이를 때까지 많은 시간이 소요된다는 점이다. 물론 현재 비정규직 근로자

의 비중이 높아 사회보험 가입률을 제고하는데 한계에 봉착했다는 주장도 제기되고 있다¹¹⁾. 끝으로 공적연금 등 주요 사회보험의 급여수준(소득대체율)이 낮아 미래의 빈곤문제 해결에도 한계가 있다는 점이다. 미래에 공적연금을 수급하는 노인 중 상당수가 기초연금만을 받게 된다는 점에서 연금 수급 이후에도 빈곤상태에 있어 공공부조제도의 수급이 불가피할 개연성이 있다¹²⁾.

우리 복지제도는 오랜 기간 재정압박에 시달려 왔다. 그리고 정부는 반복적으로 복지에 대한 확대를 우회할 수 있는 정책을 실험하는데 많은 노력을 기울여 왔다. 고용·복지연계정책의 강화나 공공부조제도의 효율적 관리, 사회서비스 시장구축과 같은 실험은 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 그럼에도 우리 복지제도는 여전히 국가가 보호해야 할 빈곤층마저 제대로 보호하지 못하는 상황에 직면해 있다. 참고로 경상소득 중위 값의 40%를 빈곤선으로 설정하는 경우, 2014년 빈곤층 700만 명 중 기초생활보장제도 수급자 136만 명과 2014년 8월 근로장려세제를 수급한 75만 3천 가구 등을 제외한 나머지 빈곤층이 복지사각지대에 있거나 적절한 지원을 받지 못하고 있다고 말할 수 있다.

그리고 외환위기 이후 각 정부가 표방했던 복지비전들은 내용적으로 하나의 복지모델이었다. 고용불안과 임금격차를 바로잡을 정책의 취약성, 복지급여 등 재분배정책 강화에 대한 거부감, 근로능력이 있는 빈곤층의 취업과 자립에 대한 강조 등이

10) 우해봉·신화연·박인화·김선희(2014), **인구구조 변화와 복지지출 전망**, 한국보건사회연구원.

11) 사회보험 가입률 제고가 많은 정책적 노력에도 불구하고 큰 성과를 보이지 못하고 있음. 일부에서는 현재의 노동시장 상황에서는 사회보험 가입률 제고가 한계수준에 이르렀다는 평가마저 나오고 있음. 이는 비정규직 근로자 대상 사회보험 가입률 증가속도가 매우 더딘 이유에 대한 새로운 진단이 필요하다는 것을 의미함.

12) 이 양상은 일본의 현재 상황과 매우 유사할 것으로 판단됨. 일본의 생활보호제도 수급자 중 65세 이상 노인의 약 절반이 공적연금의 수급자로 파악되고 있음. 內閣府(平成26年), <高齢社会白書>, 第2章 高齢者の経済状況 참조.

공통점이었던 것이다.

2) 복지제도의 현황

한국 사회보험제도는 1990년대 중반에 그 골격을 완성하고, 1990년대 후반 전국민을 대상으로 하는 제도로 성장하게 된다. 원칙적으로 사회보험 제도는 각종 경제사회적 위험에 대비하기 위한 것이라는 점에서 실업이나 질환 그리고 노후빈곤과 같은 위험에 노출될 개연성이 큰 집단을 효과적으로 잘 보호해야 한다. 하지만 현실은 그렇지 못하다. 노동시장에서 상대적으로 취약한 위치에 있고, 실업과 빈곤위험에 노출된 집단일수록 정작 사회보험 가입률이 낮다는 점이 이를 말해준다. 정규직과 비정규직 근로자의 사회보험 가입률을 보면, 사회보험 가입률과 그 증가속도에서 큰 차이가 있는 것을 알 수 있다. 국민연금의 경우, 2014년 정규직 가입률은 82.1%에 이르지만, 비정규직은 38.4%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 마찬가지로 고

용보험의 경우에도, 정규직 가입률이 82%에 이르는 반면, 비정규직 가입률은 43.8%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 그리고 2004년~2014년 사회보험 가입증가율 또한 종사상지위별로 큰 차이를 보이고 있다. 정규직근로자의 각종 사회보험 가입증가율이 비정규직근로자의 그것보다 훨씬 빠른 것이다. 같은 기간 국민연금 가입자는 정규직 근로자가 13.2% 증가한 반면, 비정규직근로자가 약 2.4% 증가하는데 그쳤다. 건강보험 가입자도 정규직근로자가 14.0% 증가한 반면, 비정규직근로자가 11.5% 증가했다. 고용보험은 정규직근로자가 33.3% 증가한 반면, 비정규직 근로자는 21.3% 증가하였다. 실제로 비정규직 및 영세사업장 근로자의 사회보험 가입을 촉진하는 두루누리사업 이후에도 비정규직 근로자의 사회보험 가입율은 크게 증가한 것처럼 보이지 않는다.

의료보장제도가 제도유형별로 보호하는 수급자 규모의 추이를 살펴보면, 사회보험과 공공부조제도가 어떠한 속도로 지원대상을 확대해 왔는지 잘

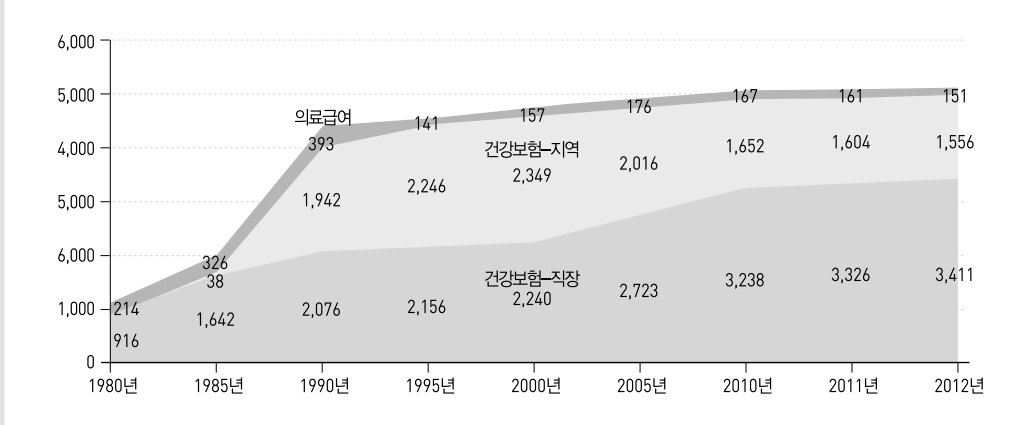
표 1. 종사상 지위에 따른 사회보험 가입률 비교

(단위: %)

		2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
국민 연금 (직장)	정규직	72.5	75.7	76.1	76.3	77.3	78.9	78.4	79.1	80.3	81.2	82.1
	비정규직	37.5	36.6	38.2	40.0	39.0	38.2	38.1	38.2	39.0	39.2	38.4
건강 보험 (직장)	정규직	73.8	75.9	76.1	76.7	78.0	79.8	79.5	80.9	82.2	83.5	84.1
	비정규직	40.1	37.7	40.0	42.5	41.5	43.4	42.1	44.1	45.4	46.2	44.7
고용 보험	정규직	61.5	63.8	64.7	64.3	65.8	67.6	75.7	77.4	78.9	80.6	82.0
	비정규직	36.1	34.5	36.3	39.2	39.2	42.7	41.0	42.3	43.3	43.6	43.8

자료: 통계청(2015), 경제활동인구조사; 통계청 KOSIS, <http://kosis.kr/> (2015년 3월 20일 추출)

그림 3. 의료보장제도의 Coverage 변화



자료: 국민건강보험공단(2015). <건강보험통계>: 통계청, KOSIS, <http://kosis.kr/> (2015년 3월 20일 추출)

알 수 있다. [그림 3]을 보면, 건강보험의 직장가입자는 지속적으로 증가하는 추세를 보이고, 건강보험 지역가입자는 2000년대 초반 그 비중이 증가하지만 이후 계속 감소하고 있다. 이는 지역가입자 중 상당수가 직장가입자로 전환된 것으로 이해할 수 있다. 그리고 건강보험을 통해 보호받지 못하는 사람 대부분은 의료급여를 통해 보호받게 되며 그 규모는 2005년 176만 명에서 2012년 현재 151만 명으로 감소한 것으로 나타나고 있다.

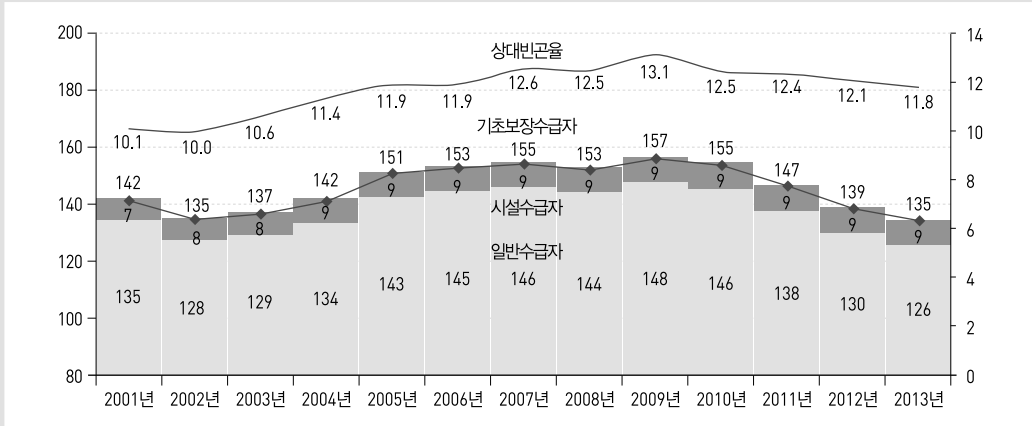
한국 복지제도에서 주목해야 할 새로운 유형의 복지제도는 사회수당제도 및 사회서비스 지원제도라고 말할 수 있다. 최근에 도입된 제도 중 상대적으로 지출규모가 큰 제도로는 기초연금과 보육료 지원제도를 들 수 있다. 그 중에서도 오랜 논쟁 끝에 도입된 기초연금은 2014년 8월 약 420만 명의 노인에게 지급되었으며, 연금 전액을 수급하는 노인은 92.4%에 이르고 있다. 한 가지 흥미로운

사실은 기초연금 수급자 중 약 29.5%에 해당되는 124만 명의 노인이 국민연금 수급권자라는 점이다¹³⁾.

공공부조제도는 1990년대 이후의 빈곤을 증가 추세를 감안할 때, 적극적으로 수급자를 확대하는 정책을 취할 필요가 있었다. 하지만 기초생활보장제도는 수급자를 확대하지 못한 것으로 나타나고 있다. [그림 4]를 보면, 기초생활보장제도 수급자 규모는 2009년을 정점으로 계속 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 빈곤을 감소에 따른 효과라고 말하기는 힘들다. 2010년 이후 사회복지통합전산망이 자산조사(means test)를 강화하면서, 많은 수급자들이 수급자격을 상실한 데서 비롯된 것이다. 이처럼 기초생활보장제도가 수급자를 확대하지 못하는 상황에서 에너지복지제도나 근로장려세제 등 새로운 저소득층 지원제도가 확대되었던 것이다. 결국 공공부조제도는 빈곤층의 소득

13) 보건복지부 보도자료 2014년 8월 22일, (8월 420만 명에게 기초연금 지급, 7월 대비 10만명 증가)

그림 4. 기초생활보장제도 수급자와 상대빈곤율의 추이



주: 1) 상대빈곤선은 도시 2인 이상 근로자가구를 대상으로 가처분소득 중위값의 50%로 설정
 2) 수급자 수는 만 명 단위
 자료: 통계청 KOSIS. <http://kosis.kr/> (2015년 3월 20일 추출)

과 자산을 파악하는 정보시스템 구축으로 소득초과자 및 부정수급자 판별기능을 강화한 반면, 정작 지원이 필요한 빈곤층을 신속하게 보호할 수 있는 체계를 구축하지 못했음을 의미하는 것이다.

기초생활보장제도 개편은 오랜 기간 찬반논쟁을 경험해야 했다. 그리고 대다수 정부가 기초생활보장제도의 급여체계를 욕구별 급여체제로 바꾸는 것을 복지분야의 주요 국정과제로 제시하였다. 하지만 기초생활보장제도 개편은 오랜 기간 이루어지지 않았다. 2014년 12월 국민기초생활보장법의 개정안이 국회를 통과함으로써 이 제도가 개편되기에 이른다. 맞춤형 급여체계 또는 욕구별 급여체계에 따른 공공부조제도가 도입된 것이다. 이는 각 급여의 선정기준을 다중화하고, 급여수준을 적정화하며, 부양의무자 기준을 완화하는 것을

골자로 하고 있다. 특히 최초로 분리되는 주거급여는 예산이 가장 크게 증가한 급여이다. 참고로 새로운 공공부조제도는 2015년 7월 1일부터 시행될 예정이다.

3) 사회지출의 수준과 정책효과

2012년 한국의 사회지출은 GDP 대비 10.51%로 OECD 전체 평균 22.1%의 절반에도 미치지 못하고 있다. 그리고 국민부담률은 24.8%로 프랑스(45.0%)나 스웨덴(42.8%)은 물론이고 미국보다도 낮은 수준이다. 이는 전체 국가예산에서 복지에 산이 차지하는 비중을 봐도 쉽게 알 수 있다. 전체 예산에서 보건복지예산이 차지하는 비중을 보면, 미국이 42.1%, 일본이 60.0%로 한국의 28.1%보다 두 배가량 높게 나타나고 있다¹⁴⁾. 우리 사회지

14) OECD(2014). *National Accounts at a Glance*, p.91 (추출 : 2015. 3. 20)

표 2. 한국 복지지출의 구성과 추이

(단위 : GDP의 %)

		1990년	1995년	2000년	2005년	2010년	2011년	2012년
OECD 전체 평균		17.90	19.90	19.20	20.00	22.60	22.30	22.10
한국(사회지출 총계)		3.08	3.62	5.35	6.68	9.23	9.46	10.51
재원별	공공지출	2.77	3.22	4.53	6.07	8.32	8.34	9.06
	법정민간지출	0.31	0.41	0.82	0.61	0.91	1.12	1.45
기능별	노령	0.80	1.31	1.74	1.72	2.60	2.82	3.39
	유족	0.16	0.16	0.16	0.22	0.24	0.25	0.21
	무능력	0.37	0.43	0.46	0.62	0.54	0.55	0.74
	보건	1.53	1.52	2.16	2.88	3.84	3.83	3.85
	가족	0.03	0.06	0.14	0.27	0.77	0.91	1.14
	ALMP	0.03	0.04	0.36	0.11	0.32	0.26	0.29
	실업			0.07	0.19	0.29	0.27	0.27
	기타	0.18	0.11	0.25	0.66	0.64	0.57	0.62

주: 여기서 복지지출은 사회지출(social expenditure)를 지칭한다.
 자료: <https://stats.oecd.org/> (추출 : 2015. 3. 20)

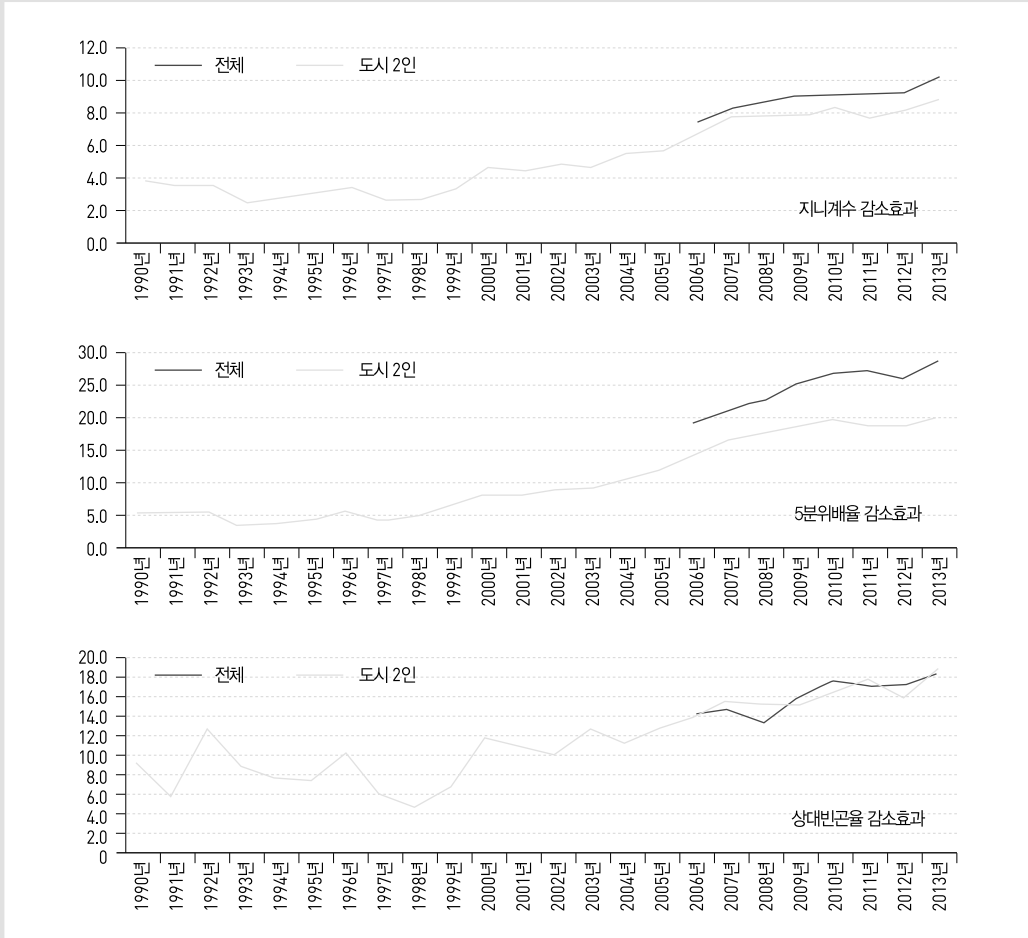
출의 기능별 분포를 다른 OECD 국가와 비교하면, 향후 어떤 분야의 지출을 확대해야 하는지 쉽게 판단할 수 있다. 2012년 현재 우리 사회지출은 노령 및 보건 분야에서 다른 국가보다 현저하게 낮은 것으로 나타나고 있다. 이는 아직 공적연금제도가 성숙되지 않았고, 인구고령화 또한 본격적으로 진행되지 않았기 때문이라고 말할 수 있다.

우리 복지제도의 정책효과는 복지급여 등의 공적소득이전과 조세 및 사회보험료 부담 등을 전제로 한 가처분소득을 기준으로 측정한 소득분배지표가 시장소득 기준 지표에 비해 얼마나 개선되었는지 살펴보면 쉽게 알 수 있다. [그림 5]를 보면,

외환위기 직후인 1999년을 기점으로 거의 모든 지표가 개선되는 것을 알 수 있다. 하지만 그 개선 정도는 OECD국가들과 비교할 때, 약 30%~40%수준에 불과하다는 점에 주목해야 한다¹⁵⁾. 여전히 복지제도와 조세제도를 통한 소득분배구조 개선 효과가 미약한 것이다. 이 그림에서 빈곤율 감소 효과의 경우, 등락이 상대적으로 심한 것으로 나타나고 있다. 이는 빈곤문제가 경제환경이나 노동시장여건에 보다 민감하게 반응하며, 정책지원에 따른 감소효과 또한 분명하게 나타난다는 것을 의미한다.

15) OECD 국가들의 사회지출 등을 통한 소득분배구조 개선효과, 특히 빈곤율 감소효과와 관련해서는 다음 리포트를 참조. OECD(2008). <Growing Unequal>; OECD(2011). <Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising>

그림 5. 조세와 사회보험료를 통한 소득분배구조 개선효과의 변화



주: 각 지표의 값 = 시장소득 기준 지표 값 - 가처분소득 기준 지표값
 자료: 통계청 KOSIS, <http://kosis.kr/> (2015년 3월 20일 추출)

4. 한국 복지제도의 몇 가지 쟁점

지난 수년간 한국의 복지제도는 다양한 정책영역에서 치열한 논쟁을 계속해 왔다. 그것은 종종 정치이념에 의해 도색되어 합리적 정책경쟁이라

는 순기능을 상실하기도 했다. 그리고 선거경쟁이 치열해지면서 모든 정당이 유사한 정치공약을 내세움으로써 정책의 차별성이 사라지는 문제가 발생하기도 했다. 하지만 장기적 관점에서 보면, 이러한 쟁점들은 향후 복지제도의 발전을 위한 중요한 자양분이 될 것이다. 여기서는 지난 십여년간 지

속적으로 제기되어 왔던 몇 가지 쟁점에 대해 살펴 보고자 한다.

1) 선별복지 vs 보편복지 논쟁

지난 수년간 우리는 <보편복지 vs 선별복지> 간의 치열한 논쟁을 목격해 왔다. 하지만 이 논쟁은 무상급식이나 무상복지라는 표현처럼 개별가구의 복지비용 부담문제로 환원되어 문제의 본질을 흐리게 만든 측면이 있다. 보편복지란 모든 국민이 필요한 서비스를 받을 수 있는 복지제도를 지칭하며, 일반적으로 자산조사 등 수급제한을 두지 않는 제도를 지칭한다. 그리고 이러한 제도는 조세와 사회보장제 형태로 별도의 사회보장 재원을 조달하는 경향이 있다. 북유럽의 복지제도들이 이러한 형태를 취하고 있다. 하지만 보편복지가 사회보장제라는 재원조달방식이나 개인의 비용부담이 없는 형태만을 지칭하는 것으로 해석하기에는 문제가 있다. 그것은 필요한 재화나 서비스를 모든 사람이 이용할 수 있게 하는 복지제도를 의미할 수 있기 때문이다. 그리고 이러한 목적을 달성하기 위한 재원조달방식과 개인의 비용부담방식은 국가에 따라 다를 수 있다.

복지재원의 조달방식과 복지비용의 부담방식에서 조세와 사회보장제 그리고 개별가구의 직접부담이 갖는 차이점이 무엇인지 생각해 볼 필요가 있다. 만일 조세와 사회보장제가 소득비례로 차등화되어 있고, 개별가구의 비용부담이 소득수준에 따

라 차등화되어 있다면, 이 세 가지 방식은 내용적으로 큰 차이가 없다고 말해도 무방할 것이다. 참고로 유럽의 복지국가들 또한 이 세 가지 방식을 결합하여 고유한 복지제도를 구축하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 보편복지를 특정한 재원조달방식으로 이해하기보다 필요한 모든 사람이 지원에서 배제되지 않게 하는 제도라는 점에 주목할 필요가 있을 것이다. 해당 집단의 몇 %에게 별도의 비용부담 없이 서비스를 제공해야 보편복지이고 선별복지인지 답하기는 힘들다. 이 문제에 대해서는 실용주의적 접근이 필요하다고 판단되는 이유이다.

2) 사회지출의 중장기 전망에 대해

사회지출에 대한 중장기 전망과 관련해서 가장 자주 등장하는 주장은 인구고령화로 한국의 사회지출이 2040년 GDP의 22.6%에 이르고, 2060년 29.0%로 증가하여, OECD 평균에 근접하게 된다는 것이다¹⁶⁾. 물론 이러한 분석결과는 복지지출을 확대함에 있어 신중을 기해야 한다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 하지만 그 이상으로 의미를 확대 해석하는 것을 경계할 필요가 있다. 수십 년 뒤 한국의 사회지출이 OECD의 평균 수준에 이르는 주장은 무슨 의미를 갖는가. 그리고 미래에 복지에산이 증가할 것이라는 예측이 현재의 복지지출을 통제하는 논거로 적절한 것인지도 의문이다. 현재 복지제도를 정책효과성과 예산효율성을 높

16) OECD(2014), Society at a Glance, 그리고 OECD(2012), Pension at a Glance 참조. (추출 : 2015. 3. 20)

17) 한국보건사회연구원의 사회보장지출 장기전망치에 따르면, GDP에서 사회보험료가 차지하는 비중은 2013년 6.3%에서 2060년 23.2%로 증가할 것으로 추정됨. 이는 사회보험료가 전체 사회보장지출에서 차지하는 비중이 64.3%에서 80.0%로 증가하게 된다는 것을 의미함. 신화연 외(2013), 사회보장 재정추계모형 개발연구, 보건복지부 · 한국보건사회연구원 참조.

이는 방향으로 개편해야 한다는 주장이 더 합리적 일지 모른다.

현 복지제도 하에서 주목해야 할 점은 전체 사회지출에서 사회보험료가 차지하는 비중이 매우 크고, 증가속도 또한 매우 빠르다는 것이다¹⁷⁾. 그것은 긍정적인 기능을 하기도 하지만, 부정적인 측면도 존재한다. 사회보험료가 전체 사회지출에서 약 80%에 이르는 경우, 다양한 사회적 위험에 효과적으로 대처하기 쉽지 않다는 것을 의미한다. 보험료를 납부한 집단이 아닌 다른 집단, 특히 취약 계층을 대상으로 하는 복지제도의 확충에는 실질적인 기여를 하기 힘들기 때문이다. 사회보험 중심 사회보장체계가 다양한 사회적 위험에 유연하게 대처할 수 있는지 의문이 제기되는 이유이다.

이 점에서 우리 복지제도는 사회보험이 성숙기에 도달할 때까지 조세 또는 사회보장세 형태로 복지재원을 확충하는 전략을 채택할 필요가 있다. 그렇다고 한국의 사회지출이 상대적으로 낮으니 국민부담율을 인상하면 모든 문제가 해결되는 것은 아니다. 현실에서 개별 가구들은 주거비와 교육비를 감당하기도 힘든 상황에서 복지확장을 위한 추가적 조세부담에 선뜻 동의하기 힘들다. 사실 복지 지출을 늘리더라도 그것이 주거비와 교육비 부담을 덜어주지는 못한다. 이는 복지재원 마련을 위한 추가적 조세부담이 노동시장정책의 강화, 주거비와 교육비의 통제, 복지지출의 효율적 관리 등이 전제될 때 가능하다는 점을 의미한다. 그리고 또한 가지 주목해야 할 부분은 서구 복지국가들이 매우 높은 조세부담을 감내하는 이유가 무엇인가 하

는 점이다. 그것은 부담한 만큼의 복지혜택이 보장되기 때문일 것이다. 하지만 높은 조세부담이라도 그것이 공평하게 부과될 때, 사회적 갈등 없이 수용될 수 있다고 판단된다. 현재 우리나라에서 복지 확대에 따른 추가적 조세부담이 소득수준에 맞게 공평하게 적용되어야 한다는 점을 말해준다¹⁸⁾.

3) 고용정책과 복지정책의 연계

우리나라는 1997년 외환위기 이후부터 생산적 복지 또는 고용·복지연계를 복지정책의 핵심적 슬로건으로 삼아 왔고, 그것은 정권이 바뀌어도 내용상 큰 변화가 없었다. 사실 이 정책의 핵심 목표는 복지수급자의 취업을 촉진함으로써 복지의존성을 최소화하는 것이다. 그리고 그 방식은 생계급여를 조건으로 근로의무를 강제하는 조건부 수급 방식이었다. 그리고 그 원형은 미국의 TANF가 채택한 근로연계복지(Workfare)에서 찾을 수 있다.

여기서는 근로빈곤층이 발생하는 배경에 주목할 필요가 있다. 그것은 더 이상 취업이 빈곤을 벗어나는 충분조건이 아니라는 점을 말해준다. 한국에서 고용·복지연계는 기초생활보장제도 수급자 중 근로능력자를 대상으로 적용되었던 자활사업에서 그 원형을 발견할 수 있다. 자활사업은 생계급여 등 각종 급여제도를 통한 보장(protection) 기능과 적극적 노동시장정책을 통한 취업촉진(activation) 기능을 결합한 것이다. 이 사업은 시행 초기 많은 사회적 관심을 받았고, 고용복지 연계를 활성화하는데 중요한 역할을 했다. 하지만 사업

18) 우리나라는 복지재원을 확충하는 방식과 관련해서 보다 유연한 방식을 선택할 필요가 있음. 그것은 소득세나 소비세 등 특정한 항목에 과세하는 방식보다, 부동산이나 금융재산 등에 과세하는 방식을 병행할 필요가 있음을 의미함. 이와 관련해서는 프랑스의 일반사회기여금(Contribution Sociale Généralisée : CSG) 방식을 참조할 수 있음.

성과의 부진으로 많은 비판에 직면하게 된다. 차츰 가장 큰 비판은 기초생활보장제도가 취업촉진을 저해하고, 탈수급에도 부정적인 영향을 미쳤다는 점이다. 기존의 급여체계는 소득이 수급기준선을 넘어서는 경우, 모든 급여를 상실하도록 설계되어, 수급자로 하여금 취업과 근로소득 증대를 기피하게 만들었음을 의미한다.

현재 고용정책과 복지정책의 연계는 근로빈곤층의 특성에 맞는 독립된 지원제도를 구축할 필요가 있다. 물론 근로빈곤층의 최저생계비가 위협받게 될 것이라는 우려 또한 존재한다. 그러나 대다수 서구 복지국가들도 근로빈곤층을 대상으로 하는 별도의 생계급여제도를 운영하고 있다. 그렇다고 이것이 근로빈곤층에 대한 지원을 약화시킨다고 단정하지는 않는다. 오히려 성격이 다른 빈곤층을 하나의 제도로 지원하는 방식이 더 비효율적이며, 비효율적이라는 점에 주목할 필요가 있다. 우리나라는 기초생활보장제도 급여체계가 개편된 이후, 근로빈곤층을 대상으로 하는 새로운 지원제도를 도입할 필요가 있다.

4) 저출산과 인구고령화

우리사회가 가장 시급하게 대책을 마련해야 하는 문제가 바로 저출산 문제이다. 그것은 빠르게 진행될 인구고령화의 속도를 늦출 수 있는 거의 유일한 방법이기 때문이다. 이를 위해서는 출산율을 일정 수준으로 유지하는 일이 매우 중요하다. 그리고 출산율 제고가 필요한 이유는 가까운 일본 사례를 통해 쉽게 확인할 수 있다. 일본은 1990년대의 잃어버린 10년 동안 노인들을 위한 복지정책은 강

화했지만, 정작 근로연령층의 경제적 자립과 가족 등을 지원하는데 소홀했다. 그 결과, 경제와 사회 전반에 걸쳐 활력이 떨어지고, 미취업빈곤층이 계속 증가하는 양상이 나타나게 되었다. 우리가 저출산 문제를 극복해야 하는 이유인 셈이다.

현실에서 근로연령층의 결혼과 출산을 촉진하기 위해서는 이를 뒷받침하는 효과적인 정책이 필요하다. 문제는 우리사회 근로연령층의 결혼과 출산을 촉진할 수 있는 지원정책이 매우 취약하다는 점이다. 따라서 근로연령층의 출산율 제고를 위한 정책적 노력이 매우 중요하다. 그리고 이는 소득보전에 초점을 둔 복지제도만으로는 해결하기 힘들다. 안정적인 취업보장, 주거비 보장대책, 교육비 부담 경감, 보육여건의 개선 등 종합적인 대책마련이 필요한 것이다. 달리 표현하면, 우리 복지제도가 전반적으로 균형 있게 발전하지 않으면, 저출산 문제를 해결하기 힘든 것이다.

인구고령화가 우리사회에 미칠 영향은 분명하다. 그리고 이 문제를 해결하기 위한 대안 또한 분명하다. 하나는 퇴직연령을 높여 노인들의 경제활동 참여기간을 연장하는 방식이다. 하지만 이를 통해 복지지출의 증가를 억제하는 것도 한계가 있다. 따라서 보다 현실적인 대책은 복지비용 부담에 대한 사회적 합의를 도출하는 일이다. 어떻게 OECD 평균에 근접한 높은 수준에서 조세부담을 및 국민 부담율을 설정해야 하는지 대책을 모색해야 하는 것이다. 높은 수준의 조세부담을 견디게 하는 것도 조세부담이 모두에게 공평하게 적용될 때 가능하다는 점에 주목할 필요가 있다.

5. 나가며

최근 수년간 한국사회는 그 어느 때보다 뜨거운 복지논쟁을 벌이고 있으며, 그 논쟁 중 일부는 그다지 큰 실속이 없는 것이다. 보편복지와 선별복지를 선언하더라도, 현실에서는 어떻게 복지수요의 증가를 통제하고, 필요한 재원을 어떻게 조달할 것인지 보다 현실적인 선택이 필요하다. 여기서는 몇 가지로 한국 복지제도가 주목해야 할 점을 살펴보기로 하겠다.

첫째, 복지제도를 도입하고 복지지출을 확대하기에 앞서 해결해야 하는 문제를 지적해야 할 것이다. 그것은 복지수요 증가에 영향을 미치고, 복지 확대에도 불구하고 정책효과를 잠식하는 문제를 먼저 해결해야 한다는 것이다. 노동시장에서 발생하는 고용불안과 저임금을 최소화하고, 가구단위의 주거비와 교육비 등 생활물가를 통제하는 일이다. 따라서 소득격차 축소와 빈곤율 감소 등 가지적인 정책성과를 거두기 위해서는 고용불안과 저임금, 주거비와 교육비 증가 문제를 해결하는데 더 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

둘째, 복지수요를 감당할 수 있는 안정적인 재원부담방식을 마련하는 일이다. 원론적으로는 소득수준에 따라 조세 및 사회보장세 부담을 차등화하고, 다양한 형태의 소득과 소비 그리고 자산에 과세하는 방식을 모색해야 할 것이다. 하지만 그것은 국민들의 지지를 받아야 가능한 것이다. 앞서

언급했던 것처럼, 복지확대를 위한 추가적 조세부담 의사를 묻는 질문에 대해 국민들은 매우 흥미로운 태도를 보이고 있다. 이른바 <조건부지지>의 성격을 나타내고 있는 것이다. 그것은 조세부담이 소득수준에 따라 공평하게 이루어지고, 복지예산이 효율적으로 집행되어야 한다는 것이다.

셋째, 향후 새로운 복지제도 도입이나 개편과 관련해서 다음 세 가지 사항에 대한 신중한 검토가 필요하다. 1) 국민들의 생활실태에 대한 객관적인 연구가 전제되어야 한다. 급격히 변화하는 노동시장 환경과 사회여건 속에서 국민들이 어떠한 문제에 봉착해 있는지가 제도설계의 출발점이 되어야 하는 것이다. 2) 국민들의 실제 요구를 반영한 제도설계를 해야 한다. 여전히 일부 정책들이 국민들의 욕구를 반영하기보다 서비스 공급자의 이해관계를 대변하고 있다는 점에서 그러하다. 3) 새로운 제도도입 과정에서 개편안의 기대효과에 대한 충분한 검토가 필요하다. 새로운 제도도입과 관련해서 충분한 시간을 두고 제도를 설계하고, 법안통과와 관련해서는 그것이 야기할 다양한 충격에 대해 다양한 전문가의 객관적 평가가 선행되어야 한다는 것을 의미한다. 우리나라에서 복지 관련 법안이 단기간에 국회를 통과하는 것은 그리 바람직한 일이 아니다. 제도설계의 정합성이나 재정적 중립성 등에 대한 충분한 검토가 이루어지기 힘들기 때문이다. 이 점에 대해서는 외국 국회의 입법과정에 대한 참고가 필요하다¹⁹⁾. ■

19) 많은 국가에서 중요한 복지제도를 결정함에 있어 상원과 하원 사이에서 수 십 차례의 의견서가 교환되고, 법안의 제안자가 다른 의원들을 상대로 법안의 취지와 기대효과를 설명하는 것은 쉽게 볼 수 있는 일임. 참고로 2013년 영국의 상원과 하원에서 Universal Credit의 개편안을 놓고 했던 의견교환이나, 일본의 후생노동성이 생활공공자립지원법 제정과정에서 약 1년간 각계 전문가의 의견을 수렴하는 방식을 취했던 것을 예로 들 수 있음.