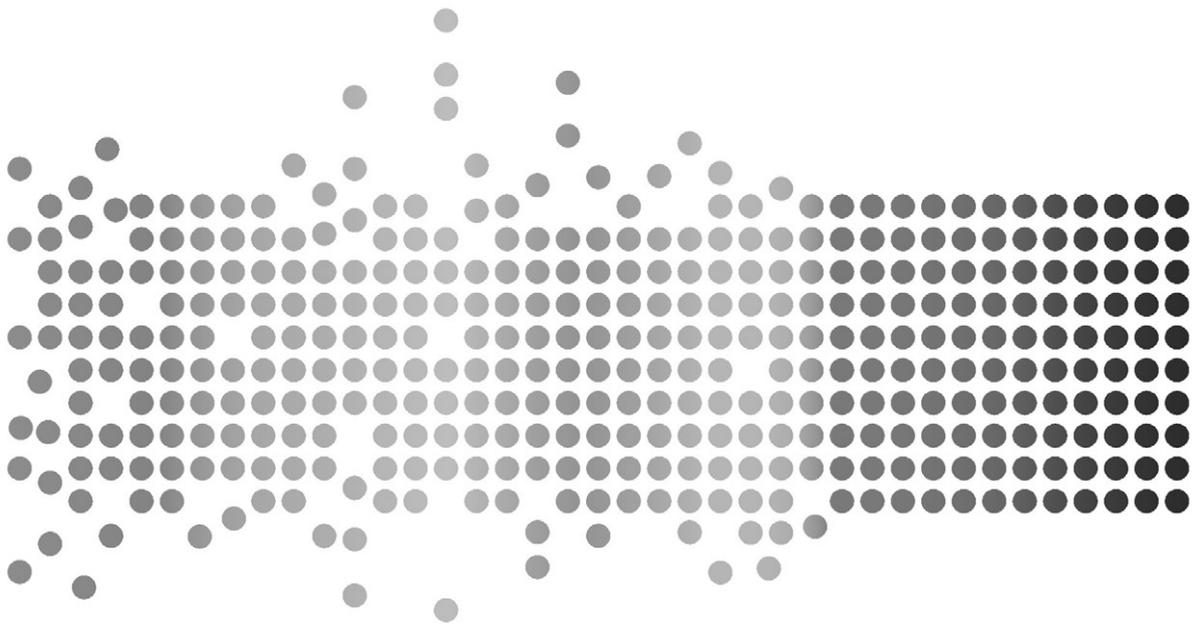


사회수당제도 도입타당성에 대한 연구

Study on Introduction of Social Allowance in Korea

노대명 · 여유진 · 김태완 · 원일



연구보고서 2009-13

사회수당제도 도입타당성에 대한 연구

발행일 2009년 12월
저자 노대명 외
발행인 김용하
발행처 한국보건사회연구원
주소 서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전화 대표전화: 02) 380-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄처 대명기획
가격 7,000원

© 한국보건사회연구원 2009

ISBN 978-89-8187-588-6 93330

머리말

우리 사회보장제도는 1987년 민주화와 1997년 외환위기라는 두 가지 상반된 성격의 사건을 계기로 크게 성장하였다. 하지만 지난 10년간 우리사회에 닥친 경제사회적 충격으로 인해 소득분배구조와 빈곤, 그리고 사회적 배제의 문제는 더욱 심각해지고 있다. 이는 경제사회적 충격으로 문제가 악화되는 속도를 사회보장제도 강화속도가 따라 잡지 못하고 있음을 의미하는 것이다. 물론 지난 10년간 사회보험제도와 공공부조제도는 대상범위 확대와 보장수준 향상이라는 성과를 거두었다. 하지만 그것은 사회보장 사각지대를 해소하는데 한계가 있는 상황인 것이다. 이는 우리 사회보장제도의 근간이 되는 중심적 소득보장제도가 정체되면서, 이를 극복할 수 있는 대안 마련이 절실하다는 것을 의미한다.

그리고 지금 우리 사회보장제도는 급변하는 경제사회환경과 세계적 차원의 체제변화에 대응할 수 있는 새로운 경제사회 패러다임을 필요로 하고 있다. 특히 공적연금 등 주요 사회보험제도가 안정화되는 시점까지의 과도기에 대응할 수 있는 이행기 전략을 필요로 하고 있다. 그것은 사회보험제도의 가입대상 확대나 공공부조제도의 확장전략 이상의 새로운 대안이 필요하다는 것을 의미한다. 그리고 그러한 대안의 하나로 사회수당제도에 대한 검토가 필요하다.

본 연구보고서는 우리 사회보장제도에서 사회수당제도의 도입타당성을 <중장기적 관점에서> 검토하고 있다. 그것은 당장 적용할 수 있는 정책방안이 아니라, 장기적 관점에서 사회보장제도 전반을 되돌아보고, 다양한 대안을 검토하는 데 초점을 맞추고 있다. 이러한 취지에서 본 연구는 사회수당

제도를 기본소득(Basic Income), 데모그란트(Demogrant), 범주적 공공부조 (Categorical Public Assistance)라는 세 가지 관점에서 접근하고 있다. 기본소득은 사회보장제도에 대한 보다 근본적인 개편방안이라는 의미를 가지며, 데모그란트는 보다 개연성이 높은 정책제안이라는 의미를 가지며, 범주적 공공부조는 현실의 제반 여건을 감안한 정책제안이라는 의미를 갖는다.

본 연구는 노대명 연구위원의 책임 하에 여유진 연구위원, 김태완 연구위원, 원일 연구위원의 참여로 이루어졌다. 연구보고서에 대한 조언을 주신 김승권 연구위원과 강신욱 연구위원에게 감사드린다. 본 연구에 들인 많은 노력에도 불구하고 한계가 있다면, 그것은 전적으로 연구진의 능력 탓이다.

본 보고서가 향후 사회보장제도 발전방안 모색과 관련해서 정책자료로 널리 활용되기를 기대한다.

2009년 12월

한국보건사회연구원장

김 용 하

Abstract	1
요약	3
제1장 서론	15
제1절 문제제기	15
제2절 연구방법	20
제2장 이론적 검토	25
제1절 사회수당이란 무엇인가	25
제2절 사회수당제도의 보편성과 특수성	30
제3절 사회수당제도의 한계와 발전방안	34
제4절 소결	46
제3장 각국의 사회수당제도 비교	51
제1절 문제제기	51
제2절 프랑스의 사회수당제도	52
제3절 영국의 사회수당제도	69
제4절 스웨덴의 사회수당제도	78
제5절 시사점	87

제4장 한국 사회보장제도의 실태와 과제	93
제1절 전환기의 복지체제	94
제2절 사회보장제도의 기본구조와 실태진단	99
제3절 소득불평등과 빈곤문제의 현황	110
제4절 사회수당제도의 필요성	115
제5장 사회수당제도의 세 가지 발전전략	121
제1절 세 가지 관점의 특성	122
제2절 기본소득 관점에서 본 사회수당	134
제3절 데모그란트 관점에서 본 사회수당	146
제4절 범주적 공공부조 관점에서 본 사회수당	163
제6장 결론 및 정책제안	181
제1절 연구결과의 함의	181
제2절 정책제안	183
참고문헌	189
부록	197

표 목차

〈표 2- 1〉 보편적 복지제도의 소득재분배 효과36

〈표 3- 1〉 프랑스 가족수당의 유형별 수급가구 규모 추이62

〈표 3- 2〉 주요 가족수당 및 보육지원수당의 금액63

〈표 3- 3〉 프랑스 가족수당의 최근 지출추이65

〈표 3- 4〉 프랑스 주거수당의 최근 지출추이65

〈표 3- 5〉 조세 및 사회수당이 가구소득에 미치는 영향(2005년 기준) ·68

〈표 3- 6〉 조세제도, 가족수당 및 공공부조 급여가 빈곤율에 미치는 영향 ·69

〈표 3- 7〉 영국의 사회보장제도73

〈표 3- 8〉 장애생활수당의 급여 수준(2009년)76

〈표 3- 9〉 주요 OECD 국가의 공적 사회지출 추이79

〈표 3-10〉 주요 OECD 국가의 공적 사회지출 추이 중 현금과 현물의 비중 ·80

〈표 3-11〉 주요 OECD 국가의 가족지원에 대한 공적 사회지출85

〈표 3-12〉 가족수당액 및 추가자녀에 따른 다자녀가족 보충수당액(2007년) ...85

〈표 4- 1〉 주요 사회보장제도의 도입과 확대과정101

〈표 4- 2〉 공적 사회지출 추이105

〈표 4- 3〉 사회보장제도의 수혜집단 분포(2006)108

〈표 4- 4〉 취약계층의 빈곤율 추이(2인 이상 전국가구)113

〈표 5- 1〉 사회보장제도 실태진단의 주요 내용127

〈표 5- 2〉 세 관점에 따른 발전전략의 특징132

〈표 5- 3〉 최저생계비 활용한 기본소득 수준140

〈표 5- 4〉 국민연금 A값 변화140

〈표 5- 5〉 기본소득 도입에 따른 소요재원(2007년 기준)143

〈표 5- 6〉 기본소득 도입에 따른 빈곤 및 불평등 변화145

〈표 5- 7〉 4대 사회보험 사각지대 현황	147
〈표 5- 8〉 출산율, 여성 경제활동 참가율, 아동빈곤율	152
〈표 5- 9〉 인구집단별 빈곤지표(중위소득 50% 기준)	154
〈표 5-10〉 보편성과 선별성에 따른 복지제도 유형화	167

그림목차

[그림 3- 1] 프랑스의 비기여형 지원제도(사회수당+공공부조급여) ...	61
[그림 3- 2] 프랑스 사회보장제도의 정책영역별 지출비중 추이	64
[그림 3- 3] 프랑스 사회보장제도의 재원구성 추이	66
[그림 3- 4] 스웨덴의 실질 경제성장률 추이	82
[그림 3- 5] 스웨덴의 성별 고용률 추이	83
[그림 3- 6] 스웨덴의 출산율 추이	84
[그림 4- 1] 경제성장률과 소득불평등의 관계	95
[그림 4- 2] 현행 소득보장체계	104
[그림 4- 3] 전체가구의 소득분위별 연간 공적이전소득 및 사적이전소득	106
[그림 4- 4] 조세 및 소득보장제도를 통한 소득불평등 감소효과	107
[그림 4- 5] 근로빈곤층의 사회보험 미가입실태	109
[그림 4- 6] 가처분소득 기준 지니계수의 추이(2인 이상 도시근로자 가구) .	110
[그림 4- 7] 복지제도 및 조세에 의한 소득불평등 감소효과의 추이	111
[그림 4- 8] 상대빈곤율의 추이(2인 이상 도시근로자 가구)	111
[그림 4- 9] 복지제도와 조세 및 사회보장분담금의 빈곤감소 효과 추이	112
[그림 4-10] 복지제도와 조세 및 사회보장분담금의 빈곤감소 효과(노인) ...	114
[그림 4-11] 복지제도와 조세 및 사회보장분담금의 빈곤감소 효과(여성가구주)	114

[그림 4-12] 복지제도와 조세 및 사회보장분담금의 빈곤감소 효과(아동)	115
[그림 5- 1] 정책결정의 메커니즘	123
[그림 5- 2] 각국의 가족수당 관련 공공지출	150
[그림 5- 3] 비정규직 근로자추이	156
[그림 5- 4] 자녀교육단계 상승에 따른 교육비 부담 및 계층별 교육비 부담 차이	157
[그림 5- 5] 주요 OECD 국가의 출산율 경향	160





Abstract

The social protection system in Korea still bears the traces of earlier history. It follows a long-established “developmental welfare state” tradition, continues to favour the residual welfare strategy. It is true that after the economic crisis of 1997 two democratic governments have reinforced or expanded main welfare policies like social insurances and social assistance. Nevertheless, there are the millions excluded from actual social protection system.

The aim of this report is to propose the long-term strategy for the introduction of social allowance policies, in its respective institutional, historical and cultural context. It mean that this report explore the possible strategies of welfare expansion in the time de economic recession.

The notion of <social allowance> is defined here by three viewpoints: 1) Basic Income, 2) Demogrants, 3) Categorical Social Assistance. The concept of Basic Income is useful in the re-construction of actual social welfare system in term of social allowance. Demogrant not introduced in Korea is rather useful in the proposition of realist welfare reform strategy. However, the Categorical Social Assistance favored by legislators indicate the actual feature of social allowance.

In fact, Basic Old-Age Pension and Basic Disability Pension is not the true pension but the categorical social assistance schemes that protect mainly the low income families. These are not *encore* social allowance programs. In this sense, it will allow us to propose the action plan(reform plan) toward the social allowance scheme that help expand the coverage of social protection program despite budget constraint.

The last two governments have introduced the number of categorical social assistance program and took a heavy step toward the welfare expansion. However policy-makers are still reluctant to accept the arguments of specialists in favour of social allowance programs, because there is a widespread and strong belief in the merits of developmental strategy and the weakness of welfare strategy.

This report propose that the social allowance is a practical and effective method of improving the welfare of low income families, and that it must take the step forward with the more solide and differentiated strategies.

요약

1. 서론

- 우리사회는 세계적 차원의 경제사회환경 변화에 대응할 수 있는 <새로운 경제사회 패러다임>을 모색해야 하는 시점에 들어서 있음.
 - 먼저 <경제성장을 통한 소득재분배 효과 제고>라는 기존의 비복지적 분배방식이 더 이상 작동하지 않고 있다는 것임.
 - 이어 저성장이 계속되고 산업구조가 빠르게 변화하는 상황에서 그 충격을 완화할 수 있는 사회보장체계를 강화가 필요한 것임.
 - 끝으로 기존 사회보장제도 중 사회보험 및 공공부조제도 중심 방식을 보완할 수 있는 사회수당제도의 검토가 필요함
- 이러한 맥락에서 <대안적 사회보장체계 구축방안>의 하나로 사회수당제도의 도입타당성을 검토하고자 함.
 - 본 연구에서 사회수당(Social Allowance) 개념은 역사적 발전과정에 대한 검토를 토대로 다양한 형태를 전제할 것임.
 - 1) 기본소득(Basic Income), 2) 데모그란트(Demogrant), 3) 범주적 공공부조제도(Categorical Public Assistance)가 그것임.
- 사회수당제도의 도입 타당성을 검토하기 위해서는 크게 다음 세 가지 연구방법을 통해 문제에 접근하고자 함.
 - 문헌검토: 사회수당 및 기본소득에 대한 연구문헌 검토와 국내·국외 사회수당제도에 대한 문헌 검토

- 마이크로-데이터를 활용한 우리사회의 계층별·집단별 소득·소비실태에 대한 실증분석 및 시뮬레이션
- 사회보장체계 개편전략 및 새로운 사회수당제도 도입방향과 관련한 전문가들의 다양한 의견 수렴

2. 이론적 검토

□ 본 연구에서는 사회수당 개념을 다음 다섯 가지 특징을 갖는 개념으로 정의하고자 함(EU, 2007; ISSA, 2002).

- 첫째, 사회수당은 “자산조사(Means-Test)나 근로의무(Work Requirement)와 같은 조건 없는 보편적 보장범위(Universal Coverage)를 가진 소득 보장제도”라는 것임.
- 둘째, 사회수당은 역사적으로 인구학적 집단을 대상으로 하는 급여를 지칭함. 이 점에서 사회수당제도는 데모그란트(Demogrant)와 동의어로 사용되기도 함.
- 셋째, 사회수당제도는 급여측면에서 최저소득보장제도(Guaranteed Minimum Income)라는 것임. 물론 이는 통상적으로 정의하는 사회수당 개념에 나타나 있는 것은 아님.
- 넷째, 사회수당제도는 시민권(citizenship)에 따라 보장되는 시민권적 소득보장제도라는 것임. 그것은 대부분의 국가에서 일정 기간 해당지역에 거주한 주민에게 소득보장의 권리를 부여하기 때문임.
- 다섯째, 사회수당제도는 조세(예산)에 기반한 소득보장제도라는 것임. 이는 국가에 의한 강력한 소득재분배제도이며, 정부예산을 투입하는 복지제도이기 때문임.

□ 사회수당제도가 역사적으로 어떻게 발전하여 왔으며, 그 과정에서 어떠한 형태의 제도가 존재하는지 살펴보면 아래와 같음.

- 첫째, 사회수당제도의 이념형은 다양한 인구학적 집단을 포괄하는 <단일한 보편적 소득보장제도>라고 말할 수 있음.

- 둘째, 사회수당제도는 역사적 발전과정에서 보편적 보장제도로서 시작했던 것은 아니며, 현재 모든 사회수당제도가 그러한 것도 아님.
 - 셋째, 유럽복지국가들은 시민권을 토대로 해당 국가에 거주하는 모든 사람들을 지원대상으로 하는 경향이 있음. 하지만 이 문제와 관련해서도 다양한 예외가 존재하고 있다는 점에 주목해야 함.
 - 넷째, 사회수당이 전적으로 정부예산에 기초하는 것이 아니라 다른 자원과 결합된 형태로 운영될 수 있다는 점을 고려해야 함.
- 사회수당제도는 어떠한 복지체제와 결합하는가에 따라 다양한 형태로 제도화되고 운영될 수 있음.
- 먼저 공공부조 중심의 잔여적 복지제도와 결합된 사회수당제도는 대상범위를 확대하기 힘들며 보장수준을 제고하기도 힘들고, 소득재분배 효과를 높이기에도 어려움이 있음.
 - 이어 사회보험 중심 복지제도와 결합된 사회수당제도는 상대적으로 예산제약이 덜하지만 소득재분배 효과가 높다고 말하기 어려움. 그것은 사회보험제도가 성숙도와 소득대체율 등에 따라 소득재분배 효과를 제고하기보다 소득격차를 확대시킬 수 있기 때문임.
 - 끝으로 보편적 복지제도와 결합된 사회수당제도는 앞의 두 경우와 비교하면 상대적으로 소득재분배 효과가 높다고 말할 수 있음.
- 보편주의 복지제도 하에서 사회수당의 소득재분배 효과가 높은 점에 대해서는 보다 구체적으로 설명할 필요가 있음.
- 보편주의 복지제도는 강력한 조세제도 위에서 존재할 수 있음. 이는 소득에 적용되는 정률의 조세제도가 다른 어떤 제도보다 강력한 소득재분배 기능을 가지며, 이렇게 조성된 재원을 토대로 보편적 복지제도가 기능할 수 있는 것임.

3. 각국 사회수당제도의 비교

- 각국 사회수당제도의 특징은 아래와 같이 요약할 수 있음.

- 첫째, 프랑스 사회수당제도(가족수당제도)는 보편적 가족수당의 발전기를 거쳐, 점진적으로 자산조사형 수당제도가 덧붙여지는 형태를 띠고 있음. 프랑스는 모성보호를 중시하며, 보육지원을 제도도입의 원칙에 근접하게 유지하는 가장 대표적인 국가 중 하나.
 - 둘째, 영국의 사회수당제도는 1990년대에 상당부분 후퇴하는 양상을 나타내었으며, 현재 상대적으로 보육지원을 강화하고 사회수당이 약화되는 경향이 나타나고 있음. 이는 공공부조제도적 접근이 강세를 나타내고 있음을 의미함.
 - 셋째, 스웨덴은 가족지원이 모성-양육자를 지원하는 측면보다 높은 유일한 국가군이며, 보육지출이 가족수당지출을 역전한 제도적-노동시장참여 지원국가로도 분류됨. 하지만 1970년대 이후에는 보육지원이 강화되는 경향을 보이고 있음.
- 외국의 사회수당제도 도입 및 발전과정을 통해 얻을 수 있는 시사점은 아래와 같이 세 가지로 정리할 수 있음.
- 첫째, 외국 사회수당제도에는 여성의 경제활동에 대한 전통적 가치가 매우 중요한 영향을 미치며, 이러한 가치체계가 정치체제의 구조와 힘 관계를 매개로 사회수당과 보육지원 간 선택 및 결합방식을 결정하는 양상을 나타내 왔다는 것임.
 - 둘째, 위의 세 국가에서 대부분의 사회수당(아동수당, 가족수당, 노인수당, 장애수당 등)은 1970년대 이후 경제사회환경이 변화함에 따라 개편압력이 증가하게 됨. 그것은 모성보호에 초점을 둔 가족수당을 둘러싸고 선별주의로의 개편을 요구하는 압력이 강해졌음을 의미함.
 - 셋째, 아동수당(가족수당)의 경우, 1970년대 후반, 그리고 1990년대 초반이후 지속적으로 보육지원과의 결합과정에 노출되어 왔음. 이는 사회수당제도보다 여성의 경제활동참여를 촉진하기 위한 보육체계를 강화하려는 시도가 본격화되었음을 의미하는 것임.

4. 한국 사회보장제도의 실태와 과제

- 한국 사회보장제도에 대한 실태진단에 앞서 지난 10년간 나타났던 변화를 토대로 그 잠재력에 대해 간략하게 언급하고자 함.
 - 첫째, 우리사회는 성장전략만으로 분배문제를 해결하는데 한계가 있으며, 분배정책을 강화하기 위해서는 사회적 합의를 도출할 수 있는 새로운 거버넌스가 필요
 - 둘째, 우리사회에서 사회보험제도가 본격적으로 강화된 지 10년을 맞이하고 있으며, 약 10여년 뒤에는 공적연금 등 중요 사회보험제도를 통한 소득재분배 효과가 본격화될 것이라는 점
 - 셋째, 지난 수년간 우리사회는 사회보험제도와 기초생활보장제도의 사각지대를 해소하는 다양한 방안을 모색하여 왔고, 그 전략은 정치적 지지를 기반으로 지속적으로 확대되고 있다는 점. 그것은 범주적 공공부조제도 또는 미성숙된 사회수당제도의 도입을 의미
- 우리 사회보장제도가 현재 직면하고 있는 가장 큰 문제점은 사회보장 사각지대의 해소라고 말할 수 있음.
 - 가구소득을 기준으로 전체 가구를 십분위 집단으로 구분한 뒤, 소득보장제도의 전체 가입자에서 각 소득분위의 가구(구성원)가 차지하는 비중을 살펴보았음.
 - 공적연금, 고용보험, 건강보험은 소득하위가구의 비중이 매우 낮게 나타나는 것을 알 수 있음. 이는 빈곤층에 사회보험 가입이 불가능한 노인인구가 상당수 분포하고 있다는 점을 감안하더라도 미가입자 비율이 매우 높다는 점을 말해줌.
 - 공공부조제도나 기타 정부지원과 관련해서는 영유아보육료지원, 학비지원, 경로연금이 전체 소득계층에 고르게 분포하고 있을 뿐, 나머지 복지제도는 기초생활보장제도 수급가구에 집중되어 있는 것으로 나타나고 있음. 장애수당의 95%, 경로연금의 69%, 학비지원의 46%가 기초생활보장제도 수급자에게 집중되어 있는 것임.

- 사회보장 사각지대 해소를 위해 사회수당제도에 주목해야 하는 이유는 아래와 같이 정리할 수 있음.
 - 정부예산에 기초한 복지제도의 대상범위를 확대하기 위해서는 제도의 효과성과 건강성을 담보해야 한다는 점
 - 사각지대에 놓인 빈곤층 및 취약계층을 보호하기 위한 전달체계 강화 또한 비용의 문제로 인해 용이하지 않다는 점
 - 복지정치의 측면에서 제도 확대에 따른 사회적 합의를 도출하기 용이하지 않다는 점. 사각지대 해소문제는 단기적으로는 잔여적 복지제도를 통해 표적화된(Targeted) 접근을 하는 것이 비용 효율적이지만, 장기적으로는 복지제도에 대한 중산층의 지지를 확보하는 것 또한 중요한 문제임.
- 이러한 관점에서 보면, 기존의 사회보험 중심 방식이나 공공부조제도의 잔여적 방식과 달리 보편주의 복지제도에 주목할 필요가 있음. 하지만 그것은
 - 사회보험제도 및 공공부조제도 같은 중심적 복지제도와 효과적으로 연계할 수 있는 제도로 설계되어야 할 것임. 중심 복지제도의 급여를 보충하는 방식으로 사회수당제도를 설계해야 하는 것임.
 - 물론 본질적인 측면에서 보면, 기존 복지제도를 보완하는 것이 아니라, 그것을 개편하는 방안도 가능. 하지만 이 경우에도 사회수당제도의 보편주의적 성격은 그대로 유지해야 할 것임.

5. 사회수당제도의 세 가지 발전전략

- 기본소득 관점에서의 사회수당제도 도입전략
 - 급격한 제도도입으로 인한 문제와 기존 제도와의 정합성 문제를 해결하기 위해 단계적 도입방안을 제안
 - 지원대상은 18세 미만의 아동·청소년그룹(집단 1)과 기초노령연금을 수급하고 있는 65세 노령계층(집단 2), 18세~65세 연령집단 중 기초보장제도 수급자를 제외한 취약계층(집단 3)을 중심으로 설정
 - 지원방식과 관련해서는 <집단 1>과 <집단 2>에 대해서는 전체 인

구를 대상으로 하며, <집단 3>에 대해서는 자산조사를 통해 지원자를 선정하는 방식을 제안

- 급여수준은 최저생계비를 활용하는 방안과 국민연금 급여를 활용하는 방안으로 구분. 급여의 지원단위는 개인을 중심으로 급여가 지급 되도록 하는 방안을 제안
- 한 가지 조세방식을 통하기보다 여러 가지 조세제도를 통해 재원을 확보하도록 할 필요가 있음.

□ 데모그란트 관점에서의 사회수당제도 도입전략

- 데모그란트는 사회보장 사각지대 해소전략으로 하위 1~2분위 저소득층 중 기본적 욕구를 충족시키지 못하는 집단에 대한 복지확장 전략으로 유용한 의미를 가짐. 특히 노인, 장애인, 아동(가족) 등 사회적으로 위험에 노출되기 쉬운 집단에 대한 보편적 급여로 기타 사회지출의 부담을 덜며 위기집단을 보호한다는 점에서 그 효과를 기대할 수 있음.
- 노동시장 환경변화에 대한 대응전략으로서 중요한 의미를 가짐. 특히 근로를 하더라도 빈곤하거나(working poor), 근로가 매우 불규칙하여 보험료 산정이 매우 어려운(part time, contract labour) 계층에 대한 소득보장 전략으로 유용함. 하지만 이 집단은 소득과약이 용이하지 않다는 점에서 보다 포괄적이고 소득과약의 필요성이 낮은 데모그란트가 운영하기 용이.
- 소득보장과 저출산 문제에 대한 대응전략으로 중요한 의미를 가질 수 있음. 특히 데모그란트 형태의 지원을 통한 보편적 아동보육 및 교육서비스 제공은 단순히 가구의 교육비 지출절감을 넘어, 기회균등에도 기여할 수 있다는 점에 주목해야 함.
- 여성의 경제활동참여 촉진 및 성평등에 대한 기여전략으로서의 역할을 기대할 수 있음. 많은 OECD 국가에서 아동(가족)급여는 아동이 있는 가구에게 주어지지만, 실질적인 수급자는 여성인 경우가 많다는 점을 감안하면, 이 제도가 여성의 경제활동참여와 성 평등에 기여할 수 있는 잠재력에 주목해야 하는 것임.

- 위에 언급한 필요성 외에도 데모그란트는 장기적인 경제적 효율성, 근로유인, 정치적 지지와 사회통합이라는 측면에서도 공공부조제나 사회보험제도의 확대보다 유리한 측면이 있음.
- 데모그란트는 사전적으로 대안들로부터 멀찍이 밀쳐놓을 만큼 실현 불가능한 제도는 아니라는 점을 인식하는 것이 중요 오히려 장기적으로 지속가능한 사회복지제도 모형에는 데모그란트가 그 밑을 받쳐 주고 있는 모양새가 더 현실적일 수 있음.

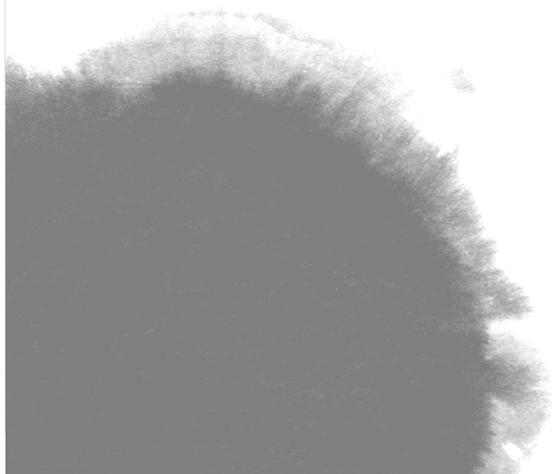
□ 범주적 공공부조제도 관점에서 본 사회수당제도 도입전략

- 잔여적 또는 선별적으로 작동하고 있는 각종 범주적 공공부조제도의 보편성을 강화하는 접근이 필요 이것이 사회수당의 관점에서 범주적 공공부조제도 발전전략을 모색하는 이유.
- 하지만 범주적 공공부조제도는 단일한 발전전략이나 개편방안을 이야기하기 어려움. 그것은 이미 존재하고 있는 개별 범주적 공공부조제도마다 다른 여건이 펼쳐져 있으며, 그에 따른 차별화된 접근이 요구되기 때문
- 범주적 공공부조제도를 <단계적으로> 그리고 수직적, 수평적으로 확대하는 방안을 제안하는 이유는 이것이 사회보장 사각지대 해소에 큰 영향을 미칠 것이기 때문
- 복지제도의 확충전략과 관련해서 수직적 보편성을 확대하는 것이 복지정치의 측면에서 정치적 지지를 확보하기 용이한 측면도 있지만, 확장의 속도를 조절하는 것도 중요하다고 판단하기 때문
- 구체적으로 개별 범주적 공공부조제도의 발전전략은 크게 두 가지 가능성을 염두에 두고 제안하였음.
 - 기초노령연금제도는 현재의 공적연금제도를 그대로 유지한다는 가정 하에서 공공부조제도와 관계를 조정하는 방안과 다층노후소득보장체계를 구축하는 방안을 검토
 - 기초장애연금은 지원범위와 관련해서 소득기준을 상향조정하는 반면, 장애범주에 따른 기준을 더 엄격하게 선별했다는 점을 지적

- 하고, 이 제도가 독립된 연금제도로 발전하는 방안과 공공부조제도 또는 범주적 공공부조제도로 머무는 방안을 검토
- 아동수당(가족수당)에 대해서는 현재 지원대상범위가 확대된 양육수당과의 관계설정이 필요하다는 것을 전제로, 현금급여로 도입·확대하는 방안과 소득공제방식을 취하는 방안을 검토

01

서론



제1 절 문제제기

우리사회는 이미 <새로운 경제사회 패러다임>을 모색해야 하는 시대에 들어서 있다. 그것은 <고도성장을 통해 일자리를 창출하면 빈곤과 소득불평등이 자연스럽게 감소하고, 정부는 이 과정에서 발생하는 사회문제에 대한 최소한의 안전장치를 마련하는> 기존 방식이 작동하지 못하고 있음을 의미한다. 실제로 기존 발전전략의 한계는 지난 10년간의 경험을 통해 명확하게 확인되었다. 저성장이 계속되고 산업구조가 빠르게 변화하는 상황에서 그 충격을 완화할 수 있는 사회보장체계를 강화하지 않고서는 사회시스템을 안정적으로 유지할 수 없다는 것이다.

물론 우리사회는 이러한 환경변화에 대응하여 사회보험과 공공부조제도를 지속적으로 확대하여 왔다. 그럼에도 과거 수십 년간 누적되어 왔던 복지공백을 해소하기에는 역부족인 상황이다. 사회보장제도의 두 축이라고 말할 수 있는 사회보험제도 및 공공부조제도가 포괄하지 못하는 계층이 방대한 것이다. 그리고 이들을 중심으로 <실업·빈곤·소외> 등의 문제가 심화되는 양상을 나타내고 있다. 이 점에서 현재 우리사회의 주요 당면과제 중 하나는 사회보장제도를 강화하는 일이라고 말할 수 있다.

이 문제와 관련해서 가장 본원적인 해결방안은 산업구조를 개편하고 그에 대응하는 고용체제를 구축하는 일이다. 제조업부문의 고용감소와 서비스부문의 낮은 부가가치는 현재 나타나고 있는 고용위기와 빈곤문제의 근원

이라고 말할 수 있다. 그것은 새로운 성장산업을 육성하고, 사업서비스업과 문화산업을 중심으로 양질의 일자리를 창출해야 한다는 것을 의미한다. 하지만 이것만으로 문제가 해결되지는 않을 것이다. 급변하는 노동수요에 대응할 수 있는 교육훈련 시스템을 강화하고, 일자리의 사회적 배분을 위한 중장기전략을 수립해야 해야 할 것이다.

그렇지만 현실적으로는 사회보장제도를 강화하는 방안이 불가피하다. 이 문제와 관련해서 가장 원론적인 대책은 사회보험, 특히 연금제도와 실업보험제도를 강화하는 것이다. 이는 단기적으로 실업에 다른 소득보장과 장기적으로 노후소득보장을 강화함으로써 정부예산을 통한 복지지출 부담을 절감시키는 효과가 있기 때문이다. 하지만 현실적으로 사회보험 가입률 제고는 용이하지 않은 것처럼 보인다.¹⁾ 그것은 취약한 소득과약 인프라, 낮은 소득대체율, 공적보험에 대한 부정적인 인식과 밀접한 관련이 있다. 먼저 높은 자영업자 비율과 그에 따른 비공식부문의 존재는 사회보험 가입자를 확대하는데 가장 큰 걸림돌이다. 그리고 국민연금의 경우 낮은 소득대체율로 인해 그것이 실질적인 노후소득보장이 될 수 없다는 한계를 갖는다. 끝으로 사회보험제도에 대한 국민들의 인식 또한 한계로 작용하고 있다. 국민들은 기금고갈에 대한 우려 등 공적연금제도에 대한 불신과 맞물려 민간보험을 선호하는 경향을 보이고 있기 때문이다. 물론 보험료를 인상하고 소득대체율을 높이면 문제가 개선될 수 있다. 하지만 그것은 보다 복잡한 복지정책의 문제이다. 고용주, 근로자, 비임금근로자 등의 상충하는 이해관계를 조율하는 방안이 마땅치 않기 때문이다. 더욱이 우리사회는 사회보험료 인상이 기업의 생산비용 증가를 가져온다는 인식이 강하다는 점을 지적해야 할 것이다. 이는 사회보험제도의 가입대상을 확대하고 유지하는 것이 매우 복잡한 문제임을 말해준다.

1) 유럽 복지국가들이 사회보험제도를 도입하고 그것이 전체 근로자의 90%이상을 보호한 것은 20세기 중반이었다. 그리고 이는 제조업중심의 대량생산체제와 정규직 중심의 고용체제 그리고 낮은 자영업자 비율로 인해 상대적으로 용이했던 측면이 있다. 하지만 우리사회가 사회보험을 확대한 것은 노동유연화로 비정규직 근로자가 증가하고 자영업자가 전체 근로자의 30%를 넘는 시기였다.

사회보장제도 강화를 위한 차선책은 공공부조제도의 지출을 늘리는 것이다. 이는 사회보험제도를 통한 소득보장이 방대한 사각지대로 인해 제약이 있다는 점을 감안할 때, 불가피한 일이라고 말할 수 있다. 하지만 공공부조 제도는 전적으로 조세수입에 기초하고, 빈곤층 등 제한된 집단을 대상으로 하며, 제도의 효과성에 대한 논란을 피할 수 없다는 특성을 갖는다. 그것은 공공부조제도 또한 예산제약을 감수하기 위해서는 복지정치²⁾라는 관문을 경유해야 한다는 것을 의미한다. 그리고 제도의 효과성 문제는 공공부조제도를 둘러싼 복지정치에 의해 영향을 받게 된다. 제도의 효과성은 정책목표의 실현을 의미하는데, 이 효과성 자체는 복지정치에서 설정되고 합의되는 것이기 때문이다. 이 점에서 제도의 효과성은 중위투표자를 설득할 수 있는 논거가 된다. 하지만 정책목표는 지원대상의 특성에 따라 다르다. 노인빈곤층은 소득보장 자체가 정책목표일 수 있으며, 아동빈곤층에 대해서는 건강한 성장환경을 제공하는 것이 정책목표일 수 있다. 그리고 근로빈곤층은 소득보장 외에도 노동공급 확대가 핵심적인 정책목표일 수 있다.

이러한 맥락에서 볼 때, 사회보장제도의 사각지대를 해소하기 위해서는 어떠한 접근방법이 가장 효과적이고 효율적인지 보다 체계적이고 중장기적인 검토가 필요하다. 특히 서구 사회보장제도의 발전과정과 최근의 개편과정을 고려할 때, 어떠한 문제에 초점을 맞추어 어떠한 전략을 수립하는 것이 바람직한가에 대해 살펴볼 필요가 있다.

우리사회가 시급하게 대처해야 할 복지현안은 크게 다음 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 저출산 문제이다. 이 문제는 국민들이 생각하는 우리사회의 생활여건과 미래전망을 압축적으로 나타내고 있다. 맞벌이가 불가피하다는 점, 여성의 경력단절 문제로 인해 출산을 기피하는 경향이 있다는 점, 자녀양육에 따른 지출 부담이 과도하다는 점을 말해주고 있는 것이다. 이

2) 공공부조제도는 예산제약을 위해 지원대상을 극빈층으로 제한하는 경우, 조세부담이 감소한다는 점에서 중위투표자의 반발을 최소화할 수 있다. 하지만 이는 방대한 소외계층을 방지하는 결과를 초래한다. 반대로 공공부조제도가 지원대상을 확대하는 경우, 소외계층은 감소하지만 조세부담이 증가하고 이로부터 혜택을 받지 못하는 중위투표자의 저항이 확산될 수 있다.

문제는 장기적으로 노동공급에 영향을 미치고 다음 세대의 부양부담을 높이는 결과를 초래할 수 있다. 둘째, 인구고령화 문제이다. 이는 크게 두 가지 측면에서 그 심각성을 설명할 수 있다. 현재 노인빈곤율의 증가와 노인 자살률의 증가는 노인들의 삶의 질이 얼마나 열악한가를 말해준다. 그리고 빠른 고령화 속도는 준비 없이 노년을 맞이하는 인구가 증가하고 그로 인해 경제사회적 충격이 매우 클 수 있다는 점을 시사한다. 셋째, 근로빈곤층(Working Poor) 문제이다. 우리사회는 점차 <실업·저임금·고용불안>의 문제에 직면하고 있다. 이는 탈산업화가 계속되는 상황에서 다양한 형태의 고용위기가 계속되고, 그것이 근로연령집단의 근로소득에 매우 부정적인 영향을 미치고 있음을 의미한다. 그리고 근로빈곤층의 증가는 이들이 부양하는 피부양자의 생활에 어려움을 초래하고 있다. 이는 우리사회가 최근 직면하고 있는 사회적 갈등의 주요한 원인 중 하나이기도 하다. 이 점에서 이들에 대한 대책마련 또한 시급한 것이다.

여기서는 그러한 대책의 하나로 사회수당제도의 도입타당성을 검토하고자 한다. 하지만 사회수당 개념은 보다 넓은 의미로 정의할 것이다. 즉, 다음 세 가지 유형의 제도를 포괄하는 것으로 간주할 것이다. 1) 기본소득(Basic Income), 2) 데모그란트(Demogrant), 3) 범주적 공공부조제도(Categorical Public Assistance)가 그것이다. 이는 빈곤층에 국한되지 않고 일부 상위 소득계층을 제외한 소득보장제도 또한 사회수당의 한 형태로 간주하고 있음을 의미한다.

이 세 가지 제도에 대해 간략하게 설명하면 아래와 같다. 첫째, 기본소득은 개인단위의 보편적 급여를 지칭한다. 이는 넓은 의미에서 사회수당의 가장 본원적 형태라고 말할 수 있다. 그리고 기본소득 개념에 근거한 제도는 매우 다양한 변형으로 나타날 수 있다. 그것은 <개인단위 vs. 가구단위>, <정률급여 vs. 정액급여>, <비자산조사 vs. 부분적 자산조사>라는 일련의 기준이 다양하게 조합된 형태로 나타날 수 있다는 것을 의미한다. 실제로 부의 소득세(Negative Income Tax) 또한 기본소득개념에 기초한 것으로 간주된다. 둘째, 데모그란트는 특정한 인구학적 집단을 대상으로 자산조사

없이 보편적으로 지급하는 수당을 지칭한다. 그것은 가족수당, 이동수당, 보육수당, 장애수당, 노인수당, 주거수당 등을 포함하는 것이다. 물론 데모그란트는 자산조사 없이 특정 인구집단 전체를 대상으로 지원하는 급여를 의미한다. 하지만 하위 소득계층의 80~90%를 지원하는 급여를 데모그란트가 아니라고 규정할 것인지는 답하기 힘들다. 셋째, 여기서 말하는 범주적 공공부조제도는 데모그란트와 공공부조제도의 특성을 일부 공유하는 제도를 의미한다. 그것은 공공부조제도와 비교할 때, 상대적으로 소득 선정기준이 높다는 것을 의미한다. 하지만 이 경우에도 지원대상의 범위가 어느 정도일 때, 범주적 공공부조제도로 간주할 것인가는 명확하지 않다.

우리사회에는 위에 언급한 세 가지 형태의 사회수당제도 중 기본소득이나 데모그란트는 존재하지 않는다. 다만 범주적 공공부조제도만이 존재하고 있다. 현재 전체 노인인구 중 하위소득 70%를 대상으로 하는 기초노령연금제도나, 저소득층과 기초생활보장제도 수급자를 대상으로 하는 장애수당 등은 범주적 공공부조제도에 해당되는 것이다. 따라서 본 연구에서는 기본소득형 사회수당제도와 데모그란트형 사회수당제도의 도입타당성을 검토하고, 범주적 공공부조제도의 개편방안을 살펴볼 것이다.

물론 다음과 같은 의문이 들 수 있다. 외국 사회보장제도에 있는 사회수당제도가 없다는 것이 이를 도입해야 할 필요성을 말해주는가 하는 것이다. 당연히 그렇지 않다. 사회수당제도의 도입 필요성은 연구를 통해 보다 면밀하게 검토해야 할 사항이기 때문이다. 따라서 여기서는 사회보장제도에 대한 실태진단을 통해 어떠한 집단과 정책영역을 대상으로 사회수당제도가 필요한지 살펴볼 것이다. 다만 현재 활발하게 연구가 진행되고 있는 이동수당이나 장애수당 등 개별적인 수당제도를 다루지는 않을 것이다. 다만 위에 언급한 세 가지 형태의 사회수당제도 도입방안을 제안하고, 이들 방안 중 어떠한 것이 <복지정치>의 관문을 통과하여 제도화될 개연성이 높은지 살펴볼 것이다.

제2절 연구방법

사회수당제도의 도입 타당성을 검토하기 위해서는 크게 다음 세 가지 연구방법을 통해 문제에 접근하고자 한다. 먼저 사회수당 및 기본소득에 대한 연구문헌 검토, 국내·국외 사회수당제도에 대한 문헌 검토에 초점을 둘 것이다. 그리고 이를 토대로 사회수당의 이론적 토대와 정치적 메커니즘에 대한 분석모형을 구축할 것이다. 이어 우리사회의 계층별·집단별 소득·소비 실태에 대해서는 마이크로-데이터에 대한 실증분석을 실시할 것이다. 그것은 각 집단별 소득보장 욕구를 파악하고, 이를 토대로 각 정책방안에 따른 소요재원을 예측한다는 의미를 갖는다. 끝으로 이 연구는 새로운 사회수당제도의 도입방향과 관련해서 전문가들로부터 다양한 의견을 수렴할 것이다.

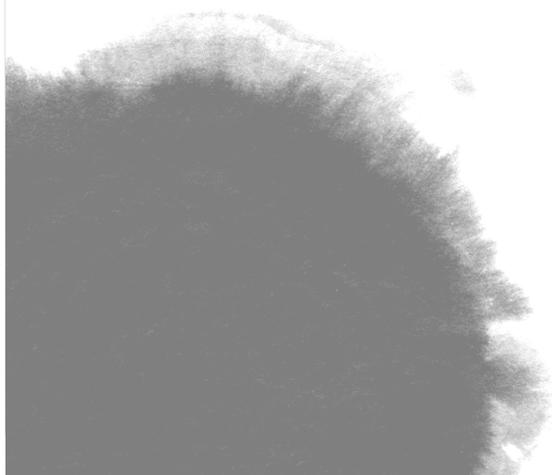
문헌연구와 관련해서는 사회수당의 이념적 토대와 국내·국외의 다양한 제도도입 사례에 대한 검토에 주목할 것이다. 먼저 국내의 사회수당 연구는 이제 출발단계에 들어서 있는 것으로 판단된다. 이는 지금까지 발표된 연구결과를 통해 확인할 수 있다. 외국의 가족수당제도 및 가족지원정책과 관련해서는 박경일(1995)과 김수정(2002)의 박사학위 논문을 들 수 있으며, 아동수당과 관련해서는 조애저(2000)와 이선주(2006)의 연구보고서를 들 수 있다. 이어 외국의 사회수당 연구는 유럽에서 이미 오랜 역사를 갖고 있으며, 그것은 가족수당, 주거수당, 아동수당 등의 형태로 발전하여 왔다. 특히 제2차 세계대전 이후 유럽 각국은 많은 연구결과를 발표하였다. 그 중에서도 프랑스 사회수당제도 도입에 큰 영향을 미친 Choivy와 Laroque 등의 연구문헌에 주목할 것이다. 아울러 사회수당과 관련해서 기본소득 개념에도 주목할 것이다. 물론 기본소득은 원형 그대로 사회보장제도와 접맥시키는데 많은 한계를 갖고 있다. 하지만 이러한 형태의 제도가 갖는 강점 또한 주목할 필요가 있기 때문이다. 기본소득 개념을 둘러싼 찬반양론에 대해서는 Van Parijs(2006)와 Paulsen(2008)의 연구문헌, 그리고 『Basic Income Studies』에 주목할 것이다.

우리사회에서 사회수당제도의 도입타당성을 검토하기 위해서는 현재 우

리사회의 소득분포와 소비실태에 대한 기초분석이 필요하며, 다양한 형태의 Micro Data가 필요하다. 본 연구에서는 크게 세 가지 데이터를 활용하였다. 통계청의 <전국(도시)가계조사>, 한국보건사회연구원의 <차상위계층 실태조사>, 동 연구원의 <한국복지패널조사>(2006~2008년 기준)가 그것이다. 이는 계층별·집단별 소득 및 지출실태에 대한 분석을 토대로 소득보장의 수요를 파악하고, 세 개의 상이한 관점에 따라 사회수당제도의 도입타당성을 검토하는 방식을 취할 것이다.

02

이론적 검토



제2장 이론적 검토

이 장에서는 사회수당의 개념을 정의하고, 그것을 관통하는 <보편주의 복지제도>의 이념에 대해 살펴보고, 그것이 제도화되는 과정에서 어떻게 다양한 형태와 다양한 경로로 변화하고 있다는 점에 주목하고자 한다. 그리고 사회수당제도가 다양한 형태와 경로에 따라 분화하는 원인에 주목하고자 한다. 또한 이 연구는 2009년 우리사회의 경제사회여건과 관련해서 사회수당제도에 대한 논의의 외연을 확대하는 방안을 모색하고자 한다. 그것은 노인수당이나 아동수당에 초점을 맞추는 경향에서 벗어나, 역사적 맥락에서 보편주의 복지제도를 추동했던 <당시의 사회정책 이념>과 사회수당제도의 성숙과정에서 나타난 <변형태>에 초점을 맞추고자 한다는 것을 의미한다. 이는 21세기 거대한 전환기에 들어선 우리나라가 사회수당제도 도입 타당성을 검토함에 있어 그 성숙된 제도적 형태보다는 그것을 추동했던 이념과 시대상황, 그리고 발전과정에서 나타났던 다양한 제도적 변형에 주목함으로써 보다 많은 시사점을 도출할 수 있기 때문이다.

제1절 사회수당이란 무엇인가

1. 사회수당 개념의 정의

사회수당 개념³⁾은 흔히 보편적 소득보장제도의 가장 전형적인 형태로

3) 사회수당 개념은 영어로는 Social Allowance, 불어로는 Prestations Sociales, 독일어로는 Sozialgeld와 같은 용어로 표기된다.

간주되고는 한다. 그것은 잔여적 복지제도에 대비되는 보편적 복지제도를 의미하는 것이다. 하지만 사회수당제도, 특히 역사적으로 존재해 왔던 사회수당제도는 보다 구체적으로 정의할 필요가 있다. 그것은 사회수당제도를 특징짓는 다양한 요소들이 많은 예외를 갖고 있기 때문이다.

따라서 여기서는 사회수당 개념을 다음 다섯 가지 특징을 갖는 개념으로 정의하고자 한다(EU, 2007; ISSA, 2002).

- 첫째, 사회수당(Social Allowance)은 “자산조사(Means-Test)나 근로의무(Work Requirement)와 같은 조건 없는 보편적 보장범위(Universal Coverage)를 가진 소득보장제도”를 지칭한다.
- 둘째, 사회수당은 역사적으로 인구학적 집단을 대상으로 하는 급여를 지칭한다. 이 점에서 사회수당제도는 데모그란트(Demogrant)와 동의어로 사용되기도 한다.
- 셋째, 사회수당제도는 급여측면에서 최저소득보장제도(Guaranteed Minimum Income)라는 점이다. 물론 이는 통상적으로 정의하는 사회수당 개념에 나타나 있는 것은 아니다. 하지만 현실에서 대부분의 사회수당제도는 그 자체로 중심적 소득보장제도가 아니라 일종의 최저소득을 보장하는 보완적 소득보장제도인 것이다.
- 넷째, 사회수당제도는 시민권(citizenship)에 따라 보장되는 시민권적 소득보장제도라는 점이다. 그것은 대부분의 국가에서 일정 기간 해당 지역에 거주한 주민에게 소득보장의 권리를 부여하기 때문이다.
- 다섯째, 사회수당제도는 조세(예산)에 기반한 소득보장제도라는 점이다. 이는 국가에 의한 강력한 소득재분배제도이며, 정부예산을 투입하는 복지제도이기 때문이다.

역사적으로 사회수당제도는 노인수당(Old Age Allowance), 아동수당(Child Allowance), 장애수당(Disable Allowance) 등과 같은 개별적인 제도를 총칭하는 것이다. 이는 사회수당제도가 인구학적 집단에 대한 보편적

소득보장제도 전체를 의미하는 것이다. 그리고 이러한 각각의 제도는 최근 까지도 다양한 형태로 발전하고 있다. 참고로 최근 우리사회에서 거론되고 있는 기초연금제도 또한 사회수당의 한 형태인 것이다. 하지만 사회수당제도를 인구학적 집단별로 구분된 개별 소득보장제도만을 지칭하는가에 대해서는 이견을 제시할 수 있다. 설사 그것이 역사적으로 그러한 개념으로 굳어져 왔다 하더라도, 그 이면에는 이들을 포괄하는 보편적 소득보장제도로는 이념적 지향성이 전제되어 있다고 말할 수 있기 때문이다.

그리고 사회수당제도와 관련해서 몇 가지 개념적 혼동에 대해 설명할 필요가 있다. 이는 보는 관점에 따라 상이한 해석을 가능하게 할 수 있는 모호함을 의미하기도 한다. 참고로 그것은 가족수당이나 주거수당 등과 관련한 혼동을 지칭한다.

먼저 가족수당(Family Allowance)을 아동수당과 동일한 개념으로 간주하는 것이 타당한가 하는 점이다. 가족수당은 개별 가구가 아동을 부양하는데 따른 비용을 보전한다는 점에서 아동수당과 큰 차이가 없다고 말할 수 있다. 그리고 국제기구(ILO, EU, OECD)에서 발간하는 대부분의 문건들 또한 가족수당과 아동수당을 동일한 개념으로 사용하고 있다. 하지만 가족수당을 아동수당과 동일한 개념으로 간주하기 힘든 측면이 있는 것 또한 사실이다. 그것은 가족수당에는 반드시 아동이 있는 가구만을 대상으로 하지 않는 경우가 존재하며,⁴⁾ 단순히 아동양육에 따른 지출보전제도가 아니라 여성의 가사노동에 대한 새로운 관점이 포함될 수 있음을 의미하는 것이다.⁵⁾

이러한 주거수당(Housing Allowance) 또한 사회수당의 하나로 인식할 수

4) 참고로 이태리의 가족수당은 아동 수가 아니라 가구원 수에 따라 가족수당을 지급하며, 아동이 없는 실업자와 저소득근로자에게도 지급하고 있기 때문이다. 하지만 이 경우에도 가족이 경제사회적 위험에 대처하는 단위이며, 아동양육에 따른 지출부담이 발생할 개연성(contingency)에 대처한다는 측면에서 현재 아동이 없는 가구에 대해서도 보호가 이루어질 수 있다는 반대논리가 제시되기도 한다(Nickless, 2007).

5) 실제로 가족수당은 단순히 아동양육의 대가라는 측면 외에도 재생산노동 전반에 대한 새로운 가치평가라는 관점에서 접근할 필요가 있다. 그것은 여성을 모성과 동일시하는 것이 아니라, 여성의 가사노동에 대한 경제적 보상의 관점에서 접근한다는 것이 동일한 의미가 아님을 뜻한다.

있는가 하는 점이다. 하지만 대부분의 국가에서 존재하는 주거수당은 같은 수당(Allowance, Allocation)이라는 용어를 사용하고 있다 하더라도 보편적으로 보장되는 급여라기보다 저소득층이나 특정한 위기집단을 대상으로 한다는 점에서 자산조사에 근거한 공공부조제도로서의 주거급여(Housing Benefit)에 가까운 것이다. 그리고 설사 주거수당이 저소득층에 국한된 것이 아니라도 하더라도 그것을 보편적이라고 말하기 힘든 것 또한 사실이다. 이는 실제로 서구 복지국가에서 사회수당으로서의 주거수당의 제도화된 형태를 찾아보기 힘들다는 것을 의미한다.

2. 사회수당제도의 구성요건

이제 사회수당제도, 특히 실제로 운영되었던 사회수당제도가 위에 언급했던 다섯 가지 요건을 모두 충족시키는 제도였는가에 대해 살펴볼 필요가 있다. 물론 결론은 이러한 조건을 모두 충족시키는 사회수당제도를 찾기 힘들다는 것이다. 따라서 여기서는 사회수당제도를 규정하는 몇 가지 특징이 역사적으로 어떻게 변형되어 왔는지 살펴보고자 한다.

첫째, 사회수당제도가 인구학적 집단을 대상으로 하는 보편적 소득보장 제도인가 하는 점이다. 물론 사회수당제도는 인구학적 집단을 대상으로 하는 다양한 제도로 존재하여 왔다. 이 점에서 사회수당제도란 데모그란트에 다름 아닌 것이다. 하지만 데모그란트가 사회수당제도의 이념형이었는가에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 그것은 사회수당제도의 이념형이 다양한 인구학적 집단을 포괄하는 <단일한 보편적 소득보장제도>일 수 있음을 의미한다. 바로 이것이 본 연구에서 새롭게 주목하고자 하는 사항이기도 하다.

둘째, 사회수당은 <소득수준과 관련 없이 보편적으로 지급되는 급여>인가 하는 점이다. 하지만 이 문제와 관련해서도 그렇게 단정하기 힘들다는 점을 지적해야 할 것이다. 물론 뒤에 자세하게 언급하고 있는 것처럼, 사회수당제도는 역사적 발전과정에서 보편적 보장제도로서 시작했던 것은 아니며, 현재에도 모든 사회수당제도가 그렇다고 말하기 힘들다. 그것은 취업자

에게 국한된 사회수당제도이거나, 가구 내 아동 수가 2인 이상인 가구에게 국한된 사회수당제도였던 것이다. 이 점에서 사회수당제도는 성숙단계에 접어들기 전까지 항상 제한된 집단 내에서의 보편적 제도였던 것이다. 이 문제와 관련해서는 이 보고서 말미의 붙임자료를 참조할 수 있다.

셋째, 사회수당이 실제로 <시민권에 바탕을 둔> 보편적 급여인가 하는 점이다. 이 문제에 관한 한, 유럽복지국가들은 시민권을 토대로 해당 국가에 거주하는 모든 사람들을 지원대상으로 하는 경향이 있다. 하지만 이 문제와 관련해서도 다양한 예외가 존재하고 있다는 점에 주목해야 한다. 특히 1990년대 이후 유럽사회에서 외국인을 대상으로 하는 각종 사회보장제도가 축소경향을 나타내 왔다는 점이 그것이다.⁶⁾ 물론 유럽의 사회수당제도는 다른 국가들에 비해 여전히 상대적 우위에 있지만, 점차 국경을 넘어서지 못하는 측면이 있는 것이다.

넷째, 사회수당이 조세를 재원으로 하는 소득재분배 제도인가 하는 점이다. 하지만 이 문제와 관련해서도 사회수당이 전적으로 정부예산에 기초하는 것이 아니라 다른 재원과 결합된 형태로 운영될 수 있다는 점을 고려해야 한다(ISSA, 2002). 그것은 프랑스에서 나타났던 초기의 기업중심의 사회수당 및 이후 가족수당의 연대적 원칙에서 찾을 수 있다. 그것은 Contribution에 기초한 재원과 조세에 기반한 정부예산을 Matching하는 방식으로 운영될 수도 있음을 의미하는 것이다.

이러한 제반 측면을 감안할 때, 사회수당제도는 그 이념형을 현실화하는 과정에서 다양한 변형태(變形態)로 존재하여 왔음을 알 수 있다. 하지만 이러한 역사적 발전과정이 전체 인구를 대상으로 하는 <단일한 보편적 소득 보장제도>를 배제하는 것이라고 말할 수는 없다. 그것은 개별 사회수당을 포괄하는 단일 제도로의 발전 가능성이 열려져 있음을 의미하는 것이다. 이는 사회수당을 하나의 정형화된 데모그란트를 지칭하는 것으로 이해하기보

6) 유럽 각국의 사회보장제도, 특히 보편적 복지제도는 1970년대까지 그 명맥을 유지하여 왔다고 말할 수 있다. 하지만 1980년대 후반 이후, 특히 극우 정치세력의 부상과 더불어 각종 사회보장제도가 외국인에 대해 규제를 강화하는 조치를 취하였다. 이는 시민권에 기반한 복지제도의 불안정성을 의미하는 것이다.

다, 그것을 넘어 <이를 추동했던 이념>과 <발전과정에서의 변형태>에 초점을 맞출 필요가 있음을 의미한다. 이것이 본 연구에서 사회수당을 데모그란트 도입방안으로 국한하지 않고, 기본소득이나 범주적 공공부조제도와 관련지어 설명하는 이유이기도 하다. 그리고 그것은 사회수당제도를 사회보장제도의 세 가지 상이한 전략 중 하나로 규정한다는 것을 의미하기도 한다. 영미국가의 공공부조제도 중심의 재분배전략, 유럽대륙국가의 사회보험제도 중심의 재분배전략, 스칸디나비아국가의 국가적 전통의 보편적 복지제도 중 마지막 제도를 지칭하는 것이다.

제2절 사회수당제도의 보편성과 특수성

1. 다양한 발전경로와 그 양태

여기서는 사회수당제도를 그 역사적 발전과정이라는 맥락에서 어떻게 변화하여 왔는지 살펴보고자 한다. 그것은 <보편적 사회수당제도>가 하나의 이념형(Ideal Type)에 가까우며, 그것을 제도화하는 과정에서 다양한 변형이 생겨나고, 그럼에도 일련의 수렴현상을 나타내고 있다는 점을 보여주는 데 그 목적이 있다.

첫째, 사회수당제도의 보편적 성격과 관련해서, 20세기 서구 복지국가 발달사에서 사회수당제도가 다양한 제한규정을 가진 복지제도에서 출발하여 단계적으로 적용대상을 확대하는 방식으로 변화해 왔다는 점을 강조하고자 한다. 물론 사회수당제도를 <보편주의 복지제도의 발현>이라는 관점에서 본다면, 그것은 다양한 제한규정에도 불구하고 그 자체로 상징적 의미를 가질지 모른다. 하지만 현실에서 사회수당제도는 재정제약 등의 한계로 인해 전체인구를 대상으로 하기보다 특정한 인구집단이나 취업집단을 대상으로 실시되었으며, 점차적으로 적용대상을 확대하는 방식으로 발전해 왔음을 의미하는 것이다. 참고로 프랑스는 1913년 5명 이상의 아동을 가진 가구를 대상으로 가족수당을 도입한 이후, 1925년에는 3명 이상의 아동을 가

진 가구로 확대하였고, 1932년에는 1명 이상 아동을 가진 근로자가구로 확대하였으며, 1939년에는 2명 이상의 아동을 가진 전체가구로 확대하였다. 이는 1939년에 가족수당이 거의 현재와 유사한 형태로 제도화되었음을 의미하는 것이다. 이에 비해 이태리를 제외한 다른 대부분의 국가들은 제2차 세계대전이후에야 가족수당을 전체 인구를 대상으로 확대하기에 이른다. 이는 사회수당제도의 대상범위 확대는 비교적 오랜 기간을 거쳐 점진적으로 확대되었으며, 국가 간에도 비교적 큰 시차가 존재한다는 것을 의미한다. 이는 보편적 소득보장제도로서의 사회수당제도는 상대적으로 오랜 시간에 걸쳐 점진적으로 보편적 형태를 갖추었음을 의미하는 것이다.

둘째, 사회수당제도의 <정책목표>와 관련해서도, 국가별로 상이한 강조점이 나타났을 뿐 아니라, 시기에 따라 변화해 왔다는 점을 강조하고자 한다. 가족수당을 예로 들면, 어떤 국가는 모성중심의 가족수당을 발전시키고, 다른 국가들은 여성의 경제활동참여를 촉진하는 방향에서 아동수당을 강화하는 경향을 보여 왔던 것이다. 이는 가족수당제도가 소득보장과 근로유인이라는 두 가지 목적 사이에서 동요하고 있음을 의미한다. 이와 관련해서 서구 사회수당제도는 1970년대와 1990년대 중요한 변화를 경험하게 되며, 이는 21세기 사회수당제도 도입을 위한 논의의 출발점을 이루게 된다. 실제로 각국의 사회수당제도는 1960년대까지 안정세를 유지하다, 1970년대 이후 지속적인 개편압력에 노출되게 된다. 그리고 1990년대에 공공부조제도 개혁과 맞물려 또 다시 큰 변화를 경험하게 된다. 특히 근로연계복지제도의 출현은 기존의 보편주의 복지제도가 갖는 문제점에 대한 비판을 의미하였던 것이다. 그것은 탈상품화의 가치나 가족적 가치를 중시하던 보편주의 복지제도가 재상품화와 취약계층의 경제활동 참여를 중시하는 선별주의 복지제도로의 개편압력에 노출되었음을 의미하는 것이다.

셋째, 사회수당제도의 <지원방식>에 있어서도, 국가와 시기에 따라 중요한 변화가 나타났다는 점을 강조하고자 한다. 역사적으로 사회수당제도는 유럽대륙국가를 중심으로 정부예산에 기초한 현금급여제도가 발전해 있었고, 영미국가를 중심으로 소득공제제도가 발전해 있었다. 이는 앞서 설명한

바와 같이 1910년대와 1920년에 나타났던 경향이다. 그리고 이는 1960년대까지 안정적으로 유지되어 왔다. 하지만 이것 또한 1970년대와 1990년대에 이르러 주목할 만한 변화를 나타내게 된다. 먼저 영미국가 내부에서 소득공제방식을 개편·강화하는 변화가 나타났다는 점이다. 그것은 미국의 NIC가 EITC로 발전하거나, 영국의 Child Tax Credit(CTC)과 Working Tax Credit(WTC)이 Working Family Tax Credit(WFTC)로 발전하였음을 의미한다. 그리고 근로소득공제방식을 취하지 않던 대부분의 국가에서 새롭게 이러한 제도를 채택하게 되었다는 점이다. 프랑스의 Prime Pour l'Emploi(PPE) 도입이 이를 지칭하는 것이다.

2. 다양한 경로발생의 원인

민일 서구 사회수당제도가 이러한 변화를 경험하여 왔다면, 각각의 주요한 변화가 나타나게 된 원인이 무엇인지 검토할 필요가 있다. 여기서는 다음 세 가지 질문을 통해 사회수당제도의 역사적 변화와 경로의 다양화가 나타나게 된 원인을 살펴보고자 한다.

첫째, 왜 보편적 복지제도라는 20세기 초반의 복지이념이 가족수당이나 아동수당과 같은 개념으로 제한되어 왔는가 하는 점이다. 이는 20세기 초반 자본주의국가에서 복지제도의 탄생과 변화에 주목해야 할 필요성을 의미한다. 그것은 당시의 정치적 상황과 무관하지 않다. 러시아혁명과 제1차 세계대전이라는 시대상황은 자본주의국가로 하여금 체제안정을 위해 복지제도를 수용해야 했으며, 그것은 기존의 정치경제시스템과 공존할 수 있는 절충적 복지제도를 도입하게 된 이유를 설명해 준다. 실제로 사회수당제도의 도입은 사회보험제도 도입 등 주요 복지제도의 도입과 궤를 함께 하고 있는 것이다.

둘째, 20세기 전반에 사회수당제도는 왜 국가별로 다양한 형태로 분화되었는가 하는 점이다. 그것은 왜 어느 국가는 사회수당제도를 선호하고, 다른 국가는 소득공제제도를 선호해 왔는가 하는 것을 말해준다. 실제로 뒤에

차세하게 언급하고 있는 바와 같이 유럽대륙 국가들은 1910년대~1920년대 주요 가족수당제도를 도입하기 시작하고, 제2차 세계대전이후에는 보다 완성된 제도적 형태를 갖추게 된다. 반면에 미국과 영국은 1910년대 아동과 여성을 대상으로 하는 소득공제제도를 갖추게 된다⁷⁾(Gauthier, 2004). 그리고 이러한 경향은 이후에도 장기간 지속되게 된다. 그렇다면 이러한 차이가 나타났던 이유는 무엇인가. 그것은 정치체제의 성격, 집권정당의 이념적 성향, 노동조합 및 사용자집단의 영향력 등이라고 말할 수 있다. 특히 1950년대~1960년대까지 이처럼 상이한 사회수당제도가 도입된 저변에는 종교적 규정성이 강한 정당의 집권이 중요한 영향을 미친 것으로 나타나고 있다 (Montanari, 2000).

셋째, 왜 1970년대 중·후반이후 사회수당제도에 대한 공세가 강화되는 상황에서도 국가별로 상이한 양상이 나타나게 되었는가 하는 점이다. 어떤 국가에서는 사회수당제도가 후퇴하는 경향을 나타내고, 다른 국가에서는 가족수당제도가 유지되는 경향을 나타내는 원인이 무엇인가 하는 점이다. 적어도 이는 1970년대까지는 어느 정도 차별화되어 나타나고 있었던 현상이다. 이 문제와 관련해서 가장 유력한 해석 중 하나는 경제사회환경이 변화함에 따라, 가정에 머무는 여성을 대상으로 하는 모성중심의 가족수당제도에 대한 비판이 증가하였기 때문이다. 이는 남성부양자모델(Male Breadwinner Family Model)에서 맞벌이모델(Dual Earner Family Model)로의 점진적 이행과 관련이 있는 것이다. 하지만 이것은 각국의 문화적 가치, 특히 종교적 가치와 이를 둘러싼 정치적 힘 관계에 따라 다양한 형태로 분화되게 된다. 특히 각국의 정치체제와 정당구조는 가족수당제도의 유지 및 개편과 관련해서 중요한 영향을 미친 것으로 판단된다.

7) 미국은 1909년 아동을 대상으로 하는 Tax Allowance를 도입하고, 1919년에는 배우자를 대상으로 하는 제도를 도입하며, 영국은 1913년 유배우자를 대상으로 하는 Tax Allowance for Married Person을 도입하고, 1916년 아동을 대상으로 하는 additional Tax Allowance를 도입하였다.

제3절 사회수당제도의 한계와 발전방안

1. 사회수당제도의 한계

사회수당제도는 보편주의 복지제도라는 측면에서 매우 상징적인 의미를 갖는다. 그리고 그것이 복지국가가 지향해야 할 이상향이라는 주장 또한 없지 않다. 하지만 역사적으로 발전해 왔던 사회수당제도는 중심적 제도이기보다 보완적 제도였다는 점에서 그 역할이 과대 평가된 측면이 없지 않다. 사회수당제도는 그 자체보다 그것을 규정하는 각종 복지제도가 어떻게 구성되어 있는가에 따라 상이한 결과를 나타내기 때문이다. 따라서 사회수당제도는 이러한 특성에 초점을 맞추어 접근할 필요가 있다.

복지제도는 사회구성원을 경제사회적 위험으로부터 보호하는 강력한 재분배제도이며, 이를 토대로 사회통합성을 유지하는데 그 목적이 있다. 그리고 그것은 크게 두 가지 방식에 따라 운영되게 된다. 하나는 국가의 조세를 통한 재분배 방식이며, 다른 하나는 사회구성원(특히 취업자)의 사회보험료를 통한 재분배 방식이다. 물론 현실적으로 대부분의 국가는 이 두 가지 방식을 조합하여 운영하고 있다. 하지만 조세를 통한 재분배방식은 다시 여러 가지 형태로 구분될 수 있다. 그 중에서 가장 대표적인 것이 공공부조제도와 사회수당제도이다. 특히 사회수당제도는 조세를 활용한 강력한 보편적 소득보장제도의 한 형태이다.

사회수당제도의 저변에는 사회체계의 구성 및 작동원칙과 관련해서 국가주의 또는 공화주의의 원칙이 강하게 자리하고 있다. 실제로 보편적 복지제도는 국가가 다양한 이해관계의 조정자로 사회구성원들의 소득재분배 문제와 관련해서도 중심적인 역할을 수행해야 한다는 이념체계에 기초하고 있는 것이다. 그렇다고 강력한 국가권력이 존재하는 사회라고 해서 모두 보편적 복지제도가 존재하는 것은 아니다. 프랑스의 경우, 강력한 국가권력이 존재함에도 불구하고 조합주의 복지체제의 특성을 나타내고 있기 때문이다. 하지만 사회수당제도가 보편적 복지제도의 한 형태라고 볼 때, 프랑스는 조

합주의 복지국가 중에서는 상대적으로 이 제도가 발전한 국가에 속한다.

하지만 사회수당제도는 보장수준에 따라 매우 다른 성격의 제도가 될 수 있다. 실제로 사회수당제도가 보편주의 소득보장제도의 중심적 제도를 구성하는 경우에는 급여수준이 높다는 점에서 강력한 소득재분배 효과를 가질 수 있다. 하지만 많은 국가에서 사회수당제도는 보편주의 복지제도가 아닌 하위 단계로, 급여수준이 매우 낮다는 특성을 보이고 있다. 이는 사회수당제도가 그 자체로 충분한 소득보장제도가 되기 힘들며, 보다 중심적인 사회보장제도를 보완하는 역할을 담당하고 있음을 의미한다. 이 점에서 사회수당제도는 보편주의 복지제도라 하더라도 어떠한 복지체제 하에서 어떠한 소득보장제도와 결합하고 있는가에 따라 상이한 소득재분배효과를 나타낼 수 있다는 점에 주목해야 하는 것이다.

이를 도식적으로 설명하면 다음과 같다. 먼저 공공부조제도 중심의 잔여적 복지체제와 결합한 사회수당제도는 설사 대상범위에 있어 보편적 성격을 갖는다 하더라도 급여수준이 매우 낮고 보충적 성격을 갖게 된다. 이 점에서 그것이 갖는 보편주의 복지제도로서의 성격은 미미하다고 말할 수 있다. 이어 사회보험 중심 복지제도와 결합된 사회수당제도 또한 급여수준을 높이기 용이하지 않다. 그것은 사회수당이 보충적 수단으로서의 기능을 담당하기 쉽다는 것을 의미한다. 하지만 이 경우에는 잔여적 복지체제와 비교할 때, 소득재분배 효과가 훨씬 크다고 말할 수 있을 것이다. 물론 그것은 사회보험제도의 가입률과 소득대체율에 따라 효과가 다르게 나타나게 된다. 끝으로 보편주의 복지제도와 결합한 사회수당제도는 앞의 두 경우와 비교할 때, 상대적으로 소득재분배 효과가 높다고 말할 수 있다. 보편주의 복지제도 하에서 사회수당의 소득재분배 효과가 높은 이유에 대해서는 보다 구체적으로 설명할 필요가 있다.

먼저 보편주의 복지제도는 강력한 조세제도를 기반으로 발전할 수 있다. 그것은 소득에 적용되는 정률의 조세제도가 다른 어떤 제도보다 강력한 소득재분배 기능을 가지며, 이렇게 조성된 재원을 토대로 보편적 복지제도가 작동할 수 있음을 의미하는 것이다. 아래 표는 <정률의 소득세와 정액의 사

회수당>을 결합시키는 경우, 소득재분배 효과가 어떻게 나타나는지 도식적으로 보여주고 있다. 이러한 방식으로 제도를 운영하는 경우, 상·하위 소득계층 간 소득격차는 시장소득 기준으로 5배에 이르지만, 조세 및 공적이전 후에는 약 2.3배로 감소하게 된다. 이는 보편주의 복지제도(소득보장제도)의 효과를 나타내는 강력한 설명이라고 말할 수 있다(Rothstein, 1998).

〈표 2-1〉 보편적 복지제도의 소득재분배 효과

집단	평균소득	소득세(40%)	이전소득	가처분소득
A	1000	400	240	840
B	800	320	240	720
C	600	240	240	600
D	400	160	240	480
E	200	80	240	360
A/E	5	5	1	2.33

자료: Rothstein(1998)

전 세계적으로 약 80여개 국가가 사회수당제도 또는 그와 유사한 복지 제도를 운영하고 있으며, 유럽 복지국가 대부분이 사회수당제도를 운영하고 있다. 하지만 사회수당제도는 소득재분배와 관련해서 강력한 사회적 합의를 창출할 수 있는 정치사회적 환경 하에서, 그리고 보편주의 복지체제 하에서 발전하기 용이하다. 그것은 민주주의의 발전정도, 정당운영의 구조와 선거 방식, 경제성장과 산업구조, 노동생산성, 인구·사회구조, 소득격차 및 빈곤률 정도, 복지제도의 구성체계 등의 요인이 사회수당제도의 발전에 큰 영향을 미친다는 것을 의미한다.

실제로 대부분의 국가에서 조세제도와 복지제도는 다양한 방식으로 조합되어 있다. 그 중에서도 소득재분배를 담당하는 중심적 복지제도는 다양한 형태와 방식으로 운영된다. 이는 복지제도의 소득재분배 효과가 다양한 제도의 중층적 효과라는 것을 의미한다. 어떤 제도는 상위소득계층에게 상대적으로 유리하게 설계되어 있으며, 어떤 제도는 취업자에게 유리하게 설계되어

있고, 어떤 제도는 빈곤층에게 유리하게 설계되어 있다. 그리고 그러한 제도적 효과가 합쳐져 최종적인 소득재분배 효과가 나타나게 되는 것이다.

물론 보편적 복지제도를 도입하면, 이러한 문제를 간단하게 해결할 수 있을지 모른다. 하지만 보편주의 복지제도를 강화하는 것 자체가 그리 간단한 일이 아니라는 점에 주목해야 한다. 보편적 복지제도를 도입할 수 있는 경제사회적 여건과 정치여건이 조성되어 있지 않다면, 보편주의 복지제도는 실현 가능성이 매우 낮기 때문이다. 실제로 복지를 강화하려는 많은 시도가 많은 국가에서 다음과 같은 비판에 직면하여 좌절되어 왔다는 점에 주목할 필요가 있다. 그것은 보편주의 복지제도가 조세부담에 따른 계층 간 갈등을 심화시키고, 기업의 경제활동을 위축시키며, 근로자의 근로의욕을 억제하는 등의 문제를 야기할 수 있다는 것이다. 이는 현대 자본주의국가에서 소득재분배를 둘러싼 계급갈등과 밀접한 관련이 있으며, 이러한 갈등을 넘어 사회적 합의를 도출하기 위해서는 특수한 조건이 갖추어져 있어야 한다는 것을 의미한다. 참고로 스웨덴 등 스칸디나비아 복지국가에서 보편주의 복지제도가 자리 잡을 수 있었던 것은 냉전체제 하에서의 지정학적 위치, 국난수준의 경제적 위기, 노사관계에 있어 대타협 등과 밀접한 관련이 있는 것이다.

하지만 21세기 대부분의 국가는 보편주의 복지제도를 발전시키기 힘든 상황에 처해 있는 것처럼 보인다. 계층갈등을 해소할 수 있는 소득보장제도와 그것을 감당할 수 있는 재원을 조성하기 용이하지 않은 것이다. 이 점에서 현재의 사회수당제도는 급변하는 경제사회체제 하에서 전체 소득보장제도의 개편이라는 문제와의 관련성 하에서 논의되어야 하는 것이다. 사회수당제도는 보편적 소득보장제도라는 점에서 제도 확충에 따른 정치적 저항을 최소화하는 강점이 있지만, 기존 조세제도 및 사회보장제도의 규정성을 벗어나기 힘들다. 예산잔여의 문제에서 완전히 자유로울 수 없는 것이다. 이는 사회수당제도가 보다 강력한 소득재분배 효과를 가지려면, 기존 사회보장제도 전반의 개편작업과 함께 다루어져야 한다는 것을 의미한다.

2. 사회수당제도의 세 가지 발전전략

사회수당제도는 그 성숙도 또는 발전정도에 따라 크게 다음 세 가지 형태로 구분할 수 있다. 이는 서구 복지국가에서 사회수당제도의 발전과정을 감안할 때, 이러한 단계적 구분이 가능하다는 것을 의미한다. 그것은 <미완의 사회수당제도 또는 범주적 공공부조제도 ⇒ 테모그란트(개별화된 그러나 성숙한 사회수당제도) ⇒ 단일 사회수당제도 또는 기본소득>을 의미한다.⁸⁾ 뒤에 보다 자세하게 언급하고 있는 바와 같이, 각국의 사회수당제도는 처음부터 보편적 수당제도로 시작했던 것은 아니었다. 그것은 제한적 대상집단에 대한 미완의 제도에서 출발하여 단계적으로 지원대상을 확대하는 경로를 거쳤다는 것을 의미한다. 그리고 현재에 이르러 사회수당제도는 국가마다 상이한 발전단계에 머물러 있다. 어떤 국가의 사회수당제도는 여전히 미완의 상태에 머물러 있으며, 어떤 국가에서 사회수당제도는 더 보편적인 형태를 갖추고 있는 것이다. 이는 동일 시점에 다양한 형태의 사회수당제도가 공존하고 있음을 의미하는 것이다.

사회수당제도는 각 국가가 처한 제반 여건 하에서의 역사적 선택이이며, 다양한 경로로 발전할 수 있다. 그리고 그것은 각국의 소득보장제도가 현재 어느 정도로 발전해 있으며, 그것을 규정하는 조건이 어떠한가에 대한 면밀한 분석을 토대로 논의되어야 한다. 만일 특정 국가의 사회보장제도가 사회보험제도의 저발전과 공공부조제도의 사각지대 문제를 안고 있다면, 사회수당제도 확대방안은 다양한 선택이 가능하게 된다. 매우 점진적인 개편방안부터 매우 급진적인 개편방안까지 다양한 선택이 가능한 것이다. 물론 그것은 문제를 보는 관점에 따라 다르게 선택될 수 있다. 예산제약의 문제를 그대로 수용한다면, 범주적 공공부조제도를 근간으로 점진적으로 적용범위를 확대하는 전략을 취할 수 있을 것이다. 복지정치의 메커니즘과 사회통합에 주목한다면, 다소 추가적인 예산지출을 감수하고라도 테모그란트를 도입

8) 참고로 사회수당제도의 형태를 그 발전단계로 표시하는 점과 관련해서 이것이 마치 하나의 발전과정을 목표로 하고 있다는 주장이 아니라는 점을 언급하고자 한다.

하는 전략을 택할 수 있을 것이다. 그리고 경제사회구조의 급격한 변화와 기존 복지체제의 한계에 주목하고 있다면, 또한 기본소득 개념에 기초한 보다 강력한 사회수당제도를 도입하는 전략을 취할 수 있을 것이다.

여기서는 이러한 다양한 가능성과 발전경로를 감안하여 사회수당제도의 도입 또는 발전전략을 크게 세 가지 형태로 구분하고자 한다. 범주적 공공부조제도(Categorical Public Assistance), 인구학적 집단에 대한 보편적 소득보장제도(Demographic), 소득재분배를 위한 강력한 단일 복지제도(Basic Income)가 그 것이다. 이는 여기서의 논의가 <사회수당 = 데모그란트>라는 기존 도식에서 벗어나, 사회수당제도의 <미완의 형태>와 <보다 진전된 형태>를 가정하고 있음을 의미한다. 그것은 기본소득이 사회수당제도의 보다 진일보한 또는 이상적인 형태라는 것을 의미한다. 물론 기본소득이 사회수당제도보다 진일보한 제도라고 규정하는 것과 관련해서 이견이 있을 수 있다. 현재의 개별화된 사회수당제도(데모그란트) 또한 다양한 욕구에 대한 전문화된 대응방식이라고 말할 수 있기 때문이다. 하지만 여기서는 현대사회는 여전히 보편주의 복지제도를 향한 강한 지향성을 갖고 있으며, 기본소득이 그러한 지향의 연장선에 놓여 있다는 점에 주목하고 있다. 이러한 맥락에서 기본소득은 아직 정교화되지 않은 그 모형에도 불구하고 사회수당제도가 지향하는 보편주의 복지제도의 가장 이상적 형태 또는 진전된 형태라고 간주하고 있는 것이다.

세 가지 전략에 대해 본격적으로 논의하기에 앞서 위에 언급한 세 가지 개념, 즉 <사회수당제도, 공공부조제도, 범주적 공공부조제도>를 어떠한 기준에 따라 구분할 것인지 간략하게 언급하고자 한다. 물론 사회수당제도와 공공부조제도는 인구학적 기준과 소득기준 중 어느 기준에 대해 보편적 접근을 하고 있는가에 따라 구분된다. 하지만 여기서는 이를 수직적 보편성(소득을 고려하지 않는 보편주의)과 수평적 보편성(소득집단에 대한 보편주의)이라는 개념을 사용하여 설명하고자 한다. 먼저 인구학적으로 특정한 대상집단으로 제한하는 방식을 취하더라도⁹⁾ 소득기준과 관련해서 제한을 두지 않는 수직적 보편성이 나타나는 경우, 그것은 사회수당이라고 말할 수

있다. 물론 해당 인구집단 중 어느 정도의 집단을 보호할 때, 사회수당이라고 말할 수 있는가에 대해 명확하게 답하기 힘든 측면이 있다. 이어 소득기준과 관련해서는 저소득층을 선별적으로 보호하는 방식을 취하더라도, 해당 빈곤층에 대해서는 인구학적 기준에 따라 제한을 가하지 않는 수평적 보편성이 나타나는 경우, 그것은 <공공부조제도>라고 말할 수 있다. 이러한 방식을 취하는 경우, 범주적 공공부조제도는 공공부조제도와 사회수당제도의 특성을 공유하는 제도라고 말할 수 있다. 그것은 인구학적 기준과 소득기준을 모두 적용하는 방식이기 때문이다. 예를 들어, 장애수당과 관련해서 빈곤층 또는 차상위층으로 지원대상을 제한하는 경우가 그것이다. 이는 장애라는 인구학적 기준과 빈곤층이라는 소득기준이 중복 적용되고 있음을 의미하는 것이다.

이러한 개념구분을 전제로, 사회수당제도의 세 가지 발전전략이 각각 어떠한 특징을 갖는지 간략하게 설명하면 아래와 같다.

첫째, 사회수당제도 발전전략 중 가장 초보적 대처방안은 범주적 공공부조제도(Categorical Assistance)를 도입하거나, 이미 도입된 범주적 공공부조제도의 적용범위를 확대하는 <점진주의 전략>을 취하는 것이다. 범주적 공공부조제도는 보는 관점에 따라 발전단계에 있는 사회수당의 원초적 형태라고 말할 수 있다. 가족수당이나 아동수당 등 각종 제도가 발전해 온 과정을 보면, 그것은 다양한 단서조항을 통해 소규모 집단에 대한 지원제도에서 출발하여 단계적으로 대상을 확대해 왔다는 것을 알 수 있다. 그리고 이처럼 제한적인 급여제도를 사회수당으로 표현해 왔다는 점 또한 알 수 있다. 이 점에서 범주적 공공부조제도는 사회수당의 원초적 형태라고 말할 수 있다. 하지만 여기서 말하는 범주적 공공부조제도 전략이란 소득기준을 상향 조정함으로써 적용대상을 점진적으로 확대하는 전략을 의미한다. 이는 궁극적으로 사회수당제도와 같이 보편적 적용을 목표로 할 수 있을 것이다. 참고로 이러한 전략은 이미 사회수당제도가 도입되어 있는 서구 복지국가

9) 이 표현은 가구 내 아동의 수를 제한함으로써 동일한 인구학적 특성을 갖는 집단 중 일부를 지원대상으로 하는 방식을 의미한다.

가 아니라, 복지제도가 취약한 저발전국이나 신흥산업국가에게 권고할 수 있는 전략이라고 말할 수 있다. 그리고 우리나라의 예를 든다면, 이는 이미 도입되어 시행되고 있는 것이다. 기초노령연금이나 기초장애연금 등이 그것이다. 기초노령연금제도는 현재 적용대상을 전체 노인인구의 70% 수준으로 확대하고 있으며, 기초장애연금제도 또한 중증장애인 및 중복장애인으로 적용대상을 제한하기는 했지만, 보편주의적 지향성을 갖고 있는 제도이기 때문이다. 이처럼 범주적 공공부조제도는 이미 우리사회에서 운영되고 있다는 점에서, 이러한 전략의 선택은 기존의 복지정치, 경제사회여건, 복지제도를 주어진 환경으로 수용하는 매우 소극적인 전략으로 간주할 수 있을 것이다. 하지만 현실의 정치체제, 산업구조, 고용체제, 재정여건 등을 감안하면, 아직 잔여적 제도에 머물러 있는 각종 소득보장제도의 적용범위를 확대하고, 제도 간 관계를 정비하는 전략이 보다 현실적인 발전전략이라고 말할 수도 있는 것이다.

둘째, 사회수당제도 발전전략에서 일정 정도 효과가 검증된 방안으로 개별 사회수당제도, 즉 데모그란트(Demogrant)를 도입하는 방안을 택할 수 있다. 이 또한 대부분의 서구 복지국가에게는 해당되지 않는 문제이다. 서구 복지국가들은 대부분 제2차 세계대전 이후 노인수당, 장애수당, 아동수당 등 주요 사회수당제도를 도입하여, 현재 성숙기에 도달하였기 때문이다. 그리고 이미 오래전부터 데모그란트는 각 집단의 구체적인 욕구를 충족시키기 위한 보다 구체적인 제도로 자리 잡고 있다. 따라서 이 전략은 범주적 공공부조제도가 자리 잡고 있는 국가가 채택하기 용이하다고 말할 수 있다. 그것은 상대적으로 잔여적 복지제도에서 준보편적 복지제도로의 발전이라는 목표의 실현 가능성이 높기 때문이다. 하지만 이는 기타 복지제도가 발전하지 않은 상황에서는 지출부담이 크고, 소득보장 사각지대 집단에 대한 소득보장의 우선순위와 충돌한다는 문제점을 안고 있다. 따라서 이 경우에는 상대적으로 위기에 노출된 정도가 심하고, 사회적 합의도출이 용이한 집단부터 단계적으로 실시하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 노인수당, 아동수당, 장애수당 등의 순서로 제도를 확대하는 것이다. 그리고 더 구체적으로

는 75세 이상 노인 ⇒ 70세 이상 노인 ⇒ 65세 이상 노인 순으로 대상을 확대하는 방안 또한 가능할 것이다. 이는 아동수당이나 장애수당의 경우도 마찬가지이다. 특히 우리사회의 경우, 아동수당 도입전략과 관련해서 <아동 3인 ⇒ 아동 2인 ⇒ 아동 1인 ⇒ 아동이 없는 가구> 순으로 적용범위를 확대하는 전략을 생각해 볼 수 있다.

셋째, 사회수당제도 발전전략과 관련해서 보다 근본적으로 기본소득(Basic Income) 개념에 따라 보편적인 단일 소득보장제도를 도입하는 전략을 생각해 볼 수 있다. 그것은 역사적으로 사회수당제도가 데모그란트 형식의 개별화된 사회수당으로 발전해 왔다는 점을 감안하더라도, 거기서 한 걸음 더 나아가 보편주의 복지제도를 이끌었던 이념 또는 가치가 기본소득 개념과 밀접한 관련이 있다는 것을 의미한다. 그것은 기본소득 개념이 자본주의사회에서 근로소득과 자본소득의 불평등 문제를 해소하기 위한 다양한 접근방법 중 가장 원초적인 출발점에 자리하고 있기 때문이다. 물론 데모그란트에 따른 보편적 소득보장과 기본소득에 따른 보편적 소득보장 사이에 큰 차이가 없는 것처럼 보일지 모른다. 하지만 이 두 제도 사이에는 중요한 차이점이 존재한다. 먼저 사회수당은 기존 소득보장제도의 사각지대를 보완하는 기능에 초점을 두고 있다면, 기본소득은 기존 소득보장제도를 통합하려는 강한 지향성을 갖고 있다는 점이다. 이어 사회수당은 인구학적 범주에 따라 개별화된 보편적 소득보장제도이지만, 기본소득은 인구학적 범주와 관련 없이 전체 성인인구를 대상으로 하는 보편적 소득보장제도라는 점이다. 이는 기본소득 개념의 저변에는 다른 모든 복지프로그램을 대체할 수 있다는 생각이 자리하고 있음을 의미한다. 이 점에서 기본소득은 소득보장 프로그램의 통합을 주장하는 <일종의 거대담론>이라고 말할 수 있을지 모른다. 하지만 기본소득은 경제사회적 환경변화 속에서 그 제도화 방식과 관련해서 다양한 형태를 취할 수 있다. 참고로 기본소득은 정치적으로 좌파에게 국한된 제안이 아니라는 점을 지적해야 할 것이다. 기본소득의 한 형태로 분류되는 부의 소득세(NIC)는 밀턴 프리드만(M. Friedman)이 제안했던 것이며, 시민소득 또는 최저기초소득(Unconditional Basic Income)은 패리

스(Ph. Parijs)가 제안했던 것이다. 이는 기본소득 개념이 좌파와 우파의 이념적 구분을 넘어 그 효용에 대한 공감대를 갖고 있음을 의미하는 것이다. 예를 들면, 기본소득은 경제체제와의 상보성, 사회구성원에 대한 낙인효과 없는 소득보장, 행정비용의 절감, 중장기적인 예산절감 측면에서 기존 복지제도에 비해 우위에 있다는 것이다. 물론 이러한 주장에 대해서도 다양한 비판이 존재하고 있다. 하지만 현대국가가 직면한 거대한 체제전환기에 새로운 복지체제에 대한 모색이라는 측면에서 보면, 기본소득 개념에 기초한 복지제도 개편전략은 충분히 검토할 가치가 있는 것이다.

3. 사회수당과 기본소득

서구사회에서 기본소득 개념이 출현하고 본격적으로 논의된 지 수십 년이 경과하였다. 하지만 기본소득 개념에 기초하여 성공적으로 운영되고 있는 복지제도를 발견하기는 힘든 것처럼 보인다. 그럼에도 불구하고 이 개념은 지속적으로 회자되며 연구자들의 시선을 사로잡고 있다. 따라서 그 이유가 무엇인지 살펴볼 필요가 있다. 먼저 기본소득 개념의 가장 큰 강점은 매우 간명하여 대중적으로 강한 설득력을 갖는다는 점이다. 이어 기본소득 개념의 철학적 토대 또한 오랜 역사를 갖는다는 점이다. 이것이 기본소득 개념이 그 투박한 형태와 이상주의적 지향으로 인해 다양한 비판을 받고 있음에도 불구하고 여전히 생명력을 갖는 이유일 것이다.

하지만 기본소득에 대한 논의는 매우 다양한 형태로 분화되어 왔다는 점을 지적해야 할 것이다. 그것은 조금씩 다른 형태로 분화되어 왔으며, 기본소득 외에도 시민소득(Citizen's Income) 등의 표현으로 불리고 있음을 의미한다. 물론 이들 개념은 구체적으로는 다소 차이를 보이고 있지만, 시민권에 기초한 보편적 소득보장제도라는 점에서 대동소이한 것이다. 이러한 관점에서 보면, 기본소득은 하나의 정책이라기보다 <하나의 이념체계>에 가깝다고 말할 수 있을지 모른다. 그것은 하나의 이념체계 하에서 다양한 형태의 정책이나 제도로 분화하고 있음을 의미하는 것이다. 실제로 기본소

득 개념에 기초한 정책이나 제도는 <부의 소득세>(Negative Income Tax), <차액소득보장>(Make-up Guaranteed Income), <무조건적 기본소득보장>(Unconditional Basic Income) 등의 형태를 취할 수 있는 것이다.

첫째, 부의 소득세(Negative Income Tax)는 기본소득의 한 형태로 간주된다. 참고로 밀턴 프리드만은 노동소득이 낮은 저소득층의 노동유인효과를 높이기 위해 ‘부의 소득세(Negative Income Tax)’ 도입을 주장한 대표적인 인물이다. 그는 고소득에 대한 양(Positive)의 소득세를 원천으로 최저생계비 이하의 노동소득에 대해 부족한 만큼의 소득을 보장하자는 주장을 하였다. 그리고 이는 미국에서 실제로 시행되기도 하였다. 이는 기존의 사회보장제도가 부(負)의 소득세로 전환되는 것을 전제로 하며, 따라서 사회복지국가의 역할을 축소하고 노동시장의 기능을 강화하는 데에 목적이 있었다. 이러한 주장에 대해 파리(van Parijs)는 소득과 자산에 대해 조사해야 하기 때문에 높은 행정비용과 재원이 소요된다는 점을 논거로 비판하고 있다.

둘째, 차액소득보장(Make-up Guaranteed Income) 또한 기본소득의 한 형태로 간주된다. 보장소득은 기존 연금, 실업연금, 사회부조, 자녀양육비 등의 사회보장제도를 대체하는 것이 아니라 보완하려는 데 목적이 있다. 기본적으로 사회전체성원에 급여자격이 주어지나, 소득원의 종류에 관계없이 최소기준을 넘는 다른 소득원이나 많은 자산을 갖고 있는 사람은 수급자에서 배제되게 된다. 이러한 계획 역시 사회구성원들의 소득을 조사해야 하기 때문에, 기존 사회보장제도를 유지하는 데 드는 행정관리비용에 추가적인 행정비용이 소요된다는 비판에서 자유롭지 못하다.

셋째, 무조건적 기본소득보장(Unconditional Basic Income) 또한 기본소득의 한 형태라고 말할 수 있다. 이러한 주장을 하는 대표적인 연구자로는 벨기에의 파리(Parijs)와 독일의 베르너(Werner)를 들 수 있다. 무조건적 기본소득이란 노동과 상관없이 모든 사회구성원(어린이를 포함)에게 개인별·연령별로 균등한 소득을 지급하는 것이다. 이 기본소득은 공적연금, 실업수당, 사회부조, 자녀양육비, 주거보조비 등을 하나로 통합한 것이라고 말할 수 있다. 참고로 베르너(Werner)는 소득세와 법인세 연금납입 등 직

접세를 폐기하고 이를 부가세 등 소비세를 인상하여 대체할 것을 주장하고 있다. 그에 따르면, 이 제안이 제도화되는 경우 2006년 기준으로 독일국민들은 매달 800유로(약 100만원) 이상을 무상으로 받게 된다. 그리고 사회성원들은 기본소득과 노동소득이라는 이중의 소득을 얻게 되며, 일자리 선택의 자유 및 사회적으로 가치 있는 노동(가사노동 등)에 대한 정당한 보상을 받을 수 있다는 것이다.

기본소득이 진정으로 효율적인 것인가에 대해서는 의문이 제기될 수 있다. 다시 말해서 사회보험이나 공공부조제도보다 권리·의무관계를 약화시켜 비효율성을 초래할 가능성이 존재하는 것이다. 또한 사회성원들이 공헌하지 않은 재화로부터 일정한 이익을 얻게 되므로 무임승차리는 반론이 가능하다. 그리고 정액급여가 제공되면 구성원들의 개별적 필요나 사정은 무시되므로 제한된 자원을 집중적으로 투자해야 한다는 관점에서 보면 대단히 비효율적이라는 것이다. 이와 함께 정치적 실현가능성이 요원하다는 점을 지적할 수 있다. 기본소득을 도입하기 위해서는 많은 준비기간이 필요한데, 이는 대통령과 국회의원 임기보다도 더 긴 시간이며, 장기적인 정치적 지지를 담보하지 못하면 실현 불가능하다는 것이다.

우리사회에서도 수년전부터 기본소득에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다(한국기본소득네트워크, 2009). 그리고 이러한 주장의 저변에는 크게 두 가지 엇갈린 반응이 나타나고 있다. 먼저 이러한 주장을 하는 입장에서는 기본소득이 자산조사에 근거한 공공부조제도보다 지출 부담이 적다는 것이다. 그리고 기존 복지제도가 안고 있는 낙인효과가 적고, 행정관리비용 또한 크게 절감된다는 것이다. 이는 기본소득을 주장하는 단체인 BIEN의 공식적인 논리이기도 하다. 이어 그 반대진영에서는 기본소득이 근로자의 근로동기를 저하시키고 도덕적 해이를 불러올 수 있다는 점을 비판한다. 그리고 기본소득의 이념을 적용함에 있어 그 정교함이 부족하다는 지적 또한 들 수 있을 것이다.

제4절 소결

지금 이미 성숙된 사회수당제도를 바라보면, 이것이 가장 바람직한 제도이고 당장에라도 도입이 필요하다고 생각하기 쉽다. 하지만 서구 복지국가에서 사회수당제도가 도입되고 발전한 과정을 보면, 그것이 갖는 한계와 잠재력이 보다 분명하게 드러난다. 이 점에서 서구 사회수당제도의 발전과정에 대한 면밀한 진단, 새롭게 사회수당제도를 도입하거나 개편하려는 국가의 <정치·경제·사회여건>에 대한 고려, 기존 사회보장제도의 발전정도에 대한 면밀한 진단이 필요하다고 말할 수 있다.

먼저 사회수당제도의 한계는 상당부분 그것을 규정하는 복지체제 또는 사회보장제도의 성격에서 비롯된다. 그것은 사회수당제도가 기존 복지제도를 보완하는 기능을 담당하고 있다는 점과 관련이 있다. 만일 시장에서의 소득불평등과 빈곤문제가 심각한 수준으로 발생하고, 이를 해소할 수 있는 사회보험제도 등이 발전하지 않았다면, 사회수당제도는 그 공백을 메우는 중요한 역할을 담당해야 한다. 하지만 그것은 막대한 예산이 소요된다는 점에서 정책을 도입하기 용이하지 않다. 그것은 복지확장과 관련해서 사회적 합의를 도출할 수 있는 복지정치의 문제와도 밀접한 관련이 있다. 그리고 이러한 예상제약을 극복하지 못한다면, 공공부조제도 또는 범주적 공공부조제도와 같은 절충적 형태의 제도를 도입하기 쉽다. 이 점에서 단순히 사회수당제도를 도입하는 것만으로 어떠한 효과가 가시화되기를 기대하기 힘든 것이다.

더욱이 사회보장제도의 재분배효과와 관련해서 기존의 많은 연구들은 자산조사형 복지제도, 즉 공공부조제도의 소득재분배 효과가 크다는 점을 지적하고 있다. 이는 사회수당제도와 같은 보편적 소득보장제도를 도입함에 있어 중요한 걸림돌로 작용하게 된다. 물론 이러한 결론은 다소 근시안적이라고 말할 수 있다. 단기적으로는 공공부조제도가 소득재분배효과를 제고하는데 효과적이지만, 장기적 관점에서 보면 많은 문제점을 안고 있기 때문이다. 특히 공공부조제도 중심의 복지전략은 빈곤함정과 복지저항이라는 보다

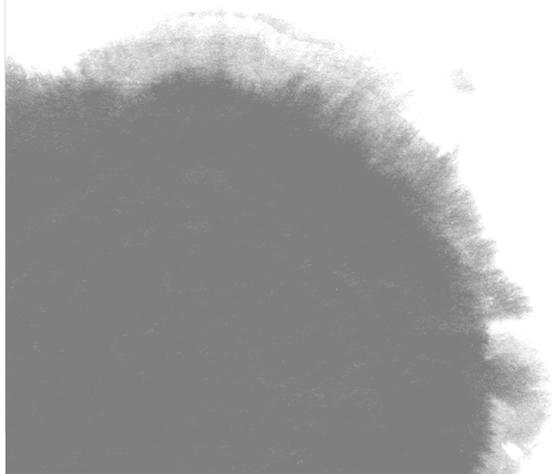
장기적인 문제점을 내포하고 있다. 이는 사회체계를 유지하는데 필요한 통합성을 약화시키고 사회갈등을 증폭시킴으로서 사회발전을 저해할 수 있다는 것을 의미한다(Kraus, 2004).

이러한 관점에서 보면, 사회수당제도는 상대적으로 지출부담이 크다 하더라도, 자산조사형 복지제도가 갖는 단점을 완화시키고, 복지제도의 지속 가능성을 제고하는데 중요한 역할을 담당할 수 있다. 그것은 소득재분배와 관련해서 발생할 수 있는 계층갈등을 최소화하고, 상대적으로 위험에 노출된 집단에 대한 보호를 강화할 수 있기 때문이다. 물론 사회수당제도를 도입하거나 개편하는 문제는 서구의 경험에서 중요한 시사점을 도출할 필요가 있다. 그것은 사회수당제도가 매우 점진적으로 발전해 왔으며, 이 과정에서 기존 복지제도와의 정합성 문제와 그것을 견인해야 하는 개혁 문제를 고민해 왔다는 점이다.

21세기 뒤늦게 사회수당제도를 검토하는 국가의 입장에서 서구 각국의 경험은 중요한 정책자료로 활용될 수 있다. 그것은 현재 우리사회의 사회보장제도 그리고 사회수당제도의 실태를 진단하고, 그것을 둘러싼 제반 여건을 점검함으로써 이들 국가의 시행착오를 되풀이 하지 않을 수 있는 것이다. 현재 우리나라가 당면한 소득불평등과 빈곤문제를 외면하고 소극적 대안을 제시하거나, 현실여건을 무시하고 사회수당제도를 확대함으로써 복지제도의 지속가능성을 약화시키는 대안을 제시하게 될 위험성을 줄일 수 있는 것이다. 이 점에서 사회수당제도는 다양한 전략을 향해 열려져 있다고 말할 수 있다.

03

각국의 사회수당제도 비교



제3장 각국의 사회수당제도 비교

여기서는 프랑스와 영국, 그리고 스웨덴의 사회수당제도에 대해 1)경제 사회적 배경, 2)정치적 배경, 3)사회수당제도의 형태, 4)급여구조, 5)재원, 6)효과성의 순서로 살펴보고 있다. 특히 그것은 각국 사회수당제도의 도입 그리고 제도적 형태의 결정과정에서 <복지정치>가 어떻게 작용하였는가를 검토하고 있다. 그리고 이를 토대로 우리사회에서 사회수당제도를 도입하기 위해서는 어떠한 시사점을 도출해야 하는지 제안하고 있다.

제1절 문제제기

외국의 사회수당제도를 비교 고찰하는 것은 여전히 매우 힘든 과제이다. 그것은 각국 복지제도의 구체적인 내용에 대한 충분한 정보가 확보되어 있어야 하며, 많은 시간을 투입하여 수집된 정보를 분석해야 하기 때문이다. 문제는 이러한 시간과 노력에도 불구하고, 각국의 사회수당제도에 대한 정보를 수집하기 힘들다는 것이다. 그리고 본 연구 또한 이러한 한계에서 자유롭지 못하다.

따라서 본 연구는 각국의 사회수당제도에 대한 현황을 정리하는 작업에 많은 노력을 투입하기보다 기존 연구자의 분석결과를 활용하였다.¹⁰⁾ 대신

10) 본 연구보고서의 말미에는 각국 사회수당제도(주로 가족수당제도)의 발전과정을 나타내는 표를 첨부하였다. 이 표는 Gauthier & Minna라는 두 연구자가 2004년 발표했던 논문인 "Family Allowances in Industrialized Countries: Historical Landmarks"에서 인용한 것이다. 물론 이 자료는 2000년 이후의 제도적 변화를 반영하지 않고 있다는 한계를 알고 있다. 하지만 이는 약 22개국의 사회수당제도(가족수당제도)를 대상집단의 유형과 선정기준, 자산조사 유무 등에 따라 정리하고 있다는 점에서 매우 유용한 가치를 갖는다.

서구 복지체제 유형과 관련해서 가장 대표적인 국가라 할 수 있는 세 국가를 대상에 초점을 맞추는 방식을 취하고 있다. 여기서 사회수당제도 비교 대상 국가는 프랑스, 영국, 스웨덴으로 제한하였다. 그 이유는 세 국가가 서로 다른 복지체제 유형으로 분류되는 국가일 뿐 아니라, 상이한 형태로 사회수당제도를 발전시켜 온 국가이기 때문이다.

그리고 이 세 국가의 사회수당제도와 관련해서는 크게 다음 네 가지 내용을 중심으로 구성하는 방식을 취하였다. 먼저 각국에서 사회수당제도가 도입되고 발전하는 과정에서 영향을 미치는 세 가지 요인을 역사적으로 살펴보는 것이다. 그것은 정치 환경, 경제사회 환경, 복지제도 환경에 초점을 맞추고 있다. 이어 각국 사회수당제도의 구성과 내용에 대해 살펴보는 것이다. 그것은 사회수당제도가 어떠한 집단을 우선 보호하고 있으며, 지원방식에 있어 어떠한 전략을 채택하고 있는가 하는 것을 의미한다. 예를 들면, 현금급여 방식을 채택하고 있는지, 소득공제방식을 채택하고 있는지 하는 것이다. 또한 각국 사회수당제도 및 사회보장제도의 지출규모를 간략하게 살펴보고 있다. 끝으로 각국 사회수당제도에 대한 평가를 담고 있다. 이는 각국 사회수당제도가 어떠한 특징을 갖고 있는가 하는 점을 설명하고 있음을 의미한다.

물론 이 장의 말미에서는 각국 사회수당제도의 특징을 비교분석하고, 그것이 우리사회에 어떠한 시사점을 주는지 정리하고 있다. 그것은 특히 복지정책의 관점에서 향후 사회수당제도의 도입을 위해서는 어떠한 조건이 충족되어야 하는지 살펴보고 있다.

제2절 프랑스의 사회수당제도

프랑스 사회수당제도(가족수당제도)의 발전과정은 보편적 가족수당의 발전기를 거쳐, 점진적으로 자산조사형 수당제도가 덧붙여지는 형태를 보이고 있다. 1990년대 중반이후 프랑스 사회수당제도는 지속적으로 보편적 수당을 약화시키고 자산조사형 수당제도를 도입하려는 정치적 경향에 의해 영

향을 받고 있다. 하지만 이는 기존 가족수당을 폐지하거나 근본적으로 개편하는 방식이 아니라, 지출을 통제하는 상황에서 위험에 노출된 취약계층에 대한 지원을 강화하는 방식이었다.

1. 경제사회적 배경

프랑스 사회수당(가족수당) 제도의 생성과 발전을 이해하기 위해서는 20세기 경제사회적 환경변화라는 관점에서 접근할 필요가 있다. 그것은 복지국가가 본격적으로 태동하기 시작한 제2차 세계대전 이후를 중심으로 경제시스템이 변화하는 국면에서 사회수당이 어떻게 발전하여 왔는가를 파악해야 한다는 것을 의미한다.

제2차 세계대전 이후 30년간의 시기는 프랑스 복지국가의 성장기이며, 전쟁직후 도입된 사회수당제도가 큰 틀의 변화 없이 유지되던 시기였다. 프랑스는 제2차 세계대전을 통해 많은 남성노동력을 상실하였고, 남성가장을 잃은 가구를 위해 어떠한 형태로든 복지지원을 할 필요가 있었다. 이는 프랑스의 전통적 카톨릭 문화와 맞물려 관대한 가족수당제도를 도입하게 되는 배경이 되었다. 이러한 복지확장은 당시 정부의 재정여력을 넘어선 것이었으며, 이를 감수할 수 있었던 것은 전후 위기상황에서 복지지출 증가에 대한 사회적 합의가 존재했기 때문이다.

프랑스의 경제성장은 전후 30년간 급속한 속도로 진행되며, 이 시기가 ‘변영의 30년’으로 불리는 시기이다. 이 시기는 복지제도의 성장기이며, 사회수당제도와 관련해서 전후 설계된 구조와 내용이 큰 변화를 나타내지 않던 국면이다. 따라서 이 시기는 미시적 조정국면이라고 말할 수 있다. 주목해야 할 점은 1960년대의 Baby-Boom이 프랑스의 출산률 저하 경향을 역전시키는데 큰 기여를 하였으며, 이후의 추가적인 출산장려정책에 대한 유인이 감소하게 된다.

이어 1970년대 중반 이후의 30년간은 출산율이 증가하였으나 경기침체가 장기화됨에 따라 복지지출에 대한 축소압력이 강해지는 시기로 요약할

수 있다. 이 시기 중 사회수당제도는 지속적인 개편압력에 노출되게 된다. 1970년대 두 차례에 걸 수요일쇼크는 프랑스 경제에 매우 큰 영향을 미쳤으며, 이는 실업률의 급격한 증가와 고실업의 고착화로 이어졌다. 이는 복지 지출의 지속적인 증가압력으로 이어져 이를 통제하려는 재정압력을 증가시키게 된다. 유럽 대부분의 국가처럼 프랑스 복지이 시기에 스태그플레이션의 로 요약직면하게 된다. 경기침체와 인플레이션이 함께 발생하는 로 요약직면했던 것이다. 이는 전후 케인즈의 경제정책 패러다임에 대한 수정압력이 증가하였음을 의미한다.

1980년대는 사회당에 의해 각종 사회보장제도가 크게 확장되는 시기이다. 하지만 사회당이 추진했던 국유화와 각종 복지정책은 경기침체의 장기화로 인해 좌절하게 된다. 이 시기 프랑스는 영국이나 미국과 달리 좌파정권 하에서 공공부문 민영화가 아닌 대안적 정책을 모색하였으며, 복지정책의 급진적 개편이 발생하지 않게 된다.

1990년대는 프랑스 경제가 유럽화폐통합으로 인해 새로운 국면으로 진입하는 시기이다. 이는 개별 국가의 재정적 자율성이 약화되고, 교역과 노동의 이동성이 증가하며, 복지정책과 관련한 유럽의 Guide Line이 정립되는 시점임을 의미한다. 그리고 이 시기는 사회수당과 관련해서 축소압력이 본격화되는 시기이기도 하다. 이 기간 중 사회수당은 복지재정에 대한 축소압력에 노출되게 된다. 이는 보편주의에 대한 비판적 경향이 강화되며, 가족수당보다 보육서비스를 확충하려는 경향이 증가하게 된다는 것을 의미한다. 하지만 가족주의적 전통과 출산장려정책은 이러한 비판적 경향이 정책화하는 것을 막는 역할을 하게 된다.

프랑스에서 1990년대 이후 20년간 사회수당제도에 영향을 미치는 주요한 경제사회적 변화는 아래와 같이 정리할 수 있다. 먼저 유럽화폐통합을 계기로 프랑스는 두 가지 상이한 비전을 둘러싸고 갈등하게 된다. 그것은 사회적 유럽(Social Europe)과 자유주의적 유럽(Liberal Europe)으로 구분될 수 있다. 이는 이념적으로 좌우대립을 넘어 각각 좌파와 우파 내부의 분열로 이어진 측면이 있었던 것이다. 이어 프랑스는 1990년대 이후 좌파

와 우파 간 정권교체가 수차례 반복되었으며, 경제정책에 있어 신자유주의적 정책이 도입되기도 하였지만, 작은 국가론이 전면에 부각되지는 않았다. 이는 프랑스가 공화주의적 전통에 따라 큰 국가를 선호하는 경향이 있기 때문이라고 말할 수 있다. 끝으로 사회수당에 영향을 미치는 중요한 변화로는 근로빈곤층의 증가문제를 지적할 수 있다. 이는 상대적으로 엄격한 고용보호법제가 노동시장의 Outsiders 문제를 야기하였기 때문이다. 2005년 발간된 <유럽 근로빈곤층에 대한 연구보고서>는 빈곤발생에 있어 가구요인의 중요성을 지적하고 있으며, 이는 비경제활동상태의 여성취업이 중요한 문제임을 시사한다.

2. 정치적 힘 관계

프랑스 정치세력 간 힘 관계의 측면에서 왜 가족수당제도가 상대적으로 본래의 모습을 유지할 수 있었는가 살펴볼 필요가 있다. 여기서는 프랑스 정치체제가 이원집정제이며, 다당제이며, 2차로 치러지는 다수결방식이며, 가톨릭적 가치가 강한 사회이며, 노동조합의 영향력이 분산되어 있다는 점을 지적하고자 한다.

첫째, 프랑스 정치체제는 이원집정제로 간주할 수 있으며, 이는 국방과 외교를 담당하는 대통령과 내치를 담당하는 다수당의 총리가 역할을 분담하는 구조를 의미한다. 이는 제5공화국의 강력한 대통령 중심체제의 문제점을 해결하는 방법 중 하나였다. 이원집정제 하에서 사회정책과 관련된 정책적 주도권은 다수당과 총리의 수중에 있으며, 이는 좌파 대통령 하에서도 우파 총리에 의해 우파적 사회정책이 추진될 수 있음을 의미한다. 지난 이 십년간 수차례 나타났던 동거정권(Cohabitation)이 바로 그 예라고 말할 수 있다.

둘째, 프랑스 정당구조는 다당제 형태를 취하고 있으며, 이는 엄밀한 의미에서 4당제의 형태를 띠고 있다. 하지만 이념적 좌우를 막론하고 공화주의에 대한 강력한 정치적 합의가 존재하고 있다는 점이다. 공화주의는 좌파와 우파 정치세력에 깊게 뿌리잡고 있으며, 이것이 사회정책에 있어 국가역

할을 지속적으로 강화하는데 영향을 미치고 있는 것이다. 프랑스 정치세력 중 공화주의 및 좌파정치세력은 가족수당을 비롯한 사회수당 도입을 지지하는 입장을 보여 왔다. 이와 비교할 때, 자유주의정당은 보육서비스를 제공을 통해 여성의 경제활동참여를 촉진해야 한다는 점을 강조해 왔다. 문제는 프랑스 정치체제 하에서는 좌파와 우파정책세력이 각 진영 내부의 다른 정치세력과의 연정을 통해서만이 집권이 가능하다는 점이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 자유주의정당은 집권 가능성이 상대적으로 낮았을 뿐 아니라, 설사 집권하더라도 공화주의 정치세력과의 연정으로 인해 가족수당을 전면적으로 개편하기 힘들었던 것이다. 이것이 프랑스에서 가족수당제도가 전면적으로 개편되지 않았던 이유인 것이다.

셋째, 프랑스 가족수당정책의 생성과 발전에는 지배적 종교인 카톨릭문화가 적지 않은 영향을 미친 것으로 이해할 수 있다. 프랑스대혁명 이후 정치·사회영역에서 공화주의(좌우)가 지배적인 문화로 자리 잡았고, 각종 정책은 종교의 역할을 축소하는 방향으로 작동하였다. 하지만 적어도 가족정책과 관련해서는 가톨릭의 가치가 정책에 큰 영향을 미쳤던 것으로 판단된다. 이는 가족수당 등 각종 제도와 관련해서 일정 수준의 사회적 합의도 출이 용이했음을 의미한다.

가족정책에 대해 공화주의와 가톨릭의 입장은 상이한 관점과 목적에 기반하고 있었다. 하지만 결과적으로 유사한 가족정책으로 수렴이 가능했던 것으로 해석할 수 있다. 공화주의자들은 19세기 프랑스 인구의 급감문제를 국가의 안위와 관련된 문제로 인식하여 출산장려정책을 전면으로 내세웠다. 이는 비종교적 가치(laique)에 기반하고 있으며, 국력을 강화한다는 목적을 갖고 있었다. 반면에 종교세력에 기반한 가족주의자들은 가족이아말로 도덕적 가치의 세대 간 전달을 담당하는 중요한 토대라는 점에서 가족에 초점을 두는 정책을 강조하였다. 이는 대가족을 선호하는 정책 및 낙태금지정책 등에 영향력을 행사하게 된다. 잘 알려진 예로, 낙태금지 정책은 가족주의(Natalisme)와 출생장려주의(Familialisme)가 합의할 수 있는 정책이었다. 물론 1968년 이후 프랑스 사회에서 가족주의=보수주의라는 관점이 확산되기 시작하고, 낙

태를 찬성하는 세력이 성장하였다. 그럼에도 현실적으로 가족을 중시하고 낙태를 반대하는 문화는 지배적인 영향력을 갖고 있는 것이다.¹¹⁾

넷째, 프랑스는 유럽에서 노조가입률이 매우 낮은 국가군에 속하고 있다. 하지만 사회 전 영역에 노동조합이 자리하고 있으며, 중요 정책결정과정에서는 정부 및 사용자 더불어 중요한 정책적 파트너의 역할을 하고 있다. 프랑스 노동조합은 좌파(CGT)와 우파(FO), 중도(또는 신좌파)(CFDT)가 공존하는 양상을 보이고 있다. 이들 노동조합은 민간영역은 물론이고 공공영역에도 자리하고 있다. 여기서 주목해야 할 점은 프랑스 노동조합들이 힘의 균형을 유지하며 정권의 이념적 성향에 따라 파트너로서의 위치를 갖기도 한다는 것이다. 예를 들면, 고용보험기금의 관리는 노동조합들이 담당하고 있다. CGT CFDT FO의 삼파전 속에서 80년대는 CFDT가 90년대에는 FO가 득세한 것으로 나타나고 있다.

그리고 가족수당과 관련해서 노동조합의 입장은 CGT와 CFDT간의 이견을 중심으로 이해할 수 있다. CFDT는 교사와 화이트컬러의 중산층을 토대로 하는 사회당 계열의 노동조합이며, CGT는 전통적으로 공산당과 밀접한 관련을 가진 노동조합이었다. 따라서 CFDT는 육아휴직수당과 가족수당의 자산조사형제도 도입에 초점을 두었다면, CGT는 보편적 가족수당과 공보육시설의 확대에 초점을 맞추었다. 그리고 1980년 이후의 사회당정권은 CFDT의 주장을 상당부분 수용하였다.

3. 제도적 형태

프랑스 사회수당제도는 19세기에 이미 그 맹아적 형태를 갖추고 있었으며, 그것은 제2차 세계대전 이전까지 각 정부에 의해 다양한 형태의 제도화로 표현되기에 이른다. 최초의 가족지원정책은 Le Play와 사회카톨릭주의의 영향력으로 일부 사용자들이 가족들에게 임금외의 수당을 지급했던

11) 프랑스의 가족수당 등 각종 사회정책이 출산장려에 긍정적인 영향을 미쳤으며, 이는 종교문화와도 밀접한 관련이 있는 것으로 이해할 수 있다.

사례에서 기원한다. 이는 노동력을 안정적으로 공급하고, 안정된 가족모델을 구축한다는 두 가지 목적에 따른 것이다.

가족지원의 제도화는 소비(A. Sauvy)가 기초한 1938년 법령에 따라 이루어지며, 이 시기에 가족수당이 도입되게 된다. 이 법령은 1939년 7월 29일 가족법(Code de la Famille)에 편입된다. 흥미로운 점은 Vichy정부 또한 출산장려를 위한 가족정책에 적극적인 태도를 보였다는 것이다. 이 정부는 <전업주부모델>을 토대로 <단일임금수당>(Allocation de Salaire Unique)을 도입하였다. 이는 가정에서 자녀를 양육하는 여성에게 지급하는 수당이였다.

프랑스 사회수당이 명실상부한 제도로 발전하게 된 것은 제2차 세계대전 이후의 일이며, 가족수당은 사회권의 하나로 사회보장제도에 통합되기에 이른다. 특히 제2차 세계대전이후 집권한 정부는 가족정책과 관련하여 각종 수당을 <객관적 권리>로 제도화시키는 역할을 하게 된다. 그것은 가족의 위험을 사회보장 제도로 통합하는 것을 의미하며, 이를 사회권 개념으로 발전시키는 것이었다.

프랑스 가족수당제도는 역사적으로 두 가지 목적(소득재분배와 출산장려정책)이 그것이다. 하지만 가족법과 사회부조제도는 ‘가족부양에 대한 보상’을 목적으로 가족수당을 도입하는 것으로 규정하고 있다. 가족수당과 관련된 각종 제도는 1944년~1949년 사이에 법제화되었으며, 1945년 법에 따라 <가족수당 금고>(Caisse d'Allocations familiales)가 설치되어 가족수당을 지급하는 자율적인 조직이 만들어지게 된다. 이 시기에 도입된 주요한 제도는 아래와 같다.

제도의 근간이 되는 수당은 가족수당(두 번째 자녀부터 지원), 단일임금수당(첫 번째 자녀부터 지원), 임신수당 및 출생수당, 모성수당(Allocations de Maternite) 등이다. 이어 일종의 부의 소득세 성격을 가진 <가족세제>(Quotient familial, 1945), 주거수당(Allocation Logement, 1948), 전업주부수당(Allocation de Mere au Foyer, 1955)를 통해 가족수당제도는 완결적인 제도로 구축되기에 이른다.

1970년대 이후 프랑스의 사회수당제도는 출산장려를 강조하는 기초에서 소득재분배를 강조하는 방향으로 이행하게 된다. 그에 따라 특정한 인구집단 및 육구를 대상으로 하는 제도가 탄생하였다. 그것은 특히 한부모 가구

에 대한 지원을 강화하는 조치로 이어졌다. 실제로 이 시기 중 특수집단을 대상으로 하는 고아수당(Allocation d'Orphelin, 1970), 한부모수당(Allocation de Parent isole, 1976), 과부보험(Assurance Veuvage, 1980)이 도입되었다. 그리고 특수한 욕구에 초점을 둔 제도로 특수교육수당(Allocation d'Education Speciale, 1975), 성인장애수당(Allocation Adulte Handicape, 1975)이 도입된다. 그리고 주거수당은 보장수준을 강화하고 지원대상을 확대하는 조치를 취하게 된다. 주목해야 할 점은 이 시기 프랑스 사회는 이른바 부권의 우위를 명시했던 각종 법령을 개정하기에 이른다. 이는 1970년과 1975년의 일련의 법을 통해 명문화되었다.

1980년대 프랑스는 출산장려정책의 필요성을 강조하게 된다. 하지만 그 강조의 정도는 이전 시기에 비해 훨씬 약화되었으며, 정책유형도 다양해지는 양상을 보인다. 먼저 1980년 7월 14일의 법은 세 자녀 이상에 대한 보육을 위한 휴가기간을 26주로 연장함으로써 일·가정 양립정책을 강화하게 된다. 이어 1985년 1월 4일의 법은 영유아수당(Allocation au Jeune Enfant)과 교육지원수당(Allocation Parentale d'Education)을 도입하게 하며, 이는 과거 출산 전후에 지급되던 수당을 대체하게 된다.

1990년대 사회수당제도는 좌파대통령과 우파총리의 동거정권 하에서 불완전한 개혁을 시도하기에 이른다. 이는 사회수당제도의 기초를 흔들지 않는 범위에서 새로운 제도를 도입하는 방식을 의미한다. 1994년 당시 총리였던 쥐페 플랜(Plan Juppe)은 세 자녀 이상 가구에게만 적용되던 교육지원수당을 두 자녀 이상 가구로 확대하고, 입양수당을 도입하고, 젊은 부모의 교육비를 지원하는 수당제도 등을 도입하였다. 우파총리의 각종 복지개혁, 특히 공무원연금제도 개혁은 강력한 사회적 저항에 직면하여 좌초하게 되었다. 이는 프랑스 사회가 당시의 축소지향적 복지개혁에 저항하는 양상을 나타냈다는 점을 말해준다.

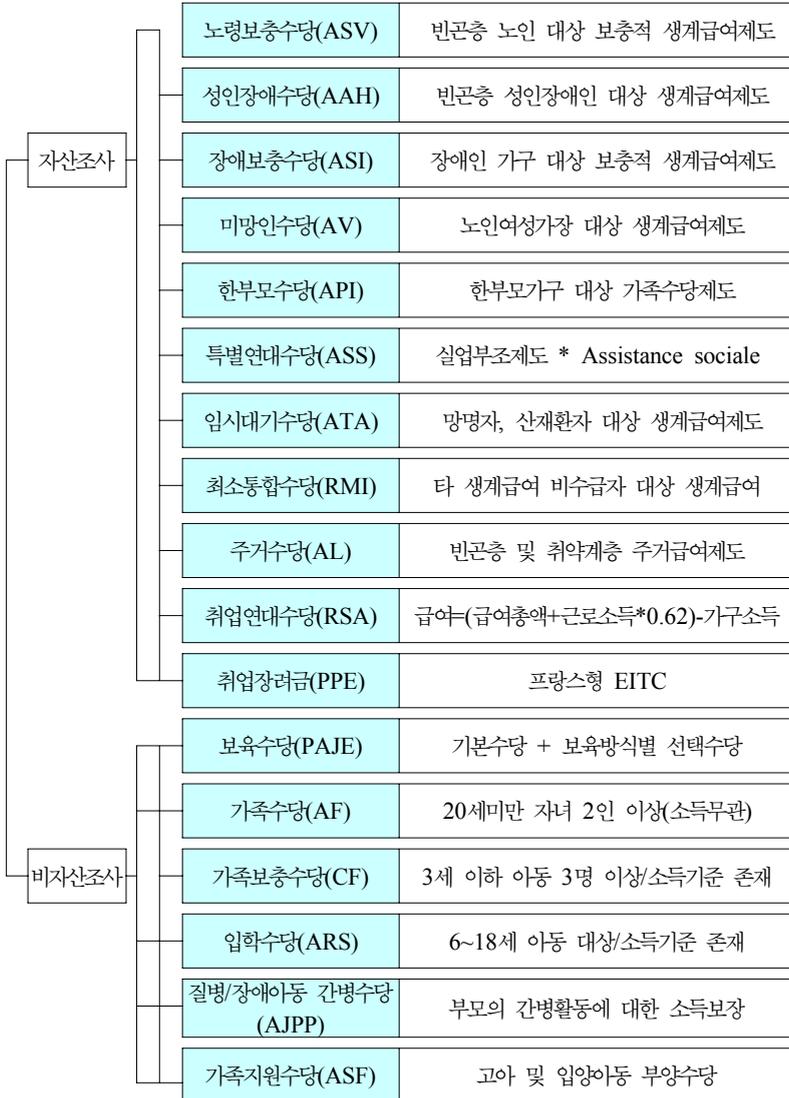
아래 그림은 프랑스의 사회수당제도(가족수당과 주거수당)를 자산조사형 지원제도(공공부조성 수당)와 비자산조사형 지원제도(보편적 수당)로 구분하여 제시한 것이다.

먼저 비자산조사형 수당제도는 그 성격에 따라 가족수당(Allocations Familiales)과 보육지원수당(PAJE)으로 구분할 수 있다. 참고로 2007년 현재 전체 가족수당 수급가구의 73%가 자산조사 없이 가족수당을 지원받고 있는 것으로 추정된다(DREES, 2008). 가족수당이 아동을 키우는데 따른 각종 소득재분배에 목적을 두고 있다면, 보육지원수당은 주로 6세미만의 자녀를 보육하는데 따른 비용을 지원하는데 목적을 두고 있다. 보육지원수당은 주로 2004년 이후 새롭게 도입되었으며, 이를 위한 지출규모와 수급가구 규모 또한 빠르게 증가하고 있다.

이어 자산조사형 수당제도, 즉 공공부조형 수당제도는 인구학적 특성에 따라, 편부모와 노인, 장애인, 근로빈곤층 등을 대상으로 하는 빈곤층 중심의 지원제도로 설계되어 있다. 그리고 욕구별 지원제도로는 주거수당을 들 수 있다. 자산조사형 수당제도는 1970년대 우과정권하에서 대폭 강화되었으며, 아래 그림에 나타나 있는 바와 같이, 경기침체와 고실업상황에서 재정여건을 감안하여 위험에 노출된 취약계층을 보호하는 다양한 수당제도로 구성하고 있다. 대부분의 자산조사형 수당제도는 특정한 인구학적 또는 가구특성을 가진 집단을 보호하는 <범주적 공공부조제도>이며, RMI는 주로 근로빈곤층을 대상으로 일정한 소득기준을 충족시키는 경우 지원받을 수 있는 일반적 의미의 공공부조제도이다.

끝으로 자산조사형 조세환급제도로는 미국의 EITC와 유사한 형태의 근로인센티브제도를 운영하고 있으며, 이는 근로장려금(Prime pour l'Emploi)이다. 이 제도는 취업빈곤층에 대한 소득보장제도로 근로유인과 소득보장을 목적으로 하는 제도이다.

[그림 3-1] 프랑스의 비기여형 지원제도(사회수당+공공부조급여)



* 2009년 6월 현재

주: 프랑스 사회수당 관련 용어 설명: 1)PAJE: Prestation d'accueil du jeune enfant, 2) AF: Allocations familiales, 3) CF: Complément familial, 4) ARS: Allocation rentrée scolaire, 5) AJPP: Allocation journalière de présence parentale, 6) ASF: Allocation de soutien familial, 7) PPE: Prime pour l'Emploi.

2002년 이후 프랑스 가족수당 및 보육지원수당 수급가구의 규모추이를 살펴보면, 가족수당에 비해 보육지원수당이 빠른 속도로 증가하는 것을 알 수 있다. 기본 가족수당(AF) 수급가구의 규모는 2002년 476만 가구에서 2007년 486만 가구로 약 10만 가구 증가하는 수준에 그친 것으로 나타나고 있다. 가족수당의 증가세가 현상을 유지하고 있다는 것을 의미한다. 반면에 6세 미만 아동에 대한 보육지원(PAJE)은 2004년 도입된 이후 빠른 속도로 증가하는 경향을 나타내고 있다. 도입직후인 2004년 79만 가구에서 2007년에는 220만 가구로 증가하는 양상을 나타내고 있는 것이다.

〈표 3-1〉 프랑스 가족수당의 유형별 수급가구 규모 추이

(단위: 천 가구)

		2002	2003	2004	2005	2006	2007
가족수당 (AF)	가족수당(AF)	4,756	4,782	4,813	4,839	4,853	4,858
	보충수당(CF)	922	915	909	899	879	859
	입학수당(ARS)	3,147	3,091	3,102	3,075	3,022	2,973
	한부모수당(API)	181	189	197	206	217	205
	가족지원수당(ASF)	655	673	685	695	699	725
보육수당 (PAJE)	출산장려금(PN)	-	-	55	56	56	55
	기본수당(AB)	-	-	690	1,332	1,890	1,898
	AB+추가수당(CLCA)	-	-	186	415	611	604
	보육사지원 추가수당(CMG-AM)	-	-	104	296	480	587
	재가보육 추가수당(CMG-GE)	-	-	7	21	35	47
기타 수당	소계(PAJE)	-	-	786	1,487	2,102	2,199
	교육지원수당(APE)	561	563	409	192	-	-
	재가보육수당(AGED) - 6세 미만	54	53	46	35	23	15
	보육인력 고용지원(AFEAMA)	613	629	567	391	227	109

자료: CNAF(2007), 『Prestations familiales en 2006』

4. 급여 구조

프랑스 주요 가족수당 및 보육지원수당의 급여액은 자녀의 수와 여성가장 여부, 여성의 취업상태 등에 따라 상이하게 설정되어 있다. 월 기본급여(BMAF) 기준으로, 가족수당은 자녀수에 비례하여 증가하고, 보육지원수당

은 가구특성과 여성의 취업상태에 따라 변화하게 된다. 보육지원수당은 추가수당과 관련하여 취업중단과 반일근로 사이의 차이를 최소화하는 형태를 취하고 있다.

〈표 3-2〉 주요 가족수당 및 보육지원수당의 금액

		BMAF의 %	월 급여금액(유로)	
가족수당 (AF)	1 자녀	5.88	22.11	
	2 자녀	32.00	120.32	
	3 자녀	73.00	274.47	
	4 자녀	114.00	428.61	
	1명 추가시	41.00	154.15	
가족보충수당(CF)		41.65	156.60	
한부모수당 (API)	무자녀 임신부	150.00	566.79	
	자녀 당 지원금	50.00	188.93	
가족지원수당 (ASF)	전액급여	30.00	112.80	
	감액급여	22.50	84.60	
	출산장려금	229.75	863.79	
보육수당 (PAJE)	기본수당	45.95	172.77	
	추가수당 (기본수당 수급자)	취업중단	96.62	363.27
		반일근로	62.46	234.83
	추가수당 (기본수당 비수급자)	취업중단	142.57	536.03
		반일근로	108.41	407.60

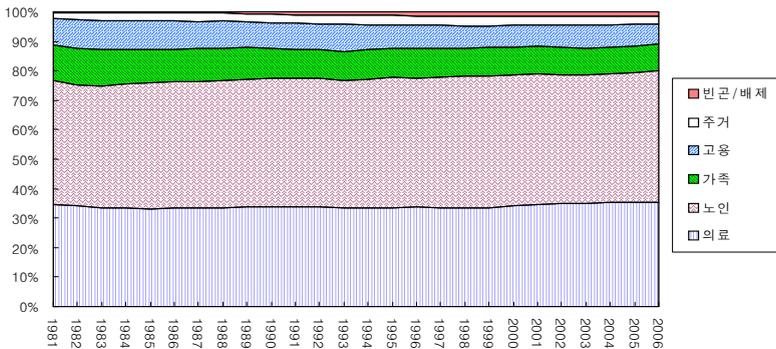
주: BMAF(Base Mensuel de l'Allocation Familiale): 377,86유로(2008년 1월 1일 기준)
 자료: Liaisons sociales, 4 janvier 2008

5. 재원

프랑스 사회보장제도의 지출규모를 보면, 1981년 GDP의 24.5%에서 2006년 29.4%로 증가하였다. 이를 정책영역별로 보면, 건강보험 등 의료 영역에서의 지출은 1981년 GDP의 8.5%에서 2006년 10.3%로 증가하였고, 노후소득보장 등 노인에 대한 지원을 위한 지출은 1981년 10.3%에서 2006년 13.1%로 증가한 것으로 나타난다. 반면에 가족수당 등 가족에 대한 소득보장 및 보육지원을 위한 지출은 1981년 GDP의 3.0%에서 2006

년 2.7%로 약 0.3% 감소한 것으로 나타나고 있다. 이는 변화의 기간이 25년에 달한다는 점에서 현상유지를 하고 있다고 해석할 수 있다. 끝으로 빈곤과 배제문제에 대한 지출규모는 1981년 GDP의 0.1%에서 2006년 0.5%로 초기지출규모에 비해 큰 폭의 증가세를 나타내고 있다. 이는 주로 1990년대 이후 본격화된 것이다.

[그림 3-2] 프랑스 사회보장제도의 정책영역별 지출비중 추이



주: 그림의 수치는 해당 영역 지출이 GDP에서 차지하는 비중
 자료: DREES(2008), "Vingt-cinq ans de comptes de la protection sociale : une retriopulation de 1981 a 2006", 『Etude & Resultats』, aout 2008, No.647

2002년 이후 프랑스의 가족수당 지출은 지속적으로 증가하고 있다. 그것은 수급자 규모와 관련해서 2007년 일시적으로 주춤하는 양상을 나타내고 있지만, 가족수당 지원금 총액은 지속적으로 연간 1~3%의 증가세를 나타내고 있는 것이다. 2007년 현재 가족수당은 연간 약 237억 유로를 지출하고 있으며, 그 혜택을 보는 가구 수는 666만 가구에 이르고 있다. 이동을 대상으로 지급되는 수당은 약 109억 유로로 전체 가족수당의 45.9%를 차지하고 있다. 그리고 그 증가율은 전체 가족수당의 증가율보다 약 2~4배가량 높은 수준을 나타내고 있다.

〈표 3-3〉 프랑스 가족수당의 최근 지출추이

(단위: 백만 유로)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
연간 가족수당 총액	23,736	24,186	25,078	26,287	27,503	28,273
(증가율)	+0,4	-0,2	+1,5	+3,0	+2,9	+1,3
아동 가족수당 총액	7,999	8,135	8,648	9,494	10,441	10,911
(증가율)	+1,8	-0,4	+4,1	+7,9	+8,2	+3,0
월 수당 총액	306	310	320	333	345	354
(증가율)	-0,1	-0,8	+1,0	+2,3	+2,0	+1,0

- 주: 1) 가족수당은 다음 수당 전체를 포함: AF, CF, ARS, AAS, APJE, APE, AGED, AFEAMA, AA, PAJE, AES, APP, ASF
 2) 아동지원은 다음 수당을 지칭: APJE, APE, AFEAMA, AGED, AA, PAJE.
 3) 표의 금액은 소비자물가 지수를 deflateur로 활용하여 산출한 수치임
 4) 월평균 수당총액은 전체 지출을 당년 수급가구 평균수로 나눈 값
 자료: CNAF(2007), 『Prestations Familiales en 2006』

주거수당의 지출규모는 최근 수년간 지속적으로 증가하는 추세를 나타내고 있으며, 그 증가폭은 연도별로 2%~4% 수준을 보이고 있다. 주거수당은 가족주거수당(ALF)과 개인주거지원(APL), 그리고 사회주거수당(ALS)으로 대별되며, 세 주거수당 모두 점진적으로 증가하는 경향을 나타내고 있다.

〈표 3-4〉 프랑스 주거수당의 최근 지출추이

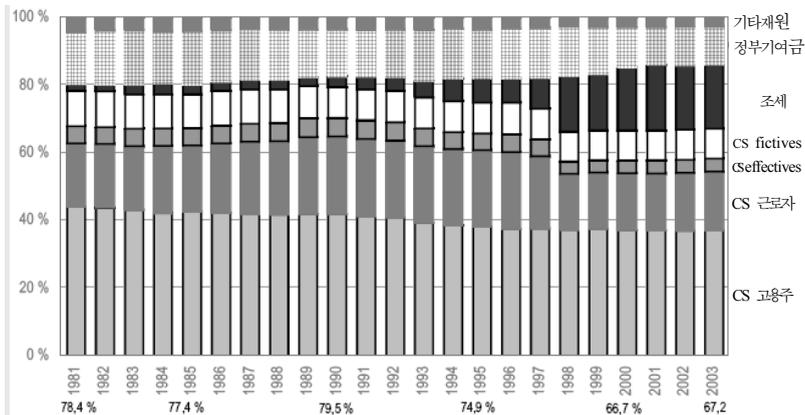
(단위: 백만 유로)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ALF의 평균 급여액	215	220	235	233	241	244
(증가율)	+4.5	+0.0	+4.5	-2.2	+1.3	-0.1
ALS의 평균 급여액	149	148	156	153	160	164
(증가율)	+4.6	-2.4	+3.0	-3.5	+2.7	+0.8
APL의 평균 급여액	187	188	199	198	204	206
(증가율)	+3.2	-1.5	+3.4	-2.0	+1.5	-0.6
총 주거수당 평균 급여액	179	180	190	189	196	198
(증가율)	+3.9	-1.5	+3.4	-2.5	+1.9	+0.0

자료: CNAF(2007), 『Prestations Familiales en 2006』

위에 언급한 사회지출에 소요되는 재원을 그 성격에 따라 살펴보면, 고용주와 근로자의 기여금이 감소하고 조세의 비중이 크게 증가함에 따라 사회보험제도 중심 복지체제의 한계를 보완하는 방향전환이 이루어지는 것을 알 수 있다. 프랑스 사회보장제도의 전체 재정을 100으로 할 때, 재원의 성격에 따라 그 점유율 추이를 살펴보면, 사회각출금의 비중이 1997년을 기점으로 크게 낮아지고 조세의 비중이 증가한 것으로 나타나고 있다. 1981년 사회각출금의 비중은 전체 사회보장지출의 78.4%를 차지하였지만, 2003년에는 67.2%로 약 11.2% 감소한 것으로 나타나고 있다. 그리고 조세를 통한 지출규모는 1981년 약 3% 수준에서 2003년에는 약 20% 가까이 증가한 것으로 나타나고 있다.

[그림 3-3] 프랑스 사회보장제도의 재원구성 추이



주: 그림 하단의 %는 해당년도 사회각출금(Cotisations sociales)을 모두 합한 비율임
 자료: DREES, <Comptes de la Protection sociale>, L. Caussat(2005)에서 재인용

6. 평가

2005년 현재 프랑스 조세(직접세) 및 사회수당이 가구 중위소득에 미치는 영향을 살펴보면, 사회정책이 가족정책과 어떠한 관련성이 갖는지 잘 나

타나고 있다.

아래 표에 제시된 중위소득은 OECD 수정균등화지수에 따른 균등화된 소득을 의미한다.¹²⁾ 이것이 의미하는 바는 아래와 같다. 프랑스의 조세제도와 사회보장제도는 전체적으로 자녀가 없는 가구에 무겁게 과세하고, 복지 지원을 하지 않으며, 자녀수가 많은 가구를 대상으로 지원 폭을 크게 차별화하는 전략을 구사하고 있는 것으로 나타난다. 무자녀가구의 균등화된 소득을 기준으로 자녀가 있는 가구의 소득을 비교해 보면, 조세제도와 사회보장제도를 통해 소득이전 후 무자녀가구와의 자녀양육가구 간의 소득격차가 큰 폭으로 좁혀진 것을 알 수 있다.

직접세가 가구소득에 미치는 영향을 보면, 무자녀가구의 경우, 상대적으로 높은 세율이 부과됨에 따라 가구소득의 감소폭이 가장 큰 5.5%~5.6%로 나타나며, 자녀수가 증가할수록 조세율이 낮게 적용되는 것을 알 수 있다. 가족수당은 1인 이상 자녀가 있는 가구에 지원되며, 자녀수가 늘어날수록 지원금액이 커지고, 자녀수가 3인 이상인 경우 증가폭이 매우 큰 것을 알 수 있다. 부부 가구를 예로 들면, 자녀가 2인 가구의 소득증가가 7.1%라면, 3인 이상 자녀를 둔 가구의 소득증가는 22.5%로 약 3배가량 증가폭이 크게 나타나기 때문이다. 한부모 가구는 부부 가구에 비해 상대적으로 더 많은 가족수당을 받는 것으로 나타나고 있다. 특히 한부모 가구에서 2자녀 이상을 부여하는 경우, 보다 큰 폭의 지원이 이루어지고 있다. 무자녀 가구라도 한부모 가구인 경우에는 직접세와 관련한 혜택은 없지만, 주거지원과 복지급여를 통해 부분적인 소득보조가 이루어지는 것을 알 수 있다.

12) 이 점에서 무자녀 가구의 균등화된 소득이 자녀가 있는 가구의 균등화된 소득에 비해 높게 나타나는 것은 자연스러운 현상이다.

〈표 3-5〉 조세 및 사회수당이 가구소득에 미치는 영향(2005년 기준)

(단위: 유로, %)

		중위소득 (조세·수당 전후)		직접세와 수당이 소득에 미치는 영향				무자녀가구 기준 소득지수 변화	
		이전 전 (BI)	이전 후 (AI)	직접세 (AI_1)	가족수당 (AI_2)	주거지원 (AI_3)	복지급여 (AI_4)	이전 전 (BI)	이전 후 (AI)
		부부 가구	무자녀	23,839	22,533	-5,5	0,0	0,0	0,0
	1자녀	19,521	19,765	-2,9	4,1	0,1	0,0	82	88
	2자녀	17,633	18,415	-2,6	7,1	0,1	0,0	74	82
	3자녀 이상	12,122	15,145	0,3	22,5	1,4	0,2	51	67
한부 모 가구	무자녀	17,663	16,903	-5,6	0,0	1,1	0,2	100	100
	1자녀	12,287	13,815	-0,1	5,1	6,3	0,8	70	82
	2자녀 이상	7,853	12,035	+2,1	32,3	12,3	1,0	45	71

주: 1) 중위소득은 OECD 수정균등화 지수로 균등화된 소득임

2) 각 조세와 수당이 소득에 미친 영향은 다음과 같이 산출: $I = (AI/BIj-1)*100$

3) 가족수당은 다음 수당 전체를 포함: AF, CF, ARS, AAS, APJE, APE, AGED, AFEAMA, AA, PAJE,, AES, APP, ASF, l'allocation differentielle, prime de protection de la maternite, frais de tutelle.

4) 복지급여는 다음 자산조사형 수당을 포함: RMI, API, ASS, AER, AI(ATA), AAH, ASPA, AV

자료: DREES, Enquete Revenus Fiscaux 2005, Rapport de 2007

조세제도 및 사회보장제도가 빈곤율에 미치는 영향은 아래 표와 같이 나타나게 된다. 참고로 빈곤율은 소득 중위값의 60%를 빈곤선으로 추정하였다. 시장소득 기준 빈곤율을 보면, 한부모 가구의 빈곤율이 매우 높게 나타나며, 부부가구 중 3자녀 이상 가구에게서 높게 나타나고 있다.

조세에 의한 빈곤감소효과는 전체적으로 미미하거나 소폭이나마 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 가족수당이 빈곤율에 미치는 영향은 매우 큰 것으로 나타나고 있다. 물론 무자녀 가구에게는 해당되지 않으며, 유자녀 가구라도 부부가구인지 한부모 가구인지에 따라 빈곤감소효과가 큰 차이를 보인다. 부부 가구 중 자녀수가 1~3이상으로 증가할수록 가족수당을 통한 빈곤 감소율이 2%, 6%, 18%로 큰 폭의 변화를 나타내게 된다. 한부모 가구 중 1자녀와 2자녀 가구의 빈곤 감소율은 각각 4%와 15%로 역시 큰 차이를 보이고 있다. 특이할 점은 공공부조제도의 빈곤감소 효과가 미미하며, 주거급여에 따른 빈곤감소율이 매우 높게 나타난다는 점이다.

〈표 3-6〉 조세제도, 가족수당 및 공공부조 급여가 빈곤율에 미치는 영향

(단위: %)

		소득이전에 따른 빈곤율					
		조세 전	조세 후	가족수당 후	공공부조 후	주거급여 후	
무자녀 가구	부부 가구	7	7	7	7	6	
	한부모 가구	20	20	20	18	13	
유자녀 가구	소 계	27	28	20	19	15	
	부부 가구	1 자녀	12	12	10	10	8
		2 자녀	17	17	11	11	9
		3 자녀 이상	44	44	26	25	21
	한부모 가구	1 자녀	42	42	38	37	27
		2 자녀 이상	67	67	52	51	39

자료: DREES(2008), 『Etudes & Resultats』, No.674, decembre 2008

제3절 영국의 사회수당제도

1. 경제사회적 배경

영국의 사회수당제도에 대한 발전과정은 궁극적으로 영국의 사회보장제도 발전과 맥락을 같이 한다고 볼 수 있다. 우선적으로 영국 사회보장제도의 발전과정을 살펴보고자 한다. 영국의 사회보장제도는 구빈법(1601년, The Elizabeth Poor Law)하에서 처음으로 성문화된 법을 만들었으며, 이를 통해 빈민들에 대한 잔여적 지원을 하게 되었다. 이후 산업혁명을 거치면서 도시근로자와 빈민들에 대한 지원 강화필요에 따른 신빈민법(1834년)으로 전환을 겪게 되었다. 신빈민법에서는 대표적으로 열등처우의 원칙(the principle of less eligibility), 작업장 검사의 원칙(workhouse test)하에¹³⁾ 빈민층을 지원하기 위한 제도적 장치들을 마련하였다.

19세기 말 국민의 기본생활보장(1897)에¹⁴⁾ 대한 논쟁을 거치면서 2차

13) 열등처우의 원칙이란 공공부조를 통한 급여는 일을 통해 벌어들이는 최저한의 근로소득보다 높아서는 안된다는 원칙. 작업장 검사의 원칙은 노동능력이 있는 빈곤층에 대한 재가구호를 폐지하고 작업장에서의 구호만 허용한다는 원칙으로 노동능력이 있는 빈곤층은 일하지 않으면 지원받을 수 없다는 것임.

세계대전이후의 새로운 사회를 위한 베버리지의 사회보장체계를 기점으로 하여 현대적인 사회보장제도의 면목을 갖추었다 할 수 있다. 웹부부가 기초보장의 개념을 도입한 이후, 베버리지는 2차 세계대전이후의 국가재건을 위해 극복할 5대악(빈곤, 질병, 무지, 불결, 나태)을 제시하고 이중 빈곤을 극복하는데 초점을 두고 사회보장제도에 대한 보고서(1942)를 작성하였으며, 여기서 베버리지는 빈곤의 원인을 실업·은퇴·상해 등으로 인한 소득의 중단과 상실 그리고 소득은 있지만 가족수가 많은 것에 있다고 파악하고 전국민에게 국가책임에 의한 기초보장의 제공을 빈곤극복 대안으로 제시하였다.

대륙 혹은 미국과 비교하여 영국의 사회보장제도는 “요람에서 무덤까지”라는 용어가 등장할 정도로 완비되어 있다고 할 수 있으나, 1970년대의 오일쇼크를 겪으며 사회보장제도 개편에 대한 논의들이 활발하게 진행되고 제도에 있어 많은 변화를 겪게 되었다.

위와 같은 배경 속에서 현재 영국에서 운영되고 있는 영국의 사회수당제도에 대해 살펴보고자 한다. 여기서는 비기여 및 자산조사를 수반하고 있지 않은 제도를 중심으로 논의해 보고자 한다.

2. 정치적 힘

영국의 사회보장 혹은 복지제도의 재편은 대내외적 환경변화와 집권층의 변화에 따라 많은 변화를 겪어왔다. 다른 국가들과 달리 일찍 산업혁명을 겪으면서 국민들의 기본생활보장에 대한 관심을 가지게 되었으며, 이후 신구빈법과 더불어 1911년 국민보험법을 만들어 복지국가의 장을 열었다 할 수 있다.

구체적으로 영국 사회보장제도가 근대적인 형태를 띠게 된 것은 베버리지 보고서의 출간이후라 할 수 있다. 즉 제2차 세계대전중에 베버리지의 보고

14) 기초보장(National Minimum)은 영국의 웹부부에 의해 1897년 처음으로 제기됨. 이후 베버리지가 주장한 복지국가의 중요제도로 발전되었으며, 1960년대이후 최저보장에서 적정보장으로 발전하게 됨(박능후, 1998).

서가 출간되면서 전후 영국에 대한 기대를 높하게 되었으며, 전후 집권한 노동당 정부(1945~1951)는 베버리지 보고서에 기반하여 국가보험 및 국민 의료서비스법(1946년), 국가부조 및 이동법(1948년), 주택법(1949) 등을 제정하며 복지국가로의 변화를 추구하였다. 또한 각종 복지제도가 완비되는 동 시기에는 전쟁으로 인한 피해를 극복하면서 과거의 공급주의 경제(정부의 소극적 개입)가 아닌 케인즈의 수요중심의 경제정책(정부의 적극적 개입)이 입안되면서 전세계적으로 높은 경제성장률과 고용율의 유지는 복지제도의 확대라는 현상이 나타나게 되는 필연적인 현상을 초래하였다 할 수 있다.

그러나 1970년대의 두 번에 걸친 석유파동(오일쇼크)는 전세계의 경제를 위축시키고 불황형 경제(스태그플레이션 현상, 물가상승과 저성장이 동시 발생)로 인해 과도한 복지지출에 대한 통제가 필요하다는 인식을 가져오게 되었다. 위와 같은 세계적인 추세에서 영국도 예외일 수는 없어, 1990년대 이후에는 영미식 신자유주의라는 용어를 만들어낼 정도로 복지부문의 축소를 중심으로 하는 복지제도에 대한 개편논의들이 발생하였으며, 이후 영국은 신자유주의국가중 하나로 분류되고 있다.

영국의 복지제도와 경제정책의 급격한 변화를 가져온 시대는 영국의 보수당이 집권시기 총리인 대처여사(1979~1990)에 의해 주도되었다. 당시 대처리즘(Thatcherism)으로 명명되는 신자유주의적 경제정책으로 인해 건강 및 연금제도의 부분적 민영화, 공공부문에 대한 대대적인 구조조정 등을 단행하였으며, 이는 과거에 비해 복지지출의 감소를 초래하였다. 그러나 이로 인한 부작용으로 소득불평등도가 증가하는 현상을 만들어내기도 하였다(김홍중, 2006). 1990년대 집권한 신노동당(1997년 이후)은 ‘제3의 길’정책을¹⁵⁾ 통해 경제는 물론 사회 전반적으로 침체되어 있던 영국을 다시 끌어올리는 역할을 수행하였다. 이를 통해 사회복지부문에서도 사회적 연대를 강조하고 최저임금제도의 도입(1999) 등을 수행하게 되었다.

위에서 살펴본 것과 같이 영국의 사회보장제도는 시기별로 많은 변화를

15) 노동당 정부는 제3의 길을 통해 공급중심의 사회복지, 예방적 복지를 중심으로 하는 근로연계복지(Workfare)를 강조하는 정책을 추구(김승택, 2002)

겪어왔으며, 과거에는 복지국가의 원형이라고 불릴 정도로 많은 국가들의 부러움을 사기도 한 국가이기도 하다. 이후 여러 변화를 겪어왔지만 여전히 복지부문에 대한 영국의 영향과 복지제도에 대한 국민적 보장도는 여전히 다 할 수 있다. 영국에서의 사회보장제도에 대한 힘은 집권층은 물론 전체 국민들로부터 나온다고 할 수 있다. 다른 국가들과 달리 베버리지가 보고서를 발간할 때, 전 국민적인 지지가 있었으며, 복지제도를 개편하거나 새로운 제도를 도입할 경우에 많은 논의과정을 거친 후에 제도를 도입한다는 점은 시사하는 바가 크다.

3. 제도형태

영국의 사회수당제도 분석을 위해 먼저 사회보장제도를 살펴보고 이 중에서 사회수당의 개념이라 할 수 있는 자산조사가 없는 비기여수당에 대해 살펴보고자 한다. 영국의 사회보장제도는 다른 국가들과 같이 크게 사회보험, 공공부조, 사회수당의 세가지 형태로 이루어져 있다⁶⁾.

사회보험제도는 강제가입과 본인의 기여(보험료 일부부담)를 중심으로 운영되는 것으로, 공적연금제도, 국가의료서비스제도, 실업보험 및 산재보험제도를 들 수 있다. 자산조사와 조세를 통해 재원이 조달되는 공공부조제도로는 실업부조, 주거급여, 소득보조, 연금크레딧, 사회기금을 들 수 있다. 본 연구에서 주요 관심을 두고 있는 사회수당으로는 아동과 관련된 아동수당, 보호자수당, 출산급여, 아동급여세제를 들 수 있으며, 장애를 가진 사람을 대상으로 하는 장애생활수당, 중증장애인보호수당을 들 수 있다. 노인 및 기타 수당제도로는 노인부양수당, 근로소득보전세제를 들 수 있다.

16) 본 연구는 사회수당 특히 소득보장형식의 사회수당제도를 분석함에 따라 영국의 의료서비스에 대한 논의는 제외하고자 함.

〈표 3-7〉 영국의 사회보장제도

구분	특징	구체적 제도
사회보험	강제가입 기여	- 공적연금제도(Basic State Pension, State Second Pension) - 국가의료서비스제도(National Health Service) - 실업보험제도(Contribution based Jobseeker's allowance) - 산재보험제도(Industrial Injuries benefits)
공공부조	자산조사 조세	- 실업부조(Income-Based Jobseeker's allowance) - 주거급여(Housing Benefit, Council Tax Benefit) - 소득보조(Income Support) - 연금크레딧(Pension Credit) - 사회기금(Social Fund Payments)
사회수당	비기여 비자산조사 조세	- 아동수당(Child Benefit) - 보호자수당(Guardian's allowance) - 출산급여(Statutory maternity pay, Maternity allowance) - 요보호부양수당(Attendance allowance) - 장애생활수당(Disability Living allowance) - 중증장애인보호수당(Care's allowance) - 아동급여세제(Child Tax Credit) - 근로소득보전세제(Working Tax Credit)

자료: 김미곤 외(2005), 『국민기초생활보장제도 급여체계 개편방안에 관한 연구』, 한국보건사회연구원

현재 운영중인 영국의 사회수당제도들에 대해 간단히 살펴보고자 한다. 먼저 아동들을 대상으로 하는 아동수당, 아동급여세제, 보호자수당제도를 중심으로 살펴보면, 아동수당제도(Child Benefit)는 16세 이하의 전체 아동들에 대해 정액의 현금급여를 제공하는 가장 보편적인 사회수당제도라 할 수 있다. 아동급여세제(Child Tax Credit)는 16세 미만의 아동을 가진 가구 중 근로활동과 상관없이 지급되며, 소득수준이 가장 높은 일부 가구들을 제외한 아동이 있는 가구를 대상으로 매월 정액의 급여를 제공하는 제도이다. 보호자수당(Guardian's allowance)은 부모가 사망한 아동들을 양육하는 가족에게 아동수당과 별도로 정액의 현금급여를 제공하는 제도이다.

장애인들을 위한 급여로는 장애생활수당(Disability Living allowance), 요보호부양수당(Attendance allowance), 중증장애인보호수당(Care's allowance)을 들 수 있다. 먼저 장애생활수당은 16세 이상, 65세 이하이면서 3개월 이상 신체적·정신적 장애로 인해서 개별 보호를 위한 원조가 필요하거나 또는 보행 상 어려움을 겪는 아동과 성인에게 제공되는 급여이다. 특히, 장

애나 보행상 어려움은 최소 다음 6개월 이상 지속되어야 한다.

요보호부양수당은 65세 이상으로 신체적 또는 정신적 장애를 가지고 있거나 또는 이들 장애가 중복된 경우, 중증장애로 인해서 도움이 필요한 사람들에게 지급되는 급여이다. 65세 미만일 경우는 장애생활수당의 대상이 된다.

중증장애인보호수당은 장애인을 돌보는 보호자를 원조하기 위한 수당제도로 보호자가 반드시 장애인과 함께 생활하거나 관계된 사람일 필요는 없다.¹⁷⁾ 보호수당은 16세 이상으로 주당 최소 35시간 이상 질병이나 장애를 가진 사람을 돌보는 사람에게 지급되는 현금급여로 요보호노인보호수당(Attendance Allowance), 장애생활수당(Disability Living Allowance), 항구적요보호노인보호수당(Constant Attendance Allowance)¹⁸⁾을 받고 있는 장애인을 보호하고 있는 보호자가 신청가능하며, 위의 조건에 해당될지라도 보호자가 주당 21시간 이상 풀타임 교육과정에 참여하고 있거나 소득공제(Income Tax)와 같은 공제제도의 혜택을 받고도 주당 £84 이상 소득이 있는 보호자에게는 지급되지 않는다.

출산급여는 법정출산급여와 출산수당으로 구분되며, 법정출산급여(Statutory maternity pay)는 적어도 동일 직장에서 출산전 15주 시점에서 적어도 26주 이상 근로를 하고 있거나, 주당 £95 이상의 급여를 받고 있는 여성근로자가 임신을 한 경우 고용주가 지급해야 하는 법정최저액을 말한다. 출산수당(Maternity allowance)은 임신중인 여성으로 법정출산급여의 대상이 되지 않은 임신부들에게 지급되는 급여이다.

근로소득보전세제(Working Tax Credit)는 16세 이상이면서 주당 16시간 이상 근로하는 저소득 근로자를 대상으로 조세제도를 통해 근로소득을 환급해

17) 보호자(Carer)란 질병, 노령, 장애로 인해서 지원이 필요한 친구, 친척 또는 이웃을 돌보는 사람을 뜻함(윤상용 외, 2008)

18) 항구적요보호수당(Constant Attendance Allowance)은 산업재해장애급여(Industrial Injuries Disablement Benefit)와 전쟁장애연금(War Disablement Pension)을 지급받고 있는 사람들 중 주위와 관심이 필요한 중증장애인들에게 지급되는 보호수당이다. 보호자 수당은 산업재해장애급여를 받는 장애인 중 정상 최대급여(normal maximum rate) 이상을 받는 장애인 보호자가 신청대상이며, 전쟁장애연금은 기본급여(full-day rate) 이상을 받는 장애인을 보호하고 있는 보호자가 신청대상임.

주는 제도이다. 근로소득보전세제의 지급대상은 아동양육과 상관없이¹⁹⁾ 주당 16시간 이상 근로활동을 하고 있어야 한다. 만약 아동이 없는 경우 25세 이상으로 주당 30시간 이상 근로하고 있는 근로자를 대상으로 지급된다.

위와 같은 영국 사회수당제도들의 특징을 살펴보면 사회수당이 전체 국민을 대상으로 하는 보편적인 서비스의 형태이기 보다는 사회적 약자와 취약계층을 우선적으로 대상으로 하고 있음을 볼 수 있다. 그러나 개별제도들이 지원방법에 있어 사회적으로 취약한 계층이 배제되는 일이 발생하지 않도록 구성되어 있다는 점을 볼 수 있다. 즉 취학 전 아동에 대한 보호, 출산전후 여성들에 대한 서비스 지원 등, 장애인 및 노인들에 대한 지원 등 다양한 제도적 장치들을 통해 지원하고 있음을 볼 수 있다.

4. 급여수준, 방식

여기서는 영국의 사회수당제도들의 급여수준 및 운영방식 등에 대해 살펴보고자 한다.²⁰⁾

아동수당의 급여는 2009년도 기준으로 첫째 아동의 경우 주당 £20.0를 둘째 아동부터는 주당 £13.20를 제공하고 있다. 아동급여세제의 급여는 가족요소(family element)와 부양아동요소(dependent child element)로 구분되어 있으며, 소득 구간을 네 개로 나누어 소득이 가장 낮은 경우에는 가족 및 부양아동요소의 모든 급여가 제공되며, 다음 소득구간에서는 아동요소가 37% 감소하여 지급된다. 그 이상 구간에서는 가족요소만 제공되며, 마지막 소득구간에서는 가족요소도 1/3로 감소하여 지급된다. 이외에 보호자수당의 급여수준은 2009년 기준으로 아동 1이당 주당 £14.10를 지급하고 있다.

장애생활수당은 ‘보호요소(care component)²¹⁾’와 ‘이동요소(mobility

19) 아동이 있는 편부모가구 또는 부부가 모두 16시간 이상 근로활동에 참여할 경우 일정수준 내에서 아동보호비용에 대한 공제를 추가로 제공함으로써 아동이 있는 여성에 대한 근로유인을 제고(최현수, 2005)

20) 본 부문은 김미곤 외(2005)와 윤상용 외(2008)의 연구를 참조하여 정리하였음.

21) 보호요소는 대상자 스스로가 자신을 돌보기 위해 도움이 필요하거나 자신의 안전을 지킬 수 있도록 관리(supervision)가 필요한 사람에게 제공

component)'²²⁾로 나누어지며, 사람에 따라서 보호요소나 이동요소 중 하나만 받을 수도 있고 아니면 두 가지 모두 받을 수도 있다. 보호요소는 3등급으로 구분되며, '최저등급(the Lowest rate)'은 음식을 준비하지 못하는 등 대상자가 낮 시간 중 일정시간동안만 특정 도움이나 관리가 필요한 경우에 지급된다. '중위등급(the Middle rate)'은 낮 또는 밤시간 중 특정 시간대에 (투석과 같은) 도움과 관리가 필요한 경우에 지급된다. '최고등급(the Highest rate)'은 밤낮을 가리지 않고 도움이 필요한 경우에 지급된다. '이동요소는 2등급으로 구분되며, '최저등급(the Lowest rate)'은 문밖까지 안내 또는 감독이 필요한 경우에 지급되며, '최고등급(the Highest rate)'은 최저등급이외의 심각한 보행상의 장애가 있을 경우에 지급된다. 지급액은 아래 표와 같이 구분된다.

〈표 3-8〉 장애생활수당의 급여 수준(2009년)

	구분	주당 급여액
보호요소 (care component)	최고등급	£70.35
	중위등급	£47.10
	최저등급	£18.65
이동요소 (mobility component)	최고등급	£49.10
	최저등급	£18.65

자료: DWP(Department for Work and Pensions)(2009), Benefit and Pension Rates

요보호부양수당의 급여는 개인이 보유하고 있는 소득과 저축액에 영향을 받지 않으며, 다만 개인이 입은 장애가 얼마만큼 심각한 영향을 미치는가에 따라 최저등급(the Lower rate)과 최고등급(the Higher rate)으로 급여액은 2009년 기준으로 최고등급은 주당 £70.35, 최저등급은 주당 £47.10를 지급받도록 하고 있다.

중증장애인보호수당은 2009년 기준으로 주당 £53.10이 지급되며, 급여액은 국민연금(State pension)과 같은 여타 다른 급여의 수령여부에 따라 삭감되기도 한다. 또한 타 급여액이 주당 £53.10를 초과할 경우에는 보호

22) 이동요소는 보행 불능으로 인해서 보행 상 도움이 필요한 사람에게 제공되는 수당임

자 수당을 신청할 수 없는 대신에 ‘underlying entitlement²³⁾’ 자격을 획득할 수 있다. 특별히 피부양아동을 돌보기 위해서 함께 생활하는 배우자, 동성배우자, 지인을 위한 초과급여는 신청가능하다.

법정출산급여의 급여는 최대 39주간 지급되며, 첫 6주동안은 수급자의 주당 평균근로소득의 90%, 이후 7주부터(33주간)는 주당 평균근로소득의 90%나 £123.06 중 작은 액수를 지급하고 있다. 출산수당은 주당 평균근로소득의 90%나 £123.06 중 작은 액수가 지급된다.

근로소득보전세제의 급여는 평탄구간과 점감구간으로 구분되어, 평균구간에서는 최대급여액이 지급되며, 점감구간에서는 37% 감소율에 따라 급여가 감소되도록 하고 있다. 그리고 부부가 모두 일을 하거나 편부모인 경우, 30시간 이상 근로시 추가적인 급여를 지급받도록 하고 있다.

위와 같은 사회수당들을 지원하기 위한 재원은 비기여형 사회수당 중에서 보호자수당을 제외한 나머지 수당은 수급자의 비기여를 전제로 한다는 점에서 정부재정을 통해 재원을 부담하고 있다.

5. 시사점

영국의 사회수당제도의 특징은 국민 전체를 대상으로 하는 사회수당제도는 아니지만, 나뉠대로 대상별로 다양한 수당제도를 마련함으로써 해당 계층의 생활안정에 기여하고 있다는 점이다. 우리나라의 경우, 최근 들어 다양한 수당제도(기초노령연금, 양육수당 등)를 만들어 내거나, 기존 제도를 확대하고 있지만(보육료 지원 대상 확대 등) 여전히 많은 부문에서 제도의 혜택을 받지 못하는 사람들이 존재하고 있다.

하지만 저출산과 고령화문제가 현세대는 물론 미래세대에 있어 심각한 문제로 다가오고 있는 시점에서, 영국의 아동 및 임신부 대상 지원정책이

23) 보호자수당(Carer's Allowance)을 받거나 underlying entitlement를 획득한 경우 소득지원(Income Support)과 소득기초구직자수당(Income-based Jobseeker's Allowance)의 보호자 부가급부(Carer premium) 자격을 부여받을 수 있으며, 본 자격을 부여받으면 주당 £26.35를 별도로 지급받을 수 있음(윤상용 외, 2008).

우리사회에 주는 시사점은 크다고 말할 수 있다. 우리나라에서 여성들의 임신에 대한 지원이 근로자만을 대상으로 하고 있다면, 영국에서는 근로자가 아닌 임신부도 출산수당(Maternity allowance)을 받을 수 있다. 이는 보편적인 수당제도가 우리사회가 직면한 저출산 문제에 대응할 수 있다는 점에서 중요한 기여를 할 수 있음을 의미하는 것이다. 물론 이는 단순히 적용 범위의 확대 외에도 급여수준의 향상이 필요할 것이다. 노인의 70%를 대상으로 하고 있는 기초노령연금제도의 경우, 대상범위는 넓지만 급여수준이 낮다는 점에서 보완적 급여의 성격에 갖고 있다. 그리고 기초장애연금을 도입할 예정이지만 법안 논의과정에서 그 대상자와 급여수준이 떨어진다는 점에서 장애인에 대한 실질적 혜택 역시 매우 낮을 것으로 예상된다.

현재 우리나라의 사정을 고려할 때 영국과 같은 다양한 사회수당제도를 도입하는 것은 어렵다 할 수 있다. 하지만 장기적으로 저출산과 고령화에 대비하고 각종 교육비로 인한 국민 부담을 고려할 경우, 최소한의 아동수당 혹은 가족수당제도의 도입을 고려해 볼 수 있을 것으로 판단된다. 그리고 국민 전체를 대상으로 하는 아동수당 혹은 가족수당제도 도입이 힘든 경우, 일부 저소득층을 대상으로 제도를 도입하고 점진적으로 적용범위를 확대하는 방안을 강구할 수 있을 것으로 보인다.

제4절 스웨덴의 사회수당제도

1. 스웨덴 복지국가의 특징

스웨덴은 ‘사민주의 복지국가’, ‘조합주의 복지국가’, ‘보편주의적 복지국가’, ‘제도주의적 복지국가’, ‘사회서비스 국가’ 등으로 불리운다. 또한, 스웨덴식 모델은 이른바 혼합경제 모델로서 시장경제와 국가 통제경제의 결합으로 인식된다. 스웨덴식 모델은 평등주의와 연대주의를 기본이념으로 하는 포괄적인 복지제도, 중앙집중식 노자관계, 국가규제형 경제체제를 의미한다. 즉, 스웨덴식 모델에서 복지제도는 모든 국민들이 복지수혜자가 되는 보편주의를

특징으로 하고, 노자관계는 조직물이 높고 통합되어 있는 노조와 독점화된 자본간의 협상과 타협을 특징으로 하며, 국가규제형 경제체제는 국가가 완전 고용을 목표로 노동시장에 적극적으로 개입하는 것을 특징으로 한다.

특히, 스웨덴 복지국가는 양적 측면에서 사회보장지출 규모가 크고, 그 중에서도 현물지원의 비중이 높은 것이 특징이다. 아래 표에서 보는 바와 같이, 2005년 스웨덴의 공적 사회지출은 GDP 대비 29.4%로, OECD 평균은 물론이고 유럽대륙 국가들 중에서도 가장 높은 수준이며, 한국에 비해서는 4배 이상 높은 수준이다.

〈표 3-9〉 주요 OECD 국가의 공적 사회지출 추이

(단위: GDP 대비 %)

	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005
France	20.8	25.1	27.9	27.9	28.6	29	29.1	29.2
Germany	22.7	22.3	26.2	26.3	27	27.3	26.7	26.7
Korea	..	2.9	5	5.4	5.3	5.6	6.3	6.9
Sweden	27.1	30.2	28.5	28.9	29.5	30.3	29.8	29.4
United Kingdom	16.7	17	19.2	20.1	20	20.5	21.1	21.3
United States	13.1	13.4	14.5	15.1	15.9	16.2	16.1	15.9
OECD - Total	16	18.1	19.3	19.7	20.2	20.7	20.6	20.5

자료: OECD.stat

지난 25년간 OECD 국가들이 전반적으로 현금 이전에 비해 현물 이전의 비중을 상대적으로 증가시켜온 결과, 1980년에는 현물 지출은 현금 지출의 약 56%에 불과하였으나, 2005년에는 약 72%로 상승하였다. 특히, 영국의 경우 2005년 기준으로 현물 지출은 GDP의 10.5%로 현금 지출 10.3%보다 약간 높은 정도에 이르렀다. 이에 비해, 스웨덴의 경우 1980년 기준으로도 이미 현물 지출의 수준은 현금과 맞먹을 정도로 높았으며, 2005년에는 그 비율이 약간 떨어지기는 하였지만 여전히 절대적인 측면에서는 OECD에서 가장 높은 수준의 현물 지출을 하고 있는 것으로 나타났다. 이와 같이, 사회지출 규모가 클 뿐만 아니라 상대적으로 현물급여가 발전한 것은 스웨덴 복지국가의 보편주의적 특징과 그 맥이 닿아 있다.

〈표 3-10〉 주요 OECD 국가의 공적 사회지출 추이 중 현금과 현물의 비중

(단위: GDP 대비 %)

	1980		2005	
	현금	현물	현금	현물
France	13.8	6.9	17.5	10.8
Germany	15.2	7.6	15.9	9.9
Korea	2.9	3.8
Sweden	13.9	13.2	14.5	13.6
United Kingdom	10.0	6.1	10.3	10.5
United States	8.5	4.6	8.0	7.8
OECD - Total	10.2	5.7	11.6	8.4

자료: OECD.stat

스웨덴 복지국가의 가장 큰 특징 중 하나인 보편주의는 공교육, 공공의료(NHS), 공보육, 기초연금, 가족수당, 사회서비스에 이르기까지 그 영역이 광범위하다. 그 중에서도 공보육과 가족수당은 사회복지정책으로서 뿐만 아니라 가족정책과 노동정책적으로도 중요한 의미를 가지는 데모그란트적 성격의 제도이다. 여기에서는 스웨덴 데모그란트의 발전 배경과 성격을 살펴 보기 위하여 주로 공보육과 가족수당을 중심으로 제도의 도입 배경과 내용을 살펴보고자 한다.

2. 사회수당제도(공보육과 가족수당) 발전 배경

스웨덴은 전후 사민당의 안정적 집권, 높은 경제성장률과 낮은 실업률을 바탕으로 가장 모범적인 사민주의적 조합주의 유형의 복지국가를 형성하여 왔다. 스웨덴의 사민당과 노동조합은 산업화 초기부터 함께 발전해 왔다. 또한 노동조합은 선거에서 효과적인 사민당의 지지세력이 될 수 있었고, 이렇게 하여 집권한 사민당은 노동조합을 강화시킬 수 있었다. 즉 노조와 사민당간의 상호주의(reciprocity)가 형성되었던 것이다. 스웨덴의 경우 조직적으로 노동조합이 집합적 당원의 자격으로 사민당에 가입하고 있어 전체 유권자의 47%가 사민당 당원으로 되어있다. 또한 사민당과 LO간의 정기적인 회합이 이루어지고 LO위원장이 사민당으로 의회에 진출하여 당과 노

조가 유기적인 관계로 발전되어 왔다. 사민당이 1932년 이래 1991년까지 6년을 제외하고 54년간 장기집권할 수 있었던 것은 바로 이러한 노조와 사민당 간의 관계에 근거하고 있다²⁴⁾.

이러한 결과는 초기 노동조합운동이 형성될 당시의 정치적 조건에 크게 영향을 받은 것이며 또한 노동조합과 정당지도자들의 활동에 의해서 강화된 것이다. 즉 사민당이 정치운동뿐만 아니라 노조운동을 동시에 담당하였기 때문에 당과 노조간의 이데올로기적 결합이 강하게 뿌리내릴 수 있었다는 것이다. 요컨대, 사민당의 안정적인 집권과 중앙집권적이고 강력한 노조, 그리고 조합주의의 합의적 의사결정 시스템 등을 바탕으로 전후 스웨덴은 1990년대 중반 경제위기 이전까지 높은 경제성장률, 낮은 실업률, 안정적 물가, 그리고 보편적인 사회서비스를 실현하면서 ‘복지국가의 이념형’으로 칭송받아 왔다. 이와 더불어, 이차대전의 피해를 거의 입지 않은 유럽의 변방이라는 지정학적 위치, 작고 단일한 인구규모와 구성도 스웨덴식 모델 형성에 중요한 요소로 꼽힌다²⁵⁾.

스웨덴은 복지국가 제도 중 특히 보편적인 가족 지원제도가 두드러진 나라이다. 가족 지원이 모성-양육자를 지원하는 측면보다 높은 유일한 국가균이라는 김수정(2002)의 주장은 이러한 맥락에서 해석될 수 있다. 즉, 주로 공보육과 같은 현물 형태의 지출이 가족수당 지출을 역전한 제도적-노동시장 참여 지원국가라는 것이다.

그러나 스웨덴도 초기부터 공보육과 같은 가족지원이 먼저 발달했던 것은 아니었다. 오히려 초기체제는 가족수당을 중심으로 한 모성지원에서 출발하였다. 스웨덴의 가족수당은 1948년 도입되었는데, 이는 베버리지 보고서를 바탕으로 복지국가 모형을 구축한 영국의 영향으로 보인다. 베버리지 보고서에는 완전고용과 함께 가족수당을 사회보험 완성의 전제 조건으로 삼고 있다. 이러한 영향으로 가족수당이 도입되었지만, 내부의 반대도 만만

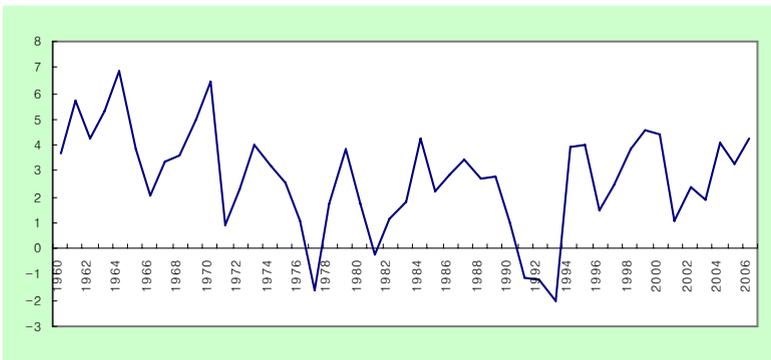
24) 2006년 선거에서 G. Persson이 이끈 사민당이 선거에서 패배하고, Reinfeldt 보수당 당수가 이끈 스웨덴을 위한 연합세력이 과반수 획득하였다(최연혁, 2006)

25) 스웨덴의 2009년 현재 총인구는 약 920만명으로 우리나라의 1/5에도 못미친다.

치 않았다. 보수당과 농민당은 고소득층에게 상대적으로 유리하고 역진적 성격을 띤 기존의 세금공제를 고수하지는 의미에서 가족수당을 반대하였다. 시민당 내부, 예컨대 미르달 위원회에서는 가족수당은 보편성을 가진 비효율적 이 제도일 뿐만 아니라 노동과의 연계성도 낮은 만큼, 상대적으로 효율적이고 보다 사회주의적인 집합적 소비방식, 즉 공보육의 도입을 선호하였다(김수정, 2002). 그럼에도 불구하고, 당시 가족수당이 성공적으로 정착할 수 있었던 것은 ‘인민의 가정’을 모토로 하는 시민당 강령 하에서 복지국가의 기틀을 잡아가는 과정에서 낙인을 부여하는 공공부조나 기여를 전제로 하는 사회보험보다는 조세를 기반으로 하고 보편적인 수당제도가 가족의 소득을 보장하는데 효과적이라는 시민당의 총체적 판단에 기인한 것으로 보인다.

그러나 이후에도 가족수당이 여성의 모성 역할을 전제하고 있다는 페미니스트들의 반발은 계속되었다. 특히, 1960년대 경제성장이 가속화되면서 노동시장의 인력 부족 문제가 크게 부각되었다. 이에 따라, 여성의 모성 역할과 경제적 독립을 둘러싸고 가족수당과 공보육에 대한 논쟁은 또다시 격화되었다. 여기에 더해, 시민주의 복지체계가 실질적으로 빈곤의 문제를 해결하는데 한계가 있으며, 남성가장(one earner)만으로는 가족빈곤을 해소할 수 없다는 현실 인식도 공보육에 힘을 실어주는 역할을 하였다.

[그림 3-4] 스웨덴의 실질 경제성장률 추이

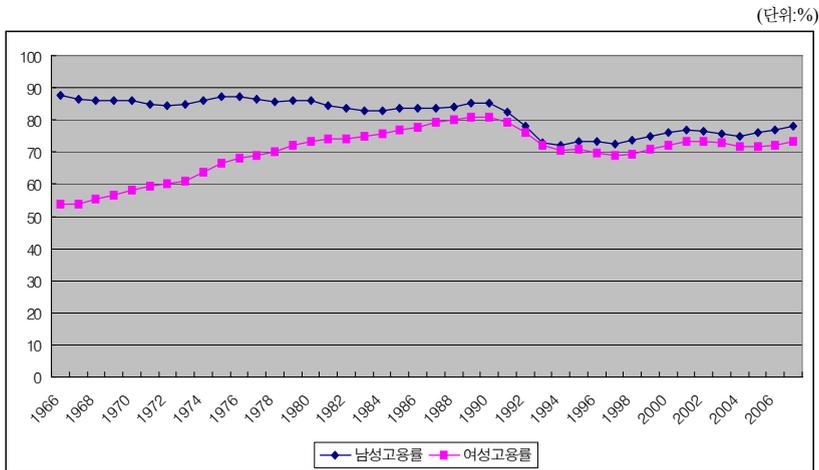


자료: OECD.stat

이러한 요인들로 인하여 1970년대 이후 시민당의 정책 방향은 가족수당 보다는 공보육 쪽으로 선회하였다. 1974년 공보육 체제로의 이행을 위해 보수당의 반대를 무릅쓰고 시민당과 자유당은 “취학적 교육법”(Preschool Act)을 통한 공보육 프로그램에 대한 투자를 결정하였다. 또한, 1974년 육아휴직제도를 도입함으로써 아동이 공보육 시설을 이용하기 전이라도 경력 단절없이 여성의 노동활동이 가능하도록 기반을 마련하는 조치를 취하였다. 이로써 스웨덴은 모성 역할을 강조하는 가족수당제도에서 여성의 경제활동과 젠더의 실질적 평등을 추구하는 제도적·노동참여 지원국가로 자리잡았다. 그 결과 공공 보육시설은 1960년 309개소에서, 1971년 1,124개소, 1990년에는 6,697개소로 급증하였다(김수정, 2002).

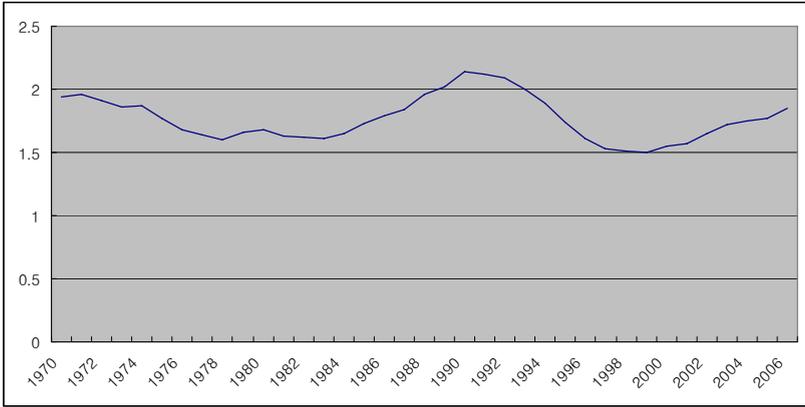
이후 1991년에 보수 정권이 집권에 성공하면서 양육수당이 도입되었으나, 1994년 다시 시민당 정권이 집권하면서 이를 폐지하는 일이 벌어지기도 하였다. 시민당에서 양육수당을 거부한 것은 그 수혜자가 주로 자발적으로 전업주부를 선택할 수 있는 중산층 이상의 여성들이라는 점 때문이었다.

[그림 3-5] 스웨덴의 성별 고용률 추이



자료: OECD.stat

[그림 3-6] 스웨덴의 출산율 추이



자료: OECD.stat

보편적인 ‘사회적 보육’ 시스템이 정착함에 따라 여성의 고용률은 급등하였다. 그림에서 보는 바와 같이, 1966년 남성(88%)과 여성(54%)의 고용률 차이는 34%p였으나, 1990년을 전후로 여성의 고용률은 남성 고용률과 비슷한 수준에 이르렀다. 또한, 여성의 경제활동에 대한 강조에도 불구하고 일과 가정의 연계를 강화하는 다양한 정책들의 도입으로 출산율은 거의 줄어들지 않았다(1970년대 약간 줄어드는 경향을 보였으나, 이후 다시 증가하였다).

3. 사회수당(공보육과 가족수당)의 내용

스웨덴은 시민당의 오랜 집권과 미르달 위원회 등의 페미니즘적 관점의 관철, 그리고 노동시장적 필요 등이 복합적으로 작용하면서 가족지원제도는 가족수당보다는 공보육 중심으로 발전해 왔다. 2005년 현재 가족지원에 대한 공적 사회지출은 GDP의 4.7%에 이르고 있으며, 이 중 공보육과 같은 현물 서비스가 3.2%로 전체 가족지원 중 68%에 이르는 것도 이러한 이유로 해석될 수 있다.

〈표 3-11〉 주요 OECD 국가의 가족지원에 대한 공적 사회지출

(단위: GDP 대비 %)

Country	현금	현물
France	1.4	3.0
Germany	1.4	2.2
Korea	0.0	0.3
Sweden	1.5	3.2
United Kingdom	2.2	3.2
United States	0.1	0.6
OECD - Total	1.2	2.0

자료: OECD.stat

가족수당(barnbidrag)은 스웨덴에 거주하는 모든 아동을 대상으로 하는 보편적 수당이며, 부모의 소득과 상관없이 16세 이하(또는 재학 중인 경우 20세까지)의 모든 아동에게 매월 지급된다. 둘째 자녀부터는 다자녀가족 보충수당이 지급된다. 2007년 현재 가족수당의 최대 급여액은 아래 표와 같다. 급여액은 아동 수와 아동과의 거주 형태에 따라 조정된다.

〈표 3-12〉 가족수당액 및 추가자녀에 따른 다자녀가족 보충수당액(2007년)

(단위: SEK)

아동수	가족수당(SEK)	다자녀가족 보충수당(SEK)	수당 총액(SEK)
1명	1050	-	1050
2명	2100	100	2200
3명	3150	454	3604
4명	4200	1314	5514
5명	5250	2363	7613

자료: Information från Försäkringskassan(2007) Bostadsbidrag till barnfamiljer(Fk 4062-4); ; 여유진 외 (2007) 재인용

공보육은 0에서 6세 아동이 이용 가능하다. 2000년 전후를 기준으로 할 때, 1~2세 아동의 48%²⁶⁾, 3~5세 아동의 82%, 6세 아동의 93%가 공보육을 이용하고 있다. 노르딕 국가들의 공보육 수준은 대체로 스웨덴과 비슷한

26) 여기에는 공적으로 지원되는 가정보육은 포함되어 있지 않다.

반면, 영국은 1~2세 아동의 2%, 미국은 1~2세 아동의 6%만이 공보육 지원을 받고 있다는 점에서 많은 차이를 보이고 있다. 공보육의 재원은 정부와 민간(부모)의 공동 부담으로 충당되며, 중앙정부와 지방정부가 전체 비용의 82%를, 아동의 부모가 18%를 지불하고 있다. 보육에 지출하는 공적 지출은 2000년 US\$PPP 기준으로 아동 1인당 \$4,950으로, 노르딕 국가군 중에서도 가장 높으며, 프랑스의 \$3,161에 비해 약 1.6배, 영국의 \$780에 비해 약 6.3배, 미국의 \$679에 비해서는 7.3배 더 높다(Family Policy Database).

4. 평가 및 함의

스웨덴 복지국가는 1990년대 중반 경제위기 이전까지만 해도 적극적 노동시장정책과 보편적인 사회복지제도를 중심으로 ‘탈상품화를 통한 재상품화’ 전략에 성공한 시민주의 복지국가의 대표적인 모델로 주목받아 왔다. 1990년 중반 이후 실업률이 크게 상승하고 재정적 압박이 증가하면서 복지 개혁과 민영화를 추진하기도 하였지만 이전에 추진해 오던 복지국가의 근간을 흔들 정도는 아니었다.

특히, 스웨덴 모델은 가족의 소득보장이나 모성 보호보다는 여성의 노동시장 참여를 지원하는 방향으로 제도화되었는데, 이는 시민당의 노동자 중심주의와 페미니스트의 성인지적 관점이 만들어낸 합작품이라 할 수 있다. 실제로 가족수당보다는 공보육과 육아휴직을 중심으로 발전해온 가족지원 제도의 결과로 여성의 노동시장참여율은 1960년 50%에서 1990년 80%로 상승하였으며, 일하는 어머니의 비율은 1965년 36%에서 1990년 85.1%로 증가하였다. 결국, 렌-마이더너 모델로 대표되는 적극적 노동시장정책과 보편적이고 젠더적 가족지원제도는 경제성장 - 사회통합 - 지속가능한 성장의 선순환구조를 만들어내는데 비교적 성공적이었다는 평가가 가능하다.

스웨덴에서 보편주의적 제도의 발달을 가능케 했던 여러 가지 조건들—좌파정당의 안정적 집권, 높은 노조조직률, 좌파정당과 노조의 유기적 연대,

작은 규모의 인구, 지정학적 위치, 이차대전 이후의 복지와 평등에 대한 우호의 분위기 등—의 측면에서, 현재 우리나라와는 거리가 멀다. 반면, 결과적인 측면에서, 보편주의적 복지제도는 단기적으로는 비효율적인 제도로 비취질 수 있으나 중장기적으로는 고용의 양과 질을 모두 높일 수 있을 뿐만 아니라 국민의 전반적인 삶의 질을 높이고 사회적 평등을 제고함으로써 경제 발전과 사회통합의 두 마리 토끼를 잡을 수 있는 기회를 제공한다. 특히, 우리나라가 현재 처하고 있는 가장 심각한 문제인 저출산 고령화, 여성의 고학력화와 저고용률, 사회양극화 등을 고려한다면 공보육, 공교육, 기초연금과 같은 사회수당은 분명 유효한 정책 대안으로 고려될 수 있을 것으로 보인다. 요컨대, 스웨덴과의 비교를 통해서만 볼 때, 조건이라는 측면에서 우리나라는 사회수당 도입에 좋은 조건을 갖추고 있다고 볼 수 없지만, 도입의 필요와 효과라는 측면에서는 검토의 우선순위에 올려놓을 만하다고 할 수 있다.

제5절 시사점

1. 각국 사회수당제도의 특징

여기서는 위에 언급한 세 국가의 사회수당제도의 특징을 비교하여 그 시사점을 도출하고자 한다. 먼저 각국 사회수당제도의 특징은 아래와 같이 요약할 수 있다.

첫째, 프랑스 사회수당제도(가족수당제도)의 발전과정은 보편적 가족수당의 발전기를 거쳐, 점진적으로 자산조사형 수당제도가 덧붙여지는 형태를 띠고 있다. 1990년대 중반이후 프랑스 사회수당제도는 지속적으로 보편적 수당을 약화시키고 자산조사형 수당제도를 도입하려는 정치적 경향에 의해 영향을 받게 된다. 하지만 이는 기존 가족수당을 폐지하거나 근본적으로 개편하는 방식이 아니라, 지출을 통제하는 상황에서 위험에 노출된 취약계층에

대한 지원을 강화하는 방식이었다. 프랑스는 모성보호를 중시하며, 보육지원을 제도도입의 원칙에 근접하게 유지하는 가장 대표적인 국가 중 하나이다.

둘째, 영국의 사회수당제도는 제2차 세계대전이후 전후 노동인력의 부족과 여성의 경제활동 참여라는 관점에서 제도도입에 우호적인 환경이 조성되어 있었다. 그리고 케인즈주의에 입각한 강력한 국가주의와 재정확충이 이를 뒷받침하였으며, 복지확장에 대한 사회적 합의가 이를 가능하게 하였던 것이다. 하지만 1970년대 후반이후 사회수당제도에 대한 공세가 강해지고, 1990년대에는 사회수당제도가 상당부분 후퇴하는 양상을 나타내게 된다. 그 결과, 영국은 상대적으로 보육지원을 강화하고 사회수당이 약화되는 경향이 나타나고 있다.

셋째, 스웨덴은 사회보장지출, 가족지원지출 규모가 크고, 실업률은 낮으며 여성의 노동시장 참여율은 높다. 이는 개별가구의 보육지출 증가요인을 모두 갖추고 있다는 것을 의미한다. 가족지원이 모성-양육자를 지원하는 측면보다 높은 유일한 국가군이며, 보육지출이 가족수당지출을 역전한 제도적-노동시장참여 지원국가로도 분류된다. 스웨덴 가족지원정책은 초기에는 가족수당을 중심으로 한 모성지원에서 출발하였으나, 1970년대 이후에는 보육지원이 강화되는 경향을 보이고 있다.

2. 각국 사회수당제도 비교의 정책적 함의

외국의 사회수당제도 도입 및 발전과정을 통해 얻을 수 있는 시사점은 아래와 같이 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 외국 사회수당제도에는 여성의 경제활동에 대한 전통적 가치가 매우 중요한 영향을 미치며, 이러한 가치체계가 정치체제의 구조와 힘 관계를 매개로 사회수당과 보육지원 간 선택 및 결합방식을 결정하는 양상을 나타내 왔다는 점이다. 그것은 유럽의 기독교정당은 모성적 가치를 중시하고, 좌파정당들은 아동수당을 선호하는 경향을 나타내 왔다는 것을 의미한다. 이러한 맥락에서 볼 때, 우리사회에서 가족에 대한 전통적 가치부여 경향

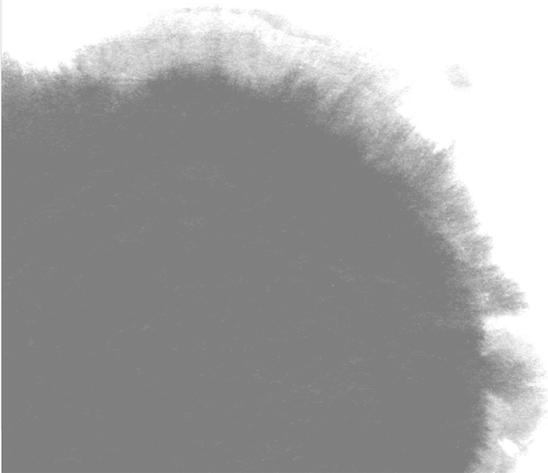
또한 유사한 문제를 야기할 것으로 예측할 수 있다.

둘째, 위의 세 국가에서 대부분의 사회수당(아동수당, 가족수당, 노인수당, 장애수당 등)은 제2차 세계대전 직후에 도입되었으며, 1960년대까지는 별다른 변화 없이 안정적으로 유지되는 양상을 나타내 왔다. 하지만 1970년대 이후 경제사회환경이 변화함에 따라 개편압력이 증가하게 되었다. 그것은 모성보호에 초점을 둔 가족수당을 둘러싸고 선별주의로의 개편을 요구하는 압력이 강해졌음을 의미한다. 이는 우리나라에서 사회수당을 도입하는 경우, 이러한 경제사회적 환경변화를 고려해야 한다는 것을 의미한다.

셋째, 아동수당(가족수당)의 경우, 1970년대 후반, 그리고 1990년대 초반이후 지속적으로 보육지원과의 경합과정에 노출되어 왔다는 점이다. 이는 사회수당제도보다 여성의 경제활동참여를 촉진하기 위한 보육체계를 강화하려는 시도가 본격화되었음을 의미하는 것이다. 이러한 경향은 우리나라가 향후 여성 비경제활동인구의 취업을 촉진함으로써 노동공급을 증가시켜야 한다는 점을 감안하면, 그 정책방향이 어느 정도 예고되고 있다고 말할 수 있다.

04

한국 사회보장제도의 실태와 과제



제4장 한국 사회보장제도의 실태와 과제

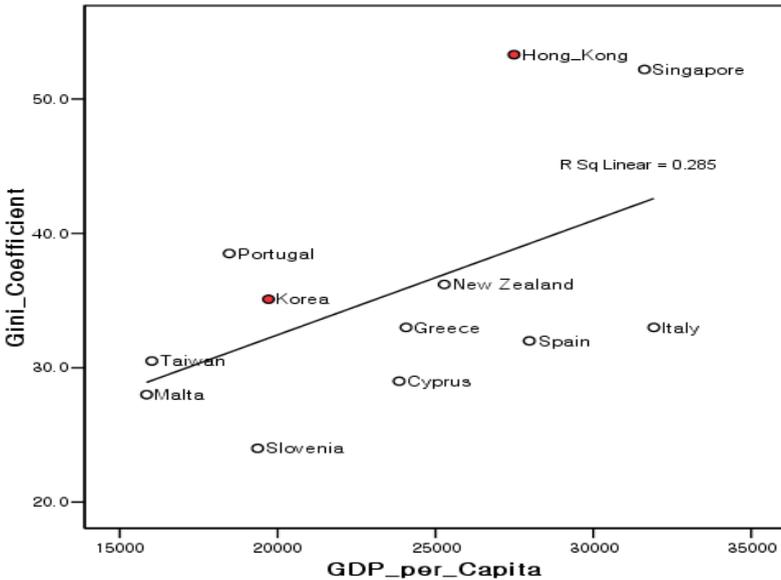
현재 우리사회는 대내외적 환경변화에 따라 거대한 경제사회적 전환기에 들어서 있다. 이는 외부 경제환경이 불안정해지면서 그것이 우리 산업구조와 고용구조에 큰 충격을 가하고 있다는 것을 의미한다. 그리고 이 경제적 충격은 지난 십 년간 소득불평등 심화 및 빈곤율 증가로 나타나고 있다. 이것이 우리사회의 당면문제인 것이다. 그 밖에도 우리사회는 새로운 위협에 노출될 개연성을 안고 있다. 그것은 저출산·고령화로 인한 경제사회적 충격을 지칭한다.

문제는 이러한 위협증가에 대처할 수 있는 사회보장제도가 취약하다는 것이다. 사회보험제도 중 소득보장을 담당하는 공적연금제도와 고용보험제도는 가입률이 낮다는 점에서 현재 실직빈곤층 증가에 영향을 미치고 있고, 향후 노후소득보장제도에 대한 재정적 부담을 가중시킬 개연성이 존재한다. 공공부조제도와 관련해서는 빈곤층 규모와 비교할 때, 사각지대 규모가 크다는 문제점을 나타내고 있다. 물론 2008년 지급된 기초노령연금제도, 2009년 지급된 근로장려세제, 2010년 시행될 중증장애연금제도 등으로 인해 노인빈곤 문제와, 근로빈곤 문제, 그리고 장애인빈곤문제 해소에 기여할 것으로 전망된다. 하지만 그것은 여전히 방대한 사각지대 문제를 안고 있다. 특히 근로빈곤층 및 장애인빈곤층을 중심으로 여전히 사각지대가 남아 있는 것이다.

따라서 여기서는 우리 사회보장제도의 실태진단을 통해 사회수당제도의 필요성을 설명하고자 한다. 앞서 언급하였던 것처럼, 우리사회에는 데모그

년 현재 1인당 GDP가 1만 달러 ~ 2만 달러 사이에 있는 국가들을 중심으로 경제성장과 소득불평등의 관계를 나타낸 것이다. 흥미로운 점은 이들 국가에서는 경제성장에 따라 소득불평등이 감소하기보다 오히려 증가하는 양상을 나타내고 있다는 점이다. 하지만 1인당 GDP 1만 달러 미만인 국가들을 대상으로 동일한 분석을 실시하면, 경제성장이 소득불평등을 감소시키는 뚜렷한 경향을 확인할 수 있다. 이는 경제성장이 일정 단계에 이른 신흥산업국들이 급격한 산업구조 개편과정에서 고용위기와 소득분배구조 악화의 문제를 경험하고 있음을 시사하는 것이다.

[그림 4-1] 경제성장과 소득불평등의 관계



주: 위의 대상국가는 2006년 현재 1인당 GDP가 1만불~3만불 국가
 자료: World Bank(2008); CIA(2007), 『World Fact Books』

2. 한국 복지체제의 구조적 문제점

이 점을 감안할 때, 현재 우리사회는 경제부문의 개혁과 더불어 사회보

장부문의 정책을 강화해야 할 상황에 처해 있다. 그것은 지속적으로 사회보장제도를 강화하고 있지만, 복지수요의 급격한 증가추세를 감당하지 못하고 있다는 것을 의미한다. 한 마디로 사회보장제도의 사각지대를 해소하는 문제가 시급한 것이다. 물론 사회보장제도의 사각지대는 사회지출의 확대를 통해 해결할 수 있을지 모른다. 하지만 사회지출이나 정부의 복지예산을 확충하는 방식이 문제이다. 그것은 사회지출 확대에 따른 지출부담과 제도운영 방식에 대한 사회적 합의를 도출하기 위해서는 보다 효과적인 제도설계가 필요하다는 것을 의미한다. 그리고 그것은 지난 10년간 우리사회가 표방해 왔던 근로연계복지정책 기조를 수정해야 할 필요성을 말해주고 있다. 복지확장 초기국면에서는 근로연계복지를 통해 복지확장에 따른 최소한의 사회적 합의를 도출할 수 있었다. 하지만 근로연계복지로 해결할 수 있는 문제가 제한적이고, 국민들의 복지수요가 폭증하는 상황에서, 이러한 패러다임은 충분하지 않다. 이는 우리사회가 새로운 복지패러다임을 구축해야 한다는 것을 의미한다.

하지만 이 문제를 다루기에 앞서 지난 10년간, 또는 길게는 지난 20년간 우리 사회보장제도가 안고 있는 근본적인 문제점에 대해 간략하게 언급할 필요가 있다.

첫째, 사회보험제도 중심전략은 크게 두 가지 난관에 봉착해 있다는 점이다. 사회보험 가입률이 낮다는 점은 앞서 언급한 사실이다. 하지만 여기서 강조하고자 하는 것은 이러한 낮은 가입률이 노동내부의 격차를 확대하는 결과를 초래하고 있다는 점이다. 임금근로자와 관련해서는 상대적으로 고용지위가 안정되고 근로소득이 높은 집단에게 사회보장제도가 우호적으로 작동하여 왔다는 점이다. 이는 민주화 이후 노동소득분배율이 증가하였지만, 내적으로는 임금격차가 확대되는 문제를 의미한다. 그리고 이는 세차례의 대내외적 충격(1997년 외환위기, 2003년 신용대란, 2008년 미국발 금융위기의 충격)을 거치면서 더욱 확대되는 문제점을 나타내고 있다. 비임금근로자와 관련해서는 2003년 신용대란을 기점으로 지속적인 내수침체의 충격에 직면하고 있다. 그리고 이들은 각종 사회보험제도의 사각지대에 놓

여 있다. 이는 우리사회에서 사회보험제도를 근간으로 하는 복지확장 전략의 그늘인 셈이다.

둘째, 공공부조제도는 방대한 사각지대에도 불구하고 빈곤층을 보호할 수 있는 탈출구를 찾지 못하고 있다는 점이다. 이는 우리사회에서 공공부조제도를 둘러싼 개편논쟁이 아직 미완의 상태에 머물러 있다는 점과 밀접한 관련이 있다. 그것은 특히 기초생활보장제도 개편을 둘러싸고 마땅한 해법을 찾지 못하고 있음을 의미한다. 한편에서는 빈곤층에 대한 기초생활보장의 원칙을 고수한 상태에서 지출확대를 통해 사각지대를 해소해야 한다고 주장하고, 다른 한편에서는 기초생활보장제도의 급여체계를 옥구별 급여체제로 개편하여 제도의 효과성을 높인 상태에서 지출확대를 해야 한다고 주장한다. 그리고 이 두 주장은 타협점을 찾지 못하고 있는 상황이다. 그것은 기초생활보장제도가 범제화된 지 10년이 지난 상황에서도 수급자 규모가 150만 명 수준을 유지하고 있다는 점을 통해 여실히 드러나게 된다.

셋째, 이처럼 복지체제가 탈출구를 찾지 못하는 이유는 <복지정치의 교착상태>에서 찾아야 할 것이다. 우리사회는 지난 10년간 민주화이후 민주주의체제 하에서 복지정책을 둘러싸고 합리적 의사결정이 제대로 이루어지지 않는 문제점을 경험하여 왔다. 한편으로 정치체제는 여전히 강력한 대통령 중심제 형태를 취하고 있었지만, 그것은 과거 권위주의체제 하에서 대통령에 비해 끊임없이 흔들리는 지위에 놓여 있었으며, 민주주의 하에서 합리적 의사결정을 관철시킬 수 있는 민주적 권위를 확보하지 못하였다. 그 결과, 복지정책과 관련해서 국민적 선호를 반영하는 두 가지 기제 중 정당정치가 현저하게 약화되는 양상을 나타내 왔다. 특히 선거경쟁이 치열한 상황에서 복지정책을 둘러싸고 합리적인 공약경쟁을 하기보다, 선거에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 복지개혁을 회피하는 양상을 나타내 왔던 것이다. 이는 우리사회에서 <비난회피>(Blame Avoidance)의 메커니즘이 작동해 왔음을 의미하는 것이다. 이처럼 복지정치의 정상적 메커니즘이 교착상태에 빠진 상황에서 가장 큰 영향력을 행사하였던 것은 과거 성장논리를 중시하는 관료집단이었다. 이는 사회보장제도 개혁과 관련해서 지출확대에 따른 사회적

합의도출을 담당해야 할 정치집단이 역할을 방기하는 상황에서, 주어진 예산을 관리하는 방향으로 복지제도가 운영되어 왔음을 의미하는 것이다.

3. 한국 복지체제의 최근 변화

하지만 우리사회는 지난 10년간의 압축적인 경험을 통해 새로운 패러다임을 모색해야 할 필요성에 주목하고 있다. 그리고 이는 구체적으로 몇 가지 잠재력으로 나타나고 있다. 이와 관련해서 몇 가지 사례를 들면 아래와 같다.

첫째, 우리사회는 성장전략만으로 분배문제를 해결하는데 한계가 있으며, 분배정책을 강화하기 위해서는 사회적 합의를 도출할 수 있는 새로운 거버넌스가 필요하다는 점에 대해 사회적 합의를 이루고 있다는 점이다. 물론 그것은 구체적인 실천방안과 관련해서 합의가 이루어졌음을 의미하지는 않는다. 하지만 지난 10년간 경제성장에도 고용위기가 계속되고 소득불평등과 빈곤문제가 심화되었다는 점은 객관적으로 확인할 수 있는 사항이다. 이 점에서 성장전략 외에도 분배정책을 강화해야 한다는 점에 대해서는 큰 이견이 없는 것이다. 물론 어떠한 방식으로 분배정책을 강화해야 할 것인지에 대해서는 이견이 존재한다. 하지만 그것은 구체적인 복지제도 개편논의를 통해 단계적으로 합의할 수 있는 사항이라고 판단된다. 이 점에서 새로운 복지개혁의 가능성은 열려 있는 것이다.

둘째, 우리사회에서 사회보험제도가 본격적으로 강화된 지 10년을 맞이하고 있으며, 약 10여년 뒤에는 공적연금 등 중요 사회보험제도를 통한 소득재분배 효과가 본격화될 것이라는 점이다. 이는 공적연금제도가 고용보험제도에 대한 많은 사회적 우려에도 불구하고, 그것이 장기적 투자로서 중요한 의미를 갖고 있다는 것을 의미한다. 달리 표현하면, 현재 우리사회에서 각종 복지개혁은 그 끝을 알 수 없는 개혁이 아니라, 사회보험제도가 강화되고 그것이 효과를 나타낼 때까지의 과도기적 개혁이라는 의미를 갖는 것이다. 이 점에서 현재 진행되고 있는 각종 복지개혁은 절망적이지 않은 것이다.

셋째, 지난 수년간 우리사회는 사회보험제도와 기초생활보장제도의 사각지대를 해소하는 다양한 방안을 모색하여 왔다. 그리고 그러한 전략은 정치적 지지를 기반으로 지속적으로 확대되고 있다는 점이다. 그것은 범주적 공공부조제도 또는 미성숙된 사회수당제도의 도입을 의미한다. 한편에서는 노인빈곤 문제를 해결하기 위해 기초노령연금제도가 도입되었다. 이는 외형적으로 범주적 공공부조제도라고 말할 수 있지만, 내용적으로는 사회수당제도에 근접한 것으로 간주할 수 있다. 그리고 최근에는 중증장애인을 대상으로 하는 장애연금제도가 준비되고 있다. 이는 장애인을 대상으로 하는 새로운 사회수당제도가 다가오고 있음을 의미한다. 아동수당은 아직 도입되지 않았다. 하지만 보육지원 및 학비지원 등을 통해 우회적으로 지원을 강화하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 아울러 근로장려세제, 즉 한국판 EITC의 시행 또한 고려할 필요가 있다. 물론 근로장려세제는 취업빈곤층을 대상으로 하는 제도라는 점에서 사회수당과는 거리가 있는 제도이다. 하지만 그것은 일반적인 소득공제제도가 갖는 한계를 보완한다는 의미를 갖기 때문이다. 즉, 소득공제방식은 실제 납세금액이 없거나 적은 저소득층에게는 적용되지 않는다는 문제점을 보완하는 것이다. 이처럼 사회수당제도와 유사한 형태를 가진 각종 소득보장제도의 확대는 현재 교착상태에 빠진 복지확대 또는 복지개혁에 새로운 변화를 가져올 수 있는 잠재력을 갖고 있는 것이다.

제2절 사회보장제도의 기본구조와 실태진단

1. 한국 사회보장제도의 발전

앞서 각국의 사회수당제도의 발전과정에 대해 살펴보았다. 여기서는 우리나라의 사회수당제도 또는 사회보장제도의 발전과정에 대해 간략하게 살펴보고자 한다. 여기서 사회수당제도를 별도로 다루지 않는 이유는 우리나라에는 엄밀한 의미의 사회수당제도가 존재하지 않기 때문이다.

아래 표를 보면, 우리나라에서 사회보장제도 법제화는 1960년대 초반에

최초로 그리고 집중적으로 이루어진 것으로 나타나고 있다. 실제로 공무원연금법, 군인연금법, 생활보호법, 아동복지법, 의료보험법, 산재보험법 등은 1960년~1963년 사이에 제정되었다. 이는 <5.16 쿠데타>에 이어 정통성의 위기를 경험하고 있던 군사정부시기(1961년~1963년)에 대대적으로 사회복지 입법이 이루어졌음을 의미하는 것이다. 당시 도입된 제도는 빈곤층 보호와 체제유지세력이라 할 수 있는 공무원과 군인 대상 복지제도 도입에 초점을 맞추고 있었던 것이다. 이는 당시 복지제도가 극도의 저발전상태에서 체제관리에 초점을 두고 있음을 의미하는 것이다.

그리고 이후의 주요한 법률 개정은 1987년 민주화와 더불어 본격화되고, 심지어 ‘복지폭증’(Welfare Explosion)의 시기로 불리기도 한다. 노태우정권은 1987년~1990년까지 약 3년간 보편적 국민연금제도와 의료보험제도, 최저임금제도 등을 실시하였다. 이 시기에 도입된 복지제도의 특징은 사회보험의 가입범위를 확대하고, 과거 권위주의시절에 기피했던 각종 노동관련 법률을 제정하였다는 점이다. 하지만 이러한 복지확장 흐름은 1991년경 다시 중단되게 된다. 그것은 당시의 복지확장이 정통성의 위기를 경험하고 있던 정권의 체제안정화 목적과 궤를 함께 하고 있음을 의미하는 것이다.

우리사회에서 전 국민을 대상으로 하는 사회보험제도의 완성과 보다 체계화된 공공부조제도의 도입은 1997년 외환위기이후에 이루어졌다. 이 시기에는 국민연금 가입대상이 전 국민으로 확대되고, 5인 이상 사업장 근로자에 대한 고용보험이 시작되었다. 그리고 1999년에는 기초생활보장제도가 도입되었다. 그리고 2003년~2004년에 이르면, 거의 모든 사회보장제도가 형식적 틀을 완성하게 된다.

이에 비해 엄밀한 의미의 사회수당제도는 현재까지 존재하지 않고 있다. 물론 범주적 공공부조제도가 존재하고 있지만, 기초생활보장제도 수급자를 중심으로 제한되어 있었거나, 급여수준이 미미하여 제도의 효과성을 기능하기 힘든 상황이었다. 실제로 장애수당 및 장애아보육수당은 기초생활보장제도 수급자와 일부 장애인빈곤층을 대상으로 제한적으로 운영되었고, 경로연금은 보편적 수당 형태를 띠고 있었지만 금액 자체가 작아 소득보장제도로

서의 기능을 다하지 못하고 있었다. 범주적 공공부조제도 또는 사회수당제도에 근접한 제도는 2007년 제정된 기초노령연금제도가 최초라고 말할 수 있다. 그리고 2010년에 도입예정인 중증장애연금제도 또한 장애범주와 관련해 매우 제한적이지만 사회수당제도와 유사한 제도라고 말할 수 있다.

〈표 4-1〉 주요 사회보장제도의 도입과 확대과정

구분	법률명칭	입법시기	비고
사회 보험	공무원연금법	1960	1996년 조기퇴직연금제도 도입
	군인연금법	1961	
	사립학교교직원연금법	1973	2000년 사립학교교직원연금법으로 개정
	국민연금법	1986	1995년 농어민까지 적용대상 확대 1999년 도시지역 모든 거주자로 적용대상 확대 2003년 사업장가입자 대상 확대
	의료보험법 (국민건강보험법)	1963	1989년 도시지역 자영자 적용 1997년 국민의료보험법 제정 2000년 국민건강보험법으로 개정(직장/지역통합)
	고용보험법	1995	1998년 상시근로자 5인미만 사업장으로 적용확대 2004년 1월미만 일용·작근로자에 대한 적용확대
	산업재해보상보험법	1963	2000년 상시근로자 1인 이상 사업장까지 적용확대 2003년 보험보험료징수등에관한법률제정
공공 부조	생활보호법	1961	2000년 국민기초생활보장법으로 전면개정
	자활지도 임시조치법	1965	2000년 국민기초생활보장법에 통합
	의료급여법	1976	2001년 의료급여법으로 개정
	간접지원법	2005	2005년 간접지원에관한법률로 제정
	군사원호법	1950	1984년 국가유공자예우등에관한법률 제정
	재해구호법	1962	2001년 전문개정
사회 복지 서비스	사회복지사업법	1970	1992년 모자복지법, 영유아보육법 추가 1997년 사회복지시설평가/사회복지사자격규정강화 2003년 지역사회복지협의체 설치, 재가복지 강화
	노인복지법	1981	1997년 경로연금제도 및 구상권제도 도입 2003년 노인학대 신고의무와 조치사항 규정 2007년 기초노령연금제도 도입
	아동복지법	1961	1981년 아동복지법이 아동복지법으로 전면개정 2000년 아동학대에 대한 예방 및 신고 규정
	장애인복지법	1981	1989년 심산장애인복지법을 장애인복지법으로 개정 1990년 장애인고용촉진등에대한법률 제정 2000년 장애범주를 내부질환까지 확대 2003년 장애범주에 일부 장애 추가 2010년 중증장애연금법 제정(예정)
기타	근로장려세제	2007	2007년 근로장려세제 도입(2009년 급여지급)

2. 한국 사회보장제도의 기본구조

한국의 사회보장제도는 위와 같은 발전과정을 거쳐 현재에 이르고 있으며, 그 중에서도 소득보장제도는 사회보험제도를 중심으로 하는 제1층과 공공부조제도를 중심으로 하는 제2층, 각 개인의 저축 및 민간보험제도로 구성되는 것을 알 수 있다. 그리고 각 소득보장제도는 개인의 취업상태를 중심으로 임금근로자, 비임금근로자, 비경제활동인구로 구분되어 있다.

제1층에 해당되는 사회보험제도 중 공적연금제도는 근로연령기에 보험료를 납부하고 노후에 소득보장을 받는 제도이며, 고용보험 및 산재보험제도는 근로연령기간 중의 소득상실 위험에 대비하기 위한 제도이다. 따라서 이 제도가 포괄적으로 운영되는 경우, 전체 소득보장체계는 매우 강력한 안전망 역할을 할 수 있다. 하지만 이 제도의 사각지대가 크다면, 문제는 다르다. 공적연금의 사각지대는 향후 노인빈곤층의 증가를 의미하며, 고용보험 제도는 현 근로빈곤층의 빈곤위험을 증가시키기 때문이다.

이처럼 공적 사회보험제도의 사각지대가 큰 상황에서도, 민간보험제도는 매우 빠르게 성장하고 있다. 이는 현재의 공적소득보장제도에 대한 불안감으로 인해 민간보험회사의 소득보장형 보험에 가입하는 인구가 증가하고 있음을 의미하는 것이다. 하지만 이러한 민간보험에 대한 지출증가는 현재의 소득불평등 및 소득격차를 향후에도 더욱 확대시키는 측면이 있다. 그것은 현재의 생활이 어려운 빈곤층 및 저소득층이 민간보험을 통해 저축을 할 개연성이 낮기 때문이다.

그리고 제2층에 해당되는 공공부조제도는 다양한 제도를 중심으로 구성되어 있다. 그것은 크게 세 가지 유형의 제도로 구분할 수 있다. 하나는 가장 근간이 되는 기초생활보장제도이며, 다른 하나는 범주적 공공부조제도 또는 사회수당제도이며, 끝으로 근로장려세제 등 소득공제제도이다. 적어도 이러한 제도적 구성은 외형적으로는 매우 포괄적인 소득보장체계가 구축되었음을 말해준다. 하지만 이 경우에도 각 제도가 안고 있는 사각지대 문제는 매우 심각하다. 바로 이 점이 공공부조제도의 외형적 완성에도 불구하고

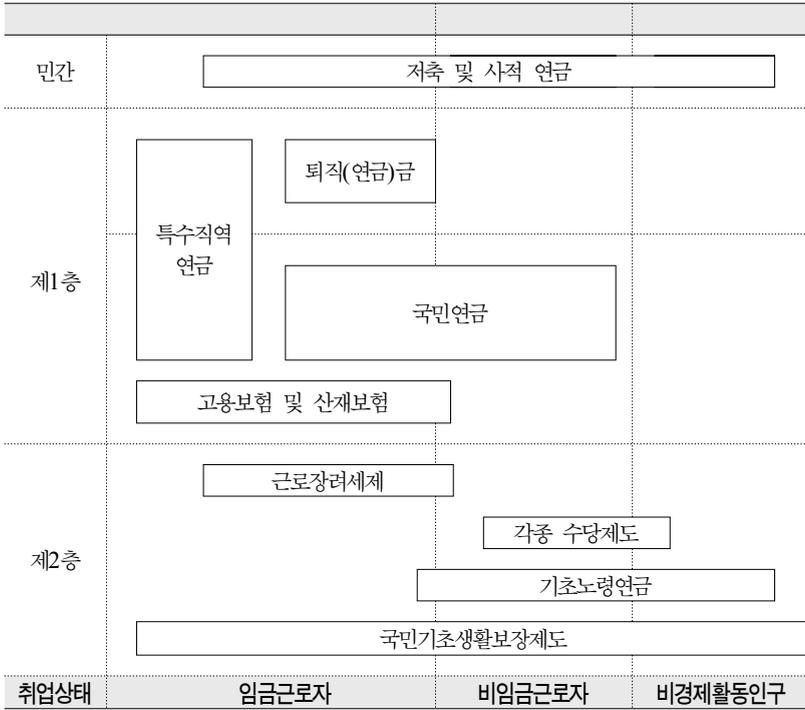
소득재분배 효과가 크게 나타나지 않는 이유인 것이다.

먼저 1999년 도입되어 2000년 시행된 기초생활보장제도는 가구의 소득 인정액이 최저생계비에 미달하는 빈곤층에 대한 가장 포괄적인 안전망이라고 말할 수 있다. 하지만 문제는 이 제도의 사각지대가 매우 크다는 점이다. 그리고 그 원인은 재산과 부양의무자 기준에 있다고 말할 수 있다. 이 두 가지 단서조항은 법 정신에도 불구하고 기초생활보장제도의 사각지대를 방치하는 문제를 야기하고 있는 것이다. 물론 이처럼 단서조항을 통해 수급자 증가를 통제하는 배경에는 복지의존성 증가 및 급여관리의 어려움이라는 두 가지 문제가 자리하고 있다. 달리 표현하면, 제도의 건강성을 회복하는 문제와 사각지대 해소 문제가 밀접한 관련이 있음을 의미하는 것이다.

이어 범주적 공공부조제도 또는 수당으로 기초노령연금이나 장애수당 등을 들 수 있다. 여기서 언급해야 할 것은 이들 제도가 기초생활보장제도의 존재를 전제로 한 보충적 급여제도라는 점이다. 달리 표현하면, 그 자체로 강력한 소득재분배 기능을 하기 힘들다는 것을 의미한다. 더욱이 이들 제도는 기초노령연금을 제외하고는 사각지대가 매우 크다는 점을 지적해야 할 것이다.

끝으로 취업빈곤층 중 이동을 부양하는 집단을 대상으로 하는 근로장려세제를 들 수 있다. 이는 노인, 장애인 대상으로는 범주적 공공부조제도가 확대되었으나, 근로빈곤층 중 취업빈곤층에 대해서는 별다른 소득보장제도가 없는 상황에서 취업과 아동부양을 조건으로 일종의 근로장려금을 지급하고 있는 것이다. 2009년 말 현재 약 51만 가구를 대상으로 근로장려금을 지급한 것으로 나타나고 있다.

[그림 4-2] 현행 소득보장체계



3. 한국의 사회지출 추이

사회보장제도의 구조만으로는 그것이 어떻게 운영되고 있는지 실태를 파악하기 힘들다. 따라서 공적사회지출 추이를 살펴볼 필요가 있다. 1990년 GDP 대비 2.91%에 불과했던 사회지출은 2000년에는 4.74%로 증가하였고, 2005년에는 6.42%로 증가하였다. 그리고 2007년에는 약 7.48%에 이르고 있다. 물론 2007년 사회지출은 OECD 국가 평균 사회지출의 1/3수준에 불과하다. 하지만 증가세로 보면 매우 빠르게 사회지출이 늘고 있음을 알 수 있다. 이를 주요 부문별 점유율로 보면, 보건의료부문이 가장 큰 비중을 차지하는 것을 알 수 있다. 그리고 다음으로는 노인에 대한 사회지출이 큰 비중을 차지하는 것으로 나타나고 있다. 하지만 증가율로 보면, 가족

을 대상으로 하는 복지지출이 가장 바르게 증가하였음을 알 수 있다. 그것은 1990년 0.03%에서 2007년 0.46%로 약 15배 가량 증가한 것이다.

〈표 4-2〉 공적 사회지출 추이

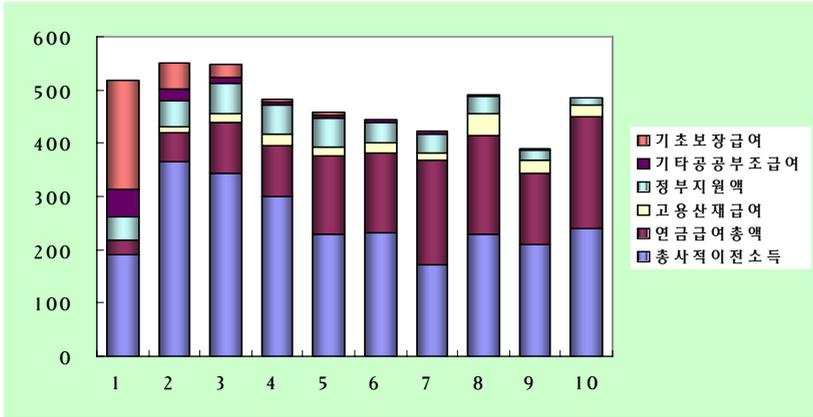
(단위: GDP의 %)

	1990	1995	2000	2005	2006	2007
1. 노령	0.62	1.09	1.24	1.43	1.53	1.61
2. 유족	0.16	0.16	0.17	0.23	0.25	0.25
3. 장애	0.30	0.37	0.36	0.52	0.55	0.55
4. 보건	1.59	1.49	2.12	2.96	3.29	3.46
5. 가족	0.03	0.07	0.11	0.26	0.51	0.46
6. ALMP	0.03	0.04	0.38	0.12	0.12	0.13
7. 실업	-	-	0.08	0.20	0.23	0.25
8. 주거	-	-	-	-	-	-
9. 기타	0.18	0.11	0.27	0.70	0.82	0.77
계	2.91	3.33	4.74	6.42	7.30	7.48

그리고 사회지출이 소득분위별로 어떻게 배분되고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 아래 그림은 전체가구를 10분위 집단으로 구분한 뒤, 공적이전소득과 사적이전소득의 내용별로 그것이 차지하는 금액을 나타낸 것이다. 이 그림에 따르면, 연금급여는 5분위 이상 가구에서 상대적으로 큰 비중을 차지하는 것으로 나타나고 있다.²⁷⁾ 하지만 기타 공공부조제도의 급여액은 소득하위 1~2분위에 집중되는 것으로 나타나고 있다. 이는 기타 공공부조제도 그리고 범주적 공공부조제도가 저소득층에 밀집된 잔여적 형태로 운영되고 있음을 의미하는 것이다.

27) 공적연금의 급여지출 측면에서 보면, 아직 연금급여 지급이 본격화되지 않았다는 점에 주목할 필요가 있다. 그것은 현재로서는 일차소득 기준으로 소득하위계층에게서 연금급여액이 차지하는 비중이 작지만, 장기적으로는 소득분배구조 개선효과가 높아질 개연성이 있다.

[그림 4-3] 전체가구의 소득분위별 연간 공적이전소득 및 사적이전소득

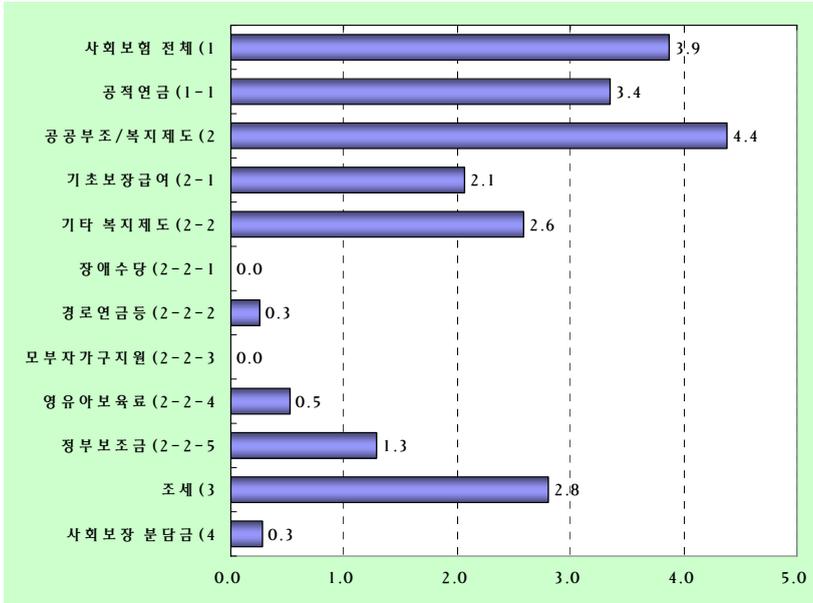


자료: 한국복지패널조사 제3차년도 원자료

4. 복지급여, 조세, 사회보장분담금의 소득불평등 감소 효과

이제 사회보험, 공공부조제도, 조세와 사회보장분담금이 소득불평등 감소 효과에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보기로 한다. 아래 그림은 2007년 현재 주요 제도의 소득불평등 감소효과를 %로 나타낸 것이다. 주요 제도 중 가장 큰 영향을 미치는 것은 기초생활보장제도와 기타 복지제도로 지니계수를 약 4.4% 감소시킨다. 그 중 단일제도인 기초생활보장제도가 2.1%를 감소시키며, 기타 복지제도 전체가 2.6%를 감소시킨다. 그리고 이 제도 중에서는 농어가보조금 등이 가장 큰 영향을 미치고, 다른 제도의 영향력은 미미한 것으로 나타나고 있다. 다음으로 전체 사회보험이 3.9%, 공적연금 제도가 3.4%를 감소시킨다. 그리고 조세제도는 2.8%, 사회보장분담금은 0.3%를 감소시킨다.

[그림 4-4] 조세 및 소득보장제도를 통한 소득불평등 감소효과



주: 막대의 수치는 지니계수의 감소율(%)
 자료: 한국복지패널 제3차년도 원자료

5. 한국 사회보장제도의 사각지대

우리 사회보장제도가 현재 직면하고 있는 가장 큰 문제점은 사각지대 해소라고 말할 수 있다. 그렇다면 몇 가지 기준을 토대로 사회보장제도의 사각지대 규모에 대해 살펴볼 필요가 있다. 아래 표는 가구소득을 기준으로 전체 가구를 십분위 집단으로 구분한 뒤, 소득보장제도의 전체 가입자에서 각 소득분위의 가구(또는 가구구성원)가 차지하는 비중을 나타낸 것이다.

이 표에 따르면, 공적연금, 고용보험, 건강보험은 소득하위가구의 비중이 매우 낮게 나타나는 것을 알 수 있다. 이는 빈곤층에 사회보험 가입이 불가능한 노인인구가 상당수 분포하고 있다는 점을 감안하더라도 미가입자 비율이 매우 높다는 점을 말해준다. 공공부조제도나 기타 정부지원과 관련

해서는 영유아보육료지원, 학비지원, 경로연금이 전체 소득계층에 고르게 분포하고 있을 뿐, 나머지 복지제도는 기초생활보장제도 수급가구에 집중되어 있는 것으로 나타나고 있다. 장애수당의 95%, 경로연금의 69%, 학비지원의 46%가 기초생활보장제도 수급자에게 집중되어 있는 것이다.

〈표 4-3〉 사회보장제도의 수혜집단 분포(2006)

(단위 : %)

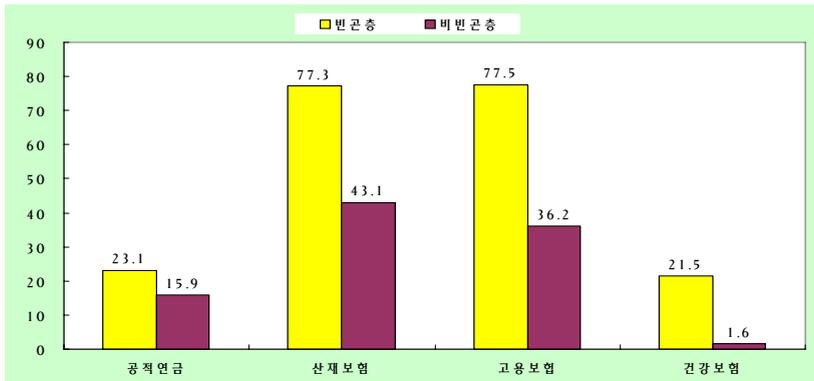
소득분위 간 사회보장 적용가구 분포												
제도	구간 기초 수급	1 분위	2 분위	3 분위	4 분위	5 분위	6 분위	7 분위	8 분위	9 분위	10 분위	전체
공적연금	1.29	1.02	2.01	5.05	8.82	11.35	12.99	13.68	14.40	14.57	14.82	100.0
고용보험	0.96	0.03	0.39	3.08	7.23	10.41	13.03	14.33	16.63	17.66	16.27	100.0
건강보험	1.51	5.82	9.13	9.77	10.21	10.53	10.59	10.58	10.59	10.63	10.64	100.0
기초보장	95.20	1.33	0.63	1.07	0.70	0.80	0.28	0.00	0.00	0.00	0.00	100.0
장애수당	95.07	2.06	1.76	0.45	0.00	0.65	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.0
경로연금	69.14	10.50	10.08	4.22	1.23	1.60	1.22	0.18	0.00	0.44	1.39	100.0
모부자	16.89	8.93	0.00	22.87	51.31	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.0
영유아	7.30	1.79	2.16	6.73	12.88	20.37	18.68	15.40	9.03	2.24	3.41	100.0
학비지원	46.62	0.49	0.93	10.33	11.71	9.44	6.06	3.66	5.49	3.51	1.75	100.0
소득분위 별 사회보장 적용가구 비율												
	기초 수급	1 분위	2 분위	3 분위	4 분위	5 분위	6 분위	7 분위	8 분위	9 분위	10 분위	전체
고용보험	5.52	0.29	2.17	12.69	29.23	41.59	51.58	57.35	65.74	69.94	64.04	39.47
기초보장	98.34	41.61	12.07	9.37	4.17	1.28	0.66	0.80	0.61	0.20	0.00	7.07
비적용	1.12	58.26	86.27	78.61	67.38	57.44	47.92	42.65	33.65	30.04	35.96	53.81

자료 : 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」 2차년도 (이현주·강신욱(2008)에서 인용)

아래 그림은 현재 사회보험에 가입했어야 할 것으로 판단되는 근로능력자(18세~64세의 비학생 근로능력자)를 대상으로 사회보험 미가입자 비율을 나타낸 것이다. 이 그림에 따르면, 공적연금 미가입자 비율은 빈곤층이 23.1%로 비빈곤층의 15.9%보다 약 8%포인트 높은 것으로 나타나고 있다. 그리고 건강보험 미가입자 비율 또한 빈곤층이 비빈곤층에 비해 약 20%포인트 높은 것으로 나타나고 있다. 하지만 더욱 두드러진 것은 고용보험과 산재보험 미가입자 비율이다. 전체적으로 두 사회보험제도의 미가입자 비율

이 높게 나타나지만, 근로빈곤층은 산재보험 미가입자가 77.3%에 이르고, 고용보험 미가입자가 77.5%에 이르고 있기 때문이다. 이는 근로빈곤층이 사회보험 사각지대에 놓여 있는 동시에, 공공부조제도의 사각지대에 놓여 있을 개연성이 높다는 것을 의미한다.

[그림 4-5] 근로빈곤층의 사회보험 미가입실태



주: 빈곤선은 경상소득 중위 값의 50%
 자료: 한국보건사회연구원(2008), 한국복지패널 제3차년도 원자료.

위의 표와 그림은 우리 사회보장제도 중 사회보험제도는 중산층 이상을 집중적으로 보호하고 저소득층을 배제하고 있으며, 공공부조제도는 기초생활보장제도 수급자를 집중적으로 보호하고 있음을 의미한다. 이는 사회보장제도의 사각지대가 기초생활보장제도의 보호를 받지 못하고 있는 비수급 빈곤층 및 저소득층임을 말해준다. 이들은 사회수당제도를 통해 일차적으로 보호해야 할 대상이라고 말할 수 있다.

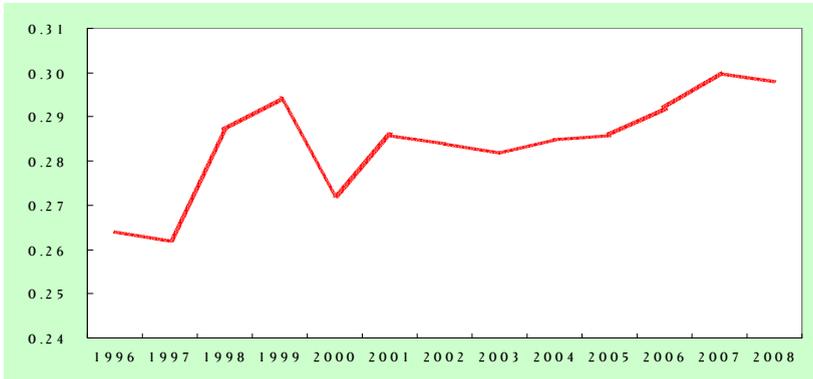
하지만 위의 표와 그림은 지난 1~2년 사이에 발생하고 있는 변화를 반영하지 못하고 있다. 그것은 기초노령연금 수급에 따른 효과, 근로장려세제 지원에 따른 효과가 제대로 파악되지 않고 있음을 의미한다. 하지만 이는 현재 상황에서 설명할 수 없는 부분이다. 그것은 통계청의 전국가계조사에 경우에는 공적이전소득 항목 중 이러한 급여에 대한 정보가 없으며, 한국패널조사는 아직 2008년의 조사결과가 발표되어 있지 않기 때문이다.

제3절 소득불평등과 빈곤문제의 현황

1. 소득불평등 추이

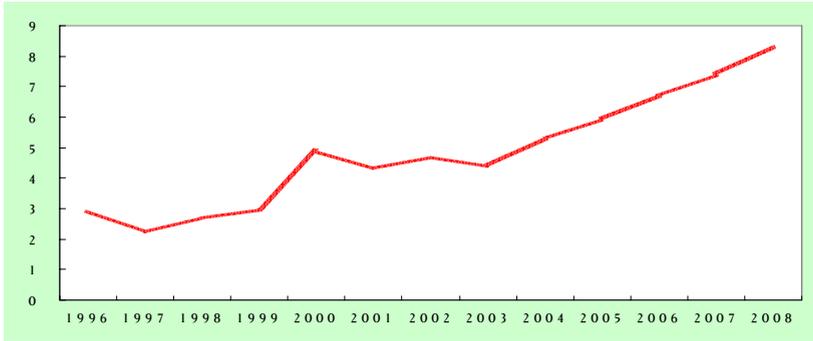
우리사회는 1997년 외환위기를 기점으로 소득불평등과 빈곤율이 함께 감소하는 경향을 나타내 왔다. 아래 그림은 2인 이상 도시근로자가구의 가처분소득을 기준으로 소득불평등도(Gini Coefficient) 추이를 나타낸 것이다. 이 그림에 따르면, 외환위기 직후 소득불평등은 크게 증가하고, 이후 일시적으로 감소하다 지속적으로 증가하고 있다. 이는 이어지는 표와 관련지어 생각해 보면, 매우 흥미로운 결과이다. 다음 그림은 우리나라에서 복지제도와 조세 및 사회보장분담금에 따른 소득불평등 감소효과가 지속적으로 증가하고 있음을 보여주고 있다. 이는 우리나라의 소득불평등 문제가 복지제도나 조세제도를 통해 통제하고 있음에도 그 증가세를 억제하지 못하고 있음을 의미하기 때문이다.

[그림 4-6] 가처분소득 기준 지니계수의 추이(2인 이상 도시근로자 가구)



자료: 통계청, KOSIS

[그림 4-7] 복지제도 및 조세에 의한 소득불평등 감소효과의 추이



자료: 통계청, KOSIS의 지니계수 자료에서 계산

2. 빈곤율 추이

소득불평등이 해석이 용이하지 않은 지표라면, 빈곤율은 경제사회적 충격의 정도를 가늠하는데 매우 유용한 지표이다. 아래 그림에 따르면, 빈곤율은 외환위기 직후 크게 증가하였을 뿐 아니라, 2003년 이후에도 매우 높게 증가한 것으로 나타나고 있다. 주목해야 할 점은 상대빈곤율의 경우, 2003년 이후의 수치가 1980년대 초반의 수치에 근접하고 있다는 것이다. 이는 우리사회의 빈곤문제가 매우 심각하다는 점을 말해주는 것이다.

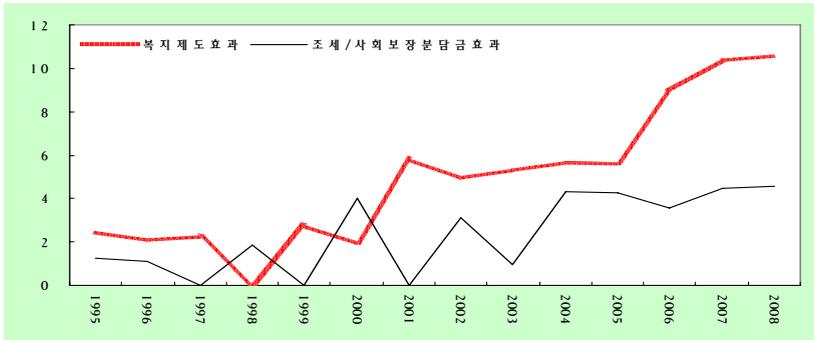
[그림 4-8] 상대빈곤율의 추이(2인 이상 도시근로자 가구)



주: 가처분소득 중위 값의 50%를 빈곤선으로 설정
 자료: 통계청, 도시가계조사 및 전국가계조사 원자료

아래 그림은 복지제도와 조세 및 사회보장분담금이 빈곤감소에 미치는 효과를 나타낸 것이다. 이 그림은 2000년 이후 복지제도의 빈곤감소효과가 크게 증가하기 시작하였고, 2006년 그 폭이 다시 크게 증가한 것으로 나타나고 있음을 보여준다. 이와 비교할 때, 조세 및 사회보장분담금의 빈곤감소 효과는 큰 폭으로 증가하지는 않았지만, 2004년 이후 비교적 안정된 수치를 나타내고 있다. 이는 복지제도가 빈곤감소 등 구체적인 정책목표를 갖고 있다는 점에서 자연스러운 일이다.

[그림 4-9] 복지제도와 조세 및 사회보장분담금의 빈곤감소 효과 추이



주: 1) 복지제도효과는 사회보험 및 공적이전소득에 의한 빈곤율 감소효과를 지칭
 2) 위 그림의 수치는 빈곤율의 감소분(%)
 자료: 통계청, 도시가계조사 및 전국가계조사 원자료

3. 취약계층의 빈곤율 추이

위의 빈곤율이 전체 인구를 대상으로 산출된 수치라면, 이제 노인인구, 여성가구주, 아동의 빈곤율을 살펴보기로 한다. 그것은 사회수당제도가 인구학적 집단을 대상으로 하는 제도라는 점에서 문제의 심각성을 파악하는데 중요한 근거자료 될 것이다. 아래 표는 가처분소득 중위 값의 50%를 기준으로 세 집단의 빈곤율을 나타낸 것이다. 먼저 절대수치를 보면, 노인 빈곤율이 가장 심각하며, 여성가구주 가구의 빈곤율이 다음으로 높은 것을 알 수 있다. 하지만 아동빈곤율은 2인 이상 전체가구를 대상으로 추정된 빈

곤율보다 다소 낮은 것으로 나타나고 있다.²⁸⁾ 이는 우리사회에서 사회수당 제도를 도입하는 경우, 노인대상 소득보장제도를 강화하는 한편, 한부모가구를 대상으로 하는 소득보장제도를 강화할 필요가 있다는 것을 의미한다.

〈표 4-4〉 취약계층의 빈곤율 추이(2인 이상 전국가구)

	노인빈곤율	여성가구주빈곤율	아동빈곤율
2003	40.6	28.3	13.6
2004	38.5	27.6	14.1
2005	38.1	27.3	13.9
2006	40.6	28.5	13.4
2007	40.9	27.2	13.4
2008	40.8	27.6	12.5

주: 1) 가처분소득 중위값의 50%를 빈곤선으로 설정

2) 2인 이상 전국가구대상

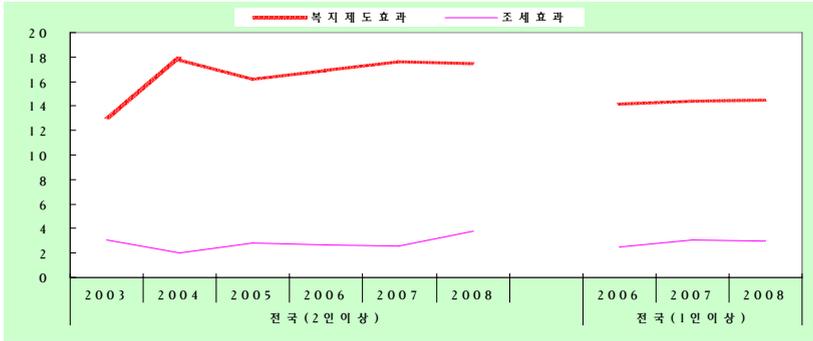
자료: 한국보건사회연구원(2009), 빈곤통계연보

아래 그림들은 복지제도와 조세제도 등이 위의 세 집단의 빈곤감소에 어떠한 영향을 미치는지 시계열로 나타낸 것이다. 뒤에 자세하게 언급하고 있는 바와 같이, 복지제도에 의한 빈곤감소효과는 노인 → 여성가구조 → 아동 순으로 높게 나타나고 있다.

먼저 노인빈곤율 감소효과와 관련해서는 1인 이상 전국가구와 2인 이상 전국가구로 구분하여 그 효과를 추정하였다. 먼저 2008년 2인 이상 전국가구를 대상으로 추정한 노인빈곤율 감소효과는 복지제도가 14.5%, 조세 및 사회보장분담금이 3.0%로 나타나고 있다. 그리고 1인 이상 전국가구를 대상으로 추정하면, 복지제도가 14.5%, 조세 및 사회보장분담금이 3.0%의 빈곤감소 효과를 나타내고 있다.

28) 2인 이상 전국가구의 가처분소득 50% 기준 빈곤율은 2008년 현재 약 15%로 추정된다.

[그림 4-10] 복지제도와 조세 및 사회보장분담금의 빈곤감소 효과(노인)

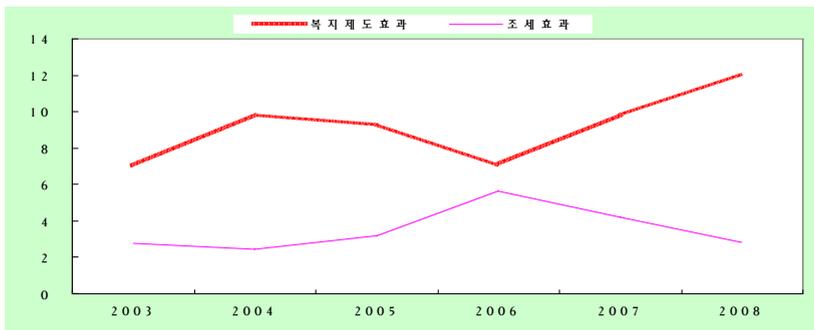


주: 1) 복지제도는 사회보험 및 공공부조제도의 빈곤감소 효과를 지칭하며, 조세효과는 세금 및 사회보장분담금의 빈곤감소 효과를 지칭함

자료: 한국보건사회연구원(2009), 빈곤통계연보의 표를 가공

여성가주구가구의 빈곤감소효과는 2인 이상 전국가구를 대상으로 추정하였다. 그 추정결과에 따르면, 2008년 복지제도에 의한 빈곤감소효과는 12.1%로 나타나며, 조세 및 사회보장분담금에 의한 빈곤감소효과는 2.8%로 나타나고 있다. 하지만 2007년과 2008년 사이 복지제도의 효과는 약 9.8%에서 12.1%로 2.2%포인트의 증가세를 보이는 반면, 조세제도의 효과는 4.2%에서 2.8%로 약 1.4%포인트 감소세를 보이고 있다. 여기서 복지제도의 효과는 아동에 대한 보육료지원 및 교육비지원 등에 의한 것으로 해석할 수 있다.

[그림 4-11] 복지제도와 조세 및 사회보장분담금의 빈곤감소 효과(여성가구주)

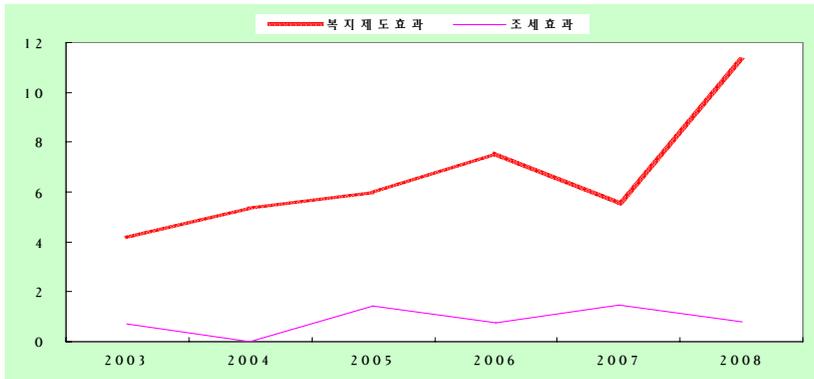


주: 1) 복지제도는 사회보험 및 공공부조제도의 빈곤감소 효과를 지칭하며, 조세효과는 세금 및 사회보장분담금의 빈곤감소 효과를 지칭함

자료: 한국보건사회연구원(2009), 빈곤통계연보의 표를 가공

복지제도 및 조세제도 등이 아동의 빈곤율에 미치는 영향을 살펴보면, 2008년 현재 2인 이상 전국가구를 대상으로 할 때, 복지제도의 빈곤감소효과는 11.3%로 추정되며, 조세제도 및 사회보장분담금의 빈곤감소효과는 0.8%로 추정된다. 이는 복지제도의 빈곤감소 효과가 매우 크며, 이들을 부양하는 근로능력가구에 대한 조세제도의 효과가 미미하다는 것을 의미한다. 여기서 한 가지 주목해야 할 점은 복지제도의 빈곤감소효과가 2007년 5.6%에서 2008년 11.3%로 거의 두 배 이상 증가하고 있다는 것이다. 이는 2008년 강화된 보육료 지원 등에 따른 효과라고 말할 수 있다. 그리고 이러한 영향은 여성가구주 가구의 빈곤감소 효과에도 유사하게 나타나고 있다.

[그림 4-12] 복지제도와 조세 및 사회보장분담금의 빈곤감소 효과(아동)



주: 1) 복지제도는 사회보험 및 공공부조제도의 빈곤감소 효과를 지칭하며, 조세효과는 세금 및 사회보장분담금의 빈곤감소 효과를 지칭함

자료: 한국보건사회연구원(2009), 빈곤통계연보의 표를 가공

제4절 사회수당제도의 필요성

우리 사회보장제도는 대외적으로는 세계자본주의체제의 급격한 변화와 불안정성의 증가, 국제금융시장 불안에 따른 충격 증가 등의 문제 직면하고 있으며, 내부적으로는 산업구조의 변화, 고용체제의 변화, 소득분배구조의

악화, 저출산·고령화의 진전 등의 문제에 직면하고 있다. 그리고 그 저변에는 노동시장의 구조변화와 인구가족구조의 변화라는 중요한 흐름이 자리하고 있다. 다양한 환경적 변화가 이 두 가지 요인을 매개로 소득분배구조를 악화시키는 요인으로 작용하고 있는 것이다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 지난 10년간 빠르게 악화되어 왔다.

문제는 이러한 내·외부적 충격에 대응할 수 있는 사회보장제도가 취약하다는 점이다. 그것은 현재와 같은 성장방식으로는 소득분배구조를 개선하기 힘들다는 점에서, 재분배정책을 강화하는 것이 불가피하다는 점을 말해준다. 최근 들어서는 자동안정화 장치(Automatic Stabilizer)를 구축해야 할 필요성이 제기되고 있다. 그것은 실업과 빈곤 등 다양한 위험이 발생하는 경우, 사후적으로 재정을 투입하여 대처하는 방식이 한계가 있기 때문이다. 이러한 문제점은 2008년 미국발 금융위기에서 시작된 글로벌 경제위기에서 대처하는 과정에서 여실히 나타났던 것이다. 그리고 자동안정화 장치에 대한 논의는 지원이 필요한 사람에게 적시에 자원을 공급할 수 있는 제도와 전달체계 구축방안에 초점을 맞추고 있다. 이는 2009년 우리 사회보장제도의 제반 여건을 감안할 때, 매우 중요한 시사점을 던져주는 것이다.

지난 10년간 우리사회는 사회보험제도와 공공부조제도를 강화해 왔지만, 그것은 이 두 가지 제도로부터 보호를 받지 못하는 많은 집단을 양산해 왔다. 그리고 이 집단의 빈곤과 배제 문제가 쟁점화 되면서, 이 집단에 초점을 맞춘 지원 프로그램 개발의 필요성이 제기되고 있다. 하지만 문제는 이들을 지원하고자 해도 체계적인 지원제도나 소득과약을 담당할 수 있는 전달체계가 취약하다는 점이다. 그로 인해, 정작 지원이 필요한 사람이 지원받지 못하고, 이미 지원을 받고 있는 사람들에게 자원이 집중되는 양상이 나타나고 있다. 특히 이러한 문제는 정부예산에 의존하는 복지제도에서 특히 심각하게 나타나고 있다.

물론 사각지대 문제는 기존 복지제도를 확대하거나, 전달체계를 강화하는 방식으로 해결할 수도 있다. 하지만 그것은 지난 10년간의 경험에 비추어 볼 때, 다음과 같은 난관을 피하기 힘들다. 1) 정부예산에 기초한 복지제도의 대

상범위를 확대하기 위해서는 제도의 효과성과 건강성을 담보해야 한다는 점이다. 2) 사각지대에 놓인 빈곤층 및 취약계층을 보호하기 위한 전달체계 강화 또한 비용의 문제로 인해 용이하지 않다는 점이다. 3) 복지정책의 측면에서 제도확대에 따른 사회적 합의를 도출하기 용이하지 않다는 점이다.

먼저 기존 복지제도 확대방안은 기초생활보장제도를 중심으로 생각해 볼 수 있다. 하지만 그것은 제도의 효과성과 건강성에 대한 비판에 직면해 있다. 시행 10년을 맞이하고 있는 상황에서 복지의존성 문제가 쟁점화되고 있는 것이다. 이 점이 기초생활보장제도를 통해 사각지대를 해소하는 전략이 사회적 합의를 도출하지 못하는 이유인 것이다. 그러나 이러한 제약에도 불구하고 위협에 노출되어 있으며, 지원에 대한 사회적 합의가 도출되어 있는 집단에 대해서는 지원을 확대할 필요성이 제기되고 있다. 바로 이러한 맥락에서 사회수당제도 또는 범주적 공공부조제도 도입이 검토되고 있는 것이다. 앞서 언급했던 바와 같이, 이는 최근 우리사회에서 지속적으로 확대하고 있는 제도이기도 하다.

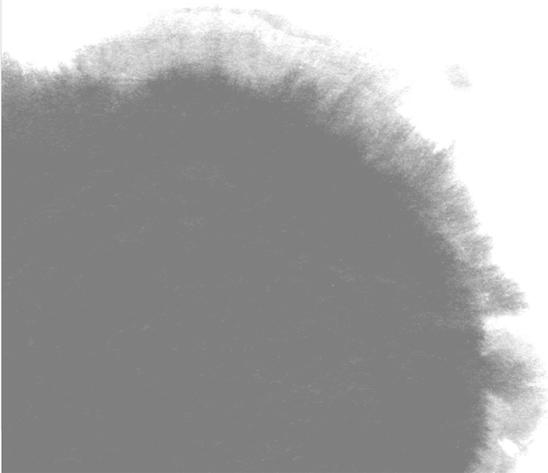
이어 전달체계 확충논의는 지원대상에 대한 자산조사 기능강화에 초점이 있다. 그것은 보다 정확한 소득과약 및 욕구과약이 되어야 지원이 필요한 사람에게 적절한 지원을 할 수 있기 때문이다. 하지만 이와 관련해서도 난관이 없는 것은 아니다. 복지확장과 관련해서 가장 자주 제기되는 지적 중 하나인 전달체계 구축에 따른 비용 문제이다. 실제로 정부부처는 별도의 인력을 투입하여 자산조사 기능을 수행하기보다, 행정부담을 최소화할 수 있는 제도도입에 주목하고 있는 것이다. 이는 다른 복지제도에 비해 근로장려세제가 선호되는 이유 중 하나라고 말할 수 있다. 하지만 빈곤층 및 취약계층에 대한 소득보장이 전적으로 근로소득공제 등의 형태로 운영될 수 있는 것은 아니다. 이 점에서 대안적인 복지제도의 필요성이 제기되고 있다. 그것은 다름 아닌 사회수당제도이다. 사회수당제도는 지원이 필요한 인구집단을 연령 등 간단한 기준에 따라 통제한 뒤, 해당 집단 전체에 보편적으로 급여를 보장하는 것이기 때문이다. 물론 보편적 수당은 예산부담에 비해 소득재분배 효과가 낮다는 한계를 갖는다. 하지만 사회수당제도는 급여수준

이 낮다는 점에서 다른 중심적 복지제도에 비해 보편적 접근방식을 취하기 용이한 측면 또한 존재하는 것이다.

끝으로 사각지대 해소문제는 지난 20년간 우리사회에서 나타났던 계층갈등의 문제를 해결해야 한다. 그것은 사회보장제도를 강화하더라도 계층간 소득격차가 확대되는 문제를 해결해야 하지만, 빈곤층 중심의 잔여적 복지제도에 대한 저항 또는 비판문제를 해결해야 한다는 것을 의미한다. 이는 단기적으로는 잔여적 복지제도를 통해 표적화된(Targeted) 접근을 하는 것이 비용 효율적이지만, 장기적으로는 복지제도에 대한 중산층의 지지를 확보하는 것 또한 중요한 문제이다. 이러한 관점에서 보면, 기존의 사회보험 중심 방식이나 공공부조제도의 잔여적 방식과 달리 보편주의 복지제도에 주목할 필요가 있다. 그리고 그것은 사회보험제도 및 공공부조제도 같은 중심적 복지제도와 효과적으로 연계할 수 있는 제도로 설계되어야 하는 것이다. 중심 복지제도의 급여를 보충하는 방식으로 사회수당제도를 설계해야 하는 것이다. 물론 본질적인 측면에서 보면, 기존 복지제도를 보완하는 것이 아니라, 그것을 개편하는 방안도 가능할 것이다. 하지만 이 경우에도 사회수당제도의 보편주의적 성격은 그대로 유지되는 것이다. 이것이 복지정책의 관점에서 복지제도의 지속 가능성을 담보할 수 있는 방안이기 때문이다.

05

사회수당제도의 세 가지 발전전략



제5장 사회수당제도의 세 가지 발전전략

사회수당이란 기본적으로 데모그란트를 지칭하는 것으로 인식된다. 하지만 여기서는 사회수당을 기본소득(Basic Income), 데모그란트(Demogrant), 범주적 공공부조(Categorical Public Assistance)를 포괄하는 넓은 개념으로 정의하고 있다. 그것은 역사적 관점에서 볼 때, 사회수당이 범주적 공공부조제도와 유사한 형태에서 출발하여 현재에 이르렀으며, 미래 복지제도에 대한 지향은 보다 보편주의적 성격을 갖는다는 생각에 기초하고 있다.

이러한 역사적 인식은 우리 사회보장제도의 발전전략과 관련해서 중요한 함의를 갖는다. 그것은 사회보험제도와 공공부조제도 중심의 사회보장제도가 지난 10년간의 발전과정을 통해 드러냈던 사각지대 문제를 해결할 수 있는, 더 나아가 사회보장제도를 보다 근본적으로 개편할 수 있는 단서를 제공해 주기 때문이다. 그리고 이러한 단서는 1) 범주적 공공부조의 확장, 2) 데모그란트의 도입, 3) 기본소득 패러다임의 실험을 통해 찾을 수 있다.

따라서 이 장에서는 이 세 가지 접근방법 또는 전략이 현재 우리 사회보장제도에서 어떠한 의미를 가지며, 그것을 제도화하는 전략은 어떠한 원칙에 주목해야 하는지 살펴보고자 한다. 하지만 어떠한 제도화 전략이 비교우위에 있는지 결론내리지 않을 것이다. 그것은 우리사회의 소득분배구조를 어떻게 인식하고 있으며, 소득보장제도를 어떻게 진단하고 있는가에 따라 상이한 해석이 가능하기 때문이다. 혹자에게는 기본소득 개념에 기초한 소득보장제도 개편이 문제해결을 위한 최선의 방법일 수 있고, 다른 이에게는 데모그란트를 도입하는 것이 최선의 방법일 수 있으며, 또 다른 이에게는 범주적

공공부조제도를 단계적으로 내실화하는 것이 최선의 방법일 수 있다.

이러한 이유에서 본 연구는 한국 사회수당제도 도입방안과 관련하여 위에 언급한 세 가지 전략을 함께 제시하고자 한다. 그것은 하나의 답을 모색하기보다 다양한 가능성을 제시하는데 초점을 맞추고 있음을 의미하는 것이다. 실제로 각 절은 각각의 전략이 다른 전략에 비해 더 큰 강점이 있다는 관점에 따라 기술하고자 하였다.

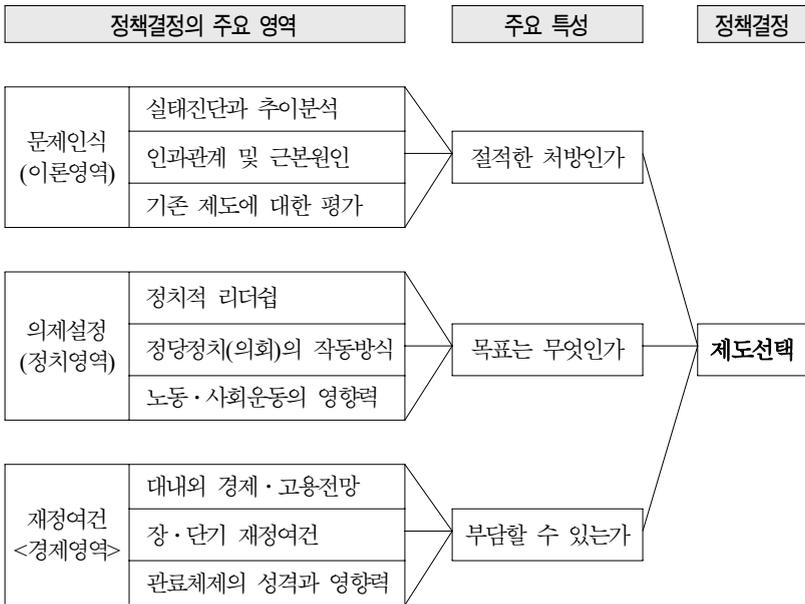
제1절 세 가지 관점의 특성

사회수당(Social Allowance)이란 “자산조사(Means-Test)나 조건부과(work requirement) 없이 인구학적 기준에 따라 보편적으로 제공되는 급여”를 지칭한다. 하지만 그것은 경제사회현실과 가치지향에 따라 다양한 형태로 표현될 수 있다. 기본소득은 사회수당제도의 저변에 깔려 있는 이념적 가치로서 보편주의 복지제도를 상징한다고 해석할 수 있다. 그리고 데모그란트(Demogrants)는 서구 복지국가의 현실이라고 말할 수 있다. 비록 하나의 정형화된 제도로 묘사하기 힘든 측면이 있지만, 특정 인구집단에 대한 보편적 급여로 정착 또는 제도화되어 있는 것이다. 반면에 대부분의 저발전국과 신흥산업국에서 데모그란트는 아직 미성숙단계에 있다고 말할 수 있다. 그것은 많은 단서조항을 가진 복지제도로 범주적 공공부조제도의 형태를 취하고 있기 때문이다. 이런 관점에서 볼 때, 우리 사회보장제도는 범주적 공공부조제도를 보편적 수당제도로 발전시킬 것인지, 잔여적 공공부조제도로 남겨둘 것인가에 대한 선택의 기로에 놓여 있다고 말할 수 있다. 그리고 이는 복지정치의 문제의 문제와 밀접한 관련이 있다. 따라서 여기서는 사회수당제도, 또는 넓은 의미에서 복지제도가 결정되는 메커니즘에 대해 살펴보고자 한다.

1. 새로운 복지제도 도입은 어떻게 결정되는가

사회수당제도의 형태를 결정하는 메커니즘, 특히 복지정책의 메커니즘은 아래 그림과 같이 모형화할 수 있다. 이 그림은 어떠한 영역에서 어떠한 요인들이 결합하며 새로운 복지제도를 생성하게 되는지 나타내고 있는 것이다. 여기서는 <이론영역>, <정치영역>, <경제영역>을 중심으로 다양한 요인이 결합하는 과정을 통해 새로운 복지제도가 생성된다는 가설에서 출발하고자 한다.

[그림 5-1] 정책결정의 메커니즘



위의 그림에서 새로운 복지제도 도입 또는 제도개편에 영향을 미치는 세 가지 영역은 아래와 같이 개념화할 수 있다.

첫째, 이론영역은 소득분배 문제에 대해 객관적 진단을 하고, 그것을 명료화하는 기능을 담당한다. 핵심적인 분배 문제가 무엇이며, 어떠한 집단이

상대적으로 더 큰 위협에 노출되어 있으며, 그것에 영향을 미치는 요인은 무엇이며, 이 문제에 대한 가장 적절한 해법은 무엇인지 모색하는 것이다. 이는 그 자체로 다양한 이견 또는 논쟁의 대상이라는 점에서 이론적 합의, 또는 쿤(Kuhn)이 말하는 의미에서의 패러다임 형성과정이다. 예를 들어, 근로연계복지의 도입은 공공부조제도 및 빈곤층에 대한 실태진단을 통한 이론적 합의도출과정에서 생성된 것으로 이해할 수 있다. 물론 완전한 합의란 존재하지 않는다. 그것은 설명(explanation)의 영역을 넘어 해석(interpretation)의 영역을 포함하고 있기 때문이다. 실제로 근로연계복지는 여전히 보호(protection)와 책임(responsibility)이라는 상이한 관점 간의 경험을 경험하고 있다. 마찬가지로 사회수당제도를 둘러싼 이론적 경험은 우리사회가 경험하고 있는 핵심적인 문제가 무엇인지, 그리고 그것에 대한 처방으로 보편주의 복지제도가 타당한 것인지에 대한 사회적 합의도출 과정인 것이다.

둘째, 정치영역은 이론영역에서 제기된 다양한 대안 중 어느 하나를 제도화하는 기능을 담당한다. 이런 관점에서 보면 사회수당제도는 복지정책의 메커니즘 속에서 힘겨루기가 어떻게 진행되는가에 따라 정책의제로 채택될 수도 그렇지 않을 수도 있다. 그리고 이 문제는 정치체제가 어떠한 특성을 갖고 있으며 어떻게 작동하고 있는가의 문제와 밀접한 관련이 있다. 특히 정당정치가 어떻게 작동하고 있는지에 따라 큰 차이가 있다. 일반적으로 서구 복지체제 형성에 큰 영향을 미치는 요인으로 정당체제와 좌파정당의 집권을 지적하고 있다. 하지만 우리사회의 경우, 정당은 복지정책을 의제화하는 정책정당으로서의 기능이 매우 취약하다고 말할 수 있다. 오히려 정책 의제화 또는 제도화의 구심점이 대통령에게 있다고 말해도 과언이 아닌 것이다.²⁹⁾ 이는 보수와 진보라는 상이한 성격의 정당이 존재하며, 어느 정당

29) 우리사회는 대통령의 리더십이 정책의제 설정에 매우 큰 영향을 행사하고 있다. 이것이 전통적으로 정치가 다른 경제사회영역에 미치는 영향력이 크다는 주장의 진의라고 말할 수 있을 것이다. 하지만 민주화 이후 민주주의 사회에서 이러한 영향력은 크게 감소한 측면이 있다. 더욱이 여소야대와 같은 정치상황에서는 의제설정이나 제도화에 성공하는데 많은 장애물이 있는 것이다.

이 집권하는지에 따라 복지정책에 대해 상이한 의제설정이 가능한 여건이 아님을 의미한다. 끝으로 복지정책의 메커니즘에서 노동운동 및 사회운동이 미치는 영향력 또한 간과할 수 없다. 물론 우리사회에서 이들 단체가 복지정책에 미치는 영향력을 높게 평가하기에는 한계가 있다. 그것은 <노동운동과 사회운동 간의 수렴과 분열> 그리고 <노동운동 및 사회운동 내부의 수렴과 분열>이라는 양상이 나타나고 있기 때문이다. 하지만 지난 10년간 시민사회단체가 복지정책 메커니즘에서 행사하는 영향력은 점차 증가해 왔던 것처럼 보인다. 그것은 서구 복지국가에서 주요 사회수당의 제도화에 시민단체들이 미쳤던 영향이 우리사회에서도 나타날 수 있다는 개연성을 말해준다.

셋째, 경제 및 재정문제는 복지제도 도입과 관련해서 매우 실질적인 영향을 미친다. 그것은 재정여건에 대한 해석과 이를 둘러싼 논의과정에서 어떠한 집단이 주도적인 영향력을 행사하는가와 밀접한 관련이 있다. 물론 경제여건과 재정여건은 항상 하나의 방향으로 작용하지 않는다. 즉, 경제상황이 양호하고 재정여건이 좋을 때, 새로운 복지제도가 도입되는 것은 아니라는 점이다. 그것은 때로 상반된 방향으로 작용할 수 있다. 경제여건이 급격히 악화되는 경우에는 재정적자를 감수하더라도 복지지출을 확대하는 전략이 채택되기 때문이다. 물론 이 경우에도 재정여건을 도외시하기는 힘들다. 재정적자가 누적되는 경우, 복지지출 확대전략은 근본적으로 용이하지 않기 때문이다. 유럽 복지국가들이 1980년대 이후 직면했던 문제가 이를 잘 말해주는 것이다. 그리고 또 한 가지 각종 법안의 제출과 통과에 있어 행정관료집단이 행사하는 영향력은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 재정을 담당하는 부처와 제도를 책임지는 부처 간의 입장과 그에 따른 힘 관계는 제도도입과정에서 그 자체를 무산시키거나, 제도를 도입하더라도 작동을 무력화시키는 방향으로 작용할 수 있기 때문이다. 이는 지난 10년간 우리사회에서 주요 사회정책 결정과정에서 나타났던 사항이기도 하다.

이 세 가지 영역에서의 경합은 복지제도의 도입과 개편에 영향을 미치는 요인이 매우 중층적이며, 우리사회에서 사회수당제도의 도입 문제가 매우

첨예한 논쟁을 수반하게 될 것임을 암시한다. 그것은 보편주의와 선별주의에 대한 이론적 논쟁, 치열한 선거경쟁과정에서 정치집단 간의 정치적 고려, 예산부담에 대한 상이한 해석간의 대립이 나타날 수 있음을 의미하는 것이다.

2. 한국 사회보장실태와 사회수당제도

우리사회는 외환위기 이후 빠른 속도로 복지확장을 하는 과정에서 몇 가지 중요한 성과를 거둔 것으로 판단된다. 그 중 가장 대표적인 것은 보편주의 복지제도에 대한 가치지향의 확산이라고 말할 수 있을 것이다. 그것은 이론영역과 정치영역 그리고 경제영역에서 복지제도에 대한 거부감이 상대적으로 크게 순치되었음을 의미한다.

하지만 보편주의 복지제도를 어떠한 방식 또는 전략으로 발전시킬 것인가에 대해서는 이견이 존재하고 있다. 그리고 그것은 우리나라의 사회보장 실태에 대한 진단과 가치지향에 따라 상이할 수 있다. 이런 관점에서 보면, 사회수당제도 도입방안은 현 사회보장제도에 대한 실태진단에서부터 차별화 되는 측면이 있다. 그것은 우리 사회보장제도의 가장 근본적인 문제점이 무엇인가에 대한 인식에 따라 상이한 발전전략이 도출된다는 것을 의미한다.

따라서 여기서는 우리나라에서 사회보장제도의 발전과정과 이 과정에서 나타났던 문제에 대해 간략하게 진단해 보고자 한다. 그것은 현재 사회수당제도 도입과 관련해서 어떠한 환경이 조성되어 있으며, 어떠한 과제를 도출할 수 있는가를 말해주는 것이다. 아래 표는 우리나라 사회보장제도 실태를 진단할 수 있는 몇 가지 항목을 제시한 것이다.

〈표 5-1〉 사회보장제도 실태진단의 주요 내용

정책 영역	문제 제기
〈복지의 정치〉에 대한 인식	1) 한국 〈복지정치의 메커니즘〉은 어떻게 작동하는가
	2) 복지정치에서 좌·우 경합은 존재하는가
	3) 유권자 연합인 중산층에게 유리하게 작동하고 있는가
사회보장제도 일반	1) 사회보장제도는 경제와 상보적인가(경제활동 위축여부)
	2) 소득보장제도는 충분히 포괄적인가(소득불평등 개선정도)
	3) 사회지출은 확대여력이 있는가(보험과 재정의 확대여력)
사회보험제도 평가	1) 사회보험의 재정안정성은 확보되고 있는가
	2) 사회보험 가입대상 확대 및 보장수준 제고는 가능한가
	3) <재정안정·대상확대·보장수준 제고>는 동시에 가능한가
저소득층 소득보장제도 평가	1) 빈곤정책의 시각지대 해소(지출확대)는 용이한가
	2) 공공부조제도의 소득보장 효과는 충분한가
	3) 범주적 공공부조제도는 확대가 용이한가
	4) EITC 등 근로유인제도는 효과적인가

<1987년 체제> 형성이후 우리 사회보장제도는 노동시장에서 우월적 지위를 가진 노동자에게 더 유리한 복지혜택을 주는 방식으로 작동하여 왔다는 점을 지적해야 할 것이다. 사회보험제도의 적용범위가 대규모 사업장에서 일하는 상용직 근로자 중심으로 확대되었다는 점과 밀접한 관련이 있다. 1990년대 후반이후의 복지확장 국면에서 노동시장의 이원화와 사회보장제도의 이원화라는 양상으로 나타났던 것이다. 이는 현재 우리사회의 사회보장제도가 저소득층보다 강력한 유권자 연합인 중산층에게 더 많은 혜택을 주고 있다는 것을 의미한다. 이러한 구조는 정치적 민주화와 수평적 정권교체라는 정치적 경험을 통해 복지확장이 이루어졌으나, 시장영역과 복지영역 모두에서 격차가 확대되는 문제가 발생했음을 의미한다.

그리고 복지수요에 대응할 수 있는 재원을 조성하는 방안과 관련해서 여전히 매우 보수적인 접근이 이루어지고 있다는 점을 지적해야 할 것이다. 그것은 새로운 복지제도 도입과정에서 자주 부각되는 주장을 통해 확인할

수 있다. 그것은 복지지출이 경제성장에 부정적인 영향을 미치고 있다는 주장을 의미한다. 그리고 이는 기업의 생산비용을 증가시켜 경쟁력을 약화시킨다는 논리로 이어진다. 물론 기업의 복지비용 증가는 일정부분 사실이라고 판단된다. 하지만 그것은 OECD 국가들과 비교하면 여전히 매우 낮은 수준이다. 더욱이 그것이 우리 사회보장제도가 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 정도로 과도하다고 말하기는 힘들다. 기업별 복지비용 부담은 대기업과 중소기업 간 격차가 크고, 중소기업에게는 그 부담이 더욱 크게 느껴질 수 있다. 하지만 이는 지출확대의 빠른 속도와 이에 대한 저항과 밀접한 관련을 갖는 문제라고 진단할 수 있다.

보다 근본적인 문제는 사회보험 중심의 복지확장전략을 추진하는 과정에서 사회보험의 사각지대에 놓인 집단에 대한 정부재정지출이 증가하는 문제에 대한 해법을 모색하지 않았다는 점이다. 과거 고도성장과 대규모 고용창출을 통해 소득분배구조를 개선하는 효과가 있었지만, 1990년대 후반부터는 이러한 효과가 매우 제한적이다. 그리고 사회보험 가입대상 확대전략은 비임금근로 부문이 크고 비정형적인 고용형태가 증가하는 상황에서 노동내부의 격차를 확대시키는 결과를 초래한 측면이 있다. 그렇다면 사회보장 사각지대에 대해서는 재원조성을 위한 새로운 사회적 합의도출이 필요하다. 특히 국민연금 급여가 본격화되고 실업급여 수급대상이 확대되는 시점까지 새로운 재원조성 전략이 필요한 것이다.

새로운 재원조성 방안이 필요한 이유에 대해서는 보완설명이 필요할 것이다. 지금까지 사회보험제도를 통해 소득보장 효과를 제고하기 힘들었던 이유는 <재정안정성, 가입대상 확대, 보장수준 강화>라는 세 가지 목표를 동시에 달성하기 힘들기 때문이었다고 말할 수 있다. 보험재정의 안정성을 높이기 위해서는 보험료 인상이나 보장성 약화와 같은 상반된 선택이 필요하며, 보험료 인상없이 가입대상을 확대하는 것은 보험재정의 건전화에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 보장수준을 높이는 것도 마찬가지로의 문제를 야기한다. 지난 2~3년간 차상위층에 대한 의료보장을 강화하는 정책이 건강보험과 재정사업 사이에서 오락가락 했던 것도 이러한 문제와 무관하지

않다. 결국 현재 우리사회는 사회보험료 인상이나 사회보장제에 준하는 새로운 재원조성이 불가피하다고 말할 수 있다. 그리고 이러한 문제가 해결되지 않은 한, 사회수당제도 등 새로운 복지제도 도입에 있어 선별주의적 경향은 지속될 개연성이 크다. 이것이 사회수당제도를 둘러싼 복지정책의 문제에서 일차적으로 고려해야 할 점이라고 말할 수 있다.

사회수당제도 도입과 관련된 논의는 현재 저소득층 대상 소득보장제도가 어떻게 작동하고 있으며, 향후 어떻게 발전전략을 모색해야 하는지에 대한 모색으로 이어지게 된다. 그것은 기초생활보장제도, 범주적 공공부조제도, 근로소득공제 등 저소득층 지원제도의 실태를 어떻게 진단하고, 그로부터 대안을 제시해야 한다는 것을 의미한다. 이 문제와 관련해서, 기존 제도들이 안고 있는 문제점은 다음과 같이 정리할 수 있다. 공공부조제도는 자산조사에 따른 행정부담, 수급자의 낙인효과, 낮은 근로유인효과, 복지의존성의 증가라는 문제에 직면하고 있다. 그리고 지속적인 지출증가와 낮은 효과성 논란은 저소득층 복지확장에 부정적인 환경으로 작용하는 측면이 있다. 그것은 한편으로는 저소득층에 대한 복지확장을 요구하는 시민사회단체의 압력과 그 효과성에 대한 우려로 확장을 저지하려는 압력 사이의 갈등이 존재한다는 것을 의미한다. 이 점에서 저소득층 대상 복지제도가 안고 있는 문제점을 해결할 수 있는 새로운 대안모색이 필요한 것이다.

저소득층 중심의 선별주의 복지제도가 위와 같은 문제를 야기하고 있다면, 이를 해결하기 위해 위에 언급했던 세 가지 전략에 주목할 필요가 있다. 기본소득, 데모그란트, 범주적 공공부조의 확대전략이 그것이다. 따라서 여기서는 이 세 가지 관점에서 현 사회보장제도의 문제점을 어떻게 인식하고, 어떠한 대안을 제시할 수 있는지 간략하게 언급하고자 한다.

먼저 기본소득의 관점에서 현재 우리 사회보장제도를 평가하면 아래와 같다. 우리사회의 사회보장제도는 사회보험 중심의 발전경로를 걸어 왔으며, 이는 결과적으로 중산층에게 유리한 방향으로 성장하여 왔다. 그리고 복지제도는 기업의 비용부담을 증가시키는 측면이 있지만, 사회보험 미가입자 규모가 크다는 점을 감안하면, 전반적으로 경제에 미치는 영향이 크다고 말

하기 힘들다. 문제는 탈산업화가 진행되는 상황에서 불안정고용의 증가와 높은 비임금 근로자 비중으로 인해 사회보험 가입률을 높이는데 한계가 있다는 점이다. 더욱이 동아시아국가들의 복지체제가 기업의 경제활동에 대한 비용부담을 줄이고 이를 가계에 전가함으로써 성장을 위한 투자에 집중해 왔다면, 이 문제를 단기간에 해결하기는 힘들 것으로 예상된다. 그것은 사회보험 가입율을 높이는데 많은 어려움이 있다는 것을 의미한다. 그리고 공공부조제도 또한 재정건전성에 대한 우려로 인해 관련 지출을 확대하기 힘들며, 자산조사에 기반한 잔여적 소득보장제도의 특성상 수급자의 낙인감과 행정비용의 문제에서 벗어나기 힘들다. 이는 현재 전체 빈곤층 중 일부 집단에 대해서는 이미 보호가 이루어지고 있다는 점과도 관련이 있다. 그리고 주로 노인, 장애인, 이동을 대상으로 추진되는 데모그란트 또한 현재 우리 사회가 직면하고 있는 근로빈곤층 증가문제를 감안하면, 보완이 필요하다고 말할 수 있다. 이는 전체 인구집단을 대상으로 하는 <기본소득>(Basic Income) 보장이 필요하다는 것을 의미한다.

이어 데모그란트의 관점에서 현 사회보장제도를 평가하면 아래와 같다. 복지정치와 관련해서 유권자 연합인 중산층에게 유리한 형태로 사회보장제도가 발전해 왔던 것은 사실이나, 지난 수년간 취약계층에 대한 범주적 공공부조제도가 빠르게 성장해 왔던 것도 사실이다. 보다 광의에서 보면, 보호대상의 범위가 큰 범주적 공공부조제도는 데모그란트의 또 다른 형태라고도 말할 수 있다. 이는 현재 빈곤층을 대상으로 하는 공공부조제도를 보완하는 중요한 정책수단이다. 그것은 다음과 같은 논리에 따른 것이다. 공공부조제도처럼 기여집단과 수혜집단이 상이한 경우, 지출확대에 대한 사회적 지지를 강화하기 힘들다는 태생적 제약을 안고 있다. 기초생활보장제도 도입 10년이 지난 상황에서도 수급자 규모가 정체되어 있고, 제도에 대한 부정적 인식이 확산되고 있다는 점이 이를 말해준다. 그리고 근로빈곤층 대상 복지확장과 관련해서 사회적 합의를 도출하기 힘들다는 점 또한 고려해야 할 사항이다. 반면에 노인, 장애인, 이동 등 취약계층에 대한 보호는 상대적으로 사회적 합의를 도출하기 용이하다. 이는 특정 위기집단을 대상에

대한 보편적 소득보장제도로 데모그란트(Demogrant)를 도입하는 것이 현실적이라는 점을 말해준다.

끝으로 범주적 공공부조제도의 관점에서 현 사회보장제도를 평가하면 아래와 같다. 한국의 <복지정차>는 소득재분배 기능을 갖는 복지제도, 특히 조세에 기반한 보편적 복지제도의 도입에 부정적으로 작용하고 있다. 그리고 이는 사회지출에 대한 인식과도 밀접한 관련이 있다. 한국 사회지출은 OECD 평균 사회지출에 비해 매우 낮은 수준이며, 지출확대가 필요한 상황이다. 하지만 문제는 현재 조세부담율과 국민부담률 측면에서 어느 정도의 재원을 누가 부담할 것인지에 대한 사회적 합의가 필요하다는 점이다. 이 문제와 관련해서는 다음과 같은 점에 주목할 필요가 있다. 1) 국민연금 급여가 본격화되는 시점에 사회지출은 빠른 속도로 증가할 것이라는 점. 2) 감축된 복지지출의 규모가 커서 이를 포함하지 않음에 따라 현 사회지출 수준이 과소 추정된 측면이 있다는 점이 그것이다. 지금까지 한국 사회보장 제도는 개별 근로자나 가계의 부담을 늘리는 방식으로 사회보험 가입대상을 확대하는 전략을 추진해 왔다. 하지만 이는 우리사회의 소득격차를 축소시키는 전략으로서 한계가 있는 것이었다. 이것이 지난 10년간 재정에 입각한 공공부조제도의 지출확대가 상대적으로 빠르게 나타나게 된 이유라고 말할 수 있다. 하지만 최근 수년간은 공공부조제도에 대한 지출확대가 여의치 않고, 제도의 효과성에 대한 논란이 일고 있다. 이는 현재와 같은 공공부조제도, 특히 기초생활보장제도 중심의 확장전략이 한계가 있음을 의미한다. 이러한 상황에서 범주적 공공부조제도의 도입과 확장은 불가피한 전략인 것이다. 이는 범주적 공공부조제도가 저소득층 대상 소득보장제도로서 기존 공공부조제도가 안고 있는 문제점을 보완하는 현실적인 대안임을 시사하는 것이다.

3. 사회수당제도의 세 가지 발전전략과 그 특징

위에 언급하였던 것처럼, 우리 사회보장제도가 직면하고 있는 문제점을

해결하기 위해서는 새로운 대안모색이 필요하며, 그것은 현실수용적인 입장에서부터 사회보장제도의 패러다임전환에 이르는 다양한 방안을 검토할 필요가 있다. 그리고 다양한 스펙트럼으로 세 가지 전략이 존재할 수 있다는 점을 지적하였다. 그렇다면 여기서는 이 세 가지 전략이 어떠한 특성을 나타내고 있는지 살펴보기로 한다. 참고로 사회수당제도의 세 가지 발전전략(기본소득, 데모그란트, 범주적 공공부조제도)의 특징을 비교하면 아래 표와 같다.

〈표 5-2〉 세 관점에 따른 발전전략의 특징

	기본소득	데모그란트	공공부조제도
핵심 제안	무조건적 기본소득 보장제도 도입	주요 데모그란트 제도의 도입	범주적 공공부조제도의 지원대상 확대
정책 목표	소득보장 < 근로유인	소득보장 > 근로유인	소득보장 > 근로유인
보장 범위	보편성	보편성	선별성
보장 단위	개인(가구)	개인	가구(개인)
주요 대상	전체 성인인구	노인·장애인·아동	노인·장애인·아동
선정 기준	해당집단 전체	해당 인구집단 전체	특정 소득계층(*)
급여 방식	정액	정액(*)	보충
보장 재원	조세	조세	조세
복지 개편	포괄적	상보적	제한적
<복지의 정착>	이상적	실현용이	기존 제도

위의 비교표를 통해 사회수당제도의 도입전략이 매우 다양한 방향에서 진행될 수 있다는 점을 알 수 있다. 하지만 여기서는 각각의 발전전략을 추진함에 있어 어떠한 문제가 우선 해결되어야 하는지에 대해 언급하고자 한다.

먼저 기본소득 개념에 기초한 사회수당제도 도입을 통해 기존 복지제도의 패러다임을 바꾸는 방안을 검토할 필요가 있다. 이는 당장의 실현 가능성을 넘어, 기존 복지제도의 관성을 변화시키는데 중요한 영향을 미칠 것이기 때문이다. 이 제도는 비용부담에 대한 사회적 저항과 복지제도에 대한

낙인감 문제 등을 해결하는 강점을 갖고 있다. 물론 기본소득에 기초한 사회수당제도는 투입재원의 규모 및 효과성에 대한 보다 객관적인 논거를 도출해야 하는 과제를 안고 있다.

이어 이미 우리사회에서 빠르게 진행되고 있는 데모그란트를 확대함으로써 사회보장제도, 특히 공공부조제도에 가해지는 압력을 해소하는 방안을 검토할 필요가 있다. 데모그란트는 노인, 장애인, 아동에 대한 관련 제도가 이미 도입되었거나 도입 준비 중이라는 점에서 정책제안에 따른 현실화 개연성이 높다는 강점이 있다. 현재 대부분의 수당제도가 준보편적 제도로 설계, 운영되고 있다는 점에서 지원대상의 보편화에 따른 효과 등을 논증해야 하는 과제를 안고 있는 것이다.

끝으로 우리 사회보장제도의 문제점을 공공부조제도의 구조개편과 외연 확대를 통해 해결하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이는 현 사회보장제도의 정책기조와 밀접한 관련이 있다는 점에서 가장 ‘현실주의적’ 대안이라고 말할 수 있다. 공공부조제도의 확대는 기초생활보장제도의 개편과 확대를 전제로 하고 있다. 이는 빈곤층 및 저소득층의 다양한 욕구에 대응할 수 있는 지원체계 구축을 의미한다. 또한 범주적 공공부조제도는 단계적으로 그 지원범위를 확대하는 방안을 제안하고 있다.

참고로 다음 절에서 논의할 각각의 전략이 아래와 같은 원칙에 따라 기술되었다는 점을 밝혀둔다. 1) 각 제안은 기본소득, 데모그란트, 범주적 공공부조제도 중 해당 전략이 가장 바람직한 발전전략이라는 입장을 견지하고자 하였다. 2) 각 제안은 소득보장의 충분성과 성장전략과의 연계성이 중요하다라는 문제의식을 공유하고 있다. 3) 각각의 제안은 <복지의 정치>라는 관점에서 제도도입의 가능성을 타진하고 있다. 이는 앞서 외국사례에서 확인했던 것처럼, 각 대안의 제도화는 상당부분 복지의 정치에 의해 영향을 받는다는 가정을 공유하고 있음을 의미한다.

제2절 기본소득 관점에서 본 사회수당

1. 문제제기

우리나라 사회보장제도는 앞에서 살펴본 것과 같이 외형적인 체제는 전 국민을 대상으로 할 정도로 촘촘하게 구성된 것 같지만 실제 운영에 있어서는 각 제도별 제한조건으로 인해 사각지대가 광범위하게 나타나고 있다는 것을 살펴보았다.

최근 들어 새로운 빈곤 즉 신빈곤의 관점에서 과거와는 다른 양상의 빈곤문제들이 발생하고 있다. 일을 해도 지속적으로 빈곤에 처하게 되는 근로빈곤(Working poor) 문제, 소득 및 자산 양극화 문제, 주거와 건강 등 다양한 사회적 위험이 그것이다. 그러나 현행 사회보장제도는 이미 사각지대라는 문제를 야기하고 있어 새롭게 발생하는 빈곤 및 불평등의 문제에 쉽게 대처할 수 없는 것이 현실이다.

위와 같이 사회보장의 사각지대와 신빈곤의 문제를 해결하기 위한 대안으로 최근 많은 관심을 불러일으키는 것이 사회수당 중 기본소득(Basic Income) 개념이라고 말할 수 있다. 이미 유럽 등 선진국에서는 1990년대부터 많은 논의들이 진행되고 일부 국가에서는 기본소득 개념에 기초한 소득보장제도가 시행되고 있다.³⁰⁾ 우리나라의 경우에는 2000년대 들어 연구가 시작되고, 최근 들어 일부 정당과 진보단체 등에서 기본소득 개념에 대한 연구와 논의가 활발하게 진행되고 있는 상황이다.

언뜻 보면 기본소득 개념은 비현실적이고 과도한 재정지출과 조세의 급격한 증가를 초래할 것으로 우려되지만, 현재 우리나라에서 운영되고 있는 일부 제도는 기본소득의 개념을 변형하여 일부 받아들인 것도 있다 할 수

30) 브라질은 기존 빈곤층 생계수당지급 프로그램(Bolsa familia)를 지급하고 있었으나 2010년부터 모든 국민들(5년 이상 거주한 이주민포함)에게로 확대를 예정하고 있음. 일본의 경우 2009년 민주당정권이 들어서면서 2010년 4월부터 기존 아동수당(초등학교 6학년까지)을 중학교 3학년까지 확대하며 급여수준을 현행 월5천원에서 월2만6천원으로 확대하는 방안을 시행예정

있다. 2008년부터 도입된 기초노령연금제도와 내년에 도입예정인 기초장애 연금은 노인과 장애인만을 대상으로 최소한의 생활비를 제공하고 이들의 생활안정을 구한다는 점에서 기본소득의 개념이 일부 녹아있다 할 수 있다. 그러나 명확한 의미에서 기본소득이라고 하기에는 한계가 있는 것이다.

여기서는 서구에서 논의되고 2000년대 들어 우리나라에서 연구가 시작된 기본소득 개념에 대해 살펴보고 과연 기본소득이 우리나라에서 적용할 수 있는 사회수당의 개념에 가까운 것인지 분석해보고자 한다.

2. 기본 개념

기본소득이란 말 그대로 한 국가의 국민들에게 동일한 급여를 제공함으로써 각종 사회적 위험을 예방하고 사회적 연대감과 사회통합을 기할 수 있는 혁신적인 사회보장제도라 할 수 있다. 순수한 형태의 기본소득은 모든 개인들에게³¹⁾ 노동시장에의 참여여부 혹은 소득수준에 상관없이 일정수준의(세금 없이) 금액을 지급하는 것으로 기존의 소득세와 사회보장제도의 패러다임을 바꿀 새로운 개념이라 할 수 있다(Callan, O'Donoghue, Sutherland & Wilson, 1999).

기본소득에 대한 개념과 정의는 다양한 학자들에 의해 논의되어 왔다. 유럽에서 기본소득에 대한 논의는 1986년 BIEN(Basic Income Earth Network)라는 인터넷 사이트를 통해 활발하게 진행되고 있다. 그리고 2006년에는 BIS(Basic Income Studies)라는 잡지가 유럽에서 창간되어 운영되고 있다.

기본소득의 기원은 멀게는 1769년 영국의 토마스 페인(Paine)에게서 찾을 수 있다. 그는 “농민의 정의”라는 소논문에서 조건 없는 일괄적인 수당 지급과 시민연금을 조합한 복지기금 창설을 주장하였는데 이를 기본소득의 초기 주장으로 보기도 한다(Fitzpatrick, 1999; 서정희·조광자, 2008). 기본

31) 일정금액을 지급하더라도 연령에 따라 받게 되는 금액은 차이를 두게 됨

소득에 대한 기본적인 개념은 Van Parijs에 의해 본격적으로 이론화되었다 할 수 있다. 그는 기본소득을 자산조사와 근로에 대한 조건 없이 모든 사회구성원들에게 지급되는 소득이라고 주장하였다(Van Parijs, 2006).

기본소득은 모든 사람들에게 기본급여를 지급한다는 점에서 동일하지만 급여수준과 지급방법에 따라 여러 형태의 기본소득으로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 사회안전망 수준의 기본소득으로 각 국가의 사회안전망수준인 사회부조 및 사회보험제도를 대체는 방안이다. 둘째, 평균소득에 기초한 기본소득은 각 국가별 사회부조 및 사회보험제도를 대체하고 평균 소득의 일정수준을 보장하는 방안이라 말할 수 있다. 셋째, 부분적 기본소득은 각 국가별 사회부조 및 사회보험제도를 부분적으로(partially) 대체하고 이를 통해 평균 소득의 일정수준을 보장하는 방안이다. 이러한 기본소득 외에도 앳킨슨(1993)은 “참여소득(participation income)”형태의 기본소득을 제안하기도 하였다. 그것은 국가별 사회보험 및 사회부조를 통합하는 기본소득을 의미하는 것으로 네 번째 형태라 말할 수 있다(이명현, 2007).

기본소득이 추구하고 있는 정책목표는 타당성(adequacy), 형평성(equity), 경제적 효율성(Economic Efficiency), 단순성(Simplicity)을 들 수 있다(Callan, O'Donoghue, Sutherland & Wilson, 1999). 여기서 타당성(adequacy)이란 기본소득을 모든 사람들에게 자동적으로 지급함에 따라 공공부조(자산조사), 기타 급여제도에서 발생하는 문제들을 피할 수 있다는 것을 의미한다. 형평성(equity)은 모든 사람들에게 독립적 급여를 지급함에 따라 불평등을 피할 수 있다는 것을 의미한다. 경제적 효율성(Economic Efficiency)은 기본소득은 기존 자산조사체계하의 급여와 근로관제체계하의 실업급여에 의해 발생하는 빈곤의 함정 및 실업의 공포를 제거할 수 있다. 단순성(Simplicity)은 모든 사람들에게 급여가 지급됨에 따라 행정적, 관리에 따른 복잡성을 피할 수 있다는 것이다.

기본소득은 앞에서 살펴본 것과 같이 몇 가지 특징을 지니고 있다. 첫째, 한 국가에 속한 모든 사람들에게 급여가 지급된다. 기존 사회보장제도가 노인, 장애인, 여성 등 일부 대상만을 한정하여 수급자를 결정하고 있는 것에

비해 기본소득은 국가 내에 속한 모든 사람을 대상으로 하고 있다. 대상자를 선정함에 있어 시민권을 기준으로 하거나 영주권이 있는 사람을 대상으로 지급되 최소 5년 혹은 특정기간을 거주하는 것으로 조건으로 하여 대상자를 선정하기도 한다. 그러나 이는 기본소득을 구성하는 국가의 특성 연 구자에 따라 차이를 두고 있는 것으로 기본적으로 기본소득은 국가 내에 소속된 모든 사람들에게 급여를 지급하도록 하고 있다. 이 경우 외국인 등은 제외되며, 유학생, 단기체류자 등은 사정을 고려하여 기본소득을 지급할 수 있다.

둘째, 급여지급에 앞서 자산조사(means test)가 이루어지지 않는다. 공공 부조 대상자를 선정하는데 있어 자산조사를 실시하여 국가가 정한 빈곤선 이하의 소득 및 재산을 지니고 있어야 한다는 점이다. 그러나 이와 같은 자산조사는 수급자로 하여금 모멸감, 사회적 낙인이라는 부정적인 인식을 가져오게 하는 단점을 지니고 있다. 기본소득은 모든 국민들에게 동일한 금액을 지급한다는 점에서 자산조사를 실시할 필요가 없으며, 따라서 자산조사를 위한 각종 행정과 관리비용을 절약할 수 있게 된다.

셋째, 기본소득의 급여는 개인을 중심으로 지급된다. 기본소득의 지급은 가구단위가 아닌 개인단위로 이루어짐에 따라 기본소득 수급자가 가구를 구성할 경우 기본소득을 통해 빈곤에서 벗어나고 생활안정에 기여할 수 있도록 지원하고 있다. 이는 Van Parijs(2003)에 의해 적극적으로 주장된 것으로 개인의 자유를 적극적으로 보호하기 위해 강조된 개념이다. 반면에 Groot(1997)는 개인단위 급여지급 시 일인가구 생활안정을 해칠 수 있으며, 가구원수가 늘어남에 따른 형평성 문제가 발생할 수 있는 문제를 지적 하기도 하고 있다. 넷째 기본소득은 소득, 사회적 지위, 가구유형에 따라 차등으로 지급되지 않고 동일한 급여를 정액으로 지급하는 것을 원칙으로 하고 있다. 기본소득은 전 국민에게 동일하게 정액으로 지급되며 아무리 재산이 많은 사람이라도 기본소득을 지급받을 수 있도록 하고 있다. 정액급여의 원칙은 베버리지가 사회보험 급여를 지급하는데 있어 주장한 급여방식과 일치한다 할 수 있다.

기본소득제도 도입 시 우려되는 사항들을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 수급자의 급격한 증가로 인한 재원조달의 문제를 지적할 수 있다. 이어 기존 사회보장제도와 기본소득제도와 관계정립에 대한 문제이다. 즉 기본소득 도입으로 인해 기본 공공부조 수급자, 정부의 각종 사회보장제도 수급자들의 급여가 변경되는 것인지에 대한 문제이다. 세 번째는 급여수준에 대한 문제이다. 기본소득의 급여수준은 바로 재원문제와 연결되고 다른 사회보장제도(예, 최저임금제도)에도 영향을 미친다는 점에서 중요하게 고려되어야 할 점이다. 급여수준에 있어서는 또한 성인과 아동의 차이, 장애인, 노인 등 사회적 취약계층을 어떻게 고려해야 할 것인지 등에 대한 급여를 어떻게 할 것인지에 대한 문제가 제기될 수 있다.

3. 우리나라에의 적용방향

가. 기본방향

기본소득의 경우 앞에서 지적하고 있는 것과 같이 기본소득 대상자를 어떻게 선정하고 지원금 규모를 어느 정도 수준으로 결정하느냐에 따라 예산과 재원조달방안이 마련될 것이다. 현재 우리나라의 경우 서구선진국과 같이 모든 사람들에게 적용되는 보편적인 서비스(예, 기초연금, 가족수당 등)가 제대로 마련되지 않은 실정이다. 그나마 노인들을 대상으로 하는 기초노령연금제도가 2008년부터 시행되고 있으나 지원수준이 낮아 실질적인 빈곤 탈출과 생활안정에 기여하는 것은 한계를 지니고 있다 할 수 있다. 따라서 기본소득이 도입이 된다면 사회적으로 많은 파장과 재원에 대한 논쟁들이 나타날 수 있을 것이다.

본 연구에서는 저소득층, 근로빈곤층 및 영세자영업자 등 사회적으로 취약한 계층을 지원하기 위해 기본소득 도입이 필요하다는 점은 인식을 하고 있으며, 그러면 어떤 방식으로 대상과 지원금액을 설정하고 재원과 전달체계를 어떻게 마련할 것인지가 주요한 문제로 대두될 수 있다.

본 연구에서는 단계적인 접근을 제안하고자 한다. 즉 급격한 제도도입으로 인한 문제와 기존 제도와의 정합성 문제를 해결하기 위해 단계적으로 기본소득의 도입을 검토할 수 있을 것이다.

첫 번째로 기본소득을 수급할 대상자와 관련하여 연령과 가구유형을 고려하여 기본소득을 도입할 필요가 있다. 연령은 18세 미만의 아동·청소년 그룹, 기초노령연금을 수급하고 있는 65세 노령계층, 18세~65세 미만 연령 그룹으로 구분하고 있다. 특히 마지막 그룹에서는 기초보장제도 수급자를 제외한 취약계층을 중심으로 제도가 마련될 필요가 있다. 여기서 첫 번째와 두 번째 그룹에 대해서는 전체 인구를 대상으로 하며, 18~64세 사이의 연령은 자산조사를 통해 지원자를 선정할 필요가 있다. 기본소득의 기본이념에서는 자산조사를 하지 않도록 하고 있으나 근로연령계층에 대한 무조건적인 수당지급은 이들 연령대의 도덕적 해이, 근로능력 감소 등의 문제로 사회적 합의를 도출하는 것이 매우 어려울 수 있어 동 연령계층에 대해서는 자산조사를 실시하도록 하는 것이 좋을 듯 하다.

이후 기본소득에 대한 국민적 인식과 호응이 높아질 경우 동 연령대의 대상자층을 상향조정하며 지원대상을 확대해 나가는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

두 번째로 기본소득에서 고려되어야 할 점은 지급급여 수준과 누구를 대상(개인 혹은 가구)으로 할 것인가의 문제이다. 지급급여 수준은 두 가지를 고려할 수 있을 것이다. ① 먼저 정부에서 매년 발표하고 있는 최저생계비를 고려할 수 있다. 최저생계비는 매 3년마다 전물량방식에 의해 계측되고 조정됨에 따라 해당년도의 정확한 생활수준을 반영한다는 점에서 매우 이점이 있다. 실제 기본소득 급여 적용시 정부가 발표하는 최저생계비를 전부 보장하는 것이기 보다는 기본소득이 국민들의 기본생활을 보장하고 빈곤에서 벗어날 수 있도록 지원한다는 의미에서 최저생계비 항목 중 생존을 위해 필요한 비용을 별도로 산정(최저식료품비 기준)하여 이를 기준으로 급여를 지급할 수 있다. 2007년 최저생계비 계측년도의 4인기준 최저생계비는 약 123만원수준이었으며, 이중 최저식료품비는 46만원으로 약 37.6%수준

이었다. 이를 1인기준 최저생계비로 환산하면 약 44만원(1인 가구균등화지수 0.3616적용)이며, 최저식료품비는 16.5천원수준으로 추정할 수 있다.

〈표 5-3〉 최저생계비 활용한 기본소득 수준

(단위: 원)

구분		2007	2008	2009	2010
4인	최저생계비	1,232,569	1,265,848	1,326,609	1,363,091
	최저식료품비	463,446	475,959	498,805	512,522
1인	최저생계비	445,697	463,047	490,845	504,344
	최저식료품비	167,582	174,106	184,558	189,633
1인당 생계급여수준		149천원	161천원	178천원	-

자료: 여유진 외(2007), 「2007년 최저생계비 계측조사 연구」, 한국보건사회연구원
보건복지가족부(2009), 『주요업무참고자료』

② 둘째는 이미 기초노령연금 급여에서 적용하고 있는 국민연금 A값(균등부분)의 10%를 기준으로 삼을 수 있다. 국민연금 A값의 경우 매년 국민연금 가입자들의 평균소득 변화에 따라 증가하도록 하고 있으며, 실질적인 국민들의 소득수준을 반영한다는 점에서 활용가치가 매우 높다 할 수 있다. 앞의 두 가지 기준을 적용할 경우 2009년 기준으로 급여수준은 월평균 약 15~20만원내외에서 결정될 수 있을 것으로 보인다.

〈표 5-4〉 국민연금 A값 변화

(단위: 원, 천원)

구분	2007. 3월~2008. 2월	2008. 3월~2009. 2월	2009. 3월~2010. 2월
A값	1,618,914	1,676,837	1,750,959
A값 10%	162	168	175

자료: 국민연금공단, 홈페이지

위와 같이 최저생계비를 활용하거나, 국민기초생활보장제도의 1인당 급여기준, 국민연금 기준으로 할 경우 기본소득 보장의 소득수준은 2007년 기준으로 15~16만원수준을 예측할 수 있다. 현재 기초노령연금 급여수준의 약 2배정도라 할 수 있다. 2010년의 경우 약 18~19만원수준으로 상향

조정을 예상할 수 있다.

③ 급여의 지원단위를 가구단위로 할 것인지 개인단위로 할 것인지의 문제에 있어서는 개인을 중심으로 급여가 지급되도록 하는 방안을 고려할 수 있다. 가구단위로 급여가 지급될 경우, 개인단위 지급에 비해 예산의 부담은 줄어들 수 있지만, 전체 가구 수, 실제 거주 가구원의 파악 등 행정적 부담과 세대분리라는 비정서적인 문제를 유발할 수가 있을 것이다. 개인단위 급여의 경우 지원대상자 파악이 용이하고 세대분리라는 비정서적인 문제를 해결할 수 있다는 점에서 장점을 지닐 수 있을 것이다.

세 번째로 기본소득 도입에 따른 전달체계를 어떻게 구성할 것인가의 문제이다. 기본소득의 경우 대상자가 되는 모든 사람들에게 일률적으로 제공된다는 점과 공공부조제도와 같은 자산조사(means test)에 대한 부담이 추가되지 않는다는 점에서 별도의 전달체계를 구성할 필요는 없을 것으로 보인다. 기존 전국적 행정조직을 통해 대상자를 확인하고 확정된 수급자들에게 매월 급여를 지급한다는 점에서 전달체계의 구성은 단순화시킬 수 있을 것이다. 그러나 제도의 급격한 확대로 정부재원의 부담이 발생할 경우 단계적인 기본소득 확대방안을 고려할 수 있을 것이며, 동 방안의 경우에는 자산조사의 방법을 일부 원용할 수 있어 별도의 전달체계를 구성하는 방안이 필요하지만 자산조사의 규모를 최소화할 경우 기존 전달체계 내에서 이를 담당할 수 있을 것으로 보인다.

네 번째로 고려되어야 할 사항은 기존 사회보장제도들과의 연계 문제라 할 수 있다. 기본소득이 기존 사회보장제도를 통합하는 형태로 만들어질 것인지 아니면 기존 제도는 유지하면서 추가적인 사회보장제도로써 역할을 수행할 것인지에 대한 문제이다. 기본소득 도입을 이유로 기존 주요사회보장제도를 축소하는 것은 신중하게 고려할 필요가 있다. 즉 기본소득의 급여수준이 축소된 사회보장제도의 급여수준을 충분히 보완할 수 있는 수준이어야만 하며 이를 통해 기존 수급자들의 생활에 미치는 영향을 최소화해야 한다는 점이다. 우선 65세 이상 노인을 기준으로 급여를 지급할 경우 현행 기초노령연금제도는 기본소득에 흡수될 수 있을 것이지만 전제로 급여와

대상자가 확대되어야 한다는 점이다. 또한 국민연금의 소득대체율과 보험료 수준을 고려하여 소득분배기능의 국민연금 A값을 기본소득과 연계하고 소득비례연금만을 고려하는 연금방안을 고려할 수 있을 것이다³²⁾. 보험료가 낮아지는 것은 기본소득 지원을 위한 추가적인 조세 재원으로 활용할 수도 있을 것이다. 65세 이상 노령계층과 달리 아동 혹은 청장년층의 경우에는 기본소득과 현행 각종 사회보장제도와의 관계를 세밀하게 고려하여 결정할 필요가 있을 것이다. 특히 기본소득 도입을 통해 공공부조 수급자들의 급여가 줄어들어 공공부조 수급자들의 생활안정에 영향을 미치게 되는 것은 기본소득의 기본취지와는 다르다는 점에서 중요하게 고려되어야 할 것이다.

마지막으로 제도도입에 가장 큰 문제라 할 수 있는 기본소득을 지급하기 위한 재원조달의 문제를 지적할 수 있다. 향후 추정에서 살펴보겠지만 기본소득 대상자에게 많은 금액이 아닌 낮은 혹은 적정수준으로 급여를 지급하더라도 정부의 예산에 대한 부담은 상당히 증가할 것으로 예상된다. 기존 연구들의 경우 기본소득에 대한 재원은 조세를 통해 조달하되 세원은 단일 세제를 적용하여 재원을 마련하거나 혹은 별도의 사회보장세를 걷거나 누진적인 성격이 강한 부유세 신설, 부동산을 많이 보유한 사람들에게 부과하는 부동산 관련 세제를 만들어 부과하는 방안들을 강구하고 있다. 이외에도 전 국민을 대상으로 기본소득을 지급한다는 점에서 모든 국민들이 부담할 수 있는 부가가치세의 수준을 상향조정하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 그러나 많은 재정소요가 필요하다는 점에서 주요세원은 한 가지 조세방식을 통해 걷기 보다는 여러 가지 조세제도를 통해 재원을 확보하도록 할 필요가 있다. 따라서 기본소득의 지급을 위한 주요조세는 모든 사람에게 기본적인 급여가 지급된다는 점에서 부가가치세와 사회적 형평성 차원에서 사회보장세와 부유세를 함께 부과하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

32) 국민연금에 대한 개혁방안은 기초연금 도입과 관련하여 지속적으로 논의되고 논쟁이 발생한 사항임. 현재도 현행 국민연금과 기초노령연금과의 연계 및 지속가능성에 대한 논의들이 발생하고 있음

나. 분석결과

여기서는 앞에서 설정된 기본소득의 급여와 단계별 대상자를 기준으로 할 경우 전체 연간소요예산과 기본소득을 통한 빈곤 및 불평등의 변화를 살펴 보았다. 분석에 사용한 자료는 전국을 대표하고 가구 내 연령 등에 대한 기본정보가 제공될 필요가 있어 한국보건사회연구원의 한국복지패널을 활용하였다. 단, 분석의 한계는 한국복지패널의 자료는 조사가 2008년에 실시된 것으로 기준연도가 2007년으로 하고 있고 다소 시차가 발생하고 있다는 점이다. 그러나 현재 국내 소득자료 중 전국민을 대상으로 하고 있으며 소득 조사가 정확하다는 점에서 한국복지패널 자료를 활용하여 분석하고자 한다.

먼저 65세 이상 노인을 대상으로 월 16만원씩 지급한다고 가정할 경우 수급대상자는 약 480만명, 연간 소요재원은 약 9조 2천억원 정도 소요되는 것으로 추정되었다³³⁾. 제도 확대에 의한 빈곤 및 지니계수 감소효과를 살펴보면 제도도입 전에는 16%, 0.356에서 1단계에서는 13.7%와 0.343으로 감소하는 것으로 분석되었다. 빈곤율은 2.3%포인트, 지니계수는 △3.6% 감소하는 것으로 나타났다.

〈표 5-5〉 기본소득 도입에 따른 소요재원(2007년 기준)

(단위: 천명, 억원)

구분	대상범위	규모	월지원액	연간소요재원
1단계	65세 이상 노인	4,810	16만원	92,359
2단계	만 13세 미만 아동	7,333		140,796
3단계	만 18세 미만 청소년	10,705		205,533
4단계	18~64세 중위소득 40% 이하	1,911 (5.8%)		36,683
5단계	18~64세 중위소득 50% 이하	3,426 (10.4%)		65,777

주: 1) 18~64세 사람들중 중위소득 40% 이하의 비율임
자료: 통계청, 인터넷 홈페이지

33) 65세 이상 노인 전체를 대상으로 기본소득을 지급할 경우, 기초연금 성격의 급여를 지급하는 것과 동일한 효과를 가진다고 할 수 있음. 기초연급의 종류에 있어서는 예산을 조세로 조달하는 사회부조방식의 기초연금제도라 할 수 있음

2단계로 만 13세 아동에게 기본소득을 지급할 경우 대상자는 약 730만 명에 연간 소요재원은 약 14조원이 소요되는 것으로 추정되었다. 1단계와 2단계 확대를 통한 빈곤율 및 지니계수 감소효과는 16%에서 12.3%, 지니계수는 0.356에서 0.335로 감소하는 것을 볼 수 있다. 3단계로 18세 미만 전체를 대상으로 하면 대상자는 1,070만명으로 소요예산은 약 20조원이 소요되는 것으로 추정되었다. 65세 이상 노인의 기본소득 지원금을 합하면 29조 7천억원 규모로 동 금액은 2009년 보건복지부 소관예산 29조 6천억원(추경포함)과 비슷한 수준이라 할 수 있다. 예산 규모로는 상당한 부담이 발생할 수 있음을 알 수 있다.

추가적으로 18~64세 중위소득 40%의 경우 대상자는 약 190만명, 50%로 확대할 경우 약 343만명까지 확대되며 소요예산은 약 6조 58백억원 수준인 것으로 추정되었다. 전체적으로 5단계까지 확대할 경우 총 대상자수는 1,890만명으로 총 소요재원은 36조 4천억원정도 소요되는 것으로 추정되었다. 1,890만명은 2007년기준 추계인구의 39%에 해당되며, 2007년 정부일 반예산 156조원의 약 23.1%에 해당되는 금액이라 할 수 있다.

5단계까지 대상범위를 확대할 경우 빈곤율 및 지니계수의 감소효과를 살펴보면 빈곤율의 경우 16%에서 9%로 7%포인트 감소하는 것으로 추정되며, 지니계수는 0.356에서 0.326으로 $\Delta 8.4\%$ 감소하는 것으로 나타났다. 소요예산 추정에 비해 빈곤율 감소효과가 낮은 이유는 빈곤선을 높게 설정하여 실제 감소효과가 낮게 추정되는 것으로 예상되며, 지니계수 감소효과 역시 낮은 것은 전체 계층 보다는 소득이 낮은 계층을 중심으로 기본소득 금액을 지원함에 따라 그 불평등 감소효과가 다소 낮게 나타나는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 5-6〉 기본소득 도입에 따른 빈곤 및 불평등 변화

(단위: %)			
구분	대상범위	빈곤율(중위 50%기준)	지니계수
도입전	-	16.0	0.356
1단계	65세 이상 노인	13.7	0.343
2단계	만 12세 미만 아동	12.3	0.335
3단계	만 18세 미만 청소년	11.4	0.332
4단계	18~64세 중위소득 40% 이하	10.4	0.328
5단계	18~64세 중위소득 50% 이하	9.0	0.326

4. 기대효과

기본소득제도는 우리나라 사회보장제도가 지니고 있는 사각지대의 문제를 해결하고 복잡하고 다양한 형태의 현행 사회보장제도를 간결하고 누구나 쉽게 이해할 수 있는 제도로 변환할 수 있다는 점에서 긍정적인 효과를 발휘할 수 있는 제도라 할 수 있다. 그리고 외국의 주요 연구소 및 연구자들은 기본소득개념에 대한 많은 연구와 논의를 진행해 왔었지만 우리나라는 아직 초보적인 단계라 할 수 있다.

앞에서 기본소득의 개념과 주요 내용들을 살펴보고, 기존 자료를 활용하여 간단한 시뮬레이션을 시도하였다. 기본소득 도입 시 우선적으로 고려해야 할 것으로 대상자과 급여수준 및 채원조달의 문제를 들 수 있다. 현재 기본소득과 비슷한 성격의 제도가 국내에도 있지만, 동 제도의 도입 과정에서 많은 논의와 논쟁들이 발생한 것으로 알고 있다. 따라서 기존제도에 대한 파급효과와 영향력이 큰 기본소득을 바로 국내 현실에 접목시키는 것은 한계를 지닐 수 있다. 분석에서도 살펴보았듯이 급여수준이 낮고 대상자가 많지 않을 경우 빈곤율 및 분배개선 효과가 높지 않은 것을 볼 수 있다. 따라서 기본소득에서 추구하고 있는 국민들의 기본생활을 보장하는 것은 어려울 수 밖에 없을 것이다. 또한 기존 사회보장제도들과의 관계를 어떻게 정립해 나가야 하는지에 대한 연구도 진행될 필요가 있다.

기본소득제도는 사회보장의 형태는 갖추어져 있지만 사각지대가 존재하

고 있는 우리나라에 적용해야 할 필요성이 있다는 점에서 의의가 있지만 즉각적이고 전면적인 제도 도입보다는 기존 제도들과의 정합성을 고려하며 단계적으로 도입될 필요가 있을 것이다. 이를 통해 사회적인 안정과 국민들의 기본생활보장의 확립이 가능할 것으로 보인다.

제3절 데모그란트 관점에서 본 사회수당

1. 문제제기

우리나라의 사회복지지는 1960년대 이래로 최소한의 기본적인 욕구조차 충족하지 못하는 취약계층을 대상으로 국가의 조세로 재원을 조달하는 공공부조(생활보호제도)를 한 축으로 하고, 산재보험, 건강보험, 국민연금, 고용보험 등 특정한 사회적 위험을 대상으로 하고 기여에 기초하여 급여를 제공하는 사회보험을 다른 한 축으로 하여 발전하여 왔다. 잘 알려진 바와 같이, 외환위기 이전까지만 해도 공공부조제도는 실질적인 부양의무자가 없는 노인이나 폐질자를 중심으로 현물급여와 공공근로사업을 중심으로 운용되어 왔으나, 경제위기로 인한 빈곤의 급증 등 사회문제에 대한 대응으로 현재의 국민기초생활보장제도로 개편되었다. 한편, 사회보험의 경우, 1964년 500인 이상 광업과 제조업을 대상으로 시작된 산재보험을 필두로 1995년 고용보험까지 소위 4대 사회보험의 전위를 갖추었다. 다시 말해, 우리나라의 사회복지지는 최하위 계층을 중심으로 상향 조정되어온 공공부조제도와, 안정적 일자리를 가진 대기업 근로자를 중심으로 하향 방식으로 대상층을 확대해온 사회보험의 두 축을 중심으로 발전하여 왔다.

이러한 발전 경로를 통해 사회복지제도로부터 가장 소외되어온 계층은 서민, 중산층이라 해도 과언이 아닐 것이다. 앞 장에서 살펴본 바와 같이, 현금보장을 중심으로 한 대부분의 사회보장제도로부터 소외되어 있는 계층이 여전히 인구의 40% 내외를 차지하고 있을 정도로 위험에 대한 대비는

취약한 상태이다. 공공부조제도는 전 국민의 3% 내외만을 포괄하고 있을 정도로 잔여적 제도로만 기능하고 있으며, 사회보험제도는 비교적 안정적인 일자리를 확보하고 있는 근로자계층을 중심으로 하고 있다. 이렇게 볼 때, 임시·일용직, 파트타임 일자리에 종사하고 있는 저임금 근로자나 경제위기의 직격탄을 맞고 있는 영세자영자에 대한 사회보장은 취약할 수밖에 없다.

〈표 5-7〉 4대 사회보험 사각지대 현황

부 문	사 각 지 대
국민연금	○ 국민연금 납부예외자 5,107천명('07)
건강보험	○ 건강보험체납자 213만 세대('06)
고용보험	○ 실업급여 수혜율 34.8%('07), 비정규직 가입율 52%(※ 정규직 93%)
산재보험	○ 영세자영자, 5인 미만 사업장 등의 미가입율 높음

자료: 보건복지가족부·노동부·교육과학기술부·미래기획위원회 (2009. 3. 23) 『서민·중산층 지키기를 위한 「휴먼 뉴딜」 추진전략』.

이러한 복지체제는 미국을 위시한 자유주의 복지레짐과 독일을 중심으로 하는 보수주의 복지레짐의 중간 형태로 볼 수 있지만, 발전의 경로나 방향을 볼 때 전자에 좀 더 친화적이라 할 수 있다. 두 레짐 간의 가장 큰 차이는 데모그란트와 같은 보편적 복지제도의 유무와 사회보험의 보편성 정도, 그리고 복지에 대한 국민의 태도 등이다. 이 중, 아동수당, 보편적 사회서비스와 같은 데모그란트는 사회보험과 공공부조의 간극을 메워 뿐만 아니라, 더 나아가 사회통합과 연대를 제고하는 효과를 가진다는 점에서 주목해 봐야 할 제도라 할 수 있다. 여기에서는 데모그란트의 개념과 장단점, 그리고 우리나라에서 데모그란트의 도입 가능성과 방향성을 중심으로 살펴보고자 한다.

2. 제도의 기본개념과 이념

영어의 demogrant(데모그란트)는 ‘대중, 민중, 인민’을 뜻하는 접두어 dem(o)과 ‘보조금, 교부금’을 뜻하는 grant의 합성어이다. 즉, 어의적으로 해석하면 ‘인민에게 주는 보조금’ 즉, ‘시민권을 가진 사람에게 보편적으로 제공되는 급여’ 정도가 될 것이다. 따라서 데모그란트는 광의로 해석할 때 최근 다시 논쟁의 불씨가 되살아나고 있는 기본소득(basic income)까지를 포함하지만, 본 보고서에서는 앞의 논의와의 혼선을 피하기 위해 기본소득은 논의에서 제외하는 것으로 한다. 그렇더라도 데모그란트의 범주를 정확하게 규정하는 것은 쉽지 않다. 서구 복지국가에서도 데모그란트는 협의적으로 아동(가족)수당과 기초연금 같이 인구학적 특성을 자격 요건으로 하는 현금급여로 정의될 수 있지만, 광의로 볼 때는 공교육, 공보육, 비보험형의 보편적 서비스, NHS 등 국민의 기초적인 삶의 필요를 국가가 나서서 적극적으로 해결해 주기 위한 다양한 비현금 급여를 포함하기도 하기 때문이다. 본 연구에서는 아동(가족)수당을 데모그란트의 전형이라 보고 논의를 하겠지만, 그 함의나 의의 면에서는 광의의 데모그란트를 모두 포함하고자 한다. 요컨대, 데모그란트는 조세를 재원으로 하고 인구학적 특성 - 주로 시민권, 연령 등 -만을 고려하여 제공되는 현금과 현물을 포괄하는 급여로 간주된다.

데모그란트의 기원은 사실상 앞서 서술한 기본소득의 기원과 동일하다. 즉, 기본소득의 근대 자본주의적 실현가능성을 고려한 제도가 아동(가족)수당과 기초연금으로 대표되는 데모그란트라는 것이다. 16세기 초 후안 루이스 비베스(Juan Luis Vives, 1492~1540)는 “구빈문제에 대한 견해”에서 빈민에게 최소 소득을 지급하지는 구상을 내놓았다. 이어 계몽주의자 몽테스키외(Charles-Louis de Secondat, 1689~1755)는 『법의 정신』에서 “국가는 모든 시민들에게 안전한 생활수단, 음식, 적당한 옷과 건강을 해치지 않는 생활 방식을 제공할 책임이 있다”라고 주장했다. 이는 오늘날 복지국가의 “전 국민의 건강하고 문화적인 최저생활 보장”이라는 이념과도

맞닿아 있다. 공리주의자 존 스튜어트 밀(John Stuart Mill, 1806~187es은 1949년 『정치경제학의 원리』 2판에서 “분배에 있어서, 특정한 최소치는 구을 할 수 있거나 없거나 간에 공동체 모든 구성원의 생존문화적해 먼저 할당된다. 생산물의 나머지는 구, 자본, 그리고 재능이라는 세 요소들 사이 1사전에 결정되는 특정한 비율로 분배된다”라고 서술하고 있다. 테스세 기에도 “전국주장은 계속되는군, 대표적으로 영국의 지성 버틀런드 러셀(Bertrand Arthur William Russell, 3rd Earl Russell OM, 1872~1970s은 『저생로 향하는 길』에서 생계에 충분전국소득을 모두에게 주어버틀한다고 주장했다(<http://ko.wikipedia.org>). 이러한 주장은 다소 추상적이기는 했지만 “사회 배당” “국가 보너스” “국가 배당”이라는 이름으로 데모그란트와 기본소득 논쟁을 불붙이는데 중요한 역할을 하였다.

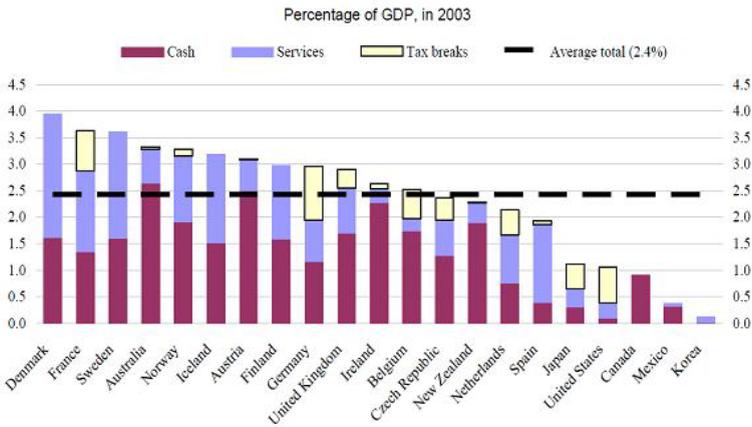
그러나 제도적으로 볼 때 기본소득의 원형적 이념을 그대로 실현하고 있는 경우는 많지 않다. 그 대표적인 예는 현재 알래스카 영구기금(APF) 정도가 될 것이다. 대신, 이는 다양한 변형을 거쳐 제도화되는데 그 대표적인 제도가 데모그란트이다. 데모그란트는 1, 2차 대전을 전후로 한 사회통합과 보편주의적 복지국가의 이념을 바탕으로 하고 있으며, 여기에 더해 전후 출산문제와 노동력 부족 문제에 대한 해결책으로서 실용적인 차원에서 도입된 것으로 보인다.

“가족수당”(family allowance)이라는 형태로 데모그란트를 처음 도입한 나라는 영국과 스웨덴이다. 스웨덴은 전후 인구 감소와 노동력 부족의 문제에 대응하고, 보편적 복지를 통해 평등을 실현하려는 목적으로 1948년 가족수당제도를 도입하였다. 영국은 이보다 앞선 1945년 베버리지 보고서³⁴⁾를 바탕으로 한 가족수당법이 통과되었다. 베버리지 보고서에서는 국민보건 서비스(NHS)와 보편주의적 가족수당을 영국식 복지모델의 전제조건으로 깔고 있다. 이는 특히 질병에 대한 대응과 아동 양육에 대한 기본적 책임은 전적으로 국가에 있다는 보편주의(universalism)의 원칙을 천명한 것으

34) 정식 명칭은 《사회보험 및 관련서비스 Social Insurance and Allied Services, Reported by William Beveridge》이다.

로 볼 수 있다. 이후 가족수당제도는 대부분의 유럽 복지국가에서 도입되었다. 이와 같이, 가족수당과 같은 보편적 현금급여와 함께, 공보육, 공교육과 같은 현물과 서비스도 이차 대전을 전후로 급속하게 확대되었다. 아래 그림에서 보는 바와 같이, 2003년 기준으로 GDP 대비 현금과 세금 형태의 가족급여의 비율은 노르딕 국가와 독일, 영국 등에서 3% 내외로 비교적 높게 나타나는 반면, 미국, 일본, 한국 등에서는 낮게 나타나고 있다.

[그림 5-2] 각국의 가족수당 관련 공공지출



Note: The definition of public support used here only concerns public support that is exclusively for families (e.g. child payments and allowances, parental leave benefits and childcare support). Spending recorded in other social policy areas as health and housing support also assists families, but not exclusively, and is not included here.

Source: OECD (2007), Social Expenditure Database.

이는 복지국가 발달에 있어 제도주의적 접근(Institutionalism)과 잔여주의적 접근(Residualism) 간의 차이를 극적으로 보여주는 것이 아동수당, NHS, 기초연금과 같은 보편적 급여, 즉 데모그란트성 급여의 유무라고 할 수 있다. 물론 제도주의적 접근과 잔여주의적 접근 간의 차이의 근간에는 사회복지의 기능과 목적에 대한 가치의 차이가 자리하고 있다.

제도주의적 접근에 기초하고 있는 유럽대륙국가형의 복지시스템, 그 중에서도 노르딕 모형은 보편주의(universalism) 원칙에 입각하고 있다. 보편주의는 사회권(social rights) 개념에 근거하여 ‘필요와 요구(needs and

demands)를 가진 사회의 모든 구성원들에게 복지를 제공해야 한다는 것이다. 이는 광의의 사회서비스에 대한 공적 책임(public responsibility)의 원리를 의미하며, 이에 필요한 재원은 사회연대성의 원리에 따라 조성되어야 한다는 것이다(이상이, 2008). 여기서 말하는 광의의 사회서비스에는 보육, 교육, 보건의료, 사회복지서비스 등이 포함된다. 이러한 보편주의 원리는 전후 서구 국가의 높은 국민연대의식과 평등주의의 바탕 위에 형성되었으며, 기존의 빈민법이 가지는 낙인과 통제에 대한 거부감이 내포되어 있다.

한편, 가족수당과 공보육을 중심으로 한 데모그란트에는 성평등적, 노동정책적, 인구정책적 성격도 함께 들어 있는 것이 사실이다. 스웨덴의 가족수당과 공보육 간의 관계에 대한 오랜 논쟁에서도 볼 수 있듯이 아동과 가족에 대한 데모그란트는 여성의 평등한 자아실현권과 전후 노동 인력 부족으로 여성 인력을 적극적으로 노동시장으로 유인하려는 경제적 환경 속에서 제안되고 시행되었다. 또한 프랑스의 아동수당이 가족정책에서 차지하는 위상에서도 알 수 있듯이 아동(사실은 아동의 주양육자인 여성)의 소득보장과 사회적 양육을 통해 여성의 출산을 장려함으로써 지속가능한 발전을 도모하려는 의도도 함께 포함되어 있다. 또한, 보육과 교육, 가족수당을 포함한 아동에 대한 사회서비스의 보편적 실현과 공적 책임이라는 관념 속에는 아동에 대한 기회 평등 이념도 녹아 있다. OECD가 2006년에 발간한 『Starting Strong II』에서는 ECEC(Early Childhood Education and Care)에 투자함으로써 “정부는 ① 여성의 노동시장 참여를 증가시키고, ② 여성의 입장에서 보다 평등한 기반 위에 일과 가정의 책임을 조화시키며, ③ OECD 국가들, 특히 여기에서 검토하고 있는 유럽과 아시아 국가들이 직면한 인구문제의 심각성을 조사하고, ④ 마지막으로, 아동빈곤과 교육적 불이익의 문제를 완화시키기 위한 것”이라고 한데서도 아동과 가족에 대한 데모그란트의 취지를 발견할 수 있다. 실제로 아래 표에서 보는 바와 같이, 공보육과 가족수당이 체계적으로 갖추어져 있는 제도주의적 복지국가, 즉 노르딕 국가들의 경우 여성의 경제활동 참가율, 아동 빈곤율에서 잔여주의적 접근을 취하는 미국, 호주, 일본 등에 비해 상대적으로 성공적임을 알

수 있다. 다만, 호주, 뉴질랜드, 미국 등은 이민의 나라로서 여전히 젊은 이민자들이 많이 유입되고 있다는 점에서 출산율을 단순히 비교하기는 어려운 것으로 보인다.

〈표 5-8〉 출산율, 여성 경제활동 참가율, 아동빈곤율

	출산율	고용률					아동 빈곤율
		2005	여성 2006		모성 2005		2005
	여성당 아동	총합	파트타임	2세미만 아동	3-5세 아동	한부모	%
덴마크	1.80	73.2	25.6	71.4	77.8	82.0	2.4
핀란드	1.80	67.3	14.9	52.1	80.7	70.0	3.4
프랑스	1.94	57.1	22.9	53.7	63.8	70.1	7.3
노르웨이	1.84	72.3	32.9	-	-	69.0	3.6
스웨덴	1.77	72.1	19.0	71.9	81.3	81.9	3.6
호주	1.81	65.5	40.7	48.3		49.9	11.6
뉴질랜드	2.01	68.4	34.5	46.6		52.3	14.6
미국	2.05	66.1	17.8	54.2	62.8	73.8	21.6
한국	1.08	53.1	12.3	-	-	-	-
일본	1.26	58.8	40.9	28.5	47.5	83.6	14.3

자료: OECD(2007)

요컨대, 데모그란트는 전후 평등주의적 분위기와 사회연대의식을 바탕으로 형성된 보편주의적 급여로서, 특히 제도주의적 접근을 취하고 있는 유럽 대륙국가, 특히 노르딕 국가에서 가장 발달한 제도라고 할 수 있다. 이러한 나라에서는 단순히 현금급여뿐만 아니라 현물급여를 포함한 데모그란트에는 소극적 평등 개념으로서 ‘기회의 평등’과 적극적 평등 개념으로서 ‘기초 재의 평등’의 이념이 함께 녹아 있다고 할 수 있다.

3. 데모그란트 도입의 가능성

앞에서 지적한 바와 같이, 우리나라의 사회복지지는 사회보험의 확대와 공공부조의 체계화를 중심으로 이루어진 형태이다. 위로부터의 사회보험과 아

래로부터의 공공부조라는 양분적 사회복지 발달 과정은 ‘사회적 연대’나 ‘적극적 평등의 실현’보다는 ‘사회적 안전망’의 확보라는 잔여주의적 의도가 더 강하게 작용하고 있다. 실제로 우리나라의 사회복지 제정과 제도가 급격히 발전해 온 계기는 외환위기로 인한 빈곤과 양극화에 대한 대응이라 할 수 있다. 물론 좌파적 성향의 정당 집권이라는 요인도 사회복지 발전에 기여한 것이 사실이지만, 이러한 정권 하에서 도입된 제도 역시 적극적 개입주의, 보편주의, 평등주의 이념보다는 소극적 개입주의, 잔여주의, 공과주의(meritocracy)의 속성이 강한 것이었다.

우리나라에서 보편주의를 목표로 도입된 거의 유일한 제도는 기초노령연금 급일 것이다. 우리나라에서 기초노령연금이 도입될 수 있었던 정서적 기반은 ‘근로능력’이 거의 없는 노인을 대상으로 한다는 점, 유교적 경로효친 사상이 잔존하고 있어 제도에 대한 좌우파의 합의가 비교적 용이하다는 점, 그리고 아직은 노인부양비가 비교적 낮아 재정 부담이 크지 않다는 점 등의 요인이 작용했던 것으로 보인다. 그러나 이 제도는 2006년 이전에 존재했던 공공부조성 경로연금제도의 연장선상에 놓여 있고, 급여액도 매우 낮은 수준이라는 점에서 공공부조와 데모그란트의 중간 정도의 위상을 가지고 있다고 볼 수 있다.

그렇다면, 우리나라의 사회경제적 환경과 정치·예산상의 제약 하에서 데모그란트의 성격을 가진 제도의 도입 가능성이 있을까? 도입 가능성이 있다면 아동(가족)수당, 공보육, NHS, 보편적 기초연금 중 어떠한 제도가 우선적으로 고려될 수 있는가 또는 고려되어야 하는가? 물론 이러한 문제에 답하기는 사실상 불가능하다. 그러나 데모그란트 도입의 사회경제적 환경을 살펴보고, 예산문제를 간단히 살펴보고자 한다.

가. 사회경제적 환경: 데모그란트 도입의 필요성

현재 우리나라의 사회경제적 상황에서 데모그란트적 성격의 급여 도입 필요성과 관련하여 광범위한 사회복지의 사각지대와 특히 높은 노인 빈곤

을, 비정규직과 근로빈곤층의 증가, 아동의 기회 평등, 여성 경제활동의 진작으로 나누어서 살펴볼 수 있다.

먼저, 위로부터의 사회보험과 아래로부터의 공공부조 확대의 역사에서 빈곤층의 위쪽, 특히 2~4분위에 해당하는 서민층 중 기본적인 필요에도 불구하고 이를 충족하지 못하는 이른바 ‘사회보장의 사각지대’가 널리 분포하고 있다는 것이다. 앞 장에서 살펴본 바와 같이, 공적 연금을 받지 못하는 현 세대의 노인은 2,232천명, 전체 노인의 44.5%에 이른다. 그 결과 아래 표에서 보는 바와 같이, 노인의 빈곤율은 전체의 약 3배, 아동의 4.5배에 이를 정도로 높으며, 빈곤갭 비율도 이와 유사할 정도하다.

〈표 5-9〉 인구집단별 빈곤지표(중위소득 50% 기준)

(단위: %)

	빈곤율	빈곤갭비율
전체	15.41	12.87
아동	10.03	8.30
노인	46.92	39.58

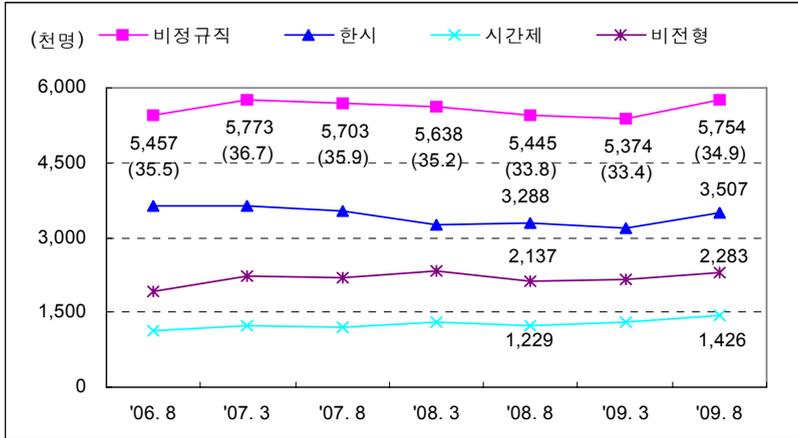
자료: KOWEPS 1~3차년도 원자료.

또, 2007년 기준으로 4대 사회보험의 가입·수급자이거나 기타 사회보장 수급을 받고 있는 집단을 제외한 사회보장의 사각지대가 전체 국민의 38.4%에 이르고 있다. 이러한 집단에 속한 사람들은 주로 국민기초생활보장 수급을 받을 만큼 빈곤하지는 않으나(또는 부양의무자가 있으나), 고용 불안정, 저임금과 같은 요인으로 실제로는 기본적인 필요를 충족시키기 어려운 저소득계층이거나, 현재는 저소득은 아닐지라도 특정 사회적 위험(risk)에 부닥칠 경우 저소득 혹은 빈곤의 위험에 노출된 잠재적 위험 집단일 것이다. 이들이 현재적 위험에 노출되어 있거나 잠재적 위험에 노출되어 있거나 간에, 기초보장 수급을 받는 빈곤집단은 아니라는 점에서 약간의 소득 상승, 혹은 지출 경감을 통해 가계의 안정적 수지균형을 맞출 수 있는 여지가 있다. 공공부조의 확대를 통해 이러한 집단을 포괄하는 것은 매우 비

효율적이고 지속가능하지 않은 대안이다. 잔여주의적 국가가 이러한 환경에 대해 취약하다는 점이 이를 반증하고 있다. 따라서 아동을 가진 가족, 노인, 장애에 등의 특정 인구학적 집단에 대한 보편적 급여 확대를 통해 전체 사회의 지출을 경감시켜주는 데모그란트가 사각지대 해소에 기여할 수 있는 여지가 더 클 수 있다.

둘째, 우리나라뿐만 아니라 대부분의 국가들에서 고용 불안정이 일상화되고 있다는 점을 간과할 수 없다. 잘 알려진 바와 같이, 이차 대전 이후의 복지국가는 남성 정규직 근로자를 기반으로 구축된 모델이었다. 즉, 안정적인 소득이 확보될 뿐만 아니라 소득 파악이 비교적 용이한 정규직 근로자가 근대 복지국가의 인적 기반이라는 것이다. 그러나 1970년대 중반 스테그플레이션을 계기로 이러한 남성 정규직 근로자 모형이 변화되고 있다는 것이 일반적인 설이다. 이러한 모형의 변화 또는 쇠퇴는 특히 사회보험에 심각한 문제를 야기한다. 사회보험은 적어도 근로활동을 하는 동안은 안정적인 소득확보를 통해 보험료 납부가 가능하지만, 근로활동이 일시적 혹은 영구적으로 단절된 경우 풀링(pooling)을 통해 급여를 받는 구조로 되어 있다. 그러나 현재의 노동시장에서는 근로를 하더라도 빈곤하거나(working poor), 근로가 매우 불규칙하여 보험료 산정이 매우 어려운(part time, contract labour) 근로계층이 증가하고 있다. 아래 그림에서 보는 바와 같이, 2009년 8월 현재 우리나라는 한시, 시간제, 비전형 근로자를 포함한 비정규직 근로자가 전체 근로자의 35%에 이른다. 이에 더하여, 우리나라의 경우 자영자의 비율이 전체 경활인구의 30%를 초과할 정도로 그 비율이 높다는 또 다른 제약이 있다. 이러한 환경에서 사회보험을 부과할 때 일차적으로 발생하는 문제는 위험에 가장 많이 노출된 집단이 사회보험의 사각지대에 놓여 있을 가능성 역시 높다는 점이다.

[그림 5-3] 비정규직 근로자추이

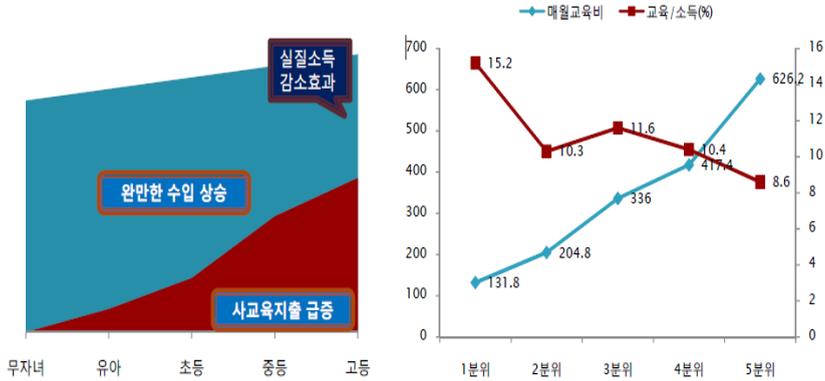


자료: 통계청(2009.11)

실제로 사회보험의 배제구조를 분석한 김수완(2008)의 연구에 의하면 사회보험 가입 여부에 가장 큰 영향을 미치는 변수가 사업장 규모이며, 다음이 고용형태(비정규직 여부)로 나타나 영세사업장 근로자와 비정규직이 사회보험 사각지대에 놓일 가능성이 높은 것으로 평가되었다. 이와 같은 상황에서 사회보험과 공공부조의 양대 소득보장체제로 사회적 위험에 대응하기에는 한계가 따른다는 것은 자명하다. 따라서 좀 더 포괄적이고 소득과 무관한 데모그라프 형식의 급여가 소득 파악이 어렵고, 근로활동을 하더라도 사회보험 가입이 용이하지 않은 환경에 더욱 적응적일 수 있다.

세 번째로 저출산 고령화는 최근 우리 사회의 가장 큰 사회문제 중 하나로 등장했다. 특히, 2006년 출산율(fertility rate)은 1.08명으로 OECD는 물론이고 세계 최저 수준이다. 이러한 상황에서 평균 수명의 급속한 증가로 부담비는 급증하고 있는 실정이다. 이는 미래의 지속가능한 발전에 저해 요인으로 작용할 가능성이 높다. 저출산의 다양한 요인 중 우리나라에서 특히 손꼽을 수 있는 것은 양육·교육 환경이 매우 경쟁적이고 열악하다는 것이다. 특히, 양육비와 교육비의 계층별 격차가 심각한 수준에 이르고 있어 이는 세대 간 계층 대물림으로 이어질 수 있다는 우려를 낳고 있다.

[그림 5-4] 자녀교육단계 상승에 따른 교육비 부담 및 계층별 교육비 부담 차이



자료: 보건복지가족부·노동부·교육과학기술부·미래기획위원회 (2009. 3. 23) 『서민·중산층 저기기를 위한 「휴먼 뉴딜」 추진전략』.

계층과 계급의 대물림은 ‘닫힌 사회’로 가는 길이며, 그 결과는 빈곤의 대물림과 양극화, 그리고 사회의 양분화이다. 앞서서도 지적한 바와 같이, 아동 보육 및 교육에 대한 국가의 적극적 개입, 즉 데모그란트 형태의 공보육과 공교육은 단순히 가구의 교육비 지출을 경감한다는 차원을 넘어, 아동의 기회 평등 이념에 기초한 것이다. 이는 장기적으로 치열한 경쟁 위주의 사회에 대한 교정의 의미도 있을 것이며, 이는 가계의 아동 양육비 부담의 경감으로 직간접적으로 연결될 수 있다. 따라서 데모그란트 형태의 공보육 도입은 가계의 현재적 지출을 경감할 수 있을 뿐만 아니라, 사교육 부담까지를 포함한 잠재적 지출 경감까지를 포함하는 대안이 될 수 있다. 이는 더 나아가 저출산 문제 해결을 위한 대안이기도 하다.

마지막으로, 데모그란트 형태의 급여는 여성의 사회·경제적 진출 확대와 성 평등에도 기여할 수 있다. 특히, 많은 OECD 국가에서 아동(가족)급여는 아동이 있는 가구에게 주어지지만, 실질적인 수급자는 여성인 경우가 많다. 앞서 살펴본 바와 같이 선진 복지국가의 여성 경제활동 참가율은 사민주의 복지국가인 스웨덴, 노르웨이, 덴마크와 아동수당과 공보육이 특히 발달해 있는 프랑스에서 월등히 높다. 특히, 스웨덴의 경우 2세 미만의 아

동을 둔 모성의 취업률은 71.9%, 3~5세 아동을 둔 모성의 취업률은 81.9%로 타의 추종을 불허하는 수준이다. 이와 같이, 전반적인 여성의 취업률뿐만 아니라 모성 취업률이 높게 나타나는 것은 양육에 대한 제도화 수준과 합의 수준이 높기 때문이다. 우리나라의 여성의 대학 진학률은 83% 내외로 OECD 국가 중 최상위에 속해 있지만, 여성의 고용율은 53.1%에 불과하다. 이는 가부장적 전통이 강한 탓도 있지만, 무엇보다도 보육, 교육, 케어, 가사 등의 가사부담이 여성에게 집중되어 있다는 데서 그 원인을 찾을 수 있다. 따라서 보편적 아동 보육과 수당 등을 통해 양육의 역할을 상당 부분 사회화하는 것은 여성의 경제활동을 진작시키고, 성 평등에도 기여할 수 있다는 데서 또 다른 의의를 찾을 수 있다.

나. 데모그란트 도입의 정치적·경제적 실현가능성

사회복지 제도를 도입함에 있어 쟁점이 되는 것은 그 제도가 “경제적으로 효율적인가” “근로유인을 저해하지 않는가” “정치적으로 수용가능하며, 국민의 동의를 얻기 쉬운가” 그리고 “프로그램이 장단기적으로 사회문제 해결과 사회통합에 얼마나 기여하는가”하는 것들이다.

데모그란트 제도 도입에서 가장 큰 쟁점으로 부각될 수 있는 문제는 경제적 (목표)효율성 문제이다. 데모그란트는 앞서 설명한 바와 같이, -아주 예외적인 상위 계층을 제외하는 경우도 있지만- 특정 인구학적 기준을 충족한다면 소득이나 재산은 고려하지 않는 것을 원칙으로 하는 보편적 제도이며, 소요 예산액이 큰 반면 비용 대비 빈곤 경감 효과는 낮은 것이 특징이다. 따라서 빈곤제거나 재분배와 같은 사회복지 제도의 기본적인 목표를 기준으로 볼 때 목표 효율성이 매우 떨어지는 것이 사실이다. 예컨대, 전체 인구가 100명, 빈곤한 사람(소득이 0인 사람) 10명, 최저생계비가 100만원 인 지역이 있다고 하자. 동일한 1,000만원의 예산으로 소득이 0인 사람 10명에게 100만원씩 나누어 주는 것과 전인구 100에게 10만원을 나누어주는 것을 비교하면, 분명 전자가 후자보다 목표효율성이 높다. 즉, 전자의 경우

결과의 빈곤율이 0%인 반면, 후자의 경우 빈곤율은 재분배 전과 다름없이 10%인 것이다.

실제로 기본소득 도입에 따른 소요 재정(2007년 기준)에서 65세 이상 노인을 대상으로 한 보편적인 기초노령연금(월 16만원)을 실시할 경우 순 연간 소요 재원은 9조 2천여억원에 이른다³⁵⁾. 또한 13세 미만 아동을 대상으로 보편적 아동수당(월 16만원)을 실시할 경우 소요 예산은 약 14조원으로 추정된다³⁶⁾. 이와 같이, 데모그란트는 공공부조제도 등과 비교할 때 상대적으로 예산 소요가 큰 반면, 빈곤경감 효과는 상대적으로 적을 수 있다³⁷⁾. 데모그란트를 실시할 경우 빈곤층이나 저소득층에만 초점을 맞춘 표적화된(targeting) 제도—대표적으로 공공부조제도—보다 예산이 훨씬 많이 소요되는 것은 사실이며, 이는 데모그란트의 실현가능성을 떨어뜨리는 가장 중요한 요인이라 할 수 있다.

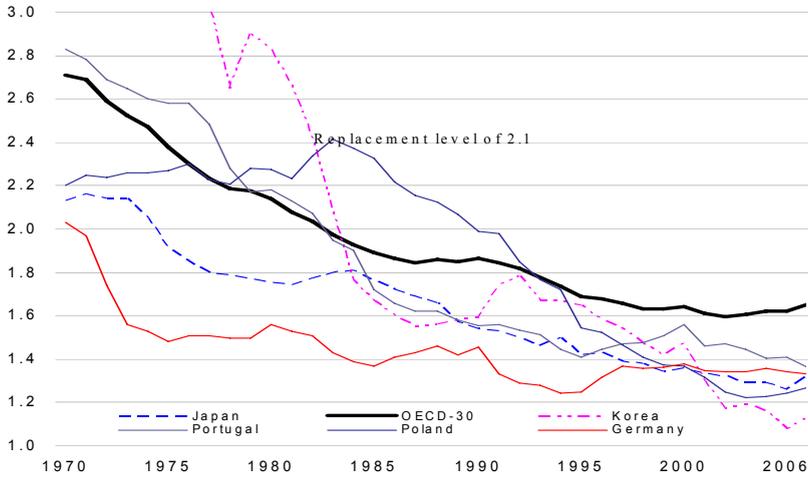
그러나 데모그란트의 원래 목적은 단기적인 목표효율성보다는 장기적인 경제적 효율성이라고 생각하면 논의는 달리 전개될 수 있다. 앞서 스웨덴의 예를 보면 공보육과 보편적 육아휴직제도 등을 통해 미래의 지속가능한 사회를 위해 필수적인 출산율을 저하시키지 않으면서도 여성의 고용률을 단 기간 내에 30%p까지 끌어올리는 성과를 올렸다. 현재 우리 사회의 가장 큰 문제 중 하나가 지속가능한 사회를 유지하기 위해 적절한 수준의 출산율을 유지함과 아울러 여성의 고용율을 높임으로써 가구 소득을 적정하게 유지하는 것이다. 아래 그림에서 보는 바와 같이, 우리나라는 세계 유래없이 급격한 속도로 출산율이 떨어져 세계 최하위 수준(2005년 기준 1.08)을 기록하고 있다. 여성의 고용률 또한 2007년 기준 46.6%로 OECD 평균인 60.3%에 크게 미달하는 수준이다.

35) 그러나 이는 현재 국민기초생활보장 급여를 받고 있는 노인이나, 기초노령연금을 받고 있는 소득 70% 이하 노인들의 급여를 감안하지 않은 결과이므로 이보다는 적은 예산을 필요로 할 것으로 보인다.

36) 이 역시 현재 저소득층을 대상으로 한 보육수당 등을 감안하지 않은 것이므로 실제 소요 예산은 이보다 적을 것으로 보인다.

37) 물론 빈곤경감효과는 급여액과 빈곤선을 어떻게 설정하느냐에 따라 달라질 수 있다.

[그림 5-5] 주요 OECD 국가의 출산율 경향



자료: OECD(2009)

이는 다른 많은 요인과 함께 아동의 양육과 교육의 부담이 여전히 가중, 특히 가족 내 여성에게 지워져 있는 현실을 반영하는 것이다. 따라서 일-가족 양립이 가능한 사회로 나아가기 위한 실효성 있는 대안은 경력 단절 없이 유연하게 육아와 근로를 병행할 수 있는 기반을 마련하는 것이고, 구체적으로는 공보육과 공교육, 육아휴직 등 데모그란트 성격의 보편적 제도를 정착시키는 것이다. 따라서 장기적인 경제적 효율성을 생각한다면 데모그란트는 대안의 우선순위에 오를 수 있는 적절한 아젠다라 할 수 있다.

셋째, 근로유인(work incentive)과 관련해서, 데모그란트는 공공부조와 같은 표적화된 제도에 비해 근로유인을 저해하지 않을 뿐만 아니라 그 성격에 따라 근로유인을 제고할 수 있다. 전통적으로 공공부조의 가장 큰 문제가 근로유인을 저해한다는 것이었다. 이는 공공부조를 받고 있는 사람에 대해서 뿐만 아니라, 빈곤하면서 근로를 하고 있거나 그 경계선의 자산을 가지고 있는 사람(가구)에게도 적용되는 문제이다. 1834년 영국의 신빈민법에서 이미 열등처우의 원칙(less eligibility)을 명시한 것도 이러한 이유에서이다. 이에 비해 데모그란트는 인구학적 특성만으로 급여가 주어지기 때

문에 급여를 받는 사람과 받지 않는 사람의 이분법이 성립하지 않는 것이 일반적이다. 또한 공보육과 같은 보편적인 현물서비스는 가족—특히 여성—의 역할을 일정 정도 대체해 주기 때문에 여성의 경제활동을 제고할 수 있다. 반면 가족수당이나 양육수당 같은 현금급여는 가구의 가처분소득을 증가시킴으로써 추가적인 소득원—주로 배우자—의 소득 활동을 저해하는 유인이 될 수도 있다. 따라서, 특히 여성이나 제2소득원의 경제활동을 제고할 목적이라면 데모그란트 중 어떠한 형태를 선택할 것인지에 대한 좀 더 면밀한 검토가 필요하다. 기초노령연금도 이러한 의미에서는 노인의 근로 활동을 감소시킬 유인으로 작용할 것으로 예측된다.

넷째, 데모그란트는 정치적으로 매력적인 대안일 수 있다는 점이다. 외환 위기 이전까지 사회복지제도의 도입은 정치적 결과와 판단이 사회적 동의에 앞서 있었다 해도 과언이 아니다. 산재보험, 의료보험, 국민연금, 고용보험은 시민사회의 요구나 욕구보다는 산업 발전, 정치적 정당성, 구조 조정 등의 필요성에 대한 정치적 판단이 우선적으로 작용했다. 이에 비해, 외환 위기를 전후로 하여 도입된 국민기초생활보장제도, 사회서비스, 근로장려세제, 장기요양보험 등은 사회적 수요와 욕구의 증대, 시민사회의 요구, 정치적 판단이 어우러져 생성된 제도라 할 수 있다. 향후의 복지제도 역시 직접적으로든 간접적으로든 선거정치의 영향을 받지 않을 수 없을 것이다. 즉, 국민의 대다수가 반대하는 제도의 도입은 어려울 것이며, 대다수가 원하는 제도를 일방적으로 무시하기도 어려울 것이다. 이러한 측면에서 데모그란트에 대한 국민의 의식과 태도가 어떠한지를 예측하기는 쉽지 않다. 그러나 기초노령연금에 대한 국민의 지지를 통해 간접적으로 유추하건대 데모그란트에 대한 우리나라 국민의 정서는 —복합적이기는 하지만— 긍정적인 쪽에 가까운 것으로 볼 수 있다. 특히 경로효친의 전통이 여전히 살아 있고 근로능력이 없는 노인 지원에 대해서는 비교적 관대하다는 점이 이를 뒷받침한다. 그러나 상대적으로 아동이 있는 모든 가족에게 현금 아동수당을 제공하는 데 대해서는 부정적일 수 있다. 아동이 있는 대부분의 가족이 근로능력자를 포함하고 있을 뿐만 아니라, 부유한 근로능력자에게 현금을

제공하는 것이 비효율적이라고 판단할 가능성이 높기 때문이다. 공보육 역시 현물 형태이지만 소비자의 선택을 제한하고 국가의 비효율성을 조장할 수 있다는 점에서 부정적일 수 있지만, 현재 운영되고 있는 공공보육시설의 인기를 감안할 때 긍정과 부정 중 어떠한 쪽이 우세할지에 대해서는 실질적인 분석이 필요한 부분이다. 장기적으로 그리고 근로유인과의 관련성을 놓고 때, 공공부조를 과도하게 확대하는 정책 방향보다는 높은 소요예산에도 불구하고 데모그란트-혹은 준데모그란트-형태의 제도를 확대하는 것이 국민의 지지를 받을 가능성이 더 큰 것으로 보인다.

마지막으로, 데모그란트 형태의 제도는 사회통합과 양극화 해소에 큰 도움이 될 것으로 기대된다. 흔히 국가가 제공하는 현물 서비스나 현금 급여는 비효율적일 뿐만 아니라 소비자의 선택을 제한한다는 비판에 직면한다. 그럼에도 불구하고, ‘기초재에 있어서의 평등’을 도모하고자 하는 국가의 활동은 장기적으로 사회통합에 기여하는 것으로 평가된다. 영국의 NHS가 그 비효율성에 대한 비판에도 불구하고 국민의 자부심으로 남아 있는 예나, 노르딕 국가와 프랑스의 공보육과 가족수당이 높은 조세부담에도 불구하고 대중적인 지지를 받고 있는 예 등 데모그란트가 궁극적으로 사회통합과 불평등 해소에 기여하는 사례를 찾기는 어렵지 않다. 표적화된 공공부조가 상대적으로 발전한 미국이 오히려 복지에 대한 반감이 높다는 점은 그 반증의 예를 보여주는 것이기도 하다. 우리나라는 지금까지 데모그란트 형태의 제도를 체험할 기회가 많지 않은 만큼 그 효과에 대해 선불리 단정하기는 어렵지만, 데모그란트가 공공부조제도보다 사회통합에 유리하다는 점은 부정하기 어려운 것이다.

4. 소결

지금까지 한국에서의 데모그란트 도입 필요성과 실현 가능성을 중심으로 살펴보았다. 현재로서는 데모그란트 도입의 가능성을 타진하는 단계로서 명확한 수치나 증거를 제시할 수 없는 것은 본 연구에 전제된 한계이다. 그

럼에도 불구하고, 본문에서 데모그란트는 현재의 제도로서 해소하기 어려운 사각지대의 문제, 근로빈곤가구의 증가, 저출산 고령화 문제, 그리고 여성의 고용 확대에 대처하기 위한 유효한 대안이 될 수 있다고 주장한다. 그리고 장기적인 경제적 효율성, 근로유인, 정치적 지지와 사회통합이라는 기준으로 볼 때도 데모그란트는 공공부조나 사회보험의 확대보다는 유리하다는 점을 부각시키고 있다. 다만 데모그란트 도입의 가장 큰 걸림돌은 예상할 수 있는 바와 같이 많은 예산이 소요된다는 점이다. 이는 제도의 설계, 다른 제도와의 관계, 그리고 공공과 민간의 역할 분담 등을 통해 부분적으로 해소될 수 있는 문제이기도 하다. 예를 들면, 고소득 노인에게 지급되는 기초노령연금은 세금을 통해 국고로 환수될 수 있으며, 현재 공공부조를 받고 있는 노인이나 아동의 경우 데모그란트로 급여가 대체되는 것이므로 추가적인 예산이 소요되지 않는다.

이와 같이 데모그란트는 사전적으로 대안들로부터 멀찍이 밀쳐놓을 만큼 실현 불가능한 제도는 아니라는 점을 인식하는 것이 중요하다. 오히려 장기적으로 지속가능한 사회복지제도 모형에는 데모그란트가 그 밑을 받쳐주고 있는 모양새가 더 현실적일 수 있다.

제4절 범주적 공공부조 관점에서 본 사회수당

1. 문제제기

이 절에서는 소득보장의 사각지대를 해소하는 방안 중 하나로 <범주적 공공부조제도(Categorical Public Assistance)의 발전전략>을 제안하고자 한다. 그것은 특정한 인구집단 중 저소득층에게 지원되는 잔여적 복지제도에서 사회수당 또는 데모그란트로의 발전전략을 지칭하는 것이다. 이 점에서 앞서 언급했던 기본소득이나 데모그란트 도입전략이 갖는 기대수준에서 한 걸음 물러나 있는 전략이라고 말할 수 있다. 따라서 이 전략은 기본소

득 및 데모그란트에 따른 사회수당제도 도입방안과 비교할 때, <현상유지적인 방안>이라고 평가될 수 있다. 이는 우리사회가 이미 경로연금이나 기초노령연금 등을 통해 범주적 공공부조제도의 발전을 모색하고 있기 때문이기도 하다.

그럼에도 이미 진행되고 있는 범주적 공공부조제도의 단계적 확대방안에 주목하는 이유는 다음 몇 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 범주적 공공부조제도는 <예산제약>과 <복지정치>의 문제를 해결할 수 있는 가장 현실적인 복지제도이기 때문이다. 그것은 최소한의 예산으로 지원이 필요한 집단을 보호하면서도 단계적으로 지원대상을 확대함으로써 중산층의 정치적 지지를 얻을 수 있는 제도인 것이다. 그리고 보편주의 복지제도는 강력한 조세제도와 결합함으로써 유지될 수 있다는 점 또한 고려해야 할 사항이다. 둘째, 범주적 공공부조제도는 <점진적 확대전략>을 취함으로써 정책추진과정에서 나타날 수 있는 시행착오를 최소화할 수 있기 때문이다. 그리고 이러한 접근방식은 복지과잉과 복지부재라는 두 가지 비판에서 상대적 자율성을 확보할 수 있다는 강점을 갖는다. 이는 앞서 언급했던 바와 같이 서구 복지국가들이 20세기 초반 사회수당제도를 도입하는 과정에서 취했던 접근방식이라는 점도 주목해야 할 사항이다. 셋째, 범주적 공공부조제도를 도입하더라도 적용대상을 확대하는 경우, 데모그란트에 준하는 정책효과를 산출할 수 있기 때문이다. 참고로 기초노령연금처럼 소득기준을 단계적으로 상향 조정하는 경우, 최상위 소득계층을 제외한 전체 인구를 대상으로 제도를 확대할 수 있다. 그리고 이처럼 지원대상을 확대하는 경우, 보편주의 복지제도와 유사한 소득재분배 효과를 기대할 수 있는 것이다.

물론 범주적 공공부조제도의 단계적 확대전략을 강조하는 것은 몇 가지 우려 또한 안고 있다. 이는 뒤에 언급하고 있는 바와 같이, 최소주의 또는 현실안주라는 문제점이 있기 때문이다. 따라서 여기서는 이러한 한계와 우려를 고려하여, 발전방안을 제안하기로 하겠다.

2. 범주적 공공부조제도의 개념과 기본이념

가. 개념정의

범주적 공공부조제도는 “인구학적 기준에 따른 지원대상을 소득기준에 따라 선별하는 급여제도”라고 정의할 수 있다. 이를 보다 구체적으로 정의하면 다음과 같다. 첫째, 범주적 공공부조제도는 인구학적 기준에 따라 지원대상의 범위를 설정한다는 점에서 데모그란트와 동일하다. 물론 그것은 연령이나 장애 등의 기준을 적용할 수 있을 뿐 아니라, 하위집단으로 나누어 접근할 수도 있다. 둘째, 주어진 인구집단 중 소득기준에 따라 특정한 집단을 선별한다는 점에서 공공부조제도와 동일하다. 이는 범주적 공공부조제도가 데모그란트와 공공부조제도의 특성을 공유하고 있음을 의미한다.

여기서는 범주적 공공부조제도가 갖는 특징을 보다 쉽게 명료하게 인식하기 위해, <기본소득·데모그란트·공공부조제도> 개념의 특성을 비교하고자 한다. 하지만 이를 위해 몇 가지 개념정의에서 출발할 필요가 있다. <수직적 보편성>(Vertical Universality)과 <수평적 보편성>(Horizontal Universality), <수직적 선별성>(Vertical Selectivity)과 <수평적 선별성>(Horizontal Selectivity) 개념이 그것이다. 여기서 수직적 보편성은 소득기준과 관련된 보편성을 지칭하는 것으로, 수평적 보편성은 인구학적 기준과 관련된 보편성을 지칭하는 것으로 규정하고자 한다.

이러한 기준에 따라 세 제도를 비교하면, <기본소득>은 수직적 보편성과 수평적 보편성을 가진 제도라고 말할 수 있다. 물론 제도화 과정에서 이러한 기준은 변형된 방식으로 적용될 수도 있다. 하지만 기본소득의 이념형은 완전한 의미에서 보편적 제도인 것이다.

<공공부조제도>는 수직적 선별성과 수평적 보편성을 가진 제도라고 말할 수 있다. 그것은 빈곤층을 대상으로 하는 제도라는 점에서 소득기준의 선별성이 작용하지만, 해당 빈곤층에 대해 다른 제한 없이 보호하는 경우에는 보편적 성격을 갖는다는 것을 의미한다. 하지만 현실에서 공공부조제도

는 수평적 선별성을 갖기도 한다. 그것은 제도 내적으로 특정 인구집단으로 통제할 수 있기 때문이다. 예를 들면, 서구 각국의 공공부조제도는 근로능력 유무에 따라 선별적으로 대상을 통제하고 있는 것이다. 그리고 더욱 분화된 형태로 프랑스의 공공부조제도를 언급할 수 있다. 그것은 노인, 장애인, 한부모가구 등 특정 집단을 대상으로 하고 있기 때문이다.

<데모그란트>는 수직적 보편성과 수평적 선별성을 가진 제도라고 말할 수 있다. 그것은 먼저 인구학적 집단으로 지원대상을 선별하는 제도이며, 선정된 집단에 대해서는 소득고하를 막론하고 보편적으로 지원하는 제도이기 때문이다. 하지만 현실에서 모든 데모그란트가 온전한 의미에서 수직적 보편성을 갖는 것은 아니다. 현실에서 일부 데모그란트는 소득상위계층을 배제하기도 하기 때문이다. 이런 경우, 데모그란트는 범주적 공공부조제도와 구분하기 힘들다.

<범주적 공공부조제도>는 수직적 선별성과 수평적 선별성을 특징으로 하는 제도라고 말할 수 있다. 이는 범주적 공공부조제도는 기존 복지제도 중 가장 엄격하게 대상을 통제하는 제도라는 것을 의미한다. 물론 각 기준을 어떻게 설정하는가에 따라 제도의 엄격성은 달라질 수 있다. 소득기준을 공공부조제도와 동일하게 설정하는 경우에는 가장 엄격한 복지제도라고 말할 수 있다. 이는 우리사회의 장애수당의 경우에 해당되는 것이다. 즉, 장애인을 대상으로 급여를 지급하면서도 소득기준을 기초생활보장제도 수급기준과 유사한 수준으로 설정하는 것이다. 하지만 소득기준을 상향조정하여 전체 대상집단의 하위 60%~70%를 보호하는 경우라면, 공공부조제도라기보다 사회수당제도에 가까운 것으로 이해할 수 있다. 이는 범주적 공공부조제도가 초기 제도도입과정에서의 정책이념과 이후의 추동력에 따라 공공부조제도와 사회수당제도라는 상반된 방향으로 변화할 수 있음을 의미한다.

〈표 5-10〉 보편성과 선별성에 따른 복지제도 유형화

		수평적(인구특성)	
		보편성	선별성
수직적 (소득)	보편성	기본소득 (Basic Income)	데모그란트 (Demogrant)
	선별성	공공부조제도 (Public Assistance)	범주적 공공부조제도 (Categorical PA)

나. 기본이념

범주적 공공부조제도는 대상선정에서 다양한 선별성이 적용되는 제도라는 점에서 부정적인 의미로 평가될 수 있다. 그것은 예산제약으로 인해 엄격한 선정기준을 적용하고 있다는 것을 의미한다. 하지만 현실에서 범주적 공공부조제도는 매우 전향적인 성격을 갖기도 한다. 그것은 제도의 발전과정과 그것을 이끄는 목표가 무엇인가 하는 점과 밀접한 관련이 있다. 그것은 범주적 공공부조제도를 사회수당의 관점 또는 데모그란트로의 지향성의 관점에서 인식한다는 것을 의미한다. 범주적 공공부조제도를 <수직적 보편성을 지향하는 복지제도>로 인식하는 것이다.

하지만 이러한 지향성을 갖는다 하더라도 범주적 공공부조제도에 영향을 미치는 몇 가지 기본이념에 대해 설명할 필요가 있다. 그것은 사회수당 또는 데모그란트로의 지향성에 현실적 제약을 가하는 요인을 지칭하는 것이다. 이를 두 가지로 정리하면, <소득보장의 효율성>과 <소득보장의 보완성>이라고 말할 수 있다.

먼저 소득보장의 효율성이란 소득보장정책과 관련해서 상위 소득계층을 대상으로 지원하기보다, 저소득층 또는 중하위층까지 지원을 확대하는 전략이 재원의 효율적 배분이라는 측면에서 바람직하다는 것을 의미한다. 이는 구태여 잔여적 복지정책을 선호하는 것은 아니더라도, 지원이 필요한 집단에 대한 표적화된(Targeted) 접근을 선호한다는 것을 의미한다. 이는 범주적 공공부조제도의 수직적 보편성을 제약하는 현실적인 문제이며, 우리사회에서 여전

히 강하게 자리 잡고 있는 문제라고 말할 수 있다. 이 점에서 범주적 공공부조제도가 점차 지원대상을 넓혀 데모그란트에 근접하는 제도로 발전하기 위해서는 이러한 인식을 넘어서는 것이 매우 중요하다고 말할 수 있다.

이어 소득보장의 보완성이란 범주적 공공부조제도가 중심적 소득보장제도를 보완하는 역할을 한다는 것을 의미한다. 범주적 공공부조제도가 생활에 필요한 소득의 상당부분을 보장하기보다, 가구 및 개인특성에 따라 발생하는 추가비용을 보전하는 성격이 강하다는 것을 의미한다. 예를 들면, 범주적 공공부조제도는 기초생활에 필요한 기본소득(Minimum Income)을 보장하는 것이 아니라, 기본소득 이외의 추가적인 지출을 보전하는 특성이 있는 것이다. 여기서 주의해야 할 점은 보완성이 공공부조제도가 채택하고 있는 보충급여방식과 유사하지만 구분이 필요한 개념이라는 것이다. 보충성은 빈곤선 또는 급여상한액을 기준으로 부족한 소득을 지원한다는 개념이다. 보완성은 개인 또는 가구단위에서 추가적으로 필요한 지출을 보전한다는 점에서 일종의 보충성의 원칙에 근거한 것으로 이해할 수 있지만, 이러한 목적에 국한된 것만은 아니다. 그것은 지출에 대한 보전 이외에 다른 목적에 따른 보상을 의미할 수 있기 때문이다. 이 점에서 공공부조제도는 넓은 의미에서 중심적 소득보장제도를 보완하는 기능을 하는 것으로 이해할 수 있다.

물론 외국의 공공부조제도 중 인구학적으로 특정집단을 대상으로 기초생활을 보장하는 제도를 발견할 수 있다. 그리고 이 제도는 외형적으로 범주적 공공부조제도와 큰 차이가 없다. 수직적 선별성과 수평적 선별성이라는 특징을 갖기 때문이다. 하지만 이 제도는 지원대상을 전 소득계층으로 확대하는 수직적 보편성을 목표로 하지 않는다는 점에 주목해야 한다. 즉, 이 제도는 대상집단의 특성을 고려한 차별화된 접근을 위해 인구학적 집단별로 설계한 것이지, 보편적 소득보장제도로 발전시키는데 목적이 있지 않은 것이다.

범주적 공공부조제도의 저변에 자리하고 있는 <효율성과 보완성 개념>은 급여수준에도 중요한 영향을 미친다. 그것은 이 제도를 통해 보장하는

급여수준이 매우 낮다는 점이다. 그것은 중심적 복지제도를 통해 보장하는 급여의 수준과 비교할 때 더욱 그러하다.

3. 범주적 공공부조제도의 확대방안

앞서 언급한 바와 같이, 범주적 공공부조제도는 그것이 독립적으로 해당 인구집단에 대한 충분한 소득보장제도로 발전하기 이전까지는 <보완적 소득보장제도>의 성격을 갖는다. 이는 제도도입에 따른 지출부담 등 제반요인을 감안할 때, 엄격한 자산조사에 따른 공공부조제도와 병행하여 작동하게 된다는 것을 의미한다.

따라서 범주적 공공부조제도를 데모그란트 형식으로 발전시키는 과정에서 제기되는 가장 핵심적인 문제는 중심적 복지제도와와의 관계를 어떻게 설정할 것인가 하는 것이다. 그것은 한편으로는 연금제도와와의 관계를 어떻게 설정할 것이며, 다른 한편으로는 기초생활보장제도와 기타 복지제도와와의 관계를 어떻게 설정할 것이며, 끝으로는 현물급여 및 사회서비스 등과의 관계를 어떻게 설정할 것인가 하는 점이다. 물론 이러한 논의과정에서 장애인 대상 범주적 공공부조제도와 근로빈곤층 관련 공공부조제도의 개편이 함께 논의되어야 할 것이다.

가. 노후소득보장체계와의 관계

이 문제와 관련해서 제기되는 쟁점은 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 사회보험제도, 특히 공적연금제도의 발전방안을 어떻게 설정할 것인가 하는 점이다. 현재 제시되고 있는 방안은 공적연금제도와 기초노령연금제도가 서로 역할분담을 하는 <방안 1>과 다층소득보장체제로 개편하는 <방안 2>로 대별할 수 있다.

<방안 1>은 공적연금제도를 현재와 같은 형태로 유지한다는 가정에 입각해 있는 것으로, 이 경우에 기초노령연금제도는 범주적 공공부조제도로서

독자적인 발전방안을 택해야 할 것이다. 이는 현재의 제도적 틀을 거의 그대로 유지한다는 것을 의미한다. 물론 그렇다 하더라도 기초노령연금제도와 관련해서 해결해야 할 문제는 남게 된다. 기초생활보장제도를 보완하는 제도로 머물러 있을 것인지<방안 1-1>, 기초생활보장제도에서 노인빈곤층에 대한 소득보장을 담당하는 독립된 공공부조제도로 발전시킬 것인지<방안 1-2> 하는 것이다.

만일 <방안 1-1>에 따라 기초노령연금제도를 보완적 제도로 설정하게 되면, 기초노령연금 급여수준을 상향 조정하기보다 적용범위를 확대하는 전략을 취해야 할 것이다. 그것은 보충적 데모그란트로 발전시켜야 한다는 것을 의미한다. 기초노령연금의 급여수준을 고정시키는 대신, 지원대상을 확대하는 수직적 보편성을 강화하는 전략을 선택해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 전략을 택하는 경우, 기초생활보장제도 등 관련 제도를 개편하는 것이 아니라 기초노령연금제만을 조정하게 된다. 이는 제도개편에 따른 부담이 크지 않다는 것을 의미한다.

반대로 <방안 1-2>에 따라 기초노령연금을 노인 대상 중심적 공공부조 제도로 설정하게 되면, 즉, 그 자체로 높은 급여를 보장하는 제도로 발전시키는 방안을 선택하게 되면, 기초생활보장제도와와의 관계 재설정이 불가피하다. 그것은 급여수준을 점진적으로 상향 조정함에 따라 기초생활보장제도에서 노인을 분리시켜야 한다는 것을 의미한다. 그리고 그 방향은 수직적 보편성이 아니라 수평적 보편성을 확대하는 전략을 취해야 할 것이다. 이 경우, 제기되는 문제는 기초생활보장제도의 생계급여를 노인 대상 제도로 분리해야 할 필요성이다. 그리고 현재 부양의무 기준 등을 통해 제한하고 있는 선정기준을 완화해야 할 것이다. 이것이 수평적 보편성 전략인 것이다. 다만, 이 경우에도 비단 노인 소득보장뿐만 아니라 장애인 소득보장 문제를 함께 고려해야 할 것이다. 물론 더 세부적으로 노인과 장애인 대상 공공부조제도를 분리하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 하지만 생활능력이 없는 집단에 대해 단일한 공공부조제도를 취할 수도 있다. 이러한 방식을 취하면, 그것은 외형적으로 미국의 SSI와 유사한 형태를 갖추게 된다.

<방안 2>는 우리사회 소득보장정책 중 노후소득보장정책의 패러다임을 근본적으로 개편하는 방안을 의미한다. 그것은 이른바 다층(3층) 소득보장 체계를 예로 들어 설명할 수 있다. 이 체계에서 제1층은 기초노령연금을 전체 노인을 대상으로 하는 보편적 기초소득 보장제도로 발전시키는 것이다. 그리고 제2층은 소득비례형 연금제도로 구축하는 것이다. 끝으로 제3층은 민간보험제도로 배치하는 것이다. 이러한 개편방안은 현재 심각한 수준에 이른 노인빈곤층에 대한 소득보장 문제를 해결하고, 연금재정 문제에 대한 중장기적 해결책을 제시하는데 그 목적이 있다. 하지만 이 방안은 기초노령연금제도를 운영하는데 방대한 재정이 소요되고, 현재 운영 중인 공적 연금제도의 개편이라는 민감한 문제를 해결해야 하는데 많은 어려움을 겪을 개연성이 높다. 특히 기초노령연금을 재정으로 충당하기 위해서는 별도의 재원조성 방안에 대한 사회적 합의도출이 필요하다.

이처럼 기초노령연금제도를 보편적 기초소득 보장제도로 발전시키는 경우에도, 다른 소득보장제도와의 관계를 재설정할 필요가 있다. 특히 기초생활보장제도를 비롯한 공공부조제도와의 관계 재설정이 불가피할 것으로 판단된다. 일차적으로 기초생활보장제도에서 노인에 대한 소득보장이 기초노령연금 미수급 노인을 대상으로 하는 매우 잔여적 제도로 개편되어야 할 것이다. 이는 기초생활보장제도가 장애인과 근로능력자를 대상으로 하는 제도로 머물게 된다는 것을 의미한다. 하지만 기초장애연금제도가 도입되는 경우, 사실상 기초생활보장제도는 근로빈곤층을 대상으로 하는 제도로 개편되어야 한다. 그것은 기초생활보장제도가 근로빈곤층 대상 근로연계복지정책을 중심으로 구성되게 된다는 것을 의미한다.

나. 기초장애연금제도와의 관계

우리사회에서 범주적 공공부조제도 중 상대적으로 발전이 더딘 제도는 장애수당제도라고 말할 수 있다. 그것은 지난 수십 년간 장애수당제도가 가장 엄격한 형태의 범주적 공공부조제도로 운영되어 왔음을 의미한다. 앞서

언급한 기준을 적용하면, 수직적 선별성이 가장 엄격했던 것이다. 실제로 장애수당제도는 기초생활보장제도 수급자 중심으로 지원되어 왔으며, 기타 빈곤층이나 저소득층에 대한 보호기능이 취약했던 측면이 있다(노대명 외, 2008a). 물론 기초장애연금이 도입됨으로써 이러한 문제점은 상당부분 해결될 것으로 판단된다. 이 제도는 지원대상을 1~2급 및 3급 중 복합장애를 가진 장애인 중 하위 5%까지를 대상(약 33만명)으로 설정하고 있다. 이는 수직적 보편성을 확대하는 대신 수평적 선별성이 강화되었음을 의미한다. 그리고 급여수준 측면에서도 아직 미흡하다고 말할 수 있다. 이는 기초장애연금제도가 범주적 공공부조제도 전략 중 예산제약에 따라 가장 엄격한 형태로 발전하고 있는 제도라는 것을 의미한다.

하지만 장애인 대상 범주적 공공부조제도가 이처럼 엄격하게 운영되는 저변에는 또 다른 쟁점이 자리하고 있다. 그것은 장애판정체계의 문제이다. 앞서 다른 공공부조제도의 가장 큰 쟁점이 소득과약의 문제였다면, 장애인 대상 소득보장정책의 가장 큰 현안은 다름 아닌 근로능력 및 직업능력에 대한 판정체계의 미비에서 찾을 수 있다. 우리사회에서 경로연금이 기초노령연금으로 발전할 수 있었던 것은 인구학적 판정기준이 명확했다는 점이 한 요인으로 작용했다. 하지만 장애인 대상 사회수당제도는 장애판정체계가 명확하지 않다는 우려로 인해 쉽게 제도화되지 못했던 것이다. 이는 예산제약이 근본적인 문제이지만, 제도를 보다 효율적으로 운영할 수 있는 체계가 취약하다는 것을 의미하기도 한다.

장애판정과 관련해서 학문적으로는 분명 이견이 존재할 수 있다. 예를 들어, 장애범주를 확대해야 한다는 주장은 장애문제가 갖고 있는 복합적 성격을 감안할 때, 그 필요성을 충분히 이해할 수 있다. 하지만 장애범주를 직업능력과 관련해서 또는 잠재적 소득능력과 관련해서 파악해야 하는 경우라면, 보다 엄격한 접근이 필요할 것이다. 그것은 장애범주를 축소해야 한다는 것이 아니라, 장애인 중 실제로 소득보장이 필요한 집단을 판정하는 체계를 구축해야 한다는 것을 의미한다. 이 문제와 관련해서는 최근 발표된 연구결과가 중요한 해결책을 제시하고 있는 것으로 판단된다(변용찬 외, 2009).

소득보장정책에서 장애판정 문제가 중요한 이유는 그 파급효과가 비단 장애인 대상 소득보장정책에 국한되지 않기 때문이다. 그것은 공적연금제도, 산재보험제도, 그리고 민간보험제도 등에 포괄적으로 영향을 미치게 된다. 장애로 인한 소득능력상실을 판정하는 방법에 영향을 미치기 때문이다. 그리고 이는 공공부조제도에도 큰 영향을 미치게 된다. 외국의 공공부조제도는 빈곤층의 근로능력 유무 또는 관련 특성에 따라 소득보장제도를 분리 운영하는 경우가 대부분이다. 이 때, 한 가지 주목해야 할 점은 노인이나 장애인 대상 소득보장제도는 급여수준을 상대적으로 관대하게 설정하고, 이로 진입하는 관문을 장애판정체계를 통해 통제한다는 점이다. 이렇게 하는 경우, 이 제도에 진입하지 못한 빈곤층은 사실상 근로빈곤층이 된다. 이는 우리 기초생활보장제도가 전체 빈곤층을 보호하며, 내부적으로 근로능력 유무를 제대로 판정하지 못하는 이유 중 하나를 말해주는 것이다(노대명 외, 2007).

현재 기초장애연금제도는 다음과 같은 몇 가지 선택을 앞에 두고 있는 것으로 판단된다. 그 중에서 두 가지를 제시하면, 사회보험제도와 기초생활보장제도를 현 체계대로 유지하면서, 기초장애연금제도를 범주적 공공부조 제도로 유지하는 <방안 1>과 장애인 대상의 독립된 소득보장체계를 구축하는 <방안 2>를 들 수 있다.

먼저 <방안 1>은 현재의 연금제도를 유지한 상황에서 기초장애연금제도를 범주적 공공부조제도로 규정하는 것이다. 이는 두 제도의 지원대상이 엄격하게 구분된다는 것을 의미한다. 물론 이 경우에도 기초장애연금제도는 두 가지 선택을 할 수 있다. <방안 1-1>은 급여수준을 단계적으로 상향조정함으로써 공공부조제도의 형태를 갖추어 가는 것이다. 이 경우에는 장애인 대상 공공부조제도로 정착되거나, 노인 대상 공공부조제도와 통합이 가능할 것이다. 하지만 여기서 고려해야 할 사항은 장애인과 노인의 추가적 지출부담을 어떻게 평가할 것인가 하는 점이다. 그 이유는 장애인의 추가적 지출부담이 다소 명확하게 파악되는데 비해, 노인의 그것은 다소 이견이 있기 때문이다. 물론 노인 중 상당수가 장애판정을 받고 있다는 점에서 통합의 여지가 없는 것은 아니다. 하지만 이는 보다 심층적 분석이 선행되어야

하는 사항이라고 여겨진다. <방안 1-2>는 기초장애연금제도를 범주적 공공부조제도의 가장 엄격한 형태로 유지하는 것이다. 그것은 기초생활보장제도를 현재와 같은 체계로 유지하는 상황에서 가구규모 등에 따른 표준화된 욕구가 보장된다는 가정에 따라, 추가적인 지출부담을 보전하고, 수직적 보편성을 강화하는 것이다. 이는 낮은 급여수준의 장애수당, 즉 데모그란트를 도입하는 방안을 의미한다.

이어 <방안 2>는 독립된 장애인 소득보장체계를 구축하는 것이다. 그것은 기초장애연금제도를 수평적, 수직적으로 확대하는 전략을 의미한다. 그리고 몇 가지 쟁점은 있으나 노후소득보장제도의 한 방안처럼 다층적 소득보장체계를 구축방안을 강구해 볼 수 있다. 이 경우에는 주로 제1층에 해당되는 기초연금을 어떻게 구축하는가가 관건이 된다. 즉, 급여수준과 급여대상을 어떠한 전략에 따라 단계적으로 확대할 것인가의 문제가 제기된다. 그리고 다른 사회보장제도, 특히 공공부조제도와와의 관계는 기초노령연금제도의 <방안 2>와 동일한 선택이 가능하다. 기초생활보장제도는 사실상 근로빈곤층 대상 지원제도로 방향을 설정해야 하는 것이다.

다. 아동수당제도(가족수당)와의 관계

우리 사회보장제도에서 지출확대 및 보편주의를 채택하기 가장 용이한 정책 중 하나는 바로 아동복지정책이라고 말할 수 있다. 그것은 다른 정책에 비해 현물급여, 보육서비스 등에 대한 보편주의적 접근이 용이하다는 것을 의미한다. 물론 현금급여는 다소 상이한 성격을 갖는다. 그것은 사실상 근로능력자에 대한 지원이라는 점에서 수직적 보편성을 확대하는데 저항이 있을 수 있다는 것을 의미한다. 이러한 이유에서 아동수당제도의 도입은 가족수당과 밀접한 관련이 있는 것이다. 하지만 아동수당제도는 최근 지원범위를 중위소득의 50%까지 확대한 양육수당과의 관계를 고려해야 할 것이다.

아동수당의 도입 필요성에 대해서는 이미 많은 연구자들이 지적하고 있다. 하지만 이는 정책목표와 제도화 방식에 따라 그 효과가 엇갈릴 수 있

다. 만일 아동수당이 저출산 문제에 대한 대책으로 이해된다면, 그것은 상대적으로 효과가 낮을 수 있다. 물론 급여수준 또는 제도적 위상에 따라 효과에 차이가 있을 수 있다. 하지만 저출산 원인이 매우 복잡적이며, 자녀 양육에 따라 개별 가구가 부담해야 할 비용이 학령기에 이르기까지 매우 크다는 점에서 아동수당만으로 저출산 효과가 기대하기는 힘들 것이다.³⁸⁾ 반대로 아동수당이 자녀양육에 따른 지출을 부분적으로 보전하는데 목적이 있다면, 그것은 정책목표에 부응하는 결과를 얻을 수 있을 것이다. 이는 아동수당이 중심적 복지제도를 보완하는 낮은 수준의 급여를 보장하는 제도의 형태를 취해야 한다는 것을 의미한다.

이처럼 아동수당은 정책목표에 따라 다양한 형태로 제도화할 수 있으며, 그것은 다른 소득보장제도에도 중요한 영향을 미치게 된다. 구체적으로 아동수당의 발전방향은 크게 두 가지로 설정할 수 있다. <방안 1>은 아동수당을 현금급여로 지급하는 것이다. 그리고 <방안 2>는 근로소득공제제도 형태로 발전시키는 것이다. 이 두 가지 형태는 중요한 차이점을 갖는다.

<방안 1>은 아동이 있는 가구에 대해 보편적으로 현금급여를 지급하는 것이다. 이는 아동수당을 중심적 복지제도를 보완하는 범주적 공공부조제도로 발전시키는 것이다. 이러한 접근방식을 취하는 경우, 아동수당은 급여수준을 추가적 지출부담을 보전하는 수준에서 고정하고 수직적 보편성을 확대하는 전략을 취할 수 있다. 물론 이는 지출부담이 크고, 이를 통해 기대할 수 있는 정책효과가 제한적이라는 점에서 세부방안과 관련한 검토와 사회적 합의도출이 필요할 것이다. 그리고 현금급여의 특성이 아동수당의 수직적 보편성을 확보하는데 걸림돌로 작용할 개연성도 배제할 수 없다.

<방안 2>는 <방안 1>에 비해 상대적으로 선별적 특성이 강하다고 말할 수 있다. 자녀양육에 따른 일반적인 근로소득공제는 보편적 성격이 강하지만, 근로소득에 비례한다는 점에서 일정부분 저소득층에게 불리할 수 있다.

38) 외국에서 저출산정책에 성공적인 결과를 얻었던 국가들(예를 들면, 프랑스)을 보면, 그것이 단순히 아동수당과 같은 특정 복지급여로 인해 그러한 결과가 얻어진 것이 아님을 알 수 있다. 그것은 보편적인 보육서비스, 강력한 무상의 공교육체계, 주거복지정책 등이 종합적으로 결합되어 나타난 것으로 이해할 수 있는 것이다.

그것은 소득세를 내지 않는 저소득층은 지원대상이 되지 않는다는 것을 의미한다. 물론 이러한 문제점을 보완하는 차원에서 새로운 제도를 도입할 수 있다. 그것은 우리사회에 이미 도입되어 있는 근로장려세제와 같은 저소득층 대상 환급제도를 의미한다. 이 경우에도 취업이력이 없는 빈곤층이 배제된다는 문제점을 갖는다. 이 점에서 상대적으로 선별성이 강하다고 말하는 것이다. 그리고 또 한 가지 요인은 자녀의 수로 수평적 선별기준을 적용할 수 있다는 점이다.

여기서 근로장려세제와 같은 접근방식을 취하는 것은 단순히 이동수당으로서의 성격 외에 근로빈곤층에 대한 근로유인이라는 목적을 갖게 된다. 물론 이 제도의 성과에 대해서는 이견이 존재하고 있다. 하지만 많은 국가에서 미국의 EITC와 유사한 형태의 제도를 도입하고 있다는 점 또한 간과해서는 안될 일이다. 앞서 언급하였던 것처럼, 서구 복지국가 중 사회수당을 소득공제제도 형식으로 도입하기 시작했던 국가는 미국과 영국이며, 유럽 대륙국가는 현금급여를 고수하는 방식을 취하였다. 하지만 2000년대 이후 각국에서 EITC형태의 제도를 도입하고 있다는 점을 주목해야 할 사항인 것이다.

4. 소결(기대효과와 정책제안)

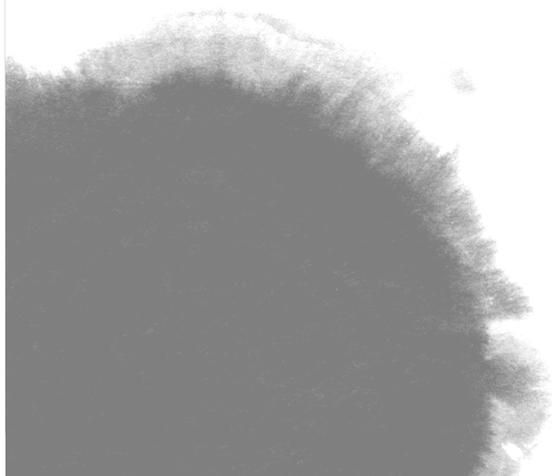
우리사회에서 범주적 공공부조제도는 단일한 발전전략이나 개편방안을 이야기하기 힘들다. 그것은 이미 존재하고 있는 범주적 공공부조제도마다 다른 경로와 여건이 펼쳐지고 있기 때문이다. 물론 사회수당의 관점에서 범주적 공공부조제도의 발전전략을 모색한다는 것은 이러한 제도들이 보편적 복지제도로 발전할 수 있게 한다는 것을 의미한다. 하지만 여기서 범주적 공공부조제도를 <단계적으로> 그리고 수직적, 수평적으로 확대하는 방안을 제안하는 이유는 이것이 향후 상당기간 지속될 것으로 예상되는 사회보장 사각지대 해소에 큰 영향을 미칠 것으로 판단되기 때문이다. 그리고 또 한 가지 이유는 복지제도의 확충전략과 관련해서 수직적 보편성을 확대하는

것이 복지정치의 측면에서 정치적 지지를 확보하기 용이한 측면도 있지만, 확장의 속도를 조절하는 것도 중요하다고 판단하기 때문이다.

그리고 추가적으로 한 가지 더 지적해야 할 점은 향후 도입할 제도가 범주적 공공부조제도이든, 공공부조제도이든 재정투입 확대가 불가피하다는 점이다. 이는 사회보장 사각지대 해소 문제와 관련해서 재원을 어떻게 조성할 것인지에 대한 구체적인 대안마련과 그에 대한 사회적 합의도출이 필요하다는 것을 의미한다. 물론 재원조성은 크게 두 가지 전략을 통해 가능할 것이다. 먼저 사회보험의 각종 기금을 연대성의 원칙에 따라 사각지대 해소에 투입하는 방법이다. 이는 유럽복지국가 중 조합주의 복지체제에 속한 국가들이 활용하는 방법이다. 다만, 우리사회에서 이러한 방법을 채택하기에는 직장가입자와 지역가입자 간의 형평성 문제 등 다양한 쟁점발생이 예상된다. 이어 별도의 재정을 확보하는 방법이다. 그것은 북유럽 복지국가들처럼 사회보장세를 전면도입하기 힘든 상황에서 사회보험제도로 포괄하기 힘든 빈곤층 대상 복지제도, 특히 소득보장제도를 위해 별도의 조세재원을 확보하는 것이다. 이는 프랑스의 CSG와 같은 형태의 접근을 예로 들 수 있다. 이러한 방안은 목적세를 신설하는 문제와 관련한 이견의 충돌로 실현이 쉽지 않다는 한계를 안고 있다. 하지만 현재와 같이 주어진 예산 내에서 복지제도를 관리하는 이상, 사회보장 사각지대 해소는 요원할 수 있다는 점에서 사회적 합의를 통해 이러한 재원조성을 할 필요가 있는 것이다.

06

결론 및 정책제안



제6장 결론 및 정책제안

제1 절 연구결과의 함의

본 연구는 사회수당제도 도입타당성 검토와 관련해서, 데모그란트에 대한 논의를 넘어 대안적 제도의 도입가능성을 타진하고 있다. 따라서 여기서는 사회수당 개념에 대한 정의, 접근방식, 우리사회에서 사회수당제도의 필요성을 중심으로 연구결과를 간략하게 정리하였다.

1. <사회수당> 개념에 대한 정의

사회수당(Social Allowance)이란 자산조사(Means-Test)나 수급에 따른 조건부과(work requirement) 없이 특정 인구집단 또는 전체 인구에게 보편적 또는 준(準)보편적으로 지급하는 급여를 지칭한다. 그리고 제도적 형태 측면에서 보면, 사회수당 개념은 그것이 지향하는 기본이념에 따라 다음과 같이 세 가지 형태로 발현할 수 있다. 첫째, 사회수당은 보편적 수당제도로써 기본소득(Basic Income)에 대한 논의와 밀접한 관련이 있다는 점에서 이러한 원칙에 기반한 제도로 구체화될 수 있다. 둘째, 사회수당은 ‘특정한 인구학적 첫째을 가진 집단에게’ 보편적으로 제공되는 데모그란트(Demogrants)와 밀접한 관련이 있다. 물론 사회수당은 특정 인구학적 집단에 대한 급여에 국한되지 않는다는 점에서 그보다는 훨씬 포괄적인 개념으로 규정할 수 있다. 셋째, 사회수당은 반드시 ‘보편적 급여’의 형태를 띠는

것은 아니다. 이는 공공부조제도 중 상대적으로 관대한 자산조사를 통해 수급자를 선정하는 준(準)보편적 급여 또는 <범주적 공공부조제도> 또한 사회수당제도의 한 형태로 규정할 수 있다는 점을 의미한다.

2. 사회수당제도의 도입타당성 연구의 접근방식

사회수당제도의 도입타당성을 검토하기에 앞서 그것이 <하나의 제도로> 결정되는 메커니즘을 규명하고자 하였다. 그것은 본 연구가 어떠한 영역에서 어떠한 요인들이 경합하여 사회수당제도를 도입하기에 이르는가를 포착할 수 있는 연구모형에서 출발하고 있음을 의미한다. 그것은 <문제인식> (이론의 영역)과 <의제설정>(정치적 영역), <재정여건>(경제영역)을 중심으로 하고 있다. 실제로 외국의 사회수당제도 도입과정에 대한 검토는 기본적으로 이러한 세 가지 영역을 중심으로 살펴 본 것이다. 특히 이러한 제도가 도입된 경제사회적 환경과 정치체제의 특성에 주목하였다. 그 이유는 우리사회에서 사회수당제도의 도입이 상당 부분 <복지정치>를 통해 결정될 것이기 때문이다.

3. 한국에서 사회수당제도의 필요성

우리사회에서 사회수당제도의 도입필요성은 크게 세 가지 측면에서 검토하였다. 첫째, 전통적으로 경제사회적 위험에 노출될 위험성이 큰 집단(노인, 장애인, 아동)에 대한 소득보장제도가 취약하다는 것이다. 둘째, 기존 공공부조제도를 통해 이들을 보호하는 기능 또한 매우 취약하며, 이 제도의 보장범위와 보장수준 그리고 효과성에 대해 이견이 제기되고 있다는 것이다. 셋째, 정치적으로 소득을 기준으로 하는 지원제도보다 노인, 장애인, 아동에 대한 범주적 지원제도를 도입하는 것이 사회적 합의 도출이 용이하다는 것이다.

위와 같은 주장을 뒷받침할 수 있는 논거는 아래 그림을 통해 제시할 수

있다. 먼저 현 공적연금체제의 사각지대가 크며, 민간보험을 통한 노후대비 또한 충분하지 않다는 점을 지적할 수 있다. 이어 근로연령집단을 중심으로 고용보험과 산재보험의 사각지대가 크다는 점 또한 지적해야 할 것이다. 끝으로 공공부조제도를 통한 소득보장은 최근 빠르게 지출을 확대해 왔지만 여전히 제도별로 큰 사각지대를 남겨두고 있다는 점을 지적해야 할 것이다.

물론 이 문제와 관련해서는 최근 도입된 <기초노령연금제도>를 통해 사각지대가 점진적으로 해소될 개연성을 언급해야 할 것이다. 그리고 <중증장애인을 위한 연금제도>의 효과 또한 예상해 볼 수 있다. 아울러 보육지원원을 위한 각종 지출이 증가하고 있다는 점도 지적해야 할 것이다. 이는 우리사회가 아동수당이나 가족수당 등을 도입하는 문제가 상대적으로 정책적 후순위로 배치되었다는 것을 의미한다.

제2절 정책제언

본 연구는 우리사회에서 필요로 하는 사회수당제도를 크게 세 가지 관점에서 제안하고 있다. 그것은 세 가지 대안 중 어느 방안이 보다 현실적이라는 점을 부각시키기보다, 각 대안이 갖는 장점을 강조하는 방식으로 향후의 정책논의를 촉발하고자 했음을 의미한다.

1. 기본소득 관점에서의 사회수당제도 도입전략

여기서는 급격한 제도도입으로 인한 문제와 기존 제도와의 정합성 문제를 해결하기 위해 단계적으로 기본소득(Basic Income)을 도입하는 방안을 제안하고자 한다.

첫째, 지원대상은 18세 미만의 아동·청소년그룹(집단 1)과 기초노령연금을 수급하고 있는 65세 노령계층(집단 2), 18세~65세 연령집단 중 기초보장제도 수급자를 제외한 취약계층(집단 3)을 중심으로 설정할 것을 제안하

였다. 그리고 <집단 1>과 <집단 2>에 대해서는 전체 인구를 대상으로 하며, <집단 3>에 대해서는 자산조사를 통해 지원자를 선정하는 방식을 제안하고 있다. 근로연령계층에 대한 무조건적인 수당지급은 이들 연령대의 도덕적 해이, 근로능력 감소 등의 문제로 사회적 합의가 어려울 수 있어 자산조사를 실시하는 것이 바람직하다는 것을 의미한다. 물론 이후 기본소득에 대한 국민적 인식과 호응이 높아질 경우 동 연령대의 대상집단에 대한 지원을 확대하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

둘째, 급여수준은 최저생계비를 활용하는 방안과 국민연금 급여를 활용하는 방안으로 구분할 수 있다. 정부가 발표하는 최저생계비는 그 금액의 전부를 보장하기보다 최저생계비 항목 중 생존을 위해 필요한 비용을 별도로 산정(최저식료품비 기준)하여 이를 기준으로 급여를 지급하는 것이다. 그리고 기초노령연금 급여에서 적용하고 있는 국민연금 A값(균등부분)의 10%를 기준으로 삼을 수 있다.

셋째, 급여의 지원단위와 관련해서는 개인을 중심으로 급여가 지급되도록 하는 방안을 제안하고 있다. 이는 개인단위 급여의 경우 지원대상자 파악이 용이하고 세대분리라는 비정서적인 문제를 해결할 수 있다는 점에서 장점을 갖기 때문이다.

넷째, 전달체계와 관련해서는 모든 지원대상에게 보편적으로 수당이 지급된다는 점에서 현 공공부조제도가 필요로 하는 자산조사(means test)에 대한 부담이 없다. 이는 기본소득의 형태로 사회수당을 도입하는 경우에는 별도의 전달체계를 구성할 필요가 없다는 것을 의미한다. 기존 전국적 행정조직을 통해 대상자를 확인하고 확정된 수급자들에게 매월 급여를 지급한다는 점에서 전달체계의 구성은 단순화 시킬 수 있을 것이다.

다섯째, 기본소득형 사회수당제도를 기존 사회보장제도와 통합할 것인지는 개별 제도에 대한 검토를 토대로 제안해야 할 것이다. 여기서 대전제는 기본소득의 급여수준이 축소된 사회보장제도의 급여수준을 충분히 보완할 수 있는 수준이어야만 하며 이를 통해 기존 수급자들의 생활에 영향을 미칠 수 있는 영향을 최소화해야 한다는 것이다. 예를 들어 설명하면, 우선

65세 이상 노인을 기준으로 급여를 지급할 경우 현행 기초노령연금제도는 기본소득에 흡수될 수 있을 것이지만 전제로 급여와 대상자가 확대되어야 할 것이다. 아동 혹은 청장년층의 경우에는 기본소득과 현행 각종 사회보장 제도와의 관계를 세밀하게 고려하여 결정할 필요가 있다.

여섯째, 기본소득형 사회수당제도는 대규모의 재원을 어떻게 조달해야 할 것인지 언급할 필요가 있다. 기본소득 대상자에게 많은 금액이 아닌 낮은 혹은 적정수준으로 급여를 지급하더라도 정부의 예산에 대한 부담은 상당히 증가할 것으로 예상되기 때문이다. 기존 연구들은 조세를 통해 재원을 조달하되 세원은 단일세제를 적용하여 재원을 마련하거나 혹은 별도의 사회보장세를 걷거나 누진적인 성격이 강한 부유세 신설, 부동산을 많이 보유한 사람들에게 부과하는 부동산 관련 세제를 만들어 부과하는 방안들을 제안하고 있다. 하지만 많은 재원이 필요하다는 점에서 한 가지 조세방식을 통하기보다 여러 가지 조세제도를 통해 재원을 확보하도록 할 필요가 있다. 기본소득의 지급을 위한 주요조세는 부가가치세와 사회적 형평성을 고려한다는 사회보장세와 부유세를 함께 부과하는 방안을 통해 마련하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

2. 데모그란트 관점에서의 사회수당제도 도입전략

우리사회의 경제사회적 환경과 정치·예산상의 제약 하에서 데모그란트의 제도화와 그에 따른 기대효과에 대해 간략하게 정리하면 아래와 같다.

첫째, 데모그란트는 사회보장 사각지대 해소전략으로 그 필요성을 확인할 수 있다. 특히 하위 1~2분위에 속하는 저소득층 중 기본적 욕구를 충족시키지 못하는 집단에 대한 복지확장 전략으로 유용한 의미를 갖는다. 그것은 이 집단에 대해 공공부조제도를 통해 보호하는 것이 비효율적이고 지속 가능하지 않기 때문이다. 특히 노인, 장애인, 아동(가족) 등 사회적으로 위협에 노출되기 쉬운 집단에 대한 보편적 급여로 기타 사회지출의 부담을 덜며 위기집단을 보호한다는 점에서 그 효과를 기대할 수 있다.

둘째, 노동시장 환경변화에 대한 대응전략으로서 중요한 의미를 갖는다. 특히 근로를 하더라도 빈곤하거나(working poor), 근로가 매우 불규칙하여 보험료 산정이 매우 어려운(part time, contract labour) 계층에 대한 소득 보장 전략으로 유용하다. 이 집단은 소득과약이 용이하지 않다는 점에서 보다 포괄적이고 소득과약의 필요성이 낮은 데모그란트가 운영하기 용이한 것이다.

셋째, 소득보장과 저출산 문제에 대한 대응전략으로 중요한 의미를 가질 수 있다. 특히 데모그란트 형태의 지원을 통한 보편적 아동보육 및 교육서비스 제공은 단순히 가구의 교육비 지출절감을 넘어, 기회균등에도 기여할 수 있다는 점에 주목해야 한다. 이는 장기적으로 치열한 경쟁 위주의 사회에 대한 교정의 의미도 있을 것이며, 이는 가계의 아동 양육비 부담경감에도 기여할 수 있는 것이다.

넷째, 여성의 경제활동참여 촉진 및 성평등에 대한 기여전략으로서의 역할을 기대할 수 있다. 많은 OECD 국가에서 아동(가족)급여는 아동이 있는 가구에 주어지지만, 실질적인 수급자는 여성인 경우가 많다는 점을 감안하면, 이 제도가 여성의 경제활동참여와 성 평등에 기여할 수 있는 잠재력에 주목해야 하는 것이다.

위에 언급한 필요성 외에도 데모그란트는 장기적인 경제적 효율성, 근로유인, 정치적 지지와 사회통합이라는 측면에서도 공공부조제도나 사회보험제도의 확대보다 유리한 측면이 있다. 다만 데모그란트 도입의 가장 큰 걸림돌은 예상할 수 있는 바와 같이 많은 예산이 소요된다는 점이다. 하지만 이는 제도의 설계, 다른 제도와의 관계, 그리고 공공과 민간의 역할 분담 등을 통해 부분적으로 해소될 수 있는 문제라는 점에 주목할 필요가 있다. 예를 들면, 고소득 노인에게 지급되는 기초노령연금에 세금을 통해 국고로 환수될 수 있으며, 현재 공공부조를 받고 있는 노인이나 아동의 경우 데모그란트로 급여가 대체되는 것이므로 추가적인 예산이 소요되지 않는 것이다.

이와 같이 데모그란트는 사전적으로 대안들로부터 멀찍이 밀쳐놓을 만큼 실현 불가능한 제도는 아니라는 점을 인식하는 것이 중요하다. 오히려 장기

적으로 지속가능한 사회복지제도 모형에는 데모그란트가 그 밑을 받쳐주고 있는 모양새가 더 현실적일 수 있다.

3. 범주적 공공부조제도 관점에서 본 사회수당제도 도입전략

이 연구는 현재 잔여적 또는 선별적으로 작동하고 있는 각종 범주적 공공부조제도의 보편성을 강화하는 접근이 필요하다는 점을 강조하고 있다. 이것이 사회수당의 관점에서 범주적 공공부조제도 발전전략을 모색하는 이유인 것이다. 하지만 범주적 공공부조제도는 단일한 발전전략이나 개편방안을 이야기하기 힘들다. 그것은 이미 존재하고 있는 개별 범주적 공공부조제도마다 다른 여건이 펼쳐져 있으며, 그에 따른 차별화된 접근이 요구되기 때문이다. 따라서 여기서는 기초노령연금제도, 기초장애연금, 이동수당(가족수당)의 발전방안을 다양한 가능성을 전제로 제안하고 있다.

여기서 범주적 공공부조제도를 <단계적으로> 그리고 수직적, 수평적으로 확대하는 방안을 제안하는 이유는 이것이 향후 상당기간 지속될 것으로 예상되는 사회보장 사각지대 해소에 큰 영향을 미칠 것으로 판단되기 때문이다. 그리고 또 한 가지 이유는 복지제도의 확충전략과 관련해서 수직적 보편성을 확대하는 것이 복지정치의 측면에서 정치적 지지를 확보하기 용이한 측면도 있지만, 확장의 속도를 조절하는 것도 중요하다고 판단하기 때문이다.

구체적으로 개별 범주적 공공부조제도의 발전전략은 크게 두 가지 가능성을 염두에 두고 제안하였다. 기초노령연금제도는 현재의 공적연금제도를 그대로 유지한다는 가정 하에서 공공부조제도와 관계를 조정하는 방안과 다층노후소득보장체계를 구축하는 방안이 존재할 수 있음을 제안하고, 각각의 방안을 추진하는 경우, 어떻게 지원의 보편성을 확대해야 할 것인지 언급하였다. 기초장애연금은 지원범위와 관련해서 소득기준을 상향조정하는 반면, 장애범주에 따른 기준을 더 엄격하게 선별했다는 점을 지적하고, 이 제도가 독립된 연금제도로 발전하는 방안과 공공부조제도 또는 범주적 공공부조제도로 머무는 방안에 대해 살펴보았다. 그리고 이동수당(가족수당)

에 대해서는 현재 지원대상범위가 확대된 양육수당과의 관계설정이 필요하다는 것을 전제로, 현금급여로 도입·확대하는 방안과 소득공제방식을 취하는 방안에 대해 살펴보았다.

추가적으로 한 가지 더 지적해야 할 점은 향후 도입할 제도가 범주적 공공부조제도이든, 공공부조제도이든 재정투입 확대가 불가피하다는 점이다. 이는 사회보장 사각지대 해소 문제와 관련해서 재원을 어떻게 조성할 것인지에 대한 구체적인 대안마련과 그에 대한 사회적 합의도출이 필요하다는 것을 의미한다. 물론 재원조성은 크게 두 가지 전략을 통해 가능할 것이다. 먼저 사회보험의 각종 기금을 연대성의 원칙에 따라 사각지대 해소에 투입하는 방법이다. 이는 유럽복지국가 중 조합주의 복지체제에 속한 국가들이 활용하는 방법이다. 다만, 우리사회에서 이러한 방법을 채택하기에는 직장가입자와 지역가입자 간의 형평성 문제 등 다양한 쟁점발생이 예상된다. 이어 별도의 재정을 확보하는 방법이다. 그것은 북유럽 복지국가들처럼 사회보장세를 전면도입하기 힘든 상황에서 사회보험제도로 포괄하기 힘든 빈곤층 대상 복지제도, 특히 소득보장제도를 위해 별도의 조세재원을 확보하는 것이다. 이는 프랑스의 CSG와 같은 형태의 접근을 예로 들 수 있다. 이러한 방안은 목적세를 신설하는 문제와 관련한 이견의 충돌로 실현이 쉽지 않다는 한계를 안고 있다. 하지만 현재와 같이 주어진 예산 내에서 복지제도를 관리하는 이상, 사회보장 사각지대 해소는 요원할 수 있다는 점에서 사회적 합의를 통해 이러한 재원조성을 할 필요가 있는 것이다.

참고 문헌

1. 국내문헌

- 강성호·김태완·김문길(2008), 『국민연금 미수급자 규모추정과 지역가입자 관리개선방향』, 정책08-02, 국민연금연구원.
- 강신욱 (2009) “맞벌이가구의 실태를 통해 본 맞벌이가구 지원정책의 필요성”, 한국보건사회연구원·보건복지가족부 『맞벌이가구 지원 정책토론회』 자료집.
- 고득영(2007), 「기초노령연금 도입현황과 향후 발전방향」, 『연금포럼』 28호, 국민연금연구원, 겨울.
- 구인회·백학영(2008), 「사회보장의 사각지대: 실태와 영향요인」, 『사회보장연구』 24권 1호, 한국사회보장학회, pp175-204.
- 국민건강보험공단(2005), 『건강보험제도 개요』.
- 김미곤 외(2001), 『2001년 최저생계비 및 재산기준에 관한 연구』, 한국보건사회연구원.
- 김미곤 외(2001), 『소득인정액 시범사업에 관한 연구(제1차년도)』, 한국보건사회연구원.
- 김미곤 외(2003), 『소득인정액 시범사업 제2차연도(II): 재산의 소득환산에 관한 연구』, 한국보건사회연구원.
- 김미곤 외(2004), 『2004년 최저생계비 계측조사 연구』, 한국보건사회연구원.
- 김미곤(2005), 「국민기초생활보장제도 시행 5주년 평가」, 『보건복지포럼』 10월 108호, 한국보건사회연구원.

- 김수정(2002), 『복지국가 가족지원체계의 구조변화에 관한 일 연구』, 서울
대학교 사회학과 박사학위 논문
- 김태성·송근원 (2004) 『사회복지정책론』, 나남출판사.
- 김태완·박지혜(2009), 「우리나라 사각지대 규모 및 특성」, 『한국복지패널
학술대회』 2회, 한국보건사회연구원.
- 김태완 외(2008), 『2008년 빈곤통계연보』, 한국보건사회연구원.
- 노대명 외(2008a), 『한국 복지모형에 대한 연구』, 한국보건사회연구원
- 노대명 외(2008b), 『기초생활보장제도 개편방안 연구: 운영체계 및 생계급
여 시행방안 중심』, 한국보건사회연구원
- 노대명 외(2007), 『근로빈곤층 국제비교 연구』, 한국보건사회연구원
- 노대명 외(2006), 『사회보장제도 중장기 개편방안 연구』, 한국보건사회연
구원
- 노대명 외(2004), 『한국 근로빈곤층의 소득·고용실태 연구』, 한국보건사
회연구원
- 노동부(2008), 『고용보험백서』 .
- 강성호(2008), 「기초노령연금의 탈빈곤 및 소득보장 효과추정」, 제1회 한
국복지패널 학술대회, 한국보건사회연구원.
- 박경일(1995), 『가족수당정책의 형성과 발달에 관한 연구: 한국 가족수당
정책의 도입방향 모색』, 부산대학교 박사학위논문
- 박능후(1998), 「기초보장제도의 역사적 발전과정과 함의」, 『보건사회연
구』 20권 2호, 한국보건사회연구원, pp1-47.
- 변재관 외(1998), 『한국의 사회보장과 국민복지기본선』, 한국보건사회연구원
- 보건복지가족부(2008), 『한국의료급여 30년사』 .
- 보건복지가족부(2009), 『2009년 국민기초생활보장사업 안내』 .
- 보건복지가족부, “보육교육서비스 이용현황” 내부자료
- 보건복지가족부, 기초노령연금 홈페이지
- 보건복지가족부·노동부·교육과학기술부·미래기획위원회 (2009. 3. 23)
『서민·중산층 지키기를 위한 「휴먼뉴딜」 추진전략』 .

- 보건복지부, 『생활보호 사업안내』, 각년도
- 서정희·조광자(2008), 「새로운 분배제도에 대한 구상-기본소득과 사회적
지분급여 논쟁을 중심으로」, 『사회보장연구』 24권 1호
- 성은미(2002), 「새로운 사회적 권리로서 기본소득(Basic Income)」, 『사회
복지와 노동』 5호
- 신윤정 (2009. 6) “양육수당 도입에 대한 시민의식 분석”, 『보건복지포
럼』, 한국보건사회연구원.
- 신윤정(2008), “2007년 프랑스 가족수당 정책의 개관”, 『국제사회보장동
향』, 2008년 봄호
- 안필준(1996), 「일본의 무각출 노령복지연금제도」, 『노인복지정책연구』.
- 여유진·김미곤 외(2007), 『2007년 최저생계비 계측조사 연구』, 한국보건
사회연구원
- 윤상용·김태완·최현수 외(2008), 『장애인 소득보장체계 개편 방안 -기초장
애연금 도입을 중심으로-』, 정책08-20, 한국보건사회연구원.
- 이상이(2008) “보건복지분야에서의 국가 역할의 확대” 『제1회 비평가 대
안을 위한 보건복지연합학술대회 자료집』.
- 이상이 외(2006), 『국민건강보험체계의 개념정립과 발전모델에 관한 연
구』, 연구06-05, 국민건강보험공단
- 이선주 외(2006), 『아동수당제도의 국제비교 및 도입방안에 관한 연구』,
한국여성개발원
- 이태진·김태완 외(2008), 『사회현황 및 사회정책지표체계 개발에 관한 연
구』, 정책08-45, 한국보건사회연구원.
- 정경희·석재은·이현주 외(2005), 『현노령층의 소득보장 강화방안 마련』,
한국보건사회연구원.
- 정경희·최현수·방효정(2007), 『기초노령연금 시행방안에 관한 연구』, 정
책07-72, 한국보건사회연구원.
- 정호원(2007), 「2007 국민연금 개혁에 대한 소고」, 『연금포럼』 28호, 국
민연금연구원, 겨울.

- 조애저 외(2000), 『아동수당제도의 도입방안 연구』, 한국보건사회연구원
- 최연혁(2006) “스웨덴모델의 이해와 한국정치: 스웨덴모델의 정치경제 그리고 한국 정치에의 함의”
- 통계청(2009. 11. 4) “2009년 8월 근로형태별 및 비임금 근로 부가조사 결과” (보도자료)
- 황나일(2009), 「건강보험 현황 및 발전방향」, 『경제위기 이후 사회통합과 공동번영을 위한 국제심포지엄』, 한국보건사회연구원.

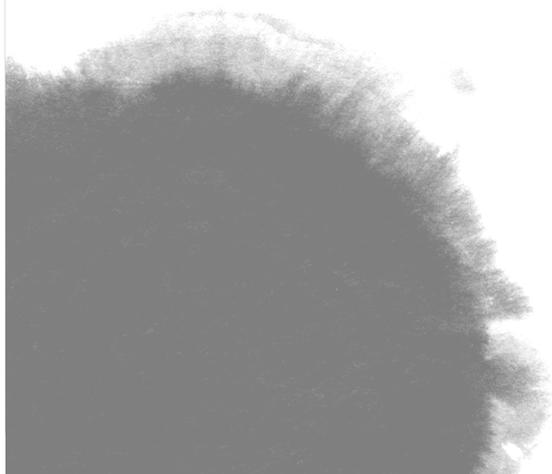
2. 외국문헌

- A. B. Atkinson(1993), *Income and the Welfare State*, Cambridge University press.
- Barbara Bergmann(2008), "Basic Income Grants or the Welfare State: Which Better Promotes Gender Equality?", 『Basic Income Studies』, decembre 2008, Vol.3 Issue 3
- L. Caussat, M. Hennion, P. Horusitzky & Ch. Loisy(2005), "Lest Transformations du Financement de la Protection Sociale et leurs Incidences Economiques", in 『Dossiers: Solidarite et Sante』, juillet~septembre 2005, No.3
- CNAF(2007), 『Prestations Familiales en 2006』
- DREES(2007), 『Enquete Revenus Fiscaux 2005』
- DREES(2008), "Les prestations familiales et de logement en 2007: Une redistribution en faveur des familles nombreuses et des personnes isolees", 『Etudes & Resultats』, No.674, decembre 2008
- Anne H. Gauthier & Berenice Monna(2004), "Family Allowances in Industrialized Countries: Historical Landmarks", Univ. of Calgary

- I. F. M. Groot(1997), "An Alternative Route to A Basic Income: The Transition From Conditional to Unconditional Social Security", *De Economist* 145, No2.
- Joel F. Handler & Amanda Sheely Babcock(2006), "The Failure of Workfare: Another Reason for a Basic Income Guarantee", 『Basic Income Studies』, Vol.1, Issue 1, June 2006
- ISSA(2002), 『Social Security Programs throughout the World: Europe 2002』, Geneve
- Marie-Therese Join-Lambert et. al.(1997), 『Politiques Sociales』, 2eme Edition, Paris, Presses de Science Po & Dalloz
- Margit Kraus(2004), "Social Security Strategies and Redistributive Effects in European Social Transfer Systems", 『Review of Income and Wealth』, Volume 50, Issue 3, pp.431-457
- Alain Leroux & Justin Leroux(2008), "L'Allocation Personnelle: Une nouvelle approche de l'Assistance entre Solidarite et Entraide", 『Document de Travail』, No.2008-54
- Charles Murray(2008), "'Guaranteed Income as a Replacement for the Welfare State", 『Basic Income Studies』, Vol.3, Issue 2, August 2008
- Jason Nickless(2007), 『European Code of Social Security』, Council of Europe
- Nordic Social-Statistical Committee(2008), 『Social Protection in the Nordic Countries』, 2006/2007
- Callan, T. O'Donoghue, C., Sutherland, H., & Wilson, M.(1999), Comparative Analysis of Basic Income Proposals: UK and Ireland
- OECD(2007), 『Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life』

- OECD(2008), 『Benefits and Wages』
- OECD(2009), 『Society at a Glance』
- OECD SOCX data
- OECD.stat
- Offe (April 2008) "Basic Income and the Labor Contract" An International Journal of Basic Income Research Vol.3, Issue 1.
- Jacqueline O'Reilly(2008), "Can a Basic Income Lead to a More Gender Equal Society?", 『Basic Income Studies』 , Vol.3, Issue 3, December 2008
- Philippe Van Parijs(2000), "Basic Income: A Simple and Powerful idea for the 21st Century", Basic Income European Network VII th International Congress Berlin.
- Carole Pateman(2008), "Why Republicanism?", 『Basic Income Studies』 , Vol.2, Issue 2, December 2007
- Roland Paulsen(2008), "Economically Forced to Work: A Critical Reconsideration of the Lottery Question", 『Basic Income Studies』 , August 2008, Vol.3 Issue 2
- Bo Rothstein(1998), "The Universal Welfare State as a Social Dilemma", in 『Collective Problems in Modern Societies: Dilemmas and Solutions』 , Routledge
- Robert J. Van der Veen & Philippe Van Parijs(2006), "A Capitalist Road to Communism", 『Basic Income Studies』 , June 2006, Vol.1 Issue 2
- Erik Olin Wright(2006), "Basic Income as a Socialist Project", 『Basic Income Studies』 , June 2006, Vol.1 Issue 1
- Almaz Zelleke(2007), "Targeting Benefits Levels to Individuals or Families?", 『Basic Income Studies』 , Vol.3, Issue 2, August 2008
- <http://www.basicincome.org/bien/aboutbasicincome.html#history>

부 록



부록

각국 사회수당제도의 발전과정

자료: Anne H. Gauthier & Berenice Monna(2004), Family Allowances in Industrialized Countries: Historical Landmarks에서 발췌

<부표 1> Australia

연도	제도명칭	지원대상	자녀수	자산조사
1925	Widows' pensions (New South Wales)	과부	n.s.	n.s.
1927/8	Royal Commission on Child Endowment or Family Allowances	---	---	---
1927	Child Allowances (New South Wales)	전체	2+	Yes
1941	General Child Allowance	전체	2+	No
1942	Widow's pension ¹	과부	1+	Yes
1942	Tax credit for children ²	전체	1+	No
1950	Tax allowance for children replaces the tax credit for children	전체	1+	No
1950	Extension of child allowances to first child	전체	1+	No
1975	Tax credit for children replaces the tax allowances for children	전체	1+	No
1976	Major increase in family allowance rates ³	전체	1+	No
1976	Tax credit for children abolished	---	---	---
1983	Family Income Supplement ⁴	전체	1+	Yes
1988	Introduction of means test on family allowances	전체	1+	Yes
1988	Child Support Act	한부모	1+	n.s.
2000	Family support reform ⁵	전체	1+	Yes

<부표 2> Austria

연도	제도명칭	지원대상	자녀수	자산조사
1926	Orphans' pensions	근로자의 고아	n.s.	n.s.
1948	Food Allowance Act	근로자/복지수혜자	1+	No
1950	Child Allowance Act	피고용자	1+	No
1954	Equalization of Burdens on Family Act	피고용자	1+	Yes
1955	Families' Loads Equalization Act	지역업자	1+	No
1960	Family allowance supplement	모성	3+	No
1962	Family allowance supplement	모성	2+	No
1967	Family allowance supplement is abolished	---	---	---
1967	Families' Loads Equalization Act	전체	1+	No
1975	Tax credit for children replaces the tax allowances	전체	1+	No
1976	Advance maintenance scheme	한부모	1+	n.s.
1980e	Tax credit abolished	---	---	---

<부표 3> Belgium

연도	제도명칭	지원대상	자녀수	자산조사
1924	Widows' and orphans' insurance	Workers	n.s.	n.s.
1930	Child Allowance Scheme	Wage-earners	1+	No
1937	Child Allowance Scheme	Self-Employed	1+	No
1970e	Tax credit for children	전체	1+	No
1971	Means-tested benefits	Low income	1+	Yes

<부표 4> Canada

연도	제도명칭	지원대상	자녀수	자산조사
1916-20	Provincial mothers' allowances ¹	편모가구	n.s.	n.s.
1944	Family Allowances Act	전체	1+	No
1964	Youth Allowance Act	전체	1+	No
1966	Federal mothers' allowances ²	편모가구	1+	Yes
1973	Family Allowances Act Reform ³	전체	1+	No
1979	Tax allowance for dependent children	전체	1+	No
1988	Tax exemption converted to a non-refundable child tax credit ⁴	전체	1+	No
1992	Child Benefit Reform	전체	1+	Yes

<부표 5> Denmark

연도	제도명칭	지원대상	자녀수	자산조사
1913	Widows' and orphans' pension	과부/고아	n.s.	n.s.
1933	Advanced child alimony	편모가구	1+	No
1952	Child Allowance Act	전체	1+	Yes
1961	Child Allowance Act	전체	1+	No
1961	Tax deduction for children abolished	---	---	---
1967	Family Allowance Act	전체	1+	No
1972	Family Allowance reform	전체	1+	Yes
1973	Supplementary family allowance for lone-parents	한부모가구	1+	n.s.
1976	Family Allowance reform ²	전체	1+	Yes
1987	Family Allowance reform ³	전체	1+	No

<부표 6> Finland

연도	제도명칭	지원대상	자녀수	자산조사
1897	Widows' and orphans' insurance	남부자	n.s.	n.s.
1943	Family benefit for large families	전체	4+	Yes
1948	Child Allowance Act	전체	1+	No
1974	Family benefit for large families abolished	---	---	---
1976	Income tax reform1	전체	1+	No
1994	Tax deduction abolished2	---	---	---

<부표 7> France

연도	제도명칭	지원대상	자녀수	자산조사
1913	Benefits for large families	전체	5+	No
1918	Birth premiums	전체	n.s.	n.s.
1925	Benefits for large families	전체	3+	No
1928	Widows' and orphans' insurance	남부자	3+	n.s.
1932	Family Allowances	근로자	1+	No
1938	Benefits for non-working women	비취업여성	1+	No
1939	Family Allowances	전체	2+	No
1965	Tax allowances	전체	1+	No
1970	Orphan allowance	고아	1+	n.s.
1977	Family supplement	전체	3+	Yes

<부표 8> Germany

연도	제도명칭	지원대상	자녀수	자산조사
1911	Widows' and orphans' pensions	남부자	n.s.	n.s.
1936	Child Allowance (abolished '45)	전체	5+	Yes
1936	Child Allowance (abolished '45)	전체	3+	Yes
1954	Child Allowance Act	민간 근로자	3+	No
1955	Child Allowance Supplement Act	전체	3+	No
1961	Child Allowance Funds' Law	전체	2+	Yes
1964	Means-tested cash benefits	전체	1+	Yes
1974	Child allowances	전체	1+	No
1974	Tax deductions for children abolished	---	---	---
1979	Advance Payment of Maintenance	한부모	1+	n.s.
1982	Supplementary Budget Law	전체	1+	Yes
1982e	Tax allowances for dependent children	전체	1+	No
1996	Tax/child benefit reform	전체	1+	Yes

<부표 9> Greece

연도	제도명칭	지원대상	자녀수	자산조사
1958	Family Allowances	근로자	1+	No
1989	Imposition of a means-test on family allowances	근로자	1+	Yes
1990	Allowances for large families	전체	3+	No
1997	Allowance for large families	전체	3+	Yes
1999	Family allowances reform		1+	No

<부표 10> Ireland

연도	제도명칭	지원대상	자녀수	자산조사
1935	Widows' and orphans' pension	과부/고아	n.s.	n.s.
1944	Children's Allowances Act	전체	3+	No
1952	Social Welfare (Children's Allowances) Act	전체	2+	No
1963	Social Welfare (Miscellaneous Provision) Act	전체	1+	No
1965e	Tax allowances for children	전체	1+	No
1970	Benefit for deserted wives	과부	1+	Yes
1973	Benefit for unmarried mothers	미혼모	1+	No
1984	Supplement for low-income families	전체	1+	Yes
1986	Tax allowances for children abolished	—	—	—
1990	New benefit for single-parents	한부모	1+	No

<부표 11> Italy

연도	제도명칭	지원대상	자녀수	자산조사
1934	Family benefit	산업노동자	1+	Yes
1937	Family Allowances	취업자	1+	Yes
1939	Birth premiums	전체	n.s.	n.s.
1952	Family Allowances	공무원	1+	No
1955	Family allowance unified scheme	근로자	1+	No
1967	Family Allowances	자영자/농민	1+	No
1968	Family Allowances	실업자	1+	No
1978e	Tax credit for children	전체	1+	No
1980	Equalization of Family Allowance ¹	근로자	1+	No
1983	Family Allowance/Income-Limit	근로자	1+	Yes
1988	Family Unit Allowance Act ²	근로자	1+	Yes

<부표 12> Japan

연도	제도명칭	지원대상	자녀수	자산조사
1971	Family Allowances	전체	3+	Yes
1986	Family Allowances	전체	2+	Yes
1991	Family Allowances	전체	1+	Yes
2000	Reform of age coverage of family allowances ¹	전체	1+	Yes

<부표 13> Luxembourg

연도	제도명칭	지원대상	자녀수	자산조사
1911	Widows' and orphans' pensions	납부자	n.s.	ns.
1924	Assistance for large families	전체	3+	Yes
1947	Family Allowance	근로자	1+	No
1959	Family Allowance	자영업자	1+	No
1964	General Family Allowance	전체	1+	No

<부표 14> Netherlands

연도	제도명칭	지원대상	자녀수	자산조사
1913	Widows' and orphans' pensions	납부자	n.s.	ns.
1925	Cost-of-living bonus	전체	n.s.	ns.
1939	Family Allowances Act	근로자	3+	No
1946	Temporary Family Allowance Act	임금근로자	1,2	No
1951	Temporary Family Allowance Act	자영업자	1,2	Yes
1962	General Family Allowances Act	전체	3+	No
1962	Wage-Earners Family Allowances Act	임금근로자	1,2	No
1962	Self-Employed Family Allowances Act	자영업자	1,2	Yes
1963	Public Service Family Allowances Act	공공 근로자	1,2	No
1979	General Family Allowances Act	근로자	1+	No
1980	Tax allowances for children abolished	—	—	—
1982	Unemployed Persons Family Allowances Act	실업자	1+	No
1993	Unified family allowances	전체	1+	No

<부표 15> New Zealand

연도	제도명칭	지원대상	자녀수	자산조사
1913	Tax allowances for dependent children	전체	n.s.	No
1926	Family Allowances	전체	3+	Yes
1926	Widow's pension	과부	1+	Yes
1940	Family Allowances	전체	2+	Yes
1941	Family Allowances	전체	1+	Yes
1946	Family Allowances	전체	1+	No
1968	Means-tested supplemental benefit	전체	1+	Yes
1973	Tax allowances abolished	---	---	---
1973	Supplementary family allowance for lone-parents	한부모	1+	ns.
1978e	Tax credit for children	전체	1+	No
1986	Family support introduced	전체	1+	Yes
1990	Family benefit and family support amalgamated	전체	1+	Yes
1991	Universal family allowance scheme abolished	---	---	---
1996	Independent Family Tax credit	전체	1+	Yes

<부표 16> Norway

연도	제도명칭	지원대상	자녀수	자산조사
1934	Commission on Child Allowance	---	---	---
1946	Child Allowances Law	전체	2+	No
1950e	Advance maintenance payment for unmarried mothers	미혼모	1+	ns.
1969	Child Allowances Amendments	전체	1+	No
1969	Supplementary family allowance for lone-parents	한부모	1+	ns.
1970	Tax credits and allowances for dependent children abolished	---	---	---
1977	Tax credit reintroduced	전체	1+	No
1989	Advance maintenance payment extended to all lone-parents	한부모	1+	ns.

<부표 17> Portugal

연도	제도명칭	지원대상	자녀수	자산조사
1942	Family Allowances	근로자	1+	No
1997	Family Allowances ¹	취업자/실업자	1+	Yes

<부표 18> Spain

연도	제도명칭	지원대상	자녀수	자산조사
1926	Assistance for large families	전체	8+	Yes
1938	Family Allowances	근로자	1+	No
1991	Imposition of a means test on family allowances	근로자	1+	Yes
1999	Increase in family allowance rates ¹	근로자	1+	Yes

<부표 19> Sweden

연도	제도명칭	지원대상	자녀수	자산조사
1937	Widows and orphans' pension	과부/고아	n.s.	n.s.
1937	Advanced child alimonies	미혼모/이혼모	1+	No
1948	Child Allowance	전체	1+	No
1948	Tax deductions for children abolished	---	---	---
1954	Family Commission	---	---	---
1964	Advance Maintenance Payment	한부모	1+	n.s.

<부표 20> Switzerland

연도	제도명칭	지원대상	자녀수	자산조사
1925	Widows' and orphans' pensions	Contributors	n.s.	n.s.
1946	Governmental Group for Family Protection	---	---	---
1952	Federal Law on Family Allowances	농촌근로자/ 자영자	1+	Yes
1966	Cantonal family allowances ²	Employees	1+	No

<부표 21> United Kingdom

연도	제도명칭	지원대상	자녀수	자산조사
1914	Separation allowances	군인미망인	n.s.	n.s.
1926	Widows' and orphans' pension	남부자	n.s.	n.s.
1933	Children and Young Persons Act	---	---	---
1942	Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services (the Beveridge Report)	---	---	---
1945	Family Allowances Act	전체	2+	No
1960	Major increase in family allowances	전체	2+	No
1970	Family income supplement	전체	1+	Yes
1975	Child Benefit Act	전체	1+	No
1977	Tax allowances for dependent children abolished	---	---	---

<부표 22> USA

연도	제도명칭	지원대상	자녀수	자산조사
1909	White House Conference on Children ¹	--	--	--
1911	Mothers' pensions ²	과부/편모	n.s.	n.s.
1912	Federal Children's Bureau	---	---	---
1935	Aid to Dependent Children	한부모	1+	Yes
1950	Aid to Families with Dependent Children (AFDC)	한부모	1+	Yes
1960	AFDC-UP ³	실업자	1+	Yes
1964	Food Stamps	전체	1+	Yes
1975	Child support enforcement program	한부모	1+	n.s.
1996	Personal Responsibilities and Work Opportunity Reconciliation Act ⁴	한부모	1+	Yes

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회비

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

▶ 회비납부

- 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 268 한국보건사회연구원 지식관리센터
간행물 담당자 (Tel : 02-380-8234)

도서판매처

- | | |
|---|---|
| ▪ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ▪ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ▪ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ▪ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ▪ Yes24 http://www.yes24.com | ▪ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |

신간 안내

KIHASA 한국보건사회연구원
Korea Institute of Health and Social Affairs

보고서 번호	서명	저자	가격
연구 2009-01	의료서비스 질 및 효율성 증대를 위한 통합적 의료진달 시스템 구축 방안	신호성	7,000
연구 2009-02	고가의료장비의 적정공급과 효율적 활용방안	오영호	8,000
연구 2009-03	신의료기술의 패턴 변화에 따른 의사결정체도의 발전방향 -의약품 허가제도와 약가제도를 중심으로-	박실비아	6,000
연구 2009-04	생애의료비 추정을 통한 국민의료비 분석(1)	정영호	6,000
연구 2009-05	미중중 의료수준과 정책방안에 대한 연구	허순입	5,000
연구 2009-06	식품안전관리 선진화를 위한 취약점 중점 관리방안 구축	정기혜	7,000
연구 2009-07	부문간 협력을 통한 비만의 예방관리체계의 구축 방안 -비만의 역학적 특성 분석과 비만예방관리를 위한 부문간 협력체계의 탐색	김혜련	8,000
연구 2009-08	국가건강검진사업의 성과제고를 위한 수요자 중심의 효율적 관리체계 구축방안	최은진	7,000
연구 2009-09	취약계층에 대한 사회보험 확대적용 방안 - 국민연금을 중심으로 -	윤석명	미정
연구 2009-10	글로벌 금융위기상황하의 국민연금기금의 운용방안	원종욱	8,000
연구 2009-11	건강보험 내실화를 위한 재정효율화 방안 -본인부담 구조조정 방안 중심으로	신현웅	6,000
연구 2009-12	A study for improving the efficiency of health security system the division of roles between public and private health insurance	홍석표	5,000
연구 2009-13	사회수당제도 도입타당성에 대한 연구	노대명	7,000
연구 2009-14	저소득층 지원제도의 유형 및 특성	여유진	8,000
연구 2009-15	저소득층 금융지원 실태 및 정책방안 연구	김태완	6,000
연구 2009-16	한국의 사회위기 지표개발과 위기수준 측정 연구	김승권	13,000
연구 2009-17	아동·청소년 복지수요에 근거한 복지공급체계 재편방안 연구 II: 지역유형별 사례를 중심으로	김미숙	미정
연구 2009-18	한국가족의 위기변화와 사회적 대응방안 -경제위기 이후 가족생애주기별 위기유형을 중심으로	김유경	7,000
연구 2009-19	장애인 소득보장과 고용정책 연계 동향 및 정책과제	윤상용	8,000
연구 2009-20	사회자본과 민간 복지지원 수준의 국가간 비교연구: 자원봉사활동과 기부를 중심으로	박세경	미정
연구 2009-21	사회복지부문별 정보화현황 및 정책적용방안	정영철	미정
연구 2009-22	노인건강정책의 현황과 향후 추진방안: 일상생활기능의 자립향상을 중심으로	선우덕	7,000
연구 2009-23	노인의 생산활동 실태 및 경제적 가치 평가	정경희	6,000
연구 2009-24	보건복지가족부 웹사이트 통합 연계 및 발전방안 연구	송태민	7,000
연구 2009-25	한국의 보건복지 동향 2009	장영식	9,000
연구 2009-26-1	2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 -법제정 10년의 제도운영 점검-	이태진	10,000
연구 2009-26-2	가난한 사람들의 일과 삶: 심리사회적 접근을 중심으로	이현주	6,000
연구 2009-26-3	근로빈곤층 지원정책 개편방안 연구	노대명	미정
연구 2009-26-4	사회복지지출의 소득재분배 효과 분석	남상호	5,000
연구 2009-26-5	저소득층의 자산 실태 분석	남상호	5,000
연구 2009-26-6	2009년 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 2009-27-1	유럽의 능동적 복지정책 비교연구	홍석표	6,000

보고서 번호	서명	저자	가격
연구 2009-28	2008년 한국의료패널 기초분석보고서	정영호	7,000
연구 2009-29	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 -2009년 보건의료자원실태조사 결과보고서-	오영호	6,000
연구 2009-30-1	2009년 건강영향평가 시스템 구축 및 운영 제1권 (총괄)	강은정	10,000
연구 2009-30-2	2009년 건강영향평가 시스템 구축 및 운영 제2권 -건강영향평가 시범사업	강은정	11,000
연구 2009-31-1	2009 사회예산 분석	최성은	9,000
연구 2009-31-2	보건복지재정의 정책과제	유근춘	7,000
연구 2009-31-3	정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(3차년도): 중앙재정 세출 예산을 중심으로-	고경환	6,000
연구 2009-31-4	보육지원정책의 효과성 분석	최성은	미정
연구 2009-31-5	자활사업의 평가 연구: 정책설계와 정책효과 그리고 쟁점들	고경환	7,000
연구 2009-32-1	2009년 한국복지패널 기초분석 보고서	손창균	14,000
연구 2009-32-2	2008년 한국복지패널 심층분석 보고서 - 한국복지패널을 활용한 사회지표 분석	여유진	6,000
연구 2009-33	2009년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사	김승권	미정
연구 2009-34-1	다문화가족 증가가 인구의 양적·질적 수준에 미치는 영향	이삼식	5,000
연구 2009-34-2	저출산에 대응한 육아 지원 인프라의 양적·질적 적정화 방안	신윤정	6,000
연구 2009-34-3	장기요양등급외자 관리를 위한 노인복지관과 보건소의 보건복지 서비스 연계 방안	오영희	6,000
연구 2009-34-4	노인자살의 사회경제적 배경 및 정책적 대응방안 모색	이소정	미정
연구 2009-34-5	고령친화용품 소비실태 및 만족도에 관한 연구	김수봉	미정
연구 2009-35	보건복지통계 정보시스템 구축 및 운영	이연희	6,000
연구 2009-36	2009 인터넷 건강정보 게이트웨이시스템 구축 및 운영	정영철	7,000
연구 2008-01	건강수명의 사회계층간 형평성과 정책과제	강은정	6,000
연구 2008-02	여성 흡연과 음주의 요인 및 정책대안	서미경	9,000
연구 2008-03	공공보건조직의 효율성 분석 및 운영 합리화 방안	신호성	7,000
연구 2008-04	건강한 미래세대를 위한 영양 관련 요인 분석과 정책과제: 모유수유 및 아동·청소년 영양문제를 중심으로	김혜련	7,000
연구 2008-05	남북한간 보건의료 교류·협력의 효율적 수행체계 구축방안 연구	이상영	6,000
연구 2008-06	저소득층 생계비 지원정책의 개선방안 연구	강신욱	7,000
연구 2008-07	건강보험 지불체도와 의료공급자의 진료행태: 의료공급자의 유인 수요와의 연관성 파악	허순임	7,000
연구 2008-08	공적연금의 지속 가능성에 관한 연구: 재정적·정치적 지속 가능성 중심으로	윤석명	7,000
연구 2008-09	국민연금 기금운용 성과 평가	원종욱	7,000
연구 2008-10	사회통합을 위한 사회적 배제계층 지원방안 연구: 사회적 배제의 역동성 및 다차원성 분석을 중심으로	김인나	9,000
연구 2008-11	사회재정지출의 효율성과 형평성 분석	최성은	6,000
연구 2008-12	한국복지모형에 대한 연구: 그 보편성과 특수성	노대명	6,000
연구 2008-13	한국인의 행복결정요인과 행복지수에 관한 연구	김승권	10,000
연구 2008-14	다문화시대를 대비한 복지정책방안 연구 -다문화가족을 중심으로 -	김유경	15,000
연구 2008-15	아동·청소년복지 수요 추계 연구 I	김미숙	8,000
연구 2008-16	지역복지 활성화를 위한 사회자본형성의 실태와 과제	박세경	6,000
연구 2008-17	노년기 사회경제적 불평등의 다차원적 구조분석	이소정	8,000

보고서 번호	서명	저자	가격
연구 2008-18-1	2008년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 연구-조건부 수급자를 중심으로	이태진	7,000
연구 2008-18-2	국민기초생활보장제도 모니터링 실효성 제고를 위한 기초연구 - 법, 조직, 정보 인프라를 중심으로	이현주	6,000
연구 2008-18-3	2008 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 2008-18-4	의료급여 사례관리 효과분석 II	신영석	6,000
연구 2008-18-5	의료급여 선택병의원제도 모니터링에 관한 연구	신현웅	5,000
연구 2008-18-6	서구 근로빈곤문제의 현황과 쟁점	노대명	6,000
연구 2008-19-1	국민연금기금의 외결권행사 기준개선을 위한 해외사례 연구	원종욱	6,000
연구 2008-19-2	한국의 복지 GNP	홍석표	5,000
연구 2008-20-1	저출산·고령사회 기본계획의 추진실태와 효율화 방안 연구	오영희	10,000
연구 2008-20-2	저출산·고령사회관련 주요 현안 및 대응방안 연구	오영희	9,000
연구 2008-20-3	저출산 대응 정책의 효과성 평가에 관한 연구	이삼식	7,000
연구 2008-20-4	저출산·고령사회에 대응한 여성인적자본의 효율적 활용방안	신윤정	6,000
연구 2008-20-5	노인 장기요양보장체계의 현황과 개선방안	선우덕	9,000
연구 2008-20-6	농촌지역 고령자의 생활가능 자립을 위한 보건복지 지원체계 모형 개발	선우덕	5,000
연구 2008-20-7	노후생활안정을 위한 인적 및 물적 자산 활용방안	김수봉	미정
연구 2008-20-8	국제적 관점에서 본 고령화에 대한 정책적 대응현황과 과제	정경희	6,000
연구 2008-21-1	2008년 한국복지패널 기초분석 보고서	김미곤	15,000
연구 2008-21-2	2007년 한국복지패널 심층분석 보고서	여유진	9,000
연구 2008-22-1	한국의료패널 예비조사 결과 보고서	정영호	9,000
연구 2008-22-2	2008년 한국의료패널 조사 진행 보고서	정영호	8,000
연구 2008-23-1-1	사회재정사업의 평가	유근춘	미정
연구 2008-23-1-2	사회재정사업의 평가 -가족복지서비스 전달체계의 운영평가: 상담서비스 네트워크를 중심으로	고경환	6,000
연구 2008-23-2	사회재정평가지침 사례와 분류	유근춘	미정
연구 2008-23-3	조세 및 사회보장 부담이 거시경제에 미치는 영향	남상호	5,000
연구 2008-23-4	의료급여 재정모형과 재정지출 전망	최성은	6,000
연구 2008-23-5	복지제도의 발전방향 모색-가족부문 투자	유근춘	미정
연구 2008-23-6	정부의 복지재정지출 DB 구축 방안에 관한 연구(2차년도)	고경환	5,000
연구 2008-23-7	2008 사회예산 분석과 정책과제	최성은	7,000
연구 2008-24-1	국립소록도병원의 만성병 관리체계에 대한 건강영향평가	강은정	5,000
연구 2008-24-2	드림스타트의 건강영향평가	강은정	7,000
연구 2008-24-3	KTX의 건강영향평가 -의료이용을 중심으로	김진현	6,000
연구 2008-24-4	기후변화에 따른 전염병 감시체계 개선방안	신호성	6,000
연구 2008-25	보건의료지원체계의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영(1년차)	오영호	5,000
연구 2008-26	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영	송태민	8,000
연구 2008-27-1	능동적 복지의 개념정립과 정책과제	김승권	8,000
연구 2008-27-2	보건복지재정 적정화 및 정책과제	유근춘	미정
연구 2008-27-3	능동적 복지개념에 부합된 국민건강보험제도의 체계개편 방안	신영석	6,000
연구 2008-27-4	능동적 복지와 사회복지서비스 실천방안	김승권	7,000
연구 2008-27-5	능동적 복지 구현을 위한 건강투자 전략	최은진	6,000