

21세기의 새로운 사회보장정책의 과제

OECD 고용·노동·사회위원회 고위급회의 인제

崔秉浩

한국보건사회연구원 부연구위원

1. 개요

1996년 11월 12~13일간 파리 OECD 본부에서 OECD 고용·노동·사회위원회(ELSA: Employment, Labour, and Social Affairs)의 사회정책과(Social Policy Division) 주관으로 “21세기의 새로운 사회보장정책의 과제”(Beyond 2000: The New Social Policy Agenda)를 주제로 고위급회의가 개최되었으며, 본회의의 목적은 21세기를 맞아 복지국가의 틀을 재정립하기 위한 전문가의 진단과 회원국들의 사회보장정책에 대한 토의를 위한 것이다.

- 주제 1: 사회보장정책에 있어서 정부, 시장, 가정의 역할분담
 - 보고서 1: 20세기말의 복지국가: 노동시장, 가정 및 인구구조 변화의 영향
 - 보고서 2: 가정의 변화, 가족정책과 복지시스템의 재구성
- 주제 2: 사회보장에의 도전
 - 보고서 3: 고용과 사회보장의 양립가능성
 - 보고서 4: 빈곤과 소외의 도전
- 주제 3: 사회보장정책과 노령화
 - 보고서 5: 노령화의 수용능력: 노령화사회의 가속에 따른 연금정책의 조정
 - 보고서 6: 노령화사회의 심화에 대비한 보건과 장기보호의 발전
- 주제 4: 사회보장정책의 지속적인 유지 가능성
 - 보고서 7: 사회보장정책의 지속적인 유지 가능성

2. 주제별 토의내용 요약

□ 주제 1: 사회보장정책에 있어서 정부, 시장, 가정의 역할분담

- 노령화의 가속, 가정의 해체, 계층간 소득격차의 심화와 같은 사회적 위험이 점증함에 따라 사회보장에 있어서 정부의 역할에 한계를 보이고 있음. 따라서 향후 가정과 개인이 더 많은 역할분담을 할 수 있는 복지국가 정립의 필요성을 인식함.

□ 주제 2: 사회보장예의 도전

- 경제성장의 둔화에 따른 실업의 증가(특히 미숙련 근로자의 실업증가)와 지구촌화의 진행에 의한 국가간 경쟁의 심화에 따른 사회보장정책의 대응방안을 논의함.
- 새로운 대응방안 마련의 필요성에 대해서 대부분 동의하면서도 국가별 대응전략에 대해서는 부분적으로 의견을 달리함.
- 빈곤에 대한 새로운 개념정립의 필요성을 강조하고, 빈곤은 경제적 측면 뿐 아니라 보건, 교육, 사회적·정신적 소외를 포함하는 개념으로 이해하여 빈곤에 대한 종합적이고 포괄적인 접근을 강조함.

□ 주제 3: 사회보장정책과 노령화

- 노령화의 가속에 따른 수명의 연장은 연금급여를 증가시키고 젊은 층의 부담을 가중시켜 경제적 활력을 저해하는 부정적 측면을 지적하고 있음.
- 한편, 젊은 층과 노령층간의 새로운 사회적 계약의 정립을 통해(즉, 수명연장에 따른 연금수급시기의 연장) 사회에 더 많은 공헌을 할 수 있는 인적자본의 활용증대의 긍정적 측면을 강조하고 있음.
- 다만, 노령층에게 고용기회를 지속적으로 제공할 수 있는 경제적 구조를 어떻게 구축하느냐가 논란이 되었음.

□ 주제 4: 사회보장정책의 지속적인 유지 가능성

- 지구촌화, 발전도상국으로부터의 점증하는 도전, 그리고 OECD 국가간 경쟁의 심화는 현재의 복지국가의 지속가능성에 대한 의문을 제기하고 있음.
- 복지국가의 유형(스칸디나비아형, 미국형, 대륙형)별로 재원조달 방법과 복지정책의 방향을 제시하려고 하지만 최선의 정책적 선택은 불확실하며 각국별로 상황인식에 있어서 차이를 보이고 있음.

3. 발표된 보고서의 내용 요약

가. 사회경제적 변화와 사회보장정책¹⁾

OECD 국가의 경제성장률이 지난 25년 이상 동안 지속적으로 하락됨과 함께 현행 사회보장제도를 계속 유지해야 하는가에 대한 우려를 가져 왔다. 이러한 근심은 증가되고 있는 이전소득에 초점이 맞춰져 있다. 즉, 노령인구에 대한 소득이전이 증가하고 있으며, 실업상태에 있는 자에 대한 실업수당 뿐 아니라 공공부조, 장애연금, 조기퇴직연금 등의 지급이 지속적으로 증가하고 있다. 소득분배의 상하간 상대적 차이는 많은 나라에서 계속 커져 왔다. 편부모 가구와 장기실업자들에 대한 급여를 유지하는 것은 해결책이라기 보다는 문제로 계속 제기되고 있다.

사회보장제도에 대한 압박은 경제불황에 그 원인이 있다는 생각이 여러 정책에 영향을 미쳐왔다. 그러나 이러한 견해는 실증적으로 지지를 받지 못하였다. 일인당 경제성장은 지난 4반세기 동안 지속적으로 유지되어 왔으며, 고용구조가 변화했음에도 불구하고, 고용인구의 비율은 획기적으로 변화하지 않았다. 근로시간이 사람들 사이에서 재조정되었고, 노동시장에서는 교육수준이 높고 숙련된 사람들의 능력이 성공적으로 인적 자본화되었다. 그러나, 교육, 고용, 인종, 주택, 가족구조 및 보상규칙(benefit rule) 등 많은 요소들이 몇몇 집단을 사회적으로 소외되도록 작동하고 있다. 현재 정책목표는 근로하는 자에게 소득을 보장함으로써("making work pay") 의존의 연결고리를 끊는 것이며, 전략적으로 수동적인 소득 보장에서 근로하려는 사람들을 적극적으로 도와주는 방향으로 옮겨가고 있다.

사회정책체계는 정규적인 소득이 계속 확보될 수 있도록 가족을 도와주는데 기초하고 있으나 이러한 체계를 지탱하는 사회적 기초가 무너지고 있다. 즉, 고용구조는 1인 근로 가족으로부터 2인 근로가족으로 변화하면서 후자의 경우 소득중단의 위험이 적으면서도 이중으로 보험료를 기여하고 있다. 또한 저숙련공은 고용주들의 사회보험 기여금의 납부 부담 때문에 고용기회가 제한되고 있다. 그리고 저임금 근로자의 임금수준은 사회보장급여 보다 더 낮다. 결과적으로 현재의 시스템은 보험료를 부담할 수 있는 사람에게 보험 혜택이 주어지지만 그들은 별로 보험의 필요성을 느끼지 않는다. 그러나 직업이 절실히 필요한 사람에게는 고용기회를 주지 못하는 결과를 가져온다.

2000년 이후의 성공적인 정책은 새로운 현실(new realities)을 고려해야 한다. 가족들은 사회 및 노동시장에서의 변화에 적응하고 있다. 자녀양육에 책임이 있는 사람들이 가정과 직장 양자에 책임을 질 수 있도록 정책적으로 도와주어야 한다. 부모는 그들의 취업

1) OECD 사무국에서 준비한 주제보고서의 요약임. 원제는 "Socio-Economic Change and Social Policy"임.

형태와 병행할 수 있는 자녀보호 및 교육시설에의 접근을 필요로 한다.

고령은 더 이상 저소득을 의미하지 않는다. 현행 연금제도와 더불어 자산축적은 대부분의 국가에서 노령빈곤을 상당히 감소시켰다. 그러나 취업인구가 노령인구를 부양하는 비용은 큰 부담이 되고 있다. 대부분의 노인은 공적연금에 계속 의존할 것이지만, 고소득 자에게까지 그들의 기여금보다 더 많은 연금이 제공되는 국가에서는 개혁이 필요하다.

노인에게 장기보호를 제공할 필요성은 노령인구에 대한 공공지출을 증가시켰다. 연금 수입으로 장기보호비용을 충당하는 데에 부족하므로, 많은 국가에서는 사회복지제도의 부담을 덜기 위해 사회보험제도에 의존하려 하고 있다. 만약 조세체계가 어떤 특정 연령 집단의 소득에 대하여 조세를 면제하지 않는다면, 사회적 재분배 재원을 광범위한 과세 대상(broad tax base)으로부터 조달하는 것이 하나의 방법이 될 것이다.

사회적, 인구학적, 노동시장의 추세를 고려할 때 향후의 정책방향이 포함하여야 할 것은 다음과 같다. 첫째, 수혜자들이 유연하고 위험을 감수할 수 있도록 하는 소득보장제도를 발전시키는 것이다. 예를 들면, 사례관리에 의한 실험(experimenting with case management), 훈련 및 무보수의 시험적 고용 등을 들 수 있으며, 소득보조에 의존적이지 못하게 하는 것이다. 둘째, 소득이 일정 하한선을 상회하는 경우에 소득보조급여로써 보상하는 것, 셋째, 노인이나 장애가 있는 친척들을 돌보는 자에 대한 보조, 넷째, 생애의 초기단계에 치유적이 아닌 예방적인 정책의 개입 등이다.

나. 20세기말의 복지국가 : 노동시장, 가정 및 인구구조변화의 영향²⁾

근대 복지국가의 설계자들은 국가가 아니라, 직장과 가정이 사회복지의 가장 중요한 기초가 되어야 한다고 주장하였다. 현재의 복지국가 위기는 가정과 노동시장 모두가 복지국가의 설립자들이 생각한 방향으로 운영되지 못하는데 기인한다. 현재의 노동시장은 일반 생산근로자들에 대해 안정적이고 보수가 좋은 일자리를 제공하는 대신에, 짧은 층이나 비숙련공 그리고 사양 산업에 근무하는 근로자들을 위기에 빠뜨리고 있다. 마찬가지로 가정의 변화는 이혼을 증가시키고 출산율을 저하시키며 비전형적인 가정을 만들어 내고 있다. 그 결과 특히 여성과 어린이들이 가난의 위협에 빠지고 있다. 이러한 변화에 비추어 다음과 같은 점을 논의하고 있다.

첫째, 복지국가는 평등주의에 기초(egalitarian)한 약속을 재정의하여야 한다. 정태적인 재분배의 접근법은 더 이상 실용적이지 않으며 오히려 비생산적일 수 있다. 전후 복지국가에 내재하는 평등주의, 보편주의, 그리고 연대성의 원리는 일반 산업근로자로 이루어진

2) 이태리 University of Trento의 Gosta Esping-Anderson에 의한 발표논문 요약임. 원제는 "Welfare States at the End of the Century: The Impact of Labour Market, Family and Demographic Change"임.

비판적인 대중사회로부터 탄생한 것이다. 이후 등장한 후기산업사회는 직업, 가정 그리고 생활양식의 점증하는 분화로 특징지어져서 새로운 요구와 새로운 불평등을 만들어 내고 있으며, 이런 상황에서 평등주의적 기대를 어떻게 재정의하고 사회통합을 어떻게 재구축할 수 있는가의 문제가 제기된다.

여기에 대한 신자유주의의 답은 복지국가의 규모를 축소하여, 개인의 선택의 폭을 넓히고 자유 시장체제를 강화하는 것이다. 그 요체는 개인적 형평(individual equity)에 있다. 즉, 자신이 노력한 만큼 얻는 것이다. 두 번째 답으로써 “복지사회(welfare society)” 전략은 가정과 지역사회의 자발성에 책임을 다시금 이전시키는 것이다. 세 번째 답은 현재 EU 지역에서 널리 채택하고 있는 것으로써, 일자리의 수가 한정되어 있다는 전제하에 일자리의 공유(work sharing)와 일정한 소득의 보장을 촉진하는 것이다. 네 번째의 아직까지 성숙되지 않은 방안은 공급 측면을 강조하는 복지국가의 개편이다. 전향적인 소득유지와 적극적인 사회투자정책을 펴는 것이다. 평생교육과 적극적 노동시장정책과 같은 현재의 정책개념 이면에는 정태적인 평등주의로부터 삶에 있어서 기회를 보장하려는 동태적인 것을 추구하는 사고가 자리하고 있다. 노동시장이 일과 임금에 있어서 더욱 불평등한 조합을 제공하는 경우에, 사람들이 일자리를 옮길 기회를 갖는다면 그것이 그다지 중요한 문제는 안될 것이다.

두 번째 논의는 여성의 지위 변화에 관한 것이다. 전통적인 “가족관(familianism)” 즉, 남성이 가족을 부양하는 관점은 고용과 가족구성 모두에 부정적 영향을 미치게 된다. 가족정책은 단독부양자에 대한 의존을 줄이고, 여성의 취업과 병행하여 출산율을 높이는 방향으로의 혁신적인 사고의 전환이 필요하다.

세 번째 논의는 근대복지국가에 있어서 “연금수급자 편익(pensioner bias)”는 이중적으로 문제가 된다. 즉, 젊은 층에 대한 복지지출을 제약하게 되는 것과 노령화로 인하여 제도를 계속 유지하기 어려워지는 것이다.

다. 가정의 변화, 가족정책과 복지시스템의 재구성³⁾

산업화된 국가에서 가족은 두 가지 주요 이유 때문에 사회정책적 논의의 초점이 되고 있다. 첫째는 가족과 개인 행태의 변화는 이들 사회가 스스로를 재생산하는 양식을 변화시키고 있다. 즉, 출산 패턴, 자녀양육 방식 그리고 부부 관계가 변하고 있다. 두 번째는 복지시스템이 재구성됨에 따라 아동복지에 대한 공공과 민간의 책임간의 경계에 대한 의문이 점차 제기되고 있다.

3) 이태리 University of Turin의 Chiara Saraceno의 발표논문 요약임. 원제는 "Family Change, Family Policies and the Restructuring of Welfare"임.

먼저 사회정책에 심각한 영향을 미친 가족행태에서의 세 가지 변화는 가족을 부양하고 있는 여성의 노동시장 참여 증가, 부자간 관계의 약화와 더불어 결혼상태의 불안정성 증가, 출산율의 저하 등이다. 다음으로 인구 노령화가 가족관계에 미치는 영향을 고려하고, 이러한 추세가 사회 정책, 특히 자녀보호, 부모 별거, 장애인과 노인 보호, 그리고 어린이 부양 등 여러 분야의 정책에 영향을 미친다.

OECD 국가의 가족정책은 이러한 문제들에 대한 공공과 민간의 책임경계의 다양한 해석에 따라 다르며, 대개 다음 세 가지 접근방식 중 하나를 취하고 있다. 즉, 첫째, 법적으로 가족에 대한 의무수행을 강제하는 방식, 둘째, 대책을 제공하지 않음으로써 가족에 대해 암묵적으로 부담을 지우는 방식, 셋째, 공공이 직접 그 의무를 수행하는 방식 등이다. 한 국가가 취한 정책이나 접근방식이 무엇이든 간에 모든 산업국가들은 현재 다음과 같은 세 가지 압력을 받는 영향하에서 공공정책에 있어서 가족의 역할에 대해 재고해 보아야 한다. 즉, 첫째, 남녀간 그리고 세대간 관계에 대한 사회적 가치관의 변화, 둘째, 혼인과 혈연관계에 의하여 그리고 사회보장제도를 통하여 이루어지는 전통적 형태의 지원방식의 점진적인 붕괴, 셋째, 예산의 압박 등이다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서 가족에게 부담을 지우는 것은 만족할만한 해결책이 못된다. 왜냐하면 가족에 대해 의무를 지는 가족구성원의 범위가 점차 줄어들고 있고, 가족간 결속력이 점차 약해지고 있기 때문이다. 또한 가족 성원 특히 여성에게 지나친 부담을 줄 수 있고 출산율 더욱 억제하여 인구학적 불균형을 심화시킬 수 있기 때문이다. 따라서 개인, 가정 및 정부간에 새로운 형태의 계약관계를 발전시킴으로써, 생애에 걸쳐 개인과 가족이 상호 도와주는 데에 대한 적극적인 지원을 제공하는 것이 과제이다. 이는 가족에게 과도한 부담을 주지 않고 더 큰 사회적 문제를 낳지 않도록 하는 것이다.

라. 고용과 사회보장의 양립가능성⁴⁾

OECD 국가의 소득보장제도는 국가별로 급여수준, 관대성, 접근성면에서 상당한 차이가 있으나, 공통적으로 실업급여, 장애급여, 조기퇴직급여, 근로연령층에 대한 복지안전망(safety-net welfare system), 법정최저임금제, 불황시에 해고를 억제하는 고용규제(employment regulation) 등의 제도를 갖추고 있다.

근대 복지국가의 관대하고 접근성이 높은 사회보장제도에 대한 찬반 양론이 있다. 긍정적 측면으로서 빈곤 감소, 가구소득간 격차 완화, 질병·장해·실업·퇴직으로 인한 소득상실로부터의 보호, 이혼으로부터 소득상실 보호, 자녀양육, 구직활동과 효율적으로 노동수급을

4) 미국 University of Madison-Wisconsin, La Follette Institute의 Robert Haveman의 발표논문 요약임. 원제는 "Employment and Social Protection: Are They Compatible?"임.

조절하는 실업급여, 장기적으로 고용주-피용자간 관계의 발전에 기여하는 고용보호 등을 들 수 있다. 부정적인 측면에서는 노동 수요의 감소(특히 저임, 저숙련 노동자)와 임시직 근로자의 선호, 근로의욕과 구직동기의 감소로 빈곤 및 무직의 함정(“poverty trap”, “jobless trap”), 기업의 조세부담 증가와 개방경제하에서 기업경쟁력 저하, 노동시장의 경직성, 근면동기와 직장에 대한 애착 저하 등을 들 수 있다. 또한 소득보장제도가 느슨한 구조를 가지고 제도간 연계나 통합이 잘 이루어지지 않으며 관리운영이 부실할 경우 그 부정적인 효과는 더욱 심각할 것이다.

고용, 불평등 및 사회보장에 대한 정책과 그 효과에 있어서 북미와 유럽간 차이를 보이고 있다.

〈북미와 유럽의 사회보장정책과 정책효과 비교〉

	북 미	유 럽
사회보장정책	<ul style="list-style-type: none"> · 낮은 최저임금 · 상대적으로 낮은 소득보장수준 · 고용, 해고, 전직시 제도적 장벽이 낮음 	<ul style="list-style-type: none"> · 관대하고 접근성이 높은 사회보장제도 · 높은 최저임금수준 · 상대적으로 엄격한 노동시장규제
정책효과	<ul style="list-style-type: none"> · 빠른 고용증가(특히 저임근로자) · 임금격차의 확대 · 낮은 임금상승률 	<ul style="list-style-type: none"> · 높은 실업률과 무직률 · 낮은 고용증가 · 낮은 임금불평등 · 상대적으로 높은 임금상승률

이러한 북미와 유럽의 차이에도 불구하고 모두의 공통된 목표는 첫째, 개인과 가족에 대한 소득하한의 제공, 둘째, 현행 사회보장제도의 심각한 근로동기 저해요인 제거 및 저숙련근로자의 노동공급 증가 혹은 근로유인 제공, 셋째, 저숙련근로에 대한 공공과 민간 부문의 수요 자극 등이 될 것이다.

이를 달성하기 위한 개혁전략으로써 “고용중심의 사회보장정책”(Employment-Centered Social Policy)을 제안할 수 있다. 첫 번째 전략은 저숙련근로자에 대한 두 가지 측면의 고용보조제도(employment subsidy programme)를 채택하는 것이다. 첫째는 저숙련근로자를 추가로 고용하는 고용주에 대해 임금지불액에 대한 보조(tax credit 혹은 subsidy)를 제공하는 것(An Employer-based Marginal Employment Subsidy)이고, 둘째는 저숙련근로자에 대한 정부의 보조로서 노동시장의 참가 유인을 제공하는 것(A Wage Rate Subsidy)이다.

두 번째 전략은 신용의 소득세제도(CIT: Credit Income Tax programme)를 확립하는 것

이다. 이는 가구를 과세단위(taxpaying unit)로 하여 조세신용(tax credit)을 제공하는 것으로 가구 규모와 구성에 따라 달리 적용한다. 즉, 어떠한 소득도 없는 가구는 신용 전액을 지원받으며, 일부 소득이 있는 경우에는 약간 적은 순신용(net payment)을 받으며, 소득수준이 좀 더 높은 가구는 신용을 받지 못하거나 조세를 부담(no net payment 혹은 positive tax)하여야 한다. 이러한 두 가지 전략을 채택하는 경우에 기존의 장애급여, 실업급여 및 기타 복지제도는 감축되거나 폐지되어야 할 것이다.

그런데 이러한 고용중심의 사회보장정책의 장애요인으로써, 첫째, 기존의 소득보장하한보다 낮을 경우 기존 수혜자의 저항이 따르는 정치적 위험이 있다. 또한 CIT에 의할 경우 모든 소득에 부과되는 한계세율이 매우 높게 되는 문제가 있다. 둘째로 CIT(혹은 NIT: Negative Income Tax)를 채택하더라도 보장수준을 중위소득의 30~40%로 제한하고 장애나 실업에 대한 보완적 제도를 계속 유지하는 경우 근로동기를 유인하기 어려울 것이며 여전히 빈곤의 함정이 계속 존재할 것이다.

마. 빈곤과 소외의 도전⁵⁾

많은 국가에서 빈곤이 증가하고 있다고 생각하고 있으며, 이러한 빈곤은 ‘하류계층’(underclass)과 ‘사회적 소외(social exclusion)’로 이끄는 새로운 유형의 빈곤이다. 이러한 용어들이 의미하는 바에 대해 논란이 있지만 ‘복합적인 불리함(multiple disadvantage)’ 다시 말하면 축적된 박탈(accumulation of deprivation)로 일반적으로 정의된다. 약화된 노동력은 가족, 이웃, 주거, 그리고 때로는 범죄문제와 혼합되어 더욱 악화되는데 이러한 것들은 대부분 계량화하기가 어렵다.

그러나 소외의 한 측면인 물질적 빈곤은 다소 분석하기가 쉽다. 물질적 빈곤을 평균소득의 절반(가족규모를 고려하여)으로 임의로 정의할 때, OECD 국가에서 빈곤이 지속적으로 증가하고 있다는 증거는 없다. 예외적인 국가로서 호주, 영국 및 미국 등을 들 수 있다. 만약 사회적 재분배(social transfers)가 없었다면 빈곤은 더 광범위하게 확대되었을 것이다. 사회적 재분배가 빈곤완화 이외의 목적으로 부분적으로 사용되는 것을 고려할 때, 사회적 재분배의 빈곤감소 효과는 실제적으로 OECD 국가간에 상당히 다양할 것이다. 사회보장지출이 높은 국가들조차도 여기에 정의된 바와 같은 빈곤을 뿌리 뽑지는 못했다. 빈곤은 점차적으로 노인층에서 젊은 세대로 옮겨가고 있으며 특히 자녀를 부양하는 가족에게로 옮겨가고 있다. 인구학적 변화(가족해체)는 이러한 변화의 중요한 요소이다. 그러나, 빈곤이 급격히 증가하고 있는 국가들의 경우에는 편부모 혹은 독신 가구보다

5) 벨기에 Center for Social Policy의 Bea Cantillon의 발표논문 요약임. 원제는 "The Challenge of Poverty and Exclusion"임.

는 자녀 유무에 관계없이 부부가구에서 빈곤이 가장 심각하게 증가하고 있다. 이것은 이들에게 불리하게 작용하는 노동시장구조의 중요성을 암시하고 있다.

임금수준이 높고 사회적 재분배가 잘 이루어지는 국가에서의 물질적 빈곤율은, 비숙련 공의 임금수준은 낮으나 누구에게나 고용기회가 제공될 수 있도록 노력하는 국가에서의 빈곤율 보다는 낮다. 그러나 전자의 방식(유럽대륙식 패러다임)은 적합하지 않다.

왜냐하면 그러한 방식은 일부 사람들을 노동시장으로부터 영원히 배제시킬 위험이 있기 때문이다. 후자의 전략(미국식 패러다임)을 따름으로서 더 큰 소득의 유동성 측면에서 이점이 있는지 확실하지는 않다. 그러나 이 방식 또한 소외와 하류계층을 낳는 문제들을 완전히 해결해 주지 못한다는 것은 자명하다.

사회적 소외란 그 자체가 다면적이기 때문에 그것을 완화하기 위한 정책은 여러 분야로 확대되어야 한다. 그러한 정책에는 첫째, 저임근로자계층의 빈곤 감소 및 아동 빈곤의 퇴치, 둘째, 장기 실업자의 취업활동 제고, 셋째, 특히 편부모의 사회적 소외 방지, 넷째, 무주택자 혹은 부랑인 퇴치, 다섯째, 맞벌이 장려(이는 가족소득의 증가와 함께 노동시장의 일시적인 불안정에 대해 가족을 보호할 수 있음) 등이 포함되어야 한다.

바. 노령화의 수용능력: 노령화 사회의 가속에 따른 연금정책의 조정⁶⁾

산업사회가 어떻게 하면 인구노령화에 가장 잘 대비할 수 있는가, 특히 퇴직이후 소득 보장 욕구를 충족시킬 수 있는 방안이 논의대상이 된다.

퇴직 이후의 다양한 소득보장제도의 장단점을 평가하면, 어떤 제도도 완전무결한 제도는 하나도 없지만 모든 제도는 나름대로 어느 정도 잠재적인 장점을 지니고 있다.

하지만 장단점의 속성과 정도는 제도에 따라 다르다. 부과방식(PAYG: Pay-As-You-Go)이나 확정급여방식(DB: Defined Benefit)에서 나타나는 세대간 이전(혹은 세대간 재분배)은 확정각출방식(DC: Defined Contribution)과는 달리 여러 세대에 걸친 거시경제적인 위험을 야기한다. 부과방식 연금제도(DB의 경우도 유사)는 정치적인 위험에 쉽게 노출될 수 있다. 특히 이기적인 태도와 노령인구 부양의 부담증가는 젊은 세대가 감당하기에 너무 큰 부담이 되어 세대간의 연대를 와해시킨다. 적립방식(Defined Contribution)에 의한 연금제도는 높은 거래비용이 소요되지만 개인적 선택을 가능하게 한다. PAYG 연금제도에 의하는 경우, 노인세대가 젊은 세대보다 가난하여 세대간 재분배가 부유층에게서 빈곤층으로 이루어지는 한 빈곤 감소나 예방에 효과적이다. 그러나 사회가 세대 내에서 더

6) 네덜란드의 Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis의 A. L. Bovenberg와 A. S. M. van der Linden의 발표논문 요약임. 원제는 "Can we Afford to Grow Old? Adjusting Pension Policies to a more Aged Society"임.

육 이질화되는 반면 세대간에는 덜 이질적으로 됨에 따라, 연령은 이제 더 이상 빈곤의 척도로 작용하지는 않는다. 더구나 PAYG 연금제도는 DB와 DC와는 달리 저축, 노동 및 인적 자본에 대한 투자를 저해시킬 수 있다.

그러므로 어떤 연금 제도도 정책 입안자, 납세자와 연금수급자 모두의 목표를 만족시킬 수 없음이 명백하다. 노인층을 위해 어느 하나의 소득보장제도에만 의존하지 않는 것이 그 제도의 단점을 최소화시킬 것이다. 그러나 어떠한 연금제도를 선택하더라도 노령화추세는 모든 제도의 재정지출을 증가시키게 될 것이다. 그럼에도 불구하고 부담을 줄일 수 있는 정책을 개발하여야 한다. 최소한 후회하지 않는 전략('No-regret strategies')에는 첫째, 퇴직 연령의 실질적인 연장, 둘째, 더욱 광범위한 과세대상을 지닌 조세제도의 확보, 셋째, 보다 효율적인 노동과 자본시장, 넷째, 수혜자격이 있는 자에 대한 수혜보장 등이 포함될 것이다.

사회는 노령화를 감당할 능력이 있다고 본다. 노령화는 인적자원의 활용기회를 더욱 연장시켜줌으로써 인적 자본에 대한 보상(return on human capital)을 증가시킨다. 건강하게 오래 살게 됨으로써 사람들은 일반적으로 사회에 더 기여할 수 있고 특히 정부재정에 더 기여할 수 있다. 각국은 노령화에 수반되는 상대적인 장점 즉, 경험 및 자본을 젊은 세대와의 거래를 통하여 활용할 수 있다.

그러나 각국은 그들의 경제를 노령화에 적응시켜야 한다. 노령화란 예측 가능하고 각국은 대비할 시간적 여유가 있다. 정책적 수단을 조기에 도입하면 장래에 갑작스럽고 고통스럽게 정책을 전환시켜야만 하는 상황을 방지할 수 있을 것이다.

사. 노령화 사회의 심화에 대비한 보건과 장기보호의 발전⁷⁾

통합적인 장기보호서비스(long-term care services) 체계를 구축하기 위해서는 명확한 정책목표와 계획에 기초하여 적절한 서비스 제공이 이루어져야 한다. 그 과정에서 보건, 복지, 주거분야에서 시설보호(institutional care)와 재가보호(community care)간의 상호작용을 고려하여야 한다. 한 분야에서 부적절한 서비스제공은 다른 분야에서의 부적절한 자원 사용을 초래하므로, 단기보호와 장기보호간 통합 뿐 아니라 양자간 기능적 분화가 요청된다.

많은 국가에서는 장기재가보호서비스에 대한 자원 공급이 부족한 실정이다. 개인적인 보호와 이와 관련된 포괄적인 재가보호(home care)서비스에 역점을 두면서, 가정봉사(home-help)서비스의 증가가 필요하다. 재가보호서비스와 함께 재택시설(residential care

7) 일본 Tokyo Metropolitan University의 Riyoji Kobayashi의 발표논문 요약임. 원제는 "Developing Health and Long-term Care for a more Aged Society"임.

facilities)이나 주거서비스(housing service)의 탄력적인 운용이 향후의 정책적으로 고려할만한 분야이다.

호주에서는 요양원(nursing home)과 호스텔간, 시설보호와 재가보호서비스간의 ‘보호의 균형(balance of care)’이라는 개념을 도입하였다. 정책목표에 따라 자원을 재분배하기 위하여 정책목표 달성을 위한 표준(benchmark)이 채택되었다. 일본에서는 지방정부에 의한 재가보호와 시설보호의 증가를 권장하기 위한 목표치를 설정해 놓았다. 보건의료체계의 재조직과 발전을 증진시키기 위한 시도로써 일본 정부는 공적개호보험제도의 시행을 제안하고 있다.

모든 국가는 새로운 구조조정을 도입할 때 신중한 준비와 정책지침이 필요하다. 정책변경이 서비스 공급자간 갈등을 야기시킬 수가 있으며, 수혜자에 대한 서비스의 공백을 낳을 위험이 있기 때문이다.

장기 재가보호서비스의 정책개발과 실행의 책임은 주로 지방정부에 있다. 그러나 지방정부에게는 포괄적인 재가보호서비스를 제공할만한 충분한 전문가나 재정력이 없을 가능성이 있다. 지방정부가 재원을 조달할 수 있는지 여부는 지역민 모두의 관심사이다. 따라서 관련 당사자 모두가 재정 운영과 서비스 제공간 관계에 대한 정보를 충분히 입수하고 이해할 필요가 있다.

재가보호를 강화하기 위해서는 정부의 지속적인 노력이 필요하다. 수혜자의 요구에 부응하는 서비스의 제공을 확대하기 위해서는 명확한 정책목표와 재원의 확보가 필요하다. 서비스 제공체계는 서비스 수혜자와 제공자 모두의 요구에 효과적이고도 효율적으로 부응할 수 있어야 한다.

잘 발전된 서비스 수요에 대한 평가와 보호관리(care management)는 서비스 조정체계와 자원배분체계의 기능을 한다. 수혜자의 필요에 맞게 서비스패키지를 제공하는 것이 복합적인 서비스 제공의 필수적인 일이다. 호주와 영국에서는 포괄적인 정책목표가 현장에서 실현되는 체계를 통해서 보호관리가 이루어진다.

문헌에 따르면, 어느 정도의 재가보호서비스가 제공되고 있는 국가를 포함한 대부분의 국가에서, 가족은 노약자를 돌보는 데는 결정적인 역할을 하고 있다고 제시한다. 그러나 일본을 포함한 노부모보호의 일차적 책임이 가족에게 있다고 생각하는 일부 국가에서는 비공식적인 보호체계가 점차 유지되기 어려워지고 있다. 변화하는 가족구조 때문에 노쇠한 부모를 돌보는 것이 가족들에게 큰 부담이 되고 있다. 이러한 상황하에서는 수혜제공자에 대한 적절한 정책수단이 요구되고 있다. 그러한 수단으로는 수혜제공자에 대한 현금지원이나 수당 제공을 들 수 있다.

노인에 대한 장기적 사회서비스 제공의 개념은 OECD국가간에 널리 공유되고 있다. 그

러나 그런 서비스가 제공되는 방식은 복지서비스의 적정혼합에 대한 생각의 차이로 국가 간에 차이가 있다. 서비스 제공에 대한 지역사회의 참여는 매우 바람직하다. 지방 정부는 주로 중년층 특히 여성을 자원봉사자나 유급봉사로로서의 보호제공자로 참여시킬 수 있다.

아. 사회보장정책의 지속적인 유지가능성⁸⁾

OECD 국가는 최근 변화하고 있는 경제환경내에서 복지제도의 유지가능성 문제를 논의하고 있으며, 복지정책 입안자에 대한 제약요인으로서의 경제적 환경변화는 다음과 같다. 첫째, 자본시장의 지구촌화(globalization)로써 이는 정부의 거시경제적 운용능력을 제약한다. 둘째, 저임금 국가로부터의 도전과 경쟁의 증가, 셋째, OECD 국가들 내에서의 경쟁강화 등이다.

복지제도는 복지지출의 증가와 재정수입의 감소 모두로부터 압력을 받고 있는데 이러한 압력은 다음 세 가지 분야의 사회정책에서 가장 크게 나타나고 있다. 첫째는 노령연금분야로써 평균수명이 연장되고 퇴직인구에 대한 경제활동인구의 상대적인 감소로부터 재정적 위기를 맞고 있다. 둘째는 보건의료부문으로써 역시 평균수명의 연장과 의료기술의 발전으로 인한 의료비의 증가가 그 원인이다. 셋째는 고용과 실업분야로써 급여세(payroll tax)를 통하여 복지재원을 조달하는 시스템 하에서는 고용수준이 결정적인 역할을 하는 것으로 높은 실업률은 복지부담을 증가시키고 조세수입을 감소시킨다.

사회보장재원은 보통 급여세(payroll taxes), 일반조세(general tax revenues), 의무적인 민간보험(mandatory private insurance)으로부터 조달된다. 이중 급여세 재원에 의존하는 시스템이 가장 큰 위협을 받고 있다. 첫째, 급여세는 폐쇄경제체제 아래에서 노동비용이 소비자에게 쉽게 전가되는 경제 하에서 채택되었다. 그러나 경쟁이 치열한 개방경제 하에서 급여세에 의한 재원조달은 고용증가를 둔화시키고, 고용이 둔화되는 경우 복지제도가 축소되거나 급여세가 인상되어야 하는 갈등을 갖게 된다. 둘째, 일반조세로 재원을 조달하는 경우에도 역시 정도는 덜하지만 문제를 갖고 있다. 복지비용 증가는 보다 넓은 과세대상을 통하여 조달되어야 하는데 문제는 급여세 증가와 함께 음성적 경제(shadow economy) 부문의 비중이 커져서 공식적인 경제(legitimate economy) 부문의 조세부담이 더욱 커지게 되는 것이다. 이에 따라 중산층의 조세저항이 따를 수 있다. 셋째, 의무적인 민간보험은 널리 보급되지는 않고 있으나 지구촌화와 경쟁의 강화에 따라 자리를 잡아갈 수 있다. 저소득층의 보험료와 급여에 대한 보조금을 제외하고는 각자가 사회적 위협에

8) 독일 Max-Planck Institute for Social Research의 Fritz W. Scharpf의 발표논문 요약임. 원제는 "Balancing Sustainability and Security in Social Policy"임.

대비하도록 요구된다. 스위스의 연금제도와 보건의료제도가 한 예가 된다.

복지국가의 유형에 따라 복지제도의 유지가능성도 그 재원조달방법과 복지상황에 따라 달라진다. 스칸디나비아형의 경우 일반조세를 통하여 공공부문의 고용수준을 높게 유지한다. 이때 조세부담에 대한 높은 의존을 어떻게 줄이느냐가 문제가 된다. 미국형은 낮은 조세부담과 소득격차의 확대를 통하여 민간부문의 고용수준을 높게 유지한다. 그러나 빈곤선 이하의 가구와 빈곤근로계층(“working poor”)이 증가하고 있다. 대륙형의 경우 급여세에 의한 재분배를 통하여 높은 소득대체율을 유지하고 있으나 공공부문이나 민간부문의 고용기회를 제공하지는 않는다. 주요한 문제점은 장기실업과 음성적인 경제부문의 증가에 있으며 양자 모두 복지제도의 유지가능성을 저해하고 있다.

따라서 각국은 그들이 채택한 복지제도의 유형에 따라 특정한 문제에 접근할 필요가 있다. 대륙형의 경우 취할 전략은 다음과 같을 것이다. 첫째, 국지적으로 생산되고 소비되는 서비스에 저숙련 고용을 더 많이 늘리는 것이다. 따라서 저임금 국가에게 수출되지는 않는다. 그러나 스칸디나비아형(높은 조세)이나 미국형(저임금)으로 전환할 정치적 가능성은 없다. 둘째, 최저소득보장은 유지하지만 고용주부담을 완화시키기 위해서는 최저임금수준을 더 낮게 책정함과 함께 저임금근로에 대해서 새로이 보충적 소득을 제공하는 것이다. 셋째, 다른 하나의 대안 혹은 보완책은 저임금근로에 대해서는 급여세를 경감하는 것이다.

4. 평가와 향후 과제

금번 회의에서 논의된 OECD 국가의 사회보장제도와 사회경제적 상황, 노령화 정도, 가족문제, 문화적 특성 등은 사회보장제도의 발전초기단계에 있는 우리나라의 현 상황과 차이가 있다. 그러나 향후 우리나라의 경제발전 및 사회변화가 선진국과 유사한 과정을 겪을 가능성이 있어 OECD 국가의 사회보장정책의 성공과 실패의 교훈을 배움으로써 후발주자로서의 이점을 충분히 활용하여야 할 것이다.

우리나라의 경제규모(세계 12위)와 소득수준(세계 29위)의 국제적 위상에 비추어 볼 때, 우리의 복지수준은 매우 낮아 OECD 정식 가입후 집중적으로 공격받을 가능성이 있을 것이다. 그러나 한편으로는 사회보장의 지나친 확대로 정부재정을 압박하고 경제에 부정적 영향을 미치는 점이 회원국들간에 집중적으로 토의되고 사회보장을 축소·개편하거나 새로운 정책적 전환을 모색할 움직임에 비추어 볼 때 우리의 사회보장정책의 발전방향을 신중히 정립할 필요가 있을 것이다.

OECD 회원국들이 노동 및 환경문제와 마찬가지로 회원국간의 경쟁여건을 대등하게

만들기 위하여, 또한 인권적 차원에서 우리나라 사회보장의 취약한 기반을 비판하고 복지수준을 높이도록 직·간접적으로 압력을 가할 가능성도 배제할 수 없다. 이는 국민의 조세부담 증가와 기업의 추가 복지비부담을 통하여 우리의 국제경쟁력을 약화시킬 가능성이 큰 반면 낙후되어 있는 복지수준을 적정한 수준으로 끌어올리는 계기가 될 수 있을 것이다. 이러한 OECD의 압력에 대응하여 한국의 상황에 적합한 사회보장제도의 정립과 그 논리적 근거를 확립함과 동시에 사회보장분야의 연구협력 및 정보교류를 활발히 추진하여야 할 것이다.

기타 금번 회의에서는 1998년 6월경 사회보장정책 각료급회의를 OECD 본부에서 개최할 것이 제안되었으며, 이는 일본이 1995년 리용 G-7 정상회의에서 제기한 바 있는 “Initiative for Caring World”에 따른 후속조치인 것이다.