

제2차 사회보장기본계획의 비전과 전략: 정책적 함의를 중심으로¹⁾



The Social Security Master Plan: Its Vision, Strategies and Policy Implications

노대명 | 한국보건사회연구원 선임연구위원

이 글은 2019년 2월에 발표된 제2차 사회보장기본계획의 핵심 내용을 정리하고 그 정책적 함의와 후속 과제를 제시하는 데 목적이 있다. 제2차 사회보장기본계획은 향후 5년간 제도의 포용성을 강화하고 기존 제도를 재구조화하는 방안에 초점을 맞추고 있으며 고용보장, 건강보장, 소득보장, 사회서비스보장 등 4대 사회보장 분야에서 1차 안전망을 강화하는 방안을 제안하고 있다. 각 정책 분야에서 9개의 중점 추진 과제와 약 98개의 세부 추진 과제를 통해 사회보장체계를 강화하는 방안이다. 제2차 사회보장기본계획에서 주목해야 할 대목은 사회보장제도의 재구조화를 추진 전략으로 제시하고 있다는 점이다. 지금 제도 혁신과 재구조화를 추진하지 않는다면 사회보장제도의 지속 가능한 확장은 어려울 것이다. 그리고 사회보장기본계획은 핵심 정책 과제를 추진하는 데 필요한 자원의 추계와 조달 방안을 제시하는 데 더 많은 보완이 필요하다.

1. 들어가며

최근 정부는 제2차 사회보장기본계획(2019~

2023년)을 발표하였다. 이 계획은 「사회보장기본법」에 따라 5년마다 수립되는 사회보장 분야의 최상위 기본계획으로 사회보장정책의 비전과

1) 이 글은 『사회보장 2040 및 제2차 사회보장기본계획 수립을 위한 연구』(한국보건사회연구원, 2019) 중 제1부의 주요 내용을 골자로 작성되었다. 이 연구는 정부가 2019년 2월 발표한 '제2차 사회보장기본계획'(정부 최종안)의 핵심 내용과 대동소이하다. 물론 각 정책 영역별로 추진 과제 리스트 등에서 차이가 있을 수 있다. 추진 가능성을 고려하는 정부안과 장기 개편 방향을 제시하는 연구진안에 차이가 있는 것은 자연스러운 일이다.

목표, 핵심 추진 과제와 추진 전략 그리고 재정계획 등을 담고 있다. 과거의 사회보장기본계획은 새 정부 출범 직후 수립하게 된다는 점에서 새 정부의 국정과제에 대한 일종의 타당성 검토 기능을 했다는 점에 주목할 필요가 있다. 하지만 2017년 대통령 탄핵으로 새 정부가 한 해 일찍 출범하면서 집권 2년차에 제2차 사회보장기본계획을 수립해야 하는 상황이 발생하였다. 그것은 사회보장 분야에서 새 정부의 주요 국정과제가 추진되는 시점에 사회보장기본계획을 수립하게 되었다는 점을 의미한다. 제2차 사회보장기본계획 수립을 위한 기초 연구는 한국보건사회연구원이 담당하였고 경제사회 분야의 많은 전문가가 참여하여 작성하였다. 정부안은 사회보장위원회가 연구진 제안을 토대로 각 부처의 의견을 수렴하여 작성하였으며, 2019년 2월 12일 국무회의에서 의결되어 ‘제2차 사회보장기본계획’으로 공식 발표되었다.²⁾

보건복지포럼의 이달 특집(5월호)은 정부가 발표한 ‘제2차 사회보장기본계획’의 특징을 설명하고, 그것이 추가적으로 고려해야 하는 것이 무엇인지 살펴보는 데 초점을 맞추고 있다. 이번 특집은 제2차 사회보장기본계획의 총론과 4대 사회보장 분야(①교육·고용보장, ②건강보장, ③소득보장, ④사회서비스보장)의 정책 과제를 주된 내용으로 다루고 있다. 그중에서도 이 글은 총론,

즉 제2차 사회보장기본계획의 비전과 목표 그리고 추진 전략을 설명하고 있다. 특히 많은 정책 과제를 열거하기보다 어떠한 전략에 따라 정책 과제를 추진해야 하는지 설명하고자 했다. 이 글은 정부가 발표한 기본계획의 내용만을 언급하지는 않고 있음을 밝혀 둔다. 그 이유는 정부가 발표한 제2차 사회보장기본계획에서 채택되지 않았지만, 매우 중요하고 반드시 추진해야 하는 과제가 있을 수 있기 때문이다. 실제로 갈등이 예상되는 개편 과제나 많은 재원이 소요되는 정책 과제는 사회보장기본계획의 핵심 추진 과제로 채택되기 힘들고, 오랜 시간이 필요한 장기 개편 과제 또한 채택하기 힘들다는 점을 고려해야 한다. 이 점에서 제2차 사회보장기본계획의 내용을 중심으로 설명하면서 그것이 다루지 않은 과제에 대해 보완적으로 설명하는 방식을 취할 것이다.

2. 제2차 사회보장기본계획의 환경 진단

사회보장기본계획이 주목해야 하는 우리 사회의 현실은 어떻게 표현할 수 있는가. 경제는 혁신성과 공정성에 대한 신뢰를 잃었고, 복지는 빈곤과 불평등 문제가 심화되는 것을 억제하지 못하고, 정치는 시스템을 개혁할 별다른 비전을 제시 못하고 있는 상황일 것이다. 특히 격차 확대와 불안은 시민의 행복과 사회갈등에 큰 영향을

2) 제2차 사회보장기본계획의 최종 정부안은 2019년 2월 12일 정부가 발표한 보도자료, 즉 ‘제2차 사회보장기본계획’을 참조할 수 있다. 연구진안은 한국보건사회연구원이 발간한 『사회보장 2040 및 제2차 사회보장기본계획 수립을 위한 연구』를 참조할 수 있다. 수립 과정에 대한 언급은 정부안의 4쪽에 자세한 내용이 있다.

미치며, 사회보장제도에 대한 신뢰도 또한 낮은 상황이다. 복지를 확대하더라도 격차 확대를 경계하고 정책에 대한 시민 신뢰도를 제고하는 데 주력해야 하는 이유이다. 더 큰 문제는 미래 전망이다. 저성장이 장기화되고 사회적 부양비가 증가하여 잠재적 사회갈등 위험은 커지고 있는데, 생산과 분배 체계 측면에서 그에 대한 대비가 취약하기 때문이다. 당면한 문제를 해결하고 다가오는 과제에 대처할 수 있는 지혜가 필요한 상황이다.

가. 현실 진단: 불안과 갈등의 사회

우리 사회에서 시민의 삶의 질을 나타내는 지표 중 자살률 이상으로 강력한 지표는 없다고 말해도 무방할 것이다. 그 이유는 다음 두 가지로 정리할 수 있다. 먼저, 자살지표가 갖는 대표성이다. 참고로 단일 지표인 자살률의 추이는 경제사회지표를 종합한 각종 사회지수, 즉 행복지수나 사회통합지수 등의 추이와 매우 유사한 모습을 보여 준다.³⁾ 자살률이 시민의 삶 전반을 나타내는 대표 지표의 성격을 갖고 있음을 의미한다. 다음으로, 자살지표는 다른 경제사회지표와 관련성이 크다는 점이다. 예를 들면, 연령대별 자살률은 해당 집단의 핵심 욕구 좌절과 밀접한 관련이 있다. 인과관계를 말하기는 힘들더라도 어떠한 문제가 자살을 유발하는 원인 중 하나인지 가늠할

수 있게 하는 것이다. 연령집단별로 자살에 영향을 미치는 경제사회적 원인을 열거하면, 그것이 우리 사회의 현실을 나타내는 것이라고 말할 수 있다. ①학생들이 직면하고 있는 과열된 사교육 경쟁, ②청년층이 직면해 있는 높은 취업 진입 장벽, ③근로 연령층이 경험하는 고용 불안과 차별 그리고 격차, ④여성이 경험하는 돌봄에 대한 부담과 경력단절의 위험, ⑤중고령층이 감당하고 있는 높은 부양 부담과 조기 퇴직에 따른 생활고, ⑥준비 없이 노후를 맞이하는 노인의 빈곤과 질병 등이 그것이다.

위에 열거한 각종 사회문제는 특정한 분석 틀에 따라 설명할 수도 있다. 가장 대표적인 것이 ‘교육-노동-복지’의 선순환 체계 맥락에서 사회현실을 설명하는 방식이다. 모든 아동·청소년에게 평등한 교육 기회를 보장하고, 모든 노동자에게 성과에 상응하는 임금과 처우를 보장하고, 실업과 빈곤 위험에 처한 사람들에게는 최소한의 소득을 보장하는 사회시스템은 교육-노동-복지가 선순환을 하는 것으로 이해할 수 있다. 이런 관점에서 보면, 현재 우리 사회는 이러한 선순환 구조가 심각하게 훼손된 경우에 가깝다. 부모의 소득 지위가 자녀의 학업 성과에 영향을 미치고, 교육 수준과 출신 학교가 취업과 승진 그리고 근로소득에 영향을 미치는 악순환 구조가 굳어지고, 노동이 사회적 이동성과 사회적 결속력을 높이지 못하고, 여성의 취업은 노동과 돌봄의 이중

3) 우리 사회에서 자살률 추이는 각종 사회지표를 종합한 다양한 유형의 사회지수 추이, 즉 행복지수, 사회권지수, 사회통합지수 등의 추이와 매우 유사한 흐름을 보여 준다(노대명, 이현주, 강신욱, 강은정, 전지현, 이은혜, 2008, pp. 183-186 참조).

고와 경력단절의 위험으로 이어지는 등 사회보장 제도가 각종 경제사회적 위험으로부터 시민을 제대로 보호하지 못하고 있기 때문이다. 이 점이 청년들이 헬조선을 외치고, 중년층이 노후를 걱정하고, 노인이 자살하고, 여성이 분노하는 이유를 말해 주는 것이다.

나. 사회보장의 현주소: 양적 확대와 제도 재구조화의 압력

그렇다면 과거 그리고 현재의 사회보장제도는 어떻게 운영되고 있으며, 무엇을 개편해야 하는가. 지난 20년간의 확장 노력을 통해 우리 사회보장제도는 서구 사회보장제도와 유사한 형태를 갖추기에 이르렀다. 특히 1997년 외환위기 이후 4대 사회보험이 전 국민을 대상으로 확대되고, 1999년 국민기초생활보장법에 따라 보다 현대적인 사회부조제도가 도입되면서 서구 복지국가와 유사한 사회보장체계를 갖추게 되었다(표 1). 따라서 소득보장이나 건강보장 등 사회보장의 핵심 분야에서 새롭게 도입할 제도는 많지 않은 상황이며, 사회서비스를 확충하고 통합 연계하는 시스템을 마련하는 것이 가장 중요한 정책 과제 중 하나라고 말할 수 있다.

우리 사회보장제도의 문제는 형식보다 내용에 있다고 해도 과언이 아니다. 각종 제도가 도입되어 운영되고 있지만, 핵심 사회보장제도의 사각지대가 크고 보장성 또한 낮다. 문제는 사각지대에 있거나 제대로 보장받지 못하는 집단이 주로 경제사회적 약자라는 점이다. 고용 불안과 저임

금 등에 시달리는 노동자일수록 사회보장의 혜택에서 배제되거나 차별을 받게 되는 것이다. 고용보험이나 국민연금 등 주요 사회보험의 미가입자 비율이 비정규직 노동자에게서 매우 높게 나타나고 있다는 점이 이를 말해 준다. 마찬가지로 공적연금이나 사회부조제도 등 주요 소득보장제도에 배제되어 빈곤층의 다수를 점하는 집단이 노인이라는 점 또한 사회적 약자가 사회보장의 혜택에서 배제되는 현실을 보여 준다(노대명, 박광준 외, 2018, pp. 82-87). 이는 제2차 사회보장기본계획이 배제된 집단을 다시 포용해야 하는 이유를 말해 주는 것이기도 하다.

그 밖에도 사회보장기본계획은 갈등과 수고를 피하지 않고 제도의 성과를 높이기 위한 혁신에 도전할 필요가 있다. 지난 20년간 각종 사회보장제도를 확대하는 과정에서 제도 간 중복과 충돌 등의 문제가 발생해 왔다. 하지만 소관 부처가 다른 제도를 통폐합하거나 연계하는 일은 좀처럼 성과를 거두지 못했다. 하지만 이제 새로운 제도 도입을 자랑하기 힘든 상황에서 기존 제도를 내실화하거나 통폐합하는 힘든 과제가 천착하는 것은 불가피한 일이다. 갈등이 있더라도 원칙에 따라 제도를 정비해야 하고, 때로는 선거에서의 불이익을 감수해야 하는 상황이 전개될 것이다. 예를 들면, 노후소득보장을 위해 다양한 소득보장제도를 정비하거나, 보육서비스 확충을 위해 민간 공급 체계를 개편하는 일 등이 그것이다.

표 1. 역대 정부의 주요 사회보장 정책

정부별 (대통령)	문민정부 김영삼 (1993~1997년)	국민의 정부 김대중 (1998~2002년)	참여정부 노무현 (2003~2007년)	이명박 정부 이명박 (2008~2012년)	박근혜 정부 박근혜 (2013~2017년)	문재인 정부 문재인 (2017~2022년)
정책 기초		생산적 복지	참여 복지	능동적 복지	맞춤형 고용·복지	포용적 복지
사회보험	• 고용보험(1995)	• 산재/고용보험 적용 확대 (2000~05)				• 산재보험 적용 확대(2018. 12.)
		• 의약분업(2000) • 건보 통합(조직 2000, 재정 2003)		• 노인장기요양 보험(2008)	• 의료보장성 강화(2013~) • 노인장기요양 보험 치매특별 등급(2014)	• 건강보험 보장성 강화(2017~) • 치매국가책임제 추진(2017. 9.)
	• 국민연금 확대	• 전 국민 국민연금 기반 구축(1999)	• 「국민연금법」 개정(급여 인하 등, 2007)	• 「공무원연금법」 개정(2009)		• 국민연금 취약계층 가입 대상자 확대 (2018)
공공부조 국가보훈		• 경로연금(1998) • 국민기초생활 보장제도(2000)	• 「기초노령 연금법」(2007) • 차상위계층 지원(의료급여, 자활, 2004) • 장애수당 확대 (2005)	• 기초노령연금 (2008) • 장애인연금 (2010)	• 기초연금(2014) • 기초보장 맞춤형 급여체계(2014) • 일을 통한 빈곤 탈출 지원(2013)	• 기초연금 인상 (2018) • 장애인연금 기초급여 인상 (2018)
사회 서비스	• 공중보건, 건강증진정책 확대(1995) • 보육시설확충 3개년계획(1995) • 퇴직연금제도 도입(1995)	• 장애인복지 5개년계획 (1998)	• 보육 확대(2004) • 저출산·고령사회 본격 대응(2005) • 사회서비스 일자리(2004) • 다문화가족지원 센터(2006)	• 5세아 누리과정, 0~2세아 무상 보육(2012) • 적극적노동시장 정책 확대 (ALMP, 2008)	• 무상보육·무상 교육 실현과 내실화(2013~) • 보편적 주거복지 • 경력단절 여성 지원, 양성평등 확산 등	• 장애등급제 축소(2018), 폐지(2019) • 맞춤형 주거복지 실현(2017~)
교육비 지원				• 든든학자금대출 (ICL, 2010) • 맞춤형국가 장학금(반값등록 금, 2012)	• 든든학자금 대출 이자 인하 • 반값등록금 지원 확대(2013)	• 사회적 배려계층 지원 강화(성적 기준 완화·폐지) (2018~)
조세지출				• 근로장려세제 (EITC, 2009)	• 근로장려세제 확대	• 근로장려세제 지원 대상, 지급액 확대

자료: 한국보건사회연구원. (2019). 비전 사회보장 2040 및 제2차 사회보장기본계획 연구. p. 37.

다. 미래 전망과 사회보장의 핵심 과제

우리 사회는 지금 저성장과 격차 확대 등의 문제를 경험하고 있지만, 미래를 낙관하기도 힘든 상황이다. 고용 불안과 소득분배 구조 악화 등으

로 사회적 결속력이 빠르게 약화되는 상황에서 산업 구조와 인구 구조 측면에서 더 큰 위험이 다가오고 있기 때문이다. 물론 이러한 위험은 제2차 사회보장기본계획의 적용 기간(2019~2023년)을

넘어선 더 장기적인 문제일 수 있다. 그렇다고 장기 전망을 배제하고 기본계획을 수립해서는 곤란하다. 지금 서둘러 대비하지 않는다면 문제 해결이 더 늦어지고 더 힘들어질 것이기 때문이다. 경제시스템과 사회보장시스템이 고착화된 상황에서 그것을 개혁하기란 매우 힘든 일일 것이다.

미래의 경제성장은 자본 축적이나 노동 공급 확대를 넘어 경제와 사회시스템 전반에 걸친 개혁과 혁신을 필요로 한다(McKinsey Global Institute, 2017, p. 16). 이것이 우리 사회에 주는 정책적 시사점은 분명하다. 기존의 ‘따라잡기(catching up)’ 전략을 되풀이할 수는 없고 대안적 경제성장 패러다임과 이를 뒷받침할 강력한 사회보장제도를 구축해야 하는 것이다. 그리고 이를 위해서는 1단계 로켓이라는 낡은 잔재를 버리고, 2단계 로켓을 점화시킬 수 있는 새로운 전략이 필요하다(이정동, 2017).

미래 전망과 관련해서 곧 지배적 흐름으로 자리 잡을 세 가지 메가트렌드에 주목해야 한다. 1) 4차 산업혁명의 도전, 2) 인구 고령화의 도전, 3) 네트워크 사회의 도전이 그것이다. 먼저 4차 산업혁명이 사회보장제도에 미칠 충격에 대비해야 한다. 그것은 일자리를 통해 사회보장제도에 영

향을 미치게 된다. 물론 4차 산업혁명과 기술혁신이 미래 일자리에 미칠 영향에 대해서는 상반된 해석이 경합하고 있다.⁴⁾ 다만 클라우드 슈바프의 지적처럼 일자리의 생성과 소멸 과정에서 노동이동이 증가하고, 기술혁신을 선도하는 집단과 그렇지 못한 집단 간의 일자리 양극화가 심화될 위험에 대비해야 한다(Schwab, 2016, pp. 37-40). 그 밖에도 4차 산업혁명이 일하는 방식과 고용 형태, 사회보장의 권리 주체와 사회보장의 재원 조달 시스템에 미치는 영향에 대해서도 검토해야 할 것이다.⁵⁾

이어 인구 고령화 문제에 대한 합리적인 대처 방안이 필요하다. 우리나라의 노인인구 비율은 2025년 20.0%(초고령사회), 2040년 32.8%, 2050년 38.2%로 증가할 것이며, 근로 연령층의 사회적 부양 부담은 그만큼 가파르게 증가할 것으로 예상된다.⁶⁾ 출산율을 높이더라도 향후 20~30년간은 그 충격을 완화하기 어렵다. 따라서 인구 고령화의 충격은 이미 예고된 것으로, 그것을 늦추려고 시도하기보다 어떠한 제도와 정책을 통해 그 충격을 흡수해야 할지 대책을 마련해야 하는 상황이다. 주목해야 할 점은 인구절벽론으로 공포를 조장하거나 지나친 비관론을 강요하지 않

4) 자동화가 일자리에 미치는 영향에 대한 분석 결과 또한 연구자마다 상이하다. 자동화에 따른 일자리 대체 비율을 보면, 한국이 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 가장 낮을 것이라는 연구(Arntz, Gregory, & Zierahn, 2016)와 상위권에 위치할 것이라는 연구(McKinsey Global Institute, 2017), 그리고 OECD 중간 수준이 될 것이라는 연구(Nedelkoska & Quintini, 2018)가 공존한다.

5) 미래의 사회보장은 노동에 과세하는 방식에서 벗어나 모든 소득과 부가가치에 과세하고 모든 시민이 혜택을 누리는 새로운 체계를 상상할 수 있는 것이다.

6) 유럽 28개국의 65세 이상 노인인구 비율은 2015년 평균 18.9%에서 2030년 23.9%, 2050년 28.1%로 증가할 것으로 전망된다. 이는 한국의 인구 고령화가 기존 서구 복지국가보다 빠른 속도로 진행될 것이라는 점을 말해 준다.

는 일이다. 고령화 속도가 빠르더라도 사회적 부담비를 감당할 해결책이 없는 것은 아니기 때문이다.

끝으로 네트워크사회에 걸맞은 새로운 정책 결정 거버넌스가 필요하다. 네트워크사회란 미래 사회의 중요한 메가트렌드로, 기존의 여론 형성 및 정책 결정 과정과 비교할 때, 정보 독점에 따른 정보 비대칭성이 완화되고 시민들의 적극적인 의견 수렴과 그에 따른 영향력이 강화되고 있다는 점이 특징이다. 물론 네트워크사회는 숙의민주주의로 발전할 가능성도 있지만, 정책 결정 비용을 증가시킬 위험성 또한 안고 있다. 하지만 네트워크사회 구축은 시민들의 복지의식에 많은 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 시민들이 더 많은 복지를 원하지만 추가적 조세 부담을 거부하는 이기적인 태도를 보인다는 주장도 있지만, 이런 태도를 보이는 것이 우리나라에서 조세 부담의 형평성과 조세행정의 투명성이 부족하다는 인식에 기초한다는 점에 주목할 필요가 있다. 그것은 사회보장체계 강화를 위한 재원 조달을 비판적으로만 인식할 필요가 없음을 말하는 것이다.

3. 제2차 사회보장기본계획의 주요 내용:

그 함의와 후속 과제

정부가 발표한 제2차 사회보장기본계획은 어

떠한 비전과 목표를 제시하고 있으며, 그것은 이전의 기본계획과 어떠한 차별성을 갖는가. 그리고 이 기본계획은 사회권 보장, 권리와 의무의 조화, 보편적 사회보장체계에 대한 지향과 같은 다양한 현안을 어떻게 반영하고 있는가. 그리고 ‘사회보장 2040’이라는 장기 전망은 제2차 사회보장기본계획에 어떻게 반영되어 있는가.⁷⁾

가. 비전과 목표: 포용복지

현 정부는 집권 초기 ‘평등한 기회, 공정한 과정, 정의로운 결과를 보장하는 사회’를 만들겠다고 약속했다. 그 약속은 다양한 제도와 정책을 통해 지켜져야 한다. 사회보장제도 중 교육보장과 건강보장을 위한 제도와 정책은 평등한 기회를 보장하는 핵심적 수단이며, 보편교육과 의무교육의 확대는 중요한 기반이다. 노동시장에서 차별 없이 취업하고 정당하게 임금을 받는 고용보장은 과정의 공정성을 지키는 핵심적인 정책 수단이다. 소득보장을 비롯한 많은 사회보장제도는 시장 경쟁에서 발생한 빈곤과 박탈을 완화함으로써 정의로운 결과를 보장하는 중요한 정책 수단이다. 결국 사회보장은 위에 언급한 약속을 지키기 위한 필수 정책인 셈이다.

제2차 사회보장기본계획은 ‘국민 모두가 함께 잘사는 포용사회’를 사회보장기본계획의 비전으

7) 여기서는 사회보장기본계획의 적용 기간인 2019~2023년을 넘어 2040년에 대한 미래 전망을 토대로 비전과 목표 그리고 추진 전략을 제안하고 있다. 그것은 ‘제2차 사회보장기본계획’에 대한 기초 연구와 함께 ‘사회보장 2040’이라는 장기 전략에 대한 연구가 수행되었기 때문이다. 그것은 정부가 당장 추진할 수 없더라도 미래 한국 사회를 위해 반드시 해결해야 할 정책 과제가 무엇이고, 그것을 해결하기 위해서는 무엇을 준비해야 하는지에 초점을 맞추고 있다.

로 제시한다. 포용복지를 표방하는 현 정부 국정 이념의 연장선에 있다고 말할 수 있다. 하지만 그 비전이 아직 국민국가의 틀을 벗어나지 못하고 있다는 점은 아쉬움으로 남는다. 21세기 글로벌화된 사회에서 사회보장의 권리 주체를 국민을 넘어 시민(citizen, citizen)으로 확장하고, 그에 맞게 제도를 정비해야 한다는 점에 주목할 필요가 있었다. 또 하나 아쉬운 점은 보편적 사회보장체계에 대한 지향이 명확하게 드러나지 않았다는 점이다. 물론 보편적 사회보장체계가 무엇인지 분명한 합의가 있는 것은 아니다. 더욱이 보편주의와 선별주의 간 논쟁이 정치 쟁점화되었던 경험을 감안하면, 이를 표방하지 못하는 이유를 쉽게 이해할 수 있다. 하지만 정부는 모든 시민이 함께 비용을 부담하고 혜택을 누리는 사회보장체계를 지향할 필요가 있다.

제2차 사회보장기본계획이 제시한 총괄적인 정책 목표는 시민의 삶의 질을 높이는 것이며, 삶의 질 지수를 2023년까지 OECD 회원국 중 20위로 높이는 것을 목표치로 제시하고 있다. 2017년 28위에서 8위가 상승한 높은 목표치이다. 물론 5년간 이러한 목표를 달성하는 것이 가능한가에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 하지만 시민의 삶의 질을 높이기 위해서는 사회보장정책 전반에 걸친 장기간의 구조 개혁이 필요하다는 점에는 큰 이견이 없을 것이다. 개별 제도를 부분적으로 보완하는 방안을 넘어 사회보장체계의 포괄성과

보장성 그리고 효과성과 지속가능성을 보장할 수 있도록 제도를 재구조화해야 한다는 것이다. 이러한 의미에서 ‘사회보장 2040’은 우리나라의 ‘삶의 질 지수’를 OECD 회원국 중 28위(2017년) → 20위(2023년) → 10위(2040년)로 단계적으로 향상시키는 장기 목표를 제시하고 있다.

제2차 사회보장기본계획의 특징 중 하나는 위에 언급한 정책 목표를 달성하기 위해 사회보장의 4대 핵심 분야를 중심으로 하위 정책 목표를 설정하여 추진하고 있다는 점이다. 참고로 교육·고용보장 분야에서는 저임금 근로자 비율 축소를, 소득보장 분야에서는 상대빈곤율 완화를, 건강보장분야에서는 건강수명 연장을, 사회서비스 보장 분야에서는 국내총생산(GDP) 대비 사회투자 비율 확대를 하위 정책 목표로 제시하고 있다. 그리고 정책 분야별 정책 목표는 더 하위의 정책 목표들을 달성함으로써 그 목표치에 한 걸음 더 다가갈 수 있다. 예를 들어, 저임금 근로자 비율을 낮추기 위해서는 노동시장에서 임금 격차를 줄이는 정책 외에도 고용보험의 수급 대상을 확대하고 근로빈곤층의 자립을 촉진하는 등의 다양한 고용보장정책이 필요하다. 또한 상대빈곤율을 감소시키기 위해서는 각 소득보장제도의 사각지대를 해소하고 급여의 보장성을 높이는 등의 정책이 필요하다.⁸⁾ 주요 사회보장 분야의 핵심 정책과제를 수행하기 위해서는 많은 세부 추진 과제가 필요한 것이다.

8) 이와 관련해서는 연구진이 각 분야별로 제시하고 있는 정책 목표를 참고할 필요가 있다.

그림 1. 제2차 사회보장기본계획의 비전과 전략

비전	국민 모두가 함께 잘사는 포용사회			
추진 원칙 및 전략	- 포용적 사회보장체계 구축 - 지역사회 중심 서비스 이용 체계 구축 - 사회보장 제도의 연계·조정 강화 - 포용과 혁신의 상호 보완 체계 구축			
중장기 목표	국민 삶의 질 향상: OECD 28위('17) → 20위('23) → 10위('40)			
4대 핵심 분야별 목표 및 장기 방향('40)	고용	저임금 근로자 비중 축소 22.3%('17) ▶ 15.0%('40)	▷ 노동형태 다양화, 노동이동 증가에 대응하는 일자리 안전망 확충 ▷ 평생학습체계 구축 및 인적자원 역량 제고	
	소득	상대빈곤율 완화 17.4%('17) ▶ 11.3%('40)	▷ 공공부조 역할 강화 및 청년층·장년층 등 근로연령층의 소득보장 확대 ▷ 초고령사회에 대응하여 1인 1연금 및 다층노후소득보장 체계 확충	
	건강	건강수명 연장 73세('16) ▶ 78세('40)	▷ 건강보험 보장성 강화로 의료비 부담 경감 ▷ 의료이용체계의 효율화로 건강보장의 지속가능성 제고	
	사회 서비스	GDP대비 사회서비스 투자 비율 확대 5.7%('15) ▶ 10.7%('40)	▷ 생애주기별·대상별 다양한 사회서비스 확충 ▷ 지역사회에서 주거·돌봄·의료 등 통합 서비스를 제공하는 지역사회 통합돌봄 완성 및 질 높은 사회서비스 인력 양성	
중기 핵심 추진 과제('23)	고용·교육	1. 인적 자원의 역량 제고 및 차별 없는 출발선 제공 2. 일자리 안전망 확충 및 적극적 노동시장 정책 강화 3. 노동시장 격차 완화 및 일·생활 균형 달성	소득	1. 취약계층의 인간다운 삶을 위한 공공부조제도 역할 강화 2. 근로 연령층 소득보장 확대 3. 노후소득보장체계 확충
	건강	1. 건강보험 보장성 강화 및 건강보장의 지속가능성 제고 2. 필수의료 보장 3. 예방적 건강관리 체계 구축	사회서비스	1. 생애주기별, 대상별 사회서비스 확충 2. 지역사회 중심 서비스 보장체계 구축 3. 공급 체계의 공공성 강화 및 신뢰성 제고
기반	• 사회투자 확대 • 사회보장 이용 체계의 연계 강화			
	• 차세대 사회보장정보시스템 구축 및 정책 분석의 과학화			

자료: 보건복지부, (2019. 2. 12.), 제2차 사회보장기본계획(2019~2023). 보도자료. p. 19.

나. 중점 추진 과제

제2차 사회보장기본계획은 앞서 언급한 바와 같이 향후 5년간 중점적으로 추진할 정책 과제를 12개로 제시하고 있다(표 1). 이처럼 4대 사회보장 분야별로 제시된 12개의 중점 추진 과제는 다

양한 세부 추진 과제를 포함하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 교육·고용 분야에서 34개, 건강보장 분야에서 23개, 소득보장 분야에서 17개, 사회서비스 분야에서 20개, 추진 기반(인프라)에서 4개 등 총 98개의 세부 추진 과제를 제시하고 있

다(보건복지부, 2019, pp. 38-44). 제2차 사회 보장기본계획이 제시하고 있는 세부 추진과제는 제1차 사회보장기본계획에 비해 그 수가 크게 감소한 것이다. 이는 사회보장기본계획에서 각 부처가 이미 실시하고 있는 추진 과제를 열거하지 않으려는 의지가 반영된 것이다. 향후 사회보장 기본계획은 부처나 제도 간 조율이 필요한 핵심 과제나 융복합 과제에 집중하는 방향으로 발전할 필요가 있다.

위에 언급된 핵심 추진 과제에 대해 간략하게 설명하면, 먼저 교육·고용보장 분야를 하나로 묶어 정책 과제를 제시하는 이유를 설명할 필요가 있다. 그것은 교육에서 노동으로, 그리고 노동에서 (평생)교육으로의 이행을 보다 체계적으로 지원해야 할 필요에 따른 것이다.⁹⁾ 이를 위해 현재 교육부와 고용노동부로 이원화되어 있는 평생학습훈련체계를 재구조화할 필요가 있다. 더불어 고용 형태가 다변화되고 고령 취업자가 증가하는 상황에서 근로 연령층 실직자 및 불완전 취업자에 대한 취업 연계형 소득보장제도를 강화할 필요가 있다. 이어 소득보장 분야에서는 노후소득 보장과 근로 연령층 소득보장을 목적으로 하는

핵심 소득보장제도를 재구조화하는 방안을 제안하고 있다. 단기적으로 노인빈곤과 근로빈곤 문제를 해소하기 위한 지원을 강화하고, 이를 기반으로 노후소득보장체계와 근로 연령층 소득보장 체계를 종합적으로 재구조화하는 것이다.¹⁰⁾ 여기서 노인빈곤 문제를 해결하기 위해 중단기적으로 기초생활보장제도의 부양의무자 기준 폐지를 제안하고 있는 것에 주목할 필요가 있다. 물론 부양의무자 기준 폐지만으로 노인빈곤율을 크게 감소 시키기는 힘들다. 하지만 이것이 기초연금 인상 등 다른 소득보장제도와의 관련성하에서 노인빈곤 문제를 해결할 수 있는 다양한 제도적 조합을 가능하게 한다는 점에 주목해야 할 것이다. 그리고 건강보장 분야에서는 건강보험의 보장성을 강화하고, 지불제도 등을 재편하여 건강보장의 지속가능성을 제고하며, 예방적 건강관리 체계를 강화하는 방안을 제안하고 있다. 당장에는 개별 가구의 의료비 지출 부담을 덜어 주는 정책에 주목하지만, 점차 지속가능성과 예방 정책에 주목하는 방향으로의 전환을 강조하는 것이다. 끝으로 사회서비스보장 분야는 생애주기별, 대상별 사회서비스 공급을 확충하는 방안과 돌봄서비스

9) 2019년 이후 수년간 학령인구 감소가 교육체계 전반에 미칠 충격에 대비할 필요가 있다. 그것은 창의적 인재를 육성해야 하는 과제 외에도 학령인구 감소에 따라 교육 인력과 시설을 활용하고, 교육 재정의 규모를 조정하는 등의 대책을 강구해야 한다는 것을 의미한다.

10) 최근 우리 사회에서 국민연금 개혁을 둘러싸고 나타나는 갈등은 소득보장제도 재구조화의 필요성을 잘 보여 준다. 노후소득보장을 위해서는 국민연금만으로 해결하는 데 한계가 있다. 그것은 말 그대로 다층적 소득보장체계로 구성해야 한다. 하지만 현재 그러한 논의를 가능하게 하는 정책 조정 기구는 존재하지 않는다. 국민연금과 기초연금 그리고 기초생활보장제도와 퇴직연금 등의 역할을 어떻게 재설정하고 그에 따라 제도를 개편할 것인지 본격적인 협의 또는 의결 기구가 필요하다. 마찬가지로 근로 연령층 소득보장제도와 관련해서도 왜 재구조화가 필요한지 쉽게 이해할 수 있다. 2018년 소득분배 구조 논쟁이 심화되면서 노인빈곤층 외에도 청년층과 중고령층 자영업자 등의 빈곤 위험에 대한 공감대가 형성되었다. 그에 따라 한국형 실업부조제도와 근로장려세제 대폭 확대와 같은 정책이 취해졌다. 하지만 각 제도가 근로 연령층 소득보장에서 어떠한 역할을 분담하고 있는지 명확하지 않다.

를 중심으로 지역사회 중심의 연계 체계를 구축하는 방안 등이 핵심 과제로 제안되고 있다. 현실에서 시민들의 복지 욕구를 충족시키기 위해 서로 다른 서비스를 공간적으로 연계하거나 통합할 필요성이 커지고 있다. 그리고 제2차 사회보장기본계획은 보건의료와 돌봄 그리고 주거서비스를 지역 중심으로 통합 연계하는 방안, 즉 ‘지역사회 통합돌봄체계(커뮤니티케어)’ 구축을 제안하고 있다.¹¹⁾

다. 주요 추진 전략

제2차 사회보장기본계획은 위에 언급한 정책 과제 및 세부 추진 과제를 수행하기 위해 다음과 같은 추진 전략을 제시하고 있다. ①포용적 사회보장체계 구축, ②사회보장제도의 연계·조정 강화, ③지역사회 중심 서비스 이용 체계 구축, ④ 포용과 혁신의 상호 보완 체계 구축이 그것이다. 여기서는 처음 두 가지 전략에 대해 보완 설명할 필요가 있다.

먼저 사회보장체계의 보편성과 포용성을 강조하는 전략이다. 제2차 사회보장기본계획은 빈곤층이나 취약계층에 대한 보호를 강화하는 포용 전략을 취하고 있다. 다만 아쉬운 점은 포용성을 강조하다 보니 보편적 사회보장체계에 대한 지향이 잘 드러나지 않는다는 점이다. 지난 20년간 사회문제가 터질 때마다 정부는 인구집단별로 대

처하는 방식에 익숙해 있었다. 하지만 이러한 접근 방식은 사회보장의 핵심 제도를 영역별로 개혁하기보다 응급조치에 집중하게 만든 측면이 있다. 저출산 대책이나 노인 대책, 청년 대책 등에 대한 집중은 4대 사회보장 분야의 1차 안전망을 강화하여 보편적 보장체계를 구축하는 데 큰 영향을 미치지 못했다. 오히려 선별적 접근을 강화하는 방향으로 영향을 미친 측면이 있다. 이러한 이유에서 한국 사회보장제도는 고용보장과 건강보장, 소득보장과 사회서비스보장 분야에서 1차 안전망을 강화하여 보편적 보장체계를 구축하는데 주력할 필요가 있는 것이다.

이어 사회보장제도의 연계 및 조정 강화 전략이다. 사회보장제도의 재구조화 전략을 의미한다. 제2차 사회보장기본계획은 동일 사회보장 분야 내 또는 분야 간 제도나 정책을 재구조화함으로써 효과성과 효율성을 제고하는 전략을 강조하고 있다. 이는 시민들의 복지 욕구를 충족시키기 위해 다양한 제도를 종합적으로 개편해야 할 필요성이 증가하고 있는 최근 사회보장제도의 현실을 감안할 때, 매우 중요한 추진 전략이다. 제2차 사회보장기본계획이 제시한 정책 과제 중 ①앞서 언급한 노후소득보장제도의 통합적 재구조화, ②보육과 요양 등 사회서비스 공급 체계의 공공성 강화, ③차세대 사회보장정보시스템 구축 등이 재구조화가 필요한 과제이다. 여기 언급된 재구

11) 지난 1년간의 커뮤니티케어 추진 과정은 사회서비스의 지역 중심 통합 연계 체계 구축이 얼마나 쉽지 않은 과제인지 잘 보여 준다. 특히 소관 부처가 다른 다양한 서비스를 연계하는 정책을 추진하기 위해서는 보다 강력한 조정 기구나 실질적인 권한을 가진 상급 부처의 역할이 매우 중요하다는 점을 알 수 있다.

조화 대상 과제는 현안 과제일 뿐 아니라, 미래 사회보장제도의 지속가능성을 보장하기 위해서도 반드시 추진해야 할 과제라고 말할 수 있다.

모든 시민을 보편적으로 보호하려는 노력에 소홀하면서 약자에 대한 포용성을 강조하는 것은 지속하기 힘든 선택이다. 마찬가지로 지속 가능한 보편적 사회보장체계를 구축하기 위해서는 기존 제도들을 재구조화하는 혁신이 필요하다. 원칙을 다시 세우고 구조를 바꾸는 혁신이 두렵다면 보편적 복지도, 포용적 복지도 미래를 기약하기 힘들 것이다.

라. 재정추계와 재원 조달

사회보장기본계획을 수립하는 과정에서 가장 많은 논란을 야기하는 부분이 바로 소요 재정에 대한 추계와 그에 따른 재원 조달 방안이다. 정부가 출범한 이후 다양한 국정과제를 수행하기 위해서는 많은 재원이 소요된다는 점에서 당연한 일이라 할 것이다. 따라서 사회보장기본계획의

핵심 추진 과제 및 세부 추진 과제를 선정하는 데도 재원 조달 문제가 중요한 영향을 미치게 된다. 이는 긍정적으로 해석하면, 선거 과정에서 다소 느슨하게 발표된 각종 공약이 추진 여건과 재정 등을 이유로 걸러지게 된다는 것을 의미한다. 하지만 부정적으로 해석하면, 많은 정책 과제가 재정 제약을 이유로 선정되지 못하기도 한다는 것을 의미한다.

제2차 사회보장기본계획(2019~2023)은 앞서 언급한 90여 개의 과제를 추진하는 데 소요되는 재원이 향후 5년간 약 332조 1000억 원에 이를 것으로 추계하고 있다. 이것이 전체 사회보장제도의 지출을 의미하는 게 아니라는 점에 주의할 필요가 있다. 그리고 사회보장기본계획에 언급된 과제를 수행하는 데 필요한 재원은 소관 부처의 국가재정운용계획에 우선적으로 반영하도록 규정하고 있다. 하지만 아쉬운 점은 재원 확보 방안에서 기존 지출 구조 조정이나 세입 기반 확충 등을 언급하는 데 그친다는 것이다.

표 2. 제2차 사회보장기본계획의 총투자 규모

(단위: 조 원)

구분		계	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
계		332.1	54.9	62.5	67.1	71.3	76.3
보편적 사회 안전망 구축	고용·교육	68.9	12.4	14.1	14.1	14.1	14.2
	소득	119.6	18.8	21.2	23.6	26.4	29.6
	건강	38.1	5.7	6.8	7.8	8.8	9.0
	사회서비스	105.5	18.0	20.4	21.6	22.0	23.5

주: 1) 기본계획에 포함된 90여 개 세부 과제의 예산 포함(일반회계, 기금, 지방비 및 건보재정).

2) 국민연금재정 등 일부 미반영 상태.

3) 구체적인 투자 계획 규모는 관계 부처의 사업 계획 구체화, 재정 당국과의 협의 결과 등에 따라 변동 가능.

자료: 보건복지부, (2019. 2. 12.). 제2차 사회보장기본계획(2019~2023). 보도자료. p. 36.

사회보장기본계획을 수립하는 과정에서 어떠한 방식으로 소요 재정을 추계하고 재원 조달 방안을 언급해야 하는지 간략하게 설명할 필요가 있다. 먼저 사회보장재정 추계와 관련해서는 방법론에 대한 합의 도출이 필요하다. 이어 재원 조달 방안과 관련해서는 지출 축소보다 세입 확대를 논의하는 것이 현실적이다. 단기적인 재원 조달 방안이라면 다른 분야의 지출 축소를 논의해 볼 수 있지만, 장기적인 재정 안정화 방안이라면 지출 축소보다 세입 확대를 중심으로 논의할 필요가 있다. 더불어 어떠한 방식으로 세입을 확대할 것인지에 대한 구체화된 계획이 필요하다(한국보건사회연구원, 2019, pp. 223-231). 이 문제와 관련해서 지금까지 사회보험료에 대한 의존도를 완화하고 사회보장세를 도입하는 방안을 포함한 다양한 정책 대안을 검토할 필요가 있다.

4. 나가며

가. 사회보장기본계획과 재원의 문제

한국의 사회보장제도는 지난 20년간 매우 숨가쁘게 달려 왔다. 수많은 제도가 도입되었고, 사회지출은 빠르게 증가한 것으로 나타나고 있다. 전체 노인의 70%가 기초연금을 받고, 점점 더 많은 실직자가 실업급여를 받으며, 아이를 키우는 모든 가구가 보육료 지원과 아동수당을 받는다는 점이 이를 말해 준다. 그럼에도 시민들은 사회보장제도가 자신의 삶, 특히 소득과 소비에 미치는 영향을 제대로 체감하지 못하고 있다. 그것은 정

부 예산에서 복지 예산이 차지하는 비중이 높다 하더라도 실제로 시민들이 체감할 수 있는 사업 예산의 비율은 절반에 불과하다는 점과 관련이 있다. 물론 복지 예산이 비효율적으로 쓰이는 경우도 있다. 하지만 그것이 시민들의 복지 체감도가 낮은 결정적인 이유라고 말하기는 힘들다. 결과적으로 시민들이 복지 확대의 효과를 느끼지 못하는 가장 큰 이유는 사회보장제도를 위한 재원이 충분하지 않기 때문이다. 그것은 사회보장제도를 강화하기 위해서는 어떻게 재원을 확보할 것인지에 대한 본격적인 고민이 필요하다는 점을 말해 준다.

사회보장제도가 시민의 삶의 질에 매우 큰 영향을 미치고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 사회보장제도는 교육과 노동, 건강과 소득보장, 사회서비스와 주거 등 시민의 거의 모든 생활 영역에 관계되어 있다. 이 점에서 사회보장제도가 어떻게 설계되고 운영되는가에 따라 시민의 삶의 질에 큰 영향을 미칠 수 있다. 하지만 적정 규모의 재원이 투입되지 않고서는 예상했던 성과를 거두기 힘든 경우가 많다. 빈곤 문제를 해결하기 위해서는 필요한 만큼의 소득보장이 이루어져야 한다. 부족한 만큼의 소득을 지원해야 하는 것이다. 이러한 지원이 이루어질 경우, 사회보장제도가 시민의 삶에 미칠 수 있는 영향은 매우 크다. 하지만 현실에서 사회보장제도는 재원 부족과 성과 부진의 악순환에 시달려 왔다. 이 점에서 사회보장기본계획은 중장기적으로 필요한 재원을 추정하고 재원 조달 방안을 제시하는 데 많은 노력

을 기울여야 할 것이다.¹²⁾

나. 추가적 검토가 필요한 정책 과제들

제2차 사회보장기본계획은 사회 현실에 대한 진단과 미래 전망을 토대로 전문가와 부처의 다양한 의견을 수렴하여 수립되었다. 그 과정에서 다양한 정책 과제를 검토하였고, 그중 기본계획에 반영되어야 한다고 판단되는 정책 과제를 채택하였다. 그럼에도 정부가 당장 시행을 약속하기 힘든 과제나 전략이 있을 수 있다. 따라서 여기서는 제2차 사회보장기본계획이 담지 못하였지만 주목해야 할 몇 가지 정책 과제와 추진 전략에 대해 간략하게 언급하고자 한다.

첫째, 개인을 사회보장의 권리 주체로 명확히 규정하는 문제이다. 이것은 모든 개인이 다른 누구에게 예측되지 않고 살 수 있게 한다는 사회보장의 목표와 관련이 있다. 자유권은 사회권과 불가분의 관계이며, 자유권 중 상당수는 사회권에 의해 규정된다. 그리고 사회권 중 상당수는 사회보장의 권리와 밀접한 관련이 있다. 이런 맥락에서 제2차 사회보장기본계획은 모든 개인이 다른 누구에게 경제사회적으로 예측되지 않고 살아갈 수 있는 기반을 제공하는 체계로의 전환을 준비할 필요가 있다. 여성이 남편에게, 노인 부모가 자녀에게, 청년이 부모에게 경제적으로 예측되지 않고 살아갈 수 있도록 그 권리를 인정하고 사회

보장제도를 개편하는 것이다. 각종 사회보장제도의 보장 단위를 가구에서 개인으로 개편하는 패러다임 전환이 필요한 것이다.

둘째, 사회보장제도와 노동시장정책 간 조응성을 높이는 방안이다. 우리 사회보장제도는 크게 두 가지 측면에서 제도의 건강성을 제고할 필요가 있다. 장기적으로는 고용과 복지의 선순환, 즉 노동시장의 변화에 조응할 수 있도록 사회보장제도를 재편해야 한다. 인구 고령화와 고용 형태 다변화가 진행되는 상황에서 현재의 사회보장체계가 사각지대나 격차 확대를 초래하지 않도록 제도를 개편해야 하는 것이다. 이를 위해서는 사회보험의 한계를 보완할 수 있는 대안적 사회보장체계가 필요할 수도 있다. 다만 단기적으로는 근로빈곤층 소득보장제도가 이들의 자립과 취업을 촉진하도록 제도를 개편해야 한다. 많은 근로빈곤층이 취업애로계층이라는 점에서 취업을 통한 자립에 어려움이 큰 것은 사실이다. 하지만 소득보장 및 취업 지원 제도 또한 이들의 취업과 자립을 저해하는 측면이 있다. 이 점에서 근로빈곤층의 특성과 취업 여건을 고려한 제도 혁신이 필요하다.

셋째, 사회보장제도의 설계와 시행에서 지방정부의 역할을 강화하는 문제이다. 참고로 중앙정부와 지방정부 간 역할 분담은 사회보장기본법에 제시된 원칙을 준용할 필요가 있다. 소득보장

12) 사회보장 분야의 제도와 정책 그리고 사회지출의 규모를 감안하면, 사회보장의 재정 집계와 중장기 추계 그리고 재정 투입에 따른 영향평가 등에 대한 연구를 강화할 필요가 있다. 그것은 보다 체계적인 정보 관리 체계와 각 정책 분야의 다양한 전문가와의 협업 체계 등을 필요로 한다.

제도는 중앙정부 차원에서 사회보장 정보 체계를 통합 관리하는 방향으로 개편하고, 사회서비스는 지방정부가 지역 특성에 맞게 통합 연계 체계를 구축하는 것이다. 이런 맥락에서 현재 중앙정부와 지방정부의 사회보장사업에 대한 권한과 재원을 새롭게 구성할 필요가 있다. 물론 초기 단계에서는 지방정부의 제도 설계 및 관리 역량을 강화하는 중앙정부의 지원이 필요할 것이다. 주요 추진 과제로는 ①사회보장제도 설계 및 실시를 위한 지방정부 권한 보장, ②지방정부를 위한 사회보장 재원 확보, ③지역 중심의 사회서비스 통합 연계 체계 구축, ④사회서비스 공급 참여 확대 등을 제시할 수 있다.

넷째, 사회보장제도와 관련된 각종 정책 결정 과정에 시민 참여를 확대할 필요가 있다. 네트워크사회의 도래는 정부의 정보 독점력이 약화되고 시민들의 정보 공유와 발언권이 강화되는 상황을 나타낸다. 그리고 이러한 변화에 따라 사회보장 분야에서 시민들의 의견을 수렴하고 정책 결정 과정에 참여하게 하는 조치가 확대되고 있다. 지금까지 시민 참여는 주로 경제사회노동위원회 등과 같은 사회적 대화 기구를 활용하는 방안에 초점이 맞춰져 왔다. 하지만 최근에는 보다 유연한 형태의 시민 참여 방안이 요구되고 있다. 따라서 이 문제와 관련해서는 ①사회보장정책 결정 과정에 대한 시민 참여 확대, ②경사노위(노사정) 등 사회적 합의 기구로서의 실질적인 역할 강화, ③

새로운 공론화 프로그램 도입 등을 검토할 필요가 있다.

다섯째이자 끝으로 사회보장기본법 개정이 필요하다. 이에 대해서는 다양한 이유를 제시할 수 있다. ①사회보장기본법상 사회보장의 구성과 개념 정의 등에 대한 수정·보완이 필요하며, ②사회보장기본법이 실제로 최상위법으로서의 역할을 하기 위해서는 그에 상응하는 실질적인 권한을 부여해야 하고, ③정책 조정의 권한을 가진 부처가 사회보장위원회를 운영하며 계획 수립과 평가를 담당해야 하며, ④사회보장기본계획의 역할을 재규정하여 개별법에 따른 기본계획들과의 관계를 정비해야 하고, ⑤사회보장기본계획의 역할 변화에 맞게 사회보장평가체계 또한 개편해야 하며,¹³⁾ ⑥지자체 사회보장사업에 대한 협의·조정 기능을 간소화할 필요가 있다. 그 밖에도 ⑦사회보장기본계획의 수립 시점을 제3차 기본계획부터는 1년 앞당겨 실시함으로써 기본계획의 적용 기간과 새 정부의 임기를 맞출 필요가 있다. 현재의 수립 시점을 그대로 유지할 경우, 새 정부는 집권 3년차가 되어서야 사회보장기본계획에 따른 정책을 실시하게 되기 때문이다. ■

참고문헌

노대명, 이현주, 강신욱, 강은정, 전지현, 이은혜.
(2008). 사회통합을 위한 과제 및 추진전략.

13) 사회보장평가와 관련해 통상적인 사업 수행 평가는 국무조정실이나 부처 자체 평가를 중심으로 구성하고, 예비타당성 검토나 사후의 심층 영향 평가에 초점을 맞출 필요가 있다.

- 서울: 한국보건사회연구원.
- 노대명, 박광준, 김현경, 최영준, Nguyen Thao, 김경휘, 임지영. (2018). 아시아 사회보장제도 비교연구: 아시아 주요국의 노인빈곤 및 고용실태 비교연구. 세종: 한국보건사회연구원.
- 보건복지부(사회보장위원회). (2019. 2. 12.). 제2차 사회보장기본계획(2019~2023). 보도 자료.
- 이정동. (2017). 축적의 길: Made in Korea의 새로운 도전. 서울: 지식노마드.
- 한국보건사회연구원. (2019). 사회보장 2040 및 제2차 사회보장기본계획 수립을 위한 연구.
- Arntz, M., Gregory, T., & Zierahn, U. (2016). The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 189. OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jlz9h56dvq7-en>
- McKinsey Global Institute. (2017). A Future that works: Automation, Employment, and Productivity. January 2017.
- Nedelkoska, L., & Quintini, G. (2018). Automation, skills use and training. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 202. OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/2e2f4eea-en>
- Schwab, Klaus. (2016). The Fourth Industrial Revolution. World Economic Forum.