Ⅱ. 현 사회안전망 체제 평가

1. 사회안전망 개요

가. 개념

■ 사회안전망은 사회적 위험(노령, 질병, 실업, 산업재해 등)으로부터 모든 국민을 보호하기 위한 다양한 제도적 장치를 의미함.

○ 광의로는 사회보장과 같은 의미이며, 협의로는 자신의 소득으로 기본적인 생계가 힘든 저소득층에 대한 사회적 지원 장치를 의미함.

– 1997년 외환위기 시, 구제금융의 조건으로 사회안전망의 확충을 요구하자 광범위한 복지체제를 사회안전망의 개념으로 흡수함.[1)]

– 우리나라에서 공적 안전망은 사회적 위험 급증으로 사회안전망의 필요성에 대한 인식이 확대된 1990년 말 이후 빠르게 제도화됨.

〈그림 Ⅱ-1〉 국내 공적 안전망 도입 현황

1) 한국보건사회연구원(2005), 「사회보험 사각지대 해소방안 연구」.

나. 국내 사회안전망 체제

■ 전체 사회안전망 체제는 3층 구조의 공적 안전망과 사적 안전망으로 구성됨.

○ 공적 안전망은 제도적 근거를 바탕으로 정부 재정에 의존하여 제공됨.

– 1차 안전망인 사회보험으로는 5대 보험제도(건강보험, 연금보험, 고용보험, 산재보험, 노인장기요양보험)가 시행되고 있음.

– 2차 안전망인 공공부조로는 가장 전형적인 사회안전망 제도로서[2] 국민기초생활보장제도, 기초노령연금, 의료급여 등이 있음.

– 3차 안전망인 긴급지원제도로는 금전 또는 현물의 직접지원, 민간기관 및 단체와의 연계지원 등이 있음.

○ 사적 안전망은 정부의 각종 지원하에 민간부문이 시장원리에 따라 제공하는 것으로서 보험을 비롯한 민영 금융서비스가 대표적인 예임.

– 사회보험에 대응하는 민영보험이 대표적인 형태이며, 공공부조나 긴급지원제도에 대응하는 사적 안전망은 보편적이지 않은 상태임.

〈그림 Ⅱ-2〉 국내 사회안전망 구성

<table>
<tr><th>위험 유형</th><th>2차·3차 공적 안전망</th><th>1차 공적 안전망</th><th>사적 안전망</th></tr>
<tr><td>사망</td><td></td><td></td><td>사망보험</td></tr>
<tr><td>노령</td><td>기초노령연금</td><td>국민연금</td><td>퇴직·개인 연금</td></tr>
<tr><td>건강, 장애</td><td>의료급여</td><td>국민건강, 장기요양</td><td rowspan="2">사망보험, 건강보험</td></tr>
<tr><td>산재, 상해</td><td></td><td>산재보험</td></tr>
<tr><td>실업</td><td>국민기초생활보장</td><td rowspan="2">고용보험</td><td></td></tr>
<tr><td>출산, 육아</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>자연재해</td><td>긴급복지지원</td><td>"국가재보험"</td><td>자동차보험, 일반손해</td></tr>
</table>

2) 한국노동연구원(2007), 「사회안전망의 경제적 분석 : 노동시장 효과를 중심으로」.

2. 논의 흐름

■ 현재 우리나라 사회안전망 체제와 관련하여 전체 체제의 성과, 부문별 성과, 공·사 부문 간 연계 등 다양한 이슈에 대한 사회적 논의가 진행 중임.

○ 기존 논의에서 제기된 주요 문제의식을 요약하자면 "현 사회안전망 체제가 사회적 요구에 부응하고 있는가?"라는 질문이라고 할 수 있음.

– 안전망이 적용되는 범위, 급여·서비스의 배분 방식 등을 기준으로 구별되는 보편적 복지, 선별적 복지, 생산적 복지 등의 다양한 견해가 공존함.

○ 사회안전망 체제 개선 논의를 체계적으로 조감하기 위해 일관된 분석틀을 구성하는 차원에서 쟁점들을 세 가지 논점으로 정리할 수 있음.

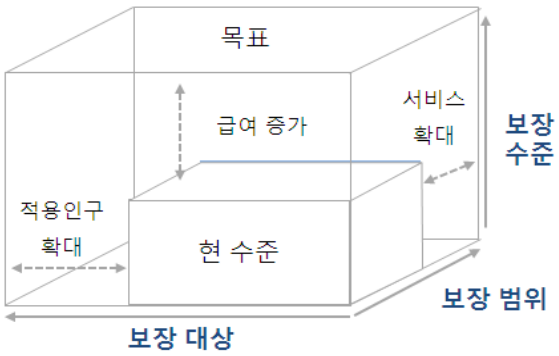
– 현재 제도화된 안전망 수준이 사회적 요구에 부합하는지의 여부로, 사각지대(보장대상, 보장범위, 보장수준 등) 차원에서 논의함.

– 정부 재정에 의존하는 공적 안전망이 지속 가능한지의 여부로, 복지재정 관련 세입 및 세출 추정에 기초한 재정건전성 차원에서 논의함.

– 현 체제를 통해 저출산·고령화에 효과적으로 대응할 수 있는지의 여부로, 비용 대비 혜택 수준, 경제성장 기여 등의 차원에서 논의함.

○ 이와 같은 세 가지 관점에서 현 사회안전망 체제의 현황을 개관하고자 함.

〈그림 Ⅱ-3〉 사각지대 현황 평가



Box 4 보편적 복지 vs. 선별적 복지

■ 보편적 복지와 선별적 복지의 개념정의는 복지제도의 원리적인 분류와 상응한다는 점에서 제도중심의 통상적인 논의와 관련성을 가짐.[3)]

○ 보편적 복지는 모든 사회구성원들을 대상으로 하거나 경제적 기준과 무관하게 선별된 일부 사회구성원들을 대상으로 혜택을 제공하는 체제임.

– 경제능력과 무관하게 모든 구성원들에게 보편적으로 적용되는 사회적 위험에 대응하기 위한 제도로는, 건강보험이 대표적인 예임.

– 경제능력과 무관한 기준에 따라 일종의 권리로서 제공되는 제도로는, 사회수당, 사회서비스, 사회보험 등이 그 예임.

○ 선별적 복지는 경제적 기준(소득과 자산)을 기준으로 선별된 일부 사회구성원들에게만 혜택이 제공되는 체제임.

– 빈곤선 이하의 구성원들을 대상으로 일반적인 빈곤대책으로 운용되는 공공부조 제도가 원리적으로 상응하며, 세금이 재원임.

■ 보편을 지향하는 제도의 경우에도 재정한계, 인프라 부족 등으로 인하여 경제적 기준에 의한 선별에서 보편으로 단계적으로 발전하는 것이 일반적임.

○ 사회서비스, 사회수당 등은 정부예산을 고려하여 전체 대상 중 저소득계층부터 선별적으로 시작하여 단계적으로 확대되는 것이 통상적임.

– 사회서비스인 보육, 사회수당인 기초노령연금 등이 그 예인데, 예산상황, 조세체계, 정치철학 등에 따라 확대 속도에 대한 이견이 발생함.

○ 사회보험의 경우 보험료 부담능력이 있는 좋은 일자리부터 시작하여 적용대상 사업장 범위를 확대하는 과정을 취함.

– 대기업에서 시작하여 중소기업, 도시, 지역 순으로 확대가 이루어진 국민건강보험이 그 예인데, 사각지대가 발생하는 것이 문제임.

3. 공적 안전망 지속가능성

■ 안전망 확대에 대한 사회적 요구에 대응할 수 있는 정부 재정 여력이 제한적이라는 점에서 공적 안전망 지속가능성에 대한 부정적 전망이 대부분임.

○ 추가적인 안전망 확대 없이 현 사회안전망 체제를 유지하는 것만으로도 저출산 · 고령화에 따라 과도한 국가채무 초래 가능(NABO 2012)

– GDP 대비 국가채무 비율이 2012년 34.17%에서 2040년 91%, 2050년 136%, 그리고 2060년 219%로 빠르게 증가할 것으로 예상됨.

– 경제가 지속적으로 성장하는 경우에도 그와 같은 상황을 감당하기 어려우며 향후 경제 저성장이 장기화되면 보다 심각해질 수 있음.

○ 재정수입 확대를 통한 대응이 여의치 않음(보건사회연구원 2008).

– 공적 안전망 위주 체제의 지속을 위해 검토 가능한 방향들 중 하나는 증세(세율 인상, 세금감면 축소)를 통해 재정 수입을 확대하는 것임.

– 현재 국민들이 누리는 혜택, 즉 공공복지지출 수준에 비해 국민부담률이 이미 상당한 수준으로 증세 여력이 제한적임.

– 향후 경제성장 둔화가 지속되는 경우, 추가적인 세입 확대를 통해 사회안전망 확대 요구에 대응할 수 있는 여력이 크게 제한될 수 있음.

○ 또한 재정지출 축소를 통한 대응도 쉽지 않음(조세연구원 2008).

– 복지지출구조 차원에서 전체 체제에 대한 체계적인 밑그림이 없는 상태에서 지출이 급격히 확대됨에 따른 부작용이 발생하고 있음.

– 공적 연금, 건강보험 부문에서의 재정지출은 경직적인 성격이 강하고, 안전망 확대 요구를 고려할 때 사회적 합의 도출이 쉽지 않음.

– 따라서 향후 재정지출 수준의 통제와 더불어 지출구조의 조정을 통한 지속가능성 개선이 쉽지 않을 것으로 보임.

---

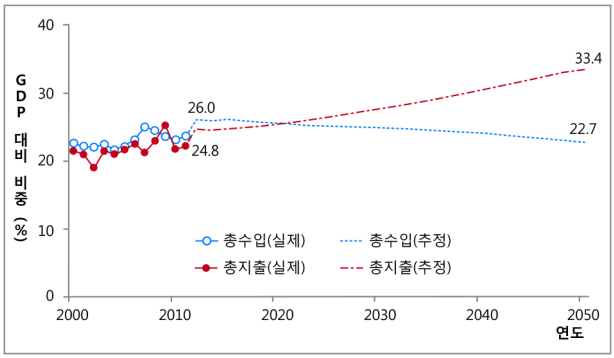
3) 한국보건사회연구원(2011)을 참조함.

Box 5 인구구조 변화로 인한 장기 재정 부실 위험

■ 장기 재정추계 결과, 인구구조 변화에 따른 사회보험 지출 확대로 향후 재정적자 폭의 확대가 예상됨(박형수 · 전병목 2009; 전영준 2011).

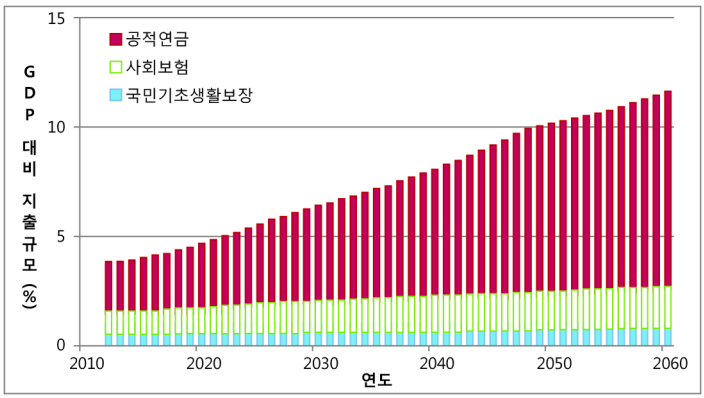
○ 2060년 약 10.7% 재정적자 발생이 예상됨(NABO 2012).

〈그림 Ⅱ-4〉 재정 수입 및 지출 추이



○ 4대 사회보험 지출 확대가 전체 재정건전성 악화의 주요 원인으로 GDP 대비 사회보험 1.93%, 공적연금 8.93%까지 지출 확대가 예상됨.

〈그림 Ⅱ-5〉 주요 재정 지출 항목 추이



4. 경제성장 기여도

■ 현 사회안전망 체제가 경제성장에 기여하지 못한다는 시각이 지배적임.

○ 국제기구들의 연구 결과에 따르면, 현 사회안전망 체제에서 복지지출을 확대하는 것이 경제성장에 크게 기여하지 못하는 것으로 나타남.

– OECD 국가들을 대상으로 분석한 연구(OECD 2002)를 참조함.

○ 사회안전망 확대가 경제성장에 별다른 기여를 못하는 이유로 국민부담 증가, 민간부문 생산적 활동 구축 등의 부작용 때문이라고 지적함.

– 세금 증가에 따라 민간부문의 저축·투자가 위축되고, 비생산적 보장 제공에 따라 민간부문의 노동공급 유인이 감소하여 생산성이 저하됨.

○ 따라서 국가경제의 지속성장 관점에서 볼 때, 복지지출 규모 확대도 중요하지만 복지지출 구조의 개선이 보다 중요할 수 있다고 제안함.

■ 현재 세계 각국은 사회안전망과 경제성장 간 선순환 형성을 통해 장기 지속가능성을 제고하는 것을 목표로 사회안전망 체제 전환을 시도 중임.

○ 이론적 차원에서 볼 때, 사회안전망이 경제성장에 긍정적 영향을 미침.

– 사회안전망은 경제주체들에게 제2의 기회를 제공함으로써 산업 구조 조정, 재교육·취업 등을 촉진하여 경제혁신을 조장할 수 있음.

○ 한편, 경제성장을 토대로 사회안전망을 지속적으로 확대할 수 있음.

■ 세계 각국이 선순환 형성에 주력하고 있는데 그러한 예로, 생산적 사회안전망 체제로의 전환을 선도하고 있는 스웨덴 사례를 참조할 수 있음.

○ 민간부문의 노동공급 확대와 저축 확대를 유도하기 위한 시도가 지속됨.

– 세출 차원에서는, 인적 자본 투자 확대를 유도하기 위해 보건, 교육, 재교육, 구직, 영·유아 보육 등에 대한 정부의 지원이 확대됨.

– 세입 차원에서는, 경제성장 친화적 세제로의 전환을 목표로 자본 관련 소득, 재산 등에 낮은 세율을 적용함.

Box 6 사회안전망과 경제성장 관계

■ 사회안전망이 경제성장에 미치는 영향과 관련하여 다양한 견해가 공존하는 가운데, 최근 국제기구들은 부정적이라는 평가를 제시함.

○ OECD 주요 34개국의 약 30년(1970~1998년) 동안의 경험을 대상으로 총사회지출과 경제성장률 간 관계에 대해 패널분석을 수행함.

○ 총사회지출이 경제성장에 미치는 효과를 분석함

– 종속변수로 경제성장률(근로인구 1인당 실질GDP 증가율)을 설정함.

– 독립변수로 총사회지출(social expenditure)을 설정하고,

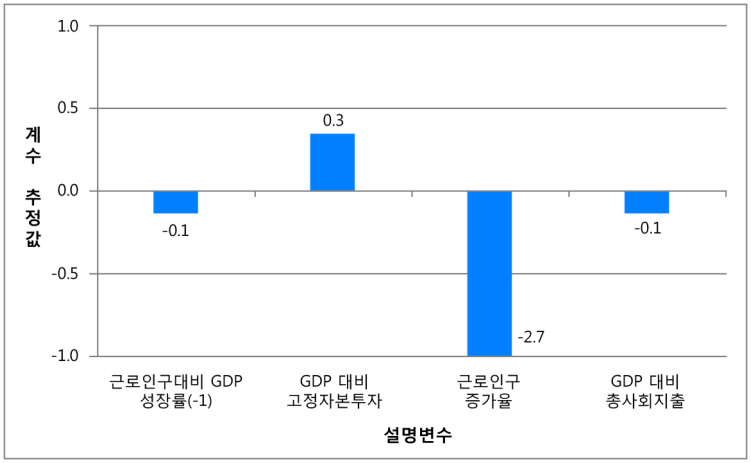
– 또한 전기 경제성장률, GDP 대비 실질고정자본, 근로인구의 연평균 증가율 등을 추가하여 관련 변수로 인한 영향을 통제함.

○ 총사회지출이 경제성장률을 감소시키는 것으로 나타남.

– 총사회지출이 경제성장에 미치는 효과는 (-)이며, 1% 수준에서 유의함.

– 총사회지출을 증가시키기 위해 증세가 이뤄지게 되면, 경제성장률을 감소시키기 때문인 것으로 보임.

〈그림 Ⅱ–6〉 복지지출의 경제성장에 대한 기여도



5. 보장성

■ 현 공적 안전망에서 적지 않은 사각지대가 존재하는 것으로 평가됨.

○ 외형적인 발전에도 불구하고 보장의 혜택을 받지 못하는 사각지대가 여전히 광범하게 존재하는 것으로 지적되고 있음(노동연구원 2012).

– 사회보험은 가입자가 기여금(보험료)을 내고 동 제도에 편입된 가입자들끼리 소득단절을 비롯한 사회적 위험에 대비하는 시스템임.

– 노동시장에서의 취약한 지위로 인한 미가입, 사업주의 의무불이행이나 경제적 부담에 따른 보험료 미납 등이 주요 이유인 것으로 보고됨.

○ 적용대상 면에서, 적용제외, 미가입, 임의탈퇴 등으로 사회보험을 통해 보장받지 못하는 인구가 상당히 많은 상태임(보건사회연구원 2012).

– 국민연금의 경우, 2030년에 이르면 보험료 미납부 등으로 인한 무연금자가 30~40%로 이를 것으로 예상됨.

– 산재보험의 경우 소액 공사, 5인 미만 사업장 등이 제외되고, 고용보험의 경우 요건 미충족자, 특수고용형태 근로자 등이 제외되고 있음.

○ 보장범위 면에서, 재정 부담에 따라 제외되는 부문이 적지 않으며, 새로운 사회적 위험에 대한 보장도 미흡한 상태임.

– 건강보험의 경우 상당히 많은 진료(급여로 인정하지 않는 진료, 건강보험법에서 허용하지 않는 진료 등)가 보장범위에서 제외됨.

– 새로운 유형의 사회적 위험(실업, 파산, 출산, 육아, 자연재해 등)이 빠르게 커지고 있지만 그에 대한 안전망은 아직 미흡한 상태임.

○ 보장수준 면에서, 우리나라 사회보험의 보편적 혜택 수준이 국제적 평균에 비해 상대적으로 낮은 상태임(보험미래포럼 2010, 2012).

– 공적 연금의 경우, 우리나라 소득대체율은 약 42%로 OECD 국가들의 평균인 약 57% 대비해 상대적으로 낮은 수준임.

– 공적 건강보험의 경우, 우리나라 의료비 대비 공공재원 비율은 약 58%로 OECD 국가들의 평균인 약 72%에 대비하여 보다 낮음.

Box 7 사회보험 사각지대

■ 국민연금의 경우 가입 대상자 중 납부예외자, 미가입자 등이 존재함.

○ 2012년 3월 기준 임금근로자 중 적용제외자의 비중은 24%이며, 적용근로자 중 미가입자의 비중은 19%임(유경준 2012).

■ 건강보험의 경우 가입 대상자 중 체납자, 급여신청 탈락자 등이 존재함.

○ 생계의 어려움으로 6개월 이상 보험료를 체납한 유형, 자발적 선택(행려, 가출, 주민등록 말소 등)에 따라 체납한 유형 등이 존재함.

○ 2012년 3월 기준 임금근로자 중 적용제외자의 비중은 10%이며, 적용근로자 중 미가입자의 비중은 2%임(유경준 2012).

■ 고용보험의 경우 적용대상에 해당되지 않는 근로자들이 존재함.

○ 실업급여 수급 비자격자(자발적 이직자), 실업급여 수급요건 미충족자, 청년구직자, 영세사업장, 임시/일용직, 영세자영업자, 폐업자영업자 등

– 2012년 3월 기준 15세 이상 인구 중 고용보험 적용대상자 비중은 35%이며, 적용대상자 중 미가입자 비중은 28%임(유경준 2012).

■ 산재보험의 경우 관련 법령에 의한 적용제외자들이 존재함.

○ 비건설업자가 시공하는 공사(총공사금액 2,000만 원 미만), 가사서비스업 · 농업 · 임업 · 어업 · 수렵업 중 비법인의 사업(상시근로자 수 5인 미만)

– 특수형태 근로자 본인의 신청에 의해 임의탈퇴한 경우도 존재함.

■ 장기요양보험의 경우 가입자 범위에서 제외되는 장애인들이 존재

○ 장기요양서비스를 받을 수 있을 정도의 장기요양상태에 놓여 있는가에 관한 사전적 평가에서 인정받지 못하는 경우가 존재함.

– 장기요양상태 정도가 1~2등급자에게만 시설급여가 제공되며 입소시설의 규모에 따라 필요한 서비스를 제공받지 못할 수 있음.

6. 공적 안전망의 과제

■ 공생발전을 목표로 현 공적 안전망을 개선해야 할 것임(강신욱 외 2012).

○ 변화하는 사회경제 환경을 고려하여 기존 안전망이 포괄하지 못하던 계층에 대한 안전망 제공, 변화된 방식의 안전망 제공 등을 모색할 필요가 있음.

○ 공적 안전망의 지속가능성을 제고하기 위한 대안들이 제시되고 있음.

– 우선적으로 증세, 복지재정 비중 확대 등을 통해 전체적인 재정 수입을 확대하는 한편, 사회보험 재원을 다양화하는 차원에서 목적세를 도입함.

– 건강보험의 경우 의료공급체계, 전달체계, 진료비 지불제도 등을 포괄하는 복지재정 지출 구조 개선을 위한 청사진을 마련함.

○ 공적 안전망에 따른 도덕적 해이를 완화함으로써 경제성장에 기여함.

– 가입자의 근로능력 및 소득능력의 손실 정도를 평가하는 시스템과 급여지급 시스템을 연계함으로써 통제 가능한 도덕적 해이 발생을 억제함.

– 보험료 부과기준(피부양자 기준 등)을 정비함으로써 부담능력 보유자의 무임승차를 억제하고 보험료율은 현실화함.

○ 사각지대를 해소함으로써 보장성 수준을 제고함.

– 영세사업장 저소득 근로자, 저소득 자영자 등의 취약계층에 대한 사회보험 보험료 지원 제도를 확대함.

– 의료 사각지대 해소를 위해 저소득층 의료비 지원 사업 효율화, 의료안전망기금 설치, 의료비 장기저리융자사업 등을 검토할 필요가 있음.

■ 공사 안전망과 사적 안전망의 연계에 대한 사회적 관심이 커지고 있음.

○ 복지주체 다원화, 능력부여국가 등과 같은 패러다임 변화 속에서도 국가재정에 기초한 공적 안전망은 여전히 중요한 역할을 담당할 것임.

○ 다만, 공적 안전망만으로 사회안전망 확대를 바라는 사회적 요구에 부응하기 어려울 것이므로 사적 안전망의 역할이 보다 확대될 것으로 예상됨.

Box 8 공적 안전망 제도개선 사항

■ 보편적 복지와 선별적 복지의 개념정의는 복지제도의 원리적인 분류와 상응한다는 점에서 제도중심의 통상적인 논의와 관련성을 가짐.[4)]

○ 보편적 복지는 모든 사회구성원들을 대상으로 하거나 경제적 기준과 무관하게 선별된 일부 사회구성원들을 대상으로 혜택을 제공하는 체제임.

– 경제능력과 무관하게 모든 구성원들에게 보편적으로 적용되는 사회적 위험에 대응하기 위한 제도로는, 건강보험이 대표적인 예임.

– 경제능력과 무관한 기준에 따라 일종의 권리로서 제공되는 제도로는, 사회수당, 사회서비스, 사회보험 등이 그 예임.

○ 선별적 복지는 경제적 기준(소득과 자산)을 기준으로 선별된 일부 사회구성원들에게만 혜택이 제공되는 체제임.

– 빈곤선 이하의 구성원들을 대상으로 일반적인 빈곤대책으로 운용되는 공공부조 제도가 원리적으로 상응하며, 세금이 재원임.

■ 보편을 지향하는 제도의 경우에도 재정한계, 인프라 부족 등으로 인하여 경제적 기준에 의한 선별에서 보편으로 단계적으로 발전하는 것이 일반적임.

○ 사회서비스, 사회수당 등은 정부예산을 고려하여 전체 대상 중 저소득계층부터 선별적으로 시작하여 단계적으로 확대되는 것이 통상적임.

– 사회서비스인 보육, 사회수당인 기초노령연금 등이 그 예인데, 예산상황, 조세체계, 정치철학 등에 따라 확대 속도에 대한 이견이 발생함.

○ 사회보험의 경우 보험료 부담능력이 있는 좋은 일자리부터 시작하여 적용대상 사업장 범위를 확대하는 과정을 취함.

– 대기업에서 시작하여 중소기업, 도시, 지역 순으로 확대가 이루어진 국민건강보험이 그 예인데, 사각지대가 발생하는 것이 문제임.