Ⅰ. 서론

1. 연구배경 및 목적

사회안전망(Social Safety Nets)이란 실업, 빈곤, 재해, 노령, 질병 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하기 위한 제도적 장치로써, 사회보험과 공공부조 등과 같은 사회보장제도와 관련된다. 따라서 공·사 사회안전망이라 함은 공적사회보장제도와 민영보험과 같은 사적보장체제를 통칭해서 부르는 개념이라고 볼 수 있다. 우리나라에서는 1997년 말 외환·금융위기를 계기로 사회안전망을 갖춰야 한다는 논의가 급속히 확산되었으며, 이후 심각한 수준의 저출산과 고령화 등 사회적 위험이 증가하면서 국민을 제대로 보호하기 위해서는 공적분야 뿐 아니라 사적분야까지 공히 협력하는 총체적인 시스템의 구축이 필요하다는 공감대가 형성되었다.

이러한 연구의 필요성에도 불구하고 공·사 사회안전망이라는 주제 자체는 이미 여러 차례 다루어진 고루한 주제로 받아들여 질 수도 있다. 윤성훈 외(2011), 진익 외(2013) 등이 사회안전망의 문제를 포괄적으로 다룬 바 있으며, 이창우 외(2011), 류건식 외(2009), 조용운 외(2008) 등도 연금이나 건강보험과 같은 특정 분야를 중심으로 공·사 협력 모델에 대한 연구를 수행한 바 있다. 여러가지 선행연구가 존재함에도 불구하고 본 연구가 다시 공·사 사회안전망이라는 포괄적인 주제에 대해서 논의하는 이유는 공·사를 아우르는 보다 객관적이고 구체적인 접근을 통해 공·사 사회안전망의 개선 방향을 제시함으로써 추가적인 기여를 하고자 하기 때문이다.

공공부문 입장의 연구들은 사실상 공공부문만을 논의하는 경향이 강하여, 민

영부문의 역할에 대한 언급이 없거나 부수적으로 다루는 수준인 경우가 많다. 게다가 공공복지 자체의 청사진조차도 사회적 합의가 제대로 이루어지지 않아 담론이 무성한 상태이다.

민영부문 입장의 연구들은 공공복지의 한계 때문에 민영부문의 역할 확대는 항상 국가 사회안전망에 도움이 되며, 따라서 민영부문의 발전을 위해서 공공부문이 필요한 지원을 해야 한다는 공 · 사 협력의 개념을 가지고 있다. 그러나 공공복지의 한계를 어떻게 보아야 하느냐부터 사회적 합의는 이루어지지 않고 있다. 따라서 공 · 사 사회안전망 논의에 있어서 과거의 연구보다 객관성을 확보하려는 노력은 분명 선행연구의 한계를 극복하는 가치 있는 시도라고 평가할 수 있을 것이다.

2. 차별성과 한계

본 연구는 크게 보면 민영부문의 입장에서 사회안전망을 논의하는 범주에 속한다. 따라서 다음과 같은 시도를 통해 보다 균형감있게 사회안전망의 공 · 사 협력 방안을 모색하고자 한다.

첫째, 본 연구는 민영부문 입장의 어떠한 연구보다 공공복지 부문의 특성에 대해서 정확히 이해하고 향후 개선 방향을 설정하기 위해 노력하였다. 공공부문에 대한 많은 논의가 필요한 이유는 공공복지의 특성이 민영부문의 성격과 공 · 사 협력의 방향에 지대한 영향을 미치기 때문이다. 그러나 담론이 무성한 공공복지 문제에 대해 일정한 방향성을 설정하지 않으면 공 · 사 사회안전망 논의 자체가 구체화되기 어렵다. 이에 따라 본 연구는 국민연금과 국민건강보험에 대한 재정추계와 시뮬레이션 분석을 통하여 공공복지 문제를 구체적으로 다루었다.

둘째, 공공과 민영의 상호 이익과 공동의 목적이라는 개념에 기초하여 공 · 사 협력 방안을 도출하였다. 모든 협력은 기본적으로 공동의 목적을 갖거나 상호

이익이 되어야 가능하다. 따라서 공·사 협력 방안을 논의함에 있어서 공적 사적 부문에 상호 유익하고, 궁극적으로는 국가 전체의 복지 시스템 강화라는 목표에 부합하는지를 중요하게 고려하였다.

이러한 차별성에도 불구하고 본 연구의 논의 대상이 광범위한 영역에 걸쳐 있다 보니 논의의 범위와 방법에 많은 제한이 따랐다.

첫째, 본 연구는 항목별로 세부적인 개선 과제를 논의하기보다는 포괄적인 개선 방향을 제시하는데 보다 초점이 맞추어져 있다. 따라서 세부적인 대안을 제시하는 것은 후속연구의 과제로 남길 수밖에 없었다.

둘째, 논리의 전개에 있어서 통계적 분석 또는 증거의 제시와 정성적인 평가가 혼재되어 있다. 광범위한 주제의 연구에서 모든 관련 논의를 과학적으로 증명하기에는 시간과 인원 등 연구자원이 충분하지 않았다. 하지만 논의 자체는 최대한 일관성과 논리성을 갖도록 노력하였다.

셋째, 본 연구는 미래에 대한 추정에 있어서 기존의 연구결과를 최대한 존중하였다. 예를 들어 국민연금과 국민건강보험에 대한 미래의 재정추계의 경우 새로운 추정치의 제시는 또 다른 논란을 만들 수 있다는 판단 하에 국가에서 일반적으로 활용하고 있는 추정 결과를 논의의 출발점으로 하고 시뮬레이션 분석을 추가하는 방법을 택하였다.

넷째, 건강보장분야와 노후소득보장분야를 중심으로 논의하였다. 복지에는 여러 가지 분야가 있다. 그러나 민영부문의 입장에서 관심사는 건강보장과 노후소득보장 문제에 집중되어 있다. 따라서 그 외의 복지 분야에 대한 논의에 있어서는 타 연구의 분석 결과를 인용하였다.

3. 논의의 구성

본 연구는 전체의 논의 범위를 적절하게 제한하고 논리적 일관성을 갖을 수 있도록 다음과 같이 논의를 전개하고 있다.

서론에 이어 제2장에서는 향후 우리나라 공공복지의 정책 방향을 설정하고자 한다. 여기서는 우리나라 세대별 복지의 특징, 장기적인 우리나라의 경제성장 여력과 복지 부담 증가 등을 고려한다. 결론을 미리 언급하자면 2장은 우리나라 공공복지의 정책 방향을 '현재의 복지 수준을 유지하기 위해 현 세대부터 점진적으로 부담을 확대하는 것'으로 도출하였다. 이러한 기본 방향은 이후 논의 전개에 있어서도 일관되게 적용된다.

제3장에서는 건강보장과 관련하여 공공복지인 국민건강보험의 발전 과정과 특징을 논의한다. 우선 국민건강보험의 경우 급속한 고령화에도 불구하고 완만하고 지속적인 요율인상으로 재정안정이 가능할 것으로 나타났다. 그러나 재정확충을 한다고 하더라고 우리나라 의료시장의 특성상 총의료비 관리에 노력하지 않으면 보장률의 확대에는 한계가 있을 것으로 보았다. 민영건강보험을 위시한 민영부문의 경우 성장에서 리스크 관리로 경영의 중심을 전환하고 취약계층에 대한 보장서비스를 늘려야 한다고 제안하고, 이를 위해 스스로의 리스크 관리 능력 제고와 더불어 총의료비 관리를 위한 공·사 협력에 적극적으로 나설 필요가 있음을 지적하였다.

제4장에서는 우리나라 전체 노후보장체계를 살펴보고, 현 상태에서의 노후소득보장 체계의 문제점에 대한 평가를 재정안정, 형평성, 사각지대 등의 관점에서 제시하였다. 또한 4장은 미시적 관점에서 다층적 노후소득원 추정을 통해 중산층을 두텁게 늘리는 정책이 필요하다는 점을 제안하였으며, 장기적 재정추계를 통해서 베이비부머 세대도 적극적으로 재정안정화에 동참할 수 있도록 현 시점부터 보험료를 점진적으로 증가하는 개선안을 제시하고 있다.

제5장에서는 본 연구의 전체 내용을 요약하고 이를 바탕으로 향후 개선 과제를 재정리하고자 한다. 특히, 이러한 과정을 통해 우리니라 공·사 사회안전망의 문제를 전체적으로 조망하고 공·사 협력이라는 관점에서 개선과제들을 종합하였다.

본 연구의 기본 목적은 공·사 사회안전망의 개선방향을 제언하는데 있다. 따라서 원고의 구성도 가급적 개선 방향을 제시하는데 초점을 맞추었다. 본 연

구는 잠재 GDP, 국민건강보험 재정, 소득계층별 노후소득, 국민연금 재정 등 다양한 분야에 대한 추계와 시나리오 분석을 실시하는데, 이와 관련한 가정이나 구체적인 방법론, 추정 결과 등에 대한 소개가 내용 전개에 부담이 될 경우 가급적 부록에 소개하는 방식을 취하였다.