

IDP 정책연구

보편적 복지국가 실현을 위한 사회보장제도 개혁방안

- 박근혜 사회보장기본법에 대한 비판적 관점에서 -

김동영 | 민주정책연구원 부연구위원



요약

이 글은 차기(2012년) 총선과 대선을 앞두고 발표된 박근혜 의원의 '사회보장기본법 전부개정 법률안'에 대한 비판적 분석을 바탕으로, 보편적 복지국가의 실현을 위해 필요한 사회보장기본법의 바람직한 개정 방향과 복지국가 실현을 위해 필요한 제 법률과 제도의 개혁 방향을 제시해 본 것이다.

한국사회는 구사회적 위험과 신사회적 위험이라는 중첩적 난제를 안고 있는 사회이다. 이는 빈곤, 질병 등 전통적 위험과 함께 경제위기와 신자유주의 정책의 영향으로 고착화된 고용불안, 실업, 고령화, 교육비·주거부담 등 새로운 사회적 위험에 우리 사회가 전반적으로 노출되어 더 어려운 사회·경제적 여건을 형성하고 있다는 것이다.

이처럼 다변화된 우리 사회의 구조와 문제는 더 이상 한 가지 정답으로 해결할 수 없는 사회가 되었다는 의미이다.

이 글은 현대의 문제를 풀어가는 사회정책은 경제정책과 긴밀한 정책간 연관관계를 가지고 있으며, 여타 정부부처, 지방자치단체의 긴밀한 조직간 상호작용을 요구하고 있음을 전제로 하고 있다. 복지국가라는 하나의 국가운영 비전을 공유하고, 사회보장이라는 공통의 목표를 달성하기 위해선 무엇보다 소통과 통합의 운영을 이룩할 수 있는 법과 제도의 개편이 필요하다.

이에 이 글에선 복지국가의 가치 정립을 시작으로 좁게는 기본법의 제·개정을 통해 국가와 지방자치단체의 보다 적극적인 책임을 요구하고, 넓게는 복지국가를 실현하는데 필요한 강력한 정책 환경을 조성하기 위해 사회부총리제 도입 등 국가조직과 법률정비, 누진세 확대와 연기금의 사회투자자본적 활용 등 적극적인 재정 정책을 요구하였다.

보편적 복지국가 실현을 위한 사회보장제도 개혁방안

- 박근혜 사회보장기본법에 대한 비판적 관점에서 -

김동영_민주정책연구원 부연구위원



Contents

- I. 사회보장기본법 전부개정 의미 1
- II. 사회보장기본법 전부개정의 필요성 2
- III. 박근혜식 ‘복지국가’와 ‘사회보장기본법’의 주요내용 2
- IV. 박근혜식 ‘복지국가’, ‘사회보장기본법’에 대한 평가 7
 - 1. 가치의 충돌 7
 - 2. 전문가 및 시민단체의 평가 10
 - 3. 박근혜 사회보장기본법 주요 내용에 대한 평가 11
- V. 보편적 복지국가 실현을 위한 사회보장제도 개혁 방안 20
 - 1. 사회보장기본법의 개정방향 20
 - 2. 복지국가 실현을 위한 사회시스템 개혁방향 23
- VI. 결어 27

- [표 1] 박근혜 사회보장기본법 전부 개정안에 대한 평가 10
- [표 2] 건강보험 법정지원액의 과부족 현황 13
- [표 3] 정부 복지사업 관련 정보시스템 18
- [표 4] 전 부처 복지사업 현황 22
- [표 5] 사회투자국가론의 문제점 24
- [그림 1] 기존의 소득보장국가와 새로운 생활보장국가 3
- [그림 2] 중산층(중위소득 50~150%)의 가구 및 소득 비중 20

* 보고서의 모든 내용은 집필자의 의견이며 민주정책연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2010년 12월 20일, 여권의 유력한 대선주자인 박근혜 의원은 '한국형 복지국가 건설'을 주장하며 '사회보장기본법 전부개정법률안'의 공청회를 개최하고, 이후 수정을 거쳐 '11년 2월 11일 밤의, 4월 12일 상임위에 상정되었음

I 사회보장기본법 전부개정의 의미

- 동 법안은 박근혜 의원의 '복지구상'을 담고 있는 것으로 지난 1년여 동안 각 계 각층의 전문가 그룹을 만나 조언을 구하고 복지정책 분야 전반에 대해 연구한 결과로 알려지고 있으며, 이는 박근혜 의원이 '복지'를 앞세워 차기 대권행보에 시동을 건 것으로 평가되고 있음
- 법안의 기본방향은 '기본법 위상의 제고', '개별 사회보장계획의 통합성과 연계성 제고', '사회보장 운영의 효율성 제고와 수요자 중심의 복지전달체계 구축', '사회보장에 대한 국가와 국민의 적극적 책임을 명시'하고 있음
- 기존의 '사회보장기본법'이 복지국가의 역할과 비전을 제대로 담아내지 못하고 있는 상황에서 '복지'가 선거 최대의 쟁점으로 부상하고 있어, 2012년 치러질 총선과 대선, 그리고 한나라당 내 경선 등을 앞두고 담론을 선점하고자 하는 시도로 분석됨

II 사회보장기본법 전부개정의 필요성

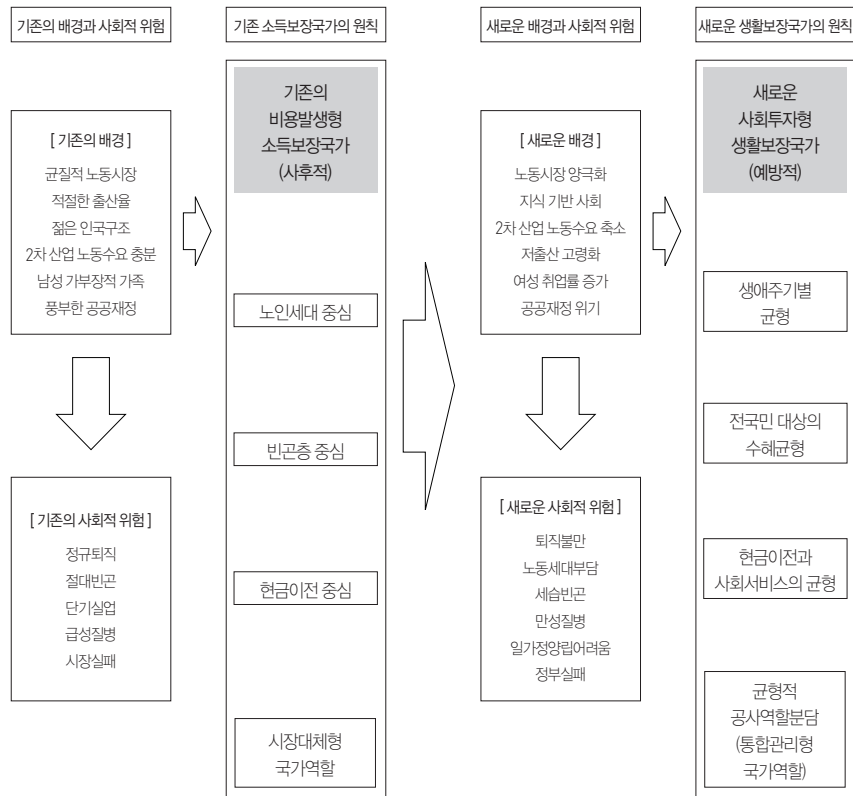
- 기존 사회보장기본법(전문개정 2009.6.9)은 '보편적 복지국가'의 비전을 제시하고 사회보장 관련법과의 연계성, 정합성을 견인하는 준거 틀로 활용하기에는 분명한 한계가 있음(추진방향 결여, 통합조정기능의 미흡, 효율적 운영을 위한 관리규정 미흡). 또한 경제위기, 실업률 증가, 급격한 저출산 고령화 등 사회·경제적 환경 변화와 이에 따른 국민적 복지 욕구의 변화도 반영하지 못하고 있음
- 반면 국민들은 민주정부 10년 동안 확대된 복지가 이명박 정부 들어 축소되는 것을 경험하면서 더 적극적인 복지요구를 가지게 되었고 급기야 지난 지방선거와 재보궐 선거에서는 '복지'가 가장 큰 화두로 등장함
- 이에 사회보장기본법은 변화하는 사회, 경제, 정치적 환경에 발맞춰 '보편적 복지국가'라는 국가비전을 제시하고, 관련 개별법을 견인하며, 정부 부처와 지방자치단체들의 역할을 조정하는 기본 틀로서의 위상과 역할로 중요한 의미를 가짐

III 박근혜식 '복지국가'와 '사회보장기본법'의 주요내용

1. 박근혜식 ‘복지국가’의 주요방향

- 결과의 평등이 아닌 기회의 평등 전략을 중시
- 경제활동의 활성화적인 참여 중시
- 사회정책과 경제정책의 통합적 접근
- 한국적 상황에 맞는 ‘한국형 생활보장국가’ 모델 제시

[그림 1] 기존의 소득보장국가와 새로운 생활보장국가



출처: 공청회 자료집 ('10.12.20)

2. 박근혜식 ‘복지국가의 4대 주요원칙’

- 노인세대뿐만 아니라 ‘생애주기별’로 균형적인 복지수혜를 지향
- 빈곤층을 넘어 전 국민 대상의 수혜그룹 균형 확보
- 사후적·소극적인 소득보장(현금이전) 중심에서 예방적이고 적극적인 사회서비스를 중심으로 전환하고 양자 간의 균형을 확보
- 시장대체적인 국가역할에서 공시역할분담의 균형을 창출하고 규제자로서 보다는 통합관리자로서의 국가역할을 강화

3. 박근혜식 ‘사회보장기본법 전부 개정의 기본방향’

- 복지정책의 수립 및 관련법률 제·개정 시 기본지침으로서 위상 확립
- 개별 사회보장계획의 통합성과 연계성 제고
- 사회보장 운영의 효율성 제고와 수요자중심 복지전달체계 구축
- 사회보장에 대한 국가와 국민의 적극적 책임 명시

4. 박근혜식 ‘사회보장기본법 전부 개정의 주요내용’

2010년 12월 공청회 이후 2월 국회제출안에는 자구수정과 일부내용의 변화가 있었음

1) 사회보장 기본지침으로서의 위상 확립

- ‘최저소득보장’이라는 단순, 소극적 기본이념에서 ‘자아실현 추구’라는 보다 적극적, 능동적 복지이념 전환(제2조)
- 기존 사회보장이 포괄하는 위험범위에 저출산·고령화 사회에 더욱 중요해지고 있는 ‘출산과 양육’을 추가(제3조)

- 사회보장급여는 '소득보장성 급여'뿐 아니라 '서비스 급여'를 포괄하여 명시 (제3조)
- 소득보장과 사회서비스가 균형적으로 보장되는 '평생 사회안전망의 구축' 의무화(제3조)
- 생애주기 전반에 걸쳐 발생하는 기본욕구와 특정한 사회위험에 따라 발생하는 특수욕구를 동시에 고려한 맞춤형 사회보장체계 마련(제4장)
- 사회 환경 변화에 선제적으로 대응하는 지속가능한 사회보장체계 구축 (제4장)
- 공공부문이 평생사회안전망 구축에 있어 중심적 역할을 하도록 하고 공사 보장제도가 긴밀하게 연계하도록 함(제4장)
- 사회복지 영역의 개별 법률의 상위법 위상제고(제4조)

2) 사회보장 개별 계획 간의 통합·조정기능 재고

- 기존 법의 사회보장'장기발전방향'을 '장기발전계획'(제출안에는 '기본계획'으로 수정됨)으로 전환하여 계획의 구속력 강화(제16조)
- 다른 법령에 수립되는 사회보장관련 계획에 우선하고, 기본으로 하여 계획의 통일성 제고(제17조)
- 특히 사회복지사업법에 규정된 지역사회복지계획이 기본법의 사회보장 장기발전계획(기본계획)과 일관되게 추진될 수 있도록 하기 위해 지역사회복지계획(제출안에는 '지역사회보장계획'으로 수정됨)은 장기발전계획(기본계획)에 연계하여 수립하도록 명시함(제19조)
- 조정기능을 강화하기 위해 '사회보장심의위원회'를 '사회보장위원회'로 격상 (제20조)

- 위원회의 기존 심의사항에 특히 '국가와 지방자치단체의 역할 및 비용 분담', '사회보장 관련 통계의 종합·조정(제출안에는 '사회보장통계'로 수정)을 추가(제20조)
- 사회보장에 관한 종합적 통계관리를 위하여 보건복지부 책임 하에 사회보장통계연감 형태의 종합통계를 매년 생산하고 이를 위원회에 심의를 받고 공표하도록 의무화함(제출안에는 '대통령령으로 정한다'로 수정함) (제33조)

3) 사회보장제도의 운영 효율성 제고 및 수요자 중심의 복지체계 확립

- 공급자(부처)별로 다양한 복지급여 대상 선정기준을 일원화(제26조)
- 전달체계의 과부하 및 중복과 누락을 방지하기 위한 사회보장 주체간 역할 조정 근거마련(제26조)
- 국가와 지방자치단체의 상호협력 의무 부여(제26조)
- 행정기관 업무연관시 해당 중앙행정기관 장이 보건복지부 장관과 협의 의무 부여(제26조)
- 협의가 어려운 경우 '사회보장위원회'에서 이를 조정할 수 있도록 함 (제26조)
- 복지정책 전반에 대한 사후관리 및 부정수급 관리, 사각지대 발굴 및 권리구제, 행정처분 및 법적 조치 등을 전담할 수 있는 조직 및 인력 확충을 통한 모니터링 체계 구축(제30조)
- 사회보장 통합정보시스템 구축 근거마련, 사회보장통합정보시스템은 보건복지부 장관이 설치하되, 사회보장관련 부처나 기관이 손쉽게 접근하여 이용할 수 있도록 함(제37조)

4) 국가와 국민의 책임 강화

- 모든 국민의 인간다운 생활을 유지·증진하는 책임을 국가 및 지방자치단체에 둠(제5조)
- 모든 국민은 사회보장제도의 원활한 운영에 필요한 정보를 성실히 제공할 의무를 가짐(제7조)

IV 박근혜식 ‘복지국가’, ‘사회보장기본법’에 대한 평가

1. 가치의 충돌

1) 박근혜 개인의 가치 충돌

- 일반적으로 법과 제도는 정책의 대상을 어떤 가치로 바라보는가 하는데서 출발함
- 사회보장기본법은 박근혜 의원의 개정안에도 기록되어있듯 “사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고…관련 기본사항을 규정”하는 것으로 사회보장의 가장 기본적인 가치를 담고 있음
- 동 법안은 “사회보장은 모든 국민이 다양한 사회적 위험으로부터 벗어나 행복하고 인간다운 생활을 향유할 수 있도록…사회참여와 자아실현을 보장…사회통합과 행복한 복지사회를 실현하는 것을 기본이념으로 한다”고 명기하고 있음

- 이번에 발표된 박근혜 의원의 ‘복지국가’계획과 ‘사회보장기본법안’은 전통적, 잔여적, 시혜적 복지가 아닌 국가와 지방자치단체가 ‘모든 국민’에서 ‘생애주기별’로 필요한 사회보장제도를 실시하는 적극적, 보편적 복지를 선언하고 있는 것임
- 동 법안 설명서에 기록된 “사회투자형”국가를 지향했던 영국의 블레어 정부 역시 ‘큰 정부’를 통해 관련 정책을 수행하였음
- 그러나 박근혜 의원은 그간 계속해서 [작은 정부, 큰 시장]을 주장한바 있으며, 이에 대해 지금까지 변화된 입장을 밝힌 적이 없음. 이는 이번에 국가비전으로 발표한 ‘복지국가’나 ‘사회보장기본법’에서의 적극적이고 포괄적인 국가와 지방자치단체의 역할 규정과 정면으로 배치되고 있는 것임
- 정부와 지자체의 법적 역할규정과 책임부여 뿐만 아니라 재정적 책임에 있어서도 복지선진국들의 GDP 대비 공공복지지출 비중은 27~28%에 이르는 반면 우리나라는 7.5%에 불과한 것을 감안하면 국가와 지방자치단체에 더 많은 재정적 책임이 요구되는 사항임을 알 수 있음
- 즉, 박근혜 의원이 ‘줄푸세(2007년 대선후보 공약으로 세금은 ‘줄’이고, 규제는 ‘풀’고, 법질서는 ‘세’운다)’를 통한 6조원 감세 공약, 한나라당내 감세 논쟁²⁾등을 통해 지속적으로 감세에 대한 본인의 소신을 밝혀왔던 것을 감안하면 공공복지지출 비중의 대폭적인 확대를 요구하는 복지국가의 비전과 본인의 가치가 정면으로 배치되는 상황에 맞닥뜨리게 됨
- 이후 지속적으로 요구될 복지재정의 확보 방안 없이 보편적 복지국가를 주장하는 것은 그 진정성을 인정받기 어려워 짐

1) “박근혜의 2012 경제비전과 추진전략”, 『대한민국 희망의 길』 등을 통해 언급

2) 2010년 11월 한나라당 내 감세논쟁에서 “법인세는 인하하되 소득세는 현행 유지”를 언급

2) 소속 정당의 가치와도 충돌

- 박근혜 의원이 대표를 역임한 바 있고 현재도 적(籍)을 두고 있는 소속 정당인 한나라당의 정강·정책 역시 “작은 정부, 큰 시장”을 선언하고 있어 국가와 지방자치단체의 주도적인 역할과 재정부담의 방향과 배치되고 있음
- 아울러 한나라당은 중부세 감세³⁾, 법인세 인하⁴⁾, 소득세 인하 등 지속적인 감세정책과 공공의 역할을 축소하는 공기업민영화, 의료민영화 등 각종 민영화 정책을 추진하고 있음
- 2011년도 예산안 처리 과정에서 역시 2조 880억 원의 주요 서민예산을 삭감한바 있음⁵⁾
- 이에 대해 박근혜 의원은 보편적 복지 선언인 ‘사회보장기본법’ 전부 개정안 공청회를 앞두고 감세와 예산삭감 등을 강행하고 있는 소속 정당의 예산안 처리 과정에 가치의 충돌로 인해 동참하지 않음(찬성도 반대도 할 수 없는 상황이 됨)

3) 기획재정부 종합부동산세개편방안, 「2008-2010년 까지 2조 2,300억 원 감세」, 2008. 9.

4) “전체 감면금액 2조 458억 원 대기업 1조 7,658억 원 감세”, 「2008년 임시투자세액공제 법인세 신고현황」

5) 민주당, 「2011년 예산안 날치기 피해실태와 서민예산 복원 방안」 자료집.

2. 전문가 및 시민단체의 평가

[표 1] 박근혜 사회보장기본법 전부 개정안에 대한 평가

평가주체	평가내용
김원섭 교수 (고려대 사회학과)	<ul style="list-style-type: none"> - 규제주의적 모델에서 관리주의적 모델로의 전환을 전제하고 있는 것으로 볼 때 국가책임에 대해 보다 진전된 내용임 - 복지의 구조를 사회서비스 중심으로 개편하고자 하는 특징과 복지급여의 수준을 기존의 최저선 보장이 아닌 사회활동에 대한 참여권을 보장하는 것으로 복지급여수준을 확대하고 있음 - 기존에 잔여적, 부분적으로 진행되어 오던 사회서비스를 1차적 사회안전망으로 제시했다는 측면에서 보편성의 확대가 보임
김용익 교수 (서울대 의대)	<ul style="list-style-type: none"> - 관리형 국가개입을 강화하고자 하는 의도는 좋으나 실제 제도적 측면에서 사회보장위원회나 복지부의 조정권 확대와 같은 것으로 관리형 국가개입이 가능할지 의문임. 관리 국가를 위해서는 사회보험의 통합이나 사회보장청과 같은 강력하고 체계적인 관리기구가 필요함 - 우리나라는 구사회적 위험과 신사회적 위험이 중첩적으로 결합되어 있음. 복지제도에서 사회보장영역이 65-70%이고 사회서비스 부분의 비중이 18%정도임. 이는 곧 사회서비스의 강화만으로 우리사회의 문제를 해결하기 어려움을 뜻함 - 기존의 사회보장체계와 복지서비스의 관계를 보다 명확히 할 필요가 있음
김연명 교수 (중앙대 사회복지학)	<ul style="list-style-type: none"> - 구상은 광대하고 논리는 정연함 - 복지의 대폭적 확대를 주장하는 것은 보수정치에 있어서 매우 중대한 전략적 변경 - 개별적 복지정책의 방향이나 내용을 제시하지 않으면서 구체화의 방식을 ‘사회보장기본법의 전부개정’으로 삼은 것은 절묘한 정치적 선택 - 복지를 지향하는 정치인의 이미지는 얻었지만, 복지를 추구하는 정치인과 정당이 저야할 부담과 책임은 회피함
김연명 교수 (중앙대 사회복지학)	<ul style="list-style-type: none"> - 보수진영에서 복지를 전면화시킨 것이 바람직한 것으로 보임 - 복지정책의 수립, 관리, 평가 등을 체계화시키는 복지의 ‘거버넌스’구조를 갖추는데 초점을 맞춘 것에 긍정적으로 평가할 수 있음

김연명 교수 (중앙대 사회복지학)	<ul style="list-style-type: none"> - 한국의 사회복지 발전단계에서 별로 새로운 것이 없는 박근혜의 한국형 복지국가가 바람직한 것인가에 대해 근본적인 의문이 있음 - 기존의 소득보장 중심 복지국가대신 사회서비스를 강조하는 복지국가로의 이동을 주장하고 있으나 사각지대가 광범위하게 존재하고, 급여수준도 낮은 상황에서 소득보장프로그램을 중요성을 너무 과소평가하고 있다고 판단됨 - 복지프로그램의 재원조달에 대한 언급이 없는 것이 약점으로 보임
참여연대	<ul style="list-style-type: none"> - 보편적 복지에 기초한 강력한 복지국가의 모습을 찾기 어려움 - 구체적 복지제도를 언급하지 않음으로 정치적 수사에 불과할 수 있다는 우려가 생김 - 강제와 4대강 사업 등 차기정부의 복지재정에 어려움이 있는 상황에서 복지재정에 대한 비전을 제시하지 않고 있음

3. 박근혜 사회보장기본법 주요 내용에 대한 평가

전부개정안 제3조(정의)

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “사회보장”이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고...

- 동 법안은 사회보장이 포괄하는 범위에 우리나라의 저출산·고령화 상황을 감안하여 ‘출산과 양육’(제3조)을 포함하고 있음
- 그러나 저출산에 직접적인 영향을 미치는 결혼을 결정하는 중요한 변수로 고용안정과 집값상승이 지목되고 있음⁶⁾. 즉, 한국적 상황에서 사회변화를 반영하는 주요위험으로 ‘주거’에 대한 사회보장적 정책 접근이 요구되고 있음

6) 한국은행 금융경제연구원. [금융경제연구], 2010년 12월호.

- 또한 동 법 설명 자료를 통해서 모델로 표방한 ‘사회투자(형)국가’는 일반적으로 Learnfare(교육복지), Welfare(사회복지), Jobfare(일자리복지)를 핵심과제로 추구는 모델로 부모의 교육수준과 직업이 자녀에게 대물림되고 있는 한국적 상황에서 ‘교육’, ‘일자리’ 문제를 어떻게 해결해 나갈 것인가에 대한 통합적 접근이 필요함

전부개정안 5조(국가와 지방자치단체의 책임)

- ① 국가와 지방자치단체는 모든 국민의 인간다운 생활을 유지·증진하는 책임을 가진다
- ②...
- ③ 국가와 지방자치단체는 국가 발전수준에 부응하고 사회환경의 변화에 선제적으로 대응하며 지속가능한 사회보장제도를 확립하고 이에 필요한 재원을 조달하여야 한다.

- 동 법안은 제 5조에서 국가와 지방자치단체의 책임을 명시하며 사회보장에 필요한 재원을 조달하도록 하고 있음. 그러나 국가와 지방자치단체가 이에 대한 법적 의무를 다하지 않았을 때 어떻게 할 것인가에 대한 대안(이행강제, 벌칙, 소급 등)이 동반되어야 함
- 실제 국민 보건의료에 가장 직접적인 영향을 주는 국민건강보험의 경우에도 국민건강보험법 제92조(보험재정에 대한 정부지원) “① 국가는 매년 예산의 범위 안에서 당해 연도 보험료 예상수입액의 100분의 14에 상당하는 금액을 국고에서 공단에 지원”하고, 국민건강증진기금에서 6%를 지원하도록 되어있으나 이를 준수하지 않고 있음

[표 2] 건강보험 법정지원액의 과부족 현황

(단위: 억 원 %)

구분	2007	2008	2009	2010
법정지원액(A)	29,754	34,214	36,309	39,407
실지원액(B)	27,042	30,023	37,834	39,120
과부족액(C)	△2,712	△4,191	215	△287
과리율(C/A)	△9.1	△12.2	0.59	△0.73

출처: 국민건강보험공단

- 지자체의 지원 역시 재원부족 등의 이유로 곳곳에서 사회보장 사각지대가 발생하고 있음(대표적 사례로 '방학 중 결식아동 지원 사업'의 경우, 정부와 한나라당은 한시사업이란 이유로 날치기 과정에서 관련예산 282억 원을 삭감하고 지자체에서 감당하도록 하고 있으나, 지자체 역시 예산부족을 이유로 문제가 발생하고 있음)

전부개정안 제9조(사회보장을 받을 권리)

모든 국민은 사회보장 관계 법령에서 정하는 바에 따라 사회보장급여를 받을 권리를 가진다.

- 동 법안에서는 사회보장수급의 대상을 '모든 국민'으로 규정하고 있음
- 최근 복지논쟁에서 가장 쟁점이 되고 있는 '무상급식' 논란의 경우 민주당과 시민사회는 대표적, 보편적 복지정책임을 강조하는 반면, 오세훈 서울 시장은 "포퓰리즘"으로 규정하며 반대하고 있음
- 박근혜 의원 측은 동 법안은 설명 자료를 통해 "무상급식 대상이 일정 수준이하(하위 70%)의 대상으로 결정되고 운영될 경우"를 가정하며 대상자 선정과 운영을 위한 통합적 관리가 필요하다고 주장함

- 현재 헌법⁷⁾과 교육기본법⁸⁾은 초, 중등교육과정을 국민의 당연한 의무교육의 과정으로 천명하고 있으며, "의무교육은 무상으로 한다(31조)"고 규정하고 있음. 그럼에도 불구하고 무상급식의 대상은 소득수준을 기준으로 구분하여 일부에게만 그 자격을 부여할 경우, 법률이 정하는 의무의 대상과 권리의 대상이 괴리되는 상황이 발생하게 됨
- 보편적 복지를 선언한 법조문의 선언과 규정에도 불구하고 집행하는 사람의 주관에 '선별적', '잔여적'으로 해석된다면 결국 또 하나의 유명무실한 법안으로 전락할 수밖에 없음

전부개정안 제21조(위원회의 구성 등)

② 위원장은 국무총리가 되고 부위원장은 기획재정부장관 및 보건복지부장관이 된다.

- 앞서 지적한 바와 같이 우리사회 위협의 주요 구성요소는 일자리, 교육, 주거 등을 들 수 있음. 이로 인해 저출산·고령화, 빈부격차 심화 등의 사회현상이 발생하고 있음
- 따라서 이러한 사회경제적 위험과 그로인해 발생하는 문제들을 유기적으로 논의하고 해결하기위해 지식경제부(경제), 노동부(일자리), 교육부(교육), 국토해양부(주거) 등이 적극적으로 참여하고 역할을 할 수 있도록 하는 구성이 필요함

7) 제31조 ② 모든 국민은 그 보호하는 자녀에게도 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.
8) 제8조 (의무교육) ① 의무교육은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육으로 한다.

전부개정안 제22조(평생사회안전망)

- ② 국가와 지방자치단체는 제1항의 평생사회안전망을 구축하는 경우 보편적으로 충족되어야 하는 기본욕구와 특정한 사회위험에 의해 발생하는 특수욕구를 고려하여야 한다.
- ③ 국가와 지방자치단체는 평생사회안전망을 구축·운영함에 있어 사회적 취약계층을 위한 공공부조를 마련하여 최저생활을 보장하여야 한다.

- 공청회를 통해 발표되었던 법 초안은 ②항에 “...특수욕구를 고려하여 생애주기 전반에 걸쳐 빈틈없이 제공하는 사회보장체계를 마련하여야 한다.”는 내용이 포함되어 있었으나 제출안은 단순히 “...고려하여야 한다”고 되어 있어 초안보다 소극적으로 변화되었음
- ③항의 내용역시 초안에서는 “국가와 지방자치단체는 사회 환경의 변화에 선제적으로 대응하는 지속가능한 사회보장체계를 구축하여야 한다”는 내용으로 예방적 활동을 포함하고 있었으나 수정안에서는 사후적 “최저생활보장”으로 후퇴하였음

전부개정안 제25조(맞춤형 공공부조)

삭제

- 공청회 당시 초안 25조에는 “국가와 지방자치단체는 사회적 배려와 보호가 필요한 노인, 장애인, 여성, 한부모가족 및 다문화가족 등의 다양한 욕구에 부합하는 공공부조제도를 마련하여야 한다.”는 내용으로 국가와 지자체의 맞춤형 공공부조에 대한 의무가 규정되어 있었으나 제출안에는 해당 조항이 삭제되어 ‘공공부조’에 대한 국가와 지자체의 의무가 사라짐
- 이는 기존 사회보장제도에서 가장 상징적이고, 중요한 의미를 지녔던 사

회취약계층에 대한 국가와 지자체의 지원의무를 삭제한 것으로 박근혜 식 사회보장제도가 기존 공공부조를 통한 취약계층 지원보다 사회서비스를 중심으로 재편하고자 한다는 것을 보여주는 상징적 변화로 볼 수 있음

전부개정안 제28조(비용의 부담)

- ② 사회보험에 드는 비용은... 관계 법령에서 정하는 바에 따라 국가가 그 비용의 일부를 부담할 수 있다.
- ③ 공공부조 및 관계법령에서... 비용의 전부 또는 일부는 국가와 지방자치단체가 부담한다.
- ④ 부담 능력이 있는 국민에 대한 사회서비스에 드는 비용은... 국가와 지방자치단체가 그 비용의 일부를 부담할 수 있다.

- 동 법의 사회보장이념으로 설정한 “보다 적극적이고 능동적 복지이념”을 실현하지 위해서는 가장 구체화되어야 할 부문이 ‘소요비용’에 관련된 조항임
- 그러나 법안에서는 기존에 집행하던 공공부조와 관련된 비용만 국가와 지방자치단체의 부담 의무조항으로 하고, 사회보험과 사회서비스 비용은 관계법령에서 정하는 바에 따라 “...그 비용의 일부를 부담할 수 있다”라는 임의조항으로 규정하고 있음
- 국민연금, 국민건강보험 등 사회보험의 재정고갈문제와 저출산·고령화로 인한 보육, 가사, 간병 등 사회서비스 비용이 증가하는 상황에서 국가와 지자체의 비용부담 여부는 정책주체의 복지국가 의지를 가늠할 수 있는 대표적인 척도가 될 수 있음. 본 조항을 통해 보면 적극적인 복지정책 의지는 찾기 어려움
- 보다 진정성 있고, 적극적인 사회보장국가를 만들고자 한다면 이에 필요한 재정을 “부담한다”는 ‘강제조항화’가 필요함

전부개정안 제37조(사회보장정보의 전자적 관리)

- ① 국가는 관계 중앙행정기관과 지방자치단체에서 시행하는 사회보장 관련 정보를 통합하여 처리·기록 및 관리를 하는 시스템(이하 "사회보장정보시스템")을 구축·운영할 수 있다.
- ④ 관계 중앙행정기관의 장은 사회보장수급권자 선정 및 급여 관리를 위하여 사회보장정보시스템의 활용이 필요한 경우에는 사전에 보건복지부장관과 협의하여야 한다.
- ⑤ 보건복지부장관은 사회보장정보시스템을 효율적으로 운영하기 위하여 전담기구를 설치할 수 있다.

전부개정안 제38조(개인정보 등의 보호)

- ① 사회보장 업무에 종사하거나 종사하였던 자는 사회보장업무 수행과 관련하여 알게 된 개인·법인 또는 단체의 정보를 관계 법령에서 정하는 바에 따라 보호하여야 한다.
- ② 국가와 지방자치단체, 관계기관·단체는 이법과 관계 법령에 따라 조사하거나 제공받은 사회보장정보 중 사회보장수급권자가 아닌 사람의 정보를 관계 법령에서 정하는 바에 따라 보유하여야 하며, 보유목적 외의 목적으로 정보를 이용하게 하거나 제공하여서는 아니 된다.

- 동 법은 복지의 누락과 중복을 막기 위해 '사회보장통합정보시스템'을 구축하고 관련 정보를 수집, 활용하도록 하고 있음
- "사회보장통합정보시스템은 보건복지부 장관이 설치하되, 사회보장관련 부처나 기관이 손쉽게 접근하여 이용하고 모니터링 시에도 활용할 수 있도록 함"으로 그 용도를 설명하고 있음
- 그러나 개인정보는 구체적으로 집적될수록 효용가치도 높고, 상업적 목적으로 정보에 접근하고자 하는 시도도 많아지고 강해짐

[표 3] 정부 복지사업 관련 정보시스템

구분	기관명	관련 정보시스템명	비고	
자체 시스템 보유	국가 보훈처	*통합보훈정보시스템	보훈대상/체계 개편에 따라 관련시스템보완예정	
	교육 과학 기술부	*유아학비지원시스템, *장학업무시스템(한국장학재단) *NEIS고용		
	고용	*워크넷, 장애인고용업무시스템, 일모아시스템	7개 시스템의 마스터	
	노동부	*희망드림 근로복지넷, 통합노동보험정보시스템, *보조공학업무관리시스템	DB를 워크넷 중심으로 통합 계획	
	농림 수산 식품부	*농수산사업정보시스템 *장학업무시스템(한국장학재단)		
	보건 복지부	*행복e음, 기초장애연금정보시스템, *암환자의료비지원정보시스템, *사회복지시설정보시스템, 장기요양보험정보시스템 *국민건강보험시스템, 장애인일자리전산시스템 *보육통합정보시스템, 독거노인응급안전돌봄미시스템 *노인일자리지원시스템, 국가암조기검진정보시스템, 바우처통합정보시스템, 드림스타트통합정보지원시스템, 예방접종등록시스템, 혈압·당뇨병등록관리시스템, 보건소통합정보시스템, 희귀난치성질환자 통합관리시스템		
	행정 안전부	*정보통신기기보급시스템, 중고PC 통합관리시스템		
	타기관 시스템 활용	산림청	*일모아시스템(고용노동부)	
		여성 가족부	*행복e음, 사회복지시설정보시스템(보건복지부)	
	시스템 미보유		방송통신위원회, 지식경제부, 문화체육관광부, 소방방재청, 국토해양부	
계		30개 시스템		

출처: 보건복지부

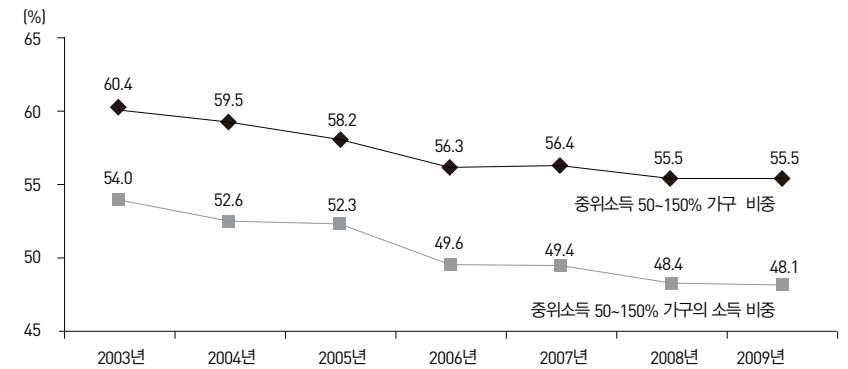
- 특히, 국민건강보험공단에서 보유하고 있는 개인 정보의 경우 민간의료 보험사에게 크립스키밍(Cream skimming)할 수 있는 가장 유용한 정보가 되어 공식, 비공식적으로 관계부처를 통해 정보접근을 시도하고 있음.
- 그 외 카드사, 보험사 등 상업적 목적을 가진 다양한 영역에서의 정보접근 시도가 계속될 수 있음
- 따라서 통합관리의 효율성과 개인정보 보호 사이의 중요성을 감안하여 좀 더 신중히 검토되어야 할 필요가 있으며, 통합관리가 이루어질 경우 전담 기구 설치를 의무화하고, 관리와 보안에 엄중한 책임을 지도록 강제화 할 필요가 있음

V 보편적 복지국가 실현을 위한 사회보장제도 개혁 방안

1. 사회보장기본법의 개정방향

1) 사회적 위험에 대한 능동적 대응

[그림 2] 중산층(중위소득 50~150%)의 가구 및 소득 비중



주: 2인 이상 전체 가구
출처: 삼성경제연구소

- 한국 중산층 가구 비중은 2003년 60.4% → 2009년 55.5%로 4.9% 하락하고 있으며 이들의 실질처분가능 소득 역시 2003년 54.0% → 2009년 48.1%로 감소하고 있음. 특히, 근로자 가구만 보면 1993년 이후 12.2% 하락함

- 그 이유로 경제위기, 비정규직 증가, 고용불안정, 주거비 증가 등의 사회 경제적 요인들이 꼽히고 있음
- 이는 우리사회가 구사회적 위험과 신사회적 위험이 동시에 높게 존재하고 이에 대한 해법 역시 동시에 고려되어야 함을 의미함
- 그러나 이번에 발의된 사회보장기본법을 통해 확인할 수 있는 박근혜식 사회보장제도의 가장 큰 변화는 기존 공공부조 중심의 현금급여 중심 사회보장제도에서 사회서비스 중심의 사회보장제도로 전환하고자 하는 것임
- 앞서 많은 이들이 지적한 바와 같이 우리나라는 여전히 광범위한 사각지대가 존재하고, 급여수준도 낮아 사회계층이동이 어려운 사회임을 감안하면 소득보장형 사회보장프로그램의 중요성을 간과할 수 없음
- 따라서 2007년 현재 GDP 대비 8.1%에 불과한 우리나라의 공공사회복지 지출 비중을 비전 2030에서 제시한 OECD 국가 평균인 20% 수준까지 확대하고 동시에 사회서비스 비중을 높여가는 것이 바람직함
- 현재 우리사회가 당면하고 있는 구사회적 위험과 신사회적 위험을 동시에 대응하고, 미래 가능성에 대비하는 능동적 사회보장체계를 갖춰야 하며 이를 실현하기 위한 적극적 재정대책도 마련하여야 함

2) 적극적 국가 및 지방자치단체의 역할 설정

- 박근혜식 사회보장시스템은 국가와 지방자치단체의 역할을 설정함에 있어 분명 과거보다 진일보한 면이 있지만, 비용책임과 정부조직개편에 있어서 분명한 한계를 가지고 있음
- 2009년 6월 정부는 사회복지 재정지출의 효과성 및 효율성 제고를 위하여 사회복지전달체계 개선종합대책을 마련하였으나 여전히 미흡하다는 지적이 제기되고 있음

- 국회예산정책처에서 전국 사회복지담당 공무원(800명)을 대상으로 설문 조사 한 결과 23.6%가 정부의 개선종합대책을 통하여 사회복지전달체계가 개선되었다고 답변한 반면, 32.4%는 개선되지 않았다고 응답함
- 현재 사회보장업무는 부처별로는 13개 부처 292개 사업이 존재하고, 대상별로는 기초수급자, 차상위계층, 근로빈곤층, 노인, 장애인, 아동·청소년 등에 대한 사회보장급여가 있으며, 그밖에도 지방자치단체의 자체사업도 증가추세에 있음

[표 4] 전부처 복지사업 현황

(2010년 6월 현재)

부처명	복지사업	주요 사업 내용
고용노동부	23	장애인창업옹호사업, 장애인취업지원, 사회적 기업 등
교육과학기술부	10	유아학비지원, 우수학생국가장학사업 등
국토해양부	10	국민임대주택공급, 저소득가구전세자금 등
농림수산식품부	7	농어업인영양양육비지원 등
문화체육관광부	6	여행비우체 등
방통통신위원회	1	장애인 방송 제작지원
국가보훈처	28	국가유공자 재가복지지원, 재해보상금 등
보건복지부	156	기초생활보장, 장애인연금, 기초노령연금, 영유아보육 등
산림청	2	산림서비스증진 등
소방방재청	1	재난취약가구안전점검 및 정비사업
여성가족부	36	청소년특별지원, 한부모가족지원 등
지식경제부	10	저소득층에너지효율개선 등
행정안전부	2	정보통신보조기기보급 등
계	292	

출처: 보건복지부

- 이와 같은 상황을 박근혜의원의 법안에서 제안한 바와 같이 사회보장위원회의 구성이나 복지부의 조정권 확대와 같은 것으로 전체를 조정하고 운영하기는 어려울 것으로 판단됨
- 따라서 보다 적극적인 복지국가 실현의지를 가졌다면 이들을 조정하고 통제할 수 있는, 개별법의 제·개정은 물론 방향을 제시하고 견인하는 기본법, 정부조직과 지방자치단체 조직의 개편이 수반되어야 함

2. 복지국가 실현을 위한 사회시스템 개혁방향

1) 국가운영 방향 설정

- 박근혜의원의 법안 설명 자료를 보면 사회투자형 국가모델을 지향하는 것으로 나와 있음. 이는 민주당도 국가운영의 방향으로 발표한 바가 있음
- 사회투자형 국가모델은 사회정책과 경제정책의 상호보완성을 강조하고, 복지가 갖는 투자적 성격, 생산적 성격을 강조하는 등 성장과 복지를 동시에 추구해야하는 한국적 상황에 적합한 모델이라 할 수 있음
- 그러나 '제 3의 길', '일을 통한 복지' 등을 내세우며 사회투자국가 비전을 제시한 영국의 블레어 정부의 실패를 교훈삼아 신자유주의적 국가운영방식의 폐해와 문제점은 고치고, 우리의 사회경제적 상황에 맞게 사회투자적 성격을 강화하는 '수정형 사회투자국가 모델'의 도입이 필요함

[표 5] 사회투자국가론의 문제점

- 일자리 창출에 대한 강조의 결여
- 신자유주의적인 거시경제 프레임워크의 계승
- 핵심적 조직화원칙으로서의 시장에 대한 의존 역시 계승
- 사회지출 총량의 증대 회피, 지출 효율화 강조
- 환경적 유지가능성에 대한 고려 결여

출처: 김영순(2007)

- 즉, 소득보장과 사회서비스체계의 확립을 기본으로 하고 '적극적 일자리 창출 정책', '고용안정성', '공공의 역할 강화', '사회지출 총량의 증가', '경쟁패자의 부활지원', '아동과 여성에 대한 인격적 접근' 등이 보완되어야 함

2) 관련 기본법 및 개별법률 정비

- 한국사회의 신사회적 위험으로 작용하고 있는 저출산·고령화 문제의 주요 원인인 고용, 주거, 교육, 의료비와 관련된 '주거기본법', '교육기본법', '보건의료기본법' 등 사회·경제정책 영역의 관련 기본법의 제정 및 개정이 필요함
- 2010년 국민은행의 발표에 의하면, 지난 20년간 전국의 아파트가격은 259% 상승한 반면, 전세가격은 무려 440%가 상승했음. 특히 저소득계층이 주로 점유하는 연립주택은 매매가격의 99% 상승에 비하여 전세가격은 282%가 상승하는 등, 자가 주택을 소유하지 못한 서민가구는 자본이득에서 소외되고 전세금상승에 따른 주거비 부담이 증가하고 있는 이중고의 현실을 나타내고 있음. 결국, 주거자산 격차도 주거불평등의 원인으로 작용하고 있음.
- 헌법 35조는 국민의 주거권을 명시하고 있음. 그러나 우리나라는 현재 주

거에 관련된 기본법조차 마련되어있지 않음. 이에 국민을 사회·경제적 위협으로 보호하는 사회보장국가로 발전하기 위해선 우리사회가 주거문제에 대해 어떻게 대응해 나아갈 것인지를 제시하는 ‘주거기본법의 제정이 필요함.

- 국가가 국민의 건강과 교육의 권리를 보장하는 측면에서도 기존 보건의료 기본법, 교육기본법의 개정을 통해 국가와 공공기관의 역할을 좀 더 적극적으로 제시할 필요가 있음.
- 개별 법률 역시 시장화, 민영화 정책으로 인해 공공성이 잠식당한 부분에 대해 국가와 공공기관의 역할을 좀 더 강화하는 방향으로의 개정 및 제정이 필요함

3) 사회·경제정책 조화형 행정조직 개편

(1) 사회부총리제도 도입

- 사회보장기본법에서 기술하고 있는 우리사회의 사회적 위험은 ‘출산’, ‘양육’, ‘실업’, ‘노령’, ‘장애’, ‘질병’, ‘빈곤 및 사망’등으로 다양한 형태로 나타나며 이를 예방하고, 해결하기 위해 사회정책을 시행함.
- 이러한 사회정책은 경제정책과 밀접한 관계를 가지며 긴밀히 상호작용하며 영향을 주고받음
- 그러나 현재 우리나라는 경제정책 중심의 직제운영과 예산편성권을 가지고 있음
- 보편적 복지국가를 실현하기 위한 보다 적극적인 정책집행과 재정활동을 위해 관련 부처를 총괄할 수 있는 사회부총리 제도의 도입을 검토할 시점이 되었음

- 이는 과거 시민사회는 물론, 민주당의 대선 공약으로 제시될 정도로 필요성이 높았음
- ‘민주정부10년위원회’가 조사한 자료에 따르면 “사회정책을 총괄하는 사회부총리제 도입에 찬성한다”는 의견이 65.9%에 이르는 것으로 나타남
- 경제부총리와 사회부총리에 각각 예산권을 부여하고, 보건복지부, 노동부, 환경부, 여성부, 문화관광부, 교육부 등 사회정책관련 부처들을 총괄하고 조정하도록 함

(2) 국회 내 조정기구 설립

- 대부분 정책은 법률적 근거를 가질 때 현실화됨. 즉 통합, 조정된 사회정책이 입법을 통해 강제성과 집행예산을 분배받을 수 있도록 하는 국회 내 조정기구가 필요함
- 스웨덴의 경우 중요한 정책결정사안이 있을 때 의회 내에 국가연구위원회를 구성하여 정당대표, 주요 이익단체 대표, 전문가들이 모여 연구를 공동으로 수행하여 보고서를 제출하게 함
- 이에 입각하여 정부가 정책안을 작성한 후 이를 사회의 광범위한 이해당사자들에게 회람시켜 이들의 검토를 받는 청문제도(remiss system)를 거치고 난후에 최종적 입법안을 마련해 옴
- 기존 정부 조직 내에도 각종 거버넌스 위원회가 존재하지만 위원선정이나 결정방식에 있어서 정부가 주도권을 쥐고 결정하는 방식을 취하고 있음. 새로운 거버넌스 기구는 균형적 의견조정과 결정이 가능한 구조로 운영할 수 있도록 구성

4) 재정운영 방향

- 소득보장형 사회보장과 사회서비스형 사회보장의 병행, 정부와 지자체의 적극적인 개입을 가능하게 하기위해선 복지예산의 대폭적인 확대가 반드시 필요함
- 보다 적극적인 복지재정 확보의 방안으로 부자감세 중단, 소득재분배 기능을 가진 누진세의 확대, 대기업 사회기여금 징수(프랑스의 CSS), 새로운 세원 발굴(건강 위해 산업), 연기금의 사회투자적 사용 등의 방안과 함께 증세 검토
- 또한 지방분권화 이후 지자체간의 현격한 재정의 차이를 극복하고, 최소한의 행정수준을 유지할 수 있도록 재원이전 장치인 지방재정조정제도(local finance equalization scheme)등의 도입 검토

VI 결어

- 박근혜 의원의 ‘사회보장법 전부개정안’ 발표를 바탕으로 한 ‘보편적 복지국가’ 선언은 ‘신자유주의 정치인의 손으로 그린 복지 청사진’으로 추진과정에서 결국은 ‘잔여적, 시혜적 복지’의 수준을 벗어나기 어려울 것임
- 그럼에도 불구하고 박근혜 의원은 구체적 정책을 제시하지 않은 사회보장기본법 발의 과정을 통해 김용익 교수의 평가처럼 “복지를 지향하는 정치인으로서의 이미지는 얻었지만, 복지를 추구하는 정치인과 정당이 져야할 부담과 책임은 완벽하게 회피”할 수 있었음
- 앞으로의 복지국가 논쟁과정은 추진과정에서 누가 진정성을 보이고, 도

출될 수 있는 수많은 사회적 갈등을 통합하고, 사회적 합의를 시도하는가 하는 것이 주목될 것임

- 민주당이 복지담론 경쟁에서 우위를 점하기 위해선 ‘무상급식’, ‘무상보육’, ‘무상의료’ 등을 통해 촉발된 복지논쟁에서 그 넓이와 깊이를 보여주는 ‘보편적 복지국가의 비전’을 제시하고, 연대와 합의를 이루기 위해 노력하는 민주당의 진정성과 노력을 보여줄 필요가 있음

참고문헌

- 김연명. 2011. “한국 복지국가의 진로와 과제.” 『계간광장』 봄호.
- 김연명. 2011. “국민연금기금의 성격과 사회투자자본으로서의 활용.” 참여연대 토론회 자료집.
- 김영순. 2007. “사회투자국가가 우리의 대안인가?” 『경제와 사회』, 2007년 여름호.
- 김용익. 2011. “박근혜 복지안과 민주당 복지안을 논한다.” 박근혜 복지와 민주당 복지. 한국미래발전연구원 30차 정례세미나 자료집.
- 김흥종 외. 2006. “사회경제정책의 조화와 합의의 도출: 주요선진국의 경험과 정책시사점.” 서울: 대외경제정책연구원.
- 국회예산정책처. 2011. 『사회복지전달체계 개선종합대책』. 서울: 국회예산정책처.
- 박근혜. 2101. “사회보장기본법 전부개정을 위한 공청회.” 국회의원 박근혜 공청회 자료집.
- 윤상우. 2011. “한국인의 갈등의식: 지형과 변화.” 고려대학교 한국사회연구소 학술 심포지엄 자료집.
- 윤종훈 외. 2006. 『한국형 신성장동력 사회투자모형과 그 실현을 위한 조세재정 개혁 과제』. 서울: 시민경제사회연구소.
- 전태국 외. 2008. 『사회양극화에 대응하기 위한 사회정책모형 개발에 관한 연구』. 서울: 보건복지부.

보편적 복지국가 실현을 위한 사회보장제도 개혁방안

- 박근혜 사회보장기본법에 대한 비판적 관점에서 -

발행일 2011년 6월 10일

발행인 박순성 (재) 민주정책연구원 원장

홈페이지 민주당 <http://www.minjoo.kr>

민주정책연구원 <http://www.idp.or.kr>

전화 02-2630-0114

팩스 02-2630-0194

주소 서울시 영등포구 영등포동 6가 133번지 민주정책연구원

디자인 진애드 (02-2264-0608)
