

新福祉構想과 福祉政策의 改革方向

權 純 源

(前 本院 研究委員, 現 韓寶經濟研究院長)

◇ 要 約 ◇

밖으로는 코펜하겐 社會開發 정상회의를 계기로, 안으로는 國民期待水準의 제고와 고도성장의 副作用에 대한 성찰을 배경으로 新福祉構想이 제기된 바 있다. 이는 人間性 회복을 근간으로 한국 실정에 어울리는 生產的・共同體的 福祉政策을 추진함으로써 국민생활의 안정에 우선을 두겠다는 정책의지의 결집이라고 요약된다. 新福祉構想은 우리에게 발상의 전환과 새로운 패러다임의 제시를 요구하고 있다.

우리 국민은 高度成長의 副作用으로 생활을 둘러싸고 있는 경제・사회적 환경이 열악하게 되어 안정적인 삶을 위협받고 있다. 특히 物質的인 삶의 풍부함과 더불어 黃金萬能思想이 만연하여 人間輕視傾向이 두드러지고 있어 국민들은 안전하고 안정된 生活與件의 조성을 갈구하고 있는 것으로 풀이된다. 지금이야말로 對內外的 환경변화에 발맞추어 成長潛在力 확충을 지지하면서 계속적인 產業化가 발생시킬 社會的 費用을 줄일 수 있도록 적절한 福祉政策 代案의 개발이 요청되고 있다고 하겠다. 복지정책의 중점은 국민요구를 반영하여 삶의 質 향상을 위한 生活福祉로 모아져야 할 것이다. 대부분의 국민이 文化가 있고 健康하며 安定된 생활을 희구하고 있음에 비추어, 일상 생활 속에서 복지증진을 體感할 수 있도록 지역사회를 단위로 특색 있는 정책이 전개되어야 할 것이다.

앞으로의 社會福祉政策은 傳統的 社會保障制度와 西歐的 社會保障制度의 조화, 경제성장과 사회복지의 균형, 정부, 민간 그리고 지역사회의 共助를 요구하고 있으며, 이와 관련하여 日本과 臺灣의 경험이 시사하는 것처럼 장기적인 視角에서 꾸준히 일관성 있게 公的支出을 늘려나가는 것이 중요하다고 판단된다. 그리하여 민간의 自發的 참여를 유도함으로써 국민 모두의 삶의 質 향상에 기여할 수 있을 것이며 결국 人間性 고양을 통하여 국민화합이 달성될 수 있을 것이다.

I. 序 言

1960년대 초반부터 본격화된 經濟開發의 중점은 일관성 있게 經濟成長에 두어졌었고 상대적으로 뒤늦게 시작된 社會開發의 비중은 아직 낮은 편이다. 經濟成長에 重點을 둔 開發戰略의 성공적 추진으로 1인당 국민소득이 꾸준히 늘어나게 되어 한국 국민의 전반적 經濟福祉가 향상되었으며 貧困人口도 대폭 줄어들게 되었다. 더불어 지속적 경제성장은 社會開發을 위한 財源造成에 기여함으로써 제4차 경제사회개발 5개년계획부터 社會福祉에 대한 지출을 점차 증가시킬 수 있게 되었다. 그리하여 지난 30여년간에 걸쳐 主要經濟社會指標가 꾸준히 개선될 수 있었고 따라서 韓國의 經濟成長은 社會福祉增進에 크게 기여한 것으로 평가된다.

그러나 이러한 成果는 어디까지나 팔목할 만한 所得의 증가에 주로 기인하는 것으로 풀이되며 결코 福祉增進에 정책적 力點이 두어진 것은 아니라는 점을 강조할 필요가 있을 것이다. 이와 같은 개발 전략을 추구한 결과 우리나라의 所得水準에 비하여 社會福祉가 상대적으로 뒤떨어진 것으로 분석된다. 단기간의 고도성장은 한편으로 物質的 풍요를 제공하고 있지만 다른 한편으로 人間輕視 내지 黃金萬能 풍조를 팽배하게 만들어 잇달아 발생하고 있는 大型事故 와도 연결된다고 풀이될 수 있을 것이다. 더욱이 최근 민주화·자유화의 진행과 더불어 국민들의 삶의 質 풍부에 대한 욕구가 다양하게 표출되고 있어 ‘어떻게 하면 안심하고 살 수 있는 생활환경을 조성하여 경제발전수준에 걸맞게 복지수준을 높여나갈 것인가’가 중요한 정책과제로 등장하고 있다.

밖으로는 코펜하겐 社會開發 정상회의를 계기로, 안으로는 國民期待水準의 제고와 고도성장의 副作用에 대한 성찰을 배경으로 新福祉構想이 제기된 바 있다. 이는 人間性 회복을 근간으로 한국 실정에 어울리는 生產的·共同體的 福祉政策을 추진함으로써 국민생활의 안정에 우선을 두겠다는 정책의지의 결집이라고 요약할 수 있다. 新福祉構想은 우리에게 발상의 전환과 새로운 패러다임의 제시를 요구하고 있다. 이와 같은 맥락에서 新福祉構想을 어떻게 전개해 나갈 것인가를 알아보는 것은 매우 중요한 정책적 의미를 지닌다고 하겠다. 이 논문은 新福祉構想이 등장하게 된 배경을 설명하고 무엇을 어떻게 담아 福祉改革의 전환점으로 삼을 것인지를 규명할 목적으로 집필되었다.

本稿에서는 균형된 시각에서 먼저 社會福祉를 어떻게 조명할 것인가를 논의한 다음 國際比較分析을 토대로 우리나라 社會福祉의 현주소를 살펴볼 것이다. 이어서 新福祉構想이 제기된 시대적 상황에 비추어 복지개혁을 위한 政策基調를 제시할 것이며, 끝으로 한국적 복지정책을 추구해 나감에 있어서 기본으로 삼아야 할 정책방향을 검토하는 것으로 결론에 대신하고자 한다.

II. 社會福祉의 概念 및 視角

1. 社會福祉의 概念과 範圍

우선 社會福祉에 대한 개념정리가 필요하다. 왜냐하면 너무도 많은 비슷한 개념들이 무분별하게 사용되고 있을 뿐만 아니라 추후에 설명할 社會保障이나 福祉費用을 어떻게 계산할 것인가 하는 문제

와 직결되기 때문이다. <表 1>에서 보는 바와 같이 각국은 社會保障, 社會開發뿐만 아니라 社會支出 또는 社會保護給與 등 유사한 개념을 混用하고 있다.

사회복지라는 용어는 좁게는 사회보장의 한 部門인 社會福祉서비스를 가리킨다. 廣義의 사회복지는 경제복지가 사회 전반적으로 개선되는 경우 사회복지가 증진된다고 볼 수 있으므로 社會保障 및 關聯制度의 충실뿐만 아니라 사회적 형평증진과 국민생활수준의 향상에 도움을 주는 모든 社會서비스를 포함하는 것으로 풀이된다. 本稿에서는 廣義의 社會福祉를 중심으로 정책논의를 전개할 것이나, 제도로서의 社會保障과, 정책목표로서 생활의 質的인 측면에 주된 관심을 기울이고자 한다. 이를테면 국민 모두가 자유롭고 건강한 삶을 유지하면서 經濟福祉의 증진을 향유할 때 사회복지가 개선된다고 하겠으며, 안전한 생활환경에서 文化的·創造的 삶을 구가할 때 삶의 질이 풍부해진다고 하겠다.

2. 社會福祉를 보는 바람직한 視角

현재 우리나라에는 대체로 보아 두가지 서로 다른 福祉觀이 존재하고 있다고 생각된다. [圖 1]에서 설명하고 있듯이 한편에는 정도의 차이는 있지만 다수의 經濟學者들과 經濟官吏들이 주장하는 市場經濟에 근거를 둔 福祉論이 있는가 하면, 다른 한편에는 社會福祉學者와 福祉專門가들이 주로 지지하는 福祉優先論이 있다.¹⁾ 前者를 經濟優先的 福祉觀이라 할 수 있겠는데, 成長潛在力 배양을 중시한 나머지 복지에 대해서는 다만 2次的인 중요성을 부여하고 있으며 복지를 논함에 있어서도 경제상황의 전개를 감안하여 그때그때 可視

1) 물론 이러한 두가지 견해 이외에도 다른 福祉觀을 지닌 일단의 전문가들이 있다고 인정해야 할 것이며 필자도 그중의 한 사람이라고 밝히고자 함.

〈表 1〉 社會保障 및 社會福祉의 概念定義와 包括範圍

1. 社會保障의 範圍 :

• 狹義의 社會保障	(1) 社會保險	(2) 公的扶助	(3) 社會福祉서비스
• 廣義의 社會保障	(1) (2)	(3)	(4) 公眾保健 (5) 報勳 (6) 其他制度

* (6)에는 社會保障 관련제도, 이를테면 學校給食, 교과서 무료배부, 공공직업훈련 및 소개 등이 포함됨. 그런데 ILO(1989)의 기준에서는 (6)이 제외됨.

2. 社會政策(Social Policy)의 대상분야:

• 獨逸의 경우	(1)+(2)+(3)	(4)	(7) 住宅
• 英國의 경우	(1)+(2)+(3)	(4)	(7) (8) 教育
• OECD의 경우	(1)+(2)+(3)	(4)	(8)

* 단, 社會支出(Social Expenditure)이란 개념을 사용

• EC의 경우	(1)+(2)+(3)	(4)	(8)	(9) 其他給與
• OECD의 경우	(1)+(2)+(3)	(4)	(7)	(8) (10) 人力開發

* (9)에는 職業訓練 및 輪旋, 住宅에 대한 給與, 企業福利 혹은 기타의 慈善制度 등이 여기에 포함되는데 EC는 社會保護 給與(Social Protection Benefits)라는 넓은 개념을 사용.

• 우리나라의 경우	(1)+(2)+(3)	(4)	(7)	(8) (10) 人力開發
• 社會開發分野라고 부르는데豫算·決算書에서는 여기에 生活環境改善과 地域社會開發을 추가하고 있음.				

3. 社會福祉(Social Welfare)의 範圍 :

• 廣義의 社會福祉는 가장 폭넓은 개념으로 經濟福祉¹⁾(Economic Welfare)와 대응되는데 삶의 질을 논의할 때 유용한 개념이 될 것임. 참고로 삶의 질 관련부문에는 사회개발분야뿐만 아니라 자연 또는 생활환경(여가선용, 가정 및 직장환경, 그리고 문화 및 종교생활 등) 분야가 포함적으로 포함된다고 볼 수 있음.

註: 1) Bronfenbrenner 教授 등(1987)은 經濟福祉에 영향을 주는 네가지 主要要因을 다음과 같이 열거하고 있음. (1) 現在와 앞으
로의 生活水準, (2) 所得과 富의 分配狀態, (3) 生活水準의 安定的 유지 가능성, 그리고 (4) 身體的, 精神的 健康 및 民主社會
의 시민으로서의 自由享有 정도.

[圖 1] 두가지 對立되는 福祉觀과 新福祉構想

傳統과 過去의 與件	1. 相扶相助精神 2. 가족적 雇傭慣行과 企業福祉 3. 상대적으로 낮은 老齡人口比率 4. 높은 教育熱과 賖蓄率			
對立： 經濟와 福祉의 相衝	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">經濟優先主義</div> <div style="text-align: center;">福祉優先主義</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div>1. 경제에 우선을 두는 현실적 접근</div> <div>1. 서구적 福祉社會를 지향하는 理想的 接近</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div>2. 효율을 형평보다 중시</div> <div>2. 형평증진 및 소득과 富의 再分配 중시</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div>3. 私的移轉 등 민간부문의 역할을 지나치게 강조하거나 소외계층에 대한 인식 부족</div> <div>3. 政府財政에 부담을 줄 정도로 과다한 복지요구 및 비용의식 부족</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div>4. 短期的 可視的 복지사업 강조</div> <div>4. 小幅的, 微視的 시각에 집착하는 경향</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div>5. 物質的 급여개선에 치중</div> <div>5. 제도적, 이념적 틀을 지나치게 강조</div> </div>			
綜合： 成長과 福祉의 調和	 <div style="text-align: center; margin-top: 20px;"> 新福祉構想 </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div>1. 폭넓고 장기적인 시각에서 경제성장과 사회개발의 相乘關係 강조</div> <div>2. 사람 중심의 社會的 支出과 人的投資의 활성화</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div>3. 정부와 민간의 補完的 역할과 민간자원의 적극적 참여 유도</div> <div>4. 地域社會 단위로 生活福祉 강조</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div>5. 정신적·내면적 욕구충족을 포함하는 삶의 質 향상이 목표</div> <div></div> </div>			
現在와 앞으로의 國內外 與件變化	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div>1. 國제적 經濟競爭의 가열로 각국은 福祉財政安定 중시</div> <div>2. 老齡人口의 급속한 증가</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div>3. 福祉需要의 다양화 및 고급화</div> <div>4. 女性的 사회참여 확대 및 新世代의 등장</div> </div>			

의인 제도도입이나 物質的 급여확대에 치중하려는 경향이 있음을 본다. 반면 복지를 중시하는 일단의 학자들은 理念이나 部門制度에 집착하거나 政府의 財政事情을 충분히 고려함이 없이 先進國 제도

를 理想的으로 도입하려는 경향이 있다고 지적할 수 있다.

과연 福祉를 어떻게 보아야 할 것이며 그 바른 視角은 어떤 것일까? 自由競爭과 能力主義에 기초를 두는 資本主義體制下에서 기회나 능력의 차이로 인하여 個人的·社會的 위험에 직면할 경우 개인들의 自助能力만으로는 효과적으로 대처할 수 없는 貧困集團이 생겨나게 된다. 이들 경쟁에서 탈락한 집단을 방치할 경우 이들은 스스로 생활을 영위할 수 없는 상황으로 떨어지는 非情함을 경험하게 된다. 바로 자본주의를 人間化하고 文明化하려는 데 福祉政策의 참뜻이 있는 것이다.

또한 福祉를 바르게 보는 시각을 가지려면 우리는 우리 경제사회의 전통뿐만 아니라 國內外與件의 변동 및 國民期待水準의 변화 등을 아울러 고려해야 할 것이다. 福祉政策의 개선을 위해서는 이와 같은 요인을 종합적으로 검토하여 물질적·정신적 측면에서 人間生活을 풍요롭게 할 수 있는 전략을 담아야 할 것이므로 먼저 福祉의 우선순위를 上向調整하는 노력이 필요하다. 더욱이 經濟部處와 福祉관련 部處의 빈번한 의견대립으로 정책조정이 자주 난관에 봉착하였음에 비추어 이에 따른 사회적 비용을 줄이기 위해서도 종래의 對立的인 福祉觀을 발전적으로 조화시켜 두 視角간의 균형을 유지해 나갈 것이 요청된다.

다른 나라에 비하여 한국의 사회복지가 뒤늦게 추진되었다는 점과 관련하여 먼저 전통적 사회보장제도의 역할을 언급하지 않을 수 없다. 개인주의와 자유주의를 승상하는 西歐諸國과는 달리 가족주의, 집단주의, 유교문화 등의 특색을 지니고 있는 東洋社會의 경우 가족구성원이나 심지어 이웃간에도 相扶相助하는 전통이 계승되어 사회보장의 기능을 일부 代行해 왔기 때문이다.²⁾ 다시 말하자면 私的移轉(private transfers)이 公的移轉(public transfers)을 代替 또

2) 이를테면 Song(1990) 참조.

는 補完해 왔다고 평가되는 것이다.

더욱이 직장에서도 가족적인 분위기 조성과 연대를 강조하고 있고 紿與 이외에 사업장에서 제공되는 福祉서비스가 부분적으로 사회보장의 역할을 대행해 주고 있는 것이다. 또한 국민의 教育熱이 높고 個人이나 家計의 저축률이 높다는 점과 高齡者人口의 비중이 상대적으로 높지 않았다는 점 등은 사회보장의 필요성을 그만큼 경감시켰다고 분석된다.³⁾

그러나 產業化, 都市化가 급속히 진행되면서 核家族이 지배적인 형태로 자리잡고 있다. 또한 지속적인 所得增加에 힘입어 복지에 대한 국민적 관심이 높아졌을 뿐만 아니라 복지서비스의 質的 개선 및 다양화에 대한 요구도 크게 일고 있는 실정이다. 단적으로 이야기하여 안전하고 안정된 환경에서 삶의 가치를 누려 보겠다는 人間 본연의 요청이 제기되고 있는 것이다. 왜냐하면 농촌지역의 생활기반시설 부족 등 불편한 생활여건과 도시지역에서의 환경오염, 사고증가, 過密에 따른 주택 및 교통문제 등도 심각한 정도에 이르고 있기 때문이다. 그래서 오늘날 복지정책에 대한 새로운 접근이 요구되고 있는데, 무엇보다도 長期的인 안목에서 사람이 중심이 되는 체계적인 복지제도의 구축이 중요하다고 판단된다.

요컨대 新福祉構想에서는 먼저 경제사회전체를 보는 넓은 視角에서 經濟成長과 社會福祉의 調和를 추구해 나가야 할 것이다. 成長과 福祉의 相乘作用을 극대화해 나가자면 經濟發展段階에 상응하는 사회개발의 추진이 요청되는 것이다. 경제성장에 기여한 국민들에게 결맞는 급여와 良質의 복지서비스를 제공, 정당한 보상을 지급하여 이들을 고무함으로써 더욱 生產的인 근로자가 될 수 있도록 善循環을 다져 나가겠다는 의미이다. 그렇다고 해서 성장에 제대로 기여를 하지 못했거나 할 수 없었던 취약계층이나 勤勞不可能 계층을 도와

3) Kwon(1993)의 5章 참조.

시하자는 의도는 전혀 아니며 오히려 社會保障制度의 質的 개선으로 이들에게도 最適保障을 실현해 나가야 할 것이다. 그러나 社會保障의 國제적인 동향과 앞으로 우리 經濟社會의 여건변화를 감안할 때 한정된 公共 및 民間財源으로 소기의 成果를 거두자면 반드시 費用意識的인 접근이 필요하다는 점을 아울러 강조해 나가야 할 것이다.

III. 社會福祉의 現住所

1. 主要 經濟社會指標의 推移

상당수의 社會福祉學者들이 최근 사회보장 각 部門制度의 導入時期를 다른 국가들과 비교하여 等位를 매김으로써 한국 복지의 後進性에 초점을 맞추려고 시도하고 있음을 본다.⁴⁾ 앞서도 지적한 바 있지만 우리나라는 그간 먼저 경제성장의 基盤을 구축한 다음 漸進的으로 복지를 도모하려는 開發戰略을 추진해 왔기 때문에 社會保障制度의 도입이 상대적으로 뒤쳐진 것은 사실이나 복지의 現住所를 제대로 평가하려면 오히려 적절한 成果指標를 비교하는 편이 보다 효과적이라고 판단된다. 따라서 이 논문에서는 經濟社會指標나 福祉財政의 상대적 규모를 國際比較하는 분석방법을 채택하고자 한다.

지속적인 경제성장에 힘입어 전반적인 國民生活水準이 크게 향상되어 왔으며 이는 經濟·社會指標면에 그대로 반영되고 있는 것으로 보인다. 종합적으로 經濟社會發展의 성과를 평가하기 위해 UN은 대표적인 경제성장, 교육 및 보건지표를 하나씩 묶어 人間開發指標(Human Development Indicators, 줄여서 HDI)를 고안한 바 있

4) 예를 들어 崔鈞(1995)을 들 수 있음.

다. UN 보고서에 의하면 우리나라는 1994년 기준으로 先進國圈의 46개국을 포함하면 173개국 중 32位, 開途國만을 비교하면 127개국 중 4位에 랭크되어 있다(表 2 참조). 그런데 이 순위는 所得이나 대부분의 保健衛生指標의 상대적 순위보다는 높으나 教育指標의 그것 보다는 낮은 편임을 알 수 있다. 인간개발지표는 간단하게 비교할 수 있다는 장점은 있으나 지나치게 단순하다는 비판을 면할 수 없기 때문에 社會開發의 실적을 포괄적으로 검토함에 있어서 그 자체에 한계가 있다고 평가된다.

따라서 이를 보충하는 의미에서 <表 3>에서 主要社會指標를 다른 나라와 비교해 보기로 한다. 우리나라는 1人當 所得水準을 감안하건 대 教師 1人當 國民學生數, 수돗물 사용인구 비율, 嬰兒死亡率, 그리고 醫療人力의 공급 등의 측면에서 상대적인 低位를 보여주고 있다. 반면 進學率은 상대적으로 매우 높게 나타나고 있어 좋은 대조

<表 2> 韓國의 人間開發指標

指 標	127개 開途國中 順位	備 考
HDI	4	先進國 46個國을 포함하면 173個國 중 32位
實質1人當 GDP(구매력평가, 1991)	10	
1人當 GNP(美달러, 1991)	8	
平均壽命, 1992	18	
수돗물 使用人口 比率, 1988~91	18	
嬰兒死亡率, 1992	13	
1日當 칼로리 섭취, 1988~90	21	
어린이 영양실조 비율, 1990	3	
成人 文盲率, 1992	3	
平均 就學年數, 1992	2	
라디오 보유대수, 1990	1	

資料 : UNDP, *Human Development Report, 1994*, 1994.

〈表 3〉 主要社會指標의 國際比較

	1人當 GNP ¹⁾ 1993년(美 달러)	中等學校進學率 (%)		大學進學率 (%)		教師1人當國民學生數 (名)		水道利用率 (%)		醫師1人當人口 (名)		看護人力1人當人口 (名)		出生兒 1,000名當(名)		
		1970	1991	1970	1991	1970	1991	1970	1990	1970	1990	1970	1990	1970	1990	
타 터 칠 체	이 키 체	6,390	17	33	13	16	35	18	77	8,290	4,360	1,170	960	73	26	36
밀레이시아 우루과이 멕시코	8,630 6,350 7,100	34	58	4	7	31	20	78	4,310	2,590	1,270	380	45	14	14	20
韓 國	9,810	42	88	16	40	57	34	93	2,220	1,070	1,190	510	51	13	13	18
그리스 포르투갈 이스라엘	8,360 9,890 14,890	63	98	17	25	31	20	98	620	580	990	—	30	8	9	12
英 국	17,750	73	86	20	28	23	20	100	810	—	240	—	19	7	8	10
이탈리아 네덜란드 스웨덴 日本	18,070 20,710 17,560 21,090	61	76	28	32	22	12	100	550	210	—	—	30	8	9	12

註: 1) 구매력평가에 의한 수치임.

資料 : World Bank, *World Development Report*, 1994.

를 이루고 있다. 이와 같은 국제비교분석이 시사하는 바는 취학률을 제외할 경우 우리나라는 보건의료, 위생, 수도, 교육여건 등 전반적인 사회부문에 걸쳐서 소득수준에 비하여 실적이 상대적으로 좋지 않음을 알 수 있다.

2. 福祉財政의 推移와 國際比較

가. 福祉財政의 推移

60년대 초부터 제도화되기 시작한 우리나라의 社會保障은 그후 점진적인 발전을 거쳐 오늘날 그 기본틀을 갖추게 되었고 保障內容 또한 점차 충실해지고 있는 것으로 관측된다. 그러나 길고 넓게 보는 視角보다는 그 당시 필요한 제도를 도입하는 식으로 정책이 수립되었기 때문에 체계적이지 못하다는 비판을 면하기 어려우며, 또한 部門制度間 중복 또는 공백 등으로 상호 연계가 결여되어 효율이 낮다고 평가된다. 더욱이 제도운영에 있어서도 뒤에 설명하는 바와 같이 費用意識이 부족하여 資源의浪費 가능성이 높다고 지적되고 있다.

이와 관련하여 社會保障費用으로 지출된 財源의 규모를 협의, 광의, 그리고 확대 개념의 社會保障費 기준으로 나누어 알아보기로 한다. 여기서 말하는 사회보장비는 당해연도에 지출된 紿與費와 관리운영비를 합친 것이다. 이는 단순히 政府財政에서 지출되는 公的 扶助 및 社會福祉서비스와, 각출에 의해 조성되는 社會保險基金에서 지급되는 社會保險費用을 포함한다.

一般政府支出과 社會保險基金運用을 포함하는 사회보장비의 추세를 검토해 보건대, 먼저 狹義의 社會保障費는 1993년 현재 1980년에 비해 15.5배 늘어났으며 GNP 대비 3.2%線에 도달하고 있음

을 알 수 있다. 廣義의 사회보장비는 같은 기간 약 12.6배 불어났으며 GNP에 대한 비율은 4.0%에 육박하고 있다. 끝으로 社會保障 및 關聯制度를 포함하는 擴大概念의 사회보장비는 기간중 13배 증대되었고 GNP에 대한 비율은 5.2%에 달하고 있다(表 4 참조).

〈表 4〉 社會保障費¹⁾의 推移

(단위 : 10억원)

	社會保險 (A)	公的扶助 (B)	社會福祉 서비스(C)	公衆保健 (D)	報勳 (E)	公共住宅 (F)
1970	14.5	4.2	0.5	—	6.7	—
1980	402.6	133.8	12.9	231.9	61.4	211.5
1990	3,982.1	525.9	169.6	1,123.7	352.0	3,546.3
1991	4,656.3	621.4	268.4	1,234.8	514.2	3,963.2
1992	5,856.6	644.4	767.5	1,240.8	565.9	3,468.5
1993	6,935.0	643.9	919.6	1,494.7	597.4	3,219.2

	(A)~(C) (G)	(A)~(E) (H)	(A)~(F) (I)	(G) /GNP (%)	(H) /GNP (%)	(I) /GNP (%)
1970	19.2	—	—	0.69	—	—
1980	549.3	842.6	1,054.1	1.49	2.29	2.87
1990	4,677.6	6,153.3	9,699.6	2.62	3.45	5.44
1991	5,546.1	7,295.1	11,258.3	2.59	3.41	5.25
1992	7,268.5	9,075.2	12,543.7	3.04	3.80	5.25
1993	8,498.5	10,590.6	13,809.8	3.20	3.99	5.20

註 : 1) 급여비 및 관리운영비를 포함함.

(A)~(C) : 협의의 사회보장비

(A)~(E) : 광의의 사회보장비

(A)~(F) : 사회보장 및 관련제도의 비용

資料 : 財務部, 『決算概要』, 各年度.

韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1995.

의료보험연합회, 『의료보험통계연보』, 각년도.

공무원, 사립교원 및 국민연금관리공단, 『통계연보』, 각년도.

社會福祉部門에 대한 공공지출의 추이를 일반정부기준으로 살펴보면 우리나라는 최근 4년간 教育, 社會保障 및 福祉 등을 중심으로 사회개발지출이 꾸준히 확대되어 왔으나, 80년대 후반기와 다른 공공지출부문에 비하여 상대적으로 느리게 증가되고 있음을 알 수 있다. 1993년 決算基準으로 社會開發支出의 정부지출에 대한 비율이 38%에 이르고 있고 對GNP比率은 9%線을 넘어서고 있다(表 5 참조). 그 내역을 보면 醫療保障에 대한 공공지출의 비중이 높고 증가율 역시 빠른 편에 속한다. 그러나 生活保護 등 영세민을 위한 公的扶助에 대한 정부지출규모는 작은 편이며 그 증가율 또한 상대적으로 느린 것으로 분석된다.

한편 〈表 6〉에서 일반회계기준으로 社會福祉의 주무부서인 保健福祉部豫算이 政府財政에서 점하는 비율을 보면 80년대에 비하여 90년대에 들어서서 크게 증가하고 있음을 알 수 있다. 그러나 최근 들어 급속히 늘어나고 있는 所得移轉的 補助金인 醫療保障 및 年金

〈表 5〉 社會開發部門別 公共支出(決算)의 推移

(단위 : 10억원)

	1985	1990	1991	1992	1993	1994(예)	增加率(%)	
							1985~89	1990~94
教育	3,010.3	6,139.0	7,778.7	9,945.0	10,889.1	12,019.0	13.5	18.6
保健	419.8	1,123.7	1,234.8	1,240.8	1,494.7	1,716.0	23.0	11.4
社會保障 및 福祉	839.2	2,992.3	4,244.7	4,747.2	5,248.3	6,287.6	25.7	21.0
住宅 및 地域社會開發	1,345.8	5,652.3	7,204.0	8,066.1	6,796.6	8,058.6	26.7	10.6
A. 社會開發計	5,615.1	15,907.3	20,462.2	23,999.1	24,428.7	28,081.2	18.8	15.7
B. 一般政府支出	18,443.1	42,139.1	51,991.1	60,257.0	64,308.4	80,348.9	14.6	17.7
A/B(%)	30.4	37.8	39.4	39.8	38.0	34.9	-	-
C. A/GNP(%)	7.2	8.9	9.6	10.1	9.2	9.3	-	-

資料：韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1995.

〈表 6〉 保健福祉部 豫算(決算)規模의 推移

(단위 : 10억원)

	政府財政 (A)	保健福祉部 (B)=(C)+(D)	公共保健 및 社會福祉事業(C)	醫療保障 및 年金 制度支援(D)	B/A (%)	C/A (%)	C/B (%)
1985	11,072.1	337.0	255.0	82.0	3.0	2.3	75.7
1990	27,436.8	1,149.5	541.3	608.2	4.2	2.0	47.1
1993	37,268.0	1,653.6	686.1	967.5	4.4	1.8	41.5
1994(예)	43,250.0	1,772.4	700.5	1,071.9	4.1	1.6	39.5

資料 : 財務部, 『決算概要』 및 『豫算概要』, 해당연도.

保險에 대한 정부지원금을 제외할 경우 公共保健 및 社會福祉프로그램을 위한 예산은 상대적으로 줄어들고 있는 실정이어서 우리의 주목을 끌고 있다. 특히 영세민, 장애자 등 취약계층에 속하는 국민의 福祉需要를 적절하게 수용하지 못하고 있는데, 이는 전반적인 福祉財源의 불충분뿐만 아니라 低所得階層에 대한 정책당국의 낮은 關心度에 기인하는 것으로 풀이된다.

나. 福祉財政의 國際比較

福祉財政에 대한 國際比較分析은 비교 당사국간 복지제도의 특징이나 복지의 상대적 地位를 검토함에 있어서 유용한 방편이 된다고 전문가들은 지적하고 있다. 그러나 복지를 나타내는 다양한 개념만큼이나 각국에서 수집되는 자료의 質이 다양각색이어서 비교분석에 그만큼 어려움이 따른다는 점을 미리 밝혀두고자 한다. 사회보장의 발전수준을 나타내는 하나의 척도로서 흔히 사용되는 지표는 그 나라 社會保障에 투입되는 資源의 規模에 대한 것인데, 일반적으로 GNP(또는 GDP)에 대한 社會保障給與나 負擔의 비율로 표시된다. 이들 비율은 便益의 量이나 그에 대한 滿足度를 직접 비교하는데는 사용될 수 없으나 경제전체적으로 사회보장을 위해 사용된 資

源規模를 나타내는 유용한 수단이라고 평가되고 있다.

일반적으로 社會保障負擔이나 급여의 규모는 經濟力의 크기에 의해서 영향을 받지만 제도의 특색이나 그것을 둘러싸고 있는 여건에 의해서도 영향을 받기 때문에 다양하게 나타나는 것으로 설명된다. 대부분의 국가에서 負擔內 紿與의 원칙을 실천하고 있으며, 우리나라의 경우에는 年金制度의 未成熟 등 社會保障制度의 시행 역사가 짧기 때문에 아직까지는 급여가 부담보다 훨씬 낮은 수준을 나타내고 있는 실정이다. OECD 통계를 중심으로 이용 가능한 자료를 수집하여 여러 측면에서 國際比較分析을 행하기로 한다.

〈表 7〉에서 1人當所得 萬弗 전후한 시기의 先進國과 그 시점의 주요 開發途上國의 社會保障負擔率을 보면, 대체로 1人當所得이 높아짐에 따라서 사회보장에 투입되는 자원규모가 커짐을 알 수 있다. 특히 儒教圈에 있는 아시아지역 국가들의 비율이 낮은 편인데, 우리나라는 1人當 소득수준을 감안하더라도 그 수준이 낮은 편에 속한다고 지적된다.

日本은 한국 사회보장제도의 도입 및 발전에 있어서 原型을 제공해 주었다고 평가되고 있으므로 兩國間의 비교가 시사하는 바 크다고 생각된다. 日本의 경우 1970년대 초반 福祉支出을 획기적으로 증대시켜 高度成長의 果實을 폭넓게 배분함으로써 勤勞者들의 生活安定에 기여하였고 福祉政策의 수준을 한 단계 더 성숙시키는 계기로 삼았다고 분석된다. 日本은 고도경제성장기간을 통하여 꾸준히 복지지출을 늘려 왔는데, 〈表 8〉에서 보는 바와 같이 일반회계를 기준으로 할 때 특히 1972~75년 기간에 걸쳐서 脆弱階層을 위한 社會福祉서비스와 社會保險을 중심으로 사회보장비 지출이 급격하게 증가하고 있어 우리의 주목을 끌고 있다. 厚生省의 예산증가율은 1966~72년 기간중에는 일반회계예산의 그것을 약간 밀돌았으나 1972~75년 기간중에는 一般會計 예산증가율을 약 1.5배나 상회

하여 좋은 대조를 보여주고 있다.

반면 우리나라의 경우에는 保健福祉部門 지출이 醫療保障에 대한 정부지원의 빠른 증가에 힘입어 80년대 후반 30.6%에 달하였으나 90년대 초반에 와서 11.4%로 크게 감소하는 추세를 보이고 있을

〈表 7〉 1人當所得 萬弗 前後時期의 社會保障負擔率¹⁾

	1人當 GDP(美弗), 1980~84	對GDP比率, 1985(%)	
		社會保障負擔	社會保障負擔+租稅負擔
先進國			
英 國	9,493~7,518	6.8	37.9
日 本	9,140~10,440	8.4	27.6
西 獨	13,217~10,084	13.9	38.1
스웨덴	14,940~11,445	12.5	50.0
美 國	11,804~15,706	8.4	28.7
〈備考〉			
開途國			
스페인	5,650~4,074	11.9	28.8
그리스	4,165~3,410	12.5	35.1
멕시코	2,796~2,302	2.3	18.1
포르투갈	2,568~1,899	8.2	31.6
말레이시아	1,787~2,249	0.1	24.5
韓 國	1,637~2,114	2.0	19.1
韓國, 1992	7,007	3.4	22.1
韓國, 1994	8,483	4.5	24.5

註 : 1) 韓國의 數值는 개략적인 接近值임. 여기서는 1人當 所得을 經常달러로 표시하여 비교하고 있으나 엄격한 의미에서는 購買力平價 또는 不變달러를 기준으로 하여 비교 분석하는 것이 바람직함.

資料 : OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965~1993*, 1994.

日本國 總務廳 統計局(編), 『國際統計要覽』, 1989, 그리고 KDI와 韓國銀行.

〈表 8〉 社會保障關聯 政府支出의 年平均 增加率 : 韓·日 比較

	韓 國		日 本	
	1986~90	1990~94	1965~72	1972~75
社會保障關聯支出	33.0	13.4	17.4	33.8
生活保護	20.7	2.5	16.5	20.0
社會福祉서비스	31.5	15.8	24.9	45.4
社會保險	56.2	14.8	20.8	39.6
保健衛生	10.2	20.7	10.5	12.8
失業對策	—	—	6.3	29.1
保健福祉部 支出	30.6	11.4	17.6	34.7
一般會計支出	18.7	12.1	18.1	20.5
經常 1人當GNP(美달러)	2,568~5,883	5,883~7,466	926~1,965	1,965~4,462

資料：大藏省,『財政金融統計月報』,各年度(예산특집호).

經濟企劃院,『豫算 및 決算概要』,各年度와 韓國銀行.

뿐만 아니라 一般會計의 증가율보다 다소 낮은 증가율을 나타내고 있어 우리의 관심을 끌고 있다. 이는 물론 醫療保險을 필두로 社會保險財政이 점차 안정화되어 가고 있다는 긍정적인 측면을 반영하고 있기도 하나 生活保護와 社會福祉서비스에 대한 公共支出이 계속적으로 낮은 수준을 유지하고 있다는 문제점을 던져주고 있는 것이다.

한편 〈表 9〉에서 韓國, 臺灣 및 日本에 있어서 一般政府의 支出構成을 비교해 보면 日本은 상대적으로 社會開發에 우리나라보다 훨씬 많은 公共財源을 투입하고 있음을 알 수 있다. 이는 우리나라가 一般行政과 國防에 투입하는 財源이 많기 때문이기도 하겠지만 그만큼 社會開發에 대한 예산배정규모가 상대적으로 작다는 점을 지적해 주고 있다고 볼 수 있다. 臺灣은 一般行政 및 國防에 대한 政府支出 수준이 상대적으로 매우 높은 편이나 經濟開發費의 비율

〈表 9〉 一般政府의 支出構成 推移：韓·日·臺灣

	韓 國				日 本		臺 灣	
	1989	1990	1992	1994(예)	1970	1975	1987	1989
一般行政 및 國防	33.9	31.0	30.6	29.6	17.4	15.9	49.9	51.1
社會開發	37.9	37.8	39.8	34.9	55.4	62.2	42.1	39.1
教 育	16.0	14.6	16.5	15.0	18.4	18.6	21.5	16.8
保 健	3.0	2.7	2.0	2.1	15.2	15.1	3.2	2.4
社會保障	7.0	7.1	7.9	7.8	14.3	20.2	15.2	17.5
住 宅	11.9	13.4	13.4	10.0	7.6	8.3	2.2	2.4
經濟開發	24.1	26.6	23.8	34.4	25.9	20.6	7.7	8.4
其 他	4.1	4.6	5.8	1.1	0.1	1.3	0.3	1.4
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
經常 1人當GNP (美달러)	5,210	5,883	7,007	8,483	1,965	4,462	4,753	6,693

資料：韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1995.

日本經濟企劃廳, 『國民統計計算年報』, 1982.

Republic of China, *Taiwan Statistical Data Book*, 1990.

Republic of China, *Statistical Yearbook of the Republic of China*, 1990.

이 현저하게 낮아 教育·社會保障 등 사회개발부문의 지출비중이 우리나라보다 다소 높게 나타나고 있다. 이와 관련하여 日本과 臺灣이 주는 한가지 教訓은 長期에 걸쳐서 꾸준히 福祉支出을 늘려 왔다는 사실로 요약된다.

넓은 의미에서 社會福祉 증진을 위해 각국이 투입하고 있는 公共資源의 상대적 규모를 〈表 10〉에서 비교해 보기로 한다. 대체로 北歐 諸國이 가장 높은 지출 수준을 보여주고 있고, 그 다음이 歐洲大陸의 여러 선진국가, 그리고 英國 등의 順으로 나타나고 있다. 美國의 경우 1人當 소득수준은 높지만 정부의 社會福祉 지출비율은 상대적으로 낮은 편에 속하는데, 이는 自由主義에 입각한 國家理念

〈表 10〉 社會福祉를 위한 公共支出¹⁾의 比重

(단위 : %, 對GDP比率)

	1980	1985	1990	1人當 GNP ²⁾ 1993년(美달러)
스웨덴	32.4	32.6	33.1	17,560
노르웨이	21.4	22.1	28.7	19,130
英 國	21.3	24.1	22.3	17,750
네덜란드	27.2	28.8	28.8	20,710
프랑스	23.8	27.9	26.5	19,440
獨 逸	25.4	25.1	23.5	20,980
스페인	16.8	18.9	19.3	13,310
포르투갈	13.6	13.8	15.3	9,890
美 國	14.1	14.3	14.6	24,750
日 本	10.5	11.5	11.6	21,090
韓 國	7.1	7.2	8.9	9,810

註 : 1) 社會保護에 지출된 규모로 폭넓은 개념임. 여기에는 원칙적으로 보건, 사회보장, 교육 이외에도 직업훈련 및 일선, 주택급여, 기업복지 등이 포함되나 국가에 따라 범위설정이 조금씩 다를 수도 있으므로 조심스럽게 풀어야 할 것임.

2) 구매력평가에 의한 수치임.

資料 : OECD, *New Orientations for Social Policy*, 1994.

World Bank, *The World Bank Atlas*, 1995.

과個人의 선택권 존중이라는 사회적 특성을 반영하고 있다고 판단된다. 日本은 주요선진국 중에서도 社會福祉 지출수준이 가장 낮은 나라인데 그만큼 費用效果的으로 社會福祉를 꾸려 왔다고도 평가할 수 있겠으나 복지서비스의 質的水準이 상대적으로 劣惡하다는 비판을 면치 못하고 있는 실정이다.

福祉支出은 그 나라 국민들이 현재의 수준에서 얼마만큼 만족하고 있는가가 문제가 된다고 하겠으며 이는 삶의 質에 대한 기대수준의 높이와도 밀접하게 관련된다고 하겠다. 여기서 한가지 강조되어야 할 점은 복지증진에 있어서 民間의 역할이라고 판단된다. 특히 北歐 諸國의 경우 高負擔-高福祉政策이 부분적이긴 하나 근로

의욕의 상실, 財政負擔의 과중 등으로 연결되어 경제성장을 저해하는 요인으로 작용한 반면, 日本의 경우 企業單位로 勤勞者 福祉와 厚生을 증진시켜 국가중심의 사회보장제도 운영에 따른 非效率과 道德的 危害(moral hazard)를 경감시켰던 것이다. 따라서 福祉增進에 있어서 민간의 역할은 적극적으로 助長되어야 할 것이다. 그러나 정부는 다만 誘因과 反誘因에 의한 신호체계를 조작하는 역할에 그쳐야 할 것이며 민간의 봇을 할당한다든가 強制에 가까운 모금활동을 계획하는 것은 민간의 自發的 참여를 통한 人間愛 발휘, 나아가서 共同體 형성을 위한 自律的 노력을 저해할 것이므로 반드시 시정되어야 할 점임을 명심해야 할 것이다.

IV. 新福祉構想과 政策基調

1. 新福祉構想과 韓國的 福祉模型

우리 국민은 급격한 經濟·社會的 변화 속에서 극심한 경쟁사회를 살아가느라 어려움을 겪어 왔다. 더불어 高度成長의 副作用으로 국민생활을 둘러싸고 있는 경제·사회적 환경이 열악하게 되어 국민들의 안정적인 삶을 위협하고 있다. 특히 物質的인 삶의 풍부함과 더불어 黃金萬能思想이 만연하여 人間輕視傾向이 두드러지고 있어 국민들은 안전하고 안정된 生活與件의 조성을 갈구하고 있는 것으로 풀이된다.

또한 최근 富의 집중현상과 地下經濟規模의 확대 추이가 소득분배 및 國民和合에 바람직하지 못한 영향을 주고 있으며, 勤勉·誠實傳統의 상실과 責任意識의 결여 등으로 事故危險이 증가하고 있

다. 社會的 安定基盤의 취약은 다른 조건이 같다고 할 때 개인의 生產性은 물론 국가 전체적인 경쟁력을 그만큼 제고시키지 못하면서도 社會的 費用을 확대시키고 있어 우리들에게 경종을 울려주고 있다.

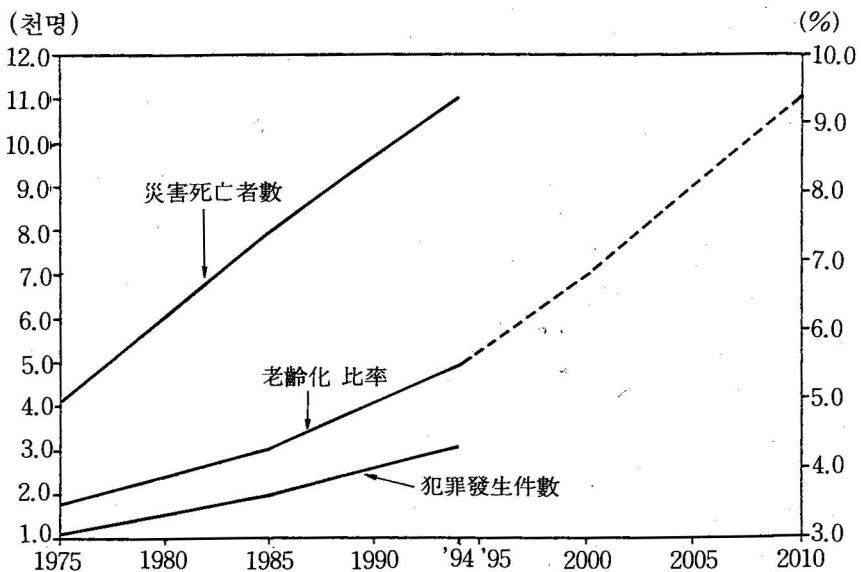
이와 같은 社會病理現象은 經濟的 번영에 따른 후유증이라고 생각된다. 일찍이 선진국에서는 자본주의의 발전과정에서 누적된 社會的 부작용을 社會政策을 통하여 경감시키고자 노력한 바 있었다. 이것이 바로 1960년대 후반부터 추구된 ‘삶의 質 풍부’를 위한 복지 구상이라고 요약될 수 있다. 이 시기를 전후하여 선진국 국민의 욕구가 경제적·물질적 풍요함에서 健康, 精神的 安定이나 인간다운 文化的 價值의 추구 등 經濟外的 내지 內面的인 것의 충실로 옮아가게 되었다. 美國은 經濟的 번영의 반동으로 갖가지 社會病理現象이 일어나게 되었다고 진단하고 그 대책으로서 삶의 질의 풍부를 지향하게 되었다. 日本의 경우 高度成長이 초래한 副作用에서 벗어나고자 70년대 초에는 주택과 환경, 그리고 70년대 후반에 와서는 生의 보람, 여유, 여가 등 非經濟的인 가치에 정책적 관심을 두는 뚜렷한 변화를 보여주고 있다.⁵⁾

비록 경제성장이 물질적 풍요를 가져다 주었지만 그 과정에서 우리는 人間性을 잃어가고 있고 交通·產業과 관련된 각종 事故는 빈발하고 있으며 대형화하고 있다. 이리하여 우리의 생활환경은 安全과 安定을 절실하게 필요로 하는 상태에 이르게 되었다. [圖 2]에서 主要警戒指標의 추이를 살펴보건대, 각종 事故와 犯罪의 발생은 해를 거듭할수록 증가하고 있어 주목을 끌게 하고 있다. 또한 人口動態的 측면에서도 앞으로 老齡人口의 급속한 증가가 예측되고 있는데, 韓國은 日本과 더불어 향후 20~30년간 老齡人口가 빨리 증가하는 나라 중의 하나가 될 것으로 예측되고 있다.⁶⁾

5) 日本經濟總合研究所(1987).

6) 保健福祉部(1995).

[圖 2] 主要警戒指標¹⁾의 推移



註 : 1) 범죄발생건수(인구 10만명당)와 재해사망자수(교통사고, 화재 등) 1994년은 1993년 수치임. 老齡化比率은 65세이상 인구비율임.

資料 : 統計廳, 『韓國의 社會指標』, 各年度.

保健福祉部, 『保健社會統計年報』, 1995.

다른 조건이 동일할 때 노령인구가 많을수록 社會保障費의 규모가 커질 것이기 때문에 人口의 老齡化는 福祉財政에 심각한 부담을 안겨 줄 것으로 예상된다.

지금이야말로 對內外的 환경변화에 발맞추어 成長潛在力 확충을 지지하면서 계속적인 產業化가 발생시킬 社會的費用을 줄일 수 있도록 적절한 福祉政策 代案의 개발이 요청되고 있다고 하겠다. 이러한 시대적 상황을 배경으로 95년 3월 23일에 「삶의 質의 세계화」의 가치를 내걸고 대통령의 福祉改革構想이 등장하게 되었다. 코펜하겐에서 개최된 「사회개발 정상회의」에서 강조된 人間安保의 차원에서 成長과 삶의 質 풍부를 조화 있게 연결하여 均衡社會, 나아가서 社會的 統合을 달성한다는 人間中心의 복지전략은 우리의 관심을 끌기에

충분하다고 하겠다. 단적으로 표현하여 新福祉構想의 목표는 국민 누구나 안심하고 살 수 있는 生活環境을 조성함으로써 경제발전수준에 걸맞는 복지수준을 보장하는 데 두고 있는 것으로 풀이된다.

따라서 新福祉構想은 종래와는 다른 접근방법을 시사하고 있으며 다음과 같은 基本原則을 토대로 韓國的 福祉模型을 구체화하도록 요청하고 있다. 첫째, 국민들에게 필요한 최소한의 保健, 教育, 住居, 環境서비스 등이 제공되어 人間다운 삶을保障한다. 둘째, 豫防的이고 投資的이며 따라서 生產的인 복지체계를 구축한다. 셋째, 政府와 民間의 효과적 分業으로 地域社會單位에서 共同體的 복지를 지향한다. 넷째, 福祉制度의 운영방식을 개선하기 위하여 情報化·efficiency에 중점을 둔다. 다섯째, 국민생활의 安定과 安全을 증진시키는 분야에 우선적으로 투자한다.⁷⁾

그렇다면 韩國的 복지모형을 어떻게 정립해 나갈 것인가? 먼저 선진각국의 경험을 참고하여 한국에 적합한 모델을 모색하고자 福祉國家의 類型을 <表 11>에서 개관해 보기로 한다. 社會福祉의 이념, 經濟·社會政策의 관계 등을 종합적으로 고려할 때 대체로 다섯가지 정도의 유형으로 구분될 수 있을 것이다. 우선 미국은 적극적 自由國家로서 최소한의 國家介入에 의한 자유주의적 복지국가를 지향하고 있다. 그 반대쪽에는 스웨덴, 노르웨이 등 政府의 적극적 역할이 강조되는 社會福祉國家가 있고 그 사이에 다수의 社會保障國家가 있다고 생각된다. 그 하나가 英國型으로 정부주도에 의해 사회보험 및 공적부조가 같이 강조되고 있는 유형이고, 獨逸型은 大陸型이라고도 불리는바 社會保險制度가 중심이 되고 있다. 日本 역시 독일의 영향을 받아 사회보험의 주축이 되고 있으나 西歐에 비하여 民間의 役割分擔에 힘입어 費用效果的으로 복지재정을 꾸려 왔다는 점에서 우리의 관심을 모으게 하고 있다.

7) 保健福祉部 내부자료.

〈表 11〉 福祉國家의 類型¹⁾

	美 國	日 本	獨 逸	英 國	斯 塞
理念 및 哲學	자유주의 개인주의 시장경제	집단주의 가족주의 유교문화	사회적 시장 경제체제	폐비언 사회 주의, 평등주 구와 개인주 의 공존	사회민주주 의, 사회적 연대 강조
國家介入 (經濟·社會)	모두 약함	경제: 강함 사회: 약함	적절한 개입	경제: 약함 사회: 강함	모두 매우 강 함
經濟·社會 政策의 關係	경제정책 우 위	경제정책 우 위, 사회정책 보완	양자의 조화 모색	구분 및 대립	통합적(상호 의존)
給與對象	빈곤층 중심	근로자 중심	근로자 중심	전국민	전국민
主要 社會 福祉制度	빈곤대책	사회보험	사회보험	보편적 사회 복지제도	보편적 사회 복지제도

註 : 1) 崔鈞, 「韓國型 福祉모델의 構想과 當面改革課題」, 나라政策研究會主管 심
포지엄 발표논문, 1995의 〈表 4〉를 기본적으로 원용하되 상당한 修正을
거쳐 轉載하였음.

이와 관련하여 〈表 12〉에서 보는 것처럼 현재 日本의 租稅負擔率
은 다른 선진국에 비하여 매우 낮은 편이고 社會保障負擔率도 낮은
수준을 보이고 있다. 그러나 앞으로는 老齡人口의 급속한 증가와
국민들의 복지서비스에 대한 質的 개선요구 등으로 인해 社會保障
費가 크게 늘어날 전망임에 비추어 社會保障制度의 改革을 통하여
오늘날 西歐型 복지국가가 경험하고 있는 ‘高福祉-高負擔’으로의
진행을 피하고자全力投球할 것으로 예상된다. 다른 한편의 國際的
동향을 보면 이미 總租稅負擔率이 40%가 넘는 歐洲國家들은 대부
분 사회보장급여를 줄여나가는 등 福祉財政을 안정적으로 관리하고
자 힘쓰고 있음을 알 수 있다.⁸⁾

8) OECD(1994).

〈表 12〉 社會保障負擔率과 租稅負擔率의 國際比較(1992)

(단위 : %)

	總租稅負擔率	社會保障負擔率	租稅負擔率 (社會保障負擔除外)	1人當 GDP(美달러)
스웨덴	50.0	14.4	35.6	27,010
네덜란드	46.9	18.2	28.7	20,480
프랑스	43.6	19.4	24.2	22,260
그리스	40.5	12.4	28.1	7,290
獨 逸	39.6	15.2	24.4	23,030
스페인	35.8	13.1	22.7	13,970
英 國	35.2	6.3	28.9	17,790
포르투갈	33.0	8.4	24.6	7,450
美 國	29.4	8.8	20.6	23,707
日 本	29.4	9.6	19.8	28,190
터 키	23.1	4.7	18.4	1,980
韓 國	22.1	3.4	18.7	7,007

資料 : World Bank, *World Development Report*, 1994.OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965—1993*, 1994.

그리고 KDI와 韓國銀行。

한국은 社會保障의 主要部門制度 도입에 있어서 일본의 제도를 주로 모델로 삼았기 때문에 복지제도유형에 관한 한 대체적으로 日本-獨逸式 제도의 범주에 포함된다고 평가된다. 따라서 한국에 어울리는 복지모형은 民間의 활력을 바탕으로 費用節約的 복지체계를 구축해 온 日本方式과 地方分權的인 社會福祉體系를 통하여 안전하고 건강하며 文化가 숨쉬는 공동체사회를 이룩하는 데 힘써 온 獨逸方式을 주로 참고하되, 우리나라의 전통적 사회보장제도, 기업복지와 지역사회단위의 自願奉仕 등 민간자원의 활성화 가능성을 감안하여 설계될 수 있을 것이다. 다만 民間의 참여는 美國처럼 自律에 의한 공동모금과 自願奉仕를 중심으로 적극적으로 고취되어야 할 것이나 어디까지나 정부의 역할을 補完하는 기능에 그치는 것이 바람직하다고 판단된다.

2. 福祉改革을 위한 政策基調

역사적으로 대부분의 經濟思想家들은 복지증진을 위한 기본조건으로서 經濟의 效率提高 및 安定을 열거하고 있으며, 덧붙여 국민의 정신적·육체적 健康, 自由平等思想의 바탕 위에서 衡平增進을 강조하고 있다.⁹⁾ 이는 바로 굳건한 경제의 토대 위에서 福祉國家를 구축하는 노력을 전개해 나가야 할 것이라는 점을 강조하고 있는 것이다. 또한 이러한 노력은 經濟成長과 社會開發의 調和를 모색하여 생산성 증가를 뒷받침하는 복지지출의 지속적 증가를 도모해 나가야 할 것이라는 점과도 연결될 수 있다고 해석된다.

이와 같은 사고의 틀에서 볼 때 우리는 우선 經濟指標뿐만 아니라 安全, 健康, 餘暇, 連帶 등 人間性과 삶의 質을 풍부하게 하는 요인과 관련된 社會福祉指標를 개발하여 정기적으로 모니터링하는 노력을 기울여 나가야 할 것이다. 또한 독일의 경우처럼 社會豫算 혹은 福祉豫算을 별도로 편성·관리하여 福祉財政의 규모뿐만 아니라 效率의 집행을 기해 나가야 할 것이다.¹⁰⁾

이어서 우리나라 經濟發展段階에 상응하는 生產的 福祉體系의 정립이 요구되고 있는바, 이는 人間 중심의 福祉와 生產性 증가간의 善循環 정립을 의미한다. 그러므로 人的資源에 대한 투자를 계속적으로 늘려나감으로써 個人的 生產性 향상뿐만 아니라 국가의 경쟁력 제고에 기여할 수 있을 것이다.

이를 위해서는 먼저 지금까지처럼 단기적이고 좁게 보는 視角에서 탈피하여 경제사회전체 그리고 전국민을 대상으로 길게 내다보는 안목에서 체계적으로 福祉政策을 수립·집행해 나가야 할 것이다. 이와 관련하여 母法으로서의 社會保障基本法이 조속히 제정·공포되어

9) 丸尾直美(1975)의 〈表 1-4〉에 잘 요약되어 있음.

10) Mackscheidt(1988).

야 할 것이다. 둘째, 주요 선진국을 중심으로 社會福祉의 우선순위가 費用節減에 두어지고 있음에 주목하여 각 部門制度의 발전 및 制度의 운용에 있어서 費用意識의 노력은 크게 강화해 나가야 할 것이다. 이를테면 언젠가는 赤字를 기록하도록 방만하게 설계된 각 年金制度의 구조적 모순, 經濟能力의 고려 없이 地域醫保 가입자에 대한 행정편의주의적 保險料 지원방식, 각 社會保險制度를 운영하기 위한 별도의 地方行政組織의 설립 등 비용의식적이지 못한 제도운용방식을 시정해 나가는 노력이 매우 중요하다고 판단된다.

다음으로 복지정책의 중점이 국민요구를 반영하여 삶의 質 향상을 위한 生活福祉로 모아져야 할 것이다. 대부분의 국민이 文化가 있고 健康하며 安定된 생활을 희구하고 있음에 비추어 일상생활 속에서 복지증진을 體感할 수 있도록 지역사회 단위에서 구체적으로 정책이 전개되어야 할 것이다. 특히 지금까지 소외되어 온 零細民과 脆弱階層에 대한 일관성 있는 정책배려로 貧困文化의 창달과 社會統合의 분위기를 조성해 나가야 할 것이다. 더불어 動態的인 對內外 여건변동에 적극적으로 대응하여 복지정책이 國內外經濟環境의 변화, 국민 기대수준의 제고, 女性의 사회진출 확대, 신세대의 생활패턴 및 가치관뿐만 아니라 老齡化의 급속한 진전 등 人口構造의 변모를 아울러 감안하는 신축성을 발휘하도록 개선될 필요가 있을 것이다.

V. 結語 : 삶의 質 向上을 위한 福祉戰略

한국적 福祉模型의 정립을 위해서 우리는 무엇을 어떻게 할 것인가? 우리가 지금 추진하고 있는 國際化·開放化는 바로 西歐化를 의미한다고도 볼 수 있는데 西歐의 것을 받아들이되 우리의 좋은

傳統과 美風良俗을 살려나가는 노력이 중요하다고 판단된다. 이러한 노력은 社會福祉政策의 개선을 위해서도 필요하다. 비록 核家族化 경향 등이 두드러지게 나타나고 있어 한편으로 서구식 사회보장 제도의 정립이 요구되고 있으나 다른 한편으로는 大家族制度의 장점과 相扶相助하는 옛전통을 살리면서 국민들의 다양한 福祉欲求를 충족시켜 나가야 할 것이다.

福祉政策의 개선과 관련하여 중요한 기본방향은 하버드대학의 「엘우드」교수가 강조한 것처럼 低所得層을 포함하여 근로할 수 있는 모든 근로자에게 生產活動에 적극적으로 참여하도록 유도하는 것이다.¹¹⁾

이것이 바로 생산적 복지체계구상의 본질이라고 풀이된다. 이러한 방향으로 효과적으로 사회복지지출을 늘려갈 때 이는 人的資源에 대한 투자증가로서 결국 경제전체적인 生產性向上으로 연결될 수 있을 것이다. 이를테면 教育이나 技術移轉을 위한 투자, 건강이나 위생증진을 위한 社會的支出은 인플레를 자극하지 않으면서 개인의 생산성을 증대시켜 결국 국가의 經濟成長에 기여하게 될 것이다.¹²⁾

역사를 통해서 보더라도 持續的 경제성장은 확고한 社會的 안정기반 없이는 불가능하며 다른 한편으로 경제성장의 지속 없이는 社會福祉의 증진이 한계에 직면하게 됨을 알 수 있다.

구체적으로 복지정책의 개선을 위해서는 [圖 3]에서 보는 바와 같이 분명한 中長期政策目標의 설정, 안전한 生活環境과 經濟正義 實現을 위한 여건정비, 그리고 制度 및 政策改善과 財源調達方案 등이 일관성 있게 추진되어야 할 것이다. 당분간 福祉政策의 초점을 국민들의 근로능력을 배양하고 근로기회를 증진시키는 데 두어야 할 것이다. 이와 관련하여 費用效果的으로 社會福祉를 증진시키기 위한

11) Ellwood(1988).

12) Webb(1920)는 이 점을 국가적 最低保障論의 근거로 제시하였다.

政府의 책임과 역할을 천명하고, 비전 있는 정책수립 및 집행이 뒤따라야 할 것이다. 왜냐하면 민간활동에 과다하게 의존할 경우 복지서비스의 過少生產이 우려될 수 있기 때문이다.

國民要求를 반영하되 우리 經濟 및 個人의 부담능력에 맞추어 장기적 시각에서 단계적으로 社會保障制度를 확충하고 체계화시켜 나가되, 사회구성원들이 골고루 最低水準 이상의 생활을 영위할 수 있도록 목표를 설정해야 할 것이다. 이를 위해서는 영세민이나 취약계층대책으로서 정부의 지출에서 점하는 公的扶助와 사회복지서비스의

[圖 3] 新福利戰略的主要內容

主要政策目標	生活福祉改善을 통한 삶의 質向上으로 人間性 회복과 國民和合에 기여
手 段	<p>制度 및 政策改善</p> <ul style="list-style-type: none"> · 社會保障制度의 擴充 및 內實化 · 生活環境의 개량 및 생활기본시설의 質的向上 · 積극적所得 및 富의 再分配政策
財源調達	<ul style="list-style-type: none"> · 福祉財政의 役割定立 : 財產稅 등 稅收增大의 持續可能性, 防衛費負擔의 輕減可能性, 政府生產性 증가 및 所得移轉의 補助金 감축, 公共資金의 活用 등으로 財源擴充 · 誘因體系 구축 : 民間資源의 자발적 참여유도 및 企業福祉, 自願奉仕 등 民間自律에 의해 地역사회단위로 福祉活動에 參加하도록 장려 · 中央政府, 地方政府 및 民間部門의 效果적 財源分擔
經濟 · 社會環境	<ul style="list-style-type: none"> · 生必品 등 物價의 安定과 中古品市場의 개발 · 모든 근로자의 能動的이고 自發的인 市場參與와 창의력 고취 · 經濟的 不條理의 칙결 및 公正한 競爭風土의 조성을 통한 機會均等 保障 · 產業平和의 定着과 生活安全對策의 철저

대책으로서 정부의 지출에서 점하는 公的扶助와 사회복지서비스의 상대적 위치가 꾸준히 제고될 필요가 있을 것이다. 또한 資源配分의 증가와 함께 費用意識을 더욱 고취시킬 것이 요청되므로 사회복지에 있어서도 競爭의 개념이 적극적으로 도입되어야 할 것이다. 특히 중앙과 지방정부간, 민간과 정부간, 그리고 사회제도와 민간 제도간 補完的 競爭努力을 통하여 資源活用의 效率을 증진시켜 나갈 수 있을 것이다.

福祉財政의 확립과 관련하여 恒常所得假說을 정부부문에도 적용할 수 있을 것이다. 歲計剩餘金이 최근 수년간 계속 발생되고 있으므로, 특히 生活의 質에 대한 국민적 관심을 반영하여 生活環境關聯 福祉支出을 꾸준히 증가시켜 나가는 노력이 중요하다고 판단된다. 여기서 한가지 중요한 것은 政府가 主要福祉프로그램을 모두 관리해 나갈 수는 없다는 점이다. 정부가 앞장서서 社會福祉를 기획하되 자원봉사자를 중심으로 우리 사회의 가능한 모든 자원이 참여하여 인간적 복지서비스를 담당하도록 고취할 필요가 있을 것이다. 인센티브를 제공해서라도 우리 社會의 傳統的 相扶相助精神을 유지하고 종교기관 및 학교 등 地域社會의 自發的인 참여를 유도하는 등 民間의 活力を 최대한 활용해 나가야 할 것이다.

제도적으로는 우선 전체적인 社會保障體系 안에서 部門制度의 정비 및 部門制度간의 연계방안이 조속히 마련되어야 할 것이다. 아울러 部門制度別로 地方組織을 별도로 구성하여 중복을 야기시킬 것이 아니라 독일의 경우처럼 적어도 年金과 醫療保險을 통합관리하여 費用效果性을 제고시켜 나가야 할 것이다. 또한 中央中心의 각종 福祉프로그램을 종합적으로 再評價하여 지방정부로의 기능이 전과 함께 中央 및 地方政府 그리고 民間이 財源을 분담하여 地域社會單位로 福祉傳達體系를 구축해 나가야 할 것이다. 지방자치의 정착을 위해서도 지역사회에 어울리는 住居 및 職場環境의 조성 등

생활복지프로그램의 개선노력이 중요하다고 판단된다. 특히 주민들의 손으로 지역사회의 史蹟地나 혹은 다른 특징적인 文化施設을 중점적으로 개발하여 자기 고장에 快適財를 제공하는 방안을 경쟁적으로 검토해 나갈 필요가 있을 것이다.

요컨대 앞으로의 社會福祉政策은 傳統的 社會保障制度와 西歐的 社會保障制度의 조화, 경제성장과 사회복지의 균형, 정부와 민간 그리고 지역사회의 共助를 요구하고 있으며, 이와 관련하여 日本과 臺灣의 경험이 시사하는 것처럼 장기적인 視角에서 꾸준히 일관성 있게 公的支出을 늘려 나가는 것이 중요하다고 판단된다. 아울러 민간의 自發的 참여를 유도함으로써 국민 모두의 삶의 質 향상에 기여할 수 있을 것이며, 결국 人間性 고양을 통하여 국민화합도 달성을 수 있을 것이다.

▷ 參 考 文 獻 ◇

- 權純源, 「經濟發展段階와 社會保障政策의 方向」, 韓國開發研究院, 1991.
- , 「社會福祉施策의 長期發展과 重點政策課題」, 韓國開發研究院, 1993.
- , 「先進福祉社會의 構想과 主要政策課題」, 韓國開發研究院, 1993.
- , 「社會福祉의 現住所와 政策改善方向」, 韓國開發研究院, 1995.
- 權純源·高日東, 「成長과 福祉의 調和」, 韓國開發研究院, 1990.
- 保健福祉部, 『保健社會統計年報』, 1995.

- 徐相穆, 「韓國의 福祉國家 推進政策과 未來의 發展方向」, 『福祉國家의 現在와 未來』, 社會福祉 國際學術會議 資料集, 1992.
- 安秉永, 「2000年을 향한 社會福祉政策의 方向」, 韓國社會保障學會 1993年 春季學術發表會.
- 俞光浩, 「21世紀를 향한 韓國社會保障制度의 發展方向」, 社會福祉의 世界化를 위한 政策大討論會, 1995.
- 外務部, 『유엔 社會開發頂上會議 參加보고서』, 1995.
- 李惠昊, 「權威主義的 資本主義社會에서의 福祉國家의 發達: 韓國의 經驗」, 『福祉國家의 現在와 未來』, 社會福祉 國際學術會議 資料集, 1992.
- 車東世, 『韓國的 福祉資本主義의 摸索』, 日海研究所, 1987.
- 崔鈞, 「韓國型 福祉모델의 構想과 當面改革課題」, 나라政策研究會 主管 ‘삶의 質과 社會開發심포지엄’ 發表論文, 1995.
- 日本經濟總合研究所, 『1990年代 日本經濟の 課題』, 1987.
- 足立正樹(編著), 『各國の社會保障』, 法律文化社, 1993.
- 村上雅子, 『社會保障の經濟學』, 東洋經濟新報社, 1983.
- 丸尾直美, 『福祉の經濟政策』, 日本經濟新聞社, 1975.
- Bronfenbrenner, M. and Y. Yasuba, "Economic Welfare," in K. Yamamura and Y. Yasuba(eds.), *The Political Economy of Japan*, Vol. I, 1987.
- Ellwood, David T., *Poor Support: Poverty in the American Family*, Basic Books, 1988.
- Gordon, M. S., *Social Security Policies in Industrial Countries: A Comparative Analysis*, Cambridge University Press, 1988.
- ILO, *The Cost of Social Security*, 1989.
- Kwon, Soonwon, *Social Policy in Korea*, Korea Development

- Institute, 1993.
- , "The Role of Public and Private Transfers to Vulnerable Groups: Experiences of the East Asian Countries," KDI Working Paper No. 9503, 1995.
- Mackscheidt, Klaus, "Methods of Financing the Social Security System," in S. Kwon and W. Schneider-Deters (eds.), *Policy Issues in Social Security*, Papers and Discussions from the Joint KDI /FES Conference, 1988.
- Midgley, J., *Social Security, Inequality, and the Third World*, John Wiley & Sons, 1984.
- Myrdal, G., *Beyond the Welfare State*, 1960.
- OECD, *New Orientations for Social Policy*, 1994.
- Social Development Research Institute, *The Cost of Social Security in Japan, 1969 – 1990*, 1993.
- Song, ByungNak, *The Rise of the Korea Economy*, Hong Kong, 1990.
- UNDP, *Human Development Report 1994*, 1994.
- Webb, S. and B. Webb, *A Contribution for the Socialist Commonwealth of Great Britain*, 1920.

■ 論評

金振洙

(江南大 產業福祉學科 教授)

사회복지에 대한 접근은 인간의 자유권과 평등권에 대한 시대적 인식의 변화에 따라 각 국가 나름대로 경계설정이 이루어져 왔다. 이는 자유시장의 한계에 대한 국가개입의 정도를 나타내고 있으며, 구체적으로 성장위주의 정책과 분배정책간에 어떠한 조화를 이루고 있는가로 볼 수 있다.

우리의 경우 절대빈곤상황에서 벗어나기 위한 일관된 經濟成長努力의 결과로 社會保障의 도입 및 발전기반이 이루어진 것이 사실이나, 모든 정책결정에 있어서 經濟成長을 우선시하는 경직된 사고가 깊이 뿌리내리게 된 한계점을 보이고 있다.

이 글은 福祉에 대한 새로운 인식과 福祉政策의 정립을 위한 시도로서 큰 의의를 지닌다고 평가할 수 있다. 특히 기준의 「先成長後分配」의 經濟成長優位의 개념적 한계에서 벗어나 「成長과 福祉의 調和」라는 상호간의 보완성을 찾고자 하는 접근으로 향후 福祉政策의 발전방향을 모색하는 데에 기여할 것으로 기대된다.

또한 이 글이 포괄하고자 하는 복지의 범위를 廣義의 개념으로 접근한 것은 개념정립과 분석자체가 「삶의 질」이라는 종합적 측면에서 이루어졌다는 장점을 지닌 것으로 판단된다.

研究에 있어서 制度나 體制의 궁극적인 방향을 제시하고자 할 때에는 제도나 체제의 기본적인 목적과 현재상황에 대한 분석 그리고 이를 개선·발전하도록 하기 위한 방향을 모색하는 것이 일반적이다. 그런데 이러한 구성에 있어서 대부분의 研究가 기본적인 목적

이나 현재상황을 단순·일반화하여 추상화함으로써 전체의 복합성에 대한 분석 및 발전방향 제시에 한계성을 보이는 경향이 있다. 이러한 경향이 이 글에서도 나타나고 있는데, 「經濟成長과 社會福祉의 調和」를 추구한다는 추상적 개념은 經濟成長과 社會福祉가 잘 조화될 수 있는 영역임에도 불구하고 그동안의 관념적 차이로 인하여 해결하지 못한 정책적 과제로 비칠 수 있는 소지가 있다.

그러나 社會保障의 대표적 기능은 保護機能과 所得再分配機能 그리고 生產性機能으로, 이중에서 보호기능과 소득재분배기능은 경제 성장 측면에서 볼 때 사회복지와 쉽게 조화를 이루기에는 한계가 있는 것이 사실이다. 오히려 단기적으로 볼 때 상호간에는 대립적 입장으로 이해될 수도 있을 것이다. 다만 사회보장제도 중 생산성 기능을 갖고 있는 경우에는 장기적 시각에서 볼 때 두 영역의 공동 이해를 추구하는 것이 용이하다고 볼 수 있다.

이러한 점에 비추어 볼 때 經濟政策과 福祉政策 사이에 공통분모를 갖게 되는 생산성기능 영역에 대해서는 상호조화가 원활히 이루어질 수 있도록 제도 목적의 확실한 성과를 위하여 좀더 적극적인 정책적 배려가 마련되어야 할 것이다. 한편 사회보장제도 중 보호 또는 소득재분배기능에 충실한 부문에 대해서는 성장위주의 정책적 입장에 대하여 인간의 평등권 확보 측면에서 이해점을 찾도록 하되, 비효율성의 제거 등 財政負擔을 최소화하고 효과를 최대한 살릴 수 있는 비용효과적 접근노력이 전제되어야 할 것이다.

따라서 新福祉構想에 대한 복지정책의 과제는 사회보장체제의 각 제도가 각각의 기능을 충분하게 발휘할 수 있는 정책적 배려가 있어야 할 것이며, 체제의 운영에 있어서는 경제논리를 적용하여 체제를 재정비하고 종합적 측면에서 효율화를 꾀하도록 하며, 일선 집행기관의 경영효율화를 통하여 최소한의 부담이 되도록 노력하여야 할 것이다.

또한 經濟政策 시각과 일치하는 분야에 있어서는 예방정책과 재활정책의 체계화를 통하여 勞動人力의 낭비방지, 勞動人力의 재투입이 확대될 수 있도록 적극적인 정책을 펴나가야 할 것이다. 이러한 두가지 방향에서의 접근노력이 경제발전 정책적 시각과 맞물려 상호이해 속에 합의점이 도출되어야 할 것으로 보인다.

이외에 논문구성면에서는 각 장별로 철저한 분석이 이루어졌음에도 불구하고 전체적 연계가 미흡하여 투여된 노력에 비해 결론의 의미가 약화되는 아쉬운 점을 지적할 수 있다.

끝으로 이 글은 자체로서 새로운 접근을 시도했다는 점에서 인정되는 만큼 향후 정책적 보완과 구체적 방안 마련 등을 위한 노력이 계속되어, 이 글의 의미와 가치를 높이는 작업이 지속적으로 이루어진다면 앞으로 우리나라 복지정책 발전에 크게 기여할 것으로 기대된다.

安 鍾 範

(韓國租稅研究院 專門研究委員)

제 2 차 세계대전후 태어난 베이비붐 세대들이 고령화됨에 따라 전세계적으로 인구구조에서 老人人口가 차지하는 比重이 커지고 있다. 이러한 인구의 老齡化는 경제발전과 사회안정, 의료기술의 발전에 따라 선진국에서는 진행속도가 더욱 빠르게 나타나고 있는 실정이다. 우리나라의 경우도 전체인구 증가율의 減少와 노인인구 증가율의 增加로 전체인구 중에서 노인인구가 차지하는 比重이 빠르게 증가하여 2001년 또는 2002년이 되면 노인인구의 비중이 전체인구의 7%를 넘어서서 老齡化社會로 진입할 것으로 보인다. 한편 老人人口의 比重이 급속히 증가함에 따라 노인부양을 위한 부담도 증가하고 있다.

인구구조가 老齡化될수록, 그리고 한 국가의 경제가 어느 정도 수준에 도달하면 국민으로부터의 社會保障에 대한 需要是 증대한다. 우리의 경우도 지속적인 高度經濟成長過程을 거쳐 국민소득수준이 이제 중진국수준에 이르렀다. 아울러 선진국과 같이 노령화사회로 진입함으로써 사회보장에 대한 국민들의 관심이 커졌고 이에 따라 현행 社會保障體系에 대한 평가와 개선방안마련이 중요한 과제가 되고 있다. 즉 老齡화가 급속도로 진전되고 있는 현실에 맞추어서 정부와 사회는 적절한 對策을 마련해야 한다는 것이다.

1995년초 코펜하겐 정상회의를 계기로 제기된 新福祉構想은 노령화사회로의 급진전이 불가피하고 기존의 社會福祉政策으로는 福祉需要를 충족하기에는 불가능하다는 점에 주목하여 原點(zero-base)에서 복지정책을 재구성하자는 것이다. 즉 복지정책의 기초를 소극적인 것에서 적극적인 것으로 전환하되 몇몇 선진국의 실패사례를 거울삼아 건전한 재정하에서의 복지수요를 최대한 충족시킬 수 있는 복지정책의 개발이 중요하다는 것이다.

이 논문은 新福祉構想에 대한 논의가 진행되는 시점에서 논의의 방향을 설정한다는 차원에서 그 중요성이 인정된다. 이 논문은 다음과 같은 네가지 점에서 사회복지분야 연구에 공헌하였다. 첫째, 그동안 학계에서 社會福祉를 논할 때 그 포괄범위에 대한 오해가 발생할 정도로 개념상의 혼란이 있었는데, 이 논문은 다양한 사회복지개념을 <表 1>에서 보듯이 일목요연하게 정리함으로써 사회복지개념을 둘러싼 각종 논란의 여지를 상당히 줄일 수 있을 것이다. 둘째, 우리의 社會福祉 現況을 World Bank의 *World Development Report* 등에 나타나는 각종 지표를 이용한 國際比較를 통하여 분석함으로써 비교적 객관적이라 평가될 수 있다. 셋째, 新福祉構想에서 요청하는 韓國的 福祉模型의 정립을 시도하였다는 점에서 평가 받을 수 있다. 저자는 민간의 활력을 바탕으로 費用節約的 福祉體

系를 구축해 온 일본방식과 地方分權的인 사회복지체계를 기초로 공동체사회 조성에 노력해 온 독일방식을 혼합하되, 미국과 같이 민간참여를 적극적으로 고취시키는 日本-獨逸-美國 혼합형 복지모형을 한국적 복지모형이 추구해야 할 모형으로 설정하였다. 넷째, 한국적 복지모형을 기초로 새로운 복지정책의 기본방향을 제시하였다. 즉 福祉政策手段, 財源調達, 그리고 經濟社會環境의 조성 등에 있어서의 기본방향을 제시하였다.

이와 같은 네가지 점에서 이 논문의 공헌이 높게 평가받을 수는 있지만 논의에 있어서의 具體性과 一貫性이 다소 결여되었다는 아쉬움이 있다. 먼저 저자는 복잡한 복지개념을 잘 정리하였지만 각종 사회복지관련 통계를 이용한 분석에서는 사회복지개념의 一貫性이 결여되었다. 이는 社會福祉관련 統計의 國際比較가 동일한 기준으로 이루어지는 것이 자료의 제약으로 곤란하다는 점에서 이해할 수는 있다. 그러나 <表 1>에서 복잡한 사회복지개념을 정리한 것을 <表 4>~<表 8>에서의 사회복지관련 통계의 분석에서도 연결하여 서로 다른 복지개념을 기초로 한 통계로부터 발생할 수 있는 해석상의 차이를 설명하는 것이 중요하다. 예를 들면, <表 7>에서와 같이 1人當所得 萬弗 전후 시기의 社會保障負擔率의 국제비교시 사용하는 社會保障의 개념이 <表 1>에서 정의한 사회복지개념 중 어느 것에 속하는지에 대한 설명이 필요하고, 나아가 다른 表에서 나타나는 사회보장통계와는 어떻게 비교분석되는지에 대한 설명이 요청된다. 두번째로 지적할 수 있는 것은 한국적 복지모형정립을 기초로 제시한 새로운 복지전략에서 한결음 더 나아가 사회복지부문별 정책과제의 기본방향 정도라도 논의해야 한다는 점이다. 社會保障制度의 擴充 및 內實化라는 추상적인 정책수단을 제시하는 것보다는 費用節約的이고 生產的인 복지정책기조하에서 社會保險制度, 社會扶助, 그리고 社會福祉서비스부문에서의 기본정책방향을 제시하

는 것이 신복지구상에 따른 복지정책개혁방향을 모색하는 데 중요한 의미를 갖게 된다. 현재 한국의 사회보장제도가 가지는 공통적인 문제점은 財政安定性의 유지가 힘들다는 것이다. 따라서 객관적인 현황평가에 근거한 해결방안의 모색이 상당히 중요한 과제가 되고 있다. 특히 노후소득보장과 관련된 사회보장제도의 핵심이라고 할 수 있는 公的年金制度를 중심으로 안정적인 재정상황하에서 老後所得保障을 확충할 수 있는 적절한 정책방안을 마련하는 것이 현 시점에서는 절실히 요청된다. 따라서 재정문제가 심각해질 것으로 예상되는 公的年金制度가 生產的 福祉模型下에서는 소득재분배기능이 지나치게 강조되어 있는 북구식보다는 보험요소를 적극 활용하는 방향이 바람직하다는 등의 구체적 복지전략모색과정이 필요하다. 다시 말해서 각 복지부문별 정부, 기업, 그리고 민간 혹은 가입자의 역할을 신복지구상에서는 어떻게 규정해야 하는가에 대한 논의가 중요하겠다.셋째, 한국형 복지모형으로 日本-獨逸 혼합형이 제시되고 있으나 그 근거는 그리 큰 설득력을 가지고 있지 못하다. 이전의 사회보장제도들이 일본의 제도를 모델로 삼았기 때문에 일본식을 도입해야 한다는 점은 논거가 불충분하다고 여겨진다. 그리고 독일은 전통적으로 지방분권적인 전통이 강한 나라인데 분권적인 성격이 약한 우리나라가 독일식을 따르는 것이 타당한지 의심스럽다.

이러한 개선의 여지에도 불구하고 이 논문은 新福祉構想에 따른 福祉政策의 改革方向을 제시하였다라는 점에서 이 부분에 있어서의 활발한 논의를 촉진할 수 있을 것으로 기대한다. 앞으로 복지정책 개혁방향모색에 관한 연구는 이 논문을 계기로 보다 활발해질 뿐만 아니라 지금까지의 사회복지관련 연구보다는 활센 구체성을 떨 것으로 기대된다. 다만 앞으로 사회복지관련 연구는 지금까지와 같이 社會福祉學者, 經濟學者, 그리고 社會學者들의 독립된 연구과정보

다는 학제간 공동연구를 통한 추상적이지 않고 현실성 있는 정책방향의 제시가 필요할 것이다. 이는 각 학계의 학문체계와 방법론상의 차이 때문에 도출된 정책방향에 있어서도 입장차이가 극명하게 나타나고 있다는 점에서 학제간의 共同研究가 절실히 요청된다는 것이다. 즉 學問體系上 그리고 方法論上의 이견은 공동연구과정을 통해서 충분히 사전조정이 가능하고 여기서 도출된 정책방향은 보다 현실성을 갖게 된다. 또한 이러한 공동연구를 통한 학제간 이견조정과정은 차후 다양한 이해집단간에 발생할 것으로 우려되는 갈등요인을 해소하는 데도 상당히 큰 도움이 될 것이다.

文 亨 构

(本院 研究委員)

21세기에 접어들면서 우리나라는 經濟·社會的으로 많은 변화를 겪게 될 것으로 보인다. 우선 2001년에는 1인당 國民所得이 2만불을 초과할 것이고 2010년에는 經濟規模가 세계 7위에 도달하여 바야흐로 선진대열에 진입할 전망이다. 이와 함께 급속한 노령화의 진전, 핵가족화 및 여성의 사회참여로 인한 老人·保育·兒童·家族福祉서비스의 수요증대 및 지방화에 따른 다양한 복지욕구의 표출 등이 예상되고 있다. 이러한 시점에서 우리나라의 福祉政策도 시대적 변화에 맞추어 새롭게 정립될 필요성이 대두되고 있다. 특히 기존의 성장우선주의에서 탈피하여 성장과 복지를 슬기롭게 조화시킬 수 있는 새로운 복지모형의 구축이 시급히 요구된다 하겠다.

본 논문은 향후 우리나라의 福祉政策의 추진에 있어 새로운 시각의 정립과 추진과제를 제시하는 데 목적을 두고 있다. 특히 삶의 질의 세계화 추진을 위한 新福祉構想의 청사진을 제시하려고 노력하

였는바, 시기적으로 매우 의미 있는 연구로 판단된다. 본 논문의 기여는 크게 세가지로 요약될 수 있을 것이다. 첫째는, 기존의 경제우선순위에 입각한 소극적 복지관과 서구선진국의 지나친 정부의 존적 복지우선주의에 대하여 비판적 고찰을 함으로써, 이 두 복지관의 장점을 살릴 수 있는 새로운 복지관을 제시한 데 있다. 특히 성장과 복지의 상승적 관계와 전통적 상부상조정신을 강조한 점은 향후 생산적 복지모형의 추구에 있어 많은 공감대를 형성할 수 있을 것이다.

두번째는 우리나라의 기존의 福祉政策의 취약성을 福祉財政의 추이분석과 함께 國際比較를 통하여 명확하게 드러내 보여주었다는 점이다. 특히 우리와 유사한 체계를 지니고 있는 日本과의 다각적인 비교를 통하여 우리의 현 위치를 진단해 보고 향후 진로를 가늠해 본 것도 매우 의미 있다고 판단된다. 끝으로 본 논문에서는 우리나라가 추구해야 할 복지모형으로서 日本·獨逸式의 기본틀내에서 美國의 민간역할이 강조되는 측면을 융화시킴으로써 지나친 정부의 존형을 피하고 민간참여를 활성화해야 한다고 주장하고 있다. 특히 비용절약적이고 企業, 民間 및 地域社會를 중심으로 한 분권적 복지체계를 구축해야 함을 강조하였는바, 보다 생산적인 복지모형의 추구에 있어 매우 타당한 방향으로 사료된다.

이처럼 본 논문은 향후 우리나라의 福祉政策 추진에 있어 나아가야 할 진로를 설득력 있게 제시함으로써 새로운 토론의 장을 열어 주었다는 데에 그 의미를 부여할 수 있을 것이다. 본 논평자는 이 논문에서 제시된 전반적 방향에 대해서는 찬성의 뜻을 표하며 별다른 異見은 없다. 다만 향후 이러한 논의를 보다 구체화하고 체계화하기 위한 추가적 연구가 필요할 것이라는 판단하에, 본고에서 불충분하게 다루어진 두가지 점을 지적하는 데 그치고자 한다.

첫째, 본 논문에서 가장 강조하고 있는 점은 經濟成長과 社會福

祉의 상승작용을 극대화함으로써 양자를 발전적으로 조화시켜야 한다는 것이다. 그러나 이러한 주장이 '선언적' 차원에 국한되지 않기 위해서는 성장과 복지 사이의 상호관계에 대한 논리적 이론전개와 아울러 상호조화를 위한 구체적 정책대안의 제시가 필요할 것이다. 물론 본 논문의 곳곳에 이러한 논의가 부분적으로 들어 있기는 하나, 향후 연구에 있어 이러한 측면을 보다 심층적으로 다루어 주장의 설득력을 높일 필요가 있을 것이다. 이와 아울러 과다한 복지의 추진이 민간의 근로의욕을 저해하고 저축동기 및 기업부담의 증대로 인한 투자동기에 악영향을 미치지 않기 위한 福祉政策의 모습에 대해서도 보다 자세한 연구가 필요할 것으로 판단된다.

둘째로, 본 논문에서는 우리나라의 福祉模型의 구상에 있어 日本-獨逸式 체제하에 美國의 민간활용방식을 접목하는 방향이 바람직하다고 제시하고 있다. 물론 우리나라 社會保障制度의 기본골격이 日本-獨逸體制를 따르고 있으므로 이러한 전체적인 방향에는 동감을 하나, 가능하다면 보다 구체적인 논의가 추가되었으면 좋을 듯하다. 즉 日本-獨逸式 체제가 경제학적이나 사회학적 측면에서 구체적으로 어떠한 점에서 장점을 지니는가에 대한 구체적 논의가 필요할 것이다. 이를 위해서는 각 社會保障制度별로 정책의 효과성, 비용효율성 및 경제적 파급효과와 아울러 민간의 인센티브에 어떻게 영향을 미치는가에 대한 논의가 필요하며, 이를 바탕으로 제도를 수용하거나 아니면 보다 효과적인 제도를 제시할 수 있다면 더욱 바람직할 것이다.