

Korean Welfare System and the Welfare Model of Yoon Seok–yeol government, focusing on social security policies*

Kim, Won–Sub**
Korea University

Abstract

The purpose of this study is to examine the social policy of the Yoon Seok–Yeol government from the perspective of both policy and theory. Theoretically, the analysis reveals that the Yoon government attempts to build and implement a welfare system model that was distinctly different from the previous Moon government. The newly elected government adopted a welfare model known as 'welfare for the vulnerable.' This model inherits the welfare ideology of the conservative parties in Korea, which is the self-reliance welfare. The Yoon government continues to expand welfare and family support, which were promoted by the Moon government. However, in most other areas, the Yoon government pursues different policies than the previous government. In terms of policy, this study demonstrates that the social security policies of the Yoon government is insufficient to solve the welfare blind spot problem that is widespread in the Korean welfare system. Among the Yoon government's policies, there are only a few policies that can eliminate welfare blind spots, such as improving social assistance systems, introducing parental allowance, and promoting sickness allowances.

Keywords

Yoon Seok–yeol government, Social Security Policies, Government Objectives, Welfare for the Vulnerable, Welfare Model

* This study was supported by a faculty research grant from the College of Liberal Arts at Korea University in 2022.

** Department of Sociology, Korea University, E-mail: kimwonsub2@korea.ac.kr

한국 복지체제 발전과 윤석열정부 복지정책의 방향, 사회보장정책을 중심으로*

김원섭**

고려대학교

요 약

이 연구는 윤석열정부의 복지정책을 정책적 및 이론적 측면에서 분석한다. 이론적 측면에서 이 연구는 윤석열정부가 이전 정부와는 확연히 다른 복지제도 모델을 구축하고 실행하고자 했음을 보여준다. 새 정부는 한국 보수 정당의 복지이념인 자생복지에 바탕을 둔 약자복지모델을 제시하였다. 윤석열정부가 직전 문재인정부의 정책을 계승한 것은 취약계층을 위한 복지 확대와 가족지원의 확대 분야에 국한되었고, 나머지 정책에서 이전 정부와 뚜렷이 다른 방향을 추구하였다. 정책적으로 이 연구는 윤석열정부의 복지정책이 한국 복지체제에 광범위하게 걸쳐있는 복지 사각지대 문제를 해결하기에 불충분하다는 것을 보여준다. 윤석열정부의 정책에서 복지 사각지대 해소에 기여할 수 있는 정책은 기초보장 개선, 부모수당 도입, 상병수당 도입 추진과 같이 소수의 분야에 제한된다.

주제어

윤석열정부, 사회보장정책, 국정목표, 국정과제, 약자복지

* 이 연구는 2022학년도 고려대학교 문과대학 특별연구비에 의하여 수행되었음

** 주저자, 고려대학교 사회학과. 이메일: kimwonsub2@korea.ac.kr .

I. 서론

민주화 이후 한국의 복지제도는 급속히 발전하고 있다. 하지만 향후 복지국가의 지속적 발전을 둘러싼 대내외적 환경이 좋지 않다. 경제성장은 정체되는 추세이고 인구 고령화로 복지 수요는 늘어나고 있다. 그리고 복지제도의 구조적인 문제도 드러나고 있다. 이런 상황에서 복지제도의 발전을 추진하기 위해서는 정부의 역할이 더욱 중요하다.

2022년 5월 윤석열정부(이하 윤정부)가 문재인정부를 대체하면서 보수 정부가 정권교체에 성공했다. 윤정부는 양극화와 사회갈등과 같은 국내의 문제와 팬데믹 위기, 교역 질서의 개편, 기후변화 등의 세계의 문제를 ‘자유의 재발견’을 통해 해결할 수 있음을 강조하였다(문화체육관광부·국민소통실, 2023). 개인의 자유를 중시하는 정부의 철학은 복지정책에도 중대한 변화를 가져올 것으로 예상되었다.

새 정부의 복지정책과 관련하여 이 연구는 두 가지 질문을 제기한다. 우선 이론적 측면에서 이 연구는 새로운 정부가 기존의 정부와는 얼마나 다른 복지정책을 시행할 것인가를 묻는다. 한국에서 정부의 이데올로기적 성격과 복지정책 발전의 관계에 대해서는 다양한 논의가 있다. 우선, 복지 확대가 민주당 계열 정부, 시민단체, 및 노동조합의 사회적 동맹에 의한 것이라는 주장이 있다(Yang, 2017; Lee, 2016). 이 입장은 복지확대를 주로 민주당 계열의 중도 진보적 정부, 노조, 시민사회 협력의 결과로 본다. 이 입장에 따르면, 보수당계열 정부가 복지확대를 추진하기는 어렵다. 반면, 정부의 이데올로기적 입장이 복지정책 발전과 큰 관계가 없다는 입장도 존재한다. 한국 정당의 이념과 조직은 불안정하고 변동이 심하여 정부의 이념적 지향이 복지정책의 발전에 큰 영향을 미치지 않는다는 것이다(최장집, 2010; Jou, 2010). 이 두 입장 사이에 양적으로 두 계열의 정부 모두 복지정책의 확대를 지향하지만,

그 방향은 다르다는 견해도 존재한다(Kim, Yu, & Nam, 2022). 이 입장은 보수 정부와 진보 정부 모두 복지확대를 추진한다는 사실을 인정하면서, 양 진영이 추구하는 복지모델의 차이를 강조한다. 윤정부의 복지정책에 대한 분석은 이 논쟁적인 주제에 대해 이론적 검증을 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

이 연구의 두 번째 질문은 정책적이다. 한국의 복지국가는 그 성과에도 불구하고 구조적인 한계를 안고 있다. 이 연구는 먼저 한국 복지체제의 문제가 무엇인지 파악하고, 다음으로 윤정부가 이 문제의 해결에 어느 정도 기여할 수 있을지를 질문한다. 이를 통해 이 연구는 향후 복지정책 발전의 방향에 대한 논의에 보탬이 될 것으로 기대된다.

이 연구의 대상은 윤정부의 복지정책이다. 하지만, 정부 출범 10개월이 안 된 시점에서 복지정책의 성격과 방향을 논의하는 것은 가능하지 않다. 이런 점에서 이 연구는 윤정부의 복지정책의 성과보다는 의도를 중심으로 분석하고자 한다. 윤정부가 복지정책에서 무엇을 추구하는지, 그리고 어떤 방식으로 추구하는 지가 주요한 관심이다. 이 연구는 또한 복지정책 중에서 사회보장정책에 집중한다. 사회보장정책은 복지정책의 핵심 부문으로 주로 사회보험을 포함한 현금 복지급여와 일부 사회서비스를 포함한다. 즉 이 연구는 윤정부가 어떤 정책을 실행했는가가 아니라 어떤 정책을 실행할 의도가 있는지를 분석한다.

정부의 의도는 주로 정부의 정치적 목표의 측면에서 파악될 수 있다. 복지정책의 의도는 정부의 복지목표를 둘러싼 정부의 국정목표, 국정과제, 그리고 실행과제가 분석의 주된 대상이 된다. 하지만, 정부가 선언한 목표만 가지고 정부의 의도를 정확히 파악하기는 어렵다. 정책목표는 자주 추상적이고 실제 실행을 위해서가 아니라 정치적인 수사로 제시된다. 이런 점을 보완하기 위해 이 연구는 정부가 제출한 첫 번째 예산안을 분석에 포함한다. 정부가 선언한 목표를 달성하기 위해 예산을 기획하는지를 확인함으로써 정부의 의도를 더 정확히 파악할 수 있

다.

아래의 글에서는 먼저 한국 복지체제 발전의 성과와 문제점에 대해 살펴본다. 다음으로 윤석열정부의 복지목표를 분석한다, 마지막으로 제기된 질문에 대답하고, 그 이론적 및 정책적 함의를 찾아보고자 한다.

II. 한국 사회보장제도의 현황과 문제점

한국의 복지제도는 여전히 저발전한 수준이다. 이를 잘 보여주는 것은 복지지출이다. 2019년 공공복지지출은 GDP 대비 12.2%로 OECD 국가들의 평균에 비해 60% 정도 수준에 불과하다. 다른 한편으로 복지 지출은 지난 20년간 급속히 증가하고 있다. 1990년부터 2019년까지 한국의 공공복지지출은 4.1배 성장하였다. 반면, 같은 기간 OECD 국가들의 공공복지지출 증가율의 평균은 1.21%에 불과하였다(이윤경, 2021).

한국 복지정책의 발전은 복지제도의 도입을 통해서도 알 수 있다. 제도개선의 노력은 1988년 민주화 이후 공무원, 군인, 교사와 같은 특수직역의 보장을 넘어서서 일반 국민을 위한 제도까지 확대되었다. 현재, 산재보험, 건강보험, 국민연금 그리고 고용보험의 주요 4대 보험에 이어 장기요양보험 제도까지 모든 사회보험이 제도화되었다. 사회부조 영역에서도 한국은 2000년 국민기초생활보장제도를 도입하여 제도를 현대화하고, 2015년의 개혁으로 한 번 더 제도를 개선하였다. 마지막으로 가족지원을 위해서 한국은 2002년 보육지원금 도입을 시작으로 2009년 양육수당을 도입하였고, 2018년 아동수당과 2020년 영아수당을 도입하는 등 급속히 제도를 확대하였다.

〈표 1〉 한국 복지제도 도입과 보편화의 현황

	복지제도 도입과 개혁	복지제도의 보편화
산재보험	1963 산재보험(500인 이상 기업)	2000 모든 근로자
건강보험	1977 의료보험(500인 이상 기업)	1989 도시자영업 포괄(전국민 의료보험) 2000 건강보험 통합
공적연금	1988 국민연금(10인 이상 기업) 2008 기초노령연금(소득하위 70% 노인) 2013 기초연금(소득하위 70% 노인)	1998 도시지역 자영업자 포함(전국민 국민연금)
고용보험	1995 고용보험(30인 이상 기업)	1999 전국민고용보험
장기요양	2008 장기요양보험	
사회부조	1941 조선후호령 1961 국민생활보장제도	2000 국민기초생활보장제도 2014 국민기초생활보장제도 재편
가족정책	2002 보육지원금 2009 양육수당 2018 아동수당(모든 아동에 10만원)	2013 보육지원금과 양육수당 보편화 2020 영아수당 2023 부모수당
특수지역 보장	1962 공무원연금, 1963 군인연금, 1975 사학연금, 1977 공무원의료보험	

출처: 최병호(2014); 김원섭·유진숙(2018); 강혜규 외(2022)

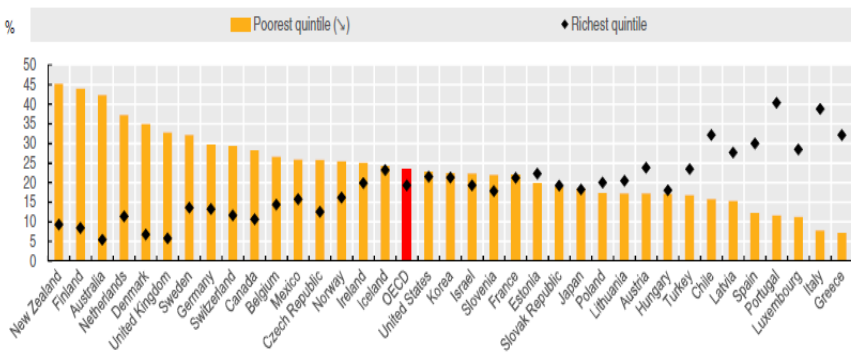
한국 복지체제는 단지 제도의 구성뿐 아니라 보편화 측면에서도 큰 진전을 보였다. 민주화 이전 복지제도는 주로 공무원이나 대기업에서 종사하는 근로자를 위한 것이었다. 하지만 민주화 이후 복지체제는 모든 국민이나(건강보험, 아동수당, 부모수당), 모든 근로활동인구(국민연금), 모든 근로자(고용보험, 산재보험)를 위한 제도로 발전하였다. 복지체제의 구성으로만 본다면 한국은 이미 복지국가로서 그 면모를 갖추었다. 이런 점에서, 이해경(1993)은 한국이 경제성장과 민주주의의 성

속을 토대로 ‘압축적 복지발전’의 단계로 접어들고 있다고 진단한다.

하지만 복지지출의 급속한 증가와 복지제도의 확대와 같은 성과는 복지체제 발전의 일부분을 보여줄 뿐이다. 구조적인 측면에서 복지체제는 여러 문제점을 가지고 있다.

<그림 1>은 OECD 국가에서 소득 그룹별로 현금 복지급여가 소득그룹별로 배분되는 구조를 보여준다. 이에 따르면 한국에서 소득 상위 20%와 소득 하위 20%는 비슷한 복지급여의 혜택을 받는다. 이것은 소득이 높은 국민이 낮은 국민보다 많은 복지급여를 수급하고 있는 이태리, 그리스, 룩셈부르크, 포르투갈과 같은 나라에 비해서는 양호한 것이다, 하지만, 많은 발전된 복지국가들에서 소득 하위 집단들이 소득 상위 집단보다 많은 급여를 수급하고 있는 것을 고려하면, 한국 복지체제가 소득 약자들에게 마땅한 복지혜택을 제공하고 있지 못함을 보여준다. 이에 따라 한국 복지체제는 매우 약한 소득재분배 효과를 가지게 된다.

〈그림 1〉 OECD 국가들의 현금복지 급여의 소득별 배분 구조의 비교
(2016 기준)



Source: Calculations based on OECD Income Distribution Database, <http://oe.cd/idd>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933939218>

출처: OECD(2019), P. 105.

한국 복지체제의 이러한 취약점은 복지제도의 넓은 사각지대에 기인한다. 복지 사각지대는 적용 사각지대와 급여 사각지대로 나누어진다. 적용 사각지대는 복지제도가 특정 집단을 가입과 적용에서 배제하는 것을 의미한다. 반면 급여 사각지대는 사람들이 제도에 가입하여 급여를 받지만, 그 급여 수준이 제도가 지향하는 목적을 달성하기에 너무 낮은 것을 의미한다(김원섭, 2013).

이하에서는 인구 집단별 복지제도와 사각지대를 살펴보자. 복지제도는 근로형태에 따른 위험에 대처하기 위해 발전하였다. 따라서, 복지수급대상자도 근로형태에 따라 미취업자(여성과 노인)와 취업자로 나눌 수 있다.

윤정부 출범 이전, 한국에서 미취업자를 위한 주된 복지제도는 국민연금, 기초연금, 아동수당, 영아수당이 있다. 국민연금과 기초연금은 모두 넓은 적용 사각지대와 낮은 급여 수준의 문제를 가지고 있고(김원섭 외 2016), 도입한 지 얼마 되지 않은 아동수당과 영아수당의 급여 수준은 2022년 당시 각각 10만 원과 30만 원으로 낮다(김태완 외, 2021, 35).

다음으로 실업시 취업자를 위한 복지급여에는 부조제도인 국민취업지원제도와 보험제도인 고용보험 구직급여가 있는데, 국민취업지원제도 구직촉진수당의 급여액은 일 인당 50만 원에 불과하고, 수급 기간도 6개월에 제한되어 있어 실업부조로 제대로 역할을 다하지 못한다. 구직급여 역시 비정규직의 53%만 고용보험에 가입하고 있어 적용 사각지대가 크다(김종진, 2022). 저소득 취업자를 위한 급여인 근로장려금도 급속한 확대에도 불구하고 수급 자격이 엄격하게 제한되고 급여의 상한이 맞벌이 가구 기준으로 연 300만 원으로 아직 낮은 수준이다. 또한, 취업자의 질병 시 소득보장을 위한 상병수당은 아직 도입되지 않았다. 이에 따라, 한국의 근로자들이 아파서 쉬 낫은 연간 평균 2일에

불과하여, 벨기에 12.3일, 핀란드 9.7일, 캐나다 8.1일에 비해 훨씬 적은 상황이다(김태완, 2021, 123).

마지막으로 최후의 안전망인 국민기초생활보장제도도 부양의무제의 단계적 폐지와 같은 개선에도 불구하고, 수급자의 비율은 2001년 전체 인구의 3%에서 2019년 3.6%로 크게 개선되지 않고 있고, 급여액도 여전히 부족한 형편이다(김태완, 외 2021, 10). 이런 점에서 복지제도의 급여와 적용 사각지대의 문제는 모든 복지급여를 관통하는 문제이고, 복지체제의 발전을 위해 해결해야 할 중대한 문제라고 할 수 있다.

Ⅲ. 윤석열정부 복지정책의 목표

다음으로 윤정부의 복지정책이 위의 복지 사각지대 문제 해결에 얼마나 기여할 수 있을지 평가하기 위해 먼저 윤정부 복지정책의 목표를 살펴보자. 윤정부의 복지정책의 목표는 국정목표와 국정과제 두 차원에서 분석될 수 있다. 먼저, 국정목표는 정부의 가장 핵심적인 목표로 정부의 성격을 보여준다. 국정과제는 국정목표를 달성하기 위한 실행과제를 포함하여 복지체제의 성격을 보기에 적합하다. 이를 통해 정부의 복지모델을 구성할 수 있다. 마지막으로 정부가 제시한 국정과제를 실제로 실행할 의지가 있는지를 점검하기 위해 새 정부가 처음으로 제출한 2023년 예산안을 분석한다. 정부가 아무리 좋은 목표를 제시하더라도 이를 실행하기 위한 예산계획을 수립하지 않는다면 실제로 의도한 것이라고 할 수 없다.

1. 윤석열정부의 성격: 국가목표의 특성

윤정부의 성격은 제시한 국정목표로 파악될 수 있다. 인수위는 윤정부의 비전은 ‘다시 도약하는 대한민국, 함께 잘 사는 국민의 나라’였다. 이는 경제성장 중심인 보수와 분배 중심인 진보의 국가목표를 모두 수용하고자 하는 시도였다(제20대대통령직인수위원회, 2022, 5).

이와 함께 이를 달성하기 위해 6개의 국정목표를 제시하였다. 6대 국정목표는 정치목표인 상식이 회복된 반듯한 나라, 경제목표인 민간이 끌고 정부가 미는 역동적 경제, 복지목표인 따뜻한 동행, 모두가 행복한 사회. 준경제목표인 자율과 창의로 만드는 담대한 미래, 안보목표인 자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가, 정치목표인 대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대로 구성되었다. 이 중 마지막 지방시대의 공약은 구체적인 국정과제가 제시되지 않았다¹⁾. 또한 네 번째 미래목표도 경제성장 촉진을 위해 과학기술과 교육의 육성을 위한 국정과제들로 구성되어 있어서 준경제목표로 분류될 수 있다. 결론적으로 윤 정부는 안보, 경제, 정치, 문화의 4가지의 국정목표를 제시한 것이다.

윤석열정부 국정목표의 첫째 특징은 소극적 민주주의 목표이다. 정치목표에서 가장 비중이 큰 것은 상식과 공정의 원칙을 세우겠다는 것과 소통하는 정부가 되겠다는 것이다. 이는 정부가 국민의 적극적 참여 보다는 절차적 공정성과 투명성을 강화하겠다는 의도를 보여주는 것이다. 둘째 특징은 경제목표가 다른 목표들에 우선적인 위상을 가진 것이다. 전체 국정목표에서 경제목표는 준경제목표인 미래목표를 포함하면

1) 대통령직인수위는 지방시대 공약을 지역균형발전 특별위원회에서 국민이 의견을 수렴하여 국정과제를 구체화하기로 한다(제20대대통령직인수위원회, 2022). 이후 정부는 지방분권위원회와 지역균형발전위원회를 통합하여 지방시대위원회를 출범시킬 계획을 수립한다. 2023년 1월 10일 현재까지 이 위원회는 설치되지 않았다. 이에 따라 지역균형발전을 위한 국정과제의 수립과 실행은 늦어지고 있다(행정안전부, 2022).

두 개로 그 비중이 높다. 또한 윤정부의 경제목표는 공정한 시장과 기업의 자유를 강조하여 규제시스템의 완화를 주장하는 신자유주의적 성격을 가진다. 마지막으로 안보목표에 있어서도 윤정부는 북한 문제를 독자적인 국정목표가 아니라 안보목표의 일부로 포함하여 그 중요성을 축소하였다.

윤정부의 국정목표는 여러 측면에서 이전 정부의 국정목표와 뚜렷이 구분된다. 문재인정부는 경제정책에서 케인지안 정책을 시도하였고, 정치목표에서도 국민의 정치참여를 강조한 적극적 민주주의를 추구했으며, 경제정책과 복지정책의 통합을 시도하였고, 북한 문제의 해결에 우선권을 주었다(김원섭, 2022). 또한, 윤정부의 국정목표는 온정주의적 성격을 가졌던 같은 보수계열 박근혜정부의 국가목표와도 차이가 있다. 박근혜정부에서 복지목표는 5개 국정목표 중 3개와 연관되어 지배적인 위치를 차지하였다(김원섭, 2022). 새 정부의 국정목표는 신자유주의적 성격을 가졌던 이명박정부와 유사한 길을 따르고 있다(김원섭&남윤철, 2011, 121-122).

2. 윤석열정부 복지모델

1) 사회보장관련 국정과제와 실행과제의 복지모델

대통령직인수위원회는 6대 국정목표를 구현하기 110개의 국정과제를 제시하였다. 각각의 국정과제는 또한 다수의 실행과제를 가지고 있다. 복지목표를 구현하기 위해 인수위는 국민에게 드리는 5개의 약속과 32개 국정과제를 제시하였다. 그중에서 사회보장정책과 관련된 약속은 “필요한 국민께 더 두텁게 지원하겠습니다” 였다. 또 다른 약속인 ”노동의 가치가 존중받는 사회를 만들겠습니다“ 도 고용안전망과 관련된다. 사회보장정책 관련 주요 국정과제는 지속가능한 복지국가 개혁(과제번호 42번), 국민 맞춤형 기초보장강화(43번), 안전하고 질 높은 양육

환경 조성(46번), 고용안전망 강화 및 지속가능성 제고(53번) 4가지이다(제20대대통령직인수위원회, 2022, 81-100).

먼저 ‘지속가능한 복지국가 개혁’ 국정과제는 사회보험제도의 재정 안정성과 효율성 강화를 목표로 하였다. 구체적 실행과제로는 연금개혁위원회를 설치하여 국민연금제도의 재정적 지속가능성 제고를 위한 개혁을 하는 것과 사회보장위원회의 조정기능을 강화하여 사회보험통합관리체계를 구축하는 것이었다.

다음으로 ‘국민 맞춤형 기초보장강화’ 국정과제는 주로 국민기초생활보장제도, 근로장려금, 상병수당, 기초연금과 같은 취약계층을 위한 제도의 개선을 추진하는 것이었다. 실행과제로 크게 두 가지가 제안되었다. 우선 저소득층 생계안정을 위해 국민기초생활보장제도의 생계급여 선정기준을 중위소득 35%로 단계적으로 인상하고 근로장려금의 급여를 인상하는 것이다. 다음으로 위기 시 소득지원을 강화하기 위해 상병수당 도입을 추진하고 긴급생계지원금을 인상하는 것이다. 이외에도 노후소득보장 강화를 위해 기초연금 급여를 40만 원으로 단계적으로 인상하는 것도 추진되었다.²⁾

또한, ‘안전하고 질 높은 양육환경 조성’ 국정과제는 가족에 대한 소득지원의 개선을 위한 것이었다. 실행과제로 0세에서 11개월 영아를 위해 월 70만 원의 부모급여를 2023년에 신설하고, 2024년까지 100만 원으로 인상하고자 하였다³⁾. 부모급여는 기존의 같은 대상에 대해 월 30만원을 지급하던 영아수당을 대체하게 된다. 이외에도 이 과제에는 아동보육서비스 개선을 위해 보육환경 질적 개선, 마을돌봄 확대, 산모

2) 대통령직인수위의 보고서에는 기초연금의 개선은 지속 가능한 복지제도 개혁에 포함되었다.

3) 이 제도는 문재인정부에서 추진한 것보다 더 확대된 정책이다. 문재인정부는 2022년 0~1세 영아를 대상으로 영아수당을 도입하여 30만 원 지급하였고, 이후 급여수준을 2023년 35만 원, 2024년 40만 원, 2025년 50만 원으로 인상할 예정이었다
(정책브리핑 <https://www.korea.kr/news/visualNewsView.do?newsId=148894817>).

아동 건강관리 체계화 등의 실행과제를 포함하였다.

나아가, ‘고용안전망 강화 및 지속가능성 제고’ 국정과제는 고용보험의 개선을 위한 것이었다. 실행과제로서 소득기반 고용보험의 추진으로 고용보험 적용대상을 확대하고, 국민취업지원제도의 취업지원을 강화하고자 하였다. 이 과제에는 실업급여의 지속가능성 제고를 위해 구직급여 반복 수급을 방지하고, 수급 요건에서 취업 의무를 강화하는 내용도 포함하였다. 이와 함께 이 국정과제는 적극적 노동시장정책을 강화하는 다른 국정과제와 연계를 이루고 있었다. 대표적으로 ‘전 국민 생애단계별 직업능력개발과 일터학습 지원’(54번)과 ‘중소기업 자영업자 맞춤형 직업훈련 지원강화’(55번)와 같은 국정과제들이 근로자들과 자영업자들의 직업훈련을 확대하기 위해 추진되었다.

윤정부의 국정과제와 실행과제는 아래와 같은 특징을 가지고 있었다. 한편으로 일부 국정과제들은 직전 정부의 정책을 계승하였다. 상병수당 도입, 소득기반 고용보험 추진, 기초생활보장 확대, 근로장려세제 인상, 부모수당 도입 등은 직전의 문재인정부도 상당히 중요한 비중으로 추진한 과제였다.

다른 한편으로 새로운 정부의 국정과제는 지속성보다는 단절성이 더 두드러진다. 직전 정부의 복지모델은 ‘포용적 사회투자국가 모델’로 소득보장과 사회서비스 부문 모두에서 보편적 확대를 추진하였다(김원섭, 2022). 하지만, 새로운 정부의 복지모델은 복지목표에서 보여주는 것처럼 ‘약자복지모델’을 지향하였다.

약자복지모델의 주된 내용은 국가재정의 건전성을 유지하기 위해 복지 확대를 사회적 약자 중심으로 선별적으로 추진하는 것이다. “우리 정부는 재정 건전화를 추진하면서도 서민과 사회적 약자들을 더욱 두텁게 지원하는 ‘약자복지’를 추구하고 있습니다”(윤석열대통령, 2022.10.25.). 약자복지는 윤정부가 새롭게 창조한 것은 아니다. 이는

‘자생복지’의 전통을 따르고 있다. 자생복지는 잔여적 복지모델로 김영삼정부가 보수주의적 복지모델로 구축하여 이명박정부와 박근혜정부 복지모델의 이념적 기반이었다(Kim, et al., 2022; 김원섭&남윤철, 2011).

약자복지모델은 아래와 같은 요소로 구성된다. 첫째, 이 모델은 복지제도의 지속가능성과 효율성을 강조한다. 이를 위해, 새 정부는 사회보험제도 통합과 구직급여의 반복 수급 제한과 같은 통제장치를 도입하고자 한다. 또한 새 정부는 국민연금제도의 지속가능성을 높이기 위해서도 보험료 인상과 같은 조치를 하고자 한다. 둘째, 기초보장을 강화하여 복지제도를 잔여적으로 재조정한다. 윤석열정부는 기초연금의 급여 상향과 기초생활보장제도 개선과 같은 취약계층을 위한 복지는 유지하거나 확대하고자 한다. 셋째, 저출산 대응과 아동에 대한 예산은 확대하는 경향이 있다. 마지막으로 이 복지모델은 돌봄, 고용, 건강 사회서비스와 적극적 노동시장정책과 같은 서비스영역에서는 보편성을 강화하는 정책을 추진한다. 하지만 동시에 이 모델에서 특징적인 것은 서비스체계의 확대를 국가기관보다는 민간기관의 힘을 빌려 달성하고자 하는 것이다.

“첫 번째는 일을 할 수 없거나 일을 해도 소득이 불충분한 취약계층 위주로 내실화하는 것, 두 번째는 전 국민적인 욕구가 확인되는 돌봄·요양·교육·고용·건강 등 분야의 복지는 민간주도로 고도화한다는 점이다”(안상훈, 복지타임즈 2022.09.19).

2) 윤석열정부의 첫 번째 예산안에 반영된 복지모델

정부의 국정목표에 대한 공식적 선언과 설명은 정치적 목적으로 변경되고 과장될 수 있다. 따라서, 정부의 정책 목적을 확인하기 위해서

는 정부의 활동을 고려해야 한다. 하지만, 정부가 출범한 지 얼마 되지 않은 시점에서는 정부 활동에 대한 평가는 제한될 수밖에 없다. 이런 점에서 정부가 계획한 정책을 실행하기 위해 작성한 예산안을 확인하는 것은 정부의 의도의 실재성을 확인할 수 있는 좋은 방법이다. 이장에서는 2022년 9월 2일 국회에 제출된 정부의 2023년 예산안을 바탕으로 위에서 특정된 약자복지의 모델이 어느 정도 실질적으로 추진될지 평가하고자 한다.

(1) 정부 재정과 복지제도의 지속가능성 제고가 우선적 목표

2023년 예산안에서 정부의 수입은 400조 원으로 전년 대비 13.1% 증가하였다. 반면, 총지출은 607조 원으로 전년 대비 5.2%만 증가하여 수입이 지출보다 높아졌다(기획재정부, 2022, 1). 지출의 증가율은 문재인정권 시기인 2018~2022년 동안의 8.7%보다 낮은 수준이다. 이는 정부가 “확장재정에서 탈피하여 건전재정으로 전환”의 목표를 주로 지출을 감축시켜 달성하고자 함을 보여준다(기획재정부, 2022, 1).

복지지출을 별도로 분석해도 지출 제한에 대한 정부의 의도가 뚜렷하다. 복지지출의 증가율은 4.1%로 전체 지출증가율 13%보다 훨씬 낮다. 또한, 이는 문재인정부의 복지지출 증가율 10.4%뿐 아니라 같은 보수정부인 이명박정부의 7.5%, 박근혜정부의 7.7%보다 낮은 수준이다(국회예산정책처, 2022a, 12).

〈표 2〉 정부예산안 분야별 증감

(단위: 백만 원)

분야별	22년 본예산	23년 예산안	감액된 세부사업액	증액된 세부사업액
총합계	607,663,263	639,041,903	-51,592,793	82,971,433
사회복지	194,953,267	205,836,401	-13,208,346	24,091,480
산업·중소기업 및 에너지	31,327,003	25,703,773	7,632,557	2,009,327
교통 및 물류	22,848,881	20,867,800	-5,861,533	3,880,452
국방	53,018,935	55,436,553	-5,599,417	8,017,035
일반·지방행정	98,093,856	111,713,507	-4,158,214	17,777,865
보건	22,712,563	20,733,600	-3,767,175	1,788,212

출처: 이상민(2022). p. 3.

<표 2>가 보여주는 것처럼, 복지예산은 2023년 예산안에서 구조조정의 강도가 가장 높았던 분야의 하나였다. 사회복지 분야에서 예산은 전년보다 24조 원이 늘어났으나, 감액의 규모도 13조 원에 달하여 전체 감액분의 25%에 해당하였다. 복지지출의 증가는 주로 공적연금 부문, 노인 부문, 기초생활 부문, 노동 부문에서 고령화로 인한 수급자 증가, 급여의 물가인상분 반영과 연금보험료 증가와 같은 법적 의무지출에서 발생하였다. 반면 재량급여에서 지출은 상당히 감소하였다(이상민 2022, 8). 결과적으로 복지지출의 낮은 증가율은 복지분야의 상당한 삭감을 동반한 구조조정의 결과였다.

(2) 기초보장과 가족지원제도의 유지 및 강화

약자복지모델의 다음 특징은 취약계층을 위한 현금복지의 확대이다. 이를 반영하여 소득안전망 예산이 13.4% 증액되었다. 특히 국민기초생활보장제도 생계급여는 0.7조 원 증액되어 14.2%의 증액률을 보였다.

의료급여 역시 1조 원이 증액되어 12%, 주거급여는 0.4조 원이 추가되어 17.9%의 증액률을 보였다(기획재정부 2022). 2022년의 높은 물가상승률 5.1%를 고려하더라도 국민기초생활보장의 급여는 축소보다는 확대되었다(국가지표체계, <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4226>).

이외에도 소득보장에서 일부 정책은 직전 정부의 사업을 계승하거나 심지어 확대하였다. 먼저, 문재인정부가 시작한 상병급여의 도입은 계속 추진되었다. 상병급여의 도입을 위해 중위소득 150% 미만의 사람들을 대상으로 한 시범사업장의 수가 6개소에서 9개소로 늘어나면서, 이를 지원하기 위한 예산도 작년 대비 85.9% 증액된 204억으로 책정되었다. 또한, 새 정부는 가족지원제도 강화를 위해 2023년 도입될 부모수당을 위한 예산도 1.3조 원 예산에 반영하였다(국회예산정책처, 2022b, 175)

반면, 기초연금 급여 인상, 고용안전망 확충, 근로장려세제 확대와 같은 실행과제들은 예산에는 제대로 반영되지 않았다. 먼저, 기초연금 급여액은 30.8만 원에서 32.2만 원으로 인상되었고, 이를 반영하여 2022년 16.1조 원이던 예산이 2023년에는 18.5조 원으로 증액되었다. 하지만, 이는 기초연금의 급여에 가격변동이 반영된 것으로 약속된 인상을 반영한 것이라고는 보기는 어렵다. 실재, 증액률은 4.3%로 2022년 가격 인상률인 5.2%도 완전히 반영하지 못하는 것이었다. 국민취업지원제도의 강화 역시 2023년 예산에 반영되지 않았다. 또한, 저소득근로자를 위한 근로장려세제는 2022년 본예산에서 10,975 백만 원에서 2023년 9,402 백만 원으로 전년 대비 794억 원 줄어들었다. 이외에도, 고용안전망 확충의 목적으로 약속되었던 구직급여와 국민취업지원제도의 확대는 예산에 반영되지 않았다. 구직급여는 3,499억 원이 삭감되었고, 국민취업지원제도의 목표 참가자도 2만5천에서 만7천으로 줄었고, 그 예산도 2,693억 원 삭감되었다. 나아가 가족지원제도 중에서 아동수

당은 제도의 개선이 없어, 그 예산이 2022년 2조4천억에서 2조2천5백만 원으로 1,475억 원 줄어들었다(이상민, 2022, 11).

결론적으로 국정과제 중 국민기초생활보장제도, 가족지원제도, 상병제도에서는 급여개선을 위한 예산이 책정되었다. 반면, 기초연금 급여인상, 근로장려금 인상, 고용안전망 확충, 아동수당 확대를 위한 예산은 제대로 준비되지 않았다.

(3) 고용, 사회서비스에서 민간의 역할 확대

마지막으로 약자복지는 고용과 사회서비스 확대를 추진하되 그 과정에서 민간역량을 활용한다. 이에 관한 좋은 사례는 재정지원 일자리사업이다. 이 정책에서 정부가 직접 제공하는 고용을 통해 실행되는 직접 일자리사업이나 고용장려금은 축소되고, 대신 민간일자리와 연계한 직업훈련과 고용서비스 예산은 늘어났다.

〈표 3〉 2023년도 재정지원 일자리사업 예산안 현황

(억 원, %)

구분	2022	2023	증감	증감률	비중
직접일자리	32,079	31,177	-902	-2.8	10.4
직업훈련	24,785	27,271	+2,486	10.0	9.1
고용서비스	18,922	17,615	-1,307	-6.9	5.9
고용장려금	65,263	50,981	-14,282	-21.9	17.0
창업지원	28,376	29,397	+1,050	+3.6	9.8
실업 시 소득 유지 및 지원	137,715	134,351	-3,364	-2.4	44.7

출처: 국회예산정책처(2022b). p. 147.

재정지원 일자리사업의 전체 예산 규모는 30조에서 31.1조로 큰 변동이 없다. 하지만, 이보다 더 주목해야 할 것은 내부 예산의 구조조정

이었다(국회예산정책처 2022b, 143). 민간과 연계한 사업인 직업훈련과 창업지원금은 각각 2,486억 원과 1,050억 원 증액되었다. 이를 통해 새 정부가 중점을 두고 있는 기업 운영 직업훈련정책은 추진될 수 있게 되었다. 반면, 정부가 직접 제공하는 직접일자리, 고용서비스, 고용장려금을 위한 예산은 모두 축소되었다(<표 3>).

하지만, 약자복지의 다른 특징에 비해 서비스의 민영화는 확장적으로 추진되고 있다고 보기 어렵다. 구조조정은 전체 복지체제를 걸쳐 추진되기보다는 몇 개의 정책에 국한되었고, 그 정도도 크지 않았다.

VI. 결론: 요약과 이론적 및 정책적 함의

이 연구는 한국 복지체제 발전의 성과와 한계를 진단한 후, 새롭게 출범한 윤석열정부의 복지정책이 이 한계 극복에 얼마나 효과가 있을지를 진단하기 위해 수행되었다.

한국의 복지체제는 거의 모든 복지제도를 갖추었고 복지지출도 빠르게 증가하고 있다. 하지만, 복지체제의 이러한 성과에도 불구하고, 심각한 복지 사각지대의 문제는 소득재분배와 같은 복지 목적의 달성에 장애로 작용하고 있다.

2023년 출범한 윤정부의 복지정책을 국정목표, 국정과제, 예산안을 중심으로 분석한 결과는 아래와 같다. 먼저 새 정부는 국정목표에서 자유주의적 국정목표를 지향한다. 복지목표에 있어서 윤정부는 보수주의 정당의 복지모델인 약자복지모델에 기반한다.

윤정부의 복지모델은 아래와 같은 성격을 가진다. 첫째, 새 정부의 약자복지모델은 재정적 지속가능성을 우선적 목표로 한다. 새 정부는 복지체제의 효율성을 강화하여 지출을 억제하고자 한다. 핵심 개혁의

하나인 국민연금 개혁도 소득보장보다는 재정안정화의 목표에 더 중점을 두고 있다. 둘째, 새 정부는 취약계층을 위한 복지를 강화하고자 한다. 구체적으로 새 정부는 국민기초생활보장제도의 개선, 고용안전망 확충, 상병수당 도입으로 취약계층의 복지 사각지대를 완화하고자 한다. 새 정부는 또한 저출산 문제에 대응해 부모수당과 같은 가족지원 정책을 확대하고자 한다. 마지막으로 약자복지모델은 사회서비스와 고용서비스의 확대를 지향한다. 하지만 국가가 직접 서비스를 제공하는 것보다는 민간의 도움으로 서비스를 제공하고자 한다.

약자복지모델은 2023년 예산안에서도 반영되었다. 하지만, 개별 성격들의 실행성은 차이를 보인다. 첫째, 재정의 지속가능성 목표는 예산안에 어느 정도 구현되었다. 고령화로 인해 늘어나고 있는 복지재정의 규모가 상당히 억제되었다. 둘째, 취약계층을 위한 복지의 확대는 부분적으로만 실행 가능성을 가지게 되었다. 국민기초생활보장제도의 확대와 상병수당의 시범사업에는 예산이 배정되었다. 하지만 고용안전망 확충과 기초연금의 인상에는 큰 개선이 없었다. 나아가, 근로장려세제, 국민취업촉진제도, 구직급여의 예산은 오히려 삭감되었다. 셋째, 저출산 대응 예산의 확대는 부모수당을 위한 예산의 배정으로 어느 정도 실행되었다. 하지만 아동수당에서 개선이 없는 것은 한계로 지적될 수 있다. 마지막으로 재원의 재조정은 직접일자리사업과 같은 몇몇 사업에서 부분적으로 실행되었다.

이론적 측면에서 이 연구는 윤정부가 직전 민주당정부의 포용적 사회투자전략과는 확연히 다른 복지모델을 구축하고자 함을 보여준다. 새 정부는 한국 보수 정당의 복지이념인 자생복지 모델에 바탕을 둔 약자복지모델을 제시하였다. 윤정부가 직전 정부의 정책을 계승한 것은 취약계층을 위한 복지 확대와 가족 지원의 확대 분야에 국한되었다. 나머지 정책에서 윤정부는 이전 정부와 뚜렷이 다른 방향을 추구하였다. 이런 점에서 이 연구는 한국에서 정부의 이념적 지향이 복지정책의

방향에 상당한 영향을 미친다는 가설을 승인하는 또 다른 사례를 추가하였다.

정책적으로 이 연구는 윤정부의 복지정책이 한국 복지체제에 광범위하게 걸쳐있는 복지 사각지대 문제를 해결하기에 불충분하다는 것을 보여준다. 윤정부의 정책에서 복지 사각지대 해소를 지향하는 정책은 기초보장 개선, 부모수당 도입, 상병수당 도입 추진과 같이 소수의 분야에 국한된다. 나아가, 윤정부의 복지모델은 고령화와 기술발전과 같이 새롭게 등장하는 도전에 대응하는 혁신성은 거의 보여주지 못하는 한계를 보인다.

참고문헌

- 강혜규, 최현수 외. (2022). *새 정부 보건·복지 분야 정책과제 제언*. 한국보건사회연구원.
- 구인회, 김진현, 우해봉&홍민기. (2021). *소득기반 사회보험 구축방안 연구*. 서울대산학협력단.
- 국회예산정책처. (2022a). *2023년도 예산안 총괄 분석 I*. 국회예산정책처.
- 국회예산정책처. (2022b). *2023년도 예산안 총괄 분석 II*. 국회예산정책처.
- 국회예산정책처. (2022c). *2023년도 예산안 위원회별 분석*. 국회예산정책처.
- 기획재정부. (2022). *따뜻한 나라, 역동적 경제, 건전한 재정: 2023년 예산안(2022.08)*. 기획재정부.
- 김원섭. (2022). 한국에서 복지국가적 국가형태의 형성에 관한 연구, 국가목표의 전환을 중심으로. *공공사회연구* 12(1).
- 김원섭. (2013). 국민연금 사각지대와 해소방안 연구. 한국재정학회·한국조세연구원 공동 정책세미나(2013. 05. 03.). 「*복지 사각지대 현황과 해결방안*」 자료집.
- 김원섭&유진숙. (2018). 한국 복지국가의 성과와 한계. *노동연구* 37.
- 김원섭, 강성호, 김형수&이용하. (2016). 우리나라 공적연금의 보편적 중층보장체계로의 재구축 방안에 관한 연구. *사회보장연구* 제32권 제4호.
- 김원섭&남윤철. (2011). 이명박 정부 사회정책의 발전: 한국 복지국가 확대의 끝?. *아세아연구* 54(1).
- 김성욱. (2022). 윤석열 정부 국정과제 진단과 평가: 소득보장. *월간복지동향* 284.

- 김태완, 이주미, 강예은, 김기태&강성호. (2021). *국민기초생활보장제도 접근성 강화 방안 연구*. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 문화체육관광부국민소통실. (2023). 윤석열 제 20대 대통령취임사, 2023. 05.10. *대한민국정책브리핑*.
<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148901469>
- 이성우.(2022년9월19일). "취약계층 지원강화"尹정부 약자복지 윤곽… 순항하나. *복지타임즈*
<http://www.bokjitime.com/news/articleView.html?idxno=33308>
- 윤석열대통령. (2022년10월25일). 윤석열대통령 2023년도 예산안 및 기금운용계획안 시정연설문.
<https://www.icouncil.kr/news/articleView.html?idxno=51357>
- 이상민. (2022). 23년 예산안 지출 구조조정의 모든 것: 현황, 의의, 문제점. *나라살림리포트* 257호.
- 이윤경. (2021). OECD 주요국의 공공사회복지지출 현황. *NABO Focus* 제30호.
- 이혜경. (1993). 한국의 소득보장제도: 압축성장의 한계와 탈도구화의 과제. *연세사회복지연구* 1.
- 제20대대통령직인수위원회. (2022). 윤석열정부 110대 국정과제. *의회신문*. <http://www.icouncil.kr>.
- 최병호. (2014). 우리나라 복지정책의 변천과 과제. *예산정책연구* 제3권 제1호.
- 최장집. (2010). *민주화 이후의 민주주의: 한국 민주주의의 보수적 기원과 위기 (2)*. 후마니타스.
- 행정안전부. (2022). 지방분권법·균형발전법 통합 추진…지방시대위원회 설치, 자치분권 종합계획 및 국가균형발전계획, ‘지방시대 종합계획’으로 통합. *대한민국 정책브리핑*.
<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148905836>

- Jou, Willy. (2010). The Heuristic Value of the Left—Right Schema in East Asia. *International Political Science Review* 31(3).
- Kim, Won-Sub, Yu, Jin-Sook, & Nam, Yunchchol. (2022). The Impact of Government Partisanship on Social Policy in a Young Democracy: The Case of South Korea, *Asian Politics & Policy* 14(4).
- Lee, Cheol-Sung. (2016). *When Solidarity Works: Labor-Civic Networks and Welfare States in the Market Reform Era (Vol.41)*. Cambridge University Press.
- OECD., D. S. E. (2019). Society at a Glance 2019. Organization for Economic.
- Yang, Jae-Jin. (2017). *The Political Economy of the Small Welfare State in South Korea*. Cambridge University Press.