

우리나라 사회보험 정책수단의 유형에 관한 연구

노시평*

A Study on the Typology of Social Insurance Policy Instruments in Korea

Shi-Pyung Noh*

요 약

본 연구는 우리나라 사회보험정책의 집행에 활용된 정책수단의 유형을 규명하기 위한 논문이다. 본 연구를 위해 지금까지 학자들에 의해서 연구된 정책수단의 개념 및 유형에 대해 살펴보았다. 이를 근거로 해서 우리나라 사회보험정책의 집행에 활용된 정책수단들의 유형을 강요적·혼합적·자발적 정책수단으로 분류하여 탐색해 보았다. 연구결과 밝혀진 사실은 다음과 같다. 첫째, 강요적 정책수단의 경우 정부보험, 공기업, 규제라는 정책수단이 모든 사회보험정책 집행과정에서 활용되었다. 둘째, 혼합된 정책수단의 경우는 강요적 정책수단의 경우와는 다른 특성을 보여주고 있다. 먼저 5대 사회보험정책 모두 사용자 부담금이라는 정책수단이 활용되고 있으나, 보조금의 경우에는 건강보험, 연금보험, 고용보험, 노인장기요양보험에서 사용되고 있다. 이러한 정책수단 외에 정보와 훈계라는 정책수단은 고용보험정책에서, 파트너십은 노인장기요양보험정책에서 활용되고 있다. 셋째, 자발적 정책수단으로는 가족과 공동체라는 정책수단이 대부분의 사회보험정책에서 활용되고 있다. 다만 산재보험정책은 공동체라는 수단만이 중요한 정책수단으로 활용되고 있는 특성을 보이고 있다.

▶ Keywords : 사회보험정책, 혼합된 정책수단, 자발적 정책수단, 강요적 정책수단

Abstract

This study tries to find the policy instruments that have used in the process of social insurance policy implementation. The results can be summarized as follows: First, in case of compulsory policy instrument, the government uses the regulation, public enterprise and government insurance in the process of implementing of all the social insurance policy. Second, in the case of mixed policy instrument, the government use the user' contribution in the process of implementing of all

•제1저자 : 노시평

•투고일 : 2014. 5. 14, 심사일 : 2014. 5. 16, 게재확정일 : 2014. 5. 19.

* 서경대학교 공공인적자원학부(Department of public human resources, Seokyeong University)

※ 본 연구는 2013년도 서경대학교 교내 연구비 지원에 의하여 이루어졌음

the social insurance policy but the subsidy was used in the process of implementing of the medical, pension, unemployment and long-term care insurance for the aged policy. Also, the information and discipline was used in the process of implementing of unemployment insurance policy and the partnership was used in the process of implementing of long-term care insurance for the aged policy. Third, in case of voluntary policy instrument, the government uses the family and community in the process of implementing of almost the whole social insurance policy.

- ▶ Keywords : social insurance policy, compulsory policy instrument, mixed policy instrument, voluntary policy instrument

I. 서 론

정책수단에 관한 연구는 그동안 정책집행에 관한 연구와 병행하여 정책학자들의 중요한 연구주제로 인식되었고, 많은 학자들에 의해 연구되어 왔다. 특히 정책수단의 유형에 관한 연구는 1980년대 이후 신자유주의 사조가 서구 선진국을 중심으로 새로운 정부관리의 철학으로 정착되면서 그 정도가 더욱 깊어지게 되었다. 그 이유는 정부의 재창조민영화정부규모의 축소와주계약분권화 등과 같은 개념이 도입되면서 정부의 사회문제 해결에 새로운 유형의 정책수단이 필요하게 되었고, 이러한 새로운 형태의 정책수단 도입은 기존의 행정학, 정치학 또는 정책학의 연구경향에 새로운 연구주제 및 방법의 도입이 필요했기 때문이다. 즉, 그동안 계층화된 정부공무원들에 의해서 독점적으로 제공되었던 공공서비스는 기업과 비영리조직 등 다수의 비정부조직을 경유하여 복잡한 형태의 전달체계를 거쳐 제공되게 되었고, 이러한 전달체계는 정부의 일하는 방식의 다양성을 필요로 하는데 이에 대한 구체적 분석단위가 정책수단이기 때문이다. 따라서 정책수단에 관한 연구가 정치학 등에서 중요한 이슈로 부각되는 것은 전혀 새로운 현상은 아니라고 Salamon[1]은 주장한다.

Landry and Varone[2]은 정책수단에 대한 개척적 연구는 Lowie에 의해 이루어 졌고, 그 이후에 이에 관한 많은 연구가 이루어졌음에도 불구하고 경험적 연구는 거의 없었다고 하였다. Linder 등은 정책수단 선택을 정책결정의 과정과 결과에 관한 이론형성의 출발점으로 하자는 제안을 하여, 정책학의 이론 발전에 정책수단 연구가 얼마나 중요한 가를 보여주고 있다[3] [4].

본 연구는 이러한 문제인식하에 이루어졌다. 즉 정책수단이 무엇이며 어떠한 것으로 구성되어 있는가? 또한 정책수단을 어떻게 유형화할 수 있는가? 이러한 질문에 대한 이론을 탐색해 보는 것이 제 일차적인 연구의 주제이다. 본 연구의 제 이차적 연구주제는 앞에서 살펴본 정책수단의 유형을 이용해 우리나라 사회보험정책의 집행에 활용된 정책수단들을 분류해 보는 것이다. 이러한 연구결과는 앞으로 정부가 사회복지문제 해결을 위한 정책수단 도입과정에서 이 분야의 종사자들에게 실용적인 측면에서 도움이 될 것이다. 또한 앞으로 전개될 다른 나라의 사회보험 정책수단들과의 비교연구라는 측면에서는 정책수단 선택의 의사결정에 관한 과학적 이론의 발전에도 기여할 수 있을 것이다.

II. 정책수단의 개념 및 유형

1. 정책수단의 개념

정책수단(policy instrument)은 정책도구(policy tool) 또는 거버닝수단(governing instrument) 등의 용어와 같은 의미로 사용되어 진다[5]. 정책수단에 관한 초기의 문헌들에서는 수단(instrument)이라는 용어가 도구(tools)라는 표현보다 많이 사용되어졌으나, 최근에는 후자를 선호하는 경우도 있다. 그러나 두 용어를 구별하여 개념적 차이를 지적한 전문가는 찾아보기 어렵다[6].

정책수단에 대한 개념정의는 정책수단이 갖고 있는 다양한 특징들 때문에 여러 가지로 내려지고 있다. Howlett[7]은 정책수단을 국가권위의 활용 또는 의도적 제한을 수반하는 국정관리의 기법으로 정의하였다. 따라서 그는 정책수단은 정치의

영역일 뿐만 아니라 경제의 영역 속에 들어있다고 보았다.

Vedung(8)은 정책수단을 정부가 사회변화에 영향을 미치기 위하여 권력을 행사하기 위한 기법들의 셋(set)으로 정의하였다. 그는 정부가 권력을 행사한다는 측면에서 그들이 추구하는 정책목표를 달성할 수 있는 가장 적절한 정책수단을 주의 깊게 선택해야 된다고 주장하였다. Howlett와 Ramesh(9)는 정책수단을 정부가 정책집행을 위해서 반드시 선택해야 하는 사용가능한 실제적인 수단(means) 및 장치(devices)라고 파악하였다. 이들의 개념적 특성은 정책수단을 정부가 정책집행을 위해서 사용되어지는 기법수단장치 등으로 파악하여 협의적인 의미로 파악하였다는 점이다.

이들과는 달리 정책수단을 광의적인 의미로 파악한 학자들도 있다. 가령, Salamon(10)은 정책수단을 공공문제를 해결하기 위하여 중앙과 지방 정부 등 각급 수준의 정부기관들, 그리고 정부기관들과 민간기관들이 서로 협력하여 행동을 취할 수 있도록 하는 매개물(vehicle)로 파악하였는데, 이러한 개념적 이해는 공공문제를 해결함에 있어 정부와 민간부문이 파트너가 되어 협력적 활동을 수행하는 신공공관리(NPM: new public management) 또는 뉴거버넌스(new governance) 등과 맥을 같이한다.

이러한 학자들의 논의를 종합해 보면 정책수단은 다음과 같은 특성을 갖는 개념이다. 첫째, 정책수단은 어떠한 목표를 달성하기 위해 의도적으로 선택한 기법·기술·장치 등이며, 둘째, 정책수단 선택의 주체는 정부 또는 정부와 협력관계에 있는 민간기관 들이라는 점이다.

2. 정책수단의 유형

정책수단에 대한 유형 분류는 정책집행연구의 과학화를 위해 그동안 많은 학자들에 의해 연구되어 왔다. 그러나 그동안 이루어진 정책수단의 유형분류에 대한 연구는 만족할만한 결과물을 도출하지는 못했다. 그럼에도 불구하고 정책수단에 대한 분류체계를 개발하려는 노력은 학자들에 의해 계속되고 있다. 그 이유는 체계적인 정책수단 분류모형 없이는 정책수단 선택의 원인과 결과에 관한 보편적 인과지식의 구축이 매우 어렵기 때문이다(11). 의미 있는 정책수단 분류모형을 개발하기 위해서는 모형이 포괄성(exhaustiveness)과 상호배타성(mutual exclusiveness)이라는 기준을 충족시켜야 한다. 이러한 분류기준을 충족시켜야 이론적으로는 단순하고 이해하기 쉬우며, 실제적으로는 정책결정 및 집행자들에게 도움을 줄 수 있기 때문이다. 그동안 연구되어 온 정책수단의 유형을 살펴보면 다음과 같다.

Hood(12)는 정책수단을 정보제공(nodality), 권한

(authority), 재정(treasure), 조직(organization) 등 네 가지로 분류하였다. 즉 그는 정책수단을 정부가 지배하고 있는 광범위한 자원들(resources)을 기준으로 하여 네 가지로 분류하였는데, 이 모형은 각 정책수단의 두문자를 조합하여 만든 NATO모형으로 알려져 있다. 그는 모든 정책수단은 네 가지 범주의 지배자원(governing resources)들 중 하나를 활용한다고 주장하였다.

Salamon(13)은 정부가 사용하는 정책수단을 직접적 시행, 사회적 규제, 경제적 규제, 계약, 보조금, 직접적 대부, 지급보증, 보험, 조세지출, 요금(fee)-부과금, 손해책임법, 공기업, 바우처 등 13개를 제시하고, 이러한 정책수단의 특성을 산출물/활동, 매개물(vehicle), 전달체계 등을 기준으로 분류하였다¹⁾. 특히 그는 정책수단의 범주화를 위해 강제성, 직접성, 자동성, 가시성 등 네 가지의 기준을 세 가지의 차원(상·중·하)으로 세로축에 분류하고, 가로축에는 효과성, 효율성, 형평성, 관리성, 정통성/정치적 지지 라는 기준을 통해 매트릭스를 작성하여 정책수단의 특성들을 범주화하였다.

McDonnell과 Elmore(14)는 정책수단을 요구되어지는 목적에 따라 명령(mandate), 유도(inducement), 역량형성(capacity-building), 체제변화(system-change) 등 네 가지로 분류하고, 이들 정책수단의 특성을 주요한 요소(primary elements), 기대효과, 비용 및 편익 등 네 가지의 기준에 의해서 비교하였다. 그동안 정책학이나 행정학 문헌에서 정책수단에 대한 연구를 찾아볼 수 없었다고 주장하는 Vedung(15)은 정책수단을 당근(carrots), 몽둥이(sticks), 설교(sermons) 등 세 가지 수단으로 분류하였다.

Howlett와 Ramesh(16)는 지금까지 정책수단의 유형분류를 시도한 학자들의 연구결과들은 문제가 있다고 비판하면서²⁾, 정부개입의 정도를 기준으로 자발적(voluntary) 수단, 혼합된(mixed) 수단, 강요적(compulsory) 수단 등 세 가지의 정책수단 유형을 제시하였다. 첫째, 자발적 정책수단의 특징은 정부개입이 거의 없다는 점이다. 즉 정부는 공공문제의 해결에 거의 개입하지 않는다. 그 이유는 가족 혹은 공동체, 자발적 조직 또는 시장에서 그 문제가 가장 잘 해결될 수 있

1) 가령, 정부의 직접적 시행이라는 정책수단은 산출물/활동의 측면에서는 재화와 서비스, 매개물은 정부가 직접제공, 전달체계는 공공기관 이라는 특성을, 경제규제라는 정책수단은 산출물/활동의 측면에서는 공정한 가격, 매개물은 진입 및 비용통제, 전달체계는 규제위원회라는 특성들을 가지고 있다고 Salamon은 주장하였다.

2) 예를 들면 Hood의 모형은 서로 관련이 없는 다양한 정책수단들을 포함하는 광범위한 범주(category)를 제시하였고, 범주를 기술하기 위해 사용되는 용어 또한 정치적 실제와는 너무 거리가 멀다고 주장 하였다.

다고 믿기 때문이다. 자발적 수단은 경제적·사회적 정책집행에 사용되는 중요한 정책수단으로 인식되고 있다³⁾. 자발적 수단은 가족과 공동체, 자발적 조직, 사적 시장(private market)⁴⁾ 등의 형태를 띠고 있다. 둘째, 강요적 정책수단(직접적 수단으로도 불림)은 표적집단(target individuals and firms)의 행동을 강요하거나 지시하는 정책수단이다. 이러한 정책수단은 정부가 법의 테두리 안에서 선택하는 무엇이나 할 수 있도록 허용하고, 표적 개인·집단·조직들에게 자유재량을 허용하지 않는다는 측면에서 강제성이 아주 높은 정책수단이다. 여기에는 규제, 공기업, 직접공급(direct provision) 등이 있다⁵⁾. 셋째, 혼합된 정책수단은 자발적 정책수단의 특성과 강요적 정책수단의 특성이 결합된 것이다. 따라서 혼합된 정책수단은 개인에게 정보제공으로 부터, 세금의 징수까지 그 폭이 매우 넓다. 또한 양 극단 정책수단들의 장점들을 결합한 측면도 있다. 혼합된 정책수단의 가장 큰 특징은 정부가 비국가 행위자들의 결정에 다양한 수준의 개입을 시도하나, 최종적 결정은 개별 행위자들이 한다는 점이다. 이 정책수단들은 정보와 훈계, 보조금, 재산권의 침해, 조세와 사용자 부담금 등 다양한 형태를 띠고 있다.

우리나라 학자들도 그동안 정책수단의 유형분류에 대한 연구를 수행하였다. 전영환(17)은 정책도구를 강제성과 직접성의 정도에 따라 직접규제, 직접유인, 직접정보, 준직접 규제, 준직접 유인, 준직접 정보, 간접규제, 간접유인, 간접정보 등 9가지로 분류하여 제시하고 있으며, 문명제(18)는 직접성과 적극성(pro-activeness)의 정도를 기준으로 하여 정부 직접공급, 정보제공, 사회규제, 보조금, 조세지출, 정부보험, 바우처(vouchers) 등 7가지의 정책수단을 제시하고 있다. 노화준(19)은 Salamon(20)이 제시한 13개의 정책수단들과

Hood(21) 및 Howlett과 Ramesh(22) 등이 이를 보완하여 제시한 정부의 내적 관리와 관련된 정책수단들을 네 가지의 유형으로 재분류하여 제시하였다. 이를 좀 더 자세히 살펴보면, 첫째, 조직에 기반을 둔 정책수단들로 직접적 시행(direct government), 공기업, 계약, 시장의 창조(market creation), 정부조직의 개편, 파트너십(partnership) 등이 있다. 둘째, 권위에 기반을 둔 정책수단들로는 경제규제, 사회규제, 자문위원회(advisory committee) 등이 있다. 셋째, 자급에 기반을 둔 정책수단들로는 보조금, 대부(loans)와 지급보증(loan guarantee), 정부보험(government insurance), 조세지출, 교정조세(corrective taxes), 부과금(charges) 및 교환 가능한 허가, 손해책임법, 바우처 등이 있으며, 넷째, 정보에 기반을 둔 정책수단들로는 공공정보 캠페인, 벤치마킹과 성과지표, 정보공개 및 조사위원회 활동 등이 있다.

이처럼 다양한 분류기준에 의한 학자들의 정책수단 유형분류는 보편적이고, 이해하기 쉬우며, 상호배타적인 이론의 구축을 어렵게 한다. Howlett과 Ramesh는 불행하게도 정책수단 유형분류를 시도한 학자들의 도식(schemes)에 공통점이 보이지 않는다고 하면서, 그들의 정책수단에 대한 유형분류는 지나치게 추상적이거나 또는 특별한 정책수단의 특성을 강조한다고 주장하였다. 정책수단의 유형분류가 어려운 이유를 전영환이경희(23)는 정책수단 개념정의의 어려움에서 찾고 있다. 즉 그들은 정책수단의 명확한 정의를 통해 정책수단인 것과 아닌 것과의 경계를 한정짓는 것이 어렵기 때문에 유형분류를 둘러싼 논쟁이 오랜 시일이 흘렀음에도 불구하고 줄어들지 않는다는 것이다.

이처럼 여러 가지의 문제점에도 불구하고 많은 학자들이 계속해서 정책수단의 유형분류를 시도하는 것은 정책수단의 유형분류를 통해 정책학의 과학화를 위해서 일 것이다. 정책학에서 비교적 합리성의 영향을 가장 많이 받는 정책수단 선택에 대한 연구는 정책학의 과학화와, 이를 통한 정책 실무에

- 3) 가족과 공동체라는 정책수단을 활용하여 정책을 집행할 때 가장 중요한 점은 정부가 비용을 부담하지 않는다는 점이다. 자발적 조직은 대부분의 경제·사회적 서비스를 전달하는데 효율적인 수단이다. 그러나 자발적 조직이 규모가 클 경우 관료적인 부작용이 있어 정부조직이나 다를 바 없고 또한 정부로부터 기금을 지원받을 경우 효율성이 떨어지는 문제점이 있다. 시장은 가장 중요한 자발적 수단이며, 대부분의 사적 재화를 공급하는데 가장 효율적인 수단으로 인식되고 있다.
- 4) 시장이 정책수단으로 활용되는 경우에는 소비자·투자자·노동자 보호를 위한 규제 수단 등과 더불어 사용된다.
- 5) 정책수단으로서 규제의 장점은 ① 규제설정에 많은 정보가 필요하지 않다는 점, ② 규제설정이 쉽다는 점, ③ 규제는 다른 정책수단들 보다 효율적이라는 점, ④ 위기의 시기에 더욱 적절한 정책수단이라는 점 등이다. 반면에 단점으로는 ① 민간부문 또는 자발적인 활동을 왜곡할 수 있다는 점, ② 규제는 이따금씩 혁신이나 기술적 진보를 방해할 수 있다는 점, ③ 규제는 유연성이 떨어지며, 개별상황의 특성을 고려하지 못한다는 점 등이 있다.

표 1. 정부 개입정도에 따른 정책수단의 유형
(Table 1. typology of policy instrument according to the extent of government intervention)

자발적 정책수단	혼합된 정책수단	강요적 정책수단
<ul style="list-style-type: none"> • 가족과 공동체 • 자발적 조직 • 시장 	<ul style="list-style-type: none"> • 보조금 • 지급보증 • 파트너십 • 재산권의 침해 • 조세와 사용자 부담금 • 직접적 대부 • 정보와 훈계 	<ul style="list-style-type: none"> • 규제 • 공기업 • 직접공급 • 정부보험 • 손해책임법

*자료: Howlett과 Ramesh(2003)의 분류기준에 Salamon(2002) 등의 정책수단을 추가하여 재구성함

실질적인 도움을 주는 지름길이기 때문이다.

본 연구에서는 지금까지 살펴 본 여러 학자들의 정책수단에 대한 유형분류를 Howlett와 Ramesh의 분류기준에 따라 재분류하였다(〈표1〉 참조). 이를 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 자발적 정책수단은 정부개입이 거의 없고, 정부는 공공문제의 해결을 개인이나 공동체에게 위임하는 방법이다. 따라서 이러한 공공문제해결에는 가족과 공동체, 또는 NGO와 같은 자발적 조직, 시장 등의 정책수단이 활용된다.

둘째, 강요적 정책수단은 표적집단을 선정하여 이들의 행동을 강요하거나 지시하는 정책수단이다. 따라서 이러한 정책수단은 법령에 의해 규정되어 있으며, 이의 적용을 받는 개인이나 집단은 반듯이 이러한 정책수단을 수용해야 한다. 여기에 해당하는 정책수단으로는 규제(경제적·사회적), 공기업의 운영, 재화와 서비스의 직접공급, 정부가 관리하는 보험, 손해책임법(다른 개인이나 주체의 태만 등이 원인이 되어 다른 개인들이 손해를 입는 문제를 해결하기 위한 수단) 등이 있다.

셋째, 혼합된 정책수단은 자발적 정책수단의 특성과 강요적 정책수단의 특성이 결합된 것이다. 따라서 여기에 해당되는 정책수단은 그 폭이 매우 넓다. 혼합된 정책수단의 특징은 정부가 사회문제의 해결에 개입하나 강제성은 없다는 점이다. 즉, 사회문제의 해결에 정부가 개입하여 지원은 해주되, 최종 결정은 개별 행위자들이 한다는 점이다. 여기에 해당하는 정책수단으로는 보조금, 지급보증, 파트너십, 직접적 대부, 재산권의 경매, 조세와 사용자부담금, 정보와 훈계 등이 있다.

III. 사회보험정책의 특성과 정책수단의 유형

1. 사회보험정책의 특성 및 정책체계

사회보험정책은 미래의 위험에 대비하여 기여금(contribution)을 지불한 후 일정한 법적 조건에 해당하면 소득조사(income test)나 자산조사(means test) 없이 급여를 받는 제도이다. 이 정책은 위험분산과 공동부담이라는 보험원리와 강제가입과 법적권리라는 사회적 성격을 갖고 있다. 사회보험정책의 가입대상자는 법에 의해 규정되며, 급여를 받을 수 있는 권리는 대개 수혜자의 과거 기여금의 지불실적에 따라 결정된다. 기여금과 급여는 일반적으로 대상자의 과거 소득에 연계되어 결정된다. 사회보험정책의 관리에 필요한 재원은 대부분 노동자 및 사용자에 의해 충당되며, 기여금에 의

해 마련된 기금은 정부의 일반재정과 분리된 별도의 특수기금으로 운영된다.

사회보험정책은 일반적으로 다음 네 가지의 사회보험제도로 구성되어 있다. 첫째, 연금보험제도로써 이는 가계를 책임지는 자가 폐질, 노령, 퇴직 및 사망 등으로 인한 소득 상실 및 감소를 보장해 주는 제도이며, 둘째, 건강보험제도로써 이 제도는 분만 또는 질병 및 사망으로 인해 가계가 일시에 많은 지출로 파탄되는 것을 방지하기 위한 제도이다. 셋째, 산업재해보상보험제도로써 이 제도는 업무상의 재해와 질병으로 인한 소득상실을 보전함과 동시에 충분한 요양과 재활서비스를 제공하여 직업복귀를 도모하기 위한 제도이다. 넷째, 실업보험제도로써 이 제도는 실업이 발생하였을 때 일정한 기간 동안(재취업을 할 때 까지) 생계를 보장하기 위한 제도이다.

2. 우리나라 사회보험정책수단의 유형

우리나라는 4대 사회보험정책을 도입하여 시행해 왔으며, 이에 더하여 2008년부터는 노인장기요양보험정책을 도입하여 시행하고 있다. 즉, 1960년부터 연금보험제도를 도입하였고, 1964년에 산업재해보상보험제도를, 1977년에는 의료보험(건강보험)제도를, 1995년부터는 실업보험(고용보험)제도를 도입하여 시행해 오고 있다. 이러한 5대 사회보험정책의 집행에 사용된 정책수단의 유형을 분류해 보면 다음과 같다.

산업재해보상보험(이하에서는 산재보험으로 칭함)정책은 그 유형이 사회보험형, 민간보험형, 사회보험과 민간보험의 혼합형, 다른 사회보험과 통합형 등 네 가지 형태인데, 우리나라의 경우 사회보험형을 선택하고 있다. 즉, 국가에 의해 강제적인 사회보험을 운영하며, 업무상 재해 내지 직업병과 관련된 재해만을 대상으로 한다. 보험유지에 필요한 재원은 전부 사업주가 부담하며, 정부의 보조금은 지급되지 않고 있다. 적용대상의 종류는 당연적용·임의적용·제적용 사업으로 구분 된다. 정책결정기관은 노동부이며, 정책집행은 근로복지공단에서 위임받아 집행하고 있다.

이러한 내용을 통해서 산재보험정책의 집행에 사용된 정책수단을 살펴보면 다음과 같다. 정부가 사업주에게 산재보험 가입을 의무화한다는 측면에서 산재보험은 정부보험이며, 정부는 규제자(regulator)의 역할을 수행하고 있다. 산재보험의 집행은 근로복지공단이 책임진다는 측면에서 직접공급 대신 공기업의 운영이라는 정책수단을 활용하고 있다. 한편 산재보험 적용대상의 종류에서 임의적용사업장은 산재보험의 가입여부가 사업주의 자유의사에 일임되어 있다는 측면에서 사용자 부담금이라는 정책수단이 사용되고 있다. 따라서 산재보험의 운영을 위한 정책수단에는 강요적 정책수단(규제, 정

부보험, 공기업), 혼합된 정책수단(사용자 부담금), 및 자발적 정책수단(공동체)이 혼합되어 사용되고 있으나, 주된 정책 집행의 수단은 강요적 정책수단이라 할 수 있다.

국민의 의료보장을 위한 정책유형으로는 사회보험형 의료보장정책, 사회수당형 의료보장정책, 민간보험형 의료보장정책 등이 있다. 이러한 유형들 중 우리나라의 의료보장정책은 사회보험형을 변형하여 채택하고 있다. 즉, 국민들이 질병에 대비하여 사전에 기여금을 지불한 후 질병이 발생하면 소득이나 자산조사 없이 의료서비스와 질병급여 중 의료서비스만을 받는 형태이다. 그러나 우리나라의 의료보장정책(국민건강보험제도)은 똑같은 사회보험형 의료보장제도를 채택하고 있는 독일·프랑스 등이 의료서비스 및 질병급여를 지급하는 제도와는 달리 의료서비스만을 제공하고 있다.

우리나라의 국민건강보험제도의 특성은 국민건강보험법에 의해 강제적인 가입을 의무화 했다는 점에서 강제적인 사회보험 형태를 띠고 있으며, 보험유지에 필요한 재원은 사업주, 국가, 개인이 부담하고 있다. 가령, 직장가입자의 경우 보수월액의 5.64%를 근로자와 사용자가 공동부담하고 있으며, 지역가입자의 경우에는 소득·재산·자동차·생활수준 및 경제활동참가율 등을 고려하여 산정한 보험료 부과점수에 따라 보험료를 계산하고 있다. 국민건강보험제도의 관리·운영은 국민건강보험공단에서 담당하고 있다. 또한 국민건강보험제도에는 다음 두 가지의 형태로 정부로부터 재정지원을 받고 있다. 첫째, 국가는 매년 예산의 범위 안에서 당해 연도 보험료 예상 수입액의 14%에 상당하는 금액을 국고에서 국민건강보험공단에 지원하고 있다. 둘째, 「국민건강진흥법」이 정하는 바에 따라 국민건강진흥기금에서 국민건강보험공단에 지원금을 제공하고 있다. 국민들이 실제 의료서비스를 제공받을 때의 비용은 국민건강보험공단에서 제공하는 급여비용과 본인이 직접 부담하는 부담금으로 이루어져 있다. 뿐만 아니라 일부의 의료서비스는 보험의 적용을 받지 않는 비급여 항목에 포함된다.

이러한 내용을 통해서 국민건강보험제도의 집행에 사용된 정책수단을 살펴보면 다음과 같다. 정부가 모든 국민에게 건강보험에 가입을 의무화한다는 측면에서 국민건강보험은 정부보험이며, 정부는 규제자의 역할을 수행하고 있다. 국민건강보험의 정책책임자는 보건복지부이다. 그러나 보건복지부는 정책집행을 직접 수행하지 않고 국민건강보험공단이라는 공기업에 위임하여 집행하고 있으며, 실제 의료서비스는 정부가 직접 설립하여 운영하는 의료기관, 지방자치단체의 직접제공, 또는 민간이 설립한 의료기관에 의해 제공되고 있다. 따라서 의료서비스 제공의 측면에서 본 정책수단으로는 정부보

험과 직접공급이 병행되어 사용되고 있다. 뿐만 아니라 정부는 국민건강보험제도를 운영하기 위해 일정액의 정부보조금을 국민건강보험공단에 제공하고, 의료서비스의 일정부분은 본인 부담금과 사용자 부담금이 있다는 측면에서 혼합된 정책수단(보조금, 사용자 부담금)이 강요적 정책수단과 병행되어 사용되고 있다. 또한 일부의 의료서비스 항목은 전혀 보험급여를 활용할 수 없다(비급여 항목)는 측면과 근로자가 소속된 조직이 보험료의 일정부분을 부담한다는 측면에서 자발적 정책수단(가족, 공동체)도 의료보장정책의 집행에 활용되고 있다. 이러한 논의를 요약해 보면 국민의 의료보장이라는 사회문제의 해결을 위해 입안된 국민건강보험에 관한 정책수단으로는 강요적 정책수단(정부보험, 규제, 직접공급, 공기업), 혼합된 정책수단(보조금, 사용자 부담금), 자발적 정책수단(가족, 공동체)이 병행되어 사용되어지고 있음을 알 수 있다. 그러나 정책수단의 비중은 강요적 정책수단 및 혼합된 정책수단의 비중이 높고, 자발적 정책수단의 비중은 적은 편이다.

가계를 책임지는 자가 폐질·노령·사망 등에 의한 소득의 상실 및 감소를 보장하는 연금보험제도에는 사회보험식·사회보조·사회수당식·공적연금, 퇴직금 준비제도, 강제가입식 개인연금제도 등이 있다. 우리나라의 경우 공적연금제도는 사회보험식 공적연금제도를 채택하고 있다. 즉, 수혜자는 노후에 대비하여 일정기간동안 기여금을 지불하고, 법적 조건이 충족되면 자산이나 소득에 대한 조사 없이 연금급여를 받게 된다. 우리나라의 공적 연금제도는 특수직역 연금제도와 국민연금 제도로 이원화 되어 있다. 특수직역 연금제도는 공무원·군인·사립학교 교직원 연금제도로 나누어지는데, 이들 모두 법에 의해 가입조건이 규정되어 있다. 재원은 공무원연금 및 군인연금의 경우 본인과 국가가 보수월액의 8.5%씩 부담을 하며, 사립학교 교직원연금의 경우는 교직원이 8.5%, 법인이 5%, 국가가 3.5%씩을 부담하고 있다. 정책집행은 공무원연금의 경우 공무원 연금관리공단, 군인은 국방부, 사립학교교직원 연금은 사립학교교직원 연금관리공단이 담당하고 있다. 한편 국민연금제도는 특수직역연금에 가입하지 못한 18세 이상 60세 미만의 국내 거주 모든 국민을 가입대상으로 하고 있다. 연금운영에 필요한 재원은 가입자가 지불하는 보험료(월평균 소득의 9%), 국민연금기금의 운용수익, 국고보상금 등으로 충당한다. 국민연금관리공단이 정책의 집행을 책임지고 있다. 국민연금 가입자의 종류는 사업장·지역·임의·임의계속 가입자 등으로 구분할 수 있는데, 이들 중 임의가입자는 사업장이나 지역가입자가 아닌 18세 이상 60세 미만인 자들(가령, 18세 이상 27세 미만인 학생 등)이 본인이 신청할 경우 국민연금 보험의 혜택을 받을 수 있는 자들을 말한다.

이러한 내용을 통해서 우리나라 공적 연금제도의 집행에 사용된 정책수단을 살펴보면 다음과 같다. 정부가 연금보험 가입을 의무화 한다는 측면에서 공적 연금보험제도는 정부보험이며, 정부는 규제자의 역할을 수행하고 있다. 또한 공기업과 직접공급(군인연금)이라는 정책수단을 활용하여 연금서비스를 제공하고 있다. 한편 연금관리에 필요한 재원조달의 경우를 살펴보면, 특수지역연금의 경우 사용자 부담금과 정부보조금으로, 국민연금의 경우에는 사용자 부담금과 국민연금공단이 국민연금사업을 관리운영하는 데 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조금 형태로 부담하는 형태로 재원을 조달한다. 또한 국민연금의 가입자들 중 임의가입자의 경우에는 가입여부를 자신이 선택하도록 자유를 줌으로써, 가족과 공동체를 활용한 문제해결방법을 병행해서 사용하고 있다. 따라서 우리나라 연금보험 정책의 집행에 사용된 정책수단으로는 강요적 정책수단(공기업, 직접공급, 규제, 정부보험), 혼합된 정책수단(보조금, 사용자 부담금), 자발적 정책수단(가족과 공동체)이 병행되어 사용되고 있으나, 그 비중은 강요적 정책수단이 다른 정책수단에 비해서 높다.

경기불황 및 실업에 대비하기 위한 정책으로서 실업보험제도는 사회보험형, 사회부조형, 사회보험-사회부조 이중형 등의 정책이 있다. 우리나라에서는 이들 중 사회보험형 실업보험제도를 채택하고 있다. 사회보험형 실업보험제도는 실업에 대비하여 근로자가 기여금을 지불한 후, 실업이 발생하면 소득 및 자산조사 없이 실업급여 등을 받는 제도이다. 우리나라에서는 전통적인 실업보험제도 보다 발전된 형태인 고용보험제도를 도입하여 시행하고 있다⁶⁾. 우리나라의 고용보험제도는 모든 사업장에 가입이 법적으로 의무화되어 있다. 그러나 보험적용대상 제외사업자 및 적용대상제외자를 고용보험법에 의해 규정하고 있어, 여기에 해당하는 사업장 및 근로자들은 고용보험의 적용을 받지 않는다. 고용보험정책이 추진하고 있는 사업은 세 가지 형태를 띠고 있다. 첫째, 경기변동, 산업구조 등 변화의 시기에 고용안정을 유지하기 위해 사업주 및 근로자를 지원하기 위한 고용안정·직업능력개발사업, 둘째, 근로자에게 실업이 발생하였을 때 소득보장과 적극적인 취업활동을 조장하기 위한 실업급여 사업, 셋째, 여성들의 육아휴직을 지원하기 위한 육아휴직·산전후 휴가급여 사업 등이 고용보험정책이 추구하는 사업이다. 보험유지에 필요한 재원은 고

용안정·직업능력개발사업의 경우 보험료 전액을 사업주가 부담하며, 실업급여의 경우에는 보수월액의 0.9%를 근로자와 사업주가 0.45%씩 각자 부담한다. 여성의 육아휴직 및 산전후 휴가급여에 드는 비용은 실업급여의 비용으로 충당한다. 고용보험제도의 적용대상 종류는 당연임의의제 적용 가입자 등으로 구분 된다. 정책결정기관은 노동부이며, 정책집행은 근로복지공단에서 위임받아 집행하고 있다.

이러한 내용을 통해서 우리나라 고용보험정책의 집행에 사용된 정책수단을 살펴보면 다음과 같다. 정부가 모든 사업장에 고용보험제도의 가입을 의무화 했다는 측면에서 고용보험은 정부보험이며, 정부는 규제자의 역할을 수행하고 있다. 그러나 적용대상 제외 사업장 및 적용대상 제외자를 법에 규정했다는 점에서, 이들의 고용안정 및 실업발생문제는 가족과 공동체라는 자발적 정책수단에 맡겨지게 되었다. 또한 적용대상의 종류에서 임의적용사업장은 고용보험의 가입여부가 사업주 및 근로자의 자유의사에 일임되어 있다는 측면에서 사용자 부담금이라는 정책수단이 사용되고 있다. 고용보험제도가 시행하는 사업의 경우 고용안정·직업능력개발사업은 사업주 및 근로자에게 보조금을 주어 실업을 예방하고 있으며, 실업급여의 경우에도 보조금 지급을 통해 실업기간의 단축을 유도하고 있다. 또한 고용노동부는 실업자의 실업기간 단축을 위해 실업자에게 계속 고용정보를 제공하고 있으며, 이들에게 적합한 일자리에 취업을 권유함에 의해서 실업기간의 단축을 유도하고 있다. 따라서 우리나라 고용보험제도의 집행에는 강요된 정책수단(규제, 정부보험, 공기업), 혼합된 정책수단(사용자 부담금, 보조금, 정보와 훈계) 및 자발적 정책수단(가족과 공동체)이 병행되어 사용되고 있음을 알 수 있다. 그러나 고용보험정책의 주된 집행수단은 강요적 정책수단이고, 다른 정책수단들은 보조적 역할을 수행하고 있음을 알 수 있다.

우리나라에서 노인장기요양보험 정책은 2007년부터 도입되어 시행되고 있다. 이 정책의 수혜대상은 국민건강보험의 가입자로서 65세 이상의 노인 또는 65세 미만의 자로서 노인성질환을 가지고 있는 자이다. 이 정책의 집행에 필요한 재원은 수혜대상자가 부담하는 보험료와 정부가 부담하는 보조금(장기요양보험료 예상수입의 20%)으로 충당한다. 이 정책의 운영을 관장하는 기관은 보건복지부와 국민건강보험공단이다. 급여의 내용은 현물급여인 재가급여(방문요양, 방문목욕, 방문간호 등)와 시설급여(노인의료복지시설에 입소)가 있고, 현금급여인 특별현금급여가 있다. 이러한 내용을 통해서 우리나라 노인장기요양보험 정책의 집행에 사용된 정책수단을 살펴보면 다음과 같다. 정부가 모든 국민에게 가입을 의무화 했다는 점에서 노인장기요양보험은 정부보험이며, 정부는 규제

6) 고용보험제도가 전통적인 실업보험제도 보다 진일보한 제도로 간주되는 이유는, 실업보험제도는 실업이 발생할 경우 문제를 해결하기 위한 정책수단인 반면, 고용보험제도는 실업보험제도가 갖는 급여뿐만 아니라 실업이 발생하지 않도록 예방적인 조치를 취할 수 있도록 하는 다양한 정책수단을 구비하였기 때문이다.

자의 역할을 수행하고 있다. 노인장기요양보험의 정책책임자는 보건복지부이지만 실제 정책집행을 담당하는 기관은 국민건강보험공단이다. 이 정책의 집행을 위해서 정부는 보조금을 제공하며, 수혜자는 보험료를 부담한다. 급여의 형태는 보조금 형태의 현금급여와, 재가급여·시설급여 등의 현물급여가 있다. 요양서비스의 내용은 공익기관과 민간이 설립한 기관이 파트너십을 형성하여 전달한다. 이러한 내용을 종합하여 볼 때, 노인장기요양보험 정책의 집행에는 강요적 정책수단(규제, 정부보험, 공기업), 혼합된 정책수단(보조금, 사용자 부담금, 파트너십) 등이 병행되어 활용되고 있음을 알 수 있다. 지금까지 살펴본 내용을 종합하여 보면 <표 2>와 같다.

표 2. 사회보험정책 집행에 사용된 정책수단의 유형
(Table 2. typology of policy instrument used in the process of social insurance policy implementation)

정책수단 사회보험정책	강요적 정책수단	혼합된 정책수단	자발적 정책수단
산재보험	정부보험, 규제, 공기업	사용자 부담금	공동체
연금보험	정부보험, 규제, 공기업, 직접공급	사용자 부담금, 보조금	가족, 공동체
고용보험	정부보험, 규제, 공기업	사용자 부담금, 보조금, 정보와 혼계	가족, 공동체
건강보험	정부보험, 직접공급, 규제, 공기업	사용자 부담금, 보조금	가족, 공동체
노인장기요양보험	정부보험, 규제, 정부보험	사용자 부담금, 보조금, 파트너십	가족, 공동체

IV. 맺는말

지금까지 정책수단의 개념 및 유형에 대해서 살펴보았고, 이를 토대로 하여 실제 우리나라 사회보험정책의 집행과정에 활용된 구체적인 정책수단에 대하여 분석해 보았다. 분석결과 나타난 특징은 다음과 같다.

첫째, 강요적 정책수단의 경우 5대 사회보험정책 모두 정부보험, 규제 및 공기업을 정책집행수단으로 활용하고 있다. 그러나 건강보험과 연금보험 정책의 집행에서는 직접공급이라는 정책수단이 활용되고 있음을 알 수 있다. 그 이유는 건강보험의 경우 집행체계가 다원화되어 있다는 특성으로, 연금보험의 경우에는 균의 특성상(비밀 보호) 정부가 보험서비스를 직접적으로 공급한 것으로 보여 진다.

둘째, 혼합적 정책수단의 경우는 강요적 정책수단의 경우

와는 다른 특성을 보여주고 있다. 먼저 5대 사회보험정책 모두 사용자 부담금이라는 정책수단이 활용되고 있으나, 보조금의 경우에는 건강보험, 연금보험, 고용보험, 노인장기요양보험에서 사용되고 있다. 이러한 정책수단 외에 정보와 혼계라는 정책수단은 고용보험정책에서, 파트너십은 노인장기요양보험정책에서 활용되고 있다. 이는 고용보험정책이 사회·환경적 정보에 민감하며 또한 부정 수급자의 문제가 발생할 여지가 크다는 정책적 특성과, 노인장기요양보험제도의 경우는 이 정책이 거버넌스적 특성이 강하다는 이유 때문일 것이다.

셋째, 자발적 정책수단으로는 가족과 공동체라는 정책수단이 대부분의 사회보험정책에서 활용되고 있다. 다만 산재보험 정책은 다른 사회보험정책과는 달리 가족이라는 정책수단이 활용되지 않는 특성을 보이고 있다.

지금까지 많은 학자들에 의해서 정책수단에 관한 이론적 논의는 활발하게 진행되어 왔다. 그러나 이러한 이론적 발견을 실제의 정책집행 과정에 적용하여 실무적인 차원에서 도움을 줄 수 있는 연구는 미비했음을 자인하지 않을 수 없다. 그러한 측면에서 본 연구가 탐색적 연구임에도 불구하고 이러한 유형의 연구에 촉매역할을 할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

- [1] Salamon, Lester M. "Rethinking Public Management: Third Party Government and the Tools of Government Action", Public Policy, Vol.29, No.1. pp. 255-279. 1981.
- [2] Landry, R. and Varone, F. "Choice of Policy Instruments: Confronting the Deductive and the Interactive Approaches", In Eliads, P. Hill, M. and Howlett, M. (ed.), Designing Government: From Instruments to Governance, McGill-Queen's University Press. pp. 106-8. 2005.
- [3] Linder, S. and Peters, G. "The Study of Policy Instruments: Four School of Thought", In Peters, G. and Van Nispen F. (ed.), Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration, Edward Elgar. 1998.
- [4] Elmore, R. "Instruments and Strategy in Public Policy", Policy Studies Review, Vol.7, No.1. pp.164-186. 1987.
- [5] Howlett, Michael & Ramesh, M. "Studying Public Policy", Oxford University Press. 1995.

- [6] Young Han Chun-Kyung Hee Lee. "Research on Policy Instruments: Origen, Development and Future", Korean Journal of Public Administration. Vol. 48. No. 2. pp. 91-117. 2010.
- [7] Howlett, Michael. "What is a Policy Instrument? Policy Tools, Policy Mixes, and Policy Implementation Styles". In Eliads, P. Hill, M. and Howlett, M. (ed.), Designing Government: Designing Government: From Instruments to Governance, McGill-Queen's University Press. p31. 2005.
- [8] Vedung, Evert. "Policy Instruments: Typologies and Theories. In Marie-Louise, Bemelmans-Videc, Ray, C. Rist, Vedung Evert (ed.), Carrot, Stick and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation, New Burnswick, p.21. 1998.
- [9] Howlett, Michael and Ramesh, M. Studying Public Policy. Oxford University Press. p. 80. 1995.
- [10] Salamon, Lester M. "Economic Regulation", In Salamon Lester M.(ed.), The Tool of Government: A Guide to the New Governance", Oxford University Press. p. 19. 2002.
- [11] Young Han Chun-Kyung Hee Lee. "Research on Policy Instruments: Origen, Development and Future", Korean Journal of Public Administration. Vol. 48. No. 2. p. 96. 2010.
- [12] Hood, C. "The Tools of Government", Chatham House. 1986.
- [13] Salamon, Lester M. "Economic Regulation", In Salamon Lester M.(ed.), The Tool of Government: A Guide to the New Governance. Oxford University Press. p. 21. 2002.
- [14] McDonnel, L. M. and Elmore R. F. "Alternative Policy Instruments". Center for Policy Research in Education. pp. 7-12. 1987.
- [15] Vedung, Evert. "Policy Instruments: Typologies and Theories. In Marie-Louise, Bemelmans-Videc, Ray, C. Rist, Vedung Evert (ed.), Carrot, Stick and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation, New Burnswick, pp. 21-57. 1998.
- [16] Howlett, Michael & Ramesh, M. "Studying Public Policy", Oxford University Press. pp. 85-101. 1995.
- [17] Young Han Chun. "Research on Policy: Origins, Development, and Futures", Journal of Government Studies. Vol. 13. No. 2. pp. 39-51. 2007.
- [18] Myung Jye Moon. "Theoretical Coordinate and Issue of Policy Instrument Study", Policy & Knowledge. Vol. 373. pp. 2-24. 2008.
- [19] Wha Joon Noh, "Introduction to the Public Policy", Park Young Co. 2012.
- [20] Salamon, Lester M. "Economic Regulation", In Salamon Lester M.(ed.), The Tool of Government: A Guide to the New Governance. Oxford University Press. 2002.
- [21] Hood, C. "The Tools of Government", Chatham House. 1986.
- [22] Howlett, Michael & Ramesh, M. "Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems", 2nd edition. Oxford University Press. 2003.
- [23] Young Han Chun-Kyung Hee Lee. "Research on Policy Instruments: Origen, Development and Future", Korean Journal of Public Administration. Vol. 48, No. 2. p.98. 2010.

저 자 소 개



노 시 평

1979 : 연세대학교 불문학과 문학사

1983 : 연세대학교

행정학과 행정학석사

1992 : 서울대학교

행정학과 행정학박사

현 재 : 서경대학교

공공인적자원학부 교수

관심분야 : 공공정책, 공공마케팅

Email : shinrno@hanmail.net