



Towards universal social protection



*The shaded areas of the map indicate ESCAP members and associate members.**

The Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) is the most inclusive intergovernmental platform in the Asia-Pacific region. The Commission promotes cooperation among its 53 member States and 9 associate members in pursuit of solutions to sustainable development challenges. ESCAP is one of the five regional commissions of the United Nations.

The ESCAP secretariat supports inclusive, resilient and sustainable development in the region by generating action-oriented knowledge, and by providing technical assistance and capacity-building services in support of national development objectives, regional agreements and the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development.

**The designations employed and the presentation of material on this map do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.*

보편적 사회보장을 향하여(정책 브리프)

Towards Universal Social Protection (2022. 12)

Copyright © United Nations, 2022
All rights reserved
ST/ESCAP/3032

Disclaimer

The views expressed in this policy guide are those of the authors and do not necessarily reflect the views and policies of the United Nations or other international agencies. The policy guide has been issued without formal editing. Reproduction and dissemination of material in this policy guide for educational or other non-commercial purposes are authorized without prior written permission from the copyright holder, provided that the source is fully acknowledged. For further information on this policy guide, please contact:

Social Development Division
Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
United Nations Building
Rajadamnern Nok Avenue
Bangkok 10200, Thailand
Email: escap-sdd@un.org
Website: www.unescap.org

일러두기

이 보고서는 지속가능한 사회경제변환부서(Sustainable Socioeconomic Transformation Section)의 책임자인 패트릭 앤더슨(Patrik Andersson)의 감독 아래 있는 아시아태평양경제사회위원회(ESCAP)의 사회개발부서(Social Development Division)와 사회정책 전문가인 Chad Anderson의 감독 아래 있는 개발경로부서(Development Pathways)가 공동으로 개발했다. 이 보고서의 초안은 개발경로부서의 Chad Anderson이 개발경로부서의 Clara Decamps와 Shea McClanahan, 그리고 ESCAP의 Sayuri Cocco Okada의 지원을 받아 작성했다. 문서 지원은 Ployparn Jariyakul, Pornnipa Srivipapattana, Meigan Diaz Corona가 제공했다.

그래픽 디자인은 Daniel Feary가 맡았다.

약어표

COVID-19	코로나바이러스-19 (Novel coronavirus)
ESCAP	아시아태평양경제사회위원회 (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific)
GDP	국내총생산 (Gross Domestic Product)
GNP	국민총생산 (Gross National Product)
ILO	국제노동기구 (International Labour Organization)
IMF	국제통화기금 (International Monetary Fund)
UNICEF	유엔아동기금 (United Nations Children's Fund)

목차

	일러두기	1
	약어표	1
1.	서론	4
2.	보편적 사회보장의 간략한 역사	5
3.	보편적 보장의 중요성	6
4.	보편적 사회보장이 필요한 주요 유발적 상황	7
5.	보편적 사회보장의 정의	9
6.	정부는 어떻게 주요 생애주기 유발적 상황에 대한 보편적 사회보장을 달성할 수 있을까?	12
7.	보편적 사회보장은 어떻게 점진적으로 실현될 수 있을까?	22
8.	보편성과 사회계약	25
9.	결론	29
	참고문헌	30
부록-1	국제 인권 기구 및 사회보장	33
부록-2	국제 인권 기구 및 사회보장	35

박스

박스-5.1	보편적 사회보장의 정의	9
박스-6.1	보편적 장애 혜택	12
박스-6.2	공식적 노동시장을 장려할 수 있는 보편적 사회보장	15
박스-6.3	보편적 사회보장제도의 포괄성	16
박스-7.1	정치경제 및 재정 확보	19
박스-7.2	빈곤 대상 제도 및 제도적 오류	20

그림

그림-4.1	생애 전반에 걸친 보편적인 우발적 상황 및 과제	8
그림-5.1	자산 조사와 보편성의 대조	11
그림-6.1	전형적인 다층적 노령연금제도	14
그림-6.2	전형적인 다층적 아동복지제도	15
그림-6.3	중간이 누락된 전형적인 분리 제도	18
그림-6.4	아르헨티나의 아동수당(AUH) 혜택 전후로 공식 부문으로 이동하는 근로자의 비율	17
그림-7.1	시간 경과에 따른 아동수당의 점진적 확대	19
그림-8.1	보편적 사회보장 투자의 선순환	21

표

표-4.1	사회보호 최저기준 보장	7
표-6.1	보편적 사회보장을 위한 일반적 설계 조건	11

1

서론

보편성 또는 보편적 사회보장의 달성은 국제 및 지역사회에서 사회보장의 핵심 목표로 지지를 받아왔다. 보편적 사회보장을 포함한 공공 시스템에 대한 연대와 신뢰는 2030지속발전가능의제의 발전을 뒷받침할 것이다. 그러나 보편성이 시스템, 제도, 비기여 및 기여 혜택의 조화, 적격성 측면에서 어떠한 의미를 수반하는지에 대한 이해가 종종 불분명하다.

먼저 2장에서 보편성에 관한 간략한 역사적 궤적을 살펴 보면서 보편성의 기본적 개념에 대한 이해를 구축한 이후, 3장에서 보편적 적용이 달성되어야 하는 이유를 논할 것이다. 4장에서는 이 보고서의 주요점인 생애주기와 노동시장의 유발적 상황에 대해서 논하고 5장에서는 보편성에 대한 정의를 살펴볼 것이다. 6장에서는 단일 또는 다층적 체계를 통해 보편성을 달성하는 방법을 조사할 것이고, 7장은 제한된 재정 내에서 점진적으로 보편적 범위를 달성하는 정책에 대해서 살펴볼 것이다. 마지막으로 8장은 보편성과 사회계약 사이의 연관성의 중요성에 대해 논의할 것이다.

2

보편적 사회보장의 간략한 역사

보편적 사회보장을 향한 발전의 초석은 19세기 후반으로 거슬러 올라간다. 가난한 사람에게만 사회적 보장 혜택을 제공하는 오래된 “빈곤 구호” 개념에서 노인과, 장애인 및 실업자를 위한 세금 지원 프로그램 등 부의 재분배로 그 개념이 전환되었다. 예를 들어, 독일은 1880년대에 사고, 질병 및 노인에 대한 보장을 제공하는 사회보장 제도를 도입했다. 1930년대까지 독일은 국민총생산(GNP: Gross National Product)의 5%를 사회보장이전(social transfers)으로 할당했는데, 이는 제2차 세계대전 이전에 다른 어떤 국가보다 높은 수치였다. 뉴질랜드는 1898년에 노인에게 정부 보조금을 제공하는 연금법을 통과시켰다. 덴마크는 1891년에 세금으로 재정을 지원하는 최초의 재분배 연금을 도입한 것으로 알려져 있다.¹ 이러한 변화는 대공황(the Great Depression)과 제2차 세계대전 이후 유엔인권선언(the United Nations Declaration of Human Rights, 1948)에서 보편성이 명확하게 제시되면서 촉진되었다. 점점 더 많은 정부들이 보편적 위기에 대해 보편적 대응의 필요성을 인식하기 시작했다. 이것은 보편적 사회보장에 대한 새로운 투자로 이어졌다.² 1946년 뉴질랜드에서는 국가아동수당을 위한 자산 조사가 폐지되었고, 이를 통해 모든 아동이 이 수당을 보편적으로 이용할 수 있게 되었다.³ 캐나다는 1947년에 보편적 의료 서비스가 시작되었다. 영국의 베버리지 보고서(Beveridge Report, 1942)는 복지국가의 기초가 되는 국민보험의 비전을 제시했다.⁴ 1960년대 일본은 제2차 세계대전 이후 헌법 개혁에 따라 모든 노인에게 사회보장을 제공하기 위해 연금의 적용범위를 확대했다.⁵

이러한 초기 사례는 각 국가가 부유해지기 전에 보편적 사회보장에 대한 투자를 아끼지 않았다는 점에 주목할 필요가 있다. 예를 들어 1960년 일본의 1인당 GDP는 6,261달러(2015년 USD 고정 기준)였다. 이는 2021년 1인당 GDP가 11,188달러(2015년 USD 고정 기준)였던 중국을 포함하여 아직 보편적 사회보장에 대한 실질적인 투자를 하지 않은 아태지역의 몇몇 국가의 GDP 보다 적거나 비슷한 수준이다(세계은행, World Development Indicators Database).

1 Lindert (2004).

2 Lindert (2004).

3 McLintock (1966).

4 Day (2017).

5 National Institute of Population and Social Security Research (2014).

보편적 사회보장을 이끈 초기 국가들은 사회보장 시스템의 상위 단계에 있는 유럽 전역, 라틴 아메리카 및 남아프리카 일부 지역 등 다른 국가들과 상호보완 관계를 맺었으며, 따라서 대부분의 이러한 국가들은 사회보장에 대한 생애주기 접근법(life-cycle approach)을 따르는 경향이 있다. 그러나 남반구의 많은 국가들의 사회보장 시스템은 아직 초기 단계에 머물러있으며, 보편성을 향한 역사적 진보와 상충되는 사회보장의 제한된 정의를 채택하는 경향이 있다. 이러한 경우 생애주기 접근법을 적용할 수 없는 외부 자금조달 및 행정시스템에 의존하며 이로 인해 보편적 사회보장을 달성하는데 많은 어려움을 겪는다.

3

보편적 보장의 중요성

사회보장에 대한 권리와 적절한 생활 수준은 보편적이고 지역적인 인권 틀에 모두 명시되어 있으며, 이는 다음 선언과 같다. “모든 사람은 사회 구성원으로서 사회보장에 대한 권리를 가지고 있다.”⁶

이러한 보편적 사회보장에 대한 기본적 인권은 세계인권선언(the Universal Declaration of Human Rights, 1948)과 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제협약(the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966)에 명시되어 있다. 국제인권 기구는 생애에 걸쳐 발생하는 우발적 및 비상사태를 다루기 위한 국제협약의 지원을 받는다.⁷ 국제인권 프레임워크는 우발적 및 비상사태에서 모든 사람이 재정적인 안전을 확보할 수 있도록 지원하는데, 여기에는 산모 혹은 아동과 같이 특별한 돌봄이 필요한 상황이나 실업, 질병, 장애, 배우자 사별, 노령화 등 생애에 걸쳐 사람들이 통제할 수 없는 상황들이 속한다.⁸

인권 기구에 가맹한 회원국들, 즉 아태지역 전역의 정부는 최대한의 가용자원을 사용하여 점진적인 방식으로 모든 개인에게 사회보장을 제공할 의무가 있다. 인권의 틀 안에서 사회보장을 받을 권리는 특권을 가진 소수가 아니라 모두를 위한 것이며, 이미 빈곤에 빠진 사람들을 위한 최후의 수단으로만 사용되어서는 안 된다.

아태지역의 대다수 정부가 자국 헌법에서 보편적 사회보장에 대한 권리를 보장하지만, 실제로 이를 제공하는 정부는 거의 없다.⁹ 아태지역 인구의 44%만이 적어도 하나의 사회보장 혜택을 받고 있다.¹⁰ 어린이에 대한 사회보장 정책이 뒤쳐져 있는데, 82%의 어린이가 사회적 보호 혜택을 받지 못하고 있다. 이러한 격차는 정부들이 코로나-19 팬데믹과 같은 충격을 완화하고 대응할 준비가 되지 않았음을 나타낸다.¹¹

6 Sepúlveda (2014)에 따라, 이 보고서에서는 사회보호권(social protection)과 사회보장권(social security)의 개념을 유엔경제·사회·문화적권리위원회(CESCR)의 연구에 기초하여 동의어로 간주한다.

7 아동권리협약 제26조는 “모든 아동은 사회보장 혜택을 받을 권리”를 인정한다. 장애인권리협약 제28조는 “장애인이 차별 없이 사회적 보호와 그 권리를 향유할 권리”를 인정한다.

8 이러한 생애 및 노동시장의 취약성은 세계 인권 선언(1948) 25조와 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제협약(1966) 9조에서 인정된다.

9 아르메니아, 아제르바이잔, 방글라데시, 부탄, 캄보디아, 조지아, 인도, 인도네시아, 이란, 일본, 카자흐스탄, 라오스, 말레이시아, 마셜 제도, 미크로네시아 연방, 몽골, 미얀마, 네팔, 파키스탄, 필리핀, 대한민국, 스리랑카, 타지키스탄, 동티모르, 튀르키예, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 베트남은 자국 헌법 내에서 완전한 보편적 계획에 대한 권리를 보장한다.

10 ILO (2021).

11 ILO (2020a).

대공황과 제2차 세계대전과 유사하게, 코로나-19 팬데믹은 모든 사람에게 소득 보호를 제공하는 것의 중요성과 사회적 보호가 더 넓은 사회경제적 및 정치적 안정과 연결되어 있음을 다시 한 번 입증했다. 2020년 말까지 전 세계적으로 정부들은 코로나-19 팬데믹에 대한 사회적 보호 대응을 위해 미화 8,000억 달러 이상을 지출했다. 그러나 체계적인 보편적 사회보장 시스템이 결여되어 있었기 때문에 많은 정부가 효과적으로 대응할 준비가 되어 있지 않았다.¹² 이와 같이 노력과 지출의 증가에도 불구하고, 팬데믹은 전 세계적으로 빈곤 퇴치 노력을 4년이나 지연시켰다.¹³ 보호받지 못하는 8,500만 명의 사람들은 하루에 1.9달러 미만으로 생활하는 극심한 빈곤에 내몰렸고, 1억 5천 8백만 명은 하루에 3.2달러로 생활하는 빈곤에 처했다.¹⁴ 따라서 모든 사람에게 적용되는 보편적 사회보장 시스템의 많은 이점에 다시 관심이 주목되기 시작했다.¹⁵

4

보편적 사회보장이 필요한 주요 우발적 상황

모두를 위한 사회보장에 대한 권리 실현을 지원하기 위해 국제노동기구(ILO)의 ‘사회보호 최저기준 권고(Social Protection Floors Recommendation)’ 202호 협약(2012년)은 생애주기 및 노동시장의 우발적 상황을 해결함으로써 사회적 보호 체계와 시스템의 설계가 이를 수행하도록 보장하는 지침을 제공한다. 권고안은 “국제노동기구(ILO) 사회보장 기준에 따라 가능한 한 많은 사람들에게 높은 수준의 사회보장을 점진적으로 보장하는 사회보장 확대 전략 내에서 사회보호 최저기준의 수립 및 유지를 권장한다”(〈표〉 4.1).¹⁶

표-4.1 사회보호 최저기준 보장

사회보호 최저기준 구성 요소	기본적인 사회보장	관련된 생애주기의 우발적 상황
건강	이용 가능성, 접근성, 수용성 및 품질 기준을 충족하는 필수 의료 서비스(출산 관리 포함)를 구성하는 국가적으로 정의된 일련의 상품 및 서비스에 대한 접근	의료 서비스, 출산
아동	영양, 교육, 돌봄 및 기타 필요한 재화와 서비스에 대한 접근을 제공하는 최소한의 국가적으로 정의된 아동을 위한 기본 소득 보장	유년기
생산연령 성인	질병, 실업, 출산 및 장애 같은 이유로 충분한 소득을 얻을 수 없는 생산연령의 사람들을 위한 최소한의 국가에서 정의한 최저 수준의 기본 소득 보장	질병, 실업, 출산, 장애, 업무상 재해
노인	적어도 국가적으로 정의된 최소 수준 이상의 노인을 위한 기본 소득 보장	고령, 생존

12 Gentilini (2021).

13 Kharas & Dooley (2021).

14 *Social Outlook for Asia and the Pacific: The Workforce We Want*, 2022, ESCAP.

15 ILO. (2020b), Kidd. (2020), Razavi. (2020).

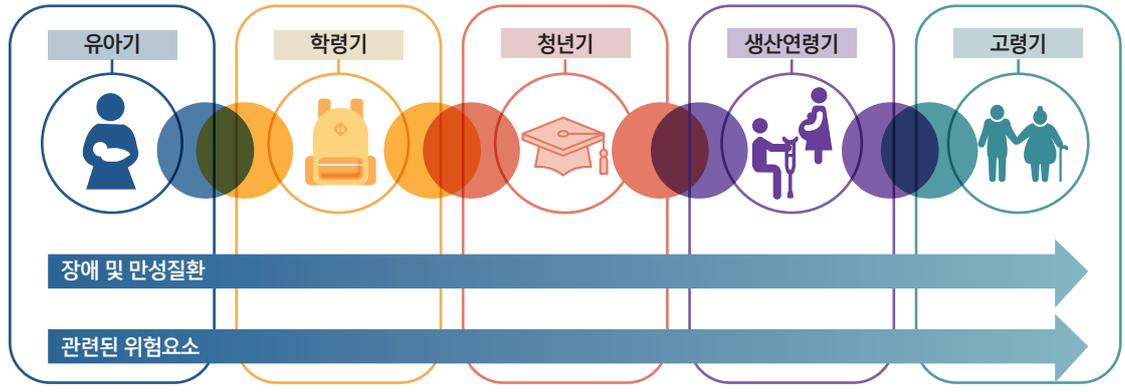
16 ILO (2012).

유아기의 주요 문제는 건강과 영양 뿐만 아니라 출생 및 산후 관리에도 연관이 있다. 유아기에 관한 우발적 상황은 생후 1,000일 동안이 특히 중요하데, 이 시기의 영양부족과 의료 서비스의 부족은 인지 발달에 부정적이고 돌이킬 수 없는 영향을 미칠 수 있고 나중에 질병과 질환에 대한 위험성이 증가할 수 있기 때문이다. 학령기에는 아동노동, 열악한 가정환경, 학대, 영양실조 등으로 학교생활을 하지 못하는 것이 가자 큰 우발적 상황에 속한다. 청년기의 우발적 상황은 적합한 기술의 부족으로 인한 실업 및 불완전 고용 위험 등과 같이 적절한 직업을 찾는 것과 관련되어 있다.

생산연령 동안 임신과 출산은 여성과 아이들의 삶(예: 여성의 생계유지와 직업 변경)을 위험에 빠뜨립니다. 새로운 직업을 찾기 위한 지원이 없다면 실업은 가족을 빈곤으로 몰아 넣기 마련이다. 병에 걸린다는 것은 전염성을 가지고 있는 상태에서 직장을 잃거나 일하는 것을 의미한다. 업무상 상해는 장애, 소득 손실 또는 생계를 유지하는 사람의 손실로 이어질 수 있지만 그에 따른 보상은 없다. 장애를 가지고 살아가는 것은 장애가 없는 사람과의 동일한 생활수준을 위한 추가비용을 발생시키고, 고용 장벽에 직면하며, 빈곤 속에서 살 가능성을 높인다. 이는 또한 낙인과 함께 인간의 존엄성을 훼손하고 돌봄인에게 부담을 줄 수 있다. 연금이 없으면 많은 노인들은 생존과 그들의 일상적인 필요를 충족시키기 위해 일을 계속하거나 다른 가족 구성원들에게 의존해야 한다. 아태지역의 전례 없는 인구 고령화 수준과 속도를 감안할 때 가족들에게만 노인 부양을 맡기는 것은 점점 더 불가능해지고 있다.

사회의 모든 구성원이 일생 동안 이러한 우발적 상황을 경험할 수 있으며 결과적으로 보편적 사회보장의 필요성을 인정함과 동시에 이러한 생애주기 및 노동시장의 우발적 상황을 해결하도록 사회보장제도를 설계하는 것이 중요하다.

그림-4.1 생애 전반에 걸친 보편적인 우발적 상황 및 과제



5

보편적 사회보장이 필요한 주요 우발적 상황

사회보장에 대한 정의는 많지만 보편적 사회보장에 대한 정의는 그리 많지 않다.¹⁷ 따라서 이 장에서는 보편성에 대한 기존의 정의를 반영하여 보편성과 그 핵심 개념에 대한 기본적인 이해를 제공하고자 한다.

보편성의 광범위한 정의를 살펴보면 옥스퍼드 사전은 보편성을 “세계의 모든 사람 또는 특정 그룹에 의해 수행되거나 관련되는 것”으로 정의한다.¹⁸ 이와 유사하게 케임브리지 사전도 “모든 곳에 존재하거나 모든 사람과 관련된 질이나 상태”로 정의한다.¹⁹ 사회보장은 모든 사람의 생애에 나타날 수 있는 우발적 상황과 위험, 즉 모든 사람에게 관련된 상태를 다루기 때문에 보편적이라 할 수 있다. 짧게 말해, 사회보장은 보편적인 우발적 상황에 대한 보편적 보장이라 할 수 있다.

보편적 사회보장에 대한 기존의 제도적 정의는 유년기, 출산, 실업, 질병, 업무상 상해, 장애, 노년 및 생존에 걸쳐 공통의 생애주기 또는 노동시장에서 우발적 상황을 경험할 때 모든 사람이 보호와 지원을 받아야 한다고 명시하고 있다. 대부분의 사람들은 인생의 어느 시점에서 이러한 위험들 중 하나 이상을 직접 경험할 것이고, 따라서 그들 자신이나 사랑하는 사람이 우발적 상황을 겪는 것을 자연적이며 보편적으로 받아들일 수 있다.

이러한 토대를 바탕으로 보편적 사회보장에 대한 기본적 정의는 다음 <박스-5.1>과 같다. 이 정의는 다른 모델이나 접근법에서 정의하는 보편성에 대한 정의와 구별하고 더 명확한 의미를 제공하기 위함이다.

박스-5.1

보편적 사회보장의 정의

보편적 사회보장은 모든 사람에게 발생하는 주요 생애주기 및 노동시장의 우발적 상황에서 그들의 재정적 안정을 보호하는 무조건적인 소득 이전을 의미한다.

이 정의는 기존 정의를 보완하여 생애주기와 노동시장의 우발적 상황에 대해 모든 사람들의 보편적 보장에 핵심을 둔다. 이 정의는 또한 기존 정의와 구별되는 네 가지 주요 원칙을 강조하는데 이는 다음과 같다.

원칙 1: 가구가 아닌 각 개인을 사회보장의 1차적 권리 보유자이자 수혜자로 정의 한다. 생애주기와 노동시장에서 발생하는 우발적 상황을 효과적으로 해결하고 개인의 권리를 유지하기 위해서는 보편적 사회보장이 각 개인을 별도의 수혜 단위로 바라봐야 한다. 이를 통해 가계 소비 패턴을 바탕으로 하여 가구가 단일 수혜 단위로서 혜택을 받게 하는 가구 중심의 빈곤 퇴치 계획의 실패를 방지하여야 한다. 가구 중심의 계획은 사회보장에 대한 대다수 개인의 권리를 무시할 수 있고, 개개인의 문제를 다룰 수 없는 체계를 가진 경우가 많다.

17 보편적 사회보장의 기존 정의에 대해서는 <부록-1>을 참고하라.

18 Oxford (2022).

19 Cambridge (2022).

원칙 2: 자격 기준은 단순하고 객관적이어야 하며 생애주기 및 노동시장의 우발적 상황의 경험을 검증하도록 설계되어야 한다. 생애주기 및 노동시장에 대한 우발적 상황은 쉽게 식별할 수 있을 뿐만 아니라 상대적으로 안정적이며, 복잡하고 지속적인 모니터링이 필요하지 않다. 예를 들어 아동 및 노인 수당은 연령에 따라 제공될 수 있고, 보편적 장애 수당은 대부분 영구적일 가능성이 높은 장애에 대해 지급된다. 반면 다른 접근 방식은 주관적인 선택을 요하기 때문에 더 복잡한 자격 기준을 사용하게 된다. 예를 들면 빈곤 대상 정책은 종종 사람의 관찰을 통해 추정되는 적격성을 가계 소비와 연결하려고 시도하는데, 이러한 접근법은 특히 소비의 변화로 인해 객관적인 기준이 되기에는 위험하다.

원칙 3: 소득 이전은 보편적인 위험을 해결함으로써 빈곤을 예방하는 것을 우선적으로 추구해야 하며, 이로 인해 최종적인 수단으로서의 이전의 필요성을 줄여야 한다. 개인이 일차적으로 빈곤에 빠지는 것을 방지하기 위해서는 생애주기에 따른 주요 우발적 상황에 대한 보장이 필수적이다. 다른 접근 방식은 재정적 지원을 제공하기 전에 개인이 빈곤에 빠질 것을 전제하기 때문에 이는 다른 방식과의 중요한 차이점이다. 또한 사회보장의 광범위한 정의에는 현물 지원 및 사회복지 서비스의 제공이 포함될 수 있지만, 재정 지원은 소득 이전에 포함되어야 한다. 개인에게 현물이 추가적으로 제공될 수 있지만, 소득 이전에 대한 접근 없이는 재정적 안정을 즉시 개선하거나 적절한 생활 수준을 보장할 수 없다.

원칙 4: 생애주기를 다루기 위해 설계된 기본 소득 이전은 무조건적이어야 한다. 사회보장 조건이 일부 구성원, 가장 취약하고 조건을 충족할 가능성이 낮은 사람들을 제재하고 배제하도록 설계될 수 있기 때문에, 소득 이전이 무조건적이라는 것은 보편적 사회보장을 위해 필수적이다. 즉 사회보장이 모든 사람의 보편적 권리를 지지하지 않을 수 있기 때문이다. 예를 들면 적극적인 구직 활동을 하는 사람에게만 제공되는 실업 수당과 같은 노동시장의 우발적 상황을 조건적으로 해결하는 혜택과 연결될 수 있다.

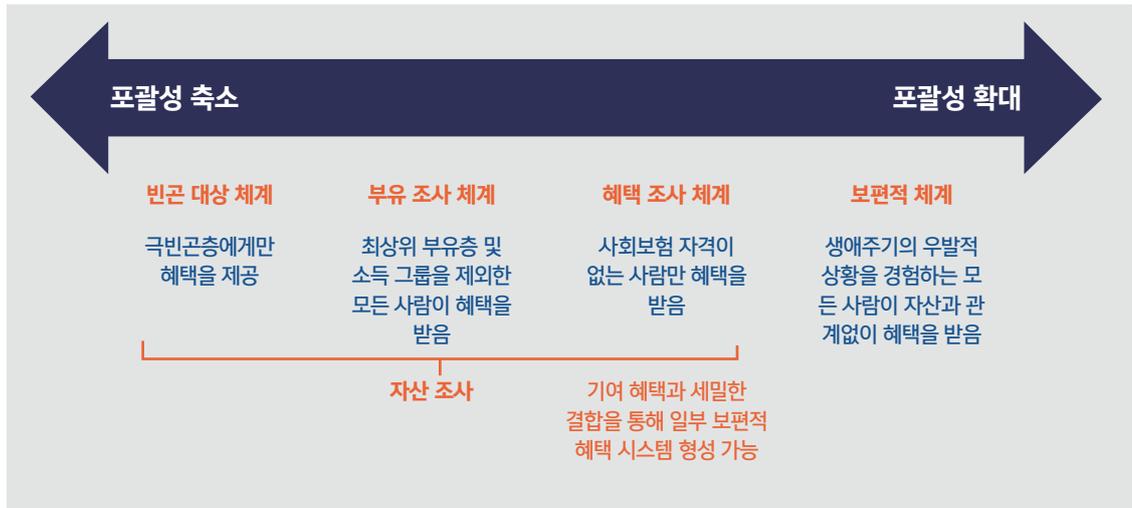
자산 조사(Means-Testing)와 보편성

위의 보편적 사회보장 정의를 통해 살펴보면, 자산 조사 방법론은 조건에 기초하여 일부 사회 구성원을 배제하려는 의도가 있고, 생애주기 및 노동시장에서의 우발적 상황을 해결하도록 설계되지 않았기 때문에 자산 조사 방법론만 가지고는 보편성을 달성할 수 없다. <그림-5.1>에 요약된 바와 같이 포괄성 수준이 다양한 자산 조사 접근법이 존재하며, 포괄성 수준에 대한 보편성에 대한 체계는 6.1에서 더 다룰 것이다.

몇몇 정의에서는 빈곤을 보편적 사회보장에 의해 해결되어야 할 핵심 우발상황으로 강조한다.²⁰ 국제 인권 프레임워크를 따르기 위해 빈곤을 해결하는 것이 실제로 필수적이지만, 빈곤의 원인에 대해서 성찰하는 것 또한 간과해서는 안 된다. 옥스포드 사전에 따르면 “가난”은 기본적인 욕구를 충족시키기에 충분한 돈이 없고 매우 적은 돈을 가진 것을 미한다. 따라서 사회보호 관점을 통해 본다면, 빈곤은 사회적 보호 시스템이 가장 기본적인 목표인 평생 동안 재정적 안정을 제공하는데 실패한 것을 의미한다. 다시 말해, 빈곤은 그 자체로 생애주기의 우발적 상황이 아니라 생애주기 또는 노동시장의 우발적 상황에 재정적 안정에 대한 보호 없이 노출된 결과이다. 따라서 주요 생애주기와 노동시장의 우발적 상황에서 재정적 안정을 보호하기 위해 의도적으로 설계된 적절한 사회보장 시스템은 결과적으로 빈곤을 피할 수 있도록 돕는다.

20 USP2030에 따르면, 보편적 사회보장은 모든 사람에게 공평한 접근을 제공하고 그들의 삶과 복지에 대한 빈곤과 우발적인 상황으로부터 그들을 보호하는 국가적으로 정의된 정책 및 프로그램 시스템을 의미한다.

그림-5.1 자산 조사와 보편성의 대조



이러한 관점으로 본다면, 빈곤과 소득 기반을 기초로 한 방법론은 보편성의 정의에 맞지 않는다. 보편적 사회보장 시스템을 보유한 국가는 포괄적인 생애주기를 기반으로 한 시스템의 적용 후에도 취약할 수 있는 사람들, 특히 외딴 지역, 소외된 집단, 대가족 및 지원을 받지 못하는 근로 빈곤층을 지원하기 위해 자산 조사 접근법을 사용할 수 있다. 주의할 점은 자산 조사 접근법은 보편적 프로그램을 보완하긴 하지만 보편적 사회보장을 대체하지는 못한다는 것이다.

6

정부는 어떻게 주요 생애주기 우발적 상황에 대한 보편적 사회보장을 달성할 수 있을까?

사회보장의 보편적 보장을 달성하는 것은 비기여 및 기여 혜택과 적격성의 통합에 대해서 간주해볼 때 더욱 복잡해질 수 있다. 이 장에서는 특정 생애주기 우발적 상황에 대한 보편적 적용 범위에 대한 최소기준을 탐색하고, 체계와 시스템 수준에 초점을 맞추어 생애주기 우발적 상황에 대한 포괄성에 대해 간략히 논의하고자 한다.

위에서 제한한 정의는 <표-6.1>에 강조한 것처럼 단일 체계 또는 체계의 통합을 통해 달성될 수 있다.

표-6.1 보편적 사회보장을 위한 일반적 설계 조건

일반적 단일 체계 조건	일반적 시스템 조건
각 보편적 사회보장 제도는 다음을 수행해야 한다.	하나 이상의 비기여 및 기여 제도의 통합을 통해 보편적 시스템은 다음을 보장해야 한다.
<ul style="list-style-type: none"> · 특정 생애주기 우발적 상황과 연결된 간단하고 객관적인 자격기준을 사용한다. · 특정 생애주기 우발적 상황을 경험하는 모든 사람을 대상으로 한다. · 비기여 개인 자격 제공 · 무조건적인 소득 이전 제공 	<ul style="list-style-type: none"> · 사회구성원으로서 특정한 우발 상황을 경험하는 모든 사람은 소득 지원에 대한 권리를 주장하고 필요할 때 이용할 수 있다.

단일 체계를 통한 보편적 사회보장 달성

최소 요구사항의 맥락에서 보편적 체계는 다음과 같이 정의할 수 있다.

정의된 우발적 상황을 경험하는 모든 사람에게 무조건적이고 비기여 현금 이전을 제공하는 단일 계획이다. 복리 후생비는 일반적으로 일반과세에서 조달되며, 대체로 모든 개인에게 동일한 수준으로 지급된다.

예를 들어 노인연금제도가 보편적인 것으로 간주하려면, 자격 기준은 그 사람의 나이와 해당 국가의 거주지를 기반으로 해야 한다. 법정 정년과 등록 국가에 거주한다는 증명은 투명하고 이해하기 쉽다고 볼 수 있으며, 많은 경우 개인의 신분증 한 장을 제출함으로써 객관적으로 검증할 수 있다. 또한 보편적 노인연금은 법정 정년 이상의 모든 노인에게 적용되어야 한다.

또한 보편적 노인연금은 기여연금을 받을 수 있는지의 여부와 관계없이 모든 노인이 노인연금을 받을 권리가 있으므로 개인의 자격에 따라 지급해야 한다.

마지막으로 법정 정년 이상의 모든 사람은 추가적인 요구사항이나 조건 없이 적절한 생활 수준을 지속할 수 있는 충분한 현금 혜택을 달마다 제공받아야 한다. 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)에 명시된 바와 같이, 적절한 생활 수준은 음식 외에 의복, 주택, 의료 서비스 등을 포함한 건강과 웰빙으로 구성된다.²¹ 기여연금에 기여할 수 있는 사람들은 6.2에서 논의될 것처럼 더 높은 수준의 혜택을 받을 수 있다.

노인 및 아동수당이 연령과 거주지에 따라 적격성을 규정하는 반면, 보편적 장애수당은 장애 평가를 기준으로 적격성을 판단한다. <박스-6.1>은 보편적 장애 수당의 자격에 대한 간략한 요약이다.

박스-6.1

보편적 장애 혜택

다른 보편적 혜택과 마찬가지로 보편적 장애 혜택은 일반적인 제도 수준의 설계 조건을 충족한다. 장애 수당을 받을 수 있는 자격은 장애의 정도에 따라 달라지는데, 이는 장애인감평가(disability-sensitive assessment)를 통해 수립되어야 한다. 기능적 한계를 평가하는 의학적 접근 방식과 사회적 및 환경적 요인이 개인의 일상생활 수행 능력에 미치는 정도, 그리고 일을 통해 스스로를 부양할 수 있는 능력 평가를 통해 장애의 정도를 평가할 수 있다. 철저한 평가를 통해 장애 수준을 도출해야 하며, 이는 백분율 또는 범주로 표현되어야 한다. 그리고 장애 혜택 수준은 이 평가와 연결되어야 한다. 이 제도가 보편적인 것으로 간주되기 위해서는 국가적으로 정의된 자격 기준 이상의 모든 장애인이 그들의 소득과 상관없이 장애 혜택을 받아야 한다.

21 United Nations (1949).

체계적 통합을 통한 보편적 사회보장 달성

위에서 언급한 일반적인 최소 조건 범위 내에서 보편적 사회보장 시스템은 다음과 같이 정의할 수 있다.

규정된 우발적 상황을 경험하는 모든 사람에게 무조건적인 현금 이전을 제공하는 제도의 통합이다. 혜택은 일반 세금, 사회 기여금 또는 둘의 조합으로 조달될 수 있으며 혜택 수준은 이전의 기여금, 노동시장 상태 또는 소득에 따라 달라질 수 있다.

국제적 사례를 살펴보면 생애주기 및 노동시장의 우발적 상황을 경험하는 모든 사람을 포괄하는 보편적 사회보장 제도를 구축하는 것은 위에서 간략하게 논의한 것처럼 보편적일 수도 있고 그렇지 않을 수도 있는 제도의 구성을 통해 달성될 수 있다. 인도네시아, 태국, 베트남 및 기타 여러 국가는 다양한 목표를 달성하기 위한 사회적 보호 수단들을 통합하여 구성된 다층적 시스템을 구축하여 보편적 사회보장을 위해 노력하고 있다.

다층적인 사회보장 시스템은 세금, 기여금 또는 이들의 조합을 통해 자금을 조달할 수 있다. 비기여제도와 의무 기여제도의 균형은 일반적으로 특정 경제 구역 내에서 도달한 노동시장의 공식적인 수준에 따라 달라진다. 비공식적인 노동시장이 적은 고소득 국가들은 주로 기여사회보험 시스템을 통해 보편적인 보장을 달성하는 반면, 대부분은 여전히 기여 요건을 충족하지 못하는 사람들에게 최소한의 세금 지원 혜택을 제공한다. 기여 요건을 충족하지 못하거나 공식적인 부문에 포함되지 않는 사람들, 그리고 장기간 무급돌봄노동을 제공한 사람들을 보호하기 위한 보편적 사회보장에 도달하는 것이 중요하다.

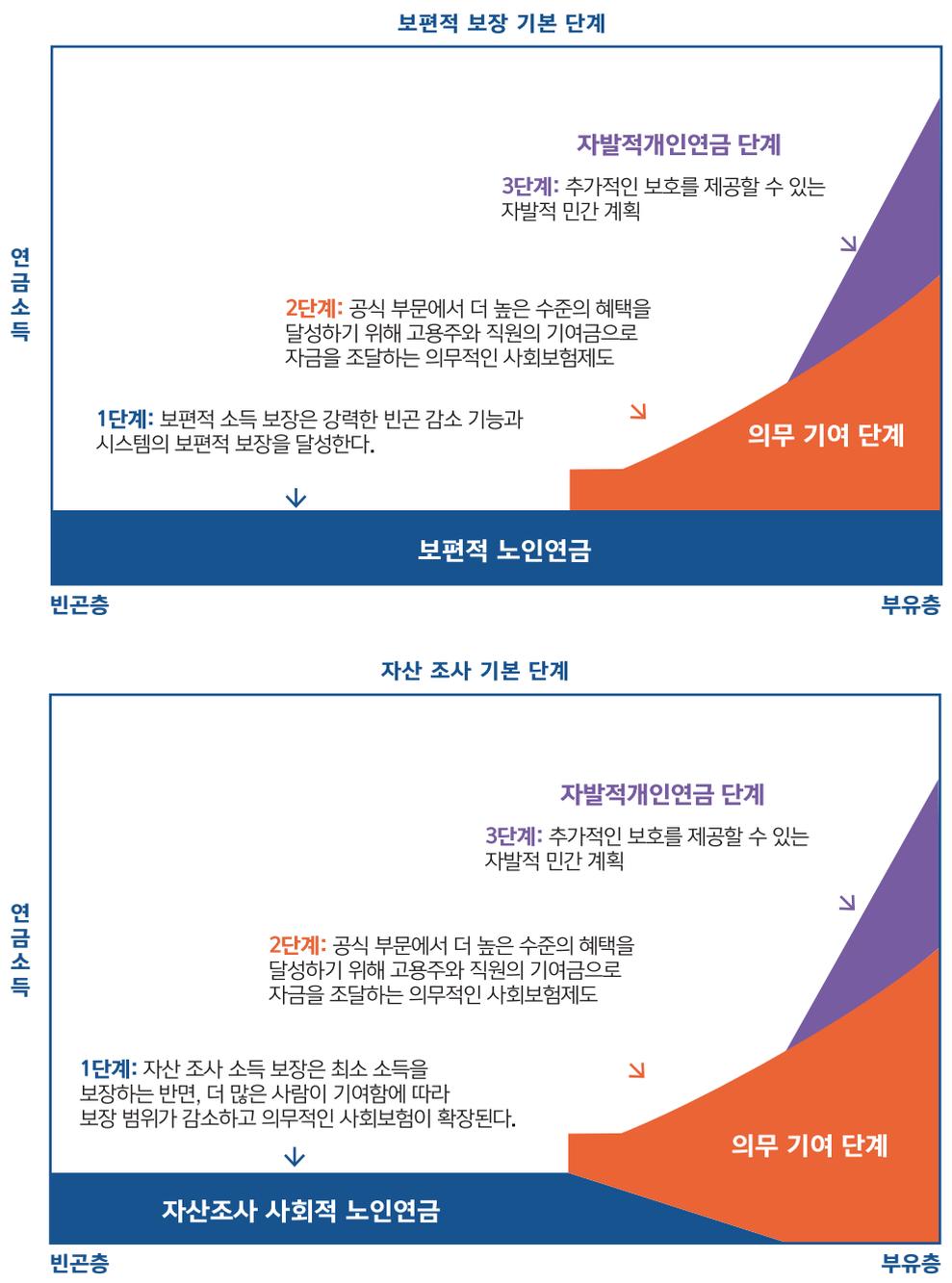
생애주기 및 노동시장의 우발적 상황을 다루기 위한 다층적 보편적 사회보장 시스템은 다음과 같은 세 가지 핵심 단계로 구성된다.

- 1단계: 일반적으로 생애주기에서 우발적 상황을 경험할 수 있는 기간 동안 모든 사람을 위한 최소한의 보장과 적절한 수준의 재정적 보장으로 구성된다.
- 2단계: 생산연령 기간 동안 추가적인 소득을 얻은 사람들이 우발적 상황을 경험하는 동안 이전의 소득 및 노동시장의 동료들과 비슷한 생활 수준을 보장하기 위해 소비 평탄화(consumption smoothing)를 가능하게 하도록 설계한다.
- 3단계: 일반적으로 노후와 같은 특정한 우발적 상황에 대해 더 높은 수준의 재정적보완을 제공하기 위해 추가(자발적 또는 보완적) 수단의 규제된 개발을 허용하도록 설계한다.

<그림-6.1>은 노인연금의 일반적인 예로 다층적 사회보장 개념을 보여준다. 가로축을 보면 적용범위에 있어서 개인에 따른 법적인 차이가 없음을 나타낸다. 이 예에서 보편적 사회보장은 다음 두 가지 조건을 통해 달성할 수 있다. 첫째, 보편적 보장은 고령을 경험하는 사회의 모든 구성원에게 도달하는 보편적 연금과 의무 및 자발적 기여제도에 등록된 사람들에게 제공되는 더 높은 수준의 혜택과의 통합에 의해 달성된다. 둘째, 보편적 보장은 기여 요건을 충족하지 못하는 노인을 위해 더 높은 수준의 연금을 제공하고, 의무 및 자발적인 기여에 등록된 사람들에게는 더 높은 수준의 혜택을 제공함으로써 달성된다.

많은 국가에서 노인에게 대한 보편적 사회보장을 달성하기 위해 다층적 접근 방식을 활용하는데, 이와 같이 다른 생애주기의 우발적 상황에도 이러한 접근방식을 통해 포괄적으로 해결할 수 있다. 예를 들어 전적으로 일반 세수를 통해 자금을 조달하는 보편적 아동 복지는 직접적인 기여금이 필요하지 않는 보편적 사회보장을 위한 가장 간단한 접근 방법이다. 이 접근 방식을 따르는 국가는 이러한 하나의 체계만을 가지고도 모든 아동에 대한 완전한 보편적 사회보장에 도달할 수 있다. 또한 투자와 사회보장 시스템의 성장을 우선시하는 국가는 <그림-6.2>이 보여주는 것처럼 기여 아동 및 가족 혜택의 제공을 통해 두 번째 단계를 고려할 수 있다

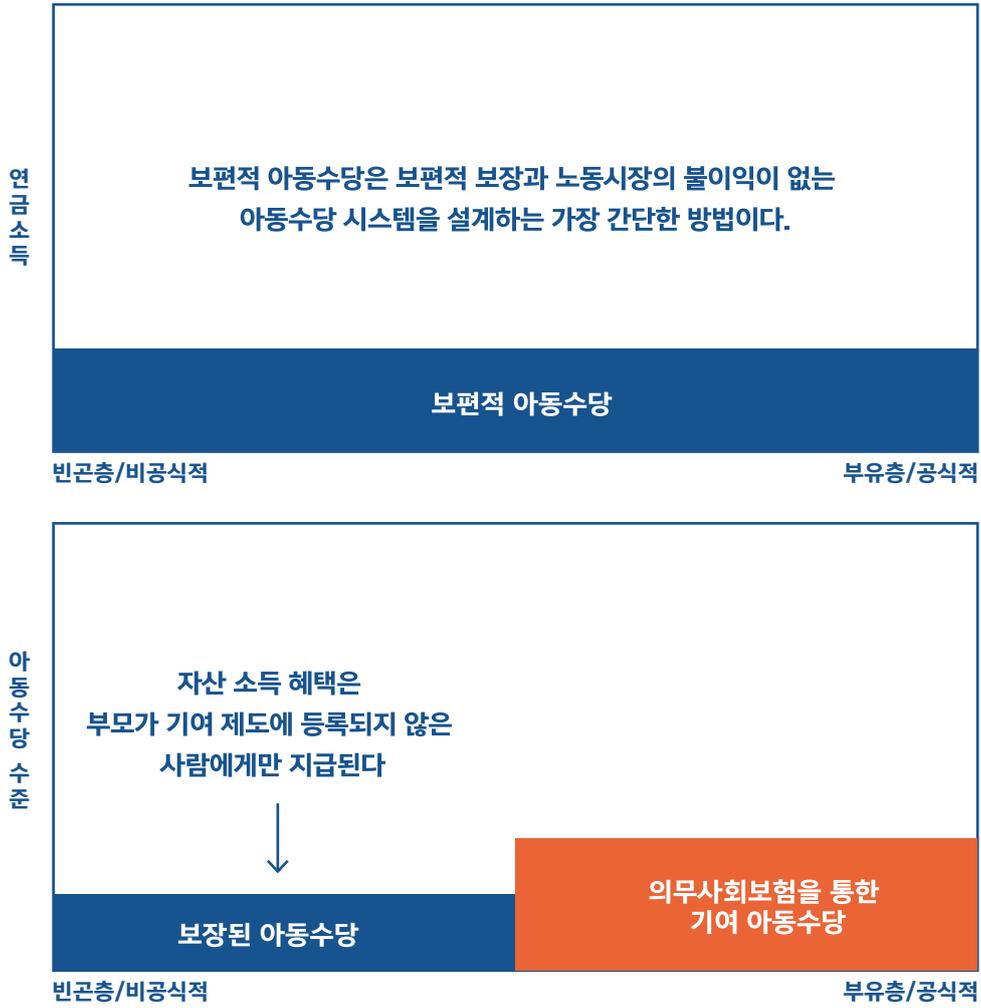
그림-6.1 전형적인 다층적 노령연금제도



출처: Development Pathways' depiction.

기여자의 최초 가입 후 수십 년 동안 이용할 수 없는 기여연금과는 다르게 기여 아동수당은 공식적인 부문 및 사회보장에 가입으로 인해 자녀와 가족에게 즉각적인 혜택 및 인센티브를 제공한다. 이러한 인센티브는 다층적 아동수당이 사회보험 과세와 관련된 손실을 상쇄함과 동시에 사회보장권을 보장함으로써 실현된다. 이 부분은 사회보험에 가입한 사람들은 기여 이후 복지 손실을 경험할 수 있기 때문에 특히 중요하다. 아태지역 근로자의 평균 사회보험 과세율은 소득의 5.92%이다.²² 연금과 마찬가지로 가입 동기를 유지하기 위해서는 기여하는 사람들에게 더 높은 수준의 혜택이 유지되는 것이 중요하다. 이러한 아동수당에 대한 다층적 접근법은 유럽과 라틴아메리카의 초기 복지국가 정책이었으며, 최근에는 베트남에서도 제안되었다.²³ 베트남은 현재 제안된 기여 아동수당을 통해 의무적으로 사회보험에 가입된 6세까지 사회보험을 확장하기 위한 방법을 모색하고 있다.²⁴

그림-6.2 전형적인 다층적 아동복지제도



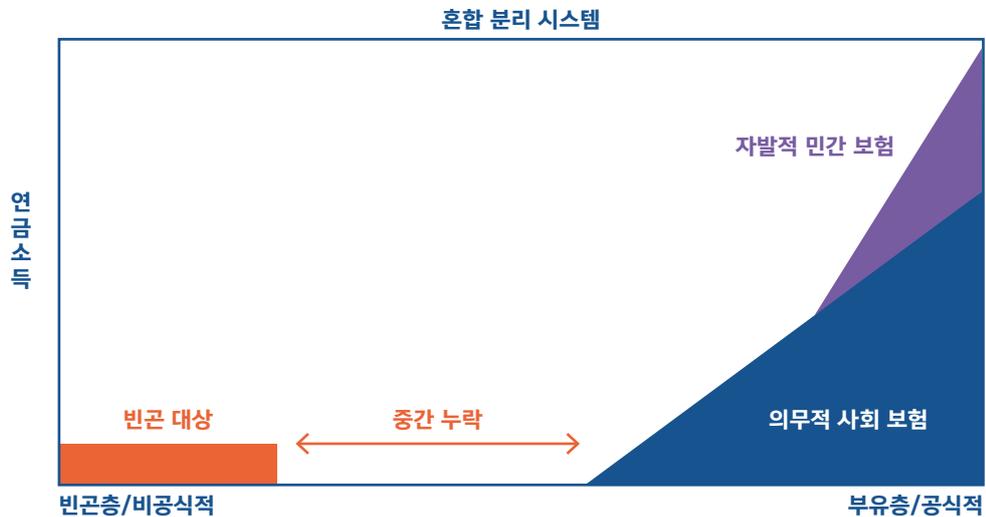
출처: Development Pathways' depiction.

22 ISSA/SSA. (2017). 라틴아메리카와 카리브해의 평균 과세율은 6.99%인 반면, 아프리카는 4.51%이다.
 23 ILO (2019).
 24 Viet Nam Social Security (2021).

보편적 다층 시스템의 기본 설계 원칙

다층적 접근법을 통해 보편적 보장을 위한 시스템을 구축하기 위해서는 일반 세수와 직접 기부금으로 자금을 조달하는 계획과 신중한 구성이 필요하다. 보편적 보장은 보장 범위에 있어 차이를 보이지 않아야 하고, 매우 구체적인 유형의 구성을 필요로 하는 시스템 수준이 필요하기 때문에 일반적으로 세금과 기여금의 단편적 조합으로는 달성될 수 없다. 1단계는 일반적으로 보편적 세금 제도 또는 혜택 검증 제도이며, 후자는 사회보험으로 구성된 2단계와 상응하도록 설계된다. 이는 <그림-6.3>이 나타내는 것처럼 빈곤층을 대상으로 하는 자산 조사 혜택은 “중간 누락”을 이끌어 낼 수 있다. 이 “중간 누락”은 일반적으로 비공식 노동시장에 참여한 구성원을 나타낸다. 하지만 빈곤퇴치 목표 및 계획에 포함될 만큼 충분히 빈곤하지 않다고 간주되는 사람들로 구성되어 있으며 공식적인 노동시장에 제공되는 기여사회보험 계획에도 적합하지 않은 층이다. 따라서 비공식 노동시장에 종사하는 모든 사람들과 사회보험에 의무적으로 기여할 자격이 없는 모든 사람들의 보편적 사회보장을 위해 1단계 과정을 신중하게 설계해야 한다. 이는 생애주기와 노동시장의 우발적 상황에 대한 보편적 보상을 이끌어내는 기반이 될 것이다.

그림-6.3 중간이 누락된 전형적인 분리 제도



출처: Development Pathways' depiction.

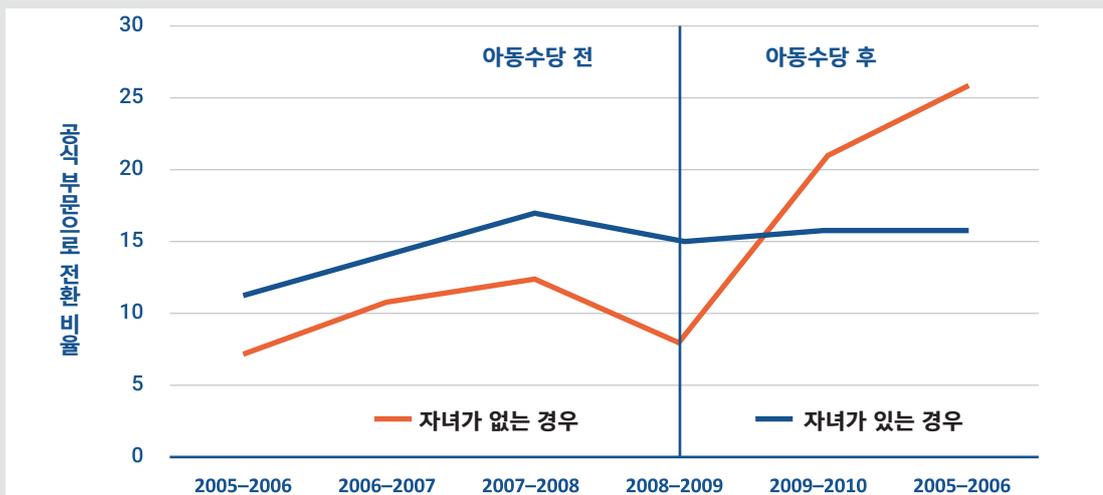
2단계는 일반적으로 공식적인 노동시장에 종사하는 사람들을 위한 의무적인 사회보험으로 구성된다. 여기에는 여성을 포함한 고소득자와 저소득자에 이르기까지 연대성과 교차보조금을 보장하는 메커니즘을 이루는 것이 중요하다. 다시 한번 더 강조하지만 보편성을 위해서 이러한 메커니즘은 신중하게 설계되어야 한다. 예를 들어 한정된 기여제도는 적절성을 보장하고 연대를 촉진하는 것과 관련하여 여러 문제를 일으킬 수 있다.

1단계와 2단계의 조화는 의무적인 사회보험제도 가입에 대한 동기의 증가를 통한 보편적 보장을 이루는데 있어서 핵심이 된다. 1단계의 세금 제도와 2단계의 사회보험제도 사이의 교차점은 저소득층, 여성, 장애인 및 사회에 첫 발을 디딘 젊은층의 구성원 등이 공식 부문에서의 노동시장에 참여케 하기 위한 동기를 보장해야 한다는 것이다. 이는 사회보장에 참여하는 것이 기여할 수 있는 능력을 가진 사람들에게 더 높은 수준의 혜택을 제공(예: 기여 아동수당)하고, 재정 건전성 보장 및 기금의 적합성을 갖춘 매력적이고 경제적인 것임을 인지토록해야 한다. 또한 <박스-6.2>에서 논의하는 바와 같이 세금으로 조달된 계획이 공식 노동시장의 확대와 사회보험 가입을 지원하도록 설계되었는지 확인하는 것이 중요하다.

박스-6.2 중간이 누락된 전형적인 분리된 제도

세금에 의한 자금 조달, 비기여제도 및 사회적 보호 체계를 설계할 때, 자격 기준이 공식적인 부문의 노동 시장 참여에 어떻게 영향을 미칠지 고려하는 것이 중요하다. 예를 들면 남아프리카 공화국에서는 포괄적이고 보편적인 아동 지원 보조금을 받는 부모와 보호자는 고용 상태에 있을 가능성이 15% 더 높고, 고용될 가능성이 18% 더 높다.^a 대조적으로 가구의 최하위 15%를 대상으로 하는 조지아의 혜택(Targeted Social Assistance)을 받는 여성은 비수혜 가구의 유사한 경제적 지위에 있는 여성과 비교할 때 경제적으로 활동하지 않을 가능성이 9-11% 더 높다. 아르헨티나에서는 실직 상태이거나 비공식 고용에 의존하는 부모와 보호자를 대상으로 하는 아동수당의 수혜자가 비수혜자보다 비공식 부문에 남아 있을 가능성이 높다. <그림-6.4>은 2009년 아르헨티나의 아동수당(AUH)이 도입되기 이전에는 자녀가 있는 사람들이 비공식 경제 활동에서 공식적인 경제활동을 전환할 가능성이 더 높았지만, 이러한 경향은 이제 도입 이후에는 그 관계가 역전되었다.^b 이러한 사실은 사회보호혜택이 빈곤과 실업과 관련되어 있으며, 다른 모든 것이 동등할 때 수혜자들이 소득세를 납부하지 않고도 혜택이 동일하게 유지되기 때문에 비공식 고용에 머물거나 비공식 고용을 추구하도록 불균형적인 동기를 유도함을 보여준다. 공식적인 일자리를 찾는 것은 그들의 이익을 직접적으로 잃는 결과를 초래할 것이기 때문이다.

그림-6.4 아르헨티나의 아동수당(AUH) 혜택 전후로 공식 부문으로 이동하는 근로자의 비율



출처: Garganta, Santiago, Gasparini, Leonardo (2015). The Impact of a Social Program on Labor Informality: The Case of AUH in Argentina, *Journal of Development Economics*.

a DSD et al. (2012).

b Garganta, S. et al. (2015).

정부는 특정 생애주기의 우발적 상황에 대한 보편적 적용범위를 넘어서, 생애주기와 노동시장의 우발적 상황에 대한 적용범위의 포괄성 또한 고려할 수 있다. <박스-6.3>에서 논하는 바와 같이 사회보장제도의 포괄성은 모든 생애주기와 노동시장의 우발적 상황에 대해 제공되는 범위에 의해 결정된다.

박스-6.3 보편적 사회보장제도의 포괄성

국제노동기구(ILO)는 완전한 사회보장제도를 “국가의 사회보장/사회보호 제도 및 프로그램의 총체라고 말하며, 후자의 용어가 전자보다 더 넓은 의미로 사용되고 있음을 고려한다. 모든 국가의 모든 사회보장제도는 그 목적, 기능 및 자금조달에서 필연적으로 상호 연계되고 보완적이며, 이에 따라 국가사회보장제도를 형성한다.”^a

사회보장 시스템이 더 넓은 수준에서 포괄적이고 보편적인 것으로 간주되려면 국제노동기구 협약 102조에 명시된 9가지 핵심 생애주기 및 노동시장의 우발적 상황에 대한 보편적인 적용을 달성해야 한다. 9가지 상황은 1) 의료, 2) 질병, 3) 실업, 4) 고령, 5) 고용 상해, 6) 가족 수당(아동기), 7) 출산, 8) 장애, 9) 생존이다.^b

위에서 논의한 바와 같이 기여형 사회보험과 비기여형 제도의 조합을 통해 9개의 모든 우발적 상황에 대한 보편적 보장을 달성할 수 있다. 이와 같이 보편적 사회보장 시스템은 모든 사람이 생애주기에 걸쳐 모든 위험으로부터 보호받을 수 있도록 보장한다.

a ILO (2017).

b ILO (1952).

7

보편적 사회보장은 어떻게 점진적으로 실현될 수 있을까?

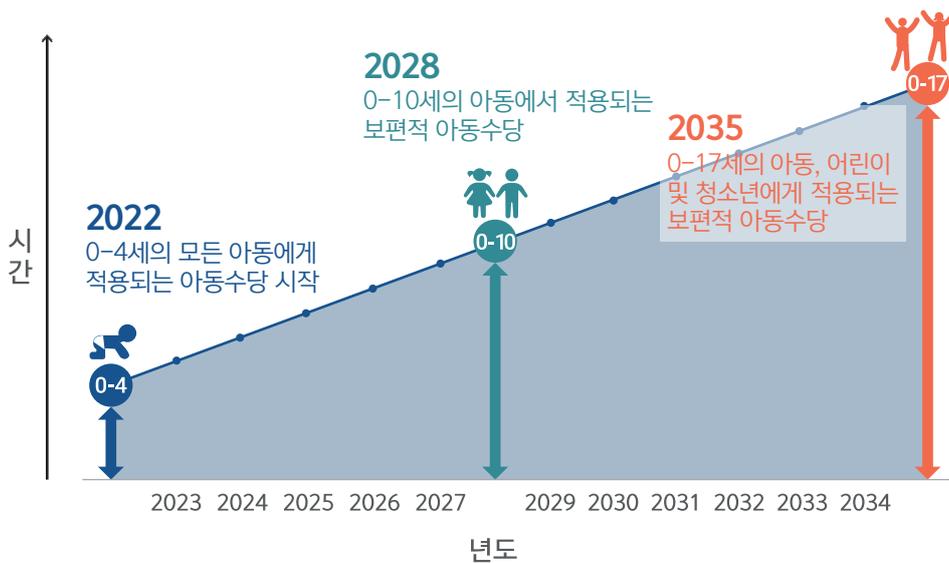
다층적 프레임워크를 포함해 보편적 시스템을 구축하려면 시간과 자금 모두의 투자가 필요하며 한 번에 달성할 수 없는 경우가 많다. 재정이 제한되어 있기 때문에 정부는 생애주기의 우발적 상황의 명확한 정의와 제한된 적용범위를 통해 보편성을 달성할 수 있다. 정부는 또한 초기에 보편적 보장을 낮은 혜택의 수준에서 달성하되 시간이 지남에 따라 혜택 수준을 높이는 것을 고려할 수 있다. 반면에 빈곤 퇴치 계획은 보편성의 핵심 목표를 달성하도록 설계되지 않았기 때문에 보편성을 이룰 수 있는 플랫폼을 제공하지 않는다.

제한된 보편적 제도

보편성의 원칙에 따라 설계되었으나 아직 완전한 보편적 적용 범위에 도달하지 못한 제도와 완전한 보편적 제도와 차이점은 수혜자의 수를 제한하기 위해 명확하고 객관적인 방식으로 자격 기준을 제한한다는 점이다. 예를 들어 완전한 보편적 아동수당 제도는 출생부터 18세 생일까지 모든 아동에게 적용되어야 하지만, 원칙적으로 보편적인 “제한적” 제도는 <그림-7.1>에 나와 있는 것처럼 모든 아동의 5세 생일까지 적용되고 시간이 지남에 따라 점진적으로 그 적용 범위를 늘려간다. 많은 국가들이 점진적으로 보편적 연금을 구축하기 위해 이 접근법을 실천해 왔다. 예를 들어 네팔은 보편성의 원칙에 기초한 연금을 도입했지만 1997년에는 75세 이상으로 제한했다. 국민의 폭넓은 지지를 받은 이후, 그 자격 연령은 70세로 낮아졌다.²⁵ 따라서 완전한 보편성은 생애주기의 우발적 상황과 관련된 연령집단에 대한 완전한 적용범위를 요구하지만, “제한된” 보편적 제도는 제한된 연령집단 내에서만 보편적 적용범위를 제공한다.

25 ESCAP (2018).

그림-7.1 시간 경과에 따른 아동수당의 점진적 확대



따라서 “제한적”이지만 원칙적으로 보편성을 추구하는 제도는 6장에 명시된 보편성에 대한 일반적인 체계 수준의 매개변수를 충족한다. “제한된” 보편적 제도가 완전한 보편적 제도의 최소 매개변수를 공유한다는 점을 고려할 때, 제한된 보편적 제도는 완전 보편성을 달성하기 위해 쉽게 확장될 수 있다. 기본적으로 제한된 보편적 제도는 수단이 아닌 단순히 그 집단의 일원이 됨으로써 보편적 제도에 대한 권리를 제공한다. 예산이 확보되면 정부는 제한을 완화하고 연령 범주 내에서 완전한 보편적 보장을 달성하기 위해 자격 연령을 점진적으로 확대하여 국제 인권 기구에서 인정하는 조건을 충족할 수 있다.

박스-7.1 정치경제 및 재정 확보

사회보장제도의 설계는 예산 가용성에 직접적인 영향을 미친다. 아마르티아 센(Amartya Sen, 1995)이 주장한 바와 같이 “가난한 사람들에게만 제공되는 혜택은 결국 빈약한 혜택으로 끝나곤 한다.” 소득세를 많이 내는 중산층 대다수가 혜택을 받지 못하기 때문에 빈곤층을 대상으로 한 제도는 대중의 지지를 거의 받지 못한다. 따라서 이러한 프로그램들은 대중성이 부족하여 정치인이 이 프로그램에 투자할 동기가 줄어들며, 종종 시간이 지남에 따라 적용 범위와 혜택 수준이 감소하는 경우가 많다. 반면 보편적이거나 제한된 보편적 제도는 생애주기의 우발적 상황을 경험할 때 중산층 대다수에게 혜택을 제공한다. 따라서 이러한 프로그램은 대중의 지지를 얻고 정치인이 투자할 수 있는 매력적인 프로그램이 되며, 시간이 지남에 따라 점진적으로 성장하여 완전한 보편적 보장을 실현할 수 있게 된다.

a ILO (2017).

제한된 보편적 제도는 정부가 제한된 재정을 어떻게 사용하느냐에 따라 달라진다. 더 높은 혜택 수준으로 더 적은 사람들에게 적용할 수 있고, 또 다른 옵션은 정부가 더 낮은 혜택 수준으로 더 많은 사람들에게 적용하는 것이다. 중요한 점은 이 접근 방식을 통해 정부는 처음부터 보편적 보장을 달성하는 동시에 재정이 증가하고 시간이 지남에 따라 적절한 혜택 수준을 점진적으로 달성할 수 있다.

불안정한 기반

일부 사람들은 빈곤 퇴치 계획을 통해 보편성을 점진적으로 실현할 것을 주장한다. 하지만 제도상 빈곤 퇴치 제도는 “제한된” 보편적 접근 방식 내에서 고려될 수 없다. 이는 기본적인 보편성 매개변수를 충족하지 못하고, 매개변수에 도달하도록 설계된 것조차 배제하는 경향이 있기 때문이다.

자산조사 및 빈곤층을 대상으로 하는 접근 방식은 우발적 상황 내에서 모든 사람을 포괄할 수 있는 재정적 확보가 불가능하며, 제도 설계상 사회적 보호를 받을 권리가 있는 개인을 배제하기 쉽다. 제한된 예산은 또한 빈곤층으로 분류될 수 있는 가구 수에 항상 상한선이 설정되어 있다는 것을 의미하며, 빈곤 대상 계획은 극빈곤층인 10% 혹은 20%에게만 적용한다. 따라서 빈곤 대상 계획은 인구의 대다수를 배제하도록 설계되어 있으며, 이 계획에 의해 적용된 혜택과 기여 시스템에 의해 보장되는 사람들에게 적용되는 혜택 사이에 큰 격차를 남긴다. 또한 목표 오차가 높다는 것은 빈곤층을 대상으로 한 혜택에 많은 빈곤 가정을 배제할 가능성이 높을 수 있음을 의미한다(<박스-7.2>).

박스-7.2 빈곤 대상 제도 및 제도적 오류

최근 사회보장 제도에 대한 전 세계적인 42개의 연구는 빈곤 대상 제도에서 배제성이 높고 적용 범위에 있어 오류가 있음을 발견했다. 인구의 최빈곤층 25%에게 혜택 범위를 적용하는 것을 목표로 한 프로그램 중 브라질의 ‘볼사 파밀리아(Bolsa Familia)’ 계획은 가장 효율적인 목표를 가지고 있지만, 여전히 수혜자의 44%를 배제한다. 르완다의 ‘비전2020우무렌게(Vision 2020 Umurenge)’ 프로그램은 97%의 오류로 가장 낮은 성과를 보였다. 인도네시아의 ‘카르투 펠린둥간 소시알(Kartu Perlindungan Sosial)’은 14%의 배제 오류를 보였다. 실제로 높은 목표 설정 오류는 가난한 사람들을 목표로 한 약속을 이행하지 못하고 무작위 또는 편향적으로 보일 수 있기 때문에 정부에 대한 신뢰를 약화시킨다.

Kidd & Athias. (2020).

이러한 맥락에서 살펴보면, 제한된 재정으로 더 이상 빈곤 대상 계획에 대한 투자를 정당화할 수 없다. 빈곤완화라는 목표에 대해 평가할 때 빈곤층을 대상으로 하는 지출이 보다 포괄적인 사회보호 시스템을 구축하는데 더 적합할 것이라는 주장이 오래 전부터 제기되어 왔다.²⁶ 극빈곤층의 10%에게 완벽한 혜택을 제공하기에는 자금이 제한되어 있다. 그러기에 이러한 자금은 0-3세 사이의 모든 어린이의 생애주기 우발적 상황 내에서 동등하게 혜택을 제공하는 제한된 보편적 범위를 적용할 수 있다. 이러한 투자는 인생의 첫 1,000일 동안 이루어지며 제한된 자원을 인적 자본과 미래 노동력에 투자하는데 사용할 수 있다. 이 접근법은 예산이 제한된 정부에 특히 매력적일 수 있는데, 이는 그것이 더 빠르고 효율적인 이행을 지원하기 때문에 비용이 많이 드는 가계 조사의 필요성과 계획이 커버하고자 하는 인구의 많은 부분을 배제하는 명백한 위험을 제거하기 때문이다. 이와 같이 점진적으로 보편적 계획을 구축하는 것은 예산이 제한된 정부에게 완전한 보편성으로 가는 직접적인 길을 제공한다.

26 Atkinson (1993).

전 세계적으로 기관 및 기구에 대한 사람들의 신뢰가 하락했다. 그 이유는 많이 있겠지만, 특히 공정성과 투명성, 그리고 신뢰할 수 있는 정보의 부족이 주요 이유다.²⁷ 정부가 사람들 사이, 사람과 기관 사이의 신뢰를 회복하는 한 가지 방법은 보편적 사회보장 투자를 통해 사회적 연대 촉진 및 사회계약을 강화하여 잠재적인 사회보장을 현실화시키는 것이다.

연대와 보편성은 상호보완적인 개념이다. 보편성은 “모든 사람을 포함”하는 개념이므로, 보편적인 사회보장은 모든 사람을 포함하며 그들의 참여를 장려한다. 옥스퍼드 사전은 연대를 “한 사람 또는 한 그룹의 사람들에 대한 다른 사람의 지지”로 정의한다.²⁸ 따라서 연대의 개념은 보편성의 핵심을 보완하며, 특히 사회 안에서 자원의 공유와 재분배를 통해 모든 사람을 참여시키고 포괄하는 사회적 보호 개념에 적용될 수 있다. 이러한 관점에서 보면 보편적 사회보장은 연대를 촉진하는 동시에 사회계약을 강화하는 효과적인 정책이 될 수 있는 잠재력을 가지고 있다.

사회계약은 개인이 국가에 대한 기여를 통해 공동선을 지원하고 국가가 공동선을 위해 필수적인 프로그램과 서비스를 관리하고 운영하는 사회구성원과 국가 간의 상호의무로 정의할 수 있다. <그림-8.1>에 서 볼 수 있듯이 이러한 상호의무는 정부에 대한 신뢰와 국가에 대한 더 큰 기여 의지를 구축하는 선순환을 생성한다.

그림-8.1 보편적 사회보장 투자의 선순환



출처: Kidd et al (2020a).

이런 선순환 내에서 무엇이 먼저인지 의문이 들 수 있다. 보편적 사회보장은 사회와 정부에 대한 신뢰를 증진하고 조성하는가? 아니면 보편적 사회보장이 효과적으로 시행되기 위해서는 연대와 신뢰의 기반이 필요한 것인가?

27 United Nations (2021).

28 Oxford (2022).

정치 철학자이자 사회계약에 대한 초기 사상가인 장 자크 루소(Jean-Jacques Rousseau)는 다음과 같은 통찰력을 제안한다. 루소는 사회구성원들과 국가 간의 이러한 상호의무가 국가의 안정성과 정당성에 의존하는 상호보존관계를 형성한다는 이론을 제시했다. 이러한 관점을 통해 루소는 정부가 피지배자의 동의를 얻음으로써 통치권을 획득한다고 주장한다.²⁹ 간단히 말해서 정부의 정당성은 사회구성원들의 동의를 얻음으로써 획득되며, 이는 그들의 권리를 보호하고 보장함으로써 달성된다.

최근의 역사적 사례의 맥락에서 생각해 보면 보편적 사회보장에 투자하고 사회계약을 구축하는 것이 첫 번째 단계이자 정부의 의무임을 뒷받침한다. 2장에서 논의한 바와 같이, 제2차 세계대전 이후 서유럽 정부는 빈곤층을 대상으로 한 사회보장을 보편적 사회보장 및 기타 공공 서비스로 대체하는 것을 우선시하였다. 이러한 패러다임의 변화는 최근 역사상 가장 취약한 시기에 서유럽을 변화시켰다. 정부가 사회구성원과 국가 간의 신뢰를 구축하고 안정을 가져오는 동시에 결과적으로 세수 증가를 실현했기 때문이다.³⁰ 제2차 세계대전 이후, 일본 정부는 보편적인 사회보장에 투자했다. 1947년 일본의 새로운 헌법이 제정되어 모든 사람들에게 사회보장에 대한 권리를 부여하고 국가에 사회보장을 제공할 책임을 부여했다.³¹ 이후, 1960년대에 연금의 범위가 모든 노인에게 확대되는 보편적 사회보장에 있어서 중요한 발전을 이루었다.³²

최근 동티모르와 네팔이 사회의 동의와 신뢰를 얻고 사회계약을 구축하기 위해 보편적 사회보장에 투자를 해왔다. 네팔정부는 내전이 시작되기 전에 보편적 노인연금을 도입했다. 1996년부터 2006년까지 내전 기간 동안, 이 제한된 보편적 연금은 모택동주의자들이 통제하는 지역에서 제공될 수 있도록 허용된 몇 안 되는 정부 프로그램 중 하나였으며, 이 때문에 국가와의 중요한 연결 고리가 계속 유지될 수 있었다.³³ 내전이 끝난 후, 연금은 평화배당금으로 대폭 확대되었다. 연금이 2006년 국내총생산(GDP)의 9%였던 세수도 2019년 국내총생산의 20%로 극적으로 증가했다.³⁴ 동티모르에서는 2002년 독립 후 처음으로 빈곤층을 대상으로 한 제도에 투자했다. 사회적 혜택의 투명한 분배를 요구하는 시위에 직면한 후, 정부는 2006년 평화와 안정을 지원하는 정책 도구로서 사회보장에 상당한 투자를 하였고 이를 통해 보편적 노인 및 장애 혜택 제도를 구축했다. 이후 2021년 동티모르 정부는 기존 빈곤층 대상 아동수당을 만 6세 이하의 모든 아동을 대상으로 하는 규제된 보편적 혜택으로 개편하겠다는 의사를 밝혔다. 이는 빈곤층을 대상으로 한 혜택이 가난한 아이들에게 미치지 못했다는 이유에서이다.

덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴 같이 보편적 사회보장이 사회보장 시스템의 핵심 기능으로 남아 있는 곳에서는 세수가 GDP의 50%를 웃돈다.³⁵ 예를 들어 스웨덴에서는 보편적 사회보장의 프로그램이 크게 확대됨에 따라 오늘날 세수가 43%로 증가했는데,³⁶ 1940년대 GDP의 20% 정도에 불과했었다.³⁷ 이는 2019년 GDP 대비 평균 세수가 21%인 아태지역의 현재 수준과 유사하다.³⁸ 실제로 오늘날 스웨덴의 여성과 남성은 사회적 보호를 포함한 각 개인에게 보편적인 기본 및 사회 서비스를 제공하는 국가에 상당한 수준의 신뢰가 없다면 이러한 높은 기여를 할 가능성이 없을 것이다. 이와 같이 정부와 사회 모두가 상호 이익을 실현하기 전에, 정부는 연대를 기반으로 하는 사회계약의 수립을 주도해야 할 의무가 있다.

29 Rousseau (1762).

30 Kidd, et al. (2020).

31 일본 헌법 25조는 다음과 같이 명시한다. “모든 국민은 최소한의 건전하고 문화적인 생활을 유지할 권리를 가진다. 삶의 모든 영역에서 국가는 사회 복지와 안전, 공중 보건의 증진과 확장을 위해 노력해야 한다.”

32 National Institute of Population and Social Security Research (2014).

33 ESCAP (2018).

34 World Bank PovCalNet.

35 IMF World Economic Outlook Database

36 OECD (2021b).

37 Henrekson, M., & Stenkula, M. (2015).

38 OECD (2021a).

보편성의 기본 개념은 보편적 보장과 그것을 달성하기 위한 방법에 초점을 맞추고 있으며, 국제 인권 프레임워크에 내재된 사회적 보호에 대한 권리에 기반을 두고 있다. 이는 사람이 생애주기와 노동시장에서의 우발적 상황에 직면할 때 어디서나 보유하게 되는 보편적 권리이다. 그리고 모든 사람을 위한 사회적 보호에 대한 권리를 이행하는 것은 정부의 책임이다.

최소한의 보편적 사회보장은 다음 세 가지 핵심 원칙에 기초해야 한다. 1) 가구가 아닌 개인이 기본 권리 보유자이자 수혜자이다. 2) 자격 기준은 명확하고 객관적이며 무조건적이어야 한다. 3) 현금 이전 혜택은 기본적인 생애주기 또는 노동시장의 우발적 상황을 포함해야 한다.

사회적 보호에 대한 보편적 보장은 단일 제도 또는 여러 제도의 통합을 통해 달성될 수 있다. 다양한 계획을 통해 생애주기의 위험에 대한 보편적 보장에 도달하는 것은 보장 범위의 격차를 상쇄할 수 있는 기여 및 비기여제도의 세밀한 조화를 통해 달성될 수 있다. 시대에 구애 받지 않는 보편적 사회보장의 달성은 보편성의 원칙이 담긴 제도, 즉 제한된 보장 혹은 확장이 가능한 “제한적 보편성(restricted universal)”을 통해 이루어질 수 있다.

참고문헌

- Atkinson, A. (1993). On Targeting Social Security: Theory and Western Experience with Family Benefits. Discussion Paper WSP/99. London School of Economics, Welfare State Programme, London.
- Day, C. (2017). The Beveridge Report and the Foundations of the Welfare State. <https://blog.nationalarchives.gov.uk/beveridge-report-foundations-welfare-state/>
- DSD, SASSA & UNICEF. (2012). The South African Child Support Grant Impact Assessment: Evidence from a Survey of Children, Adolescents and Their Households. Pretoria: Department of Social Development, South African Social Security Agency, UNICEF.
- ESCAP (2021). *The Social Protection We Want*. https://unescap.org/sites/default/d8files/2021-01/RC5_Social_Outlook_Report_Ch_1_1.pdf
- ESCAP. (2018). *How to build inclusive social protection systems*. <https://www.socialprotection-toolbox.org/files/documents/Social-Protection-module-2.pdf>
- ESCAP (2018) *Why We Need Social Protection*. <https://www.unescap.org/resources/policy-guide-why-we-need-social-protection>
- Garganta, S., & Gasparini, L., (2015) *The Impact of a Social Program on Labor Informality: The Case of AUH in Argentina*, Journal of Development Economics (2015), <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2015.02.004>
- Gentilini, H. (2021). Social Protection and Jobs Response to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. World Bank. <file:///Users/chadanderson/Downloads/Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-May-14-2021.pdf>
- German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. (2019). A systems perspective on universal social protection. https://health.bmz.de/wp-content/uploads/GHPC_USP_Final-1.pdf
- Henrekson, M., & Stenkula, M. (2015). Swedish Taxation since 1862: An Overview. IFN Working Paper No. 1052, 2015. <https://www.ifn.se/wfiles/wp/wp1052.pdf>
- Hobbes, Thomas, 1588–1679. (1968). *Leviathan*. Baltimore: Penguin Books.
- Hoddinott, John., Alderman, H., Behrman, J., Haddad, L., & Horton, S. (2013). The Economic Rationale for Investing in Stunting Reduction. *John Wiley & Sons Ltd Maternal and Child Nutrition*, 9 (Suppl. 2), pp. 69–82
- ILO. (2019). Assessing the potential for multi-tiered child benefits in Viet Nam. <https://vss.gov.vn/english/news/Pages/vietnam-social-security.aspx?CatelID=198&ItemID=9882>
- ILO. (2012) Social Protection Floors Recommendation (202). https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524
- ILO. (2020a). Social protection responses to COVID-19 in Asia and the Pacific: The story so far and future considerations. https://www.ilo.org/asia/publications/WCMS_753550/lang--en/index.htm
- ILO. (2020b). Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations, Social Protection Spotlight Brief.
- ILO. (1952). Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102). https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102
- ILO. (2021). World Social Protection Report (2020–2022). https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_817572/lang--en/index.htm
- ILO. (2017). World Social Protection Report (2017–2019). https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_604882/lang--en/index.htm
- ISSA/SSA. (2017). Social Security Programs Throughout the World, 2016–2017. <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/>
- Kharas, H., & Dooley, M. (2021) Extreme Poverty in the Time of COVID-19. https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2021/05/KHARAS_paper1.pdf
- Kidd, S., & Athias, D. (2019). Hit and Miss: An assessment of targeting effectiveness in social protection with additional analysis. <https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2019/03/Hit-and-miss-long-report-.pdf>
- Kidd, S., Nycander, G., Tran, A., & Cretney, M. (2020). The social contract and the role of universal social security in building trust in government. <https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2020/11/Social-Contract-paper-Nov242020.pdf>
- Kidd, S., Wapling, L., Schjoedt, R., Gelders, B., Bailey-Athias, D., Tran, A., Salomon, H. (2019). Leaving No-one behind: Building inclusive social protection systems for persons with disabilities. <https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2019/04/Disability-overview-report-2019April07.pdf>
- Lindert, P. (2004). *Growing Public: Volume 1, The Story: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Cambridge University Press.
- Locke, J., & Laslett, P. (1988). *Two treatises of government*. Cambridge England: Cambridge University Press.
- McClanahan, S. (2021). Global research on governance and social protection: Global Overview. https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2021/04/Global-overview_SP-Governance.pdf
- McLintock, A. (1966). An Encyclopedia of New Zealand. <https://web.archive.org/web/20070927194117/http://www.teara.govt.nz/1966/F/FinancePublic/SocialServices/en>
- National Institute of Population and Social Security Research. (2014). Social Security in Japan. <https://www.ipss.go.jp/s-info/e/ssj2014/PDF/ssj2014.pdf>
- OECD. (2021a) Revenue Statistics in Asia and the Pacific. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-asia-pacific-brochure.pdf>
- OECD. (2021b) Revenue Statistics 2021 – Sweden. <https://www.oecd.org/ctp/tax-policy/revenue-statistics-sweden.pdf>
- Oxford (2022). Oxford Learners' Dictionaries. Oxford University Press. <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/>
- Raavad, A. (2013). Social Welfare Policy – a Panacea for Peace? A Political Economy Analysis of the Role of Social Welfare Policy in Nepal's Conflict and Peace-building Process. London School of Economics Working Paper Series 2013. No 13–137.
- Rousseau, J. J. (2004). *The social contract*. Penguin Books.
- Razavi, S. (2020). The case for universal social protection is more self evident than ever. <https://www.developmentpathways.co.uk/blog/the-case-for-universal-social-protection-is-more-self-evident-than-ever/>
- Tran, A., & Kidd, S. (2019). 'I feel more loved'. Autonomy, self-worth and Kenya's universal pension. <https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2019/09/I-feel-more-loved-Autonomy-self-worth-and-Kenyas-universal-pension-Final-Report-1.pdf>
- United Nations. (1989). Convention on the Rights of the Child. Treaty Series, 1577, 3.
- United Nations. (2006). Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Treaty Series, 2515, 3.
- United Nations. (General Assembly). (1966). International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights. Treaty Series, 999, 171.
- United Nations. (2021). Our Common Agenda. https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Report_English.pdf
- United Nations. (1948). Universal Declaration of Human Rights.
- Viet Nam Social Security. (2021). Female employees participating in voluntary social insurance to enjoy benefits when giving birth. <https://vss.gov.vn/english/news/Pages/vietnam-social-security.aspx?CatelID=198&ItemID=9882>
- World Bank. (2013). *Timor-Leste Social Assistance Public Expenditure and Program Performance Report*. Report No. 73484–TP

국제 인권 기구 및 사회보장

아래의 표는 여러 기구가 정의한 1)보편적 사회보장 시스템 및 제도에 대한 의미와 2)보편성을 핵심으로 유지하는 사회적 보호에 대한 의미를 정리한 것이다.

기구	정의
아시아태평양경제사회위원회 (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific)	사회적 보호는 모든 사람들에게 공평한 접근을 제공하고 그들의 삶과 웰빙에 대한 가난과 위험으로부터 그들을 보호하는 국가적으로 정의된 정책 및 프로그램을 말한다. 이러한 보호는 현금 또는 물질적 혜택, 기여 또는 비기여 제도, 인적 자본, 생산적 자산 및 일자리에 대한 접근성을 향상시키는 프로그램을 포함한 다양한 메커니즘을 통해 제공될 수 있다. 여기에는 아동수당, 출산, 장애, 업무상 재해 또는 실업의 경우 생산연령자에 대한 혜택 및 지원, 그리고 노인연금이 포함되고 이 밖에도 여러 정책이 있을 수 있다. ³⁹
중남미카리브경제위원회 (Economic Commission for Latin America and the Caribbean)	사회적 보호는 사람들이 경제적, 사회적, 문화적 권리를 행사할 수 있도록 하며, 그들의 현재와 미래의 웰빙이 질병, 자녀 양육의 어려움, 장애가 있거나 취약한 사람, 실업 또는 불완전 고용, 그리고 노년기의 소득 감소 및 손실 등과 같은 불확실하고 우발적인 상황으로부터 보호하기 위한 정책을 말한다.
지속가능개발목표 달성을 위한 보편적 사회보장 글로벌 파트너십 (Global Partnership for Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals)	보편적 사회보장은 국가적으로 정의된 정책 시스템을 의미하고, 모든 사람들에게 공평한 접근을 제공하고 그들의 삶과 웰빙에 영향을 미치는 우발적인 상황과 빈곤으로부터 그들의 삶을 보호하는 프로그램을 지칭한다. 이러한 보호는 현금 또는 물질적 혜택, 기여 또는 비기여 제도, 인적 자본, 생산적 자산 및 일자리에 대한 접근성을 향상시키는 프로그램을 포함한 다양한 메커니즘을 통해 제공될 수 있다. 여기에는 아동수당, 출산, 장애, 업무상 재해 또는 실업의 경우 생산연령자에 대한 혜택 및 지원, 모든 노인을 위한 연금 등 필요한 경우 모든 사람들을 위한 적절한 현금 이전이 포함된다.
국제노동기구(International Labour Organization)	보편적 사회보장은 모든 사람이 국제노동기구(ILO)의 기준에 따라 생애주기 동안 포괄적이고 적절하며 지속가능한 보호에 접근할 수 있도록 보장하는 사회적 보장 시스템을 의미한다. 보편적 사회보장을 달성하는 것은 국가적으로 적절한 사회보장 시스템을 점진적으로 구축하고 유지함으로써 사회보장에 대한 인권을 실현하기 위한 행동과 조치를 수반한다. ⁴⁰
세이브더칠드런 (Save the Children)	보편적 아동수당(Universal Child Benefits, UCBs)은 현금 또는 세금 이전 형태의 정기적이고 무조건적인 소득 이전으로, 임신 또는 출생 시부터 아이의 18세 생일까지 자녀를 돌보는 사람에게 지급된다. ⁴¹
유엔개발계획 (United Nations Development Programme)	사회보장은 국가에 의한 정책 및 도구로서 모든 가구와 개인이 최소수준 이상으로 소득이 가능하게끔 소득 지원을 제공하고 재화와 서비스에 대한 접근을 용이하게 한다. 특히 소득이 부족하거나 일할 수 없는 상황에서 박탈과 사회적 배제로부터 보호한다. ⁴²
세계은행 (World Bank)	보편적 사회보장 범위에는 필요한 사람들(특히 아동)에게 현금 이전을 통한 사회적 지원과 출산, 장애, 업무상 상해 또는 직업이 없는 생산연령에 속한 사람들을 위한 혜택과 지원, 노인을 위한 연금 보장 등이 포함된다. 지원은 사회보험, 세금으로 지원되는 사회적 혜택, 사회 지원 서비스, 공공 사업 프로그램 및 기본소득보장 제도를 통해 제공된다. ⁴³

39 Action Plan to Strengthen Regional Cooperation on Social Protection in Asia and the Pacific, ESCAP (2020).

40 ILO (2021). World Social Protection Report (2020-2022)

41 Save the Children. (2020). https://resourcecentre.savethechildren.net/pdf/a_foundation_to_end_child_poverty_full_report_english.pdf/

42 UNDP (2016).

43 World Bank (2020). <https://www.worldbank.org/en/topic/socialprotection/overview#1>

국제 인권 기구 및 사회보장

아래의 표는 여러 기구가 정의한 1)보편적 사회보장 시스템 및 제도에 대한 의미와 2)보편성을 핵심으로 유지하는 사회적 보호에 대한 의미를 정리한 것이다.

인권 기구	관련조항	보장되는 생애주기의 우발적 상황
세계인권선언 (1949)	22조: 사회구성원으로 모든 사람은 사회보장을 받을 권리가 있다.	유년기, 장애 및 노년기를 포함한 모든 생애 주기의 우발적 상황
	25조: 모든 사람은 건강과 웰빙에 적합한 생활 수준을 누릴 권리가 있다... 음식, 의복, 주택, 의료 서비스, 그리고 필요한 사회서비스를 포함한다. 실업, 질병, 장애, 배우자 사별, 노령화 또한 통제할 수 없는 생계 상황에 대해 사회보장권을 보장한다.	실업, 질병, 장애, 생존, 고령
	25조: 산모와 아동은 특별한 보살핌과 도움을 받을 권리가 있다. 모든 자녀는 부모의 혼인 여부에 관계없이 동일한 보호를 받는다.	출산, 유년기
경제·사회·문화적 권리에 관한 국제협약 (1966)	9조: 규약을 제시하는 당사국은 사회보험을 포함한 사회보장에 대한 모든 사람의 권리를 인정한다.	유년기, 장애 및 노년기를 포함한 모든 생애 주기의 우발적 상황
	10조: 산모는 출산 전후의 일정기간 동안 특별한 보호를 받아야 한다.	출산
	10조: 모든 아동과 청소년은 혈통을 이유로 한 차별없이 특별한 보호 및 지원 조치를 받아야 한다.	유년기
	11조: 규약을 제시하는 당사국은 모든 사람이 적절한 음식, 의복, 주택을 포함한 적절한 생활수준에 도달하고, 생활조건의 지속적인 개선에 대한 권리를 인정한다. 당사국은 이 권리의 실현을 보장하기 위해 적절한 조치를 취한다.	유년기, 장애 및 노년기를 포함한 모든 생애 주기의 우발적 상황
국제아동권리협약 (1990)	26조: 당사국은 모든 아동이 사회보험을 포함한 사회보장 혜택을 받을 권리를 인정하고, 국내법에 따라 이 권리의 완전한 실현을 달성하기 위해 필요한 조치를 취해야 한다.	유년기
	27조: 당사국은 아동의 신체적, 정신적, 영적, 도덕적, 사회적 발달에 적합한 생활 수준을 가질 권리를 인정한다.	유년기
장애인권리협약 (2007)	28조: 당사국은 사회적 보호에 대한 장애인의 권리를 인정하고 차별없이 모든 장애인이 그 권리를 향유하도록 한다. 장애가 있는 여성, 소녀 노인을 포함한 모든 장애인이 사회보장 프로그램과 빈곤 감소 프로그램에 접근할 수 있도록 보장한다.	장애
	28조: 당사국은 장애인을 위한 적절한 음식, 주택 및 지속적인 생활 조건의 개선을 포함하여 자신과 가족을 위한 적절한 생활 수준에 대한 권리를 인정한다.	장애

출처: 참고한 인권 문서를 저자가 직접 편집했다.