

발 간 등 록 번 호
11-1352000-000000-00

정책보고서 2016-

사회보장제도 장기정책방향



김미곤 외

【책임연구자】

김미곤 한국보건사회연구원 선임연구위원

【주요저서】

2015년 보건복지정책 수요조사 및 분석
보건복지부·한국보건사회연구원, 2015(공저)

2014년 보건복지정책 수요조사 및 분석
보건복지부·한국보건사회연구원, 2014(공저)

【공동연구진】

여유진 한국보건사회연구원 연구위원

고제이 한국보건사회연구원 부연구위원

권문일 덕성여대 사회복지학과 교수

김연명 중앙대 사회복지학과 교수

김영미 동서대학교 사회복지학부 교수

임성일 한국지방행정연구원 선임연구위원

김가희 한국보건사회연구원 연구원

김성아 한국보건사회연구원 연구원

정희선 한국보건사회연구원 연구원

제출문 < <

보건복지부장관 귀하

본 보고서를 귀부와 용역계약(2016. 9. 23.)한 「사회보장제도 장기정책방향」의 보고서로 제출합니다.

2016년 12월
한국보건사회연구원 원장
김 상 호

보건복지 여건 및 환경이 급격하게 변하고 있다. 인구구조 및 가족구조의 변화, 뉴 노멀(New Normal) 도래, 노동시장의 변화, 기후 변화, 기술의 발전, 빈곤 및 불평등의 심화 등 보건복지 여건 및 환경 변화는 우리에게 이에 걸 맞는 보건복지체계를 요구하고 있다. 보건복지 여건 및 환경 변화는 크게 기존의 패러다임으로 해결 가능한 것과 불가능한 것으로 구분될 수 있다. 기존의 패러다임으로 해결이 가능한 것은 제도의 개선을 통하여 접근하고, 기존의 패러다임으로 해결이 불가능한 것은 소위 패러다임 전환이 필요하다. 그러므로 중장기 보건복지 정책 방향을 구상함에 있어 보건복지 여건 및 환경 변화에 대한 정밀한 분석이 무엇보다도 중요하다.

본 과제는 보건복지 여건 및 환경 변화에 대한 분석을 바탕으로 다음과 같은 과제들을 도출하고 검토하였다. 향후 우리나라에 적합한 복지 레짐이 무엇인지, 노후 빈곤에 대한 해결방안이 무엇인지, 중앙과 지방 간의 사회복지 재정은 어떻게 재정립이 되어야 하는지, 뉴 노멀 시대 도래에 따른 사회보장재정은 어떻게 변할 것이고 재원은 어떻게 마련하여야 하는지, 일 가정 양립을 위해서는 무엇이 필요한지 등이다. 각각의 문제의식에 대한 발표는 한국보건사회연구원의 박사와 외부의 교수 및 전문가가 담당하고 사회보장위원회에서 심도 있는 토론을 통하여 방향성에 대한 점검을 하였다. 하지만 본 과제가 보건복지 여건 및 환경 변화, 특히 미래 위기에 대한 대응이라는 성격을 지니고 있으므로 일부의 제안은 다소 파격적인 내용을 담고 있다. 그러나 이는 일치된 정책방향이라기 보다는 위기에 대한 준비 차원으로 검토될 수 있는 다양한 아이디어 중의 하나라는 점에 유의할 필요가 있다.

그러므로 본 연구내용은 보건복지 분야 중장기 방향 설정을 위한 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대된다. 또한 보건복지 환경 변화와 앞에서 열거한 문제의식에 관심이 있는 공무원, 교수 등 전문가 및 관련 분야 학생들에게 조금이나마 도움이 되기를 연구진은 바라고 있다. 아울러 향후에도 이러한 문제의식에 대한 심도 있는 연구가 지속적으로 수행되기를 바란다.

본 연구는 김미곤 선임연구위원의 책임 하에 한국보건사회연구원에서는 여유진 연구

위원, 고제이 부연구위원, 정희선·김성아·김가희 연구원이 함께 참여하였고, 교수 및 전문가로는 중앙대 김연명 교수, 덕성여대 권문일 교수, 지방행정연구원 임성일 박사, 동서대 김영미 교수가 참여하였다. 연구진은 본 보고서가 나오기까지 자료 및 물적 협력을 아끼지 않았던 사회보장위원회 홍정기 과장, 이수완 사무관, 이지윤 주무관께 특별히 감사를 표하고 있다. 또한 연구수행 중 수차례 회의에 참석을 해서 도움을 주신 각계 전문가에게도 또한 감사를 표하고 있다. 끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2016년 12월
한국보건사회연구원 원장
김 상 호

목 차

제1장 서론	27
제1절 연구의 배경 및 목적	9
제2절 연구의 주요 내용 및 방법	13
제2장 보건복지 환경변화 및 정책방향	53
제1절 보건복지 환경변화 및 전망	73
제2절 빈곤·불평등으로 살펴본 복지국가 유형과 전망	74
제3절 보건복지 환경변화에 따른 정책과제	84
제3장 한국 복지체제의 특징과 전망, 그리고 정책과제	55
제1절 문제의 제기	57
제2절 한국 사회복지의 현 단계: 복지국가 초기단계	85
제3절 한국 복지체제의 전망: ‘2060 장기재정전망’	66
제4절 보편주의 원리와 경제, 사회적 필요성	80
제5절 국가, 시장, 가족의 역할의 재구성	88
제6절 보편주의 복지정책의 작동을 위한 과제	39
제7절 결론	107
제4장 노인빈곤 실태와 개선방향: 국민연금을 중심으로	901
제1절 서론	111
제2절 노인의 빈곤과 소득불평등 실태	1
제3절 노인의 빈곤원인과 전망	18
제4절 노인빈곤문제 해결을 위한 정책적 방향	421

제5장 한국 일·가정양립지원정책의 방향과 정책개선 과제	131
제1절 한국의 일·가정양립 등장배경 및 현황	31
제2절 일·가정양립지원정책의 주요내용과 현황	81
제3절 일·가정양립지원정책의 성과와 문제점	31
제4절 일·가정양립지원정책의 개편방향과 새로운 정책과제	761
제6장 사회복지재정의 중앙·지방정부간 재정관계 재정립 과제와 방안	9·7·1
제1절 서론	181
제2절 우리나라 지방재정의 현실	8
제3절 지방자치단체 사회복지재정 실태와 재정압박 및 정부간 재정관계	9·8·1
제4절 사회복지재정의 정부간 재정관계 재정립과 지속가능한 사회복지재정의 모색	3·0·2
제7장 저성장·고용불안의 시대 사회보장제도 합리성 확보를 위한 과제	5·1·2
제1절 서론	217
제2절 우리나라 사회보장제도 운영체계와 재원구조	812
제3절 국제비교를 통한 사회보장지출 전망과 사회보장체계의 구조적 취약성	4·2·2
제4절 저성장·고용불안의 시대 사회보장제도 합리성 확보를 위한 과제	3·3·2
제8장 결론 및 정책적 제언	27
참고문헌	266

표 목차

〈표 2- 1〉 근로형태별 임금근로자의 사회보험가입률	1	4
〈표 2- 2〉 1~4차 산업혁명과 사회변화	3	4
〈표 2- 3〉 OECD 국가의 빈곤율 개선 효과(중위 50%기준, mid-2000년, 한국은 2012년 기준)	5	4
〈표 2- 4〉 공적이전소득의 불평등 개선효과(외국 mid-2000, 한국 2012년 기준)	5	4
〈표 3- 1〉 복지국가의 네 가지 유형과 제도적 특징	7	6
〈표 3- 2〉 ‘2060 장기재정전망’에 따른 국가 총수입 및 총지출 전망	1	7
〈표 3- 3〉 복지국가 유형별 주요 재정지표(2012년)	4	7
〈표 3- 4〉 EU 28개국과 한국의 2060년 65세 이상 인구 비율	6	7
〈표 3- 5〉 민간생명보험과 사회보험의 보험료 수입의 비교	7	7
〈표 3- 6〉 3대 국세와 국민연금 여유자금 규모	4	0 1
〈표 4- 1〉 노인빈곤율 국제비교	2	11
〈표 4- 2〉 가구유형별 노인 빈곤율 및 빈곤갭(1) 2)	4	1 1
〈표 4- 3〉 빈곤위험도 비교	5	11
〈표 4- 4〉 소득불평등 국제비교	6	11
〈표 4- 5〉 빈곤위험도 비교	7	11
〈표 4- 6〉 가구유형별 소득비중	8	11
〈표 4- 7〉 OECD 회원국 노인인구의 소득(2012년)	9	1 1
〈표 4- 8〉 가구 유형별 소득	2	21
〈표 4- 9〉 가구유형별 각 소득원천의 빈곤율 감소효과(2009년)	2	2 1
〈표 4-10〉 2083년 말 재정목표에 따른 필요보험료율	7	2 1
〈표 5- 1〉 연령대 별 맞벌이 가구 현황	4	3 1
〈표 5- 2〉 근로시간대별 취업자, 장시간 근로 비율	6	3 1
〈표 5- 3〉 맞벌이 여부에 따른 성별 가사노동시간	7	3 1
〈표 5- 4〉 한국의 일·가정 양립지원정책 개요	2	4 1
〈표 5- 5〉 기업규모별 일·가정양립지원제도 이용 현황	7	4 1
〈표 5- 6〉 육아기 근로시간 단축제도 사용 추이(2011-2014년)	7	4 1
〈표 5- 7〉 유연근무제도 도입비율(2014년)	8	4 1
〈표 5- 8〉 어린이집·유치원 이용 지원 아동 현황(2014년)	0	5 1
〈표 5- 9〉 시간연장형 어린이집 운영 및 이용 현황(2014년)	1	5 1
〈표 5-10〉 연령별 아이돌봄서비스 이용아동 수(2014년)	1	5 1

〈표 5-11〉 유치원과 어린이집 운영 관련 규정	1·6 1
〈표 5-12〉 초등학생 방과후 보육·교육서비스 현황	3·6 1
〈표 5-13〉 보육, 유아교육 지원 사업 규모	4·6 1
〈표 5-14〉 고용보험기금 모성보호급여 지출현황	6·6 1
〈표 5-15〉 일·가정양립지원정책 관련 위원회 현황	5·7 1
〈표 5-16〉 일·가정양립지원 관련 기본계획 현황	6·7 1
〈표 6- 1〉 중앙정부예산 대 지방자치단체예산 비율(2009~2016)	4·8· 1
〈표 6- 2〉 중앙정부와 지방자치단체의 총 재정사용액 비율(2009~2016)	5·8· 1
〈표 6- 3〉 국세 대 지방세 수입비율	581
〈표 6- 4〉 사회복지재정의 중앙·지방재정간 규모변화(2008~2015)	0·9· 1
〈표 6- 5〉 지방재정 조정제도의 유형	591
〈표 6- 6〉 지방자치단체의 사회복지재정 조달체계	6·9· 1
〈표 6- 7〉 지방재정 지출 분야별 보조사업 비율(주요 국고보조사업 분야, 2015)	7·9· 1
〈표 6- 8〉 우리나라의 일반적 정부간 재정관계와 사회복지재정 부문	2·0· 2
〈표 6- 9〉 사회복지재정의 정부간 재정관계 재정립	9·0· 2
〈표 7- 1〉 국가 사회복지·보건분야 재원배분 추이(2007~2016)	1·2· 2
〈표 7- 2〉 사회보장 재정구조(2007~2015)	2·2 2
〈표 7- 3〉 8대 사회보험제도 운영을 위한 국가예산보조(2015)	4·2· 2
〈표 7- 4〉 중앙정부 재정총량 및 사회보장재정 변동추이(2007~2015)	6·2· 2
〈표 7- 5〉 재정수지와 국가채무	722
〈표 7- 6〉 소득분위별 사망률 및 평균사망연령	2·3 2
〈표 7- 7〉 공무원연금 및 사학연금 기금의 급여 외 지출(2007~2015)	0·4· 2
〈표 7- 8〉 고령화율 전망치(~2050)	1·4 2
〈표 7- 9〉 공공사회복지지출의 구성 비교(2013년기준)	2·4· 2
〈표 7-10〉 인구고령화 진행 단계별 사회보장이슈 전망	4·4· 2

그림 목차

[그림 2- 1]	인구구조 변화에 따른 부양비 변화 추이	8..... 3
[그림 2- 2]	주요국의 1850~2010년 소득 상위 5% 점유율 변화	9..... 3
[그림 2- 3]	경제성장률 중·장기 전망	0..... 4
[그림 2- 4]	가계신용 및 월세비중	1..... 4
[그림 2- 5]	빈곤(우)과 불평등(좌)의 장기 추이	4..... 4
[그림 2- 6]	사회보장지출 전망(GDP 대비)	6..... 4
[그림 2- 7]	소득불평등과 건강사회문제(좌), 소득불평등과 사회이동(우)	7..... 4
[그림 2- 8]	지니계수의 국제비교(2000년대 말)	7..... 4
[그림 2- 9]	욕구와 자원 간의 동태적 변화	9..... 4
[그림 2-10]	복지정책 방향	2..... 5
[그림 2-11]	보건정책 방향	4..... 5
[그림 3- 1]	공공복지비 지출의 역사적 추이	4..... 6
[그림 3- 2]	‘재량 및 의무지출’ 변화에 따른 국가채무 전망	2..... 7
[그림 3- 3]	한국 사회복지제도에서 보편주의와 잔여주의의 논쟁지점	1..... 8
[그림 3- 4]	총사회복지지출과 순사회복지지출의 GDP 대비율(2009)	0..... 9
[그림 3- 5]	채권방식을 이용한 국민연금기금 공공투자자의 기본 개념도	5..... 0... 1
[그림 4- 1]	연령별 빈곤율 국제비교(2012)	4..... 1 1
[그림 4- 2]	가구유형별 소득분포	7..... 1 1
[그림 3- 3]	노인 소득원의 국제비교	0..... 2 1
[그림 4- 4]	국민연금과 기초연금이 노후빈곤에 미치는 효과전망	4..... 2... 1
[그림 5- 1]	자녀 연령대별 모의 취업률(2011년)	5..... 3... 1
[그림 5- 2]	출산휴가, 육아휴직 사용자 추이 (2002~2014년)	5..... 4... 1
[그림 5- 3]	유연근무제도 이용비율과 이용희망비율	8..... 4... 1
[그림 5- 4]	국가별 GDP 대비 가족지출, 총 사회지출 비중(2011년)	5..... 6... 1
[그림 6- 1]	지방세수입과 이전재정수입의 연도별 변화 추이(1995~2014)	7..... 8... 1
[그림 6- 2]	일반보조금과 특정보조금의 역사적 규모 변화(1995~2014)	8..... 8... 1
[그림 6- 3]	GDP 대비 공공사회복지지출(public social expenditure)의 비교(2007, 2014)	1..... 9... 1
[그림 6- 4]	지방자치 실시 이후 주요 지방재정이전제도의 변화(1991~2015)	3..... 9... 1
[그림 6- 5]	정부간 재정관계(일반분야 및 사회복지분야)	1..... 0... 2
[그림 7- 1]	공공사회지출 수준 비교(1990~2014)	5..... 2... 2

[그림 7- 2]	OECD 19개국 15~64세 인구비중 추이와 전망: 1950~2050	8·2· 2
[그림 7- 3]	OECD 주요국의 공공사회지출 현금급여 분배율(2011)	9·2· 2
[그림 7- 4]	보험료 부담의 집중곡선 및 가구소득의 로렌즈 곡선(2013)	1·3· 2
[그림 7- 5]	OECD 19개국 사회보장지출 재원구조 추이:1980-2011	5·3· 2
[그림 7- 6]	OECD 19개국 사회보장지출 재원구조 추이:1980-2009	6·3· 2
[그림 7- 7]	OECD 19개국 국가군별 노인부양비율:1950-2014	7·3· 2
[그림 7- 8]	노인빈곤율 추이(2016년 기준, 변화율)	3·4· 2
[그림 7- 9]	개인소득세 추이: 1965~2012	9·4· 2
[그림 7-10]	법인세 추이: 1965~2012	052

제1장 서론

□ 연구의 배경 및 목적

- 인구구조 및 가족구조의 변화, 뉴 노멀(New Normal) 도래, 노동시장의 변화, 기후 변화, 기술의 발전, 빈곤 및 불평등의 심화 등의 보건복지 여건 및 환경 변화는 우리에게 이에 걸 맞는 보건복지체계를 요구하고 있음.
- 본 연구는 이러한 환경변화에 대응하기 위한 보건복지 중장기 발전 방향 모색의 기초자료를 제공하고자 함.

□ 연구의 주요 내용 및 방법

○ 주요 연구내용

- 보건복지 환경변화와 정책방향 검토
- 한국의 복지체제에 대한 검토
- 노후빈곤 대응 방안 검토
- 일 가정 양립 정책개선 과제 검토
- 중앙과 지방 간 사회복지 역할분담 방안에 대한 검토
- 사회복지 재정에 대한 검토

- 본 연구에서는 보건복지 여건 및 환경 변화에 대한 검토를 바탕으로 중장기 발전방향관련 검토 과제를 도출하고 각계의 전문가가 발표하는 형식으로 진행
 - 이러한 형식을 취함에 따라 본 보고서는 전제적인 일관성보다는 각 장의 완결성 중심으로 접근하였음. 이결과 일부 사안에 대해서는 보는 관점에 따라 서로 다른 대안을 하고 있음.
 - 이는 향후 위기에 대한 준비 차원으로 검토될 수 있는 다양한 아이디어 간의 상충이라는 점에 유의할 필요가 있음.

제2장 보건복지 환경변화 및 정책방향

1. 보건복지 환경변화

□ 인구구조의 변화

- 저출산은 학령인구 감소, 병역자원 감소, 노동력 감소로 이어지고, 고령화는 노인인구 증가, 인구역전 현상, 노인의 고령화로 나타남.
- 우리나라의 경우 2050년이 되면 고령화율이 38.2%로 급증하여 일본(39.6%) 다음으로 65세 이상 노인인구비율이 높은 나라가 될 것으로 추정되고 있음.

□ 신자유주의와 빈곤·불평등 변화

- 제2차 세계대전 이후 경제적 황금기(golden age)에는 대부분 국가들의 불평등 수준은 매우 낮았음. 이는 여러 가지 복합적 요인이 있었으나, 국가 개입을 강조하는 케인즈주의, 높은 율의 조세체계, 경제성장의 낙수효과(trickle down effect) 등이 주요 요인이었음.
- 그러나 1970년 후반부터 시작된 신자유주는 거의 모든 영역에서 빈곤 및 불평등을 악화시킴.

□ 경제성장과 빈곤·불평등 변화

- 경제성장의 낙수효과(trickle down effect)에 대해서는 많은 논란이 있었으나, 우리나라의 경우 1993년 이후 사라졌음. 경제성장의 몫이 빈곤층과 비빈곤층 간에 어떻게 분배되는가를 살펴본 김미곤의 연구(2005)에 의하면 우리나라는 낙수효과가 없는 것으로 나타났음.
- 분배상태가 악화되면 경제성장률이 저하됨. OECD 마이클 포스터(2016)에 의하면, 지니계수가 1포인트가 증가하면, 경제성장률은 -0.12% 포인트 감소

□ 노동시장과 빈곤·불평등 변화

- 우리나라 노동시장의 읽는 열쇠 말은 이중구조(대기업/중소기업, 정규직/비정

규직, 여성/남성, 원청/하청 등), 높은 자영업자 비율, 증가하고 있는 청년실업 등임.

○ 일자리 수급 전망

- 인구구조라는 측면만 고려하면, 2020년대 중반까지 일자리 부족, 2030년 이후 인력부족
- 4차 산업혁명과 통일이 일자리 수급에 미치는 영향 → 일자리 부족
 - 인공지능이 인간지능을 앞선다는 특이점 도달(레이 커즈와일에 의하면 2045년에 『특이점(singularity)이 온다』) → 일자리 부족
 - 통일은 바람직한 일이지만 일자리라는 측면에서는 → 일자리 부족

□ 기술진보와 빈곤·불평등 변화

- 1,2차 산업혁명은 삶의 질 제고, 노동권 착취, 제국주의 등장, 1,2차 세계대전, 소득격차로 인한 공산주의 등장, 복지제도 발전 등의 명암을 제공
 - 오늘날의 복지제도는 제2차 산업혁명의 부작용을 부분적으로 치유하는데 기여하였으나, 그 한계가 부각되고 있음. Occupy the Wall Street, 트럼프 현상, Brexit, 헬조선
- 3차 산업혁명은 생산성 향상과 삶의 질 제고에 기여한 측면도 있지만, 신자유주의와 결합하여 노동시장 유연화, 글로벌 아웃소싱, 금융자본주의 심화, 경제위기 및 불확실성 증가, 비정규직 증가, 양극화 심화, 청년 실업과 중장년층 고용 불안 야기 등의 부작용 노정
- 2015년부터 4차 산업혁명이 시작되고 있음. 4차 산업혁명은 초지능, 초연결 사회로의 연결이 확대되어 시간적·공간적 유연성이 확대되어 인간 삶 전반에 걸쳐 혁명적인 변화를 예고하고 있음.
 - 복지제도 측면에서는 마치 봄 옷(2차 산업혁명)을 입고 겨울(4차 산업혁명)에 맞이 하는 상태로도 볼 수 있음. 따라서 4차 산업혁명에 걸맞는 복지체계에 대한 고민(예, 기본소득 등) 필요

□ 공적이전과 빈곤·불평등 변화

- 우리나라의 경우 조세 및 공적이전소득의 빈곤율 개선효과는 약 14.1%(2012년)로 나타나 OECD 주요 국가들의 빈곤율 개선효과 약 59.9%보다 매우 낮은 수준
- 조세 및 공적이전소득의 불평등 개선효과는 약 8.8%이나, OECD 평균은 약 31.1%임.
- 이러한 빈곤 및 불평등 개선정도는 향후 공적이전지출이 증가하면, 그 개선도가 높아질 것으로 추론되나, 그 효과가 크지 않을 것으로 판단됨. 연금제도 성숙이 빈곤 및 불평등을 완화하는 방향으로 작용 하지만 일정정도의 한계를 지니고 있음. 그 이유는 우리나라의 사회보험이 위에서 아래로(top-down 방식) 적용대상을 확대하였고, 저소득층들이 받는 급여수준이 높지 않기 때문임.

2. 정책방향

□ 국가의 정책 목표를 성장에서 행복으로

- 우리나라의 경제수준은 세계 11위. 그러나 삶의 만족도(행복수준)는 조사대상 157개국 중 58위, OECD 35개 회원국 중 29위(UN, 2016세계행복보고서)
 - 소득수준이 일정수준에 이르고 나면 행복수준은 소득수준에 비례하여 늘어나지 않음(이스털린의 역설). 그러므로 경제성장이 국민행복 증진에 기여하지 못함.

□ 소득주도 성장(Income-led growth) 도입 검토

- 노동시장의 이중성과 분절화에 대한 치유 없이 복지지출에만 의존하는 것은 ‘사후약방문’. 그리고 막대한 재정문제에 봉착하게 됨.
 - 노동시장의 문제를 해결하기 위해서는 경제정책 기조 변화가 선행되어야 가능. 따라서 현재 ‘이윤주도 성장(Profit-led growth)’에서 ‘소득주도 성장(Income-led growth)’으로 전환 검토 필요

□ 불평등 연계 조세 체계(Inequality Indexation) 도입 검토

- 로버트 실러가 제안한 소득불평등이 악화되면 자동적으로 누진성이 높아지고, 완화되면 누진성을 낮아지는 불평등 연계 조세(Inequality Indexation Tax) 도입 검토

□ 보건복지정책의 기본방향

- 보건정책: 기대수명과 건강수명 간의 격차 축소
- 복지정책: 기대수명과 행복수명 간의 격차 축소

□ 체계적·포괄적·예방적 사회복지시스템 구축 및 사회안전망 확충

- 소득계층별 대응 전략 마련
- 생애주기별 특성별(근로계층, 노인, 아동 등) 체계적이고 포괄적인 사회복지 시스템 구축
- 사회복지 제도 간, 사회복지와 노동시장 간의 선순환적 연계성 제고
- 전달체계 개선을 통한 사회복지 제도의 효율성 및 효과성 제고

제3장 한국 복지체제의 특징과 전망, 그리고 정책과제

□ 문제제기

- 한국은 2000년대에 들어와 복지국가 초기단계에 명백히 진입하였고 이제 막 본격적인 복지국가 성숙기를 향해 진전하고 있음
- 그러나 한국이 복지국가 성숙기로 진입하는 시점의 경제사회적 환경은 저성장의 고착화, 저출산·고령화, 그리고 노동시장의 불안정으로 매우 불리한 경제사회적 환경에 처해 있음.
 - 앞으로 한국이 어떤 복지국가의 모습을 갖게 될 것인가? 모든 복지국가가 무

조건 ‘좋은 사회’ good society 는 아니며 어떤 복지국가인가가 중요

- 현재의 재정정책, 노동시장정책, 그리고 복지정책에서 근본적인 혁신이 없으면 한국이 ‘성숙한’ 복지국가로 진입한다고 해도 분배의 정당성에서 의문이 제기되는 영미형 복지국가의 단점과 복지제도가 사회 불평등을 더 촉진하고 사회의 지속가능성에 대한 전망도 제시하지 못하는 남부유럽형 복지국가의 단점이 결합된 ‘자유주의형+남부유럽형 복지체제’가 될 가능성은 매우 높음 (김연명,2013;2016b).

□ 한국 사회복지의 현 단계: 복지국가 초기단계

- 라메쉬(Ramesh,2003)는 한국이 복지국가 단계로 진입했다는 점을 명시적으로 제시한 최초의 학자이고, 그 뒤로 다케가와 쇼고교수(武川正吾; 2005), 송호근과 홍경준(송호근·홍경준,2006) 등이 복지국가 단계로 진입했다고 보고 있음.
- 김연명은 한국의 제2차 세계대전이후 복지국가로 진입할 가능성 높은 나라라는 의견을 제시(김연명,2004)

□ 한국 복지국가 유형

- 조영훈은 한국이 민간보험(시장)의 영역이 매우 크고 공공부조가 발달한 점을 들어 영미형의 자유주의 복지체제라고 보고 있음.
- 반면 남찬섭은 한국 사회보험의 사각지대의 크기 때문에 복지를 둘러싼 계층화가 발생되고 있으며 이는 보수주의 복지체제 유형에 가깝다는 주장을 제기
- 반면 김연명은 한국은 세 가지 복지유형의 특징이 골고루 나타나기 때문에 어느 한쪽으로의 유형화가 어렵고 굳이 유형을 분류하면 ‘혼합형’에 가까울 것이라는 견해

□ 복지체계의 네 가지 유형 및 한계

- 복지국가의 네 가지 유형과 특징

	사회민주주의 복지체제	보수주의 복지체제	자유주의 복지체제	남부유럽 복지체제
탈상품화 정도	높음	높음	낮음	높음
계층화의 유형	없음	지위차별화 Status segmentation : 직종별 사회보험	이중주의dualism: 공공부조 수혜자와 시장구매 계층간의 이원화	지위차별화와 대규모의 복지 사각지대
탈가족주의 정도	높음 (높은 국가책임)	낮음 (높은 가족책임)	높음 (높은 시장구매)	낮음 (높은 가족책임)
대표국가	스웨덴, 핀란드	독일, 프랑스	미국, 영국	이탈리, 스페인

자료: Esping-Andersen(1999)와 Ferrera(2010)에서 재구성

○ 복지국가의 네 가지 유형과 장단점

- 최근까지의 비교복지국가의 연구결과는 모든 복지국가가 반드시 좋은 사회체제가 아닐 수 있음을 보여주고 있음.
- 북유럽과 중부유럽의 사민주의와 보수주의 복지체제는 후기산업사회로의 이행과정에서 성장과 분배구조의 선순환을 가져오는데 비교적 성공적인 적응을 하고 있음.
- 영미형의 자유주의 복지국가는 성장이라는 면에서 결정적 결함이 나타나지는 않으나 분배와 사회통합의 측면에서 치명적인 약점을 갖고 있음.
- 남부유럽형 복지체제는 노동시장 외부자와 내부자 사이에 심각한 복지혜택의 균열이 지속되고 있으며 이에 따른 불평등구조도 강하게 나타나고 있음. 또한 낮은 출산율과 낮은 고용율과 그리고 낮은 여성경제활동 참가율 등의 결정적 약점을 보이고 있어 후기산업사회의 적응에 가장 어려움을 겪고 있음.

□ 한국 복지체제 전망

- 한국 사회에서는 스웨덴식 혹은 독일식 복지국가모델을 선호하는 흐름이 있으나 이는 현실적으로 가능한 경로가 아니며 영미식 복지국가 모형은 재분배 문제에 약점이 있는 체제로 바람직하다고 볼 수 없음.
- 보편주의 원리를 강화하고 공공복지제도의 급여수준을 높이는 쪽으로 그리고 공공부문의 복지공급 책임을 강화하는 쪽으로 정치적 선택이 이루어지면 사민주의나 보수주의 모형과의 친화성이 강화되는 복지모형으로 접근해 갈 것이며

반대의 경우는 자유주의모형과 친화력이 높아지는 모형으로 이행할 것임.

- 또 한 가지 가능성은 노동시장의 분절화에 따른 광범위한 복지사각지대를 해소하지 못하고 복지공급에서 국가의 역할을 강화하기 보다는 가족의 기능을 유지 강화하는 쪽으로 정치적 선택을 하면 남부유럽형으로 접근해갈수도 있음.
- 현재의 경제구조 및 노동시장 구조가 지속되는 한 그리고 경제사회정책의 근본적 혁신이 없는 한 한국이 '성숙한' 복지국가로 진입한다고 해도 분배의 정당성에서 의문이 제기되는 영미형 복지국가의 단점과 복지제도가 사회 불평등을 더 촉진하고 사회의 지속가능성에 대한 전망도 제시하지 못하는 남부유럽형 복지국가의 단점이 결합된 '자유주의형+남부유럽형 복지체제'가 될 가능성은 매우 높음.
 - 특히 기획재정부가 발표한 '2060 재정전망'처럼 한국 사회가 운영될 경우 한국의 복지국가는 자유주의+남부유럽형 복지체제로 고착화될 가능성이 매우 높음.
 - 즉, 현재의 한국의 복지제도처럼 공공복지제도가 중산층의 삶의 불안을 해소하지 못하고, 시장의 복지공급기능이 압도적 우위를 차지하는 구조가 지속되고, 1차 노동시장의 불평등으로 인한 광범위한 복지사각지대가 남아있고, 민간복지공급자의 해계모니를 약화시키지 못하는 교착상태가 지속된다면 성장과 분배의 조화를 꾀하는 보편적 복지국가의 장점보다는 영미형에서 나타나는 나쁜 분배구조와 시장의 과잉, 그리고 남부유럽형에서 나타나는 복지수혜의 양극화와 사각지대가 결합된 좋지 않은 복지국가가 될 가능성이 높음.

□ 한국 복지체제 발전방향

- 이러한 최악의 복지국가 경로를 피하기 위해서는 한국의 노동시장 및 복지체제의 근본적인 혁신이 필요. 한국이 '좋은' 그리고 '효율적인' 복지국가로 진입하기 위한 과제로,
 - 첫째, 보편주의적 사회복지 원리가 더 필요하다는 점을 한국의 개방경제의 특성, 내수 시장의 활성화라는 측면에서 필요. 특히 중산층의 삶의 불안을 흡수할 수 있는 높은 수준의 보편주의적 복지제도를 갖추어야 함

- 둘째, 과부담이 걸린 가족의 복지 기능과 과잉 상태에 있는 시장의 복지공급 역할을 합리화하고 공공복지 공급자의 획기적 확대가 필요
 - 셋째, 보편적 복지제도가 효율적으로 작동하기 위한 환경 조성을 위해 1차 노동시장에서의 격차와 차별 해소, 보편주의 원리에 입각한 복지재원 마련 필요
- 한국의 복지공급구조를 획기적으로 변화시키기 위한 한 가지 방안으로 채권 방식을 이용한 국민연금기금의 공공투자를 제안한다. 즉, 국민연금기금이 채권을 인수하는 방식으로 공공임대주택 확충, 공공노인요양시설 확충, 그리고 공공어린이집 확충을 위한 재원을 마련함으로써 공공복지공급자의 늘릴 필요성을 제안. 공공복지시설의 증대는 총복지비용을 합리화시킴으로써 저출산, 고령화에 대비하여 한국의 복지구조를 효율화시킬 수 있음.

제4장 노인빈곤 실태와 개선방향: 국민연금을 중심으로

□ 연구목적

- 본 연구는 현세대 노인의 빈곤문제 및 소득불평등의 실태와 그 원인들을 분석해 보고, 기존의 공적 노후소득보장제도가 현세대 및 미래 노인의 빈곤문제 완화에 미치는 효과들을 전망해 보며, 이러한 연구결과들에 기반 하여 빈곤문제를 보다 효과적으로 완화하기 위한 정책적 방향을 모색하는데 연구목적을 두고 있음.

□ 주요 연구 결과

- OECD에 따르면 우리나라의 노인빈곤율은 OECD회원국 중 가장 높은 수준임. 중위소득 50%를 빈곤선 기준으로 할 때 47.4%(2014)로 약 절반의 노인이 빈곤에 처한 것으로 나타났음.
- 여유진(2012)에 따르면 우리나라 노인의 빈곤율은 최저생계비를 빈곤선으로 할 때는 2005년 25.7%에서 2009년 19.6%로 큰 폭으로 줄었으나, 중위소득의 50%를 빈곤선으로 하게 되면 2005년 47.5%에서 2009년 45.7%로 소폭 줄어드는데 그치고 있음.

- OECD 회원국들에서 빈곤율에서 노인인구는 전체인구와 별반 차이를 보이지 않으나 우리나라에서는 노인인구 빈곤율은 49.6%(2013)인데 반해 전체 인구의 빈곤율 14.6%로 낮아 두 집단에 상당한 격차가 존재함. 이는 경제적 자원을 배분하는데 우리 사회가 노인인구에게 상대적으로 매우 인색하다는 것이며 자원배분을 둘러싼 세대 간 형평성문제가 매우 심각함을 보여주는 것임.

○ 우리 사회는 인구고령화로 인해 높아질 미래 근로세대의 노인세대에 대한 부담을 경감하는 데에는 높은 관심을 표명하면서 정작 미래의 문제가 아닌 이미 대두된 현재의 심각한 노인 빈곤문제의 해결에는 상대적으로 주목하지 않는 역설적 현상이 벌어지고 있음.

- 우리나라는 지니계수 0.302로서 사회 전반적으로 보면 소득불평등도에서 아직은 비교적 양호하다고 할 수 있음. 하지만 노인세대와 비노인세대 간에는 상당한 불평등이 존재함. 노인단독가구와 노인부부가구의 인구비중은 각각 3.2, 6.1%인데 비해 소득비중은 각각 1.1%, 3.4%에 그치고 있음.
- OECD 회원국들에서 노인인구의 소득은 전체 인구 소득의 약 87%에 이른 반면, 우리나라는 그 비율이 60.1%에 그치고 있는데, 이것이 우리나라 노인 빈곤의 근원이 됨. 낮은 소득에 따른 노인빈곤문제를 초래하는 근본적 요인으로는 크게 두 가지를 들 수 있음.
- 하나는, 자녀 교육 및 결혼 비용으로 인해 노후를 준비할 경제적 여력이 부족했거나 준비된 노후자금을 대폭 지출했기 때문임.
- 다른 하나는 복지국가들에서 가장 주된 노후소득원인 공적이전소득을 제공하는 사회보장제도가 아직 성숙화에 이르지 않았고 제도구조적인 결함으로 인해 적절한 수준의 노후소득원을 보장하는 것과는 괴리가 있기 때문임.

□ 정책적 방향

○ 노후소득보장 패러다임의 전환에 따른 보편적 수급권의 강화

- 국민연금제도는 두 차례에 걸친 연금개혁을 통해 과거 은퇴 전 소득유지를 목적으로 하는 근로자 중심의 비스마르크형 연금에서 빈곤방지에 방점을 둔

전국민 중심의 베버리지형 연금제도에 가깝게 전환되었기에 이러한 노후소득보장 패러다임 전환에 맞는 제반 조치를 후속적으로 취할 필요

- 첫째, 사회보험방식의 공적연금 급여수준이 너무 낮으면 가입 및 보험료 납부에 대한 국민들의 순응을 끌어내는 어려움이 크기 때문에 2028년까지의 국민연금 급여축소 계획을 2018년에는 중단하여 소득대체율 45%선에서 급여수준을 유지할 필요가 있음.
- 둘째, 노후소득의 보편성 및 보장성을 높이기 위해서는 국민연금 가입기간을 보편적으로 확대할 필요가 있는데 이를 위한 주요 수단으로 크레딧 제도를 확충함. 기존의 출산과 군복무 외에도 가족 돌봄, 자원봉사 등과 사회적 행위로 크레딧 대상을 확대하고, 기존의 출산과 군복무 행위에 대해서는 크레딧 부여 기간을 연장함.
- 셋째, 보장성 면에서 노령연금 못지않게 심각한 문제를 지닌 국민연금의 장애연금과 유족연금을 사회보장 원리에 맞게 현대화함으로써 급여수준의 적정성을 확보하도록 함. 장애연금과 유족연금의 산정 시 기준가입기간을 확대하고, 유족연금에서 보험원리에 어긋나는 가입기간에 따른 차등 급여지급률을 폐지하여 가입기간에 관계없이 기본연금의 60%로 하는 단일 지급률을 적용함.

○ 국민연금재정의 지속가능성 제고

- 국민연금제도가 장기적으로 재정적 지속가능성을 갖기 위해서는 무엇보다도 1998년 이래 손을 대고 있지 않는 9% 보험료율을 인상할 필요가 있음. 그러나 보험료율의 인상 이전에 우선적으로 확인될 전제조건은 거대한 규모의 국민연금적립기금을 국내외 시장에서 무리 없이 원활하게 운영될 수 있다는 것임.
- 국민연금 보험료율이 인상될 경우 기하급수적으로 증가할 것으로 전망되는 국민연금기금이 국내경제 및 금융시장을 왜곡하지 않고, 해외시장에서도 안정적으로 투자되어 수익을 거둘 수 있는 방향으로 기금을 운용할 수 있다는 것이 일정 정도 경험적으로 검증되고 이를 뒷받침해 줄 수 있는 제반 조치들이 우선적으로 취해져야 함.

○ 기초연금과 기초생활보장제도의 확충

- 우리나라는 자영업자나 그 가족종사자 및 비정규근로자가 취업인구에서 차지하는 비중이 높기 때문에 정기적으로 보험료를 납부해야 하는 기여 기반의 사회보험 방식의 국민연금제도로는 보편적 노후소득보장을 도모하는 데 한계가 있을 수밖에 없음.
- 국민연금제도 수급의 보편성 및 보장성을 담보하는 방향으로 정책적 행정적 수단을 최대한 강구하되 기여를 전제로 하지 않는 비기여 기반의 기초연금제도와 기초생활보장 제도의 노후소득보장 역할을 확충해 나가야 할 것임.
- 현세대 노인의 빈곤문제 완화를 위해서는 기초연금제도를 도입할 때와 같은 발상의 대전환이 필요함. 기초연금의 급여수준을 최소한 기초연금을 운영하고 있는 OECD 국가들의 최저수준에 상응하는 수준으로 높일 필요가 있음. 구체적으로는 국민연금전체가입자 평균소득(이하 A값)을 기준으로 하여 현재 A값의 10%에 상응하는 급여수준을 A값의 15% 선으로 높임.
- 한편 일반부조제도인 기초생활보장제도는 노인들의 특성 및 노인에 대한 우리 사회의 관대한 부양태도를 반영하기란 어렵기 때문에 최근 영국이나 독일에 행해진 것과 같이 노인을 기초생활보장제도로부터 분리하여 수급요건을 보다 관대하게 적용할 수 있는 범주적 노인부조제도를 도입함.

제5장 한국 일·가정양립지원정책의 방향과 정책개선 과제

□ 문제제기

- 우리나라에서 일·가정양립지원정책은 저출산·고령화에 대한 대응전략으로 2000년대 중반부터 추진되기 시작했음. 10년간의 성과를 평가해 보면, 정책지원대상의 확대, 정책의 다양화, 정책지원수준의 증대, 지원기관의 확대, 재정 확대로 요약할 수 있음.
- 일·가정양립지원정책의 문제점은 대상포괄성과 접근성 평등 보장 측면, 표적화를 통한 형평성 보장 측면, 정책 지원의 다양성과 충분성 측면, 지원기관(전달체

계)의 통합성 측면, 재정 측면으로 구분해 검토하였음.

- 지원대상 측면을 보면, 보육·교육서비스는 무상보육 실시로 상당히 확대되었으나, 방과후 서비스는 여전히 저소득 취약계층에 한정되어 있음.
- 취업부모에 대한 출산휴가, 육아휴직제도는 접근성의 평등을 충분히 보장하지 못해 광범위한 사각지대를 방치하고 있음.
- 형평성 보장 측면에서는 가구소득수준과 무관하게 동일한 보육료를 지원하고 있는데, 저소득층에 대한 추가적인 지원이 필요하다는 점을 지적했음.
- 지원정책의 다양성은 어느 정도 확보하였으나, 충분성은 상당히 한계적이라 향후 중요한 과제라 할 수 있음. 정책별 전달체계와 담당부처가 다양해 일관되고 체계적인 정책 시행이 다소 어려움. 재정규모는 10년 동안 급증했으나, 여전히 다른 복지국가들과 비교하면 GDP 대비 1%를 약간 상회하는 낮은 수준이고, 보육료 지원에 집중되어 있어 향후 휴가정책 지원, 인프라 확충 등에 대한 적극적 재정 투입이 필요함을 지적하였음.

□ 정책과제

- 그동안의 정책시행 과정과 정책내용에 대한 평가를 토대로 향후 우리나라 일·가정양립지원정책의 개편방향과 새로운 정책과제를 제안하면 다음과 같음.
- 첫째, 저출산 대응정책의 프레임을 벗어나, 인적자원에 대한 사회투자과 아동 및 부모의 삶의 질 제고로 전환되어야 함.
 - 그동안 정책시행과정에서는 세계 최저수준의 초저출산 상황을 맞아 ‘출산율 제고’를 최우선 목표로 설정했고, 민간보육시설 중심의 공급 확대, 그에 대한 보육료 지원 위주로 정책이 확대되었음. 하지만 출산율 제고라는 목표는 몇 개의 단편적 정책만으로는, 그리고 금전적 인센티브만으로 결코 달성될 수 없고, 포괄적이고 지속적인 정책 시행을 통해 부모들에게 긍정적 확신을 심어주어야 함.
 - 향후 정책 개편 시에는 아동의 발달특성을 일차적으로 고려할 필요가 있고, 부모(특히, 모)의 취업지원이 중요하게 고려되어야 함. 먼저, 아동발달을 위

해서는 영아(생후 1년 정도)는 부모가 직접 양육할 수 있도록 육아휴직을 의무화 하는 것이 필요함. 그리고 현행 가정양육수당은 영아에게 한정할 필요가 있고, 유아에 대한 지원은 기관 교·보육에 한정하는 것이 적절함.

○ 둘째, 일·가정 양립과 관련해 다양한 욕구를 가진 집단에 일률적으로 정책을 시행하기보다는, 집단의 욕구(need)를 반영해 보편적 방식과 선별적 방식을 분별적으로 결합해 정책 설계를 할 필요가 있음. 이는 재정 건정성에 대한 요구가 큰 시기에는 더욱 고려해야 할 사항임.

- 출산·양육이 중요한 사회적 위험이 되었기 때문에 접근성은 보편적으로 보장하되, 부모의 취업상황, 가구의 소득수준 등의 상이한 욕구를 반영해 욕구 높은 집단에 더 많은 지원과 정책적 고려를 하는 표적화(targeting)가 필요함.
- 이를 위해 아동의 발달특성을 고려해 보편적으로 필요한 지원수준을 설정하되, 맞벌이 가구에는 더 많은 보육·교육서비스 이용시간을 지원할 필요가 있음(2016년 7월부터 시행된 맞춤형 보육에 반영).
- 그리고 보육·교육비용에 대한 부담이 큰 저소득층 가구에는 더 많은 비용 지원이 이루어질 수 있도록 하는 것이 필요함. 현재 보육비용은 소득수준과 무관하게 동일한 비용을 지원하고 있는데, 소득계층별 차등지원을 당장 하는 것이 어렵다면 저소득층에 한하여 보육료 이외에 추가적으로 지출되는 비용에 대한 지원을 고려할 필요가 있음.

○ 셋째, 현재 다양한 부처에서 시행 중인 일·가정양립지원정책들 간의 정합성과 연계성을 제고하고, 이를 통해 돌봄 공백을 최소화 하는 방향으로 정책 설계가 이루어져야 함.

- 먼저, 상당한 사각지대를 형성하고 있는 현행 출산휴가, 육아휴직 제도체계(system)에 대한 검토와 개선, 적극적인 재정 투입이 필요함. 고용보험 가입자가 아닌 모든 취업부모로 이용대상 확대, 급여수준 역시 휴직 기간 동안 충분한 소득보장이 될 수 있도록 인상, 아픈 자녀나 가족 돌봄을 위한 휴가까지 지원할 수 있도록 지원범위 확대 등이 개혁과제로 제안될 수 있음. 우선 출산휴가급여를 건강보험으로 이관해 대상자를 확대할 수도 있을 것이고, 장기적으로 스웨덴과 같이 ‘부모보험’과 같은 별도의 제도를 만들어 운영할 수도 있음.

- 그리고 보육·교육서비스 체계의 분리, 부처별 방과후 돌봄서비스 사업 실시로 인한 비체계성과 비효율 문제 개선을 위해 일·가정양립지원정책 전달체계 개선이 필요함. 우선 이용대상과 내용이 동일함에도 상이한 기준(입소순위, 운영시간, 비용규정 등)으로 운영 중인 교육·보육서비스 체계를 일원화할 필요가 있음. 나아가 보육·교육서비스 지원과 아이돌봄서비스, 방과후 서비스의 지원기준, 이용 우선순위 등을 체계적으로 통합할 필요가 있음. 또한 서비스 간의 연계가 가능하도록 해 여러 프로그램 이용에 시간 공백이 발생하지 않도록 촘촘한 양육지원체계를 구축해야 할 것임.
 - 또한 보육기관의 양적 확대, 보육비용 지원 위주에서 ‘보육서비스의 질적 수준 제고’로 정책 패러다임을 전환하고, 이를 위해 어린이집, 유치원 교사의 근무시간 단축과 업무량 축소 등이 필요함.
- 넷째, 향후 일·가정양립지원정책의 개혁방향 수립, 정책개선과제 및 투입재정규모 설정을 위한 충분한 논의와 합리적 의사결정을 위한 기구 마련이 무엇보다 중요하고 필요한 과제임.
- 일·가정양립 지원의 문제는 단순한 여성정책, 가족정책이 아니라 복지국가의 전략 차원에서 접근해야 함. 그동안 일·가정양립지원정책에 관한 결정은 다양한 정책목표와 수단을 아울러 체계적·통합적으로 논의되지 못하고, 기존 담당부처 및 관련 위원회 내에서의 점진적 개선을 통해 정책을 개선하거나, 정치적으로 결정되어 왔음. 현재 다수의 관련 위원회가 존재하는데, 사회보장위원회를 현행보다 위상을 높여 그 속에서 논의, 결정될 수 있도록 검토해 볼 수 있음.
 - 또한 정책 수요자의 관심과 정책 이해관계자들의 적극적 협조를 끌어내기 위해 민관 거버넌스의 구축도 필요함.

제6장 사회복지재정의 중앙·지방정부간 재정관계 재정립 과제와 방안

□ 문제제기

- 일반적으로 국가의 경제성장 및 발전과 더불어 사회복지에 대한 재정기능이 강화되는 추세. 세계적으로 중앙정부와 지방정부 간의 재정할당(fiscal assignment)은 조세제도와 재정이전제도의 두 수단을 통해 이루어짐.
 - 국가에 따라서는 두 제도 중 하나를 상대적으로 더 많이 활용하거나 아니면 양자를 비교적 균형 있게 활용하는 체제를 취하고 있음.
 - 우리나라는 전자에 속하며, OECD 국가 중에서 영국과 더불어 재정이전제도에 가장 많이 치중하는 국가로 분류됨(OECD, Revenue Statistics, 2015, 2016 참조).
- 사회복지재정에 있어서도 우리나라는 재정이전제도 특히, 국고보조금제도에 크게 의존하는 정부간 재정관계를 형성하고 있음.
 - 현재 지방사회복지재정을 주도하는 것은 중앙정부의 국고보조금이고, 여기에 지방자치단체가 일정 비율의 지방비를 부담하는 운영시스템이 가동되고 있음.
 - 그런데 기존의 사회복지 국고보조사업은 다른 분야의 국고보조사업과 중요한 특성 차이를 보이고 있음에도 불구하고 그것을 둘러싼 정부 간 재정관계는 일반적 재정관계와 비슷한 형태로 작동하고 있음.
- 사회복지재정지출은 대인사회서비스(personal social service)의 특성, 특정수혜자를 대상으로 하는 현금급부 제공, 예산의 '완전 구속성', 경제적 효율에 우선하는 사회적 형평 및 국가최저(national minimum) 수준 지향가치(원리) 등 다른 재정지출 분야와 본질적으로 다른 특성을 지님.
 - 그러므로 정부간 재정관계의 구축에 있어서 사회복지재정의 특성을 반영하는 새로운 형태를 모색하는 시도가 반드시 필요. 그 과정에서는 전통적인 중앙·지방정부간 재정관계의 모습과 유사한 면모도 기본적으로 수용하지만, 그와 다른 고유의 면모도 새롭게 창출해 내어야 함.
 - 만일 사회복지재정의 특성이 제대로 반영되지 못한 채 SOC투자나 지역개발 분야의 재정사업을 추진하는 형태로 정부간 재정관계가 형성된다면 사회복지지출의 효율성과 효과성 그리고 책임성은 담보될 수 없음.

□ 정책방향

- 중장기적 관점에서 사회복지재정의 바람직한 정부간 재정관계 구축방향을 요약하면 다음과 같다.
- 첫째, 사회복지재정의 정부 간 재정관계는 보조금제도를 중심으로 하면서 조세제도가 보완적 기능을 하는 방향으로 구축하여야 함.
 - 국세와 지방세의 특정세목을 사회복지재원으로 연계시키는 방안(사회복지세, 사회복지 공동세 등)은 재정운영의 효율성이나 사회복지재정의 성장 가능성 측면에서 바람직하지 않음.
 - 다만, 한시적으로 소비세나 소득세와 같은 특정세목의 세율인상과 사회복지재정을 연계시키는 접근은 합리성이 있음.
 - 지방자치단체의 과세권과 조세자율성의 확대는 사회복지재정의 정부 간 재정관계의 개선에 도움이 됨. 하지만 현재의 재정시스템과 상황을 전제로 할 때, 국세와 지방세의 세원배분 조정과 같은 지방세 강화정책은 사회복지재정 기반을 약화시킬 가능성이 있음. 그 이유는 다수 재정취약단체의 지방교부세 파이가 줄어들기 때문임.
- 둘째, 사회복지재정의 바람직한 정부 간 재정관계 구축은 재정이전시스템의 질·양적 강화 측면에서 접근되어야 함.
 - 우리나라의 현실 상황(국가책임이 강한 의무적 대형 사회복지 국고보조사업의 도입역사가 일천)을 인식하면 당분간 국고보조사업 주도형 체제가 지속될 수밖에 없음.
 - 따라서 단기적으로는 사회복지 국고보조사업에 대한 정부간 재정관계를 합리적으로 개선하는 문제가 중요한 급선무. 여건과 조건정비를 전제로 점진적으로 포괄보조금(block grant)제도를 활성화하는 노력과 시도가 필요.
 - 중장기적으로 우리나라의 사회복지재정은 국고보조금제도와 포괄보조금제도의 병행체제를 유지하고, 이를 중심으로 정부간 재정관계를 정립해 나가는 것이 바람직 함.

- 셋째, 지방교부세의 경우 지역의 사회복지수요를 실질적으로 반영할 수 있는 방향으로 배분공식을 재구조화하고, 사회복지 국고보조사업비용(지방비 부담비용)의 일부를 반영하는 방안을 다각도에서 검토할 필요가 있음.
- 그리고 사회복지대상자가 밀집한 자치구에 대해 조정교부금제도(특별·광역시와 자치구 간의 재정조정제도)를 근본적으로 개편하는 동시에 지방교부세 제도가 자치구 재정과 연계성을 가질 수 있는 대안을 모색해야 함.
- 넷째, 재정지출권한을 중심으로 한 사회복지재정의 정부간 재정관계는 거시적 재정분권의 기초와 맥을 같이 하는 것이 바람직 함
 - 재정지출권한의 자율성은 대부분 국고보조사업과 관련이 되는데, 여기에는 대상사업 선정 및 확대, 기준보조율, 재원 안정성, 기타 핵심 운영조건 등이 포함됨.
- 마지막으로, 재정의 관리·감독, 협의·조정을 중심으로 한 사회복지재정의 정부간 재정관계 또한 거시적 재정분권의 기초와 맥을 같이 하는 것이 바람직 함.
 - 구체적으로 재정분권 강화 차원에서의 규제 및 통제 수준을 완화하고 감사 제도를 개선하는 것이 바람직 함.

제7장 저성장·고용불안의 시대 사회보장제도 합리성 확보를 위한 과제

□ 연구배경

- 최적의 복지실현과 제도의 타당성이 도모되어야 함에도 불구하고 우리의 복지 실태는 갈등과 분쟁의 가장 큰 원인이 되고 있는 현실임.
 - 그 이유는 복지의 이면에 항상 재정문제(지출과 부담 그리고 혜택의 배분상 태)가 놓여있기 때문임.
- 이에 본고에서는 현재 우리나라 사회보장 재정현황을 살펴보고 미래 전망에 기초하여 향후 고령사회에서의 제도적 합리성 확보를 위한 검토 과제를 도출하고자 함.

□ 사회보장지출 규모

- 실제 집행되는 사업을 기준해서 사회보장지출 규모를 파악해 보면 2016년 국회 확정 예산 기준 정부총지출 386.4조원의 31.9%(`15년 30.8%)에 이르는 것으로 알려진 123.4조원을 훨씬 초과함.
 - 복지재정 또는 복지지출 123.4조원에는 국민건강보험, 노인장기요양보험 지출이나, 영유아 또는 저소득층자녀 학비지원 등 국가 교육분야와 지방교육재정지출, 그리고 지자체의 사회복지분야 자체사업지출과 관련 국고보조사업 분담비용이 제외된 것임.
 - 2016년 국회 확정 중앙정부 예산에 ① 타분야 관련 복지사업 규모는 13.5조원, ② 국민건강보험지출예산 52.4조원, ③ 노인장기요양보험 지출 4.6조원, ④ 관련 조세지출예산 19.4조원을 합하면 국가주도의 관련 지출규모는 206조원을 상회

□ 사회보장지출 특징

- 첫째, 2007년 이래 중앙정부의 지출추이를 보면, 복지재정 증가율이 총지출 증가율의 약 1.5배 속도
 - 2009년~2010년간 정부 총지출은 마이너스 증가율을 기록하였으나, 복지지출은 총지출 감소와 무관하게 지속적으로 증가하방 경직적이고 자기확장적인 복지지출의 속성을 함축하여 보여줌.
- 둘째, 연평균 증가율에서 눈에 띄는 점은 2012~2015년간 보건 분야 증가율이 9.8%로 상대적으로 높다는 사실임. 이는 건강보험에 대한 국고지원을 규정하고 있는 「국민건강보험법」 108조와 연관되는 문제임.
- 셋째, 사회보장재정을 재원별로 보면, 2015년 현재 예산과 기금이 약 35:65의 구성비를 보이고 있으나, 재정 외로 분류된 국민건강보험 및 노인장기요양보험 지출까지 포함하여 보면 그 양상이 크게 달라짐.
 - 1차 안전망, 즉 8종의 사회보험급여와 관련 사업비 등으로 이루어진 재정지

출이 압도적임. 2015년 현재 60조 7,500억원 규모이며, 이 중 65%에 해당하는 약 40조원이 국민연금, 공무원연금 등의 4대 공적연금 지출임. 60조 7,500억원에 국민건강보험과 노인장기요양보험 지출을 모두 포함시킨다면, 사실 사회보험지출만 100조원을 상회함.

- 2,3차 안전망으로 분류되는 지출은 2015년에 약 55조원 규모이나, 여기에서 다른 부문의 사회지출과는 성격이 상이한 주택 부문 지출과 국가유공자 등에 대한 사회적 보상인 보훈 부문 지출을 차감하고 보면, 국민 일반을 위한 공공부조 내지 사회서비스 지출은 약 32조원 규모로 파악됨.

○ 넷째, 국가 예산으로 8종 사회보험제도 운영을 지원하는 규모는 2015년 현재 14조 6,425억원으로 국민일반을 위한 공공부조 또는 사회서비스 지출(약 32조원)의 절반에 육박함.

□ 사회보장지출 국제비교 및 장기 추이

○ 2016년 기준 OECD 통계에 따르면 우리나라의 공공사회지출(SOCX)은 GDP 대비 10.4%로 최하위 수준임. OECD 국가 평균 21%와 단순 비교할 때 절반수준에 불과하며 현재 데이터가 공개된 30개국 중 최하위에 머물고 있음.

- 하지만 지출 총량의 비교에 있어서는 상대적으로 과소할지라도 2000년대 들어 공공사회지출의 증가속도가 OECD 어느 나라보다 빠르다는 사실에 주목해야 함.

○ ‘사회보장위원회’ 발표(2013)에 따르면, 급여의 범위와 내용에 변화 없이 인구고령화에 따른 자연증가 요인만 고려하더라도 우리나라의 사회보장지출은 2013년 GDP 대비 9.8%에서, 2030년에는 17.9%, 그리고 2060년에는 29.0%로 추계됨.

□ 사회보장체계의 구조적 한계

○ 최근 조세수입을 근간으로 하는 정부 사회복지 예산이 크게 증가함에 따라 사회가 최우선적으로 보호해야 하는 저소득층에 대한 사회안전망이 크게 확보되었을 것으로 예상할 수 있지만, 근로와 연계가 취약한 ‘일하는 빈곤층’은 여전히

한계노동자로서의 취업과 실업을 반복하며 사회주변부에 머무르고 있는 현상이 목격됨.

- 이것은 우리나라 현행 사회보장체계가 안정된 일자리를 가지고 기여금을 납부할 수 있는 ‘고용안정성이 확보된 근로자’를 대상으로 하는 사회보험지출이 핵심이고 그 밖에서 공공부조가 보완하는 형태로 구성됨에 따라 안정적인 직장근로자나 절대빈곤층 사이에 놓여있는 광범위한 계층이 정책의 사각지대에 노출되고 있음을 의미함.
- 더구나 최근의 사회복지정책이 ‘노인’지원과 ‘보육’에 집중되면서 전통적인 빈곤층에 대한 지원도 재정적으로 취약해지고 있음.
- 여기에 더하여 앞으로 인구고령화의 진전으로 과 연금제도의 성숙으로 노인 진료비나 연금지출 등 노인관련 보편적 급여를 중심으로 한 사회보험 중심의 지출구조가 보다 확고하게 굳어질 것으로 예상¹⁾되지만, 저성장이 고착화되면서 고용시장의 불안은 더욱 커질 것으로 우려됨.

□ 사회보장지출 효율성 제고를 위한 과제

- 첫째, 개별 기관이나 연구자에 따라 상이한 기준을 적용하여 추정하고 있는 사회보장지출의 범위에 대한 명확한 기준을 마련하여 전체 사회보장지출의 규모와 배분에 대한 재정통계를 공개하고 지속적으로 관리하여 나아가야 할 것임.
- 둘째, 사회보험에 정부예산이 지원되고 있음을 감안할 때 사학연금기금과 공무원연금의 급여 외 비용 지출 중 불필요한 업무의 정비 필요
- 셋째, 노동시장의 유연성화와 소득불평등을 고려했을 때, 고용보험기금 운용에 있어 실직 시 안전망 기능을 충실히 수행하도록 적정수준의 실업급여 지출이 도모되어야 할 필요가 있음. 또한 실업과 고용불안의 위험에 대한 실질적 대응으로서 취업의 디딤돌이 될 수 있도록 직업능력개발사업의 효율적 집행에 정책역량을 집중해야 할 것임.

1) 2013년 한국보건사회연구원 SOCX 기준 사회보장지출 장기재정전망에 의하면 예산지출은 2013년 GDP 대비 3.5%에서 2060년에는 5.7%로 다소 높아지는 반면에 사회보험은 6.3%에서 23.2%로 기하급수적인 증가가 있을 것으로 전망하고 있다(신화연 외, 2013).

- 넷째, 공공부조 및 사회서비스 영역에서는 전통적 정책부문인 국민기초생활보장 예산의 증가율이나 규모가 상대적으로 과소함. 본 연구에서 확인한 것과 같이 저성장의 고착화와 불안정고용 확대로 인한 노후빈곤 위험이 커질 수 있다는 점을 숙고할 필요가 있음.
 - 노인관련 지출인 노령과 보건의 경우 자연증가로 인하여 2040년까지 현재 OECD 평균수준 즉, 소위 말하는 중복지의 기준을 달성하지만, 나머지 공공부조나 사회서비스 등 조세를 근간으로 하는 지출수준은 OECD 평균과의 차이를 좁히지 못하고 오히려 그 격차가 커질 것으로 전망됨.
 - 동태 미시모의실험모형(DOSA 1,1)을 통해 인구고령화와 제도성숙을 반영한 노인빈곤율의 장기추이 전망에 따르면, 노인빈곤율 수준은 기초연금제도의 완전 시행과 국민연금제도 성숙에 따라 지속적으로 감소하여 2046년에는 현재 수준 대비 약 40% 하락하지만, 이후 다시 높아질 것으로 예상
 - 이는 현행 제도가 인구고령화에 따른 시장소득기준 노인빈곤 심화 문제를 극복하는데 한계가 있음을 보여주는 것으로 해석 가능함.
 - 노후소득보장 사각지대를 효과적으로 축소하기 위해서는 기초연금과 기초생활보장제도의 역할을 강화시킬 필요성 또한 배제할 수 없다는 점에서 국민연금-기초연금 및 생계급여 간의 장기적인 기능배분에 대한 구체적인 논의가 필요함.
- 다섯째, 현재 재정 외로 운영되고 있는 건강보험과 노인장기요양보험의 통합재정 내 편입을 추진함과 동시에 과도한 국고지원을 축소하는 노력이 필요.
- 여섯째, 사회서비스 분야 지출의 최종 전달자 역할을 하고 있는 민간위탁업체에 대한 관리체계 강화 및 장기적으로는 정부(중앙 및 지방)가 직접적으로 급여를 제공하는 체계를 구축·급여지급 방식의 조정 등을 포함한 지출효율성 제고 노력이 필요함.
- 마지막으로 중장기적 관점에서의 정책과제로서, 출산율 제고 또는 미래 근로세대의 생산성 제고 효과가 향후 2-30년 이후 경제에 반영됨을 고려, 현재 에코세대(2015년 현재 26-36세)와 미래세대와 관련된 취업·결혼·출산·양육지원정책

의 정책합리성 진단 및 효과성 제고를 위한 대응방안 모색 필요

□ 정부수입구조 개편 방향

○ 고령화로 인해 늘어날 지출은 주로 소득세, 법인세, 소비세와 같은 현존하는 주요 세목들을 통해서 확보할 수밖에 없음. 환경세 등의 추가적인 세원을 발굴할 수 있겠으나 그 규모는 크지 않을 것이므로, 기간 세목들을 통한 세수 확보는 더욱 중요해짐.

－ 개인소득세와 법인세 그리고 부가가치세수의 GDP 비중 추이에 따르면, 2012년 현재 우리나라의 법인세부담률은 4%로 OECD 18개국 평균 3.2%보다 1.3배, 1965년 선진국 평균 2.2%보다는 1.8배 이상 높은 수준임. 반면, 개인소득세(4.1%)와 부가가치세(4.6%) 부담률은 OECD 18개국 평균(각각 11.3%와 7.1%)의 36%와 64%수준에 머물고 있음.

○ 첫째, 비과세·감면제도의 정비가 요구됨.

－ 2013년 소득세법 개정으로 소득공제가 세액공제로 전환되고 2015년 세액공제가 추가로 확대되면서, 2014년 근로소득세 납부대상자의 절반이 면세자로 분류(‘14년 근로소득세 면세자비율 48.1%).

－ 직접적인 재정지출과 정책의 대상이나 목적이 유사한 조세지출항목을 점검하고 현재 정부가 추진 중인 유사·중복사업의 조정과 연계하여 비효율적인 조세감면제도를 정비할 필요가 있음.

－ 과세기반 확대와 관련하여 정부 급여지출에 대한 과세 수준을 보면, 2011년 덴마크의 경우 이전소득에 대한 직접과세를 통해 공공사회지출의 5%를 다시 세금으로 환수, 호주, 이탈리아, 핀란드, 네덜란드, 스웨덴의 경우 급여수당에 대한 조세수입이 GDP의 2.5%를 초과, 오스트리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴과 같은 유럽국가들에서의 환수액 규모는 GDP의 5%이상, 덴마크의 경우 GDP의 8-9%에 이르고 있으나, 우리나라는 0%임.

• 최근 일부에서 제기하고 있는 아동수당이나 청년수당 또는 기본소득과 같은 보편성을 갖는 현금이나 현물급여제도의 도입에 관하여 논의할 경우 반드시 이들 급여에 대한 과세가능성 역시 검토되어야 할 것임.

- 둘째, 소비과세 강화를 중심으로 조세체계를 개편할 필요가 있음.
 - 세수측면에서는 법인세와 개인소득세 등 소득과세에 절대적으로 의존하고 있는데, 이처럼 현재 일하는 세대의 소득에 대한 과세에 의존하여 재원을 조달하는 구조에서는 인구고령화가 진행될수록 재정여력이 위축되기 쉽고 그에 따라 미래세대에게 추가적인 부담을 요구할 수밖에 없음. 즉, 현행 조세체계에서 인구고령화는 세대간 형평성을 크게 훼손할 수 있는 요인으로 작용할 수 있다는 것임.
 - 단순히 세대간 조세형평성만을 고려할 경우, 자산과 소비에 대한 과세강화를 요구할 수 있으나, 조세개혁방향을 논함에 있어 조세의 경제적 효율성까지 고려해야 하는데, 세목별 효율성 손실규모를 보면 자본과세(29.8%)가 가장 크고 일반소비과세(15.5%)가 가장 낮게 나타남(김승래·김우철, 2007).
 - 현시점에서 소비세는 분명 역진적인 조세임은 분명함. 하지만 생애 소득과 소비 사이클을 고려했을 때 이러한 역진성의 문제는 상당부분 해소될 수 있을 것임.
- 마지막으로 사회적 합의 도출을 위한 정책적 노력이 필요함.
 - 특정 세목이나 지출항목에 대한 조정은 필연적으로 사회경제적 갈등을 초래하며, 경제적 유인체계를 통해 다른 세목의 수입이나 지출규모에도 영향을 줄 수 있기 때문임.

제8장 결론 및 정책적 제언

- 본 보고서는 현재 한국 사회가 직면하고 있는 경제·사회·인구학적 현실을 직시하고, 관련한 사회보장 제도와 체계들이 이러한 현실에서 어떠한 과제를 안고 있으며, 어떠한 방향과 방안으로 이러한 난제들을 풀어나가야 할지에 대한 전문가들의 진단과 처방들을 담고자 하는데 그 목적이 있었음.
- 결론에서는 지금까지 논의의 요약과 함께 사회보장위원회의 역할과 관련한 합의와

제언을 언급하고자 함.

- 첫째, 우리사회의 급변이 미래 빈곤과 불안정성을 가중시킬 소지가 있으며, 이에 대처하기 위해 기업주도적 성장 일변도의 기존 궤도에서 벗어나서, 좀 더 포용적이고 소득주도적인 성장과 포괄적인 복지의 제공을 통한 행복과 건강의 보장이라는 새로운 궤도 설정이 필요함.
- 둘째, 현재와 같은 한국의 복지체제가 유지된다면 중장기적으로 ‘자유주의형+남유럽형 복지체제’의 단점을 흡수한 ‘나쁜 복지국가’가 현실화될 우려가 있음.
 - 사회보장위원회는 좋은 복지국가를 설계함에 있어 매우 중요한 위상을 가진 조직이니만큼, 경제 중심적 접근에 대한 균형추로서의 역할이 기대됨. 이를 위해 대안적 논리와 설계도를 제시하기 위한 다각적인 노력이 필요함.
- 셋째, OECD에서 유독 높은 노인빈곤 수준을 보이는 우리나라에서, 이에 대응하기 위해서는 다차원적 접근이 요구됨. 특히, 공적연금, 기초연금, 기초생활보장제도의 획기적인 관계 재정립이 필요함.
 - 사회보장위원회는 공적 노후보장제도의 획기적 개선이 가지는 긍정적 효과에 대한 논리의 근거를 좀 더 탄탄하게 구축하고, 다양한 대안의 다각적인 효과를 검증함으로써 대안적 제도의 실현가능성을 높이는 작업에 노력을 투여할 필요가 있음.
- 넷째, 최근 일-가정양립 지원을 위한 정부의 노력이 크게 강화되었지만, 보편적 방식과 선별적 방식을 분별적으로 결합함으로써 효과성과 효율성을 높일 필요성이 제기됨.
 - 일-가정 양립지원 정책은 보건복지부, 고용노동부, 교육부가 거의 대등하게 관련된 사안이기 때문에 조정이 쉽지 않은 만큼, 사회보장위원회의 연계·조정 역할이 기대됨.
- 다섯째, 중앙정부와 지방정부 간의 재정관계를 합리화하기 위해서는 중앙정부와 규제와 통제수준은 완화하되, 관리·감독·협업·조정 기능이 강화될 필요가 있음.
 - 중앙과 지방의 합리적 재정관계 정립을 위한 사회보장위원회의 조정 역할이 강화될 필요가 있음.

○ 마지막으로, 재정지출의 합리성과 효율성을 높이고, 조세기반을 강화하는 방향으로 재정체계를 개편할 필요가 있음.

－ 이와 관련하여, 사회보장위원회는 다양한 재정주계와 조세수입모형 체계를 구축하고 자료를 축적해 나갈 필요가 있음.

*주요용어: 보건복지 여건 및 환경변화, 보건복지 중장기 정책방향, 복지레짐. 노인빈곤, 중앙과 지방의 복지역할 분담, 복지 재정, 일 가정 양립

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 주요 내용 및 방법

제1절 연구의 배경 및 목적

보건복지 여건 및 환경이 급격하게 변하고 있다. 인구구조 및 가족구조의 변화, 뉴 노멀(New Normal) 도래, 노동시장의 변화, 기후 변화, 기술의 발전, 빈곤 및 불평등의 심화 등의 보건복지 여건 및 환경 변화는 우리에게 이에 걸맞는 보건복지체계를 요구하고 있다.

저출산고령화에 대하여 살펴보면, 2012년 생산가능 인구 비중은 73.1%로 정점(생산가능 인구수는 2016년 3,704만명으로 정점)에 달한 이후 2026년 초고령사회(노인인구 20%)에 진입하는 등 인구고령화가 노동력에 미치는 영향이 급속히 증가할 것으로 전망되고 있다(이삼식, 보사연 내부 발표자료). 인구 고령화는 노인의료비를 증가를 수반한다. 2050년 노인 건강보험 진료비는 GDP대비 3.30~5.77%로 추계되고 있다(이수연 외, 2015). 또한 노인부양비가 급등할 것으로 추정된다. 2012년 기준으로 노인 1인을 부양해야 할 생산가능 인구는 5.6명으로 OECD 국가 중 네 번째로 젊은 국가에 속하지만, 2050년이 되면 1.4명으로 일본 다음으로 노령화된 국가가 될 것으로 추정된다.

뉴 노멀(New Normal)²⁾ 시대가 도래된다. 국회예산정책처의 보고서(2014)에 따르면, 한국의 경제성장률은 2020년대 2%대에서 2030년 후반에는 1%대로 진입할 것으로 추정된다. 2016년 2분기 현재 가계부채는 민간 사채 등을 제외하고도 1,250조원을 넘어섰고, 국가채무는 2016년 현재 GDP의 약 36%(기획재정부, e-나라지표)이다. 저금리에도 불구하고 가계소비는 가계부채, 전세의 월세 전환, 미래에 대한 불안 등으로 저조한 상태이다.

노동시장의 경우 최근 3년 동안 청년실업률이 크게 증가하여 2012년 7.5%이던 청년 실업률이 2015년 9.2%로 급등하였다. 2016년 2월에는 12.5%에 도달하였다. 2020년

2) “뉴 노멀의 특징은 글로벌 경제의 모든 나라에 저성장, 저물가, 저금리, 고부채 등의 상태가 정착되어 있고, 이에 대처할 방향은 어떤 나라도 아직 확실하게 잡지 못하고 있다. 이름은 ‘New Normal’이지만 사실 normal한 것이 없다. 지난 반세기 동안 abnormal 한 사태가 만들어낸 것이 ‘New Normal’이다” 조순 (2016).

중반까지는 소위 '88만원'세대로 표현되는 청년층의 일자리 문제는 해결되기 어렵다는 것이 전문가들의 일치된 견해이다. 비정규직 근로자의 사회보험 가입률은 정규직 근로자의 약 절반정도이다. 2015년 8월 현재 국민연금의 가입률은 정규직 82.0%, 비정규직 36.9%. 고용보험의 가입률도 정규직 82.4%, 비정규직 42.5%이다. 2015년 8월 현재 정규직 평균임금은 269.6만원, 비정규직 평균임금은 146.7만원으로 나타나(통계청) 정규직 임금의 54.4%수준에 머물고 있다. 중위임금의 2/3보다 적게 받는 저임금근로자의 비율 역시 한국은 25.1%로 OECD 국가에서 미국 다음으로 높은 수준이며, 1분위임금과 10분위임금의 배율은 4.85배로 미국과 이스라엘에 이어 세 번째로 높은 격차를 보여주고 있다. 2012년 자영업자는 571.8만명으로 취업자 4명 중 1명이 자영업자(취업자 대비 비중 23.2%)이다. 이는 OECD 국가에서 터키, 그리스, 멕시코에 이어 4번째로 자영업자 비중이 높다(기획재정부, 2013).

4차 산업혁명(IoT, Big-data, AI)이 도래하고 있다. 오늘날 급격하게 진행되고 있는 4차 산업혁명은 노동시장뿐만 아니라 보건복지 전반에 지대한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 2020년부터 미래산업 전쟁 시작된다는 최윤식의 『2030 대담한 도전』, 2045년 특이점(singularity) 도달한다는 레이 커즈와일의 『특이점이 온다』, 노동이 상품이 될 수 없는 사회로 이행할 것이라는 제르미 리프킨의 『노동의 종말』에 더하여 최근에는 기본소득의 필요성이 대두되고 있다. 판 더 벤과 판 빠레이스의 「A Capitalist Road to Communism」이 기본소득에 대한 대표적인 저서이다.

빈곤·불평등이 악화되고 사회병리현상이 증가하고 있다. 1993년 이후 경제성장이 빈곤·불평등 완화로 이어지지 않고 있으며, 중위소득50% 기준 빈곤율은 외환위기 이후 증가 추세를 유지하고 있다. 우리나라의 경우 근로연령인구의 빈곤과 불평등도는 낮은 수준이나, 노인의 빈곤과 불평등도는 OECD 국가 중 예외적으로 높은 수준이다. 우리나라의 빈곤과 불평등 전망에 대해 선부른 판단을 하기는 어려우나, 경기전망이 밝지 않고, 노동시장의 불안정성이 상존한다는 측면에서 단기간 내에 빈곤과 불평등이 개선되리라는 낙관적 기대만을 할 수는 없는 상황이다. 우리나라 자살률은 1996년까지는 OECD 평균보다 낮았고, 1998년 IMF 경제위기 이후 급격하게 증가한 후 약간 감소하는 추세를 보이다가, 국제금융위기 이후 다시 급격하게 증가하여 OECD 1위 수준이다.

이러한 보건복지관련 환경변화에 따른 정책과제는 기존의 패러다임으로 해결할 수 있는 과제와 기존의 패러다임으로는 해결할 수 없는 과제로 구분된다. 기존의 패러다임으

로 대응할 수 있는 과제는 합리적인 개선책을 마련함으로써 해결이 가능하다. 그러나 기존의 패러다임으로 해결할 수 없는 것은 새로운 패러다임으로의 전환이 요구으로 대응해야 한다. 그러므로 이에 대한 검토가 필요하다. 예컨대, 뉴 노멀에 대응하기 위해서는 이윤주도 성장에서 소득주도 성장으로 경제성장 패러다임이 전환될 필요성이 있는지 검토되어야 한다. 제4차 산업혁명으로 인한 노동의 종말에 대해서는 먼 훗날의 이야기일 수도 있지만, AI(인공지능)에 대한 세금 부과, 기본소득 도입 등이 검토될 수 있다. 그리고 복지재원 마련을 위해서는 불평등 연계 조세 체계에 대한 검토가 필요하고, 기후 및 환경에 대해서는 탄소배출권 등 환경세 부과 등이 검토되어야 한다.

이러한 문제 인식을 바탕으로 한 본 연구의 목적은 다음과 같다. 거시적인 측면에서 보건복지관련 환경변화에 따른 정책과제를 검토하여 기존의 패러다임으로 해결가능한 문제와 기존의 패러다임으로 해결이 불가능한 문제를 구분한다. 해결 가능한 문제에 대해서는 정책 방향을 제시하고, 해결이 어려운 문제는 패러다임 전환을 검토한다. 이를 바탕으로 보건복지 중장기 발전 방향 모색의 기초자료를 제공하고자 한다.

제2절 연구의 주요 내용 및 방법

본 연구는 중장기 보건복지 방향 설정이 목적이므로 먼저 보건복지 여건 및 환경 변화에 대하여 살펴본다. 인구구조 및 가족구조의 변화, 뉴 노멀(New Normal) 도래, 노동시장의 변화, 기후 변화, 기술의 발전, 빈곤 및 불평등의 심화 등이 주요 핵심내용이다. 이러한 변화를 바탕으로 거시적인 정책방향 제시와 함께 중장기 방향모색을 위하여 심도 있게 검토되어야 할 과제들을 선정하였다.

향후 우리나라에 적합한 복지 레짐이 무엇인지에 대한 검토를 하였다. 한국 사회에서는 스웨덴식 혹은 독일식 복지국가모델을 선호하는 흐름이 있으나 이는 현실적으로 가능한 경로가 아니며 영미식 복지국가 모형은 재분배 문제에 약점이 있는 체제로 바람직하다고 볼 수 없다. 보편주의 원리를 강화하고 공공복지제도의 급여수준을 높이는 쪽으로 그리고 공공부문의 복지공급 책임을 강화하는 쪽으로 정치적 선택이 이루어지면 사회민주주의나 보수주의 모형과의 친화성이 강화되는 복지모형으로 접근해 갈 것이며, 반대의 경우는 자유주의모형과 친화력이 높아지는 모형으로 이행할 것이다. 또 한 가지 가능

성은 노동시장의 분절화에 따른 광범위한 복지사각지대를 해소하지 못하고 복지공급에서 국가의 역할을 강화하기 보다는 가족의 기능을 유지 강화하는 쪽으로 정치적 선택을 하면 남부유럽형으로 접근해갈 수도 있다.

다음으로는 노인빈곤의 문제에 대한 해결방안을 모색하고자 한다. OECD에 따르면 우리나라의 노인빈곤율은 OECD회원국 중 가장 높은 수준이다. 중위소득 50%를 빈곤선 기준으로 할 때 47.4%(2014)로 약 절반의 노인이 빈곤에 처한 것으로 나타났다. 여유진(2012)에 따르면 우리나라 노인의 빈곤율은 최저생계비를 빈곤선으로 할 때 2005년 25.7%에서 2009년 19.6%로 큰 폭으로 줄었으나, 중위소득의 50%를 빈곤선으로 하게 되면 2005년 47.5%에서 2009년 45.7%로 소폭 줄어드는데 그치고 있다. OECD 회원국의 빈곤율은 노인인구와 전체인구 간에 별반 차이를 보이지 않으나 우리나라는 노인인구 빈곤율이 49.6%(2013)인데 반해 전체 인구의 빈곤율은 14.6%로 낮아 두 집단에 상당한 격차가 존재한다. 이는 경제적 자원을 배분하는데 우리 사회가 노인인구에게 상대적으로 매우 인색하다는 것이며 자원배분을 둘러싼 세대 간 형평성 문제가 매우 심각함을 보여주는 것이다.

일·가정 양립의 문제는 근로빈곤 해결에 매우 중요한 과제이므로 이에 대한 검토를 한다. 우리나라에서 일·가정양립지원정책은 저출산·고령화에 대한 대응전략으로 2000년대 중반부터 추진되기 시작했다. 10년간의 성과를 평가해 보면, 정책지원대상의 확대, 정책의 다양화, 정책지원수준의 증대, 지원기관의 확대, 재정 확대에 요약할 수 있다. 일·가정양립지원정책의 문제점은 대상포괄성과 접근성 평등 보장 측면, 표적화를 통한 형평성 보장 측면, 정책 지원의 다양성과 충분성 측면, 지원기관(전달체계)의 통합성 측면, 재정 측면으로 구분해 검토한다.

다음으로는 중앙과 지방 간의 사회복지 재정이 어떻게 재정립이 되어야 하는지에 대한 검토를 한다. 사회복지재정지출은 대인사회서비스(personal social service)의 특성, 특정 수혜자를 대상으로 하는 현금급부 제공, 예산의 '완전 구속성', 경제적 효율에 우선하는 사회적 형평 및 국민복지기준(national minimum) 지향가치(원리) 등 다른 재정지출 분야와 본질적으로 다른 특성을 지닌다. 그러므로 정부간 재정관계의 구축에 있어서 사회복지재정의 특성을 반영하는 새로운 형태를 모색하는 시도가 반드시 필요하다. 그 과정에서는 전통적인 중앙·지방정부간 재정관계의 모습과 유사한 면모도 기본적으로 수용하지만, 그와 다른 고유의 면모도 새롭게 창출해 내어야 한다. 만일 사회복지

재정의 특성이 제대로 반영되지 못한 채 SOC투자나 지역개발 분야의 재정사업을 추진하는 형태로 정부간 재정관계가 형성된다면 사회복지지출의 효율성과 효과성 그리고 책임성은 담보될 수 없기 때문이다.

마지막으로는 뉴 노멀 시대 도래에 따른 사회보장재정은 어떻게 변할 것이고 재원은 어떻게 마련하여야 하는지에 대한 검토를 한다. 최적의 복지실현과 제도의 타당성이 도모되어야 함에도 불구하고 우리의 복지실태는 갈등과 분쟁의 가장 큰 원인이 되고 있는 현실이다. 그 이유는 복지의 이면에 항상 재정문제(지출과 부담 그리고 혜택의 배분상태)가 놓여있기 때문이다. 이에 본고에서는 현재 우리나라 사회보장 재정현황을 살펴보고 미래 전망에 기초하여 향후 고령사회에서의 제도적 합리성 확보를 위한 검토 과제를 도출하고자 한다.

본 연구는 일반적인 연구방식과 다른 방식으로 연구를 진행하였다. 대부분의 연구들은 선행연구 검토, 조사, 전문가 자문회의 등을 토대로 진행하지만, 본 연구는 보건복지 여건 및 환경 변화에 대한 검토를 바탕으로 중장기 발전방향관련 검토 과제를 선정하고 각계의 최고 전문가가 기존의 원고를 수정·보완하여 발표하는 형식으로 진행하였다. 발표과정에서 드러난 토론자의 의견을 발표자가 수렴하여 최종원고를 작성하였다. 이러한 형식을 취함에 따라 본 보고서는 전체적인 일관성보다는 각 장의 완결성 중심으로 접근하였다. 이 결과 일부 사안에 대해서는 관점에 따라 서로 다른 대안을 제안하고 있다. 이는 향후 위기에 대한 준비 차원으로 검토될 수 있는 다양한 아이디어 간의 상충이라는 점에 유의할 필요가 있다.

제 2 장

보건복지 환경변화 및 정책방향

제1절 보건복지 환경변화 및 정책방향

제2절 빈곤·불평등으로 살피본 복지국가 유형과 전망

제3절 보건복지 환경변화에 따른 정책과제

2

보건복지 환경변화 및 정책방향 <



제1절 보건복지 환경변화 및 전망

1. 인구구조의 변화

인구구조 변화 중 저출산은 학령인구 감소, 병역자원 감소, 노동력 감소로 이어지고, 고령화는 노인인구 증가, 인구역전 현상, 노인의 고령화(85세 이상의 후기 노인의 증가)로 나타난다. 이 결과 소비위축, 내수시장 위축, 사회보장부담 증가, 생산가능인구의 감소, 만성질환자 증가 등으로 국가 차원에서는 지속발전 가능성을 저해하고, 개인적으로는 삶의 질 저하를 초래한다.

부양비³⁾는 2000~2011년까지는 총부양비가 감소·안정세를 유지하였으나, 2012년 최저를 기록한 후 증가하였다. 인구감소와 고령화로 총부양률이 2016년부터 본격적으로 증가하고, 노년부양비도 2010년 15.2%에서 2050년 71.0% 수준으로 급증(통계청, KOSIS)할 것으로 예측된다. 부양비 증가는 가구의 생활수준 저하 및 실질적 빈곤 증가로 이어져, 복지수요를 증가시킨다. 따라서 우리나라의 경우 2000~2020년간의 저부양비 기간을 활용한 성장 모멘텀 확보 및 국민통합 기반 마련이 긴요하다.

가족구조는 2005년까지는 4인가구가 최빈 가구였으나, 2010년에는 2인가구가, 그리고 2015년에는 1인가구가 최빈가구(27.2%)로 등장하였다. 2014년 1인가구의 절대빈곤율(경상소득기준, 전가구)은 30.9%, 상대빈곤율(중위 50%가처분소득 기준)은 47.6% 수준이며, 이는 동연도 우리나라의 절대빈곤율 7.7%, 상대빈곤율 13.3% 보다 매우 높은 수준(정은희 외, pp. 101~103)이다.

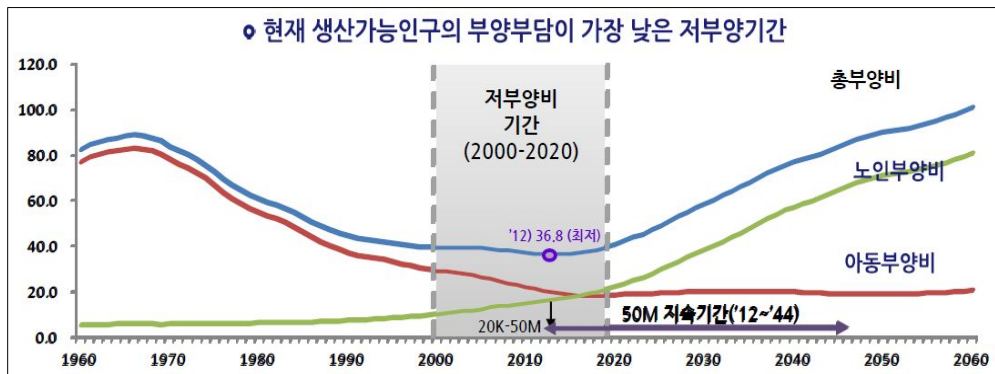
3) 부양비(Dependency ratio)는 다음의 정의에 따른 총부양비와 유소년부양비, 노년부양비로 구성된다.

※ 총부양비 = 유소년부양비 + 노년부양비

※ 유소년부양비 = 유소년인구(0~14세) ÷ 생산가능인구(15~64세) × 100

※ 노년부양비 = 고령인구(65세 이상) ÷ 생산가능인구(15~64세) × 100

[그림 2-1] 인구구조 변화에 따른 부양비 변화 추이



주: 저부양기간의 20K는 소득2만불을, 50M은 총인구수 5천만 명을 의미함.
 자료: 통계청(2010) 장래인구추계

인구문제는 향후 빈곤불평등을 증가시키는 방향으로 작용할 것으로 판단된다. 우리나라의 경우 2000년 고령화사회(노인인구 7%)에 진입한 이후 65세 이상 노인인구 비중은 꾸준히 증가하는 추세이며 2050년이 되면 우리나라의 고령화율은 38.2%로 급증하여 일본(39.6%) 다음으로 65세 이상 노인인구비율이 높은 나라가 될 것으로 추정되고 있다. 근로능력이 미약하거나 없는 노인인구 비율 증가는 시장소득기준 빈곤 및 불평등을 증가시킬 것이고, 여기에 국가의 역할이 미약하면, 가처분소득기준 빈곤 및 불평등조차도 높은 상태로 유지될 것이다. 한국보건사회연구원의 내부 자료에 의하면 기초연금 시행과 국민연금 성숙에 따라 노인빈곤율은 2046년에는 현재 대비 40% 감소하다가 다시 증가될 것으로 전망(고제이, 2016)된다.

2. 신자유주의 지속

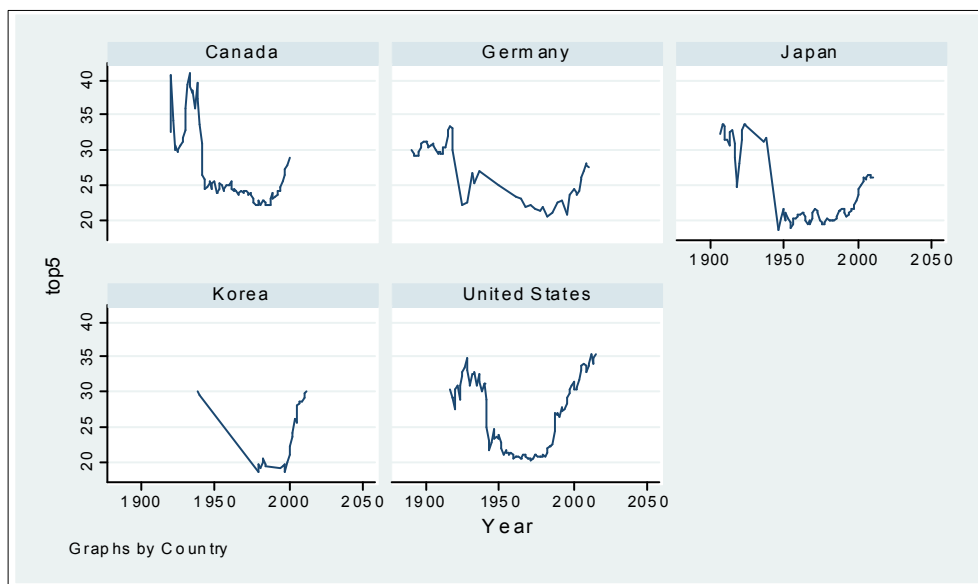
제2차 세계대전 이후 경제적 황금기(golden age)에는 대부분 국가들의 불평등 수준은 매우 낮았다. 이는 여러 가지 복합적 요인이 있었으나, 국가 개입을 강조하는 케인즈주의, 높은 율의 조세체계, 경제성장의 낙수효과(trickle-down effect) 등이 주요 요인이었다.

그러나 1970년 후반부터 시작된 신자유주의는 거의 모든 영역에서 빈곤 및 불평등을 악화시켜왔다. 승자독식, 국경없는 무한 경쟁으로 표상되는 신자유주의는 승자와 패자

간의 불평등과 패자의 빈곤화로 이어진 것이다.

2008년 국제금융위기는 지성인에게 신자유주의에 대한 성찰적 기회를 제공하였으나, 이후에도 신자유주의는 지속되고 있다. 자본의 속성은 자본의 이윤율을 극대화하는 방향으로 움직이므로 ‘신자유의 모순의 임계점’ 전에는 대안이 도입될 가능성은 낮다. 신자유주의 체계가 지속되는 한 적어도 시장 소득기준의 빈곤 및 불평등은 증가하는 방향으로 작용한다.

[그림 2-2] 주요국의 1850~2010년 소득 상위 5% 점유율 변화



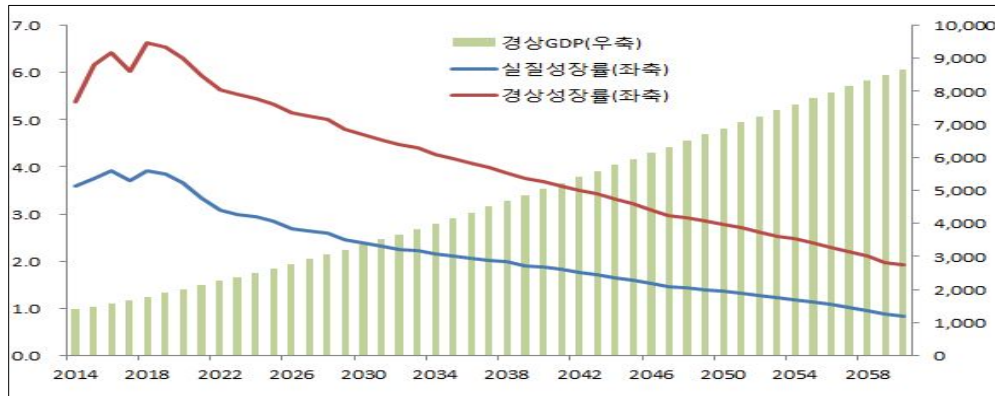
원자료: The World Wealth and Income Database (www.wid.world/#Database; 2016.7.12. 인출)

3. 경제성장 및 가계부채

우리나라 중장기 경제성장을 전망치는 모든 기관들 공히 감소 추세를 전망하고 있다. 생산가능인구 감소 등의 요인을 반영하여 OECD(2012)는 한국의 경제성장률을 2011~2030년 2.7%, 2030~2060년간 1.0% 수준으로 전망하고 있다. KDI(2010)는 우리나라의 경제성장률을 2011~2020년간 4.1%, 2021~2030년간 2.1%, 2031~2040년간 1.7%로 전망한다. 국회예산정책처(2014)도 <그림5> 과 같이 하향할 것으로 전망하고 있다.

[그림 2-3] 경제성장률 중·장기 전망

(단위: 조원, %)



자료: 국회예산정책처(2014), 『2014~2060년 장기 전망』, p.13.

경제성장의 낙수효과(trickle-down effect)에 대해서는 많은 논란이 있었다. 경제성장의 몫이 빈곤층과 비빈곤층 간에 어떻게 분배되는가를 살펴본 김미곤의 연구(2005)에 의하면 우리나라는 낙수효과가 없는 것으로 나타났다. 선도 산업·부문·계층이 잘되면 그 효과가 후발 산업·부문·계층으로 확산된다는 낙수효과(trickle-down effect)는 1990년대 초반까지는 지속되었으나, 1993년 이후 사라진 것으로 나타나고 있다.

이는 현재 경제성장 패러다임인 이윤주도 성장((Profit-led growth)'으로는 경제성장이 될지라도 빈곤 및 불평등을 개선할 수 없음을 시사한다. 분배상태가 악화되면 경제성장률이 저하되는데, OECD의 최근 보고서(2015, pp.59-100)⁴⁾에 의하면, 백분율로 표시된 지니계수가 1포인트가 증가하면, 경제성장률은 연간 -0.12% 포인트 감소한다. 한편 우리나라의 잠재적 경제폭탄인 가계부채가 매우 가파르게 증가하고, 전세에서 월세로의 전환이 급격하게 진행되고 있다.

4) OECD (2015) In It Together: Why less Inequality Benefits All, OECD Publishing, Paris.

[그림 2-4] 가계신용 및 월세비중



4. 노동시장 변화

우리나라 노동시장의 읽는 핵심어는 이중구조(대기업/중소기업, 정규직/비정규직, 여성/남성, 원청/하청 등), 높은 자영업자 비율, 증가하고 있는 청년실업 등이다. 저임금 근로자 비율은 미국 24.9%, 한국 23.7%로 나타나 OECD국가 중 미국 다음으로 높다(e-나라지표, 2016). 통계청(2016)에 따르면 대기업(300인 이상) 상시근로자의 월평균 임금은 501.7만원, 중소기업(5~299인), 상시근로자의 월평균 임금은 311.3만원. 대기업과 중소기업 간의 임금비율은 외환위기 이후 80% 수준에서 62.6%로 하락하였다. 근로형태별 사회보험 가입률은 다음과 같다.

<표 2-1> 근로형태별 임금근로자의 사회보험가입률

(단위: %)

근로형태별	2014. 08			2015. 08		
	국민연금 (직장가입자)	건강보험 (직장가입자)	고용보험	국민연금 (직장가입자)	건강보험 (직장가입자)	고용보험
임금근로자	67.9	71.4	68.8	67.4	71.5	68.6
정규직	82.1	84.1	82.0	82.0	84.8	82.4
비정규직	38.4	44.7	43.8	36.9	43.8	42.5
한시직	56.0	65.3	62.8	54.4	64.1	60.4
기간제	58.5	69.3	66.0	58.2	69.4	64.6
비기간제	47.1	51.1	51.3	40.4	44.6	45.4
시간제	14.6	17.8	19.6	13.3	17.5	18.8
비전형	21.8	31.2	29.2	21.0	31.1	29.0

자료: 통계청. 경제활동인구조사(www.kosis.kr, 2015.12.09. 다운로드)

일자리 수급 전망에 대해 인구구조라는 측면만 고려하면, 2020년대 중반까지 일자리 부족, 2030년 이후 인력부족이 나타날 것으로 예측되고 있다. 4차 산업혁명, 특히 인공지능의 발달은 일자리를 감소시킬 것으로 판단된다. 레이 커즈와일에 의하면 2045년에 인공지능이 인간지능을 앞선다는 특이점 도달(『특이점(singularity)이 온다』)한다고 주장하고 있다. 통일은 바람직한 일이지만 일자리라는 측면에서는 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

노동이 본(本)이라면 복지는 말(末)의 성격을 지니고 있으므로 노동시장의 분절화 등 노동문제가 해결되지 않으면, 빈곤불평등은 악화될 가능성이 높다. 2020년 중반까지의 일자리 부족을 해결하기 위해서는 시장에서의 일자리 창출은 한계가 있으므로 공공부문의 역할이 중요하다.

5. 기술진보

1,2차 산업혁명은 삶의 질 제고, 노동권 착취, 제국주의 등장, 1,2차 세계대전, 소득격차로 인한 공산주의 등장, 복지제도 발전 등의 명암을 제공하였다. 오늘날의 복지제도, 즉, 민주주의와 자본주의라는 서로 다른 작동 원리 간의 모순을 보완하는 기제는 제2차 산업혁명의 부작용을 부분적으로 치유하는데 기여하였으나, 그 한계가 부각되고 있다. 그 예로는 Occupy the Wall Street, 트럼프 현상, Brexit, 헬조선 등이 있다.

3차 산업혁명은 생산성 향상과 삶의 질 제고에 기여한 측면도 있지만, 신자유주의와 결합하여 노동시장 유연화, 글로벌 아웃소싱, 금융자본주의 심화, 경제위기 및 불확실성 증가, 비정규직 증가, 양극화 심화, 청년 실업과 중장년 층 고용불안 야기 등의 부작용 노정하였다. 자본주의의 부작용이 심화되면, 모순을 완화하는 기제(복지 등)가 강화되어야 하나, 신자유주의와 제3차 산업혁명이후 자본주의 연명치료제인 복지의 역할은 오히려 감소하였다. 이는 완전고용, one bread earner 등을 전제로 설계된 기존 복지체계의 한계에 기인한다고 볼 수 있다.

일각에서는 2015년부터 4차 산업혁명이 시작되고 있다고 주장한다. 4차 산업혁명은 초지능, 초연결 사회로의 연결이 확대되어 시간적·공간적 유연성이 확대되어 인간 삶 전반에 걸쳐 혁명적인 변화를 예고하고 있다. 홀로세(Holocene)에서 인간세(Anthropocene)로, 그리고 인공지능세로 변화될 수도 있다. 복지제도 측면에서는 마

치 붐 옷(2차 산업혁명)을 입고 겨울(4차 산업혁명)에 맞이하는 상태로도 볼 수 있다. 따라서 4차 산업혁명에 걸맞는 복지체계에 대한 고민(예, 기본소득 등)이 필요하다.

또한 기술진보에 따라 숙련위주로 분배되는 경향이 강하고, 규제개혁과 제도변화는 경쟁을 중시하는 방향으로 설정되어 있다. 이에 따라 성장잠재력은 향상되겠지만 저숙련자의 취업기회 감소, 영세자영업자의 소득감소 등에 따라 불평등이 심화할 것으로 예상된다(OECD, 2013).

<표 2-2> 1~4차 산업혁명과 사회변화

구분	시기 (주도 국가)	생산기술의 변화	주요 사회 변화
농업혁명	B.C. 8,000년	경작을 위한 농기구 사용, 가축 사육	-유목생활에서 정착생활로 전환 -잉여생산물로 인한 계급사회와 중앙집권체제(왕국) 출현
1차 산업혁명 (제조업혁명)	1784년~ 19세기 (영국)	증기기관을 이용하여 기계에 의한 생산방식	-초기 산업사회 진입에 따라 임금근로자 출현과 노동조합의 등장 -노동권 보호제도와 사회보험제도 탄생 -생산성 및 소득 향상, 인구 증가 -인구 이동과 도시화
2차 산업혁명 (제조업혁명)	1870년~ 20세기 중반 (미국)	전력과 컨베이어벨트 시스템을 활용한 대량생산	-노동의 분업화, 제품의 규격화에 의한 대량생산체제 등장과 대량소비시대 개막 -노동권 보호제도의 강화, 자본주의 발달, 중산층 증가, 양극화 -공산주의, 나찌즘, 파시즘, 제국주의 등장과 1,2차 세계대전 -수정자본주의의 등장과 사회보장제도의 발전→복지국가의 등장
3차 산업혁명 (정보통신혁명)	1969년~ 21세기 초반 (미국)	디지털 기술, 컴퓨터, 인터넷, 모바일, 전자통신기기, 자동화	-정보저장·처리능력의 획기적 향상, 전자상거래 도입·확산 -생산공정의 자동화 -탈산업화, 서비스 경제화, 지식기반경제 -글로벌화, 무한경쟁, 신자유주의, 금융자본주의, 노동시장 유연화 -청년실업 증가, 비정규직 증가, 중산층 감소, 양극화 심화, 복지국가의 위기
4차 산업혁명 (인공지능혁명)	2015년~ (미국, 독일)	인공지능(AI), ICBM(IoT, Cloud, Big Data, Mobile), 로봇공학, 유전공학, 3D 프린터, 증강현실기술 등의 대융합	-자동화, 무인화의 가속화와 공장/제품의 지능화 -제조업과 ICBM의 융합으로 맞춤형 생산·서비스 활성화, 제조업의 서비스화 -초지능·초연결 사회로의 진입에 따라 근로의 시간적·장소적 유연성 확대 -고용 없는 성장, 양극화의 가속화, 고용의 질 저하, 대량실업과 빈곤의 장기화로 복지국가 위기 심화 우려

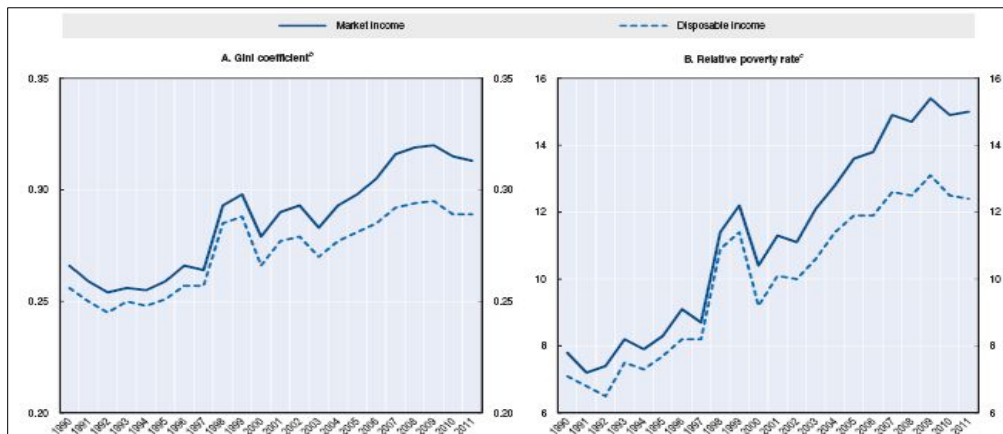
자료: 유길상(2016), 4차산업혁명과 사회보장, 워크샵 발표 자료집

6. 빈곤·불평등 변화

1965년 40.9%에 이르던 절대빈곤율(서상목, 1981)이 경제성장과 더불어 감소하여 90년대 초반에는 선진국과 비슷한 수준으로 유지하였으나 1997년 IMF 경제위기 이후 급증한 바 있다. 1993년 이후 우리나라는 경제성장이 되어도 빈곤 및 불평등이 오히려 악화되고 있다. 즉 낙수효과(trickle-down effect)가 없는 사회로 전환되는 것이다.

빈곤 및 불평등은 거시적/미시적 요인, 악화/완화 요인, 사전 발생원인/사후적 완화 요인 등의 다양한 요인의 중첩으로 나타난다. 신자유주의, 기술의 발전, 노동소득분배율의 감소, 고용없는 성장, 비정규직 및 저임금 근로자의 증가, 인구고령화, 낙수효과(trickle-down effect) 없는 경제체계, 낮은 복지수준 등의 거시적인 요인과 건강의 악화, 낮은 교육수준, 빈곤문화 등의 미시적인 다양한 요인이 중첩적으로 작용한 결과이다. 오늘날의 신자유주의, 이윤주도형 성장 패러다임, 일자리 부족, 노동시장의 분절, 그리고 향후 인구구조의 변화와 기술의 발전 등은 빈곤 및 불평등을 심화시키는 요인으로 작용한다.

[그림 2-5] 빈곤(우)과 불평등(좌)의 장기 추이



자료: OECD(2013).

노동시장에서의 1차 소득분배가 미흡할지라도 2차 재분배(복지정책)가 잘 될 경우 가처분소득기준 빈곤 및 불평등은 완화될 수 있다. 하지만 우리나라 총 사회복지지출 수준은 OECD 평균대비 절반 이하이고, 이 결과 조세 및 공적이전소득의 빈곤율 개선효과는

약 14.1%(2012년)로 나타나 OECD 주요 국가들의 빈곤율 개선효과 약 59.9%보다 매우 낮은 수준이다.

<표 2-3> OECD 국가의 빈곤율 개선 효과(중위 50%기준, mid-2000년, 한국은 2012년 기준)
(단위:%)

구분	한국	스웨덴	프랑스	영국	독일	캐나다	호주	일본	미국	OECD 평균
시장소득 빈곤율(A)	16.3	26.7	30.7	26.3	33.6	24.5	32.7	26.9	26.3	26.4
가처분소득 빈곤율(B)	14.0	5.3	7.1	8.3	11	11.7	12.4	14.9	17.1	10.6
빈곤개선율 ((A-B)/A*100)	14.1	80.15	76.87	68.44	67.26	52.24	62.08	44.61	34.98	59.85

자료: 외국: OECD 홈페이지(<http://stats.oecd.org/index.aspx>). 한국: 임완섭외 2012년 빈곤통계연보를 바탕으로 계산

조세 및 공적이전소득의 불평등 개선효과도 빈곤율 개선효과와 마찬가지로 우리나라는 매우 낮은 수준으로 나타나고 있다. 우리나라의 경우 조세 및 공적이전소득의 불평등 개선효과는 약 8.8%이나, OECD 평균은 약 31.1%이다.

<표 2-4> 공적이전소득의 불평등 개선효과(외국 mid-2000, 한국 2012년 기준)

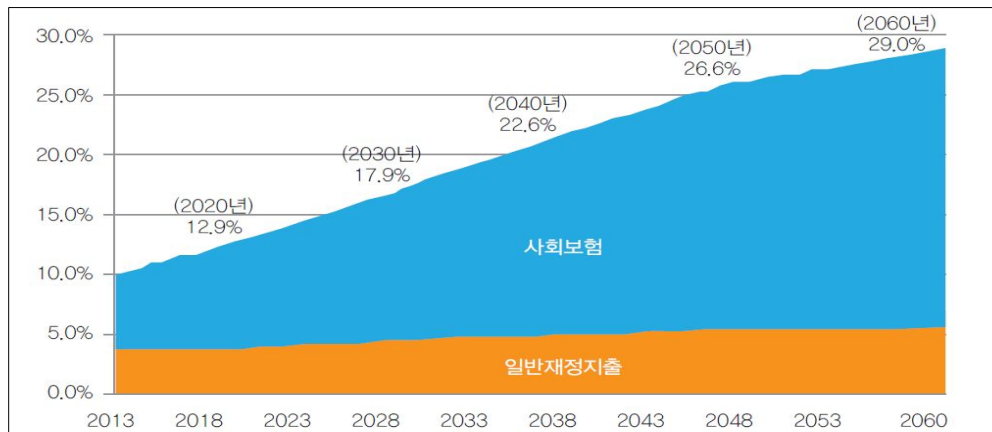
(단위: 지수, %)

구분	한국	스웨덴	프랑스	영국	독일	캐나다	호주	일본	미국	OECD 평균
시장지니(A)	0.329	0.43	0.48	0.46	0.51	0.44	0.48	0.44	0.48	0.45
가처분지니(B)	0.300	0.23	0.28	0.34	0.3	0.32	0.3	0.32	0.38	0.31
개선율 ((A-B)/A*100)	8.81	46.51	41.67	26.09	41.18	27.27	37.50	27.27	20.83	31.11

자료: 외국: OECD 홈페이지(<http://stats.oecd.org/index.aspx>). 한국: 임완섭외, 2012년 빈곤통계연보를 바탕으로 계산

이러한 빈곤 및 불평등 개선정도는 향후 공적이전지출이 증가하면, 그 개선도가 높아질 것으로 추론되나, 그 효과가 크지 않을 것으로 판단된다. 신화연의 추계(2013)에 의하면 사회보험이 사회보장지출에서 차지하는 비중은 2013년 64.6%에서 점차 증가하여 2060년에는 80.2%(기초노령연금 포함시 89.9%)에 이른다. 사회보험을 제외한 일반재정지출의 경우 2013년 GDP 대비 3.5%에서 2060년 5.7%로 증가할 뿐이다.

[그림 2-6] 사회보장지출 전망(GDP 대비)



자료: 신화연 외(2013)

향후 복지예산(2060년 GDP 대비 29%⁵⁾) 증가에 큰 기여를 하는 것이 공적연금⁶⁾과 보건이나, 공적연금의 빈곤 감소효과가 높지 않은 것으로 분석되고 있다.⁷⁾ 연금제도 성숙이 빈곤 및 불평등을 완화하는 방향으로 작용하지만 일정정도의 한계를 지니고 있다. 그 이유는 우리나라의 사회보험이 위에서 아래로(top-down 방식) 적용대상을 확대하였고, 저소득층들이 받는 급여수준이 높지 않기 때문이다.

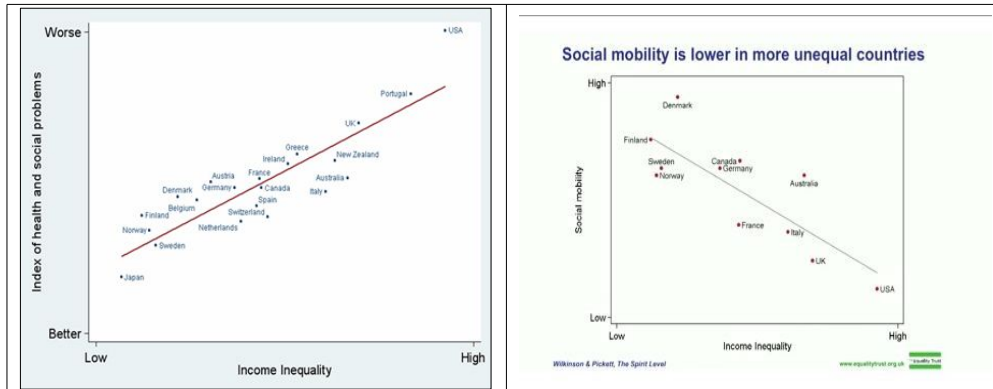
또한, 빈곤 및 불평등이 심화된 사회는 사회이동성이 저해하고, 자살 등 건강·사회문제를 증가시킨다. Wilkinson and Pickett(2009)은 이러한 내용에 대한 경험적 근거를 다음의 그림과 같이 제시한 바 있다.

5) 현재의 사회보장제도가 그대로 유지된다는 전제

6) 2015년 예산안에 의하면 공적연금 비중은 보건·복지·고용 예산 중 가장 큰 34%임

7) 강성호의 연구(2011)에 의하면, 연금제도 성숙에 따른 상대빈곤율(중위 50%기준) 완화는 50대 3.6%p, 40대 9.0%p, 30대 3.9%p로 나타났음. 백화중·강성호의 연구(2011)에 의하면, 연금제도 성숙에 따른 65세 이상 노인인구에 대한 빈곤율 축소는 2008년 1.8%p, 2018년 3.3%p, 2028년 2.8%p로 나타나고 있음. 국민연금제도 적용 전후의 지니계수 개선효과는 2008년 0.397%, 2018년 0.398%, 2028년 1.389%, 2038년 1.773%의 개선효과(개선율기준)를 보이는 것으로 분석되고 있음.

[그림 2-7] 소득불평등과 건강사회문제(좌), 소득불평등과 사회이동(우)

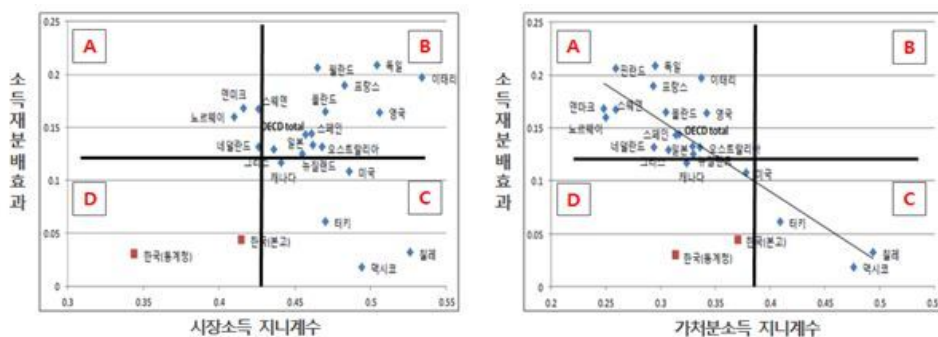


자료: Wilkinson and Pickett(2009).

제2절 빈곤·불평등으로 살펴본 복지국가 유형과 전망

다음 그림에서는 빈곤과 불평등을 기준으로 복지국가 유형을 제시하고 있다. A형은 시장 지니계수 낮고, 소득재분배 효과가 높은 국가(노르웨이, 덴마크 등)이고, B형은 시장 지니계수 높고, 소득재분배 효과가 높은 국가(독일, 이탈리아 등)이다. C형은 시장 지니계수 높고, 소득재분배 효과가 낮은 국가(칠레, 멕시코 등)이며, D형은 시장 지니계수 낮고, 소득재분배 효과가 낮은 국가(한국)이다. 우리나라의 경우 현재 D형으로 분류되고 있는데, 향후 어떤 형으로 변화할 것인지를 살펴보자.

[그림 2-8] 지니계수의 국제비교(2000년대 말)



자료: 김낙년(2014). 한국의 소득분배: 장기추이와 국제비교.

현 상황 즉, 낮은 시장불평등과 낮은 재분배효과의 유형 D에서 미래 유형을 전망해보면, 앞에서의 불평등 전망대로 시장소득 불평등이 더욱 심화된 상태에서 소득재분배를 크게 강화한다면 유형 B(높은 시장 불평등 + 높은 재분배 효과)에 접근할 것이다. 소득재분배는 그대로인 채 앞에서의 불평등 전망대로 시장소득 불평등이 더욱 심화되면, 유형 C(높은 시장 불평등 + 낮은 재분배 효과)에 접근하게 될 것으로 생각된다. 현재의 정책기조를 감안하면 이 유형의 가능성이 가장 높다.

반면에, 현재의 인구구조변화, 신자유주의 흐름, 노동시장의 양극화 및 분절화 등을 감안하면, 유형A(낮은 시장불평등 + 높은 재분배 효과)의 가능성은 매우 낮다. 그러나 2030년 중반이후 예상되는 노동력 부족현상과 함께 정부정책 기조가 ‘소득주도 성장’으로 바뀌고, 노동시장에서 노동소득분배율이 높아지는 등의 패러다임 전환이 이루어질 경우 유형 A도 가능할 것으로 판단된다.

제3절 보건복지 환경변화에 따른 정책과제

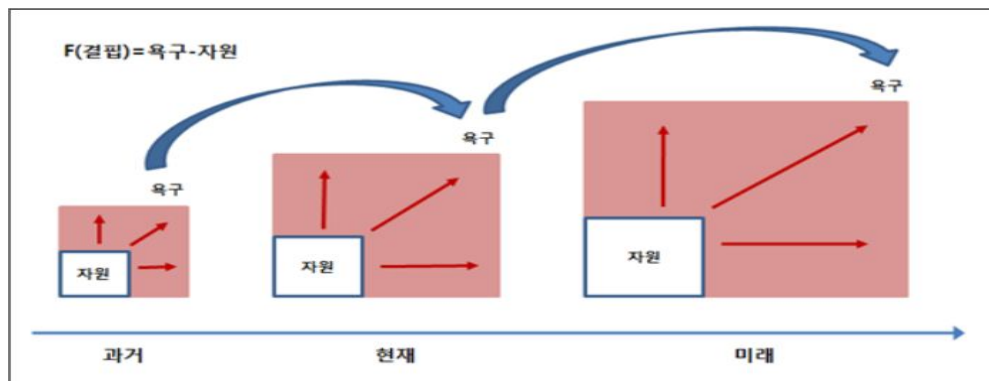
1. 기본방향

보건복지 환경변화를 고려한 정책과제의 기본 방향은 다음과 같다. 첫째, 국가의 정책 목표를 성장에서 행복으로 전환해야 한다. 우리나라의 경제수준은 세계 11위. 그러나 삶의 만족도(행복수준)는 조사대상 157개국 중 58위, OECD 35개 회원국 중 29위(UN, 2016 세계행복보고서)에 불과하다. 소득수준이 일정수준에 이르고 나면 행복수준은 소득수준에 비례하여 늘어나지 않는다(이스털린의 역설). 그러므로 경제성장이 국민 행복 증진에 기여하지 못한다. 또한 우리나라의 경우 1993년부터 경제성장이 더 이상 빈곤 및 불평등 완화에 도움을 주지 못하고 있다. 즉 낙수효과(trickle-down effect)가 없는 사회로 전환된 것이다.

둘째, 2축 모델(부담-복지수준) 개념에서 3축 모델(부담-복지수준-비용) 개념으로 전환하여 ‘저비용-중고부담-고복지’를 지향해야 한다. 욕구수준이 기하급수적으로 증가하고, 자원의 증가가 산술급수적으로 증가한다면, 2축 모델로는 늘어나는 결핍을 해결할 수 없다. 욕구와 자원간의 결핍을 복지, 사회적 경제, 공유경제 등으로 해결하려고 노력

하고 있으나, 복구형 복지국가에서 조차 결핍을 해결하지 못하고 있다.

[그림 2-9] 욕구와 자원 간의 동태적 변화



그러므로 한 사회의 비용을 야기하는 시스템(제도)이 매우 중요하다. 예컨대, GDP 대비 의료비(2013)의 경우 미국 16.4%, 영국 8.5%, 한국 6.9%이다. 하지만, 미국이 영국이나 우리나라보다 의료만족도가 높지 않고, 평균수명도 길지 않다. 따라서 사회경제적인 시스템을 저비용 구조로 개편하여 ‘병이 많고 의사가 많은 사회(고부담-고복지 사회)’에서 ‘병이 적고 적정의사가 있는 사회’를 지향해야 한다. 우리나라에서 고비용을 야기하는 요인으로는 사교육비, 주거비, 사보험, 통신비 등을 들 수 있다.

셋째, 소득주도 성장(Income-led growth) 도입을 검토해야 한다. 노동시장의 이중성과 분절화에 대한 치유 없이 복지지출에만 의존하는 것은 ‘사후약방문’. 그리고 막대한 재정문제에 봉착하게 된다. 노동시장의 문제를 해결하기 위해서는 경제정책 기조 변화가 선행되어야 가능하다. 따라서 현재 ‘이윤주도 성장(Profit-led growth)’에서 ‘소득주도 성장(Income-led growth)’으로의 전환에 대한 검토가 필요하다. 이를 위하여 최저임금 인상 등 연대 주의적 임금정책이 요구된다.

넷째, 불평등 연계 조세 체계(Inequality Indexation Tax) 도입을 검토해야 한다. 로버트 실러는 소득불평등이 악화되면 자동적으로 누진성이 높아지는 불평등 연계 조세(Inequality Indexation Tax)를 제안한 바 있다. 불평등 연계 조세가 도입되면, 기업은 노동소득분배율이 감소하여 불평등이 증가할 경우 세율이 올라가므로 임금인상 등 예방적 조치를 시행할 가능성이 높다. 반대로 불평등이 악화된 상태에서 세율 등의 조치를

취할 경우 부자들의 저항은 더욱 증가한다. 불평등 연계 조세체계와 성장 친화적 정책 간에 정치적 교환도 고려해 볼 필요성이 있다.

다섯째, 한국형 3층 노후소득보장체계 구축(변재관 외, 2015)해야 한다. 그동안 국민연금과 관련한 논쟁에서는 제도의 지속가능성에 무게를 둔 기금고갈 문제에 대해서만 주로 논의하였으나 연금의 기본 목적인 ‘노후소득보장’ 역할에 대해 충실한지에 대한 논의는 미미하였다. 그리고 연금만으로는 한계가 있다. 따라서, 노후 소득보장을 위한 3층의 한국형 노후소득보장정책을 변재관 외(2015)에서는 제안하고 있다. 이는 ‘국민연금 + 기초연금 + 노인 일자리사업’을 연계하여 기존 어르신들에게 중위소득의 50%(상대빈곤선) 이상의 소득을 향유할 수 있는 한국형 노후소득보장 체계 구축하자는 것이다. 2016년의 경우 중위소득의 50%가 약 82만원이므로 (국민연금 급여액 + 기초연금 + 노인 일자리사업)의 소득이 82만원 이상 되도록 설계하자는 주장이다. 이를 위해서는 기초연금의 확대, 노인 일자리 사업의 확대가 필요하다.

여섯째, 체계적·포괄적·예방적 사회복지시스템 구축 및 사회안전망 확충이 필요하다. 소득계층별 대응 전략이 필요하다. 중산층 붕괴 방지를 위한 사회보험 보완과 긴급지원제도 확충을 필요하고, 빈곤층에 대한 최저 보장을 위한 기초보장(국민기초생활보장제도, 기초연금, 장애연금 등)을 강화하여야 한다. 그리고 생애주기별 특성별(근로계층, 노인, 아동 등) 체계적이고 포괄적인 사회복지 시스템을 구축해야 한다. 근로계층에 대해서는 생계보장과 일자리의 연계를 강화하고, 노인이 삶의 보람을 느낄 수 있도록 생계보장, 의료, 사회서비스를 강화하여야 한다. 건강한 노인에게는 노인 적합 일자리를 제공하며, 아동에 대해서는 보육, 교육, 사회서비스를 강화하고, 초등학교에 대한 아동수당 등을 통해 생애주기별 복지 사각지대를 축소하여야 한다.

일곱째, 사회복지 제도 간, 사회복지와 노동시장 간의 선순환적 연계성을 제고해야 한다. 사회서비스를 확충하여 안정적인 사회적 일자리를 창출하고, 주민지원센터(동사무소)와 고용안정센터의 연계성을 강화하여 근로빈곤층의 탈빈곤을 촉진하며, 근로장려제도(EITC) 확대와 사회보험료 대납제도 연계를 통해 사회보험 사각지대를 완화하고, 기초연금과 국민연금제도 간 연계성을 제고함으로써 노인의 안정적 소득을 보장하여야 한다.

여덟째, 전달체계 개선을 통한 사회복지 제도의 효율성 및 효과성을 제고해야 한다. 이를 통해 예산 효율성 및 복지 체감도를 증진하여야 한다. 그리고 사각지대 축소와 함께 기초보장제도 모니터링 제도 확충을 통한 부정·과잉 급여를 축소해야 한다.

2. 제도별 정책과제

1) 복지정책 방향: 기대수명≒행복수명

복지정책의 방향은 궁극적으로 기대수명과 행복수명의 격차를 줄이는 데에 두어야 한다. 이를 위해 제도별 개선방향을 간략하게 정리하면 다음과 같다. 우선 국민연금은 두루누리 사업의 확대와 함께, 소득대체율 50% 회복을 목표로 현재 OECD의 절반수준에 불과한 보험료(9%)를 인상하여 낮은 급여 때문에 발생하는 회색 사각지대를 해소를 필요로 한다. 이 때 퇴직연금의 고용주 부담분(임금의 8.33%) 중 일부를 국민연금에 납부토록 하여 보험료 인상의 충격을 흡수하는 것도 한 방법이다. 둘째, 기초연금은 빈곤 노인에게 추가 차등연금제 도입을 검토할 수 있다. 예컨대, 기초연금(20만원) + 소득수준별 추가 차등연금제(예, 하위 10%에게 30만원, 하위 20%에게 20만원, 하위 30%에게 10만원)에 대한 검토도 필요하다.

셋째, 기초보장제는 비수급 빈곤층에 대한 재산수준별 욕구별 지원으로 사각지대를 축소해야 한다. 비수급 빈곤층을 재산이 적은 그룹(이하 A 그룹)과 재산이 기초보장 수급기준 이상이나 자신의 재산만으로는 살아가기가 어려운 그룹(이하 B 그룹), 자신의 재산을 활용하여 살아갈 수 있는 그룹(이하 C 그룹)으로 구분하고, A 그룹에 대해서는 부양의무자기준을 완화하고 재산의 소득환산율을 인하하여 기초보장 수급자로 편입하여야 한다. B 그룹에 대해서는 의료, 교육, 주거 등 필요한 욕구만 지급하는 비수급 빈곤층에 대한 욕구별 급여제를 도입할 수 있다. C 그룹에 대해서는 자신의 재산을 활용하여 최저생활을 유지할 수 있도록 ‘공공형 역 모기지제(자산담보부 대출)’를 도입할 수 있다.

한편, 근로능력 유무별로 각기 다른 급여방식을 검토해 볼 수도 있다. 근로능력자에 대한 급여방식을 현행 보충급여에서 노동 장려형 급여방식⁸⁾하는 것도 고려해 볼 수 있다. 현행 보충급여방식(급여기준선에서 개별 가구의 소득인정액을 감(-)하여 지급하는 방식)은 근로소득이 증가하면 급여가 감소하므로 노동 참가 유인이 감소하고, 소득의 하향신고 경향을 증가시킨다. 따라서 열심히 일하는 자가 더 많은 급여를 받는 노동장려형 공공부조급여제도를 도입해야 한다. 그리고 근로무능력자에게는 현행 보충급여 방식을

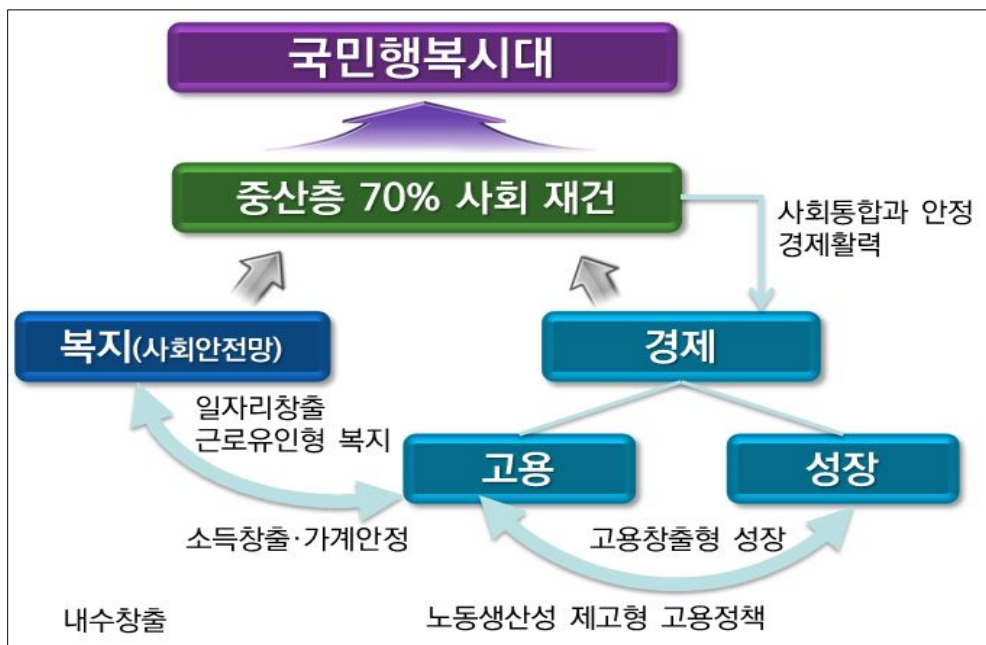
8) 자세한 내용은 김미곤, 『공공부조의 한계와 대안』 참조

유지한다.

넷째, 최저임금은 사회적 대타협으로 최저임금수준 목표제를 시행할 수 있다. 예컨대, 2005년 현재 임금총액(gross earnings)의 25%⁹⁾인 최저임금을 2020년에 40%, 2040년에 50% 달성을 목표로 하는 것이다. 사회적 대타협이 불가능하면, 연도별 최저임금 인상률을 ‘경제성장률+물가상승률+ α (노동소득분배 악화율, 소득분배 악화율 등을 감안한 조정율)’로 결정할 수 있다.

다섯째, 노인일자리사업의 경우 의료비 절감효과를 감안할 때 ① 국민의료비(건강보험재정) 절감효과, ② 보충적 노후소득보장효과 ③ 적극적 사회참여 동기화 효과 등을 감안하였을 때 보다 적극적으로 확대될 필요가 있다. 참여 대상은 수요에 도달할 때까지 매년 20만개 확대하고, 급여수준은 월 20만원에서 연차적으로 확대하여 1인가구 중위 소득의 30%수준(2016년 약 48.6만원)으로 확대하도록 노력하여야 한다.

[그림 2-10] 복지정책 방향



자료: 한국보건사회연구원 내부자료

9) OECD(2007). Minimum Wages, Minimum Labour Costs and Tax Treatment of Low-wage Employment. 에 따르면 우리나라의 최저임금은 멕시코(24%) 다음으로 낮은 25%임. 정진호(2008)는 32~37%수준이라는 연구결과를 발표함.

2) 보건정책 방향: 기대수명≒건강수명

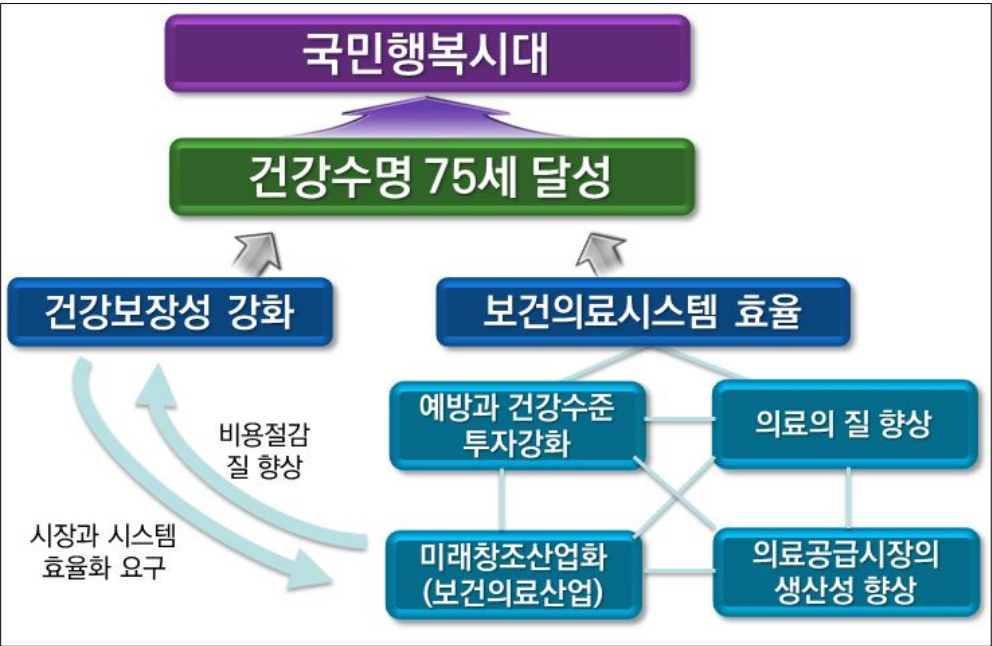
보건정책의 방향은 궁극적으로 기대수명과 건강수명의 격차를 줄이는 데에 두어야 한다. 이를 위해서 우선 보건의료체계의 가치 향상 즉, 의료의 질 향상 및 비용 감소를 위한 뉴(新) 패러다임 구축이 필요하다. 기존의 “치료 중심”, “공급자 중심”, “양적경쟁 중심” 등의 전통적 패러다임에서 “사전예방 중심”, “환자 중심”, “질적경쟁 중심” 등으로 방향을 전환하는 것이다. 이러한 뉴 패러다임을 실질적으로 구현하기 위한 중장기적 정책방향 설정이 필요하다.

둘째, 글로벌 경제위기 이후 저성장, 저금리 기조 하에서 보건의료분야의 지속가능성 확보가 필요하다. 보건의료분야의 시스템적 비효율을 야기하는 요인을 파악하여 효율적 체계로 개선하여야 한다. 그리고 저성장 기조에 대응한 보건의료분야의 새로운 성장동력을 발굴하고 확산하기 위한 제도적 정비 및 인프라를 구축하여야 한다.

셋째, 보건의료분야의 지속가능성을 위협하는 요인으로서의 고령화에 대응하는 정책 과제를 개발해야 한다. 기대수명이 연장되는 속도보다 건강수명이 연장되는 속도를 빠르게 하여 건강한 고령사회를 구축하여야 한다. 의료의 질을 향상시키면서 환자 당 지출되는 의료비는 감소시키는 “환자 중심의 통합적·연속적 의료이용 방식”으로의 개편”을 통해 노인성 만성, 퇴행성 질환에 대응해야 한다. 그리고 “웰다잉(well-dying)”을 위한 의료 공급체계, 이용체계, 서비스 모델을 개발해야 한다.

넷째, 경제적·지역적 양극화 심화에 따른 의료취약계층을 위한 의료접근성 향상을 도모해야 한다. 경제적 양극화는 소득계층 간 “경제적 이유로 인한 미충족 의료 발생률”의 격차를, 지역적 양극화는 필수 의료서비스에 대한 접근이 제한된 의료 취약지 발생을 초래한다. 수혜자 중심의 보장성 강화 정책, 공공보건의료 정책 등 관련 정책 간 협력을 도모하고, 정책 효과성 제고를 위한 의료취약계층 대상 모니터링을 지속적으로 실시하여 더 취약한 계층을 우선 지원하는 체계를 구축해야 한다. 구체적인 정책 과제로는 건강보험 보장성을 현재 62%에서 더 높이고, 건강보험료 부과체계를 개편하며, 의료의 공공성을 확대하고, 만성병 및 감염병 대책을 강화하는 등의 방법이 있다.

[그림 2-11] 보건정책 방향



자료: 한국보건사회연구원 내부자료

제 3 장

한국 복지체제의 특징과 전망, 그리고 정책과제

제1절 문제의 제기

제2절 한국 사회복지의 현 단계: 복지국가 초기단계

제3절 한국 복지체제의 전망: '2060 장기재정전망'

제4절 보편주의 원리와 경제, 사회적 필요성

제5절 국가, 시장, 가족의 역할의 재구성

제6절 보편주의 복지정책의 작동을 위한 과제

제7절 결론

3

한국 복지체제의 특징과 전망, < 그리고 정책과제 <

제1절 문제의 제기

제2차 세계대전을 전후하여 산업화를 달성하지 못한 국가가 민주화를 거쳐 ‘복지국가’라는 칭호를 획득한 나라는 서구권을 제외하면 아직 지구상에 없다. 사회주의체제에서 자본주의체제로 이행한 동유럽 국가를 역사적 경로의 예외로 하면 한국은 제2차 세계대전 이후 뒤늦게 산업화(자본주의)를 완성하고 민주화(대의 민주주의)를 거쳐 성숙한 ‘복지국가’로 진입할 가능성이 가장 높은 국가이다. 한국은 1970년대 이후 보수정권에서 복지제도의 틀이 잡히고 완만한 복지 확대가 이루어졌으며 1997년 외환위기 이후 김대중, 노무현 등 민주정부에서 급속한 복지제도의 팽창과 기존 복지제도의 재구조화로 복지국가의 초기단계에 접어들었다. 한국은 동아시아에서는 서구와 같은 복지국가가 성립되기 어렵다는 ‘동아시아 예외주의’적 시각에도 불구하고 최저생활의 보장정도, 각종 사회복지제도의 구비 여부, 그리고 공공복지비 지출의 규모라는 측면에서 볼 때 복지국가의 ‘초기단계’에 진입했다고 평가할 수 있다. 특히 복지비 지출 규모로만 볼 때 한국은 서유럽 복지국가들이 1960년대를 전후에 도달한 복지국가단계, 그리고 미국과 일본이 각각 1970년 1980년에 도달한 복지국가 단계에 와 있다.

문제는 이제부터이다. 저출산·고령화의 영향 그리고 복지제도의 성숙으로 한국은 점차 ‘성숙한’ 복지국가로 이행해 갈 것이다. 문제는 어떤 복지국가인가 하는 점이다. 모든 복지국가가 무조건 ‘좋은 사회(good society)’는 아니다. 현재의 재정정책, 노동시장정책, 그리고 복지정책에서 근본적인 혁신이 없으면 한국이 ‘성숙한’ 복지국가로 진입한다고 해도 분배의 정당성에서 의문이 제기되는 영미형 복지국가의 단점과 복지제도가 사회 불평등을 더 촉진하고 사회의 지속가능성에 대한 전망도 제시하지 못하는 남부유럽형 복지국가의 단점이 결합된 ‘자유주의형+남부유럽형 복지체제’가 될 가능성은 매우 높다(김연명, 2013; 2016b).

이 글에서는 한국의 복지체제의 현황과 전망을 살펴본 이후 한국이 ‘좋은’ 그리고 ‘효

율적인' 복지국가로 진입하기 위한 과제로 첫째, 복지 할당의 원리로서 최근에 논쟁이 되었던 '잔여주의(선택주의)' 대 '보편주의' 중 보편주의 원리가 더 필요하다는 점을 주장한다. 특히 보편주의는 중산층의 삶의 불안을 흡수할 수 있는 구조를 갖추어야 함을 강조한다. 둘째, 과부담이 걸린 가족의 복지 기능과 과잉 상태에 있는 시장의 복지공급 역할을 합리화하고 공공복지의 획기적 확대가 필요하다는 점을 제안한다. 그리고 셋째, 보편적 복지제도가 효율적으로 작동하기 위한 환경 조성을 위해 1차 노동시장에서의 격차와 차별 해소, 보편주의 원리에 입각한 복지재원구조 마련 그리고 공공복지 공급자의 확대 필요성을 제기한다.

제2절 한국 사회복지의 현 단계: 복지국가 초기단계

1. 한국의 복지국가 발전 단계에 대한 진단

보편주의 복지국가를 포괄적인 사회복지관련 급여가 전체 국민들에게 제공되는 국가 체제로 편의상 정의한다면 이런 체제를 갖춘 나라는 우리가 흔히 복지국가로 부르는 서구의 국가들과 아시아의 일본 정도 밖에 없다. 그만큼 보편주의적 복지국가는 산업화와 상당한 수준의 부의 축적 그리고 정치적으로 민주주의가 구축되지 않으면 도달하기 어려운 체제이다. 보편주의 복지국가는 하루아침에 만들어지지 않았으며 일정한 역사적 과정과 경로를 거쳐 나타난 것이다. 때문에 보편주의 복지국가가 실현 가능한 전략적 목표가 되기 위해서는 먼저 한국 사회복지의 현 단계를 점검하는 것에서부터 시작할 필요성이 있다.

1) 동아시아의 복지 예외성?

동아시아의 신흥공업국들은(그리고 간혹 일본의 경우도) 놀라운 경제성장과 이에 따른 복지제도의 발전에도 불구하고 서구적인 의미의 시민권적 복지국가의 수립이 어렵다는 사회복지에서의 '동아시아 예외주의(East Asian exceptionalism)'의 대상으로 인식되어 왔다(Peng and Wong, 2010). 한국 역시 동아시아 '복지 예외주의'의 오랜 대

상으로 간주되어 왔다. 동아시아 복지체제에 대한 학술적 관심을 유발한 것은 에스핑-안데르센의 복지체제론이다. 에스핑-안데르센은 서구 복지국가의 유형이 서로 다른 복지구성의 원리를 가진 북유럽 복지체제, 보수주의 복지체제, 그리고 자유주의 복지체제로 구분될 수 있다고 보면서 아시아권에서 유일하게 비교대상으로 포함된 일본의 경우를 보수주의와 자유주의 복지체제가 결합된 혼합형 hybrid 복지체제로 규정하였다(Esping-Andersen, 1990). 이후 그는 일본을 자유주의적 특성을 지닌 보수주의 복지체제로 규정하였는데 이러한 일본의 특징은 한국 등 다른 동아시아 국가에서도 유사하게 나타나 사실상 동아시아의 복지체제는 ‘독자적인 복지체제의 구성원리가 없는’ 예외적 체제로 구분하였다(Esping-Andersen, 1999).

에스핑-안데르센에 의해 예외성이 강조된 동아시아 복지체제는 다른 연구자들에 의해 예외성이 더욱 강조되는 방향으로 발전하는데 대표적인 것이 존스의 유교주의 복지국가론이다(Jones, 1993). 존스는 한국, 홍콩, 대만 등의 복지제도를 분석하면서 이들 국가는 유교의 강력한 전통 하에 개인보다는 집단을 강조하는 공동체의 가치를 우선시하며, 이러한 배경 하에 사회정책의 기능을 가족과 지역공동체가 책임지는 특징을 보이고 있다고 주장하였다. 구체적으로 존스는 동아시아의 복지체제를 에스핑-안데르센이 분류한 세 가지 복지체제와는 다른 “서구에서 보이는 노동자 참여가 없는 보수적 조합주의, 교회가 없는 보충성원리, 평등이 없는 연대, 자유지상주의 없는 자유방임주의”의 특징을 갖고 있으며 이러한 모든 것들을 고려하여 전통적이고, 유교적이며, 확대가족에 의해 움직이는 ‘가계경제의 복지국가(household economy welfare state)’로 명명하였다(Jones, 1993, p.214). 결국 유교주의 복지국가론의 핵심은 가족과 공동체의 복지기능이 다른 어떤 공식적 복지제도보다 강력한 영향력을 행사하고 이런 점들이 공식적인 복지제도의 미발달과 연관되어 있다는 것이다.

유교주의 복지국가론이 복지공급체계에서 동아시아에 광범위한 비공식적인 가족의 역할과 공동체의 역할을 강조하는 ‘가족책임주의(familialism)’ 시각이라면 이안 할리데이가 제창한 ‘생산주의 복지체제론’은 경제성장 우선주의에 매몰된 동아시아 국가들의 생산친화적인 사회정책을 강조하는 시각이다. 할리데이(Holliday, 2005)는 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 등의 동아시아의 복지체제는 에스핑-안데르센이 분류한 세 가지 복지유형에 들어맞지 않는 별도의 복지체제로 구분해야 한다고 주장하면서 그 근거로서 경제성장 지향적인 강한 국가의 존재, 경제성장 촉진을 목적으로 하는 복지정책의 도입,

그리고 사회정책이 성장지향적인 경제정책에 종속되는 특징을 거론하였다. 이러한 생산주의 복지체제론의 시각에서 보면 동아시아에서는 서구와 같은 보편주의적 복지제도가 수립되기 보다는 경제성장에 방해가 되지 않는 최소한의 규모에서만 복지제도가 도입되고, 복지정책의 형태도 성장친화적인 모습을 보이게 된다. 결국 복지의 성장친화적인 모습을 강조한 생산주의 복지체제론 역시 동아시아 복지제도는 보편주의적 복지국가에서 나타나는 복지정책이 아닌 선별주의적인 복지정책이 지배적이고, 성장친화적이며 인적자본을 강화하는 정책들이 핵심적인 사회정책으로 부각되는 ‘예외성’을 보이는 것이다.

유교주의와 생산주의 복지체제론 외에 동아시아 복지체제의 예외성을 강조하는 시각은 이른바 공식적 복지제도와 유사한 기능을 하는 ‘기능적 등가물(functional equivalent)’ 혹은 ‘유사복지제도’를 강조하는 시각에서도 나타난다. 이 시각은 일본의 복지체제를 논의할 때 단골로 등장하는 것으로 일본의 복지체제는 서구에서 일반적으로 사용되는 공식적 복지제도와는 그 형태가 다르지만 복지제도와 유사한 기능을 하는 다른 제도들이 광범위하게 존재하며 이런 기능적 등가물의 존재 때문에 일본은 낮은 복지비지출에도 불구하고 상대적으로 평등한 분배체제를 유지할 수 있었다는 것이다(Miyamoto, 2003; Estevez-Abe, 2008 p.30-45; 김성원, 2011). 구체적으로 공식복지제도의 기능을 갖는 일본의 기능적 등가물은 평생고용을 기반으로 제공되는 기업복지(다른 말로는 직장에 기반하여 제공되는 복지프로그램), 대규모의 공공근로사업, 광범위한 임금보조금, 완전고용을 보장하는 광범위한 고용규제 등을 들 수 있다. 이러한 광범위한 기능적 등가물의 존재로 인해 일본은 서구의 복지국가와 비교하여 상대적으로 작은 복지국가를 유지할 수 있었다는 것이 이 시각의 주요한 논지로 볼 수 있는데 여기서 나타나는 것은 역시 일본 복지국가의 ‘예외성’이라 할 수 있다. 이러한 일본 복지국가의 예외성은 아직 동아시아 국가들에서 보편적으로 나타나는 예외성으로 볼 수 있는 경험적 증거들이 제시되고 있지는 않지만 동아시아 복지체제가 서구와 다르다는 강력한 논거가 될 수 있다.

지금까지 간략히 살펴본 동아시아 사회복지의 예외성에 대한 시각들은 동아시아의 복지체제의 특성을 보여주는 논리로서 아시아를 포함한 비교 복지국가 연구에서 광범위한 영향력을 발휘하고 있다. 물론 여기서 동아시아 사회복지와 복지체제를 이해하는데 상당한 논점들이 형성된다. 가령 동아시아의 예외성으로 거론되는 현상들이 과연 얼마나 예외적인가? 즉, 거론되는 예외적인 제도들이나 특성들이 과연 아시아의 복지국가의 특

수성에 대한 본질적인 측면으로 이해될 수 있는지? 아시아 국가들은 복지기능을 하는 특수한 제도들을 많이 갖고 있는 것도 사실이지만 서구의 복지국가에서 일반적으로 보이는 여러 공식적 복지제도들을 갖추고 있기 때문에 특수한 제도와 보편적 제도 중 어떤 것이 더 아시아 복지국가의 본질적 측면인지에 대한 논란이 나타날 수 있다. 동시에 동아시아 복지체제를 특징짓는 예외적 제도들이 전혀 변하지 않은 고정적인 것인가에 대한 논란도 벌어질 수 있다. 동아시아 사회복지에 있어서 예외성을 강조하는 이러한 시각들은 복지구성의 어떤 측면을 강조하는가에 따라 타당한 측면이 있을 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 그러나 이러한 시각들이 갖는 함의는 매우 중요하다. 즉, 동아시아 예외성을 강조하는 시각들이 공통적으로 갖고 있는 암묵적인 전제는 동아시아의 특수성 때문에 동아시아 국가에서는 서구와 같은 보편주의적 복지국가의 수립이 매우 어렵거나 혹은 불가능하고, 더 나아가 국가복지제도가 발달되어도 서구와는 다른 형태의 복지국가가 될 가능성이 높다는 논리로 귀결되기 때문이다.

2) ‘한국 복지국가 성격논쟁’과 그 함의

1997년 외환위기 이후 한국 사회복지의 급속한 팽창은 동아시아 복지 예외주의에 문제를 제기하는 계기가 되었다. 국내 학계에서 한국의 복지국가화 가능성이 논의되기 시작한 것은 김대중정부의 복지개혁이 이루어진 2000년대 초반이다. 김대중정부의 복지개혁을 놓고 ‘한국복지국가성격논쟁’이 벌어진바 있는데(김연명 편, 2002), 이 논쟁의 초점은 첫째, 김대중정부의 복지개혁을 국가복지의 확대로 볼 것인가? 아니면 시장복지의 확대인가 하는 점과 둘째, 한국이 에스핑-안데르센의 세 가지 복지국가 유형 중 어느 유형에 가까운가? 혹은 어느 유형으로 수렴될 가능성이 있는가에 대한 논쟁이었다. 논쟁의 두 번째 초점과 관련하여 조영훈은 한국이 민간보험(시장)의 영역이 매우 크고 공공부조가 발달한 점을 들어 영미형의 자유주의 복지체제의 특성이 있으며 종국적으로 이 유형으로 한국의 복지국가가 발전할 것이라는 전망을 내 놓았다. 반면, 남찬섭은 한국 사회보험의 사각지대의 크기 때문에 복지를 둘러싼 계층화가 발생되고 있으며 이는 보수주의 복지체제 유형에 가깝다는 주장을 제기하였다. 반면, 김연명은 한국은 세가지 복지유형의 특징이 골고루 나타나기 때문에 어느 한쪽으로의 유형화가 어렵고 굳이 유형을 분류하면 ‘혼합형’에 가까울 것이라는 견해를 내 놓았다. 하지만 김연명은 에스핑-안

데르센의 복지체제 유형을 무리하게 적용하면 이론으로 현실을 재단하는 우를 범할 수 있다는 점을 주장하면서 유형분류의 장단점을 면밀히 따져볼 필요성을 제기하였다.

한국복지국가성격논쟁은 한국의 텍스트를 기반으로 본격적인 복지국가 유형 논쟁을 벌였다는 점에서 의미가 있으며, 특히 동아시아의 예외주의가 아닌 동아시아 국가에서도 복지국가의 보편적 경로가 가능할 수 있음을 시사한다는 점에서 중요한 의미가 있다. 그러나 이 논쟁의 허점 중의 하나는 한국이 복지국가 단계로 진입했는지에 대한 엄격한 진단 없이 한국 복지국가의 성격을 논의했다는 점이다. 한국이 복지국가 단계로 진입했는지에 대한 논의는 외국 학자들의 논의에서 촉발되었다.

한국이 복지국가 단계로 진입했다는 점을 명시적으로 제시한 학자는 라메쉬로서 2003년에 발표된 논문에서 “현재 우리가 한국에서 목격하고 있는 것은 현재의 추세대로라면, 새로운 복지프로그램이 도입되지 않아도 인구고령화와 복지프로그램의 성숙으로 끊임없이 팽창하게 될 ‘초기적 형태’의 복지국가(an embryonic welfare state)이다”(Ramesh, 2003, p.88) 라는 진단을 제시하였다. 뒤이어 일본의 동아시아 사회복지 전문가인 다케가와 쇼고교수가 김대중정부 이후 전 세계적으로 세계화가 진행되는 가운데 급속한 복지팽창이 이루어지는 한국의 사례에 주목하면서, 1990년대 후반에 시작된 김대중정부의 복지개혁이 영국과 일본에서 복지국가를 형성시킨 1945년 영국노동당정부, 그리고 1973년의 일본의 ‘복지원년’의 개혁과 버금가는 개혁이며 이때부터 한국에서 복지국가가 본격적으로 형성되기 시작하였다는 주장을 제기하였다(武川正吾, 2005, p.286)¹⁰. 2000년대 중반 들어와 국내에서도 유사한 진단이 나오기 시작하였는데 송호근과 홍경준은 1990년대 중후반 이후 한국이 적어도 제도적으로는 복지국가 초기단계에 진입했다는 진단을 제시하였고(송호근, 홍경준, 2006, p.108), 김연명은 한국의 제2차 세계대전 이후 복지국가로 진입할 가능성 높은 나라라는 의견을 제시하였다(김연명, 2004).

물론 이런 주장들이 선부른 진단이라는 생각도 나타났다. 한국을 포함한 동아시아 국가들은 서구의 복지국가에서 나타나는 시민권적 개념의 보편적 복지가 없고 사회복지가 경제성장에 종속적인 측면을 강하게 띠는 ‘생산주의 복지체제(productivist welfare regime)’로 규정한 한 할리데이는 “외환위기 이후 한국의 사회복지 개혁은 어느 정도

10) 이 외에도 크리스토퍼 피어슨같은 학자도 후발산업국가의 산업화와 복지국가 발전을 논의하면서 한국의 복지국가화 가능성을 긍정적으로 평가하고 있다 (Pierson, 2004, 232).

이루어지고 졌으나 이것이 동아시아의 생산주의 복지체제를 벗어나 복지국가로의 패러다임 전환을 한 것으로 보기는 어렵다(Holliday, 2005)”고 주장하여 한국에서 복지국가의 성립에 회의적인 견해를 나타냈다. 하지만 김연명은 외환위기 이후 한국의 복지체제의 발전이 생산주의 복지체제를 넘어설 만큼 성장했으며 더 이상 한국은 아시아의 특수성을 강조하는 생산주의 복지체제로 규정하기 어렵다는 반론을 제기하였다(Kim, 2008). 이러한 문제 제기는 이안 할리데이와 더불어 동아시아의 생산주의 복지체제 개념을 만든 한 연구자가 한국의 경우는 생산주의적 복지체제의 특징과 전통적인 서구의 복지국가적 요소가 동시에 들어가 있는 혼합형으로 규정지음으로써 부분적으로 한국의 복지국가 형성을 인정하기에 이르렀다(Wilding, 2008).

2. 복지국가 초기단계의 근거

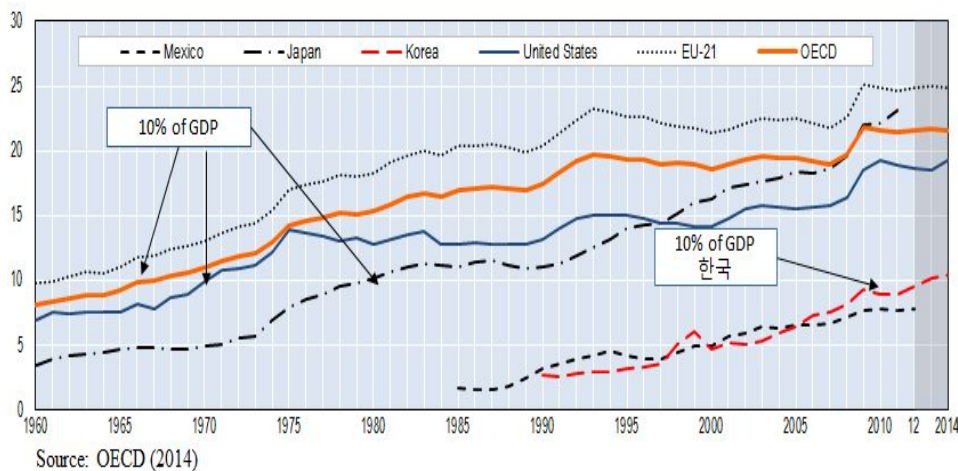
앞에서 본 것처럼 한국의 복지국가화 가능성에 대한 회의적인 시각이 일부 있지만 최근에 들어올수록 한국이 복지국가의 초기 단계의 모습을 갖추었다는 여러 가지 근거를 확인할 수 있다. 어떤 사회를 복지국가로 판정하는데 있어서 명백하게 합의된 지표는 없으나 첫째, 복지비지출의 수준, 둘째, 사회적 위험에 대처하는 복지체제의 존재 여부, 그리고 셋째, ‘국민복지최저선(national minimum)’의 보장 여부를 보면 한국의 복지국가 초기단계론은 상당한 근거를 갖고 있다. 특히 복지비 지출율은 한국이 초기단계를 넘어 ‘이륙단계’에 접어들고 있음을 시사하는 지표로도 사용될 수 있다.

첫째, OECD 기준으로 분류한 한국의 GDP 대비 복지비 지출율¹¹⁾은 1990년 3.1%이었으나 2009년에 무려 3배 가까이 늘어난 10.5%로 GDP 대비 10%를 넘어섰다. 특히 최근의 증가속도는 매우 인상적이어서 OECD(2012, p.2) 자료에 의하면 2007년을 100으로 보았을 때, 2012년 한국의 복지비는 129로 실질 복지비 증가율이 29%에 달해 OECD 회원국 중 가장 급속한 복지비 증가를 보이고 있다. 물론 2009년 OECD 회원국의 평균 복지비 지출율이 평균 22.7%임을 감안하면 아직도 낮은 수준이어서 한국이 성숙한 복지국가라고 말하기는 어렵지만 복지국가의 초기단계의 모습을 갖추고 있다는 증거로 사용되기에 충분하다고 할 수 있다.

11) 이하에서 별도의 언급이 없는 한 복지비 지출율은 OECD 기준을 의미하며 자료는 OECD Social Expenditure Database에서 구한 것이다.

복지비 지출율은 복지국가의 발달 단계를 구분하는 주요 지표로 사용된다. 피어슨은 1880-1914 기간을 복지국가의 제도가 구축되기 시작한 ‘복지국가의 탄생기’ 그리고 1920-1975의 기간을 복지국가의 성장기로 구분하는데 미국, 캐나다를 포함하여 유럽 17개국이 1930년대 초중반에 복지비 지출율이 GDP의 5%를 넘어서는 것으로 보고 있다 (Pierson, 2007, p.114). 복지비 지출이 GDP 10%를 넘어서는 다른 나라의 시점을 비교해 보면 한국이 복지국가의 초기단계로 확실히 진입했으며 그 이상의 단계로까지 나아갈 수 있음을 보여주고 있다. [그림 3-1] 은 이미 성숙한 복지국가로 진입한 EU 21개국이 1960년을 전후하여 GDP 10%의 복지비 지출율을 나타냈고, OECD 34개국을 기준으로 보면 대략 1960년대 중반에 복지비 지출율이 10%를 넘어서고 있다. 상대적으로 복지 발달이 늦어 ‘복지 지체국(welfare laggard)’으로 평가되는 미국이 1970년을 전후하여, 그리고 일본이 1980년을 전후하여 복지비 비율이 GDP 10%를 넘어서고 있음을 감안한다면 2009년 한국의 복지비 지출율 10%는 한국이 복지국가의 초기단계를 넘어 본격적인 ‘이륙단계’로 진입해가고 있다는 근거로도 사용될 수 있다¹²⁾.

[그림 3-1] 공공복지비 지출의 역사적 추이



12) 복지비 지출은 제도가 완성되면 자동성숙되는 경향이 있다. 복지비 지출의 대부분은 연금과 건강보험 지출이다. 한국은 국민연금 등 공적연금제도가 성숙단계로 들어가고 있고, 건강보험도 급여비가 급속히 늘어나고 있기 때문에 두 부분의 지출만 고려해도 향후 복지비지출은 급속히 늘어날 것이다.

두 번째로 복지국가는 사회적 위험을 관리하는 시스템이라 할 수 있는데 이는 제도적으로 볼 때 사회보험제도와 공공부조, 사회수당, 그리고 사회복지서비스로 대별될 수 있다. 한국은 이미 성숙단계로 진입하고 있는 국민연금과 건강보험을 갖추고 있고, 산재보험과 고용보험 등 4대 보험을 갖추고 있고 최근에는 노인요양보험도 도입하였다. 공공부조 역시 생존권을 보장하는 근대적 형태의 기초생활보장법이 마련되어 있고 보육이나 노인돌봄 등 사회서비스 영역에서도 노무현정부 이후 급속한 제도적 팽창을 경험하고 있다. 물론 아직 아동수당이나 상병수당(sickness benefit) 등 성숙된 복지국가에서 보편적으로 시행되는 제도가 없고, 사회보험과 공공부조의 사각지대가 매우 크고, 여전히 낮은 급여수준이 문제가 되고 있지만 적어도 위험관리시스템으로서의 복지제도는 상당한 제도적 틀을 갖춘 것으로 평가할 수 있다.

세 번째로 ‘국민복지최저선(national minimum)’의 보장은 근대 복지국가를 구성하는 핵심적 키워드이다. 윌렌스키는 “복지국가의 본질은 국가가 모든 국민에게 최저수준의 소득, 영양, 의료, 주택, 그리고 교육을 제공하는 것이다(Wilensky, 1975, p.1)”라고 설파한 적이 있다. 미쉬라 역시 “복지국가는 국민생활의 최저기준(national minimum standards)을 유지하는데 있어서 국가의 책임을 제도화 한 것이다(Mishra, 1990, p.34)라고 복지국가에서 ‘국민복지최저선’의 갖는 의미를 강조하였다. 우리나라는 기초생활보장법과 의료보호법을 통해 의료, 교육, 생계, 주거 등의 생활의 필수적인 영역에서 ‘국민최저생활’을 보장하는 제도적 시스템을 갖추고 있다. 교육에서도 의무교육은 중학교까지이지만 고등교육의 진학률이 세계 최고수준이고, 주거에서도 실효성은 떨어지지만 최저주거기준이 법적으로 명문화되어 있다는 점에서 형식적인 측면에서 ‘국민복지최저선’을 보장하는 틀을 상당부분 갖추고 있다. 물론 기초생활보장의 사각지대가 너무 커 최저소득보장에서 제외된 층이 많고 수준 역시 높지 않은 것이 현실이지만¹³⁾, 어느 정도는 국가의 개입을 통해 최저생활수준이 유지되고 있다고 보아야 한다.

13) 최근에 서울시에서는 국민복지최저선을 시정차원에서 목표로 내걸었다. 서울시는 복지기준을 최저기준과 적정기준으로 분류한 이후, 향후 서울시 정책의 목표를 제시하였는데 이 보고서에서 한국 복지체제의 최저기준의 적용실태를 볼 수 있다(서울시민복지기준추진위원회, 2012).

제3절 한국 복지체제의 전망: ‘2060 장기재정전망’

복지국가 초기단계에 들어선 한국이 어떤 복지체제로 진화할 것인가? 스웨덴모형 혹은 독일모형같이 현재수준에서 볼 때 실현가능성이 없는 ‘이상적인’ 논의는 제외하고 현재의 정치·경제, 사회적 조건을 감안하여 한국 복지국가의 전망을 논의해 보기로 한다. 특히 현재 상태에서 정책적 변화가 없을 경우(no policy change scenario) 한국의 복지체제의 전망에 초점을 맞춰보기로 하는데, 여기에서는 2015년 기획재정부에서 발표한 ‘2060 장기재정전망’을 토대로 논의해 보기로 한다. 먼저 복지체제 유형에 대한 일반론을 짚어 보기로 한다.

1. 복지체제의 유형분류: 4개의 복지체제

선진 자본주의의 복지국가 유형을 셋으로 구분한 에스핑-안데르센의 유형론은 많은 문제제기와 다양한 반론들이 제기되지만(Arts and Gelissen, 2010) 각각의 복지체제를 지배하는 원리를 비교적 설득력 있게 제시하기 때문에 비교복지국가 연구의 가장 보편적인 틀로 사용되고 있다. 단, 한국의 복지국가의 전망을 논의할 때 에스핑-안데르센의 복지국가 유형론에 남부유럽형 복지국가모형을 별도로 분리해 보는 것이 상당한 도움이 된다. 복지체제 유형 중 사민주의유형과 보수주의유형은 <표 3-1>에서 보는 것처럼 각기 다른 방식으로 보편주의적 복지할당 원리를 달성한 모형이다. 보수주의모형과 사민주의모형은 보편주의가 적용된다는 점에서 동일하나, 보수주의모형이 직종별로 분리된 사회복지제도를 기반으로 전국민을 사회보장의 틀로 포괄하는 반면, 사민주의모형은 대부분의 국민을 하나의 제도에 포괄함으로써 보편주의를 달성하는 모형이다. 영미형인 자유주의모형은 복지제도에서 저소득층에 초점을 둔 잔여주의가 강한 모형이며 중산층에게 공공복지의 보편주의가 제대로 작동하지 않고 있다. 남부유럽형은 소득보장제도에서 광범위한 복지의 사각지대와 노동시장 지위에 따른 복지보상의 차이가 극심하게 나타나기 때문에 보편주의를 달성하지 못한 모형이다. 페레라는 노동시장의 양극화에 따른 남부유럽국가의 복지 양극화를 “핵심/정규직 노동자에게는 관대한 복지급여, 주변부/비정규직에게는 최소한의 modest 급여, 정규노동시장에 진입할 수 없는 노동자에게는 (있다면) 빈약한 보조금(meagre subsidies)(Ferrera, 2010, p.620-621)”으로 압축하고 있

다. 복지급여의 관대성에서도 사민주의와 보수주의 모형은 매우 양호한 반면(탈상품화의 정도가 높음), 영미형은 공공부문에서 관대한 급여를 제공하지 않으며 민간보험시장이나 기업복지를 통해 낮은 공공복지 수준을 보충하고 있다. 남부유럽형은 노동시장의 핵심부에 있는 노동자들에게만 공공부문을 통해 매우 관대한 수준의 급여를 제공하나 나머지 주변적 노동자들에게는 매우 미약한 급여를 제공하거나 혹은 아예 복지사각지대에 놓여있다. 복지공급에서 국가, 가족, 시장의 역할에서도 4가지 유형은 차이를 보인다. 사민주의모형은 국가의 복지공급 비중이 압도적 우위를 차지하는 반면 보수주의모형과 남부유럽형은 사회서비스부분에서 가족의 역할이 매우 높으며, 자유주의모형은 시장의 역할과 비중이 매우 높은 복지체제유형이다.

〈표 3-1〉 복지국가의 네 가지 유형과 제도적 특징

구분	사민주주의 복지체제	보수주의 복지체제	자유주의 복지체제	남부유럽 복지체제
탈상품화 정도	높음	높음	낮음	높음
계층화의 유형	없음	지위차별화 Status segmentation: 직종별 사회보험	이중주의dualism: 공공부조 수혜자와 시장구매 계층간의 이원화	지위차별화와 대규모의 복지 사각지대
탈가족주의 정도	높음 (높은 국가책임)	낮음 (높은 가족책임)	높음 (높은 시장구매)	낮음 (높은 가족책임)
대표국가	스웨덴, 핀란드	독일, 프랑스	미국, 영국	이태리, 스페인

자료: Esping-Andersen(1999)와 Ferrera(2010)에서 재구성

복지국가 초기단계로 진입한 한국 사회에서 어떤 복지할당 원리를 채택하고 복지공급 주체에서 시장과 국가 어느 부분의 역할을 강조하는가에 따라 한국의 미래 복지체제는 다른 경로로 접근해 갈 수 있다. 보편주의 원리를 강화하고 공공복지제도의 급여수준을 높이는 쪽으로 그리고 공공부문의 복지공급 책임을 강화하는 쪽으로 정치적 선택이 이루어지면 사민주의나 보수주의 모형과의 친화성이 강화되는 복지모형으로 접근해 갈 것이며 반대의 경우는 자유주의모형과 친화력이 높아지는 모형으로 이행할 것이다. 또 한 가지 가능성은 노동시장의 분절화에 따른 광범위한 복지사각지대를 해소하지 못하고 복지공급에서 국가의 역할을 강화하기 보다는 가족의 기능을 유지 강화하는 쪽으로 정치적 선택을 하면 남부유럽형으로 접근해갈 수도 있다. 이런 의미에서 현재의 시점에서 한

국 사회가 어떤 정책방향을 선택할 것인가에 따라 한국 복지국가의 유형이 결정될 가능성이 매우 높다. 그러나 여기에서는 향후의 정치적 혹은 정책적 선택은 논외로 하고 현재의 조세구조, 재정구조, 그리고 복지제도가 변하지 않는다고 가정할 경우 한국의 복지체제에 대한 전망을 논의해 보기로 한다.

2. 복지국가 ‘도약기’의 한국적 특수성

한국이 복지국가 초기단계를 지나 성숙한 복지국가로 이행해 갈 것이라는 예측은 그 이행 과정이 ‘자동적’이거나 혹은 이행된 한국의 복지 수준이 현재의 서구 복지국가와 유사해질 것이라는 것을 의미하지는 않는다. 그 이유는 과거 서구 국가들이 성숙한 복지국가로 이행할 때인 20세기 중후반의 경제사회적 조건과 한국이 성숙한 복지국가로 이행해가는 21세기 초반의 조건들이 근본적으로 상이하기 때문이다. 대부분 유럽 국가들은 2차 세계대전 이후 1950-60년대에 대대적인 복지 확대를 통해 성숙한 복지국가로 진입하였는데, 이 시기의 서구는 높은 경제성장과 노동시장에서 안정적 포디즘이 정착되었던 시기이었다(Pierson, 2007). 즉, 복지 확대에 필요한 자원 확충이 충분히 가능했고 정규직 위주의 완전고용이 정착되어 노동시장의 지위에 따른 복지배제가 나타나지 않았다. 여기에 인구고령화가 많이 진척되지 않아 자원부담자(근로활동세대)가 재원소비자(은퇴자)보다 훨씬 많은 양호한 조건을 갖고 있었다. 또한 복지확대를 경제적으로 뒷받침해주던 케인즈 이론의 광범위한 수용이 복지국가의 성립과 공공화에 기여하였다.

그러나 한국은 복지국가 초기단계에서 성숙한 단계로 이행하는 시기가 서구와는 달리 복지국가 확립에 매우 불리한 경제사회적 조건에 직면해 있다. 한국은 이미 고도성장기를 지나 소위 ‘뉴노멀(New Normal)’으로 불리는 장기저성장 국면에 진입하여 대규모의 안정적인 복지재원 조달이 매우 불투명해지고 있다. 또한 노동시장도 1997년 외환위기 이후 정규직 위주의 완전고용구조가 거의 붕괴되어가는 상황이기 때문에 ‘노동에 기반한 복지국가(work-based welfare state)’라는 큰 전제를 충족하기가 어려운 상황이다. 서구에서도 과거의 포디즘적 노동시장에 기반한 복지국가의 거대한 전환 필요성이 역설되는 상황에서(Esping-Andersen et. al. 2002) 한국의 상황은 더 불리한 것으로 보인다. 여기에 세계에서 유래가 드문 극심한 저출산·고령화 현상이 더해져 복지재원을 부담하는 인구의 상대적 축소가 가져올 후유증을 걱정해야 하는 상황에 놓여 있다. 또한

복지국가의 황금기를 지배하던 케인즈 이론보다는 복지와 경제의 부정적 상호작용을 강조하는 신자유주의 패러다임이 세계적 표준으로 자리 잡은 조건까지 감안하면 한국이 복지국가로 전진하는 상황은 매우 불리하다고 볼 수 있다.

본격적인 복지국가로의 이행과정에서 한국이 이처럼 불리한 경제사회적, 그리고 이데올로기적 조건에 직면해 있다는 것은 향후 한국 복지국가의 성격과 전망을 둘러싸고 진보와 보수진영간에 ‘노선 싸움’이 격해질 수밖에 없다는 것을 의미 한다¹⁴⁾. 한국 사회의 복지논쟁에서 일관되게 복지 확대를 경계하고 과도한 복지가 성장을 방해하여 사회발전에 도움이 되지 않는다는 ‘복지 경계 패러다임’은 우리 사회에서 보수 세력 혹은 ‘주류’로 불리는 집단들에 의해 주도되어 왔다. 이 시각은 현상적으로는 ‘공짜복지’ 혹은 ‘과잉복지’라는 말로 유포되었고 재벌 손주에게 주는 ‘공짜 학교급식’ 그리고 전업주부에게도 주는 무료보육서비스가 대표적인 예로 거론된다. 하지만 이 주장은 정치적 ‘침소봉대’로 본질적이고 중요한 사안이 아니다. 설사 일부분이 과잉복지라 해도 국가재정에 치명상을 줄 정도는 아니며 부유한 노인 30%를 제외하고 소득계층 하위 70% 노인에게 지급되는 기초연금처럼 ‘과잉복지’를 피하면서 ‘준’보편주의를 유지하는 방법도 있다.

복지 확대 혹은 성숙한 복지국가로의 진전을 우려하는 ‘주류’의 본격적인 목소리는 최근 들어와 좀 더 체계화된 형태로 나타났는데 2015년에 12월 기획재정부 발표한 ‘2060 장기재정전망’은 그 ‘완결판’이라 할만하다. 발표 당시 재정전망의 타당성과 방법론에 대한 논의가 제대로 이루어지지 않았지만 ‘2060 장기재정전망’은 저성장의 장기화와 저출산·고령화가 진행되는 최근의 경제사회적 환경 속에서 한국 사회의 ‘주류’가 한국의 미래를 어떤 방향으로 가져가려 하는지에 대한 총체적인 모습이 나타나 있고 여기에서 한국 복지국가의 미래의 모습을 파악할 수 있다. 때문에 ‘2060 장기재정전망’을 중심으로 이 패러다임대로 한국 사회가 구조화될 경우 한국의 복지체제가 어떻게 구조화 될 것 인지를 논의해 보기로 하자.

14) 2010년 6·2 지방선거에서 촉발된 ‘무상복지’ 논쟁 이후 국민연금 및 공무원연금 개혁 논쟁, 의료보험의 보장성 확대 문제 그리고 ‘무상보육’ 논쟁 등 최근까지 벌어지는 수많은 형태의 복지정책을 둘러싼 보수·진보진영간의 끊임없는 논쟁은 이처럼 불리한 경제사회적 조건 속에서 성숙한 복지국가로의 이행기에 직면한 한국의 특수한 상황을 반영하고 있다.

3. 기획재정부의 ‘2060 장기재정전망’

2015년 12월에 발표된 기획재정부의 ‘2060 장기재정전망’(이하 ‘재정전망’)은 기재부 스스로가 밝혔듯이 ‘정부가 발표하는 최초의 장기재정전망으로서 1년 혹은 5년 단위 국가재정운용계획으로는 분석할 수 없었던 인구변화 및 장기성장률 추세를 반영한 미래 전망’이다. ‘재정전망’은 전반적인 국가재정운용의 계획을 밝힌 것이지만 대부분의 내용이 복지비 지출 전망과 억제에 초점이 맞추어져 있기 때문에 사실상은 한국의 복지국가를 어떤 식으로 구조화할지에 대한 한국 사회 ‘주류’의 시각이 담겨있다. 먼저 ‘재정전망’은 한국 경제의 잠재성장률에 대해 매우 비관적인 전망을 내놓고 있는데 저출산·고령화 등의 영향으로 잠재성장률이 2020년대는 2.6%, 2050년대는 1.1%까지 하락할 것으로 가정하여¹⁵⁾ 장기적 저성장 국면으로의 진입을 공식화하고 있다. 이런 저성장이 지속될 경우 <표 3-2>에서 보는 것처럼 국가의 총수입(사회보험 수입 포함)은 2016년 GDP 대비 25.6%에서 2030년-2040년에 27.9%까지 증가하다 2060년에는 25.7%로 낮아지는 반면, 총지출은 2016년 GDP 대비 25.3%에서 2060년 32.2%로 6.9%가 늘어나는 것으로 ‘재정전망’은 추계하고 있다¹⁶⁾. 지출 증가는 복지비용 같은 의무지출이 12.0%에서 21.1%로 대폭 늘어나는 것에 기인한다. 결국 증세같은 국가의 조세구조의 변화가 없을 경우 수입은 크게 변동이 없으나 복지비용의 증가로 국가지출은 대폭 늘어나게 된다는 것이 장기재정전망추계가 보여주고자 하는 것이다.

‘재정전망’에서는 국가지출 증가의 핵심 원인으로 ‘의무지출’에 해당하는 연금, 건강보험 등의 복지비의 증가와 지방교부세 등 지방이전재원을 들고 있다. 특히 인구고령화의 진전으로 공적연금과 건강보험 등 9개 사회보험의 비용이 크게 늘어나, 2016년에 GDP 6%에 불과한 사회보험 지출이 2060년에는 GDP의 22.8%까지 4배 가까이 늘어날 것으로 예측하고 있다¹⁷⁾. 지방이전재원은 복지비용보다 크지는 않지만 2016년

15) 이 장에서 나온 인용구와 수치는 한 기재부의 ‘2060 장기재정전망’에서 나온 것이다.

16) ‘2060 장기재정전망’은 현재의 수입구조와 지출구조가 변하지 않는다(No Policy Change Scenario)는 것을 가정한 추계이다. 지출구조의 변화에 따른 재정변화는 별도의 시나리오 2로 제시되었으나 증세를 가정한 시나리오는 제시되지 않았다.

17) ‘재정전망’에서는 2060년 전체 사회보험지출의 GDP 대비율이 22.8%에 이를 것이라 서술하고 있으나(p.4) 세부 내역은 밝히지 않고 있다. 같은 자료 11-14쪽에는 각 사회보험의 2060년 GDP 대비 지출액이 나와 있는데 대략적으로 보면 국민연금 2060년에 GDP의 8.1%, 사학연금 0.3%, 산재보험 0.4%, 고용보험 0.4%, 공무원연금 1.0%, 군인연금 0.15%, 장기요양보험 1.3%, 건강보험이 11.0% 정도로 제시되어 있다.

GDP대비 5.1%에서 2060년 5.8%로 약간 상승할 것으로 예측하고 있다. 결국 저성장 국면에서 인구고령화의 영향으로 국가수입보다 지출 요인이 더 커지고 증가 요인의 대부분은 사회보험 등의 복지비 지출 증가에 기인한다는 것이 ‘재정전망’의 요지이다. 증세 등을 통해 국가 수입이 늘어나지 않는 상태에서 국가지출이 늘어나게 되면 당연히 국가채무가 늘어날 수밖에 없다.

〈표 3-2〉 ‘2060 장기재정전망’에 따른 국가 총수입 및 총지출 전망

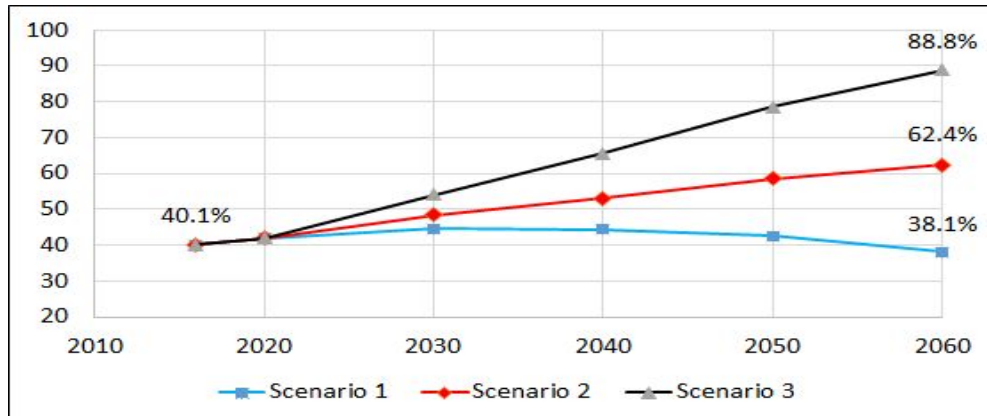
수입 및 지출		'16	'30	'40	'60	연평균 증가
수입	총수입	25.6	27.8	27.9	25.7	3.8
	국세수입	14.6	14.9	15.2	15.6	4.0
	사회보험수입	6.2	8.6	8.3	5.8	3.7
	기타수입	4.8	4.3	4.3	4.3	3.6
지출	총지출(A+B)	25.3	26.3	28.4	32.2	4.4
	의무지출(A)	12.0	15.4	17.4	21.2	5.2
	재량지출(B)	13.3	10.9	10.9	10.9	3.4
	※ 복지지출	8.1	10.6	12.4	15.5	5.4

자료: 기획재정부(2015, p.3)에서 재구성

‘재정전망’에서는 이러한 국가지출의 증가에 따른 국가채무의 변동을 [그림 3-2] 와 같이 제시하고 있다. [그림 3-2] 에서 ‘시나리오 2’는 국가지출 중 2016년 GDP의 13.3%를 차지하는 ‘재량지출’이 경상성장률만큼 증가하면 2060년에 총국가부채가 2016년 GDP의 40% 수준에서 62.4% 수준으로 급등할 것으로 추계하고 있다. 반면 매년 자연 증가하는 ‘재량지출’의 10%를 의무적으로 감축할 경우(즉, 세출구조조정, ‘시나리오 1’), 2060년의 국가채무는 38.1%로 현재의 수준을 유지할 것으로 전망하고 있다. ‘재정전망’에서는 ‘시나리오 1’의 채무수준을 지속가능하고 관리 가능한 수준으로 보고 있어 사실상은 ‘시나리오 1’을 향후 재정운용의 목표로 삼겠다는 것을 숨기지 않고 있다. 물론 이 전망은 현재의 조세구조와 복지비 지출 구조가 변동하지 않는다는 것을 전제로 한 추정이다. ‘재정전망’에서는 향후 의무지출을 증가시키는 복지제도의 변화가 재정건전성을 악화시킬 가능성에 대해서도 언급하고 있다. 가령 국가의무지출의 단가가 상승하는 기초연금의 예를 들어 현행 기초연금액의 산정기준이 되는 기준연금액을 5년마다 국민연금 가입자의 평균 소득에 연계·인상할 경우 2060년 국가채무비율은 GDP 62.4%에서 26.4% 포인트가 증가한 GDP 대비 88.8%가 될 것이라는 시나리오를 제시하고 있다.

[그림 3-2] ‘재량 및 의무지출’ 변화에 따른 국가채무 전망

(단위: %, GDP 대비)



자료: 기획재정부(2015)에서 재구성

간략히 살펴본 ‘재정전망’이 주는 메시지는 분명하다. 기존 복지제도의 급여수준을 늘리지 않더라도 현재의 저성장 국면에서는 복지비용을 충당하기 어렵고, 새로운 복지제도의 도입은 국가채무를 급증시키기 때문에 더 이상의 복지확대도 불가능하다는 것이다. 즉 강력한 복지 억제력이 작동되지 않으면 장기적으로 국가채무의 급증으로 재정건전성이 악화되고 이는 장기적으로 성장의 장애요인이 될 것이라는 분명한 메시지이다. 한마디로 향후의 경제·사회적 여건을 고려할 때 더 이상의 복지 확대는 불가능하기 때문에 강력한 복지 억제책이 도입되어야 한다는 것이다¹⁸⁾. 이런 ‘주류’의 복지 억제 시각은 ‘재정전망’에서 재정불안정의 주요인으로 지목한 사회보험의 개혁 전략에서 명확하게 드러난다. ‘재정전망’에서는 한국의 공적연금, 건강보험 등의 사회보험을 보험료를 적게 내는 대신 급여수준은 높은 ‘저부담-고급여’체계로 진단하면서 장기적 지속가능성 확보를 위해 이를 ‘적정부담-적정급여’체계로 전환하는 개혁이 긴요하다는 점을 강조하고 있다. 다시 말하면 현재보다 보험료를 인상하고 급여수준은 인하하겠다는 것이 ‘재정전망’에 나타난 사회보험 개혁의 핵심 논리인 것이다.

18) 기획재정부는 2060 재정전망의 후속대책으로 2016년 8월 9일 ‘재정건전화법 제안안’을 입법예고 했다(기획재정부, 2016). 이 법안의 내용은 ① 국가채무를 GDP 45% 이내에서 관리하며 관리재정수지 적자도 연간 GDP 3% 이내에서 관리하는 강력한 재정총량 관리제를 도입하며, ② 재정수반 법안 제출시(주로 복지제도) 재원조달방안 첨부 의무화는 Pay-go 제도를 강화하며, ③ 사회보험제도에 대한 재정관리를 강화한다는 내용이다.

결국 ‘재정전망’에 나타난 한국 사회 ‘주류’의 복지전략은 신규 복지제도의 도입 억제, 기존 복지제도의 점진적 감축, 사회보험료의 점진적 인상과 급여 축소로 요약할 수 있다. 재정건전성의 확보라는 명분을 내세워 복지 역제의 필요성을 압축적으로 제시한 ‘복지 억제론’의 완결판이라 할 수 있다¹⁹⁾. 그렇다면 서론에서 언급한 복지국가 초기단계에서 성숙한 복지국가로의 이행기에 있는 한국의 상황에서 ‘2060 장기재정전망’에서 제시된 강력한 복지억제 구상이 정책적으로 현실화될 경우 한국의 복지국가의 미래는 어떤 모습이 될 것인가에 대해 논의하기로 한다.

4. ‘성숙한’ 한국의 복지체제: ‘영미형+남부유럽형’ 복지체제?

2010년을 전후하여 한국 사회의 대안체제 중의 하나로 복지국가에 대한 논의가 봇물처럼 쏟아져 나왔다. 물론 어떤 복지국가인가에 대한 논의는 구체화되지 못했으나 진보는 대체적으로 스웨덴 등의 북유럽 모델을 선호하였다. 보수진영은 물론 북유럽모델의 약점을 찾기에 바빴고 공공복지가 발전되지 않은 영미형 복지국가모델에 대한 강한 선호가 있었다. 그러나 한국에서 복지국가에 대한 논의는 좀 더 ‘현실적’인 차원에서 진행할 필요가 있다. 그렇다면 ‘재정전망’ 시나리오대로 국가재정이 운영될 경우, 즉 현재의 국가의 수입(조세구조), 지출구조를 그대로 유지할 경우 예상되는 한국의 복지국가는 서구의 복지국가 모델 중 어떤 유형에 가깝게 구조화될 것인가? 이 질문에 대한 답을 복지재원의 측면과 복지비 지출의 측면에서 보기로 한다.

먼저 복지재원의 측면을 보기로 한다. <표 3-3>에서 본 것처럼 현재의 조세부담 수준에 변동이 없으면 한국의 총수입은 2060년까지 GDP의 25.6%–27.9% 사이에 있게 된다. <표 3-3>은 2012년의 서구 국가들의 총국가수입(국민부담율=조세부담+사회보험기여금 부담)의 규모를 보여준다. 영미형 복지국가의 국민부담율이 29.3%인 반면, 나머지 세 개의 복지국가 유형은 34.9%–43.7% 사이에 위치에 있음을 알 수 있다. 즉, 대규모의 증세가 없는 한 앞으로 수십년간 한국 정부가 사용할 수 있는 재원의 총량은 영미

19) 물론 ‘재정전망’의 여러 가정치에 대해서는 반론이 제기될 수 있다. 가령 ‘재정전망’에서 제시하듯이 출산율이 상승하여 잠재성장률이 올라갈 경우 재정건전성은 다른 모습으로 나타날 수 있고, 조세개혁 즉 증세를 통해 국가수입이 늘어나면 국가채무 비율은 ‘재정전망’의 추계치보다 훨씬 낮아진다. 기재부의 ‘2060 장기재정전망’에 대해서는 다양한 시각에서의 비판적 검토가 가능하지만 이 글의 주제가 아니기 때문에 더 이상의 논의는 생략하기로 한다.

형 복지국가의 수준에도 못 미치게 된다. 이것은 ‘재정전망’에서 추계한 대로 국가재정을 운영할 경우 복지에 사용할 수 있는 자원의 총량이 충분히 확보되지 않아 한국의 복지국가 미래는 잘 해봤자 영미형 수준에도 도달하기 힘들다는 것을 의미한다. 큰 정부인 북유럽형이나 중부유럽형 복지국가로 진전하기 위해서는 조세수입을 최소한 GDP의 10% 이상 올려야 하는데 이것은 ‘상상을 초월한’ 대대적인 증세가 없는 한 현실적으로 불가능하다고 보아야 한다²⁰⁾.

〈표 3-3〉 복지국가 유형별 주요 재정지표(2012년)

(단위: GDP 대비 %)

구분	국민부담률	조세부담률		일반정부 총지출	공공사회 복지지출
		조세부담률	사회보험기여금		
북유럽형 복지국가	43.7	35.4	8.3	52.7	27.3
중부유럽형 복지국가	40.5	25.7	14.8	50.8	27.8
남부유럽형 복지국가	34.9	23.9	11.0	50.0	26.5
영미형 복지국가	29.3	25.8	3.5	41.3	20.1
한국	24.8	18.7	6.1	32.7	9.6
OECD 평균	33.7	24.7	9.0	45.0	21.6

주: 북유럽형은 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 자유주의형은 영국, 미국, 캐나다, 뉴질랜드, 호주, 아일랜드, 중부유럽형은 프랑스, 독일, 오스트리아, 벨기에, 네덜란드, 남부유럽형은 스페인, 그리스, 이탈리아, 포르투갈이 속함.
자료: OECD, Social Expenditure Database

복지비 지출의 측면에서 본 ‘재정전망’의 함의는 약간 복잡한 논의가 필요하다. <표 3-3>의 복지비 지출 측면에서 영미형 복지국가는 GDP의 20.1% 수준이나 나머지 세계의 복지국가유형은 27% 내외로 약 7%의 차이가 나타난다. ‘재정전망’에서 추정한 한국의 2060년 복지비 지출 규모는 <표 3-2>에 GDP의 15.5%로 낮게 나타나고 있으나 이는 한국의 재정통계에서 공공복지지출로 잡히지 않는 건강보험, 요양보험 등의 지출 비용이 제외되어 있기 때문이다. 전술한 바와 같이 ‘재정전망’의 추계에 의하면 9개 사회보험 지출만으로도 2060년에 복지비 지출은 GDP의 22.8%까지 상승하게 된다. 2060

20) 가령 2013년의 한국의 명목 GDP는 1,430조원인데 10%이면 143조원이다. 즉 조세수입을 통해 143조원을 추가로 확보해야 한다는 것을 의미한다. 그런데 2013년에 소득세 수입이 48조원, 법인세 수입이 44조원, 부가가치세 수입이 56조원으로 3대 국세를 합한 총액이 148조원이었다. 이것은 GDP의 10%에 이르는 추가 세입을 확보하기 위해서는 소득세, 법인세, 그리고 부가가치세를 지금보다 2배 정도 더 걷어야 한다는 것을 의미한다. 법인세를 2-3% 인상을 놓고 보수와 진보간에 엄청난 논쟁을 벌이는 상황을 생각하면 조세수입 GDP 10% 확보는 동화책이나 나올 수 있는 불가능한 이야기이다.

년에 사회보험지출액에 재정에서 지출되는 일반복지비를 더한 총복지비 규모(OECD 사회복지비 분류기준)가 ‘재정전망’에 제시되어 있지 않기 때문에 정확한 수치를 알 수 없으나 복지비 지출의 70-80%가 연금과 건강보험 지출이라는 점을 고려하면 2060년에 한국의 복지비 지출은 최소한 GDP 대비 25% 수준을 넘어서 현재의 스웨덴, 독일 등의 수준에 이를 것으로 추정된다.

그렇다면 2060년에 한국의 복지국가가 현재의 북유럽이나 중부유럽 수준의 복지국가의 모습을 갖추게 되는 것일까? 대답은 ‘아니다’에 가깝다. 두 가지 이유가 있다. 하나는 서구 역시 인구고령화로 인해 현재의 복지비 수준이 더 늘어날 것이기 때문이다. EU에서 행정부 역할을 담당하는 ‘유럽연합집행위원회(European Commission)’는 3년마다 인구고령화로 인한 복지재정 지출 변화를 추계한 공식보고서를 내놓고 있는데 가장 최근의 것이 ‘The 2015 Ageing Report’이다(European Commission, 2015). 이 보고서에 의하면 현재의 복지제도에 변화가 없다고 가정한다면 2060년에 EU 28개국의 공적연금 지출은 GDP의 11.2%, 의료보장 지출은 7.8%, 장기요양은 2.7%로 3개 제도를 합한 복지비 지출이 GDP의 21.7%에 이를 것으로 추계하고 있다. 여기에 다른 사회보험제도와 발달된 사회복지서비스 등의 일반 복지비 지출을 합치면 GDP의 30% 내외에 이를 것이라는 점은 쉽게 짐작할 수 있다. 두 번째 이유는 더 근본적이다. 2060년의 한국의 복지비가 현재의 유럽 수준에 도달한다 하더라도 복지비의 대부분을 소비하는 노인인구 규모의 차이 때문에 1인당 복지수준이 현재의 유럽수준에 도달한다고 보기 어렵다. <표 3-4>에서 보는 것처럼 EU 28개국은 2013년에 65세 이상 인구의 비중이 18.4%이며 2060년에는 이 비중이 28.4%로 약 10% 포인트 늘어날 것으로 예측하고 있다. 그러나 한국은 저출산의 영향으로 2060년의 노인인구 비중이 무려 40.1%에 달해 2016년에 비해 26.6% 포인트가 늘어난다(2060년 65세 이상 인구 1천 762만 명, 총인구는 4천 396만 명). 이것이 의미하는 것은 2060년의 한국의 총 복지비 지출이 지금의 유럽수준 혹은 2060년의 유럽수준으로 수렴된다 해도 절대적으로 많은 노인인구 때문에 1인당 복지수준이 결코 유럽수준에 도달하기 힘들다는 것이다.

〈표 3-4〉 EU 28개국과 한국의 2060년 65세 이상 인구 비율

(단위: %)

국가	2013년	2060년	'13년('16년)-'60년 변화율
EU 28개국 평균	18.4	28.4	+ 10.0
한국	13.5	40.1	+ 26.6

주: 한국의 65세 이상 인구비율 13.5%는 2016년 수치임.

자료: European Commission(2015 p.219), 한국은 기획재정부(2015 p.18)

기재부의 '재정전망'과 유럽집행위원회의 고령화비용추계는 모두 현재의 조세부담과 복지수준이 그대로 유지된다는 것, 즉 '현재 수준에서 정책변화가 없다는 시나리오(no policy change scenario)'를 전제로 한 추계이다. 이것은 2016년의 한국의 공적연금과 건강보험의 급여수준이 2060년까지 그대로 유지된다는 것을 의미한다. 그렇다면 현재의 한국의 공적연금과 건강보험이 어느 수준인지 국제비교를 통해 살펴보자. 공적연금 수준은 흔히 소득대체율로 국제적으로 비교된다. OECD의 국제비교 자료에 의하면 국민연금의 소득대체율²¹⁾은 40년 가입기준으로 39.8%로 OECD 평균 52.7%에 한참 미달하며 순위로 보면 회원국 34개국 중 24위로 하위권이다(OECD, 2015a, p.139). 그런데 OECD의 비교자료는 40년 완전 가입을 전제로 하는데 한국의 국민연금 평균가입기간은 24년에 불과하기 때문에 실질적인 소득대체율은 24% 수준으로 최하위권에 속한다. 기초연금의 경우도 최근에 OECD에서 국제비교를 시도했는데 월 20만원씩 지급되는 한국의 기초연금의 소득대체율은 임금근로자 세전평균소득의 6%로 역시 회원국 중 최하위권이다(OECD, 2015a p.127). 건강보험의 급여수준 비교는 여러 가지 방법이 있으나 국제비교에서는 한 국가의 총 의료비 중에서 공공부분재정(정부재정+사회보험재정)이 차지하는 비중이 주로 사용된다. OECD 자료에 의하면 2013년을 전후하여 OECD 회원국의 총의료비 중 공공부분재원의 평균비중은 72.7%이나 한국은 55.9%로

21) '소득대체율'income replacement ratio 은 공적연금의 수준을 국제적으로 비교하는 방법이나 연금제도에 따라 측정방식이 상이하다. 국민연금같은 소득비례형 연금의 비교에서 사용되는 소득대체율은 연금지급 연령에 지급받는 최초 연금액이 연금 가입기간 중 가입자의 생애평균소득에서 차지하는 비중을 의미한다. 가령 최초연금액이 40만원이고 연금 가입 기간 중 생애평균소득이 100만원이면 소득대체율은 40%가 된다. 기초연금 수준의 국제비교시 사용되는 소득대체율은 최근에 OECD에서 새롭게 제시했는데 여기서 사용되는 소득대체율은 기초연금액/임금근로자 세전평균소득을 의미한다. 2014년 한국의 임금근로자 세전평균소득은 332만원이고 기초연금은 20만원이므로 한국 기초연금의 소득대체율은 6%(20만원/332만원)이다(OECD, 2015a, pp.127,173).

34개국 중 30위로 최하위권에 속한다(OECD, 2015b, p.171). 요약하면 2060년에 한국의 복지비 지출수준이 현재의 유럽수준에 수렴된다 해서 복지수준이 획기적으로 높아지는 것이 아니라 현재의 매우 낮은 복지수준이 그대로 유지된다는 것을 의미한다. 즉, 복지비 지출이 늘어나는 것은 급여수준이 인상에서 기인한 것이 아니라 단지 노인인구수, 즉 수급자가 증가해서 발생하는 현상이라는 것이다.

앞에서 설명한 것처럼 복지국가 유형 중 우리나라처럼 공공복지의 수준이 낮은 것은 영미형 복지국가의 전형적 특징이다. 에스핑-안데르센이 체계화시킨 것처럼 영미형 복지국가는 낮은 수준의 공공복지가 제공되기 때문에 사적복지(민간보험 혹은 기업복지)의 비중이 매우 큰 특징을 갖고 있다(Esping-Andersen, 1999). 한국은 세계적으로도 민간보험시장이 대단히 발달한 나라에 속한다. 2010년 기준으로 국민연금 등 4대 공공사회보험으로 거두어들이는 사회보험료 총액이 GDP 대비 6.28%인데 반해 민간생명보험시장의 보험료는 7.36%로 사회보험료 총액보다 GDP 대비 1% 포인트 이상 높다(<표 3-5> 참조). 생명보험과 손해보험을 합친 우리나라의 수입보험료 규모도 2006년을 기준으로 세계 7위권을 기록하고 있으며 수입보험료의 GDP대비 규모로는 세계 4위에 올라있다(보험개발원, 2007, pp.686-687). 이것이 의미하는 바는 한국이 지금도 민간보험의 역할이 매우 큰 영미형 복지국가의 전형적 특징을 갖고 있다는 것인데, ‘재정전망’의 가정처럼 2060년까지 공공복지의 급여수준을 높이지 않고 현재의 낮은 수준을 그대로 유지하게 되면(혹은 급여수준을 더 인하하게 되면), 한국은 낮은 수준의 공공복지와 높은 수준의 사적복지라는 영미형 복지국가의 골격을 벗어나지 못하고 미래 한국의 복지국가는 영미형 복지국가와 유사해질 가능성이 높다는 것을 의미한다.

<표 3-5> 민간생명보험과 사회보험의 보험료 수입의 비교

구분	민간 생명보험		사회보험 수입액					
	금액 (십억)	GDP 대비	소계		공적 연금	건강 보험	고용 보험	산재 보험
			금액(십억)	GDP대비				
1980	603	1.64	601	1.63	341	180	-	80
1990	16,043	9.00	5,919	3.32	2,915	2,432	-	572
2000	46,670	8.07	28,576	4.94	15,837	8,737	2,047	1,955
2010	83,006	7.36	70,936	6.28	33,692	28,457	4,188	4,599

자료: 민간생명보험(각년도), 「보험통계연보」, ∴ 사회보험은 관련 통계연보에서 재구성

‘성숙한’ 한국 복지국가의 모습에 대한 예측은 낮은 공공복지와 높은 사적복지라는 영미형 특징 외에 다른 ‘복지 양극화’라는 구조적 특징을 고려해야 한다. ‘복지 양극화’는 노동시장에서 좋은 위치에 있는 정규직근로자는 국가복지와 기업복지의 혜택이 전부 주어지지만 비정규직 등 노동시장에서 불완전한 위치에 있거나 배제된 사람들은 국가복지와 기업복지의 혜택에서 제외되는 현상을 의미한다. 다른 말로 하면 노동시장 ‘내부자(insiders)’와 ‘외부자(outsiders)’에 대한 복지의 차별적 배분이기도 한다. 복지국가 유형 중 이러한 복지 양극화가 전형적으로 나타나는 곳이 바로 남부유럽형 복지국가이다. 남부유럽 복지국가 중의 특징 중의 하나는 노동시장 내의 핵심 근로자에게는 매우 높은 수준의 공공복지가 제공되지만 노동시장 외부자에게는 매우 낮은 수준의 복지 혹은 아예 복지지급 대상에서 제외되는 현상이다(Ferrera, 2010; 김연명, 2013). 즉, 노동시장에 핵심부분에 있는 공무원, 교사, 핵심 산업 노동자는 고임금과 고복지의 혜택을 누리는 반면 노동시장 주변부에 있는 사람들은 낮은 수준의 복지 혹은 복지혜택이 전혀 주어지지 않는다. 한국에서도 이와 유사한 복지양극화 현상이 이미 많은 자료와 증거가 제시되어 있기 때문에 반복할 필요가 없을 정도이다. 가장 최근 자료에 의하면 정규직들의 사회보험 및 퇴직금, 유급휴가 적용률은 90-100%에 가까운 반면, 비정규직의 국민연금 적용률은 32.4%, 건강보험은 40.4%, 고용보험은 39.7%, 퇴직금은 35.6%에 불과한 것으로 나타나고 있다(김유선, 2016). 더 중요한 것은 비정규직의 국가복지 및 기업복지의 배제현상이 2000년대 초반에 좀 개선되는 것 같이 보였지만 그 이후로 고착화되어 간다는 것이다. 즉, 노동시장의 개혁과 국가복지의 혁신적 개혁이 없으면 이러한 복지양극화 현상이 고착화되어 복지 양극화라는 남부유럽형 복지국가의 특징이 한국의 복지국가의 미래에 그대로 투영될 가능성이 높다는 것이다.

결국 기재부의 ‘재정전망’대로 국가재정이 운용된다면 한국의 복지국가는 공공복지 수준이 낮고 중산층 조차도 민간보험 등 시장에 의존하여 복지를 해결하는 자유주의형 복지국가의 특징, 그리고 노동시장에서 외부자의 배제로 인해 대규모의 복지 양극화가 구조화된 남부유럽 복지국가의 특징이 결합된 ‘영미형+남부유럽형 복지국가’의 혼합모델이 될 가능성이 매우 높다(김연명, 2013). 이것은 영미형 복지국가의 경우 분배문제에서 취약점을 갖고 있고, 남부유럽형은 성장문제와 복지양극화라는 측면에서 문제를 갖고 있는데 한국은 두 체제의 취약점만을 흡수하게 되어 한국의 복지국가의 미래는 기존의 복지체제 중에서 가장 비효율적인 체제로 고착화될 가능성이 높다는 것을 의미한다.

그렇다면 과연 ‘자유주의+남부유럽형 복지체제’가 과연 한국 사회가 당면한 저성장과
 날로 악화되는 분배상태 두 마리 토끼를 모두 잡는데 유효한 체제인가에 대한 질문을 던
 져야 한다. 기존의 거의 대부분의 복지국가 논의에서 명백하게 표현하지는 않지만 자유
 주의와 남부유럽복지체제는 성장과 분배 두 문제를 해결하는데 좋은 체제가 아니라는
 점에 대해서는 광범위한 합의가 존재한다.

5. 복지체제 경로변경의 두 변수: 복지할당 원리와 복지공급주체

한국의 복지체제가 ‘자유주의형+남부유럽형’의 혼합체제가 될 가능성은 현재로서 가
 장 높다. 그러나 이것이 경로변경 가능성이 전혀 없다는 의미는 아니다. 조세 및 재정구
 조 그리고 노동시장구조의 혁신과 더불어 복지정책의 혁신이 이루어진다면(별로 가능성
 은 없지만) 다른 경로로의 이행도 가능하다. 복지정책과 관련해서는 두 가지 변수가 중
 요하다. 첫 번째는 사회복지의 대상을 중산층 이상을 포괄하는 보편주의적 복지 할당 원
 리를 택하는가 아니면 취약계층에게만 자원을 집중하는 ‘잔여주의’²²⁾적 원리를 택하는
 가에 따라 한국의 복지국가 유형은 다른 방식으로 구조화될 것이다. 또한 보편주의적 원
 리를 택한다 하더라도 급여수준을 최저수준으로 설정하는가 아니면 어느 정도 높은 수
 준으로 설정하는가에 따라 중산층의 삶의 불안을 공공복지가 흡수하느냐 흡수하지 못하
 느냐가 결정되며 이에 따라 복지국가의 유형과 성격이 달라질 수 있다. 두 번째는 복지
 공급의 주체로서 시장, 가족, 그리고 공공부문의 역할을 어떻게 설정하는가의 문제이다.
 복지공급의 주체로서 가족과 시장의 역할을 강조하고 이 두 영역으로 복지책임을 확대
 하는 방향과 국가부문의 역할을 확대하는 방향은 확실히 한국의 복지국가의 특성을 다
 르게 구조화 할 것이다. 최근 몇 년간 정치권과 한국 사회를 강타했던 무상급식, 무상보
 육, 그리고 기초연금과 국민연금 50% 소득대체율 논란, 건강보험 보장성 강화 논란 등
 은 결국 위의 두 가지 문제 즉, 복지할당 원리에서 보편주의와 잔여주의 중 어떤 원리를
 채택하고 급여의 수준을 어떻게 설정할 것인가?, 그리고 복지의 책임 주체로서 국가, 시
 장, 가족간에 어떤 비중과 역할을 부여할 것인가의 문제로 귀착된다. 물론 필자는 양국

22) 사회복지학계에서는 보편주의와 반대되는 의미로 ‘잔여주의(residualism)’라는 용어를 사용하나 한국에서
 는 ‘선별주의(selectivism)’가 잔여주의의 의미로 사용된다. 이 글에서는 잔여주의와 선별주의를 호환적으
 로 사용한다.

화, 저출산, 불평등, 성장잠재력의 저하 등 “복합적 위기”에 빠진 한국 사회의 제반 경제 사회적 문제를 해결하고 미래의 성장가능성을 높이기 위해서는 보편주의적 복지할당 원리와 국가의 복지공급 책임 강화가 필요하다는 입장이다. 그 이유를 다음 장에서 논의하기로 한다.

제4절 보편주의 원리와 경제, 사회적 필요성

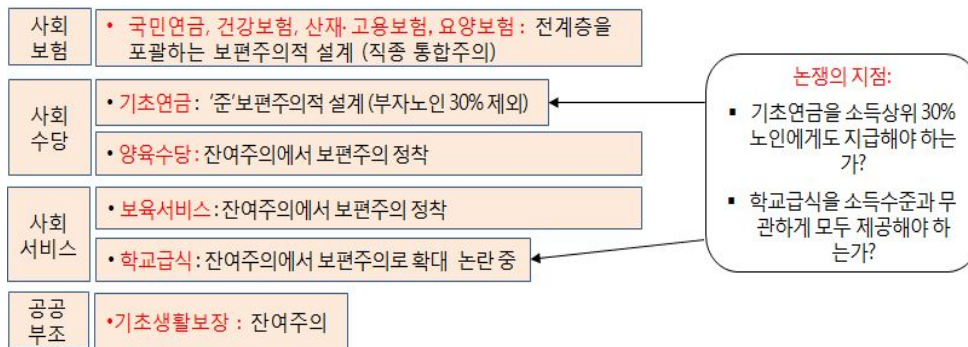
1. 보편주의 원리와 선별성, 그리고 중산층의 포섭

왜 한국 사회에서 보편주의가 필요한가를 논의하기에 앞서 민주당의 무상급식 논쟁으로 촉발된 보편주의와 선별주의(잔여주의)의 개념에 대한 원론적 검토가 필요하다. 한국 사회에서 보편주의는 동일한 가치의 급여를 모든 사람에게 나누어주는 것으로 선별주의는 빈곤층 등 취약계층에게만 복지를 할당하는 원리로 이해한다. 하지만 보편주의가 반드시 모든 계층에게 동일한 가치의 급여를 배분하는 완전 평등주의적 원리를 의미하지는 않는다. 즉 동일한 가치를 모든 계층에게 적용한다는 보편주의 원리는 사실 모든 사회정책 영역에 적용되는 것은 아니며 제도와 영역에 따라 그리고 개별 국가의 복지발전 단계에 따라 달라질 수 있다. 가령 한국 복지제도에서 보편주의와 잔여주의 원리가 어떻게 결합되어 있는지 보자.

[그림 3-3] 에서 보는 것처럼 국민연금이나 건강보험같은 한국의 사회보험은 소득이 있는 근로자와 자영자를 모두 포괄하는 보편주의적 원리를 기본으로 설계되어 있기 때문에 보편주의, 잔여주의 논쟁이 적용되지 않는다. 그리고 진보와 보수를 떠나 사회보험의 혜택을 받지 못하는 사각지대를 없애야 한다는 점에서, 즉 보편주의적 적용이 이루어져야 한다는 점에서는 이론의 여지가 없으며 사회보험을 잔여주의 형태로 운영하는 나라는 지구상에 없다. 또한 기초생활보장법처럼 자산조사를 통해 선택적 급여를 제공하는 원천적으로 잔여주의적인 공공부조제도를 보편주의적 급여로 전환하는 문제는 이론적 논의만 있을 뿐 아직 정책적으로 구체화된 사례는 없다. 보편주의 대 잔여주의 논란이 벌어져왔던 부분은 [그림 3-3] 에서 보는 것처럼 자원이 저소득층에 집중되었던 보육 서비스와 학교급식 같은 일부 사회서비스 영역 그리고 해당 계층 전체에게 지급여부가

쟁점이 되었던 기초연금과 양육수당 같은 현금수당이다. 보육서비스는 특별활동비 등 본인부담이 일부 존재하나 모든 아동이 서비스를 받고 있기 때문에 보편주의가 작동되고 있다. 그리고 5세미만 아동을 어린이집에 보내지 않는 가구에게 월 20만원~10만원이 지급되는 양육수당도 소득수준과 무관하게 전체에게 지급되고 있기 때문에 보편주의 원리가 적용되고 있다. 여전히 논란이 벌어지는 부분은 제외된 부자노인 30%에게도 기초연금을 지급할지, 그리고 학교급식을 부유층 중고등학생에게도 확대할지 여부이다. 결국 보편주의 논란은 첫째, 어느 계층에게까지 자원을 할당할 것인가(즉, 부자도 포함시킬 것인가?), 그리고 대상계층을 확대할 경우 급여액을 소득수준에 따라 차등할 것인가 아니면 정책의 급여를 지급할 것인가의 문제이다.”

[그림 3-3] 한국 사회복지제도에서 보편주의와 잔여주의의 논쟁지점



박근혜정부에서 논란이 되었던 기초연금의 문제를 보자. 65세 이상 노인들에게 지급되는 기초연금은 전체 노인의 70%에게 지급되고 있는데 70%를 선정하는 기준은 소득, 자산액을 평가하여 소득상위 30%를 제외한 소득순위 70% 이하의 노인들에게 소득액에 따라 월평균 20만원을 지급하는 구조이다. 기초연금의 할당원리는 자산조사를 통해 저소득층을 가려내려는 목적보다는 부자들을 가려내는 ‘역’자산조사(affluence test)의 원리이다. 이처럼 부자들을 제외시키는 자원할당 원리에서는 두 가지 논란이 나타난다. 첫째는 고소득층을 제외한 저소득층과 중산층에게만 자원이 할당되는 것을 보편주의 원리로 보아야 하는가? 두 번째 소득수준에 따라 급여를 차등지급하는 것이 보편주의적 할당 원리에 부합되는가의 문제이다. 복지할당의 원리로서 보편주의와 잔여주의는 이념형

적인 분류이며 두 원리는 서로 배타적이기 보다는 결합되어 나타날 수 있다. 가령 영국의 신노동당 집권기에 보편주의적 복지국가의 핵심 프로그램인 학교교육이나 NHS 같은 경우는 기존의 형태를 그대로 유지하거나 강화하되, 아동이 있는 가족이나 저소득연금생활자 즉, 욕구가 더 많은 빈곤층에게 자원을 더 많이 배분하는 재원을 제공하는 방식이 존재했는데, 이처럼 보편주의의 바탕위에 잔여주의 원리가 결합된 자원할당방식을 일부 학자들은 ‘선택적 보편주의(selective universalism)’²³⁾로 명명하기도 하였다(Hills, 2004, p.211). 욕구가 큰 집단에게 더 많은 자원을 분배하는 원리는 사회적 소수자에게 자원과 기회의 우선적으로 배분하는 ‘긍정적 차별(positive discrimination)’의 원리와도 비슷한 맥락으로 이해할 수 있다.

2009년 6·2 지방선거의 무상급식 논란을 계기로 ‘보편주의적 무상급식 = 인권’, ‘선별주의적 무상급식 = 차별’라는 등식이 굳어졌다. 하지만 잔여주의가 반드시 자산조사를 근거로 저소득층의 차별을 만들어내는 협소한 의미의 자원할당 원리만으로 이해해서는 안된다. 복지제도의 발전정도와 성숙도 그리고 인구의 포괄범위에 따라 잔여주의는 보편주의와 결합할 수 있으며 한국의 학교급식, 보육서비스 그리고 기초노령연금 등은 이런 단계에 와 있다. 따라서 “보편주의는 선이자 당연히 추구해야할 이상이고, 선별주의는 악이자 궁극적으로 척결해야할 대상으로 간주하는 것은 적절치 않다(윤홍식, 2010, p.95)”. 제2차 세계대전 이후 보편주의 복지국가를 달성한 영국 복지국가에서 보편주의가 갖는 한계점을 꿰뚫어 본 티트머스도 보편주의 원리위에 선별주의가 결합되는 방식이 더 큰 사회적 위험에 노출된 사람에게 더 많은 자원을 배분한다는 점에서 더 공평하고 의미 있는 분배의 원리가 될 수도 있다는 점을 간파한 바 있다(Titmuss, 1968). 즉, 보편주의는 동일한 자원을 모두에게 분배하는 단순한 원리가 아니며 공평한 복지의 할당 원리가 되기 위해서는 보편주의 내에서 잔여주의 원리가 결합될 수 있다.

보편주의 복지할당 원리에서도 모두에게 동일한 금액을 지급하는 정액방식과 개인의 소득수준에 비례하여 급여를 지급하는 소득비례방식 등 다양한 급여형태가 있을 수 있다. 제2차 세계대전 이후 서구 복지국가를 지배한 보편주의의 원리는 고용상태나 소득수준과 상관없이 동일한 금액의 급여가 지급되는 정액급여를 의미했다. 정액급여는 산업사회 초창기에 존재했던 노동자들간의 그리고 노동자와 자영자간의 사회적 격차를 줄이기

23) 모든 사람에게 무엇인가를 제공하지만 가장 욕구가 큰 사람에게 더 많이 제공하는 방식을 의미하는 이 원리는 고든 브라운 당시 재무성 장관에 의해 ‘진보적 보편주의(progressive universalism)’로 불리기도 했다.

위한 수단으로 제창된 것이며 복지국가의 형성에 큰 영향을 미친 베버리지보고서에서 제시한 보편주의의 원리, 즉 고용형태를 불문하고 모든 인구에게 정액기여-정액급여 형태를 제공한다는 원리는 바로 이러한 배경에서 나온 것이다(Baldwin, 1990, pp.116-127). 스웨덴 등 북유럽 복지모형에서도 보편주의는 모든 국민에게 동일한 자원을 지급하는 정액급여 형태가 지배적 유형이었으나 60년대 이후 소득비례급여제가 확대되면서 정액방식과 소득비례방식이 결합되어 적절한 급여수준을 제공하는 새로운 형태의 보편주의로 진화되었다(Baldwin, 1990, pp.134-157; Esping-Andersen, 1985, pp.155-165)

보편주의 복지제도에 제공되는 복지급여의 수준이 낮은 정액수준인가? 아니면 높은 수준인가는 복지제도에 대한 중산층의 이해관계를 결정하는데, 더 나아가 복지국가의 정치적 지지기반 형성에도 영향을 미친다. 보편주의가 정액의 최저수준의 형태로 제공되면 공공복지제도에 대한 중산층의 이해관계가 사라지며 미국처럼 중산층은 민간보험 시장이나 기업복지를 통해 노후소득(연금)과 의료문제를 해결하는 쪽으로 방향을 잡게 된다. 이 경우 복지제도 전반에 대한 중산층의 이해관계가 분리되면서 공공복지는 왜소화되고 잔여주의쪽으로 이동하게 되는 정치적 압력이 발생하게 된다. 반대의 경우 보편주의가 중산층의 사회적 위험에 대한 욕구를 포섭할 수 있는 정도의 높은 급여수준을 제공하게 되면 중산층은 공공복지제도에 대한 정치적 이해관계가 형성되고 노동계급과 중산층의 정치적 동맹이 가능해져 복지국가를 정치적으로 방어하는 쪽으로 정치적 압력이 구조화된다. 김영순(2012)은 보편적 복지국가의 정치적 연대 형성의 조건으로 중산층을 공공복지가 흡수하느냐 아니면 사보험과 기업복지가 흡수하느냐가 중요하다는 점을 지적한다. 즉, 중산층의 복지욕구를 공공부문이 흡수하면 노동계급과 중산층이 복지국가 구조에서 정치적으로 연대할 가능성이 생기고 반대로 사보험이나 기업복지가 중산층의 복지욕구를 흡수하면 노동계급과 중산층의 정치적 연대가 어려워진다는 것이다. 김영순은 스웨덴의 노동운동이 중산층의 복지 욕구를 공공복지를 통해 흡수함으로써 노동계급과 중산층의 정치적 연대가 가능했고 이를 통해 높은 수준의 복지를 전 국민에게 제공하는 보편주의적 복지체제로 이행할 수 있었던 반면, 영국의 노동운동은 중산층의 복지 욕구를 공공복지에서 흡수하지 못함으로써 공공복지가 보편주의적 형태를 떠나 높은 수준이 아닌 최소한의 수준만 제공하고 최저수준 이상의 것은 시장의 역할로 넘어간 자유주의적 복지체제가 고착화되었다는 분석을 하고 있다(김영순, 1996). 이것이 높은 수준의 복지급여를 제공하는 북유럽과 중부유럽국가에서 복지제도와 복지국가에 대한 지지도

가 높게 나타나는 이유이다. 즉, 보편주의적 복지할당 원리를 취한다 할지라도 공공복지의 급여수준에 따라 중산층의 정치적 지지기반을 복지국가체제가 흡수할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다.

한국의 경우는 중산층의 복지제도에 대한 이해관계라는 측면에서 강고한 정치적 지지기반을 획득하지 못하고 있다. 보편주의적으로 설계된 국민연금이나 건강보험, 그리고 고용보험제도의 급여수준이 높지 않아 중산층을 삶의 불안에서 충분히 보호하지 못하고 있기 때문이다. 국민연금같은 경우는 오히려 중산층의 불만을 더 부추기는 측면도 나타나고 있다. 보육서비스나 노인요양서비스에서도 최근에 급속한 복지확대가 이루어지고 있지만 중산층의 보육과 노인돌봄 욕구를 충분히 담아내지 못하고 있다. 이런 이유 때문에 상당수의 중산층에게서 삶의 불안을 비효율적이고 위험분산 기능이 취약한 사보험시장에 의존하는 경향이 강하게 존속되고 있다²⁴⁾. 따라서 보편주의적 복지국가를 지향하는 정책방향은 공공복지제도가 단순히 얼마나 많은 인구를 포괄하는가라는 측면에서 더 나아가 어느 정도 수준에서 사회적 위험을 포괄해야 하는가라는 중요한 문제의식을 담아내야 한다.

2. 보편주의의 경제, 사회적 필요성

한국 사회에서 보편주의는 단순히 복지자원의 할당 원리를 넘어서 보다 거시적인 사회체제의 구축 문제와 연결되어야 한다. 특히 한국에서 붓물을 이루고 있는 보편주의적 복지국가론이 일종의 대안체제를 염두에 둔 담론의 성격을 갖고 있다면 왜 보편주의적 복지체제가 자유주의복지체제나 혹은 남부유럽형 같은 양극화된 복지체제보다 한국사회가 직면한 경제, 사회적 문제를 풀어나가는데 더 설득력 있는 전략인가에 대한 근거가 확보되어야 한다. 물론 보편주의 복지체제가 국민의 사회권을 보장하는데 있어 다른 어떤 체제보다 월등하다는 논거는 많이 제시되고 있다(가령 모든 국민에게 사회적 권리의 하나로써 복지를 제공하는 것). 하지만 이것만으로는 충분하지 않다. 보편주의 복지체제가 대안패러다임의 위치를 확보하기 위해서는 경제·사회구조와의 연관성에 대한 근거가 좀 더 확보되어야 하는데 이러한 근거를 세 가지로 정리할 수 있다.

24) 민간보험 시장이 구조적으로 비효율적이고 위험분산 기능이 취약하다는 뜻은 아니다. 한국의 특수한 민간보험시장의 특성이 보험의 위험분산기능을 제대로 행사하지 못하고 있다는 의미이다.

첫째, 개방경제의 적응체제로서의 보편주의 복지국가이다. 카첸쉬타인은 북유럽의 소규모 경제에서 보편주의적 복지제도가 발달한 이유를 개방경제의 특성이라는 시각으로 분석한 적이 있다. 즉, 유럽의 스웨덴, 네덜란드 등 유럽의 소규모 경제는 내수시장의 협소함 때문에 규모의 경제를 위해 수출지향적인 개방경제를 지향할 수밖에 없다. 첨단산업이 각축하는 세계경제의 변화에 능동적으로 적응하고 경쟁하기 위해 국가는 항시적이고 적극적인 산업구조조정을 수행할 수밖에 없는데 이 과정에서 노동자의 산업간 이동을 원활하게 하기 위해 직업훈련 등의 노동시장정책이나 실업기간 중의 소득을 충실히 보장해주는 강력하고 보편주의적인 복지체제가 성립되었다는 것이다²⁵⁾(Katzenstein, 1985). 이 논리를 반대로 이해하면 경제개방도가 높은 경제일수록 사회안전망이 잘 작동되지 않으면 경제사회적 구조조정이 어려워지고 갈수록 글로벌화되는 세계경제에의 적응도가 낮아지게 된다는 것을 의미한다. 즉, 개방경제하에서는 ‘유연안정성(flexicurity)’이 확보가 중요하며 유연안정성은 충실한 보편주의적 사회복지제도가 뒷받침되지 않으면 제대로 작동하기 어렵다는 것이다.

한국은 총 GDP 규모가 세계 10위권에 근접하는 나라로 북유럽같은 소규모 개방경제로 규정하기는 어렵다. 하지만 세계경제에의 결합정도라는 측면에서 보면 세계 최고수준에 올라서 있다. 2008년 한국의 무역의존도는 수출 43.4%, 수입 38.8%로 G20 국가 중 각각 1위를 차지하였으며, 이는 수출 11.4%, 수입 10.8%로 G20 국가 중 무역의존도가 각각 17위와 18위를 기록한 일본(IMF, 2010)과 매우 대비된다. 이처럼 세계최고수준의 경제개방도를 갖고 있는 한국은 최첨단 산업이 경쟁하는 세계경제의 변동에 매우 민감하게 반응, 적응해야하는 구조를 갖고 있다. 이 때문에 유연안정화 구조의 확립 필요성이 끊임없이 제기되고 있는 것이다. 한국은 노동시장 내부자에서도 정규직과 비정규직의 근로조건의 차이가 극심하지만 노동시장 내부자와 외부자의 삶의 조건의 차이는 더욱 크다. 산업구조조정이나 기업의 시장 퇴출로 인한 구조조정으로 노동시장에서 이탈했을 경우 주거, 교육, 노후, 보육 등의 사회적 위험을 전체적으로 개인과 가족이 책임져야 하는 현재의 구조에서는 유연안정성 확보가 불가능하다. 대부분의 국민에게 사회적 위험에 대한 보호 장치를 제공하는 보편주의 복지체제는 일부의 계층에게만 사

25) 물론 카첸쉬타인의 논리가 이렇게 단순한 것은 아니다. 그는 소규모 경제에서 개방경제라는 특성과 보편적 복지국가를 단순히 연결시킨 것은 아니며 정치체제로서의 조합주의적 정책결정과정의 역할, 즉 정치체제의 중요성을 강조했다.

회적 보호 장치를 제공하는 선별주의 체제보다 유연안정성 확보에 유리함은 물론이다. 동시에 보편주의적 복지체제는 시장탈락자에게 재기의 기회를 제공함으로써 기회의 평등에도 매우 유리한 여건을 조성하게 된다. 따라서 보편주의적 복지체제는 갈수록 세계경제에의 의존도가 높아지고 세계경제의 흐름에 민감하게 적응해야 가야 하는 개방도가 높은 한국경제의 부작용을 최소화하고 개방경제의 원활한 작동에 유리한 복지체제라 할 수 있다.

둘째, 새로운 성장전략으로서의 보편주의적 복지국가. 복지지출의 크기가 경제성장과 고용구조 등에 미치는 거시경제적 영향은 시장주의자와 복지주의자간에 수많은 논란이 이루어진 영역이다(Mares, 2010). 한국은 외환위기 이후 성장률이 지속적으로 하락되어 왔고 ‘2060 재정전망’에서 추정되었듯이 앞으로도 하락할 것으로 예상된다. ‘2060 재정전망’은 잠재성장률이 하락하고 재정건성성이 불투명한 상황에서 복지의 확대는 오히려 성장잠재력을 더 잠식할 것이라는 신자유주의적 패러다임이 들어가 있다. 즉, 사회복지가 소비적·비생산적 지출이고 노동력 공급과 저축을 저해하기 때문에 성장의 활력을 떨어트린다고 인식하고 있다. ‘재정전망’에서도 이런 어휘를 사용하지는 않았지만 복지와 경제의 상충적 시각을 전제로 깔고 있음은 의문의 여지가 없다. 하지만 한국의 경우 복지제도의 과잉과 복지비의 과도한 지출이 성장을 방해하고 있고, 방해할 가능성이 있는가? 오히려 한국의 경우는 낮은 복지비 지출 때문에 경제와 복지의 관계가 선순환을 이루지 못하고 있다고 보는 것이 타당할 것이다. 1950-60년대 서구 복지국가의 황금기를 경제이론적으로 지탱한 것이 케인즈의 유효수요이론이라는 것은 잘 알려져 있다. 국민들에게 지급되는 복지비는 물건을 사거나 서비스를 구매하여 소비된다. 즉, 복지비 지출은 경제적 수요를 유지시켜줌으로써 경제순환에 기여한다. 최근 ‘공급주도성장’을 넘어서 새로운 성장전략으로 논의되고 있는 ‘소득주도성장론(income-led growth)’에서는 한동안 논의되지 않았던 복지비 지출이 갖는 수요유지 기능이 재조명되고 있다(이상현, 2014; 홍장표, 2014). 사회복지비로 GDP의 30% 내외를 지출하는 서구의 복지국가들이 2008년 국제적인 경기침체의 충격을 비교적 덜 받는 것도 복지의 ‘거시경제 자동안정화기능(macro economic auto-stabilizer)’으로 알려진 대규모 복지비 지출의 내수유지 기능 때문이다(Andersen, 2012). 그러나 한국은 복지비 지출의 절대량이 적기 때문에 다른 복지국가에 비해 이러한 복지의 거시경제 ‘자동안정화’ 기능이 매우 취약하다(강병구, 2011). 특히 중요한 것이 공적연금의 내수유지 기능이다. 복지비 팽창을

우려하는 대부분의 국내의 시각은 노인인구 증가로 연금과 의료비 지출이 많아지고 이것이 재정과 경제의 부담이 될 것이라는 일면만을 강조하고 있다. 고령화는 분명히 복지비용의 팽창을 가져오지만 적절한 수준의 노인복지비용의 지출은 고령화사회에서 내수유지 측면에서 필요할 수도 있다. 앞에서 언급했지만 국민연금은 급여수준이 매우 낮기 때문에 고령화가 극단적으로 진행되어도 비용부담은 그렇게 크지 않다²⁶⁾. 오히려 노인이 전체 인구의 40%를 차지하는 2060년에 국민연금으로 지출되는 비용이 적을 경우 전반적인 소비위축으로 내수부문에서 상당한 문제가 발생할 가능성을 더 우려해야 할지도 모른다. 한국 사회는 ‘재정전망’에서 우려하는 것처럼 과도한 복지비 지출이 문제가 아니라 오히려 사회복지의 사각지대와 낮은 급여수준이 야기하는 낮은 복지비 지출 때문에 경제의 자동안정화 기능이 작동되지 않고 고용창출 효과가 적은 것이 더 문제일 수 있다. 따라서 보편주의, 그리고 높은 수준의 보편주의는 단순한 사회복지의 할당 원리가 아닌 내수 진작과 새로운 성장전략의 문제로 접근할 수 있다.

또한 사회복지가 경제에 순기능을 할 수 다른 논리는 2000년 이후 최근까지 OECD와 유럽 등에서 제기된 ‘사회투자전략(social investment strategy)’에서도 찾아 볼 수 있다. 이 시각에서는 사회정책이 지식기반경제하에서 인적자본의 축적에 기여함으로써 노동력의 질을 향상시키고 시장에 대한 노동공급량을 높여줌으로써 사회정책이 좋은 경제적 성과와 연결될 수 있다는 것이다(Morel, Palier and Palme, 2012; 김연명 편, 2009)²⁷⁾. 이처럼 사회복지의 확대가 수요의 창출, 노동력의 질과 양의 제고라는 측면에서 경제에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다면 복지의 대상자를 포괄적으로 설정하는 보편주의적 복지체제는 제한적인 복지할당원리보다 경제에 순기능을 미치는데 있어서 유리하다. 특히 복지비 지출의 최종 수요처가 국민들의 일상적인 생활에 필요한 소비재 상품들과 연관되어 있기 때문에 중소기업 상품이나 자영업의 수요 촉진 그리고 중소기업의 고용활성화에 기여할 가능성이 매우 높다²⁸⁾. 따라서 보편주의적 복지체제의 확립은 한

26) ‘재정전망’에서 2060년 국민연금 비용을 GDP 대비 8.1%로 추정하고 있으나 이미 대부분의 선진국들은 2000년대 초반에 연금지출이 GDP의 10% 수준에 도달했다.

27) 여기서 자세히 논의할 수 없지만 경제와 복지의 선순환을 유도하는 새로운 사회정책 패러다임으로서의 사회투자전략은 유럽에서 최근까지 상당한 찬반 논의를 거듭하고 있다. 이에 관한 문헌은 Cantillon(2011), Taylor-Gooby et.al((2014), Van Vliet, and Wang(2015), Vandenbroucke and Vleminckx(2016)를 참조하기 바란다.

28) 사회복지비 지출이 종국적으로 내수 위주의 중소기업 활성화에 기여할 수 있다는 논리적 개연성은 충분하다. 하지만 복지비지출이 기업별, 산업별로 구체적으로 어떤 최종수요를 얼마나 유발하는지에 대해서는 좀 더 정밀한 연구가 보완될 필요가 있다.

국 사회에서 갈수록 중요성이 더해지는 중소기업 중심의 내수기반의 확보와 고용을 증대시킴으로써 새로운 성장전략과 결합될 수 있다.

셋째, 불평등 완화 기제로서의 보편주의 복지국가. 코르피와 팔메는 선진복지국가의 복지할당원리와 소득불평등의 관계를 분석하면서 ‘재분배의 역설(paradox of redistribution)’이라는 명제를 제시한 바 있다(Korpi and Palme, 1998). 그들의 분석에 의하면 자산조사에 기반한 선별적 프로그램이 저소득층에 자원을 집중함으로써 보편주의보다 분배효과가 뛰어나다는 기존의 주장과는 반대로 오히려 보편주의 프로그램이 발달한 복지국가일수록 그렇지 않은 복지국가보다 평등의 정도가 더 높게 나타났다. 이러한 분석을 근거로 그들은 ‘빈곤층에 대한 선별적 급여가 많을수록 빈곤과 불평등을 감소시킬 가능성은 낮다’라는 재분배의 역설을 주장하였다. 그 이유는 보편주의가 확립된 국가일수록 누진적 조세체계 등이 발달하여 전체적으로 분배 개선을 가져오는 효과가 크고 선별주의가 발달한 국가일수록 재분배 기능이 약한 사보험 등의 의존도가 높기 때문이다. 한국은 외환위기 이후 급속한 소득의 양극화를 경험하고 있다. 2009년의 노동소득분배율은 외환위기 이후 그리고 2007년 이후 빠르게 증가하여 1980년 이래 최저수준으로 하락하였다(김두용, 2010, pp.119-110). 이처럼 소득분배가 악화되는 상황에서 자산조사에 기반한 잔여적 분배정책은 ‘재분배의 역설’의 명제에 의하면 소득분배를 개선하는데 상당한 한계를 갖을 수밖에 없다. 급속히 악화되는 소득분배의 개선이 향후 한국의 미래체제의 중요한 과제라면 소득분배개선 효과가 큰 보편주의적 복지원리를 수립하는 것이 이 목적을 달성하는데 유리하고 보편주의적 복지국가패러다임이 대안체제 전략으로서의 유효성도 갖게 될 것이다.

제5절 국가, 시장, 가족의 역할의 재구성

복지공급의 주체로서 국가, 시장(기업) 그리고 가족의 역할과 비중을 어떻게 설정할 것인가도 복지국가의 경로에 영향을 미칠 수 있는 매우 중요한 변수이다. 일반적으로 <표 3-1>에서 보는 것처럼 사민주의 복지체제와 보수주의 복지체제에서는 공공부문의 복지공급 비중이 높고 자유주의 복지체제는 시장의 복지공급 비중이 높은 것으로 알려져 있다. 남부유럽형은 노동시장에서 좋은 위치를 차지하는 임금근로자에 대해서는 공공부문

의 복지공급 비중이 높은 반면 노동시장에서 불리한 위치에 있는 비정규직 등은 공공부문의 복지비중이 낮고 사회서비스부문에서는 가족의 복지공급비중이 높은 것으로 알려져 있다(Ferrera, 2010). 따라서 한국의 복지정책의 향후 방향이 국가, 시장(기업), 가족 등 어느 부분의 복지공급 기능을 강화하는가에 따라 한국 복지국가의 미래는 상당한 영향을 받게 된다. 국가, 시장(기업), 그리고 가족 세 복지공급주체가 복지를 제공하는 비중에 대해서는 국제적으로 비교가능한 자료가 개발되지 않았기 때문에 한국과 다른 복지국가 유형과 정확하고 직접적인 비교가 불가능하다. 하지만 몇 가지 간접적인 지표표를 이용하여 한국의 복지공급구조에서 세 주체의 비중을 개략적으로 파악할 수 있다.

1. 부족한 국가 역할의 증대

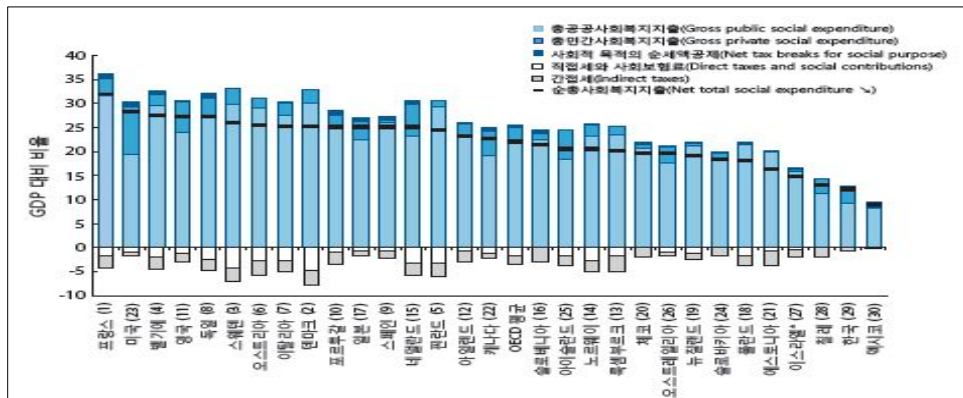
먼저 [그림 3-4] 는 OECD에서 최근 발간한 사회복지비 지출의 규모를 보여준다. 통상 국내에서 복지비 지출의 규모를 비교할 때 공공부문의 복지비 지출만을 비교하는데 [그림 3-4] 는 민간복지비 지출과 조세지출의 효과까지 고려한 순사회복지비 지출로 공공복지비 지출비교보다 더 많은 정보를 제공하고 있다. 먼저 [그림 3-4] 의 공공복지비의 비중을 보면, 프랑스가 GDP 대비 32.7%로 가장 높고, 덴마크(30.19%), 스웨덴(29.8%)로 뒤를 잇고 있다. 한국은 9.4%로 OECD 평균 22.7%에 비해 절반이상이 적으며 멕시코의 7.7%에 이어 OECD 회원국 중 가장 낮은 공공복지비를 지출하는 국가로 나타나고 있다²⁹⁾. 반면, 민 복지비는 민간보험시장에서 개별적인 계약을 통해 지출되는 개인연금이나 민간의료보험 지출액은 포함되지 않고 있으며 주로 기업이 법정지출을 해야 하거나(예, 한국의 퇴직금) 혹은 단체협약이나 기업주가 자발적으로 지급하는 기업연금이나 법정의 복지비 지출을 의미 한다³⁰⁾. OECD 분류에서는 이를 ‘강제민간지출(mandatory private)’과 ‘자발적 민간지출(voluntary private)’로 분류하여 복지비지출 통계에 포함시키고 있다. 두 종류의 민간지출을 합해서 보면 한국은 2013년 기준 GDP 대비 2.2%로(고경환 외, 2014) 미국(10.37%), 칠레(8.05%), 영국(6.09%)보다는 뒤지고 프랑스(3.10%), 스웨덴(3.22%), 일본(3.97%)보다 낮으며 OECD 평균 2.67%보다 약간 낮은 수준이다. 한국은 공공부문의 복지비 부담이 다른 나라에 비해 현저하게

29) 정확한 수치는 이 장의 마지막에 있는 <부표 3-1>을 참고하기 바란다.

30) 민간복지비 지출의 구성에 대한 자세한 내용은 고경환(2014) 참조하기 바란다.

적다³¹⁾. 이처럼 공공부문의 복지비 이전이 매우 낮기 때문에 시장소득의 재분배 기능도 한국은 매우 낮게 나타난다. 세전 지니계수에서 세후 지니계수(조세와 사회보장급여가 이전된 이후) 뺀 가장 최근년도의 지니계수 개선도가 한국은 0.024 정도로 북유럽의 0.187, 유럽대륙의 0.177 그리고 자유주의 모형의 0.136과는 비교가 되지 않을 정도로 소득분배 개선 효과가 낮게 나타난다(윤진호, 2012, p.93).

[그림 3-4] 총사회복지지출과 순사회복지지출의 GDP 대비율(2009)



을 받을 수밖에 없다. 이는 사회보험의 기능과 민간보험의 기능이 중복되기 때문인데 2008년의 ‘실손형 의료보험 도입 논란’과 지속적으로 반복되는 국민연금과 개인연금시장의 갈등에서 이미 나타난바 있다.

국민연금, 건강보험 그리고 실업보험 등의 한국 사회보험은 낮은 보장성 수준(탈상품화의 정도) 그리고 민간보험의 관계설정은 한국 복지국가의 경로에 결정을 영향을 미칠 것으로 전망된다. 국민연금은 2007년 법 개정을 통해 중산층의 노후도 충분히 보장할 수 없는 수준으로 급격히 하락했다. 평균소득자가 25년의 보험료를 납부해도 1인가구 최저생계비 수준에 미달한다. 기초연금의 수준도 다른 나라에 비하면 매우 낮음은 앞에서 설명하였다. 즉, 공적연금으로 충분한 노후를 보내기 어려운 상황이다. 또한 국민연금은 경제활동인구의 1/3에 해당되는 약 700만 명 정도가 장기체납 상태에 있다. 건강보험의 보장성은 평균 60% 정도로 OECD 평균 85%에 비해 현저히 미달하는 상황이고 중증질환에 노출되었을 경우 가계의 막대한 의료비 부담을 건강보험이 해결해주지 못하고 있다. 3개월 이상의 보험료 장기체납비율도 25%에 이르고 있다. 고용보험의 경우 비정규직을 거의 배제하고 있고 정규직의 경우도 급여액이 너무 낮고 급여수급기간이 짧아 시장퇴출 이후의 중산층의 삶을 보장해주지 못하고 있다. 이러한 사회보험의 기능 미흡이 대규모의 민간보험시장의 지속과 연결되어 있다. 지금처럼 사회보험의 보장수준이 낮고 사각지대가 존속하는 한 복지국가의 핵심부분인 소득보장과 건강보장에서 한국의 복지국가가 북유럽모형 혹은 보수주의복지모형으로 진전할 가능성은 거의 없다고 단언할 수 있다. 이 상태가 지속되면 한국의 복지제도가 진전한다 해도 공공부문의 복지기능이 취약하고 시장에서의 복지구매 여부에 따라 계층화가 발생하는 영미형 복지모델과 친화성이 높아질 것이다. 다른 말로 하면 공공복지제도가 중산층의 삶의 불안에 대한 보장을 해주지 못하는 상황이 지속되면 한국의 복지국가가 중산층을 전략적으로 포섭하여 탈상품화 수준이 높은 보편주의적 복지국가로의 진전할 가능성이 극히 약화된다는 것을 의미한다. 따라서 민간보험시장과 사회보험의 기능과 역할을 어떻게 설정할 것인가에 대한 근본적인 토론이 필요한 시점이다.

민간보험시장이 대규모로 팽창되어 있는 상황에서 사회보험의 기능 강화(가령 보험료 인상을 통한 국민연금의 인상과 의료보험의 보장성 강화)는 쉽게 실현하기 어렵다. ‘공공복지 확대론’은 보편주의적 복지국가를 지향해야 하는 상황에서 당연히 추구해야 할 전략이나 한국처럼 이미 시장에 의한 복지공급구조가 지배하는 상황에서는 제한적인 의

미를 갖을 수밖에 없다. 따라서 복지의 시장공급구조가 제대로 작동하게끔 하는 정책방향도 매우 중요하다. 시장공급기능을 없애는 것이 대안이 아닌 이상 이미 존재하는 시장공급부문이 효율적 자원배분의 메커니즘이 되도록 공공적 규제를 강화하는 전략이 그것이다. 즉 시장부문에 존재하는 복지공급자들을 경쟁과 선택의 원리에 충실하도록 사회적 규제를 통해 합리적 시장의 조건들을 마련하는 것이다 ‘규제’는 비합리적 시장의 불확실성과 낭비를 줄이고 시장에서의 효율적 자원배분을 위한 중요한 국가개입 형태 중의 하나이다(Barr, 2004, pp.72-73). 시장공급자가 복지공급의 다수과를 이루는 상황에서 시장공급자의 복지공급이 효율성을 갖추도록 하는 것은 유일하게 ‘규제’만을 통해서 가능하다. 시장에 대한 합리적 규제가 없다면 사회보장의 다층체계의 구축이나 경쟁과 선택을 통해 나타나는 복지자원의 효율적 분배는 기대하기 어렵다. 시장에 의해 공급되는 재화와 서비스가 제대로 된 경쟁과 선택의 원리에 의해 작동된다면 ‘복지 목적(welfare ends)’을 이루는데 도움을 줄 가능성에 대해 좀 더 열린 자세로 접근할 필요성이 있다. 이런 의미에서 공공복지를 강화해야 한다는 입장에서도 시장에 대한 무관심 혹은 백안시보다는 ‘시장의 복지화(welfarization of the markets)’ 전략을 보다 적극적인으로 구사할 필요가 있다(김연명, 2008).

3. 과부하가 걸린 가족

부의 세습과 교육기회가 가족의 자원의 크기에 따라 결정되는 사회에서 가족은 불평등을 강화하는 기제로 작용하는데 이는 사회복지부문에서도 동일한 원리로 작용한다. 가족의 복지기능이 크면 가족원간의 상호부조는 강화되나 가족이 통제할 수 있는 자원의 크기에 따라 가족간에 복지자원의 불공평한 배분도 나타난다. 한국 사회에서 가족의 복지공급 비중은 OECD 자료에서 간접적인 추론을 할 수 있다. OECD 국가의 공공복지지출비 중 ‘가족관련급여(family benefit)’ 복지비의 GDP 비중은 한국이 2013년에 1.13%로 2011년 멕시코의 1.1% 와 더불어 OECD 회원국 중 최하위를 기록하고 있다(OECD, 2012, p.3). 이는 가족의 복지기능이 강한 이탈리아의 1.5%보다 적으며 OECD 평균지출액인 2.2%에 비해 약 1/3 수준에 해당된다. 이것이 의미하는 바는 전통적으로 가족이 담당하는 아동, 노인의 케어서비스 기능이 공공부문이 많이 이전되지 않고 여전히 가족, 특히 여성의 부담으로 남아있다는 것을 의미한다. 따라서 한국이 보다 진전된

보편주의 복지체제로 진전하기 위해서는 가족이 담당하고 있는 복지기능의 과부하를 공공부문으로 이전시키는 정책방향이 필요하다.

정리하면 한국의 복지공급구조는 약한 공공부문과 시장의 과잉, 가족의 과부하로 정리할 수 있다. 어떤 복지국가 유형이건 한국처럼 시장과 가족이 복지공급에서 과잉 혹은 과부하가 걸려있는 국가는 없다. 즉 한국이 보다 진전된 형태의 보편적 복지국가로 나아가기 위해서는 공공부문의 복지역할 강화와, 시장복지 공급구조의 합리화 그리고 가족의 과부하를 덜어주는 정책이 필요한 시점이다.

제6절 보편주의 복지정책의 작동을 위한 과제

보편주의적 복지정책은 비교적 균질적인 노동시장구조, 공평하고 적절한 수준의 조세부담, 그리고 비용효율적인 복지공급자가 전제되어야 제대로 작동될 수 있다. 그러나 한국은 위의 세 가지 조건에서 보편주의적 복지정책이 작동될 수 있는 구조를 갖추지 못하고 있다. 보편주의적 복지정책의 확대 보다 어쩌면 이 정책들이 제대로 작동되도록 관련된 분야의 환경을 정비해주는 것이 현재의 한국의 복지국가 단계에서 더 중요한 과업이 된다.

1. 노동시장의 딜레마와 복지전략

1) 노동시장의 이중구조 문제와 복지정책의 딜레마

한국에서 논의되고 있는 보편주의 복지정책(혹은 복지국가론)의 약점 중의 하나는 1차 노동시장의 불공평과 복지정책의 연관성에 대해 크게 주목하지 않는다는 점이며 노동계에서는 이를 ‘노동없는 복지국가’의 위험성으로 표현하고 있다. 서구의 경험을 통해서 보면 북유럽과 중부유럽에서 보편주의적 복지국가가 성립될 수 있었던 핵심적 토대는 높은 고용율 그리고 노동시장에서의 소득분배나 노동조건의 차이가 극심하지 않았다는 점이다. 1차 노동시장에서 벌어지는 극심한 소득불균형을 조세와 사회복지제도를 통해서 완화시키는 데는 기본적인 한계가 있다. 따라서 1차 노동시장에서 오는 불평등을 최소화시킬 수 있는 노동정책, 산업정책이 복지정책, 조세정책과 동시에 추진되어야 보

편주의적 복지국가의 토대가 마련될 수 있고 복지정책도 과부담이 걸리지 않고 원활하게 작동할 수 있다.

한국은 노동시장에서의 정규직과 비정규직의 근로조건 차별과 소득불균형이 개선의 기미를 보이지 않고 있으며 이것은 보편주의적 사회보장제도를 완성하는데 결정적 장애가 되고 있다. 한국의 노동시장에서 비정규직의 임금은 정규직의 48% 수준에 불과하다. 비정규직은 45.6%만이 국민연금 적용을 받으며 고용보험은 37%만이 적용받고 있다. 퇴직금도 비정규직의 적용률은 26.4%에 불과하다. 유일하게 건강보험의 실질 가입률이 93.0%(직장가입률은 37.9%임)로서 제대로 된 역할을 하고 있을 뿐이다(김연명, 2010).

비정규직과 영세사업장 근로자의 낮은 소득은 사회보험료의 인상을 통한 공적 사회보험의 기능 강화를 근본적으로 어렵게 만들고 있고 사회보험의 기여회피를 통해 사각지대를 온존시키는 기능을 하고 있다. 이러한 1차 노동시장에서의 불평등이 극심한 상태에서는 모든 근로소득자들 포괄하는 보편주의적 복지제도가 결코 성립될 수 없고 보편주의적 복지국가의 실현도 어렵다. 특히 노동시장의 불평등에서 나타나는 비정규직의 배제 등의 문제는 그 규모가 워낙 커 국가재정으로 해결하기가 불가능하다. 비정규직의 근로조건 격차를 완화할 수 있는 각종 노동정책이나 노동입법 등이 제대로 갖추어져 1차 소득분배가 어느 정도 진행되고 그것으로 충족되지 않는 부분을 복지제도에서 떠맡게 것이 노동시장정책과 복지정책의 합리적인 역할분담이다. 1차 노동시장에서 나타나는 불평등 문제를 복지제도를 통해 막는데는 기본적인 한계가 있다는 점을 인식하고 복지정책을 노동시장에서 차별과 격차해소를 위한 정책들과 유기적 연관성을 강화해야 보편주의적 복지국가체제로 전진할 수 있다.

2) 기초보장인가? 소득비례보장인가?

노동시장의 이중구조화, 즉 노동시장의 내부자/외부자 문제는 보편주의적 복지정책의 근본적 딜레마이다. 노동시장의 내부자(정규직)은 사회복지정책의 내부자(수혜자)이며, 동시에 노동시장의 외부자(비정규직)은 사회복지의 외부자(사각지대)이기도 하다. 이러한 노동시장의 외부자/내부자 구조는 한국의 복지정책의 방향 설정에 근본적 문제를 제기하고 있다. 사회복지의 내부자/외부자 문제는 공공복지제도가 ① 낮은 수준의 복지를 보편주의적으로 제공해도 해결할 수 있고, ② 높은 수준의 복지를 보편주의적으로

제공해도 해결 할 수 있다. 그러나 공공부문이 최저수준의 보편주의적 복지를 제공하게 되면 중산층을 시장으로 내몰고 지금도 과도한 민간시장의 의존도를 더 높이게 된다. 반대로 높은 수준의 보편주의적 복지제도를 구축한다면 ‘사회복지의 내부자/외부자’문제와 복지의 과도한 시장의존 두 가지 문제를 동시에 공략할 수 있다. 최저 수준의 복지급여를 공공부문이 보편주의적으로 제공하는 첫 번째 방식은 자유주의적 복지모형으로 귀착될 가능성이 높은 반면, 높은 수준의 복지급여를 전국민에게 보편주의적으로 제공하는 두 번째 방식은 사민주의나 혹은 보수주의 복지국가가 포함되는 유럽식 복지국가와 가까워지게 된다. 물론 두 가지 방향 모두 한국의 낮은 조세 및 보험료 부담 수준, 그리고 낮은 공공복지 수준에서 보면 쉬운 일이 결코 아니다.

‘사회보험의 내부자/외부자’ 문제를 해소하는 유력한 방식으로 보험료가 아닌 조세를 재원으로 낮은 수준의 급여를 보편주의적으로 제공하는 방안이 학계나 시민사회, 그리고 노동계를 중심으로 제시되어 왔다(‘기초보장 강화론’). 국민연금의 경우 광범위한 사각지대와 현세대의 노인들의 빈곤문제를 해결하기 위해 조세방식의 기초연금의 수준을 높이고 적용도 전노인으로 확대하자는 주장이 대표적이다. 고용보험도 외부자 문제를 해소하기 위해 보험료 납부 여부와 상관없이 실업급여를 받을 수 있는 실업부조제도를 도입하는 방안이 주장되었으며(이병희, 2013), 건강보험에서도 저소득층의 본인부담을 인하와 보험료 지원 확대, 그리고 의료부조의 내실화 등이 주장되었다(건강보험공단재신위원회, 2012). 이런 방식들의 특징은 재원을 보험료가 아닌 조세로 조달하거나 혹은 기여와 급여의 연관성을 약화시키고 동시에 제공되는 급여도 최저수준인 ‘국민복지최저선(National Minimum)’의 개념에서 입각해 있다고 볼 수 있다.

이러한 ‘기초보장 강화론’에서 보면 사회보험방식으로 운영되는 국민연금이나 건강보험의 보장성 강화를 위해 보험료를 올리게 되면, 보험료 부담으로 사회보험 외부자들이 사회보험 안으로 들어올 가능성은 더 낮아지고 결국 사회보험 내부자만 그 혜택을 독식하고 외부자들은 제외되기 때문에 오히려 사회보험 내부자/외부자라는 불평등구조가 더 강화된다는 주장을 제기 한다³²⁾. 이런 지적은 정확하며 필자 역시 누차 이런 점을 지적해 왔다(김연명, 2013). 하지만 이런 주장은 사물의 한 측면만을 본 것이며 이 시각이

32) 2015년 국민연금 소득대체율 50% 논란이 불거졌을 때 일부 진보 진영 내부에서 이런 주장이 제기되었다. 국민연금의 명목소득대체율 인상(40% → 50%)은 국민연금에 가입되어 있는 중산층과 그 이상의 사람들의 연금액은 높아지지만 국민연금에 가입 못한 취약계층은 아무런 혜택을 받지 못하므로 국민연금의 명목소득대체율 인상보다는 기초연금을 확대하는 쪽으로 가야한다는 주장이다(오건호, 2015).

‘배타적’으로 강조될 경우 사회보험의 보장성 강화 전략(더 나아가 복지국가전략)과 정면으로 배치될 가능성이 있기 때문에 좀 더 근본적인 질문을 던질 필요가 있다. 가장 먼저 던져야 할 질문은 국민연금, 건강보험, 고용보험의 급여 확대가 ‘사회보험 내부자/외부자’구조를 강화하는 측면이 있다고 하여 사회보험의 보장성 강화를 포기해야 하는가의 문제이다. 공적연금과 공적의료보장의 급여수준이 너무 낮으면 대부분의 국민들이 위험대처 기능이 약한 민간보험을 과도하게 구매하게 되고 결국 이런 구조가 또 다른 불평등을 조장하는데 이것이 바로 영미형 복지체제에서 나타나는 현상이다. 즉 ‘사회보험 내부자/외부자’구조에 대한 과도한 초점은 공보험의 보장성 강화 필요성과 이것이 가져올 불평등구조 완화 효과를 무시해버리는 우를 범할 수 있다. 두 번째 질문은 대략 노동시장에서 유리한 지위에 있는 2/3를 사회보험 내부자로 보고 불리한 위치에 있는 1/3을 외부자로 볼 경우 2/3의 인구에게 혜택을 줄 보장성 확대정책이 취약계층 1/3을 제외하기 때문에 정당성이 없다는 논리가 성립될 수 있는가의 문제이다. 더 나아가 최저 수준의 보편주의를 실현하는 방식으로 ‘내부자/외부자’ 문제를 해소하는 전략이 과연 한국 사회에서 ‘좋은’ 복지국가를 실현하는 데 바람직한 방향인가에 대한 질문을 던질 수 있다. 그리고 여기서 더 근본적인 논쟁적 질문을 던지면 복지국가의 본질이 ‘로빈 후드(Robin Hood) 기능’(빈곤층으로의 소득재분배)이어야 하는가? 아니면 ‘돼지 저금통(Piggy Bank) 기능’(사회적 위험의 분산)이어야 하는가의 논쟁으로까지 이어질 수 있다.

이 질문에 대한 대답을 얻기 위해서는 우리는 시장의존이 심한 한국의 복지공급구조와 유럽식 복지국가의 복지공급구조를 비교하여 사고할 필요성이 있다. 사민주의이건 혹은 보수주의 복지국가이건 유럽식 복지국가의 핵심은 중산층이 겪는 사회적 위험(노령, 의료, 실업, 혹은 아동이나 노인케어)을 공공복지제도가 대부분 해결해주는 사회시스템이라 할 수 있다. 즉 노후에 공적연금 하나로 생활이 가능하고, 공적의료보험이 의료문제의 상당부분을 해결해주기 때문에 민간보험에 대한 의존도가 거의 없는 것이 유럽식 복지국가의 특징이다. 반면 영미형 복지국가는 중산층조차도 공공부분에서 제공되는 복지급여가 최저수준으로 한정되기 때문에 최저수준 이상의 것은 본인이 시장에서 사보험을 구매하거나 기업복지에 의존해서 해결해야 하는 구조이다. 때문에 낮은 급여수준의 보편주의 달성을 제도 개혁의 목표로 설정하면 사회보험의 내부자/외부자 계층화 문제를 완화시킬 가능성은 높아지나 중산층의 사회적 위험 대처는 공공부문이 아닌 시장(사보험)에 의존하는 구조를 만들게 된다. 결국 이 전략은 한국의 복지국가의 미래

가 영미형 복지국가 모습으로 고착될 가능성을 높이는 것이다. 이 글에서 살펴보았듯이 한국의 중산층은 이미 연금(개인연금)과 건강보험(암보험, 실손형 의료보험 등)에서 사보험 의존도가 상당한 수준에 와 있음을 고려할 때 낮은 급여수준으로 사각지대를 해소하는 전략이 성공한다고 가정하면 ‘사회보험 내부자/외부자 구조’는 약화되지만 영미형에서 나타나는 ‘이중화’구조가 등장할 가능성이 높아진다. 그리고 이 전략은 사보험에 의존하는 중산층들이 복지국가 건설에 대한 정치적 이해관계가 사라져 사실상 유럽형 복지국가의 꿈에서 멀어지는 것이기도 하다.

2015년 공무원연금 개혁과정에서 불거진 국민연금 명목소득대체율 50%로 인상 논란에서 보듯이 사회보험의 급여수준을 강화하는 전략, 즉 공공복지에서 제공하는 급여수준을 ‘최저수준’이 아닌 ‘적정수준’으로 높여(연금이나 고용보험의 소득대체율을 획기적으로 인상하고 의료보험 보장율도 80% 이상으로 가져갈 경우), 중산층의 사회적 위험을 공공부문이 해소시켜주는 복지국가 전략은 중산층을 공공복지제도와 정치적으로 연결시켜 유럽형 복지국가로 나아갈 수 있는 최소한의 발판을 마련할 수 있다(김연명, 2015d). 물론 사회보험 급여확대는 보험료 인상과 연동될 수밖에 없기 때문에 보험료 인상은 양극화된 노동시장에서 저소득(임금)층의 사각지대를 좁히지 못하고 ‘내부자/외부자’구조를 고착화시킬 가능성 또한 존재한다. 그러나 사회보험의 급여 확대를 통해 중산층을 복지국가의 틀로 묶어 내는 것과 사회보험 사각지대를 해소하는 것이 논리적으로 보면 상호 배타적인 것은 아니며 보완적이고 동시 추구가 가능하다. 이런 의미에서 한국처럼 노동시장이 양극화되어 있는 상황에서 노동시장 내부자/외부자에게 별도의 다른 전략을 사용할 필요성이 있다. 사회보험의 급여수준 인상은 보험료 인상을 동반하지만 정규직으로 대표되는 노동시장 내부자에게는 보험료 인상 여력이 있기 때문에 보장성 확대 전략이 가능하며 동시에 시장(사보험)에 대한 과도한 의존을 줄여주기 때문에 바람직한 전략이기도 하다. 하지만 노동시장 외부자나 주변자에게는 보험료 부담 때문에 이 전략의 전면화가 어려울 수 있다. 이런 이유로 즉, 정규직으로 대표되는 노동시장 내부자는 보험료 인상을 통한 급여수준 확대, 그리고 비정규직으로 상징되는 노동시장 외부자와 주변자에게는 낮은 수준의 ‘최저보장’을 제도화하는 쪽으로 ‘이중전략’을 쓸 필요가 있다. 가령 국민연금의 경우 명목소득대체율 50% 인상과 이에 따른 보험료를 조정, 사각지대 인구에 대한 보험료 지원사업과 연금크레딧제도 확대, 그리고 기초연금의 내실화가 큰 시차를 두지 않고 동시에 추진할 경우 유럽식 복지국가의 전망을 포기하

지 않고서도 복지 내부자/외부자라는 불평등 구조를 해소해 갈 수 있을 것이다. 즉, 사회보험 급여 확대와 사회보험 내부자/외부자 문제의 해소가 완전히 대립적인 것이 아니기 때문에 양자택일의 문제는 아닌 것이다. 국민연금과 동일한 내부자/외부자 문제를 갖고 있는 건강보험과 고용보험에도 동일한 방식의 이중전략을 적용할 수 있을 것으로 판단된다.

사회보험은 그 유형에 따라 북유럽모형처럼 노동시장 불평등을 해소하는 기제로 작동할 수도 있고 반대로 남부유럽처럼 오히려 복지국가가 불평등을 확대하는 기제로 작동할 수 있다. 노동시장 자체가 이중화되어 있는 상황에서 사회보험의 내부자/외부자 문제가 완벽히 해결될 수는 없으며 1차 노동시장을 정상화시키는 것이 중요하다는 것은 두말할 필요도 없다. 하지만 과거의 완전고용시대로 돌아갈 수 없다는 것이 냉정한 현실인 이상 완벽하지는 않지만 보편주의와 유럽식 복지국가의 꿈을 하나로 묶을 수 있는 현실적 대안이 필요하다. 한국의 복지국가가 불평등을 유지·강화시키는 쪽으로 구조화된다면 ‘유럽식’ 복지국가의 정당성도 사라질 것이다.

최근에 고용 없는 성장의 현실화, 그리고 한국 노동시장의 불평등 심화 등에 대응하기 위한 대안으로 노동시장의 참여 없이도 기본적 소득을 제공하는 ‘기본소득’제도가 거론되고 있다(김교성, 2016). 공공복지의 수준이 매우 낮고 민간보험이 대규모로 발달한 한국과 같은 상황에서 기본소득은 양날의 칼이 될 수도 있다. 사회복지제도는 빈곤층과 취약계층에게 최소한의 삶을 보장하는 최저생활보장기능과 더불어 중산층에게는 노령, 질병 등의 위험으로부터 삶을 보호하는 ‘위험분산기능’을 갖고 있다. 기본소득 아이디어는 기본적으로 공공부조나 사회서비스, 그리고 각종 현금수당제도가 갖고 있는 최저생활보장기능을 혁신적으로 개혁할 수 있는 잠재력을 갖고 있다. 하지만 상당히 높은 수준의 기본소득이 주어지지 않은 한 사회보험제도가 갖고 있는 위험분산기능을 완벽하게 대체할 수는 없다. 한국의 상황에서 기본소득이 시행된다 하더라도 높은 수준의 기본소득이 제공될 가능성은 희박하다. 대다수의 중산층이 연금과 건강보험에서 매우 낮은 수준의 급여를 받고 있고 대규모의 민간보험에 의존하고 있는 상황에서 기본소득이 가져올 수 있는 장점과 더불어 한계도 명확하게 짚어야 한다. 기본소득이 설득력있는 대안이 되기 위해서는 기존 복지제도와 기본소득의 관계를 어떻게 구조화할 것인지 등에 대해서 보다 정교한 설계가 제시되어야 한다.

2. 복지재원의 확보 전략의 문제: 보편적 부담의 중요성

보편주의적 복지체제를 유지하고 있는 북유럽 국가들 대부분은 조세수입과 복지비지출 면에서 선진국들 중에서 가장 큰 규모를 갖고 있는 나라들이다. 이미 1990년에 스웨덴의 조세수입 규모는 GDP 대비 52.7%로 세계 1위이었으며, 덴마크는 46.5%(2위), 핀란드는 43.5%(3위), 그리고 노르웨이가 41.0%(7위)를 나타냈다. 공공사회복지비 지출에서도 스웨덴은 GDP 대비 30.5%(1위), 덴마크는 25.5%(2위), 핀란드 24.5%(5위), 그리고 노르웨이가 22.6%(8위)를 기록하고 있었다(Kautto, 2010 p.594). 이것이 의미하는 바는 보편주의 복지국가에 조세수입의 규모가 크지 않으면 달성되기 어려운 체제라는 것이다. 2009년을 기준으로 OECD 주요국가의 조세부담율과 사회보험 기여율을 합친 국민부담율은 한국이 25.5%로 OECD 평균의 국민부담율이 33.8% 보다 상당히 낮은 수준에 있다(OECD, 2013b). 한국의 사회보험료 총 부담이 대략 2010년에 약 6% 수준에 있기 때문에 일반조세 부담율은 19% 내외로 볼 수 있다. 여기서 쟁점은 이 정도의 조세와 사회보장 기여금 부담으로 보편주의적 복지국가를 구축할 수 있느냐 하는 것이다. 물론 매우 어려우며 해답은 간단하다. 국민 부담을 더 늘릴만한 여유가 있고 늘려야 한다는 것이다. 그렇다면 어떤 방식이 좋은가?³³⁾

1) 사회보험료의 추가 부담?

복지제도의 재원은 사회보험료와 일반조세로 대별된다. 사회보험료의 인상은 사회보험의 급여수준 확대를 위해 필요한 방향이고 중산층의 삶의 불안을 공공복지제도안에서 해소할 수 있다는 긍정적인 측면이 있어 시민사회 일각에서 건강보험을 중심으로 이 운동을 전개하고 있다³⁴⁾. 실제 한국의 사회보장 기여율은 다른 나라와 비교해서도 낮은 편

33) 물론 어떻게 부담을 합리적으로 늘릴 것인가에 앞서 선행되어야 할 것은 정부재정의 합리화를 통한 복지재원 마련(세출구조조정) 그리고 조세와 사회보험료 부담의 공평성을 확보하는 것이다. 특히 지금처럼 국민대다수가 조세부담의 형평성에 근본적인 의문을 표하는 상황에서 무조건적인 증세는 바람직하지도 않고 정치적으로 가능하지도 않으면 부작용을 가져올 개연성이 높다. 이 문제는 보수, 진보 그리고 여야를 떠나 모두 동의하는 사항이므로 특별히 언급하지 않아도 될 것이다. 이 부분에서 논의하는 사회보험료와 일반조세의 부담 증대는 부담의 공평성이 확보된다는 전제하에 어떤 방식으로 부담을 전국민이 공유할 것인가에 대한 논의이다.

34) 가령 몇 년 전부터 시민사회는 건강보험료의 자발적 인상을 통해 건강보험의 재원을 확충하여 건강보험의 보장성을 획기적으로 높이자는 '건강보험 하나로'운동을 전개하고 있는데 이것이 사회보험료 인상을 통한

이다. 2010년을 전후하여 고용주 및 임금근로자가 부담하는 사회보험제도의 총 기여율은 한국이 16.53%(피보험자 7.79%, 고용주 8.74%)인데, 이는 일본의 26.89%, 미국의 17.35%보다 낮고 전형적인 사회보험국가인 독일(41.27%)과 프랑스(42.58%)의 절반에도 못 미치는 수준이다(Social Security Administration, 2012).

그러나 문제는 낮은 소득으로 보험료를 부담할 수 없는 계층에게는 보험료의 인상이 사회보험에서 빠져나가는 ‘기여회피(contribution evasion)’ 유인을 제공한다는 것이다. 이 현상은 남미와 남부유럽 국가들에게서 광범위하게 발생하는 현상으로 높은 보험료 부담이 오히려 사회보험의 사각지대를 조장하는 역기능을 행사하는데 저소득층, 비정규직이 사회보험에서 배제되는 한국 사회보험의 고질적인 문제를 온존시키거나 혹은 강화시킬 가능성도 있다는 점이다. 또한 사회보험의 대부분은 임금소득에 부과되는데 세계화의 진전, 서비스노동의 팽창, 그리고 산업기술의 발달 등 후기산업사회로의 진입은 성숙된 복지국가에서조차도 노동시장의 이중화와 양극화로 임금소득의 불평등이 확대되는 양상을 보이고 있고(OECD, 2011; Emmenegger et. al. eds, 2012), 지난 10년간 노동소득분배율이 한국을 비롯한 자본주의 국가 대부분에서 지속적으로 하락하고 있고 이 추세가 역전되기 힘들다는 점에서(OECD, 2011, 4장) 사회보험료 인상을 통한 복지재원의 마련은 부분적인 해결책은 되나 획기적인 해결책이 되기는 어려울 것으로 보인다.

2) ‘보편증세’ or ‘부자증세’?

보편주의 복지국가를 주장하는 친복지진영에게 복지재원의 총량을 늘리는 것이 대안 체제로서의 복지국가를 실현하는데 핵심적인 사안이기 때문에 여러 가지 증세방안을 제시하였다. 전통적인 해법으로 정부예산의 효율화, 탈세방지, 각종 조세감면의 축소 등을 통한 복지재원 확보가 제시되어 왔는데 여기에는 미묘한 흐름의 차이가 있다. 그 차이는 재원마련의 초점을 부자에게 집중시킬 것인가(소위 ‘부자증세’ 혹은 ‘로빈훗’ 방식) 아니면 일반 국민들도 증세에 동참하는 보편적인 증세(소위 ‘보편증세’ 혹은 ‘돼지저금통 방식’)에 초점을 맞추는가의 문제이다. ‘부자증세’를 통한 보편적 복지재원의 마련은 구체

복지재원마련의 전형적인 예이다.

적으로 소득세, 법인세, 상속증여세, 중부세에 15-30%를 가산하여 총 15조원의 재원을 확보하고 이를 지방에 사회복지교부세(30%), 교육복지교부금(20%) 등으로 배분하고 나머지 50%를 중앙정부의 복지재원으로 활용하자는 안으로 구체화되었다(조승수, 2010). 이 제안은 소득세의 경우 상위 10%에게만 복지세를 부과하고 법인세도 납부세액 10억 이상만 부담시켜 부유층에게서 세금을 걷는 방식이며 지출도 복지목적에만 한정시키는 일종의 목적세 형태로 사회복지세를 도입하자는 것이다.

부유층에게 목적세 형식의 세금을 부과하자는 로빈훗 방식의 ‘부자증세’ 제안은 통상 진보진영의 제안으로 인식되어 왔는데 보편주의 복지제도 수립을 위해 조세규모를 늘려야 한다는 점은 공감하지만 생각 볼 문제가 남아 있다. 부유층에서 세금을 걷어 저소득층의 복지에 충당하는 로빈훗 방식의 재원이전구조는 복지할당에서 잔여주의적 원리로 귀착될 가능성이 있다. ‘부자증세’방식은 재원의 부담자(납세자)와 복지의 수혜자(세금의 수혜자)가 일치하지 않아 부담자의 입장에서 조세저항의 가능성과 복지제도에 대한 정치적 지지기반의 상실이 나타날 수 있고, 수혜자의 입장에서 낙인감이 존재할 가능성이 상존한다. 자산조사에 기반한 공공부조에 많은 자원을 할당하는 복지체제에서 나타나는 이 문제는 재원을 부유층으로 하고 세금의 용처를 복지영역으로 한정시키는 목적세 방식에서도 유사하게 나타날 수 있다.

북유럽과 중부유럽의 보편주의 복지국가에서 자원배분을 지배하는 중요한 원리 중의 하나는 세금 및 사회보험료의 부담자와 복지제도의 수혜자를 일치시키는 ‘보편증세’ 전략이다. 즉, 내가 낸 세금이 각종 복지제도를 통해 나에게 돌아오는 구조를 만든 것이 보편적 복지국가의 자원배분의 주요 메커니즘이다. 이런 이유 때문에 국민부담율의 규모가 크게 나타나지만 중산층도 공공복지제도에 이해관계를 갖고 공공복지제도의 정치적 지지기반이 될 수 있다. 즉, 보편주의 복지체제는 재원의 부담자와 제도의 수혜를 일치시키는 ‘보편증세’의 정치적 전략이나 잔여주의적 복지원리는 재원의 부담자와 재원의 수혜자가 분리됨으로써 납세자로부터 복지비 부담의 저항을 가져올 수 있다. 이런 측면에서 본다면 부유층에 목적세를 부과하는 목적세방식으로 보편적 복지국가의 재원을 마련하는 방안의 장단점에 대해서는 복지국가의 계층간 이해관계의 구조, 특히 중산층의 복지국가의 이해관계라는 측면에서 보다 많은 토론이 필요할 것으로 보인다. 바람직한 방향은 국민 누구나 부담하는 ‘보편증세’를 기본방향으로 하고 능력이 있는 사람이 추가적으로 더 부담하는 ‘부자증세’를 결합시키는 것이다.

3. 복지 공급구조의 개편: 민간공급자의 딜레마

한국적인 상황에서 보편적 복지국가의 재원을 마련하는 것 못지않게 중요한 것이 이윤추구적 행위가 강한 사회복지공급자(welfare provider)를 제대로 통제하지 못함으로 해서 필요 이상으로 복지재원이 소비될 가능성이다. 보편주의적 복지국가로 불리는 대부분의 나라에서 의료기관, 노인요양기관, 그리고 아동보육기관 등의 복지공급자는 공공기관이거나 아니면 종교단체 등 비영리기관 단체들이다. 의료와 아동보육 그리고 노인요양서비스 같은 복지제도는 재원부담자와 복지수급자 사이에 병원과 어린이집과 같은 서비스 공급기관이 위치하게 된다. 서비스공급기관은 그 기관이 영리추구형 민간기관인가 아니면 비영리 공공기관인가에 따라, 그리고 서비스공급기관의 규모에 따라 복지비 지출의 크기에 상당한 영향을 미치게 된다. 병원, 어린이집, 그리고 노인요양제공기관은 지난 10여 년간 급속한 팽창을 거듭하였다. 그런데 문제는 공공부문이 매우 적고 상당한 영리성을 띄는 기관이 지배적인 위치를 차지함으로써 늘어나는 복지비용이 과연 효율적으로 사용되는가에 대한 의문이 끊임없이 제기되었다. 가령 2014년 기준으로 전국의 어린이집이 43,742개가 있는데 이중 국공립어린이집은 2,489개로 5.7%에 불과하다. 병상수도 전국에 약 55만개가 있는데 이중 특수병원 병상수를 제외한 일반병원 병상수는 2.5만개 정도로 7.6% 수준이다. 나머지 대부분의 서비스제공기관은 민간투자로 설립된 것으로 상당한 영리성을 띄고 있다. 최근의 아동보육에 관한 연구는 흥미로운 결과를 보여준다. 2012년 이후로 무상보육이 시행되면서 누리과정을 포함한 전체 보육·유아교육예산(국비와 지방비)은 2014년에 14조원을 넘어섰다(서문희, 이혜민, 2014, p.89). 그러나 이처럼 막대한 정부의 예산이 보육서비스에 투자되어 외형적으로는 학부모 부담이 없는 ‘무상보육’처럼 보이나 여전히 학부모의 사적부담이 존재하고 있다. 이윤진 외(2015)의 연구에 의하면 국공립어린이집에 아동을 보내는 경우 추가수업료 등 학부모의 추가부담이 월 8만 원 정도이나 민간어린이집은 추가부담이 월 12.5만원으로 약 4.5만원이 더 많다. 유치원의 경우는 더 심각하여 민간유치원의 경우 월 18만원의 학부모 추가부담이(국공립유치원은 4.8만원) 발생한다. 이처럼 외형적인 ‘무상’보육에도 불구하고 사적인 가계의 아동양육·교육부담 사적인 부담이 크게 지속되는 것은 보육시장에서 지배적인 위치를 차지하고 있는 민간기관의 과도한 영리추구행위와 무관하다고 볼 수 없다. 병의원에서도 보험적용이 되지 않은 비급여부문이 끊임없이 팽창하

는 것도 영리추구의 성격이 강한 민간의료기관이 의료공급구조에서 지배적인 위치를 차지하는 것과 같은 원리로 이해할 수 있다.

이처럼 사회복지공급자의 구조가 압도적으로 영리추구적 민간공급자가 우위를 차지하고 있는 구조에서는 정보의 비대칭성으로 인한 공급자의 수요유발 행위(예, 의료기관의 과잉진료 행위와 보육시설의 특기적성비용 같은 수요 유발)가 강화돼 복지비용의 효율적 사용을 저해할 수 있다. 더 나아가 의료보험수거나 표준비용단가 등 정부의 서비스 가격 통제기능이 제대로 작동되지 않아 필요 이상의 재원이 소비되어 한국 복지체제의 지속적 부담으로 작용할 가능성이 상당히 크다. 때문에 민간복지공급자의 과잉구조를 적정화시킬 필요성이 있다.

단시간에 민간공급자 우위의 사회복지공급구조를 공공부문 우위로 바꾸는 것은 거의 불가능해 보인다. 하지만 보편주의 복지국가가 효율적으로 작동하기 위해서는 너무 적고 약한 공공부문이 가져오는 여러 가지 폐해를 반드시 교정해야 한다. 이 문제를 접근하는 방식은 국공립어린이집 확충, 공공병원 확충 등 공공서비스기관의 확충이라는 단순한 방식이었다. 가령 참여정부 시절에 제안된 공공어린이집 및 공공병원 비중 30% 확보가 대표적 구호이다.

그러나 이미 민간보육시설, 노인요양시설 그리고 병의원이 상당한 공급과잉을 이루고 있는 상태에서 공공시설의 확대라는 방향이 적절한지에 대한 재검토가 필요하다. 복지시설의 과잉공급 상태에서 공공부문의 확대는 과잉공급 상황을 더 악화시키게 된다. 때문에 보건복지시설의 ‘구조조정’이라는 시각에서 보다 더 세밀한 접근이 필요하다. 즉, 공공부문의 확대는 민간시설과의 경쟁구도를 만들어 내기 때문에 기존의 과잉상태의 민간시설에 대한 ‘출구전략’이 병행되어야 한다.

이를 위해서는 기존의 민간시설 ‘매입’ 등을 통하여 서비스공급기관의 총량을 유지하는 선에서 공공부문으로 전환하는 방향이 필요하다. 또한 고용의 유지라는 측면에서 민간부문 종사자를 공공부문으로 전환시켜 고용안정을 유도하는 방향도 동시에 생각해야 한다. 단순한 공공시설의 확대보다는 공급과잉 상태에 있는 보건복지시설의 전반적 구조조정 그리고 공공부문과 민간부문의 적절한 역할 분담이라는 시각에서 민간복지공급자의 문제를 풀어가는 사고가 필요한 시점이다. 보편주의 복지국가의 수립은 사회복지공급체계 전반에서 최소한의 공공부분의 비중을 확보해야 장기적으로 재정적 지속가능성을 확보할 수 있다. 때문에 우선적으로 공공복지시설의 확충에 복지지출 우선순위를

두는 방안을 적극적으로 검토해야 하는데 최근에 필자가 제안한 ‘채권방식을 이용한 국민연금기금의 공공투자’이다.

4. 국민연금기금의 공공투자

주택 혹은 사회서비스에서 공공공급자의 비중을 늘리는 방안 중의 하나로 국민연금기금을 활용하자는 제안이 있어 왔다. 국민연금기금은 2015년 현재 GDP의 35%에 달하는 512조원의 기금이 적립되어 있으며 2030년 후반에는 GDP의 50%까지 축적되어 수십년간 막대한 기금규모가 유지된다. 국민연금기금을 공공복지에 투자하자는 제안은 새로운 제안처럼 보이지만 국민연금이 매입한 국공채가 결국 정부사업의 재원조달 기능을 하고 일부가 주택이나 도로건설 등에 사용되기 때문에 공공복지투자는 이미 부분적으로 시행되고 있다고 볼 수 있다. <표 3-6>은 최근 4년 동안 국민연금기금에 어느 정도의 규모의 돈이 적립되고 있는지를 소득세 등 3대 국세의 규모와 비교하여 보여주고 있다. 이 표에 의하면 2012-2015년 기간 중에 연간 38-43조원의 신규자금이 마련되었고 기간에 투자된 채권 등의 회수금액도 연간 43-54조원에 달하고 있다. 즉, 국민연금기금이 새로운 용처에 활용할 수 있는 재원이 연간 81-97조원에 달하고 이 금액은 3대 국세 중 2015년에 가장 규모가 큰 소득세 61조원보다 30조원 이상 더 크다.

<표 3-6> 3대 국세와 국민연금 여유자금 규모

(단위: 조원)

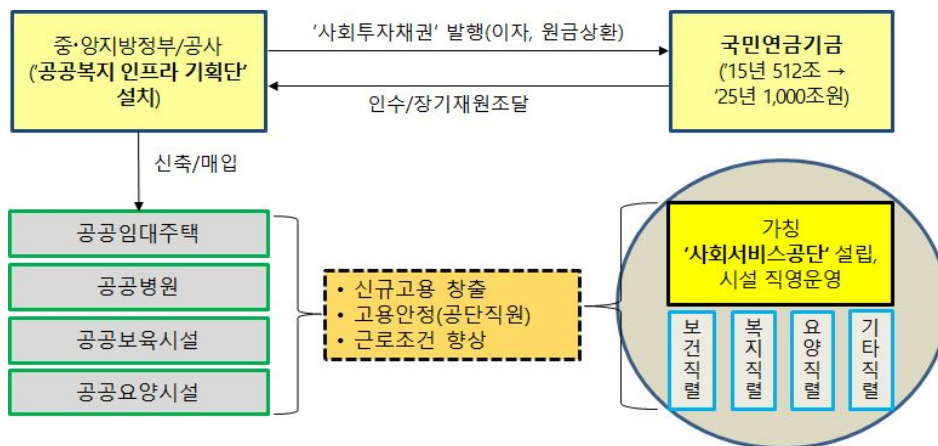
구분		2012	2013	2014	2015
국세	소득세	46	48	54	61
	법인세	46	44	43	45
	부가가치세	56	56	57	54
국민연금	신규자금(A)	43	35	43	38
	회수자금(B)	46	50	54	43
	여유자금(A+B)	89	85	97	81

주: 국민연금 여유자금 = 신규자금{(보험료수입+투자수익금)-국민연금 급여비}+회수자금. 회수자금은 주로 채권의 만기로 회수되는 자금을 의미함.

국민연금기금을 공공복지투자에 활용하자는 주장은 매년 80-90조원에 달하는 국민연금기금의 여유자금 중 일부를(대략 연간 10조원) 공공임대주택, 공공어린이집 그리고

공공병원 등의 매입과 건설을 통해 공공복지시설의 비중을 늘리자는 제안이다³⁵⁾. 이 제안은 더불어민주당에 의해 국민연금여유자금을 매년 100조원 정도로 보고 그중에 10%인 10조원을 10년간 공공임대주택 및 공공어린이집 확충에 투자하자는 것이다. 투자의 방법은 정부가 공공복지인프라에만 사용할 수 있는 ‘특수목적채권’을 발행하고 국민연금기금이 이를 인수하는 방식이다. 이는 국민연금기금의 입장에서는 전통적인 국공채에 투자하는 것이기 때문에 특별히 새로운 투자는 아니다. 무위험상품인 국공채에 투자는 국민연금기금의 수익성과 안정성이 확보되는 것이기 때문에 일부에서 우려하는 것처럼 자금손실의 가능성은 제로에 가깝다³⁶⁾. 반대로 정부 혹은 지방자치단체는 채권을 발행하여(가칭 ‘사회투자채권’) 얻은 자금으로 임대주택이나 어린이집, 공공병원을 확충하고 원금과 이자를 수십년에 걸쳐 국민연금에 지급하는 것이다.

[그림 3-5] 채권방식을 이용한 국민연금기금 공공투자의 기본 개념도



필자의 추정으로는(김연명, 2016a) 공공임대주택에 연간 5.5조원을 투자하면 10년간 장기임대주택 약 55만호를 공급할 수 있고 여기에 기존의 일반재정으로 공급되는 공

35) 국민연금기금을 공공임대주택 확충, 공공어린이집 및 공공병원 확충에 투자하자는 주장은 다양한 경제사회적 효과를 염두에 둔 제안이나 여기서 자세히 다룰 수 없으므로 김연명(2016a)의 글을 참고하기 바란다. 이 제안은 2016년 4월 총선에서 더불어민주당이 총선공약으로 제시하면서 본격적인 정치의제로 등장하고 있다.

36) 일부에서 주택이나 어린이집에 대한 투자시 원금손실이 발생할 수 있다는 주장은 채권매입방식의 투자가 제대로 알려지지 않은 점에 기인한다. 채권투자방식은 국민연금기금이 직접 사업자로서 혹은 재무적 참여자로서 주택이나 어린이집 건설에 참여하는 것과 완전히 다른 방식이다.

급량 67만호를 더하면 10년 뒤에는 장기임대주택 재고량이 2015년 5.2%(101만호)에서 11.5%(223만호)로 늘어나 OECD 평균수준에 도달하게 된다. 그리고 어린이집과 공공노인요양시설에 연간 0.8조원씩 10년간 8.2조원을 투자하면 국공립어린이집 아동 수용율을 10.6%에서 30% 수준으로 끌어올릴 수 있고, 노인요양시설에 수용된 노인 비중을 노인인구 증가에도 불구하고 향후 10년간 2.3% 수준으로 유지할 수 있다. 그리고 공공병원 확충 등에 연간 2.5조원을 투자하면 10년 후에는 급성기 공공병원 병상수 비중을 7.6%에서 30% 수준까지 늘리고, 고령화로 필요성이 더해지는 재활병원 병상수를 1,824개에서 7,210개까지 늘릴 수 있다.

채권방식을 이용하여 국민연금기금을 공공복지인프라에 투자하자는 제안은 여러 가지 대효과가 있다. 급격한 증세 없이도 대규모의 공공복지인프라 확충재원을 조달할 수 있다는 것이 가장 큰 장점이다. 즉, 대규모의 복지재원을 단기간에 조달할 수 있다는 것이다. 국가가 채권을 발행하면 결국 부채가 증가하기 때문에 빚으로 복지확충을 하는 것이 아니라는 문제가 제기될 수 있다. 맞는 지적이나 국민연금기금의 증가속도가 워낙 빨라 기금 증가분의 상당부분을 국공채에 투자할 수밖에 없다. 즉, 공공복지투자를 위한 채권을 발행하나 아니면 다른 일반 국채를 발행하나 국민연금기금은 안정적인 투자포트폴리오를 구성해야하기 때문에 국공채를 인수해야 한다. 국가의 입장에서는 단기간에 대규모 자금을 마련하여 이를 수십 년에 걸쳐 나누어 상환하는 것이기 때문에 상환부담의 압력이 상당히 분산되는 장점이 있다. 그리고 무엇보다도 공공임대주택, 공공어린이집, 공공의료시설이 대폭 늘어남으로써 주거비용을 통제할 수 있는 정부의 수단이 생기고, 가계의 보육비용을 안정화시킬 수 있다. 그리고 늘어나는 노인의료비를 억제할 수 있는 수단이 생겨 의료비 지출을 최대한 억제할 수 있는 기반이 마련되는 것이다. 즉 앞에서 언급한 것처럼 민간복지기관의 과잉으로 발생하는 복지비용의 낭비를 장기적으로 통제할 수 있는 확실한 수단이 생기는 것이다. 그리고 공공임대주택의 상당부분을 청년세대를 위한 주택에 투자하면 주거문제로 인한 만혼시기를 앞당길 수 있고, 또한 공공어린이집의 확대를 출산율을 높일 수 있는 사회적 환경을 조성할 수 있다. 추가적으로 공공시설 확충으로 발생하는 신규인력을 공공부문으로 전환시키면 해마다 수만 명에 달하는 양질의 고용을 창출 할 수 있다.

제7절 결론

모든 복지국가는 무조건 좋은 사회체제인가? 최근의 비교복지국가의 연구결과는 모든 복지국가가 반드시 좋은 사회체제가 아닐 수 있음을 보여주고 있다. 상대적으로 효율적인 복지제도를 구축하여 성장과 노동시장에 미치는 부작용을 최소화하고 복지제도를 통한 분배를 강화하여 성장과 분배가 상호 선순환을 가져오는 복지체제가 있는가 하면 복지와 성장의 관계를 조화롭게 구조화시키지 못하는 복지체제도 있음을 그동안의 복지국가비교연구는 보여주고 있다. 적어도 지금까지의 연구결과에 의하면 후기산업사회로의 이행과정에서 북유럽과 중부유럽의 사민주의 복지체제와 보수주의 복지체제는 성장과 분배구조의 선순환을 가져오는데 비교적 성공적인 적응을 하고 있다는 것이 일반적 진단이다. 반면 영미형의 자유주의모형은 성장이라는 면에서 결정적 결함이 나타나지는 않으나 분배와 사회통합의 측면에서 치명적인 약점을 갖고 있다. 남부유럽형 복지체제는 보편주의적 복지체제라고 보기에 노동시장 외부자와 내부자 사이에 심각한 복지혜택의 균열이 지속되고 있으며 이에 따른 불평등구조도 강하게 나타나고 있다. 또한 낮은 출산율과 낮은 고용율과 그리고 낮은 여성경제활동 참가율 등의 결정적 약점을 보이고 있어 후기산업사회의 적응에 가장 어려움을 겪고 있으며 미래에 대한 전망도 밝지 않다.

한국은 우리가 인식하지 못하는 사이에 이미 복지국가 초기단계로 진입했으며 보기에 따라서는 초기단계를 지나 도약단계로 이행해가는 시점으로 볼 수도 있다. 한국의 복지국가가 종국적으로 어떤 유형으로 이행하게 될지는 예측하기 어렵다. 분명한 것은 지금처럼 공공복지제도가 중산층의 삶의 불안을 해소하지 못하고, 시장의 복지공급기능이 압도적 우위를 차지하는 구조가 지속되고, 1차 노동시장의 불평등으로 인한 광범위한 복지사각지대가 남아있고, 민간복지공급자의 해계모니를 약화시키지 못하는 교착상태가 지속된다면 한국에서 효율적인 복지국가의 건설 전망은 매우 어둡다. 한국이 직면하게 될 복지국가의 모습 중 가장 최악의 시나리오는 시장에서 발생하는 국민들의 삶의 불안을 해소하고 성장과의 조화를 꾀하는 보편적 복지국가의 장점보다는 영미형에서 나타나는 나쁜 분배구조와 시장의 과잉, 그리고 남부유럽형에서 나타나는 복지수혜의 양극화와 사각지대가 결합되는 경우이다. 즉, 복지국가라는 칭호는 획득하되 어찌 보면 가장 '비효율적인 복지체제'로 구조화되는 경우이다. 그러나 불행하게도 이 가능성이 가장 높아 보인다.

제 4 장

노인빈곤 실태와 개선방향: 국민연금을 중심으로

제1절 서론

제2절 노인의 빈곤과 소득불평등 실태

제3절 노인의 빈곤원인과 전망

제4절 노인빈곤문제 해결을 위한 정책적 방향

4

노인빈곤 실태와 개선방향: < 국민연금을 중심으로 <

제1절 서론

우리나라의 노인 빈곤율은 49.6%로서 OECD 회원국들의 평균 노인 빈곤율 12.6%와 비교할 때 약 4배에 해당하는 높은 수준을 보이고 있다. 이러한 우리나라의 노인 빈곤율은 OECD 회원국 중 두 번째로 높은 호주의 35.5%와 비교해 보더라도 월등히 높은 수준이다(OECD, 2015). 한편 우리나라 노인 빈곤율의 최근 추세를 살펴보면 그러한 높은 수치가 떨어지지 않고 지속되거나 소폭 증가하는 추세를 보이고 있다.

일반적으로 OECD 회원국들의 평균 노인 빈곤율은 12.6%로서 전체인구 평균 빈곤율 11.4%와 유사한 수준을 보여준다. 그러나 우리나라 노인의 빈곤율은 49.6%로 전체 인구의 빈곤율 14.6%과 비교할 때 무려 약 3.4배에 이를 정도로 두 집단 간에 현저한 격차를 보여주고 있다. 이것은 빈곤문제가 어떤 연령계층보다 노인에게 가장 심각하게 나타나고 있음을 보여주는 것으로 우리 사회가 경제적 자원을 배분하는데 있어 노인집단에게 대단히 인색함을 단적으로 드러내는 것이라고 하겠다.

우리나라에서는 노인 빈곤율이 왜 다른 국가에 비해 현저하게 높은 것일까? 다른 연령계층보다 왜 노인계층에게서 빈곤율이 압도적으로 높게 나타나는 것일까? 왜 노인세대와 비노인세대 간에 빈곤문제의 양극화가 나타나는 것일까? 이들 문제에 대한 원인과 관련해서는 크게 두 가지 차원에서 접근하는 경향이 있다. 우선, 개인적 차원에서 현세대 노인들은 자식의 교육결혼·주거 문제 등으로 자신의 노후소득보장을 준비할 여력을 충분히 갖지 못했던 반면, 그 이전 세대와는 달리 자녀들로부터 노후부양을 제대로 받고 있지 못하기 때문이다. 둘째, 제도적 차원으로 서구복지국가들에서 대다수 노인들에게 가장 주요한 노후소득원인 공적연금제도의 혜택을 우리나라 노인들은 받지 못하거나 받더라도 매우 적은 액수의 혜택을 누리고 있기 때문이다. 점차 악화되고 있는 사적 부양체계를 대체해야 할 공적 노후소득보장체계가 적어도 현세대 노인들에게는 효과적으로 작동되고 있지 않은 것이 우리 사회에서 심각한 노인빈곤문제를 초래한 결정적인 요인의 하나로 보는 것이다.

이러한 문제 의식 하에 본 연구는 현세대 노인의 빈곤문제 및 소득불평등 실태를 분석해 보고, 기존의 공적 노후소득보장제도가 현재 및 미래에 있어 노인 빈곤문제의 완화에 미치는 효과들을 전망해 보며, 이러한 연구결과들에 기반 하여 빈곤문제를 보다 효과적으로 완화하기 위한 사회적 대안들을 모색해 보는데 그 목적을 둔다.

제2절 노인의 빈곤과 소득불평등 실태

1. 노인빈곤 실태

우리나라의 노인 빈곤율은 OECD회원국 중에서 가장 높은 수준이다. 흔히 국제비교에서 활용되는 중위소득 50%를 빈곤선 기준으로 할 때 65세 이상 노인의 빈곤율은 49.6%로 약 절반의 노인이 빈곤에 빠져있는 것으로 나타났다(OECD, 2015).

〈표 4-1〉 노인빈곤율 국제비교

국가	65세 이상			전체인구	국가	65세 이상			전체인구
	65세 이상	65-75	76~			65세 이상	65-75	76~	
Australia	33.5	30.5	37.8	14.0	Korea	49.6	46.1	-	14.6
Austria	11.4	11.2	11.6	9.6	Luxembourg	3.0	3.2	2.7	8.4
Belgium	10.7	10.2	11.4	10.2	Mexico	27.0	25.3	30.0	18.9
Canada	6.7	6.6	6.9	11.8	Netherlands	2.0	1.8	2.3	7.9
Chile	18.4	17.7	19.3	16.3	New Zealand	8.2	8.0	8.5	9.9
Czech Republic	2.8	2.7	3.0	5.3	Norway	4.1	2.2	6.9	8.1
Denmark	4.6	2.7	7.4	5.4	Poland	8.2	10.4	5.6	10.2
Estonia	12.1	12.3	11.8	12.3	Portugal	8.1	6.4	9.9	13.0
Finland	7.8	4.1	12.7	7.1	Slovak Republic	3.6	3.2	4.3	8.4
France	3.8	2.7	5.0	8.1	Slovenia	15.8	11.7	21.3	9.4
Germany	9.4	8.1	10.8	8.4	Spain	6.7	6.4	7.1	14.0
Greece	6.9	5.9	8.1	15.1	Sweden	9.3	6.6	13.5	9.0
Hungary	8.6	7.8	9.9	10.1	Switzerland	23.4	18.8	30.5	9.1
Iceland	2.8	2.8	2.8	6.3	Turkey	17.2	15.9	19.3	17.8
Ireland	6.9	6.5	7.5	8.4	United Kingdom	13.4	10.9	16.6	10.5
Israel	24.1	19.7	30.0	18.6	United States	21.5	17.5	27.2	17.6
Italy	9.4	9.5	9.2	12.7	OECD	12.4	10.9	14.7	11.3
Japan	19.4	16.6	22.8	16.0					

주: 빈곤선 : 중위소득의 50%
 자료 : OECD, 2015. p. 171.

이러한 수치는 OECD 34개 회원국의 평균 노인 빈곤율 12.4%의 약 4배에 달하는 수치일 뿐만 아니라 OECD 회원국 중 노인 빈곤율에서 특히 높은 양상을 보이고 있는 호주나 멕시코와 비교하더라도 월등하게 높은 수치임을 알 수 있다.

<표 4-2>는 우리나라 현세대 노인의 빈곤 실태를 살펴보고 있다. 최저생계비를 빈곤선 기준으로 했을 때 노인빈곤율은 2005년 25.7%에서 2009년 19.6%로 상당 정도 줄어들었으나, 중위소득의 50%를 빈곤선으로 하게 되면 2005년 47.5%에서 2009년 45.7%로 1.8% 포인트 아주 소폭 줄어드는데 그치고 있다. 중위소득의 50%를 빈곤선으로 하여 노인가구 유형별로 빈곤율 실태를 분석해 보면 2009년 현재 노인단독가구는 75.1%에 달할 정도로 높은 반면, 노인부부가구는 51.0%, 노인포함복합가구는 21.5% 순으로 나타나고 있다.

우리나라 노인들은 빈곤에 광범위하게 노출되어 있을 뿐 아니라, 빈곤의 심도 면에서도 상당히 높은 수준에 놓여 있다. <표 4-2>에서 보듯이 중위소득 50%를 빈곤선으로 할 때 2005년과 2009년 노인의 빈곤율은 각각 18.4%와 15.5%로서 빈곤문제의 정도가 매우 심각한 양상임을 드러내 주고 있다.

2005년과 2009년 양 기간에 국민연금의 완전노령연금이 개시되었고, 2008년에 기초노령연금제도가 도입 실시되는 등 공적 노후소득보장체계에서 큰 변화가 있었다. 그럼에도 불구하고 2005년과 2009년 간에 빈곤율 면에서 변화의 폭이 낮게 나타난 것은 즉, 빈곤 완화 효과가 낮은 것은 국민연금의 완전노령연금 수급자들이 그리 많지 않고 또한 기초노령연금의 급여수준이 국민연금가입자 평균소득의 5%로 결정됨으로써 매우 적은 금액의 연금급여가 지급되었기 때문일 것이다.

일반적으로 노인인구와 전체인구의 빈곤율은 한 사회 내에서 별반 차이를 보이지 않고 거의 유사한 수준으로 수렴하는 경향을 보여준다. [그림 4-1] 에서 볼 수 있듯이 실제 OECD 회원국들의 노인인구 평균 빈곤율은 12.4%로서 전체 인구의 평균 빈곤율 11.3%와 별반 차이를 보이고 있지 않다.

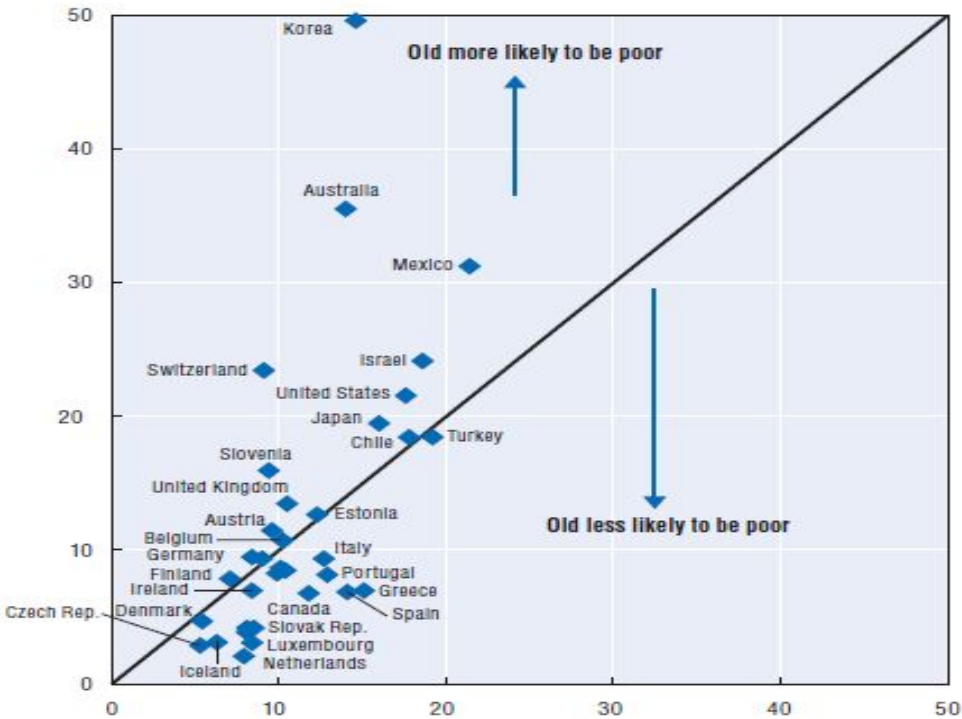
〈표 4-2〉 가구유형별 노인 빈곤율 및 빈곤갭^{1) 2)}

(단위: %)

구분		노인단독 가구	노인부부 가구	노인포함복합가구	전체노인
최저생계비 기준					
빈곤율	2005	37.9	34.0	13.7	25.7
	2009	30.1	23.7	8.7	19.6
빈곤갭	2005	10.7	10.9	4.4	8.0
	2009	7.4	5.8	2.5	4.9
중위소득 50% 기준					
빈곤율	2005	80.2	58.8	24.1	47.5
	2009	75.1	51.0	21.5	45.7
빈곤갭	2005	33.2	22.8	8.5	18.4
	2009	29.2	15.8	6.3	15.5

주 1) 노인빈곤율=빈곤노인수/전체노인수*100
2) 최저생계비 빈곤율은 경상소득 기준이며, 중위소득 40%, 50%, 60% 빈곤율은 1인균등화된 가처분소득 기준임.
자료: 여유진 외. 2012. p.59.

[그림 4-1] 연령별 빈곤율 국제비교(2012)



자료: OECD, 2015. p, 171.

그러나 우리나라의 전체인구의 빈곤율은 14.6%로서 OECD 회원국 평균에 비해 약간 높기는 하지만 거의 유사한 수준을 보여주고 있는 반면, 노인인구의 빈곤율은 49.6%로 전체인구 대비 무려 약 3.4배에 이를 정도로 높은 격차를 보여주고 있다. 이것은 경제적 자원의 배분 면에서 노인세대에게 상대적으로 매우 적은 몫을 배분하고 있음을 나타내 주는 것이며, 노인세대와 비노인세대 간에 자원배분을 둘러싸고 형평성 문제가 심각하게 제기될 수 있음을 보여주는 것이라고 하겠다.

위와 같은 연구결과는 여유진 외(2012)의 연구결과에서도 재차 확인할 수 있다. 여유진 외는 전체인구의 빈곤율 대비 특정 연령대 인구의 빈곤율을 연령대별 빈곤위험도로 개념화 한 후 노인인구의 빈곤위험도를 측정하였다. <표 4-3>과 같이 노인단독가구의 빈곤위험도는 2005년에 비해 2009년에 크게 증가하여 4.911에서 5.407로 바뀌었다. 노인부부가구는 2005년 4.265에서 2009년 4.041로 약간 줄어든 것지만 여전히 전체가구에 비해 빈곤에 빠질 가능성이 높음을 보여준다.

<표 4-3> 빈곤위험도 비교

(단위: %)

구분		노인단독가구	노인부부가구	노인포함복합가구	노인없는가구
빈곤 위험도	2005	4.911	4.265	1.433	0.626
	2009	5.407	4.041	1.281	0.509

자료: 여유진 외, 2012, p.61

그럼에도 불구하고 많은 정책결정자 및 전문가들은 인구고령화 진전에 따라 미래 노인세대에 대한 미래 근로세대의 높은 부양부담에 대비해야 한다고 역설하면서, 형평성 차원에서 미래 근로세대의 부담을 어떻게 낮춰줄 것인지에 높은 관심을 기울이고 담론 주제로 채택하여 활발하게 논의를 진행하고 있다. 우리 사회가 현재 당면하고 있는 심각한 노인빈곤문제를 거의 방치하다시피 외면하면서 아직 도래하지도 않은 미래 근로세대의 사회보장재정에 대한 부담 문제에 보다 주목하는 기이한 역설적 상황을 맞이하고 있다.

2. 노인의 소득불평등 실태

지니계수를 활용한 소득불평등 정도를 국가 간에 비교해 보면, 2014년 현재 OECD 회원국의 평균 지니계수는 0.318인데 비해, 우리나라는 0.302로서 미국, 영국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 이탈리아, 포르투갈, 일본 등보다 낮은 수치를 보임으로써 소득불평등도 면에서 비교적 양호한 국가라고 볼 수 있을 것이다. 그러나 이러한 사회 전반적으로 양호한 소득불평등도는 노인세대와 비노인세대 간에는 적용되지 않는 것 같다.

〈표 4-4〉 소득불평등 국제비교

국가	Gini			국가	Gini		
	2007	2012	2014		2007	2012	2014
Australia	0.338	0.326	0.337	Korea	0.312	0.302	0.302
Austria	0.285	0.276	0.280	Latvia	0.376	0.347	0.352
Belgium	0.280	0.268	0.268	Luxembourg	0.279	0.301	0.281
Canada	0.318	0.321	0.322	Mexico	0.450	0.457	0.459
Chile	0.480	0.471	0.465	Netherlands	0.298	0.280	0.283
Czech Republic	0.257	0.256	0.262	New Zealand	0.330	0.323	0.333
Denmark	0.244	0.249	0.254	Norway	0.250	0.253	0.252
Estonia	0.316	0.338	0.361	Poland	0.316	0.298	0.300
Finland	0.269	0.262	0.257	Portugal	0.361	0.338	0.342
France	0.295	0.308	0.294	Slovak Republic	0.247	0.250	0.269
Germany	0.285	0.289	0.292	Slovenia	0.240	0.250	0.255
Greece	0.330	0.340	0.343	Spain	0.324	0.335	0.346
Hungary	0.271	0.289	0.288	Sweden	0.259	0.274	0.281
Iceland	0.289	0.256	0.244	Switzerland	0.298	0.285	0.295
Ireland	0.305	0.304	0.309	Turkey	0.409	0.402	0.393
Israel	0.365	0.360	0.365	United Kingdom	0.373	0.351	0.358
Italy	0.313	0.331	0.325	United States	0.374	0.396	0.394
Japan	0.329	0.336	0.330	OECD	0.317	0.316	0.318

자료: OECD Income Distribution Database (IDD), <http://oe.cd/idd>

<표 4-5>에서 볼 수 있듯이 노인단독가구와 노인부부가구의 인구비율은 각각 3.2%와 6.1%인데 반해 두 유형의 가구가 전체 빈곤인구에서 차지하는 비율, 즉 빈곤인구비율은 각각 17.4%와 24.6%로 매우 높게 나타나고 있다. 반면, 노인이 없는 비노인가구는 인구비율에서 75.4%를 차지함에도 불구하고 빈곤인구비율에서는 38.4%로 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 이와 같이 빈곤인구비율에서 노인가구는 비노인가구에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있다.

〈표 4-5〉 빈곤위험도 비교

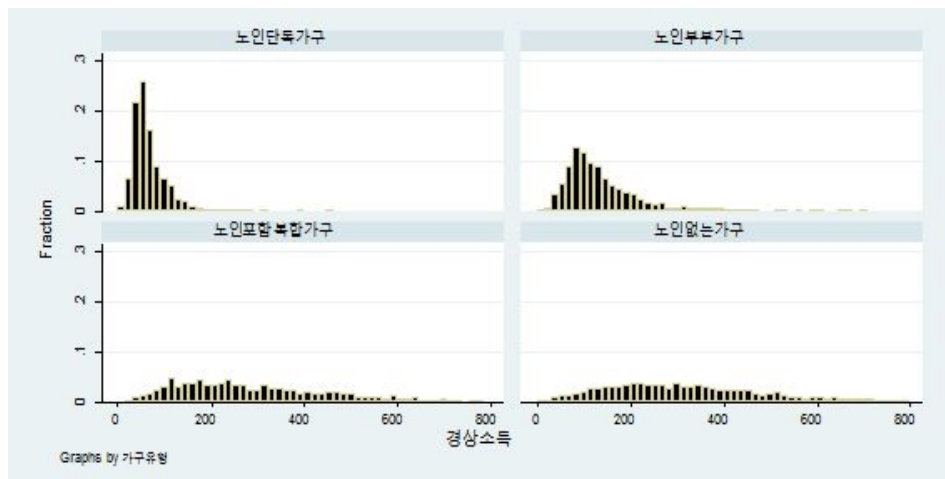
(단위: %)

구분		노인단독가구	노인부부가구	노인포함복합가구	노인없는가구	전체가구
2005	인구 비율	2.0	4.6	15.0	78.4	100.0
	빈곤인구비율	9.6	19.7	21.5	49.1	100.0
2009	인구 비율	3.2	6.1	15.3	75.4	100.0
	빈곤인구비율	17.4	24.6	19.6	38.4	100.0

자료: 여유진 외. 2012. p.61

노인가구와 비노인가구간 소득불평등은 [그림 4-2]의 노인가구와 비노인가구의 소득 분포 그림에서도 확인할 수 있다. 노인단독가구의 소득은 100만원 내외에 집중적으로 하향 편포되어 있으며, 200만 원 이상의 소득가구는 극히 적은 것으로 알 수 있다. 이에 비해 노인 없는 가구는 100만원 미만의 저소득부터 500만 원 이상의 고소득에 이르기 까지 그 범위가 상당히 넓게 분포되어 있는 양상을 보여준다.

[그림 4-2] 가구유형별 소득분포



자료: 여유진 외. 2012. p. 62

가구유형별 인구 비중과 소득비중을 결합하여 비교해 보면 2005년의 경우, 노인단독가구의 인구비중은 2.0%인데 비해 전체 소득에서 노인단독가구의 소득이 차지하는 비중은 0.6%에 불과하였다. 노인부부가구 역시 인구 비중은 4.0%이지만 소득비중은 2.2%에 그친 것으로 나타났다. 반면 노인이 포함되어 있지 않은 비노인가구의 인구 비중은

78.4%인데 소득비중은 83.6%로 노인가구와는 달리 소득비중이 인구비중에 비해 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-6〉 가구유형별 소득비중

구분		노인단독가구	노인부부가구	노인포함복합가구	노인비포함가구
2005년	인구비중	2.0	4.6	15.0	78.4
	평균소득	52.3	78.1	151.5	177.8
	상대평균	31.4	46.8	90.8	106.6
	소득비중	0.6	2.2	13.6	83.6
2009년	인구비중	3.2	6.1	15.3	75.4
	평균소득	70.8	115.8	186.0	223.8
	상대평균	34.3	56.1	90.1	108.4
	소득비중	1.1	3.4	13.8	81.7

자료: 여유진 외, 2012. p. 66.

제3절 노인의 빈곤원인과 전망

1. 노인빈곤의 원인

<표 4-7>에서 볼 수 있듯이 OECD 회원국가들에서 노인들의 소득은 전체 인구 소득의 약 87%에 이르는 것으로 나타났다. 프랑스, 룩셈부르크의 경우 노인들의 소득은 전체 인구의 소득을 넘어서고 있으며, 그리스, 멕시코, 이탈리아, 포르투갈, 스페인 등의 경우에도 노인들의 소득은 상대적으로 높아 전체 인구 소득의 95%를 초과하는 수준이다. 그런데 우리나라 노인들의 소득은 전체 인구 소득의 60.1%로서 매우 낮은 소득을 차지하는 것으로 나타났다. 이러한 낮은 수치는 우리나라 노인인구에서 빈곤율이 높게 나타날 수밖에 없음을 상당 정도 설명해 주는 것이라고 할 수 있다.

노인들 간에도 연령에 따라 소득 차이가 비교적 크게 존재하는 것으로 나타났다. OECD 회원국가들에서 65-75세 노인들은 평균적으로 전체인구 소득의 92%에 상응하는 소득을 가진 반면, 75세 이상의 노인들은 전체 인구 소득의 80%를 가져 65-75세 노인들보다 12% 포인트나 적은 소득을 가진 것으로 나타났다.

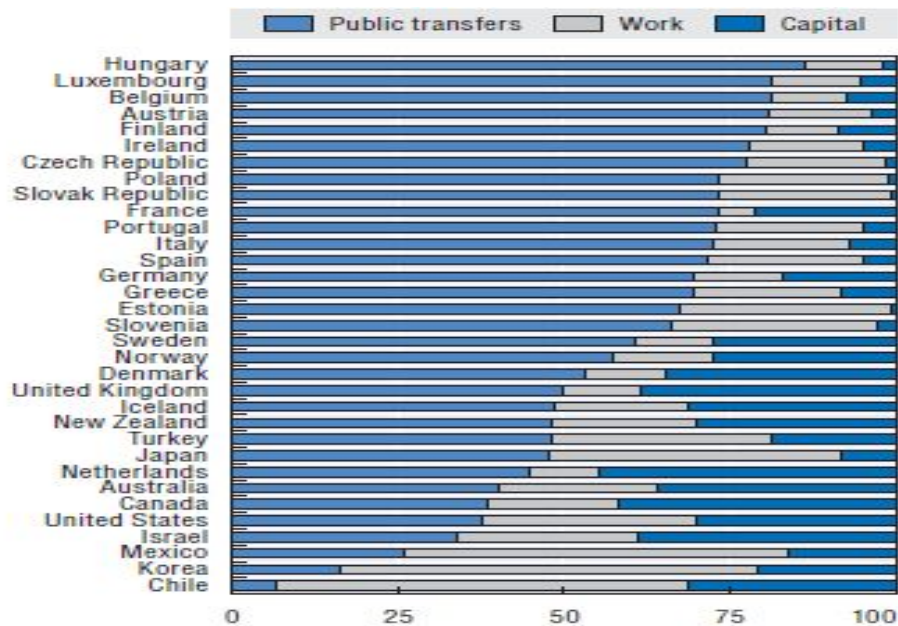
〈표 4-7〉 OECD 회원국 노인인구의 소득(2012년)

	65세 이상 인구의 전체 인구 소득 대비 비율(%)				I65세 이상 인구의 전체 인구 소득 대비 비율(%)		
	All aged over 65	Age 66-75	Aged over 75		All aged over 65	Age 66-75	Aged over 75
Australia	67.1	70.8	61.9	Korea	60.1	62.0	56.4
Austria	89.8	93.2	84.6	Luxembourg	106.0	103.2	110.8
Belgium	77.2	80.5	73.4	Mexico	96.2	102.6	85.5
Canada	91.6	94.0	88.4	Netherlands	87.3	99.2	78.3
CzechRepublic	81.1	84.0	76.5	NewZealand	83.3	93.5	68.2
Denmark	77.1	82.4	69.1	Norway	89.4	99.6	75.2
Estonia	68.9	72.9	63.6	Poland	90.3	89.7	91.0
Finland	83.6	93.2	70.6	Portugal	96.3	102.2	89.8
France	100.4	107.3	93.3	SlovakRepublic	83.9	84.9	81.9
Germany	86.9	90.5	80.0	Slovenia	86.3	90.5	80.6
Greece	97.5	103.5	90.2	Spain	95.9	100.8	90.9
Hungary	84.1	92.9	82.3	Sweden	85.7	97.6	67.9
Iceland	92.7	96.9	86.8	Switzerland	75.6	80.8	67.7
Ireland	87.9	96.6	74.8	Turkey	89.5	94.4	81.6
Israel	96.5	106.4	83.0	UnitedKingdom	82.3	88.7	74.3
Italy	95.6	101.2	89.6	UnitedStates	92.1	102.9	76.8
				OECD (32)	86.8	92.5	79.5

자료: OECD, 2015.p, 169.

OECD 회원국들에서 노인의 주된 소득원으로는 공적이전소득, 근로소득, 자본소득을 들 수 있는데, 그 중에서도 공적연금이나 공공부조 등의 공적이전소득이 노인 소득의 거의 60% 이상을 차지하고 있었다. 그러나 우리나라에서는 공적이전소득이 노인인구의 소득에서 차지하는 비중은 16.3%로 칠레 다음으로 낮은 반면, 근로소득이 차지하는 비중이 63%로 OECD 회원국 중 가장 높은 것으로 드러났다. 근로소득은 노인인구 중 65-75세 인구에 집중 분포하고 있음을 감안할 때, 우리나라 노인들의 경우 75세를 넘어서면 근로소득을 획득하기는 어렵기 때문에 소득이 급격히 떨어질 수밖에 없을 것이다.

[그림 3-3] 노인 소득원의 국제비교



자료: OECD, 2013. p. 163.

이와 같이 우리나라 노인들의 소득이 전체인구에 비해 현저하게 낮은 것이 결국 빈곤 문제의 근원으로 작용할 것이다. 그렇다면 왜 우리나라 노인들의 소득은 낮은 것일까? 여기에는 다양한 개인적, 사회경제적, 제도적 요인들이 영향을 미치겠지만 보다 직접적인 요인으로 우리 사회에서 주로 언급되는 요인들을 분석해 보면 크게 두 가지를 들 수 있다.

첫째, 자녀 교육과 자녀결혼에 들어가는 막대한 비용으로 인해 노후를 준비할 경제적 여력을 갖지 못했거나 준비된 노후자금을 대폭 소진한 때문이다. 국내 가구의 교육비 지출은 지난 20년 동안 크게 증가하여 과도한 교육비 지출이 가계의 재무 상태를 취약하게 만드는 것으로 나타났다. 국내 가구의 소득은 1990년 대비 2011년 4.1배 증가했으나 교육비 지출은 지난 20년 동안 6배나 증가하였다. 이에 따라 소득에서 교육비가 차지하는 비중이 1990년 5.3%에서 2011년 7.8%로 늘어났고, 소비지출에서 차지하는 비중도 동 기간에 8.3%에서 12.6%로 늘어나 가계 부담을 증가시킨 것으로 나타났다. 우리나라의 사교육비 지출 규모는 2011년 기준 GDP의 1.9%로 OECD 평균 5.9%보다 월등하게 높은 수준을 보이고 있다(현대경제연구원, 2012).

삼성생명은퇴연구소(2016)에 따르면 부모가 자녀를 결혼시키면서 쓰는 비용은 평균 약 1억 2천 506만원(평균 자녀수 2.2명)으로 자녀 1인당 평균 결혼자금 지원액이 아들은 9천 400만 원, 딸은 4천200만 원이었다. 부모는 자녀의 결혼자금 지원을 위해 93%가 예적금을 털어 활용했으며, 퇴직금의 사용이 11%, 개인연금·보험 해약이 5%, 거주주택 처분 5% 등의 순서로 나타났다. 심지어 자녀 결혼자금 지원을 위해 12%는 빚을 내기까지 했다. 이렇게 사용된 자녀 결혼비용은 부모가 모은 노후자금의 55%에 해당하는 금액으로 자녀 결혼에 노후 자금의 절반 이상을 사용한 것으로 드러났다.

둘째, 우리나라의 사회보장제도는 역사가 일천할 뿐만 아니라 제도구조적으로도 적절한 수준의 노후소득원을 보장하는 것과는 큰 괴리가 있기 때문이다. 무엇보다도 노후소득보장의 중추적 제도로써 기능해야 할 국민연금제도가 도입된 지 30년이 채 되지 않은 데에다 국민연금제도의 적용 사각지대가 광범위하게 존재함으로써 빈곤완화 효과를 크게 기대할 수 없는 것이다. 또한 기초노령연금제도는 2008년부터 실시되어 노인인구의 70%에게 연금급여를 정기적으로 제공하고 있지만 급여수준이 국민연금가입자 평균소득의 5%, 국제비교에 흔히 사용되는 근로자평균임금 대비로 보면 3%에 불과할 정도로 매우 낮다고 할 수 있다. 기초노령연금제도는 도입된 지 7년째 되던 2014년에 기초연금으로 대체되어 국민연금 전체가입자 평균소득의 10%, 근로자평균임금 대비 6.2%로 급여수준을 두 배나 높였지만 여전히 국제기준에 비추어보면 낮은 수준의 급여를 제공하고 있다고 할 수 있다. 한편 저소득층 노인은 공공부조제도인 기초생활보장제도로부터 재정적 지원을 받을 수 있지만 수급요건으로서 소득인정액과 부양의무자 조건 등이 지나치게 까다롭고 엄격하여 수급자가 되지 못하는 경우가 빈번하여 최후의 안정망으로서 기능이 무색할 정도로 제 기능을 발휘하고 있지 못하다.

<표 4-8>에서 볼 수 있듯이 국민연금을 포함한 공적이전소득은 점차 높아지는 추세를 보이고는 있다. 그렇지만 전반적으로 노인가구의 소득에서 차지하는 비중은 여전히 매우 낮은 양상이다. 노인단독가구의 경우 총소득 70.8만원 중 공적 이전소득은 28.2%에 해당하는 20만원에 불과하다. 노인부부가구의 경우에도 총소득 163.8만원 중 공적 이전 소득은 37.1만원으로 22.6%에 지나지 않는다.

〈표 4-8〉 가구 유형별 소득

(단위: 만원)

구분		노인 단독가구	노인 부부가구	노인포함 복합가구	노인 비포함가구	전체가구
근로소득	2005	7.9	37.6	238.1	273.2	237.8
	2009	8.9	59.4	277.2	339.4	278.0
재산소득	2005	4.6	15.6	14.9	8.9	9.8
	2009	7.3	24.8	18.3	10.5	12.3
사적 이전소득	2005	27.5	32.8	14.9	9.9	13.0
	2009	34.7	42.5	20.1	13.1	18.4
공적 이전소득	2005	12.3	25.1	18.5	6.1	9.2
	2009	20.0	37.1	31.9	10.5	16.1
경상소득	2005	52.3	110.4	286.7	297.9	269.7
	2009	70.8	163.8	347.6	373.5	324.8

2009년 노인단독가구 및 노인부부가구의 경우 근로소득 빈곤율은 각각 94.6%, 77.5%로서 나타나 근로소득의 빈곤완화 효과는 매우 낮아 거의 대부분의 노인이 빈곤에 해당하였지만, 경상소득 빈곤율은 30.1%, 22.5%로서 크게 낮아졌음을 알 수 있다. 이는 무엇보다도 공적 이전소득에 의한 빈곤감소효과가 점차 증가한 결과라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 2009년의 경우 공적 이전소득에 의한 빈곤감소효과는 사적 이전소득에 미치지지는 못하였다. 하지만 국민연금 급여를 지급받는 수급자가 매년 증가하고 있고, 2014년부터는 기초노령연금제도에 비해 급여액을 두 배 증액한 기초연금제도가 도입되어 시행되고 있기 때문에 공적 이전소득에 의한 빈곤감소효과는 2009년에 비해 크게 증가했을 것으로 추정된다.

〈표 4-9〉 가구유형별 각 소득원천의 빈곤율 감소효과(2009년)

(단위: %)

구분	노인단독가구	노인부부가구	노인포함복합가구	노인비포함가구	전체가구
근로소득	94.6	77.5	22.4	8.8	17.8
재산소득	90.4	70.1	20.5	8.1	16.4
사적이전	63.0	55.8	17.6	6.4	12.9
사회보험	89.7	66.4	19.4	7.7	15.7
기초보장	93.9	77.2	21.3	7.9	16.9
기초연금	92.7	74.7	20.7	8.8	17.3
기타	94.2	76.7	20.8	7.5	16.5
공적이전	78.6	60.7	14.3	5.4	12.5
경상소득	30.1	22.5	7.1	2.8	5.6

2. 노인빈곤에 대한 향후 전망

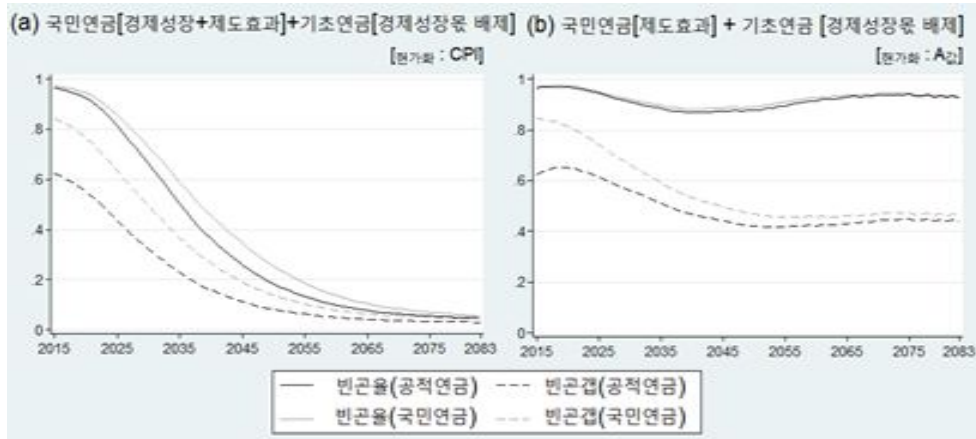
국민연금제도가 성숙화 되면 노인빈곤문제는 거의 사라지게 될 만큼 국민연금에 의한 빈곤감소 효과는 커질 것인가? 적어도 기존의 국민연금 급여수준과 수급자격요건이 그대로 지속될 것으로 가정한다면, 앞으로 사오십 년 이후에도 국민연금의 빈곤완화 효과는 빈곤문제 해결 수준과는 상당히 괴리가 있을 것으로 전망된다.

그 이유는 첫째, 국민연금급여수준은 공적연금 급여수준을 국제적으로 비교할 때 사용하는 대표소득으로서의 평균근로자임금(average worker earnings, AW)을 기준으로 할 경우 소득대체율이 31.8%에 그칠 정도로 매우 낮은 편이라고 할 수 있다³⁷⁾. 둘째, 적용제외자, 납부예외자, 보험료 체납자 등 사각지대가 앞으로도 광범위하게 존재함으로써 여전히 상당수의 사람들이 연금수급권을 획득하지 못하거나 획득하더라도 저액의 연금수급권을 확보할 것으로도 전망되기 때문이다.

권혁진, 류재린은 국민연금과 기초연금제가 성숙화 됨에 따라 노인빈곤 완화에 어느 정도 영향을 미치는지를 장기전망을 통해 고찰해 보았다. 그들의 연구에 따르면 국민연금과 기초연금 급여만으로 2040년경 약 85% 수준까지 노인빈곤율을 낮출 수 있지만 그 이후로는 다시 빈곤율이 높아져서 장기적으로 90% 수준까지 노인빈곤율이 상승할 것으로 추정하였다. 또한 2050년경까지 빈곤율은 45% 수준까지 낮아지지만 그 이후에는 더 이상 개선되지 않고 지속될 것으로 전망되었다. 서구국가들에서는 공적연금제도를 통해 이미 지난 20세기에 인류 역사상 최초로 노인빈곤을 거의 불식시키는 쾌거를 이룬 경향이 있는데, 우리는 향후 수십 년이 경과하더라도 노인빈곤을 종식시킬 수 없다는 전망은 참으로 실망스럽지만 그럴 개연성이 매우 높다는 점에서 특단의 대책이 요구된다고 하겠다.

37) 우리는 국민연금 급여수준을 소득대체율 40%로 알고 있지만 이는 국민연금전체가입자 평균소득을 대표소득으로 사용했을 때 나오는 급여수준이다. 그런데 국민연금 전체가입자 평균소득은 대표소득으로 사용하는 것은 상당한 문제가 있다. 무엇보다도 소득상한선이 적용된 소득이며 지역가입자의 하향소득신고경향이 제대로 통제되지 않은 소득 자료를 활용함으로써 정책적, 인위적 성격의 평균소득이기 때문이다.

[그림 4-4] 국민연금과 기초연금이 노후빈곤에 미치는 효과전망



주: 1) 빈곤율과 빈곤갭은 공적연금(국민연금+기초연금) 소득만을 고려하여 산출한 결과임

2) 기초연금액은 소비자물가상승률로 인상하는 것으로 가정한 결과임

자료: 권혁진, 류재민, 2015.

제4절 노인빈곤문제 해결을 위한 정책적 방향

1. 노후소득보장 패러다임의 전환에 따른 보편적 접근의 강화

두 차례에 걸친 연금개혁으로 인해 국민연금 노령연금 급여수준은 40년 가입 평균소득자의 경우 70%에서 40%(평균근로자임금 대비로는 31.8%)로 축소되었다. 이것은 단순한 국민연금 급여수준의 축소가 아니라 은퇴 전 소득유지를 목적으로 하는 근로자 중심의 비스마르크형 연금체계보다는 빈곤방지에 초점을 두고 전 국민 중심의 보편적 접근을 강조하는 베버리지형 연금체계로 국민연금이 보다 가까워졌음을 의미하는 것이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 실제 국민연금제도의 주요 개혁 내용을 살펴보면 연금수급권의 보편적 접근을 강화하는 제반 조치들이 체계적으로 도입되지는 않았다. 또한 베버리지형 연금체계에서는 사회보험방식의 공적연금이라고 하더라도 급여수준은 낮은 경향이 있기 때문에 공공부조나 사회수당에 기반한 다른 제도와와의 역할분담 내지 연계를 통해 노후소득보장의 적절성을 확보할 필요성이 있다. 한편 공적연금에서 제공하는 현금급여만으로는 노후생활에 필요한 재화와 서비스를 구입하는데 어려움이 따르

기 때문에 의료·노인돌봄 서비스를 보다 탈상품화 함으로써 이들 서비스에 대한 사적비용 부담을 대폭 완화하는 방향으로 현금 위주의 소득보장 급여와 사회 서비스를 조화시켜 나갈 필요성이 크다고 하겠다.

1) 국민연금급여의 적절성 확보

국민연금은 40년 가입 평균소득 기준 소득대체율 50%의 급여수준을 2008년부터 매 1년마다 0.5% 포인트씩 감액하여 2028년에는 소득대체율 40%까지 줄이는 것으로 법에 예정되어 있다. 그런데 국민연금 기본연금의 산정 시에 사용되는 전체가입자평균소득(이른 바 A값)은 소득상한선의 적용을 받는 가입자가 대거 포함되어 있고, 지역가입자들의 광범위한 하향소득신고 경향을 고려할 때 실제 우리 사회 전체의 평균소득을 대표하기에는 부적절한 소득기준이라고 할 수 있다. 그래서 OECD에서 회원국들의 공적연금 급여수준을 비교할 때 주로 활용하는 근로자평균임금이란 소득기준을 사용하여 국민연금 급여수준을 측정해 보면 소득대체율 31.8%에 해당하는 수준이다. 이 수준은 OECD 회원국의 근로자평균임금을 기준으로 한 공적연금의 평균 소득대체율 40.6%에 크게 못미친다고 하겠다. 사회보험방식의 공적연금 급여수준이 너무 낮으면 급여의 적절성 측면에서도 문제가 될 뿐 아니라 국민연금에 대한 가입 및 보험료 납부에 대한 국민들의 순응을 유도하는데도 어려움이 크다. 따라서 국민연금의 급여축소 계획을 2018년에 조기 중단하여 국민연금 가입자 평균소득 대비 45%선에서 국민연금 급여수준을 유지할 필요성이 있다고 하겠다.

2) 국민연금 수급권에 대한 보편적 접근 강화

국민연금 급여수준의 적정성 문제는 시간이 지나 국민연금제도가 성숙화 된다고 해서 저절로 해결될 수 있는 문제는 아니다. 왜냐하면 시간이 경과하더라도 기대하는 만큼 국민연금 가입기간이 증가하지 않을 것으로 전망되기 때문이다. 국민연금수급자들의 평균 가입기간이 20년을 넘어서게 되는 것은 2049년에 이르러서야 가능하고 2060년에 가서도 21.3년에 그칠 것으로 추정되고 있다. 이는 결국 노령연금의 급여 산식상 40년을 가입기간으로 가상하여 상정한 명목소득대체율과 실질소득대체율 간에는 상당한 괴리가

발생할 수밖에 없음을 의미한다. 국민연금의 명목소득대체율과 실질소득대체율 간 차이를 줄여 노후소득의 보장성을 확보하기 위해서는 다음과 같이 가입기간을 확충해 줄 필요가 있다. 첫째, 사회적으로 가치 있는 노동으로 인정되는 기간에 대해 실제 효과에 있어서 보험료를 지불한 것으로 간주하는 가입기간산입(크레딧) 제도를 확충하는 방안을 고려할 수 있다. 현재 국민연금에서는 출산³⁸⁾과 군복무에 대해서만 크레딧을 인정하고 있는데 이를 노부모 돌봄, 자원봉사 등과 같은 사회적 행위로 확대하는 방안을 고려할 수 있다. 또한 출산과 군복무 시 부여하는 크레딧 기간을 지금보다 현실화할 필요가 있다. 출산에 대해서는 자녀 1인당 18개월을 상한 없이 부여하되 둘째 자녀부터가 아니라 첫째 자녀부터 부여하며, 군복무에 대해서는 복무 전기간에 대해 크레딧을 부여하는 것이다. 둘째, 저소득층의 가입기간을 현재 10인 미만 사업장의 저소득근로자를 대상으로 보험료를 지원하는 두루누리사업을 국민연금제도에 대한 사회적 인식이 개선될 때까지 한시적으로 지속하되 사업장 규모로 한정짓지 않고 전사업장의 저소득근로자로 확대하도록 한다.

3) 장애·유족연금의 현대화

국민연금 급여수준의 적정보장과 관련하여 노령연금 못지않게 심각한 문제를 갖고 있는 것이 장애연금과 유족연금이다. 장애연금과 유족연금의 연금급여산식 상의 명목 소득대체율은 가입기간 20년 미만인 경우 각각 국민연금가입자 평균소득 대비 8~12%, 12~20%에 불과하기 때문이다. 장애나 사망은 젊은 근로자에게는 장년근로자에 비해 훨씬 강도가 높은 사회적 위험으로 다가올 수 있다. 왜냐하면 젊은 근로자는 소득활동을 한 기간이 짧기 때문에 장애나 사망에 대처할 수 있는 저축이나 재산을 축적할 기간이 훨씬 짧기 때문일 것이다. 2015년 말 현재 장애연금 가입자의 월평균연금액은 430천원, 유족연금 가입자의 월평균연금액은 259천원으로(국민연금관리공단, 2016) 표준 장애가구(4인)나 유족가구(3인)가 최저생계를 영위하기에도 턱없이 못 미치는 수준의 급여가 지급되고 있는 것이다

국민연금 장애연금과 유족연금의 적정성을 확보하기 위해 다음과 같은 방안을 강구할

38) 2인 이상의 자녀를 두었을 경우에 한해 둘째 자녀에게는 12개월, 셋째 자녀 이상부터는 1인당 18개월을 가입기간으로 산입해 주되 총 50개월을 초과할 수는 없도록 되어있다(국민연금법 제19조).

수 있다. 첫째 장애연금이나 유족연금의 산정 시 가입기간으로 인정해 주는 기준가입기간을 일률적으로 20년에서 30년으로 하거나 또는 기준가입기간을 장애사망 발생 시점의 기준 가입기간에 장애 또는 사망 발생 시점에서 60세까지의 기간(의제가입기간)을 가입기간으로 추가 확대하여 급여수준을 높이는 방안이다. 둘째, 유족연금의 적정성을 확보하기 위해서 외국의 공적연금에서는 사례를 찾아보기 힘든 가입기간에 따른 차등적 급여지급률을 폐지하고 단일 지급률을 적용함으로써 보험적 기능에 충실하게 하는 것이다. 현재 국민연금의 유족연금은 가입기간이 10년 미만인 경우 기본연금의 40%, 가입기간이 10년 이상 20년 미만인 경우 기본연금의 50%, 20년 이상인 경우 기본연금의 60%를 보장하고 있다. 그런데 가입기간이 짧은 젊은 근로자일수록 소득활동기간이 짧아 저축이나 재산을 형성할 기간이 그만큼 부족하기 때문에 그 근로자 가족의 사망 위험에 대한 대응력이 떨어져 사망 발생 시 생활 곤란에 처할 위험이 장년층에 비해 훨씬 높다고 하겠다. 이러한 점을 고려할 때 가입기간에 따라 급여지급률을 달리 설정하고 있는 것은 보험 원리에 어긋나는 대단히 불합리한 요소라고 할 수 있다.

2. 국민연금재정의 지속가능성 증진

국민연금 재정은 적어도 현재까지는 매우 건전하다고 할 수 있다. 국민연금은 제도 초기에 급여지출에 비해 상당 정도 높은 보험료를 부과하여 출발했고, 제도 도입 10년 만에 다른 국가에서 좀체 찾아보기 어려울 정도로 거의 두 자리 수에 가깝게 보험료를 인상한 결과 2015년 말 현재 512조 3천억 원에 이르는 막대한 기금을 쌓아두고 있다.

국민연금기금을 현재와 같이 운영하다면 국민연금은 현행 보험료율을 크게 인상하지 않더라도 향후 70년 동안 연금급여지출에 필요한 재원을 안정적으로 확보할 수 있을 것으로 전망되고 있다.

〈표 4-10〉 2083년 말 재정목표에 따른 필요보험료율

구분	재정목표			
	적립배율 2배	적립배율 5배	수지적자 미발생	일정한 저립배율 유지
필요보험율	12.91%	13.48%	14.11%	15.85%

자료: 국민연금재정추계위원회, 2013.

그러나 국민연금이 위의 전망대로 재정적 지속가능성을 갖기 위해서는 무엇보다도 적기에 보험료율을 인상할 수 있어야 할 것이다. 그렇지만 보험료율 인상 이전에 먼저 검토·확인되어야 할 전제조건은 기하급수적으로 증가할 거대한 규모의 국민연금기금을 효율적으로 국내외 시장에서 운영할 수 있겠는가에 대한 진단이 행해질 필요가 있다. 예컨대 국내주식시장 투자에 대한 비중이 2014년 11월 현재 국민연금기금의 20%에 미치지 못함에도 불구하고 의결권 행사 및 그에 따른 정치적 왜곡문제, 기금사회주의 등과 같은 이슈들이 쟁점화 되고 있기 때문이다.

보험료율 인상을 통해 국민연금제도가 장기적 지속가능성을 확보하기 위해서는 국내 경제시장을 왜곡하지 않고 해외시장에서도 안정적으로 수익을 거둘 수 있는 방향으로 기금이 운용가능하다는 것에 대한 검증이 이루어져야 할 것이다.

3. 기초연금제도와 기초생활보장제도의 확충

기여를 전제로 하는 사회보험 방식의 국민연금제도는 현세대 노인에게는 유효한 노후 보장대책이 될 수 없다. 최저생계비를 빈곤선으로 할 때 노인빈곤율 19.6%, 중위소득의 50%를 빈곤선으로 할 때 노인빈곤율 49.6%로 나타나는 심각한 노인빈곤문제를 타개하기 위해서는 특단의 대책이 마련될 필요가 있다.

현세대노인의 빈곤문제를 외면하는 한 현재 근로세대는 미래에 노인세대가 되었을 때 노인빈곤의 해결 또는 노후의 적정한 생활보장을 명분으로 미래 근로세대의 부담 증액을 요구하는 것은 정당성면에서든 실효성 면에서든 어려움에 봉착할 수밖에 없다.

현세대노인의 빈곤문제의 완화를 위해서는 기초연금을 도입할 때와 같은 수준의 발상의 대전환이 요구된다고 하겠다. 기초연금의 급여수준을 최소한 기초연금을 운영하고 있는 OECD 국가들의 최저수준에 상응하는 수준으로 인상할 필요가 있다. 근로자평균 임금이 아닌 국민연금전체가입자 평균소득(이하 A값)을 기준으로 하여 현재 A값의 10%에서 설정된 기초연금 급여수준을 50% 인상하여 A값의 15% 선으로 높여 기초연금의 빈곤완화 효과를 보다 제고할 필요성이 있다고 본다. 또한 전 연령계층을 포괄하고 있는 일반부조 제도인 기초생활보장제도로는 노인들만이 가진 특성 및 노인에 대한 우리 사회의 보다 너그럽고 우대하는 태도를 반영하기 어렵기 때문에 영국이나 독일에서 행해진 것과 같이 노인들을 기초생활보장제도의 적용대상으로부터 분리하여 수급요건을 보

다 관대하면서도 유연하게 적용할 수 있는 노인 대상의 범주적 독립적 부조제도로서 노인부조제도를 도입할 필요성이 있다고 본다.

우리나라는 자영업자나 가족종사자가 취업인구에서 차지하는 비중이 높고 또한 근로자 중에서도 비정규직 근로자가 차지하는 비중이 높기 때문에 정기적으로 보험료를 납부해야 하는 기여 기반의 국민연금제도로는 보편적 노후소득보장을 도모하는 데 상당한 제약이 따를 수밖에 없다. 따라서 국민연금제도의 수급의 보편성 및 급여의 적절성을 도모하는 방향으로 정책적 행정적 수단을 최대한 강구하되 보험료 납부와 급여를 연계 지을 수밖에 없는 사회보험제도의 구조적 한계에 의해 비기여 기반의 기초연금과 기초생활보장제도의 노후소득보장에서 차지하는 역할을 우리 사회에서 클 수밖에 없다. 그렇기 때문에 기초연금의 급여수준 인상과 기초생활보장제도로부터 분리된 노인부조제도의 수급요건 완화와 급여수준 인상 등을 통해 현세대 및 미래 세대 노인의 빈곤문제 해결에 적극적으로 나서야 할 것이다.

제 5 장

한국 일·가정양립지원정책의 방향과 정책개선 과제

제1절 한국의 일·가정양립 등장배경 및 현황

제2절 일·가정양립지원정책의 주요내용과 현황

제3절 일·가정양립지원정책의 성과와 문제점

제4절 일·가정양립지원정책의 개편방향과 새로운 정책과
제

5

한국 일·가정양립지원정책의 방향과 정책개선 과제

제1절 한국의 일·가정양립 등장배경 및 현황

1. 일·가정 양립 개념과 등장배경

일·가정 양립(work-family reconciliation) 지원이란, 남녀 근로자가 직장생활과 임신·출산·육아 등 가정생활을 병행할 수 있도록 돕는 것을 말한다. 일·가정양립 지원 이슈는 1980년대 이후 OECD 국가들에서 자녀와 부모의 복지 증진, 부모역할과 고용 간의 장벽 해소(특히, 여성고용 증대)를 위해 필요한 사회투자전략으로 제기되기 시작했다.

유럽이사회(European Commission)는 일·가정 양립을 ‘가족의 생애주기 동안 고용과 보장(security) 간의 균형(balance)을 잘 이루는 것’이라고 정의하고, 이를 위해 남녀 모두에게 적절한 부모휴가를 제공하는 것, 평생학습의 기회와 접근권을 보장하는 것, 고용에서의 남녀평등을 보장하는 것 등을 제안하였다(European Union, 2010).

한국에서는 일·가정 양립 논의가 등장한 것은 2000년대 중반이다. 저출산·고령화의 급속한 진행과 성장 동력의 저하에 대한 우려 속에서 여성고용 제고가 새로운 성장전략으로 제안되었고, 여성고용 지원 인프라로 일·가정 양립지원정책이 논의되었다. 2007년에는 남녀고용평등법이 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」로 전면 개정되어 실시되었다.

OECD는 2014년 한국경제보고서에서 사회통합 및 삶의 질 개선을 위해 저조한 여성노동 참여수준을 높여야 하며, 이를 위해 양질의 시간선택제 일자리 창출과 보육의 질적 개선을 권고하였다(OECD, 2014). 2013년 발표된 맥킨지 글로벌연구소의 한국 보고서

「Beyond Korean Style: Shaping a new growth formula」에서는 낮은 출산율과 맞벌이 가구비율을 한국경제의 주요 문제 중 하나로 꼽았고, 여성 노동시장 참여 확대, 출산율 하락 저지 등을 제안하였다.

2. 한국의 일·가정 양립 현황

한국의 일·가정 양립 현황을 확인하기 위해 우선 맞벌이 가구 비율을 살펴보고자 한다. 2014년 10월 기준 맞벌이 가구는 전체 유배우 가구의 43.9%로 나타나 <표 5-1> 직장생활과 가정생활을 병행 중인 부부가 절반에 미치지 못하고 있음을 알 수 있다³⁹⁾. 연령대별로 구분해 보면, 40대와 50대 맞벌이 비율은 약 51%로 다소 높고, 20대와 30대는 맞벌이 비율이 상대적으로 낮는데, 이는 출산·양육의 부담으로 인한 결과라 할 수 있다.

<표 5-1> 연령대 별 맞벌이 가구 현황

구분	유배우 가구	맞벌이 가구	
		비율(%)	비율(%)
전 체	11,825	5,186	43.9
15~29세	174	65	37.4
30~39세	2,015	848	42.1
40~49세	3,191	1,654	51.8
50~59세	3,287	1,685	51.3
60세 이상	3,159	934	29.3

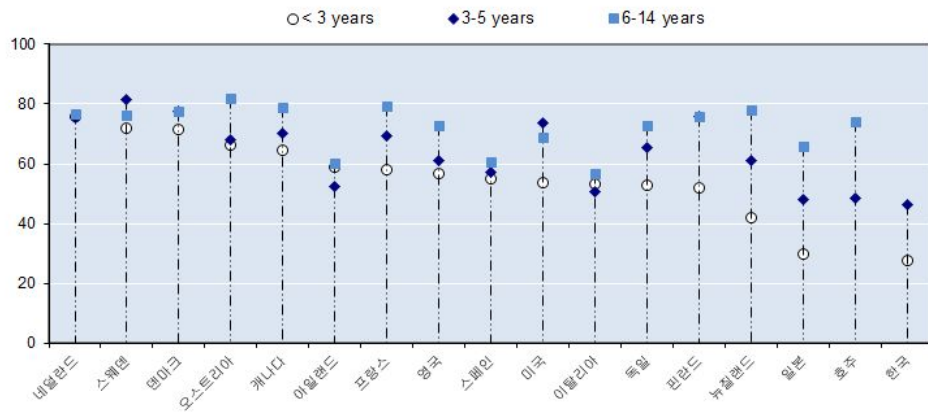
자료: 통계청, 「지역별고용조사(2014. 10)」

어린 자녀를 둔 모의 고용수준은 그 사회가 여성의 일·가정 양립을 얼마나 적극적으로 지원하는지 보여주는 지표라 할 수 있다(김영미, 2015). [그림 5-1]은 막내자녀의 연령대별 모의 취업률을 비교 제시하고 있다.

네덜란드, 스웨덴, 덴마크는 자녀 연령대별과 무관하게 모의 취업률은 70% 이상의 높은 수준을 보인다. 네덜란드는 주로 짧고 유연한 근무시간으로 양육을 병행하기 수월하기 때문이고, 스웨덴은 관대한 부모휴가와 양질의 보육서비스 제공을 통해 모의 일·가정 양립을 적극 지원하고 있기 때문이다. 한국, 일본은 3세 미만 영아, 3-5세 유아를 둔 모의 취업률이 모두 낮아 어린 자녀가 있다는 것이 여성취업의 큰 장애물로 작용하고 있음을 알 수 있다.

39) 자녀가 있는 가구로 한정할 경우, 맞벌이 가구 비율은 더 줄어들 것이다.

[그림 5-1] 자녀 연령대별 모의 취업률(2011년)



주: 한국은 2012년 보육실태조사 결과 값임(서문희 외, 2012).

자료: OECD Family Database

한국의 여성 경력단절 규모는 상당히 큰데, 통계청 지역별 고용조사 분석결과에 따르면, 2015년 4월 기준 15-54세 기혼여성(942만명) 중 비취업 여성은 전체의 40.5% (381만5천명)를 차지한다. 경력단절 사유는 결혼이 가장 높고(36.9%), 육아(29.9%), 임신·출산(24.4%), 가족돌봄(4.9%), 자녀교육(3.9%) 순으로 나타난다. 육아보다 결혼 자체가 더 강력한 경력단절 사유라는 것이 시사하는 바에 대한 면밀한 검토가 필요한데, 여성들이 경력을 계속 유지할 수 있게 하는 유인책이 가족정책에 다양한 방식으로 마련될 필요가 있음을 확인케 한다.

긴 노동시간은 부모의 일·가정 양립을 저해하는 핵심적 요인으로 간주된다. 취업부모에게는 자녀와 보내는 시간 부족, 두 가지 일의 병행으로 인한 시간 압박과 스트레스 문제를 야기할 수 있는데, 이는 아동발달을 위협하고 부모의 직장생활 및 전반적인 삶에 대한 만족도 저하를 초래할 것이다. 일·가정생활의 병행이 어려울 경우 취업 중단으로 이어질 수도 있고, 혹은 자녀 출산의 연기 혹은 포기를 선택할 수도 있다.

장시간 노동시간체제는 비취업부모에게도 영향을 미치는데, 구직의사가 있다 하더라도 자녀양육과 병행하기 어려운 근로조건으로 인해 어쩔 수 없이 비취업 상태에 머무르게 되는 상황이 초래될 수 있다. 더욱이 장시간 노동시간체제는 결혼 자체를 지연 혹은 포기하게 함으로써 가족 형성을 방해하는 요인으로도 작용할 수 있다. 한국은 주당 노동

시간이 40시간을 초과하는 장시간 노동문화를 갖고 있다.

〈표 5-2〉 근로시간대별 취업자, 장시간 근로 비율

(단위: 천명, %)

구분		여성		남성	
근로시간대 별 분포	1-17시간	771	7.0	452	3.0
	18-35시간	1,665	15.2	1,111	7.4
	36-44시간	4,144	37.8	4,984	33.3
	45-53시간	2,309	21.1	4,427	29.6
	54시간 이상	1,830	16.7	3,841	25.7
	일시휴직자	247	2.3	156	1.0
	전체	10,965	100.0	14,971	100.0
36시간 이상 근로자 비율 (%)		75.5		88.5	
주당 평균근로시간 (시간)		40.4		46.0	

자료: 통계청, 경제활동인구조사

2014년 한국의 취업자(임금근로자, 자영자 포함)는 1인당 평균 2,124시간을 일한 것으로 보고되는데, OECD 34개 국가들 중 멕시코(2,228시간) 다음으로 오랫동안 일한다고 할 수 있다. <표 5-2>를 보면, 35시간 이상 근로자 비율은 남성이 88.5, 여성이 75.5%이다. 주당 54시간 이상 근로하는 취업자의 비율은 각각 25.7%, 16.7%에 달한다. 원인으로서는 장시간 근로의 동기를 제공하는 법제도와 근로문화, 중소기업의 인력부족으로 인한 상시적 초과근로, 근로기준법 적용에서 예외가 허용되는 특례업종의 범위가 과다하게 넓다는 점, 미사용 휴가와 휴일이 너무 많다는 점 등이 지적된다.

가정 내 불균등한 가사·육아 분담구조 역시 일·가정 양립을 어렵게 하는 요인으로 평가되는데, 비취업 여성에게는 경력단절을, 취업 여성에게는 역할 가중을 초래한다. <표 5-3>은 20세 이상 60세 미만 유배우자 가구의 성별 가사노동시간을 보여주는데, 맞벌이를 함에도 불구하고, 여성의 가사노동시간은 남성의 약 8배임. 보육시설 이용, 대리양육자 이용 등을 통해 자녀를 직접 돌보는 시간이 줄더라도 가사노동은 여전히 여성의 몫으로 남아 있어 취업여성의 업무 과중을 초래한다. 2014년 남성은 맞벌이인 경우 40분, 홀벌이인 경우 32분을 가사노동에 사용한다. 자녀 등 가족을 돌보는 데는 각각 14분, 12분에 불과하다. 반면, 여성은 취업인 경우 3시간 14분, 비취업인 경우 6시간 16분을 가사노동에 사용하였다.

〈표 5-3〉 맞벌이 여부에 따른 성별 가사노동시간

(단위: 시간 : 분)

구분	2014				2004			
	맞벌이		홀벌이		맞벌이		홀벌이	
	남	여	남	여	남	여	남	여
가사노동	0:40	3:14	0:47	6:16	0:32	3:28	0:31	6:25
가정관리	0:26	2:35	0:25	4:14	0:20	2:47	0:15	4:19
가족 및 가구원 돌보기	0:14	0:39	0:22	2:02	0:12	0:41	0:16	2:06

자료: 통계청, 생활시간조사

자녀양육이 집중된 30대의 경우, 맞벌이 남성은 1시간 5분, 홀벌이 남성은 1시간 9분으로 가사노동시간이 높아지나, 여전히 여성과 비교하면 시간 격차가 큰 상황이다.(맞벌이 4시간 2분, 홀벌이 7시간 29분/ 가족돌봄시간은 각 1시간 37분, 3시간 29분). 다른 국가들과 비교해 보면, OECD 국가들 중 성별 가사노동시간 격차가 가장 적은 국가가 노르웨이인데, 2010년 남성은 3시간 4분, 여성은 3시간 35분을 평균 사용하고 있다. 스웨덴 역시 남성 2시간 34분, 여성 3시간 27분이었다⁴⁰⁾. 한국 남성의 가사노동시간은 45분으로 OECD 국가들 중 가장 짧았다. OECD는 Better Life Index(더 나은 삶 지수)의 하위지표로 일·생활 균형(Work-life balance)을 포함하고, 국가별 일·생활 균형수준을 비교 제시하였다(OECD, 2015).

일·생활 균형수준은 주당 50시간 이상 장시간 근로자 비중과 여가 및 개인 돌봄(personal care)에 사용하는 시간으로 측정한다. 2014년 기준 한국은 주당 50시간 장시간 근로자 비율이 23.12%로 터키(39.26%), 멕시코(28.28%)에 이어 세 번째이다. 비율이 작은 국가는 네덜란드(0.44%), 스웨덴(1.1%), 덴마크(2.21%), 노르웨이(3.05%) 순이다. 여가, 휴식, 수면, 식사 등을 위해 사용하는 시간을 보면, 한국은 1일 평균 14.7시간으로 35개 국가 중 25번째이다. 프랑스가 16.3시간으로 가장 길고, 스페인, 네덜란드, 덴마크 등도 긴데 이는 그만큼 노동시간이 짧음을 의미한다. 그로 인해 삶에 대한 만족도는 평균 5.8점(10점 만점)으로 35개 국가 중 29번째임. 만족도가 높은 국가는 노르웨이·스위스(7.6점), 덴마크·아이슬란드(7.5점), 캐나다·핀란드·뉴질랜드(7.4점), 스웨덴·네덜란드·호주(7.3점) 순이었고, 낮은 국가는 포르투갈(5.1점), 헝가리(5.3점), 터키

40) OECD(2015). 「<http://www.oecd.org/>」, 2015.10 「oecd gender, Balancing paid work, unpaid work and leisure」 (통계청, 2015 일·가정양립 지표 보도자료)

(5.5점), 그리스(5.6점) 순이었다.

전국의 맞벌이 부부 1,500명을 대상으로 조사한 홍승아, 김정미(2011)의 연구결과는 현재 일·가정 양립 중인 개인들의 삶에 대한 만족도가 낮음을 보여준다. 현재의 일과 가족생활의 균형정도에 대해 63.7%가 불균형적이라고 응답했고, 85%가 자신의 생활이 ‘일에 치중되어 있는 생활’이라고 응답하였다. 84.9%가 근로시간으로 인해 자녀를 돌볼 시간이 부족하다고 응답했는데, 이들의 90.9%가 현재보다 근로시간이 줄어든다면 자녀와 더 좋은 관계를 가질 수 있을 것이라고 답했다.

제2절 일·가정양립지원정책의 주요내용과 현황

1. 일·가정 양립지원정책의 목표

OECD, EU 등에서 발간한 보고서들은 일·가정 양립지원이 다양한 정책목표들이 복합적으로 연결되어 있음을 강조하고 있다(EU, 2010; OECD, 2007, 2011, 2013)⁴¹⁾.

개별 아동의 건강한 발달을 지원하는 아동정책이자, 모든 아동에게 동등한 출발을 보장해 소득계층 간 기회의 불평등을 해소하는 사회통합정책이다.

수많은 실증연구들이 아동에 대한 조기개입이 얼마나 미래투자의 효율성을 증가시키고, 인적자본에 장기적으로 투자하지 않았을 때 발생할 수 있는 비용을 어떻게 상쇄할 수 있는지 제시했다(Heckman, 1999; Heckman and Masterov, 2007). 특히, 인지적, 비인지적 능력이 형성되는 5세 이전에 보육교육서비스를 통해 개입하는 것은 더 높은 투자수익률을 보이며, 인지적, 감성적 자극을 받기 어려운 저소득 취약계층 아동들에게는 더욱 효과적임을 입증했다(Heckman and Masterov, 2007).

북유럽 국가들은 조기에 양질의 보육서비스를 모든 아동에게 보장함으로써, 부모의 배경이 아동발달에 미치는 영향을 최소화 하고자 하였다(OECD, 2007). 대다수의 아동들이 동일한 형태의 교육·보육서비스를 받기 때문에 양육환경의 격차, 이로 인한 아동발달의 격차를 최소화 할 수 있었으며, 학교에서의 성과를 상당히 평등하게 하는 데에도

41) 일·가정양립지원정책의 목표별 효과에 관한 보다 구체적인 연구결과 및 논의내용들은 김영미(2015)를 참조하였다.

영향을 미쳤다(Esping-Andersen, 2009).

부모(특히, 모)의 고용을 지원하는 고용정책이자, 이를 통해 가구소득을 높이고 가구빈곤을 해결하는 빈곤정책이자, 여성 고용률을 높임으로써 경제성장률을 제고하는 경제성장정책이자, 세수기반 확대를 통해 사회보장재정의 지속가능성을 제고하는 정책이다.

영유아보육서비스에 대한 지원 확대, 출산 및 육아휴가의 적절한 보장, 유연하고 짧은 근무시간 보장을 포함한 가족 친화적 근무환경 조성 등은 자녀출산 후 여성의 노동시장 복귀를 지원하기 위한 정책들이다. 그러나 정책들의 여성취업 지원효과는 부모휴가(육아휴직)의 이용가능성과 이용기간, 급여수준, 보육서비스의 이용가능성, 이용시간, 질적 수준, 이용료 부담수준, 근무환경의 가족 친화성, 방과후 보육서비스의 이용가능성 등 다양한 요인들의 영향을 받아 상이하게 나타났다(김영미, 2015).

부모의 양육 및 양육비 부담을 완화시킴으로써, 부모의 일·가정 양립이 가능하게 함으로써 출산의 직·간접적 비용을 줄여주는 가족정책이자, 인구 증대를 위한 인구정책, 미래 노동인구 증대를 통한 경제성장, 세수기반 확대를 가능케 하는 사회정책이다.

일·가정양립지원정책이 출산을 지원하는 방식은 두 가지이다. 첫째, 아동양육과 관련된 직접적 비용을 줄여줌으로써 출산을 지원할 수도 있다(아동수당, 출산휴가 및 육아휴가급여, 보육료 지원 등). 둘째, 양육으로 인한 단·장기적 경력손상, 소득상실 등으로 발생하는 기회비용을 줄여줌으로써 출산을 지원할 수 있다.

개별 정책들의 출산을 제고효과를 둘러싸고 많은 실증연구와 논의들이 존재하나, 대체적인 결론은 단기적이고 과편화된 개별 정책들의 효과보다는 포괄적이고 지속적인 정책시행을 통해 부모들에게 긍정적 확신을 심어주는 것이 중요하다는 것이다(Thévenon and Gauthier, 2011).

특히, 여성의 교육수준이 높아지고 취업열망이 높아진 상황에서는 일·가정 양립 곤란으로 경력단절이 발생해 출산·양육으로 인한 기회비용이 증가한다면 출산을 제고가 어려울 수 있기 때문에, 출산과 여성 고용을 동시에 지원하는 다양한 일·가정양립 지원이 무엇보다 중요하다. 부모(특히, 부)의 동등한 양육참여를 보장함으로써 양성평등을 제고하고자 하는 목표도 포함하고 있다. 물론 북유럽 국가들을 제외하고는 핵심 정책목표로 표방하지는 않는다. 일·가정 양립의 문제를 ‘여성’만의 이슈로 한정할 경우, 여성의 역할 과중만 초래하고 남녀 간 일·양육책임의 격차는 좁혀지기 어렵다.

그동안 양육, 아동발달에 대한 이해에서 아버지의 역할은 크게 주목받지 못했으나, 어

머니의 취업이 증가하면서 자녀와 아버지와의 상호작용이 감소한 어머니와의 상호작용을 어느 정도까지 보완할 수 있을지 주목하기 시작했다. 아버지들이 자녀가 어릴 때부터 많은 시간을 할애하여 자녀를 돌보는 경우 자녀에 대한 애착이 더 깊어지고, 이러한 아버지의 육아 참여가 아동의 인지능력 및 행동발달에 긍정적인 영향을 준다고 보고된다(Baxter and Smart, 2011; Huerta et. al. 2011).

이와 같은 정책목표들은 동시에 추진되기도 하고 우선순위 설정에서 경쟁관계에 놓이기도 한다. 하지만 분명한 것은 정치적 이해관계, 이해관계자 집단들의 파워에 의해 정책이 결정되지 않게 하려면, 현재 한국의 사회·경제적 상황에 대한 면밀한 검토 후 그에 따른 정책목표를 분명하게 제시해야 하며, 그 목표를 달성하기 위해 가장 효과적이고 효율적인 정책수단을 선택해야 할 것이다.

우리나라의 경우 일·가정 양립지원은 주로 저출산·고령화에 대한 대응전략으로 강조되었다. 출산을 제고를 중요한 정책목표로 설정하였고, 출산을 제고에 걸림돌이 되는 보육부담 경감을 위해 보육료 지원 확대정책을 실시하였다.

물론 2000년대 중반 이후 지금까지 약 10년 동안 다양한 일·가정양립지원정책들이 도입·실시되었으나, 투입예산, 정책수혜대상의 규모 등의 측면에 볼 때 ‘보육서비스 비용 지원 확대정책’ 위주였음은 분명한 사실이다. 아동발달, 소득계층 간 격차 완화, 취업 부모의 일·가정 양립 지원, 아버지의 양육 참여 지원 등의 정책목표들이 다면적으로 고려되어야 했음에도 미흡했다고 평가할 수 있을 것이다. 이 점은 향후 일·가정양립지원정책을 개편하는 과정에서 중요하게 고려해야 할 지점이다.

최근에는 일·가정양립의 목표로 개인의 삶의 질, 삶에 대한 만족도를 제고하는 것이 논의되기도 하는데, 향후 한국의 정책개혁과정에서도 중요하게 고려되어야 할 목표라고 할 수 있다.

OECD의 Better Life Index는 이런 상황을 반영한 것이라고 할 수 있는데, 노동시간 단축이나 유연근무제도를 통한 일·가정 양립 지원이 근로자의 정신적·육체적 건강, 삶의 질에 긍정적 영향을 미친다는 연구결과들이 주목받고 있다(Kushner and Harrison, 2002; Thomas and Ganster, 1995; 김영숙 외, 2014 재인용). 물론 이는 근로자의 노동생산성과 기업의 성과를 제고하는 데에도 효과적임을 밝히고 있다.

2. 일·가정양립지원정책의 주요내용과 현황

1) 일·가정양립지원정책의 주요내용

일·가정양립지원정책은 ‘자녀양육의 책임을 갖는 남녀 근로자의 일·가정생활을 지원하는 정책’으로 정의할 수 있고, 임신·출산·육아를 위한 휴가·휴직정책, 보육·교육서비스지원정책, 유연근무제와 같은 노동시간정책, 경제적 지원정책으로 구분할 수 있다(홍승아 외, 2008).

휴가·휴직정책은 취업부모에게 지원되며 출산전후휴가, 육아휴직(육아기 근로시간 단축, 아빠의 달 포함), 배우자 출산휴가가 주요하다. 보육·교육서비스정책은 어린이집·유치원 이용지원과 아이돌봄서비스 지원으로 구분되는데, 전자는 취업부모를 포함한 모든 부모에게 지원되며 후자는 취업부모 중심으로 지원된다.

노동시간정책에는 임신·육아기 근로시간단축제도와 유연근무제가 포함된다. 유연근무제는 근로시간과 장소의 유연성을 제공하는 제도를 말하는데, 일·가정 양립을 위한 수단으로 부각되고 있다. 그 형태는 다양한데, 단시간근로제(시간선택제), 탄력근무(시차출퇴근제, 탄력적 근로시간제, 재량근무시간제) 재택·원격근무 등이 포함된다. 유연근무제는 근로기준법, 가족친화사회환경 촉진에 관한 법, 국가공무원법 등 포괄적인 법적 근거는 마련되어 있으나, 기업 및 기관별로 활용하는 제도이기 때문에 제도 활용에 관한 구체적 법적 근거는 미흡하다.

경제적 지원은 가정양육수당(보육서비스 미이용 조건)과 자녀 및 보육비용에 대한 조세공제혜택으로 구분된다. 전자는 취업부모를 포함한 모든 부모에게 지원되고, 후자의 경우 과세대상 부모에게 제공된다.

현재 한국에서 실시 중인 일·가정양립지원정책의 종류, 주요내용, 근거법령, 관계부처는 <표 5-4>에 제시하였다. 일·가정양립지원정책 담당부처는 정책 유형에 따라 다양한데, 휴가·휴직정책과 유연근무 지원은 근로자 대상이기 때문에 고용노동부에서 담당하고 있고, 교육·보육서비스는 보건복지부, 교육부, 여성가족부가 담당하고 있으며, 가정양육수당은 보건복지부, 세제 지원은 국세청에서 담당한다.

〈표 5-4〉 한국의 일·가정 양립지원정책 개요

구분	정책 종류	내용	근거법령	관계부처
휴가·휴직 정책	태아검진 휴가	<ul style="list-style-type: none"> 임신 여성근로자 태아검진휴가 및 시간 허용 (5인 이상 상시근로자 사업장 적용) 	근로기준법	고용노동부
	출산전후 휴가	<ul style="list-style-type: none"> 90일의 출산전후휴가 지원(다태아는 각 60일) 급여수준: 통상임금(상한 월 135만원, 하한 최저임금) 유산·사산휴가 부여 	근로기준법, 남녀고용평등과 일가정양립지원법, 고용보험법	고용노동부
	배우자 출산휴가	<ul style="list-style-type: none"> 3일 이상 5일 이내 최초 3일은 유급휴가 2008년 6월 시행 초 3일 무급 → 2012년부터 유급3일, 무급2일로 확대. 2013년 3월부터 300인 미만사업장까지 확대. 	남녀고용평등과 일가정양립지원법	고용노동부
	육아휴직	<ul style="list-style-type: none"> 만8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하 자녀 양육 위한 휴직(고용보호) 1년 이내(개인 권리) 급여수준: 통상임금의 40%(상한 월 100만원, 하한 월 50만원) 급여의 25%는 복직 후 6개월 이상 근무 시 일시불 지급 분할사용(1회) 가능 	남녀고용평등과 일가정양립지원법, 고용보험법	고용노동부
	아빠의 달	<ul style="list-style-type: none"> 두 번째 육아휴직자 최초 3개월 급여를 통상임금액 지급(월 150만원 상한) 2016년부터 실시(2015.12. 법 개정) 	고용보험법 시행령	고용노동부
	가족돌봄 휴가	<ul style="list-style-type: none"> 근로자가 질병, 사고, 노령으로 가족 돌봄이 필요할 경우 신청할 경우 허용(별도 지원 없음) 업무시간 조정, 연장근로 제한, 근로시간 단축 및 탄력 운영 등 연간 최장 90일. 분할 사용. 상시 300명 이상 사업장 	남녀고용평등과 일가정양립지원법	고용노동부
보육·교육 서비스 정책	어린이집 이용 보육료 지원	<ul style="list-style-type: none"> 전 소득계층 어린이집 이용 만 0-2세 보육료 지원 만 0-2세는 종일반(12시간 이용비용 지원)/맞춤반(6시간 이용비용 + 월 15시간 긴급보육마우치 비용지원) 구분.(2016. 7월부터 시행) 종일반 이용가능 대상 : 취업, 구직, 장애, 다자녀, 임신, 한부모, 입원·간병 등 만 3-5세 어린이집 이용보육료(누리공통과정) 지원 	영유아보육법	보건복지부
	유치원 이용 교육비 지원	<ul style="list-style-type: none"> 만 3-5세 유치원 이용 보육료(누리공통과정) 지원 지원금액 : 월-금 1일 4-5시간 기준 국공립은 6만원, 사립은 22만원 지원. 1일 8시간 이상 이용 유아는 각 5만원, 7만원 지원 	유아교육법	교육부

구분	정책 종류	내용	근거법령	관계 부처
보육·교육 서비스 정책	직장 어린이집 설치 및 보육료 지원	<ul style="list-style-type: none">상시 여성근로자 300명 이상 또는 상시 근로자 500명 이상을 고용하고 있는 사업장 설치 의무(설치비용 보조)2016년부터 미이용 사업장 이행강제금 부과(1년에 2회, 매회 1억원 범위 내)비용 지원은 어린이집과 동일	남녀고용평등과 일·가정양립지원법, 영유아보육법	고용노동부 보건복지부
	아이돌봄 서비스 지원	<ul style="list-style-type: none">종일제: 만3개월 - 24개월 이하 영아(월 120-200시간 이용비용 지원. 취업부모 이용. 소득수준별 차등)시간제: 만3개월-12세 이하 아동(연 480시간 지원)기관파견 돌봄서비스, 질병감염아동 특별지원서비스	아이돌봄지원법	여성가족부
	방과후 보육·교육 지원	<ul style="list-style-type: none">어린이집 방과후 지원	영유아보육법	보건복지부
		<ul style="list-style-type: none">유치원 방과후 지원	유아교육법	교육부
		<ul style="list-style-type: none">엄마품 온종일 돌봄교실 지원	교육부 고시	교육부
		<ul style="list-style-type: none">초등돌봄교실 지원	교육부 고시	교육부
		<ul style="list-style-type: none">지역아동센터 방과후 돌봄지원	아동복지법	보건복지부
		<ul style="list-style-type: none">방과후 아카데미 지원	청소년기본법	여성가족부
가정양육수당	<ul style="list-style-type: none">어린이집, 유치원 미이용 또는 일시보육서비스 이용 모든 84개월 미만 가정양육 영유아에 대해 수당 지원(전 소득계층)급여: 0-11개월 20만원, 12-23개월 15만원, 24-84개월 미만 10만원(농어촌아동, 장애아동은 연령기준, 금액 상이함)	영유아보육법	보건복지부	

구분	정책 종류		내용	근거법령	관계부처
노동시간 정책	임신기 근로시간 단축제		<ul style="list-style-type: none">임신 12주 이내 또는 36주 이후 모든 여성 근로자 1일 2시간 근로시간 단축2014년 9월, 300인 이상 사업장 도입. 2016년 3월 1인 이상 사업장 확대. 위반 시 과태료 500만원	근로기준법	고용노동부
	육아기 근로시간 단축		<ul style="list-style-type: none">육아휴직 사용 대신 주 15-30시간 근로시간 단축급여수준 : 통상임금 60% ×(단축 전 근로시간 - 단축 후 근로시간)/단축 전 소정근로시간	근로기준법, 남녀고용평등과 일가정양립지원법, 고용보험법	고용노동부
	유연근무제	시차출퇴근제	<ul style="list-style-type: none">총근로시간 내에서 출퇴근시간을 근로자가 자유롭게 선택(1개월 이내. 노사합의 기반)	근로기준법, 가족친화사회환경 조성촉진법	고용노동부
		재량근무시간제	<ul style="list-style-type: none">업무수행방법을 근로자 재량에 맡길 필요가 있는 경우 노사합의로 정한 시간을 근로로 인정	-	고용노동부
		단시간근로제	<ul style="list-style-type: none">통상근로자의 1주 소정 근로시간보다 짧게 근무	근로기준법, 단시간근로자 보호법	고용노동부
		탄력적근로시간제	<ul style="list-style-type: none">법정근로시간 내에서 일별 근로시간을 탄력적으로 조정	근로기준법, 가족친화사회환경 조성촉진법	고용노동부
		재택·원격근무제	<ul style="list-style-type: none">재택: 1주일에 1일 이상을 사무실 아닌 집에서 업무 수행원격: 대부분의 업무를 사무실 아닌 장소에서 컴퓨터 등을 이용해 수행	가족친화사회환경 조성촉진법, 전자정부법, 국가공무원법	고용노동부
조세공제 정책	소득공제		<ul style="list-style-type: none">만 20세 이하 자녀 1인당 연간 150만원 기본공제	소득세법	국세청
	세액공제		<ul style="list-style-type: none">6세 이하 자녀 1인당 연 15만원, 셋째부터는 1인당 연 30만원 추가	소득세법	국세청
	교육비특별세액공제		<ul style="list-style-type: none">수업료·입학금·보육료·학원 수강료 및 그 밖의 공납금과 유치원·어린이집의 급식비, 수업료, 특별 활동비를 모두 합산한 금액의 15/100에 해당하는 금액	소득세법	국세청

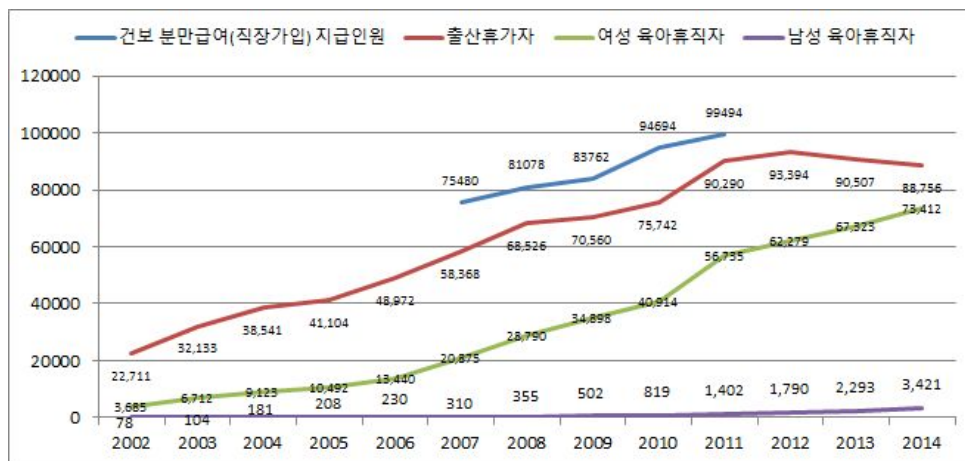
자료: 보건복지부·고용노동부·여성가족부·국세청 홈페이지, 관련 법령 참조하여 저자가 작성

2) 일·가정양립지원정책 현황

① 휴가·휴직정책⁴²⁾

[그림 5-2] 를 보면, 출산휴가, 육아휴직정책 사용자는 2002년부터 현재까지 지속적으로 증가하고 있다.

[그림 5-2] 출산휴가, 육아휴직 사용자 추이 (2002-2014년)



자료: 한국고용정보원, 고용보험통계현황. 건강보험(직장가입) 지급현황은 은수미 의원 국감보도자료⁴³⁾ 참고

출산휴가자 수는 꾸준히 증가해 실제 분만한 여성근로자(직장가입 건보 분만급여자) 수와의 간극이 좁혀지고 있으나, 여전히 사각지대가 존재한다.

2002년 출산휴가자 수는 22,711명이었으나, 2012년에는 93,394명까지 증가했고, 2014년 현재는 88,756명이다. 2011년 기준 건강보험 직장가입자 99,494명이 출산을 했는데, 출산휴가급여 신청자는 90,290명으로 9,204명은 출산휴가를 신청하지 않은 것으로 나타났다. 출산과 함께 직장을 그만두었거나, 출산휴가를 사용하지 않고 직장에 복귀했거나 두 가지 모두 제도가 위험을 보장하지 못하고 있음을 말해준다.

육아휴직자 수 역시 고용보험기금에서 육아휴직급여를 지급하기 시작한 2001년 11

42) 휴가·휴직제도 현황은 김영미(2016a)의 내용을 수정·보완 작성하였다.

43) 2012. 10. 10 은수미 의원실 보도자료, “여성노동자 모성권 보호에 대규모 사각지대 존재”

월 이후 지속적으로 증가하고 있고, 출산휴가자 수와의 간극이 좁혀지고 있으나 여전히 간극이 존재한 것은 분명한 사실이다.

육아휴직자는 2002년 도입 초기 3,685명의 여성과 78명의 남성이 신청했으나, 정률제로 전환된 2011년 여성 56,735명, 남성 1,402명으로 급증했고, 2014년에는 여성 73,412명과 남성 3,421명이 신청했다. 2015년에는 전체 육아휴직자가 87,339명으로 증가했고, 이 중 남성도 4,872명으로 증가하였다. 육아휴직 신청이 자녀 초등학교 2학년 전까지로 확대되어 출산휴가자와 육아휴직자 수의 격차를 ‘육아휴직 미이용’으로 볼 수는 없지만, 그 격차는 점점 줄고 있다고 할 수 있다.

육아휴직자 중, 남성의 수는 지속적으로 증가하고 있고 비중 역시 2009년까지 1%대였으나 2010년에는 2%, 2011년 2.4%, 2012년 2.8%, 2013년 3.3%, 2014년 4.5%, 2015년 5.6%로 증가하고 있으나, 여전히 턱없이 낮은 수준이다.

2014년 10월부터 아버지의 육아휴직 사용을 장려하기 위해 한 자녀에 대해 가령 엄마가 먼저 육아휴직을 하고 다음에 아빠가 육아휴직 할 때 휴직급여를 1개월은 통상임금의 100%(상한액 150만원)를 지급하는 ‘아빠의 달’을 실시하기 시작했고, 2016년 1월부터는 기간을 3개월로 확대 실시하기 시작했다. 그런데 이 제도의 경우, 우선 부인이 먼저 육아휴직을 사용해야 가능하고 2014년 10월부터 3개월 간 90명이 신청하는데 그치고 있다⁴⁴⁾.

한편, 기업규모별 휴가정책 이용 현황을 살펴보면, 대기업과 중소기업 간의 확연한 이용격차를 확인할 수 있다. <표 5-5>를 보면, 300인 이상 기업의 근로자는 출산휴가자의 40.4%, 육아휴직자의 48.2%, 육아기 근로시간 단축 신청자의 23.6%를 차지하고 있다. 300인 이상 대기업 여성 취업자가 8%(6.4%만이 정규직), 남성 취업자가 15.8%(14%만이 정규직)로 소수인 것과 비교하면, 제도 이용비율은 상대적으로 매우 높은 수준이다.

44) 2015. 1. 14. 이데일리 기사, 「워킹대디 늘었지만, 아빠의 달은 무용지물」.

<http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=JG11&newsid=01476006609237720&DCD=A00701&OutLnkChk=Y>

〈표 5-5〉 기업규모별 일·가정양립지원제도 이용 현황

구분	2014년			2015년		
	300인 미만	300인 이상	합계	300인 미만	300인 이상	합계
출산휴가 (유사산휴가)	53,600 (60.4%)	35,156 (39.6%)	88,756 (100.0%)	56,709 (59.6%)	38,550 (40.4%)	95,259 (100.0%)
육아휴직	39,732 (51.7%)	37,101 (48.3%)	76,833 (100.0%)	45,266 (51.8%)	42,073 (48.2%)	87,339 (100.0%)
육아기 근로시간단축	880 (78.8%)	236 (21.2%)	1,116 (100.0%)	1,576 (76.4%)	485 (23.6%)	2,061 (100.0%)

자료: 고용노동부, 보도자료(2016. 6. 24), 「2015년도 일가정양립제도 실적」

② 노동시간정책

먼저, 육아기 근로시간 단축제도는 지속적으로 이용자 수가 증가하고 있으나, 여전히 그 수는 적음. 남성 이용자 수는 극히 적다.

〈표 5-6〉 육아기 근로시간 단축제도 사용 추이(2011-2014년)

연도	전체	남성	여성
2011	39	2 (5.1%)	37
2012	437	22 (5.0%)	415
2013	736	44 (6.0%)	692
2014	1,116	84 (7.5%)	1,032
2015	2,061	—	—

자료: 한국고용정보원, 고용보험통계현황

기업규모별 육아기 근로시간 단축제도 이용 현황은 <표 5-5>에 제시되어 있는데, 300인 미만 중소기업에서 주로 이용하고 있는 것으로 나타났다. 300인 미만 기업 안에는 5인 미만 영세사업장부터 중견기업까지 다양하고 전체 이용자 수 자체가 작아 이에 대한 엄밀한 평가를 하기는 어렵지만, 인력공백 부담이 상대적으로 큰 중소기업에서 활용도가 높을 수 있다고 추측할 수 있다(김영미, 2016a).

유연근무제도 실시현황을 살펴보면 대체로 도입비율이 낮는데, 300인 이상 기업은 상대적으로 높고 중소기업은 도입비율이 낮아 기업 간 격차가 존재함을 알 수 있다. 전체적으로 탄력적 근로시간제(13.8%), 단시간 근로제(12.5%), 시차출퇴근제(9.1%) 도입

비율이 상대적으로 높게 나타난다. 300인 이상 기업에서는 단시간근로제(28.2%), 시차출퇴근제(21.8%), 탄력적 시간근로제(20.0%)가 도입비율이 높았고, 30인 미만 사업장은 탄력적시간근로제가 다소 높았다.

〈표 5-7〉 유연근무제도 도입비율(2014년)

(단위 개, %)

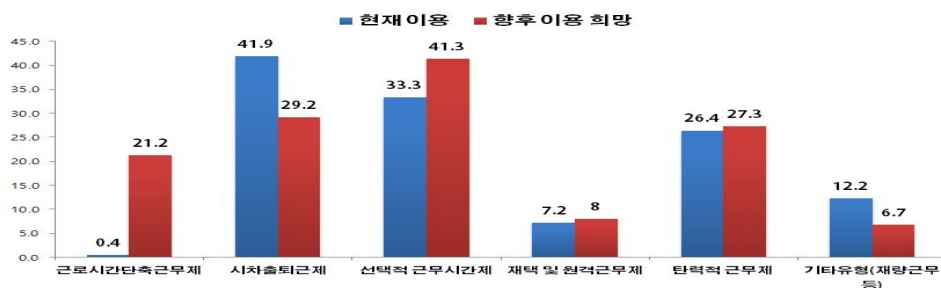
구분	사업체 수(개)	단시간 근로제	시차출퇴근제	탄력적 근로시간제	재택 근무제	원격 근무제	이동 근무제	재량 근로시간제	주4일 근무제
계	1,000	12.5	9.1	13.8	3.4	3.0	3.5	6.0	4.7
5-9인	282	5.7	5.0	11.7	4.3	3.5	4.3	6.7	3.9
10-29인	277	9.7	5.8	13.0	3.2	3.2	3.6	6.9	4.0
30-99인	209	13.9	10.5	12.4	2.4	0.5	2.9	7.2	7.7
100-299인	122	18.0	12.3	17.2	1.6	3.3	4.1	3.3	2.5
300인 이상	110	28.2	21.8	20.0	5.5	5.5	1.8	2.7	5.5

자료: 고용노동부(2015), 「일·가정양립실태조사」

현재 이용 중인 유연근무제도 형태와 희망하는 제도형태에 대한 조사 결과, 이용순위와 희망이용순위가 다소 상이하게 나타났다. 현재 이용비중이 높은 제도는 시차출퇴근제(41.9%)와 선택적 근무시간제(33.3%)이나, 이용을 희망하는 형태는 선택적 근무시간제(41.3%), 시차출퇴근제(29.2%), 탄력적 근무제(27.3%), 근로시간단축근무제(21.2%)로 나타났다([그림 5-3] 참조).

[그림 5-3] 유연근무제도 이용비율과 이용희망비율

(단위: %)



자료: 통계청(2015), 경제활동인구조사 부가조사(2015. 8).

③ 보육·교육서비스 정책

먼저, 어린이집·유치원을 이용하는 아동에게 보육료·교육비를 지원하는데, 기관 이용률은 연령이 증가함에 따라 높아지고 있다.

2014년 말 기준으로 연령별 어린이집·유치원 기관 이용률은 0세가 3.6%, 1세가 28.2%(0~1세는 0세반), 2세(1세반)가 70.6%, 3세(2세반)가 87.0%, 4세(3세반)가 89.6%, 5세(4세반)가 91.1%, 6세(5세반)로 92.6%이다(김인경 외, 2015).⁴⁵⁾

설립유형별 이용아동 분포를 보면, 0-1세는 가정어린이집(68.0%, 45.1%)에, 2-3세는 민간어린이집(52.8%, 42.7%)에, 4-5세는 사립유치원(44.4%, 45.2%)에 가장 높은 비율로 등록되어 있다(<표 5-8> 참조). 이는 기관수와 관련되는데, 2014년 가정어린이집은 총 23,318개소로 전체 어린이집의 53.3%를 차지한다. 14,822개의 민간어린이집까지 포함하면 민간·가정 어린이집은 전체의 87.2%에 달한다. 유치원의 경우, 2014년 4월 기준 국공립이 4,619개, 사립이 4,207개로 유사하나, 학급 수에서 큰 차이를 보임. 국공립은 8,693개인데 반해, 사립유치원은 24,348개로 3배에 달한다(어린이집은 2014년 보육통계, 유치원수는 교육통계연보 참조). 어린이집 유형별 설치현황을 보면, 취업 중인 부모들이 선호하는 국공립 어린이집, 직장어린이집은 각각 2,489개(5.7%), 692개(1.6%)에 불과하다. 직장어린이집의 경우, 2015년 실시한 실태조사에 따르면, 설치의무를 이행한 사업장은 전체의 75%이고, 25%는 이행하지 않고 있었다.

45) 2014년 말 기준 연령별 아동수를 반에 해당하는 년도별 출생아수로 나누어 산출.

<표 5-8> 어린이집·유치원 이용 지원 아동 현황(2014년)

(단위: 명, %)

구분	설립유형	0세	1세	2세	3세	4세	5세	6세
어린이집	국공립	3,871 (2.8)	21,053 (6.2)	34,642 (8.5)	36,354 (8.6)	32,198 (7.9)	29,640 (7.0)	322 (13.1)
	사회복지법인	2,784 (2.0)	14,922 (4.4)	25,533 (6.2)	24,270 (5.8)	17,948 (4.4)	17,060 (4.0)	241 (9.8)
	법인·단체 등	1,023 (0.7)	6,081 (1.8)	10,604 (2.6)	11,588 (2.7)	9,447 (2.3)	8,667 (2.0)	387 (15.7)
	민간	35,084 (25.3)	137,708 (40.3)	216,513 (52.8)	180,139 (42.7)	109,420 (27.0)	93,817 (22.2)	696 (28.3)
	가정	94,175 (68.0)	154,388 (45.1)	112,432 (27.4)	3,072 (0.7)	640 (0.2)	476 (0.1)	5 (0.2)
	부모협동	163 (0.1)	618 (0.2)	916 (0.2)	814 (0.2)	660 (0.2)	576 (0.1)	12 (0.5)
	직장	1,463 (1.1)	7,286 (2.1)	9,314 (2.3)	9,101 (2.2)	6,701 (1.7)	5,274 (1.2)	56 (2.3)
	계	138,563 (100.0)	342,056 (100.0)	409,954 (100.0)	265,338 (63.0)	177,014 (43.7)	155,510 (36.8)	1,719 (69.8)
유치원	국공립	—	—	—	23,514 (5.6)	48,096 (11.9)	76,336 (18.0)	317 (12.9)
	사립	—	—	—	132,575 (31.5)	180,033 (44.4)	191,240 (45.2)	427 (17.3)
	계	—	—	—	156,089 (37.0)	228,129 (56.3)	267,576 (63.2)	744 (30.2)
총계		138,563 (100.0)	342,056 (100.0)	409,954 (100.0)	421,427 (100.0)	405,143 (100.0)	423,086 (100.0)	2,463 (100.0)

자료: 2014년 보육통계

부모의 다양한 근무형태 등에 대한 맞춤형 지원서비스로 시간연장형 보육서비스를 지원하는데, 시간연장 보육서비스, 야간 보육서비스, 24시간 보육서비스가 포함된다(보건복지부, 2015, pp.285-7).

2014년 12월 말 기준 시간연장형 보육서비스를 제공하는 기관수와 이용아동 수 현황을 보면, 24.7%의 어린이집이 제공하고 있다.

어린이집 수로는 전체 어린이집의 24.7%이고, 지정시설은 21.1%를 차지하며, 아동 수로는 전체 아동의 3.21%가 이용하고, 지정시설을 이용하는 아동은 2.87%이다.

유형별로 보면, 가정어린이집이 가장 많으나 전체 기관수 대비 비율로 본다면 국공립 어린이집이 지원 비율이 높다(국공립어린이집의 64.5%가 시간연장서비스 제공).

〈표 5-9〉 시간연장형 어린이집 운영 및 이용 현황(2014년)

(단위: 개소, 명)

구분		총계	국·공립	사회복 지법인	법인· 단체 등	민간	가정	부모 협동	직장
시간 연장	기관	8,644	1,607	359	180	2,626	3,741	8	123
	아동	41,655	5,583	1,750	1,086	15,539	16,420	55	1,222
휴일	기관	294	120	45	16	66	37	0	10
	아동	477	39	97	81	175	27	0	58
24시간	기관	277	69	14	4	95	90	0	5
	아동	867	193	55	9	361	230	0	19

자료: 2014년 보육통계

아이돌봄서비스는 가정 내 양육이 선호되는 영아와 방과후 보육수요에 대응하기 위해 가정으로 아이돌보미가 방문해 만 3개월~만 12세 이하 아동을 1:1로 돌봐주는 사업으로 크게 영아종일제(만 3~24개월)와 시간제(만 12세 이하) 서비스로 구분된다. 이용아동 수는 영유아 인구의 극히 일부에 한정되어 있는데, 시간제를 이용하는 영아는 연령별로 1.1~2.3%에 지나지 않으며, 유아도 1.7~1.9%에 불과하다. 종일제를 이용하는 영아는 0.3~0.8% 수준이다(김인경 외, 2015, p.32).

〈표 5-10〉 연령별 아이돌봄서비스 이용아동 수(2014년)

(단위: 명)

지원유형	만0세	만1세	만2세	만3세	만4세	만5세	만6~8세	만9~12세	합계
시간제	4,409 (1.1)	10,043 (2.3)	10,475 (2.1)	9,204 (1.9)	8,686 (1.8)	7,593 (1.7)	17,264 (0.0)	5,658 (0.0)	73,332
종일제	3,227 (0.8)	1,188 (0.3)	—	—	—	—	—	—	4,415

자료: 여성가족부 내부자료(2014년)

방과후 보육·교육지원은 어린이집, 유치원, 초등학교 기본 교육과정 이외의 시간 동안 아동에게 돌봄 및 교육서비스를 제공하는 것을 의미하는데, 현재 다양한 부처에서 다양한 지원 사업을 시행 중이다. 어린이집 방과후 지원은 지역아동센터 방과후 돌봄지원(보건복지부), 유치원 방과후 지원, 초등돌봄교실, 엄마품 온종일 돌봄교실 지원(교육부), 방과후 아카데미 지원(여성가족부) 등이다. 어린이집 방과후 지원서비스는 2014년

현재 423개 일반어린이집, 351개 지정어린이집에서 제공 중이고, 이용아동 수는 지정 어린이집 기준 3,991명이다. 이 중 국공립어린이집 이용아동 수가 1,171명이다(2014년 보육통계 참조).

유치원 방과후 교육지원서비스는 만 3-5세 누리과정 이후 방과후 교육과정으로 선택사항이다. 2014년 현재 시행 중인 유치원은 전체 유치원의 97.0%이고, 전체 취원 아동 652,538명 중 방과후 과정 참여아동 수는 398,507명으로 61.1%이다(김인경 외, 2015, pp.9-10).

엄마품 온종일 돌봄교실 지원은 교육부가 2011년부터 저소득층 및 맞벌이 가정의 부모들이 안심하고 생업에 종사할 수 있도록 아침(6:30)부터 저녁 늦게(22:00)까지 돌보는 사업으로 추진하고 있다. 2012년에는 총 1,700개의 엄마품 온종일 돌봄교실에서 53,994명의 아동이 참여한 것으로 조사되었다(김홍원, 2013).

초등돌봄교실은 초등학교에서 방과후 돌봄이 필요한 학생들을 보호하는 방과후 학교 프로그램으로, 저소득층, 맞벌이, 한부모, 조손가정의 자녀를 주 대상이다. 2014년 기준 오후돌봄 운영학교 수는 5,938개로 거의 전체 학교에서 운영 중이고, 저녁돌봄 운영 학교 수는 1,834개로 오후돌봄 운영 학교 수의 약 31% 정도이며, 이용 아동 수는 221,310명으로 전체 2,728,000의 약 8% 정도이다.

지역아동센터 방과후 돌봄지원은 만 18세 미만 저소득 취약계층 아동들 중심으로 제공하는데, 2004년 23,347명에서 2014년 12월 말 108,936명으로 증가했다. 기초생활수급가구가 18.4%, 차상위 가구까지 포함하면 저소득가구가 약 42%를 차지한다.

방과후 아카데미 서비스는 초등학교 4학년부터 중학교 2학년까지의 취약계층 청소년들에게 청소년수련시설을 기반으로 지원되는데, 2005년 전국 46개소에서 시작해 2015년에는 236개소로 확대되었다(여성가족부 청소년 백서 참조).

④ 가정양육수당

어린이집·유치원·종일제 아이돌봄서비스를 이용하지 않는 84개월 미만의 미취학 아동에게 가정양육수당이 지급 된다⁴⁶⁾. 2014년 말 기준, 가정양육수당을 받는 아동은 0세가 91.1%, 1세가 70.3%, 2세가 29.4%, 3세가 12.5%, 4세가 8.2%, 5세가 7.7%, 6

46) 양육수당은 2009년 처음 도입되어 0~1세 차상위계층에게 월 10만원을 지급하다가 점차 지원연령·계층·액수가 확대되어 2013년부터 전 계층 미취학 아동을 대상으로 월 10~20만원을 지급하기 시작했다.

세가 8.5%이다. 2013년 양육수당이 전 계층에게 지원되면서 양육수당 수령 비율이 2010년 5.8%에서 2014년 31.5%로 급증했다(김인경 외, 2015 pp.2-4).

제3절 일·가정양립지원정책의 성과와 문제점

일·가정양립지원정책이 주목받기 시작한 2000년대 중반부터 현재까지 10년 동안의 성과를 평가해 보면, 정책지원대상의 확대, 정책의 다양화, 정책지원수준의 증대, 지원기관의 확대, 재정 확대로 요약할 수 있다.

1. 정책지원 대상 측면 : 접근성의 평등, 형평성 보장

정책지원 대상 측면의 평가는 두 가지로 할 수 있는데, 첫째는 일·가정양립의 욕구를 가진 대상 전체를 충분히 포괄하고 있는지(coverage), 둘째는 욕구가 높은 집단에 대한 더 많은 정책적 고려, 더 많은 지원이 이루어지고 있는지 여부이다(targeting). 전자는 모든 대상 집단이 동등한 접근성을 갖고 있는지 ‘접근성의 평등(equal access)’ 이슈라 할 수 있고, 후자는 필요에 따른 ‘형평성(equity) 보장’ 이슈라 할 수 있다.

1) 대상 포괄성, 접근성의 평등(equal access) 보장 측면

먼저, 접근성의 평등(equal access) 측면에서 본다면, 보육·교육서비스, 육아휴직, 가정양육수당, 아이돌보미서비스 등 모든 정책들에서 지원대상 확대가 이루어졌기 때문에 상당한 성과가 있었다고 평가할 수 있다. 특히, 보육·교육서비스는 2013년 무상보육 실시로 인해 높은 접근성의 평등을 이루었다.

보·교육서비스 이용료 지원은 2011년까지는 가구소득 기준에 따른 지원 대상을 점차 확대해 오다가 2012년부터는 0-2세와 5세, 2013년에는 0-5세 모든 영유아에게 보육료 지원단가의 100%를 지원하기 시작하였다.

육아휴직제도는 신청가능 자녀연령 기준이 만1세 미만의 영아에서 2008년 만 3세 미

만으로 확대, 2014년에는 현재와 같이 만8세 또는 초등학교 2학년 이하로 확대되었다.

가정양육수당은 2009년 차상위계층(최저생계비 120%) 이하의 12개월 아동에게 한정되었으나, 2011년에는 차상위 이하 36개월 미만으로 확대되고, 2013년부터는 모든 계층의 미취학 아동으로 지원대상이 확대되었다.

지원대상의 지속적 확대로 2013년부터는 모든 영유아가 보육서비스를 이용할 수 있는 무상보육정책이 시행되었고, 육아휴직제도는 만8세 이하 또는 초등학교 2학년 자녀를 둔 부모까지 대상이 확대되었다.

영유아 교·보육서비스의 보편적 대상 포괄성과 비교해 초등학생 방과후 보육·교육지원은 여전히 그 대상이 저소득 취약계층에 한정되어 있다. 그로 인해 대다수 취업부모들은 학원 등 사교육이나 개별양육서비스 지원에 의존할 수밖에 없다.

물론 저소득 맞벌이 가구, 양육의 공백이 시급한 가정의 아동들이 정책의 최우선순위 임은 자명하다. 하지만 이 아동들만 지원 대상으로 삼을 경우 저소득아동 대상정책으로 한정될 수 있고, 이용하는 아동들에 대한 부정적 낙인이 발생할 우려가 있다.

일·가정양립수준이 높은 선진 복지국가들의 경우, 일·가정양립 지원이 영유아에 한정되어 있지 않고 초·중등교육 방과후 돌봄까지 확대되어 있어 어린 자녀에 대한 돌봄 공백을 최소화 하고 있었다(김영미, 2015).

스웨덴은 6세부터 12세까지 아동들에게 방과후 돌봄서비스를 권리로 제공하고 있는데, 자녀수와 가구소득에 따라 비용 상한선이 차등적으로 설정되어 있다. 덴마크도 6세부터 10세(그 이상도 가능)까지 방과후 돌봄서비스 이용을 보장하고 있는데, 부모의 비용부담이 총비용의 30%를 넘지 않게 설정하고 있다. 노르웨이는 11세까지, 네덜란드는 12세까지, 호주는 13세까지 제공한다. 이들 국가들은 방과후 돌봄서비스 이용은 보편적으로, 비용 지원은 소득계층에 따라 차등적으로 지원하고 있다.

취업부모의 일·가정 양립지원을 위해 가장 기본적인 권리로 보장되어야 할 출산휴가, 육아휴직제도는 접근성의 평등을 충분히 보장하지 못해 광범위한 사각지대를 방치하고 있다. 이는 제도적 제약으로 원천적으로 배제되는 집단이 존재하기 때문이다. 출산휴가, 육아휴직을 신청하기 위해서는 ‘고용보험 180일 이상 가입’이라는 조건을 충족시켜야 한다. 따라서 고용보험 미가입자, 비임금 근로자(자영자, 무급가족종사자), 학생, 훈련 중인 구직자, 전업주부 등은 원천적으로 배제된다(김영미, 2016a).

2014년 4월 기준, 전체 임금근로자 1,873만 4천여 명 중 고용보험에 가입한 근로자

는 68.8%이다. 여성은 812만 5천여 명 중, 61.9%(남성 74.1%)로 더 낮다. 통계청 경제활동인구조사 부가조사(2015년 8월) 결과에 따르면, 임금근로자의 68.6%가 고용보험에 가입되어 있는 것으로 나타나는데, 정규직은 82.4%로 높으나 비정규직은 42.5%로 절반 수준에 불과했다. 정규직임에도 고용보험에 가입되지 않은 17.6%는 소규모 영세사업장 종사자일 가능성이 높다.

그리고 2014년 기준 전체 여성 취업자 중, 자영자, 무급가족종사자 등 비임금 근로자는 258만 4천여 명으로 전체 취업자의 23.6%에 달함. 물론 출산·양육기 근로자 수로 한정하면 달라질 수 있으나, 상당수가 원천적으로 제도에서 배제되어 있음은 분명하다. 2011년 7월 고용보험법 개정을 통해 자영자의 고용보험 가입을 허용하고 있으나, 실업급여 수급만 해당될 뿐이다.

기업관행으로 인해 신청자격은 갖고 있으나 실제로 이용이 제한되어 있는 남녀 근로자까지 포함한다면 사각지대는 더 확대될 수 있을 것이다.

앞서 <표 5-5>에 제시된 결과를 보면, 기업규모에 따라 일·가정양립지원제도 이용 현황은 상당한 편차를 보였다. 대기업에 비해 중소기업 근로자들은 충분히 이용하지 못하고 있었음. 더욱이 계약기간이 정해져 있거나 불안정한 고용형태에 놓인 근로자들이 출산휴가, 육아휴직을 신청하는 것은 매우 어렵다 할 수 있다.

유연근무제의 경우 역시 <표 5-6>에 제시된 바와 같이 대기업과 중소기업 간의 도입 비율 격차는 상당하다. 명확한 법적 근거가 부재하고 기업의 자율시행에 맡겨져 있는 유연근무제도는 더욱 평등한 이용접근성을 보장하기 어렵다.

공무원의 경우 국가공무원법, 국가공무원 복무규정 등에 유연근무제를 실시할 수 있는 근거를 규정하고 있다. 물론 다양한 유연근무형태에 대한 규정은 미흡하다.

2) 표적화(targeting)를 통한 형평성 보장 측면

해결해야 할 문제나 욕구의 특성에 따라 정책대상의 표적화(targeting)가 정책목표를 달성하는 데 보다 효과적일 때가 있다. 특히, 정책투입재원의 제약으로 인해 지원대상의 우선순위를 고려해야 할 필요가 있을 때는 더욱 그러하다. 이런 이유로 보편적 접근방식과 대상의 표적화를 혼합한 방식이 제안되기도 한다(OECD, 2011).

일·가정양립지원정책의 표적화(targeting)는 접근성과 관련된 표적화, 비용지원과 관

런된 표적화로 구분할 수 있다.

접근성 표적화는 직접 자녀양육이 어려운 집단(취업부모, 질병이나 장애 등을 가진 부모, 돌볼 자녀가 많은 다자녀 가구 등)에 대해 이루어질 필요가 있을 것이다.

비용지원 표적화는 소득계층에 따라 양육비용에 대한 경제적 부담이 상이하기 때문에, 소득계층에 따른 표적화를 의미한다. 대상 표적화(targeting) 측면에서 평가할 때, 한국의 무상보육서비스는 욕구가 높은 집단에 대한 표적화가 충분히 이루어지지 않았다고 할 수 있다.

우선, 무상보육서비스는 부모의 취업상황에 대한 고려 없이 모두에게 동일한 시간의 보육서비스를 획일적으로 지원하였다. 종일 보육서비스 필요 정도와 무관하게 모든 아동에게 종일제 보육서비스를 제공하였다. 이로 인한 예산운용의 비효율성 문제는 차치하더라도, 양질의 보육기관이 충분히 확보되지 않은 상황에서 갑작스런 보육료 지원대상의 확대는 서비스가 꼭 필요한 집단이 이용하지 못하는 문제를 초래한다.

특히, 획일적인 종일제 서비스 지원은 어린이집으로 하여금 실제 보육기관 이용시간이 짧은 홀벌이 자녀를 맞벌이 자녀보다 선호하게 만드는 유인으로 작용한다. 이러한 문제를 개선하기 위해 2016년 7월부터 맞춤형 보육이 실시되었고, 이에 따라 0-2세 영아의 경우 맞벌이 등 종일보육이 필요한 경우 12시간을, 그 외는 6시간을 지원하기 시작하였다.

다음으로 무상보육서비스는 가구소득수준과 무관하게 모두에게 동일한 보육료를 지원한다. 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드, 프랑스, 독일, 네덜란드, 영국, 호주, 뉴질랜드 등 대부분의 복지국가들은 가구소득수준에 따라 보육서비스 비용을 차등적으로 지원하고 있다. 스웨덴은 보육서비스 이용시간, 가구소득, 자녀수, 지역에 따라 비용을 상이하게 책정하는데, 비용부담 상한액을 가구소득에 비례해 책정하고 있다. 예컨대 2015년 7월 기준 첫째 자녀 기준 보육서비스 비용 상한액은 1,287SEK(약 174,260원) 또는 가구 총소득의 3%임. 둘째 자녀는 2%, 셋째 자녀는 1%, 넷째 자녀는 무상이다(김영미, 2015).

물론 이는 초저출산 상황에서 저출산의 원인으로 꼽힌 보육비용 부담을 경감하기 위한 목적에서 이루어진 조치라 할 수 있다. 하지만 무상보육 실시에도 불구하고 특별활동과 특성화 프로그램 등 추가비용이 발생하고 있고, 이는 저소득층의 비용부담 요인으로 작용한다는 점에서 형평성 문제를 초래한다.

2008년과 2012년 여성가족패널조사자료로 소득분위별 미취학 자녀1인당 아동양육

비 지출 변화를 분석한 연구에 따르면, 보육지원 확대가 중상위 소득계층(2-3분위)에게는 아동양육의 경제적 부담을 완화한 반면, 하위 소득계층(4-5분위)의 아동양육비는 오히려 증가한 것으로 나타났다. 이는 추가 교재비, 특별활동비 등의 명목으로 새로운 비용부담이 발생했기 때문이라 지적한다(이상록, 조은미, 2016).

아이돌봄서비스는 대상 표적화와 비용지원 표적화 모두 반영해 실시 중이다. 만 3개월 이상 24개월 이하 영아에 대한 종일제 서비스는 부모의 취업 등 양육공백이 발생하는 가정⁴⁷⁾에 대해서만 지원을 하고 있다. 그리고 대기자가 있거나 예산 부족 등의 사유가 발생할 경우, 우선순위 요건 해당 시 가점을 부여하고 있는데⁴⁸⁾, 이때 저소득계층에 우선순위를 제공하고 있다.

비용지원은 가구소득수준에 따라 차등적으로 지원하는데, 전국 4인 가구 평균소득을 기준으로 4개 구간으로 구분하고(50% 이하, 50-70%, 70-100%, 100% 초과), 정부지원과 본인부담액을 차등적으로 적용하고 있다. 2015년 영아종일제 돌봄서비스의 경우, 월 120만원(200시간 기준) 중 정부는 0세의 경우 48만원-84만원까지, 1세의 경우 42만원-78만원까지 지원한다.

아이돌봄서비스는 차등적 비용부담으로 저소득층의 서비스 이용부담을 완화해주고 있고 이들에게 이용 시 우선순위를 부여하고 있으나, 42-48만원의 비용부담은 저소득층에게 여전히 부담으로 작용하고 이는 서비스 이용을 가로막는 요인으로 작용할 수 있다.

2. 정책지원의 다양성과 충분성 측면

정책지원의 다양성 측면에서 본다면, <표 5-4>에서 한국의 일·가정양립지원정책 개요에 제시된 바와 같이 그동안 상당한 다양성을 확보해 왔다. 이를 통해 일·가정양립을 위협하는 다양한 위험들에 대응해 왔다. 하지만 아동에 대한 경제적 지원정책인 아동수당이 없고, 유급 가족돌봄휴가제도가 없어 향후 도입을 검토할 수 있다.

아동에 대한 경제적 지원을 목적으로 하는 대표적인 정책은 아동수당이다. 국가별로

47) ①취업한부모, 맞벌이 가정, ②장애부모 가정, ③다자녀 가정, ④기타 양육부담 가정(장기입원 등 질병 및 상해, 학교 재학 중이거나 취업준비 중인 경우)(여성가족부, 2015:28).

48) 6개 우선순위 요건은 ①기초생활수급자, 차상위계층 자녀, ②한부모가족지원법 상 지원대상자 자녀, ③장애부모 가정 자녀, ④다문화가족 자녀, ⑤맞벌이 가정(취업한부모) 자녀, ⑥다자녀 가정 자녀(여성가족부, 2015).

지원대상 연령 및 가구소득 기준, 지원금액 등은 상이하지만 OECD 국가들 대다수가 도입, 실시 중이다. 예를 들어, 스웨덴은 16세 이하(부모와 동거하는 풀타임 학생일 경우 20세까지) 모든 아동에게 지급하는데 자녀수에 따라 차등 지급한다. 덴마크는 18세 미만 모든 아동에게 지급하며, 아동의 연령에 따라 차등 지급하고 한부모 자녀와 장애아동은 추가 지급한다. 노르웨이는 18세 미만 모든 아동에게 동일한 금액을 지급한다. 핀란드는 17세 이하 모든 아동에게 지급하며 자녀수에 따라 차등 지급하며 한부모 자녀에게는 추가 지급한다. 프랑스는 둘째 자녀부터 20세가 될 때까지 지급하며, 3명 이상인 다자녀 가구에는 자산조사를 통해 추가 지원한다. 독일과 영국은 18세까지 자녀수에 따라 차등 지급한다. 일본과 이탈리아, 호주 등은 소득에 연계해 아동수당을 지급한다. 일본은 2010년 민주당 정권의 핵심정책의 하나로 모든 가정의 중학생까지 13,000엔의 아동수당을 지급하는 특별조치를 취했으나, 2012년 4월 동일본 지진 복구비용 마련을 위해 소득기준에 따라 차등 지원하기로 하였다.

아동수당은 아동에 대한 경제적 지원을 통해 아동의 생존권(사회권) 보장, 빈곤 해소, 아동양육비용의 완화 등에 기여할 수 있다. 하지만 아동수당 등의 경제적 지원을 통한 출산을 제고는 한계적이라 평가된다. 아동기에 제공되는 재정적 이전(아동수당)이 출산행위에 긍정적 효과를 미칠 확률이 높으나, 그 규모를 과대평가해서는 안 된다는 것이 대체적 연구결과이다(OECD, 2011).

Luci and Thévenon(2011)은 가족의 가처분 소득이 조세나 급여지원을 통해 10% 상승하면 합계출산율이 0.02명 미만 정도 증가될 것이라고 하였다. Kalwij(2010)는 이 영향의 대부분이 비논리적이며 아동 1인당 총 공공가족지출이 자녀출산이나 가족크기 형성에 유의미한 영향을 주지 않는다고 하였다.

이를 뒷받침하는 근거는 다음과 같다. 첫째, 현금 이전은 임신·출산 시기의 기회비용을 많이 줄여주지 못해 여성의 노동시장 참여의사를 높였다. 둘째, 현금 이전은 직접적 영유아보육비용의 일부만을 보장해주며, 저소득층의 출산행위에만 영향을 준다. 셋째, 출산 전후에 지급되는 출산 보너스나 양육 관련 현금 이전은 단기적이기 때문에 아동 생애주기 전반에 걸친 아동비용을 확실히 줄여주지는 못하나 출산 시기에는 영향을 미칠 수 있다. 넷째, 현금 이전은 첫째 자녀보다는 둘째 혹은 그 이상의 자녀를 갖는데 영향을 더 미친다. 다섯째, 정책변화 도입과 출산을 성과가 관찰되는 시기 사이에는 시간차가 존재하는데, 이 시간차는 자녀를 더 가질 것인지 결정하는 데 시간이 걸리고 성공적인

임신을 구체화 하는데 시간이 걸리기 때문에 발생한다.

2012년부터 가족돌봄휴직제도가 도입되어 실시 중이나 무급으로 실효성이 낮다.

가족(부모, 자녀, 배우자, 배우자의 부모)이 질병, 사고, 노령으로 인해 돌봄이 필요한 경우에 사용할 수 있도록 하고 있고 최대 90일 사용할 수 있다.

근속기간에 포함되기 때문에 승진, 승급, 퇴직금 산정 등에서 불이익을 받지 않도록 하고 있으며, 상시근로자 300인 이상 사업장의 경우 2012.8.2일부터, 상시근로자 300인 미만 사업장의 경우 2013.2.2일부터 적용되고 있다.

가족 돌봄으로 인한 일·가정 양립 곤란문제는 자녀양육에만 한정되지 않을 것이며, 연로한 부모, 질병·장애가 있는 가족 돌봄 문제 역시 중요하다. 가족 돌봄을 위한 유급 휴가제도에 대한 요구와 필요는 점차 증가할 것이다. 연령대별 경력단절 사유를 보면, 50대의 경우 가족 돌봄으로 인한 경력단절이 23.7%를 차지하고 있고 40대도 7.3%를 차지하고 있다.

약 10년의 짧은 기간 동안 다양한 정책들을 도입해 온 것은 분명한 성과라 할 수 있으나, 정책 지원의 충분성 측면에서 본다면 상당히 한계적이다. 단기간에 다양한 위험과 요구(need)에 대응하는 과정에서 양적 확대에 치중해 온 결과라 할 수 있고, 향후 질적 내실을 다지는 과정에서 지원의 충분성을 확보하는 것은 중요한 과제라 할 수 있다.

대표적인 일·가정양립지원정책인 출산휴가정책, 육아휴직정책, 보육·교육서비스 정책은 지속적으로 정책지원수준을 높여왔다. 휴가정책의 경우 급여수준을 지속적으로 인상해 왔고, 보육·교육서비스는 보육료 지원수준을 인상해 왔다.

하지만 출산휴가급여는 통상임금 100%를 지급하나 상한액이 월 135만원이고, 육아휴직급여는 임금의 40% 수준에 상한액도 월 100만원으로 제한적이다. 낮은 육아휴직 급여수준은 육아휴직 사용에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 이런 이유로 두 번째 육아휴직자(통상 남성)에게는 출산휴가와 유사하게 최초 3개월 동안 통상임금(상한액 월 150만원)을 지급하기로 하였다.

노르웨이 부모휴가 이용자는 49주 동안 임금의 100% 급여를 받거나 혹은 59주 동안 임금의 80% 급여를 받을 수 있다. 스웨덴 부모휴가 이용자는 390일은 이전 소득의 80% 급여를 받고 90일은 정액급여(1일 180SK, 한화로 약 24,370원)를 받는다. 핀란드 부모휴가 이용자는 158노동일(약 6개월) 중 30일은 연소득의 75%, 이후는 70%의 급여를 받는다. 독일 육아휴직 이용자는 출산 전 12개월간 평균 순소득의 67%의 급여를 받는다.

다(김영미, 2015).

가정양육수당도 지원수준이 증가해 왔는데, 보육료·유아학비 지원수준과 격차가 크다는 이유를 들어 인상에 대한 논의가 있어 왔다.

2009년 12개월 미만 아동에게 10만원을 지급하다가 2011년부터 20만원으로 인상했고, 24개월 미만은 15만원, 24개월 이상은 10만원을 지원한다.

가정양육수당과 보육·교육서비스는 영유아 자녀를 양육하는 부모들이 취사선택할 수 있는 선택지이긴 하나 사실상 그 목적과 효과가 상이하므로 지원수준의 상이함으로 형평성 이슈를 제기하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 가정양육이 필요한 영아로 대상을 한정한다면 지원수준을 다소 인상할 수는 있다.

보육·교육서비스는 부모의 취업 등으로 직접 양육이 곤란한 아동의 양육을 지원하는 것과 함께 조기교육 목적도 있는데, 또래와의 어울림을 통해 사회성, 인성, 도덕성 발달이 필요한 유아기의 경우가 이에 해당한다.

가정양육수당은 가정 내 직접 돌봄을 지원하는 것을 목적으로 하기 때문에, 이를 실시 중인 북유럽 4개 국가와 독일 모두 2세까지의 영아에 지원을 제한하고 있다. 이들 국가에서 양육수당은 부모휴가 이용자가 휴가기간 종료 이후 기관보육을 이용하지 않고 직접 돌보고자 할 경우 지급하는 것이다. 즉, 육아휴직의 연장선상에서 직접 돌봄에 대한 경제적 지원 차원에서 지급하는 것이라 할 수 있다.

그런데 한국의 가정양육수당은 육아휴직 이용과 무관하게 보육·교육기관 미이용, 종일제 아이돌봄서비스 미이용에 대한 반대급부로 지급하며, 부모가 직접 돌보지 않더라도 지급한다. 예컨대 친인척이나 베이비시터가 돌볼 경우에도 다른 서비스를 이용하지 않을 경우 지원받을 수 있다. 즉, 아동수당이 없는 상황에서 저소득층 가정에는 아동수당의 역할을, 베이비시터에 대한 별도의 지원이 없는 상황에서 고소득층 가정에는 베이비시터 비용지원의 역할을 한다고 할 수 있다.

3. 지원기관(추진체계)의 통합성 측면

일·가정양립지원정책 종류의 다양성만큼 이를 추진하는 체계와 담당부처 역시 다양하다. 정책의 다양성은 다양한 위험과 욕구에 대한 포괄과 다양한 선택지 보장이라는 측면에서 필요하나, 다양한 전달체계와 담당부처는 일관되고 체계적인 정책 시행을 어렵

게 할 수 있다.

앞서 <표 5-4>의 일·가정양립지원정책 개요에서 살펴본 바와 같이 고용노동부, 보건복지부, 교육부, 여성가족부 등 다양한 부처에서 정책을 실시하고 있다. 물론 다양한 부처와 기관 자체가 문제가 되는 것은 아니다.

하지만 정책의 대상과 제공하는 서비스의 내용이 유사함에도 불구하고 부처와 기관마다 기준과 지원내용이 상이하다면, 그리고 다양한 제공기관의 존재가 이용하고자 하는 아동, 부모에게 혼선을 줘 적절한 이용을 가로막는다면, 그로 인해 돌봄의 사각지대가 발생한다면 문제가 될 수 있다. 큰 차별성이 없는 유사한 프로그램에 중복으로 참여하는 것 역시 비효율적 예산사용 등의 문제의 소지가 있다.

먼저, 어린이집과 유치원의 상이한 기준의 문제를 지적할 수 있다. 현재 만 3-5세 유아들은 어린이집 또는 유치원을 이용할 수 있고, 누리과정이라는 불리는 교육과정에 대한 비용 지원을 받고 있다. 하지만 유치원과 어린이집은 운영형태, 운영시간, 입소방식 등 여러 측면에서 그 기준이 상이하다.

〈표 5-11〉 유치원과 어린이집 운영 관련 규정

구분	운영형태	운영시간
유치원	교육과정(누리과정)	4-5시간(오전 9시-오후 2시)
	방과후 과정 (특성화 활동 포함)	교육과정 이후 - 하원
	엄마품돌봄	아침돌봄: 교육과정 시작 전까지(오전 7-9시), 야간돌봄: 방과후과정 종료 이후 ~ 귀가(오후 5-10시)
	기타(휴업일/대체수업 등)	협의, 연간 180일 수업
어린이집	2세 미만 영아반, 2세 영아반, 3세 이상 유아반 동시 운영 장애아가 있는 경우 장애아만으로 구성된 반 운영 가능	주 6일 이상, 하루 12시간 이상 운영 평일: 오전 7시 30분 - 오후 7시 30분(12시간), 토요일: 오전 7시 30분부터 오후 3시 30분(8시간)

자료: 유아교육법, 영유아보육법, 2015 보육사업안내(최윤경 외, 2015에서 재인용)

우선, 어린이집은 취업 중이거나 취업을 준비 중인 부모에게 입소순위 배점 산정 시 추가 배점을 함으로써, 취업부모의 접근성을 강화하고 있는데 반해, 유치원은 추첨제로

입소 아동을 선발하고 있어 취업모의 접근성이 떨어진다.

운영시간 역시 어린이집과 유치원이 상이한데, 어린이집의 경우 주 6일 이상, 평일 12시간(오전 7시 30분부터 오후 7시 30분까지) 운영이 원칙인 반면, 유치원은 시간이 아닌 수업일수 개념으로 제시되어 있는데, 1일 4~5시간의 교육과정을 제공할 의무가 있고 방과 후 과정 운영여부는 선택사항이다.

현재 유치원과 어린이집의 상이한 운영기준을 통합하고자 ‘유보통합’이 추진 중이다. 통합의 범주에는 운영시간, 운영형태뿐만 아니라, 교육과정, 교사자격관리 및 교육·양성 과정, 재정, 관리부처, 평가체계, 관련 법령 등이 포함된다. 2014년 2월 14일 국무총리실 산하 영유아 교육·보육통합 추진단이 출범한 이후 단계적으로 통합을 추진하고 있으나, 아직 답보상태이다.

향후 유보통합이 완전히 이루어진다면 유치원과 어린이집에 일관된 기준이 적용되어 부모들의 혼선과 이용의 불편함이 해소될 수 있겠지만, 우선 취업부모의 접근성을 떨어뜨리는 요인인 운영시간과 선발방식부터라도 조정할 필요가 있다.

짧은 유치원 운영시간과 짧은 수업일수, 취업부모가 우선 고려되지 않는 선발방식 등은 부모의 경력 유지에 큰 장애물로 작용하기 때문이다. 따라서 유치원 운영시간을 어린이집 운영시간과 동일하게 12시간으로 하는 방안이 필요하다.

선진 국가들의 기관 운영시간을 살펴보면, 대체로 지자체 중심으로 이루어지며 부모 수요에 따라 다양한 시간대와 시간의 양 조정이 가능하다. 무상지원시간은 국가별로 다양하나, 기관운영시간은 대체로 12시간으로 하고 있다.

스웨덴은 대부분 오전 6시 30분부터 오후 6시 30분까지 12시간 운영을 하고 있는데, 최근 가정의 요구를 수렴해 그 이상의 운영시간과 주말 및 휴일에도 운영할 것을 권유하고 있다. 프랑스는 어린이집인 크레쉀(Creche)의 경우 아침 7시부터 저녁 7시까지 12시간 운영을 기본으로 한다. 영국은 오전 8시부터 오후 6시까지 운영할 것을 권장하고 있다(최윤경 외, 2015).

또한 유치원 원아 선발 시 추첨제 혹은 원장 자율에 맡겨두는 것이 아니라, 어린이집과 마찬가지로 입소 시 취업부모에게 우선순위를 부여할 필요가 있다. 그리하여 수요자인 부모와 아동의 입장에서 어린이집, 유치원 어느 기관을 이용하든 돌봄의 공백이 발생하지 않도록 하는 것, 특히 취업부모의 접근성을 제고하고 돌봄 공백을 최소화 하는 것은 여성 경력단절 완화를 위해 필수적이다.

다음으로 초등학생 방과후 보육·교육서비스는 3개 부처가 각각 자체 지원사업을 실시하고 있다. 부처별 사업추진으로 인한 돌봄 사각지대 문제를 해소하기 위해 2013년부터 ‘방과후 돌봄서비스 범정부 통합지원 시범운영’을 시도하고 있다.

중앙정부 차원에서 교육부, 안전행정부, 보건복지부, 여성가족부 공동으로 돌봄정책 협의회 구성, 시·도 단위에서 교육청 주관 하에 돌봄지원협의회 구성, 시·군·구 단위에서 교육지원청 주관 하에 돌봄운영협의회 구성을 시도 중이다. 또한 학교, 지역아동센터, 학부모단체, 청소년방과후아카데미, 아이돌봄서비스 제공기관, 드림스타트 등 돌봄 기관 네트워크 구성도 방안으로 제시하였다(한국교육개발원, 2014, p.17).

다양한 주체들을 아우르는 협의체 구성이 추진되고 있고 주체 간 역할분담 조정 논의가 추진되고 있긴 하나, 그 과정에서 아동의 연령별 발달 특성, 개별 욕구 등이 충분히 반영되고 있는지 의문이다. 또한 초등학교와의 연계가 중요한데, 이에 대한 고려가 적극적으로 이루어지고 있는지도 의문이다.

특히 초등돌봄교실의 경우, 해당 학교 교장과 교사의 안전 및 보호, 활동에 대한 명확한 책임 하에 진행되어야 함에도 불구하고 그렇지 못한 상황이다.

〈표 5-12〉 초등학생 방과후 보육·교육서비스 현황

지원정책 유형	제공기관	이용대상	이용시간	담당부처	근거법령
어린이집 방과후 지원	어린이집	만 12세 이하 초등학생 차상위 이하 아동에게 월 10만원 보육료 지원	1일 4시간 이상 이용 시 비용지원	보건 복지부	영유아 보육법
엄마품 온종일 돌봄교실 지원	유치원, 초등학교	저소득, 맞벌이 가정 초등학교 1,2학년	아침돌봄 (6:30-9시), 야간돌봄 (17-22시), 주말돌봄(토요일 14-22시)	교육부	교육부 고시
초등돌봄교실 지원	초등학교	저소득층, 맞벌이, 한부모, 조손가정 초등학생 주 대상 1,2학년은 초등돌봄교실/3, 4학년은 방과후학교 연계형 돌봄교실	오후돌봄 저녁돌봄	교육부	교육부 고시
지역아동센터 방과후 돌봄지원	지역아동센터	만 18세 미만 아동 저소득 취약계층 주 대상(정원의 60%이상)	방과 후	보건 복지부	아동 복지법
방과후 아카데미 지원	청소년수련시설, 청소년 관련시설	초등학교 4학년 - 중학교 2학년 취약계층 청소년 지원		여성 가족부	청소년 기본법

4. 재정지원 측면

일·가정양립지원정책을 확대하기 시작한 2000년대 중반 이후 관련 재정은 급속하게 증가해 왔다.

보육·유아교육 지원이 가장 큰 비중을 차지하는데, <표 5-13>에 제시된 바와 같이 2004년 1조 5,182억 원이었는데, 2014년에는 14조 8,657억 원으로 14배 증가하였다. 대부분 부모 보육료 부담 지원에 충당되었다. 2014년 직장어린이집 지원 규모는 762억 원(고용노동부, 2014), 아이돌보미 지원 규모는 792억 원(여성가족부, 2014)으로 보육·교육서비스 지원 규모에 비하면 적은 금액이다.

<표 5-13> 보육, 유아교육 지원 사업 규모

(단위: 백만원, %)

연도	보육 (국고와 지방비)	유아교육 (지방교육재정교부금)	계	GDP(명목, 2010년 기준) 대비 비율
2004	1,061,733	456,447	1,518,180	0.17
2005	1,595,613	637,790	2,233,403	0.24
2006	2,038,102	824,220	2,862,322	0.30
2007	2,680,016	947,754	3,627,770	0.35
2008	3,308,840	1,012,089	4,320,929	0.39
2009	4,081,092	1,235,853	5,316,945	0.46
2010	4,943,803	1,500,018	6,443,821	0.51
2011	5,933,436	1,923,903	7,857,339	0.59
2012	7,291,515	3,021,225	10,312,740	0.75
2013	9,261,001	4,139,704	13,400,705	0.94
2014	9,561,484	5,304,268	14,865,752	1.01

주: 2014년 GDP는 전연도에 3% 증액하여 추정하였음.

자료: 서문화·이혜민(2014)

출산휴가와 육아휴직제도의 대상자 확대에 따른 이용자 수의 증가는 급여지출 규모를 증가시켜 왔다. 2002년 257억 원에 불과했던 모성보호급여 지출은 2006년 1,254억 원, 2016년에는 9,297억 원이 되었고 2017년 예산은 1조 847억 원이 책정되었다.

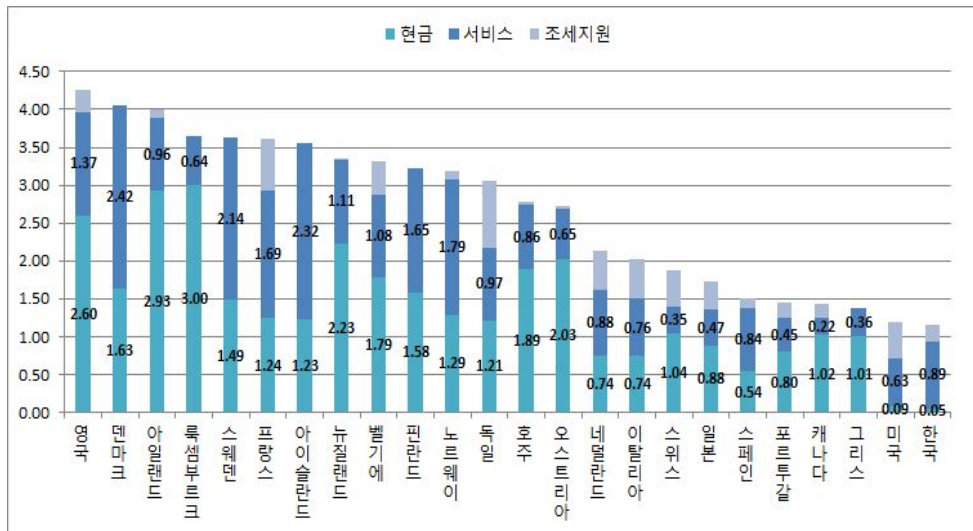
하지만 다른 선진 복지국가들과 비교할 때 여전히 일·가정양립지원을 포함한 가족정책에 대한 지출수준은 낮다. 2011년 기준 1%를 약간 상회하고 있다. 2011년 기준 가족에 대한 지출 비중이 가장 높은 국가는 영국으로 GDP 대비 약 4.3%를 지출하고 있다.

다음은 덴마크로 4% 가량 지출하였다.

국가별로 현금과 서비스 지출 비중이 상이하게 나타나는데, 대체로 북유럽 국가들은 두 급여형태의 비중이 균형적인 가운데 서비스 지출 비중이 약간 높은 경향을 보인다.

[그림 5-4] 국가별 GDP 대비 가족지출, 총 사회지출 비중(2011년)

(단위: %)



자료: OECD, Family Database(Social Expenditure Database 추출 결과)

향후 일·가정양립에 대한 요구와 사회적 필요가 확대됨에 따라 이에 대한 지출은 점점 확대되어야 할 것이다. 그러나 지출을 확대하는 것보다 중요한 것은 현명한 지출이다. 이를 위해서는 정책목표 우선순위의 명확화, 목표 달성을 위한 효과적 정책수단 선택, 통합적 전달체계를 통한 예산 사용의 효율성 제고 등이 필요하다.

재정과 관련해서는 두 가지 문제를 지적할 수 있는데, 첫째는 일·가정양립지원정책별 투입재원의 상대적 비중을 비교해 볼 때 과도하게 보육료·유아학비 지원에 집중되어 있다는 점이다. 이는 국공립보육시설, 직장보육시설 확충 등 서비스의 질적 제고를 위한 인프라 구축을 상대적으로 소홀히 했음을 의미한다. 이는 한국의 보육·교육서비스 지원 확대가 저출산에 대한 대응에 의해 추동된 측면이 강하고 저출산 주요 원인으로 보육비용 부담에 주목했기 때문이다.

또한 보육정책이 국공립기관 확대를 통한 공공성 확보, 보육서비스 질적 수준 제고보다는 양적 확대를 통한 이용률 제고에 우선순위를 두었고 그 과정에서 민간·개인 어린이집이 급증하였다. 이는 출산휴가, 육아휴직제도의 확대와 이에 대한 재정 투입에 상대적으로 소홀히 했음을 의미한다.

취업부모의 경력단절을 예방하고, 이들이 추가 출산할 수 있도록 유도하기 위해서는 아동발달을 고려해 생후 1년간은 부모가 직접 양육할 수 있도록 휴가를 지원하는 것이 무엇보다 중요하다.

두 번째로 향후 출산휴가, 육아휴직제도의 확대가 요구되는데 현행 고용보험기금으로 매우 한계적이라는 문제가 지적된다.

고용보험제도 내에 존재하는 한, 앞서 지적한 지원대상의 확대나 급여수준의 확대는 매우 어렵다. 모성보호급여 지출의 급증은 고용보험기금의 건전성도 위협하고 있다. 그럼에도 <표 5-14>와 같이 일반회계 전입금은 매우 제한적이다. 모성보호비용은 2015년 기준 8,859억 원으로 실업급여 지출액(5조 4,978억 원)의 16.1%에 육박하고 있으나 정부의 일반회계 지원은 700억 원으로 모성보호비용의 7.9%에 불과하다.

<표 5-14> 고용보험기금 모성보호급여 지출현황

(단위: %, 억 원)

연도	실업급여계정 총 지출	모성보호급여 총지출	출산휴가급여 지출	육아휴직급여 지출	일반회계 전입금
2010	41,585	3,707	1,926	1,781	100
2011	41,876	5,092	2,329	2,736	100
2012	13,860	6,004	2,419	3,585	150
2013	46,057	6,569	2,351	4,218	250
2014	49,639	7,401	2,368	5,032	350
2015	54,978	8,859	2,590	6,269	700

자료: 고용노동부

해외 국가들은 출산휴가급여를 건강보험에서 지급하기도 하고(벨기에, 프랑스, 핀란드, 일본, 독일 등), 육아휴직급여를 일반조세에서 지급하기도 한다(덴마크, 독일, 노르웨이 등). 출산휴가, 육아휴직급여를 고용보험에서 지급하는 국가는 캐나다, 일본, 한국 정도인데 일본은 육아휴직급여 지출의 1/8을 일반회계에서 부담한다.

제4절 일·가정양립지원정책의 개편방향과 새로운 정책과제

그동안의 정책시행 과정과 정책내용에 대한 평가를 토대로 향후 일·가정양립지원정책의 개편방향과 새로운 정책과제를 제안하고자 한다.

첫째, 저출산 대응정책의 프레임을 벗어나, 인적자원에 대한 사회투자와 아동 및 부모의 삶의 질 제고로 전환되어야 한다.

그동안 정책시행과정에서는 세계 최저수준의 초저출산 상황을 맞아 ‘출산을 제고’를 최우선 목표로 설정해 왔다. 2005년 합계출산율 1.07명이라는 충격 상황에서, 장기적 안목을 갖고 명확한 목표와 전략 수립, 우선순위 설정, 그에 따른 자원의 전략적 분배를 고려한 정책대응보다는 시급한 요구에 부합하고 단기간에 확대 시행할 수 있는 정책 중심으로 대응이 이루어졌다. 결과적으로 민간보육시설 중심의 공급 확대, 그에 대한 보육료 지원 위주로 정책이 확대되었다. 하지만 한국 사회에서 중요한 출산을 제고라는 목표는 몇 개의 단편적 정책과 금전적 인센티브만으로 결코 달성될 수 없다. 포괄적이고 지속적인 정책 시행을 통해 부모들에게 긍정적 확신을 심어주어야 함을 선진 복지국가들의 경험을 통해 확인할 수 있다.

아동의 발달과 복지(well-being) 지원, 취업부모(특히, 어머니)의 경력유지 지원과 일·가정 양립갈등 최소화, 소득계층에 따른 양육불평등의 최소화, 아동발달과 양성평등 제고를 위한 아버지의 양육참여 지원 등의 목표들도 함께 중요하게 고려되어야 한다. 이를 위해 아동의 발달특성을 일차적으로 고려할 필요가 있고, 부모(특히, 모)의 취업지원이 중요하게 고려되어야 한다.

먼저, 아동발달을 위해서는 영아(생후 1년 정도)는 부모가 직접 양육할 수 있도록 육아휴직을 의무화 하는 것이 필요하다. 취업부모의 육아휴직은 당연한 권리라는 인식이 확산되어야 할 것이고, 현행 자녀가 만 8세 이하가 될 때까지 유연하게 사용할 수 있도록 규정하고 있는데 가능하면 조기에 사용할 수 있도록 하는 것이 필요함. 이를 위해 조기 사용 시 소득대체율을 높여준다든지, 스웨덴처럼 특정 연령까지 휴가의 일정 비율을 반드시 사용하도록 규정할 수 있을 것이다.

스웨덴은 부모휴가 이용기간을 자녀가 12세가 될 때까지로 규정하고 있으나, 대부분 2년 이내에 사용하고 있고, 2014년 1월 출생아부터는 4세가 되기 전까지 휴가기간의

80%를 사용하도록(4세 이후에는 96일만 사용) 조치하였다⁴⁹⁾. 이는 아동발달특성을 고려해 영아 시기 부모가 직접 양육하도록 유도함과 동시에 부모의 노동시장 복귀를 독려를 유도하는 조치라 할 수 있다. 북유럽 국가들은 생후 1-2년은 충분히 소득 보장된 부모휴가를 이용하며 부모들이 직접 돌보는데, 0세 아동 기관 이용률이 스웨덴은 0.0%, 핀란드는 0.8%, 노르웨이는 4.3%, 덴마크는 18.5%인데 반해 한국은 39.0%였다⁵⁰⁾.

영아는 가정양육 중심으로 육아휴직, 종일제 아이돌봄서비스, 가정양육수당 등을 지원하는 것이 적절할 것이다. 기관 보·교육을 통해 또래와의 관계 형성 및 다양한 체험을 통해 사회성, 도덕성 등을 습득하는 것이 중요한 3세 이상 유아에게는 교·보육기관을 통한 양질의 서비스를 제공하는 것이 적절할 것이다. 따라서 현행 가정양육수당은 영아에게 한정할 필요가 있고, 유아에 대한 지원은 기관 교·보육에 한정하는 것이 적절하다. 양질의 교육·보육서비스의 긍정적 효과는 부모로부터 충분한 자극을 받지 못할 가능성이 높은 빈곤가구 아동에게서 더 뚜렷하게 나타난다고 논의되는데(Brooks-Gunn, 2003), 만약 저소득층 아동일수록 가정양육수당을 선택한다면 이는 소득계층 간 양육 및 교육 환경의 격차를 확대해 불평등을 초래할 수 있다. 실제 한국보건복지정보개발원(현, 한국사회보장정보원)의 행복e음 Data Warehouse를 통해 산출된 데이터로 보육료 지원, 양육수당 선택 결정요인을 분석한 결과를 보면, 가구소득수준이 낮은 가정의 3세 이상 유아일수록 가정양육수당을 선택했다. 그리고 2012년 보육료 지원을 받다가 2013년 양육수당으로 변경한 이들의 평균소득수준은 월 158만원으로 저소득가구에 해당한다고 할 수 있다(함영진 외, 2013).

가정양육수당을 받는 고소득층 가구의 유아의 경우 학원, 영어유치원 등 사교육비 지급에 수당을 활용할 가능성이 높다는 점에서 이는 계층 간 격차를 확대하는 요인으로 작용할 것이다. 물론 정책목표들 간에 우선순위를 설정하는 것도 중요하나, 앞서 제시된 출산율 제고, 취업률 제고, 남성참여 제고 등은 현재 한국 사회에서 모두 중요한 과업들이라 각각의 목표를 달성하기 위한 정책적 유인이 세심하게 반영될 필요가 있다. 예컨대 취업부모의 출산율을 제고하기 위해 출산터울 혜택(speed premium)⁵¹⁾을 도입한다는

49) Swedish Social Insurance Agency(2013), Social insurance in figures 2013, Duvander, Haas and Hwang(2014)에서 재인용.

50) Norden(2013), 2012, 2014 보육통계

51) 스웨덴에서 실시 중이며, 여성이 출산한 뒤 30개월 이내에 추가 출산할 경우 직전 출산 때 받은 만큼의 육아휴직 급여액을 보장하는 것임. 첫째와 둘째 출산 사이에 직장에서 받는 월급이 적어졌더라도 첫째 자

지, 민간 베이비시터 이용비용에 대한 세액공제 혜택을 지원⁵²⁾하는 등의 유인을 도입할 수 있을 것이다.

둘째, 일·가정 양립과 관련해 다양한 욕구를 가진 집단에 일률적으로 정책을 시행하기보다는, 집단의 욕구(need)를 반영해 보편적 방식과 선별적 방식을 분별적으로 결합해 정책 설계를 할 필요가 있다. 이는 재정건정성에 대한 요구가 큰 시기에는 더욱 고려해야 할 사항이다.

출산·양육이 중요한 사회적 위험이 되었기 때문에 접근성은 보편적으로 보장하되, 부모의 취업상황, 가구의 소득수준 등의 상이한 욕구를 반영해 욕구가 높은 집단에 더 많은 지원과 정책적 고려를 하는 표적화(targeting)가 필요하다. 이를 위해 아동의 발달특성을 고려해 보편적으로 필요한 지원수준을 설정하되, 맞벌이 가구에는 더 많은 보육·교육서비스 이용시간을 지원할 필요가 있다.

2016년 7월부터 시행된 맞춤형 보육은 맞벌이 가구에 더 많은 이용시간을 지원하기 위한 조치이다. 일·가정양립지원 수준이 높은 스웨덴의 경우 1970년대부터 여성취업과 맞벌이 모델을 적극적으로 활성화하면서 보육서비스를 확대해 나갔는데, 1995년 교육·보육서비스의 법적 이용자격을 취업, 학업, 특수 욕구가 있는 부모의 자녀에게(1세부터)만 제공하였다.

우리나라는 2001년 1월부터 실직자 자녀에게도 최대 15시간의 유아학교 이용을 보장했고, 2002년부터는 각종 휴직 중인 부모의 자녀에게도 확대했으며, 2003년부터는 모든 부모의 만 3-5세 아동에게 주당 15시간(연간 525시간)의 유아학교 이용을 보장했음. 2000년대 중반 90%의 지자체가 취업, 학업 상태인 경우에는 주당 40시간을, 미취업 및 육아휴직 상태에 있는 부모의 자녀들은 주당 15시간을 이용할 수 있도록 하였다(Korpi, 2007; 서문희 외, 2011에서 재인용).

녀를 출산했을 때 급여에 맞춰 육아휴직수당을 지급하는 것dle.

52) 프랑스는 가정보육모(Assistante Maternelle)에 관한 법률을 제정하고 이들도 사회보험에 가입하게 하고 있고, 가정보육모를 쓰는 가정에 대해서도 국가가 지원하고 있음. 3세 미만의 유아를 돌보는 사람의 임금이 일부 지원되며 가정소득에 따라 차등화하며, 이는 유아가 3세 이상이 되면 50%로 감소함. 육아도우미(agreed maternal assistant)를 고용하는 경우는 사회적 부담금(social contribution)이 전체 보상됨. 아동을 집에서 돌보는 사람을 고용하는 경우 상한선 내에서 50%까지 지원을 받고, 0-3세의 아동의 경우 매월 약 €228.7(286,637원)에서 €604.58(757,712원) 사이이다(Scottish Government, 2013; 김인경 외, 2015 재인용).

그리고 보육·교육비용에 대한 부담이 큰 저소득층 가구에는 더 많은 비용 지원이 이루어질 수 있도록 하는 것이 필요하다. 현재 보육비용은 소득수준과 무관하게 동일한 비용을 지원하고 있는데, 소득계층별 차등지원을 당장 하는 것이 어렵다면 저소득층에 한하여 보육료 이외에 추가적으로 지출되는 비용에 대한 지원을 고려할 필요가 있다.

대부분의 OECD 국가들은 보육료를 포함한 자녀양육비용 지원 시 소득계층별로 차등적으로 지원하고 있다. 그리고 특수한 욕구를 갖고 있는 집단(장애아동, 한부모 가정 아동 등)에 대해서는 추가적으로 지원하고 있다. 프랑스의 경우, 취약계층 지원을 위해 다양한 형태의 현금지원을 하는데, 자녀를 홀로 키우는 한부모에게는 소득수준에 상관없이 약 4개월 동안 수당을 지급한다. 장애아를 양육하고 있는 경우 장애아 양육으로 인한 부모의 직업활동 감소 및 중지여부와 자녀의 건강상태에 따라 6등급 구분하여 차등 지원하고, 저소득층 가정에 한해 6-18세 자녀의 학교개학 준비를 지원하기 위한 개학수당도 지원한다(신윤정, 2009).

우리나라는 현재 출산율 제고를 목적으로 보편적 아동수당의 도입이 논의 중이다. 이는 아동수당을 통한 직접적 소득지원이 아동양육비용을 경감시키고 이것이 출산으로 이어진다는 논리에 근거한 것이다. 하지만 경제적 유인의 효과는 저소득가구에 한정될 수 있어 신중한 검토가 필요하다. 2011년 여성가족패널 조사자료를 활용해 소득계층별로 현재 자녀수, 추가 출산희망 자녀수, 추가출산의향이 없는 이유 등을 분석한 김은정(2013)의 연구에 따르면, 소득수준이 높아질수록 ‘현재 자녀로 충분하기 때문에’ 추가출산 의향이 없다고 답했고, 저소득층일수록 경제적 문제를 이유로 들었다.

김은정(2013)의 연구에 따르면, 소득계층별로 소득하위 25%는 취업률도 낮고(35%만이 취업), 하위25% 비취업모 가구는 다른 가구들과 비교해 현재 자녀수도 가장 적었으며(1.6명) 추가 출산자녀수도 0.19명으로 가장 낮았다. 저소득가구의 출산을 지원하기 위해서는 직접적 양육비용 지원도 중요하지만, 가구 소득수준을 높이기 위한 취업 지원, 일·양육 양립 지원, 생계비의 상당부분을 차지하는 주거비에 대한 지원 등 전반적인 안정적 삶의 보장이 이루어져야 한다. 같은 연구에서 현재 자녀수가 가장 많은 집단은 25-50% 소득집단 비취업모 가구로 1.91명이다. 하지만 추가출산 의향이 거의 없고 평균 2명 정도의 자녀가 충분하다고 여기고 있다. 이는 단기적인 정책개입 효과를 기대하기 어려움을 의미한다. 정책개입 효과가 나타날 수 있는 집단은 현재 비취업모보다 자녀수는 적지만, 추가 출산의향이 더 높게 나타나는 취업모 집단이다. 이들의 현재자녀수와

추가출산희망자녀수를 더한 생애자녀수를 보면, 소득하위 25%는 1.87명→2.06명, 25-50%집단은 1.82명→1.99명, 50-75%집단은 1.64명→1.85명, 소득상위 25%는 1.69명→1.84명이다. 따라서 취업모에 대한 보다 강력한 정책적 지원이 필요하다.

셋째, 현재 다양한 부처에서 시행 중인 일·가정양립지원정책들 간의 정합성과 연계성을 제고하고, 이를 통해 돌봄 공백을 최소화 하는 방향으로 정책 설계가 이루어져야 한다.

현재 우리나라는 다양한 일·가정양립지원정책을 도입해 갖추고 있으나, 문제는 정책들 간 연계가 부족하고 돌봄 공백을 메워야 하는 책임이 전적으로 부모에게 있다는 점이다. 돌봄 공백 최소화의 책임을 국가에 두고 있는 덴마크는 생후 26주부터 초등학교 입학 전까지 아동이 다양한 유형의 교육·보육기관을 이용할 수 있도록 법적 권리(entitlement)를 부여하고 있다(생후 32주간 출산휴가, 부성휴가, 부모휴가 제공). 이에 따라 덴마크 지방정부는 부모가 선택하는 교육·보육 기관을 이용할 수 있도록 그 기관에 자리를 확보해야 할 책임이 있다. 생후 26주 이후부터 4주 이내(생후 30주)에 ‘day-care’에 자리를 확보해주어야 하는데, 배정 예정이었던 day-care에 다니는 것이 무효가 되면, 부모는 사설 보육기관(private care scheme) 혹은 다른 지방정부 소관의 기관을 이용하며, 이때 지방정부가 그 비용을 부모대신 부담한다. 가정 밖에서 이루어지는 비형식적인 교육·보육(보모, 친인척 보육 등)은 지원하지 않는다(Scottish Government, 2013; 김인경 외, 2015 재인용).

이를 위해 먼저, 상당한 사각지대를 형성하고 있는 현행 출산휴가, 육아휴직 제도체계(system)에 대한 검토와 개선이 필요하다. 자녀를 출산한 후 취업부모에게 가장 필요한 것은 어린 자녀를 직접 돌볼 수 있는 시간과 그 시간 동안의 충분한 경제적 보장이다. 지원이 필요한 모든 대상 포괄, 충분한 급여 지원을 위해서는 현행 고용보험제도 내 급여의 틀을 벗어나 새로운 틀에 대한 검토가 필요하다.

출산휴가, 육아휴직이 끝나고 직장으로 복귀하기 위해서는 대리양육서비스가 필요한데, 현재 교·보육서비스, 아이돌보미 서비스에 대한 지원이 이루어지고 있다. 이 서비스에 대한 지원은 주로 비용 지원 위주이고, 적합한 서비스를 찾고 선택하고 대기 등 공백이 발생하는 상황에 대한 대처 등은 전적으로 개인의 책임이다. 이를 원활하게 지원할 수 있는 체계로 건강가정지원센터, 육아종합지원센터 등이 갖춰져 있으나, 보다 활성화 될 필요가 있다.

현재 육아휴직급여는 고용보험기금에서 지출되고, 보육료 지원과 가정양육수당은 일반예산(조세)에서 지출된다. 물론 고용보험기금에는 일반회계 전입금(조세)이 지원되고 있고, 이런 상황에서 육아휴직급여와 가정양육수당의 동시 수급은 현재 상황에서는 문제가 되지 않고 있으나, 향후 육아휴직급여 수준이 증가하고 일반예산 지원이 증가할 경우에는 이슈가 될 수 있다. 이는 두 제도 간 정합성의 부족으로 발생하는 문제라 할 것이다.

출산휴가, 육아휴직은 취업부모의 일·가정양립을 직접적으로 지원하는 정책으로 경력유지, 추가출산에 중요한 제도이다. 그럼에도 적극적 재정 투입보다는 법령 개정 및 제도 개선 중심의 소극적 대응에 그쳤고, 전 계층 보육서비스 지원 위주로 재정투입이 이루어졌다. 이러한 한계에서 벗어나 보다 적극적으로 출산휴가, 육아휴직에 대한 재정 지원이 이루어질 필요가 있다. 이를 위해 모든 취업부모가 이용할 수 있도록 제도적 제약을 없애고, 실질적 활용률을 높이기 위한 다양한 조치들을 적극적으로 시행할 필요가 있다. 고용보험 가입자가 아닌 모든 취업부모로 이용대상을 확대하고, 급여수준 역시 휴직 기간 동안 충분한 소득보장이 될 수 있도록 인상하는 것, 아픈 자녀나 가족 돌봄을 위한 휴가까지 지원할 수 있도록 지원범위를 확대하는 것 등을 포함한 대안적 제도 설계가 검토될 필요하다. 물론 단계적으로 추진할 수도 있을 것이다. 우선 출산휴가급여를 건강보험으로 이관해 대상자를 확대할 수도 있을 것이다. 장기적으로 스웨덴과 같이 '부모보험'과 같은 별도의 제도를 만들어 운영할 수도 있다.

지원대상은 임금근로자 전체로, 자영자 등 비임금 근로자로, 학생, 구직자까지 단계적으로 확대할 수도 있다. 재원은 피고용자 기여금, 고용주 및 자영자 부담금, 국고 지원으로 구성할 수 있다. 초기에는 출산, 육아휴가급여 지원만 하고 점차 기존의 보육·교육서비스 비용 지원, 아이돌보미 서비스 지원까지 포함해 프랑스의 가족수당기금(가족수당 전국공단)처럼 통합적 양육지원제도를 구축할 수도 있다. 그리고 보육·교육서비스 체계의 분리, 부처별 방과후 돌봄서비스 사업 실시로 인한 비체계성과 비효율 문제 개선을 위해 일·가정양립지원정책 전달체계 개선이 필요하다.

국가별로 일·가정양립지원정책 전달시스템은 상이하나, 대부분 통합체계 하에서 체계적으로 운영하고 있다. 북유럽 국가들은 교·보육 통합 시스템을 갖추고 있고, 프랑스는 교·보육체계는 이원화되어 있지만 가족지원수당은 통합관리하고 있다. 호주는 담당 부처는 일원화되어 있으나 관리·운영은 중앙정부(영아보육)와 주정부(유아교육)로 구분되어 있다.

예를 들어, 덴마크는 「Day Care Facilities Act」 법령에 의해 취학전 아동과 학령기 아동의 방과서비스를 위한 모든 교육·보육서비스 제공을 위한 서비스를 통합 관리하고 있다. 2011년 ‘Ministry of Children and Education’(우리나라 교육부 해당)에서 2013년 ‘Ministry of Children, Gender Equality, Integration and Social Affairs’(우리나라 복지부와 여성부의 통합부서에 해당)로 이관하여 관리하고 있고, 교육·보육 행정과 관리의 책임은 지방정부가 지고 있다(Scottish Government, 2013; 김인경 외, 2015 재인용).

노르웨이는 1세부터 5세(초등학교 입학 전)까지 아동에 대해 보육·교육을 통합하여 시행하는데, 2005년 「Kindergarten Act」에서 교육·보육은 반드시 ‘교육적 사업’⁵³⁾이어야 함을 명시하였다. 2006년 이후 교육연구부(Ministry of Education and Research)가 교육·보육 업무를 관장하게 되었다(OECD, 2012).

스웨덴도 1세부터 6세까지 모든 아동을 위한 교육·보육기관이 통합되어 있고, 1996년부터 사회부(department of social affairs)에서 교육부로 업무를 이관해 운영 중이다.

프랑스의 교육·보육서비스 체계는 0-2세 보육은 사회부(Ministry of Social Affairs), 3-5세 유아교육(école maternelle)은 교육부(Ministry of Education) 소관으로 이분화되어 있다. 이는 3-5세 교육은 국가 교육시스템 내에 포함해 주당 24시간(1일 6시간) 무상교육으로 지원하나, 0-2세 보육서비스 이용은 부모가 부담하는 차이와 연관된다. 하지만 모든 가족에 지급되는 수당은 가족수당기금(CNAF, Caisse nationale des allocations familiales)을 통해 통합 운영, 관리됨. 육아휴직급여 역시 수당형태인 ‘직업 활동에 대한 자유선택 보조금’으로 최대 6개월간 지원한다(신윤정, 2009).

호주의 교육·보육서비스 체계는 담당부처는 교육부로 통합되어 있으나, 보육정책은 연방정부에서 추진하고 유아교육은 주정부에서 추진한다. 연방정부는 보육시설을 이용하는 아동의 Child Care Benefit과 Child Care Rebate로 보육비용과 그 외 약간의 운영비를 직접 지원한다. 주 정부는 학교, 유치원 및 일시보육센터(occasional care)와 관련된 정책, 재정 지원과 영유아 보육·교육 서비스에 대한 규칙 및 제정과 집행을 담당한다(김인경 외, 2015).

53) ‘교육적 사업’은 모든 아동에게 ‘놀이와 자기표현의 기회’를 제공하고, ‘가치와 문화를 전달하며’, 사회적, 문화적 공동체에서 살아갈 수 있는 능력과 즐거움을 주는 것을 의미한다(Government of Norway, 2005; Scottish Government, 2013; 김인경 외, 2015 재인용).

이를 위해 우선 이용대상과 내용이 동일함에도 상이한 기준(입소순위, 운영시간, 비용 규정 등)으로 운영 중인 교육·보육서비스 체계를 일원화할 필요가 있다. 나아가 보육·교육서비스 지원과 아이돌봄서비스, 방과후 서비스의 지원기준, 이용 우선순위 등을 체계적으로 통합할 필요가 있음. 또한 서비스 간의 연계가 가능하도록 해 여러 프로그램 이용에 시간 공백이 발생하지 않도록 촘촘한 양육지원체계를 구축해야 할 것이다.

돌봄공백 최소화를 위한 전달체계 이슈에 빠질 수 없는 것은 ‘양질의 서비스’를 제공하는 것이다. 보육기관의 양적 확대, 보육비용 지원 위주에서 ‘보육서비스의 질적 수준 제고’로 정책 패러다임을 전환해야 한다. 양질의 보육서비스는 아동발달에 매우 중요하며, 이것이 담보되어야 취업부모가 믿고 자녀를 맡길 수 있고 부모의 경력단절이 발생하지 않을 것이다. 하지만 양질의 서비스 제공은 상당한 비용이 소요되기 때문에, 현명한 재정투입 전략이 필요하다. 예컨대 아동발달 특성에 따라 세심한 관심과 애착형성이 중요한 영아 시기에는 기관보육이 불가피한 취업부모 자녀 중심으로 지원하고, 또래와의 관계 형성을 통한 사회성 발달이 중요한 유아 시기에는 모든 자녀들이 양질의 서비스를 받을 수 있도록 지원하는 전략이 필요하다. 이런 이유에서 대부분의 OECD 국가들은 전 계층 무상보육 지원은 유아에 한해 1일 4-6시간 정도로 지원하고, 영아에 대한 지원과 유아에 대한 추가적 지원은 취업부모의 자녀에게 제한하는 경향을 보인다(김영미, 2015).

양질의 서비스 제공을 위해서는 어린이집, 유치원 교사의 근무시간 단축과 업무량 축소를 통해 우수한 교사가 지속적으로 근무할 유인을 제공할 필요가 있다. 보·교육서비스의 질을 결정하는 가장 중요한 요소는 아동에게 민감하고 따뜻하게 반응하면서 아동과 아동과의 상호작용을 원활하게 이끄는 교사의 역량이다. 보·교육서비스의 질은 교사 대 아동 비율, 교사의 학력·이직률, 프로그램의 구성, 시설의 안정성 등 구조적인 질(structural quality)과 아동과 교사, 아동과 아동 간의 상호작용인 과정상의 질(process quality)로 구분된다(Blau, 2001; 김인경 외, 2015). 교사가 압박감을 느낄 정도의 과도한 업무량을 책임질 경우 보·교육 수준이 저하됨이 관찰되었다. 교사의 이직률이 높은 기관에서는 개별 아동의 발달단계를 고려한 연속적인 보·교육을 제공하기 어렵다(OECD, 2012).

넷째, 향후 일·가정양립지원정책의 개혁방향 수립, 정책개선과제 및 투입재정규모 설정을 위한 충분한 논의와 합리적 의사결정을 위한 기구 마련이 무엇보다 중요하고 필요

한 과제이다.

일·가정양립 지원의 문제는 단순한 여성정책, 가족정책이 아니라 복지국가의 전략 차원에서 접근해야 한다. 이는 출산을 제고뿐만 아니라, 여성고용 증대, 아동발달 지원(아동 인적자원 향상), 아동가구빈곤 해소, 소득격차·불평등 완화, 양성평등 증진 등 한국사회의 중요한 과제들과 결부되어 있다. 현재 당면한 문제뿐만 아니라, 향후 지속가능성을 담보하기 위한 국가미래전략과도 연결되어 있다. 그동안 일·가정양립지원정책에 관한 결정은 다양한 정책목표와 수단을 아울러 체계적·통합적으로 논의되지 못하고, 기존 담당부처 및 관련 위원회 내에서의 점진적 개선을 통해 정책을 개선하거나, 정치적으로 결정되어 왔다. 무상보육의 경우 총선·대선 시기 정치적으로 결정되었는데, 막대한 재정이 투입되어야 하는 사업임에도 예산마련에 대한 충분한 논의와 준비 없이 급작스럽게 시행되었다. 그 결과 지속적으로 중앙정부와 지자체, 교육청 간 갈등상황, 그로 인한 보육대란이 발생하고 있다⁵⁴⁾. 현재 일·가정양립지원 관련 정책을 논의하기 위한 위원회는 <표 5-15>와 같이 다양하게 존재하나, 한국의 미래 복지국가발전전략 속에 위치시키고자 한다면 사회보장위원회를 현행보다 위상을 높여 그 속에서 논의, 결정될 수 있도록 하는 검토해 볼 수 있다.

<표 5-15> 일·가정양립지원정책 관련 위원회 현황

명칭	근거법령	구성
저출산고령사회위원회	저출산고령사회기본법	위원장: 대통령, 위원: 관계부처 장관, 민간전문가로 구성
양성평등위원회	양성평등기본법	위원장: 국무총리, 부위원장: 여성가족부 장관, 위원으로 구성
보육정책조정위원회	영유아보육법	위원장: 국무조정실장, 위원: 기획재정부, 교육부, 보건복지부, 고용노동부, 여성가족부 차관, 위원으로 구성
사회보장위원회	사회보장기본법	위원장: 국무총리, 부위원장: 기획재정부, 교육부, 보건복지부 장관, 위원: 정부위원, 민간위원으로 구성

54) 매칭사업임에도 불구하고 지자체와의 충분한 협의 없이 정책을 시행한 점, 기관 이용자수의 급증을 예측하지 못하고 충분한 예산을 책정하지 않은 점은 결국 2013년 보육대란을 초래했다. 우여곡절 끝에 2013년 연말 국회 예산 심의를 거치면서 영유아보육료 및 가정양육수당 지원의 국고보조율을 서울시 35%, 다른 지자체 65%로 각 15%포인트 상향 조정했지만, 왜 35%, 65%인지 원칙과 근거도 없고, 이 정도의 분담은 적절하고 충분한지도 알 수 없다. 이후 정부가 영유아보육법 시행령을 개정해(2013. 2. 28.) 만 3세 이상 누리과정 실시에 드는 비용을 지방교육재정교부금법에 따른 보통교부금으로 부담한다고 규정하면서 또 다시 정부-교육청 간 갈등이 발생했다(김영미, 2016b).

저출산·고령사회위원회가 대통령을 위원장으로 가장 높은 위상을 갖고 있는 것으로 보이나 일·가정양립지원정책을 저출산 프레임에 머물게 하는 점에서 한계이다. 양성평등위원회와 사회보장위원회가 국무총리를 위원장으로 하고 있는데, 향후 일·가정양립지원정책을 전체 복지국가, 사회보장 전략 속에서 발전시켜 나가고자 한다면, 그리고 지원대상, 재정조달, 전달체계 등 다양한 측면에서의 개선과제가 다양한 사회관계 부처와의 긴밀한 연계를 통해 이루어져야 함을 감안할 때 현행 위원회를 활용한다면 사회보장위원회가 더 적절한 것으로 보인다.

일·가정양립지원 관련 이슈를 다루고 있는 기본계획들의 현황을 살펴보면, <표 5-16>에 제시된 바와 같이 상당히 많은데, 현재 우리에게 필요한 것은 정책의 열거보다는 ‘선택과 집중’, 정책에 대한 평가와 환류(feedback)를 통해 정책의 실효성을 높이는 것이다. 물론 각 기본계획들마다 고유의 목적과 내용이 존재할 것이나, 일·가정양립지원 정책이 포괄하고 있는 다양한 정책목표와 정책수단들을 아우를 수 있는 통합적인 기본계획을 수립해 선택과 집중을 하는 것이 필요하다.

<표 5-16> 일·가정양립지원 관련 기본계획 현황

명칭	근거법령	내용	수립시기	담당부처
남녀고용평등과 일·가정 양립지원 기본계획 ⁵⁵⁾	남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률	남녀고용평등 실현과 일·가정의 양립에 관한 기본계획 수립. 여성취업의 촉진, 남녀의 평등한 기회보장 및 대우, 동일 가치 노동에 대한 동일 임금 지급의 정착, 여성의 직업능력 개발, 여성 근로자의 모성 보호 등 논의, 제시	1차(1994) 2차(1998) 3차(2003) 4차(2008) 5차(2013)	고용 노동부
양성평등정책 기본계획 ⁵⁶⁾	양성평등기본법	양성평등정책의 기본 목표와 추진방향, 양성평등정책의 추진과제와 추진방법, 양성평등정책 추진과 관련한 재원의 조달 및 운용 방안 등 논의, 제시	1차(2015)	여성 가족부
저출산·고령사회 기본계획	저출산·고령사회 기본법	저출산·고령사회정책의 기본목표와 추진방향, 기간별 주요 추진과제와 그 추진방법, 필요한 재원의 규모와 조달방안 등 논의	1차 2차 3차(2016)	보건 복지부
경력단절여성 등의 경제활동 촉진 기본계획	경력단절여성 등의 경제활동 촉진법	경력단절여성 등의 현황과 전망, 경력단절여성 등의 경제활동 촉진에 관한 주요 시책 논의, 제시 양성평등위원회의 심의를 거침	1차(2010) 2차(2015)	여성 가족부 고용 노동부
건강가정 기본계획	건강가정기본법	가족기능의 강화, 민주적인 가족관계와 양성평등적인 역할분담, 가정친화적인 사회환경의 조성, 가족의 양육·부양 등의 부담완화 대책 등 논의	1차(2006) 2차(2011) 3차(2016)	여성 가족부

정부 차원의 기구뿐만 아니라 민관 거버넌스의 구축 또한 필요하다. 정부 주도의 정책 논의와 결정이 정책의 추진력을 높이는 데는 효과적일 수 있으나, 정책이 제대로 시행되기 위해서는 결국 정책 수요자의 관심과 정책 이해관계자들의 적극적 협조가 무엇보다 중요하다. 근로자의 일·가정양립지원을 위한 고용환경 개선, 출산휴가·육아휴직·유연근무제도 실시, 가족지원을 위한 재원 마련을 위해서는 기업의 협조가 무엇보다 중요하다.

자녀를 양육하는 부모, 어린이집·유치원 교사, 원장, 방과후 서비스를 제공하는 학교, 기관, 담당 인력 등 다양한 이해관계자들의 의견 수렴 또한 중요하다. 기업 내 노사협의회에서 일·가정양립 이슈가 적극적으로 논의될 수 있도록 성별·고용형태별 다양한 근로자들의 참여가 보장될 필요가 있다. 지방정부 차원에서도 거버넌스를 구축하고 활성화하는 것도 필요하다.

55) 1987년 「남녀고용평등법」 제정 이후 수립된 1차, 2차 기본계획의 명칭은 ‘근로여성복지 기본계획’이었음. 3차 기본계획은 ‘남녀고용평등 기본계획’으로 명칭이 변경되었고, 2008년 6월 남녀고용평등법이 「남녀고용평등과 일·가정양립지원에 관한 법률」로 전면 개정된 이후, 4차 기본계획부터 현재의 명칭이 되었다.

56) 「여성발전기본법」을 근거로 ‘여성정책기본계획’이 1차(1997), 2차(2002), 3차(2007-8), 4차(2013)까지 수립되었으나, 2015년 7월 「양성평등기본법」으로 전면 개정된 이후, ‘양성평등기본계획’계획이 수립되기 시작한다.

제 6 장

사회복지재정의 중앙·지방정부간 재정관계 재정립 과제와 방안

제1절 서론

제2절 우리나라 지방재정의 현실

제3절 지방자치단체 사회복지재정 실태와 재정압박 및
정부간 재정관계

제4절 사회복지재정의 정부간 재정관계 재정립과
지속가능한 사회복지재정의 모색

6

사회복지재정의 < 중앙·지방정부간 재정관계 재정립 < 과제와 방안

제1절 서론

일반적으로 국가발전과 더불어 정부의 사회복지기능이 강화되고 총재정지출에서 사회복지재정지출이 차지하는 비율도 높아지는 경향을 보인다. 이는 우리나라도 예외가 아니다. 2008년 이후 최근까지 중앙정부와 지방자치단체의 사회복지재정지출 성장률은 중앙재정과 지방재정의 성장률을 크게 상회하였다(재정부문 간 ‘비대칭적 성장현상’). 이러한 비대칭적 재정성장은 사회·정치적 수요를 감안하더라도 국가재정과 지방재정의 예측 가능성과 유연성을 떨어뜨리고 재정공간을 협소하게 만드는 문제를 초래하였다. 우리나라에서 국가가 사회복지수요를 중요하게 인식하고 재정투입을 강화하게 된 계기는 OECD 가입에 따른 사회복지 관련 최소조건의 이행과 1990년대 후반에 발생한 ‘외환위기’사태이고, 그것이 질과 양 면에서 한 단계 높아진 것은 2008년 후반에 발생한 글로벌 금융위기(global financial crisis)이다. 특히, 2008년 이후 최근까지 대규모 정부 재정을 수반하는 사회복지정책들이 급격히 확대된 점은 주목할 만하다. 여기에는 기초노령연금, 장기요양보험, 근로장려세제(2008), 보육료대상 확대, 민생안정대책(2009), 장애인연금, 행복e음, 4대 보험 정수통합(2010), 영유아보육대상 0~5세 전 계층 지원, 가정양육수당 전 계층 지원(2013), 기초연금제도 실시(2014) 등이 포함된다. 한 가지 간과하지 말아야 할 것은 교육 분야의 사회복지도 같은 시기에 확대되었다는 사실이다. 2010년 선거 이후 시·도별 무상급식(2011년), 누리과정 지원(2012년) 등 교육부문의 보편적 복지프로그램이 증가하면서 교육청 재정이 압박을 받았다(이봉주·우명숙, 2014).

우리나라의 사회복지재정은 중앙정부가 정책을 수립하고 재원조달을 주도하면, 지방자치단체가 비용의 일부를 매칭부담(matching fund) 해서 사업을 집행하는 역할분담 방식으로 운영되고 있다(지방자치단체의 독자적 사회복지사업은 매우 제한적이다). 사

회복지재정의 주된 수단은 국고에 기반을 둔 중앙정부의 국고보조금이고, 여기에 지방자치단체가 일정 비율(금액)의 지방비를 부담하는 운영시스템이 가동되고 있다. 사회복지 국고보조사업은 대부분 정률보조방식으로 운영되며, 서울시를 제외하면 통상 중앙정부(지방자치단체)가 상대적으로 높은(낮은) 비율의 재정 부담을 하는 보조율 체제가 가동되고 있다. 이러한 가운데 근년에 국가적 의무와 책임성이 강한 다수의 대형 사회복지 국고보조사업이 상대적으로 높지 않은 보조율 방식(평균 국고보조율 약 75%)으로 거의 한꺼번에 도입되면서 지방재정에 상당한 부담이 가해졌다. 이와 관련하여 중앙·지방간 ‘적정 재정부담’, ‘적정 보조율’ 관점에서 논란이 제기되었음은 아마도 당연한 일이다. 국가재정의 예산제약을 감안하더라도 대형 보조사업이 단기에 급증하면서 적정 보조율 이하로 지원될 경우 지방재정은 부담을 갖게 되고, 특히 재정적 여유가 없는 지방자치단체들은 재정압박에 직면할 수밖에 없다. 국고보조사업의 경우 법에 의해 다른 사업에 우선해서 지방비를 부담해야 하는데, 자체재원이 부족한 많은 지방자치단체들이 중앙정부의 지방교부세 재원을 활용하여 신설·확대되는 사회복지 국고보조사업의 비용을 분담하였다. 2008년 이후 현재까지 전개되고 있는 사회복지재정의 중앙·지방간 재정관계의 심각한 갈등요인은 다름 아닌 적정 보조율 이하의 재정지원, 단기의 급격한 대상사업 확대, 예산조절이 불가능한 의무적 지방비 부담 이 세 가지이다. 그 이면에 잠복한 또 다른 원인으로는 지방자치단체가 선호하는 복지사업과 중앙정부가 정책적으로 강하게 드라이브하는 복지사업 간에 간극이 있는 점을 지적할 수 있다.

일반적으로 사회복지 국고보조사업은 다른 분야의 국고보조사업(예컨대, 건설·교통, 농림·수산, 환경 등)과 비교할 때 다음의 관점에서 중요한 차별성을 보인다. 첫째, 대인 사회서비스(personal social service)의 특성을 지니면서(보건, 교육의 경우도 일부 유사성을 지님), 특정 수혜자를 대상으로 현금을 제공하는 사업을 다수 포함하는 점이다. 둘째, 상당수 사업이 법령 등에 의한 구체적 수혜자조건으로 인해 지방자치단체가 관련 예산(지방비 부담)을 사실상 1원도 조정할 수 없는 ‘완전 구속성 사업’의 특성을 지니는 점이다.⁵⁷⁾ 셋째, 일반적으로 경제적 효율보다 사회적 형평과 국가최저(national minimum) 수준을 지향까지 내지 원리로 삼고 있는 점이다.

57) 단적인 예로, 기초노령연금(기초연금)의 경우 지역에 거주하는 대상 노인수, 영유아 보육의 경우 지역 내의 대상 영유아수와 기준단가 등에 의해 지방의 부담규모가 결정되는데, 이는 지방자치단체의 입장에서는 통제 불가능 변수(“uncontrollable variables”)에 해당한다(임성일, 2013).

앞으로 사회복지재정이 국민수요를 충족하면서 효과적으로 작동하기 위해서는 무엇보다도 기존 체제와 다르게 사회복지재정의 특성을 반영하는 중앙·지방간 재정관계를 구축하는 것이 중요하다. 이는 재원의 조달방식, 예산운영시스템, 사업관리, 재정 책임성 및 투명성 확보 면에서 기존과 다른 사회복지재정의 특성을 반영하는 정부간 재정관계의 구축을 의미한다. 그 동안 사회복지재정의 특성을 제대로 인식하지 못한 채 SOC투자 등 전통적 국고보조사업 방식으로 대형 사회복지사업을 추진한 결과 중앙·지방정부간에 심각한 갈등이 발생하고 서비스 전달효과가 충실히 나타나지 못하는 현상이 나타났다. 이는 적지 않은 사회적 학습비용을 지불하였는데, 이와 관련된 거시·미시적 사안을 철저히 분석·검토한 다음 그 결과를 향후의 제도 및 효과 개선에 충실히 반영해야 할 것이다.

이와 같은 사실을 인식하면서 이 글은 지방자치단체의 사회복지재정에 초점을 두고 중앙정부와 지방자치단체 간의 재정관계(intergovernmental fiscal relations)를 합리적으로 재정립하는 과정에서 요구되는 과제와 방안에 대해 탐색하고자 한다.

제2절 우리나라 지방재정의 현실

1. 중앙재정과 지방재정의 성장 및 자원배분 상태

1) 재정성장과 GDP

1990년대 이후 최근까지를 살펴보면, 우리나라의 조세수입성장률은 평균적으로 GDP성장률을 상회하였는데, 이는 중앙 및 지방재정의 팽창과 여유 공간을 제공하였다. 국세와 지방세의 소득탄력성이 탄력적(즉, 1보다 큼)이어서 재정이 경제성장의 결실을 충분히 향유하였고, 그 결과 각종 경상·자본지출의 확장적 재정행위가 나타났다⁵⁸⁾. 이는 다른 한편으로 국가와 지방자치단체가 재정을 낭비하고 도덕적 해이(moral hazard)를 범하는 요인이 되었다.

2000년대 초·중반까지는 지방세증가율이 국세증가율을 평균적으로 상회하였으나,

58) 임성일의 연구(2015c)에 의하면 1991~2013년 기간을 대상으로 조세의 소득탄력성(GDP 탄력성)을 측정한 결과 국세와 지방세의 소득탄력성은 각각 1.087, 1.107인 것으로 분석되었다.

글로벌 금융위기 이후 한 동안은 국세증가율이 지방세증가율을 능가하였다. 이러한 가운데 2011~2013년 기간에는 국세와 지방세 수입이 예상보다 크게 떨어져 국가재정과 지방재정의 운영이 큰 어려움을 겪었다. 특히, 국세의 경우 처음으로 실제 세수(결산)가 예산을 밑도는 세수결손현상을 노정하였다.

2) 중앙재정과 지방재정의 재원배분 현황

중앙·지방정부간 재원배분(2016년 예산기준)은 세입 면에서는 중앙재정이 지방재정을 능가하나, 세출 면에서는 2005년 이후 지속적으로 지방재정이 중앙재정을 능가하는 현상이 고착되었다. 2016년 예산에 의하면 세입의 경우 중앙재정 55.1%, 지방재정 44.9%(일반지방재정 34.4%, 교육지방재정 10.5%)의 구조인 반면 지출(재정사용액)의 경우 중앙재정 41.9%, 지방재정 58.1%(일반재정 43.9%, 교육재정 14.2%)로 구조화되고 있다. 세입과 재정사용액 간의 차이는 무엇보다도 중앙정부의 지방재정이전에 기인한다.

국세와 지방세의 세원배분은 지방자치 실시 이후 약 8대 2의 국세편중 기조가 유지되어 오다가 근년에 지방소비세가 확충되면서 지방세 비중이 조금 증가하는 추세에 있다. 지방재정은 지방세보다 중앙정부의 재정이전제도에 의해 주도되는 경향이 뚜렷하다. 2000년대 중·후반부터 재정이전제도 주도체제가 자리를 잡기 시작하였고, 이는 현재 중앙·지방정부간 재정관계의 핵심수단으로서 역할을 수행하고 있다.

<표 6-1> 중앙정부예산 대 지방자치단체예산 비율(2009~2016)

(단위: 억원, %)

구분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
중앙정부	2,174,723	2,259,413	2,355,574	2,486,125	2,636,038	2,746,673	2,862,938	2,957,207
(비율)	(55.1)	(55.5)	(56.0)	(55.5)	(55.9)	(55.9)	(55.7)	(55.1)
지방정부	1,375,449	1,398,565	1,410,393	1,510,950	1,568,887	1,635,793	1,732,590	1,845,825
(비율)	(34.8)	(34.4)	(33.5)	(33.8)	(33.2)	(33.3)	(33.7)	(34.4)
지방교육	400,030	410,954	439,214	477,034	514,496	529,028	543,341	561,349
(비율)	(10.1)	(10.1)	(10.5)	(10.7)	(10.9)	(10.8)	(10.6)	(10.5)

자료: 행정자치부(2015, 2016), 지방자치단체 통합재정 개요.

<표 6-2> 중앙정부와 지방자치단체의 총 재정사용액 비율(2009~2016)

(단위: 억원, %)

구분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
중앙정부	1,327,124	1,362,357	1,373,856	1,460,915	1,525,707	1,579,905	1,668,893	1,722,733
(비율)	(42.9)	(43.7)	(42.8)	(42.8)	(42.6)	(42.3)	(42.5)	(41.9)
지방정부	1,339,061	1,335,584	1,364,800	1,440,069	1,509,667	1,600,229	1,694,590	1,808,523
(비율)	(43.3)	(42.8)	(42.5)	(42.2)	(42.1)	(42.8)	(43.1)	(43.9)
지방교육	427,326	421,205	473,857	509,792	549,625	558,879	563,654	582,628
(비율)	(13.8)	(13.5)	(14.7)	(15.0)	(15.3)	(14.9)	(14.4)	(14.2)

자료: 행정자치부(2015, 2016), 지방자치단체 통합재정 개요.

<표 6-3> 국세 대 지방세 수입비율

(단위: %)

구분	1990	2000	2005	2008	2010	2012	2014	2016
국 세	80.8	81.9	78.0	78.6	78.3	79.0	76.9	77.5
지방세	19.2	18.1	22.0	21.4	21.7	21.0	23.1	22.5

주: 2014년까지는 결산기준, 2016년도는 예산 기준임

자료: 기획재정부, 행정자치부

2. 지방재정의 개요와 주요 현상

1) 2016년도 지방재정 개요: 세입과 세출

2016년도 순계예산에 의하면 지방재정은 총 184.58조원이고, 그것은 자체수입 86.67조원(47.0%; 지방세 64.84조원, 세외수입 21.83조원), 이전수입(지방교부세+국고보조금 등) 74.97조원(40.6%), 보전수입 등 내부거래 19.16조원(10.4%), 지방채 3.77조원(2.0%)으로 구성되어 있다. 세출구조를 보면, 정책사업(자체사업+보조사업)이 전체의 81.7%(150.79조원)를 차지하고, 나머지가 행정운영경비 14.2%(26.13조원), 재무활동 4.2%(7.66조원)로 구성된다. 지방자치단체 유형별로 보면, 광역자치단체가 전체 예산의 35.6%(65.73조원)를 사용하고, 기초자치단체가 64.4%(118.84조원)를 사용하고 있다. 세출 기능별로는 사회복지가 전체의 25.3%(46.60조원)로 가장 많고, 그 다음으로 인력운영(13.2%), 환경보호(9.8%), 일반공공행정(8.3%), 국토 및 지역개발

(6.7%), 농림해양수산(6.4%), 교육(5.8%), 문화 및 관광(4.9%) 등의 순이다.

2) 지방재정의 지출구조 변화

지방재정지출은 최근 구조면에서 큰 변화를 겪고 있는데, 이는 사회복지지출의 급격한 팽창과 비 사회복지지출의 상대적 축소현상으로 대표될 수 있다. 과거 ‘지방SOC지출 대비 지방SOC지출’로 상징되던 지출구조가 최근에는 차츰 ‘사회복지지출 대비 사회복지지출’로 대비되는 구조로 변화 중에 있다. 구체적인 예를 들면, 사회복지비의 경우 2009년 24.1조원(17.6%)이던 것이 2013년 35.0조원(22.3%), 2016년 44.1조원(25.3%)으로 급증한 반면 국토 및 지역개발비의 경우 2009년 14.5조원(10.6%)에서 2013년 12.2조원(7.8%), 2016년 11.5조원(6.7%)으로 크게 줄어들었다.

3) 지방재정의 사회복지지출 급증현상과 재정압박

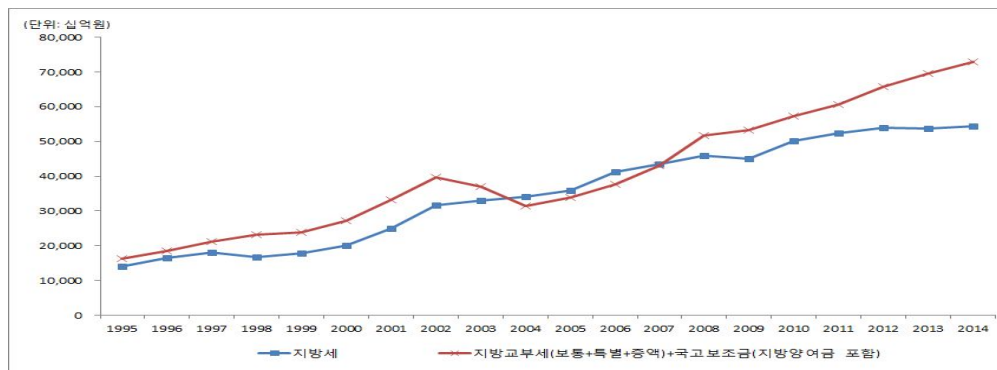
근년에 지방재정에서 사회복지비가 차지하는 비중이 크게 늘어나면서 지방재정에 심각한 부담과 압박이 주어졌는데, 이는 사회복지관련 국고보조사업(국고보조사업, 분권교부세사업)의 급격한 확대와 적정 보조율 이하의 재정지원에 기인한다. 저출산·고령화 등 다양한 사회복지수요에 대응하는 국가시책(정치권·행정부 주도)이 적극적으로 확대되면서 핵심수단인 국고보조사업(지역발전특별회계보조금 포함)이 급팽창한 것이 문제의 핵심 원인이다. 금액을 기준으로 할 때, 사회복지 국고보조사업은 과거 전체 보조사업의 30%대 초반 수준이었으나 근년에 점유비중이 급증하면서 최근에는 50%를 넘어섰고 2016년에는 56%에 이르렀다.

국고보조사업의 확대에 따른 지방의 과도한 매칭부담 증가현상은 지방재정을 압박하는 결정적인 요인으로 작용하였다. 국고보조사업비 증가율이 총 지방예산 증가율의 2배가 넘는 가운데 낮은 국고보조율 요인이 가해지면서 지방비 매칭부담이 급증하였다. 국고보조율(지방부담율)은 2008년 65%(35%)에서 2010년 63%(37%), 2013년 60%(40%)로 점점 낮아졌다. 하지만 2014년부터는 국고보조사업의 증가율이 조금 둔화되는 가운데 국고보조율이 조금씩 상향조정되는 현상이 나타났다(2014년 61.8%, 2015년 64.0%, 2016년 63.8%(행정자치부, 지방자치단체 통합재정개요, 2016)).

4) 지방재정의 이전재정 의존성 심화

지방재정은 자체세입기반이 크게 강화되지 않은 상태에서 이전재원이 지속적으로 증가하는 ‘불균형 세입구조(제원조달체계)’의 심화현상을 겪고 있는데, 이는 과도한 재정 의존성 문제를 비롯하여 다양한 문제를 야기하고 있다. 예를 들어, 2008~2013년 중 평균 증가율을 비교하면, 자체재원이 3.4%인데 비해 지방교부세와 국고보조금은 각각 5.4%, 7.6%인 것으로 파악되었다. 특히, 2000년대 중·후반부터 지방재정이 재정이전 제도(국고보조금, 지방교부세 등) 주도 체제로 전환되면서 조세노력 저하, 도덕적 해이(moral hazard), 연성예산제약(soft budget constraint) 등 재정의 비효율적 운영·관리문제가 나타나고 있다.

[그림 6-1] 지방세수입과 이전재정수입의 연도별 변화 추이(1995~2014)

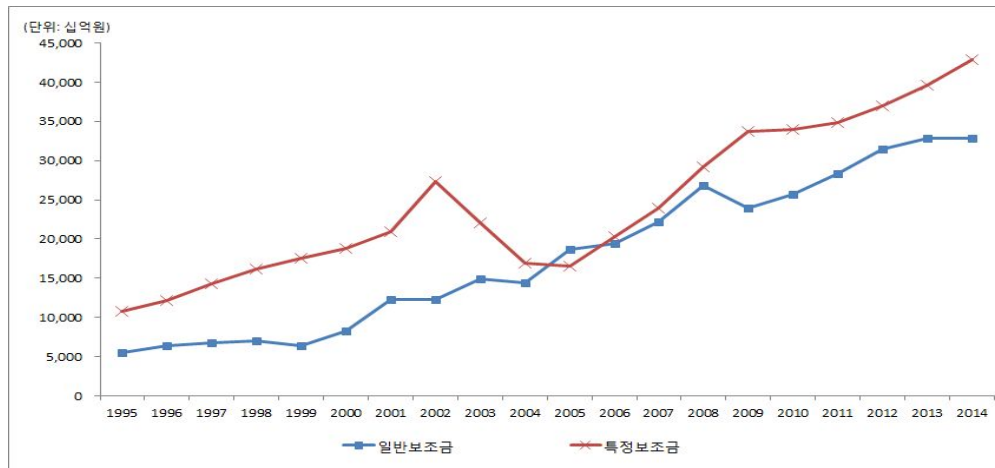


자료: 임성일(2015a). 지방자치 20년의 평가와 과제: 지방재정을 중심으로, 민선지방자치 20년의 회고와 전망, 전국시도지사협의회 주최 세미나 발표 논문.

2008년 이후부터는 재정이전제도 중에서 국고보조금이 지방재정의 주도권을 쥐는 경향이 뚜렷한데, 그 배경에는 사회복지 국고보조사업의 급증현상이 자리한다. 2006년을 기점으로 재정이전제도의 주도권이 지방교부세에서 국고보조금으로 넘어 갔는데, 이는 상당한 중장기 파급효과를 내포하는 지방재정이전제도의 실질적 구조변화로 간주된다. 무엇보다도 특정보조금(specific grant)인 국고보조금이 일반보조금(general grant)인 지방교부세를 능가하는 영향력을 행사하면서 지방재정의 지출권한이 위축되는 현상이 나타났다. 이는 다시 말해서, 지방재정이 자율성을 보장하는 양질의 재정이전

구조로부터 이탈되고 있는 양상을 의미한다. 지방교부세의 경우 국가재정과 지방재정에서 차지하는 위상(비중)이 ‘중장기 축소경향’을 보이고 있고, 국고보조금과 비교한 상대 비중도 줄어드는 추세에 있다. 참고로 2016년 예산(일반회계, 순계기준)에 의하면 지방교부세는 31조 9,527억원(일반회계예산 17.3%)인데 비해 국고보조금은 43조 191억원(23.3%; 시·도비보조 포함)이다.

[그림 6-2] 일반보조금과 특정보조금의 역사적 규모 변화(1995~2014)



주: 일반보조금에는 지방교부세가 포함되고, 특정보조금에는 국고보조금과 지방양여금, 지역발전특별회계 보조금이 포함되었음; 지역상생발전기금과 소방안전교부세는 포함되지 않았음

자료: 임성일(2015a). 지방자치 20년의 평가와 과제: 지방재정을 중심으로, 민선지방자치 20년의 회고와 전망, 전국시도지사협의회 주최 세미나 발표 논문.

5) 낮은 수준의 재정분권(fiscal decentralization)

세입측면에서 보면, 중앙·지방간 세원배분이 국세편중구조를 갖는 동시에 지방자치 단체의 과세권(taxing power)이 크게 제한되어서 전반적으로 세입분권 수준이 낮다. 그리고 지출측면에서 보면, 외형적으로는 지방재정(지방교육재정 포함)이 중앙재정보다 자금을 더 많이 사용하지만, 사업과 자금지출의 의사결정 권한 즉, 지출권한(spending power)이 중앙부처에 의해 기본적으로 제약되고 있어서 세출분권 수준이 낮다. 이러한 사실을 인식할 때, 우리나라의 재정분권은 ‘집권적 분산’ 상태를 유지하는 것으로 간주된다.

6) 종합

현행 지방재정구조는 중앙정부 이전재원 의존도가 높은 상황에서 국가 주도의 세입·세출 결정이 이루어지는 형국이며, 이는 지방자치단체의 자율과 선택 나아가 재정운영의 효율성과 책임성 확보에 장애요인으로 작용한다.

현재의 상황을 요약하면, ①‘자율과 책임’의 자치원리 부 작동, ②낮은 재정분권(세입분권, 세출분권), 지방의 과세권 제한, 지출권한 제약, ③세출구조조정 현상(SOC 중심에서 사회복지 중심으로의 전환)으로 압축될 수 있다. 재정수입이 늘지 않은 상태에서 사회복지지출 등 법적 의무성·구속성 지출수요가 확대되면서 심각한 재정압박현상을 겪고 있는 것이 지방재정의 현주소이자 당면과제이다.

제3절 지방자치단체 사회복지재정 실태와 재정압박 및 정부간 재정관계

1. 지방자치단체 사회복지재정의 실태

1) 사회복지재정의 급격한 확대 경향

우리나라의 사회복지재정은 중앙·지방재정을 막론하고 2008년 이후 급팽창하였으며, 지난 7년(2008~2015) 사이에 2배 이상 급성장하였다(<표 6-4> 참조). 같은 기간 중 중앙재정과 지방재정은 각각 1.5배, 1.4배 증가한 것과 뚜렷이 대비된다. 이러한 비대칭적 재정성장(재정부문별 격차)은 국가재정과 지방재정의 예측 가능성과 유연성을 떨어뜨리고 재정공간을 협소하게 만드는 문제를 초래하였다.

2015년도 국가예산에 의하면 사회복지지출(보건·복지·노동(고용))은 총 162.4조원이며, 이는 중앙재정 115.7조원, 지방재정 46.8조원으로 구성된다. 지방자치단체의 사회복지지출(2015년 예산, 행정자치부 지방자치단체 통합재정 개요 참조) 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 부문은 보육·가족 및 여성(13조 4,884억 원)이고, 그 다음으로 노인·청소년(11조 6,017억 원), 기초생활보장(10조 5,279억 원) 등의 순이다. 각 부문 속에는 다수의 사업들(정책/단위/세부사업/편성목 사업)이 존재하는데, 이들은 통상 인구

가 과소한 농촌형 자치단체(군)보다 특정인구가 밀집한 도시형 자치단체(특히, 자치구)에서 광범위하게 수행되고 있다. 이들 3개 예산부문은 지방자치단체 사회복지분야지출의 80.8%, 그리고 사회복지분야와 보건분야를 합친 사회복지지출의 76.2%를 차지한다. 대체로 말해서, 현재 지방의 사회복지재정이 안고 있는 재원조달문제, 서비스 전달체계의 효율성·효과성 문제, 그리고 정부간 재정관계의 구조적 운영문제는 대체로 이들 분야의 사업과 관련해서 발생하고 있다. 이는 다시 말해서, 사회복지재정이 안고 있는 주요 문제에 대한 해법도 이들 3개 부문에 속하는 사업을 중심으로 모색하는 것이 합리적임을 시사한다.

<표 6-4> 사회복지재정의 중앙·지방재정간 규모변화(2008~2015)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
중앙	금액(조원)	57.4	57.1	66.6	70.9	76.6	99.3	106.4	115.7
	비중(%)	70.9	72.0	69.8	69.9	70.2	70.7	71.4	71.2
지방	금액(조원)	23.55	26.07	28.76	30.47	32.53	37.32	42.50	46.76
	비중(%)	29.1	28.0	30.2	30.1	29.8	29.3	28.6	28.8
합계(조원)		81.0	93.2	95.4	101.4	109.1	136.6	149.0	162.4

주1: 2008~2012년 자료는 김현아(중앙정부와 지방정부간 복지재정부담과 시사점, 2012)에서 인용하였음; 2013~2015년도의 자료 중 지방재정 관련 내용은 각년도 지방자치단체 통합재정 개요(하), 그리고 중앙재정 관련 내용은 각년도 『나라살림』에서 인용하였음.

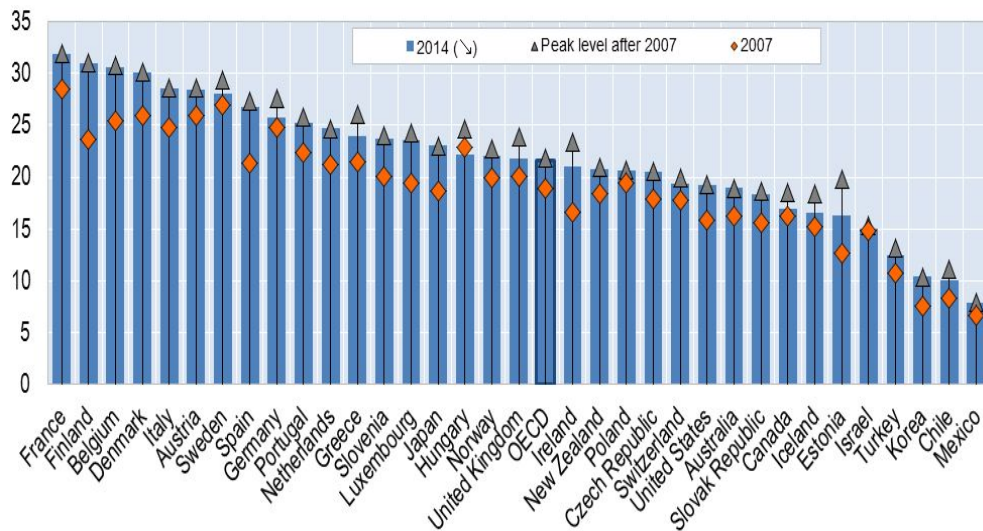
주2: 중앙정부의 경우 2013년 자료는 2008~2012년도와 동일한 기준의 자료를 활용하였음; 하지만 예산분류의 변화로 인해 2014년, 2015년은 각각 보건·복지 기준, 보건·복지·고용 기준에 의한 통계자료임(임성일 2015b에서 재인용)

지방자치단체가 수행하는 사회복지관련 사업 수는 연도별로 150~200개 내외이지만, 그 중에서 국가와 지방의 재정 부담이 크고 사회적 중요성과 파급효과가 큰 사업은 10개 내외이다. 구체적으로 언급하면, 기초생활보장급여, 의료급여 경상보조, 영유아보육료 지원사업, 가정양육수당 지원사업, 기초노령연금, 노인·장애인·정신요양 3개 생활시설, 어린이집운영지원(보육돌봄서비스), 자활지원(자활사업), 장애인관련사업(활동지원, 연금), 국가예방접종 실시 등이 그에 해당한다. 최근 몇 년 동안 중앙정부와 지방자치단체 간에 갈등과 대립양상을 보인 사업들도 대부분 이들이며, 이들 사업은 기본적으로 국고 보조사업 형태로 운영되고 있다.

2) 우리나라 사회복지재정의 국제적 수준: OECD 국가 비교

최근에 사회복지정책과 사업이 급격히 확대되면서 국가재정과 지방재정에 큰 부하가 생겼음에도 불구하고 우리나라의 사회복지지출 수준(GDP 대비)은 OECD 국가 중 최하위권에 속한다([그림 6-3] 참조). 2009년 기준(OECD STAT 2013. 11)으로 GDP 대비 공공사회복지지출(public social expenditure)의 OECD 평균은 22.1%인데 비해 우리나라의 수치는 9.6%에 불과하다. 이에 비해 사회복지지출(공공사회복지지출+법정 민간지출(법정퇴직금, 산전후휴가급여 등); 사회보장위원회(관계부처 합동), 2014 참조)의 OECD 평균은 22.7%이고, 우리나라의 수치는 10.6%이다.

[그림 6-3] GDP 대비 공공사회복지지출(public social expenditure)의 비교(2007, 2014)



주: OECD 국가는 평균적으로 GDP 대비 22%의 금액(재정)을 공공사회복지지출에 사용하고 있는 반면 한국은 9%대 초반 수준임(임성일 2015b에서 재인용)

자료: OECD(2014), OECD Social Expenditure data base
www.oecd.org/social/expenditure.htm.

이러한 현상은 다른 OECD 국가에 비해 우리나라의 사회복지재정 투자가 현저히 낮은 데 기인한다. 이는 근본적으로 사회복지재정 수요에 대한 재정공급능력의 부족과 SOC 등 개발재정수요에 뒤처진 재정우선순위에 그 원인이 있다. 사실, 우리나라에서 사회복지재정에 대한 국가적 관심이 높아진 것은 불과 15년 내외이다. OECD 가입에 따른 사회복지

지 관련 최소조건의 이행과 1990년대 말에 있었던 외환위기를 계기로 사회 안전망(social safety net)에 대한 필요성이 높아졌고, 2008년의 세계금융위기를 전후로 영유아 보육, 연금·보험, 고령자 보호, 근로·고용에 대한 사회·정치적 요구가 고조되었다.

선진국들은 우리보다 훨씬 먼저 고성장, 고소득 수준을 달성하고 사회복지 추구하고 있고, 그 결과 지금의 우리나라와 비교할 수 없는 사회복지 수준을 향유하고 있다. 특히, 대부분의 선진국들이 국가와 지역의 사회기반시설(infrastructure)을 1980년대 이전에 정비 완료한 점은 고도의 사회복지재정 투자를 지속적으로 유지할 수 있는 중요한 여건적 우위로 간주된다. 우리나라는 그동안 의식주 등 사회적 기본수요(basic needs)와 사회기반시설 수요에 대응하는 투자에 전념할 수밖에 없는 상황이었어서 체계적이고 지속적인 사회복지지출의 확장을 도모하기 어려운 기본제약을 안고 있었다.

그러나 우리나라에서도 2000년대 중·후반을 정점으로 SOC투자가 감소하는 추세를 보이고 있어서 앞으로 심각한 경제위기 상황이 발생하지 않는 한 사회복지투자를 위한 재정공간은 과거에 비해 크게 확장될 것으로 전망된다. 사회복지지출 수준(GDP 대비)이 비교적 빠른 속도로 증가할 것이 예상되고, 정부예산에서 사회복지 분야·부문이 차지하는 비중도 계속 증가할 것으로 전망된다.

OECD 국가의 역사적 경향과 현재 상태 그리고 우리나라의 소득수준을 감안하면 우리나라의 사회복지재정은 앞으로 크게 확대될 가능성이 높지만, 그것은 재정의 지속가능성이 담보되는 수준에서 추구되어야 한다. 재정의 지속가능성은 중장기적으로 적정채무와 적정 재정수지를 유지하면서 우리사회의 재정수요를 충족해 나가는 것인데, 이는 무엇보다도 국가경제 성장에 의해 가장 큰 영향을 받는다. 당분간 저성장 기조가 예상되는 현 시점에서 볼 때, 향후 사회복지재정과 비 사회복지재정의 ‘사회적 적정 조합(optimal mix)’을 어떻게 선택할지가 중요한 관심사이다.

3) 지방자치단체의 사회복지재정 조달체계

우리나라의 사회복지재정은 중앙정부가 정책수립과 자원조달을 주도하는 가운데 지방자치단체가 피동적 주체로서 비용의 일부를 부담하고 사업을 집행하는 역할분담체제로 구조화되어 있다. 현재 사회복지재정을 주도하는 제도적 수단은 국고보조금이고, 이를 뒷받침하는 보조적 재원수단은 지방자치단체의 자체수입과 중앙정부의 지방교부세

이다. 지방자치단체의 사회복지재정은 자체재원과 이전재원(중앙정부, 광역단체)에 의해 조달되는데, 이전재원은 국고보조금과 지방교부세(보통교부세)가 핵심적 역할을 수행한다. 자체재원은 지방세, 세외수입(사용료·수수료, 재산매각, 부담금 등)으로 구성되고, 이전재원은 지방교부세(보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세), 국고보조금(지역발전특별회계 포함), 지역상생발전기금, 시·도비보조금, 조정교부금(시·군조정교부금, 자치구 조정교부금)으로 구성된다. 지방자치 실시 이후 중앙정부의 지방재정이전시스템은 지방교부세제도와 국고보조금제도를 중심으로 다양한 제도가 신설·폐지되는 양상을 보여 왔다([그림 6-4] 참조).

[그림 6-4] 지방자치 실시 이후 주요 지방재정이전제도의 변화(1991~2015)

지방재정이전제도				비고
	1991년	2005년	2015년 현재	
I. 지방교부세 계열				
• 보통교부세				일반 형평성
• 특별교부세				특정 효율/형평성
• 분권교부세		(2005~2013)		특정 효율성
• 부동산교부세		(2006~현재)		특정 효율/형평성
• 소방안전교부세			(2015)	특정 효율성
II. 국고보조금 계열				
• 국고보조금				특정 효율성
• 지방양여금	(1991~2004)			특정 효율성
• 국가균형발전특별회계		(2005~2009)		특정 효율성
• 광역·지역발전특별회계			(2010~2014)	특정 효율성
• 지역발전특별회계			(2015)	특정 효율성
III. 기타				
• 지역상생발전기금			(2010~현재)	특정 효율/형평성

주1: “일반”, “특정”은 각각 사용용도가 지정되지 않은 일반보조금(general grants), 사용용도가 정된 특정보조금(specific grants)을 의미함.

주2: 소방안전교부세(2015년 도입)는 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 20%를 재원으로 지방의 소방안전시설 확충, 안전관리 강화 등에 소요되는 재원을 보전하는데 목적이 있음.

자료: 임성일(2015a). 지방자치 20년의 평가와 과제: 지방재정을 중심으로, 민선지방자치 20년의 회고와 전망, 전국시도지사협의회 주최 세미나 발표 논문.

국고보조금은 사회복지 관련부처(보건복지부, 고용노동부, 여성가족부 등)가 주도하며, 보건복지부의 국고보조금이 규모와 비중 면에서 가장 크고 핵심 역할을 수행한다. 2016년 예산기준으로 보건복지부의 국고보조금은 258,171억원으로 전체 국고보조금(460,434억원)의 56.1%를 차지하여 압도적인 비중을 차지하고 있고, 그 다음이 환경부 9.6%(44,080억원), 국토교통부 9.5%(43,720억원), 농림축산식품부 9.0%(41,546억원), 문화체육관광부 3.7%(16,883억원)등의 순으로 파악된다(행정자치부, 지방자치단체 통합재정개요, 2016). 보건복지부의 사회복지 관련예산은 2008년 이후 최근까지 약 2배 증가하였고, 그 대부분은 국고보조사업 예산이다.

국고보조금은 사업의 용도가 엄격히 정해진 특정보조금(specific grant)으로 대부분 국고지원에 대응하여 지방자치단체가 총사업비의 일정비율을 분담하는 정률보조금(matching grant) 방식으로 운영된다. 경제이론에 의하면 국고보조금은 소득효과와 가격효과를 유발한다. 국가가 부담하는 비율을 기준보조율(또는 국고보조율)이라고 하는데, 기본적으로 “보조금의 관리에 관한 법률”과 기획재정부장관의 지침에 의해 결정된다(임성일, 2012). 이와 같은 법적·제도적 특성으로 인해 지방자치단체들은 국고보조사업의 대상사업 선정을 비롯하여 기준보조율, 운영방식 등 주요 의사결정과정에 참여하지 못하고 영향력을 행사하지 못하고 있다(사회복지 국고보조사업의 경우 더욱 그러하다). 현재 지방자치단체는 보조사업의 대상과 범위와 지출규모를 조절할 수 있는 권한을 갖지 못하거나 매우 제한된 권한을 갖고 있고, 많은 경우 보조사업의 단가와 수량(수혜자)이 외부적으로 정해져 기계적으로 관련예산(지방비 부담)을 편성하는 실정이다.

지방교부세(특히, 보통교부세)는 배분공식에 의해 자금이 배분되며, 지방자치단체가 자금을 자율적으로 사용할 수 있는 일반보조금(general grant)이다. 지방교부세는 지방자치단체가 세입의 규모를 통제할 수는 없으나 지출은 임의로 통제할 수 있는 자율적 재원에 해당한다. 현재 자치단체별 교부세 배분금액을 산정하는 과정에서 사회복지 재정 수요가 반영되고 있는데, 이는 자금산정을 위한 과정과 기법일 뿐 지방자치단체가 해당 금액을 사회복지재정수요의 충족에 사용해야 할 의무는 없다. 하지만 현실적으로 많은 지방자치단체들이 재정력이 취약한 관계로 자체재원에 더해 지방교부세 재원을 국고보조사업의 지방비 부담 재원으로 활용하고 있음을 감안하면 지방교부세가 사회복지재정에 기여하는 것은 부인할 수 없는 사실이다.

지방교부세는 재정이전시스템의 핵심으로 지방자치단체에 대한 재정지원기능(행정서

비스의 전국최저(최소) 수준(national minimum) 유지에 필요한 기본재원 보장)과 지방자치단체 간에 존재하는 수평적 재정격차를 조정하는 형평화 기능을 수행한다. 이는 다시 말해서, 지방교부세가 지역 간에 존재하는 재정력(과세능력)과 행정비용 격차를 조정하여 재정 및 사회적 공평을 구현하는 기능을 수행하고 있음을 의미한다. 이론적으로 지방교부세는 수혜단체에 소득효과(income effect)를 유발하여 경상경비의 충당은 물론 자본지출을 통한 지역경제 활성화에도 기여한다.

우리나라의 지방교부세는 수직적 재정조정제도로서 매년 정부의 예산 사정(여건)에 의해 결정되지 않고, 특정재원(내국세의 일정비율)과 결부되어 예산이 편성된다. 국가별로 일반보조금(지방교부세)의 운영방식이 다른데, 수직적 조정에 치중하는 나라가 있는가 하면 수평적 조정에 치중하거나 양자 혼합방식을 취하는 나라도 있다. 자금배분에 있어서도 지방자치단체의 재정능력에 기반을 두는 국가(예: 캐나다)가 있는가 하면 재정수요와 재정능력을 모두 고려하는 국가(예: 한국, 일본, 호주)도 있다(<표 6-5> 참조). 근년에 다수 사회복지 보조사업이 차등보조율제도를 적극적으로 실시하면서 사실상 국고보조금이 지방교부세의 재정형평화 기능을 능가하는 현상이 관측되고 있다.

<표 6-5> 지방재정 조정제도의 유형

구분	수직적 조정		수직·수평 혼합제도	수평적 조정
	제도(법규)	예산조치		
재정력 기반형	캐나다	-	-	독일
수요·재정력 혼합 기반형	호주, 일본	영국, 중국, 미국	스웨덴, 스위스	덴마크, 독일
수요 기반형	-	-	-	-

주: “제도(법규)”는 국세의 일정 비율 등을 의미하고, 미국의 경우는 과거(1972~1985)에 실시된 세입분여제도(Revenue Sharing)를 의미함; 스웨덴의 경우는 2005년 이후, 독일의 경우 실질적으로는 재정능력 중심이나 형식적으로는 재정의 수요와 수입을 비교함.

자료: 동경대학출판회(東京大學出版會)(2014), 지전신수, 지방재정론(持田信樹, 地方財政論).

그 외에 지방채가 일부 사회복지시설의 건설재원으로 사용되지만, 그 비중은 미미하다. 이상의 내용을 종합하면, 우리나라 사회복지재정의 정부간 재정관계는 재정이전금제도가 하나의 큰 축을 형성하는 가운데 지방세 등이 보완적 역할을 하는 구조를 형성하고 있다. 따라서 향후 사회복지재정이 효율성과 효과성 그리고 형평성과 책임성을 충실히 이행하려면 재정이전제도를 중심으로 정부간 재정관계를 합리적으로 재조정하는 것이 매우 중요하다.

<표 6-6> 지방자치단체의 사회복지재정 조달체계

구분	주요 항목		재원	지방 자율성	중요성/ 연계성
I. 자체 재원	지방세		지방세	●	●
	세외수입		세외수입	●	●
II. 이전 재원	지방교 부세	보통교부세	내국세 18.3%(총액 97/100)	●	●
		특별교부세	내국세 18.3%(총액 3/100)	■	△
		부동산교부세	종합부동산세 100%	●	●
		소방안전 교부세	담배부과 개별소비세 수입 20%	■	△
	조정교 부금	시·군 조정 교부금	광역시·도세 총액 및 지방소비세 27% 해당금액	●	●
		자치구 조정교부금	특별·광역시 보통세 일부	●	●
	보조금	국고보조금	정부예산(국고) 일부	△	●
		시도비보조금	시·도 예산 일부	△	●
		지역발전특별 회계	국세수입 일부(주세 등) 등	■ △	■
	지역상 생발전 기금		수도권 지방소비세수입 35%	●	△
III. 지방채	직접·간접차입, 국내·국외차입		공공자금관리기금, 지역 개발기금, 민간자금 등	■	△

주: ●, ■, △ 표시는 각각 높음, 보통, 낮음을 의미하며, 두 개의 기호 표시가 동시에 있는 경우는 사업의 유형에 따라 수준 차이가 있음을 의미함. '지방 자율성'은 사회복지재정의 해당재원 활용이 지방의 입장에서 자율적인지의 정도를 측정하는 것이고, '중요성/연계성'은 특정재원이 사회복지재정의 재원으로서 얼마나 중요하고 상호 연계성을 지니는 지를 의미함.

자료: 임성일(2013). 우리나라 중앙지방정부간 재정관계 재정립, 저스티스(Justice), 통권 134호.; 임성일 외(2015). 지방자치단체 재정관계능력 도출 및 평가, 정부용역 보고서.

4) 국고보조사업 주도의 지방자치단체 사회복지재정

현재 지방자치단체가 수행하는 사업은 크게 지방이 임의로 수행하는 자체사업과 국가 정책에 의해 중앙정부가 자금을 지원하고 지방자치단체가 매칭부담(정액, 100% 지원 경우도 있음)을 하는 보조사업으로 구분되는데, 후자가 압도적으로 많다. 지방자치단체가 직접 주도하는 사회복지재정사업은 규모가 작고 재정영향이 제한적인데, 그 예로는 청소년수련관, 경로당, 희망근로, 다문화가정 지원, 출산장려금, 사회복지시설 신축사업 등이 있다. 그럼에도 불구하고 이들은 근년에 가중된 국고보조사업의 부담에 더해 지방자치단체의 사회복지비 부담을 증가시키는 요인으로 작용하였다('한계효과' 발생).

2016년도(2015년도 예산)에 의하면, 지방자치단체 사업 중 사회복지예산사업의 경우 매우 높은 국고보조사업 의존도(91.1%(91.4%)가 국고보조사업 형태로 추진)를 보이는데 비해 환경보호 36.0%(36.3%), 수송 및 교통 26.7%(25.8%), 국토 및 지역개발 34.6%(34.4%), 문화 및 관광 46.4% 분야는 국고보조사업이 아닌 자체사업 위주로 추진되고 있다(행정자치부, 지방자치단체 통합재정개요, 2016). 사회복지 분야 중에서도 기초생활보장과 보육·가족 및 여성 부문에 속하는 사업은 거의 대부분 국고보조사업으로 수행되고 있다.

지방의 사회복지지출이 대부분 국고보조사업으로 수행되고 있는 현실 상황을 고려할 때, 이를 둘러싼 중앙·지방간 재정관계는 당분간 국고보조금제도를 중심으로 형성되는 정부간 역할 및 역학관계의 합리적 조정에 중점을 두어야 할 것이다. 다만 중·장기적으로는 국고보조금제도를 넘어 보다 광범위한 관점과 시야에서 사회복지재정의 정부간 재정관계의 재정립을 모색해야 할 필요성이 있다.

<표 6-7> 지방재정 지출 분야별 보조사업 비율(주요 국고보조사업 분야, 2015)

분야 부문	계(A)	정책사업 보조사업 (B)	정책사업 자체사업 (C)	행정 운영 경비	재무활동 (D)	B/A	C/A	D/A
환경보호	170,868	62,008	101,788	—	7,072	36.29	59.57	4.14
사회복지	440,629	402,611	36,289	—	1,729	91.37	8.24	0.39
기초생활 보장	105,279	103,371	1,676	—	231	98.19	1.59	0.22
취약계층 지원	57,547	50,307	7,082	—	158	87.42	12.31	0.27
보육·가족·여성	116,017	109,324	6,484	—	209	94.23	5.59	0.18
노인 청소년	134,884	122,958	11,599	—	327	91.16	8.60	0.24
노동	6,792	4,116	2,648	—	28	60.60	38.99	0.41
보훈	2,782	758	2,023	—	—	27.25	72.72	—
주택	12,640	8,507	3,569	—	563	67.30	28.24	4.45
사회복지일반	4,689	3,268	1,207	—	213	69.70	25.74	4.54
보건	26,935	19,023	7,723	—	190	70.63	28.67	0.71
보건의료	25,935	18,374	7,464	—	96	70.85	28.78	0.37
식품의약품안전	1,001	648	259	—	94	64.74	25.87	9.39
농림해양수산	114,575	85,311	27,933	—	1,330	74.46	24.38	1.16
수송 및 교통	156,332	40,304	99,367	—	16,662	25.78	63.56	10.66
국토 및 지역개발	114,570	39,393	66,539	—	8,637	34.38	58.08	7.54

주: 행정자치부의 '2015년도 지방자치단체 통합재정개요'를 토대로 계산하였음;

자료: 임성일(2015b), 사회복지재정의 중앙·지방간 재정관계 재정립, 사회복지관련학회 연합학술대회, 기획논문 발표 자료, 재인용.

2. 사회복지재정지출의 급격한 확대와 지방재정의 압박문제

1) 사회복지 재정지출의 급격한 확대와 지방재정압박현상

지난 몇 년간 정부와 국회는 재정에 큰 부담을 수반하는 대형 사회복지정책을 추진하였는데, 사회적 중요성과 시의성에도 불구하고 국가재정의 단·중기 감당능력을 충분히 고려하지 못한 채 급진적으로 추진된 관계로 많은 부작용과 문제를 노정하였다. 사회복지정책이 단기에 급진적으로 추진된 것은 사회복지재정의 성장률이 국가재정과 지방재정의 성장률을 크게 앞서는 사실이 단적으로 말해준다. 지방재정을 예로 들면, 2008~2013년 기간 중 사회복지비가 주도하는 국고보조사업비 증가율(7.2%)이 총 지방예산 증가율(3.3%)의 2배를 넘었다(행정자치부 자료).

국가적으로 사회복지정책과 사업이 급격히 확대되는 과정에서 불행히도 지방자치단체는 정책결정에서 철저히 소외되었고 예측과 준비(재정적 여력 조정)할 겨를도 없이 일방적으로 사업의 수행을 강요받고 그에 따르는 재정 부담을 안았다. 사업의 규모가 워낙 커데다 적정 보조율 이하의 국고보조가 이루어지면서 각 지방자치단체가 의무적으로 부담해야 하는 지방비는 눈덩이처럼 불어났고, 급기야 일부 지방자치단체는 심각한 재정 압박(fiscal pressure) 상황에 처하였다. 재정의 압박 강도는 지방자치단체 수준별, 단체별로 차이가 있지만 그 중에서도 자치구가 가장 큰 압박을 받았다. 그 이유는 자치구는 시와 군에 비해 자체수입을 확보할 수 있는 재정수단이 매우 제한된 데다(지방세목이 2개 밖에 없음), 지출기능이 사회복지와 대인서비스에 크게 치중하는 재정구조를 갖고 있기 때문이다(임성일, 2011).

최근 몇 년간 관측된 지방자치단체의 재정압박현상은 자체의 재정관리 부족에 기인한 것이 아니고 국가의 정책드라이브에 기인한 점에서 과거의 재정압박현상과 다르다. 2008년 이후 새로 도입되거나 확장된 사회복지 국고보조사업들은 일반 보조사업과 달리 지방자치단체가 재정부담의 규모와 수혜대상 그 어느 것도 임의로 조절하거나 통제할 수 없는 대규모 의무적 지출(mandatory expenditure)예산을 수반하는 점에서 과거와 상이하다(임성일, 2011). 예를 들어, 도로 등 각종 자본투자 보조사업은 예산이 부족할 경우 규모와 내용(도로 연장, 시설 면적·규모·내장 등)을 조절하여 사업을 할 수 있지만, 현금급부와 대인서비스의 특성을 지니는 사회복지 국고보조사업은 법령이 정하는 인구특

성(장애인, 노인, 영유아, 급식아동 등 특정 수혜자)과 직결되어 예산조절이 사실상 불가능하다. 특히, 다른 지방재정 분야와 달리 사회복지지출은 전체 사업의 90% 이상이 국고 보조사업으로 구성된 사업운영체계를 갖고 있어서 보조사업의 확대(기존 사업의 경비부담 상향조정 포함)는 구조적으로 지방의 추가적 비용부담을 초래할 수밖에 없다.

3. 사회복지재정의 정부간 재정관계 실태와 정책적 함의

1) 사회복지재정의 정부간 재정관계 실태

(1) 사회복지재정의 정부간 재정관계 현황

일반적으로 정부간 재정관계는 정부간 관계(intergovernmental relations)의 큰 틀 속에서 중앙·지방정부간의 사무배분과 재원배분 두 현상을 중심으로 양자 간에 형성되는 권한 및 역학관계로 규정된다. 여기에서 “권한 및 역학관계”는 법적 권한과 의무적 측면, 재정기능 측면, 감시·감독·통제 측면, 협력적·협상적 관계 측면, 갈등관계 측면 등 다면성을 내포한다(임성일, 2013). Wright(1988)에 의하면 정부간 관계는 크게 보아 협력적(Coordinate), 중첩적(Overlapping), 내포적(Inclusive) 관계의 세 유형으로 구분되는데⁵⁹⁾, 우리나라의 중앙·지방정부간 관계는 중첩적이면서 내포적인 상태에 있는 것으로 간주된다. 정부간 재정관계에 초점을 둘 경우 지방재정의 강한 보조금 의존경향을 인식하면 우리나라의 정부간 재정관계는 위계질서(hierarchy)가 내재하는 내포적 관계로 간주된다.

지상악언(池上岳彦)(2015)는 정부간 재정관계의 기본개념으로 집권과 분권, 집중과 분산, 융합과 분리의 개념을 제시하고 있는데(池上岳彦 편, 2015, 160~162), 이러한 개념정의에 따르면 일본과 한국은 “집권적 분산시스템”의 정부간 재정관계를 형성하고 있다(神野直彦 外, 2014; 池上岳彦 편, 2015, 160). 지방재정의 지출비중이 중앙정부 지출 비중을 능가하지만, 의사결정권한이 중앙정부에 집중되고 중앙정부로부터 많은 규제와 제약을 받고 있는 현실이 그것을 뒷받침한다. 사회복지재정부문에도 집권적 분산시스템

59) 협력적 관계는 중앙·지방간에 기능 중첩이 없고 상호 독립성과 자율성이 보장될 때 형성되고, 중첩적 관계는 중앙·지방간에 기능 중첩이 있고 상호 의존적일 때, 그리고 내포적 관계는 지방정부가 중앙정부에 의존하며 중앙·지방간에 수직적 위계관계가 존재할 때 성립한다(Wright, 1988).

이 적용되고 있다. 그것은 사회보험과 연금을 제외한 대부분의 사회복지지출이 국고보조사업 형태로 추진되어 지방이 중앙보다 더 많은 재정을 사용하지만 보조사업의 지출 권한을 중앙정부가 갖고 있는 사실이 말해 준다.

사무배분문제를 논외로 하고 재정에만 초점을 둘 경우 중앙·지방간 재정관계는 세입, 세출, 재정관리·감독의 세 측면을 중심으로 형성되고 있다⁶⁰⁾. 세입부문에서의 정부간 재정관계는 조세제도와 재정이전제도가 양대 축을 이루는 가운데 채무재정(지방채)이 보완적 요소로 작용한다. 조세제도는 세원배분(국세와 지방세 배분)과 과세권 및 조세자율성(tax autonomy)이 핵심을 이루고, 재정이전제도는 지방의 자율성을 보장하는 일반보조금과 자율성을 허용하지 않는 특정보조금의 적정조합이 관건이 된다. 아울러 보조금제도에 있어서는 일반보조금의 재원조달방식과 배분공식의 개발·활용, 특정보조금의 주요 의사결정사항(대상사업 기획 및 선정, 보조율, 기타 주요 운영·관리조건)과 재원의 안정성 및 예측성이 정부간 재정관계를 규정하는 판단기준이 된다.

지방채의 경우 발행과 관리를 완전히 지방의 자율에 맡기는 것으로부터 중앙정부가 거시·미시적으로 엄격히 관리하는 형태(지방채발행 자체를 허용하지 않는 경우도 있음)에 이르는 양 극단 사이의 일정 수준에서 정부간 재정관계가 형성된다. 지방채부문에서의 중앙·지방간 재정관계는 기본적으로 감시·감독·통제관계로 규정되며, 그것은 지방채발행제도(총액한도제도)의 운영과정에서 중앙정부가 주도적으로 관련규정과 업무지침을 제시하고, 이행 여부를 점검하고 관리하기 때문이다(임성일, 2013).

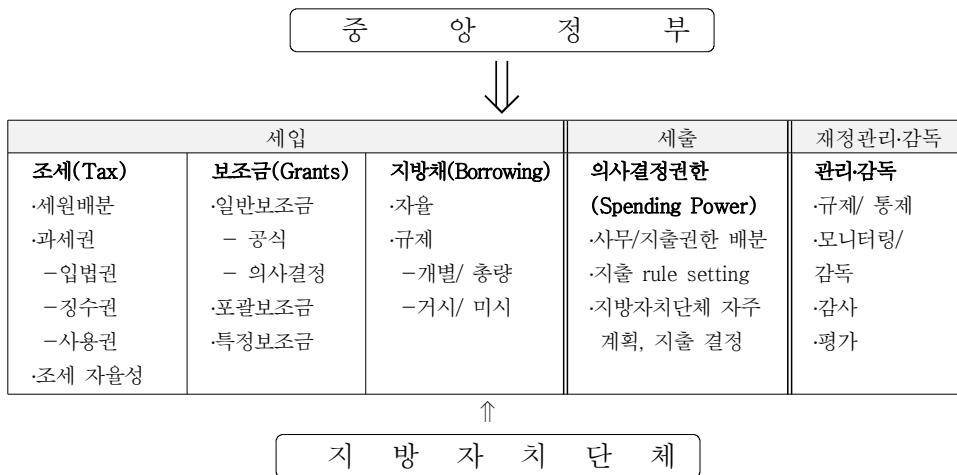
이와 같은 정부간 재정관계의 내용을 인식할 때, 우리나라 지방사회복지재정의 정부간 재정관계의 기축은 재정이전제도(보조금제도)인 것으로 파악된다. 지방세나 세외수입이 국고보조금의 대응자금 재원으로 사용되고 있지만, 지방사회복지재정을 주도해 나가는 역할을 하는 것은 아니다. 현행 지방세 중에서 목적세 등의 형태로 사회복지재정과 직접 연계되는 세목은 존재하지 않는다. 현실적으로 지방세의 과세권과 조세자율성이 크게 제한된 상태에서 이를 통해 사회복지재정에 필요한 추가재원을 조달할 수 있는 재정공간은 사실상 부재하다. 따라서 지방세 및 세외수입과 연계된 사회복지재정의 정부간 재정관계는 매우 제한적 범위에서 형성되고 있다.

60) 사회복지사무의 권한 및 책임이 국가와 지방자치단체 간에 중첩되는 현상이 나타나는데, 이는 복지실현에 있어서 법적 갈등을 유발하고 경우에 따라서는 책임회피의 근거가 되는 문제를 발생시킨다(고제이 외, 2014).

세출부문의 정부간재정관계는 지출규모와 지출권한을 중심으로 형성되며, 그 핵심은 누가 얼마만큼의 지출권한을 확보하는지의 내용(재정의 집권·분권)에 달려 있다. 현행 정부간 재정관계(사회복지재정 포함)가 ‘집권적 분산시스템’의 특성을 지니는 만큼 지방의 지출권한과 각종 의사결정권한은 법령과 중앙정부에 집중되어 있다. 지방이 중앙보다 재정을 더 많이 사용하고 있지만, 어떤 의미에서 세입분권보다 세출분권이 더 취약한 것이 현재의 지방재정 상태이다(임성일, 2015a).

세입·세출 외에 재정의 거시·미시적 관리·감독과 정부간 협의조정의 영역에서도 정부간 재정관계가 형성되고 있다. 여기에는 예산·회계·재정 법령·지침(규제 및 통제 수준), 국가·지방재정 관리제도(재정관리제도의 다양성, 엄격성, 통제성 수준), 감사(감사 기구, 감사대상, 감사빈도) 등의 요소들이 중요한 역할을 담당한다. 사회복지재정 또한 다른 분야와 마찬가지로 중앙정부의 거시·미시적 관리·감독을 받으며, 특히 국고보조사업의 경우 각종 규제와 함께 주기적으로 평가를 받고 있다.

[그림 6-5] 정부간 재정관계(일반분야 및 사회복지분야)



<표 6-8> 우리나라의 일반적 정부간 재정관계와 사회복지재정 부문

관계 형성 분야			정부간 재정관계 핵심요인	사회복지재정 관련	
I. 기능 및 사무배분			· 중앙-지방간 사무배분 적정성 · 광역단체-기초단체간 업무배분 적정성	· 국가사무·자치사무 구분 불명확 · 국가-광역-기초단체간 사무중복 · 협력적 사무책임 불명확	
II. 재정	1. 수입 (세입)	조세		· 국세·지방세 세원배분 · 과세권(taxing power) · 조세자율성(tax autonomy)	· 특정 세목의 사회복지재정 재원연계 없음 · 과세권, 조세자율성 기능 취약
		세외수입		· 징수대상, 요율 자율성 · 세외수입관련 법규·규제·감독	· 특정 세외수입항목 사회복지재정 재원연계 없음
		보조금	일반 보조금	· 재원, 배분공식(formula) 설계 및 활용	· 지방교부세 등 간접재원 활용 · 사회복지수요 반영 다소 취약
			특정 보조금	· 대상사업 기획 및 선정 · 국고보조율(기준보조율) 설정 · 법적 의무성 강도 · 재원 안정성 및 예측성 · 기타 보조사업 관련 주요 의사결정	· 사회복지 국고보조사업 핵심적 역할 － 법령 및 중앙정부 주도, 지방 자치단체 비용분담과 사무수행 － 대상사업(범위), 보조율, 재원 안정성, 핵심조건 문제존재
		채무재정		· 완전 자율성 · 거시·미시 통제, 규제	· 일부 사회복지시설 건설 재원수단
	2. 지출 (세출)	지출권한		· 지출권한(spending power) 부여 수준	· 사회복지재정 지출권한 및 각종 의사결정 중앙정부 집권
		사업기획·관리 의사결정		· 지방자치단체 실시 사업(자체/보조사업)의 기획·관리 의사결정 권한	· 중앙정부 주도의 기획·관리 및 의사결정 · 지방의사결정 대상 큰 제한
	3. 기타 －관리·감독－협업·조정	예산·회계·재정 법령·지침 등		· 규제 및 통제의 강도	· 다른 분야와 동일한 규제, 통제
		국가/지방재정관리제도		· 재정관리제도의 다양성, 엄격성, 통제성 수준	· 다른 분야와 동일: 다양하고 엄격한 재정관리
		감사		· 감사기구(단일, 중첩성 등), 감사대상, 감사빈도 등	· 다른 분야와 동일한 감사

자료: 임성일(2015b). 사회복지재정의 중앙-지방간 재정관계 재정립, 사회복지관련학회 연합학술대회, 기획논문 발표자료; 임성일(2015c). 사회복지재정의 중앙-지방간 재정관계 재정립과 지속가능성 모색, 국회예산정책처 주최 세미나 발표논문.

제4절 사회복지재정의 정부간 재정관계 재정립과 지속가능한 사회복지재정의 모색⁶¹⁾

1. 미래의 바람직한 사회복지재정의 정부간 재정관계 정립

1) 서론

여기서는 일반적 정부간 재정관계의 틀 속에서 사회복지재정 고유의 특성(다른 분야의 재정지출과 본질적으로 다른 특성)을 반영하는 사회복지재정의 정부간 재정관계 구축을 모색하고자 한다. 이러한 시도의 목적과 접근의 핵심은 사회복지재정지출이 비사회복지재정지출(건설·교통, 농림·수산, 환경 분야 등의 각종 투자지출)과 본질적으로 다른 특성 차이를 분명히 인식하고 그것을 제도와 정책에 합리적으로 반영하고자 하는 데 있다. 이와 관련하여 사회복지재정지출이 비사회복지재정지출과 본질적으로 다른 특성 차이에 대해 구체적으로 언급하면 다음과 같다.

첫째, 사회복지재정지출은 대인사회서비스(personal social service)의 특성을 지니고 있다. 이는 재정지출이 이루어질 때 누가 지출의 직접적인 수혜자인지를 정확히 파악할 수가 있고, 또한 수혜자에게 정확히 서비스가 제공되어야 재정지출의 성과가 이루어질 수 있음을 의미한다(수혜자 파악문제(identification issue)와 직접적 서비스 연계성). 이러한 특성은 불특정 다수의 국민에게 서비스를 제공하는 도로·교량·공원 등 SOC 투자분야나 기타 투자지출과 성격을 달리하는 것이다.

둘째, 사회복지재정지출은 다른 재정분야와 달리 특정 수혜자를 대상으로 현금 급부를 제공하는 특성을 지니고 있다.

셋째, 사회복지 국고보조사업의 상당수가 인구 및 인구특성과 연계되어 있어서 관련 예산(특히, 지방비 부담)을 사실상 조정할 수 없는 ‘완전 구속성’ 사업의 특성을 지닌다.

넷째, 사회복지 국고보조사업의 상당수가 경제적 효율보다 사회적 형평과 국가최저(national minimum) 수준을 지향가치 내지 원리로 삼고 있는 점에서 다른 분야의 국

61) 4절과 5절에서 다루어지는 내용은 임성일의 글(“사회복지재정의 중앙·지방간 재정관계 재정립과 지속가능성 모색”, 국회예산정책처 주최 세미나 발표논문, 2015c)을 기본적으로 원용하면서 일부 보완한 것임을 밝혀둔다.

고보조사업과 중요한 특성 차이를 보인다.

이와 같은 특성을 인식하면서 지금부터는 향후 사회복지재정의 정부간 재정관계를 재구축하는 방향에 대해 기술하고자 한다.

2) 미래의 바람직한 사회복지재정의 정부간 재정관계 정립

(1) 보조금제도(재정이전제도)와 조세제도의 조합

사회복지재정의 정부간 재정관계는 보조금제도(재정이전제도)를 중심으로 하면서 조세제도가 보완적 기능을 하는 방향으로 구축되는 것이 바람직하다. 일반적으로 재원과 사업의 연계방식은 크게 조세와 보조금 방식으로 구분되는데, 각국에서 관측되는 일반적인 정부간 재정관계는 ‘조세-보조금 혼합(tax-grants mix)’방식을 토대로 특정 재원조달수단에 편중(예컨대, 조세 편중, 보조금 편중, 보조금 중에서도 일반보조금 편중, 특정보조금 편중 등)하는 형태가 구조화되고 있다. OECD 국가의 사례를 보면, 사회복지재정은 조세와 직접 연계하는 방식보다 조세수입을 재원으로 하는 보조금 방식을 적극적으로 사용하는 경향이 있다(OECD, 2014).

만일 조세제도가 기축을 이룰 경우 국세와 지방세의 특정세목(또는 세목 풀(pool))을 사회복지재원으로 연계시켜야 하는데(예컨대, 사회복지세, 사회복지 공동세 등), 이는 재정운영의 효율성이나 사회복지재정의 성장가능성 측면에서 바람직하지 않다. 다만, 증가하는 사회복지재정을 충당하기 위해 한시적으로 특정세목(예컨대, 소비과세 세목, 소득과세 세목)의 세율인상(즉, 증세)과 사회복지재정을 연계시키는 접근은 합리성이 있다. 예를 들면, 일본이 근년에 사회보장재원을 확보하기 위해 소비세의 인상을 단행한 것이 그에 해당한다.

최근의 세계적 추세를 보면 소득과세보다는 소비과세와 사회복지재정을 연계시키는 접근이 보다 보편적인 경향으로 간주된다. 소비과세를 사회복지재정과 연계시킬 경우 재원조달의 보편성과 용이성을 확보할 수 있는 장점이 있는 반면 역진적 재원조달과 경기침체유발 가능성의 단점이 있다. 조세부문에서 지방자치단체의 과세권과 조세자율성을 확대해 주는 접근은 사회복지재정의 정부간 재정관계의 개선에 도움이 되는데, 그 이유는 추가적인 세수확보가 가능해지고 이를 사회복지재정에 활용할 수 있는 재정공간이 생겨나기 때문이다.

하지만 지방세 강화는 사회복지재정의 관점에서 반드시 바람직한 것만은 아니다. 그 이유는 지방세 강화가 지방교부세 등 중앙정부 이전재정의 기반을 약화시켜 다수 자치단체(특히, 재정취약단체)의 사회복지재정 재원을 침식할 가능성이 높기 때문이다. 서울과 수도권의 일부 지방자치단체(지방교부세 불교부단체)를 제외한 전국의 대부분 자치단체들이 사회복지 국고보조사업의 지방비 부담비용을 자체재원보다 지방교부세에 더 많이 의존하여 조달하고 있는 현실이 그것을 뒷받침해 준다. 이러한 상황에서 지방세가 강화될 경우 재정력이 상대적으로 풍부한 여유단체의 매칭여력은 증가하는 반면 지방교부세 파이 축소로 인해 재정취약단체의 매칭여력은 약화될 가능성이 있다.

(2) 재정이전시스템의 조정: 질과 양의 강화

사회복지재정의 바람직한 정부간 재정관계 구축을 위해서는 재정이전시스템의 질과 양의 강화가 반드시 필요하고 중요하다. 일반적으로 국민소득이 상대적으로 높은 국가일수록 일반보조금(포괄보조금 포함)을 적극적으로 운영하는 경향이 있고, 국민소득이 상대적으로 낮은 국가일수록 특정보조금을 적극적으로 운영하는 경향이 있다. 선진국의 경험을 보면 과거에는 특정보조금제도를 중심으로 사회복지재정사업을 운영하였으나, 국가사무나 국가최저(최소)수준(national minimum)에 해당하는 사회복지사업이 일정 수준에서 충족이 된 이후부터는 일반보조금(포괄보조금)을 적극적으로 활용하는 체제 전환을 하였다.

우리나라의 현실 상황을 직시하면, 현재 운영 중인 국가 책임성이 강한 의무적 대형 사회복지 국고보조사업은 당분간 국고보조사업(특정보조금)의 형태로 추진될 수밖에 없을 것으로 예상된다. 그 이유는 사업의 특성(국가 최저·표준서비스) 상 지방이 보조사업의 단가와 물량(대상사업 범위)을 통제·조절할 경우 지역간 사회복지 격차문제가 발생하기 때문이다. 따라서 단기적으로 지방사회복지재정을 둘러싼 정부간 재정관계의 관건은 사회복지 국고보조사업에 대한 정부간 재정관계를 어떤 형태로 개선할지에 달려 있다.

이와 관련하여 주요 개선사항에 반드시 포함되어야 할 것으로는 사회복지 국고보조사업의 지방 자율성 강화, 사전·사후적 중앙·지방간 협력적 관계 형성, 국고보조사업을 둘러싼 중앙·지방간 갈등 소지(대상사업 선정, 기준보조율 등) 최소화, 보조사업의 유형화 및 기준보조율체계 단순화, 차등보조율제도의 단계적 완화 및 폐지, 보조사업의 주요 사항 입법화, 국고보조사업의 가버넌스 체제 구축(독립적 보조금위원회 설치·운영) 등이

있다. 특히, 영유아보육 관련 보조사업, 기초연금 등 기존 사회복지 국고보조사업의 ‘저보조율’체제를 합리적으로 조정하는 등 사회복지 국고보조사업의 보조율체계 전반을 종합적으로 재점검하는 것이 매우 중요하다.

그리고 현재 보조사업의 가격과 수량이 전 자치단체에 걸쳐 일률적으로 결정되는 방식에 대해 증장기적(또는 점진적)으로 가격(단가)부분을 지방의 자율성에 맡기는 접근(다양화 접근)을 취할 필요가 있다. 예를 들면, 영유아보육사업의 경우 수혜대상자에 지급되는 금액(보조사업 단가)을 일정 범위 내에서 지방자치단체가 예산 상태를 감안하여 조절할 수 있는 여지를 제공하는 것이다. 이러한 접근을 취할 경우 한편으로 과도한 법적·의무적 경비부담으로 인해 발생하는 지방재정압박을 완화해 주는 효과가 나타나는 반면, 또 다른 한편으로 지역간 복지격차현상과 복지수혜 인구이동현상이 나타날 가능성이 있다. 그런데 중요한 사실은 이와 같은 접근이 차츰 자리를 잡아 나갈 경우 사회복지 재정분야에서 포괄보조금(block grant)제도가 활성화될 수 있는 가능성이 생겨날 수 있다는 점이다.

중기적으로 우리나라의 사회복지재정은 중기적으로 국고보조금제도와 포괄보조금제도의 병행체제를 유지하는 것이 바람직하다. 포괄보조금은 국가와 지방자치단체가 넓은 범위에서 상호 이해관계를 갖는 사회복지사업을 대상으로 운영의 자율성과 책임성을 동시에 부여하는 것인데, 일정한 여건과 전제조건이 충족될 때 비로소 제도적 효과가 나타날 수 있다. 경제이론에 의하면 일정한 여건과 전제조건이 충족을 전제로 할 때 사회복지, 건강, 교육부문은 정부간 재정관계에 있어서 특정보조금보다 포괄보조금의 형태로 운영하는 것이 합리적이다. 다만, 우리나라는 아직 그러한 여건과 전제조건을 충족하고 있는 상태에 이르지 못한 것으로 판단된다. 대부분의 지방자치단체가 기본적 사회복지 사업을 수행하면서도 재정압박에 시달리는 현 단계에서 사회복지 포괄보조금을 도입할 경우 재정의 효율성과 책임성이 크게 저하될 가능성이 크다.

재정분권의 강화 차원에서 일반적으로 제시되는 일반보조금 강화와 지방의 지출권한에 대한 중앙정부의 대폭적인 규제완화 정책은 사회복지재정에 관한 한 아직은 그 시기가 도래하지 않은 것 같다. 보편적 사회복지, 기초(기본) 사회복지 영역과 사업이 적극적으로 추진되는 상황(단계)에서는 중앙정부가 주도하는 재정이전시스템의 작동은 필수 불가결하다.

(3) 지방교부세제도의 적정 활용

앞서 언급한 바와 같이, 지방교부세 자금이 현실적으로 지방사회복지재정의 실질적 재원으로 활용되고 있음을 인식할 때 다음과 같은 정책방안을 검토할 필요가 있다. 기준 재정수요 산정 시 지역의 사회복지수요가 실질적으로 반영될 수 있도록 배분공식을 재구조화하는 동시에 기준재정수요 산정 과정에서 사회복지 국고보조사업비용(지방비 부담비용)의 일부를 반영하는 방안도 다각도에서 검토할 필요가 있다. 지방교부세는 지방 사회복지재정과 일대일로 연계된 재원은 아니지만, 대부분의 지방자치단체들이 지방교부세 재원으로 사회복지지출을 충당하고 있음을 인식할 때 동 제도의 합리적 개선은 정부간 재정관계에 있어서 중요한 의미가 있다.

그리고 사회복지대상자가 밀집한 자치구에 대해 특별·광역시와 자치구 간의 재정조정 제도인 조정교부금제도를 근본적으로 개편하는 동시에 지방교부세제도가 자치구 재정과 연계성을 가질 수 있는 대안을 모색할 필요가 있다.

지방교부세제도는 지금까지 도시형 자치단체보다 농촌형 자치단체에 상대적으로 유리한 방향으로 운영된 면이 없지 않았는데, 사회복지재정을 우선시하는 시대 환경의 변화를 고려하여 제도의 운영기조를 변화시킬 필요가 있다. SOC 등 물리적 자본투자와 일반행정서비스가 지방재정수요를 주도하던 시대에는 인구, 공무원, 면적, 각종 시설특성 변수 등이 기준재정수요 산정에 중요한 역할을 하였지만, 사회복지재정이 주도하는 시대에는 인구와 인구특성 변수가 기준재정수요 산정에 있어서 중추적인 역할을 담당하는 것이 바람직하다.

(4) 지방채 제도의 활용

지방채의 경우 현재와 같이 지방채 발행 총액한도의 범위 내에서(또는 지방채 발행제도의 변화추이를 보면서) 일부 사회복지시설투자의 재원으로 활용될 수 있다. 지방채부문에서의 정부간 재정관계는 사회복지지출 분야와 다른 재정지출 분야 간에 큰 특성 차이를 반영할 여지나 필요성은 없는 것으로 인식된다. 다만, 사회복지시설 중에서도 보편적 복지와 관련이 있으면서 세대간 형평성(intergenerational equity) 이슈를 충분히 수용할 수 있는 대상에 대하여는 지방채 수단을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 예컨대, 영유아보육시설과 같이 현재 세대와 미래 세대가 사회적 형평을 유지할 수 있는 복지사업에 대하여는 지방채를 보다 적극적으로 활용할 수 있다.

(5) 지방자치단체의 재정지출권한 강화

재정지출권한 부문에서의 사회복지재정의 정부간 재정관계는 거시적 재정분권의 기초와 맥을 같이 하는 것이 바람직하다. 일반적으로 지출분권의 강화는 법령과 중앙정부에 의한 과도한 지방의무를 크게 완화하고, 각종 정부간 재정규제를 완화해줌으로써 지방자치단체의 지출권한을 확대해 주는 데 중점이 주어진다. 제도적 측면에서 지출분권의 관건은 보조금제도의 개혁에 있고, 부차적으로 각종 예산·재정관리제도(지방채발행제도, 투자심사제도, 예산편성 가이드라인 등)의 개선을 필요로 한다. 이는 사회복지사업의 기획·관리 및 의사결정을 중앙정부가 지방자치단체와 긴밀히 협의·조정하는 제도적, 행태적 변화를 요구한다.

재정지출권한의 자율성은 대부분 국고보조사업과 관련되는데, 여기에는 대상사업 선정 및 확대, 기준보조율, 재원 안정성, 기타 핵심 운영조건 등이 포함된다.

(6) 협력적 재정관계 형성

재정의 관리·감독, 협의·조정 부문에서 사회복지재정의 정부간 재정관계 또한 거시적 재정분권의 기초와 맥을 같이 하는 것이 바람직하다. 구체적으로 재정분권 강화 차원에서 규제 및 통제 수준을 완화하고 감사제도를 개선해야 한다.

(7) 기타

대형 사회복지 국고보조사업을 중심으로 한 적극적인 차등보조율제도의 적용, 광역자치단체와 기초자치단체 간 사회복지재정 분담(시·도비 보조금), 사회보장제도 사전협의·조정제도, 자치구 조정교부금 등 실질적으로 중앙·지방정부간 재정관계에 영향을 미치는 사안들에 대하여도 향후 종합적 점검이 필요하다. 특히, 차등보조율제도는 그 목적과 취지에도 불구하고 국고보조금제도와 지방교부세제도의 본원적 기능과 재정효과를 왜곡하는 문제점을 내포하여 중장기 지속 가능성에 도전을 받고 있다. 아울러 차등보조율제도와 지방교부세(보통교부세)의 재정형평화 기능 간에 연계성이 없어 국가재정자원의 효율성 및 형평성 구현에 문제가 노정된다. 사회복지재정의 주된 역할주체로 부상한 자치구의 재원조달 및 행정관리 문제에 대해 가버넌스 차원에서 종합적 개선방안이 제시되어야 한다(보통교부세와 자치구 조정교부금 간의 거시·미시적 연계성 부족문제, 시·군과 다른 자치구 특성반영 문제).

<표 6-9> 사회복지재정의 정부간 재정관계 재정립

관계 형성 분야			정부간 재정관계 핵심요인	사회복지재정 관계 정립방향
I. 기능 및 사무배분			·중앙-지방간 사무배분 적정성 ·광역-기초단체간 사무배분 적정성	·국가사무·자치사무 구분 명확화 ·국가-광역-기초단체간 사무중복 차단 ·상호 협력사무 책임 명확화
II. 재정	1. 수입 (세입)	조세	·국세·지방세 세원배분 ·과세권(taxing power) ·조세자율성(tax autonomy)	·특정 세목의 재원연계 공동세 방식 가능; 목적세도입은 효율성·효과성 낮음 ·특정세목(예: 부가가치세, 소득세)의 일시적 재원연계(증세) ·재정분권 차원에서 과세권과 조세자율성 제고 편승
		세외수입	·징수대상, 효율 자율성 ·세외수입관련 법규·규제감독	·특정 세외수입항목 재원연계(한시적, one time) ·지방의 효율 자율화 강화 편승
		보조금	일반 보조금	·재원, 배분공식(formula) 설계 및 활용 ·배분공식 객관성 확보(사회복지 재정수요, 국고보조수요 반영) ·포괄보조금(block grant) 도입
			특정 보조금	·사회복지 국고보조사업의 지방 자율성 강화, 사전사후적 중앙·지방간 협력적 관계 형성 및 협의 조율 ·차등보조율제도 폐지 ·보조사업의 주요 사항 입법화 ·독립적 보조금위원회 설치·운영
		채무재정	·완전 자율성 ·거시·미시 통제, 규제	·일부 사회복지시설 재원수단
	2. 지출	지출권한	·지출권한(spending power) 부여 수준	·사회복지재정의 지방분권 강화
		사업기획·관리의사결정	·지방자치단체 실시 사업(자체/보조사업)의 기획·관리의사결정 권한	·사회복지사업의 기획·관리의사결정 협의, 지방 권한 강화
	3. 기타 -관라감독 -협의조정	예산·회계·재정 법령·지침 등	·규제 및 통제의 강도	·재정분권 강화 차원에서의 규제 및 통제 수준 완화
		국가/지방 재정관리제도	·재정관리제도의 다양성, 엄격성, 통제성 수준	·재정분권 강화 차원에서의 규제 및 통제 수준 완화
		감사	·감사기구(단일, 중첩성 등), 감사대상, 감사빈도 등	·재정분권 강화를 감안한 감사 실시

자료: 임성일(2015b). 사회복지재정의 중앙·지방간 재정관계 재정립, 사회복지관련학회 연합학술대회, 기획논문 발표자료.; 임성일(2015c). 사회복지재정의 중앙·지방간 재정관계 재정립과 지속가능성 모색, 국회예산정책처 주최 세미나 발표논문.

3) 사회복지재정 가버넌스 구조개선: 협력적 관계 구축

앞으로는 지방재정에 심각한 영향을 미치는 사회복지 국가정책과 보조사업의 신설·확대·변화가 있을 경우 중앙정부와 지방자치단체가 상호 수평적 협력관계에서 사전(계획 및 의사결정 단계)에 협의 조절할 수 있는 법적, 제도적 장치가 마련되어야 한다. 그동안 보조사업의 정책결정 과정에서 사업수행 및 비용분담 주체인 지방이 배제되고, 지방재정의 여건과 역량에 대한 종합적 고려가 없이 사업 확대 등 일방적인 의사결정이 이루어진 결과 지방재정의 유연성이 약화되고 재정압박이 초래되었는데(임성일, 2012, 2013), 이러한 운영체제는 중장기 지속가능성을 담보할 수 없다.

국가재정의 구조상 현 상태에서는 중앙정부가 사회복지재정을 주도할 수밖에 없지만, 국가재정자원의 효율성과 효과성 측면을 고려한다면 가능한 빠른 시일 내에 중앙정부와 지방자치단체 간에 협력적 가버넌스체제를 구축해야 한다. 이는 국가 차원의 사회복지 정책과 재원조달 및 분담 등 중요한 의사결정 과정에 중앙과 지방이 함께 머리를 맞대고 협의 조절하는 시스템을 구축하는 것을 의미한다. 여기에는 사회복지 국고보조사업의 기준보조율 설정, 차등보조율제도의 운영, 보조사업의 신설 및 확대 등 지방재정에 파급 효과가 크고 사회적으로 중요한 영향과 의미를 갖는 사안들이 모두 포함된다. 아울러 실질적이고 강도 있는 협의·조정을 도출하기 위해서는 행정부 주도 협의체, 국회 주도 협의체, 행정부와 국회를 포괄하는 협의체 등 명실상부한 국가(중앙 및 지방정부) 의사결정 주체들의 구성체가 탄생해야 할 것이다.

사회복지재정의 중앙·지방정부간 가버넌스체제를 개선하는 과정에서는 다음의 과제들에 도전하고 적절한 해법을 발견해야 한다(임성일, 2012, 2013). 그것은 ①독립적 심의기구(가칭 ‘보조금 위원회’) 신설(중앙과 지방, 국민의 입장을 객관적으로 반영하면서 국고보조사업의 주요 의사결정을 담당함), ②주요 국고보조사업의 기준보조율 등 핵심 보조사업 조건의 법제화, ③지방의 의무지출을 수반하는 사회복지 재정사업(보조사업)의 신설·확대에 대한 지방재정영향(부담)평가 및 평가결과에 따른 국가의 적절한 비용부담 제도화, ④지방자치단체 수준별(시·도, 시·군·구) 기준재정수요 산정방식 개선이다.

2. 지속가능한 사회복지재정의 모색

1) 사회복지재정의 향후 전망

일반적으로 국가의 발전과 더불어 사회복지재정은 지속적으로 늘어나는데, 이는 특히 경제성장이 계속해서 잠재성장률을 넘어설 경우 더 큰 탄력을 받게 된다. 경제성장과 소득향상이 진행되면서 사회적으로 보편적 복지는 물론 다양한 복지서비스에 대한 수요가 증가하고, 국가는 그것을 충족하는 것을 최대의 책무 중 하나로 인식한다. 문제는 앞으로 우리나라의 중장기 경제성장 경로와 추이에 대해 누구도 속단할 수 없는 상황에서 이러한 현상을 우리 사회가 어떻게 적절히 대처할 것인가이다. 이와 관련하여 우리보다 먼저 복지국가의 길을 걸었던 선진국의 경험과 우리나라의 몇 가지 정형화된 사실(stylized fact)을 토대로 실마리를 풀어볼 수 있을 것 같다.

선진국의 경험을 보면, 1인당 소득이 3만 불을 넘어선 이후 지속적으로 연평균 4% 이상의 경제성장을 달성하는 것은 매우 어렵다는 사실이다(이는 현재 1인당 소득 3만 불에 근접한 우리에게 시사하는 바가 크다). 우리 경제는 앞으로 연평균 성장률 3~4% 내외에서 등락할 가능성이 크고, 따라서 중장기적으로 지속가능한 재정은 이러한 틀 안에서 재정제도와 전략을 강구해야 한다.

사회복지지출의 확대 필요성은 정치·사회적 공감을 얻을 수 있지만, 그 실천한계는 중·장기적으로 재정이 감내할 수 있는 재정역량 즉, 국가재정의 지속가능성 한계이다. 재정의 지속가능성은 국민이 필요로 하는 공공서비스 수요를 적정한 채무와 재정수지를 유지하면서 합리적 수준(질·양)으로 충족시켜 줄 수 있는 재정 상태를 의미한다. 하지만 이러한 개념을 실천적으로 정의하고 실제 재정운영 상황에 적용하기는 매우 어려운데, 그것은 ①국가재정수요의 크기를 산정하고 우선순위를 결정하는 문제, ②재정수요를 지원하는 미래 재원조달역량의 크기를 측정하는 문제, ③재정의 지속가능성 여부를 판단하는 적정 채무와 적정 재정수지의 수준을 객관적으로 도출하는 문제의 어려움 때문이다.

그러나 이러한 어려움에도 불구하고 그것을 대체로 측정하고 판단할 수 있는 바로미터(barometer) 내지 기준을 국민경제 성장 즉, GDP 성장 수준에서 발견할 수 있다. 경제성장은 재정의 수입역량을 추정하는 기반인 동시에 선진국의 경험사례 등에 힘입어 재정수요의 크기와 우선순위를 추정하는 기반이 된다. 경제성장에 대한 정보와 더불어

반드시 필요한 것은 소득과 자산의 사회적 불평등에 대한 현재 상태에 대한 파악과 미래 전망이다. 그것은 앞으로 사회복지지출이 주도할 재정시스템에서는 사회의 경제적 불평등 상태에 따라 사회보험, 공적 부조, 사회서비스 전체와 관련되는 사회복지프로그램의 구조와 내용 및 관련 비용이 크게 달라지기 때문이다. 이는 보편적 공공서비스와 선별적 공공서비스의 적정 조합, 중앙정부와 지방자치단체 간의 차별화된 사회복지서비스 제공 등 여러 면에서 큰 영향을 미칠 것이다.

사회복지지출이 국가적으로 매우 중요하고 국민의 재정수요 가운데 최우선 순위에 있는 것은 분명하다. 과거 수십 년 동안 재정지출의 최우선 순위이자 가장 큰 비중을 차지 하였던 사회기반시설(SOC 등)과 같은 물리적 인프라에 대한 재정투자수요는 사실상 충족되었고, 향후에는 일부 신규투자수요와 기존투자의 유지·관리비용이 주된 지출수요로 예상된다. 이러한 상황 전망은 만일 경제가 크게 나빠지지 않는다면 앞으로 사회복지지출에 사용될 재정여력이 한층 더 강화될 수 있음을 의미한다.

선진국의 사례를 보면, 국가재정지출 가운데 물리적 인프라와 같은 자본투자지출의 비중은 전체 지출의 10~20%에 불과하다. 일본은 1990년대 초반에 과거 30%대 초반까지 높았던 투자적 지출 중심구조로부터 탈피하였고(일본의 1인당 국민소득이 3만 불을 넘어선 것은 1992년임(31,014달러, World Bank)), 최근에는 투자적 지출이 지방재정에서 차지하는 비중은 10% 대 초반에 불과하다(池上岳彦 편, 2015). 이와 비슷한 현상은 영국 사례에서도 파악되는데, 전체 지방재정에서 자본지출을 다루는 자본재정(capital financing)이 차지하는 비중은 매년 10~15% 수준에 불과하다. 이와 같은 사실을 인식할 때, 앞으로 우리나라의 재정지출은 자본투자지출은 점점 줄어듦과 사회복지지출과 같은 대인사회서비스는 점점 늘어나는 구조로 변화될 것이 거의 확실하다(이는 당위성 측면과 예측성 측면에서 그러하다).

거시 총량적 관점에서 향후 사회복지재정의 지속가능성이 담보될 수 있는 최대한의 범위(재정확장 공간)는 다음에 의해 결정될 것으로 예상된다. 구체적으로, 경제성장에 따른 재정과잉(수입) 확대, 중앙 및 지방의 투자지출 감소에 따른 재정여력, 국가의 채무재정(debt financing)과 재정수지의 한계와 적정 수준에 대한 합리적 가정이 미래의 사회복지재정공간을 결정하는 핵심 요인이 될 것이다. 이들의 총합은 사회복지재정의 최대치이며, 상식적으로 볼 때 그 중 일부는 비 사회복지분야의 신규수요 충당을 위해 할당해야 할 것이다.

앞으로 사회복지재정이 확장될 수 있는 범위와 가능성에 대한 예측은 경제성장의 중장기 경향을 포함하여 다음의 변수와 관련된 경로 및 추정을 통해 구체화될 수 있을 것이다(이 부분은 이 글의 범위를 넘어서는 것으로 간주한다). ①중장기 경제성장 경향과 추정, ②재정의 경제성장 탄력성(GDP elasticity) 추정, ③국가 및 지역 SOC 감소추세(투자지출 감소추세)를 반영하는 재정여유 공간 추정, ④사회복지분야 외의 추가 재정수요 증가요인(교육, 국방 등)에 대한 가정과 추정, ⑤적정 채무와 재정수지에 대한 중장기 정책기조 설정, ⑥조세제도, 조세정책, 조세행정에 대한 중장기 전망 요인이다.

2) 보편적 복지, 선별적 복지 이슈

최근 우리사회에서 큰 논쟁의 대상이 되고 있는 소위 ‘보편적 복지, 선별적 복지’ 문제는 세계 공통의 기본적 공공서비스(사회복지)를 제외하면 사실상 ‘상대적 개념의 단기 시야 충돌’로 보인다. 사실, 양자는 시대와 상황에 따라 그 대상과 내용을 달리할 수 있는 것이다. 예컨대, 과거에는 초등학교교육이 국민의 기초교육서비스로서 보편적 서비스의 대상이었지만, 지금은 여기에 유아교육이 포함된다. 극단적으로 고소득 사회에 진입할 경우 대학교육이 보편적 서비스에 포함될 수도 있을 것이다. 영유아 보육의 경우에도 3~5세가 보편적 복지의 대상이 될 수도 있고, 0~5세가 그 대상이 될 수도 있는데, 이는 특정 사회가 재정이 감내하는 범위에서 시대와 상황에 따라 취할 수 있는 사회적 선택(social choice)에 해당한다.

공공서비스 중에서 보편적, 선별적 서비스를 구분하는 것은 개인의 경제적 상태(소득과 자산의 상태)에 따라 서비스를 차등화하거나 비용부담을 차등화하는 것이다. 우리사회가 지나치게 ‘보편적 복지와 선별적 복지’의 논쟁에 함몰되어 사회복지재정이 중장기적으로 지향해야 할 틀과 착실한 단계적 계획과 전략을 상실해서는 안된다. 어떤 면에서 최근 보편적 복지와 선별적 복지 논란이 된 재정사업이 전체 사회복지재정에서 차지하는 비중보다 영유아보육의 대상범위 확대(누리사업 등)와 같은 이슈가 훨씬 큰 재정적 비중을 차지한다⁶²⁾. 이러한 관점에서 보면 보편적·선별적 복지논쟁보다 보편적 복지의

62) 물론 영유아보육이 보편적 복지의 대상인지에 대하여는 상이한 견해가 있을 수 있지만, 분명한 사실은 영유아가 부모의 부속물이 아니고 사회적으로 양육될 권리를 갖고 사회전체가 그 권리를 보장해 주어야 하는 대상으로 인식될 때 보편적 복지의 대상이 될 수 있다(池上岳彦, 2015, 281).

범위와 속도를 급격히 변화시키는 것이 재정에 큰 부담을 주고 재정운영 질서를 왜곡시키고 있음을 냉철히 판단해야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 앞으로 우리사회가 도전해야 할 중요한 과제 중 하나가 보편적 사회복지서비스와 선별적 사회복지서비스의 적절한 조합을 모색하는 것이다. 일반적으로 소득이나 자산 등 경제적 역량과 관계없이 모든 국민(또는 특정 인구 전체)에게 제공되는 보편적 서비스에는 기초교육, 보건의료, 보육, 돌봄서비스와 같은 광의의 대인사회서비스, 연금, 고용보험, 상해수당, 실업수당 등 각종 사회보험으로 대표되는 사회보장급부, 도로, 공원, 상하수도, 방범, 소방, 국토보전 등의 생활환경정비 등이 포함된다(이들은 생활기반을 지탱하는 공동체기능을 담당함). 이에 비해 생활조건이 불리한 사람을 대상으로 제공되는 것은 선별적 서비스로서 계층간 소득재분배 기능을 한다. 예를 들어, 빈곤세대에 대한 생활보호와 취학지원 등의 공적부조와 고용지원 등이 이에 해당한다(池上岳彦, 2015, 281).

제 7 장

저성장·고용불안의 시대 사회보장제도 합리성 확보를 위한 과제

제1절 서론

제2절 우리나라 사회보장제도 운영체계와 재원구조

제3절 국제비교를 통한 사회보장지출 전망과

사회보장체계의 구조적 취약성

제4절 저성장·고용불안의 시대 사회보장제도 합리성

확보를 위한 과제

7

저성장·고용불안의 시대 < 사회보장제도 합리성 확보를 위한 < 과제

제1절 서론

무상보육, 무상급식, 보육대란, 기초연금, 복지지출 구조조정 vs. 증세, 선별적 복지와 보편적 복지 등은 근래 들어 방송이나 언론에서 가장 자주 등장하는 용어들로, 행정은 물론 정치, 경제 등 우리 사회전반의 중심이 바로 복지에 있다고 해도 과언이 아니다. 복지는 이미 우리 사회와 국정의 핵심이 되어 있으며, 달리 말하면 현대 사회에서 복지는 정치, 경제는 물론 관련 법제도 등 모든 영역에서 불가결한 요소가 되고 있다는 것이다.

이처럼 현대 사회에서 복지의 본질에 부응하는 최적의 복지실현과 제도의 타당성이 도모되어야 함은 당연한 요청임에도 불구하고, 우리의 복지실태는 복지가 곳곳에서 갈등과 분쟁의 가장 큰 원인이 되고 있는 것이 현실이다. 이것은 그 이면에 항상 재정문제가 놓여있기 때문이다. 여기서 재정의 문제라 함은 결국 사회보장 또는 복지가 정치 공학적 전략문구처럼 ‘무상’이나 ‘공짜점심’이 아니라 항상 지출과 부담 그리고 혜택의 배분상태에 관계되어 있다는 것이다. 특히 얼마 전 정부의 우회지원으로 봉합된 듯 보이는 보육대란이나 현재 진행 중에 있는 청년수당·배당 문제와 같이 복지지출의 책임과 권한을 둘러싼 중앙과 지방간의 갈등은 복지와 재정의 문제를 적나라하게 보여주는 사례라 할 수 있다.

인구고령화의 위협이 점차 가시화됨과 동시에 인공지능으로 대표되는 4차 산업혁명의 잠재적 부작용—즉, 수년 내 기술이 일자리를 없애고 승자독식구조와 부의 편중이 심화되는 반면 정부 수입기반이 축소될 수 있는 상황에 대한 정확한 현안 인식과 미래 정책수요 진단에 기초한 합리적 사회보장정책의 수행은 무엇보다 중요한 문제이다. 즉, 전체 국가차원에서 현행 사회보장체계 전반에 대한 점검과 함께 제도 효과성을 높이기 위한 정책적 대안 마련을 요구하는 것이며, 이는 곧 수입과 지출 양 측면에서의 조정까지 고려해야 하는 문제이다.

이에 본고에서는 현재 우리나라 사회보장 재정현황을 살펴보고 미래 전망에 기초하여 향후 고령사회에서의 제도적 합리성 확보를 위한 검토 과제를 도출해보기로 한다.⁶³⁾

제2절 우리나라 사회보장제도 운영체제와 재원구조

1. 사회보장지출 규모와 운영체제

국제기준에 따르면 우리나라의 사회보장지출은 「국가재정법」과 「지방재정법」, 「지방교육자치에 관한 법률」 및 「지방교육재정교부금법」을 근거로 국가재정으로 운영되는 지출, 지방자치단체 및 지방교육단체의 사회보장지출, 그리고 현행법상 재정 외로 구분되는 국민건강보험과 노인장기요양보험 지출로 구성된다.

이를 재원을 기준으로 보면 크게 가입자 기여금을 주요 재원으로하여 급여에 대한 가입자의 청구권이 부여된 사회보장성 보험지출과(이하“사회보험지출”) 조세와 각종 벌금, 가산금, 부담금 등 국민일반의 부담에 의존하는 지출(이하 “예산사업지출” 또는 “세출”과 병용)로 구분된다.

사회보험지출은 국가재정법 상 회계와 기금 간의 전입·전출을 통한 통합적인 재정운용이 제한된 4대공적연금기금(국민·공무원·군인·사립학교교직원 연금기금)과 고용보험기금 및 산업재해보상보험기금과 재정 외로 운영되는 국민건강·노인장기요양보험 사업(이하 “기금 외 사회보험”)으로 구성되된다. 동 사회보험사업의 집행과 관리는 국가가 담당하며, 국가예산 투입을 통해 관련 사업을 수행하거나 운영비 등을 보조하고 있으며, 다만, 노인장기요양보험의 의료급여지출은 국가와 지자체가 분담한다.

한편, 기초생활보장급여나 기초연금 등 예산사업 또는 세출사업의 경우 대체로 국고보조사업의 형태로 국가와 지자체가 재원을 분담하고 최종적인 집행을 지자체가 담당한다. 지자체의 재정은 지방세 등 자체수입 이외 지방재정조정제도를 통한 국가로부터의 이전수입으로 운용되며 지방교부금(내국세 총액의 19.24%)과 국고보조금이 핵심으로 기능하다.⁶⁴⁾ 예를들어, 누리과정 등 OECD기준에 따른 영유아 관련 지방교육재정 사업지출 역시 국가와 지자체가 분담하여 지원하는 구조로 집행된다. 그리고 지방교육재정교부금법에 따라 국가는 교육세 수입전액과 목적세를 제외한 내국세 총액의 20.27%를, 지자체는 지방교육세 수입전액과 담배소비세 수입의 45%, 특·광역시도세 총액의 일정비율로

63) 본고는 고제이 외(2014a, 2014b, 2015 및 2016)의 주요 내용을 수정·보완하여 재구성한 것임을 밝힌다.

64) 국가와 지자체간의 사회복지분야 지출 분담과 지방재정조정제도에 관한 자세한 내용은 고제이 외(2013) 참조.

교육비특별회계 재원을 조성하여 지방교육재정사업을 지원한다.

이와 같이 실제 집행되는 사업을 기준해서 사회보장지출 규모를 파악해 보면 2016년 국회확정예산 기준 정부총지출 386.4조원의 31.9%(‘15년 30.8%)에 이르는 것으로 알려진 123.4조원을 훨씬 초과한다. 우리가 일반적으로 말하는 복지재정 또는 복지지출 123.4조원은 국가재정 기능분류상 12대 지출분야 중 보건 및 사회복지분야 지출로 여기에는 재정 외로 운영되고 있는 국민건강보험, 노인장기요양보험 지출이나, 영유아 또는 저소득층자녀 학비지원 등 국가 교육분야와 지방교육재정지출, 그리고 지자체의 사회복지분야 자체사업지출과 관련 국고보조사업 분담비용이 제외된 것이다. 2016년 국회 확정 중앙정부 예산을 기준으로 타분야 관련 복지사업 규모는 13.5조원, 80여개 세부사업으로 구성된 국민건강보험지출예산 52.4조원, 노인장기요양보험 지출 4.6조원, 관련 조세지출예산 19.4조원이고, 국가주도의 관련 지출규모는 206조원을 상회한다.

새로운 정부가 들어설 때 마다 국정의 핵심영역으로 ‘복지’에 대한 투자가 강조되면서 관련 지출은 증가일로에 있지만, 행정주체 간 복잡한 재정이전관계와 현행 행정조직 중심의 프로그램예산분류체계에 기준한 재정관리시스템의 구조적 문제가 결합되면서 우리나라 전체의 복지지출 규모나 배분구조를 파악하기 어려운 상황이다. 사회보장지출 규모는 재정통계 작성기준이나 사회보장사업의 정의와 개념에 따라 달리 계산될 수 있다.

재정적 압박이 확대되는 상황에서 확대일로에 있는 사회보장지출을 부양할 수 있는 정책적 대안의 마련은 향후의 재정수입과 지출규모에 대한 예측력을 바탕으로 하여야 하며, 이는 곧 현재 우리나라 전체의 사회보장지출 규모와 구성에 대한 정확한 파악을 우선 요구하는 것이다.

따라서 지금까지 연구자별로 상이한 기준을 적용하여 추정하고 있는 사회보장지출과 관련하여 재정당국은 명확한 통계작성 기준을 설정하고 이의 공개를 서둘러야 할 것이다.

2. 국가재정 운용 동향과 사회보장 지출 구조⁶⁵⁾

우리나라 전체 사회보장지출 중 국가가 운영하는 사회보험지출이 절대적인 비중을 차지하고 있으며, 지방재정이 국가로부터의 재정이전에 크게 의존하고 사회복지 및 보건

65) 소절의 내용은 고제이 외(2015) 제4장의 주요 내용을 요약·보완하여 구성하였다.

분야 세출 대부분이 국고보조사업의 형태로 수행되고 있다는 점에서 국가재정을 중심으로 살펴본다.⁶⁶⁾

<표 7-1>의 2007년 이래 중앙정부의 지출추이를 보면, 국가 총지출은 2007년 238.4조원에서 2016년 386.3조원으로 1.62배 규모로 커져, 기간 중 연평균 증가율은 5.5%, 이 중 사회복지·보건분야 지출(이하 “복지재정”)은 2007년 61조 3,900억원에서 2016년 124조 3,981억원으로 규모는 2.06배로 커졌고, 연평균 증가율은 8.1% 수준, 같은 기간 복지재정 증가율이 총지출 증가율의 약 1.5배 속도이다. 2007~2016년간 경제위기 대응 등을 위해 5회에 걸쳐 추가경정예산이 편성되었고, 매 추경 때마다 복지예산이 증액반되었다. 한편, 2009년~2010년간 정부 총지출은 마이너스 증가율을 기록하였으나, 복지지출은 총지출 감소와 무관하게 지속적으로 증가하방 경직적이고 자기확장적인 복지지출의 속성을 함축하여 보여준다. 정부는 매년 5개년 중기재정계획인 국가재정운용계획을 통해 예산연도 이후 지출증가율을 낮게 설정하고는 있지만 기초연금 등 굵직한 국정과제의 추진으로 근래에 올수록 지출증가율이 가파르게 나타나 귀속력을 갖지 못하는 한계를 지닌다.

사회복지·보건 분야 부문별 재원배분 추이를 보면, 2016년 현재 공적연금부문이 42.7조원, 전체 보건복지지출의 34.6%로 가장 큰 비중을 차지. 뒤를 이어 주택부문이 19.4조원으로 15.8%를 차지하는데, 이의 대부분은 융자지출과 이자상환으로 실제 사회적 급여의 성격을 갖는다고 보기 어렵다. 다음으로 노동부문이 17.3조원(14%)으로 세 번째 큰 비중을 차지하는데 이의 대부분은 고용 및 산재보험 사업비 지출이다. 기초생활보장에 10.1조원(8.2%) 그리고 국민건강보험 국고지원에 7.8조원(6.3%)이 지출되고, 이어서 보육·가족·여성부문과 노인장기요양지원을 포함한 노인·청소년부문 지출이 각각 7.6%와 4.7%를 차지하며 최근 몇 년 간 가장 빠른 증가속도를 보인다.

2007년 이후 정부 총지출에서 복지지출이 차지하는 비중이 증가하면서 보건복지 외 영역의 재원배분은 상대적으로 제약을 받고 있다. 재량지출이 많은 산업·중소기업·에너지 분야나 SOC 분야 등의 비중은 축소될 전망이다. 실제 2017년 예산안 상 정부 총지출은 사상 처음으로 400조원을 돌파하고(400조 7천억원), 청년일자리 등 일자리 예산이 대폭 증가(일자리 17조 5천억원 전년비 10% 이상 증액)하는 등 보건복지예산은 130조

66) 2014년 국회확정 지방교부금과 지방교육재정교부금은 각각 35.7조원과 40.9조원으로 지방재정이전규모는 국가총지출의 21.5%를 차지한다.

원에 달하지만, SOC예산은 2년 연속 삭감되고 연구개발(R&D)예산도 소폭 증가에 그쳤다.

<표 7-1> 국가 사회복지·보건분야 재원배분 추이(2007~2016)

(단위: 억원, %)

분야/부문	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016(본예산)	연평균증가율
정부총지출(조원) (추경, 조원)	238.4	257.2 (262.8)	294.9 (301.8)	292.8	309.1	325.4	342.0 (349.0)	355.8	375.4 (384.7)	386.4	5.5
복지재정(b) (추경, 조원)	613,889	676,477 (68.8)	746,996 (80.4)	812,464	863,926	926,305	974,029 (99.3)	1,064,254	1,156,824 (120.4)	1,233,981	8.1
(비중, 본예산기준)	(25.8)	(26.2)	(26.6)	(27.7)	(28.0)	(28.5)	(28.5)	(29.9)	(30.8)	(31.9)	
[사회복지 분야] (추경, 조원)	560,997	617,056 (62.9)	678,266 (73.4)	739,160	788,926	847,715	886,736 (90.5)	972,051	1,052,815	1,128,641	8.1
- 기초생활보장	65,831	68,577	71,427	73,045	75,240	79,100	85,604	88,310	94,773	101,311	4.9
- 취약계층지원	9,108	9,063	10,536	15,349	13,427	13,946	16,269	17,987	23,688	24,989	11.9
- 공적연금	189,955	214,285	238,197	259,856	281,833	312,678	331,382	364,031	396,612	427,062	9.4
- 교육가족여성	12,135	16,242	19,295	23,568	28,759	33,847	45,201	57,156	54,278	57,654	18.9
- 노인·청소년	7,532	22,318	32,536	36,538	38,759	40,510	44,643	65,619	90,362	94,210	32.4
- 노동	104,294	117,547	146,846	122,935	126,180	131,242	138,906	144,588	155,162	172,950	5.8
- 보훈	29,752	31,291	33,597	36,093	38,737	40,541	43,152	44,576	46,376	48,181	5.5
- 주택	139,664	147,145	151,274	167,162	180,536	190,062	174,733	182,343	183,867	194,367	3.7
- 사회복지일반	2,726	3,200	3,857	4,615	5,456	5,789	6,847	7,440	7,697	7,917	12.6
[보건 분야] (추경, 조원)	52,892	59,042 (5.9)	68,730 (7.0)	73,303	75,000	78,590	87,293 (8.8)	92,203	104,009	105,339	8.0
- 보건 의료	9,888	12,098	14,611	17,037	15,599	16,039	19,513	19,451	22,808	23,278	10.0
- 건강보험	41,350	45,539	52,040	53,826	57,102	60,113	65,131	69,665	77,442	77,860	7.3
- 식품의약품안전	1,654	1,785	2,080	2,440	2,299	2,437	2,649	3,087	3,760	4,201	10.9

주: 1. 각 연도 본예산 기준(괄호 내는 추경기준 규모)

2. 2007년 총지출은 2006년 교부세 정산분 반영

자료: 1. 기획재정부, 나라살림, 각 연도.

2. 기획재정부 열린 재정(openfiscalddata.go.kr. 검색일 2016.8.15).

3. 국회예산정책처, 대한민국 재정, 각 연도.

이상의 국가재정 기능분류에 기준해서 보면 사회복지분야 지출이 압도적인 것처럼 보이지만, 재정 외로 운영되는 국민건강보험과 노인장기요양보험을 반영해서 보면 국가의 사회보장지출구조는 그 양상이 달라진다.

전반적인 재정구조를 보면, 중앙정부의 사회보장재정은 분류상 ‘사회복지 분야’와 ‘보건 분야’의 재정을 포괄하며, 양대 분야 재정은 고유한 정책영역에 따라 다시 12개 부문으로 분류된다. 각각의 정책부문 내에서는 동일한 정책목표를 추구하는 사업들이 프로그램 단위로 묶여지고, 동일 프로그램 내에서는 다시 단위사업, 세부사업 등으로 구체화

되어 집행된다. 또한 사업의 특성과 성격에 따라서는 일반적인 조세수입 등에 기반을 두는 ‘예산사업’과, 특정한 사업 수행을 위해 부과되는 부담금이나 사회보장기여금 등을 재원으로 운영되는 ‘기금사업’으로 구분된다(<표 7-2>).

<표 7-2> 사회보장 재정구조(2007~2015)

(단위: 억원, %)

분야/부문	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	연평균증가율	
										2007~ 15년	2012~ 15년
사회보장재정 (비중, 총지출대비)	613,889 (25.8)	676,477 (26.2)	746,996 (26.6)	812,464 (27.7)	863,926 (28.0)	926,305 (28.5)	974,029 (28.5)	1,064,254 (29.9)	1,156,824 (30.8)	8.2	7.7
[분야별]											
사회복지	560,997	617,056	678,266	739,160	788,926	847,715	886,736	972,051	1,052,815	8.2	7.2
보건	52,892	59,042	68,730	73,303	75,000	78,590	87,293	92,203	104,009	8.8	9.8
[재원별]											
예산	168,185	213,391	290,434	251,822	265,391	285,345	324,598	367,514	407,547	11.7	12.6
기금	445,704	474,785	513,717	560,642	598,535	640,960	649,431	696,740	749,277	6.7	5.3
[사회안전망별]											
1차 안전망: 사회보험 운영/지원	321,286	351,967	393,811	423,009	450,590	486,245	514,411	557,249	607,526	8.3	7.7
2차 안전망: 공공부조, 사회복지서비스 (보훈, 주택 제외)	292,603 123,187	324,510 139,074	353,185 166,705	389,455 186,200	413,336 194,063	440,060 209,457	459,618 241,733	507,005 280,086	549,298 319,055	8.2 12.6	7.7 15.1
[참고] 1차 안전망 재정 내역											
4대 공적연금	189,955	214,285	238,197	259,856	281,833	312,678	331,382	364,031	396,612	9.6	8.2
고용보험	44,583	47,721	56,562	59,168	60,462	61,070	64,832	70,549	77,654	7.2	8.3
산재보험	45,398	42,892	43,728	46,270	46,590	47,505	47,654	47,155	49,846	1.2	1.6
건강보험지원	41,350	45,539	52,040	53,826	57,102	60,113	65,131	69,665	77,442	8.2	8.8
장기요양보험지원	-	1,530	3,284	3,889	4,603	4,879	5,412	5,849	5,972	21.5	7.0

2007년부터 2015년 까지의 사회보장재정구조를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 2015년 예산을 기준으로 보면, 사회복지와 보건의 양 분야가 약 9:1의 구성비를 보인다.

얼핏 보면 크게 불균형한 자원배분처럼 여겨지나, 사실 정부재정에는 국민보건의 핵심인 국민건강보험과 노인장기요양보험 지출이 온전히 포함되지 않고 있다. 현재 정부 세출에는 ‘보건 분야-건강보험 부문’, ‘사회복지 분야-노인·청소년 부문-노인장기요양보험 지원사업’으로 양대 사회보험에 대한 정부지원만 포함되며, 이 규모는 연간 운용되는 동 보험사업 지출의 20% 미만으로, 이들 보험사업 지출의 80% 이상은 국가재정에 반영되지 않는다.

분야별로 본 연평균 증가율에서 눈에 띄는 점은 2012~2015년간 보건 분야 증가율이

9.8%로 상대적으로 높다는 사실이다. 이런 현상은 건강보험에 대한 국고지원을 규정하고 있는 「국민건강보험법」 108조와 연관되는 문제로 볼 수 있다. 동법은 비록 ‘예산의 범위에서’라는 조건을 달고 있지만 정부지원을 보험료 예상수입액과 연동시킴으로써, 보험료 수입의 증가속도만큼 국고지원도 늘어나야 하는 모순을 내포하고 있다.

둘째, 사회보장재정을 재원별로 보면, 2015년 현재 예산과 기금이 약 35:65의 구성비를 보인다.

2007년 이래 증가율은 예산사업이 연평균 11.7%로 기금보다 5%p나 높고, 특히 2012년 이래로는 12.6%의 높은 증가율을 보이는데, 기초연금 도입뿐 아니라, 보육사업, 그리고 장애인연금 등 취약계층 지원정책 등이 보장되고 있기 때문이다.

셋째, 사회안전망 수준에 따라 지출구조를 보면, 1차 안전망, 즉 8종의 사회보험급여와 관련 사업비 등으로 이루어진 재정지출이 압도적이다.

2015년 현재 60조 7,500억원 규모이며, 이 중 65%에 해당하는 약 40조원이 국민연금, 공무원연금 등의 4대 공적연금 지출이다. 60조 7,500억원에 국민건강보험과 노인장기요양보험 지출을 모두 포함시킨다면, 사실 사회보험지출만 100조원을 상회한다.⁶⁷⁾

넷째, 2,3차 안전망으로 분류되는 지출은 2015년에 약 55조원 규모이나, 여기에서 다른 부문의 사회지출과는 성격이 상이한 주택 부문 지출과 국가유공자 등에 대한 사회적 보상인 보훈 부문 지출을 차감하고 보면, 국민 일반을 위한 공공부조 내지 사회서비스 지출은 간단히 말해 약 32조원 규모로 파악된다.

쉽게 이해하자면, 공공부조나 사회서비스를 필요로 하는 국민 일반을 위해 국가가 운용할 수 있는 가용재원은 흔히 일컬어지는 100조원을 상회하는 사회보장재정이 아니라, 연간 약 32조원 규모라는 사실이다. 여기에는 법률에 의해 자격이 부여된 수급권자에게 제공되는 기초생활급여 등의 각종 법정지출, 기관운영비 등을 모두 포함되므로, 정작 새로운 복지수요 등에 대처할 수 있는 재량적인 사업비 운용은 상당히 제약적인 현실이다.

다섯째, 국가 예산으로 8종 사회보험제도 운영을 지원하는 규모는 2015년 현재 14조 6,425억원으로 국민일반을 위한 공공부조 또는 사회서비스 지출(약 32조원)의 절반에 육박한다.

67) 2015년에 국가재정에서 배제된 건강보험과 노인장기요양보험의 지출은 약 43조원 규모로 추정된다(2014년 양대 사회보험지출 48조원에 2010년 이래 건강보험지출 연평균 증가율 6%를 적용하여 2015년 지출 규모를 산출하고, 여기서 2015년 국고를 통한 건강보험과 노인장기요양보험 지원액 8.3조원을 차감한다).

국가주도로 운용되는 사회보험사업은 가입자 기여금을 토대로 하므로 국세수입을 중심으로 하는 예산사업과 그 재원을 달리한다. 하지만, 경상운영비와 수지적자보전을 위해 적지 않은 국고지원이 이루어지고 있다. 국민연금의 경우 일반회계에서 국민연금제도운영, 공적연금연계제도 운영지원을 위해 지출하고 있고, 공무원연금과 군인연금의 수지적자는 예산으로 보전되며, 건강보험제도 운영과 관련하여 일반회계에서 건강보험가입자지원, 공무원 및 사립학교교직원 국가부담금지원 그리고 국민건강증진기금에서 건강보험가입자지원 사업을 한다.

전 국민이 납부하는 세금이 취약계층을 지원하는 공공부조나 일반 국민을 대상으로 하는 사회서비스뿐만 아니라 상대적으로 고용이 안정된 임금근로자를 주요 보호대상으로 하는 사회보험제도 유지에도 상당한 규모로 쓰이고 있는 것이다. 즉, 우리나라의 사회보장체계가 사회보험 중심의 지출로 구성되어 있지만 그 재원은 가입자 기여금 등 사회보험 자체수입뿐만 아니라 공공부조나 기타 경기대응성 재량지출, 지방재정 등을 지원하는데 소요되는 국세수입에도 크게 의존하고 있다는 사실이다.

<표 7-3> 8대 사회보험제도 운영을 위한 국가예산보조(2015)

(단위: 억원)

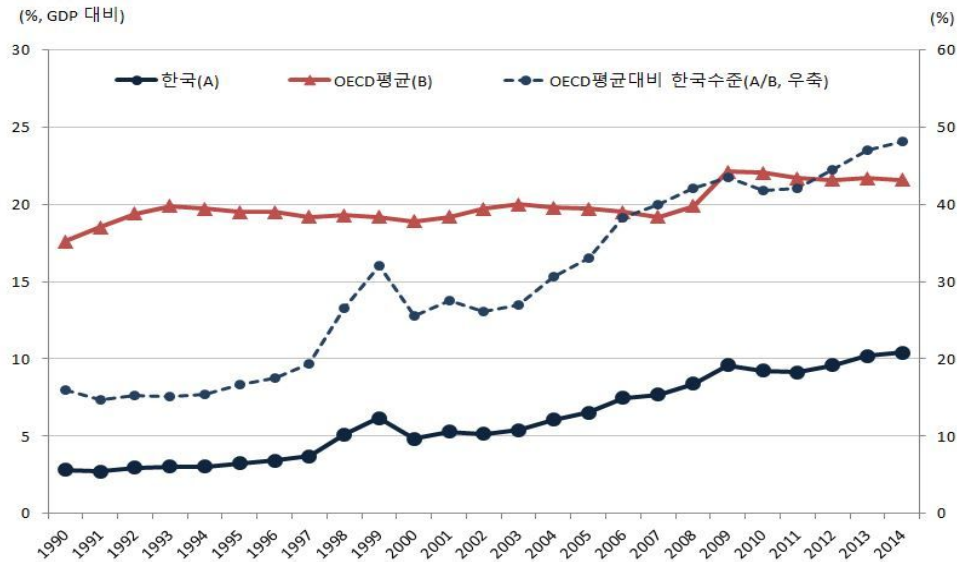
구분	국가예산 지원
국민연금	100
공무원연금	35,420
군인연금	23,327
사학연금	6,552
고용보험	707
산업재해보상보험 및 예방기금	155
국민건강보험	65,962
노인장기요양보험	14,202
합계	146,425

자료: 기획재정부, 내부자료(2015.09.15. 제공); 보건복지부, 내부자료(2015.09.17. 제공); 고제이 외(2015) p.118.
<표 4-7>

제3절 국제비교를 통한 사회보장지출 전망과 사회보장체계의 구조적 취약성

2016년 기준 OECD 통계에 따르면 우리나라의 공공사회지출(SOCX)은 GDP 대비 10.4%로 최하위 수준이다.⁶⁸⁾

[그림 7-1] 공공사회지출 수준 비교(1990~2014)



주: GDP 대비 공공사회지출 비중

자료: OECD Stat (<http://stat.oecd.org>, 검색일: 2015.9.15.) ; 고재이 외(2015), p.105 [그림 4-1].

OECD 국가 평균 21%와 단순 비교할 때 절반수준에 불과하며 현재 데이터가 공개된 30개국 중 최하위에 머물고 있다. 하지만 지출 총량의 비교에 있어서는 상대적으로 과소할지라도 2000년대 들어 공공사회지출의 증가속도가 OECD 어느 나라보다 빠르다는 사실에 주목해야한다. 1990년 이래 OECD 국가 평균 증가율의 5배 이상 빠르게 확대되고 있다.

복지지출의 적정성을 도모하려면 국민들이 각종 사회적 위험에 처했을 때 이를 받쳐주는 사회안전망의 적용률이나 급여 적정성, 사회보장제도의 성숙도, 인구구조, 국민부담, 국민소득 수준 등이 종합적으로 감안되어야 한다. 예컨대, 우리나라는 대표적 공공사회지출인 연금지출(public expenditure on old-age and survivors cash benefits, in % GDP)이 2013년 GDP 대비 2.4%로, OECD 국가 평균 비중(8.7%)과 비교⁶⁹⁾

68) 검색일 2016. 10.20.

하면 28% 수준으로 매우 낮은 편인데, 65세 이상 인구 비중인 고령화율은 OECD 평균 대비 78%(2013) 정도이고, 국민부담률과 국민 1인당 GDP도 각각 71%(2013)⁷⁰⁾와 85%(2010) 수준임을 공공사회지출의 국제비교 논의에서 함께 고려해야 한다..⁷¹⁾

더욱이 앞으로 고령화의 진전과 연금제도가 성숙함에 따라 사회지출이 증가함에 따라 정부지출규모가 급격하게 확대될 것으로 예상할 수 있는데, ‘사회보장위원회’ 발표(2013)⁷²⁾에 따르면, 급여의 범위와 내용에 변화 없이 인구고령화에 따른 자연증가 요인만 고려하더라도 우리나라의 사회보장지출은 2013년 GDP 대비 9.8%에서, 2030년에는 17.9%, 그리고 2060년에는 29.0%로 추계되어, 향후 지속적인 증가가 예상된다. 이것은 다른 모든 조건이 동일할 때, 2013년 기준 GDP 대비 32%(OECD 평균의 약 70%) 수준인 일반정부 총지출규모가 대략 20%p(62.5%) 증가하는 것을 의미한다.⁷³⁾

<표 7-4> 중앙정부 재정총량 및 사회보장재정 변동추이(2007~2015)

(단위: 조원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	연평균 증가율	
										2007~ 15년	2012~ 15년
[수입 측면]											
총수입 (추경 반영시)	250.6	274.2	291.0 (279.8)	290.8	314.4 (314.4)	343.5	372.6 (360.8)	369.3	382.4 (377.7)	5.4 (5.3)	3.6 (3.2)
총수입 중 국세수입 (추경 반영시)	147.3	165.6	175.4 (164.0)	170.5	187.6 (187.6)	205.8	216.4 (210.4)	216.5	221.1 (215.7)	5.2 (4.9)	2.4 (1.6)
[지출 측면]											
총지출(조원) (추경 반영시)	238.4	257.2 (262.8)	294.9 (301.8)	292.8	309.1	325.4	342.0 (349.0)	355.8	375.4 (384.7)	5.8 (6.2)	4.9 (5.7)
총지출 중 사회보장지출 (추경 반영시)	61.4	67.6 (68.8)	74.7 (80.4)	81.2	86.4	92.6	97.4 (99.3)	106.4	115.7 (120.4)	8.2 (8.8)	7.7 (9.1)
사회보장지출 중 예산사업	16.8	21.3	29.0	25.2	26.5	28.5	32.5	36.8	40.8	11.7	12.6

주: 1. 각 연도 본예산 기준(괄호 내는 추경반영 규모)

2. 2007년 총지출은 2006년 교부세 정산분 반영

자료: 1. 기획재정부, 나라살림, 각 연도.

2. 대한민국정부, 추가경정예산안, 해당년도.

3. 국회예산결산특별위원회(2015b), 2015년 제1회 추가경정예산안 심사보고서.

고제이 외(2015). p113. <표 4-5>

69) OECD Stat(<http://stat.oecd.org>. 검색일 2016.10.20).

70) 2013년 국민부담률 OECD 평균 34.2, 한국 24.3; 사회보험부담률 OECD 평균 8.4, 한국 6.4 (OECD stat revenue statistics, 검색일 2016.10.20.)

71) 고령화율과 국민부담률 자료는 OECD Stat(<http://stat.oecd.org>. 검색일 2016.10.20.). 국민1인당 GDP: OECD(2014). OECD Factbook 2014: Economic, Environmental and Social Statistics, OECD Publishing. (<http://dx.doi.org/10.1787/factbook-2014-en>. 다운로드 2015.10.18.)

72) 사회보장위원회(2013), 사회보장 장기재정추계, 보도자료.

73) 2013년 OECD 평균 일반정부 지출규모 GDP 대비 45.25%, 한국 31.76%(OECD Government at a Glance-2015 edition. 검색일 2016.10.20.)

최근에 이룰수록 국가재정에서 사회보장정책 수행을 위한 자원배분 규모와 비중이 늘어나는 추세임을 유념하면서, 2007~2015년간 재정수입과 재정지출 간에 증가속도를 비교해 보면, 총수입 증가율이 총지출 증가율에 평균적으로 1%p 정도 낮게 나타났고, 총수입 중에서 기금수입과 세외수입을 제외한 국세수입 증가율은 2007~2015년간 연평균 4.9% 수준이다.

그에 따라 총부양비율이 최저수준에 도달하여 경제가 정점에 이른 현재 이미 정부의 재정여력은 심각하게 위축된 상황이다. <표 7-5>와 같이 통합재정수지는 2015년 -0.2조원을 나타내고 있으며 관리재정수지는 동년 -38.0조원으로 2009년 이후 최대 적자를 나타내고 있고, 특히 2012년 이후 3년 연속세수결손을 기록하는 등 관리재정수지 적자폭이 커지고 재정건전성이 급격히 훼손되고 있다. 재정계획 상 2016년은 통합재정수지 흑자 전환, 관리재정수지 적자폭 개선을 기대하고 있으나, 구조조정 등 경제하방 리스크가 증폭됨에 따라 계획달성은 미지수이다. 그 결과 국가채무 또한 급증하는 추세로 2010년 GDP 대비 33.5%→2016년 40.1%, '14년 국가채무에 대한 이자지출만 19.4조원에 이른다.

<표 7-5> 재정수지와 국가채무

(단위: 조원, %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
통합재정수지(A) (GDP %)	16.7 (1.4)	18.6 (1.5)	18.5 (1.5)	14.2 (1.0)	8.5 (0.6)	-7.0 (-0.5)	4.8 (0.3)
사회보장성기금수지(B)	29.7	32.1	35.9	35.3	38	40.4	41.8
관리재정수지(A-B) (GDP %)	-13.0 (-1.1)	-13.5 (-1.1)	-17.4 (-1.4)	-21.1 (-1.5)	-29.5 (-2.0)	-46.5 (-3.0)	-36.9 (-2.3)
국가채무 (GDP %)	392.2 (33.5)	420.5 (32.6)	443.1 (34.8)	489.8 (34.3)	533.2 (35.9)	595.1 (38.5)	644.9 (40.1)

주: 1) 재정수지는 2010~2014년 결산기준, 15년 이후 예산(추경)기준

2) 국가채무는 2014년까지 결산기준, 이후는 전망치임.

자료: 기획재정부

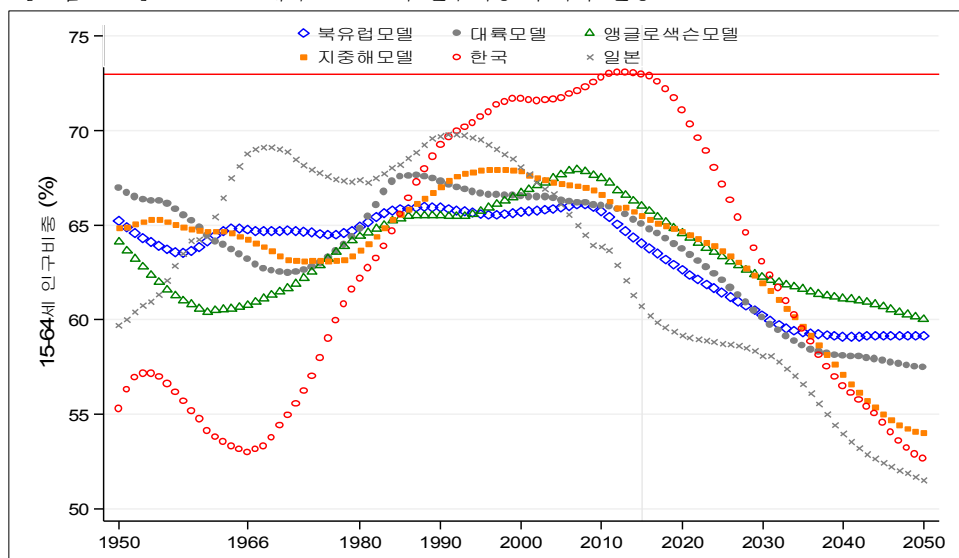
기술진보로 성장 동력이 확보되고 고용이 증대하고 가계의 소득과 소비능력이 확보되는 선순환 성장이 이루어져 향후 세수입이 증대될 수도 있지만, 불확실한 세계경제와 인구고령화에 따른 생산력 저하, 노동절감 방식의 기술도입에 따른 고용불안정성 확대 가능성 등을 고려했을 때 세수입의 급속한 증가는 기대하기 어려운 형편이다. 국세수입증

가율이 90년대 13.3%, 2000년대 7.5%, 2011~2014년 2.2%로 지속적으로 하락하고 있는 추세로, 조세의 정책적 기능과 재원조달 기능의 균형을 유지하는 것이 어느 때보다 중요하다. 즉, 정책 목적을 위한 한시적 감세조치와 이의 관행적 일몰연장 등은 재정건전성을 위협하고 나아가 조세수입에 근간한 사회복지사업의 원활한 수행을 저해하는 요인이 될 수 있다.

이 같은 사정은 최근 가속화 되고 있는 인구고령화와 그에 따른 경제 활력 감소 전망이 우세한 가운데 사회보장제도의 재정적 지속가능성에 대한 심각한 우려와 논쟁을 촉발한다.

[그림 7-2]에서 볼 수 있듯이 2013년 현재 우리나라의 65세 이상 고령인구 비중은 12.2%로 34개 OECD 회원국 중 30위에 머물고 있지만 고령인구 비중의 증가속도는 가장 빠른 것으로 보고되고 있다. 급속한 인구고령화는 한편에서는 노인관련 사회지출수요 증가를 그리고 다른 한편에서는 저성장과 그에 따른 추가적인 재정지출수요 증가를 야기할 것으로 전망된다. 그와 동시에 성장둔화로 인한 재정수입감소 또한 예상되는 바, 재정당국으로써는 악몽과도 같은 상황이 되풀이 될 수 있다.

[그림 7-2] OECD 19개국 15~64세 인구비중 추이와 전망: 1950~2050



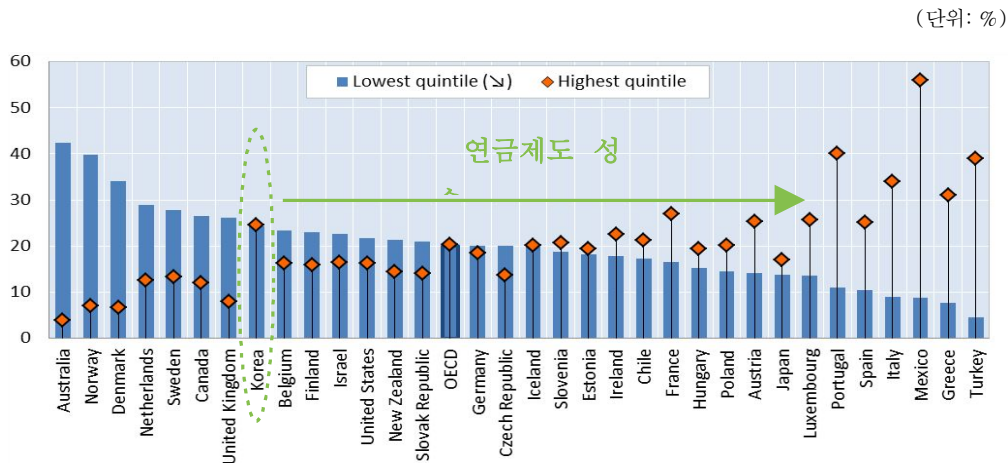
자료:OECD stat. 고제이·권혁진(2014a) p.33 [그림 6].

반면에, 조세수입을 근간으로 하는 정부 사회복지 예산이 크게 증가함에 따라 사회가 최우선적으로 보호해야 하는 저소득층에 대한 사회안전망이 크게 확보되었을 것으로 예상할 수 있지만, 근로와 연계가 취약한 ‘일하는 빈곤층’은 여전히 한계노동자로서의 취업과 실업을 반복하며 사회주변부에 머무르고 있는 현상이 목격된다.

이것은 우리나라 현행 사회보장체계가 안정된 일자리를 가지고 기여금을 납부할 수 있는 ‘고용안정성이 확보된 근로자’를 대상으로 하는 사회보험지출이 핵심이고 그 밖에서 공공부조가 보완하는 형태로 구성됨에 따라 안정적인 직장근로자나 절대빈곤층 사이에 놓여있는 광범위한 계층이 정책의 사각지대에 노출되고 있음을 의미한다..

더구나 최근의 사회복지정책이 ‘노인’지원과 ‘보육’에 집중되면서 전통적인 빈곤층에 대한 지원도 재정적으로 취약해지고 있다. 여기에 더하여 앞으로 인구고령화의 진전으로 과연금제도의 성숙으로 노인진료비나 연금지출 등 노인관련 보편적 급여를 중심으로 한 사회보험 중심의 지출구조가 보다 확고하게 굳어질 것으로 예상⁷⁴⁾되지만, 저성장이 고착화되면서 고용시장의 불안은 더욱 커질 것으로 우려된다.

[그림 7-3] OECD 주요국의 공공사회지출 현금급여 분배율(2011)



주: 동등화 가처분소득 기준 소득분위(하위20%/상위20%)

자료: OECD Income Distribution database.

74) 2013년 한국보건사회연구원 SOCX 기준 사회보장지출 장기재정전망에 의하면 예산지출은 2013년 GDP 대비 3.5%에서 2060년에는 5.7%로 다소 높아지는 반면에 사회보험은 6.3%에서 23.2%로 기하급수적인 증가가 있을 것으로 전망하고 있다(신화연 외, 2013).

사정이 이와 같은데 현행 사회보험 중심의 사회보장체계가 유지된다고 할 때에 사회적인 보호가 필요한 계층에 대한 지원보다는 상대적으로 먹고살만한 사람들을 먼저 보호하는 사회보장구조가 만들어 질 수 있음을 인식해야 한다.

이 같은 사실은 [그림 3]의 2011년 현재 공공사회지출 현금급여의 분배율을 통해서 예상할 수 있는데, 2011년 현재 우리나라의 현금급여 5분위 배율은 1을 다소 상회하는 수준으로 거의 균등한 배분구조를 보인다. 이는 현금급여 총액의 약 50%를 차지하는 연금급여가 상대적으로 소득수준이 높은 계층에 귀속되고 급여수준 역시 근속기간과 소득에 비례하여 지급되는 사실에 기인하는데, 앞으로 연금제도가 성숙기에 접어들게 되면 남유럽과 같이 현금급여 혜택이 고소득층에 집중될 것으로 예상할 수 있다.

한편, 대표적인 현물급여이면서 사회보험 중 가장 큰 비중을 차지하는 노인장기요양 및 국민건강보험지출의 경우에도 소득수준과 평균생존기간이 정(+)의 관계에 있다는 사실로부터 소득역진적인 혜택의 배분구조를 갖는다는 점을 이해해야 할 것이다.

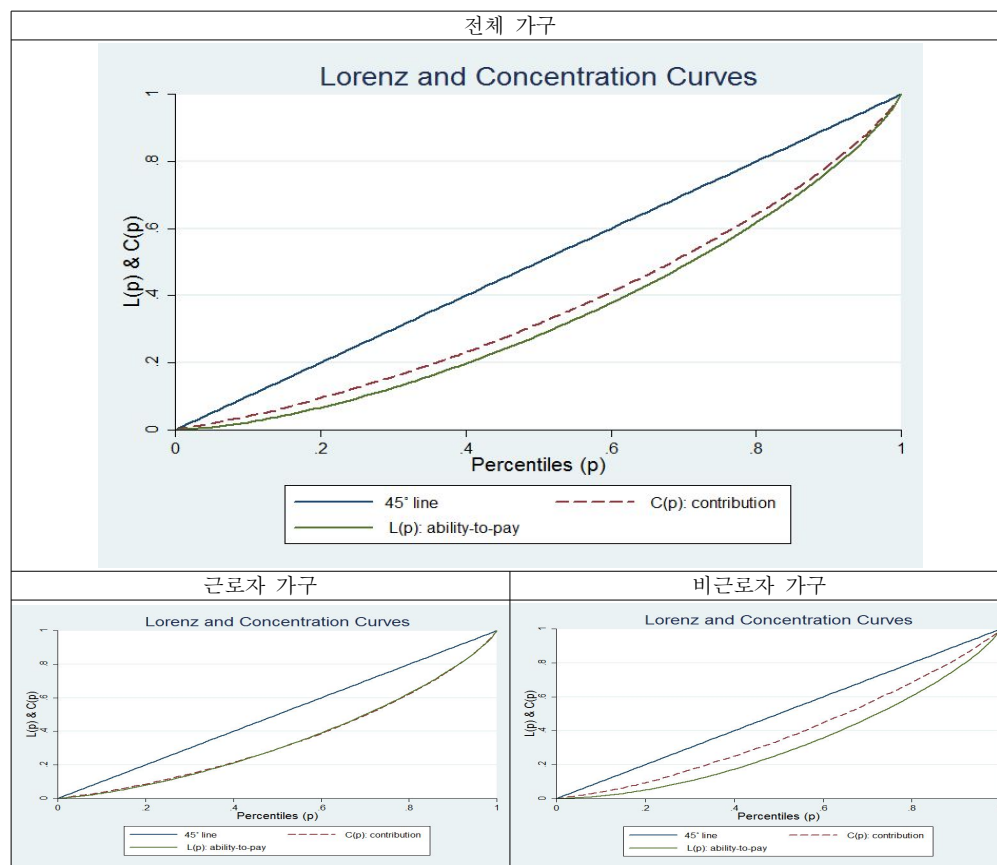
국가의 사회보장제도, 혹은 사회보험제도는 제도적 성격상 누진적인 특징을 갖추고 있어, 생애소득이 낮은 계층이 다른 조건이 일정할 때 평균적으로 기여금 대비 기대 급여율이 고소득층보다 높다고 할 수 있으며, 이러한 경우 시스템 측면에서 급여율(rates of return)의 형평성과 소득계층 간 재분배 수준 사이에 내재적 상충(tradeoff)관계가 성립된다.

예를 들어, 기여에 관계없이 모두 같은 혜택을 받게 된다면 보상률(급여율)의 차이가 매우 크지만 재분배 기능을 담당하게 되고, 기여한 만큼 급여를 받게 된다면 보상률은 형평하지만 소득 재분배 기능은 약화된다. 사전적으로 어떤 사람이 급여율이 높은 그룹(기대수명이 높은 그룹)에 속하게 될 것인지 알 수 없기 때문에 이러한 급여의 사후적 불평등이 문제가 있어 보이지 않는다고도 할 수 있지만, 기대수명이 소득수준별 뚜렷이 차이가 존재할 경우 급여에 있어 불평등의 문제는 두드러지게 되며, 사후적 불평등이 더 낮은 생애소득을 가진 사람들에게 불리하게 작용하게 된다면 이것이 사회보장제도의 누진성을 약화시키고 급여구조에 내재한 재분배 기능을 미약하게 함으로써 제도의 존재 가치를 훼손시킬 수 있다.

고제이 외(2015)는 고령화에 따른 기대수명의 이질적 증가와 그에 따른 건강보험료 부담 및 급여의 배분상태에 대해 건강보험코호트자료 등에 기초하여 분석해본 결과 보험료 부담에 있어 불형평이 존재함을 확인 하였다. 가계동향조사자료 분석결과, 가구소

득을 기준했을 때 1분위 가구가 10분위 가구에 비해 평균적으로 약 4.6배 정보 보험료 부담이 크게 나타났다. [그림 7-4]에서 알 수 있듯 보험료가 부담능력에 비례하여 부과된다면 보험료 집중곡선과 로렌즈 곡선은 일치하고, 보험료 부과체계가 역진적이라면, 아래와 같이 보험료 집중곡선이 로렌즈 곡선의 안쪽에 위치하게 된다. 임금근로자 가구와 비임금근로자 가구로 구분하여 살펴보면, 비임금근로자의 보험료부담의 불형평성 문제가 상대적으로 크게 나타난다.

[그림 7-4] 보험료 부담의 집중곡선 및 가구소득의 로렌즈 곡선(2013)



자료: 통계청, 가계동향조사(2013). 고제이 외(2015).p.153 [그림 5-5].

의료이용의 양적 측면에서는 소득계층별 차이는 발견되지 않았으나 동일 연령코호트 안에서는 저소득층에 비해 고소득층에 대한 급여비 지출이 높게 나타나고 더불어 개인

의 전 생애적 관점에서 소득수준별 기대수명의 이질적 변화로 인하여 건강보험지출이 상대적으로 고소득층에 더 많이 집중 될 수 있는 가능성을 확인하였다. 또한 노동패널 1~17차(1998~2014) 자료에 기초하여 소득수준별 사망률의 불평등 분석 결과 저소득층일수록 조기에 사망하는 비율이 더 높음을 확인하였다.

소득 1분위의 경우, 69세 이전의 누적사망률이 31.45%로 3명 중 1명이 70세 이전에 사망하는 반면, 2분위는 17.81%, 3분위는 7.35%, 4분위는 4.99%, 5분위는 2.37%로 최고소득분위와 최저소득분위의 69세 이전 사망률은 약 13배의 차이가 났다. 소득분위별로 사망률 및 평균연령, 평균 사망연령을 함께 살펴보면, 소득분위가 높을수록 평균 사망연령도 높아지며, 그룹별 평균 연령 대비 평균 사망연령도 고소득층의 경우 더 큰 값을 보인다. 이는 사망 여부를 종속변수로 하고, 독립변수에 성별, 학력, 소득수준과 같은 사회경제적 변수를 포함하여 이항 프로빗 분석을 진행한 결과이다. 분석 대상의 연령을 두 가지로 구분하여 추정한 결과, 공통적으로 성별과 연령, 교육수준 및 가계의 경제적 능력이 모두 유의한 결과를 나타냈고, 남성보다 여성의 경우, 그리고 교육수준과 소득수준이 높을수록 사망률이 낮아졌다. 그밖에 사망정보에 대한 우측절단 존재 가능성을 고려하여 COX 비례위험 모형 추정 결과에서도 여성보다 남성이, 교육수준이 낮을수록, 그리고 소득수준이 낮을수록 사망위험이 크다는 사실을 확인되었다.

<표 7-6> 소득분위별 사망률 및 평균사망연령

소득분위	조사사망률(%)	평균연령(세)	평균 사망연령(세)	평균 연령 대비 평균 사망연령
1/5분위	7.97	43.8	73.3	1.67
2/5분위	4.46	41.7	70.0	1.68
3/5분위	2.20	38.7	69.7	1.80
4/5분위	1.09	34.8	70.1	2.01
5/5분위	0.72	33.5	76.2	2.27
계	3.18	38.5	71.7	1.86

자료: 한국노동패널(1998~2014); 고제이 외(2015). p.164. <표 5-13>

또한 고용불안정성 확대에 따른 국민연금의 소득보장 기능과 관련하여 미시모의실험을 통해 국민연금 가입과 수급결과를 살펴본 결과⁷⁵⁾ 노동유연화로 요약되는 최근 노동

75) 자세한 내용은 고제이 외(2015) 제6장 국민연금 급여지출의 배분 합리성 참조.

시장 구조변화에 따른 고용불안 확대는 안정적 고용형태에 기반한 현행 사회보험제도의 사각지대 확대를 야기하고, 연금급여수준의 하락과 수급자 수의 감소까지 초래하여 연금재정 차원의 문제뿐 아니라 노인빈곤, 연금 수급자간의 소득불평등으로 이어질 수 있음을 확인하였다.

생애근로기간 중에 고용이 불안정한 근로자는 취업과 실업의 잦은 반복과 긴 실업기간으로 국민연금과 같은 사회보험 가입이력이 짧을 수밖에 없으며 이들의 생애소득 역시 낮을 것으로 예상된다. 소득수준과 가입기간 사이 양의 상관관계가 존재할 때 소득수준이 높을수록 가입기간이 길고 그에 따른 연금급여의 현실적 재분배 기능은 약화되며, 여기에 소득계층별 기대수명의 차이까지 고려했을 때 상황은 더욱 심각해 질 수 있다. 즉, 사회보험료지원이나 실업크레딧 등 가입의 사각지대 축소를 위한 정책적 지원이 반드시 보험급여 수급의 안정성이나 형평성 또는 적절성까지 담보하지는 못함을 의미한다.

이러한 사정은 현행 사회보장제도의 재정적 지속가능성에 대한 대안 모색 이전에 과연 현행의 사회보험중심 사회보장체계가 앞으로도 사회적 합리성 또는 지속가능성을 담보할 수 있는가에 대한 정책적 고민이 필요한 시점임을 강조한다. 사회가 우선 보호해야 하는 대상이 현재의 고용이 안정된 일부 근로자를 주요 수혜자로 하는 사회보험 중심 제도의 구조적 한계로 미래 보장성을 충분히 부여받지 못하는 상태라면, 기존과 같은 보수적 제도개선이 아니라 혁신적인 구조개혁을 통한 보완이 필요하다는 것이다.

제4절 저성장·고용불안의 시대 사회보장제도 합리성 확보를 위한 과제

사회보험 중심의 사회보장체계는 집합적인 보호와 본인의 소득으로 배우자와 자녀를 부양할 수 있는 정규직 생계부양자의 완전고용에 기반한 노동시장을 전제로 설계된 것임을 인식해야 한다. 또한 급속한 인구고령화로 생산과 소비둔화가 초래하는 저성장의 고착화 전망이 지배적인 가운데, 기술혁신에 따른 고용시장의 불안은 더욱 커질 것으로 예상되는바, 이 같은 근로취약계층의 증가는 현행 사회보장체계에서 정책사각지대의 확대를 의미한다는 점을 인식해야 한다.

한편, 이를 재원조달의 측면에서 보면, 인구구조 변화에 따른 생산인구 감소와 더불어 고용이 안정된 근로자 규모의 축소이다. 현재 우리나라의 사회보험료는 비례세율 체계

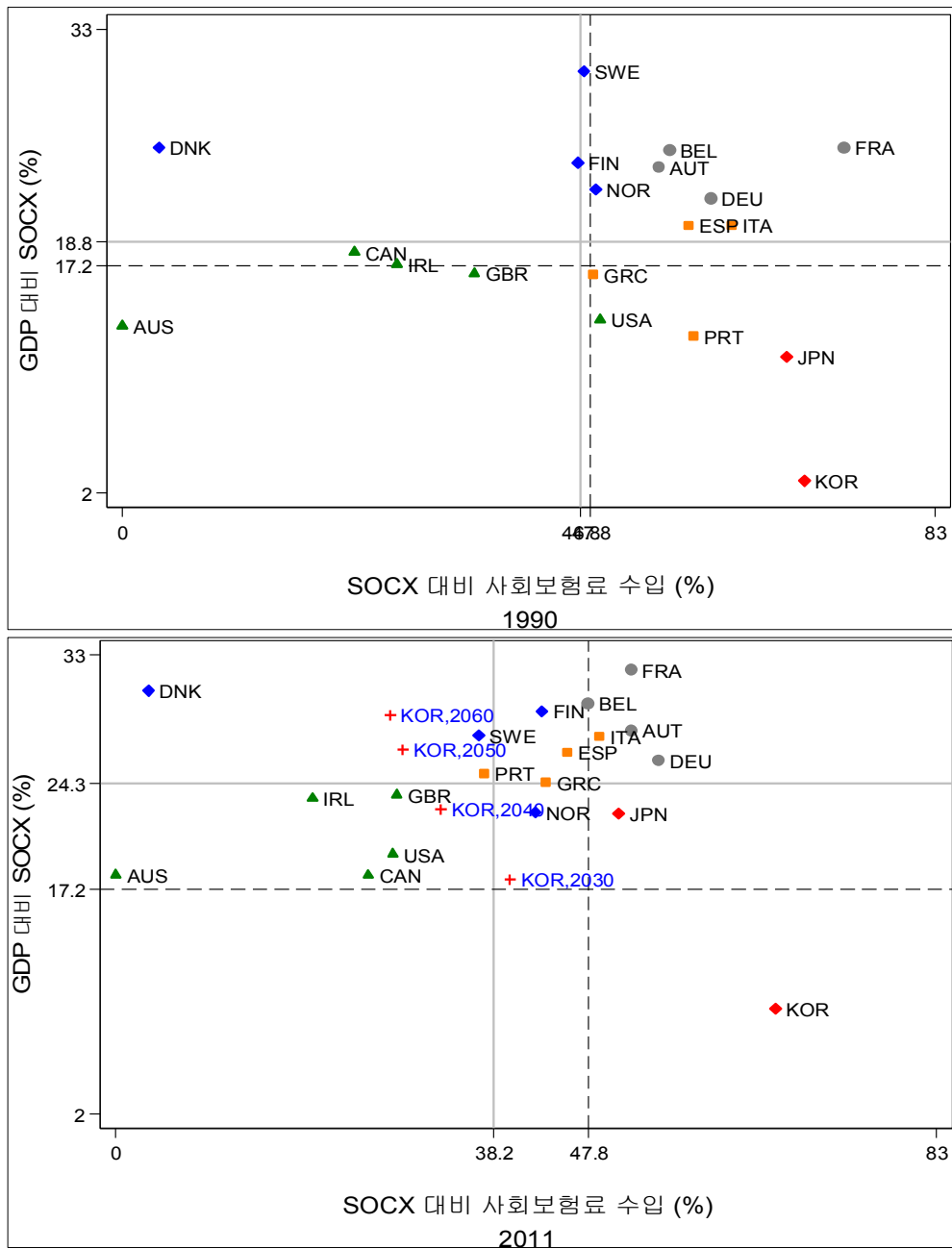
로 그 수입규모가 가입자 수에 의존하도록 설계되어 있음을 고려했을 때, 인구고령화와 그에 수반한 저성장·고용불안이 사회보험가입자 수의 급감을 초래하고 그로 인해 보험 수입을 초과하는 보험지출 규모가 급속하게 확대될 수 있다는 점을 이해할 수 있다. 이 경우 일종의 목적세적 성격을 가진 사회보험 수입이 지출을 충당하지 못할 경우 국가 예산이 투입될 수밖에 없는데, 그 재원은 현재의 경제활동주체가 납부하는 조세와 미래 세대가 부담해야 하는 국공채 발행을 통해 조달됨.

이 같은 사실은 실제 우리보다 먼저 인구고령화의 경험이 앞선 선진복지국가들의 사례에서도 확인할 수 있는데, 아래 [그림 7-5]와 [그림 7-6]은 19개 OECD 주요 선진국의 과거 30년간의 사회보장지출 재원구조의 변화를 보여준다. 1980년 평균 GDP의 17.2% 수준이던 사회보장지출은 지난 30년에 걸쳐 7.1%p 증가하여 2011년 현재 GDP의 24.3%에 이르며, 동 기간 중 사회보험료에 대한 사회보장지출 의존도는 1980년 47.8%에서 2011년 38.2%로 9.6%p 낮아졌다.

한편 [그림 7-6]을 통해 동 기간 중 강력한 조세·재정개혁을 성공적으로 이끌었던 노르딕 국가들을 제외하고는 대부분 국가채무가 급증하였음을 알 수 있다.

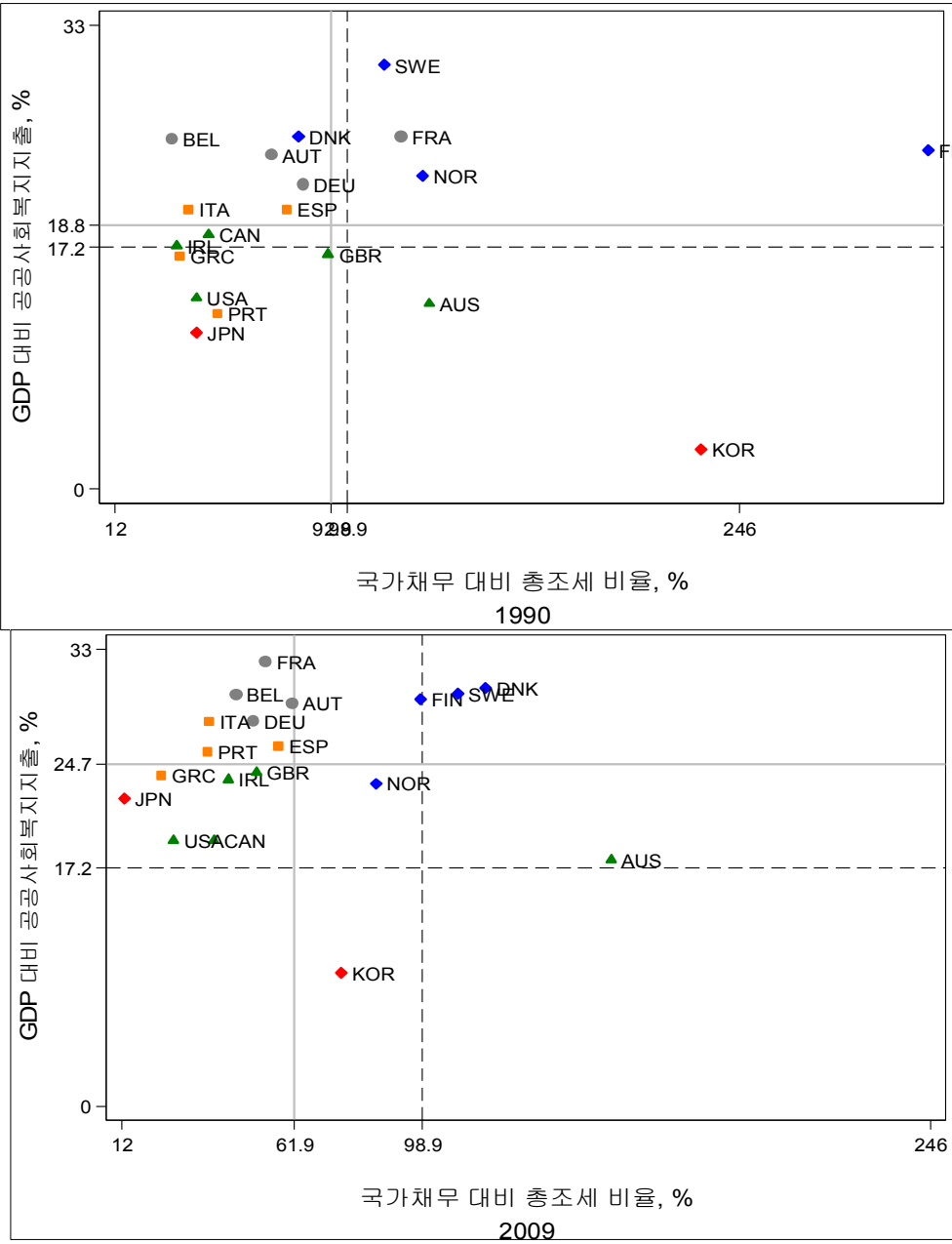
이와 같은 궤적의 변화는 국가별로 상이한 지출과 부담에 대한 제도변화에 따른 결과일 것이나 인구고령화의 진행이 그 근간에 자리하고 있으며, 실제로 [그림 7-7]의 국가군 별 고령화율의 장기시계열 추이와 비교해서 보면, 1980~2011년 기간 중 상대적으로 빠른 고령화가 진행되었던 일본, 프랑스 등 대륙국가군과 포르투갈을 비롯한 지중해 국가들의 이행속도가 가장 빠른 것을 확인 할 수 있다.

[그림 7-5] OECD 19개국 사회보장지출 재원구조 추이:1980-2011



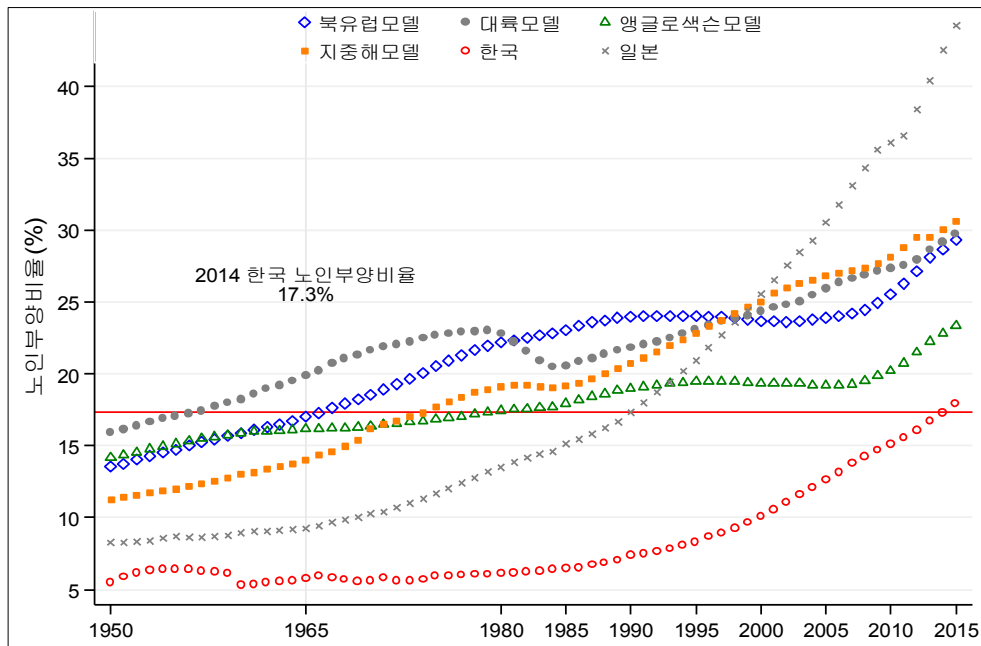
주: 한국의 이행좌표는 각 사회보험 소관부처의 장기재정추계 수입전망과 보건사회연구원(2013) SOCX전망에 기초하여 추정.
자료:OECD stat.

[그림 7-6] OECD 19개국 사회보장지출 재원구조 추이:1980-2009



자료: OECD stat.; IMF historical debt data. 고제이·권혁진(2014a). p.35.[그림 7]

[그림 7-7] OECD 19개국 국가군별 노인부양비율:1950-2014



주: 국가군별 노인부양비율은 각 그룹에 속하는 국가들의 연도별 노인부양비율(15-64세 경활인구기준)의 산술평균값임.
 자료:OECD stat. ; 고제이·권혁진(2014a), p.28.[그림 4]

지난 역사를 보면 정치적으로 세금이든 사회보험료든 국민부담 인상이 여의치 않은 경우 대부분 부채를 통해 필요한 재원을 조달해 왔으며, 이러한 선택은 결국 누적된 채무에 대한 추가적인 정부재원을 요구한다. 정부지출은 긍정적인 경제효과를 초래할 수 있지만, 채무비용 즉 이자지출은 순수한 재정손실로서 부채증가와 그에 따른 재정손실 확대는 소규모 개방경제라는 우리나라의 경제 구조적 한계에서 국채금리 상승 요인으로 작용할 수 있고, 그 결과 실물경제 침체, 세수감소, 이자지출을 포함한 기타 법정지출의 증가와 경기대응성 재량지출 수요증가로 다시 부채가 증가하는 악순환이 되풀이 될 수 있다. 더불어 최근 심각한 재정위기를 겪은 남유럽 국가들보다 훨씬 빠른 속도로 국가 부채가 증가하고 있는데, 국채의 해외 투자자 비중이 높고, 외부 충격에 취약한 소규모 개방경제라는 우리경제 구조의 특성을 고려해보면, 국채발행을 통한 자원조달의 여력은 매우 제한적이다.

이러한 사정은 결국 정부지출의 효율화를 통해 가용재원을 확보하거나 국민부담률 인상이 필요함을 의미한다. 하지만 국제비교가 가능한 2013년을 기준으로 일반정부 지출

규모가 GDP 대비 32%로 OECD 평균의 70%에 불과하다는 점은 사실상 사회보장지출 뿐만 아니라 다른 분야 지출수준도 상대적으로 낮다는 것이며, 곧 직접적인 세출구조조정 여지는 사실상 크지 않음을 의미한다.

저성장·고령화의 위험이 해소되지 않고, 현행 사회보장 지출구조를 그대로 유지한다고 했을 때, 조세부담률이든 사회보험료율이든 국민부담률의 조정은 피하기 어려운 상황에 처했다는 것인데, 여기서 우리는 지금까지의 재원조달과 관련한 논의가 사회보험 지출 중심 현행 사회보장제도의 유지를 전제로 한 재정적 지속가능성에 초점을 두고 전개되어 왔음을 상기할 필요가 있다. 앞서 우리는 상대적으로 고소득층이 정책의 수혜대상이면서 부담구조 역시 역진적인 사회보장지출이 재정압박의 주요 원인이 된다는 사실을 확인하였다.

한편, 사회보장과 관련한 정부의 활동은 필연적으로 재정지출을 수반하는데, 이는 곧 정부 재정활동의 주요기능이자 정부의 시장개입에 대한 정당성을 담보하는 소득재분배와 직결된다는 것을 기억할 필요가 있다. 일반적으로 시장실패를 교정하기 위해 정부는 소득재분배 정책을 실시하게 되는데 그 정책적 도구가 바로 조세(현세대와 후세대의 세금 즉, debt financing 포함)이다. 정부의 생산활동이 사회보장 영역에서 이루어 질 경우 소득재분배 정책기능이 가장 효과적으로 나타나는데, 이것이 조세의 왜곡비용에도 불구하고 국가의 과세권을 정당화하는 규범적 기준을 구성한다는 사실에 주목해야 한다. 즉, 국가의 재정지출과 이를 뒷받침 하는 조세의 긴밀한 관계를 고려했을 때, 과세의 정당성을 제공하는 과세의 규범적 원리는 국가의 재정지출 활동에도 적용되어야 함이 마땅하다.

이러한 점에서 현세대나 후세대가 부담하는 조세로 구성되는 국가예산이 역진적 소득분배구조를 갖는 사회보험의 재정안정화를 위해 사용되어야 하는가에 대한 질문이 있을 수 있다. 일각에서는 따라서 국민부담률 조정에 있어 사회보험료의 인상이 필요하다고 이야기하는데, 이러한 주장은 전체적인 사회보장지출 및 재원구조에 대한 이해를 먼저 필요로 한다. 앞서 사회보험지출이라 하여도 국가예산이 지원되고 있으며, 그 재원은 국세수입에 크게 의존하고 있음을 확인하였다. 또한 직접적인 예산지출뿐만 아니라 국세수입의 감소를 야기하는 간접적인 사회보험지원규모가 숨어있고 무엇보다 사회보험료에 대한 공제가 상당히 크다는 사실에 주목해야 한다. 이와 관련하여 고제이·권혁진(2014b)은 2014~2100년 장기 동태미시모의실험에서 국민연금보험료율 인상 시 최대

7.7%까지 소득세수가 감소하고 소득세의 재분배 기능이 저하되는 것으로 보고하고 있다. 이러한 결과는 사회보험료율 인상이 사회보험재정의 운용측면에서는 바람직해보이지만 그로 인해 초래되는 조세비용까지 고려할 경우 그 효과성이 반감될 수 있음을 의미한다. 더구나 역진적인 보험료부담구조와 중장년층에 상대적으로 유리하게 설계되어 있는 현행 사회보험체계를 고려했을 때, 보험료인상은 세대내·세대간 갈등을 격화시키는 요인으로 작용할 수 있다는 사실에 주의해야 할 것이다. 사정이 이러한데, 보험료율 인상을 통한 사회보험재정 안정화 즉, 사회보장재정 전반의 재정적 장기지속성 제고 방안은 더욱 요원한 일이라 할 수 있다.

이상의 논의는 곧 사회보험 중심의 현행 사회보장체계 전반에 대한 개편을 요구함과 동시에 정부 수입구조 개혁까지 요구하는 것이다. 구체적으로는 현행 사회보험 중심 구조의 사회보장체계의 고령사회 적합성에 대한 면밀한 검토와 신중한 연구분석을 통해 중장기적으로 예산사업과 사회보험사업의 구조조정을 통한 사회보장체계 개편가능성과 그에 따른 재원조달 방안을 살펴보아야 한다. 이를 위해서는 사회보장 프로그램별 재정 실태에 대한 정보를 확인하고 정책의 효과성을 검증할 수 있는 평가모형의 개발과 활용이 필요하다.

이것은 장기간의 연구노력이 요구되는 사항으로 앞으로의 과제로 남겨두고, 이하에서는 다만 정책의지가 있다면 시행이 가능한 단기 정책과제로서 저성장·고령사회에 대응 가능한 사회보장지출의 운용 방향과 정부 세입구조의 개편 방향에 대해 간략히 살펴보는 것으로 결론에 갈음한다.

1. 사회보장지출 효율성 확보를 위한 과제⁷⁶⁾

첫째, 재정의 효율관리를 위한 우선 과제로서 개별 기관이나 연구자에 따라 상이한 기준을 적용하여 추정하고 있는 사회보장지출의 범위에 대한 명확한 기준을 마련하여 전체 사회보장지출의 규모와 배분에 대한 재정통계를 공개하고 지속적으로 관리하여 나아가야 할 것이다.

둘째, 사회보험지출 위주의 사회보장재정 운영에 있어 정부예산이 지원되고 있으나,

76) 이하는 고제이 외(2015) pp.115~131; 240~245 및 고제이 외(2016, 발간예정)의 주요 내용을 요약·수정하여 재구성한 것임.

급여비 지출 비중이 상대적으로 낮은 사학연금기금과 공무원연금의 급여 외 비용 지출에 대해서는 불필요한 업무의 정비를 통해 공적연금제도 운영의 틀을 맞추어나가야 한다.

공적연금의 재정수지 불균형 문제에 대처하기 위한 시도가 주로 기여율 인상, 급여율 인하로 접근되는데 따른 또 다른 돌파구를 모색해보아야 한다. 현재 우리나라에서는 4종의 공적연금이 4개의 각각 다른 법률에 근거하여, 보건복지부, 인사혁신처, 국방부, 교육부 소관으로 분산 운용되며, 이를 위해 3개의 연금공단이 각각 설치되어 운영되고 있다. 이런 실정으로 인해 각각의 연금기금에서는 법률이 규정한 내용에 따라 해당공단을 통해 연금업무 외에도 제반 업무를 위한 재정지출이 이루어지고 있다. <표 7-7>은 기금지출 총액 중 급여비 비중이 낮은 공무원연금기금과 사학연금기금의 급여 외 비용에 관한 지출내역을 보여주는데, 두 기금 모두 가입자 후생복지와 관련한 대부사업을 수행한다.

공적연금제도 각각의 가입자 특성과 기여 및 급여 등 제반 조건이 상이하지만, 100세 시대와 본격적인 연금시대가 함께 도래되는 미래사회에 대비하여, 4종 공적연금제도를 동시에 들여다보면서 불필요한 업무는 정비시키고 연금제도 본연의 운영 틀을 맞추어가는 노력을 상시화해야 한다.

<표 7-7> 공무원연금 및 사학연금 기금의 급여 외 지출(2007~2015)

(단위: 억원)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
공무원연금기금									
국고대여자금융자	5,956	6,910	7,543	7,747	7,372	7,013	6,610	6,231	5,986
연금대부	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	7,400	7,000	7,000
소계(a)	10,956	11,910	12,543	12,747	12,372	12,013	14,010	13,231	12,986
(비중, a/A)	(59.2)	(56.3)	(56.5)	(58.9)	(55.1)	(53.9)	(63.1)	(60.2)	(59.7)
주택사업	5,945	7,392	7,865	7,105	7,710	8,083	5,980	6,434	6,736
관리운영 등	1,619	1,860	1,787	1,781	2,362	2,178	2,229	2,319	2,034
합계(A)	18,521	21,161	22,195	21,634	22,443	22,273	22,219	21,985	21,756
사학연금기금									
국고대여자금융자	903	1,003	1,350	1,666	1,617	1,211	1,345	1,365	1,228
생활안정자금대부	15,407	16,173	14,564	14,564	14,226	15,452	15,381	13,300	13,437
소계(b)	16,310	17,176	15,914	16,229	15,844	16,663	16,726	14,664	14,665
(비중, b/B)	(96.8)	(96.8)	(96.6)	(97.0)	(94.2)	(94.4)	(94.9)	(94.1)	(94.4)
관리운영 등	538	569	551	500	972	990	897	912	863
합계(B)	16,847	17,744	16,466	16,729	16,816	17,654	17,623	15,576	15,527

주: 각 연도 기금운용계획 기준.

자료: 1. 공무원연금공단, 공무원연금기금 운용계획, 각 연도.

2. 사학연금공단, 사립학교교직원연금기금 운용계획, 각 연도.

고제이 외(2014). p.122. <표 4-9>.

셋째, 노동시장의 유연성 확대에 따른 연금재정과 전체적인 소득불평등을 고려했을 때, 고용보험기금 운용에 있어 실직 시 안전망 기능을 충실히 수행하도록 적정수준의 실업급여 지출이 도모되어야 할 필요가 있다. 또한 실업과 고용불안의 위험에 대한 실질적 대응으로서 취업의 디딤돌이 될 수 있도록 직업능력개발사업의 효율적 집행에 정책역량을 집중해야 할 것이다.

노동부문의 정책은 고용보험기금, 산재보상보험및예방기금, 임금채권기금, 장애인고용촉진및직업재활기금, 근로복지진흥기금 5종의 기금사업이 15년 기준 노동부문 예산 15.5조원의 87%(13.5조원). 이중 고보와 산재 2대 기금이 전체 노동지출의 82%를 차지한다. 고보기금(즉, 노동부문)의 핵심 기능인 실업급여 관련 지출은 약 4.3조원으로 전체 고보기금지출의 55%에 불과하다.

넷째, 공공부조 및 사회서비스 영역에서는 전통적 정책부문인 국민기초생활보장 예산의 증가율이나 규모가 상대적으로 과소함. 본 연구에서 확인한 것과 같이 저성장의 고착화와 불안정고용 확대에 인한 노후빈곤 위험이 커질 수 있다는 점을 숙고할 필요가 있다.

그간, 각 정부마다 노인, 보육 등 특화된 대상에 정책역량을 집중한 만큼, 빈곤문제에 대한 정책 우선순위를 재검토하여 적정 재원배분과 신속한 정책대응을 도모해야 할 것이다. 그리고 이를 위해 필요한 재원은 사회보험재정 효율화와 동 제도에 대한 정부지원금 절감을 통해 일정정도 조달할 수 있을 것으로 기대한다.

이와 관련하여 일각에서의 중부담-중복지 혹은 적정복지와 관련한 논의에서는 현재의 OECD 수준과의 격차와 비교하는데, 주로 총량수준에서의 논의에 그치고 있으나 실제 고령화수준과 제도성숙을 고려하여 재원의 배분구조까지 검토해 보아야 할 것이다.

<표 7-8> 고령화율 전망치(~2050)

		2013	2014	2019	2020	2021	2026	2040
OECD 평균	65세 이상 인구/15-64세 경제활동인구	23.6	24.2	27.2	27.8	28.4	31.7	39.7
	65세 이상 인구/전체인구	15.6	16.0	17.6	17.9	18.2	20.0	23.9
한국	65세 이상 인구/15-64세 경제활동인구	16.7	17.3	20.0	22.2	23.4	31.4	57.2
	65세 이상 인구/전체인구	12.2	12.7	15.0	15.7	16.5	17.2	32.3

자료: OECD stat.(검색일 2016.7.15.)

<표 7-9> 공공사회복지지출의 구성 비교(2013년기준)

	SOCX	노령(old age)	보건(health)	기타
OECD 평균	21.1	7.7	6.0	7.4
한국	9.3	2.2	3.8	3.3
편차	11.8	5.5	2.2	4.1

주: SOCX OECD평균값은 2013

자료: OECD stat(검색일 2016.10.20.).

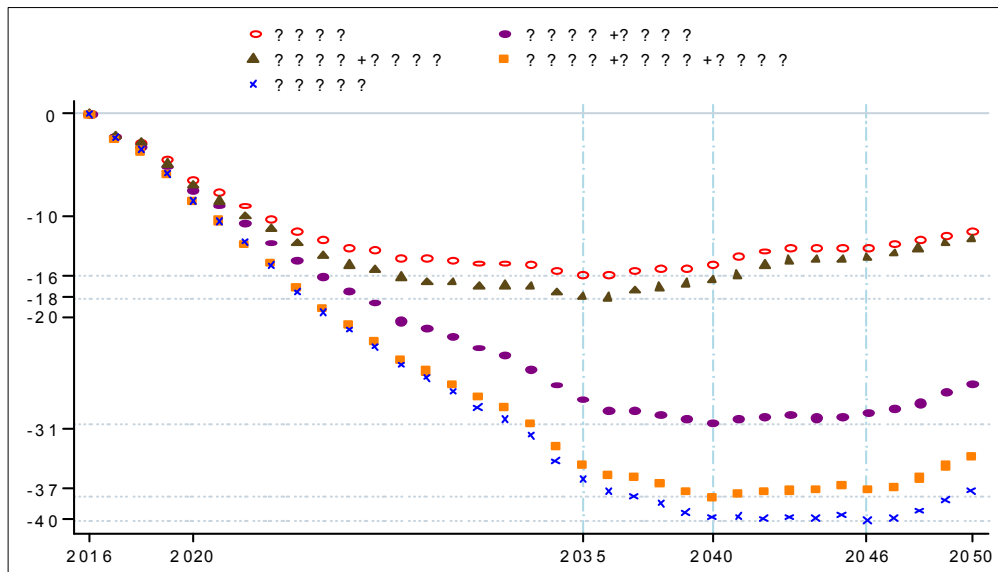
장기재정전망(2013년 신화연 외)에 따르면 2040년 한국의 공공사회지출은 GDP 대비 22.4%로 2013년 현재 OECD 평균수준을 다소 상회한다. 2040년 우리나라의 노령, 보건 및 기타 지출은 GDP 대비 각각 7.7%, 10.9%, 3.8%로 추계된다. 대부분 공적연금으로 구성된 노령지출 규모는 국민연금이 완전 성숙기에 들어서는 2040년에 현재의 OECD 평균 노령지출 수준에 근접. 따라서 2040년의 한국 공공사회지출 구성과 2013년(9대 영역별로는 2013년 자료가 최신임) OECD 평균과 비교하여 살펴볼 수 있을 것이다.

노인관련 지출인 노령과 보건의 경우 자연증가로 인하여 2040년까지 현재 OECD 평균수준 즉, 소위 말하는 중복지의 기준을 달성하지만, 나머지 공공부조나 사회서비스 등 조세를 근간으로 하는 지출수준은 OECD 평균과의 차이를 좁히지 못하고 오히려 그 격차가 커질 것으로 전망된다. 2040년 한국의 노령(연금) 및 보건을 제외한 기타 공공사회지출 GDP 대비 3.8%이고, 이는 OECD 평균 노령 및 보건을 제외한 기타 영역의 지출은 GDP 대비 7.4%(2013년기준)로 편차가 3.6% 이다. 즉, 2040년 경 연금제도가 완전 성숙단계에 들어서고 고령화가 진행된 상황에서 연금과 보건의 경우 현재 OECD 평균수준을 초과(특히 보건)할 것이나, 조세를 근간으로 하여 국민일반이 체감하는 영역의 지출은 여전히 미충족된 상태로 남을 것이라 예상 가능하다.

관련하여 동태 미시모의실험모형(DOSA 1.1)을 통해 인구고령화와 제도성숙을 반영한 노인빈곤율의 장기추이 전망에 따르면⁷⁷⁾, 2016년 현재 가처분소득을 기준으로 측정된 노인빈곤율 수준은 기초연금제도의 완전 시행과 국민연금제도 성숙에 따라 지속적으로 감소하여 2046년에는 현재 수준 대비 약 40% 하락, 최저점을 기록한 후 다시 높아질 것으로 예상된다.

77) 고제이 외(2016). 「미시모의실험 기반 중장기 사회재정 영향 평가 모형 개발:노후소득보장 정책을 중심으로」. 한국보건사회연구원 연구보고서(12월 발간 예정). 인용주의 요망.

[그림 7-8] 노인빈곤율 추이(2016년 기준, 변화율)



주: 빈곤선은 각 소득개념별(가구균등화) 중위소득의 1/2로 정의함.

자료: DOSA 1.1 모의실험 결과

이는 현행 제도가 인구고령화에 따른 시장소득기준 노인빈곤 심화의 문제를 해결하는데 한계가 있음을 보여준다. 한편, 이상의 결과는 현재의 높은 노인빈곤의 문제는 국민연금제도 미성숙이 원인으로 향후 연금제도 성숙에 따라 노인빈곤율이 하락할 것이라는 일각의 주장을 일정 수준 뒷받침 하는 결과로도 해석할 수 있다. 그러나 만일 DOSA 전망과 같이 2046년에 노인빈곤율이 현재 수준대비 40% 하락하여 최저수준에 이르러 대략 30%전후의 노인빈곤수준을 보인다고 했을 때, 국제비교가 가능한 2013년을 기준으로 현재 선진국의 노인빈곤 수준과 비교해 보면 한국을 제외한 경우 평균 10.2%정도로써 여전히 세 배에 이르는 높은 노인빈곤 수준을 보일것으로 예상된다. 이는 국민연금 1,2차 개혁을 통한 소득대체율 인하 등 절대적인 국민연금 급여수준이 인구고령화에 따른 노인빈곤 문제를 극복할 만큼 높지 않고, 국민연금제도 성숙 이후 자연 소멸되도록 설계되었을 뿐만 아니라 현행 급여액 수준 역시 높지 않은 수준에서 설정된 기초연금제도 등 노후소득보장체계 자체의 구조적 한계가 주요 원인으로 보여진다.

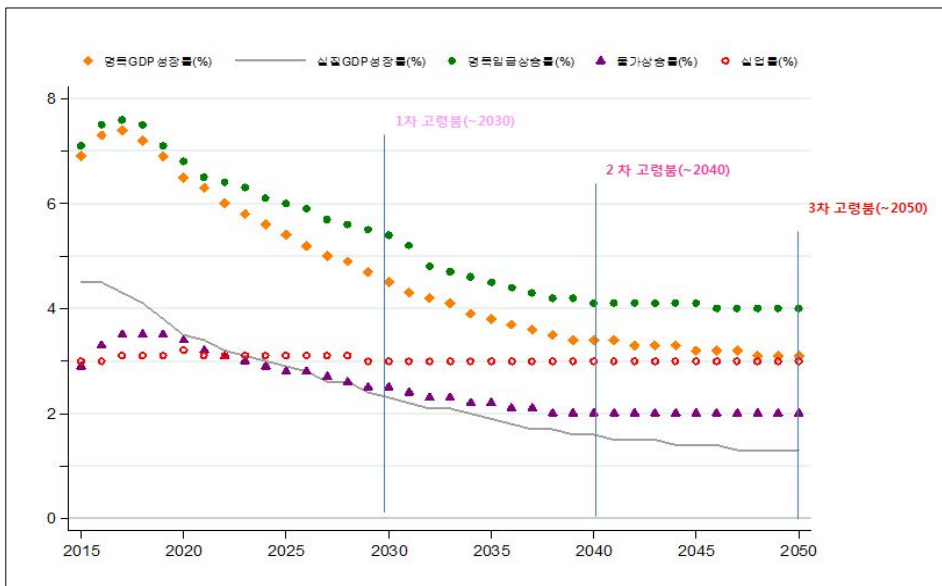
즉, 노후빈곤에 대한 현행 제도의 대응력에 대한 문제를 보여주는 것으로서 보다 근본적인 정책대안 마련이 필요하다.

노후소득보장의 가장 큰 축을 담당하는 국민연금제도의 장기적 재정안정성 확보를 위한 개혁방향은 다음과 같다. 기초연금의 경우 재정안정화 측면에서 국민연금의 성숙과 맞물려 기초연금 지출의 축소를 기대하고 있지만, 노동시장 유연화와 같은 현 노동시장 상황을 고려할 때 사회보험방식의 국민연금이 소득보장의 사각지대를 효과적으로 해소하기 어려운 측면이 있다. 이에 따라 노후소득보장 사각지대를 효과적으로 축소하기 위해서는 기초연금과 기초생활보장제도의 역할을 강화시킬 필요성 또한 배제할 수 없다는 점에서 국민연금-기초연금 및 생계급여 간의 장기적인 기능배분에 대한 구체적인 논의가 필요하다.

<표 7-10> 인구고령화 진행 단계별 사회보장이슈 전망

□ 인구고령화 단계를 ①베이비붐 세대의 고령 붐(2020~2030년) ②2차 베이비붐 세대 고령 붐(2030~2040) ③베이비 붐 에코세대 고령 붐(2040~2050) 3기로 구분, 시기별 주요 사회보장이슈를 보면 다음과 같음.

[장기 거시전망과 사회보장이슈]



자료: 기획재정부, 2015 장기재정전망 거시기준변수(중위 기준)

□ 1차 고령 붐(2020~2030)

- 베이비붐 세대가(1955~1963년생) 고령인구로 이행하는 2020~28년경 연평균 30만 명 씩 생산가능인구 급감, 이후 감소 추세 둔화 전망.
- 노동수요측면에서 “고숙련” 노동력 부족 현상이 가시화, 노동공급 측면에서 베이비붐 세대의 노후 경제적 측면이 사회문제화 될 것으로 예상됨.
 - 평균적으로 이전세대보다 자산 및 소득수준은 높지만 상대적으로 불평등한 소득-자산의 배분상태에서 고령세대로 진입함에 따라 노년층 소득불평등 심화,
 - 베이비붐 세대 연금가입률은 이전세대보다 높지만 2차 베이비붐 세대나 에코세대에 비해 상대적으로 가입기간이 짧아 안정적인 임금근로 후 퇴직하여 연금생활을 하는 베이비붐 세대 노인은 일부에 한정될 것임.
 - 연금수급자수 증가로 노인빈곤률 수준은 다소 감소할 수 있으나, 근로소득과 부동산 자산에 편중된 베이비붐 세대의 소득-자산구성 상태를 감안했을 때, 노인빈곤층 규모가 급증할 것으로 전망되고, 경제적으로 취약한 여성고령자 비중 확대 예상.
- 의료·사회복지서비스 수요증가의 원인이자 동시에 저부가가치-저임금산업의 노동공급을 담당, 노령 근로빈곤층 형성 및 노인빈곤에 따른 추가 사회보장지출 압력으로 작용할 가능성이 큼.
 - 노인인구 총량과 빈곤층 규모 급증으로 지자체의 관련 국고보조사업 매칭비 부담 급증 → 중앙-지방 재정갈등 심화 → 사회복지급여 공급체계 불안 확대 전망.

□ 2차 고령 붐(2030~2040)

- 2012년 현재 전체인구의 2차 베이비붐 세대(1969~1975년생)가 새로운 노인층으로 편입하는 시기로 고령화 위험이 누적, 연금 및 건강보험지출 증가에 기인한 사회보험 재정불안 확대가 우려됨.
 - 2031년 국민연금 보험료수입이 연금지출을 초과, 적립기금 소진 가속화, 2044년 수지적자 발생 2060년 적립기금 소진 전망.
 - 인구구조 측면에서 1인당 의료비가 높은 고령층 점유율이 상승함에 따라 1인당 의료비지출이 급증하는 압력 가중.

- 현행 조세·재정체계에 변화가 없을 경우 2030년대 중반 GDP 대비 국가채무비율의 기하급수적 증가에 따른 재정위기 가능성 증대.
 - － 사회보험중심 지출구조에서 생산가능인구 감소와 저성장에 따른 고용불안 확대로 사회보험료 수입이 급감하는 반면 급여지출이 급증,
 - － 핵심 담세인구(35~54세) 급감 및 성장잠재력 둔화로 GDP 대비 관리대상수지 적자비율 2018년 1.9%, 2024년 3% 상회, 2035년 5% 초과 전망.
- 베이비붐 세대~에코세대(1979~1985년생)에 비해 소득창출-자산축적 기회가 상대적으로 적은 현재 20세 이하 세대에게 장기적 재정부담이 집중됨에 따라 각 연령층이 부담하는 상대적 기여와 보상의 분배 몫을 둘러싼 배분적 갈등이 촉발, 사회적 역량(TFP 구성요소) 저해요인으로 작용 가능할 수 있음.
 - － 평균 연금가입기간의 장기화로 수급자 1인당 연금수급 규모는 상대적으로 증가할 수 있으나 고용안정성이 확보된 양질의 일자리 부족 현상이 심화, 생애초기 경험하는 소득-자산-기회의 차이가 이후 생애과정에서 지속됨으로써 세대 내-세대 간 불평등 심화.

□ 3차 고령 붐(2040~2050년)

- 베이비부머 자녀세대인 에코세대(1979~1989년생)가 65세 이상으로 급격한 인구고령화의 완성기로, 저출산·고령화 위험의 누적효과가 극대화되는 시기임.
 - － 2020년 노인부양비 약 20%수준, 생산가능인구 5명 당 노인인구 1인 부양, 2030년 노인부양비 40%, 2050년 노인부양비 약 70%수준에 이를 전망임.
- 현행 저출산 추세가 지속되고 조세·재정체계에 변화가 없을 경우 2040년대 중후반 심각한 재정-경제위기에 직면할 수 있음.
 - － 국민연금기금 투자자산 회수에 따른 금융-자산시장 충격에 기인한 경제위기 가능성 확대.
 - － 경제위기에 따른 추가적인 사회보장재정소요 발생, 국가재정의 지속불능상태 봉착 가능성 존재.

다섯째, 보건의료부문 재정제도 정비이다. 현재 재정 외로 운영되고 있는 건강보험과 노인장기요양보험의 통합재정 내 편입을 추진함과 동시에 과도한 국고지원을 축소하는 노력이 필요하다.

이를 위해서는 통합재정 내 편입을 통한 보험료 및 지출수준에 대한 국회통제 등 다른 사회보험제도와와의 재정관계를 고려한 사회보험 재정안정화 방안 모색이 필요하다. 향후 국민연금제도나 퇴직연금제도 지원 등 추가적인 재정 부담이 적지 않은 상황 속에서 현재처럼 건강보험등 보험료수입과 지출이 국회의 통제 없이 이루어질 경우 전체 사회보장 재정안정화에 관한 종합적 검토와 안정화방안에 대한 사회적 합의 도출을 어렵게 하는 부정적인 요인으로 작용할 가능성이 크기 때문이다. 또한, 정부 재정통계에 따른 지출규모가 국제기준이나 현실과 상이하게 나타나게 되어 정책진단에 오류가 생기고 이에 따라 정책방향을 잘못 설정할 수 있다는 점에도 주목해야 한다..

인구고령화의 심화와 저성장 국면이 고착화되면서 국가재정수지가 악화되고 있는 반면에 취약계층 보호에 우선 투자되어야 하는 국가 세입이 상대적으로 고소득층에게 유리하게 급여지출이 배분되고 있는 건강보험재정 운영을 위해 지원되고 있다는 점을 직시할 필요가 있다. 정부지원을 규정한 「국민건강보험법」(제108조)은 2017년 12월 31일까지 효력을 가지는 만큼, 이전과 같은 정부지원의 일몰 연장은 더 이상 허용되지 않도록 해야 한다. 2015년 기준 7조원을 상회하는 국고가 건강보험에 지원, 건강보험재정은 2011년 이래 수지흑자를 지속하여, 2014년 당기흑자가 4조 5,900억원이며, 동년 말 법정준비금 누적액은 약 13조원에 이르고 있다. 2000.7월 의약분업 도입 등에 의해 한시적(5년)으로 도입되었으나, 건강보험 당기적자 문제에 따라 2006년 다시 5년간 일몰연장(당시 2016년 12월 31일까지 종료) 되었다. 그리고 동 조항은 다시 2016년 3월 22일 부칙(법률 제11141호) 제2조 개정을 통해 2017년 12월 31일까지로 효력이 연장, 정당한 이유 없는 일몰연장이 관행화되고 있다. 더불어 의료비 지출총량 관리 노력을 통해 건강보험 진료비 증가율보다 빠른 비급여 진료비 증가를 적절히 제어하기 위한 제도적 기반 마련이 필요하다.

여섯째, 사회서비스 분야 지출의 최종 전달자 역할을 하고 있는 민간위탁업체에 대한 관리체계 강화와 장기적으로는 정부(중앙 및 지방)가 직접적으로 급여를 제공하는 체계를 구축하는 한편, 급여지급 방식의 조정을 포함한 지출효율성 제고 노력이 필요하다.

이를 통해 현재 문제가 되고 있는 영유아 보육료 지원을 비롯하여 노인장기요양 등 돌

봄서비스의 전달에 있어 정부가 재정의 집행만 책임만 지고 실제 급여의 전달은 전적으로 민간에 의존하는 구조에서 나타나는 각종 재정비효율을 통제해야 할 것이다.

마지막으로 중장기적 관점에서의 정책과제로서, 출산율 제고 또는 미래 근로세대의 생산성 제고 효과가 향후 2-30년 이후 경제에 반영됨을 고려, 현재 에코세대(2015년 현재 26-36세)와 미래세대와 관련된 취업·결혼·출산·양육지원정책의 정책합리성 진단 및 효과성 제고를 위한 대응방안 모색이 필요하다.

정책적 지원을 통한 직접적이고 즉각적인 출산율 제고 전망이 어두운 현실을 직시하여 미래 근로세대 평균연령 인하를 통한 생산성 제고 및 이를 통해 간접적으로 국민담세력을 증강하고 출산률을 제고할 수 있는 대안전략 검토의 필요성이 제기된다. 예컨대, 학제 단축을 통한 평균 노동시장 진입 연령의 인하→경제활동기간 연장 및 자녀 양육부담 완화→만혼화 추세 대응 및 노후준비기간 연장 등의 긍정적 연쇄효과에 대한 검토가 필요하다.

국민연금기금 투자회수에 따른 금융-자산시장 충격을 완화하고 노후소득보장강화를 위한 제도적 기반을 고안할 필요도 있다. 예를 들면, 과세이연계정 등 조세유인체계 및 퇴직연금제도의 효율적 관리 및 활용방안을 통한 금융소득 및 서비스에 대한 과세를 통해 조세유인체계의 왜곡 방지 및 조세형평성 제고와 세입기반 확충 도모와 연계이다.

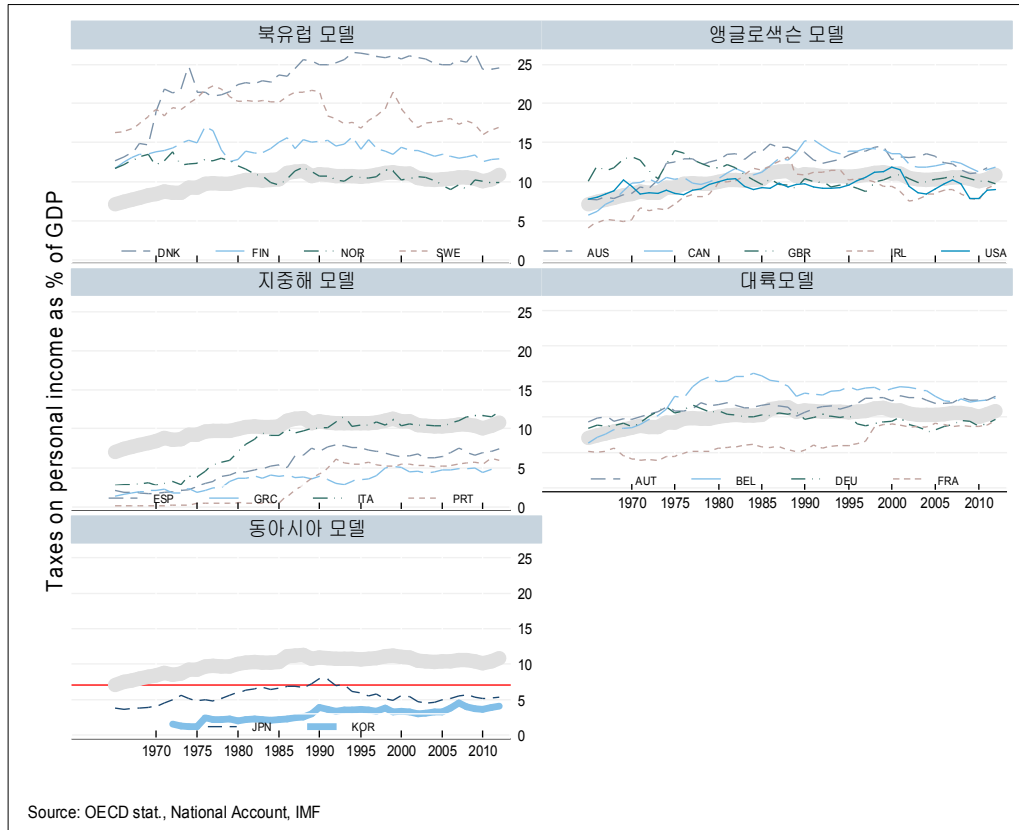
2. 정부 수입구조 개편 방향

앞서의 논의를 종합해보면, 결국 고령사회에서 사회보장지출을 위시한 다양한 정부지출을 뒷받침 하는 재원은 결국 조세수입 확충을 통해 조달될 수밖에 없다는 결론에 이르게 된다. 고령화로 인해 늘어날 지출은 주로 소득세, 법인세, 소비세와 같은 현존하는 주요 세목들을 통해서 확보할 수밖에 없다. 환경세 등의 추가적인 세원을 발굴할 수 있겠으나 그 규모는 크지 않을 것이므로, 기간 세목들을 통한 세수 확보는 더욱 중요해진다.

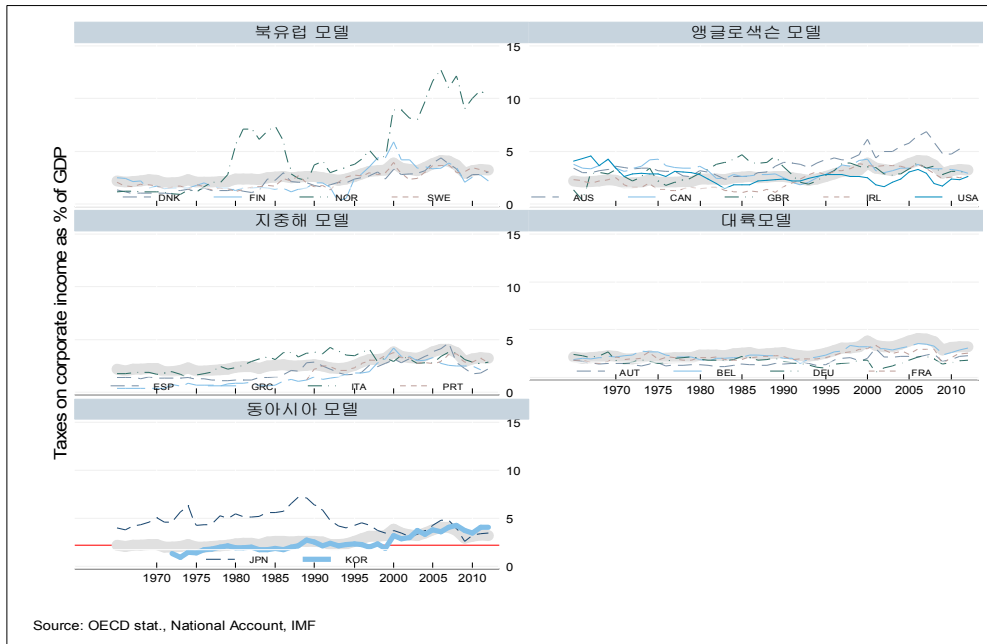
[그림 7-9]~[그림 7-11]을 통해 우리나라 기간세목을 구성하는 개인소득세와 법인세 그리고 부가가치세수의 GDP 비중 추이에 따르면, 2012년 현재 우리나라의 법인세 부담률은 4%로 OECD 18개국 평균 3.2%보다 1.3배, 1965년 선진국 평균 2.2%보다는 1.8배 이상 높은 수준이다. 반면, 개인소득세(4.1%)와 부가가치세(4.6%) 부담률은 OECD 18개국 평균(각각 11.3%와 7.1%)의 36%와 64%수준에 머물고 있음. 1965년

OECD 선진국 평균 개인소득세와 부가가치세 부담률 7.1%와 6.2%와 비교해보더라도 현저히 낮다.

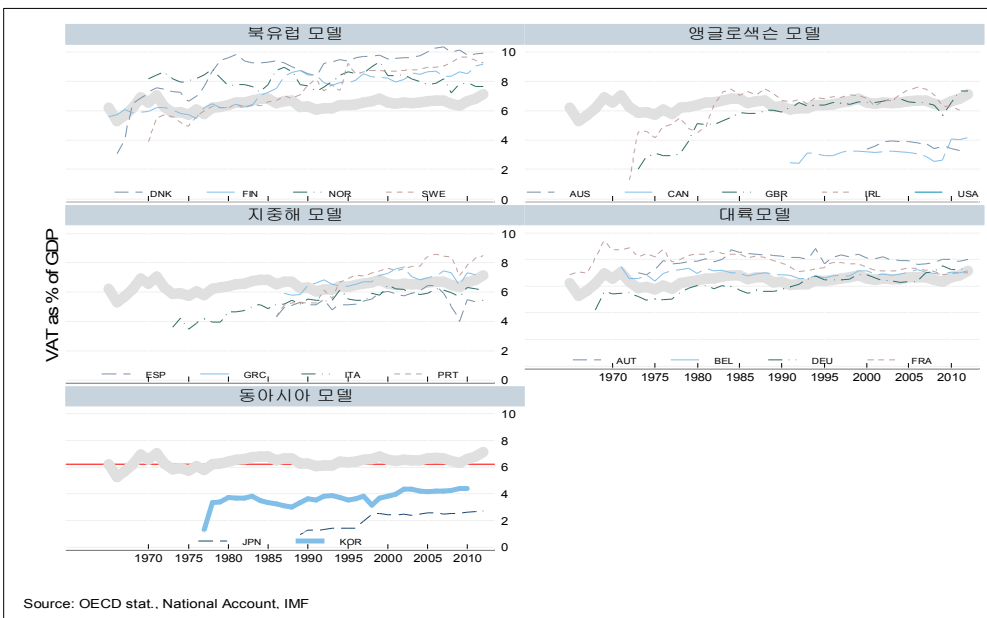
[그림 7-9] 개인소득세 추이: 1965~2012



[그림 7-10] 법인세 추이: 1965~2012



[그림 11] 부가가치세 추이: 1965~2012



자료: 고제이·권혁진(2014a). pp.39~41. [그림 9]~[그림 11]

개인소득세부담률이 특히 낮게 나타나는 것은 우리나라의 개인소득세는 대단히 관대한 공제체계를 유지함에 따라 면세자 비율이 상당히 높아 과세기반이 협소하고, 세율구조의 누진성은 크지만 최저세율이 상대적으로 낮게 설정되어 있다는 점이 원인이다. 최근 들어 면세점을 낮추는 일련의 세제개혁이 단행되었고, 그 결과 면세자 규모가 줄어들고 있었으나, 2013년 소득세법 개정으로 소득공제가 세액공제로 전환되고 2015년 세액공제가 추가로 확대되면서, 2014년 근로소득세 납부대상자의 절반이 면세자로 분류(14년 근로소득세 면세자비율 48.1%) 되었다. 면세자 비율의 확대는 과세기반을 잠식함과 더불어 세부담의 집중을 야기하는 문제를 초래하므로 공제제도에 대한 합리적 조정이 필요하다는 의견도 있다.

한편, 최근 다른 국가들에서는 부가세율 등 소비세인상을 통해 재원을 조달하는 양상을 보이고 있는데 비해 우리나라의 경우는 반대로 세수규모가 정체되고 있다. 이는 북유럽 국가의 부가세 법정세율 평균 24.8%의 절반이하에 머물고 있는 낮은 법정세율과 금융이나 교육서비스를 비롯한 대부분의 서비스에 대한 영세율 또는 감면이 폭넓게 적용되고 있기 때문으로 해석된다.

이상의 논의를 통해 우리는 사회보장지출확대로 견인되는 정부지출소요 재원은 기간세목의 부담률 조정을 통해 해결해야 하는데, 현재의 부담률 수준과 경제적 효율성 측면을 고려했을 때 기간 세목 중 개인소득세와 부가가치세에 다소간의 조정여력이 있음을 확인 할 수 있다.

구체적으로 세수 확보는 크게 두 가지 접근법을 통해서 가능한데, 첫째는 과세기반을 확대하는 것이며, 둘째는 법정세율을 인상하는 방식이인데, 그 구체적인 실천방향에 대해서는 세목별 파급효과 등 심층적인 분석과 기타 관련 제도에 대한 재정영향까지 면밀하게 살펴볼 필요가 있다. 여기서는 다만 큰 틀에서 고령사회에 적합한 조세체제로의 개편방향에 대해서 논하기로 한다.

우선 법정세율 인상과 같은 직접적인 증세 이전에 과세기반 확대를 위한 노력이 선행되어야 한다. 이를 위해 요구되는 것은 다음과 같다.

첫째, 먼저 비과세·감면제도의 정비가 요구된다.

직접적인 재정지출과 정책의 대상이나 목적이 유사한 조세지출항목을 점검하고 현재 정부가 추진 중인 유사·중복사업의 조정과 연계하여 비효율적인 조세감면제도를 정비할 필요가 있다. 예컨대, 법인세의 경우 조세지출로 R&D 투자, 고용등을 장려하기 위한 제

도가 다수 운용되고 있다. R&D 관련 2개 항목, 투자관련 8개 항목, 고용관련 6개 등 총 16개 항목이 투자세액공제 등의 형태로 시행 중이며, 동 공제항목의 조세지출은 17년 추정치 기준 3조 7059억원(법인세 조세지출 17년 예산 6조 6,830억원의 55.5%) 이다.

2016년 정부의 세법개정안에 따르면 신성장산업 육성을 위해 국내기업뿐만 아니라 외국 투자기업에 대해서도 세제지원을 강화하고 관련 산업에 대한 세액공제를 다수 신설. 특히 기존 제조업 중심의 고도기술에서 신성장산업 위주로 대상을 개편하고자 하고 있다. 예를 들면, 기존 R&D 설비투자 세액공제에 포함되었던 신기술 기업화 시설을 분리 확대하여 ‘신성장기술 사업화시설 투자세액공제’를 신설하고 영화/드라마 등 영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제 신설하는 것 등을 말한다. 미래 산업경쟁력 확보를 위해 특히 기업의 연구개발(R&D)에 대해 정부는 재정지출과 조세지출을 모두 동원하여 지원 중이며, R&D 조세지출의 경우 기업의 납세협력비용이 크고 효과성 또한 재정지출보다 크지 않은 것으로 알려져 있다.

조세지출 형태로 기업고용을 장려하기 쉽지 않은 근본적인 한계에 대해서는 정부 또한 인식하고 있으나 여전히 다수의 고용관련 조세지원책을 추진(세법개정안) 하고 있다. 고용창출투자세액공제에서 고용창출효과가 큰 서비스업을 대상업종에 포함, 중소기업 추가공제액 1인당 500만원씩 인상, 고용유지 중소기업 등에 대한 과세특례의 경우 기존 임금감소분뿐만 아니라 임금보전분까지 소득공제에 포함시키고자 하고 있으며, 정규직 근로자 전환에 대한 세액공제 일몰연장 등을 추진하고 있다.

하지만 가시적 고용유지 창출효과는 미미할 것으로 전망된다. 기업의 고용관련 의사결정은 인건비 이외 부수적 증가 비용과 사회보험료 등 사용자의 종합적인 비용과 편익을 고려하게 된다. 이러한 경직적 고용시장을 감안했을 때 정부의 조세지원은 고용에 대한 의사결정에 영향을 미치기 어려운 구조이기 때문이다.

기업이 자율적으로 수행하고 또 그리하는 것이 경제적으로 바람직한 R&D비용에 대해 정부가 부담하는 형태로 대기업 수혜비중도 높은 편이다. 14년 기준 기업규모별 정부 R&D 지원구조를 보면, R&D 재정지출은 중소기업 중심(66.1%), R&D 조세지출은 대기업중심(68.7%)이다. 기업의 기술개발투자가 고용에 미치는 중장기적 영향에 대한 고려가 부족한 상황이므로 이에 대한 다소간의 조정이 필요하다.

이윤극대화를 추구하는 기업의 생리상 인력감축을 통한 경영효율성 확보 차원에서 노

동절약적 기술도입에 적극적일 수 있으며, 고용에 미치는 부정적 영향을 완화할 수 있는 대안을 모색해야 할 것이다. .

한편, 과세기반 확대와 관련하여 조세와 사회보장지출과의 관계를 국제비교를 통해 보면, 조세는 1) 이전소득에 대해 직접적으로 소득세와 사회보험기여금을 부과하거나 2) 이전수당으로부터의 소비를 통해 간접적으로 과세하거나 3) 직접적인 사회지출 또는 민간의 사회지출지원을 촉진하기 위한 목적으로 ‘사회적 목적을 띤 조세지출’을 통해 사회지출수준과 구성내용에 영향을 미침. 여기서 1)번과 2)번 항목을 통한 재원조달의 가능성에 대해 검토해볼 필요가 있다.

OECD(2014)에 따르면 2011년 덴마크의 경우 이전소득에 대한 직접적인 과세를 통해 공공사회지출의 5%를 다시 세금으로 환수하였고, 호주, 이탈리아, 핀란드, 네덜란드, 스웨덴의 경우 급여수당에 대한 조세수입이 GDP의 2.5%를 초과하는 것으로 확인된다. 정부 급여지출로부터의 소비에 대한 간접과세 수준을 보면, 2011년 OECD 평균은 GDP의 2%에 이르는 것으로 확인되며, 소비세율이 상대적으로 낮은 비유럽 OECD 회원국들의 경우 공적이전소득에 대한 소비세 환수규모가 GDP의 1%인데 비해 유럽국가들의 환수규모는 GDP의 1.8~3%에 이르는 것으로 보고된다. 대부분의 경우 이전소득에 대한 직간접적인 조세를 통해 환수되는 규모가 사회적 목적을 띤 조세지출규모보다 크게 나타난다.

오스트리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴과 같은 유럽국가들에서의 환수액 규모는 GDP의 5%이상, 덴마크의 경우 GDP의 8-9%이다. 한편, 비유럽국가들의 경우 사회지출에 대한 조세환수규모가 작게 나타나며, 한국과 멕시코의 경우에는 0에 가깝다. 이것은 유럽복지국가의 경우 1) 대상의 포괄범위가 일반 소득계층 전반을 아우를 정도로 광범위하며 급여의 수준이 높고, 2) 대체로 소득과세의 과세대상 범위에는 자산·소득조사에 기반한 급여는 제외하되, 아동수당이나 공적연금 등 보편적 현금급여에 대해서는 과세하는 조세체계를 운영하는데 반해, 우리나라의 경우 현금 및 현물급여 수준이 낮고 특히 현금급여의 경우 대체로 저소득층의 소득보전을 위한 것으로 과세여력 자체가 낮기 때문이다.

그럼에도 불구하고 열거주의를 채택하고 있는 우리나라 소득세법에는 아직까지 이러한 보편적 급여에 대한 과세기준이 마련되어 있지 않다. 현재 연금소득은 별개의 조항에 의해 과세되고 있으나(종합과세 또는 분리과세), 구직급여나 사실상 거의 유일한 보편적

현금급여라 할 수 있는 양육수당 또한 과세소득에서 제외된 상태이다. 그리고 현행 소득세법 상 현금급여 대부분이 비과세소득으로 정의되어 있다. 최근 일부에서 제기하고 있는 아동수당이나 청년수당 또는 기본소득과 같은 보편성을 갖는 현금이나 현물급여제도의 도입에 관하여 논의할 경우 반드시 이들 급여에 대한 과세가능성 역시 검토되어야 할 것이다.

둘째, 소비과세 강화를 중심으로 조세체계를 개편할 필요가 있다.

현행 조세·재정체계에서는 현재 일을 하고 있는 젊은 세대들에게 상대적으로 많은 부담과 과소한 혜택이 주어지는데, 이의 근간에는 과거 개발시대의 낮은 틀에 갇혀 있는 조세·재정구조가 자리하고 있다.

과거 우리정부의 최우선 정책목표는 바로 경제개발과 성장에 있었고 정부의 지출은 수출산업이나 특정 육성산업에 집중되었다. 이와 같은 개발우선 정책목표는 우리나라 조세체계의 틀 역시 구성하고 있는데, 6-70년대 개발시대에 정책적으로 육성하고자 하는 산업이나 기업체를 지원하기 위하여 도입되었던 각종 조세혜택들은 시간이 흐름에 따라 그 형태와 내용을 달리하면서도 여전히 유효한 산업보조금으로 기능하고 있다. 이러한 정부의 직·간접적인 산업육성정책은 과거 우리경제의 눈부신 성장을 견인해왔던 것이 사실이지만 여기서 우리가 간과하지 말아야 할 점은 바로 당시 우리의 인구구성이 급속한 경제성장을 뒷받침 할 수 있는 구조였다는 것이다.

세수측면에서는 법인세와 개인소득세 등 소득과세에 절대적으로 의존하고 있는데, 이처럼 현재 일하는 세대의 소득에 대한 과세에 의존하여 재원을 조달하는 구조에서는 인구고령화가 진행될수록 재정여력이 위축되기 쉽고 그에 따라 미래세대에게 추가적인 부담을 요구할 수밖에 없다. 즉, 현행 조세체계에서 인구고령화는 세대간 형평성을 크게 훼손할 수 있는 요인으로 작용할 수 있다는 것이다.

생애주기별로 보면 젊은 시절에는 근로를 통해 저축을 하고 나이가 들어서에는 이를 소비하며, 소득원을 보면 젊은 세대는 노동소득에 의존하고 노인세대는 자본소득에 의존한다. 소비에 있어서도 세대간 차이가 나타나는데, 젊은 세대는 주로 재화소비가 중심이지만 노인세대는 재화보다는 서비스를 주로 구매한다.

반면에 현행 과세체계에서는 자본소득보다는 노동소득에 대해 상대적으로 높은 실효세율이 부과되고 있다. 소비의 경우 대부분의 시장재화에는 부가가치세가 부과되지만 금융서비스를 비롯한 대부분의 서비스는 비과세된다.

단순히 세대간 조세형평성만을 고려할 경우, 자산과 소비에 대한 과세강화를 요구할 수 있으나, 조세개혁방향을 논함에 있어 조세의 경제적 효율성까지 고려해야 하는데, 세목별 효율성 손실규모를 보면 자본과세(29.8%)가 가장 크고 일반소비과세(15.5%)가 가장 낮게 나타난다(김승래·김우철, 2007).

즉, 세대간 세부담의 형평성을 제고하면서도 경제적 비효율을 최소화 방향은 일반소비과세 중심으로의 조세개혁이라 할 수 있다. 지금까지 우리사회는 감정적으로 때로는 정치논리에 의해서 지출과 부담을 연계하여 논의하기를 꺼려왔다. 더구나 소비세와 같이 역진적 성격의 세목에 대한 조정은 재원조달과 관련된 방안에서 원천적으로 배제되는 경향이 있는 것이 사실이다. 현시점에서 소비세는 분명 역진적인 조세임은 분명하다. 하지만 생애 소득과 소비 사이클을 고려했을 때 이러한 역진성의 문제는 상당부분 해소될 것이다.

마지막으로 사회적 합의 도출을 위한 정책적 노력이 필요하다. 특정 세목이나 지출항목에 대한 조정은 필연적으로 사회경제적 갈등을 초래하며, 경제적 유인체계를 통해 다른 세목의 수입이나 지출규모에도 영향을 줄 수 있기 때문이다. 특히 어떤 세목을 통한 세수확보는 언제나 연관 세목이나 지출항목과 함께 고려해야만 하며, 이는 다시 전체적인 조세·재정체계의 변화를 염두에 두지 않고 따로 떼어 논의하거나 추진하는 것은 바람직하지 않다. 결국 하나의 조세-재정-복지제도의 큰 틀에서 정합성을 확보하는 방향을 모색해야 하며, 이를 위해서는 인구구조 변화에 따른 각 경제주체들의 부담과 혜택의 배분상태에 대한 면밀한 고찰을 통해 대안을 마련하고, 이를 공개적으로 검토하는 자세가 필요하다. 고령사회 위협에 대응 가능한 조세·재정체계의 전환을 위한 큰 틀을 갖추기 위해서는 상당한 시간과 노력이 요구되며 이와 관련한 근거자료의 수집과 분석이 뒷받침 되어야 한다는 점에서 꾸준한 정책적 관심이 필요할 것이다.

제 8 장

결론 및 정책적 제언

사회보장기본법 제20조에서는 사회보장위원회의 역할을 “사회보장 증진을 위한 기본 계획, 사회보장 관련 주요 계획, 사회보장제도의 평가 및 개선, 사회보장제도의 신설 또는 변경에 따른 우선순위, 둘 이상의 중앙행정기관이 관련된 주요 사회보장정책, 사회보장급여 및 비용부담, 국가와 지방자치단체의 역할 및 비용 부담, 사회보장의 재정추계 및 재원조달 방안, 사회보장 전달체계 운영 및 개선, 사회보장통계, 사회보장정보의 보호 및 관리 등에 대한 심의 및 조정” 등으로 규정하고 있다. 즉 사회보장기본법의 취지와 목적에 부합하도록 한국의 사회보장 전반을 기획하고 조정하는 중차대한 역할을 사회보장위원회에 부여하고 있는 것이다. 사회보장위원회가 이러한 역할을 수행하기 위해서는 인구, 사회, 경제, 문화 전반의 변화 흐름을 잘 빠르게 포착하고, 이에 대응하는 사회보장의 기능과 역할을 정립하고자 노력하여야 한다.

특히, 지난 20여 년 간 한국 사회는 두 차례의 경제위기를 경험하는 과정에서 급격한 구조조정으로 산업 전반과 노동시장의 불안정성이 고조되어 왔다. 그 결과 사회 전반적으로 양극화와 불평등 문제가 주요 이슈로 부상하였다. 또한, 초저출산·고령화가 지속되면서 잠재성장률 저하와 사회의 지속가능성 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 여기에 더하여 최근에는 4차 산업혁명이 사회·경제문화에 어떠한 거대한 변화를 가져올지에 대한 이슈도 전면에서 등장하고 있다. 외환위기 전까지만 해도 여전히 전산업사회의 가족 간 네트워크와 이전(transfer)에 크게 의존한 채, 상대적으로 공적 복지제도에 대한 준비가 미비했던 우리나라로서는 이러한 급격한 사회·경제·인구학적 변화에 대응하기 위한 슬한 과제에 직면해 있다. 더구나 저성장 기조가 고착화되는 현 시점에서 “어떠한 제도를 어디까지 확대해야 하며, 여기에 소요되는 재원을 어떻게 확보해야 하는가”라는 난제를 풀어나가기 위해서는 많은 분야의 전문가와 정책결정자들이 함께 고민해야 한다.

본 보고서는 현재 한국 사회가 직면하고 있는 경제·사회·인구학적 현실을 직시하고, 관련한 사회보장 제도와 체계들이 이러한 현실에서 어떠한 과제를 안고 있으며, 어떠한 방향과 방안으로 이러한 난제들을 풀어나가야 할지에 대한 전문가들의 진단과 처방들을 담고자 하는데 그 목적이 있었다. 물론 방대한 영역을 이 한 권의 보고서에서 포괄하기

하는 데는 한계가 있기 때문에, 사회보장의 현안 및 중장기 과제와 관련하여 쟁점이 되고 있는 주제를 중심으로 선정하였다. 여기에서는 지금까지의 논의를 간략하게 정리하면서, 사회보장위원회의 역할과 관련하여 본 논의의 함의와 정책적 제언을 함께 언급하고자 한다.

먼저, 보건복지 환경변화와 전망 관련 내용을 담고 있는 2장에서는 인구구조, 경제구조와 노동시장, 기술진보, 빈곤과 불평등 경향의 측면에서 보건복지 환경의 변화를 진단하고 있다. 21세기의 세계적 흐름과 일맥상통하지만, 우리나라는 인구구조의 고령화가 세계에서 가장 빠른 속도로 진행할 것으로 전망되며, 이에 따라 잠재성장률은 지속적으로 하락할 것으로 진단하고 있다. 또한 노동시장의 이중구조화와 같은 불안정 요소가 증가하고 있으며, 4차 산업혁명으로 대변되는 기술진보는 일자리의 수와 성격을 변화시키는 요인으로 등장하고 있다. 이러한 전반적인 변화 흐름 속에서 우리나라의 빈곤과 불평등도는 외환위기를 전후로 악화되는 추세이다. 이러한 추세 속에서 사회통합과 개인의 행복 저하를 막기 위해서는 소득주도적 성장과 복지를 통한 소득재분배의 강화가 필수적이라는 것이 필자의 주장이다. 복지정책 측면에서는 기대수명과 행복수명 간의 간극을 줄이는 방향으로, 보건정책 측면에서는 기대수명과 건강수명 간의 격차를 줄이는 것이 궁극적 과제임을 제시하고 있다.

2장의 논의는 우리사회의 급변이 미래 빈곤과 불안정성을 가중시킬 소지에 대한 경고의 의미를 담고 있으며, 이러한 경고에 대처하기 위해 기업주도적 성장 일변도의 기존 제도에서 벗어나서, 좀 더 포용적이고 소득주도적인 성장과 포괄적인 복지의 제공을 통한 행복과 건강의 보장이라는 새로운 제도 설정이 필요하다는 주장에 주목할 필요가 있다. 산업화 과정에서 우리나라는 경제개발의 ‘속도전’을 치룬 결과 세계에서 유래 없이 빠른 속도로 성장해 왔다. 하지만 그 과정에서 산업화의 부수효과들과 사회적 위험에 대한 대비에 상대적으로 소홀했었다. 여기에 탈산업화의 새로운 사회적 위험이 더해지면서 개인과 가구의 경제적 불안정성은 더욱 가중되고 있다. 서구 복지국가들이 유사한 경험 속에서도 비교적 안정적인 상태를 유지하는 반면, 우리 사회의 불안정성이 더욱 도드라져 보이는 것은 이러한 중첩적 위험에 대한 대비장치가 매우 취약하기 때문이라 해도 과언이 아니다. 경제성장의 속도만큼이나, 안정을 제공하기 위한 복지체제의 구축에도 속도를 내야 하는 이유다.

둘째, 한국 복지체제의 특징과 전망, 그리고 정책 과제에 대해 논의하고 있는 3장에서

는 우리나라의 복지국가 특징에 기반하여 미래 ‘한국형’ 복지국가의 바람직한 상을 모색하고자 했다는 점에서 그 의미가 크다. 동아시아 예외주의(에스핑-안데르센), 유교주의 복지국가(존스), 생산주의 복지체제(할리데이) 등 한국의 복지체제에 대한 기존 논의를 포괄적으로 검토한 후, 필자는 우리나라의 복지체제를 영미형 복지국가의 단점과 남유럽 복지국가의 단점이 결합된 ‘자유주의형+남유럽형 복지체제’라는 비극적 형태로 나아가갈 가능성을 농후하다고 주장한다. 그 근거로 기업복지와 민간보험 등 시장과 개인에 대한 복지의존도가 높고, 노동시장의 이중구조화로 불안정한 계층이 여전히 사회보험의 사각지대로 남게 됨으로써 복지의 이중구조화로 이어질 가능성이 높다는 점 등을 들고 있다. 특히, 2015년 기획재정부에서 발표한 ‘2060 장기재정전망’의 시나리오 1(국가채무를 현재 수준으로 유지하는 시나리오)에 기반하여 복지제도의 중장기 설계가 이루어질 경우 ‘자유주의형+남유럽형 복지체제’의 현실화 가능성은 더욱 높아질 것으로 우려하고 있다.

기존의 개발주의 경제를 주도해 왔으며, 국가 살림 전반을 관리해야 하는 기획재정부가 현재의 추세로도 지속적 증가가 예상되는 복지지출을 최대한 억제하고자 하는 것은 하등 이상할 것이 없다. 하지만, 사회통합으로 대변되는 사회적 지속가능성은 경제적 지속가능성만으로 담보될 수 없음은 주지의 사실이다. 필자는 과잉된 시장을 합리화하고, 과부하가 걸린 가족의 부담을 줄여주기 위해 국가 역할의 강화는 필연적임을 역설하고 있다. 구체적인 방향을 차치하고라도, 경제성장과 재정안정성에만 지나치게 매몰될 경우 시민의 안정과 사회의 통합성이 와해되고, ‘나쁜 복지국가’로 고착될 수도 있다는 필자의 경고는 귀담아 들을 필요가 있다. 사회보장위원회는 좋은 복지국가를 설계함에 있어 매우 중요한 위상을 가진 조직이다. 따라서 기획재정부를 비롯한 경제중심적 접근에 대한 균형추로서의 역할이 기대된다. 이를 위해 대안적 논리와 설계도를 제시하기 위한 다각적인 노력이 필요할 것이다.

셋째, 4장에서는 현재 우리사회의 가장 심각한 문제 중 하나로 꼽히는 노인빈곤 문제에 주목하고 있다. 노인빈곤율(중위소득 50% 기준)은 49.6%로 OECD 회원국 중 가장 높은 수준이다. 더구나 우리나라 다음으로 노인빈곤율이 높은 호주(33.5%)에 비해서도 노인빈곤율은 15% 포인트 이상 높은 수준이며, OECD 평균(12.4%)에 비해서는 4배 더 높은 수준이다. 필자는 이와 같이, 한국의 노인빈곤율이 유독 높은 이유로 자녀에 대한 교육과 결혼 등에 노후자금을 소진하였으며, 노후 소득을 대체해 줄 공적 노후소득보장

장치가 일천하고 그 수준이 상대적으로 낮은 점을 꼽고 있다. 문제는 향후 국민연금과 기초연금이 성숙하더라도 그 수준이 낮고 사각지대가 광범위하기 때문에 노인빈곤 감소 효과가 제한적일 것이라는 전망이 나오고 있다는 점이다.

노인빈곤에 대응하기 위해 다차원적 접근이 요구된다는 것은 이미 많은 연구들에서 제기되어온 주장이다. 필자도 국민연금급여의 적절성과 보편적 접근권을 강화하는 한편, 기초연금제도의 수준을 획기적으로 높일 것을 제안하고 있다. 물론 이는 ‘2060 장기 재정전망’에서 시나리오 3로 나아갈 개연성을 높이는 제안이지만, 그 긍정적 효과를 생각할 때 실현가능성을 좀 더 구체적으로 타진해 봄직한 안이다. 경제학에서 수요중심적 접근과 공급중심적 접근 간의 논쟁은 수 십 년 동안 이어져 왔지만 정답은 없다. 하지만 저소득층은 한계 소비성향이 크기 때문에 이들의 소득 증대는 내수 진작 효과가 상대적으로 크다는 것은 비교적 인정되는 분위기다. 노인의 공적이전소득을 증대시키는 것은 개인적 복지 차원에서 뿐만 아니라, 경제 전체의 선순환 측면에서도 긍정적으로 작용할 수 있음을 시사하는 것이다. 또한 근로계층도 안정적인 노후가 보장된다면 생산성을 높이면서 소비와 여가를 늘리는 방향으로의 행태 변화를 기대할 수 있다. 이와 같이, 복지체제의 틀을 어떻게 짜느냐에 따라 복지가 낭비적이지 않을 뿐만 아니라 반대로 생산적이 될 수 있음을 주지할 필요가 있다. 사회보장위원회는 이러한 논리의 근거를 좀 더 탄탄하게 구축하고, 다양한 대안의 다각적인 효과를 검증함으로써 대안적 제도의 실현가능성을 높이는 작업에 노력을 투여할 필요가 있다.

넷째, 가족, 특히 근로하는 여성은 노인과 함께 복지 수요의 또 다른 축이라 할 수 있다. 특히 우리나라는 OECD 국가 중 여성의 경제활동참가율이 상대적으로 낮은 편이라는 점에서 일-가정 양립을 원활하게 하는 복지체계의 구축은 무엇보다 긴요한 과제라 할 수 있다. 5장에서 필자는 우리나라의 일-가정 양립이 상대적으로 어려운 원인으로, 일하는 여성의 자녀 양육의 어려움, 상대적으로 긴 노동시간, 가정 내 불균등한 가사·육아 부담 구조 등을 꼽고 있다. 이 밖에도 자녀를 두고 벌어지는 치열한 교육경쟁 환경과, 여성에 대한 직장 내 보이는 혹은 보이지 않는 차별과 유리천장 등도 여성의 일-가정 양립을 저해하는 요인이라 할 수 있다. 필자는 이와 관련해서 최근 우리나라에서 실시되고 있는 일-가정양립 지원정책을 포괄적으로 소개하고 그 성과와 문제점을 적시하고 있다. 대상 포괄성 측면에서 보면, 보육의 경우 크게 확대되었으나, 방과후 서비스는 여전히 취약계층에 한정되고 있으며, 출산휴가와 육아휴직제도에 대한 접근성도 여전히 제한적이라는

점을 지적하고 있다. 다양한 지원정책이 최근 확대되어 왔으나, 주로 보육료 지원에 재원이 집중됨으로써 여타의 부문과의 불균형 발전을 문제로 지적할 수 있다. 이와 관련하여 저자는 저출산 대응정책의 프레임에서 벗어나 인적자원에 대한 투자와 아동 및 부모의 삶의 질 제고로 정책 프레임을 전화해야 함을 역설하고 있다. 또한, 포괄리듬적 제도의 확대는 오히려 제도의 효율성을 떨어뜨릴 위험이 있다. 집단의 특성과 욕구를 반영하여 보편적 방식과 선별적 방식을 분별적으로 결합하는 묘가 필요하다는 주장도 눈여겨볼 필요가 있다. 다른 정책들과 마찬가지로 부처간·제도 간 연계의 필요성 또한 향후 사회보장위원회에서 주목해 보아야 할 과제 중 하나이다. 부처 간 칸막이 문제로 어제 오늘 제기된 문제가 아니지만 특히 복지 영역에서 이 문제는 매우 중요하게 다루어져야 할 문제이다. 특히, 일-가정 양립지원 정책은 보건복지부, 고용노동부, 교육부가 거의 대등하게 관련된 사안이기 때문에 조정이 쉽지 않다. 사회보장위원회의 연계·조정 역할이 어느 부문보다 중요하고 절실한 부문이기도 하다.

다섯째, 재정은 보건복지 제도와 정책 실행을 위한 기반이다. 특히, 현 정부에서 누리과정 예산 분담을 둘러싸고 중앙과 지방정부의 갈등이 극에 치달은 바 있어, 이 부문의 역할 분담과 관계 정립의 필요성과 중요성에 대한 인식은 어느 때보다 높다 하겠다. 현재 세입 면에서는 중앙재정의 비중이, 세출 면에서는 지방재정의 비중이 높게 나타나고 있다. 하지만, 세출에서 지방재정의 비율이 더 높게 나타나는 것은 중앙정부의 이전 재원 비중이 높기 때문이다. 즉, 우리나라는 OECD 국가 중에서도 주로 재정이전제도를 통해 지방정부에 재정을 할당하는 나라에 속하며, 그 중 국고보조금의 비중이 매우 높게 나타나고 있다.

이 같은 상황에서 중앙과 지방정부 간의 합리적이고 효율적인 재정관계 구축을 위해, 필자는 보조금제도를 중심축으로 하면서도 조세제도가 보완적 기능을 하는 방향으로 재정관계를 구축할 필요가 있다고 주장한다. 또한 지방정부의 역량과 책임성을 길러 단기적으로는 사회복지 국고보조금사업의 합리성을 제고하고, 점차 포괄보조금제도를 활성화하는 방향으로 나아가야 함을 역설하고 있다. 특히, 재정분권 강화 차원에서 규제와 통제 수준은 완화하되, 관리·감독·협업·조정을 강화하는 것이 바람직하다고 주장한다. 특히, 마지막 주장은 사회보장위원회의 역할이 기대되는 부분으로서 주목할 만하다. 주지한 바와 같이, 부처 간 조정 뿐 아니라 중앙과 지방 간 역할 조정은 사회보장위원회의 중요한 기능으로 명시되어 있는 만큼, 중앙과 지방의 합리적 재정관계 정립을 위한 사회보

장위원회의 조정 역할이 강화될 필요가 있을 것이다.

마지막으로, 7장에서는 2장에 조응하는 장으로써 저성장·고용불안 시대의 사회보장제도 합리성 확보를 위한 과제를 포괄적으로 다루고 있다. 우리나라의 사회보장 지출 규모는 정부 지출의 31.9%(2016년 기준)에 이른다. 특히 2007년 이래 중앙정부의 복지재정은 총지출에 비해 약 1.5배 빠른 속도로 증가해 왔다. OECD 통계에 따르면 우리나라의 공공사회지출은 GDP의 10.4%로 OECD 평균의 절반에도 못 미치지만, 현재의 제도를 유지하더라도 2030년에는 17.9%, 2060년에는 29.0%에 이를 것으로 추계되고 있다. 문제는 앞서 3장에서도 지적한 바와 같이, 우리나라의 사회보장체계는 많은 구조적 한계를 안고 있다. 특히 필자는 고용불안 시대에 취약한 ‘일하는 빈곤층’과 전통적인 빈곤층에 대한 재정적 지원이 취약하다는 점을 지적하고 있다. 또한 앞서 지적한 바와 마찬가지로 노동시장에서 안정성이 확보되지 못한 근로자에 대한 사회보험 사각지대 문제를 또 한 번 강조하고 있다. 필자는 사회보장 지출과 수입 측면에서 다양한 과제와 정책적 제언을 제시하고 있다. 지출과 관련해서는, 재정통계의 지속적 관리, 노동시장 유연화에 대응한 소극적·적극적 노동시장정책의 확대, 국민연금-기초연금-기초보장급여 간 장기적 기능배분에 대한 구체적인 논의 필요성, 민간 전달체계에 대한 관리체계 강화 및 공공부문의 역할 강화, 청년과 아동 지원 방안 모색 등을 대안으로 제시하고 있다. 수입 구조와 관련해서는 비과세·감면제도를 정비함으로써 과세기반을 확대해 나갈 필요가 있으며, 소비과세 강화를 중심으로 조세체계를 개편할 필요가 있다고 주장한다.

7장의 내용은 매우 포괄적으로 지출구조와 조세체계를 다루고 있다는 점에서 사회보장위원회에 유익한 정보를 제공해 주고 있다고 판단된다. 특히, 사회복지 재정과 관련하여 사회보장위원회에서는 이미 중장기 재정추계보고서를 발간한 바 있다. 하지만, 지금까지의 논의를 바탕으로 좀 더 구체적인 대안을 모색하고, 이러한 대안의 조합들에 대한 재정시뮬레이션을 시도할 필요성이 제기된다. 또한 조세수입 체계에 대해서도 다양한 대안을 모색하고 각 모형별 세수 변화 추계 등을 실시함으로써, 향후 안정적인 재정 확보를 위한 중요한 자료들을 안정적으로 구축하고 축적해 나갈 필요가 있다.

참고문헌 <

<

- 강병구(2011). 사회지출의 자동안정화 기능에 대한 연구. 경제발전연구, 17(1), pp.57-85
- 강혜규 외(2015). 지방자치단체-중앙정부 복지사업의 유사-중복사업의 조정방안연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 강혜규(2015). 중앙과 지방정부 사회복지사업의 구조와 내용: 재정과 운영여건 변화를 중심으로, 사회복지관련학회 연합학술대회, 기획논문 발표자료.
- 고경환 외(2014). 2013년 기준 한국의 사회복지지출. 보건복지부·한국보건사회연구원
- 고용노동부(2014). 2014년도 고용노동부 소관 예산 및 기금운용계획 개요.
- 고제이·김재호·이근재·이상호·조성규·최병호(2013). 중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구-재정분담체계 재구조화를 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 고제이·권혁진(2014a) 「인구구조 변화에 따른 조세수입 전망과 사회복지지출 부담분석」, 서울: 한국보건사회연구원.
- 고제이·권혁진(2014b) “인구고령화에 따른 연금소득 증가와 장기 소득세전망: dynamic micro-simulation 분석모형의 결과를 중심으로”, 한국재정정책학회 2014 추계학술대회 발표논문, 한국재정정책학회.
- 고제이·권혁진·신우진 외(2016). 「미시모의실험 기반 중장기 사회재정 영향평가 모형 개발: 노후소득보장 정책을 중심으로」. 세종: 한국보건사회연구원.(발간예정)
- 고제이·박인화·최영준 외(2015). 「사회보장재정 재구조화를 위한 중장기 전략연구」. 세종: 한국보건사회연구원.
- 고제이·원종욱·우해봉 외(2014) 「우리나라 복지레짐 전망과 부담수준에 관한 연구」, 서울: 한국보건사회연구원.
- 고제이·조성규·최병호 외(2013) 「중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구: 재정분담체계 재구조화를 중심으로」, 서울: 한국보건사회연구원.
- 관계부처 합동(사회보장위원회)(2014). 제1차 사회보장 기본계획, 2014.8. 교육부. 교육재정알리미(www.eduinfo.go.kr.)
- 국민연금공단(2016). 국민연금 공표통계, 2015년 12월말 기준.
http://www.nps.or.kr/sppage/info/resources/info_resources_03_01.jsp?cmsId=statistics_month.
- 국민연금재정추계위원회(2013). 제3차 국민연금 재정계산 장기재정전망. 국민연금재정추계위

- 원화·보건복지부.
- 권혁진, 류재린(2015). 공적연금의 최저생계 보장 효과에 대한 장기 전망. 효과에 대한 장기 전망. *The Korean Journal of Applied Statistics*, 28(4), pp. 741-762
- 기획재정부(2015). 2060년 장기재정전망. 보도자료 2015년 12월 4일.
- 기획재정부(2015). 2015-2019년 국가재정운용계획.
- 기획재정부(2016). 재정건전화 기본법 제정 입법예고. 보도자료, 2016년 8월 9일.
- 기획재정부(각년도), 예산개요.
- 기획재정부(각년도), 조세개요.
- 김교성(2016), 이 시대 '복지국가'의 쓸모?! '불평등' 문제 해결을 위한 제언, 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집
- 김두용(2010). 다시 확대되는 가계, 기업간 소득 양극화. 보건복지포럼. 2010년 8월호. 한국보건사회연구원
- 김성원(2011). 일본. 김용하·이태진 외 13명. 지속가능한 한국형 복지체제 모색을 위한 선진복지국가 경험의 비교연구. 보건복지부·한국보건사회연구원
- 김성주(2013). 사회복지분야 국고보조금의 개선방안. 한국지방행정연구원.
- 김승래, 김우철(2007), 우리나라 조세제도의 효율비용 추정: 주요 세목 간 비교를 중심으로. 연구보고서, 한국조세재정연구원.
- 김연명 편(2002). 한국복지국가성격논쟁 I. 인간과복지
- 김연명 편(2009). 사회투자와 한국 사회정책의 미래. 나눔의 집
- 김연명(2004). 한국 사회복지의 낙후성?. 상황과 복지. 2004년 12월호
- 김연명(2008). 시장의 복지화가 필요하다: 국민연금과 건강보험에서 시장화의 쟁점. 사회복지정책. 34, 한국사회복지정책학회
- 김연명(2010). 비정규직의 사회보험 사각지대 규모와 실태의 재검토. 사회복지정책. 37(4).
- 김연명(2011b). 복지국가와 사회적 지속가능성. 김용하, 이태진 외 13명. 지속가능한 한국형 복지체제 모색을 위한 선진복지국가 경험의 비교연구. 보건복지부·한국보건사회연구원
- 김연명(2012). 신탁기금인가 사회투자자본인가? 김연평(편). 국민연금기금의 투자전략과 지배구조. 인간과 복지
- 김연명(2013). 한국복지국가의 성격과 전망: 남부유럽복지체제와의 비교를 중심으로. 한국사회복지조사연구. 36, pp. 27-59
- 김연명(2015a). 한국 사회복지의 현단계와 보편주의 복지국가의 과제, 김병섭 외, 우리 복지국가의 역사적 변화와 전망, 서울대학교 출판문화원.
- 김연명(2015b). 복지국가, 불평등 해소의 대안인가? 이정우·이창곤 외, 불평등 한국, 복지국가

를 꿈꾸다, 후마니타스

- 김연명(2015c). 국민연금이 세대간 형평성을 저해하는가?: 현세대의 “이중부담” 구조에 근거한 국민연금 세대간 형평성의 재해석, 사회복지정책, 42(4), pp.127-151
- 김연명(2015d). 국민연금 명목소득대체율 50% 쟁점에 대한 비판적 고찰. 비판사회정책. 49, pp.73-112
- 김연명(2016a). 채권투자를 통한 국민연금기금의 공공투자 방안, 더불어 민주당 주최 국민연금 기금의 공공투자 방안 토론회 자료집. 2016년 2월 22일. (미발간자료)
- 김연명(2016b). 2060 재정전망과 한국 복지국가의 미래에 대한 성찰, 2016년 사회정책연합 공동학술대회 자료집. 2016년 10월 14일. (미발간논문)
- 김영미(2015). 선진 복지국가들의 양육지원정책 방향과 현황.
- 김인경 외(2015). 영유아 교육·보육 지원방식 다양화 방안에 관한 연구, 국무조정실·한국개발연구원.
- 김영미(2016a). 노동시장 내 여성지위의 다변화, 한국 가족정책의 한계와 과제, 한국가족학회 춘계학술대회 기획주제 발표, 2016. 5. 28. 성균관대학교.
- 김영미(2016b). 보육의 공공성 확보 위한 협의 정치 필요, 공공정책 2016년 2월호, 124. 기획특집 「대한민국은 지금 보육대란」
- 김영숙, 김난주, 장운선, 김효진(2014), 일·가정양립지원정책의 효과성 분석, 국회예산정책처.
- 김영순(1996). 복지국가의 위기와 재편. 서울대학교 출판부
- 김영순(2012). 보편적 복지국가를 위한 복지동맹. 윤홍식(편). 우리는 한배를 타고 있다: 보편적 복지국가를 향한 노동과 시민의 친복지연대. 이매진
- 김유선(2016). 비정규직의 규모와 실태 통계청, ‘경제활동인구조사 부가조사’(2016.3)결과. 한국노동사회연구소 이슈페이퍼 제4호.
- 김은정(2013), 소득계층별 출산행태 분석과 시사점, 보건·복지 Issue & Focus 제191호 (2013-21).
- 김인경, 김영미, 정선경, 조부경(2015). 영유아 교육·보육 지원방식 다양화 방안에 관한 연구, 국무조정실·한국개발연구원.
- 김태일(2011). 2005년 이후 복지제도 변화가 지방자치단체 재정운용에 미친 영향 분석, 제2차 복지재정DB 학술대회 발표논문, 한국보건사회연구원.
- 김현아(2012). 중앙정부와 지방정부간 복지재정부담과 시사점, 한국조세연구원.
- 김현아(2013). 중앙 지방간 복지재정 부담 개편 방향, 지방재정 위기 극복을 위한 개선 방안 세미나 발표논문, 한국조세연구원.
- 김홍원(2013). 엄마품 온종일 돌봄교실 운영실태 및 개선방안, 교육정책네트워크 Issue Paper

- 2013, 한국교육개발원.
- 남찬섭(2012). 한국, 왜 복지국가 전환이 어려운가? 윤홍식(편). 우리는 한배를 타고 있다: 보편적 복지국가를 향한 노동과 시민의 친복지연대. 이매진
- 다케가와 쇼고(武川正吾)(2005). 韓國の福祉國家形成과 福祉國家の 國際比較. 武川正吾·金淵明 (共編). 『韓國の福祉國家·日本の福祉國家. 東京:東信堂.
- 보건복지부(2015). 2015년도 예산 및 기금운용계획 개요.
- 보험개발원(2007). 보험통계연보.
- 삼성생명은퇴연구소(2016). 자녀의 결혼, 부모의 노후.
- 서문희, 양미선, 송신영(2011). 우리나라의 보육실태와 외국사례 : 공립보육시설, 보육비용 지원, 양육수당을 중심으로, 기획재정부 수탁 육아정책연구소 연구보고서.
- 서문희, 이혜민(2014). 영유아 교육·보육 재정 증가추이와 효과: 2014-2014, 육아정책연구소.
- 서울시민복지기준추진위원회(2012). 서울시민복지기준. 서울특별시
- 송호근, 홍경준(2006). 복지국가의 태동. 나남출판사
- 신윤정(2009), 프랑스 저출산 정책의 주요 현황-가족지원정책을 중심으로, 보건복지포럼. 153, pp.97-107.
- 신화연 외(2013). 사회보장 재정추계모형 개발 연구, 용역보고서, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 여성가족부(2014). 2014년도 여성가족부 소관 예산 및 기금운용계획 개요.
- 여성가족부(2015). 2015년 아이돌봄 지원사업 안내.
- 여유진, 김미곤, 권문일, 최옥금, 최준영(2015). 현세대 노인의 빈곤실태 및 소득보장방안 연구. 한국보건사회연구원. 연구보고서.
- 오건호(2015). 한국의 공적연금 실태와 개혁 방안. 스칸디나비아학회 추계학술대회 쟁점토론 발표문. 2015.11.6.
- 원종욱(2012). 우리나라 공공사회복지 지출 전망과 시사점, 보건·복지 Issue & Focus. 제161호, 한국보건사회연구원.
- 유병규, 조호정, 김동열(2012). 국내 가구의 교육비 지출 구조 분석. 현대경제연구원, 경제주평, 502, pp.12-31.
- 윤진호(2013). 노동시장. 복지. 노사관계의 이중구조화에 관한 국제비교 및 시사점. 조성재 외. 한국 노사관계시스템 진단과 발전방향 모색. 한국노동연구원
- 윤홍식(2010). 보편적 복지와 복지국가. 복지세상을 꿈꾸다. 참여연대 희망복지학교 자료집
- 윤홍식(2012). 왜 지금 우리에게 연대가 필요한가. 윤홍식(편). 우리는 한배를 타고 있다: 보편적 복지국가를 향한 노동과 시민의 친복지연대. 이매진

- 이남수(2014). 지방재정 20년 변화와 개선과제, 국회예산정책처.
- 이병희(2013). 한국형 실업부조 도입의 쟁점과 과제. 한국사회정책. 20(1), pp.123-144
- 이봉주, 우명숙(2014). 보편적 교육복지, 제한된 교육재정: 문제점과 대책, 교육재정 정책포럼 발표 논문, 한국교육재정경제학회.
- 이상록, 조은미(2016). 아동보육지원의 확충과 소득계층간 양육 불평등-2009년 아이사랑 플랜 도입 전후의 아동양육비 결정에 미치는 사회경제적 요인들의 영향력 변화에 대한 분석을 중심으로, 사회과학연구, 32(1), pp.141-169.
- 이상현(2014). 소득주도성장: 이론적 가능성과 정책적 함의, 사회경제평론, 43, pp.67-99
- 이윤진 외(2015). 무상보육·교육정책으로서의 누리과정 현황과 개선 방안. 육아정책연구, 9(2), pp.113-136
- 임성일(2003). 우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙·지방간 재원배분체계의 재구축, 한국지방재정논집, 8(2).
- 임성일(2012). 국고보조금제도의 기준보조율 관련 분석과 정책적 함의, 한국재정학회 추계학술대회 발표 논문.
- 임성일(2013). 우리나라 중앙·지방정부간 재정관계 재정립, 저스티스(Justice), 통권 134호.
- 임성일 외(2015). 지방자치단체 재정관계능력 도출 및 평가, 정부용역 보고서.
- 임성일(2015a). 지방자치 20년의 평가와 과제: 지방재정을 중심으로, 민선지방자치 20년의 회고와 전망, 전국시도지사협의회 주최 세미나 발표 논문.
- 임성일(2015b). 사회복지재정의 중앙·지방간 재정관계 재정립, 사회복지관련학회 연합학술대회, 기획논문 발표자료.
- 임성일(2015c). 사회복지재정의 중앙·지방간 재정관계 재정립과 지속가능성 모색, 국회예산정책처 주최 세미나 발표논문.
- 조성규(2013). 복지사무와 지방자치단체의 역할, 지방자치법연구. 13(3), pp.3-38.
- 조승수(2010). 사회복지세 도입방안. 조세정의복지확대를 위한 사회복지세 도입 토론회 발표문. 조승수의원실. 복지국가소사이어티
- 지역발전위원회(2012). 국고보조사업의 국고보조율 운영실태와 개선과제. 한국지방행정연구원 용역보고서.
- 최윤경, 이진화, 박진아, 조형숙, 권혜진, 조혜주(2015). 유치원, 어린이집 운영시간 조정방안에 관한 연구, 영유아교육보육통합추진단·육아정책연구소.
- 한국교육개발원(2014). 2014 방과후 돌봄서비스 연계체제 구축 운영 매뉴얼, 교육부·보건복지부·여성가족부·안전행정부·한국교육개발원.
- 한정수(2015). 부문별 사회복지지출 수준 국제비교평가. 국회예산정책처.

- 함영진, 강소영, 김경준, 이희종(2013). 영유아 보육관련 정책선호 및 영향요인 분석, 한국보건복지개발원(현, 한국사회보장정보원).
- 행정자치부(2014). 지방재정세계 길라잡이.
- 행정자치부(각년도). 지방자치단체 예산개요, 지방자치단체 통합재정 개요.
- 행정자치부(각년도). 보통교부세 산정 해설.
- 홍승아, 김정미(2011). 맞벌이부부의 노동시간과 가족시간 실태조사. 한국여성정책연구원.
- 홍승아, 류연규, 김영미, 최숙희, 김현숙, 송다영(2008). 일가족양립정책의 국제비교연구 및 한국의 정책과제. 한국여성정책연구원.
- 홍장표(2014). 소득주도성장과 산업생태계 혁신, 문재인·은수민의원 주최, 소득주도성장의 의미와 과제: 중산층을 키우는 진보의 성장전략, 세미나자료집
- Baxter, J. and D. Smart (2011), Fathering in Australia among Couple Families with Young Children, *Occasional Paper, No. 37*, Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs, Australian Government.
- Arts, Wil A., and John Gelissen (2010). *Models of the Welfare State*. Castles, Francis G. Stephan Leibfried, Jane Lewis. Herbert Obinger ed. The Oxford Handbook of the Welfare State. Oxford University Press.
- Baldwin, Peter. (1990). *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge University Press
- Barr, Nicholas. (2004). *Economics of the Welfare State*. 4th ed. Oxford University Press.
- Blau, David M. (2001). The Determinants and Effects of Child Care Quality, The Child Care Problem, *New York: Russell Sage Foundation*, pp.125-146
- Cantillon, Bea. (2011). The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era, *Journal of European Social Policy*, 21(5), pp.432-449.
- Dabla-Norris, Era., Kalpana Kochhar et. al. (2015). *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*. IMF Staff Discussion Note.
- Emmenegger, Patrick. Silja Hausermann, Silja Palier, Bruno and Seeleib-Kaiser. Martin, et.al., eds. (2012). *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Industrializing Societies*. Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2009). *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*, Polity Press.

- Esping-Andersen, Gosta et. al, eds. (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gosta. (1985). *Politics against Market*. Princeton University Press
- Esping-Andersen, Gosta. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gosta. (1999). *Social Foundation of Postindustrial Economies*. Oxford University Press.
- Estevez-Abe, Margarita. (2008). *Welfare and Capitalism in Postwar Japan*. Cambridge University Press
- European Commission (2015), *The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*.
- European Union (2010), *Europe 2020 : A European Strategy for Smart, sustainable and Inclusive Growth, European Union, Bressels*.
- Ferrera, Maurizio. (2010). The South European Countries. Francis G. Catles et.al.. eds. *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford University Press.
- Fisher, R. C. (2008). *State and Local Public Finance*, 3rd ed. Thomson and South-Western.
- Gramlich, (1976). *Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature, in the Political Economy of Fiscal Federalism*, edited by W. Oates, Lexington Books.
- Haas, L. and P. Hwang, (2008). The Impact of Taking Parental Leave on Father's Participation in Childcare and Relationships with Children : Lessons from Sweden, *Community, Work and Family*, 11(1), pp.85-104.
- Heckman, J. (1999). Policies to Foster Human Capital, *NBER Working Paper, No. 7288*, Cambridge.
- Heckman, J. and D. Masterov. (2007), The Productivity Argument for Investing in Young Children, *NBER Working Paper, No. 13016*.
- Hills, John. (2004). *Inequality and the State*. Oxford University Press
- Holliday, Ian. (2005). East Asian Social Policy in the Wake of the Financial Crisis: Farewell to Productivism. *Policy and Politics*. 33(1).
- Huerta, M. C., W. Adema, J. Baxter, M. Corak, M. Deding, W. J. Han and J. Waldfogel (2011), Early Maternal Employment and Child Development in Five

- OECD Countries, *Social, Employment and Migration Working Papers*, OECD Publishing.
- IMF. (2010), Principal Global Indicators
<http://www.principalglobalindicators.org/default.aspx>
- Jones, Catherine. (1993). *The Pacific Challenge: Confucian Welfare State*. in C. Jones ed.. New Perspectives on the Welfare State. London: Routledge
- Kalwij, A. (2010). The Impacts of Family Policy Expenditures on Fertility in Western Europe, *Demography*, 47(2), pp.503–519.
- Katzenstein, Peter J. (1985). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Cornell University Press
- Kauto, Mikko. (2010). The Nordic Countries. Castles. Francis G., Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger ed. *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford University Press.
- Kim, Yeon Myung. (2008). Beyond East Asian Welfare Productivism in South Korea. *Policy and Politics*. 36(1).
- King, D. N. (1984). *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-level Government*. George Allen & Unwin (Publishers) Ltd.
- Korpi, Walter. and Johakim Palme. (1998). The Paradox of Redistribution Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review*. vol. 63 (October)
- Mares, Isabela. (2010). Macroeconomic Outcomes. Castles. Francis G., Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger ed. *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford University Press.
- Mishra, Ramensh. (1990). *The Welfare State in Capitalist Society: Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America, and Australia*. University of Toronto Press.
- Miyamoto, Taro. (2003). Dynamics of the Japanese Welfare State in Comparative Perspective: Between Three Worlds and the Developmental State. *The Japanese Journal of Social Security Policy*. 2(2).
- Morel, Nathalie. Bruno Palier and Joakim Palme eds. (2012). *Towards a Social Investment Welfare State?*. The Policy Press
- OECD(2007). *Babies and Bosses – Reconciling Work and Family Life : A Synthesis of*

- Findings for OECD Countries*. OECD Publishing.
- OECD(2011). *Doing better for families*. OECD Publishing.
- OECD(2011). *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*.
- OECD(2012). *Starting Strong III – A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*. OECD Publishing.
- OECD(2012). *Social Spending During the Economic Crisis: Social Expenditure (SOCX) data update 2012*.
- OECD(2013). *Strengthening social cohesion in Korea*. OECD Publishing.
- OECD(2013). *OECD Factbook 2012*.
- OECD(2013). *Pensions at a Glance*. OECD
- OECD(2014). *Social Expenditure Update*.
- OECD(2014). *Fiscal Federalism 2014*.
- OECD(2014). Social Spending is falling in some countries, but in many others it remains at historically high levels., *Insights from the OECD Social Expenditure database, Nov. 2014*.
- OECD(2014). *OECD Economic surveys Korea*. OECD Publishing.
- OECD(2014). *Social Expenditure Update: Social spending is falling in some countries, but in many others it remains at historically high levels*.
- OECD(2014). *OECD STAT 2013*.
- OECD(2015). *How's Life 2015*. OECD Publishing.
- OECD(2015). *Pensions at a Glance*. OECD
- OECD(2015a). *Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators*
- OECD(2015b). *Health at a Glance: OECD Indicators*
- OECD(2015c). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*
- OECD(2016). *Revenue Statistics, 2014, 2015*.
- Peng, Ito and Joseph Wong. (2010). East Asia. Castles, Francis G., Stephan Leibfried, Jane Lewis et.al. eds, *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford University Press.
- Pierson, Christopher. (2004). *Late industrializers and the development of the welfare state*. Tantika Mkandawire ed. Social policy in a development context. Palgrave Macmillan.

- Pierson, Christopher. (2007). *Beyond the Welfare State: the New Political Economy of Welfare(3rd edition)*. The Pennsylvania State University Press
- Ramesh, Mishra. (2003). *Globalization and Social Security Expansion in East Asia*. Linda Weiss ed. *States in the Global Economy: Bringing domestic institutions back in*. Cambridge University Press
- Social Security Administration. (2012). *Social Security Programs Throughout the World 2012*.
- Taylor–Gooby, Peter, Julia M. Gurny and Adeline Otto. (2014). Can ‘New Welfare’ Address Poverty through More and Better Jobs?, *Journal of Social Policy*, 44(1), pp. 83–104
- Thévenon, O. and A. Gauthier (2011), Family Policies in Developed Countries : A ‘Fertility–Booster’ with Side–effects, *Community, Work and Family*, 14(2).
- Titmuss, Richard. (1968). Universalism versus Selection. Christopher Pierson and Francis G. Castles ed. *The Welfare State Reader*. 2nd edition. Polity Press. 2006
- Van Vliet, Olaf., and Chen Wang. (2015). Social Investment and Poverty Reduction: A Comparative Analysis across Fifteen European Countries, *Journal of Social Policy*, 44(3), pp.611–638.
- Vandenbroucke, Frank. and Koen Vleminckx. (2011). Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame? *Journal of European Social Policy*, 19(5), pp.450–471
- Wilding, Paul. (2008). Is the East Asian Welfare Model still productive? *Journal of Asian Public Policy*. 1(1).
- Wilensky, Harold L. (1975). *The Welfare State and Equality*. University of California Press.
- Wright, Deil. S. (2009). *Understanding Intergovernmental Relations*, 3rd ed., Wadsworth, 1988. Boadway, R. and Anwar Shah, *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multi–order Governance*, Cambridge University Press.
- 神野直彦 外(2014). 日本の地方財政, 有斐閣.
- 池上岳彦 編(2015). 現代財政学を学ぶ, 有斐閣.